

ปกิณกะชวนคิด

การทำลายระบบและวัฒนธรรมคอร์ปชั่นในวงการตำรวจ

ศาสตราจารย์ ดร.วรเดช จันทรศร

นิยาม

คอร์ปชั่นในวงการตำรวจมีลักษณะที่ไม่แตกต่างไปจากคอร์ปชั่นในระบบราชการโดยทั่วไปนัก กล่าวคือ เป็นเรื่องของการใช้อำนาจหน้าที่เพื่อผลประโยชน์ส่วนตัวโดยมิชอบ เป็นเรื่องของการละเมิดผลประโยชน์ส่วนรวมเพื่อผลประโยชน์ส่วนตัว เช่น การรับสินบนการจัดสรรทรัพยากรของทางราชการเพื่อประโยชน์ส่วนตัว

ในกฎหมายตรา 3 ดวงของไทย คอร์ปชั่นครอบคลุมถึงการบังหลวงหรือการโกงเงินหลวง และการฉ้อราษฎร์ คือ การเรียกร้องผลประโยชน์จากราษฎร เนื่องจากการปฏิบัติหน้าที่โดยปกติ

ตามประมวลกฎหมายอาญาของไทยปัจจุบัน ลักษณะหนึ่งของคอร์ปชั่นเป็นเรื่องของการแสวงหาผลประโยชน์ที่มีควรได้โดยชอบด้วยกฎหมายสำหรับตนเองหรือผู้อื่น

การสร้างใจความเข้าใจทางทฤษฎี

ในทางเศรษฐศาสตร์ทฤษฎีระบบตลาด คอร์ปชั่นอาจเป็นปรากฏการณ์ปกติทางสังคม เป็นเรื่องของการกระทำซึ่งเป็นไปตามหลักเหตุผล โดยผู้กระทำ (ผู้ซื้อและผู้ขาย) ได้พิจารณาเปรียบเทียบระหว่างผลได้

กับผลเสียของการที่จะปฏิบัติตามหรือละเมิดกฎหมาย เช่น ชาวบ้านอาจจะตัดสินใจให้สินบนตำรวจจราจรเพื่อจะได้ไม่ถูกยึดใบขับขี่ ไม่ต้องไปเสียค่าปรับตามใบสั่งที่โรงพัก เพราะคำนวณแล้วเห็นว่าไม่คุ้มค่า เมื่อได้ผลมากกว่าผลเสีย พฤติกรรมของคอร์รัปชันก็เกิดขึ้น

ปรากฏการณ์

คอร์รัปชันในวงการตำรวจไม่จะมีเฉพาะในประเทศไทย ในต่างประเทศก็มีเช่นกันแต่มีมากมีน้อยแตกต่างกันไป

ในประเทศที่เจริญแล้ว ประชาชนมีการศึกษาสูง กระบวนการประชาธิปไตยได้ฝังรากลึกมานาน มีกลุ่มหลากหลายที่แข็งแกร่งคอยควบคุมและตรวจสอบถ่วงดุลการทำงานของระบบราชการ เช่นในอังกฤษ ญี่ปุ่น สวีเดน คอร์รัปชันในวงการตำรวจก็มีแต่เพียงส่วนน้อย กล่าวคือ ตำรวจส่วนใหญ่ดี มีส่วนน้อยที่เลวหรือคอร์รัปชัน เป็นรูปแบบที่เรียกว่า ปลาเน่าบางตัว

ข้อมูลการศึกษาของนักวิชาการตะวันตก พบว่าตำรวจอินเดียและตำรวจอิตาลี เมื่อสมัยสงครามโลกครั้งที่สองส่วนมากจะคอร์รัปชัน มีแต่เพียงส่วนน้อยเท่านั้นที่ดี ส่วนใหญ่เลว รูปแบบนี้จึงเรียกว่า ปลาเน่าเกือบทั้งข้อง

ในบางประเทศที่กำลังพัฒนา มีการค้นพบว่าคอร์รัปชันไม่ได้มีเฉพาะในวงการตำรวจเท่านั้น แต่มีปรากฏการณ์ที่เกิดขึ้นเป็นภายในกระบวนการยุติธรรมทั้งหมด รวมไปถึงภาคเอกชนที่มีปฏิสัมพันธ์ด้วย ยิ่งไปกว่านั้น ในส่วนราชการหลาย ๆ หน่วยงานคอร์รัปชันก็เป็นปรากฏการณ์ที่เกิดขึ้นทุก ๆ แห่ง รูปแบบนี้จึงเรียกว่า ปลาเน่าทั้งกระบวนการ

ผลเสีย

คอร์รัปชันส่งผลเสียโดยตรงต่อความชอบธรรมในการปกครอง เพราะถ้าปล่อยให้มันขึ้นในวงการตำรวจก็จะทำให้ประชาชนผู้อ่อนแอและด้อยโอกาสเดือดร้อน ไม่ได้รับความยุติธรรม ในขณะเดียวกันความถูกต้องหรือความผิด สามารถซื้อและประมูลกันได้ด้วยเงินตรา เป็นโอกาสของผู้มีกำลังและอำนาจ ทำให้การหารายได้เข้ารัฐเป็นไปอย่างไม่เต็มเม็ดเต็มหน่วย เช่น รายได้จากค่าปรับ ค่าธรรมเนียม จะได้น้อยกว่าความเป็นจริง ทำให้รัฐต้องจ่ายเงิน จากงบประมาณความเป็นจริง เช่น การจัดซื้อจัดหาเครื่องมือสื่อสาร ยานพาหนะ การก่อสร้าง ผลเสียของคอร์รัปชัน หากปล่อยให้ขยายวงกว้างไปจนเกินขอบเขตทุกวงการ ก็จะเป็นอันตรายต่อความอยู่รอดของระบบการเมือง ทำลายความชอบธรรมและเสถียรภาพของรัฐ จะนำไปสู่ความล่มจมของชาติบ้านเมืองโดยส่วนรวม

รูปแบบ

รูปแบบของการคอร์รัปชันในวงการตำรวจ อาจแบ่งเป็น 2 แบบ คือ แบบเหตุการณ์เฉพาะหน้า และแบบที่มีการเตรียมการไว้ก่อนแล้ว

แบบเหตุการณ์เฉพาะหน้าเป็นเหตุการณ์ที่ไม่มีความต่อเนื่องในแง่ของตัวบุคคลที่เกี่ยวข้องกับตำรวจ เช่น นาย ก. ขับรถผิดกฎหมายจราจรให้เงินเจ้าหน้าที่ตำรวจ ข. เพื่อไม่ให้ตำรวจ ข. ออกใบสั่งให้ โอกาสที่ตำรวจ ข. จะมีโอกาสได้เงินจากนาย ก. อีกมีน้อย แต่โอกาสของเหตุการณ์ ตำรวจ ข. จะรับเงินจากประชาชนทั่วไปที่ฝ่าฝืนการกระทำผิดจราจรอีกจะมีมาก กรณีนี้จึงเป็นเหตุการณ์เฉพาะหน้าที่เกิดขึ้นซ้ำ ๆ ซาก ๆ แต่ไม่ซ้ำตัวคน

แบบเตรียมการรู้ตกลงกันไว้ก่อนแล้ว เป็นลักษณะของการเจรจาตกลงแลกเปลี่ยนผลประโยชน์กับการเพิกเฉยไม่ปฏิบัติตามกฎหมายระหว่างผู้ซื้อกับผู้ขาย (ตำรวจ) เช่น แหล่งธุรกิจการค้าประเวณี บ่อนการพนัน จ่ายเงินให้ตำรวจท้องถิ่นทุกเดือน เพื่อแลกเปลี่ยนกับการประกอบธุรกิจโดยไม่ถูกจับกุม กรณีนี้เป็นเหตุการณ์ ซ้ำ ๆ ซาก ๆ ที่เกิดขึ้นกับแหล่งเดียวกัน คนเดียวกันเป็นประจำทุก ๆ เดือน ในบางกรณีของรูปแบบนี้ อาจจะไม่มีลักษณะของการตกลง แต่จะเป็นลักษณะการทวงน้ำที่เจ้าหน้าที่ใช้อำนาจที่มีอยู่ บังคับหรือเรียกผลประโยชน์จากประชาชนหรือแหล่งธุรกิจซึ่งเป็นการคอร์รัปชันในลักษณะรุนแรง

รูปแบบพฤติกรรมของการคอร์รัปชันได้ก่อตัวขึ้นเป็นวัฒนธรรมในหน่วยงานที่จะรู้กันเฉพาะภายในเท่านั้น เรียกกันว่า “กฎลับ” ที่ทุกคนจะต้องปฏิบัติตาม หากไม่ปฏิบัติตามก็ต้องไปอยู่ที่อื่น กฎลับนี้เป็นกฎที่มีสืบต่อเนื่องกันมานานไม่เฉพาะมีอยู่ในวงการตำรวจบางแห่ง แต่อาจจะมีอยู่ในหน่วยงานหรือวงการอื่น ๆ พฤติกรรมลักษณะนี้จะมีตัวกลาง (นายหน้า) หรือหัวเบี่ยเป็นผู้ติดต่อประกอบงานเพื่อให้เกิดความเชื่อถือไว้วางใจกันระหว่างผู้บริหารกับผู้ติดต่อ เป็นลักษณะของกฎการหาเงิน เพื่อป้องกันไม่ให้สาธารณชนภายนอกเห็นความผิดปกติของภายใน และเมื่อได้รับเงินแล้วก็จะมีการแบ่งเงินกันเพื่อป้องกันความขัดแย้งของคนภายใน

เงื่อนไข

วงการตำรวจของไทยจะมีพฤติกรรมของคอร์รัปชันมากน้อยเพียงใดก็ขึ้นอยู่กับสภาพแวดล้อมภายใน และสภาพแวดล้อมภายนอก

ในแง่สภาพแวดล้อมภายในก็ขึ้นอยู่กับตำรวจทุกคนว่าจะมองคอร์รัปชันเป็นเป้าหมายของการทำงานมากน้อยเพียงใด หากคนหมู่มากของหน่วยงานตำรวจมีเป้าหมายดังกล่าว สำนักงานตำรวจแห่งชาติของไทยก็จะมีลักษณะเป็นกรมตำรวจคอร์รัปชัน

ในแง่สภาพแวดล้อมภายนอกก็ขึ้นอยู่กับประชาชนส่วนใหญ่ ชุมชน และสังคมจะยอมรับหรือสนับสนุนให้ตำรวจคอร์รัปชันเพียงใด มีทัศนคติของชุมชนที่เอื้อต่อคอร์รัปชันเพียงใด สังคมอนุญาตให้มีกิจกรรมนอกกฎหมายและกิจการด้านอบายมุขมากน้อยเพียงใด นักการเมืองและเจ้าหน้าที่อื่น ๆ พยายามเข้ามามีอิทธิพลต่อการทำงานของตำรวจเพียงใด

ในประการสำคัญที่สุด คือ สาธารณชนยอมอดทนต่อการคอร์รัปชันเพียงใด หากอดทนหรือสนับสนุนก็ยิ่งสนับสนุนให้ตำรวจมีพฤติกรรมคอร์รัปชันมากขึ้น และจะช่วยสนับสนุนให้นักการเมืองบางคนที่ยอมรับความผิดกรมตำรวจได้มากขึ้น

การพังทลายระบบและวัฒนธรรมคอร์รัปชันในวงการตำรวจจึงเป็นนโยบายและการกิจของรัฐบาลที่สำคัญยิ่ง

สมมติฐานหลัก

พฤติกรรมที่สำคัญที่สุดของหน่วยงานที่มีระบบและวัฒนธรรมคอร์รัปชันฝังรากลึกอยู่ได้ จะต้องเป็นพฤติกรรมภายในของหน่วยงานนั้นที่สามารถลดการควบคุมจากภายนอกให้มีต่ำที่สุด

กฎการแบ่งเงิน กฎการหาเงิน และกฎเจียบ

ในวงการตำรวจหรือหน่วยงานราชการใดก็ตามที่มีคอร์ปชั่นฝังลึก จะต้องดำเนินการตามกฎหมายที่สำคัญ 3 กฎ ดังนี้

การแบ่งเงิน เป็นกฎสำคัญเพื่อจะป้องกันความขัดแย้งของคนภายใน ในเรื่องของผลประโยชน์ ถ้าวงการตำรวจไม่ว่าจะเป็นรูปของระดับโรงพัก ระดับรองกำกับการ กองบัญชาการ ยังมีความขัดแย้งกันภายในเรื่องผลประโยชน์ มีข้อมูลรั่วไหลออกมาบ่อย ๆ ว่าคนในหน่วยงานมีปัญหาไม่ลงตัวกันในเรื่องของการแบ่งเงิน บางตำแหน่งได้มากเกินไป บางตำแหน่งได้น้อยเกินไป มีข้อครหาว่าเจ้านายหัวหน้าหน่วยงานเห็นแก่ได้ รวบหัวรวบหางเอาเสียเพียงคนเดียว ก็แสดงว่าวงการตำรวจหรือหน่วยราชการอื่น ๆ ที่มีลักษณะเข้าข่ายนี้ ยังมีพฤติกรรม วัฒนธรรม คอร์ปชั่นไม่เต็มรูปแบบ

ถ้าทุกอย่างดำเนินไปด้วยดี ทุกคนมีความสุขสามัคคีกัน มีฐานะทางเศรษฐกิจดีขึ้นกันถ้วนหน้า ภายใต้ความร่วมมือกัน อื้อราษฎร์และบังหลวง อย่างสมานฉันท์ ก็แสดงว่ากฎการแบ่งเงินได้ทำหน้าที่ของมันอย่างสมบูรณ์ วัน เดือน ปี ที่ผ่านไปก็จะทำให้วงการตำรวจ หรือ หน่วยงานราชการนั้น ๆ มีระบบและวัฒนธรรมคอร์ปชั่นที่ฝังรากลึกยิ่งขึ้น

กฎการหาเงิน เป็นกฎสำคัญที่ป้องกันมิให้สาธารณชนภายนอกเห็นความผิดปกติภายในวงการตำรวจ หรือหน่วยงานที่คอร์ปชั่น กฎนี้ในหน่วยงานที่มีระบบและวัฒนธรรมคอร์ปชั่นที่ฝังรากลึก จะทำการมอบหมายให้คนในหน่วยงานเพียง 1 คน เป็นตัวแทนของหน่วย คอยเรียกเก็บผลประโยชน์จากสถานบริการ บ่อนการพนัน สถานอาบอบนวด สถานค้าประเวณี ร้านอาหารที่มีดนตรีและหญิงบริการที่ผิดกฎหมาย คิวมอเตอร์ไซด์ ฯลฯ เป็นรายเดือน ผู้แทนของหน่วยนี้จะถูกเรียกกันภายในว่า

เป็น “หัวเบี้ย” เมื่อเก็บมาได้ก็จะทำบัญชีและจัดการแบ่งเงินให้กับพวกพ้อง
ทุกระดับภายใต้ความเห็นชอบและกำกับดูแลอย่างใกล้ชิดกับเจ้านายของ
หน่วยงานนั้น ๆ

กฎเจียบ เป็นกฎที่ทำให้ความลับในวงการตำรวจที่คอร์ปชั่นถูกรักษา
ไว้ได้ในระดับหนึ่ง เพราะในวงการหน่วยงานตำรวจที่คอร์ปชั่นนั้น ต้องมีคน
ส่วนใหญ่รู้ว่าพฤติกรรมของคนในหน่วยงานเป็นอย่างไร เงินต่าง ๆ ได้มา
อย่างไร แหล่งเงินทองจะไปเอาได้จากที่ใดบ้าง แต่คนส่วนใหญ่เหล่านี้จะ
ปล่อยให้คนบางกลุ่มทำกันต่อไป โดยถือว่าไม่รู้ แหล่งเงินทองจะไปเอาได้
จากที่ใดบ้าง แต่บางส่วนไม่รู้หรือว่าแกล้งไม่รู้ แต่ก็จำใจหรือเต็มใจรับเงินส่วน
แบ่งแล้วแต่กรณีบุคคล

การทำลายระบบและวัฒนธรรมคอร์ปชั่น

การกำจัดคอร์ปชั่นให้หมดไปในวงการตำรวจและวงการราชการ
ทั่วไปเป็นเรื่องยากที่จะทำได้ หลักการใหญ่ ๆ ที่ควรทำ คือ ต้องทำลายระบบ
และวัฒนธรรมคอร์ปชั่นในวงการตำรวจ หาทางทำให้หน่วยงานตำรวจ
ทั้งหลายละทิ้งคอร์ปชั่นออกไปเสียจากเป้าหมายส่วนตัวและเป้าหมายองค์กร

แนวทางและเงื่อนไขที่อาจจะทำได้คือใช้มาตรการการควบคุมจาก
ภายนอก และมาตรการการควบคุมจากภายใน

การใช้การควบคุมจากภายนอก สามารถทำได้โดย

1. ส่งเสริมให้ตำรวจเปิดเผยกลับ ประเด็นปัญหาและเงื่อนไขก็คือ
จะทำลายอุปสรรคที่ขัดขวางให้ตำรวจไม่กล้าเปิดเผยได้อย่างไร เราจะช่วยกัน
รักษาตำรวจที่เปิดเผยให้อยู่ในวงการตำรวจต่อไปได้หรือไม่

2. ส่งเสริมให้ผู้ที่ถูกคอร์รัปชันเปิดเผยข้อมูลถ้าทำได้ ซึ่งที่เคยมีมาแล้ว กรณีอดีตรัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตร ฯ ที่ถูกพ่อค้าเพชรฟ้องร้อง และ ศาลตัดสินจำคุกไป

ทั้งสองกรณี (ข้อ 1 และข้อ 2) ถือเป็นการทำลายการควบคุม ภายใน หรือการทำลายกฎลับของกรมตำรวจ ถ้าถูกลบถูกทำลาย การควบคุม ภายนอกก็จะเกิดขึ้นได้ ยิ่งตำรวจเปิดเผยมาก เหตุคอร์รัปชันที่กล้าเปิดเผยมี จำนวนมากขึ้น การควบคุมภายนอกก็ทำได้ยิ่งขึ้น

3. ส่งเสริมให้องค์กรอื่น ซึ่งได้แก่โลกสื่อสารออนไลน์ หนังสือพิมพ์ โทรทัศน์ วิทยุ ส่วนราชการ บริษัท ธุรกิจขนาดใหญ่ และภาคประชาสังคม พร้อมที่จะเปิดเผยข้อมูลปัจจุบันมีความหวังมากขึ้นในวงการสื่อสารมวลชน โลกสื่อสารออนไลน์ และภาคประชาสังคม

ในภาพรวมทั้ง 3 ข้อ ถือเป็นการระดมพลังจากผู้ที่เกี่ยวข้อง จาก กลุ่มหลากหลายในการทำลายระบบและวัฒนธรรมคอร์รัปชันในวงการตำรวจ

การใช้การควบคุมจากภายใน สามารถทำได้หลายประการเช่น

1. การส่งเสริมให้เกิดแนวร่วมของตำรวจสายเลือดใหม่ ให้เกิดขึ้นใน วงการตำรวจตรงนี้ต้องมีการปฏิรูประบบการศึกษา ระบบปลูกฝังของตำรวจ ประกอบด้วย ปัจจุบันตำรวจสายเลือดใหม่ที่เป็นความหวังเริ่มมีมากขึ้น

2. ผู้บังคับบัญชาของตำรวจเองจะต้องใช้นโยบายทางการบริหาร สร้างระบบการตรวจสอบและถ่วงดุลในการทำงาน เพื่อจัดโอกาสของบุคคล ในการคอร์รัปชัน การทำให้ระบบข้อมูลที่เกี่ยวข้องกับผลประโยชน์ การจัดซื้อจัด จ้างมีความโปร่งใส ให้ผู้เกี่ยวข้องทั้งหลาย ฝ่ายได้มีโอกาสเข้าร่วมทำงานและ ร่วมตัดสินใจ

3. ใช้นโยบายสืบสวนปราบปราม เพื่อหาคนผิดมาประจานและลงโทษ

4. ใช้นโยบายจูงใจ ให้รางวัลแก่คนทำดี ยกย่องตำรวจดี ตำรวจที่ซื่อสัตย์สุจริต ซึ่งจะเป็นการสร้างแนวร่วมใหม่ให้เกิดตำรวจสายเลือดใหม่ให้มากขึ้นในวงการตำรวจ

สรุปและเงื่อนไข

การทำลายระบบและวัฒนธรรมคอร์รัปชันในวงการตำรวจ ในหลาย ๆ มาตรการและแนวคิดนี้จะต้องทำควบคู่พร้อมกันไป เงื่อนไขคือผู้นำตำรวจและผู้นำในทุกภาคส่วนพร้อมจะทำตัวให้เป็นตัวอย่างแบบใด ผู้นำที่เป็นความหวังของประชาชนและสังคมไทยหรือเป็นผู้นำตำรวจคอร์รัปชันเสียเอง