

การพัฒนาประชาธิปไตยกับการแก้ปัญหา  
คอร์รัปชัน: บทเรียนจากต่างประเทศ

ดร. ประจักษ์ ก้องกีรติ

คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

# เกาหลีใต้



# เกาหลีใต้

## Changes in Perceptions over the Past Decade Regarding Corruption

	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Australia	2.20	2.24	1.67	0.83	0.98	1.40	1.47	1.39	1.28	2.35
Cambodia	n.a.	n.a.	n.a.	9.10	8.50	8.10	8.30	9.27	6.83	7.84
China	7.48	7.68	7.58	6.29	7.98	7.30	6.70	7.93	7.00	7.79
Hong Kong	3.60	3.50	3.13	1.87	1.80	1.74	1.75	1.10	2.64	3.77
India	8.90	8.63	6.76	6.67	7.25	6.50	8.23	8.67	8.75	8.95
Indonesia	9.25	9.10	8.16	8.03	7.98	7.69	9.07	9.25	8.50	8.83
Japan	3.00	3.46	3.01	2.10	2.25	2.63	2.63	1.90	1.90	2.35
Macao	n.a.	n.a.	4.78	5.18	3.30	3.75	5.71	4.68	2.85	4.23
Malaysia	7.33	6.80	6.13	6.25	6.37	7.00	6.05	5.70	5.59	5.38
Myanmar	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	8.00
Philippines	8.33	8.80	7.80	9.40	9.00	7.68	8.25	8.90	9.35	8.28
Singapore	0.50	0.65	1.30	1.20	1.13	0.92	0.99	0.37	0.67	0.74
South Korea	6.67	6.50	5.44	6.30	5.65	4.97	4.88	5.90	6.90	6.98
Taiwan	6.10	6.15	5.91	6.23	6.55	5.85	5.62	5.65	5.45	5.36
Thailand	7.80	7.20	7.64	8.03	8.00	6.76	7.33	7.55	6.57	6.83
USA	2.45	2.33	2.83	2.28	1.83	2.71	1.89	1.39	2.59	3.82
Vietnam	8.71	8.65	7.91	7.54	7.75	7.40	7.13	8.30	7.75	8.13

*Grades range from zero to 10, with zero being the best grade possible and 10 the worst.*

*The specific survey question asked was: "To what extent does corruption detract from the overall business environment?"*

# เกาหลีใต้

- ▶ (ข้อมูลจาก Transparency international ที่ระบุว่า Corruption Perception ของ เกาหลีใต้ อยู่ในสถานะกลางๆ มาหนึ่งทศวรรษและตั้งแต่ปี 2008 ที่รวมหน้าที่เป็น ACRC จึงเห็นได้ว่าตัวเลขลดลง เป็น 4.97 และ 4.88)
- ▶ ปัญหาคอร์รัปชันในเกาหลีใต้เป็นปัญหาที่ดำเนินมายาวนานตั้งแต่สมัยการปกครองโดย Yi Dynasty (1392-1910) แล้วโดยมีความพยายามในการจัดการปัญหาคอร์รัปชันมาอย่างต่อเนื่อง การตั้งองค์กรต้านคอร์รัปชันเกิดจากการผลักดันจากภาคประชาชนที่เคลื่อนไหวอย่างมากในเกาหลีใต้หลังการเปลี่ยนผ่านจากเผด็จการมาเป็นประชาธิปไตย โดยมาเริ่มอย่างจริงจังกับนโยบายของ คิม แด จุง ปี 1999 ที่มีนโยบายการจัดตั้งองค์กรต่อต้านการคอร์รัปชันอย่างชัดเจน ในชื่อ anti-corruption agency แต่ก็ถูกชะลอโดยการไม่เห็นด้วยของสภาและตำรวจ
- ▶ ในปี 2001 มีประชาชนตั้งกลุ่ม **Citizens' Coalition for Anti-Corruption Legislation** กดดันให้รัฐสภาผ่านกฎหมายต่อต้านคอร์รัปชัน จนเป็นผลสำเร็จในเดือนมิถุนายน 2001 เมื่อสภาออกกฎหมาย **The Anti-Corruption Act (ACA)**
- ▶ นำไปสู่การจัดตั้ง The Korean Independent Commission Against Corruption (KICAC) ในปี 2002
- ▶ KICAC ประกอบไปด้วย กรรมการ 9 คน แต่งตั้งโดย ประธานาธิบดี รัฐสภา และ ผู้พิพากษาสูงแห่งศาลฎีกา ฝ่ายละ 3 คน เพื่อเป็นไปตามระบบ Check and Balance โดยกรรมการอยู่ในอำนาจเพียง 3 ปี แต่ต่ออายุได้

# เกาหลีใต้

กฎหมาย Anti-corruption act 2001 ได้มอบอำนาจให้ KICAC เฉพาะ อำนาจเชิงนโยบาย ด้านการพัฒนาโครงสร้างเชิงสถาบัน ด้านการบริหารจัดการพยาน และการให้การศึกษาเท่านั้น ดังนี้

- ▶ 1. อำนาจเชิงนโยบาย คือ มีหน้าที่ ร่างนโยบาย กำหนดทิศทางการบังคับใช้ ประเมินการปฏิบัติตาม และพัฒนา นโยบายต่อต้านการทุจริต
- ▶ 2. การพัฒนาโครงสร้างเชิงสถาบัน คือ ทำหน้าที่จัดหน่วยงานและระบบปฏิบัติงานที่เอื้อต่อการทำทุจริต โดยใช้ Code of Conduct เป็นหลัก (คล้ายกับ กรอบ Corruption Prevention ของ ICAC ฮองกง )
- ▶ 3. การบริหารจัดการพยาน คือ ทำงานตั้งแต่การกำหนดกระบวนการรับแจ้งเหตุ การคุ้มครองพยาน รวมถึงการ อำนวยช่องทาง การฟ้องข้าราชการระดับสูง

# เกาหลีใต้

- ▶ เกาหลีใต้แยกหน้าที่ในการจัดการกับคอร์รัปชันเป็น 3 ส่วน ได้แก่ ผู้ตรวจการรัฐสภา (ombudsman) , The Korean Independent Commission Against Corruption (KICAC) และ Administrative Appeal Commission (ขอแปลว่า คณะกรรมการรับเรื่องอุทธรณ์การบริหารงาน)
- ▶ ในปี 2008 มีการผนวกรวม KICAC เข้ากับผู้ตรวจการรัฐสภา (ombudsman) และ Administrative Appeal Commission เป็นองค์กรใหม่ที่ชื่อ [Anti-Corruption and Civil Rights Commission \(ACRC\)](#)

# เกาหลีใต้

## โครงสร้างขององค์กร

- ▶ ในส่วนของการตัดสินใจนั้นประกอบไปด้วยคณะกรรมการ15คน ประธานหนึ่งคน (ระดับรัฐมนตรี) รองประธาน3คน (ระดับรองรัฐมนตรี) กรรมการถาวร3คนและคณะกรรมการอื่นๆอีก8คน (ซึ่งมาจากภาคประชาสังคม วิชาการและผู้เกี่ยวข้อง) มีวาระการดำรงตำแหน่ง3ปีและสามารถดำรงตำแหน่งได้

อีกหนึ่งวาระ

- ▶ สำนักเลขาของACRCประกอบด้วยแผนงานนโยบายและความร่วมมือ สำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดิน สำนักงานต่อต้านคอร์รัปชัน สำนักงานดูแลการอุทธรณ์และสำนักงานพัฒนาองค์กร สำหรับสำนักงานต่อต้านคอร์รัปชันนั้นมีหน้าที่ในการจัดการปัญหาการคอร์รัปชัน โดยเฉพาะ ซึ่งแต่เดิมหน้าที่นี้เป็นของKICAC หน้าที่หลักของสำนักงานคือ

# เกาหลีใต้

- ▶ การให้การศึกษา คือ เป็นกลไกสร้างความเข้าใจกับประชาชน โดยเน้นการเพิ่มเติมเข้าไปในสถานศึกษาเพื่อปรับเอกชนเปลี่ยนทัศนคติของประชาชนให้เป็น Free Corruption society
- ▶ บุคลากรของ ACRC นั้นเป็นผู้เชี่ยวชาญด้านคอร์รัปชัน ตัวแทนจากนักวิชาการ ตัวแทนจาก NGOs สะท้อนให้เห็นการทำงานของ KICAC ที่ต้องอาศัยความร่วมมือจากทั้งภาครัฐและภาคเอกชน
- ▶ มาตรการเด่นชัดที่สุดของ ACRC คือการใช้ นโยบาย Open Data ในการให้ประชาชนสามารถตรวจสอบรัฐได้เองอย่างสะดวก (นี่เป็นจุดเด่นเพราะเกาหลีใต้ได้พัฒนาระบบ IT ของตัวเองเป็นอย่างมากในช่วง 7 ปีที่ผ่านมา) ACRC ได้ตั้ง ศูนย์ข้อมูลพลเรือนต้านคอร์รัปชัน ( Civil information center for anti-corruption) เพื่อให้ข้อมูลแก่ประชาชนในท้องถิ่น โดยเริ่มตั้งแต่ 2005 ปัจจุบันมี 23 ศูนย์
- ▶ ในปี 2010 UN Public administration Network ได้ทำดัชนีสำรวจและพบว่า E-Government and E-Participation ทั่วโลก เกาหลีใต้อยู่ในอันดับที่ 1 ทั้ง 2 ประเภท



# เกาหลีใต้

- ▶ National basic information system project 1987-1996, Korea information infrastructure project 1995-2014, E-government initiative 2001-2002 and E-government roadmap 2003-2007 กฎหมายเหล่านี้ได้เร่งการปรับปรุงการบริการข้อมูลต่อประชาชนอย่างเร่งรัด
- ▶ กลยุทธ์หลักอีก 2 ประการที่ค้นพบคือ Whistle blower protection and reward) กล่าวคือ เกาหลีใต้ปรับกฎหมายใหม่ให้มีการคุ้มครองพยานตั้งแต่เข้าแจ้งความจนกระทั่งคดีถูกตัดสิน และยังคุ้มครองจนถึงเวลาที่คู่กรณีพ้นโทษออกมา ทั้งนี้เพื่อป้องกันการแก้แค้นพยาน ในลักษณะนี้ทำให้พลเมืองดีมีความกล้าหาญมากขึ้นในการแจ้งเบาะแส อีกทั้งยังมีรางวัลในการเข้าแจ้งเสมอ
- ▶ อีกกลยุทธ์คือ เกาหลีใต้เชื่อว่า Corruption perception index ของ Transparency international มีช่องโหว่ KICAC จึงจัดการประเมินเองเรียกว่า Integrity Evaluation IE โดยเริ่มตั้งแต่ปี 2005 ซึ่งจุดเด่นคือผลการประเมินจะถูกนำเสนอผ่านสื่อ ส่งผลให้องค์กรต่างๆ แข่งกันเพื่อดันอันดับของตัวเองให้ดีขึ้น ซึ่งเป็นหนึ่งในมาตรการป้องกันการทุจริต ปัจจุบัน KICAC ช่วยทำ IE ให้ KPK ของ อินโดนีเซียด้วยเช่นกัน

# เกาหลีใต้

## หน้าที่หลักของ ACRC ได้แก่

- ▶ 1. รับเรื่องร้องเรียนจากประชาชนเพื่อนำไปพัฒนาการจัดการองค์กร ผ่านช่องทางออนไลน์ การรับสายโทรศัพท์
- ▶ 2. การต่อต้านคอร์รัปชัน โดยการป้องกันและปราบปรามการคอร์รัปชันในภาครัฐ ด้วยการออกนโยบาย จัดทำข้อเสนอแนะให้องค์กรต่างๆ การให้การศึกษ การจัดทำรายงานเรื่องการต้านคอร์รัปชัน ป้องกันและให้รางวัลแก่ผู้ที่แจ้งเบาะแสการคอร์รัปชัน
- ▶ 3. จัดการดูแลเรื่องการอุทธรณ์ ป้องกันสิทธิของประชาชนผู้อุทธรณ์จากพฤติกรรมนอกกฎหมายระหว่างกระบวนการอุทธรณ์

# เกาหลีใต้

## อำนาจของ ACRC

- ▶ ACRCได้รับอำนาจในการทำงานอย่างอิสระ ด้วยอำนาจในการบริหารACRCมีอำนาจในการให้ข้อเสนอแนะแก่องค์กรภาครัฐเพื่อมาตรการในการป้องกันคอร์รัปชันที่มีประสิทธิภาพมากขึ้น แม้จะไม่มีผลทางกฎหมายแต่ACRCก็สามารถเข้าไปสังเกตการณ์ความคืบหน้าองค์กรนั้นๆได้

## การทำงานของ ACRC นั้นอาศัยความร่วมมือจาก

- ▶ 1.The President's Secretary
- ▶ 2.The Office of the Prime Minister
- ▶ 3.The Board Audit and Inspection (BAI)
- ▶ 4.The Public Prosecutor's Office
- ▶ 5.The Inspector General of each Ministry
- ▶ 6.Minister of Public Administration and safety (MOPAS)

# เกาหลีใต้

## โครงสร้างขององค์กร

- ▶ 1.การจัดทำนโยบาย เพื่อเสนอให้รัฐบาลในทุกระดับสร้างความร่วมมือประสานงานในการต้านคอร์รัปชันทั้งในระยะสั้นและระยะยาว
- ▶ 2.การประเมิน จัดทำเป็นรายปีตามองค์กรภาครัฐต่างๆหรือทำแบบสำรวจถามประชาชน รวมไปถึงการประเมินผลงานขององค์กรต่างๆว่าทำไปตามเป้าหมายหรือไม่
- ▶ 3.การสังเกตการณ์ สำนักงานมีหน้าที่ในการคุ้มครองและให้รางวัลผู้แจ้งเบาะแสการคอร์รัปชัน
- ▶ 4.การปฏิรูปกฎหมาย สำนักงานมีหน้าที่ให้ข้อเสนอแนะเพื่อให้หน่วยงานของรัฐสามารถออกกฎหมายต้านคอร์รัปชันได้อย่างเหมาะสม
- ▶ 5.สร้างจริยธรรม สำนักงานมีหน้าที่รณรงค์ให้ประชาชนเกิดจิตสำนึกต้านคอร์รัปชัน
- ▶ 6.การยกระดับความร่วมมือ ทั้งความร่วมมือกับภาคประชาสังคม ภาคเอกชน ภาครัฐและความร่วมมือในระดับประเทศ

## ปัจจัยด้านบุคลากร

- ▶ เน้นการคัดสรรบุคลากรที่มีความเชี่ยวชาญหลากหลายเข้ามาทำงานในองค์กร ต้องผ่านการสอบคัดเลือกสามรอบ อย่างไรก็ตามหากต้องการผู้เชี่ยวชาญด้านใดด้านหนึ่งเป็นพิเศษก็สามารถแต่งตั้งได้ การทำงานในองค์กรมีการเลื่อนขั้นตามความสามารถและในองค์กรก็มีการจัดอบรมให้บุคลากรสม่ำเสมอ
- ▶ ภายในองค์กรมีหน่วยงานหลายหน่วยงานเพื่อการทำงานที่มีประสิทธิภาพ โดยมีผู้เชี่ยวชาญเฉพาะด้าน เช่น หน่วยงานที่ทำหน้าที่ให้การศึกษแก่ประชาชน หน่วยงานที่คอยสืบสวนวางแผน หน่วยงานที่คอยป้องกันและให้รางวัลแก่ผู้ที่แจ้งเบาะแสการคอร์รัปชัน เป็นต้น

# เกาหลีใต้

## บทบาทของภาคประชาสังคม

- ▶ จากการเปลี่ยนผ่านไปสู่ประชาธิปไตย(Democratization) ในปี1970-1980เราจะพบว่าภาคประชาสังคมของเกาหลีใต้มีบทบาทในการเรียกร้องประชาธิปไตยอย่างมาก ภาคประชาชนของเกาหลีใต้เริ่มออกมามีบทบาทเคลื่อนไหวในการต่อต้านคอร์รัปชันในปี1990 ซึ่งภาคประชาชนของเกาหลีใต้นั้นมีบทบาทในการเสนอนโยบายต่างๆ การปฏิรูปกฎหมาย เรียกร้องให้มีการออกกฎหมายหรือพระราชบัญญัติใหม่ๆ เรียกร้องการตรวจสอบเงินทางการเมือง เช่น การเปิดเผยบัญชีทรัพย์สินและการตั้งงบประมาณในการใช้จ่ายของนักการเมืองในการดำเนินแผนงานต่างๆ รวยไปถึงบทบาทในการสังเกตการณ์การเลือกตั้ง การจัดสรรงบประมาณและการทำงานของภาคธุรกิจในระดับชาติด้วย

# เกาหลีใต้

## บทบาทของภาคประชาสังคม

ในปี1990 บทบาทของภาคประชาชนในการต่อต้านคอร์รัปชันมีความโดดเด่นมากขึ้น เนื่องจาก

- 1) รัฐบาลและพรรคการเมืองล้มเหลวในการขับเคลื่อนยุทธศาสตร์ที่มีประสิทธิภาพในการต่อต้านคอร์รัปชัน นักการเมืองยังคงอยู่ในวังวนของการคอร์รัปชันเช่นเดิม ภาคประชาสังคมจึงต้องออกมาเรียกร้องกดดันให้มีการออกกฎหมายและปฏิรูปการเมือง
- ▶ 2) การต่อต้านคอร์รัปชันจำเป็นต้องมีความสามารถในการวิเคราะห์และจับตาคุณนโยบาย มีการตั้งCitizen’s Coalition for Economics Justice (CCEJ) และPeople Solidarity for Participatory Democracy (PSPD) เกือบส่วนมากจะเป็นคนกลุ่มเดียวกันกับที่เคยเรียกร้องระบอบประชาธิปไตยมาก่อน ยุทธวิธีในการดำเนินการเป็นไปด้วยความสันติและไม่ฝ่าฝืนกฎหมาย
- ▶ 3) ในช่วงปี1990ขบวนการภาคประชาสังคมนั้นขยายอิทธิพลในทางความคิดทางการเมืองไปสู่สังคมในวงกว้าง คำว่า “Citizen Movement” ได้กลายเป็นคำยอดนิมของกรุ่มเรียกร้องต่างๆทั้งในกลุ่มสตรี กลุ่มผู้ใช้แรงงาน กลุ่มอนุรักษ์สิ่งแวดล้อมต่างได้รับอิทธิพลทางความคิดในการเรียกร้องด้านสิทธิมนุษยชน การปฏิรูปทางการเมืองและการต่อต้านคอร์รัปชัน

# เกาหลีใต้

## บทบาทของภาคประชาสังคมในการเสนอนโยบายและการปฏิรูปกฎหมายในการต้านคอร์รัปชัน

- ▶ 1. Real Name Financial Transaction System เนื่องมาจากปัญหาสำคัญประการหนึ่งของเกาหลีคือการที่อนุญาตให้ทำธุรกรรมทางการเงินได้โดยไม่ต้องใช้ชื่อจริงในการทำธุรกรรม สามารถใช้นามแฝงหรือยืมชื่อของผู้อื่นมาได้ ระบบนี้ได้เสนอนี้เพื่อเป็นการป้องกันปัญหาการหลบเลี่ยงภาษีและการรั่วไหลของทรัพย์สิน การเรียกร้องนโยบายนี้เริ่มจากการที่CCEJได้ตีพิมพ์หนังสือ Let us Change Our Society: Reform Proposals for Economic Justice ซึ่งเนื้อหาประกอบไปด้วยวาระการปฏิรูป54วาระ และในปี1993 CCEJก็ได้ตีพิมพ์หนังสือReal Name Financial Transaction จนในที่สุดประธานาธิบดี Kim Young Sam ได้ออกกฎหมายReal name system เพื่อตอบสนองข้อเรียกร้องนี้ ถือเป็นชัยชนะของCCEJและภาคประชาสังคม
- ▶ 2. Freedom of Information Act and Administrative Reforms เป็นอีกหนึ่งวาระที่เสนอโดยCCEJซึ่งCCEJประสบความสำเร็จอย่างมากในช่วงปี1992 เพราะในการเลือกตั้งประธานาธิบดีครั้งนั้น CCEJสามารถโน้มน้าวให้ผู้สมัครส่วนมากสัญญาว่าจะขับเคลื่อนกฎหมายฉบับนี้ถ้าได้รับเลือก อย่างไรก็ตามภายหลังจากที่ประธานาธิบดีKim Young Samชนะการเลือกตั้งกฎหมายฉบับนี้กลับไม่สามารถบัญญัติออกมาได้ CCEJจึงต้องตีพิมพ์หนังสือ Open Society, Open information 1994 จนทำให้กฎหมายนี้สามารถบัญญัติออกมาได้ในเดือนธันวาคม 1996 อย่างไรก็ตามกฎหมายฉบับนี้ยังมีช่องโหว่อยู่มาก CCEJจึงต้องออกมารณรงค์อีกครั้งจนมีการออกกฎหมายที่สมบูรณ์มีความโปร่งใสและมีความเป็นประชาธิปไตยมากขึ้นในปี1997



# เกาหลีใต้

## บทบาทของภาคประชาสังคมในการเสนอนโยบายและการปฏิรูปกฎหมายในการต้านคอร์รัปชัน

- ▶ Anti-corruption Law PSD ส่งเสริมให้มีการออกกฎหมายนี้ โดยมีสาระสำคัญคือการป้องกันและให้รางวัลแก่ผู้แจ้งเบาะแสการคอร์รัปชัน เสนอให้มีการตั้งหน่วยงานอิสระในการจัดการปัญหาการคอร์รัปชัน
- ▶ การปฏิรูป Political Financing รัฐบาลของ Kim Young Sam (1993-1997) และรัฐบาลของ Kim Dae Jung (1998-2002) แสดงออกถึงเจตนารมณ์ในการแก้ปัญหาคอร์รัปชันมากกว่าสมัยเผด็จการทหาร แต่พรรคการเมืองของพวกเขายังคงมีการรับเงินใต้โต๊ะอยู่ ขบวนการเมืองที่จัดสรรให้สมาชิกสภา ก็มีการใช้เงินเกินกว่าที่กำหนดไว้ถึง 10 เท่า CCEJ จึงเรียกร้องให้มีการปฏิรูปกฎหมายการเลือกตั้งและขบวนการเมือง เช่น การรณรงค์ให้การเลือกตั้งมีความโปร่งใส และในปี 1997 มีการออกกฎหมายให้มีการถ่ายทอดสดการดีเบตระหว่างผู้ลงแข่งขันชิงตำแหน่งประธานาธิบดี

# เกาหลีใต้

## บทบาทของภาคประชาสังคมในการสังเกตการณ์และเคลื่อนไหวทางการเมือง

- ▶ 1. การสังเกตการณ์การเลือกตั้ง มีการจัดตั้งCoalition for Fair Election Campaign(CFEC) ในปี1991 จะมีอาสาสมัครจากCFECไปคอยสังเกตการณ์แคมเปญที่ผู้ลงสมัครรับเลือกตั้งเสนอ รวมถึงจับตาดูการซื้อเสียงและให้ความรู้ประชาชนให้รับเงินจากผู้ลงสมัครรับเลือกตั้ง
- ▶ 2. การเฝ้าสังเกตงบประมาณของชาติ CCEJและPSPD คอยสังเกตการณ์การใช้จ่ายงบประมาณของรัฐบาลว่ามีการใช้จ่ายอย่างเหมาะสมหรือไม่ ในปี1998 CCEJได้จัดตั้ง “Clean Fund”ร่วมกับหนังสือพิมพ์รายวันDong-a เพื่อให้รางวัลแก่ผู้ที่แจ้งเบาะแสการคอร์รัปชัน PSPDยังคงคอยดูแลตรวจสอบการใช้จ่ายของแต่ละหน่วยงานของรัฐทั้งในระดับชาติและระดับท้องถิ่นอีกด้วย
- ▶ 3. การเฝ้าสังเกตภาคธุรกิจ CCEJ ดูแลรายงานประจำปีโดยใช้เกณฑ์จากEconomic Justice Index ตั้งแต่ปี1992 PSPD ได้ออกมาตั้งเครือข่าย Anti-Corruption Network in Korea (ACNK)

# เกาหลีใต้

## บทบาทของภาคประชาสังคมในการสังเกตการณ์และเคลื่อนไหวทางการเมือง

- ▶ 4.การออกมาเคลื่อนไหวและเรียกร้องจนทำให้อดีตนายกรัฐมนตรี Chun Doo HwanและRoh Tae Wooต้องออกจากตำแหน่งจากปัญหาคอร์รัปชัน ซึ่งเป็นผลงานของCCEJ PSPDและองค์กรประชาสังคมอีกหลายองค์กร
- ▶ 5.การออกมารณรงค์ต่อต้านนักการเมืองในการเลือกตั้งปี2000 มีการตั้ง Civil Action for the General Election (CAGE) เพื่อจัดทำรายชื่อนักการเมืองที่มีประวัติการโกง
- ▶ 6.การจัดทำดัชนีความตระหนักถึงปัญหาคอร์รัปชัน (Corruption Perception Index) โดยที่CCEJได้พัฒนาขึ้นมาเองแล้วนำไปสำรวจในเขตเมืองและชนบทต่างๆ โดยเริ่มในปี2000

# เกาหลีใต้

## การร่วมมือระหว่างภาคประชาสังคมและภาครัฐ

- ▶ ประธานาธิบดี Kim Young Sam ตั้งคณะกรรมการเพื่อการป้องกันคอร์รัปชัน (Commission for The Prevention of Corruption) ซึ่งคณะกรรมการชุดนี้มีผู้นำภาคประชาสังคมในหลายๆภาคส่วนรวมอยู่ด้วย นอกจากนี้การทำงานร่วมกันระหว่างภาคประชาสังคมและภาครัฐนั้นยังมีในรูปแบบการรณรงค์เรื่องภาษีซึ่งเริ่มโดย CCEJ องค์กรอื่นๆ และรวมถึง Office of National Tax Administrative ด้วย
- ▶ เราจะพบว่าบทบาทของภาคประชาสังคมในการปฏิรูปและต่อต้านคอร์รัปชันนั้นมีความสำคัญไม่ต่างจากภาคการเมืองและภาคเศรษฐกิจ การปฏิรูปส่วนใหญ่ในเกาหลีนั้นเกิดจากการผลักดันของภาคประชาสังคมมากกว่าที่จะมาจากพรรคการเมืองหรือรัฐบาล ฉะนั้นในปัจจุบันรัฐบาลจึงมีความพยายามที่จะแก้ปัญหาคอร์รัปชันมากขึ้น มีการร่วมมือในระดับนานาชาติในการป้องกันการฟอกเงิน (Paris-based financial Action Task Force on Money Laundering (FATF) และยังมีการทำข้อตกลงเพื่อสร้างความร่วมมือในการต่อต้านคอร์รัปชันร่วมกับอีก 35 ประเทศจากทั่วโลก

# เกาหลีใต้

## ความร่วมมือระหว่างภาคประชาสังคมและภาครัฐ

- ▶ บทบาทของการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม และการพัฒนาระบบการขนส่งในเกาหลีใต้มีส่วนช่วยยกระดับให้คุณภาพชีวิตของประชาชนดีขึ้นเป็นอย่างมาก เมื่อเรื่องปากท้องไม่ได้กลายเป็นปัญหาใหญ่ของประเทศทำให้การเมืองของเกาหลีใต้ค่อนข้างมีเสถียรภาพมากขึ้นเรื่อยๆ นับตั้งแต่การเปลี่ยนผ่านจากระบอบเผด็จการสู่ระบอบประชาธิปไตย เกาหลีใต้มีการปกครองท้องถิ่นที่เข้มแข็งสร้างจิตสำนึกให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมทางการเมือง ส่งผลให้ภาคประชาสังคมมีความเข้มแข็ง บทบาทของNGOจึงมีความสำคัญมากขึ้น
- ▶ เกาหลีใต้นั้นกำลังเร่งพัฒนาให้มีความทันสมัยขึ้นทั้งในด้านเศรษฐกิจและการเมือง สิ่งที่สำคัญที่สุดคือการเรียกร้องการทำงานที่โปร่งใสและซื่อตรงของภาครัฐ โดยเราสามารถสังเกตได้จากการปฏิรูปสถาบันการเมืองต่างๆ ที่ล้มเหลวในการตอบสนองความต้องการของประชาชน เมื่อเกาหลีใต้ต้องการขยายการพัฒนาเศรษฐกิจของตนเองให้ทันกระแสโลกจึงหลีกเลี่ยงไม่ได้ที่จะหาทางแก้ปัญหาคอร์รัปชัน โดยเฉพาะแรงผลักดันจากวิกฤตเศรษฐกิจปี

1997

# เกาหลีใต้

## การร่วมมือระหว่างภาคประชาสังคมและภาครัฐ

- ▶ ภาคประชาสังคมในเกาหลีมีความต้องการที่จะหาทางป้องกันการเกิดคอร์รัปชันมากขึ้น เช่น ระบบการเรียกประชุมที่ชาวจังหวัดนั้นๆสามารถเรียกผู้นำรัฐบาลท้องถิ่นมาประชุม พบปะหารือได้หรือการเรียกร้องพระราชบัญญัติเปิดเผยข้อมูลข่าวสาร เป็นต้น
- ▶ ประชาสังคมคอยจับตาดูการทำงานของภาครัฐและบริษัทเอกชนต่างๆส่งเสริมให้มีการออกกฎหมายในการเข้าถึงข้อมูลข่าวสารอย่างเสรี รัฐบาลมีการให้เงินสนับสนุนองค์กรภาคประชาสังคม
- ▶ ACRCต้องรายงานผลการทำงานต่อฝ่ายบริหาร รัฐสภาและสาธารณะ

# เกาหลีใต้

## บทบาทของสื่อในเกาหลีใต้

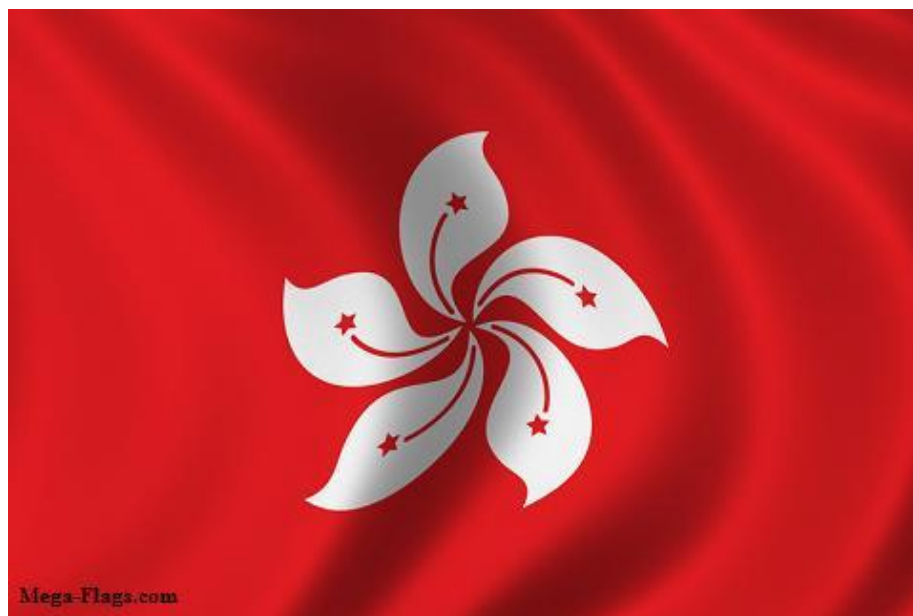
- ▶ สื่อในเกาหลีใต้มีบทบาทในการรายงานการสืบสวนของภาครัฐในประเด็นปัญหาเรื่องคอร์รัปชันและอื่นๆที่เกี่ยวข้อง เช่น สื่อนำเสนอรายงานการสืบสวนในเรื่องการใช้งบประมาณของภาครัฐ การเปิดเผยบัญชีทรัพย์สินของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองและข้าราชการระดับสูง อีกทั้งยังช่วยเผยแพร่กฎหมายเกี่ยวกับเสรีภาพในการนำเสนอข่าวของสื่อ โดยACRCให้ความร่วมมือกับทั้งสื่อของรัฐและเอกชนในการเผยแพร่รายการที่มีเนื้อหาเกี่ยวกับการต่อต้านคอร์รัปชัน ทั้งรายการทีวี งานเขียนและรายการทอล์คโชว์

# ข้อจำกัด

- ▶ ACRC ขาดอำนาจในการสืบสวนและขอเบาะแสอำนาจที่ไม่ครอบคลุมไปถึงภาคเอกชน



# ฮ่องกง



# ฮ่องกง

- ▶ ฮ่องกงจากที่เคยได้ชื่อว่าเป็นประเทศที่มีอัตราคอร์รัปชันที่สูงมากที่สุดประเทศหนึ่งของโลกแต่เมื่อได้มีการจัดตั้ง Independent Commission Against Corruption (ICAC) ในปี 1974 ด้วยระยะเวลาเพียง 5 ปี ปัญหาคอร์รัปชันของฮ่องกงก็ลดลงอย่างมาก จนทำให้ฮ่องกงกลายเป็นประเทศที่มีสังคมความโปร่งใส มีอัตราการคอร์รัปชันน้อยมากที่สุดประเทศหนึ่งในโลก รูปแบบการตั้ง ICAC ของฮ่องกงจึงกลายเป็นหนึ่งในรูปแบบที่ประเทศต่างๆ ในโลกต้องการนำไปประยุกต์ใช้

# ฮ่องกง

## ปัจจัยที่ทำให้ ICAC ฮ่องกง ประสบความสำเร็จ

- ▶ 1. กลยุทธ์สามเสาหลัก คือการยับยั้ง การป้องกันและการให้การศึกษา เมื่อมีการวางเสาหลักไว้เช่นนี้แล้วส่งผลให้ภายในองค์กรแบ่งออกเป็นสามหน่วยงาน คือ
  - ▶ 1.1) the Operations Department เพื่อสืบสวนการคอร์รัปชันและดำเนินการฟ้องร้องผู้กระทำผิด
  - ▶ 1.2) the Corruption Prevention Department เพื่อพิจารณา, ตรวจสอบระบบการทำงานและขั้นตอนการดำเนินงานในภาครัฐเพื่อตรวจสอบโอกาสในการคอร์รัปชันและจัดทำข้อเสนอแนะในการป้องกันไม่ให้มีการคอร์รัปชัน
  - ▶ 1.3) the Community Relations Department to educate the public against the evil of corruption and to enlist their support and partnership in fighting corruption.

# ฮ่องกง

## ปัจจัยที่ทำให้ ICAC ฮ่องกงประสบความสำเร็จ

- ▶ 2. การบังคับใช้กฎหมาย ICAC ได้เน้นการบังคับใช้กฎหมายในส่วนของ Operations Department โดยใช้ทรัพยากรในหน่วยงานถึง 70% เพราะมีความเชื่อว่าการให้การศึกษาเพียงอย่างเดียวจะไม่ประสบความสำเร็จ จึงต้องมีการบังคับใช้กฎหมายที่มีประสิทธิภาพเสียก่อน เป้าหมายหลักคือการทำจذبอุปสรรคและแสดงให้เห็นถึงมาตรการขั้นเด็ดขาดที่ ICAC จัดการกับการคอร์รัปชัน
- ▶ 3. บุคลากรมืออาชีพ การแก้ปัญหาการคอร์รัปชันจำเป็นต้องใช้บุคลากรที่มีความสามารถ ICAC ยืนยันว่าบุคลากรของตนนั้นมีประสิทธิภาพ มีความเชี่ยวชาญหลากหลายและมีความรับผิดชอบ บุคลากรของ ICAC ต้องมีความสามารถในการปฏิบัติภาระหน้าที่ที่ได้รับมอบหมาย มีการจัดทำทีมงานที่ได้รับการอบรมอย่างดีคอยสอดส่องดูแลสถานการณ์การคอร์รัปชันเป็นการเฉพาะ ทั้งนี้ในเรื่องของบุคลากรในช่วงก่อตั้ง ICAC ใช้ตำรวจ 181 คน และพลเรือน 44 คน จาก ACO และจัดหาพนักงานใหม่ๆ อีก 144 คน ทำให้มีเจ้าหน้าที่ทั้งหมด 369 คน จนมาถึงปี 2006 มีการจ้างพนักงานมากขึ้นเป็น 1,193 คน

# ฮ่องกง

## ปัจจัยที่ทำให้ ICAC ฮ่องกงประสบความสำเร็จ

- ▶ 4. กลยุทธ์การยับยั้งการเกิดคอร์รัปชันที่มีประสิทธิภาพ เช่น การรับเรื่องร้องเรียนจากคนทั่วไปแล้วส่งต่อไปยังองค์กรอื่นๆที่เกี่ยวข้อง ซึ่งการรับเรื่องร้องเรียนนั้นสามารถทำได้โดยสะดวกผ่านการโทรสายด่วน, ระบบการป้องกันผู้ที่แจ้งเบาะแสและพยานที่มีประสิทธิภาพ, ICAC ยังมีมาตรการในการสืบสวนทันทีเมื่อมีกรณีการคอร์รัปชันเกิดขึ้น ไม่ว่าจะเป็นกรณีร้ายแรงหรือไม่ ทั้งนี้ต้องมีหลักฐานและเหตุผลที่เพียงพอ เป็นต้น
- ▶ 5. กลยุทธ์การป้องกันที่มีประสิทธิภาพ เพื่อลดโอกาสการเกิดคอร์รัปชันในองค์กรภาครัฐและองค์กรสาธารณะต่างๆ หลักการสำคัญคือการรับรองในประสิทธิภาพ ความโปร่งใสและการตรวจสอบได้ขององค์กรรัฐทั้งหมด
- ▶ 6. กลยุทธ์การให้การศึกษาที่มีประสิทธิภาพ เช่น การทำงานร่วมกับสื่อในการเผยแพร่ความรู้ ข้อมูล ข่าวสาร การทำงานต่างๆขององค์กร การดำเนินคดีต่างๆ รวมไปถึงการทำละคร โทรทัศน์ที่มีเนื้อเรื่องเกี่ยวข้องกับการดำเนินคดีที่ประสบความสำเร็จ การจัดหลักสูตรต้านคอร์รัปชันในสถานศึกษาหรือการจัดทำเว็บไซต์เพื่อให้ข้อมูลต่างๆ

# ฮ่องกง

## ปัจจัยที่ทำให้ICACฮ่องกงประสบความสำเร็จ

- ▶ 7. การจัดทำโครงสร้างทางกฎหมายและกฎหมายด้านคอร์รัปชันที่มีประสิทธิภาพ
- ▶ 8. กลไกการทบทวน มีการวางกลไกถ่วงดุลอำนาจในองค์กรเพื่อไม่ให้เกิดการใช้อำนาจมากไป ที่เห็นได้ชัดคือ the Operations Review Committee ซึ่งเป็นคณะกรรมการที่มีอำนาจมาก สมาชิกส่วนใหญ่มาจากภาคเอกชน เป็นตัวแทนของประชาชนเข้ามาทำหน้าที่ในการคอยสังเกตการณ์ในICAC คณะกรรมการเหล่านี้มีหน้าที่ในการทบทวนรายงานการคอร์รัปชันและรายงานสืบสวนทั้งหมด เพื่อตรวจสอบการร้องเรียนทุกกรณีว่าได้รับการจัดการอย่างเหมาะสม ในแต่ละปีคณะกรรมการจะตีพิมพ์รายงานประจำปีเพื่อย้ำถึงความโปร่งใสและการสามารถตรวจสอบได้
- ▶ 9. การทำงานเน้นไปทั้งการคอร์รัปชันในภาครัฐและภาคเอกชน เพื่อไม่ให้เกิดการครหาว่าICACดำเนินการสองมาตรฐาน
- ▶ 10. การทำงานในลักษณะความร่วมมือ ICACร่วมมือกับหลายภาคส่วนเพื่อจัดการกับปัญหาคอร์รัปชัน ซึ่งรัฐบาลถือเป็นองค์กรที่สำคัญที่สุด ร่วมไปกับองค์กรอื่นๆเช่น องค์กรธุรกิจ ภาคประชาสังคม สถาบันการศึกษา สื่อมวลชน และเครือข่ายระหว่างประเทศ
- ▶ 11. มีเจตนารมณ์ทางการเมืองที่ชัดเจน มีความเป็นอิสระและมีทรัพยากรที่เพียงพอ เป้าหมายหลักคือการกำจัดคอร์รัปชัน ทำให้ICACเป็นองค์กรที่ทำงานอิสระ รับผิดชอบโดยตรงต่อหัวหน้าฝ่ายบริหารฮ่องกงทำให้ICAC ปราศจากการถูกแทรกแซงในขั้นตอนการทำงานสืบสวนต่างๆ ทั้งนี้ICACยังถือเป็นหนึ่งในองค์กรด้านคอร์รัปชันที่ได้รับการจัดสรรงบประมาณมากที่สุดในโลกด้วย

# ฮ่องกง



# ฮ่องกง

## อะไรที่ทำให้Mechanismต่างๆทำงานได้สำเร็จ

- ▶ **ANSWER: Strong institution**
- ▶ การก่อตั้ง ICAC ซึ่งเป็นหน่วยงานภาครัฐในฮ่องกงที่มีความแข็งแกร่งทางองค์กรและมีการทำงานเพื่อปราบปรามการทุจริตในภาครัฐได้อย่างมีประสิทธิภาพ
- ▶ การสนับสนุนของ ICAC ในการให้ความรู้แก่หน่วยงานภาครัฐอื่นๆ เช่น การจัดสัมมนาความรู้เพื่อการต่อต้านคอร์รัปชัน



# ฮ่องกง

## อะไรที่ทำให้Mechanismต่างๆทำงานได้สำเร็จ

- ▶ โครงสร้างเชิงอำนาจของสถาบันการปราบปรามการทุจริตคอร์ปชั่นที่มีความแข็งแกร่งเพราะถูกก่อตั้งโดยกฎหมาย มิได้ถูกก่อตั้งโดยอำนาจของฝ่ายบริหาร นอกจากนี้แล้วสถาบันการปราบปรามการทุจริตคอร์ปชั่นของฮ่องกงนี้สามารถใช้อำนาจในการตรวจสอบใครก็ได้ แม้กระทั่งตำรวจเองก็ยังสามารถถูกตรวจสอบและดำเนินมาตรการปราบปรามการทุจริตได้ด้วย โดยยกเว้นแต่ผู้ว่าการเกาะฮ่องกง (เพราะมีฝ่ายนิติบัญญัติที่เป็นฝ่ายถ่วงดุลอำนาจและคอยตรวจสอบการทำงานของผู้ว่าการฮ่องกง โดยตัวเองอยู่แล้ว)
- ▶ ในการต่อต้านการทุจริตคอร์ปชั่น ผู้ที่มีอำนาจสูงสุดไม่สามารถเป็นผู้กระทำการทุจริตคอร์ปชั่น ดังเช่นรัฐบาลแห่งสหราชอาณาจักรที่ได้รับการแต่งตั้งจากรัฐบาลกลางแห่งสหราชอาณาจักรมาปกครองฮ่องกงและผู้ว่าการฮ่องกง เพราะเนื่องจากหัวหน้าหรือผู้มีอำนาจสูงสุดขององค์กรจะเป็นผู้ที่ทำหน้าที่ในการใช้อำนาจสูงสุดนี้เพื่อการปราบปรามการทุจริต หากผู้มีอำนาจสูงสุดนี้กระทำการทุจริตเสียเอง การปราบปรามก็จะไม่เป็นผลนัก ตัวผู้นำหรือผู้บริหารสูงสุดเองเป็นผู้ที่มีบทบาทต่อในการขับเคลื่อนกลไกในการต่อต้านการทุจริตที่สำคัญ

# ฮ่องกง

## อะไรที่ทำให้Mechanismต่างๆทำงานได้สำเร็จ

- ▶ มีความเป็นองค์กรอิสระที่หลุดพ้นจากหน่วยงานที่เกิดความคอร์รัปชันสูงเช่น สถาบันตำรวจเป็นต้น จึงทำให้การปราบปรามเป็นไปได้สะดวกขึ้น แรงต้านทานภายในองค์กรลดลง
- ▶ หน้าที่รับผิดชอบของ ICAC มี 3 หน่วยงานด้วยกัน เช่น หน่วยปฏิบัติงานปราบปรามการทุจริต หน่วยชุมชนสัมพันธ์ และหน่วยป้องกันคอร์รัปชัน สามหน่วยงานนี้มีหน้าที่ครอบคลุมต่อการจัดการการคอร์รัปชันซึ่งแสดงถึงการจัดการองค์กรที่มีประสิทธิภาพ

# ฮ่องกง

## อะไรที่ทำให้ Mechanism ต่างๆ ทำงานได้สำเร็จ

- ▶ กรอบกฎหมาย พรบ.จัดตั้ง ICAC เป็นกรอบกฎหมายที่เกื้อหนุนและมอบอำนาจในการปราบปรามอย่างเต็มที่เพื่อเป็นปัจจัยสนับสนุนต่อการจัดการคอร์รัปชัน
- ▶ มีอำนาจป้องกันไม่ให้ผู้ต้องสงสัยในคดีคอร์รัปชันสามารถทำธุรกรรมโยกย้ายทรัพย์สินได้
- ▶ สามารถร้องขอต่อศาลให้อนุมัติไปยังกองตรวจคนเข้าเมืองเพื่อสกัดกั้นการเดินทางออกนอกประเทศของบุคคลต้องสงสัยได้
- ▶ มีระบบตรวจสอบและถ่วงดุลกับหน่วยงานยุติธรรมด้วยตนเอง เช่น ICAC จะต้องได้รับการอนุมัติจากอัยการสูงสุดหรือปัจจุบันคือปลัดกระทรวงยุติธรรมก่อนที่ ICAC จะเริ่มดำเนินคดีที่เกี่ยวข้องกับการทุจริต ทั้งนี้ก็เพื่อไม่ให้อำนาจแก่ ICAC มากเกินไป ทั้งนี้ก็เพื่อการป้องกันไม่ให้เจ้าหน้าที่ดูแลอำนาจ กระทำการทุจริตเสียเอง

# ฮ่องกง

## อะไรที่ทำให้Mechanismต่างๆทำงานได้สำเร็จ

- ▶ มีกฎหมายให้อำนาจความชอบธรรมในการปราบปรามและควบคุมแก่ ICAC
- ▶ ฮ่องกงมีกลไกสำคัญคือ การจัดตั้งหน่วยงานอิสระจากการแทรกแซงทางการเมืองอย่างจริงจังและสร้างโครงสร้างการทำงานที่โปร่งใสโดย ใช้ระบบการตรวจสอบและถ่วงดุลกันเอง (Self-check and balance) ภายใต้สภาพการแข่งขันเพื่อความเป็นเลิศระหว่างองค์กรต่างๆ
- ▶ รัฐสภา ทำหน้าที่เจรจางบประมาณของ ICAC กับ เลขาธิการ และ จัดตั้งคณะกรรมการที่ปรึกษา 1 คณะ สำหรับตรวจการทำงานของ ICAC
- ▶ เลขาธิการ ทำหน้าที่แต่งตั้งเจ้าหน้าที่ของ ICAC
- ▶ ข้าหลวงใหญ่ มีหน้าที่รับรายงานโดยตรงจากเจ้าหน้าที่ ICAC แต่ไม่มีอำนาจในการแทรกแซงปฏิบัติการแต่อย่างใด อีกทั้งมีหน้าที่จัดตั้งคณะที่ปรึกษาอีก 4 คณะ ทำหน้าที่ชี้้นำการทำงานของ ICAC
- ▶ เจ้าหน้าที่ ICAC มีหน้าที่รายงานโดยตรงต่อข้าหลวงใหญ่ แต่ปฏิบัติงานได้โดยอิสระ

# ฮ่องกง

## ภาพลักษณ์ของ ICAC ต่อประชาชนฮ่องกง: เป็นกลางหรือเป็นเครื่องมือ?

- ▶ ภาพลักษณ์ของ ICAC ฮ่องกงในสายตาประชาชนนั้นเป็นไปด้วยความเชื่อมั่นอย่างสูง จากการทำงานอย่างหนักตลอด 40 ปีนับแต่ก่อตั้ง ICAC มุ่งเป้าจัดการปัญหาการทุจริตในภาคเอกชนก่อน ทั้งนี้เพราะรอคอยการเปลี่ยนแปลงในเรื่องของกฎหมายที่จะเอื้ออำนาจมาให้เข้าไปจัดการการทุจริตในภาครัฐได้มากขึ้นเช่น พรบ.อภัยโทษสำหรับตำรวจชั้นผู้น้อยที่เข้าข่ายกระทำความผิดในปี 1977 เพื่อดึงตำรวจเหล่านั้นให้ร่วมมือกับ ICAC รวมถึงช่วยเป็นหูเป็นตาให้กับประชาชนที่ถูกเอาเปรียบด้วย (เพราะก่อนหน้านี้จะมีการออก พรบ.นี้ ตำรวจจำนวนมากไม่ให้ความร่วมมือ ซ้ำยังทำร้ายเจ้าหน้าที่ ICAC อีกด้วย)
- ▶ คะแนนนิยมจากประชาชนเริ่มฟื้นฟูเมื่อ ICAC สามารถเชือดไก่ให้ลิงดูในกรณีการจับกุมและดำเนินคดีครั้งใหญ่กับกลุ่มธุรกิจและอิทธิพลการเมืองของ ลี กา ซิง จนเกิดความเชื่อมั่นว่า ICAC มีความเป็นกลาง

# References

- ▶ Political decentralization and corruption: Evidence from around the world,C. Simon Fan,2008
- ▶ Hong Kong Model Anti C, Shaomin p.6
- ▶ บทความเดียวกัน p.6