

บทบาท หน้าที่และกลไกขององค์การภาคีรัฐและภาคประชาสังคม ต่อการต่อต้านและปราบปรามการทุจริต คอรัปชัน ของประเทศไทย¹

A FUNCTIONAL AND MECHANISM IN ANTI-CORRUPTION PUBLIC AND CIVIL SOCIETY ORGANIZATIONS IN JAPAN

นนท์ น้าประทานสุข²

Non Naprathansuk

E-mail address: nonnaprathansuk@hotmail.com

บทคัดย่อ

บทความวิจัยชิ้นนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาบทบาท หน้าที่ กลไกและกฎหมายที่เกี่ยวข้องขององค์การต่อต้านและปราบปรามการทุจริต คอรัปชัน ของประเทศไทย ซึ่งเป็นงานวิจัยเชิงคุณภาพ โดยอาศัยการรวบรวมเอกสารทางด้านกฎหมาย กระบวนการทำงานของ ศาลอาัยการ และตำรวจรวมไปถึงเครือข่ายประชาสังคม และการสัมภาษณ์เชิงลึกจากนักวิชาการและอัยการ จากนั้นจึงทำการจัดหมวดหมู่ของข้อมูล และทำการวิเคราะห์ข้อมูล โดยอาศัยการตีความสร้างข้อสรุป ผลการวิจัยพบว่าองค์การต่อต้านและปราบปรามการทุจริต คอรัปชันสามารถแบ่งออกเป็นสองส่วน คือ องค์การหน่วยงาน

ภาครัฐและองค์การหน่วยงานภาคประชาสังคม โดยหน่วยงานภาครัฐไม่ได้แยกบทบาทหน้าที่ของแต่ละหน่วยงานนั้นอย่างเด็ดขาด แม้จะมีหน้าที่เฉพาะของแต่ละหน่วยงานและมีกลไกแบบระบบราชการก็ตาม หากแต่อาศัย กฎระเบียบ การทำงานระหว่างหลายองค์การร่วมกัน ส่วนหน่วยงานภาคสังคมมีบทบาทและหน้าที่อย่างมากในการตรวจสอบติดตามการทำงานของภาครัฐทั้งในระดับท้องถิ่นและระดับชาติโดยมีกลไกการทำงานที่ประสานกับหน่วยงานภาครัฐที่เกี่ยวข้องในการปราบปรามทุจริต คอรัปชัน ในประเทศไทย กรณีของประเทศไทยเพื่อเป็นแนวทางให้กับหน่วยงานภาครัฐและการยกระดับการป้องกันการทุจริต คอรัปชัน ภาครัฐ

¹ บทความวิจัยนี้ เป็นส่วนหนึ่งของรายงานการวิจัย เรื่อง การพัฒนาความร่วมมือและยกระดับการป้องกันการทุจริตในประเทศไทย: ศึกษาประสบการณ์ประเทศไทยและเกาหลีใต้ ภายใต้ทุนสนับสนุนการวิจัย สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย ฝ่ายนโยบายชาติและความสัมพันธ์ข้ามชาติ

² มหาวิทยาลัยแม่โจ้ เลขที่ 63 หมู่ที่ 4 ตำบลหนองหาร อำเภอสันทราย จังหวัดเชียงใหม่ 50290

ควรส่งเสริมการประสานความร่วมมือกัน โดยเน้นให้ภาคประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการตรวจสอบและติดตามการทำงานของหน่วยงานภาครัฐในระดับท้องถิ่นทั่วประเทศโดยมีศูนย์เฝ้าระวังที่เชื่อมโยงข้อมูลและประสานงานกับหน่วยงานภาครัฐ

คำสำคัญ: บทบาท, หน้าที่, กลไก, การต่อต้านและปราบปรามการทุจริต, ญี่ปุ่น

Abstract

This qualitative research aimed to study role, function, mechanism, and legislation in public and civil society anti-corruption organizations in Japan. The documentary review was law, regulation, court, prosecutor, and policy process and in-depth interview were used for qualitative research. Then, the classification the data and analytical method by interpretation and conclusion. According to the research result, it was found that the anti-corruption organizations in Japan consisted of two elements, public organization and civil society organization. Despite the bureaucracy mechanism and specific responsibility, functions of each public

organization were not entirely distinct. They instead shared the same regulations and cooperated with each other. Apart from playing an important role in monitoring governmental organizations and agencies at both local and national levels, civil society organizations also simultaneously collaborated with other anti-corruption organizations from the public sector. In order to promote anti-corruption awareness and create the guidelines for Thailand, its government should foster the coordination by emphasizing social participation in auditing and monitoring local government administration across the country. In addition, vigilance center should be established for information sharing and inter-agency cooperation between the government and civil Mechanism society.

Keywords: Role, Function, Mechanism, Anti-Corruption, Japan

1. บทนำ

การปฏิรูปให้ญี่ปุ่นเป็นประเทศเข้าสู่สมัยใหม่ในสมัยเมจิ การเมืองการปกครอง

เป็นกลไกสำคัญที่ทำให้ประเทศญี่ปุ่นสามารถพัฒนาประเทศได้ การปฏิรูปทางการเมืองการปกครองจึงมุ่งไปสู่การเพิ่มอำนาจให้แก่รัฐบาล อันได้แก่การยกเลิกระบบฟิวดัล การพัฒนาประชาธิปไตยของญี่ปุ่นได้เริ่มขึ้นในสมัยเมจิ ตอนต้น (ค.ศ. 1868-1899) ซึ่งจัดได้ว่าเป็นช่วงแรกของการพัฒนาทางการเมืองการปกครอง รัฐบาลเมจิได้ยกเลิกการปกครองแบบหัวเมือง และจัดแบ่งหัวเมืองเหล่านั้นออกเป็นจังหวัด ขึ้นมาแทนในปีค.ศ. 1871 ระบบการปกครองใหม่นี้ ส่งผลให้ระบบฟิวดัลของญี่ปุ่นซึ่งครองอำนาจในการปกครองมาอย่างยาวนานได้สิ้นสุดลงในปี ค.ศ. 1875 นอกจากนั้นยังได้มีการหาวิธีการใหม่ ๆ ในการจัดเก็บภาษี แม้กระทั่งการสื่อสารคมนาคม ที่ปรับปรุงขึ้น ดังนั้นเพื่อให้เป็นไปตามแนวนโยบายที่ตั้งไว้ผู้นำญี่ปุ่นได้จัดให้มีการค้นคว้าเกี่ยวกับระบบการปกครองของประเทศจีน ระบบการปกครองของญี่ปุ่นที่เคยใช้มาในอดีต และระบบการปกครองของประเทศตะวันตก ต่าง ๆ รวมทั้งรัฐธรรมนูญของสหรัฐอเมริกา

นอกจากนั้นพระมหาจักรพรรดิได้มีพระบรมราชโองการประกาศเพิ่มเติม ด้วยการให้หลักการแบ่งแยกอำนาจออกเป็น 3 สาขา คือ อำนาจบริหาร อำนาจนิติบัญญัติ และอำนาจตุลาการ ขณะเดียวกันให้จัดตั้งสภาบริหาร ขึ้นมาแทน สภาบริหารประกอบด้วยองค์การ

ราชการของรัฐต่าง ๆ ซึ่งได้แก่ กระทรวงชินโต ทหารบก การคลังและการต่างประเทศ คณะกรรมการบริหารประกอบไปด้วย ประธานสภาบริหารและผู้ช่วย และผู้นำชามูไรซึ่งทำหน้าที่เกี่ยวกับการตัดสินใจนโยบาย ฝ่ายนิติบัญญัติ ประกอบไปด้วยสภา 2 สภา สภาสูงนอกจากมีอำนาจในการบัญญัติกฎหมายตามหลักทั่วไปแล้วยังมีอำนาจในการคัดเลือกบุคคลให้รับราชการในตำแหน่งสูงสุดใน 3 ชั้น รวมทั้งตำแหน่งตุลาการสูงสุดด้วย เช่นเดียวกับฝ่ายบริหาร ตำแหน่งในสภาสูงของฝ่ายบริหารอยู่ภายใต้อิทธิพลของหัวหน้าชามูไร ซึ่งเป็นกลุ่มเดียวในการล้มระบอบการปกครองแบบโชกุน ให้เข้ามาเป็นผู้บริหารระดับสูง ส่วนสภาล่างนั้นทำหน้าที่คล้ายกับเป็นที่ปรึกษาของสภาสูง สภาล่างไม่มีอำนาจหน้าที่บัญญัติกฎหมายแต่มีสิทธิที่จะอภิปรายร่างกฎหมายถ้าหากสภาสูงร้องขอ

ระบอบการปกครองใหม่นี้ถือได้ว่าเป็นยุคใหม่ของการปกครองของญี่ปุ่น การปกครองแบบรัฐสภาอันมีผลทำให้เกิดรัฐธรรมนูญขึ้นในปี ค.ศ. 1889 และมีการเปิดรัฐสภาขึ้นในปี ค.ศ. 1890 ตามมา ซึ่งส่งผลให้ญี่ปุ่นเข้าสู่ระบอบการปกครองแบบรัฐสภาอย่างเต็มตัว แม้กระนั้นความเป็นสมัยใหม่ก็ได้จำกัดอยู่กับสิ่งทั้งหลายที่เป็นเรื่องการเมืองและทหาร ความเป็นสมัย

ใหม่ยังขยายตัวออกไปรวมเอาเรื่องกฎหมายการศึกษา เศรษฐกิจและอื่น ๆ อีกมาก ซึ่งผลที่สุดจะมีผลกระทบต่อเกือบทุกส่วนของสังคมญี่ปุ่น การเปลี่ยนแปลงบางอย่างเกิดขึ้นจากความปรารถนาจะให้ได้รับการยอมรับนับถือในสายตาของชาวตะวันตก ซึ่งสิ่งนี้เองจะเป็นการก้าวไปบนถนนสู่ความเสมอภาคกันอย่างสมบูรณ์ ว่าทั้งอเมริกาและมหาอำนาจในยุโรปจะไม่พิจารณาบทบาทบัพยัฎติทางกฎหมายในสนธิสัญญาที่มีอยู่ คือ บทบัญญัติที่ให้ชาวต่างประเทศในญี่ปุ่นอยู่ในอำนาจศาลกงสุลของชาติตน จนกระทั่งมหาอำนาจเหล่านั้นจะเชื่อได้ว่าการตุลาการของญี่ปุ่นมีมาตรฐานเท่ากับของชาติตะวันตกและการยอมรับข้อเท็จจริงดังกล่าวนี้ได้นำการปฏิรูปทางกฎหมายอย่างต่อเนื่องซับซ้อนมาให้หลายประการ และส่วนใหญ่ด้วยการชี้แนะของชาวต่างประเทศซึ่งกินเวลาถึง 25 ปี (Khian Teerawit, 1965, pp.63)

ในขณะเดียวกันญี่ปุ่นมีรัฐธรรมนูญมาแล้วสามฉบับ ฉบับแรก คือ รัฐธรรมนูญ 17 มาตรา ปี ค.ศ. 604 (พ.ศ. 1147) เป็นรัฐธรรมนูญในยุคสมัยที่มีการปกครองระบอบราชาธิปไตยที่มีเนื้อหาแก้ไขความขัดแย้งของคนในชาติและนำมาซึ่งความสงบสุข รัฐธรรมนูญฉบับที่สอง ปี ค.ศ. 1889 (พ.ศ. 2432) เป็นรัฐธรรมนูญที่ต้องการให้ประเทศชาติเท่าเทียมชาติตะวันตกและหลุดพ้นจากการ

สูญเสียสิทธิสภาพนอกอาณาเขต และการภาษีจากประเทศตะวันตกที่มุ่งจะให้ญี่ปุ่นเป็นประเทศอาณานิคม และรัฐธรรมนูญฉบับที่สาม ค.ศ. 1946 (พ.ศ. 2489) รัฐธรรมนูญแห่งญี่ปุ่น (นิฮงโกะ กุเค็งโป) ประกาศใช้เมื่อวันที่ 3 พฤศจิกายน ค.ศ. 1946 (พ.ศ. 2489) และมีผลบังคับใช้เมื่อวันที่ 3 พฤษภาคม ค.ศ. 1947 (พ.ศ. 2490) ซึ่งเป็นรัฐธรรมนูญที่ร่างโดยสหรัฐอเมริกา หลังจากญี่ปุ่นแพ้สงครามโลกครั้งที่สอง โดยมีจุดประสงค์หลัก คือ การตัดอำนาจทางการเมืองและการปกครองของจักรพรรดิให้เป็นเพียงสัญลักษณ์ของประเทศ (Sunee Mallikamarl, 2012, pp.303) ดังนั้นแล้วจะเห็นได้ว่าพัฒนาการรัฐธรรมนูญของญี่ปุ่นซึ่งถือได้ว่าเป็นกฎหมายสูงสุดนั้นมีปัจจัยภายนอกเป็นปัจจัยสำคัญอย่างมากที่ส่งผลกระทบต่อการเมืองการปกครองตลอดจน สังคม เศรษฐกิจ และวัฒนธรรม ของญี่ปุ่น

การพ่ายแพ้สงครามนำไปสู่การแสวงหาอำนาจใหม่ที่นอกเหนือจากอำนาจทางการเมือง เศรษฐกิจจึงเป็นประเด็นหลักที่ทำให้ญี่ปุ่นมุ่งเน้นขยายอำนาจในระบบเศรษฐกิจและนั่นจึงนำมาสู่ปัญหาการทุจริต คอร์รัปชันในประเทศญี่ปุ่น โดยมูลเหตุของปัญหาการทุจริตในประเทศญี่ปุ่นเคยมีการศึกษาได้ข้อสรุปว่าเป็นการทุจริตที่ได้รับอิทธิพลจากนักธุรกิจ

ที่มีผลประโยชน์เกี่ยวข้องกับนักการเมืองหรือผู้บริหารหน่วยงานของรัฐที่มีอำนาจตัดสินใจซึ่งมีลักษณะการตัดสินใจแบบรวมศูนย์ที่เข้มแข็งของญี่ปุ่น ผู้กำหนดนโยบาย นักการเมืองท้องถิ่นมักได้รับประโยชน์ตอบแทนจากผู้ให้การสนับสนุนที่เป็นผู้ประกอบการธุรกิจ หรือเรียกว่าอิทธิพลจากตลาด (Influence Markets) คือ กรณีที่ข้าราชการระดับสูงที่ลาออกหรือเกษียณอายุได้กลายเป็นผู้บริหารหรือเจ้าหน้าที่ระดับสูงในบริษัทเอกชน ซึ่งอาจถือเป็นการทุจริตอย่างหนึ่ง ถ้ามีการให้ประโยชน์ต่างตอบแทนระหว่างข้าราชการในขณะที่ยังดำรงตำแหน่งกับบริษัทเอกชนที่ทำสัญญากับภาครัฐ อดีตข้าราชการจะได้รับเงินเดือน สวัสดิการ และประโยชน์ตอบแทนต่าง ๆ เมื่อทำงานให้กับภาคธุรกิจที่เคยจัดซื้อจัดจ้างกับหน่วยงานของรัฐที่เคยมีตำแหน่งหน้าที่ จึงเรียกการดำเนินการในลักษณะนี้ว่า “amakudari” (Golden Parachute) ดังนั้น การคอร์รัปชันของญี่ปุ่นจึงมีลักษณะที่เรียกว่า “สามเหลี่ยมเหล็ก” (Grant McConnell, 1966) ซึ่งเป็นความสัมพันธ์ระหว่างกลุ่มข้าราชการ กลุ่มนักการเมืองและกลุ่มนักธุรกิจ ทั้งสามกลุ่มนี้ยังมีความสัมพันธ์ใกล้ชิดกันมากเท่าใดก็จะก่อให้เกิดโอกาสในการคอร์รัปชันมากยิ่งขึ้นเท่านั้น โดยผูกพันเป็นรูปสามเหลี่ยมซึ่ง

นักธุรกิจหรือทุนใหญ่จะให้เงินสนับสนุนข้าราชการ โดยส่วนใหญ่ทำหน้าที่ร่างกฎหมายและเสนอผ่านคณะรัฐมนตรีเพื่อให้เข้ากระบวนการพิจารณาของรัฐสภา และออกกฎหมายเพื่อเอื้อประโยชน์แก่กลุ่มทุนนักธุรกิจ ข้อสังเกตที่น่าสนใจคือ กลุ่มข้าราชการจะลาออกก่อนเกษียณอายุราชการและเข้าสู่โลกการเมืองหรือหลังเกษียณราชการจะเข้าไปสู่ตำแหน่งผู้บริหารระดับสูงของบริษัทเอกชน จึงกล่าวได้ว่าเป็นลักษณะเฉพาะของการทุจริต คอร์รัปชันในญี่ปุ่นที่เรียกว่า “สามเหลี่ยมความชั่วร้าย” (Rotten Triangle) (Sawang Boonchalermvipas., et al, 2008, pp.187)

จากสภาวะปัญหาที่เกิดขึ้นนำไปสู่การปราบปรามการทุจริต คอร์รัปชันขึ้นของญี่ปุ่นโดยอาศัยระบบที่เรียกว่า “ธรรมาภิบาลเชิงประสานความร่วมมือ” แนวคิดนี้มีฐานคิดที่ว่าความร่วมมือระหว่างองค์การเป็นสิ่งจำเป็นที่หลีกเลี่ยงไม่ได้ภายใต้สถานการณ์ปัจจุบันของการบริการสาธารณะที่แวดล้อมไปด้วยปัญหาที่สลับซับซ้อน ดังนั้น การบริหารกิจการสาธารณะจึงจำเป็นต้องจัดการประสานความร่วมมือที่ดำรงอยู่เพื่อให้การบริการสาธารณะตอบโจทย์ความต้องการและการแก้ไขปัญหาให้กับประชาชนได้อย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผลมากขึ้น

(Chatthip Chaichakan, 2017, pp.286) ดังนั้นถือได้ว่าญี่ปุ่นได้ใช้แนวคิดหลักการประสานความร่วมมือระหว่างหน่วยงานภาครัฐกับหน่วยงานต่าง ๆ เพื่อต่อต้านคอร์รัปชัน ซึ่งเป็นแนวทางในการผสมผสานความร่วมมือของหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง เช่น ตำรวจ อัยการ ต่างก็ทำตามหน้าที่ที่กฎหมายกำหนด

นอกจากนั้นประเทศญี่ปุ่นมีระบบการต่อต้านและปราบปรามทุจริต คอร์รัปชันแบบกระจายศูนย์ไปยังหน่วยงานต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง จึงทำให้ประเทศญี่ปุ่นไม่มีหน่วยงานที่รับผิดชอบต่อการต่อต้านและปราบปรามการทุจริตโดยตรง ดังนั้นจึงทำให้ไม่มีโครงสร้างในการต่อต้านการทุจริตในประเทศญี่ปุ่นอย่างชัดเจน แต่เป็นการทำหน้าที่ตามโครงสร้างของหน่วยงานที่มีส่วนเกี่ยวข้องทั้งในระดับของรัฐบาลกลางและรัฐบาลท้องถิ่นตามโครงสร้างของระบบราชการ (Ake tangsupvattana and Ora-orn Poocharoen, 2010, pp.22-23)

รวมไปถึงภาคประชาชนของญี่ปุ่นในฐานะตัวแสดงที่มีบทบาทเด่นในการตรวจสอบการทุจริตของข้าราชการในหน่วยงานของรัฐนักการเมืองระดับชาติและระดับท้องถิ่น และได้รับการยอมรับจากสังคมและภาครัฐเป็นอย่างสูง เพราะสังคมญี่ปุ่นเห็นความสำคัญของการมีส่วนร่วมของประชาชนในการตรวจสอบการปฏิบัติหน้าที่ของ

เจ้าหน้าที่ของรัฐ การมีส่วนร่วมของภาคประชาชนก่อให้เกิดพื้นที่ทางสังคมขึ้นมาและนำไปสู่การจัดตั้งองค์กรเครือข่ายประชาสังคมเหล่านี้ที่ชาวญี่ปุ่นเรียกว่า “Japan Civil Ombudsman Association” (JCOA) เป็นกลุ่มประชาชนที่ทำหน้าที่ตรวจสอบการทำงานของหน่วยงานของรัฐเริ่มมีการรวมตัวกันในช่วงทศวรรษที่ 1980 มีผลงานเด่นหลายเรื่องรวมถึงการผลักดันกฎหมายเกี่ยวกับการตรวจสอบข้อมูลการทุจริตของภาครัฐ

จากแนวคิดการประสานความร่วมมือที่ไม่มีหน่วยงานหลักในการปราบปรามทุจริตคอร์รัปชันแต่ญี่ปุ่นอาศัยความร่วมมือ กฎหมาย และหน่วยงานทั้งภาครัฐและเอกชน จึงทำให้องค์การเพื่อความโปร่งใสนานาชาติ (Transparency International) เปิดเผยดัชนีชี้ภาพลักษณ์คอร์รัปชันโลก (ประจำปี พ.ศ. 2559 โดยระบุว่าญี่ปุ่นรั้งอันดับที่ 20 ของประเทศปลอดคอร์รัปชันประจำปี พ.ศ. 2559 จากประเทศและดินแดนทั้งหมด 168 แห่ง (Transparency International. Corruption perception index, 2016) จากกรณีการปราบปรามทุจริต คอร์รัปชันของญี่ปุ่นที่เน้นความร่วมมือจากหลายฝ่ายจึงนำมาสู่การศึกษาค้นคว้า บทบาท หน้าที่และกลไกการทำงานของภาครัฐและภาคประชาชนในการประสานความร่วมมือ

มือที่ส่งผลต่อการปราบปรามทุจริต คอร์รัปชัน และเพื่อเป็นแนวทางให้กับหน่วยงานภาครัฐ ในกรณีของประเทศไทย

2. วัตถุประสงค์ของงานวิจัย

เพื่อศึกษา กฎหมาย บทบาท หน้าที่ และกลไกการทำงานขององค์การภาครัฐและภาคสังคมต่อการปราบปรามการทุจริต คอร์รัปชัน ของญี่ปุ่นและเพื่อเป็นแนวทางให้กับหน่วยงาน ภาครัฐในกรณีของประเทศไทย

3. วิธีดำเนินการวิจัย

การวิจัยนี้เป็นการวิจัยเชิงคุณภาพ (Qualitative Research) โดยเป็นการศึกษา วิเคราะห์ข้อมูลจากเอกสาร (Documentary Analysis) ประกอบด้วยงานวิจัย หนังสือ เอกสาร บทความ วิทยานิพนธ์ และสิ่งพิมพ์อิเล็กทรอนิกส์ ทั้งภาษาไทยและภาษาต่างประเทศ โดยเฉพาะ ทางด้านรัฐธรรมนูญ กฎหมาย การทำงานของ ศาล อัยการและตำรวจ ตลอดจนเครือข่ายภาค ประชาชนของญี่ปุ่น ถึงบทบาท หน้าที่และ กลไกในการทำงานขององค์การภาครัฐและภาค ประชาสังคมต่อการต่อต้านและปราบปราม การทุจริต คอร์รัปชัน ของประเทศญี่ปุ่น จากนั้นเป็นการเก็บข้อมูลภาคสนาม โดยอาศัย การสัมภาษณ์จากบุคลากรที่เป็นนักวิชาการและ ผู้เกี่ยวข้องในประเทศญี่ปุ่นซึ่งเป็นการสัมภาษณ์

เชิงรุกแบบตัวต่อตัวและการสนทนากลุ่ม โดยเครื่องมือที่ใช้ในการเก็บรวบรวมข้อมูล นั้นจะเป็นแบบสัมภาษณ์ที่มีโครงสร้างและ เป็นการสัมภาษณ์ที่เป็นทางการ

การวิเคราะห์ข้อมูลได้มีการจัดบันทึก ทั้งในรูปแบบการบันทึกด้วยกระดาษและเสียง มาถอดความ แยกประเภท จัดหมวดหมู่ และ สรุปประเด็นสำคัญของงานวิจัย และตรวจสอบ ความถูกต้อง โดยใช้การตรวจสอบแบบสามเส้า จากนั้นจึงทำการวิเคราะห์ข้อมูล โดยการใช้การ วิเคราะห์ข้อมูลแบบ (Analytic Induction) โดยอาศัยการตีความ สร้างข้อสรุปเพื่อตอบ วัตถุประสงค์ของงานวิจัย โดยการนำเสนอผล การวิเคราะห์ข้อมูลด้วยวิธีการพรรณนาวิเคราะห์

4. ผลการวิจัย

4.1 บทบาท หน้าที่ กลไกขององค์การ ภาครัฐและกฎหมายต่อการต่อต้านและ ปราบปรามการทุจริต คอร์รัปชัน ของญี่ปุ่น

จากการพ่ายแพ้สงครามโลกครั้งที่สอง ส่งผลให้ญี่ปุ่นมุ่งพัฒนาขยายฐานอำนาจ ทางเศรษฐกิจแทนทางการทหาร กอปรกับ สภาพสังคม การเมืองการปกครองที่เปลี่ยนไป โดยเฉพาะรัฐธรรมนูญฉบับที่สาม ค.ศ. 1946 (พ.ศ. 2489) เป็นฉบับปัจจุบันมี 103 มาตรา ประกอบไปด้วย 11 หมวด ดังนี้ หมวด 1

พระจักรพรรดิ (มาตรา 1-8) หมวด 2 การละเว้นซึ่งสงคราม (มาตรา 9) หมวด 3 สิทธิและหน้าที่ของประชาชน (มาตรา 10-40) หมวด 4 รัฐสภา (มาตรา 41-64) หมวด 5 คณะรัฐมนตรี (มาตรา 65-75) หมวด 6 ตุลาการ (มาตรา 76-82) หมวด 7 การคลัง (มาตรา 83-91) หมวด 8 การปกครองส่วนท้องถิ่น (มาตรา 92-95) หมวด 9 การแก้ไข (มาตรา 96) หมวด 10 กฎหมายสูงสุด (มาตรา 97-99) หมวด 11 บทบัญญัติเสริม (มาตรา 100-103) สำหรับหมวด 10 กฎหมายสูงสุดซึ่งมีสหรัฐอเมริกาเป็นผู้ยกร่างได้ออกแบบโครงสร้างทางการเมืองการปกครองแบบประชาธิปไตยในระบอบรัฐสภา

โดยมีฝ่ายบริหารนำโดยนายกรัฐมนตรีและมโคณะรัฐมนตรีที่ส่วนใหญ่จะต้องมาจากรัฐสภาซึ่งแบ่งเป็นสภาที่ปรึกษา จำนวน 242 ที่นั่งและสภาผู้แทนราษฎร จำนวน 480 ที่นั่งทั้งสองสภามาจากการเลือกตั้ง การเลือกตั้งใช้ทั้งระบบที่นั่งเดียวและตัวแทนแบบสัดส่วนโดยทั้งประเทศแบ่งเป็น 11 กลุ่มเขตเลือกตั้งใหญ่เพื่อเลือกตั้งแบบสัดส่วน โดยอำนาจการบริหารประเทศเป็นของคณะรัฐมนตรีซึ่งประกอบไปด้วยนายกรัฐมนตรีและคณะรัฐมนตรีไม่เกิน 20 คน คณะรัฐมนตรีทั้งหมดอยู่ในความรับผิดชอบของรัฐสภา นายกรัฐมนตรีซึ่งรัฐสภาเป็นผู้แต่งตั้งและจะต้องเป็นสมาชิกรัฐสภา มีอำนาจใน

การแต่งตั้งและปลดรัฐมนตรี ซึ่งจะต้องเป็นพลเรือนทั้งหมด และส่วนมากต้องเป็นสมาชิกรัฐสภา หากสภาผู้แทนราษฎรลงมติไม่ไว้วางใจหรือไม่รับมติไว้วางใจในรัฐบาล คณะรัฐมนตรีจะต้องลาออก นอกเสียจากสภาผู้แทนจะถูกยุบภายใน 10 วัน

ญี่ปุ่นมีกระทรวง 12 กระทรวงและทบวง 32 ทบวง แบ่งออกเป็น 47 จังหวัด รวมทั้งมหานครโตเกียว และสำหรับการบริหารส่วนท้องถิ่นมีรัฐบาลส่วนท้องถิ่นในระดับจังหวัด นครขนาดใหญ่ เมือง และหมู่บ้านเป็นผู้บริหารแต่ละจังหวัด นครขนาดใหญ่ เมือง และหมู่บ้านจะมีที่ประชุมสภาส่วนท้องถิ่นเป็นของตนเอง ผู้ว่าราชการจังหวัด นายกเทศมนตรีของนครขนาดใหญ่ เมือง และหมู่บ้านตลอดจนสมาชิกสภาส่วนท้องถิ่นซึ่งได้รับเลือกตั้งเข้ามาโดยผู้มีสิทธิออกเสียงเลือกตั้งที่ลงทะเบียนไว้ภายในเขตที่เกี่ยวข้องเป็นผู้เลือก (International News Association, 1998, pp.18-23)

ฝ่ายนิติบัญญัติหรือรัฐสภาญี่ปุ่น ตามมาตรา 41 ของรัฐธรรมนูญแห่งญี่ปุ่นระบุว่า “สภาไดเอทแห่งชาติ” คือ องค์การสูงสุดแห่งอำนาจรัฐและเป็นสถาบันนิติบัญญัติเพียงหนึ่งเดียวของรัฐ สภาไดเอทแห่งชาติ ประกอบด้วย 2 สภา ได้แก่ สภาผู้แทนราษฎร และวุฒิสภา ทั้งสองสภาประกอบด้วยสมาชิกที่มาจาก

เลือกตั้ง ผู้ซึ่งเป็นตัวแทนของประชาชนทั้งหมด ในแต่ละสภาจะมีการประชุมสภาและการประชุม คณะกรรมาธิการต่าง ๆ สภาผู้แทนราษฎร มีอำนาจที่จะเสนอญัตติไม่ไว้วางใจหรือไว้วางใจ คณะรัฐมนตรีได้ ซึ่งถือเป็นอำนาจที่สำคัญที่สุดของสภากลางในระบบการเมืองที่มีรัฐสภา ส่วนวุฒิสภาไม่มีอำนาจทางกฎหมายที่จะเสนอ ญัตติไม่ไว้วางใจ

ส่วนฝ่ายตุลาการเป็นอำนาจสูงสุด อำนาจหนึ่งตามรัฐธรรมนูญ ทำหน้าที่พิจารณา พิพากษาคดีให้เกิดความเป็นธรรมแก่ทุกฝ่าย ผู้ที่ใช้อำนาจตุลาการ คือ ประธานศาลสูงสุด การใช้อำนาจศาลจะเป็นอิสระจากอำนาจ บริหารและนิติบัญญัติ แต่จะผูกพันเฉพาะตาม บทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญและกฎหมายเท่านั้น

จากระบบการปกครองแบบกษัตริย์ อยู่ใต้รัฐธรรมนูญ ค.ศ. 1946 (พ.ศ. 2489) ที่ถูกออกแบบให้เป็นประชาธิปไตยซึ่งได้รับ อิทธิพลจากประเทศสหรัฐอเมริกา นั้น ถือได้ว่าเป็นกฎหมายสูงสุดของประเทศมีการวางกรอบ การปกครอง การบริหารและตุลาการแยกจากกัน เพื่อถ่วงดุลอำนาจและตรวจสอบจากภาค ประชาชน เช่น ในหมวดที่ 6 ตุลาการ (Judiciary) ที่ประธานศาลสูงสุดซึ่งแต่งตั้งโดยจักรพรรดิ ตามคำแนะนำของคณะรัฐมนตรี และผู้พิพากษา ศาลสูงสุดแต่งตั้งโดยคณะรัฐมนตรี แต่จะได้รับ

การทบทวนโดยประชาชนเมื่อมีการเลือกตั้ง สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหลังการแต่งตั้งนั้น เมื่อผู้พิพากษาดำรงตำแหน่งครบ 10 ปี จะมีการทบทวนอีกครั้งโดยประชาชน เมื่อมีการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร และในการทบทวนแต่ละครั้งนั้นหากคะแนนเสียง ส่วนมากของผู้ใช้สิทธิเลือกตั้งให้ปลดผู้พิพากษา ออกก็จะมีผลให้ผู้พิพากษานั้นต้องออกจาก ตำแหน่งไป

เห็นได้ว่าการถ่วงดุลอำนาจและการให้อำนาจประชาชนมีสิทธิที่จะเลือกหรือเพิกถอน ผู้เป็นเจ้าของหน้าที่ของรัฐที่ถูกกำหนดไว้ใน รัฐธรรมนูญแห่งญี่ปุ่น ค.ศ. 1946 (พ.ศ. 2489) ในหมวดที่ 3 สิทธิ หน้าที่ของประชาชน (Rights and Duties of The People) (Sunee Mallikamarl, 2012, pp.324-317) ด้วยเหตุนี้ชาวญี่ปุ่นจึงก่อเกิดสำนึกในการ เป็นเจ้าของประเทศมิใช่แต่สถาบันกษัตริย์ ตั้งแต่ก่อนและส่งผลต่อการสร้างกลไก มาตรการ ที่เกี่ยวข้องกับการป้องกันและปราบปราม การทุจริต คอร์รัปชัน โดยอาศัยความร่วมมือ จากหลายหน่วยงานทั้งหน่วยงานของภาครัฐ และภาคประชาชน โดยภาครัฐมีหน่วยงานที่ เกี่ยวข้องในการป้องกันและปราบปรามการทุจริต คอร์รัปชันรวมไปถึงบทบาท หน้าที่ และกลไก การทำงาน ดังนี้

1. ตำรวจ ถือได้ว่าเป็นหน่วยงานลำดับต้นของกระบวนการป้องกันและปราบปรามการทุจริต คอร์รัปชัน มีบทบาทและอำนาจหน้าที่ในการสืบสวน รับเรื่องร้องเรียน ซึ่งหน่วยงานนี้ประชาชนมีความเชื่อมั่นในการทำงานจากสังคมสูง เนื่องจากตำรวจญี่ปุ่นมีความใกล้ชิดกับประชาชนอย่างมาก จึงได้รับความไว้วางใจและโครงสร้างทางองค์การตำรวจนั้นมีลักษณะเป็นแบบผสมผสาน คือ 1) ตำรวจส่วนกลางแบบรวมศูนย์อำนาจ และ 2) ตำรวจท้องถิ่นแบบกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่น เนื่องจากการจัดโครงสร้างองค์การและระบบการบริหารงานมีการคานอำนาจ และใช้อำนาจร่วมกันระหว่างอำนาจของรัฐบาลกับอำนาจของท้องถิ่น รวมทั้งมีคณะกรรมการที่เป็นหลักประกันความเป็นกลางในการปฏิบัติหน้าที่ขององค์การตำรวจ โดยมีคณะกรรมการความปลอดภัยสาธารณะแห่งชาติ (The National Public Safety Commission-NPSC) ทำหน้าที่เป็นผู้กำกับดูแลสำนักงานตำรวจแห่งชาติญี่ปุ่น

ส่วนกลไกการทำงานของตำรวจในกรณีปราบปรามการทุจริต คอร์รัปชัน นั้น ทางตำรวจจะไม่มีอำนาจในการเจรจาต่อรองไม่มีการกักขัง ไม่ใช่เครื่องอิเล็กทรอนิกส์ตรวจตรา เช่น เครื่องดักฟังโทรศัพท์ เครื่องแอบฟัง ไม่มีการส่งสายลับติดตาม มีการดำเนินการอย่างผ่อนผันตาม

มาตรฐานของการพิสูจน์นอกจากเหตุอันสมควรสงสัยและยังไม่มีกฎหมายข้อสันนิษฐานของการเปลี่ยนการพิสูจน์ โดยขั้นตอนอำนาจของตำรวจในการสอบสวนเพื่อหาพยานหลักฐาน โดยเก็บรวบรวมเบาะแสที่ได้รับ การไม่บังคับให้มีการตรวจสอบข้อเท็จจริงวิเคราะห์เบาะแสส่วนของข้อมูลที่ได้มา หรือหลักฐานที่ส่งมาด้วยความสมัครใจหาข้อมูลเพิ่มเติมและตรวจสอบประวัติอาชญากรรม การบังคับการตรวจสอบข้อเท็จจริงโดยสืบค้นข้อมูลและยึดทรัพย์ การจับกุมสอบสวน/กักขัง และการฟ้องหรือไม่ฟ้องเบาะแส

โดยมีแหล่งข้อมูลต่าง ๆ เช่น ข่าวลือ สื่อมวลชน การกล่าวหาประณามลงอินเทอร์เน็ต มีผู้ให้ข้อมูล ผู้แจ้งเบาะแส การร้องเรียนทางอาญารายงานที่มีพิรุธน่าสงสัย หน่วยสืบราชการลับทางการเงิน (Suspicious Transaction Report Financial Intelligence Unit: STR/FIU) การสอบสวนในกรณีอื่น ๆ เช่น กรณีหลีกเลี่ยงภาษี การฉ้อโกงหลักทรัพย์ การหลีกเลี่ยงการแข่งขันทางการค้าอย่างเสรี เป็นต้น โดยเฉพาะการรักษาความลับของกระบวนการสอบสวนเพื่อไม่ให้เสียรูปคดี ซึ่งเป็นปัจจัยหลักของความสำเร็จในการต่อต้านการคอร์รัปชันของทางภาครัฐ (King Prajadhipok's Institute, 2016, pp.141-142) โดยเครื่องมือที่ใช้มีเพียงประมวลกฎหมายอาญาของญี่ปุ่น

ทั้งนี้หากมีการร้องทุกข์ที่ย่อมสามารถดำเนินการตามกฎหมายได้ และเมื่อตำรวจสอบสวนคดีอาญาเสร็จเรียบร้อยแล้ว ตำรวจจะส่งสำนวนให้พนักงานอัยการทันทีพร้อมทั้งเอกสารและพยานหลักฐานทั้งหมดเพื่อให้พนักงานอัยการผู้รับผิดชอบในคดีนั้นตรวจสอบเอกสารหลักฐานอย่างละเอียดอีกครั้ง และอาจสั่งให้ตำรวจสอบสวนเพิ่มเติมหรือพนักงานอัยการจะสอบสวนด้วยตัวเองจนกว่าจะได้พยานหลักฐานเพียงพอต่อการดำเนินการสั่งฟ้อง ไม่ฟ้องหรือชะลอฟ้องในคดีนั้น

2. พนักงานอัยการ มีอำนาจหน้าที่สำคัญในการฟ้องคดีอาญาซึ่งอัยการฎีปุ่นสามารถทำการสืบสวนคดีอาญาได้ และมีอำนาจร้องขอให้ศาลใช้กฎหมายโดยถูกต้อง ตลอดจนอำนาจควบคุมการบังคับคดีตามคำพิพากษา รวมทั้งหน้าที่อื่น ๆ ที่อยู่ภายใต้เขตอำนาจหน้าที่พนักงานอัยการฎีปุ่นจึงมีบทบาทสูงในการดำเนินคดีอาญาตั้งแต่เริ่มคดีจนสิ้นสุดคดี นับตั้งแต่มีอำนาจสอบสวนคดีอาญาทุกประเภท แต่สำหรับในคดีอุกฉกรรจ์หรือคดีที่มีความยุ่งยากซับซ้อน พนักงานอัยการจะเข้าไปควบคุมดูแลอย่างใกล้ชิดมากกว่าคดีธรรมดาโดยทั่วไป และในคดีที่เป็นที่สนใจของประชาชน โดยเฉพาะอย่างยิ่งในคดีใหญ่ที่เน้นคดีคอร์รัปชันของนักการเมืองและข้าราชการระดับสูง

โครงสร้างสำนักงานอัยการ ประกอบด้วย 1) สำนักงานอัยการสูงสุด มีอำนาจหน้าที่ในการควบคุมตรวจสอบสำนักงานอัยการทั่วประเทศ 2) สำนักงานอัยการเขตทั่วประเทศ มีหน้าที่รับผิดชอบคดีชั้นอุทธรณ์และคดีสำคัญ 3) สำนักงานอัยการจังหวัด ตั้งอยู่ในท้องที่เดียวกับศาลจังหวัด มีหน้าที่รับผิดชอบในการสอบสวน และดำเนินคดีอาญาในเขตอำนาจของสำนักงาน ในสำนักงานอัยการจังหวัดใหญ่ ๆ จะแบ่งความรับผิดชอบคดีตามความเชี่ยวชาญ เช่น คดีอาญาทั่วไป คดีความผิดต่อความมั่นคง และคดีประเภทอื่น ๆ

ในส่วนของกลไกการทำงานนับตั้งแต่เมื่อมีการร้องทุกข์หรือกล่าวโทษต่อพนักงานอัยการ ซึ่งพนักงานอัยการสามารถสืบสวนและฟ้องร้องคดีได้ โดยการสืบสวนสามารถทำได้ด้วยตนเองหรือร่วมกับตำรวจ ทั้งนี้หากพนักงานอัยการทราบว่ามีการกระทำความผิดเกิดขึ้นไม่ว่าโดยทางใดก็ตาม แม้จะไม่มี การร้องทุกข์กล่าวโทษมาก่อน พนักงานอัยการก็อาจดำเนินการสืบสวนสอบสวนคดีนั้นจนเสร็จสิ้น หรืออาจขอให้เจ้าหน้าที่ตำรวจช่วยโดยร่วมมือกัน หรืออาจส่งเรื่องให้เจ้าหน้าที่ตำรวจดำเนินการจนเสร็จสิ้นก็ได้ โดยไม่จำเป็นต้องมีหน่วยงานเฉพาะที่เกี่ยวกับกรณีคอร์รัปชัน เนื่องจากฝ่ายตำรวจมีจริยธรรมได้รับความเชื่อมั่นจากสังคมฝ่าย

อัยการมีอิสระสูงและไม่ถูกควบคุมด้วยอิทธิพล กระบวนการพื้นฐานของการสอบสวนกรณี คอรัปชัน

นอกจากนั้นคดีคอรัปชันหรือให้สินบน ถือว่าเป็นความผิดตามประมวลกฎหมาย อาญาของญี่ปุ่นทั้งนี้หากมีการร้องทุกข์ก็ย่อม สามารถดำเนินการตามกฎหมายได้ อย่างไรก็ตามหากประชาชนเห็นว่าคดีบางคดีควรฟ้องแต่ อัยการไม่สั่งฟ้อง ประชาชนสามารถยื่นฟ้องได้ ซึ่งมีกฎหมายรองรับสิทธินี้ไว้ด้วยเช่นกัน (Tsuyoshi Yukawa, 2017) ดังนั้น จะเห็นได้ว่า ภาครัฐของญี่ปุ่นไม่ว่าจะเป็นหน่วยงานตำรวจ หรืออัยการสามารถจัดการกับการคอรัปชัน ได้โดยใช้เพียงประมวลกฎหมายอาญา ซึ่งสะท้อนให้เห็นว่ากระบวนการยุติธรรม ของญี่ปุ่นมีมาตรฐานสูง น่าเชื่อถือตลอดจน การเน้นความโปร่งใส ไม่กลัวการตรวจสอบ หรือขอข้อมูล จึงทำให้บทบาท หน้าที่และ กลไกการทำงานของภาครัฐมีประสิทธิภาพ และประสิทธิผลต่อการป้องกันและปราบปราม การคอรัปชัน และเมื่อพยานหลักฐาน มีเพียงพอที่จะสั่งฟ้อง พนักงานอัยการจะ ดำเนินการฟ้องเพื่อเข้าสู่ชั้นศาลต่อไป เมื่อคดี เข้าสู่ชั้นศาล อัยการมีบทบาทที่จะต้องนำ พยานหลักฐานเข้าสู่คดีและกระทำการอื่น ๆ เพื่อค้นหาความจริงเกี่ยวกับการกระทำความผิด

ดังนั้น จะเห็นได้ว่าหน้าที่ของพนักงานอัยการ ญี่ปุ่นนั้นมีบทบาทเชิงรุกในการดำเนินคดีอาญา และการดำเนินการด้านอื่น ๆ ซึ่งเป็นบทบาท หน้าที่ ในการรักษาผลประโยชน์ของสาธารณชน

3. ศาลยุติธรรม ระบบศาลของญี่ปุ่นนั้น ได้มีการเปลี่ยนแปลงอย่างชัดเจนหลังจากแพ้ สงครามโลกครั้งที่สอง สหรัฐอเมริกาได้เข้ามา ดูแลและแก้ไขแนวทางในระบบกระบวนการศาล ยุติธรรม และได้มีการจัดตั้งศาลสูงขึ้น โดยได้มีการ มอบอำนาจศาลในการพิจารณากฎหมาย ที่ขัดกับรัฐธรรมนูญ พร้อมยกเลิกศาลปกครอง แบบภาคพื้นยุโรป ดังนั้นระบบศาลของญี่ปุ่น ในปัจจุบันประกอบไปด้วย ศาลฎีกา ศาลอุทธรณ์ 8 แห่ง ศาลจังหวัด ซึ่งมีจังหวัดละ 1 แห่ง ยกเว้น ที่ฮอกไกโดมี 4 แห่ง และศาลแขวงอีกจำนวน หนึ่ง นอกจากนี้ยังมีศาลครอบครัวจำนวนมาก โดยศาลยุติธรรมในญี่ปุ่นสามารถแบ่งออกได้ 5 ประเภท ดังนี้

- 1) ศาลสูงสุด มีอำนาจในการพิจารณา พิพากษาคดีที่อุทธรณ์ขึ้นมาเท่านั้น
- 2) ศาลสูง มีอำนาจในการพิจารณา คดีที่อุทธรณ์คำพิพากษาของศาลจังหวัดหรือ ศาลครอบครัว ส่วนคดีอาญาอาจอุทธรณ์ คำพิพากษาของศาลแขวงมายังศาลสูงได้โดยตรง
- 3) ศาลจังหวัด ทำหน้าที่เป็นศาลชั้นต้น มีอำนาจในการพิจารณาพิพากษาคดีทั้งปวง

เว้นแต่คดีที่มีกฎหมายกำหนดไว้โดยเฉพาะ
ว่าให้ศาลอื่นมีอำนาจในการพิจารณาพิพากษาคดี
ในฐานะเป็นศาลชั้นต้น

4) ศาลครอบครัว มีอำนาจในการพิจารณา
พิพากษาข้อโต้แย้งและข้อขัดแย้งทั้งปวงที่
เกี่ยวกับครอบครัว และยังมีอำนาจในการพิจารณาคดี
เกี่ยวกับการกระทำผิดของเด็กที่มีอายุ
ต่ำกว่า 20 ปี และคดีที่ผู้ใหญ่กระทำความผิด
ที่กระทบต่อสวัสดิภาพของเด็ก

5) ศาลแขวง มีอำนาจในการพิจารณาคดี
แพ่งที่มีทุนทรัพย์ไม่เกิน 1,400,000 เยน
และพิจารณาคดีอาญาที่มีความผิดเล็กน้อยตามที่
กำหนดไว้ในกฎหมาย และมีอำนาจในการ
กำหนดโทษจำคุกไม่เกิน 3 ปี หรือสั่งปรับเท่านั้น
ถ้าศาลแขวงเห็นว่าจะส่งลงโทษมากกว่าที่
กฎหมายกำหนดไว้ ศาลแขวงจะต้องส่งคดี
ไปยังศาลจังหวัด (Japan Supreme Court, 2017)

ในส่วนของระบบการพิจารณาและ
พิพากษาคดีของศาลในประเทศญี่ปุ่นนอกจาก
จะทำโดยผู้พิพากษาแล้ว ในบางคดียังมี
กระบวนการที่มีประชาชนในลักษณะคณะลูกขุน
จำนวน 6 คน เข้าร่วมกับผู้พิพากษา จำนวน 3 คน
ในการพิจารณาและพิพากษาคดีด้วย ถือได้ว่าเป็น
ขั้นตอนที่มีการให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วม
กับศาลและกระบวนการยุติธรรม และทำให้ศาล
และกระบวนการยุติธรรมเป็นที่ยอมรับของ

ประชาชนมากยิ่งขึ้น

4. กฎหมาย ระเบียบหรือมาตรการ
การต่อต้านการทุจริต คอร์รัปชัน ของญี่ปุ่นนั้น
เป็นแบบที่ไม่มีกฎหมายเรื่องการทุจริตโดยเฉพาะ
และไม่มีองค์การจัดตั้งขึ้นพิเศษ แต่อาศัย
กฎหมายจากรัฐธรรมนูญที่บัญญัติในหมวด
ต่าง ๆ รวมไปถึงการทำงานร่วมกันระหว่าง
หลายองค์การ การใช้กฎหมาย มาตรการ
ทางสังคมหลายอย่างรวมกัน อย่างไรก็ตาม
รัฐธรรมนูญของญี่ปุ่นถือได้ว่าเป็นกฎหมาย
และสาระสำคัญสูงสุดที่บังคับใช้ในการ
บริหารและปราบปรามการทุจริต คอร์รัปชัน
โดยเฉพาะอย่างยิ่งความเป็นอิสระจากอำนาจ
ทางการเมืองที่ผู้พิพากษาจะไม่ถูกใช้เป็น
เครื่องมือในการหาประโยชน์และจะไม่ได้
รับผลเสียหากชี้ขาดคดีตามกฎหมายและ
พยานหลักฐาน ซึ่งตรงตามรัฐธรรมนูญของ
ประเทศญี่ปุ่นที่กำหนดไว้ในมาตรา 76 และ 80

มาตรา 76

1) ให้ศาลสูงสุดและศาลชั้นรองทั้งปวง
ตามที่จัดตั้งขึ้นตามกฎหมายเป็นผู้ใช้อำนาจ
ตุลาการ

2) การจัดตั้งศาลพิเศษ หรือการมอบหมาย
ให้องค์การหรือหน่วยงานใด ๆ ของฝ่ายบริหาร
มีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีเป็นที่สุดจะ
กระทำมิได้

3) บรรดาตุลาการย่อมมีอิสระในการปฏิบัติหน้าที่ของตน และให้ผูกพันกับรัฐธรรมนูญนี้และกฎหมายเท่านั้น

มาตรา 80

1) คณะรัฐมนตรีเป็นผู้แต่งตั้งตุลาการศาลชั้นรองจากรายชื่อที่ศาลสูงสุดนำเสนอ บรรดาตุลาการมีวาระดำรงตำแหน่งสิบปี และอาจได้รับแต่งตั้งอีก ทั้งนี้ตุลาการย่อมพ้นจากตำแหน่งเมื่อเกษียณอายุตามที่กฎหมายบัญญัติ

2) ตุลาการศาลชั้นรองย่อมได้รับค่าตอบแทนการปฏิบัติหน้าที่เป็นระยะ ๆ อย่างเหมาะสมและเป็นปกติในระหว่างดำรงตำแหน่งดังกล่าวการเพิ่มค่าตอบแทนให้แก่ตุลาการที่อยู่ในตำแหน่งจะกระทำมิได้

รวมไปถึงกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการต่อต้านการทุจริต คอร์รัปชันที่ถูกบัญญัติขึ้นในปี ค.ศ. 1907 ในบทที่ 25 เรื่อง “อาชญากรรมแห่งการทุจริต คอร์รัปชัน” ซึ่งประกอบไปด้วยมาตราที่ 193-198 ซึ่งกฎหมายฉบับนี้มุ่งเน้นไปยังการใช้อำนาจหน้าที่จากข้าราชการทั้งที่เป็นข้าราชการระดับชาติและระดับท้องถิ่น โดยมุ่งเน้นไปยังการให้สินบนแก่เจ้าหน้าที่ของรัฐ การยกยอก การเบียดบังหรือการยกย่ายถ่ายเทพริยสินโดยเจ้าหน้าที่ของรัฐ การใช้อิทธิพลเพื่อให้ได้มาซึ่งประโยชน์อันมิชอบ การปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบ รวมไปถึงคณะ

กรรมการหรือลูกจ้างที่มีส่วนเกี่ยวข้องกับกิจการสาธารณะตามที่กฎหมายได้กำหนดไว้ (Quah, 2013, pp.61) นอกจากนั้นยังมีมาตรการอื่น ๆ ในการปราบปรามการทุจริต คอร์รัปชัน ซึ่งสามารถแบ่งกฎหมายออกเป็น 3 กลุ่ม ดังนี้

1) กลุ่มปราบปรามการทุจริต คอร์รัปชัน
ญี่ปุ่นได้ปรับกฎหมายเพื่อเป็นไปตามมาตรฐานของ OECD Bribery Convention ญี่ปุ่นได้ปรับปรุง Unfair Competition Prevention Law เมื่อ ค.ศ. 1999 โดยให้สามารถเอาผิดและลงโทษคนญี่ปุ่นที่ทำการทุจริตนอกประเทศ ญี่ปุ่นได้ นอกจากนี้ ยังมี Fair Trading Law และ Anti-Monopoly Law (amendments) เช่น Leniency System กฎหมายเหล่านี้บังคับใช้โดย Fair Trade Commission ที่มีหน้าที่ดูแลเรื่องการแข่งขัน การค้า การทำสัญญาของภาคเอกชนกับภาครัฐ ให้มีความยุติธรรม ถูกต้องตามกฎหมาย โดยเน้นกรณีระดับประเทศเป็นหลัก การตัดสินใจของคณะกรรมการนี้มักส่งผลต่อรัฐบาลท้องถิ่นด้วย เพราะการฮั้วการประมูลนั้นมักเกิดขึ้นโดยมีหลายส่วนเกี่ยวข้องทั้งที่เป็นรัฐบาลกลางและรัฐบาลท้องถิ่น เช่น กรณีการสร้างห้องสมุดหรือโรงพยาบาลทั่วประเทศ เป็นต้น และต้องทำงานร่วมกับอัยการที่ตัดสินใจเอาผิดได้ Fair Trade Commission นี้เป็นรูปแบบที่มีทั่วโลก ทำงาน

เป็นเครือข่าย นับเป็นการมีมาตรการสากล เพื่อต่อต้านการทุจริตอย่างหนึ่งที่สำคัญของญี่ปุ่น

2) กลุ่มป้องกันการทุจริต คอร์รัปชัน

ญี่ปุ่นมีกฎหมายทางด้านจริยธรรมระดับชาติ National Public Service Ethics Law ที่ประกาศใช้เมื่อปี ค.ศ. 2000 เพื่อป้องกันการใช้อำนาจเกินขอบเขตของข้าราชการ นอกจากนี้ยังมี Ethical Code of Conduct for Politicians (1985) Rules Against Conflicts of Interest ข้อห้ามที่เกี่ยวกับผลประโยชน์ทับซ้อน กฎหมายของพรรคการเมืองที่มี Political Funds Control Act (2005) เพื่อต่อต้านการให้เงินบริจาคพรรคการเมือง นักการเมืองจากบริษัทเอกชน กฎหมายทางงบประมาณ Political Parties Subsidies Act (1994) กฎหมายนี้กำหนดเรื่องงบประมาณของพรรคการเมือง เช่น กำหนดการแจ้งรายรับรายจ่ายของพรรคต่อปี รายงานการตรวจสอบโดยนักบัญชี

3) กลุ่มสนับสนุนการต่อต้านการทุจริต คอร์รัปชัน

Citizens Ombudsman Groups เริ่มเกิดขึ้นตั้งแต่ปี ค.ศ. 1994 เป็นการรวมตัวของภาคประชาสังคมเพื่อต่อต้านการทุจริต กลุ่มนี้มีตัวแทนอยู่ทั่วทั้งประเทศ และมีบทบาทสำคัญในการทำให้ Information Disclosure Law (1999) ใช้ได้จริงในทางปฏิบัติ กลุ่มนี้มีกิจกรรม

ที่สำคัญ คือ การติดตามการใช้จ่ายงบประมาณภาครัฐในระดับรัฐบาลท้องถิ่นอย่างใกล้ชิด โดยตรวจสอบค่าใช้จ่ายของภาครัฐอย่างละเอียด สมาชิกกลุ่มจะมีทั้งทนายความ นักบัญชี และประชาชนทั่วไป โดยกลุ่มบุคคลเหล่านี้จะใช้กฎหมายการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารอย่างมีประสิทธิภาพเพื่อป้องกันการทุจริตของฝ่ายข้าราชการ บทเรียนจากญี่ปุ่น คือ การที่จะทำให้ พ.ร.บ. ข้อมูลข่าวสารเกิดผลจริงได้นั้น จะต้องอาศัยรูปแบบขององค์การหรือที่เป็นเครือข่ายของภาคประชาสังคม เพราะเป็นการยากที่จะให้คน ๆ เดียวสามารถต่อสู้อะไรต่าง ๆ จากระบบราชการได้ รวมไปถึง Freedom of Information Act (2001) ญี่ปุ่นใช้ “In Camera System” คือ การมอบอำนาจให้ศาลตัดสินว่าเอกสารทางราชการที่ขอให้เปิดเผยนั้น ควรเปิดเผยหรือไม่ แทนที่จะให้หน่วยงานเจ้าของเอกสารเป็นผู้ตัดสินใจ

นอกจากนี้ กฎหมายญี่ปุ่นส่วนใหญ่มีเนื้อหาสอดคล้องกับบทบัญญัติในอนุสัญญา UNCAC ที่ประเทศญี่ปุ่นได้ลงนามในอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยการต่อต้านการทุจริต ค.ศ. 2003 (United Nations Convention against Corruption-UNCAC, 2003) โดยมีประเด็นและมาตราทางกฎหมายและมาตรการที่สำคัญ เช่น มาตรการป้องกันของภาครัฐ

การสนับสนุนทางการเงินของพรรคการเมือง จรรยาบรรณสำหรับเจ้าหน้าที่ของรัฐ การจัดซื้อ จัดจ้าง และการจัดการการคลังของรัฐ การรายงานต่อสาธารณะ หลักประกันความเป็น อิสระและสถานะเท่าเทียมของพนักงานอัยการ กับผู้พิพากษามาตรการป้องกันการฟอกเงิน การให้สินบนแก่เจ้าหน้าที่ของรัฐต่างประเทศและ เจ้าหน้าที่ขององค์การภาคีระหว่างประเทศ การคุ้มครองผู้รายงานข้อเท็จจริงเกี่ยวกับการ กระทำผิด ค่าสินไหมทดแทนสำหรับ ความเสียหาย เขตอำนาจศาล การส่งผู้ร้าย ข้ามแดน และการติดตามสินทรัพย์คืน

จะเห็นได้ว่ารัฐธรรมนูญที่เขียนไว้เป็นกลไก สำคัญที่ทำให้ปัญหาการคอร์รัปชัน รวมถึงบทบาท อำนาจหน้าที่และความเป็นอิสระของศาล อัยการ ตลอดจนหน่วยงานบังคับใช้กฎหมาย ปรากฏจาก การแทรกแซงของรัฐบาลและนักการเมือง กฎหมายยังได้ประกันความเป็นอิสระของอัยการ ทำให้ได้รับการยอมรับนับถือจากคนในสังคม เทียบเท่าผู้พิพากษา ประชาชนที่ได้รับแต่งตั้ง เป็นคณะลูกขุน รวมไปถึงการมีส่วนร่วมในการ ตรวจสอบการปฏิบัติงานของอัยการ โดยเฉพาะการพิจารณาไม่สั่งฟ้องคดีของอัยการ ที่ไม่มีเหตุผลอันสมควร การพิจารณาสั่งฟ้อง คดีทุจริต คอร์รัปชันที่เกี่ยวข้องกับนักการเมืองหรือข้าราชการระดับสูง จะอยู่ในอำนาจ ของคณะอัยการที่มีอำนาจหน้าที่ที่กฎหมาย

กำหนด ไม่มีการกำหนดให้คดีทุจริตดังกล่าวอยู่ ในการพิจารณาของคณะอัยการคณะใดคณะหนึ่ง เป็นการเฉพาะ ซึ่งอาจทำให้เกิดการแทรกแซง หรือครอบงำจากนักการเมืองหรือข้าราชการ ที่ถูกกล่าวหาว่ากระทำความผิด

4.2 บทบาท หน้าที่ กลไกขององค์การ ภาคประชาสังคมและกฎหมายต่อการต่อต้าน และปราบปรามการทุจริต คอร์รัปชัน ของญี่ปุ่น

จากงานศึกษาของแสวง บุญเฉลิมวิภาส และคณะ (2546) พบว่าข้อมูลเครือข่ายภาค ประชาชนเมื่อสิ้นปี ค.ศ. 2005 มีจำนวนเครือข่าย ที่ได้รับสถานะเป็นองค์การที่ไม่แสวงกำไร (Non-profit Organization) จำนวน 26,000 องค์การ จากเครือข่ายประชาสังคมกว่า 96,000 เครือข่าย ซึ่งเป็นไปตามกฎหมายส่งเสริม องค์การที่ไม่แสวงหากำไร ในมาตรา 1 ได้บัญญัติ วัตถุประสงค์เพื่อรับรองสถานะทางกฎหมาย ขององค์การภาคประชาชนและส่งเสริมให้ ประชาชนสนับสนุนการดำเนินกิจกรรมของ เครือข่ายองค์การเหล่านี้ที่เพื่อประโยชน์ ของสังคม จะเห็นได้ว่าเครือข่ายภาคประชาชน ของญี่ปุ่นมีจำนวนมากเกิดจากการดำเนิน โครงการอาสาสมัครป้องกันการคอร์รัปชัน การเดินรณรงค์ เพื่อให้เกิดการตรวจสอบจาก ภาคประชาชนและสื่ออย่างมาก (Keisuke Senta, 2017) และ (Tsuyoshi Yukawa, 2017)

แม้ว่าเครือข่ายประชาสังคมเหล่านี้ จะไม่สามารถรับเงินงบประมาณโดยตรง เหมือนหน่วยงานของรัฐ แต่ก็ได้รับการสนับสนุนจากหน่วยงานของรัฐผ่านโครงการต่าง ๆ บางโครงการอาจได้รับเงินสนับสนุนหลายล้านเยน เงินรายได้ส่วนใหญ่ของเครือข่ายองค์การพัฒนาเอกชนญี่ปุ่นมาจากค่าสมาชิก รายได้จากการทำกิจกรรม และการบริจาคภายในกลุ่มของตนเอง เครือข่ายประชาสังคมของญี่ปุ่นหลายแห่งทำหน้าที่ตรวจสอบการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ของรัฐ ได้ริเริ่มขึ้นในช่วงทศวรรษ 1980 ในฐานะเป็น “Civil Watchdogs” ในปี ค.ศ. 1994 ได้มีการรวมตัวกันเป็นเครือข่ายประชาชนที่เรียกว่า “Japan Citizen Ombudsman Network” ซึ่งมีองค์การเครือข่ายมากกว่า 80 องค์การ มีสมาชิกกว่า 7,000 คน ทำหน้าที่ตรวจสอบการทำงานขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่นหน่วยงานของรัฐต่าง ๆ ซึ่งหากพบการดำเนินการที่มีข้อบกพร่องหรือสื่อไปในทางทุจริตแล้ว เครือข่ายเหล่านี้มักจะฟ้องศาลให้ดำเนินคดีแก่เจ้าหน้าที่ของรัฐ

เมื่อย้อนกลับไปดูบทบาทของภาคประชาชนที่สำคัญ คือ ช่วงต้นทศวรรษ 1960 องค์การคุ้มครองผู้บริโภคภาคประชาชนได้เรียกร้องสิทธิในการเข้าถึงข้อมูลข่าวสารของราชการจากกระทรวงสุขภาพและสวัสดิการ คือ

ข้อมูลการพบสารเคมีในการเกษตรและสารเคมีในอาหาร ต่อมาได้มีการเรียกร้องให้มีการเปิดเผยข้อมูลกรณีทุจริตของบริษัท Lockheed ที่ได้รับจากวุฒิสภาของสหรัฐ ซึ่งนำไปสู่การจับกุมและดำเนินคดีอดีตนายกรัฐมนตรีทานากะ ประชาชนจึงเริ่มเห็นความสำคัญในเรื่องความโปร่งใส และการเปิดเผยข้อมูลของรัฐบาลเป็นผลทำให้มีการผลักดันกฎหมายว่าด้วยข้อมูลข่าวสารของราชการเสนอโดย The Japan Civil Liberties Union’s (JCLU) และนักวิชาการในปี ค.ศ. 1979 จนกลายเป็นการก่อตั้งองค์การ ชื่อว่า “Citizens Movement for Information Disclosure (CMID)” ซึ่งได้ทำกิจกรรมสนับสนุนการเปิดเผยข้อมูลของภาครัฐและการออกกฎหมายเรื่องนี้เรื่อยมา จนกระทั่งมีการออกกฎหมายชื่อว่า Act on Access to Information Held by Administrative Organs (Act No. 42 of 1999) ในระยะแรกที่มีการใช้กฎหมายนี้เกิดปัญหาเรื่องการใช้ดุลพินิจของเจ้าหน้าที่ที่ปฏิเสธไม่ยอมเปิดเผยข้อมูลของราชการ จนมีการแก้ไขปรับปรุงกฎหมายในปี ค.ศ. 2005 ทำให้จำกัดการใช้ดุลพินิจของเจ้าหน้าที่และหน่วยงานของรัฐ (Sawang Boonchalermvipas, et al., 2008)

กลุ่ม “ผู้ตรวจการแผ่นดินภาคประชาชน” หรือ Japan Citizen Ombudsman Association:

JCOA ของญี่ปุ่นที่ได้มีการจัดตั้งขึ้นเพื่อตรวจสอบการทำงานของภาครัฐ นอกจากจะทำการตรวจสอบการทำงานของภาครัฐแล้ว กลุ่มได้มีการแลกเปลี่ยนเรียนรู้ระหว่างกลุ่มจากประสบการณ์ของแต่ละกลุ่มในการตรวจสอบสืบสวนการทำงานของภาครัฐ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในส่วนของรัฐบาลท้องถิ่นในการเน้นให้เปิดเผยข้อมูลแก่สาธารณะชนซึ่งจะทำให้ประชาชนและกลุ่มองค์กรนี้สามารถเข้าถึงข้อมูล ซึ่งก่อนหน้านี้จะมีองค์การนี้เกิดขึ้นทางรัฐบาลท้องถิ่นยังไม่เคยเผยแพร่ข้อมูลแก่สาธารณะชน

ในส่วนของเครื่องมือและกลไกการทำงานของ “ผู้ตรวจการแผ่นดินภาคประชาชน” นี้ทางกลุ่มมีบทบาทสำคัญอย่างมากในการเฝ้าติดตาม ตรวจสอบข้อมูลอีกครั้ง เช่น กรณีจากการตรวจสอบของกลุ่มที่เข้าไปตรวจสอบ (External Audit) การทำงานจากภาครัฐ สาเหตุที่กลุ่มนี้เข้าไปตรวจสอบอีกครั้งเพราะโครงสร้างกลุ่มผู้ตรวจสอบหรือผู้ตรวจติดตามนั้นส่วนใหญ่มาจากกลุ่มข้าราชการที่เกษียณแล้วเข้าไปเป็นผู้ตรวจสอบการทำงานของภาครัฐ หลังจากนั้นจะทำรายงานที่ได้จากรัฐบาลท้องถิ่นทั้ง 47 แห่งรวมไปถึง 17 เมืองขนาดใหญ่ และ 39 เมืองขนาดกลาง ซึ่งถือได้ว่าเป็นตรวจสอบอีกครั้งเป็นการเผยแพร่ข้อมูลไปยังสื่อในรูปแบบใหม่ ๆ อีกด้วย หลังจากที่มีการตรวจสอบการทำงานของ

คณะกรรมการตรวจสอบอีกครั้งพบว่ากลุ่มเหล่านี้มีความรัดกุมในการตรวจสอบหน่วยงานของรัฐมากขึ้นกว่าแต่ก่อน หากกลุ่มผู้ตรวจสอบไม่ทำหน้าที่อย่างจริงจังทางกลุ่ม “ผู้ตรวจการแผ่นดินภาคประชาชน” จะทำการฟ้องร้องเรียกเงินค่าตรวจคืนแก่รัฐ ซึ่งครั้งหนึ่งเคยมีการฟ้องร้องกลุ่มผู้ตรวจติดตามการทำงานของรัฐที่มีการเขียนรายงานเพียง 6 หน้าเท่านั้น ซึ่งกลุ่มที่ตรวจสอบได้รับคำตอบแทนไปถึง 11.55 ล้านเยน และนั่นจึงทำให้เกิดการฟ้องร้องเกิดขึ้นเพื่อให้กลุ่มผู้ตรวจสอบนำเงินมาคืน ส่งผลให้ในปัจจุบันกลุ่มนี้ทำงานอย่างรัดกุมและมีการรายงานของภาครัฐถึง 300 หน้า จะเห็นได้ว่าการที่ญี่ปุ่นเน้นความโปร่งใสในการทำงาน เช่น การขอข้อมูลหรือเอกสาร การขอตรวจสอบการกระทำของเจ้าหน้าที่รัฐ เป็นการให้ความสำคัญกับระบบกฎหมายที่เอื้อต่อการตรวจสอบและเสรีภาพของภาคประชาชนและสื่อ (Keisuke Senta, 2017) และ (Tamada Yakawa, 2017)

นอกจากนั้นทางกลุ่ม “ผู้ตรวจการแผ่นดินภาคประชาชน” ยังคงยึดมั่นในหลักการเป็นอิสระและจะไม่เข้าไปเกี่ยวข้องกับการสนับสนุนทางการเงินจากท้องถิ่นหรือส่วนกลาง และไม่เคยได้รับการช่วยเหลือจากรัฐบาล รวมถึงไม่รับการช่วยเหลือจากบริษัทเอกชนอีกด้วย แหล่งรายได้ที่มาของกลุ่มนี้มาจากการบริจาค ค่าสมาชิก

และการขายหนังสือ ซึ่งในกรณีที่ทางกลุ่มต้องขึ้นศาลเมื่อมีการฟ้องร้องเกิดขึ้นทางรัฐบาลท้องถิ่นที่ถูกฟ้องร้องจะเป็นคนจ่ายเงินค่าขึ้นศาลและทนายความอีกด้วย ในบางครั้งทนายที่อยู่ฝ่ายกลุ่ม “ผู้ตรวจการแผ่นดินภาคประชาชน” ยังบริจาคเงินบางส่วนให้กับทางกลุ่มด้วย

ประเทศญี่ปุ่นมีกฎหมาย ระเบียบ มาตรการที่เกี่ยวข้องกับการตรวจสอบดูแลมาตรฐานทางบัญชีและการตรวจสอบภายใน (Internal Auditing) ที่มีประวัติยาวนานเกือบ 140 ปี คือ มีการจัดตั้ง The Board of Audit ตั้งแต่ปี ค.ศ. 1869 จนกระทั่งมีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญญี่ปุ่น เมื่อปี ค.ศ. 1947 ทำให้มีกฎหมาย The Board of Audit Act ซึ่งบัญญัติรับรองความเป็นอิสระของ The Board of Audit จากฝ่ายบริหารหรือคณะรัฐมนตรีไว้ในมาตรา 1 ของกฎหมายนี้ มีหน้าที่ตรวจสอบรายงานการเงิน การตรวจสอบบัญชีของส่วนราชการ หน่วยงานของรัฐ และองค์กรอื่นที่มีกฎหมายกำหนดไว้ นอกจากนั้น ยังมีการแก้ไขกฎหมายภาษีนิติบุคคล (The Corporation Tax Law) และกฎหมายภาษีเงินได้ (The Income Tax Law) ในปี ค.ศ. 2006 เพื่อห้ามมิให้มีการหักลดหย่อนภาษีเงินได้ที่มาจากการให้สินบนเจ้าหน้าที่ของรัฐต่างประเทศ

จึงกล่าวได้ว่าภาคประชาชนในญี่ปุ่นมีบทบาทอย่างมากในการผลักดันกฎหมายนี้ ตัวอย่างผลงานของภาคประชาชนในญี่ปุ่น ปี ค.ศ. 1995 คือ กรณีผู้บริหารและเจ้าหน้าที่ท้องถิ่นใช้เงินของราชการจำนวนมากในการจัดเลี้ยงรับรองเจ้าหน้าที่ระดับสูงจากส่วนกลาง เพื่อชักจูงให้จัดสรรเงินงบประมาณให้แก่หน่วยงานท้องถิ่น เครือข่ายประชาสังคมทราบข้อมูลนี้จากการเปิดเผยของเจ้าหน้าที่ในหน่วยงานของรัฐ จนมีการตีแผ่ผ่านสื่อมวลชนว่าในปีนั้นมีหน่วยงานท้องถิ่นกว่า 47 แห่ง ใช้เงินงบประมาณจัดเลี้ยงไปสูงถึง 3 หมื่นล้านเยน เครือข่ายประกาศว่าจะดำเนินคดีกับผู้เกี่ยวข้อง ซึ่งถือเป็นการให้สินบนอย่างหนึ่ง จนทำให้การจัดเลี้ยงข้าราชการลดน้อยลงไปมาก ในรายงานปีค.ศ. 2006 ขององค์การเพื่อความโปร่งใสประเทศญี่ปุ่นได้ศึกษา วิเคราะห์หน่วยงานองค์การของญี่ปุ่นที่เกี่ยวข้องกับการผดุงรักษาหลัก “สุจริตธรรม” มีหลายฝ่ายได้แก่ ฝ่ายบริหารหรือรัฐบาล ฝ่ายนิติบัญญัติหรือรัฐสภา ฝ่ายตุลาการ คณะกรรมการการเลือกตั้ง พรรคการเมือง สถาบันตรวจเงินแผ่นดิน คณะกรรมการแข่งขันทางการค้า สื่อมวลชน องค์การตรวจสอบภาครัฐ ภาคประชาชน ภาคธุรกิจ ข้าราชการพลเรือน ตำรวจ อัยการ และรัฐบาลท้องถิ่น (Sawang Boonchalermvipas, et al., 2008, pp.192-194)

ตารางเปรียบเทียบบทบาท หน้าที่และกลไกการทำงานของหน่วยงานภาครัฐและภาคประชาสังคม ต่อการป้องกันและปราบปรามการทุจริต คอร์รัปชันของประเทศญี่ปุ่น

หัวข้อ	ภาครัฐ			ภาคประชาสังคม
	ตำรวจ	อัยการ	ศาล	ประชาชน
บทบาท	- มีบทบาทในเบื้องต้นของการสืบสวน และรับเรื่องร้องเรียน	- มีบทบาทเชิงรุกและมีบทบาทในการฟ้องคดีและสืบสวนเพื่อปกป้องผลประโยชน์สาธารณะ	- มีบทบาทสำคัญในการตัดสินใจคดีความ	- มีบทบาทสำคัญอย่างมากในการเฝ้าติดตาม ตรวจสอบข้อมูล
อำนาจหน้าที่	- สืบสวน สอบสวนและเก็บรวบรวมเบาะแส ข้อมูลที่ได้รับ - ยึดทรัพย์สิน การจับกุม สอบสวน และกักขัง - การฟ้องหรือไม่ฟ้องเบาะแส	- มีอำนาจหน้าที่ในการสั่งฟ้องคดีอาญาหรือไม่สั่งฟ้อง - การชะลอการสั่งฟ้อง - การสืบสวนคดีอาญา - มีอำนาจร้องขอให้ศาลใช้กฎหมายโดยถูกต้อง - ควบคุมการบังคับคดีตามคำพิพากษา	- มีอำนาจพิจารณาคดีและพิพากษาคดีแพ่ง คดีอาญา คดีปกครอง และคดีเกี่ยวกับรัฐธรรมนูญตามที่กฎหมายกำหนด	- ตรวจสอบการทำงานของหน่วยงานภาครัฐทั้งในระดับชาติและระดับท้องถิ่น - ให้ข้อมูล เบาะแส แก่เจ้าหน้าที่รัฐ - ฟ้องร้อง ร้องทุกข์ต่อพนักงานอัยการหรือศาลยุติธรรม - ร่วมพิจารณาตัดสินในฐานลูกขุน
โครงสร้างองค์กร	- เป็นแบบผสมผสาน คือ ตำรวจส่วนกลาง และตำรวจท้องถิ่นแบบกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่น - ส่วนระบบการบริหารงาน มีการคานอำนาจและใช้อำนาจร่วมกันระหว่างอำนาจของรัฐบาลกับอำนาจของท้องถิ่น	- ประกอบด้วย สำนักงานอัยการสูงสุด สำนักงานอัยการเขต และสำนักงานอัยการจังหวัด	- แบ่งเป็น 5 ประเภท ได้แก่ 1) ศาลสูงสุด 2) ศาลสูง 3) ศาลจังหวัด 4) ศาลครอบครัว 5) ศาลแขวง	- มีการจัดตั้งองค์กรขึ้นและมีการสร้างเครือข่ายประชาสังคมเพื่อแลกเปลี่ยนข้อมูล
กลไกการทำงาน	- รวบรวมพยานหลักฐานเพื่อส่งสำนวนคดีต่อพนักงานอัยการ	- ตรวจสอบสำนวนจากตำรวจอย่างละเอียดและหากมีพยานหลักฐานเพียงพออัยการสามารถสั่งฟ้องหรือชะลอการสั่งฟ้องต่อศาล	- พิจารณาคดีและพิพากษาคดีโดยผู้พิพากษา - บางคดีการใช้ลูกขุนที่มาจากประชาชนร่วมกับผู้พิพากษาในการพิจารณาและพิพากษาคดีด้วย	- เปิดเผยข้อมูลแก่สาธารณชน - ประสานการให้ข้อมูล และเบาะแสแก่ตำรวจและอัยการ - เข้าร่วมกับศาลในการพิจารณาตัดสินในฐานลูกขุน

5. บทสรุป

การปฏิรูปการปกครองในสมัยเมจิและการปรับเปลี่ยนรัฐธรรมนูญในสมัยหลังสงครามโลกครั้งที่ 2 นั้น ส่งผลต่อการปฏิรูปกฎหมายของประเทศญี่ปุ่น ความต้องการให้ญี่ปุ่นในมีสถานะเท่าเทียมกับตะวันตกและชาติตะวันตกยอมรับมีกลไกที่สำคัญนั่นก็คือ รัฐธรรมนูญและกฎหมายที่ถือได้ว่าเป็นกลไกที่ทำให้ญี่ปุ่นสามารถยืนอยู่ท่ามกลางประเทศตะวันตกได้อย่างทัดเทียมและเป็นประเทศที่พัฒนาแล้ว

จากโครงสร้างรัฐธรรมนูญที่ถูกออกแบบโดยสหรัฐอเมริกาส่งผลให้กฎหมายและหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการต่อต้านและปราบปรามการคอร์รัปชันของญี่ปุ่นนั้น มีความพิเศษตรงที่ไม่มีหน่วยงานที่ทำหน้าที่เฉพาะในเรื่องการทุจริต คอร์รัปชัน หากแต่อาศัยกลไกทางด้านการบริหารยุติธรรมเป็นหลักโดยเฉพาะตำรวจและอัยการทำหน้าที่ตรวจสอบ นอกจากนั้นในส่วนของรัฐธรรมนูญของญี่ปุ่นถือได้ว่าเป็นกฎหมายและสาระสำคัญสูงสุดที่บังคับใช้ในการบริหารและปราบปรามการทุจริตและคอร์รัปชัน โดยเฉพาะอย่างยิ่งความเป็นอิสระจากอำนาจทางการเมือง ซึ่งตรงตามรัฐธรรมนูญของประเทศญี่ปุ่นที่กำหนดไว้ในมาตรา 76 และ 80 ด้วยเหตุนี้กระบวนการทางยุติธรรมจึงมิได้ถูกแทรกแซงหรือครอบงำจากฝ่ายการเมืองจึงสามารถตรวจสอบและถ่วงดุลอำนาจได้อย่างชัดเจน

รวมไปถึงการใช้แนวคิด “ธรรมาภิบาลเชิงประสานความร่วมมือ” (Collaborative Governance) ถือได้ว่าเป็นกลไกที่สำคัญที่ทำให้ญี่ปุ่นสามารถต่อต้านและปราบปรามการทุจริตคอร์รัปชันได้ แนวคิดนี้ถือว่าเป็นแนวคิดที่มุ่งพัฒนามิติทางด้านเครือข่ายเพื่อสร้างความเข้มแข็งและกำจัดจุดอ่อนหรือข้อบกพร่องของรูปแบบการบริหารทางการจัดการระบบราชการแบบเน้นกลไกตลาดเป็นสำคัญ ส่วนเครือข่ายนั้นก็ได้ไม่ได้จำกัดว่าจะต้องเป็นเครือข่ายที่ขยายผลออกไปจากนโยบายอย่างหนึ่งอย่างใดจากนโยบายภายในองค์กรเท่านั้น แต่จะเป็นเครือข่ายที่สามารถทำงานร่วมกับหน่วยงานหรือเครือข่ายอื่น ๆ ในวงกว้างได้ การเกิดขึ้นของเครือข่ายนโยบายไม่เป็นไปโดยอัตโนมัติหรือเกิดขึ้นโดยปราศจากการชี้แนวทางโครงสร้างหรือกระบวนการ ซึ่งหมายความว่า การควบคุมระดับหนึ่งต้องเกิดขึ้นก่อนที่เครือข่ายจะเริ่มดำเนินการ นอกจากนี้ เครือข่ายจะช่วยส่งเสริมและสนับสนุนการแลกเปลี่ยนข้อมูลและความรู้ซึ่งกันและกัน เพื่อสร้างการเรียนรู้ใหม่ที่จะมีอิทธิพลต่อการตัดสินใจนโยบายได้ ซึ่งจะช่วยให้เชื่อมโยงขอบเขตอำนาจการปกครองและขอบเขตองค์การเพื่ออำนวยความสะดวกต่อการเกิดขึ้นของทางเลือกนโยบายที่หน่วยงานเพียงหน่วยงานเดียวไม่สามารถจะมีหรือตัดสินใจได้

จากแนวคิดนี้จึงนำไปสู่ลักษณะความโดดเด่นที่ไม่มีหน่วยงานหลักเป็นผู้ทำหน้าที่เฉพาะ เฉกเช่นในประเทศไทยที่มีหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการปราบปรามและป้องกันการทุจริต คอร์รัปชันที่ซ้ำซ้อน เช่น สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาครัฐ ศูนย์อำนวยการต่อต้านการทุจริตแห่งชาติ สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินและสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดิน เป็นต้น ซึ่งให้เห็นว่าการประสานความร่วมมือในการทำหน้าเป็นกลไกที่สำคัญในการปราบปรามการทุจริต คอร์รัปชันมากกว่าที่จะตั้งหน่วยงานขึ้นมาเฉพาะ รวมไปถึงการประสานความร่วมมือกับภาคประชาชนที่มีบทบาทและหน้าที่เช่นเดียวกับหน่วยงานภาครัฐ เพราะภาคประชาชนเป็นตัวแสดงที่สำคัญในการต่อต้านการทุจริต คอร์รัปชัน เช่นเดียวกับการสัมภาษณ์ (Keisuke Senta, 2017) ที่ให้การสนับสนุนถึงการร่วมมือของทุกภาคส่วนในการทำงานร่วมกันต่อการต่อต้านการทุจริต คอร์รัปชัน

นอกเหนือไปจากนี้ การที่มีกฎหมายในการเข้าถึงข้อมูลข่าวสารและส่งเสริมสิทธิเสรีภาพอย่างเป็นรูปธรรมในการตรวจสอบการทำงานของภาครัฐซึ่งเอื้อให้เกิดการเข้ามา

มีส่วนร่วมของภาคประชาสังคมมากขึ้น รวมไปถึงการแบ่งกรณีของการทุจริต คอร์รัปชัน ของญี่ปุ่นเองก็สามารถช่วยให้ญี่ปุ่นสามารถปราบปรามการทุจริต คอร์รัปชันหากเป็นคดีเล็กน้อย เช่น ในระดับท้องถิ่น อัยการและตำรวจทำหน้าที่ร่วมกัน ในการดำเนินคดีผู้กระทำความผิด หากเป็นคดีคอร์รัปชันใหญ่ ๆ แล้ว จะเป็นหน้าที่ของอัยการพิเศษซึ่งมีหน่วยงานเฉพาะและจะทำงานเป็นทีม (เฉพาะอัยการเท่านั้น) ในการดำเนินคดี ซึ่งยังได้อาศัยผู้เชี่ยวชาญในสาขาอื่น ๆ เข้ามาช่วยด้วย เช่น นักบัญชี นักคอมพิวเตอร์ เป็นต้น ทั้งนี้ขึ้นอยู่กับประเภทของคดีรวมไปถึงการปลูกฝังค่านิยมการต่อต้านคอร์รัปชันให้กับเด็กและเยาวชน จากการสัมภาษณ์ (Tamada Yoshifumi, 2017) ได้ชี้ให้เห็นถึงการสร้างทัศนคติและอุดมการณ์นั้น ญี่ปุ่นจะส่งสอนกันให้คนมีความละเอียดใจไม่กล้าคอร์รัปชัน

ในส่วนของรัฐธรรมนูญของญี่ปุ่นที่ถูกออกแบบให้เหมือนกับตะวันตกแต่ยังคงผสมผสานกับความเป็นญี่ปุ่นนั้นส่งผลให้ระบอบการปกครองของญี่ปุ่นเป็นแบบประชาธิปไตย แม้ว่าจะเป็นการปกครองแบบระบอบกษัตริย์ภายใต้รัฐธรรมนูญ หากแต่จักรพรรดิของญี่ปุ่นก็เป็นเพียงสัญลักษณ์เท่านั้น ไม่มีอำนาจทางการเมือง เฉกเช่นรัฐสภาหรือที่เรียกกันว่าสภาไดเอทของญี่ปุ่นนั่นเอง การปกครองแบบ

ประชาธิปไตยตามแบบตะวันตกนี้ทำให้เสรีภาพ และการตรวจสอบการทำงานของภาครัฐเป็นไป อย่างอิสระปัจเจกบุคคลสามารถตรวจสอบ การทำงานของภาครัฐได้อย่างอิสระและไม่ต้อง เกรงกลัวอำนาจรัฐ เช่น กลุ่ม“ผู้ตรวจการแผ่นดิน ภาคประชาชน”

นอกเหนือไปจากการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพ กฎหมายที่มีลักษณะคุ้มครองผู้ให้ข้อมูลหรือ พิตักษ์รักษาพยานแล้ว เสรีภาพของสื่อมวลชน เป็นอีกส่วนหนึ่งที่สำคัญที่เป็นกลไกในการตรวจสอบและเฝ้าระวังการทุจริตและคอร์รัปชัน ทั้งในระดับประเทศและท้องถิ่น สื่อมวลชน นอกจากจะเสนอและรายงานข่าวแล้ว ยังทำ หน้าที่สืบสวนหาข้อเท็จจริงที่สามารถกล่าวได้ว่า ทำงานเป็นเสมือนตัวแทนภาคประชาชนในการ ตรวจสอบและรายงานผลที่เกิดขึ้นจากการ ทำงานของภาครัฐซึ่งช่วยในการเปิดเผยและ ควบคุมการทำงานของภาครัฐอีกทางหนึ่ง เช่น สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรของญี่ปุ่นมีภรรยาน้อย การใช้งบประมาณไปศึกษาดูงานที่มีขอบ การแก้ไขสัญญาต่าง ๆ ระหว่างรัฐและเอกชน หรือ แม้กระทั่งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่เป็นผู้หญิง ดำเลขาณูการของตนเองด้วยถ้อยคำที่หยาบคาย และได้มีการบันทึกเทปไว้

ในทางตรงกันข้ามการควบคุมข้อมูลในการต่อต้านคอร์รัปชันหรือการหาข้อมูลนั้นจำเป็น

อย่างมากที่จะต้องระมัดระวังเป็นพิเศษเพื่อ ไม่ให้เกิดความเสียหายต่อรูปคดี เพราะหาก ข้อมูลถูกเผยแพร่ไปยังสาธารณะอาจก่อให้เกิด การทำงานที่ยากมากขึ้นของตำรวจและอัยการ หรือก่อให้เกิดความเสียหายได้ ดังนั้น หน้าที่ และความร่วมมือกันที่เป็นหน่วยเฝ้าระวัง (Watchdog) นี้เองที่ทำงานประสานกันระหว่าง ตำรวจ อัยการ และสื่อมวลชน เพื่อป้องกัน ไม่ให้เกิดความเสียหายหรือความยากลำบากใน การดำเนินคดีเกี่ยวกับการคอร์รัปชัน

อย่างไรก็ตามเสรีภาพของสื่อแขนงต่าง ๆ รวมไปถึงองค์การไม่แสวงหากำไร และภาค ประชาชนและสังคมนั้น เป็นสิ่งสำคัญที่สุด ในการให้อิสระ เสรีภาพในการเข้าถึงและตรวจสอบ ข้อมูลการทำงานของภาครัฐ หน่วยงานภาค ประชาชนรวมตัวกันเพื่อจัดตั้งเป็นหน่วยเฝ้าระวัง ที่กระจายไปทั่วประเทศและสามารถประสาน งานเชื่อมโยงข้อมูลหากันอีกด้วย นอกจากนั้น หน่วยงานเฝ้าระวังทั่วประเทศญี่ปุ่นยังได้รับ การสนับสนุนจากภาครัฐอีกด้วยและการทำงาน ของภาคประชาชนนี้ยังประสบความสำเร็จ ในการตรวจสอบ ติดตาม และนำข้อมูลเสนอ ต่อกระบวนการยุติธรรมของญี่ปุ่นได้ ในบางกรณี หากฝ่ายกระบวนการยุติธรรม เช่น อัยการ ไม่สั่งฟ้อง ประชาชนสามารถยื่นฟ้องเองได้ โดยมีกฎหมายรองรับสิทธินี้

ในส่วนของกฎหมายที่สำคัญและมีบทบาทอย่างมากที่เป็นเครื่องมือในการป้องกันและปราบปรามการทุจริตและคอร์รัปชันของญี่ปุ่น คือ Unfair Competition Prevention Law, Fair Trading Law และ Anti-Monopoly Law (amendments) Leniency System, National Public Service Ethics Law, Freedom of Information Act, Japanese Corporate Law, และ Whistleblower Protection เป็นต้น

ญี่ปุ่นพยายามยกระดับกฎหมายให้เหมือนกับประเทศตะวันตกซึ่งยึดตามแบบองค์การระหว่างประเทศ เช่น องค์การ UNCAC และ OECD เป็นต้น ทั้งนี้เพราะญี่ปุ่นยังคงเจตนาธรมณ์ในสมัยเมจิที่ต้องการจะยกระดับกฎหมายให้ทัดเทียมกับตะวันตกหรือให้สอดคล้องมากที่สุดเพื่อที่จะให้ประเทศตะวันตกยอมรับนั่นเอง จึงไม่น่าแปลกใจเลยว่ากฎหมายของประเทศญี่ปุ่นนั้นได้รับการยอมรับในระดับสากล มีความเป็นอิสระ และอำนาจของฝ่ายตุลาการที่อิสระในการตรวจสอบและพิจารณาในประเด็นสำคัญๆ ที่เกี่ยวข้องกับการทุจริต คอร์รัปชันซึ่งนำมาสู่การลดอำนาจในการตัดสินใจของข้าราชการทั้งในระดับประเทศและท้องถิ่นอีกด้วย

หลักการข้างต้นนี้เป็นเสาหลักที่สำคัญที่สุดในการปราบปรามและป้องกันการทุจริตคอร์รัปชันของประเทศญี่ปุ่น ซึ่งเห็นได้ว่าแม้ว่า

ญี่ปุ่นจะไม่มีหน่วยงานพิเศษที่ทำหน้าที่เฉพาะในเรื่องนี้หากแต่อาศัยกลไกการประสานงานร่วมกันของหน่วยงานของภาครัฐ ทั้งตำรวจ อัยการ ที่ร่วมมือกันสืบสวนและหาพยานหลักฐานตลอดจนศาลยุติธรรมที่ไม่ได้ถูกครอบงำจากฝ่ายข้าราชการประจำและการเมือง โดยเฉพาะอย่างยิ่งความมีอิสระสูงในการทำงาน รวมไปถึงอำนาจที่มีในการตรวจสอบ ค้นหาข้อมูลและรวบรวมพยานหลักฐานได้ รวมไปถึงกฎหมายที่เป็นมาตรฐานในระดับนานาชาติที่ได้รับการยอมรับรวมถึงสิทธิและเสรีภาพของภาคประชาชนและสังคม โดยเฉพาะสื่อชนิดต่าง ๆ ที่สามารถตรวจสอบให้เบาะแส ข้อมูล และควบคุมการทำงานของภาครัฐ ตลอดจนการปลูกฝังพื้นฐานและความเชื่อในเรื่องของความโปร่งใส ผลประโยชน์ส่วนรวมมาก่อนส่วนตนและความซื่อสัตย์ สุจริตตั้งแต่ยังเด็กจากการขัดเกลาทางสังคมจากวัฒนธรรมและประเพณีจึงทำให้ญี่ปุ่นเป็นหนึ่งในตัวแบบที่เหมาะสมที่ภาคสังคมและภาครัฐนำมาเป็นแบบอย่างในการปราบปรามและป้องกันการทุจริต คอร์รัปชันได้

6. ข้อเสนอแนะ

ข้อเสนอแนะต่อการปราบปรามทุจริตคอร์รัปชันในประเทศไทย จากผลการวิจัยชี้ให้เห็นว่าการประสานกันระหว่างภาครัฐ

และภาคประชาสังคมนั้นมีความร่วมมือกันอย่างแน่นแฟ้น อย่างไรก็ตามเมื่อวิเคราะห์ถึงหน่วยงานที่ทำหน้าที่ในการป้องกันและปราบปรามการทุจริตและคอร์รัปชันในประเทศไทยพบว่า บทบาท หน้าที่และจำนวนองค์การส่วนใหญ่เป็นของภาครัฐมากกว่าภาคประชาสังคมที่ยังไม่มีบทบาท หน้าที่เด่นชัดและจำนวนองค์การก็ไม่มากนัก นอกจากนั้นกลไกการทำงานยังเป็นระบบราชการที่แบ่งหน้าที่การทำงานกัน โดยไม่ได้มีการอภิบาลความร่วมมือดังเช่นประเทศญี่ปุ่น ด้วยเหตุนี้การศึกษาการป้องกันและปราบปรามการทุจริตและคอร์รัปชันของญี่ปุ่นนั้น ประเทศไทยเองสามารถนำมาเป็นตัวอย่างและปรับให้เหมาะสมกับประเทศไทยได้ แม้ว่าบริบทและวัฒนธรรมของไทยและญี่ปุ่นเองนั้นจะมีความแตกต่างกัน หากแต่ด้วยระบอบการปกครองในระบอบประชาธิปไตย และโครงการสร้างการปกครองที่แบ่งออกเป็น 3 ฝ่าย ได้แก่ นิติบัญญัติ บริหาร และตุลาการ รวมไปถึงสถาบันกษัตริย์ของไทยและระบอบจักรพรรดิญี่ปุ่นแล้วนั้น ประเทศไทยเองสามารถที่จะศึกษาประเทศญี่ปุ่นเป็นตัวอย่างได้

ประเทศไทยสามารถทำให้เกิดการประสานความร่วมมือกันระหว่างหน่วยงานภาครัฐและภาคประชาชนเหล่านี้ได้ โดยเน้นภาคสังคมมีส่วนร่วมในการตรวจสอบและติดตาม รวมไปถึง

การเปิดโอกาสให้ภาคสังคมมีองค์การเฝ้าติดตามในการทำงานของภาครัฐในระดับท้องถิ่นกระจายทั่วประเทศจะทำให้เกิดหน่วยงานหรือศูนย์เฝ้าระวังที่เชื่อมโยงข้อมูลและประสานกับภาครัฐได้อย่างดี จากกลไกการทำงานของภาคประชาสังคมของญี่ปุ่นจะเห็นได้ว่าหนึ่งในกลไกที่สำคัญคือ กฎหมายที่ส่งเสริมองค์การที่ไม่แสวงหากำไร (Law to Promote Specified Non-profit Activities, 1998-NPO Law) เอาไว้

ดังนั้นแล้วประเทศไทยเองควรมีกฎหมายที่รองรับและสนับสนุนให้เกิดกลุ่มหรือองค์การที่ไม่แสวงหากำไรในการตรวจสอบของภาคประชาสังคมอย่างจริงจังเพื่อเป็นเกณฑ์มาตรฐานยิ่งไปกว่านั้นการดึงภาคีและประสานความร่วมมือในส่วนภาคประชาชนในญี่ปุ่นนั้นมีจำนวนมากมายและกระจายไปทั่วประเทศซึ่งในประเทศไทยนั้นเราสามารถใช้นแนวทางนี้ในการสร้างเครือข่าย “ผู้ตรวจการแผ่นดินภาคประชาชน” หรือจัดตั้ง “ศูนย์เฝ้าระวัง” ให้ครอบคลุมได้เช่นกันโดยที่รัฐสามารถสนับสนุนให้สร้างหน่วยงานหลักของภาคประชาชนขึ้นมาและสร้างเครือข่ายและรับรองเครือข่ายเหล่านี้ อย่างถูกกฎหมายซึ่งเครือข่ายเหล่านี้สามารถตรวจสอบการทำงานของภาครัฐทั้งในระดับท้องถิ่นและระดับชาติได้ โดยเฉพาะอย่างยิ่งจำนวนสมาชิกของภาคประชาชนและจำนวน

เครือข่ายนั้นถือได้ว่ามีนัยยะสำคัญต่อการตรวจสอบการทุจริตและคอร์รัปชันอย่างครอบคลุม ซึ่งจะเห็นได้จากจำนวนสมาชิกเครือข่ายและองค์การในภาคประชาสังคมของญี่ปุ่นที่มีจำนวนองค์การมากและจำนวนสมาชิกมากเช่นกัน รวมไปถึงการที่ประชาชนสามารถเข้าถึงข้อมูลสำคัญ ๆ จากภาครัฐและการรณรงค์ให้มีอาสาสมัครเพื่อก่อให้เกิดการเฝ้าและติดตามการทำงานของรัฐบาล

เหนือสิ่งอื่นใดรัฐต้องไม่แทรกแซงการทำงานในการตรวจสอบการทุจริตคอร์รัปชันของภาคประชาชน โดยมีสิทธิ หน้าที่ และเสรีภาพในการเข้าถึงข้อมูลของภาครัฐ ส่วนการฟ้องร้องคดีความประเทศไทยสามารถยกเว้นค่าธรรมเนียมในการขึ้นศาลได้ ซึ่งจะเป็นการเอื้อประโยชน์และส่งเสริมต่อเครือข่ายเหล่านี้ มิใช่เพียงหน่วยงานของภาครัฐบางหน่วยงานเท่านั้น หรือประชาชนสามารถฟ้องศาลได้โดยตรงแม้ว่าอัยการไม่สั่งฟ้องก็ตาม ดังเช่นกรณีศึกษาประเทศญี่ปุ่นรวมถึงการแบ่งระดับคดีความเพื่อให้หน่วยงานของไทย เช่น ตำรวจ อัยการ ดำเนินการได้หรือให้หน่วยงานภาครัฐอื่น ๆ ดำเนินการและประสานความร่วมมือกับผู้เชี่ยวชาญในสาขาวิชาชีพอื่นเข้ามาร่วมกันทำงานในการตรวจสอบ

นอกจากนี้ การออกกฎหมายเพื่อรับรองสิทธิในการเข้าถึงข้อมูลของภาครัฐและการจำกัดการใช้อำนาจดุลพินิจของเจ้าหน้าที่รัฐจำเป็นต้องรัดกุมเป็นไปในทิศทางเดียวกันทั้งหมด มิใช่ขึ้นอยู่กับตัวบุคคลหรือองค์การ จากที่กล่าวมาข้างต้นนี้ จะเห็นได้ว่าหากภาคประชาชนของไทยมีกฎหมายรองรับ และสามารถจัดตั้ง “ศูนย์เฝ้าระวัง” หรือมีเครือข่าย “ผู้ตรวจการแผ่นดินภาคประชาชน” ซึ่งจะก่อให้เกิดความเข้มแข็งของภาคประชาสังคมและสามารถตรวจสอบการทำงานของภาครัฐได้อย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล ซึ่งสามารถควบคุมและลดการทุจริต คอร์รัปชันในประเทศไทยลงไปได้

รวมไปถึงการปรับเปลี่ยนแบ่งแยกลักษณะของคดี โดยอาจแบ่งคดีเช่นเดียวกับญี่ปุ่น คือ คดีเล็ก คดีใหญ่ ซึ่งในประเทศไทยสามารถปรับให้เหมาะสมโดยแบ่งคดีออกเป็นภาคท้องถิ่น จังหวัด และระดับชาติได้ รวมไปถึงการที่อัยการสามารถร่วมทำการสืบสวน หาหลักฐานร่วมกับตำรวจเช่นเดียวกับประเทศญี่ปุ่น นอกจากนี้ต้องสร้างประชาธิปไตยแบบหนา (Thick Democracy) คือ กลไกประชาธิปไตยทั้งมวลได้แก่ การเลือกตั้งที่เสรีและเป็นธรรม ระบบราชการมีอาชีพ ศาลที่เป็นอิสระ ภาคประชาสังคมที่เข้มแข็ง สื่อที่เสรี การกระจาย

อำนาจไปสู่ท้องถิ่น หรือแม้กระทั่งทดลอง การใช้ระบบลูกขุนที่มาจากตัวแทนประชาชน เข้ามาพิจารณาคดี ในเบื้องต้นอาจให้ลูกขุน สามารถตั้งคำถามและร่วมให้ความเห็น แก่ศาลได้

ยิ่งไปกว่านั้นกฎหมายของไทยมีมากมาย แต่การบังคับใช้กฎหมายของไทยยังไม่ได้ถูก นำมาใช้อย่างจริงจัง หากใช้แนวคิด Focal Point ที่เน้นเพียงจุดสำคัญไม่ต้องมีกฎหมาย มากมาย แต่สามารถใช้ร่วมกันและแก้ไขปัญหา ได้ตรงกับความต้องการย่อมได้ผลดีกว่า มิฉะนั้น อำนาจทางกฎหมายสามารถก่อให้เกิดการเหลื่อม

ล้ำและทับซ้อนกันของกฎหมายได้ หากดูใน กรณีของญี่ปุ่นแล้วเห็นได้ว่าตำรวจและอัยการ ใช้กฎหมายร่วมกันและสืบสวนร่วมกัน ไม่ได้ แบ่งหน้าที่หรือใช้กฎหมายต่างกัน เพราะ เป้าหมายของกระบวนการยุติธรรมนั้น คือ การต่อต้านและปราบปรามการทุจริต คอรัปชัน ในท้ายที่สุดแล้วการยกระดับ มาตรฐานกฎหมายไทยดังเช่นญี่ปุ่นที่ยกระดับ ให้เป็นสากลและเป็นที่เชื่อถือของนานาชาติ ประเทศไทยเองสามารถยกระดับมาตรฐาน กฎหมายไทยเพื่อให้เกิดความเชื่อมั่นใน กระบวนการยุติธรรม ■

บรรณานุกรม

- Ake tangsupvattana and Ora-orn Poocharoen. (2010). International Counter Corruption Measures and Practice: Application for Thailand. Bangkok: National Anti-Corruption Commission.
- Chatthip Chaichakan. (2017). Collaborative governance: concepts, selected literatures and key definitions. Veridian E-Journal, Silpakorn University, 286-298.
- Grant, M. (1966). Private power and American democracy. New York: Vintage Books.
- International News Association. (1998). Japan in present time. Bangkok: Embassy of Japan in Thailand.
- Japan Supreme Court. (2017, May 20). Court System of Japan. Retrieved from Supreme Court of Japan: chrome-extension://oemmndcbldboiebfnladdacbdm/adm/http://www.courts.go.jp/english/vcms_lf/2018_Court_System_of_Japan.pdf
- Keisuke Senta (2017, July 6). Interview. Director of United Nation Asia and Far East Institute for the Prevention of Crime and the Treatment Offenders (UNAFEI). Tokyo, Japan.
- Khian Teerawit. (1965). Evolution of Japanese Governance. Bangkok: Thailand Social Science Association.
- King Prajadhipok Institute. (2016). A Synthesis document on Development of Prevention and Suppression anti-corruption applicable measurement in public sector for the 18th Senior Executive political and government curriculum. Bangkok: King Prajadhipok's Institute.
- Quah, J. S. (2013). Curbing Corruption in Asian Countries An Impossible Dream? Singapore: ISEAS Publishing.

Sawang Boonchalermvipas., et. al. (2008). Preparedness of Thailand for the Implementation of the United Nations Convention against Corruption 2008. Bangkok : National Anti-Corruption Commission.

Sunee Mallikamarl. (2012). Constitution of Japan: Past to Present. NIDA Development Journal, 303-330.

Tamada, Yoshifumi (2017, July 4). Interview. Professor. Kyoto University.

Transparency International. (2016, November 15). Transparency International. Retrieved September 22,2017 from Corruptionperception index 2016: https://www.transparency.Org/news/feature/corruption_perceptions_index_2016

Tsuyoshi, Yukawa (2017, July 6). Interview. Prosecutor. United Nation Asia and Far East Institute for the Prevention of Crime and the Treatment Offenders (UNAFEI). Tokyo, Japan.

หน่วยงานผู้แต่ง: วิทยาลัยบริหารศาสตร์ มหาวิทยาลัยแม่โจ้

Affiliation: School of Administrative Studies, Maejo University, Thailand