

การคอร์รัปชันในรูปแบบใหม่

ศาสตราจารย์วีระพงษ์ บุญโญภาส [๑]

ในปัจจุบัน การเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจนั้นมักจะเป็นที่กล่าวขานควบคู่ไปกับความมั่นคงของประเทศ เนื่องจากทั้งสองประการเป็นปัจจัยสำคัญในการบ่งชี้ระดับการพัฒนาของประเทศต่างๆ ประเทศที่จะมีอัตราการขยายตัวทางเศรษฐกิจสูงนั้น มักจะเป็นประเทศที่มีความมั่นคงภายใน อันเป็นปัจจัยสำคัญที่นักลงทุนมองว่า สมควรและคุ้มค่าหากเข้ามาลงทุนในระยะยาว อย่างไรก็ดีการพิจารณาถึงการเติบโตทางเศรษฐกิจและความมั่นคงของประเทศในที่นี้ หมายรวมทั้งความมั่นคงของรัฐในเรื่องของความปลอดภัยในความเป็นอยู่ของประชาชนในรัฐ และความมั่นคงทางด้านระบบการบริหารราชการของรัฐ และระบบการเมืองการปกครอง

ความสั่นคลอนด้านความมั่นคงของสังคมโลกในขณะนี้ เริ่มเห็นได้อย่างชัดเจนในเหตุการณ์ ๑๑ กันยายน พ.ศ. ๒๕๔๔ อันเป็นเหตุการณ์ก่อการร้ายในสหรัฐอเมริกา และต่อเนื่องมาถึงการก่อการร้ายในประเทศต่างๆ ซึ่งทำให้เกิดความตระหนักถึงความรุนแรงของผู้ก่อการร้ายข้ามชาติและอาชญากรรมข้ามชาติ อย่างไรก็ดี เมื่อประเด็นเรื่องอาชญากรรมเป็นที่ตระหนักกันอย่างแพร่หลาย อาชญากรรมหลายประเภทที่ส่งผลกระทบต่อสังคมถูกนำขึ้นมาสู่เวทีระดับโลกเพื่อหามาตรการป้องกันและปราบปราม

ความผิดเกี่ยวกับการทุจริตหรือ คอร์รัปชัน (Corruption) เป็นอาชญากรรมประเภทล่าสุดที่หน่วยงานระดับโลกต่างก็ตระหนักถึงความสำคัญและผลกระทบที่รุนแรงจากการกระทำความผิดประเภทนี้ คำว่า คอร์รัปชัน (Corruption) มีรากศัพท์มาจากภาษาลาติน แปลว่าการทำลาย ซึ่งความหมายในปัจจุบันได้แก่ การละเมิดจริยธรรมในการบริหารของเจ้าหน้าที่รัฐ[๒] ซึ่งเป็นความหมายที่กว้างขึ้นเรื่อยๆ หากพิจารณาถึงความหมายของคำว่า คอร์รัปชันแล้วจะพบว่า เป็นการกระทำผิดของเจ้าหน้าที่ของรัฐ แต่เมื่อขยายผลออกไปย่อมพบว่า การกระทำผิดของเจ้าหน้าที่รัฐนี้เป็นการกระทำผิดร่วมกับบุคคลภายนอกองค์กรรัฐ ซึ่งต้องการให้เจ้าหน้าที่รัฐอำนวยความสะดวกหรือเปิดโอกาสให้ตนได้แสวงหาผลประโยชน์ โดยไม่กระทำตามขั้นตอนที่ถูกต้องที่กฎหมายรัฐกำหนด หรือกระทำตามที่กฎหมายกำหนด

---

[๑] ผู้อำนวยการศูนย์ข้อมูลอาชญากรรมทางธุรกิจและการฟอกเงิน คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

[๒] **www.asok.info/09communication.index** ประคอง เตกฉัตร, คอร์รัปชั่น ฉ้อราษฎร์ บังหลวง, กติกาเมือง วารสาร เราคิดอะไร, ฉบับ ๑๔๙ ธันวาคม ๒๕๔๕

หากแต่ติดสินบนหรือเสนอผลประโยชน์แก่เจ้าหน้าที่รัฐผู้รับผิดชอบเพื่อเร่งกระบวนการแสวงหาประโยชน์ของตนให้เร็วยิ่งขึ้น ซึ่งการกระทำโดยทุจริตนี้เป็นเหตุให้รัฐนั้นๆ สูญเสียผลประโยชน์เป็นจำนวนตั้งแต่เล็กน้อยจนถึงมหาศาล การทุจริตในตำแหน่งหน้าที่ของเจ้าหน้าที่รัฐหรือการคอร์รัปชันนี้มีการปฏิบัติมายาวนาน แต่มักจะเป็นข้อมูลภายในรัฐที่ไม่เปิดเผย จนกระทั่งเมื่อเกิดการรณรงค์ต่อต้านอาชญากรรมรุนแรงในเวทีระดับโลกขึ้น การคอร์รัปชันจึงถูกค้นพบว่าเป็นการกระทำที่มีการโยงใยกับการทำธุรกิจผิดกฎหมายหรืออาชญากรรมทางเศรษฐกิจอันเป็นการสนับสนุนการเงินแก่อาชญากรรมอื่นๆ อีกหลายประเภทรวมทั้งองค์กรอาชญากรรมด้วย คอร์รัปชันกลายเป็นปัญหาที่สำคัญที่สุดปัญหาหนึ่งของประเทศไทยเช่นกันในช่วงที่ผ่านมา ได้เกิดการทุจริตคอร์รัปชันกันอย่างกว้างขวาง ทั้ง**คอร์รัปชันในรูปแบบเดิม** อันได้แก่ การให้สินบนเพื่อให้ได้โครงการรัฐ การรีดไถประชาชนโดยเจ้าหน้าที่รัฐ และคอร์รัปชันในรูปแบบที่เพิ่งมีคำเรียกกันอย่างกว้างขวางว่า **การคอร์รัปชันเชิงนโยบาย** อันหมายถึง การแสวงหาผลประโยชน์จากตำแหน่งหน้าที่ของฝ่ายการเมือง โดยกำหนดนโยบายที่อ้างว่าเป็นนโยบายของรัฐที่จะเกิดผลประโยชน์แก่ประชาชน หากแต่ประโยชน์มหาศาลนั้นกลับเอื้อแก่เครือญาติและพวกพ้องของตนเป็นที่ทราบกันดีว่า ไม่มีหนทางใดที่จำนวนตัวเลขการคอร์รัปชันที่แท้จริงปรากฏออกมาได้ เนื่องจากการปราบปรามเป็นได้ยากด้วยปัจจัยต่างๆ แต่ปัจจุบันได้มีองค์กรสากลเกิดขึ้นมากมายเพื่อวัดระดับความความโปร่งใสและความน่าเชื่อถือของประเทศต่างๆ โดยเกณฑ์การวัดที่สำคัญคือ ปัญหาการคอร์รัปชันและความเชื่อถือของนักลงทุนต่างชาติ สำหรับลำดับความโปร่งใสของประเทศโดยชี้วัดจากข้อมูลดัชนีวัดการทุจริตขององค์กรเพื่อความโปร่งใสสากล[๓] พบว่า ปี ๒๕๔๐ ไทยอยู่ในอันดับที่ ๓๙ จาก ๕๒ ประเทศ ปี ๒๕๔๑ ไทยอยู่ในอันดับที่ ๖๑ จาก ๘๕ ประเทศ ปี ๒๕๔๒ ไทยอยู่ในอันดับที่ ๖๘ จาก ๙๒ ประเทศ จนกระทั่งปี ๒๕๔๖ ไทยอยู่ในอันดับที่ ๗๐ จาก ๑๓๓ ประเทศ จากข้อมูลข้างต้น พิจารณาได้ว่า ไทยยังคงอยู่ในกลุ่มประเทศที่มีความโปร่งใสในระดับค่อนข้างต่ำ และจากข้อมูลคดีทุจริตคอร์รัปชันในปี ๒๕๔๘ จะมีคดีที่หมดอายุความ ๔๐ คดี รวมมูลค่าความเสียหาย หนึ่งหมื่นล้านบาท โดยที่สำนักงานป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติอันเป็นองค์กรที่รัฐธรรมนูญก่อตั้งโดยมีวัตถุประสงค์ในการปราบปรามคอร์รัปชัน ไม่อาจดำเนินการได้ทันการณ์ นอกจากนี้ยังมีคดีคอร์รัปชันที่คงค้างอยู่กว่าหกพันคดีที่รอการดำเนินการ เห็นได้ว่าข้อมูลดังกล่าว บ่งบอกถึงสถานการณ์วิกฤติในการแก้ปัญหาคอร์รัปชันของประเทศไทยได้เป็นอย่างดี

ผลจากการคอร์รัปชัน ทำให้ขีดความสามารถในการแข่งขันของประเทศไทยต่ำลง โดยการจัดอันดับของ เวิร์ล อีโคโนมิคฟอรั่มหรือ ดับบลิวอีเอฟ ซึ่งประเมินจากผลสำรวจความคิดเห็นของผู้บริหาร ๘,๗๐๐ คน จาก ๑๐๔ เขตเศรษฐกิจทั่วโลก พบว่าในปี ๒๕๔๗ ดัชนีอัตราเพิ่มของขีดความสามารถในการแข่งขันของไทยอยู่อันดับที่ ๓๔จาก อันดับ ๓๒ ของปี ๒๕๔๖ และจากอันดับ ๓๐ ของปี ๒๕๔๕

---

[๓] **http://www.manager.co.th/Daily/View News.aspx? News TD**+๙๔๘๐๐๐๐๐๗๘๙๕๗ วันที่ ๑๓มิถุนายน ๒๕๔๘ (คาดสุญญากาศ ป.ป.ช.ทุจริตพุ่ง)

เนื่องจากปัจจัยที่ใช้ประกอบการพิจารณาคือ ดัชนีเทคโนโลยีและดัชนีสถาบันรัฐ โดยเฉพาะดัชนีสถาบันรัฐได้ลดลงจากอันดับที่ ๓๗ เมื่อปี ๒๕๔๖ มาอยู่ที่อันดับ ๔๕ ในปี ๒๕๔๗ ซึ่งสะท้อนได้ชัดว่าไทยยังต้องปฏิรูปภาคสถาบันของรัฐในหลายด้าน โดยเฉพาะด้านพฤติกรรมการจ่ายเงินที่ผิดปกติในการส่งออกและนำเข้า การชำระและเก็บภาษี การเลือกปฏิบัติในการตัดสินใจของเจ้าหน้าที่รัฐ จนถึงความเป็นอิสระของระบบยุติธรรมและการถือครองทรัพย์สิน อย่างไรก็ดี สำหรับผลการสำรวจดังกล่าว ประเทศฟินแลนด์ มีขีดความสามารถในการแข่งขันอยู่ในอันดับที่หนึ่ง รองลงมาคือ สหรัฐอเมริกา สวีเดน

จากข้อมูลสถิติขององค์กรสากลต่างๆ จึงเกิดความจำเป็นอย่างยิ่งในการหามาตรการป้องกันและปราบปรามการทุจริตคอร์รัปชันในประเทศไทย โดยรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ฉบับปี ๒๕๔๐ จัดว่าเป็นรัฐธรรมนูญที่มีมาตรการตรวจสอบคานอำนาจที่ดีที่สุดที่ไทยมีมา โดยมีกลไกอย่างน้อย ๓ ประเภท คือ องค์กรอิสระต่างๆ เช่น คณะกรรมการการเลือกตั้ง วุฒิสภา ศาลรัฐธรรมนูญ คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน กลไกที่สองคือ ความเป็นอิสระของสื่อในการรับทราบข้อมูลและเปิดเผยข้อมูลแก่สาธารณะ กลไกที่สามคือ บทบาทของประชาชนในการตรวจสอบในมาตรา ๗๖ แห่งรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน บัญญัติว่า "รัฐต้องส่งเสริมและสนับสนุนการมีส่วนร่วมของประชาชนในการกำหนดนโยบาย...รวมทั้ง ตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐทุกระดับ" แต่หากรัฐบาลใดกุมอำนาจเบ็ดเสร็จไว้ในมือ กล่าวคือ มีเสียงข้างมากจนฝ่ายค้านไม่สามารถทำหน้าที่ได้ หรือมีอำนาจครอบคลุมสื่อในการเสนอข้อมูลต่อประชาชน และมีอำนาจก้าวก่ายองค์กรอิสระ มาตรการที่รัฐธรรมนูญตราไว้อันเปรียบเสมือนเกราะป้องกันการคอร์รัปชัน ย่อมไม่สามารถนำมาใช้ประโยชน์ได้ ซึ่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๕๐ ก็ได้บัญญัติไว้ในทำนองเดียวกัน ดังนั้น การปรับปรุงและพัฒนากลไกทางกฎหมายเกี่ยวกับการป้องกันและปราบปรามคอร์รัปชันให้มีประสิทธิภาพยิ่งขึ้นจึงเป็นเรื่องที่จำเป็นอย่างยิ่งในการแก้ไขสถานการณ์ทุจริตในประเทศไทย

เท่าที่ได้กล่าวมาแล้วเป็นการนำเสนอความสำคัญของปัญหาคอร์รัปชันในภาพกว้าง ซึ่งปัจจุบันมิได้เป็นปัญหาของประเทศใดประเทศหนึ่งเท่านั้น หากแต่เป็นปัญหาของประชาคมโลกโดยองค์รวม และก็ได้กล่าวมาแล้วเช่นกันว่า พัฒนาการของการคอร์รัปชันในประเทศไทย ได้เริ่มต้นจากการคอร์รัปชันระดับถนน ซึ่งเกิดมีขึ้นทั้งในภูธรและนครบาล จนกระทั่งนำไปสู่การคอร์รัปชันเชิงนโยบาย ซึ่งกระทำลงโดยเจ้าหน้าที่ของรัฐผู้มีอำนาจและนักการเมือง พัฒนาการของการคอร์รัปชันอีกประเภทหนึ่งที่ยากจะบังคับใช้กฎหมายพอๆ กับคอร์รัปชันเชิงนโยบายคือ **"การคอร์รัปชันในรูปแบบใหม่"**

ทั้งนี้คำว่า "คอร์รัปชัน" เมื่อพิจารณาตามความหมายอย่างกว้างตรงกับคำว่า การฉ้อราษฎร์บังหลวง แต่การฉ้อราษฎร์บังหลวงนั้นจะจำเพาะเจาะจงในกรณีการเบียดบัง ยักยอกทรัพย์ หรือผลประโยชน์ของรัฐและของสาธารณะ อย่างไรก็ดี ผู้เขียนเห็นว่าความหมายดังกล่าวน่าจะครอบคลุมถึง

การกินสินบน และการแสวงหาอำนาจโดยวิธีการที่ผิดทำนองคลองธรรม ในพจนานุกรม Black Law Dictionary ได้ให้ความหมาย คอร์รัปชันว่า "..การกระทำที่มิชอบด้วยกฎหมาย อันเป็นการกระทำชั่วและฉ้อโกง โดยมีเจตนาที่จะหลีกเลี่ยงกฎหมาย รวมทั้งการกระทำที่ขัดต่อตำแหน่งหน้าที่และสิทธิของผู้อื่น นอกจากนี้ยังหมายถึงการที่บุคคลใดบุคคลหนึ่งซึ่งประชาชนได้ไว้วางใจ กระทำผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการโดยการรับหรือยอมรับประโยชน์สำหรับตนเองหรือผู้อื่น"[๔] และใน Webster's New World Dictionary of the American Language ให้ความหมายของ คอร์รัปชันไว้หลายนัยด้วยกัน อันได้แก่

๑. การเปลี่ยนแปลงหรือผันแปรไปในทางที่เลว การกระทำที่กลับกลายหรือกำลังเป็นไปในทางที่เลว

๒. ความประพฤติไม่ดีหรือชั่วร้าย

๓. ความเสื่อมทราม

๔. การกินสินบน

๕. การทำให้เสื่อมสลายหรือเน่าเปื่อย

๖. สิ่งของหรืออิทธิพลที่ใช้ในทางที่ผิด

ดังที่กล่าวมาแล้วนั้นเป็นความหมายของการคอร์รัปชันที่บุคคลธรรมดามีความรู้และความเข้าใจ แต่การคอร์รัปชันในรูปแบบใหม่ ซึ่งไม่ค่อยจะเป็นที่รู้จักกันอย่างแพร่หลายนั้น สามารถแยกสาระสำคัญได้ดังนี้คือ

๑. ผู้ที่กระทำความผิดประเภทนี้ มักจะต้องมีตำแหน่งหน้าที่ ไม่ว่าจะเป็นตำแหน่งหน้าที่ในทางราชการ หรือตำแหน่งหน้าที่ในทางการเมือง หรือแม้แต่ธุรกิจของภาคเอกชน

๒. เป็นตำแหน่งหน้าที่ที่สามารถให้คุณให้โทษใครได้ ซึ่งอาจจะเป็นหัวหน้าสำนักงาน ผู้อำนวยการ เลขาธิการ ผู้บังคับบัญชา ทหาร ตำรวจ ตลอดจนตำแหน่งหน้าที่การเมือง ซึ่งเข้าไปดูแลจัดการการบริหารงานของหน่วยงานของรัฐ ตลอดจนผู้บริหาร ผู้จัดการของบริษัทเอกชนหรือรัฐวิสาหกิจ

๓. การปฏิบัติหน้าที่ในตำแหน่งนั้นๆ สามารถใช้ดุลพินิจได้ขยายความในข้อนี้ก็คือ สามารถใช้ดุลพินิจประกอบการปฏิบัติหน้าที่ซึ่งเป็นอำนาจโดยชอบที่กฎหมายให้ไว้ ส่วนดีของการใช้ดุลพินิจในการปฏิบัติหน้าที่ก็คือ สามารถดำเนินการตามที่เห็นว่าเหมาะสม การให้ผู้มีอำนาจบริหารงานสามารถใช้ดุลพินิจได้นี้ตรงกับหลักเกณฑ์ที่ว่า กฎเกณฑ์ทุกอย่างต้องมีความยืดหยุ่น เพื่อสามารถใช้ได้อย่างมีความสอดคล้องกับสถานการณ์ เพราะกรณีต่างๆ ที่เกิดขึ้นไม่มีความแน่นอนตายตัว กฎเกณฑ์ใดที่ไม่มีความยืดหยุ่น หรือไม่สามารถให้มีการใช้ดุลพินิจได้ กฎเกณฑ์นั้นย่อมนำไปสู่การละเมิด หรือฝ่าฝืนเท่านั้น ซึ่งจะสร้างความเสียหายแก่องค์กรหรือหน่วยงานต่างๆ ได้

---

[๔] Black Law Dictionary, ๑๙๗๙ : p.๕๐

๔. มีการแสวงหาประโยชน์จากการที่ตนสามารถใช้ดุลพินิจได้อย่างแนบเนียน ถึงแม้ว่ามีผู้ตั้งข้อสงสัยก็สามารถหาคำตอบที่เหมาะสมในการชี้แจงได้ บางครั้งสามารถชี้แจงจนผู้อื่นคล้อยตามได้ ในทางตรงกันข้าม ผู้ที่ต้องข้อสงสัยและได้รับการชี้แจงเช่นนั้น อาจจะรู้สึกว่าตนเองเป็นฝ่ายผิดที่เข้าใจเช่นนั้น

ตัวอย่าง ของการคอร์รัปชันในรูปแบบใหม่ที่สามารถพบได้เช่น การใช้ดุลพินิจในการเลื่อนตำแหน่ง หรือในการเข้าสู่ตำแหน่งของผู้อยู่ใต้บังคับบัญชา โดยมีผลประโยชน์อยู่เบื้องหลัง การใช้ดุลพินิจในการจัดซื้อสินค้ายี่ห้อนั้น ยี่ห้อนี้ โดยแสดงว่ามีความเหมาะสมกับที่ทำงาน โดยเปรียบเทียบกับสินค้าอื่นที่มีราคาใกล้เคียงกัน โดยไม่มีใครทราบว่ามีผลประโยชน์เข้ามาเกี่ยวข้อง

ในการบังคับใช้กฎหมายต่อการคอร์รัปชันในรูปแบบใหม่นั้น มีความยากพอๆ กับการดำเนินคดีต่อการคอร์รัปชันเชิงนโยบาย ที่เป็นเช่นนี้เพราะ

๑. พยานหลักฐานในการกระทำความผิดมักจะไม่เป็นรูปธรรม

๒. ผู้กระทำความผิดมักจะเตรียมหาทางหนีทีไล่ของตนไว้อย่างดี

๓. ผู้กระทำความผิดมักจะมีข้ออ้างทางกฎหมายเกี่ยวกับการใช้ดุลพินิจของตน

๔. มีความยากในการพิสูจน์ความผิดให้ศาลเห็นโดยปราศจากข้อสงสัย

๕. เป็นอาชญากรรมไร้เหยื่อ (Victimless Crime) เพราะผู้เสนอประโยชน์ให้แก่ผู้กระทำความผิดก็ได้รับผลตอบแทนตามที่ตนเองมุ่งหวัง

๖. ผลประโยชน์ที่มีการมอบให้แก่กันเพื่อเป็นการตอบแทนมักจะมีการปกปิด แปรสภาพได้อย่างแนบเนียน และพิสูจน์ให้เห็นได้ยากมาก

๗. เนื่องจากผู้กระทำความผิดมักจะเป็นผู้มีอำนาจและหน้าที่ทั้งในภาคราชการ ภาคการเมือง และภาคเอกชน ดังนั้น จึงสามารถอำพรางข้อเท็จจริงต่างๆ ได้อย่างแนบเนียน ในขณะเดียวกันก็มีศักยภาพเพียงพอที่จะครอบงำกระบวนการยุติธรรมได้ง่าย

