

ศัพท์แสงว่าด้วยคอร์รัปชัน

โดย... อัมมาร สยามวาลา

คำว่า "คอร์รัปชัน" นั้นเป็นคำที่ได้มาจากภาษาอังกฤษซึ่งบัดนี้ติดตลาดจนกลายเป็นคำไทยไปแล้ว (ปรากฏในพจนานุกรมฉบับมติชนแต่ยังไม่ปรากฏในพจนานุกรมฉบับราชบัณฑิตยสถาน) ความจริงแล้วคำไทยที่ใช้มาแต่เดิมนั้นจะสื่อความหมายของปรากฏการณ์ที่เรียกกันว่าคอร์รัปชัน ได้ดีกว่าภาษาอังกฤษนั้นคือคำว่า "การฉ้อราษฎร์บังหลวง" เพราะโดยเนื้อแท้แล้ว "คอร์รัปชัน" ตามที่คนไทยโดยทั่วไปใช้กัน เกิดจากการเจตนาใช้หรือละเว้นการใช้อำนาจจากตำแหน่งหน้าที่เพื่อให้ได้มาซึ่งผลประโยชน์ส่วนตัวหรือแก่เครือญาติพวกพ้องหรือแก่ผู้ให้คำตอบแทนกลับมาในรูปของเงินหรือสิ่งของ โดยสร้างความเสียหาย (หรือเพิ่มความเสียหายต่อความเสียหาย) ของสาธารณประโยชน์ ในกรณีที่ผู้กระทำดังกล่าวได้รับคำตอบแทนไม่ว่าจะเป็นเงินหรือสิ่งของ ถือว่าเป็นการคิดสินบน เห็นได้ว่าปรากฏการณ์หลักในการฉ้อราษฎร์บังหลวงนั้นคือ การเจตนาเบียดบังผลประโยชน์สาธารณะ คำว่าสาธารณชนก็คือคำว่า "ราษฎร์" หรือ "หลวง" นั่นเอง ตามความหมายนี้การฉ้อราษฎร์บังหลวงเกิดขึ้นได้เฉพาะในภาคสาธารณะ และโดยเฉพาะอย่างยิ่งในภาครัฐเท่านั้น โดยผลประโยชน์มักจะตกกับภาคเอกชน

ในปัจจุบัน หลายคนไม่อยากใช้คำว่าฉ้อราษฎร์บังหลวงหรือคอร์รัปชัน เพราะเห็นว่าเป็นการใช้ถ้อยคำที่รุนแรงเกินเหตุ สื่อว่าผู้ถูกกล่าวหา กำลังกระทำการบางอย่างที่ผิดกฎหมาย ผู้กล่าวหาจึงอาจถูกฟ้องหมิ่นประมาทได้ ดังนั้นจึงเลี่ยงไปใช้คำว่า "ไม่โปร่งใส" บ้าง "ผลประโยชน์ทับซ้อน" บ้าง บางคนคิดต่อไปด้วยว่าถ้าไม่ปรากฏว่ามีการคิดสินบน (หรือยิ่งกว่านั้นถ้าไม่มีใบเสร็จ) ก็ไม่ถือว่าเป็นการฉ้อราษฎร์บังหลวง จนกระทั่งเกิดความสับสนในการใช้คำนี้ และจำเป็นต้องสร้างวลีใหม่ ๆ ขึ้นมา เช่น "คอร์รัปชันในเชิงนโยบาย" เป็นต้น ฉะนั้นผู้เขียนจึงใคร่ขอเสนอให้ขยายความหมายของคำว่า "การฉ้อราษฎร์บังหลวง" ออกไปจากที่กำหนดโดยราชบัณฑิตยสถาน ("การที่พนักงานเจ้าหน้าที่เก็บเงินจากรายกรแล้วไม่ส่งหลวงหรือเบียดบังเงินหลวง") ให้เป็นการกระทำหรือละเว้นการกระทำใด ๆ ที่เจตนาก่อความเสียหาย หรือความเสี่ยงต่อความเสียหาย) แก่สาธารณประโยชน์และเบียดบังผลประโยชน์ที่เกิดขึ้นมาให้แก่ผู้กระทำหรือแก่ผู้อื่น เจตนาอันสำคัญ เพราะความเสียหายอาจเกิดจากการรู้เท่าไม่ถึงการณ์ของผู้กระทำผิดก็ได้ หรือจากความประมาทหรือมีที่มาจากเหตุผลอื่นที่บังเอิญ เกิดขึ้นควบคู่ไปกับการกระทำที่ถูกกล่าวหา

นิยามข้างต้นมิได้กำหนดว่า ผู้ฉ้อราษฎร์บังหลวงจะต้องได้รับผลประโยชน์เข้าหาตนเสมอไป ในบางกรณีอาจเป็นได้ว่า ผู้ที่ดำเนินการไปเพื่อพวกพ้องเครือญาติของตนได้รับประโยชน์แทนโดยที่ตนไม่ได้รับอะไรเลย การที่ประโยชน์เข้าหาตนถือได้ว่าเพียงพอ แต่ไม่จำเป็นต่อการพิสูจน์เจตนาของผู้ถูกกล่าวหา

นอกจากคำว่า "การฉ้อราษฎร์บังหลวง" แล้วยังมีคำอื่น ๆ ที่ใช้กันอยู่ในปัจจุบันบางครั้งก็ใช้แทนเพื่อเลี่ยงการใช้คำว่าฉ้อราษฎร์บังหลวง หรือคอร์รัปชัน ในที่นี้ขออธิบายเพิ่มเติมดังต่อไปนี้

ความโปร่งใส เป็นเครื่องมืออย่างหนึ่งที่สังคมจะป้องกันและรู้ถึงปัญหาการฉ้อราษฎร์บังหลวงได้อย่างสะดวก จำเป็นที่ต้องวางกฎระเบียบเพื่อให้ผู้มีอำนาจตัดสินใจต้องเปิดเผยล่วงหน้าถึงเกณฑ์ที่ใช้ในการตัดสินใจรวมไปถึงกระบวนการตัดสินใจและมาตรการที่จะวัดผลอันเกิดจากการตัดสินใจนั้น ๆ ความโปร่งใสไม่จำเป็นต้องนำไปสู่การฉ้อราษฎร์บังหลวง แต่สังคมอาจตั้งข้อสังเกตได้ว่า หากผู้มีอำนาจบิดพลิ้วไม่ยอมเปิดเผย ข้อมูลที่เกี่ยวข้องหรือ **"ไม่โปร่งใส"** ผู้นั้นเจตนาที่จะฉ้อราษฎร์บังหลวง หรือกำลังปกปิดพฤติกรรมดังกล่าว

การมีส่วนได้ส่วนเสีย (บางครั้งเรียกว่า **"ผลประโยชน์ทับซ้อน"**) เกิดจากการที่เจ้าหน้าที่ของรัฐอาจสวมบทบาทอื่น เช่น อาจจะเป็นผู้บริหารหรือผู้ถือหุ้นรายใหญ่ในธุรกิจที่อยู่ภายใต้การควบคุมหรือกำกับของรัฐ หรือธุรกิจดังกล่าวจะมีการซื้อขายสินค้าหรือบริการกับรัฐ หากตนเองมีอำนาจหรืออิทธิพลเหนือองค์กรที่กำกับหรือควบคุมธุรกิจนั้น ๆ ก็ต้องถือว่าเกิดภาวะการมีส่วนได้ส่วนเสีย กฎหมายอาจมิได้ถือว่าการมีส่วนได้ส่วนเสียนั้นเป็นความผิด ความผิดนั้นเกิดขึ้นเมื่อเจ้าหน้าที่ได้ลงมือใช้อำนาจหรืออิทธิพลของตนเพื่ออำนวยความสะดวกให้กับบริษัทของตน เมื่อกฎหมายมิได้กำหนดให้ชัดเจน โดยมารยาทผู้ที่มิบทบาทในภาคเอกชนควรจะใช้ความระมัดระวังในการรับตำแหน่งราชการที่เกี่ยวข้องกับธุรกิจของตน

พฤติกรรมอีกประเภทหนึ่งที่เอื้อต่อการฉ้อราษฎร์บังหลวง คือ **การแต่งตั้งพวกพ้องเครือญาติ** เข้าไปในตำแหน่งที่จะเอื้อประโยชน์กับตน ผลของพฤติกรรมประเภทนี้ไม่แตกต่างจากการมีส่วนได้ส่วนเสียเป็นแต่วิธีหนึ่งที่เล็งกฎหมายหรือข้อครหาหรือข้อยุ่งยากอันเกิดจากการที่บุคคลคนเดียวมีส่วนได้ส่วนเสียในสองบทบาทควบกันเพราะเมื่อสามารถแต่งตั้งพวกพ้องเครือญาติที่ตนไว้วางใจก็มีโอกาสที่จะได้ประโยชน์เทียบเท่ากัน
