

ผลประโยชน์ทับซ้อนและทุจริตเชิงนโยบาย คืออะไร
มารู้จักของจริงที่อิตาลีกันเถอะ

วิทัศน์ ด้านทุจริต
(ดร.ศิริลักษณ์ คอมนันท์)

เมื่อเร็วๆ นี้ ผู้นำอิตาลี นายซิลวีโอ เบอรัลลุสโคนี (Silvio Berlusconi) ถูกผู้ประท้วงรายหนึ่ง ประชดตัวขว้างหินอ่อนแคะสลักรูปโบสถ์วิหารเมืองมิลานใส่หน้าเลือดอาบ ที่จัตุรัสหน้าโบสถ์คูโอโม (Duomo) หลังปราศรัยกระตุ้นคะแนนนิยมด้วยหวังแก้ปัญหาไร้งานในรัฐบาลผสมที่นับวันจะทวีความรุนแรง นับเป็นครั้งที่สอง ที่นายเบอรัลลุสโคนีถูกทำร้ายในที่สาธารณะ (โดยครั้งแรกเกิดขึ้นในปี 2547 ถูกผู้ประท้วงรายหนึ่งตีด้วยขาตั้งกล้อง) ภาพนายเบอรัลลุสโคนี เลือดอาบหน้า ฟันหัก ที่ปรากฏเป็นข่าวหน้าหนึ่ง ในหนังสือพิมพ์แทบทุกฉบับ คงทำให้ผู้นำประเทศต่างๆ ร้อนๆ หนาวๆ กันบ้างเพราะการรักษาความปลอดภัย ไม่ว่าจะเข้มงวดเพียงใด ก็มีอาจปกป้องผู้นำจากการทำร้ายได้ร้อยเปอร์เซ็นต์

เราคงจำกันได้ถึงกรณีทำร้ายและแม้กระทั่งการสังหารระยะเผาขน อาทิเช่น ในประเทศอินเดีย นายกรัฐมนตรีหญิงคนแรก อินทิรา คานธี (ถูกองค์กรกษัตริย์สองคนใช้อาวุธปืนกระหน่ำยิงกว่า 30 นัด ในปี พ.ศ. 2527 ขณะอายุ 67 ปี) นายราชิฟ คานธี (ถึงแก่อสัญกรรมในปี พ.ศ. 2534 ขณะอายุเพียง 47 ปี ระหว่างการรณรงค์หาเสียงเลือกตั้งซ่อมใกล้เมืองเซนาใน โดยมีระเบิดพลีชีพสตรีชาวศรีลังกา) และมหาบุรุษมหาตมะ คานธี (ปี พ.ศ. 2491 อายุ 78 ปี) ซึ่งล้วนถูกสังหารในระยะกระชั้นชิด แม้แต่ในสหรัฐอเมริกา ประธานาธิบดีโรนัลด์ เรแกน ที่ถูกนายจอห์น อิงคลีย์ ยิงในปี 2524 หลังเข้าดำรงตำแหน่งประธานาธิบดีได้เพียง 69 วัน หรือ พระสันตะปาปาจอห์นพอล ที่ 2 ประมุขของศาสนจักรโรมันคาทอลิก ที่ถูกยิงเมื่อปี พ.ศ. 2524 ขณะกำลังออกทักทายประชาชนในจัตุรัสเซนต์ปีเตอร์ และพระสันตะปาปาเบเนดิกต์ที่ 16 องค์ปัจจุบัน ที่มีผู้หญิงคนหนึ่งกระโจนเข้าไป เมื่อวันก่อนคริสต์มาสที่ผ่านมาเอง

บางกรณีผู้ทำร้ายมีปัญหาทางจิตบางกรณีผู้ทำร้ายมีจุดมุ่งหมายทางการเมืองและบางกรณีผู้ทำร้ายต้องการประท้วงนโยบาย หรือพฤติกรรมที่เขาเห็นว่าไม่ถูกต้อง แล้วกรณี นายเบอรัลลุสโคนี เข้าข่ายประเภทไหน

นายเบอรัลลุสโคนีมีชีวประวัติที่น่าสนใจเป็นเจ้าของสโมสรฟุตบอลเอซี มิลาน (AC Milan) อันเลื่องชื่อเป็นที่รู้จักดีในหมู่แฟนบอล เป็นเจ้าของกิจการอีกหลายอย่าง และโดยเฉพาะอย่างยิ่งเป็นมหาเศรษฐีในวงการสื่อ แต่ถูกกล่าวหาเรื่อง **ผลประโยชน์ทับซ้อน** และ **ทุจริตเชิงนโยบาย**

ขอยกตัวอย่างความแตกต่างระหว่างผลประโยชน์ทับซ้อนกับทุจริตเชิงนโยบาย ถ้าดิฉันเป็นอาจารย์มหาวิทยาลัยเป็นคนออกข้อสอบสอบเข้าแต่ไปเปิดโรงเรียนกวดวิชา การเปิดโรงเรียนไม่ผิดสำหรับคนอื่น ไม่มีกฎหมายห้าม แต่ดิฉันไม่ควรทำ เพราะดิฉันสามารถสร้างความมั่งคั่งให้ตัวเองได้ โดยทำความเสี่ยงหายให้โรงเรียนกวดวิชาอื่น เป็นผลประโยชน์ทับซ้อน เพราะดิฉันสามารถเอาข้อสอบเข้ามาติวนักเรียนของดิฉันได้ นี่เป็นผลประโยชน์ทับซ้อนแต่ไม่ใช่ทุจริตเชิงนโยบาย **ทุจริตเชิงนโยบาย** คือ ผลประโยชน์ทับซ้อน **บวกกับ** อำนาจกำหนดนโยบาย คือ กรณีที่ผู้กุมนโยบายภาครัฐ ตั้งใจออกนโยบาย หรือกฎหมายหรือ

มาตรการที่เอื้อประโยชน์ให้แก่ตนเองและพวกพ้อง (ในกรณีนี้ หากคิดกัน เป็นรัฐมนตรีว่าการกระทรวงศึกษา แล้วประกาศปิดโรงเรียนกววิชาที่มีลักษณะบางอย่างที่โรงเรียนของตนเองไม่มีและไม่มีเหตุผลพอเพียง จึงจะเป็นทุจริตเชิงนโยบาย)

นายซิลวิโอ เบอรัลลุสโคนี เป็นผู้นำทางการเมืองของสาธารณรัฐอิตาลี โดยเป็นประธานคณะรัฐมนตรีแห่งสาธารณรัฐอิตาลี (เทียบเท่านายกรัฐมนตรี) ที่ยาวนานที่สุด

เขามีประวัติความเป็นมาอย่างไรตั้งแต่เยาว์วัย เขาก็มีหัวการค้า ขำข่วนว่าเป็นคนเก่งแต่อาจไม่สุจริตนัก ตั้งแต่เด็กก็ทำการบ้านขายเพื่อน ในปี 2503 เริ่มอาชีพผู้ประกอบการธุรกิจอสังหาริมทรัพย์ เน้นก่อสร้างที่อยู่อาศัย ขำข่วนหาว่ามีความสัมพันธ์กับมาเฟียและบุคคลในรัฐบาลจนสามารถประมูลงานภาครัฐได้จำนวนมาก ปี 2521 เปิดตัว เทเลมิลาน สถานีโทรทัศน์เคเบิลในคอมเพล็กซ์ ที่อยู่อาศัย มีลาโน 2 จากนั้นก็ได้ซื้อกิจการสถานีโทรทัศน์อิตาลี อูโน (ปี 2525) และสถานีโทรทัศน์เรเด กวาโตร (ปี 2527) ในเวลาไม่นาน กิจการของเขาแพร่ขยายไปประเทศต่างๆ ในทวีปยุโรป ซื้อกิจการสถานีโทรทัศน์ ลา ซังก์ ของฝรั่งเศส (ปี 2529) จากนั้นก็ เทเลฟุนฟี ของเยอรมนี (ปี 2530) และซื้อกิจการช่อง เทเลซิงโก ของสเปน (ปี 2532) ก่อตั้งบริษัทฟินอินเวสต์ บริษัทแม่ของกลุ่มกิจการ โทรคมนาคม ซึ่งต่อมาได้ดำเนินกิจการต่างๆ ที่เกี่ยวกับวงการโทรทัศน์ทั้งหมด

ในปี 2529 เขาซื้อทีมฟุตบอลเอซี มิลาน และซื้อธุรกิจประกันภัยและไฟแนนซ์ ในปี 2532 ซื้อกิจการสำนักพิมพ์ ซึ่งกลายเป็นสำนักพิมพ์หนังสือ และนิตยสารยักษ์ใหญ่แห่งหนึ่งของประเทศ จากนั้นก็ร่วมทุนกับกลุ่มผู้ผลิตและจำหน่ายภาพยนตร์ ซึ่งกลายเป็นกลุ่มที่ใหญ่ที่สุดในอิตาลี

หากดำเนินการทุกอย่างด้วยความโปร่งใส ก็คงเป็นนักธุรกิจที่ยิ่งใหญ่ แต่ทว่านายเบอรัลลุสโคนี ถูกกล่าวหาในคดีแพ่งและคดีอาญาต่างๆ มาโดยตลอด เป็นระยะเวลาถึง 15 ปี ถูกกล่าวหาว่าได้ใช้ความสัมพันธ์ทางการเมืองเอื้อประโยชน์ให้กิจการของตนในฐานะผู้ประกอบการ

ในปี 2537 ฝายตุลาการในอิตาลี เริ่มต่อสู้กับปัญหาคอร์รัปชันที่มีอยู่อย่างรุนแรงอย่างเอาจริงเอาจัง มีรายงานข่าวว่าการปฏิบัติการต่อต้านคอร์รัปชันนี้เอง เป็นเหตุผลหลักให้เบอรัลลุสโคนีก้าวสู่เส้นทางการเมืองเสียเอง

เขาปูทางเข้าสู่การเมือง โดยตั้งพรรคชื่อว่า ฟอร์ซา อิตาลี Forza Italia (Lets go, Italy ซึ่งเป็นคำขวัญของทีม AC Milan) ใน ปี 2537 ลงเลือกตั้งชิงเก้าอี้ในสภานิติบัญญัติและก็ได้รับชัยชนะอย่างท่วมท้น กลายเป็นพรรคใหญ่ที่สุดในประเทศจากการใช้สื่อโทรทัศน์ในการโฆษณาประชาสัมพันธ์ นับว่าเป็นรูปแบบแปลกใหม่ที่ไม่เคยปรากฏมาก่อนในประวัติศาสตร์การเมืองอิตาลีและในที่สุด เขาก็ได้ก้าวถึงตำแหน่งนายกรัฐมนตรี

การเป็นเจ้าของบริษัทฟินอินเวสต์ยักษ์ใหญ่ออมวลชน ทำให้สามารถควบคุมสื่อส่วนใหญ่ในประเทศอิตาลีได้จากสถานีโทรทัศน์ 7 ช่อง ในประเทศอิตาลี 3 ช่องเป็นของเขา 3 ช่องเป็นของรัฐ โดยที่เขาสามารถควบคุมสามช่องของรัฐได้ในฐานะหัวหน้ารัฐบาล มีอีกช่องเดียวที่เป็นของเอกชนรายอื่น คือ นายรูเพิร์ต เมอร์ดอค (Rupert Murdoch) ยักษ์ใหญ่ในวงการอิกรายหนึ่ง แต่การเป็นผู้นำรัฐบาล ก่อให้เกิดข้อกล่าวหาเรื่อง ทุจริตเชิงนโยบาย เพราะรัฐบาลของเขาออกกฎหมายเก็บภาษีสถานีโทรทัศน์ที่แพร่สัญญาณ

โดยใช้ดาวเทียมซึ่งสถานีของเขาไม่ได้ใช้ เป็นเหตุให้มองได้ว่าเป็นนโยบายที่มีขึ้น เพื่อทำลายคู่แข่งหากไม่มีเหตุผลอื่น

นอกจากนี้ เสียงข้างมากในสภาทำให้นายเบอร์ลุส โคนี สามารถแทรกแซงคดีต่างๆ จนหมดอายุความ ออกกฎหมายเอื้อประโยชน์ตนเอง อาทิเช่น ให้ผู้ดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีถูกดำเนินคดีไม่ได้ หมดอายุความของคดีที่ตนเองตกเป็นจำเลยอยู่ แก้นิยามของผลประโยชน์ทับซ้อน (ให้สามารถมีหุ้นได้ หากไม่มีผู้ใดร้องเรียนว่าได้รับความเสียหาย) เป็นต้น

12 คดี ที่นายเบอร์ลุส โคนีตกเป็นจำเลย บ้างก็เป็นคดีอาญาทั่วไป อาทิเช่น การแต่งบัญชี หนีภาษี ชักยอกเงิน ให้สินบนเจ้าหน้าที่ตำรวจ ถูกตัดสินโดยศาลชั้นต้นให้จำคุก 2 ปี 9 เดือน บ้าง 2 ปี 6 เดือน บ้าง แต่คดีหมดอายุความในระหว่างอุทธรณ์ 12 คดีที่ตกเป็นจำเลย บางคดีก็มีการนิรโทษกรรม บางคดีก็หมดอายุความ เพราะกฎหมายที่รัฐบาลตนเองออกนี่คือ **ทุจริตเชิงนโยบาย**

เมื่อต้นปี 2552 ทนายส่วนตัวของนายเบอร์ลุส โคนี ชื่อ David Mills ชาวอังกฤษ ขอมริบว่าให้การเท็จเป็นประโยชน์ต่อนายเบอร์ลุส โคนี เพื่อแลกกับเงินสินบนจำนวน 350,000 (ประมาณ 20 ล้านบาท) นาย David Mills ได้ถูกศาลตัดสินจำคุกเป็นเวลา 4 ปีครึ่ง

รัฐบาลของนายเบอร์ลุส โคนี ก็พยายามออกกฎหมายฉบับใหม่ไม่ให้นำผลของคดีที่ตัดสินไปแล้ว มาใช้กับบุคคลที่เกี่ยวข้อง นั่นคือ ถ้าจะดำเนินคดีนายเบอร์ลุส โคนี ในฐานะผู้ให้สินบน ก็ต้องเริ่มคดีและหาหลักฐานใหม่ ไม่ใช่เอาหลักฐานเดิมในคดี นาย David Mills มาใช้

วันที่ 15 มกราคม 2553 ศาลเมืองมิลาน ประเทศอิตาลี จะเริ่มพิจารณาคดีของนายเบอร์ลุส โคนี อีก นับเป็นเรื่องที่น่าจับตามอง ว่า กระบวนการยุติธรรมในประเทศอิตาลีจะก้าวไปเช่นไร และนำสังคมอิตาลีไปสู่ความสงบสุขหรือไม่ หรือทำให้เกิดความรุนแรง (บนท้องถนน) จากฝ่ายสนับสนุนที่มีอยู่มากที่อาจไม่แยกแยะระหว่างความถูกต้องกับความถูกต้อง หรือหากตัดสินไปอีกทาง จะเกิดกรณีขว้างปาปองร้ายอีกหรือไม่

ที่มา : หนังสือพิมพ์กรุงเทพธุรกิจ วันอังคาร ที่ 5 มกราคม 2553

คอลัมน์ : วิทัศน์ ด้านทุจริต โดย (ดร.ศิริลักษณ์ คอมนันตร์)