

“พันธกรณีและความพร้อมของประเทศไทยในการปฏิบัติตาม อนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยการต่อต้านการทุจริต ค.ศ. 2003”*

แสวง บุญเฉลิมวิภาส ** และไพศาล ลิมสติดิษฐ์ ***

บทนำ

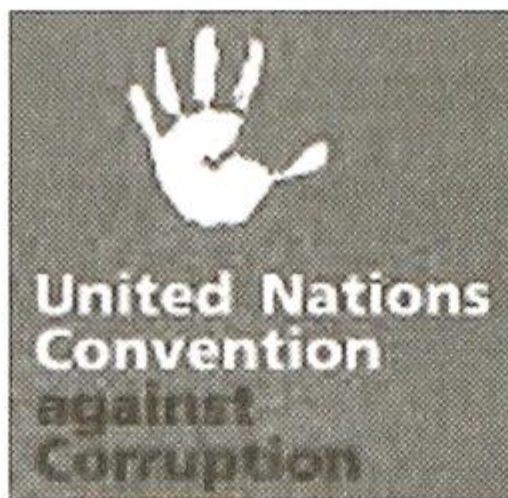
การต่อต้านการทุจริตคอร์รัปชันเป็นเรื่องที่หลาย ๆ ประเทศให้ความสนใจและถือเป็นวาระแห่งชาติ โดยเดิมนั้นองค์การและกลุ่มความร่วมมือระหว่างประเทศได้ริเริ่มในการจัดทำกฎหมายและความร่วมมือระหว่างประเทศเกี่ยวกับการต่อต้านการทุจริตหลายเรื่อง แต่กฎหมายหรือความตกลงระหว่างประเทศเหล่านี้ก็ยังมีอุปสรรคในการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในทางเนื้อหา และมีผลใช้บังคับเฉพาะระดับภูมิภาคเท่านั้น จนอาจไม่สามารถแก้ไขปัญหาการทุจริตคอร์รัปชันข้ามชาติที่อาศัยระบบทุนนิยมเสรีในการโอนย้ายสินทรัพย์ที่ได้มาโดยมิชอบ อีกทั้งรูปแบบการคอร์รัปชันที่มีความซับซ้อนมากกว่าในอดีต ไม่ว่าจะเป็นการทุจริตเชิงนโยบายที่ฝ่ายบริหารเข้าไปกำหนดนโยบาย ออกมติคณะรัฐมนตรี หรือผลักดันให้มีการออกกฎหมายที่เอื้อประโยชน์ในทางมิชอบต่อกลุ่มผลประโยชน์บางกลุ่ม ดังนั้น จึงมีการนำอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยการต่อต้านการทุจริต ค.ศ. 2003 มาช่วยวางกรอบหลักเกณฑ์ทางกฎหมายของประเทศต่าง ๆ ทั่วโลก เพื่อแก้ไขปัญหาข้อบกพร่องดังกล่าว และทำให้เกิดหลักกฎหมายที่เป็นมาตรฐานร่วมกัน เกิดความร่วมมือระหว่างประเทศอย่างกว้างขวางและเป็นรูปธรรมมากขึ้น

ประเทศสมาชิกสหประชาชาติได้ลงนามใน “อนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยการต่อต้านการทุจริต ค.ศ. 2003” (United Nations Convention against Corruption-UNCAC, 2003) ครั้ง

* บทความนี้สรุปจากรายงานวิจัยโครงการ “การศึกษาพันธกรณีและความพร้อมของประเทศไทยในการปฏิบัติตามอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยการต่อต้านการทุจริต ค.ศ. 2003” (พ.ศ. 2551) โดยศาสตราจารย์แสวง บุญเฉลิมวิภาส และคณะ สนับสนุนทุนการวิจัยโดยสำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (สำนักงาน ป.ป.ช.)

** ศาสตราจารย์แสวง บุญเฉลิมวิภาส (Prof. Swaeng Boonchalermvipas) อาจารย์ประจำคณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ หัวหน้าโครงการวิจัย

*** ไพศาล ลิมสติดิษฐ์ (Mr. Paisan Limstitt) ผู้จัดการโครงการวิจัยและนักวิจัย



You can stop CORRUPTION

แรกระหว่างวันที่ 9 – 11 ธันวาคม พ.ศ. 2546 ณ ประเทศเม็กซิโก โดยอนุสัญญานี้มีผลใช้บังคับเมื่อวันที่ 14 ธันวาคม พ.ศ. 2548 (ค.ศ. 2005) อนุสัญญานี้เป็นกฎหมายระหว่างประเทศด้านการต่อต้านการทุจริตฉบับแรกในระดับนานาชาติ ปัจจุบันมีประเทศสมาชิกภาคี 128 ประเทศ¹ โดยประเทศไทยได้ลงนามในอนุสัญญาดังกล่าวแล้วเมื่อวันที่ 9 ธันวาคม พ.ศ. 2546 และกำลังเตรียมการให้สัตยาบันเพื่อเข้าเป็นภาคีในอนาคต จึงเป็นเรื่องสำคัญที่จะต้องมีการศึกษาวิจัยถึงความพร้อมของประเทศไทยในการเข้าเป็นภาคีในอนุสัญญา UNCAC ซึ่งจะก่อให้เกิดพันธกรณีที่จะต้องปฏิบัติตามหรือควรนำมาพิจารณา นอกจากนี้ ประเทศไทยจะได้รับสิทธิและประโยชน์หลายประการจากการเข้าเป็นภาคี ซึ่งนับเป็นโอกาสอันดีที่ประเทศไทยจะหันมาให้ความสนใจปรับปรุงกฎหมายนโยบาย ตลอดจนวางมาตรการในการต่อต้านการทุจริตอย่างจริงจังต่อไป

1. สาระสำคัญของอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยการต่อต้านการทุจริต ค.ศ. 2003 (UNCAC)

โดยที่สาระสำคัญของอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยการต่อต้านการทุจริต ค.ศ. 2003 (อนุสัญญา UNCAC) มีเนื้อหาครอบคลุมมาตรการและกฎเกณฑ์การต่อต้านการ

ทุจริตอย่างเป็นระบบ โดยเฉพาะเรื่องการติดตามสินทรัพย์คืน ซึ่งเป็นเรื่องใหม่ที่ไม่ปรากฏในข้อตกลงระหว่างประเทศที่เกี่ยวข้อง บทบัญญัติบางเรื่องมีเนื้อหาเชิงบูรณาการ เน้นการมีส่วนร่วมของทุกภาคส่วน ทั้งภาครัฐ ภาคธุรกิจ ภาคประชาสังคม สื่อมวลชน ซึ่งมีลักษณะต่างจากข้อตกลงระหว่างประเทศอื่นๆ ที่ให้ความสำคัญเฉพาะบางเรื่องเท่านั้น เนื้อหาหลักในอนุสัญญา UNCAC แบ่งเป็นหมวดหมู่ได้ 4 หมวดหลักดังนี้

1.1 หมวดการป้องกันการทุจริต (Chapter 2 Preventive Measures)

ความในหมวดนี้ครอบคลุมมาตรการป้องกันทั้งในภาครัฐและภาคเอกชน เช่น การจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐ มาตรการความโปร่งใสในการสนับสนุนทางการเงินของพรรคการเมือง มาตรการประกันความเป็นอิสระ และส่งเสริมคุณธรรมจริยธรรมของฝ่ายตุลาการและอัยการ การสนับสนุนความร่วมมือระหว่างหน่วยงานของรัฐกับหน่วยงานเอกชนที่เกี่ยวข้อง การป้องกันความขัดแย้งระหว่างประโยชน์ส่วนตนกับประโยชน์

¹ www.unodc.org/unodc/en/treaties/CAC/signatories.html (ข้อมูล ณ วันที่ 28 พฤศจิกายน พ.ศ. 2551)

ส่วนรวมของอดีตข้าราชการ หรือเจ้าหน้าที่
ของรัฐที่ลาออกหรือเกษียณอายุ การ
สนับสนุนการมีส่วนร่วมของภาคประชา
สังคม โดยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารแก่
สาธารณชนอย่างเปิดกว้าง และไม่เปิดเผย
ชื่อผู้รายงานการทุจริต

1.2 หมวดการกำหนดความผิด ทางอาญาและการบังคับใช้กฎหมาย (Chapter 3 Criminalization and Law Enforcement)

มาตรการส่วนใหญ่มีความสอดคล้อง
กับระบบกฎหมายไทย และมีมาตรการใหม่
ที่สำคัญคือ รัฐภาคีต้องกำหนดความผิด
อาญาในเรื่องการให้สินบนแก่เจ้าหน้าที่
ของรัฐบาลต่างประเทศและเจ้าหน้าที่ของ
องค์การระหว่างประเทศระดับระหว่าง
รัฐบาล ทั้งทางตรงและทางอ้อม รวมถึงการ
เรียกหรือการรับประโยชน์ของเจ้าหน้าที่
ดังกล่าวเป็นความผิดทางอาญา การยก
ยอก เบียดบัง หรือยกย้ายถ่ายเททรัพย์สิน
โดยเจ้าหน้าที่ของรัฐโดยเจตนา และ
กำหนดให้การให้สินบนแก่บุคคลในหน่วย
งานเอกชนเป็นความผิดทางอาญา (bribery
in the private sector) นอกจากนี้ ยัง
ครอบคลุมฐานความผิดอื่น ได้แก่ การใช้
อิทธิพลเพื่อให้ได้มาซึ่งประโยชน์อันมิชอบ
(trading in influence) การร่ำรวยผิดปกติ
(illicit enrichment) การยกยอกทรัพย์สินใน
ภาคเอกชน (embezzlement of property in
the private sector) การฟอกทรัพย์สินที่
ได้มาจากการกระทำความผิด (laundering
of proceeds of crime) การปกปิดทรัพย์สิน
ซึ่งได้มาภายหลังการกระทำความผิด
(concealment) การขัดขวางกระบวนการ
ยุติธรรม (obstruction of justice) การกำหนด
อายุความสำหรับความผิดที่กำหนดตาม
อนุสัญญานี้ให้มีระยะเวลานานขึ้น หรือให้

อายุความสะดุดหยุดอยู่ในกรณีที่ผู้ถูก
กล่าวหาหลบหนีกระบวนการยุติธรรม จน
ไม่อาจนำตัวมาดำเนินคดีในรัฐภาคีได้

1.3 หมวดความร่วมมือระหว่าง ประเทศ (Chapter 4 International Co- operation)

สาระสำคัญในหมวดนี้กำหนดให้รัฐ
ภาคีจะต้องให้ความร่วมมือในการช่วยเหลือ
กันและกันทางกฎหมาย (mutual legal
assistance) ตั้งแต่การสืบสวนสอบสวน
และกระบวนการพิจารณาทางแพ่ง ทางอาญา
และทางปกครอง เกี่ยวกับการทุจริต การส่ง
ผู้ร้ายข้ามแดน (extradition) ที่กำหนดให้รัฐ
ภาคีต้องส่งผู้ร้ายข้ามแดนให้แก่กัน แม้ใน
กรณีที่การกระทำอันเป็นพื้นฐานทางกฎหมาย
ของการร้องขอให้ส่งผู้ร้ายข้ามแดนให้จะ
ไม่เป็นความผิดตามกฎหมายของรัฐภาคี
ที่ได้รับการร้องขอก็ตาม กล่าวคืออนุสัญญานี้
กำหนดเป็นพันธกรณีให้รัฐภาคีต้อง
ยกเว้นให้ไม่ต้องใช้หลัก double หรือ dual
criminality นอกจากนี้ ยังมีมาตรการช่วย
เหลือซึ่งกันและกันทางกฎหมายในการ
สืบสวนสอบสวน การฟ้องคดี และกระบวนการ
ทางศาลต่างๆ ที่เกี่ยวกับความผิดภายใน
อนุสัญญานี้

1.4 หมวดการติดตามสินทรัพย์ คืบ (Chapter 5 Asset Recovery)

อนุสัญญานี้กำหนดให้รัฐภาคีจะต้อง
ดำเนินการให้ความร่วมมือและการช่วยเหลือ
ในเรื่องการติดตามสินทรัพย์คืบตามหลัก
มูลค่า (value based) มีการตรวจสอบข้อมูล
ลูกค้าของสถาบันการเงินและบุคคลที่ได้
รับประโยชน์จากการโอนเงินที่แท้จริง มีการ
ป้องกันการสืบหาการโอนทรัพย์สินที่ได้มา
จากการกระทำความผิด โดยมาตรการที่
สำคัญประการหนึ่งคือ ความร่วมมือ
ระหว่างรัฐภาคีในการติดตามทรัพย์สินคืบ

“...อนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยการต่อต้านการทุจริต ค.ศ. 2003 (อนุสัญญา UNCAC) มีเนื้อหาครอบคลุมมาตรการ และกฎเกณฑ์การต่อต้านการทุจริตอย่างเป็นระบบ โดยเฉพาะเรื่องการติดตามสินทรัพย์คืน ซึ่งเป็นเรื่องใหม่ที่ไม่ปรากฏในข้อตกลงระหว่างประเทศที่เกี่ยวข้อง ...”

ที่มีการโอนย้ายสินทรัพย์ระหว่างรัฐภาคี การอายัด หรือยึดทรัพย์สินตามคำร้องขอของรัฐภาคีอื่น อนุสัญญานี้กำหนดให้ต้องมี การพิจารณามาตรการที่จำเป็นในการริบ ทรัพย์สินที่เกี่ยวข้องกับการกระทำความผิด ตามอนุสัญญานี้โดยใช้มาตรการทางแพ่ง โดยไม่ต้องฟ้องร้องเป็นคดีอาญา รวมถึง การกำหนดให้ผู้กระทำความผิดจ่ายค่าสินไหม ทดแทน หรือค่าเสียหายให้แก่รัฐภาคี อื่นที่ได้รับความเสียหายจากการกระทำ ความผิดนั้นได้

2. พันธกรณีของประเทศไทยในการ ปฏิบัติตามอนุสัญญา UNCAC

ประเทศไทยได้ลงนามในอนุสัญญาสห-ประชาชาติว่าด้วยการต่อต้านการทุจริต ค.ศ. 2003 (UNCAC) เมื่อวันที่ 9 ธันวาคม พ.ศ. 2546 โดยยังมีได้ให้สัตยาบัน ต่อมาคณะ รัฐมนตรีได้มีมติเมื่อวันที่ 4 ธันวาคม พ.ศ. 2550 ตามที่กระทรวงการต่างประเทศเสนอ คือเห็นชอบให้นำอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วย การต่อต้านการทุจริต ค.ศ. 2003 เสนอขอ รับความเห็นชอบต่อสภานิติบัญญัติแห่งชาติ โดยได้ส่งอนุสัญญาฯ ฉบับภาษาไทยเพื่อ ให้ความเห็นชอบ และส่งฉบับภาษาอังกฤษ เป็นเอกสารประกอบการพิจารณา โดยระบุ ข้อสงวน (reservation) ไว้ในสัตยาบันสาร ว่า “In accordance with Paragraph 3 of Article 66 of the convention, Thailand does not consider itself bound by

Paragraph 2 of the same Article.”² ในข้อ 66 วรรค 3 ของ UNCAC เปิดช่องให้ตั้งข้อ สงวนสำหรับพันธกรณีตามข้อ 66 วรรค 2 ที่มีเนื้อหาที่กำหนดให้รัฐภาคีจะต้องเสนอ ข้อพิพาทใดๆ ระหว่างรัฐภาคีสองรัฐหรือ มากกว่านั้นเกี่ยวกับการตีความหรือการใช้ บังคับอนุสัญญานี้ที่ไม่สามารถหาข้อยุติได้ ภายในระยะเวลาที่เหมาะสม เพื่อเสนอ เจริญต่ออนุญาโตตุลาการภายในกำหนด เวลา 6 เดือน และหากยังไม่อาจหาข้อยุติได้ รัฐภาคีฝ่ายหนึ่งอาจเสนอข้อพิพาทต่อ ศาลยุติธรรมระหว่างประเทศตามลำดับ ทำให้ ประเทศไทยไม่ถูกผูกพันตามวรรค 2 ของข้อนี้ นอกจากนี้ อนุสัญญานี้ยังเปิดช่อง ให้อนุสัญญานี้สามารถมีการแก้ไขเปลี่ยนแปลงได้ในวันข้างหน้า และยอมให้รัฐภาคี ถอนตัวการเป็นภาคีได้อีกด้วย อนุสัญญานี้ จึงยังไม่มีผลผูกพันตามกฎหมายให้ไทยต้อง ปฏิบัติตาม มีเพียงพันธกรณีที่จะต้อง พยายามโดยสุจริตใจที่จะให้มีการให้สัตยาบัน การลงนาม และต้องไม่กระทำการใดอัน เป็นการทำให้อนุสัญญาฉบับนี้ไร้ประโยชน์ (defeat the object and purpose of a treaty)³

² หนังสือที่ นร 0503/22939 ถึงประธานสภา นิติบัญญัติแห่งชาติ เรื่องอนุสัญญาสหประชาชาติ ว่าด้วยการต่อต้านการทุจริต ค.ศ. 2003 ลงวันที่ 4 ธันวาคม พ.ศ. 2550.

³ Vienna Convention on the Law of Treaties (1969), Article 18

ต่อมาที่ประชุมสมานิติบัญญัติแห่งชาติ (สนช.) ได้ให้ความเห็นชอบต่ออนุสัญญา UNCAC เมื่อวันที่ 19 ธันวาคม พ.ศ. 2550 ตามที่คณะรัฐมนตรีเสนอ โดยที่ประชุมได้อภิปรายเรื่องการเสนอร่างพระราชบัญญัติ 3 ฉบับต่อรัฐสภาต่อไปในอนาคต เพื่ออนุวัติการให้เป็นไปตามอนุสัญญาดังกล่าวก่อนเข้าเป็นภาคีในอนุสัญญา คือ

1. ร่าง พ.ร.บ. แก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายอาญา (เพิ่มบทนิยามคำว่า “เจ้าพนักงานของรัฐบาลต่างประเทศ” และ “เจ้าพนักงานขององค์การระหว่างประเทศ” เพิ่มความผิดต่อเจ้าพนักงานและความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการในส่วนที่เกี่ยวข้องกับเจ้าพนักงานของรัฐบาลต่างประเทศ หรือเจ้าพนักงานขององค์การระหว่างประเทศ เพิ่มหลักการเรื่องอายุความสะดุดหยุดอยู่ ในกรณีที่ผู้ต้องหาหลบหนีไปต่างประเทศ เมื่อกลับมาดำเนินคดีก็ให้นับอายุความและเพิ่มความผิดเกี่ยวกับการปกครอง)

2. ร่าง พ.ร.บ. แก้ไขเพิ่มเติมความร่วมมือระหว่างประเทศทางอาญา พ.ศ. 2535 (เพิ่มเติมหลักการการติดตามอายัด ยึดทรัพย์ ทรัพย์สินผู้ต้องหาที่นำออกไปไว้ที่ต่างประเทศตามมูลค่าที่ทุจริต) และ

3. ร่างพระราชบัญญัติว่าด้วยทรัพย์สินที่ได้มาจากการกระทำความผิด พ.ศ. มีสาระสำคัญคือให้มีมาตรการที่เกี่ยวกับการติดตามสินทรัพย์คืน

แม้ว่ามีพันธกรณีตามอนุสัญญา UNCAC บางข้อบทที่ประเทศไทยไม่พร้อมที่จะปฏิบัติตามได้ เพราะยังไม่มีกฎหมายนโยบายหรือมาตรการรองรับก็ตาม แต่การให้สัตยาบันเข้าเป็นภาคีทันทีในระดับระหว่างประเทศ ก็ไม่เป็นปัญหาแต่อย่างใด เพราะการที่จะบรรลุเป้าหมายและวัตถุประสงค์ของอนุสัญญานี้จำเป็นต้องได้รับความ

ร่วมมือจากนานาชาติอย่างกว้างขวาง ข้อบทต่าง ๆ จึงมีเนื้อหาและหลักการที่ยืดหยุ่น (flexibility) และไม่มีบทลงโทษสำหรับการละเมิดพันธกรณีแต่อย่างใด และเปิดช่องให้ถอนตัวจากอนุสัญญานี้ได้ด้วย

ฉะนั้น หากประเทศไทยสามารถออกกฎหมายอนุวัติการตามอนุสัญญาทั้ง 3 ฉบับที่กล่าวมาข้างต้นแล้ว ก็จะมีความพร้อมที่จะปฏิบัติตามพันธกรณีหลักๆ ในอนุสัญญา UNCAC ได้แก่ การกำหนดให้เป็นความผิดทางอาญาและการบังคับใช้กฎหมาย (Chapter 3 Criminalization and Law Enforcement), ความร่วมมือระหว่างประเทศ (Chapter 4 International Cooperation) และการติดตามสินทรัพย์คืน (Chapter 5 Asset Recovery) อย่างไรก็ตาม ประเทศไทยมีความจำเป็นเร่งด่วนที่จะต้องพัฒนาปรับปรุงมาตรการป้องกัน (Chapter 2 Preventive Measures) ให้มีความเข้มแข็ง เป็นรูปธรรมตามพันธกรณีในอนุสัญญา เพราะการแก้ปัญหาการทุจริตคอร์รัปชันที่ผ่านมาของไทย ยังเน้นด้านการปราบปรามการทุจริต นอกจากนี้ หน่วยงานของรัฐยังขาดการประสานงานกัน หรืออาจถูกแทรกแซงจากฝ่ายบริหาร นักการเมือง ภาครัฐยังไม่ให้ความสำคัญกับบทบาทของภาคประชาสังคมและสื่อมวลชนที่เป็นเสรี ซึ่งเป็นปัจจัยความสำเร็จของต่างประเทศในการจัดการกับปัญหาการทุจริตคอร์รัปชัน

3. จุดเด่นที่ควรปรับใช้กับประเทศไทย: ศึกษาเปรียบเทียบ 4 ประเทศ

คณะนักวิจัยได้เลือกศึกษาวิเคราะห์ประเทศที่เกี่ยวข้องกับอนุสัญญา UNCAC รวม 4 ประเทศ ได้แก่ สหรัฐอเมริกา อังกฤษ เยอรมนี และญี่ปุ่น โดยสองประเทศแรกเป็นประเทศในระบบคอมมอนลอว์ (common law)

ที่มีสถานะเป็นภาคีในอนุสัญญานี้แล้ว ส่วนเยอรมนีและญี่ปุ่นเป็นประเทศที่เป็นระบบซีวิลลอว์ (civil law) และเป็นประเทศที่ลงนามในอนุสัญญานี้มีสถานะเหมือนประเทศไทย แม้ว่าประเทศเหล่านี้จะเป็นประเทศพัฒนาแล้ว แต่ก็มีอิทธิพลต่อประเทศไทย ทั้งด้านประวัติศาสตร์กฎหมาย และมีอิทธิพลต่อระบบกฎหมายไทย อีกทั้งยังเป็นประเทศคู่ค้าที่สำคัญของไทย จึงควรศึกษาวิเคราะห์จุดเด่นด้านต่างๆ เพื่อเป็นแบบอย่างอันดีในการเตรียมความพร้อมในการเข้าเป็นภาคีในอนุสัญญา

จากการวิเคราะห์กฎหมาย นโยบายหน่วยงานบังคับใช้กฎหมาย บทบาทของนักการเมือง ข้าราชการ นักธุรกิจและภาคประชาสังคมทั้ง 4 ประเทศสามารถสังเคราะห์ลักษณะร่วมกันบางประการ ดังนี้

1) ความเป็นอิสระของหน่วยงานบังคับใช้กฎหมาย ได้แก่ อัยการ ศาล ตำรวจ และหน่วยงานด้านการป้องกันและปราบปรามการทุจริตอื่นๆ ทั้งในทางรูปแบบและเนื้อหา โดยเฉพาะความเป็นอิสระของอัยการที่มีความเป็นอิสระอย่างแท้จริง เช่นในประเทศญี่ปุ่นถือเป็นวัฒนธรรมของอัยการที่สามารถดำรงรักษาไว้ได้ นักการเมือง นักธุรกิจหรือบุคคลอื่นไม่สามารถแทรกแซงได้

2) การมีส่วนร่วมภาคประชาสังคมในการตรวจสอบการทุจริตคอร์รัปชันอย่างเปิดกว้าง เป็นปัจจัยความสำเร็จที่สำคัญในการตรวจสอบการทุจริตของนักการเมืองและเจ้าหน้าที่ในหน่วยงานต่างๆ

3) กฎหมายหลายเรื่องมีความสอดคล้องกับพันธกรณีตามอนุสัญญา UNCAC เช่น กฎหมายคุ้มครองผู้เปิดเผยข้อมูลการทุจริต (whistleblower protection law) มีวัตถุประสงค์เพื่อสนับสนุนให้ภาคประชาสังคมเข้ามามีส่วนร่วมในการต่อต้านการทุจริต

คอร์รัปชัน การปรับปรุงกฎหมายข้อมูลข่าวสารของราชการ (Freedom of Information Act) เพื่อจำกัดการใช้ดุลพินิจของเจ้าหน้าที่ และให้ความคุ้มครองผู้เปิดเผยข้อมูลข่าวสารมิให้ต้องรับผิด

4) การตรวจสอบและการตัดช่องทางการทุจริตในภาคธุรกิจเอกชนเป็นเรื่องที่มีความสำคัญ โดยเฉพาะความสัมพันธ์ระหว่างนักธุรกิจ นักการเมือง และข้าราชการระดับสูง โดยใช้มาตรการทางกฎหมายที่เกี่ยวข้อง

5) การให้ความสำคัญกับการป้องกันการทุจริตคอร์รัปชัน และการสร้างวัฒนธรรมต่อต้านการคอร์รัปชันตั้งแต่ระดับเยาวชน และเผยแพร่ข้อมูลข่าวสารต่อสาธารณะ

6) การปฏิรูประบบราชการที่เน้นเรื่องการรักษาจริยธรรมของข้าราชการหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ ด้วยการเสนอกฎหมายหรือแก้ไขกฎหมายว่าด้วยข้าราชการพลเรือนเพื่อวางกฎระเบียบด้านจริยธรรมที่มีสภาพบังคับได้ รวมถึงการแต่งตั้งคณะกรรมการที่มีความเป็นอิสระมาทำหน้าที่ด้วย

สำหรับจุดเด่นของแต่ละประเทศที่จะนำมาปรับใช้กับประเทศไทยมีดังนี้

ก) ประเทศสหรัฐอเมริกา

สหรัฐอเมริกามีอิทธิพลต่อแนวคิดในการจัดทำอนุสัญญาระหว่างประเทศเกี่ยวกับการต่อต้านการทุจริตหลายเรื่อง และเป็นภาคีในอนุสัญญาที่เกี่ยวข้องในกลุ่มความร่วมมือต่างๆ เช่น องค์การเพื่อความร่วมมือทางเศรษฐกิจและการพัฒนา (Organization for Economic Co-operation and Development - OECD) และองค์การรัฐอเมริกัน (Organization of American States - OAS) กฎหมายสหรัฐเกี่ยวกับการปราบปรามคอร์รัปชันข้ามชาติที่รู้จักกันโดยทั่วกัน คือ "รัฐบัญญัติว่าด้วยพฤติกรรมการคอร์รัปชัน

ในต่างประเทศ” (Foreign Corrupt Practices Act: FCPA) สหรัฐอเมริกาให้ความสำคัญกับการปรับปรุงกฎหมายที่เกี่ยวข้องโดยตรงกับการต่อต้านการคอร์รัปชัน และการปฏิรูปองค์กร นโยบายและกฎหมายที่เกี่ยวข้องที่ต้องดำเนินการไปพร้อมกัน

คณะนักวิจัยเห็นว่าจุดเด่นเรื่องอัยการอิสระ (Special Prosecutor or Independent Counsel) ของสหรัฐฯ ตามกฎหมาย Independent Counsel Ethics in Government Act of 1978 and the Ethics in Government Act ควรนำมาเป็นแบบอย่างในการเสนอเรื่องคณะกรรมการอัยการอิสระของไทย เพื่อทำหน้าที่แทนอัยการในคดีทุจริตที่เกี่ยวกับนักการเมือง ข้าราชการระดับสูง โดยประยุกต์ใช้หลักเกณฑ์ของอัยการอิสระสหรัฐฯ บางประการให้เหมาะสมกับบริบทของกฎหมายและสภาพปัญหาของประเทศไทย

ข) ประเทศอังกฤษ

อังกฤษเป็นประเทศที่เล็งเห็นถึงความสำคัญของปัญหาการทุจริตมาตั้งแต่ในอดีตเมื่อกว่าร้อยปีมาแล้ว เช่น Public Bodies Corrupt Practices Act 1889 ซึ่งเป็นกฎหมายที่กำหนดให้การทุจริตหรือรับสินบนของเจ้าหน้าที่รัฐเป็นความผิด รวมทั้งยังเอาผิดกับบุคคลที่ให้สินบนแก่เจ้าหน้าที่รัฐด้วย จุดเด่นของอังกฤษที่ควรนำมาปรับใช้เป็นข้อเสนอแนะของประเทศไทยคือ การติดตามสินทรัพย์คืนซึ่งปัจจุบันมีกฎหมายสำคัญในเรื่องนี้ 2 ฉบับ คือ Proceeds of Crime Act 2002 และ Serious Crime Act 2007 มีบทบัญญัติในเรื่องการติดตามเอาทรัพย์สินคืนจากอาชญากรรมร้ายแรงต่างๆ เช่น การค้ายาเสพติด การฟอกเงิน และการทุจริตคอร์รัปชัน สอดคล้องกับพันธกรณีตามอนุสัญญา UNCAC โดยกฎหมาย Proceeds of Crime Act 2002 มีหลักการ

สำคัญในเรื่องการริบทรัพย์ตามหลักมูลค่า (valued-based) โดยไม่คำนึงว่าจะมีการแปรสภาพหรือเปลี่ยนเป็นทรัพย์สินอย่างอื่นก็ทอดทิ้งตาม ในขณะที่กฎหมายไทยยังใช้ระบบการริบหรือยึดทรัพย์ในระบบตัวทรัพย์สิน (property based) จึงยังไม่สอดคล้องกับพันธกรณีตามอนุสัญญา UNCAC ที่ถือตามระบบมูลค่า

นอกจากนั้น กฎหมายยังกำหนดเรื่องข้อสันนิษฐานความผิดให้จำเลยในคดีริบทรัพย์ กระบวนพิจารณาคดีในเรื่องริบทรัพย์นี้มีความแตกต่างจากการพิจารณาคดีอาญาตามปกติและมีองค์กรและกลไกที่มีประสิทธิภาพในการสืบหาทรัพย์สินที่เรียกว่า องค์กรป้องกันอาชญากรรมร้ายแรง (Serious Organised Crime Agency - SOCA) ที่ทำหน้าที่เป็นองค์กรตรวจสอบข้อมูลธุรกรรมที่น่าสงสัย (Suspicious Activities Reports - SAR) ที่ได้รับรายงานจากหน่วยงานอื่น คณะนักวิจัยจึงเห็นว่าควรนำกฎหมายอังกฤษในเรื่องการริบทรัพย์สินมาเป็นแนวทางในการแก้ไขปรับปรุงกฎหมายไทย ทั้งนี้ ควรออกเป็นกฎหมายเฉพาะในเรื่องการริบทรัพย์สิน และบรรจุหลักการนี้ไว้ในกฎหมายที่เกี่ยวข้อง เพื่อให้สอดคล้องกับพันธกรณีตามอนุสัญญาดังกล่าว และควรจัดตั้งหน่วยงานเฉพาะทำหน้าที่สืบหาทรัพย์สินที่มีความเป็นอิสระจากฝ่ายการเมือง ซึ่งอาจเป็นหน่วยงานย่อยในสำนักงาน ป.ป.ช. หรือเป็นหน่วยงานใหม่ก็ได้

ค) ประเทศเยอรมนี

เยอรมนีได้เข้าเป็นภาคีสมาชิกในอนุสัญญาระหว่างประเทศว่าด้วยการต่อต้านการทุจริตและประพฤติมิชอบหลายฉบับในฐานะประเทศสมาชิกของสหภาพยุโรป OECD จึงมีความพร้อมก่อนการลงนามในอนุสัญญา UNCAC เป็นเวลานาน ประกอบ

“ ... กฎหมาย *Proceeds of Crime Act 2002* มีหลักการสำคัญในเรื่องการ ทรัพย์สินตามหลักมูลค่า (*valued-based*) โดยไม่คำนึงว่าจะมีการแปรสภาพ หรือเปลี่ยนเป็นทรัพย์สินอย่างอื่นก็ทอดกก็ตาม ในขณะที่กฎหมายไทยยัง ใช้ระบบการริบหรือยึดทรัพย์สินในระบบตัวทรัพย์สิน (*property based*) จึงยังไม่สอดคล้องกับพันธกรณีตามอนุสัญญา *UNCAC* ที่ถือตามระบบมูลค่า ... ”

กับการแก้ไขปัญหาการทุจริตคอร์รัปชัน ของเยอรมนีค่อนข้างประสบความสำเร็จ เนื่องจากเป็นประเทศที่ยึดถือหลักนิติธรรม (*the rule of law*) และหลักธรรมาภิบาล มีการบังคับใช้กฎหมายของเจ้าหน้าที่อย่างเคร่งครัด มีการแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายอาญาเยอรมัน มีการเสนอร่างกฎหมายแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายว่าด้วยการต่อต้านการทุจริตระหว่างประเทศ ซึ่งเป็นไปตามพันธกรณีในอนุสัญญาดังกล่าว เพื่อป้องกันและแก้ไขปัญหาการทุจริตข้ามชาติในภาคธุรกิจที่เกิดจากความร่วมมือของทุนในประเทศกับทุนข้ามชาติ

คณะนักวิจัยเห็นว่าเยอรมนีเน้นเรื่อง การปรับปรุงประสิทธิภาพของหน่วยงาน เดิมหรือเพิ่มอำนาจหน้าที่บางประการ ต่างจากแนวคิดของไทยที่เน้นการจัดตั้งองค์กร ใหม่ แต่ยังคงถูกครอบงำจากฝ่ายบริหาร นักการเมือง ซึ่งท้ายที่สุดก็ไม่สามารถจัดการ ปัญหาได้ ดังนั้นจึงควรพิจารณาปรับใช้ แนวทางของเยอรมนีข้างต้นกับประเทศไทย

ง) ประเทศญี่ปุ่น

ญี่ปุ่นมีประวัติศาสตร์กฎหมายสัมพันธ์ ใกล้ชิดกับประเทศไทย และมีเอกลักษณ์ เอเชีย ญี่ปุ่นมีลักษณะการทุจริตคอร์รัปชัน บางประการคล้ายคลึงกับประเทศไทย กล่าวคือ มีบุคคล 3 ฝ่ายที่มีส่วนร่วมในการ ทุจริตคือ นักการเมือง ข้าราชการระดับสูง

และนักธุรกิจ จุดเด่นของญี่ปุ่นที่ควร วิเคราะห์เป็นบทเรียนของไทยคือความเข้ม แข็งของกระบวนการยุติธรรม ความเป็น อิสระของหน่วยงานบังคับใช้กฎหมาย โดยเฉพาะอัยการญี่ปุ่น ซึ่งไม่ถูกครอบงำจาก ฝ่ายบริหาร นักธุรกิจ นักการเมือง อัยการ ญี่ปุ่นมีวัฒนธรรมและจิตสำนึกเรื่องความ เป็นอิสระ นอกจากนี้ ภาคประชาชนญี่ปุ่น ยังมีบทบาทเด่นในการตรวจสอบการทุจริต ของข้าราชการในหน่วยงานของรัฐ นัก การเมืองระดับชาติและระดับท้องถิ่นและ ได้รับการยอมรับจากสังคมและภาครัฐเป็น อย่างสูง องค์กรเครือข่ายประชาสังคมเหล่านี้ ที่ชาวญี่ปุ่นเรียกว่า “civil ombudsmen” ตั้งแต่ช่วงทศวรรษที่ 1980 ในฐานะเป็น “civil watchdogs” ทำหน้าที่ตรวจสอบการทำงาน ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หน่วยงาน ของรัฐต่าง ๆ ซึ่งหากพบการดำเนินการที่ มิชอบหรือสื่อไปในทางทุจริตแล้ว เครือข่าย เหล่านี้มักจะฟ้องศาลให้ดำเนินคดีแก่ เจ้าหน้าที่ของรัฐ

คณะนักวิจัยเห็นว่า การป้องกันการ ทุจริตคอร์รัปชันของไทย ควรนำมาตรการ ป้องกันการทุจริตของญี่ปุ่นมาปรับใช้ ไม่ว่าจะ เป็นการแก้ไขปรับปรุงกฎหมายข้อมูล ข่าวสารของราชการ การจัดซื้อจัดจ้างใน ภาครัฐ และการปฏิรูประบบการรักษา จริยธรรมในระบบราชการ โดยเฉพาะการ

ผลักดันให้เกิดคณะกรรมการจริยธรรมในระบบราชการตามแนวทางของประเทศญี่ปุ่น และควรรขยายไปถึงรัฐมนตรี สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา และข้าราชการการเมืองอื่นๆ รวมถึงการเสนอกฎหมายใหม่เพื่อคุ้มครองผู้เปิดเผยข้อมูลการทุจริตที่มีขอบเขตครอบคลุมทั้งภาครัฐ ภาคธุรกิจ และบุคคลทั่วไป รวมทั้งส่งเสริมบทบาทของภาคประชาชนในการตรวจสอบการทุจริตร่วมกับหน่วยภาครัฐ

4. ข้อเสนอแนะเชิงนโยบายและมาตรการเพื่อเตรียมความพร้อมในการเข้าเป็นภาคีตามอนุสัญญา UNCAC

ผลการศึกษาวิจัยพันธกรณีและความพร้อมของประเทศไทยในการปฏิบัติตามอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยการต่อต้านการทุจริต ค.ศ. 2003 (United Nations Convention against Corruption-UNCAC, 2003 - UNCAC) ได้ข้อสรุปที่สำคัญคือ การเข้าเป็นภาคีในอนุสัญญานี้จะเป็นผลดีต่อประเทศไทยอย่างยิ่ง เพราะช่วยขจัดผลเสียหายจากการทุจริตคอร์รัปชันในระดับต่างๆ ช่วยแก้ไขภาพพจน์ของประเทศในเรื่องการทุจริตคอร์รัปชันซึ่งตกต่ำลงอย่างมาก⁴ และทำให้หน่วยงานของไทยได้รับความช่วยเหลือระหว่างประเทศทางวิชาการ และการแลกเปลี่ยนข้อมูลข่าวสารเกี่ยวกับการทุจริตคอร์รัปชันจากรัฐภาคี

การเข้าเป็นภาคีในอนุสัญญานี้ยังเป็นผลดีต่อประเทศไทยในประการอื่นอีกคือช่วยขจัดการบ่อนทำลายสถาบันและคุณค่าแห่งประชาธิปไตย พัฒนาคุณค่าทางจริยธรรม สร้างค่านิยมในการยึดมั่นหลักสุจริตธรรม (integrity)⁵ ประชาชนเข้าถึงความยุติธรรมอย่างแท้จริง และถือเป็นการส่งเสริมการพัฒนาอย่างยั่งยืนและเป็นไปตามหลักนิติ

ธรรม (the rule of law) ตามหลักการและเหตุผลของอนุสัญญา UNCAC ขณะเดียวกันจะช่วยรักษาเสถียรภาพทางเศรษฐกิจ

⁴ องค์กรเพื่อความโปร่งใสนานาชาติ (Transparency International) ได้จัดทำรายงานผลสำรวจดัชนีชี้วัดภาพลักษณ์คอร์รัปชัน (Corruption Perceptions Index - CPI) เมื่อปี ค.ศ. 2007 (พ.ศ. 2550) พบว่าประเทศไทยอยู่ในลำดับที่ 84 ซึ่งมีแนวโน้มต่ำลงจาก พ.ศ. 2549 (ลำดับที่ 63) พ.ศ. 2548 (ลำดับที่ 59) พ.ศ. 2547 (ลำดับที่ 64) (ประเทศที่มีการทุจริตคอร์รัปชันมากที่สุดจะอยู่ในลำดับต่ำที่สุด)

⁵ คำว่า "Integrity" นี้ ศาสตราจารย์ ธานีินทร์ กรัยวิเชียร องคมนตรี ได้ให้ความหมายว่า "ความหนักแน่น น่าเชื่อถือ ยึดมั่นในหลักการ และความถูกต้องชอบธรรม โดยใช้คำรวมที่เป็นคำแปลว่า การยึดมั่นในความถูกต้องชอบธรรม" ซึ่งท่านได้อธิบายขยายความเพิ่มเติม ดังนี้

พจนานุกรมภาษาอังกฤษให้ความหมาย คำว่า "integrity" นี้ว่า "strength and firmness of character", "uncompromising adherence to a code of moral values" และ "moral up-rightness" อนึ่ง คำว่า "integrity" นี้มีรากศัพท์มาจากภาษาละตินว่า "integer" ซึ่งแปลว่า wholeness หรือความครบถ้วนสมบูรณ์, ความเป็นจำนวนเต็ม ซึ่งเมื่อพิจารณาแล้วก็ได้ความหมายที่ลึกซึ้งว่า "คนที่จะเป็นคนเต็มคน" นั้นย่อมจะต้องมี "integrity" เป็นคุณธรรมประจำตัว: Stephen L. Carter, *Integrity* (New York: Basic Books, 1996), p. 7. อ้างจาก ศาสตราจารย์ธานีินทร์ กรัยวิเชียร, *คุณธรรมและจริยธรรมของผู้บริหาร* (นนทบุรี: ศูนย์ส่งเสริมจริยธรรม สถาบันพัฒนาข้าราชการพลเรือน สำนักงาน ก.พ., 2547, หน้า 13.)

และความมั่นคงของประเทศ ในกรณีการดำเนินการของรัฐในโครงการของรัฐขนาดใหญ่ (mega project) ช่วยเสริมสร้างความเชื่อมั่นของภาคธุรกิจที่จะเข้ามาลงทุนในประเทศ และในกรณีการทุจริตข้ามชาติที่มีความสลับซับซ้อนการติดตามสินทรัพย์ค้ำระหว่างประเทศ อนุสัญญาฯ จะมีส่วนช่วยแก้ไขปัญหาการทุจริตดังกล่าว นอกจากนี้ยังช่วยแก้ปัญหาการละเมิดสิทธิมนุษยชนหากมีบทบัญญัติกฎหมายเรื่องการคุ้มครองผู้เปิดเผยข้อมูลการทุจริตและมีการปรับปรุงระบบการคุ้มครองพยาน ทำให้ภาคประชาสังคมมีความเข้มแข็งและมีส่วนร่วมในการต่อต้านการทุจริตคอร์รัปชันมากยิ่งขึ้นสำหรับเนื้อหาของอนุสัญญา UNCAC ที่มีความสอดคล้องกับอนุสัญญาของ OECD ที่เกี่ยวข้อง จะมีส่วนทำให้ประเทศไทยมีโอกาสในการเข้าเป็นประเทศสมาชิกของ OECD ในอนาคตมากยิ่งขึ้น

แม้ว่าการเข้าเป็นภาคีของไทยตามอนุสัญญาดังกล่าว เป็นการเพิ่มภาระผูกพันบางประการ เช่น หน้าที่ในการปฏิบัติตามคำร้องขอของรัฐภาคีต่างประเทศในการติดตามสินทรัพย์ค้ำ การแลกเปลี่ยนข้อมูลการทุจริต เป็นต้น ซึ่งหน่วยงานต่างๆ จะต้องมีความพร้อมทั้งด้านบุคลากร งบประมาณ การประสานความร่วมมือระหว่างหน่วยงานในประเทศและต่างประเทศ รวมถึงกรณีที่อาจทำให้ไทยถูกติดตามสอดส่องจากรัฐภาคีอื่นๆ เพื่อร่วมกันพัฒนาระบบต่อต้านการทุจริตในระดับทวิภาค และพหุภาคี

อย่างไรก็ตาม เมื่อพิจารณาถึงข้อดีข้อเสียดังกล่าวข้างต้นแล้ว คณะนักวิจัยเห็นว่า การให้สัตยาบันเพื่อเข้าเป็นภาคีในอนุสัญญา UNCAC จะเป็นผลดีมากกว่าด้วยเหตุนี้รัฐบาลจึงควรเร่งรัดในการให้สัตยาบันเพื่อเป็นภาคีในอนุสัญญานี้ เมื่อได้

ออกกฎหมายอนุวัติการตามที่สภานิติบัญญัติแห่งชาติ (สนช.) ได้ให้ความเห็นชอบเมื่อวันที่ 19 ธันวาคม พ.ศ. 2550 แล้ว แม้ว่าจะมีพันธกรณีบางข้อบทที่ยังปฏิบัติตามมิได้ เพราะยังไม่มีกฎหมายรองรับ อีกทั้งการให้สัตยาบันเข้าเป็นภาคีทันทีในระดับระหว่างประเทศก็ไม่เป็นปัญหาแต่อย่างใด เพราะการที่จะบรรลุวัตถุประสงค์ของอนุสัญญานี้ จำเป็นจะต้องได้รับความร่วมมือจากนานาชาติอย่างกว้างขวาง ข้อบทต่างๆ จึงมีเนื้อหาและหลักการที่ยืดหยุ่นและไม่มีบทลงโทษ สำหรับการละเมิดพันธกรณีแต่อย่างใด และเปิดช่องให้ถอนตัวจากอนุสัญญานี้ได้ด้วย

ส่วนการที่จะบรรลุวัตถุประสงค์ของอนุสัญญา UNCAC ในการต่อต้านการทุจริตคอร์รัปชันหรือไม่นั้น ขึ้นอยู่กับความร่วมมือของทุกภาคส่วนไม่ว่าจะเป็นภาครัฐ ภาคธุรกิจ ภาคประชาสังคม สื่อมวลชน โดยเฉพาะหน่วยงานของรัฐจะต้องให้ความสำคัญกับการป้องกันการทุจริตมากขึ้นกว่าในอดีต ควรปรับปรุงวิธีการทำงานระหว่างหน่วยงาน และจะต้องสร้างกลไกป้องกันการแทรกแซงจากฝ่ายบริหาร นักการเมือง ข้าราชการ และนักธุรกิจ โดยควรมีการแก้ไขปรับปรุงกฎหมาย นโยบาย และมาตรการต่างๆ ที่เกี่ยวข้อง เพราะสิ่งเหล่านี้เป็นปัจจัยความสำเร็จในการแก้ไขปัญหาการทุจริตคอร์รัปชันในหลายประเทศ

บทสรุปและข้อเสนอแนะในรายงานวิจัยนี้จึงแบ่งเนื้อหาออกเป็น 4 หัวข้อหลักคือ หนึ่ง ประสพการณ์การต่อต้านการทุจริตตามกรอบความร่วมมือระหว่างประเทศต่างๆ สอง กฎหมายระหว่างประเทศด้านการป้องกันและปราบปรามการทุจริต สาม ความพร้อมของประเทศไทยในการเข้าเป็นภาคีในอนุสัญญาฯ สี่ ข้อเสนอแนะต่อหน่วยงาน

หรือองค์กรที่เกี่ยวข้อง มีสาระสำคัญดังนี้

4.1 ประสบการณ์การต่อต้านการทุจริตจากกรอบความร่วมมือระหว่างประเทศต่าง ๆ และแนวทางสำหรับประเทศไทย

วิวัฒนาการความร่วมมือระหว่างประเทศเพื่อป้องกันและปราบปรามการทุจริต พบว่ามีการพัฒนาหลักการและวิธีปฏิบัติโดยเริ่มจากระดับภูมิภาค ก่อนที่จะมาเป็นอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยการต่อต้านการทุจริต ซึ่งเป็นระดับที่กว้างขึ้น อาจจะเรียกได้ว่าทั้งโลกหรือส่วนใหญ่ของโลก (มหาอำนาจทางเศรษฐกิจใหญ่ ๆ อาทิ สหรัฐอเมริกา สหภาพยุโรป จีน อินเดีย รัสเซีย ญี่ปุ่น ฯลฯ ล้วนเข้าร่วมแล้วในระดับใดระดับหนึ่ง) อาจกล่าวได้ว่าการเข้าร่วมเป็นภาคีในอนุสัญญา UNCAC จะทำให้ประเทศไทยเป็นส่วนหนึ่งของระบอบกฎเกณฑ์ระหว่างประเทศ (International Regimes) ด้านการต่อต้านการทุจริตระดับโลกเป็นครั้งแรก อนุสัญญา UNCAC ถือเป็นระบอบกฎเกณฑ์ระหว่างประเทศ ที่จะกำหนดกฎระเบียบแนวทางปฏิบัติ ปทัสสถาน (norms) หลักการและมาตรการต่างๆ ในสังคมนานาชาติ และมีความพร้อมหลายด้านเพราะมีองค์การระหว่างประเทศอย่างสหประชาชาติทำหน้าที่ตรวจสอบและติดตามผล (monitoring system) การติดตามการบังคับใช้ (enforcement) ข้อบทต่างๆ ตามพันธกรณีในอนุสัญญา

จะเห็นได้ว่าอนุสัญญา UNCAC เป็นระบอบฯ การต่อต้านการทุจริตในระดับโลกซึ่งมีลักษณะเชื่อมโยงและเกื้อกูลกับระบอบฯ ขององค์การฯ ภูมิภาคต่างๆ ผลการศึกษาของงานวิจัยครั้งนี้พบว่า อนุสัญญานี้เป็นระบอบฯ ที่รวมประเทศที่มีระดับการพัฒนาแตกต่างกัน หรือที่อยู่ใน

ภูมิภาคต่างๆ ทั่วโลก ในขณะที่แต่ละภูมิภาคและกลุ่มความร่วมมือทางเศรษฐกิจก็พยายามพัฒนาระบบกฎเกณฑ์ระหว่างประเทศในเรื่องนี้ขึ้นเอง เช่น OECD, AU, OAS, APEC โดยอิงกฎหมายระหว่างประเทศ และระบอบระหว่างประเทศต่างๆ ที่เกี่ยวข้อง และอาศัยความร่วมมือแบบข้ามภูมิภาค (trans-regional cooperation) ระหว่างส่วนต่างๆ ของโลกกับองค์การระหว่างประเทศ เช่น องค์การตำรวจสากล (Interpol) ธนาคารโลก (World Bank) ธนาคารเพื่อการพัฒนาเอเชีย (ADB) และองค์กรพัฒนาเอกชนในต่างประเทศด้วย เหตุนี้การนำไปปฏิบัติในสถานการณ์จริงนั้นย่อมมีวิธีการดำเนินการให้เกิดสัมฤทธิ์ผลที่แตกต่างกันออกไปตามเงื่อนไขของแต่ละประเทศ แต่ละภูมิภาค แต่ละกลุ่มซึ่งอยู่ในระดับการพัฒนาที่แตกต่างกัน แม้ในบางกรณีจะอยู่ในภูมิภาค และองค์การเดียวกันก็ตาม เช่น ในกรณีของ APEC ซึ่งเป็นความร่วมมือในระดับเอเชียแปซิฟิก ประกอบด้วยประเทศ และหน่วยทางเศรษฐกิจที่อยู่ในอาณาบริเวณดังกล่าว ซึ่งประเทศไทยเป็นสมาชิกนี้ก็จะมีกิจกรรมการต่อต้านการทุจริตที่อิงถึงหลักการของอนุสัญญา UNCAC ตลอดจนวิธีการปฏิบัติของความร่วมมือระดับภูมิภาคต่างๆ ไว้ด้วย

ระบอบกฎเกณฑ์ระหว่างประเทศและความร่วมมือในกรอบขององค์การฯ ภูมิภาคทั้งหลายนี้มีลักษณะเปิดกว้างที่จะทำให้เกิดความร่วมมือทั้งระหว่างประเทศ (International) และลักษณะข้ามชาติ (trans-national) ที่ยืดหยุ่นพอที่จะให้ประเทศและตัวแสดงต่างๆ ที่มีความหลากหลายสามารถเข้าร่วมกิจกรรมในด้านนี้ได้เป็นอย่างดีเป็นค่อยไปตามสภาพความเป็นจริง กิจกรรมการต่อต้านการทุจริตในระดับระหว่างประเทศ

ในปัจจุบันนั้น จึงมีลักษณะหลากหลายแตกต่างกันและมีวิวัฒนาการต่อเนื่องอย่างไม่หยุดยั้งในลักษณะของพลวัต (dynamics) เปิดโอกาสให้ประเทศต่างๆ ปรับตัวตามที่เป็นไปได้ในสถานการณ์จริง อีกทั้งยังเปิดพื้นที่ทางสังคม (social space) ให้กับทุกภาคส่วน โดยเฉพาะประชาสังคมในระดับชาติและข้ามชาติ เช่น องค์กรการเอกชนระหว่างประเทศ (International Non-Governmental Organizations: INGOs) ไปจนถึงองค์กรระดับชุมชนท้องถิ่นตามอารัมภบทของอนุสัญญา

ฉะนั้น ยุทธศาสตร์และกลยุทธ์การเข้าร่วมอนุสัญญา UNCAC ในมิติของความร่วมมือระหว่างประเทศ มีข้อพิจารณา คือ ประเทศไทยควรเลือกกลยุทธ์การดำเนินการเกี่ยวกับพันธกรณีต่างๆ ตามอนุสัญญานี้ และความร่วมมืออื่นๆ ทั้งในระดับทวิภาคีและพหุภาคี โดยอาศัยกรอบความร่วมมือต่างๆ โดยเฉพาะกรอบระหว่างภูมิภาคเอเชียและแปซิฟิกของ APEC และโดยเฉพาะอย่างยิ่งควรอิงกรอบของความร่วมมือ ASEAN หรือประเทศที่อยู่ในระดับการพัฒนาและเงื่อนไขทางเศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรมใกล้เคียงกันนั้นพอจะร่วมกันคิดร่วมกันปฏิบัติ โดยอาศัยกิจกรรมการสร้างประชาคมอาเซียน (ASEAN Community) เพื่อร่วมกันพัฒนา "วิถีแห่งสุจริตธรรมของอาเซียน" ("Toward ASEAN Way of Integrity") หรือ "วิถีแห่งสุจริตธรรมแบบไทย" ("Toward Thai Way of Integrity")

4.2 กฎหมายระหว่างประเทศด้านการป้องกันและปราบปรามการทุจริต (อนุสัญญาฯ ข้อ 43-50)

ความร่วมมือระหว่างประเทศที่สำคัญที่สุดในเรื่องการป้องกันและปราบปรามการ

ทุจริตคือการส่งผู้ร้ายข้ามแดนและการติดตามเอาทรัพย์สินคืน เพราะหากไม่มีความร่วมมือระหว่างประเทศในเรื่องดังกล่าวแล้วอาจจะก่อให้เกิดเขตปลอดภัย (safe haven) ทั้งสำหรับผู้กระทำความผิดและทรัพย์สินที่ได้จากการทุจริต ทำให้ผู้กระทำความผิดอาศัยช่องโหว่ของกฎหมายหลบหนีออกไปแสวงสุขจากทรัพย์สินเหล่านั้นในต่างประเทศได้

4.2.1 การส่งผู้ร้ายข้ามแดน เป็นมาตรการในการให้ความร่วมมือกันทางอาญา รัฐจึงมีพันธกรณีที่ต้องปฏิบัติตาม (mandatory) ซึ่งประเด็นดังกล่าวมีปัญหาในหลายเรื่อง เช่น

1) พันธกรณีที่ต้องให้ถือว่าความผิดภายใต้กรอบของอนุสัญญา UNCAC ให้ถือเป็นส่วนหนึ่งของความผิดที่ต้องส่งผู้ร้ายข้ามแดนในสนธิสัญญาส่งผู้ร้ายข้ามแดนทุกฉบับที่ได้ทำไว้ก่อนหน้านี ซึ่งประเทศไทยได้ทำมาแล้ว 14 ฉบับ และสนธิสัญญาที่จะทำขึ้นในอนาคต พันธกรณิดังกล่าวจะมีผลเป็นการแก้ไขสนธิสัญญาส่งผู้ร้ายข้ามแดนที่ทำไว้เพราะยังไม่มีกำหนดความผิดฐานติดสินบนข้ามชาติ ซึ่งจะต้องทำโดยวิธีการเดียวกับการทำสนธิสัญญานั้น เช่น หากการทำสนธิสัญญานั้นต้องออกกฎหมายอนุวัติการและได้รับความเห็นชอบจากรัฐสภาการแก้ไขเปลี่ยนแปลงสนธิสัญญาดังกล่าวนั้นก็จำเป็นต้องออกกฎหมายอนุวัติการ และต้องได้รับความเห็นชอบจากรัฐสภาเช่นกัน นอกจากนี้ ยังมีข้อจำกัดกรณีทำตามพันธกรณิดังกล่าว ซึ่งสามารถทำได้เฉพาะกรณีที่คู่ภาคีทั้งสองฝ่ายต่างก็เป็นภาคีในอนุสัญญา UNCAC เท่านั้น เพราะไม่สามารถแก้ไขสนธิสัญญาทวิภาคีเพียงฝ่ายเดียวได้

2) พันธกรณีที่จะต้องดำเนินคดีให้เป็นไปตามหลัก *aut de dere aut judicare*⁶

ในกรณีที่รัฐไม่ส่งผู้ร้ายข้ามแดนให้เพราะเหตุที่ผู้ที่ถูกขอให้ส่งตัวให้ ถือสัญชาติของรัฐที่ได้รับการร้องขอ กรณีสำหรับประเทศไทย บางกรณีกฎหมายก็มีได้เปิดช่องให้กระทำ ได้ เช่น กรณีคนไทยถูกดำเนินคดีสำหรับการกระทำความผิดในอนุสัญญา UNCAC ในต่างประเทศแล้วหลบหนีกลับประเทศไทย ซึ่งเมื่อได้รับการร้องขอให้ส่งผู้ร้ายนั้นกลับไปดำเนินคดีต่อ โดยหลักการแล้ว ประเทศไทยจะส่งตัวให้ไม่ได้เพราะผู้กระทำความผิดเป็นคนไทย แต่ตามอนุสัญญานี้ ข้อ 42 วรรค 3 และข้อ 44 วรรค 11 กำหนดให้สามารถส่งผู้ร้ายข้ามแดนได้ตามหลัก *aut de dere aut judicare*

3) พันธกรณีที่รัฐสามารถผ่อนผันให้ มิต้องใช้หลัก *dual criminality* หรือ *double criminality*⁷ ตามอนุสัญญา UNCAC ข้อ 43 วรรคสอง ซึ่งหลักการดังกล่าวขัดต่อ หลักการในสนธิสัญญาส่งผู้ร้ายข้ามแดนที่ ไทยได้เคยทำไว้ อย่างไรก็ตาม พ.ร.บ. ส่ง ผู้ร้ายข้ามแดน พ.ศ. 2551 มาตรา 12 ได้ บัญญัติข้อยกเว้นไว้คือ กรณีบุคคลนั้น ยินยอมให้ส่งข้ามแดน หรือเป็นการส่ง ผู้ร้ายข้ามแดนตามเงื่อนไขต่างตอบแทน ระหว่างประเทศไทยกับประเทศที่ร้องขอ

4.2.2 การติดตามเอาทรัพย์สินคืน

เป็นมาตรการทางกฎหมายที่สำคัญ อย่างยิ่งต่อการป้องกันและปราบปรามการ ทุจริตตามวัตถุประสงค์ของอนุสัญญานี้ ซึ่งมี 2 ส่วนคือการทำที่ประเทศไทยต้องการติดตามสินทรัพย์คืนจากรัฐอื่น กับกรณีที่รัฐอื่น เรียกร้องให้ประเทศไทยติดตามสินทรัพย์ คืน ซึ่งประเทศไทยมีพันธกรณีที่จะต้อง ปฏิบัติตาม 2 ประการคือ รัฐต่างประเทศจะ ต้องสามารถฟ้องคดีและติดตามสินทรัพย์ คืนในประเทศไทยได้ โดยมีประเด็นที่พึง พิจารณาดังนี้

1) ตามอนุสัญญา UNCAC การติดตามเอาทรัพย์สินคืนสามารถดำเนินการได้ 2 วิธี คือ

1.1) ทางความร่วมมือระหว่างประเทศ โดยการร้องขอให้รัฐภาคีที่ผู้กระทำความผิด ได้นำทรัพย์สินที่ได้มาจากการกระทำความ ผิดไปเก็บชุกซ่อนไว้ในดินแดนที่ยึดทรัพย์สินนั้นได้ ให้ส่งคืนให้กับรัฐผู้ร้องขอ

สำหรับกฎหมายไทยมีประเด็นกรณี การยึดทรัพย์สินที่สามารถกระทำได้โดย คำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลไทย ทั้งนี้ หากมีกรณียึดทรัพย์สินตามคำพิพากษาหรือ คำสั่งของศาลต่างประเทศ ก็จะถือเป็นการ รับรองคำสั่ง หรือคำพิพากษาศาลต่าง ประเทศ (*recognition of foreign judgment*) ซึ่งการกระทำดังกล่าวจำเป็นต้องมีความ ตกลงระหว่างประเทศและกฎหมายรองรับ ซึ่งขณะนี้ประเทศไทยยังไม่มีข้อตกลงใน เรื่องนี้กับประเทศใดและยังไม่มีกฎหมาย รองรับการกระทำดังกล่าวแต่อย่างใด

⁶ กล่าวคือ ผู้กระทำความผิดต้องถูกดำเนินคดี หรือต้องถูกส่งตัวไปให้รัฐที่สามารถฟ้องร้อง และลงโทษบุคคลนั้น ดู *Legislative guide for the implementation of the United Nations Convention against Corruption by United Nations Office on Drugs and Crime Division for Treaty Affairs* (New York: United Nations, 2006), pp. 155, 157.

⁷ หลักความผิดสองรัฐ (*dual criminality*) เป็น เงื่อนไขสำคัญในการส่งผู้ร้ายข้ามแดน ซึ่ง กฎหมายของประเทศผู้ร้องขอ กับกฎหมาย ของประเทศผู้รับคำร้องขอ กำหนดให้เป็น ความผิดอาญาที่จะส่งผู้ร้ายข้ามแดนได้ โดย บัญญัติอยู่ในพระราชบัญญัติส่งผู้ร้ายข้ามแดน พ.ศ. 2551 มาตรา 7

1.2) การติดตามเอาทรัพย์สินคืนโดยตรง วิธีนี้รัฐภาคีมีพันธกรณีที่จะต้องดำเนินการให้รัฐภาคีอื่นๆ สามารถเข้ามาเป็นโจทก์ฟ้องคดีเองได้โดยตรง หรือโดยร้องสอดเข้าเป็นโจทก์ร่วมเพื่อพิสูจน์สิทธิของตนสำหรับในประเทศไทย ความสามารถในการฟ้องร้องคดี กฎหมายไทยมิได้บัญญัติให้รัฐหรือรัฐบาล มีฐานะเป็นนิติบุคคล รัฐหรือรัฐบาลจึงไม่สามารถดำเนินการฟ้องร้องคดีได้ด้วยตนเองโดยตรง เนื่องจากยังไม่มีกฎหมายรองรับแต่อย่างใด

2) กรณีร้องขอให้รัฐต่างประเทศยึดและริบทรัพย์สินที่ได้จากการกระทำความผิดส่งคืนให้แก่รัฐผู้ร้องขอ หากไม่มีสิ่งจูงใจหรือสินน้ำใจให้แก่รัฐผู้ถูกร้องขอ รัฐที่ได้รับการร้องขอก็อาจไม่สนใจดำเนินการตามคำร้องขอดังกล่าว แต่หากมีการแบ่งปันทรัพย์สินส่วนหนึ่งที่รับได้ให้เป็นค่าตอบแทนสำหรับรัฐผู้ถูกร้องขอที่ทำการยึดหรือริบทรัพย์สินนั้นให้แก่รัฐผู้ร้องขอ (assets sharing) ก็อาจเป็นมาตรการจูงใจมาตรการหนึ่งในการเพิ่มความร่วมมือในเรื่องดังกล่าวให้มากขึ้น สำหรับประเทศไทยกฎหมายได้บัญญัติให้ทรัพย์สินที่รับได้จากการกระทำความผิดตกเป็นของแผ่นดิน และยังไม่มีกฎหมายใดรองรับให้สามารถแบ่งปันทรัพย์สินให้กับรัฐอื่นได้ จะทำได้เพียงจ่ายค่าใช้จ่ายที่เกิดขึ้นให้ตามความเป็นจริงเท่านั้น

4.3 ข้อเสนอแนะสำหรับประเทศไทยในการเข้าเป็นภาคีในอนุสัญญาฯ มีดังนี้

4.3.1 การป้องกันการทุจริต (อนุสัญญาฯ ข้อ 5 - 14)

คณะผู้วิจัยเห็นว่ามีความจำเป็นเร่งด่วนที่จะต้องดำเนินการในส่วนมาตรการป้องกันการเกิดเป็นรูปธรรมตามข้อเสนอใน

แต่ละประเด็นที่คณะผู้วิจัยได้เสนอ ในแต่ละประเด็นเหล่านี้ การแก้ปัญหาการทุจริตไม่อาจประสบความสำเร็จได้เพียงการมีมาตรการในการปราบปรามเท่านั้น และการที่สังคมขาดมาตรการป้องกันที่เข้มแข็งและต่อเนื่องนี้เองคือสาเหตุหลักประการหนึ่งของความล้มเหลวของการจัดการกับปัญหาการทุจริตในสังคมไทย ในส่วนมาตรการป้องกันคณะผู้วิจัยมีข้อเสนอดังต่อไปนี้

(1) นโยบายและองค์การป้องกันการทุจริต (อนุสัญญาฯ ข้อ 5 - 6)

1) กำหนดให้คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตประจำจังหวัด (ป.ป.จ.) มีภาระหน้าที่สำคัญคือ การทำงานร่วมกับชุมชนในการป้องกันการทุจริตตามรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2550 มาตรา 246 วรรคท้าย

2) กำหนดให้มีคณะกรรมการร่วมระหว่าง ป.ป.ช., ป.ป.ท. หรือองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญอื่นๆ เพื่อทำหน้าที่สร้างและส่งเสริมการดำเนินการที่มีประสิทธิภาพเพื่อป้องกันการทุจริต

(2) จริยธรรมสำหรับเจ้าหน้าที่และความโปร่งใส (อนุสัญญาฯ ข้อ 8)

1) ปรับเปลี่ยนกระบวนการแต่งตั้งคณะกรรมการ ป.ป.ท. ใหม่ เพื่อให้มีหลักประกันความเป็นอิสระมากขึ้น กระบวนการได้มาของกรรมการ ป.ป.ท. ไม่ควรจะมีหลักประกันต่ำกว่ากรรมการ ป.ป.ช. เพราะแม้ว่าจะเป็นการตรวจสอบเจ้าหน้าที่ระดับ 7 ลงมาก็ตาม เพราะเรื่องของความเป็นอิสระและเป็นกลางนั้นมิได้เกี่ยวกับการไปตรวจสอบเจ้าหน้าที่ระดับใด เช่นกรณีของผู้พิพากษา ไม่ว่าจะตัดสินคดีเล็กหรือคดีใหญ่ หลักประกันความเป็นอิสระและเป็นกลางจะต้องดำรงอยู่ตลอด ดังนั้นเพื่อให้

มาตรฐานขององค์กรมีมาตรฐานเดียวกัน
กระบวนการสรรหาจึงควรมีมาตรฐานเดียวกัน

2) โดยที่ตำแหน่งของอธิบดีกรมสอบสวนคดีพิเศษก็ดี เลขาธิการสำนักงานป.ป.ง. ก็ดี เป็นองค์กรที่ต้องการความเป็นอิสระระดับหนึ่ง ดังนั้นการแต่งตั้งอธิบดีหรือเลขาธิการ ป.ป.ง. ก็ดี ควรได้รับความเห็นชอบจากวุฒิสภาด้วย เพื่อป้องกันการอาศัยองค์กรดังกล่าวเป็นเครื่องมือทางการเมือง

3) กำหนดให้ข้าราชการหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐระดับสูงหลังจากออกจากการปฏิบัติหน้าที่ในหน่วยงานของรัฐแล้ว ห้ามไม่ให้เข้าไปเป็นลูกจ้างหรือที่ปรึกษาขององค์กรภาคเอกชนที่เกี่ยวข้องกับภาระหน้าที่ของบุคคลนั้นในขณะที่ปฏิบัติงานในหน่วยงานของรัฐ

(3) มาตรการในส่วนที่เกี่ยวข้องกับฝ่ายตุลาการและฝ่ายอัยการ(อนุสัญญาฯ ข้อ 11)

1) เพื่อให้สิทธิและเสรีภาพตามที่รัฐธรรมนูญบัญญัติไว้มีผลโดยสมบูรณ์ โดยเฉพาะที่เกี่ยวข้องเรื่องความโปร่งใสและการมีส่วนร่วมของประชาชนในกระบวนการตัดสินใจมีผลในทางปฏิบัติ ในกรณีที่มีคดีข้อพิพาทในประเด็นดังกล่าวเกิดขึ้นในชั้นศาล ศาลจะต้องพิจารณาพิพากษาคดีโดยอาศัยบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญเป็นพื้นฐานในการพิพากษาคดี ศาลไม่อาจพิพากษาว่าโดยเหตุที่ยังไม่มีกฎหมายกำหนดรายละเอียดในเรื่องนั้นจึงไม่พิจารณาพิพากษาคดีดังกล่าวได้ ซึ่งหากศาลพิจารณาพิพากษาคดีตามแนวทางดังกล่าว นอกจากจะไม่เป็นผลดีต่อระบบการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญแล้ว การพิพากษาคดีดังกล่าวยังเป็นการขัดกับมาตรา 27 และมาตรา 28^๑ วรรคสามของรัฐธรรมนูญ

2) จัดให้มีการอบรมฝึกฝนเพื่อให้

บุคลากรในฝ่ายตุลาการและอัยการ เกิดความเข้าใจและเข้าถึงในด้านสภาวะธรรมและความสุขแท้จากการทำงานที่เที่ยงธรรมโดยอิสระตามหน้าที่ตน และใช้ชีวิตอย่างเรียบง่าย

3) มีการปรับแก้ไขกฎหมายเกี่ยวกับโครงสร้างของคณะกรรมการตุลาการ และคณะกรรมการอัยการ ให้สมดุลมากขึ้นเพราะสัดส่วนผู้แทนของข้าราชการตุลาการและข้าราชการอัยการชั้นผู้น้อยในคณะกรรมการดังกล่าวยังไม่สมดุล

^๑ มาตรา 27 สิทธิและเสรีภาพที่รัฐธรรมนูญนี้รับรองไว้โดยชัดแจ้ง โดยปริยาย หรือโดยคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ ย่อมได้รับความคุ้มครองและผูกพันรัฐสภา คณะรัฐมนตรี ศาล รวมทั้งองค์กรตามรัฐธรรมนูญ และหน่วยงานของรัฐโดยตรงในการตรากฎหมาย การใช้บังคับกฎหมาย และการตีความกฎหมายทั้งปวง

มาตรา 28 บุคคลย่อมอ้างศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์หรือใช้สิทธิและเสรีภาพของตนได้เท่าที่ไม่ละเมิดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลอื่น ไม่เป็นปฏิปักษ์ต่อรัฐธรรมนูญ หรือไม่ขัดต่อศีลธรรมอันดีของประชาชน

บุคคลซึ่งถูกละเมิดสิทธิหรือเสรีภาพที่รัฐธรรมนูญนี้รับรองไว้ สามารถยกบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญนี้เพื่อใช้สิทธิทางศาลหรือยกขึ้นเป็นข้อต่อสู้คดีในศาลได้

บุคคลย่อมสามารถใช้สิทธิทางศาล เพื่อบังคับให้รัฐต้องปฏิบัติตามบทบัญญัติในหมวดนี้ได้โดยตรง หากการใช้สิทธิและเสรีภาพในเรื่องใดมีกฎหมายบัญญัติรายละเอียดแห่งการใช้สิทธิและเสรีภาพตามที่รัฐธรรมนูญนี้รับรองไว้แล้ว ให้การใช้สิทธิและเสรีภาพในเรื่องนั้นเป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติ

บุคคลย่อมมีสิทธิได้รับการส่งเสริม สนับสนุน และช่วยเหลือจากรัฐ ในการใช้สิทธิตามความในหมวดนี้

4) สำหรับฝ่ายอัยการนั้นต้องแก้ไขกฎหมายรัฐธรรมนูญปี พ.ศ. 2550 โดยกำหนดห้ามมิให้พนักงานอัยการเข้าเป็นกรรมการในรัฐวิสาหกิจโดยไม่มีข้อยกเว้นเพื่อมิให้เกิดกรณีผลประโยชน์ทับซ้อน

5) จัดตั้งคณะกรรมการอิสระที่เรียกว่า คณะกรรมการอัยการพิเศษคดีผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองเพื่อฟ้องร้องคดีลักษณะทุจริตคอร์รัปชันของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองโดยเฉพาะ เพื่อให้การบังคับใช้กฎหมายชั้นฟ้องร้องคดีมีประสิทธิภาพ มีความอิสระโปร่งใสมากขึ้น โดยคณะกรรมการอัยการพิเศษมาจากการคัดสรรและผ่านความเห็นชอบโดยวุฒิสภา ซึ่งคณะกรรมการดังกล่าวอาจแต่งตั้งจากบุคคลผู้เชี่ยวชาญด้านตรวจสอบการทุจริต โดยเฉพาะ มีผู้รู้ ผู้ทรงคุณวุฒิ เป็นผู้ร่วมพิจารณาการฟ้องร้องคดี

6) มีการแก้ไขจริยธรรมในส่วนของฝ่ายอัยการให้เข้มข้นและครอบคลุมมากขึ้น เพื่อป้องกันเรื่องผลประโยชน์ทับซ้อน อันเนื่องมาจากอัยการมีความเสี่ยงในเรื่องดังกล่าวจากการเป็นกรรมการในรัฐวิสาหกิจต่างๆ และเป็นที่ยกย่องในอนุกรรมการต่างๆ ของรัฐวิสาหกิจด้วย

(4) ภาคเอกชนและประชาสังคม (อนุสัญญาฯ ข้อ 12)

1) กำหนดให้มีกฎหมายและมาตรการในการคุ้มครองบุคคลที่เปิดข้อเท็จจริงที่เกี่ยวกับการทุจริตหรือการกระทำโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายทั้งหลาย

2) กำหนดให้มีกองทุนในการสนับสนุนองค์กรภาคประชาชนที่ทำหน้าที่ในการตรวจสอบการทุจริต รวมทั้งให้ความร่วมมือแก่องค์กรต่างดังกล่าวในการทำหน้าที่ตรวจสอบการทุจริตของภาคประชาชนโดยกองทุนดังกล่าวควรจัดตั้งตามกฎหมาย

คุ้มครองผู้เปิดโปงการทุจริต (whistleblower protection law) มีวัตถุประสงค์เพื่อสนับสนุนการทำงานของภาคประชาสังคมที่ทำงานต่อต้านการทุจริตคอร์รัปชัน โดยแหล่งเงินกองทุนส่วนหนึ่งควรมาจากเงินหรือทรัพย์สินที่ริบจากการกระทำทุจริตหรือเงินสินบน และเร่งผลักดันกฎระเบียบเงินสินบนของสำนักงาน ป.ป.ช. แก่ผู้ชี้เบาะแสการทุจริต

3) กำหนดให้มี “คณะกรรมการร่วมภาครัฐและภาคประชาสังคมเพื่อการป้องกันกักรทุจริต” เพื่อให้เกิดความร่วมมืออย่างจริงจังระหว่างภาครัฐกับภาคประชาสังคมในอันที่จะป้องกันกักรทุจริต รวมทั้งก่อให้เกิดความร่วมมือกันในการปราบปรามการทุจริตและกำหนดเป็นภารกิจให้ “คณะกรรมการร่วมภาครัฐและภาคประชาสังคมเพื่อการป้องกันกักรทุจริต” จัดทำข้อมูลเพื่อเผยแพร่ต่อสาธารณะ และจัดทำหลักสูตรเกี่ยวกับปัญหาการทุจริตหรือจัดทำหลักสูตรเชิงบูรณาการ เพื่อให้ปัญหาการทุจริตเข้าไปเป็นส่วนหนึ่งของหลักสูตรอื่นหรือวิชาต่างๆ รวมทั้งเป็นผู้พิจารณาจัดพิมพ์ข้อมูล ซึ่งอาจรวมถึงการรายงานอย่างสม่ำเสมอในเรื่องความเสี่ยงต่อการทุจริตในการบริหารกิจการสาธารณะ

4) ควรปรับปรุงพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 ใหม่ โดยเฉพาะประเด็นเรื่องการจำกัดการใช้ดุลพินิจของเจ้าหน้าที่ให้น้อยลงในเรื่องของการไม่เปิดเผยข้อมูลข่าวสารของราชการ กระบวนการใช้สิทธิมีระยะเวลาน้อยลง รวมทั้งทำให้การบังคับใช้กฎหมายมีประสิทธิภาพสูงขึ้น และควรปรับเปลี่ยนการจัดองค์กรของสำนักงานคณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของราชการ ไม่ควรให้เป็นเพียงส่วนหนึ่งของสำนักนายกรัฐมนตรี แต่

ควรให้เป็นหน่วยงานที่แยกออกจากสำนักนายกรัฐมนตรี โดยมีฐานะเป็นกรมที่อยู่ในกำกับของนายกรัฐมนตรี

5) ให้มีกฎหมายรองรับ “คณะกรรมการบรรษัทภิบาล” หรือให้มีสถานะในทางกฎหมาย เพื่อให้เป็นองค์กรหลักในการดำเนินการให้เกิดบรรษัทภิบาลในภาคเอกชน

6) กำหนดให้องค์กรภาคเอกชนที่ไม่มีกฎหมายเข้ามาควบคุมตรวจสอบ เช่น พระราชบัญญัติตลาดหลักทรัพย์ฯ หากองค์กรภาคเอกชนเหล่านั้นต้องทำธุรกรรมกับหน่วยงานของรัฐ เช่น เป็นคู่สัญญากับรัฐ หรือเป็นบริษัทที่ได้สัมปทานจากรัฐ บริษัทเหล่านี้จะต้องจัดให้มีระบบการตรวจสอบภายใน โดยกำหนดขนาดขององค์กรภาคเอกชนที่จะต้องอยู่ในเงื่อนไขดังกล่าว ในเบื้องต้นอาจบังคับองค์กรขนาดกลางและขนาดใหญ่ก่อน

4.3.2 การกำหนดให้เป็นความผิดทางอาญาและการบังคับใช้กฎหมาย (อนุสัญญาฯ ข้อ 15 - 42)

จากการศึกษาวิเคราะห์กฎหมายไทยที่บัญญัติความผิดทางอาญาพบว่า ส่วนใหญ่มีความสอดคล้องกับอนุสัญญา UNCAC ประกอบกับจะมีการเสนอร่างกฎหมาย 3 ฉบับที่กล่าวมาข้างต้นอีกด้วย ปัญหาที่สำคัญจึงอยู่ที่การบังคับใช้กฎหมายของเจ้าหน้าที่ของรัฐและหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ซึ่งขาดประสิทธิภาพ ไม่มีความเป็นเอกภาพในการทำงานร่วมกัน และอาจถูกแทรกแซงจากฝ่ายบริหารหรือนักการเมือง โดยเฉพาะการดำเนินคดีกับผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ข้าราชการชั้นผู้ใหญ่ สาเหตุสำคัญที่ทำให้การบังคับใช้กฎหมายขาดประสิทธิภาพมีหลายประการคือ เรื่องผลประโยชน์ทับซ้อนระหว่างประโยชน์ส่วนตัวกับประโยชน์สาธารณะ โดยเฉพาะอัยการ

ระดับสูงที่มีตำแหน่งเป็นกรรมการในรัฐวิสาหกิจ ในขณะที่เดียวกันก็ต้องทำหน้าที่ฟ้องคดีในคดีทุจริตคอร์รัปชันที่เกิดขึ้นในรัฐวิสาหกิจที่ตนเป็นหรือเคยเป็นกรรมการ สาเหตุประการอื่นคือกลไกควบคุมตรวจสอบจริยธรรมของข้าราชการ นักการเมือง อ่อนแอ ไม่มีมาตรการลงโทษที่ชัดเจน หน่วยงานภาครัฐมิได้ทำงานร่วมกับภาคประชาสังคมในการตรวจสอบการทุจริตต่างๆ

(1) การให้สินบนและการยกยอเกียรติยศ (อนุสัญญาฯ ข้อ 15 - 17)

1) แก้ไขประมวลกฎหมายอาญาบัญญัติให้ครอบคลุมทั้งการสัญญา การเสนอหรือการให้แก่เจ้าหน้าที่ของรัฐต่างประเทศหรือเจ้าหน้าที่ขององค์การสาธารณะ ไม่ว่าจะโดยตรงหรือโดยทางอ้อม

(2) การใช้อิทธิพล อำนาจหน้าที่ในทางที่ผิด และการร่ำรวยผิดปกติ (อนุสัญญาฯ ข้อ 18 - 20)

1) ปรับปรุงพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 ในประเด็น “การร่ำรวยผิดปกติ” ให้เป็นความผิดทางอาญา และเรื่องอายุความในเรื่องการกล่าวหาว่า ร่ำรวยผิดปกติต้องกระทำในขณะที่ผู้ถูกกล่าวหาเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐ หรือพ้นจากการเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐไม่เกินสองปี (มาตรา 75 วรรคท้าย) ควรขยายอายุความในเรื่องดังกล่าว

2) ผู้ร่างกฎหมายและผู้บังคับใช้กฎหมาย ควรปรับสร้างองค์ความรู้เกี่ยวกับความผิดข้อหาทุจริตคอร์รัปชันให้ชัดเจนขึ้นว่าเป็นความผิดอาญาแผ่นดิน เป็นความผิดที่เกิดความเสียหายต่อรัฐและ เป็นความเสียหายต่อคุณธรรมทางกฎหมายส่วนรวม (universalrechtsgut) ซึ่งไม่จำเป็นต้องมีผู้เสียหายมาร้องทุกข์ก่อน

(3) อายุความการฟ้องคดีอาญา และการอายัดทรัพย์สิน (อนุสัญญาฯ ข้อ 29 - 31)

1) ควรมีการแก้ไขรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2550 โดยกำหนดชัดเจนห้ามมิให้อัยการเข้าเป็นกรรมการในรัฐวิสาหกิจเพื่อแก้ไขปัญหาผลประโยชน์ทับซ้อน ดังกรณีที่ได้เกิดขึ้นแล้วจากคดีทุจริตคอร์รัปชันคดีจัดซื้อเครื่องตรวจวัตถุระเบิด CTX

2) เพื่อความมีประสิทธิภาพในการบังคับใช้กฎหมายในชั้นฟ้องร้องคดีทุจริตคอร์รัปชัน กรณีผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง อาจต้องจัดตั้งคณะกรรมการอัยการพิเศษ ซึ่งเป็นคณะกรรมการที่มีลักษณะอิสระ เพื่อการฟ้องร้องคดีประเภทดังกล่าว เรียกว่า คณะกรรมการอัยการพิเศษคดีผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ซึ่งมีลักษณะตามแนวทางเบื้องต้นดังนี้

2.1 อัยการพิเศษจะอยู่ในลักษณะองค์คณะหรือคณะกรรมการเพื่อให้การพิจารณาสั่งการดำเนินคดีมีความอิสระ โปร่งใส และตรวจสอบถ่วงดุลกันได้มากกว่าการฟ้องร้องคดีโดยความเห็นของอัยการสูงสุดแต่ผู้เดียวในปัจจุบัน เนื่องจากไม่อาจตอบสนองเรื่องความอิสระ โปร่งใส และประสิทธิภาพการฟ้องร้องคดีได้ด้วยเหตุผลประโยชน์ทับซ้อนจากการเป็นกรรมการในรัฐวิสาหกิจ ดังกรณีทุจริตคดีห้วยบงดิน ซึ่งอัยการสูงสุดมีความเห็นว่า ไม่สมบูรณ์ และไม่อาจหาข้อยุติในคณะทำงานร่วมระหว่างผู้แทนจากคณะกรรมการตรวจสอบการกระทำที่ก่อให้เกิดความเสียหายแก่รัฐหรือ คตส. และผู้แทนจากอัยการสูงสุดได้ ซึ่งต่อมา คตส. ได้ฟ้องร้องคดีเองโดยใช้ทนายความเอกชนของสภาทนายความเป็นผู้ฟ้องคดีขึ้นสู่ศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง และศาลฎีกาแผนก

คดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ได้มีคำสั่งรับฟ้องและเห็นว่ามีมูลแล้ว

2.2 คณะกรรมการอัยการพิเศษควรมาจากการคัดสรรของคณะกรรมการคัดสรร และมีความอิสระเท่าเทียมเช่นเดียวกับองค์กรอิสระ อย่างเช่นคณะกรรมการ ป.ป.ช. โดยผ่านความเห็นชอบของวุฒิสภา หรือมีฐานะเป็นองค์กรอิสระตามกฎหมายรัฐธรรมนูญ

2.3 คณะกรรมการอัยการพิเศษเป็นผู้มีคุณสมบัติพิเศษโดยเป็นผู้มีความรู้เชี่ยวชาญเกี่ยวกับการตรวจสอบดำเนินคดีการทุจริตคอร์รัปชันมาก่อน หรือเป็นผู้รู้ ผู้ทรงคุณวุฒิในเรื่องทุจริตคอร์รัปชัน

2.4 คณะกรรมการอัยการพิเศษดังกล่าวจะอยู่ในตำแหน่งได้เพียงวาระเดียว และสิ้นวาระไม่พร้อมกันเพื่อให้มีการถ่ายทอดแบ่งปันประสบการณ์โดยต่อเนื่องในการปฏิบัติหน้าที่

การมีคณะอัยการพิเศษ นอกจากการมีประสิทธิภาพในการฟ้องร้องคดีแล้ว ยังก่อให้เกิดการพัฒนาองค์ความรู้ใหม่ๆ ในหน่วยงานอิสระพิเศษดังกล่าว และได้บุคลากรที่เท่าทันปัญหาการทุจริตคอร์รัปชันได้มากขึ้น เพราะปัจจุบันกระบวนการทุจริตคอร์รัปชันมีวิธีการดำเนินการต่างๆ ที่ซับซ้อนซ่อนเงื่อนกว่าเดิมมาก ดังเช่นกรณีทุจริตเชิงนโยบาย การซื้อเสียง เลือกตั้ง การแทรกแซงขององค์กรอิสระ จนถึงขนาดเพื่อครอบงำองค์กรอิสระเหล่านั้น และเพื่อยึดอำนาจรัฐโดยวิธีผ่านกลไกต่างๆ ของรัฐที่เรียกว่า state capture อันถือได้ว่าเป็นลักษณะทุจริตคอร์รัปชันอย่างหนึ่งได้ และนอกจากนี้ยังมีการใช้อำนาจผ่านเสียงส่วนใหญ่ในรัฐสภาซึ่งเป็นลักษณะเผด็จการทางรัฐสภา เพื่อแก้ไขกฎหมายต่างๆ ในการเอื้อประโยชน์ส่วนตนและพวกพ้อง

กรณีเหล่านี้ผู้ปฏิบัติหน้าที่และผู้บังคับใช้กฎหมายล้วนต้องมีองค์ความรู้ใหม่ๆ และมีบุคลากรที่มีประสิทธิภาพในการติดตามข้อมูลการทุจริตคอร์รัปชันอันซับซ้อนนี้

3) ในการพิจารณาพิพากษาคดีเกี่ยวข้องกับข้อหาทุจริตของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ในศาลฎีกา แผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง อันเป็นระบบไต่สวนนั้น เป็นการดำเนินการที่ให้ผลดีมีประสิทธิภาพ ซึ่งควรนำมาใช้ในกรณีของเจ้าหน้าที่รัฐทุจริตด้วย เนื่องจากกรณีเจ้าหน้าที่ทุจริต ทั้งยังคงเป็นไปตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาในระบบกล่าวหาอยู่ จึงอาจทำให้เกิดสองมาตรฐาน ดังนั้น จึงควรปรับแก้ให้เป็นมาตรฐานอย่างเดียวกัน

4.3.3 การติดตามสินทรัพย์คืน (อนุสัญญาฯ ข้อ 51 - 59)

การติดตามทรัพย์สินคืนเป็นมาตรการที่ตรงเข้าทำลายหัวใจของการทุจริตอย่างได้ผล เป็นการตัดกำลังผู้กระทำความผิดมิให้ใช้ทรัพย์สิน หรือผลประโยชน์ที่ได้มาเป็นกำลังต่อสู้กับรัฐหรือองค์กรปราบปรามการทุจริต ซึ่งในเรื่องนี้ประเทศไทยยังไม่มีมาตรการที่จะดำเนินการในเรื่องนี้อย่างจริงจัง การริบทรัพย์สินที่ได้มาจากการกระทำความผิด (proceeds of crime) ตามอนุสัญญานี้มี 2 ระบบ คือ 1) การริบทรัพย์สินตามมูลค่า (value based) และ 2) การริบทรัพย์สินตามระบบตัวทรัพย์สิน (property based) ปัจจุบันนี้ประเทศไทยใช้การริบทรัพย์สินในระบบตัวทรัพย์สินซึ่งมีข้อจำกัดหลายประการ อนุสัญญา UNCAC จึงกำหนดให้รัฐภาคีออกมาตรการริบทรัพย์สินโดยใช้หลักมูลค่า กล่าวคือผู้กระทำความผิดได้ทรัพย์สินไปจากการกระทำความผิดคิดเป็นมูลค่าเท่าใด ก็ให้ริบทรัพย์สินของผู้กระทำความผิดไม่

ว่าเป็นทรัพย์สินใด ให้เท่ากับจำนวนมูลค่านั้น ซึ่งหลักการนี้ทำให้โจทก์พิสูจน์เพียงว่าผู้กระทำความผิดได้ทรัพย์สินไปจากการกระทำผิดมีมูลค่าเท่าใดก็พอ ไม่ต้องนำสืบว่าทรัพย์สินที่จะยึด อาศัยหรือรึบนั้น เกี่ยวข้องกับการกระทำความผิดอย่างไร เรื่องนี้เป็นเรื่องใหม่ที่ประเทศไทยต้องมีการแก้ไขกฎหมายเพื่ออนุวัติการต่อไป

ทั้งนี้คณะผู้วิจัยมีข้อเสนอแนะ ดังนี้

1) ข้อบทในหมวด 5 เรื่องการติดตามสินทรัพย์คืน เป็นมาตรการที่ยังต้องนำมาปรับใช้ให้เหมาะสมกับวัฒนธรรมและระบบกฎหมายภายในของไทย เช่น กรณีอนุสัญญา UNCAC กำหนดให้รัฐภาคีเริ่มต้นฟ้องคดีแพ่งเพื่อติดตามสินทรัพย์คืนในศาลไทยนั้น ทำไม่ได้ตามระบบศาลไทย จึงให้รัฐภาคีติดตามทรัพย์สินคืนโดยผ่านช่องทางตามพระราชบัญญัติความร่วมมือระหว่างประเทศในเรื่องทางอาญา พ.ศ. 2535 ตามพันธกรณีตามอนุสัญญานี้แทน

2) ประเทศไทยควรจัดตั้งหน่วยงานพิเศษที่มีความเป็นอิสระ ปราศจากการแทรกแซงจากฝ่ายการเมือง มีหน้าที่ในการติดตามทรัพย์สินคืนจากผู้กระทำความผิดขึ้นโดยเฉพาะ ในหลายประเทศเช่นอังกฤษมีหน่วยงานที่เรียกว่า Serious Organised Crime Agency (SOCA) ซึ่งเป็นหน่วยงานอิสระจากฝ่ายบริหาร ทำหน้าที่เป็น financial intelligence unit (FIU) ในขณะที่ประเทศไทยยังไม่มีหน่วยงานอิสระ เพื่อติดตามทรัพย์สินคืนโดยตรง สำนักงานป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน (สำนักงาน ป.ป.ง.) และคณะกรรมการ ป.ป.ง. เป็นส่วนราชการ กรรมการโดยตำแหน่งล้วนเป็นข้าราชการ จึงอาจถูกแทรกแซงจากรัฐบาลได้ และคงเป็นเรื่องที่เกินกำลังความสามารถขององค์กรด้านปราบปราม

ทุจริตที่มีอยู่ในปัจจุบัน เนื่องจากการทุจริตมีจำนวนมาก ทั้งระดับท้องถิ่น ระดับชาติ และการทุจริตข้ามชาติที่ซับซ้อนกว่าในอดีต

คณะผู้วิจัยเห็นว่า ป.ป.ช. ควรตั้งศูนย์ประสานงานการติดตามทรัพย์สินคืนระหว่างหน่วยงานที่เกี่ยวข้องทั้งในประเทศ และต่างประเทศไปพลางก่อน และหากมีความจำเป็นในอนาคตจึงควรจัดตั้งหน่วยงานใหม่รองรับ สำหรับสำนักงาน ป.ป.ง. ซึ่งเป็นหน่วยงานที่คล่องตัวในการติดตามทรัพย์สินคืนในความผิดมูลฐานและการฟอกเงิน ควรมีนโยบายหรือมาตรการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงินในเชิงรุก มิใช่เพียงแต่คอยตรวจสอบธุรกรรมที่ผิดปกติเท่านั้น เพราะธุรกรรมที่เป็นความผิดเกิดขึ้นแล้ว ย่อมมีความชัดเจนอย่างยิ่งที่จะต้องมีการติดตามทรัพย์สินคืนให้รัฐหรือผู้เสียหาย และต้องการทำในทันทีในทุกคดี

3) คณะผู้วิจัยเห็นว่าร่างกฎหมายการริบทรัพย์สินตามมูลค่าของคณะกรรมการกฤษฎีกาที่แก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายอาญา และยังคงการริบทรัพย์สินตามหลักการเดิมที่ริบทรัพย์สินที่เกี่ยวกับการกระทำผิดก่อน หากริบไม่ได้จึงริบตามหลักมูลค่า ก็จะมีปัญหาว่าประเทศไทยอนุวัติการตาม UNCAC ยังไม่ครบถ้วน เพราะยังใช้หลักการริบทรัพย์สินเป็นเกณฑ์ (property based) และใช้หลักริบทรัพย์สินตามมูลค่าเป็นตัวเสริม จึงควรบัญญัติกฎหมายเฉพาะว่าด้วยการริบทรัพย์สินที่ได้มาจากการกระทำ ความผิดตามระบบมูลค่า จะมีความเหมาะสมกว่า โดยอาจศึกษาแนวทางของกฎหมายอังกฤษ

4) ควรรวมศูนย์ประสานงานและแลกเปลี่ยนข้อมูลกับองค์กรป้องกันและปราบปรามการทุจริต โดยสร้างระบบเครือข่ายสารสนเทศเชื่อมโยงระบบฐานข้อมูลการเงิน

และทรัพย์สินที่มีการจัดการเป็นระบบ อยู่ภายใต้การดูแลขององค์กรเป็นอิสระ ปราศจากการแทรกแซงของฝ่ายบริหาร นักการเมืองหรือกลุ่มผลประโยชน์ต่าง ๆ

5) ควรผลักดันให้มีการจัดตั้งศาลแผนกคดีว่าด้วยการติดตามทรัพย์สินคืน เพื่อพิจารณาคดีการริบทรัพย์สินเฉพาะ แยกจากคดีอาญาทั่วไป และร่างกฎหมายว่าด้วยทรัพย์สินที่ได้มาจากการกระทำ ความผิด ควรมีกระบวนการวิธีพิจารณาความ ในเรื่องการติดตามทรัพย์สินคืนโดยเฉพาะ

6) ต้องเร่งพัฒนาบุคลากรที่รับผิดชอบ ด้านการติดตามทรัพย์สินคืนทั้งในงานภายในประเทศและต่างประเทศ เพื่อให้มีความรู้ ทั้งตัวกฎหมาย และแนวปฏิบัติของประเทศต่าง ๆ เพราะเจ้าหน้าที่ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาและหน่วยงานที่เกี่ยวข้องของไทยยังไม่มีความพร้อมในเรื่องนี้ เช่น มีพนักงานสืบหาและติดตามทรัพย์สิน และมีเจ้าพนักงานผู้ว่าคดี เพื่อเสนอคดีเข้าสู่ การพิจารณาของศาลโดยเฉพาะเพื่อให้เกิด ความรวดเร็วถูกต้อง และเป็นธรรม

4.4 ข้อเสนอแนะต่อหน่วยงานหรือองค์กรที่เกี่ยวข้อง

4.4.1 บทบาทของสำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ

สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (สำนักงาน ป.ป.ช.) ได้จัดทำ “ยุทธศาสตร์ชาติว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต” ซึ่งผ่านความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรีแล้ว ควรทำหน้าที่เป็นหน่วยงานหลักในการต่อต้านการทุจริตของประเทศตามอนุสัญญา UNCAC จึงต้องเตรียมความพร้อมทั้งด้านบุคลากร งบประมาณ เพื่อปฏิบัติตามพันธกรณีในอนุสัญญานี้ และเปิดโอกาสทุกภาค

ส่วนโดยเฉพาะภาคประชาสังคมและสื่อมวลชนเข้ามามีส่วนร่วมในการป้องกันและปราบปรามการทุจริตอย่างเป็นรูปธรรม การบรรลุเป้าหมายตามยุทธศาสตร์ข้างต้น จะต้องมีการจัดทำแผนปฏิบัติการ (action plan) แผนงานรายละเอียดต่อไป เพื่อให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องสามารถนำไปปรับใช้ในทางปฏิบัติ นอกจากนี้ คณะผู้วิจัยมีความเห็นว่าสำนักงาน ป.ป.ช. ควรเตรียมความพร้อมในเรื่องดังต่อไปนี้

1) จะต้องให้ความสำคัญกับการป้องกันการทุจริตมากกว่าในอดีตที่เน้นการปราบปรามการทุจริต

2) ผลักดันให้มีกองทุนต่อต้านการคอร์รัปชัน เพื่อสนับสนุนการดำเนินงานเครือข่ายภาคประชาชน แหล่งที่มาของเงินกองทุนฯ ควรมาจากเงินที่ริบหรือยึดจากการทุจริตคอร์รัปชัน ซึ่งอาจดำเนินการโดยแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต หรือเสนอเป็นกฎหมายใหม่ คือกฎหมายคุ้มครองผู้เปิดเผยข้อมูลการทุจริต และให้กองทุนฯ อยู่ภายใต้กฎหมายนี้

3) จัดตั้งหน่วยงานด้านการติดตามสินทรัพย์คิน เพราะการติดตามสินทรัพย์คินถือเป็นหลักการสำคัญของอนุสัญญาฯ

4) จะต้องมีการจัดตั้งศูนย์แลกเปลี่ยนข้อมูลการทุจริตที่ทำงานร่วมกับหน่วยงานต่าง ๆ ทั้งในประเทศและต่างประเทศ

4.4.2 ข้อเสนอแนะต่อภาคธุรกิจ

องค์กรกลางที่เป็นตัวแทนของภาคธุรกิจ คือ สภาหอการค้าแห่งประเทศไทย สภาอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย สมาคมธนาคารไทย สมาคมผู้ตรวจสอบภายในแห่งประเทศไทย สมาคมบริษัทหลักทรัพย์ เป็นต้น ควรทำหน้าที่ส่งเสริมให้ภาคธุรกิจมีบรรษัทภิบาล (corporate governance)

ที่ไม่จำกัดเฉพาะการปรับปรุงประสิทธิภาพการทำงานในองค์กรเท่านั้น หากต้องให้ความสำคัญกับการประกอบธุรกิจโดยสุจริต การรักษาคุณธรรม จริยธรรมแห่งวิชาชีพ ไม่เอื้อประโยชน์ให้แก่นักการเมือง โดยหวังผลประโยชน์ตอบแทน สนับสนุนการแข่งขันที่เป็นธรรม หน่วยงานกลางเหล่านี้ควรมีองค์ประกอบจากภาคธุรกิจ หน่วยงานของรัฐ นักวิชาการ และภาคประชาสังคม

4.4.3 ข้อเสนอแนะต่อภาคประชาสังคม

1) ภาครัฐควรสนับสนุนการจัดตั้ง “กองทุนต่อต้านการทุจริต” ดังที่กล่าวถึงในหัวข้อมาตรการป้องกัน โดยกองทุนมีวัตถุประสงค์เพื่อสนับสนุนการทำงานของภาคประชาสังคมที่ทำงานต่อต้านการทุจริตคอร์รัปชัน คุ้มครองผู้เปิดเผยข้อมูลการทุจริต และส่งเสริมการประสานความร่วมมือกับหน่วยงานภาครัฐเพื่อให้เป็นไปตามพันธกรณีในอนุสัญญา UNCAC เนื่องจากบทบาทของภาคประชาสังคม องค์กรพัฒนาเอกชนจะมีความสำคัญอย่างมากในหลายประเทศและปัจจัยความสำเร็จในการต่อต้านการทุจริตในหลายประเทศ

2) ภาครัฐจึงต้องสนับสนุนการดำเนินงานของภาคประชาสังคมอย่างเป็นรูปธรรม เพราะการทำงานเครือข่ายภาคประชาสังคมที่ผ่านมายังต้องพึ่งพาเงินบริจาคหรือเงินส่วนตัวโดยไม่ได้รับการสนับสนุนจากภาครัฐ ภาครัฐจึงควรให้เครือข่ายประชาชนมีส่วนร่วมในการตรวจสอบการทุจริตร่วมกับหน่วยงานของรัฐ เช่น การพัฒนาเครือข่ายป้องกันและปราบปรามการทุจริตภาคประชาชนให้เข้มแข็ง การแลกเปลี่ยนข้อมูลข่าวสารการทุจริต ความช่วยเหลือด้านการพัฒนาศักยภาพของบุคลากร การจัดกิจกรรมเผยแพร่ความรู้ เป็นต้น

4.4.4 ข้อเสนอแนะต่อสื่อมวลชน

1) สนับสนุนให้บทบาทสื่อมวลชนให้ทำหน้าที่สอดส่องหรือเป็น watchdog เพื่อตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ โดยเฉพาะการเปิดเผยข้อมูลการทุจริตคอร์รัปชันต่อสาธารณชน

2) สื่อมวลชนจะต้องเน้นการทำข่าวแบบสืบสวนสอบสวน (investigative reporting) เพื่อนำตัวผู้ที่เกี่ยวข้องข้องกับการทุจริตเข้าสู่กระบวนการยุติธรรม โดยเฉพาะฝ่ายบริหาร นักการเมือง ข้าราชการระดับสูงและนักธุรกิจ

3) เสริมสร้างทักษะการทำงานของสื่อมวลชนในการทำข่าวแบบสืบสวน และเกาะติดอย่างต่อเนื่อง และควรได้รับการฝึกอบรมด้านกฎหมายที่เกี่ยวข้อง

4) สมาคมนักข่าวนักหนังสือพิมพ์แห่งประเทศไทย ควรประสานกับสื่อมวลชนในการกำหนดนโยบายเสนอข่าว ตรวจสอบการทุจริตคอร์รัปชัน

5) ส่งเสริมให้สื่อมวลชนมีความเป็นอิสระจากการแทรกแซงทางการเมืองและภาคธุรกิจ

4.4.5 การสร้างความสำนึกตื่นตัวให้แก่คนในสังคม

การเข้าเป็นภาคีของไทยจะบรรลุผลเมื่อมีการให้ความรู้ ความเข้าใจ การสร้างอุดมการณ์ จิตสำนึก ค่านิยม และจริยธรรมให้แก่ประชาชนทุกระดับ และต้องมีการเผยแพร่ข้อมูลข่าวสารการทุจริตที่มีผลกระทบต่อประเทศของนักการเมือง ข้าราชการระดับสูง โดยเฉพาะโครงการภาครัฐที่มีลักษณะประชานิยมที่มีการทุจริตคอร์รัปชัน

นอกจากนี้ ทศนคติอย่างหนึ่งในสังคมปัจจุบัน ก็คือ เห็นการทุจริตเป็นเรื่องปกติ และยังมีการยกย่องนักการเมือง นักธุรกิจ หรือผู้มีอิทธิพลที่พัวพันกับการคอร์รัปชัน

จึงควรมีการเปลี่ยนทัศนคติเหล่านี้ตั้งแต่เด็ก ทั้งในครอบครัวและสถานศึกษา กระทรวงศึกษาธิการและกระทรวงวัฒนธรรม ควรมีส่วนร่วมในเรื่องนี้อย่างจริงจัง

อนึ่ง คณะผู้วิจัยมีความเห็นว่าการที่ประเทศไทยจะเข้าร่วมเป็นภาคีในอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยการต่อต้านการทุจริต ค.ศ. 2003 นับเป็นเวลาอันเหมาะสมที่สำนักงาน ป.ป.ช. จะดำเนินการปรับปรุงระบบงานและเสนอแก้ไขปรับปรุงกฎหมาย และมาตรการที่เกี่ยวข้องอย่างเร่งด่วน เพื่อให้ทันต่อสถานการณ์บ้านเมืองที่กำลังเปลี่ยนแปลงไป

เอกสารอ้างอิง

ศาสตราจารย์ธานีรินทร์ ทรัพย์วิเชียร, “คุณธรรมและจริยธรรมของผู้บริหาร” (นนทบุรี: ศูนย์ส่งเสริมจริยธรรม สถาบันพัฒนาข้าราชการพลเรือน สำนักงาน ก.พ., 2547, หน้า 13).

ศาสตราจารย์แสวง บุญเฉลิมวิภาส และคณะ 2551 รายงานวิจัย “การศึกษาพันธกรณีและความพร้อมของประเทศไทยในการปฏิบัติตามอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยการต่อต้านการทุจริต ค.ศ. 2003” สนับสนุนทุนการวิจัยโดยสำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (กรุงเทพมหานคร: ตุลาคม 2551)

Legislative guide for the implementation of the United Nations Convention against Corruption by United Nations Office on Drugs and Crime Division for Treaty Affairs (New York: United Nations, 2006), pp. 155, 157.

www.unodc.org/unodc/en/treaties/CAC/signatories.html (ข้อมูล ณ วันที่ 28 พฤศจิกายน พ.ศ. 2551)