

๒๕
๒๕๕๑
๒๕๕๑

รายงานวิจัย



เรื่อง

“การศึกษาพันธุกรรมและความพร้อมของประเทศไทยในการปฏิบัติตาม
อนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยการต่อต้านการทุจริต ค.ศ. 2003”

ศาสตราจารย์ แสง บุญเฉลิมวิภาส

ดร.วิสูตร ตูยานนท์

ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.ขจิต จิตตเสวี

รองศาสตราจารย์ ดร.บรรเจิด สิงคะเนติ และคณะ

ได้รับทุนสนับสนุนการวิจัยจาก

สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ



ตุลาคม 2551

ผลงานวิจัยนี้เป็นความเห็นและความรับผิดชอบของคณะผู้วิจัย

อธิบดีกรมการวิจัย

สำนักงาน ป.ป.ช.

หน่วยงานผู้รับทุน สถาบันวิจัยและให้คำปรึกษาแห่งมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์
ได้รับทุนอุดหนุนวิจัยประเภท ประกาศรับข้อเสนอโครงการวิจัยประจำปีงบประมาณ พ.ศ.2550
จำนวนเงิน 6,717,150 บาท
ระยะเวลาทำการวิจัย 12 เดือน ตั้งแต่วันที่ 19 กันยายน 2550 ถึง วันที่ 19 กันยายน 2551

ส่วนที่ 2

บทคัดย่อ

การทุจริตคอร์รัปชันเป็นปัญหาและภัยคุกคามต่อเสถียรภาพและความมั่นคงของสังคม บ่อนทำลายสถาบันและคุณค่าแห่งประชาธิปไตย คุณค่าทางจริยธรรม ความยุติธรรม เป็นอันตราย ต่อการพัฒนาอย่างยั่งยืนและหลักนิติธรรม (the Rule of Law) ทำลายความชอบธรรม ของรัฐบาลและก่อให้เกิดความไม่ไว้วางใจในนักการเมืองอย่างแพร่หลายและกว้างขวาง ทั้งยังเป็น อันตรายต่อระบอบประชาธิปไตยเพราะเป็นสาเหตุของการปฏิวัติ รัฐประหาร โดยการทุจริต คอร์รัปชันมีตั้งแต่การขูดรีดคนยากจน ไปจนถึงการทุจริตคอร์รัปชันจำนวนมหาศาลของ นักการเมือง นักธุรกิจหรือข้าราชการระดับสูงที่โยงใยกับผู้เกี่ยวข้องในต่างประเทศ รวมถึงการ ทุจริตเชิงนโยบาย การทุจริตข้ามชาติที่มีความซับซ้อนมากกว่าในอดีต

อนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยการต่อต้านการทุจริต ค.ศ.2003 (United Nations Convention against Corruption-UNCAC, 2003) เป็นกฎหมายระหว่างประเทศด้านการ ต่อต้านการทุจริตฉบับแรกในระดับนานาชาติที่ครอบคลุมประเทศต่างๆ ทั่วโลก สาระสำคัญของ อนุสัญญานี้มีเนื้อหาครอบคลุมมาตรการและกฎเกณฑ์การต่อต้านการทุจริตอย่างเป็นระบบ ได้แก่ มาตรการป้องกัน (Chapter 2 Preventive Measures), การกำหนดให้เป็นความผิด ทางอาญาและการบังคับใช้กฎหมาย (Chapter 3 Criminalization and Law Enforcement), ความร่วมมือระหว่างประเทศ (Chapter 4 International Cooperation) และการติดตาม สินทรัพย์คืน (Chapter 5 Asset Recovery) ซึ่งเป็นเรื่องใหม่ที่มีความสำคัญในการต่อต้านการ ทุจริตคอร์รัปชันข้ามชาติหรือมีความซับซ้อน

ประเทศไทยได้ลงนามในอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยการต่อต้านการทุจริต ค.ศ. 2003 (UNCAC) เมื่อวันที่ 9 ธันวาคม 2546 (ค.ศ.2003) โดยยังมีได้ให้สัตยาบัน ต่อมา ที่ประชุมสภานิติบัญญัติแห่งชาติ (สนช.) ได้ให้ความเห็นชอบอนุสัญญานี้ที่เสนอโดยคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 19 ธันวาคม 2550 ทั้งนี้ โดยคณะรัฐมนตรีมีมติให้เสนอร่างพระราชบัญญัติ เพื่ออนุมัติ การให้เป็นไปตามอนุสัญญาดังกล่าว 3 ฉบับต่อรัฐสภา ก่อนเข้าเป็นภาคีในอนุสัญญาต่อไป คือ 1. ร่าง พ.ร.บ.แก้ไขประมวลกฎหมายอาญา 2. ร่าง พ.ร.บ.แก้ไขเพิ่มเติมความร่วมมือระหว่าง ประเทศทางอาญาพ.ศ.2535 และ 3. ร่าง พ.ร.บ.ว่าด้วยทรัพย์สินที่ได้มาจากการกระทำความผิด พ.ศ. ซึ่งเมื่อออกพระราชบัญญัติดังกล่าวแล้วก็สามารถอนุมัติการตามพันธกรณีหลักๆ ของ อนุสัญญานี้ได้แล้ว

ดังนั้น ถึงแม้จะยังมีบางพันธกรณีที่ยังปฏิบัติตามมิได้เพราะยังไม่มีกฎหมายรองรับอย่างเพียงพอ เช่นในเรื่องการส่งผู้ร้ายข้ามแดนและการติดตามสินทรัพย์คืน แต่หากจะมีการให้สัตยาบันเข้าเป็นภาคีทันทีในระดับระหว่างประเทศก็ไม่ใช่ปัญหาแต่อย่างใด เพราะการที่จะบรรลุเป้าหมายและวัตถุประสงค์ของอนุสัญญานี้จำเป็นต้องได้รับความร่วมมือจากนานาชาติอย่างกว้างขวาง ข้อบทต่างๆ จึงมีเนื้อหาและหลักการที่ยืดหยุ่นและไม่บีบบังคับโทษสำหรับการละเมิดพันธกรณีแต่อย่างใด ทั้งยังเปิดช่องให้ถอนตัวจากอนุสัญญานี้ได้ด้วย

การเข้าเป็นภาคีในอนุสัญญานี้เป็นผลดีต่อประเทศไทยในประการอื่นอีกคือ ช่วยผดุงรักษาสถาบันในระบอบประชาธิปไตย พัฒนาคุณค่าทางจริยธรรม สร้างค่านิยมในการยึดมั่นหลักสุจริตธรรม (Integrity) ประชาชนเข้าถึงความยุติธรรมอย่างแท้จริง และส่งเสริมหลักนิติธรรมตามหลักการและเหตุผลของอนุสัญญา UNCAC ในขณะที่เดียวกันจะช่วยรักษาเสถียรภาพทางเศรษฐกิจและความมั่นคงของประเทศ ช่วยแก้ไขภาพพจน์ของประเทศไทยในเรื่องการทุจริตคอร์รัปชันซึ่งตกต่ำลงอย่างมาก และทำให้หน่วยงานของไทยสามารถได้รับความช่วยเหลือระหว่างประเทศทางวิชาการและการแลกเปลี่ยนข้อมูลข่าวสารเกี่ยวกับการทุจริตคอร์รัปชันจากรัฐภาคี อนึ่ง ประเทศไทยควรกำหนดนโยบายและกลยุทธ์ในการปฏิบัติตามพันธกรณีในอนุสัญญา UNCAC โดยร่วมมือกับประเทศที่อยู่ในสถานะใกล้เคียงกัน และมีบทบาทเชิงรุกในกลุ่มประเทศอาเซียน (ASEAN) ซึ่งไทยเป็นสมาชิกสำคัญเพื่อพัฒนาหลักการที่ยอมรับร่วมกัน

ฉะนั้น รัฐบาลจึงควรเร่งรัดในการให้สัตยาบันเพื่อเป็นภาคีในอนุสัญญานี้เมื่อได้ออกกฎหมายอนุวัติการข้างต้นแล้ว เพราะมีความพร้อมที่จะปฏิบัติตามพันธกรณีหลักๆ ในอนุสัญญา UNCAC และมีความจำเป็นที่จะต้องพัฒนาปรับปรุงมาตรการป้องกันการทุจริตคอร์รัปชัน ให้มีความเข้มแข็ง เป็นรูปธรรมตามพันธกรณีในอนุสัญญา สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (สำนักงาน ป.ป.ช.) ในฐานะหน่วยงานหลักในการต่อต้านการทุจริตของประเทศ ควรทำหน้าที่เป็นหน่วยงานกลางในการประสานงาน และเตรียมความพร้อมทั้งด้านบุคลากร งบประมาณ เพื่อปฏิบัติตามพันธกรณีในอนุสัญญา UNCAC และเปิดโอกาสให้ทุกภาคส่วนโดยเฉพาะภาคประชาสังคมและสื่อมวลชนเข้ามามีส่วนร่วมในการป้องกันและปราบปรามการทุจริตอย่างจริงจัง ซึ่งนับเป็นเวลาอันเหมาะสมที่สำนักงาน ป.ป.ช. จะดำเนินการปรับปรุงระบบงานและเสนอแก้ไขปรับปรุงกฎหมายและมาตรการที่เกี่ยวข้องอย่างเร่งด่วน เพื่อให้ทันต่อสถานการณ์บ้านเมืองที่กำลังเปลี่ยนแปลงไป

