



รายงานการศึกษาวิจัย

เรื่อง

การศึกษากฎหมายและความต้องการเบื้องต้น
ของหน่วยงานในประเทศไทยในกรณีจะต้องปฏิบัติตามพันธกรณี
ตามอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยการต่อต้านการทุจริต

ค.ศ.2003

โดย

รองศาสตราจารย์ ดร.ทวีเกียรติ มีนะกนิษฐ

พันตำรวจเอกสีหนาท ประยูรรัตน์

และคณะ

รายงานผลการศึกษาวิจัยนี้เป็นข้อมูลส่วนหนึ่งในการพิจารณาพันธกรณี
ตามอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยการต่อต้านการทุจริต ค.ศ.2003

ของกระทรวงยุติธรรม

บทคัดย่อ

การกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ ซึ่งเจ้าหน้าที่ของรัฐเป็นผู้กระทำ เช่น เรียกรับหรือยอมรับสินบน หรือใช้ตำแหน่งหน้าที่โดยทุจริต หรือเข้าไปมีส่วนได้เสียเพื่อประโยชน์ของคนหรือผู้อื่น ซึ่งปัญหาการทุจริตในภาครัฐดังกล่าวอันเรียกว่า “ การคอร์รัปชัน หรือ การทุจริต ” นั้นเกิดขึ้นคู่กับสังคมมนุษย์มาช้านานและเป็นที่ยอมรับว่าเป็นเรื่องยากที่จะทำให้หมดสิ้นไป การทุจริตทั้งในภาครัฐและภาคเอกชนมีขึ้นในทุกสังคม มีอัตราการเกิดและความรุนแรงมากน้อยแตกต่างกันไปตามสภาพแวดล้อมทางสังคม เศรษฐกิจการเมือง และความเป็นมาทางประวัติศาสตร์ โดยเฉพาะในการร่วมมือกันระหว่างนักธุรกิจกับข้าราชการหรือนักธุรกิจกับการเมือง หรือระหว่างทั้งสามฝ่ายในการคอร์รัปชัน ซึ่งมีแรงจูงใจจากผลตอบแทนอัตราสูงที่จะได้รับจากการกระทำดังกล่าว

จากที่กล่าวมาแล้วจะเห็นว่า การคอร์รัปชันเป็นปัญหาที่ร้ายแรงต่อความมั่นคงของประเทศ และเป็นปัญหาที่สำคัญที่นานาประเทศต้องให้ความสนใจ และจริงจังในการแก้ปัญหา ไม่เช่นนั้นจะมีผลกระทบร้ายแรงต่อระบอบประชาธิปไตย การพัฒนา หลักนิติธรรม และกิจกรรมทางเศรษฐกิจ

ด้วยเหตุนี้ สมัชชาสหประชาชาติจึงมีมติที่ 55/61 ลงวันที่ 4 ธันวาคม ค.ศ. 2000 จัดตั้งคณะกรรมการเฉพาะกิจระดับรัฐบาล เพื่อพิจารณากรอบอนุสัญญาว่าด้วยการต่อต้านการทุจริต และได้มีการนำเสนอต่อที่ประชุมสมัชชาในระหว่างการประชุมสมัยสามัญที่ 56 เพื่อขอรับเอาอนุสัญญา และเปิดให้มีการลงนามในโอกาสการประชุมทางการเมืองระดับสูง โดยมีกรอบความร่วมมือทางกฎหมายและเป็นการกำหนดมาตรฐานระดับสากลเพื่อร่วมกันต่อต้านการทุจริตดังกล่าว

เนื่องจากประเทศไทย ได้ตระหนักดีว่าในปัจจุบันปัญหาการทุจริตมิได้จำกัดอยู่ในเฉพาะภายในประเทศ แต่มีการขยายตัวไปในหลายระดับ และบางกรณีมีลักษณะข้ามชาติ ซึ่งส่งผลกระทบต่อสังคมและระบบเศรษฐกิจในภาพรวมโดยทั่วไป ทำให้จำเป็นจะต้องมีความร่วมมือระหว่างประเทศเพื่อร่วมป้องกันและควบคุมการทุจริต

จากนโยบายดังกล่าวจึงได้มีการจัดประชุมส่วนราชการต่างๆ ที่เกี่ยวข้องเพื่อพิจารณาเรื่องการลงนามในอนุสัญญาฯ โดยที่ประชุมได้มีมติเห็นสมควรลงนามในอนุสัญญาฯ เพื่อแสดงจุดยืนของประเทศไทย และแสดงความพร้อมที่จะร่วมมือกับประชาคมโลกในการต่อต้านการทุจริต

การที่ประเทศไทยได้แสดงเจตนารมณ์ในการร่วมต่อต้านการทุจริต โดยลงนามในอนุสัญญาว่าด้วยการต่อต้านการทุจริต ค.ศ.2003 ฉบับดังกล่าว จึงจำเป็นต้องมีการดำเนินการต่างๆ เพื่อปฏิบัติตามพันธกรณีโดยนัยเพื่อเป็นการรองรับการให้สัตยาบันที่จะมีต่อไปในอนาคต

ประเทศไทยโดยรัฐบาลจึงได้อนุมัติให้กระทรวงยุติธรรมและสำนักอัยการสูงสุด เป็นหน่วยงานหลักในการตรวจสอบพันธกิจต่างๆ ตามอนุสัญญาฯ เพื่อแก้ไขกฎหมายที่มีอยู่หรือร่างขึ้นมาใหม่ เพื่อรองรับพันธกรณีต่างๆ ของไทยตามอนุสัญญาฯ โดยมีเป้าหมายเพื่อให้ประเทศไทยสามารถเข้าเป็นภาคีอนุสัญญาฯ ได้โดยเร็ว

กระทรวงยุติธรรมจึงได้ดำเนินการจัดตั้งคณะกรรมการพิจารณาพันธกรณีตามอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยการต่อต้านการทุจริต ค.ศ. 2003 โดยมีผู้แทนจากหน่วยงานต่างๆ เป็นกรรมการเพื่อพิจารณาและดำเนินการศึกษาพันธกรณีต่างๆ ของไทยตามอนุสัญญาฯ

การศึกษาวิจัยนี้จึงมีวัตถุประสงค์เพื่อทำการศึกษาและวิเคราะห์อนุสัญญาฯ ในส่วนที่มีความสัมพันธ์และเกี่ยวข้องกับกฎหมายภายในประเทศไทย และรวบรวมข้อมูลความต้องการเบื้องต้นจากหน่วยงานทั้งภาครัฐในระดับกระทรวงหรือองค์กรอิสระที่เกี่ยวข้องกับอนุสัญญาฯ เพื่อเป็นข้อมูลพื้นฐานในการพิจารณาแก้ไขกฎหมายที่มีอยู่หรือร่างขึ้นมาใหม่ เพื่อรองรับพันธกรณีตามอนุสัญญาฯ เสนอต่อคณะรัฐมนตรีเพื่อพิจารณาต่อไป

ผลการศึกษาพบว่า

1. กฎหมายภายในประเทศไทยมีความสัมพันธ์และเกี่ยวข้องกับอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยการต่อต้านการทุจริต ค.ศ. 2003 จำนวน 61 ฉบับ

2. หน่วยงานหลักที่เกี่ยวข้องกับการบังคับใช้กฎหมายของไทยมีจำนวน 22 หน่วยงาน แบ่งได้เป็น 4 กลุ่ม ดังนี้

กลุ่ม 1 หน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับบทบัญญัติทั่วไปและมาตรการป้องกัน (ตามอนุสัญญาฯ หมวด 1-2)

กลุ่ม 2 หน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับความผิดทางอาญาและการบังคับใช้กฎหมาย (ตามอนุสัญญาฯ หมวด 3)

กลุ่ม 3 หน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับความร่วมมือระหว่างประเทศและการได้คืนทรัพย์สิน (ตามอนุสัญญาฯ หมวด 4-5)

กลุ่ม 4 หน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับความช่วยเหลือทางด้านวิชาการและการแลกเปลี่ยนข้อมูลข่าวสาร (ตามอนุสัญญาฯ หมวด 6)

3. อนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยการต่อต้านการทุจริต ค.ศ. 2003 มีความสัมพันธ์และเกี่ยวข้องกับกฎหมายภายในของไทยจำนวน 60 ข้อ ที่ยังไม่มีข้อกฎหมายที่สอดคล้องกับกฎหมายภายในประเทศไทยจำนวน 2 ข้อ เป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องกับกลไกในการปฏิบัติตามอนุสัญญาฯ และในส่วนที่เกี่ยวกับบทบัญญัติสุดท้าย จำนวน 9 ข้อ (จากทั้งหมดจำนวน 71 ข้อ)

หน่วยงานหลักส่วนใหญ่มีความเห็นว่ากฎหมายที่ใช้บังคับอยู่ในปัจจุบันนั้น มีความครอบคลุมและเหมาะสม และสอดคล้องรองรับกับอนุสัญญาฯ อยู่พอสมควร อย่างไรก็ตาม ยังมีข้อกฎหมายบางประการที่ควรจะได้รับการปรับปรุง หรือพัฒนาให้มีความชัดเจนตามนัยแห่งอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยการต่อต้านการทุจริต ค.ศ. 2003 ต่อไป