

บทที่ 1

บทนำ

1.1 ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

ปัญหาการทุจริตและคอร์รัปชัน เป็นปัญหาที่อยู่คู่สังคมมนุษย์มาเป็นเวลาช้านาน และเป็นปัญหาที่มีอยู่ในทุกกลุ่มชน ไม่ว่าประเทศนั้นจะเจริญก้าวหน้าไปเพียงใด จะแตกต่างกันก็เพียงขนาดของปัญหาว่ามีมากน้อยกว่ากันเท่าใด แต่ไม่มีสังคมใดที่ปราศจากการคอร์รัปชันโดยเด็ดขาด¹ และอาจกล่าวได้อีกว่าปัญหาการคอร์รัปชัน เป็นสาเหตุส่วนหนึ่งของปัญหาวิกฤตการณ์ทางเศรษฐกิจ และการเมืองที่เคยเกิดขึ้นในประเทศไทย

หลังจากยุคสงครามเย็น ซึ่งเป็นจุดสิ้นสุดของนโยบายแบบคอมมิวนิสต์ โดยส่งผลกระทบทำให้การทุจริตขยายตัวอย่างต่อเนื่องไม่ว่าในประเทศพัฒนาแล้วหรือประเทศกำลังพัฒนาก็ตาม ยิ่งในช่วงต่อมาที่เศรษฐกิจแบบเสรีนิยมขยายตัวอย่างแพร่หลายไปทั่วโลก จึงเป็นการสร้างโอกาสที่ดีในการเพิ่มช่องทางในการทุจริต จากการที่เศรษฐกิจของประเทศขยายตัวเพิ่มขึ้น มีการไหลบ่าเข้ามาของธุรกิจระหว่างประเทศ ก็ยังเป็นการเพิ่มเม็ดเงินที่ต้องจ่ายให้แก่การทุจริตมากขึ้นตามไปด้วย และยิ่งไปกว่านั้นคือ มาตรการเกี่ยวกับการค้าเสรี ซึ่งเป็นการเพิ่มโอกาสในการทุจริตมากยิ่งขึ้น

การค้าเสรี และกลไกตลาด เป็นหัวใจสำคัญของเศรษฐกิจแบบเสรีนิยม ส่วนการทุจริตนั้น คือ การทำลายกลไกตลาดอย่างหนึ่ง เช่น การที่บริษัทหนึ่งให้สินบนแก่เจ้าหน้าที่ของรัฐบาล เพื่อประโยชน์ในการทำสัญญาบางอย่าง ซึ่งเป็นการทำลายกฎเกณฑ์การแข่งขันที่เป็นธรรมต่อผู้ประมูลรายอื่นๆ โดยการทุจริต เป็นการบ่อนทำลายความน่าเชื่อถือของประเทศชาติอย่างหนึ่งในระบบเศรษฐกิจแบบเสรี เพราะเป็นการเบี่ยงเบนผลประโยชน์ของสาธารณะไปสู่กระเป๋าของกลุ่มคนบางกลุ่มที่เป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐ ในการให้เหตุผลสนับสนุนในการต่อต้านการทุจริตขององค์การระหว่างประเทศต่างๆ มีเหตุผลตรงกันว่า การเพิ่มขึ้นของการทุจริต เป็นการทำลายการพัฒนาทางเศรษฐกิจ ขัดขวางผลประโยชน์ที่แท้จริงที่ประเทศควรได้รับทั้งจากภายในประเทศเอง และจากการ

¹ ดร.กิตติพงษ์ กิตยารักษ์ “การทุจริตและประพฤติมิชอบในประเทศไทย” กองทุนศาสตราจารย์จิตติ ติงศภัทิย์ งานวิชาการรำลึก ครั้งที่ 7

ช่วยเหลือจากภายนอก และเป็นการคุกคามต่อการให้ความสนับสนุนแก่เศรษฐกิจแบบรากหญ้าจากการช่วยเหลือจากต่างชาติ²

ในช่วงกลางทศวรรษที่ 90 มีการตั้งคำถามเกี่ยวกับเรื่องการทุจริตกันอย่างแพร่หลายโดยองค์การระหว่างประเทศที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนาทางเศรษฐกิจ ทั้ง องค์การสหประชาชาติ(United Nation) ธนาคารโลก (WORLD BANK) และองค์การเพื่อความร่วมมือทางเศรษฐกิจและการพัฒนา (OECD) ได้มุ่งเน้นที่ปัญหาการทุจริตว่าเป็นส่วนหนึ่งในเรื่องของการพัฒนาทางเศรษฐกิจ

ในส่วนของประเทศไทย ประสบกับปัญหาการทุจริตคอร์รัปชันมาช้านาน เมื่อพิจารณาจากจำนวนคดีทุจริตคอร์รัปชันที่เกิดขึ้นจนทำให้ประเทศสูญเสียผลประโยชน์อย่างมากมายนานาชาติ

นานาชาติที่ได้รับผลกระทบจากการทุจริตได้มีการปรึกษาหารือกันเพื่อวัตถุประสงค์ในการป้องกันและปราบปรามการทุจริต เพื่อนำตัวผู้กระทำผิดมาลงโทษ โดยอาจมีการกำหนดรูปแบบของการทำสนธิสัญญา หรือความตกลงระหว่างกันการตรากฎหมายภายในของแต่ละประเทศเพื่อกำหนดวิธีการปฏิบัติให้เป็นไปในทางเดียวกันเพื่อให้การดำเนินการป้องกันและปราบปรามการทุจริตระหว่างประเทศเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ ซึ่งจำเป็นที่จะต้องได้ตัวผู้กระทำผิดมาดำเนินคดีได้อย่างรวดเร็ว รวมถึงการติดตามเอาทรัพย์สินที่ได้จากการทุจริตไปคืนกลับมาให้แก่ประเทศผู้เสียหาย แต่เนื่องจากทุกประเทศมีข้อจำกัดเกี่ยวกับอำนาจอธิปไตย โดยเฉพาะอย่างยิ่ง อำนาจในการบังคับใช้กฎหมาย(Jurisdiction to enforce) ในแต่ละประเทศ ซึ่งตามหลักกฎหมายระหว่างประเทศโดยทั่วไปนั้น รัฐมีอำนาจบังคับใช้กฎหมายภายในอาณาเขตของรัฐตนเท่านั้น(Territorial Jurisdiction)³ หลักกฎหมายดังกล่าวนี้ทำให้ผู้กระทำความผิด อาศัยช่องว่างของกฎหมายหรือข้อจำกัดเกี่ยวกับอำนาจรัฐเป็นช่องทางในการหลบหนีและการนำทรัพย์สินที่ได้จากการทุจริตไปไว้ยังอีกประเทศหนึ่ง ซึ่งได้กลายเป็นปัญหาและอุปสรรคสำคัญในการติดตามนำตัวผู้กระทำผิด และทรัพย์สินที่ได้จากการกระทำความผิดคืนจากอีกประเทศหนึ่ง ปัญหาต่างๆที่

² The Impact of Transparency on Foreign Direct Investment Staff Working Paper ERAD-99-02 August, 1999 World Trade Organization Economic Research and Analysis Division

³ C.L.Blakesley “the Law of International Extradition: A Comparative Study” ใน J.Dugard & C.Vander Wyngaert International Criminal Law & Procedure (1996) p. 148

เกิดขึ้นนั้นทำให้เกิดความร่วมมือระหว่างประเทศในรูปแบบทวิภาคี(Bilateral) ซึ่งมีทั้งที่ได้ทำสนธิสัญญาต่อกัน และไม่ได้ทำสนธิสัญญาต่อกัน และได้มีการพัฒนารูปแบบจากความร่วมมือเป็นความร่วมมือในระดับภูมิภาค หรือระดับโลก ที่เรียกว่าพหุภาคี(Multilateral) ซึ่งทำให้เกิดความร่วมมือระหว่างประเทศเพื่อป้องกันและปราบปรามการทุจริต เพื่อไม่ให้ลูกหลานขยายออกไป และผู้กระทำผิดไม่สามารถหนีรอด หรือหลุดพ้นจากเงื้อมมือของกฎหมายได้ รวมทั้งไม่สามารถนำทรัพย์สินที่ได้จากการกระทำทุจริตไปใช้ได้

ข้อตกลงระดับพหุภาคีว่าด้วยการต่อต้านการทุจริตได้รวบรวมหลักการต่างๆ ที่เป็นที่ยอมรับทั่วโลกในการต่อต้านการทุจริตและทำให้พันธสัญญาของรัฐบาลว่าจะดำเนินการตามหลักการต่างๆ เหล่านี้ เป็นทางการมากขึ้น และเมื่อไม่นานมานี้ หลักการดังกล่าวได้ถูกรวมไว้ในอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยการต่อต้านการทุจริต(United Nations Convention Against Corruption-UNCAC) ซึ่งหลักการเหล่านี้ นอกจากจะกระตุ้นให้รัฐบาลประเทศต่างๆ กำหนดให้การกระทำการทุจริตในรูปแบบต่างๆ เป็นความผิดทางอาญา หลักการเหล่านี้ยังแสดงให้เห็นว่าการต่อต้านการทุจริตจำเป็นต้องมีการร่วมมือกันหลายๆ แนวด้วย

ในช่วงปลายปี 2548 ถึงต้นปี 2549 UNODC สำนักงานสหประชาชาติว่าด้วยยาเสพติดและอาชญากรรม ได้จัดประชุมสัมมนาเจ้าหน้าที่ระดับสูงในภูมิภาคต่างๆ รวม 7 ครั้ง โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อกระตุ้นให้ผู้ที่เกี่ยวข้องกับการป้องกันและปราบปรามการทุจริต ในแต่ละประเทศ ได้มีโอกาสมาพบปะพูดคุยกันแลกเปลี่ยนความคิดเห็นและข้อเสนอแนะซึ่งกันและกัน เกี่ยวกับการให้สัตยาบันและการดำเนินการตามอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยการต่อต้านการทุจริต UNCAC โดยมีผู้เชี่ยวชาญและเจ้าหน้าที่ของ UNODC ให้ข้อมูลเกี่ยวกับความเป็นมา ขบวนการ และผลการเจรจาต่อรองเนื้อหาข้อความในบทบัญญัติของ UNCAC ก่อนจะมีการลงนามในอนุสัญญาในที่สุด

จวบจนถึงปัจจุบันนี้ ข้อตกลงที่มีเนื้อหาครอบคลุมกว้างขวางมากที่สุดและสามารถนำมาประยุกต์ใช้ไปทั่วโลกเป็นรูปเป็นร่างขึ้นได้ด้วยการสนับสนุนของสหประชาชาติ มีประเทศกว่า 130 ประเทศเข้าร่วมในการเจรจาอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยการต่อต้านการทุจริตซึ่งกินเวลา 2 ปี และได้มีผลบังคับใช้ในเดือนธันวาคม 2005 อนุสัญญานี้ครอบคลุมการกระทำการทุจริตในรูปแบบต่างๆ ดังกล่าวข้างต้น และเป็นครั้งแรกที่มีการสร้างกรอบความร่วมมือในการเอาคืนซึ่งทรัพย์สิน นอกจากนี้ อนุสัญญานี้ยังเป็นแนวทางที่จะเป็นข้อตกลงเพื่อการต่อต้านการทุจริตระหว่างประเทศที่สามารถนำไปประยุกต์ใช้ทั่วโลกได้อย่างแท้จริงฉบับแรก โดยถึงปัจจุบัน มีประเทศร่วมลงนามรับรอง 140 ประเทศและเป็นภาคี 136 ประเทศ

เป้าหมายสุดท้ายของ UNCAC คือประเทศสมาชิกสหประชาชาติให้สัตยาบันอนุสัญญาฉบับนี้อย่างทั่วถึงครอบคลุมทุกภูมิภาคทั่วโลก ทั้งประเทศพัฒนาแล้ว ประเทศกำลังพัฒนา รวมทั้งประเทศด้อยพัฒนา และประเทศที่อยู่ระหว่างการเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจ เพื่อให้เกิดการประสานงานให้ความช่วยเหลือสนับสนุนซึ่งกันและกัน ตลอดจนการบังคับใช้กฎหมายภายในและการให้ความช่วยเหลือซึ่งกันและกันทางกฎหมายเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ อันจะทำให้การป้องกันและปราบปรามการทุจริตเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ

อนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยการต่อต้านการทุจริต(UNCAC) เป็นก้าวสำคัญในการพัฒนาโครงสร้างของข้อตกลงว่าด้วยการปราบปรามการทุจริตระหว่างประเทศ อนุสัญญาฉบับดังกล่าวได้นำประเด็นที่ได้กล่าวถึงในอนุสัญญาระดับต่างๆ ทั้งในระดับภูมิภาค และระดับนานาชาติที่มีอยู่ก่อนหน้านี้ และประเด็นอื่นๆอีก เข้ามารวมกันเพื่อทำให้เป็นพันธกรณีที่ครอบคลุมกว้างขวางเพียงฉบับเดียว อนุสัญญาฉบับนี้เป็นข้อตกลงระหว่างประเทศฉบับแรกที่ทำให้ภาคีกว่า 40 ภาคีให้ความสนใจและในปัจจุบันก็มีมากกว่า 80 ภาคี นอกจากนี้มีความเป็นไปได้ที่อนุสัญญาฉบับนี้จะกลายเป็นเครื่องมือระหว่างประเทศที่สามารถนำไปประยุกต์ใช้ได้ทั่วโลกเป็นฉบับแรกที่ว่าด้วยการทุจริตเพียงประเด็นเดียว หลักการต่างๆเพื่อต่อต้านการทุจริตที่ได้นำไปทดลองใช้แล้ว ซึ่งรวมถึงการให้ความสำคัญต่อการต่อความร่วมมือระหว่างประเทศนั้น ปัจจุบันได้กำหนดไว้เป็นหลักการระดับโลกที่อาจถือได้ว่าเป็นหลักการที่มีต้นกำเนิดจากกลุ่มประเทศหรือภูมิภาคที่มีทัศนคติคล้ายคลึงกันเท่านั้น

1.2 วัตถุประสงค์ของการศึกษา

1. เพื่อให้ทราบแนวความคิด หลักเกณฑ์ และวิธีการเกี่ยวกับความร่วมมือระหว่างประเทศในเรื่องการติดตามเรียกคืนทรัพย์สินที่ได้มาจากการกระทำความผิดตามอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยการต่อต้านการทุจริต ค.ศ. 2003 และการให้ความช่วยเหลือซึ่งกันและกันในเรื่องนี้ของกฎหมายไทย โดยเปรียบเทียบกับมาตรการที่กำหนดไว้ในอนุสัญญานี้
2. เพื่อทราบถึงแนวทางการอนุวัติการใช้กฎหมายของประเทศไทย ตลอดจนปัญหาและอุปสรรคที่เกิดขึ้นในการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่ผู้บังคับใช้กฎหมายที่รับผิดชอบในการให้ความร่วมมือระหว่างประเทศ ในการดำเนินการเกี่ยวกับมาตรการทางทรัพย์สิน
3. เพื่อประมวลข้อเสนอในการปรับปรุงแก้ไขกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับมาตรการการติดตามเรียกคืนทรัพย์สิน และการให้ความช่วยเหลือซึ่งกันและกันในเรื่องนี้ ให้สอดคล้องกับอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยการต่อต้านการทุจริต ค.ศ. 2003

1.3 ขอบเขตของการศึกษา

วิทยานิพนธ์นี้จะศึกษาถึงแนวทางในการอนุรักษ์การใช้กฎหมายภายในของประเทศไทยกับการต่อต้านการทุจริต ศึกษาถึงแนวทางพัฒนาความร่วมมือระหว่างประเทศในการปราบปรามการทุจริต และมาตรการติดตามเรียกคืนทรัพย์สิน ตามอนุสัญญาสหประชาชาติเพื่อต่อต้านการทุจริต ค.ศ.2003

1.4 วิธีดำเนินการศึกษา

เป็นการศึกษาในลักษณะการวิจัยเชิงเอกสาร(Documentary Research) โดยทำการศึกษาค้นคว้า วิเคราะห์ อ้างอิง จากอนุสัญญาระหว่างประเทศ รายงานการประชุม เอกสาร คำบรรยาย คำแนะนำของผู้ทรงคุณวุฒิ บทบัญญัติกฎหมาย คำพิพากษา ระเบียบปฏิบัติ และบทความต่างๆ ทั้งของภายในประเทศ และต่างประเทศ ตลอดจนข้อมูลจากเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงานของหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง

1.5 สมมุติฐานของการศึกษา

ประเทศไทยมีความจำเป็นต้องปรับปรุงแก้ไขกฎหมายอาญา กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับมาตรการการติดตามเรียกคืนทรัพย์สินที่ได้จากการกระทำความผิดตามอนุสัญญาสหประชาชาติ ค.ศ.2003 กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับความร่วมมือระหว่างประเทศและการให้ความช่วยเหลือซึ่งกันและกันในเรื่องนี้ และเสนอกรอบในการร่างกฎหมายฉบับใหม่ให้สอดคล้องกับแนวทางในการติดตามเรียกคืนทรัพย์สินที่กำหนดไว้ในอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยการต่อต้านการทุจริต ค.ศ. 2003

1.6 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับจากการศึกษา

1. เข้าใจแนวความคิด หลักเกณฑ์ และวิธีการเกี่ยวกับความร่วมมือระหว่างประเทศในเรื่องการติดตามเรียกคืนทรัพย์สินที่ได้มาจากการกระทำความผิดตามอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยการต่อต้านการทุจริต ค.ศ. 2003 และการให้ความช่วยเหลือซึ่งกันและกันในเรื่องนี้ของกฎหมายไทย
2. ทำให้ทราบถึงแนวทางการอนุรักษ์การใช้กฎหมายของประเทศไทย ตลอดจนทราบถึงปัญหาและอุปสรรคที่เกิดขึ้นในการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่ผู้บังคับใช้กฎหมายที่รับผิดชอบในการให้ความร่วมมือระหว่างประเทศ ในการดำเนินการเกี่ยวกับมาตรการทางทรัพย์สิน

3. ได้ข้อเสนอแนะแนวทางในการปรับปรุงแก้ไขกฎหมายที่เกี่ยวกับมาตรการการติดตามเรียกคืนทรัพย์สิน และการให้ความช่วยเหลือซึ่งกันและกันในเรื่องนี้ ให้สอดคล้องกับอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยการต่อต้านการทุจริต ค.ศ. 2003