

บทนำ

ความสำคัญของปัญหา

ปัญหาการทุจริตเป็นปัญหาที่อยู่คู่สังคมมนุษย์มาเป็นเวลาช้านาน และเป็นปัญหาที่มีอยู่ในทุกกลุ่มชน ไม่ว่าประเทศนั้นจะเจริญก้าวหน้าไปเพียงใด จะแตกต่างกันก็เพียงแต่นาฬิกาของปัญหาว่ามีมากน้อยกว่ากันเท่าใด แต่ก็ยังไม่มีสังคมใดที่ปราศจากการทุจริตโดยเด็ดขาด ปัญหาการทุจริตนอกจากจะส่งผลกระทบในวงกว้างต่อทั้งทางด้านเศรษฐกิจ สังคม และการเมืองแล้ว¹ ยังเป็นปัญหาที่ยากต่อการปราบปรามอีกด้วย ไม่เฉพาะแต่ลักษณะของการทุจริตที่มีความเป็นพลวัตร มีการเปลี่ยนแปลงอยู่ตลอดเวลา แต่การทุจริตยังเป็นปัญหาที่เกิดขึ้นในบริบทข้ามชาติอีกด้วย² การทุจริตจึงไม่ใช่ปัญหาที่จะเกิดขึ้นในประเทศหนึ่งประเทศใดและสามารถแก้ไขได้โดยลำพังอีกต่อไป ด้วยเหตุนี้ประเทศต่างๆ จึงได้ตระหนักถึงอันตรายของการทุจริตอย่างจริงจัง โดยจะเห็นได้จากการจัดทำความร่วมมือทั้งในระดับระหว่างประเทศและระดับภูมิภาคเป็นจำนวนมาก เพื่อเป็นเครื่องมือทางกฎหมายในการต่อต้านการทุจริต

อย่างไรก็ตาม แม้จะมีการจัดทำอนุสัญญาต่างๆ เพื่อต่อต้านการทุจริตขึ้นมากมาย³ แต่ปัญหาการทุจริตก็ยังไม่หมดไป ทั้งนี้เนื่องจากแต่ละอนุสัญญาที่ได้จัดทำขึ้นไปแล้วจะมีจุดเด่นที่ครอบคลุมการทุจริตที่แตกต่างกันออกไป เช่น อนุสัญญาของ OECD จะเน้นที่การให้สินบนโดยการ

¹ ในประเทศกำลังพัฒนา ผู้ที่ยากจนมักเป็นผู้ที่ได้รับผลกระทบจากการทุจริตมากที่สุด โดยเฉพาะในด้านการเข้าถึงซึ่งทรัพยากรและบริการ

² เช่น การให้สินบนข้ามชาติ ทั้งนี้กระบวนการการทุจริตมักถูกปิดบังซ่อนเร้นในรูปแบบของการฟอกเงินข้ามพรมแดน ซึ่งอาจอยู่ในรูปของการฝากเงินในธนาคารต่างประเทศ การโอนเงินระหว่างประเทศ

³ แม้ว่าโดยปกติแล้ว รัฐจะถูกสันนิษฐานไว้ก่อนว่าภายในรัฐนั้นเองจะมีมาตรการป้องกันและปราบปรามการทุจริตอยู่แล้ว แต่พื้นฐานความร่วมมือระหว่างประเทศก็มีความจำเป็นอย่างยิ่งที่จะเป็นเครื่องยืนยันว่ามาตรการที่แตกต่างกันในแต่ละประเทศนั้นจะมีความเป็นธรรมและจะสนับสนุนความสัมพันธ์และเศรษฐกิจในทางระหว่างประเทศได้อย่างมีประสิทธิภาพ

กำหนดให้การให้สินบนแก่เจ้าหน้าที่รัฐเป็นความผิดทางอาญา แต่ก็ได้กำหนดให้เจ้าหน้าที่รัฐผู้ทุจริต มีความรับผิดชอบทางอาญา , อนุสัญญาขององค์การนาานาประเทศแห่งภาคพื้นอเมริกาเพื่อต่อต้านการทุจริต ก็เป็นอนุสัญญาระดับภูมิภาคของทวีปอเมริกาและประเทศแถบแคริบเบียนเท่านั้น , อนุสัญญาของสหภาพแอฟริกันแม้จะเป็นอนุสัญญาระดับภูมิภาคที่ครอบคลุมการทุจริตในวงกว้างก็ตามก็ยังมิได้กล่าวถึงความรับผิดชอบของนิติบุคคลในการทุจริต อีกทั้งอนุสัญญาเหล่านี้ล้วนแต่เป็นอนุสัญญาในระดับภูมิภาค ซึ่งประเทศที่มีได้เป็นภาคีก็ไม่มีผลผูกพันแต่อย่างใด ส่งผลให้การแก้ไขปัญหาการทุจริตยังไม่มีประสิทธิภาพเท่าที่ควร เนื่องจากปัญหาการทุจริตเป็นปัญหาที่มีการเชื่อมโยงในทางระหว่างประเทศ มิได้จำกัดขอบเขตอยู่แต่เพียงภูมิภาคใดภูมิภาคหนึ่งเท่านั้น

ด้วยการตระหนักถึงปัญหานี้ องค์การสหประชาชาติจึงได้ออก UN Convention Against Corruption 2003 ออกมาเพื่อเป็นมาตรฐานสากลในการต่อต้านการทุจริต⁴ ซึ่งถือเป็นอนุสัญญาที่เกี่ยวกับการต่อต้านการทุจริตในระดับสากลฉบับแรก

จะเห็นได้ว่าแม้นานาชาติจะได้ออกมาตระหนักถึงปัญหาการทุจริตและมีความพยายามอย่างยิ่งยวดในการจัดการกับปัญหาการทุจริตก็ตาม ปัญหานี้ก็ยังคงมีอยู่ ยิ่งไปกว่านั้นการทุจริตยังได้มีการพัฒนารูปแบบ วิธีการที่สลับซับซ้อนขึ้นเพื่อให้ยากแก่การติดตามจับกุมอีกด้วย ปัญหาการทุจริตจึงยังคงเป็นปัญหาที่สำคัญที่ยังคงท้าทายนานาชาติในการจัดหาวิธีการป้องกันและปราบปรามการทุจริตให้หมดสิ้นไป

⁴ มีประเทศเข้าร่วมเจรจา 129 ประเทศ และปัจจุบันมีประเทศที่ลงนามแล้วถึง 140 ประเทศ อันเป็นสิ่งที่สะท้อนให้เห็นถึงการต่อสู้กับการทุจริตอย่างเป็นสากล

วัตถุประสงค์ในการศึกษา

วิทยานิพนธ์ฉบับนี้มุ่งประสงค์ที่จะชี้ให้เห็นถึงพัฒนาการของการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในระดับสากลโดยมุ่งศึกษาถึงอนุสัญญาสหประชาชาติเพื่อการต่อต้านการทุจริต ค.ศ.2003 ว่ามีหลักการ วัตถุประสงค์ และความสำคัญอย่างไร และมีข้อกำหนดใดบ้าง โดยเฉพาะหากประเทศไทยเข้าเป็นภาคีแล้วจะต้องมีพันธกรณีใดบ้างตามอนุสัญญานี้ และพันธกรณีนั้นจะมีปัญหาใดในการปฏิบัติตามหรือไม่ อีกทั้งประเทศไทยควรจะดำเนินการไปในทิศทางใด เพื่อให้สอดคล้องกับกระแสโลกาภิวัตน์และหลักกฎหมายภายในของประเทศไทย

เค้าโครงการศึกษา

จะแบ่งการศึกษาออกเป็นสองส่วน

ส่วนที่ 1 จะเป็นเรื่องเกี่ยวกับแนวคิด ความหมาย และพัฒนาการในการป้องกันและปราบปรามการทุจริต โดยแบ่งออกเป็น 2 บท

บทที่ 1 จะทำการศึกษาเกี่ยวกับ แนวคิด ความหมาย และพัฒนาการในการป้องกันและปราบปรามการทุจริต ว่ามีแนวคิด ทฤษฎีใดเกี่ยวกับเรื่องนี้บ้าง การให้คำนิยามที่แตกต่างกันออกไป จะก่อให้เกิดปัญหาในแง่ใดบ้าง รวมทั้งศึกษาถึงวิวัฒนาการของกฎเกณฑ์ต่างๆ ในทางระหว่างประเทศเกี่ยวกับการป้องกันและปราบปรามการทุจริต

บทที่ 2 ศึกษาเกี่ยวกับพันธกรณีและกลไกในการป้องกันและปราบปรามการทุจริตตามอนุสัญญา ศึกษาสาระสำคัญของอนุสัญญา พันธกรณีในเรื่องต่างๆ รวมถึงกลไกป้องกันและปราบปรามการทุจริตที่สำคัญตามอนุสัญญา

ส่วนที่ 2 ปัญหาในการอนุวัติการอนุสัญญาสหประชาชาติเพื่อการต่อต้านการทุจริต ค.ศ. 2003 โดยแบ่งเป็น 2 บทดังนี้

บทที่ 3 ศึกษาถึงปัญหาทั่วไปและปัญหาในทางปฏิบัติเกี่ยวกับพันธกรณีตามอนุสัญญา โดยมุ่งศึกษาที่ปัญหาเกี่ยวกับการปฏิบัติตามพันธกรณีในมิติระหว่างประเทศ และปัญหาในทางปฏิบัติตามพันธกรณีที่สำคัญในอนุสัญญา

บทที่ 4 ศึกษากฎหมายภายในที่เกี่ยวข้องและปัญหาในการปฏิบัติตามพันธกรณีในอนุสัญญาของประเทศไทย โดยมุ่งศึกษาที่กฎหมายของไทยที่เกี่ยวข้องกับการป้องกันและปราบปรามการทุจริตเปรียบเทียบกับข้อกำหนดต่างๆในอนุสัญญา และศึกษากรณีหากไทยเข้าเป็นภาคีแล้วเมื่อจำต้อง อนุวัติการกฎหมายให้สอดคล้องกับอนุสัญญา ไทยจะต้องมีมาตรการเช่นไรและดำเนินการอย่างไรบ้าง ต้องบัญญัติกฎหมายใหม่หรือไม่ หรือเพียงการแก้ไขปรับปรุงบทบัญญัติเก่าก็เป็นการเพียงพอแล้ว

ขอบเขตการศึกษา

มุ่งศึกษาถึงตัวอนุสัญญาระหว่างประเทศเพื่อการต่อต้านการทุจริต โดยเฉพาะในแง่มุ่งที่เกี่ยวกับมาตรการในทางระหว่างประเทศว่ามีการกำหนดไว้อย่างไรบ้าง และศึกษาปัญหาในทางปฏิบัติของรัฐ ในการปฏิบัติตามพันธกรณีในอนุสัญญา รวมทั้งศึกษากฎหมายของไทยที่เกี่ยวข้องในเรื่องหลักๆว่ามีความสอดคล้อง เพียงพอหรือไม่กับอนุสัญญาระดับดังกล่าว พร้อมทั้งวิเคราะห์ปัญหาอุปสรรค และข้อเสนอแนะในการดำเนินการของไทยตามพันธกรณีในอนุสัญญา

วิธีการศึกษา

เป็นการวิจัยทางเอกสาร (Documentary Research) โดยศึกษาข้อมูลจากหนังสือ บทความภาษาไทย และภาษาต่างประเทศ บทความผลงานวิจัย วิทยานิพนธ์ รายงานการประชุมของ United Nations ตลอดจนข้อมูลจากเวปไซต์เวปต่างๆที่แสดงไว้ในอินเทอร์เน็ต โดยจะศึกษาวิเคราะห์ถึงแนวความคิด หรือทฤษฎีในเรื่องการทุจริต และมาตรการต่างๆในการป้องกันและปราบปรามการทุจริต ตลอดจนแนวทางปฏิบัติของนานาประเทศในการป้องกันและปราบปรามการทุจริต

ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

วิทยานิพนธ์ฉบับนี้ประสงค์ที่จะชี้ให้เห็นถึงพัฒนาการของการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในระดับสากล และปัญหาในการอนุวัติการอนุสัญญาสหประชาชาติเพื่อการต่อต้านการทุจริต ค.ศ.2003 เพื่อให้เข้าใจที่มาและภาพรวมของการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในระดับสากลว่ามีการพัฒนา ดำเนินการไปในทิศทางใด และเนื่องจากประเทศไทยได้ลงนามในอนุสัญญาสหประชาชาติเพื่อการต่อต้านการทุจริต ค.ศ.2003 แล้ว จึงได้ทำการศึกษาตัวอนุสัญญานี้ เพื่อเป็นแนวทางแก่ผู้เกี่ยวข้อง และผู้สนใจ ในการพิจารณาถึงพันธกรณีที่ต้องดำเนินการของไทยเมื่อเข้าเป็นภาคีโดยไทย ได้ดำเนินการในเรื่องใดไปแล้วบ้าง เพียงพอหรือไม่ หรือมีกรณีใดที่ต้องแก้ไขปรับปรุง พร้อมทั้งข้อเสนอแนะในการดำเนินการดังกล่าว เพื่อให้การป้องกันและปราบปรามการทุจริตตามอนุสัญญามีการดำเนินการได้อย่างมีประสิทธิภาพต่อไป