

ส่วนที่ 1

พัฒนาการของการป้องกันและปราบปรามการทุจริต

บทที่ 1

แนวคิด ความหมาย และพัฒนาการในการป้องกันและปราบปรามการทุจริต¹

ปัญหาทุจริต เป็นปัญหาที่ทำลายสังคมในหลาย ๆ ด้าน ทุจริตก่อให้เกิด การคุกคามต่อความมั่นคงทางสังคม ทำลายสถาบัน และคุณค่าของระบอบประชาธิปไตย² นอกจากนั้นการทุจริตยังเป็นต้นเหตุของความยากจน³ การทำลายสิทธิมนุษยชน⁴ การกีดขวางการพัฒนาทางเศรษฐกิจ⁵ และโดยเฉพาะอย่างยิ่งการทุจริต ยังก่อให้เกิดอาชญากรรมข้ามชาติอีกด้วย⁶

ในโลกยุคโลกาภิวัตน์ รัฐมีการเชื่อมโยงติดต่อกันอย่างไร้พรมแดน การลงทุนการค้า และการแลกเปลี่ยนทางการเงิน ตลอดจนข้อมูลข่าวสารต่าง ๆ จึงมีการส่งผ่านจากรัฐหนึ่งสู่รัฐหนึ่งได้อย่างสะดวก และรวดเร็ว เช่นเดียวกับปัญหาการทุจริตที่ในอดีตการทุจริต มักเกิดและกระทำอยู่ในรัฐหนึ่งรัฐใดเท่านั้น จากนั้นการทุจริตก็ได้มีการเปลี่ยนแปลงรูปแบบไปเรื่อย ๆ โดยมีการกระทำที่เชื่อมโยงระหว่างรัฐหนึ่งไปยังอีกรัฐหนึ่ง เพื่อให้ยากแก่การติดตามจับกุม ประกอบกับโลกยุคโลกาภิวัตน์ที่ง่ายต่อการเกิดปฏิสัมพันธ์ระหว่างรัฐ กระบวนการทุจริตจึงอาศัยประโยชน์จากด้านนี้ เพื่ออำนวยความสะดวกให้การทุจริตสามารถทำได้ง่ายมากยิ่งขึ้น

¹ การทุจริต ในภาษาไทยมีการใช้หลายรูปแบบ เช่น การทุจริต การประพฤติมิชอบ การฉ้อราษฎร์บังหลวง การกินสินบาทคาดสินบน หรือการคอร์รัปชัน

² The Preamble of The United Nations Convention against Corruption

³ ประชาชนผู้ยากจนจะได้รับผลกระทบจากการทุจริตมากที่สุด โดยการทุจริตจะเป็นอุปสรรคสำคัญในการเข้าถึงทรัพยากร และการบริการสาธารณะที่ประชาชนพึงมีพึงได้

⁴ โดยการปฏิเสธการให้บริการสาธารณะที่เท่าเทียมกัน

⁵ โดยการใช้จ่ายทรัพยากรของรัฐอย่างไร้ประสิทธิภาพ รวมทั้งก่อให้เกิดการชะลอตัวของการลงทุนและการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจ

⁶ ทุจริตในความหมายขององค์การอาชญากรรมข้ามชาติ คือ กระบวนการที่ทำให้การค้า ยาเสพติด การค้าอาวุธและการค้ามนุษย์ง่ายขึ้น

ปัญหาการทุจริตจึงประกอบด้วยองค์ประกอบข้ามชาติหลาย ๆ อย่าง อย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้ ไม่ว่าจะเป็นในรูปแบบของการให้สินบนข้ามชาติ การฟอกเงิน บั้เจกบุคคลที่เกี่ยวข้องกับการทุจริตมักหลบเลี่ยงกฎหมายด้วยการหลบหนีจากประเทศหนึ่งไปยังอีกประเทศหนึ่ง ดังนั้นจะเห็นได้ว่าการแก้ปัญหาการทุจริตจึงจะต้องให้ความสำคัญกับมิติในทางระหว่างประเทศด้วย ประเด็นความสลับซับซ้อนในความร่วมมือระหว่างประเทศของรัฐซึ่งอาจเป็นอุปสรรคอยู่บ้าง โดยรัฐอาจถูกป้องกันจากการสืบสวน สอบสวน ค้นหาพยานหลักฐานต่าง ๆ หรือแม้แต่การถูกปกปิดผู้กระทำการทุจริตที่อยู่ในรัฐอื่นจากรัฐต่างประเทศ หากรัฐนั้นมิได้มีความร่วมมือกันเกี่ยวกับการบังคับใช้กฎหมายทางอาญา หรือปราศจากความร่วมมือของหน่วยงานระหว่างประเทศนั้น ๆ ความร่วมมือระหว่างประเทศจึงเป็นสิ่งสำคัญยิ่งในการป้องกันปราบปรามทุจริต

1. แนวคิด และความหมาย คำว่า “ทุจริต”

แนวคิด และความหมายของคำว่า ทุจริต เป็นเรื่องที่ถกเถียงกันมานาน ในอดีตหากกล่าวถึงการทุจริตก็มักจะเน้นไปที่การทุจริตในภาครัฐมากกว่าภาคเอกชน เนื่องจากในอดีตบทบาทสำคัญในกิจกรรมต่าง ๆ มักมีเจ้าหน้าที่รัฐเป็นองค์ประกอบสำคัญ⁷ มุมมองต่อการทุจริตจึงแตกต่างกันไปตามชนิดของรัฐบาล ระดับการเมือง การปกครอง การพัฒนาทางเศรษฐกิจ ความรุนแรงของการทุจริตรับสินบนของแต่ละที่ ในหลาย ๆ ประเทศจึงหลีกเลี่ยงที่จะนิยามการกระทำที่เป็นการทุจริต และเลือกที่จะนิยามถึงองค์ประกอบของทุจริตแทน

และเนื่องจากการทุจริตเป็นปรากฏการณ์ที่ซับซ้อนและหลากหลาย ซึ่งสามารถเกิดขึ้นได้ในหลายรูปแบบในบริบทที่แตกต่างกัน การให้ความหมายของคำว่า การทุจริต ซึ่งโดยส่วนใหญ่ในบทความหรืองานเขียนต่าง ๆ มักจะนิยามไว้อยู่ในรูปแบบของ “การเสื่อมทางจิตใจ”⁸ (moral decay) “การใช้อำนาจหน้าที่เพื่อผลประโยชน์ส่วนตัว (miss use of public power for private profit) และ “การให้สินบน” (act of bribery) แต่อย่างไรก็ตามไม่ว่าจะเป็นการนิยามแบบแคบหรือกว้าง ก็ยังคงมีความสับสนว่าอะไรคือการทุจริต อะไรคือการไม่ทุจริต เช่น อะไรคือการใช้อำนาจหน้าที่ในทางที่ผิด เพื่อผลประโยชน์ส่วนตัว หากกล่าวถึงการให้สินบนเพียงอย่างเดียวก็จะแคบไป การยกยอก การขู่โก่ง การเล่นพรรคพวก หรือการเอื้อประโยชน์เพื่อญาติพี่น้อง เหล่านี้ก็

⁷ Phil Matsheza, “corruption : concept and definition”, Specialized Training Workshop for Investigators and Prosecutors on Corruption , (March 2007).

⁸ A Normative Theory of Corruption as Injustice

สามารถเป็นรูปแบบหนึ่งของการทุจริตได้เช่นกัน ประเด็นที่สำคัญอีกประเด็นหนึ่งคือ การให้นิยามคำว่า เพื่อผลประโยชน์ส่วนตน (profit or benefit) คือการทุจริตนั้น ก็ได้มีการนิยามรวมถึงการใช้อำนาจหน้าที่ในทางที่ผิดเพื่อผลประโยชน์สาธารณะ⁹ นอกจากนั้นคำว่า ผลประโยชน์ส่วนตน ก็อาจจะรวมไปถึง บุคคลในครอบครัว ญาติพี่น้อง เพื่อน หรือพรรคการเมือง ซึ่งมีความสัมพันธ์เชื่อมโยงกันอีกด้วย

อย่างไรก็ดียังมีแนวคิดเกี่ยวกับเรื่องระดับของการทุจริต ซึ่งมีการแบ่งออกเป็น 2 กลุ่ม ดังนี้ คือกลุ่ม Petty Corruption หรือ Low Corruption หรือ Street Level¹⁰ เป็นการทุจริตในระดับเล็ก ๆ น้อย ๆ พบมากในประเทศที่เจ้าหน้าที่รัฐได้เงินเดือนไม่มาก เจ้าหน้าที่รัฐจึงต้องหาเงินด้วยการเรียกค่าน้ำร้อนน้ำชา ซึ่งหมายรวมถึงค่าคอมมิชชั่น และค่านายหน้าด้วย และกลุ่ม Grand Corruption หรือ Political Corruption¹¹ เป็นการทุจริตที่เกิดขึ้นในระดับสูงของเจ้าหน้าที่รัฐผู้มีอำนาจ เป็นการใช้อำนาจในลักษณะที่สุ่มและรอบคอบกว่า และปราศจากการตรวจสอบความโปร่งใส โดย grand corruption จะมีฉากบังหน้าว่าการกระทำนั้นๆ เป็นการกระทำที่ถูกกฎหมายจนกว่าการกระทำที่ผิดนั้นจะโผล่มาให้เห็น

1.1. ทฤษฎีว่าด้วยทุจริต

1.1.1. Shell theories

อธิบายว่าการทุจริต เป็นการกระทำที่เป็นความผิดต่อผู้อื่นที่ ถูกแยกออกจากพื้นฐานของแบบอย่างที่ถูกต้อง ทฤษฎีนี้มักถูกนำมาอธิบายบ่อยครั้งในทางวิชาการเกี่ยวกับแนวคิดของการทุจริต โดยทฤษฎีนี้แบ่งชนิดของการทุจริตออกเป็น 2 แบบ ได้แก่ การละเมิดกฎหมาย และ

⁹ Abuse of public power that is not for private gain but for public interest is not regarded as corruption.

¹⁰ Low level / Street Level การเรียกเช่นนี้เนื่องจากประชาชนสามารถที่จะพบเจอการทุจริตในลักษณะนี้ได้ปกติในการติดต่อกับหน่วยงานรัฐ และสถานบริการต่างๆ เช่น โรงพยาบาล สถานีตำรวจ

¹¹ Inge Amundsen, Corruption Definition and Concepts, Chr.Michelsen Institute Development Studies and Human Right, (17 January 2007)

การฝ่าฝืนหน้าที่¹² แต่ทฤษฎีนี้ก็มีจุดอ่อนคือ การกำหนดว่าอะไรคือมาตรฐาน บรรทัดฐาน หรือ พื้นฐานของแบบอย่างที่ถูกต้อง¹³ ที่จะต้องทำ

1.1.2. Substantive theories

อธิบายว่าการทุจริตเป็นเรื่องเกี่ยวกับทฤษฎีความชั่วร้ายที่มีอยู่จริง (substantive evils) ซึ่งระบุว่า การทุจริตคือ การทรยศหักหลัง (betrayal) การปกปิด (secrecy)¹⁴ การขัดต่อผลประโยชน์สาธารณะ ทฤษฎีนี้จะเด่นกว่า shell theories ตรงที่มีการอธิบายถึงกฎเกณฑ์แบบแผนที่เป็นแบบอย่างที่ถูกต้องไว้¹⁵ โดยอธิบายว่า การทุจริตเป็นเรื่องเกี่ยวกับความชั่วร้ายที่มีอยู่จริง ซึ่งประกอบไปด้วย การทุจริตที่เป็นการทรยศหักหลัง (การทรยศต่อความไว้วางใจ) การทุจริตที่เป็นความไม่ยุติธรรม ไม่เท่าเทียมกัน ทุจริตที่ทำลายผลประโยชน์สาธารณะ นอกจากนั้นจากเดิมที่ shell theories จะกล่าวถึงทุจริตในด้านการฝ่าฝืนหน้าที่ ซึ่งไม่เพียงพอต่อการติดตามการทุจริต substantive theories จึงขยายออกไปถึงเรื่อง การทรยศหักหลังของเจ้าหน้าที่ด้วย กล่าวคือ เจ้าหน้าที่รัฐจะต้องไม่ทำให้ประชาชนผิดหวัง

1.1.3. Economic theories

เป็นการอธิบายในมุมมองทางเศรษฐศาสตร์ โดยเป็นการรวม shell theories เช่น การทุจริตที่เป็นสิ่งผิดกฎหมาย เข้ากับการวิเคราะห์ทางเศรษฐศาสตร์ที่เป็นรูปธรรม โดยมีแบบแผนในการตัดสินใจเกี่ยวกับข้อดี-ข้อเสียของการทุจริต โดยวิเคราะห์ให้ไกลจากผลเสียทางเศรษฐศาสตร์จากการทุจริตไปจนกระทั่งถึงผลดีของทุจริตในทางเศรษฐศาสตร์ โดยทฤษฎีนี้ได้แบ่งการทุจริตออกเป็น 2 กลุ่มคือ การทุจริตที่เกิดจากการล้มเหลวของตลาด¹⁶ และการทุจริตที่เป็นทฤษฎีกฎเกณฑ์ทาง

¹² corruption as a violation of law , corruption as a violation of duty

¹³ James C. Scott's เห็นว่าการทุจริตเป็นพฤติกรรมที่เบี่ยงเบนจากมาตรฐาน บรรทัดฐาน ทุจริตคือสิ่งที่ผิดกฎหมาย หากการกระทำนั้นถูกห้ามโดยรัฐ การกระทำนั้นจะถือเป็นการทุจริต แต่ถ้าการกระทำนั้นไม่ถูกห้ามโดยกฎหมาย,ไม่ถูกห้ามโดยรัฐ การกระทำนั้นไม่ถือเป็นการทุจริตแม้ว่าการกระทำนั้นจะไม่พึงปรารถนาก็ตาม

¹⁴ Corruption as betrayal and secrecy.

¹⁵ Tradition substantive theories address the normative questions that the shell theories avoid

¹⁶ Corruption as the rectification of market failure, or as the reallocation of undesirable power arrangement. การทุจริตกลุ่มนี้ เช่น กลุ่มใต้ดิน กลุ่มตลาดมืด

เศรษฐศาสตร์ โดย Jacob van klaveren ได้อธิบายเกี่ยวกับทุจริตว่า หมายถึง การใช้อำนาจหน้าที่ของเจ้าหน้าที่รัฐในทางที่ผิดเพื่อให้ได้มาซึ่งผลประโยชน์ที่มากขึ้น¹⁷

1.1.4. Combination theories

เป็นการรวมทฤษฎีต่าง ๆ ข้างต้นเข้าด้วยกัน เนื่องจากแต่ละทฤษฎีต่างก็มีจุดดีจุดด้อยไม่เหมือนกัน มีการเน้นในบางมุมที่ต่างกันออกไป และยังไม่มีทฤษฎีใดที่สามารถตอบโจทย์ความหมายของคำว่า การทุจริตได้อย่างชัดเจนแท้จริง แม้ว่าการฝ่าฝืนกฎหมาย, การละเมิดต่อหน้าที่, การทรยศหักหลังต่อความไว้วางใจ, การไม่เท่าเทียมกันของความยุติธรรม, จะเป็นองค์ประกอบหลักๆของการทุจริต แต่ก็ยังไม่มีทฤษฎีใดที่ประสบความสำเร็จในการแยกการกระทำที่เป็นการทุจริตและการกระทำที่ไม่ใช่เป็นการทุจริตออกจากกันได้อย่างชัดเจน

Mark Philip จึงได้เขียนทฤษฎีขึ้นขึ้นมาใหม่เรียกว่า Combination theories โดยกำหนดองค์ประกอบไว้ 4 อย่าง คือ

- 1) เป็นเจ้าหน้าที่รัฐ
- 2) เป็นการกระทำที่ละเมิดต่อความไว้วางใจของสาธารณะ
- 3) มีพฤติการณ์ที่เป็นอันตรายต่อผลประโยชน์สาธารณะในทางที่ผิดกฎหมาย และฝ่าฝืนต่อจริยธรรม
- 4) เพื่อผลประโยชน์ของบุคคลที่สาม โดยการจัดหาให้เข้าถึง หรือได้มาซึ่งสินค้าและบริการ

ดังนั้นจะเห็นได้ว่ามีหลายทฤษฎีในการอธิบายว่าการทุจริตคืออะไร ซึ่งแต่ละทฤษฎีก็จะมีขอบเขตนิยามที่แตกต่างกันออกไป ทุกทฤษฎีล้วนมีความเหมาะสมในมุมของ สิ่งที่ทำให้ความสำคัญ อย่างไรก็ตามแม้การนิยามของแต่ละทฤษฎีจะแตกต่างกัน การหาความหมายของคำว่า การทุจริตก็สามารถใช้วิธีการหามาตรฐานกลางของพฤติกรรมทุจริต (a common standard of the characteristics of corruption) มาเป็นเกณฑ์ว่าการกระทำนั้นคือการทุจริตหรือไม่

¹⁷ Saura S. Underkuffler, "Captured by Evil: The Idea of Corruption in Law", Duck Law School-Working papers in Public Law, p.33.

1.2. แนวทางและปัญหาในการให้ความหมายและนิยามทางกฎหมาย

1.2.1. แนวทางในการให้ความหมาย

จากปัญหาการนิยามความหมายของการทุจริตข้างต้น ทั้งจากโดยสภาพตัวของการทุจริตเองที่มีความเป็นพลวัตร และจากการนิยามทางกฎหมายที่ต้องการให้ครอบคลุมพฤติการณ์การทุจริตให้ได้มากที่สุดเท่าที่จะมากได้ ซึ่งในความเป็นจริงแล้วการนิยามความหมายในสิ่งที่มีการเปลี่ยนแปลงได้ตลอดเวลาให้ครอบคลุมในทุกพฤติการณ์ เป็นสิ่งที่ท้าทายยิ่งในทางกฎหมาย อย่างไรก็ตามได้มีแนวคิดในการนิยามทางกฎหมาย ออกเป็นสองฝ่าย โดยฝ่ายแรกเป็นเห็นด้วยกับการนิยามความหมายของการทุจริตแบบแคบโดยให้มีการเฉพาะเจาะจงรายละเอียดความผิดที่ชัดเจน ครอบคลุมลงไปเลย ซึ่งวิธีนี้มีข้อดีคือ มีความชัดเจนแน่นอนว่าการกระทำใดบ้างที่เป็นความผิดทำให้ยากต่อการเข้าใจ แต่ก็มีข้อเสียคือ ความผิดที่นิยามไว้นั้นอาจไม่สามารถครอบคลุมได้ในทุกพฤติการณ์ที่เป็นความผิด เนื่องจากการทุจริตเป็นเรื่องที่มีความเป็นพลวัตรสูง ในขณะที่ฝ่ายที่สองเห็นด้วยกับการนิยามแบบกว้าง กล่าวคือ เห็นด้วยกับการกำหนดความหมายการทุจริต โดยไม่ต้องเฉพาะเจาะจงลงไปว่าการทุจริตคือการกระทำใด แต่กำหนดการทุจริตไว้อย่างกว้างๆแทน¹⁸ ซึ่งการนิยามเช่นนี้มีข้อดีคือ สามารถตีความขยายให้ครอบคลุมความผิดที่อาจเกิดขึ้นในรูปแบบใหม่ๆ ได้ แต่ก็มีข้อเสียในเรื่อง ขาดความชัดเจนแน่นอนในกรณีที่มีการกระทำผิดนั้นไม่แน่ชัด ว่าผิดหรือไม่ (การทุจริตสีเทา) ก็อาจเป็นปัญหาในการตีความต่อไปได้

1.2.2. ปัญหาในการให้ความหมาย

การทุจริตเป็นเพียงรูปแบบหนึ่งของพฤติกรรม ที่แยกออกจากศีลธรรม จริยธรรม วัฒนธรรมประเพณี และทางปฏิบัติที่ดีงามของสังคม ดังนั้นการนิยามความหมายของการทุจริตในทางกฎหมายเพื่อให้สามารถครอบคลุมทุกการกระทำผิดจึงยังไม่มีนิยามได้จากบทบัญญัติใดเพียงบทบัญญัติเดียว ทั้งนี้เมื่อมีการกระทำความผิดในรูปแบบใหม่ๆเกิดขึ้นก็มักจะมีการนิยามหรือกำหนดกรอบคำว่าการทุจริตให้ขยายออกไปเพื่อให้ครอบคลุมกับการกระทำความผิดนั้นๆ

¹⁸ เช่น Inge Amundsen ได้กล่าวไว้ใน “Political Corruption to the Issue” ว่า การทุจริตเป็นปรากฏการณ์ที่เกิดจากหลายข้อเท็จจริง ทำให้มีรูปแบบที่หลากหลาย ไม่มีความหมายที่ตายตัว แตกต่างกันไปตามแต่ละสังคม

ปัจจุบันจึงมีการกำหนดกรอบคำว่าการทุจริตต่างกันไปตามแต่อนุสัญญานั้นๆ ที่มีวัตถุประสงค์ที่มุ่งเน้นแตกต่างกันออกไป

สภาพปัญหา

จากการนิยามความหมาย คำว่า การทุจริต ที่แตกต่างกันไปในแต่ละที่ ซึ่งในบางรัฐก็ได้กำหนดให้บางการกระทำเป็นความผิดทุจริต แต่ในขณะเดียวกันในบางรัฐก็อาจมิได้กำหนดเป็นความผิดไว้ ทำให้การกำหนดความผิดอันเกิดจากการทุจริต ซึ่งมักมีมิติระหว่างประเทศร่วมอยู่ด้วยเกิดความลักลั่นและอาจเกิดปัญหาการหลอกล้อของการกำหนดเป็นความผิดได้ อย่างไรก็ตามเมื่อปัญหาการทุจริต ยังเป็นปัญหาที่ต้องได้รับการแก้ไข และความร่วมมือจากนานาประเทศ การร่วมมือกัน การกำหนดมาตรฐานในการดำเนินการ โดยเฉพาะการกำหนดให้เหมือนกันว่าการกระทำใด คือ ความผิด จึงเป็นเรื่องจำเป็นอย่างยิ่ง ซึ่งจะเห็นได้ว่าแม้หลาย ๆ ประเทศจะยังคงมีการกำหนดให้การทุจริตถือเป็นความผิดทางอาญา แต่ก็ยังคงหลีกเลี่ยงที่จะนิยามความหมายคำว่าการทุจริตไว้โดยตรง¹⁹ เพื่อหลีกเลี่ยงการหลอกล้อทางความหมายอันจะนำไปสู่กรอบความรับผิดชอบ

1.2.3. การนิยามความหมายทางกฎหมาย

สำหรับแนวทางการนิยามความหมายทางกฎหมายในอนุสัญญาระหว่างประเทศต่าง ๆ เกี่ยวกับการทุจริต แม้จะมีการกล่าวถึงการทุจริตเอาไว้แต่ก็มิได้เจาะจงถึงการให้ความหมายของการทุจริตไว้โดยตรง²⁰ ทั้งนี้โดยส่วนมากจะเป็นการกำหนดองค์ประกอบ หรือแนวคิดคร่าว ๆ ไว้เกี่ยวกับการทุจริต เช่น อนุสัญญาขององค์การนานาประเทศแห่งภาคพื้นอเมริกาเพื่อต่อต้านการทุจริต แม้เป็นอนุสัญญาเพื่อการต่อต้านการทุจริต แต่ก็มิได้นิยามความหมายของคำว่า ทุจริตไว้โดยตรง เพียงแต่กำหนดไว้ว่าการกระทำใดบ้างที่ถือว่าเป็นการทุจริตตามอนุสัญญานี้²¹

ในอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยการต่อต้านการทุจริตก็มิได้มีการนิยามคำว่าทุจริตไว้เช่นกัน เนื่องจากการทุจริตมีลักษณะที่มีความหมายที่เปลี่ยนแปลงได้ ขึ้นอยู่กับว่าบุคคลนั้น ๆ

¹⁹ Phil Matsheza, “corruption : concept and definition”, Specialized Training Workshop for Investigators and Prosecutors on Corruption , 3 (March 2007)

²⁰ “Anti corruption website Namibia’s Zero tolerance for corruption campaign”
http://www.anticorruption.info/corr_def_alt.htm

²¹ Article 6 Acts of Corruption of Inter-American Convention Against Corruption 1996.

จะนิยามไว้อย่างไร และเห็นสิ่งอื่นใดการทุจริตเป็นเรื่องเกี่ยวกับแนวคิด²² โดยในอนุสัญญาได้มีการนิยามพฤติการณ์ของการทุจริตไว้แทน เช่น การให้สินบน (ข้อ 15), การกรรโชก ชูเชื้อทั้งในภาครัฐ และภาคเอกชน (ข้อ 21), การยักยอกทรัพย์สิน (ข้อ 17), การใช้เงินของผู้อื่นในทางที่ผิด หรือการได้มาซึ่งทรัพย์สินในทางที่ผิด (ข้อ 22), การค้าที่อาศัยอิทธิพล (ข้อ 18), การปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบ (ข้อ 19) ซึ่งจะเห็นได้ว่าผู้ร่างอนุสัญญาต้องการที่จะแยกพฤติการณ์การกระทำผิดออกเป็นเรื่อง ๆ โดยการกำหนดเพียงว่าการกระทำใดบ้างที่ถือว่าเป็น การทุจริตมากกว่าการนิยามคำว่าทุจริตลงไปเพื่อที่จะได้สามารถขยาย ยืดหยุ่น การตีความ และการบังคับใช้กฎหมายออกไปได้

อย่างไรก็ตาม การกำหนดความหมาย และการนิยามความหมายก็ยังคงเป็นประเด็น ที่มีการถกเถียงกันอยู่บ่อย ๆ เนื่องจากบางกลุ่มก็มีการสนับสนุนให้มีการนิยามความหมายที่เฉพาะเจาะจงลงไป เพื่อที่จะได้สามารถรู้ได้ว่าการกระทำใด คือ การกระทำที่เป็นความผิดบ้าง²³ ในขณะที่บางกลุ่มก็ไม่ต้องการให้มีการนิยามที่เฉพาะเจาะจงเนื่องจากต้องการให้ครอบคลุมการทุจริตให้ได้มากที่สุด

2. พัฒนาการในการป้องกัน และปราบปรามการทุจริต

2.1. พัฒนาการในการป้องกันและปราบปรามการทุจริตระดับภูมิภาค

ปัญหาการทุจริต นอกจากจะเป็นปัญหาในทางอาญาแล้ว ยังมีมุมมองปัญหาในทางธุรกิจอีกด้วย ไม่ว่าจะเป็นการค้าขายกับประเทศกำลังพัฒนา ซึ่งมักจะถูกมองว่า การทุจริตเป็นค่าใช้จ่ายที่จำเป็นในการดำเนินธุรกิจ เมื่อโลกเข้าสู่การค้ายุคเสรีประกอบกับการแข่งขันที่สูงขึ้น ก็ยิ่งทำให้การเพิ่มขึ้นของการให้สินบนในการดำเนินการทางธุรกิจสูงขึ้นด้วย ในช่วงปลายศตวรรษที่ 17 สหรัฐอเมริกาได้ออกกฎหมายห้ามเกี่ยวกับการให้สินบนแก่กับเจ้าหน้าที่รัฐต่างประเทศในการ

²² The United Nations Convention Against Corruption and its Impact on International Companies. Antonio Argandona, p.488.

²³ Antonio Argandona เห็นว่าน่าจะเป็นสิ่งที่ดีกว่าถ้าอนุสัญญามีการกำหนดความหมายที่ชัดเจน แม่นยำเกี่ยวกับการทุจริต แทนที่จะเป็นการรวมศัพท์ และบัญญัติไว้เป็นเรื่อง ๆ และปล่อยให้แต่ละประเทศไปแปล และบัญญัติเป็นกฎหมายตามมุมมองของแต่ละประเทศตนเอง

ทำธุรกิจ²⁴ ซึ่งถือเป็นการปราบปรามการทุจริตระดับระหว่างประเทศครั้งแรกสุด อย่างไรก็ตามแม้จะมีกฎหมายดังกล่าวแต่ปัญหาการทุจริตก็ยังมีใช้สาระสำคัญขององค์ระหว่างประเทศและหน่วยงานในทางระหว่างประเทศต่าง ๆ²⁵ ช่วงทศวรรษที่ 18 สังคมในทางระหว่างประเทศได้มองการทุจริตเป็นเรื่องเกี่ยวกับอาชญากรรม พฤติกรรมที่ใช้ศีลธรรม และจริยธรรมตามกฎหมายในประเทศ ดังนั้นจึงไม่เป็นที่แปลกใจเลยว่าในทางระหว่างประเทศขณะนั้น เหตุใดจึงยังไม่มีสนธิสัญญาระหว่างประเทศเกี่ยวกับการต่อต้านทุจริต

ต่อมาเมื่อผลกระทบและมูลค่าความเสียหายจากการทุจริตเกิดขึ้นอย่างชัดเจน และพบเห็นได้ง่าย การพัฒนามาตรฐานต่าง ๆ ในการต่อสู้กับการทุจริตจึงเริ่มเพิ่มขึ้นเรื่อย ๆ จนกระทั่งกลางศตวรรษที่ 19 จึงได้มีสนธิสัญญาในทางระหว่างประเทศกำหนดให้การทุจริต เป็นความผิดทางอาญา และเป็นอาชญากรรมข้ามชาติขึ้น

2.1.1. ภูมิภาคอเมริกา

Inter-American Convention Against Corruption 1996 (OAS) อนุสัญญานี้ ถือเป็นอนุสัญญานับแรกในระดับภูมิภาคที่ถูกรับในปี ค.ศ. 1996 โดยเน้นถึงปัญหาที่เกิดขึ้นในระดับภูมิภาค อนุสัญญานี้มีจุดเด่นอยู่ที่ประเทศภาคีประกอบไปด้วยทั้งประเทศที่พัฒนาแล้ว ประเทศที่เจริญในระดับกลางๆจนถึงประเทศที่ยากจน อันมีวัตถุประสงค์เพื่อปกป้องสถาบันประชาธิปไตยซึ่งเป็นเงื่อนไขสำคัญของเสถียรภาพ สันติภาพและการพัฒนาของภูมิภาค ซึ่งจะต้องต่อต้านการทุจริตในทุกรูปแบบ OAS ถูกรับเมื่อวันที่ 29 มีนาคม 1996 มีรัฐภาคีทั้งหมด 53 รัฐ (ข้อมูลเมื่อวันที่ 6 มีนาคม 2006) มีผลบังคับใช้เมื่อวันที่ 6 มีนาคม 1997 และเปิดให้รัฐสมาชิกของ OAS สามารถภาคยานุวัติได้อีก

อนุสัญญานี้เป็นเครื่องมือที่มีความสำคัญมาก โดยเฉพาะอย่างยิ่งในมุมมองของศาล เนื่องจากว่าอนุสัญญาได้ให้คำจำกัดความไว้อย่างแน่นอนตายตัวว่าการกระทำใดบ้างที่ถือได้ว่าเป็นการทุจริต อนุสัญญานี้ยังคงกำหนดให้มีกลไกและวิธีการอันเหมาะสมในการเฝ้าระวังให้เกิดความร่วมมือในทางระหว่างประเทศ โดยกลไกและวิธีการต่าง ๆ เหล่านี้จะถูกบรรจุอยู่ในบทบัญญัติที่มีความยืดหยุ่นและที่เกิดขึ้นได้จริงนั่นคือ บทบัญญัติที่เกี่ยวกับการส่งผู้ร้ายข้ามแดน ความช่วยเหลือและการให้ความร่วมมือ รวมถึงการติดตาม การยึด การยอมเสียค่าปรับสำหรับทรัพย์สินที่ได้มาจากการทุจริต เป็นต้น

²⁴ a law prohibiting bribery of foreign officials in business.

²⁵ เช่น World Bank, Transparency International.

อย่างไรก็ตามบทบัญญัติต่างๆที่รวมอยู่ในอนุสัญญานี้ โดยส่วนมากก็ได้มีการบัญญัติไว้ในอนุสัญญาต่าง ๆ แล้วด้วย เช่น ใน United Nations Convention on Illicit Traffic in Narcotics and Psychotropic Substance, The Inter-American Convention on Extradition, and The Inter-American Convention on Mutual Assistance in Criminal Matters. ทั้งนี้มีเพียงข้อยกเว้นเดียวที่ถือว่าเป็นสิ่งที่นำหน้ากฎเกณฑ์ต่าง ๆ ที่มีอยู่แล้ว คือ ในเรื่องของความร่วมมือในทางเทคนิค (Technical Cooperation) ที่อนุสัญญานี้ได้กำหนดไว้ อย่างไรก็ตามอนุสัญญานี้ฉบับนี้ถือเป็นก้าวแรก (first step) ในความร่วมมือระหว่างประเทศในเรื่องการป้องกันและต่อต้านการทุจริตซึ่งเป็นที่แน่นอนว่าอนุสัญญานี้ฉบับนี้เป็นย่างก้าวแรกที่มีความสำคัญอย่างมาก จึงควรที่จะเปิดกว้างสำหรับการปรับปรุง พัฒนาต่าง ๆ อย่างค่อยเป็นค่อยไปต่อไป การพัฒนาอย่างค่อยเป็นค่อยไปนี้ก็ได้ถูกกล่าวถึงใน Article XXVII²⁶ ที่อนุญาตให้มีการทำอนุสัญญาย่อยต่างๆในอนาคต เพื่อการคงไว้ซึ่งวัตถุประสงค์ของอนุสัญญานี้

นอกจากอนุสัญญาจะเป็นเครื่องมือที่มีวัตถุประสงค์ในการจัดระเบียบควบคุมความสัมพันธ์และความร่วมมือระหว่างประเทศสมาชิกแล้ว อนุสัญญานี้ยังมุ่งที่จะส่งเสริมและเอื้ออำนวยภายในในการต่อสู้กับการกระทำที่เป็นการทุจริตภายในแต่ละประเทศสมาชิก ซึ่งบางประเทศสมาชิกก็ได้เริ่มที่จะใช้อนุสัญญานี้เป็นหนึ่งในแหล่งในการรับเอาโปรแกรมต่าง ๆ ที่มุ่งจัดการกับการทุจริตมาใช้²⁷ อนุสัญญานี้มี 28 ข้อบท กล่าวถึงมาตรการป้องกัน เช่น มาตรการในข้อ 3 ที่เรียกร้องให้รัฐภาคีพึงจัดทำมาตรฐานประมวลจริยธรรมของเจ้าหน้าที่รัฐ

²⁶ Article XXVII

Additional Protocols

Any State Party may submit for the consideration of other States Parties meeting at a General Assembly of the Organization of American States draft additional protocols to this Convention to contribute to the attainment of the purposes set forth in Article II thereof.

Each additional protocol shall establish the terms for its entry into force and shall apply

²⁷ เช่น กลไกต่าง ๆ ที่ประเทศสมาชิกได้ร่วมกันจัดให้มีขึ้นโดยอาศัย Inter-American Convention Against Corruption เป็นหลัก เช่น Inter-American Program of Cooperation to Fight Corruption ซึ่งได้รับการเห็นชอบในการประชุมใหญ่ที่จัดขึ้นที่ประเทศลิมา ในเดือนมิถุนายน 1997.

(Standard of conduct in the sector) , การกำหนดความผิดทางอาญา ในอนุสัญญาฉบับนี้ได้ครอบคลุมถึง การให้สินบน ซึ่งรวมถึงการปกปิด และสมรู้ร่วมคิด การกระทำการหรือการละเว้นใด ๆ ในการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าพนักงานรัฐ ทั้งในประเทศ และต่างประเทศ การแลกเปลี่ยนค้าขาย, การส่งต่อทรัพย์สิน, การร่ำรวยผิดปกติ, การปิดบังซ่อนเร้นทรัพย์สิน ล้วนเป็นข้อกำหนดในการกำหนดให้เป็นความผิดทางอาญาทั้งสิ้น ,ในเรื่องความร่วมมือระหว่างประเทศ ด้วยการเห็นว่าการทุจริตระหว่างประเทศเป็นกระบวนการที่มีการดำเนินการขนาดกว้าง อนุสัญญาจึงได้กำหนดบทพิเศษเกี่ยวกับเรื่องการส่งผู้ร้ายข้ามแดน และเรียกร้องให้มีการช่วยเหลือซึ่งกันและกันให้มากขึ้นในการสืบสวนสอบสวนอีกด้วย , การติดตามนำทรัพย์สินกลับคืน, การติดตามตรวจสอบ, ซึ่งมีการจัดตั้ง peer review Follow up Mechanism²⁸

2.1.2. ภูมิภาคยุโรป

Convention on Combating Bribery of Foreign Public Officials in International Business Transaction 1997²⁹ อนุสัญญาฉบับนี้เกิดจากการจัดทำของ OECD องค์การเพื่อเศรษฐกิจ ความร่วมมือ และการพัฒนา โดยมีรัฐภาคีทั้งหมด 36 รัฐ โดยเป็นรัฐสมาชิกใน OECD 30 รัฐ และนอกสมาชิกอีก 6 รัฐ ได้แก่ อาร์เจนตินา, บราซิล, ชิลี, บัลแกเรีย, เอสโตเนีย และโซลวาเนีย อนุสัญญาฉบับนี้ เป็นอนุสัญญาระดับภูมิภาคของยุโรป ที่ได้รับการยอมรับเมื่อ 21 พฤศจิกายน 1997 และมีผลบังคับใช้เมื่อ 15 กุมภาพันธ์ 1999 โดยอนุสัญญาฉบับนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อต่อต้านการให้สินบนในกิจการธุรกิจระหว่างประเทศ ได้เน้นเกี่ยวกับเรื่องให้สินบนแก่เจ้าหน้าที่รัฐต่างประเทศ ซึ่งครอบคลุมกลุ่มประเทศที่เป็นผู้ส่งออกส่วนใหญ่ โดยอนุสัญญาฉบับนี้เรียกร้องให้รัฐภาคีตรากฎหมายภายในบัญญัติให้ ผู้ให้สินบน (Supply side) แก่เจ้าหน้าที่ของรัฐต่างประเทศมีความผิดทางอาญา ซึ่งโดยปกติจะเป็นผู้ลงทุนชาวต่างชาติ แต่อย่างไรก็ตาม อนุสัญญาฉบับนี้มิได้กล่าวครอบคลุมถึงการกำหนดความผิดทางอาญาของเจ้าหน้าที่ของรัฐ ในกรณีที่มีการทุจริตเกิดขึ้นด้วย กล่าวคือ อนุสัญญาฉบับนี้กำหนดความผิดแต่เฉพาะด้านผู้ให้สินบนเท่านั้น มิได้กำหนดความผิดแก่ผู้รับสินบน ดังนั้นจะเห็นได้ว่าอนุสัญญาฉบับนี้เน้นเกี่ยวกับการให้สินบนแก่เจ้าหน้าที่รัฐต่างประเทศ เพื่อประเทศส่งออกเป็นส่วนใหญ่ และเป็นอนุสัญญาในระดับกลุ่มภูมิภาคของยุโรป ซึ่งประเทศยุโรปส่วนใหญ่เป็นประเทศที่มีการค้าขายระหว่างประเทศมากจึง

²⁸ การติดตามตรวจสอบ โดยตัวอนุสัญญาเองแล้วไม่มี เครื่องมือการติดตามตรวจสอบ ให้เป็นไปตามพันธกรณี แต่ต่อมาในเดือนมิถุนายน 2001 ที่ประชุมก็ได้มีการกำหนดเครื่องมือในการติดตามตรวจสอบ เพื่อให้เป็นไปตามพันธกรณี

²⁹ <http://www.u4.no/themes/conventions/oecdconvention.cfm>

มีการให้ความสนใจในเรื่องนี้ก่อนภูมิภาคอื่นๆ แต่ทั้งนี้อนุสัญญาก็ยังมีส่วนใหม่ คือ มิได้กล่าวถึงกรณีเจ้าหน้าที่รัฐต่างประเทศเป็นผู้รับสินบน

Criminal Law Convention on Corruption 1999 เกิดจากการจัดทำอนุสัญญาเกี่ยวกับการทุจริตของคณะมนตรีของยุโรป ซึ่งถูกเปิดให้มีการลงนามเมื่อวันที่ 27 มกราคม 1997 และจะเริ่มมีผลบังคับใช้เมื่อวันที่ 1 กรกฎาคม 2002 หลังจากมีการให้สัตยาบันครบ 14 ประเทศ มีรัฐร่วมลงนาม 47 ประเทศ³⁰ เป็นรัฐนอกภาคี 1 ประเทศ คือ มอนติเนโกร อนุสัญญานี้ได้กำหนดให้การทุจริต เป็นความผิดอาญา รวมถึงการให้สินบนแก่เจ้าหน้าที่ของรัฐ และการให้สินบนในบริษัทเอกชนด้วย อนุสัญญานี้ ถือได้ว่าเป็นเครื่องมือที่เอจริงเอจ้ง มุ่งมั่นต่อการร่วมมือประสานงานกัน โดยมีการกำหนดให้การกระทำหลาย ๆ อย่างเป็นการทุจริต³¹ นอกจากนั้นยังมีการพัฒนาความร่วมมือระหว่างประเทศในด้านการดำเนินคดีทุจริตอีกด้วย ทั้งนี้รัฐต่าง ๆ จะต้องกำหนดมาตรการต่าง ๆ ร่วมกันอย่างมีประสิทธิภาพ โดยอาจรวมถึงโทษทางด้านการเงิน นอกเหนือจากโทษทางด้านอาญาด้วย นอกจากนี้อนุสัญญายังจัดให้มีการพัฒนาความร่วมมือระหว่างประเทศในด้านต่าง ๆ ไม่ว่าจะเป็นการให้ความช่วยเหลือซึ่งกันและกัน (ข้อ 26), การส่งผู้ร้ายข้ามแดน (ข้อ 27), การดำเนินการในการแลกเปลี่ยนข้อมูลซึ่งกันและกัน (ข้อ 28) ดังนั้นจะเห็นได้ว่า อนุสัญญากฎหมายอาญาดำเนินการทุจริตฉบับนี้ได้กำหนดกรอบที่ครอบคลุมอาชญากรรมและพฤติกรรมต่าง ๆ ไว้อย่างกว้างขวาง มีการกำหนดความผิดทางอาญาสำหรับการกระทำการ

³⁰ ข้อมูลเมื่อ 7 April 2006

<http://www.u4.no/themes/conventions/coecrimconvention.cfm>

³¹ - ผู้ให้ และผู้รับสินบนภายในประเทศ และเจ้าหน้าที่ของรัฐต่างประเทศ (ข้อ 2-3)

- ผู้ให้ และผู้รับสินบนของสมาชิกสภา รัฐ เจ้าหน้าที่รัฐต่างประเทศ รวมทั้งสมาชิกสภาภาครัฐของประเทศอื่น (ข้อ 4-6)

- ผู้ให้ และผู้สินบนในภาคเอกชน (ข้อ 7-8)

- ผู้ให้ และผู้รับสินบนของเจ้าหน้าที่องค์การระหว่างประเทศ และสมาชิกสภาการระหว่างประเทศ (ข้อ 9-10)

- ผู้ให้ และผู้รับสินบนผู้พิพากษาในประเทศ ต่างประเทศ และเจ้าหน้าที่ศาลต่างประเทศ (ข้อ 11)

- ผู้ให้ และผู้รับสินบนเพื่อจูงใจ (ข้อ 12)

- การฟอกเงินซึ่งผลประโยชน์ที่ได้มาจากการทุจริต (ข้อ 13)

- การกระทำผิดที่เกี่ยวข้องกับบัญชี เอกสารทางการเงินที่เกี่ยวกับการทุจริต (ข้อ 14)

ทุจริตในรูปแบบที่ระบุไว้ในอนุสัญญา ซึ่งครอบคลุมการกระทำการทุจริตทั้งในรูปแบบของ active corruption (การให้คำมั่นสัญญาหรือให้ผลประโยชน์) และ passive corruption (การเรียกรับหรือรับผลประโยชน์) ทั้งในภาครัฐและภาคเอกชน นอกจากนั้นอนุสัญญานี้ยังรวมไปถึงการทำธุรกิจข้ามชาติ เช่น การให้สินบนแก่เจ้าหน้าที่ของรัฐต่างประเทศ และสมาชิกสภาของรัฐต่างประเทศด้วย ไม่ว่าประเทศนั้นจะเป็นสมาชิกหรือภาคีของอนุสัญญาหรือไม่ก็ตาม อนุสัญญานี้ถือเป็นอนุสัญญาต่อต้านการทุจริตระหว่างประเทศฉบับที่สาม³² ที่ถูกรับมาและเจรจาโดยประเทศสมาชิกของ Council of Europe รวมทั้งประเทศผู้สังเกตการณ์ซึ่งรวมถึง แคนาดา ญี่ปุ่น เม็กซิโก และสหรัฐอเมริกา โดยอนุสัญญาถูกนำเสนอในนามของภูมิภาคยุโรปซึ่งมีความเห็นพ้องต้องกันว่าประเทศสมาชิกต่างๆควรที่จะดำเนินการเช่นใดในเรื่องของอาชญากรรมและความร่วมมือระหว่างประเทศในเรื่องที่เกี่ยวข้องกับทุจริต การกำหนดความผิดทุจริตตามอนุสัญญานี้ครอบคลุมทั้งภาครัฐและภาคเอกชน โดยครอบคลุมไปถึงการกระทำที่เป็นการทุจริตอย่างกว้าง เช่น สินบน การฟอกเงิน และการกระทำความผิดที่เกี่ยวข้องกับบัญชี อนุสัญญานี้กำหนดให้มีมาตรการความร่วมมือทั้งในเรื่องของความเป็นอาชญากรรมและความร่วมมือกันในส่วนภูมิภาค เช่นเดียวกับการกำหนดให้มีบทบัญญัติเกี่ยวกับการติดตามเอาทรัพย์สินคืน ทั้งนี้จะเห็นได้ว่าโดยหลักแล้วอนุสัญญานี้เป็นบทบังคับ แต่ก็มีความเป็นไปได้ที่จะอนุญาตให้มีข้อยกเว้นในบางบทบัญญัติซึ่งต่างกับ Civil Law Convention on Corruption ที่ไม่สามารถมีข้อยกเว้นได้เลย³³

ข้อดีของอนุสัญญานี้ คือเป็นข้อตกลงส่วนภูมิภาคเกี่ยวกับความสำคัญของการแก้ปัญหาการทุจริต และมีการกำหนดมาตรฐานของความเป็นอาชญากรรมที่กำหนดให้การกระทำหลายๆประเภทเป็นความผิดทางอาญา ไม่เพียงแต่สินบนของเจ้าหน้าที่รัฐภายในและต่างประเทศเท่านั้น แต่ยังรวมถึงเจ้าหน้าที่รัฐระหว่างประเทศ และยังครอบคลุมถึงสินบนในภาคเอกชนด้วย มีบทบัญญัติที่เกี่ยวข้องกับเขตอำนาจศาลอย่างกว้าง (มาตรา 17) มีบทบัญญัติเกี่ยวกับความรับผิดชอบของบริษัท (มาตรา 18) มีการกำหนดให้มีบทลงโทษทางอาญาที่มีประสิทธิภาพ เหมาะสม และรุนแรง กำหนดให้ต้องมีการจัดตั้งหน่วยงานที่มีอำนาจพิเศษเกี่ยวกับการต่อต้านการทุจริต

³² Convention on the Fight Against Corruption Involving Officials of the European Communities or Officials of Member States of the European Union 1997 , Convention on Combating Bribery of Foreign Public Officials in International Business Transaction 1997 , Criminal Law Convention on Corruption 1999.

³³ <http://www.u4.no/themes/conventions/coecrimconvention.cfm>

(มาตรา 20) และมีบทบัญญัติให้ความคุ้มครองแก่พยานและผู้เปิดโปงข้อมูลการทุจริต (whistleblower)

ข้อเสียของอนุสัญญานี้ คือเป็นอนุสัญญาที่มีมาตรการป้องกันเพียงเล็กน้อย ไม่มาก และไม่ได้กำหนดบทบัญญัติที่เกี่ยวกับอายุความไว้ นอกจากนี้ตัวอนุสัญญายังเปิดโอกาสให้รัฐภาคีสามารถที่จะกำหนดข้อยกเว้นได้ในบางบทบัญญัติ

Civil Law Convention on Corruption 1999 อนุสัญญานี้เป็นอนุสัญญาในระดับภูมิภาคของยุโรปอีกฉบับหนึ่งที่เรียกร้องให้รัฐภาคีตรากฎหมายภายในเพื่อรองรับมาตรการเยียวยาความเสียหายทางแพ่งให้กับบุคคลที่ได้รับความเสียหายจากการทุจริต และจะต้องให้บุคคลดังกล่าวสามารถปกป้องพิทักษ์สิทธิ์ และผลประโยชน์³⁴ ได้เช่นเดียวกัน อนุสัญญานี้เปิดให้ลงนามเมื่อวันที่ 11 พฤศจิกายน 1999 มีผลบังคับใช้ตั้งแต่ 1 พฤศจิกายน 2003 ขณะนี้มีประเทศที่ลงนามไปแล้วทั้งหมด 40 ประเทศ³⁵ และประเทศที่ให้สัตยาบันภาคยานุวัติแล้ว 25 ประเทศ โดยส่วนใหญ่เป็นรัฐสมาชิกในสหภาพยุโรป มีเพียง Belarus ประเทศเดียวที่ไม่ได้เป็นสมาชิกในสหภาพยุโรป แต่ได้ให้สัตยาบัน มาตรการในอนุสัญญานี้ครอบคลุมทั้งภาครัฐและภาคเอกชน โดยการกระทำที่ถือเป็นการทุจริตตามอนุสัญญานี้ได้ถูกให้คำจำกัดความไว้อย่างกว้างโดยครอบคลุมถึง การร้องขอ การเสนอให้ การให้หรือการรับซึ่งสินบนหรือผลประโยชน์อันไม่ควรได้ใด ๆ และกำหนดมาตรการครอบคลุมไปถึงการเยียวยาบุคคลที่ได้รับความเสียหาย การชดเชยสำหรับความเสียหายที่เกิดจากการทุจริต การไม่มีผลของสัญญาที่เกิดจากการทุจริต และที่สำคัญอนุสัญญานี้ได้มุ่งคุ้มครองผู้เปิดโปงการทุจริต (whistleblower) โดยกำหนดเป็นบทบัญญัติเป็นภาคบังคับ นั่นคือไม่สามารถที่จะมีกรณียกเว้นใด ๆ ได้ไม่ว่าจะในบทบัญญัติใด ๆ ก็ตามของอนุสัญญานี้ อย่างไรก็ตามในอนุสัญญานี้ได้มีการกำหนดนิยามคำว่า ทุจริตเอาไว้ในข้อที่ 2³⁶ โดยกำหนดให้คำว่า “ทุจริต” หมายถึง การเรียกร้อง การเสนอ การให้ หรือการยอมรับ

³⁴ Preamble of Civil law Convention on Corruption “Convinced of the importance for civil law to contribute to the fight against corruption in particular by enabling persons who have suffered damage to receive fair compensation

³⁵ ข้อมูล ณ วันที่ 7 เมษายน 2006
(<http://www.u4.no/themes/conventions/coecivilconvention.cfm>)

³⁶ Article 2 Definition of Corruption of Civil Law Convention on Corruption 1999.
For the purpose of this convention, “corruption” means requesting, offering, giving or accepting, directly or indirectly, a bribe or any other undue advantage. Or

โดยตรง หรือโดยอ้อม ซึ่งสินบนหรือผลประโยชน์อันมิชอบอื่นใด หรือโอกาสที่จะได้รับสินบน หรือผลประโยชน์เช่นนั้น ซึ่งเป็นการเบี่ยงเบนต่อการปฏิบัติหน้าที่ หรือความประพฤติโดยชอบใด ๆ ของบุคคล หรือผู้รับสินบน หรือผลประโยชน์อันมิชอบ หรือโอกาสเช่นนั้น นอกจากนั้น อนุสัญญาฯ ยังมีการกำหนดถึงมาตรการการคุ้มครองลูกจ้างที่ได้รายงานการทุจริตโดยสุจริตต่อบุคคล หรือหน่วยงานที่รับผิดชอบนั้น เพื่อให้ลูกจ้างผู้นั้นปลอดภัยจากการกระทำการตอบโต้อันไม่ชอบธรรมด้วย³⁷

ข้อดีของอนุสัญญาดังกล่าวนี้คือ มีการจัดให้มีการเยียวยาแก่บุคคลผู้ซึ่งได้รับความเสียหายอันเนื่องมาจากการกระทำที่เป็นทุจริต รวมถึงการชดเชยในความเสียหายต่างๆที่เกิดขึ้น (มาตรา 3) , กำหนดให้ประเทศสมาชิกหรือหน่วยงานที่มีอำนาจอันเหมาะสมต้องรับผิดชอบในการชดเชยซึ่งการกระทำอันเป็นการทุจริตของเจ้าหน้าที่รัฐ (มาตรา 5) , กำหนดให้สัญญาที่เกิดจากการทุจริตนั้นเป็นโมฆะ (มาตรา 8) , กำหนดให้มีมาตรการคุ้มครอง whistleblower (มาตรา 9) , กำหนดมาตรการในการรับประกันว่ารายงานทางบัญชีที่แสดงถึงสถานะทางการเงินของบริษัทนั้นถูกต้องและยุติธรรมและผู้ตรวจสอบบัญชีจำต้องยืนยันในเรื่องนี้ (มาตรา 10) , กำหนดให้มีวิธีการอันมีประสิทธิภาพในการให้ได้มาซึ่งพยานหลักฐาน (มาตรา 11) , จัดให้มีการร่วมมือในระหว่างประเทศ (มาตรา 13) , จัดให้มีระบบการจับตาตรวจสอบ (มาตรา 14) และไม่มีการอนุญาตให้ประเทศสมาชิกมีข้อยกเว้นใดๆ ภายใต้ต้นสนสัญญานี้ แต่อย่างไรก็ตามอนุสัญญานี้ก็มีข้อเสียคือการไม่มีบทบัญญัติควบคุมการนำไปใช้ซึ่งความลับทางการธนาคาร

2.1.3. ภูมิภาคแอฟริกา

African Union Convention on Preventing and Combating Corruption 2003³⁸ เป็นอนุสัญญาระดับภูมิภาคของสหภาพแอฟริกัน ที่แสดงให้เห็นถึงการเห็นพ้องต้องกันในระดับภูมิภาคในเรื่องที่ว่าประเทศแอฟริกันควรจะทำอย่างไรเกี่ยวกับการป้องกัน ทุจริต อาชญากรรมความร่วมมือระหว่างประเทศ และการติดตามเอาทรัพย์สินกลับคืน โดยอนุสัญญานี้ถูกรับเมื่อวันที่ 11 กรกฎาคม 2003 มีประเทศร่วมลงนามทั้งหมด 40 ประเทศ ให้สัตยาบัน 15 ประเทศ มีผลบังคับใช้เมื่อวันที่ 4 สิงหาคม 2006³⁹ โดยอนุสัญญานี้เปิดให้กับสมาชิกสหภาพแอฟริกันเท่านั้น⁴⁰

prospect thereof, which distorts the proper performance of any duty or behavior required of the recipient of the bribe, the undue advantage or the prospect thereof.

³⁷ ข้อ 9 UNCAC

³⁸ <http://www.u4.no/themes/conventions/auconvention.cfm>

³⁹ ข้อมูลเมื่อกรกฎาคม 2006 www.u4.no/themes/conventions/auconvention.htm

อนุสัญญาฉบับนี้ได้กำหนดกรอบเกี่ยวกับมาตรการป้องกัน, การกำหนดความผิดทางอาญา, ความร่วมมือระหว่างประเทศ, การติดตามนำทรัพย์สินกลับคืน ในส่วนของการนิยามความหมาย ในข้อ 1 ของอนุสัญญาได้ให้คำจำกัดความของคำว่าทุจริต ไว้ว่าเป็น การกระทำและการปฏิบัติซึ่งรวมถึงความผิดที่เกี่ยวข้องที่กำหนดห้ามไว้ในอนุสัญญาฉบับนี้⁴¹ ซึ่งการกระทำทุจริตที่ถูกกำหนดเป็นความผิดตามอนุสัญญาฉบับนี้ครอบคลุมในวงกว้าง รวมถึงการให้สินบน (ทั้งในประเทศและระหว่างประเทศ), การเบี่ยงเบนของทรัพย์สินโดยเจ้าหน้าที่รัฐ, การชักจูงใจ, การร่ำรวยอย่างผิดปกติ, การฟอกเงิน, การปิดบังซ่อนเร้นทรัพย์สิน อย่างไรก็ดี แม้อนุสัญญาฉบับนี้จะมีจุดเด่นอยู่มากมาย เช่น อนุสัญญาฉบับนี้ถือเป็นความร่วมมือในทางระดับภูมิภาคที่มีกรอบปกป้องผู้เป็นพยานและผู้ให้ข้อมูล ครอบคลุมบทบาทของภาคเอกชนในด้านการทุจริต แต่อนุสัญญาฉบับนี้ก็ยังมีความอ่อนในบางด้าน เช่น ไม่มีการกำหนดความรับผิดชอบของนิติบุคคล, กระบวนการเข้าถึงข้อมูลข่าวสารที่ถูกจำกัด, ขาดเครื่องมือในการติดตามตรวจสอบให้เป็นไปตามพันธกรณี

2.1.4. ภูมิภาคเอเชีย

แม้ภูมิภาคเอเชียจะมีได้เริ่มมีความตกลงเกี่ยวกับเรื่องนี้เช่นเดียวกับภูมิภาคยุโรปก็ตาม แต่สมาชิกรัฐของอาเซียนก็ได้มีความพยายามเกี่ยวกับเรื่องนี้โดยมีการลงนาม MOU ว่าด้วยการต่อต้านการทุจริต (MOU on preventing and combating corruption)⁴² โดยมีวัตถุประสงค์ร่วมกันในการเพิ่มศักยภาพในการป้องกันและปราบปรามการทุจริต ตลอดจนความช่วยเหลือร่วมมือกันทางกฎหมาย ซึ่งแต่เดิมมี 4 ประเทศ ได้แก่ บรูไน อินโดนีเซีย มาเลเซีย สิงคโปร์ และเมื่อวันที่ 11 กันยายน 2007ที่ผ่านมาได้มีประเทศร่วมลงนามเพิ่มคือ กัมพูชา ฟิลิปปินส์ ไทย และเวียดนาม⁴³

⁴⁰ มีทั้งหมด 53 ประเทศ

⁴¹ Article1 Definition of Africa Union Convention on Preventing and Combating Corruption 2003.

“Corruption” means the acts and practices including related often us proscribed in this convention;

⁴² corruption practices investigation bureau News, Singapore Government

<http://app.cpib.gov.sg/newcpib/user/default.aspx?pgID=985> ข้อมูลเมื่อวันที่

จะเห็นได้ว่าความร่วมมือระหว่างประเทศในการป้องกันและปราบปรามการทุจริตมักปรากฏอยู่ในระดับภูมิภาคเสียเป็นส่วนใหญ่ ไม่ว่าจะเป็น ภูมิภาคยุโรป อเมริกา แอฟริกา ซึ่งเป็นที่น่าสังเกตอย่างยิ่งสำหรับภูมิภาคเอเชียที่มีอาเซียนเป็นหน่วยงานที่มีบทบาทสำคัญในระดับภูมิภาคกลับมีเพียง MOU เท่านั้นไม่มีอนุสัญญาต่างๆเกี่ยวกับเรื่องนี้โดยเฉพาะ นอกจากนั้นหากพิจารณาถึงมาตรการต่างๆในระดับภูมิภาคดูแล้วจะพบได้ว่ามาตรการในระดับภูมิภาคจะมีกฎเกณฑ์ที่มีความเคร่งครัดมากกว่าในระดับสากล ทั้งนี้อาจเนื่องมาจากการมีจำนวนสมาชิกที่ไม่มากเท่าในระดับสากล และสมาชิกส่วนใหญ่ก็มักจะมีลักษณะที่ไม่ต่างจากกันมากนักเนื่องจากอยู่ในภูมิภาคเดียวกัน การดำเนินการหรือการกำหนดความเคร่งครัดจึงง่ายกว่าในระดับสากล

2.2. พัฒนาการในการป้องกันและปราบปรามการทุจริตระดับสากล : UNCAC

จะเห็นได้ว่าในทางระหว่างประเทศ นานาประเทศได้มีการจัดทำอนุสัญญาต่าง ๆ เกี่ยวกับการต่อต้านการทุจริตมากมาย โดยเฉพาะในระดับภูมิภาค แต่ทั้งนี้เนื่องจากมีข้อจำกัดของอนุสัญญาต่าง ๆ ที่มีความแตกต่างกัน อนุสัญญาต่างๆ จึงมักจะเป็นอนุสัญญาที่อยู่ในระดับภูมิภาค ซึ่งแท้ที่จริงแล้วปัญหาการทุจริตมิได้เกิดขึ้นเฉพาะภูมิภาคหนึ่งภูมิภาคใดเท่านั้น ปัญหาการทุจริต สามารถเกิดขึ้นได้ในทุก ๆ ภูมิภาค และยังแพร่กระจายออกไปได้อย่างไม่จำกัด ดังนั้นการจะจัดการกับปัญหาทุจริต จึงจะต้องมีมาตรการที่ใช้ร่วมกันในระดับสากล

2.2.1. วิวัฒนาการการจัดทำอนุสัญญา

The UN Convention Against Corruption (UNCAC) นั้นโดยแรกเริ่มเกิดขึ้นจากการเจรจาระหว่าง 129 ประเทศ ซึ่งเป็นสิ่งที่แสดงให้เห็นถึงความเห็นพ้องต้องกันในทางระหว่างประเทศในเรื่องที่ว่าประเทศต่างๆควรจะทำอย่างไรในเรื่องของการป้องกันการเกิดการทุจริตและการอาชญากรรม รวมทั้งความร่วมมือกันระหว่างประเทศและการติดตามเอาทรัพย์สินกลับคืน อนุสัญญานี้ตระหนักดีถึงความแพร่หลายและความซับซ้อนของปัญหาทุจริตที่มีขึ้นท่ามกลางประเทศต่างๆ อีกทั้งยังได้จัดให้มีการรับผิดชอบร่วมกันในกรณีของการทุจริตข้ามชาติอีกด้วย

อนุสัญญา UNCAC ใช้เวลาในการร่างตั้งแต่ปี 2001-1003 โดยยกร่างเสร็จเมื่อวันที่ 30 กันยายน 2003 และสมัชชาได้ลงมติที่ 58/4 รับเอาเมื่อวันที่ 31 กันยายน 2003 และเปิดให้ลงนามเมื่อ 9 ธันวาคม 2003⁴⁴ อนุสัญญา UNCAC มิได้เป็นเพียงแค่อนุสัญญาในระดับสากลเท่านั้น

⁴⁴ เปิดให้ลงนามถึงวันที่ 9 ธันวาคม 2005 และหากประเทศต่างๆประสงค์จะเข้าเป็นภาคีหลังจากนั้นก็สามารถเข้าร่วมโดยการภาคยานุวัติได้ (accession) ข้อ 68 UNCAC

แต่ UNCAC ยังมีข้อกำหนดที่กว้างขวางขึ้น มีความละเอียดมากขึ้น ซึ่งอนุสัญญาฉบับนี้ถือเป็นมาตรฐานขั้นต่ำที่มีการพัฒนาอย่างเรื่อย ๆ โดยแต่ละรัฐภาคีสามารถนำข้อกำหนดในอนุสัญญาไปใช้ได้เลย แทนการไปเพิ่มความเข้มงวดของกฎหมายภายในของตน เพื่อต่อสู้กับการทุจริต

2.2.2. หลักการพื้นฐานสำหรับยกระดับประสิทธิภาพในการป้องกันและปราบปรามการทุจริต

อนุสัญญาได้กำหนดวัตถุประสงค์ของอนุสัญญา และได้กำหนดมาตรการต่างๆ ผ่านทางตัวบท โดยมีหลักการพื้นฐานที่สำคัญดังนี้

มาตรการป้องกัน อนุสัญญาได้กำหนดให้รัฐภาคีดำเนินมาตรการทางนโยบายในการป้องกันและปราบปรามการทุจริต โดยคำนึงถึงมาตรการทั้งทางภาครัฐและภาคเอกชน เช่น การจัดตั้งหน่วยงานป้องกันและปราบปรามการทุจริต การจัดทำประมวลจริยธรรม (codes of conduct) การส่งเสริมหลักธรรมาภิบาล หลักนิติรัฐ ความโปร่งใสและการตรวจสอบได้ และสิ่งที่เด่นชัดอีกสิ่งหนึ่งของอนุสัญญานี้คือ การให้ความสำคัญกับภาคประชาสังคมโดยเน้นการมีส่วนร่วมของทุกภาคส่วน โดยเฉพาะภาคประชาชน องค์กรเอกชนที่ไม่แสวงกำไร และสื่อมวลชน

การกำหนดความผิดทางอาญา อนุสัญญาได้กำหนดให้รัฐภาคีกำหนดความผิดทางอาญา และการกระทำผิดเกี่ยวกับการทุจริตให้กว้างขึ้นทั้งในภาครัฐและภาคเอกชน การกำหนดความผิดทางอาญาในอนุสัญญานี้บางมาตรการก็เป็นมาตรการบังคับ (mandatory) ที่รัฐภาคีจะต้องดำเนินการ บางมาตรการก็เป็นทางเลือกให้กับรัฐในการกำหนดบทบัญญัติเพิ่มขึ้น สิ่งที่เพิ่มขึ้นมาที่เป็นจุดเด่นของอนุสัญญาในเรื่องการกำหนดความผิดทางอาญาคือ มีการกำหนดให้การสนับสนุนการทุจริต การขัดขวางกระบวนการยุติธรรม การค้าที่อาศัยอิทธิพล การปิดบังซ่อนเร้น เป็นความผิดทางอาญาเพิ่มขึ้นนอกเหนือจากการกำหนดความผิดทางอาญาที่เป็นรูปแบบการทุจริตทั่วไป⁴⁵

ความร่วมมือระหว่างประเทศ อนุสัญญานี้เป็นการขยายมุมมองในการพยายามต่อต้านการทุจริตมากขึ้น ไม่ว่าจะเป็นด้านการป้องกัน การสืบสวนสอบสวน การฟ้องร้องดำเนินคดี การยึดและส่งคืนทรัพย์สิน ซึ่งความพยายามเหล่านี้ล้วนต้องอาศัยความร่วมมือระหว่างประเทศเป็นปัจจัยสำคัญในการขับเคลื่อนเช่นกัน โดยอนุสัญญาได้กำหนดให้มีรูปแบบความร่วมมือระหว่างประเทศที่ชัดเจน เช่น การช่วยเหลือกันทางกฎหมายในการรวบรวม และส่งพยานหลักฐาน, การส่งผู้ร้ายข้ามแดน, การติดตาม ยึดทรัพย์สินที่ได้จากการทุจริต นอกจากนี้อนุสัญญายังได้กำหนดหลักการส่งผู้ร้ายข้ามแดนที่ต่างจากอนุสัญญาต่างๆ ที่เคยมีมาก่อนหน้านี้ด้วย กล่าวคือ อนุสัญญาได้กำหนดความร่วมมือระหว่างประเทศเกี่ยวกับเรื่องส่งผู้ร้ายข้ามแดนที่แม้ว่าการกระทำผิดนั้นจะมีได้ถูกกำหนดเป็น

⁴⁵ เช่น การให้สินบน การยกยอก

ความผิดทั้งสองรัฐก็ตาม หากมีเพียงรัฐหนึ่งกำหนดเป็นความผิดก็สามารถให้ความช่วยเหลือร่วมมือกันทางกฎหมายได้⁴⁶ ซึ่งตรงกันข้ามกับอนุสัญญาอื่นเกี่ยวกับหลักการในเรื่องนี้ก่อนหน้าว่าการจะให้ความร่วมมือในการส่งผู้ร้ายข้ามแดนได้นั้นการกระทำนั้นจะต้องถูกกำหนดเป็นความผิดทั้งสองรัฐ

การติดตามเอาทรัพย์สิน เรื่องการส่งคืนทรัพย์สินถือเป็นหัวใจสำคัญของอนุสัญญาฉบับนี้⁴⁷ โดยได้กำหนดให้มีการช่วยเหลือ ร่วมมือ ในกระบวนการส่งคืนซึ่งทรัพย์สินให้แก่รัฐที่ร้องขอ, เหลือ, เจ้าของที่แท้จริง

ข้อสังเกตที่โดดเด่นของ UNCAC อีกประการหนึ่ง คือการนิยามคำว่า “public official” ไว้กว้างขวางมาก ซึ่งรวมถึงฝ่ายนิติบัญญัติ ฝ่ายบริหาร และเจ้าหน้าที่ศาล หรือผู้ที่กระทำการ หรือให้บริการตามหน้าที่ของรัฐ ทั้งนี้รวมถึงเจ้าหน้าที่องค์กรระหว่างประเทศ และเรียกร้องให้มีมาตรการลงโทษสำหรับผู้ให้สินบนบุคคลดังกล่าวข้างต้นด้วย

จุดแตกต่างของ UNCAC คือเป็นเครื่องมือระดับสากลอันแรกที่เกี่ยวข้องกับการรวบรวมเครื่องมือทางกฎหมายเข้าด้วยกันในเรื่องที่เกี่ยวกับทุจริต สิ่งนี้เป็นการพัฒนาเพิ่มขีดความสามารถ ขยายออกไปถึงมติดังกล่าวในสังคมโลก (ทั้งรัฐในทางระหว่างประเทศ, องค์กรระหว่างประเทศ, องค์กรภาคประชาสังคมในทางระหว่างประเทศ) ซึ่ง UNCAC นี้ถูกคาดหวังไว้ว่าประเทศส่วนใหญ่จะรับ และเข้าเป็นภาคี The United Convention Against Corruption ตรงนี้เองเป็นจุดต่างกับอนุสัญญาต่าง ๆ ก่อนหน้านี้ที่มุ่งหวังเพียงในภูมิภาคของตนเท่านั้น

ภายหลังการจัดทำอนุสัญญาแล้วได้มีการดำเนินการต่างๆดังนี้ในข้อ 63 (2) ในอนุสัญญา ได้กำหนดให้เลขาธิการสหประชาชาติจัดให้มีการประชุมประเทศภาคีทั้งหลายภายใน 1 ปีนับแต่วันที่อนุสัญญาฉบับนี้มีผลใช้บังคับ และเมื่อมีการจัดประชุมประเทศภาคีแล้ว ก็ให้มีการประชุมกำหนดจัดการเกี่ยวกับการประชุมในครั้ง ต่อ ๆ ไป ตามมติที่ประชุมด้วย

- first session of the conference (Jordan 10-14 December 2006)⁴⁸

การประชุมครั้งแรกของรัฐภาคี จัดขึ้นเมื่อวันที่ 10-14 ธันวาคม 2006 ที่ประเทศจอร์แดน ซึ่งรัฐภาคีจะต้องปรึกษาหารือกันเกี่ยวกับการติดตามการดำเนินการตามอนุสัญญา นอกจากนั้นการประชุมยังมีเป้าหมายรวมถึงเรื่อง การควบคุมตรวจสอบ การช่วยเหลือกันทางด้านเทคนิค และการนำทรัพย์สินกลับคืน โดยที่ประชุมได้มีมติจัดตั้งคณะทำงาน 3 กลุ่มดังนี้

⁴⁶ ข้อ 43 วรรค 2 UNCAC

⁴⁷ ข้อ 51 UNCAC

⁴⁸ <http://www.unodc.org/unodc/en/treaties/CAC/CAC-COSP.html>

คณะทำงานกลุ่มที่ 1). Working group on Review of Implementation โดยการประชุมครั้งที่ 1 ได้รับ solution 1/1 เกี่ยวกับเรื่อง review of implementation เน้นข้อ 63 (การประชุมของประเทศภาคีว่าด้วยอนุสัญญาฉบับนี้) โดยเฉพาะ (7) การจัดตั้งกลไกหรือหน่วยงานที่เหมาะสม ที่ประชุมมีมติ จัดตั้ง

คณะผู้เชี่ยวชาญระหว่างประเทศ (an open-ended intergovernmental expert working group) เพื่อ recommendations ให้กับการประชุมครั้งที่ 2

คณะทำงานกลุ่มที่ 2). Working group on Asset Recovery โดยการประชุมครั้งที่ 1 ได้รับ resolution 1/4 เกี่ยวกับเรื่อง Establishment of an intergovernmental working group on asset recovery ได้จัดตั้งคณะผู้เชี่ยวชาญระหว่างประเทศขึ้น

คณะทำงานกลุ่มที่ 3). Working group on Technical Assistance โดย Resolution 1/5 เรื่อง “Technical assistance” จัดตั้งคณะกรรมการเกี่ยวกับการให้ความช่วยเหลือด้านเทคนิคกับรัฐภาคี

- second session of the conference (Indonesia 28 January-1 February 2008⁴⁹

การประชุมครั้งที่ 2 นี้จัดขึ้นที่บาห์ลี อินโดนีเซีย⁵⁰ โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อเสริมสร้างความเข้มแข็งและความร่วมมือระหว่างรัฐภาคีในการปฏิบัติตามพันธกรณีต่างๆในอนุสัญญาและเป็นการทบทวนติดตามผลการปฏิบัติตามอนุสัญญาของแต่ละรัฐภาคี⁵¹ โดยมีประเด็นใหญ่ๆดังนี้

- 1) การทบทวน/ติดตามผลการปฏิบัติตามอนุสัญญา (Review of implementation)
 - a. มีการใช้มาตรการ self-assessment approach⁵² โดยให้รัฐภาคีทำ self-assessment checklist ด้วยระบบ software package ซึ่งอยู่บน website ของ UNODC

⁴⁹ บันทึกข้อความ รายงานสรุปผลการเดินทางไปเข้าร่วมประชุมรัฐภาคีUNCAC ครั้งที่ 2 และสรุปผลการหารือ,มติ/ข้อเสนอแนะของอนุกรรมการพัฒนางานด้านการต่างประเทศที่เกี่ยวข้องเกี่ยวกับ UNCAC ของฝ่ายความร่วมมือระหว่างประเทศ สำนักงานต่างประเทศ ปปช. มีนาคม 2551

⁵⁰ ดูรายละเอียดข้อมูลการประชุมได้ที่
http://www.transparency.org/news_room/in_focus/2008/uncac_bali#new

⁵¹ ไทยเข้าร่วมการประชุมในฐานะผู้สังเกตการณ์

⁵² ตามมติที่ประชุมที่ 1/2

b. มีการแลกเปลี่ยนประสบการณ์กับประเทศที่เข้าโครงการนำร่องอาสาสำหรับการทบทวนการปฏิบัติตามอนุสัญญา UNCAC (Voluntary Pilot Program for Reviewing the Implementation of The Convention)⁵³

2) มาตรการป้องกัน

มีการเชิญให้รัฐภาคีเสนอ proposal ในเรื่องหลักการปฏิบัติ/มาตรการด้านการป้องกันที่ดีเลิศของตน เช่น บราซิล เสนอมาตรการตรวจสอบจากภาคประชาชนทาง website โดยรัฐจะลงข้อมูลการใช้จ่ายของรัฐใน website ให้ประชาชนรับทราบ

3) การกำหนดให้เป็นความผิดอาญาและการบังคับใช้กฎหมาย (Criminalization)

ที่ประชุมเสนอให้ฝ่ายเลขานุการของที่ประชุมจัดทำ แม่แบบของมาตรการทางกฎหมาย เพื่อให้ประเทศต่าง ๆ นำไปใช้ประยุกต์กับการปรับปรุงแก้ไขกฎหมายภายในของตนให้สอดคล้องรองรับกับบริบทในเรื่องนี้

4) ความร่วมมือระหว่างประเทศ (International Cooperation)/การติดตามสินทรัพย์คืน (Asset Recovery)

ได้จัดประชุมหารือผู้เชี่ยวชาญเรื่องความร่วมมือระหว่างประเทศ และการติดตามสินทรัพย์คืนเพื่อรัฐภาคี สามารถแลกเปลี่ยนความเห็นและประสบการณ์ นอกจากนั้นที่ประชุมเห็นควรให้กำหนดความร่วมมือระหว่างประเทศและการติดตามสินทรัพย์คืนเป็นวาระแห่งชาติ

นอกจากนี้ยังมีโครงการ StAR (Stolen Asset Recovery)⁵⁴ ซึ่งเป็นความร่วมมือของ World Bank , UNODC และ Interpol โดยเป็นการรวบรวมรายชื่อเจ้าหน้าที่ของแต่ละรัฐภาคีที่สามารถให้การช่วยเหลือ อำนวยความสะดวก ในเรื่องการติดตามสินทรัพย์คืน ตลอด 24 ชม. โดยเป็นไปตามคำแนะนำของคณะทำงานองค์การภาคีรัฐระหว่างประเทศเรื่องการติดตามสินทรัพย์คืนในการประชุมที่เวียนนา เมื่อเดือนสิงหาคม 2550

- The Third Conference of States Parties to the UNCAC

จะมีขึ้นในปี 2552 ณ ประเทศการ์ตา ซึ่งการประชุมครั้งนี้จะเป็นเวทีที่เน้นมาตรการในเรื่องการป้องกันเป็นสำคัญ

⁵³ มีประเทศทั้งหมด 16 ประเทศ เพื่อทดสอบมาตรการสำหรับใช้ทบทวนการอนุวัติการตามอนุสัญญา

⁵⁴ มีการจัดทำ focal point contact list