

ความเปลี่ยนแปลงของกฎหมายที่เกี่ยวกับการทุจริตภาครัฐ ในต่างประเทศ

จากที่ได้ศึกษาถึงหลักการดำเนินคดีอาญาตามกฎหมายไทยที่เกี่ยวกับการทุจริตภาครัฐ โดยเฉพาะการดำเนินคดีโดยใช้กระบวนการไต่สวนข้อเท็จจริงของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ปัญหาและอุปสรรคในการป้องกันและแก้ไขปัญหาคriminal การทุจริตภาครัฐ ทั้งปัญหาและอุปสรรคของภาครัฐและของคณะกรรมการ ป.ป.ช. โดยเฉพาะกรอบการใช้อำนาจในการดำเนินคดีอาญานับแต่ประกาศใช้พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ.2542 ซึ่งเป็นความเปลี่ยนแปลงของกฎหมายไทยที่เกี่ยวกับการทุจริตภาครัฐนับแต่ประกาศใช้กฎหมาย ป.ป.ช. ตั้งแต่ปี พ.ศ.2542 มาแล้วนั้น ต่อไปจะศึกษาถึงความเปลี่ยนแปลงของกฎหมายที่เกี่ยวกับการทุจริตภาครัฐในต่างประเทศ ทั้งในด้านมาตรการป้องกันและปราบปรามการทุจริตระหว่างประเทศและในต่างประเทศที่เป็นรูปแบบขององค์กรที่มีอำนาจหน้าที่ป้องกันและปราบปรามการทุจริต

1. มาตรการป้องกันและปราบปรามการทุจริตระหว่างประเทศ

ในส่วนนี้จะกล่าวถึงกฎหมายและความตกลงระหว่างประเทศที่เกี่ยวกับการป้องกันและปราบปรามการทุจริต ได้แก่ อนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยการต่อต้านอาชญากรรมข้ามชาติที่จัดตั้งในลักษณะองค์กร (United Nations Convention Against Transnational Organized Crime) และอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยการต่อต้านการทุจริต (United Nations Convention Against Corruption) ดังนี้

1.1 อนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยการต่อต้านอาชญากรรมข้ามชาติที่จัดตั้งในลักษณะองค์กร (United Nations Convention Against Transnational Organized Crime)

1.1.1 ที่มา

อาชญากรรมข้ามชาติที่จัดตั้งในลักษณะองค์กร(Transnational Organized Crime) เป็นปัญหาในการบังคับใช้กฎหมายมาเป็นเวลานาน ปัญหานี้ยิ่งทวีความรุนแรงขึ้นใน

ปัจจุบันเพราะได้มีการพัฒนาทางวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยีและการสื่อสารมากขึ้น สำหรับประเทศไทยเอง ปัญหาอาชญากรรมข้ามชาติก็เป็นปัญหาและอุปสรรคใหญ่สำคัญประการหนึ่งในการพัฒนาประเทศ องค์การอาชญากรรมข้ามชาติที่ได้ปฏิบัติการอยู่ในประเทศไทยและดำเนินการเป็นเครือข่ายมากมาย เชื่อมโยงทั้งในประเทศและต่างประเทศในธุรกิจที่ผิดกฎหมายหลายประเภทนั้น ได้ทำให้เกิดความเสียหายร้ายแรงทั้งด้านเศรษฐกิจและสังคม เช่น การค้ายาเสพติด การค้ามนุษย์ การพนัน รวมถึงการทุจริตคอร์รัปชัน เป็นต้น ที่ผ่านมาองค์การอาชญากรรมเหล่านี้มักจะอาศัยความแตกต่างของระบบกฎหมายของประเทศต่าง ๆ เพื่อหลีกเลี่ยงการถูกลงโทษ ดังนั้น การแก้ไขปัญหาอาชญากรรมข้ามชาติที่จัดตั้งในลักษณะองค์กร นอกจากการบัญญัติกฎหมายภายในประเทศแล้ว ยังจะต้องกำหนดมาตรฐานสากล (Standard Setting) อาทิ การกำหนดฐานความผิด การเสริมสร้างความร่วมมือระหว่างประเทศทางอาญาในรูปของกฎหมาย

การดำเนินการของประชาคมระหว่างประเทศในกรอบสหประชาชาติ เพื่อแก้ไขปัญหามหาอาชญากรรมข้ามชาติเริ่มขึ้นเมื่อประมาณ 25 ปีที่แล้ว¹ โดยเริ่มจากการเป็นหัวข้อหารือของการประชุมสหประชาชาติว่าด้วยการป้องกันอาชญากรรมและการปฏิบัติต่อผู้กระทำผิด และต่อมาในปี 2534 เมื่อได้มีการจัดตั้งคณะกรรมการว่าด้วยการป้องกันอาชญากรรมและกระบวนการยุติธรรมทางอาญา ปัญหาอาชญากรรมข้ามชาติก็ได้ถูกหารือกันตลอดมา ทั้งนี้ในการประชุมครั้งที่ 1 ในปี 2535 หัวหน้าคณะผู้แทนอิตาลีได้เสนอให้มีการจัดประชุมระหว่างประเทศเพื่อพิจารณาเรื่องความร่วมมือระหว่างประเทศเพื่อแก้ปัญหานี้ แนวความคิดดังกล่าวปรากฏผลเป็นรูปธรรมต่อมา โดยได้มีการจัดประชุมระดับรัฐมนตรีว่าด้วยองค์การอาชญากรรมข้ามชาติ (World Ministerial Conference on Organized Transnational Crime) ที่เมืองเนเปิลส์ ประเทศอิตาลี ระหว่างวันที่ 21-23 ธันวาคม 2537 ทั้งนี้ ที่ประชุมได้รับเอาแถลงการณ์ทางการเมืองและแผนดำเนินการระดับโลกเพื่อต่อต้านองค์การอาชญากรรมข้ามชาติ (Naples Political Declaration and Global Action Plan Against Organized Transnational Crime) ซึ่งสมัชชาสหประชาชาติได้ลงมติรับในเดือนธันวาคมในปีเดียวกัน หรือกล่าวอีกนัยหนึ่งได้ว่าแนวความคิดที่จะจัดทำความตกลงระหว่างประเทศเพื่อต่อต้านองค์การอาชญากรรมข้ามชาติได้ก่อกำเนิดขึ้นอย่างเป็นทางการเป็นร่างขึ้นแล้ว

¹ เรียบเรียงจาก " The convention : A brief historical background " เอกสารเผยแพร่ระหว่างการประชุมทางการเมืองระดับสูง ณ เมืองปาเลร์โม อิตาลี ระหว่างวันที่ 12-15 ธันวาคม 2543

อย่างไรก็ดี ในระยะแรกแนวความคิดนี้ไม่ได้รับการยอมรับมากนักจากประเทศพัฒนาแล้ว เพราะประเทศเหล่านั้นเห็นว่า ความตกลงที่จะเป็นที่ยอมรับของกว่า 150 ประเทศที่เข้าร่วมประชุมได้นั้น ไม่ควรจะมีลักษณะเป็นเพียงความตกลงระหว่างประเทศที่มีระดับพันธกรณีต่ำเกินกว่าจะป้องกันและปราบปรามองค์กรอาชญากรรมข้ามชาติได้อย่างมีประสิทธิภาพ แต่ทว่าแนวความคิดนี้ก็ได้รับการสนับสนุนมากยิ่งขึ้นเรื่อย ๆ ด้วยการจัดประชุมระดับรัฐมนตรีในภูมิภาคต่าง ๆ กล่าวคือ ที่กรุงบูโนสไอเรสในปี 2538 ที่กรุงดาการ์ ในปี 2540 ที่กรุงมะนิลาในปี 2541 และที่กรุงโรมและกรุงเทพฯ ในปี 2543

ในปี 2539 ประธานาธิบดีโปแลนด์ได้เสนอร่างความตกลงเพื่อต่อต้านองค์กรอาชญากรรมต่อที่ประชุมสมัชชาสหประชาชาติ หลังจากนั้น การพิจารณาเรื่องดังกล่าวจึงมีความจริงจังมากขึ้น เพราะเป็นการเปลี่ยนให้การพิจารณาเรื่องนี้เป็นการพิจารณาตัวประเด็นต่าง ๆ อาทิ คำนิยามขององค์กรอาชญากรรม แทนที่จะเป็นการอภิปรายทั่วไปอย่างกว้าง ๆ โดยไม่มีประเด็นให้พิจารณาอย่างจริงจัง

การดำเนินการของประชาคมระหว่างประเทศเพื่อแก้ปัญหานี้ได้พัฒนาไปอีกขั้นหนึ่งเมื่อสมัชชาสหประชาชาติได้มีข้อมติที่ 53/111 ลงวันที่ 9 ธันวาคม ค.ศ. 1998 จัดตั้งคณะกรรมการเฉพาะกิจระหว่างรัฐบาลเพื่อพิจารณาร่างอนุสัญญาว่าด้วยการต่อต้านอาชญากรรมข้ามชาติที่กระทำโดยองค์กรอาชญากรรม (Ad Hoc Committee on the Elaboration of a Convention Against Transnational Organized Crime) เพื่อพิจารณาร่างอนุสัญญา และพิธีสารที่เกี่ยวข้องอีก 3 ฉบับเกี่ยวกับเรื่องการค้ามนุษย์โดยเฉพาะสตรีและเด็ก (Trafficking in Persons Especially Women and Children) เรื่องการลักลอบขนผู้ย้ายถิ่น (Smuggling of Migrants) และเรื่องการลักลอบผลิตและค้าอาวุธ (Illicit Manufacturing of and Trafficking in Firearms)

คณะกรรมการเฉพาะกิจฯ ได้ดำเนินงานระหว่างปี 2542-2544 โดยได้เรียกประชุม ณ สำนักงานสหประชาชาติกรุงเวียนนา ประเทศออสเตรีย รวม 12 ครั้ง ช่วงระหว่างเดือนมกราคม 2542 ถึง มีนาคม 2544 โดยในการประชุมครั้งที่สิบ คณะกรรมการเฉพาะกิจฯ ได้จัดทำอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยการต่อต้านอาชญากรรมข้ามชาติที่กระทำโดยองค์กรอาชญากรรมแล้วเสร็จ และหลังจากนั้นได้รายงานต่อที่ประชุมสมัชชาสหประชาชาติ สมัยสามัญที่ 55 ซึ่งได้มีการรับเอาอนุสัญญาดังกล่าว โดยข้อมติสมัชชาสหประชาชาติ ที่ 55/25 ลงวันที่ 15 พฤศจิกายน ค.ศ. 2000² และให้จัดการประชุมทางการเมืองระดับสูง ณ เมืองปาเลร์โม ประเทศอิตาลี ระหว่างวันที่ 12-15 ธันวาคม 2543 เพื่อการลงนามอนุสัญญา ฯ

² U.N. Doc. A/RES/55/25 ลงวันที่ 8 มกราคม ค.ศ. 2001

ประกอบกับมีอนุสัญญาระหว่างประเทศอีกจำนวน 6 ฉบับ ซึ่งมีจุดมุ่งหมายเดียวกัน คือ เพื่อแสวงหาความร่วมมือกันอย่างจริงจังในการต่อต้านการทุจริต อีกทั้งมีกำเนิดเรียงตามลำดับเวลาที่ใกล้เคียงกันในลักษณะร่วมสมัยจากปลายทศวรรษที่แล้วสู่ทศวรรษปัจจุบัน (ค.ศ. 1996 – 1999 หรือ พ.ศ. 2539 – 2542) แต่ก็มีเนื้อหาสำคัญที่แสดงจุดยืนที่ต่างกันบางประการอันสะท้อนถึงมุมมองของภูมิภาคและองค์กรร่วมแห่งพัฒนาการในเรื่องนี้ด้วย ได้แก่ อนุสัญญาของนานาประเทศแห่งภาคพื้นอเมริกาว่าด้วยการต่อต้านการทุจริตซึ่งรับรองโดยองค์การนานาประเทศแห่งภาคพื้นอเมริกา เมื่อวันที่ 29 มีนาคม ค.ศ. 1996 (พ.ศ. 2539) อนุสัญญาของสภายุโรปว่าด้วยการต่อต้านการทุจริตที่เกี่ยวข้องกับเจ้าหน้าที่ของประชาคมยุโรปหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐประเทศสมาชิกของสหภาพยุโรป ซึ่งรับรองโดยสภาแห่งสหภาพยุโรป เมื่อวันที่ 26 พฤษภาคม ค.ศ. 1997(พ.ศ. 2540) อนุสัญญาว่าด้วยการต่อต้านการให้สินบนแก่เจ้าหน้าที่ของรัฐต่างประเทศในกิจการธุรกิจระหว่างประเทศ ซึ่งรับรองโดยองค์การเพื่อความร่วมมือและการพัฒนาทางเศรษฐกิจเมื่อวันที่ 21 พฤศจิกายน ค.ศ. 1997 (พ.ศ. 2540) อนุสัญญาแห่งสภายุโรปเรื่องกฎหมายอาญาว่าด้วยการทุจริต ซึ่งรับรองโดยคณะรัฐมนตรีแห่งสภายุโรป เมื่อวันที่ 27 มกราคม ค.ศ. 1999 (พ.ศ. 2542) อนุสัญญาของสภายุโรปเรื่องกฎหมายแพ่งว่าด้วยการทุจริต ซึ่งรับรองโดยคณะมนตรีแห่งสภายุโรป เมื่อวันที่ 4 พฤศจิกายน ค.ศ. 1999 (พ.ศ. 2542) และอนุสัญญาของสหภาพแอฟริกันว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต ซึ่งรับรองโดยผู้นำประเทศและผู้นำรัฐบาลของประเทศในสหภาพแอฟริกัน เมื่อวันที่ 12 กรกฎาคม ค.ศ. 2003 (พ.ศ. 2546)³ ซึ่งหลักการสำคัญของอนุสัญญาในระดับพหุภาคีทั้ง 6 ฉบับดังกล่าว ส่วนหนึ่งได้อ้างอิงเนื้อหาอยู่ในอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยการต่อต้านอาชญากรรมข้ามชาติที่จัดตั้งในลักษณะองค์กรนี้ด้วย

1.1.2 หลักการและสาระสำคัญ

ในส่วนเนื้อหาของอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยการต่อต้านอาชญากรรมข้ามชาติที่จัดตั้งในลักษณะองค์กรนี้ จะกล่าวถึงหลักการและสาระสำคัญของการทุจริตและจะให้ความสำคัญเฉพาะกับมาตรการต่อต้านการทุจริตคอร์รัปชันในอนุสัญญานี้เท่านั้น

³ กิตติพงษ์ กิตยารักษ์ และคณะ , อนุสัญญาระหว่างประเทศเพื่อต่อต้านการทุจริต .(กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์เดือนตุลา , 2548) , หน้า 124.

1) หลักการและสาระสำคัญ

อนุสัญญานี้มีวัตถุประสงค์เพื่อส่งเสริมความร่วมมือในการป้องกันและปราบปรามอาชญากรรมข้ามชาติที่จัดตั้งในลักษณะองค์กรให้มีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น และมีขอบเขตการให้บังคับกับการป้องกัน การสืบสวนและการฟ้องคดีอาญาสำหรับผู้มีส่วนร่วมในกลุ่มองค์กรอาชญากรรม การฟอกทรัพย์สินที่ได้มาจากการกระทำความผิด การทุจริตคอร์รัปชัน การขัดขวางกระบวนการยุติธรรม และสำหรับความผิดที่มีลักษณะข้ามชาติและเกี่ยวข้องกับกลุ่มองค์กรอาชญากรรมที่มีโทษจำคุกอย่างสูงตั้งแต่ 4 ปีขึ้นไป

กลุ่มองค์กรอาชญากรรมหมายถึงความถึงกลุ่มบุคคลที่มีการจัดตั้งร่วมกันตั้งแต่ 3 คนขึ้นไปและจัดตั้งมาเป็นระยะเวลาหนึ่ง และร่วมกันกระทำความผิดตามอนุสัญญา เพื่อให้ได้มาซึ่งประโยชน์ทางการเงินหรือประโยชน์ทางทรัพย์สินอื่น ไม่ว่าจะโดยทางตรงหรือทางอ้อม และให้การมีส่วนร่วมในกลุ่มองค์กรอาชญากรรม การฟอกทรัพย์สินที่ได้มาจากการกระทำความผิด การทุจริตคอร์รัปชัน และการขัดขวางกระบวนการยุติธรรมเป็นความผิดอาญา

มีมาตรการการให้ความร่วมมือระหว่างประเทศ เช่น การส่งผู้ร้ายข้ามแดน เรื่องการช่วยเหลือซึ่งกันและกันทางอาญา รัฐภาคีจะต้องจัดให้มีมาตรการที่เหมาะสมเพื่อคุ้มครองพยานและเพื่อช่วยเหลือและคุ้มครองผู้เสียหายจากการล้างแค้นหรือการข่มขู่ และยังกำหนดให้มีการรวบรวมและแลกเปลี่ยนสารสนเทศเกี่ยวกับลักษณะของอาชญากรรม นอกจากนี้ ยังให้มีการจัดตั้งที่ประชุมรัฐภาคีอนุสัญญา เพื่อเป็นกลไกในการส่งเสริมและติดตามการอนุวัติการอนุสัญญา และกำหนดให้อนุสัญญานี้จะมี ผลใช้บังคับ 90 วันหลังจากที่มีการยื่นสัตยาบันสาร สारยยอมรับหรือภาคยานุวัติสารแล้วจาก 40 ประเทศ

2) มาตรการทางกฎหมายที่เกี่ยวกับการทุจริตคอร์รัปชัน

อนุสัญญานี้ได้กำหนดมาตรการทางกฎหมายไว้หลายประการ ดังที่ได้กล่าวมาแล้ว และส่วนหนึ่งได้กำหนดให้การทุจริตคอร์รัปชันเป็นความผิดอาญา การทุจริตคอร์รัปชันที่เกี่ยวข้องกับเจ้าหน้าที่ของรัฐต่างประเทศหรือเจ้าหน้าที่ขององค์การระหว่างประเทศเป็นความผิดอาญา การกำหนดให้การมีส่วนร่วมในการทุจริตคอร์รัปชันเป็นความผิดอาญา ดังนี้

2.1) การกำหนดให้การทุจริตคอร์รัปชันเป็นความผิดอาญา

อนุสัญญา ข้อ 8 วรรค 1 (ก) กำหนดให้การสัญญาว่าจะให้ การเสนอให้ หรือการให้ผลประโยชน์ที่ไม่พึงได้แก่เจ้าหน้าที่ของรัฐโดยตรงหรือโดยอ้อม สำหรับตัวเจ้าหน้าที่เอง หรือบุคคลอื่น หรือองค์การ เพื่อให้เจ้าหน้าที่นั้นกระทำการหรือละเว้นการปฏิบัติหน้าที่เป็นความผิดก็คือ รัฐภาคีจะต้องกำหนดให้การทุจริตคอร์รัปชันเป็นความผิดทั้งผู้ให้และผู้รับ

ในส่วนของกฎหมายไทย ประมวลกฎหมายอาญากำหนดให้การกระทำความผิดเป็นความผิดเช่นเดียวกัน โดยมีบทบัญญัติที่เกี่ยวข้อง ดังนี้

มาตรา 144 ผู้ใดให้ ขอให้หรือรับว่าจะให้ทรัพย์สินหรือประโยชน์อื่นใดแก่เจ้าพนักงาน สมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งรัฐ สมาชิกสภาจังหวัดหรือสมาชิกสภาเทศบาล เพื่อจูงใจให้กระทำการ ไม่กระทำการ หรือประวิงการกระทำอันมิชอบด้วยหน้าที่ มีความผิด

มาตรา 167 ผู้ใดให้ ขอให้ หรือรับว่าจะให้ทรัพย์สินหรือประโยชน์อื่นใดแก่เจ้าพนักงานในตำแหน่งตุลาการ พนักงานอัยการผู้ว่าคดี หรือพนักงานสอบสวน เพื่อจูงใจให้กระทำการ ไม่กระทำการ หรือประวิงการกระทำอันมิชอบด้วยหน้าที่ มีความผิด

ในกรณีของข้อ 8 วรรค 1 (ข) แห่งอนุสัญญาที่กำหนดให้การเรียก หรือการรับผลประโยชน์ที่ไม่พึงได้รับสำหรับตัวเจ้าหน้าที่ของรัฐเองทั้งโดยตรงหรือโดยอ้อม หรือสำหรับบุคคลอื่น เพื่อให้เจ้าหน้าที่นั้นกระทำการหรือละเว้นการปฏิบัติหน้าที่ ในส่วนของกฎหมายไทย ประมวลกฎหมายอาญากำหนดให้การกระทำความผิดเป็นความผิดเช่นเดียวกัน โดยมีบทบัญญัติที่เกี่ยวข้องดังนี้

มาตรา 149 ผู้ใดเป็นเจ้าพนักงาน สมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งรัฐ สมาชิกสภาจังหวัด หรือสมาชิกสภาเทศบาล เรียก รับ หรือยอมจะรับทรัพย์สิน หรือประโยชน์อื่นใดสำหรับตนเองหรือผู้อื่นโดยมิชอบ หรือกระทำการหรือไม่กระทำการอย่างใดในตำแหน่ง ไม่ว่าการนั้น จะชอบหรือมิชอบด้วยหน้าที่ มีความผิด

มาตรา 201 ผู้ใดเป็นเจ้าพนักงานในตำแหน่งตุลาการ พนักงานอัยการ ผู้ว่าคดี หรือพนักงานสอบสวน เรียก รับหรือยอมจะรับทรัพย์สินหรือประโยชน์อื่นใดสำหรับตนเองหรือผู้อื่นโดยมิชอบเพื่อกระทำการหรือไม่กระทำการอย่างใดในตำแหน่ง ไม่ว่าการนั้นจะชอบหรือมิชอบด้วยหน้าที่ มีความผิด

2.2 การทุจริตคอร์รัปชันที่เกี่ยวข้องกับเจ้าหน้าที่ของรัฐต่างประเทศ หรือเจ้าหน้าที่ขององค์การระหว่างประเทศเป็นความผิดอาญา

ในเรื่องการกำหนดให้การกระทำการทุจริตคอร์รัปชันตามอนุสัญญา ข้อ 8 วรรค 1 ที่เกี่ยวข้องกับเจ้าหน้าที่ของรัฐต่างประเทศ หรือเจ้าหน้าที่ขององค์การระหว่างประเทศเป็นความผิดอาญาตามที่กำหนดไว้ในข้อ 8 วรรค 2 แห่งอนุสัญญานั้น

ในส่วนของกฎหมายไทย เมื่อพิจารณาตามประมวลกฎหมายอาญาในแต่ละฐานความผิดที่เกี่ยวข้องกับเรื่องนี้แล้ว จะเห็นได้ว่ากฎหมายมิได้บัญญัติโดยใช้คำว่า“เจ้าหน้าที่ของรัฐ” แต่อย่างใด มีแต่กำหนดไว้ในกฎหมาย ป.ป.ช.⁴ อย่างไรก็ดี หากพิจารณาความหมายของคำว่า “เจ้าหน้าที่ของรัฐ”ตามที่กำหนดไว้ในข้อ 8 วรรค 4 แห่งอนุสัญญาแล้ว จะเห็นว่า คำนี้มี ความหมายในทำนองเดียวกับคำว่า “เจ้าพนักงาน” ตามประมวลกฎหมายอาญา กล่าวคือ คำว่า “เจ้าพนักงาน” ตามความหมายในประมวลกฎหมายอาญาหมายถึง ข้าราชการการเมือง ข้าราชการประจำ รวมถึง ข้าราชการฝ่ายตุลาการ และข้าราชการฝ่ายรัฐสภาด้วย แต่ไม่หมายความถึงผู้มีอำนาจหน้าที่ทางนิติบัญญัติ เช่น สมาชิกวุฒิสภา เว้นแต่ที่กฎหมายระบุไว้โดยเฉพาะเป็นกรณี ๆ ไป และเจ้าพนักงานจะต้องเป็นผู้ที่ปฏิบัติหน้าที่ราชการ โดยได้รับแต่งตั้งตามกฎหมายด้วย นอกจากนี้ เจ้าพนักงานตามความหมายแห่งประมวลกฎหมายอาญา หมายความว่า เฉพาะเจ้าพนักงานของรัฐบาลไทยเท่านั้น ในทำนองเดียวกับคำว่าเจ้าพนักงานตามที่บัญญัติไว้ในประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 9 โดยจะเป็นบุคคลสัญชาติไทยหรือสัญชาติอื่นก็ไม่สำคัญ ความสำคัญอยู่ที่ว่าเจ้าพนักงานนั้นต้องเป็นผู้ที่ได้รับการแต่งตั้งโดยทางการของรัฐไทย เพื่อให้ปฏิบัติราชการของรัฐบาลไทยเท่านั้น โดยมีได้หมายความรวมถึงเจ้าพนักงานของรัฐบาลต่างประเทศ เช่น นายทหารสหประชาชาติในประเทศไทยด้วย ดังนั้น ในกรณีที่เจ้าหน้าที่ของรัฐต่างประเทศ หรือเจ้าหน้าที่ขององค์การระหว่างประเทศได้กระทำการต่าง ๆ ตามที่กำหนดไว้ใน ข้อ 8 วรรค 1 แห่งอนุสัญญา การกระทำดังกล่าวจึงไม่เป็นความผิดตามประมวลกฎหมายอาญาของไทย

⁴ อย่างไรก็ดี กฎหมาย ป.ป.ช. มาตรา 4 กำหนดความหมายของคำว่า “เจ้าหน้าที่ของรัฐ” ว่าหมายถึง ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ข้าราชการหรือพนักงานส่วนท้องถิ่นซึ่งมีตำแหน่ง หรือเงินเดือนประจำ พนักงานหรือบุคคลผู้ปฏิบัติงานในรัฐวิสาหกิจหรือหน่วยงานของรัฐ ผู้บริหารท้องถิ่นและสมาชิกสภาท้องถิ่นซึ่งมิใช่ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง เจ้าพนักงานตามกฎหมายว่าด้วยลักษณะปกครองท้องที่ และให้หมายความรวมถึงกรรมการอนุกรรมการ ลูกจ้างของส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ หรือ หน่วยงานของรัฐ และบุคคลหรือคณะบุคคลซึ่งใช้อำนาจหรือได้รับมอบให้ใช้อำนาจทางการปกครองของรัฐในการดำเนินการอย่างใดอย่างหนึ่งตามกฎหมาย ไม่ว่าจะเป็นการจัดตั้งขึ้นในระบบราชการ รัฐวิสาหกิจ หรือกิจการอื่นของรัฐ

2.3 การกำหนดให้การมีส่วนร่วมในการทุจริตคอร์รัปชันเป็นความผิดอาญา

ในเรื่องการกำหนดให้การมีส่วนร่วมในการทุจริตคอร์รัปชันเป็นความผิดอาญาตามอนุสัญญา ข้อ 8 วรรค 3 นั้น เนื่องจากลักษณะของกลุ่มอาชญากรที่จัดตั้งในลักษณะองค์กร มีการจัดตั้งเป็นองค์กร มีผู้กระทำความผิดหลายคน มีการสมคบและแบ่งการทำงานเป็นลำดับขั้น (Conspiracy and Hierachy) ทำให้ทบัญญัติแห่งกฎหมายอาญาเรื่องผู้ใช้ ตัวการ และผู้สนับสนุน ไม่สามารถนำมาใช้ดำเนินคดีกับกลุ่มอาชญากรที่จัดตั้งในลักษณะองค์กร ทำให้ผู้ที่ป็นหัวหน้าใหญ่มักจะรอดพ้นจากการถูกดำเนินคดีเสมอ เพราะความรับผิดชอบทางอาญาเรื่องผู้ใช้ ตัวการ และผู้สนับสนุน ครอบคลุมถึงการกระทำต่าง ๆ ที่แคบกว่าการกระทำของกลุ่มอาชญากรที่จัดตั้งในลักษณะองค์กร

การมีส่วนร่วมในกลุ่มอาชญากรที่จัดตั้งในลักษณะองค์กรตามอนุสัญญา ข้อ 5 มีวัตถุประสงค์เพื่อให้การปราบปรามกลุ่มอาชญากรที่จัดตั้งในลักษณะองค์กรเป็นความผิดอาญา เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ กล่าวคือ ทำให้สามารถลงโทษได้ทั้งผู้กระทำความผิดที่เป็นหัวหน้าใหญ่ สมาชิกระดับสูง นายทุนใหญ่ และสมาชิกระดับล่างของกลุ่มอาชญากรที่จัดตั้งในลักษณะองค์กร

ความผิดฐานมีส่วนร่วมในกลุ่มอาชญากรที่จัดตั้งในลักษณะองค์กรตาม ข้อ 5 ของอนุสัญญา กำหนดให้รัฐภาคีรับเอามาตรการทางกฎหมายและมาตรการอื่นที่จำเป็นมาใช้ เพื่อกำหนดให้การกระทำต่อไปนี้เป็นความผิดอาญา เมื่อกระทำโดยเจตนา คือ

(ก) กรณีกระทำอย่างใดอย่างหนึ่งหรือทั้งสองอย่างดังต่อไปนี้

(1) การตกลงกับบุคคลตั้งแต่หนึ่งคนขึ้นไปเพื่อก่ออาชญากรรมร้ายแรงเพื่อประสงค์จะได้รับผลประโยชน์ทางการเงินหรือทางวัตถุอย่างอื่น

(2) บุคคลได้กระทำโดยรู้ถึงเป้าหมายและการกระทำทั่วไปที่เป็นความผิดอาญาของกลุ่มอาชญากรที่จัดตั้งในลักษณะองค์กร หรือโดยรู้ถึงเจตนาของกลุ่มอาชญากรที่จัดตั้งในลักษณะองค์กรที่จะก่ออาชญากรรมดังกล่าว ดังนี้

(2.1) การกระทำที่เป็นความผิดอาญาของกลุ่มอาชญากรที่จัดตั้งในลักษณะองค์กร

(2.2) การกระทำอื่น ๆ ของกลุ่มอาชญากรที่จัดตั้งในลักษณะองค์กรโดยรู้ว่าการเข้าไปมีส่วนร่วมของบุคคลนั้น จะช่วยให้บรรลุเป้าหมายในการกระทำความผิดอาญาที่กล่าวถึงข้างต้น

(ข) การจัดการ การสั่งการ การสนับสนุน การยุยง การอำนวยความสะดวก หรือ การให้คำปรึกษาในการก่ออาชญากรรมร้ายแรงที่เกี่ยวข้องกับกลุ่มอาชญากรที่จัดตั้งในลักษณะองค์กร

1.1.3 การดำเนินการของประเทศไทย

ประเทศไทยได้ให้การสนับสนุนการดำเนินการต่อต้านอาชญากรรมข้ามชาติที่จัดตั้งในลักษณะองค์กรมาโดยตลอด ดังจะเห็นได้จากข้อพิจารณาเกี่ยวกับบทบาทของประเทศไทยเกี่ยวกับเรื่องนี้ที่กระทรวงการต่างประเทศได้ประมวลไว้เพื่อประกอบการพิจารณาของคณะรัฐมนตรีเรื่องการลงนามในอนุสัญญา⁵ โดยกระทรวงการต่างประเทศได้แต่งตั้งคณะผู้แทนไทยเข้าร่วมการประชุมคณะกรรมการเฉพาะกิจฯ มาโดยตลอด และในที่สุดคณะรัฐมนตรีจึงได้มีมติในการประชุมเมื่อวันที่ 26 กันยายน 2543 อนุมัติให้ไทยร่วมลงนามในอนุสัญญา⁶ ประเทศไทยจึงได้ร่วมกับกว่า 120 ประเทศลงนามในอนุสัญญาฯ ดังกล่าวแล้วในโอกาสที่เปิดให้มีการลงนามอนุสัญญา ระหว่างการประชุมทางการเมืองระดับสูง ณ เมืองปาเลร์โม ประเทศอิตาลี ระหว่างวันที่ 12-15 ธันวาคม 2543

อย่างไรก็ดี อนุสัญญาฯ จะยังไม่มีผลบังคับใช้กับประเทศไทยจนกว่าประเทศไทยจะให้สัตยาบันอนุสัญญาเสียก่อน⁷ ทั้งนี้ ก่อนการให้สัตยาบันจะต้องมีการปรับปรุงแก้ไขกฎหมายภายในให้สอดคล้องกับบทบัญญัติต่าง ๆ ของอนุสัญญาฯ เพื่อมิให้กฎหมายภายในเป็นอุปสรรคซึ่งถือเป็นการขัดขวางการปฏิบัติตามพันธกรณี

1.1.4 วิเคราะห์มาตรการปราบปรามการทุจริต

เมื่อพิจารณามาตรการต่อต้านการทุจริตคอร์รัปชันตามกฎหมายของไทย เปรียบเทียบกับมาตรการต่อต้านการต่อต้านการทุจริตคอร์รัปชันตามอนุสัญญาแล้ว จะเห็นว่า ในกรณีของอนุสัญญา ข้อ 8 เรื่องการกำหนดให้การทุจริตคอร์รัปชันเป็นความผิดอาญานั้น ประเทศไทยมีมาตรการที่สอดคล้องกับข้อ 8 เพียงสองกรณี คือ ข้อ 8 วรรค 1 คือ การกำหนดให้การทุจริต

⁵ ดูหนังสือกระทรวงการต่างประเทศ ด่วนมาก ที่ กต 0605/2338 ลงวันที่ 15 กันยายน 2543

⁶ ดูหนังสือสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี ด่วนมาก ที่ นร 0205/12162 ลงวันที่ 26 กันยายน 2543

⁷ อนุสัญญา ข้อ 38 กำหนดไว้ว่าอนุสัญญาฯ มีผลใช้บังคับ 90 วันหลังจากที่มีการยื่นสัตยาบันสาร สารา ยอมรับหรือภาคยานุวัติสารแล้วจาก 40 ประเทศ

คอรัปชันเป็นความผิดอาญา และวรรค 4 คือการกำหนดคำนิยามของคำว่า “เจ้าหน้าที่ของรัฐ” โดยข้อ 8 วรรค 2 และวรรค 3 นั้น กฎหมายไทยยังไม่สอดคล้องกับอนุสัญญา

ในกรณีอนุสัญญา ข้อ 8 วรรค 2 เรื่องการกำหนดให้การทุจริตคอรัปชันที่เกี่ยวข้องกับเจ้าหน้าที่ของรัฐต่างประเทศหรือเจ้าหน้าที่ขององค์กรระหว่างประเทศเป็นความผิดอาญานั้น แม้ว่ากฎหมายไทยจะไม่ครอบคลุมถึงเรื่องนี้ และอนุสัญญาจะมีได้กำหนดว่าเป็นมาตรการบังคับที่รัฐภาคีแห่งอนุสัญญาจะต้องแก้ไขปรับปรุงกฎหมายของรัฐภาคีให้สอดคล้องกับอนุสัญญา ซึ่งทำให้ประเทศไทยไม่มีภาระผูกพันที่จะต้องแก้ไขปรับปรุงกฎหมายของไทยในเรื่องนี้ก็ตาม อย่างไรก็ตาม อย่างไรก็ตาม ปรากฏการกระทำตามข้อ 8 วรรค 2 เป็นการทุจริตคอรัปชันอย่างหนึ่งเหมือนกัน เพียงแต่กฎหมายอาญาของเกือบทุกประเทศมีข้อจำกัดในเรื่องการตีความคำว่า “เจ้าหน้าที่ของรัฐ” ว่าหมายถึงเจ้าพนักงานตามกฎหมายของรัฐนั้นเท่านั้น ซึ่งทำให้การให้หรือการรับสินบนที่เกี่ยวข้องกับเจ้าหน้าที่ของรัฐต่างประเทศหรือเจ้าหน้าที่ขององค์กรระหว่างประเทศไม่เป็นความผิดอาญา ดังนั้น จึงเห็นว่าฝ่ายนิติบัญญัติควรที่จะกำหนดให้การกระทำตามข้อ 8 วรรค 2 เป็นความผิดอาญาด้วย ซึ่งจะทำให้สามารถช่วยแก้ปัญหาเรื่องการทุจริตคอรัปชันได้อย่างเป็นระบบและครอบคลุมมากขึ้น เนื่องจากมีการศึกษาและพบว่า การทุจริตคอรัปชันภายในประเทศและการทุจริตคอรัปชันระหว่างประเทศในหลายคดี มักมีความเกี่ยวข้องและสัมพันธ์กันอย่างใกล้ชิด กล่าวคือ ผู้กระทำทุจริตคอรัปชันข้ามชาติมักจะมีอาศัยความร่วมมือจากเจ้าหน้าที่ของรัฐหนึ่งด้วยเสมอเพราะมีผลประโยชน์ร่วมกัน

ในกรณีของอนุสัญญา ข้อ 8 วรรค 3 เรื่องการกำหนดให้การมีส่วนร่วมในการกระทำความผิดตามข้อ 8 วรรค 1 เป็นความผิดอาญาในฐานะที่เป็นตัวการร่วม เนื่องจากข้อนี้เป็นมาตรการบังคับซึ่งอนุสัญญากำหนดให้รัฐภาคีจะต้องแก้ไขปรับปรุงกฎหมายให้สอดคล้องกับอนุสัญญา และประเทศไทยยังมีมาตรการไม่ครบถ้วนตามที่ข้อ 8 วรรค 3 กำหนด ดังนั้น จึงต้องพิจารณาปรับปรุงแก้ไขกฎหมายตามหลักการดังกล่าวด้วย⁸

อย่างไรก็ดี แม้ว่าประเทศไทยจะมีมาตรการต่างๆ เพื่อต่อต้านการทุจริตคอรัปชันที่ค่อนข้างสอดคล้องกับอนุสัญญา ข้อ 8 และข้อ 9 แล้วก็ตาม แต่ปัญหาการทุจริตคอรัปชันนี้ยังเป็นปัญหาใหญ่ที่คงอยู่ควบคู่กับสังคมไทยตลอดมา และการแก้ปัญหานี้ยังไม่มีประสิทธิภาพและบรรลุผลเท่าที่ควร จึงควรต้องพิจารณาปรับปรุงหลักเกณฑ์ของกฎหมายโดยเร็ว ประกอบกับการบังคับใช้กฎหมายให้จริงจังมากขึ้น

⁸ ทวีเกียรติ มีนะกนิษฐ. มาตรการป้องกันและปราบปรามการฉ้อราษฎร์บังหลวงที่เกี่ยวกับองค์กรอาชญากรรมและผู้มีอิทธิพลในประเทศไทย. การประชุมเชิงวิชาการระดับชาติว่าด้วยงานยุติธรรม ครั้งที่ 2 “มาตรการป้องกันและปราบปรามองค์กรอาชญากรรมและผู้มีอิทธิพล”, 2547 : หน้า 3 : 41 .

1.2 อนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยการต่อต้านการทุจริต (United Nations Convention Against Corruption)

1.2.1 ที่มา

เนื่องจากประชาคมโลกได้ตระหนักถึงผลกระทบอย่างรุนแรงของการทุจริตที่มีต่อระบอบประชาธิปไตย หลักนิติธรรม การพัฒนาและกิจกรรมทางเศรษฐกิจ สมัชชาสหประชาชาติจึงมีมติจัดตั้งคณะกรรมการเฉพาะกิจระดับรัฐบาลเพื่อพิจารณาร่างอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยการต่อต้านการทุจริตเมื่อวันที่ 4 ธันวาคม ค.ศ. 2000 และคณะกรรมการเฉพาะกิจก็ได้เริ่มงานด้วยการจัดการประชุมครั้งแรก ระหว่างวันที่ 21 มกราคม - 1 กุมภาพันธ์ 2545 ณ สำนักงานสหประชาชาติ กรุงเวียนนา และมีการประชุมอย่างต่อเนื่องจนถึงการประชุมครั้งที่ 7 ระหว่างวันที่ 29 กันยายน - 1 ตุลาคม 2546 จึงสามารถจัดทำอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยการต่อต้านการทุจริตรวมทั้งร่างข้อมติสมัชชาสหประชาชาติเรื่องอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยการต่อต้านการทุจริตแล้วเสร็จ และได้มีการนำเสนอต่อที่ประชุมสมัชชาสหประชาชาติในระหว่างการประชุมสมัยสามัญที่ 58 ณ นครนิวยอร์ก เพื่อขอให้ออ้อนุสัญญาและเปิดให้มีการลงนามในโอกาสการประชุมทางการเมืองระดับสูงเพื่อการลงนามอนุสัญญา ซึ่งจัดทำโดยรัฐบาลเม็กซิโก ระหว่างวันที่ 9 - 11 ธันวาคม 2546 ณ เมือง Merina ประเทศเม็กซิโก ซึ่งที่ประชุมเมื่อวันที่ 31 ตุลาคม 2546 ได้มีมติรับเอาร่างอนุสัญญาสหประชาชาติและข้อมติดังกล่าวไว้

โดยอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยการต่อต้านการทุจริตฉบับนี้ มีที่มาจากอนุสัญญาระหว่างประเทศจำนวน 7 ฉบับ ซึ่งมีจุดมุ่งหมายเดียวกัน คือ เพื่อแสวงหาความร่วมมือกันอย่างจริงจังในการต่อต้านการทุจริต อีกทั้งมีกำเนิดเรียงตามลำดับเวลาที่ใกล้เคียงกันในลักษณะร่วมสมัยจากปลายทศวรรษที่แล้วสู่ทศวรรษปัจจุบัน (ค.ศ.1996 - 2003 หรือ พ.ศ. 2539 - 2546) แต่ก็มีเนื้อหาสำคัญที่แสดงจุดยืนที่ต่างกันบางประการอันสะท้อนถึงมุมมองของภูมิภาคและองค์รวมแห่งพัฒนาการในเรื่องนี้ด้วย ได้แก่ อนุสัญญาของนานาประเทศแห่งภาคพื้นอเมริกาว่าด้วยการต่อต้านการทุจริต ซึ่งรับรองโดยองค์การนานาประเทศแห่งภาคพื้นอเมริกา เมื่อวันที่ 29 มีนาคม ค.ศ. 1996 (พ.ศ. 2539) อนุสัญญาของสภายุโรปว่าด้วยการต่อต้านการทุจริตที่เกี่ยวข้องกับเจ้าหน้าที่ของประชาคมยุโรปหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐประเทศสมาชิกของสหภาพยุโรป ซึ่งรับรองโดยสภาแห่งสหภาพยุโรป เมื่อวันที่ 26 พฤษภาคม ค.ศ. 1997 (พ.ศ. 2540) อนุสัญญาว่าด้วยการต่อต้านการให้สินบนแก่เจ้าหน้าที่ของรัฐต่างประเทศในกิจการธุรกิจระหว่างประเทศ ซึ่งรับรองโดย

องค์การเพื่อความร่วมมือและการพัฒนาทางเศรษฐกิจเมื่อวันที่ 21 พฤศจิกายน ค.ศ. 1997 (พ.ศ. 2540) อนุสัญญาแห่งสภายุโรปเรื่องกฎหมายอาญาว่าด้วยการทุจริต ซึ่งรับรองโดยคณะรัฐมนตรีแห่งสภายุโรป เมื่อวันที่ 27 มกราคม ค.ศ. 1999 (พ.ศ. 2542) อนุสัญญาของสภายุโรปเรื่องกฎหมายแพ่งว่าด้วยการทุจริต ซึ่งรับรองโดยคณะมนตรีแห่งสภายุโรปเมื่อวันที่ 4 พฤศจิกายน ค.ศ. 1999 (พ.ศ. 2542) อนุสัญญาของสหภาพแอฟริกันว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต ซึ่งรับรองโดยผู้นำประเทศและผู้นำรัฐบาลของประเทศในสหภาพแอฟริกัน เมื่อวันที่ 12 กรกฎาคม ค.ศ. 2003 (พ.ศ. 2546) และอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยอาชญากรรมข้ามชาติที่ก่อตั้งในลักษณะองค์การ ซึ่งบังคับใช้ตั้งแต่วันที่ 29 กันยายน ค.ศ. 2003 (พ.ศ. 2546)⁹ ซึ่งหลักการสำคัญของอนุสัญญาทั้ง 7 ฉบับดังกล่าว ได้ถูกอ้างอิงเนื้อหาอยู่ในอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยการต่อต้านการทุจริต ค.ศ. 2003 (พ.ศ. 2546) นี้ด้วย ซึ่งแต่ละอนุสัญญาได้สะท้อนถึงมุมมองของภูมิภาคและองค์รวมแห่งพัฒนาการในเรื่องการต่อต้านการทุจริต ได้แก่

1. อนุสัญญาขององค์การนาานาประเทศแห่งภาคพื้นอเมริกาว่าด้วยการต่อต้านการทุจริต (Inter-American Convention) ซึ่งรับรองโดยองค์การนาานาประเทศแห่งภาคพื้นอเมริกา เมื่อวันที่ 29 มีนาคม ค.ศ. 1996 (พ.ศ. 2539) ได้กำหนดมาตรการป้องกันการทุจริตตั้งแต่ต้นหลักเกณฑ์ว่าด้วยเขตอำนาจการดำเนินคดี ลักษณะของการกระทำทุจริต สืบบนข้ามชาติ การร่ำรวยผิดปกติ ความผิดซ้ำเคียงที่เกี่ยวข้องซึ่งกระทำโดยเจ้าหน้าที่ของรัฐ การส่งผู้ร้ายข้ามแดน ตลอดจนการช่วยเหลือและร่วมมือกันในระหว่างประเทศภาคี โดยเฉพาะมาตรการในการตรวจสอบและติดตามเอาทรัพย์สินกลับคืน

2. อนุสัญญาของสภายุโรปว่าด้วยการต่อต้านการทุจริตที่เกี่ยวข้องกับเจ้าหน้าที่ของประชาคมยุโรปหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐประเทศสมาชิกของสหภาพยุโรป (Convention on the Fight Against Corruption Involving Officials of the European Communities or Officials of Member States of the European Union) ซึ่งรับรองโดยสภาแห่งสหภาพยุโรป เมื่อวันที่ 26 พฤษภาคม ค.ศ. 1997 (พ.ศ. 2540) ได้กำหนดหลักเกณฑ์ว่าด้วยลักษณะการทุจริตในทางให้และรับผลประโยชน์ที่มีขอบที่เกี่ยวข้องกับเจ้าหน้าที่ของประชาคมยุโรปหรือเจ้าหน้าที่ของประเทศสมาชิก การกำหนดความรับผิดชอบทางอาญาของผู้บริหารหน่วยงานธุรกิจที่มีบุคคลที่อยู่ภายใต้การควบคุมของตนไปกระทำทุจริตประเภทที่เกี่ยวข้องกับเจ้าหน้าที่ของประชาคมยุโรปหรือเจ้าหน้าที่ของประเทศสมาชิคนั้น ตลอดจนกำหนดเขตอำนาจการดำเนินคดี การส่งผู้ร้ายข้ามแดนและความร่วมมือกันระหว่างประเทศในการดำเนินคดี

⁹ กิตติพงษ์ กิตยารักษ์และคณะ . อนุสัญญาระหว่างประเทศเพื่อต่อต้านการทุจริต , หน้า 124

3. อนุสัญญาว่าด้วยการต่อต้านการให้สินบนแก่เจ้าหน้าที่ของรัฐต่างประเทศในกิจการธุรกิจระหว่างประเทศ ซึ่งรับรองโดยองค์การเพื่อความร่วมมือและการพัฒนาทางเศรษฐกิจ เมื่อวันที่ 21 พฤศจิกายน ค.ศ. 1997 (พ.ศ. 2540) เน้นไปที่การกำหนดความผิดฐานให้สินบนแก่เจ้าหน้าที่ของรัฐต่างประเทศโดยเฉพาะ และเรียกร้องให้ประเทศภาคีกำหนดความรับผิดของนิติบุคคลในการให้สินบนแก่เจ้าหน้าที่ของรัฐต่างประเทศนั้นด้วย นอกจากนี้ ยังกำหนดให้ประเทศภาคีกำหนดระยะเวลาว่าด้วยอายุความที่ใช้บังคับกับความผิดฐานให้สินบนแก่เจ้าหน้าที่ของรัฐต่างประเทศดังกล่าวให้ยาวพอสมควรเพื่อประโยชน์ในการสอบสวนและฟ้องร้องคดี กำหนดให้ประเทศภาคีมีกฎหมายว่าด้วยการปราบปรามการฟอกเงิน และกำหนดแนวทางเรื่องเขตอำนาจการดำเนินคดี การส่งผู้ร้ายข้ามแดนและความร่วมมือกันระหว่างประเทศในการดำเนินคดีนั้น

4. อนุสัญญาแห่งสหภาพยุโรปเรื่องกฎหมายอาญาว่าด้วยการทุจริต ซึ่งรับรองโดยคณะรัฐมนตรีแห่งสหภาพยุโรป (Criminal Law Convention on Corruption) เมื่อวันที่ 27 มกราคม ค.ศ. 1999 (พ.ศ. 2542) กำหนดลักษณะความผิดอาญาว่าด้วยสินบนที่เกี่ยวข้องกับเจ้าหน้าที่สาธารณะประเภทต่างๆ อย่างหลากหลาย ทั้งในระดับประเทศและระหว่างประเทศ อีกทั้งยังกำหนดลักษณะความผิดอาญาว่าด้วยสินบนในภาคเอกชน อันเป็นการขยายขอบข่ายการต่อต้านการทุจริตจากปกติที่มีการมุ่งเน้นเฉพาะการทุจริตในภาครัฐไปสู่การทุจริตภายในกิจการทางธุรกิจของเอกชนด้วย นอกจากนี้ยังกำหนดเกี่ยวกับเรื่องการฟอกเงิน ความผิดเกี่ยวกับเอกสารทางบัญชี และความรับผิดของนิติบุคคล กำหนดแนวทางเรื่องเขตอำนาจการดำเนินคดี การส่งผู้ร้ายข้ามแดนและความร่วมมือกันระหว่างประเทศในการดำเนินคดีนั้น และยังเรียกร้องให้ประเทศภาคีกำหนดให้มีมาตรการคุ้มครองผู้มีส่วนร่วมในกระบวนการยุติธรรมและพยานบุคคล ตลอดจนเรียกร้องให้ประเทศภาคีมีหน่วยงานหรือบุคลากรที่มีความเชี่ยวชาญพิเศษในการต่อต้านการทุจริต

5. อนุสัญญาแห่งสหภาพยุโรปเรื่องกฎหมายอาญาว่าด้วยการทุจริต ซึ่งรับรองโดยคณะรัฐมนตรีแห่งสหภาพยุโรป เมื่อวันที่ 27 มกราคม ค.ศ. 1999 (พ.ศ. 2542) กำหนดให้ประเทศภาคีมีมาตรการที่เหมาะสมที่จะทำให้บุคคลที่ได้รับความเสียหายจากการทุจริตนั้นได้รับการชดเชยเยียวยาหลักเกณฑ์เรื่องอายุความ การคุ้มครองลูกจ้างซึ่งรายงานเหตุโดยสุจริตเกี่ยวกับการทุจริตนั้น แนวทางเกี่ยวกับมาตรการตรวจสอบทางบัญชี และความร่วมมือระหว่างประเทศในการดำเนินคดีแพ่งเกี่ยวกับการทุจริต

6. อนุสัญญาของสหภาพแอฟริกันว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต (African Union Convention on Preventing and Combating Corruption) ซึ่งรับรองโดยผู้นำประเทศและผู้นำรัฐบาลของประเทศในสหภาพแอฟริกัน เมื่อวันที่ 12 กรกฎาคม ค.ศ. 2003

(พ.ศ. 2546) กำหนดลักษณะของการกระทำทุจริตประเภทต่าง ๆ ไว้อย่างหลากหลาย ซึ่งรวมถึง การจัดการทรัพย์สินของรัฐในทางที่มีชอบ การร่ำรวยผิดปกติและการใช้หรือปิดบังซ่อนเร้น สิ่งที่ได้มาจากการทุจริตนั้นด้วย กำหนดแนวทางให้ประเทศภาคีปฏิบัติเพื่อป้องกันการทุจริต ตั้งแต่ต้น คุ่มครองผู้ให้ข้อมูลและพยานเกี่ยวกับการทุจริต หลักเกณฑ์เรื่องการปราบปรามการฟอกเงินและมาตรการให้เจ้าหน้าที่ของรัฐแสดงรายการบัญชีสินทรัพย์ เรียกร้องให้มีการจัดทำประมวลแนวทางว่าด้วยการประพฤติปฏิบัติของเจ้าหน้าที่ของรัฐและควบคุมตรวจตราการปฏิบัติตามประมวลนั้น ตลอดจนพัฒนามาตรการทางวินัยและหลักเกณฑ์การสอบสวนและส่งเสริมการเข้าถึง ซึ่งข้อมูลข่าวสาร เรียกร้องให้ประเทศภาคีบรรจุหลักการเรื่องความโปร่งใสลงในเรื่องการให้เงินสนับสนุนพรรคการเมือง กำหนดมาตรการป้องกันการทุจริตในภาคเอกชนและการประกวดราคา อีกทั้งสนับสนุนการมีส่วนร่วมของภาคประชาสังคมและสื่อมวลชนในการต่อต้านการทุจริต กำหนดแนวทางเรื่องเขตอำนาจการดำเนินคดี หลักประกันว่าด้วยการพิจารณาคดีอย่างเป็นทางการส่งผู้ร้ายข้ามแดน การยึดและริบสิ่งที่เกี่ยวข้องกับการทุจริต ความร่วมมือระหว่างประเทศโดยการประสานงานกันระหว่างองค์กรระดับชาติของแต่ละประเทศซึ่งมีบทบาทหน้าที่ในการติดตามผลการปฏิบัติตามอนุสัญญาฉบับนี้ด้วย

7. อนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยการข่มขู่อาชญากรรมข้ามชาติที่จัดตั้งในลักษณะองค์กร ซึ่งมีผลบังคับใช้เมื่อวันที่ 29 กันยายน ค.ศ. 2003 (พ.ศ. 2546) อันได้กล่าวถึงแล้วในหัวข้อข้างต้น

1.2.2 หลักการและสาระสำคัญ

อนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยการต่อต้านการทุจริต ค.ศ.2000 เป็นกรอบความร่วมมือทางกฎหมายและเป็นการกำหนดมาตรฐานระดับสากล (Standard Setting) เพื่อร่วมกันต่อต้านการทุจริต อันประกอบด้วยบทบัญญัติ 71 ข้อ ภายใต้ 8 หมวด คือหมวดข้อบัญญัติทั่วไป หมวดมาตรการป้องกัน หมวดการกำหนดฐานความผิดเป็นความผิดทางอาญาและการบังคับใช้กฎหมาย หมวดความร่วมมือระหว่างประเทศ หมวดการได้กลับคืนมาซึ่งทรัพย์สินที่ได้จากการกระทำความผิด หมวดความช่วยเหลือทางวิชาการและการแลกเปลี่ยนข้อสารสนเทศ หมวดกลไก กำกับกับการอนุวัติการ และหมวดข้อบทสุดท้าย มีหลักการและสาระสำคัญโดยสังเขป¹⁰ ดังนี้

¹⁰ เรื่องเดียวกัน , หน้า 123 -170 .

1.1 อนุสัญญานี้มีวัตถุประสงค์ เพื่อส่งเสริมและกระชับมาตรการเกี่ยวกับการป้องกันและปราบปรามการทุจริตอย่างมีประสิทธิภาพและมีประสิทธิผลมากยิ่งขึ้น เพื่อส่งเสริมอำนวยความสะดวกและสนับสนุนความร่วมมือระหว่างประเทศ และความช่วยเหลือทางเทคนิควิชาการในการป้องกันและการต่อต้านการทุจริต รวมทั้งการได้กลับคืนมาซึ่งสินทรัพย์ และเพื่อส่งเสริมความมีเอกภาพ การตรวจสอบได้ และการบริหารจัดการกิจการสาธารณะและทรัพย์สินสาธารณะที่ดี (ข้อ 1)

1.2 อนุสัญญานี้ จะใช้บังคับกับการป้องกัน การสืบสวน และการฟ้องร้องคดีการทุจริต การยึดอายัด ทรัพย์สิน และส่งคืนทรัพย์สินที่เป็นผลจากการกระทำความผิด (ข้อ 3 , 51)

1.3 รัฐภาคีจะพัฒนาและอนุวัติการหรือรักษานโยบายต่อต้านการทุจริตที่มีประสิทธิภาพ และมีการประสานงานระหว่างกัน ซึ่งสนับสนุนการมีส่วนร่วมของประชาสังคม และสะท้อนหลักนิติธรรม การบริหารจัดการกิจการสาธารณะและทรัพย์สินสาธารณะที่ดี ความซื่อสัตย์สุจริต ความโปร่งใส และการระมัดระวัง (ข้อ 5)

1.4 รัฐภาคีพึงดำเนินการให้เกิดความแน่นอนว่าต้องมีหน่วยงานซึ่งทำหน้าที่ป้องกันการทุจริตตามที่สมควรและสอดคล้องกับหลักการพื้นฐานของระบบกฎหมายของประเทศนั้น โดยวิธีการอันได้แก่

(ก) ดำเนินนโยบายเพื่อป้องกันและต่อต้านการทุจริต และในกรณีที่เหมาะสมควรควบคุมดูแลและประสานการดำเนินนโยบายดังกล่าว

(ข) เพิ่มพูนและเผยแพร่ความรู้เกี่ยวกับการป้องกันการทุจริต

รัฐภาคี พึงยินยอมให้หน่วยงานดังกล่าวมีความเป็นอิสระตามความจำเป็น โดยสอดคล้องกับหลักการพื้นฐานของระบบกฎหมายของประเทศนั้น เพื่อให้หน่วยงานดังกล่าวสามารถปฏิบัติหน้าที่ได้อย่างมีประสิทธิภาพและปลอดจากการแทรกแซงโดยอิทธิพลที่มีขอบใดๆ และควรมีการจัดไว้ให้ซึ่งทรัพยากรที่จำเป็นและบุคลากรที่มีความเชี่ยวชาญตลอดจนการฝึกอบรมบุคลากรดังกล่าวเพื่อการปฏิบัติหน้าที่นั้น

ให้รัฐภาคีแจ้งไปให้เลขาธิการองค์การสหประชาชาติได้ทราบถึงชื่อและที่ตั้งของหน่วยงานซึ่งอาจช่วยเหลือรัฐภาคีอื่น ๆ ในการพัฒนาและดำเนินมาตรการเฉพาะเพื่อการป้องกันการทุจริตนั้น (ข้อ 6)

1.5 ให้มีการกำหนดให้การให้สินบน ไม่ว่าจะเป็นการให้สัญญา เสนอหรือการให้แก่เจ้าหน้าที่ของรัฐโดยตรงหรือทางอ้อม หรือเรียก รับ ซึ่งประโยชน์ที่มิควรได้ สำหรับตนเองหรือผู้อื่น เพื่อให้เจ้าหน้าที่กระทำหรือละเว้นกระทำการจากการปฏิบัติหน้าที่ของตนแก่พนักงานของรัฐแก่พนักงานของรัฐต่างประเทศ และแก่พนักงานขององค์กรระหว่างประเทศ และให้การยกยก

ทรัพย์ การใช้เงินทุนหรือทรัพย์สินโดยมีวัตถุประสงค์ผิดกฎหมายหรือการยกย้ายทรัพย์สินโดยวิธีการอื่นของเจ้าหน้าที่ของรัฐ และการขัดขวางความยุติธรรม ไม่ว่าจะโดยใช้กำลังบังคับ ช่มชู้ สัญญา หรือเสนอให้ประโยชน์ที่มีขอบ เพื่อให้เบิกความเท็จหรือรบกวนการเบิกความ แทรกแซงการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่ในงานยุติธรรม เป็นความผิดทางอาญา (ข้อ 15 , 16 วรรค 1 , 17 , 25)

1.6 แนะนำให้การกำหนดให้การปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบหรือใช้อำนาจในทางที่ผิด ซึ่งหมายถึงการกระทำหรือไม่กระทำของเจ้าหน้าที่ของรัฐ โดยฝ่าฝืนกฎหมายในการปฏิบัติหน้าที่ของตน เพื่อให้ได้มาซึ่งประโยชน์ที่มิควรได้และความร่ำรวยโดยผิดกฎหมายเป็นความผิดทางอาญา (ข้อ 19 , 20)

1.7 ให้รัฐภาคีดำเนินมาตรการที่เหมาะสมเพื่อคุ้มครองพยาน ผู้เชี่ยวชาญ ผู้เสียหาย และผู้รายงานข้อเท็จจริงเกี่ยวกับการกระทำความผิด (ข้อ 32 , 33)

1.8 ให้รัฐภาคีใช้มาตรการที่เหมาะสมเพื่อสนับสนุนให้มีความร่วมมือระหว่างหน่วยงานต่าง ๆ ของรัฐ และระหว่างหน่วยงานของรัฐกับภาคเอกชน (ข้อ 38 , 39)

1.9 การกำหนดเขตอำนาจเหนือการกระทำความผิด (ข้อ 42)

1.10 ในการปฏิบัติตามอนุสัญญานั้น ให้รัฐภาคีใช้มาตรการที่จำเป็น ซึ่งรวมถึงมาตรการทางกฎหมายและทางปกครองที่สอดคล้องกับหลักการพื้นฐานของกฎหมายภายในของตน เพื่อให้มั่นใจว่าจะมีการปฏิบัติตามพันธกรณีของตนภายใต้อนุสัญญานี้ และรัฐภาคีแต่ละรัฐอาจรับเอามาตรการที่เคร่งครัดหรือรุนแรงกว่ามาตรการที่กำหนดไว้ในอนุสัญญานี้ เพื่อป้องกันหรือต่อต้านการทุจริตก็ได้ (ข้อ 65)

1.11 อนุสัญญาจะมีผลบังคับใช้ 90 วัน หลังจากวันที่มีการยื่นสัตยาบันสาร สารยอมรับ สารแสดงความเห็นชอบ หรือภาคยานุวัติสารครบ 30 สารหรือ30 รัฐสมาชิกแล้ว (ข้อ 68)

จะเห็นได้ว่าอนุสัญญานับดังกล่าว ในข้อ 6 ได้กำหนดให้รัฐภาคีจัดตั้งองค์กรอิสระ (Independent Anti Corruption Body) ขึ้นเพื่อการดำเนินการให้เป็นไปตามพันธกรณีแห่งอนุสัญญา องค์กรอิสระภายใต้อนุสัญญา คือ องค์กรที่มีความเชี่ยวชาญเฉพาะในการปราบปรามการทุจริตโดยอาศัยมาตรการบังคับใช้กฎหมาย (Specialized in Combating Corruption Through Law Enforcement) ประกอบไปด้วยเจ้าหน้าที่ที่มีการฝึกอบรมที่ดี และได้รับการสนับสนุนด้วยทรัพยากรที่เพียงพอสำหรับการปฏิบัติหน้าที่

อนุสัญญาไม่ได้ให้คำจำกัดความหรือความหมายเฉพาะของความเป็นอิสระของ Independent body รวมทั้งไม่ได้กำหนดลักษณะ องค์ประกอบและโครงสร้างของ Independent body จึงขึ้นอยู่กับกฎหมายภายในของแต่ละประเทศที่จะออกแบบตามความเหมาะสม นอกจากนี้

นั้น ถ้อยคำที่ใช้ในอนุสัญญา คือ Independent body or Independent bodies ก็อาจทำให้เข้าใจได้ว่าในแต่ละประเทศอาจมีหน่วยงานดังกล่าวได้มากกว่าหนึ่งองค์กร นอกจากนั้น คำว่า

Independent persons ก็ทำให้เข้าใจได้ว่ากลไกดังกล่าวอาจมีฐานะเป็นองค์กร (body) แต่อาจเป็นบุคคลที่ได้รับการแต่งตั้งให้เป็นเจ้าหน้าที่ที่มีความเป็นอิสระในการบังคับใช้กฎหมายปราบปรามการทุจริตก็ได้

นอกจากนั้น ยังมีสาระและมาตรการสำคัญประกอบด้วย มาตรการเชิงป้องกัน (Prevention) โดยมุ่งเน้นทั้งการเสริมสร้างประสิทธิภาพและความโปร่งใสของระบบราชการ และบทบาทการมีส่วนร่วมขององค์กรพัฒนาเอกชนและองค์กรชุมชน ตลอดจนบทบาทของภาคประชาสังคมเพื่อร่วมกันป้องกัน สร้างความตระหนักถึงปัญหาและความสำคัญของการร่วมกันป้องกันและแก้ไขปัญหาการทุจริต มาตรการบัญญัติเป็นความผิดทางอาญา (Criminalization) โดยได้พยายามให้เกิดมาตรฐานที่ใกล้เคียงกันของกฎหมายภายในของแต่ละประเทศ และบัญญัติว่าการกระทำใดบ้างที่เป็นความผิดทางอาญาฐานทุจริตคอร์รัปชัน การให้มีมาตรการที่เหมาะสมเพื่อสนับสนุน ให้เกิดความร่วมมือระหว่างหน่วยงานต่างๆของรัฐและระหว่างหน่วยงานของรัฐกับภาคเอกชน มาตรการความร่วมมือระหว่างประเทศ (International Cooperation) ซึ่งแสดงออกถึงความต้องการของประเทศภาคีสมาชิกในอันที่จะสถาปนาความร่วมมืออย่างใกล้ชิดในทุกประเด็นเพื่อร่วมกันต่อสู้ปัญหาการทุจริต มาตรการการติดตามเอาทรัพย์สินคืน (Asset Recovery) โดยมีที่มาจากการทุจริตที่กระทำโดยเจ้าหน้าที่ของรัฐระดับสูงซึ่งมักจะมีการนำทรัพย์สินของรัฐที่ตน ขโมยหรือที่ได้มาโดยทุจริตไปซ่อนเร้นไว้ในต่างประเทศ และมาตรการนี้จะมีผลให้เหล่าเจ้าหน้าที่ผู้ทุจริตดังกล่าวไม่มีแหล่งที่จะซุกซ่อนทรัพย์สินดังกล่าวอีกต่อไป และยังมีมาตรการที่เป็นกลไกการดำเนินการตามอนุสัญญา (Implementation Mechanisms) คือเมื่ออนุสัญญานี้ผ่านความเห็นชอบจากสมัชชาใหญ่แห่งสหประชาชาติ จะมีช่วงเวลาของรัฐภาคีจะดำเนินการพัฒนามาตรการทางนิติบัญญัติและในทางบริหาร รวมทั้งการพิจารณาร่วมลงนามในอนุสัญญา โดยเมื่อมีการลงนามในอนุสัญญา ครบ 30 ประเทศ อันมีผลให้อนุสัญญามีผลใช้บังคับแล้ว ก็จะมีการจัดการประชุมเพื่อส่งเสริมและทบทวนผลการดำเนินการตามอนุสัญญาเป็นประจำด้วย

โดยสรุป จะเห็นได้ว่า มีการกระทำที่เป็นความผิดชัดแจ้ง 5 ฐานความผิดตามอนุสัญญาที่รัฐภาคีเมื่อลงนามในอนุสัญญาแล้ว ต้องกำหนดบทบัญญัติ ความรับผิดชอบสำหรับการกระทำเหล่านั้นไว้ ได้แก่ การให้สินบนพนักงานเจ้าหน้าที่ของรัฐ การให้สินบนเจ้าหน้าที่ของรัฐต่างประเทศ การขโมย การฟอกเงิน การขัดขวางกระบวนการยุติธรรม นอกจากนี้ ยังมี การกระทำ

อีก 7 ประการที่ประเทศภาคีสมาชิก อาจพิจารณากำหนดให้เป็นความผิดอาญาในประเทศของตน ด้วยก็ได้ ได้แก่ การรับสินบนตามน้ำ การใช้อิทธิพล การใช้อำนาจไปในทางที่มีชอบ การมีฐานะ ร่ำรวยผิดปกติ การให้สินบนในภาคเอกชน การขู่โกงในภาคเอกชน และการปกปิด โดยหนทางที่ดีที่สุดสำหรับการดำเนินการตามอนุสัญญา คือ ต้องยึดหลักความไม่หลากหลาย ความทันสมัย ความมีขั้นตอนที่ไม่ยุ่งยาก และทางเลือกที่จะปฏิเสธน้อยในการใช้กฎหมาย จึงจะทำให้การดำเนินการตามอนุสัญญามีประสิทธิภาพ¹¹

1.2.3 การดำเนินการของประเทศไทย

ในฐานที่ประเทศไทยเป็นภาคีสมาชิกแห่งสหประชาชาติ โดยเฉพาะอย่างยิ่งโดยกระทรวงการต่างประเทศได้แต่งตั้งคณะผู้แทนเข้าร่วมการประชุมคณะกรรมการเฉพาะกิจมาโดยตลอดตั้งแต่ต้น ประกอบกับรัฐบาลมีนโยบายหลักในการป้องกันและปราบปรามการทุจริต และเห็นความสำคัญที่จะต้องมีความร่วมมือระหว่างกันเพื่อต่อต้านการทุจริต เมื่อวันที่ 11 พฤศจิกายน 2546 กระทรวงการต่างประเทศจึงได้จัดให้มีการประชุมส่วนราชการต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องเพื่อพิจารณาเรื่องการลงนามอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยการต่อต้านการทุจริต ค.ศ.2003 ซึ่งประกอบด้วยผู้แทนจากกระทรวงยุติธรรม สำนักงานอัยการสูงสุด สำนักงาน ป.ป.ช. สำนักงาน ป.ป.ง. สำนักงานตำรวจแห่งชาติ สำนักงานเลขาธิการศาลยุติธรรม และกระทรวงการต่างประเทศ โดยที่ประชุมเห็นควรลงนามในอนุสัญญา เนื่องจากตระหนักดีว่าปัจจุบันปัญหาการทุจริตไม่ได้จำกัดวงอยู่เฉพาะภายในประเทศ แต่มีลักษณะข้ามชาติ ซึ่งส่งผลกระทบต่อสังคมและระบบเศรษฐกิจทั้งหลาย อันจำเป็นที่จะต้องมีความร่วมมือระหว่างประเทศเพื่อร่วมกันป้องกันปราบปรามการทุจริตและเห็นชอบให้กระทรวงการต่างประเทศเสนอให้คณะรัฐมนตรีพิจารณาอนุมัติการลงนามในอนุสัญญา คณะรัฐมนตรีของ พ.ต.ท.ทักษิณ ชินวัตร นายกรัฐมนตรี ได้มีมติเมื่อวันที่ 18 พฤศจิกายน 2546 เห็นชอบตามที่กระทรวงการต่างประเทศเสนอให้ประเทศไทยเข้าร่วมการลงนามในอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยการต่อต้านการทุจริต ค.ศ.2003 ที่เปิดให้มีการลงนามเมื่อระหว่างวันที่ 9 -11 ธันวาคม 2546 ที่ประเทศเม็กซิโก ไทยจึงเป็นหนึ่งในประเทศแรก ๆ ที่เข้าร่วมการลงนามในอนุสัญญาดังกล่าวและมีความจำเป็นที่ต้องทำการศึกษาและพัฒนากลไกทางกฎหมาย รวมทั้งมาตรการทางการบริหารขึ้นมารองรับบทบัญญัติแห่งอนุสัญญาดังกล่าว เพื่อให้สัตยาบันแก่อนุสัญญา

¹¹ นันทศรีมิ เทพดลไชย , เอกสารสรุปการสัมมนาเจ้าหน้าที่ระดับสูงในภูมิภาคเอเชียและแปซิฟิก เพื่อส่งเสริมให้มีการให้สัตยาบันและเป็นภาคีอนุสัญญาต่อต้านการคอร์รัปชัน ปี 2549 , หน้า 3 - 4 .

ฉบับนี้โดยเร็ว ซึ่งคณะรัฐมนตรีได้มีมติมอบหมายให้กระทรวงยุติธรรม ร่วมกับสำนักงานอัยการสูงสุด รับผิดชอบการดำเนินการดังกล่าว และรัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรมได้มีคำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการพิจารณาพันธกรณีตามอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยการต่อต้านการทุจริต ค.ศ.2003 โดยมีหน้าที่ในการพิจารณาและดำเนินการศึกษาพันธกรณีต่าง ๆ ของไทยตามอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยการต่อต้านการทุจริต ค.ศ.2003 พิจารณาแก้ไขกฎหมายที่มีอยู่หรือยกร่างขึ้นใหม่เพื่อรองรับพันธกรณีตามอนุสัญญาและจัดทำรายงานผลการพิจารณาเพื่อนำเสนอคณะรัฐมนตรีพิจารณาต่อไป และมีอำนาจเรียกหรือขอให้ส่วนราชการ หน่วยงานของรัฐ ข้าราชการ หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐมาให้ความเห็นหรือจัดส่งเอกสารใดๆที่เกี่ยวข้อง รวมทั้งขอความร่วมมือจากภาคเอกชน และดำเนินการตามที่เห็นสมควรและจำเป็นเพื่อให้เป็นไปตามคำสั่งนี้และมติคณะรัฐมนตรีต่อไป โดยมีเป้าหมายให้ประเทศไทยสามารถเข้าเป็นภาคีอนุสัญญาฉบับนี้ได้โดยเร็ว

1.2.4 วิเคราะห์มาตรการปราบปรามการทุจริต

เมื่อพิจารณามาตรการปราบปรามการทุจริตของกฎหมายไทยเปรียบเทียบกับ มาตรการต่อต้านการทุจริตตามอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยการต่อต้านการทุจริต ค.ศ.2000 แล้ว จะเห็นได้ว่า ประเทศไทยมีมาตรการโดยส่วนใหญ่ที่สอดคล้องกับอนุสัญญาไม่ว่าจะเป็นเรื่อง การจัดตั้งองค์กรอิสระขึ้นเพื่อการดำเนินการให้เป็นไปตามพันธกรณีแห่งอนุสัญญา การป้องกันการทุจริต การกำหนดฐานความผิดเป็นความผิดทางอาญา ไม่ว่าจะเป็นการให้สินบน พนักงานเจ้าหน้าที่ของรัฐ การฟอกเงิน การฉ้อโกง การขัดขวางกระบวนการยุติธรรม การมีฐานะร้ายวณผิด ปกติ แต่ก็ยังมีปัญหาและอุปสรรคเรื่องการให้สินบนแก่เจ้าหน้าที่ของรัฐต่างประเทศหรือเจ้าหน้าที่ ขององค์การระหว่างประเทศ การให้สินบนในภาคเอกชน การฉ้อโกงในภาคเอกชน ซึ่งไม่มีกฎหมาย บัญญัติไว้ ความร่วมมือระหว่างประเทศ ไม่ว่าจะเป็นการส่งผู้ร้ายข้ามแดน การบังคับใช้กฎหมาย การได้กลับมาซึ่งทรัพย์สิน ความช่วยเหลือทางวิชาการและการแลกเปลี่ยนข่าวสารสนเทศ ก็ยังไม่มี ประสิทธิภาพในการดำเนินการเท่าที่ควร

อย่างไรก็ตาม แม้ว่าประเทศไทยจะมีมาตรการต่าง ๆ เพื่อปราบปรามการทุจริต ค่อนข้างสอดคล้องกับอนุสัญญาก็ตาม แต่ปัญหาการทุจริตก็ยังเป็นปัญหาใหญ่ที่อยู่ควบคู่กับสังคม ไทยตลอดมา และการแก้ไขปัญหาดังกล่าวก็ยังมีประสิทธิภาพเท่าที่ควร เมื่อวิเคราะห์ถึงความ ไม่บรรลุผลสำเร็จในการปราบปรามการทุจริตของไทยแล้ว อาจเกิดจากปัญหาต่าง ๆ เช่น ความไม่

จริงจังในการบังคับใช้กฎหมาย ค่าตอบแทนการทำงานของเจ้าหน้าที่ไม่เหมาะสม บทบัญญัติของกฎหมายบางประการที่ไม่มีประสิทธิภาพ เป็นต้น

2. มาตรการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในต่างประเทศ

หลังจากได้ศึกษาถึงมาตรการป้องกันและปราบปรามการทุจริตระหว่างประเทศมาแล้ว ต่อไปจะศึกษาถึงมาตรการป้องกันและปราบปรามการทุจริตของประเทศต่าง ๆ ซึ่งจะศึกษาของประเทศสหรัฐอเมริกา เขตปกครองพิเศษฮ่องกง ประเทศจีน และประเทศสิงคโปร์ มลรัฐนิวเซาท์เวลส์ ประเทศออสเตรเลีย ซึ่งล้วนแต่เป็นประเทศที่ได้รับการยอมรับว่าประสบความสำเร็จในการป้องกันและปราบปรามการทุจริต ดังต่อไปนี้

2.1 ประเทศสหรัฐอเมริกา

สหรัฐอเมริกาเป็นประเทศที่สามารถแก้ไขปัญหาเรื่องการทุจริตคอร์รัปชันที่เคยมีอยู่อย่างมากมายในอดีตให้ลดน้อยลงได้อย่างมาก และเป็นผู้นำในเรื่องการแก้ไขปัญหาการทุจริตคอร์รัปชันระหว่างประเทศ การศึกษากฎหมายของสหรัฐอเมริกาจึงเป็นประโยชน์ต่อการพัฒนากฎหมายป้องกันและปราบปรามการทุจริตคอร์รัปชันของประเทศไทย

2.1.1 หน่วยงานที่ทำหน้าที่ป้องกันและปราบปรามการทุจริตในสหรัฐอเมริกา

เนื่องจากสหรัฐอเมริกาปกครองด้วยระบบสหรัฐ หน่วยงานที่ทำหน้าที่ป้องกันและปราบปรามการทุจริต จึงประกอบด้วยหน่วยงานระดับสหรัฐและระดับมลรัฐ ซึ่งจะมีการแบ่งขอบเขตงานและอำนาจหน้าที่ ดังนี้ คือ

1) หน่วยงานระดับสหรัฐ

หน่วยงานที่ทำหน้าที่นี้มีหลายหน่วยงานทั้งสำนักงานส่งเสริมควบคุมการประพฤติปฏิบัติที่ดีของข้าราชการ (US Office of Government Ethics : OGE) สำนักงานตำรวจกลาง (Federal Police Agencies) กระทรวงยุติธรรม (The Justice Department) สำนักงานสอบสวนกลาง (Federal Bureau Investigation : FBI)

สำนักงานส่งเสริมควบคุมการประพฤติที่ดีของข้าราชการ (US OGE) มีขอบเขตอำนาจหน้าที่ครอบคลุมเจ้าหน้าที่ของรัฐทุกระดับ เว้นแต่เจ้าหน้าที่ของรัฐระดับท้องถิ่นซึ่งอยู่ภายใต้ของเขตอำนาจการตรวจสอบของสำนักงานคณะกรรมการส่งเสริมควบคุมการประพฤติปฏิบัติที่ดีของข้าราชการส่วนท้องถิ่น ขึ้นตรงต่อประธานาธิบดีและรัฐสภาตามกฎหมาย The Office of Government Ethics Reauthorization Act 1988 ไม่ได้มีหน้าที่สืบสวนสอบสวน แต่ทำหน้าที่ให้ข้อมูลแก่ข้าราชการเกี่ยวกับการกระทำที่อาจขัดแย้งในผลประโยชน์ส่วนตัวและผลประโยชน์ส่วนรวม (Conflict of Interest) วิธีการแก้ไขปัญหา การหลีกเลี่ยงการกระทำ การป้องกันและพัฒนาปรับปรุงระบบราชการให้เป็นไปตามกฎหมายและระเบียบของทางราชการ และยังให้คำแนะนำปรึกษาแก่ภาคเอกชนในการบริหารงานด้วย

ตัวอย่างการกำหนดข้อห้ามเพื่อป้องกันปัญหาการขัดแย้งในผลประโยชน์ส่วนตัวและผลประโยชน์ส่วนรวม เช่น ห้ามมิให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและข้าราชการเป็นกรรมการหรือรับจ้างเป็นที่ปรึกษาหรือทำงานให้กับหน่วยงานอื่นที่จะมีผลกระทบต่อตำแหน่งหน้าที่ของตน

และหน่วยงานดังกล่าว ยังเป็นพันธมิตรในการปฏิบัติงานร่วมกับสำนักงานตำรวจกลาง และกระทรวงยุติธรรม โดยเฉพาะเมื่อมีพยานหลักฐานหรือเห็นว่ามีกรกระทำที่ขัดแย้งในผลประโยชน์ส่วนตัวและผลประโยชน์ส่วนรวมนั้น ก็จะไปแจ้งไปยังกระทรวงยุติธรรมให้สืบสวนสอบสวนและฟ้องคดี

นอกจากนี้ กรณีที่มีข้อร้องเรียนสมาชิกรัฐสภา สำนักงานนี้ก็อาจเสนอต่อสภาว่าควรดำเนินการอย่างไร ซึ่งสภาอาจลงโทษโดยการตีเตือน ปรับ จำกัดสิทธิพิเศษ และในกรณีที่เลวร้ายที่สุด คือ ให้ออกจากตำแหน่งโดยต้องได้รับเสียง 2 ใน 3 ของสภา

ส่วนกระทรวงยุติธรรม (The Justice Department) ก็ทำหน้าที่หลักในการสืบสวนสอบสวนคดีการทุจริตและการบังคับใช้กฎหมาย ซึ่งก็ประกอบด้วยหลายหน่วยงานทั้งตำรวจและพนักงานอัยการซึ่งทำหน้าที่ฟ้องร้องคดี¹²

และส่วนสำนักงาน F.B.I. สังกัดกระทรวงยุติธรรม แบ่งการทำงานออกเป็น 13 หน่วยงาน เพื่อจัดการกับปัญหาอาชญากรรม ได้แก่ ฝ่ายบริหาร (The Administrative Services Division) ฝ่ายต่อต้านการละเมิดทรัพย์สินทางปัญญา (The Counterintelligence Division) ฝ่ายต่อต้านการก่อการร้าย (The Counterterrorism Division) ฝ่ายสอบสวนทางอาญา

¹² John R. Helbrunn , *Anti-Corruption Commission Penaccea or Real Medicine to Fight Corruption ?* , 2004 , p. 9-10.

(The Criminal Investigative Division) ฝ่ายอาชญากรรมทางคอมพิวเตอร์ (the Cybercrime Division) ฝ่ายอาชญากรรมทางการเงิน (The Finance Division) เป็นต้น¹³

ในเรื่องของการต่อต้านการทุจริตนั้น เพื่อลดปัญหาการคอร์รัปชันในทุกระดับชั้นในหน่วยงานของรัฐ โดยเน้นเป็นพิเศษในเรื่องการบังคับใช้กฎหมายที่เข้มงวดเป็นเป้าหมายที่ชัดเจนของสำนักงาน F.B.I.ซึ่งมีการปฏิบัติเช่นนี้มาโดยตลอดและจะยังคงดำเนินเรื่อยไปในอนาคต

สำนักงาน F.B.I. มีอำนาจสืบสวนคดีการทุจริตคอร์รัปชันในวงราชการอย่างกว้างขวาง โดย F.B.I. มีอำนาจดำเนินคดีกับเจ้าหน้าที่ของรัฐที่แสวงหาประโยชน์จากการใช้อำนาจรัฐโดยมิชอบ โดยมีอำนาจดำเนินการกับเจ้าหน้าที่ระดับสูงด้วย เช่น พนักงานอัยการ ผู้พิพากษา กรรมการกฤษฎีกา เทคนิตรี สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา ผู้ว่าการรัฐเจ้าหน้าที่ในคณะรัฐมนตรี และบุคคลอื่น เป็นต้น¹⁴ โดยเริ่มต้นคดีจากการสืบสวนสอบสวนเพื่อแสวงหาข้อเท็จจริงและพยานหลักฐานต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการกระทำความผิด หลังจากนั้น จึงส่งสำนวนคดีให้แก่พนักงานอัยการ เพื่อพิจารณาว่าจะสั่งฟ้องผู้ต้องหาหรือไม่ ถ้ามีความเห็นควรสั่งฟ้องคดีนั้นก็จะถูกส่งขึ้นพิจารณาคดีของศาลต่อไป

2) หน่วยงานระดับมลรัฐ

หน่วยงานท้องถิ่นแห่งมลรัฐ ก็จะมีสำนักงานคณะกรรมการส่งเสริมควบคุมการประพฤติปฏิบัติของข้าราชการส่วนท้องถิ่น (Local Government Entities) ซึ่งมีสำนักงานตั้งอยู่ประจำในแต่ละมลรัฐ

องค์กรระดับมลรัฐนี้มีลักษณะองค์กรและอำนาจหน้าที่คล้ายสำนักงาน ป.ป.ช. ของไทย หากแต่มีศักยภาพและมีอำนาจในการปฏิบัติงานจริงมากกว่า กล่าวคือ มีฐานะเป็นองค์กรอิสระที่ได้ตั้งขึ้นเพื่อทำหน้าที่ควบคุมตรวจสอบการประพฤติมิชอบในหน้าที่ของข้าราชการ โดยเฉพาะการทำงานไม่อยู่ภายใต้อำนาจการควบคุมของทั้งฝ่ายนิติบัญญัติ บริหาร และตุลาการ ของทั้งส่วนกลางและสาขาของมลรัฐ โดยเน้นในเรื่องความเป็นอิสระทางการเงินเป็นอย่างมาก

¹³ Edgar Hoover J. , Federal Bureau of Investigation ,(ONLINE) . Available from :http://encarta.msn.com/encyclopedia_761569691/Federal_Bureau_of_Investigation.html#461543774 (2005 , December 19).

¹⁴ สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ , รายงานการไปศึกษาดูงานที่สำนักงาน F.B.I. ,2537, หน้า 4 .

มีความเป็นอิสระจากการแทรกแซงจากอัยการของรัฐ และที่สำคัญคำตัดสินชี้ขาดขององค์กรเด็ดขาด ไม่อาจมีองค์กรอื่นใดจะมาโต้แย้งได้อีก

2.1.2 กฎหมายต่อต้านการทุจริตและหลักกฎหมายเรื่องสมคบกันกระทำความผิด (Conspiracy) ของสหรัฐอเมริกา

สำนักงานส่งเสริมควบคุมการประพฤติปฏิบัติที่ดีของข้าราชการ (OGE) จะใช้อำนาจตามกฎหมาย The Office of Government Ethics Reauthorization Act 1988 ซึ่งไม่ได้ทำหน้าที่ที่สืบสวนสอบสวนคดีการทุจริตโดยตรง การใช้อำนาจตามกฎหมายของเจ้าหน้าที่ F.B.I. นั้น จะใช้อำนาจตามกฎหมายสหรัฐ (Federal Law) ต่าง ๆ ได้แก่ รัฐธรรมนูญ (The U.S. Constitution) โดยเฉพาะการแก้ไขเพิ่มเติมครั้งที่ 1 และ 4 (First and Fourth Amendments) กฎหมายว่าด้วยสิทธิส่วนบุคคล (The Privacy Act of 1974) กฎหมายว่าด้วยการคุ้มครองพยาน (The Whistleblower Protection Act of 1989 , Intelligence Community Whistleblower Protection Act of 1998, and various government and FBI provisions and regulations) กฎหมายให้สิทธิได้รับข้อมูลข่าวสาร (The Freedom of Information Act of 1966) เป็นต้น¹⁵

นอกจากนี้ ประมวลกฎหมายอาญาของมลรัฐต่าง ๆ บัญญัติให้การกระทำการทุจริตในรูปแบบต่าง ๆ เป็นความผิด เช่น การให้สินบน การใช้อำนาจโดยมิชอบ การยกยอกทรัพย์สิน เป็นต้น และประมวลกฎหมายอาญาสหรัฐก็มีบทบัญญัติต่างๆมากมายที่ใช้ต่อต้านการทุจริตที่เกี่ยวข้องกับเจ้าหน้าที่ของรัฐบาลกลาง เจ้าหน้าที่ของมลรัฐ และเจ้าหน้าที่ท้องถิ่น

นอกจากกฎหมายของสหรัฐที่ใช้ต่อต้านการทุจริตแล้ว ก็ยังมีประมวลจริยธรรม (Code of Ethical Conduct) ข้อบังคับทางปกครอง (Administrative Regulations) และระเบียบขององค์กร (Presidential Orders) โดยมาตรการลงโทษตามกฎหมายเกณฑ์ต่างๆ ดังกล่าวอาจเป็นมาตรการลงโทษทางปกครอง ทางแพ่ง หรือทางอาญาก็ได้

โดยปกติโทษในความผิดฐานทุจริตตามกฎหมายสหรัฐอเมริกาค่อนข้างรุนแรง โดยเฉพาะอย่างยิ่งในกรณีที่เป็นความผิดตามกฎหมายสหรัฐ (Federal Crimes) โดยผู้พิพากษาของศาลสหรัฐจะมีดุลยพินิจน้อยมากในการกำหนดโทษ ดังนั้น ผู้ที่ถูกตัดสินว่ากระทำความผิดฐานทุจริต โดยปกติก็จะต้องรับโทษจำคุก ในกรณีที่เป็นความผิดที่พิจารณาคดีโดยศาลมลรัฐ จะได้รับ

¹⁵ Federal Bureau of Investigation , Public Corruption , (ONLINE) Available from : <http://www.fbi.gov/page2/oct04/responding100404.htm> (2005 , December 17)

การพิจารณาคดีและการกำหนดโทษมากกว่าศาลสหรัฐ โดยมีการใช้มาตรการลงโทษที่หลากหลาย
อย่างไรก็ดี ส่วนใหญ่ศาลมักจะลงโทษจำคุกแก่เจ้าหน้าที่ที่กระทำความผิดเสมอ¹⁶

ส่วนหลักกฎหมายเรื่องการสมคบกระทำความผิด (Conspiracy) นั้น American
Jurisprudence ได้ให้คำจำกัดความไว้ว่า “การสมคบกันกระทำความผิด คือการตกลงระหว่าง
บุคคลตั้งแต่สองคนขึ้นไปเพื่อกระทำอาชญากรรม (Criminal Act) หรือเพื่อทำการอันมิชอบ
ด้วยกฎหมาย (Unlawful Act) หรือเพื่อการอันมิชอบด้วยกฎหมายโดยวิธีการอันมิชอบด้วย
กฎหมาย หรือโดยการกระทำอาชญากรรม “

“ ถ้าบุคคลสองคนหรือมากกว่านั้นสมคบกันเพื่อกระทำความผิดกฎหมายสหรัฐ
อเมริกาหรือตัวแทนของบุคคลใด ในลักษณะใด หรือเพื่อวัตถุประสงค์ใด และบุคคลหนึ่งบุคคลใด
หรือมากกว่าในจำนวนนั้น ได้กระทำการเพื่อให้บรรลุตามวัตถุประสงค์ของการสมคบ แต่ละคนจะ
ถูกปรับไม่เกิน 10,000 ดอลลาร์ หรือจำคุกไม่เกิน 5 ปี หรือทั้งจำทั้งปรับ

ถ้าวัตถุประสงค์ของการสมคบนั้นเพื่อกระทำความผิดลหุโทษ ผู้สมคบกันนั้นจะต้อง
รับโทษชั้นสูงที่กำหนดไว้สำหรับความผิดนั้น “¹⁷

โดยจะเห็นได้ว่า การสมคบกันกระทำความผิดตามหลักกฎหมายของสหรัฐอเมริกา
นั้น จะต้องพิสูจน์ว่ามีการตกลงใจหรือไม่ มีการกระทำความผิดหรือไม่ พิจารณาการมีส่วนร่วมของ
บุคคล และมีการแสดงออกซึ่งเจตนาที่จะทำการอย่างหนึ่งอย่างใด (Overt Act) หรือไม่ ซึ่ง
การสมคบกันกระทำความผิดนั้น เป็นการร่วมกันระหว่างบุคคลตั้งแต่สองคนขึ้นไป โดยตกลงกัน
เพื่อร่วมทำการอันเป็นความผิดอาญา หรือทำการอันมิชอบด้วยกฎหมาย

จะเห็นได้ว่ากฎหมายการสมคบกันกระทำความผิดนั้นมีเจตนารมณ์ในการป้องกัน
สังคมให้พ้นจากอันตรายอันจะเกิดขึ้นจากการร่วมกันกระทำความผิดอาญา และลักษณะของความ
ผิดฐานนี้นั้น เป็นความผิดที่มีลักษณะเริ่มต้นก่อนที่จะนำไปสู่ความผิดฐานอื่นต่อไป กล่าวคือ
การตกลงกันที่จะกระทำความผิดถือว่ามีฐานผิดฐานสมคบ และเมื่อได้กระทำความผิดตามวัตถุประสงค์
การตกลงกันนั้นก็ถือว่า มีความผิดอีกฐานหนึ่งแยกต่างหากจากความผิดฐานสมคบ

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

¹⁶ Dan O'Brien , Crecking Down on Public Corruption , (ONLINE) . Available from :
http://www.fbi.gov/page2/june05/obrien_062005.html (2005,December 17)

¹⁷ กระทรวงยุติธรรมร่วมกับศูนย์ข้อมูลอาชญากรรมทางธุรกิจและการฟอกเงิน คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย , การนำเอามาตรการสมคบกันกระทำความผิดมาใช้ในกฎหมาย ป.ป.ช. , การประชุมทางวิชาการระดับชาติว่าด้วยงานยุติธรรม ครั้งที่ 3 ปี 2548 (วันที่ 22-23 สิงหาคม 2548) : หน้า 3.

2.1.3 การต่อต้านการทุจริตคอร์รัปชันระหว่างประเทศ ตามกฎหมายป้องกันการให้สินบนแก่ข้าราชการต่างประเทศของสหรัฐอเมริกา (Foreign Corrupt Practice Act หรือ F.C.P.A.)

ปัญหาการทุจริตระหว่างประเทศเกิดจากปัจจัยหลายๆ อย่างเช่น ความเจริญก้าวหน้าทางการคมนาคมและเทคโนโลยีการติดต่อสื่อสาร และนโยบายการเปิดเสรีทางการค้าและการบริการ เป็นต้น รวมทั้งการประกอบธุรกิจระหว่างประเทศด้วย

ลักษณะของการทุจริตระหว่างประเทศ คือ การให้สินบนแก่เจ้าหน้าที่ของรัฐต่างประเทศ เพื่อให้ผู้ให้สินบนได้รับอนุญาตให้สามารถประกอบธุรกิจ หรือยังคงสามารถดำเนินธุรกิจต่อไปในอีกประเทศหนึ่งได้ โดยปกติการประกอบธุรกิจระหว่างประเทศที่มีการให้สินบนแก่เจ้าหน้าที่ของรัฐต่างประเทศคือการดำเนินงานที่เป็นโครงการขนาดใหญ่ เช่น การก่อสร้างสาธารณูปโภคพื้นฐานต่างๆ เช่น สนามบิน รถไฟฟ้าใต้ดิน เป็นต้น

นอกจากนี้ ข้อจำกัดของกฎหมายอาญาในเรื่องความผิดฐานทุจริต ก็เป็นอีกปัจจัยหนึ่งที่ทำให้เกิดการทุจริตระหว่างประเทศ กล่าวคือ แม้ว่ากฎหมายอาญาในประเทศต่างๆมิได้บัญญัติไว้อย่างชัดเจนว่า คำว่า "เจ้าหน้าที่ของรัฐ" นั้น หมายถึงแต่เฉพาะเจ้าหน้าที่ตามกฎหมายของรัฐนั้นเท่านั้น แต่จากการตีความของศาลในประเทศต่างๆก็ตีความ คำว่า "เจ้าหน้าที่ของรัฐ" ว่าให้หมายถึงแต่เฉพาะเจ้าหน้าที่ของรัฐนั้นเท่านั้น ดังนั้น ความผิดฐานการทุจริตคอร์รัปชันจึงไม่ครอบคลุมถึงการทุจริตที่เกี่ยวข้องกับเจ้าหน้าที่ของรัฐต่างประเทศหรือเจ้าหน้าที่ขององค์การระหว่างประเทศด้วย ซึ่งทำให้การกระทำดังกล่าวไม่เป็นความผิดอาญา เรื่องนี้เป็นปัจจัยที่สำคัญอย่างหนึ่งที่ทำให้การทุจริตระหว่างประเทศลุกลามมากขึ้น และมักจะเกิดขึ้นในประเทศที่กำลังพัฒนา จึงเรียกร้องให้ประเทศต่าง ๆ มีการกำหนดให้การให้สินบนแก่เจ้าหน้าที่ของรัฐต่างประเทศเป็นความผิดอาญา โดยสหรัฐอเมริกาเป็น ประเทศแรกที่กำหนดให้การกระทำเช่นนี้เป็นความผิด

กฎหมาย F.C.P.A. นี้ตราขึ้นในปี 1977 (พ.ศ.2520) เกิดขึ้นหลังจากผลการศึกษาของคณะกรรมการตลาดหลักทรัพย์ (Securities Exchange Commission) ของสหรัฐฯ แสดงให้เห็นว่าในช่วงทศวรรษที่ 1970s นั้น บริษัทที่จดทะเบียนในตลาดหลักทรัพย์ของสหรัฐยอมรับว่ามี การจ่ายเงินโดยช่องทางที่ "ไม่ปกติ" กว่า 300 ล้านดอลลาร์สหรัฐให้แก่รัฐบาลต่างประเทศ ข้าราชการต่างประเทศ พรรคการเมืองและนักการเมืองของต่างประเทศที่บริษัทเหล่านี้เข้าทำธุรกิจด้วย ไม่ว่าจะเพื่อ " ให้ได้งาน" หรือเพื่อ "อำนวยความสะดวก" ในการทำงานตามสัญญา สภาคองเกรสจึงตรา กฎหมาย F.C.P.A. ขึ้น โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อ (1) ป้องกันมิให้เกิดการกระทำเช่นนี้ขึ้นอีก (2) สร้างความเชื่อถือให้แก่การทำธุรกิจของชาวอเมริกันว่าเป็นการทำธุรกิจแบบตรงไปตรงมา และ(3) มิให้

การกระทำที่ไม่เหมาะสมเหล่านี้มีผลกระทบต่อข้อกำหนดและการดำเนินนโยบายด้านการต่างประเทศของสหรัฐต่อประเทศต่าง ๆ

กฎหมายนี้ห้ามมิให้ผู้ประกอบธุรกิจชาวอเมริกันไม่ว่าจะเป็นบุคคลธรรมดาหรือนิติบุคคล ตลอดจนผู้จัดการ พนักงาน ลูกจ้าง ตัวแทน หรือผู้ถือหุ้นซึ่งทำการในนามของนิติบุคคล กระทำการอันเป็นความผิดตามกฎหมายนี้ และให้ถือว่าผู้ประกอบธุรกิจซึ่งรู้เห็นยินยอม สนับสนุน หรือช่วยเหลือให้เกิดการกระทำอันเป็นความผิดต้องรับโทษตามกฎหมายนี้ด้วย ในกรณีที่บริษัทลูกที่มีได้เป็นนิติบุคคลสัญชาติอเมริกันกระทำการอันเป็นความผิดตามกฎหมายนี้ บริษัทแม่ต้องรับโทษด้วยหากอนุมัติหรือมีส่วนร่วมหรือส่วนเกี่ยวข้องกับการกระทำอันเป็นความผิดตามกฎหมายดังกล่าว

สำหรับ “การกระทำอันเป็นความผิด” ตามกฎหมายนี้ ได้แก่ การให้ การเสนอให้ หรือสัญญาว่าจะให้เงินหรือสิ่งอื่นใดอันมีมูลค่า (anything of value) ให้แก่ “ ข้าราชการของต่างประเทศ ” (Foreign official) ซึ่งได้แก่ ข้าราชการ พนักงาน ลูกจ้างหรือผู้ปฏิบัติงานในหน่วยงานของรัฐบาลต่างประเทศหรือพนักงานของหน่วยงานของรัฐอื่นใด พรรคการเมืองหรือนักการเมืองของต่างประเทศ ไม่ว่าจะเป็นฝ่ายรัฐบาลหรือฝ่ายค้าน รวมทั้งพระราชวงศ์ของต่างประเทศ โดยมีเจตนาเพื่อชักจูงใจ (Induce) ให้ผู้รับปฏิบัติหน้าที่ในลักษณะที่เอื้อประโยชน์โดยไม่เหมาะสม (Improper advantage) ให้แก่ธุรกิจของผู้ให้ เสนอให้ หรือสัญญาว่าจะให้ (Corrupt Intent) ทั้งนี้ โดยมีต้องคำนึงว่าการกระทำดังกล่าวจะประสบความสำเร็จตามเจตนาหรือไม่ นอกจากการให้ เสนอให้หรือสัญญาว่าจะให้โดยตรงข้างต้น ยังห้ามการกระทำดังกล่าวโดยผ่าน “คนกลาง” (Intermediaries) อีกด้วย

อย่างไรก็ตาม มิได้ถือว่า การให้ เสนอให้ หรือสัญญาว่าจะให้เงินหรือสิ่งอื่นใดอันมีมูลค่าแก่ข้าราชการของรัฐบาลต่างประเทศเป็นความผิดในทุกกรณี โดยมี 2 กรณีที่กฎหมายถือว่าเป็นการกระทำโดยชอบด้วยกฎหมาย กล่าวคือ (1) การให้ เสนอให้หรือสัญญาว่าจะให้เงินหรือสิ่งอื่นใดอันมีมูลค่าที่กฎหมาย (Written law) ของประเทศนั้นเปิดช่องให้กระทำได้ และ (2) การจ่ายเงินเพื่อเป็นค่าใช้จ่ายที่สุจริตและสมเหตุสมผล (reasonable and bona fide expenditures) ในเรื่องที่เกี่ยวข้องกับการประกอบธุรกิจของผู้จ่ายเงินโดยตรง เช่น ค่าใช้จ่ายในการเดินทาง ที่พัก และอาหารแก่ข้าราชการต่างประเทศในการเดินทางมาดูงาน ณ โรงงานของผู้จ่าย เป็นต้น แต่การจ่ายเงินตาม (2) นี้มีลักษณะเคร่งครัดมาก โดยในคดี United States v. Metcalf & Eddy , Inc. (D Mass. 1999) ศาลพิพากษาว่าค่าใช้จ่ายที่จ่ายเป็นค่าเดินทางมาดูงานแก่ข้าราชการอียิปต์และครอบครัวโดยให้เป็นตัวเดินทางชั้นหนึ่ง การเบิกเงินสดล่วงหน้านอกจากการจ่ายเป็น

ค่าเบี่ยงลียงปกติ ฯลฯ นั้นเป็นค่าใช้จ่ายที่ไม่สมเหตุสมผล ศาลจึงเห็นว่าจำเลยกระทำความผิดตามกฎหมายนี้¹⁸

เมื่อมีการประกาศใช้ F.C.P.A. แล้ว สภาคองเกรสก็เห็นว่าการมีกฎหมายที่กำหนดให้การให้สินบนแก่เจ้าหน้าที่ของรัฐต่างประเทศเป็นความผิดอาญานั้น ทำให้บริษัทของชาวอเมริกันเสียเปรียบบริษัทจากประเทศอื่น ๆ ซึ่งมีการให้สินบนแก่เจ้าหน้าที่ของรัฐต่างประเทศเสมอ เมื่อมีการประกอบธุรกิจระหว่างประเทศ ด้วยเหตุนี้ ในปี ค.ศ.1988 สภาคองเกรสจึงได้มีคำสั่งให้ The Executive Branch ไปเจรจาทางการค้ากับกลุ่ม Organization of Economic Cooperation and Development (O.E.C.D.) เพื่อให้มีการบัญญัติกฎหมายที่มีลักษณะทำนองเดียวกันกับ F.C.P.A. ในที่สุด ในปี ค.ศ.1997 สหรัฐอเมริกาและประเทศต่าง ๆ อีก 30 ประเทศได้ลงนามในอนุสัญญา The O.E.C.D. Convention on Combating Bribery of Foreign Public Officials in International Business Transaction เพื่อต่อต้านการให้สินบนแก่เจ้าหน้าที่ของรัฐต่างประเทศ

2.1.4 การดำเนินการและผลกระทบต่อประเทศไทย

เมื่อพิจารณาจากหลักกฎหมายต่อต้านการทุจริตคอร์รัปชันและหลักกฎหมายเรื่องสมคบกันกระทำความผิดของสหรัฐอเมริกาแล้ว เห็นว่ากฎหมายของสหรัฐอเมริกาต่างจากกฎหมายไทยโดยเฉพาะการสมคบกันกระทำความผิดซึ่งกำหนดไว้ครอบคลุมการกระทำความผิดที่กว้างขวางกว่ากฎหมายไทย ทั้งประเด็นจำนวนของผู้ร่วมกระทำความผิด ฐานความผิดและระดับโทษที่จะเป็นความผิดฐานสมคบได้ ดังนั้น กฎหมายไทยจึงควรปรับปรุงแก้ไขข้อบกพร่องจากความแตกต่างดังกล่าวให้การสมคบกันกระทำความผิดเกี่ยวกับการทุจริตเป็นความผิดอาญาด้วย

ในส่วนกฎหมาย F.C.P.A.(Foreign Corrupt Practice Act) ของสหรัฐอเมริกา ซึ่งเป็นกฎหมายที่กำหนดห้ามมิให้ผู้ประกอบการชาวอเมริกันให้สินบนแก่ข้าราชการของต่างประเทศ โดยมีเจตนาเพื่อชักจูงใจให้ผู้รับปฏิบัติหน้าที่ในลักษณะที่เอื้อประโยชน์โดยไม่เหมาะสมให้แก่ธุรกิจของผู้ให้นั้นได้เกี่ยวข้องกับประเทศไทยโดยตรง ในกรณีการเปิดอภิปรายทั่วไปไม่ไว้วางใจ นายสุริยะ จรุงเรืองกิจ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงคมนาคม ของฝ่ายค้าน เมื่อวันที่ 27 มิถุนายน 2548 ในประเด็นการบริหารราชการแผ่นดินบกร่องผิดพลาดจนเกิดการทุจริตในโครงการจัดซื้อเครื่องตรวจจับวัตถุระเบิด CTX 9000 ของสนามบินสุวรรณภูมิ โดยเริ่มต้นเรื่องนี้จากในช่วงต้น

¹⁸ ฝ่ายพัฒนากฎหมาย สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา . ข่าวสารพัฒนากฎหมาย , ฉบับที่ 5 , หน้า 1 - 2 .

เดือนเมษายน 2548 สื่อมวลชนได้เผยแพร่ประกาศกระทรวงยุติธรรมสหรัฐและคณะกรรมการกำกับหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์ หรือ ก.ล.ต.ของสหรัฐ (S.E.C.)ที่ได้แจ้งผ่านเว็บไซต์ www.usdoj.gov ลงวันที่ 6 ธันวาคม 2547 กรณีบริษัท อินวิชั่น เทคโนโลยี จำกัด ตกลงยอมความในคดีอาญาที่อาจเป็นการละเมิดกฎหมายป้องกันการให้สินบนแก่ข้าราชการต่างประเทศของสหรัฐอเมริกา หรือ F.C.P.A. ด้วยการจ่ายค่าปรับเป็นเงิน 8 แสนเหรียญดอลลาร์สหรัฐหรือ 32 ล้านบาท เพื่อยุติการสืบสวนในคดีอาญาของศาลยุติธรรมสหรัฐ ข้อมูลจากเว็บไซต์ ดังกล่าวระบุว่า จากการสอบสวนพบว่ามีความเป็นไปได้ที่ตัวแทนของบริษัทหรือผู้จัดจำหน่ายในไทย จีน ฟิลิปปินส์ มีการจ่ายเงินหรือเสนอเงินให้กับเจ้าหน้าที่รัฐบาล หรือพรรคการเมืองในต่างประเทศเพื่อแลกกับการจำหน่ายเครื่อง CTX และทางด้าน ก.ล.ต.สหรัฐเอง ก็ได้เผยแพร่ข้อมูลจากคดีเลขที่ C 05 0660 เมื่อวันที่ 14 กุมภาพันธ์ 2548 คดียื่นฟ้องของ ก.ล.ต.สหรัฐ ต่อศาลของสหรัฐ แขวงเหนือแห่งแคลิฟอร์เนีย เขตซานฟรานซิสโก มีข้อความว่า บริษัท อินวิชั่น ฯ ยินยอมที่จะจ่ายเงินมูลค่า 1.1 ล้านดอลลาร์สหรัฐ เพื่อยุติคดีแพ่งที่กล่าวหาว่า ทางบริษัทได้จ่ายเงินหรืออนุมัติสินบนให้กับเจ้าหน้าที่ต่างชาติ เพื่อให้พิจารณาจัดซื้อเครื่องตรวจจับวัตถุระเบิด ซึ่งทางบริษัทอินวิชั่นฯได้ตระหนักถึงโอกาสความเป็นไปได้สูงว่า ตัวแทนฝ่ายขายของบริษัทได้เสนอจ่ายเงินให้แก่เจ้าหน้าที่ของรัฐบาลระหว่างทำการซื้อขายเครื่อง CTX ทั้งในจีน ฟิลิปปินส์ และไทย ระหว่างเดือนมิถุนายน 2545 - มิถุนายน 2547 อย่างไม่เหมาะสม

ในส่วนรัฐบาลไทยนั้นก็ได้ตั้งคณะกรรมการสอบสวนเรื่องการจัดซื้อเครื่องตรวจจับวัตถุระเบิด CTX รวมถึง ดร.วิษณุ เครืองาม รองนายกรัฐมนตรี ก็ได้นำหนังสือรับรองจากกระทรวงยุติธรรมสหรัฐ มายืนยันว่า ไม่มีการทุจริตจัดซื้อตามโครงการดังกล่าว แต่ฝ่ายค้านก็ได้อภิปรายไม่ไว้วางใจรัฐมนตรีว่าการกระทรวงคมนาคม ในข้อหาบกพร่องต่อหน้าที่ในการบริหารราชการแผ่นดิน และแม้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจะลงมติไว้วางใจก็ตาม แต่ก็ทำให้เกิดความเคลือบแคลงสงสัยว่าการจัดซื้อดังกล่าวมีการทุจริตเกิดขึ้นหรือไม่

จะเห็นได้ว่า กฎหมาย F.C.P.A. ได้มีผลกระทบต่อประเทศไทยในกรณีการเปิดอภิปรายไม่ไว้วางใจดังกล่าว ซึ่งเป็นผลทำให้ทางบริษัท ทำอากาศยานแห่งประเทศไทย จำกัด (ท.อ.ท.) เปลี่ยนจากการซื้อเครื่องตรวจจับวัตถุระเบิดจากตัวแทนจำหน่ายคือ บริษัท แพทริออต จำกัด และบริษัท อินวิชั่นฯ จำกัด มาซื้อตรงจากบริษัท จี อี อินวิชั่น จำกัด ซึ่งเป็นผู้จำหน่ายเครื่อง¹⁹ และเป็นผลให้เมื่อวันที่ 2 สิงหาคม 2548 พันตำรวจโททักษิณ ชินวัตร นายกรัฐมนตรี ปรับคณะ

¹⁹ ธนวรรณ วินัยเสถียร. หนังสือพิมพ์ฐานเศรษฐกิจ (วันที่ 26-29 มิถุนายน 2548) : หน้า 8-9.

รัฐมนตรีโดยเปลี่ยนตำแหน่งนายสุริยะ จึงรุ่งเรืองกิจ จากตำแหน่งรัฐมนตรีว่าการกระทรวงคมนาคม ไปเป็นรองนายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรีว่าการกระทรวงอุตสาหกรรม²⁰ และยังทำให้กำหนดการเปิดใช้สนามบินสุวรรณภูมิจากวันที่ 29 กันยายน 2548 ต้องล่าช้าออกไป

2.2 คณะกรรมการ I.C.A.C. (Independent Commission Against Corruption) ของเขตการปกครองพิเศษฮ่องกง ประเทศจีน

ในปัจจุบันเขตการปกครองพิเศษฮ่องกง ได้รับการยอมรับว่าประสบความสำเร็จอย่างมากในการปราบปรามการทุจริต เพราะจากการสำรวจการทุจริตคอร์รัปชันในปี ค.ศ. 2005 จากประเทศต่าง ๆ จำนวน 159 ประเทศ ขององค์กรเพื่อความโปร่งใสนานาชาติ (Transparency International) พบว่า ฮ่องกงเป็นเมืองที่มีการคอร์รัปชันค่อนข้างน้อย อยู่อันดับที่ 15²¹

2.2.1 ประวัติความเป็นมาและฐานะขององค์กร

ในอดีต ช่วงปี พ.ศ.2503-2513 (ค.ศ.1960 -1970) ฮ่องกงเป็นเมืองที่เต็มไปด้วยการทุจริตคอร์รัปชัน²² ในระบบราชการทั่วไป แต่จะพบมากในกรมตำรวจ ผู้ว่าการเกาะฮ่องกง (Governor) ในสมัยนั้นได้มีคำสั่งให้จัดตั้งคณะกรรมการสอบสวน (Commission of inquiry) เพื่อปราบปรามการทุจริต จากการทำงานพบว่า มีการคอร์รัปชันในลักษณะที่ทำเป็นขบวนการในหน่วยงานต่าง ๆ เป็นจำนวนมาก โดยเฉพาะอย่างยิ่งหน่วยงานของตำรวจ

²⁰ หนังสือพิมพ์ผู้จัดการ (วันที่ 3 สิงหาคม 2548).

²¹ Lambsdorff , J.G. , Survey Source for the TI Corruption Perception Index (CPI) 2005 (ONLINE) . Available from : http://www.transparency.org/policy_and_research/surveys_indices/cpi/2005. (2006 , March 29).

²² Thomas Chan . 10 th IPPA Conference – Session 4 :Ethics in Procurement Prevention of Corruption in Hong Kong . (ONLINE) . Available from : <http://www.ippa.org.hk/download/Abstrct.Thomas%20chan%20300300.doc>. (2005 , September 9) ,see also The Independent Commission Against Corruption , Hong Kong. Hong Kong china : Action against Corruption (ONLINE) . Available from : <http://www.unpan1.un.org/intradoc/groupspublic/documents/eropa/unpan002687>. (2005 , September 9)

รัฐบาลฮ่องกงจึงได้จัดตั้งสำนักงานปราบปรามคอร์รัปชัน (Anti-Corruption Office หรือ ACO) ขึ้นในปี พ.ศ.2514 (ค.ศ.1971) แม้ว่าสำนักงานนี้ยังอยู่ในกรมตำรวจ แต่ปฏิบัติงานเป็นอิสระจากตำรวจมากขึ้น แต่จุดอ่อนของการให้การปราบปรามการทุจริตอยู่ในความดูแลของตำรวจโดยตรงนั้นมีมาก ดังนั้น เพื่อแก้ปัญหาการคอร์รัปชันที่มีอยู่อย่างแพร่หลาย และหลังจากมีกรณีข้อหาของตำรวจระดับสูง ในปี พ.ศ.2517 (ค.ศ.1974) รัฐบาลฮ่องกงจึงได้โอนความรับผิดชอบการจับและสอบสวนเรื่องการคอร์รัปชันจากสำนักงานปราบปรามคอร์รัปชันเดิม มาอยู่ที่คณะกรรมการอิสระเพื่อปราบปรามการคอร์รัปชัน (I.C.A.C.) และให้ขึ้นตรงต่อผู้ว่าการเกาะฮ่องกง โดย I.C.A.C. จะเป็นหน่วยงานอิสระจากหน่วยงานของรัฐบาลทุกแห่ง ยกเว้นผู้ว่าการเกาะฮ่องกง²³ นับตั้งแต่สำนักงาน I.C.A.C. ได้ถูกก่อตั้งขึ้น เจ้าหน้าที่ของสำนักงานก็ได้พยายามต่อสู้กับปัญหาการทุจริตคอร์รัปชันอย่างจริงจังและเป็นเวลาสม่ำเสมอเรื่อยมา โดยถือว่าเป็นเรื่องที่มีอาจจะยอมรับได้²⁴ จนกระทั่งปัญหาดังกล่าวได้ลดลงเป็นอย่างมาก จนประชาชนมิได้ถือว่าการทุจริตคอร์รัปชันเป็นส่วนหนึ่งของชีวิตประจำวันอีกต่อไป

2.2.2 อำนาจหน้าที่

ในการปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการ I.C.A.C. มีกฎหมายรองรับอำนาจหน้าที่ในการบังคับใช้กฎหมายอยู่ 3 ฉบับ²⁵ ได้แก่.

- 1) กฎหมายเกี่ยวกับการจัดตั้งองค์กร (Independent Commission Against Corruption Ordinance)
- 2) กฎหมายเกี่ยวกับการกระทำทุจริตและการกระทำที่ขัดต่อบทบัญญัติของกฎหมาย (Corrupt and Illegal Practice Ordinance)
- 3) กฎหมายป้องกันการให้สินบน (Prevention of Bribery Ordinance)

ศูนย์วิทยทรัพยากร
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

²³ Jean Au Yeung , Fighting Corruption – The Hong Kong Experience , p. 1-2.

²⁴ Thomas chan , “Corruption Prevention : The Hong Kong Experience” . (ONLINE) . Available from : http://www.unafei.or.jp/english/pdf/PDF_rms/no56/56-26.pdf (2006 , March 29) pp. 365 – 367.

²⁵ Independent Commission Against Corruption , Hong Kong , Power (ONLINE) Available from : <http://www.icac.org.hk/eng/power/index.html> (2005 , September 15)

สำนักงาน ICAC แบ่งงานออกเป็นสามหน่วยงาน คือ หน่วยปราบปราม (The Operations Department) หน่วยป้องกัน (The Corruption Prevention Department) และ หน่วยชุมชนสัมพันธ์ (The Community Relation)

1) หน่วยปราบปราม (The Operations Department)

หน้าที่หลัก คือ การรับคำร้องเรียนและการสืบสวนสอบสวนในเรื่องต่าง ๆ ที่มีการกล่าวหาว่ามีการกระทำความผิดเกี่ยวกับการทุจริต เมื่อ I.C.A.C. ได้รับการร้องเรียนเกี่ยวกับการคอร์รัปชัน ไม่ว่าจะโดยทางโทรศัพท์ ไปรษณีย์ หรือแม้แต่มาร้องเรียนด้วยตนเอง I.C.A.C. จะเริ่มทำการสอบสวนด้วยตนเอง โดยไม่ต้องส่งเรื่องไปยังตำรวจ เมื่อ I.C.A.C. เริ่มดำเนินการแล้ว เจ้าหน้าที่สืบสวนสอบสวนของ I.C.A.C. จะปฏิบัติงานอย่างเป็นทางการด้วยความลับที่สุด โดยอาจจะจัดให้มีระบบสายลับเข้าไปสอดส่องดูแลความเป็นไปของหน่วยงานราชการและเอกชนที่ถูกร้องเรียน โดยผู้ถูกร้องเรียนจะไม่รู้ตัว การรักษาความลับในการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่สืบสวนสอบสวนของ I.C.A.C. นี้มีกฎหมายป้องกันการให้สินบน บัญญัติถึงการนำเอาเรื่องที่มีการร้องเรียนไปแจ้งแก่ผู้ต้องสงสัยไม่ว่าโดยตรงหรือโดยอ้อมให้ถือว่าเป็นความผิด²⁶

สำหรับอำนาจในการบังคับใช้กฎหมายนั้น สามารถแยกพิจารณาได้เป็นอำนาจของคณะกรรมการ อำนาจที่กรรมการอาจมอบให้เจ้าหน้าที่ I.C.A.C. ได้ และอำนาจของเจ้าหน้าที่ I.C.A.C. ที่ได้รับเพื่อให้การสืบสวนสอบสวนเพื่อค้นหาข้อเท็จจริงและพยานหลักฐานเกี่ยวกับการทุจริต และสามารถนำตัวผู้กระทำความผิดมาลงโทษได้ตามสมเจตนารมณ์ของกฎหมาย ดังนี้²⁷

(1) คณะกรรมการมีอำนาจ

(1.1) มอบให้เจ้าหน้าที่ I.C.A.C. ดำเนินการสืบสวนสอบสวน

(1.2) เข้าไปในสถานที่ใดๆและให้เจ้าหน้าที่ของรัฐตอบคำถามเกี่ยวกับการปฏิบัติงาน มอบเอกสาร คำสั่ง คู่มือ เป็นต้น

(1.3) ให้บุคคลใดๆ ส่งมอบข้อมูลที่จำเป็น

(1.4) มอบอำนาจให้บุคคลใดปฏิบัติตามกฎหมายแทน

²⁶ Independent Commission Against Corruption , Hong Kong , Duty & Strucrer , (ONLINE) Available from : <http://www.icac.org.hk/eng/oper/index.html> (2005 , September 15)

²⁷ ชิดชัย พานิชพัฒน์ .องค์กรป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบ : ศึกษาเปรียบเทียบองค์กรของฮ่องกงกับไทย . เอกสารประจำภาคของวิทยาลัยการทัพรเรือ . 2533 , หน้า 36 – 38 .

(1.5) ตรวจสอบสมุดทะเบียนบัญชีและเอกสารใดๆในความครอบครองของเจ้าหน้าที่ของรัฐ

(2) คณะกรรมการ อาจมอบให้เจ้าหน้าที่ I.C.A.C. ดำเนินการ ดังนี้

(2.1) จับกุมบุคคลซึ่งต้องสงสัยว่ากระทำความผิดตามกฎหมายเกี่ยวกับการจัดตั้งองค์กร กฎหมายเกี่ยวกับการกระทำทุจริตและการกระทำที่ขัดต่อบทบัญญัติของกฎหมาย และกฎหมายป้องกันการให้สินบนโดยไม่ต้องมีหมายจับ

(2.2) ค้นผู้ที่เชื่อว่าได้กระทำความผิดตามกฎหมายข้างต้นโดยเพศเดียวกัน

(2.3) ค้นสถานที่ที่มีผู้ถูกจับกุมตามกฎหมายดังกล่าว

(2.4) ยึดและเก็บรักษาสิ่งของที่เจ้าหน้าที่ I.C.A.C. เชื่อว่าเป็นหลักฐานในการกระทำความผิด

(2.5) หมายเวียนบุคคลใดที่พบในสถานที่ที่ถูกค้นจนกว่าการค้นจะเสร็จสิ้นลง

(3) อำนาจของเจ้าหน้าที่ I.C.A.C.

(3.1) ในขณะที่มีการดำเนินการสืบสวนสอบสวนความผิดตามกฎหมายป้องกันการให้สินบน ถ้าปรากฏว่ามีการกระทำความผิดอื่นอีกด้วย เจ้าหน้าที่ I.C.A.C. อาจจับกุมบุคคลผู้ต้องสงสัยได้โดยไม่ต้องมีหมาย เมื่อสงสัยว่าการกระทำความผิดนั้นมีความสัมพันธ์กับการกระทำความผิดตามความผิดแรกด้วย

(3.2) อาจใช้กำลังเท่าที่จำเป็นในการจับกุม

(3.3) อาจเข้าไปและค้นในสถานที่ที่สงสัยว่ามีบุคคลที่จะต้องถูกจับกุม เมื่อได้แสดงตัวและจุดประสงค์

(3.4) เมื่อได้จับกุมผู้ต้องสงสัยไว้แล้ว อาจนำตัวบุคคลดังกล่าวไปที่สถานีตำรวจเพื่อมอบให้เจ้าหน้าที่ตำรวจดำเนินการ หรือนำตัวไปยังสำนักงาน IC.A.C. อาจปล่อยตัวบุคคลดังกล่าวไป โดยมีการวางเงินประกัน หรือทำสัญญาประกัน และไปรายงานตัวตามเวลาที่กำหนด

(3.5) อาจจำกัดสถานที่อยู่ของผู้ต้องสงสัยและยึดหนังสือเดินทาง

(3.6) อาจตรวจสอบสมุดบัญชีธนาคาร ตู้นิรภัยของธนาคาร

(3.7) อาจอายัดการจำหน่ายจ่ายโอนทรัพย์สินของผู้กล่าวหา

(3.8) อาจให้ผู้ต้องสงสัยแสดงฐานะทางการเงินของตนโดยละเอียด

2. หน่วยป้องกัน (The Corruption Prevention Department)

การทำงานในหน่วยงานนี้เป็นไปภายใต้แนวความคิดที่ว่า “การป้องกันดีกว่าการปราบปราม” และเน้นแก้ไขปรับปรุงที่ระบบมากกว่าตัวบุคคล เพื่อลดหรือขจัดโอกาสที่อาจจะทำให้เกิดการทุจริตคอร์รัปชันได้²⁸ หน่วยงานนี้มีหน้าที่ป้องกันการทุจริตทั้งในภาครัฐและเอกชน ในส่วนของภาครัฐ หน่วยงานนี้จะทำหน้าที่ตรวจสอบและทบทวนวิธีการปฏิบัติงานในหน่วยงานต่าง ๆ ของรัฐ และเสนอแนวทาง แก้ไขเพื่อลดและขจัดโอกาสที่อาจทำให้เกิดการทุจริตได้ และยังมีหน้าที่ให้คำปรึกษาเกี่ยวกับการกำหนดนโยบาย กฎหมาย หรือวิธีการปฏิบัติงานใด ๆ เพื่อป้องกันมิให้เกิดการทุจริตด้วย ในส่วนของภาคเอกชนนั้น หน่วยงานนี้มีหน้าที่ให้คำแนะนำเรื่องการป้องกันการทุจริตแก่บุคคลหรือบริษัทต่าง ๆ ที่มาขอรับคำแนะนำ โดยจะได้รับการดำเนินการตามคำร้องขอทันที²⁹

3. หน่วยชุมชนสัมพันธ์ (The Community Relation)

ทำหน้าที่เชื่อมความสัมพันธ์ระหว่างสำนักงาน I.C.A.C.กับประชาชน เนื่องจากสำนักงาน I.C.A.C.มีความเชื่อว่าประชาชนคือพันธมิตรที่ดีที่สุดในการต่อต้านการทุจริต ดังนั้นเจ้าหน้าที่ของหน่วยชุมชนสัมพันธ์จะออกไปพบปะกับประชาชนในทุกระดับอย่างใกล้ชิดเป็นประจำ เพื่อให้ประชาชนทราบและตระหนักถึงผลร้ายของการทุจริต เพื่อปลูกฝังและอบรม คุณธรรม จริยธรรม เพื่อให้ความรู้ทางกฎหมายที่เกี่ยวข้อง และที่สำคัญคือเพื่อให้ประชาชนมีความรู้ความเข้าใจและมีส่วนร่วมการปฏิบัติงานของสำนักงาน I.C.A.C.

²⁸ Independent Commission Against Corruption , Hong Kong , Hong Kong china : Action against Corruption (ONLINE). Available from : <http://www.unpan1.un.org/intradoc/groupspublic/documents/eropa/unpan002687.pdf> (2005 , September 9) , see also Thomas Chan , Corruption Prevention :The Hong Kong Experience. (ONLINE). Available from:<http://www.unpan1.un.org/intradoc/groupspublic/documents/eropa/unpan002687.pdf> (2005 , September 9) .

²⁹ Independent Commission Against Corruption , Hong Kong , Duty & Structer. (ONLINE) Available from : <http://www.icac.org.hk/eng/oper/index.html> (2005 , September 15)

2.2.3 ความเปลี่ยนแปลงของกฎหมายและการลดปริมาณคดี

กฎหมายป้องกันการให้สินบน (Prevention of Bribery Ordinance 1971 Chapter 201) มีการแก้ไขปรับปรุงบ่อยครั้งมาก โดยรวมแล้วเพื่อให้อำนาจแก่เจ้าหน้าที่ I.C.A.C. ให้มีอำนาจสอบสวนมากขึ้น โดยแก้ไขหลายเรื่อง ได้แก่

-ปี 1980 (พ.ศ.2523) และ 2003 (พ.ศ.2546) ข้อ 4 ได้กำหนดคำนิยามของผู้ให้สินบนและผู้รับสินบน ซึ่งจะเป็นผู้กระทำความผิดตามกฎหมายนี้ได้ ให้ตีความหมายรวมถึงบุคคลที่อยู่ในฮ่องกงและไม่ได้อยู่ในฮ่องกงด้วย

-ปี 1993 (พ.ศ.2536) และปี 1996 (พ.ศ.2539) ข้อ 14 ได้แก้ไขเรื่องอำนาจมีคำสั่งหน่วยงานเหนี่ยวทรัพย์สิน โดยคณะกรรมการ I.C.A.C. ต้องได้รับความยินยอมจากศาลชั้นต้นก่อนที่จะใช้อำนาจหน่วยงานเหนี่ยวทรัพย์สินซึ่งอยู่ภายใต้การครอบครองของบุคคลผู้ต้องสงสัยว่ากระทำความผิดตามกฎหมายนี้ หรือบุคคลอื่นซึ่งครอบครองทรัพย์สินของผู้ต้องสงสัย โดยคำสั่งหน่วยงานเหนี่ยวทรัพย์สิน ศาลอาจจะกำหนดกฎเกณฑ์ ยกเว้นทรัพย์สินจากการดำเนินการตามกฎหมายนี้ ระบุสถานที่ (อสังหาริมทรัพย์) ที่จะถูกหน่วยงานเหนี่ยวทรัพย์สินที่ชัดเจน ระยะเวลาหน่วยงานเหนี่ยวทรัพย์สินซึ่งอยู่ในความครอบครองของผู้ต้องสงสัย กำหนดระยะเวลาไว้ 1 ปีและศาลอาจขยายระยะเวลาได้อีกครั้งละ 6 เดือน ระยะเวลาหน่วยงานเหนี่ยวทรัพย์สินของบุคคลอื่นซึ่งครอบครองทรัพย์สินของผู้ต้องสงสัย จะมีระยะเวลาเพียง 6 เดือนและศาลอาจขยายระยะเวลาได้อีกครั้ง ๆ ละ 3 เดือน ส่วนข้อ 14 D ก็แก้ไขหลักเกณฑ์การเปลี่ยนแปลงคำสั่งหน่วยงานเหนี่ยวทรัพย์สินหรือยกเลิกเพิกถอนด้วย

-ปี 1996 (พ.ศ.2539) ข้อ 16 ได้ถูกยกเลิกและแก้ไขใหม่ในเรื่องอำนาจการได้รับความช่วยเหลือ ซึ่งกำหนดว่า เจ้าหน้าที่สอบสวนที่จะสอบสวนผู้ถูกกล่าวหาหรือผู้ต้องสงสัย มีอำนาจที่จะขอความช่วยเหลือจากเจ้าหน้าที่ของรัฐในการใช้อำนาจสอบสวน และกำหนดโทษผู้ฝ่าฝืนคำสั่งขอความช่วยเหลือไว้สูงมาก (ปรับ 20,000 ดอลลาร์ฮ่องกง และจำคุก 1 ปี)

-ปี 1996 (พ.ศ.2539) ข้อ 17 ได้แก้ไขเรื่องอำนาจค้นว่าต้องขอความยินยอมจากศาลชั้นต้น และศาลจะพิจารณาว่ามีเหตุผลเพียงพอที่จะเชื่อว่า พยานหลักฐานหรือสถานที่นั้นมีพยานหลักฐาน และการไม่ได้รับพยานหลักฐานนั้นเป็นการขัดขวางอย่างร้ายแรงต่อการสอบสวนหรือไม่ โดยหมายค้นจะระบุสถานที่และชื่อเจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจ

-ในปี 1998 (พ.ศ.2541) ข้อ 13 ข้อ 13A และข้อ 14 ได้เพิ่มอำนาจสอบสวนพิเศษในการตรวจสอบบัญชี หลักฐานทางการเงิน เอกสารของบุคคลซึ่งถูกระบุชื่อว่าจะกระทำความผิดตาม

กฎหมายนี้ ทั้งนี้เพื่อประโยชน์ในการสอบสวน โดยจะต้องได้รับความยินยอมจากศาลชั้นต้น จึงจะมีอำนาจบังคับให้บุคคลซึ่งถูกกล่าวหาหรือผู้ต้องสงสัยว่ากระทำความผิดให้ปฏิบัติตามได้

นอกจากนี้ยังขยายอำนาจขอข้อมูลที่เป็นประโยชน์และการได้รับความช่วยเหลือเพื่อประโยชน์ในการสอบสวน โดยจะต้องได้รับความยินยอมจากศาลชั้นต้น ซึ่งกำหนดหลักเกณฑ์ที่รัดกุมมาก อาทิ ต้องมีเหตุผลเพียงพอที่จะสงสัยว่าผู้ถูกกระทำเป็นผู้กระทำความผิดตามกฎหมายนี้ เอกสารข้อมูลที่ต้องการเกี่ยวข้องกับประเด็นของการสอบสวน หรือกระบวนการตามข้ออนุญาตศาลซึ่งศาลจะต้องคำนึงถึงความร้ายแรงของการกระทำ ซึ่งจะทำให้สามารถรวบรวมพยานหลักฐานได้มากขึ้น โดยต้องรักษาข้อมูลเป็นความลับ โดยคำนึงถึงทั้งสวัสดิภาพของบุคคลและผลประโยชน์สาธารณะด้วย ซึ่งการอนุญาตก็จะจำกัดเวลาไว้ โดยปกติจะให้เวลา 7 วัน เท่านั้น

-และล่าสุด ปี 2005 (พ.ศ.2548) ได้เพิ่มบทบัญญัติตามข้อ 17A ,17B และ 17BA เรื่องการยกเลิกเอกสารการเดินทาง การได้คืนเอกสารการเดินทาง และเรื่องอนุญาตให้ เดินทางออกนอกฮ่องกง ซึ่งกรณีนี้มีความแตกต่างจากกฎหมายประเทศอื่น ผู้ต้องสงสัยสามารถขออนุญาตเดินทางออกนอกฮ่องกงได้ต่อคณะกรรมการ I.C.A.C. เพื่อส่งเรื่องไปยังศาลชั้นต้น หรือต่อศาลชั้นต้นโดยตรง โดยศาลชั้นต้นจะอนุญาตก็ต่อเมื่อผู้นั้นมีเหตุผลเพียงพอจาก I.C.A.C. โดยคำนึงถึงสถานการณ์แวดล้อม และประโยชน์ในการสอบสวน โดยผู้ขออนุญาตจะต้องมีหลักฐานทางการเงินที่ชัดเจนและเพียงพอ³⁰

ส่วนการลดปริมาณคดีนั้น สำนักงาน I.C.A.C. จะมีกระบวนการแยกพิจารณาคดีและการตั้งคณะที่ปรึกษาให้พิจารณาเฉพาะคดีสำคัญ กล่าวคือ

ประเด็นการแยกพิจารณาคดีนั้น ถ้าเป็นเรื่องร้องเรียนเกี่ยวกับอาชญากรรม ตามปกติสำนักงาน I.C.A.C. ไม่ดำเนินการสืบสวนสอบสวนเอง แต่จะส่งเรื่องให้ตำรวจหรือ หน่วยงานที่เกี่ยวข้องดำเนินการ หากไม่ใช่เรื่องความผิดอาญา อาจจะส่งเรื่องให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องดำเนินการ โดยผู้ร้องให้ความยินยอมด้วย

ส่วนการตั้งคณะกรรมการที่ปรึกษาจาก I.C.A.C. นั้น ได้คำนึงถึงว่าต้องการให้มีคณะกรรมการคณะหนึ่งซึ่งทำหน้าที่ในการสืบสวนสอบสวนเฉพาะคดีสำคัญ ๆ เพื่อเป็นการคุ้มครองสิทธิของผู้ต้องหาและพิจารณาโดยจัดลำดับความสำคัญก่อนหลัง ซึ่งสำนักปราบปรามการทุจริต (Operation Department) มีหน้าที่รับพิจารณาเรื่องร้องเรียน สืบสวนสอบสวนคดีต่าง ๆ ซึ่งในปี 2004 (พ.ศ.2547) สำนักปราบปรามได้รับเรื่องร้องเรียนทั้งหมดกว่า 3,426 เรื่อง และมีคดีค้างพิจารณาจากปีก่อนอีก 1,896 เรื่อง รวมเป็นปริมาณเรื่อง 5,130 เรื่อง และสามารถพิจารณาให้แล้ว

³⁰ Prevention of Bribery Ordinance Chapter 201 ปี 1971

เสร็จสิ้นไป 1,562 เรื่อง กำลังพิจารณาอยู่ 1,781 เรื่อง ดังนั้น จึงเหลือเรื่องค้างพิจารณาไป ปีหน้า (พ.ศ.2548) 1,787 เรื่อง จะเห็นได้ว่า ปริมาณงานที่สำนักปราบปรามได้รับมานั้นมีเป็นจำนวนมาก อีกทั้งยังประสบปัญหาคดีค้างพิจารณาเหมือนกับคณะกรรมการ ป.ป.ช.ของประเทศไทย

ตารางปริมาณคดีที่สำนักปราบปราม สำนักงาน I.C.A.C. ได้รับกำลังสอบสวนอยู่และสอบสวนเสร็จสิ้นแล้ว ในปี 2002 – 2004 (พ.ศ.2545 – 2547)³¹

คดี	ปี 2002 (พ.ศ.2545)	ปี 2003 (พ.ศ.2546)	ปี 2004 (พ.ศ.2547)
คดีที่ได้รับรายงานระหว่างปี (รวมคดีเลือกตั้งด้วย)	3,255	3,931	3,426
ลบ คดีที่ไม่เกี่ยวข้อง	127	323	192
คดีค้างพิจารณาใหม่ในรอบปี	3,128	3,608	3,234
บวก คดีค้างพิจารณาจากปีก่อนๆ	1,861	1,473	1,896
เท่ากับ มีคดีค้างพิจารณาในรอบปี	4,989	5,081	5,130
ลบ คดีที่สอบสวนเสร็จสิ้นภายในรอบปี	3,516	3,185	3,343
เท่ากับ มีคดีค้างพิจารณาไปปีต่อไป	1,473	1,896	1,787

สำนักปราบปรามจึงตั้งคณะกรรมการคณะหนึ่ง คือ คณะกรรมการพิจารณาด้านสืบสวนสอบสวน (Operation Review Committee : ORC) ซึ่งมีหน้าที่ควบคุม ดูแลและให้คำปรึกษาด้านการสืบสวนสอบสวน แต่งตั้งโดยผู้บริหารเขตปกครองพิเศษฮ่องกง (Chief Executive) ตามข้อเสนอของคณะกรรมการ I.C.A.C. โดยมีหน้าที่³² ดังนี้

- 1) พิจารณาคดีสำคัญ ๆ ของ I.C.A.C.
- 2) พิจารณาเรื่องซึ่งดำเนินการมาแล้วเป็นเวลานานเกินกว่า 12 เดือน
- 3) พิจารณาเรื่องที่ I.C.A.C. ให้ประกันตัวได้เกินกว่า 6 เดือน แต่ไม่เกิน 12 เดือน

³¹ Independent Commission Against Corruption , Annual Report 2004 . (ONLINE)
Available from : <http://www.icac.org.hk/icac/annual/pdf/preface.pdf> (2005 , October 15) , p. 34.

³² Chu Man Kin "Effective Mechanism in Combating Corruptions . การประชุมทางวิชาการระดับชาติว่าด้วยงานยุติธรรม ครั้งที่ 3 ปี 2548 (22-23 สิงหาคม 2548) : หน้า 12 – 13 .

- 4) พิจารณาเรื่องการคืนที่สั่งโดยคณะกรรมการ I.C.A.C.
- 5) พิจารณาคดีที่ดำเนินการแล้วเสร็จ และให้คำแนะนำว่าจะดำเนินการต่อไปอย่างไร คดีมีหลักฐานเพียงพอที่จะสั่งฟ้องหรือไม่ หรือจะส่งให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องดำเนินการต่อไป เรื่องร้องเรียนที่มีหลักฐานเพียงพอจะส่งที่ปรึกษาด้านกฎหมาย หรือ Department of Justice พิจารณาให้ความเห็น ส่วนเรื่องที่คณะกรรมการ I.C.A.C. เห็นว่ายังไม่สมควรสั่งฟ้อง ต้องนำเสนอคณะกรรมการพิจารณาด้านสืบสวนสอบสวน (ORC) นี้เพื่อพิจารณาโดยอาจจะส่งเรื่องไปให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องดำเนินการต่อไป

2.2.4 วิเคราะห์มาตรการปราบปรามการทุจริต

เขตการปกครองพิเศษฮ่องกงได้รับการยอมรับว่าประสบความสำเร็จอย่างมากในการปราบปรามคอร์รัปชัน จากการศึกษาพบว่า ฮ่องกงสามารถแก้ไขปัญหการปราบปรามการคอร์รัปชันได้เนื่องจากปัจจัยต่างๆหลายประการ³³ ได้แก่

1. รัฐบาลฮ่องกงสนับสนุนการปราบปรามการทุจริตอย่างจริงจัง โดยการกำหนดเป็นนโยบายของรัฐบาล ผู้นำสูงสุดก็เชื่อมั่นว่า การปราบปรามการทุจริตอย่างจริงจัง จะทำให้ฮ่องกงรักษาความรุ่งเรืองทางเศรษฐกิจและความสามารถในการแข่งขันในระดับนานาชาติได้ ด้วยการกำหนดมาตรการต่าง ๆ ทางกฎหมาย การให้อัตราค่าจ้างเจ้าหน้าที่กว่า 1,300 คนและการให้งบประมาณที่จำเป็นเพียงพอ
2. ความสำเร็จส่วนหนึ่งเกิดจาก I.C.A.C. เป็นหน่วยงานอิสระจากหน่วยงานของทางราชการ การทำงานของ I.C.A.C. มิได้เน้นเฉพาะเรื่องการปราบปราม แต่ให้ความสำคัญกับการป้องกันและเชื่อว่าสาธารณชนมีบทบาทสำคัญช่วยลดการทุจริตคอร์รัปชัน สาธารณชนฮ่องกงให้การสนับสนุนอย่างกว้างขวาง เพราะสามารถทำงานได้ผล
3. เจ้าหน้าที่ของ I.C.A.C. ต่างปฏิบัติหน้าที่ของตนอย่างเคร่งครัด กล่าวคือ มีการบังคับใช้กฎหมายเพื่อปราบปรามการทุจริตในทุกระดับชั้นอย่างจริงจัง โดยทุกฝ่ายต่างให้ความร่วมมือและช่วยเหลือกันอย่างใกล้ชิด
4. กฎหมายการปราบปรามการทุจริตให้อำนาจแก่เจ้าหน้าที่ I.C.A.C. มากพอๆกับตำรวจ แม้จะถูกวิจารณ์ว่ามีอำนาจมากเกินไปและอาจนำไปสู่การใช้อำนาจที่ผิด ๆ ได้ แต่รัฐบาล

³³ Jean Au Yeung , Fighting Corruption – Hong Kong Experience , Ibid., pp. 4-6.

ฮ่องกงก็ยังคงให้การสนับสนุนและพยายามแก้ไขปัญหานี้โดยมีหน่วยงานที่ดูแลคอร์รัปชันของ I.C.A.C. อีกระดับหนึ่ง

5. เจ้าหน้าที่ I.C.A.C. มีคุณภาพ กล่าวคือ สำนักงาน I.C.A.C. จะคัดเลือกบุคลากร โดยพิจารณาจากความรู้ความสามารถ ความเชี่ยวชาญและมีประสบการณ์

6. ฮ่องกงมีประชากรไม่มากนัก ส่วนใหญ่มีการศึกษาและได้รับการปลูกฝังอบรมในด้านคุณธรรม จริยธรรมที่ดี ทำให้ชาวฮ่องกงต่อต้านการทุจริต และคอยให้ความร่วมมือกับเจ้าหน้าที่ I.C.A.C. ในการป้องกันและปราบปรามการคอร์รัปชันเป็นอย่างดี

7. มีการให้ความร่วมมือและการแลกเปลี่ยนข้อมูลทางกฎหมายและการช่วยเหลือในการสืบสวนสอบสวนในระดับระหว่างประเทศกับหน่วยงานของประเทศต่าง ๆ

2.3 คณะกรรมการ C.P.I.B.(The Corrupt Practices Investigation Bureau) ของประเทศสิงคโปร์

2.3.1 ประวัติความเป็นมาและฐานะขององค์กร

สำนักงานสืบสวนสอบสวนการกระทำทุจริตหรือสำนักงาน C.P.I.B. ได้รับการจัดตั้งขึ้นในปีพ.ศ.2495 (ค.ศ.1952) แทนแผนกปราบปรามการคอร์รัปชันของกรมตำรวจ (The Singapore Police Force) ซึ่งเป็นหน่วยงานขนาดเล็กหรือรู้จักกันในนามของ The Anti-Corruption Branch เป็นหน่วยงานอิสระ อยู่ในบังคับบัญชาโดยตรงของนายกรัฐมนตรี มีหน้าที่หลักในการป้องกันและปราบปรามการทุจริตทั้งภาครัฐและเอกชน

ในอดีต ช่วงที่สิงคโปร์เป็นอาณานิคมของประเทศอังกฤษ และช่วงเวลาหลังจากเพิ่งได้รับเอกราช มีการทุจริตอย่างมาก โดยเฉพาะอย่างยิ่งการทุจริตคอร์รัปชันที่ทำในลักษณะขบวนการ และการให้สินบนแก่เจ้าหน้าที่ของรัฐ ซึ่งมีอยู่ทั่วไปจนถือว่าการคอร์รัปชันเป็นเรื่องปกติธรรมดาในการดำเนินชีวิตประจำวันของชาวสิงคโปร์³⁴

ในช่วงแรกของปฏิบัติงาน สำนักงาน C.P.I.B. ไม่สามารถแก้ไขปัญหาเรื่องการทุจริตได้อย่างมีประสิทธิภาพ เนื่องจากปัจจัยต่าง ๆ หลายประการ ได้แก่ ความล้าสมัยของกฎหมายทำให้เจ้าหน้าที่ C.P.I.B. ไม่มีอำนาจอย่างเพียงพอในการดำเนินคดีกับผู้กระทำความผิด

³⁴ John S.T.Quah."Deadline Scholar's Passages from: Corruption in Asian Countries : Can It Be Minimized?(ONLINE) Available from : "http://www.asiamedia.ucla.edu/Deadline/CorruptionInAsia/articles/Quah.html (2005 , Semtember 10) , see also Muhammed Ali, "Eradicating Corruption : The Singapore Experience " The Siminar on Internation Experience on Good Governance and Fighting Corruption ,2000 , p. 2.

อย่างไรก็ตาม สถานการณ์การทุจริตที่เคยรุนแรงในสิงคโปร์ก็ค่อย ๆ บรรเทาลงไป เมื่อพรรคการเมือง The People's Action Party (PAP) ชนะการเลือกตั้งและเป็นผู้ดำเนินการจัดตั้งรัฐบาลในเดือนมิถุนายน ค.ศ.1959 และมีนโยบายหลักในการต่อต้านคอร์รัปชันอย่างชัด ทำให้มีการเริ่มการต่อต้านการทุจริตอย่างจริงจัง นับแต่นั้นเป็นต้นมา³⁵

ในระยะแรกของการแก้ไขปัญหานั้น รัฐบาลสิงคโปร์แก้ปัญหาด้วยการแก้ไขปรับปรุงกฎหมาย The Prevention Of Corruption Act (POCA)³⁶ ซึ่งเป็นกฎหมายหลักที่ใช้ป้องกันและปราบปรามการทุจริต ให้มีความทันสมัยและมีประสิทธิภาพมากขึ้น โดยบัญญัติถึงความผิดฐานทุจริตให้ครอบคลุมถึงการกระทำต่าง ๆ หลากหลายรูปแบบ และเพิ่มบทลงโทษให้รุนแรงมากขึ้น ที่สำคัญที่สุด คือ การบัญญัติให้อำนาจแก่เจ้าหน้าที่ C.P.I.B. มากขึ้นกว่าเดิม

ความตั้งใจอย่างแรงกล้าในการแก้ไขปัญหาคอร์รัปชัน เห็นได้จากการที่สิงคโปร์มีการแก้ไขปรับปรุงกฎหมายต่าง ๆ ที่ใช้ปราบปรามการทุจริตอยู่เป็นประจำเพื่อเป็นหลักประกันว่าผู้กระทำความผิดจะไม่สามารถรอดพ้นจากการลงโทษไปได้³⁷

นอกจากการใช้มาตรการทางกฎหมายเพื่อป้องกันและปราบปรามการทุจริตแล้ว สิงคโปร์ยังใช้มาตรการทางสังคมควบคู่ไปกับการใช้มาตรการทางกฎหมายด้วย³⁸ เมื่อฐานะทางเศรษฐกิจดีขึ้น ประเทศสิงคโปร์ภายใต้การนำของพรรคการเมือง PAP ได้แก้ไขปัญหาค่าตอบแทนการทำงานของเจ้าหน้าที่ของรัฐ โดยเฉพาะอย่างยิ่งการปรับอัตราเงินเดือนของนักการเมืองและข้าราชการระดับสูง ในช่วงปี ค.ศ.1985 ในสมัยของอดีตนายกรัฐมนตรี ลี กวน ยู โดยท่านได้อธิบายถึงสาเหตุของการปรับอัตราเงินเดือนว่า “นักการเมืองสมควรจะได้รับเงินเดือนในอัตราสูงสุดที่เขาควรได้รับ ทั้งนี้ เพื่อเป็นหลักประกันว่าประชาชนจะได้รัฐบาลที่มีความซื่อสัตย์และปราศจากการทุจริต

ศูนย์วิจัยทรัพยากร จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

³⁵ Corrupt Practices Investigation Bureau , Singapore , About us (ONLINE). Available from : <http://www.cpiib.gov.sg/aboutus.htm> (2005 , December 15).

³⁶ The Prevention of Corruption Act ประกาศใช้เมื่อ วันที่ 17 มิถุนายน ค.ศ.1960

³⁷ Muhammed Ali. Eradicating Corruption. "The Singapore Experience"

The Seminar on International Experience on Good Governance and Fighting Corruption ,2000 ,p. 3.

³⁸ Paolo Bernasconi . New Criminal Law Provisions against the Corruption of Public Officials . Multidisciplinary Group on Corruption , (GMC).1995

ถ้านักการเมืองได้รับเงินเดือนน้อยหรือไม่เหมาะสม นักการเมืองก็อาจอยู่ในฐานะที่ถูกชักจูงให้ไปทุจริตได้ในที่สุด³⁹

ผลของการใช้มาตรการต่างๆ ข้างต้นอย่างจริงจังและต่อเนื่อง ทำให้สถานการณ์การทุจริตดีขึ้นจนอยู่ในระดับที่สามารถควบคุมได้ ผู้กระทำทุจริตหลาย ๆ คนถูกไล่ออกจากราชการ บางคนก็ชิงออกจากราชการเสียก่อนเพื่อหลีกเลี่ยงการสอบสวน และประชาชนเริ่มเชื่อมั่นในสำนักงาน CPIB ว่าสามารถป้องกันและปราบปรามการทุจริตได้อย่างมีประสิทธิภาพ

ในปัจจุบันจากการสำรวจขององค์กรเพื่อความโปร่งใสนานาชาติ (Transparency International) ในปี ค.ศ.2005 (พ.ศ.2548) พบว่า สิงคโปร์มีการทุจริตน้อยมากและอยู่ในอันดับที่ 5 จากจำนวน 159 ประเทศทั่วโลก⁴⁰

2.3.2 อำนาจหน้าที่

ผู้อำนวยการและเจ้าหน้าที่ของ C.P.I.B. มีอำนาจหน้าที่อย่างกว้างขวางตามที่กำหนดไว้ใน Prevention of Corruption Act 1960 (Chapter 241)⁴¹ ในการสืบสวนสอบสวนการกระทำทุจริต โดยมีอำนาจคล้ายคลึงกับเจ้าหน้าที่ตำรวจ ในการสอบปากคำ การค้น ยึด และอายัดพยานหลักฐาน จับกุมและกักกันตัวผู้ต้องสงสัยไว้ได้ 48 ชั่วโมง เพื่อทำการสอบสวน มีอำนาจได้รับข้อมูลเกี่ยวกับบัญชีเงินต่าง ๆ ของผู้ถูกกล่าวหา และสามารถฟ้องคดีต่อศาลได้ โดยการอนุมัติของพนักงานอัยการ และสามารถดำเนินการกับชาวสิงคโปร์ที่อยู่นอกประเทศได้ โดยการประสานงานในลักษณะร่วมมือกับประเทศต่าง ๆ โดยเฉพาะอย่างยิ่งประเทศมาเลเซียและบรูไน โดยมีการทำข้อตกลง (Agreement) เกี่ยวกับหมายเรียกพยานซึ่งใช้ร่วมกัน ทำให้เกิดความสะดวกในการบังคับใช้กฎหมายเป็นอย่างมาก

³⁹ John S.T.Quah. "Deadline Scholar's Passages from: Corruption in Asian Countries : Can It Be Minimized?.1999;" (ONLINE). Available from : <http://www.asiamedia.ucla.edu/Deadline/CorruptionInAsia/articles/Quah.html> (2005 , December 15).

⁴⁰ Lambsdorff , J.G. , Survey Source for the TI Corruption Perception Index (CPI) 2005 , Ibid.

⁴¹ กฎหมายฉบับดังกล่าวมีหลายฉบับและมีการแก้ไขหลายครั้ง ฉบับล่าสุดคือในปี ค.ศ.2002 (พ.ศ.2545)

ในด้านการสืบสวนการกระทำผิดซึ่งถือว่าเป็นหน้าที่หลักของสำนักงาน C.P.I.B. เจ้าหน้าที่จะมีหน้าที่รับและสืบสวนการร้องเรียนต่าง ๆ ที่มีกรกล่าวหาว่าเป็นการกระทำ ความผิดที่เกี่ยวกับการทุจริต โดยการสืบสวนจะเน้นไปที่เจ้าหน้าที่ของรัฐซึ่งทำหน้าที่บังคับใช้ กฎหมาย และเจ้าหน้าที่ซึ่งปฏิบัติงานในตำแหน่งต่าง ๆ ที่มีโอกาสสูงที่เกิดการทุจริต เช่น เจ้าหน้าที่ ตำรวจ เจ้าหน้าที่ตรวจคนเข้าเมือง เจ้าหน้าที่ศุลกากร เป็นต้น

การจัดโครงสร้างองค์กรของ C.P.I.B. จะแบ่งส่วนราชการออกเป็น 3 ส่วน คือ กองสืบสวนสอบสวน (Investigation Branch) กองข้อมูลและสนับสนุน (Data Management and Support Branch) และกองบริหารงานทั่วไป (Administrative Branch) หน่วยงานที่สำคัญ และจำเป็นจะต้องศึกษา คือ กองสืบสวนสอบสวนซึ่งทำหน้าที่ในการสืบสวนสอบสวนหา ข้อเท็จจริงและสอบสวนผู้ต้องสงสัยว่า กระทำการทุจริตหรือประพฤติมิชอบและฟ้องร้องต่อศาล แบ่งการปฏิบัติงานออกเป็น 4 หน่วย (unit) ทำหน้าที่อย่างเดียวกัน แต่หน่วยไม่แบ่งความรับผิดชอบตามกระทรวง แต่จะคละกันทั้งหมด เริ่มต้นด้วยการรวบรวมข้อมูล แล้วจะเริ่มทำการสืบสวน สอบสวน โดยในเรื่องใหญ่ ๆ เจ้าหน้าที่สืบสวนสอบสวนทั้ง 4 หน่วย จะปฏิบัติงานร่วมกันโดยมี แนวปฏิบัติ (Operation Order) กำหนดว่า ผู้ใดจะปฏิบัติงานส่วนใด ในเวลาใด แล้วรายงาน ไปที่ผู้อำนวยการกองสืบสวนสอบสวน เพื่อรวบรวมพยานหลักฐานดำเนินการฟ้องคดีต่อไป หากผล ของการสืบสวนปรากฏว่า ไม่ใช่การกระทำทุจริต แต่เป็นความผิดทางวินัยก็ดำเนินการส่งเรื่องพร้อม กับความเห็นไปยังหน่วยงานเจ้าสังกัดของผู้ถูกกล่าวหา ซึ่งหน่วยงานจะต้องส่งเรื่องไปให้คณะ กรรมการข้าราชการ (Public Service Commission) พิจารณาแล้วรายงานให้ทราบ นอกจากนี้ ยังทำหน้าที่ในด้านการป้องกันการทุจริตด้วยการออกไปตรวจสอบ (Surprise Check) การปฏิบัติ งานของหน่วยงานบางแห่ง โดยใช้อำนาจของเจ้าสังกัดของหน่วยงานดังกล่าว ซึ่งมอบหมายให้ C.P.I.B. ดำเนินการได้ ทำให้การปฏิบัติงานได้ผลในทางป้องกันการทุจริตได้อีกทางหนึ่ง

ในส่วนของการป้องกันการทุจริตนั้น สิงคโปร์มีการใช้มาตรการต่างๆ ดังต่อไปนี้⁴²

1. ใช้วิธีการปรับปรุงการทำงานที่ล่าช้า
 2. กำหนดให้เจ้าหน้าที่ของรัฐทุกคนมีหน้าที่ต้องแถลงว่าตนไม่มีหนี้สินใดๆ
- เพราะการที่เจ้าหน้าที่ของรัฐมีหนี้สินก็มีแนวโน้มในการทำทุจริตที่มากกว่า และกำหนดให้ต้องแสดง บัญชีทรัพย์สินของตน

⁴² วีระพงษ์ บุญโญภาส และคณะ , "รายงานการวิจัยเรื่องการเสริมสร้างมาตรการเพื่อสัมฤทธิ์ผลใน กระบวนการบังคับใช้กฎหมายของกฎหมาย." เรื่องเดียวกัน, หน้า 90 - 91 .

3. เจ้าหน้าที่ของรัฐไม่ได้รับอนุญาตให้ยอมรับของขวัญใดในรูปแบบของเงินหรืออื่น ๆ จากประชาชนที่มาติดต่อขอรับบริการจากรัฐ และไม่อาจรับสิ่งใด ๆ อันทำให้ตนต้องเป็นหนี้หรือภาระผูกพันต่าง ๆ

นอกจากนี้ สิงคโปร์ยังมีการใช้มาตรการทางปกครอง เพื่อลดโอกาสการเข้าไปเกี่ยวข้องกับการทุจริตและการกระทำความผิดของเจ้าหน้าที่ของรัฐ และทำให้การทำงานของ C.P.I.B. มีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น มาตรการเหล่านั้น ได้แก่

1. การให้อำนาจแก่เจ้าหน้าที่สำนักงาน C.P.I.B. ในการที่จะปฏิบัติหน้าที่โดยปราศจากความกลัวหรือการเลือกปฏิบัติ
2. การกำจัดโอกาสที่จะทำให้เกิดการกระทำทุจริตในการปฏิบัติหน้าที่ในหน่วยงานของรัฐ
3. การทำให้ระบบหรือวิธีการบริหารงานต่างๆ มีความคล่องตัวและกระชับมากขึ้น
4. การทำให้ความล่าช้าเกินความจำเป็นในการทำงานของข้าราชการซึ่งเปิดช่องทางให้มีการกระทำทุจริตหมดไป
5. ทบทวนจำนวนเงินเดือนเจ้าหน้าที่ของรัฐเป็นประจำ
6. มีข้อความในสัญญาเตือนผู้ที่ทำสัญญากับทางรัฐบาลว่า การให้สินบนแก่เจ้าหน้าที่ของรัฐ เพื่อให้ได้มาซึ่งสิทธิตามสัญญา อาจทำให้สัญญาถูกระงับได้
7. ผู้ทำสัญญาใดที่ให้สินบนจะถูกตัดออกจากการทำสัญญากับรัฐบาล หรือหน่วยงานของรัฐบาลเป็นเวลาห้าปี เว้นแต่ผู้นั้นจะให้ความร่วมมืออย่างเต็มที่กับเจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจ⁴³

2.3.3 ความเปลี่ยนแปลงทางกฎหมายและการลดปริมาณคดี

กฎหมายป้องกันการทุจริต (Prevention of Corruption Act Chapter 241) ของสิงคโปร์ ออกบังคับใช้ตั้งแต่ปี 1960 (พ.ศ.2503) ซึ่งเป็นกฎหมายที่ให้อำนาจที่จำเป็นเพื่อปราบปรามการทุจริต และมีการปรับปรุงเปลี่ยนแปลงและออกกฎหมายใหม่หลายครั้ง และฉบับที่สอง ซึ่งเกิดขึ้น ในปี 1989 (พ.ศ.2532) มีการออกกฎหมายริบทรัพย์สิน The Corruption (Confiscation of Benefits) Act ซึ่งให้อำนาจศาลที่จะยึดและอายัดทรัพย์สินที่ได้มาจากการทุจริต และในปี 1999

⁴³ ทวีเกียรติ มินะนิษฐ์ .." การช้อรษาฎรบังคับหลวงและมาตรการในการต่อต้านองคกรอาชญากรรมข้ามชาติ " . รั้งรายงานวิจัยเรื่องการพัฒนากฎหมายป้องกันและปราบปรามอาชญากรรมข้ามชาติที่มีการจัดตั้งในลักษณะองคกร (ระยะที่ 2) , หน้า 29 , 32-33.

(พ.ศ.2542) The Corrupt Act ได้มีการปรับปรุงใหม่เรียกว่า The Corruption Drug Trafficking and other Serious Crime (Confiscation of Benefits) Act (CDSA) ซึ่งมีการให้อำนาจศาลในการยึดและอายัดทรัพย์สินของผู้กระทำความผิดเกี่ยวกับการฟอกเงิน

ด้วยหลักการที่จะทำให้กฎหมายมีประสิทธิภาพได้นั้นต้องมีบทลงโทษที่ชัดเจน มีการทบทวนกฎหมายอยู่เสมอ และบังคับใช้กฎหมายได้เป็นอย่างดี ดังนั้น กฎหมายที่เกี่ยวกับการป้องกันและปราบปรามการทุจริตที่แก้ไขเปลี่ยนแปลงแต่ละครั้งนั้น จึงมีหลักการเพื่อเพิ่มอำนาจสอบสวนและลงโทษให้รุนแรงขึ้น

จะเห็นได้ว่า ในกฎหมายป้องกันการทุจริต มีการกำหนดหน้าที่ตามกฎหมายที่บุคคลต้องให้ข้อมูลที่เป็นประโยชน์แก่สำนักงาน C.P.I.B. มีหน้าที่นอกเขตอำนาจของตนเอง (การส่งผู้ร้ายข้ามแดน) คือ คนสิงคโปร์ที่กระทำความผิดแม้จะอยู่ในประเทศอื่น รัฐบาลสิงคโปร์ก็สามารถร้องขอให้ประเทศที่บุคคลนั้นอาศัยอยู่ จับกุมดำเนินคดีได้ และโทษก็ยังกำหนดไว้รุนแรงมาก คือ ปรับ 100,000 ดอลลาร์สิงคโปร์ หรือจำคุกไม่เกิน 5 ปี หรือทั้งจำทั้งปรับ แต่ถ้ากระทำความผิดสัญญาของรัฐหรือสมาชิกรัฐสภากระทำความผิดเอง ก็ต้องรับโทษหนักขึ้น คือ จำคุกไม่เกิน 7 ปี และการกำหนดโทษทางการเงินนั้น ก็จะลงโทษให้เท่ากับผลประโยชน์ที่บุคคลผู้กระทำความผิด ได้รับ เช่น ยกเลิกสัญญา ห้ามค้าขายกับรัฐบาลนานถึง 5 ปี

ส่วนการลดปริมาณคดีนั้น C.P.I.B. ได้คำนึงถึงหลักการสอบสวนว่าต้องรวดเร็วและแน่นอน เพื่อให้เกิดผลที่ดีและสร้างความโปร่งใสในการปฏิบัติการ โดยในคดีหนึ่ง ๆ นั้น สำนักงาน C.P.I.B. จะใช้เวลาน้อยกว่า 90 วัน ซึ่งจริง ๆ แล้วส่วนใหญ่จะน้อยกว่า 60 วันด้วย และการฟ้องคดีผู้ที่ถูกร้องเรียนจะมีมากถึงครึ่งหนึ่งของเรื่องที่ C.P.I.B. ได้รับพิจารณา และผู้ถูกลงโทษก็มีมากกว่าร้อยละ 97-99 ของผู้ที่ถูกฟ้องคดี จากตัวเลขนี้ทำให้เห็นได้ว่า ประชาชนเชื่อมั่นและสนับสนุนการทำงานของ C.P.I.B. และกระบวนการยุติธรรมว่าสามารถปราบปรามการทุจริตได้อย่างจริงจัง

จึงเห็นได้ว่า แม้ C.P.I.B. จะเป็นองค์กรที่มีขนาดเล็ก แต่ก็ทำงานโดยมุ่งเน้นการสอบสวนเพื่อขจัดปัญหาการทุจริตให้ได้ผลและมีบทลงโทษที่เข้มงวดรุนแรง อีกทั้งยังมีระบบการจัดการคดีไม่ให้คั่งค้าง ดังตัวเลขที่แสดงข้างต้นว่า C.P.I.B. ดำเนินการเรื่องได้อย่างรวดเร็วและได้ผลอย่างจริงจัง ทำให้สิงคโปร์เป็นประเทศที่มีความโปร่งใสปราศจากคอร์รัปชันอันดับต้นๆของโลก

2.3.4 วิเคราะห์มาตรการการปราบปรามการทุจริต

ความสำเร็จของสิงคโปร์ในการปราบปรามการทุจริตเกิดขึ้นได้ด้วยปัจจัยหลาย ๆ ประการ ดังนี้

1. ผู้นำประเทศและบรรดาเจ้าหน้าที่ระดับสูงมีความตั้งใจอย่างแน่วแน่ ในการปราบปรามการทุจริต

2. สำนักงาน C.P.I.B. มีความเป็นอิสระ โดยผู้อำนวยการของ C.P.I.B. ทำงานขึ้นตรงต่อนายกรัฐมนตรี ทำให้ไม่มีนักการเมืองและเจ้าหน้าที่ของรัฐคนใดสามารถแทรกแซงการทำงานของ C.P.I.B. ได้

3. กฎหมาย P.O.C.A. (The Prevention of Corruption Act) มีประสิทธิภาพ โดยกำหนดทั้งมาตรการป้องกันและปราบปรามการทุจริตอย่างเพียงพอ ซึ่งโดยปกติจะมีการแก้ไขปรับปรุงกฎหมายเป็นประจำ เพื่อให้ทันสมัยและมีประสิทธิภาพ มีบทลงโทษที่เฉียบขาด จริงจังให้เพียงพอที่จะให้เกิดความเกรงกลัว

4. การใช้ระบบต่างๆควบคู่ไปกับการใช้มาตรการทางกฎหมาย เช่นระบบส่งเสริมคุณธรรมและความดี (Meritocracy)⁴⁴ การปรับปรุงระบบการทำงาน ระบบการให้ค่าตอบแทนการทำงานที่เหมาะสม มาตรการทางปกครอง เป็นต้น เพื่อกำจัดหรือลดโอกาสที่จะทำให้เกิดการทุจริต

2.4 คณะกรรมาธิการอิสระต่อต้านการทุจริตของมลรัฐนิวเซาท์เวลส์ ประเทศออสเตรเลีย (Independent Commission Against Corruption)

2.4.1 ประวัติความเป็นมาและฐานะขององค์กร

ก่อนปี 1980 (พ.ศ.2523) มลรัฐนิวเซาท์เวลส์ ก็ได้ตระหนักดีว่า ปัญหาการทุจริตไม่ใช่เป็นเรื่องที่คนในสังคมยอมรับได้ แต่จากปัญหาการค้ายาเสพติดในภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ก็ได้ทำให้ผู้ค้ายาเสพติดติดสินบนแก่เจ้าหน้าที่ตำรวจและผู้พิพากษาในประเทศที่เป็นทางผ่านของยาเสพติด ในมลรัฐนิวเซาท์เวลส์เองผู้พิพากษา สมาชิกรัฐสภา และเจ้าหน้าที่ของรัฐก็ยอมรับว่าได้รับสินบนจากผู้ลักลอบนำเข้าและค้ายาเสพติด ในปี 1987 (พ.ศ.2530) รัฐบาลจึงได้มีแนวคิดจะจัดตั้งหน่วยงานขึ้นทำหน้าที่ต่อต้านการทุจริตเช่นเดียวกับคณะกรรมการ I.C.A.C. ของฮ่องกง แต่ก็ล้มเหลวเพราะรัฐสภาไม่เห็นชอบด้วยตามประเด็นของร่างกฎหมายฉบับนี้⁴⁵

⁴⁴ HE Verghese Methews , " The Example of Singapore in Anti-Corruption," (ONLINE) Available from : <http://www.bigpond.com.kh> (2005 , September 18)

⁴⁵ ผาสุก พงษ์ไพจิตร และคณะ . "รายงานผลการวิจัยการคอร์รัปชันในระบบราชการไทย" . ทวนอุดหนุนการวิจัยจากสำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการ .2541 , หน้า 263 - 273 .

ในปี 1988 (พ.ศ.2531) รัฐบาลได้เสนอร่างกฎหมายฉบับใหม่ โดยแก้ไขเนื้อหาสาระตามเหตุผลที่ได้มีการอภิปรายกันในสภา และสภาได้มีมติให้ผ่านร่างกฎหมายดังกล่าว ซึ่งว่า Independent Commission Against Corruption Bill 1988 จึงได้จัดตั้งประธานกรรมการขึ้นมา และเริ่มทำงานในปี 1989 (พ.ศ.2532)

คณะกรรมการ I.C.A.C. นั้นเป็นหน่วยงานที่เป็นอิสระ ไม่อยู่ภายใต้อิทธิพลทางการเมือง (ฝ่ายบริหาร) แต่มีหน้าที่รับผิดชอบต่อประชาชนในรัฐนิวเซาท์เวลส์ โดยผ่านรัฐสภา⁴⁶

2.4.2 อำนาจหน้าที่

คณะกรรมการ I.C.A.C. มีอำนาจหน้าที่หลัก คือ

- 1) ปรามปรามการทุจริต
 - 2) ป้องกัน เปิดเผยมการทุจริต และให้ความรู้แก่สาธารณชน
- ต่อไปจะแยกพิจารณาอำนาจหน้าที่ในแต่ละด้านโดยละเอียด

1. ปรามปรามการทุจริต

การพิจารณากระบวนการและขั้นตอนการปรามปรามการทุจริตต้องเริ่มจากการรับเรื่องร้องเรียน การหาข้อมูลเบื้องต้น การสืบสวนสอบสวน การวิเคราะห์ข้อมูล การสืบสวนทางลับ และการรายงานต่อสภา⁴⁷ ดังนี้

1.1 บุคคลหรือองค์กรที่รายงานการทุจริตได้

การรับรายงานเรื่องร้องเรียนการทุจริตที่เกิดขึ้นจริงหรือเป็นที่น่าสงสัยย่อมจะเป็นประโยชน์ และเป็น การช่วยเหลือเจ้าหน้าที่รัฐบาลและหน่วยงานภาครัฐในการป้องกันการทุจริต เพื่อให้สามารถจัดการได้อย่างทันที่และมีประสิทธิภาพ เมื่อเกิดเหตุขึ้นบุคคลหรือองค์กรที่จะร้องเรียนต่อคณะกรรมการ I.C.A.C. ได้มีดังนี้

⁴⁶ Jonh R. Heilbrunn , Anti-Corruption Commission Panacea or Real Medecine to Fight Corruption? . 2004 , p. 7 .

⁴⁷ สำนักนโยบายและแผน สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปรามปรามการทุจริตแห่งชาติ . รายงานการเดินทางไปประชุม สัมมนา ฝึกอบรม ศึกษาดูงานต่างประเทศ . (กรุงเทพฯ : สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปรามปรามการทุจริตแห่งชาติ . 2546) , หน้า 12 - 15 .

- (1) บุคคลหนึ่งบุคคลใดอาจทำคำร้องเรียนเกี่ยวหรืออาจเกี่ยวกับการทุจริต
- (2) เจ้าหน้าที่ของรัฐบาลอาจแจ้งข้อมูลแก่คณะกรรมการได้โดยตรง หรือผ่านขั้นตอนการรายงานภายในหน่วยงานของตนก็ได้และผู้บังคับบัญชาหน่วยงานภาครัฐทุกแห่งต้องรายงานให้คณะกรรมการ I.C.A.C. ทราบเกี่ยวกับพฤติกรรมหรือเรื่องทุจริตหรือส่งไปในทางทุจริต
- (3) สภาล่าง (สภาผู้แทนราษฎร) และสภาสูง (วุฒิสภา) ของมลรัฐ อาจส่งเรื่องการทุจริตมาให้ I.C.A.C.
- (4) คณะกรรมการ I.C.A.C. อาจเริ่มทำการสืบสวนสอบสวนเองก็ได้ โดยการรับเรื่องร้องเรียน การรายงานจากหน่วยงานต่าง ๆ หรือการอ้างอิงส่งมาให้

1.2 การพิจารณารับเรื่องร้องเรียน

แบ่งออกเป็นกรณีที่ต้องรับไว้พิจารณา และกรณีที่จะรับไว้พิจารณาหรือไม่ก็ได้

- (1) หลักเกณฑ์ที่เจ้าหน้าที่จะพิจารณารับเรื่องร้องเรียนไว้พิจารณา
 - (1.1) เป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องหรือมีผลต่อเจ้าหน้าที่รัฐบาลนิวเซาท์เวลส์หรือหน่วยงานภาครัฐของนิวเซาท์เวลส์
 - (1.2) ต้องเป็นเรื่องที่ถือว่าเป็นความไม่ซื่อสัตย์หรือเป็นการใช้อำนาจหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ของรัฐบาลไปในทางที่มีขอบที่มีเหตุผลน่าเชื่อถือ
 - (1.3) เรื่องที่ร้องเรียนต้องเป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องหรือเป็นความผิดอาญา ความผิดวินัยหรือเป็นเรื่องที่หากสอบสวนแล้วเป็นความจริงจะทำให้มีการลงโทษให้ออกจากราชการ
 - (1.4) คณะกรรมการ I.C.A.C. ต้องรับเรื่องร้องเรียนที่ส่งมาจากสภา
- (2) พฤติกรรม (เรื่องร้องเรียน) ที่ I.C.A.C. อาจดำเนินการหรือไม่ก็ได้
 - (2.1) เป็นเรื่องที่ไม่มีความเสี่ยงเพียงพอว่าจะเกี่ยวข้องกับการทุจริต และไม่สามารถวางมาตรการป้องกันการทุจริตได้
 - (2.2) เป็นเรื่องเก่าเกินไป และเป็นเรื่องเล็กน้อยหรือไม่มีสาระ
 - (2.3) เป็นเรื่องที่ไม่มีความแน่นอนและ I.C.A.C. ไม่สามารถที่จะหาหลักฐานดำเนินการต่อไปได้
 - (2.4) เป็นเรื่องที่ไม่ตรงตามความจริง เป็นการร้องเรียนที่รบกวน ทำให้รำคาญและขาดสาระสำคัญ
 - (2.5) เป็นเรื่องการบังคับบัญชาภายในซึ่งควรที่จะให้หน่วยงานต้นสังกัดเป็นผู้ดำเนินการ

(2.6) เป็นเรื่องที่หน่วยงานอื่นจะดำเนินการได้ดีกว่า หรืออยู่ในหน้าที่การดำเนินการของหน่วยงานอื่นนั้น

(2.7) เป็นเรื่องที่หน่วยงานอื่นตั้งข้อสังเกตมา

(2.8) เป็นเรื่องที่หน่วยงานอื่นได้ดำเนินการอยู่หรือดำเนินการแล้ว

(2.9) เป็นเรื่องที่มีบทบัญญัติที่เกี่ยวกับส่วนได้เสียของสาธารณะออกมาใช้บังคับแล้ว โดยไม่ต้องสืบสวนสอบสวน

1.3) การหาข้อมูลเบื้องต้นและการสืบสวนสอบสวน

1.3.1) การหาข้อมูลเบื้องต้น

การหาข้อมูลเบื้องต้นสามารถกระทำได้ ตัวอย่างเช่น เพื่อเป็นการช่วยในการ

(1) เพื่อทราบและพิสูจน์และให้ได้ข้อมูลเพิ่มเติมเกี่ยวกับการกระทำตามที่ร้องเรียน เพื่อความสมบูรณ์ของการสืบสวนสอบสวนตามกฎหมาย I.C.A.C. หรือ

(2) เพื่อพิจารณาว่าจะดำเนินการอื่นใดเป็นพิเศษเพื่อความสมบูรณ์ของการสืบสวนสอบสวน

1.3.2) การสืบสวนสอบสวน

คณะกรรมการ I.C.A.C. มีอำนาจที่จะรวบรวมพยานหลักฐานทุกชนิด โดยมีอำนาจดังต่อไปนี้

(1) เพื่อประโยชน์ในการสืบสวนสอบสวนคณะกรรมการ I.C.A.C. อาจมีหนังสือให้หน่วยงานของรัฐ หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐให้ข้อมูลต่างๆ

(2) เพื่อประโยชน์ในการสืบสวนสอบสวน คณะกรรมการ I.C.A.C. อาจมีหนังสือถึงบุคคล (ไม่ว่าจะเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐหรือไม่)

(2.1) ให้มาพบคณะกรรมการหรือเจ้าหน้าที่ I.C.A.C. อื่นตามวันเวลาและสถานที่ที่กำหนดในหนังสือ หรือ

(2.2) ให้จัดหาเอกสารหรือสิ่งอื่นๆ ให้เจ้าหน้าที่ I.C.A.C. ตามที่ระบุในหนังสือ

(3) เพื่อประโยชน์ในการสืบสวนสอบสวน ไม่ว่าเวลาใดๆ คณะกรรมการ หรือเจ้าหน้าที่ที่ได้รับมอบหมายเป็นหนังสือจากคณะกรรมการ สามารถ

(3.1) เข้าไปและตรวจสอบสถานที่ซึ่งอยู่ในความครอบครองหรือใช้โดยหน่วยงานหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ

(3.2) ตรวจสอบเอกสารหรือสิ่งใด ๆ ในเอกสารหลักฐานและ

(3.3) คัดสำเนาของเอกสารในอาคารสถานที่นั้น

(4) เจ้าหน้าที่ I.C.A.C. อาจขอให้ศาลหรือคณะกรรมการ ออกหมายค้นได้ หากมีเหตุผลที่จะเชื่อได้ว่าในสถานที่ใดมีเอกสารหรือสิ่งใดที่เกี่ยวข้องกับเรื่องที่กำลังดำเนินการสืบสวนสอบสวนอยู่หรือเอกสารหรือสิ่งของนั้นๆ อาจถูกนำเข้ามาในสถานที่นั้นภายใน 72 ชั่วโมง

(5) คณะกรรมการหรือเจ้าหน้าที่ I.C.A.C. อาจดำเนินการให้ออกหมายภายใต้กฎหมายการดักฟังทางโทรศัพท์ (The Listening Devices Act 1984)

(6) I.C.A.C. มีอำนาจที่จะกระทำทุกวิถีทางที่จำเป็นหรือที่จะเชื่อมโยงและหาเหตุผลรวมทั้งปฏิบัติการตามหน้าที่ตามกฎหมาย I.C.A.C.

(7) คณะกรรมการ อาจมีหมายเรียกให้บุคคลใดมาพบ ในการพิจารณาตามวัน เวลา และสถานที่ที่ระบุในหมายค้น

(7.1) ให้พยานหลักฐาน

(7.2) จัดทำ จัดหาเอกสารหรือสิ่งต่างๆ

(8) ถ้าพยานที่ถูกหมายเรียกให้มาพบที่ I.C.A.C. ไม่มาพบตามหมาย คณะกรรมการอาจออกหมายจับพยานผู้นั้นได้

ถ้ามีหลักฐานแน่ชัดปรากฏแก่คณะกรรมการ ว่าบุคคลผู้ใดได้ขอให้พยานหลักฐาน หรือมิฉะนั้นเป็นแต่เกี่ยวข้องกับกรณีสืบสวนสอบสวน ไม่มาพบคณะกรรมการ เพื่อให้พยานหลักฐานโดยไม่มีข้ออ้าง หรือกำลังเดินทางออกนอกรัฐ และจะทำให้ I.C.A.C. จะไม่ได้รับหลักฐานของบุคคลนั้น หากบุคคลนั้นเดินทางออกนอกรัฐ คณะกรรมการอาจออกหมายจับบุคคลนั้นได้

1.3.3) การพิจารณาโดยเปิดเผย (Public Hearing)

จะนำมาใช้ในกรณีที่ต้องการให้ได้รับการสนับสนุนจากสื่อมวลชนและประชาชนโดยรวม

1.3.4) หน่วยงานกรองและวิเคราะห์ข้อมูล (Intelligence and Analysis)

มีหน้าที่เก็บและรวบรวมข้อมูลทุกชนิดเพื่อวิเคราะห์และรายงาน เช่น

- (1) ตรวจสอบพิสูจน์บุคคลโดยใช้ข้อมูลทะเบียนการใช้โทรศัพท์และข้อมูลทางสังคม
- (2) วิเคราะห์การติดต่อสื่อสารโดยวิเคราะห์การใช้โทรศัพท์
- (3) ตรวจสอบความเกี่ยวพันระหว่างบุคคล
- (4) ตรวจสอบฐานะทางการเงิน เช่น บัญชีเงินฝากในธนาคารต่างๆ

1.3.5) การสืบสวนในทางลับ (surveillance)

หน้าที่หลัก คือ การเฝ้าติดตามเป้าหมาย ตัวอย่างเช่น การติดตามบุคคล หรือยานพาหนะต่าง ๆ เป็นต้น เจ้าหน้าที่ข่าวกรองอาจล่อวงวีดีโอหรือเทปแบบพกซ่อน หรือกล้องรูเข็มและการเฝ้าดูเป้าหมาย เป็นต้น

1.3.6) การรายงาน

I.C.A.C. จะต้องจัดเตรียมรายงานเกี่ยวกับเรื่องสืบสวนสอบสวนเพื่อส่งเรื่องให้กับสภาล่าง (สภาผู้แทนราษฎร) และสภาสูง (วุฒิสภา) พร้อมทั้งข้อเสนอแนะเกี่ยวกับการกระทำความผิดอาญาหรือความผิดทางวินัย รวมทั้งการป้องกันการทุจริตด้วย

การปราบปรามการทุจริตที่ได้ผลและมีประสิทธิภาพนั้น บางครั้งเจ้าหน้าที่อาจต้องใช้อำนาจพิเศษตามกฎหมาย เช่น การดักฟังทางโทรศัพท์หรือบันทึกเสียง ซึ่งผลจากการดำเนินงานภายใต้อำนาจพิเศษของ I.C.A.C. ตั้งแต่ปี พ.ศ.2544-2549 (ค.ศ.2001-2005) จะเห็นได้ว่ามีส่วนสำคัญที่ทำให้การสืบสวนสอบสวนทุจริตคอร์รัปชันสำเร็จลงได้

ผลการดำเนินงานภายใต้อำนาจพิเศษของหน่วยงาน I.C.A.C.⁴⁸

อำนาจพิเศษ	ปี พ.ศ.2545 - 2546 (ค.ศ.2002 - 2003)	ปี พ.ศ.2546 - 2547 (ค.ศ.2003 - 2004)	ปี พ.ศ.2547 - 2548 (ค.ศ.2004 - 2005)
ออกหมายเรียกพยานและเอกสารหลักฐาน	129	147	240
ออกหมายจับ (โดยอำนาจของกรรมการ)	0	0	1
สั่งให้ผู้ถูกคุมขังมาปรากฏต่อ I.C.A.C.	0	0	0
ออกหมายค้น (โดยอำนาจของเจ้าพนักงานหรือเจ้าหน้าที่รัฐและเอกชน)	11	26	11
มีหนังสือบอกกล่าวถึงหน่วยงานหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐและเอกชนให้ส่งเอกสารหลักฐานให้ I.C.A.C.	11	10	11
มีหนังสือบอกกล่าวให้ส่งชั้นตอนการจัดทำเอกสารหลักฐาน	258	314	378

⁴⁸ Independent Commission Against Corruption, NewSouthWale , Annual Report 2004-2005 (ONLINE). Available from : http://www.icac.nsw.gov.au/files/pdf/Annual_Report_2004-2005.pdf. (2006 , January 12) , p. 33.

	ปี พ.ศ.2545 2546 (ค.ศ.2002 - 2003)	ปี พ.ศ.2546 2547 (ค.ศ.2003 - 2004)	ปี พ.ศ.2547 2548 (ค.ศ.2004 - 2005)
อำนาจพิเศษ			
เข้าตรวจค้นสถานที่ของรัฐและเอกชน (โดยอำนาจ ของกรรมการ)	6	7	5
อำนาจพิเศษ	ปี พ.ศ.2545 - 2546 (ค.ศ.2002 - 2003)	ปี พ.ศ.2546 - 2547 (ค.ศ.2003 - 2004)	ปี พ.ศ.2547 - 2548 (ค.ศ.2004 - 2005)
ใช้กล้องวิดีโอ เครื่องอัดเทปและไมโครโฟนดักฟัง (เจ้าพนักงาน I.C.A.C. ขอความเห็นชอบจาก ศาลสูงสุด)	36	73	103
การดักฟังทางโทรศัพท์ (โดยอำนาจของ I.C.A.C.)	38	34	56
การปฏิบัติการโดยใช้เทคนิควิธีการสืบสวนสอบสวน พิเศษหรือล่อจับ (Controlled Operation Authorised) ในกรณีที่เจ้าพนักงาน I.C.A.C. อาจ ต้องกระทำผิดกฎหมาย เพื่อเปิดโปงขบวนการทุจริต	7	7	3
การปฏิบัติการโดยใช้เทคนิค Assume Identities หรือการสวมหน้ากากเจ้าหน้าที่ไม่เปิดเผยตัวตนที่แท้จริง	12	15	7

หน่วย : จำนวนครั้ง

จะเห็นได้ว่า การใช้อำนาจพิเศษเหล่านี้มีส่วนสำคัญที่ทำให้การสืบสวนสอบสวน
การทุจริตสำเร็จลงได้

2. การป้องกัน การเปิดเผยการทุจริตและให้ความรู้แก่สาธารณชน

กฎหมาย I.C.A.C. ปี 1988 ได้กำหนดให้ คณะกรรมการตรวจสอบในเชิงรุกต่อนโยบายและกระบวนการทำงานและการจัดการในภาครัฐเพื่อที่จะลดหรือจำกัดโอกาสในการทุจริต และต้องมีการพัฒนาการต่อต้านการทุจริตในภาครัฐ โดยได้ดำเนินการให้คำปรึกษาแก่หน่วยงานหรือบุคคลที่ร้องขอคำปรึกษา และทำข้อเสนอแนะเกี่ยวกับการเปลี่ยนแปลงทางกฎหมายและระบบเพื่อช่วยลดโอกาสในการกระทำทุจริต

นอกจากนั้น ยังให้ความสำคัญกับการใช้สื่อในการป้องกันการทุจริต และยังใช้ยุทธวิธีคลื่นระลอกในการป้องกันการทุจริต กล่าวคือ เมื่อเกิดการทุจริตขึ้นที่ใด หน่วยงาน I.C.A.C. ประโคมข่าวและผลกระทบให้กระจายออกคล้ายคลื่นระลอก โดยจะให้ความรู้ประชาชนและแนวทางการป้องกันและแก้ไขซึ่งหน่วยงาน I.C.A.C. ประสบความสำเร็จกับยุทธวิธีดังกล่าวอย่างมาก

นอกจากนี้ หน่วยงาน I.C.A.C. ยังตรวจสอบโครงการขนาดใหญ่ของรัฐ เช่น โครงการก่อสร้างที่ใช้งบประมาณสูง การประมูลโครงการต่าง ๆ การใช้ทรัพยากรที่ไม่คุ้มค่า การขัดกันระหว่างผลประโยชน์ส่วนตัวกับผลประโยชน์ส่วนรวม (Conflicts of Interest) และการบริหารประเทศของภาครัฐ โดยจะเข้าไปทำการศึกษาและเสนอคำแนะนำเพื่อป้องกันไม่ให้เกิดการทุจริตขึ้น ซึ่งวิธีการนี้บางครั้งก็ได้ผล แต่บางครั้งก็ไม่ได้ผลเท่าที่ควร ขึ้นอยู่กับรัฐบาลว่าจะปฏิบัติตามคำแนะนำหรือไม่

2.4.3 การเปลี่ยนแปลงทางกฎหมาย และการลดปริมาณคดี

กฎหมาย Independent Commission Against Corruption Act 1988 นั้น ได้แก้ไข 5 ครั้ง ดังต่อไปนี้

- (1) ในปี 1990 แก้ไขวิธีและขอบเขตการสอบสวนให้ชัดเจนขึ้น
- (2) ในปี 1994 ขยายคำนิยามของคำว่า เจ้าหน้าที่ของรัฐที่อยู่ภายใต้กรอบของกฎหมาย ให้รวมถึงสมาชิกรัฐสภาด้วย
- (3) ในปี 1996 เพิ่มแนวทางปฏิบัติสำหรับสมาชิกรัฐสภาทั้งสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา
- (4) ในปี 1997 ปรับปรุงมาตรการคุ้มครองพยานตามกฎหมายคุ้มครองพยาน (Witness Protection Act 1995) โดยได้กำหนดไว้เป็นหน้าที่ของคณะกรรมการ I.C.A.C. ให้ต้องป้องกันด้านความปลอดภัยให้พยาน และไม่ให้พยานหมายถึงบุคคลที่มาปรากฏตัวได้มาปรากฏ

ตัวหรือกำลังให้ถ้อยคำแก่คณะกรรมการหรือบุคคลที่จัดมาให้ซึ่งเอกสารหรือวัตถุพยานอื่นหรือให้ความช่วยเหลือแก่คณะกรรมการ โดยอาจจะให้มีการเปลี่ยนแปลงบัตรประจำตัว จัดให้มีที่อยู่ใหม่ จัดหายานพาหนะให้ จัดหาเงินยืมชีพ ใช้อื้อสมมติ ตามความจำเป็นและเพื่อความปลอดภัยของพยาน โดยพยานต้องให้ความยินยอมพร้อมใจในการเข้าร่วมมาตรการดังกล่าว⁴⁹

(5) ในปี 2005 (พ.ศ.2548) อำนาจตามกฎหมาย I.C.A.C. 1988 ยังได้ถูกทบทวนเพื่อให้การทำงานเป็นไปตามวัตถุประสงค์ในการป้องกันและปราบปรามการทุจริต โดยจัดตั้งผู้ตรวจการที่เป็นอิสระ (Independent Inspector) ขึ้นในหน่วยงานโดยรับผิดชอบเรื่องการใช้อำนาจสืบสวนสอบสวนของคณะกรรมการการ I.C.A.C. และดูแลเรื่องร้องเรียนเจ้าหน้าที่ I.C.A.C. ว่าใช้อำนาจสอบสวนไม่ถูกต้องเหมาะสม ทั้งนี้เพื่อสร้างความรับผิดชอบต่อสาธารณชนว่าการขยายการใช้อำนาจของคณะกรรมการจะได้ความคุ้มครอง และยังแก้ไขเรื่องกระบวนการประชาพิจารณ์ (Public Hearing) เปลี่ยนเป็น การไต่สวนสาธารณะ (Public Inquires) ส่วนการทำประชาพิจารณ์ในภาคเอกชน (Private Hearing) ก็เปลี่ยนเป็นการตรวจสอบเชิงบังคับ (Compulsory Examinations) จุดประสงค์ในการเปลี่ยนชื่อเพราะคณะกรรมการทำหน้าที่ในการสอบสวน ไม่ใช่ศาลที่จะทำหน้าที่ตัดสินคดี⁵⁰

จะเห็นได้ว่า I.C.A.C. Act นั้นมีการปรับปรุงแก้ไขอยู่เสมอเพื่อให้ทันสมัยและสอดคล้องครอบคลุมบุคคลและการกระทำผิดมากขึ้น

ส่วนการลดปริมาณคดีนั้น เนื่องจากปริมาณงานที่มาก หน่วยงาน I.C.A.C. ได้นำวิธีการสืบสวนสอบสวนเบื้องต้นหรือการหาข้อเท็จจริงเบื้องต้น (Preliminary I.C.A.C. Investigations) เข้ามาใช้ เพื่อตรวจสอบดูว่าข้อร้องเรียนนั้นๆมีมูลเพียงพอหรือไม่เพื่อการสืบสวนในเชิงลึก จากประสบการณ์ของ I.C.A.C. พบว่า มีข้อร้องเรียนจำนวนมากที่ตกไป เพราะข้อร้องเรียนหรือข้อกล่าวหาไม่มีมูล แต่อย่างไรก็ตาม การหาข้อเท็จจริงเบื้องต้น ก็ยังคงเป็นงานที่มีจำนวนมากสำหรับหน่วยงาน I.C.A.C. การปราบปรามการทุจริต จึงต้องมุ่งเน้นการทุจริตที่มีผลกระทบต่อผลประโยชน์ของส่วนรวมเป็นหลัก

และจากสถิติการดำเนินงานด้านการปราบปรามการทุจริตคอร์รัปชันของ I.C.A.C. จะเห็นได้ว่า

⁴⁹ John R.Heilbrunn , Anti-Corruption Commission Penaccea or Real Medecine to Fight Corruption ?, Ibid, p. 7.

⁵⁰ Independent Commission Against Corruption , NewSouthWale , The nature of ICAC inquiries and examinations (ONLINE) Available from : <http://www.icac.nsw.gov.au/index.cfm?objectid=FFB4AC9E-AE32-AC6C-BF78CB2E67804A0C> (2006 , January 12) .

สถิติการดำเนินการด้านการปราบปรามการทุจริตคอร์รัปชันของ I.C.A.C.⁵¹

การดำเนินการของ I.C.A.C. ต่อ เรื่องที่มีการร้องเรียน	ปี 2545 - 2546		ปี 2546 - 2547		ปี 2547 - 2548	
	จำนวน เรื่อง	ร้อยละ	จำนวน เรื่อง	ร้อยละ	จำนวน เรื่อง	ร้อยละ
เรื่องที่ส่งให้หน่วยงานอื่นหรือ ตกไป	1,460	77.5	2,500	83.4	2,306	85.7
เรื่องดำเนินการโดย I.C.A.C.						
แจกเรื่องไปยังส่วนการประเมิน เพื่อสอบสวนเพิ่มเติม	159	8.5	246	8.2	274	10.2
แจกเรื่องไปยังส่วนการป้องกัน การทุจริต	129	6.9	55	1.8	39	1.4
แจกเรื่องไปยังฝ่ายกฎหมายเพื่อ ไต่สวน	134	7.1	169	5.6	72	2.7
รวมเรื่องดำเนินการโดย I.C.A.C.	422	22.4	470	15.7	385	14.3
รวมเรื่องทั้งหมด	1,882		2,995		2,691	

จะเห็นได้ว่ากระบวนการแยกการพิจารณาเรื่องของ I.C.A.C. ไม่ว่าจะเป็นการส่งเรื่องให้หน่วยงานอื่นหรือเรื่องที่ตกไป โดยไม่ต้องมีการตั้งคณะกรรมการไต่สวนข้อเท็จจริงขึ้น ถึงร้อยละ 70 -80 ของปริมาณเรื่องร้องเรียนที่ได้รับมาทั้งหมดในแต่ละปี ทำให้ช่วยลดปริมาณงานที่คณะกรรมการฯ จะต้องดำเนินการเองได้มาก

⁵¹ Independent Commission Against Corruption NewSouthWale , Annual Report 2004-2005 (ONLINE) . Available from : http://www.icac.nws.gov.au/files/pdf/Annual_Report_2004-2005.pdf. (2006 , January 12) , p. 24.

2.4.4 วิเคราะห์มาตรการปราบปรามการทุจริต

จากการสำรวจขององค์กรเพื่อความโปร่งใสนานาชาติ ประเทศออสเตรเลียได้รับการจัดอันดับว่าเป็นประเทศที่มีการทุจริตคอร์รัปชันน้อยมาก อยู่ในอันดับที่ 9 จากจำนวน 159 ประเทศทั่วโลก⁵² ซึ่งมลรัฐนิวเซาท์เวลส์เป็นรัฐที่มีประชากรมากที่สุดในจำนวนเจ็ดรัฐของออสเตรเลีย และเป็นที่ตั้งของเมืองซิดนีย์ ซึ่งเป็นเมืองศูนย์กลางทางเศรษฐกิจที่สำคัญที่สุด ก็ได้รับการยอมรับว่าการปราบปรามการทุจริตสามารถทำได้อย่างมีประสิทธิภาพ ด้วยเหตุปัจจัยต่าง ๆ ดังนี้

1. คณะกรรมการ I.C.A.C. สามารถปฏิบัติงานได้อย่างเป็นอิสระจากคณะผู้บริหารหรือรัฐบาล

2. ลักษณะการทำงานของ I.C.A.C. จะให้ความสำคัญกับการทุจริตที่มีการวางแผนทำเป็นระบบ เป็นการคอร์รัปชันขนาดใหญ่ที่มีความสำคัญ เกิดจากการที่องค์กรมีนโยบายที่ไม่เหมาะสมหรือไม่เพียงพอ หรือมีมาตรการแนวทางปฏิบัติในการทำงานที่มีช่องว่างมาก เนื่องจากสำนักงาน I.C.A.C. มีทรัพยากรบุคคลที่จำกัด ไม่สามารถดำเนินการได้เองทุกคดีที่มีการร้องเรียนหรือมีการรายงานเข้ามาปีละกว่าพันเรื่องได้ การคัดเลือกและให้ความสำคัญเฉพาะบางคดีของคณะกรรมการ โดยพิจารณาประกอบกับเป้าหมายและยุทธศาสตร์ในการดำเนินงาน เพื่อให้การทำงานเกิดประสิทธิผล เพื่อให้ประชาชนจะได้เกิดความศรัทธาเชื่อถือและไม่มองว่าเป็นเพียงเสือกระดาษ การให้ความสำคัญกับเรื่องที่สาธารณชนเห็นว่า มีผลเสียหายมากและจะมีผลต่อชื่อเสียงและความยอมรับเชื่อถือขององค์กร ทำให้สำนักงานสร้างความชำนาญพิเศษในด้านการป้องกันและปราบปรามการทุจริต และอยู่ในฐานะที่จะให้คำปรึกษาแนะนำกำหนดหน่วยงานของรัฐได้ ซึ่งจะเห็นได้ว่า I.C.A.C. มีอำนาจในการหาข้อมูลรวบรวมพยานหลักฐานและสืบสวนสอบสวน แต่เมื่อเสร็จแล้วก็จะนำเสนอเป็นปกติกาเพื่อป้องกันมิให้เกิดขึ้นอีก โดยไม่ได้มุ่งผลในทางอาญามากนัก

3. คณะกรรมการ I.C.A.C. มีการวิเคราะห์และประมวลผลจากคำร้องเรียนก่อนที่จะดำเนินการสืบสวนสอบสวนนั้น ทำให้สามารถจัดเรื่องเล็กน้อยและเรื่องที่อยู่นอกอำนาจหน้าที่ออกไปเสียตั้งแต่แรกได้เป็นจำนวนมาก อีกทั้งเรื่องที่ได้รับการร้องเรียนหรือได้รับรายงานอื่นๆก็จะมอบหมายให้หน่วยงานต้นสังกัดหรือหน่วยงานอื่นซึ่งมีหน้าที่ต้องดูแลอยู่ดำเนินการ โดยไม่จำเป็นที่สำนักงาน I.C.A.C. ต้องดำเนินการสืบสวนสอบสวนเองทุกเรื่อง

⁵² Lambsdorff , J.C. , Survey Source for the TI Corruption Perception Index (CPI) 2005 ,
Ibid .

4.การมีกระบวนการประชาพิจารณ์ (Public Hearing) ในการกระบวนการสอบสวนข้อเท็จจริงซึ่งปัจจุบันได้เปลี่ยนเป็นการไต่สวนสาธารณะ (Public Inquires) ซึ่งใช้ในกระบวนการสอบสวน เพื่อเพิ่มช่องทางให้แก่ I.C.A.C. ได้รับข้อมูลพยานหลักฐาน และเป็นการให้สังคมได้รับความรู้เกี่ยวกับการทุจริต อันทำให้เกิดความมีส่วนร่วมและสร้างความยอมรับเชื่อถือในการปฏิบัติงานของ I.C.A.C. ต่อสังคมด้วย⁵³

5.มาตรการในการลดปริมาณคดีเป็นสิ่งสำคัญ โดยหนังสือร้องเรียนและรายงานที่ได้รับมาทั้งหมด คณะกรรมการ I.C.A.C. จะพิจารณาอย่างถี่ถ้วน และจะดูว่าเป็นเรื่องที่อยู่ภายใต้อำนาจการบริหารงานของตนหรือไม่ และเป็นเรื่องร้ายแรงเพียงใด คณะกรรมการ I.C.A.C. อาจส่งเรื่องไปยังหน่วยงานที่ระบุในหนังสือร้องเรียน อาจตัดสินใจที่จะดำเนินการสอบสวนเองหรืออาจตัดสินใจที่จะดำเนินการป้องกันและดำเนินด้านการศึกษาแก่สาธารณชนก็ได้ โดยกฎหมาย I.C.A.C. ให้ดุลยพินิจแก่คณะกรรมการ I.C.A.C. ในการตัดสินใจว่าจะสืบสวนหรือไม่ ดุลยพินิจนี้ใช้ได้กับข้อมูลทั้งหมดที่ได้รับแจ้ง เว้นแต่เรื่องที่ได้รับจากรัฐสภา ซึ่งกรณีนี้ คณะกรรมการ I.C.A.C. จะต้องสืบสวนเอง และแม้คณะกรรมการ I.C.A.C. จะไม่สามารถดำเนินคดีแก่บุคคลใดได้ แต่ก็ยังสามารถให้คำแนะนำแก่อัยการสูงสุดว่าให้พิจารณาดำเนินคดีแก่บุคคลนั้นในข้อหากระทำผิดคดีอาญาได้ อำนาจและวิธีการใช้อำนาจเหล่านี้มีส่วนสำคัญยิ่งต่อประสิทธิภาพในการบังคับใช้กฎหมายเกี่ยวกับการป้องกันและปราบปรามการทุจริตของคณะกรรมการ I.C.A.C. ในมลรัฐนิวเซาท์เวลส์ ประเทศออสเตรเลีย

ศูนย์วิทยทรัพยากร
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

⁵³ Independent Commission Against Corruption NewSouthWale , The investigation process (ONLINE) Available from : <http://www.icac.nsw.gov.au/go/investigations-and-inquiries/the-investigation-process> (2006 , January 12)