



Office of the National Counter Corruption Commission

เรื่อง ความเห็นต่อร่างแผนการดำเนินงานในการต่อต้านการทุจริต (Provisional Draft Plan of Action to combat corruption and Enhance Integrity)

เรียน คุณนิรันดร์ สำนักองค์การรัฐสภาระหว่างประเทศ สำนักเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร

จากการพิจารณาร่างแผนการดำเนินการในการต่อต้านการทุจริต ดังกล่าวแล้ว สำนักการต่างประเทศ สำนักงาน ป.ป.ช. มีความเห็นดังนี้คือ

ร่างดังกล่าว มีเนื้อหาเพื่อการพัฒนาส่งเสริมการต่อต้านการทุจริตคอร์รัปชัน และให้เกิดความโปร่งใส ซึ่งในรายละเอียดเนื้อหาข้างดังกล่าว ได้สอดคล้องและยึดอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยการต่อต้านการทุจริต ค.ศ. 2003 (United Nations Convention Against Corruption) เป็นหลัก ซึ่งไทยกำลังจะให้สัตยาบันเข้าเป็นภาคีอนุสัญญาฯ นี้ (คาดประมาณต้นปี 2008) อยู่แล้ว สำนักงาน ป.ป.ช. จึงมีความเห็นว่า เนื้อหาของร่างฯ ดังกล่าว ไม่น่าจะมีปัญหาในการปฏิบัติตามหรือขัดแย้งกับการดำเนินการด้านการต่อต้านการทุจริตคอร์รัปชันของไทย แต่อย่างใด

ในเรื่องการออกกฎหมายกำหนดให้ความผิดต่างๆ เป็นความผิดทางอาญา เช่น Bribery of national Public Officials, Embezzlement, misappropriation or other diversion of fund or property by public official ,trading in influence, Abuse of authority and functions, illicit enrichment, Money-laundering นั้น กฎหมายไทยมีสอดคล้องอยู่แล้ว จึงไม่มีปัญหา อย่างไรก็ตาม มีฐานความผิดบางเรื่อง เช่น การให้สินบน,การกระทำการทุจริตในภาคเอกชน ยังไม่มีกฎหมายให้อำนาจ ป.ป.ช. ในการตรวจสอบการทุจริตในภาคเอกชนด้วย ส่วนความผิดเรื่อง Bribery of Foreign public and officials of Public international organizations นั้น กฎหมายไทยยังไม่มีบัญญัติไว้ หากแต่ขณะนี้ไทยกำลังแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายอาญาเพื่อให้ครอบคลุมฐานความผิดดังกล่าวนี้ เป็นความผิดอาญา เพื่อให้สอดคล้องรองรับกับข้อกำหนดตามอนุสัญญาฯ UNCAC อยู่แล้ว

รายละเอียดความคืบหน้าและการดำเนินการเกี่ยวกับกับอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยการต่อต้านการทุจริต (UNCAC) ปรากฏตามเอกสารรายงานแนบมาท้ายนี้

สำนักการต่างประเทศ สำนักงาน ป.ป.ช.
วันที่ 27 สิงหาคม 2550

รายงานเรื่องอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยการต่อต้านการทุจริต
(United Nations Convention Against Corruption : UNCAC)

• ความเป็นมา : ลำดับการดำเนินการ

สมัชชาสหประชาชาติได้มีข้อมติที่ 55/61 ลงวันที่ 4 ธันวาคม 2543 จัดตั้งคณะกรรมการเฉพาะกิจระดับรัฐบาลเพื่อพิจารณาข้อมติว่าด้วยการต่อต้านการทุจริต (Ad-Hoc Committee for negotiation the United Nations Convention against Corruption) โดยคณะกรรมการเฉพาะกิจฯ นี้ได้จัดการประชุมเจรจาอย่างเป็นทางการที่เมืองกรุงเวียนนา 7 รอบการประชุม (21 มกราคม 2545 ถึง 1 ตุลาคม 2546) ในการนี้สำนักงานปป.ช. ได้ส่งผู้แทนเข้าร่วมการประชุมเจรจาจัดทำอนุสัญญาฯ นี้ด้วย

คณะรัฐมนตรีมีมติเห็นชอบและมอบหมายให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศหรือผู้ที่รัฐมนตรีกระทรวงการต่างประเทศมอบหมาย เป็นผู้ลงนามในนามประเทศไทย เมื่อวันที่ 9 ธันวาคม 2546 ณ เมืองเมริดา ประเทศเม็กซิโก

คณะรัฐมนตรีพิจารณาการให้สัตยาบันอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยการต่อต้านการทุจริต ค.ศ. 2003 โดยมีมติเมื่อวันที่ 18 พฤศจิกายน 2546 ให้กระทรวงยุติธรรมและสำนักงานอัยการสูงสุดเป็นหน่วยงานหลักในการร่วมกันพิจารณาตรวจสอบพันธกรณีต่างๆ ตามอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยการต่อต้านการทุจริต ค.ศ. 2003 ซึ่งกระทรวงยุติธรรมได้มีคำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการพิจารณาพันธกรณีตามอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยการต่อต้านการทุจริต ค.ศ. 2003 โดยมีรองศาสตราจารย์ ชงทอง จันทรางศุ รองปลัดกระทรวงยุติธรรม เป็นประธานกรรมการ และมีส่วนราชการและหน่วยงานที่เกี่ยวข้องต่างๆ ร่วมเป็นคณะกรรมการ อันประกอบด้วยผู้แทนจากกระทรวงการคลัง กระทรวงการต่างประเทศ ธนาคารแห่งประเทศไทย สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา สำนักงานคณะกรรมการกำกับหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์ สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ สำนักงานป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ สำนักงานตำรวจแห่งชาติ สำนักงานอัยการสูงสุด และนักวิชาการผู้เชี่ยวชาญ ซึ่งคณะกรรมการพิจารณาพันธกรณีตามอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยการต่อต้านการทุจริต ค.ศ. 2003 มีอำนาจหน้าที่หลักในการพิจารณาดำเนินการศึกษาพันธกรณีต่างๆ ของไทยตามอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยการต่อต้านการทุจริต ค.ศ. 2003 พิจารณาแก้ไขกฎหมายที่มีอยู่หรือยกร่างขึ้นมาใหม่เพื่อรองรับพันธกรณีตามอนุสัญญาฯ และจัดทำรายงานผลการพิจารณาเพื่อนำเสนอคณะรัฐมนตรีพิจารณาต่อไป

คณะกรรมการพิจารณาพันธกรณีตามอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยการต่อต้านการทุจริต ค.ศ. 2003 ได้มีการประชุมพิจารณากันอย่างต่อเนื่อง (ครั้งสุดท้ายเมื่อวันที่ 21 พฤษภาคม 2550 โดยมีผลการดำเนินการดังนี้:

- แต่งตั้งคณะกรรมการจัดทำคำแปลอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยการต่อต้านการทุจริต ค.ศ. 2003 ขึ้นเพื่อจัดทำคำแปลอนุสัญญาฯ เพื่อใช้เป็นเอกสารอ้างอิงสำหรับการพิจารณา

พันธกรณีตามอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยการต่อต้านการทุจริต ค.ศ. 2003 ของคณะกรรมการแห่งชาติและผู้ที่เกี่ยวข้องต่าง ๆ โดยสำนักงาน ป.ป.ช. ได้จัดทำร่างคำแปลอนุสัญญาฯ ฉบับสำนักงาน ป.ป.ช. เสนอต่อที่ประชุมพิจารณา และมีผู้แทนสำนักงาน ป.ป.ช. ร่วมเป็นคณะกรรมการจัดทำที่แปลนี้มาโดยตลอด

- แต่งตั้งคณะกรรมการพิจารณาคำเห็นและข้อสังเกตของส่วนราชการและหน่วยงานต่าง ๆ ตามพันธกรณีของอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยการต่อต้านการทุจริต ค.ศ. 2003 โดยมีรองศาสตราจารย์ ชงทอง จันทรางศุ รองปลัดกระทรวงยุติธรรม เป็นประธานคณะกรรมการ ซึ่งคณะกรรมการดังกล่าวประกอบด้วยผู้แทนจากส่วนราชการและหน่วยงานอิสระต่าง ๆ ดังนี้

- กระทรวงการคลัง
- กระทรวงการต่างประเทศ
- ทนาครแห่งประเทศไทย
- สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา
- สำนักงานคณะกรรมการกำกับหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์
- สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ
- สำนักงานป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน
- สำนักงานอัยการสูงสุด

โดยคณะกรรมการฯ ได้พิจารณารายละเอียดในประเด็นต่าง ๆ ดังนี้

1. วิเคราะห์ข้อกำหนดของพันธกรณี เพื่อจำแนกว่าพันธกรณีข้อใดเป็นข้อกำหนดเชิงบังคับ (Mandatory), ข้อกำหนดเชิงสมัครใจ (Voluntary) และข้อกำหนดเชิงเลือก (Optional)
2. วิเคราะห์ความเห็นและข้อสังเกตของส่วนราชการและหน่วยงานอิสระต่าง ๆ เกี่ยวกับกฎหมายและกฎระเบียบต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับพันธกรณีของอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยการต่อต้านการทุจริต ค.ศ. 2003
3. วิเคราะห์ความเห็นและข้อสังเกตของส่วนราชการและหน่วยงานอิสระต่าง ๆ เกี่ยวกับความจำเป็นในการยกเว้นและการแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง และพิจารณากำหนดประเด็นที่เห็นว่า มีความจำเป็นต้องมีการยกเว้นกฎหมายฉบับใหม่และแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง เพื่อให้การให้สัตยาบันอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยการต่อต้านการทุจริต ค.ศ. 2003 ซึ่งคณะกรรมการได้นำเสนอผลสรุปในเรื่องความจำเป็นในการยกเว้นและแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายต่าง ๆ เพื่อให้การให้สัตยาบันอนุสัญญาฯ ต่อคณะกรรมการเพื่อพิจารณาพันธกรณีฯ

- คณะกรรมการเห็นชอบให้มีการยกเว้นกฎหมายฉบับใหม่และการแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง เพื่อรองรับพันธกรณีของอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยการต่อต้านการทุจริต ค.ศ. 2003 ในการให้สัตยาบันต่อไป ใน 3 ประเด็น คือ

- 1) หลักการเรื่องการติดตามสินทรัพย์คืน (Asset Recovery)

๒) การให้สิทธิแก่เจ้าหน้าที่ของรัฐต่างประเทศและเจ้าหน้าที่ขององค์การ
ของภาครัฐระหว่างประเทศ (Foreign Public Officials of Public International Organization)

๓) การกำหนดให้หยุดนับอายุความในการดำเนินคดีผู้กระทำความผิด
หลบหนีกระบวนการยุติธรรม (อายุความสะดุดหยุดลง)

ทั้งนี้ มีศูนย์ข้อมูลอาชญากรรมทางธุรกิจ คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
เป็นผู้รับผิดชอบโครงการ คณะที่ปรึกษาประกอบด้วย ศาสตราจารย์ วีระพงษ์ บุญโญภาส หัวหน้า
โครงการ และดร.ต่อศักดิ์ บุรณะเรืองโรจน์ สำนักงานอัยการสูงสุด พร้อมคณะฯ เป็นผู้วิจัยและยก
ร่างกฎหมาย จำนวน 3 ฉบับ ประกอบด้วย

(1) ร่างพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายอาญา (ฉบับที่....)

พ.ศ.....

(2) ร่างพระราชบัญญัติว่าด้วยทรัพย์สินที่ได้มาจากการกระทำความผิด

พ.ศ.....

(3) ร่างพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติความร่วมมือระหว่าง
ประเทศในทางอาญา (ฉบับที่....) พ.ศ.....

• การประชุมรัฐภาคีอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยการต่อต้านการทุจริต
(Conference of States Parties) เป็นการประชุมที่จัดขึ้นตามข้อบทที่ 63 แห่งอนุสัญญา
ที่กำหนดให้ต้องมีการจัดการประชุมรัฐภาคีขึ้นหลังจากที่อนุสัญญาจะมีผลบังคับใช้ โดยมี
วัตถุประสงค์เป็นการเสริมสร้างความเข้มแข็ง และความร่วมมือระหว่างรัฐภาคีในการปฏิบัติตาม
พันธกรณีต่าง ๆ ที่กำหนดในอนุสัญญา อีกทั้งเป็นการทบทวนและติดตามผลการปฏิบัติตาม
อนุสัญญาของแต่ละรัฐภาคีอีกด้วย ซึ่งการประชุมรัฐภาคีอนุสัญญาครั้งที่ 1 ได้จัดขึ้น ณ ประเทศ
จอร์แดน ระหว่างวันที่ 10 - 14 ธันวาคม 2549 คณะผู้แทนไทยไปร่วมการประชุมในฐานะรัฐผู้ลงนาม
ประกอบด้วยกระทรวงยุติธรรม สำนักงานอัยการสูงสุด กระทรวงการต่างประเทศ สำนักงานป.ป.ช.
รายละเอียดผลการประชุมปรากฏตามเอกสารแนบ โดยการประชุมรัฐภาคีอนุสัญญาครั้งต่อไปคือ
ครั้งที่ 2 จะจัดขึ้น ณ เมืองบาห์ดี ประเทศอินโดนีเซีย ระหว่างวันที่ 28 มกราคม - 1 กุมภาพันธ์
2551

• สถานะปัจจุบันของประเทศไทยต่ออนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยการต่อต้านการ
ทุจริต ค.ศ. 2003 ปัจจุบันประเทศไทยมีฐานะเป็นเพียง "ประเทศผู้ลงนาม" เท่านั้นยังไม่ได้เป็นภาคี
อนุสัญญา (States Parties) เนื่องจากประเทศไทยยังไม่ได้ให้สัตยาบันอนุสัญญา

• แนวทางการดำเนินการของประเทศไทยในการให้สัตยาบันอนุสัญญา เพื่อให้
ประเทศไทยสามารถให้สัตยาบันตามอนุสัญญา ฉบับนี้ อันจะเป็นประโยชน์ต่อประเทศไทยในภาพ
ปรามปรามการคอร์รัปชันให้มีประสิทธิภาพยิ่งขึ้นในระดับประเทศและระดับการความร่วมมือกับ
ต่างประเทศ คณะรัฐมนตรีมีมติเมื่อวันที่ 7 พฤศจิกายน 2549 ให้หน่วยงานที่รับผิดชอบ (กระทรวง
ยุติธรรม) ดำเนินการปรับปรุงแก้ไขกฎหมายภายในของประเทศไทยให้สอดคล้องรองรับกับ

ข้อกำหนดในอนุสัญญา อันจะมีผลทำให้ประเทศไทยสามารถให้สัตยาบันตามอนุสัญญาได้ (กล่าวคือให้ดำเนินการตามขั้นตอนกระบวนการในกรรมาธิการกฎหมายใหม่ และแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายภายในเดิม ให้สอดคล้องกับข้อกำหนดของอนุสัญญา ให้เสร็จสมบูรณ์ก่อน จึงสามารถให้สัตยาบันเข้าเป็นภาคีอนุสัญญา ได้ (แผนภูมิแสดง "กระบวนการในกรรมาธิการกฎหมายใหม่และแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายของไทย" แนบมาท้ายนี้)

กระทรวงยุติธรรม ในฐานะหน่วยงานผู้รับผิดชอบร่างและแก้ไขกฎหมายภายในของไทยให้สอดคล้องกับข้อกำหนดในอนุสัญญา ได้เสนอร่างกฎหมายทั้ง 3 ฉบับ ต่อสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี (ปลายเดือนพฤษภาคม 2550) โดยความคืบหน้าของร่างทั้ง 3 ฉบับ (ณ วันที่ 9 กรกฎาคม 2550) เป็นดังนี้

- ร่างพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายอาญา (ฉบับที่... พ.ศ.....) ร่างได้รับความเห็นชอบในหลักการจาก ครม.แล้ว
- ร่างพระราชบัญญัติว่าด้วยการติดตามสินทรัพย์คืน และร่างพระราชบัญญัติความร่วมมือทางอาญา : ขณะนี้อยู่ระหว่างขั้นตอนที่สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีมีหนังสือสอบถามความคิดเห็นและข้อเสนอแนะของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องเพื่อรวบรวมและนำเสนอคณะรัฐมนตรีเพื่อให้ความเห็นชอบในหลักการต่อไป

ทั้งนี้ กระทรวงยุติธรรมโดยท่านรองปลัดชงทอง จันทราศุ ได้กล่าวรายงานในกรอบประชุมรัฐภาคีอนุสัญญา ครั้งที่ 1 ณ ประเทศจอร์แดนและในการประชุมคณะกรรมการพิจารณาพันธกรณีอนุสัญญา ที่จะพยายามผลักดันให้กระบวนการฯ ดังกล่าวนี้เสร็จสมบูรณ์ภายในสิ้นปี 2550 อันจะทำให้ไทยสามารถให้สัตยาบันเข้าเป็นภาคีอนุสัญญา ได้ทันการประชุมรัฐภาคีอนุสัญญา ครั้งที่ 2 ที่จะจัดขึ้น ณ เมืองบาห์ลี ประเทศอินโดนีเซีย ระหว่างวันที่ 28 มกราคม ถึง 1 กุมภาพันธ์ 2551

หลังจากประเทศไทยได้ให้สัตยาบันอนุสัญญา แล้ว ป.ป.ช.ในฐานะหน่วยงานหลักที่ตามรัฐธรรมนูญฯ ซึ่งมีหน้าที่ในการป้องกันและปราบปรามการคอร์รัปชันของประเทศไทย จะต้องบังคับใช้อนุสัญญา ฉบับนี้โดยต้องนำมาตราการต่างๆ ที่กำหนดไว้ในอนุสัญญา มาปรับใช้กับการดำเนินการตามภารกิจของ ป.ป.ช.รวมถึงการแก้ไขกฎหมายที่เกี่ยวข้องด้วย

จัดทำโดย ฝ่ายความร่วมมือระหว่างประเทศ

สำนักการต่างประเทศ สำนักงานป.ป.ช.

สถานะ ณ วันที่ 9 กรกฎาคม 2550