

รายงานเรื่องอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยการต่อต้านการทุจริต
(United Nations Convention Against Corruption : UNCAC)

• ความเป็นมา : ลำดับการดำเนินการ

สมัชชาสหประชาชาติได้มีข้อมติที่ 55/61 ลงวันที่ 4 ธันวาคม 2543 จัดตั้งคณะกรรมการเฉพาะกิจระดับรัฐบาลเพื่อพิจารณากรอบอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยการต่อต้านการทุจริต (Ad-Hoc Committee for negotiation the United Nations Convention against Corruption) โดยคณะกรรมการเฉพาะกิจฯ นี้ได้จัดการประชุมเจรจาอย่างเป็นทางการขึ้น ณ กรุงเวียนนา 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 ที่พิจารณาแก้ไขกฎหมายที่มีอยู่หรือยกร่างขึ้นมาใหม่เพื่อรองรับพันธกรณีตามอนุสัญญาฯ และจัดทำรายงานผลการพิจารณาเพื่อนำเสนอคณะรัฐมนตรีพิจารณาต่อไป

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

- แต่งตั้งคณะกรรมการจัดทำคำแปลอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยการต่อต้านการทุจริต ค.ศ. 2003 ขึ้นเพื่อจัดทำคำแปลอนุสัญญาฯ เพื่อใช้เป็นเอกสารอ้างอิงสำหรับการพิจารณา

พันธกรณีตามอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยการต่อต้านการทุจริต ค.ศ. 2003 ของคณะกรรมการทวิภาคีและผู้ที่เกี่ยวข้องต่าง ๆ โดยสำนักงาน ป.ป.ช. ได้จัดทำร่างคำแปลอนุสัญญาฯ ฉบับสำนักงาน ป.ป.ช. เสนอต่อที่ประชุมพิจารณา และมีผู้แทนสำนักงาน ป.ป.ช. ร่วมเป็นคณะอนุกรรมการจัดทำคำแปลนี้มาโดยตลอด

- แต่งตั้งคณะอนุกรรมการพิจารณาความเห็นและข้อสังเกตของส่วนราชการและหน่วยงานต่าง ๆ ตามพันธกรณีของอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยการต่อต้านการทุจริต ค.ศ. 2003 โดยมีรองศาสตราจารย์ ชงทอง จันทรางศุ รองปลัดกระทรวงยุติธรรม เป็นประธานคณะกรรมการ ซึ่งคณะอนุกรรมการดังกล่าวประกอบด้วยผู้แทนจากส่วนราชการและหน่วยงานอิสระต่าง ๆ ดังนี้

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

โดยคณะอนุกรรมการฯ 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 ซึ่งคณะอนุกรรมการได้นำเสนอผลสรุปในเรื่องความจำเป็นในการยกเว้นและแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายต่าง ๆ เพื่อให้การให้สัตยาบันอนุสัญญาฯ ต่อคณะกรรมการเพื่อพิจารณาพันธกรณีฯ

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

- 1) หลักการเรื่องการติดตามสินทรัพย์คืน (Asset Recovery)

2) การให้สินบนเจ้าหน้าที่ของรัฐต่างประเทศและเจ้าหน้าที่องค์การ
ของภาครัฐระหว่างประเทศ (Foreign Public Officials of Public International Organization)

3) การกำหนดให้หยุดนับอายุความในการดำเนินคดีผู้กระทำความผิด
หลบหนีกระบวนการยุติธรรม (อายุความสะดุดหยุดลง)

ทั้งนี้ มีศูนย์ข้อมูลอาชญากรรมทางธุรกิจ คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
เป็นผู้รับผิดชอบโครงการ คณะที่ปรึกษาประกอบด้วย ศาสตราจารย์ วีระพงษ์ บุญโญภาส หัวหน้า
โครงการ และ ดร.ต่อศักดิ์ บุรณะเรืองโรจน์ สำนักงานอัยการสูงสุด พร้อมคณะ 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 แห่งอนุสัญญาฯ
ที่กำหนดให้ต้องมีการจัดการประชุมรัฐภาคีขึ้นหลังจากที่อนุสัญญาฯ มีผลบังคับใช้ โดยมี
วัตถุประสงค์เป็นการเสริมสร้างความเข้มแข็ง และความร่วมมือระหว่างรัฐภาคีในการปฏิบัติตาม
พันธกรณีต่าง ๆ ที่กำหนดในอนุสัญญาฯ อีกทั้งเป็นการทบทวนและติดตามผลการปฏิบัติตาม
อนุสัญญาฯ ของแต่ละรัฐภาคีอีกด้วย ซึ่งการประชุมรัฐภาคีอนุสัญญาฯ ครั้งที่ 1 ได้จัดขึ้น ณ ประเทศ
จอร์แดน ระหว่างวันที่ 10 - 14 ธันวาคม 2549 คณะผู้แทนไทยไปร่วมการประชุมในฐานะรัฐผู้ลงนาม
ประกอบด้วยกระทรวงยุติธรรม สำนักงานอัยการสูงสุด กระทรวงการต่างประเทศ สำนักงานป.ป.ช.
รายละเอียดผลการประชุมปรากฏตามเอกสารแนบ โดยการประชุมรัฐภาคีอนุสัญญาฯ ครั้งต่อไปคือ
ครั้งที่ 2 จะจัดขึ้น ณ เมืองบาห์ลี ประเทศอินโดนีเซีย ระหว่างวันที่ 28 มกราคม - 1 กุมภาพันธ์
2551

● สถานะปัจจุบันของประเทศไทยต่ออนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยการต่อต้านการ
ทุจริต ค.ศ. 2003 ปัจจุบันประเทศไทยมีฐานะเป็นเพียง "ประเทศผู้ลงนาม" เท่านั้นยังไม่ได้เป็นภาคี
อนุสัญญา (States Parties) เนื่องจากประเทศไทยยังไม่ได้ให้สัตยาบันอนุสัญญาฯ

● แนวทางการดำเนินการของประเทศไทยในการให้สัตยาบันอนุสัญญาฯ เพื่อให้
ประเทศไทยสามารถให้สัตยาบันตามอนุสัญญาฯ ฉบับนี้ อันจะเป็นประโยชน์ต่อประเทศไทยในกา
ปราบปรามการคอร์รัปชันให้มีประสิทธิภาพยิ่งขึ้นในระดับประเทศและระดับการความร่วมมือกับ
ต่างประเทศ คณะรัฐมนตรีมีมติเมื่อวันที่ 7 พฤศจิกายน 2549 ให้หน่วยงานที่รับผิดชอบ (กระทรวง
ยุติธรรม) ดำเนินการปรับปรุงแก้ไขกฎหมายภายในของประเทศไทยให้สอดคล้องรองรับกับ

ข้อกำหนดในอนุสัญญา อันจะเป็นผลทำให้ประเทศไทยสามารถให้สัตยาบันตามอนุสัญญาได้ (กล่าวคือให้ดำเนินการตามขั้นตอนกระบวนการในการยกร่างกฎหมายใหม่ และแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายภายในเดิม ให้สอดคล้องกับข้อกำหนดของอนุสัญญา ให้เสร็จสมบูรณ์ก่อน จึงสามารถไปดำเนินการให้สัตยาบันเข้าเป็นภาคีอนุสัญญา ได้ (แผนภูมิแสดง "กระบวนการในการยกร่างกฎหมายใหม่และแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายของไทย" แนบมาท้ายนี้)

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

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

ทั้งนี้ กระทรวงยุติธรรมโดยท่านรองปลัดชงทอง จันทราศุ ได้กล่าวรายงานในการประชุมรัฐภาคีอนุสัญญา 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.ในฐานะหน่วยงานหลักตามรัฐธรรมนูญ ซึ่งมีหน้าที่ในการป้องกันและปราบปรามการคอร์รัปชันของประเทศไทย จะต้องบังคับใช้อนุสัญญา ฉบับนี้โดยต้องนำมาตราการต่างๆ ที่กำหนดไว้ในอนุสัญญา มาปรับใช้กับการดำเนินการตามภารกิจของ ป.ป.ช.รวมถึงการแก้ไขกฎหมายที่เกี่ยวข้องด้วย

จัดทำโดย ฝ่ายความร่วมมือระหว่างประเทศ

สำนักการต่างประเทศ สำนักงานป.ป.ช.

สถานะ ณ วันที่ 9 กรกฎาคม 2550