

อนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยการต่อต้านการทุจริต ค.ศ. ๒๐๐๓

(United Nations Convention against Corruption 2003)

ความนำ

หลายทศวรรษที่ผ่านมา ประเทศต่าง ๆ ทั่วโลกต่างตระหนักถึงผลร้ายที่เกิดขึ้นจากปัญหาการทุจริตมากยิ่งขึ้น เพราะผลกระทบที่เกิดขึ้นจากการทุจริตนั้น ได้ส่งผลกระทบต่ออย่างใหญ่หลวงหลายประการ เช่น การก่อให้เกิดภาวะการถดถอยของการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจ ปัญหาสังคมที่เพิ่มมากยิ่งขึ้นเพราะขาดปัจจัยในการแก้ปัญหา การเกิดปัญหาการเลือกปฏิบัติและให้สิทธิแก่บุคคลที่เอื้อผลประโยชน์ในภาครัฐ นอกจากนี้การทุจริตยังถือได้ว่าเป็นพฤติกรรมอันเป็นปฏิปักษ์ต่อหลักธรรมาภิบาล หลักการบริหารจัดการบ้านเมืองที่ดี หลักนิติรัฐและหลักนิติธรรมอันเป็นหลักการสำคัญของการปกครองระบอบ ประชาธิปไตย ดังนั้น สังคมโลกจึงได้สร้างเครื่องมือเพื่อป้องกันและปราบปรามการทุจริตร่วมกันขึ้น เพราะต่างตระหนักดีว่าการแก้ไขปัญหการทุจริตนั้น ไม่สามารถกระทำได้โดยลำพัง จึงได้เกิดความร่วมมือในการต่อต้านการทุจริตระหว่างประเทศขึ้น ทั้งในระดับภูมิภาคและในระดับนานาชาติ

โดยเฉพาะอย่างยิ่ง เมื่อที่ประชุมสมัชชาแห่งสหประชาชาติได้ตระหนักถึงความรุนแรงของปัญหาและภัยคุกคามอันเกิดจากการทุจริตที่ส่งผลต่อเสถียรภาพและความมั่นคงของสังคม จึงได้ตั้งคณะทำงานเฉพาะกิจขึ้นเพื่อการเจรจาจัดทำ “อนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยการต่อต้านการทุจริต” และในคราวประชุมสมัชชาแห่งสหประชาชาติ เมื่อวันที่ ๓๑ ตุลาคม ๒๕๔๖ ที่ประชุมได้มีมติที่ ๕๘/๔ เปิดการลงนามในอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยการต่อต้านการทุจริต และอนุสัญญาดังกล่าวก็ให้มีผลใช้บังคับนับแต่วันที่ ๑๔ ธันวาคม ๒๕๔๘ เป็นต้นมา

เป้าหมายสุดท้ายของอนุสัญญานี้คือ ประเทศสมาชิกสหประชาชาติได้ให้สัตยาบัน

อนุสัญญานี้ขึ้นอย่างทั่วถึงครอบคลุมทั่วทุกภูมิภาคของโลก เพื่อให้เกิดการประสานความร่วมมือระหว่างกัน อันจะทำให้การป้องกันและปราบปรามการทุจริตทั้งระดับภายในประเทศและในระดับสากลเป็นไปได้อย่างมีประสิทธิภาพ

ณ โอกาสนี้ จึงขอเสนอบทความชุด “อนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยการต่อต้านการทุจริต ค.ศ. ๒๐๐๓ : United Nations Convention against Corruption 2003” ตอนที่ ๑ บทบัญญัติทั่วไปและพันธกรณี ในการกำหนดมาตรการป้องกันการทุจริตของภาคี เพื่อให้ท่านผู้อ่านได้ทราบถึงสาระสำคัญโดยภาพรวมของอนุสัญญานี้ดังกล่าว ตลอดจนรายละเอียดของอนุสัญญานี้ในหมวด ๑ ซึ่งว่าด้วยบทบัญญัติทั่วไป และในหมวด ๒ ซึ่งว่าด้วยมาตรการป้องกันการทุจริตที่จะได้นำเสนอต่อไป

สาระสำคัญของอนุสัญญา

อนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยการต่อต้านการทุจริต ค.ศ. ๒๐๐๓ มีขอบทแบ่งออกเป็น ๘ หมวด โดยแต่ละหมวดมีสาระสำคัญดังนี้

หมวด ๑ บทบัญญัติทั่วไป

กล่าวถึง ความมุ่งประสงค์ของอนุสัญญา บทนิยาม ขอบเขตการใช้บังคับของอนุสัญญา และ หลักการเคารพอธิปไตยแห่งรัฐ

หมวด ๒ มาตรการป้องกันการทุจริต

กล่าวถึง พันธกรณีของรัฐภาคีที่จะต้องจัดทำนโยบายป้องกันการทุจริตที่มีประสิทธิภาพ การกำหนด มาตรการต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องทั้งในภาครัฐและเอกชนตั้งแต่การจัดตั้งองค์กรพิเศษเพื่อการต่อต้านการทุจริต นโยบาย และแนวทางปฏิบัติของเจ้าหน้าที่ในการส่งเสริมธรรมาภิบาล หลักนิติธรรม ความโปร่งใสตรวจสอบได้

หมวด ๓ ความผิดทางอาญาและการบังคับใช้กฎหมาย

กำหนดให้การกระทำบางอย่างที่ไม่ได้กำหนด ไว้ในกฎหมายภายในของรัฐภาคีเป็นความผิดทาง อาญา เพื่อให้ครอบคลุมการทุจริตได้อย่างกว้างขวางมากยิ่งขึ้น ซึ่งการทำความผิดอาญาบางประการภายใต้ ขอบทแห่งอนุสัญญานี้กำหนดให้รัฐ ภาคีต้องกำหนดให้เป็นฐานความผิดเพิ่มเติม

หมวด ๔ ความร่วมมือระหว่างประเทศ

กำหนดให้รัฐภาคีกำหนดรูปแบบความร่วมมือทางกฎหมายระหว่างกันในการรวบรวมและนำ ส่ง พยานหลักฐาน การส่งผู้ร้ายข้ามแดน การติดตาม อาัยด์ ยึด และริบทรัพย์สินที่ได้จากการทุจริต

หมวด ๕ การติดตามทรัพย์สินคืน

กล่าวถึง ความร่วมมือและการให้ความช่วยเหลือระหว่างรัฐภาคีในการคืนทรัพย์สินที่ได้มา จาก การทำความผิดให้แก่รัฐภาคีที่ร้องขอ ตลอดจนพิจารณาถึงผลประโยชน์หรือส่วนได้เสียของผู้เสียหายและ เจ้าของโดยชอบ ด้วยกฎหมายซึ่งทรัพย์สินที่ได้มาจากการทำความผิด

หมวด ๖ ความช่วยเหลือทางวิชาการและการแลกเปลี่ยนข้อมูลข่าวสาร

กล่าวถึง มาตรการในการฝึกอบรม วิจัย และการแลกเปลี่ยนข้อมูลรวมทั้งการให้ความช่วยเหลือ แลกเปลี่ยนประสบการณ์ ระหว่างรัฐภาคีและองค์การระหว่างประเทศที่เกี่ยวข้อง

หมวด ๗ กลไกในการปฏิบัติตามอนุสัญญา

กำหนดให้มีที่ประชุมใหญ่ของรัฐภาคีคืออนุสัญญา การประชุมของรัฐภาคี รวมทั้งบทบาทหน้าที่ของ ฝ่ายเลขานุการในที่ประชุมใหญ่ของรัฐภาคี

หมวด ๘ บทบัญญัติสุดท้าย

กล่าวถึง การปฏิบัติตามอนุสัญญา การระงับข้อพิพาท การลงนาม การให้สัตยาบัน การยอมรับ การให้ความเห็นชอบ และการภาคยานุวัติ การมีผลใช้บังคับ การแก้ไขเพิ่มเติม การบอกลีก ผู้เก็บรักษาและ ภาษาที่ใช้ในการจัดทำอนุสัญญา

หมวด ๑

บทบัญญัติทั่วไป (General provisions)

ความมุ่งประสงค์ของอนุสัญญา

อนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยการต่อต้านการทุจริต ค.ศ. ๒๐๐๓ ได้กำหนดความมุ่งประสงค์ของอนุสัญญาไว้ดังต่อไปนี้

๑. ส่งเสริมและเสริมสร้างมาตรการในการป้องกันและต่อต้านการทุจริตให้มีประสิทธิภาพและประสิทธิผลมากยิ่งขึ้น
๒. ส่งเสริม อำนวยความสะดวก และสนับสนุนความร่วมมือระหว่างประเทศและความช่วยเหลือทางวิชาการในการ ป้องกันและการต่อต้านการทุจริต รวมทั้งการติดตามทรัพย์สินจากการกระทำความผิดกลับคืน
๓. ส่งเสริมความมีคุณธรรม การตรวจสอบได้ และการบริหารกิจการบ้านเมืองและทรัพย์สินของรัฐอย่างเหมาะสม

บทนิยามที่ใช้บังคับแก่นุสัญญา

“บทนิยาม” ซึ่งถือเป็นข้อบทที่มีความสำคัญยิ่ง ได้มีการกำหนดไว้ในบทบัญญัติทั่วไปของอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยการต่อต้าน การทุจริต ค.ศ. ๒๐๐๓ เพื่อให้เป็นไปตามความมุ่งประสงค์แห่งอนุสัญญาฯ ดังต่อไปนี้

“เจ้าหน้าที่ของรัฐ” มีความหมายรวมถึง

๑. บุคคลใด ๆ ซึ่งดำรงตำแหน่งด้านนิติบัญญัติ บริหาร ปกครอง หรือตุลาการ ของรัฐภาคี ไม่ว่าจะโดยการแต่งตั้งหรือการเลือกตั้ง ไม่ว่าจะถาวรหรือชั่วคราว ไม่ว่าจะได้รับค่าตอบแทนหรือไม่ โดยไม่คำนึงถึงระดับอาวุโสของบุคคลนั้น

๒. บุคคลอื่นใด ซึ่งปฏิบัติงานที่เกี่ยวกับหน้าที่ราชการ รวมถึงการปฏิบัติหน้าที่สำหรับหน่วยงานของรัฐหรือหน่วยงานรัฐวิสาหกิจ หรือให้บริการสาธารณะ ตามที่กำหนดไว้ในกฎหมายภายในของรัฐภาคีนั้น และตามที่ใช้บังคับตามกฎหมายที่เกี่ยวข้องของรัฐภาคีนั้น

๓. บุคคลอื่นใด ซึ่งกฎหมายภายในของรัฐภาคีนั้นกำหนดให้เป็น “เจ้าหน้าที่ของรัฐ”

อย่างไรก็ตามเพื่อความมุ่งประสงค์ของมาตรการพิเศษบางประการในหมวด ๒ ของอนุสัญญานี้ “เจ้าหน้าที่ของรัฐ” อาจหมายถึง บุคคลใด ๆ ซึ่งปฏิบัติงานเกี่ยวกับหน้าที่ราชการ หรือให้บริการสาธารณะตามที่ระบุไว้ในกฎหมายภายในของรัฐภาคีนั้น และตามที่รัฐภาคีได้มีการบังคับใช้ตามกฎหมายที่เกี่ยวข้อง

“เจ้าหน้าที่ของรัฐต่างประเทศ” หมายถึง บุคคลใด ๆ ซึ่งดำรงตำแหน่งด้านนิติบัญญัติ บริหาร ปกครอง หรือตุลาการ ของรัฐต่างประเทศ ไม่ว่าจะโดยการเลือกตั้งหรือแต่งตั้ง และบุคคลใด ๆ ซึ่งปฏิบัติงานเกี่ยวกับหน้าที่ราชการให้แก่รัฐต่างประเทศ รวมทั้งการปฏิบัติหน้าที่สำหรับหน่วยงานของรัฐหรือหน่วยงานรัฐวิสาหกิจ

“เจ้าหน้าที่ขององค์การภาคีรัฐระหว่างประเทศ” หมายถึง เจ้าหน้าที่ฝ่ายพลเรือนระหว่างประเทศ หรือ

บุคคลใดซึ่งได้รับมอบอำนาจจากองค์การภาครัฐระหว่างประเทศนั้น ให้ปฏิบัติหน้าที่ในนามขององค์การระหว่างประเทศดังกล่าว

“ทรัพย์สิน” หมายถึง สินทรัพย์ทุกประเภท ไม่ว่ามีรูปร่างหรือไม่มีรูปร่าง อสังหาริมทรัพย์และสังหาริมทรัพย์ จับต้องได้หรือจับต้องไม่ได้ และเอกสารหรือตราสารทางกฎหมายที่เป็นหลักฐานกรรมสิทธิ์หรือผลประโยชน์ใน สินทรัพย์เช่นว่านั้น

“ทรัพย์สินที่ได้มาจากการกระทำความผิดทางอาญา” หมายถึง ทรัพย์สินใด ๆ ที่เกิดจากหรือได้รับมาทั้งโดยทางตรงและโดยทางอ้อมจากการกระทำความผิด

“การอายัด” หรือ “การยึด” หมายถึง การห้ามโอน เปลี่ยนสภาพ จำหน่ายจ่ายโอน หรือเคลื่อนย้ายทรัพย์สินเป็นการชั่วคราว หรือการเก็บรักษา หรือควบคุมทรัพย์สินเป็นการชั่วคราวตามคำสั่งที่ออกโดยศาลหรือเจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจอื่น

“การริบทรัพย์สิน” ซึ่งรวมถึงการริบ โดยเฉพาะเจาะจงตัวทรัพย์สินในกรณีที่ใช้บังคับได้ หมายถึง การบังคับเอาทรัพย์สินไปอย่างถาวร โดยคำสั่งศาลหรือโดยเจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจ อื่น

“ความผิดมูลฐาน” หมายถึง ความผิดใด ๆ ซึ่งเป็นเหตุก่อให้เกิดทรัพย์สินที่อาจกลายเป็นมูลฐานของความผิดตามที่ได้ กำหนดไว้ใน ข้อ ๒๓ ของอนุสัญญาซึ่งว่าด้วยการฟอกทรัพย์สินที่ได้มาจากการกระทำความผิดอาญา (Laundering of proceeds of crime)

“การจัดส่งภายใต้การควบคุม” หมายถึง วิธีการที่อนุญาตให้นำของผิดกฎหมายหรือต้องสงสัยออกไปจาก ผ่าน หรือเข้าไปในอาณาเขตของรัฐใดรัฐหนึ่งหรือหลายรัฐ โดยการรับรู้และอยู่ภายใต้การกำกับดูแลของเจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจเพื่อการสืบ สวนสอบสวน และเพื่อการระบุดำเนินคดีที่เกี่ยวข้องในการกระทำความผิดนั้น

ขอบเขตการใช้บังคับของอนุสัญญาและหลักการเคารพอธิปไตยแห่งรัฐ

อนุสัญญานี้มีขอบเขตการใช้บังคับแก่การป้องกัน การสืบสวนสอบสวน การฟ้องร้องดำเนินคดีเกี่ยวกับการทุจริต การอายัด การยึด การริบทรัพย์สิน และการส่งทรัพย์สินที่ได้จากการกระทำความผิดที่ได้กำหนดไว้ตามอนุสัญญานี้ โดยความผิดนั้นไม่จำเป็นต้องก่อให้เกิดความเสียหายหรือเป็นภัยแก่ทรัพย์สิน ของรัฐ เว้นแต่อนุสัญญานี้จะกำหนดไว้เป็นอย่างอื่น

ทั้งนี้ รัฐภาคีต้องยึดหลักความเสมอภาคแห่งอธิปไตยและบูรณภาพแห่งดินแดนของรัฐ หลักการไม่แทรกแซงกิจการภายในของรัฐอื่น และต้องไม่ดำเนินการในอาณาเขตของรัฐอื่นซึ่งกฎหมายภายในของรัฐ เช่นว่านั้น สงวนขอบเขตอำนาจหน้าที่ไว้เฉพาะแก่เจ้าหน้าที่ของตน

หมวด ๒

มาตรการป้องกันการทุจริต (Preventive measures)

การกำหนดนโยบายและแนวปฏิบัติเชิงป้องกันเพื่อต่อต้านการทุจริต

อนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยการต่อต้านการทุจริต ค.ศ. ๒๐๐๓ ได้วางเป้าหมายหลักสำหรับการป้องกันการทุจริตและวิธีการเพื่อบรรลุเป้าหมาย ดังกล่าว โดยให้สอดคล้องกับกฎหมายภายในของรัฐภาคี ทั้งนี้ โดยให้รัฐภาคีกำหนดนโยบายและมาตรการในการต่อต้านการทุจริต ดังนี้

๑. รัฐภาคีต้องพัฒนาและปฏิบัติตาม ตลอดจนคงไว้ซึ่งนโยบายการประสานงานในการต่อต้านการทุจริตอย่างมีประสิทธิภาพ ซึ่งส่งเสริมการมีส่วนร่วมของสังคมและสะท้อนหลักการของหลักนิติธรรม การบริหารจัดการกิจการบ้านเมืองและทรัพย์สินของรัฐอย่างเหมาะสม ความซื่อสัตย์สุจริต ความโปร่งใสและตรวจสอบได้ ทั้งนี้ โดยให้เป็นไปตามหลักการพื้นฐานของระบบกฎหมายของรัฐภาคีนั้น

๒. รัฐภาคีต้องพยายามจัดให้มีและส่งเสริมแนวปฏิบัติในการป้องกันการทุจริต

๓. รัฐภาคีต้องพยายามประเมิน “เครื่องมือทางกฎหมาย” และมาตรการทางบริหารที่เกี่ยวข้องเป็นระยะ เพื่อพิจารณาว่าเพียงพอต่อการป้องกันและต่อต้านการทุจริตหรือไม่

ทั้งนี้ นอกจากการดำเนินงานภายในของแต่ละประเทศแล้ว รัฐภาคียังต้องประสานความร่วมมือทั้งระหว่างรัฐภาคีด้วยกันเอง และองค์การระหว่างประเทศที่เกี่ยวข้องทั้งในระดับภูมิภาคและระดับสากลในการส่งเสริมและพัฒนามาตรการต่าง ๆ ข้างต้นตามความเหมาะสมและเป็นไปตามหลักการพื้นฐานของระบบกฎหมายของตน ความร่วมมือดังกล่าวนี้อาจรวมถึงการมีส่วนร่วมในแผนการดำเนินงานและโครงการระหว่างประเทศซึ่งมุ่งป้องกันการทุจริต

การกำหนดให้มีองค์กรเพื่อการต่อต้านการทุจริตเชิงป้องกัน

อนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยการต่อต้านการทุจริต ค.ศ. ๒๐๐๓ ได้กำหนดให้รัฐภาคีจัดตั้งหรือคงไว้ซึ่งองค์กรที่มีหน้าที่ในการป้องกันและต่อต้านการทุจริตตาม หลักการพื้นฐานของระบบกฎหมายภายในที่มีความเป็นอิสระและได้รับการสนับสนุน ทรัพยากรสำหรับการดำเนินงานอย่างเพียงพอ ทั้งนี้ เพื่อประโยชน์ในการดำเนินงานตามนโยบายและแนวปฏิบัติเชิงป้องกันเพื่อต่อต้าน การทุจริตตามที่ได้เสนอข้างต้น

นอกจากภารกิจตามแนวนโยบายและแนวปฏิบัตินั้น องค์กรเพื่อการต่อต้านการทุจริตเชิงป้องกันนี้ ยังมีภารกิจในการดูแลและ ประสานการดำเนินงานตามนโยบายดังกล่าว ตลอดจนจัดทำและเผยแพร่ความรู้เกี่ยวกับการป้องกันการทุจริต โดยให้รัฐภาคีแจ้งชื่อและที่อยู่ขององค์กรดังกล่าวให้เลขาธิการสหประชาชาติทราบด้วย

การดำเนินการในภาครัฐ

ในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินการในภาครัฐนั้น อนุสัญญาฯ ได้กำหนดให้รัฐภาคีพยายามดำเนินการในภาครัฐไว้หลายประการด้วยกัน ทั้งนี้ โดยให้เป็นไปตามหลักการพื้นฐานของระบบกฎหมาย

ภายในของรัฐภาคี ดังต่อไปนี้

๑. ส่งเสริมระบบการสรรหาแต่งตั้ง การจ้างงาน การดำรงสถานภาพ การเลื่อนระดับและการเกษียณอายุของเจ้าหน้าที่ฝ่ายพลเรือนของรัฐอย่างเหมาะสม สม ทั้งนี้ อาจรวมถึงเจ้าหน้าที่ของรัฐอื่น ๆ ซึ่งไม่ได้มาจากการเลือกตั้งด้วย

๒. จัดให้มีมาตรการทางนิติบัญญัติและทางบริหารซึ่งได้กำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการ ที่เหมาะสมเกี่ยวกับการสมัครรับเลือกตั้งของบุคคลเพื่อดำรงตำแหน่งในภาครัฐ

๓. ดำเนินมาตรการทางนิติบัญญัติและทางบริหารที่เหมาะสมเพื่อความโปร่งใสในการ สนับสนุนทางการเงินให้แก่บุคคลผู้สมัครรับเลือกตั้งและพรรคการเมือง

๔. ส่งเสริมสนับสนุนระบบเพื่อความโปร่งใสตรวจสอบได้ และการป้องกันการขัดกันแห่งผลประโยชน์ (Conflict of Interest)

การดำเนินการในภาครัฐตามที่อนุสัญญาฯ ได้กำหนดให้รัฐภาคีพยายามดำเนินการนี้ เป็นส่วนที่เกี่ยวข้องกับการกำหนดหลักการกว้าง ๆ ในการปฏิบัติงานของภาครัฐเพื่อการป้องกันและปราบปรามการทุจริต แต่หลักการสำคัญที่ได้มีการกำหนดไว้ในข้อนี้ คือ “หลักการขัดกันแห่งผลประโยชน์” หรือ “Conflict of Interest” ซึ่ง ถือเป็นมูลเหตุสำคัญของปัญหาการทุจริตคอร์รัปชัน เพราะอาจมีการใช้ตำแหน่งหน้าที่เข้าไปจัดการเอื้อประโยชน์แก่กลุ่มธุรกิจที่เกี่ยวข้องกับผู้ใช้อำนาจและขัดแย้งกับผลประโยชน์ของรัฐได้

ประมวลจริยธรรมสำหรับเจ้าหน้าที่ของรัฐ

อนุสัญญาฯ กำหนดให้รัฐภาคีต้องดำเนินการอย่างจริงจัง โดยสอดคล้องกับหลักการพื้นฐานของระบบกฎหมายภายในของตน ในการส่งเสริมค่านิยมความมีคุณธรรม ความซื่อสัตย์สุจริต และความรับผิดชอบในหมู่เจ้าหน้าที่ของรัฐ

โดยเพื่อประโยชน์ในการปฏิบัติตามความในอนุสัญญาเกี่ยวกับประมวล จริยธรรมนี้ รัฐภาคีต้องพิจารณาถึงแนวคิดริเริ่มที่เกี่ยวข้องขององค์การระหว่างประเทศ ระดับภูมิภาค ระดับระหว่างภูมิภาคและในระดับพหุภาคีร่วมด้วย เช่น *ประมวลจริยธรรมระหว่างประเทศของเจ้าหน้าที่ของรัฐ (International Code of Conduct for Public Officials)* ซึ่งแนบท้ายเป็นภาคผนวกในข้อมติสมัชชาใหญ่แห่งสหประชาชาติ ที่ ๕๑/๕๕ เมื่อวันที่ ๑๒ ธันวาคม ค.ศ. ๑๙๙๖

นอกจากนี้ รัฐภาคีต้องพยายามดำเนินการภายใต้หลักการพื้นฐานของกฎหมายภายในแห่งรัฐ ในการจัดให้มีเรื่องดังต่อไปนี้

๑. *ประมวลจริยธรรมหรือมาตรฐานทางคุณธรรมและจริยธรรม* ในการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ของรัฐให้มีความถูกต้องเหมาะสมอย่างเต็มภาคภูมิ

๒. มาตรการและระบบที่อำนวยความสะดวกแก่เจ้าหน้าที่ของรัฐในการรายงานการกระทำการทุจริตที่พบในการปฏิบัติหน้าที่

๓. มาตรการและระบบที่กำหนดให้เจ้าหน้าที่ของรัฐจัดทำคำแถลงต่อเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้อง นอกจาก

ประการอื่นแล้วให้รวมถึงกิจกรรมนอกเหนือจากการทำงาน การลงทุน สินทรัพย์ และของขวัญหรือผลประโยชน์ ซึ่งอาจก่อให้เกิดการขัดกันแห่งผลประโยชน์ในการปฏิบัติหน้าที่ในฐานะเจ้า หน้าที่ของรัฐ

๔. การพิจารณามาตรการทางวินัยหรือมาตรการอื่นใดมาใช้แก่เจ้าหน้าที่ของรัฐ ซึ่งฝ่าฝืนประมวลจริยธรรมหรือมาตรฐานทางคุณธรรมและจริยธรรมซึ่งได้จัดทำขึ้น ตามข้อบทของอนุสัญญาฯ

การจัดซื้อจัดจ้างและการจัดการการคลังภาครัฐ

อนุสัญญาฯ ได้กำหนดหลักการในเรื่องการจัดซื้อจัดจ้างและการจัดการการคลังภาครัฐไว้ใน ข้อ ๕ ซึ่งได้กำหนดหลักการเกี่ยวกับการตรวจสอบการเงินของหน่วยงานภาครัฐ โดยกำหนดให้รัฐภาคีต้องดำเนินการอย่างจริงจังอย่างสอดคล้องกับหลักการพื้นฐานของระบบกฎหมายภายใน ดังต่อไปนี้

๑. ดำเนินขั้นตอนที่จำเป็นในการจัดทำระบบการจัดซื้อจัดจ้างที่เหมาะสมและมี ประสิทธิภาพ รวมทั้งระบบการป้องกันการทุจริตบนพื้นฐานของความโปร่งใส การแข่งขัน และหลักเกณฑ์ในการตัดสินใจ
๒. ดำเนินมาตรการที่เหมาะสมเพื่อความโปร่งใสและตรวจสอบได้ในการจัดการการคลังภาครัฐ
๓. ดำเนินมาตรการทางแพ่งและทางปกครองเท่าที่จำเป็นเพื่อรักษาสมุดบัญชี บันทึก รายงานการเงินหรือเอกสารอื่นที่เกี่ยวข้องกับรายจ่ายและรายรับของรัฐให้ครบถ้วนและสมบูรณ์ และเพื่อป้องกันการปลอมแปลงเอกสารดังกล่าว

การรายงานต่อสาธารณะ

หลักการรายงานต่อสาธารณะนี้ ถือเป็นหลักการที่รับรอง “สิทธิได้รู้” ของสาธารณชน ซึ่งได้กำหนดให้รัฐภาคีต้องดำเนินการที่จำเป็นทั้งปวงตามหลักการพื้นฐาน ของระบบกฎหมายภายใน เพื่อส่งเสริมความโปร่งใสและตรวจสอบได้ในการบริหารงานภาครัฐ กระบวนการปฏิบัติงานและตัดสินใจในส่วนที่เกี่ยวข้องกับองค์กรของรัฐ

มาตรการที่เกี่ยวข้องกับการเข้ารับหน้าที่ฝ่ายตุลาการและอัยการ

กำหนดให้รัฐภาคีต้องดำเนินการอย่างจริงจัง ในการดำเนินการเพื่อเสริมสร้างความมีคุณธรรมและป้องกันการทุจริตใน ส่วนของผู้ดำรงตำแหน่งฝ่ายตุลาการ โดยมาตรการเช่นนี้อาจรวมถึงกฎเกณฑ์เกี่ยวกับความประพฤติของตุลาการ ทั้งนี้ โดยให้เป็นไปตามหลักการพื้นฐานของระบบกฎหมายของรัฐนั้นภายใต้หลักความเป็น อิสระของฝ่ายตุลาการและบทบาทที่สำคัญของตุลาการในการต่อต้านการทุจริต และรัฐภาคีที่ฝ่ายอัยการมิได้เป็นส่วนหนึ่งของฝ่ายตุลาการแต่มีความเป็นอิสระเช่นเดียวกับฝ่ายตุลาการย่อมอาจนำมาตรการดังกล่าวข้างต้นนี้มาใช้แก่ฝ่ายอัยการได้เช่นกัน

มาตรการที่เกี่ยวข้องกับภาคเอกชน

ในส่วนของการต่อต้านการทุจริตในภาคเอกชนนั้น อนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยการต่อต้านการทุจริต ค.ศ. ๒๐๐๓ ได้กำหนดหลักการกว้าง ๆ เกี่ยวกับการดำเนินธุรกิจให้ถูกต้องตามกฎหมายและสามารถตรวจสอบได้ โดยเน้นย้ำการป้องกัน “การขัดกันแห่งผลประโยชน์” ของเจ้าหน้าที่ของรัฐ ซึ่งแม้เป็น

เจ้าหน้าที่ของรัฐซึ่งพ้นจากหน้าที่แล้วก็ต้องอยู่ภายใต้หลักดัง กล่าวนี้ด้วย

ทั้งนี้ อนุสัญญาฯ ได้กำหนดให้รัฐภาคีต้องดำเนินการอย่างจริงจังในการดำเนินมาตรการป้องกันการ ทุจริตที่เกี่ยวข้องกับภาคเอกชน เพิ่มมาตรฐานทางบัญชีและการตรวจสอบบัญชีในภาคเอกชน และ กำหนดบทลงโทษทั้งทางแพ่ง ทางอาญา และทางปกครองที่มีประสิทธิภาพ ได้สัดส่วน และมีผลเป็นการห้ามปรามยับยั้ง สำหรับการไม่ปฏิบัติตามมาตรการดังกล่าว

การมีส่วนร่วมของภาคส่วนทางสังคมในการป้องกันการทุจริต

กำหนดให้รัฐภาคีต้องดำเนินการอย่างจริงจังในการดำเนินมาตรการที่เหมาะสมตาม หลักการ พื้นฐานทางกฎหมายภายใน เพื่อส่งเสริมการมีส่วนร่วมอย่างแท้จริงของบุคคล และภาคส่วนต่าง ๆ นอกจาก ภาครัฐ เช่น ประชาสังคม องค์กรเอกชน และองค์กรระดับชุมชนท้องถิ่นในการป้องกันและต่อต้านการทุจริต ตลอดจนเพื่อให้ สาธารณชนเพิ่มความตระหนักเกี่ยวกับสาเหตุและความร้ายแรงของการทุจริต

นอกจากนี้ อนุสัญญาฯ ได้กำหนดให้รัฐภาคีดำเนินการอย่างเหมาะสมเพื่อให้หน่วยงานต่อต้านการ ทุจริต เป็นที่รู้จักของสาธารณชนและให้ประชาชนสามารถเข้าถึงหน่วยงานนั้นได้ เพื่อประโยชน์ในการ รายงานการกระทำความผิดที่อนุสัญญานี้กำหนดขึ้น

มาตรการป้องกันการฟอกเงิน

มาตรการที่สำคัญอีกอย่างที่กำหนดในอนุสัญญานี้ คือ เรื่องการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน โดย กำหนดให้มีการจัดตั้งหน่วยงานในการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน โดยกำหนดอำนาจหน้าที่ และ ดำเนินการต่างๆ ตามอนุสัญญานี้ ซึ่งได้กำหนดหลักการให้รัฐภาคีนำไปปฏิบัติให้เป็นไปตามกฎหมายภายใน ต่อไป ดังต่อไปนี้

๑. รัฐภาคีต้องจัดให้มีระบบควบคุมดูแลอย่างทั่วถึงสำหรับธนาคาร สถาบันการเงินซึ่งมิใช่ธนาคาร บุคคลธรรมดาหรือนิติบุคคลที่ให้บริการในการ โอนเงินหรือมูลค่า และหน่วยงานอื่น ๆ ที่อาจเกิดการฟอกเงิน ได้ ทั้งนี้ เพื่อยับยั้งและสืบเสาะการฟอกเงินทุกรูปแบบ

๒. รัฐภาคีต้องรับรองได้ว่า เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครอง เจ้าหน้าที่ผู้ออกข้อบังคับ เจ้าหน้าที่ผู้บังคับใช้ กฎหมาย และเจ้าหน้าที่อื่นที่เกี่ยวข้องกับการต่อต้านการฟอกเงินรวมถึงเจ้าพนักงาน ในการยุติธรรม มี ความสามารถในการให้ความร่วมมือและแลกเปลี่ยนข้อมูลข่าวสารในระดับประเทศ และระหว่างประเทศได้ ภายใต้ขอบเขตที่กำหนดโดยกฎหมายภายในได้

๓. ให้รัฐภาคีพิจารณาจัดตั้งหน่วยข่าวกรองทางการเงินเพื่อเป็นศูนย์กลางแห่ง ชาติในการรวบรวม วิเคราะห์ และเผยแพร่ข้อมูลข่าวสารที่เกี่ยวกับการฟอกเงินที่อาจเกิดขึ้น

๔. ให้รัฐภาคีพิจารณาดำเนินมาตรการในการสืบเสาะและควบคุมดูแลการเคลื่อนย้าย เงินสดและตรา สารซึ่งข้ามพรมแดนของตนโดยไม่เป็นการขัดขวางการเคลื่อนย้ายทุน อันชอบด้วยกฎหมาย

๕. ให้รัฐภาคีพิจารณาดำเนินการกำหนดให้สถาบันการเงินและผู้ส่งเงินระบุข้อมูล สำคัญเกี่ยวกับผู้โอน ในแบบการ โอนเงินและในการส่งข้อความที่เกี่ยวข้องทาง อิเล็กทรอนิกส์ และเก็บรักษาข้อมูลดังกล่าวไว้

ตลอดวงจรการจ่ายเงิน และเพิ่มการตรวจสอบการโอนเงินซึ่งมีข้อมูลเกี่ยวกับผู้โอนเงินที่ไม่สมบูรณ์

๖. ให้รัฐภาคนำแนวทริริเริ่มขององค์การต่อต้านการฟอกเงินระดับภูมิภาค ระหว่างภูมิภาคและระดับพหุภาคีมาใช้เป็นแนวทางในการกำหนดข้อบังคับและระบบ การควบคุมดูแลเกี่ยวกับการป้องกันการฟอกเงินตามอนุสัญญานี้ เท่าที่ไม่ขัดต่อข้อบพอื่นของอนุสัญญา

๗. ให้รัฐภาคีพยายามพัฒนาและส่งเสริมความร่วมมือเพื่อต่อต้านการฟอกเงินระหว่าง เจ้าพนักงานในการยุติธรรม ผู้บังคับใช้กฎหมาย และผู้ควบคุมดูแลด้านการเงินทั้งในระดับทวิภาคี ระดับอนุภูมิภาค ระดับภูมิภาคและระดับโลก

ในการดำเนินการตามข้อบพเกี่ยวกับการฟอกเงินนี้ รัฐภาคีจะกำหนดมูลฐานความคิดอย่างครอบคลุมรวมถึงมูลฐานความคิดทางอาญาที่กำหนดขึ้นตามอนุสัญญานี้ โดยอนุสัญญาได้ให้คำจำกัดความของความคิดมูลฐานว่า เป็นความคิดใด ๆ ซึ่งผลจากการกระทำดังกล่าวทำให้เกิดรายได้ที่อาจจะนำไปฟอกเงินได้ โดยการฟอกเงินตามอนุสัญญานี้ หมายถึง การแปลงหรือโอนย้ายทรัพย์สินทั้งที่ทราบว่าเป็นรายได้จากการกระทำความผิด โดยมีวัตถุประสงค์ในการปกปิดหรืออำพรางที่มาโดยผิดกฎหมายของทรัพย์สิน หรือช่วยเหลือบุคคลใดที่เกี่ยวข้องกับความผิดในการหลบหนีผลทางอาญาจากการกระทำของบุคคลนั้น หรือ การปกปิด อำพรางลักษณะที่แท้จริง ที่มา แหล่งที่ตั้ง การจำหน่าย การเคลื่อนที่ หรือการเป็นเจ้าของ หรือการได้สิทธิซึ่งทรัพย์สิน ทั้งที่ทราบว่าเป็นทรัพย์สินดังกล่าวเป็นรายได้จากการกระทำความผิด

ความสง่าย

อาจกล่าวได้ว่า “อนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยการต่อต้านการทุจริต ค.ศ. ๒๐๐๓” เป็นความพยายามของสังคมโลกในการส่งเสริมและเสริมสร้างมาตรการในการป้องกัน และต่อต้านการทุจริตให้มีประสิทธิภาพและประสิทธิผลมากยิ่งขึ้น เพราะตระหนักดีว่าปัญหาการทุจริตนั้นเป็นบ่อเกิดของปัญหาสำคัญในสังคมมนุษย์ หลายประการ และการทำให้ปัญหาการทุจริตหมดไปจากประเทศใดประเทศหนึ่งนั้นมิอาจกระทำได้โดย ปราศจากความร่วมมือในระดับสากล

อนุสัญญานี้ได้กำหนดความมุ่งประสงค์ ของอนุสัญญา บทนิยาม ขอบเขตการใช้บังคับของอนุสัญญาไว้ ซึ่งอยู่ภายใต้หลักการเคารพอธิปไตยแห่งรัฐและการไม่แทรกแซงกิจการภายในอัน เป็นหลักการสำคัญประการหนึ่งที่รัฐสมาชิกขององค์การสหประชาชาติต่างจะต้อง ยึดถือเป็นพันธกรณี นอกจากนี้ อนุสัญญาฯ ได้กำหนดพันธกรณีของรัฐภาคีที่จะต้องจัดทำนโยบายป้องกันการทุจริตที่มี ประสิทธิภาพ และกำหนดมาตรการต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องทั้งในภาครัฐและเอกชนเพื่อบรรลุเป้าหมายสูงสุดในการป้องกันการ ทุจริต อันถือเป็นวาระแห่งชาติของทุกรัฐใน โลก และเป็นวาระแห่ง โลกของมนุษยชาติ

.....