



การประชุมเสนอผลงานวิจัยระดับชาติ มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช ครั้งที่ 9
The 9th STOU National Research Conference

มาตรการปราบปรามการทุจริตเชิงนโยบาย
Measures to Suppress the Policy Corruption

ศาสตรา อ่อนรัมย์ (Sastra Onratsamee)¹ อีรเดช มโนลีหกุล (Theradej Manoleehagul)²

บทคัดย่อ

การวิจัย เรื่อง มาตรการปราบปรามการทุจริตเชิงนโยบาย นี้ มีวัตถุประสงค์ เพื่อศึกษาแนวคิด และทฤษฎีที่เกี่ยวข้องกับการทุจริตเชิงนโยบาย เพื่อศึกษาวิเคราะห์ปัญหาการปราบปรามการทุจริตเชิงนโยบายทั้งทางด้านกฎหมายและระเบียบวิธีการที่เกี่ยวข้องตามกฎหมายไทย เพื่อเปรียบเทียบกฎหมายและระเบียบวิธีการปราบปรามการทุจริตเชิงนโยบายของเจ้าหน้าที่บังคับใช้กฎหมายระหว่างประเทศไทยกับต่างประเทศ เพื่อนำผลจากการวิเคราะห์มาสังเคราะห์เป็นแนวทางการปราบปรามการทุจริตเชิงนโยบายให้สอดคล้องกับความเป็นจริงในการดำเนินกระบวนการยุติธรรม โดยผลการวิจัยพบว่า กลไกในการบังคับใช้กฎหมายมีความเป็นอิสระ, โดยผู้ที่ต้องถูกบังคับตามกฎหมายเป็นเจ้าพนักงานของรัฐ อันเป็นผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง, พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2561 มีบทบัญญัติความผิดครอบคลุม ได้นำหลักอายุความสะดุดหยุดอยู่ใช้บังคับกรณีหลบหนีจากกระบวนการยุติธรรม, บทกำหนดโทษความผิดมีความรุนแรง, มีมาตรการตามบทบัญญัติการขัดกันระหว่างประโยชน์ส่วนตนกับประโยชน์ส่วนรวม, มีการบัญญัติมาตรการคุ้มครองพยานและการกันบุคคลหรือผู้ถูกกล่าวหาเป็นพยานโดยไม่ดำเนินคดี รวมถึงมีมาตรการเกี่ยวกับทรัพย์สิน การขอให้ทรัพย์สินตกเป็นของแผ่นดิน ตามพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน พ.ศ. 2542 อันเป็นการสอดคล้องตามอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยการต่อต้านการทุจริต ค.ศ. 2003 ที่เป็นหลักให้รัฐภาคีดำเนินการเป็นแนวทาง และสอดคล้องกับกฎหมายของต่างประเทศที่นำมาศึกษาเปรียบเทียบ ข้อเสนอแนะของงานวิจัยครั้งนี้ คือ เห็นควรกำหนดอัตราผู้เชี่ยวชาญทางวิทยาศาสตร์ หรือการตรวจสอบโครงสร้างในการตรวจโครงการขนาดใหญ่ และหน่วยงานบังคับใช้กฎหมายเป็นฝ่ายใช้กำลังในการปฏิบัติงานให้ขึ้นตรงกับสำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ, ควรมีการปรับปรุงพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2561 ในประเด็นของการกระทำความผิดตามบทบัญญัติในพระราชบัญญัตินี้ที่เกิदनอกราชอาณาจักร ให้สามารถนำพระราชบัญญัติฉบับนี้บังคับใช้ในราชอาณาจักรได้ รวมถึงการบัญญัติมาตรการลงโทษแก่ผู้กระทำความผิดให้มีการริบทรัพย์สินเป็นจำนวนเท่าของมูลค่าความเสียหาย เพื่อเป็นมาตรการปราบปรามทางทรัพย์สิน อันเป็นมูลเหตุจูงใจหลักของการตัดสินใจกระทำการทุจริตคอร์รัปชัน

คำสำคัญ มาตรการปราบปรามทุจริต ทุจริตเชิงนโยบาย กฎหมายปราบปรามทุจริต ทุจริตของนักการเมือง ทุจริตคอร์รัปชัน

¹ นักศึกษาหลักสูตร นิติศาสตรมหาบัณฑิต สาขาวิชากฎหมายอาญาและกระบวนการยุติธรรม คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช takkatan3652@gmail.com.

² ผู้ช่วยศาสตราจารย์ สาขาวิชานิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช t.manolee@gmail.com



การประชุมเสนอผลงานวิจัยระดับชาติ มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช ครั้งที่ 9

The 9th STOU National Research Conference

Abstract

The objectives of this research, is to suppress the policy corruption, were: To study the concept and theory in respect of the policy corruption; To study and analyze problems on the suppression of the policy corruption in both legal and relevant protocols in accordance with Thai law; To compare the laws and protocols on the suppression of the policy corruption of the competent officers in Thailand and overseas; To bring the result of such analysis to make guidelines, suppressing the policy corruption in correspondence with the necessity of the judicial procedures; The result of this research found that a mechanism of the law enforcement has given a freedom upon those who are under such law, government officials, and are political office holders. The Organic Law on the Anti-Corruption, B.E. 2561 contains comprehensive provisions of offences and has applied the principle of the interruption of prescription to the avoidance of the judicial procedure. It has the penalty provisions of the offences are severe and there are measures that conflict with the personal interest and public interest. There are measures of witness protection and of preventing persons or accused from being as witnesses without prosecution. In addition, there are measure on properties, request of property becoming the national property under the Anti-Money Laundering Act, B.E. 2542 in conformity with the United Nations Convention against Corruption-UNCAC, 2003 which is the state parties shall adopt with and apply as the guideline and shall enact their law to be in correspondence with the compared foreign laws. My recommendation of this research is that: The manpower of experts in the field of sciences and structure inspection in the large project and the law enforcement organization who are in charge of enforcing the operation shall report to the Office of the National Anti-Corruption Commission, the Organic Law on the Anti-Corruption, B.E. 2561 should be amended in the issue of committing the offence in accordance with the provisions of this law occurring outside the Kingdom of Thailand. This act should also be under enforcement in the Kingdom of Thailand as well as the punishment measure to the offender shall forfeit its properties for one times of the damage value in order to be a suppression measure on the properties which is a main motivation of the decision-making to commit the corruption.

Keywords: Anti-corruption measures, Policy corruption, Anti-corruption law, Corruption of politician, Corruption



การประชุมเสนอผลงานวิจัยระดับชาติ มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช ครั้งที่ 9

The 9th STOU National Research Conference

บทนำ

สืบเนื่องจากการที่สังคมโลกได้มองสะท้อนการทุจริตคอร์รัปชันผ่านดัชนีชี้วัดภาพลักษณ์คอร์รัปชัน CPI (Corruption Perceptions Index) และประเทศไทยถูกจัดอันดับไว้ในลำดับส่วนท้ายของประเทศทั่วโลกหลายปีติดต่อกัน ส่งผลกระทบต่อประเทศไทยในวงกว้าง ลดความเชื่อมั่นของนานาชาติและประเทศ รวมถึงกระทบต่อความมั่นคงภายในประเทศอย่างต่อเนื่อง สร้างความเสียหายทั้งในระบบเศรษฐกิจ การเมือง สังคม วัฒนธรรม ศีลธรรม จริยธรรมเป็นอย่างมาก ซึ่งแตกต่างจากการกระทำผิดอาญาทั่วไปที่ผลกระทบส่วนใหญ่จะเกิดขึ้นโดยตรงต่อชีวิต ร่างกาย ทรัพย์สินของคู่กรณี หรือทางหลักศีลธรรม (Moral) ความรู้ผิดชอบชั่วดีเท่านั้น แต่การทุจริตคอร์รัปชันจะส่งผลกระทบตั้งแต่รากเหง้าของสังคมระดับล่าง จนถึงการพัฒนาประเทศระดับบน ทั้งด้านความมั่นคงทางการเมือง และการบริหาร การปล่อยให้นักการเมืองเข้ามามีส่วนในการทุจริตได้โดยไม่มีมาตรการปราบปรามที่เข้มแข็งนั้น ส่งผลโดยตรงต่อความมั่นคงอันหนึ่งอันเดียวในสังคม และกระทบต่อความเลื่อมใสศรัทธาในระบอบประชาธิปไตย อันทำให้การพัฒนาการเมืองไม่บรรลุผลอย่างแท้จริง ทำให้ข้าราชการเสียขวัญกำลังใจในการปฏิบัติงาน การพิจารณาต่างๆ มักจะอาศัยผลประโยชน์เป็นที่ตั้ง การบริหารงานบุคคลล้มเหลว ระบบงบประมาณเป็นไปตามนโยบาย หรือความพึงพอใจของผู้บังคับบัญชา หรือฝ่ายการเมืองเท่านั้น การดำเนินการตามโครงการโดยสมรู้ร่วมคิดกันทุจริต อาศัยช่องว่างของกฎหมาย หรืออาศัยความอ่อนแอของการตรวจสอบภาครัฐ

ผลกระทบที่เห็นเด่นชัดอีกด้านหนึ่ง คือ ด้านความมั่นคงทางเศรษฐกิจและสังคม จากการศึกษาของธนาคารโลก³ ชี้ให้เห็นว่า ประเทศที่มีการทุจริตคอร์รัปชันสูง จะมีอัตราการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจต่ำ เนื่องจากการใช้จ่ายงบประมาณไม่มีประสิทธิภาพ ทั้งยังเป็นการทำลายในกลไกการตลาด มีการแข่งขันที่ไม่เป็นธรรม สำหรับทางด้านสังคมนั้น จะเกิดความเหลื่อมล้ำในสังคม การกระจายทรัพยากรไม่ทั่วถึง ขึ้นอยู่กับผลประโยชน์เป็นหลัก โดยไม่ได้คำนึงถึงความต้องการของสังคมที่แท้จริง ทั้งยังส่งผลกระทบต่อความล้มเหลวในระบบคุณธรรมของคนในสังคม การแต่งตั้งข้าราชการไม่ได้มาจากความรู้ความสามารถ แต่มาจากความพึงพอใจของฝ่ายการเมือง เกิดการซื้อขายตำแหน่ง และเข้าไปทุจริตแสวงหาประโยชน์กลับคืนมา นั่นเอง

การทุจริตที่เกิดขึ้นในประเทศไทย โดยเฉพาะการทุจริตเชิงนโยบาย มีการใช้อำนาจหน้าที่ในการเอื้อประโยชน์ให้แก่ตนเอง หรือผู้อื่น ซึ่งรัฐบาลสามารถที่จะสร้างผลประโยชน์จำนวนมหาศาลได้จากนโยบายที่กำหนดไว้ ตามโครงการขนาดใหญ่เพื่อพัฒนาทางด้านเศรษฐกิจ สังคม การเมือง การทหาร ผ่านทางกระทรวงผู้รับผิดชอบโครงการนั้น เพราะรัฐบาลอยู่ในฐานะที่เป็นนายทุนผูกขาดการตลาดของภาครัฐและรัฐวิสาหกิจที่เกี่ยวข้องกับโครงการตามนโยบายของรัฐบาล รวมถึงการจัดสรรทรัพยากรต่างๆ อาทิ สัมปทาน สิทธิพิเศษ นอกจากนั้นรัฐบาลยังมีการออกกฎหมาย และมติคณะรัฐมนตรี รวมถึงกฎกระทรวงต่างๆ ที่สามารถพิจารณาให้อำนาจ หรือจัดสรรทรัพยากรตามนโยบายที่กำหนดไว้

ถึงแม้ว่าประเทศไทยจะได้ร่วมลงนามรับรองอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยการต่อต้านการทุจริต ค.ศ. 2003 (United Nations Convention Against Corruption 2003 – UNCAC) เมื่อวันที่ 9 ธันวาคม พ.ศ. 2546 ณ เมืองเมริดา ประเทศเม็กซิโก ก็ตาม แต่ระดับของการทุจริตเชิงนโยบายยังไม่ลดลง ซึ่งการแก้ปัญหการทุจริตเชิงนโยบายให้ได้ประสิทธิภาพและประสิทธิผลสูงสุดนั้น จะต้องมีการแก้ไขทั้งระบบ ทั้งวงจรการทุจริตคอร์รัปชัน ต้องมีการเพิ่มมาตรการทางกฎหมายในส่วนของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ผู้วิจัยจึงมีความสนใจที่จะศึกษามาตรการในการปราบปรามการทุจริตเชิง

³ Parliamentary Centre and Economic Development Institute of the World Bank, *Controlling Corruption : A Parliamentarian's Handbook*, Laurentian Seminar, 1999, pp.12-15 . อ้างใน อุดม รัฐอมฤต, รายงานการวิจัยเรื่องการแก้ไขปัญหการทุจริตในระบบการเมืองและวงราชการไทย กรุงเทพฯ สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร 2544 หน้า 90



การประชุมเสนอผลงานวิจัยระดับชาติ มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช ครั้งที่ 9

The 9th STOU National Research Conference

นโยบายของต่างประเทศเพื่อนำมาเปรียบเทียบกับกฎหมายภายในประเทศ และนำมาปรับใช้ให้เกิดความเหมาะสมกับประเทศไทยตามบริบทภูมิสังคมจิตวิทยาในการปราบปรามการทุจริตเชิงนโยบายให้เกิดประสิทธิภาพสูงสุดต่อไป

วัตถุประสงค์

1. เพื่อศึกษาแนวคิด และทฤษฎีที่เกี่ยวข้องกับการทุจริตเชิงนโยบาย
2. ศึกษา วิเคราะห์ ปัญหาการปราบปรามการทุจริตเชิงนโยบายทั้งทางด้านกฎหมายและระเบียบวิธีการที่เกี่ยวข้องตามกฎหมายไทย
3. เปรียบเทียบกฎหมายและระเบียบวิธีการปราบปรามการทุจริตเชิงนโยบายของเจ้าหน้าที่บังคับใช้กฎหมายระหว่างประเทศไทย กับต่างประเทศ
4. นำผลจากการวิเคราะห์มาสังเคราะห์เป็นแนวทางการปราบปรามการทุจริตเชิงนโยบายให้สอดคล้องกับความจริงในการดำเนินกระบวนการยุติธรรม

ระเบียบวิธีวิจัย

งานวิจัยนี้ เป็นงานวิจัยทางนิติศาสตร์ และเป็นการวิจัยเชิงคุณภาพ (Qualitative research) โดยวิธีการวิจัยทางเอกสาร (documentary research) จากตำรา บทความ คำบรรยาย วารสาร วิทยานิพนธ์ ทางกฎหมาย รวมตลอดถึงข้อมูลจากเว็บไซต์ต่างๆ โดยการนำรูปแบบของกฎหมายต่างประเทศมาวิเคราะห์เปรียบเทียบ และนำผลของการสังเคราะห์มานำเสนอรูปแบบของการปรับใช้ในกฎหมายของไทย

ผลการวิจัย

ผู้วิจัยได้วิเคราะห์เปรียบเทียบกฎหมายระหว่างประเทศ ต่างประเทศ และภายในประเทศในแต่ละด้าน ได้แก่ อนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยการต่อต้านการทุจริต ค.ศ.2003 ประเทศอังกฤษ ประเทศสหรัฐอเมริกา ประเทศญี่ปุ่น เปรียบเทียบกับพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ.2561 ของประเทศไทย เพื่อให้เห็นถึงความสอดคล้องหรือแตกต่างกันในหัวข้อต่างๆ โดยผู้วิจัยขอนำเสนอเป็นตารางเปรียบเทียบดังนี้

1. กลไกในการปราบปรามการทุจริตเชิงนโยบาย



การประชุมเสนอผลงานวิจัยระดับชาติ มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช ครั้งที่ 9

The 9th STOU National Research Conference

มาตรการทางกฎหมาย	กลไกการปราบปรามการทุจริตเชิงนโยบาย
อนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยการต่อต้านการทุจริต ค.ศ.2003	บัญญัติให้ประเทศภาคีมีหน่วยงานด้านการปราบปรามการทุจริตที่มีอิสระปราศจากการแทรกแซง (Article 6) และมีผู้เชี่ยวชาญในบังคับใช้กฎหมายว่าด้วยการปราบปรามการทุจริต (Article 36)
ประเทศอังกฤษ	สำนักงาน The Serious Fraud Office's (SFO) เป็นหน่วยงานที่มีความอิสระจากรัฐบาล อยู่ภายใต้การกำกับของสำนักงานอัยการสูงสุด, สำนักงานอาชญากรรมแห่งชาติ (National Crime Agency : NCA) เป็นองค์กรที่รวบรวมหน่วยงานปราบปรามอาชญากรรมองค์กรที่มีความร้ายแรง
ประเทศสหรัฐอเมริกา	สภาองเกรส อันเป็นระบบการถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง (Impeachment) กระทรวงยุติธรรม แผนกคดีอาญา , สำนักงานอัยการกลาง ดำเนินคดีกับคดีทุจริตที่มีความสลับซับซ้อน , สำนักงานสอบสวนกลาง (FBI) , หน่วยปราบปรามการทุจริตระหว่างประเทศ (ICU) สืบสวนสอบสวนการทุจริตของรัฐบาลกลาง และเจ้าหน้าที่ที่กระทำความผิดนอกสหรัฐอเมริกา
ประเทศญี่ปุ่น	สำนักงานอัยการสูงสุด, กรมสืบสวนสอบสวนคดีพิเศษ ทำการสืบสวนสอบสวนคดีทุจริต
ประเทศไทย	คณะกรรมการ ป.ป.ช. เป็นองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ

2. มาตรการทางกฎหมายในการปราบปรามการทุจริตเชิงนโยบาย

2.1 บุคคลผู้ที่ต้องถูกบังคับตามกฎหมาย

มาตรการทางกฎหมาย	บุคคลที่ต้องถูกบังคับตามกฎหมาย
อนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยการต่อต้านการทุจริต ค.ศ.2003	“เจ้าหน้าที่ของรัฐ” หมายถึง บุคคลที่มีหน้าที่ควบคุมงานในหน่วยงานด้านนิติบัญญัติ บริหาร ปกครอง ตุลาการ ไม่ว่ามาจากการแต่งตั้งหรือเลือกตั้ง(Article 2(a)) หมายความว่ารวมถึงเจ้าหน้าที่ของรัฐต่างประเทศ และเจ้าหน้าที่ขององค์การสาธารณะระหว่างประเทศ (Article 2(b)-(c))
ประเทศอังกฤษ	“เจ้าหน้าที่ของรัฐ” หมายถึง เจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติการตามหน้าที่ใดๆ ที่เป็นผลประโยชน์ของสาธารณะ และได้รับเงินจากงบประมาณสาธารณะ (คำพิพากษาของศาล)
ประเทศสหรัฐอเมริกา	“เจ้าหน้าที่ของรัฐ” หมายถึง สมาชิกสภาองเกรส ผู้แทน หรือเจ้าหน้าที่ประจำท้องถิ่นที่ทำหน้าที่แทน หรือในนามประเทศสหรัฐอเมริกา หรือรัฐบาล (หมวดที่ 18 U.S.C. มาตรา 201(a)(1)-(2))
ประเทศญี่ปุ่น	“เจ้าหน้าที่ของรัฐ” หมายความว่า เจ้าหน้าที่ของรัฐบาลทั้งระดับชาติหรือระดับท้องถิ่น สมาชิกสภานิติบัญญัติหรือคณะกรรมการ หรือพนักงานอื่นที่ได้ปฏิบัติหน้าที่ของรัฐตามกฎหมายและระเบียบที่ให้อำนาจไว้ด้วย (ประมวลกฎหมายอาญาญี่ปุ่น มาตรา 4(iii))
ประเทศไทย	“เจ้าพนักงานของรัฐ” หมายถึง เจ้าหน้าที่ของรัฐ ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ ผู้ดำรงตำแหน่งในองค์กรอิสระ และคณะกรรมการ ป.ป.ช.(มาตรา 4)

2.2 บทบัญญัติความผิดทางอาญา



การประชุมเสนอผลงานวิจัยระดับชาติ มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช ครั้งที่ 9
The 9th STOU National Research Conference

มาตรการทางกฎหมาย	บทบัญญัติความผิดทางอาญา
อนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยการต่อต้านการทุจริต ค.ศ.2003	ได้บัญญัติความผิดเกี่ยวกับการทุจริตเป็นหลักให้ประเทศภาคีจัดให้มีมาตรการทางกฎหมายได้แก่ ความผิดเกี่ยวกับสินบนของเจ้าหน้าที่ของรัฐ (Article 15(a)), ความผิดฐานยักยอก การจัดสรรโดยมิชอบ หรือการเบี่ยงเบนทรัพย์สินโดยประการอื่นของเจ้าหน้าที่ของรัฐ (Article 17), ความผิดฐานการปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบ (Article 19)
ประเทศอังกฤษ	UK bribery act 2010 ได้บัญญัติความผิดการติดสินบนเจ้าหน้าที่ของรัฐ (Section 1), ความผิดผู้รับสินบน (Section 2) ให้ขยายไปยังเจ้าหน้าที่ของรัฐต่างประเทศ ผู้ดำรงตำแหน่งทางฝ่ายนิติบัญญัติ บริหาร ตุลาการ ไม่ว่าจะมาจากแต่งตั้งหรือเลือกตั้ง (Section 6) Section 12 ได้กำหนดให้การกระทำความผิดอาญาอาญาจักร หากมีส่วนหนึ่งส่วนใดกระทำในราชอาณาจักร และบุคคลนั้นมีความสัมพันธ์ใกล้ชิดกับสหราชอาณาจักร เช่น พลเมืองอังกฤษ พลเมืองในดินแดนอาณาเขตโพ้นทะเลอังกฤษ ผู้ถือสัญชาติอังกฤษ หรือผู้อยู่ภายใต้กฎหมายสัญชาติอังกฤษ ให้บังคับใช้กฎหมายในราชอาณาจักรได้
ประเทศสหรัฐอเมริกา	กฎหมาย Bribery of public officials and witnesses ตามหมวดที่ 18 U.S.C. มาตรา 201 ได้บัญญัติความผิดของผู้ให้สินบน (มาตรา 201(b)(1) , ความผิดของผู้รับสินบน (มาตรา 201(b)(2)รวมถึงการมีอิทธิพลในการเบิกความขึ้นพิจารณาของศาลหรือคณะกรรมการสภาองเกรสในการรับฟังพยานหลักฐาน (มาตรา 201(b)(3)-(4))
ประเทศญี่ปุ่น	ประมวลกฎหมายอาญาญี่ปุ่น บทที่ 25 ว่าด้วย Crimes of Corruption บัญญัติความผิดที่เจ้าหน้าที่ใช้อำนาจมิชอบ (มาตรา 193), ความผิดของผู้รับสินบน (มาตรา 197), ความผิดของผู้รับสินบน (มาตรา 197-4) นอกจากนี้กฎหมาย The Unfair Competition Prevention Law มาตรา 18 ได้บัญญัติความผิดการติดสินบนแก่เจ้าหน้าที่ของรัฐต่างประเทศ
ประเทศไทย	พระราชบัญญัติฯ ได้บัญญัติความผิดของเจ้าพนักงานของรัฐในการปฏิบัติหรือละเว้นการปฏิบัติหน้าที่ หรือใช้อำนาจมิชอบ (มาตรา 172) หากการปฏิบัติอันอาจทำให้เชื่อว่ามิได้ตำแหน่ง ทั้งที่ตนไม่มีตำแหน่งหน้าที่(มาตรา 171), ความผิดการเรียก รับ หรือยอมจะรับทรัพย์สินหรือประโยชน์ (มาตรา 173) หากได้กระทำการหรือไม่กระทำการในตำแหน่งโดยเห็นแก่ทรัพย์สินที่ได้เรียก รับ หรือยอมจะรับก่อนที่มีการแต่งตั้งในตำแหน่ง (มาตรา 174)

2.3 อายุความ

มาตรการทางกฎหมาย	อายุความ
อนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยการต่อต้านการทุจริต ค.ศ.2003	Article 29 ได้บัญญัติให้ประเทศภาคีกำหนดกฎหมายภายในประเทศให้มีอายุความฟ้องร้องยาวนานขึ้น หรือให้อายุความสะดุดหยุดอยู่ หากผู้ถูกกล่าวหาหลบหนีจากกระบวนการยุติธรรม
ประเทศอังกฤษ	ไม่มีข้อจำกัดด้านระยะเวลาฟ้องร้องคดี
ประเทศสหรัฐอเมริกา	ไม่มีการกำหนดอายุความฟ้องร้องคดีอาญา และหมวด 18 U.S.C มาตรา 3290 ได้ให้อายุความฟ้องคดีอาญาสะดุดหยุดอยู่นับแต่วันทีหลบหนี
ประเทศญี่ปุ่น	ป.วิ อาญา ประเทศญี่ปุ่น มาตรา 250 ได้กำหนดระยะเวลาอายุความขึ้นอยู่กับอัตราโทษ สำหรับมาตรา 254 และ 255 ยังได้กำหนดให้มีการหยุดนับอายุความ และอายุความสะดุดหยุดอยู่
ประเทศไทย	พระราชบัญญัติฯ มาตรา 7 ได้บัญญัติกรณีผู้ถูกกล่าวหา หรือจำเลยหลบหนีไปในระหว่างถูกดำเนินคดีหรือระหว่างการพิจารณาของศาล มิให้นับระยะเวลาหนีรวมเป็นส่วนหนึ่งของอายุความ

2.4 มาตรการลงโทษ



การประชุมเสนอผลงานวิจัยระดับชาติ มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช ครั้งที่ 9
The 9th STOU National Research Conference

มาตรการทางกฎหมาย	มาตรการลงโทษ
อนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยการต่อต้านการทุจริต ค.ศ.2003	Article 30,34,35 ได้ให้มีมาตรการลงโทษโดยคำนึงถึงระดับความร้ายแรงของความผิดเป็นหลัก รวมถึงมาตรการมิให้ผู้ต้องโทษมีคุณสมบัติในการเข้ารับตำแหน่งใดๆ ทั้งยังอาจบอกเลิกหรือเพิกถอนสัญญา หรือสัมปทานหรืออนุญาตใด โดยคำนึงถึงสิทธิของบุคคลที่สามที่กระทำการโดยสุจริต
ประเทศอังกฤษ	UK bribery act 2010 Section 11 ได้บัญญัติกรณีผู้กระทำความผิดทั้งผู้ให้สินบน เจ้าหน้าที่ผู้รับสินบน หรือเจ้าหน้าที่รัฐต่างประเทศกระทำผิด หากพิพากษาแบบรวบรัดต้องระวางโทษจำคุกไม่เกิน 12 เดือน หากพิพากษาคดีแบบไต่สวนมูลฟ้อง ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกิน 10 ปี
ประเทศสหรัฐอเมริกา	U.S.C. มาตรา 201(b) วรรคท้าย กำหนดโทษผู้กระทำความผิดต้องระวางโทษจำคุกไม่เกิน 15 ปี
ประเทศญี่ปุ่น	ประมวลกฎหมายอาญาญี่ปุ่น ได้กำหนดความผิดการใช้อำนาจโดยมิชอบของเจ้าหน้าที่ของรัฐ ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกิน 2 ปี (มาตรา 193), ความผิดการรับสินบนของเจ้าพนักงาน ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกิน 5 ปี แต่ถ้าหากยินยอมที่กระทำการตามข้อเสนอ ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกิน 7 ปี (มาตรา 197(1)), ความผิดการรับสินบน โดยผ่านไปยังบุคคลที่สาม ต้องระวางโทษไม่เกิน 5 ปี (มาตรา 197-2) และการยอมรับสินบนโดยใช้อิทธิพลร้องขอเจ้าหน้าที่ของรัฐบุคคลอื่นกระทำความผิด ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกิน 5 ปี (มาตรา 197-4) นอกจากนี้ความผิดการให้สินบนแก่เจ้าหน้าที่ของรัฐต่างประเทศ ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกิน 10 ปี หรือปรับไม่เกิน ห้าล้านบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ หากเป็นนิติบุคคล ให้ระวางโทษปรับไม่เกิน 300 ล้านบาท (มาตรา 21-22)
ประเทศไทย	พระราชบัญญัติฯ หมวด 11 ได้บัญญัติความผิดการขัดกันระหว่างประโยชน์ส่วนบุคคลกับประโยชน์ส่วนรวม ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกิน 3 ปี และให้นำมาใช้บังคับคู่สมรส หรือผู้ที่อยู่กินฉันสามีภริยาโดยมิได้จดทะเบียนสมรสด้วย(มาตรา 126), ความผิดการรับทรัพย์สินหรือประโยชน์ นอกจากอันควรได้ตามกฎหมาย กฎ หรือข้อบังคับที่ออกโดยอาศัยตามบทบัญญัติของกฎหมาย จะต้องระวางโทษจำคุกไม่เกิน 3 ปี (มาตรา 169), ความผิดเกี่ยวกับการปฏิบัติหรือละเว้นการปฏิบัติในตำแหน่งหน้าที่ (มาตรา 172) หรือหากไม่มีตำแหน่งแต่ในพฤติการณ์ที่อาจทำให้ผู้อื่นเชื่อว่ามิตำแหน่งหรือหน้าที่ (มาตรา 171) ต้องระวางโทษจำคุกตั้งแต่ 1 ปี ถึง 10 ปี, ความผิดเกี่ยวกับการเรียก รับ หรือยอมจะรับทรัพย์สินหรือประโยชน์อื่นใด สำหรับตนเองหรือผู้อื่นโดยมิชอบ เพื่อกระทำการหรือไม่กระทำการอย่างใดในตำแหน่งไม่ว่าการนั้นจะชอบหรือมิชอบ ต้องระวางโทษจำคุกตั้งแต่ห้าปีถึงยี่สิบปี หรือจำคุกตลอดชีวิต (มาตรา 173) และหากได้กระทำหรือไม่กระทำการตามนั้น ต้องระวางโทษเช่นเดียวกัน (มาตรา 174)

3. บทบัญญัติการขัดกันแห่งผลประโยชน์ (Conflict of Interest)

มาตรการทางกฎหมาย	บทบัญญัติการขัดกันแห่งผลประโยชน์ (Conflict of Interest)
อนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยการต่อต้านการทุจริต ค.ศ.2003	Article 7 ให้ส่งเสริมระบบความโปร่งใส และป้องกันการขัดกันระหว่างประโยชน์ส่วนตัวกับผลประโยชน์ส่วนรวม และได้กำหนดข้อห้ามการรับทรัพย์สิน, Article 8 ส่งเสริมให้มีคุณธรรม ซื่อสัตย์สุจริต ให้มีการบังคับใช้จรรยาบรรณหรือมาตรฐานคุณธรรมในฐานะเจ้าหน้าที่ของรัฐ
ประเทศอังกฤษ	ประมวลของรัฐมนตรี (Ministerial code) Section 1 ได้กำหนดแนวทางให้แก่ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองไม่ให้มีการขัดกันระหว่างผลประโยชน์ส่วนตนกับผลประโยชน์ส่วนรวม โดยรัฐมนตรีจะต้องประพฤติตนให้อยู่ในมาตรฐานสูงสุด มีหน้าที่และปฏิบัติตามกฎหมาย ตามหลัก 7 ข้อ ของบุคคลสาธารณะ (The seven principle of Public life), รัฐมนตรีจะต้องรับผิดชอบตามหลักความรับผิดชอบต่อส่วนรวม (Section 2) การตัดสินใจโดยคณะรัฐมนตรีมีผลผูกพันไปยังทุกคนในรัฐบาล จะต้องรักษาความเป็นกลางทางการเมืองต่อข้าราชการประจำ (Section 5), การจัดสรรทรัพยากรของรัฐบาลไม่ควรถูกใช้ในงานของพรรคหรือในเขตเลือกตั้งของตน(Section 6) มีการบันทึกผลประโยชน์ของรัฐมนตรี โดย



การประชุมเสนอผลงานวิจัยระดับชาติ มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช ครั้งที่ 9
The 9th STOU National Research Conference

	ให้รวมถึงคูสมรส คู่ครอง และครอบครัวด้วย (Section 7)
ประเทศสหรัฐอเมริกา	ประมวลกฎหมายสหรัฐอเมริกา (U.S.C.) ได้ห้ามมิให้เจ้าหน้าที่ของรัฐ เรียก รับ ยอมจะรับประโยชน์ไม่ว่าทางตรง หรือทางอ้อม ในการพิจารณา ตัดสินใจ ทำสัญญา หรืออื่นใดที่ประเทศสหรัฐอเมริกามีผลประโยชน์โดยตรงและเป็นเรื่องสำคัญนั้น (มาตรา 203), ห้ามมิให้รับค่าตอบแทนจากหน่วยงานอื่นที่ไม่ใช่รัฐบาลขณะดำรงตำแหน่ง (มาตรา 209) และห้ามอนุมัติ ตัดสินใจ แนะนำ ให้คำปรึกษา ในกระบวนการพิจารณา ทำสัญญาหรืออื่นใดเกี่ยวกับผลประโยชน์ทางการเงินของเจ้าหน้าที่ของรัฐ คูสมรส บุตร หุ่นส่วน (มาตรา 208) นอกจากนี้ยังห้ามเจ้าหน้าที่ของรัฐมีส่วนในการเจรจาสนธิสัญญาหรือการค้าในนามของรัฐ ภายใน 1 ปี ก่อนพ้นจากตำแหน่ง เว้นแต่ประธานาธิบดีหรือรองประธานาธิบดีเท่านั้น (มาตรา 204 และ 202 ตามลำดับ)
ประเทศญี่ปุ่น	พระราชบัญญัติการบริการสาธารณะแห่งชาติ (National Public Service Act) ได้ให้คำจำกัดความของ ข้าราชการพิเศษ ได้แก่ นายกรัฐมนตรี รัฐมนตรี เป็นต้น ต้องปฏิบัติหน้าที่อันเป็นผลประโยชน์สาธารณะตามกฎหมาย ระบียบข้อบังคับ และไม่กระทำการใดอันเป็นการขัดแย้งต่อสาธารณะ หรือผิดกฎหมาย (มาตรา 96 ถึง 100), ห้ามมิให้เจ้าหน้าที่ของรัฐรับตำแหน่งตั้งแต่สองตำแหน่งขึ้นไป เว้นแต่มีกฎหมายบัญญัติไว้ และหากได้รับได้ก็มีให้รับค่าตอบแทน (มาตรา 101), ห้ามมิให้ดำรงตำแหน่ง หรือเป็นที่ปรึกษา เว้นแต่ได้รับอนุมัติจากคณะกรรมการ (มาตรา 103(1)-(2)) เรียกให้ยื่นรายงานการถือครองหุ้น(มาตรา 103(3)-(5)), ห้ามเรียก รับ หรือชักชวนให้บริจาคหรือมีประโยชน์เข้าพรรค (มาตรา 110) สำหรับมาตรการชี้แจงทรัพย์สิน (The Use of asset declarations) ได้มี National Public Service Ethics Act ได้กำหนดมาตรการรายงานของขวัญที่ได้รับ (Report of Gifts) (มาตรา 6) จัดทำรายการถือครองหุ้น (มาตรา 7) และชี้แจงรายได้ (มาตรา 8) นอกจากนี้ National Public Service Ethic Code ได้ให้คณะรัฐมนตรีต้องจัดทำมติคณะรัฐมนตรีที่เกี่ยวกับการรักษาจริยธรรมของเจ้าหน้าที่ของรัฐ, คณะรัฐมนตรีต้องรับฟังความคิดเห็นของคณะกรรมการจริยธรรมฯ (มาตรา 5)
ประเทศไทย	พระราชบัญญัติฯ หมวด 6 ห้ามมิให้ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง เป็นคู่สัญญาหรือมีส่วนได้เสียในสัญญาที่ทำกับหน่วยงานของรัฐ (มาตรา 126(1)) ห้ามมิให้เป็นหุ้นส่วนหรือผู้ถือหุ้นในห้างหุ้นส่วนหรือบริษัทที่เข้ามาเป็นคู่สัญญา เว้นแต่ไม่เกินจำนวนที่คณะกรรมการ ป.ช.กำหนดไว้ (มาตรา 126(2)) ห้ามรับสัมปทาน หรือคงถือไว้ซึ่งสัมปทาน หรือเข้าเป็นคู่สัญญาจากรัฐ (มาตรา 126(3)) หรือเข้าไปมีส่วนได้เสียในฐานะกรรมการ ที่ปรึกษา ตัวแทน ฯลฯ ในธุรกิจของเอกชนซึ่งอยู่ภายใต้การกำกับ ดูแลฯ (มาตรา 126(4)) และยังห้ามกระทำการดังกล่าวภายใน 2 ปีนับแต่วันพ้นจากตำแหน่ง (มาตรา 127) ทั้งนี้ให้ใช้บังคับกับคูสมรส รวมถึงผู้ซึ่งอยู่กินกันฉันสามีภริยาโดยมิได้จดทะเบียนสมรสด้วย โดยให้ถือว่าเป็นการดำเนินการของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง เว้นแต่เป็นกรณีที่คูสมรสนั้น ดำเนินการอยู่ก่อนเข้ามาดำรงตำแหน่ง(มาตรา 126 วรรคสอง และวรรคสาม) นอกจากนี้ได้มีข้อห้ามมิให้รับทรัพย์สินหรือประโยชน์อื่นใดอันอาจคำนวณเป็นเงินได้จากผู้ใด เว้นแต่โดยธรรมจรรยาตามหลักเกณฑ์และจำนวนที่คณะกรรมการ ป.ช.กำหนดไว้ และให้รวมถึงการพ้นจากตำแหน่งแล้วไม่ถึงสองปีด้วย (มาตรา 128)

4. มาตรการคุ้มครองพยานและการกันบุคคลหรือผู้ถูกกล่าวหาเป็นพยานโดยไม่ดำเนินคดี

มาตรการทางกฎหมาย	มาตรการคุ้มครองพยานและการกันบุคคลหรือผู้ถูกกล่าวหาเป็นพยานโดยไม่ดำเนินคดี
อนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยการต่อต้านการทุจริต ค.ศ.2003	Article 32 จัดให้เกิดความคุ้มครองแก่พยานบุคคล พยานผู้เชี่ยวชาญให้เกิดความปลอดภัย รวมถึงญาติและบุคคลใกล้ชิดด้วย สำหรับมาตรการ Whistleblower ได้กำหนดไว้ใน Article 33 ให้มีมาตรการคุ้มครองผู้ที่แจ้งข้อเท็จจริงเกี่ยวกับการกระทำความผิดโดยทุจริต นอกจากนี้ มีมาตรการกันบุคคลหรือผู้ถูกกล่าวหาเป็นพยานโดยไม่ดำเนินคดีตาม Article 37
ประเทศอังกฤษ	มาตรการคุ้มครองผู้เปิดเผยข้อมูล ตามกฎหมาย Employment Right Act 1996 และปรับปรุงโดย Public Interest Disclosure Act 1998 โดยรัฐบาลได้กำหนดกรอบการทำงานด้านการเปิดเผยข้อมูล (Whistleblowing framework)



การประชุมเสนอผลงานวิจัยระดับชาติ มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช ครั้งที่ 9

The 9th STOU National Research Conference

	ซึ่งจะต้องมีการวิเคราะห์ถึงสาเหตุ ระดับความรุนแรง เพื่อป้องกันผู้แจ้งเบาะแสการทุจริต นอกจากนี้ การเปิดเผยข้อมูลที่ได้รับการคุ้มครอง (Protected disclosure) นั้น จะต้องเป็นข้อมูลที่มีคุณภาพ มีเหตุผลอันควรเชื่อว่าการทุจริตเกิดขึ้น (session 43A-43B) หากได้รับความเสียหายรุนแรงเป็นพิเศษ (Disclosure of exceptionally serious failure) อาจร้องต่อศาลแรงงานได้ (Chapter 23 section 3)
ประเทศสหรัฐอเมริกา	กฎหมาย Whistleblower Protection Enhancement Act of 2012 มีคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรม ซึ่งเป็นหน่วยงานกึ่งตุลาการ เป็นกลไกในการให้ความคุ้มครองต่อเจ้าหน้าที่ผู้เปิดเผยข้อมูลอันควรเชื่อว่ามีพยานหลักฐานในการละเมิดกฎหมาย (หมวด 5 U.S.C. section 2302) โดยสำนักงานที่ปรึกษาพิเศษจะรับเอาข้อกล่าวหาที่กระทำที่ไม่ถูกต้องต่อบุคลากรแล้ว จะสืบสวนสอบสวนภายใน 15 วัน โดยจะมีหนังสือแจ้งไปยังผู้ถูกกล่าวหาทราบ (section 1214)
ประเทศญี่ปุ่น	พระราชบัญญัติ Whistleblower Protection Act (Act No.122 of 2004) ห้ามมิให้มีการกระทำที่ไม่เป็นธรรมแก่ผู้แจ้งเบาะแส ไม่ว่าเป็นการลงโทษ ไล่ออก ตัดเงินเดือน เลิกจ้าง หรือบอกเลิกข้อตกลงการจ้าง อันเป็นการแจ้งเบาะแสนั้นให้มีผลเป็นโมฆะ เมื่อหน่วยงานของรัฐได้รับรายงาน ให้สืบสวนสอบสวนข้อเท็จจริง หากมีมูลให้ดำเนินการตามมาตรการทางกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับที่เหมาะสม โดยหากเป็นความผิดทางอาญาให้นำบทบัญญัติวิธีพิจารณาความอาญามาบังคับใช้ในการสืบสวนสอบสวน รวมถึงการฟ้องคดีด้วย
ประเทศไทย	พระราชบัญญัติฯ หมวด 7 ว่าด้วยการส่งเสริมป้องกันและปราบปรามการทุจริต โดยหาก คณะกรรมการ ป.ป.ช. เห็นว่าคดีใดสมควรจัดให้มีมาตรการคุ้มครองช่วยเหลือแก่ผู้กล่าวหา ผู้เสียหาย ผู้ทำคำร้อง ผู้ร้องทุกข์กล่าวโทษ ผู้ให้ถ้อยคำ หรือผู้แจ้งเบาะแส ให้ทำการคุ้มครองช่วยเหลือบุคคลดังกล่าวขึ้น ซึ่งให้นำเอากฎหมายว่าด้วยการคุ้มครองพยานมาใช้โดยอนุโลม โดยความยินยอมจากผู้นั้นก่อน (มาตรา 131 วรรคแรก) หากผู้ที่จะได้รับความคุ้มครองเป็นเจ้าพนักงานของรัฐ อาจถูกกลั่นแกล้งหรือได้รับการปฏิบัติที่ไม่เป็นธรรม ให้เสนอกำหนดตำแหน่งที่ไม่ต่ำกว่าตำแหน่งเดิมได้ (มาตรา 133) หากเจ้าหน้าที่ของรัฐมีส่วนเกี่ยวข้องกับการกระทำความผิดเพราะถูกผู้บังคับบัญชาสั่งการให้ทำแล้วนั้น ผู้นั้นอาจทำหนังสือโต้แย้งหรือให้ผู้บังคับบัญชาทบทวนคำสั่งหรือให้ยืนยันคำสั่ง หรือโต้แย้งให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. ทราบถึงเบาะแส ข้อมูล หรือข้อเท็จจริงภายใน 30 วัน นับแต่วันที่ได้กระทำการนั้น ส่งผลให้เจ้าหน้าที่ของรัฐนั้นไม่ต้องรับโทษได้ (มาตรา 134) รวมถึงบุคคลอื่นที่ไม่มีส่วนเกี่ยวข้องด้วย หากได้ให้ถ้อยคำ หรือแจ้งเบาะแส หรือข้อมูลอันเป็นสาระสำคัญที่ใช้เป็นพยานหลักฐานในการวินิจฉัยชี้มูลแล้ว คณะกรรมการ ป.ป.ช. อาจกันผู้นั้นไว้เป็นพยานโดยไม่ดำเนินคดีได้ เมื่อมีมติกันเป็นพยานแล้ว ห้ามมิให้ดำเนินคดีอาญาหรือทางวินัยกับผู้นั้นอีก (มาตรา 135)

5. มาตรการเกี่ยวกับทรัพย์สินที่ได้มาจากการทุจริตเชิงนโยบาย

มาตรการทางกฎหมาย	มาตรการเกี่ยวกับทรัพย์สินที่ได้มาจากการทุจริตเชิงนโยบาย
อนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยการต่อต้านการทุจริต ค.ศ.2003	Article 58 ให้มีหน่วยงานข่าวกรองทางการเงินขึ้น และให้ร่วมมือในการป้องกันและต่อต้านการโอนทรัพย์สินที่ได้มาจากการกระทำความผิด รวมถึงการติดตามเอาทรัพย์สินกลับคืนมา ให้การกระการพิสูจน์ดังกล่าวตกอยู่แก่ผู้กระทำความผิดนั้นต้องเป็นฝ่ายแสดงถึงที่มาเอง หลักการรับทรัพย์สินโดยไม่ต้องมีคำพิพากษาของศาล (Stolen Asset Recovery) ตาม Article 51-54 ให้ร่วมมือช่วยเหลือกันติดตามทรัพย์สินที่ได้มาจากการทุจริตคืน สนใจในธุรกรรมที่น่าสงสัยของเจ้าหน้าที่ของรัฐ และสมาชิกในครอบครัว
ประเทศอังกฤษ	กฎหมาย Proceeds of Crime Act 2002 บทที่ 29 ส่วนที่ 5 เพื่อเรียกคืนทรัพย์สินที่ได้มา หรือรับไว้จากการกระทำความผิดก่อนถึงศาลสูง หรือก่อนมีคำพิพากษาของศาลได้ (section 240), คำสั่งการเรียกคืนทรัพย์สิน (Recovery order) เมื่อศาลมีคำสั่งแล้ว ต้องมอบทรัพย์สินนั้นให้แก่ผู้จัดการทรัพย์สิน (Trustee) เพื่อรักษา ยึดหน่วง เก็บรักษา หรือส่งมอบทรัพย์สินที่ถูกเรียกคืน (section 267) เว้นแต่หากมีบทบัญญัติใดขัดต่อสิทธิต่างๆ หรือผู้อุทธรณ์ได้รับมาด้วย



การประชุมเสนอผลงานวิจัยระดับชาติ มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช ครั้งที่ 9

The 9th STOU National Research Conference

	ความสุจริต (good faith) ศาลอาจจะไม่ออกคำสั่งเรียกคืนทรัพย์สินได้ (section 266) นอกจากนี้ตาม section 288 ไม่ให้มีการจำกัดเวลาในกระบวนการเรียกคืนทรัพย์สินทางแพ่ง แต่สำหรับกระบวนการตามคำสั่งเรียกคืนทรัพย์สินนั้น ไม่ควรนำมาเมื่อพ้นกำหนด 12 ปี นับจากวันที่สั่งการ
ประเทศสหรัฐอเมริกา	การริบทรัพย์สินทางแพ่ง (Civil Forfeiture) ได้มีการบัญญัติไว้ในหมวด 18 U.S.C. section 981(a)(1) โดยกำหนดให้การติดตามทรัพย์สินคืนถือเป็นหลักในการริบทรัพย์สินในประเทศสหรัฐอเมริกา เป็นส่วนหนึ่งของการดำเนินการตาม มาตรา 1031 เกี่ยวข้องกับการต่อต้านการทุจริตขนาดใหญ่ของสหรัฐอเมริกา ให้อำนาจแก่อัยการสูงสุดทำการยึดทรัพย์สินดังกล่าว (มาตรา 981(a)) โดยการยึดทรัพย์สินนี้จะกระทำโดยใช้หมายยึดทรัพย์สินภายใต้กฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาของรัฐบาลกลาง ผ่านผู้พิพากษาของศาลแขวง (judicial officer) ในเขตพื้นที่ที่ทรัพย์สินที่จะมีการฟ้องตามมาตรา 1355(b) หมวด 28 รวมถึงพื้นที่ที่ทรัพย์สินตั้งอยู่ หรือได้ส่งไปยังหน่วยงานกลางของรัฐต่างประเทศ หากทรัพย์สินประธานตั้งอยู่ในต่างประเทศ หรือถูกกักไว้หรือยึดไว้ตามกระบวนการตามกฎหมายหรืออำนาจของรัฐบาลต่างประเทศแล้ว อาจนำมาอ้างตามมาตรา 1355(b)(1) ที่กล่าวไว้แล้วข้างต้น สิทธิ กรรมสิทธิ์ และผลประโยชน์ในทรัพย์สินในการริบทรัพย์สินทางแพ่งนี้ให้ตกเป็นของสหรัฐอเมริกา (section 981(f))
ประเทศญี่ปุ่น	กฎหมาย Act on Punishment of Organized Crime, Control of Crime Proceeds and Other Matters มาตรา 2 ได้ให้นิยาม “รายได้ที่มาจากอาชญากรรม” (Crime proceeds) ให้ครอบคลุมถึงทรัพย์สินที่ได้มาจากการกระทำความผิด ตามมาตรา 197 แห่งประมวลกฎหมายอาญาญี่ปุ่น การริบทรัพย์สินที่ได้มาจากอาชญากรรมสามารถริบรายได้หรือทรัพย์สินที่ได้รับจากอาชญากรรม ทั้งหุ้นจากผู้ถือหุ้นหรือ สิทธิเรียกร้องใดๆ ที่ได้รับมาจากการบริหารนิติบุคคลที่ด้รับรายได้มาจากการกระทำความผิด นอกจากนี้ยังสามารถริบทรัพย์สินที่ได้ผสมรวมกับรายได้ที่มาจากอาชญากรรมจนแยกกันไม่ได้ด้วย และหากไม่สามารถริบทรัพย์สินนั้นด้วยประการใดๆ หรือหากริบแล้วไม่เหมาะสมด้วยลักษณะตัวทรัพย์สินเอง ให้เรียกเก็บเงินตามมูลค่าเท่ากับมูลค่าทรัพย์สินที่เกี่ยวข้องกับการกระทำความผิด อันปรากฏตามความในมาตรา 14, 15 และ 16 นั้นเอง /สำหรับมาตรการเรียกคืนทรัพย์สินที่ได้จากการกระทำความผิดตามกฎหมาย Act on Prevention of Transfer of Criminal Proceed (Act No.22 of 2007) เพื่อป้องกันรายได้ที่มาจากอาชญากรรมถูกถ่ายโอน ให้ผู้ประกอบการธุรกิจเกี่ยวกับสถาบันการเงิน มีหน้าที่ในการระบุตัวลูกค้า โดยตรวจสอบข้อมูลประจำตัวของลูกค้าของตนตามที่กฎหมายกำหนดไว้ นั้น เมื่อมีการทำธุรกรรมที่น่าสงสัย (Report of Suspicious Transaction) กับธุรกิจของตนเอง ให้มีการรายงานไปยังหน่วยงานของรัฐในทันที เพื่อสืบสวนสอบสวน โดยคณะกรรมการความปลอดภัยสาธารณะแห่งชาติ และหากมีมูล จะส่งไปยังพนักงานอัยการต่อไป
ประเทศไทย	พระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน พ.ศ.2542 หมวด 6 เรื่องการดำเนินการเกี่ยวกับทรัพย์สิน ได้กำหนดมาตรการตรวจสอบทรัพย์สิน ให้อำนาจคณะกรรมการธุรกรรม ตรวจสอบ ยับยั้งธุรกรรมหรือทรัพย์สินที่เกี่ยวข้องกับการกระทำความผิดมูลฐาน หรือฟอกเงิน เป็นเวลาไม่เกิน 30 วัน (มาตรา 34-35) รวมถึงยึดอายัดทรัพย์สินที่เชื่อว่าจะมีการจำหน่าย ถ่ายโอน ซ่อนเร้นได้ไม่เกิน 90 วัน (มาตรา 48) สำหรับการร้องขอให้ทรัพย์สินตกเป็นของแผ่นดิน สามารถเริ่มต้นคดีจากทรัพย์สินที่สงสัยได้ทันที โดยไม่จำเป็นต้องมีตัวผู้กระทำความผิดมาดำเนินคดีก่อนแต่อย่างใด หากมีหลักฐานที่เชื่อได้ว่าทรัพย์สินเกี่ยวข้องกับการทุจริต ให้เลขาธิการ ปปง. ส่งเรื่องให้พนักงานอัยการพิจารณายื่นคำร้องขอให้ศาลมีคำสั่งให้ทรัพย์สินเหล่านั้นตกเป็นของแผ่นดิน

อภิปรายผลการวิจัย

1. กลไกการปราบปรามการทุจริต

จากการศึกษา พบว่า อนุสัญญาสหประชาชาติฯ ได้ให้ความสำคัญกับหน่วยงานด้านการปราบปรามการทุจริต ซึ่งต้องมีความเป็นอิสระ ปราศจากการแทรกแซง และมีผู้ที่มีความเชี่ยวชาญในการบังคับใช้กฎหมายเฉพาะด้านของการปราบปรามการทุจริตนั้น ซึ่งประเทศอังกฤษนั้น มีสำนักงาน The Serious Fraud Office's (SFO) และมีสำนักงาน



การประชุมเสนอผลงานวิจัยระดับชาติ มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช ครั้งที่ 9

The 9th STOU National Research Conference

อาชญากรรมแห่งชาติ (National Crime Agency : NCA) สำหรับประเทศสหรัฐอเมริกา โดยมีทั้งกระทรวงยุติธรรม และสำนักงานอัยการกลางสหรัฐอเมริกา สำนักงานสอบสวนกลาง หรือ FBI สำหรับในประเทศญี่ปุ่นนั้น หน่วยงานบังคับใช้กฎหมายที่สำคัญได้แก่ สำนักงานอัยการสูงสุด และกรมสอบสวนคดีพิเศษ และในส่วนของประเทศไทยนั้น องค์กรหลัก ได้แก่ คณะกรรมการ ป.ป.ช. โดยผู้วิจัยพบว่า องค์กรในแต่ละประเทศมีความเป็นอิสระจากฝ่ายบริหาร รวมถึงมีความเชี่ยวชาญด้านการปราบปรามการทุจริตด้วย และสอดคล้องตามอนุสัญญาสหประชาชาติที่กำหนดไว้ หากเปรียบเทียบโครงสร้างขององค์กร ผู้วิจัยพบว่า สำนักงาน ป.ป.ช. จะมีกลุ่มงานต่างๆ เพื่อรองรับภารกิจที่เกี่ยวข้องทั้งด้านการป้องกัน ใต้สวน ตรวจสอบทรัพย์สิน รวมถึงกลุ่มงานสนับสนุนก็ตาม แต่ด้วยภารกิจของ สำนักงาน ป.ป.ช. จะต้องมีการตรวจสอบโครงการขนาดใหญ่ มีความสลับซับซ้อน การทุจริตขนาดใหญ่เป็นเครือข่ายของนักการเมือง อันยากแก่การสนับสนุนภารกิจให้เกิดความครอบคลุม ผู้วิจัยเห็นควรที่จะเสนอให้มีกลุ่มงานเพิ่มเติมเพื่อสนับสนุนการพิจารณาของคณะกรรมการ ป.ป.ช. โดยเฉพาะในส่วนของผู้เชี่ยวชาญด้านกระบวนการตรวจพิสูจน์ทางวิทยาศาสตร์แขนงต่างๆ เป็นของตนเอง รวมถึงหน่วยการใช้กำลังที่สามารถจับกุม ค้นควมด้วยตนเอง เพื่อให้เกิดประสิทธิภาพสูงสุดในการบังคับใช้กฎหมาย

2. มาตรการทางกฎหมายในการปราบปรามการทุจริตเชิงนโยบาย

2.1 บุคคลที่ต้องถูกบังคับตามกฎหมาย

จากการศึกษา พบว่า อนุสัญญาสหประชาชาติฯ ได้ให้คำจำกัดความอย่างกว้างไว้ถึง “เจ้าหน้าที่ของรัฐ” หมายถึง บุคคลที่มีหน้าที่ควบคุมงานในหน่วยงานด้านนิติบัญญัติ บริหาร ปกครอง ตุลาการ ไม่ว่าจะมาจากแต่งตั้งหรือเลือกตั้ง รวมถึงเจ้าหน้าที่ของรัฐต่างประเทศ และเจ้าหน้าที่องค์กรสาธารณะระหว่างประเทศ โดยประเทศอังกฤษ ได้ให้บุคคลซึ่งปฏิบัติหน้าที่เป็นประโยชน์สาธารณะ และได้รับเงินงบประมาณเข้าช่วยบุคคลดังกล่าว สำหรับประเทศสหรัฐอเมริกาหมายถึง สมาชิกสภาองเกรส ผู้แทน เจ้าหน้าที่ทำการในนามประเทศสหรัฐอเมริกาหรือรัฐบาล สอดคล้องกับประเทศญี่ปุ่น ที่ให้เจ้าหน้าที่ของรัฐ หมายถึง เจ้าหน้าที่ของรัฐบาลทั้งระดับชาติหรือท้องถิ่น สำหรับประเทศไทยนั้น เดิมพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ.2542 มาตรา 4 ได้บัญญัติคำนิยามของบุคคลผู้ถูกบังคับ ซึ่งเดิมใช้คำว่า “เจ้าหน้าที่ของรัฐ” อันหมายความว่ารวมถึง ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ข้าราชการหรือพนักงานส่วนท้องถิ่น พนักงานหรือบุคคลผู้ปฏิบัติงานในรัฐวิสาหกิจ ฯลฯ อันเป็นคำนิยามเดียวกัน แต่สำหรับพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ.2561 ซึ่งเป็นฉบับปัจจุบัน ได้บัญญัตินิยามของบุคคลที่ต้องถูกบังคับไว้ตาม มาตรา 4 แยกออกจากกันระหว่าง เจ้าพนักงานของรัฐ และ เจ้าหน้าที่ของรัฐ อย่างชัดเจน โดย คำว่า “เจ้าพนักงานของรัฐ” หมายความว่า เจ้าหน้าที่ของรัฐ ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ ผู้ดำรงตำแหน่งในองค์กรอิสระ และ คณะกรรมการ ป.ป.ช. ซึ่งแยกคำนิยามออกจาก “เจ้าหน้าที่ของรัฐ” หมายถึง ข้าราชการ พนักงานส่วนท้องถิ่น ผู้ปฏิบัติงานในรัฐวิสาหกิจ และอื่นๆ ที่มีได้รวมถึงผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองด้วยนั่นเอง

2.2 บทบัญญัติความผิดทางอาญา

จากการศึกษา พบว่า อนุสัญญาสหประชาชาติฯ ได้บัญญัติความผิดที่เกี่ยวข้องกับการทุจริตไว้เป็นหลัก ได้แก่ การเรียกรับ หรือยอมจะรับสินบน เพื่อจูงใจที่จะกระทำการหรือไม่กระทำการใดในหน้าที่ของการเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐ ให้รวมถึงการให้สินบนแก่เจ้าหน้าที่ของรัฐต่างประเทศหรือเจ้าหน้าที่องค์กรภาครัฐระหว่างประเทศด้วย โดยประเทศอังกฤษได้ตรากฎหมาย UK bribery act 2010 โดยมีข้อบัญญัติอันเป็นความผิดดังกล่าวไว้ นอกจากนี้ยังได้กำหนดให้ความผิดที่เกิดขึ้นนอกราชอาณาจักร หากการกระทำความผิดส่วนหนึ่งส่วนใดเกิดขึ้นในราชอาณาจักร หรือแม้แต่เกิดขึ้นกับบุคคลในบังคับของส



การประชุมเสนอผลงานวิจัยระดับชาติ มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช ครั้งที่ 9

The 9th STOU National Research Conference

หราชอาณาจักร ให้เป็นความผิดในราชอาณาจักร สำหรับประเทศสหรัฐอเมริกาได้บัญญัติกฎหมาย (Bribery of public officials and witnesses) ตามหมวดที่ 18 U.S.C. มาตรา 201 โดยได้บัญญัติความผิดทั้งผู้ให้สินบน และผู้รับสินบนซึ่งเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐไว้ ในส่วนของประเทศญี่ปุ่นได้มีประมวลกฎหมายอาญา ซึ่งได้กำหนดความผิดในหลายส่วนทั้งในส่วนของผู้ให้สินบนของรัฐ รวมถึงตรากฎหมาย The Unfair Competition Prevention Law บัญญัติความผิดการให้สินบนแก่เจ้าหน้าที่ของรัฐต่างประเทศ ได้อีกด้วย สำหรับประเทศไทยได้มีพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ.2561 ได้กำหนดความผิดในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการทุจริตเชิงนโยบาย ซึ่งเป็นความผิดของผู้กำหนดนโยบาย โดยผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ไว้หลายประการอันเป็นการสอดคล้องกับอนุสัญญาสหประชาชาติฯ ดังกล่าวแล้ว โดยผู้วิจัยเห็นว่า ในประเด็นของบทบัญญัติความผิดนั้น แต่ละประเทศมีการบัญญัติกฎหมายสารบัญญัติไว้ครอบคลุมสอดคล้องแล้ว โดยประเทศไทยควรมีการปรับปรุงกฎหมาย ในส่วนของความผิดที่เกิดขึ้นนอกราชอาณาจักร ให้เป็นความผิดในราชอาณาจักร อันคล้ายคลึงกับกฎหมาย UK bribery act 2010 เนื่องจากประมวลกฎหมายอาญานั้น เป็นการบัญญัติเพื่อบังคับบุคคลที่กระทำความผิดเฉพาะตัว จึงเห็นควรที่จะบัญญัติในพระราชบัญญัติฯ เป็นการเฉพาะ เนื่องจากเป็นความผิดเฉพาะตามกฎหมายพิเศษ และความผิดบางประเภทให้หมายรวมถึงบุคคลอื่นซึ่งเป็นข้อสันนิษฐานของกฎหมายให้เป็นความผิด อาจเป็นประเด็นการบังคับตามกฎหมายทั่วไปได้

2.3 อายุความ

จากการศึกษา พบว่า อนุสัญญาสหประชาชาติฯ ได้ให้อายุความมีระยะเวลาการฟ้องร้องดำเนินคดียาวนานขึ้น หรือให้อายุความนั้นสะดุดหยุดอยู่เมื่อผู้กล่าวหาหลบหนีจากกระบวนการยุติธรรม โดยประเทศอังกฤษไม่มีข้อกำหนดด้านระยะเวลาในการฟ้องคดีเป็นการเฉพาะ มีลักษณะคล้ายคลึงกับประเทศสหรัฐอเมริกา ที่ได้ให้อายุความฟ้องคดีอาญาสะดุดหยุดอยู่นับแต่วันที่หลบหนี และเริ่มนับอีกครั้งเมื่อได้นำตัวเข้าสู่กระบวนการยุติธรรมอีกครั้งหนึ่ง สำหรับประเทศญี่ปุ่นมีบทบัญญัติให้หยุดนับอายุความและอายุความสะดุดหยุดอยู่ไว้ ซึ่งสอดคล้องกับกฎหมายไทยนั้น ได้ห้ามมิให้พ้นระยะเวลาอายุความหากผู้ถูกกล่าวหาหรือจำเลยหลบหนีระหว่างถูกดำเนินคดี อันเป็นการให้อายุความสะดุดหยุดอยู่ และสามารถที่จะติดตามตัวผู้กระทำความผิดได้อย่างต่อเนื่อง และมีความสอดคล้องกับอนุสัญญาสหประชาชาติฯ และกฎหมายต่างประเทศแล้ว

2.4 มาตรการลงโทษ

จากการศึกษา พบว่า มาตรการการลงโทษในอนุสัญญาสหประชาชาติฯ ได้คำนึงถึงความร้ายแรงของความผิด และมีมาตรการมิให้ผู้ต้องโทษมีคุณสมบัติเข้ารับตำแหน่งใดๆ อีก ซึ่งประเทศอังกฤษ มีมาตรการลงโทษตามความรุนแรง มีอัตราโทษจำคุกอย่างสูงไม่เกิน 10 ปี ในส่วนของประเทศสหรัฐอเมริกานั้น มาตรการการลงโทษอย่างสูงจำคุกไม่เกิน 15 ปี สำหรับประเทศญี่ปุ่นนั้น มีบทกำหนดโทษไว้อย่างสูงจำคุกไม่เกิน 10 ปี สำหรับประเทศไทยนั้น มีบทกำหนดโทษไว้ในหลายความผิด โดยมีโทษอย่างสูงจำคุกตั้งแต่ 5 ปี ถึง 20 ปี หรือจำคุกตลอดชีวิต เมื่อเปรียบเทียบในอัตราโทษของความผิดต่างๆ แล้ว จะเห็นได้ว่าประเทศไทยนั้น ได้มีการกำหนดบทลงโทษผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองที่กระทำความผิดที่ค่อนข้างรุนแรงกว่าในหลายประเทศ เพื่อให้เกิดความเกรงกลัวต่อการกระทำความผิด อันเป็นการสอดคล้องกับอนุสัญญาสหประชาชาติฯ ที่ให้คำนึงถึงความร้ายแรงของความผิด แต่ผลที่ปรากฏในปัจจุบันนั้นมิได้แสดงให้เห็นว่าบทลงโทษต่อตัวผู้กระทำความผิดที่มีอัตราโทษสูงเพียงอย่างเดียว จะส่งผลให้การทุจริตเชิงนโยบายลดลงแต่อย่างใด อันเนื่องมาจากกระบวนการบังคับใช้กฎหมายและการหลบหนีจากกระบวนการยุติธรรมของผู้กระทำความผิดนั่นเอง ผู้วิจัยจึงขอเสนอให้มาตรการเกี่ยวกับทรัพย์สินของผู้กระทำความผิดในการริบทรัพย์เป็นจำนวนเท่าของมูลค่าความเสียหายที่เกิดขึ้น อันเป็นการ



การประชุมเสนอผลงานวิจัยระดับชาติ มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช ครั้งที่ 9

The 9th STOU National Research Conference

ข้อมูลเหตุจูงใจหลักของการทุจริตคอร์รัปชันเชิงนโยบาย และทำให้ไม่สามารถนำเอาทรัพย์สินที่ได้มาจากการกระทำความผิดไปใช้ในกิจกรรมทางการเมืองได้

3. การขัดกันระหว่างประโยชน์ส่วนตนและประโยชน์ส่วนรวม

จากการศึกษา พบว่า อนุสัญญาสหประชาชาติฯ ได้ให้ส่งเสริมระบบความโปร่งใส และป้องกันการขัดกันระหว่างประโยชน์ส่วนตัวกับผลประโยชน์ส่วนรวม และได้กำหนดข้อห้ามการรับทรัพย์สิน รวมถึงให้ส่งเสริมคุณธรรม ซื่อสัตย์สุจริต มีการบังคับใช้จรรยาบรรณในการปฏิบัติหน้าที่ ซึ่งประเทศอังกฤษนั้น ได้มีบทบัญญัติตามประมวลของรัฐมนตรี (Ministerial code) เป็นแนวทางให้แก่ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองได้ปฏิบัติตามไม่ให้มีการขัดกันระหว่างผลประโยชน์ส่วนตนกับผลประโยชน์ส่วนรวม ต้องปฏิบัติตามหลัก 7 ข้อ ของบุคคลสาธารณะ (The seven principle of Public life) และต้องพึงหลีกเลี่ยงการเข้าไปมีประโยชน์ของรัฐมนตรีหรือใกล้ชิดกับบุคคลหรือบริษัทเป็นการส่วนตัว รวมถึงมาตรการการรับทรัพย์สินจะต้องไม่เกินราคา 140 ปอนด์สเตอร์ลิง หรือประมาณ 5,413 บาท (ตามอัตราการแลกเปลี่ยนเงินตราประจำวัน ที่ 20 กันยายน 2562 อัตรา 38.6667 บาท ต่อ 1 ปอนด์สเตอร์ลิง) อีกด้วย สำหรับประเทศสหรัฐอเมริกาได้มีประมวลกฎหมายสหรัฐอเมริกา (U.S.C.) ได้มีบทบัญญัติห้ามมิให้เจ้าหน้าที่ของรัฐมีประโยชน์สำหรับตนเองหรือผู้อื่น ในการดำเนินการพิจารณาตัดสินใจ ทำสัญญา หรืออื่นใดที่ประเทศสหรัฐอเมริกามีผลประโยชน์โดยตรงและเป็นเรื่องสำคัญนั้น (มาตรา 203) ทั้งห้ามมิให้รับค่าตอบแทนจากหน่วยงานอื่นที่ไม่ใช่รัฐบาลขณะดำรงตำแหน่งอยู่ (มาตรา 209) และห้ามอนุมัติ ตัดสินใจ แนะนำ ให้คำปรึกษา ในกระบวนการพิจารณา ทำสัญญาหรืออื่นใดเกี่ยวกับผลประโยชน์ทางการเงินของเจ้าหน้าที่ของรัฐเอง คู่สมรส บุตร หุ่นส่วน (มาตรา 208) ห้ามมีส่วนร่วมในการเจรจาสนธิสัญญาหรือการค้าในนามรัฐ ก่อนพ้นตำแหน่ง 1 ปี เว้นแต่ประธานาธิบดีหรือรองประธานาธิบดี ในประเทศญี่ปุ่นได้มี National Public Service Act เป็นบทบัญญัติห้ามมิให้รับตำแหน่งตั้งแต่สองตำแหน่งขึ้นไป เว้นแต่มีกฎหมายบัญญัติไว้เป็นพิเศษ และหากสามารถดำรงตำแหน่งได้ แต่มิให้รับค่าตอบแทนในตำแหน่งนั้น (มาตรา 101) รวมถึงห้ามมีตำแหน่งหรือเป็นที่ปรึกษาองค์กรเอกชนมาตรา 103(1)-(2) อีกทั้งยังมี National Public Service Ethics Act ได้กำหนดให้ต้องรายงานของขวัญ (Report of Gifts) มีมูลค่าเกินกว่า 5,000 เยน หรือประมาณ 1,431 บาท ต่อครั้ง (ตามอัตราการแลกเปลี่ยนเงินตราประจำวัน ที่ 20 กันยายน 2652 อัตรา 28.6374 บาทต่อ 100 เยน) สำหรับประเทศไทย ได้ปรากฏข้อบัญญัติไว้ในหมวด 6 แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ.2561 ห้ามมิให้เป็นคู่สัญญาหรือมีส่วนได้เสียในสัญญาที่ทำกับหน่วยงานของรัฐ ที่ผู้นั้นปฏิบัติหน้าที่ในฐานะที่เป็นเจ้าพนักงานของรัฐ ซึ่งมีอำนาจไม่ว่าโดยตรงหรือโดยอ้อมในการกำกับ ดูแล ควบคุม ตรวจสอบ หรือดำเนินคดีก็ตาม (มาตรา 126(1)) ทั้งห้ามมิให้เป็นหุ้นส่วนหรือผู้ถือหุ้นในห้างหุ้นส่วนหรือบริษัทที่เข้ามาเป็นคู่สัญญา (มาตรา 126(2)) และห้ามเข้ามาเป็นที่ปรึกษาหรือมีส่วนได้เสียในธุรกิจเอกชนภายหลังพ้นตำแหน่งภายใน 2 ปี (มาตรา 127) รวมถึงการรับทรัพย์สินหรือประโยชน์มิให้เกินกว่าที่กำหนด มาตรา 128 ซึ่งคณะกรรมการ ป.ป.ช. ได้ออกระเบียบไว้รองรับมูลค่าทรัพย์สินนั้นไม่เกิน 3,000 บาท จะเห็นได้ว่ามาตรการนี้มีความสอดคล้องกับอนุสัญญาสหประชาชาติฯ และกฎหมายในประเทศอื่นๆ

4. มาตรการคุ้มครองพยานและการกันบุคคลหรือผู้ถูกกล่าวหาเป็นพยานโดยไม่ดำเนินคดี

มาตรการดังกล่าว อนุสัญญาฯ ได้มีกำหนดไว้ ตาม Article 32 ให้เกิดความปลอดภัย รวมถึงญาติและบุคคลใกล้ชิดด้วยหลายวิธีการ รวมถึงมาตรการ Whistleblower ซึ่งได้กำหนดไว้ใน Article 33 ให้รัฐภาคีบรรจุมตรการคุ้มครองผู้ที่แจ้งข้อเท็จจริงเกี่ยวกับการกระทำความผิดโดยสุจริต นอกจากนี้ ยังได้ส่งเสริมให้มีมาตรการกันบุคคลหรือผู้ถูกกล่าวหาเป็น



การประชุมเสนอผลงานวิจัยระดับชาติ มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช ครั้งที่ 9

The 9th STOU National Research Conference

พยานโดยไม่ดำเนินคดี ตาม Article 37 อีกด้วย สำหรับประเทศอังกฤษนั้นได้ตรากฎหมาย Public Interest Disclosure Act 1998 รัฐบาลได้มีกรอบการทำงาน(Whistleblowing framework) ซึ่งจะต้องมีการวิเคราะห์ถึงสาเหตุและแนวทางป้องกันผู้เปิดเผยข้อมูล(Protected disclosure) (session 43A-43B) และหากเกิดความเสียหายอย่างรุนแรงเป็นพิเศษ (Disclosure of exceptionally serious failure) จะได้รับความคุ้มครองตาม Chapter 23 section 3 ในกรณีประเทศสหรัฐอเมริกา นั้นได้มีกฎหมาย Whistleblower Protection Enhancement Act of 2012 โดยมีคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรม ซึ่งเป็นหน่วยงานกึ่งตุลาการให้ความคุ้มครองผู้เปิดเผยข้อมูล (หมวดที่ 5 U.S.C. section 2302) สำหรับประเทศญี่ปุ่นได้มีการบัญญัติ Whistleblower Protection Act (Act No.122 of 2004) โดยห้ามมิให้มีการกระทำที่ไม่เป็นธรรมแก่ผู้แจ้งเบาะแสไม่ว่าทางใด สำหรับประเทศไทยนั้น ได้บัญญัติอยู่ในพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ.2561 หมวด 7 ว่าด้วยการส่งเสริมป้องกันและปราบปรามการทุจริต คณะกรรมการ ป.ป.ช.พิจารณาให้ความคุ้มครองบุคคล โดยนำเอากฎหมายว่าด้วยการคุ้มครองพยานมาใช้โดยอนุโลม และยังมีอำนาจกำหนดมาตรการอื่นตามสมควร (มาตรา 131 วรรคแรก) หากเป็นเจ้าพนักงานของรัฐ และ อาจถูกกลั่นแกล้งหรือได้รับการปฏิบัติที่ไม่เป็นธรรม ให้พิจารณาเสนอกำหนดตำแหน่งที่ไม่ต่ำกว่าระดับและตำแหน่งที่เคยดำรงตำแหน่งอยู่ได้ (มาตรา 133) นอกจากนี้ พยานที่ได้มีส่วนเกี่ยวข้องกระทำความผิดกับเจ้าหน้าที่ของรัฐ หากได้ให้อภัยคำ หรือแจ้งเบาะแส หรือข้อมูลอันเป็นสาระสำคัญที่ใช้เป็นพยานหลักฐานในการวินิจฉัยชี้มูลแล้ว คณะกรรมการ ป.ป.ช.อาจกั้นผู้นั้นไว้เป็นพยานโดยไม่ดำเนินคดีได้ ห้ามมิให้ดำเนินคดีอาญาหรือทางวินัยกับผู้นั้นอีก (มาตรา 135) ผู้วิจัยเห็นว่า กฎหมายฉบับนี้ได้บัญญัติมาตรการเป็นการสอดคล้องกันทั้งอนุสัญญาสหประชาชาติ และกฎหมายต่างประเทศ เพื่อคุ้มครองผู้ให้ข้อมูลแล้ว และเห็นว่าให้มีการบังคับใช้อย่างชัดเจนยิ่งขึ้น

5. มาตรการเกี่ยวกับทรัพย์สินที่ได้มาจากการทุจริตเชิงนโยบาย

การดำเนินการกับทรัพย์สินจากการทุจริตเชิงนโยบาย มีความสำคัญยิ่ง เนื่องจากทรัพย์สินเป็นมูลเหตุจูงใจในการกระทำความผิด จึงเป็นมาตรการที่ทรงประสิทธิภาพหากสามารถบังคับใช้กฎหมายได้อย่างเฉียบขาด โดยอนุสัญญาสหประชาชาติ Article 58 กำหนดให้มีหน่วยงานข่าวกรองทางการเงิน และให้ร่วมมือป้องกันและต่อต้านการโอนทรัพย์สินที่ได้มาจากการกระทำความผิด รวมถึงการติดตามเอาทรัพย์สินเหล่านั้นกลับคืนมา โดยใช้มาตรการอายัด การยึด การริบทรัพย์สิน นอกจากนี้ Article 51-54 ให้ร่วมมือช่วยเหลือกันติดตามทรัพย์สินที่ได้มาจากการทุจริตกลับคืนมา ให้ความสนใจในธุรกรรมที่น่าสงสัยของเจ้าหน้าที่ของรัฐ และสมาชิกในครอบครัว ยังกำหนดให้มีมาตรการริบทรัพย์สินโดยไม่ต้องมีคำพิพากษาลงโทษในคดีอาญา หากไม่สามารถฟ้องร้องผู้กระทำความผิดได้เนื่องจากการเสียชีวิต หลบหนี หรือกรณีอื่นใดอีกด้วย

สำหรับประเทศอังกฤษนั้น ได้นำเอาหลักการเรียกคืนทรัพย์สินทางแพ่ง (Civil Recovery) หรือการริบทรัพย์สินโดยไม่ต้องมีคำพิพากษาลงโทษ ซึ่งได้บัญญัติไว้ในกฎหมาย Proceeds of Crime Act 2002 บทที่ 29 ส่วนที่ 5 เพื่อเรียกคืนทรัพย์สินที่มา หรือรับไว้จากการกระทำความผิดก่อนถึงศาลสูง หรือก่อนมีคำพิพากษาของศาลได้ (section 240) โดยมีการออกคำสั่งพิทักษ์ทรัพย์สินชั่วคราว หรือคำสั่งการเรียกคืนทรัพย์สินแล้วแต่กรณี จากนั้นต้องมอบทรัพย์สินให้ผู้จัดการทรัพย์สิน (Trustee) เพื่อรักษา ไว้ มีการดำเนินการสืบสวนสอบสวนเพื่อริบทรัพย์สิน, เรียกคืนทรัพย์สินทางแพ่ง และการฟอกเงิน (section 341) ในส่วนของประเทศสหรัฐอเมริกาได้มีรูปแบบของการริบทรัพย์สินทางแพ่ง (Civil Forfeiture) ตามบัญญัติไว้ในหมวด 18 U.S.C. section 981(a)(1) โดยกำหนดให้การติดตามทรัพย์สินคืนถือเป็นหลักในการริบทรัพย์สินในประเทศสหรัฐอเมริกา โดยมาตรการนี้เป็นส่วนหนึ่งของการดำเนินการตาม มาตรา 1031 เกี่ยวข้องกับการต่อต้านการทุจริตขนาดใหญ่ของสหรัฐอเมริกาซึ่งเป็นการทุจริตของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง โดยให้อำนาจอัยการสูงสุดทำการยึดทรัพย์สิน ผ่านผู้



การประชุมเสนอผลงานวิจัยระดับชาติ มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช ครั้งที่ 9

The 9th STOU National Research Conference

พิพากษาของศาลแขวง (Judicial Officer) ในเขตที่มีการร้องให้รับทรัพย์ นอกจากนี้ยังได้กำหนดให้สิทธิ กรรมสิทธิ์และผลประโยชน์ในทรัพย์ที่ได้รับมานั้นให้ตกเป็นของแผ่นดิน มาตราการเรียกคืนทรัพย์สินของประเทศญี่ปุ่นนั้น ได้กำหนด ตามกฎหมาย Act on Punishment of Organized Crime, Control of Crime Proceeds and Other Matters โดยมาตรา 2 ได้กำหนดนิยามของ “รายได้ที่มาจากอาชญากรรม (Crime Proceeds) ให้ครอบคลุมถึงทรัพย์สินที่ได้มาจากการกระทำความผิด ตามมาตรา 197 แห่งประมวลกฎหมายอาญาญี่ปุ่น อันรวมถึงการกระทำความผิดนั้นนอกราชอาณาจักรญี่ปุ่นด้วย ซึ่งสามารถรับทรัพย์ได้ทั้งรายได้และหุ้นจากผู้ถือหุ้น สิทธิเรียกร้อง หรือทรัพย์ที่ได้มีการผสมรวมกับรายได้ที่มาจากอาชญากรรมจนแยกกันไม่ได้แล้วด้วย นอกจากนี้มาตรการเรียกคืนทรัพย์สินที่ได้มาจากการกระทำความผิด (Stolen asset recovery) ตามกฎหมาย Act on Prevention of Transfer of Criminal Proceed (Act No.22 of 2007)กำหนดให้ภาคธุรกิจมีการรายงานธุรกรรมที่น่าสงสัย (Report of Suspicious Transaction) ไปยังหน่วยงานของรัฐในทันที ในส่วนของประเทศไทย ได้กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน พ.ศ.2542 ได้บัญญัติไว้ในหมวด 6 เรื่องการดำเนินการเกี่ยวกับทรัพย์สิน โดยประกอบด้วย การตรวจสอบทรัพย์สิน การใช้มาตรการชั่วคราวในการดำเนินการกับทรัพย์สิน การร้องขอให้ทรัพย์สินตกเป็นของแผ่นดิน โดยเฉพาะหลักการรับทรัพย์ที่ไม่ต้องมีคำพิพากษาลงโทษ ซึ่งเป็นมาตรการทางแพ่ง เป็นมาตรการที่มีประสิทธิภาพในการเรียกคืนทรัพย์สินที่ได้จากการกระทำความผิด เพราะไม่ยึดโยงกับคำพิพากษาคดีทางอาญาว่าจะลงโทษ หรือไม่ รวมถึงการดำเนินการได้แม้กระทั่งผู้กระทำความผิดหลบหนีจากกระบวนการยุติธรรม หรือเสียชีวิตก่อนมีคำพิพากษาด้วย

ข้อเสนอแนะ

1. กลไกการปราบปรามทุจริตเชิงนโยบาย ได้แก่ สำนักงาน ป.ป.ช. ผู้วิจัยศึกษาแล้วเห็นควรปรับปรุงให้มีการเพิ่มอัตราผู้เชี่ยวชาญทางวิทยาศาสตร์หรือการตรวจสอบโครงสร้างในการตรวจสอบโครงการขนาดใหญ่ และหน่วยงานบังคับใช้กฎหมายเป็นฝ่ายใช้กำลังในการปฏิบัติงานให้ขึ้นตรงกับสำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ
2. ควรมีการปรับปรุงพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2561 ในประเด็นของการกระทำความผิดตามบทบัญญัติในพระราชบัญญัตินี้ที่เกินนอกราชอาณาจักร ให้สามารถนำพระราชบัญญัติฉบับนี้บังคับใช้ในราชอาณาจักรได้เป็นการเฉพาะนอกจากการบังคับตามประมวลกฎหมายอาญาซึ่งเป็นกฎหมายทั่วไปเท่านั้น
3. ควรมีการปรับปรุงพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2561 ตามมาตรการการลงโทษแก่ผู้กระทำความผิดให้มีการรับทรัพย์สินเป็นจำนวนเท่าของมูลค่าความเสียหาย เพื่อเป็นมาตรการปราบปรามทางทรัพย์สิน อันเป็นมูลเหตุจูงใจหลักของการตัดสินใจกระทำการทุจริตคอร์รัปชัน อันเป็นการเพิ่มประสิทธิภาพการลงโทษผู้กระทำความผิดมากกว่าการลงโทษที่ตัวผู้กระทำความผิดด้วยโทษที่สูงเพียงอย่างเดียว และเป็นการตัดวงจรการนำเอาทรัพย์สินที่ได้จากการทุจริตคอร์รัปชันไปใช้ประโยชน์
4. เพิ่มมาตรการให้ภาคประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการตรวจสอบในโครงการต่างๆ ได้ง่ายและสะดวกพร้อมกับสร้างความเชื่อมั่นให้สังคมได้ให้ความไว้วางใจที่จะให้ข้อมูล โดยมีมาตรการคุ้มครองพยานหรือผู้แจ้งเบาะแส ผู้มีส่วนร่วมในการกระทำความผิดให้เกิดผลเป็นรูปธรรมและสามารถนำมาเป็นพยานหลักฐานในการดำเนินคดีแก่ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองซึ่งอยู่เบื้องหลังในการทุจริตได้



การประชุมเสนอผลงานวิจัยระดับชาติ มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช ครั้งที่ 9

The 9th STOU National Research Conference

เอกสารอ้างอิง

- กิตติพงษ์ กิตยารักษ์ และคณะ. (2548). *อนุสัญญาระหว่างประเทศเพื่อต่อต้านการทุจริต*. กรุงเทพมหานคร: เดือนตุลา.
- นนทวัชร์ นวตระกูลพิสุทธิ และคณะ. (2555). *รายงานผลการวิจัยเรื่อง การวิจัยเพื่อศึกษารูปแบบการทุจริตเชิงนโยบาย*.
นนทบุรี: สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ.
- สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ. (2551). *รวมมาตรฐานสากลว่าด้วยการต่อต้านการทุจริต*.
นนทบุรี: สำนักการต่างประเทศ สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ.
- แสวง บุญเฉลิมวิภาส และคณะ. (2551). *รายงานวิจัย เรื่อง การศึกษาพันธะกรณี และความพร้อมของประเทศไทยในการปฏิบัติตามอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยการต่อต้านการทุจริต ค.ศ. 2003*. นนทบุรี: สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ.
- อุดม รัฐอมฤต. (2544). *รายงานการวิจัย เรื่อง การแก้ไขปัญหาการทุจริตในระบบการเมืองและวงราชการไทย*.
กรุงเทพมหานคร: สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร.
- Mustag H. Khan and K. S. Jomo. (2000). *Rent, Rents-Seeking and Economic Development : Theory and Evidence in Asia*. Singapore : Cambridge University Press.
- Rose-Ackerman, Susan. (1999). *Corruption and Government : Causes, Consequences, and Reform*. Cambridge UK: Cambridge University Press.