

ความที่สุด



ฝ่ายเลขานุการประธาน กกธ.  
เลขรับ ๑๕๓/๓๐  
วันที่ ๑๓/๑๒/๖๐ เวลา ๑๕.๕๐ น.

ที่ สว (สนช)(กมธ ๑) ๐๐๐๙/๒๖๖๖

คณะกรรมการการพาณิชย์  
การอุตสาหกรรม และการแรงงาน  
สภานิติบัญญัติแห่งชาติ  
ถนนอุทองไน เขตดุสิต กทม. ๑๐๓๐๐

๑๒ มิถุนายน ๒๕๖๐

เรื่อง ความเห็นและข้อเสนอในการแก้ไขปรับปรุง ร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการ  
ป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ....

เรียน ประธานกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ

- สิ่งที่ส่งมาด้วย ๑. รายงานความเห็นต่อร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกัน  
ปราบปรามการทุจริต
- ๒. รายงานการพิจารณาศึกษา เรื่อง การส่งเสริมสนับสนุนธรรมาภิบาลและการป้องกัน  
ปราบปรามการทุจริตที่เกี่ยวข้องกับภาคเอกชน

ด้วยคณะกรรมการการพาณิชย์ การอุตสาหกรรมและการแรงงาน สภานิติบัญญัติแห่งชาติ

ได้ทำการพิจารณาศึกษา ร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปราม  
การทุจริต พ.ศ. .... พบว่าร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวไม่สอดคล้องกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย  
พุทธศักราช ๒๕๖๐ ซึ่งได้บัญญัติ “หน้าที่ของรัฐ” ในหมวดที่ ๕ มาตรา ๖๗ และไม่เป็นไปตามอนุสัญญา  
สหประชาชาติ ว่าด้วยการต่อต้านการทุจริต ค.ศ. ๒๐๐๓ ที่กำหนดให้ประเทศสมาชิกจะต้องดำเนินการส่งเสริม  
สนับสนุน ป้องกันและต่อต้านการทุจริตทั้งในภาครัฐและเอกชน

ทั้งนี้ คณะกรรมการเห็นว่าปัญหาการทุจริตในภาคเอกชนที่ก่อให้เกิดความไม่เป็นธรรม  
กับผู้ประกอบการที่ดำเนินธุรกิจโดยสุจริตมีธรรมาภิบาล รวมถึงการมีมาตรการทางกฎหมายส่งเสริมธรรมาภิบาล  
อย่างเป็นรูปธรรม เป็นกรอบให้ภาคเอกชนได้ยึดถือปฏิบัติ จะเป็นการให้ภาคเอกชนได้รับการพัฒนา  
สู่มาตรฐานธรรมาภิบาลสากล จึงได้มีการพิจารณาศึกษาและจัดทำรายงานเรื่อง “การส่งเสริมสนับสนุน  
ธรรมาภิบาลและการป้องกันปราบปรามการทุจริตที่เกี่ยวข้องกับภาคเอกชน” เพื่อเป็นแนวทางในการ  
แก้ไขปัญหาการทุจริตคอร์รัปชันอย่างยั่งยืน คณะกรรมการจึงขอเสนอรายงานดังกล่าว  
เพื่อเป็นแนวทางแก่คณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ ใช้ประกอบการพิจารณาแก้ไขปรับปรุงร่าง  
พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. .... รายละเอียด  
ปรากฏตามสิ่งที่ส่งมาด้วย

จึงเรียนมาเพื่อโปรดพิจารณา

ขอแสดงความนับถือ

พลเอก

(สิงห์ศึก สิงห์ไพร)

ประธานคณะกรรมการการพาณิชย์ การอุตสาหกรรม และการแรงงาน  
สภานิติบัญญัติแห่งชาติ

ฝ่ายเลขานุการคณะกรรมการการพาณิชย์  
การอุตสาหกรรม และการแรงงาน

โทรศัพท์ ๐ ๒๘๓๑ ๙๑๖๐ โทรสาร ๐ ๒๘๓๑ ๙๑๖๑

(นายมีชัย ฤชุพันธุ์)  
ประธานกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ  
14-06-60



รายงานความเห็นต่อร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ  
ว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต

ของ

คณะกรรมการการพาณิชย์ การอุตสาหกรรม และการแรงงาน  
สภานิติบัญญัติแห่งชาติ

สำนักกรรมการ ๑  
สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา  
ปฏิบัติหน้าที่สำนักงานเลขาธิการสภานิติบัญญัติแห่งชาติ

## บทสรุปผู้บริหาร

ตามที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ ได้บัญญัติ “หน้าที่ของรัฐ” ในหมวดที่ ๕ มาตรา ๖๓ ให้มีการกำหนดมาตรการและกลไกที่มีประสิทธิภาพในป้องกันและจัดการทุจริตและประพฤติมิชอบในภาครัฐและภาคเอกชนอย่างเข้มงวด รวมทั้งส่งเสริมให้ประชาชนมีส่วนร่วม นอกจากนี้ได้กำหนดให้คณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญต้องจัดทำร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. .... อีกทั้งองค์การสหประชาชาติได้จัดทำข้อตกลงอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยการต่อต้านการทุจริต ค.ศ. ๒๐๐๓ (United Nations Convention Against Corruption – UNCAC ๒๐๐๓) เพื่อประสานความร่วมมือระหว่างประเทศในการป้องกันและจัดการทุจริตคอร์รัปชัน โดยประเทศไทยได้ให้สัตยาบันในอนุสัญญาดังกล่าวร่วมกับกว่า ๑๕๐ ประเทศทั่วโลก และมีผลใช้บังคับกับประเทศไทยตั้งแต่วันที่ ๓๑ มีนาคม ๒๕๕๔ เป็นต้นมา ภายใต้ข้อตกลง UNCAC ได้กำหนดให้ประเทศสมาชิกจะต้องดำเนินการส่งเสริม สนับสนุน ป้องกันและต่อต้านการทุจริตคอร์รัปชัน ให้ครอบคลุมถึงในส่วนของภาคเอกชน เช่น การส่งเสริมจรรยาบรรณ ในการประกอบธุรกิจ การป้องกันความขัดกันระหว่างผลประโยชน์ส่วนตัวและผลประโยชน์ส่วนรวม (Conflict of Interest) การส่งเสริมความโปร่งใสในวงการทำงานภาคเอกชน การกำหนดความผิดทางอาญาในการเรียก รับ หรือให้สินบนแก่เจ้าหน้าที่ของรัฐต่างประเทศหรือเจ้าหน้าที่องค์การภาครัฐระหว่างประเทศ การกำหนดมาตรการและกลไกในการป้องกันและต่อต้านการเรียก รับ หรือให้สินบนในภาคเอกชน เป็นต้น

ทั้งนี้ จากการศึกษาความเป็นไปได้ในการเสนอมาตรการในการส่งเสริมสนับสนุนธรรมาภิบาลและการป้องกันปราบปรามการทุจริตที่เกี่ยวข้องกับภาคเอกชน เพื่อแสวงหาแนวทางการแก้ไขปัญหาการทุจริตคอร์รัปชันอย่างยั่งยืนและเป็นรูปธรรม คณะกรรมการการพาณิชย์ การอุตสาหกรรม และการแรงงาน พบว่า ภายใต้บทบัญญัติของกฎหมายไทยที่เกี่ยวข้องกับการทุจริตของภาคเอกชนในปัจจุบัน ยังมีข้อจำกัดในการบังคับใช้และไม่สามารถเอาผิดต่อผู้กระทำทุจริตคอร์รัปชันในภาคเอกชนได้อย่างมีประสิทธิภาพ นอกจากนี้ กระบวนการทางกฎหมายมีความล่าช้า และไม่ทันเวลาในการดำเนินคดีกับผู้กระทำความผิด และมีความยุ่งยากซับซ้อนในการยับยั้งหรือบรรเทาเหตุแห่งความเสียหาย ทำให้เกิดกรณีการยักยักยัดยอนทรัพย์สิน คดีจำนวนมากขาดอายุความ และสำหรับคดีที่อยู่ในอำนาจและหน้าที่ของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (“ป.ป.ช.”) นั้น การลงโทษเอกชนก็กระทำได้เพียงเฉพาะในคดีที่เอกชนได้เข้าร่วมกระทำความผิด กับข้าราชการ นักการเมือง และบุคคลในภาครัฐเท่านั้น และจากการศึกษาเปรียบเทียบกับต่างประเทศโดยเฉพาะประเทศคู่ค้าทางเศรษฐกิจที่สำคัญของประเทศไทย เช่น สหรัฐอเมริกา ประเทศในภาคพื้นยุโรป สหราชอาณาจักร ญี่ปุ่น สิงคโปร์ เป็นต้น พบว่า ประเทศเหล่านั้นมีมาตรการและกลไก ในการป้องกันและปราบปรามการทุจริตคอร์รัปชันที่ชัดเจนและเข้มงวดกว่าประเทศไทยมากโดยเฉพาะในภาคเอกชน

และยังเป็นที่ยอมรับโดยทั่วกันในกลุ่มผู้ประกอบการธุรกิจว่า การกระทำความผิดต่อกฎหมายป้องกันและปราบปรามการทุจริตคอร์รัปชัน (Anti-Corruption Law) ในประเทศดังกล่าว จะส่งผลกระทบต่อผู้ประกอบการธุรกิจของเอกชนนั้นอย่างรุนแรง ด้วยเหตุนี้ ผู้ประกอบการในประเทศเหล่านั้นจึงจำเป็นต้องมีระบบการตรวจสอบภายใน (Internal Audit) และกำหนดข้อจรรยาบรรณในการประกอบธุรกิจ (Code of Conduct) ที่เข้มงวดและตรวจสอบได้ โดยทั้งนี้ การที่ประเทศไทยไม่ได้มีข้อกำหนดเกี่ยวกับการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาคเอกชนที่ชัดเจนและเหมาะสมเป็นการเฉพาะส่งผลให้ผู้ประกอบการไทยต้องปรับตัว และกำหนดมาตรฐานของตนเองเพื่อก้าวให้ทัดเทียมอารยประเทศโดยลำพัง เพราะรัฐไม่สามารถให้ความช่วยเหลือและสร้างความยอมรับในระดับสากลได้เพียงพอ

คณะกรรมการฯ ยังพบอีกว่า แม้การทุจริตคอร์รัปชันในภาคเอกชนนั้นมองได้ว่าเป็นปัญหาภายในองค์กรเอกชนเอง แต่การทุจริตในหลายกรณีได้ก่อให้เกิดความไม่เป็นธรรมกับผู้ประกอบการที่มีธรรมาภิบาลและดำเนินธุรกิจโดยสุจริต จนไม่สามารถแข่งขันได้ ดังนั้นรัฐควรส่งเสริมธรรมาภิบาลอย่างเป็นรูปธรรมและรับรองเป็นกฎหมายเพื่อเป็นกรอบให้ภาคเอกชนได้ยึดถือปฏิบัติในการพัฒนาตนเองสู่มาตรฐานธรรมาภิบาลสากล จะส่งเสริมให้ภาคเอกชนไทยสามารถแข่งขันได้และเป็นที่ยอมรับในการดำเนินธุรกิจได้อย่างกว้างขวางในประชาคมโลก

ด้วยเหตุผลดังกล่าวข้างต้น คณะกรรมการฯ ได้เล็งเห็นว่า ประเทศไทยยังประสบปัญหาในการการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาคเอกชนอย่างเป็นรูปธรรม จึงขอเสนอรายงานสรุปการศึกษาของคณะกรรมการฯ เพื่อเป็นแนวทางแก่คณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ เพื่อประกอบการพิจารณาแก้ไขปรับปรุงร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. .... ทั้งนี้ ข้อเสนอแนะของคณะกรรมการฯ มีรายละเอียดโดยสรุปดังนี้

(๑) เสนอให้มีการเพิ่ม “มาตรการป้องกันและต่อต้านการทุจริตภาคเอกชน” ในร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. .... โดยกำหนดให้การกระทำทุจริตในภาคเอกชนที่มีหรืออาจมีผลกระทบอย่างรุนแรงต่อรัฐ สาธารณประโยชน์ ความมั่นคงของประเทศ ระบบเศรษฐกิจหรือการคลังของประเทศ หรือต่อบุคคลอื่นในวงกว้าง เป็นความผิดอาญาพิเศษ และมอบอำนาจให้คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (“ป.ป.ช.”) เป็นผู้ปฏิบัติการตามร่างพระราชบัญญัติดังกล่าว ซึ่งการมอบอำนาจหน้าที่ให้แก่ ป.ป.ช. เช่นนี้ จะเป็นมาตรการลักษณะพิเศษเป็นการเฉพาะ เพื่อเสริมสร้างกลไกและเครื่องมือในการเอาผิดกับภาคเอกชนที่ทุจริตให้ทันต่อเหตุการณ์และมีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น

(๒) เสนอให้บัญญัติเป็นกฎหมายในการสนับสนุนและเสริมสร้างหลักธรรมาภิบาล เพื่อเป็นกรอบให้ภาคเอกชนได้ยึดถือปฏิบัติในการพัฒนาตนเองสู่มาตรฐานธรรมาภิบาลสากล อันจะเป็นการส่งเสริมให้ภาคเอกชนไทยสามารถแข่งขันในเวทีการค้าโลกได้อย่างกว้างขวางและเป็นที่ยอมรับในการดำเนินธุรกิจในระดับสากล

(๓) เสนอให้กำหนดกลไกการมีส่วนร่วมของประชาชนและภาคเอกชนเพื่อต่อต้านการทุจริต เช่น การกำหนดสัดส่วนผู้แทนภาคประชาชนในคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ และในการดำเนินคดีต่อผู้กระทำทุจริต อาจมอบอำนาจและหน้าที่ให้แก่สำนักงานปป.ช. เป็นตัวแทนผู้เสียหายหรือประชาชนในการดำเนินคดีอาฆิตกับผู้กระทำทุจริตได้

(๔) เสนอให้กำหนดมาตรการสนับสนุนหรือจูงใจให้มีการต่อต้านการทุจริตและประพฤติมิชอบ และสร้างกลไกการมีส่วนร่วมของประชาชนในการป้องกันและปราบปรามการทุจริตคอร์รัปชัน





ข้อเสนอแนะและแนวทางการปรับปรุงแก้ไข  
ร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ....  
ของ  
คณะกรรมการการพาณิชย์ การอุตสาหกรรม และการแรงงาน  
สภานิติบัญญัติแห่งชาติ

---

๑. เหตุผลความจำเป็น

ตามที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ ได้บัญญัติ “หน้าที่ของรัฐ” ในหมวดที่ ๕ มาตรา ๖๓ ให้ “รัฐต้อง ส่งเสริม สนับสนุน และให้ความรู้แก่ประชาชนถึงอันตรายที่เกิดจากการทุจริตและประพฤติมิชอบทั้งในภาครัฐและภาคเอกชน และจัดให้มีมาตรการและกลไกที่มีประสิทธิภาพเพื่อป้องกันและจัดการทุจริตและประพฤติมิชอบดังกล่าวอย่างเข้มงวด รวมทั้งกลไกในการส่งเสริมให้ประชาชนรวมตัวกันเพื่อมีส่วนร่วมในการรณรงค์ให้ความรู้ ต่อต้าน หรือชี้เบาะแส โดยได้รับความคุ้มครองจากรัฐตามที่กฎหมายบัญญัติ” พร้อมทั้งกำหนดให้คณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญจัดทำร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต โดยต้องจัดทำร่างกฎหมายเพื่อการนี้ขึ้นโดยมีมาตรการและกลไกที่มีประสิทธิภาพในป้องกันและจัดการทุจริตและประพฤติมิชอบดังกล่าวอย่างเข้มงวด

อีกทั้ง องค์การสหประชาชาติ (United Nation) ซึ่งได้ตระหนักถึงภัยอันตรายร้ายแรงของการทุจริตได้จัดให้มีการประชุมประเทศสมาชิกและจัดทำอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยการต่อต้านการทุจริต ค.ศ.๒๐๐๓ (United Nations Convention Against Corruption – UNCAC ๒๐๐๓) ภายใต้ความเชื่อมั่นที่ว่า การทุจริตมิได้เป็นเรื่องระดับท้องถิ่นอีกต่อไป แต่เป็นปรากฏการณ์ข้ามชาติซึ่งส่งผลกระทบต่อสังคมและเศรษฐกิจทั้งปวง และความรุนแรงของปัญหาและภัยคุกคามอันเกิดจากการทุจริตคอร์รัปชันมีผลต่อเสถียรภาพและความมั่นคงของสังคม บ่อนทำลายสถาบันและคุณค่าแห่งประชาธิปไตย คุณค่าทางจริยธรรม และความยุติธรรม รวมทั้งเป็นอันตรายต่อการพัฒนาอย่างยั่งยืนและเป็นภัยต่อหลักนิติธรรม ทำให้จำเป็นต้องประสานความร่วมมือระหว่างประเทศและการป้องกันและจัดการทุจริตเป็นความรับผิดชอบของรัฐทั้งปวงและรัฐต้องร่วมมือซึ่งกันและกัน และประเทศไทยได้ให้สัตยาบัน มีผลใช้บังคับตั้งแต่วันที่ ๓๑ มีนาคม ๒๕๕๔ ร่วมกับกว่า ๑๕๐ ประเทศทั่วโลก ภายใต้อนุสัญญาดังกล่าว ได้กำหนดให้ประเทศสมาชิกจะต้องดำเนินการส่งเสริม สนับสนุน ป้องกันและต่อต้านการทุจริตในภาครัฐและเอกชน โดยเฉพาะในส่วนของภาคเอกชนนั้น องค์การสหประชาชาติก็ได้กำหนดให้รัฐภาคีต้องมีมาตรการในการป้องกันการทุจริตที่เกี่ยวข้องกับภาคเอกชน ส่งเสริมให้เพิ่มพูนมาตรฐานทางบัญชีและการสอบบัญชีในภาคเอกชน การส่งเสริมการพัฒนามาตรฐานและกระบวนการที่มีจุดประสงค์ในการพิทักษ์รักษาคุณธรรมของหน่วยงานภาคเอกชน รวมทั้งจรรยาบรรณในการประกอบ

กิจการงานทางธุรกิจและวิชาชีพ เพื่อเสริมสร้างความโปร่งใสในการประกอบกิจการของภาคเอกชน รวมตลอดถึงการกำหนดบทลงโทษทั้งทางแพ่ง ทางปกครอง และทางอาญาที่มีประสิทธิภาพอันจะเป็นการห้ามปรามและยับยั้งการกระทำทุจริต ซึ่งมีหลายสิ่งที่ยังคงการสหประชาชาติได้กำหนดให้รัฐภาคีจะต้อง อนุวัติการในกฎหมายภายในประเทศ แต่ว่า สิ่งต่างๆ เหล่านั้นยังไม่ปรากฏในกฎหมายของประเทศไทย อย่างเพียงพอในการที่ส่งเสริม สนับสนุน ป้องกันและยับยั้งการทุจริตในภาคเอกชนได้ อาทิเช่น

(๑) การส่งเสริมการพัฒนามาตรฐานและกระบวนการที่มีจุดประสงค์ในการพิทักษ์รักษา คุณธรรมของหน่วยงานภาคเอกชน รวมทั้งจรรยาบรรณในการประกอบกิจการงานทางธุรกิจและวิชาชีพ ที่เกี่ยวข้อง และการป้องกันความขัดกันระหว่างผลประโยชน์ส่วนตนและผลประโยชน์ส่วนรวม และการส่งเสริมการใช้แนวปฏิบัติทางการค้าที่ดีในวงการธุรกิจและความเกี่ยวพันทางสัญญาด้านธุรกิจกับรัฐ

(๒) การส่งเสริมความโปร่งใสในวงการหน่วยงานภาคเอกชน รวมทั้งมาตรการเกี่ยวกับการแสดงตนของนิติบุคคลและบุคคลธรรมดาที่เกี่ยวข้องกับการจัดตั้งและการจัดการหน่วยงานในรูปบริษัท

(๓) การป้องกันความขัดกันระหว่างผลประโยชน์ส่วนตนและผลประโยชน์ส่วนรวม โดยการกำหนดข้อจำกัดเกี่ยวกับกิจการงานทางวิชาชีพของอดีตเจ้าหน้าที่ของรัฐหรือเกี่ยวกับการว่าจ้างอดีต เจ้าหน้าที่ของรัฐโดยภาคเอกชนภายหลังการลาออกหรือการเกษียณอายุ ในกรณีที่เกิดกิจการงานหรือการ ว่าจ้างเช่นว่านั้นเกี่ยวข้องโดยตรงกับการปฏิบัติหน้าที่ในตำแหน่งหรืออยู่ในความควบคุมดูแลของเจ้าหน้าที่ ของรัฐเหล่านั้นในระหว่างวาระการดำรงตำแหน่ง

(๔) การกำหนดความผิดทางอาญาเมื่อบุคคลได้กระทำโดยเจตนา ซึ่งการให้คำมั่นสัญญา การเสนอ หรือการให้แก่เจ้าหน้าที่ของรัฐต่างประเทศหรือเจ้าหน้าที่องค์การภาครัฐระหว่างประเทศ ไม่ว่าจะโดยตรงหรือโดยอ้อมซึ่งประโยชน์ที่สมควรได้สำหรับเจ้าหน้าที่ผู้นั้นเองหรือบุคคลหรือหน่วยงานองค์กรอื่นใด เพื่อให้เจ้าหน้าที่ผู้นั้นกระทำการหรือละเว้นกระทำการใดๆ ในการปฏิบัติหน้าที่ราชการของตน เพื่อให้ได้มา หรือคงไว้ซึ่งประโยชน์ทางธุรกิจหรือประโยชน์อื่นใดที่สมควรได้เกี่ยวกับการประกอบธุรกิจระหว่างประเทศ

(๕) การกำหนดมาตรการและกลไกในการป้องกันและต่อต้านการเรียกรับ หรือให้สินบนในภาคเอกชน โดยการให้คำมั่นสัญญา การเสนอ หรือการให้โดยตรงหรือโดยอ้อมซึ่งประโยชน์ ที่สมควรได้แก่บุคคลใดๆ ซึ่งกำกับการหรือทำงานในฐานะใดๆ แก่บุคคลนั้นเองหรือแก่บุคคลอื่น เพื่อให้บุคคลนั้น กระทำการหรือละเว้นกระทำการใดๆ อันเป็นหน้าที่ของบุคคลนั้น

(๖) การกำหนดให้การยกยอกโดยบุคคลซึ่งกำกับหรือทำงานในฐานะใดๆ ในหน่วยงาน ภาคเอกชน ซึ่งเกี่ยวข้องกับทรัพย์สินกองทุน สถาบันการเงินหรือหลักทรัพย์ภาคเอกชนหรือสิ่งมีค่าอื่น ซึ่งตนได้รับมอบหมายให้ดูแลทรัพย์สินนั้นโดยเหตุแห่งตำแหน่งหน้าที่ของตนเป็นความผิดทางอาญาพิเศษ ในการประกอบกิจกรรมทางเศรษฐกิจ การเงินหรือการพาณิชย์

หากเปรียบเทียบกับมาตรการและกลไกในการป้องกันและปราบปรามการทุจริต ในภาคเอกชนของประเทศไทยกับประเทศคู่ค้าทางเศรษฐกิจของประเทศไทย เช่น ประเทศสหรัฐอเมริกา สหราชอาณาจักร ประเทศในภาคพื้นยุโรป ประเทศญี่ปุ่น ประเทศสิงคโปร์ เป็นต้น จะพบว่า กฎหมาย



มาตรการและกลไกในการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาคเอกชนของประเทศดังกล่าว มีความชัดเจนและเข้มงวดกว่าประเทศไทยมากและเป็นที่ยอมรับโดยทั่วกันในกลุ่มผู้ประกอบการธุรกิจว่าการกระทำ ความผิดต่อกฎหมายป้องกันและปราบปรามการทุจริตคอร์รัปชัน (Anti-Corruption Law) ในประเทศดังกล่าว จะส่งผลกระทบต่อการประกอบธุรกิจของเอกชนผู้นั้นเป็นอย่างมากและรุนแรง ด้วยเหตุนี้ ผู้ประกอบการในประเทศเหล่านั้นจึงจำเป็นต้องมีระบบการตรวจสอบภายใน (Internal Audit) และกำหนดข้อจรรยาบรรณในการประกอบธุรกิจ (Code of Conduct) ที่เข้มงวด และตรวจสอบได้ ทั้งนี้ การที่ประเทศไทยไม่ได้มีข้อกำหนดที่ชัดเจนเกี่ยวกับการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาคเอกชนที่เหมาะสมเป็นการเฉพาะ ย่อมส่งผลให้ผู้ประกอบการไทยต้องปรับตัวและกำหนดมาตรฐานของตนเองเพื่อก้าวให้ทัดเทียมอารยประเทศโดยลำพัง เพราะรัฐไม่สามารถให้ความช่วยเหลือ และสร้างความยอมรับในระดับสากลได้เพียงพอ

## ๒. ข้อสรุปจากการศึกษาของคณะกรรมการการพาณิชย์ การอุตสาหกรรม และการแรงงาน เกี่ยวกับการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาคเอกชน

คณะกรรมการการพาณิชย์ การอุตสาหกรรม และการแรงงาน ได้พิจารณาและเล็งเห็นว่า ประเทศไทยยังประสบปัญหาในการการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาคเอกชน จึงได้ทำการศึกษา แนวทางปฏิบัติของหน่วยงานต่างๆ ที่เกี่ยวข้อง และศึกษาความเป็นไปได้ในการเสนอมาตรการ ในการส่งเสริมสนับสนุนธรรมาภิบาลและการป้องกันปราบปรามการทุจริตที่เกี่ยวข้องกับภาคเอกชน เพื่อแสวงหาแนวทางในการแก้ไขปัญหาการทุจริตคอร์รัปชันอย่างยั่งยืนและเป็นรูปธรรม และได้นำเสนอ รายงานการพิจารณาศึกษาดังกล่าวต่อสภานิติบัญญัติแห่งชาติ จากนั้นสภานิติบัญญัติแห่งชาติได้นำเสนอ ต่อคณะรัฐมนตรีแล้ว ซึ่งจากการศึกษาของคณะกรรมการฯ พบว่า

(๑) ในช่วงระยะเวลาที่ผ่านมา แม้ว่าประเทศไทยจะมีกฎหมายต่างๆ จัดการต่อการกระทำทุจริตคอร์รัปชันในหลายส่วนและมีหน่วยงานที่ทำหน้าที่ด้านการป้องกันและปราบปรามการทุจริต หลายหน่วยงาน แต่ข้อกำหนดต่างๆเหล่านั้นต่างมุ่งเน้นไปที่การดำเนินคดีเอาผิดกับการทุจริตคอร์รัปชัน ของข้าราชการ นักการเมืองและบุคคลในภาครัฐเป็นสำคัญ ในขณะที่ต้องยอมรับว่า หลายครั้งที่ภาคเอกชน เป็นจุดเริ่มต้นหรือเป็นตัวการหลักในการทุจริต ทั้งนี้ ภายใต้บทบัญญัติของกฎหมายไทยที่เกี่ยวข้องกับการ ทุจริตของภาคเอกชนในปัจจุบัน อาทิเช่น ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ประมวลกฎหมายอาญา พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พระราชบัญญัติการฟอกเงิน พระราชบัญญัติการแข่งทางการค้า เป็นต้น ยังมีข้อจำกัดในการบังคับใช้และไม่สามารถเอาผิดต่อผู้กระทำ ทุจริตคอร์รัปชันในภาคเอกชนได้อย่างมีประสิทธิภาพ กระบวนวิธีทางกฎหมายที่ก่อให้เกิดความล่าช้า และไม่ทันเวลาในการดำเนินคดีกับผู้กระทำความผิด มีความยุ่งยากและซับซ้อนในการที่จะเข้าขัยยังหรือ บรรเทาเหตุแห่งความเสียหาย ทำให้เกิดกรณีการยักย้ายถ่ายโอนทรัพย์สิน คดีจำนวนมากขาดอายุความ และคดีที่อยู่ในอำนาจและหน้าที่ของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (“ป.ป.ช.”) การลงโทษเอกชนก็กระทำได้เพียงเฉพาะในคดีที่เอกชนได้เข้าร่วมกระทำความผิดกับข้าราชการ

นักการเมือง และบุคคลในภาครัฐเท่านั้น มีกรณีตัวอย่างนับแต่อดีตจนถึงปัจจุบันหลายกรณีที่สะท้อนให้เห็นถึงปัญหาดังที่ได้กล่าวมาข้างต้นและเอกชนก็เป็นตัวการในการกระทำความผิดแทบทั้งสิ้น เช่น คดีทุจริตค่าจ้างทางด่วนบูรพาวิถี บางนา-ชลบุรี คดีทุจริตผิดสัญญาของแคลิฟอร์เนีย ฟิตเนส เซ็นเตอร์ คดีทุจริตค่าโฆษณาบริษัทโรสัม จำกัด คดีทุจริตธนาคารกรุงไทยปล่อยกู้กลุ่มบริษัทกฤษฏาญานคร คดีสหกรณ์คลองจั่น หรือ คดีทุจริตในธุรกิจขายตรงต่างๆ เป็นต้น

(๒) การทุจริตก่อให้เกิดความไม่เป็นธรรมกับผู้ประกอบการที่มีธรรมาภิบาลและดำเนินธุรกิจโดยสุจริตจนไม่สามารถแข่งขันได้ และจากการศึกษาพบว่า ทุกภาคส่วนทั้งภาครัฐและเอกชนต่างสนับสนุนให้รัฐควรส่งเสริมการประกอบธุรกิจโดยมีธรรมาภิบาล และควรกำหนดให้มีมาตรการเพื่อการส่งเสริมธรรมาภิบาลอย่างเป็นรูปธรรมและรับรองเป็นกฎหมายเพื่อเป็นกรอบให้ภาคเอกชนได้ยึดถือปฏิบัติในการพัฒนาตนเองสู่มาตรฐานธรรมาภิบาลสากล อันจะเป็นการส่งเสริมให้ภาคเอกชนไทยสามารถแข่งขันได้และเป็นที่ยอมรับในการดำเนินธุรกิจได้อย่างกว้างขวางในประชาคมโลกในยุคของเศรษฐกิจโลกาภิวัตน์ต่อไป

(๓) ปัญหาการทุจริตคอร์รัปชันในวงการธุรกิจเอกชนนั้น เชื่อว่า บางส่วนเกิดขึ้นจากแรงกดดันของการแข่งขันในตลาด ซึ่งทำให้ผู้ประกอบการต่างพยายามหาทางลดต้นทุนและสร้างรายได้ให้แก่องค์กรของตนให้ได้มากที่สุด ทำให้ผู้ประกอบการที่ไม่สุจริตบางรายเลือกที่จะใช้ "ทางลัด" ในการได้มาซึ่งข้อได้เปรียบทางด้านต้นทุน โดยการหลีกเลี่ยงภาษีหรือได้รับการยกเว้นจากกฎระเบียบอื่นๆ ของภาครัฐ โดยการติดสินบน หากการกระทำดังกล่าวต้องการความร่วมมือจากเจ้าหน้าที่ของรัฐ ในกรณีนี้ การทุจริตภาคเอกชนจะมีความเกี่ยวข้องกันโดยตรงกับปัญหาการทุจริตคอร์รัปชันของภาครัฐ ขณะเดียวกันผู้ประกอบการย่อมต้องชวนชวนเพื่อที่จะสร้างรายได้และกำไรให้แก่องค์กรธุรกิจของตน ซึ่งผู้ประกอบการที่ไม่สุจริตอาจแสวงหารายได้และกำไรโดยการหลอกลวง ปกปิดข้อมูลที่สำคัญเกี่ยวกับสินค้าหรือบริการของตน หรือการนำข้อมูลของลูกค้าไปใช้ในการสร้างประโยชน์ให้แก่องค์กรธุรกิจของตน เช่น กรณีการขายแพรนโซนที่ไม่มีคุณภาพ หรือกรณีการชักจูงบุคคลอื่นให้เข้าร่วมธุรกิจขายตรงที่มีลักษณะคล้ายแชร์ลูกโซ่ เป็นต้น ยิ่งไปกว่านั้น หากผู้ประกอบการไม่สามารถสร้างผลกำไรได้จากการลดต้นทุนหรือเพิ่มรายได้ อาจหาทางออกด้วยการตกแต่งบัญชีเพื่อที่จะทำให้องค์กรมีผลการดำเนินงานที่ดีกว่าความเป็นจริง เช่น กรณีของบริษัท เอนรอน (Enron) บริษัทยักษ์ใหญ่ทางด้านพลังงานที่ประสบภาวะล้มละลายในประเทศสหรัฐอเมริกา หรือ บริษัท อัลฟาเทค อีเลคโทรนิคส์ จำกัด บริษัทแนวหน้าด้านอิเล็กทรอนิกส์ของประเทศไทยที่มีชะตากรรมเช่นเดียวกันก่อนที่จะเกิดวิกฤตในปี พ.ศ.๒๕๔๐ หรือในกรณีที่ผู้บริหารใช้ข้อมูลภายในเพื่อการซื้อขายหุ้นเพื่อทำกำไร (Insider Trading) หรือการที่ผู้บริหารอนุมัติให้องค์กรของตนเข้าทำธุรกรรมกับองค์กรอื่นที่ตนเป็นเจ้าของหรือมีส่วนเกี่ยวข้องในลักษณะที่องค์กรเป็นฝ่ายเสียเปรียบ และในอีกหลายกรณี

(๔) การทุจริตคอร์รัปชันในองค์กรภาคเอกชนนั้น แม้จะมองว่า เป็นปัญหาภายในองค์กรเอกชนเอง แต่หากปัญหาดังกล่าวได้แพร่หลายไปในวงกว้างที่สามารถจะทำลายภาพพจน์ของภาคธุรกิจไทย

ในภาพรวมได้ หากผู้ลงทุนทั้งชาวไทยและชาวต่างชาติไม่มีความมั่นใจในการเข้ามาลงทุนหรือร่วมทุน ในกิจการไทย เพราะเห็นว่า มีความเสี่ยงสูงจากการที่จะเกิดปัญหาการรั่วไหล ซึ่งสุดท้ายแล้วก็จะทำให้ ภาคธุรกิจไทยขาดแคลนเงินทุนและขาดโอกาสในการพัฒนาธุรกิจ

๓. ข้อเสนอแนะและแนวทางการปรับปรุงแก้ไขร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการ ป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ....

ในโอกาสที่คณะกรรมการฯ ได้ศึกษาและพิจารณาร่างพระราชบัญญัติประกอบ รัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. .... พบว่า ร่างกฎหมายดังกล่าวยังขาด สาระสำคัญในส่วนของการป้องกันและขจัดการทุจริตและประพฤติมิชอบในภาคเอกชน จึงเห็นควรส่ง ข้อเสนอแนะเพื่อเป็นแนวทางแก่คณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญเพื่อประกอบการพิจารณาแก้ไขปรับปรุงร่าง พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. .... ต่อไป ดังนี้

(๑) เสนอให้มีการเพิ่ม “มาตรการป้องกันและต่อต้านการทุจริตภาคเอกชน” ในร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. .... โดยมอบอำนาจให้คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (“ป.ป.ช.”) เป็นผู้ปฏิบัติการ ตามร่างพระราชบัญญัติดังกล่าว โดยอาจแก้ไขเพิ่มเติม นิยาม “การทุจริตในภาคเอกชน” ในมาตรา ๔ ของร่างพระราชบัญญัติฯ และเพิ่ม “อำนาจและหน้าที่” ของ ป.ป.ช. ในมาตรา ๑๔ ของร่างพระราชบัญญัติฯ ในการเอาผิดกับองค์กร หน่วยงาน และบุคคลในภาคเอกชนที่กระทำความทุจริตเพื่อแสวงหาผลประโยชน์ที่มิควร ได้โดยชอบสำหรับตนเองหรือผู้อื่นและการกระทำหรือละเว้นกระทำการดังกล่าวมีหรืออาจมีผลกระทบอย่าง รุนแรงต่อรัฐ สาธารณประโยชน์ ความมั่นคงของประเทศ ระบบเศรษฐกิจหรือการคลังของประเทศ หรือต่อ บุคคลอื่นในวงกว้าง รวมถึง ควรกำหนดให้การกระทำทุจริตดังต่อไปนี้เป็นความผิดอาญาพิเศษ

(ก) การประกอบวิชาชีพของอดีตเจ้าหน้าที่ของรัฐหรือการว่าจ้างอดีตเจ้าหน้าที่ของรัฐ โดยภาคเอกชนภายหลังการลาออกหรือการเกษียณอายุ หากกิจการงานหรือการว่าจ้างเช่นว่านั้นเกี่ยวข้อง โดยตรงกับการปฏิบัติหน้าที่ในตำแหน่งหรืออยู่ในความควบคุมดูแลของเจ้าหน้าที่ของรัฐเหล่านั้นในระหว่าง วาระการดำรงตำแหน่ง

(ข) การให้คำมั่นสัญญา การเสนอ หรือการให้แก่เจ้าหน้าที่ของรัฐต่างประเทศหรือ เจ้าหน้าที่องค์การภาครัฐระหว่างประเทศไม่ว่าโดยตรงหรือโดยอ้อมซึ่งประโยชน์ที่มิควรได้สำหรับเจ้าหน้าที่ ผู้คนเองหรือบุคคลหรือหน่วยงานองค์กรอื่นใด เพื่อให้เจ้าหน้าที่ผู้นั้นกระทำการหรือละเว้นกระทำการใดๆ ในการปฏิบัติหน้าที่ราชการของตน เพื่อให้ได้มาหรือคงไว้ซึ่งประโยชน์ทางธุรกิจหรือประโยชน์อื่นใดที่มิควร ได้เกี่ยวกับการประกอบธุรกิจระหว่างประเทศ

(ค) การเรียก รับ หรือให้สินบนในภาคเอกชน โดยการให้คำมั่นสัญญา การเสนอ หรือการให้โดยตรงหรือโดยอ้อมซึ่งประโยชน์ที่มิควรได้แก่บุคคลใดๆ ซึ่งก้ากับการหรือทำงานในฐานะใดๆ แก่บุคคลนั้นเองหรือแก่บุคคลอื่น เพื่อให้บุคคลนั้นกระทำการหรือละเว้นกระทำการใดๆ อันเป็นหน้าที่ของ บุคคลนั้น

(ง) การยกยอกโดยบุคคลซึ่งกำกับหรือทำงานในฐานะใดๆ ในหน่วยงานภาคเอกชน ซึ่งเกี่ยวข้องกับทรัพย์สินของกองทุน สถาบันการเงิน หรือหลักทรัพย์ภาคเอกชนหรือสิ่งมีค่าอื่น ซึ่งตนได้รับมอบหมายให้ดูแลทรัพย์สินนั้นโดยเหตุแห่งตำแหน่งหน้าที่ของตน

คณะกรรมการฯ เชื่อมั่นว่า การแก้ไขปรับปรุงกฎหมายให้อำนาจและหน้าที่แก่ ป.ป.ช. ดังกล่าวจะเป็นมาตรการและกลไกในการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาคเอกชนในลักษณะพิเศษ เป็นการเฉพาะ เพื่อเสริมสร้างกลไกและเครื่องมือในการเอาผิดกับภาคเอกชนที่ทุจริตให้ทันต่อเหตุการณ์ และมีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น ดังที่ได้กล่าวมาแล้วว่า การทุจริตคอร์รัปชันที่สร้างความเสียหายอย่างรุนแรงในปัจจุบัน มักเกิดจากความร่วมมือของ ๓ ภาคส่วน คือ นักการเมือง ข้าราชการ และเอกชน ซึ่งมีความซับซ้อนยากแก่การเอาผิดได้ ทำให้เกิดความเสียหายอย่างมากต่อประเทศ และกฎหมายที่มีอยู่ในปัจจุบันไม่สามารถบังคับใช้ได้อย่างมีประสิทธิภาพและไม่ทันต่อการยับยั้งความเสียหายที่เกิดขึ้นหรืออาจจะเกิดขึ้น จึงควรมีการปรับแก้กฎหมายเพื่อลงโทษภาคเอกชนที่ทุจริตอย่างจริงจังและเหมาะสม สอดคล้องกับการที่ประเทศไทยได้ให้สัตยาบันอนุสัญญาสหประชาชาติ UNCAC ๒๐๐๓ ยังผลให้ประเทศไทยจำเป็นต้องอนุวัติการกฎหมายตามข้อกำหนดของอนุสัญญาฉบับดังกล่าว

(๒) เสนอให้บัญญัติเป็นกฎหมายในการสนับสนุนและเสริมสร้างหลักธรรมาภิบาล เพื่อเป็นกรอบให้ภาคเอกชนได้ยึดถือปฏิบัติในการพัฒนาตนเองสู่มาตรฐานธรรมาภิบาลสากล อันจะเป็นการส่งเสริมให้ภาคเอกชนไทยสามารถแข่งขันในเวทีการค้าโลกได้อย่างกว้างขวางและเป็นที่ยอมรับในการดำเนินธุรกิจในระดับสากล

เป็นที่ยอมรับในภาคเอกชนโดยทั่วกันว่า กระบวนการธรรมาภิบาลในภาคเอกชนนั้นมีความจำเป็นต้องดำเนินการให้ทั่วถึง เพื่อประโยชน์และความเท่าเทียมกันในการประกอบธุรกิจ แม้ว่าในปัจจุบันจะมีระเบียบและ/หรือข้อปฏิบัติของหน่วยงานและองค์กรต่างๆ เช่น กรมพัฒนาธุรกิจการค้า สภาวิชาชีพบัญชีในพระบรมราชูปถัมภ์ สถาบันรับรองมาตรฐาน (ISO) ก.ล.ต.และสมาคมส่งเสริมสถาบันกรรมการบริษัทไทย (IOD) แต่ระเบียบและ/หรือข้อปฏิบัติดังกล่าวยังขาดสภาพการบังคับใช้ทางกฎหมายและยังจะต้องมีการพัฒนาปรับปรุงหลักการและวิธีการปฏิบัติในหลายส่วนเพื่อให้ทัดเทียมมาตรฐานในระดับสากล ซึ่งรัฐจะต้องสร้างให้เกิดหลักประกันแก่ผู้ประกอบการที่มีธรรมาภิบาล และ ส่งเสริม สนับสนุนให้เกิดธรรมาภิบาลในภาคเอกชน ซึ่งคณะกรรมการฯ เชื่อมั่นว่า การส่งเสริมและสนับสนุนให้เกิดธรรมาภิบาลในการประกอบธุรกิจของเอกชนจะเป็นสิ่งช่วยในการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาคเอกชนอย่างได้ผลและยั่งยืน

(๓) เสนอให้กำหนดกลไกการมีส่วนร่วมของประชาชนและภาคเอกชนเพื่อต่อต้านการทุจริต เช่น การกำหนดสัดส่วนผู้แทนภาคประชาชนในคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ และในการดำเนินคดีต่อผู้กระทำทุจริต อาจมอบหมายให้สำนักงาน ป.ป.ช. เป็นตัวแทนผู้เสียหายหรือประชาชนในการดำเนินคดีเอาผิดกับผู้กระทำทุจริตแทนได้ ทั้งนี้การรวมตัวกันของประชาชนจะต้องมีกฎหมายรองรับให้ชัดเจน และต้องจัดโครงสร้างให้เหมาะสมมีภาคประชาชนและภาคเอกชนเข้ามาร่วมด้วย

(๔) เสนอให้กำหนดมาตรการสนับสนุนหรือจูงใจให้มีการต่อต้านการทุจริตและประพฤติมิชอบ เช่น การให้รางวัล หรือการประกาศยกย่องเชิดชูเกียรติผู้ประกอบธุรกิจที่มีธรรมาภิบาลดีเด่น หรือผู้ชี้แจงเบาะแสการทุจริต หรือผู้ที่เข้ามามีส่วนร่วมในการป้องกันและปราบปรามการทุจริต กำหนดให้มีการจัดตั้งกองทุนเพื่อใช้ในการต่อสู้คดี การอบรม การรณรงค์ เผยแพร่ประชาสัมพันธ์ จัดสวัสดิการของอาสาสมัคร และเพื่อใช้ในกิจกรรมขององค์กรภาคประชาชน รัฐต้องสนับสนุนงบประมาณให้มีการจัดกิจกรรมในการป้องกันและปราบปรามการทุจริตอย่างต่อเนื่อง โดยให้ สำนักงาน ป.ป.ช. เป็นหน่วยงานหลักในการสนับสนุนการดำเนินกิจกรรม มีมาตรการคุ้มครองพยาน มีการทำประกันชีวิตให้แก่ผู้ชี้แจงเบาะแส มีการเยียวยาทายาทของผู้ชี้แจงเบาะแส ในกรณีที่ผู้ชี้แจงเบาะแสได้รับอันตรายถึงแก่ชีวิต ร่างกาย การคุ้มครองผู้ชี้แจงเบาะแส ต้องมีช่องทางที่รวดเร็ว และสามารถดำเนินการได้โดยทันที โดยที่ประชาชนไม่ต้องร้องขอ

