

พัฒนาการของการต่อต้านคอร์รัปชันระดับโลก The Development of Anti-Corruption at Global Level

ชัยวัฒน์ ม่านศรีสุข¹
Chaiwatt Mansrisuk¹

บทคัดย่อ

คอร์รัปชันเป็นปัญหาที่ได้รับความสนใจทั้งระดับประเทศและระดับโลก เพราะคอร์รัปชันถูกมองว่าเป็นโรคร้ายทางสังคมที่สร้างผลกระทบเชิงลบทั้งทางเศรษฐกิจ สังคม และการเมืองแก่ประเทศ รัฐบาลแต่ละประเทศมีการปรับใช้มาตรการเชิงกฎหมายและเชิงสถาบันเพื่อต่อสู้กับคอร์รัปชัน อย่างไรก็ตาม การปรับใช้มาตรการต่าง ๆ เป็นการดำเนินการภายใต้ขอบเขตภายในประเทศเป็นหลัก ในช่วงกลางทศวรรษ 1970 สหรัฐอเมริกาได้ออกกฎหมายว่าด้วยการกระทำความผิดเป็นการทุจริตข้ามชาติ ซึ่งเป็นความพยายามแก้ไขปัญหาการติดสินบนข้ามชาติที่ด้านอุปทาน และขยายขอบเขตการบังคับใช้กฎหมายอาญาออกไปนอกอาณาเขต ขณะเดียวกัน ก็พยายามผลักดันให้เกิดอนุสัญญาตามแนวทางกฎหมายว่าด้วยการกระทำความผิดเป็นการทุจริตข้ามชาติโดยองค์การความร่วมมือทางเศรษฐกิจและการพัฒนา แต่ไม่ประสบความสำเร็จ จุดเปลี่ยนของการเคลื่อนไหวต่อต้านคอร์รัปชันระดับโลกเกิดขึ้นในช่วงทศวรรษ 1990 เมื่อมีการก่อตั้งองค์การความโปร่งใสสากลขึ้นในปี ค.ศ. 1993 ในฐานะองค์กรระหว่างประเทศที่มีใช้รัฐที่มีเป้าหมายหลักเพื่อดำเนินกิจกรรมและการรณรงค์ต่อต้านคอร์รัปชัน และการปรับจุดยืนของธนาคารโลกที่หันมาสนับสนุนกิจกรรมการต่อต้านคอร์รัปชัน

โดยทั่วไปแล้ว การเคลื่อนไหวและกิจกรรมต่อต้านคอร์รัปชันระดับโลกปรากฏในรูปแบบ 1) การออกอนุสัญญาระหว่างประเทศเพื่อต่อต้านคอร์รัปชัน พร้อมกับกลไกการติดตามผล 2) การดำเนินการในรูปแบบของการส่งเสริมและสนับสนุนเชิงวิชาการและการพัฒนาเทคนิคการต่อต้านคอร์รัปชันให้แก่กลุ่มที่เกี่ยวข้อง รวมถึงการสร้างความร่วมมือกับบริษัทยักษ์ใหญ่ระดับโลกในการต่อต้านคอร์รัปชันในภาคเอกชน และ 3) การใช้การวัดและดัชนีคอร์รัปชัน การดำเนินการของตัวแสดงระหว่างประเทศตลอดสามทศวรรษ นำไปสู่การสถาปนาปทัสถานระดับโลกของการต่อต้านคอร์รัปชัน แม้ว่าปัญหาคอร์รัปชันยังไม่ถูกขจัดจนหมดสิ้น และยังคงเป็นปัญหาร้ายแรงระดับประเทศและระดับโลก แต่ปทัสถานการต่อต้านคอร์รัปชันเป็นปัจจัยสำคัญที่หล่อเลี้ยงการเคลื่อนไหวและกิจกรรมต่อต้านคอร์รัปชัน

คำสำคัญ: คอร์รัปชัน การต่อต้านคอร์รัปชัน ตัวแสดงระหว่างประเทศ

¹ ผู้ช่วยศาสตราจารย์ประจำสาขาวิชารัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช, อีเมล: pomstou@gmail.com

¹ Assistant professor, Faculty of Political Science, Sukhothai Thammathirat Open University, Email: pomstou@gmail.com

Abstract

Corruption is a problem which has become domestically and globally apprehensive because it is considered as a social disease that causes negative impact to the country's economic, social and political circumstances. Despite legal and institutional measures against corruption adopted by the government of each country, such adoption of various measures has been mainly pursued under domestic territory. In the mid-1970s, the United States enacted the Foreign Corrupt Practices Act (FCPA) which was the effort to solve the problem of transnational bribery by focusing on the supply side of corruption and extending the enforcement of criminal laws extraterritorially. At the same time, the United States also tried to push the Organization of Economic Cooperation and Development (OECD) to adopt the PCRA-based convention, but it failed. The turning point of the global anti-corruption movement occurred in the early 1990s when the Transparency International was founded in 1993 as an international non-state actor aiming to organize activities and campaigns on anti-corruption, and another turning point was the World Bank's change in its position to support anti-corruption activities.

Generally, the anti-corruption movements and activities at global level have occurred in various forms, including 1) the adoption of international conventions against corruption and follow-up mechanisms, 2) the operation in the forms of academic and technical supports against corruption given to the parties concerned as well as the cooperation with global corporations aiming to curb corruption in private sector, and 3) the use of corruption measurement and index. The operation of international actors throughout last three decades led to the emergence of global anti-corruption norm. Although the corruption problems have not yet be eradicated and still become serious global and domestic dilemmas, the persistence of the global anti-corruption norm remains a significant factor sustaining the anti-corruption movement and activities.

Keywords: Corruption, Anti-corruption, International Actors

1. บทนำ

คอร์รัปชันเป็นปัญหาสำคัญที่ได้รับความสนใจทั้งระดับประเทศและระดับโลก โดยทั่วไปแล้วคอร์รัปชันถูกพิจารณาว่าเป็นการกระทำผิดที่เกี่ยวข้องกับอิทธิพลที่เลวร้าย ความเสื่อมของการปฏิบัติเชิงคุณธรรมและความสุจริตอันเป็นผลจากการรับสินบน และความไม่ซื่อสัตย์ (Caiden, 2001, p. 19) อีกทั้งยังเป็นสิ่งที่ผู้คนส่วนใหญ่ในทุกสังคมยอมรับร่วมกันว่าเลวร้ายและสร้างผลกระทบเชิงลบต่อประเทศและสังคม ดังนั้นรัฐบาลของประเทศต่าง ๆ จึงมีการกำหนดนโยบายและมาตรการเพื่อต่อต้านการคอร์รัปชันที่ปรากฏทั้งในรูปแบบของการออกกฎหมายและกฎระเบียบเพื่อนำไปสู่การปราบปรามและป้องกันการคอร์รัปชัน การจัดตั้งหน่วยงานเพื่อรับผิดชอบการต่อต้านคอร์รัปชัน และการจัดทำโครงการรณรงค์เพื่อต่อต้านคอร์รัปชันโดยหน่วยงานภาครัฐ ขณะที่หน่วยงานภาคธุรกิจและองค์กรที่มีใช้รัฐในหลายประเทศก็มีส่วนร่วมอย่างแข็งขันในการจัดทำกิจกรรมและโครงการรณรงค์เพื่อต่อต้านการคอร์รัปชัน โดยเสริมพลังให้กับการทำงานของภาครัฐในการจัดการกับปัญหาดังกล่าว ขณะเดียวกัน โครงการรณรงค์เหล่านี้ยังเป็นส่วนหนึ่งของกิจกรรมที่สะท้อนความรับผิดชอบต่อสังคม (Corporate Social Responsibility: CSR) (โปรดดู Adeyeye, 2012)

อย่างไรก็ตาม การดำเนินกิจกรรมเพื่อต่อสู้กับปัญหาคอร์รัปชันมิได้จำกัดอยู่เฉพาะภายใต้ขอบเขตของรัฐใดรัฐหนึ่งเท่านั้น เพราะตั้งแต่ทศวรรษ 1990 เป็นต้นมา การรณรงค์และการผลักดันเพื่อต่อต้านคอร์รัปชันได้กลายเป็นปรากฏการณ์การเคลื่อนไหวระดับโลก และขยายตัวอย่างต่อเนื่องโดยตัวแสดงทั้งระดับรัฐ ตัวแสดงที่มีใช้รัฐระดับระหว่างประเทศ (International non-state actor) และตัวแสดงที่เป็นองค์การระหว่างประเทศ การเคลื่อนไหวที่เกิดขึ้นปรากฏอยู่ในรูปแบบต่าง ๆ ตั้งแต่การรณรงค์กดดันโดยประเทศมหาอำนาจอย่างสหรัฐอเมริกาเพื่อให้มีการสร้างข้อตกลงระหว่างประเทศเพื่อต่อต้านคอร์รัปชัน การดำเนินการขององค์กรที่มีใช้รัฐอย่างองค์การความโปร่งใสสากล (Transparency International) ในการผลักดันขับเคลื่อนเชิงนโยบาย (Policy Advocacy) รวมไปถึงการผลักดันขององค์การระหว่างประเทศที่สำคัญอย่างองค์การสหประชาชาติ และธนาคารโลก ผ่านการจัดทำอนุสัญญาและแผนงานเพื่อต่อต้านคอร์รัปชัน นอกจากนี้ หน่วยงานทั้งองค์การระหว่างประเทศและองค์กรที่มีใช้รัฐต่างก็ดำเนินการสำรวจเพื่อวัดคอร์รัปชันของประเทศต่าง ๆ ทั่วโลก ซึ่งการวัดและผลของการวัดคอร์รัปชันจะช่วยให้เราเข้าใจถึงจุดที่ต้องแก้ไขและวิธีการแก้ไข รวมถึงช่วยให้เราสามารถประเมินผลของสิ่งที่ได้ดำเนินการไปแล้วในการต่อต้านคอร์รัปชันว่าประสบความสำเร็จมาก-น้อยเพียงใด (Heywood, 2015, p. 137)

ขณะที่การต่อต้านคอร์รัปชันเป็นปรากฏการณ์ที่สำคัญและน่าสนใจเป็นอย่างมากในช่วงต้นศตวรรษที่ 21 เป็นต้นมา แต่ความสนใจที่มีต่อการอธิบายและทำความเข้าใจปรากฏการณ์ดังกล่าวนี้ยังมีอยู่ค่อนข้างจำกัด บทความนี้มุ่งสำรวจเบื้องต้นเพื่อแสดงให้เห็นถึงพัฒนาการและสถานะของการต่อต้านคอร์รัปชันในระดับโลก โดยเริ่มต้นจากการอธิบายการต่อต้านคอร์รัปชันในระดับประเทศตามด้วยการอธิบายพัฒนาการของการต่อต้านคอร์รัปชันในระดับโลกและบทบาทขององค์การระหว่างประเทศกับการต่อต้านคอร์รัปชัน

2. คอร์รัปชันและการต่อต้านการคอร์รัปชันในระดับประเทศ

2.1 ความหมายของ “คอร์รัปชัน”

การเคลื่อนไหวต่อต้านคอร์รัปชันเป็นปรากฏการณ์ทางการเมืองและสังคมที่สำคัญ และขยายตัวอย่างรวดเร็ว ที่เป็นเช่นนี้เพราะคอร์รัปชันถูกมองว่าเป็นสิ่งเลวร้าย คำว่า “คอร์รัปชัน” มีรากศัพท์มาจากภาษาละติน ซึ่งหมายความถึง “ทำให้เสื่อมลง ทำให้มีมลทิน ใช้ในทางที่ผิด หรือ ทำลายลง” (โฮล์มส์, 2559, หน้า 25) องค์กรความโปร่งใสสากลได้นิยามคำว่า “คอร์รัปชัน” ว่าหมายถึง “การใช้ตำแหน่งเจ้าหน้าที่ของรัฐโดยมิชอบเพื่อประโยชน์ส่วนตัว” คำนิยามนี้สะท้อนให้เห็นว่าคอร์รัปชันเป็นการกระทำโดยเจ้าหน้าที่ของรัฐ หรือที่เกี่ยวข้องกับเจ้าหน้าที่ของรัฐ และเป็นการกระทำที่ใช้อำนาจ เพื่อบิดเบือนสินค้าสาธารณะหรือของที่เป็นของส่วนรวม (Rothstein and Teorell, 2015, p. 80) คำนิยามนี้ได้รับการยอมรับและปรับใช้โดยองค์การระหว่างประเทศต่าง ๆ อย่างแพร่หลาย จนกระทั่งใน ค.ศ. 2012 องค์กรความโปร่งใสสากลจึงได้ปรับคำนิยามใหม่ว่า “คอร์รัปชัน” เป็น “การใช้อำนาจที่ได้รับมาโดยมิชอบเพื่อประโยชน์ส่วนตัว” นิยามใหม่นี้มิได้ระบุว่าผู้ที่เกี่ยวข้องกับคอร์รัปชันจะต้องเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐแต่เพียงอย่างเดียว การนิยามเช่นนี้เท่ากับเป็นการขยายขอบเขตของคอร์รัปชันให้ครอบคลุมไปถึงการกระทำผิดของบุคคลที่มีใช้เจ้าหน้าที่ของรัฐ เช่น ผู้บริหารระดับสูงของบริษัทเอกชน และคอร์รัปชันในภาคเอกชน (โฮล์มส์, 2559, หน้า 27) เพราะบริษัทเอกชน โดยเฉพาะบริษัทขนาดใหญ่และที่เป็นบริษัทมหาชน สามารถสร้างผลกระทบทางเศรษฐกิจและสังคมในวงกว้าง และจำเป็นต้องมีความรับผิดชอบต่อสังคม

ความตื่นตัวที่มีต่อปัญหาคอร์รัปชันเป็นผลมาจากทัศนคติของผู้คนในสังคมที่ว่า คอร์รัปชันเป็นโรคร้ายทางสังคม (Social Disease) ที่ส่งผลกระทบเชิงลบทั้งทางเศรษฐกิจ สังคม และการเมือง ในทางเศรษฐกิจแล้ว คอร์รัปชันส่งผลเสียต่อการแข่งขันที่เท่าเทียมกันในตลาด ลดทอนประสิทธิภาพทางเศรษฐกิจ และเพิ่มต้นทุนธุรกรรมทางเศรษฐกิจ ซึ่งมีผลอย่างยิ่งต่อการลดทอนแรงจูงใจของการลงทุนจากต่างประเทศ (Caiden, 2001) คอร์รัปชันของภาครัฐส่งผลให้เกิดการบิดเบือนโครงสร้างการจัดสรรและกระจายทรัพยากรของรัฐที่มีอยู่อย่างจำกัดไปสู่กลุ่มที่จ่ายสินบนแก่เจ้าหน้าที่ของรัฐ แทนที่จะถูกกระจายไปยังกลุ่มที่ควรได้รับประโยชน์อย่างแท้จริง คอร์รัปชันในภาครัฐยังลดทอนประสิทธิภาพของการให้บริการของภาครัฐ ส่งผลให้เกิดการเพิ่มขึ้นของต้นทุนของการบริหารราชการ และการลงทุนสาธารณะของภาครัฐ และทำให้การจัดหาและส่งมอบบริการสาธารณะมีต้นทุนที่สูงเกินจริง (Quah, 2013, p. 23) นอกเหนือจากการสูญเสียเงินลงทุนของรัฐจำนวนมหาศาลอย่างไม่คุ้มค่าแล้ว การจ่ายสินบนของภาคเอกชนแก่เจ้าหน้าที่ของรัฐอาจนำไปสู่การละเลยการตรวจสอบคุณภาพและมาตรฐานความปลอดภัยอย่างเข้มงวดกับโครงการก่อสร้างโครงสร้างพื้นฐานขนาดใหญ่ อาทิ ถนน เขื่อน และสะพาน เป็นต้น รวมถึงการละเมิดกฎหมายและกฎระเบียบต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการพิทักษ์ผลประโยชน์สาธารณะ เช่น กฎระเบียบเรื่องการก่อสร้างและสิ่งแวดล้อม เป็นต้น ดังนั้น คอร์รัปชันของภาครัฐจึงส่งผลกระทบอย่างมากต่อสวัสดิภาพและคุณภาพชีวิตของประชาชน

ขณะเดียวกัน ปฏิเสธไม่ได้ว่าคอร์รัปชันของภาครัฐนำไปสู่ความรู้สึกไม่ไว้วางใจ (Distrust) ที่มีต่อรัฐบาลและระบบราชการ เพราะการกระจายบริการสาธารณะที่ด้อยคุณภาพให้แก่ประชาชนสะท้อนความด้อยประสิทธิภาพในการบริหารราชการของภาครัฐ โดยเฉพาะเมื่อประชาชนมีความเชื่อว่ารัฐบาลสามารถให้บริการสาธารณะที่มีคุณภาพดีกว่าที่เป็นอยู่ และความด้อยคุณภาพของบริการสาธารณะเป็นผลมาจากคอร์รัปชัน (ชัยวัฒน์ ม่านศรีสุข, 2560, หน้า 4-17 - 4-20)

2.2 การต่อต้านคอร์รัปชันระดับประเทศ

ความสนใจที่มีต่อปัญหาคอร์รัปชันมักจะขยายตัวอย่างรวดเร็วเมื่อมีกรณีอื้อฉาวเกี่ยวกับคอร์รัปชันที่ร้ายแรงที่เกิดขึ้นในสังคมถูกเปิดเผยผ่านสื่อมวลชน รัฐบาลมักจะตอบสนองด้วยการออกมาตรการสอบสวนอย่างเร่งด่วนต่อเหตุการณ์ดังกล่าวเป็นพิเศษนอกเหนือไปจากมาตรการและกลไกต่อต้านคอร์รัปชันตามปกติของรัฐบาล โดยทั่วไปแล้ว รัฐบาลของแต่ละประเทศมีการปรับใช้ประเภทของมาตรการและกลไกในการต่อต้านคอร์รัปชันแตกต่างกัน และมีระดับและความรุนแรงของการบังคับใช้มาตรการและกลไกแตกต่างกันไป โดยทั่วไปแล้ว รัฐบาลของประเทศต่าง ๆ จะมีการปรับใช้มาตรการเชิงสถาบันในรูปแบบของการตราและบังคับใช้กฎหมายต่อต้านคอร์รัปชันควบคู่ไปกับการมีหน่วยงานที่ทำหน้าที่ต่อต้านคอร์รัปชัน ที่ดำเนินการทั้งในเชิงการป้องกัน สืบสวน-สอบสวน และลงโทษ ในบางประเทศมีการจัดตั้งหน่วยงานที่มีลักษณะเป็นองค์กรหลักหนึ่งองค์กรทำหน้าที่ต่อต้านคอร์รัปชัน บางประเทศกำหนดให้การแก้ไขปัญหาคอร์รัปชันกระจายอยู่ภายใต้ความรับผิดชอบของหน่วยงานภาครัฐหลายหน่วยงาน ขณะที่บางประเทศมีกฎหมายต่อต้านคอร์รัปชัน แต่ไม่มีการจัดตั้งหน่วยงานหลักเพื่อปฏิบัติหน้าที่ต่อต้านคอร์รัปชัน และใช้หน่วยงานราชการปกติที่มีอยู่แล้วทำหน้าที่เกี่ยวกับการต่อต้านคอร์รัปชัน หากพิจารณาในบริบทของเอเชียแล้ว สิงคโปร์ และฮ่องกง เป็นตัวอย่างของประเทศและเขตปกครองที่มีการปรับใช้องค์กรเฉพาะที่รวมศูนย์กิจกรรมการต่อต้านคอร์รัปชันเอาไว้ที่องค์กรเดียว ซึ่งประสบความสำเร็จและกลายเป็นตัวอย่างของ Best Practice ของการแก้ไขปัญหาคอร์รัปชัน อินเดียและฟิลิปปินส์เป็นตัวอย่างของประเทศที่อำนาจและกิจกรรมการแก้ปัญหาคอร์รัปชันกระจุกกระจายอยู่ภายใต้ความรับผิดชอบของหลายองค์กรของรัฐ ขณะที่ญี่ปุ่นเป็นตัวอย่างของการจัดการเชิงสถาบันแบบที่สามที่มีกฎหมายต่อต้านคอร์รัปชันหลายฉบับ แต่อาศัยแผนกสอบสวนพิเศษ (Special Investigation Department) ประจำสำนักงานอัยการ ประจำกรุงโตเกียว โอซากา และนาโงยา ทำหน้าที่เป็นหน่วยงานรับผิดชอบงานด้านสอบสวนเมื่อเกิดกรณีการกระทำผิด (Quah, 2013, p. 26)

การปรับใช้มาตรการและกลไกการแก้ปัญหาคอร์รัปชันที่ปรากฏในรูปแบบของมาตรการเชิงสถาบันในแต่ละประเทศจะมีปฏิบัติการทางกฎหมายอยู่ภายใต้พื้นที่อาณาเขตของประเทศนั้น ๆ ตามหลักการของกฎหมายระหว่างประเทศ อย่างไรก็ตาม การดำเนินการเพื่อต่อต้านคอร์รัปชันของประเทศมหาอำนาจอย่างสหรัฐอเมริกาส่งผลให้มีการขยายขอบเขตของปฏิบัติการทางกฎหมายอาญาที่ข้ามพรมแดนประเทศของตน รวมถึงยังได้ผลักดันให้ข้อปฏิบัติทางกฎหมายของสหรัฐอเมริกา

ถูกนำไปสร้างเป็นข้อตกลงขององค์การระหว่างประเทศที่นำไปสู่การปฏิบัติทางกฎหมายเพื่อต่อต้านคอร์รัปชันในประเทศสมาชิกอื่นขององค์การระหว่างประเทศ ประเด็นทางกฎหมายนี้เกี่ยวข้องกับเรื่องการติดสินบนของบริษัทของสหรัฐอเมริกาแก่เจ้าหน้าที่ภาครัฐในต่างประเทศ (Transnational Bribery) หากย้อนกลับไปในอดีต การติดสินบนแก่เจ้าหน้าที่ภาครัฐในต่างประเทศเป็นสิ่งที่ถูกกฎหมายในสหรัฐอเมริกา ในประมวลกฎหมายอาญาของสหรัฐอเมริกา ค.ศ. 1939 (US Internal Revenue Code of 1939) มาตรา 23 (a) กำหนดให้บริษัทสามารถนำเอาเงินที่ใช้ในการติดสินบนในต่างประเทศมาใช้ลดหย่อนภาษีในฐานะงบค่าใช้จ่ายทางธุรกิจ ลักษณะเช่นนี้เป็นการยืนยันความชอบด้วยกฎหมายของการติดสินบนในต่างประเทศ อย่างไรก็ตาม สถานะของการติดสินบนในต่างประเทศได้เปลี่ยนไปเมื่อมีการแก้ไขประมวลกฎหมายอาญาใน ค.ศ. 1954 โดยมีการนิยามใหม่ว่า การติดสินบนในต่างประเทศเป็นการจ่ายเงินที่ไม่เหมาะสม (Improper Payment) และได้ยกเลิกบทบัญญัติว่าด้วยการลดหย่อนภาษี ซึ่งเป็นสัญญาณที่แสดงให้เห็นว่ารัฐบาลไม่สนับสนุนการติดสินบนในต่างประเทศ ในฐานะกิจกรรมทางธุรกิจ (Liu, 2019, p. 65-66)

จุดเปลี่ยนสำคัญของประเด็นการติดสินบนในต่างประเทศเกิดขึ้นในช่วงต้นทศวรรษ 1970 เมื่อเกิดคดีอื้อฉาววอเตอร์เกต (Watergate Scandal) ขึ้น การสอบสวนกรณีเงินบริจาคให้แก่การรณรงค์หาเสียงเลือกตั้งของประธานาธิบดีริชาร์ด นิกสัน นำไปสู่การเปิดเผยวิธีการทางบัญชีที่ใช้ในการปกปิดการติดสินบนในต่างประเทศ การเปิดเผยวิธีการปกปิดทางบัญชีที่สลับซับซ้อนนี้ส่งผลให้คณะกรรมการกำกับหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์สหรัฐอเมริกา (Securities and Exchange Commission) เริ่มแผนงานที่เรียกร้องให้บริษัทมหาชนทำการเปิดเผยการใช้จ่ายเงินที่ให้กับเจ้าหน้าที่ภาครัฐทั้งในและต่างประเทศในช่วง ค.ศ. 1975 - 1976 ซึ่งปรากฏว่ามีปริมาณการจ่ายเงินที่มีได้มีการรายงานเป็นจำนวนมหาศาล (Liu, 2019, p. 66-68) การตรวจสอบโดยคณะกรรมการกำกับหลักทรัพย์ฯ พบว่ามีมากกว่า 600 บริษัทของสหรัฐอเมริกาที่จ่ายเงินจำนวนมหาศาลในต่างประเทศ เป็นจำนวนตั้งแต่ 6,000 ดอลลาร์สหรัฐ ไปจนถึง 100 ล้านดอลลาร์สหรัฐ (McCoy and Heckel, 2001, p. 70) ดังนั้น รัฐบาลของประธานาธิบดีเจอร์ลด์ ฟอร์ด และคณะกรรมการกำกับหลักทรัพย์ฯ จึงได้เสนอร่างกฎหมาย Foreign Payment Disclosure Act ซึ่งห้ามมิให้มีการตกแต่งบัญชี เพื่อป้องกันการปกปิดการติดสินบนในต่างประเทศใน ค.ศ. 1976 อย่างไรก็ตาม สภาองเกรสไม่เห็นด้วยกับการตรากฎหมายที่ห้ามเฉพาะการตกแต่งบัญชีปลอม แต่สนับสนุนการตรากฎหมายห้ามการคอร์รัปชันทั้งในประเทศและต่างประเทศ ความขัดแย้งของข้อเสนอระหว่างรัฐบาลและสภาองเกรสสิ้นสุดลงเมื่อนายจิมมี คาร์เตอร์ ขึ้นดำรงตำแหน่งประธานาธิบดีคนใหม่ และมีจุดยืนที่เห็นชอบกับสภาองเกรส และเสนอร่างกฎหมายที่มีทั้งประเด็นการห้ามการตกแต่งบัญชีและการกำหนดให้การติดสินบนเป็นอาชญากรรม (Liu, 2019, p. 66-68)

ดังนั้นกฎหมายว่าด้วยการกระทำความผิดเป็นการทุจริตข้ามชาติ (Foreign Corrupt Practices Act of 1977: FCPA) จึงได้ถูกตราขึ้นและมีผลบังคับใช้ใน ค.ศ. 1977 และมีการปรับแก้ไขใน ค.ศ. 1988 กฎหมายฉบับนี้กำหนดห้ามมิให้ปัจเจกบุคคลหรือบริษัทธุรกิจจ่ายสินบนให้แก่เจ้าหน้าที่ของภาครัฐเพื่อให้ได้มาซึ่งผลประโยชน์ทางธุรกิจอันเป็นผลประโยชน์ที่ไม่เหมาะสม โดยรวมไปถึงการจ่ายสินบนให้แก่เจ้าหน้าที่ของภาครัฐในต่างประเทศเพื่อมีอิทธิพลเหนือการกระทำหรือการตัดสินใจของเจ้าหน้าที่ และส่งผลต่อการได้รับผลประโยชน์ของผู้จ่าย ขณะเดียวกัน บทบัญญัติของกฎหมายฉบับนี้ยังครอบคลุมถึงเรื่องการเก็บรักษาบันทึกทางบัญชีและข้อบังคับของการตรวจสอบภายใน รวมถึงการห้ามมิให้ปัจเจกบุคคลและบริษัทเอกชนกระทำการปลอมแปลงบันทึกหรือการดำเนินการระบบตรวจสอบ (Davids, 2015, p. 219-220) หัวใจสำคัญของกฎหมายฉบับนี้คือการทำให้การติดสินบนในต่างประเทศกลายเป็นอาชญากรรมที่ต้องมีการลงโทษ และเป็นการลงโทษและแก้ปัญหาที่ด้านอุปทานของการติดสินบน (Supply Side of Bribery) รวมถึงยังเป็นการแก้ปัญหาคอร์รัปชันโดยการบังคับใช้กฎหมายอาญาที่ขยายออกไปนอกอาณาเขตของประเทศ ซึ่งถือว่าเป็นหลักการที่เป็นข้อยกเว้นในกฎหมายระหว่างประเทศที่เป็นธรรมเนียมปฏิบัติดั้งเดิม (Liu, 2019, p. 68) การบังคับใช้กฎหมายฉบับนี้อยู่ภายใต้อำนาจของสองหน่วยงานหลักคือ กระทรวงยุติธรรม รับผิดชอบบังคับใช้กฎหมายในทางอาญา และคณะกรรมการกำกับหลักทรัพย์ฯ รับผิดชอบบังคับใช้กฎหมายในทางแพ่ง (Davids, 2015, p. 220)

3. พัฒนาการของการต่อต้านการคอร์รัปชันในระดับโลก

แม้ว่าประเทศต่าง ๆ ยอมรับกันโดยทั่วไปว่า คอร์รัปชันก่อให้เกิดผลกระทบเชิงลบอย่างร้ายแรงต่อประเทศ เป็นปัจจัยสำคัญที่ลดทอนประสิทธิภาพและประสิทธิภาพของการพัฒนาทางเศรษฐกิจและกระทบต่อประสิทธิภาพของตลาดทั้งภายในและระหว่างประเทศ แต่การระบุดังคอร์รัปชันในฐานะระเบียบวาระ (Agenda) ในเวทีระหว่างประเทศเป็นสิ่งที่ไม่ปรากฏอย่างชัดเจนก่อนหน้าทศวรรษ 1990 เพราะในช่วงทศวรรษก่อนหน้านั้น คอร์รัปชันยังคงถูกจัดเป็นประเด็นต้องห้าม (Taboo) ที่จะอ้างอิงถึงในเวทีระหว่างประเทศ ธนาคารโลกซึ่งเป็นองค์การระหว่างประเทศที่เกี่ยวข้องกับการกู้ยืมเงินและการพัฒนาทางเศรษฐกิจ ก็พยายามหลีกเลี่ยงที่จะระบุดังปัญหาคอร์รัปชันอย่างตรงไปตรงมา เพราะเจ้าหน้าที่ของธนาคารโลกเกรงว่าการแตะต้องประเด็นเรื่องคอร์รัปชันจะเป็นการละเมิดกฎบัตรของธนาคารโลกที่ระบุดังห้ามมิให้หน่วยงานยุ่งเกี่ยวกับประเด็นทางการเมืองในการพิจารณาให้กู้ยืมเงิน (Gultung, 2001, p. 195)

3.1 ระยะเริ่มต้นของการเคลื่อนไหวการต่อต้านคอร์รัปชันในระดับโลก: ครั้งแรกของทศวรรษ 1990

ในปี ค.ศ. 1990 ตัวแทนของธนาคารโลกในภูมิภาคแอฟริกาได้จัดประชุมขึ้นที่ประเทศสวาซิแลนด์เพื่ออภิปรายถกเถียงงานศึกษาของธนาคารโลกเรื่อง *A Long Term Perspective Study*

เพื่อการปรับปรุงการบริหารปกครอง (Governance) ที่เป็นเงื่อนไขสำคัญของการพัฒนาทางเศรษฐกิจ แม้ว่าประเด็นเรื่องคอร์รัปชันจะเป็นหนึ่งในเงื่อนไขสำคัญที่เชื่อมโยงกับปัญหาการบริหารปกครอง แต่หน่วยงานของธนาคารโลกก็มีข้อจำกัดในการระบุและเคลื่อนไหวผลักดันประเด็นดังกล่าว ข้อจำกัดนี้เองนำไปสู่การเคลื่อนไหวเพื่อจัดตั้งองค์กรระหว่างประเทศที่มีรัฐผู้ขึ้น เพื่อเคลื่อนไหวผลักดันเกี่ยวกับประเด็นการต่อต้านคอร์รัปชัน Peter Eigen ผู้อำนวยการระดับภูมิภาคแอฟริกาตะวันออกของธนาคารโลก ได้ลาออกจากตำแหน่ง และพยายามผลักดันให้แนวคิดการต่อต้านคอร์รัปชันที่มีจุดเริ่มต้นจากการประชุมที่ประเทศสวาซิแลนด์มีผลก้าวหน้าอย่างเป็นรูปธรรมในปี ค.ศ. 1993 Eigen และพรรคพวกอีก 9 คน ได้ร่วมกันก่อตั้งองค์กรความโปร่งใสสากลขึ้น โดยได้รับการสนับสนุนจากสำนักงานความร่วมมือทางวิชาการของเยอรมัน (Deutsche Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit: GTZ) ซึ่งเป็นองค์กรของรัฐบาลเยอรมนีที่ดำเนินงานด้านการพัฒนาและมีประสบการณ์ที่ต้องเผชิญกับปัญหาคอร์รัปชันในโครงการความช่วยเหลือของหน่วยงานที่ลงมือปฏิบัติในประเทศต่าง ๆ (Gultung, 2001, p. 195)

องค์กรความโปร่งใสสากลมีสำนักงานเลขาธิการตั้งอยู่ที่กรุงเบอร์ลิน ประเทศเยอรมนี ทำหน้าที่สนับสนุน ประสานงาน และให้คำแนะนำแก่สำนักงานสาขาประจำในแต่ละประเทศ รวมถึงชี้แนะระเบียบวาระระหว่างประเทศขององค์กร โดยมุ่งเน้นที่การต่อสู้คอร์รัปชันทั้งระดับโลกและระดับภูมิภาค นอกจากนี้ สำนักงานเลขาธิการยังทำหน้าที่ให้ความช่วยเหลือสำนักงานสาขาเพื่อพัฒนาทักษะการต่อต้านคอร์รัปชัน ประสานความคิดริเริ่มภายในพื้นที่ภูมิภาคและการสนับสนุนเชิงวิธีการและเทคนิคการต่อต้านคอร์รัปชัน และเป็นพลังขับเคลื่อนประเด็นระหว่างประเทศที่เกี่ยวข้องกับการต่อต้านคอร์รัปชัน (Norad, 2011, p. 7) องค์กรได้จัดการประชุมเปิดตัวครั้งแรกที่กรุงเบอร์ลินในเดือนพฤษภาคม ค.ศ. 1993 เพื่อทำการประชาสัมพันธ์กับกลุ่มตัวแทนจาก 3 ภาคส่วนที่เป็นผู้มีส่วนได้ส่วนเสียระหว่างประเทศ (International Stakeholder) ประกอบด้วย รัฐบาลของประเทศในโลกได้ ชุมชนการพัฒนาระหว่างประเทศ และบริษัทข้ามชาติ (Hawthorne, 2012, p. 18) กล่าวได้ว่า องค์กรความโปร่งใสสากลสามารถขยายตัวได้อย่างรวดเร็ว เฉพาะในช่วงทศวรรษ 1990 องค์กรมีสาขาในประเทศต่าง ๆ มากถึงกว่า 70 แห่ง (Norad, 2011, p. 7)

กิจกรรมหนึ่งทีถือว่่าเป็นกิจกรรมสำคัญขององค์กรความโปร่งใสสากลคือ การจัดทำดัชนีภาพลักษณ์คอร์รัปชัน (Corruption Perception Index: CPI) ซึ่งได้นำเสนอต่อสาธารณะเป็นครั้งแรกในปี ค.ศ. 1995* CPI เป็นชุดของโพลและการสำรวจที่เน้นความเชี่ยวชาญ โดยทำการเก็บข้อมูลที่สะท้อนการรับรู้ (Perception) ที่มีต่อคอร์รัปชันของผู้นำทางธุรกิจ นักประเมินความเสี่ยง (Risk Analyst)

*การนำเสนอดัชนีภาพลักษณ์คอร์รัปชันครั้งแรกขององค์กรความโปร่งใสสากลเป็นการแสดงผลการสำรวจประเทศจำนวน 41 ประเทศ โดยประเทศที่ได้คะแนนประเมินสูงสุด (มีภาพลักษณ์ดีที่สุด) คือนิวซีแลนด์ ส่วนประเทศที่ได้คะแนนประเมินต่ำสุดคืออินโดนีเซีย โปรดดู Transparency International (1995).

และนักข่าวด้านธุรกิจที่ครอบคลุมถึง 180 ประเทศแล้ว ในปัจจุบัน (Hawthorne, 2012, p. 20) นอกเหนือจากการนำเสนอ CPI องค์การความโปร่งใสสากลยังมุ่งเน้นการจัดระเบียบวาระระดับโลกเกี่ยวกับการต่อต้านคอร์รัปชัน องค์การได้พยายามวิ่งเต้นโน้มน้าวเพื่อให้มีการนำประเด็นคอร์รัปชันเข้าสู่การประชุมสุดยอดกลุ่มประเทศอเมริกา (Summit of the Americas) ที่จัดขึ้นในเมืองไมอามี สหรัฐอเมริกา ในเดือนธันวาคม ค.ศ. 1994 ที่ประชุมของผู้ว่า 34 ประเทศ ได้ออกแถลงการณ์ร่วม (Official Communique) ยอมรับร่วมกันว่าคอร์รัปชันเป็นปัญหาของประเทศและจำเป็นต้องได้รับการแก้ไข แถลงการณ์ร่วมฉบับนี้เป็นสัญลักษณ์ของการตระหนักและยอมรับร่วมกันของทั้งประเทศโลกเหนือและโลกใต้ต่อปัญหาคอร์รัปชัน และความจำเป็นในการต่อสู้กับคอร์รัปชัน (Gultung, 2001, p. 195) และนำไปสู่การทำอนุสัญญาระหว่างชาติอเมริกาเพื่อต่อสู้คอร์รัปชัน (Inter-American Convention Against Corruption) ใน ค.ศ. 1996 และแผนงานที่จะช่วยให้สามารถบรรลุข้อตกลงดังกล่าว (Transparency International, n.d.a, p. 23)

ช่วงกลางทศวรรษ 1990 เป็นช่วงเวลาสำคัญของการเคลื่อนไหวต่อต้านคอร์รัปชันระดับโลก จุดเปลี่ยนแรกที่สำคัญเกิดขึ้นเมื่อ James Wolfensohn ได้ขึ้นดำรงตำแหน่งประธานธนาคารโลก ใน ค.ศ. 1995 เขาได้ทำลายสถานะต้องห้าม (Taboo) ของการระบุถึงประเด็นคอร์รัปชันของธนาคารโลก โดยกล่าวถึง “มะเร็งคอร์รัปชัน” (Cancer of Corruption) และกำหนดให้ผนวกค่านิยมต่อต้านคอร์รัปชันเข้าเป็นแกนหลักของกิจกรรมของธนาคารโลกและเป็นเงื่อนไขของการให้ความช่วยเหลือ (Transparency International, n.d.b.) นอกจากนี้ Wolfensohn ยังได้เชิญองค์การความโปร่งใสสากลให้จัดสัมมนาเรื่องคอร์รัปชัน ร่วมให้คำปรึกษาแก่ธนาคารโลกเพื่อการพัฒนายุทธศาสตร์ต่อต้านคอร์รัปชัน และทำงานร่วมมือกับสถาบันการพัฒนาทางเศรษฐกิจ (Economic Development Institute) ของธนาคารโลก สำหรับองค์การความโปร่งใสสากลแล้ว นี่คือนาทีที่ดีที่จะแสวงหาความร่วมมือจากองค์การระหว่างประเทศที่สำคัญมากอย่างธนาคารโลก เพราะองค์กรเชื่อว่าความสำเร็จของการต่อต้านคอร์รัปชันจำเป็นต้องได้รับการสนับสนุนอย่างกว้างขวางผ่านยุทธศาสตร์การสร้างพันธมิตร (Gultung, 2001, p. 195-196)

3.2 ระยะเวลาขยายตัวของ การเคลื่อนไหวการต่อต้านคอร์รัปชันในระดับโลก: ครึ่งหลังของทศวรรษ 1990

อีกหนึ่งจุดเปลี่ยนสำคัญที่เกิดขึ้นในช่วงเวลาเดียวกันนี้คือ การออกอนุสัญญาว่าด้วยการต่อต้านการติดสินบนเจ้าหน้าที่ภาครัฐต่างชาติในธุรกรรมระหว่างประเทศ (Convention on Combating Bribery of Foreign Public Officials in International Business Transaction) โดยองค์การความร่วมมือทางเศรษฐกิจและการพัฒนา (Organization for Economic Cooperation and Development: OECD) ในปี ค.ศ. 1997 และมีผลบังคับใช้ในปี ค.ศ. 1999 กล่าวได้ว่าการออกอนุสัญญานี้สะท้อนความสำเร็จของการผลักดันอย่างแข็งขันของสหรัฐอเมริกาที่ต้องการทำให้กฎหมาย FCPA ถูกบังคับใช้ในวงกว้างเพื่อขยายวงการต่อต้านการติดสินบนเจ้าหน้าที่ภาครัฐ

ในต่างประเทศ เพราะการบังคับใช้กฎหมายฉบับนี้ของสหรัฐอเมริกา มีลักษณะเป็นเอกภาคี (Unilateral) กล่าวคือ เป็นการบังคับใช้กฎหมายของรัฐบาลสหรัฐอเมริกาต่อบริษัทธุรกิจของสหรัฐอเมริกา ในต่างประเทศ ดังนั้นสหรัฐอเมริกาต้องการทำให้การบังคับใช้กฎหมาย FCPA มีลักษณะเป็นพหุภาคี (Multilateral) โดยการแสวงหาการสนับสนุนจากองค์การระหว่างรัฐบาล (Intergovernmental Organization) ผ่านองค์การรัฐอเมริกัน (Organization of American States: OAS) องค์การสหประชาชาติ OECD และหอการค้านานาชาติ (International Chamber of Commerce: ICC) (Liu, 2019, p. 69-71) ในช่วงกลางทศวรรษ 1970 สหรัฐอเมริกาได้ผลักดันข้อตกลงระหว่างประเทศ เรื่องการจ่ายเงินที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายผ่านคณะมนตรีสังคมและเศรษฐกิจแห่งสหประชาชาติ (Economic and Social Council) อย่างไรก็ตามร่างข้อตกลงขององค์การสหประชาชาติได้รับการคัดค้านอย่างรุนแรงจากประเทศอุตสาหกรรมอื่น ๆ ที่วิจารณ์ว่าสหรัฐอเมริกาพยายามขยายขอบเขตของการบังคับใช้ทางเลือกนโยบายที่มีลักษณะเอกภาคีนอกเหนือพื้นที่อาณาเขตประเทศของตน เมื่อผนวกกับบรรยากาศการเมืองระหว่างประเทศในยุคสงครามเย็น ข้อเสนอดังกล่าวจึงถูกยกเลิกไปใน ค.ศ. 1979 นอกจากนี้ การบรรจุเนื้อความที่เกี่ยวข้องกับการติดสินบนในต่างประเทศ ในปฏิญญาว่าด้วยการลงทุนระหว่างประเทศและบริษัทข้ามชาติ (Declaration on International Investment and Multinational Enterprises) ของ OECD ก็ไม่นำไปสู่การต่อสู้กับปัญหาการติดสินบนในต่างประเทศอย่างเป็นทางการ (Pieth, 1997, p. 122)

สหรัฐอเมริกาก็กลับมาให้ความสำคัญกับการผลักดันการต่อต้านการติดสินบนในต่างประเทศอีกครั้งในช่วงทศวรรษ 1980 เจ้าหน้าที่ของสหรัฐอเมริกาประจำ OECD ได้ริเริ่มข้อเสนอการต่อสู้การติดสินบนเจ้าหน้าที่ภาครัฐในต่างประเทศในโครงการระหว่างประเทศใน ค.ศ. 1989 ต่อมาในปี ค.ศ. 1994 คณะรัฐมนตรี OECD เห็นชอบกับข้อเสนอที่เรียกร้องให้ประเทศสมาชิกใช้มาตรการที่มีประสิทธิภาพเพื่อขัดขวาง ป้องกัน และต่อสู้กับการติดสินบนให้แก่เจ้าหน้าที่ภาครัฐต่างประเทศ และสองปีถัดมา คณะรัฐมนตรี OECD ได้อนุมัติข้อเสนอที่เรียกร้องให้ประเทศสมาชิกทบทวนนโยบายภาษีและยกเลิกบทบัญญัติที่อนุญาตให้นำเอาการติดสินบนมาลดหย่อนภาษีในฐานะค่าใช้จ่ายทางธุรกิจ (Pieth, 1997, p. 122-123) แน่ใจว่าความสำเร็จดังกล่าวนี้เป็นผลมาจากความพยายามของสหรัฐอเมริกาในการโน้มน้าวและแสวงหาการสนับสนุนจากประเทศสมาชิกของ OECD เพราะก่อนหน้านี้ประเทศสมาชิกสำคัญหลายประเทศ อาทิ เยอรมนี ฝรั่งเศส และสหราชอาณาจักร คัดค้านความพยายามของสหรัฐอเมริกา ในปี ค.ศ. 1993 ประเทศยุโรปที่เป็นสมาชิกของ OECD แสดงการคัดค้านแนวทางของสหรัฐอเมริกา โดยโต้แย้งว่าความรับผิดชอบเบื้องต้นในการควบคุมการติดสินบน เป็นของประเทศที่เจ้าหน้าที่ของรัฐเป็นผู้รับสินบน ไม่ใช่บริษัทที่จ่ายเงิน และยังวิจารณ์กฎหมาย FCPA ของสหรัฐอเมริกาว่าเป็นการบังคับใช้กฎหมายที่ไม่มีความชอบธรรมนอกเขตพื้นที่อาณาเขตของรัฐตน ซึ่งเท่ากับเป็นความพยายามบังคับใช้ประมวลกฎหมายอาญาระหว่างประเทศที่เป็นแบบแผนเดียวกันผ่าน OECD (Glynn, Korbin and Naim, 1997, p. 20)

ดังนั้น ในช่วงครึ่งหลังของทศวรรษ 1990 เราจึงเห็นบทบาทขององค์การระหว่างประเทศสำคัญจำนวนมากในการเคลื่อนไหว การดำเนินกิจกรรม และการรณรงค์เพื่อต่อต้านคอร์รัปชันในระดับโลก รวมถึงการสนับสนุนการต่อต้านคอร์รัปชันในประเทศต่าง ๆ ผ่านการสนับสนุนทางการเงินและทางเทคนิคเพื่อให้รัฐบาลของแต่ละประเทศมีเครื่องมือและทักษะที่จำเป็นในการดำเนินการต่อต้านคอร์รัปชัน องค์การความโปร่งใสสากลใช้โอกาสนี้ขยายขอบเขตการดำเนินกิจกรรมจากเดิมที่เน้นการต่อสู้กับการติดสินบนระหว่างประเทศไปสู่การกำจัดคอร์รัปชันผ่านการระดมความร่วมมือระดับโลก เพื่อส่งเสริมและสร้างความเข้มแข็งให้กับระบบการยึดถือความซื่อสัตย์สุจริตทั้งระดับชาติและนานาชาติ โดยในช่วงแรก องค์การความโปร่งใสสากลเน้นการสื่อสารอย่างเป็นทางการและไม่เป็นทางการกับกลุ่มที่ร่วมมือเพื่อสร้างความเข้าใจและความตั้งใจที่จะต่อต้านคอร์รัปชัน จากนั้นก็จะให้การสนับสนุนด้านทรัพยากรแก่กลุ่มที่ร่วมมือเพื่อนำไปประยุกต์ต่อสู้กับคอร์รัปชัน เช่น การสนับสนุนในรูปแบบการจัดประชุมปฏิบัติการ การเตรียมคู่มือปฏิบัติการ เป็นต้น (Gultung, 2001, p. 199-201) นอกจากนี้ สำนักงานเลขาธิการขององค์การความโปร่งใสสากลยังได้มีส่วนร่วมในการทำหน้าที่เป็นสำนักงานเลขาธิการให้กับที่ประชุมการต่อต้านคอร์รัปชันสากล (International Anti-Corruption Conference: IACC) ในการประชุม IACC เดือนกันยายน ค.ศ. 1997 ที่กรุงลิมา ประเทศเปรู

4. องค์การระหว่างประเทศและการต่อต้านการคอร์รัปชัน

4.1 องค์การสหประชาชาติ

ในช่วงเวลาเดียวกันนี้ องค์การระหว่างประเทศได้มีการจัดทำข้อตกลงระหว่างประเทศที่มีเป้าหมายเพื่อมุ่งต่อสู้กับปัญหาคอร์รัปชัน องค์การสหประชาชาติซึ่งเป็นองค์การระหว่างประเทศระดับโลก ก็มีการเคลื่อนไหวเช่นเดียวกัน ในเดือนธันวาคม ค.ศ. 1996 ที่ประชุมสมัชชาสหประชาชาติได้ออกจรรยาบรรณนานาชาติสำหรับเจ้าหน้าที่ภาครัฐ (International Code of Conduct for Public Officials) ตามมติ 51/59 และปฏิญญาต่อต้านคอร์รัปชันและการติดสินบนในธุรกรรมระหว่างประเทศ (UN Declaration Against Corruption and Bribery in International Commercial Transaction) ตามมติ 51/191 พร้อมทั้งออกข้อเสนอแนะเพื่อเป็นเครื่องมือที่ประเทศสมาชิกสามารถนำไปใช้ในการต่อสู้กับคอร์รัปชัน (United Nations, 2002, p. 2) หลังจากนั้นองค์การสหประชาชาติได้มีการเคลื่อนไหวผ่านคณะกรรมการว่าด้วยการป้องกันอาชญากรรมและความยุติธรรมทางอาญาแห่งสหประชาชาติ (UN Commission on Crime Prevention and Criminal Justice) ที่ทำงานประสานร่วมกับคณะกรรมการเฉพาะกิจระหว่างรัฐบาลตั้งแต่ต้นปี ค.ศ. 1999 นำไปสู่การออกอนุสัญญาต่อต้านคอร์รัปชัน (UN Convention Against Corruption: UNCAC) ในปลายเดือนตุลาคม ค.ศ. 2003 และมีผลบังคับใช้ในกลางเดือนธันวาคม ค.ศ. 2005 (UNODC, 2004, p. 24) อนุสัญญาฉบับนี้มีเป้าหมายเพื่อป้องกันและต่อสู้กับคอร์รัปชันอย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผลในระดับโลก เพื่อรับประกันความร่วมมือระดับนานาชาติและความช่วยเหลือทางเทคนิคในการต่อสู้กับคอร์รัปชัน

และส่งเสริมความซื่อสัตย์ (Integrity) ความรับผิดชอบ (Accountability) และการจัดการกิจการสาธารณะและสาธารณสมบัติอย่างเหมาะสม เนื้อหาของอนุสัญญาประกอบด้วยมาตรการป้องกันที่ปรากฏในรูปของนโยบายและวิธีการปฏิบัติเพื่อต่อต้านคอร์รัปชัน และการทำให้การกระทำที่ผิดกฎหมายบางประเภทเป็นอาชญากรรม (Adeyeye, 2012, p. 126-127)

หน่วยงานของสหประชาชาติที่มีบทบาทสำคัญในการส่งเสริมการต่อต้านคอร์รัปชันอย่างแข็งขัน คือ โครงการพัฒนาแห่งสหประชาชาติ (United Nations Development Program: UNDP) แนวทางการดำเนินการต่อต้านคอร์รัปชันของ UNDP มุ่งเน้นที่ประเด็นเรื่องคอร์รัปชันว่าเป็นผลที่เกิดขึ้นจากการขาดดุลการบริหารปกครอง (Governance Deficit) (UNDP, 2008, p. 7) โดยกำหนดเป้าหมายไว้ที่การลดการคอร์รัปชันให้เหลือน้อยที่สุดในฐานะเงื่อนไขที่ช่วยบรรเทาความยากจน และทำให้สามารถบรรลุการพัฒนาที่ยั่งยืนที่มีมนุษย์เป็นศูนย์กลางในการบรรลุเป้าหมายดังกล่าว UNDP กำหนดบทบาทขององค์กรให้เป็นหน่วยงานที่ช่วย 1) สนับสนุนการมีส่วนร่วมของประชาสังคมและภาคเอกชนในนโยบายการพัฒนาและการจัดการทรัพยากรธรรมชาติ เพื่อเพิ่มความโปร่งใสและความรับผิดชอบของกระบวนการจัดการทางการเงินและเศรษฐกิจ ผ่านการทำงานร่วมกับคู่ความร่วมมือ (Partner) 2) ริเริ่มการสนทนาแลกเปลี่ยนเชิงนโยบายระหว่างผู้มีส่วนได้ส่วนเสียและผู้รับประโยชน์ และ 3) นำเสนอการปฏิรูปอย่างเป็นระบบและแบ่งเป็นระยะเพื่อพัฒนาศักยภาพและการสร้างสถาบัน นอกจากนี้ UNDP ยังทำหน้าที่ส่งเสริมแนวทางของหน่วยงาน มีอิทธิพลต่อตัวนโยบายและระดมทรัพยากรเพื่อแผนงานระดับประเทศเพื่อการพัฒนาความซื่อสัตย์สุจริตในการบริหารปกครอง (Tamesis, 1998, p. 100)

ในฐานะหน่วยงานที่ดูแลด้านการพัฒนา UNDP ได้อาศัยยุทธศาสตร์การต่อต้านคอร์รัปชันผ่านการสนับสนุนกิจกรรมในภาคส่วนต่าง ๆ ที่ระบุปัญหาคอร์รัปชัน ทั้งภาคส่วนที่เกี่ยวข้องกับผลกระทบทางการเมืองและเศรษฐกิจ และที่เกี่ยวข้องกับผลกระทบทางสังคมต่อประเด็นที่เกี่ยวข้องกับความยากจน เพศ สิ่งแวดล้อม และสิทธิมนุษยชน โดยนำผู้ที่มีส่วนได้ส่วนเสียมาสนทนาแลกเปลี่ยนเพื่อให้ได้ฉันทามติและพัฒนาเจตจำนงทางการเมืองเพื่อออกแบบและจัดการยุทธศาสตร์การปฏิรูปที่จะต่อสู้กับคอร์รัปชันและส่งเสริมให้เกิดความโปร่งใส หน่วยงานหลักที่รับผิดชอบการลงมือปฏิบัตินโยบายของ UNDP คือ แผนกการพัฒนาการจัดการและการจัดการปกครอง (Management Development and Governance Division: MDGD) ผ่านแผนงานเพื่อความรับผิดชอบต่อสังคมและความโปร่งใส (Program on Accountability and Transparency: PACT) ซึ่งมุ่งเน้นที่การพัฒนาความซื่อสัตย์ (Integrity) ผ่านเรื่องสำคัญ 3 ด้านคือ 1) การสนับสนุนการประสานความร่วมมือและการสนทนาแลกเปลี่ยนเชิงนโยบายระหว่างกลุ่มผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย 2) การสร้างและเพิ่มศักยภาพของประเทศในการพัฒนาและลงมือปฏิบัติยุทธศาสตร์การปฏิรูปคอร์รัปชันที่ครอบคลุม และ 3) การสร้างและเพิ่มความเข้มแข็งของความเป็นหุ้นส่วนทั้งในระดับโลก ระดับภูมิภาค และระดับประเทศ (Tamesis, 1998, p. 101)

4.2 ธนาคารโลก (World Bank)

ธนาคารโลกเองก็เริ่มแสดงบทบาทการต่อต้านคอร์รัปชันอย่างแข็งขันภายหลังที่ข้อจำกัดของหน่วยงานในการระบุถึงคอร์รัปชันอย่างตรงไปตรงมาได้ถูกปลดล๊อคจากปาฐกถาของนาย Wolfensohn ในการประชุมประจำปีของธนาคารโลกและกองทุนการเงินระหว่างประเทศ (World Bank/IMF Annual Meeting) ในเดือนตุลาคม ค.ศ. 1996 จากนั้น คณะกรรมการบริหารของธนาคารโลกได้อนุมัติ ยุทธศาสตร์การต่อต้านคอร์รัปชันในเดือนกันยายน ค.ศ. 1997 การดำเนินการของธนาคารโลก เน้นที่การให้ความช่วยเหลือแก่รัฐบาลของประเทศสมาชิกในการลงมือปฏิบัติแผนงานระดับประเทศ ที่ชัดเจนการกระทำที่เป็นการคอร์รัปชัน อย่างไรก็ตาม ธนาคารโลกพยายามหลีกเลี่ยงการดำเนินการ ที่พุ่งเป้าไปที่เรื่องการใช้อำนาจรัฐหรือการโยกเข้ากับประเด็นการเมืองโดยตรง แต่จะมุ่งเน้นที่ประเด็น เรื่องการจัดการภาครัฐที่เหมาะสมและโปร่งใส และการสร้างสภาพแวดล้อมที่ส่งเสริมการดำเนินการ ทางธุรกิจของภาคเอกชน โดยการผลักดันการเปิดเสรีทางเศรษฐกิจและการลดกฎระเบียบในฐานะ วิธีการลดคอร์รัปชัน และดำเนินกิจกรรมที่เน้นการให้คำแนะนำการปฏิรูปนโยบายเศรษฐกิจ และการเสริมสร้างความสามารถเชิงสถาบันทั้งนิติบัญญัติ ตุลาการ และการจัดการสาธารณะ

ภายใต้ข้อจำกัดขององค์การระหว่างประเทศที่เน้นด้านเศรษฐกิจ ยุทธศาสตร์ของธนาคารโลก จึงเน้นการดำเนินการสร้างสภาพแวดล้อมของการมีรัฐบาลที่มีประสิทธิภาพ เปิด และมีความโปร่งใส ที่จะช่วยลดผลกระทบของคอร์รัปชันที่มีต่อการพัฒนา (Tamesis, 1998, p. 102; World Bank, 1997) ขณะเดียวกัน สถาบันการพัฒนาเศรษฐกิจ (Economic Development Institute: EDI) ซึ่งเป็น หน่วยงานของธนาคารโลก ได้ร่วมมือกับองค์กรความโปร่งใสสากลเพื่อจัดการประชุมเชิงปฏิบัติการ ในหลายประเทศ โดยนำผู้คนที่ทั้งจากภาครัฐและภาคเอกชนมาร่วมกันอภิปรายปัญหาคอร์รัปชัน และ เสนอการสร้างยุทธศาสตร์ที่จะต่อสู้กับคอร์รัปชัน แนวทางในการต่อสู้คอร์รัปชันและปรับปรุงการบริหาร ปกครองที่เน้นความสำคัญของการสกัดคอร์รัปชันผ่านการสร้างความซื่อสัตย์และการปรับปรุง การให้บริการสาธารณะ การดำเนินการของ EDI จึงมุ่งสร้างระบบความซื่อสัตย์ระดับชาติ (National Integrity System) ที่ประกอบไปด้วยการกระตุ้นความตระหนัก การสร้างสถาบันการป้องกัน และ การดำเนินคดี รวมทั้งมีเป้าหมายที่จะใช้การให้ข้อมูลช่วยเสริมพลังทั้งระดับบุคคล ชุมชน และรัฐบาล เพื่อเพิ่มศักยภาพในการเร่งการพัฒนาที่ยั่งยืนและเท่าเทียม ขณะเดียวกัน โครงการความร่วมมือระหว่าง EDI และองค์กรความโปร่งใสสากลจะเน้นที่การกระตุ้นความตระหนักของสาธารณะและการศึกษา ผ่านแผนงานในโรงเรียนและสื่อมวลชน (Tamesis, 1998, p. 103)

4.3 องค์กรเพื่อความร่วมมือทางเศรษฐกิจและการพัฒนา (Organization for Economic Co-operation and Development: OECD)

OECD เป็นอีกหนึ่งองค์กรระหว่างประเทศที่แสดงบทบาทสำคัญในการต่อต้านคอร์รัปชัน ระดับโลก อย่างที่อธิบายไว้ข้างต้น จุดเริ่มต้นสำคัญของการเคลื่อนไหวต่อต้านคอร์รัปชันขององค์กร มาจากความพยายามของรัฐบาลสหรัฐอเมริกาในการผลักดันให้มีการออกอนุสัญญาว่าด้วย

การต่อต้านการติดสินบนเจ้าหน้าที่ภาครัฐต่างชาติในธุรกรรมระหว่างประเทศที่มีฐานมาจากกฎหมาย FCPA ของสหรัฐอเมริกา กล่าวได้ว่าอนุสัญญาฉบับนี้เป็นหัวใจสำคัญของกิจกรรมการต่อต้านคอร์รัปชันของ OECD เป้าหมายหลักของอนุสัญญาคือ การทำให้การติดสินบนในต่างประเทศหมดสิ้นไปโดยเรียกร้องให้ประเทศสมาชิกดำเนินมาตรการที่ทำให้การติดสินบนเป็นการกระทำที่เป็นอาชญากรรม แนวทางดำเนินการของอนุสัญญาฉบับนี้จึงเป็นการสู้กับคอร์รัปชันที่เน้นที่ด้านอุปทานของคอร์รัปชัน โดยดำเนินการตามกฎหมายกับกลุ่มที่เสนอให้สินบนแก่เจ้าหน้าที่ภาครัฐในการทำธุรกรรมระหว่างประเทศ อนุสัญญาได้กำหนดให้ประเทศสมาชิกมีการดำเนินการทางอาญากับบุคคล หรือบริษัทที่สังกัดกับประเทศของตนเมื่อมีการกระทำผิดโดยการติดสินบนเจ้าหน้าที่ภาครัฐในต่างประเทศ โดยการลงโทษต้องเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ ได้สัดส่วน และยับยั้งการกระทำผิด ส่วนในประเทศที่ระบบกฎหมายยังไม่มีกำหนดความรับผิดชอบทางอาญาของนิติบุคคล ก็ให้มีการใช้การลงโทษด้วยมาตรการที่ไม่ใช่อาญา (Adeyeye, 2012, p. 116)

เมื่ออนุสัญญาได้มีการบังคับใช้แล้ว ประเทศที่เป็นคู่สัญญาต้องให้ความร่วมมือในแผนงานติดตามผลอย่างเป็นระบบเพื่อการติดตามและประเมินผล โดย OECD ได้กำหนดกรอบการดำเนินงาน และการตรวจสอบตามกำหนดระยะเวลาโดยคณะทำงานเรื่องการติดสินบนในธุรกรรมระหว่างประเทศ (Working Group on Bribery in International Business Transaction) โดยประเทศคู่สัญญาต้องรับผิดชอบต้นทุนของการดำเนินการประเมิน ส่วนคณะทำงานฯ จะเน้นการตรวจสอบและประเมินการลงมือปฏิบัติกรอบเชิงกฎหมายและเชิงสถาบันตามอนุสัญญาที่ดำเนินการโดยประเทศคู่สัญญา เมื่อการประเมินเสร็จสิ้นลง คณะทำงานฯ จะมีการเสนอรายงานการประเมินพร้อมข้อเสนอแนะเฉพาะแต่ละประเทศ (Davids, 2015, p. 219)

4.4 องค์การระหว่างประเทศระดับภูมิภาค

นอกเหนือจากองค์การระหว่างประเทศระดับโลกแล้ว องค์การระหว่างประเทศระดับภูมิภาคก็มีการริเริ่มความร่วมมือเชิงกฎหมายระหว่างประเทศสมาชิกในภูมิภาคเพื่อต่อสู้กับปัญหาคอร์รัปชัน องค์การรัฐอเมริกันได้ออกอนุสัญญาระหว่างรัฐอเมริกันเพื่อต่อต้านคอร์รัปชัน (Inter-American Convention Against Corruption: IACAC) ในการประชุมที่เมืองคาราคัส (Caracas) ประเทศเวเนซุเอลา ในเดือนมีนาคม ค.ศ. 1996 และมีผลบังคับใช้ในเดือนมีนาคมของปีถัดไป อนุสัญญาฉบับนี้มีเป้าหมายหลักคือ การเสริมสร้างมาตรการป้องกัน การทำให้การคอร์รัปชันเป็นอาชญากรรมที่มีการตรวจสอบและลงโทษ และการผลักดันการสืบสวนการกระทำที่เป็นการคอร์รัปชันในภาครัฐ รวมถึงการพัฒนากรอบเชิงกฎหมายเพื่อช่วยสร้างความร่วมมือระหว่างประเทศคู่สัญญา ขณะเดียวกัน IACAC ยังมุ่งเน้นการเตรียมแนวทางเพื่อสร้างกลไกที่จะสามารถขจัดคอร์รัปชัน และส่งเสริมความร่วมมือระหว่างประเทศคู่สัญญาเพื่อให้สามารถบังคับใช้กลไกที่ช่วยขจัดการคอร์รัปชัน ต่อมาในปี ค.ศ. 2002 องค์การรัฐอเมริกันจึงได้มีการสร้างกลไกติดตามผล (Follow-up Mechanism for the Implementation of the Inter-American Convention Against Corruption: MESICIC)

เพื่อตรวจสอบติดตามการนำเอามาตรการต่าง ๆ ไปปฏิบัติผ่านระบบประเมินโดยสมัครใจที่ให้แต่ละประเทศทำการประเมินตนเองก่อนที่จะมีการตรวจสอบการประเมินโดยรัฐสมาชิกอื่น (Altamirana, 2007, p. 489-490, 500, 505; Adeyeye, 2012, p. 107-108)

ส่วนในทวีปยุโรป จุดเริ่มต้นของข้อตกลงเชิงกฎหมายเพื่อต่อต้านคอร์รัปชันเกิดขึ้นจากข้อเรียกร้องจากที่ประชุมของรัฐมนตรียุติธรรมของยุโรปที่ประเทศมัลตา ใน ค.ศ. 1994 หลังจากนั้นสภายุโรป (Council of Europe) ได้ออกอนุสัญญาของสภายุโรปเรื่องกฎหมายอาญาว่าด้วยการคอร์รัปชัน (Council of Europe Criminal Law Convention on Corruption) ในเดือนพฤศจิกายน ค.ศ. 1998 และมีผลบังคับใช้วันที่ 1 กรกฎาคม ค.ศ. 2002 เป้าหมายหลักของอนุสัญญาฉบับนี้คือการทำให้การคอร์รัปชันทุกรูปแบบ ทั้งการติดสินบนเจ้าหน้าที่ภาครัฐภายในประเทศ เจ้าหน้าที่ภาครัฐในต่างประเทศ และเจ้าหน้าที่ขององค์การระหว่างประเทศ และการติดสินบนในภาคเอกชน ถือเป็นอาชญากรรม การดำเนินการตามอนุสัญญามีระบบการตรวจสอบและติดตามประเมินผลโดยกลุ่มประเทศที่ต่อต้านคอร์รัปชัน (Group of States Against Corruption: GRECO) ซึ่งปัจจุบันประกอบไปด้วยประเทศสมาชิกจำนวน 50 ประเทศ (ประเทศยุโรป 49 ประเทศ และสหรัฐอเมริกา) ผ่าน 1) กระบวนการประเมินผลซึ่งกันและกัน และแรงกดดันจากประเทศสมาชิกอื่น (Peer Pressure) 2) การสังเกตหลักการต่อสู้คอร์รัปชัน และ 3) การบังคับใช้เครื่องมือเชิงกฎหมายระหว่างประเทศเพื่อดำเนินการตามแผนงานต่อต้านคอร์รัปชัน (Adeyeye, 2012, p. 110-112)

อีกตัวอย่างหนึ่งขององค์การระหว่างประเทศระดับภูมิภาคที่มีความร่วมมือต่อต้านคอร์รัปชันคือสหภาพแอฟริกา (African Union) ซึ่งมีการออกอนุสัญญาสหภาพแอฟริกาว่าด้วยการป้องกันและต่อสู้คอร์รัปชัน (African Union Convention on Preventing and Combating Corruption) ในเดือนกรกฎาคม ค.ศ. 2003 และมีผลบังคับใช้ในเดือนสิงหาคม ค.ศ. 2006 เป้าหมายหลักของอนุสัญญาฉบับนี้คือ การส่งเสริมและเสริมสร้างการพัฒนาโลกเพื่อป้องกัน ตรวจสอบ และขจัดคอร์รัปชันและการกระทำผิดที่เกี่ยวข้องทั้งในภาครัฐและเอกชนในประเทศในทวีปแอฟริกา รวมถึงเน้นการสนับสนุนและวางกฎระเบียบความร่วมมือที่จะช่วยรับประกันประสิทธิผลของมาตรการและการดำเนินการ และสร้างความประสานกลมกลืนของนโยบายและกฎหมายของรัฐสมาชิกในการต่อสู้คอร์รัปชัน เมื่อมีการดำเนินการตามอนุสัญญาแล้ว ก็จะมีกลไกการติดตามตรวจสอบในรูปแบบของคณะกรรมการที่ปรึกษาเรื่องคอร์รัปชัน (Advisory Board on Corruption) ที่อยู่ภายในกรอบเชิงสถาบันของสหภาพแอฟริกา ประเทศคู่สัญญาต้องทำการสื่อสารกับคณะกรรมการเพื่อแจ้งความคืบหน้าในการลงมือปฏิบัติตามอนุสัญญาภายในหนึ่งปีหลังจากที่เครื่องมือเริ่มใช้งาน และให้หน่วยงานที่รับผิดชอบต่อต้านคอร์รัปชันต้องรายงานต่อคณะกรรมการเป็นประจำอย่างน้อยปีละหนึ่งครั้ง โดยการติดตามประเมินผลจะอยู่ในรูปของการประเมินซึ่งกันและกัน (Adeyeye, 2012, p. 113-114; Udombana, 2003, p. 474)

5. รูปแบบความเคลื่อนไหวต่อต้านคอร์รัปชันระดับโลก

จากการพิจารณาการเคลื่อนไหวต่อต้านคอร์รัปชันระดับโลก เราจะพบการดำเนินการของตัวแสดงระหว่างประเทศปรากฏในหลายรูปแบบที่น่าสนใจ ดังนี้

ลักษณะแรก การดำเนินการในรูปแบบของอนุสัญญาเพื่อต่อต้านคอร์รัปชันระหว่างประเทศสมาชิกที่ลงนามในอนุสัญญาระหว่างประเทศ การดำเนินการลักษณะอนุสัญญานี้เป็นการดำเนินการในรูปของกฎหมายที่มีผลผูกพันระหว่างประเทศสมาชิกที่เป็นคู่สัญญาที่จะต้องออกกฎหมายและมาตรการเชิงกฎหมายที่จะนำไปสู่การป้องกันและปราบปรามการกระทำที่ถูกจัดว่าเป็นคอร์รัปชัน และดำเนินการลงโทษในฐานะการกระทำที่เป็นอาชญากรรม อย่างไรก็ตาม ผลสำเร็จของอนุสัญญาขึ้นอยู่กับผลสำเร็จของการลงมือปฏิบัติของประเทศคู่สัญญาเป็นหลัก เพราะการดำเนินการภายใต้อนุสัญญาขององค์การระหว่างประเทศทั้งระดับโลกอย่าง OECD และระดับภูมิภาคอย่างองค์การรัฐอเมริกันและสภายุโรป ขึ้นอยู่กับการใช้อำนาจของรัฐบาลของประเทศสมาชิกคู่สัญญาเป็นหลัก ภายใต้กระบวนการติดตามตรวจสอบผลการปฏิบัติการของคณะกรรมการผ่านระบบการประเมินตนเองและการประเมินระหว่างประเทศสมาชิกกันเอง ผลสำเร็จที่เกิดขึ้นมากหรือน้อยเป็นผลจากการพัฒนาเครื่องมือในการลงมือปฏิบัติของรัฐบาล และเจตจำนงของผู้นำในการดำเนินการเพื่อให้บรรลุตามบทบัญญัติของอนุสัญญา โดยองค์การระหว่างประเทศมีเพียงกลไกการติดตามผลและการใช้ระบบแรงกดดันจากประเทศสมาชิกอื่น เพื่อกระตุ้นให้ประเทศสมาชิกปฏิบัติการต่อต้านคอร์รัปชันอย่างเข้มข้นตามข้อตกลงในอนุสัญญา

ลักษณะดังกล่าวเห็นได้จากตัวอย่างของการบังคับใช้อนุสัญญาของ OECD การสำรวจปฏิบัติการตามอนุสัญญาดังนี้ในการต่อต้านการติดสินบนเจ้าหน้าที่ภาครัฐของประเทศสมาชิก OECD พบว่า สหรัฐอเมริกาซึ่งเป็นประเทศที่ผลักดันการออกอนุสัญญาดังนี้ตามแนวทางกฎหมาย FCPA มีประวัติการสอบสวนและดำเนินคดีอย่างเข้มข้นที่สุดในช่วงระหว่าง ค.ศ. 1998 - 2010 มีบุคคลรวม 50 ราย และบริษัท 28 แห่ง ที่ถูกกล่าวหาว่ามีความผิดทางอาญาในการติดสินบนเจ้าหน้าที่ภาครัฐในต่างประเทศ และมีบุคคลและบริษัทรวม 69 ราย ที่ถูกดำเนินการให้รับผิดทางแพ่ง (Davids, 2015, p. 220) ขณะที่ประเทศอื่น เช่น ออสเตรเลีย จะมีบทบัญญัติในมาตรา 70.2 ของประมวลกฎหมายอาญา ค.ศ. 1995 โดยกำหนดอำนาจการสืบสวนเกี่ยวกับการติดสินบนในต่างประเทศให้เป็นของสำนักงานตำรวจสหพันธรัฐ และอำนาจการยื่นฟ้องเป็นของสำนักงานอัยการสูงสุด ส่วนอังกฤษมีกฎหมายการติดสินบน ค.ศ. 2010 โดยกำหนดให้ Serious Fraud Office (SFO) ซึ่งเป็นหน่วยงานอิสระของรัฐบาล รับหน้าที่บังคับใช้กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการติดสินบนในต่างประเทศ อย่างไรก็ตาม ผลการดำเนินคดีของออสเตรเลียมักประสบกับปัญหาเรื่องการขาดหลักฐานที่เพียงพอ ขณะที่กรณีของอังกฤษ สำนักงาน SFO เผชิญกับปัญหาที่เกี่ยวข้องกับบทบาทและการมีทรัพยากรที่จำกัด (Davids, 2017, p. 220-223)

จากข้อมูลสถิติของ OECD เกี่ยวกับการติดสินบนในช่วงระหว่างปี ค.ศ. 1999 จนถึงปลายปี ค.ศ. 2011 มีบุคคล จำนวน 210 ราย และองค์กร 90 ราย ที่ถูกลงโทษทางอาญาใน 14 ประเทศ โดยใน 7 ประเทศ เป็นการลงโทษทั้งบุคคลและบริษัท 1 ประเทศ เป็นการลงโทษเพียงบริษัท และอีก 6 ประเทศ เป็นการลงโทษเฉพาะบุคคล โดยในกรณีทั้งหมดนี้ มีบุคคล จำนวน 66 ราย โดนลงโทษจำคุก (Davids, 2017, p. 223) ข้อมูลนี้แสดงให้เห็นว่าประเทศสมาชิกมีการบังคับใช้กฎหมาย และมาตรการตามอนุสัญญาระหว่างประเทศฉบับนี้ แต่ก็เป็นที่เชื่อกันโดยทั่วไปว่า กรณีที่มีการดำเนินการเอาผิดเป็นเพียงส่วนน้อยของกรณีการติดสินบนที่เกิดขึ้นจริง ขณะเดียวกัน ข้อมูลของ OECD ได้ระบุว่าประเทศสมาชิกที่มีระดับการบังคับใช้อนุสัญญาอย่างจริงจัง มีเพียง 4 ประเทศ คือ สหรัฐอเมริกา เยอรมนี สหราชอาณาจักร และสวีเดน (Transparency International, 2015a)

ลักษณะที่สอง การดำเนินการในรูปแบบการส่งเสริมและสนับสนุนเชิงวิชาการและการพัฒนาเทคนิคการต่อต้านคอร์รัปชัน การดำเนินการลักษณะนี้พบได้ในกิจกรรมขององค์การระหว่างประเทศระดับโลก เช่น องค์การสหประชาชาติ และธนาคารโลก และองค์การระหว่างประเทศที่มีใช้รัฐ เช่น องค์การความโปร่งใสสากล เพราะแม้ว่าองค์การระหว่างประเทศทั้งหลายจะตระหนักถึงความร้ายแรงของปัญหาคอร์รัปชัน และความสำคัญของการต่อต้านคอร์รัปชัน แต่ปฏิเสธไม่ได้ว่าปัญหาคอร์รัปชันในประเทศต่าง ๆ มีความเชื่อมโยงกับรัฐบาล เจ้าหน้าที่ภาครัฐ (ระบบราชการ) และตัวแสดงภาคการเมือง และในหลายประเทศ ทั้งสามส่วนนี้มีความเชื่อมโยงและคาบเกี่ยวกัน ดังนั้นการรณรงค์ต่อต้านคอร์รัปชันขององค์การระหว่างประเทศระดับโลกส่วนใหญ่ จึงพยายามดำเนินการอย่างระมัดระวัง เพื่อมิให้กิจกรรมขององค์การเชื่อมโยงกับประเด็นทางการเมือง การจัดทำโครงการเพื่อต่อต้านคอร์รัปชัน จึงเน้นความเชื่อมโยงกับการทำหน้าที่หลักขององค์การ เช่น ธนาคารโลก และ UNDP จะมุ่งเน้นที่ความเชื่อมโยงของการต่อต้านคอร์รัปชันผ่านการปรับปรุงระบบการบริหารปกครอง การสร้างความโปร่งใส และการสร้างระบบความซื่อสัตย์ระดับชาติเข้ากับการแก้ไขปัญหาความยากจนและการพัฒนาที่ยั่งยืนที่มีมนุษย์เป็นศูนย์กลาง โดยอาศัยวิธีการจัดทำโครงการประชุมเชิงปฏิบัติการ การจัดทำคู่มือ และการจัดสัมมนาเชิงวิชาการ

ขณะที่องค์การความโปร่งใสสากลสามารถแสดงจุดยืนต่อต้านคอร์รัปชันได้อย่างเปิดเผย เพราะการต่อต้านคอร์รัปชันเป็นเหตุผลหลักของการก่อตั้งขององค์กรและเป็นพันธกิจหลักขององค์กร ตั้งแต่เริ่มดำเนินงาน อย่างไรก็ตาม ในฐานะที่เป็นองค์การระหว่างประเทศที่มีใช้รัฐ องค์การความโปร่งใสสากลมีข้อจำกัดของการดำเนินการทั้งในเรื่องของทรัพยากร บุคลากร และความสามารถในการกดดันให้ประเทศต่าง ๆ มีการผูกมัด (Commitment) กับการต่อสู้หรือแก้ปัญหาคอร์รัปชันอย่างจริงจัง ดังนั้นองค์การความโปร่งใสสากลจึงอาศัยยุทธวิธีการสร้างระเบียบวาระระหว่างประเทศที่เกี่ยวกับการต่อต้านคอร์รัปชัน และการแสวงหาความร่วมมือกับองค์การระหว่างประเทศระดับโลกและภูมิภาค และคู่ความร่วมมือ (Partner) ที่เป็นบริษัทเอกชนระดับนานาชาติ ในกรณีหลังสามารถพบได้ในช่วง

ทศวรรษ 2000 เป็นต้นมา เช่น การร่วมมือกับ 11 ธนาคารยักษ์ใหญ่ระดับโลกจัดทำหลักการต่อต้านการฟอกเงิน (Wolfsberg Anti-Money Laundering Principles) ในปี ค.ศ. 2000 และต่อมาในปี ค.ศ. 2002 องค์กรความโปร่งใสสากลได้ร่วมกับบรรษัทขนาดใหญ่ สหภาพแรงงาน นักวิชาการ และองค์กรที่ไม่ใช่รัฐบาลอื่น ๆ พัฒนาหลักการธุรกิจเพื่อการต่อต้านการติดสินบน (Business Principles for Countering Bribery) เพื่อเป็นเครื่องมือที่ช่วยแนะนำบริษัทในการออกแบบและปรับปรุงแผนงานต่อต้านการติดสินบน เป็นต้น

ขณะเดียวกัน องค์กรพยายามสร้างระเบียบวาระผ่านการเชื่อมโยงประเด็นวิกฤตระดับโลกเข้ากับปัญหาคอร์รัปชัน เช่น ในปี ค.ศ. 2006 องค์กรได้เชื่อมโยงประเด็นเรื่องการขาดแคลนน้ำดื่มและสุขอนามัย เข้ากับประเด็นคอร์รัปชัน โดยจัดตั้งองค์กร Water Integrity Network ไว้กับสำนักงานเลขาธิการที่กรุงเบอร์ลิน เพื่อทำหน้าที่ประสานงานเรื่องการเข้าถึงการใช้น้ำและสุขอนามัยทั่วโลก และต่อมาในปี ค.ศ. 2011 องค์กรได้เชื่อมโยงประเด็นวิกฤตภาวะโลกร้อนเข้ากับปัญหาคอร์รัปชัน โดยเน้นผลกระทบเชิงลบของคอร์รัปชันที่มีต่อการใช้งบประมาณเพื่อการแก้ไขปัญหาวิกฤตโรคร้อน นอกจากนี้ องค์กรมีการมอบรางวัลต่อต้านคอร์รัปชัน (Anti-Corruption Award) เพื่อเชิดชูเกียรติแก่บุคคลหรือองค์กรที่มีบทบาทสำคัญในการต่อสู้คอร์รัปชัน และเมื่อเข้าสู่ทศวรรษ 2010 องค์กรความโปร่งใสสากลได้เริ่มโครงการที่พุ่งเป้าไปที่ปัจจัยและตัวแสดงทางการเมืองเพิ่มมากขึ้น ในปี ค.ศ. 2010 องค์กรได้ริเริ่มโครงการประเมินระบบความซื่อสัตย์แห่งชาติ (National Integrity System: NIS) ซึ่งเป็นการประเมินสถาบัน กระบวนการทางเมือง และภาคส่วนต่าง ๆ ที่เชื่อมโยงกับการเมือง โดยมีเป้าหมายเพื่อส่งเสริมระบบการบริหารปกครอง และทำให้นักการเมืองระดับชาติมีความรับผิดชอบมากขึ้น (Transparency International, n.d.b.)

ลักษณะที่สาม การดำเนินการในรูปของการวัดคอร์รัปชัน อย่างที่ได้อธิบายไว้ข้างต้นว่า องค์กรความโปร่งใสสากลได้ดำเนินการจัดทำดัชนีภาพลักษณ์คอร์รัปชัน (CPI) ซึ่งเป็นเครื่องมือที่สำคัญในการเสริมสร้างความตระหนักที่มีต่อข้อบ่งชี้ความเป็นนานาชาติของคอร์รัปชันและผลกระทบของคอร์รัปชัน และเป็นตัวผลักดันให้คอร์รัปชันกลายเป็นประเด็นบนหน้าหนังสือพิมพ์ในประเทศกำลังพัฒนา (Gultung, n.d., p. 1) นอกเหนือจาก CPI แล้ว องค์กรความโปร่งใสสากลยังได้ผลิตการประเมินและดัชนีอื่น ๆ อีก ประกอบด้วย National Integrity System Assessment, Bribe Payer Index และ Global Corruption Barometer ขณะที่องค์การระหว่างประเทศอย่างธนาคารโลกก็มีการผลิตดัชนีการบริหารปกครองทั่วโลก (Worldwide Governance Indicators: WGI) ซึ่งเริ่มต้นขึ้นในปี ค.ศ. 1996 เป็นการรายงานตัวบ่งชี้การบริหารปกครองของประเทศและเขตปกครองกว่า 200 ประเทศ ในช่วงระหว่างปี ค.ศ. 1997 - 2007 โดยการอธิบายการบริหารปกครอง 6 มิติ ซึ่งรวมถึงมิติเรื่องการควบคุมคอร์รัปชัน การประเมินผลเป็นการสำรวจข้อมูลจากบุคคลภายนอกและผู้เชี่ยวชาญที่มีลักษณะคล้ายกับการประเมิน CPI ขององค์กรความโปร่งใสสากล (Heller, 2009, p. 49) การประเมินคอร์รัปชัน

ของหน่วยงานระหว่างประเทศได้รับการวิพากษ์วิจารณ์ถึงจุดอ่อนและความถูกต้องแม่นยำของระเบียบวิธีที่ใช้ในการคำนวณดัชนี (Heywood, 2015; Gultung, n.d.) แต่ก็ปฏิเสธไม่ได้ว่าการประเมินและดัชนีเหล่านี้เป็นที่รู้จักและยอมรับในระดับสากล ดัชนี CPI เองก็มีอิทธิพลต่อการสร้างระเบียบวาระระดับโลกในการปฏิรูปเพื่อต่อต้านคอร์รัปชัน เสริมสร้างความตระหนักต่อประเด็นปัญหาคอร์รัปชันในหมู่สาธารณชน และทำให้ประเด็นคอร์รัปชันเป็นส่วนหนึ่งของวาทกรรมทั้งระดับชาติและระดับนานาชาติ (Gultung, n.d., p. 17) ขณะที่ผลประเมินระดับต่ำเป็นสิ่งสะท้อนความรุนแรงของปัญหาคอร์รัปชันของประเทศ และขณะเดียวกันก็เป็นเสมือนคำต่าหนที่มีต่อรัฐบาล ระบบบริหารปกครอง และความจริงจังในการแก้ไขปัญหาคอร์รัปชันของรัฐบาลและหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ดังนั้นรัฐบาลของประเทศที่ถูกประเมินว่ามีค่าดัชนีต่ำ ก็พยายามที่ดำเนินมาตรการ ที่นำไปสู่การพัฒนาภาพลักษณ์คอร์รัปชันของประเทศให้ดีขึ้น (Hawthorne, 2012, p. 22)

จากรูปแบบการเคลื่อนไหวทั้งสามลักษณะข้างต้น เราจะพบว่าตลอดสามทศวรรษที่ผ่านมาของการเคลื่อนไหวและการดำเนินกิจกรรมการต่อต้านคอร์รัปชัน ตัวแสดงระหว่างประเทศทั้งที่เป็นปัจเจกบุคคล เช่น Peter Eigen ผู้ก่อตั้งองค์กรความโปร่งใสสากล และ James Wolfensohn ประธานธนาคารโลก ตัวแสดงที่เป็นรัฐ ตัวแสดงที่เป็นองค์การระหว่างประเทศระดับโลกและระดับภูมิภาค และองค์กรระหว่างประเทศที่มีใช้รัฐ (โดยเฉพาะองค์กรความโปร่งใสสากล) มีบทบาทสำคัญอย่างยิ่งในการทำหน้าทีในการผลักดันเชิงนโยบาย และริเริ่มระเบียบวาระการต่อต้านคอร์รัปชันระดับโลก อย่างไรก็ตาม ความเป็นไปได้ของการขับเคลื่อนประเด็นการต่อต้านคอร์รัปชันจำเป็นต้องอาศัยการเปิดขึ้นของโอกาสทางการเมือง จะเห็นได้ว่าความพยายามในการผลักดันการสร้างอนุสัญญาระหว่างประเทศโดยประเทศมหาอำนาจอย่างสหรัฐอเมริกาในช่วงปลายทศวรรษ 1970 ก็ประสบกับความล้มเหลว แต่การเปลี่ยนแปลงของบรรยากาศการเมืองระหว่างประเทศในช่วงปลายทศวรรษ 1980 และต้นทศวรรษ 1990 จากการยุติลงของสงครามเย็น ส่งผลให้การลงมือปฏิบัติตามข้อผูกมัดภายใต้สนธิสัญญาระหว่างประเทศเป็นไปได้ง่ายขึ้น (Khaghaghordyan, n.d.) ขณะเดียวกัน การที่ประเทศจำนวนมากเปิดรับระบอบประชาธิปไตยและทุนนิยมได้เปิดโอกาสให้กับทั้งคอร์รัปชันและการเรียกร้องให้มีการควบคุมคอร์รัปชัน (McCoy and Heckel, 2001, p. 69) การเกิดขึ้นของระบบการเมืองแบบประชาธิปไตยเปิดโอกาสให้กับการบังคับใช้นิติรัฐ (Rule of Law) การขยายตัวของภาคประชาสังคม และการเข้าถึงข้อมูลข่าวสารอย่างกว้างขวางและเชิงลึก ซึ่งสิ่งเหล่านี้เป็นปัจจัยสำคัญที่ช่วยสนับสนุนการติดตามตรวจสอบและระบบความรับผิดชอบ (McCoy and Heckel, 2001, p. 72)

การเคลื่อนไหวของตัวแสดงระหว่างประเทศต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นในช่วงทศวรรษ 1990 นำไปสู่การสร้างข้อตกลงเชิงกฎหมายระหว่างประเทศสมาชิกที่เป็นคู่สัญญา และการสร้างแผนงานและกิจกรรมที่นำไปสู่การสร้างระเบียบวาระ การรณรงค์ และการสนับสนุนทั้งทางวิชาการและเทคนิคให้แก่ประเทศต่าง ๆ เพื่อเสริมสร้างความตระหนัก ศักยภาพเชิงสถาบัน และการมีส่วนร่วมของภาคสังคมในการต่อสู้

คอร์รัปชัน ดังนั้นการดำเนินกิจกรรมเหล่านี้นำไปสู่การร่วมกันสร้างแรงกดดันระหว่างสถาบันระหว่างประเทศและภาคส่วนต่าง ๆ ภายในประเทศต่อรัฐบาลเพื่อให้ความรับผิดชอบมากขึ้น นอกจากนี้การดำเนินกิจกรรมในรูปแบบของการวัดและดัชนีคอร์รัปชันโดยหน่วยงานระหว่างประเทศ อาทิ องค์การความโปร่งใสสากล และธนาคารโลก สร้างแรงกดดันให้กับรัฐบาลของประเทศต่าง ๆ เพราะการได้รับผลการประเมินที่ต่ำส่งผลกระทบต่อภาพลักษณ์ระหว่างประเทศ (International Image) ของประเทศ (McCoy and Heckel, 2001, p. 69) และเมื่อเข้าสู่ทศวรรษ 2000 เป็นต้นมา การดำเนินการต่อต้านคอร์รัปชันของสถาบันระหว่างประเทศและองค์การระหว่างประเทศที่มีใช้รัฐยิ่งขยายตัวขึ้น ทั้งขอบเขตของประเด็นการต่อต้านคอร์รัปชัน และความซับซ้อนของกิจกรรมเพื่อให้ทันกับความซับซ้อนที่เพิ่มมากขึ้นของปัญหาคอร์รัปชัน

กล่าวได้ว่าการเคลื่อนไหวและการดำเนินกิจกรรมต่อต้านคอร์รัปชันโดยตัวแสดงระหว่างประเทศตั้งแต่ทศวรรษ 1990 เป็นต้นมา นำไปสู่การเกิดขึ้นของปทัสถานระดับโลกของการต่อต้านคอร์รัปชัน (Global Anti-Corruption Norm) โดยองค์การระหว่างประเทศทั้งระดับโลกและระดับภูมิภาค และองค์การระหว่างประเทศที่มีใช้รัฐที่แสดงบทบาทสำคัญในฐานะผู้เผยแพร่ปทัสถาน (Norm Entrepreneur) การต่อต้านคอร์รัปชัน ผ่านการสร้างกิจกรรมประเภทต่าง ๆ ซึ่งเป็นเสมือนกระบวนการทางสังคม (Social Process) ที่ทำให้เกิดปฏิสัมพันธ์ระหว่างตัวแสดงต่าง ๆ และการแพร่กระจายข้อมูล จากนั้น เราเห็นกระบวนการแพร่กระจายปทัสถานเข้าไปสู่ภายในสังคม เพื่อให้ภาคส่วนต่าง ๆ ภายในสังคมกลายมาเป็นแรงสนับสนุนการต่อต้านคอร์รัปชัน และเป็นพลังที่ช่วยกดดันให้รัฐบาลให้มีความโปร่งใสและมีความรับผิดชอบเพิ่มมากขึ้น (McCoy and Heckel, 2001, p. 69)

6. บทสรุป

คอร์รัปชันเป็นปัญหาสำคัญที่ได้รับความสนใจทั้งระดับประเทศและระดับโลก ตั้งแต่ทศวรรษ 1990 เป็นต้นมา การเคลื่อนไหวเพื่อต่อต้านคอร์รัปชันระดับโลกได้ปรากฏขึ้นโดยตัวแสดงระหว่างประเทศ ทั้งองค์การระหว่างประเทศระดับโลกและระดับภูมิภาค และองค์การระหว่างประเทศที่มีใช้รัฐผ่านการดำเนินกิจกรรมและการรณรงค์หลากหลายรูปแบบ หากนับจากจุดเริ่มต้นดังกล่าวนี้ การเคลื่อนไหวต่อต้านคอร์รัปชันโดยตัวแสดงระหว่างประเทศได้ดำเนินการมาอย่างต่อเนื่องจนเกือบครบ 3 ทศวรรษแล้ว แต่ขณะเดียวกันคอร์รัปชัน ซึ่งเป็นแกนกลางของการเคลื่อนไหว ยังคงเป็นปัญหาสำคัญและสร้างผลกระทบอย่างร้ายแรงทั้งระดับประเทศและระดับโลก อย่างไรก็ตาม เราไม่สามารถปฏิเสธได้ว่า ความพยายามอย่างต่อเนื่องโดยตัวแสดงระหว่างประเทศเหล่านี้ได้สร้างปทัสถานระดับโลกของการต่อต้านคอร์รัปชัน ซึ่งจะเป็นพลังและปัจจัยสำคัญที่จะหล่อเลี้ยงการเคลื่อนไหวและกิจกรรมการต่อต้านคอร์รัปชันทั้งในระดับโลกและระดับประเทศต่อไป

เอกสารอ้างอิง

- ชัยวัฒน์ ม่านศรีสุข. (2560). นโยบายสาธารณะด้านการต่อต้านการคอร์รัปชันในบริบทโลก ใน *เอกสารการสอนชุดวิชา นโยบายสาธารณะในบริบทโลก*. สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช. (หน้า 4-17 - 4-18)
- เลสลี่, โฮล์มส์. (2559). *คอร์รัปชัน: ความรู้ฉบับพกพา*. (พิเศษ สะอาดเย็น และตรงทอง จันทรางศุ, ผู้แปล). openworlds.
- Adeyeye, A. O. (2012). *Corporate Social Responsibility of Multinational Corporations in Developing Countries – Perspectives on Anti-Corruption*. Cambridge University Press.
- Altamirano, G. D. (2007). The Impact off the Inter-American Convention Against Corruption. *Inter-American Law Review*, 38(3), 487-547. Retrieved from <https://repository.law.miami.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=1066&context=umialr>
- Caiden, G. E. (2001). Corruption and Governance. In G. E. Caiden, O. P. Dwivedi, & J. G. Jabbara (Eds.), *Where Corruption Lives* (p. 15-38). Kumarian Press.
- Dauids, C. (2015). Combating Bribery of Foreign Officials. In Y. Zheng & C. Lavena (Eds.), *Government Anti-corruption Strategies: A Cross-Cultural Perspective* (p. 215-246). CRC Press.
- Glynn, P., Korbin, S. J., & Naim, M. (1997). The Globalization of Corruption. In K. A. Elliott (Ed.), *Corruption and the Global Economy* (p. 7-27). Institute for International Economics.
- Gultung, F. (2001). Transparency International's Network to Curb Global Corruption. In G. E. Caiden, O. P. Dwivedi, & J. G. Jabbara (Eds.), *Where Corruption Lives* (p. 199-201). Kumarian Press.
- Gultung, F. (n.d.) *Measuring the Immeasurable: Boundaries and Functions of (Macro) Corruption Indices*. <http://www.anti-corruption.org/wp-content/uploads/2016/11/Galtung-Measuring-the-Immeasurable-2.pdf>
- Hawthorne, O. E. (2012). *Do International Corruption Metrics Matter? Assessing the Impact of Transparency International's Corruption Perceptions Index* [doctoral dissertation]. Old Dominion University. https://digitalcommons.odu.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=1054&context=gpis_etds

- Heller, N. (2009). Defining and Measuring Corruption: Where Have We Come From, Where Are We Now, and What Matters For the Future. In R. I. Rotberg (Ed.). *Corruption, Global Security, and World Order*. (p. 47-65). World Peace Foundation and American Academy of Arts and Sciences.
- Heywood, P. M. (2015). Measuring Corruption: Perspectives, Critiques and Limits. In P. Heywood (Ed.), *Routledge Handbook of Political Corruption* (p. 137-153). Routledge.
- Khaghaghordyan, A. (n.d.) *International Anti-corruption Normative Framework: The State of the Art*. Hertie School of Governance and ANTICORRP.
- Liu, L. (2019). *The Global Collaboration Against Transnational Corruption: Motives, Hurdles, and Solutions*. Palgrave Macmillan.
- McCoy, J. L., & Heckel, H. (2001). The Emergence of a Global Anti-corruption Norm. *International Politics*, 38(1), 65-90.
- Norwegian Agency for Development Cooperation (Norad). (2011). *Evaluation of Transparency International Report 8/2010 - Evaluation*.
<https://www.oecd.org/derec/norway/47447924.pdf>
- Pieth, M. (1997). International Cooperation to Combat Corruption. In K. A. Elliott (Ed.). *Corruption and the Global Economy* (p. 119-132). Institute for International Economics.
- Quah, J. S. T. (2013). *Curbing Corruption in Asian Countries: An Impossible Dream?* Institute of Southeast Asian Studies.
- Rothstein, B., & Teorell, J. (2015). Causes of Corruption. In P. Heywood (Ed.), *Routledge Handbook of Political Corruption* (p. 79-94). Routledge.
- Tamesis, P. (2008). Different Perspectives of International Development Organisations in the Fight Against Corruption. In *Corruption and Integrity Improvement Initiatives In Developing Countries* (p. 99-108). United Nations Development Program.
- Transparency International. (1995). *Press Release - New Zealand Best, Indonesia Worst in World Poll of International Corruption*.
https://www.transparency.org/files/content/tool/1995_CPI_EN.pdf
- Transparency International. (n.d.a). *Compilation of Mandates on Anticorruption from Summits and Plans of Actions*.
<https://www.transparency.org/files/content/pressrelease/mandates.pdf>

- Transparency International. (n.d.b). *Our Story*. <https://www.transparency.org/en/our-story>
- Udombana, N. (2003). Fighting Corruption Seriously? Africa's Anti-corruption Convention. *Singapore Journal of International and Comparative Law*, 7, 447-488. Retrieved from <http://www.commonlii.org/sg/journals/SJIntCompLaw/2003/17.pdf>
- United Nations. (2002). *Implementation of the United Nations Declaration Against Corruption and Bribery in International Commercial Transactions. Economic and Social Council*. https://www.unodc.org/documents/commissions/CCPCJ/CCPCJ_Sessions/CCPCJ_11/E-CN15-2002-06/E-CN15-2002-6_E.pdf
- United Nations Development Program (UNDP). (2007). *Mainstream Anti-Corruption in Development Anti-corruption Practice Note*. http://content-ext.undp.org/aplaws_publications/2216454/Mainstreaming_Anti-Corruption_in_Development.pdf
- United Nations Office on Drug and Crimes (UNODC). (2004). *The Global Program Against Corruption - UN Anti-corruption Toolkit* (3rd ed.). https://www.un.org/ruleoflaw/files/UN_Anti%20Corruption_Toolkit.pdf
- World Bank. (1997). *Helping Countries Combat Corruption - The Role of the World Bank. Poverty Reduction and Economic Management The World Bank*. <http://www1.worldbank.org/publicsector/anticorrupt/corruptn/corrptn.pdf>