

ปฏิญญาอรุชาฉบับปรับปรุง (The Revised Arusha Declaration)

ปฏิญญาของคณะมนตรีความร่วมมือทางศุลกากรว่าด้วยหลักธรรมาภิบาล
และความซื่อสัตย์ของศุลกากร

คณะมนตรีความร่วมมือทางศุลกากร

รับทราบว่า ศุลกากรทั่วโลกปฏิบัติหน้าที่สำคัญยิ่งในฐานะตัวแทนรัฐบาล เพื่อดำเนินงานให้บรรลุเป้าหมายระดับประเทศ เช่น การจัดเก็บรายได้ การป้องกันชุมชน การอำนวยความสะดวกทางการค้า และการรักษาความปลอดภัยของประเทศ เป็นต้น

ยอมรับว่า ความซื่อสัตย์เป็นสิ่งสำคัญสำหรับทุกประเทศและทุกหน่วยงานศุลกากรทั่วโลก และการทุจริตประพฤติมิชอบสามารถบั่นทอนสมรรถนะของศุลกากรในการปฏิบัติภารกิจให้บรรลุผลสำเร็จอย่างมีประสิทธิภาพ มีประสิทธิผล ผลเสียที่เกิดจากการทุจริตประพฤติมิชอบ มีดังนี้

- ความปลอดภัยของประเทศและการป้องกันชุมชนลดลง
- เกิดการรั่วไหลและฉ้อโกงรายได้รัฐ
- การลงทุนจากต่างประเทศลดลง
- ค่าใช้จ่ายเพิ่มขึ้นซึ่งทำให้เกิดภาวะต่อชุมชนในที่สุด
- เป็นอุปสรรคต่อการค้าระหว่างประเทศและการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจ
- ความเชื่อถือของประชาชนและความเชื่อมั่นในหน่วยงานราชการลดลง
- ระดับความน่าเชื่อถือและความร่วมมือระหว่างศุลกากรและหน่วยงานราชการอื่นลดลง
- ระดับความยินยอมพร้อมใจในการปฏิบัติตามกฎหมายและระเบียบศุลกากรลดลง
- ขวัญกำลังใจของเจ้าหน้าที่และความสามัคคีในหมู่คณะลดลง

พิจารณาว่า การปราบปรามการทุจริตประพฤติมิชอบจะมีประสิทธิผล หากเป็นส่วนหนึ่งของความพยายามซึ่งครอบคลุมในระดับประเทศ

ยืนยันว่า สิ่งที่ทุกรัฐบาลควรกระทำเป็นอันดับแรก คือการสร้างเชื่อมั่นว่าศุลกากรจะปราศจากการทุจริตประพฤติมิชอบ ซึ่งจำเป็นต้องมีทั้งเจตนาธรรมาภิบาลและการเมืองและคำมั่นสัญญาในการปราบปรามการทุจริตประพฤติมิชอบ

จึงประกาศว่า แผนงานความซื่อสัตย์ของศุลกากรที่มีประสิทธิผลจะต้องคำนึงถึงปัจจัยหลักต่างๆ ดังนี้

1. ความเป็นผู้นำและคำมั่นสัญญา (Leadership and Commitment)

อธิบดีและคณะผู้บริหารของศุลกากรมีความรับผิดชอบสูงสุดในการป้องกันและปราบปรามการทุจริตประพฤติมิชอบ โดยเน้นถึงความจำเป็นให้มีความซื่อสัตย์อยู่ในระดับสูงและรักษาคำมั่นสัญญาที่จะต่อสู้กับการทุจริตประพฤติมิชอบในระยะยาว ผู้บริหารศุลกากรควรมีบทบาทการเป็นผู้นำที่เข้มแข็งรับผิดชอบและเอาใจใส่ในการรักษาความซื่อสัตย์ให้คงอยู่ในระดับสูงสำหรับงานศุลกากรทุก ๆ ด้าน

ผู้บริหารศุลกากรควรให้ความสนใจในเรื่องความซื่อสัตย์อย่างชัดเจน ไม่คลุมเครือ และเป็นแบบอย่างที่ดี สอดคล้องกับทั้งตัวบทและเจตนารมณ์แห่งประมวลระเบียบว่าด้วยความประพฤติของเจ้าหน้าที่

2. โครงสร้างด้านระเบียบปฏิบัติ (Regulatory Framework)

กฎหมาย ระเบียบ หลักปฏิบัติ และขั้นตอนการดำเนินงานในหน่วยงานศุลกากรควรสอดคล้องกัน และทำให้ง่ายที่สุดเพื่อให้การดำเนินพิธีการศุลกากรเป็นไปโดยสะดวก แนวทางนี้เกี่ยวข้องกับการปฏิบัติตามอนุสัญญาระหว่างประเทศ มาตรการ และมาตรฐานซึ่งเป็นที่ยอมรับโดยทั่วไป โดยควรทบทวนและพัฒนาการปฏิบัติงานศุลกากรเพื่อขจัดความล่าช้าและลดความซ้ำซ้อนที่ไม่จำเป็น อัตราภาษีควรอยู่ในระดับปานกลางเท่าที่สามารถทำได้ และให้มีข้อยกเว้นในข้อบังคับทั่วไปให้น้อยที่สุด นอกจากนี้ระบบและพิธีการควรสอดคล้องกับอนุสัญญาเกี่ยวโตฉบับปรับปรุง ซึ่งว่าด้วยการทำพิธีการศุลกากรให้ง่ายและสอดคล้องกัน

3. ความโปร่งใส (Transparency)

ผู้ให้บริการศุลกากรมีสิทธิที่จะคาดหวังในความแน่นอนและสิ่งคาดการณ์ได้ในการติดต่อกับศุลกากร จึงควรมีการเผยแพร่กฎหมาย ระเบียบ หลักปฏิบัติ และขั้นตอนการดำเนินงานของหน่วยงานศุลกากรแก่สาธารณชนเพื่อให้ประชาชนสามารถหาได้ง่ายและปฏิบัติตามได้ในรูปแบบที่สอดคล้องและเป็นแบบเดียวกัน ควรมีการอธิบายหลักเกณฑ์ในการพิจารณาของเจ้าหน้าที่ไว้อย่างชัดเจน ตลอดจนมีกลไกในการอุทธรณ์และทบทวนการปฏิบัติงานเพื่อให้ประชาชนมีโอกาสขอให้ทบทวนการตัดสินใจของเจ้าหน้าที่ควรมีหลักเกณฑ์หรือมาตรฐานการบริการเพื่อกำหนดระดับการบริการที่ประชาชนคาดหวังว่าจะได้รับจากศุลกากร

4. ระบบงานอัตโนมัติ (Automation)

การใช้ระบบงานอัตโนมัติหรือระบบคอมพิวเตอร์ในงานศุลกากรจะช่วยเพิ่มประสิทธิภาพและประสิทธิผลในการทำงานและลดโอกาสในการทุจริตประพฤติมิชอบ การใช้ระบบงานอัตโนมัติยังช่วยเพิ่มระดับความรับผิดชอบและทำให้มีหลักฐานในการตรวจสอบในภายหลัง รวมทั้งเพื่อติดตามและทบทวนการตัดสินใจในหน่วยงานและการใช้ดุลยพินิจของเจ้าหน้าที่ หากเป็นไปได้ควรติดตั้งระบบงานอัตโนมัติเพื่อลดโอกาสในการใช้ดุลยพินิจของเจ้าหน้าที่อย่างไม่เหมาะสม ลดการติดต่อโดยตรงระหว่างเจ้าหน้าที่ศุลกากรและผู้ให้บริการ ตลอดจนการรับจ่ายเงินหรือการส่งผ่านเงินจริง

5. การปฏิรูปและการปรับปรุงงานให้ทันสมัย (Reform and Modernization)

โดยปกติการทุจริตประพฤติมิชอบมักเกิดขึ้นในกรณีที่การปฏิบัติงานไม่มีประสิทธิภาพและล้าสมัย รวมทั้งผู้ให้บริการมีแรงจูงใจให้พยายามหลีกเลี่ยงขั้นตอนที่ล่าช้าและยุ่งยาก โดยการเสนอให้สินบนและจ่ายเงินอำนวยความสะดวก ศุลกากรควรปฏิรูปและปรับปรุงระบบการทำงานและพิธีการให้ทันสมัยเพื่อตัดช่องทางการหาผลประโยชน์ซึ่งอาจเกิดจากการใช้กฎระเบียบทางราชการอย่างไม่เหมาะสม ทั้งนี้การปฏิรูปและปรับปรุงให้ทันสมัยควรครอบคลุมในทุกด้านและมุ่งเน้นในทุกแง่มุมของการปฏิบัติงานและผลงานของศุลกากร อนุสัญญาเกี่ยวโตฉบับปรับปรุงเป็นแหล่งอ้างอิงที่ดีสำหรับความคิดริเริ่มดังกล่าว

6. การตรวจสอบและสืบสวน (Audit and Investigation)

การป้องกันและควบคุมการทุจริตประพฤติมิชอบในศุลกากรสามารถกระทำโดยใช้กลไกการตรวจสอบและควบคุมที่เหมาะสม เช่น แผนการสำรวจภายในหน่วยงาน การตรวจสอบจากภายในและจากภายนอก การสืบสวนและการฟ้องร้องดำเนินคดี มาตรการเหล่านี้จะทำให้เกิดสมดุลระหว่างกลยุทธ์ทางบวกในการกระตุ้นให้เกิดความซื่อสัตย์ในระดับสูง และกลยุทธ์การปราบปรามที่ใช้การระบุนุกระงับการทุจริตประพฤติมิชอบ บทลงโทษ หรือการดำเนินคดีกับเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้อง ควรมีการส่งเสริมให้เจ้าหน้าที่ศุลกากร ผู้ให้บริการ และประชาชนทั่วไปแจ้งข้อมูลการทุจริตประพฤติมิชอบ พฤติกรรมที่ขัดต่อจริยธรรม หรือผิดกฎหมาย และเมื่อได้รับข้อมูลก็ควรสืบสวนทันทีและให้ความคุ้มครองแก่แหล่งข้อมูล ในกรณีที่มีการสืบสวนในเชิงลึกและซับซ้อนหรือมีการทุจริตประพฤติมิชอบแพร่กระจายเป็นวงกว้าง ควรขอความร่วมมือไปยังองค์กรอิสระซึ่งต่อต้านการทุจริตประพฤติมิชอบ

7. ประมวลระเบียบว่าด้วยความประพฤติของเจ้าหน้าที่ (Code of Conduct)

องค์ประกอบสำคัญของแผนงานส่งเสริมความซื่อสัตย์ที่มีประสิทธิผลคือ การจัดทำ การประกาศใช้ และการปฏิบัติตามประมวลระเบียบว่าด้วยความประพฤติของเจ้าหน้าที่ซึ่งกำหนดข้อควรประพฤติสำหรับเจ้าหน้าที่ศุลกากรทั้งหมดไว้อย่างชัดเจน ไม่กำกวม และสามารถปฏิบัติได้ รวมทั้งกำหนดบทลงโทษในกรณีที่ไม่ปฏิบัติตามกฎระเบียบไว้อย่างชัดเจนและเป็นระดับโทษตามความรุนแรงของความผิดซึ่งมีบทบัญญัติทางกฎหมายและทางการบริหารสนับสนุน

8. การบริหารทรัพยากรบุคคล (Human Resource Management)

นโยบายและการบริหารทรัพยากรบุคคลมีบทบาทสำคัญในการต่อต้านการทุจริตประพฤติมิชอบในศุลกากร ซึ่งได้มีการพิสูจน์แล้วว่า การบริหารทรัพยากรบุคคลเป็นประโยชน์ต่อการควบคุมและการกำจัดการทุจริตประพฤติมิชอบให้หมดไปจากหน่วยงานศุลกากร ซึ่งรวมถึง

- การให้เงินเดือนและผลตอบแทนตลอดจนเงินโบนัสต่าง ๆ แก่เจ้าหน้าที่อย่างเพียงพอต่อการดำรงชีพ
- การสรรหาและดูแลเจ้าหน้าที่ผู้มีความซื่อสัตย์ และมีแนวโน้มที่จะรักษาความซื่อสัตย์ในหน้าที่การงานสูง
- การทำให้มั่นใจว่ากระบวนการแต่งตั้งและเลื่อนขั้นปราศจากการแทรกแซงหรืออคติและอยู่บนพื้นฐานของหลักคุณธรรม
- การทำให้มั่นใจว่าการพิจารณาเกี่ยวกับการวางอัตราค่าจ้าง การหมุนเวียน และการโยกย้ายตำแหน่งเจ้าหน้าที่กระทำเพื่อลดโอกาสในการทำงานในตำแหน่งที่มีความเสี่ยงต่อการเกิดการทุจริตประพฤติมิชอบเป็นเวลานาน
- การจัดให้มีการฝึกอบรมและพัฒนาความเชี่ยวชาญในการปฏิบัติงานแก่เจ้าหน้าที่ศุลกากรตลอดเวลาการปฏิบัติหน้าที่เพื่อสนับสนุนและส่งเสริมความสำคัญของการรักษาจริยธรรม และมาตรฐานวิชาชีพ

- การใช้ระบบการประเมินผลการปฏิบัติงานและระบบการจัดการที่เหมาะสม ซึ่งจะส่งเสริมการปฏิบัติงานที่ดี และสนับสนุนความซื่อสัตย์ในวิชาชีพและในตัวบุคคล

9. ขวัญกำลังใจและวัฒนธรรมในองค์กร (Morale and Organizational Culture)

ส่วนใหญ่การทุจริตประพฤติมิชอบมักเกิดในองค์กรที่มีขวัญกำลังใจหรือความสามัคคีในการทำงานน้อยและเจ้าหน้าที่บุคลากรขาดความภาคภูมิใจในชื่อเสียงขององค์กร เจ้าหน้าที่ที่มีแนวโน้มที่จะปฏิบัติงานด้วยความซื่อสัตย์เมื่อมีขวัญกำลังใจในการทำงานที่ดี การบริหารทรัพยากรบุคคลเป็นไปด้วยความยุติธรรมและมีโอกาสก้าวหน้าในอาชีพการงานโดยสมเหตุสมผล เจ้าหน้าที่ทุกระดับควรมีส่วนร่วมในโครงการต่อต้านการทุจริตประพฤติมิชอบ และควรได้รับการกระตุ้นให้ยอมรับความรับผิดชอบในการปฏิบัติงานในระดับที่เหมาะสมเพื่อความซื่อสัตย์ของบุคลากร

10. ความสัมพันธ์กับภาคเอกชน (Relationship with the Private Sector)

บุคลากรควรเสริมสร้างความสัมพันธ์กับภาคเอกชนโดยเป็นไปอย่างเปิดเผย โปร่งใส และมีประสิทธิผล ผู้ใช้บริการควรได้รับการกระตุ้นให้มีความรับผิดชอบและความเอาใจใส่อย่างเหมาะสมในการระบุปัญหาและการหาหนทางแก้ไขที่สามารถดำเนินการได้ ซึ่งการจัดทำบันทึกความเข้าใจระหว่างบุคลากรและภาคเอกชนจะเป็นประโยชน์ในการดำเนินการเรื่องดังกล่าว ในทำนองเดียวกัน การสร้างประมวลระเบียบด้วยความประพฤติดของพนักงานภาคเอกชนซึ่งกำหนดมาตรฐานความประพฤติแบบมืออาชีพที่ชัดเจนจะเป็นประโยชน์ต่อการปฏิบัติงาน การลงโทษภาคเอกชนในกรณีที่เกี่ยวข้องกับพฤติกรรมกรรมการทุจริตประพฤติมิชอบจะต้องรุนแรงพอที่จะยุติการตัดสินใจบนเจ้าหน้าที่หรือการให้เงินอำนวยความสะดวกเพื่อให้ได้รับการบริการเป็นพิเศษ

พวกเรา สมาชิกคณะมนตรีความร่วมมือทางศุลกากรขอเรียกร้องให้หน่วยงานศุลกากรดำเนินการตามแผนปฏิบัติการรักษาความซื่อสัตย์อย่างยั่งยืน โดยยึดหลักการสำคัญที่กล่าวไว้ข้างต้น และเรียกร้องให้ภาครัฐบาล ภาคเอกชน และสมาชิกองค์กรระหว่างประเทศร่วมสนับสนุนศุลกากร ในการต่อต้านการทุจริตประพฤติมิชอบ

จัดทำขึ้นที่ เมืองอูรซา ประเทศสหสาธารณรัฐแทนซาเนีย เมื่อวันที่ 7 กรกฎาคม 2536 (การประชุมคณะมนตรีองค์การศุลกากรโลก ครั้งที่ 81/82) และมีการทบทวนใหม่ในเดือนมิถุนายน 2546 (การประชุมคณะมนตรีองค์การศุลกากรโลก ครั้งที่ 101/102)

ฝ่ายความร่วมมือด้านทวิภาคี
ส่วนกิจการระหว่างประเทศ
สำนักแผนและการต่างประเทศ
5 ตุลาคม 2547



THE REVISED ARUSHA DECLARATION

DECLARATION OF THE CUSTOMS CO-OPERATION COUNCIL CONCERNING GOOD GOVERNANCE AND INTEGRITY IN CUSTOMS

THE CUSTOMS CO-OPERATION COUNCIL^{*},

NOTING that Customs administrations throughout the world perform a number of vitally important tasks on behalf of their Governments and contribute to national goals such as revenue collection, community protection, trade facilitation and protection of national security;

ACKNOWLEDGING that integrity is a critical issue for all nations and for all Customs administrations and that the presence of corruption can severely limit Customs capacity to effectively accomplish its mission. The adverse effects of corruption can include :

- a reduction in national security and community protection;
- revenue leakage and fraud;
- a reduction in foreign investment;
- increased costs which are ultimately borne by the community;
- the maintenance of barriers to international trade and economic growth;
- a reduction in public trust and confidence in government institutions;
- a reduction in the level of trust and co-operation between Customs administrations and other government agencies;
- a reduction in the level of voluntary compliance with Customs laws and regulations; and
- low staff morale and "esprit de corps";

CONSIDERING that corruption can be combated effectively only as part of a comprehensive national effort;

AFFIRMING that a priority for all Governments should be to ensure that Customs is free of corruption. This requires firm political will and a sustained commitment to the fight against corruption;

DECLARES that an effective national Customs integrity programme must address the following key factors :

1. Leadership and Commitment

The prime responsibility for corruption prevention must rest with the head of Customs and the executive management team. The need for high levels of integrity must be stressed and commitment to the fight against corruption maintained over the long term. Customs managers and supervisors should adopt a strong leadership role and accept an appropriate level of responsibility and accountability for maintaining high levels of integrity in all aspects of Customs work. Customs managers should demonstrate a clear and unequivocal focus on integrity and be seen to set an example that is consistent with both the letter and spirit of the Code of Conduct.

2. Regulatory Framework

Customs laws, regulations, administrative guidelines and procedures should be harmonized and simplified to the greatest extent possible so that Customs formalities can proceed without undue burden. This process involves the adoption of internationally agreed conventions, other instruments and accepted standards. Customs practices should be reviewed and redeveloped to eliminate red tape and reduce unnecessary duplication. Duty rates should be moderated where possible and exemptions to standard rules be minimized. Systems and procedures should be in accordance with the revised International Convention on the Simplification and Harmonization of Customs Procedures (Revised Kyoto Convention).

3. Transparency

Customs clients are entitled to expect a high degree of certainty and predictability in their dealings with Customs. Customs laws, regulations, procedures and administrative guidelines should be made public, be easily accessible and applied in a uniform and consistent manner. The basis upon which discretionary powers can be exercised should be clearly defined. Appeal and administrative review mechanisms should be established to provide a mechanism for clients to challenge or seek review of Customs decisions. Client service charters or performance standards should be established which set out the level of service clients can expect from Customs.

^{*} Customs Co-operation Council is the official name of the World Customs Organization (WCO).

4. Automation

Automation or computerization of Customs functions can improve efficiency and effectiveness and remove many opportunities for corruption. Automation can also increase the level of accountability and provide an audit trail for later monitoring and review of administrative decisions and the exercise of official discretion. Where possible, automated systems should be configured in such a way as to minimize the opportunity for the inappropriate exercise of official discretion, face-to-face contact between Customs personnel and clients and the physical handling and transfer of funds.

5. Reform and Modernization

Corruption typically occurs in situations where outdated and inefficient practices are employed and where clients have an incentive to attempt to avoid slow or burdensome procedures by offering bribes and paying facilitation fees. Customs administrations should reform and modernize their systems and procedures to eliminate any perceived advantages which might be obtained through circumventing official requirements. Such reform and modernization initiatives should be comprehensive in nature and focus on all aspects of Customs operations and performance. The Revised Kyoto Convention provides a sound reference point for such initiatives.

6. Audit and Investigation

The prevention and control of corruption in Customs can be assisted by the implementation of a range of appropriate monitoring and control mechanisms such as internal check programmes, internal and external auditing and investigation and prosecution regimes. Such regimes should strike a reasonable balance between positive strategies to encourage high levels of integrity and repressive strategies designed to identify incidences of corruption and to discipline or prosecute those personnel involved. Customs personnel, clients and the general public should be encouraged to report corrupt, unethical or illegal activity and, when such information is provided, it should be investigated in a prompt and thorough manner and sources should be protected. Where large scale or complex investigations are warranted or in administrations where corruption is widespread, there should also be recourse to independent anti-corruption agencies.

7. Code of Conduct

A key element of any effective integrity programme is the development, issue and acceptance of a comprehensive code of conduct which sets out in very practical and unambiguous terms the behaviour expected of all Customs personnel. Penalties for non-compliance should be articulated in the code, calibrated to correspond to the seriousness of the violation and supported by appropriate administrative and legislative provisions.

8. Human Resource Management

The implementation of sound human resource management policies and procedures plays a major role in the fight against corruption in Customs. Human resource management practices, which have proved useful in controlling or eliminating corruption in Customs, include :

- providing sufficient salary, other remuneration and conditions to ensure Customs personnel are able to maintain a decent standard of living;
- recruiting and retaining personnel who have, and are likely to maintain, high standards of integrity;
- ensuring staff selection and promotion procedures are free of bias and favoritism and based on the principle of merit;
- ensuring that decisions on the deployment, rotation and relocation of staff take account of the need to remove opportunities for Customs personnel to hold vulnerable positions for long periods of time;
- providing adequate training and professional development to Customs personnel upon recruitment and throughout their careers to continually promote and reinforce the importance of maintaining high ethical and professional standards; and
- implementing appropriate performance appraisal and management systems which reinforce sound practices and which foster high levels of personal and professional integrity.

9. Morale and Organizational Culture

Corruption is most likely to occur in organizations where morale or 'esprit de corps' is low and where Customs personnel do not have pride in the reputation of their administration. Customs employees are more likely to act with integrity when morale is high, where human resource management practices are fair and where there are reasonable opportunities for career development and progression. Employees at all levels should be actively involved in the anti-corruption programme and should be encouraged to accept an appropriate level of responsibility for the integrity of the administration.

10. Relationship with the Private Sector

Customs administrations should foster an open, transparent and productive relationship with the private sector. Client groups should be encouraged to accept an appropriate level of responsibility and accountability for the problem and the identification and implementation of practical solutions. The establishment of Memoranda of Understanding between Customs and industry bodies can be useful in this regard. Likewise, the development of codes of conduct for the private sector, which clearly set out standards of professional behaviour, can be useful. Penalties associated with engaging in corrupt behaviour must be sufficient to deter client groups from paying bribes or facilitation fees to obtain preferential treatment.

We, the Members of the Customs Co-operation Council, call upon Customs administrations to implement comprehensive and sustainable integrity action plans based on the key principles outlined above and on Governments, the business sector and members of the international community to support Customs in its fight against corruption.

Done at Arusha, Tanzania, on the 7th day of July 1993 (81st/82nd Council Sessions) and revised in June 2003 (101st/102nd Council Sessions).