

บทที่ 1

บทนำ



1.1 ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

การประกอบอาชญากรรมในยุคปัจจุบันได้พัฒนารูปแบบในการประกอบอาชญากรรมจากการกระทำความผิดแบบพื้นฐานที่เรียกว่า “อาชญากรรมตามท้องถนน” (Street Crime) มาเป็นการประกอบอาชญากรรมที่ใช้เทคนิคสูงในการกระทำความผิด เพื่อมุ่งให้ได้มาซึ่งผลกำไรหรือผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจและได้ทวีความรุนแรงมากขึ้นทุกที ในยุคของโลกไร้พรมแดนนั้นได้เชื่อมโยงระบบเศรษฐกิจ สังคม และการเมืองของประเทศต่างๆ ไปด้วยกันจนเกิดเป็นการสร้างโอกาสให้แก่ผู้ก่อการร้ายที่จะปฏิบัติการสร้างความเสียหายได้อย่างประสิทธิภาพและยังสามารถกระทำได้จากระยะทางที่ไกลและมีขีดเกินกว่าที่จะหาต้นตอหรือตัวผู้บงการได้โดยง่าย

ปัญหาการก่อการร้ายนั้นได้เริ่มมีการกล่าวถึงตั้งแต่ช่วงก่อนสงครามโลกครั้งที่ 2 แล้ว แต่ในขณะนั้นยังไม่มีความตกลงใดๆ ที่เกี่ยวกับการให้คำนิยามและการกระทำที่เหมาะสมสำหรับความผิดฐานก่อการร้าย ต่อมาองค์การสันนิบาตชาติได้จัดทำอนุสัญญาว่าด้วยการป้องกันและการลงโทษการก่อการร้าย ค.ศ. 1937 ซึ่งก็มีประเทศที่ให้สัตยาบันให้อนุสัญญาดังกล่าวด้วย และในช่วงตั้งแต่ปี ค.ศ. 1950 เป็นต้นมานานาประเทศเริ่มกลับมาให้ความสนใจในปัญหาการก่อการร้ายมากขึ้น เนื่องจากมีเหตุการณ์ที่เป็นกลุ่มบุคคลได้กระทำความผิดเกี่ยวกับการบินระหว่างประเทศบ่อยครั้งขึ้น ซึ่งเหตุการณ์ที่เกิดขึ้นนั้นก่อให้เกิดอนุสัญญาที่เกี่ยวข้องกับความผิดดังกล่าว 3 ฉบับด้วยกันคืออนุสัญญาว่าด้วยความผิดและการกระทำอื่นๆ บางประการที่กระทำบนอากาศยานซึ่งทำขึ้น ณ กรุงโตเกียว เมื่อวันที่ 14 กันยายน ค.ศ. 1963 (Tokyo Convention on Offenses and Certain Other Acts Committed on Board Aircraft), อนุสัญญาเพื่อการปราบปรามการยึดอากาศยานโดยมิชอบด้วยกฎหมาย ซึ่งทำขึ้นที่กรุงเฮก เมื่อวันที่ 16 ธันวาคม ค.ศ. 1970 (Hague Convention for the Suppression of Unlawful Seizure of Aircraft) และอนุสัญญาเพื่อการปราบปรามการกระทำโดยมิชอบด้วยกฎหมายต่อความปลอดภัยของการบินพลเรือน ซึ่งทำขึ้นที่เมืองมอนทรีออล เมื่อวันที่ 23 กันยายน ค.ศ. 1971 (Montreal Convention for the Suppression of Unlawful Acts Against the Safety of Civil Aviation)

การที่นานาประเทศมิได้มีการตกลงร่วมกันว่าจะให้คำนิยามสำหรับความผิดฐานก่อการร้ายว่าอย่างไร ได้ส่งผลให้เกิดการตีความที่หลากหลายสำหรับการกระทำบางอย่างว่าเป็นการกระทำผิดฐานก่อการร้ายหรือไม่ ต่อมาในปี ค.ศ. 1996 องค์การสหประชาชาติได้เล็งเห็นถึงปัญหาในเรื่องนี้จึงได้จัดตั้งคณะกรรมการเฉพาะขึ้นมาหนึ่งชุด เรียกว่า คณะกรรมการการก่อการร้าย (Committee on Terrorism) เพื่อทำหน้าที่ในการจัดทำสนธิสัญญาเกี่ยวกับการใช้วัตถุระเบิดของกลุ่มก่อการร้ายและสนธิสัญญาเกี่ยวกับการสนับสนุนทางการเงินแก่การก่อการร้าย ซึ่งคณะมนตรีความมั่นคงแห่งสหประชาชาติก็เห็นด้วยในหลักการจึงได้เริ่มมีการวางมาตรการในระยะยาวเพื่อต่อต้านการก่อการร้าย ในปี ค.ศ. 1998 และได้กล่าวหากระบวนการดาไล่นับในประเทศอัฟกานิสถานว่าได้จัดหาสถานที่หลบภัยให้แก่ชายโฆซามา บิน ลาเดน และเครือข่าย Al Qaeda ของเขา นอกจากนี้ คณะมนตรีความมั่นคงยังได้กำหนดมาตรการลงโทษสำหรับความผิดเกี่ยวกับการก่อการร้ายไว้ด้วย

ภายหลังเหตุการณ์ 11 กันยายน 2544 ที่ผู้ก่อการร้ายระหว่างประเทศได้บังคับเครื่องบินให้พุ่งชนตึก World Trade Center และตึก Pentagon ของสหรัฐอเมริกา ซึ่งเป็นผลให้มีผู้เสียชีวิตและบาดเจ็บเป็นจำนวนมาก คณะมนตรีความมั่นคงแห่งสหประชาชาติได้พิจารณาทบทวนถึงมาตรการต่อต้านการก่อการร้ายและก็ได้มีการลงมติที่จะให้ความสำคัญกับเรื่องการสนับสนุนทางการเงินแก่การก่อการร้าย จึงก่อให้เกิดพันธกรณีกับประเทศสมาชิกที่จะต้องหาวิธีการที่จะระงับทรัพย์สินที่เกี่ยวข้องกับกองทุนของกลุ่มก่อการร้ายและการหามาตรการเฉพาะที่จะยึดทรัพย์สินดังกล่าวให้ได้ การใช้มาตรการใหม่นี้เผยให้เห็นว่าระบบทางการเงินทั้งในระดับประเทศและระหว่างประเทศที่มีอยู่นั้นไม่เหมาะสมที่จะจัดการกับปัญหาเรื่องกองทุนของผู้ก่อการร้ายได้อย่างมีประสิทธิภาพ นอกจากนี้แล้วยังพบว่าแต่ละรัฐและองค์การระหว่างรัฐบาล รวมทั้งสถาบันทางการเงินของเอกชนเองนั้นยังไม่ได้มีความร่วมมือกันอย่างเพียงพอที่จะขจัดปัญหาการสนับสนุนทางการเงินแก่การก่อการร้ายได้ จึงจำเป็นที่จะต้องหาวิธีการที่จะติดตามร่องรอยทางการเงินทั้งที่เป็นเงินถูกกฎหมายและเงินสกปรกที่เกี่ยวข้องกับกองทุนของผู้ก่อการร้าย, การส่งเสริมในด้านความร่วมมือให้มากยิ่งขึ้น, การวิเคราะห์ถึงความสามารถและอำนาจของแต่ละองค์กรในการแก้ปัญหา และการหาวิธีการทั้งทางภาครัฐและทางเอกชนที่จะนำไปสู่การระงับทรัพย์สิน, การยึด และการริบทรัพย์สินของกลุ่มผู้ก่อการร้ายให้ได้

การก่อการร้ายนั้นนอกจากจะสร้างความเสียหายแก่ทรัพย์สินและชีวิตของประชาชนแล้ว ยังก่อให้เกิดความหวาดกลัวต่อความปลอดภัยในชีวิตของประชาชนผู้บริโภคอีกด้วย ซึ่งตรงกับความมุ่งหมายของผู้ก่อการร้ายที่ต้องการสร้างสถานการณ์ที่น่าหวาดกลัวแก่กลุ่มบุคคลใดบุคคลหนึ่งหรือ

ประเทศใดประเทศหนึ่ง เพื่อเรียกร้องให้ประชาคมโลกหันมาสนใจในสิ่งที่กลุ่มก่อการร้ายนั้นเรียกร้อง การก่อการร้ายนั้นได้ทวีความรุนแรงมากยิ่งขึ้นนับตั้งแต่เหตุการณ์ 11 กันยายน 2544 ที่กลายเป็นบ่อเกิดให้ทุกประเทศตื่นตัวและหาหนทางที่จะรับมือกับสถานการณ์การก่อการร้ายมากยิ่งขึ้น โดยเฉพาะอย่างยิ่งประเทศมหาอำนาจที่ได้พยายามหามาตรการป้องกันและปราบปรามการก่อการร้ายทุกวิถีทาง เพื่อให้กลุ่มผู้ก่อการร้ายหมดหนทางที่จะสร้างความเสียหายให้กับตนและประชาคมโลกได้อีก

การนำกฎหมายฟอกเงินมาใช้ในการป้องกันและปราบปรามการกระทำความผิดที่เข้าลักษณะของการก่อการร้ายนั้นก็เป็นอีกมาตรการหนึ่งที่ทุกประเทศควรให้ความสำคัญ เพราะว่าการนำมาตรการฟอกเงินมาใช้นั้นนอกจากจะเป็นการตัดช่องทางมิให้มีการสนับสนุนทางการเงินแก่กลุ่มผู้ก่อการร้าย เพื่อนำไปใช้ในการกระทำความผิดแล้ว ยังเป็นมาตรการป้องกันมิให้มีการนำเงินที่ได้จากการกระทำความผิดของกลุ่มผู้ก่อการร้ายสามารถนำมาใช้ประโยชน์ในการกระทำความผิดกฎหมายอีกต่อไป หรือไม่สามารถนำไปใช้ประโยชน์อื่นๆ ได้ อันจะถือได้ว่าเป็นตัดหรือปิดเส้นทางทางการเงินของกลุ่มผู้ก่อการร้าย โดยนำมาตรการตามกฎหมายอาญาและตามกฎหมายฟอกเงินมาใช้ไม่ว่าจะเป็นการกำหนดความผิดอาญารฐานก่อการร้ายเพื่อดำเนินการแก่บุคคลหรือองค์กรก่อการร้ายผู้กระทำการฟอกเงิน รวมถึงผู้ช่วยเหลือ หรือสนับสนุน มีการใช้ความผิดฐานสมคบในการฟอกเงินเพื่อดำเนินการกับบุคคลผู้ร่วมขบวนการฟอกเงิน มีการสร้างกลไกเพื่อใช้เป็นมาตรการในการตรวจจับการกระทำความผิดเกี่ยวกับการสนับสนุนทางการเงินแก่การก่อการร้าย อันได้แก่ การกำหนดหน้าที่ในการรายงาน ธุรกรรมแก่องค์กรที่อาจถูกใช้เป็นแหล่งของการฟอกเงิน เช่น สถาบันการเงิน หรือการกำหนดมาตรการในการเฝ้าระวังการเคลื่อนย้ายเงินสดข้ามพรมแดน นอกจากนี้ ยังมีมาตรการที่เป็นการเสริมสร้างให้การบังคับใช้กฎหมายฟอกเงินมีประสิทธิภาพโดยเฉพาะกรณีความผิดที่มีลักษณะข้ามชาติอย่างการก่อการร้ายระหว่างประเทศ เช่น มาตรการริบและยึดทรัพย์สิน ซึ่งถือเป็นการให้ความร่วมมือระหว่างประเทศในการริบทรัพย์สิน และการจัดการกับทรัพย์สินที่ถูกริบไว้ อันเป็นการกำจัดฐานทางเศรษฐกิจของกลุ่มก่อการร้าย

สำหรับประเทศไทยนั้นได้มีการประกาศพระราชกำหนด 2 ฉบับ คือ พระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายอาญา พ.ศ. 2546 และพระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน พ.ศ. 2542 พ.ศ. 2546 การออกพระราชกำหนดดังกล่าวย่อมแสดงให้เห็นว่าประเทศไทยได้ตระหนักถึงความสำคัญของความผิดเกี่ยวกับการก่อการร้ายมากยิ่งขึ้น โดยเฉพาะในพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน พ.ศ. 2542 นั้นได้เพิ่มมูลฐานความผิดเกี่ยวกับการก่อการร้ายตามประมวลกฎหมายอาญาเข้าไปเป็นความผิดมูลฐานที่ 8 ด้วย การกำหนดความผิด

มูลฐานเพิ่มขึ้นนั้นทำให้เกิดประเด็นการพิจารณาว่าการกระทำแบบใดจึงจะถือเป็นความผิดเกี่ยวกับการก่อการร้าย และยังมีประเด็นปัญหาของการนำวิธีการตามพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน พ.ศ. 2542 นั้นไปใช้ติดตามร่องรอยทางการเงินของกลุ่มผู้ก่อการร้ายและการสกัดกั้นการสนับสนุนทางการเงินแก่การก่อการร้ายว่าจะกระทำได้อย่างมีประสิทธิภาพมากน้อยเพียงใด

1.2 วัตถุประสงค์ของการวิจัย

การศึกษาวิจัยมีวัตถุประสงค์เพื่อทราบและทำความเข้าใจในประเด็นต่างๆ ดังนี้

1. เพื่อศึกษาถึงทฤษฎี แนวคิด และวิวัฒนาการของรูปแบบของกระบวนการฟอกเงิน ตลอดจนแนวโน้มในอนาคต
2. เพื่อทราบและทำความเข้าใจความผิดเกี่ยวกับการก่อการร้ายในประเทศไทยและในระดับระหว่างประเทศ
3. เพื่อศึกษารูปแบบของการสนับสนุนทางการเงินแก่การก่อการร้าย รวมถึงวิธีการติดตามร่องรอยทางการเงินของกลุ่มผู้ก่อการร้ายโดยใช้มาตรการกฎหมายป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน
4. เพื่อศึกษาปัญหาและอุปสรรคในการนำกฎหมายป้องกันและปราบปรามการฟอกเงินมาใช้ในการสนับสนุนทางการเงินแก่การก่อการร้าย

1.3 สมมติฐานการวิจัย

บทบัญญัติของประมวลกฎหมายอาญา และพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน พ.ศ. 2542 ที่ได้มีการแก้ไขเพิ่มเติมความผิดฐานก่อการร้าย เป็นกฎหมายที่มีวัตถุประสงค์เพื่อป้องกันและปราบปรามการก่อการร้ายยังไม่มีประสิทธิภาพเพียงพอ เนื่องจากยังขาดมาตรการที่จะป้องกันการให้การสนับสนุนทางการเงินแก่การก่อการร้ายได้อย่างมีประสิทธิภาพ จึงจำเป็นที่จะต้องปรับปรุงกฎหมายให้มีมาตรฐานสอดคล้องกับรูปแบบการให้การสนับสนุนทางการเงินแก่การก่อการร้าย

1.4 ขอบเขตของการวิจัย

ในการศึกษาวิจัยนี้มุ่งศึกษาถึงทฤษฎี แนวคิด และวิวัฒนาการของรูปแบบของการฟอกเงินและการสนับสนุนทางการเงินแก่การก่อการร้าย เพราะเงินสนับสนุนกลุ่มผู้ก่อการร้ายนั้นอาจมีแหล่งที่มาแบบถูกกฎหมายซึ่งถือว่าเป็นเงินสะอาด หรืออาจเป็นเงินที่ได้จากการกระทำความผิดซึ่งถือว่าเป็นเงินสกปรกก็ได้ รวมถึงการศึกษามาตรการทางกฎหมายของต่างประเทศที่เกี่ยวข้องกับการสนับสนุนทางการเงินแก่การก่อการร้าย เช่น อนุสัญญาของสหประชาชาติว่าด้วยการต่อต้านการสนับสนุนทางการเงินแก่การก่อการร้าย เป็นต้น โดยจะวิเคราะห์ถึงการนำมาตรการการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงินไปใช้กับการก่อการร้ายในประเทศไทย พร้อมทั้งเสนอแนะแนวทางที่จะแก้ปัญหาที่เกิดขึ้นจากการนำมาตรการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงินไปใช้กับความผิดเกี่ยวกับการก่อการร้าย

1.5 วิธีการศึกษาวิจัย

จะใช้วิธีการวิจัยเอกสาร (Documentary Research) โดยศึกษาค้นคว้าและวิเคราะห์ข้อมูลจากหนังสือ บทความเอกสาร การสัมมนาทางวิชาการ ตลอดจนการสืบค้นข้อมูลทางระบบเครือข่าย อินเทอร์เน็ต รวมถึงการซักถามข้อมูลจากเจ้าหน้าที่ผู้บังคับใช้กฎหมายฟอกเงินและบุคคลที่เกี่ยวข้อง

1.6 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

- 1) ทำให้ทราบถึงลักษณะและรูปแบบของขบวนการฟอกเงิน รวมถึงความจำเป็นในการใช้มาตรการตามกฎหมายฟอกเงินต่อการกระทำความผิดเกี่ยวกับการสนับสนุนทางการเงินแก่การก่อการร้าย
- 2) ทำให้ทราบถึงปัญหาและอุปสรรคของการนำมาตรการตามกฎหมายฟอกเงินมาใช้กับความผิดที่เกี่ยวกับการสนับสนุนทางการเงินแก่การก่อการร้ายในประเทศไทย
- 3) ทำให้ทราบถึงแนวทางแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้น โดยการนำกรณีศึกษาของต่างประเทศที่น่ากฎหมายป้องกันและปราบปรามการฟอกเงินมาใช้กับความผิดที่เกี่ยวกับการสนับสนุนทางการเงินแก่การก่อการร้าย

4) เพื่อให้เป็นแนวทางในการกำหนดสาระสำคัญของกฎหมายป้องกันและปราบปรามการ
ฟอกเงินสำหรับความผิดมูลฐานอื่น