The Second National Symposium of Justice Administration

การประชุมทางวิชาการระดับชาติ
ว่าด้วยงานยุติธรรม ครั้งที่ 2

6-7 กันยายน 2547
ศูนย์การประชุมอิมแพ็ค เมืองทองธานี

มาตรการป้องกัน และปราบปรามองค์กรอาชญากรรม และผู้มีอิทธิพล

คำนำ

อาชญากรรมเป็นปรากฏการณ์ทางสังคมที่ยากจะแก้ไขหรือทำให้หมดไปจากสังคมได้ พฤติการณ์การก่ออาชญากรรมอาจผิดแผกแตกต่างกันไปตามแต่ละยุคสมัย ในยุคสมัยที่สังคมมีความเจริญ ทั้งทางด้านเทคโนโลยี การสื่อสาร การคมนาคมและเศรษฐกิจ รูปแบบและพฤติการณ์ของการกระทำความผิดจะเปลี่ยนแปลงไป โดยมีลักษณะสลับซับซ้อน รุนแรง และไร้พรมแดนกว่าที่เป็นมา นอกจากนี้การก่ออาชญากรรมโดยปัจเจกบุคคลได้มีการเปลี่ยนสภาพไปสู่การก่ออาชญากรรมโดยกลุ่มบุคคลหรือองค์กร แต่มาตรการทางกฎหมายของประเทศไทยยังคงเน้นหนักในการป้องกันและปราบปรามอาชญากรรมซึ่งเกิดจากการกระทำของปัจเจกบุคคล มิได้มีกลไกที่จะจัดการต่อปัญหาองค์กรอาชญากรรมและผู้มีอิทธิพล จึงทำให้เกิดช่องว่างของระบบกฎหมายและการปฏิบัติงานที่จะแก้ไขปัญหานี้

การป้องกันและปราบปรามปัญหาดังกล่าว มีความจำเป็นอย่างยิ่งที่ผู้เกี่ยวข้องในทุกภาคส่วนของสังคมควรได้มีโอกาสร่วมกันในการศึกษา วิเคราะห์ อย่างเป็นองค์รวม ถึงปัญหา อุปสรรคและข้อเท็จจริงใดๆ ที่ทำให้มาตรการป้องกันและปราบปรามองค์กรอาชญากรรมและผู้มีอิทธิพลของประเทศไทยไม่ได้ผลเท่าที่ควร และวิเคราะห์แนวทางการพัฒนาและการป้องกันและปราบปรามองค์กรอาชญากรรมและผู้มีอิทธิพลอย่างรอบด้าน ทั้งในเรื่องนโยบายของรัฐบาล ปัญหาในการป้องกันและปราบปราม เครื่องมือในการนำไปสู่การแก้ไขปัญหา และดุลยภาพระหว่างการป้องกันและปราบปรามกับสิทธิและเสรีภาพของปัจเจกชน เพื่อพัฒนานโยบายหรือมาตรการในการป้องกันและปราบปรามองค์กรอาชญากรรมและผู้มีอิทธิพลที่มีประสิทธิภาพและเหมาะสมกับบริบทของสังคมไทย

อย่างไรก็ตาม ต้องยอมรับว่าการป้องกันและปราบปรามองค์กรอาชญากรรมและผู้มีอิทธิพลนั้นเป็นกรณีที่มีความสลับซับซ้อนกว่าการป้องกันและปราบปรามอาชญากรรมโดยปกติ องค์กรของรัฐจึงต้องพัฒนาเครื่องมือใหม่ๆ ให้เท่าทันต่อพฤติกรรมการกระทำความผิดและสนับสนุนให้การดำเนินการเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพทั้งในด้านนโยบายของรัฐบาล กฎหมายหรือระเบียบที่เกี่ยวข้อง ความร่วมมือระหว่างประเทศ และประการสำคัญคือกระบวนการบังคับใช้กฎหมาย ซึ่งถือเป็นประเด็นสำคัญที่องค์กรของรัฐจะต้องรับไปพิจารณาและสร้างระบบการติดตามตรวจสอบการบังคับใช้กฎหมายของเจ้าหน้าที่ของรัฐเพื่อมิให้กระบวนการบังคับใช้กฎหมายต้องกระทบต่อสิทธิมนุษยชน หรือเป็นอุปสรรคให้การป้องกันและปราบปรามองค์กรอาชญากรรมและผู้มีอิทธิพลไม่ได้ผลเท่าที่ควร

การประชุมทางวิชาการระดับชาติว่าด้วยงานยุติธรรม ครั้งที่ 2 กระทรวงยุติธรรม โดยสำนักงานกิจการยุติธรรม ขอขอบคุณ สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย (สกว.) และผู้มีส่วนร่วมทุกฝ่ายที่ได้สนับสนุนให้การประชุมทางวิชาการระดับชาติว่าด้วยงานยุติธรรมครั้งที่ 2 สำเร็จลุล่วงไปด้วยดี และหวังเป็นอย่างยิ่งว่าการประชุมครั้งนี้จะช่วยส่งเสริมให้เกิดการพัฒนาความรู้และสร้างความเข้าใจอันดีในสังคมและประชาชนทั่วไป เพื่อนำไปสู่การพัฒนานโยบายหรือมาตรการใดๆ ในอันที่จะส่งเสริมให้การป้องกันและปราบปรามองค์กรอาชญากรรมและผู้มีอิทธิพลเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพต่อไป

มิถุนายน 2548

สารบัญ

หน้า

คำนำ

คำกล่าวเปิดการประชุมของ นายวิษณุ เครืองาม รองนายกรัฐมนตรี 1

เรื่อง นโยบายของรัฐบาลในการป้องกันและปราบปรามองค์กรอาชญากรรมและผู้มีอิทธิพล

ปาฐกถาพิเศษของ นายพงษ์เทพ เทพกาญจนา
รัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรม 6

เรื่อง กระทรวงยุติธรรมกับการป้องกันและปราบปรามองค์กรอาชญากรรมและผู้มีอิทธิพล

การเสวนาทางวิชาการ 11

เรื่อง มาตรการในการปราบปรามองค์กรกอาชญากรรมและผู้มีอิทธิพลกับการคุ้มครองสิทธิ
และเสรีภาพส่วนบุคคล โดย
นายสมชาย วงศ์สวัสดิ์ *ปลัดกระทรวงยุติธรรม*
พล ต.อ.ชิดชัย วรรณสถิตย์ *เลขาธิการคณะกรรมการป้องกัน*
และปราบปรามยาเสพติด
ดร.สุทิน นพเกตุ *กรรมการสิทธิมนุษยชน*
ดำเนินรายการโดย นายสุวิช สุทธิประภา

การบรรยายพิเศษ 28

เรื่อง บทบาทของ UN กับการป้องกันและปราบปรามองค์กรอาชญากรรม
โดย Mr.Eduardo Vetere
Executive Secretary Eleventh United Nations Congress on Crime
Prevention and Criminal Justice, Director, Division for Treaty
Affairs United Nations Office no Drugs and Crime (UNODC)

การบรรยายพิเศษ 55

เรื่อง ประสบการณ์และการพัฒนามาตรการป้องกันและปราบปรามองค์กรอาชญากรรมของฮ่องกง
โดย Mr.Stephen FUNG Kin-man
Chief Superintendent of Police, Organized Crime and Triad Bureau, Hong Kong

หน้า

สรุปผลการประชุม 69

โดย นายวันชัย รุจนวงศ์ *อธิบดีกรมพินิจและคุ้มครองเด็กและเยาวชน*

นายวิศิษฏ์ วิศิษฏ์สรอรรถ *ผู้อำนวยการสำนักงานกิจการยุติธรรม*

คำกล่าวปิดการประชุม 77

โดย นายสมชาย วงศ์สวัสดิ์ ปลัดกระทรวงยุติธรรม

สรุปผลประชุมกลุ่มย่อยและการนำเสนอผลการศึกษา 78

เรื่อง มาตรการทางกฎหมายในการปราบปรามองค์กรอาชญากรรมยาเสพติด

สรุปผลประชุมกลุ่มย่อยและนำเสนอผลการศึกษา 154

เรื่อง ปัจจัยที่ทำให้การป้องกันและปราบปรามการค้าหญิงและเด็ก
ไม่ได้ผลเท่าที่ควร : ประสบการณ์การทำงานขององค์กรพัฒนาเอกชน

สรุปผลประชุมกลุ่มย่อยและการนำเสนอผลการศึกษา 218

เรื่อง มาตรการป้องกันและปราบปรามการฉ้อราษฎร์บังหลวงที่เกี่ยวกับ
องค์กรอาชญากรรมและผู้มีอิทธิพลในประเทศไทย

สรุปผลประชุมกลุ่มย่อยและการนำเสนอผลการศึกษา 281

เรื่อง ความผิดมูลฐานตามกฎหมายว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน
กับมาตรการป้องกันและปราบปรามองค์กรอาชญกรรมและผู้มีอิทธิพล

สรุปผลประชุมกลุ่มย่อยและการนำเสนอผลการศึกษา 380

เรื่อง การคุ้มครองพยานกับการป้องกันและปราบปรามองค์กรอาชญากรรมและผู้มีอิทธิพล

สรุปผลประชุมกลุ่มย่อยและการนำเสนอผลการศึกษา 426

เรื่อง การรวบรวมพยานหลักฐานบางเรื่องที่เกี่ยวข้องกับองค์กรอาชญากรรมและผู้มีอิทธิพล

สรุปผลประชุมกลุ่มย่อยและการนำเสนอผลการศึกษา 491

เรื่อง ความร่วมมือระหว่างประเทศในการป้องกันและปราบปรามองค์กรอาชญากรรม
และผู้มีอิทธิพล

สรุปผลประชุมกลุ่มย่อยและการนำเสนอผลการศึกษา 570

เรื่อง การกำหนดความผิดฐานขัดขวางกระบวนการยุติธรรม

หน้า

สรุปผลประชุมกลุ่มย่อยและการนำเสนอผลการศึกษา 657

เรื่อง มาตรการปราบปรามองค์กรอาชญากรรมและผู้มีอิทธิพล : ผลกระทบด้านสิทธิมนุษยชน

สรุปผลประชุมกลุ่มย่อยและการนำเสนอผลการศึกษา 735

เรื่อง พฤติกรรมและการปฏิบัติต่ออาชญากรในองค์กรอาชญากรรมและผู้มีอิทธิพล

ผลการศึกษา 788

เรื่อง นโยบายรัฐบาลกับการป้องกันและปราบปรามองค์กรอาชญากรรมข้ามชาติ

คำกล่าวเปิดการประชุมทางวิชาการระดับชาติว่าด้วยงานยุติธรรม ครั้งที่ 2
และปาฐกถาพิเศษ
เรื่อง นโยบายของรัฐบาลในการป้องกัน
และปราบปรามองค์กรอาชญากรรมและผู้มีอิทธิพล
โดย นายวิษณุ เครืองาม รองนายกรัฐมนตรี
วันจันทร์ที่ 6 กันยายน 2547

ในนามของรัฐบาลผมขอแสดงความชื่นชมยินดีที่กระทรวงยุติธรรมสามารถร่วมมือกับหน่วยงาน เช่น สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย หรือ สกว. และหน่วยงานอื่นๆ อีกเป็นจำนวนมากทั้งในและนอกประเทศจัดให้มีการประชุมทางวิชาการว่าด้วยงานยุติธรรมขึ้นสำเร็จอีกครั้งหนึ่งในวันนี้นับเป็นครั้งที่ 2 รัฐบาลขอแสดงความชื่นชมเป็นทวีคูณ ที่กระทรวงยุติธรรมได้เลือกเอาหัวข้ออันสำคัญมาเป็นประเด็นหัวข้อสำหรับการประชุมในสองวันนี้ คือ หัวข้อว่าด้วยองค์กรอาชญากรรมและผู้มีอิทธิพล

เป็นที่ทราบอยู่แล้วว่ารัฐบาลได้ประกาศเอาจริงเอาจังหรือที่เรียกว่าทำสงครามกับกิจกรรม หรือกิจการบางอย่างที่เคยทำกันมาได้ต่อเนื่องเป็นเวลานานโดยตั้งเป้าที่จะขจัดให้ราบคาบสิ้นไป ประการแรกคือ การรณรงค์ต่อสู้กับความยากจน ดังที่รัฐบาลได้ประกาศสงครามกับความยากจนไปแล้ว ประการที่สองคือ การรณรงค์ต่อสู้กับปัญหายาเสพติดซึ่งก็ได้ประกาศสงครามกับยาเสพติดไปแล้วเช่นกัน ประการที่สามคือ การประกาศต่อสู้รณรงค์กับผู้มีอิทธิพลทุกรูปแบบ เพราะฉะนั้นหัวข้อการประชุมทางวิชาการระดับชาติว่าด้วยงานยุติธรรมครั้งที่ 2 ที่จัดขึ้นในปีนี้จึงสอดคล้องสนองนโยบายของรัฐบาลดังกล่าวเป็นอย่างดี

ท่านผู้มีเกียรติที่เคารพ ลักษณะการทำผิดทางอาญาหรือที่เรียกว่าอาชญากรรมนั้นพัฒนาไปเป็นอันมากจากที่เราเคยรู้เมื่อเราเป็นเด็ก แม้ผมเองเมื่อเริ่มต้นศึกษาวิชากฎหมายใหม่ๆ หลายปีมาแล้วครู-บาอาจารย์ท่านสอนว่าการกระทำความผิดอาญาหรืออาชญากรรมที่สำคัญนั้นคือ การกระทำโดยคนเพียงคนเดียวเพราะมันมิดชิดและลึกลับดี ความในก็ไม่ต้องนำออกความนอกก็ไม่ต้องนำเข้า ถ้ามีบุคคลอื่นเข้ามา

เกี่ยวข้องอยู่ด้วยก็เป็นไปในลักษณะของตัวการ ผู้ใช้ ผู้สนับสนุน ผู้โฆษณา ผู้สมรู้ร่วมคิด ถ้าหากจะเป็นขบวนการที่ยิ่งใหญ่ไปกว่านั้น เราก็พูดถึงเรื่องความผิดในลักษณะของการเป็นอั้งยี่ หรือซ่องโจรเท่านี้ แต่วันนี้ลักษณะการทำความผิดอาญาหรือที่เรียกว่าอาชญากรรมพัฒนาไปจากเดิมเป็นอันมากเพราะได้ก้าวจากอั้งยี่หรือซ่องโจรไปจัดตั้งในรูปของขบวนการหรือองค์กรดังที่เรียกว่าองค์กรอาชญากรรม

ชื่อที่เรียกว่าองค์กรอาชญากรรมฟังดูเหมือนเป็นองค์กรของรัฐ แต่ความจริงเป็นองค์กรเถื่อน องค์กรใต้ดิน องค์กรนอกกฎหมาย องค์กรอาชญากรรมนั้นเกิดขึ้นโดยองค์ประกอบหลายอย่าง แต่ละอย่างล้วนแต่น่ากลัวทั้งสิ้น

ประการแรก คนที่เกี่ยวข้องกับขบวนการนี้มีเป็นจำนวนมากอาจจะเป็นสิบเป็นร้อยเป็นพัน หรืออาจจะเป็นหมื่น องค์กรอาชญากรรมใหญ่ๆ บางองค์กรในต่างประเทศมีผู้เกี่ยวข้องเป็นเรือนแสน กลายเป็นแก๊งหรือองค์กรมาเฟีย

ประการที่สอง บุคคลที่เกี่ยวกับองค์กรนี้ไม่ใช่แต่ปริมาณคือจำนวนมากเท่านั้น หากจัดว่ามีคุณภาพคือเป็นมืออาชีพ คำว่า มืออาชีพนั้นหมายความว่า กระทำมาแล้ว กำลังทำอยู่ และจะทำต่อไปอย่างแนบเนียนละเอียดลออจับไม่ได้ไล่ไม่ทัน

ประการที่สาม องค์กรอาชญากรรมมีกฎ กติกา มารยาทของตนเองซึ่งไม่ใช่กฎกติกามารยาทของบ้านเมือง เป็นกฎเกณฑ์ที่ตั้งขึ้นเพื่อจะควบคุมดูแลสมาชิกหรือองค์กรของตัวเอง ซึ่งตรงนี้เป็นเรื่องที่น่ากลัวเพราะบางครั้งนำไปสู่การตั้งศาลเตี้ยขึ้นเล่นงานกันเองหากมีการทรยศ หักหลัง หรือแม้แต่จำเป็นต้องฆ่าตัดตอนฆ่าปิดปากก็ต้องทำ ที่สำคัญเมื่อองค์กรอาชญากรรมมีทรัพยากรต่างๆ มาก ทั้งความรู้ความสามารถ เทคโนโลยี เครื่องมือเครื่องใช้ บางครั้งมีมากกว่าภาครัฐอีก องค์กรอาชญากรรมบางแห่งโดยเฉพาะในต่างประเทศเมื่อเจ้าหน้าที่สามารถทลายได้ก็พบว่าคนที่เข้าไปเกี่ยวข้องในองค์กรนั้นเป็นนักกฎหมาย เป็นที่ปรึกษา เป็นองค์กร เป็นนักบัญชี เป็นผู้มีความรู้เรื่องภาษีอากร เป็นนักวิทยาศาสตร์ เป็นผู้มีความรู้ด้านเทคโนโลยี ซึ่งเสียดายว่าน่าจะเป็นมันสมองที่ดีของชาติมากกว่า

ประการสุดท้าย องค์กรอาชญากรรมไม่ได้ตั้งขึ้นมาเพียงแค่กระทำความผิดเล็กน้อย ที่เรียกกันว่าลัก ชิง วิ่ง ปล้นกันธรรมดา แต่การกระทำความผิดมักจะเกี่ยวพันกับเรื่องทางเศรษฐกิจ จึงเป็นเรื่องบ่อนทำลายเศรษฐกิจของชาติ ด้วยเหตุที่จะเป็นที่ต้องไปเกี่ยวพันกับเศรษฐกิจนี้เอง เมื่อองค์กรนี้มีรี้พล มีกลไกเป็นจำนวนมาก จึงจำเป็นต้องหาข้าวของเงินทองต่างๆ มาเลี้ยงดูบำรุงบำเรอกันในองค์กรมิฉะนั้นจะไม่สามารถรวมผู้คนเอาไว้ได้มากถึงปานนั้นและอย่างเหนียวแน่นขนาดนั้น การกระทำความผิดขององค์กรอาชญากรรมส่วนใหญ่จึงเป็นเรื่องของการค้า ถ้าไม่ค้าเด็กก็ค้าผู้หญิง ค้ามนุษย์ ค้าแรงงาน ค้ายาเสพติด ค้าอาวุธ ค้าของหนีภาษี ค้าสินค้าที่ผิดต่อกฎหมายเกี่ยวกับทรัพย์สินทางปัญญา และวันนี้ก็เป็นที่ประจักษ์แล้วว่าองค์กรอาชญากรรมบางแห่งกระทำการหนักข้อขึ้นถึงขนาดเข้าข่ายการก่อการร้าย สิ่งสำคัญที่ประจักษ์กันทั่วไปในโลกเวลานี้คือองค์กรอาชญากรรมหลายองค์กรไม่ได้อยู่อย่างโดดเดี่ยว หากแต่มีการเกี่ยวเนื่องเชื่อมโยงสร้างเครือข่ายเป็นพันธมิตรกับองค์กรอาชญากรรมอื่นๆ ทั้งในประเทศ ต่างประเทศ และข้ามทวีป แสดงให้เห็นว่าประสิทธิภาพและพัฒนาการขององค์กรอาชญากรรมก้าวหน้าและทันสมัยล้ำยุคไปเป็นอันมาก ดังที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรมได้กล่าวไว้เมื่อสักครู่ ด้วยเหตุนี้เองประเทศทั้งหลายจึงเร่งรณรงค์ที่จะป้องกันหรือปราบปรามองค์กรอาชญากรรมให้หมดไปหรือลดลงจนถึงมีการจัดทำความร่วมมือระหว่างประเทศว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามองค์กรอาชญากรรม ซึ่งเปิดโอกาสให้นานาประเทศเข้าร่วม

เป็นภาคีสมาชิก แม้ขณะนี้ประเทศต่างๆ ได้เข้าเป็นภาคีสมาชิกของอนุสัญญานี้ไม่มากนัก แต่น่าเชื่อว่าภายในเร็ววันจะมีประเทศต่างๆ เข้าเป็นภาคีสมาชิกหรือเข้าภาคยานุวัติอนุสัญญาดังกล่าวเป็นจำนวนมาก ทั้งนี้รวมทั้งประเทศไทยด้วยเพราะรัฐบาลตระหนักดีว่าปัญหาองค์กรอาชญากรรมเป็นปัญหาที่กำลังคุกคามสวัสดิภาพของประชาชนชาวไทย จึงได้ส่งเสริมหน่วยงานของรัฐที่มีหน้าที่ภารกิจด้านการป้องกันและปราบปรามอาชญากรรมเร่งขวนขวายหาความความรู้เกี่ยวกับเรื่องนี้ เร่งพัฒนาเทคนิคเทคโนโลยี เร่งพัฒนากฎหมายตลอดจนประสิทธิภาพเจ้าหน้าที่ของรัฐเพื่อที่จะจัดการกับปัญหาองค์กรอาชญากรรมให้ได้โดยเร็วที่สุด

แนวความคิดของรัฐบาลในเรื่องเกี่ยวกับการจัดการต่อองค์กรอาชญากรรมนั้นกล่าวคือ นอกจากจะต้องมีการปรับปรุงกฎหมายต่างๆ โดยเฉพาะกฎหมายสารบัญญัติและวิธีสบัญญัติ ไม่ว่าจะเป็นเรื่องเกี่ยวกับพยานหลักฐานเรื่องเกี่ยวกับการดำเนินคดีให้รวดเร็วหรือเรื่องที่เกี่ยวกับมาตรการอื่นๆ ในทางกฎหมายก็ตาม แต่สิ่งที่สำคัญที่รัฐบาลถือเป็นเรื่องเร่งด่วน และมอบนโยบายให้กระทรวงยุติธรรมรับไปดำเนินการก็คือการพัฒนาสี่ ไอ หรือ 4 I

1. I ตัวแรก คือพัฒนา Information หรือข่าวสาร การก่อการร้ายในรูปองค์กรอาชญากรรมที่กำลังระบาดแพร่หลายไปทั่วเป็นองค์กรที่จัดตั้งขึ้นอย่างเป็นระบบ มีระเบียบ มีผู้คนจำนวนมาก มีทรัพยากรเป็นจำนวนมาก เพราะฉะนั้นโอกาสที่ข้อมูลข่าวสารจะรั่วไหลออกมาได้มีความเป็นไปได้ ถ้าเรามีความตื่นตัวอ่อนไหวต่อข้อมูลข่าวสารหรือ Information ข้อมูลข่าวสารที่สำคัญคือ ความเคลื่อนไหวของบุคคล ขององค์กรๆ ที่มีผู้คนอยู่เป็นจำนวนสิบ จำนวนร้อย จำนวนพัน นั้นไม่น่าจะกระทำการได้โดยเงียบเชียบจนกระทั่งรอดหูรอดตาเจ้าหน้าที่บ้านเมืองไปได้ ถ้ายังรอดหูรอดตาเจ้าหน้าที่บ้านเมืองไปได้ ก็แสดงให้เห็นถึงความหย่อนยานในการบังคับใช้กฎหมาย ข้อมูลหรือ Information

ที่สำคัญที่รัฐต้องการให้เร่งพัฒนาโดยเร่งด่วนก็คือข้อมูลข่าวสารประเภท Information Technology โลกในวันนี้เปลี่ยนแปลงไปจากเดิมเป็นอันมาก ผมจำได้ว่าเมื่อยี่สิบสามสิบปีมาแล้ว เมื่อเวลาผมไปดูงานนิทรรศการเกี่ยวกับงานยุติธรรมข้าวของเครื่องใช้ที่นำมาแสดงให้นักเรียนนักศึกษา ประชาชนชมก็จะเป็นพัฒนาการเกี่ยวกับป้องกันอาชญากรรม การปราบปรามอาชญากรรมหรือการลงโทษ ตลอดจนเทคนิคเทคโนโลยีในสมัยนั้นๆ เช่น มีการแสดงตะกร้อสานใบใหญ่มีตะปูเสียบ เอานักโทษใส่แล้วกลิ้งตะกร้อให้ช้างเตะ เราเห็นขื่อ เราเห็นคา เราเห็นวิธีการประหารชีวิตด้วยการมัดและฟันคอ เราเห็นวิธีการสืบพยาน เราเห็นวิธีการที่จะได้มาซึ่งความจริงก็คือ การพิสูจน์ลายพิมพ์นิ้วมือซึ่งกว่าจะรู้ผลต้องใช้เวลานานนับว่าค่อนข้างโบราณถ้าเปรียบกับสมัยนี้

เช้าวันนี้ผมมาถึงเร็วกว่ากำหนดได้มีโอกาสไปเดินดูนิทรรศการ ที่ศูนย์การประชุมเมืองทอง อิมแพ็ค ได้เห็นบูธ คูหา ที่หน่วยงานต่างๆ ทั้งภาครัฐและภาคเอกชนและหน่วยงานในต่างประเทศจัดแสดงให้เห็นถึงเทคโนโลยีในการป้องกันและปราบปรามอาชญากรรมที่ล้ำยุค ผมใคร่จะเชิญชวนบรรดาพี่น้องประชาชนโดยเฉพาะอย่างยิ่งผู้ที่อยู่กระบวนการยุติธรรมให้มาชม ส่วนคนที่คิดเป็นผู้ร้ายคงไม่ต้องมา เราจะเห็นพัฒนาการของเทคโนโลยีในด้านนี้ซึ่งก้าวหน้าไปมาก ต่อไปจะต้องนำมาใช้เพื่อรับมือและจัดการกับองค์กรอาชญากรรม ผมเข้าไปในคูหาหนึ่งเขาจัดแสดงให้เห็นด้วยการแสดงรูปภาพคนสองคน และถามว่าเป็นคนเดียวกันหรือไม่ผมเห็นกับตาว่าคนหนึ่งหน้าเป็นชาวจีน อีกคนหนึ่งหน้าตาเป็นชาวอินเดียทั้งปากทิ้งคิ้ว ทั้งหู ทั้งตา จมูก ผม ผิว มองกี่ทีพูดกี่หนก็บอกว่าคนละคนกัน แต่เจ้าหน้าที่ได้แสดงให้เห็นว่าผลจากการพิสูจน์ลายพิมพ์นิ้วมือซึ่งมนุษย์จะไม่มีวันมีลายพิมพ์นิ้วมือซ้ำกัน บุคคลทั้งสองเป็นคนๆ เดียวกันนี้คือความก้าวหน้าของเทคโนโลยี ซึ่งใช้เวลาเพียงไม่กี่วินาทีก็สามารถพิสูจน์ทราบตัวบุคคลได้

ยังมีคูหาของสำนักงานตำรวจแห่งชาติและคูหาของส่วนราชการต่างๆ อีกเป็นจำนวนมากที่นำมาแสดง ซึ่งถ้าหากว่านำมาใช้จริงจังในกระบวนการยุติธรรมแล้วเชื่อว่าเราจะมีข้อมูลข่าวสารเกี่ยวกับผู้กระทำผิดโดยเฉพาะในเครือข่ายองค์กรอาชญากรรมได้เป็นอย่างดี

2. I ประการที่สองที่จะต้องเร่งมือดำเนินการก็คือ Immigration หรือการเคร่งครัดด้านการตรวจสอบคนเข้าเมือง องค์กรอาชญากรรมนั้นมีเครือข่ายไม่ในก็นอกประเทศและจำเป็นที่พวกนี้ต้องหลบริ้เคลื่อนย้ายอยู่เสมอไม่มีใครอยู่ประจำกับที่ได้ เพราะฉะนั้นโอกาสที่จะเดินทางออกหรือเข้าประเทศเป็นไปได้สูง ด้วยเหตุนี้ด้านต่างๆ จึงจำเป็นต้องเอาจริงเอาจังเป็นพิเศษในเรื่องการตรวจสอบคนเข้าเมืองอย่างเวลานี้ก็มีข่าวการลักลอบนำแรงงานต่างด้าวเข้าเมือง การค้ามนุษย์ข้ามแดน เจ้าหน้าที่ด้าน Immigration ต้องเอาจริงเอาจังมากขึ้น

3. I ประการที่สาม คือ Investigation มาตรการสืบสวนสอบสวนจะต้องมีประสิทธิภาพยิ่งขึ้นกว่าเดิม รวดเร็วกว่าเดิม วันนี้เราตั้งกรมสอบสวนคดีพิเศษขึ้นมาเพื่อรับมือกับคดีพิเศษ ฉะนั้นสำนักงานตำรวจแห่งชาติก็ดี กรมสอบสวนคดีพิเศษก็ดีคงจะต้องร่วมมือกันเพื่อจะจัดการคดีเกี่ยวกับองค์กรอาชญากรรมบางทีอาจต้องคิดให้คดีอย่างนี้เป็นคดีพิเศษในโอกาสต่อไป

4. I ประการสุดท้ายคือ International cooperation หรือความร่วมมือระหว่างประเทศซึ่งจะต้องมีการแลกเปลี่ยนข้อมูลข่าวสารระหว่างประเทศ วันนี้หน่วยงานในกระบวนการยุติธรรมหลายหน่วยได้แยกไปทำความตกลงกับต่างประเทศในสายงานของตนแล้ว อย่างเช่น สำนักงานป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน (ปปง.) ได้ลงนามในข้อตกลงที่จะแลกเปลี่ยนข้อมูลหรือให้ความร่วมมือกับหน่วยงานด้านป้องกันและปราบปรามการฟอกเงินของหลายประเทศ ซึ่งถ้าหากทำอยู่ในกฎในกรอบของกฎหมายก็เป็นนิมิตหมายที่ดีเพราะจะทำให้เรารู้เขาเขารู้เรา และเกิดหนทางที่จะกระชับความร่วมมือกันมากยิ่งขึ้น

ท่านผู้มีเกียรติ เมื่อกล่าวถึงองค์กรอาชญากรรมแล้วคงจะจำเป็นจะต้องกล่าวเลยไปถึงผู้กระทำผิดอีกประเภทหนึ่ง คือผู้มีอิทธิพลเพราะว่าผู้มีอิทธิพลนั้นแม้ลำพังถ้านั่ง ยืน เดิน นอน อยู่คนเดียวก็เป็นผู้มีอิทธิพลได้แต่ไม่ใช่องค์กรอาชญากรรม แต่ความเป็นจริงเมื่อรัฐบาลประกาศสงครามกับผู้มีอิทธิพลเป็นต้นมาพบว่าไม่มีหรอกผู้มีอิทธิพลที่ยืน เดิน นั่ง นอน อยู่คนเดียว ล้วนแต่ทำงานเป็นเครือข่ายทิ้งสิ้นไม่รับลูกมาจากองค์กรอาชญากรรมก็เป็นบุคคลชั้นหัวหน้าบังคับบัญชาองค์กรอาชญากรรมเสียเองเพราะมีสมุน ลูกน้องมีเครือข่ายอยู่ใต้อาณัติ บุคคลเหล่านี้เองเป็นสะพานเชื่อมโยงไปสู่การกระทำความผิดทางอาญาอีกหลายอย่างโดยเฉพาะการค้าผู้หญิง ค้าเด็ก ค้าแรงงาน ค้ามนุษย์ ค้ายาเสพติด โดยเฉพาะอย่างยิ่งการค้ายาเสพติด การที่รัฐบาลประกาศสงครามกับผู้มีอิทธิพลจึงเป็นหนทางการดำเนินการขั้นแรกที่จะก้าวไปสู่การทลายองค์กรอาชญากรรมและความจริงแล้ว ปัญหาเรื่องผู้มีอิทธิพล ยาเสพติดและความยากจนเป็นเรื่องเกี่ยวเนื่องเชื่อมโยงกันทั้งสิ้น แต่เราแตกออกเป็น 3 ประเด็นแยกส่วน แต่เมื่อรวมส่วนด้วยกันแล้วก็คือการจัดการต่อปัญหาองค์กรอาชญากรรมนั้นเอง

รัฐบาลขอแสดงความชื่นชมยินดีอีกครั้งหนึ่งที่กระทรวงยุติธรรมได้เล็งเห็นความสำคัญของปัญหาเรื่องนี้ การประชุมทางวิชาการครั้งนี้นับว่าเป็นครั้งที่ 2 ได้ทราบว่าปีที่แล้วได้จัดครั้งหนึ่งเกี่ยวกับมาตรการที่จะดำเนินการกับผู้ที่กระทำผิดอาญา และผลจากการประชุมทางวิชาการครั้งนั้น ได้นำไปสู่การยกร่างกฎหมายที่สำคัญขึ้นฉบับหนึ่ง คือร่างพระราชบัญญัติชะลอการฟ้อง พ.ศ. .... ซึ่งจะเข้าสู่การพิจารณาของคณะรัฐมนตรีในเร็ววันนี้

ผมหวังว่าการประชุมทางวิชาการระดับชาติว่าด้วยงานยุติธรรม ครั้งที่ 2 ในปีนี้ จะได้หยิบยกเอาเรื่องต่างๆ เกี่ยวกับองค์กรอาชญากรรมและผู้มีอิทธิพลขึ้นมาพูดอย่างเป็นระบบไม่ว่าเรื่องการค้าเด็ก ค้าผู้หญิง ค้าแรงงาน ค้ายาเสพติด ค้าของหนีภาษี ค้าอาวุธหรืออื่นใดก็ตามแต่ต้องไม่ลืมว่าการกระทำความผิดเหล่านั้นจะมีความผิดอุปกรณ์อย่างอื่นเข้ามาคู่ด้วยอยู่เสมอเพื่อจะทำให้งานองค์กรอาชญากรรมมีประสิทธิภาพ นั้นก็คือการกระทำความผิดเกี่ยวกับการฟอกเงินและการกระทำความผิดเกี่ยวกับการให้สินบาทคาดสินบนต่อเจ้าหน้าที่ของรัฐเพื่อปกปิดหรือให้เจ้าหน้าที่เข้าช่วยเหลือคุ้มครองงานขององค์กรอาชญากรรม การประชุมปรึกษาในปัญหาองค์กรอาชญากรรมจึงควรขยายขอบเขตครอบคลุมไปถึงเรื่องการฟอกเงินและการทุจริตคอร์รัปชั่นในภาครัฐด้วย และที่สำคัญที่สุดจะลืมไม่ได้ก็คือต้องแตะลงไปในประเด็นเทคโนโลยีเทคนิคต่างๆ การคุ้มครองพยานมาตรการที่จะเพิ่มอำนาจเจ้าหน้าที่ของรัฐขนาดไหนเพียงใดหรือไม่อีกประการหนึ่ง ปัญหาเรื่องการป้องกันและปราบปรามอาชญากรรมนั้น เมื่อยกขึ้นแล้วเหมือนกับหยิบปัญหานี้วางบนตราชั่งด้านหนึ่ง ตราชั่งอีกด้านหนึ่งที่เราจะละเลยเสียไม่ได้ก็คือการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชน ยังไม่ต้องพูดถึงสิทธิมนุษยชนหรอกเอาแค่สิทธิเสรีภาพของผู้ต้องหาสิทธิเสรีภาพของจำเลย และสิทธิเสรีภาพของเหยื่อจากการกระทำความผิดแค่นี้ก็จำเป็นต้องประมวลขึ้นวางบนตราชั่งเทียบเคียงกันแล้วว่าเราจะให้น้ำหนักในเรื่องใดในสถานการณ์ใดยิ่งหย่อนไปกว่ากันอย่าให้เสียดุลไปได้

รัฐบาลทราบว่าในปีหน้านี้ ประเทศไทยโดยเฉพาะกระทรวงยุติธรรมจะได้เป็นเจ้าภาพจัดการประชุมนานาชาติครั้งสำคัญอีกครั้งหนึ่งของโลก คือการประชุม Congress ของสหประชาชาติ ครั้งที่ 11 ว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามอาชญากรรม ซึ่งที่ประชุมนานาชาติให้เกียรติมอบให้ประเทศไทยรับเป็นเจ้าภาพในต้นปีหน้านี้ รัฐบาลเชื่อว่าข้อมูลที่ได้ภายในวันสองวันนี้จะเป็นข้อมูลสำคัญส่วนหนึ่งที่ประเทศไทยนำเสนอต่อที่ประชุมนานาชาติของสหประชาชาติว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามอาชญากรรมครั้งที่ 11 ที่จะมีขึ้นในกรุงเทพมหานครในเดือนเมษายน ศกหน้าอย่างเป็นระบบระเบียบ เรียบร้อยและรัดกุม

ในโอกาสนี้ ในนามของรัฐบาลและท่านนายกรัฐมนตรีผมขอเปิดการประชุมทางวิชาการว่าด้วยงานยุติธรรม ครั้งที่ 2 ขอขอบพระคุณทุกท่านที่มีส่วนเกี่ยวข้องทำให้การจัดประชุมทางวิชาการครั้งนี้สำเร็จเรียบร้อยด้วยดี ขอให้การประชุมได้ผลสมตามความปรารถนาของท่านที่เดินทางมาร่วมประชุม ทุกท่าน ทุกประการ

ปาฐกถาพิเศษ
เรื่อง “กระทรวงยุติธรรมกับการป้องกันและปราบปราม
องค์กรอาชญากรรมและผู้มีอิทธิพล”
โดย นายพงศ์เทพ เทพกาญจนา รัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรม
วันจันทร์ที่ 6 กันยายน 2547

ฯพณฯ รองนายกรัฐมนตรี วิษณุ เครืองาม ท่านประธานศาลอุทธรณ์ภาค 4 ปลัดกระทรวงยุติธรรม กรรมการ ปปช. เลขาธิการ ปปส. ผู้บริหารของหน่วยงานราชการทั้งจากศาล อัยการ ตำรวจ นักกฎหมาย กระทรวง ทบวง กรมต่างๆ และท่านผู้มีเกียรติทุกท่านครับ

ท่านรองนายกรัฐมนตรี ได้ทำให้พวกเราได้เห็นภาพรวมที่ชัดเจนมาก ในส่วนที่เกี่ยวกับองค์กรอาชญากรรม อย่างหนึ่งที่เราได้ฟังจากท่านรองนายกฯ แล้วเราคงสงสัยว่าองค์กรอาชญากรรมนั้น เป็นกลุ่มบุคคลที่มีการกระทำผิดอย่างต่อเนื่อง เคยทำมาแล้วในอดีต และยังทำอยู่ในปัจจุบัน และจะทำต่อๆ ไปในอนาคต ความจริงถ้าดูในลักษณะของการกระทำความผิดนั้น หลายท่านเองก็คงจะแปลกใจว่า ถ้าทำมาในอดีต และยังทำอยู่ในปัจจุบัน แล้วจะทำต่อไปในอนาคต ทำไมคนเหล่านี้ถึงถูกจัดการถูกปราบปรามไม่เสร็จสิ้นไปเสียที เพราะว่าคนที่เคยทำเหล่านี้โดยปรกติจะต้องถูกตรวจสอบได้ ถูกจับเข้าได้สักวันหนึ่ง แตกต่างจากคนที่เคยทำความผิดครั้งเดียวครับ คนที่ทำความผิดครั้งเดียว พอทำแล้วหยุดไม่ทำอีกเลย บางทีหาหลักฐานตรวจสอบได้ยาก เหมือนอย่างในอดีตพวกที่เค้าบอกว่าเป็นพวกอาชญากรรมต่อเนื่อง ก็ต้องถูกจับเข้าสักวันหนึ่ง เพราะมีพยานหลักฐานต่างๆ ที่ถูกสร้างสมมาอย่างต่อเนื่อง แต่ว่าองค์กรอาชญากรรมกลับแปลก เราเห็นองค์กร

อาชญากรรมจำนวนไม่น้อยที่ปฏิบัติการในสิ่งที่ไม่ถูกต้องมาเป็นเวลานานจนบัดนี้ก็ยังอยู่ ในหลายๆ ประเทศ ซึ่งมีความเจริญก้าวหน้ามากมีระบบที่ทำอย่างเข็มแข็ง แต่เราก็เคยได้ยินคำว่ามาเฟีย ยากูซ่า ทรอยแอท ตั้งแต่สมัยเราเล็กๆ ครับ จนบางคนบอกว่าใกล้จะตายแล้วก็ยังได้ยินอยู่ ถ้ามองกลับมาในเมืองไทย ก็ต้องบอกว่าเรายังโชคดีพอสมควรที่องค์กรอาชญากรรมในเมืองไทยนั้น เมื่อเทียบกับองค์กรอาชญากรรมในต่างประเทศที่ปักหลักปักฐานในต่างประเทศของไทยเรายังไม่เข้มแข็ง ยังไม่หยั่งรากลึกเหมือนกับประเทศเหล่านั้น แต่แน่นอนครับองค์กรอาชญากรรมในสมัยนี้ไม่ได้ปฏิบัติการเฉพาะในประเทศใดประเทศหนึ่ง แต่มีการขยายการปฏิบัติการของตัวออกไปในหลายๆ ประเทศ เป็นองค์กรอาชญากรรมข้ามชาติ เพียงแต่ว่าการที่จะปักหลักปักฐานในประเทศไหนนั้น จะเข้ามามากน้อยเพียงใด ยิ่งเข้ามามากเท่าไหร่ก็จะยิ่งก่อให้เกิดปัญหากับประเทศนั้นมากขึ้น ถ้าเรามององค์กรอาชญากรรมในประเทศไทยของเราถ้าเทียบกับหลายประเทศก็ยังอยู่ในสภาวะถ้าเทียบกับคนก็น่ายังไม่ค่อยเข้าวัยรุ่น ยังไม่เข้มแข็งถึงขนาดที่ทำให้การจับกุมยากลำบากถึงขนาดที่หลายๆ ประเทศทำแล้วทำอีกก็ยังจัดการไม่ค่อยได้ สิ่งหนึ่งที่เราเห็นคือองค์กรเหล่านี้จะต้องเป็นการประกอบอาชญากรรมที่มีผลตอบแทนในทางทรัพย์สิน เพราะจำเป็นอย่างที่ท่านรองนายกฯ ได้กล่าวไว้แล้ว ว่าจำเป็นที่จะต้องมีทรัพย์สินต่างๆ เข้ามาดำเนินการ และขณะเดียวกันก็เป็นแรงจูงใจหนึ่งที่ทำให้คนในองค์กรเหล่านั้นหันเข้ามาทำคนเหล่านี้ถ้าทำธุรกิจถูกกฎหมายได้ก็ไม่ค่อยอยากจะทำ เพราะว่าธุรกิจถูกกฎหมายนั้นมีการแข่งขันเสรีมีคนเข้ามาทำเยอะ เมื่อเทียบกำไรกับการทำผิดกฎหมาย ธุรกิจถูกกฎหมายได้น้อยกว่า ฐานใหญ่ขององค์อาชญากรรมเหล่านี้ก็จะอยู่ที่การทำธุรกิจผิดกฎหมายหลายรูปแบบ และขณะเดียวกันก็นำเงินที่ได้มาจากธุรกิจผิดกฎหมายเข้าไปใช้ในธุรกิจที่ถูกกฎหมายด้วย บางครั้งก็นำไปใช้เพื่อปกปิดเงินที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย บางครั้งเมื่อมีเงินเยอะมากขึ้นไม่รู้จะเอาไปทำอะไร ก็ไปลงทุนในธุรกิจที่ถูกกฎหมายด้วยต้นทุนที่ต่ำกว่าคนอื่น บทบาทภาครัฐของกระทรวงยุติธรรมในการจัดการกับองค์กรเหล่านี้ก็มีหลายอย่างด้วยกันในส่วนของกระทรวงเรามองเห็นเครือข่ายของการเชื่อมโยงแล้วบอกได้ว่าองค์กรเหล่านี้แม้แต่ในอดีตเค้าต้องการจะหาความร่วมมือสนับสนุนของคนในภาครัฐ ส่วนที่เบี่ยงเบนคือเป้าหมายของคนพวกนี้ บอกได้ครับว่าปกติ ไม่มีองค์กรที่ไหนจะสู้กับอำนาจรัฐได้ เพราะมีแรงสนับสนุนจากประชาชน จากกฎหมาย จากบุคลากร

โดยปกติแล้วการจะต่อสู้กับองค์กรอาชญากรรมได้ ปัจจัยอย่างหนึ่งคือต้องได้รับการสนับสนุนจากองค์กรภาครัฐ ที่ท่านรองนายกฯ ได้กล่าวไว้แล้วในเรื่อง 4I ในส่วนของกระทรวงยุติธรรม การจะจัดการกับองค์กรอาชญากรรมพวกนี้ถ้าจะพูดเป็นภาษาไทยคือ ต้องรู้เท่าทัน มีความรู้ต่างๆ ที่จะรู้ว่าเค้าทำอะไร มีข้อมูลต่างๆ ที่เราสามารถติดตามคนเหล่านี้ องค์ความรู้ต่างๆ ที่จะต้องรวมความคิดกัน และกฎหมายต่างๆ ทางกระทรวงยุติธรรมได้ดำเนินการจัดการประชุมขึ้น เพื่อจะรู้ว่าคนเหล่านี้เค้าทำอะไรกัน เพื่อจะได้ใช้กฎหมายต่างๆ ที่มีอยู่จัดการกับคนเหล่านี้ อย่างที่ 2 นอกจากรู้เท่าทันแล้ว ต้องรวมองคาพยพหน่วยงานต่างๆ เข้ามาทำก็ต้องมีนโยบาย ยุทธศาสตร์ ซึ่งสำนักงานกิจการยุติธรรมก็รับผิดชอบเกี่ยวกับยุทธศาสตร์ จำเป็นที่จะต้องนำทุกภาคส่วนเข้ามาแก้ปัญหา อย่างที่ 3 ซึ่งจะทำให้การทำงานประสบความสำเร็จ คือ ทำให้เที่ยงธรรม ที่ผ่านมาที่ไม่ประสบความสำเร็จเพราะว่ามันไม่เที่ยงธรรม หลายครั้งเข้าไปสนับสนุน เข้าไปปกป้อง ด้วยหลักเกณฑ์ใหญ่ๆ 3 อย่าง เราจะดำเนินการเกี่ยวกับองค์กรนี้ได้

มาดูกลไกของกระทรวงยุติธรรมนอกจากการวางยุทธศาสตร์แล้ว รัฐบาลจัดให้มีขึ้นตั้งแต่วันที่ 3 ตุลาคม 2545 มีการจัดระบบในเรื่องของกระบวนการยุติธรรมของฝ่ายบริหารเสียใหม่ มีหน่วยงานใหม่เกิดขึ้น มีเครื่องไม้เครื่องมือหลายอย่างที่สามารถจะจัดการกับองค์กรอาชญากรรมได้ดีขึ้น อย่างแรกในเรื่องที่ท่าน

รองนายกฯ วิษณุ เครืองาม ได้กล่าวไปแล้ว เรื่องของการสืบสวนสอบสวนอาชญากรรม ตำรวจแบกรับภาระในเรื่องการสืบสวนสอบสวน ต่อมาตั้งแต่วันที่ 3 ตุลาคม 2545 กระทรวงยุติธรรมได้รับผิดชอบภาระอีกภาระหนึ่งก็คือ กรมสอบสวนคดีพิเศษ ซึ่งจะมีภารกิจหน้าที่ในการสืบสวนสอบสวนคดีที่สลับซับซ้อนบางประเภท และโดยเฉพาะอย่างยิ่งก็มีบทบัญญัติที่เปิดโอกาสให้เราสามารถใช้กลไกเหล่านี้ในการจัดการกับคดีอาญาใดก็ได้ ถ้าเป็นคดีที่คิดว่ามีความสำคัญเพียงพอที่ต้องใช้กลไกเหล่านี้เข้าไปดำเนินการนั่นก็คือการที่คณะกรรมการคดีพิเศษที่ท่านนายกเป็นประธานสามารถที่จะมีมติให้กรมสอบสวนคดีพิเศษเข้าไปทำคดีอาญาใดก็ได้ ไม่ว่าเป็นความผิดใด ซึ่งกลไกเหล่านี้แหละครับ เวลาใช้จัดการกับองค์กรอาชญากรรมนั้นเราจำเป็นที่ต้องดำเนินการแบบพิเศษและเลือกคนที่จะมาดำเนินการในเรื่องนี้ บางครั้งจำเป็นที่จะต้องอดทนและรอคอย

ท่านผู้มีเกียรติครับ เราจะเห็นได้ว่าองค์กรอาชญากรรมเหล่านี้ ที่ผ่านมาในอดีตเวลาที่มีการถูกจับกุมดำเนินคดี คนที่ถูกดำเนินคดีบางครั้งเป็นพวกปลายแถว หลายครั้งคนที่เป็นตัวบงการจริงอยู่สบายและลูกมือทั้งหลายถูกปราบปราม ซึ่งแน่นอนครับตราบใดที่ตัวจักรสำคัญยังอยู่องค์กรเหล่านี้ก็ไม่มีวันตาย การที่จะเข้าไปดำเนินการกับองค์กรเหล่านี้ ก็จะต้องมีการรวบรวมข้อมูล มีวิธีการในการรวบรวมพยานหลักฐาน เพราะไม่สามารถจะไปที่ศาล ไปบอกรองประธานศาลฎีกา ประธานศาลอุทธรณ์ ว่าคนเหล่านี้คือตัวจักรใหญ่ขององค์กร แล้วขอให้ท่านลงโทษ ไม่มีทางครับ ศาลไม่สามารถที่จะพิพากษาลงโทษใครได้ถ้าพยานหลักฐานไม่เพียงพอ และองค์กรเหล่านี้มีระบบการทำงานที่รักษาความลับได้ดี ที่สามารถจะตัดตอนไม่ให้เครือข่ายข้อมูลข่าวสารไปถึงตัวผู้เป็นตัวจักรสำคัญได้โดยง่าย ฉะนั้นจำเป็นที่จะต้องอดทนรอ แล้วจำเป็นที่จะต้องมีการรวมในส่วนที่เรียกว่าสหวิชาชีพ ในส่วนของกรมสอบสวนคดีพิเศษมีข้อดีอยู่อย่างหนึ่งตามกฎหมายที่ให้มาคือกรมสอบสวนคดีพิเศษสามารถที่จะขอให้นายกรัฐมนตรีตั้งบุคลากรจากภาครัฐต่างๆ เข้ามาเป็นพนักงานสอบสวนในคดีใดก็ได้ ถ้าคิดว่าคดีนี้จัดการกับองค์กรนี้ต้องการทหารคนนั้นมา ต้องการตำรวจคนนั้นมา ต้องการฝ่ายของกระทรวงการคลังมา ต้องการฝ่ายของสรรพากรมา ตั้งได้ครับ สามารถจะคัดคนได้เป็นรายคดี ก็เลือกคนที่มีความรู้ในด้านนั้น เลือกคนที่มีความน่าเชื่อได้ในด้านความซื่อสัตย์สุจริต ในเรื่องการยึดมั่นในหลักการที่ถูกต้อง พูดง่ายๆ คือจัดคนที่เหมาะสมแก่งานเป็นรายคดีได้ และการจัดการกับองค์กรเหล่านี้การใช้เวลา 1 – 3 ปีในการตามรอย การรักษาความลับเป็นเรื่องสำคัญที่สุด เพราะว่าถ้ารักษาความลับไม่ดีคนเหล่านี้ไหวตัว ร่องรอยต่างๆ ที่จะตามไปได้ก็จะถูกทำลายหมด นอกจากนี้แล้วท่านรองนายกฯ ได้พูดถึงเรื่องของการตรวจคนเข้าเมือง คนเหล่านี้พอรู้ตัวว่าท่าจะไม่ดี หนีข้ามแดนครับ เพราะฉะนั้นการทำงานอย่างนี้จำเป็นครับ ในการรักษาความลับก็ดี ในการระดมคน กรมสอบสวนคดีพิเศษก็อาจจะโชคดีอย่างหนึ่งที่มีกลไกพิเศษแตกต่างจากการสืบสวนสอบสวนปกติ แล้วก็ยังมีกลไกที่สามารถที่จะระดมความรู้ทางกฎหมายเข้ามา สามารถที่จะขอให้พนักงานอัยการเข้ามาร่วมสอบสวนด้วยได้ ซึ่งตรงนี้ก็จะทำให้ข้อกฎหมายต่างๆ ซึ่งปกติพนักงานอัยการเค้าจะทราบดีครับ ว่าการนำข้อมูลหลักฐานไปเสนอศาลๆ ท่านฟังข้อมูลแบบไหน พยานหลักฐานไหนที่มีน้ำหนัก พยานหลักฐานไหนเก็บไว้ก็ป่วยการ กระบวนการตรงนี้ก็จะช่วยในเรื่องของการสืบสวนสอบสวนให้มีประสิทธิภาพขึ้น กลไกอีกส่วนที่เกี่ยวข้องก็คือในเรื่องของการคุ้มครองพยาน ซึ่งกรมคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพรับผิดชอบตามกฎหมายใหม่ที่ออกมา ต้องยอมรับว่าการจัดการกับองค์กรอาชญากรรมนั้น พยานเป็นสิ่งสำคัญมากทั้งพยานวัตถุทั้งพยานบุคคล โดยเฉพาะอย่างยิ่งพยานบุคคลก็จำเป็นครับ เพราะว่าหลายๆ ครั้งเพียงแต่พยานวัตถุก็ไม่เพียงพอที่จะทำให้ศาลนั้นเชื่อได้ว่าคนไหนกระทำผิด

พยานบุคคลที่ไปมีส่วนกับองค์กรอาชญากรรมเหล่านี้ เราเคยเห็นตัวอย่างในต่างประเทศที่องค์กรอาชญากรรมเพื่อความอยู่รอดของตัวเอง ก็ต้องพยายามที่จะทำให้คนที่จะไปปรักปรำตัวเองนั้นไม่กล้า บางคดีอาจจะมีคนไปปรักปรำตัวเองแล้ว หลายครั้งที่เราจะเห็นว่าแม้พยานที่ให้การไปแล้วนั้น มีความไม่ปลอดภัยเพราะองค์กรเหล่านี้ต้องการที่จะสื่อให้เห็นว่าอย่าไปให้การปรักปรำองค์กรเหล่านี้ การคุ้มครองพยานถึงเป็นสิ่งจำเป็นแล้วก็ไม่ใช่การคุ้มครองพยานก่อนเบิกความเท่านั้นครับมันจำเป็นไปถึงการสร้างความมั่นใจแก่พยานว่าถ้าเขามาร่วมมือกับภาครัฐ มาให้การที่เป็นประโยชน์ในการป้องกันปราบปรามองค์กรอาชญากรรมแล้วเขาจะสามารถมีชีวิตอยู่ได้โดยปกติสุข กฎหมายคุ้มครองพยานที่ออกใหม่ ก็เปิดโอกาสให้เรามีมาตรการพิเศษในการคุ้มครองพยานได้ เราเห็นตัวอย่างในบางประเทศพยานที่เบิกความแล้ว แล้วก็หายตัวไปจากที่ที่เค้าเคยอยู่ไปอยู่ในที่ใหม่ มีชื่อใหม่ มีเลขประจำตัวต่างๆ ใหม่หมด ที่ใครก็ตามไม่ได้ว่าเค้ามาจากไหน มาตรการเหล่านั้นกฎหมายไทยเปิดโอกาสแล้วครับ และกรมคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพซึ่งอยู่ในกระทรวงยุติธรรมก็จะทำหน้าที่ตรงนี้ขณะเดียวกันกฎหมายของเราก็ได้ให้หน่วยงานต่างๆ ที่เกี่ยวข้องสามารถคุ้มครองพยานได้ดีขึ้น อีกส่วนหนึ่งคือในเรื่องของการตามเงิน ที่ผ่านมาการแก้ไขปัญหาหลายๆ อย่างที่เกี่ยวข้องกับองค์กรอาชญากรรมอย่างเช่นในเรื่องของยาเสพติด ซึ่งก็มีการศึกษาวิจัยกันว่า ยิ่งเราทุ่มเทปราบปรามในเรื่องนี้มาก แต่ทำไมยิ่งทุ่มเทเท่าไหร่ยาเสพติดก็ยังขยายตัวไปทั่วโลกเพิ่มขึ้น และก็มีการคิดกันว่าทำอย่างไรเราถึงจะจัดการกับปัญหาเหล่านี้ได้ ก็มองไปในเรื่องรูปแบบของการก่ออาชญากรรม ก็เห็นว่าองค์กรอาชญากรรมนี้ก็เหมือนกับองค์กรอาชญากรรมทั่วๆ ไป ที่มีความประสงค์ในเรื่องเงินเป็นสำคัญ และถ้าเราตามรอยเงินไปได้ จุดสุดท้ายที่เงินจะไปถึงคือจุดศูนย์กลางของตัวการสำคัญ กลไกส่วนหนึ่งที่นำมาใช้ก็คือกฎหมายฟอกเงิน สำนักงาน ปปง. เป็นหน่วยงานไม่สังกัดกระทรวงทบวงใด แต่ว่ารัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรมเป็นผู้รับผิดชอบ ก็พอถือได้ว่าเป็นกลไกหนึ่งในการที่จะมาจัดการกับองค์กรอาชญากรรม เพราะว่าองค์กรเหล่านี้มีเงินได้เยอะ เมื่อมีเงินได้เยอะความเคลื่อนไหวของเงินก็เป็นส่วนหนึ่งครับที่ทำให้เราสามารถติดตามได้ และสำนักงาน ปปง. นั้น ก็เป็นหน่วยงานสำคัญในการที่จะยึดเงินที่ได้มาโดยไม่ถูกกฎหมาย เพียงแต่ว่าปัจจุบันความผิดมูลฐานที่เรามีอยู่ 8 มูลฐานนั้นสำนักงาน ปปง. ทำได้เพียงแค่ 8 มูลฐานครับ จะไปดำเนินการในความผิดฐานอื่น ซึ่งแม้องค์กรอาชญากรรมเป็นคนทำ ก็จะใช้กฎหมายปราบปรามการฟอกเงินไม่ได้ อีกกลไกหนึ่งที่เกี่ยวข้องกับกระทรวงยุติธรรมถึงแม้ว่าไม่อยู่ในกระทรวงยุติธรรม แต่ก็เป็นหน่วยงานสำคัญในการจัดการกับองค์กรอาชญากรรม ก็คือ อัยการเพราะว่าอัยการยังคงเป็นองค์กรที่จะต้องรับผิดชอบเกี่ยวกับการฟ้องร้องคดี นำเสนอข้อมูลหลักฐานต่อศาลแน่นอนครับถึงแม้ว่ามีความมุ่งมั่นในการที่จะจัดการกับองค์กรอาชญากรรมเพียงใด ถ้าเราไม่สามารถนำเสนอคดี นำเสนอหลักฐานต่างๆ ที่ทำให้ศาลมั่นใจได้ว่าจำเลยเหล่านี้กระทำความผิดเราก็คงไม่สามารถจะจัดการกับองค์กรอาชญากรรมได้ บทบาทของอัยการในการจัดการกับเรื่องนี้ ในการที่จะเสนอพยานหลักฐานต่างๆ อีกส่วนหนึ่งที่เกี่ยวข้องกับกระทรวงยุติธรรม และก็เกี่ยวข้องกับท่านทั้งหลายด้วย คือ การที่เราจะต้องมาศึกษาวิจัย การที่เราจะต้องรู้เท่าทัน การที่เราจะต้องพัฒนากฎหมายของเราให้รองรับเพื่อที่จะจัดการกับองค์กรเหล่านี้ ต้องยอมรับครับว่ากฎหมายหลายประเทศ ที่เค้าเห็นเรื่องการจะจัดการกับองค์กรเหล่านี้ เค้ามีการพัฒนาไปกว่าเรา กฎหมายไทยเราก็พยายามศึกษาตัวอย่างจากต่างประเทศ ดูสิ่งที่เกิดขึ้นในเมืองไทยแล้วก็พยายามพัฒนากฎหมายในเมืองไทย ซึ่งต้องยอมรับครับว่าเครื่องมือของรัฐในการจัดการกับองค์กรอาชญากรรมเหล่านี้มีส่วนสำคัญที่จะทำให้เราประสบความสำเร็จหรือไม่ในการจัดการ และขณะนี้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องกำลังอยู่ในขั้นตอนการพัฒนากฎหมายในการจัดการกับองค์กรอาชญากรรม หรือแม้แต่ใน

กรณีที่เราดูแล้วในบางครั้ง ด้วยหลักกฎหมายเดิมที่มีอยู่ในอดีตทำให้เราไม่สามารถมีพยานหลักฐานที่เพียงพอในการจัดการกับองค์กรอาชญากรรมเหล่านี้ได้ แต่บางประเทศเค้ามีกฎหมายซึ่งทำให้พยานหลักฐานที่มีอยู่ซึ่งแต่เดิมศาลทั่วไปอาจจะไม่รับฟัง เค้าก็มีกลไกที่ทำให้ศาลรับฟังพยานเหล่านี้เหมือนกัน กลไกในเรื่องของการต่อรองคำรับสารภาพ กลไกที่จะทำให้พยานให้ความร่วมมือ แต่ทำอย่างไรเมื่อพยานให้ความร่วมมือแล้ว พยานเหล่านั้นอย่างน้อยศาลให้น้ำหนักในการที่จะรับฟังพอสมควร กลไกอีกส่วนหนึ่งที่สำคัญในการจัดการกับองค์กรอาชญากรรมซึ่งรวมถึงผู้มีอิทธิพลด้วย ก็คือ สำนักงาน ปปส. เหตุที่สำนักงาน ปปส. ซึ่งปัจจุบันเป็นส่วนหนึ่งของกระทรวงยุติธรรมมีความสำคัญ ก็เพราะว่า สำนักงานนี้ได้รับหน้าที่ให้เป็นฝ่ายเลขานุการของศูนย์อำนวยการต่อสู้เพื่อเอาชนะยาเสพติด ซึ่งมีท่านรองนายกฯ พลเอกชวลิต ยงใจยุทธ เป็นประธานศูนย์นี้นอกจากได้รับมอบหมายในเรื่องยาเสพติดแล้ว ยังให้ดำเนินการกับผู้มีอิทธิพลด้วย ซึ่งผู้มีอิทธิพลส่วนหนึ่งก็มีองค์กรอาชญากรรมเป็นตัวจักรสำคัญอยู่ ทางสำนักงาน ปปส. ในส่วนของยาเสพติดนั้น โดยปกติพวกที่ค้ายาเสพติดรายใหญ่ก็จะมีพวกองค์กรอาชญากรรมเหล่านี้เข้ามาเกี่ยวข้องทั้งในประเทศและจากต่างประเทศ ก็ได้มีดำเนินการในด้านการวางยุทธศาสตร์ในการทำงานเหล่านี้ มีการติดตามผลการทำงานของหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง มีการจัดประเภทของผู้มีอิทธิพล มีการจัดกลุ่มดูว่ารายไหนเป็นรายใหญ่ มีการเฝ้าระวังมีการดำเนินการ มีการประชุมกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้องว่าให้ดำเนินการกับคนเหล่านี้อย่างไร ในส่วนสุดท้ายของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องคือ กรมราชทัณฑ์ เพราะว่ากรมราชทัณฑ์ก็เป็นที่รองรับบรรดาจำเลยที่ศาลพิพากษาให้จำคุก หรือผู้ต้องหาที่อยู่ระหว่างการพิจารณาคดีของศาล ขณะนี้มีประมาณ 200,000 คน ในบรรดาคนเหล่านี้มีส่วนหนึ่งที่เป็นผู้ที่เกี่ยวข้องกับองค์กรอาชญากรรม บางคนอยู่ในระดับสูง บางคนอยู่ในระดับลูกมือ การดำเนินการของกรมราชทัณฑ์เกี่ยวกับคนเหล่านี้ ทำอย่างไรให้คนเมื่อเข้ามาอยู่ในเรือนจำแล้วไม่สามารถเป็นเครือข่ายขององค์กรอาชญากรรมได้อีกต่อไป ทำอย่างไรให้คนเหล่านี้ยุติเมื่อเค้าออกไป ยุติการกระทำที่เค้าทำมาในอดีต

ผมคงต้องขออนุญาตเรียนในช่วงสุดท้ายว่า การดำเนินการกับองค์กรอาชญากรรมกับผู้มีอิทธิพลนั้นเป็นเรื่องที่เราจะต้องเร่งทำโดยด่วน จุดสำคัญที่เราต้องจัดการให้ได้ คือ ทำอย่างไรที่จะไม่ให้บุคลากรจากภาครัฐเข้าไปมีส่วนร่วมสนับสนุนกลุ่มบุคคลเหล่านี้เรามีตัวอย่างในบางประเทศ องค์กรอาชญากรรมซึ่งแต่เดิมได้รับการสนับสนุนจากคนในภาครัฐ พอเข้มแข็งมากๆ พวกบุคคลเหล่านี้ก็พยายามที่จะเข้ามายึดอำนาจรัฐบางครั้งสามารถแทรกเข้าไปอยู่ในกลไกของรัฐ จนกระทั่งทำให้การปราบปรามเป็นไปได้ยาก ผมต้องขอขอบพระคุณท่านผู้มีเกียรติทั้งหลาย ที่ในช่วงเวลาที่ผ่านมาได้มีการทำงานร่วมกันมีการระดมความคิดในการที่เราจะแก้ไขปัญหานี้ได้อย่างไร และโดยเฉพาะในวันนี้ที่ท่านรองประธานศาลฎีกา ท่านประธานศาลอุทธรณ์หลายภาค ท่านผู้พิพากษา ท่านกรรมการ ปปช. ที่ท่านได้สละเวลาถึง 2 วัน และเราหวังเป็นอย่างยิ่งว่าสิ่งที่ท่านได้ให้กับกระทรวงยุติธรรม ได้ให้แก่ประเทศไทย ได้ให้แก่คนไทยในวันนี้ เป็นสิ่งที่มีคุณค่า และกระทรวงยุติธรรมก็จะนำสิ่งที่มีคุณค่านั้นเข้ามาดำเนินการให้เป็นรูปธรรม เข้ามาผลักดันความคิดของท่านนั้นให้ใช้ได้ แล้วเราคงจะได้เห็นว่าประเทศไทยของเราในการจัดการกับองค์กรอาชญากรรมจะเป็นผลสำเร็จ ทั้งที่อยู่ในประเทศและที่มาจากต่างประเทศ เพื่อประโยชน์สุขของชาวไทยทุกคน ขอบคุณครับ

การเสวนาทางวิชาการ

เรื่อง “มาตรการในการปราบปรามองค์กรอาชญากรรมและผู้มีอิทธิพล กับการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพส่วนบุคคล”

โดย นายสมชาย วงศ์สวัสดิ์ ปลัดกระทรวงยุติธรรม

พล.ต.อ. ชิดชัย วรรณสถิตย์ เลขาธิการคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามยาเสพติด และ ดร. สุทิน นพเกตุ กรรมการสิทธิมนุษยชน

วันจันทร์ที่ 6 กันยายน 2547

ผู้ดำเนินรายการ : สวัสดีครับท่านผู้มีเกียรติ เป็นที่ทราบกันดีว่าปัจจุบันโลกเราได้ก้าวไปสู่โลกไร้พรมแดน ขณะเดียวกันปัญหาอาชญากรรมที่เกิดขึ้นก็มีความสลับซับซ้อน มีความยุ่งยากตามเทคโนโลยีที่เกิดขึ้นอย่างที่หลายประเทศเป็นห่วงอยู่ เช่นเดียวกับประเทศไทยวันนี้คงจะได้สะท้อนมุมมองจากทั้ง 3 ท่าน ผมขอเริ่มที่ท่านปลัดกระทรวงยุติธรรม ก่อนนะครับว่าแนวนโยบายที่ให้ผู้ปฏิบัติในระดับล่างจริงๆ ปฏิบัติงาน เรื่องของกระบวนการจริงๆ แล้วทางภาครัฐได้กำหนดไว้อย่างไรที่จะเป็นประโยชน์ต่อการสร้างความสามัคคีในหมู่พี่น้องประชาชนชาวไทย ขอกราบเรียนเชิญครับ

นายสมชาย วงศ์สวัสดิ์ : ขอบคุณผู้ดำเนินรายการครับ ท่านผู้มีเกียรติทุกท่านครับ จริงๆ แล้วนโยบายก็คงจะเป็นแนวนโยบายที่กระทรวงยุติธรรมจะต้องรับช่วงต่อจากนโยบายของรัฐบาล ในการที่จะนำนโยบายในเรื่องการปราบปรามองค์กรอาชญากรรมทั้งหลาย สำหรับกระทรวงยุติธรรมคงจะต้องทำหน้าที่เป็นเจ้าภาพในเรื่องของการปราบปราม ซึ่งในวันนี้ก็มีสำนักงานตำรวจแห่งชาติอยู่ในฐานะเป็นเจ้าภาพร่วมด้วย พูดถึงองค์กรอาชญากรรม ปัจจุบันที่เรามาร่วมระดมสมองระดมสรรพกำลังกัน เหมือนกับมาไล่ตามองค์กรอาชญากรรมทั้งหลาย เพราะจะสังเกตเห็นว่าผู้ประกอบอาชญากรรมมีการพัฒนา มีความก้าวหน้า และมีเครื่องไม้เครื่องมือที่ทันสมัย ผิดกับอาชญากรในสมัยก่อน เพราะฉะนั้นถ้าเราไม่ทำงานเชิงรุก เราไม่เตรียมการ เราไม่หาลู่ทางในการที่จะป้องกันแล้ว ก็จะเป็นปัญหาใหญ่กระทบถึงสิทธิเสรีภาพของบุคคล กระทบถึงเศรษฐกิจการเมือง ถามว่าการป้องกันปราบปรามจะยากหรือไม่ยาก มองถึงศักยภาพแล้ว จำได้เมื่อกี้ท่านรองนายกฯ กับท่านรัฐมนตรีฯ พูดไปแล้ว อำนาจรัฐน่าจะสูงกว่าความสามารถขององค์กรอาชญากรรมเหล่านั้น ในเมื่ออำนาจรัฐมีสูงส่งขนาดนั้น ทำไมเราถึงปราบปรามไม่ได้ ทำไมถึงมีเหตุการณ์ต่างๆ เกิดขึ้น

มากมาย องค์กรต่างๆ ยังลอยนวลอยู่ได้ ผมว่าเราต้องกลับมาคิดกันว่า ประการแรก คือ บุคคลที่อยู่ในวงการกระบวนการยุติธรรมและมีหน้าที่ในการทำตรงนี้ ได้ใช้ศักยภาพของตนเองเต็มที่หรือเปล่า อันนี้เบื้องต้นนะครับ เพราะฉะนั้นนโยบายในเรื่องนี้เบื้องต้น คงจะต้องมาสังคายนาบุคคลต่างๆ ที่อยู่ในวงการอย่างเราจะมองเห็นว่าองค์กรอาชญากรรมบางประเภทที่ภายในประเทศของเรามีความผูกพันกับบุคคลซึ่งส่วนหนึ่งเป็นผู้มีอำนาจรัฐ อันนี้ถามว่าเป็นปัญหาที่ยากไหม มันไม่ใช่เรื่องยาก แต่ทุกคนจะต้องมีจิตสำนึกร่วมกัน บางครั้งเราถามว่าทำไม จะยกตัวอย่างเป็นรูปธรรมว่า ผู้สื่อข่าวก็ลงบอกว่าทำไมตรงนั้นยังมีบ่อนทำไมตรงนั้นถึงยังการค้าผู้หญิงค้าเด็ก ค้ายาเสพติดถามว่าคนที่อยู่ในวงการนั้นทราบหรือไม่ บางครั้งก็ทราบเพียงแต่ว่าทำหน้าที่ตรงนั้นเต็มที่รึเปล่าถ้าทำหน้าที่ได้เต็มที่แล้วผมคิดว่าการก่ออาชญากรรมหรือการกระทำอะไรที่มันผิดกฎหมายมันทำไม่ยาก ผมเคยเป็นหัวหน้าศาลในต่างจังหวัด ตอนนั้นทางรัฐบาลก็มีการปราบปรามเรื่องหวยเถื่อน เรื่องโสเภณี ก็มีการประเมินกันว่าในแต่ละจังหวัดทำงานได้เข้าเป้าหรือไม่ ผมก็คุยกับพรรคพวกผมคนหนึ่งว่า มันยังไม่หมด มันยังมีปัญหา เรื่องอะไรที่ผิดกฎหมาย ผมก็ถามว่าทำไมถึงยังมีปัญหา ก็มาติดขัดตรงที่ว่ายังมีผู้ที่มีหน้าที่ที่ยังไม่เด็ดขาดเข้มแข็งเพียงพอ ยังไปมีส่วนในการรับผลประโยชน์อยู่ คนนั้นเขาก็พูดน่าคิดว่าถ้ามอบอำนาจให้เขาเป็นคนไปปราบสถานที่ซึ่งเป็นแหล่งซ่องสุมของพวกนักการพนันหรือว่าพวกค้าผู้หญิง เขาบอกไม่ยากหรอก เขาจะส่งเจ้าหน้าที่เล็กๆ สองคนไปยืนข้างหน้า พอมีใครเดินเข้ามาก็ถามว่าคุณมาทำไม ยืนอยู่อย่างนี้ประมาณ 7 วันไม่ต้องจับหรอก ก็เจ๊งเพราะไม่มีคนเข้า เพียงแต่ว่าจะต้องไม่มีคนที่มีอิทธิพลหนุนหลัง คือ ต้องกระทำเป็นไม่รู้ไม่ชี้ไม่ได้ นี่ผมยกตัวอย่างว่าเราต้องมากวดขันบุคลากรผู้ปฏิบัติตามกฎหมาย ประการที่สองคือการระดมความคิดของเราครั้งนี้ นอกจากเรื่องการมากวดขันการทำงานอย่างจริงจังของเจ้าหน้าที่แล้ว ก็คงจะต้องมาระดมกันว่าตรงไหนที่มีปัญหา เช่น เทคโนโลยีคุณบอกว่ากฎหมายยังไม่เอื้ออำนวย ก็ต้องไปแก้กฎหมาย ถ้าเป็นในเรื่องอาชญากรรมข้ามชาติตรงไหนที่มีปัญหา ซึ่งในเรื่องของตรวจคนเข้าเมือง หรือ Immigration จะต้องนำกลับมาสังคายนาใหม่ว่าหละหลวมอย่างไร มีปัญหาตรงไหน หรือตรงไหนที่ดีแล้วก็ว่ากันไป เพราะฉะนั้น ผมอยากจะเรียนในเบื้องต้นนี้ว่า นโยบายเบื้องต้นก็คือว่าจะต้องเร่งระดมกับทุกๆ ฝ่ายในการที่จะมาเอาจริงเอาจังกับเรื่องนี้ การปราบคอร์รัปชั่นก็เป็นการทำให้การดำเนินการในเรื่องปราบปรามองค์กรอาชญากรรมได้ผลด้วยส่วนหนึ่ง การที่จะสร้างจิตสำนึกของผู้ปฏิบัติ รวมทั้งการแก้ไขกฎหมายหรือระเบียบข้อบังคับต่างๆ ที่ยังบกพร่อง ครับผมขอเพียงแค่นี้ก่อน

ผู้ดำเนินรายการ : ครับขอบพระคุณครับท่านครับก็คงเป็นอีกภาพนะครับ ท่านปลัดย้ำนะครับปัญหานั้นแก้ไม่ยากครับถ้าสมมติว่าปรับเปลี่ยนวิธีการทำงาน โดยเฉพาะที่ท่านใช้คำพูดที่น่าสนใจ โดยเฉพาะการปรับเปลี่ยนกระบวนการ ผลประโยชน์ ซึ่งถ้ายังมีอยู่ก็แก้ไขปัญหาไม่ได้ ประการที่สองกฎหมายโครงสร้างสำคัญมีอะไรบ้างนะครับ ใช้ไม่ได้ที่ไหนอย่างไรต้องแก้ไข ที่น่าสนใจประการต่อมา คือเรื่องของการปลูกจิตสำนึกให้มีส่วนร่วมระหว่างคนที่ดูแลกฎหมายและก็ในภาคของประชาชนและก็องค์กรภายนอก ที่วันนี้ผมว่าดีน่ะครับมีผู้ร่วมสัมมนาจากภาคส่วนเอกชนก็เยอะน่ะครับ พระสงฆ์องคเจ้าก็เยอะนะครับ ผมว่าเป็นส่วนดีนะครับ มาถึงผู้ปฏิบัติงานบ้างครับท่านดูแลด้วยปฏิบัติด้วยน่ะครับท่านพลตำรวจเอกชิดชัย วรรณสถิตย์ ครับ ดูแลเรื่องของการปราบปรามมาตลอดเหมือนกันนะครับว่า มีปัญหาอะไรบ้างน่ะครับอย่างที่ท่านปลัดบอกมาน่ะครับรู้อยู่ว่าปัญหาเกิดอะไรขึ้น แล้วก็แก้ไม่ได้ซักทีนะครับ ปัญหา

ในเรื่องของยาเสพติด แก้ไม่รู้กี่รัฐบาลนะครับก็ยังไม่สำเร็จ รัฐบาลนี้ดูดีขึ้นนะครับ ปัญหาเรื่องปรับองค์กรในการทำงานก็เหมือนกันนะครับว่า หลังจากที่หน่วยงานภาคส่วนยุบมารวมกันแล้วจะเป็นปัญหาในเรื่องของการทำงาน เรื่องของการปราบปรามสิ่งเหล่านี้หรือไม่นะครับ กราบเรียนเชิญเลยนะครับ

พล.ต.อ.ชิดชัย วรรณสถิตย์ : ครับท่านผู้มีเกียรติทั้งสุภาพสตรีและสุภาพบุรุษที่เคารพครับ ก่อนอื่นต้องขอขอบคุณคณะทำงานที่จัดงานในครั้งนี้ที่ได้เชิญผมให้มาพูดในวันนี้ และก็ขอชื่นชมนะครับ ผมเองอยากจะเริ่มอย่างนี้นะครับ เมื่อเช้าทุกท่านคงจะได้ฟังจากท่านรองนายกฯ วิษณุ และก็ท่านรัฐมนตรีฯ พงศ์เทพ รวมทั้งจากท่านปลัดกระทรวงยุติธรรม และผมก็พยายามที่จะต่อยอด สิ่งที่ผมเตรียมมาทั้งหมดก็คงจะใช้ไม่ได้เลยน่ะครับผมก็อยากจะเริ่มต้นอย่างนี้ว่า ในเรื่องขององค์กรอาชญากรรมและผู้มีอิทธิพลนั้นในรัฐธรรมนูญเรากำหนดไว้ชัดเจนแล้วว่าในมาตรา 75 ผมว่าเป็นแม่บทหลัก ที่จะต้องจัดการให้มีการบังคับใช้ให้เป็นไปตามกฎหมาย มีการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพส่วนบุคคล มีการจัดกระบวนการยุติธรรมที่มีประสิทธิภาพและมีการอำนวยการยุติธรรมที่รวดเร็วและเป็นธรรมอันนี้ชัดเจน ส่วนสิทธิและเสรีภาพของคน ในรัฐธรรมนูญเขากำหนดไว้ในหลายมาตรา ทำยังไงเราถึงจะปราบปรามองค์กรอาชญากรรมและปราบปรามผู้มีอิทธิพล ให้ประชาชนรับได้ ก็คือ ต้องไม่ไปละเมิดสิทธิส่วนบุคคล อันนี้คือคำตอบ เป็นทั้งคำตอบและคำถามที่เราจะต้องทำให้ได้ในเรื่องเหล่านี้ ในการดำเนินการปราบปรามองค์กรอาชญากรรมและผู้มีอิทธิพลนั้น จริงๆ แล้วในฝ่ายเลขาเราคำนึงถึงจุดนี้มาโดยตลอด ในคำสั่งทุกคำสั่งจะเน้นชัดอยู่แล้วว่าต้องปฏิบัติอยู่ในกรอบของกฎหมาย ต้องคำนึงถึงสิทธิเสรีภาพของบุคคลเป็นหลัก และผมอยากจะย้อนลึกไปอีกนิดหนึ่งว่า คำว่าองค์กรอาชญากรรม บางทีก็เรียกว่าอาชญากรรมเป็นเครือข่าย บางทีก็เรียกว่าอาชญากรรมที่เป็นขบวนการ ความหมายเดียวกันทั้งนั้น บางทีอาจเรียกว่ามาเฟีย เหมือนชื่อแฟ้บนั้นเป็นสิ่งที่ใช้สำหรับทำความสะอาด เพราะฉะนั้นพวกนี้จะอยู่ในอันเดียวกัน องค์กรอาชญากรรมนั้นอาจจะมีในลักษณะทำในประเทศก็มี ถ้าทำระหว่างประเทศก็จะเป็นในลักษณะอาชญากรรมข้ามชาติไป ซึ่งความหมายของอาชญากรรมข้ามชาตินั้น ของ UN ของอาเซียน นั้นความหมายก็จะคล้ายๆ กัน แตกต่างกันบ้างนิดหน่อย ซึ่งอาชญากรรมข้ามชาติของอาเซี่ยนเราก็จะเน้นเรื่องยาเสพติด การฟอกเงิน การค้าอาวุธ การค้ามนุษย์ เรื่อง Prurience ฯลฯ มีด้วยกันทั้งหมดประมาณ 8 ประเภทด้วยกัน อันเป็นอาชญากรรมข้ามชาติ ซึ่งท่านก็สามารถที่จะไปหาอ่านได้เลยนะครับ วกกลับมาในประเทศไทยนโยบายที่สำคัญที่สุดที่ผมมองว่าเราจะต้องทำให้สำเร็จ หลังจากที่ผมเองมีส่วนร่วมในการปราบปรามยาเสพติดและปราบปรามผู้อิทธิพลในฐานะเป็นเลขาของทั้งสองชุดนี้ เรามองการปราบปรามในทางปฏิบัติยังไงและในขณะเดียวกันเราจะคุ้มครองสิทธิเสรีภาพส่วนบุคคลยังไง อันนี้เป็นเรื่องสำคัญ การปราบปรามต้องสำเร็จ สิ่งที่ผมชื่นชมนะครับ นอกเหนือจากที่ท่านรองนายกฯ วิษณุ ได้พูดในเรื่อง 4I ผมเองอยากจะเพิ่มหัวใจสำคัญอีกอันหนึ่ง นั่นก็คือเรื่องความมุ่งมั่นและความมั่นใจทางการเมืองที่จะปราบหรือที่ภาษาอังกฤษเรียกว่า political commitment อันนี้เป็นเรื่องสำคัญที่สุด เพราะข้าราชการประจำอย่างผมถ้าเกิดไม่มีการ back up อย่างนั้นแล้ว ผมจะทำไม่ได้เลย หน่วยงานอื่นที่ไม่มีการบังคับก็จะไม่มีความกล้าหาญ ในเมื่อรัฐบาลกล้า ท่านนายกรัฐมนตรีกล้า พวกเราก็ต้องมีความกล้าในการที่จะต้องทำนี่จะต้องเป็นสิ่งที่จะต้องทำให้ได้ สิ่งที่สองที่ตามมาคือ จะต้องมีการบริหารการจัดการยังไง ถึงจะใช้ส่วนราชการของเรา ซึ่งมีสำนักงานตำรวจแห่งชาติ มี ปปส. มีกรมสอบสวนคดีพิเศษ มีสถาบันนิติวิทยาศาสตร์

มีฝ่ายปกครองเยอะแยะ ทุกคนมีหน้าที่ในการที่จะต้องบังคับใช้กฎหมายในส่วนที่เกี่ยวข้องไม่มากก็น้อย ทำยังไงเราถึงจะรวมเอาหน่วยงานเหล่านี้มาบังคับใช้กฎหมายให้เกิดประสิทธิภาพร่วมกัน เพราะโดยเนื้อหาขององค์กรอาชญากรรม ท่านคงจะทราบว่าบุคคลเหล่านี้มีความรู้ มีเงิน มีบริวาร มีแนวร่วมจากส่วนราชการหรือเจ้าหน้าที่บางคน เพราะฉะนั้นโอกาสที่เราจะไปต่อกรกับเขานั้นไม่ใช่เรื่องง่าย เขาสามารถที่จะซื้ออะไรได้เหมือนกัน และเขาก็มีฝ่ายที่ปรึกษาของเขาชัดเจน เพราะฉะนั้นเราต้องรู้ว่า หน่วยงานของเรามีหน่วยงานไหนบ้างที่มีหน้าที่ ไม่ว่า ปปง. สรรพากร เราต้องระดมเข้ามาหมด เป็นทีมงานร่วม ต้องให้เกิดทีมงานร่วมให้ได้ ตำรวจหน่วยเดียวไม่สามารถทำได้ ผมยืนยัน เพราะฉะนั้นต้องมี คอมบายล์ทีม หรือทีมร่วมจึงสำเร็จ จากนั้นเราก็ต้องมาดูมาตรการในกฎหมายว่ามีอะไรบ้าง ถ้าเป็นยาเสพติดมีพระราชบัญญัติป้องกันปราบปรามยาเสพติด มีพระราชบัญญัติมาตรการ มีเรื่องมาตรการสมทบ มีการยึดทรัพย์ ถ้าไม่พอให้ใช้กฎหมาย ปปง. ถ้าไม่พอใช้ประมวลกฎหมายรัษฎากรของสรรพากรเราต้องสามารถบูรณาการการบังคับใช้กฎหมายขึ้นมาใช้ นี่คือเราจะต้องนำเอาทรัพยากรหรือสิ่งที่มีอยู่ในบ้านเมืองเราขึ้นมาใช้ และต่อไปเราก็ต้องมามองดูว่า อาชญากรรมที่มาเกี่ยวข้องที่เป็นองค์กรก็ดี หรือเป็นผู้มีอิทธิพลก็ดี พวกนี้ลองไปแยกแยะให้ดีจะเห็นว่า เราผจญกับสิ่งเหล่านี้มาเป็นเวลานาน มีความพยายามที่จะปราบสิ่งเหล่านี้เป็นเวลานาน แต่เราก็ทำได้มั่งไม่ได้มั่ง แต่ถ้าเผื่อเรามองดูในคราวนี้เราถึงได้รวบยอดว่า อิทธิพลที่เกี่ยวข้องกับการกระทำผิดทั้งหมด เราจำแนกออกเป็น 15 ประเภท บางอย่างก็เป็นองค์กรอยู่ในประเทศ บางอย่างก็เชื่อมระหว่างประเทศ อย่างยาเสพติดแน่นอน มีทั้งในและนอกเชื่อมองค์กรระหว่างประเทศ เรื่องการค้ามนุษย์มีแน่นอน เรื่องการลักลอบขนของหนีภาษีมีแน่นอน 15 ประเภทนี้เราเองพยายามวิเคราะห์ออกมาให้ได้ว่า สิ่งเหล่านี้แหละสิ่งที่เราจะต้องแก้ไข หลายๆ อย่างก็เป็นฐานความผิดในกฎหมายฟอกเงินแล้ว เราก็มามองดูพวกนี้เป็นสิ่งที่เราจะทำให้มันเกิด 15 ประเภท ส่วนเรื่องยาเสพติดไม่มีปัญหา เพราะฉะนั้นเวลาเราจะดำเนินการต้องชัดเจน เราต้องมียุทธศาสตร์ในการทำงานร่วมกัน อย่างยาเสพติด ท่านอาจจะรู้ว่าในเรื่องการทำความสำเร็จมันมีอยู่กี่หน่วยงาน ไม่ต่ำกว่า 12 กระทรวง ไม่ต่ำกว่า 40 กรมที่เราต้องทำงานร่วมกันจึงจะสำเร็จเพราะฉะนั้นเราต้องยกเครดิตให้หน่วยงานเหล่านั้นที่ทำงานร่วมกันจนสำเร็จเพราะฉะนั้นการที่จะทำงานให้สำเร็จจึงจำเป็นต้องมียุทธศาสตร์การทำงานร่วมกันว่าจะต้องเริ่มตรงไหน โดยเฉพาะเราจะต้องมีการบูรณาการทางความคิดในการทำงานร่วมกันก่อน แต่ถ้าเผื่อต่างคนต่างทำเมื่อไหร่ เชื่อเถอะครับว่าไม่มีทางสำเร็จ ผมจะยกตัวอย่างเฉพาะเรื่องยาเสพติด ในอดีตก่อนปี 46 ปี 45 ลงไป งบประมาณเพิ่มขึ้นมาเรื่อย จากปีละ 2 – 3 พันล้านบาท ปี 46 นี่งบประมาณ 4 พันล้านบาท ส่วนราชการขยันนะครับเขาทำงานไม่ใช่ว่าไม่ทำงาน ก่อนปี 45 ท่านอธิบดีกรมราชทัณฑ์คงจะยืนยันได้ว่าตัวเลขของคนในคุกประมาณ 260,000 คน ทั้งที่เรือนจำบรรจุได้มาตรฐานเพียง 85,000 คน การแก้ปัญหาคือของบประมาณ 3 – 4 พันล้านสร้างคุกใหม่ 80% ของคดีในศาลก็เป็นคดียาเสพติด เพราะฉะนั้นคดีก็จะล้นมือศาลล้นมืออัยการ ถ้าจะจับคดียาเสพติดห้องขังของตำรวจคงจะมีไม่เพียงพอ ถามว่า ตำรวจ อัยการ ศาล ทำงานไหม ทำงานหนัก ฝ่ายกระทรวงสาธารณสุขก็ทำงานหนัก มีตัวเลขคนบำบัด 3 – 4 แสนคน แต่ยาเสพติดเพิ่มขึ้นเรื่อยตัวเลขของ UNODC ชัดเจนว่า 80% ของการจับยาบ้าหรือแอมเฟตามีน อยู่ในประเทศไทย ในปี 45 ทุกท่านคงห่วงว่าเราจะแก้ปัญหายาเสพติดได้ไหม นี่คือผมพยายามย้อนหลัง มีคนเมายาบ้าจับตัวประกันห่วงลูกห่วงหลานกันหมด เพราะฉะนั้นเมื่อมีความมุ่งมั่นของรัฐบาล ความมุ่งมั่นของเจ้าหน้าที่ ความมุ่งมั่นของพลังประชาชน เราจึงทำงานสำเร็จ

อีกอันหนึ่งที่เป็นปัจจัยสำคัญก็คือการบริหารการจัดการเชิงบูรณาการที่จะใช้สิ่งที่มีอยู่ ไม่ใช่กลไกอะไรเลย คนก็มีเท่าเดิม งบประมาณก็ 4 พันกว่าล้านเท่าเดิม กฎหมายก็มีอยู่เท่าเดิม แต่ใช้การบูรณาการจัดการเป็นทีมงานเป็นมิติใหม่ในการแก้ปัญหา อย่างยาเสพติดทุกวันนี้เราก็ยังเล่นโปลิศจับขโมยกันอยู่อย่างต่อเนื่องเรายังกัดไม่ปล่อย เรารู้เลยว่าจาก 1 มกราคม ถึงปัจจุบันนี้ประมาณ 8 เดือน จับยาบ้าได้ 15 ล้านเม็ด ปีที่แล้วทั้งปี 64 ล้านเม็ด ปี 45 ประมาณ 98 ล้านเม็ด เราจะเห็นได้ว่ามันลดลง แต่เราจะเผลอไม่ได้แผ่วไม่ได้เราต้องกัดต่อ อย่างถ้าเป็นเครือข่ายนี่ ผมอยากจะพูดชัดเจนเลยว่าหนีออกจากประเทศไทยไปอยู่ในประเทศเพื่อนบ้าน 1 มกราคมจนถึงปัจจุบันนี้ เราจับยาของเขาที่ส่งเข้ามา 11 ครั้ง เป็นยาบ้า 1 ล้าน 3 แสนเม็ด เป็นเฮโรอีนประมาณ 150 กว่ากิโลกรัม ตอนนี้เรากำลังร่วมกับเจ้าหน้าที่ปราบปรามยาเสพติดเพื่อออกไปทำงานอกประเทศจับเสือตัวนี้ให้ได้ เพราะเราเองเราบอกว่าเราไม่ตั้งรับในบ้านแล้ว เราจะต้องตามจับ เพราะฉะนั้นกระบวนการในการสอบสวนที่ท่านรองนายกฯ วิษณุ พูดถึงเทคโนโลยีต่างๆ เป็นเรื่องที่ต้องอัพเกรดขึ้น พอเราบูรณาการทางแนวความคิดสิ่งที่สำคัญที่สุดที่จะให้หน่วยงานทั้ง 10 กระทรวงหรือ 40 – 50 กรมทำงานร่วมกันนั้นสำคัญมาก ความคิดต้องตรงกัน จุดมุ่งหมายที่จะเดินร่วมกันต้องตรงกันนั่นคือสิ่งที่เราเรียกว่า road map ต้องชัดเจนในการบูรณาการเราถึงจะต่อกรกับองค์กรอาชญากรรมได้ วกกลับมาถึงเรื่องผู้มีอิทธิพล ผมมองดูว่าอย่างที่ท่านรองนายกฯ วิษณุพูด ผมรีเฟอร์ถึงเพราะว่าผมนั่งฟังท่าน ส่วนใหญ่จะเป็นองค์กรอาชญากรรมอาจเป็นระดับจังหวัด ระดับชาติ รวมถึงระดับข้ามชาติ บุคคลเหล่านี้ผมถือว่าเป็นบุคคลที่ลิดรอนสิทธิเสรีภาพของคนไทย เพราะพวกนี้จะดำรงตนด้วยการกระทำผิดกฎหมาย อยู่เหนือกฎหมาย ในหลายๆ กรณีก็กดขี่ข่มเหง เรียกค่าคุ้มครอง สร้างความเสียหายให้แก่ประเทศชาติ ฉะนั้นเป็นหน้าที่ของรัฐโดยตรงที่จะต้องคุ้มครองสิทธิเสรีภาพในส่วนนี้ อย่างไรก็ดี ในการดำเนินการนั้น เราก็ต้องมีความชัดเจน เราจะแยกผู้มีอิทธิพลพวกนี้เป็น 3 กลุ่ม กลุ่มที่หนึ่งก็จะเป็นเจ้าพ่อหรือแกนนำ กลุ่มที่ 2 คือกลุ่มมือปืน ลิ่วล้อ นักเลง ที่เป็นกำลังของเขา กลุ่มที่ 3 คือแนวร่วม ซึ่งอาจจะมีเจ้าหน้าที่รัฐบาลบางส่วน ฉะนั้นในการปราบปรามเราถึงได้บอกว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐ ต้องถอยออกมาก่อน คือตัดขาที่ 3 ออกมาก่อน และก็ไปเล่นที่มือปืนลิ่วล้อ แต่ในการทำงานนั้น ผมอยากจะเรียนว่าเราเองยังไม่รีบร้อนในเรื่องนี้การปราบปรามผู้มีอิทธิพล เพราะเราตระหนักดีว่าผู้มีอิทธิพลพวกนี้มีเงิน มีสมอง มีสติปัญญา มีลูกน้องพร้อม ฉะนั้นเราเองจะต้องใช้ความระมัดระวังพอสมควร เวลาทำงานเราจะไม่ทำคนเดียวเราจะมีทีมงานในการคุมคิวซีกันเองว่าเราจะดำเนินการตามกฎหมายได้หรือยัง พยานหลักฐานพอไหม สิ่งเหล่านี้เป็นสิ่งที่เราจะพยายามดำเนินการ ถามว่าในส่วนมาตรการต่างๆ ที่เราทำอยู่ในปัจจุบันพอไหม ผมว่ามันก็พอปราบได้ ท่านที่อยู่ต่างจังหวัดคงพอสังเกตเห็นว่า ผู้มีอิทธิพลที่เคยกร่างก็ลดลงไปพอสมควร ที่จริงก็ยังพอชื่นใจพอสมควร ปีใหม่ปีที่แล้วประชาชนพอใจในเรื่องยาเสพติดอันดับหนึ่ง ผู้มีอิทธิพลอันดับ 2 ซึ่งผมก็สงสัยว่าเป็นไปได้ยังไง ซึ่งถ้าไปต่างจังหวัดก็จะเห็นว่าอิทธิพลลดลงไป เพราะยังไงก็ตามอิทธิพลกับองค์กรอาชญากรรมเป็นการกระทำความผิดที่มีทรัพย์สินเป็นผลประโยชน์ตัวหลัก ก็ยังเป็นแรงจูงใจที่จะทำใหม่อย่างต่อเนื่อง แม้กระทั่งอย่างที่เราปราบผู้อิทธิพลเกี่ยวกับวินมอเตอร์ไซด์ ซึ่งในบางวินก็จะเริ่มมีอิทธิพลเข้ามา ทั้งๆ ที่เราเองก็อยากให้เขารวมกลุ่ม ไม่ต้องไปเสียเบี้ยใบ้รายทาง แต่สุดท้ายก็ยังมีความพยายามของคนบางกลุ่มที่จะเข้าไปมีอิทธิพลกับกลุ่มคนเหล่านี้อยู่ ถามว่ากฎหมายของเราเพียงพอไหม ก็เป็นที่ยินดีว่า กระทรวงยุติธรรมกำลังยกร่างพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามอาชญากรรมองค์กร ซึ่งในประเทศที่พัฒนา

แล้วและผ่านการต่อสู้กับอาชญากรรม องค์กร เขาจะมีกฎหมายพวกนี้ที่จะให้อำนาจ แทนที่จะไปอยู่ในหน่วยงานนั้นหน่วยงานนี้ สามารถมองได้ชัดเจนว่า อำนาจในการต่อกรกับอาชญากรรมองค์กรนั้นจะเป็นอย่างไร นี่เป็นสิ่งที่ต้องมี นอกจากนี้ก็ได้ทราบว่าทางด้าน ปปง. เอง ก็ได้พยายามเพิ่มฐานความผิดจากเดิม 8 มูลฐาน เพื่อพยายามริบทรัพย์สินคนเหล่านี้ ซึ่งก็เชื่อว่าการดำเนินการคงจะดีขึ้นในส่วนนี้ แต่ยังไงก็ตามผมมองว่าเราเองก็ยังจะต้องทำงานอย่างต่อเนื่อง ไม่ว่าจะเป็นเรื่องยาเสพติดหรือเรื่องการปราบอิทธิพล เราจะเผลอไม่ได้ แผ่วไม่ได้ ถ้าเผลอหรือแผ่วเมื่อไหร่ปัญหาจะตามมาทันที ในช่วงแรกนี้ผมขอเพียงเท่านี้ก่อนครับ

ผู้ดำเนินรายการ : ขอบพระคุณท่านชิดชัยนะครับ ไม่เผลอไม่แผ่ว ที่จะต้องทำงานปราบปรามต่อไป นะครับ ท่านให้ข้อคิดเห็นที่น่าสนใจในเรื่องของ road map ในการที่จะแก้ไขปัญหาอย่างจริงจังในเรื่องนี้ ทุกภาคส่วนต้องร่วมกัน แต่ในขณะเดียวกันท่านก็บอกว่ากำลังของประชาชนสามารถที่จะแก้ไขปัญหาเรื่องการปราบปรามผู้มีอิทธิพลและก็อาชญากรรมได้ และนี่ก็เลย 11 โมงแล้ว ฉันเพลพอดี ผมก็อย่างเรียนท่านชิดชัยว่า พระสงฆ์มีส่วนช่วยในการปราบโจรหรือมีส่วนช่วยในการปราบอาชญากรรมอย่างไรบ้าง เผื่อท่านจะได้เอาไปปราบโจรบ้างครับ เชิญครับท่าน

พล.ต.อ. ชิดชัย วรรณสถิตย์: คืออย่างนี้นะครับ ในการต่อสู้เพื่อที่จะเอาชนะปัญหาใดๆ จะอยู่ที่ชุมชน เราหรือแม้กระทั่งรัฐบาลพูดถึงว่าประชาชนเป็นศูนย์กลาง ชุมชนเป็นฐานนั้นถูกต้อง ประเทศไทยถ้าบอกว่าใหญ่ก็ไม่ใหญ่เพราะมีประมาณ 85,000 ชุมชน 74,000 ชุมชนได้เงินกองทุนหมู่บ้านไปแล้ว ถ้าในกรุงเทพฯ เรามีอยู่ 1,826 ชุมชน ถ้าเราสามารถลงไปจัดระเบียบชุมชนได้เป็นอย่างดี ก็จะแก้ปัญหาได้ ถ้าชุมชนในเมืองหลวงเมืองใหญ่ทั่วประเทศก็เพียง 12,000 กว่าชุมชน เพราะฉะนั้นเราถึงพยายามใช้ชุมชนเป็นหลักอย่างชุมชนตามแนวชายแดน จะช่วยเจ้าหน้าที่ดูในเรื่องยาเสพติด การค้ามนุษย์ ต้องไปสร้างตรงนั้น จะเพิ่มกำลังตำรวจ กำลังทหาร กำลังเจ้าหน้าที่บ้านเมืองเท่าไหร่ก็ไม่พอที่จะไปดูแลสิ่งเหล่านี้ เราต้องเริ่มจากชุมชนให้เขาได้รับผิดชอบแก้ไขในชุมชน อันนี้เป็นสิ่งสำคัญที่สุด เพราะฉะนั้นเรื่องการลงไปในชุมชนเป็นสิ่งสำคัญ โดยเฉพาะยุทธศาสตร์ด้านสำนักงานคณะกรรมการตำรวจแห่งชาติ จะเน้นให้ตำรวจลงไปในชุมชน เพราะปัญหามันอยู่ในชุมชน ถ้าเรามีข้อมูลชุมชนที่เรียกว่า Information นั้นสำคัญที่สุด และการจัดหน่วยที่จะรองรับต้องชัดเจน ที่จะต้องลงไปทำงานกับชุมชน มันหนีไม่พ้นในชุมชนก็จะมีองค์ประกอบอาจจะเป็นศาสนา อาจจะเป็นวัด อาจจะเป็นคริสต์ อาจจะเป็นอิสลาม โรงเรียนแน่นอน ชาวบ้านแน่นอน ถ้าอยู่กันแบบรับผิดชอบในชุมชน มันก็จะไม่มีปัญหา เพราะฉะนั้นการที่เราบอกว่าพลังแผ่นดินแก้ปัญหาต้องที่ตัวเอง เริ่มที่ครอบครัว และก็ดูชุมชน ไม่มีใครดูให้ท่านหรอกครับ ถ้าต่างคนต่างอยู่ แน่นอนครับความเข้มแข็งไม่เกิด อาชญากรรมเกิดขึ้นแน่นอน ซึ่งเรื่องนี้ท่านปลัดคงจะอธิบายได้ดี เพราะท่านเป็นประธานชุมชนที่หมู่บ้านของท่าน

ผู้ดำเนินรายการ : ถ้าอย่างนั้นผมขอนิดเดียวครับ เพราะท่านปลัดมีภารกิจและท่านชิดชัยกล่าวอ้างตรงนี้ผมเคยไปทำรายการลานบ้านลานเมืองที่หมู่บ้านของท่าน เป็นหมู่บ้านที่เข้มแข็งสร้างบริหารจัดการเรื่องที่อยู่เข้มแข็งมาก ปราศจากโจรผู้ร้าย ปราศจากทุกสิ่งทุกอย่าง กลายเป็นเมืองน่าอยู่ ตอนนี้เห็นบอกว่า

บ้านหลังไหนประกาศขาย มีคนมาซื้อทันที เป็นเพราะท่านหรือเปล่าไม่แน่ใจนะครับ เรื่องของการสร้างชุมชนเข้มแข็งตรงนี้ ท่านปลัดจะอธิบายยังไงครับ

นายสมชาย วงศ์สวัสดิ์ : ครับอันนี้เป็นคำถามที่ไม่ได้เตรียมคำตอบมาเลยนะครับ ตัวอย่างที่ผมได้เรียนว่าเราไม่หวังพึ่งกำลังของรัฐมากมายนัก ไม่ว่ากำลังตำรวจก็ดี หรือเจ้าหน้าที่บ้านเมืองก็ดี ท่านมีประชาชนต้องดูแลเยอะ เราก็พยายามช่วยเหลือตัวเอง อย่างในหมู่บ้านผม เราก็บอกว่าเราต้องช่วยกัน เราช่วยเจ้าหน้าที่ตำรวจช่วยดูแลเหตุร้ายที่เกิดขึ้นในหมู่บ้านของเรา แต่เราจำเป็นที่จะต้องจ้างคนมาทำ เพราะตำรวจรัฐเขาจ้างเราจ้างไม่ได้เราก็จ้างยาม ก็มีปัญหาในเรื่องการเก็บเงิน ชุดเก่าๆ ก็บอกว่าเก็บไม่ได้ เวลาเดินไปเก็บก็ถูกด่า ผมบอกว่าเรื่องนี้ต้องเปลี่ยนแนวคิดว่า เรื่องนี้มันเป็นหน้าที่ของเรา เป็นหน้าที่ของทุกคนที่ต้องช่วยกันในการดูแลหรือช่วยกันในการจ่ายค่าสาธารณูปโภค ซึ่งเราเก็บในอัตราส่วนที่เห็นว่าเล็กน้อยสำหรับครอบครัวนั้นๆ ผมก็บอกว่าต่อไปนี้หมู่บ้านไม่ไปเก็บเงินที่คุณ เพราะว่ามันเป็นหน้าที่คุณ คุณต้องมาจ่ายให้ผม ถ้าคุณไม่มาจ่ายเกิดขโมยขึ้นผมไม่รับผิดชอบ ปรากฏว่ามาจ่ายครบ เป็นการเปลี่ยนแนวคิดให้รู้จักรับผิดชอบต่อหมู่บ้าน ต่อสังคม ต่อชุมชน ผมอยากจะเรียนท่านอย่างนี้ว่าอาชญากร หรือองค์กรอาชญากรรม ที่เราพูดนี่เรามีปัญหาตรงนี้ ผมไปวิเคราะห์มาแล้ว มันมีกลุ่มที่ก่อปัญหาไม่เท่าไหร่หรอก โจรเดี่ยวๆ ตำรวจเอาอยู่หมด โจรที่เป็นกลุ่ม เราจับไม่ได้ไล่ไม่ทัน เพราะมันมีเทคโนโลยีมีเครือข่ายโยงใยเข้ามาช่วย เขาบอกว่ามันมี 2 – 3 กลุ่มที่เป็นผู้มีอิทธิพลและหนุนหลังให้พวกนี้ทำงานได้ ก็มีพวกอิทธิพลท้องถิ่นส่วนหนึ่งมาจากนักการเมืองท้องถิ่นส่วนหนึ่งมากจากนักการเมืองท้องถิ่น พวกนักการเมืองท้องถิ่นที่ดีก็มีนะครับ พวกนักการเมืองท้องถิ่นก็มีการฮั้วประมูลบ้าง มีเรื่องบ่อนมีเรื่องซ่อง เพราะฉะนั้นถ้าเราไม่เลือกนักการเมืองท้องถิ่นอย่างนั้นเข้าไป ปัญหาก็จะลดลงได้ อย่างที่ผมเรียนในเรื่องการปลูกจิตสำนึก อีกพวกหนึ่งก็คือข้าราชการ การที่เจ้าหน้าที่รัฐบาลรับเงินใต้โต๊ะคอร์รัปชั่น มันก็เป็นเหตุให้พวกนี้อยู่ได้ เพราะพวกนี้ต้องทำสิ่งผิดกฎหมาย ไม่มีกลุ่มอาชญากรรมไหนที่ทำถูกกฎหมายแล้วอยู่ได้หรอก การที่เขาทำผิดกฎหมายเพราะเขาได้เยอะ และมีข้าราชการอยู่เบื้องหลังเขาก็ทำได้ เพราะฉะนั้นเราต้องเปลี่ยนความคิดใหม่ว่าข้าราชการต้องมาช่วยเหลือประชาชน มาสร้างความสุข ให้ประชาชนดีกว่า ท่านจะภูมิใจกว่าที่ท่านไปหนุนหลังโจรไปหนุนหลังอาชญากรทั้งหลาย การที่เราคิดอย่างนี้ตำรวจก็ไม่ต้องไปปราบคนดีปราบแต่โจรผู้ร้ายทำให้การทำงานสะดวกขึ้น หรือพวกประชาชนในท้องถิ่นก็มีพวกนักเลงหัวไม้ พวกคุมบ่อนคุมซ่อง อันนี้ผมคิดว่าง่ายกว่าสองกลุ่มแรก เพราะว่าอิทธิพลน้อยกว่า และก็ไม่มีการลูบหน้าปะจมูก ผมจึงอยากขอร้องในส่วนนี้ว่าขอให้เรามาช่วยกัน ช่วยประเทศไทยของเรา ช่วยผู้หญิงของเรา อย่าไปทำธุรกิจเรื่องค้าผู้หญิงค้าเด็ก ช่วยคนด้อยโอกาสไม่ให้ถูกข่มเหงรังแกอย่างนั้น สังคมเราก็จะสบายขึ้น องค์กรอาชญากรรมทั้งหลายก็จะปราบได้ง่ายมาก ที่ปราบไม่ได้เพราะมันมีปัญหาตรงนี้ครับ ขอบคุณครับ

ผู้ดำเนินรายการ : ครับขอบคุณท่านปลัดครับ ตอนนี้เรากำลังพูดถึงเรื่องชุมชนเข้มแข็ง ถ้าท่านได้มีโอกาสไปดูที่หมู่บ้านของท่านปลัด ท่านก็จะเห็นผลสัมฤทธิ์ในการสร้างชุมชนเหมือนกัน เป็นตัวอย่างนะครับท่านอาศัยสภาพแวดล้อมที่อยู่ใกล้ตัวท่าน ก่อนที่จะแก้ปัญหาระดับชาติ ผมว่าน่าสนใจนะครับนักการเมืองท้องถิ่นหรือว่าราชการ แต่ท่านไม่ได้พูดถึงนักการเมืองระดับชาติ ไม่รู้ว่ามีอิทธิพลเข้ามาเกี่ยวข้องด้วยหรือเปล่า ตรงนี้อยากจะถามจริงๆ ว่ามีด้วยหรือไม่ครับ

นายสมชาย วงศ์สวัสดิ์ : พวกนักการเมืองระดับชาติ พูดถึงประเทศไทยของเรา คิดว่าน่าจะมีอยู่บ้าง เราไม่ได้หมายความว่ารัฐบาลจะมีปัญหา ผมคิดว่ารัฐบาลกำลังมองตรงนี้อยู่ ซึ่งรัฐบาลก็ได้ประกาศเข้มแข็งตลอดมา ผมก็เชื่อนะครับว่าท่านจะต้องทำจริงๆ การอะไรถ้าทำจากสูงลงมาต่ำ ก็คงจะหมดไป ผมมั่นในศักยภาพของท่านนายก ว่าท่านจะทำตรงนี้ให้หมดไปได้ ขอบคุณครับ

ผู้ดำเนินรายการ : บัดนี้ท่านปลัดต้องไปราชการ ไปออกรายการที่ช่อง 11 กรมประชาสัมพันธ์ ขอขอบพระคุณท่านครับที่มาร่วมเสวนากับเราในช่วงเช้านี้ ครับพูดถึงปัญหาอาชญากรรม โดยเฉพาะในเรื่องของการปราบปราม ทุกครั้งที่รัฐบาลประกาศนโยบายชัดเจน โดยเฉพาะเรื่องของการปราบปรามยาเสพติด คำว่าวิสามัญยังติดหูติดตา ในสายตาของต่างประเทศที่เขาหาว่าประเทศไทยทำเกินกว่าเหตุ และพยายามจะเข้ามาแซงชั่น โดยเฉพาะในเรื่องของสิทธิมนุษยชนนะครับ ท่านอาจารย์สุทิน นพเกตุ ก็เป็นหนึ่งในคณะกรรมการก็คงจะให้มุมมองในเรื่องนี้ว่ากฎหมายที่ออกไปมันรุนแรง มันเข้มข้น มันเกินเลยล่วงละเมิดสิทธิเสรีภาพของประชาชนหรือไม่ ขอกราบเรียนเชิญครับ

ดร. สุทิน นพเกตุ: กราบนมัสการพระคุณเจ้า ท่านผู้มีเกียรติทุกท่านครับ ขอบคุณกระทรวงยุติธรรมที่ให้โอกาสผมได้มีส่วนร่วมในวันนี้ ผมอยากจะขออนุญาตปูพื้นตรงนี้เล็กน้อยเนื่องจากคณะกรรมการสิทธิมนุษยชน เป็นองค์กรใหม่ เป็นกลไกใหม่ ที่อาจยังไม่เป็นที่รู้จักในบุคลิกและสไตล์การทำงาน วันนี้เรามีกรรมการสิทธิมนุษยชนอีกท่านที่อยากแนะนำคือ คุณหญิงจันทนีย์ สันถะบุตร ครับฟังท่านรองนายกฯ วิษณุ ฟังท่านรัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรม ท่านปลัดกระทรวงยุติธรรม ท่านรองผู้บัญชาการสำนักงานตำรวจแห่งชาติ แล้วผมแทบจะไม่มีอะไรที่จะพูดโดยแท้จริงนะครับ เพราะว่าได้พูดกันไปหมดแล้ว และในฐานะคณะกรรมการสิทธิมนุษยชน ผมเห็นด้วยในกระบวนการและในแนวทาง แต่จะเพิ่มตรงนี้ครับ สังคมไทยเราเป็นสังคมที่น่าอยู่ ผู้หญิงก็ดี แต่ในความน่าอยู่ที่ดูเหมือนดี ดีกับดีจริงไม่เหมือนกัน อาจจะไม่ดีอย่างที่คิด ผมอยากขอประเด็นตรงนี้ ก่อนที่จะตอบคำถามของท่านผู้ดำเนินรายการ ครูที่สอนก็ต้องคิดดี เขียนหนังสือก็ดี เขียนเอกสารประกอบการสอนก็ดี ยังแถมพูดดีอีกต่างหาก แต่พอจบวัน นักเรียนพบว่าครูไปใช้บริการ ผมขออนุญาตใช้คำว่าเบอร์ 15 ถามว่าท่านเชื่อมั่นไหมครับ ในความดีตรงนั้น คิดดี พูดดี และก็เขียนดี แต่ว่าปฏิบัติตรงข้ามเลย ฉะนั้น สิทธิมนุษยชนจึงเป็นสิ่งที่ลึกกว่าสิ่งที่มองเห็น สิทธิมนุษยชนเป็นวิถีชีวิต และท้ายที่สุดต้องเป็นวัฒนธรรม เมื่อสักครู่นี้ท่านรองชิดชัยก็ได้พูดถึงตรงนี้บ้างเล็กน้อย ผมขออนุญาตเริ่มจากตรงนี้ สังคมจะดีได้ต้องเริ่มจากองค์กรเล็กๆ ที่สุด แต่มีความสำคัญ

เราพูดกันถึงเรื่องผู้มีอิทธิพล คำถามจริงๆ ว่าใครคือผู้มีอิทธิพลสูงสุด ผมว่าแม่บ้านครับเป็นผู้มีอิทธิพลสูงสุด แม่คือผู้มีอิทธิพลตัวจริง จากครรภ์มารดาถึงเชิงตะกอน คำพูดของท่านอาจารย์ป๋วย อึ้งภากรณ์ 9 เดือนก่อนที่จะมาเป็นทารก ถามว่าเป็นมนุษย์แล้วหรือยัง เป็นแล้วครับ ละเมิดได้ไหมครับ ไม่ได้ครับ ผู้ที่เป็นแม่นั้นจะไม่ยอมให้ใครมาแตะต้อง แต่ผู้ที่ใกล้ชิดคือใครครับ คือพ่อ ฉะนั้นผู้มีอิทธิพลอันดับ 2 คือพ่อ ท่านผู้มีเกียรติครับที่ผมพูดตรงนี้เพื่อทิ้งน้ำหนักว่าอาชญากรจะลดลงได้ สังคมจะดีได้ต้องเริ่มจากที่ครรภ์มารดา หากดูแลแล้วเอาใจใส่โดยไม่ใช้วัฒนธรรม ไม่ใช้กระบวนการทางสังคมที่เป็นมาโดยตลอด ละเมิดซึ่งกันและกัน ชายไทยมีบุคลิกของความมีเสน่ห์ เวลามีเสน่ห์จะใช้คำว่าเจ้าชู้นะครับ แต่หญิงถ้าเป็นอย่างนั้นเรียกว่าอะไรครับไม่เหมือนกัน เพราะฉะนั้นความคิดและกระบวนการมันละเมิด

อยู่ในตัว ฉะนั้นก่อนที่ผมจะตอบคำถามของคุณสุวิทย์ ผมคิดว่าสังคมต้องย้อนกลับไปมองดูครอบครัวแล้วก็ปลูกฝังและมีส่วนร่วม ความหมายตรงนี้ไม่ใช่เฉพาะปริมาณ พ่อแม่ลูกอยู่พร้อมกันปู่ย่าตายายอยู่ด้วยกัน ถ้าต่างคนต่างไม่ได้หันหน้าเข้าหากัน ไม่ได้แสดงความรักความผูกพันกัน ความห่วงใย ความเอื้ออาทร หรือการแลกเปลี่ยนความรู้กัน ก็ไม่เกิดประโยชน์ ฉะนั้นเวลาพูดถึงครอบครัวแตกแยกไม่ได้หมายความถึงสามีภรรยาแตกแยกกันเท่านั้น ถ้าพ่อเปิดวงเหล้ากินกันทุกวัน แม่เปิดวงไพ่ทุกวัน ลูกก็เล่นเกมทุกวัน ลูกสาวก็มีเพื่อนที่โทรศัพท์คุยกันทุกวัน โอกาสที่จะปรับกระบวนคิดตอบคำถามลูก ไม่มีครอบครัวจะมีโอกาสที่จะนำไปสู่การสร้างเยาวชนที่เป็นคำที่ชอบใช้กันทั่วไปว่านักเรียนนักเลง ท่านที่เคารพครับตรงนี้เป็นประกายเล็กๆ ครับที่อยากจะทบทวนความจำ เมื่อสักครู่ที่เราพูดถึงพระคุณเจ้า ท่านที่เคารพครับต้องกราบขออภัยพระคุณเจ้าว่า ถ้าผมอาจจะพาดพิง ปัจจุบันนี้วัดความจริงวัดในอดีตเป็นที่พึ่งเป็นที่ปลูกฝัง ก็จะทำให้เยาวชนในอดีตที่เติบโตขึ้นเป็นผู้ใหญ่ในปัจจุบันมีภูมิคุ้มกันสูง แต่ปัจจุบันวัดเป็นที่อยู่อาศัยนอกจากสงฆ์แล้วยังมีบรรดาผู้ที่แอบแฝงอีกเยอะ ตรงนี้ผมฝากประเด็นให้คิดว่าหากไม่บูรณาการ ไม่ปรับ ไม่พัฒนา เอามาใช้เป็นกลไกในการพัฒนาบุคลากรยากมาก วัดนั้นเป็นองค์กรที่จะมีประโยชน์สูงสุด หากเราใช้ถูก ไม่ต้องอะไรหรอกครับ วันเกิด วันแต่งงาน วันบวช หรือแม้กระทั่งวันตาย เราฟังพระสงฆ์แล้วถามว่าเราได้อะไรบ้าง หากไม่ฟังหลวงพ่อปัญญา พระพยอม ไม่ฟังพระบางองค์ที่เทศน์เป็นภาษาไทย ตรงนี้คือสิ่งที่จะนำไปสู่การขาดโอกาส หากเทียบกับศาสนาอื่น บางศาสนาที่เขามีการละหมาดและก็ศาสนาคริสต์ที่เขามีกิจกรรม ท่านที่เคารพครับผมคิดว่าประเด็นตรงนี้ บ้าน วัด โรงเรียน หากนำไปสู่การพัฒนาบูรณาการ ก็จะปลูกฝังลดโอกาสที่คนจะเข้าคุก คุณหญิงจันทนีย์ เดินเข้าเยี่ยมสถาบันที่ดูแลคนติดคุกเยาวชน ไปเห็นสภาพหัวก่ายท้ายเกย แล้วก็ลูกบนอกแม่พยายามที่จะผลักดันขับเคลื่อน คนที่เป็นแม่วันนี้ถูกยัดเยียดให้เป็นแม่ ถามว่าเพราะอะไร เพราะผู้มีอิทธิพลหรือเปล่า ผมขอใช้คำย่อกรรมการสิทธิมนุษยชนว่า กสม. องค์กรอิสระ ใช้ ออส. คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนไม่มีโอกาสหรอกครับเราไม่มีอำนาจ เรามีหน้าที่ประสานความร่วมมือ ประสานความคิด เพื่อที่จะนำไปสู่การปรับเปลี่ยนทัศนคติ แล้วคนของ กสม. ก็ทำงานด้วยความยากลำบาก บางครั้งสิ่งที่เสนอแนะไปทางรัฐบาลบางส่วนก็อาจจะเห็นด้วย ไม่เห็นด้วย หรือขัดใจบางส่วน และก็ทำให้การทำงานยากขึ้น

ท่านที่เคารพครับ ผมอยากกราบเรียนอย่างนี้ครับ การปราบปรามอาชญากรรมตอนนี้ หากเรายังใช้มิติเดิม คือทำผิดแล้วต้องลงโทษต้องเอามันให้เข็ดหลาบให้จำอย่างเดียว ผมคิดว่าไม่พอ กระบวนการที่ท่านชิดชัยพูด เรื่องกระบวนการ ประสานความร่วมมือผมคิดว่าสำคัญ แต่นอกเหนือจากกระบวนการประสานความร่วมมือโดย

ปกติที่เป็นยุทธศาสตร์ใช้เครือข่ายที่ลึกพอ ใช้กระบวนการพัฒนาคนไม่ให้เข้าสู่กระบวนการยุติธรรมปกติ กระบวนการยุติธรรมปกตินั้น ข้าราชการตำรวจและข้าราชการฝ่ายปกครองเป็นต้นทาง ต่อยอดด้วยทนาย อัยการ ผู้พิพากษา หากผมพาดพิงก็ต้องขออภัยไว้ตรงนี้ด้วยครับ มีทั้งดีพอสมควร มีทั้งปานกลาง มีทั้งที่ยังไม่ค่อยเข้ามาตรฐาน มีทั้งที่ขัดต่อศีลธรรมและคุณธรรม เพราะฉะนั้นตามพระราชดำรัสของพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว กฎหมายไม่ได้เป็นตัวความยุติธรรม ท่านที่เคารพครับเราจึงมาเริ่มการปลูกฝัง มิติที่ที่ผมพูดในแนวทางของ กสม. ก็คือทำยังไงเราถึงจะทราบวัฒนธรรม วิถีชีวิตสิทธิมนุษยชน ที่ผมพูดวิถีเริ่มต้นนั้นคือวิถีชีวิต หากเราอยากเห็นลูกเราดี ปลอดภัย มีคุณธรรม และก็เป็นที่เชิดหน้าชูตาของเรา นอกเหนือจากเป็นสมบัติของเรา ผมคิดว่าต้องมองว่าลูกนั้นคือคนที่จะต้องไปรับผิดชอบสังคม เพราะฉะนั้นเขาถึงต้องเห็นตัวอย่างที่ดี ดีนั้นคือสี่ดี ไม่มีกระบวนการไหนที่จะประสบความสำเร็จได้หากไม่ประสานความร่วมมือ ผมและคณะเราเล็กๆ มนุษยชนศึกษาที่อยู่ใน กสม. เราได้ก้าวล่วงเข้าไปในส่วนราชการเช่น กระทรวงศึกษาธิการ เพื่อขอความร่วมมือทั้งๆ ที่บทท้ายที่สุด เจ้าภาพหลักต้องเป็นรัฐบาล 12 ปีที่แล้วผมไปนั่งที่เวียนนา 10 วัน ประชุมระดับโลกสิทธิมนุษยชน เขาเน้นว่ารัฐบาลทุกรัฐบาลต้องรับผิดชอบต่อชีวิต ความปลอดภัย และสิทธิมนุษยชน องค์ประชุมมีตั้งแต่ประธานาธิบดี รองประธานาธิบดี นายกรัฐมนตรี อย่างน้อยที่สุดรัฐมนตรีว่าการกระทรวงต่างประเทศ ผมได้ไปกับอดีตท่านรัฐมนตรีกระทรวงต่างประเทศ บนโต๊ะอาหารเขาถามคำถามแรกว่า เมืองไทยกำลังทำอะไรอยู่เกี่ยวกับเรื่องเด็กและเยาวชนที่มีการค้าประเวณี และละเมิดสิทธิเด็ก ท่านอดีตรัฐมนตรีก็หมุนไปหมุนมาแล้วก็หันมาทางผมบอกว่าช่วยตอบแทนหน่อย ซึ่งก็โชคดีที่ผมอยู่ในรัฐสภาเราหยิบยกประเด็นเรื่องนั้น คนที่ถามคือรัฐมนตรีว่าการกระทรวงต่างประเทศของออสเตรเลีย เขากำลังขับเคลื่อนเพื่อที่จะเอาโทษกับคนที่แสวงหาเหยื่อในประเทศต่างๆ รวมทั้งประเทศไทยด้วย สะท้อนสภาพปัญหาเพื่อนำไปสู่ ผมกราบเรียนว่าสิทธิมนุษยชนเป็นองค์ประกอบเล็กๆ เป็นเพียงเศษเสี้ยวเล็กๆ ที่สะกิดเพื่อให้เกิดการย้ำคิด

อย่างที่ท่านผู้ดำเนินรายการได้พูดไว้ ก่อนที่พระราชดำรัสของพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว เมื่อวันที่ 4 ธันวาคม 2 ปีที่ผ่าน กสม. มีบันทึกถึง ฯพณฯ นายกรัฐมนตรี พูดถึงกระบวนการยุทธศาสตร์สงครามยาเสพติด ที่เราห่วงใยชีวิตที่สูญเสียไป โดยไม่ผ่านกระบวนการยุติธรรม ข้อห่วงใยเราอยู่ตรงนั้นไม่ได้ตำหนิเพียงแต่เราห่วงใย กระบวนการปฏิบัติหน้าที่ ตรงนั้นหากจับประเด็นแล้วนำไปขยายผล ผมเชื่อว่าจะลดโอกาสของการเป็นประเด็นระดับชาติ และระดับนานาชาติ ต่อมาสิ่งที่เราพูด เราพูดก่อนมีพระราชดำรัส หลังจากมีพระราชดำรัสทุกอย่างก็ดีขึ้น ที่พูดตรงนี้ไม่ใช่เพื่อฟื้นฝอยหาตะเข็บ แต่อยากเรียนว่าสิทธิมนุษยชนคือเนื้อในของประชาธิปไตย ประชาธิปไตยนักการเมืองเชิดหน้าชูตาอยู่ในสภา ซึ่งผมเคยอยู่ตรงนั้น หากท่านขาดสัญญาณของสิทธิมนุษยชน ท่านก็จะสรุปรวมว่าเป็นเรื่องตะวันตก เป็นเรื่องของประเทศในแดนไกล ท่านที่เคารพครับ 800 กว่าปีแล้ว พ่อขุนรามคำแหงออกมาว่าทุกข์ของประชาชนโดยตรง ในราชวงศ์จักรี รัชกาลที่ 4 ได้ทรงออกกฎหมายห้ามค้าลูกค้าเมีย แต่ว่าพฤติกรรมการละเมิดสิทธิมีมานาน และก็มีหลายกระบวนการแก้ไข รัชกาลที่ 5 ทรงเลิกทาส ทาสในเรือนเบี้ยและพฤติกรรมของทาสก็ยังมีการรับใช้มีการพลีตนเพื่อความมั่งคั่ง โดยไม่คำนึงถึงคุณธรรม ศีลธรรม พอรัชกาลที่ 6 – 7 เราก็จะเห็นพัฒนาการทางรัฐสภา แล้วก็ประชาธิปไตยเต็มใบ ที่ผมพูดยาวก็เพื่อจะโยงใยว่ากระบวนการผู้มีอิทธิพล ต้องตั้งหลัก ตั้งสติ และก็รวมพลังในสังคม ทั้งกลไก ทรัพยากร

บุคลากร เราต้องไม่ทำเป็นรูปแบบเท่านั้น แต่ต้องทำโดยสาระ ด้วยจิตวิญญาณ อุทิศตนจริงๆ ผมเชื่อว่าเวทีตรงนี้หากจะนำไปสู่การขบคิดต่อไป อยากให้ประเด็นว่า อย่าลืมมิติของมนุษย์ การพัฒนาเศรษฐกิจบนเลือดเนื้อและชีวิตคนอาจจะดูเชิดหน้าชูตา พัฒนาประเทศเพื่อเป็นหนึ่งในผู้นำอาเซียนอาจจะเป็นตรงนั้นได้ แล้วก็อย่าลืมชีวิตมนุษย์ ชีวิตเยาวชน ชีวิตคนที่ด้อยกว่า ผมอยากฝากไว้ตรงนี้ครับ ไม่ทราบว่าผมตอบคำถามของคุณสุวิทย์แล้วหรือยัง แต่ว่าโดยรวมผมอยากเรียนอย่างนี้ว่า คนที่ใหญ่จริงๆ คือพ่อและแม่ คำว่าใหญ่ในที่นี้คือมีอิทธิพลจริงๆ ที่จะทำให้ลูกเป็นคนดีของสังคม แล้วก็ไม่ก้าวเข้าไปสู่กระบวนการยุติธรรมสายปกติ แต่ว่าผ่านขั้นตอนกระบวนการยุติธรรมที่ทางกระทรวงต้องมีเนื้อใน ท่าน ดร. กิตติพงษ์ ได้ทุ่มเทในเรื่องกระบวนการยุติธรรมสมานฉันท์ และก็หลายท่านได้พูดถึงกระบวนการยุติธรรมทางเลือก แม้แต่ท่านรองกิตติ ท่านที่เคารพครับผมอยากกราบเรียนว่า กระบวนการแก้ไขปัญหาสิทธิมนุษยชนอยู่ในเนื้อในอยู่ในตัวท่านนั่นแหละ เป็นเรื่องของชีวิตทุกชีวิต ทุกสถานภาพไม่มีละเว้น ตราบใดที่เลือกปฏิบัตินั่นคือการละเมิดสิทธิ ชายเจ้าชู้ แต่ถ้าหญิงทำกลับเรียกอีกอย่าง ตรงนั้นก็คือการละเมิดในทางกระบวนคิด ฉะนั้นต้องปรับกระบวนคิด ปรับทัศนะ อันจะนำไปสู่การแก้ไขปัญหาสังคมอย่างยั่งยืน ผมขอกราบเรียนไว้เท่านี้ครับ ขอบพระคุณครับ

ผู้ดำเนินรายการ : กราบขอบคุณท่านดร. สุทิน นพเกตุ ท่านเห็นด้วยเลยนะครับกับนโยบายรัฐบาล ผมใช้คำว่าเห็นด้วยก็คงไม่ผิดนะครับ ทุกประการนะครับในการที่ภาครัฐพยายามแก้ปัญหาในการปราบปรามกลุ่มผู้มีอิทธิพล และก็ปัญหายาเสพติด แต่ท่านให้ข้อสังเกตที่น่าสนใจนะครับ ท่านบอกว่าปัญหาเหล่านี้จะไม่เกิดขึ้นเลยถ้าเคารพผู้มีอิทธิพลตัวจริงนั่นคือ คุณแม่ คุณพ่อ สร้างวินัยตั้งแต่หนแรก ปัญหาทั้งหลายที่เราทำอยู่ในปัจจุบันนะครับ มันก็จะไม่เกิดขึ้นเลย ดังนั้นสิ่งหนึ่งที่ท่านเห็นด้วยคือการสร้างพลังชุมชน ไม่เว้นแม้แต่พระสงฆ์ เพราะฉะนั้นก็คงจะเป็นองค์กรที่จะขับเคลื่อนสังคมได้ครับ ท่านรองชิดชัย ปัญหาหนึ่งที่ผมเห็นอยู่ในขณะนี้ คือเรื่องของการกำหนดยุทธศาสตร์ เผอิญผมได้เอกสารมาเกี่ยวกับเรื่องของการปราบปรามผู้มีอิทธิพล ซึ่งมีอยู่หลายยุทธศาสตร์นะครับ ประการแรกที่ท่านบอกไว้นั่นก็คือเรื่องของการทำความเข้าใจนั้นก็คือต้องขจัดเจ้าหน้าที่ที่มีส่วนเกี่ยวข้อง เรื่องของการกวาดล้างมือปืน นักเลงหัวไม้ และก็การเชื่อมโยงเครือข่ายผู้มีอิทธิพล แต่พฤติกรรมของผู้มีอิทธิพลตัวจริง น่าสนใจมากครับ เพราะไปเกี่ยวข้องกับองค์กรข้ามชาติ กฎหมาย ปปง. จึงเกิดขึ้นในการที่จะไปยึดทรัพย์ ผู้ที่ทำธุรกิจอยู่ต่างประเทศตอนนี้น่ากลัวมากครับ ที่พูดว่าโจรใส่เสื้อนอกนะครับ เราจะช่วยกันยังไงดีในการปราบปรามครับ

พล.ต.อ. ชิดชัย วรรณสถิตย์: ครับสำหรับกระบวนการปราบปรามผู้มีอิทธิพลทั้งในและข้ามชาตินั้นถือว่าเป็นเรื่องสำคัญ เพราะเราเองคงจะทราบว่าปัจจุบันนี้ องค์กรอาชญากรรมที่เป็นลักษณะข้ามชาตินั้นมันมีผลกระทบต่อประเทศ เพราะหลายๆ ประเทศได้ตั้งเงื่อนไขว่า ถ้าเราไม่ดำเนินการเขาเองจะมีมาตรการบีบบังคับเราในหลายๆ เรื่อง ไม่ว่าจะเป็นเรื่องการค้ามนุษย์ชัดเจน โดยเฉพาะเรื่องการค้าผู้หญิงและเด็ก การละเมิดทรัพย์สินทางปัญญา จริงอยู่ที่เราอยู่ในสังคมโลกและเราเป็นประเทศที่มีอำนาจต่อรองสูง สามารถพึ่งตนเองได้ไม่ต้องพึ่งการตลาดเขา เราเองอาจจะไม่ต้องไปยุ่งกับเขาก็ได้ แต่ความจริงมันไม่ใช่อย่างนั้น โดยเฉพาะเรื่องการก่อการร้ายสากล ซึ่งปัจจุบันผมเชื่อว่า ในศตวรรษที่จะถึงนี้เราเองก็คงต้องอยู่กับการแก้ไขปัญหาเหล่านี้ การก่อการร้ายถือว่าเป็นอาชญากรรมข้ามชาติชนิดหนึ่งที่ไม่ว่าจะเป็น

สหประชาชาติ อาเซียน หรือในระดับประเทศ ซึ่งในครั้งหลังสุดเราก็เอามาเป็นหนึ่งในฐานความผิดของกฎหมายฟอกเงินของเรา ตัวนี้เรายังอยู่กับโลก เราต้องอยู่ด้วยความเชื่อมโยงเพราะอาชญากรรมข้ามชาติเป็นเรื่องของแนวความคิด เพราะมันสามารถถึงได้ทุกเขต สามารถจะกระทบกระเทือนต่อความเป็นอยู่โดยเฉพาะในด้านเศรษฐกิจ ถ้าเศรษฐกิจเกิดขึ้นสังคมก็ตามมาทันที ซึ่งเราเองคงจะเห็นว่าเราอยู่ภายใต้แรงกดดันอันนี้ เพราะฉะนั้นในเรื่องการปราบปรามอาชญากรรมข้ามชาติหรืออาชญากรรมที่เป็นองค์กร เราเองได้ทำล่วงหน้ามาพอสมควร ถ้าท่านติดตามเรื่องการปราบปรามองค์กรอาชญากรรมหรือผู้มีอิทธิพลที่เรากำหนดไว้ 15 ประเภท หลังสุดเพิ่งมาเพิ่มกระบวนการให้กู้เงินที่อัตราดอกเบี้ยสูงกว่ากฎหมายหรือการกู้เงินนอกระบบ ซึ่งเราจะหมายถึงเฉพาะขบวนการที่เอาเงินกู้แบบเก็บดอกเบี้ยแพงและตามทวงชนิดแบบโหด และท่านอาจจะไม่เชื่อว่ามันมีจริง มันมีจริงครับ มันมีขบวนการที่สามารถข้ามไปหลายจังหวัด ถ้าเผื่อเราไม่หยุดยั้งบุคคลเหล่านี้ความวุ่นวายจะเกิดขึ้นในบ้านเมืองแน่นอน ในบ้านเรามีอยู่หลายขบวนการที่เป็นแบบนี้ ถ้าเผื่อท่านมองว่าเป็นเรื่องเล็ก หรือแม้กระทั่งใน 15 ประเภทก็มีการเรียกรับเงินบนถนนทางหลวง อันนี้ก็ครอบคลุมถึงส่วยหรือสติ๊กเกอร์นั่นแหละครับ หรือเรื่องของขบวนการค้าของหนีภาษี หรือการพนันบอล หวยเถื่อนหรือจับยี่กี เราจะเห็นว่ามันเป็นที่คาใจท่านอยู่แล้ว ท่านอาจจะถามว่าเจ้าหน้าที่เอาหูไปนาเอาตาไปไร่หรือไงถึงมองไม่เห็นสิ่งเหล่านี้ เพราะฉะนั้นในการทำงาน ยุทธศาสตร์ในการดำเนินงานมันก็จะต้องเกี่ยวข้องกับเจ้าหน้าที่ของรัฐ ท่านนายกรัฐมนตรีได้ประกาศไว้ชัดเจนเมื่อวันที่ 20 พฤษภาคม 2546 ท่านเตือนให้หยุด รวมทั้งเจ้าหน้าที่ของรัฐที่เข้าไปเกี่ยวข้องท่านขอให้หยุด ถ้าไม่หยุดก็จะมีการดำเนินการทางบริหารหรือทางอาญาชัดเจน ผมเชื่อว่านี่เป็นการรณรงค์เพื่อปราบปรามการทุจริตประพฤติมิชอบในหน้าที่นั่นเอง ถึงแม้จะใช้คำไม่ตรงกันนัก แต่เรื่องการปราบปรามการทุจริตประพฤติมิชอบซึ่งผมเชื่อว่าในส่วนของการปราบปรามผู้มีอิทธิพลเราก็ดำเนินการต่อ ซึ่งในหนึ่งเดือนก็จะมีการประชุมติดตามงานครั้งหนึ่ง แต่ผมมีข้อสังเกตว่าเนื่องจากปัญหาของเรามันหมักหมมมานาน แต่ที่ท่านผู้ดำเนินรายการถามว่ามีการเมืองระดับท้องถิ่นหรือระดับชาติมั้ย เราจะไม่เอ่ยถึง แต่ถ้าเผื่อการเมืองในปัจจุบันเข้มแข็ง มีความมุ่งมั่น มีพันธะที่จะแก้ไขแล้ว เราแก้ไขได้ครับ การเมืองต้องแก้ไขด้วยการเมือง สังเกตดูการปราบปรามในรอบปีกว่าๆ ที่ผ่านมาเราจะแบ่งออกว่าถ้าเป็นเรื่องอิทธิพลเล็กๆ น้อยๆ เจ้าหน้าที่ดำเนินการได้ ถ้าสูงขึ้นมาในระดับจังหวัดถ้าจังหวัดจัดการไม่ได้ก็ส่งมาให้ส่วนกลาง ในการปราบปรามผู้มีอิทธิพลพูดเหมือนง่ายแต่ทำยาก ขณะนี้เราทำ ถามว่าคืบหน้ามากไหม มากครับ แต่ก็ยังเป็นส่วนน้อย ถามว่าถ้าให้ระดับจังหวัดทำได้ไหม ไม่ได้ครับ ผลงานจะต่างกัน อย่างที่ว่าเราลงไปภูเก็ต เราจะมีทั้งตำรวจ ผู้เชี่ยวชาญ กรมแผนที่ทหาร เราลงไปสกรัมปัญหาแล้วก็สามารถจะตรวจสอบพยาน วัดกันตรงนั้น สามารถที่จะแก้ปัญหาได้ทันที สามารถที่จะสรุปสำนวนได้เร็ว แต่ถ้าเผื่อตำรวจรับผิดชอบหน่วยเดียวนั้นกว่าจะประสานกับกรมที่ดิน กรมแผนที่ทหารนั้นเดือนหนึ่งมันไม่ค่อยคืบหน้าเท่าไหร่ เพราะฉะนั้นในการบังคับใช้กฎหมายในส่วนที่จะดำเนินการเกี่ยวกับผู้มีอิทธิพลหรือขบวนการเป็นองค์กร เชื่อเถอะครับว่าคงจะต้องเป็นทีมงานร่วมแน่นอน เพราะว่าหน่วยเดียวคงไม่สามารถจะชำนาญการได้ทุกเรื่อง อย่างเรื่องแผนที่ เรื่อง สค.1 บิน ถ้าเอาภาพถ่ายทางอากาศของกรมแผนที่ทหารมาดูว่าเมื่อปี พ.ศ.นั้นมันหยุดอยู่ตรงนั้นทำไมมันหมุนมาตรงนี้ เราสามารถยืนยันชี้พิสูจน์ที่จะให้อัยการหรือศาลพิจารณาได้ สิ่งเหล่านี้เป็นกระบวนการในการรวบรวมพยานหลักฐาน และก็เป็นส่วนที่เราเองเจอในส่วนนี้ ยังไงก็ตามสิ่งที่เราทำมา ผมเชื่อว่าเป็นการเริ่มต้น ยังมี

อีกเยอะมากขณะที่เราเองก็พยายามคำนึงถึงสิทธิส่วนบุคคลของเขาเหมือนกัน แต่ด้วยเวลาเข้าไปตรวจสอบใครก็ตาม เราพยายามพูดว่าเป็นบัญชีผู้ต้องสงสัยหรืออยู่ในข่ายที่จะกระทำผิดหรือมีอิทธิพล เราจะไม่บอกว่าเขามีอิทธิพล เป็นเรื่องของการตรวจสอบ เราก็พยายามหลีกเลี่ยงนะครับที่จะไม่ไปละเมิดเขา การเก็บข้อมูลก็พยายามให้เก็บเป็นความลับ เพราะฉะนั้นในคำสั่งจะมีชัดเจนเพื่อเป็นการปกป้องผู้บริสุทธิ์ ถ้าเผื่อเจ้าหน้าที่รัฐไปรายงานบุคคลผู้บริสุทธิ์เป็นผู้มีอิทธิพลแล้ว ก็จะต้องรับผิดชอบเฉพาะตัวทั้งทางแพ่งและทางอาญา ซึ่งเราเองก็พยายามทำให้รอบคอบที่สุด ก็ยังดีตั้งแต่ในช่วงพฤษภาคมปีที่แล้วจนถึงปัจจุบันนี้ เราก็ดำเนินการกับรายใหญ่ ๆ รายสำคัญไปมากพอสมควร ก็คงจะต้องทำต่อไปครับ

ผู้ดำเนินรายการ : ก็คงจะมีแนวนโยบายในการทำงานทุกภาคส่วนต้องช่วยกันอย่างที่ผมเกริ่นไว้แล้วนะครับว่าปัญหาปัจจุบันอาชญากรรมข้ามชาติน่ากลัวมากครับ ผมติดตามข่าวที่มีการประชุมนานาชาติระดับโลกทุกแห่งทุกสถานที่ แม้กระทั่งการประชุมพรรคการเมืองเอเชียครั้งที่ 3 ที่นายกท่านไปนะครับ สองหัวข้อที่หยิบยกขึ้นมาประชุมกันก็คือเรื่องของพลังงานและเรื่องของปัญหาอาชญากรรมข้ามชาติ ดังนั้นสิ่งที่ท่านจะต้องไปเผชิญต่อไปผมว่านี้ล่ะครับในอนาคต พูดเรื่องสิทธิมนุษยชนต่อซักนิดนึง พวกท่านคงจำได้นะครับ เมื่อคราวที่สหประชาชาติวิจารณ์การทำงานของเจ้าหน้าที่ไทยในการปราบปรามอาชญากรรมช่วงที่ผ่านมาคือการวิสามัญฆาตกรรมจนกระทั่งถูกท่านนายกทักษิณตอบโต้ว่าไม่สนใจเพราะว่า UN ไม่ใช่พ่อคงจำได้นะครับวลีนี้ อยากให้ท่านดร. สุทิน ช่วยวิเคราะห์ว่าคำว่าสิทธิมนุษยชนในสายตาของต่างประเทศกับประเทศไทยเราเขาเข้าใจอย่างไรบ้างและข้อกังวลเหล่านั้นมันหายไปหรือยัง

ดร. สุทิน นพเกตุ : ประเด็นที่ท่านผู้ดำเนินรายการหยิบยกขึ้นมา ผมว่าเป็นประเด็นสำคัญ แท้ที่จริงความเข้าใจไม่ตรงกัน คำว่า UN ไม่ใช่พ่อ เป็นการหลุดที่น่าเสียดาย ด้วยความห่วงใย และผมก็เคยอยู่ในเวทีการเมือง และก็เป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในสมัยเดียวกับท่านนายก ขณะที่เป็นรองหัวหน้าพรรคและเป็นหัวหน้าพรรค และรัฐมนตรีว่าการกระทรวงต่างประเทศ ผมเป็นประธานกรรมาธิการต่างประเทศเคยร่วมเดินทาง เข้าใจในมิติ เข้าใจในความตั้งใจ และก็ศรัทธาในทิศทางของการนำที่มีศักยภาพมาก แต่ความฉับพลัน ฉับไว บางทีก็ต้องเรียกว่าเกินไป ก็น่าเป็นห่วง ผมคิดว่าตรงนี้คงไม่ใช่การพูดเพื่อตำหนิ แต่ผมคิดว่าน่าห่วงใย ต้องมีคณะทำงานและมีบุคลากรกลั่นกรอง และต้องมีบุคลากรที่กล้าที่จะไม่ YES อย่างเดียว ต้องกล้า Say No ด้วย ผมถึงบอกว่าผู้มีอิทธิพลตัวจริงนั้นอยู่ที่บ้าน แม้แต่ท่านนายกก็มีผู้มีอิทธิพลมากกว่าตัวท่าน ถ้าสามารถฉุดรั้งได้ ก็จะนำไปสู่การชะลอไม่ให้เกิดประเด็นของการหลุด ท่านที่เคารพครับจากคำถามของท่านสุวิทย์ สิทธิมนุษยชนมันเป็นงานที่ประกอบเป็นเงา พูดถึงสหประชาชาติ สหประชาชาติก็เป็นที่รวมของประชาคมโลก ไทยเราเป็นสมาชิกของกลไกที่สำคัญมากก็คือ ปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน เราเป็นหนึ่งในหลายๆ ประเทศ ที่เรายอมรับเมื่อมีการประกาศปฏิญญา แม้ไม่ใช่กฎหมาย แต่เป็นข้อตกลงสุภาพบุรุษ ข้อตกลงสุภาพสตรีร่วมกันที่จะนำไปสู่การลดทอนความรุนแรง สงครามโลกล้างเผ่าพันธุ์ สงครามโลกครั้งที่ 1 ครั้งที่ 2 การทำลายชีวิตทั้งหลายละเมิดสิทธิ ฉะนั้นข้อยุติที่ทำร่วมกัน 56 ปี ก็เป็นข้อยุติที่ประเทศไทยขานรับ แล้วยังมีปฏิญญาอื่นๆ อีกมากมาย ในเรื่องของสิทธิเด็ก สิทธิสตรี การไม่เลือกปฏิบัติต่างๆ ว่าด้วยเรื่องของประชาชน ว่าด้วยเรื่องของเศรษฐกิจและสังคม ท่านที่เคารพครับความเห็นของต่างประเทศที่มองเรา ก็จะมาจากกระบวนการติดตามตรวจสอบ ถามว่าเขามีหน้าที่ไหม

เนื่องจากเขาเป็นองค์กรที่เราเป็นสมาชิกอยู่ เขาก็ดูแลด้วยความห่วงใยและปรารถนาดี ฉะนั้นตรงนี้สายตาที่มองเรามันไม่ค่อยดี ถามว่าแก้ไขได้ไหม แก้ได้ แต่ต้องนำไปสู่ความเข้าใจร่วมกัน จับเข่าคุยกัน คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนเราประชุมทั้งในและต่างประเทศ ก็เป็นไปตามรัฐธรรมนูญตามพระราชบัญญัติสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ การที่คณะกรรมการสิทธิฯ คนใดคนหนึ่งไปประชุมแล้วนำเอาข้อมูลไปรายงาน ถือว่าเป็นเรื่องปกติ แต่อาจจะเกินปกติไปก็เมื่อเวลาถูกสื่อบางคนเอาไมค์จ่อปากแล้วหลุด ฉะนั้นการหลุดประเด็นของคณะกรรมการสิทธิฯ ก็ไปกระทบกระเทือนความรู้สึกของท่านนายก ตรงนี้ผมถือว่าท่านกรรมการสิทธิฯ บกพร่องในส่วนที่หากเราได้คุยกันแล้วไม่นำมาเป็นประเด็นสาธารณะ แต่เป็นประเด็นที่ต้องพูดคุย แลกเปลี่ยนเรียนรู้แท้ที่จริงตรงนั้นมันเป็นประเด็นสาธารณะได้ ประชาชนเขาเฝ้าดู เฝ้าติดตาม ประชาชนเขาฉลาดขึ้น มองโดยรวมนะครับท่าน ท่านสุวิทย์ และท่านที่เคารพ สิทธิมนุษยชนเป็นเรื่องสากลและไม่มีพรมแดน ที่ผมพูดอย่างนี้ไม่ได้พูดตามตะวันตกแต่เป็นเรื่องจริง ลูกผมเกิดในสหรัฐอเมริกาไม่กี่วันก็ได้สัญชาติทั้งสหรัฐฯและไทย ที่อื่นก็เป็นอย่างนี้ คนต่างแดนมาเกิดที่เรา ได้หรือไม่ได้ อยู่ที่อารมณ์หรือความรู้สึกของเจ้าหน้าที่บางส่วน อารมณ์ดีก็อาจจะได้ ถ้าอารมณ์ไม่อยากให้ก็ไม่ให้ สิทธิมนุษยชนไม่ใช่เรื่องของความสงสาร สงเคราะห์ แต่เป็นเรื่องที่ต้องเป็นไปตามรัฐธรรมนูญและกระบวนการ ท้ายที่สุดการแก้ปัญหาถามว่าแก้ยังไง เมื่อสักครู่ผมพูดโดยรวมแต่ไม่ได้ระบุถ้อยคำ สิทธิมนุษยชนศึกษาเป็นเรื่องที่ทั้งระดับชาติ ระดับสากลนานาชาติร่วมกันผลักดันขับเคลื่อน ปีนี้ครบปีที่ 10 ทศวรรษสิทธิมนุษยชนศึกษาที่มีสหประชาชาติรณรงค์ ซึ่งเห็นชอบร่วมกัน แม้แต่ประเทศไทยเราก็ร่วมกระบวนการ เรามีนโยบายด้านสิทธิมนุษยชน เพียงแต่ไม่ได้หยิบยกมาขับเคลื่อนอย่างจริงจัง ตรงนี้น่าเสียดาย ซึ่งก็อยากฝากเวทีตรงนี้ไว้ ฝากท่านรัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรม ฝากท่านปลัด ฝากท่านรองชิดชัย ด้วยว่า หากเราสามารถบูรณาการร่วมกัน ก็จะนำไปสู่การสร้างวัฒนธรรมสิทธิมนุษยชนที่เรียกว่าสิทธิมนุษยชนศึกษา ผมเพิ่งประชุมครั้งสุดท้ายเมื่อวันที่ 25 ที่ผ่านมากับสำนักงานตำรวจแห่งชาติ มีท่านผู้รักษาการผู้บัญชาการท่านสุนทร ซ้ายขวัญ ยืนยันและขานรับ แน่นอนว่าท่านกำลังจะเกษียณ แต่ว่าวันนั้นก็มีทั้งกองบัญชาการศึกษา โรงเรียนนายร้อยสามพราน และอื่นๆ ร่วมกัน เพราะฉะนั้นแนวทางตรงนี้ที่ผมอยากเห็นกระบวนการพัฒนาร่วมกันที่จะนำไปสู่ความรู้ความเข้าใจ แล้วก็ลดทอนการละเมิดสิทธิความเป็นมนุษย์ ผมคงมีเพียงเท่านี้สำหรับประเด็นนี้

ผู้ดำเนินรายการ : ท่านชิดชัยมีอะไรเพิ่มเติมไหมครับ

พล.ต.อ. ชิดชัย วรรณสถิตย์: พูดในประเด็นเดียวกันนะครับ จริงๆ แล้วมันเป็นประเด็นขึ้นมาได้ คือในร่างประกาศสงครามยาเสพติด ผมจำได้ว่าวันที่ 1 ก.พ. 2546 สื่อก็เริ่มมีการวิจารณ์กันว่า พอเริ่มมีการจับกุมก็เริ่มมีการตายเกิดขึ้น ศูนย์ต่อสู้เอาชนะยาเสพติดแห่งชาติ ก็ได้มีหนังสือไปถึงสำนักงานตำรวจแห่งชาติให้เข้าไปกำกับสำนวนการสอบสวนทุกคดี ซึ่งหลังจากนั้นมาเดือนมีนาคม ก็ได้มีการตั้งคณะกรรมการขึ้นมาตรวจสอบถึงการตาย เราเองเราก็ตรวจสอบ 3 เดือนว่า 1 ก.พ. – 30 มี.ค. มีการตายมากน้อยแค่ไหน สำหรับการตรวจสอบนั้น ก็มีทีมงาน 10 ทีมงานภายใต้การดูแลของท่านอัยการสูงสุดคือคุณประพันธ์ เมฆประวิช 10 ทีมก็ประกอบด้วยเจ้าหน้าที่อัยการ ปปส. กระทรวงยุติธรรม ลงไปประกบกับตำรวจต่างๆ เพื่อดูการตายจริงๆ ว่าตายยังไง สรุปแล้วได้ข้อมูลมาประมาณ 2,598 คดี ที่มีการตายเกิดขึ้นในช่วงนั้น

ปรากฏว่าเป็นคดีที่มีการรับเรื่องราวร้องทุกข์ชัดเจนว่ามีการตรวจพิสูจน์ มีการชันสูตรพลิกศพ มีการสืบสวนชัดเจน ซึ่งอันนี้เกิดการเข้าใจผิดว่าถ้ามันมีการตายในลักษณะอย่างนี้โดนยิงอย่างนี้ มันก็คงจะไม่มีปรากฏในลักษณะอย่างนี้ หลังจากนั้นก็มีการติดตามประมาณ 4 ครั้ง เพื่อจะดูว่าตัวเลขมันเคลื่อนไหม ว่า 2,598 คดี ในช่วงนั้นมีการจับได้ไหม จากการที่รู้ตัวแล้วจับได้ประมาณ 800 คดี แล้วคดีที่ออกหมายจับแล้วยังจับไม่ได้มีอยู่เท่าไหร่ และคดีที่อยู่ระหว่างการสอบสวนมีเท่าไหร่ และคดีพวกนี้ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา ถ้า 1 ปีขึ้นไป ก็คงจะต้องของดการสอบสวนคงต้องส่งไปที่พนักงานอัยการจำนวนเท่าไหร่ ซึ่งผมเองก็กำลังส่งสรุปตัวสุดท้าย เพื่อเป็นการยุติในประเด็นนี้ ซึ่งทั้งหมดนี้ผมต้องคอยเป็นฝ่ายตอบคำถามอยู่ตลอดเวลา ทั้งเจ้าหน้าที่ปราบปรามยาเสพติดประจำสถานทูต อย่างที่ท่าน ดร. สุทิน ได้พูดไปแล้วว่าแต่ละประเทศเขาให้เจ้าหน้าที่ประสานงานขอข้อมูล เขาก็บอกว่ามันฟังได้ เพราะตัวเลขมีการคลาดเคลื่อนตลอดเวลา ทราบตัวจับได้ ทราบตัวจับไม่ได้ ผ่านการสอบสวนอะไรยังไงเท่าไหร่ ทั้งหมดมันก็ผ่านสู่กระบวนการยุติธรรมปกติ และก็เป็นการดำเนินการตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาของเราทั้งหมด เพราะฉะนั้นผมถึงได้บอกว่าตัวเลขชัดเจน ส่วนที่เป็นวิสามัญฆาตกรรม 50 กว่าคดีนั้น อันนั้นก็แยกเป็นอีกส่วนหนึ่ง แต่มันมีข้อสังเกตอันหนึ่ง ปรากฏว่าเจ้าหน้าที่ฝ่ายไทยเรางงกันเอง คำว่า เอ็กซตร้า จูดีเชียล ฟิลลิ่ง มันแปลว่าอะไร ถ้าเป็นภาษาไทยคือ ฆ่าตัดตอน ยิงทิ้ง เราไปหลงประเด็น ซึ่งของเราคิดว่าเป็นการวิสามัญฆาตกรรม มันไม่ใช่ ปรากฏว่าผมไปประชุมระดับกระทรวง ผมทักว่า ตกลงเราแปลถูกรึยังตัวนี้ เพราะว่าท่านรัฐมนตรีบอกว่าอย่าเอาไปสับสน บางทีมีคนใช้คำว่า เอ็กซตร้า ออดินาลี่ ฟิลลิ่ง เป็นการฆ่าแบบวิสามัญฯ เพราะฉะนั้นของเราส่วนหนึ่งที่มีการสับสน คือเกิดจากภาษา ตัวนี้เราเองพยายามอธิบายให้เขาเข้าใจ ผมเองผมก็ได้ประสานกับทางสำนักงานตำรวจแห่งชาติ ก็ได้ข้อมูลที่ชัดเจนออกมาว่าเราคงจะเก็บเงียบไม่ได้แน่นอน คงต้องเปิดเผยออกไป ตอนนี้อยู่ระหว่างสรุปอยู่ แต่ปกติแล้วคดีฆ่ากันตายต่อเดือนของเรามีมั้ย จากของสำนักงานตำรวจแห่งชาติมีการตายประมาณ 550 – 600 คดีต่อเดือน เพราะฉะนั้นอย่างที่ท่านวิษณุพูดเมื่อเช้านี้ มันอาจจะมีการผสมโรงหลายๆ เรื่อง เป็นเรื่องของเจ้าหน้าที่ตำรวจต้องพิสูจน์ ในขณะเดียวกันก็มีจำนวน 16 คดี ที่ญาติผู้ตายมาร้องขอความเป็นธรรม เราเองเราก็ได้เสนอแนะรัฐบาลว่า ควรแยกสำนวนพวกนี้ไปให้กองปราบเขาไปดำเนินคดี คือในช่วงนั้นกรมสอบสวนคดีพิเศษเขายังไม่เกิดขึ้น ถ้าหากกรมสอบสวนคดีพิเศษเขาเกิดขึ้น ก็ขอให้โอนคดีไปให้กรมสอบสวนคดีพิเศษ เขาเป็นคนรับผิดชอบคดีไป จริงๆ แล้วในเรื่องลายลักษณ์อักษรเราชัดเจน ในเรื่องแนวทางและข้อปฏิบัติที่เราจะไม่ปกป้องกันเอง จึงอยากเรียนให้ที่ประชุมวันนี้ทราบครับ ขอบคุณครับ

ผู้ดำเนินรายการ : ท่านดร. สุทินมีอะไรปิดท้ายนิดเดียว ขอบคุณครับ

ดร. สุทิน นพเกตุ : ดีใจมากครับที่ท่านรองชิดชัยได้พูดตรงนี้ กราบเรียนท่านรองด้วยความเคารพจริงๆ ว่าการรับรู้กับความจริงมันแยกกันไม่ได้ การรับรู้มาก่อนแล้วก็บอกต่อๆ กัน เพื่อขยายผลทางการเมืองก็มีหรือบางทีทางการเมืองก็ต้องการให้เกิดการรับรู้ที่ผิดก็มี ตรงนี้เป็นอันตราย เพราะฉะนั้นการนำไปสู่การชี้แจงเชิงรายละเอียดอย่างที่ท่านรองทำ ผมว่าสำคัญมาก ก็จะนำไปสู่การปรับแก้การเข้าใจผิด ความไม่เข้าใจและการเหมาจ่าย อันนี้เป็นการฆ่าทั้งหมด ท่านรองครับผมฝากอีกคำคำว่าอุ้ม น่ากลัวมากในสายตาของประชาชน ผมเคยมีอดีตเพื่อนตอนเด็กๆ ตอนนี้เขาทำงานคาบเกี่ยวกับงานยาเสพติด ศรัทธากันมานาน

มีอยู่วันหนึ่งในการประชุมรัฐสภา พอท่านหงุดหงิดท่านก็บอกอย่างนี้มันต้องอุ้ม หลังจากนั้นผมห่างจากท่านเลย ผมกลัวถูกอุ้มครับ ท่านที่เคารพ คำนี้มันสร้างภาพที่น่ากลัว น่ารังเกียจ อยากฝากประเด็นท่านว่าทำยังไงให้เราสร้างวัฒนธรรมองค์กรของสำนักงานตำรวจแห่งชาติ ให้มีมิติของความเมตตาให้ความสำคัญกับการเป็นมนุษย์ ตรงนี้จะเป็นแนวทางไปสู่การแก้ปัญหา ขอบพระคุณครับ

พล.ต.อ. ชิดชัย วรรณสถิตย์: ผมอยากจะเติมนิดหนึ่ง ในเอกสารที่แจกมามันจะมียกร่างยุทธศาสตร์สำนักงานตำรวจแห่งชาติ ที่ขณะนี้อยู่ระหว่างการรับฟังความคิดเห็นของข้าราชกรตำรวจและประชาชน เพราะฉะนั้นจะมีส่วนหนึ่งที่ว่าด้วยยุทธศาสตร์การบริการที่ดีแก่ประชาชน ในยุทธศาสตร์นี้จะมีอยู่ประมาณ 4 – 5 เรื่องด้วยกัน เริ่มตั้งแต่เรื่องการกระจายการบริการลงในชุมชนและบริการอย่างทั่วถึง ทำงานอย่างมืออาชีพ และมีภาวะผู้นำก็จะไม่เกิดความผิดพลาด และรวมทั้งไม่เลือกปฏิบัติ และข้อสำคัญที่สุดที่ท่าน ดร. สุทิน อยากจะได้อยู่ในนั้นครับ คือ ทำงานอยู่ในกรอบของกฎหมายและคำนึงถึงภายใต้สิทธิเสรีภาพส่วนบุคคล ในนั้นจะมีชัดเจน เพราะฉะนั้นเราถึงได้มีการยกร่างยุทธศาสตร์ตำรวจเพื่อให้ตำรวจทั้งหมดมีแนวคิดร่วมกันว่าในการทำงานป้องกันอาชญากรรมจะต้องมียุทธศาสตร์เดินร่วมกันไม่ว่าจะเป็นเรื่องการป้องกันป้องปรามอาชญากรรม ในเรื่องความมั่นคง ในเรื่องการอำนวยการยุติธรรม หรือแม้กระทั่งการบริหารจัดการที่ดี เราจะมียุทธศาสตร์ร่วมกันทั้งหมด แม้กระทั่งการจัดองค์การนั้น โดยกฎหมายจะต้องจัดให้เสร็จภายในวันที่ 14 กุมภาพันธ์ 2548 ขณะนี้เราเองก็พยายามปรับปรุงกองบัญชาการสอบสวนกลาง ที่จะให้มีหน่วยงานที่รับผิดชอบอาชญากรรมองค์กรเฉพาะทางให้ได้ โดยเฉพาะยาเสพติด คดีค้าอาวุธปืน คดีค้าผู้หญิงและเด็ก คดีทรัพยากรและสิ่งแวดล้อม พวกนี้จะมีเฉพาะทาง พวกนี้จะมีหน่วยล้วงข้อมูลอย่างที่ท่านวิษณุได้พูด เพราะฉะนั้นสิ่งเหล่านี้ก็เป็นสิ่งที่เราเองก็พยายามจะปรับทิศทางการทำงานของเราให้รองรับกับความคาดหวังของประชาชนให้ได้ สิ่งเหล่านี้ก็เป็นที่เราพยายามยามให้มันเกิดขึ้น ท่านนายกฯ ก็มีความมุ่งมั่นที่อยากเห็นสิ่งเหล่านี้เกิดขึ้น

ผู้ดำเนินรายการ : กราบขอบพระคุณท่านชิดชัยครับ เชิญท่านสุทินครับ

ดร. สุทิน นพเกตุ: ช่วงเดือนที่ผ่านมาผมลุ้นท่านด้วยความศรัทธาในแนวทาง และวันนี้ไม่ผิดหวังเลยครับ อยากฝากประเด็นนะครับ ไม่ว่าท่านจะอยู่ตรงไหนในสำนักงานตำรวจแห่งชาติ หากมีวัฒนธรรมสิทธิมนุษยชนและสุจริตชน ผมเชื่อว่าจะนำไปสู่กระบวนการปรับแก้พฤติกรรมที่ไม่พึงปรารถนา และก็นำไปสู่สังคมที่สงบสุข และก็ท้ายที่สุดอยากฝากทางกระทรวง ผมมีความหวังกับท่านรัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรม ท่านพงศ์เทพมาก และก็ทั้งท่านปลัด ท่านรองปลัด โดยเฉพาะท่านรองกิตติที่ไปประชุมกับเราหลายครั้ง ท่าน ผอ. วิศิษฏ์ วิศิษฏ์สรอรรถ ที่ได้พูดคุยกันหลายครั้ง อีกหลายท่าน ผมมีความหวังและผมเชื่อว่ากระทรวงยุติธรรมต้องเป็นแม่งานปรับกระบวนการยุติธรรมให้เป็นคุณธรรมให้ได้ คำว่าแม่งานนี้คือต้องชงเรื่องกล้าที่จะต้อง Yes และ No กับท่านนายกฯ ด้วย ตรงนี้เป็นแม่งานหลักได้เลยนะครับ อยากฝากไว้ด้วย ขอบคุณครับ

ผู้ดำเนินรายการ : กราบขอบพระคุณครับ ก็คงได้มุมมองจากทั้ง 3 ท่าน ที่ได้ร่วมเสวนาในวันนี้ คงเป็นประเด็นที่จะต้องไปจุดประกายครับ ที่สำคัญที่สุดก็คงจะเป็นเรื่องของกฎหมายที่จะแก้ไขอย่างไร ปรับโครงสร้าง

อย่างไร เพื่อให้ทันสมัยในการปราบปรามอาชญากรรม ที่สำคัญที่สุดคือเจ้าหน้าที่ผู้ทำงานครับที่ท่านรองก็เป็นห่วงว่า จะทำงานได้ขนาดไหน ปรับกระบวนทัศน์ ปรับวิสัยทัศน์หรือยัง แต่ที่สำคัญที่สุด ท่านคงจำได้ในการประชุมคณะรัฐมนตรีสัญจร ที่วัดพระศรีมหาธาตุวรมหาวิหาร จังหวัดนครศรีธรรมราช ในเรื่องปัญหาค้าน้ำมันเถื่อน ปัญหาแรงงานข้ามชาติ ปัญหาอาชญากรรมทุกอย่างเกิดขึ้นมา แสดงว่ากฎหมายเรายังหย่อนยานอยู่หรือเปล่า โดยเฉพาะคนบังคับใช้กฎหมาย ผมจึงอยากฝากให้เป็นการบ้านให้กับท่านรัฐมนตรีผู้รับผิดชอบทุกท่านช่วยแก้ไขและนำมาพิจารณา โดยเฉพาะวันที่ 3 ตุลาคม เดือนหน้า เป็นวันครบรอบปฏิรูประบบราชการ ท่านนายกฯ ประกาศว่าจะประกาศนโยบายการปราบปรามการทุจริตคอร์รัปชั่น และก็การปราบปรามอาชญากรรมด้วย ผมว่าความชัดเจนต้องรอดูในวันนั้นอีกที วันนี้ต้องขอขอบคุณกระทรวงยุติธรรมที่เชิญมาร่วมรายการในวันนี้ ต้องขอขอบพระคุณวิทยากรทั้ง 3 ท่าน ผมขอปิดเวทีการสัมมนาเพียงเท่านี้ขอบคุณครับ

Organized Crime and Corruption are Threats to Security and Development : The Role of the United Nations

Presented by

Mr. Eduardo Vetere
Executive Secretary, Eleventh United Nations Congress
on Crime Prevention and Criminal Justice
Director, Division for Treaty Affais United Nations Office
on Drugs and Crime (UNODC)
7 September 2004

Organized Crime and Corruption are Threats to Security and Development

The Role of the United Nations

April 2004

PREFACE

Countering organized crime, as well as the related problems of drug trafficking, corruption and terrorism, is intimately associated with development and achieving sustainable livelihoods.

This paper provides evidence that action against the anti-social behaviours that rest at the heart of the mandate of the United Nations Office on Drugs and Crime is an essential component of the achievement of the UN goals. In the current global context, the linkage between insecurity and lack of development must be taken seriously by the UN system if a truly holistic response to the suffering and socio-economic distortions caused by crime and related problems of insecurity is to be built. Therefore, and this is the conclusion of the paper, at a time when (in the words of the Secretary General) the "hard threats" to humanity are ever more pressing, CEB members may wish to focus on how the UN system as a whole helps to contain these threats.

Today crime causes enormous individual suffering. Violence distorts social systems and undermines legitimate commercial activity. In some countries crime is a major cause of death among the young, undermining the development and ambitions of the next generation. Corruption is especially subtle and pernicious, at times bankrupting nations : with national wealth pillaged, services are curtailed at the expense especially of the poor. Drug traffickers launder their proceeds into the legitimate system, fund terrorism and promote mal-governance. They thrive on the drug addiction of others, destroying the lives of millions of people and spreading disease, especially HIV/AIDS. Even more appalling is the trafficking of humans, a modern form of slavery and bondage.

These phenomena are not new, but their magnitude and consequences are unprecedented in the current age, both the cause and consequence of changes in the way societies function and interact. First, weak governments, social malaise, corrupted private and public practices and conflict, have become a weapon and shield for criminals, traffickers and terrorists. Second, crime and corruption have taken advantage of the internationalization of economic activity, market deregulation, hi-tech communications and rapid systems of transportation. Third, as a consequence of the above, criminal activities have developed with remarkable speed in the last decade, in new areas and with greater ease. Crime has become multinational and organized, with its own tariffs, terms of trade, management structures, financial arrangements and means of enforcement.

The contrast between the wealth (although only for a few) created by organized crime and the misery spawned by it are startling. Indeed, the painful consequences of organized crime are felt mostly in poor suburbs and shantytowns where drug injection, prostitution and abuse spread HIV/AIDS. The activities of criminal groups perpetuate humanitarian crises in post-conflict situations, particularly (and ironically) where natural resources are plentiful. They attract the young without any options for employment. They frustrate development assistance, magnifying its need and weakening its impact.

Given the complexity of crime (used here as the archetype of all anti-social behaviours) and the severity of its consequences, a global consensus is needed on the ways and means to control it. Political agreement on countering these threats was strongly manifested in the Millennium Declaration. Security cannot be guaranteed, development cannot be sustained, and justice cannot reign if a country's economy is based on opium or coca cultivation; if guns, rather than ballots, elect leaders; if foreign trade is contaminated by illicit goods ; if the banking sector is undermined by corrupt practices; if public policy pursues private interests ; if international finance is tainted by money laundering.

Important progress has recently been made in countering crime and corruption. The strength of multi-lateralism lies in the adoption and compliance with international norms. The UN Convention against Transnational Organized Crime, and with its three Protocols against trafficking of humans, smuggling of migrants, and the trafficking in small arms, which recently entered into force, is a prime example Another historical benchmark was reached last November when the General Assembly adopted the first comprehensive Convention against Corruption. Society now faces the task of putting these norms into practice. Here is where all United Nations organizations can play a role.

By definition, programmes aimed at countering social evils are multi-sector : given the spread and depth of these challenges there is work for everyone, building on individual comparative advantage and institutional expertise. In this paper several specific actions are suggested to launch the process across the UN system. Agencies are encouraged to participate where they see relevance to their mandates and implications for their work.

CONTENTS

EXECUTIVE SUMMARY 5

ACTION BY CEB 9

I. THE CONTEXT 11

II. ORGANIZED CRIME AND CORRUPTION AS MULTINATIONAL UNDERTAKINGS 12
III. ORGANIZED CRIME AND CORRUPTION AS GLOBAL THREATS 14
IV. IMPACT ON ACHIEVING THE MILLENNIUM DECLARATION 16
A. Peace and security 16
B. Development 18
C. Human rights, democracy and governance 20
V. TOWARDS AN INTEGRATED APPROACH 23

EXECUTIVE SUMMARY

Organized crime, and the associated problem of corruption, is evolving rapidly and now constitutes one of the key security challenges facing the global community. The activities of organized criminal networks are expanding beyond traditional sectors such as illicit narcotics. Already organized crime groups are heavily involved in the trafficking of human beings and there are indications of a growing trend towards sophisticated fraud in the financial and other sectors. In turn, new and recent trends, including the expansion of the number of weak states and the presence of zones of conflict and instability, are having a dramatic impact on the nature and development of organized crime. Given this, the activities of organized criminal groups have a profound influence on three sectors of direct concern to the work of the United Nations and the achievement of the Millennium Development Goals.

Peace and security

Ongoing conflicts as well as civil and political instability are closely linked to the formation and growth of criminal networks. War not only generates instability, in which organized criminal activities thrive, but provides opportunity for illicit enrichment, through the creation of profitable new markets for smuggled goods, such as natural resources and weapons.

Organized criminal groups established in periods of conflict delay, even subvert, the establishment of democratic institutions in the post-conflict phase. In most post-conflict situations, the growth of organized crime constitutes a challenge to the development of reformed national institutions, such as police, customs and the judiciary, as well as to economic reforms.

Critically, terrorists must be prevented from making use of transnational organized crime, illicit drugs and drug trafficking, money laundering and illicit arms trafficking. The connections between organized crime and terrorist groups are emerging as a new threat in the current global context.

The links between organized crime, conflict, and increasingly, terrorism have, and will continue to, put peacekeeping operations at risk.

Development

Extensive presence of organized crime undermines legitimate economic activity. Legal practices are undermined by unrelated elements of risk and investments and business decisions are distorted. Criminal organizations often operate through 'front companies', blurring licit and

illicit business and by supplementing legal profits with illegal ones, thereby eliminating honest competitors.

In developing economies, the activities of organized criminal groups impact directly upon the poor, who have few savings or resources to absorb the costs. Criminal organizations have also had profound impacts on communities through the fostering of local criminal economies that subvert established systems of local governance.

The increased involvement of organized criminal groups, many based in developing countries, in economic and financial crimes, such as credit and debit card fraud, fraud on the internet and electronic counterfeiting, exemplifies the economic reach as well as the innovative uses of modern technology.

In prominent cases of substantial fraud in the banking system during the last decade the implications were truly global; investors across the world being affected with the most severe damage done to the banking systems of a number of developing countries. Such illicit activities may rival trafficking in illicit drugs as a source of criminal profits and at the same time impact negatively on the international financial system.

Human rights, democracy and governance

Organized crime groups directly undermine human rights, subjecting individuals and communities to high levels of violence, fear and increased susceptibility to disease. Most vulnerable are those groups, the poor, the elderly, women and children, who for social and economic reasons have fewer alternatives, or are victims of threats and deception.

Organized criminal groups trigger and fuel HIV/AIDS epidemics among injecting drug users, in prisons and in the sex industry. The position has reached critical proportions in some parts of the world where well over 70% of HIV/AIDS cases are related to injecting drug use. The rapid increase in drug abuse in these countries was in large part a result of organized crime groups seeking to create expanded markets for illicit narcotics.

The transport of human beings and their sale for sexual exploitation and profit by other human beings remains one of the most egregious violations of human rights. Violations of the reproductive rights of women and adolescents as a result of trafficking have numerous manifestations including rape, forced or unwanted pregnancies and sexually transmitted diseases including HIV/AIDS. In particular, the exploitation of children either for forced labour or purposes of sexual exploitation, including child pornography, have traumatic consequences for young people, undercutting their chances of living normal and productive lives.

Apart from undercutting human rights, organized criminal groups actively work to subvert democratic process, including through influencing judicial systems and the outcome of

elections and the ‘buying off’ of elected officials. Transparent and well-functioning judicial systems (including law enforcement, prosecutors and judges) are crucial to limiting the power and influence of organized crime.

Building an effective response

The global nature of today’s organized crime requires a global response, relying first and foremost on increased international cooperation. The global instrument to combat organized crime is the United Nations Convention against Transnational Organized Crime that came into force in September 2003. Supplementing the Convention are three protocols targeting specific manifestations of organized crime : the Protocol on Trafficking in Persons, especially Women and Children, the Protocol on Smuggling of Migrants, and the Protocol on Illicit Manufacturing of and Trafficking in Firearms. Also in 2003, the UN Convention against Corruption was adopted and has since been signed by 104 countries and ratified by one. It will come into effect after 30 countries ratify it.

These instruments provide an important foundation on which a broader response to organized crime can be developed by the United Nations. What is required is a strategic response to the threat posed by organized crime by the agencies of the United Nations system. The paper identifies twelve areas of action for the UN – outlined in the highlighted sections in the body of the paper. A number of specific proposals for action by CEB are considered at the outset.

ACTION BY CEB

The issues outlined in this note highlight the urgent need to curb organized crime, with a particular focus required on building a comprehensive response and intensifying efforts at international cooperation. In particular, the paper identifies a series of specific actions that must be taken by the UN system. To kick-start the process, the following immediate interventions are proposed :

- A review by the relevant agencies of the implications of the links between ongoing conflicts and organized crime, taking into consideration the specific areas for action identified in the paper.
- Actions identified in respect of collaborative interventions to counter the trafficking in human beings and the smuggling of migrants, including responding to the vulnerability of trafficking victims to HIV/AIDS, be taken up by the Geneva Migration Group as appropriate to its mandate.
- Promotion of multi-agency assessments to determine the extent of involvement of organized criminal activity in the trafficking of the following illicit commodities : small arms and light weapons in conflict zones ; nuclear and other radioactive materials as well as biological- and chemical-weapon relevant materials ; endangered species, ozone depleting substances and other commodities outlawed under Multilateral Environmental Agreements; and cultural property.
- An urgent assessment to be conducted of the extent of HIV/AIDS in prisons.

In the short to medium term, a series of broader interventions across the UN system will be essential in retaining a focus on the issues outlined in the paper. Having regard to these factors, the CEB may wish to recommend that :

- The agencies of the UN system, with due regard to their mandates, promote the ratification of the United Nations Convention against Transnational Organized Crime, the signing and entry into force of the United Nations Convention against Corruption as well as the signing and ratification of other Conventions addressing organized criminal activities in various fields.
- The agreement of the Conference of the Parties of the UN Convention against Transnational Organized Crime be sought for the development of a UN

system-wide strategic response to organized crime. Issues that could be built into this strategic response include : mechanisms in which UN agencies and other organizations can help motivate States to ratify the Convention and its Protocols, as well as the Convention against Corruption; and, encouraging the Conference of the Parties to develop a multi-year action plan for implementation, including a programme for technical cooperation.

- Competent organizations outside of the UN system be invited to contribute to a further examination of the issues outlined in this paper.
- A cross-agency system for sharing best practices in countering organized crime be developed, with a particular focus on preventive mechanisms, including in the important area of education and awareness raising.
- UNDG be requested to consider, as part of its annual work programme, the inclusion of issues of organized crime and corruption in programme planning mechanisms, including in the CCA and UNDAF.
- Relevant agencies of the UN system contribute to the next session of the Commission on Crime Prevention and Criminal Justice to be held in Vienna in May 2004 given that the theme of the meeting, 'The Rule of Law and Development', encompasses many of the critical issues outlined in this paper.
- Further discussion and analysis of these issues be encouraged at the 11th Crime Congress to be held in Bangkok in April 2005 and that, given the importance and urgency of responding to these matters, agencies of the UN system actively participate in the discussions at the Congress.
- The organizations of the UN system be invited to pursue actively and in a collaborative way the programmatic activities set out in this paper.

I. The context

1. The Millennium Declaration stresses the right to live in dignity, free from violence and oppression. Good governance and the rule of law are deemed necessary to promote sustainable development.
2. The Secretary-General has spoken of "hard" and "soft" threats to contemporary societies, both equally pernicious to development and, therefore, to the attainment of the Millennium Goals. Crime is more than just a synonym of hard underworld violence, relevant only to law enforcement agencies. Equally pernicious are the soft under-belly dimensions of illegality, from corruption to corporate offences, from cyber-crime to money laundering. Public wealth, of state treasuries and public

companies alike, is stolen and expatriated. Shareholders have their rights, and revenues, denied. The internet spreads illegal activities through a web that overcomes barriers of time and space, creating a seamless illicit market whose omni-presence is, ironically, hard to detect. Advantage is taken of massive poverty and the vulnerability of human beings, especially women and children, trapped and smuggled as "merchandise" for exploitation in distant lands. And, through the corruption of the very same institutions that are necessary for sustainable development, the condition of misery is rendered ever more permanent.

3. Given the scale, and the spread, of these problems Member States have committed themselves to make the United Nations a more effective instrument in the fight against illicit drugs, violence, terror and crime and to intensify their efforts to fight transnational crime in all its dimensions. Measures against trafficking, as well as smuggling in human beings and money laundering have become even more necessary and urgent.
4. While petty criminal activity undermines individual security by reducing people's life chances, when such activity is organized and sophisticated it has a profound impact on societies' socio-political development.[1]
5. The global instrument to combat anti-social behaviours is the United Nations Convention against Transnational Organized Crime that came into force in September 2003, and now ratified by 63 Member States. Significant are also its three attached instruments, targeting specific manifestations of crime : the Protocol on Trafficking in Persons, especially Women and Children, the Protocol on Smuggling of Migrants, and the Protocol on Illicit Manufacturing of and Trafficking in Firearms. In December 2003, another major building-block of the world system of good governance was put in place, when the UN Convention against Corruption was adopted, since signed by 104 countries and ratified by one. It will come into effect after 30 countries ratify it.
6. These Conventions, combined with other earlier international legal instruments (for example the Convention for the Elimination of Discrimination Against Women and the Convention on the Rights of the Child), provide an increasingly

[1] *The UN Convention against Transnational Organized Crime does, however, contain a definition of what constitutes an 'organized criminal group' based on the premise that it matters little in what activities such a group may be engaged in. This is regarded to be a "structured group, of three or more persons, existing for a period of time and acting in concert with the aim of committing one or more serious crimes or offences established in accordance with [the] Convention, in order to obtain, directly or indirectly, a financial or other material benefit." (see Article 2(a) of the Convention).*

comprehensive global response to injustice and insecurity. The United Nations Standards for human rights in the context of the justice and the rule of law are another foundation of the system.

7. These instruments provide a legal framework, a stimulus for action and a systematic way of organizing action to contain the manifestations of a-social behaviour. Prevention, especially the elimination of the root causes of crime, poverty and lawlessness is equally important : key to this is good governance and the rule of law. These are core concerns of the United Nations, with all agencies expected to play a role in defining a common denominator for action and a framework for joint implementation work.
8. The paper outlines the key characteristics of organized crime, with emphasis placed on its global dimensions and on the required international response. In turn, the impact of organized crime in key areas – peace and security, development and human rights – is assessed, and action steps for the UN system proposed.

II. Organized crime and corruption as multinational undertakings

9. In the last decade, organized crime has evolved, propelled by the opening of markets (globalization), facilitated by new communication technologies, and pressured by important law enforcement successes. As a result, crime groups today resemble complex networks of business conglomerates able to blend illegality with legitimate business. Some of the key characteristics of organized crime groups are illustrated in Figure 1.

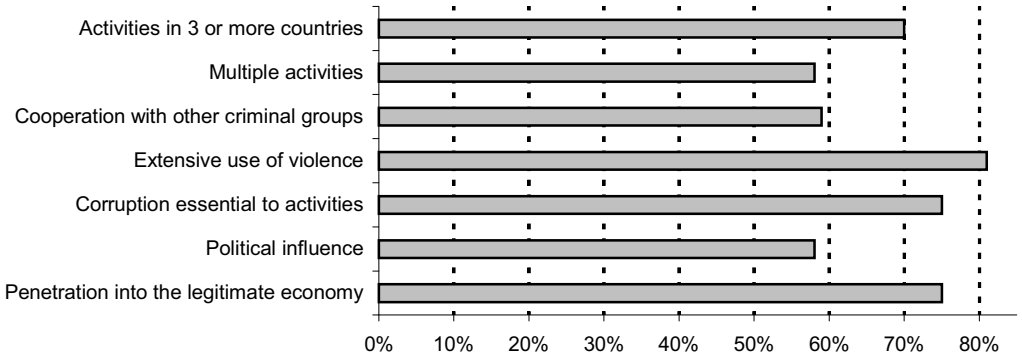


Figure 1: Characteristics of organized crime groups
(Source: UNODC)

10. Gone are the hierarchical structures (the families, the cartels, the cupolas and alike), specialized only in violence and therefore easily cast to the margins of society. Such groups have fragmented, replaced by an explosion of complex networks of criminal organizations whose activities span many countries, where governments may have different capacities and/or levels of political commitment to combat the problem. In short, available evidence shows that crime groups are more pervasive and dynamic in organization and have broadened their scope of operations, geographically and by sector : that is, not merely transnational and specialized, but trans-continental and diversified. The trend will continue in conjunction with globalization.
11. Criminal organizations are not purely creatures of the underworld. Their 'business' (bloody as it may be) crosses into the realm of legitimate commerce. For example, the vehicles (containers, for example) for illicit trafficking are the same as for legitimate business ; the arteries for the transport of illicit drugs and other contraband are often not unregistered ships or un-marked airplanes arriving at isolated airports, but commercial shipping, postal systems and couriers – the trans port and communication network lying at the very heart of global trade. The profits from illegal activities are also almost always invested in the legal economy.
12. Just like legitimate business, organized crime today pursues multiple activities. While drug trafficking remains a key specialization, criminal organizations also engage in trafficking of whatever is available for profit – from nuclear waste and firearms, to protected species, cultural artefacts and even human beings. Cyber-links enable sophisticated fraud scams, by facilitating economic and financial transactions between people mutually unaware of who they are, where they are, and what their motives might be.
13. The violence that accompanies organized criminal activities weighs heavily on the victims. Think in particular of women kidnapped and trafficked for sexual exploitation, of children brutalized and then disposed of, of people of all ages forced into labour with little or no pay. On all continents human resources are sold and bought for quick return, vulnerable to the spread of disease, most particularly HIV/AIDS. Organized crime causes massive human rights violations, with education, health services, even freedom, denied in modern forms of slavery – from sweatshops in urban centres to exploitation camps in rural areas.
14. Transnational crime groups engage in extensive violence to bend victims' resolve : threats and intimidation are targeted at public officials and at common citizens

to gain acquiescence. Violence needs not be bloody : identity papers are destroyed, fear (including of retaliation against next-of-kin) is instilled, the risk of illness or the refusal of medical treatment (in brothels and at the work-place) are used as an instrument of coercion. At other times, violence may include forcing a woman to use or not use birth control, or to have or not have an abortion.

15. Crime undermines the human security of millions of citizens. In its most extreme forms, organized criminal activity is the cause of the perpetuation of humanitarian crises, starting from conflicts that are rendered more difficult to settle because of the greed and the illegal exploitation of assets in war-torn lands. In many urban areas, large populations live in constant fear for their life as a result of drug-related violence, town and city government are undermined, with communities being regulated not by consensus, but through fear. In this way, organized crime impacts heavily on the control and management of urban settlements, where, taking advantage of weak local government structures and governance mechanisms, it exerts a heavy influence on public investments, resource management and the daily livelihood of people. Cities are very often both the organizational nodes as well as the markets for illegal goods of international criminal networks.
16. Then there is the intangible aspect of the problem : the penetration of national governments, economic sectors, even people's minds and hearts. Almost everywhere, organized crime and high-level corruption are inter-dependent, one depending on the other in the conduct of business and in the search for a cover for illicit activities. Corruption often reaches into governments and parliaments, undermining the state and its institutions. Not only do crime groups engage in bribery to ensure the movement of contraband (be this drugs, weapons, or any other illegal commodity) across borders; they also engage in extensive political corruption. As a consequence, criminal groups gain political influence and render the administration of law less equal and fair. With the risk of public retaliation weakened, the reward of corruption becomes even more attractive : fighting corruption is integral to fighting organized crime.

III. Organized crime and corruption as global threats

17. While organized crime was first extensively studied in the context of the developed world (beginning in the 1950s), recent evidence suggests that the threat has now reached global proportions. Not only does organized crime continue to occur in rich countries (think of mafia-style behaviours, or more simply of recent corporate

crimes) : it is now increasingly present in developing countries. Given the scarcity of resources in these cases (to cushion the blows) the impact is of course even greater.

18. The rapid growth of organized crime in developing countries has been greatly facilitated, amongst other factors, by weak, even collapsed states; wars and ethnic strife ; mass poverty and wealth inequality ; and, high levels of corruption. In many cases, of course, it is difficult to discern whether such factors are a cause or the consequence of organized crime. Many fragile societies are trapped in a vicious cycle, where organized crime creates the conditions for its own growth, and countries are gradually weakened in their ability both to fight criminality, and to achieve decent levels of security and development.
19. While common denominators and shared features prevail, the nature of organized crime varies, depending on place and time. Marginalisation may push individuals to seek economic opportunities through illicit rather than licit means. Or, civil conflicts may push protagonists to seek control of resources (under, as much as above, ground), to bankroll their war effort, with organized crime acting as a mid-wife.
20. Like most social phenomena, illicit trade (and its links to organized crime) is driven by supply and demand, and by strong international linkages. Developed countries are often the consumers of illegal commodities (such as drugs, pirated primary resources, or counterfeits) trafficked from weak states or conflict zones. Contraband, such as motor vehicles or firearms, stolen in developed countries often make their way to criminal groups operating outside of them.
21. A good example of this interrelationship between developed and developing regions is the global pattern of trafficking in human beings (Figure 2). Countries of origin for trafficking in human beings are mainly Central and Eastern European, African and Asian states. Countries of destination are mainly those of the industrialized world. A similar pattern also characterizes the smuggling of migrants.

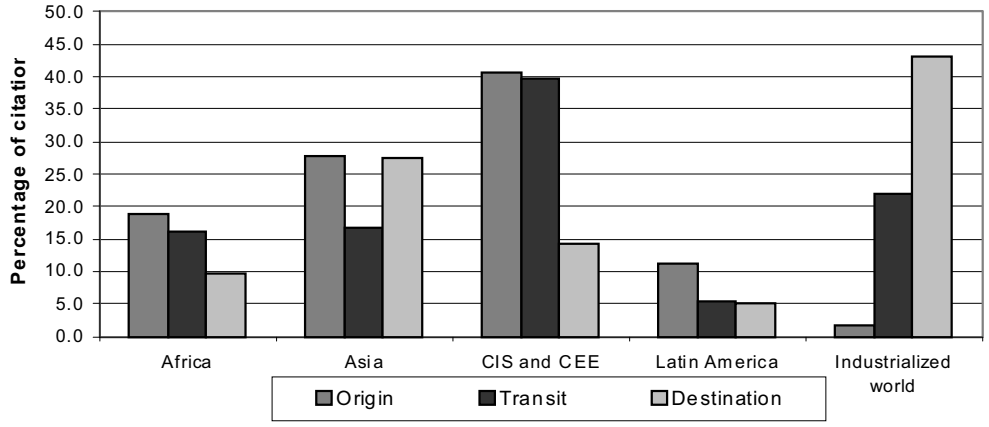


Figure 2 : Global human trafficking patterns
(Source : UNODC)

22. The consequences of international illicit trafficking – be it of narcotic drugs, human beings or firearms – are often felt in local communities. Take the case of a small town, where the sale of illicit drugs and the associated presence of prostitution (often by enslaved women) are connected to the violent use of unregistered firearms by criminal groups fighting for turf.
23. Importantly too, the sophistication of the banking sector, combined with the global reach of the Internet, have dramatically reduced the importance to crime and corruption of physical boundaries. For example, the fraudulent use of credit and debit cards by sophisticated organized crime groups making use of advanced counterfeiting technologies has now become a truly globalized business. By making use of off-the-shelf technologies, data from genuine credit cards can be compromised in one country in the morning, counterfeit cards produced in the afternoon in another country, then used that evening elsewhere again. The countries may not even be on the same continent. In the year 2000 alone global losses for fraud using plastic cards was estimated to be in excess of US$ 2 billion.[2]
24. The global nature of today's organized crime requires a global response, *relying first and foremost on increased international cooperation*. The international community cannot surrender to the notion that crime and corruption are social malaises, unavoidable because so widely spread. Since unconditional surrender is

[2] *Steve Vanhinsbergh, 'The evolution of plastic card fraud', ICPR, No 491, 2001.*

not an option, the tough question is : at the United Nations are we doing enough about these social evils, individually and jointly?

25. This issue is considered next, including several proposals for UN action.

IV. IMPACT ON ACHIEVING THE MILLENNIUM DECLARATION

26. The activities of organized criminal groups have a profound influence on the three areas the Secretary-General identified in his report on the implementation of the United Nations Millennium Declaration : (i) peace and security, (ii) development, and (iii) human rights, democracy and good governance.[3]

A. Peace and security

27. Ongoing conflicts, as well as civil and political strife, are closely linked to the formation and growth of criminal networks. Conflicts and instability in the Andean region ; West, Central and Southern Africa ; Central Asia ; and South Eastern Europe have all been intimately associated with the growth of powerful criminal organizations. War not only generates instability, in which organized crime thrives ; it provides opportunity for illicit enrichment, through the creation of profitable new markets for smuggled goods (for example, natural resources and weapons). Criminal networks often constitute an important interface between legitimate commercial operations and dishonest groups within conflict zones.
28. In many conflict situations local warlords plunder entire regions and use their power for trading in weapons, drugs and local primary resources. Such warlords often block progress towards conflicts resolution, and strive for the perpetuation of anarchy and lawlessness under which their illegitimate business activities can thrive. Warlords and acolytes also violate human rights and humanitarian law. Given that they often operate under the guise of political motivations and their activities include both common and war crimes, warlords constitute a particular hybrid form of organized crime that pose significant policy challenges.
29. In most post-conflict situations, the growth of organized crime constitutes a challenge to the development of reformed institutions (police, customs and the judiciary). From Afghanistan to Iraq, from the Caucasus to the Balkans, in West

[3] *Report of the Secretary-General, Implementation of the Millennium Declaration, Fifty-eighth session of the General Assembly, Follow-up to the outcome of the Millennium Summit, 2 September 2003, A/58/323.*

as much as in East Africa, the evolution of criminal organizations poses an obstacle to achieving stable, more prosperous societies.[4]

30. Organized crime networks have been involved in the trafficking of firearms to, within and from conflict zones. This has had a dramatic impact on levels of casualties during the conflict and of criminal violence after it, both within states engulfed by conflict and in surrounding lands. Organized criminal groups, acting for profit, have reportedly also attempted to acquire weapons of mass destruction.
31. As recognized by Security Council resolution 1373, the links between criminal activities and terrorism are important. Similarly, Security Council resolution 1456 stressed the need to prevent terrorists from making use of transnational organized crime, illicit drugs and drug trafficking, money laundering and illicit arms trafficking. Indeed, during the last three decades, the production and trafficking of illicit drugs have become a major source of income for terrorist groups, in (but not confined to) Latin America, Central and South East Asia. The connections between organized crime and terrorist groups are now a key security challenge.
32. An assessment of the ways and means to counter warlords is essential if society wishes to combat organized crime in conflict zones. Such interventions must include the use of targeted law enforcement, progressively escalating from 'naming and shaming' of those with criminal links, to sanctions, to the regulation of natural resources, to the establishment of special tribunals and prosecutors.
33. More focus is also required on the development of local specialized investigative skills to counter organized crime in post-conflict societies, including sensitivity to the needs of particularly vulnerable groups, such as women and children. Policing interventions in such environments must be viewed as an integral part of the rule-of-law continuum, coupled with parallel interventions in the other components of the criminal justice system such as the judiciary and penal systems.[5] It is paramount that these issues are considered in the early stages of emergency and reconstruction, so that an appropriate basis is set for the development of innovative initiatives, the involvement of the community and the strengthening of local government structures to be able to counter organized crime through prevention and local action.

[4] *For Iraq, see Addressing Organized Crime and Drug Trafficking in Iraq: Report of the UNODC Fact Finding Mission, Vienna, 25 August 2003.*

[5] *Renata Dwan (ed), Executive Policing: Enforcing the Law in Peace Operations, Oxford University Press, 2002.*

Action 1 : Respond effectively to the links between organized crime, corruption and conflict – and the resulting challenges for peacekeeping and post-conflict reconstruction – by :

a. Using available expertise to ascertain the nature and extent of organized crime in conflict situations, as well as during the initial assessment phase of peacekeeping missions.

b. Building the combating of organized crime into the work of UN agencies involved in post-conflict and peacebuilding operations.

c. Collaborating in preventing and combating the trafficking of women and children to and from conflict and post-conflict zones, in particular those involving refugee and other displacement situations, including through the development and enforcement of strict codes of conduct for UN personnel.

d. Developing training curricula and recommending training modalities for peacekeepers on action against organized crime, trafficking in human beings and corruption.

Action 2 : Develop strategies to prevent trafficking of small arms and light weapons by organized crime in conflict zones, through the establishment and monitoring of systems of marking of firearms as outlined by the Protocol against the Illicit Manufacturing of and Trafficking in Firearms, as well as better cross-border law enforcement.

Action 3 : Ensure effective collaboration to prevent and combat money laundering and financing of terrorism.

Action 4 : Collect and analysis global data on incidents of illicit trafficking in nuclear and other radioactive materials, as well as biological- and chemical weapon relevant materials, and the involvement of organized crime.

B. Development

34. There is a causal, bi-modal link between organized crime and unsustainable development. On the one hand, organized crime directly impacts upon the ability of States to achieve sustainable development. This becomes evident if the UNODC index of organized crime is measured against UNDP's Human Development Index. The UNODC index is composed of a number of indicators, including the extent of smuggling in a number of illicit commodities, public and business perceptions of the degree of organized crime and corruption, and the extent of crimes such as homicide, robbery and corruption closely connected to organized criminal activity. A detailed overview of this data on a country-by-country basis indicates that high levels of organized crime correlate with low levels of human development.

35. On the other hand, underdevelopment and institutional weakness provide the context for organized crime and corruption to thrive. Organized crime bends markets out of shape. Legal practices are undermined by unrelated risks, investments and business decisions are distorted. Criminal organizations often operate through 'front companies', blurring licit and illicit business. Such companies undermine especially new business by undercutting prices. They can do so by making their profits from illegal activities, effectively eliminating honest competitors.

36. In developing economies, the activities of organized criminal groups impact directly upon the poor, who have few savings or resources to absorb the costs. The shadow economy fed by illicit profits means that there is less of a revenue base for education, health care, pensions, and other necessities. Criminal groups even target development agencies : so much that a better understanding is urgently required about how the UN system, especially technical and humanitarian assistance, could protect itself from criminal (or corrupt) activity. Criminal groups also target government services such as pension payouts, often the key source of resources in deprived areas. Criminal organizations have also had profound impacts on communities through the fostering of local criminal economies that subvert established systems of local governance. In more exposed countries this constitutes a serious impediment to municipal government.
37. Economic and financial crime is widely spread, involving investors across the world. The most severe damage occurs usually to the banking systems of developing countries. Such illicit activities may rival trafficking in illicit drugs as a source of criminal profits. They may even hurt the international financial system.[6]
38. Taking advantage of weak local government and failing administration, organized crime exerts control on cities, it manages urban resources, determining the right to housing or other services. In addition, it influences, through corruption and cooption of officials, decisions on land management and public investment, diverting them from public good to personal interests and illicit financial gain. When appropriate regulation and enforcement is not forthcoming, entire sectors of the urban economy may become organized under the 'supervision' of local gangs or warlords. The example of transport systems in many African cities is one such case.
39. Perhaps the most palpable, and least visible way in which organized crime undermines development is by driving away investors. Few companies expose their executives to kidnapping, violence or extortion. Parts of Latin America, and progressively Africa, are indeed cases in point.
40. Organized criminal activity also has longer-term impacts on culture, by stealing and trading in cultural property, often during civil strife. The cultural heritage of some societies risks being lost.
41. With the adoption and entry into force of a large number of Multilateral Environmental Agreements (MEAs) and their translation into national law, activities

[6] *International Monetary Fund, Financial System Abuse, Financial Crime and Money Laundering – Background Paper, 12 February 2001.*

such as the illegal trade in endangered species and ozone depleting substances are now considered a criminal offence by States Parties. These are crucial measures to control a trade that has been substantial, is increasing and often run by organized crime.

42. Some important interventions to counter these challenges are underway, technical assistance and training is being provided to countries to counter the laundering of the proceeds of crime and to build more transparent financial systems, as well as supporting efforts at judicial reform and strengthening the rule of law. These activities provide a critical building block in tackling the issues outlined above, but importantly, must be combined with initiatives aimed at reforming and strengthening criminal justice systems, most notably the judiciary, in order to provide the necessary legal and institutional framework for sustained development.

Action 5 : Develop of mechanisms to assist governments to prevent illicit trafficking and to recover illicit assets, including those arising from corruption by State officials.

Action 6 : Review existing rules and practices concerning the delivery of technical cooperation including through procurement, with a view to preventing leakage of funds through corruption.

Action 7 : Study the relationship of organized crime to urban planning, investments in urban development, and develop strategies to strengthen the role of local government and civil society in preventing organized crime and fighting its manifestations.

Action 8 : Investigate how existing international instruments aimed at preventing the trafficking in cultural property [7] can be further complemented by interventions designed specifically to tackle the involvement of organized crime groups.

Action 9 : In the area of environmental protection, develop a strategic response to the involvement of organized crime groups in the trafficking of illicit commodities such as endangered species.

C. Human rights, democracy and governance

43. Organized crime groups directly undermine human rights, subjecting individuals and communities to high levels of violence, fear and increased exposure to disease. Most vulnerable are the poor, those with fewer alternatives, who are more easily victims of threats and deception.

44. To a great extent organized crime syndicates cause HIV/AIDS epidemics among injecting drug users, in prisons and in the sex industry. The complex relationship between organized crime and HIV/AIDS can be illustrated by developments in Eastern Europe, the Russian Federation and Central Asia in

[7] *These are : the Convention for the Protection of Cultural Property in the Event of Armed Conflict of 1954, and in particular the Second Protocol of 1999 ; and, the Convention on the Means of Prohibiting and Preventing the Illicit Import, Export and Transfer of Cultural Property of 1970.*

the course of the last decade. After the break up of the former Soviet Union, various social institutions ceased functioning in the newly independent states, particularly the drug control and the health care sectors, and, as a consequence, there was a huge influx and increased availability of drugs, organized by international and national crime syndicates.

45. This development led to a dramatic rise in the number of drug users. For example, in the Russian Federation, the number of registered drug users more than doubled from 1998 to 2003. The real number of injecting drug users (IDUs) alone is estimated at about 2 million. Injecting drug use carries a significant risk of HIV transmission, and as a result the incidence rates for HIV infection have increased dramatically. Today, it is estimated that there are approximately one million people living with HIV/AIDS in the Russian Federation, a significant proportion – estimated in 2002 at well over 50 percent – having acquired the disease through using contaminated needles when injecting drugs. Heterosexual transmission and transmission while in prison are other modes in which HIV/AIDS has spread in Eastern Europe, Russia and China. The rapid increase in drug use in these lands was in large part a result of organized crime groups seeking to create an expanded market for illicit drugs.

46. The situation in Central Asia is even more worrying. Here there has been a particularly rapid increase in drug abuse given these countries' exposure to drug trafficking from Afghanistan. Figure 3 shows the number of registered cases of HIV/AIDS in Central Asia since 1999 as compared to an estimate of the proportion of cases regarded to be related to injecting drug use. The average proportion of HIV/AIDS cases related to injecting drug use in 2003 for the region as a whole is estimated to be in the order of 75 percent.[8] In China the equivalent measure is 79 per cent ; in Russia and Ukraine it could be as high as 90 per cent.

[8] *This includes data from Kazakhstan, Kyrgyzstan, Tajikistan and Uzbekistan. Data was not available for Turkmenistan.*

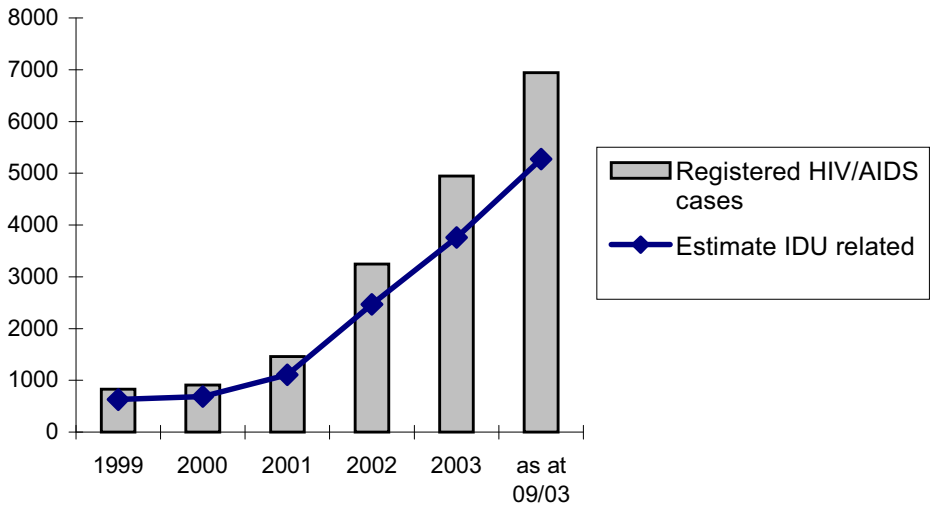


Figure 3 : HIV/AIDS transmission in Central Asia through injecting drug use (Source : UNODC)

47. The trafficking of human beings and their sexual exploitation is one of the most terrifying violations of human rights. Gender based violence against women and girls, as a result of trafficking, includes rape, forced or unwanted pregnancies and sexually transmitted diseases.[9] The exploitation of children either for forced labour or forced sex, including paedophilia, have traumatic consequences for young people, undercutting their chances of living normal and productive lives.

48. Criminal groups engaged in the smuggling of migrants destroy lives at the early stage. Individuals, whether trafficked for exploitation or smuggled for labour, have difficulty returning to their home countries, including practical difficulties resulting from the loss of identification and travel documents. In some cases the obstacles to return may be related to the fear (and stigma) of the treatment that awaits them. In certain circumstances, refugee recognition may be warranted. Criminal groups engaged in the trafficking of human organs and body parts also target the poor and the vulnerable.

49. Modern technology, most notably the Internet, has provided new opportunities for sexual exploitation. As recognized by the World Summit on the Information Society in December 2003, the potential for information and communication technology to promote the development goals of the Millennium Declaration is

[9] *Office of the High Commissioner for Human Rights, Recommended Principles and Guidelines on Human Rights and Human Trafficking, Geneva, 2002 (E/2002/68/Add.1).*

dependent on, amongst other factors, the promotion of a global culture of cyber-security, including through the prevention of information and communication technologies being used to promote violence, all forms of child abuse, including paedophilia and child pornography, and trafficking in, and exploitation of, human beings.

50. A growing market for international 'sex tourism', which includes the sexual abuse of children, has also been exploited by organized criminal networks involved in trafficking of human beings.

51. Apart from undercutting human rights, organized criminal groups actively work to subvert democratic process, including through influencing judicial systems and the outcome of elections and the 'buying off' of elected officials. Transparent and well-functioning judicial systems (including law enforcement, prosecutors and judges) are crucial to limiting the power and influence of organized crime. Similarly, more transparent systems to promote accountability are needed to eliminate the links between organized crime and political party funding. In many countries, widespread public suspicion that judicial systems are corrupt and that criminal acts are committed by elites in both the private and public sectors undercuts government legitimacy and undermines the rule of law. In short, countries that are ineffective in enforcing the rule of law are likely to have significantly higher levels of organized crime.[10]

52. A clear criterion for preventing and combating organized crime, as well as holding other countries to the standards necessary to achieve this, is the presence of political will and commitment.

Action 10 : In order to counter trafficking in human beings and smuggling of migrants in a more effective and collaborative way :

a. Formulate the principles of a joint strategy for information campaigns on trafficking in human beings and smuggling of migrants, including the provision of relevant information on available channels for legal migration. Cooperate in international awareness raising campaigns targeting visitors to some countries in order to counter the problem of 'sex tourism'.

b. Develop joint initiatives aimed at building local capacity to effectively counter trafficking in human beings and smuggling of migrants, with particular attention to women and children, taking into account the respective mandates of individual agencies.

[10] This conclusion is based on analysis conducted by UNODC that measure levels of organized crime against a World Bank measure for the rule of law.

Action 11 : In relation to the links between organized crime, drug trafficking and the spread of HIV/AIDS, the following initiatives should be undertaken :

a. Build local capacity to provide care, support and counselling services for repatriated victims of trafficking with HIV/AIDS notwithstanding whether they are in countries of origin, destination or transit. In particular, such interventions must address the reproductive and sexual health needs of victims, including the consequences of sexual violence.

b. Work towards providing care and support to victims of trafficking with HIV/AIDS, Assess, as a matter of urgency, the levels of HIV/AIDS in prisons and implement harm reduction measures.

Action 12 : Collaborate to find creative mechanisms to prevent and assess the impact of organized crime on human rights, including emphasising the importance of effective systems of integrity and oversight in law enforcement agencies specifically assigned with this task.

V. TOWARDS AN INTEGRATED APPROACH

53. Organized crime is evolving rapidly and now constitutes one of the key security challenges facing the global community. New and recent trends, including the expansion of the number of weak states and the presence of zones of conflict and instability, are having a dramatic impact on the nature and development of organized crime. Increasingly, the activities of organized criminal networks are expanding beyond their traditional sectors of trafficking. Already organized crime groups are heavily involved in the trafficking of human beings and there are indications of a growing trend towards sophisticated fraud in the financial and other sectors.

54. These and other developments suggest that, more than ever before, confronting organized crime must rely on a holistic response that is based not only on the establishment of more effective instruments of law enforcement, but on ensuring the long term success of political, economic and social development processes. There is thus a need for the UN system to pay much greater attention to the crosscutting impact of transnational organized crime, using the momentum generated by the entry into force of the Convention on Transnational Organized Crime and of its three Protocols and the adoption of the Convention against Corruption.

55. It should be emphasised that effectively enforcement of these Conventions relies on adequately functioning criminal justice systems. A key focus therefore must rest on institution building, in particular in the area of criminal justice.

56. Some data on the extent, nature and impact of organized crime has been presented here. This is just the beginning of a process of learning how trends in organized crime can be effectively measured and monitored. Information gathering

across a variety of sectors on the nature and impact of organized criminal activity is essential to effectively combating the problem. UNODC has developed some expertise in this regard and will continue to work on strengthening its capacity in conjunction with the UN system and other relevant partners. The aim of the UN system should be to develop a network of expertise on issues of organized crime and corruption, in order to facilitate the dissemination of information on trends and best practices.

57. All agencies involved in issues related to peace and security, development, governance and human rights need to review their activities so that the UN system's response to issues of organized crime and corruption to date can be documented. Many UN system organizations, including the World Bank and IMF, have a substantive and mutually reinforcing role to play in this regard. Strategies, based on a common understanding of the problems, need to be developed and an action plan of joint activities addressing, for example, trafficking in human beings, alternative livelihoods, HIV/AIDS, money laundering and corruption needs to be prepared.

The Resident Coordinator system

58. There is a need, therefore, for all agencies to cooperate at the field level to address the issues of organized crime and corruption in order to fulfil their own mandates with maximum efficiency. The situation in the respective country should be assessed with regard to each of the major areas covered in this paper and an analysis and achievement indicators included in the Common Country Assessment. Responses to the problems should likewise be integrated into the country UN Development Assistance Framework (UNDAF) by the UN country team.

Partnerships

59. The role of, and the UN's collaboration and coordination with, specialized international organizations outside the UN system is crucial. These would include notably the International Criminal Police Organization (ICPO/Interpol), the World Customs Organization (WCO), the Financial Action Task Force (FATF) of the Organization for Economic Cooperation and Development (OECD) as well as related regional organizations.
60. Non-governmental organizations also need to be included in a comprehensive response to organized crime as they hold a wealth of information and have an outreach to populations not readily accessible to the international community.

UNODC collaborates, for instance, with Transparency International on corruption information and sub-contracts local NGOs to implement victim support segments of criminal justice and human trafficking projects. NGOs often possess strong lobbying power that can be effectively utilized.

61. Local government is a key (and often ignored) partner in countering both organized criminal activity and its impact. More effective systems of local regulation, for example, of alcohol sales, prostitution, or taxis, as well as targeted urban renewal projects constitute important interventions by municipal government.

Prevention

62. Critical to any discussion of how the UN system should confront organized crime is a focus on preventing its occurrence. It should be noted that both the Convention against Transnational Organized Crime and the Convention against Corruption contain detailed provisions in respect of preventive measures, including provisions for the sharing of information amongst states and on promoting public awareness as to the threat posed by organized crime and the related problem of corruption.[11] The Convention against Transnational Organized Crime urges State Parties to participate in projects aimed at the prevention of transnational organized crime through, for example, "by alleviating the circum stances that render socially marginalized groups vulnerable to the action of the transnational organized crime".[12] The Convention against Corruption contains specific provisions on the prevention of money laundering.[13]

63. The comprehensive response to organized crime argued for in this paper presumes that law enforcement interventions are the last resort, and that an array of policy interventions are required both to make societies less attractive for organized criminal and victims less vulnerable to being exploited by criminal groups. Greater debate is required across the UN system as to the viability of various interventions in this respect, along with a more systematic mechanism in which lessons can be learnt and best practices refined in the area of prevention. This includes the critical area of awareness raising and civic education.

[11] *Article 31 of the Convention against Transnational Organized Crime and Chapter II of the Convention against Corruption.*

[12] *Article 31 (7).*

[13] *Article 14.*

The Development of Prevention and Suppression Measures to Tackle Organized Crime in HK and Significant Experience

Presented by

Mr. Stephen FUNG Kin-man
Chief Superintedent of Police, Organized Crimes and Triad Bureau
Hong Kong
7 September 2004

The Development of Prevention and Suppression Measures to Tackle Organized Crime in HK and Significant Experience

Organized Crime

Many organized crimes today have common features or are multi jurisdictional in nature. In an era of regionalization and globalization, criminal syndicates are possible to conduct their illegal activities among countries and crime does not necessarily stop at borders or boundaries. The substantial potential negative impact from these crimes poses a serious threat to the societies that we serve as law enforcement agencies.

What is organized crime? Before answering this question, I think I am quite correct to say that organized crime exists in every country irregardless of whether the country is developed or not. To devise measures to tackle the problem, the primary task is to understand the common features or characteristics of organized crime.

As with other common types of criminal activities, organized crime is primarily an economically driven enterprise. It is the lure of easy money that propels illegal activities to develop, advance and spread around.

It is also because of its sophistication and high degree of organization; organized criminal activities could produce significant profits and at the same time, reduce risk of detection.

A simple mathematical representation is that – organized crime = huge profit + easy to get away.

Brief Description of Hong Kong

In order to demonstrate the current problems being experienced by the Hong Kong Police Force, I would like to provide a short introductory overview of Hong Kong, its main features and its police force. It is my intention to show many of the organized crimes that we face in Hong Kong have features very similar to crimes experienced in other countries throughout the Asia Pacific Region.

Hong Kong is a Special Administrative Region of the People's Republic of China. It has a total area of some 1,102 square kilometres and a population of almost 7 million people.

Hong Kong is renowned as an international financial and trading centre and has a thriving equities and futures market. It has one of the largest container ports in the world and is

a vital re-exporting hub in the Asia Pacific region.

With a cross-section of Asian and Western cultures, Hong Kong is also a popular tourist destination with some 15.53 million tourists visiting Hong Kong in 2003 alone. From 2006 onwards, with the opening of Disney Land Entertainment Park, the number of tourists, particularly from the southern regions of China, can be expected to increase quite considerably.

Hong Kong, like any large city in the world with a dense population, has certain crime problems and faces certain challenges. However, because of its unique location in the Asia Pacific Region, in particular its close proximity to the Mainland China, and the transient nature of certain sectors of the population, a number of our crimes also have an "international" flavour to them, which brings about its own particular challenges.

Furthermore, economically, Hong Kong is merging more and more with the southern part of Guangdong province, an area known as the Pearl River Delta. In spite of the obvious economic benefits this brings, particularly with the concluding of the Closer Economic Partnership Agreement (CEPA) between Hong Kong and the Mainland, it also has the potential to add to our crime problems due to the greater number of persons travelling to and from Hong Kong and the huge increase of business activities between the two places.

Hong Kong Police

The Hong Kong Police has an establishment of over 27,000 officers to police this small but busy city. It is the only police agency in Hong Kong and is completely independent. Hong Kong enjoys a virtual total autonomy in policing.

Because Hong Kong has a common law judiciary system its police powers are similar to those in other common law countries. Furthermore, the Hong Kong Police over the last three decades has gone through a transformation from a paramilitary colonial police force to today's modern police service, which is integrated with the community and has a culture of service to it.

Origin of Triads

Often in popular discussion, organized crime is considered synonymous with triad activity. Although such a link does exist it is more tenuous than commonly believed.

Triad Societies appeared in Hong Kong even before the Chinese ceded the territory to the British in 1842, and they remain active in what has now become a Special Administrative Region of the Republic of China.

Triad societies are Chinese secret organizations and they stemmed from patriotic secret societies formed in 17th Century to fight against the oppressive and corrupt Qing dynasty. Nowadays they have developed into criminal organizations with no political agenda.

Triad Society in HK

In Hong Kong, society's perceptions about triads range from the mystical to gangs of thugs and they are formed, as in all countries, partly by the media and partly through individual experiences.

Triad involvement in crime cases perpetuates stereotypes formed by the public, which is led and reinforced by a media keen to report on triad membership, the secrecy, violence and corruption associated with their activity.

In fact, most present day triad societies only have horizontal organization structures consisting of co-operative networks whose activities are based on personal introductions and mutual interest. Some are actually loose cartels consisting of a number of independent gangs.

Central to this network is what is termed, interpersonal relationship, which facilitates activities or ventures in a manner similar to the way membership in a business organization facilitates the activities of a legitimate businessman.

Organizational control is not as rigid as it once was, and triad members now often put personal benefit above organizational interests. Increasingly, triad gangs are fighting each other for control of profitable businesses, while individual members often run their own rackets or freelance their services. But be sure that not all triad members are criminals. In Hong Kong, the majority of so-called triad members actually have regular jobs and are not active in criminal activities. The active full time triad criminals are much fewer in number than is generally thought.

A few triad societies still continue to use triad jargon, titles, practices and token rituals to maintain the myth and enhance the image of a powerful organization. Such myths intimidate the ill informed members of public and also convince a new recruit that he has indeed joined a powerful elite.

Organized Crime as a Corporate Business

Traditionally, triad activities were territorial, engaging in monopolization of services, extortion and protection money from small businesses such as non-franchised public buses, fish and vegetable markets. In recent years, there has been a shift of lower level triad activity in Hong Kong into the establishment of legitimate businesses and into the service-providing sector. Such activities include :

- Loan sharking and debt collection;
- Sales of contraband goods / Selling counterfeit VCD;
- Syndicated Prostitution;

- Credit Card Fraud; and,
- Drug Trafficking.

The development of triad and organized crime in Hong Kong has seen triad societies establish legitimate business activities that support and develop illegal activities. In addition, the education of a new generation of triad members provides not only useful skills and qualifications, e.g. legal and financial, but also new social status.

Other than triad societies, the emergence of a different criminal subculture whose members come from a wide variety of background has also caused concern. They are not affiliated with any traditional organized crime groups. Most have occupations or business and they take advantage of their connections, positions and reputation in the provision of illicit goods and services to make more money.

Most are also aware of the inherent risks of criminal activities and do not intend to do them for long. These enterprising agents have no identifiable organizations, no rigid structure, no clearly defined deviant norms and values. They can conceal their criminal activities through their involvement in lawful business activities. Their participation in criminal activities is sporadic rather than continuous.

For example, they may participate or invest in one human smuggling operation, collect the illegal profit and put the money in real estate or other legal business such as restaurants. They may not be involved in any illegal activities for a prolonged period of time until another opportunity arises, or stop illicit business whenever there is heightened level of law enforcement activities. Transnational criminal activities among these enterprising personalities are therefore fluid in terms of their patterns of operation and transient in terms of their organization.

Existing Problem / Challenge in Hong Kong

I would now like to move on and discuss the challenges in law enforcement that Hong Kong faces and they basically include counterfeiting and forgery matters, fraud, technology crime, narcotics and violent crime. Each poses its own unique problem.

Serious Commercial Crime

Fraud and "white collar" crime has become increasingly global in nature with the movement of goods and payment for those goods often going through a number of different countries. This may involve letter-of-credit frauds, investment frauds or bank frauds to name but

a few and very often requires liaison with our overseas counterparts and even enquiries overseas to recover relevant documents or interview key witnesses.

Cyber Crime

Another typical example of crime becoming more global in nature is the increase in cyber crime, particularly the theft of "online" data and hacking into computer systems. Furthermore, computer-related crime also includes fraud, forgery, intimidation, the publication of obscene articles, and illegal gambling.

We can see that IT and the Internet provide avenues for the expansion of both legitimate and illegal activities. Criminals who are familiar with the technology would without hesitation exploit the medium provided by the Internet to perpetrate the innocent. The speed provided by the Internet and the absence of boundary limitations poses difficulties in the investigation of crime involving information systems.

The Hong Kong Police has set up its own Technology Crime Division to deal with this type of crime. In recognition of the fact that good cooperation is needed between various law enforcement agencies in this area, the first Asia and South Pacific Region Technology Crime Investigation and Training Seminar was held in Hong Kong in October 2003, in conjunction with the Interpol Asia South Pacific Working Party on information technology crime.

Narcotics

In relation to narcotics, Hong Kong has been synonymous with drugs for many years, especially heroin, which is still the most widely abused drug in Hong Kong although there has been an increasing use by youngsters of psychotropic substances such as ketamine, ecstasy, and cannabis. Until the late 1980s Hong Kong was a drug processing centre and transit point for heroin but since the early 1990s the situation has changed.

For a long time the processing of drugs in Hong Kong has been stopped and in November-2000, Hong Kong was removed from the US Government's annually published "Major's List" of drug transit countries.

A number of people however are still involved in international drug trafficking either as controllers, brokers, financiers or deliverers in Hong Kong. Traditionally, heroin supply came from the "Golden Triangle" Region into Hong Kong by vessels over the South China Seas. More recently the supplies have come over the land route and into Hong Kong via China.

Joint efforts with the Mainland authorities have resulted in the disruption to the supply of drugs and as a result of various operations, substantial seizures of drugs have resulted in

supplies being stopped from reaching the addicts in Hong Kong. Furthermore since the early nineties and due to close cooperation with other law enforcement agencies, Hong Kong is rarely a transit centre for drugs to other countries these days.

Having said that, at times although, drugs may not physically pass through Hong Kong, some or all of the arrangements for moving those drugs may however be made in Hong Kong.

Human Smuggling

Like dangerous drugs illegal migration has had a long history in Hong Kong and it remains a subject of international concern. Illegal migration from Mainland China into the HKSAR or for onward journeys to Chinese communities elsewhere has been a problem for many years. The majority of these "human cargo" are of Fujian native, with Japan, Hong Kong, Canada and USA, being their favourite destination countries.

The methods used to smuggle the illegal immigrants are constantly evolving, but broadly speaking, three categories are prominent :

- use of forged documentation on air carriers.
- cargo container stowaways; or,
- direct sea incursions on modified cargo ships;

Most users of forged travel documents are PRC national and the common mode of forgery remains to be "photo / bio-data page substitution".

There were no incidents of container stowaways connected to Hong Kong between 2001 and 2003 after the neutralization of 2 active syndicates in 2000. An isolated case, however, occurred on 2004-02-24 when a law enforcement agency of Los Angeles, acting on information provided by Hong Kong Police, found 19 PRC males inside a container shipped out from Hong Kong through some neighbouring areas. The persons arranging for the smuggling trip have been arrested pending criminal proceedings.

The last sea incursion incident was in November 2001, when a river trade cargo vessel conveying 156 PRC migrants destined for Japan was intercepted by Police in Hong Kong waters.

Intelligence indicates that most of the human smuggling to overseas destinations is organised and arranged in Mainland China and only involves Hong Kong individuals if Hong Kong is used as a transit point and local assistance is required.

With Hong Kong as a major transportation hub, it is occasionally used by illegal immigrants en-route to other destinations. During 2003, we continued our efforts against human smuggling in collaboration with the Hong Kong Immigration Department and other

overseas law enforcement agencies. Fifty persons were arrested at various times and a quantity of forged travel documents and huge amounts of cash were confiscated. The US Government State Department has acknowledged the efforts made by Hong Kong in this regard in its Annual Report on Trafficking in Persons.

Firearms and other serious crime

Hong Kong has exercised stringent legislative control over the import, export, usage and storage of firearms. Close cooperation with neighbouring police authorities in the Mainland and Macau has also helped to keep crimes involving the use of firearms under control and we have put in place a system of immediate notification and exchanges of intelligence on cases relating to firearms, which I am pleased to say is functioning well.

The Hong Kong Police in conjunction with our Mainland counterparts regularly conduct intelligence-based operations with the aim of neutralizing syndicates involved in the commission of serious and violent crimes using firearms. As in June-2003, an organized gang which recruited Mainland Chinese to come to Hong Kong illegally and commit robberies on cash-in-transit conveys was neutralized.

We are also actively engaged in the neutralization of other criminal groups engaged in vehicle theft, smuggling of stolen vehicles, syndicated vice, gambling, cross-border crimes and other triad monopolies. Liaison takes place between the Hong Kong Police and the Mainland authorities at various levels to ensure that no effort is spared in combating these types of crime.

These liaisons have produced some very pleasing results. Recent operations with the cooperation of Guangdong PSB code-named "Bluebird", "Bluebird II and "Fire Lily" targeted triad related cross border vice syndicates with "Fire Lily" itself resulting in the closure of 70 vice establishments, the arrest of 213 persons and the seizure of HK$86 million in assets.

Money Laundering

The issue of money laundering is a global problem and Hong Kong as a leading financial centre is not immune to the inflow of illicit funds. Fortunately, we have in place legislation enabling the proceeds of drugs-related offences, or from other organized or serious crime to be restrained and, upon conviction of various offences in court, to be confiscated. We believe that hitting the criminals in the pocket and ensuring that they do not enjoy the fruits of their ill-gotten gains is one of the most effective ways to deter future illegal activities.

However, due to the increasing global nature of financial transactions and the various places that proceeds of crime can be put into (for example into shares, bonds, bank accounts, properties etc.) and in various parts of the world, it is increasingly necessary to follow the asset-trail around a number of countries and this cannot be done without good liaison with our overseas counterparts. In this regard Hong Kong is an active member of both the Financial Action Task Force (FATF) and the Asia Pacific Group on Anti-Money Laundering, through which forums Hong Kong has kept abreast of various money laundering developments in and around the Region.

Quick Cash Crime

There is no doubt that our closer integration with the Mainland has had a significant impact on the city's crime trends. Whilst we maintain strong and regular liaison with Mainland agencies it is inevitable that with significant increases in visitors there will be an increase in criminals and undesirables. The reality however proves that increased visitors do not merely bring more criminals; the increase in arrivals also means an increase in potential victims. Our Mainland visitors have a habit of arriving flush with cash ready to purchase Hong Kong's high value brands and designer products. Unfortunately some fall easy pray to pickpockets and other "quick cash crime" opportunists. The way which they committed the crime is becoming more and more organized has caught our attention.

Operating Techniques Of Organized Crime Groups

Violence

For organized crime groups, violence is a major tool of their criminal arsenal, providing internal control as well as a highly visible external weapon.

Both the application and the credible threat of violence are central to the way organized criminals operate. They use targeted violence to promote organizational goals, eliminate competitors, and in the extreme remove political threats.

Organized crime groups may also kill financial competitors and eliminate rivals within the organization. The application of this form of violence is consistent with settling "turf" and obtaining or maintaining monopolization of the criminal enterprises in a specific geographical area.

Information Technology

Increasingly, criminal groups exploit information technology to support their operational activities. It is to maximize the effectiveness of their operations through the use of rapid, robust, and relatively secure communications.

They use many less visible techniques – such as the Internet, satellite phones and cell phones – finding them essential to maintaining their organizations and committing their crimes.

These groups have also utilized the information found on the Internet, such as the media and other open sources, in order to enhance their intelligence gathering capabilities. Information technology also enhances the ability of criminal networks to remain at arms length when interacting with the legitimate sectors of the economy.

Sophisticated intelligence operations are central to gathering information on targets, reducing the group's vulnerability, and identifying sympathizers or individuals they can corrupt for the objectives.

The advance of technology the groups use in turn decreases the ability of law enforcement or intelligence agencies to detect their activities.

Money Laundering

Technology allows instantaneous transfer of funds, making money trail harder to follow. It has transcended borders and nationalities and criminals do not respect sovereignty.

Money Laundering is the process of "cleaning" illicit financial proceeds to disguise its origin and make it available to be spent or reinvested legitimately without leaving a telltale paper trail. This not only facilitates integration of criminal proceeds but also reduces risk of loss and the deliberate attempt is to escape detection.

Money laundering has three stages namely – placement, layering, and integration with the banking system remaining one of the most important vehicles for money laundering.

In moving money internationally, organized criminal groups exploit both the legitimate and illegitimate banking systems – merging the legal and illegal so that proceed of crime would not easily be distinguished.

International organized criminals also have the ability to exploit the differences in legislation among different countries to their benefit. When money-laundering barriers are set up in one system, they at once move to another.

For example, when one offshore banking centre tightens its reporting requirements, illicit funds are likely to move to another. It is reasonable to assume that the obstacles placed on international organized criminals when their assets are frozen mean they will move into less regulated sectors where funds are harder to detect. In other words, countries with strict banking secrecy laws are considered a magnet for dirty money.

Corruption

Corruption is a multifaceted tool in a number of respects. The reasons to employ corruption vary across organizations, but they often focus on primary motivation of enhancing impunity.

The methods of corruption are also diverse. The most common form is monetary payment, and this remains a popular form of corruption.

Having said that, we rarely see this technique being employed in Hong Kong.

Hong Kong's Strategies

To meet current and future challenges Hong Kong is using a multi-dimensional and multi-agency approach to countering organized crime that focuses on legislation, enforcement action, and international co-operation.

Our primary weapon is legislation, which

- Makes triad membership and activities illegal and in particular it criminalizes management or participation in triad activities with Maximum Penalty of a fine HK$1 million and imprisonment for 15 years. (**Societies Ordinance, enacted in 1949**) ;
- Compels a person to attend an interview (witness order), supply information and produce material for inspection (production order) (**Organised and Serious Crimes Ordinance, enacted in 1994**) ;
- Allows for heavier sentencing (enhanced sentencing) (**Organised and Serious Crimes Ordinance**) ;
- Confiscates money from organised criminal activities (**Organised and Serious Crimes Ordinance** and the **Drug Trafficking (Recovery of Proceeds) Ordinance**) ;
- Provides for controls on Remittance Agents and Money Changers ; and,
- Ensures the safety of witnesses and their relatives by providing witness protection program, re-identification of witness and re-location of witness etc. (**Witness Protection Ordinance**).

The legislation is designed with enforcement in mind and it empowers the Police to suppress organized crimes. It not only provides strong deterrents to organized crime but also give confident assurance to the general public.

Police Enforcement

A multi-disciplined approach, linking departments within the police and other government agencies, is seen as an effective means to counter the increasing complexity of local and transnational crime.

In May 1999 the Joint Investigation Team (JIT), comprised of members from the Police, Immigration and Customs, was formed to facilitate co-operation and improve co-ordination amongst the three departments in combating human smuggling. JIT has close and co-operative relationship with Chinese law enforcement agencies dealing with human smuggling.

On the other hand, the Hong Kong Police have regular meetings with the Department of Justice to improve investigative practices, enhance sentencing and confiscation orders carried out by the courts.

The Police also recognise the importance of intelligence in the fight against organized crime and have taken measures in recent years to have the intelligence network strengthened. Having upgraded the capability of the intelligence-gathering network, a proactive approach in launching attacks was adopted. In this regard, a reliable intelligence network helps in identifying criminal groups for targeted enforcement action.

With intelligence of good quality the mounting of undercover operations in the neutralization of criminal syndicates becomes an effective means to attack the criminal syndicates. Recognizing that attacking the benefits and proceeds of crime can be as equally important as apprehending the culprits, quite often, the financial base of the syndicate will be the focus of attack.

In addition to specific Police operations, high profile enforcement patrols have been maintained at problematic locations to maintain law and order.

In recognition of the reality that Police cannot be everywhere at all times, support from the community to fight organized crime is considered essential. To this end, we have increased transparency in policies formulation to foster Police / societal partnership. Furthermore, we focus education on youth to raise public awareness of individual roles in crime fighting. Another important partner that we have invited onboard is the media and the aim is to give more coverage on social responsibility.

International Co-operation

Co-operation and exchange are key elements in expanding an organisation's knowledge resource and effectiveness.

China

Because of Hong Kong's geographical position and its history and unique political situation it acts as a window for Mainland China and the rest of the world.

To combat the growing trend of triad activities in the Mainland, the Force works closely with the Mainland's Public Security Departments in exchanging criminal information and mounting joint operations targeted at criminal gangs. Regular visits are conducted and joint seminars held to exchange experiences and knowledge.

International

As to international co-operation, I will briefly cover bilateral agreements and liaison, both at home and abroad.

Bilateral Agreements Bilateral agreements have been established with a number of countries to prevent criminals escaping from justice in Hong Kong or other countries (**Surrender of Fugitive Offenders Ordinance**), facilitate international co-operation amongst law enforcement agencies and assist in the investigation of transnational crime (**Mutual Legal Assistance in Criminal Matters Ordinance**).

Liaison

Many international agencies, including the AFP of Australia, FBI, DEA, US Customs Service, Secret Service and RCMP of Canada to name a few, have liaison officers stationed in Hong Kong.

Hong Kong Police Liaison Officers are also permanently based at Interpol Lyon in France. We are now also preparing sending an officer to Thailand.

Many Hong Kong officers have been sent overseas to attend conferences and training courses. These visits are invaluable in developing understanding and co-operation.

Strengthening partnerships between countries is likely to enhance the efficiency of their legal assistance contacts. This is because a country's enthusiasm for this kind of cooperation is so dependent on trust. By knowing each other better and understanding each other more, respect and trust will grow.

Conclusion

Organized crime exists as a huge threat today and it will continue to challenge law enforcement agencies in ways, which are difficult to predict. Economic difficulties, political and socio-cultural struggles will encourage more groups to engage in criminal activities to sustain their activities. Breakthrough technologies cause an involuntary improvement in the capability of criminals who will become more sophisticated, globalized and adaptable.

With this in front of us, we have to realize that the fight against transnational organized crime requires all of us to think and move beyond our normal horizons. If crime crosses all borders, so must law enforcement. We have to cooperate to build international trust to increase the value of our efforts in the pursuit of justice.

To bridge the gap between law enforcement agencies in different countries, we all need to explore other avenues of cooperation to render cross border investigation and prosecution of transnational organized crimes possible. Extraditions and mutual legal assistance in criminal matters are core matters to be further examined. There is also a need to harmonize legislation and criminalize all forms of transnational organized crimes in order to eliminate such a heaven for these illegal activities.

As leading law enforcement agencies, we must not just simply concentrate on

responding to existing threats to the public’s safety but also focus on the future, preparing for the challenges ahead.

In closing, I urge you all to take maximum benefit from attendance at this conference, which provides a forum for the exchange of new ideas and best practice. The true value of such an event will be realized in the years to come as every one of you maintain contacts made, share information, learn from each others’ successes and failures and continue to work towards a mutual security goal.

Thank you.

สรุปผลการประชุม

โดย นายวันชัย รุจนวงศ์ อธิบดีกรมพินิจและคุ้มครองเด็กและเยาวชน
นายวิศิษฏ์ วิศิษฏ์สรอรรถ ผู้อำนวยการสำนักงานกิจการยุติธรรม
วันอังคารที่ 7 กันยายน 2547

นายวันชัย รุจนวงศ์ : สวัสดีครับ เราก็มาถึงมาช่วงของการสรุปผล ตั้งแต่เมื่อวานนี้จนถึงเมื่อเช้านี้ ทุกท่านก็มีความเห็นพ้องต้องกันว่า ปัญหาองค์กรอาชญากรรมนั้นเป็นปัญหาหลักที่อันตรายยิ่งต่อเศรษฐกิจ และสังคมของประเทศไทย และก็เกี่ยวกับพันอย่างใกล้ชิดกับการทุจริตของเจ้าหน้าที่รัฐบาลบางส่วน รวมทั้งนักการเมืองด้วย เพราะฉะนั้นการแก้ปัญหาจะต้องแก้ด้วยกันทั้งสองอย่างถึงจะได้ผล แล้วหากแก้ปัญหาทั้งสองประการไปได้ ปัญหาอื่นในประเทศไทยก็จะไม่ยาก เพราะการทำให้การบังคับใช้กฎหมายไม่ได้ผลส่วนใหญ่จะเกิดจากปัญหาเรื่ององค์กรอาชญากรรม ผู้มีอิทธิพล และการคอร์รัปชั่น ถ้าตัดสองอย่างนี้ไปการบังคับใช้กฎหมายก็จะมีประสิทธิภาพ แล้วการแก้ปัญหาอื่นก็จะไม่ยาก อีกอันหนึ่งที่ชัดเจนทั้งจากคำกล่าวของ ฯพณฯ รองนายกรัฐมนตรี วิษณุ เครืองาม และท่านรัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรม รวมทั้งที่ท่านนายกฯ ได้เคยพูดไว้ในหลายๆ โอกาส ก็คือรัฐบาลนี้มีความมุ่งมั่นเป็นอย่างยิ่ง ในการที่จะปราบปรามองค์กรอาชญากรรมหรือผู้มีอิทธิพล อาจจะเรียกได้ว่ามากกว่าที่เคยมีมาในอดีต ที่ผมได้ศึกษามาเป็นเวลานาน ก็ไม่เห็นมีรัฐบาลไหนที่จะมีนโยบายที่ชัดเจนและมีความตั้งใจในการที่จะปราบปรามองค์กรอาชญากรรมเท่ากับรัฐบาลนี้ ดังนั้น จึงเป็นการเอื้อต่อเจ้าหน้าที่ของรัฐในการจัดการกับปัญหาโดยไม่ต้องห่วงหน้าพะวงหลัง อย่างที่ท่าน พล.ต.อ. ชิดชัย ท่านได้พูดไว้ว่าถ้าไม่มีแรงสนับสนุนทางการเมือง การที่จะไปจัดการกับเจ้าพ่อหรือผู้มีอิทธิพลหรือองค์กรอาชญากรรมที่มีนักการเมืองท้องถิ่นหนุนหลัง หรือแม้กระทั่งนักการเมืองระดับชาติ ก็เป็นเรื่องที่ทำได้ยากมาก เพราะว่าทิศทางที่ชัดเจนของรัฐบาลเป็นสิ่งที่จำเป็นอย่างยิ่งในการสนับสนุนการทำงานของเจ้าหน้าที่ถ้าไม่มีทิศทางที่ชัดเจนเจ้าหน้าที่ก็จะมีปัญหา และที่จะต้องพัฒนาใน 4 ด้านคือ ด้าน Information ด้าน Immigration **ด้านข้อมูลข่าวสาร ด้านคนเข้าเมือง** ด้านการสอบสวน และก็ด้านความร่วมมือระหว่างประเทศ อาจจะต้องสำรวจการทำงานว่าเจ้าหน้าที่ได้ทำเต็มประสิทธิภาพหรือไม่ เพราะว่ามันมีปัญหาเรื่องของการคอร์รัปชั่น เรื่องของระบบอุปถัมภ์เข้ามา และต้องสำรวจว่ามีมาตรการใดที่จะต้องแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายให้เพียงพอ ซึ่งทุกฝ่ายก็เห็นพ้องต้องกันว่า ยังมีกฎหมายอีกหลายฉบับที่จะต้องแก้ไข การปราบปรามองค์กรอาชญากรรม

หรือผู้มีอิทธิพลจากกลุ่มต่างๆ วันนี้ที่พูดกันมาทั้งหมด ก็เห็นควรว่าจะต้องมีการระดมกำลังในการทำงาน และจะต้องบูรณาการเจ้าหน้าที่ในหน่วยต่างๆ เข้ามาร่วมกัน เนื่องจากองค์กรอาชญากรรมนั้นทำงานเป็นระบบ และก็มีเครือข่ายมีระบบการซ่อนเร้นและพยายามหลีกเลี่ยงกฎหมายในทุกวิถีทาง ก็ต้องเอาผู้เชี่ยวชาญในด้านต่างๆ มาช่วยกัน แต่อย่างที่ พล.ต.อ. ชิดชัยได้ว่าไว้คือ การทำงานร่วมกันต้องให้เกียรติกัน ต้องมีหลักเกณฑ์ในการทำงานร่วมกันที่ชัดเจน ต้องให้เครดิตงานของแต่ละหน่วยที่มาร่วมกันทำงาน ถ้าหากว่าหน่วยงานใดหน่วยงานหนึ่งเชิญคนโน้นคนนี้มาทำงาน แต่พอถึงเวลาเอาผลงานไว้คนเดียว ต่อไปก็ไม่มีใครมาช่วยทำงาน เพราะฉะนั้นอันนี้จะเป็นปัญหาในการทำงานเป็นทีมของข้าราชการไทย อิทธิพลท้องถิ่นรวมถึงการเมืองท้องถิ่นร่วมกับเจ้าหน้าที่บางส่วนที่ทุจริต ทำให้การปราบปรามองค์กรอาชญากรรมและผู้มีอิทธิพลในท้องถิ่นไม่ได้ผลเท่าที่ควร จริงๆ แล้วรวมถึงการเมืองระดับชาติและอิทธิพลระดับชาติด้วย เนื่องจากในกลุ่มที่ 1 – 2 ก็ได้พูดในรายละเอียดตรงนี้แล้ว ผมขอข้ามไปเรื่องอนุสัญญาสหประชาชาติเพื่อต่อต้านองค์กรอาชญากรรมข้ามชาติและพิธีสารตอนท้าย 3 ฉบับ ในปี ค.ศ. 2000 สหประชาชาติได้ทำอนุสัญญาต่อต้านองค์กรอาชญากรรมข้ามชาติ ซึ่งมีมาตรการต่างๆ ที่เราได้พูดกันในวันนี้ ในการปราบปรามองค์กรอาชญากรรมอยู่ในอนุสัญญา แสดงให้เห็นว่าหลายประเทศได้เห็นว่ามาตรการนี้จำเป็นที่จะต้องเอามาใช้ในการป้องกันและปราบปรามองค์กรอาชญากรรม และที่น่าสนใจคือมีประเทศเกินกว่า 150 ประเทศที่เข้าลงนามและก็จะเป็นภาคีในอนุสัญญานี้ รวมทั้งพิธีสารทั้ง 3 ฉบับด้วย มีพิธีสารต่อต้านการค้ามนุษย์ มีพิธีสารต่อต้านคนหลบหนีเข้าเมือง พิธีสารต่อต้านการผลิตและการค้าอาวุธผิดกฎหมาย ที่สำคัญคือเน้นเรื่องคำนิยามองค์กรอาชญากรรมซึ่งตรงกับผู้มีอิทธิพลของไทย ในเรื่องนี้ก็จะมีความเห็นแบ่งเป็น 2 ฝ่าย ฝ่ายหนึ่งเห็นว่าเมืองไทยเพียงแค่ใกล้หรือเฉียดๆ อันนั้นคือท่านยังติดรูปแบบมาเฟียอเมริกาชนิดที่ว่าพ่อตายแล้วลูกต้องเข้าสืบตำแหน่งแทน ถ้าอย่างนั้นจะเป็นว่าเมืองไทยยังไม่ถึงขนาดนั้นหรอก แต่ตามอนุสัญญานี้คำนิยามคือ บุคคลตั้งแต่ 3 คนขึ้นไปที่มีขบวนการจัดตั้งเข้ามาร่วมทำงานอย่างเป็นระบบมีการแบ่งงานกันทำ แล้วก็ทำความผิดร้ายแรงเพื่อเงินถือเป็นองค์กรอาชญากรรม และถ้าเรามองคำนิยามตรงนี้ซึ่งต่อไปทุกประเทศที่เป็นภาคีสมาชิกทั้ง 150 ประเทศต้องเอาไปทำเป็นคำนิยามในกฎหมาย แล้วมาดูในเมืองไทยนะครับ องค์กรอาชญากรรมที่ค้ายาเสพติด องค์กรอาชญากรมที่เอาเด็กและผู้หญิงไปค้า องค์กรอาชญากรรมที่รับจ้างทวงหนี้อย่างเป็นระบบ เมื่อทวงหนี้ไม่ได้ก็อุ้มเอาไปฆ่า กรณีอย่างนี้ถือว่าเป็นองค์กรอาชญากรรมอย่างแน่นอน มันก็ขึ้นอยู่กับว่าจะมองในแบบไหนถ้ายังยึดติดกับมาเฟียแบบอเมริกาก็จะมองว่าเมืองไทยยังไม่มีแบบมาเฟียอเมริกา แต่ถ้าผิดคำนิยามในอนุสัญญา ซึ่งต่อไปจะเป็นคำนิยามในกฎหมายก็เป็นองค์กรอาชญากรรม โดยเฉพาะอย่างยิ่งผมคิดว่าน่าสนใจถ้าเราจะมองแก๊งค์บังรอนเป็นองค์กรอาชญากรรมหรือไม่ กลุ่มว้าแดงเป็นไหม ซึ่งคำนิยามสำคัญ ซึ่งต่อไปจะเป็นคำนิยามในอนุสัญญาและคำนิยามในกฎหมายไทย มาตรการเหล่านี้เป็นประโยชน์ในการนำมาทำเป็นกฎหมายภายใน เพราะว่าประเทศไทยได้ร่วมลงนามในอนุสัญญาและพิธีสารอีก 2 ฉบับคือ พิธีสารการค้ามนุษย์ และพิธีสารการขนย้ายคน ยังมีพันธะกรณีที่ต้องแก้กฎหมายเพื่อปฏิบัติตามอนุสัญญา ต่อไปก็คือจากที่เห็นว่าเรื่ององค์กรอาชญากรรมสอดประสานกับการคอร์รัปชั่นอย่างแยกกันไม่ออก สหประชาชาติตระหนักดีว่าการออกอนุสัญญาต่อต้านองค์กรอาชญากรรมยังแก้ปัญหาได้ไม่หมด จึงได้ทำอนุสัญญาต่อต้านการคอร์รัปชั่นต่อเนื่องมาเลย ในเรื่องของอนุสัญญาต่อต้านการคอร์รัปชั่นเน้นเรื่องการยึดทรัพย์การป้องกัน การกำหนดความผิดในเรื่องคอร์รัปชั่น

ให้กว้างขึ้น และความร่วมมือกันในการป้องกันและปราบปราม ที่น่าสนใจคือมีการกำหนดว่าความผิดของเจ้าพนักงานต่างประเทศที่มาอยู่ในอีกประเทศหนึ่ง ถ้ามีการคอร์รัปชั่นหรือมีการให้สินบน โดยเฉพาะสินบนเรื่องการซื้อเครื่องบินหรืออะไรต่างๆ จะต้องรับผิดและยังมีมาตรการใหม่ๆ อีกมากที่น่าสนใจคือ วิสซอฟโรเวอร์ คือเจ้าหน้าที่ของรัฐในระดับใดก็ตามถ้าพบเห็นการคอร์รัปชั่นของผู้บังคับบัญชา ก็อาจจะนำมาเปิดเผยโดยสุจริตและได้รับความคุ้มครองและได้รับการสนับสนุนโดยไม่ถูกฟ้องร้อง เพราะปัจจุบันนี้ทำไม่ได้ครับ ใครทำตัวเป็น วิสซอฟ โรเวอร์ จะถูกฟ้องข้อหาหมิ่นประมาท ตามด้วยเรียกค่าเสียหายอีก 400 ล้านบาท หรือ 1,000 ล้านบาท เพราะฉะนั้นทุกคนก็บอกว่าอยู่เฉยๆ ดีกว่า ฉะนั้นการคุ้มครองวิสซอฟโรเวอร์ถ้าทำโดยสุจริต ไปพบอะไรที่ไม่ชอบมาพากล นำออกมาเปิดเผยต่อสื่อมวลชนจะต้องได้รับการคุ้มครองและได้รับการสนับสนุน อันนี้จะช่วยป้องกันการคอร์รัปชั่นได้เยอะ และประเทศไทยก็ได้ลงนามในอนุสัญญานี้แล้ว และจะต้องแก้กฎหมายต่อไป เพื่อให้สอดคล้อง ถ้าหากใช้มาตรการทั้ง 2 อนุสัญญาประกอบกับการปราบปรามจะได้ผลสูงมาก สรุปนะครับ ทั้งจาก 10 กลุ่ม และจากวิทยากรที่บรรยายก็จะเห็นว่าผู้เข้าร่วมประชุมทุกท่านเห็นด้วยว่า การทำผิดกฎหมายขององค์กรอาชญากรรมและผู้มีอิทธิพล เป็นอันตรายอย่างร้ายแรงต่อประเทศไทย องค์กรอาชญากรรมและผู้มีอิทธิพลทำความเสียหายต่อสังคม และเศรษฐกิจจำนวนมหาศาล ถ้าเราคิดตัวเลขง่ายๆ ยาเสพติด 1,000 ล้านเม็ดที่เข้ามาในประเทศไทยในราคาเม็ดละ 100 บาท ประเทศไทยก็เสียเงินไปกับยาเสพติด 100,000 ล้านบาท ยังไม่รวมเรื่องน้ำมันเถื่อนในทะเล เรื่องการค้าอาวุธสงคราม เรื่องการขนคนหลบหนีเข้าเมือง เรื่องการเอาผู้หญิงไปค้า ซึ่งมีสถิติว่าเอาผู้หญิงไปค้า 1 คน องค์กรอาชญากรรมจะได้กำไร 1,200,000 บาทต่อคน และมีผู้หญิงที่ถูกนำไปค้าต่างประเทศประมาณ 50,000 คน รวมๆ กันแล้วก็หลายแสนล้านบาท ทุกฝ่ายเห็นตรงกันว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐและนักการเมืองสองกลุ่มนี้เป็นกลุ่มที่ทุจริตและช่วยเหลือองค์กรอาชญากรรมรวมทั้งได้ประโยชน์จากองค์กรอาชญากรรม เพราะฉะนั้นการจะแก้ปัญหาองค์กรอาชญากรรม นอกจากการดำเนินการพัฒนาองค์กรแล้วยังต้องดำเนินการกับเจ้าหน้าที่และนักการเมืองจำนวนมากที่ทุจริตและสนับสนุนช่วยเหลือ การปราบปรามเป็นเรื่องยากเพราะนักกฎหมายกับการทำงานของเจ้าหน้าที่ทั้ง 2 อย่าง เมื่อประกอบกันแล้วยังมีปัญหา และจะต้องมีความมุ่งมั่นทางการเมือง เพื่อให้เจ้าหน้าที่ทำงานได้ ต้องมีกฎหมายปราบปรามองค์กรอาชญากรรมและกฎหมายอื่นขึ้นมาเสริม ต้องทำงานร่วมกันระหว่างหน่วยงานต่างๆ อย่างเท่าเทียมและมาตรการต่างๆ ต้องคำนึงถึงการคุ้มครองสิทธิมนุษยชนด้วย นอกจากนั้นแนวทางต่างๆ ที่เสนอมาเป็นเรื่องที่ต้องทำ เพื่อจะแก้ปัญหาของประเทศเพราะว่าถ้าเราไม่แก้ปัญหาตรงนี้จะทำให้ประเทศไม่สามารถพัฒนาและแข่งขันกับสังคมโลกได้ และรัฐบาลก็ต้องรับไปดำเนินการทั้งการแก้กฎหมายและการปรับแนวทางปฏิบัติ ซึ่งตรงนี้เป็นเรื่องที่ค่อนข้างจะชัดเจนที่ว่าการประชุมคราวนี้แทบจะไม่มีความเห็นที่แตกต่างกัน และทุกๆ อย่างก็เป็นไปในแนวทางเดียวกัน เพียงแต่มีข้อทักท้วงว่าควรระวังประเด็นบางอย่าง และในช่วงนี้อาจจะเรียกได้ว่าเป็นโอกาสอันดีอย่างยิ่งที่ประเทศไทยได้ลงนามในอนุสัญญาต่อต้านองค์กรอาชญากรรมข้ามชาติ และลงนามในอนุสัญญาต่อต้านการคอร์รัปชั่น รวมทั้งพิธีสารการต่อต้านการค้ามนุษย์และการขนคนหลบหนีเข้าเมือง เพราะฉะนั้นจึงมีบทบังคับว่าประเทศไทยจะต้องแก้กฎหมายอย่างเป็นระบบ ต้องแก้เป็นแพ็คเกจ เพื่อสามารถให้สัตยาบันอนุสัญญาทั้ง 2 ได้ พันธะกรณีนี้สามารถทำให้เราลุกขึ้นมาแก้กฎหมายและเสนอต่อรัฐสภา โดยมีเหตุว่าต้องแก้ภายในกรอบของอนุสัญญาที่เป็นบทบังคับ เพื่อให้เราให้สัตยาบันได้ อันนี้ก็จะเป็นเหตุสำคัญอันนึงที่ทำให้เราสามารถจะทำกฎหมาย

อย่างเป็นระบบ และไหนๆ ก็จะทำแล้วก็ไม่ควรจะติดอยู่ในกรอบของอนุสัญญา ควรจะขยายออกมาอะไรก็ตามที่เราคิดว่าดีแล้วมันช่วยแก้ปัญหาได้ ก็ทำให้มันครอบคลุม และแก้ปัญหาให้หมด ซึ่งผลประชุมในวันนี้ก็จะได้นำเสนอต่อรัฐบาลเพื่อเป็นแนวทางในการดำเนินการต่อไป ก็อาจจะเรียกได้ว่าเป็นผลสรุปทั้งหมดของการประชุมทั้ง 2 วัน

นายวิศิษฏ์ วิศิษฏ์สรอรรถ : ครับขอบพระคุณครับท่านอธิบดี ในหัวข้อที่ผมสรุปคงจะไม่ได้ซ้ำอะไรกับท่านอธิบดี แต่ว่าในหัวใจของการจัดงานที่ผ่านมา เพราะว่าจุดสำคัญของเราก็คือว่า แต่เดิมจะมีปัญหาเรื่องการวิจัยที่จะนำไปสู่ภาคการปฏิบัติ และผมอยากจะขอนำเรียนกับที่ประชุมว่า เนื่องจากการจัดงานครั้งนี้เป็นครั้งที่ 2 เนื่องจากว่าโดยภารกิจหน้าที่ของผมต้องมารายงานต่อท่านด้วยว่า สิ่งที่ได้เคยทำมาในปีที่แล้ว สุดท้ายการประชุมเชิงวิชาการระดับชาติว่าด้วยงานยุติธรรมครั้งที่ 1 ซึ่งจัดไปก่อนหน้านี้แล้วเกิดมรรคผลอะไรบ้าง แล้วจะทำให้ท่านเห็นว่าอย่างน้อยสิ่งที่เราได้พูดคุยกันในวันนี้จะนำไปสู่การปฏิบัติอย่างไร และผมก็ขอเสนอประเด็นในบางเรื่องที่ที่ประชุมได้เห็นพ้องต้องกันในหลายๆ ส่วนแล้ว ซึ่งจะนำไปสู่การปฏิบัติหรือแนวทางในการนำเสนอที่เป็นรูปธรรมมากขึ้น และในส่วนสุดท้ายของกระผมก็คือว่า ในครั้งนี้เป็นครั้งที่ 2 เพราะฉะนั้นในปีหน้าก็จะนำเสนอว่าเราคาดการณ์ว่างานยุติธรรมแห่งชาติในปีหน้านั้นจะอยู่ในรูปแบบใด ซึ่งก็คิดว่าจะมีการเปลี่ยนแปลงจากการจัดในรูปแบบที่เราจัดมาใน 2 ครั้งนี้เหมือนกัน ในประการแรกก็คือว่า ในปีที่แล้วเราพูดถึงมาตรการหรือกระบวนทัศน์ใหม่ในการปฏิบัติต่อผู้กระทำผิด ซึ่งแนวคิดแต่เดิมก็คือการมองว่า พยายามที่จะลดคดีขึ้นสู่ศาล โดยมุ่งมองไปถึงทฤษฎี Divertion เป็นสำคัญ ต่อมาก็มีการเพิ่มเติมแนวความคิดที่นำเอายุติธรรมเชิงสมานฉันท์มาใช้ ก็เป็นความคิดในเชิง Restorative Justice และขณะเดียวกันในปีที่แล้ว หัวข้อในการสรุปของคณะผู้วิจัยทั้งประมาณ 8 หัวข้อนั้น ก็ยังมีหัวข้อที่พูดถึงเรื่องเทคโนโลยีในการปฏิบัติต่อผู้กระทำความผิด และก็รวมถึงการที่จะส่งบุคคลเข้าไปสู่สังคมหลังจากที่เค้าได้พ้นกระบวนการลงโทษแล้ว ผลก็ปรากฏมาในปีที่แล้วทั้งในเชิงกฎหมายและในเชิงนโยบายมีความชัดเจน ท่านอาจจะเคยได้ยินท่านรองนายกฯ วิษณุ ท่านได้กรุณาพูดถึงเรื่องของร่างกฎหมายชลอการฟ้อง แต่ความเป็นจริงความคิดเรื่องการชะลอการฟ้องนี้มีมาก่อนนั้นอีก และสำนักงานอัยการสูงสุดได้นำเสนอเรื่องนี้มาพอสมควร เพียงแต่ว่าหลังจากที่ได้มีการพูดคุยกันในการประชุมยุติธรรมแห่งชาติคราวที่แล้วก็มีผลทำให้ร่างกฎหมายฉบับนี้มีการเปลี่ยนรูปนำเอาความคิดหลายๆ ด้านเข้ามาใช้ สิ่งแรกที่เราเห็นชัดเจนก็คือเรื่องการใช้ระบบไดเวอร์ชั่นหรือยุติธรรมชุมชนผ่านระบบการใช้มาตรา 63 ของประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความเด็ก ซึ่งก็เป็นผล

ทำให้ขณะนี้การดำเนินคดีกับเด็กไม่จำเป็นจะต้องฟ้องคดีในทุกกรณี สามารถให้อำนาจทางฝ่ายบริหารเข้าไปดูว่ามีความจำเป็นที่จะต้องดำเนินการกับเด็กบ้างหรือไม่ ถ้าท่านดูในอีก 2 เรื่องที่อาจจะใกล้เคียงกันก็คือเรื่องความคิดในเชิงนโยบายผู้เสพเป็นผู้ป่วยซึ่งในคราวที่แล้ว ทางกรมคุมประพฤติก็ได้เสนอความคิดหรือนำข้อมูลมาทบทวนในงานประชุมคราวที่แล้ว ซึ่งก็เป็นผลทำให้มีแรงคิดสนับสนุนในเรื่องต่างๆ เหล่านั้นมีความชัดเจน อีกเรื่องหนึ่งคือ การชะลอการฟ้อง ต้องเรียนให้ท่านทราบว่าแม้ว่าแนวคิดเรื่องการชะลอการฟ้องจะมีมาอยู่แต่เดิม แต่ว่าหลังจากที่ได้มีการประชุมยุติธรรมในคราวที่แล้วร่างแนวคิดเรื่องที่จะมีการชะลอการฟ้อง ก็ได้มีการเพิ่มเติมทำให้ก่อนที่จะมีการสั่งชะลอการฟ้อง ก็จะเปิดโอกาสให้ทางพนักงานคุมประพฤติก็ดีหรือบุคคลที่ทางพนักงานอัยการจะมอบหมายก็ดี ไปดำเนินการที่อาจจะเป็นการไกล่เกลี่ยหรือผ่านกระบวนการตรวจสอบในชั้นหนึ่งก่อนที่พนักงานอัยการจะมีคำสั่งเรื่องการชะลอการฟ้อง ซึ่งจากข้อสรุปดังกล่าวรวมถึงข้อสรุปในเชิงรายละเอียดว่าระยะเวลาที่จะใช้ในการชะลอการฟ้องควรจะมีขอบเขตที่ชัดเจนแน่นอน ตัวร่างกฎหมายฉบับนี้ก็เลยมีการปรับปรุงเพิ่มเติม และในที่สุดร่างกฎหมายฉบับนี้อย่างที่ท่านได้รับทราบจากรองนายกวิษณุก็คือร่างกฎหมายฉบับนี้ก็ได้เสนอไปยังรัฐมนตรีแล้ว แล้วก็ผ่านการพิจารณาของคณะกรรมการการกลั่นกรองเรื่องเสนอคณะรัฐมนตรี ที่ท่านรองนายกฯ วิษณุเป็นประธานไปแล้ว ก็คงอยู่ที่ขั้นตอนการนำเรื่องนี้เสนอไปยังคณะรัฐมนตรีอีกครั้งหนึ่ง อีกเรื่องหนึ่งที่มีความสำคัญไม่ยิ่งหย่อนไปกว่ากันก็คือในเรื่องของความคิดในการนำเทคโนโลยีมาดูแลผู้ต้องขังในเรือนจำหรืออยู่นอกเรือนจำ ก็มีความคิดที่เสนอในคราวก่อนในเรื่องของการนำระบบการควบคุมทางเทคโนโลยีหรือที่เราเรียกกันว่า Electronic Monitering ก็คือการติดเครื่องมือที่จะสามารถทำให้คนที่จำคุกแล้วใกล้จะออกำไปแล้ว อาจจะสามารถปรับตัวเข้าสู่สังคมโดยผ่านกระบวนการปรับตัวที่เค้าสามารถไปอยู่นอกเรือนจำ และก็ทำงานได้เพียงแต่ว่ามีเครื่องมือในเชิงเทคนิคที่จะตรวจสอบตำแหน่งที่อยู่ของเค้าในแต่ละเวลา ตัวนี้ถึงแม้จะมีนโยบายออกมาชัดเจนว่าเป็นเรื่องที่น่าจะมีการดำเนินการก็ตามแต่ว่าติดข้อจำกัดในเชิงข้อกฎหมาย เรื่อง Electronic Monitering ก็จะต้องมีการแก้ไขกฎหมาย 2 เรื่องหนึ่งก็คือเรื่องการที่จะต้องแก้ไขกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา อีกส่วนหนึ่งก็คือแก้ไขในส่วนของพระราชบัญญัติราชทัณฑ์เอง ซึ่งทั้งสองเรื่องนี้ก็ได้นำเสนอคณะรัฐมนตรีผ่านคณะกรรมการกลั่นกรองเรื่องเสนอคณะรัฐมนตรีไปแล้ว ขณะนี้ก็คงจะอยู่ที่สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาดูแลต่อไป อีกเรื่องหนึ่งก็คือเรื่องของการคืนคนดีในลักษณะที่เมื่อจะส่งคนออกจากเรือนจำในลักษณะที่จะเข้าสู่ในท้องถิ่นแล้วก็มีการกำหนดเป็นเชิงนโยบาย ในเรื่องของการที่จะทำให้เกิดเครือข่ายชุมชน ซึ่งในเรื่องนี้เข้าใจว่าทางกรมพินิจก็ดี กรมคุมประพฤติก็ดี ก็รับเป็นหน่วยงานที่ดูแลในเรื่องนี้ ซึ่งก็จะมีกระบวนการโดยใช้ยุติธรรมชุมชนเข้ามาช่วยดูแลมากขึ้น นี่คือส่วนที่ได้ดำเนินการไปในปีที่แล้ว และข้อสรุปของคณะผู้วิจัยก็ดี ที่ประชุมก็ดีนำไปสู่มรรคผลซึ่งก็เข้าใจว่าในบางส่วน เนื่องจากเป็นการออกกฎหมาย ก็คงจะต้องใช้ระยะเวลาหนึ่งแต่อย่างน้อยก็จะมีเรื่องการกำหนดในเชิงนโยบายที่จะออกมาชัดเจน มาถึงประเด็นที่สองก็คือเรื่องของการพูดถึงประเด็นนี้ได้มีการเสนออย่างที่ท่านอธิบดีวันชัย ได้กรุณานำเสนอว่า มันจะมีเรื่องอะไรที่บางครั้งเราจะเห็นว่าได้ดำเนินการไปแล้ว ถ้าเป็นเรื่องที่ดำเนินการไปแล้วก็แสดงว่าข้อเสนอต่างๆ ของท่าน ก็จะถูกผนวกรวมไว้ และก็จะส่งไปในการพิจารณาเรื่องนั้นๆ ยกตัวอย่างกรณีของการส่งผู้ร้ายข้ามแดน ซึ่งก็มีข้อคิดอยู่หลายๆ เรื่อง ผมเรียนให้ท่านทราบว่ากฎหมายเรื่องการส่งผู้ร้ายข้ามแดนฉบับใหม่ ได้มีการเสนอไปแล้วและก็อยู่ในการพิจารณาของคณะกรรมการกฤษฎีกาซึ่งประเด็นที่เรากำลังพูดถึงในวันนี้ก็คงจะต้อง

มีการนำส่งต่อไปให้ทางคณะกรรมการกฤษฎีกาได้รับทราบถึงการพิจารณาในวันนี้ด้วย ประการที่สองซึ่งอันนี้อาจจะมีความคิดที่ไม่เห็นด้วยกันอยู่บ้าง ถ้าดูในภาพรวมแล้วอาจเป็นข้อเสนอในการติเพื่อก่อ คือเรื่องของการจัดการในเชิงคอร์รัปชั่น ซึ่งเราก็มองว่าเป็นเรื่องสำคัญในเรื่องของการคอร์รัปชั่น ผมคิดว่าประเด็นปัญหาของบ้านเราก็คงจะอยู่ในกรอบที่ว่าเมื่อเราไม่สามารถจัดการกับปัญหานี้ได้ ก็คงไม่ต้องคิดที่จะจัดการเรื่องผู้มีอิทธิพล ยิ่งพูดถึงองค์กรอาชญากรรมยิ่งไปกันใหญ่ ในเรื่องของการจัดการเรื่องคอร์รัปชั่นเข้าใจว่าหลายท่านคงทราบดีอยู่แล้วว่ามีตัวร่างพระราชบัญญัติในเรื่องมาตรการในการปราบปรามการทุจริตภาครัฐ ซึ่งมีหลายท่านได้พูดถึงกรณีของการที่จำกัดเป็น ซีหนึ่งถึงซีแปด ซีเก้าถึงซีสิบเอ็ดอะไรทำนองนั้น แต่ว่าความเป็นจริงก็คือ เป็นการทำให้ ปปช. มีหน่วยงานที่ท่านจะสามารถใช้ในการจัดการงานได้เพราะว่า ถึงแม้ว่าจะเป็นคอร์รัปชั่น ซีหนึ่งถึงซีแปด แต่ว่าอำนาจสุดท้ายอยู่ที่ ปปช. ถ้า ปปช. ประสงค์จะดำเนินคดีเองก็สามารถทำได้ ตัวร่างกฎหมายฉบับนี้ล่าสุดก็อยู่ที่คณะกรรมการกลั่นกรองซึ่งก็ได้มีการเก็บข้อมูล เข้าใจว่าเมื่อเราได้รับข้อมูลในวันนี้ด้วย เราก็ถือว่าเป็นการรวบรวมข้อมูลเพิ่มเติมก็จะนำส่งกลับไป อีกส่วนหนึ่งที่มีความชัดเจน ผมคิดว่าจะไปสู่การผลักดันในอนาคตอย่างแน่นอนก็คือเรื่องของกฎหมาย ปปง. ซึ่งก็มีความคิดในเรื่องการขยายกรอบ โทษมูลฐานความผิด ซึ่งประเด็นต่างๆเหล่านี้ ก็จะเป็นเรื่องที่ไปดูในรายละเอียดนะครับว่าจะมีการจัดการอย่างไร แต่เรื่องการจัดการในทรัพย์สินซึ่งสอดคล้องกับแนวความคิดเรื่องอนุสัญญา ครับ ก็จะมีข้อเสนอจากทางกลุ่มค้าหญิงและเด็กว่าควรที่จะต้องมีการจัดการกับคนกลุ่มนี้ และถ้าหากจะมีการริบทรัพย์สิน ก็มีข้อเสนอเพิ่มเติม ซึ่งก็อาจจะไม่ได้มีการนำเสนอในช่วงการถามปัญหา เพราะว่าเวลามีค่อนข้างจำกัด แล้วข้อเสนอว่าตัวเงินอาจเอาไปให้ผู้เสียหายด้วย ซึ่งตรงนี้ก็คงจะเป็นหัวข้อที่นำไปถกคิดกัน อีกเรื่องหนึ่งที่เป็นประเด็นปัญหาและมีคนถกกันอยู่มากนอกจากเรื่องการยอมรับอนุสัญญา 2 ตัว และเป็นประเด็นของการแก้ไขปัญหากระบวนการยุติธรรมกับข้อเสนอจากหลายกลุ่มแล้วนำมาสอดคล้องกัน นั่นคือความคิดที่จะต้องมีการปรับระบบงานในเชิงของการที่จะพยานหลักฐานมาสู่ศาลหรือเรื่องการสอบสวนต่างๆ ก็ดี เพราะบางกลุ่มเสนอให้มีการจัดกลุ่มระยะเวลาการทำงานของตำรวจและอัยการในการสอบสวน บางส่วนก็มีการเสนอว่าควรมีการเก็บพยานหลักฐานเพิ่มเติมลักษณะอย่างไร ผมเข้าใจว่าในส่วนนี้อาจต้องใช้เวลาสักหน่อย เนื่องจากว่าจะต้องนำไปวิเคราะห์ที่มีความชัดเจนว่า การแก้ไขในส่วนนี้ก็เป็นการแก้ไขเฉพาะเรื่อง ในเรื่องขององค์กรอาชญากรรมหรือผู้มีอิทธิพล คงไม่มีปัญหาอะไรเราก็จะใส่เข้าไป แล้วในขณะเดียวกันในการแก้ไขตัวกฎหมายในภาคหลักหรือวิธีพิจารณาความอาญา ก็คงเป็นสิ่งหนึ่งที่เราต้องกลับไปมองดู นอกจากนี้เรื่องต่างๆที่เราพูดถึงในขณะนี้ก็คงจะมีการไปดำเนินการ มีช่องทางหลายช่องทาง ไม่ว่าจะเป็นช่องทางผ่านท่านรัฐมนตรี ช่องทางของคณะทำงานประสานงานกระบวนการยุติธรรม และช่องทางอื่นๆ ซึ่งทางสำนักงานเองจะประสานกับหน่วยงานต่างๆ ที่มาร่วมกัน ความจริงการจัดงานครั้งนี้ก็เป็นการจัดงานที่มีหน่วยงานต่างๆ มาร่วมกันมากแล้วก็ในปีหน้าเราคิดอย่างนี้ครับว่า ทางกระทรวงยุติธรรมและสำนักงานอัยการสูงสุด ซึ่งเป็นตัวแทนของภาครัฐบาลไทยจะเป็นเจ้าภาพร่วมกับทางสหประชาชาติในการจัดการประชุม UN congress ระยะเวลาในการจัด UN congress ก็คือวันที่ 18 – 25 เม.ย. แต่บังเอิญว่าผู้ที่จะเข้าร่วมประชุมใน UN congress ก็จะเป็นเหมือนกับผู้แทนประเทศที่จะเข้าร่วมประชุม เพราะฉะนั้นจำนวนต่างๆ ก็อาจมีข้อจำกัด แม้ว่าจะจัดในประเทศไทยแต่ไม่ได้หมายความว่าเราจะมีคน 1 – 2 พันคนเข้าไปร่วมประชุม สิ่งที่ผมพยายามเสนอในประเด็นนี้ก็คือว่าผมว่างานในปีหน้าหรืองาน National Symposium ของเรา อาจจะมีการปรับ

เวลาคือแต่เดิมเราตั้งใจจะจัดในเดือนกรกฎาคม แต่ว่าด้วยความจำเป็นบางประการจึงมาจัดในเดือนนี้ แต่ว่าในปีหน้าเราอาจจะนำประเด็นบางอย่างใน UN congress มาทำเป็น National Symposium เพราะฉะนั้นก็อาจเป็นไปได้ในระดับหนึ่งที่เราจะจัดงาน National Symposium เป็นลักษณะต่อเนื่องจาก UN congress เป็น Back to Back แต่ในขณะเดียวกันก็คงจะมองในรูปแบบอื่นด้วย เนื่องจากว่าถ้าหากว่าเรายังไม่ได้กำหนดหัวข้อว่าอะไรเป็นหลัก แต่ถ้าหากมีการกำหนดหัวข้อหลักแล้ว ผมเชื่อว่าหน่วยงานในกระบวนการยุติธรรมที่ผมมองภาพเห็นว่า ถ้าเราจะทำงานร่วมกันในภาพรวมมากขึ้น เราอาจจะขอให้มีการจัดเป็น Satellite Programme คือเป็นโปรแกรมรวมต่างๆ อยู่กับการจัดการ UN congress แล้วก็ต่อเป็นงานนี้ ซึ่งเท่ากับว่าเป็นการลดค่าใช้จ่าย รวมถึงอาจมีการตอบสนองความต้องการของหน่วยงานต่างๆ ที่จะมารวมกันจัดงาน National Symposium ที่แท้จริง ในหัวข้อการจัดงานปีหน้ามีคนเสนอมาบ้างแล้ว แต่ถ้าท่านมีข้อเสนอมาบ้างผมคิดว่าเป็นเรื่องที่ดี และหากท่านมีประเด็นต่างๆ ก็สามารถเสนอมาที่สำนักงานได้ มีหัวข้อที่เริ่มลอยมาจากนักคิดนักวิจัยต่างๆ ก็คือว่าปีหน้าอาจจะขอให้มีการทำเรื่องคอร์รัปชั่นเป็นตัวหลักตัวเดียว เพราะว่าปัญหาต่างๆ ของประเทศไทยอยู่ที่เรื่องนี้เป็นหลัก ผมคิดว่าอาจเป็นเรื่องนี้ แต่ยังไม่มีข้อสรุปที่แน่นอนว่าอาจเป็นเรื่องนั้นเรื่องนี้ ขึ้นอยู่กับหลายๆ เรื่อง ผมคิดว่าในปีหน้าก็อาจได้มาพบกันอีก ซึ่งก็หวังว่าสำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย คงจะได้ร่วมกันทำงานเช่นเดิม เพราะว่าก่อนจะมาถึงการจัด Symposium ก็จะต้องมีการทำเวิร์คช้อปก่อน เพราะฉะนั้นจะมีระยะเวลาพอสมควร ถ้าหากว่ามีหน่วยงานหรือองค์กรใดสนใจ ไม่จำเป็นต้องเป็นราชการ และคิดว่าจะมีการจัด Satellite Programme ร่วมกับ UN congress และก็งานของ National Symposium ทางเราก็ยินดีที่จะรับเรื่องนี้ไว้ผมขออนุญาตส่งต่อให้คุณวันชัย สรุปเป็นหัวข้อสุดท้ายก่อนที่จะถึงพิธีปิด

นายวันชัย รุจนวงศ์ : ใน 10 กลุ่ม ผมเห็นว่ามีบางประเด็นที่น่าจะ Hi-light ขึ้นมาก่อนที่จะจบอย่างกลุ่มที่ 1 การสืบพยานลับหลังจำเลย ก็เป็นความเห็นที่น่าสนใจ เพราะว่าในหลายๆ ประเทศก็ทำอย่างนั้น อย่างในสหรัฐอเมริกา ก็ไม่ต้องมีการยื่นบัญชีล่วงหน้า เพราะยื่นบัญชีไปเมื่อไหร่พยานตายเมื่อนั้น อีกอย่างหนึ่งก็คือการจัดตั้งหน่วยงานเฉพาะในการปราบปรามการค้ามนุษย์ เพราะว่าจำเป็นต้องปรับทัศนคติและประสบการณ์ อีกเรื่องหนึ่งที่เรามีข้อขัดแย้งกันก็คือ ปปช. ควรจะไปทำเรื่องใหญ่ๆ แทนที่จะมาทำเรื่องเล็กๆ และก็ตัดปัญหาจากหัวลงมา เรื่องของกฎหมายฟอกเงิน เรื่องของความผิดมูลฐาน ได้มีความคิดเห็นว่าแทนที่จะไปโฟกัสอยู่ที่ความผิดน่าจะเน้นลงไปที่ตัวลักษณะผู้กระทำผิด เช่นถ้าเป็นองค์กรอาชญากรรมฟอกเงิน จะความผิดไหนก็ผิด แต่ถ้าเป็นบุคคลธรรมดาที่ไม่ใช่องค์กรอาชญากรรมตามพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามองค์กรอาชญากรรม ฟอกเงินอย่างเดียวกันก็ผิด การดักฟังทางโทรศัพท์ที่ในหลายประเทศให้ดักฟังทางอีเมล์ การส่งผู้ร้ายข้ามแดนก็จะมีปัญหาในเรื่องโทษประหารชีวิต ซึ่งมีประเทศไทยประเทศเดียวที่แก้ปัญหาไม่ได้ อีก 80 ประเทศที่ใช้การประหารชีวิต เค้าก็จะใช้ระบบอภัยโทษ ซึ่งทำให้ไม่มีปัญหาเหมือนประเทศไทย เพราะฉะนั้นเมื่อเราเป็นประเทศเดียวในสังคมโลกที่มีปัญหานี้แล้วแก้ไม่ได้ก็ต้องหาทางแก้ อีกกรณีในเรื่องอายุความสะดุดหยุดลง มีหลายประเทศเช่น ญี่ปุ่น จะมีกฎหมายว่าถ้าผู้ต้องหาหนีออกไป เกินกว่าเงื้อมมือของเจ้าหน้าที่ผู้รักษากฎหมายแล้วให้อายุความสะดุดหยุดอยู่จนกว่าจะกลับเข้ามาอีกครั้งหนึ่ง อายุความถึงจะเริ่มต้นต่อ และการขัดขวางกระบวนการยุติธรรมก็เป็นเรื่องที่น่าแปลกว่า เราอยู่กันมาได้อย่างไรเกือบ 100 ปี โดยไม่มีความผิดนี้ ทำให้กระบวนการ

ยุติธรรมถูกผู้ต้องหาปั่นเล่น จนกลายเป็นเรื่องที่เกือบจะเรียกได้ว่าจะทำอย่างไรก็ได้กับกระบวนการยุติธรรม จะซื้อเสียงก็ได้ จะไปติดสินบนพยานอะไรก็ได้ทั้งนั้น ประเด็นสุดท้ายที่น่าสนใจก็คือความมั่นคงของชาติกับความมั่นคงของมนุษย์เป็นอย่างเดียวกัน ฉะนั้นการปราบปรามองค์กรอาชญากรรมก็เพื่อให้เกิดความมั่นคงของมนุษย์ แต่ในขณะเดียวกันการใช้มาตรการปราบปรามก็ต้องระวังในเรื่องของสิทธิซึ่งจะไปทำลายความมั่นคงของมนุษย์เช่นเดียวกัน ผมคิดว่า Hi-light ทั้งหมดน่าจะครอบคลุมทุกส่วน ดังนั้นก็ขอเพิ่มเติม Hi-light ที่น่าสนใจของกลุ่มทั้ง 10 กลุ่ม ขอบคุณครับ

คำกล่าวปิดการประชุมทางวิชาการระดับชาติ ว่าด้วยงานยุติธรรมครั้งที่ 2

โดย นายสมชาย วงศ์สวัสดิ์ ปลัดกระทรวงยุติธรรม วันอังคารที่ 7 กันยายน 2547

ท่านผู้มีเกียรติที่เคารพ ท่านผู้เข้าร่วมประชุมเชิงปฏิบัติการทุกท่านครับ ก็รู้สึกเป็นเกียรติอย่างยิ่งที่ได้มีโอกาสเป็นประธานในพิธีปิดการประชุมเชิงปฏิบัติการระดับชาติครั้งที่ 2 ว่าด้วยงานยุติธรรม งานดังกล่าวเราได้ดำเนินการมาครบทั้ง 2 วัน ใน 2 วันนี้ทุกท่านคงได้รับฟังการบรรยายปาฐกถาจากท่านผู้ทรงคุณวุฒิทั้งหลาย นอกจากนั้นยังมีการแบ่งกลุ่มในการประชุมกลุ่มย่อยที่ครอบคลุม 3 หัวข้อ ซึ่งทุกท่านคงได้เข้าร่วมมาแล้ว ซึ่งการแบ่งกลุ่มก็เป็นผลดีตรงที่ว่าเราสามารถลงรายละเอียด นำผลนั้นมาวิเคราะห์และจับประเด็นเพื่อนำไปใช้ต่อไป เราได้รับเกียรติจากผู้ทรงคุณวุฒิจากทางสหประชาชาติและจากฮ่องกง ซึ่งเป็นผู้เชี่ยวชาญด้านการปราบปรามองค์กรอาชญากรรม เราจะได้เห็นว่าในต่างประเทศ เครือข่ายต่างๆ เป็นอย่างไรบ้าง มีวิธีการซ้อนแผน มีวิธีการดำเนินการอย่างไรที่จะล่วงรู้ถึงการดำเนินงานของเหล่าอาชญากรรมเหล่านี้ ผมคิดว่าเป็นการเปิดหูเปิดตาเป็นการการสัมมนาระดับอินเตอร์ก็นับว่าเป็นโอกาสอันดีสำหรับทุกท่าน ต้องขอขอบคุณวิทยากรทุกท่านรวมทั้งวิทยากรจากสหประชาชาติและเมืองฮ่องกง สำคัญที่สุดที่จะละเว้นเสียไม่ได้ก็คือสำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย หรือ สกว. ที่เอื้อเฟื้อให้ทุนในการสนับสนุนการประชุมของเรา หลายครั้งที่ทาง สกว. ก็เมตตาให้การสนับสนุนงานของกระทรวงยุติธรรม ซึ่งนับว่าเป็นการช่วยส่งเสริมมาตรการในการดำเนินงานยุติธรรมของประเทศเราให้เจริญก้าวหน้ายิ่งๆ ขึ้นไป ปีนี้เป็นครั้งที่ 2 ปีหน้าก็คงจะมีต่อไปเท่ากับอายุของสำนักงานกิจการยุติธรรม ก็ฝากท่านผู้อำนวยการสำนักงานกิจการยุติธรรมว่าปีหน้าก็คงจะต้องคัดเลือกหัวข้อที่น่าสนใจและคงจะมีความเข้มข้นทั้งในด้านวิชาการ และก็ทางด้านผู้เชี่ยวชาญที่จะมาให้ความรู้แก่ทุกๆ ท่าน สำหรับงานที่ได้ในคราวนี้เราคงจะได้นำเสนอต่อหน่วยงานต่างๆ ที่เกี่ยวข้อง เพื่อจะได้นำไปเป็นแผนการปฏิบัติการร่วมกัน นับว่าเป็นประโยชน์ต่อการปราบปรามองค์กรอาชญากรรม ก็ขอเชิญท่านทั้งหลายทั้งที่อยู่ ณ ที่นี้ ทั้งที่กลับไปแล้ว และก็ที่ไม่ได้มาในปีนี้ ปีหน้าให้มาร่วมกัน และก็นับวันคงจะมีความชำนาญยิ่งๆ ขึ้นไป เพื่อให้เกิดความสงบเรียบร้อยในบ้านเมืองของเรา คิดว่าบัดนี้ได้เวลาอันสมควรแล้ว ผมขอทำหน้าที่ปิดการประชุมทางวิชาการระดับชาติว่าด้วยงานยุติธรรม ครั้งที่ 2 ในหัวข้อเรื่องงานยุติธรรม ก็ขอให้ทุกท่านที่มาร่วมประชุมจงประสบแต่ความสุขความเจริญโดยทั่วกัน

มาตรการทางกฎหมายในการปราบปราม องค์กรอาชญากรรมยาเสพติด

ประธานการประชุม

นายโอภาษ วโรภาษ
อัยการจังหวัดประจำกรม สำนักงานอัยการสูงสุด

ผู้วิพากษ์

ศาสตราจารย์เข็มชัย ชุติวงศ์
รองอธิบดีอัยการฝ่ายที่ปรึกษากฎหมาย สำนักงานอัยการสูงสุด
พล.ต.ต.สมชาย สุทธิไวยกิจ
รองผู้บัญชาการตำรวจปราบปรามยาเสพติด สำนักงานตำรวจแห่งชาติ

ผู้นำเสนอ

นายบุญญวิจักษณ์ เหล่ากอที
กองนิติการ สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามยาเสพติด

หลักการและเหตุผล

การเข้าถึงชัยชนะแบบยั่งยืนต่อสงครามยาเสพติดที่ต่อสู้กับองค์กรอาชญากรรมยาเสพติดจักต้องทำลายโครงสร้างหลัก คือ ผู้กระทำความผิดและทรัพย์สินที่ได้จากการกระทำความผิดด้วยมาตรการทางกฎหมายที่ทรงประสิทธิภาพ การศึกษานี้เป็นการทบทวนมาตรการที่มีอยู่ของไทย และศึกษามาตรการของต่างประเทศเพื่อนำไปสู่การพัฒนามาตรการปราบปรามองค์กรอาชญากรรมยาเสพติดในประเทศไทยให้มีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น

ผลสรุปจากการประชุม

มาตรการทางกฎหมายในการปราบปรามองค์กรอาชญากรรมยาเสพติดนั้น สามารถพิจารณาได้ใน 4 มาตรการที่สำคัญคือ

1. **มาตรการเกี่ยวกับตัวบุคคล**

พื้นฐานในการดำเนินคดีกับตัวบุคคลที่กระทำผิดนั้น จะเป็นการบังคับตามประมวลกฎหมายอาญาเป็นหลัก และนอกจากนั้นมีการนำมาตรการพิเศษใช้เรื่องการสมคบกันกระทำความผิด ตามหลักเรื่องกฎหมาย

Common Law เข้ามาผสมผสานเพื่อให้เกิดประสิทธิภาพในการดำเนินคดีอย่างสูงสุด

2. มาตรการเกี่ยวกับทรัพย์สิน

มาตรการริบทรัพย์ทางอาญาจากการกระทำความผิดเกี่ยวกับยาเสพติดนั้น เป็นการริบทรัพย์ตามประมวลกฎหมายอาญาเป็นสำคัญ การริบทรัพย์กึ่งแพ่ง เป็นการริบทรัพย์โดยอาศัยกฎหมายเกี่ยวกับการปราบปรามยาเสพติดที่สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามยาเสพติดเป็นหน่วยงานที่รับผิดชอบดูแล ส่วนการริบทรัพย์ทางแพ่งนั้นเป็นการริบทรัพย์ตามกฎหมายเกี่ยวกับการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน ซึ่งสำนักงานป้องกันและปราบปรามการฟอกเงินเป็นผู้รับผิดชอบ ซึ่งมาตรการริบทรัพย์ในกรณีต่างๆ กันนี้สามารถนำมาใช้ได้อย่างมีประสิทธิภาพ นอกจากนั้นยังมีการนำมาตรการทางภาษีมาใช้แบบผสมผสานในเชิงบูรณาการควบคู่กันไปด้วย

3. มาตรการเกี่ยวกับยาเสพติด

เป็นมาตรการทั่วไปในการปราบปรามตามกฎหมายเกี่ยวกับยาเสพติดและวัตถุออกฤทธิ์ต่อจิตและประสาท

4. มาตรการเกี่ยวกับการบริหารจัดการคดี

การดำเนินคดีต่อผู้กระทำความผิดเกี่ยวกับยาเสพติดนั้นเป็นการดำเนินการตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา รวมไปถึงกฎหมายเฉพาะพิเศษ เช่น พระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามยาเสพติด ซึ่งจะให้อำนาจแก่เจ้าพนักงานในการเข้าตรวจค้นจับกุม ทั้งในกรณีมีหมายและไม่มีหมาย รวมถึงอำนาจพิเศษในการเข้าถึงข้อมูลข่าวสาร เอกสารต่างๆ ของผู้ต้องสงสัยว่ากระทำความผิด

นอกจากนั้น ในอนาคตจะมีการยกร่างกฎหมายวิธีพิจารณาคดียาเสพติด เพื่อการปราบปรามองค์กรอาชญากรรมยาเสพติดโดยเฉพาะ การให้มีกฎหมายเกี่ยวกับการสอบสวนพิเศษ และระบบการดำเนินคดีแบบสองศาล คือ ศาลชั้นต้นและศาลอุทธรณ์ คดีที่จะขึ้นสู่ศาลฎีกานั้นจะต้องเป็นคดีที่เป็นโทษประหารชีวิตหรือประธานศาลฎีกาอนุญาตให้ฎีกาได้

ที่ประชุมได้พิจารณาถึงองค์กรอาชญากรรม องค์กรอาชญากรรมนั้น มีศักยภาพเท่าเทียมหรือเหนือกว่าศักยภาพในการที่จะปราบปรามของรัฐมาก ดังนั้น โทษจำคุกซึ่งใช้กับปัจเจกชนทั่วไปจึงไม่เหมาะสมกับองค์กรอาชญากรรม การปราบปรามนั้นควรมุ่งเน้นไปที่ผู้ที่อยู่เบื้องหลังการกระทำความผิดและทรัพย์สินที่ได้จากการกระทำความผิดมากกว่า

นอกจากนั้นแล้ว องค์กรหรือผู้กระทำความผิดยังได้ใช้ศักยภาพทั้งในเรื่องเงิน อิทธิพล ทำการตอบโต้การดำเนินการของภาครัฐ แทรกแซงกระบวนการยุติธรรม ไปจนถึงให้สินบนแก่เจ้าหน้าที่ของรัฐเพื่อให้กระทำการหรืองดเว้นกระทำการเพื่อประโยชน์ในการไม่ต้องถูกดำเนินคดีอีกด้วย

ในส่วนของกฎหมายนั้น เนื่องจากกฎหมายของไทยในเรื่องกระบวนการสืบสวนสอบสวนและการดำเนินคดีได้บังคับใช้มาเป็นเวลานานไม่เอื้ออำนวยต่อการปราบปรามยาเสพติดที่มีวิธีการกระทำความผิดที่ล้ำหน้าไปกว่าในอดีตมาก ทำให้ไม่สามารถติดตามสืบสวนสอบสวนได้ และการดำเนินคดีไม่มีประสิทธิภาพเท่าที่ควร

ในประเด็นเรื่องการประสานงานระหว่างองค์กรที่มีหน้าที่ในการบังคับใช้กฎหมายนั้น พบว่ามีองค์กรภาครัฐเข้ามาเกี่ยวข้องมากมาย แต่ละองค์กรส่วนก็จะมีกฎหมายเป็นของตนเองในการกำหนดบทบาทหน้าที่ ซึ่งในเรื่องเดียวกันอาจมีวิธีปฏิบัติที่แตกต่างกัน ทำให้องค์กรอาชญากรรมเข้ามาแทรกแซงการทำงาน

หรือหลบเลี่ยงการถูกสอบสวนจับกุมได้โดยง่าย ดังนั้น จึงควรมีกฎหมายที่เป็นมาตรฐานในการที่จะทำให้เกิดการปฏิบัติหน้าที่ร่วมกันในระหว่างองค์กรให้เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ

การรวบรวมพยานหลักฐาน เนื่องจากการกระทำผิดขององค์กรอาชญากรรมนั้นมีความสลับซับซ้อน วิธีการหนึ่งที่จะได้พยานหลักฐานเพื่อพิสูจน์ความผิดได้อย่างมีประสิทธิภาพคือ การเอาตัวผู้ร่วมกระทำผิดมาเป็นพยาน เพราะบุคคลเหล่านี้จะรู้ความเคลื่อนไหวและกิจกรรมขององค์กรเป็นอย่างดี

ปัญหาประการหนึ่งที่อาจทำให้การดำเนินคดีเป็นไปอย่างไม่มีประสิทธิภาพคือ การควบคุมตัวไว้ในระหว่างการสอบสวนซึ่งมีระยะเวลานาน ซึ่งควรจะได้มีการพิจารณาความเหมาะสมในการใช้เวลาในระหว่างการสอบสวนของทั้งพนักงานสอบสวนและพนักงานอัยการ เพื่อให้มีเวลาเพียงพอสำหรับทั้งสองฝ่ายในการที่จะทำการทบทวนและศึกษา หรือสอบสวนเพิ่มเติมเพื่อให้การดำเนินคดีเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพสูงสุด

มาตรการทางกฎหมายในการปราบปราม องค์กรอาชญากรรมยาเสพติด

จัดทำโดย

สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามยาเสพติด กระทรวงยุติธรรม

เรียบเรียงโดย

นายบุญญวิจักษณ์ เหล่ากอที
นิติกร 8 ว

บทคัดย่อ

ปัจจุบันอาชญากรรมยาเสพติดได้พัฒนาไปสู่องค์กรอาชญากรรมยาเสพติดยิ่งทวีความรุนแรงในการสร้างผลกระทบต่อความมั่นคงด้านเศรษฐกิจ สังคม รวมถึงความสงบเรียบร้อยและ ศีลธรรมอันดีของประชาชน การดำเนินการทางกฎหมายกับองค์กรอาชญากรรมที่มีโครงสร้างหลักอันได้แก่ ผู้กระทำความผิดตัวยาเสพติด และทรัพย์สินที่ได้จากการกระทำความผิด ด้วยกระบวนการปกติย่อมไม่อาจบรรลุผลสำเร็จอย่างแท้จริง เนื่องจากผู้ที่อยู่เบื้องหลังการกระทำความผิดหรือหัวหน้าองค์กรอาชญากรรมยาเสพติดมักจะหลุดพ้นจากเงื้อมมือของกฎหมายที่มีข้อจำกัดบางประการอยู่เสมอ สำหรับรูปแบบขององค์กรอาชญากรรมยาเสพติดของไทยนั้นจะปรากฏอยู่ในรูปแบบของสมาคมลับหรืออั้งยี่ เจ้าพ่อและผู้มีอิทธิพล และกลุ่มอาชญากรที่จัดตั้งขึ้น ซึ่งรูปแบบสุดท้ายนี้คือรูปแบบที่พบมากที่สุด อันเป็นการรวมกลุ่มกันตั้งแต่สามคนขึ้นไปเพื่อกระทำความผิดเกี่ยวกับยาเสพติด ซึ่งก็ถือว่าอยู่ในความหมายขององค์กรอาชญากรรมทั่วไปเช่นกัน แม้จะไม่ตรงกับของต่างประเทศ อาทิ มาเฟีย ยากูซ่า ก็ตาม

มาตรการทางกฎหมายที่นำมาปรับใช้เพื่อดำเนินการกับผู้กระทำความผิดได้แก่หลักตัวการ ผู้ใช้ ผู้สนับสนุนตามประมวลกฎหมายอาญาซึ่งมีข้อจำกัดในเรื่องของการพิสูจน์ความผิด หลักการสมคบกันกระทำความผิดตามกฎหมายว่าด้วยมาตรการในการปราบปรามผู้กระทำความผิดเกี่ยวกับยาเสพติดซึ่งมีเงื่อนไขของการใช้บังคับว่าต้องได้รับอนุมัติจากเลขาธิการ ป.ป.ส. ก่อนอันเป็นข้อดีของการกลั่นกรองและวางแนวปฏิบัติ แต่ก็เป็นข้อจำกัดในการใช้บังคับร่วมกับข้อจำกัดในด้านการกำหนดฐานความผิดกับตัวยาเสพติดที่จะดำเนินการได้ด้วย และกฎหมายว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน โดยเป็นการปรับใช้เข้าด้วยกัน ส่วนการดำเนินการกับตัวยาเสพติดนั้นได้แก่การนำหลักการดังกล่าวมาปรับใช้ในความผิดตามกฎหมายว่าด้วยยาเสพติดให้โทษ กฎหมายว่าด้วยวัตถุที่ออกฤทธิ์ต่อจิตและประสาท สำหรับการดำเนินการกับทรัพย์สินที่ได้จากการกระทำความผิดนั้นได้แก่หลักการริบทรัพย์ทางอาญาตามประมวลกฎหมายอาญา ซึ่งก็คือการริบทรัพย์โดยเด็ดขาดและการริบทรัพย์โดยดุลพินิจ หลักการริบทรัพย์ทางอาญากึ่งแพ่งตามกฎหมายว่าด้วยมาตรการในการปราบปรามผู้กระทำความผิดเกี่ยวกับยาเสพติดซึ่งถือว่าเป็นคดีอุปกรณ์ หากคดียาเสพติดซึ่งเป็นคดีหลักไม่อาจดำเนินการได้ คดีอุปกรณ์ก็เสียไปด้วย และหลักการริบทรัพย์ทางแพ่งตามกฎหมายว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน โดยมาตรการริบทรัพย์ทางอาญาและทางอาญากึ่งแพ่งเป็นการพิสูจน์ความผิดของเจ้าของหรือผู้ครอบครองทรัพย์สิน ภาระการพิสูจน์นั้นจะเป็นไปตามหลักการพิสูจน์โดยปราศจากข้อสงสัย หากมีข้อสงสัยไม่ว่าจะด้วยประการใดก็ต้องยกประโยชน์แห่งความสงสัยให้กับจำเลย ส่วนมาตรการริบทรัพย์ทางแพ่งนั้นเป็นการพิสูจน์ความผิดของตัวทรัพย์สินมิได้คำนึงถึงความผิดของเจ้าของทรัพย์หรือผู้ครอบครองภาระการพิสูจน์ถูกผลักให้ตกเป็นของเจ้าของทรัพย์หรือผู้ครอบครองที่จะต้องพิสูจน์ให้ได้ว่าทรัพย์สินนั้นบริสุทธิ์ไม่เกี่ยวข้องกับการกระทำความผิด ฝ่ายรัฐมีหน้าที่พิสูจน์ให้เป็นไปตามข้อสันนิษฐานทางกฎหมายเท่านั้น โดยศาลทำหน้าที่ชั่งน้ำหนักว่าฝ่ายใดมีน้ำหนักมากกว่ากัน สำหรับมาตรการบริหารและจัดการคดีนั้นได้แก่การเข้าถึงข้อมูลข่าวสาร การตรวจค้น ยึดอายัดยาเสพติด

จับกุมผู้กระทำความผิดตามกฎหมายว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามยาเสพติด การสืบสวนสอบสวนตามกฎหมายว่าด้วยการสอบสวนคดีพิเศษและประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา ร่างกฎหมายว่าด้วยวิธีพิจารณาคดียาเสพติด พ.ศ. .... การคุ้มครองพยานตามกฎหมายว่าด้วยการคุ้มครองพยานในคดีอาญา ซึ่งมาตรการนี้ยังไม่ครอบคลุมและเอื้อประโยชน์สูงสุดต่อการปรับใช้เพื่อการปราบปรามองค์กรอาชญากรรมยาเสพติด เนื่องจากมีข้อจำกัดในเรื่องความชัดเจนแห่งการปฏิบัติอยู่หลายประการ

สำหรับมาตรการทางกฎหมายในการปราบปรามองค์กรอาชญากรรมยาเสพติดของต่างประเทศ ซึ่งในที่นี้คือสหรัฐอเมริกา อังกฤษ นั้น การดำเนินการกับผู้กระทำความผิดจะเป็นไปตามหลักตัวการ ผู้ใช้ ผู้สนับสนุนตามประมวลกฎหมายอาญาไทยแต่ผนวกด้วยหลักการสมคบกันกระทำความผิด ส่วนการดำเนินการกับทรัพย์สินจะเป็นไปตามหลักการริบทรัพย์ทางอาญาผสมผสานกับหลักการริบทรัพย์ทางแพ่ง สำหรับการบริหารจัดการคดีนั้นจะมีหลักการต่อรองคำรับสารภาพ เพิ่มเติมนอกเหนือจากของไทยที่มีเพียงหลักการสืบสวนสอบสวนปกติและพิเศษตามประมวลกฎหมายอาญา กฎหมายว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามยาเสพติด รวมถึงการคุ้มครองพยานตามกฎหมายว่าด้วยการคุ้มครองพยานในคดียาเสพติด

การเข้าถึงและธำรงไว้ซึ่งชัยชนะแบบยั่งยืนต่อสงครามยาเสพติดที่ต่อสู้กับอาชญากรมืออาชีพในรูปแบบขององค์กรอาชญากรรมยาเสพติดนั้นจักต้องทำลายโครงสร้างหลัก คือ ผู้กระทำความผิด ตัวยาเสพติด และทรัพย์สินที่ได้จากการกระทำความผิดด้วยมาตรการทางกฎหมายดังกล่าวข้างต้น ซึ่งจะต้องมีความสอดและประสานกลมกลืนอย่างมีเอกภาพต่อการปฏิบัติภายใต้หลักนิติธรรมแห่งระบบกฎหมายการปกครองและอำนาจอธิปไตยบนพื้นฐานการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพ แต่อย่างไรก็ดี เนื่องจากมาตรการต่างๆ นี้มิได้บัญญัติรวมกันไว้ จึงสมควรพิจารณานำบทบัญญัติทั้งหลายมาจัดทำไว้เป็นประมวลกฎหมายเกี่ยวกับยาเสพติด

ABSTRACT

Recently, crime on narcotics was changed to narco-organized crime which is very serious that make more affect to the security of economy, social including to social order and good moral of citizen. The legal proceeding on organized crime which has the core structure as the offender, the narcotic substances and the proceed of such crime that based on general process do not got real achievement. Because of the mastermind of such commission or the chief of narco-organized crime usually escape from that legal measures which always has some limitation. For the pattern of narco-organized crime that is occurred in the pattern of secret association, God father and influential person and the criminal groups. The last one pattern is most occurred that is the gathering of three persons or more for the purpose to commit the offense relating to narcotics which is in the general meaning of organized crime, nevertheless it is not likewise as foreign such as Mafia or Yakuza.

Legal measures that use to implement for conduct with the offender is the principle of principal, instigator and aiding on the Penal Code. There principles have the limitation on the burden of proof in criminal case. The principle of conspiracy to commit the offense of the law on measures to suppress the offender relating to narcotics which have conditionals before to enforce that it must be approved by Secretary-General of Narcotics Control Board. It is the good concept for conditionals to examine and issue the action guideline. On the other hand the limitation in the enforcement together with the limitation of narcotics offense requirement and narcotic substances that should be proceeding. And the law on Anti Money Laundering which is comply together. For the proceeding on narcotic substances is under the application of such offense by the law on narcotics and law on psychotropic substance. For the proceeding on proceeds of crime is based on the principle of criminal assets forfeiture under the Penal Code that is the forfeiture by absolute power and discretion power. And the principle of semi criminal and civil forfeiture under the law on measures to suppression the offender relating to narcotics that it shall be deem as sub case. Such instrument is conducting for sub case if the narcotics case that calls the main case should not proceeded, the sub case shall be lost too. The principle of civil forfeiture under the law on anti money laundering. The burden of proof under the semi criminal and civil forfeiture measure is the proving to the offender whom the ownership or possessor that assets which is based on the principle of proof beyond a reasonable doubt, nevertheless, if court has any doubtful it shall be shifted the advantage of such doubtful to the defendant. Civil forfeiture is proving the offense of

the assets regardless the offense of ownership or possessor, the burden of proof is shifted to the ownership or possessor of such assets to prove by ensure that it is innocent did not involve to the commission, the state official shall has the duty to proof it in subject to presumption of law and court shall be weight the evidence each side that whose more weight is winner. For the case management and administrative measure that there are the access of information communication, searching, narcotics seizure and attachment, arresting the offender under the law on narcotics control, investigation and inquiry under the law on special investigation and the Criminal Procedure Code, draft of the law on narcotics procedure, witness protection under the law on witness protection in criminal case that these measures do not cover and take most advantage for the application of narco-organized crime suppression because of there is some limitation to perform. For the foreign legal measure to suppress the narco-organized crime that here are United States of America and United Kingdom which the proceeding on offender is based on the principle of principal, instigator, aiding likewise as Thai Penal Code but added together with the principle of conspiracy. Subject to the proceeding on asset is based on the principle of criminal forfeiture that harmonized to the principle of civil forfeiture. For the case management and administration it is based on principle of plea bargaining that excluding as Thailand which has only the principle of basic and special investigation under the Criminal Procedure Code and the law on narcotics control that including the witness protection under the law on witness protection in criminal case. The accession and maintenance of sustainable victory to the war on drugs that fight with the professional criminal in the pattern of narco-organized crime must be destroyed the core structure as the offender, narcotic substances and proceeds of crime by such the principle of the rule of law and law system, administrative and sovereignty which is based on the right and liberty protection. Nevertheless, those measures are not the provisions that provided in one law. It should be considered to gather that provisions in the Codification of Narcotics Code.

บทที่ 1
บทนำ

1. ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

โดยที่เป็นการยอมรับกันทั่วไปในปัจจุบันว่าปัญหายาเสพติดส่งผลกระทบโดยตรงต่อความมั่นคงในชีวิตและทรัพย์สินของมวลมนุษยชาติ รวมทั้งความมั่นคงทางเศรษฐกิจ การเมืองและอธิปไตยของนานาอารยะประเทศ และส่วนใหญ่ได้ประกาศสงครามกับยาเสพติด (War on Drugs) มากว่าทศวรรษแล้ว อันจะเห็นได้จากการจารึกทางประวัติศาสตร์ของไทยที่ได้มีการทำสงครามกับยาเสพติดตั้งแต่สมัยสุโขทัยตอนต้น ประมาณปี พ.ศ. 1825[1] และประเทศจีนซึ่งเป็นแหล่งแพร่ระบาดของยาเสพติดประเภทฝิ่นแถบภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ก็ได้ทำสงครามกับยาเสพติดในปี ค.ศ. 1839[2] ประเทศมหาอำนาจอย่างสหรัฐอเมริกาเองก็ประกาศสงครามกับยาเสพติดอย่างจริงจังในปี ค.ศ. 1971 สมัยประธานาธิบดีนิกสัน (ปี 1914 รัฐบาลสหรัฐได้ออกกฎหมายกำหนดให้ฝิ่นเป็นยาเสพติดผิดกฎหมาย)[3] อย่างไรก็ตามแม้ว่าจะได้มีการทำสงครามต่อสู้กับยาเสพติดมาเป็นระยะเวลาอันยาวนาน โดยอาศัยมาตรการทางบริหารและมาตรการทางกฎหมายควบคู่กันไป แต่ก็ยังไม่บรรลุถึงสัมฤทธิผลสูงสุดในลักษณะของการควบคุมไว้ได้อย่างสิ้นเชิง สาเหตุสำคัญของความล้มเหลวนี้เป็นผลสืบเนื่องมาจากการพัฒนาทางการค้าเสรีและวิวัฒนาการทางเทคโนโลยีการติดต่อสื่อสารและการคมนาคมแห่งยุคโลกาภิวัฒน์ (free trade and globalization) ที่เอื้อประโยชน์อย่างยิ่งต่อการประกอบอาชญากรรม นอกจากนี้อาชญากรรมยาเสพติดเองก็ได้พัฒนาจากอาชญากรรมธรรมดา (Street Crime) ไปสู่อาชญากรรมที่จัดตั้งในลักษณะองค์กร หรือมักเรียกว่า "องค์กรอาชญากรรม" (Organized Crime)[4] กล่าวคือในอดีตอาชญากรรมยาเสพติดมักกระทำโดยปัจเจกชนหรือกลุ่มคนที่มีสมาชิกเพียงไม่กี่คน การดำเนินการต่างๆ ไม่ค่อยมีความสลับซับซ้อน มีวัตถุประสงค์ของการกระทำความผิดที่ทรัพย์สินจำนวนไม่มากนัก แต่ในปัจจุบันเปลี่ยนเป็นอาชญากรรมที่กระทำโดยกลุ่มอาชญากรซึ่งมีความรู้ ความเชี่ยวชาญในหลายด้าน หรือเรียกว่า "มืออาชีพ" (Professional Crime) มารวมกลุ่มกันเพื่อมุ่งประสงค์ในทรัพย์สินหรือผลประโยชน์อันมหาศาล โดยจะดำเนินการอย่างรัดกุมปกปิดเป็นความลับ มีแบบแผน และมีความสลับซับซ้อน รวมถึงการแบ่งหน้าที่ความรับผิดชอบในการประกอบอาชญากรรมซึ่งมีลำดับการบังคับบัญชาที่เข้มงวด เคร่งคัด เพื่อหลีกเลี่ยงการถูกดำเนินการทางกฎหมาย ไม่ว่าทางตรงหรือทางอ้อม และแม้ว่าจะมีสมาชิกองค์กรถูกดำเนินการทางกฎหมาย องค์กรและสมาชิกอื่นที่คงอยู่ก็จะดำเนินการต่อไป ในขณะเดียวกันก็มีการวางระบบการให้ความช่วยเหลือ อุปถัมภ์ครอบครัว

---

[1] *พลกูล อังกินันท์,* ***บทบาทชาวจีนในประเทศไทยในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว.*** *(พิมพ์ครั้งที่ 3, ประจักษ์การพิมพ์,กรุงเทพฯ,2515), หน้า 7-8.*

[2] *Paul Chrastina,* ***Emperor of China Declares War on Drugs.*** *(ninth published, Susquehanna Times & Magazine, Inc.,1958), p.1.*

[3] *Nixon's War on Drugs :Thoughts on dumbass drugs worriors.http//www.pbs.org.*

[4] *บุญญวิจักษณ์ เหล่ากอที, พลังแผ่นดินเพื่อเอาชนะยาเสพติด : มาตรการกฎหมายและกระบวนการยุติธรรม* ***"วารสารสำนักงาน ป.ป.ส."*** *2 (กันยายน 2544 – กุมภาพันธ์ 2545),กรุงเทพ : ครุสภาลาดพร้าว, 2544, หน้า 11.*

ของสมาชิกที่ถูกดำเนินการทางกฎหมายนั้น สำหรับบุคคลชั้นนำหรือระดับสูงขององค์กรอาจจะเป็นบุคคลที่รู้จักกันดีในวงสังคม มีความเป็นอยู่แบบชนชั้นสูงทั่วๆ ไป มีอาชีพที่ถูกกฎหมายบังหน้าแต่จะเป็นผู้อยู่เบื้องหลังการกระทำความผิด (Mastermind) หรือมักเรียกว่า "นายทุน"

หากพิจารณาถึงอาชญากรรมยาเสพติดจะเห็นว่ามีลักษณะพิเศษแตกต่างไปจากอาชญากรรมอื่นๆ อยู่หลายประการ นอกจากลักษณะของการดำเนินการในรูปแบบขององค์กร ซึ่งลักษณะที่สำคัญก็คือเป็นอาชญากรรมที่ปราศจากผู้เสียหาย (Victimless Crime) โดยเป็นอาชญากรรมที่ทั้งสองฝ่ายมีความสมัครใจที่จะสนองความต้องการในสิ่งของหรือบริการที่ผิดกฎหมาย[5] เนื่องจากอาชญากรรมยาเสพติดนั้นผู้กระทำและผู้รับผลของการกระทำมีความสมัครใจที่จะร่วมกันประกอบอาชญากรรมขึ้น ดังนั้นในอาชญากรรมยาเสพติดโอกาสที่เจ้าหน้าที่ของรัฐจะได้รับรายงานโดยการแจ้งความหรือร้องทุกข์จากผู้เสียหายจึงไม่มีเลย ซึ่งย่อมเป็นการสร้างความยากลำบากในการที่จะสืบสวนปราบปรามผู้กระทำความผิดได้อย่างเด็ดขาด นอกจากนี้อาชญากรรมยาเสพติดยังให้ผลตอบแทนสูงแก่ผู้กระทำความผิด[6] เนื่องจากการลักลอบค้ายาเสพติดมีผลกำไรหลายเท่าตัว จึงสามารถที่จะใช้อำนาจของเงินในการสร้างบริวารเป็นหูเป็นตา หรือใช้เงินซื้ออิทธิพลให้หลุดพ้นจากการถูกดำเนินการทางกฎหมาย จึงเป็นสิ่งที่ล่อใจบุคคลทั่วไปที่จะก่ออาชญากรรมยาเสพติดได้ง่าย ประกอบกับอาชญากรรมยาเสพติดมักจะมีอิทธิพลของนักการเมืองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐเข้ามาให้ความคุ้มครองในการดำเนินการ[7] ทำให้การดำเนินการทางกฎหมายโดยฝ่ายรัฐมักจะกระทำได้แต่เฉพาะบุคคลที่ลงมือกระทำความผิดซึ่งเป็น "ชั้นปลายแถว" เท่านั้น สำหรับโครงสร้างของอาชญากรรมยาเสพติดจะประกอบด้วยส่วนสำคัญอยู่ 3 ส่วนคือ คน อันได้แก่ผู้กระทำความผิดยาเสพติด อันได้แก่วัตถุหรือสิ่งที่ต้องห้ามตามกฎหมาย (Mala Prohibita) และทรัพย์สินหรือรายได้จากการกระทำความผิด (Proceeds of Crime) หากภาครัฐต้องการชนะในสงครามยาเสพติดก็จำเป็นต้องทำลายโครงสร้างดังกล่าวให้หมดสิ้นไปอย่างเด็ดขาด ซึ่งจะต้องดำเนินการในทุกด้านโดยใช้มาตรการทั้งทางบริหารและทางกฎหมายเป็นเครื่องมือหรืออาวุธในการเข้าถึงชัยชนะแบบยั่งยืน และประการสำคัญจักต้องไม่ละเลยซึ่งการป้องกัน ด้วยการเสริมสร้างความรู้ความเข้าใจที่ถูกต้องต่อผลกระทบและมหันตภัยของปัญหาหรืออาชญากรรมยาเสพติด เพื่อมิให้อาชญากรรมยาเสพติดนี้ได้หวนคืนกลับมาสู่สังคมอีก

สำหรับมาตรการทางกฎหมายที่นานาอารยะประเทศได้นำมาปรับใช้เพื่อการปราบปรามองค์กรอาชญากรรมยาเสพติดนั้นจะมุ่งเน้นที่โครงสร้างการกระทำความผิดดังกล่าวข้างต้น โดยได้กำหนดเป็นแม่แบบหรือแนวทางไว้เพื่อการปฏิบัติให้เป็นแนวทางเดียวกัน อันเป็นการปิดช่องว่างที่อาชญากรจะอาศัยประโยชน์ต่อการหลีกเลี่ยงในการถูกดำเนินการตามกฎหมายซึ่งกำหนดไว้ในอนุสัญญาสหประชาติว่าด้วยการต่อต้านการลักลอบค้ายาเสพติดและวัตถุที่ออกฤทธิ์ต่อจิตและประสาท ค.ศ. 1988[8] อันประกอบด้วยมาตรการที่สำคัญๆ อาทิ มาตรการสมคบกันกระทำความผิด มาตรการขยายเขตอำนาจศาล มาตรการริบทรัพย์สินทั้งทางอาญาและทางแพ่ง และอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยการต่อต้านอาชญากรรมข้ามชาติ

---

[5] *Edwin Schur,* ***Crime without Victims.*** *(Engle Wood Cliefs, Newjersey: Prentice-Hall,1965), pp. 169 - 170.*

[6] *President's Commission on Law Enforcement and Administration of Justice,* ***The Challenge of Crime in a Free Society.*** *(New York: Avon Books, 1973), p. 503.*

[7] *Ibid, p. 465.*

[8] *The United Nations Convention against Illicit Traffic in Narcotic Drugs and Psychotropic Substance 1988*

ที่จัดตั้งในลักษณะองค์กร ค.ศ. 2000[9] อันประกอบด้วยมาตรการที่สำคัญๆ อาทิ มาตรการปราบปรามการมีส่วนร่วมในกลุ่มองค์กรอาชญากรรม มาตรการต่อต้านการฟอกเงิน มาตรการต่อต้านการฉ้อราษฎร์บังหลวง มาตรการริบทรัพย์และการยึดทรัพย์ มาตรการสืบสวนสอบสวนพิเศษ มาตรการคุ้มครองพยาน อนึ่งแต่ละมาตรการที่กล่าวมาทั้งหมดนี้จะถูกนำไปปรับใช้ภายใต้ระบบกฎหมายและการปกครองของแต่ละประเทศ โดยจะมีรายละเอียดที่อาจแตกต่างกันไป

ประเทศไทยได้ตระหนักและให้ความสำคัญแก่ปัญหาองค์กรอาชญากรรมยาเสพติดนี้ จึงได้เข้าเป็นภาคีอนุสัญญาสหประชาติว่าด้วยการต่อต้านการลักลอบค้ายาเสพติดและวัตถุที่ออกฤทธิต่อจิตและประสาท ค.ศ. 1988 และร่วมลงนามในอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยการต่อต้านอาชญากรรมข้ามชาติที่จัดตั้งในลักษณะองค์กร ค.ศ. 2000 โดยได้ออกมาตรการทางกฎหมายรองรับการปฏิบัติตามอนุสัญญาฉบับแรก อาทิ มาตรการสมคบกันกระทำความผิด มาตรการริบทรัพย์ทางอาญากึ่งแพ่งและมาตรการขยายเขตอำนาจศาลตามกฎหมายว่าด้วยมาตรการในการปราบปรามผู้กระทำความผิดเกี่ยวกับยาเสพติด มาตรการต่อต้านการฟอกเงินและมาตรการริบทรัพย์ทางแพ่งตามกฎหมายว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน มาตรการความช่วยเหลือซึ่งกันและกันทางกฎหมายตามกฎหมายว่าด้วยความร่วมมือระหว่างประเทศในเรื่องทางอาญา มาตรการสืบสวนสอบสวนพิเศษ (การดักฟังทางโทรศัพท์ การตรวจค้นหาสารเสพติดในร่างกาย) ตามกฎหมายว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามยาเสพติด โดยได้ปรับใช้อย่างผสมผสานกับมาตรการทางกฎหมายที่มีอยู่แล้ว อาทิ ประมวลกฎหมายอาญา ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา กฎหมายว่าด้วยการส่งผู้ร้ายข้ามแดน กฎหมายว่าด้วยการโอนตัวนักโทษ แต่อย่างไรก็ดี มาตรการต่างๆ ที่กล่าวมานี้ย่อมมีทั้งข้อดีและข้อด้อยต่อการนำไปปรับใช้เพื่อการปราบปรามองค์กรอาชญากรรมยาเสพติด ดังนั้นจึงสมควรศึกษา วิเคราะห์มาตรการเหล่านี้เพื่อประโยชน์ต่อการปรับใช้ให้เกิดสัมฤทธิผลสูงสุด รวมทั้งเพื่อการพัฒนามาตรการทางกฎหมายที่จำเป็นและเหมาะสมต่อไป

2. วัตถุประสงค์ของการศึกษา

2.1 เพื่อศึกษาความเป็นมาและการปรับใช้มาตรการทางกฎหมายเพื่อการปราบปรามองค์กรอาชญากรรมยาเสพติดของไทยและต่างประเทศ

2.2 เพื่อศึกษาแนวคิด ทฤษฎี รวมทั้งขอบเขตของการปรับใช้มาตรการทางกฎหมายเพื่อการปราบปรามองค์กรอาชญากรรมยาเสพติด

2.3 เพื่อทราบถึงข้อดีและข้อด้อยของมาตรการทางกฎหมายที่จำเป็นต่อการปราบปรามองค์กรอาชญากรรมยาเสพติด รวมถึงปัญหา อุปสรรคของการปรับใช้มาตรการดังกล่าว

2.4 เพื่อนำผลการศึกษาเสนอหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการป้องกันและปราบปรามยาเสพติดเพื่อพิจารณานำไปใช้ประโยชน์ต่อไป

3. สมมติฐานของการศึกษา

มาตรการทางกฎหมายที่ทรงประสิทธิภาพและประสานกลมกลืนต่อการปฏิบัติภายใต้หลักการ

[9] *The United Nations Convention against Transnational Organized Crime 2000*

พื้นฐานตามรัฐธรรมนูญย่อมเป็นเครื่องมือที่สำคัญและจำเป็นต่อสัมฤทธิผลสูงสุดของการปราบปรามองค์กรอาชญากรรมยาเสพติดในประเทศไทย

4. ขอบเขตของการศึกษา

การศึกษานี้จะศึกษาถึงมาตรการทางกฎหมายที่นำมาปรับใช้เพื่อการปราบปรามผู้กระทำความผิดตัวยาเสพติด และทรัพย์สินที่ได้จากการกระทำความผิดในลักษณะขององค์กรอาชญากรรมยาเสพติด ซึ่งอยู่บนพื้นฐานบริบทขององค์กรอาชญากรรมตามความหมายที่กำหนดไว้ตามอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยการต่อต้านอาชญากรรมข้ามชาติที่จัดตั้งในลักษณะองค์กร ค.ศ. 2000 โดยจะศึกษาเปรียบเทียบของไทยและต่างประเทศ อาทิ สหรัฐอเมริกา อังกฤษ ทั้งนี้ จะศึกษาเฉพาะกรณีการปรับใช้ภายในประเทศไทยเท่านั้น มิได้รวมถึงความร่วมมือระหว่างประเทศ

5. วิธีการศึกษา

การศึกษานี้เป็นการศึกษาเชิงเอกสาร (Documentary Research) โดยจะศึกษา ค้นคว้าจากตำรา หนังสือ บทความ วารสาร วิทยานิพนธ์ และเอกสารต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับมาตรการทางกฎหมายในการปราบปรามองค์กรอาชญากรรมยาเสพติดทั้งของไทยและต่างประเทศ

6. ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

6.1 ทำให้ทราบถึงความเป็นมาและการปรับใช้มาตรการทางกฎหมายเพื่อการปราบปรามองค์กรอาชญากรรมยาเสพติดของไทยและต่างประเทศ

6.2 ทำให้ทราบถึงแนวคิด ทฤษฎี รวมทั้งขอบเขตของการปรับใช้มาตรการทางกฎหมายเพื่อการปราบปรามองค์กรอาชญากรรมยาเสพติด

6.3 ทำให้ทราบถึงข้อดีและข้อด้อยของมาตรการทางกฎหมายที่จำเป็นต่อการปราบปรามองค์กรอาชญากรรมยาเสพติด รวมถึงปัญหา อุปสรรคของการปรับใช้มาตรการดังกล่าว

6.4 หน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการป้องกันและปราบปรามอาชญากรรมยาเสพติดสามารถนำผลการศึกษาไปปรับใช้เป็นแนวทางพัฒนามาตรการทางกฎหมายเพื่อส่งเสริมสัมฤทธิผลของการปราบปรามต่อไป

6.5 หน่วยงาน เจ้าหน้าที่และบุคคลทั่วไปที่สนใจสามารถใช้เป็นฐานข้อมูลเพื่อการศึกษาและปฏิบัติในส่วนที่เกี่ยวข้องได้

บทที่ 2
ความรู้ทั่วไปเกี่ยวกับองค์กรอาชญากรรมยาเสพติด

ปัญหาอาชญากรรมยาเสพติดที่จัดตั้งในลักษณะองค์กร (Organized Crime) เป็นปัญหาที่มีความพิเศษและแตกต่างจากอาชญากรรมยาเสพติดโดยทั่วไป (Common Crime) กล่าวคือ มีรูปแบบวิธีดำเนินงานที่มีแบบแผน มีความเข้มงวดและเคร่งคัดในการปฏิบัติตามสายงานการบังคับบัญชารวมถึงมีความสลับซับซ้อนและมีการแบ่งหน้าที่ความรับผิดชอบอย่างชัดเจน โดยองค์กรอาชญากรรมยาเสพติดทั้งในประเทศไทยและต่างประเทศก็จะมีความแตกต่างและคล้ายคลึงกันในบางประการ ซึ่งจะได้กล่าวในรายละเอียดต่อไป

1. องค์กรอาชญากรรมยาเสพติด

1.1 ความหมายของอาชญากรรม (Crime)

อาชญากรรม หมายถึงการกระทำหรือพฤติกรรมของบุคคลที่ได้ละเมิดและฝ่าฝืนต่อบทบัญญัติแห่งกฎหมายอาญา[10]

อาชญากรรม หมายถึง การกระทำหรือพฤติกรรมที่ได้ฝ่าฝืนต่อกฎหมายอาญา ไม่ว่าการกระทำนั้นจะฝ่าฝืนต่อศีลธรรมหรือถูกประนามจากสังคมมากน้อยเพียงใด ก็ไม่ถือว่ามีความหมายเป็น "อาชญากรรม" เว้นแต่ได้มีบทบัญญัติของกฎหมายกำหนดไว้[11]

อาชญากรรม หมายถึง การกระทำความผิดอาญา ซึ่งกฎหมายได้บัญญัติว่าเป็นความผิดและกำหนดโทษไว้อย่างชัดแจ้ง[12]

อาชญากรรม หมายถึง การกระทำที่เป็นการกระทำผิดทางอาญา คือ การกระทำที่มีกฎหมายห้ามไว้และมีผลร้ายมากกว่าผลดี[13]

อาชญากรรม หมายถึง การกระทำความผิดที่เป็นการละเมิดหรือฝ่าฝืนกฎหมายอาญา โดยผู้กระทำมีเจตนาชั่วร้ายและขัดต่อหลักศีลธรรม[14]

โดยสรุปแล้ว ความหมายของอาชญากรรมก็คือการกระทำหรือพฤติกรรมที่ได้ฝ่าฝืนหรือละเมิดต่อบทบัญญัติแห่งกฎหมายอาญาที่ได้บัญญัติไว้ โดยมีจุดมุ่งหมายที่การบัญญัติกฎหมายที่เป็นลายลักษณ์

---

[10] *Hartjen, Clayton A, **"Crime and Criminalization."** 2 th ed.,New York : Robert E. Kriger Publishing Co.,1978, p. 3.*

[11] *Sutherland, Edwin H and Cressey, **"Principle of Criminology."** 6 th ed.,Philadephia : J.E. Lippincott Co.,1968, p. 4.*

[12] *บุญญวิจักษณ์ เหล่ากอที, พลังแผ่นดินเพื่อเอาชนะยาเสพติด : มาตรการกฎหมายและกระบวนการยุติธรรม **"วารสารสำนักงาน ป.ป.ส."** 2 (กันยายน 2544 – กุมภาพันธ์ 2545), กรุงเทพ : ครุสภาลาดพร้าว, 2544, หน้า 11.*

[13] *ไชยเจริญ ทันติศิริ และจิตติ ติงศภัทิย์, **"แนวคำบรรยายอาชญาวิทยาและทัณฑวิทยา"**. กรุงเทพมหานคร : คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2497, หน้า 2.*

[14] *วีระพงษ์ บุญโญภาส, **"อาชญากรรมทางเศรษฐกิจ"**. กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์นิติธรรม, 2537, หน้า 55.*

อักษรเป็นหลักสำคัญว่าได้บัญญัติว่า การกระทำหรือพฤติกรรมใดเป็นความผิดและมีโทษหรือไม่ ซึ่งถ้าการกระทำหรือพฤติกรรมนั้น กฎหมายมิได้บัญญัติไว้ว่าเป็นความผิดและมีโทษ ก็มิถือว่ามีความหมายว่าเป็น "อาชญากรรม" (crime)

1.2 ความหมายขององค์กรอาชญากรรม (Organized Crime)

องค์กรอาชญากรรม หมายถึง องค์กรที่ประกอบไปด้วยสมาชิกที่เข้าร่วมเป็นจำนวนมากโดยการเข้าร่วมกันนั้นมีลักษณะการดำเนินงานที่เป็นระบบและขั้นตอน ซึ่งโดยทั่วไปแล้วองค์กรดังกล่าวจะประกอบกิจกรรมที่ผิดต่อกฎหมาย มีการบังคับบัญชาเป็นลำดับชั้น โดยสมาชิกขององค์กรจะต้องมีความจงรักภักดี ซื่อสัตย์และรักษาความลับขององค์กรเป็นอย่างดี มีการใช้สัญลักษณ์ในการติดต่อและประสานงานกันระหว่างสมาชิกขององค์กร[15]

องค์กรอาชญากรรม หมายถึง องค์กรที่มีสมาชิกจำนวนมากสมคบกันเพื่อกระทำการและปฏิบัติการที่ผิดต่อกฎหมายเพื่อให้บรรลุและได้รับผลประโยชน์มหาศาลในการกระทำดังกล่าว[16]

กลุ่มอาชญากรที่มีการจัดตั้งในลักษณะองค์กร หมายถึง กลุ่มองค์กรอาชญากรรมจัดตั้งที่ประกอบด้วยบุคคลตั้งแต่ 3 คนขึ้นไป มีการดำรงอยู่เป็นระยะเวลาหนึ่ง มีการดำเนินการและมีวัตถุประสงค์ร่วมกันในการกระทำอาชญากรรมร้ายแรงฐานใดฐานหนึ่งหรือมากกว่า เพื่อให้ได้มาซึ่งประโยชน์ทางด้านการเงินหรือผลประโยชน์อื่นใดไม่ว่าโดยทางตรงหรือทางอ้อม ทั้งนี้ อาชญากรรมร้ายแรง (serious crime) หมายถึงการกระทำความผิดอาญาที่มีบทกำหนดโทษจำคุกสำหรับการกระทำความผิดนั้นอย่างน้อย 4 ปี หรือโทษที่รุนแรงกว่า[17]

1.3 ความหมายของยาเสพติด (Narcotics Drug)

นักสังคมสงเคราะห์ได้ให้ความหมายว่า "ยาเสพติดเป็นสิ่งที่ก่อให้เกิดความเดือดร้อนในสังคม" นักเภสัชกรให้ความหมายว่า "ยาเสพติดเป็นสิ่งที่ก่อให้เกิดพิษเรื้อรังและปรากฏอาการของโรคบางอย่างที่ชัดเจนภายหลังเมื่อหยุดเสพ" แพทย์ให้ความหมายว่า "ยาเสพติดเป็นสิ่งแสดงถึงความผิดปกติของผู้เสพ" นักอาชญาวิทยาให้ความหมายว่า "ยาเสพติดเป็นวัตถุมีพิษชนิดหนึ่ง และพิษของยาเสพติดเป็นต้นเหตุให้เกิดอาชญากรรม"[18]

องค์การอนามัยโลก (WHO) ได้ให้คำนิยามของยาเสพติดไว้ว่าคือยาหรือสารเคมีที่เสพเข้าสู่ร่างกายแล้วทำให้เกิดพิษเรื้อรังแก่ร่างกายของผู้เสพและก่อให้เกิดความเสื่อมโทรมทั้งทางร่างกายและจิตใจของผู้เสพ และยังก่อความเสื่อมโทรมไปถึงสังคมอีกด้วย[19]

---

[15] *Allen, Harry E. and Paul C. Friday,* ***Crime and Punishment****.New York : Macmillan Publishing Co., 1981, p.178. อ้างถึงใน บุญญวิจักษณ์ เหล่ากอที, พลังแผ่นดินเพื่อเอาชนะยาเสพติด : มาตรการกฎหมายและกระบวนการยุติธรรม* ***"วารสารสำนักงาน ป.ป.ส."*** *2 (กันยายน 2544 – กุมภาพันธ์ 2545), กรุงเทพฯ : ครุสภาลาดพร้าว, 2544, หน้า 12.*

[16] *คิริเมขล์ พงษ์ไพจิตร,* ***"การนำหลักสมคบกันกระทำความผิดมาใช้ในการปราบปรามองค์กรอาชญากรรม : ศึกษาเฉพาะกรณีการแสวงหารายได้และผลประโยชน์จากการค้าประเวณี"****. วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย,2539,หน้า 13.*

[17] *อนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยการต่อต้านอาชญากรรมข้ามชาติที่จัดตั้งในลักษณะองค์กร ค.ศ. 2000 ข้อ 2.*

[18] *เปรมจิต ชลวิถี.* ***"เยาวชนกับยาเสพติดให้โทษ : มูลเหตุจูงใจให้มารับการรักษา"*** *(วิทยานิพนธ์ปริญญามหาบัณฑิต สาขาสังคมสงเคราะห์ศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2518), หน้า 9.*

[19] *เภา สารสิน,พล.ต.ต.,****การป้องกันและปราบปรามยาเสพติดให้โทษ*** *เอกสารประกอบการฝึกอบรมบุคลากรเกี่ยวกับการป้องกันยาเสพติดให้โทษ รุ่น 1-2, กองป้องกันและเผยแพร่,คณะกรรมการปราบปรามยาเสพติดให้โทษ,วังปารุส กรุงเทพมหานคร, 2517-2518,หน้า 5.*

ตามกฎหมายยาเสพติดมีสองความหมายคือสารเคมีหรือวัตถุชนิดใดๆ ซึ่งเมื่อเสพเข้าสู่ร่างกาย ไม่ว่าจะโดยรับประทาน ดม สูบ ฉีด หรือด้วยประการใดๆ แล้วทำให้เกิดผลต่อร่างกายและจิตใจในลักษณะสำคัญ เช่น ต้องเพิ่มขนาดการเสพเรื่อยๆ มีอาการถอนยาเมื่อขาดยามีความต้องการเสพทั้งทางร่างกายและจิตใจอย่างแรงอยู่ตลอดเวลา และสุขภาพโดยทั่วไปจะทรุดโทรมลง กับให้รวมตลอดถึงพืชหรือส่วนของพืชที่เป็นหรือให้ผลผลิตเป็นยาเสพติดให้โทษ หรืออาจใช้ผลิตเป็นยาเสพติดให้โทษและสารเคมีที่ใช้ในการผลิตยาเสพติดให้โทษดังกล่าวด้วย ทั้งนี้ตามที่รัฐมนตรีประกาศในราชกิจจานุเบกษา แต่ไม่หมายความถึงยาสามัญประจำบ้านบางตำรับตามกฎหมายว่าด้วยยาที่มียาเสพติดให้โทษผสมอยู่[20] และคือยาเสพติดให้โทษตามกฎหมายว่าด้วยยาเสพติดให้โทษ วัตถุออกฤทธิ์ตามกฎหมายว่าด้วยวัตถุที่ออกฤทธิ์ต่อจิตและประสาท และสารระเหยตามกฎหมายว่าด้วยการป้องกันการใช้สารระเหย[21]

1.4 ความหมายขององค์กรอาชญากรรมยาเสพติด (Narco-Organized Crime)

จากความหมายของ "อาชญากรรม" "องค์กรอาชญากรรม" และ "ยาเสพติด" ดังกล่าวข้างต้น สามารถให้ความหมายของ "องค์กรอาชญากรรมยาเสพติด" ว่าหมายถึงองค์กรที่มีสมาชิกจำนวนมากสมคบกันเพื่อกระทำการและปฏิบัติการที่ฝ่าฝืนหรือผิดต่อกฎหมายอันเกี่ยวกับยาเสพติดเพื่อให้บรรลุและได้รับผลประโยชน์มหาศาลในการกระทำดังกล่าว

นอกจากนี้ ผู้เขียนขอนำความหมายของ "อาชญากรรมคอปกขาว" (White Collar Crime) และ "ผู้มีอิทธิพล" มากล่าวไว้ ณ ที่นี้ด้วยเพื่อให้เห็นความสำคัญและความเชื่อมโยงถึงองค์กรอาชญากรรมยาเสพติด

"อาชญากรรมคอปกขาว" (White Collar Crime) คือ อาชญากรรมซึ่งผู้กระทำความผิดเป็นบุคคลที่อยู่ในตำแหน่งหน้าที่การงาน ไม่ว่าในภาคราชการ รัฐวิสาหกิจหรือเอกชน และได้ใช้ตำแหน่งหน้าที่ดังกล่าวในทางไม่ชอบเพื่อการแสวงหาประโยชน์ส่วนตน รวมทั้งการแลกเปลี่ยนผลประโยชน์ระหว่างบุคคลระดับสูงของภาคเอกชนกับภาคราชการด้วย[22]

"ผู้ทรงอิทธิพล" คือบุคคลที่มีตำแหน่งสูงสุดในโครงสร้างขององค์กรเป็นผู้ออกคำสั่งในการประกอบกิจกรรมต่างๆ และคอยรับรายได้และผลประโยชน์จากการกระทำขององค์กร ไม่ว่าจะเป็นการกระทำที่ผิดต่อกฎหมายและถูกกฎหมาย ดังนั้น "ผู้ทรงอิทธิพล" จึงหมายถึงบุคคลผู้ซึ่งมีความเหนือกว่าบุคคลอื่นในด้านอำนาจ เกียรติยศ ชื่อเสียง และความมั่นคงอย่างหนึ่งอย่างใด หรือทั้งสามประการรวมกัน และให้หมายความรวมถึงความสามารถในการใช้อำนาจนอกระบบบงการให้ผู้อื่นกระทำหรือไม่กระทำในทางที่ไม่ชอบธรรมหรือไม่ถูกต้องตามกฎหมาย เพื่อแสวงหารายได้และผลประโยชน์[23]

2. วิวัฒนาการขององค์กรอาชญากรรมยาเสพติดในประเทศไทย

ความเป็นมาและวิวัฒนาการขององค์กรอาชญากรรมยาเสพติดในประเทศไทยนั้นยังไม่ปรากฏหลักฐานที่ชัดเจนแต่ก็อาจไม่แตกต่างจากองค์กรอาชญากรรมมากนักหรืออาจเหมือนกันทีเดียวก็ได้

---

[20] พระราชบัญญัติยาเสพติดให้โทษ พ.ศ. 2522 มาตรา 4.

[21] พระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามยาเสพติด พ.ศ. 2519 มาตรา 3.

*[22] สมชัย สงวนนภาพร, **"ความผิดฐานซื้อยาเสพติดให้โทษ"**. (วิทยานิพนธ์นิติศาสตร์มหาบัณฑิต ภาควิชานิติศาสตร์ คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย,2539),หน้า 45.*

*[23] สนม อุไรรักษ์, ร.ต.ต., **"ผู้มีอิทธิพล ชนชั้นนำ และโครงสร้างอำนาจชุมชนอำเภอชายแดนภาคใต้"**.(วิทยานิพนธ์รัฐศาสตร์มหาบัณฑิต ภาควิชาการปกครอง คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย,2531),หน้า 14.*

โดยสามารถเทียบเคียงกับองค์กรอาชญากรรมที่มีรูปแบบและโครงสร้างที่สำคัญ ซึ่งสามารถแบ่งออกเป็นขั้นตอนในแต่ระดับได้ดังนี้

(1) "องค์กรอาชญากรรม" ในระยะเริ่มแรกมีลักษณะของ "ผู้มีอำนาจในท้องถิ่น" ซึ่งอาจเรียกได้ว่า "นักเลงโต" เป็นหัวหน้าสูงสุด[24] เกิดจากสังคมจารีตประเพณีได้กำหนดไว้ โดยจะเป็นบุคคลที่มีบุคลิกลักษณะเฉพาะตัว เป็นผู้มีใจกว้างขวาง กล้าได้กล้าเสีย รักษาสัจจะและสามารถปกป้องและป้องกันภัยให้แก่ประชาชนในท้องถิ่นนั้นได้ เป็นที่ยอมรับของประชาชนในท้องถิ่น โดยบุคคลดังกล่าวในระยะแรกนั้นมีฐานะทางเศรษฐกิจมิได้สูงไปกว่าประชาชนในท้องถิ่นแต่อย่างใด[25]

(2) เมื่อได้มีการปฏิรูปการเมืองและการปกครอง ซึ่งนำมาสู่การกำหนดแต่งตั้งตำแหน่งทางราชการคือ "กำนัน" และ "ผู้ใหญ่บ้าน" ให้มีอำนาจหน้าที่ในการดูแลและควบคุมความสงบสุขของประชาชนในแต่ละท้องถิ่น โดยตำแหน่งดังกล่าวทางราชการจะแต่งตั้งบุคคลที่มีอิทธิพลและมีอำนาจสูงสุดในแต่ละท้องถิ่น คือ "นักเลงโต" ในสมัยเริ่มแรกนั่นเอง ทำให้บุคคลดังกล่าวมีอำนาจรัฐมารับรองอำนาจอิทธิพลของตน ซึ่งมีมาแต่เดิมอีกระดับหนึ่ง ทำให้มีการขยายอิทธิพลและอำนาจบารมีได้อย่างกว้างขวางขึ้น สามารถรักษาและดูแลกิจการของตน ทำให้มีการขยายอิทธิพลและอำนาจบารมีได้อย่างมีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น

(3) เมื่อระบบเศรษฐกิจและการค้าของประเทศได้มีการขยายตัวมากขึ้น พร้อมกับความเจริญก้าวทางเทคโนโลยีการติดต่อสื่อสารและคมนาคม ย่อมส่งผลไปสู่ระบบเศรษฐกิจและการค้าภายในท้องถิ่นด้วย ทำให้บุคคลที่มีอิทธิพลและอำนาจบารมีในแต่ละท้องถิ่นอาศัยโอกาสดังกล่าวผูกขาดการค้าประเภทต่างๆ[26] ให้อยู่ในความดูแลและครอบครองของตน ซึ่งทำให้ฐานะทางเศรษฐกิจของบุคคลดังกล่าวร่ำรวยและมั่งคั่งยิ่งขึ้น มีฐานะทางเศรษฐกิจสูงกว่าประชาชนในท้องถิ่น มีการประกอบธุรกิจทั้งที่ถูกต่อกฎหมายและผิดต่อกฎหมายประกอบกัน

(4) ปัจจุบันนี้ "ผู้ทรงอิทธิพล" ในแต่ละท้องถิ่นได้มีการพัฒนาและวิวัฒนาการอำนาจอิทธิพลของตนเข้าไปสู่ "ระบบการเมือง" ทั้งในภาคราชการและส่วนท้องถิ่น ส่วนภูมิภาคและในระดับประเทศ มีการลงสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาจังหวัดเพื่อควบคุมอำนาจในส่วนท้องถิ่นที่ตนมีอำนาจ นอกจากนั้นยังได้ลงสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร หรือจัดส่งบุคคลที่เป็นญาติมิตรหรือบุคคลที่ไว้วางใจได้ลงสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแทนตน ซึ่งถ้ากลุ่มบุคคลที่อยู่ในความควบคุมของ "ผู้ทรงอิทธิพล" ได้รับการเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ประกอบกับได้รับการแต่งตั้งให้ทำหน้าที่เป็นฝ่ายบริหารของประเทศ ย่อมส่งผลทำให้อำนาจอิทธิพลและบารมีของบุคคลดังกล่าวเพิ่มประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้นอย่างมากมาย[27] ในปัจจุบันสังคมไทยได้ยอมรับและเรียกบุคคลดังกล่าวว่า "เจ้าพ่อ" อันเป็นที่มาของวิวัฒนาการและพัฒนาการขององค์กรอาชญากรรมในประเทศไทยในปัจจุบัน

---

[24] *เวียงรัฐ เนติโพธิ์, **"เจ้าพ่อในทัศนะของข้าราชการฝ่ายปกครองและตำรวจ"**.(วิทยานิพนธ์รัฐศาสตรมหาบัณฑิต ภาควิชาการปกครอง คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2537), หน้า 33.*

[25] *สุรจิต พัฒนสาร, **"ปัญหาการบังคับใช้กฎหมายอั้งยี่ : ช่องโจรในประเทศไทย"**. (วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย,2530),หน้า 14.*

[26] *อัจฉรา กุมุทพิสมัย, **"นักเลงในสังคมไทย : กรณีศึกษานักเลงเมืองชล"**.(ขอนแก่น :สถาบันวิจัยและการพัฒนา มหาวิทยาลัยขอนแก่น,2536),หน้า 106.*

[27] *สุคิด ลิ่นซ้าย, "การเมืองเรื่องยาเสพติด" **วารสาร ป.ป.ส.** 10(มีนาคม-สิงหาคม,2536),หน้า 38.*

3. องค์กรอาชญากรรมยาเสพติดในประเทศไทยและต่างประเทศ

3.1 ประเทศไทย

(1) สมาคมลับอั้งยี่

คำว่าอั้งยี่นี้ หมายความว่า อักษรสีแดง (อั้ง หมายความว่า สีแดง ส่วนยี่ หมายความว่า ตัวอักษร) ปัญหาอั้งยี่เริ่มปรากฏในสมัยกรุงศรีอยุธยาแต่มีความเด่นชัดในสมัยกรุงรัตนโกสินทร์ในช่วงตั้งแต่รัชสมัยของพระบาทสมเด็จพระนั่งเกล้าเจ้าอยู่หัว จนถึงรัชสมัยของพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ทั้งนี้ เนื่องจากในราวกลางศตวรรษที่ 19 (ราวปลายพุทธศตวรรษที่ 24) ได้เกิดทุพภิกขภัย กบฏการจราจล และสงครามฝิ่นขึ้นในประเทศจีน ประกอบกับหลายๆ ประเทศกำลังต้องการแรงงานราคาถูกเพื่อทดแทนแรงงานทาสที่เพิ่งจะเลิกหรือกำลังจะเลิก ชาวจีนซึ่งส่วนใหญ่เป็นชาวจีนที่มีถิ่นอาศัยอยู่ทางตอนใต้ของประเทศจึงได้อพยพไปยังประเทศต่างๆ และดินแดนที่ชาวจีนอพยพเข้าไปอยู่มากที่สุดก็คือประเทศต่างๆ ในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้[28]

สมาคมในประเทศจีน เดิมมีการจัดตั้งขึ้นโดยชาวฮั่น เพื่อทำการโค่นล้มราชวงศ์ชิง ฟื้นฟูราชวงศ์หมิง ซึ่งก็คือการคิดก่อการกบฏนั่นเอง ดังนั้น การจัดตั้งองค์กรและการดำเนินการของสมาคมจึงมิอาจที่จะกระทำได้โดยเปิดเผย จะต้องดำเนินการไปอย่างลับๆ มีสัญญาณ สัญลักษณ์ที่เป็นที่รู้กันเฉพาะสมาชิกของสมาคมเท่านั้น

การตั้งสมาคมของชาวจีนในยุคแรกๆ แม้จะนำเอารูปแบบของการจัดตั้งสมาคมลับในจีนมาใช้ แต่วัตถุประสงค์ของสมาคมที่ก่อตั้งขึ้นในประเทศไทยหรือสยามนั้นมิได้เป็นไปในทางที่เป็นปฏิปักษ์ต่อแผ่นดิน หากแต่เป็นไปในทางเพื่อการส่งเสริมการดำรงชีพของชาวจีนอพยพ รัฐบาลสยามจึงมิได้ใส่ใจที่จะดูแลกวดขัน เพราะถือว่าเป็นกลไกอันหนึ่งที่ชาวจีนใช้ในการควบคุมกันเอง การจัดตั้งสมาคมลับหรืออั้งยี่กลายมาเป็นปัญหาของประเทศไทยก็เมื่อสมาคมลับนั้นได้เปลี่ยนแปลงวัตถุประสงค์แทนที่จะจัดตั้งขึ้นเพื่อส่งเสริมการดำรงชีพของชาวจีนอพยพเท่านั้นกลับกลายเป็นสมาคมลับนั้นมุ่งใช้สมาชิกเป็นเครื่องมือในการแสวงหาผลประโยชน์ในทางที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย เช่น ก่อความวุ่นวาย ข่มขู่ ขูดรีด ปล้นสะดม หรือเป็นเครื่องมือสนับสนุนการดำเนินกิจการต่างๆ เช่น การเข้าประมูลภาษีอากร ตลอดจนเป็นตัวแทนเกลี้ยกล่อมชาวจีนมาทำงานในประเทศไทย ค้าขายสุราเถื่อนและขายฝิ่น[29] ประกอบกับประเทศไทยในขณะนั้นได้ทำสนธิสัญญาทางการค้าและไมตรีกับประเทศตะวันตก ซึ่งตามสัญญาได้ให้สิทธิพิเศษแก่ชาวต่างประเทศหลายประการ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง การที่ชาวต่างประเทศมีอภิสิทธิ์ทางการศาลในประเทศไทย ซึ่งเรียกว่า "สิทธิสภาพนอกอาณาเขต" แล้วบรรดากงสุลชาติตะวันตกเหล่านั้นตีความสนธิสัญญาดังกล่าว ในเรื่องอภิสิทธิ์ของชาวต่างประเทศในดินแดนไทย รวมไปถึงคนในบังคับของตนด้วย ชาวจีนและชาวชาติอื่นๆ แม้กระทั่งชาวไทยเองบางส่วนเห็นเป็นโอกาสอันดี จึงไปสมัครเขาเป็นคนในบังคับของชาติตะวันตก เมื่อคนเหล่านี้กระทำความผิดก็สามารถใช้สิทธิสภาพนอกอาณาเขตได้ ยังผลให้เกิดปัญหาต่อกระบวนการทางยุติธรรม นอกจากนี้ยังส่งผลกระทบต่อความมั่นคงโดยรวมของประเทศอีกด้วย รัฐบาลไทยใช้กุศโลบายหลายวิธีในการ

---

[28] L.F.Comber. ***"Chinese Secret Societies in Malaya : A Survey of the Traid Society from 1800 to 1900"*** New York : J.J.Augustin Incorparated Publisher. 1959,p.36.

[29] สุจริต พัฒนสาร, ***"ปัญหาการบังคับใช้กฎหมาย อั้งยี่ : ช่องโจรในประเทศไทย"***.วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2530, หน้า 19.

แก้ไขปัญหาการตั้งสมาคมลับนี้ ไม่ว่าจะเป็นการให้ความอนุเคราะห์แก่ชาวจีน โดยการตั้งนายอำเภอจีนและปลัดจีน เพื่อให้ชาวจีนได้มีหน้าที่ควบคุมดูแลกันเอง การเรียกหัวหน้าสมาคมมาทำทัณฑ์บนกับทางราชการว่าจะไม่คิดทรยศต่อแผ่นดิน การประกาศใช้พระราชบัญญัติว่าด้วยอั้งยี่ ร.ศ. 116 เป็นต้น[30]

(2) เจ้าพ่อและผู้มีอิทธิพล

คำว่า "เจ้าพ่อ" จะมีที่มาอย่างไรไม่ปรากฏแน่ชัด บ้างก็ว่า เจ้าพ่อ มีรากศัพท์มาจากภาษาอังกฤษว่า God Father และใช้กันอย่างแพร่หลายหลังจากการเข้ามาฉายในประเทศไทยของภาพยนต์เรื่อง The God Father[31] แต่ก็มีผู้ให้ความเห็นในกรณีดังกล่าวในทางตรงข้าม โดยเห็นว่าแม้ว่าเจ้าพ่อจะมีลักษณะใกล้เคียงกับมาเฟีย (Mafia) มาก แต่คำว่าเจ้าพ่อของไทยนั้นไม่ได้มีที่มาจากคำว่า "เจ้า-พ่อ" อย่างที่มีการนำมาอ้างอิงกัน คำว่าเจ้าพ่อเป็นคำที่ใช้มานาน แม้ความหมายจะยังจำกัดเฉพาะเจ้าพ่อที่เป็นวิญญาณแต่ความหมายใหม่ของคำว่าเจ้าพ่อถูกเขียนครั้งแรกในพจนานุกรมฉบับราชบัณฑิตยสถาน ตั้งแต่ปี พ.ศ. 2504 (ก่อนที่ภาพยนตร์เรื่อง The God Father จะเริ่มฉายในปี พ.ศ. 2515) ซึ่งหมายถึง เจ้าถิ่น ผู้คุ้มครองถิ่น โดยระบุว่าเป็นคำแสลง[32] ทั้งข่าวในหน้าหนังสือพิมพ์ข่าวแรกของเจ้าพ่อที่เป็นที่รู้จักดีคือข่าวการจับกุมและถูกพิพากษาเกี่ยวกับคนที่มีอิทธิพลที่มีมานาน หลังจากนั้นมาก็ปรากฏตามสื่อมวลชนจนเป็นที่รู้จักกันทั่วไปจนมีภาพพจน์ขึ้นมาว่าใครบ้างที่เป็นเจ้าพ่อในสังคมไทย แต่ที่สำคัญเจ้าพ่อไม่ใช่คำที่เรียกตัวเองหรือสรรพนามเรียกบุรุษที่สอง โดยเฉพาะอย่างยิ่งคนที่เป็นเจ้าพ่อจะหลีกเลี่ยงคำนี้เสมอ การที่มีการเอาความหมายของคำว่าเจ้าพ่อไปเชื่อมโยงกับคำว่า Mafia หรือ God Father จึงทำให้คำว่าเจ้าพ่อเป็นคำที่มีความหมายไปในแง่ลบหรือเชิงอันตรายและเกี่ยวข้องกับการกระทำความผิดกฎหมาย[33]

(3) กลุ่มอาชญากรที่จัดตั้งขึ้นมา

อาชญากรรมยาเสพติดที่พบเห็นในประเทศไทยทั้งในอดีตจนถึงปัจจุบันนี้จะอยู่ในรูปแบบของเครือข่ายงาน (network) ของกลุ่มคนที่มารวมตัวกันเพื่อกระทำความผิด โดยยังไม่มีสายการบังคับบัญชาที่สมบูรณ์ดังเช่นองค์กรอาชญากรรมในความหมายทั่วไป กล่าวคือเมื่อมีการจับกุมหรือทำลายเครือข่ายงานหนึ่งลงก็จะไม่มีตัวตายตัวแทนของบุคคลอื่นในกลุ่มขึ้นมาทำหน้าที่ดำเนินงานในลักษณะองค์กรต่อไป โดยจะมีกลุ่มบุคคลใหม่รวมตัวกันขึ้นมาเพื่อก่ออาชญากรรมยาเสพติดนั้นแทน ซึ่งอาจไม่มีความเชื่อมโยงหรือสัมพันธ์อย่างใดกับกลุ่มที่ถูกดำเนินการทางกฎหมายไปแล้วแต่อย่างใดเลย อย่างไรก็ดี หากพิจารณาในความหมายอย่างแคบขององค์กรอาชญากรรมตามที่กำหนดไว้ในอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยการต่อต้านอาชญากรรมข้ามชาติที่จัดตั้งในลักษณะองค์กร ค.ศ. 2000 ดังได้กล่าวแล้ว ย่อมมีความชัดเจนเป็นอย่างยิ่งและถือว่าเป็นองค์กรอาชญากรรมยาเสพติด (narco-organized crime) กล่าวคือ ส่วนใหญ่แล้วจะเป็นการกระทำความผิดตามกฎหมายเกี่ยวกับยาเสพติดที่มีอัตราโทษจำคุกอย่างน้อยสี่ปีขึ้นไปของกลุ่มบุคคลตั้งแต่สามคนขึ้นไปที่ร่วมกระทำความผิดด้วยกันไม่ว่าจะเกี่ยวข้องกับยาเสพติดโดยตรงหรือโดยอ้อมในลักษณะเป็นนายทุนหรือผู้อยู่เบื้องหลังการกระทำความผิดก็ตาม ซึ่งมักเรียกว่า "กลุ่มอาชญากรที่จัดตั้งขึ้นมา"

---

[30] *รายละเอียดเรื่องอั้งยี่ ดูได้ในศุภรัตน์ เลิศพาณิชย์กุล,* ***"สมาคมลับอั้งยี่ในประเทศไทย พ.ศ. 2367-2453"****.วิทยานิพนธ์อักษรศาสตรมหาบัณฑิต จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2524.*

[31] *สนธิ ลิ้มทองกุล, "ว่าด้วยปัญหาเจ้าพ่อ",* ***ผู้จัดการรายสัปดาห์*** *ฉบับพิเศษ 21-27 พฤษภาคม 2533.*

[32] *เวียงรัฐ เนติโพธิ์,* ***"เจ้าพ่อในทัศนะของข้าราชการฝ่ายปกครองและตำรวจ"****, วิทยานิพนธ์รัฐศาสตรมหาบัณฑิต มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2537, หน้า 23.*

[33] *เวียงรัฐ เนติโพธิ์, หน้า 24-25.*

(criminal group) ทั้งนี้ในบางครั้งอาจมีรูปแบบผสมผสานกับเจ้าพ่อหรือผู้มีอิทธิพลด้วยก็ได้ สำหรับกลุ่มอาชญากรที่จัดตั้งขึ้นเพื่อการกระทำความผิดเกี่ยวกับยาเสพติดที่มีลักษณะข้ามชาติซึ่งพบและมีการจับกุมอยู่เสมอในประเทศไทยประกอบด้วยกลุ่มสำคัญ 2 กลุ่ม คือ

กลุ่มอัฟริกัน โดยมีองค์ประกอบของผู้ร่วมงานค่อนข้างมาก (มักเป็นชาวไนจีเรีย ซึ่งมีลักลอบนำเข้าและส่งออกในแต่ละครั้งจะมีผู้เกี่ยวข้องในกระบวนการหลายคนที่ครอบครองยาเสพติด ด้วยมีวัตถุประสงค์ว่าหากคนหนึ่งคนใดถูกจับกุมก็จะไม่เป็นการกระทบกระทำความผิดของกลุ่มโดยรวมมากนัก) ซึ่งผู้กระทำความผิดในระดับปลายแถวจะไม่รู้จักผู้กระทำความผิดในระดับหัวหน้า (BOSS) โดยมีลักษณะเสมือนผู้รับจ้างทำงาน มีวิธีการลักลอบด้วยการซุกซ่อนกับกระเป๋าเดินทาง การใช้ไปรษณีย์ และการซุกซ่อนไว้กับตัว โดยยาเสพติดส่วนใหญ่ที่ส่งออกจากประเทศไทยจะเป็นเฮโรอีน และที่นำเข้าจากต่างประเทศจะเป็นโคเคน

กลุ่มชาวจีน โดยมีองค์ประกอบของผู้กระทำความผิดที่เชื่อมโยงในประเทศไทย จีน อ่องกง มาเลเซีย สิงคโปร์ สหรัฐอเมริกา แคนาดา และออสเตรเลีย ซึ่งมักจะมีการวางแผนงานในประเทศไทย โดยยาเสพติดส่วนใหญ่ที่ส่งออกนั้นจะเป็นเฮโรอีนโดยการนำผ่านจากจีน พม่าและไทยไปสู่ประเทศแถบภาคพื้นอเมริกา ออสเตรเลียและยุโรป ส่วนการนำเข้านั้นจะเป็นยาอีหรือเอสตาซี (estacy) โดยการนำมาจากประเทศภาคพื้นยุโรปแล้วผ่านทางมาเลเซียหรือสิงคโปร์เข้าสู่ไทย

3.2 ต่างประเทศ

องค์กรอาชญากรรมในต่างประเทศที่ถือว่าเป็นองค์กรซึ่งมีชื่อเสียงอย่างมากในการประกอบกิจกรรมที่ผิดกฎหมาย ตลอดจนมีเครือข่ายการทำงานทั่วโลกและเป็นที่ยอมรับกันว่าเป็นองค์กรอาชญากรรมสากลในปัจจุบัน ซึ่งในที่นี้ผู้เขียนจะขอกล่าวเพียง 2 องค์กร เพื่อเป็นการอธิบายถึงรูปแบบ รวมถึงโครงสร้างขององค์กรอาชญากรรมนั้น

(1) มาเฟีย (MAFIA)

องค์กรอาชญากรรมนี้เกิดขึ้นครั้งแรกที่หมู่เกาะซิซิลีตอนใต้ของประเทศอิตาลี กล่าวคือ ในหมู่เกาะซิซิลีมีชนชั้นปกครองซึ่งเป็นชนชาติต่างเผ่าพันธุ์กับชาวพื้นเมืองที่อาศัยอยู่ในหมู่เกาะดังกล่าวเป็นผู้มีอำนาจปกครอง โดยชนชั้นปกครองได้ใช้อำนาจโดยมิชอบ มีการข่มขู่และบังคับชาวพื้นเมืองอย่างอยุติธรรม อันเป็นสาเหตุที่นำไปสู่การต่อสู้และขัดแย้ง โดยชาวพื้นเมืองได้รวมตัวกันเป็นกลุ่มบุคคลอันมีลักษณะการดำเนินงานที่สลับซับซ้อน

(2) ยากูซา (YAKUZA)

องค์กรอาชญากรรมนี้ เป็นองค์กรอาชญากรรมที่มีชื่อเสียงที่สุดในทวีปเอเชียและเป็นองค์กรอาชญากรรมที่ใหญ่ที่สุดในโลก โดยกำเนิดขึ้นเมื่อประมาณ 400 ปีที่แล้ว ซึ่งเกิดจากการรวมตัวกันระหว่างกลุ่มนักเลงอันธพาลและนักการพนันในประเทศญี่ปุ่น[34] เพื่อประกอบกิจการที่ผิดกฎหมายหลายประเภท เช่น การค้ายาเสพติด การค้าประเวณี การเรียกค่าคุ้มครอง และการลักลอบขนสินค้าหนีภาษี เป็นต้น เพื่อแสวงหารายได้และผลประโยชน์ให้แก่องค์กร ในปัจจุบันองค์กรอาชญากรรมยากูซ่าได้ประกอบกิจกรรมที่ผิดกฎหมายและถูกกฎหมาย มีสมาชิกจำนวนมากอยู่ทั่วโลกมีการติดต่อประสานงานกัน โดยมีการเคารพ

[34] *รัชนีกร โชติชัยสถิตย์, "องค์กรอาชญากรรม". **วารสารอัยการ**. 9 (กุมภาพันธ์ 2529) : หน้า 50.*

ต่อกฎระเบียบขององค์กรอย่างเคร่งครัด ถือได้ว่าองค์กรอาชญากรรมยากูซ่าเป็นชุมชนหนึ่งของสังคมในประเทศญี่ปุ่น

4. รูปแบบและวิธีการดำเนินงานขององค์กรอาชญากรรมยาเสพติด

ในปัจจุบันองค์กรอาชญากรรม (Organized Crime) ได้ถือว่าเป็นส่วนหนึ่งของชุมชนในสังคมที่มีส่วนเกี่ยวข้องต่อระบบธุรกิจและเศรษฐกิจโดยรวมของประเทศ[35] ซึ่งถือได้ว่ามีบทบาทและความสำคัญเป็นอย่างมากในการพัฒนาและความเจริญเติบโตต่อระบบเศรษฐกิจ ดังนั้น เพื่อให้เข้าใจต่อรูปแบบและการดำเนินงานขององค์กรอาชญากรรมมากยิ่งขึ้น เพื่อประโยชน์ต่อการนำไปปรับใช้กับการป้องกันและปราบปรามองค์กรอาชญากรรมให้เกิดประสิทธิภาพ นอกจากที่ได้กล่าวถึงองค์กรอาชญากรรมมาเฟียและยากูซ่าข้างต้นผู้เขียนจึงเห็นว่าควรกล่าวถึงรูปแบบและการดำเนินงานขององค์กรอาชญากรรมไว้ในที่นี้ด้วย โดยมีลักษณะสำคัญดังนี้

1) การควบคุมการประกอบอาชญากรรมขององค์กรนั้นจะต้องมีความสัมพันธ์กับสภาพภูมิศาสตร์พื้นที่ในการประกอบอาชญากรรมในแต่ละประเภท[36] เช่น ถ้าสภาพภูมิศาสตร์มีสภาพพื้นที่เป็นชายทะเลติดกับอาณาเขตของประเทศอื่น ย่อมเหมาะสมที่จะประกอบกิจการในด้านการลักลอบขนส่งสินค้าที่ผิดกฎหมายประเภทสินค้าหนีภาษี การขนส่งยาเสพติด เป็นต้น

2) มีรูปแบบการดำเนินงานและวิธีการประกอบอาชญากรรมที่เป็นมาตรฐาน กล่าวคือในองค์กรอาชญากรรมจะมีกฎเกณฑ์และระเบียบที่บรรดาสมาชิกขององค์กร จะต้องเคารพและเข้มงวดต่อกฎดังกล่าว ถ้ามีสมาชิกผู้ใดฝ่าฝืนหรือละเมิดจะถูกลงโทษอย่างเฉียบขาด

3) มีการฝึกฝนบรรดาสมาชิกขององค์กรให้มีความชำนาญ เชี่ยวชาญเพื่อนำไปสู่ความสำเร็จในการประกอบอาชญากรรม

4) มีการวางแผนตระเตรียมการล่วงหน้าอย่างละเอียดก่อนที่จะลงมือประกอบกิจกรรมที่ผิดต่อกฎหมาย เพื่อเป็นหนทางที่จะมิถูกนำมาดำเนินคดีโดยเจ้าหน้าที่รัฐ

5) มีโครงสร้างในการปฏิบัติงานและการควบคุมบงการที่สลับซับซ้อนโดยแบ่งอำนาจตามตำแหน่งขององค์กรเป็นลำดับชั้น

6) บรรดาสมาชิกขององค์กรจะต้องเป็นผู้ที่มีความจงรักภักดี ซื่อสัตย์ ตลอดจนรักษาความลับขององค์กรอย่างเคร่งครัด

7) ประกอบกิจกรรมทั้งกิจกรรมที่ผิดกฎหมายและกิจกรรมที่ถูกต่อกฎหมายร่วมกัน เพื่อใช้เป็นแหล่งเงินทุนหมุนเวียนในการดำเนินงาน

8) มีเงินทุนมหาศาลที่ได้มาจากการแสวงหารายได้และผลประโยชน์จากการประกอบกิจกรรมขององค์กร

9) เมื่อบรรดาสมาชิกขององค์กรได้ลงมือประกอบกิจกรรมทั้งที่ถูกต่อกฎหมายและที่ผิดต่อกฎหมายแล้วจะมิทิ้งร่องรอย หรือพยานหลักฐานไว้ให้เจ้าหน้าที่ดำเนินการพิสูจน์และดำเนินคดีต่อองค์กรได้เป็นอันขาด

---

[35] *Gibbons, Don C, **"Society, Crime and Criminal Behavior"**.New Jersey : Prentice-Hall Co., 1982, p.335.*

[36] *Cavan, Ruthshonle, **"Crimnology"**.New York: Thomas Y. Crowell Co., 1953, p.148.*

10) มีการใช้เงินจำนวนมากที่ได้มาจากการประกอบกิจกรรมขององค์กรเพื่อให้สินบนต่อเจ้าหน้าที่ของรัฐ เพื่อใช้ในการช่วยเหลือและมิให้องค์กรของตนถูกดำเนินคดีตามกฎหมาย นอกจากนี้ยังมีการจัดวางระบบในการต่อต้านการทำงานของรัฐทั้งโดยตรงและโดยอ้อม

สำหรับโครงสร้างในการบังคับบัญชาและควบคุมบงการในการดำเนินงานขององค์กรอาชญากรรม (Organized Crime) ในการประกอบกิจกรรมที่ผิดกฎหมายและกิจกรรมที่ถูกต่อกฎหมายโดยมีการแบ่งอำนาจและหน้าที่เป็นลำดับชั้นตามคุณสมบัติของแต่ละสมาชิกขององค์กรดังนี้[37]

ก) "BOSS" คือ บุคคลที่มีอำนาจสูงสุดในองค์กรอาชญากรรม เป็นผู้ออกคำสั่งในการปฏิบัติงานและคอยรับผลกำไรและประโยชน์ในการประกอบอาชญากรรม โดยเป็นผู้ที่อยู่เบื้องหลังและคอยช่วยเหลือในการประกอบอาชญากรรมขององค์กร

ข) "UNDERBOSS" คือ บุคคลที่มีอำนาจและตำแหน่งรองลงมาจาก "BOSS" เป็นผู้ติดต่อรับคำสั่งและรับข้อมูลมาจาก "BOSS" ในการลงมือประกอบอาชญากรรม

ค) "CONSIGIERE" คือ บุคคลที่มีอำนาจและตำแหน่งในระดับเดียวกับ "UNDERBOSS" มีหน้าที่ติดต่อกับกลุ่มผู้ร่วมงานที่อยู่ในระดับการลงมือปฏิบัติการและเป็นผู้ให้คำแนะนำปรึกษาแก่ฝ่ายระดับปฏิบัติการ

ง) "CAPOREGIMA" คือบุคคลที่มีอำนาจและตำแหน่งเสมือนผู้จัดการหรือหัวหน้าฝ่ายในการประกอบอาชญากรรมโดยเป็นผู้ดำเนินการติดต่อและประสานงานในกิจกรรมที่องค์กรอาชญากรรมได้ลงมือปฏิบัติการ

จ) "SOLDIERS" คือ บุคคลที่มีอำนาจและตำแหน่งต่ำที่สุดในองค์กรซึ่งเป็นผู้ลงมือปฏิบัติการโดยแท้จริงขององค์กร ซึ่งบุคคลในตำแหน่งนี้มิจำเป็นต้องเป็นสมาชิกขององค์กรอาชญากรรมเสมอไป ซึ่งจะเป็นบุคคลที่ถูกว่าจ้างจากองค์กรอาชญากรรมให้ลงมือประกอบกิจกรรมก็ได้

อย่างไรก็ดี โครงสร้างกลุ่มองค์กรอาชญากรรมยาเสพติดที่มีการจับกุมในประเทศไทยนั้นพบว่ามีโครงสร้างประกอบด้วยนายทุนสองกลุ่ม ซึ่งในแต่ละกลุ่มประกอบด้วยผู้ร่วมงาน หัวหน้าปฏิบัติการ ซึ่งแบ่งออกเป็นผู้ช่วยปฏิบัติการ ผู้ลำเลียงหรือขนส่ง และผู้เก็บรักษายาเสพติด ทั้งนี้ในกลุ่มนายทุนนี้จะดำเนินงานร่วมกับฝ่ายผู้ผลิตยาเสพติด ซึ่งโครงสร้างจะประกอบด้วยผู้ผลิต นายทุน นายหน้า และผู้ลำเลียงหรือขนส่ง

5. ผลกระทบจากองค์กรอาชญากรรมยาเสพติด

5.1 ผลกระทบทางด้านเศรษฐกิจ

1) ประเทศชาติสูญเสียทรัพยากรบุคคลไปโดยไม่จำเป็น

2) รัฐต้องเสียงบประมาณทั้งในด้านการปราบปรามองค์กรอาชญากรรมยาเสพติดและการปราบปรามการฉ้อราษฎร์บังหลวง

3) รัฐต้องสูญเสียรายได้บางอย่างไปเนื่องจากกิจการบังหน้าขององค์กรอาชญากรรมยาเสพติด

4) ระบบเศรษฐกิจเกิดความผันผวนและอ่อนแอได้ง่ายเนื่องจากมีการนำเงินได้จากองค์กร

---

[37] *President's Commission on Law Enforcement and Administration of Justice,* ***"Organized Crime"****. New York: Avon Book Co., 1968, p.452.*

อาชญากรรมยาเสพติดมาลงทุนในระบบปกติ ซึ่งมักเป็นไปในทางผูกขาดหรือทุ่มทุน ไม่เป็นไปตามกลไกทางเศรษฐกิจที่ควรจะเป็น

5) ต้นทุนสินค้าบางอย่างแพงขึ้นเนื่องจากมีการเก็บค่าคุ้มครองและการใช้อิทธิพล

6) เกิดการแข่งขันทางการค้าที่ไม่เป็นธรรม ด้วยการนำเงินได้จากอาชญากรรมยาเสพติดมาใช้เป็นทุนทุ่มตลาด กดราคาต้นทุนให้ต่ำลงจนเกินความเป็นจริง

7) สถาบันการเงิน บริษัท ห้าง ร้านต่างๆ ถูกใช้เป็นเครื่องมือในการฟอกเงิน ทำให้เกิดภาวะความเสี่ยงต่อการล่มสลายในทางเศรษฐกิจได้ หากถูกดำเนินการทางกฎหมาย

8) รายได้ที่มหาศาลขององค์กรอาชญากรรมยาเสพติดทำให้อาชญากรเป็นผู้มีอิทธิพลในด้านการเงิน การเมือง และด้านสังคม

5.2 ผลกระทบทางด้านสังคม

1) ก่อให้เกิดความไม่สงบเรียบร้อยในสังคม

2) ประชาชนเกิดความหวาดผวาและเกรงกลัวอาชญากรที่มีอิทธิพลขององค์กรอาชญากรรมยาเสพติด

3) สังคมต้องมีภาระในการดูแล เยียวยา รักษาผู้ที่ตกเป็นเหยื่อขององค์กรอาชญากรรมยาเสพติด

4) รัฐไม่สามารถควบคุมสังคมโดยกฎหมายได้เท่าที่ควร

5) เจ้าหน้าที่ของรัฐในกระบวนการยุติธรรมต้องแบกรับภาระการทำงานที่หนักขึ้น แต่ผลของการปฏิบัติมักจะไม่ได้ผล ทำให้เสียขวัญ กำลังใจ และความมุ่งมั่นในการใช้บังคับกฎหมายเพื่อการป้องกันและปราบปรามองค์กรอาชญากรรมยาเสพติด

6) ประชาชนไม่เชื่อถือศรัทธาในกระบวนการยุติธรรม ไม่กล้าให้ความร่วมมือกับภาครัฐเพราะเกรงจะได้รับอันตราย

7) รัฐขาดซึ่งทรัพยากรในการพัฒนาด้านสังคมและสวัสดิการของประชาชน เนื่องจากรายได้บางส่วนถูกองค์กรอาชญากรรมยาเสพติดเข้าไปแสวงหาผลประโยชน์แทน

บทที่ 3
มาตรการทางกฎหมายในการปราบปรามองค์กรอาชญากรรมยาเสพติดของไทยและต่างประเทศ

ในการป้องกันและปราบปรามองค์กรอาชญากรรมยาเสพติด (narco-organized crime) โดยอาศัยมาตรการทางกฎหมายเป็นเครื่องมือหลักในการดำเนินการของนานาอารยะประเทศนั้นสามารถแบ่งออกเป็น 4 มาตรการที่สำคัญ คือ มาตรการเกี่ยวกับผู้กระทำความผิด ได้แก่ตัวการ ผู้ใช้ ผู้สนับสนุน และผู้สมคบ มาตรการเกี่ยวกับตัวยาเสพติด มาตรการเกี่ยวกับทรัพย์สินที่ได้จากการกระทำความผิด ได้แก่ การริบทรัพย์ทางอาญา และการริบทรัพย์ทางแพ่ง และมาตรการบริหารจัดการคดี อาทิ การสืบสวนสอบสวน การดักฟังโทรศัพท์ ซึ่งจะได้กล่าวถึงในรายละเอียดต่อไป

1. ประเทศไทย

1.1 มาตรการเกี่ยวกับผู้กระทำความผิด

(1) ประมวลกฎหมายอาญา

หลักตัวการตามมาตรา 83 ที่บัญญัติว่า "ในกรณีความผิดใดเกิดขึ้นโดยการกระทำของบุคคลตั้งแต่สองคนขึ้นไป ผู้ที่ได้ร่วมกระทำความผิดด้วยกันเป็นตัวการ ต้องระวางโทษตามที่กฎหมายกำหนดไว้สำหรับความผิดนั้น"

จากบทบัญญัติดังกล่าวจะเห็นได้ว่าจะมีความผิดฐานตัวการนั้นต้องปรากฏว่าเป็นการกระทำความผิดโดยเจตนา ในระหว่างบุคคลตั้งแต่สองคนขึ้นไป โดยต้องมีการกระทำร่วมกันในขณะกระทำความผิดโดยมีเจตนากระทำร่วมกันในขณะกระทำความผิดนั้น สามารถแยกอธิบายได้ดังนี้

กรณีต้องเป็นการกระทำความผิดนั้น หากการกระทำนั้นไม่เป็นความผิด ผู้ที่ร่วมกระทำก็ไม่เป็นตัวการ เพราะตัวบทใช้คำว่าร่วม "กระทำความผิด" ด้วยกัน และหากการกระทำนั้นได้กระทำไปไม่ถึงขั้นที่กฎหมายบัญญัติว่าเป็นความผิด ผู้ที่ร่วมกระทำก็ไม่เป็นตัวการ

กรณีในระหว่างบุคคลตั้งแต่สองคนขึ้นไป หากคนๆ เดียวกระทำผิดไม่ถือว่าเป็นตัวการ ทั้งนี้ บุคคลตั้งแต่สองคนขึ้นไปนี้คนหนึ่งอาจเป็นนิติบุคคล อีกคนหนึ่งเป็นบุคคลธรรมดาก็ได้[38]

กรณีต้องมีการกระทำร่วมกัน ในขณะกระทำความผิด ซึ่งอาจเป็นการกระทำร่วมกันในโดยวิธีการร่วมกระทำส่วนหนึ่งของการกระทำทั้งหมดที่รวมกันเป็นความผิดขึ้น กล่าวคือผู้กระทำแต่ละคนได้กระทำการถึงขั้นเป็นความผิดในตัวเอง[39] วิธีการแบ่งหน้าที่กันทำ กล่าวคือผู้ร่วมกระทำคนหนึ่งลงมือกระทำการอันเป็นความผิดในตัวเอง ในขณะที่ผู้ร่วมกระทำอีกคนหนึ่งได้ทำหน้าที่อย่างอื่นๆ ซึ่งโดยสภาพไม่เป็น

[38] *คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 59/2507.*

[39] *คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 559/2514, 1202/2509,227/2529,463/2529, 1188/2531, 176/2537,558/2542,1558/2543.*

ความผิดในตัวเอง[40] วิธีการอยู่ร่วมหรือใกล้เคียงกับที่เกิดเหตุในลักษณะที่พร้อมจะช่วยเหลือกันได้ทันที[41] หรือวิธีการอยู่ร่วมในที่เกิดเหตุ และก่อให้ผู้อื่นกระทำความผิด[42]

กรณีต้องมีเจตนากระทำร่วมกันในขณะกระทำความผิด กล่าวคือผู้ที่กระทำการร่วมกันนั้น จะต้องรู้ถึงการกระทำของกันและกันและต่างต้องประสงค์ ถือเอาการกระทำของแต่ละคนเป็นการกระทำของตนด้วย ซึ่งก็คือมุ่งหมายให้ความผิดนั้นสำเร็จดุจทำด้วยตนเอง ถึงแม้จะมิได้ทำจริงด้วยมือของตนเองก็ตาม[43]

หลักผู้ใช้ตามมาตรา 84 ที่บัญญัติว่า "ผู้ใดก่อให้ผู้อื่นกระทำความผิดไม่ว่าด้วยการใช้บังคับ ขู่เข็ญ จ้างวาน หรือยุยงส่งเสริม หรือด้วยวิธีอื่นใด ผู้นั้นเป็นผู้ใช้ให้กระทำความผิด ถ้าผู้ถูกใช้ได้กระทำความผิดนั้น ผู้ใช้ต้องรับโทษเสมือนเป็นตัวการ ถ้าความผิดมิได้กระทำลง ไม่ว่าจะเป็นเพราะผู้ถูกใช้ไม่ยอมกระทำ ยังไม่ได้กระทำหรือเหตุอื่นใด ผู้ใช้ต้องระวางโทษเพียงหนึ่งในสามของโทษที่กำหนดไว้สำหรับความผิดนั้น"

จากบทบัญญัติดังกล่าวสามารถแยกพิจารณาได้สองกรณีคือ กรณีผู้ถูกใช้ได้กระทำความผิด ซึ่งมีหลักสำคัญคือผู้ใช้ต้องมีการกระทำอันเป็นการก่อให้ผู้อื่นกระทำความผิด กล่าวคือเป็นการกระทำอันเป็นเหตุให้ผู้อื่นตกลงใจกระทำความผิด หากผู้อื่นมีเจตนาอันแน่วแน่ที่จะกระทำความผิดนั้นๆ อยู่ก่อนแล้วก็ไม่ถือว่าเป็นการ "ก่อ" ผู้ใช้ต้องมีเจตนาก่อให้ผู้กระทำความผิด กล่าวคือต้องประสงค์ต่อผล คือมุ่งหมายให้ผู้อื่นกระทำความผิดนั้นๆ โดยตรง หรือเล็งเห็นผล คือเล็งเห็นว่าผู้อื่นจะกระทำความผิดนั้นๆ อย่างแน่แท้ และต้องมีผล คือมีความผิดกระทำลงตามที่ก่อนั้น กล่าวคือผู้ถูกใช้จะต้องมีการกระทำ หากไม่มีการกระทำก็ไม่เป็นการใช้ให้ผู้อื่นกระทำความผิด และการกระทำนั้นจะต้องเป็นความผิดโดยเจตนา และ

กรณีความผิดมิได้กระทำลง ซึ่งมีหลักสำคัญคือต้องมีการกระทำของผู้ใช้อันเป็นการก่อให้ผู้อื่นกระทำความผิด ผู้ใช้ต้องมีเจตนาก่อให้ผู้อื่นกระทำความผิด แต่ความผิดนั้นมิได้กระทำลงไม่ว่าจะเป็นเพราะผู้ถูกใช้ไม่ยอมกระทำ ผู้ถูกใช้ยังไม่ได้กระทำ หรือเหตุอื่นใด

หลักผู้สนับสนุนตามมาตรา 86 ที่บัญญัติว่า "ผู้ใดกระทำด้วยประการใดๆ อันเป็นการช่วยเหลือหรือให้ความสะดวกในการที่ผู้อื่นกระทำความผิด ก่อนหรือขณะกระทำความผิด แม้ผู้กระทำความผิดจะมิได้รู้เห็นถึงการช่วยเหลือหรือให้ความสะดวกนั้นก็ตาม ผู้นั้นเป็นผู้สนับสนุนการกระทำความผิด ต้องระวางโทษสองในสามส่วนของโทษที่กำหนดไว้สำหรับความผิดที่สนับสนุนนั้น"

จากบทบัญญัติดังกล่าวจะเห็นว่าจะมีความผิดฐานเป็นผู้สนับสนุนนั้นต้องปรากฏว่ามีการกระทำความผิดเกิดขึ้น กล่าวคือมีการกระทำเข้าขั้นที่กฎหมายบัญญัติเป็นความผิด หากไม่มีการกระทำความผิดก็ไม่มีผู้สนับสนุน ผู้สนับสนุนต้องกระทำด้วยประการใดๆ อันเป็นการช่วยเหลือหรือให้ความสะดวกในการที่ผู้อื่นกระทำความผิดที่ได้เกิดขึ้นนั้น กล่าวคืออาจเป็นการช่วยเหลือหรือให้ความสะดวกเพียงส่วนหนึ่งที่ทำให้ความผิดเกิดขึ้น[44] และไม่จำเป็นว่าจะต้องช่วยเหลือหรือให้ความสะดวกกันตรงๆ อาจช่วยกันเป็นทอดๆ ก็ได้ หรืออาจจะกระทำโดยใช้คำพูดก็ได้[45] หรืออาจเป็นการนิ่งเฉยเสียไม่ละเว้นห้ามปรามมิให้มีการกกระทำ

---

[40] *คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 1315/2513,135/2514,1715/2528,3249/2528 , 4502/2528.*

[41] *คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 1369– 1370/2508,980/2529,456/2530, 5831/2534,4197/2540,1186/2542.*

[42] *คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 975/2508,1306/2513,4043/2528.*

[43] *จิตติ ติงศภัทิย์, **กฎหมายอาญาภาค 1**. กรุงเทพฯ: สำนักอบรมศึกษาแห่งเนติบัณฑิตยสภา,2531,หน้า 411.*

[44] *คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 757/2528,4086/2536,2073/2537.*

[45] *คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 382/2512,811/2534.*

ความผิดนั้น[46]

หลักความผิดฐานอั้งยี่ ตามมาตรา 209 ซึ่งได้บัญญัติไว้ ดังนี้

"ผู้ใดเป็นสมาชิกของคณะบุคคลซึ่งปกปิดวิธีดำเนินการและมีความมุ่งหมายเพื่อการอันมิชอบด้วยกฎหมาย ผู้นั้นกระทำความผิดฐานเป็นอั้งยี่ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกิดเจ็ดปีและปรับไม่เกินหนึ่งหมื่นสี่พันบาท

ถ้าผู้กระทำความผิดเป็นหัวหน้า ผู้จัดการ หรือผู้มีตำแหน่งที่ในคณะบุคคลนั้น ผู้นั้นต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินสิบปี หรือปรับไม่เกินสองหมื่นบาท"

มาตรา 209 มีองค์ประกอบความผิดโดยมีหลักเกณฑ์ที่สำคัญ ดังนี้คือ[47]

ก. องค์ประกอบภายนอก ประกอบด้วย

1. เป็นสมาชิก หมายถึง ผู้มีสิทธิและมีส่วนร่วมในสมาคมหรือองค์การใดๆ ซึ่งจะเป็นสมาชิกในตำแหน่งใดๆ ก็ได้

2. ของคณะบุคคล หมายถึง การเข้าไปเป็นสมาชิกของคณะบุคคลโดยมีบุคคลตั้งแต่ 2 คนขึ้นไปแสดงออกซึ่งเจตนาเข้าร่วมความมุ่งหมายเดียวกัน[48]

3. ซึ่งปกปิดวิธีดำเนินการ หมายถึง มีการรู้และเข้าใจกันเฉพาะในคณะโดยไม่เปิดเผยให้แก่ผู้อื่นได้รู้ โดยอาจใช้เครื่องหมายลับหรือสัญลักษณ์เฉพาะกลุ่มในการติดต่อและประสานงานกันก็ได้[49]

4. มีความมุ่งหมายเพื่อการอันมิชอบด้วยกฎหมาย หมายถึง การปกปิดดำเนินการเพราะเหตุที่ว่าจะมีความมุ่งหมายในการประกอบอาชญากรรมซึ่งได้ฝ่าฝืนและละเมิดต่อกฎหมายอาญาเป็นสำคัญสำหรับกรณีการปกปิดวิธีดำเนินการโดยมีความมุ่งหมายที่จะกระทำความผิดต่อกฎหมายเอกชน ถือว่าไม่เป็นเรื่องที่เกี่ยวกับความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน จึงไม่มีความผิดฐานเป็นอั้งยี่ตามมาตรา 209 แต่อย่างใด

ข. องค์ประกอบภายใน คือ เจตนาธรรมดาตามประมวลกฎหมายอาญามาตรา 59 รวมถึงความรู้ข้อเท็จจริงอันเป็นองค์ประกอบความผิดด้วย[50]

ส่วนในวรรคที่ 2 เป็นเหตุที่ทำให้ต้องรับโทษสูงขึ้น เนื่องจากตำแหน่งของผู้กระทำความผิดซึ่งเป็นสมาชิกของคณะบุคคล ได้แก่ หัวหน้า ผู้จัดการ หรือผู้ที่มีตำแหน่งหน้าที่ในคณะบุคคล ถือว่าเป็นบุคคลที่มีอิทธิพลมากที่สุดต่อการควบคุมสั่งการต่อการกระทำความผิด การเข้าเป็นอั้งยี่มิได้กำหนดจำนวนสมาชิกขั้นต่ำไว้ ดังนั้น ความหมายของการเข้าเป็นสมาชิกของคณะบุคคล ตามตัวบทมาตรา 209 แห่งประมวลกฎหมายอาญา จึงหมายถึง การร่วมกันตั้งแต่สองคนขึ้นไป แต่อย่างไรก็ดี ความผิดฐานอั้งยี่ตามมาตรา 209 นี้ไม่ได้มีการนำหลักการสมคบกันกระทำความผิด (Conspiracy Theory) มาบังคับใช้แต่อย่างใด การกระทำความผิดตามมาตรา 209 นั้น จะต้องประกอบไปด้วย บุคคลที่กระทำความผิดตั้งแต่ 2 คนขึ้นไป โดยมีการแสดงเจตนาร่วมกันซึ่งปกติวิธีการดำเนินการ เพื่อความมุ่งหมายใน

---

[46] *คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 495–496/2526.*

[47] *หยุด แสงอุทัย, **"กฎหมายอาญาภาคที่ 2 และภาคที่ 3"**. กรุงเทพมหานคร : มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2515, หน้า 172 .*

[48] *จิตติ ติงศภัทิย์, **"กฎหมายอาญาภาค 2 ตอน 2 และภาค 3"**. กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์เนติบัณฑิตยสภา, 2513, หน้า 1515.*

[49] *เรื่องเดียวกัน, หน้า 1516.*

[50] *เรื่องเดียวกัน, หน้า 1516.*

การประกอบการที่มิชอบด้วยกฎหมายเป็นสำคัญ

ความผิดฐานเป็นซ่องโจร ตามมาตรา 210 ซึ่งได้บัญญัติไว้ดังนี้

"ผู้ใดสมคบกันตั้งแต่ห้าคนขึ้นไปเพื่อกระทำความผิดอย่างหนึ่งอย่างใดตามที่บัญญัติไว้ในภาค 2 นี้ และความผิดนั้นมีกำหนดโทษจำคุกอย่างสูงตั้งแต่หนึ่งปีขึ้นไปผู้นั้นกระทำความผิดเป็นซ่องโจรต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินห้าปีหรือปรับไม่เกินหนึ่งหมื่นบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ

ถ้าเป็นการสมคบเพื่อกระทำความผิดที่มีระวางโทษถึงประหารชีวิต จำคุกตลอดชีวิต หรือจำคุกอย่างสูงตั้งแต่สิบปีขึ้นไป ผู้กระทำต้องระวางโทษจำคุกตั้งแต่สองปีถึงสิบปีและปรับตั้งแต่สี่พันบาทถึงสองหมื่นบาท"

มาตรา 210 มีองค์ประกอบความผิดโดยมีหลักเกณฑ์ที่สำคัญ กล่าวคือ

ก. องค์ประกอบภายนอก ประกอบด้วย

1. การสมคบกันเพื่อกระทำความผิด หมายถึง การแสดงออกซึ่งความตกลงกันในการที่จะกระทำความผิดร่วมกัน[51] ถึงแม้จะไม่ได้มีการลงมือกระทำความผิด ถือได้ว่าก่อให้เกิดอันตรายแก่ความสงบเรียบร้อยของสังคม กฎหมายจึงได้บัญญัติให้การสมคบกันเพื่อกระทำความผิดซ่องโจรเป็นความผิดสำเร็จทันทีตามกฎหมาย[52]

2. ตั้งแต่ห้าคนขึ้นไป หมายถึงบุคคลที่จะมีความผิดเป็นซ่องโจรได้นั้นจะต้องมีผู้กระทำความผิดที่ได้สมคบกันตั้งแต่ห้าคนขึ้นไป โดยบุคคลดังกล่าวจะต้องมีอายุและสติสัมปชัญญะพอที่จะตกลงกระทำความผิดได้ ซึ่งอาจจะเป็นเด็กก็ได้ แต่ไม่หมายถึงเด็กไม่รู้เดียงสาหรือบุคคลที่จิตบกพร่อง โรคจิตฟั่นเฟือนจนไม่สามารถรู้ผิดชอบได้ตามกฎหมาย[53]

ข. องค์ประกอบภายใน ประกอบด้วย

1. เจตนาธรรมดา ตามประมวลกฎหมายอาญามาตรา 59 และ

2. เจตนาพิเศษ เพื่อกระทำความผิดอย่างหนึ่งอย่างใดที่บัญญัติไว้ในภาค 2 และมีกำหนดโทษจำคุกอย่างสูงตั้งแต่ห้าปีขึ้นไป คือ บุคคลใดจะมีความผิดเป็นซ่องโจรตามมาตรา 210 ได้นั้น จะต้องมีลักษณะความผิดอย่างหนึ่งอย่างใดตามที่บัญญัติไว้ในภาคที่ 2 และความผิดดังกล่าวจะต้องมีกำหนดโทษจำคุกอย่างสูงตั้งแต่หนึ่งปีขึ้นไปเท่านั้น การกระทำความผิดในกฎหมายอื่นใด ซึ่งมิใช่กฎหมายอาญาภาค 2 หรือในกฎหมายอาญาภาค 2 แต่มีโทษจำคุกอย่างสูงต่ำกว่าหนึ่งปี กฎหมายถือว่าการกระทำนั้นไม่มีความผิดเป็นซ่องโจร

ส่วนในวรรคที่ 2 นั้น เป็นบทบัญญัติที่ทำให้ผู้สมคบกันกระทำความผิดจะต้องได้รับโทษหนักขึ้น ถ้าเป็นการสมคบกัน เพื่อกระทำความผิดที่มีระวางโทษถึงประหารชีวิต จำคุกตลอดชีวิต หรือจำคุกอย่างสูงตั้งแต่สิบปีขึ้นไป[54]

---

[51] จิตติ ติงศภัทิย์, ***"กฎหมายอาญาภาค 2 ตอน 2 และภาค 3"***. กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์เนติบัณฑิตยสภา, 2513, หน้า 1519.

[52] พิพัฒน์ จักรางกูร, ***"คำอธิบายประมวลกฎหมายอาญาว่าด้วยความผิดเกี่ยวกับความสงบสุขของประชาชน"*** กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์อักษร, 2536, หน้า 10–11.

[53] หยุด แสงอุทัย, ***"กฎหมายอาญาภาคที่ 2 และภาคที่ 3"***, กรุงเทพมหานคร ; มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2515 หน้า 174.

[54] สุวัณชัย ใจหาญ, พล.ต.ต.,***"คำอธิบายประมวลกฎหมายอาญาภาค 2"*** กรุงเทพมหานคร ; โรงพิมพ์มิตรสยาม, 2532, หน้า 640.

ความผิดฐานซ่องโจรตามมาตรา 210 นั้นได้มีการนำทฤษฎีหลักการสมคบกันกระทำความผิดมาบังคับใช้ โดยมีความหมายและหลักเกณฑ์ที่สำคัญเช่นเดียวกับหลักสมคบกันกระทำความผิดของกฎหมาย Common Law อันจะได้กล่าวต่อไป แต่การบังคับใช้หลักการสมคบกันกระทำความผิดฐานเป็นซ่องโจรในมาตรา 210 ได้มีข้อกำหนดที่จำกัดเป็นอย่างมากต่อการฟ้องร้องและดำเนินคดีผู้กระทำความผิด กล่าวคือ มีการกำหนดว่าจะต้องมีผู้สมคบกันกระทำความผิดตั้งแต่ห้าคนขึ้นไปและต้องเป็นการกระทำความผิดอย่างหนึ่งอย่างใดเฉพาะในส่วนภาคที่ 2 และต้องมีระวางโทษจำคุกอย่างสูงตั้งแต่หนึ่งปีขึ้นไปเท่านั้น ซึ่งต่างจากหลักการสมคบกันกระทำความผิดของกฎหมาย Common Law ที่มีหลักเกณฑ์และข้อกำหนดที่สำคัญต่อการสมคบกันกระทำความผิดไปบังคับใช้ต่อความผิดในลักษณะต่างๆ ได้อย่างกว้างขวางมากกว่าการบังคับใช้มาตรการสมคบกันกระทำความผิดในกฎหมายของประเทศไทย

บทบัญญัติมาตรา 209 แห่งประมวลกฎหมายอาญามีความแตกต่างจากบทบัญญัติมาตรา 210 แห่งประมวลกฎหมายอาญาว่าด้วยความผิดฐานซ่องโจร ในประเด็นที่ว่า มาตรา 210 แห่งประมวลกฎหมายอาญาบัญญัติโดยชัดแจ้งว่าการจะเป็นความผิดฐานซ่องโจรได้ผู้กระทำความผิดจะต้องสมคบกันเพื่อกระทำความผิดตามที่มีการบัญญัติไว้ในภาค 2 แห่งประมวลกฎหมายอาญา และความผิดนั้นมีกำหนดโทษจำคุกอย่างสูงตั้งแต่หนึ่งปีขึ้นไป ดังนั้นการที่มาตรา 209 แห่งประมวลกฎหมายอาญา ไม่มีบทบัญญัติที่เกาะเกี่ยวกับฐานความผิดในลักษณะอื่นๆ เว้นแต่ในมาตรา 211 มาตรา 212 และมาตรา 213 ซึ่งเป็นความผิดที่เกี่ยวกับความสงบสุขของประชาชนเช่นเดียวกัน ทำให้เกิดปัญหาของการพิจารณาถึงความหมายของการอันมิชอบด้วยกฎหมายว่าจะตีความไปได้เพียงใด ซึ่งในที่นี้ควรที่จะนำมาตรา 2 แห่งประมวลกฎหมายอาญาว่าด้วยหลักไม่มีความผิดโดยไม่มีกฎหมาย มาพิจารณาเป็นสำคัญ อันจะทำให้เห็นว่าหากไม่มีการบัญญัติถึงความเกาะเกี่ยวระหว่างมาตรา 209 แห่งประมวลกฎหมายอาญา กับความผิดในฐานความผิดอื่นๆ ไว้อย่างชัดแจ้ง การที่จะตีความว่าการกระทำอันมิชอบด้วยกฎหมาย ให้หมายรวมไปถึงการกระทำนอกเหนือจากบทบัญญัติในมาตรา 209 มาตรา 211 และมาตรา 212 จึงน่าจะไม่ชอบด้วยหลักไม่มีความผิดโดยไม่มีกฎหมาย ทั้งบทบัญญัติดังกล่าวได้ถูกบัญญัติในภาค 2 แห่งประมวลกฎหมายอาญา การบังคับใช้จึงต้องจำกัดอยู่แต่ในความผิดตามที่บัญญัติไว้ในประมวลกฎหมายอาญา มิอาจที่จะนำไปใช้กับการอันมิชอบด้วยกฎหมายตามความหมายในพระราชบัญญัติที่มีโทษทางอาญาอื่น อาทิ กฎหมายเกี่ยวกับยาเสพติดได้ นอกจากนี้ยังมีปัญหาในเรื่องการพิสูจน์ความผิดตามมาตรา 209 แห่งประมวลกฎหมายอาญา ซึ่งแม้จะมีบทขยายการกระทำความผิดฐานเป็นอั้งยี่ ตามมาตรา 211 แห่งประมวลกฎหมายอาญาว่า ผู้ใดประชุมในที่ประชุมอั้งยี่ ผู้นั้นกระทำความผิดฐานเป็นอั้งยี่ เว้นแต่จะแสดงได้ว่าได้ประชุมโดยไม่รู้ว่าเป็นการประชุมของอั้งยี่ หรือบทกำหนดโทษของการเป็นผู้ให้ความช่วยเหลืออั้งยี่ ตามนัยมาตรา 212 แห่งประมวลกฎหมายอาญาแต่การที่จะพิจารณาในกรณีดังกล่าวได้จะต้องปรากฏว่าได้มีอั้งยี่เกิดขึ้นแล้ว ซึ่งโดยปกติของการร่วมกันกระทำการอันมิชอบด้วยกฎหมาย คณะบุคคลหรือองค์กรอาชญากรรมยาเสพติดย่อมจะต้องปกปิดวิธีดำเนินการเป็นความลับ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในปัจจุบันมีรูปแบบในการดำเนินการที่สลับซับซ้อนมากกว่าในอดีตมาก ผลประโยชน์ที่ได้รับจากการกระทำความผิดมากขึ้น พอกับความเสี่ยงที่จะต้องถูกดำเนินคดี องค์กรอาชญากรรมยาเสพติดจึงมีวิธีการดำเนินงานที่ยิ่งต้องปกปิดเป็นความลับมากยิ่งขึ้น ยากต่อการพิสูจน์ความผิดโดยเจ้าหน้าที่ของรัฐ จึงเห็นได้ว่าการที่จะเอาผิดกับสมาชิกหรือผู้ที่อยู่เบื้องหลังองค์กรอาชญากรรมยาเสพติดโดยมาตรา 209 แห่งประมวลกฎหมายอาญานั้น มิอาจกระทำได้

(2) กฎหมายว่าด้วยมาตรการในการปราบปรามผู้กระทำความผิดเกี่ยวกับยาเสพติด

นอกจากการนำหลักตัวการ ผู้ใช้ ผู้สนับสนุนตามประมวลกฎหมายอาญามาปรับใช้ในการปราบปรามผู้กระทำความผิดเกี่ยวกับยาเสพติดในลักษณะองค์กรตามประมวลกฎหมายอาญาแล้ว ยังได้มีการกำหนดมาตรการพิเศษขึ้นมาเพื่อเสริมและปิดช่องว่างหลักการตามประมวลกฎหมายอาญา โดยได้มีการนำหลักการสมคบกันกระทำความผิด[55] ตามระบบกฎหมาย Common Law มาปรับใช้เพื่อดำเนินการกับผู้ที่อยู่เบื้องหลังการกระทำความผิด (Mastermind) ที่เป็นผู้บงการหรือเป็นนายทุน

หลักการสมคบกันกระทำความผิด (Conspiracy) นี้มีที่มาแห่งรากศัพท์เดิมในภาษาละติน (Latin) คือ "Conspirare" หมายความว่า การมีชีวิตร่วมกัน (to breathetogether)[56] โดยลำดับต่อมาได้มีการพัฒนาความหมายของสมคบกันกระทำความผิด ดังนี้

ก. การสมคบกันกระทำความผิดของ Lord Denman ได้อธิบายความหมายไว้ว่า "การสมคบกันกระทำความผิดต้องประกอบด้วย การตกลงร่วมกันตั้งแต่บุคคล 2 คนขึ้นไปเพื่อกระทำการมิชอบด้วยกฎหมายหรือกระทำการชอบด้วยกฎหมายโดยใช้วิธีการที่มิชอบด้วยกฎหมาย"[57]

ข. การสมคบกันกระทำความผิด หมายความว่า "บุคคลสองคนหรือมากกว่านั้นได้สมคบกันเพื่อกระทำการอันเพื่อความผิดต่อกฎหมายสหรัฐอเมริกาหรือตัวแทนของบุคคลใด ลักษณะใด หรือเพื่อการอันเป็นวัตถุประสงค์ใด และบุคคลหนึ่งบุคคลใดหรือมากกว่าในจำนวนนั้นได้กระทำการใดๆ เพื่อให้บรรลุในวัตถุประสงค์ของการสมคบ บุคคลนั้นจะต้องถูกปรับเป็นจำนวนเงินไม่เกิน 10,000 ดอลลาร์หรือจำคุกไม่เกิน 5 ปี หรือทั้งจำทั้งปรับ

ถ้าวัตถุประสงค์ของการสมคบดังกล่าว เพื่อกระทำการอันเป็นความผิดลหุโทษบุคคลนั้นจะต้องได้รับโทษจำคุกไม่เกินอัตราขั้นสูงที่กฎหมายกำหนดไว้สำหรับความผิดนั้น"[58]

ค. การสมคบกันกระทำความผิด หมายความว่า "บุคคลใดจะมีความผิดฐานสมคบกันกระทำความผิดกับบุคคลหนึ่งคน หรือบุคคลจำนวนมากกว่านั้น โดยได้ร่วมมือกระทำความผิด ถ้าบุคคลดังกล่าวมีเจตนาร่วมกันในการส่งเสริมหรือสนับสนุนในการกระทำโดยบุคคลนั้นได้

1. ตกลงร่วมกับบุคคลอื่นหนึ่งคนหรือมากกว่านั้น โดยบุคคลดังกล่าวได้ตระเตรียมการกระทำความผิด หรือพยายามกระทำความผิดหรือการร่วมกันกระทำความผิด

2. ตกลงร่วมกับบุคคลอื่นหนึ่งคนหรือมากกว่านั้น โดยการวางแผนการหรือกระทำความผิดหรือพยายามกระทำความผิด หรือได้ร่วมกันกระทำความผิด"

ดังนั้น มาตรการสมคบกันกระทำความผิด จึงหมายถึง การตกลงร่วมกัน (Agreement) โดยบุคคลตั้งแต่สองคนขึ้นไป เพื่อกระทำการอันเป็นความผิดต่อบทบัญญัติแห่งกฎหมาย หรือเพื่อกระทำการอันชอบ

---

[55] หลักการสมคบกันกระทำความผิดได้ถูกกำหนดไว้เป็นหลักการพื้นฐานในอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยการต่อต้านการลักลอบค้ายาเสพติดและวัตถุที่ออกฤทธิ์ต่อจิตและประสาท ค.ศ. 1988 และอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยการต่อต้านอาชญากรรมข้ามชาติที่จัดตั้งในลักษณะองค์กร ค.ศ. 2000 ซึ่งภาคีสมาชิกจักต้องจัดให้มีกฎหมายรองรับมาตรการ ดังกล่าว

*[56] Goldstein,Joseph,Alan M.Dershowitz and Richard D. Schwartz, **"Criminal Law : Theory and Process"**. New York : The Free Press Co.,1974, p.906.*

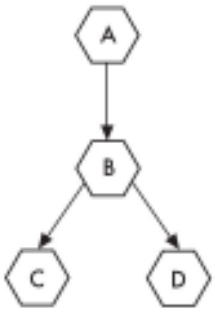
*[57] Miller Justin, **"Handbook of Criminal Law"**. Minnesota : West Publishing Co.,1934, p.109.*

[58] 18 U.S.C. S. 371.

ด้วยกฎหมายโดยใช้วิธีการที่มิชอบต่อบทบัญญัติแห่งกฎหมายถือว่าบุคคลดังกล่าวมีความผิดฐานสมคบกันกระทำความผิด

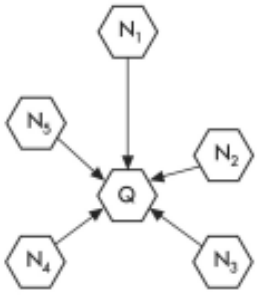
รูปแบบของการตกลงกัน (Number of Agreements) ในความผิดฐานสมคบกันกระทำความผิดมีรูปแบบที่สลับซับซ้อนและเป็นความลับระหว่างผู้สมคบกันกระทำความผิด เพราะฉะนั้น ในปัจจุบันศาลได้กำหนดบรรทัดฐานของรูปแบบของการตกลงกันโดยมีลักษณะสำคัญคือ

1. รูปแบบของการตกลงกันลักษณะเป็นลูกโซ่[59] (The Fork – Chain Conspiracy Theory)



คือ รูปแบบของการตกลงกัน มีลักษณะที่สัมพันธ์และเกี่ยวข้องกันระหว่างผู้สมคบกันกระทำความผิด โดยมีลักษณะความสัมพันธ์เหมือนลูกโซ่ที่ได้มีการเชื่อมติดระหว่างสายโซ่เส้นเดียวกัน ซึ่งผู้สมคบกันกระทำความผิดจะต้องได้รู้ถึงการตกลงร่วมกันในการกระทำความผิด เช่น ความผิดเกี่ยวกับการลักลอบขายยาเสพติด โดย A. เป็นผู้ผลิตยาเสพติดเพื่อการจำหน่าย B. เป็นพ่อค้าคนกลางขายยาเสพติด C. และ D. เป็นพ่อค้าขายปลีกยาเสพติด ซึ่ง A.B.C. และ D. มีรูปแบบของการตกลงกันในลักษณะที่มีความสัมพันธ์ และเกี่ยวข้องกันในความผิดฐานครอบครองและจำหน่ายยาเสพติด เพราะฉะนั้น เมื่อผู้สมคบกันกระทำความผิดในแต่ละส่วนได้รับผลตอบแทนจากการตกลงกันถือได้ว่าบุคคลทุกคนมีความผิดฐานสมคบกันกระทำความผิดในรูปแบบของทฤษฎีลูกโซ่ (Chain Conspiracy Theory) เป็นต้น

2. รูปแบบของการตกลงกันลักษณะเป็นล้อรถ[60] (The Hub of the Wheel Conspiracy Theory)



[59] *United State V.Bruno,105 F.2d 921,2nd Cir.,1939, quoted in Kadish,* ***"Legalines Criminal Law"****. California : 1976, p.73.*

[60] *Ibid.*

คือ รูปแบบของการตกลงกันโดยมีบุคคลหรือกลุ่มบุคคล (Q) เป็นศูนย์กลางในการติดต่อโดยเปรียบได้กับเป็นดุมล้อ (Hub) เป็นผู้ควบคุมและสั่งการในการกระทำความผิด และมีบุคคลหลายคน (N1 N2 N3 N4 และ N5) ซึ่งมิได้มีการติดต่อและรู้จักกันมาแต่ก่อนแต่อย่างใด ได้เข้ามาติดต่อในการกระทำความผิดกับบุคคลหรือกลุ่มบุคคลที่เป็นศูนย์กลางกับบุคคลหลายคนที่ได้เข้ามาติดต่อนั้น เมื่อกระทำการลากเส้นจะมีลักษณะเป็นซี่ล้อ (Spokes) ที่มีการรวมศูนย์กลางที่ดุมล้อม เพราะฉะนั้น ในการฟ้องร้องผู้สมคบกันกระทำความผิดจะต้องมีการพิสูจน์ถึงความสัมพันธ์ระหว่างดุมล้อ คือ บุคคลหรือกลุ่มบุคคลที่เป็นศูนย์กลางกับซี่ล้อ คือ บุคคลหลายคนที่ได้เข้ามาติดต่อกับดุมล้อโดยสามารถแสดงพิสูจน์ถึงเส้นขอบล้อ (Rim) ของล้อรถได้ถือได้ว่าล้อรถดังกล่าวมีลักษณะที่สมบูรณ์ และสามารถฟ้องร้องและดำเนินคดีกับผู้สมคบกันกระทำความผิด (Conspirators) ได้ทั้งหมด แต่ถ้าไม่สามารถพิสูจน์ถึงความสัมพันธ์ของเส้นขอบล้อได้ก็เปรียบเสมือนกับวงล้อที่ไม่มีขอบเขต ถือได้ว่ายังฟ้องและดำเนินคดีฐานสมคบกันกระทำความผิดมิได้ วิธีการแก้ไขในทางปฏิบัติ คือพนักงานอัยการจะต้องฟ้องบุคคลหรือกลุ่มบุคคลที่เป็นศูนย์กลางสมคบกันกระทำความผิดกับบุคคลเพียงแต่ละคนที่ได้เข้ามาติดต่อกับบุคคลหรือกลุ่มบุคคลที่เป็นศูนย์กลางเท่านั้น โดยแยกเป็นความผิดสมคบกันกระทำความผิดแต่ละคดี เช่น การฟ้องร้องการสมคบกันกระทำความผิดระหว่าง Q กับ N1 เป็นคดีหนึ่งและการฟ้องร้องสมคบกันกระทำความผิดระหว่าง Q กับ N2 เป็นอีกคดีหนึ่งแยกต่างหากออกจากกัน

วัตถุประสงค์ของการตกลงกัน (Objective of the Agreement) ถือว่าไม่มีความจำเป็นในความผิดการสมคบกันกระทำความผิด เพราะเหตุที่ว่าการตกลงกันเพื่อกระทำการใดๆ ที่เป็นความผิด ถือได้ว่าเป็นการสมคบกันกระทำความผิดตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย[61] ประกอบกับการตกลงกันโดยผู้สมคบกันกระทำความผิด ไม่มีความจำเป็นที่ผู้สมคบกันกระทำความผิดทุกคนต้องอยู่ในทุกกระบวนการของการตกลงตลอดจนไม่มีความจำเป็นที่ต้องรู้จักและเคยติดต่อกันมาแต่ก่อน หรือไม่ได้รู้ถึงการวางแผนฐานสมคบกันกระทำความผิดอย่างชัดแจ้งตามกฎหมาย [62]

ลักษณะเด่นที่สำคัญของความผิดฐานสมคบกันกระทำความผิด คือเป็นความผิดแยกต่างหากจากความคิดหลักที่ได้มีวัตถุประสงค์ที่ต้องการจะกระทำความผิด เช่น นาย ก. ได้สมคบกับนาย ข. เพื่อกระทำการจำหน่ายยาเสพติดนาย ก. และนาย ข. มีความผิดสมคบกันกระทำความผิดโดยสำเร็จทันที แม้ยังมิได้มีการจำหน่ายยาเสพติด แต่เมื่อนาย ก. และ นาย ข. ได้กระทำการจำหน่ายยาเสพติดเสร็จสิ้นลงและถูกจับกุมได้นาย ก. และนาย ข. จะต้องมีความผิดฐานสมคบกันกระทำความผิดกระทงหนึ่ง และมีความผิดฐานจำหน่ายยาเสพติดอีกกระทงหนึ่งแยกออกจากกัน

สำหรับหลักการสมคบกันกระทำความผิด (Conspiracy) เกี่ยวกับยาเสพติดได้ถูกกำหนดไว้ในมาตรา 8 ที่บัญญัติว่า "ผู้ใดสมคบโดยการตกลงกันตั้งแต่สองคนขึ้นไปเพื่อกระทำความผิดเกี่ยวกับยาเสพติด ผู้นั้นสมคบกันกระทำความผิดเกี่ยวกับยาเสพติด ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินห้าปีหรือปรับไม่เกินห้าหมื่นบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ

ถ้าได้มีการกระทำความผิดเกี่ยวกับยาเสพติดเพราะเหตุที่ได้มีการสมคบกันตามวรรคหนึ่ง ผู้สมคบกันนั้นต้องระวางโทษตามที่กำหนดไว้สำหรับความผิดนั้น"

---

[61] *ไวทยา สามิบัติ, **"การนำหลักการสมคบกันกระทำความผิดมาใช้เพื่อป้องกันและปราบปรามยาเสพติดในประเทศไทย"**. วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย ,2525,หน้า 41.*

[62] *เรื่องเดียวกัน.*

องค์ประกอบของความผิดฐานสมคบ คือ

1. ผู้ใดตั้งแต่ 2 คนขึ้นไป หมายถึง ผู้กระทำผิดตามมาตรานี้จะต้องมีผู้กระทำความผิดตั้งแต่ 2 คนขึ้นไป โดยจะต้องมีอายุและสติสัมปชัญญะเพียงพอที่จะตกลงกระทำความผิดได้ ส่วนคำว่า "ผู้ใด" ในมาตรานี้จะมีความหมายรวมถึงนิติบุคคลด้วย

2. สมคบโดยการตกลงกัน หมายถึง การที่มีผู้กระทำความผิดตั้งแต่ 2 คนขึ้นไปตกลงกัน (Agreement) โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อกระทำการอันเป็นความผิดเกี่ยวกับยาเสพติดโดยกฎหมายถือว่ามีความผิดสำเร็จทันทีเมื่อได้มีการตกลงร่วมกันแม้ยังไม่ได้มีการลงมือกระทำความผิดตามวัตถุประสงค์ที่ได้ตกลงกันก็ตาม

3. เพื่อกระทำความผิดเกี่ยวกับยาเสพติด (เจตนาพิเศษหรือมูลเหตุจูงใจ) หมายถึงการแสดงออกซึ่งเจตนาพิเศษ หรือมูลเหตุจูงใจในการที่จะกระทำความผิดฐานสมคบใน 5 ข้อหาที่สำคัญเกี่ยวกับยาเสพติดอันได้แก่ ผลิต นำเข้า ส่งออก จำหน่าย หรือครอบครองเพื่อจำหน่าย[63]

จากบทบัญญัติดังกล่าวจะเห็นได้ว่าจะมีความผิดฐานสมคบกันกระทำความผิดเกี่ยวกับยาเสพติดได้จะต้องมีการกระทำที่ปรากฏออกมา (Overt Act) จากการที่บุคคลสองคนมีเจตนาตกลงใจที่จะร่วมกันกระทำความผิดอย่างจริงจังมิใช่เป็นการตกลงกันแบบเล่นๆ ดังนั้น สิ่งที่จะบ่งบอกได้อย่างดีว่าบุคคลดังกล่าวมีเจตนาสมคบกันกระทำความผิดจริงหรือไม่ จึงต้องพิจารณาถึงการกระทำที่ปรากฏออกมาเมื่อได้มีการตกลงกันสำหรับสาเหตุที่จำต้องพิจารณาถึงการกระทำที่ปรากฏออกมานี้ก็เนื่องจากเพื่อป้องกันภาครัฐใช้มาตรการสมคบนี้ไปในทางมิชอบได้ แม้ว่าหลักการสมคบกันกระทำความผิดนี้เป็นมาตรการที่มุ่งเน้นปราบปรามผู้อยู่เบื้องหลังการกระทำความผิด ซึ่งมักไม่มีพยานหลักฐานที่เป็นลักษณะประจักษ์พยานที่จะนำมาพิสูจน์การกระทำความผิดได้ และบทบัญญัติแห่งกฎหมายเกี่ยวกับมาตรการสมคบกันกระทำความผิดนี้ ก็มิได้บัญญัติว่าจะต้องมีการกระทำที่ปรากฏออกมาแต่อย่างใด แต่เพื่อประโยชน์แห่งความยุติธรรมและการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชน อย่างน้อยรัฐ ซึ่งก็คือพนักงานอัยการก็ควรมีภาระในการพิสูจน์ให้ศาลเห็นได้ด้วยว่า "มีการตกลงกัน" ซึ่งจะต้องมีความหมายดังได้กล่าวมาแล้วด้วย

อย่างไรก็ดี ในการใช้บังคับมาตรการสมคบตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา 8 นี้ยังต้องผ่านเงื่อนไขทางกฎหมายอีก โดยได้บัญญัติไว้ในมาตรา 14 ที่ว่า "การจับกุมหรือแจ้งข้อหาแก่ผู้กระทำความผิดตามมาตรา 6 หรือมาตรา 8 ต้องได้รับอนุมัติจากเลขาธิการ และเมื่อดำเนินการตามที่ได้รับอนุมัติแล้วให้รายงานให้เลขาธิการทราบทันที

การขออนุมัติ อนุมัติ และการรายงานตามวรรคหนึ่ง ให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์วิธีการและเงื่อนไขที่กำหนดในกระทรวง"

การจับกุมและแจ้งข้อหาต่อบุคคลใดในความผิดฐานสมคบกันกระทำความผิดเกี่ยวกับยาเสพติดตามมาตรา 8 ต้องมีการได้รับอนุมัติจากเลขาธิการ ป.ป.ส. เสียก่อน เพื่อวัตถุประสงค์ในการกลั่นกรองและวิเคราะห์ถึงการนำมาตรการสมคบกันกระทำความผิดไปบังคับใช้ได้ถูกต้องตามกฎหมายและเกิดความ

---

[63] "ผลิต" หมายความว่า เพาะ ปลูก ทำ ผสม ปรุง แปรสภาพ เปลี่ยนสภาพ เปลี่ยนรูป สังเคราะห์ทางวิทยาศาสตร์ และให้หมายความรวมถึงการแบ่งบรรจุหรือรวมบรรจุด้วย "นำเข้า" หมายความว่านำหรือสั่งเข้ามาในราชอาณาจักร "ส่งออก" หมายความว่านำหรือส่งออกนอกราชอาณาจักร "จำหน่าย" หมายความว่าขาย จ่ายแจก แลกเปลี่ยน ให้

เป็นธรรมต่อผู้ถูกล่าวหาในความผิด โดยมีแนวนโยบายการจับกุมและแจ้งข้อหาต่อผู้สมคบกันกระทำความผิดเกี่ยวกับยาเสพติด ดังนี้คือ[64]

1. ต้องเป็นนายทุนหรือตัวการสำคัญที่อยู่เบื้องหลังในการกระทำความผิดเกี่ยวกับยาเสพติด ซึ่งมาตรการทางอาญาโดยทั่วไปไม่สามารถนำมาพิสูจน์ความผิดและบังคับใช้ได้

2. การกระทำความผิด จะต้องมีพยานหลักฐานครบองค์ประกอบโดยชัดแจ้งในความผิดตามกฎหมาย

3. พยานหลักฐานที่จะต้องแนบมาในคำขออนุมัติจับกุมหรือแจ้งข้อหาต้องมีน้ำหนักเพียงพอน่าเชื่อถือได้ในเบื้องต้นว่า บุคคลนั้นได้กระทำความผิดจริง

ในกฎหมายฉบับนี้ยังได้บัญญัติมาตรการเกี่ยวกับผู้สนับสนุนช่วยเหลือที่มีความแตกต่างพิเศษไปจากหลักการผู้สนับสนุนตามประมวลกฎหมายอาญา โดยได้กำหนดขอบเขตของการกระทำไว้ว่ามีเพียงใดจึงจะเป็นการสนับสนุน ช่วยเหลือตามกฎหมายนี้ ซึ่งได้บัญญัติไว้ในมาตรา 6 ว่า

"ในความผิดเกี่ยวกับยาเสพติด ผู้ใดกระทำการอย่างใดอย่างหนึ่งดังต่อไปนี้ ต้องระวางโทษเช่นเดียวกับตัวการในความผิดนั้น

(1) สนับสนุนหรือช่วยเหลือผู้กระทำความผิดก่อนหรือขณะกระทำความผิด

(2) จัดหาหรือให้เงินหรือทรัพย์สิน ยานพาหนะ สถานที่หรือวัตถุใดๆ เพื่อประโยชน์หรือให้ความสะดวกแก่ผู้กระทำความผิด หรือเพื่อมิให้ผู้กระทำความผิดถูกลงโทษ

(3) จัดหาหรือให้เงินหรือทรัพย์สิน ที่ประชุม ที่พำนัก หรือที่ซ่อนเร้นหรือช่วยเหลือหรือให้ความสะดวกแก่ผู้กระทำความผิด หรือเพื่อช่วยเหลือให้ผู้กระทำความผิดพ้นจากการถูกจับกุม

(4) รับเงิน ทรัพย์สินหรือประโยชน์อื่นใดจากผู้กระทำความผิดเพื่อประโยชน์หรือให้ความสะดวกแก่การกระทำความผิด หรือเพื่อมิให้ผู้กระทำความผิดถูกลงโทษ

(5) ปกปิด ซ่อนเร้นหรือเอาไปเสียซึ่งยาเสพติดหรือวัตถุใดๆ ที่ใช้ในการกระทำความผิดเพื่อช่วยเหลือผู้กระทำความผิด

(6) ชี้แนะ หรือติดต่อบุคคลอื่นเพื่อประโยชน์ในการกระทำความผิด

ผู้ใดจัดหาหรือให้เงินหรือทรัพย์สิน ที่พำนักหรือที่ซ่อนเร้นเพื่อช่วยบิดา มารดา บุตร สามีหรือภริยาของตนให้พ้นจากการถูกจับกุม ศาลจะไม่ลงโทษผู้นั้นหรือลงโทษผู้นั้นน้อยกว่าที่กฎหมายกำหนดไว้สำหรับความผิดนั้นเพียงใดก็ได้"

องค์ประกอบความผิด จะมีลักษณะทำนองเดียวกันกับความผิดฐานผู้สนับสนุนตามประมวลกฎหมายอาญาดังได้กล่าวมาแล้วข้างต้น เพียงแต่มีความละเอียดเกี่ยวกับการกระทำอื่นอีก 5 ประการ คือการจัดหาหรือให้เงินหรือทรัพย์สิน ยานพาหนะ สถานที่หรือวัตถุใดๆ เพื่อประโยชน์หรือให้ความสะดวกแก่ผู้กระทำความผิด หรือเพื่อมิให้ผู้กระทำความผิดถูกลงโทษ การจัดหาหรือให้เงินหรือทรัพย์สิน ที่ประชุม ที่พำนัก หรือที่ซ่อนเร้นหรือช่วยเหลือหรือให้ความสะดวกแก่ผู้กระทำความผิด หรือเพื่อช่วยเหลือให้ผู้กระทำความผิดพ้นจากการถูกจับกุม การรับเงิน ทรัพย์สินหรือประโยชน์อื่นใดจากผู้กระทำความผิดเพื่อประโยชน์หรือให้ความสะดวกแก่การกระทำความผิด หรือเพื่อมิให้ผู้กระทำความผิดถูกลงโทษ การปกปิด ซ่อนเร้นหรือเอาไปเสียซึ่งยาเสพติดหรือวัตถุใดๆ ที่ใช้ในการกระทำความผิดเพื่อช่วยเหลือผู้กระทำความผิด การชี้แนะ

---

[64] *อรรณพ ลิขิตติตถะ , **"มาตรการและแนวทางดำเนินการตามกฎหมายและระเบียบที่เกี่ยวกับยาเสพติด"**. กรุงเทพมหานคร : ป.ป.ส. ,2539 ,หน้า 2-4.*

หรือติดต่อบุคคลอื่นเพื่อประโยชน์ในการกระทำความผิด โดยผู้กระทำความผิดต้องกระทำโดยเจตนาและมีมูลเหตุจูงใจดั่งที่กฎหมายกำหนดไว้ในแต่ละกรณี

นอกจากมาตรการสมคบและมาตรการสนับสนุน ช่วยเหลือดังกล่าวแล้ว กฎหมายนี้ยังได้มีมาตรการเพิ่มโทษกับผู้พยายามกระทำความผิดอีกด้วย ซึ่งกำหนดไว้ในมาตรา 7 ที่บัญญัติว่า "ผู้ใดพยายามกระทำความผิดเกี่ยวกับยาเสพติด ต้องระวางโทษตามที่กำหนดไว้สำหรับความผิดนั้นเช่นเดียวกับผู้กระทำความผิดสำเร็จ ตัวการ" บทบัญญัตินี้ถือว่าเป็นการยกเว้นหลักทั่วไปตามประมวลกฎหมายอาญาที่ผู้พยายามกระทำความผิดต้องระวางโทษเพียงสองในสามของระวางโทษที่กำหนดไว้สำหรับความผิดนั้น[65] ทั้งนี้เนื่องจากอาชญากรรมยาเสพติดมีผลกระทบอย่างร้ายแรงต่อสังคมและประเทศชาติ จึงจำเป็นต้องป้องปรามมิให้บุคคลใดคิดที่จะกระทำความผิดเกี่ยวกับยาเสพติด

(3) กฎหมายว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน

สืบเนื่องจากอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยการต่อต้านการลักลอบค้ายาเสพติดและวัตถุที่ออกฤทธิ์ต่อจิตและประสาท ค.ศ. 1988 ได้กำหนดหลักการสำคัญในการป้องกันและปราบปรามยาเสพติดในสังคมให้เกิดประสิทธิภาพและประสิทธิผลมากยิ่งขึ้น โดยกำหนดให้การฟอกเงินเป็นความผิดทางอาญา ซึ่งแต่เดิมนั้นการกระทำนี้ไม่ถือว่าเป็นความผิด จึงทำให้เกิดเป็นช่องว่างทางกฎหมายที่อาชญากรยาเสพติดใช้เป็นเครื่องมือในการปกปิดหรือเปลี่ยนแปลงทรัพย์สินที่ได้มาจากการกระทำความผิดเกี่ยวกับยาเสพติดให้เป็นทรัพย์สินที่ได้มาโดยชอบด้วยกฎหมายเพื่อหลีกเลี่ยงการถูกดำเนินการทางกฎหมายจากมาตรการริบทรัพย์ ประเทศไทยก็ตระหนักถึงปัญหาการฟอกเงินจากอาชญากรรมยาเสพติดจึงได้มีการตรากฎหมายป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน และบัญญัติความผิดฐานฟอกเงินไว้ในมาตรา 5 ว่า "ผู้ใด

(1) โอน รับโอน หรือเปลี่ยนสภาพทรัพย์สินที่เกี่ยวกับการกระทำความผิดเพื่อซุกซ่อนหรือปกปิดแหล่งที่มาของทรัพย์สินนั้น หรือเพื่อช่วยเหลือผู้อื่นไม่ว่าก่อน ขณะหรือหลังการกระทำความผิดมิให้ต้องรับโทษหรือรับโทษน้อยลงในความผิดมูลฐาน[66] หรือ

(2) กระทำด้วยประการใดๆ เพื่อปกปิดหรืออำพรางลักษณะที่แท้จริง การได้มา แหล่งที่ตั้ง การจำหน่าย การโอน การได้สิทธิใดๆ ซึ่งทรัพย์สินที่เกี่ยวกับการกระทำความผิดผู้นั้นกระทำความผิดฐานฟอกเงิน"

องค์ประกอบความผิดฐานฟอกเงิน คือ องค์ประกอบภายนอกได้แก่การโอน รับโอน หรือเปลี่ยนสภาพทรัพย์สินที่เกี่ยวกับการกระทำความผิด (ซึ่งก็คือเงินหรือทรัพย์สินที่ได้มาจากการกระทำซึ่งเป็นความผิดมูลฐานหรือจากการสนับสนุน หรือช่วยเหลือจากการกระทำซึ่งเป็นความผิดมูลฐาน หรือเงินหรือทรัพย์สินที่ได้มาจากการจำหน่าย จ่าย โอนด้วยประการใดๆ ซึ่งเงินหรือทรัพย์สินที่กล่าวมา และรวมถึงดอกผลของเงินหรือทรัพย์สินดังกล่าว ทั้งนี้ ไม่ว่าทรัพย์สินนั้นจะมีการจำหน่าย จ่าย โอนหรือเปลี่ยนสภาพไปกี่ครั้งและไม่ว่าจะอยู่ในความครอบครองของบุคคลใด โอนไปเป็นของบุคคลใดหรือปรากฏหลักฐานทางทะเบียนว่าเป็นของบุคคลใด) หรือกระทำด้วยประการใดๆ ส่วนองค์ประกอบภายในได้แก่เจตนาธรรมดา

---

[65] *ประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 80.*

[66] *ตามพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน พ.ศ. 2542 มาตรา 3 กำหนดให้ความผิดเกี่ยวกับยาเสพติดเป็นส่วนหนึ่งของความผิดมูลฐาน*

และเจตนาพิเศษหรือมูลเหตุจูงใจในการกระทำเพื่อซุกซ่อนหรือปกปิดแหล่งที่มาของทรัพย์สินนั้น หรือเพื่อช่วยเหลือผู้อื่นไม่ว่าก่อน ขณะหรือหลังการกระทำความผิดมิให้ต้องรับโทษหรือรับโทษน้อยลงในความผิดมูลฐาน หรือเพื่อปกปิดหรืออำพรางลักษณะที่แท้จริง การได้มา แหล่งที่ตั้ง การจำหน่าย การโอน การได้สิทธิใดๆ ซึ่งทรัพย์สินที่เกี่ยวกับการกระทำความผิด

นอกจากนี้ยังได้นำหลักการสมคบกันกระทำความผิดมาบัญญัติไว้อีกในมาตรา 9 ที่ว่า "ผู้ใดสมคบโดยการตกลงกันตั้งแต่สองคนขึ้นไป เพื่อกระทำความผิดฐานฟอกเงินต้องระวางโทษกึ่งหนึ่งของโทษที่กำหนดไว้สำหรับความผิดนั้น

ในกรณีที่ความผิดได้กระทำถึงขั้นลงมือกระทำความผิด แต่เนื่องจากการเข้าขัดขวางของผู้สมคบทำให้การกระทำนั้นกระทำไปไม่ตลอดหรือกระทำไปตลอดแต่การกระทำนั้นไม่บรรลุผล ผู้สมคบที่กระทำการขัดขวางนั้นคงรับโทษที่กำหนดไว้ในวรรคหนึ่งเท่านั้น

ถ้าผู้กระทำความผิดตามวรรคหนึ่งกลับใจให้ความจริงแห่งการสมคบต่อพนักงานเจ้าหน้าที่ก่อนที่จะมีการกระทำความผิดตามที่ได้สมคบกัน ศาลจะไม่ลงโทษผู้นั้นหรือลงโทษน้อยกว่าที่กฎหมายกำหนดไว้เพียงใดก็ได้"

องค์ประกอบความผิดในมาตรา 9 มีสาระสำคัญ คือ

องค์ประกอบภายนอก ประกอบด้วย

1. ผู้ใด หมายความว่า บุคคลที่มีสติสัมปชัญญะ อายุ พอที่จะตกลงกระทำความผิดได้
2. สมคบโดยตกลงกันตั้งแต่สองคนขึ้นไป หมายความว่าผู้กระทำความผิดตามมาตรานี้ต้องมีบุคคลจำนวนตั้งแต่สองคนขึ้นไป โดยได้มีการตกลงร่วมกันในการกระทำความผิด

องค์ประกอบภายใน ประกอบด้วย

1. เจตนาธรรมดา ตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 59 คือ ผู้กระทำต้องรู้สำนึกในการกระทำและผู้กระทำต้องการสมคบกัน และ
2. เจตนาพิเศษ เพื่อกระทำความผิดฐานฟอกเงิน กล่าวคือ

(ก) โอน รับโอน หรือเปลี่ยนแปลงสภาพทรัพย์สินที่เกี่ยวกับการกระทำความผิดเพื่อซุกซ่อนหรือปกปิดแหล่งที่มาของทรัพย์สินนั้น หรือเพื่อช่วยเหลือผู้อื่นไม่ว่าก่อน ขณะหรือหลังการกระทำความผิดมิให้ต้องรับโทษหรือรับโทษน้อยลงในความผิดมูลฐาน หรือ

(ข) กระทำด้วยประการใดๆ เพื่อปกปิดหรืออำพรางลักษณะที่แท้จริง การได้มา แหล่งที่ตั้ง การจำหน่าย การโอน การได้สิทธิใดๆ ซึ่งทรัพย์สินที่เกี่ยวกับการกระทำความผิด

มาตรการสมคบกันกระทำความผิดตามที่บัญญัติไว้มาตรา 9 มิได้กำหนดว่าการตกลงกันนั้นจะต้องมีลักษณะอย่างใด จะกระทำในรูปแบบทางวาจา ลายลักษณ์อักษร กิริยา ท่าทางสัญญาณ หรือสัญลักษณ์ก็ได้ และภายหลังที่ผู้สมคบกันกระทำความผิดได้ตกลงกัน (Agreement) ที่จะกระทำการอันเป็นความผิดฐานฟอกเงินก็ถือว่ามีความผิดสำเร็จทันที แม้ผู้สมคบกันกระทำความผิดจะยังไม่ได้ลงมือกระทำความผิดตามวัตถุประสงค์ที่ได้ตกลงร่วมกัน

บทบัญญัติในวรรคสอง เป็นเรื่องของการถอนตัวจากการกระทำความผิด กล่าวคือ ในบทบัญญัติวรรคสอง เป็นการนำหลักเกณฑ์และข้อกำหนดในมาตรา 82 แห่งประมวลกฎหมายอาญามาบังคับใช้ โดยกำหนดว่าผู้สมคบได้ยับยั้งเสียเองไม่กระทำการให้ตลอดหรือกลับใจไม่ให้การกระทำนั้นบรรลุผล

กฎหมายถือว่าบุคคลนั้นมีความผิด และต้องได้รับโทษในฐานความผิดสมคบกันกระทำความผิดตามที่บัญญัติไว้ในวรรคหนึ่งเท่านั้น โดยไม่ต้องรับโทษในฐานความผิดที่ได้มีการกระทำตามวัตถุประสงค์ในการสมคบกันเป็นความผิดอีกกระทงหนึ่งแต่อย่างใด

บทบัญญัติในวรรคสามเป็นเหตุลดโทษแก่ผู้สมคบกันกระทำความผิด ถ้าปรากฏว่าได้มีการแสดงเจตนากลับใจอย่างแท้จริงในการกระทำความผิด โดยได้มีการแจ้งความจริงแห่งการสมคบต่อพนักงานเจ้าหน้าที่ ก่อนที่จะมีการกระทำความผิดตามที่ได้สมคบกัน โดยกฎหมายได้กำหนดว่าในการพิจารณาคดีในชั้นศาล ศาลจะพิจารณาลงโทษให้น้อยกว่าที่กฎหมายกำหนดไว้หรือศาลจะไม่ลงโทษเลยก็ได้

กฎหมายนี้ยังได้นำหลักการเพิ่มโทษแก่ผู้สนับสนุน ช่วยเหลือการกระทำความผิด หรือพยายามกระทำความผิดฐานฟอกเงิน[67] เช่นเดียวกับกฎหมายว่าด้วยมาตรการในการปราบปรามผู้กระทำความผิดเกี่ยวกับยาเสพติด

1.2 มาตรการเกี่ยวกับตัวยาเสพติด

(1) กฎหมายว่าด้วยวัตถุที่ออกฤทธิ์ต่อจิตและประสาท

วัตถุออกฤทธิ์ คือยาเสพติดรูปแบบหนึ่งที่แพร่ระบาดในสังคม แบ่งออกเป็น 4 ประเภท ซึ่งมีความหมายว่าวัตถุที่ออกฤทธิ์ต่อจิตและประสาทที่เป็นสิ่งธรรมชาติหรือที่ได้จากสิ่งธรรมชาติ หรือวัตถุที่ออกฤทธิ์ต่อจิตและประสาทที่เป็นวัตถุสงเคราะห์ ทั้งนี้ ตามที่รัฐมนตรีประกาศในราชกิจจานุเบกษา[68] โดยแต่เดิมนั้นปัญหาวัตถุออกฤทธิ์นับว่ามีความรุนแรงมาก สำหรับมาตรการเกี่ยวกับตัววัตถุออกฤทธิ์ที่กำหนดไว้ในกฎหมายว่าด้วยวัตถุที่ออกฤทธิ์ต่อจิตและประสาทที่สำคัญมีดังนี้[69]

(ก) มาตรการห้ามผู้ใดผลิต ขาย นำเข้าหรือส่งออกซึ่งวัตถุออกฤทธิ์ โดยถ้าเป็นประเภท 1 หรือประเภท 2 หากฝ่าฝืนต้องระวางโทษจำคุกตั้งแต่ห้าปีถึงยี่สิบปี และปรับตั้งแต่หนึ่งแสนบาทถึงสี่แสนบาท ถ้าเป็นประเภท 3 หรือประเภท 4 หรือนำผ่านซึ่งวัตถุออกฤทธิ์ทุกประเภท หากฝ่าฝืนต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินห้าปี หรือปรับไม่เกินหนึ่งแสนบาท และห้ามมิให้ผู้ใดเสพวัตถุออกฤทธิ์ในประเภท 1 หรือประเภท 2 หากฝ่าฝืนต้องระวางโทษจำคุกตั้งแต่หนึ่งปีถึงห้าปีและปรับตั้งแต่สองหมื่นบาทถึงหนึ่งแสนบาท

(ข) มาตรการควบคุมผู้ได้รับอนุญาต เช่นห้ามผู้รับอนุญาตผลิต ขาย นำเข้าหรือเก็บไว้ซึ่งวัตถุออกฤทธิ์ในประเภท 3 หรือประเภท 4 นอกสถานที่ที่ระบุไว้ในใบอนุญาต และต้องจัดให้มีเภสัชกรอยู่ประจำการควบคุมกิจการตลอดเวลาที่เปิดทำการ หรือห้ามมิให้ผู้รับอนุญาตย้าย เปลี่ยนแปลงหรือเพิ่มสถานที่ผลิต สถานที่ขาย สถานที่นำเข้า หรือสถานที่ที่เก็บซึ่งวัตถุออกฤทธิ์ในประเภท 3 หรือประเภท 4 เป็นต้น

(ค) มาตรการควบคุมเภสัชกร โดยกำหนดให้มีหน้าที่ในการควบคุมการผลิต ขาย นำเข้าซึ่งวัตถุออกฤทธิ์ประเภท 3 หรือประเภท 4 หากฝ่าฝืนต้องระวางโทษปรับตั้งแต่หนึ่งหมื่นบาทถึงห้าหมื่นบาท

(ง) มาตรการทำลาย ได้แก่ การริบบรรดาวัตถุออกฤทธิ์ เครื่องมือ เครื่องใช้ ยานพาหนะ หรือวัตถุอื่น ซึ่งได้ใช้ในการกระทำความผิดเกี่ยวกับวัตถุออกฤทธิ์ หรือการให้กระทรวงสาธารณสุขนำ

---

[67] *เรื่องเดียวกัน,มาตรา 7 และมาตรา 8.*

[68] *พระราชบัญญัติวัตถุที่ออกฤทธิ์ต่อจิตและประสาท พ.ศ. 2518 มาตรา 4.*

[69] *เรื่องเดียวกัน,มาตรา 13 มาตรา 13 ทวิ มาตรา 16 มาตรา 24 มาตรา 26 และมาตรา 32 มาตรา 33 มาตรา 34 มาตรา 35 มาตรา 62 ทวิ มาตรา 62 ตรี มาตรา 89 มาตรา 90 มาตรา 97 มาตรา 106 ตรี มาตรา 116 และมาตรา 116 ทวิ.*

วัตถุออกฤทธิ์ของกลางไปทำลายหรือนำไปใช้ประโยชน์

(2) กฎหมายว่าด้วยยาเสพติดให้โทษ

ยาเสพติดให้โทษแบ่งออกเป็น 5 ประเภท เรียงตามลำดับความร้ายแรง ซึ่งรัฐมนตรีได้ประกาศในราชกิจจานุเบกษา โดยได้มีการนำเอาวัตถุออกฤทธิ์ที่มีการแพร่ระบาดอย่างรุนแรงมากำหนดเปลี่ยนให้เป็นยาเสพติดให้โทษในประเภท 1 ด้วย เพื่อประโยชน์ในการป้องกันและปราบปราม สำหรับมาตรการเกี่ยวกับตัวยาเสพติดให้โทษตามกฎหมายนี้ที่สำคัญ มีดังนี้[70]

(ก) มาตรการห้าม เช่น ห้ามมิให้ผู้ใดผลิต นำเข้า ส่งออก จำหน่ายหรือมีไว้ในครอบครองซึ่งยาเสพติดให้โทษในประเภท 1 หากฝ่าฝืนต้องระวางโทษจำคุกตลอดชีวิต และปรับตั้งแต่หนึ่งล้านบาทถึงห้าล้านบาท หรือในประเภท 2 หากฝ่าฝืนต้องระวางโทษจำคุกตั้งแต่หนึ่งปีถึงสิบปี และปรับตั้งแต่หนึ่งแสนบาทถึงหนึ่งล้านบาท หรือผลิต นำเข้าในประเภท 3 เว้นแต่ได้รับอนุญาต หากฝ่าฝืนต้องระวางโทษจำคุกตั้งแต่หนึ่งปีถึงสามปี และปรับตั้งแต่หนึ่งแสนบาทถึงสามแสนบาท

(ข) มาตรการเพิ่มโทษเพื่อควบคุมการผลิต นำเข้า ส่งออก หรือครอบครอง อันได้แก่การกำหนดบทสันนิษฐานทางกฎหมายเกี่ยวกับจำนวนหรือปริมาณการครอบครองหากเกินกว่าที่กฎหมายกำหนดถือว่ามีวัตถุประสงค์เพื่อจำหน่าย

(ค) มาตรการควบคุมผู้รับอนุญาต เช่น ห้ามจำหน่ายยาเสพติดให้โทษในประเภท 2 นอกสถานที่ที่ระบุไว้ในใบอนุญาต หากฝ่าฝืนต้องระวางโทษจำคุกตั้งแต่หนึ่งปีถึงสามปี และปรับตั้งแต่หนึ่งแสนบาทถึงสามแสนบาท

(ง) มาตรการควบคุมเภสัชกร เช่นกำหนดให้มีหน้าที่ควบคุมการผลิต นำเข้า ส่งออกยาเสพติดให้โทษในประเภท 3

(จ) มาตรการควบคุมการโฆษณา ได้แก่การห้ามมิให้ผู้ใดโฆษณายาเสพติดให้โทษ เว้นแต่กรณีที่กฎหมายกำหนดไว้

(ฉ) มาตรการทำลาย ได้แก่ การริบบรรดายาเสพติดให้โทษของกลางในประเภท 1 ประเภท 2 ประเภท 4 และประเภท 5 เครื่องมือ เครื่องใช้ ยานพาหนะหรือวัตถุอื่นซึ่งได้ใช้ในการกระทำความผิดเกี่ยวกับยาเสพติดให้โทษ หรือการให้กระทรวงสาธารณสุขทำลายหรือนำไปใช้ประโยชน์ซึ่งของกลางยาเสพติดให้โทษในประเภท 1 ประเภท 2 ประเภท 4 หรือประเภท 5

1.3 มาตรการเกี่ยวกับทรัพย์สิน

(1) ประมวลกฎหมายอาญา

มาตรการเกี่ยวกับทรัพย์สินตามประมวลกฎหมายอาญาก็คือโทษริบทรัพย์ ซึ่งแบ่งออกเป็นการริบทรัพย์สินโดยเด็ดขาด และการริบทรัพย์สินโดยใช้ดุลพินิจ[71]

การริบทรัพย์สินโดยเด็ดขาด คือ การริบทรัพย์สินตามมาตรา 32 และมาตรา 34 ซึ่งกฎหมายบังคับให้ศาลต้องริบทรัพย์สินที่ระบุไว้ จะใช้ดุลพินิจไม่ริบไม่ได้ กล่าวคือ ทรัพย์สินตามมาตรา 32 มีลักษณะเป็นความผิดโดยสภาพของตัวมันเอง ไม่ว่าจะเป็นกรณีทำขึ้นหรือมีไว้ ก็เป็นความผิดทั้งนั้น ไม่ว่าจะเป็น

---

[70] *พระราชบัญญัติยาเสพติดให้โทษ พ.ศ. 2522 มาตรา 15 มาตรา 16 มาตรา 17 มาตรา 20 มาตรา 65 มาตรา 66 มาตรา 67 มาตรา 68 มาตรา 69 มาตรา 70 มาตรา 71 มาตรา 72 มาตรา 73 มาตรา 74 มาตรา 75 มาตรา 76 มาตรา 76/1.*

[71] *พิพัฒน์ จักรางกูร, **"การริบทรัพย์สิน"**.วิทยานิพนธ์ปริญญามหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์,หน้า 9–11.*

ของผู้ใดก็ต้องริบทั้งสิ้น ไม่ต้องคำนึงว่าจะมีผู้ใดถูกลงโทษตามคำพิพากษาหรือไม่ หรือศาลจะพิพากษายกฟ้องเพราะเหตุใดก็ตาม ทรัพย์สินเหล่านี้จะต้องริบทั้งสิ้น การริบทรัพย์สินตามมาตรา 32 นี้จึงเป็นการลงโทษในทางทรัพย์สินของบุคคลที่รุนแรงและเข้มงวดกว่าการริบทรัพย์สินประเภทอื่น เพราะทรัพย์สินที่ศาลริบได้ในกรณีเช่นนี้ แม้จะเป็นทรัพย์สินของบุคคลอื่นมิใช่ผู้กระทำความผิด หรือจะมีส่วนร่วมรู้เห็นในการกระทำผิดหรือไม่ก็ตาม ศาลก็ต้องริบเสมอ นับเป็นการตัดกรรมสิทธิ์ในทรัพย์สินของบุคคลโดยเด็ดขาด แต่ถือว่าเป็นความจำเป็นที่กฎหมายจำต้องบัญญัติไว้เช่นนั้น เนื่องจากทรัพย์สินดังกล่าวย่อมแสดงให้เห็นอยู่ในตัวว่าเป็นทรัพย์สินที่ขัดต่อความสงบเรียบร้อยและศีลธรรมอันดีของประชาชนอันเป็นหลักใหญ่ในการคุ้มครองสวัสดิภาพและสังคมโดยส่วนรวม ส่วนการริบทรัพย์สินตามมาตรา 34 (1) นั้นเป็นสภาพของการกระทำความผิดโดยการใช้ทรัพย์สินนั้นเป็นวัตถุขององค์ประกอบความผิด และมาตรา 34 (2) เป็นทรัพย์สินที่ได้มาเพราะเกี่ยวข้องกับความผิด โดยทรัพย์สินตามมาตรา 34 นี้จะแตกต่างกับมาตรา 32 ตรงที่ว่าถ้าเป็นทรัพย์สินของผู้อื่นที่ไม่รู้เห็นเป็นใจด้วยกันในการกระทำความผิดจะริบไม่ได้ แม้ริบไว้แล้วก็ต้องคืนแก่เจ้าของไปตามมาตรา 36

การริบทรัพย์โดยใช้ดุลพินิจคือการริบทรัพย์สินตามมาตรา 33 ซึ่งเป็นกรณีที่กฎหมายมิได้บังคับให้ศาลจะต้องริบทรัพย์สินนั้นเสมอไป แต่ให้ตกอยู่ในดุลพินิจของศาล โดยแบ่งออกเป็นสามกรณี กล่าวคือกรณีแรกเป็นกรณีทรัพย์สินซึ่งบุคคลได้ใช้ในการกระทำความผิด ซึ่งโดยสภาพแล้วจะเป็นทรัพย์สินที่บุคคลย่อมมีได้โดยชอบด้วยกฎหมาย หากแต่ได้มีการนำเอาทรัพย์สินนั้นไปใช้โดยผิดกฎหมาย คือใช้ในการกระทำความผิดที่มิได้มีกฎหมายยกเว้นความผิดไว้ เช่น การป้องกันโดยชอบด้วยกฎหมายตามมาตรา 68 ส่วนทรัพย์สินใดที่จะถือว่าเป็นทรัพย์สินที่ได้ใช้ในการกระทำความผิดอันเป็นทรัพย์สินที่ควรริบตามมาตรา 33 (1) ควรจะเป็นทรัพย์สินที่ใช้ในการกระทำความผิดโดยตรง และหากไม่มีทรัพย์สินนั้นจะกระทำความผิดไม่สำเร็จ[72] แม้จะเป็นอุปกรณ์หรือช่วยเหลือในการกระทำความผิดสำเร็จหรือสะดวกขึ้นก็ตาม กรณีที่สองคือทรัพย์สินที่มีไว้เพื่อใช้ในการกระทำความผิด แม้จะยังมิได้ใช้กระทำความผิดก็ริบได้ แต่ต้องได้ความว่าโดยสภาพของทรัพย์สินนั้นเป็นสิ่งที่ใช้เพื่อการกระทำความผิด ไม่หมายถึงทรัพย์สินที่มีไว้เพียงเพื่อใช้ในธุรกิจธรรมดาและจะต้องดูจากเจตนาของผู้กระทำความผิดเป็นสำคัญ อย่างไรก็ดี ทรัพย์สินที่มีไว้เพื่อใช้ในการกระทำความผิดนี้มีหลักเช่นเดียวกับทรัพย์สินที่ใช้ในการกระทำความผิด คือจะต้องเป็นทรัพย์สินที่มีไว้สำหรับใช้ในการกระทำความผิดโดยตรง และจะต้องมีเจตนาที่จะกระทำความผิดพร้อมกับมีทรัพย์สินนั้นไว้เพื่อใช้ในการกระทำความผิดโดยเจตนาด้วย กรณีสุดท้ายคือทรัพย์สินที่ได้มาโดยการกระทำความผิด ซึ่งมีความชัดเจนอยู่ในตัว แต่จะต้องเป็นกรณีที่มีกฎหมายบัญญัติว่าการได้ทรัพย์สินนั้นมาเป็นความผิด ถ้าไม่มีบทบัญญัติของกฎหมายที่บัญญัติว่าทรัพย์สินเช่นนั้นเป็นความผิด ก็ไม่อยู่ในข่ายที่จะริบได้

จากบทบัญญัติเกี่ยวกับการริบทรัพย์สินโดยใช้ดุลพินิจนี้จะเห็นว่ามีวัตถุประสงค์ที่ไม่ต้องการให้ผู้กระทำความผิดได้รับประโยชน์จากทรัพย์สินที่ได้มาจากการกระทำความผิดหรือการประกอบอาชญากรรม เช่น เงินที่ได้จากการค้ายาเสพติด หรือจากการเล่นการพนัน เป็นต้น อีกทั้งยังเป็นการมุ่งลงโทษผู้กระทำความผิดไม่ให้ได้รับประโยชน์ใดๆ (Fruit or Proceeds of Crime) ที่ได้มาจากการกระทำความผิดของตนหรือการประกอบอาชญากรรมขององค์กร

[72] *เรื่องเดียวกัน,หน้า 38.*

(2) กฎหมายว่าด้วยมาตรการในการปราบปรามผู้กระทำความผิดเกี่ยวกับยาเสพติด

มาตรการเกี่ยวกับทรัพย์สินตามกฎหมายนี้เป็นการนำมาตรการริบทรัพย์สินทางอาญา (Criminal Forfeiture) มาใช้ในการริบทรัพย์สินที่เกี่ยวเนื่องกับการกระทำความผิด ซึ่งก็คือเงิน หรือทรัพย์สินที่ได้รับมาเนื่องจากการกระทำความผิดเกี่ยวกับยาเสพติด และหมายความรวมถึงเงินหรือทรัพย์สินที่ได้มาโดยการใช้เงินหรือทรัพย์สินดังกล่าว ซื้อหรือกระทำไม่ว่าด้วยประการใดๆ ให้เงินหรือทรัพย์สินนั้นเปลี่ยนสภาพไปจากเดิม ไม่ว่าจะมีการแปรสภาพกี่ครั้ง และไม่ว่าเงินหรือทรัพย์สินนั้นจะอยู่ในความครอบครองของบุคคลอื่น โอนไปเป็นของบุคคลอื่นหรือปรากฏหลักฐานทางทะเบียนว่าเป็นของบุคคลอื่นก็ตาม[73] ซึ่งอาศัยคณะกรรมการตรวจสอบทรัพย์สินเป็นกลไกหลักในการดำเนินการยึดหรืออายัดทรัพย์สินดังกล่าว โดยมีสาระสำคัญและกระบวนการริบทรัพย์ ดังนี้[74]

เมื่อมีการจับกุมผู้กระทำความผิดเกี่ยวกับยาเสพติดใน 5 ฐานความผิดหลักคือผลิต นำเข้า ส่งออก จำหน่าย ครองครองเพื่อจำหน่าย กับ 3 ฐานความผิดเสริม คือ สนับสนุน ช่วยเหลือ สมคบ พยายามใน 5 ความผิดดังกล่าว และตัวยาเสพติดที่เป็นวัตถุแห่งการกระทำนั้นเป็นยาเสพติด 25 ชนิดที่ระบุไว้ในกฎกระทรวง พนักงานสอบสวนก็จะแจ้งมายังเลขาธิการ เพื่อพิจารณาเสนอคณะกรรมการตรวจสอบทรัพย์สินสั่งตรวจสอบทรัพย์สินของผู้ถูกจับกุมหรือมีคำสั่งตรวจสอบทรัพย์สินนั้นเอง ซึ่งเลขาธิการหรือคณะกรรมการตรวจสอบทรัพย์สินก็จะมอบหมายให้พนักงานเจ้าหน้าที่ดำเนินการ และเมื่อมีเหตุอันควรเชื่อได้ว่าทรัพย์สินรายใดเป็นทรัพย์สินที่เกี่ยวเนื่องกับการกระทำความผิดก็จะมีคำสั่งยึดหรืออายัด โดยเปิดโอกาสให้เจ้าของหรือผู้ซึ่งอ้างว่าเป็นเจ้าของมาพิสูจน์ได้ หากไม่สามารถพิสูจน์ได้ก็จะส่งสำนวนทรัพย์สินที่ยึดหรืออายัดนั้นไปให้พนักงานอัยการเพื่อยื่นคำร้องขอต่อศาลเพื่อให้ริบทรัพย์สินนั้นตกเป็นของกองทุนป้องกันและปราบปรามยาเสพติด มาตรการริบทรัพย์สินทางอาญาตามกฎหมายนี้ถือว่าเป็นคดีอุปกรณ์ของคดีอาญาหลัก ซึ่งก็คือคดียาเสพติด ซึ่งเป็นการพิจารณาตามหลัก In Personam กล่าวคือ ต้องมีการดำเนินคดีเกี่ยวกับยาเสพติดซึ่งเป็นคดีอาญาหลักเสียก่อนโดยพิจารณาว่าจำเลยเป็นผู้กระทำความผิดจริงหรือไม่ จึงจะดำเนินการในเรื่องของการริบทรัพย์ได้ และหากไม่มีการดำเนินคดีหรือมีการดำเนินคดีแต่ในที่สุดแล้วศาลยกฟ้อง ก็ไม่อาจริบทรัพย์สินที่ได้มีการยึดหรืออายัดไว้นั้นแล้วได้ ต้องคืนทรัพย์สินแก่เจ้าของไป แม้ว่าผู้ที่เป็นจำเลยหรือเจ้าของทรัพย์สินจะไม่สามารถพิสูจน์ถึงการได้มาก็ตาม

(3) กฎหมายว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน

มาตรการเกี่ยวกับทรัพย์สินตามกฎหมายนี้เป็นมาตรการริบทรัพย์สินทางแพ่ง (Civil Forfeiture) ที่มีต้นกำเนิดจากระบบกฎหมาย Common Law ซึ่งมีวัตถุประสงค์เพื่อต้องการยับยั้งและปราบปรามการกระทำความผิดที่มีวัตถุประสงค์เพื่อแสวงหาประโยชน์ทางเศรษฐกิจเป็นสำคัญ และเพื่อเป็นการตัดโอกาสไม่ให้ผู้กระทำความผิดได้รับประโยชน์ในทรัพย์สินนั้นเอง และเป็นมาตรการเสริมการลงโทษโดยวิธีจำกัดสิทธิและเสรีภาพที่มักจะไม่ค่อยได้ผลนัก เนื่องจากอาชญากรในองค์กรอาชญากรรมมักหลุดพ้นหรือสามารถหลีกเลี่ยงการดำเนินการทางกฎหมายด้วยการอาศัยข้อจำกัดด้านพยานหลักฐานเพื่อพิสูจน์ความผิดตนโดยภาครัฐ โดยการริบทรัพย์นี้แต่เดิมนั้นถือว่าตัวทรัพย์สินที่เกี่ยวกับการกระทำความผิดเป็นสิ่งที่ต้องริบให้ตกแก่แผ่นดิน

---

[73] *พระราชบัญญัติมาตรการในการปราบปรามผู้กระทำความผิดเกี่ยวกับยาเสพติด พ.ศ. 2534 มาตรา 3.*

[74] *เรื่องเดียวกัน,มาตรา 19 มาตรา 20 มาตรา 21 มาตรา 22 มาตรา 27 มาตรา 28 มาตรา 29 และมาตรา 31.*

การฟ้องคดีริบทรัพย์สินถือว่าเป็นคดีเกี่ยวกับทรัพย์สิน (คดีแพ่ง) และเรียกว่าการริบทรัพย์ทางแพ่ง (Civil Forfeiture) กล่าวคือกระบวนพิจารณาและรับฟังพยานหลักฐานจะเป็นไปตามกระบวนการทางแพ่ง จึงไม่มีการนำหลักในทางอาญามาใช้[75] สำหรับการดำเนินการและสาระสำคัญของมาตรการริบทรัพย์ทางแพ่งตามกฎหมายนี้ โดยสรุปแล้วมีดังนี้[76]

เมื่อสำนักงาน ปปง. ได้รับรายงานธุรกรรมจากสถาบันการเงิน สำนักงานที่ดิน หรือผู้ประกอบวิชาชีพที่กฎหมายกำหนดไว้ หรือตรวจพบเอง และเป็นกรณีที่มีเหตุอันควรสงสัยว่าธุรกรรมใดเกี่ยวข้องหรืออาจเกี่ยวข้องกับการกระทำความผิดฐานฟอกเงิน เลขาธิการจะเสนอเรื่องให้คณะกรรมการธุรกรรมดำเนินการสั่งยับยั้งการทำธุรกรรมนั้นเพื่อตรวจสอบ หรือกรณีจำเป็นหรือเร่งด่วนเลขาธิการอาจสั่งเองก็ได้ ซึ่งในการตรวจสอบก็จะมอบหมายให้พนักงานเจ้าหน้าที่ดำเนินการ และภายหลังการตรวจสอบแล้วหากมีเหตุอันควรเชื่อได้ว่าอาจมีการโอน จำหน่าย ยักย้าย ปกปิดหรือซ่อนเร้นทรัพย์สินใดที่เป็นทรัพย์สินที่เกี่ยวกับการกระทำความผิด คณะกรรมการ ธุรกรรมก็จะสั่งยึดหรืออายัดไว้ในกำหนดไม่เกิน 90 วัน ซึ่งในกรณีจำเป็นหรือเร่งด่วนเลขาธิการจะสั่งยึดหรืออายัดดังกล่าวนั้นก็ได้ และภายในระยะเวลาการยึดหรืออายัดนี้ หากปรากฏหลักฐานเป็นที่เชื่อได้ว่าทรัพย์สินใดเป็นทรัพย์สินที่เกี่ยวกับการกระทำความผิด เลขาธิการจักต้องส่งเรื่องให้พนักงานอัยการพิจารณาเพื่อยื่นคำร้องขอให้ศาลสั่งให้ทรัพย์สินนั้นตกเป็นของแผ่นดิน โดยในการพิจารณาเพื่อสั่งของศาลนั้นก็จะมีการเปิดโอกาสให้เจ้าของหรือผู้ซึ่งอ้างว่าเป็นเจ้าของมาพิสูจน์การได้มาซึ่งทรัพย์สินนั้น หากพิสูจน์ไม่ได้ว่าไม่เป็นทรัพย์สินที่เกี่ยวกับการกระทำความผิด ศาลก็จะสั่งให้ทรัพย์สินนั้นตกเป็นของแผ่นดิน โดยกระบวนการทั้งหมดกฎหมายกำหนดให้นำประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งมาใช้บังคับโดยอนุโลม ซึ่งภาระในการพิสูจน์จะตกอยู่กับฝ่ายจำเลยหรือ เจ้าของทรัพย์สินหรือผู้ซึ่งอ้างว่าเป็นเจ้าของทรัพย์สิน ส่วนโจทก์หรือพนักงานอัยการมีหน้าที่พิสูจน์เพียงให้เข้าข้อสันนิษฐานของกฎหมายเท่านั้น ซึ่งศาลจะใช้หลักการชั่งน้ำหนักพยาน ความหน้าเชื่อถือของทั้งสองฝ่าย (Principle of preponderance of proof) และจะเชื่อฝ่ายที่มีน้ำหนักมากกว่า โดยมิได้ใช้หลักการพิสูจน์โดยปราศจากสงสัย (Principle of proof beyond a reasonable doubt) ดังเช่นการริบทรัพย์ทางอาญา

1.4 มาตรการเกี่ยวกับการบริหารและจัดการคดี

(1) ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา

กฎหมายนี้ถือว่าเป็นหลักสำคัญแห่งอำนาจพื้นฐานของพนักงานฝ่ายปกครองหรือตำรวจ หรือเจ้าพนักงานที่มีอำนาจในการป้องกันและปราบปรามอาชญากรรม รวมถึงพนักงานสอบสวน พนักงานอัยการและศาลด้วย ซึ่งในการดำเนินคดีกับองค์กรอาชญากรรมยาเสพติดจะขอแยกพิจารณาออกเป็น 2 ขั้นตอน คือขั้นตอนก่อนการฟ้องคดี และขั้นตอนการพิจารณาคดี

ขั้นตอนก่อนการฟ้องคดี อันได้แก่การสืบสวนซึ่งกฎหมายมิได้กำหนดวิธีการไว้อย่างชัดเจน จึงสามารถทำได้ทุกวิธีการ โดยคำนึงถึงความจำเป็นและความชอบด้วยกฎหมาย สำหรับวิธีการที่พบเห็นบ่อยๆ ในการแสวงหาข้อเท็จจริง เช่น การสะกดรอยติดตาม (Surveillance) ผู้ต้องสงสัยหรือเกี่ยวข้องกับการกระทำ

---

[75] *ชัยวัฒน์ วงศ์วัฒนศานต์, "โทษริบทรัพย์", **วารสารกฎหมาย** คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย ปีที่ 12 ฉบับที่ 1 (กรกฎาคม 2531),หน้า 92.*

[76] *พระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน พ.ศ. 2542 มาตรา 36 มาตรา 37 มาตรา 38 มาตรา 48 มาตรา 49 มาตรา 50 มาตรา 51 มาตรา 52 มาตรา 53 และมาตรา 56.*

ความผิด การตรวจค้น การจับกุมผู้ต้องสงสัยหรือผู้กระทำความผิด การอำพรางตัว (Undercover) หรือการล่อซื้อหรือล่อให้กระทำผิด (Entrapment) โดยแต่ละวิธีการดังกล่าวนี้จะมีวิธีการที่ปกปิดเพื่อความปลอดภัยของเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติ หลังจากได้มีการสืบสวนและทำการจับกุมผู้กระทำความผิดแล้วก็จะดำเนินการรวบรวมพยานหลักฐานที่เกี่ยวข้องทั้งโดยตรงและโดยอ้อมกับการกระทำความผิดเพื่อพิสูจน์ความผิดของผู้ถูกจับหรือผู้ต้องหาว่ากระทำความผิดต่อไป ซึ่งพยานหลักฐานที่สำคัญๆ ส่วนใหญ่จะได้มาจากการสืบสวนที่ดีและเป็นระบบ โดยสามารถแยกออกเป็นพยานหลักฐานที่เกี่ยวข้องกับการกระทำความผิดและที่เกี่ยวข้องกับทรัพย์สินที่ได้มาเนื่องจากการกระทำความผิด เมื่อพนักงานสอบสวนได้ส่งสำนวนการสอบสวนพร้อมพยานหลักฐานให้พนักงานอัยการเพื่อพิจารณาสั่งฟ้องหรือไม่สั่งฟ้อง หากพนักงานอัยการเห็นควรสั่งฟ้องก็จะมีการนำพยานหลักฐานต่างๆ ทั้งพยานบุคคล พยานวัตถุ พยานเอกสารซึ่งอาจรวมถึงพยานพฤติการณ์แวดล้อมมาพิสูจน์ความผิดของจำเลย

ขั้นตอนการพิจารณาคดีหรือหลังการฟ้องคดี อันได้แก่ การสืบพยานเพื่อพิสูจน์ความผิดของจำเลยต่อศาล ซึ่งต้องเป็นการสืบพยานต่อหน้าจำเลย อันเป็นการเปิดโอกาสให้จำเลยได้ต่อสู้คดีอย่างเต็มที่และสามารถพิสูจน์หักล้างพยานหลักฐานของพนักงานอัยการได้ ซึ่งรวมถึงการพิสูจน์ถึงความชอบด้วยกฎหมายของการได้มาซึ่งพยานหลักฐานที่พนักงานสอบสวนได้รวบรวมมาด้วย ในการพิจารณาพิพากษาคดี ศาลต้องรับฟังและวินิจฉัยพยานโดยอาศัยหลักปราศจากข้อสงสัย หากมีข้อสงสัยจะต้องยกประโยชน์แห่งความสงสัยให้แก่จำเลยไป

จากขั้นตอนดังกล่าวจะเห็นได้ว่าตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาได้กำหนดกลไกการบริหารและจัดการคดีไว้เป็นสัดส่วน แบ่งแยกหน้าที่ความรับผิดชอบเพื่อตรวจสอบถ่วงดุลการใช้อำนาจ ในขณะเดียวกันก็เป็นการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของผู้กระทำความผิดและประชาชนจากการใช้อำนาจที่กฎหมายกำหนดไว้

(2) กฎหมายว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามยาเสพติด

กฎหมายนี้ได้กำหนดอำนาจของกรรมการ เลขาธิการ รองเลขาธิการ และเจ้าพนักงานเพื่อดำเนินงานป้องกันและปราบปรามยาเสพติดไว้ต่างหากเพิ่มเติมจากประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา ซึ่งก็มิได้ตัดอำนาจหน้าที่ซึ่งมีอยู่เดิมตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาแต่อย่างใด สำหรับอำนาจตามกฎหมายนี้จะอยู่ในขั้นตอนก่อนการฟ้องคดี ซึ่งประกอบด้วยอำนาจดังต่อไปนี้[77]

1. ค้นเคหสถานหรือสถานที่ เมื่อมีเหตุอันควรสงสัยตามสมควรว่ามีบุคคลที่มีเหตุอันควรสงสัยว่ากระทำความผิดเกี่ยวกับยาเสพติดหลบซ่อนอยู่ หรือมีทรัพย์สินซึ่งมีไว้เป็นความผิดหรือได้มาโดยการกระทำความผิดหรือได้ใช้หรือจะใช้ในการกระทำความผิดเกี่ยวกับยาเสพติด หรือซึ่งอาจใช้เป็นพยานหลักฐานได้ ประกอบกับมีเหตุอันควรเชื่อว่าเนื่องจากเนิ่นช้ากว่าจะเอาหมายค้นมาได้ บุคคลนั้นจะหลบหนีไป หรือทรัพย์สินนั้นจะถูกโยกย้าย ซุกซ่อน ทำลายหรือทำให้เปลี่ยนสภาพไปจากเดิม อำนาจค้นนี้เป็นอำนาจกระทำได้โดยไม่ต้องมีคำสั่งหรือหมายของศาล เนื่องจากเป็นกรณีจำเป็นเร่งด่วนนั่นเอง

2. ค้นบุคคล หรือยานพาหนะใดๆ ที่มีเหตุอันควรสงสัยตามสมควรว่ามียาเสพติดซุกซ่อนอยู่โดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย

---

[77] *พระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามยาเสพติด พ.ศ. 2519 มาตรา 14 มาตรา 14 จัตวา.*

3. จับกุมบุคคลใดๆ ที่กระทำความผิดเกี่ยวกับยาเสพติด

4. ยึดหรืออายัดยาเสพติดที่มีไว้โดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย หรือทรัพย์สินใดที่ได้ใช้หรือจะใช้ในการกระทำความผิดเกี่ยวกับยาเสพติด หรือที่อาจใช้เป็นพยานหลักฐานได้

5. ค้นตามบทบัญญัติแห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา

6. สอบสวนผู้ต้องหาในคดีความผิดเกี่ยวกับยาเสพติด

7. มีหนังสือสอบถามหรือเรียกบุคคลใดๆ หรือเจ้าหน้าที่ของหน่วยราชการใดๆ มาให้ถ้อยคำหรือส่งบัญชี เอกสารหรือวัตถุใดๆ มาเพื่อตรวจสอบหรือประกอบการพิจารณา

8. เข้าถึงข้อมูลข่าวสารโดยได้รับอนุญาตจากอธิบดีผู้พิพากษาศาลอาญา กล่าวคือในกรณีเจ้าพนักงานมีเหตุอันควรเชื่อได้ว่าเอกสารหรือข้อมูลข่าวสารอื่นใดซึ่งส่งทางไปรษณีย์ โทรเลข โทรศัพท์ โทรสาร คอมพิวเตอร์ เครื่องมือหรืออุปกรณ์ในการสื่อสาร สื่ออิเล็กทรอนิกส์หรือสื่อทางเทคโนโลยีสารสนเทศใด ถูกใช้หรืออาจถูกใช้เพื่อประโยชน์ในการกระทำความผิดเกี่ยวกับยาเสพติด เจ้าพนักงาน (ซึ่งคือผู้ที่เลขาธิการแต่งตั้งเพื่อปฏิบัติการตามกฎหมายนี้ โดยจะเป็นข้าราชการที่ปฏิบัติหน้าที่เกี่ยวข้องกับการปราบปรามยาเสพติดหลายๆ หน่วยงาน เช่น ตำรวจ ศุลกากร) ซึ่งได้รับอนุมัติจากเลขาธิการเป็นหนังสือจะยื่นคำขอฝ่ายเดียวต่ออธิบดีผู้พิพากษาศาลอาญา เพื่อมีคำสั่งอนุญาตให้เจ้าพนักงานได้มาซึ่งข้อมูลข่าวสารดังกล่าวได้ โดยอธิบดีผู้พิพากษาศาลอาญาอาจสั่งอนุญาตได้คราวละไม่เกิน 90 วัน สำหรับอำนาจการเข้าถึงข้อมูลข่าวสารนี้ยังได้มีกำหนดไว้ตามกฎหมายว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน เพื่อเป็นอำนาจของพนักงานเจ้าหน้าที่ในการแสวงหาข้อเท็จจริงแห่งการกระทำความผิดฐานฟอกเงิน โดยศาลแพ่งจะเป็นผู้อนุญาตตามคำขอ

(3) กฎหมายว่าด้วยการคุ้มครองพยานในคดีอาญา

กฎหมายนี้เป็นกฎหมายที่มีบทบัญญัติถึงการคุ้มครองพยานบุคคลในคดีอาญา และได้ให้ความสำคัญกับคดีตามกฎหมายเกี่ยวกับยาเสพติดมาก อันเป็นมาตรการเสริมความสมบูรณ์ของการดำเนินคดี เพราะหากไม่มีประจักษ์พยาน ก็อาจทำให้เกิดความเสียหายแก่คดีได้ ซึ่งองค์กรอาชญากรรมยาเสพติดมักจะหาทางกำจัดพยานทุกวิธีการ เพื่อมิให้มาพิสูจน์ความผิดของตนหรือองค์กรต่อศาล ซึ่งพยานบางส่วนที่เกรงกลัวอันตรายทั้งในชีวิต ร่างกาย ทรัพย์สินของตนและครอบครัว หรือญาติที่อาจเกิดจากองค์กรอาชญากรรมยาเสพติดก็มักจะไม่ยอมเป็นพยานให้กับรัฐ สำหรับการคุ้มครองพยานตามกฎหมายนี้จะแบ่งออกเป็นสองมาตรการ[78] คือมาตรการทั่วไปในการคุ้มครองพยาน ซึ่งเป็นเรื่องของการคุ้มครองในลักษณะทั่วไปให้แก่พยาน สามี ภริยา บุตร บิดา มารดา หรือผู้มีประโยชน์เกี่ยวข้องกับพยาน และมาตรการพิเศษในการคุ้มครอง ซึ่งเป็นเรื่องของการคุ้มครองที่มีลักษณะพิเศษในช่วงระยะเวลาหนึ่ง กล่าวคือ หากพนักงานผู้มีอำนาจสืบสวน หรือสอบสวน หรือฟ้องคดีอาญา หรือศาลเห็นว่าพยานอาจไม่ได้รับความปลอดภัย หรือพยาน สามี ภริยา บุตร บิดา มารดา หรือผู้มีประโยชน์เกี่ยวข้องกับพยาน เห็นว่าอาจไม่ได้รับความปลอดภัยก็อาจยื่นคำร้องต่อรัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรมหรือผู้ที่ได้รับมอบหมาย เพื่อขอรับความคุ้มครองตามมาตรการนี้ ซึ่งอาจได้แก่การเปลี่ยนชื่อ ที่อยู่ โดยผู้เข้าสู่โครงการคุ้มครองพยานตามมาตรการพิเศษนี้มีสิทธิได้รับค่าตอบแทนและค่าใช้จ่ายที่จำเป็นด้วย

(4) ร่างกฎหมายว่าด้วยวิธีพิจารณาคดียาเสพติด

ด้วยข้อจำกัดและความไม่ชัดเจนบางประการในทางปฏิบัติตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณา

ความอาญาจึงทำให้การปราบปรามองค์กรอาชญากรรมยาเสพติดไม่ค่อยสัมฤทธิ์ผลเท่าที่ควร รัฐบาลโดยศูนย์อำนวยการต่อสู้เพื่อเอาชนะยาเสพติดแห่งชาติได้ตระหนักและเล็งถึงความสำคัญในการแก้ไขปัญหาอาชญากรรมยาเสพติดโดยการอาศัยกฎหมายวิธีสบัญญัติเป็นเครื่องมืออีกทางหนึ่ง จึงได้มีคำสั่งแต่งตั้งคณะอนุกรรมการยกร่างพระราชบัญญัติวิธีพิจารณาคดียาเสพติด พ.ศ. .... ขึ้น เพื่อทำหน้าที่ยกร่างกฎหมายวิธีพิจารณาคดียาเสพติดเป็นการเฉพาะ โดยในร่างกฎหมายนี้[79] ได้นำมาตรการพิเศษใหม่ๆ มากำหนดไว้เป็นการเพิ่มเติมจากประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา อาทิ การสืบสวน สอบสวนพิเศษ เช่น การอำพราง (undercover) การครอบครองยาเสพติดภายใต้การควบคุม (controlled delivery) และการสอบสวนร่วมกัน เป็นต้น การพิจารณาคดีลับหลังจำเลย การพิจารณาคดีโดยระบบ 2 ศาล (ศาลชั้นต้น และศาลอุทธรณ์ โดยการฎีกานั้นจะต้องเป็นกรณีพิเศษและได้รับอนุญาตจากศาลฎีกาก่อน) โดยร่างกฎหมายนี้ได้ผ่านการพิจารณาของศูนย์อำนวยการต่อสู้เพื่อเอาชนะยาเสพติดแห่งชาติและอยู่ระหว่างการพิจารณานำเสนอคณะรัฐมนตรีพิจารณาให้ความเห็นชอบเพื่อเข้าสู่กระบวนการต่อไป

2. ต่างประเทศ

2.1 อนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยการต่อต้านการลักลอบค้ายาเสพติดและวัตถุที่ออกฤทธิ์ต่อจิตและประสาท ค.ศ. 1988

(ก) มาตรการเกี่ยวกับตัวผู้กระทำความผิด[80] อนุสัญญานี้ได้กำหนดให้

(1) การจัดให้มี จัดการ หรือให้เงินสนับสนุนการกระทำความผิดเกี่ยวกับการทำขึ้น การผลิต สกัด ปรุง เสนอให้ เสนอขาย จำหน่าย ขาย สั่งมอบไม่ว่าจะตามเงื่อนไขใด เป็นนายหน้า จัดส่ง จัดส่งผ่านแดน ขนส่ง นำเข้าหรือส่งออก ครอบครองซึ่งยาเสพติดหรือวัตถุออกฤทธิ์ต่อจิตและประสาท และการผลิต ขนส่ง หรือจำหน่ายอุปกรณ์ วัสดุหรือสารตั้งต้น โดยรู้ว่าจะมีการใช้สิ่งเหล่านั้นในการหรือเพื่อการเพาะปลูก การทำขึ้น หรือการผลิตยาเสพติดและวัตถุที่ออกฤทธิ์ต่อจิตและประสาทที่ผิดกฎหมาย ถือว่าเป็นความผิดอาญา

(2) การแปรสภาพหรือโอนทรัพย์สินโดยรู้ว่าทรัพย์สินดังกล่าวได้มาจากการกระทำความผิดตาม (1) หรือได้มาจากการมีส่วนร่วมในการกระทำความผิด โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อปกปิดหรืออำพรางแหล่งกำเนิดซึ่งผิดกฎหมายของทรัพย์สิน หรือเพื่อช่วยเหลือบุคคลใดๆ ซึ่งเกี่ยวข้องกับการกระทำความผิดดังกล่าวให้หลบเลี่ยงผลตามกฎหมายอันเกิดจากการกระทำความผิดของตน หรือการปกปิดหรืออำพรางลักษณะอันแท้จริง แหล่งที่มา สถานที่ตั้ง การจำหน่าย การเคลื่อนย้าย สิทธิที่เกี่ยวข้องกับทรัพย์สินหรือกรรมสิทธิ์ในทรัพย์สิน โดยรู้ว่าทรัพย์สินดังกล่าวได้มาจากการกระทำความผิดตาม (1) หรือที่ได้มาจากการมีส่วนร่วมในการกระทำความผิดดังกล่าว ถือว่าเป็นความผิดอาญา

(3) การได้มา การครอบครองหรือการใช้ทรัพย์สิน โดยในขณะที่รับทรัพย์สินนั้นรู้ว่าทรัพย์สินดังกล่าวได้มาจากการกระทำความผิดตาม (1) หรือได้มาจากการมีส่วนร่วมในการกระทำความผิดดังกล่าว ถือว่าเป็นความผิดอาญา

---

[78] *พระราชบัญญัติคุ้มครองพยานในคดีอาญา พ.ศ. 2546 มาตรา 6 มาตรา 8 มาตรา 9.*

[79] *ร่างพระราชบัญญัติวิธีพิจารณาคดียาเสพติด พ.ศ. ....*

[80] *อนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยการต่อต้านการลักลอบค้ายาเสพติดและวัตถุที่ออกฤทธิ์ต่อจิตและประสาท ค.ศ. 1988 ข้อ 3 และข้อ 5.*

(4) การมีส่วนร่วม การมีส่วนเกี่ยวข้อง หรือการสมคบกันกระทำ พยายามกระทำ และช่วยเหลือยุงยงสนับสนุน ให้ความสะดวก และให้คำปรึกษาแนะนำในการกระทำความผิดตาม (1)-(3) ถือว่าเป็นความผิดอาญา

(ข) มาตรการเกี่ยวกับตัวยาเสพติด

อนุสัญญานี้ได้กำหนดห้ามการทำขึ้น ผลิต สกัด ปรุง เสนอให้ เสนอขาย จำหน่าย ขาย สั่งมอบไม่ว่าจะตามเงื่อนไขใด เป็นนายหน้า จัดส่ง จัดส่งผ่านแดน ขนส่ง นำเข้าหรือส่งออก ครอบครอง ซึ่งยาเสพติดหรือวัตถุออกฤทธิ์ต่อจิตและประสาทในบัญชี I และบัญชี II ท้ายอนุสัญญานี้ และห้ามการเพาะปลูกพืชฝิ่น ต้นโคคาหรือพืชกัญชา เพื่อวัตถุประสงค์ในการผลิตยาเสพติด หรือการครอบครองหรือซื้อยาเสพติดหรือวัตถุที่ออกฤทธิ์ต่อจิตและประสาท ถือว่าเป็นความผิดอาญา และยาเสพติดและวัตถุที่ออกฤทธิ์ต่อจิตและประสาทที่ใช้หรือเจตนาจะใช้ในลักษณะใดๆ ในการกระทำความผิดจะต้องถูกริบ

(ค) มาตรการเกี่ยวกับทรัพย์สิน

อนุสัญญานี้ได้กำหนดมาตรการริบทรัพย์สินในทางอาญาไว้กับผลตอบแทนที่ได้จากการกระทำความผิดหรือทรัพย์สินซึ่งมีมูลค่าที่เทียบเท่ากับผลตอบแทนดังกล่าวนั้น และมาตรการริบทรัพย์สินทางแพ่งไว้กับผลตอบแทนที่ได้รับมาจากการกระทำความผิดที่ถูกเปลี่ยนรูปหรือแปรสภาพไปเป็นทรัพย์สินอื่นแล้ว หรือที่ถูกนำมารวมกับทรัพย์สินอื่น หรือรายได้หรือผลประโยชน์อื่นที่ได้มาจากผลตอบแทน ทรัพย์สินที่เกิดการเปลี่ยนรูปหรือการแปรสภาพของผลตอบแทนหรือทรัพย์สินอื่นที่มีผลตอบแทนรวมอยู่ด้วย

2.2 สหรัฐอเมริกา

(ก) มาตรการเกี่ยวกับตัวผู้กระทำความผิด

นอกจากการใช้หลักตัวการ ผู้ใช้ และผู้สนับสนุนเพื่อปราบปรามองค์กรอาชญากรรมยาเสพติดแล้ว สหรัฐอเมริกายังใช้มาตรการสมคบ (Conspiracy) อีกด้วย โดยได้แบ่งความผิดฐานสมคบกันกระทำความผิดเป็น 2 ประเภท คือ

การสมคบกันกระทำความผิดที่ต้องมีการกระทำที่ปรากฏออกมาภายนอก (Overt Act Trye Conspiracies) โดยมีองค์ประกอบที่สำคัญคือบุคคลสองคนหรือมากกว่าขึ้นไป ได้ตกลงร่วมกันที่จะกระทำความผิดใดๆ และจำเลยได้สมคบกันกระทำความผิด โดยรู้และเจตนาร่วมกันที่จะกระทำอย่างหนึ่งอย่างใดเพื่อดำเนินการตามวัตถุประสงค์ของการสมคบ และในระหว่างที่ได้มีการสมคบกันจะต้องมีการกระทำอย่างใดอย่างหนึ่งเกิดขึ้น (Overt Act) เพื่อดำเนินการตามวัตถุประสงค์ของการสมคบ

การสมคบกันกระทำความผิดโดยไม่มีการกระทำที่ปรากฏออกมาภายนอก (None Overt Act Trye Conspiracies) คือ การสมคบกันกระทำความผิดที่มิต้องการการกระทำอย่างใดอย่างหนึ่งเกิดขึ้น (Overt Act) ในการกระทำความผิดอาทิ เช่น การสมคบกันเพื่อจำหน่ายหรือครอบครองยาเสพติด การสมคบกันเพื่อแทรกแซงการค้าระหว่างรัฐ หรือการสมคบกันเพื่อกระทำการอันเป็นปฏิปักษ์ต่อสิทธิและเสรีภาพของพลเมือง เป็นต้น

มาตรการสมคบดังกล่าวได้ถูกนำมาบัญญัติไว้ในกฎหมาย RICO (Racketeer Influenced and Corrupt Organization Statue) เมื่อวันที่ 15 ตุลาคม ค.ศ. 1970 โดยบัญญัติไว้ในส่วนที่ 9 ของกฎหมาย Organized Crime Control Act of 1970[81] มีเหตุผลที่สำคัญในการบัญญัติกฎหมายเพื่อบังคับใช้ คือ

[81] ดู http://www.4.law.cornell.edu/uscode/

1. องค์กรอาชญากรรมในประเทศสหรัฐอเมริกา มีลักษณะรูปแบบการประกอบอาชญากรรมที่เชี่ยวชาญเป็นอย่างสูงมีรูปแบบการประกอบอาชญากรรมหลายรูปแบบที่ต่างกัน และมีการประกอบอาชญากรรมที่ขยายวงกว้างขึ้น ในทุกๆ ปีจะมีการกระทำการที่มิชอบด้วยกฎหมาย อาทิเช่น การฉ้อโกงและทุจริตในทรัพย์สินเป็นจำนวนมาก

2. องค์กรอาชญากรรมมีโครงสร้างในการควบคุมบงการเป็นลำดับชั้น มีอำนาจในการแสวงหารายได้และผลประโยชน์จากการกระทำความผิด ซึ่งรวมถึงการประกอบการธุรกิจการพนัน การให้กู้ยืมเงินโดยคิดดอกเบี้ยเกินอัตราที่กฎหมายกำหนด การโจรกรรม การค้ายาเสพติด และธุรกิจที่ผิดต่อกฎหมายอื่นๆ ซึ่งก่อให้เกิดผลเสียต่อประเทศ

3. การได้มาซึ่งเงินและทรัพย์สินจำนวนมากได้นำมาใช้ในการแทรกแซงและทุจริตในธุรกิจที่ถูกต่อกฎหมาย สหภาพแรงงาน ซึ่งก่อให้เกิดผลกระทบความเสียหายต่อสังคมและประชาชน

4. การประกอบอาชญากรรม ในรูปแบบขององค์กรอาชญากรรม ในประเทศสหรัฐอเมริกาได้ก่อให้เกิดผลกระทบความเสียหายต่อระบบเศรษฐกิจภายในประเทศ ผู้ประกอบธุรกิจโดยสุจริต ตลอดจนการแข่งขันทางด้านธุรกิจ โดยมีการแทรกแซงต่อระบบการค้าโดยเสรีทั้งภายในประเทศและระหว่างประเทศ ซึ่งก่อให้เกิดความเสียหายและผลกระทบต่อระบบสวัสดิการโดยทั่วไป

5. องค์กรอาชญากรรมได้มีการประกอบอาชญากรรมอย่างต่อเนื่องและมีการพัฒนาโครงสร้างภายในองค์กรอาชญากรรมอย่างมากมาย เพราะเหตุที่ว่ามีข้อบกพร่องในเรื่องกระบวนการการรวบรวมพยานหลักฐาน โดยมีข้อจำกัดต่อการพัฒนาการยอมรับฟังพยานหลักฐานในการฟ้องร้องคดีอาญาและใช้เป็นมาตรการในการลงโทษ หรือการได้รับการเยียวยาจากการกระทำที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายขององค์กรอาชญากรรม

Racketeer Influenced and Corrupt Organization Statue (RICO) มีหลักเกณฑ์และข้อกำหนดซึ่งมีสาระสำคัญ ดังนี้คือ

ปัจจัยที่สำคัญในการฟ้องร้องคดีในกฎหมาย RICO โจทก์จะต้องกระทำการพิสูจน์อย่างแจ้งชัดในประเด็นที่สำคัญ กล่าวคือ[82]

1. จำเลยได้มีการกระทำความผิดใน 2 การกระทำ หรือมากกว่านั้น
2. ได้มีการวางแบบแผนในการประกอบการอันเป็นมิจฉาชีพ
3. มีการลงทุนในทางตรงและทางอ้อมหรือสนับสนุนในผลประโยชน์หรือรายได้ในการกระทำร่วมกันในการประกอบกิจการ
4. การกระทำดังกล่าวก่อให้เกิดผลกระทบความเสียหายต่อระบบเศรษฐกิจภายในประเทศและระหว่างประเทศ

Section 1961 คำจำกัดความ (Definitions)

ในมาตรา 1961 กฎหมาย RICO ได้บัญญัติเกี่ยวกับคำจำกัดความต่างๆ โดยมีใจความสำคัญดังนี้ คือ

---

[82] *Emily R Donovan, **"Racketeer Influenced and Corrupt Organization"**. "American Criminal Law Review." Tenth survey of white collar-crime 32, 1995, p. 553–554.*

"การประกอบมิจฉาชีพ" (Racketeering activity) หมายถึง การกระทำความผิด ซึ่งจำเลยได้มีการละเมิดหรือฝ่าฝืนต่อกฎหมายแห่งสหรัฐ และกฎหมายแห่งมลรัฐ โดยมีการกำหนดความผิดและกำหนดโทษไว้

ประเภทของความผิดที่ต้องห้ามตามกฎหมาย RICO ได้แก่[83]

ก. ความผิดตามกฎหมายแห่งมลรัฐ (Felony มีโทษจำคุกมากกว่าหนึ่งปี) อาทิเช่น การฆ่าผู้อื่น การลักพาตัว การพนัน การวางเพลิง การให้สินบนและการดำเนินการเกี่ยวกับยาเสพติดหรือวัตถุยาอันตราย เป็นต้น

ข. ความผิดฐานกฎหมายแห่งสหรัฐ (Title 18,U.S.Code) อาทิเช่น การให้สินบน การปลอมแปลงเงินตรา การลักทรัพย์ในการส่งของระหว่างรัฐ การกรรโชกธุรกิจ การขัดขวางกระบวนการยุติธรรม และการค้าทาส เป็นต้น

ค. ความผิดตามกฎหมายแห่งสหรัฐ (Tile 29 U.S.Code) อาทิเช่น การประกอบการค้าบุหรี่หนีภาษี การจ่ายค่าจ้างโดยผิดกฎหมายแก่สหพันธ์กรรมกร และการฉ้อโกงเงินทุนสหพันธ์ เป็นต้น

ง. ความผิดตามกฎหมายแห่งสหรัฐ (ภายใต้กฎหมายสหรัฐที่รวมอยู่ด้วย) อาทิเช่น การล้มละลายเพื่อการฉ้อฉล การฉ้อฉลในการขายเอกสารสิทธิ และการรายงานเกี่ยวกับพระราชบัญญัติเงินตราและการโอนเงินต่างประเทศ เป็นต้น

"บุคคล" (Person) หมายถึง ปัจเจกชนหรือบุคคลผู้มีสิทธิตามกฎหมายในผลประโยชน์แห่งรายได้และทรัพย์สิน

"กิจการ" (Enterprise) หมายถึง กิจการในรูปแบบของปัจเจกชนห้างหุ้นส่วน บริษัท สมาคม หรือลักษณะอื่นๆ ตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย ตลอดจนสหพันธ์ หรือกลุ่มบุคคล ซึ่งมีความสัมพันธ์ในความเป็นจริง ถึงแม้ว่าจะไม่ได้กำหนดขึ้นตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย

"แบบแผนของการประกอบมิจฉาชีพ" (Pattern of racketeering activity) หมายถึง ข้อกำหนดในการประกอบมิจฉาชีพ ซึ่งอย่างน้อยต้องมีสองลักษณะความผิด โดยหนึ่งลักษณะจะต้องเกิดขึ้นภายหลังที่กฎหมาย RICO ได้ประกาศใช้และอีกหนึ่งลักษณะจะต้องเกิดขึ้นก่อนกฎหมาย RICO ประกาศที่เกิดภายในระยะเวลา 10 ปี

การประกอบมิจฉาชีพในกฎหมาย RICO นั้น ได้บัญญัติไว้ว่า การที่จำเลยได้ละเมิดและฝ่าฝืนต่อบทบัญญัติกฎหมายของกฎหมายแห่งสหรัฐและกฎหมายแห่งมลรัฐที่กำหนดว่าเป็นความผิดและโทษตามที่กล่าวมาแล้วข้างต้น ถือได้ว่าจำเลยมีความผิดตามกฎหมาย RICO ซึ่งจะเป็นความผิดสำเร็จหรือพยายามกระทำความผิด ตลอดจนความผิดฐานสมคบกันกระทำความผิดก็ได้ปรากฏตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย RICO[84]

กิจการในกฎหมาย RICO ได้กำหนดว่า การที่บุคคลใดได้เข้าถือสิทธิในรายได้ผลประโยชน์หรือบริหารจัดการในกิจการหมายรวมถึงการกระทำในรูปของปัจเจกชน ห้างหุ้นส่วน บริษัท สมาคม หรือกิจการในลักษณะอื่นๆ ตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย ตลอดจนสหพันธ์หรือกลุ่มบุคคลซึ่งมี

---

[83] *ปียะพันธุ์ สารากรบริรักษ์, **"การกำหนดความผิดอาญาฐานเกี่ยวกับการฟอกเงิน"**. วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต ภาควิชานิติศาสตร์ คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2534, หน้า 25–27.*

[84] *ปียะพันธุ์ สารากรบริรักษ์, เรื่องเดียวกัน., หน้า 27.*

ความสัมพันธ์ในความเป็นจริง ถึงแม้ว่าจะไม่ได้กำหนดขึ้นตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย[85]

การฟ้องร้องดำเนินคดี ไม่จำเป็นจะต้องเป็นกิจการที่ถูกต่อบทบัญญัติแห่งกฎหมายเท่านั้น กฎหมาย RICO มีวัตถุประสงค์เพื่อกำหนดขึ้นมาในการกำจัดองค์กรอาชญากรรมก่อนหน้าและหลังจากการแทรกซึมในกิจการที่ถูกต่อบทบัญญัติแห่งกฎหมายเพราะฉะนั้น ความหมายของกิจการ ให้หมายถึง กิจการที่ถูกต่อบทบัญญัติแห่งกฎหมายและกิจการที่ผิดต่อบทบัญญัติแห่งกฎหมายได้ทั้งสองประเภท

การพิสูจน์ความผิดในประเด็นการมีอยู่ของกิจการนั้น โจทก์จะต้องพิสูจน์ให้เห็นถึงลักษณะการต่อเนื่องของกิจการ ซึ่งเป็นโครงสร้างที่สำคัญของการประกอบการที่ต่อเนื่องกัน ถึงแม้ว่ากิจการและแบบแผนจะเป็นปัจจัยที่สำคัญในการฟ้องร้องและดำเนินคดี[86]

แบบแผนของการประกอบมิจฉาชีพในกฎหมาย RICO มีหลักเกณฑ์และข้อกำหนดที่สำคัญคือต้องประกอบไปด้วยการกระทำสองการกระทำ โดยการกระทำครั้งแรกจะต้องเกิดขึ้นภายในระยะเวลา 10 ปีก่อนกฎหมาย RICO ประกาศบังคับใช้ ซึ่งจะเป็นการกระทำความผิดตามกฎหมายแห่งสหรัฐหรือกฎหมายแห่งมลรัฐก็ได้และการกระทำในครั้งที่สองจะต้องเกิดขึ้นภายหลังที่กฎหมาย RICO ประกาศใช้

"แบบแผน" (Pattern) คือ การกระทำที่เป็นความผิด โดยการวางแบบแผน และการจัดการในการกระทำความผิด ซึ่งการกระทำความผิดดังกล่าวประกอบไปด้วย การมีวัตถุประสงค์ (Purpose) ผล (Results) ผู้ร่วมกระทำ (Participants) เหยื่อ (Victims) และวิธีการดำเนินการ (Methods of Commission) ซึ่งมีลักษณะอย่างเดียวกันหรือคล้ายคลึงกัน[87]

ในการพิสูจน์แบบแผนในการประกอบมิจฉาชีพโจทก์จะต้องพิสูจน์ให้แจ้งชัดในประเด็นความสัมพันธ์ (Relationship) และความต่อเนื่อง (Continuty) ซึ่งเป็นปัจจัยที่สำคัญในการพิสูจน์ความผิด[88]

ความสัมพันธ์ หมายถึง การติดต่อและประสานงานกันระหว่างจำเลยหรือตัวบุคคลอื่นในการกระทำความผิด

ความต่อเนื่อง หมายถึง การกระทำความผิดซึ่งมีลักษณะแสดงถึงความต่อเนื่องโดยการคุกคามและข่มขู่จากจำเลยในการประกอบการมิจฉาชีพ

Section 1962 การกระทำที่ต้องห้ามในกฎหมาย RICO (Prohibited activities)

ในมาตรา 1962 กฎหมาย RICO ได้กำหนดการกระทำที่เป็นความผิดอันเป็นการละเมิดและฝ่าฝืนกฎหมาย RICO ไว้ 4 ประการโดยมีใจความสำคัญคือ

(a) การกระทำอันไม่ชอบด้วยกฎหมาย ในกรณีที่บุคคลใดรับรายได้และผลประโยชน์ ไม่ว่าจะเป็นลักษณะโดยทางตรงหรือทางอ้อมจากการประกอบการมิจฉาชีพ หรือการกระทำโดยการเรียกเก็บหนี้สินซึ่งบุคคลดังกล่าวได้มีส่วนร่วมในการกระทำในมาตราที่ 2 บทที่ 1 แห่งประมวลกฎหมายสหรัฐอเมริกา และมีการนำรายได้และผลประโยชน์ไปลงทุนไม่ว่าจะโดยทางตรงหรือทางอ้อม เพื่อจุดประสงค์ในการแสวงหาผลประโยชน์หรือก่อตั้งหรือเข้าไปมีส่วนร่วมในธุรกิจ ซึ่งส่งผลกระทบความเสียหาย

---

[85] *Emily R Donovan, **"Racketeer Influenced and Corrupt Organization"**. "American Criminal Law Review". Tenth survey of white collar-crime 32, 1995, p. 561–562.*

[86] *Emily R Donovan, Ibid., p. 563–564.*

[87] *เรื่องเดียวกัน,หน้า 556–557.*

[88] *เรื่องเดียวกัน.*

ต่อระบบการค้าเศรษฐกิจภายในประเทศและระหว่างประเทศ

การกระทำที่ละเมิดหรือฝ่าฝืนในข้อกำหนดที่ 1 นั้นกฎหมายมีวัตถุประสงค์อย่างแจ้งชัดต่อการกำจัดการลงทุนในธุรกิจขององค์กรอาชญากรรมในการควบคุมและกำจัดในผลกำไรและรายได้ทั้งในธุรกิจที่ผิดต่อกฎหมายและธุรกิจที่ถูกต่อกฎหมายซึ่งประกอบการโดยองค์กรอาชญากรรม

(b) การกระทำอันมิชอบด้วยกฎหมาย ในกรณีที่บุคคลใดเข้าถือสิทธิหรือควบคุมในกิจการธุรกิจซึ่งส่งผลกระทบความเสียหายต่อระบบการค้าเศรษฐกิจระหว่างรัฐ โดยการประกอบการมิจฉาชีพ

การกระทำที่ละเมิดหรือฝ่าฝืนในข้อห้ามที่ 2 นั้น กฎหมายมีวัตถุประสงค์ในการป้องกันมิให้องค์กรอาชญากรรมได้กระทำการเข้าถือสิทธิ สนับสนุนหรือควบคุมในธุรกิจ เพื่อวัตถุประสงค์ในการแสวงรายได้และผลประโยชน์ในกิจการ อันส่งผลกระทบความเสียหายต่อระบบการค้าเศรษฐกิจระหว่างรัฐ

(c) การกระทำอันมิชอบด้วยกฎหมาย ในกรณีที่บุคคลใดซึ่งถูกจ้างหรือเข้าร่วมในธุรกิจอันมีผลกระทบความเสียหาย ต่อระบบการค้าเศรษฐกิจภายในประเทศและระหว่างประเทศซึ่งมีการกระทำหรือมีส่วนร่วมไม่ว่าจะเป็นโดยทางตรงหรือโดยทางอ้อม เพื่อประกอบการมิจฉาชีพหรือเพื่อการกู้ยืมเงินที่ผิดต่อกฎหมาย

การกระทำที่ละเมิดหรือฝ่าฝืนในข้อห้ามที่ 3 นั้น กฎหมายมีวัตถุประสงค์ในการป้องกันมิให้องค์กรอาชญากรรมได้ว่าจ้างบุคคลใดบุคคลหนึ่งในการเข้าร่วมหรือมีความสัมพันธ์ต่อการกระทำในธุรกิจซึ่งส่งผลกระทบความเสียหายต่อระบบการค้าเศรษฐกิจภายในประเทศและระหว่างประเทศ ไม่ว่าจะเป็นโดยทางตรงหรือโดยทางอ้อม

(d) การกระทำอันมิชอบด้วยกฎหมาย ในกรณีบุคคลใดได้สมคบกันเพื่อกระทำการอันเป็นความผิดตามข้อกำหนดในอนุมาตรา (a) (b) หรือ (c) ของมาตรา 1962 ดังกล่าวข้างต้น

การกระทำที่ละเมิดหรือฝ่าฝืนในข้อห้ามที่ 4 คือ (d) กฎหมาย RICO ได้นำหลักเกณฑ์ในทฤษฎีการสมคบกันกระทำความผิด (Conspiracy Theory) มาบังคับใช้ในการป้องกันและปราบปรามการประกอบการอันเป็นมิจฉาชีพ ซึ่งมีองค์กรอาชญากรรมเป็นผู้ดำเนินการอยู่เบื้องหลัง โดยมีข้อกำหนดว่าถ้าบุคคลใดร่วมกันในการสมคบกันอันเป็นลักษณะการตกลงกัน (Agreement) โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อจะกระทำการที่เป็นการละเมิดหรือฝ่าฝืนอนุมาตรา (a) (b) หรือ (c) ในมาตรา 1962 กฎหมายถือว่ามีความผิดฐานสมคบกันกระทำความผิดในกฎหมาย RICO

รูปแบบของการตกลงกันในกฎหมาย RICO ได้ก่อให้เกิดรูปแบบใหม่ขึ้นมาเรียกว่า ทฤษฎีการสมคบกันประกอบการ (Enterprise Conspiracies) โดยมีการกำหนดความผิดขึ้นมาใหม่อันเป็นการแก้ไขปรับปรุง ทฤษฎีการสมคบกันแบบลูกโซ่ (Chain Conspiracies) และทฤษฎีการสมคบกันแบบล้อรถ (Wheel Conspiracies) ซึ่งไม่สามารถบังคับใช้ในการพิสูจน์ความผิดได้อย่างแจ้งชัด

หลักเกณฑ์ในการสมคบกันประกอบการ คือ บุคคลตั้งแต่ 2 ขึ้นไปได้ตกลงร่วมกัน ในการที่จะเข้าร่วมหรือมีความสัมพันธ์ในการประกอบการอันเป็น "แบบแผนของการประกอบการมิจฉาชีพ" กฎหมาย RICO ถือว่ามีความผิดฐานสมคบกันกระทำความผิด ซึ่งการประกอบการอาจมีจุดประสงค์ที่แตกต่างกันหลายอย่างเพราะฉะนั้น ผู้ร่วมสมคบกันกระทำความผิดอาจไม่อยู่ในสายโซ่เดียวกัน หรือผู้สมคบกันกระทำความผิดที่เป็นตัวเชื่อม อาจไม่รู้ถึงการประกอบการที่ผิดต่อกฎหมายของแต่ละคนได้ ซึ่งมิสามารถพิสูจน์ถึงความสัมพันธ์ในขอบเส้นวงล้อได้ การกำหนดรูปแบบของการสมคบในการประกอบการขึ้นใหม่ใน

กฎหมาย RICO จึงได้ถูกกำหนดขึ้นเพื่อแก้ไขและปรับปรุง การบังคับใช้กฎหมายและพิสูจน์ความผิดของผู้สมคบกันกระทำผิดให้มีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น[89]

การพิสูจน์ความผิดในการสมคบกันกระทำความผิดในกฎหมาย RICO นั้น มีลักษณะเช่นเดียวกับการสมคบกันกระทำความผิดในกฎหมายอาญา ซึ่งกำหนดว่าเพียงแต่ผู้ร่วมสมคบกันกระทำความผิดได้ตกลงร่วมกันในการกระทำความผิด ถือได้ว่าความผิดเกิดขึ้นสำเร็จทันที แม้ว่าจะมิได้มีการลงมือกระทำการตามวัตถุประสงค์ที่ได้ตกลงกันหรือไม่ก็ตาม โดยการตกลงร่วมกันนั้นจะต้องประกอบไปด้วยสองลักษณะที่สำคัญ กล่าวคือจะต้องมีการตกลงร่วมกันที่จะเข้ามีส่วนร่วมในการสนับสนุน ส่งเสริมในธุรกิจและการตกลงร่วมกันจะต้องมีการสมคบกันอย่างน้อยที่สุดสองการกระทำกับผู้ที่ร่วมสมคบกันประกอบกัน เพราะฉะนั้น ถ้าบุคคลใดได้ตกลงเข้าร่วมในการสนับสนุนส่งเสริมในธุรกิจ แต่มิได้ตกลงร่วมกันในการกระทำความผิดตามที่กฎหมาย RICO กำหนดไว้ บุคคลนั้นก็มิมีความผิดฐานสมคบกันกระทำความผิดในกฎหมาย RICO[90]

การสมคบกันกระทำความผิดในกฎหมาย RICO กฎหมายได้มีข้อกำหนดว่าไม่จำเป็นจะต้องมีทฤษฎีการกระทำที่ปรากฏออกมาภายนอก (Overt Act Theory) ประกอบการฟ้องร้องและดำเนินคดีแต่อย่างใด ตลอดจนกฎหมาย RICO กำหนดว่าความผิดฐานสมคบกันกระทำความผิดในมาตรา 1962 อนุมาตรา (d) เป็นฐานความผิดแยกออกต่างหากจากฐานความผิดในมาตรา 1962 อนุมาตรา (a) (b) หรือ (c)

การถอนตัว (Withdrawal) จากการสมคบกันกระทำความผิดในกฎหมาย RICO นั้น จะต้องมีการพิสูจน์อย่างแจ้งชัดให้เห็นถึงการที่ผู้ถอนตัวจากการสมคบได้มีเจตนาอันสุจริต ซื่อสัตย์ต่อการถอนตัวจากการสมคบ ซึ่งจะต้องกระทำการอันมีลักษณะก่อให้เกิดการสกัดกั้นและป้องกันแบบแผนของการประกอบการมิจฉาชีพของผู้ร่วมสมคบคนอื่นในการกระทำความผิดได้อย่างทันท่วงทีก่อนที่จะมีการกระทำการตามวัตถุประสงค์ที่ได้สมคบกันในการกระทำการละเมิดหรือฝ่าฝืนต่อกฎหมาย RICO[91]

Section 1963 การลงโทษ (Criminal Penalties)

ในมาตรา 1963 ของกฎหมาย RICO นั้น ได้กำหนดโทษสำหรับบุคคลผู้ซึ่งละเมิดหรือฝ่าฝืนต่อการกระทำความผิดในกฎหมาย RICO โดยมีลักษณะใจความสำคัญดังนี้คือ

"บุคคลใดก็ตามที่ได้ละเมิดหรือฝ่าฝืนในข้อกำหนดแห่งมาตรา 1962 จะต้องถูกโทษปรับเป็นจำนวนเงินไม่เกิน 25,000 ดอลลาร์สหรัฐ หรือถูกจำคุกไม่เกิน 20 ปี หรือทั้งสองประการและต้องถูกริบทรัพย์สินภายใต้กฎหมายสหรัฐอเมริกา โดยทรัพย์สินดังกล่าวเป็นรายได้หรือผลประโยชน์จากการละเมิดหรือฝ่าฝืนมาตรา 1962 เช่น ผลประโยชน์ เอกสารสิทธิ สิทธิเรียกร้องและทรัพย์หรือสิทธิตามสัญญาที่มาจากอิทธิพลเหนือการประกอบธุรกิจ

กฎหมาย RICO ให้อำนาจรัฐในการริบทรัพย์สิน ซึ่งจำเลยได้ก่อตั้งหรือได้รับจากการกระทำที่ต้องห้ามตามกฎหมาย RICO เพื่อที่จะครอบคลุมไปถึงผลกำไรหรือรายได้ที่เป็นการกระทำความผิดต่อกฎหมาย โดยรัฐจะต้องมีหน้าที่พิสูจน์ให้เห็นถึงจำนวนเงินหรือทรัพย์สินดังกล่าวที่จำเลยได้รับมาจากการประกอบการมิจฉาชีพ"

---

[89] *ปียะพันธุ์ สารากรบริรักษ์, เรื่องเดียวกัน., หน้า 31.*

[90] *เรื่องเดียวกัน, หน้า 31–32.*

[91] *Emily R Donovan, **"Racketeering Influenced and Corrupt Organization"**, p. 573.*

การลงโทษสำหรับผู้ที่ละเมิดหรือฝ่าฝืนต่อกฎหมาย RICO นั้น จะต้องถูกลงโทษตามมาตรา 1963 โดยมีลักษณะของโทษดังนี้ คือ

1. ปรับเป็นจำนวนเงินไม่เกิน 25,000 ดอลลาร์สหรัฐ หรือ
2. จำคุกไม่เกิน 20 ปี หรือทั้งจำคุกและปรับทั้งสองกรณี และริบทรัพย์สิน

มาตรการในการลงโทษของกฎหมาย RICO ได้มีการนำโทษริบทรัพย์ (Forfeit) มาใช้บังคับกับผู้กระทำความผิดเป็นลักษณะเฉพาะ เพราะเหตุที่ว่าผู้กระทำความผิดที่ละเมิดหรือฝ่าฝืนต่อกฎหมาย RICO นั้น ส่วนใหญ่จะอยู่ในรูปขององค์กรที่เรียกว่า "องค์กรอาชญากรรม" การลงโทษโดยใช้มาตรการโดยทั่วไปไม่สามารถกำจัดและปราบปรามได้อย่างมีประสิทธิภาพ การลงโทษโดยการริบทรัพย์เป็นประโยชน์อย่างสูงต่อการทำลายเงินทุนมหาศาลที่องค์กรอาชญากรรมใช้หมุนเวียนในธุรกิจที่ถูกต่อกฎหมายและธุรกิจที่ผิดต่อกฎหมายและเป็นการกำจัดระบบเงินนอกระบบที่ผิดต่อกฎหมาย โดยใช้วิธีการฟอกเงิน (Money Laundering) ให้เงินที่ผิดต่อกฎหมายแปรสภาพกลายเป็นเงินที่ถูกต่อกฎหมาย ส่งผลกระทบต่อระบบเศรษฐกิจและระบบการค้าภายในประเทศ

ทรัพย์สินที่ถูกริบตามกฎหมาย RICO ให้ความรวมถึง ผลประโยชน์ (Intest) เอกสาร (Security) สิทธิเรียกร้อง (Claim against) หรือทรัพย์สินหรือสิทธิตามสัญญาจากที่มาซึ่งอิทธิพลเหนือธุรกิจ (Property or Contractual right of any kind affording a source of influence over)

มาตรการในการลงโทษโดยการริบทรัพย์ในกฎหมาย RICO ไม่ถือว่าเป็นการลงโทษที่ทารุณและโหดร้ายที่ขัดแย้งกับ Eight Amendment ในรัฐธรรมนูญแห่งสหรัฐอเมริกา[92] ตลอดจนกฎหมายไม่ถือว่าการลงโทษริบทรัพย์ในกฎหมาย RICO เป็นการขัดแย้งกับระบบนิติธรรม (Due Process) ในการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของผู้กระทำความผิดแต่ประการใด[93]

กฎหมาย RICO มีวัตถุประสงค์เพื่อป้องกันและปราบปรามการประกอบอาชญากรรมในรูปแบบขององค์กรอาชญากรรมที่ได้ละเมิดและฝ่าฝืนต่อกฎหมายแห่งสหรัฐและกฎหมายแห่งมลรัฐได้อย่างมีสัมฤทธิผล เพราะเหตุที่ว่ามีการนำทฤษฎีหลักการสมคบกันกระทำความผิดและโทษริบทรัพย์มาใช้บังคับกับการกระทำความผิด ซึ่งเป็นผลดีเป็นอย่างสูงในการที่สามารถพิสูจน์ความผิดได้อย่างรวดเร็วกว่าการใช้มาตรการทางอาญาโดยทั่วไป ตลอดจนมีการใช้โทษการริบทรัพย์เพื่อทำลายระบบเงินทุนหมุนเวียนในธุรกิจที่ผิดกฎหมายและถูกต่อกฎหมาย โดยเฉพาะ "อาชญากรรมทางธุรกิจ" (Business Crime) ได้อย่างมีสัมฤทธิผลเป็นอย่างสูง[94]

รัฐสภาสหรัฐอเมริกา ได้ประกาศใช้กฎหมายว่าด้วยการป้องกันการประกอบกิจการที่มีลักษณะเป็นอาชญากรรมต่อเนื่อง (CCE) ใน ค.ศ. 1970 โดยได้บัญญัติไว้ใน Title II ของ The Comprehensive Drug Abuse Prevention and Control of Act 1970[95] ซึ่งมีวัตถุประสงค์เพื่อป้องกันและปราบปรามการประกอบอาชญากรรมเกี่ยวกับการค้ายาเสพติดเป็นสำคัญ ซึ่งส่วนใหญ่จะมีองค์กรอาชญากรรม เป็นผู้ที่ประกอบการและอยู่เบื้องหลังในการกระทำความผิด

---

[92] *เรื่องเดียวกัน,หน้า 592.*
[93] *เรื่องเดียวกัน,หน้า 595.*
[94] *เรื่องเดียวกัน,หน้า 550.*
[95] *ดู http://www.4.law.cornell.edu/uscode/*

หลักเกณฑ์และสาระสำคัญในกฎหมาย CCE

กฎหมาย CCE ได้บัญญัติเป็นกฎหมายลายลักษณ์อักษร โดยมีหลักเกณฑ์และสาระสำคัญดังนี้คือ[96]

Section 848 (Continuing Criminal enterprise)

Penalties : forfeitures (การลงโทษ : ริบทรัพย์)

(a) (1) บุคคลใดผู้ซึ่งเข้าร่วมกระทำการในการประกอบกิจการที่มีลักษณะเป็นอาชญากรรมต่อเนื่อง จะต้องถูกลงโทษในการจำคุกไม่น้อยกว่า 10 ปี และอาจจะต้องถูกลงโทษเพิ่มขึ้นจนถึงการจำคุกตลอดชีวิตและถูกปรับเป็นจำนวนเงินไม่เกิน 100,000 ดอลลาร์สหรัฐ และต้องถูกคำสั่งริบทรัพย์ในส่วนที่ (2) เว้นแต่ถ้ามีบุคคลใดได้เข้าร่วมในการกระทำภายหลังหรือก่อนการพิจารณาตัดสินภายในบทบัญญัติแห่งมาตรานี้ถึงที่สุด บุคคลนั้นจะต้องถูกลงโทษจำคุกไม่น้อยกว่า 20 ปี และอาจจะต้องถูกลงโทษเพิ่มขึ้น จนถึงการจำคุกตลอดชีวิตและถูกปรับเป็นจำนวนไม่เกิน 200,000 ดอลลาร์สหรัฐ และต้องถูกคำสั่งริบทรัพย์ในส่วนที่ (2)

(2) บุคคลใดผู้ซึ่งถูกคำตัดสินว่ากระทำความผิดในส่วนที่ (1) ในการเข้าร่วมกระทำการประกอบการที่มีลักษณะเป็นอาชญากรรมต่อเนื่องจะต้องถูกศาลสั่งริบทรัพย์ตามกฎหมายสหรัฐอเมริกา

(A) ผลประโยชน์และกำไรที่ได้รับโดยบุคคลดังกล่าวในการประกอบกิจการและ

(B) รายได้ สิทธิเรียกร้อง สิทธิในสัญญาต่างๆ ที่เป็นแหล่งที่มาจากการมีอิทธิพลในการประกอบกิจการ

Continuing Criminal Enterprise Defined (คำจำกัดความ)

(b) ภายใต้วัตถุประสงค์ของอนุมาตรา (a) บุคคลใดผู้ซึ่งเข้าร่วมในการกระทำความผิดต่อการประกอบกิจการที่มีลักษณะเป็นอาชญากรรมต่อเนื่อง ถ้า

(1) บุคคลนั้นได้ละเมิดและฝ่าฝืนต่อข้อกำหนดภายในหมวดนี้หรือในส่วนที่ II ของข้อกำหนดในหมวดนี้ ซึ่งมีอัตราการลงโทษจำคุกตั้งแต่ 1 ปี ขึ้นไป (felon) และ

(2) ได้มีการละเมิดและฝ่าฝืนในส่วนของการประกอบกิจการต่อเนื่อง (Concert) ในข้อกำหนดภายในหมวดนี้หรือในส่วนที่ II ของข้อกำหนด ซึ่ง

(A) ได้มีการดำเนินการโดยบุคคลในการตกลงร่วมกัน (Concert) ในจำนวน 5 คนหรือมากกว่านั้น โดยมีความสัมพันธ์ซึ่งกันและกัน โดยมีการครอบครองตำแหน่งผู้บริหาร (organizer) ผู้มีอำนาจควบคุม (supervisory) หรือตำแหน่งใดๆ ที่มีอำนาจในการจัดการ (management) ภายในกิจการ และ

(B) จากการที่บุคคลนั้น ได้รับรายได้และผลประโยชน์จากความเป็นจริง หรือการปฏิบัติสำหรับการลงโทษ โดยจะต้องไม่มีการรอลงอาญา (suspended) และการควบคุมความประพฤติ (probation) และในมาตรา 4202 of Title 18 จะต้องมีถูกนำมาบังคับใช้แต่อย่างใด

Jurisdiction of Courts (เขตอำนาจศาล)

(d) ศาลแขวง (district courts) ในสหรัฐอเมริกา (รวมถึงศาลในอาณาเขตหรือการครอบครองของสหรัฐอเมริกามีเขตอำนาจภายใต้อนุมาตรา (a) ของมาตรานี้) มีเขตอำนาจศาลในการเข้าไปออกคำสั่งยับยั้งหรือการป้องกันหรือการกระทำด้วยวิธีอื่นใด ซึ่งรวมถึงการยอมรับในการกระทำอันเป็นข้อผูกมัดในการติดต่อและเชื่อมโยงเกี่ยวกับทรัพย์สิน หรือรายได้ต่างๆ ที่ต้องถูกลงโทษริบทรัพย์ (forfeiture) ภายใต้

[96] *Section 848, The Comprehensive Drug Abuse Prevention and Control of Act 1970.*

บทบัญญัติแห่งมาตรานี้ โดยจะต้องกระทำการอย่างเหมาะสมถูกต้องเคร่งครัด

หลักเกณฑ์โดยทั่วไป

กฎหมาย CCE รัฐสภาสหรัฐอเมริกาได้ประกาศใช้ในปี ค.ศ. 1970 โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อป้องกันและปราบปรามการประกอบอาชญากรรมในรูปแบบขององค์กรอาชญากรรมที่ก่อให้เกิดผลกระทบความเสียหายอย่างสูงต่อความมั่นคงทางระบบการปกครองและระบบเศรษฐกิจภายในประเทศ โดยรัฐสภาได้บัญญัติกฎหมาย CCE จากการพิจารณาในอัตราส่วนที่สำคัญจากผลประโยชน์และรายได้ที่เพิ่มขึ้นจากการเข้าร่วมกระทำการในกิจการที่ผิดต่อกฎหมาย อาทิเช่น ผู้บริหาร (organizer) ผู้ควบคุมสั่งการ (supervisory) หรือผู้ที่มีอำนาจบริหาร (management) ในกิจการ เป็นต้น

ภายใต้บทบัญญัติมาตรา 848 ได้มีการบังคับใช้ต่อการประกอบกิจการต่างๆ ที่ได้ละเมิดหรือฝ่าฝืนต่อกฎหมาย โดยมีตำแหน่งของผู้กระทำความผิดเป็นสำคัญ เช่น ผู้บริหาร ผู้ควบคุมสั่งการหรือผู้ที่มีอำนาจบริหารในกิจการ ซึ่งมีรายได้หรือผลประโยชน์ที่ได้มาตามความเป็นจริงจากการกระทำความผิด

กฎหมาย CCE ได้บัญญัติในส่วนของผู้ทำความผิด โดยมีลักษณะที่สำคัญ กล่าวคือ จะต้องมีบุคคลจำนวน 5 คนหรือมากกว่านั้น ได้ตกลงร่วมกัน (Concert) ในการฝ่าฝืนและละเมิดต่อบทบัญญัติแห่งกฎหมาย ซึ่งมีอัตราโทษจำคุกตั้งแต่หนึ่งปีขึ้นไป (felony) โดยผู้ร่วมกระทำความผิดดังกล่าวจะต้องมีความสัมพันธ์ระหว่างกันซึ่งมีคุณสมบัติในตำแหน่งผู้บริหาร ผู้ควบคุมสั่งการ หรือผู้ที่มีอำนาจจัดการในกิจการ โดยมีจุดประสงค์เพื่อแสวงหารายได้และผลประโยชน์จากกิจการนั้น ซึ่งไม่มีความจำเป็นที่ผู้ร่วมกระทำความผิดจะต้องเข้าร่วมตกลงกันภายในระยะเวลาเดียวกัน[97] เพราะเหตุที่ว่า แม้ผู้ร่วมกระทำความผิดจะมิได้มีการตกลงร่วมกัน (Concert) ภายในระยะเวลาเดียวกัน กฎหมาย CCE ถือว่ามีความผิดและต้องถูกลงโทษตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย

เจตนาในการกระทำความผิด (Knowledge or intent)

ภายใต้บทบัญญัติมาตรา 848 การประกอบกิจการที่มีลักษณะเป็นอาชญากรรมต่อเนื่องโดยการละเมิดต่อบทบัญญัติแห่งกฎหมาย จะต้องเป็นการกระทำโดยการตกลงร่วมกัน โดยบุคคลผู้ซึ่งมีตำแหน่งในการบริหารกิจการเพื่อจุดประสงค์ในการแสวงหารายได้และผลประโยชน์จากการกระทำความผิด ผู้ร่วมกระทำความผิดดังกล่าวจะต้องรู้ว่าการกระทำนั้นเป็นความผิดและฝ่าฝืนต่อบทบัญญัติแห่งกฎหมาย[98] ตลอดจนไม่มีความจำเป็นที่ผู้ร่วมกระทำความผิดจะต้องมีระดับความรู้ในรายละเอียดทั้งหมดของผู้ร่วมกระทำความผิดในแต่ละบุคคล[99]

การฟ้องร้องแห่งคดี (Indictment)

การฟ้องร้องและคำฟ้องต่อการกล่าวหาผู้กระทำความผิดตามกฎหมาย CCD นั้น จะต้องมีการใช้ถ้อยคำบรรยายคำฟ้องว่า จำเลยและผู้ร่วมกระทำความผิดได้มีการเข้าร่วมกันกระทำความผิดโดยการประกอบกิจการที่มีลักษณะเป็นอาชญากรรมต่อเนื่องซึ่งจะต้องมีประสิทธิภาพเพียงพอ และสามารถพิสูจน์ความผิดในการพิจารณาคดีได้โดยตรงต่อการแสดงถึงปัจจัยที่สำคัญในการกระทำความผิด

---

[97] *U.S.V. Barnes, 604 F. 2d 121 ,C.A.N.Y., 1979, quoted in United State Code Annotated, Title II of The Comprehensive Drug Abuse Prevention and Control Act 1970.*

[98] *U.S.V.Kirk, 534 F.2d 1262 ,C.A.M.O., 1976, เรื่องเดียวกัน.*

[99] *U.S.V. Micheal, 588 F. 2d 986 ,C.A.Tex., 1979, เรื่องเดียวกัน.*

โดยจะต้องมีการพิสูจน์ถึงคำจำกัดความและการกระทำความผิดโดยบุคคลตั้งแต่ 5 คนขึ้นไปที่ได้ร่วมกันกระทำความผิด โดยละเมิดและฝ่าฝืนต่อกฎหมาย CCE

ปัจจัยสำคัญในการพิสูจน์ความผิด (Elements of proof) คือ โจทก์ (อัยการ) มีหน้าที่ที่จะต้องพิสูจน์ได้ว่าจำเลยผู้กระทำความผิดได้มีตำแหน่งในกิจการ อาทิเช่น ผู้บริหารผู้มีอำนาจควบคุมหรือตำแหน่งใดๆ ซึ่งมีอำนาจในการจัดการภายในกิจการและมีความสัมพันธ์ในการประกอบกิจการที่มีลักษณะเป็นอาชญากรรมต่อเนื่อง เช่น การขนส่งยาเสพติดซึ่งได้มีการติดต่อเชื่อมโยงกันในการตกลงร่วมกันโดยบุคคลตั้งแต่ 5 คนขึ้นไปและมีการรับรายได้และผลประโยชน์จากการประกอบกิจการอันเป็นความผิดที่ได้ฝ่าฝืนและละเมิดต่อกฎหมาย CCE เป็นสำคัญ[100] ประกอบกับโจทก์ (อัยการ) ไม่มีความจำเป็นที่จะต้องพิสูจน์ถึงการที่จำเลยผู้ร่วมกระทำความผิดจะต้องกระทำการภายในระยะเวลาเดียวกันในการพิสูจน์ความผิดแต่อย่างใด

การลงโทษผู้กระทำความผิด (Criminal Penalties)

การลงโทษผู้กระทำความผิดในมาตรา 848 ได้มีการบัญญัติไว้มีลักษณะโดยสำคัญ ดังนี้

1. บุคคลได้เข้าร่วมกระทำการในการประกอบกิจการที่มีลักษณะเป็นอาชญากรรมต่อเนื่องจะต้องถูกลงโทษ
   - จำคุกไม่น้อยกว่า 10 ปี และอาจจะต้องถูกลงโทษเพิ่มขึ้นจนถึงจำคุกตลอดชีวิต
   - ปรับเป็นจำนวนเงินไม่เกิน 10,000 ดอลลาร์สหรัฐ และ
   - ถูกคำสั่งริบทรัพย์ (forfeiture) จากการกระทำความผิด
2. บุคคลใดได้เข้าร่วมกระทำการในการประกอบกิจการที่มีลักษณะเป็นอาชญากรรมต่อเนื่องภายหลังที่ได้มีการพิจารณาคดีในศาลหรือก่อนที่ศาลจะมีการพิจารณาคดีตัดสินเป็นที่สุด จะต้องถูกลงโทษ
   - จำคุกไม่น้อยกว่า 20 ปี และอาจจะต้องถูกลงโทษเพิ่มขึ้นจนถึงจำคุกตลอดชีวิตและ
   - ปรับเป็นจำนวนเงินไม่เกิน 200,000 ดอลลาร์สหรัฐ และ
   - ถูกคำสั่งริบทรัพย์ (forfeiture) จากการกระทำความผิด

มาตรการลงโทษผู้กระทำความผิดในกฎหมาย CCE ได้มีอัตราโทษที่สูงเพื่อจุดประสงค์ในการป้องกันและปราบปราม การประกอบกิจการที่มีลักษณะเป็นอาชญากรรมต่อเนื่องที่ได้ดำเนินการโดยองค์กรอาชญากรรม เป็นผู้ที่อยู่เบื้องหลังในการกระทำความผิด ประกอบกับมีจุดประสงค์เพื่อป้องกันและปราบปรามการประกอบอาชญากรรมคอเชิ้ตขาว (White-Collar Crime) ที่ได้ส่งผลกระทบความเสียหายต่อระบบเศรษฐกิจภายในประเทศเป็นอย่างมาก

มาตรการในการลงโทษโดยการใช้วิธีการรอลงอาญา หรือวิธีการคุมความประพฤติไม่สามารถได้รับอนุญาตต่อการพิจารณาคดีในกฎหมาย CCE เป็นสำคัญ

การใช้มาตรการลงโทษริบทรัพย์ผู้กระทำความผิด เป็นวิธีการลงโทษที่สำคัญเป็นอย่างมากต่อการป้องกันและปราบปราม การประกอบอาชญากรรมในรูปแบบขององค์กรอาชญากรรม เพราะเหตุที่ว่าเป็นการกำจัดเงินทุนหมุนเวียนจำนวนมากที่ใช้ในการประกอบการขององค์กรอาชญากรรมที่ได้ส่งผลกระทบความเสียหายต่อระบบการเงินของประเทศและความมั่นคงทางเศรษฐกิจ

[100] *U.S.V. Sperling, 506 F. 2d 1323,C.A.N.Y., 1979, เรื่องเดียวกัน.*

หลักการสมคบกันกระทำความผิด (Conspiracy Theory)

กฎหมาย CCE ไม่มีการบัญญัติหลักการสมคบกันกระทำความผิดในมาตรา 848 โดยชัดแจ้ง เช่นเดียวกับกฎหมาย RICO แต่อย่างไรก็ตามเมื่อได้วิเคราะห์และพิจารณาถึงการบัญญัติกฎหมายของ CCE ได้พบว่า การใช้ถ้อยคำว่า "Concert" มีความหมายเช่นเดียวกันกับ "Conspiracy" ซึ่งหมายถึง การตกลงร่วมกันโดยบุคคลตั้งแต่ 5 คนหรือมากกว่านั้น ในการวางแผนการหรือการประกอบกิจการอันมีลักษณะเป็นอาชญากรรมต่อเนื่อง[101] เพราะฉะนั้นกฎหมาย CCE สามารถนำหลักการสมคบกันกระทำความผิดมาบังคับใช้ในการกล่าวหาและฟ้องร้องผู้กระทำความผิดได้อย่างถูกต้องและแจ้งชัด

การพิจารณาคดีและคำตัดสินของศาลในการลงโทษผู้กระทำความผิดในกฎหมาย CCE ต่อความผิดในการสมคบกันกระทำความผิดในการจำหน่ายยาเสพติดกระทงหนึ่ง และฐานความผิดในการประกอบกิจการอันมีลักษณะเป็นอาชญากรรมต่อเนื่องอีกกระทงหนึ่ง ถือได้ว่าไม่มีการกระทำอันเป็นการลงโทษซ้ำ (Double Jeopardy) ต่อผู้กระทำความผิด[102] และไม่เป็นการลงโทษที่ทารุณและผิดปกติที่จะละเมิดและฝ่าฝืนต่อกฎหมายรัฐธรรมนูญแต่อย่างใด

เขตอำนาจศาล (Venue)

ศาลที่มีอำนาจในการพิจารณาคดีตามกฎหมาย CCE ได้แก่ ศาลแขวง (District Court) แห่งท้องถิ่นที่ได้มีการละเมิด และฝ่าฝืนต่อการประกอบอาชญากรรมในด้านยาเสพติด ถือว่าเป็นส่วนหนึ่งของการประกอบกิจการอันมีลักษณะอันเป็นอาชญากรรมต่อเนื่องตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย CCE

มาตรการลงโทษในกฎหมาย RICO และ CCE มีลักษณะที่เหมือนกันในสาระสำคัญ กล่าวคือ มีการนำหลักการสมคบกันกระทำความผิด (Conspiracy Theory) และมาตรการริบทรัพย์ (Forfeiture) มาบังคับใช้ต่อผู้กระทำความผิดเป็นสำคัญเพื่อวัตถุประสงค์ในการป้องกันและปราบปรามการประกอบอาชญากรรม อันมีรูปแบบขององค์กรอาชญากรรมเป็นผู้ที่อยู่เบื้องหลังการกระทำความผิดและก่อให้เกิดการบังคับใช้กฎหมายมีความเป็นสัมฤทธิผลมากขึ้นกว่ามาตรการการลงโทษทางอาญาโดยปกติทั่วไป

(ข) มาตรการเกี่ยวกับทรัพย์สิน

ในการริบทรัพย์สินขององค์กรอาชญากรรมยาเสพติดในสหรัฐอเมริกาแบ่งออกเป็น 2 ลักษณะ คือ

การริบทรัพย์สินด้วยกระบวนการทางอาญา (Criminal Forfeiture) ซึ่งเป็นกระบวนการริบทรัพย์สินที่กระทำต่อบุคคล โดยฟ้องเจ้าของทรัพย์สินเป็นจำเลยในคดี ประเด็นแห่งคดีที่จะต้องพิจารณาคือเจ้าของทรัพย์สินนั้นกระทำความผิดหรือบริสุทธิ์ การริบทรัพย์สินทางอาญานี้เป็นส่วนหนึ่งของการฟ้องคดีอาญาต่อบุคคล พนักงานอัยการมีหน้าที่ระบุทรัพย์สินที่จะขอให้ศาลริบไว้อย่างชัดแจ้ง และด้วยเหตุที่การริบทรัพย์สินนี้เป็นการดำเนินคดีต่อตัวบุคคล จึงต้องยึดถือคำพิพากษาว่าจำเลยกระทำผิดเป็นหลักในการวินิจฉัยการกระทำความผิดอาญา รัฐมีภาระในการพิสูจน์ความผิดของจำเลยโดยใช้หลักการพิสูจน์โดยปราศจากข้อสงสัย[103] ซึ่งการวินิจฉัยความผิดจำเลยและการลงโทษริบทรัพย์สินอยู่ในกระบวนการเดียวกัน

---

[101] *Jeffers V.U.S., 97 S.Ct. 2207 ,Ind., 1977, เรื่องเดียวกัน.*

[102] *U.S.V. Jeffers, 532 F. 2d 1101 ,C.A. Ind., 1976, เรื่องเดียวกัน.*

[103] *Kelly McClure, **"Federal civil forfeiture of assets: How it works and why it must,"** University of Bridgeport Law Review Association. (1991) : 438.*

แต่บางศาลก็ใช้หลัก Bifurcated Proceeding ซึ่งแยกการวินิจฉัยความผิดและโทษออกจากกัน[104]

การริบทรัพย์ด้วยกระบวนการทางแพ่ง (Civil Forfeiture) ซึ่งเป็นกระบวนการริบทรัพย์ที่กระทำต่อตัวทรัพย์สินที่ผู้กระทำความผิดทางอาญาได้ใช้หรือมีไว้เพื่อใช้หรือได้ทรัพย์สินนั้นมาจากการกระทำความผิด ไม่ว่าจะได้ทรัพย์สินนั้นมาโดยตรงหรือโดยอ้อม การฟ้องทรัพย์สินโดยตรงนี้ประเด็นในการพิจารณาคดีคือทรัพย์สินมีความผิดหรือบริสุทธิ์ ศาลจะไม่พิจารณาความผิดของเจ้าของทรัพย์สิน ทรัพย์สินที่ริบได้นี้อาจเป็นทรัพย์สินของผู้กระทำความผิดหรือของบุคคลอื่นที่เกี่ยวข้อง ดังนั้น การริบทรัพย์สินด้วยกระบวนการทางแพ่งจึงแยกการดำเนินการทางกฎหมายในการนำตัวบุคคลมาดำเนินคดีอาญา และการริบทรัพย์สินออกจากกัน โดยการริบทรัพย์สินด้วยกระบวนการทางแพ่งไม่เป็นเงื่อนไขในการลงโทษทางอาญา อย่างไรก็ดี การริบทรัพย์สินด้วยกระบวนการทางแพ่งนี้ต้องเริ่มต้นโดยการยึดทรัพย์สินที่อยู่ในเขตอำนาจศาลโดยเจ้าหน้าที่ของรัฐเมื่อมีเหตุอันควรสงสัย (probable cause) ว่าเป็นทรัพย์สินโดยมิชอบ ซึ่งรัฐมีภาระการพิสูจน์ให้เห็นถึงเหตุอันควรสงสัยว่าทรัพย์สินนั้นเกี่ยวกับการกระทำความผิด[105] โดยผู้มีส่วนได้เสียในทรัพย์สินที่ถูกยึดต้องแสดงให้ศาลเห็นว่าเป็นเจ้าของกรรมสิทธิ์ในทรัพย์สิน และมีภาระในการพิสูจน์หักล้างข้ออ้างของรัฐ ในการรับฟังพยานหลักฐานของศาลก็จะใช้หลักการชั่งน้ำหนักพยาน (Preponderance of Evidence) ถ้าฝ่ายใดนำพยานหลักฐานเข้ามาสืบให้ศาลเห็นว่าพยานหลักฐานของฝ่ายตนนั้นน่าเชื่อถือกว่าฝ่ายนั้นเป็นฝ่ายชนะคดี หากศาลพิพากษาให้ริบทรัพย์สิน กรรมสิทธิ์ในทรัพย์สินนั้นตกเป็นของรัฐนับแต่เวลาที่ทรัพย์สินนั้นได้ใช้หรือมีไว้หรือได้มาจากการกระทำความผิด สำหรับมาตรการริบทรัพย์สินทางอาญาและทางแพ่งนี้ได้มีการนำไปบัญญัติไว้ในกฎหมาย RICO และ CCE

(ค) มาตรการเกี่ยวกับการบริหารและจัดการคดี

(1) การต่อรองคำรับสารภาพ (plea bargaining)[106]

หมายถึงกระบวนการที่จำเลยยอมรับสารภาพเพื่อแลกเปลี่ยนกับผลประโยชน์บางสิ่งบางอย่างที่จะได้รับจากการฟ้องร้องคดีอาญานั้น ซึ่งแบ่งเป็น actual plea bargaining กับ tacit plea bargaining

actual plea bargaining คือการกระทำโดยเปิดเผยระหว่างอัยการกับจำเลยและ/หรือทนายจำเลย ซึ่งแบ่งย่อยออกเป็น 2 รูปแบบที่ยอมรับกันคือ รูปแบบแรก คือ Charge Bargaining ซึ่งแบ่งแยกเป็น Charge Reduction หมายถึงกรณีที่ผู้ต้องหาถูกจับและถูกดำเนินคดีในข้อหาประเภทเดียวกัน แต่มีโทษต่างกัน แต่ผู้ต้องหาได้ยอมรับสารภาพในข้อหาที่มีโทษน้อยกว่าเพื่อแลกเปลี่ยนกับการไม่ฟ้องในข้อหาที่มีโทษหนักกว่า และ Charge Dismissal หมายถึงกรณีที่มีการฟ้องคดีมากกว่าหนึ่งข้อหา จำเลยและอัยการอาจตกลงกันว่าเขาจะรับสารภาพในข้อหาที่มีโทษเบากว่า แต่อัยการจะต้องไม่ฟ้องข้อหาอื่นที่เหลืออยู่ และ Charge Change หมายถึงกรณีที่จำเลยซึ่งเป็นผู้เยาว์ได้ตกลงว่าจะยอมรับสารภาพ หากอัยการผู้ฟ้องร้องจะฟ้องเขาในฐานะเด็กหรือเยาวชน ไม่ใช่ในฐานะผู้ใหญ่ ส่วนรูปแบบที่สองคือ Sentence Bargaining หมายถึง กรณีที่มีการตกลงกันว่าจะให้มีการพิพากษาคดีเป็นการพิเศษ หรือให้มีการคุมประพฤติ

---

[104] *Sonia C.Jaipaul, "**Asset forfeiture: A federal prosecution's view taking the profit out of White Collar Crime,**" Federal Bar Association, March/April,1993.(Mimeographed).*

[105] *19 U.S.C 1602.*

[106] *ดูรายละเอียดใน นิจรินทร์ องค์พิสุทธิ์,**การต่อรองคำรับสารภาพ**,วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต ภาควิชานิติศาสตร์ บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย,2527.*

หรือการควบคุมโดยวิธีอื่นๆ

tacit plea bargaining เป็นกรณีที่จำเลยยอมรับสารภาพโดยการคาดคิดเอาเองว่าจะได้รับความปราณีจากศาล ซึ่งนับว่าไม่ใช่การเจรจาตกลงกันอย่างเปิดเผย

(2) การเข้าถึงข้อมูลข่าวสาร

ประเทศสหรัฐอเมริกามีบทบัญญัติที่ให้อำนาจเจ้าพนักงานของรัฐทำการดักฟังโทรศัพท์ เพื่อประโยชน์ในการป้องกันและสืบหาอาชญากรรมที่ร้ายแรงบางประเภทได้[107] โดยกฎหมายฉบับนี้ได้ให้อำนาจศาลในการอนุญาตให้เจ้าพนักงานผู้มีหน้าที่ในการบังคับใช้กฎหมายแห่งสหรัฐและมลรัฐดักฟังโทรศัพท์ด้วยเหตุผลดังกล่าวแล้วได้[108] โดยรัฐบัญญัติดังกล่าวมีวัตถุประสงค์ที่สำคัญสองประการ คือ เพื่อคุ้มครองสิทธิส่วนบุคคล (Privacy of Individuals) จากการลอบถูกดักฟังการสื่อสาร และเพื่อให้รัฐสามารถใช้วิธีการเพื่อให้ได้ข้อมูลที่จำเป็นต่อการสืบสวนคดีอาญาโดยมีบทบัญญัติที่กำหนดเงื่อนไข หลักเกณฑ์ วิธีการที่เจ้าหน้าที่รัฐจะดักฟังทางโทรศัพท์ได้ไว้[109] ซึ่งก่อนเจ้าพนักงานของรัฐจะกระทำการดักฟังการสื่อสารทางสายทางคำพูดหรือทางอิเล็กทรอนิกส์ได้ จะต้องยื่นคำร้องเป็นลายลักษณ์อักษรต่อศาล โดยในคำร้องจะต้องระบุด้วยรายละเอียดดังต่อไปนี้

1. เจ้าหน้าที่ผู้ทำการสืบสวนสอบสวน หรือเจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจบังคับใช้กฎหมายที่ทำคำร้องขอดักฟัง และเจ้าหน้าที่ผู้อนุญาตตามคำร้องขอ

2. รายละเอียดที่ครบถ้วนเกี่ยวกับข้อเท็จจริงและพฤติการณ์ที่เกี่ยวข้อง คำร้องขอที่ให้เหตุผลได้ถึงเหตุที่ศาลควรมีคำสั่งอนุญาต ที่รวมถึงรายละเอียดเกี่ยวกับความผิด โดยเฉพาะซึ่งได้เกิดขึ้น กำลังเกิดขึ้นหรือกำลังจะเกิดขึ้น รายละเอียดเกี่ยวกับประเภทของการสื่อสารที่จะดักฟัง รายละเอียดเกี่ยวกับบุคคลซึ่งการสื่อสารของเขาจะถูกดักฟัง ถ้าหากสามารถระบุได้

3. รายละเอียดที่แสดงว่าได้มีการสืบสวนสอบสวนด้วยวิธีอื่นแล้ว แต่ไม่ประสบผลสำเร็จหรืออย่างไร และเหตุผลที่แสดงว่าจะไม่ประสบความสำเร็จหากใช้วิธีการอื่น หรือจะเป็นอันตรายเกินควร

4. ระบุระยะเวลาที่ขออนุญาตดักฟัง และรายละเอียดที่ครบถ้วนเกี่ยวกับข้อเท็จจริงในเรื่องคำร้องที่ผ่านมาทั้งหมด

5. กรณีที่เป็นคำร้องขอขยายระยะเวลาดักฟัง จะต้องระบุว่าการดักฟังได้ข้อมูลไม่เป็นที่น่าพอใจหรือคำอธิบายที่มีเหตุผลถึงการล้มเหลวที่ได้รับการดักฟังที่ผ่านมา

เมื่อศาลได้รับคำร้องแล้วก็จะพิจารณาอนุญาต ซึ่งอาศัยหลักเกณฑ์ว่ามีเหตุอันควรเชื่อว่ามีบุคคลกำลังกระทำความผิดหรือได้กระทำความผิดเกี่ยวกับการทำความผิด มีเหตุอันควรเชื่อว่าการสื่อสารเกี่ยวกับการกระทำความผิดนั้นจะได้รับการดักฟัง และได้มีการพยายามใช้วิธีการสืบสวนสอบสวนทั่วไปแล้วและล้มเหลวหรือมีเหตุอันควรเชื่อว่าจะไม่ประสบผลสำเร็จ แม้จะมีการพยายามหรือเสี่ยงอันตรายเกินควร[110]

---

[107] *18 U.S.C. Section 2510–2522.*

[108] *กมลชัย รัตนสกาววงศ์ และวรพจน์ วิศรุตพิชญ์,* ***"รายงานการศึกษาเรื่องแนวทางในการยกร่างกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการดักฟังทางโทรศัพท์และการปรับปรุงกฎหมายอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้อง"*** *,สำนักงานคณะกรรมการวิจัยแห่งชาติ.2540,หน้า 71.*

[109] *18 U.S.C.2516.*

[110] *18 U.S.C 2518 (3).*

(3) การคุ้มครองพยาน

การให้ความคุ้มครองพยานในสหรัฐอเมริกาจะเป็นไปตามที่บัญญัติไว้ในประมวลกฎหมายอาญา โดยดำเนินการควบคู่กับความผิดฐานขัดขวางกระบวนการยุติธรรม กล่าวคือในขณะที่มีการให้ความคุ้มครองพยานซึ่งจำเป็นต้องดำเนินการบางอย่าง หากมีการกระทำด้วยประการใดๆ ต่อพยาน จนพยานไม่ยอมเป็นพยานหรือกระทำการเป็นปฏิปักษ์ต่อหน้าที่ของการเป็นพยานหรือไม่อาจเป็นพยานได้ ผู้กระทำก็จะมีความผิดฐานขัดขวางกระบวนการยุติธรรม

2.3 ประเทศอังกฤษ

(ก) มาตรการเกี่ยวกับผู้กระทำความผิด

ประเทศอังกฤษเองเป็นต้นกำเนิดของการนำมาตรการสมคบกันกระทำความผิดมาใช้เสริมกับหลักทั่วไปตามกฎหมายอาญา โดยได้แบ่งความผิดฐานสมคบกันกระทำความผิดเป็นสองประเภท[111] ที่สำคัญคือ

การสมคบกันกระทำความผิดตามกฎหมาย Common Law คือ การกระทำอย่างใดอย่างหนึ่ง ดังต่อไปนี้

1. การสมคบกันกระทำความผิดซึ่งมีโทษตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย
2. การสมคบกันกระทำความผิดในการหลอกลวงและฉ้อโกง
3. การสมคบกันกระทำความผิดในการละเมิดซึ่งก่อให้เกิดความเสียหายต่อบุคคลอื่นนอกเหนือจากการฉ้อโกง
4. การสมคบกันกระทำความผิดเพื่อการกีดกัน ขัดขวาง บิดเบือน หรือหลีกเลี่ยงต่อกระบวนการยุติธรรม
5. การสมคบกันกระทำความผิดเพื่อทำลาย และเกิดความเสียหายต่อความสงบสุข หรือฝ่าฝืนต่อประโยชน์แห่งสาธารณะ

และการสมคบกันกระทำความผิดตามที่ได้กำหนดไว้ในบทบัญญัติแห่งกฎหมาย

(ข) มาตรการเกี่ยวกับทรัพย์สิน

การริบทรัพย์สินในประเทศอังกฤษได้รับอิทธิพลมาจากหลักการริบทรัพย์สินที่เป็นสาเหตุการตายของผู้อื่น[112] (deodand doctrine) ซึ่งมีพื้นฐานมาจากการสมมติทางกฎหมาย (legal fiction) ว่า "เครื่องมือเครื่องใช้ที่ทำให้ผู้อื่นถึงแก่ความตายถือว่าเป็นทรัพย์สินที่ใช้ในการกระทำความผิด และอาจใช้ทำร้ายผู้อื่นต่อไปจะต้องถูกริบ เพราะผิดกฎหมายโดยตัวทรัพย์สินนั้นเอง จะไม่พิจารณาความผิดหรือความบริสุทธิ์ของเจ้าของทรัพย์สิน อย่างไรก็ดี ในปัจจุบันการริบทรัพย์สินขององค์กรอาชญากรรมยาเสพติดในอังกฤษจะแบ่งเป็น 2 ประเภทตามกระบวนการพิจารณา คือ

กระบวนการพิจารณาคดีต่อทรัพย์สิน (In Rem Proceeding) ซึ่งเป็นการริบทรัพย์ตามหลัก deodand ที่เป็นการพิจารณาคดีต่อทรัพย์สิน (In Rem) ซึ่งหมายความถึงกระบวนพิจารณาคดีที่ดำเนินการโดยตรงเฉพาะตัวทรัพย์สิน และมีผลต่อกรรมสิทธิ์ในทรัพย์สินซึ่งอยู่ในเขตอำนาจศาล[113] ในกระบวนการ

---

[111] *Victoria Police Force Detective Training School, "Conspiracy.,เรื่องเดียวกัน.*

[112] *Michael F. Zeldin and Roger G. Weiner, "Innocent third parties and their rights in forfeiture proceeding," **American Criminal Law Review.** 28 (1991),p.843.*

[113] *Henry Campbell Black, Black's Law Dictionary, p.793.*

นี้เป็นการพิจารณาต่อทรัพย์สินโดยไม่มีการพิจารณาถึงความผิดของเจ้าของทรัพย์สิน[114] การริบทรัพย์สินในกรณีนี้จึงไม่เกี่ยวข้องกับการพิจารณาความผิดอาญาต่อเจ้าของทรัพย์สิน คำพิพากษาในกระบวนการนี้มีผลต่อกรรมสิทธิ์ในทรัพย์สินเท่านั้น ไม่สามารถลงโทษผู้กระทำความผิดหรือผู้ใดได้ และคำพิพากษามีผลผูกพันธ์บุคคลภายนอก รวมทั้งผู้อ้างว่ามีสิทธิในทรัพย์สิน แม้จะไม่ทราบว่าทรัพย์สินของตนถูกฟ้องเพื่อริบด้วย ศาลที่มีอำนาจพิจารณาคดีคือ ศาลซึ่งทรัพย์สินนั้นอยู่ในเขตอำนาจศาล โดยเป็นเรื่องเขตอำนาจศาลเหนือทรัพย์สินไม่ได้ขึ้นอยู่กับการมีอำนาจเหนือบุคคล

กระบวนการพิจารณาคดีต่อบุคคล (In Personam Proceeding) คือการริบทรัพย์ตามกฎหมายลายลักษณ์อักษร และการริบทรัพย์สินของผู้กระทำความผิดอาญาร้ายแรงและผู้ทรยศชาติ เป็นการริบทรัพย์สินของผู้กระทำความผิดมีวัตถุประสงค์เพื่อลงโทษต่อบุคคลดังกล่าว ในการดำเนินคดีเพื่อริบทรัพย์สินทั้ง 2 ประเภทนี้ เป็นการฟ้องผู้กระทำความผิดอาญา ซึ่งจะต้องพิจารณาว่าบุคคลผู้ถูกกล่าวหานั้นได้กระทำความผิดตามที่ถูกฟ้องจริงหรือไม่ เมื่อโจทก์พิสูจน์ให้ศาลเห็นว่าผู้ถูกกล่าวหากระทำความผิดอาญาจึงจะลงโทษริบทรัพย์สินของบุคคลดังกล่าวได้โดยไม่พิจารณาว่าตัวทรัพย์สินมีความผิดหรือไม่แต่อย่างใด กระบวนการริบทรัพย์สินนี้เป็นส่วนหนึ่งของการฟ้องคดีอาญาอันเป็นกระบวนพิจารณาที่ดำเนินคดีโดยตรงต่อบุคคล ซึ่งมีผลต่อพันธะ สิทธิ หน้าที่ และความรับผิดชอบของผู้นั้น[115]

(ค) มาตรการเกี่ยวกับบริหารจัดการคดี

(1) การต่อรองคำรับสารภาพ

การต่อรองคำรับสารภาพในประเทศอังกฤษไม่ค่อยได้รับความนิยมมากนัก ซึ่งจำแนกออกเป็น 2 ประเภท คือการต่อรองคำรับสารภาพโดยชัดแจ้งหรือโดยเปิดเผย ซึ่งผู้พิพากษาที่พิจารณาคดีอาจเข้ามามีส่วนร่วมในการต่อรองได้ 2 ทางคือ โดยการที่ผู้พิพากษาซึ่งนั่งพิจารณาคดีได้เจรจากับจำเลยโดยตรง และโดยการที่ผู้พิพากษาซึ่งนั่งพิจารณาคดีอาจทำการต่อรองคำรับสารภาพกับจำเลยด้วยการใช้ทนายความจำเลยเป็นผู้สื่อข้อความต่อไปยังจำเลย

การต่อรองคำรับสารภาพโดยพฤตินัยหรือโดยปริยาย ซึ่งอาจเกิดขึ้นด้วยเหตุผลสาม ประการ คือ ความสัมพันธ์ระหว่างทนายจำเลยกับจำเลย ทนายจำเลยได้เข้าไปพบกับผู้พิพากษาที่พิจารณาคดีเป็นการส่วนตัว และจากความรู้และประสบการณ์ของทนายจำเลยจากการประกอบวิชาชีพที่ทราบถึงการที่จำเลยจะได้รับการลดโทษจากผู้พิพากษาที่พิจารณาคดี เมื่อจำเลยให้การรับสารภาพ

[114] John Brew, "State and Federal forfeiture of property involved in drug transaction," **Dickinson Law Review** 92 (Winter, 1988),p.463.

[115] Elizabeth M. Jarrell, **Drug agents' guide to forfeiture of assets (1987 Revision) with supplement.** (United States: U.S. Government Printing Office,1990),p.6.

บทที่ 4
ปัญหาการนำมาตรการทางกฎหมายมาปรับใช้กับการปราบปรามองค์กรอาชญากรรมยาเสพติดในประเทศไทย

ในการปราบปรามองค์กรอาชญากรรมยาเสพติดด้วยมาตรการทางกฎหมาย ซึ่งแบ่งออกเป็นมาตรการเกี่ยวกับตัวผู้กระทำความผิด มาตรการเกี่ยวกับตัวยาเสพติด มาตรการเกี่ยวกับทรัพย์สิน และมาตรการเกี่ยวกับการบริหารและจัดการคดีดังได้กล่าวมาแล้วนั้น มีทั้งข้อดี และข้อจำกัดในการนำมาปรับใช้ ไม่ว่าโดยหลักพื้นฐานตามรัฐธรรมนูญก็ดี หรือด้วยบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่เกี่ยวข้องโดยตรงในแต่ละมาตรการก็ดี ดังนั้น จึงจำเป็นต้องวิเคราะห์ถึงมาตรการต่างๆ ดังกล่าว เพื่อประโยชน์ในปราบปรามองค์กรอาชญากรรม ยาเสพติดโดยจะได้กล่าวในรายละเอียดต่อไป

1. ข้อจำกัดของมาตรการทางกฎหมายบนพื้นฐานของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย

1.1 วิเคราะห์ข้อจำกัดในการกระทบกระเทือนต่อสิทธิและเสรีภาพ

สิทธิ (Right) คืออำนาจที่กฎหมายรับรองให้แก่บุคคลในอันที่จะกระทำการเกี่ยวข้องกับทรัพย์สินหรือบุคคลอื่น ส่วนเสรีภาพ (Liberty) คือภาวะของมนุษย์ที่ไม่อยู่ภายใต้การครอบงำของผู้อื่นหรือภาวะที่ปราศจากการถูกหน่วงเหนี่ยงขัดขวาง และภาวะเช่นนี้ย่อมมีอยู่ตราบเท่าที่ไม่ถูกบังคับให้กระทำในสิ่งที่ไม่พึงประสงค์จะกระทำ[116]

รัฐธรรมนูญได้บัญญัติรับรองสิทธิและเสรีภาพของบุคคลไว้หลายประการ อาทิ ความมั่นคงปลอดภัยในชีวิตและร่างกาย เสรีภาพในเคหสถาน เสรีภาพในการสื่อสารถึงกันโดยชอบด้วยกฎหมาย ซึ่งการจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลที่รัฐธรรมนูญรับรองไว้นี้จะกระทำมิได้ เว้นแต่อาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายเฉพาะเพื่อการที่รัฐธรรมนูญนี้กำหนดไว้และเท่าที่จำเป็นเท่านั้น และจะกระทบกระเทือนสาระสำคัญแห่งสิทธิและเสรีภาพนั้นมิได้ อีกทั้งกฎหมายดังกล่าวนี้ต้องมีผลบังคับใช้เป็นการทั่วไปและไม่มุ่งหมายให้ใช้บังคับแก่กรณีใดกรณีหนึ่ง หรือบุคคลใดบุคคลหนึ่งเป็นการเจาะจง[117] จากบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญนี้แสดงให้เห็นว่าหากรัฐต้องการที่จะจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลก็จะต้องอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่ตราขึ้นภายใต้บทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญนี้ด้วย

เมื่อพิจารณาถึงมาตรการทางกฎหมายที่ใช้ในการปราบปรามองค์กรอาชญากรรมยาเสพติดไม่ว่าจะเป็นมาตรการเกี่ยวกับผู้กระทำความผิดก็ดี มาตรการเกี่ยวกับตัวยาเสพติดก็ดี มาตรการเกี่ยวกับทรัพย์สิน

---

[116] *บุญญวิจักษณ์ เหล่ากอที, **ปัญหาสิทธิเสรีภาพของบุคคลตามรัฐธรรมนูญกับการบังคับบำบัดรักษาผู้ติดยาเสพติด,** วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต ภาควิชานิติศาสตร์ คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย 2542 หน้า 56*

[117] *รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มาตรา 29*

ก็ดี หรือมาตรการเกี่ยวกับการบริหารและจัดการคดีก็ดี จะพบว่าเป็นอำนาจที่จำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลและกระทบกระเทือนถึงสาระสำคัญแห่งสิทธิและเสรีภาพของบุคคลอีกด้วย เนื่องจากในการจำกัดสิทธิและเสรีภาพบางประการนั้นมิใช่ว่าจะตรากฎหมายขึ้นมาให้รัฐจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลได้โดยเด็ดขาด กฎหมายที่ตราขึ้นนั้นต้องเป็นไปเพื่อการที่รัฐธรรมนูญกำหนดไว้และเท่าที่จำเป็นเท่านั้น แม้ว่าในการปราบปรามองค์กรอาชญากรรมยาเสพติดนั้น รัฐมีความจำเป็นต้องจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลเพื่อให้การปราบปรามบรรลุผลสำเร็จสมตามความมุ่งหมาย ทำให้สังคมเกิดความสงบเรียบร้อย ประชาชนมีศีลธรรมอันดี บ้านเมืองเจริญรุ่งเรืองขึ้น แต่ก็ต้องยึดหลักดั่งที่กล่าวมาแล้วข้างต้นเช่นกัน

สำหรับสิทธิและเสรีภาพของบุคคลที่กระทบกระเทือนจากการใช้อำนาจตามมาตรการทางกฎหมายของรัฐเพื่อการปราบปรามองค์กรอาชญากรรมยาเสพติด ซึ่งถือได้ว่าเป็นการจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลตามรัฐธรรมนูญนั้น ได้แก่เรื่องดังต่อไปนี้

(1) การจำกัดสิทธิและเสรีภาพในชีวิตและร่างกาย[118]

ชีวิตและร่างกายก็คือสรีระทั้งหมดของบุคคล ไม่ใช่เฉพาะแต่สรีระ แต่รวมทั้งสิ่งที่อยู่ภายนอกและภายในร่างกายด้วย การกระทำที่มากระทบต่อสิ่งเหล่านี้ ถือว่าเป็นการกระทำที่กระทบต่อชีวิตและร่างกาย[119] ดังนั้น ในการปราบปรามองค์กรอาชญากรรมยาเสพติดที่มีการกระทำเริ่มตั้งแต่การสืบสวน การจับกุมและควบคุมตัวผู้กระทำความผิด การควบคุมตัวในระหว่างการสอบสวนตามระยะเวลาที่กฎหมายกำหนดไว้[120] หรือการควบคุมตัวผู้ต้องหาไปทำแผนการกระทำความผิดหรือการขยายผลการจับกุม จะเห็นว่าการกระทำต่างๆ ทั้งในชั้นการสืบสวน จับกุม สอบสวนเป็นการกระทำต่อชีวิตและร่างกายของผู้ต้องหาในความผิดเกี่ยวกับยาเสพติดโดยตรง กล่าวคือการจับและการควบคุมตัวเพื่อดำเนินคดี ซึ่งผู้นั้นไม่มีสิทธิและเสรีภาพในชีวิตและร่างกายขณะที่ถูกกระทำนั้น

(2) การจำกัดสิทธิและเสรีภาพในเคหสถาน[121]

มาตรการทางกฎหมายในการเข้าไปในเคหสถานด้วยการตรวจค้น ไม่ว่าจะเพื่อพบและยึดสิ่งยาเสพติด ทรัพย์สินที่ใช้หรือมีไว้เพื่อใช้หรือได้มาจากการกระทำความผิดเกี่ยวกับยาเสพติด หรือซึ่งอาจใช้เป็นพยานหลักฐานได้ถือว่าเป็นการกระทำที่จำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลในการที่จะอยู่อาศัยและครอบครองเคหสถานโดยปกติสุข ซึ่งโดยปกติแล้วผู้ต้องสงสัยหรือผู้ที่กระทำความผิดเกี่ยวกับยาเสพติดย่อมจะไม่ยินยอมให้ผู้ใดโดยเฉพาะเจ้าหน้าที่รัฐเข้าไปในเคหสถานหรือค้นเคหสถาน ดังนั้นการเข้าไป หรือการค้นเคหสถานย่อมจะกระทำมิได้ เว้นแต่โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย

(3) การจำกัดสิทธิและเสรีภาพในการเดินทางและการเลือกถิ่นที่อยู่[122]

เนื่องจากในการปราบปรามองค์กรอาชญากรรมยาเสพติด จำเป็นต้องมีการจับกุมและควบคุมตัวผู้กระทำความผิดเพื่อการดำเนินคดี ไม่ว่าจะในชั้นของพนักงานฝ่ายปกครองหรือตำรวจ ชั้นพนักงานอัยการหรือชั้นศาล โดยถูกควบคุมตัวไว้ที่สถานที่ทำการของพนักงานสอบสวนหรือเรือนจำ แล้วแต่กรณี

---

[118] *เรื่องเดียวกันมาตรา 31*

[119] *จิรนิติ หะวานนท์, **สิทธิทางวิธีพิจารณาความอาญาตามรัฐธรรมนูญ**, กรุงเทพฯ : บริษัทสำนักพิมพ์วิญญูชน จำกัด 2543 หน้า 15-16*

[120] *ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 87*

[121] *เรื่องเดียวกันมาตรา 35*

[122] *เรื่องเดียวกันมาตรา 36*

จึงมีผลให้ผู้ที่ถูกจับกุมนั้นไม่สามารถเดินทางหรือไปในสถานที่ใดๆ หรือเลือกถิ่นที่อยู่ของตนเองตามที่รัฐธรรมนูญได้รับรองไว้ นอกจากนี้ หากผู้นั้นหลบหนีที่คุมขังก็จะมีความผิดและโทษทางอาญา[123] แม้ว่าในบางครั้งผู้นั้นอาจได้รับการปล่อยชั่วคราวไป แต่ในท้ายที่สุดแล้วผู้นั้นก็ต้องถูกควบคุมตัวไว้เพื่อการฟ้องคดี หรือเพื่อการพิจารณาคดี

(4) การจำกัดสิทธิและเสรีภาพในการสื่อสารถึงกันโดยทางที่ชอบด้วยกฎหมาย[124]

เมื่อผู้กระทำความผิดเกี่ยวกับยาเสพติดถูกจับกุมและควบคุมตัวย่อมถูกจำกัดสิทธิและเสรีภาพในการสื่อสารถึงกันโดยทางที่ชอบด้วยกฎหมาย ด้วยการควบคุมหรือห้ามการสื่อสารโดยไม่ได้รับอนุญาต เพราะคงไม่เป็นการดีที่เจ้าหน้าที่ของรัฐจะจัดให้มีการติดต่อสื่อสารอย่างสะดวก เนื่องจากผู้กระทำความผิดอาจแจ้งให้ผู้ที่เกี่ยวข้องทราบและหลบหนีไป หรือให้ซุกซ่อน ยักย้าย หรือทำลายพยานหลักฐานที่เกี่ยวกับการกระทำความผิด นอกจากนี้ในการสืบสวนยังอาจมีการเข้าถึงข้อมูลข่าวสารของผู้กระทำความผิดได้อีก แม้ว่าจะเป็นการกระทำตามคำสั่งของศาลก็ตาม แต่ก็ยังเป็นการตรวจ กัก หรือเปิดเผยสิ่งสื่อสารที่บุคคลติดต่อถึงกันเพื่อให้ล่วงรู้ถึงข้อความในสิ่งสื่อสารทั้งหลายที่บุคคลมีติดต่อถึงกัน อันเป็นการจำกัดสิทธิและเสรีภาพในการสื่อสารถึงกันโดยทางที่ชอบด้วยกฎหมายอยู่ดี

(5) การจำกัดสิทธิและเสรีภาพในทรัพย์สิน[125]

มาตรการเกี่ยวกับทรัพย์สินถือว่าเป็นมาตรการที่ทรงอานุภาพในการปราบปรามองค์กรอาชญากรรมยาเสพติด เนื่องจากอาชญากรรมยาเสพติดนั้นมุ่งเน้นในการแสวงหาทรัพย์สินหรือผลประโยชน์จากการกระทำความผิด การทำลายทรัพย์สินถือว่าเป็นการตัดแหล่งเงินทุนหมุนเวียนที่จะนำมาใช้ในวงจรการกระทำความผิดอีก ดังนั้น การยึดหรืออายัดในชั้นของการจับกุม สอบสวน หรือคณะกรรมการตรวจสอบทรัพย์สิน คณะกรรมการธุรกรรม ย่อมเป็นการรบกวนกรรมสิทธิ์ในทรัพย์สิน และการริบหรือคำสั่งของศาลย่อมเป็นการตัดกรรมสิทธิ์ของเจ้าของทรัพย์สินที่จะใช้ประโยชน์อย่างใดๆ ในทรัพย์สินนั้น อันเป็นการจำกัดสิทธิและเสรีภาพในทรัพย์สินของบุคคล

1.2 วิเคราะห์ข้อจำกัดตามหลักการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพ

การจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลย่อมจำกัดได้สองทางคือทางหนึ่งโดยฝ่ายบริหาร อีกทางหนึ่งโดยฝ่ายนิติบัญญัติ มาตรการทางกฎหมายที่กำหนดให้เจ้าหน้าที่รัฐหรือฝ่ายบริหารมีอำนาจกระทำการใดๆ ที่อาจมีผลกระทบกระเทือนต่อสิทธิและเสรีภาพของบุคคลเพื่อการปราบปรามองค์กรอาชญากรรมยาเสพติดนั้นย่อมเป็นการจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลที่รัฐธรรมนูญรับรองไว้ซึ่งบทบัญญัติแห่งกฎหมายนั้นจักต้องอยู่แต่เฉพาะในขอบเขตที่กฎหมายกำหนดไว้เท่านั้น

ในการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของบุคคลจากการใช้อำนาจของเจ้าหน้าที่รัฐหรือฝ่ายบริหารโดยทั่วไปแล้วใช้ 2 หลัก คือ

หลักแห่งความเสมอภาค (Principle of Equality before the Law) คือหลักการปฏิบัติต่อบุคคลที่เหมือนกันในสาระสำคัญอย่างเดียวกัน และปฏิบัติต่อบุคคลที่แตกต่างกันในสาระสำคัญแตกต่างกันออกไปตามลักษณะเฉพาะของแต่ละคน การปฏิบัติต่อบุคคลที่เหมือนกันในสาระสำคัญแตกต่างกันก็ดี

---

[123] *ประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 190*

[124] *เรื่องเดียวกันมาตรา 37*

[125] *เรื่องเดียวกันมาตรา 48*

การปฏิบัติต่อบุคคลที่แตกต่างกันในสาระสำคัญอย่างเดียวกันก็ดี ย่อมขัดต่อหลักแห่งความเสมอภาค

หลักแห่งความได้สัดส่วน (Principle of Proportionality) คือหลักการพื้นฐานของความสัมพันธ์ระหว่างผู้ใช้อำนาจกับผู้ที่ตกอยู่ภายใต้อำนาจ ซึ่งบังคับให้ผู้ใช้อำนาจจำกัดสิทธิและเสรีภาพของผู้ที่ตกอยู่ภายใต้อำนาจของตนอย่างพอเหมาะพอประมาณ (moderation)[126] โดยจะประกอบด้วยหลักแห่งความเหมาะสม (Principle of Suitability) หลักแห่งความจำเป็น (Principle of Necessity) และหลักแห่งความได้สัดส่วนในความหมายอย่างแคบ (Principle of Proportionality in the Narrow Sense)

เมื่อพิจารณาถึงการจำกัดสิทธิและเสรีภาพจากการใช้อำนาจรัฐตามมาตรการทางกฎหมายในการปราบปรามองค์กรอาชญากรรมยาเสพติดดังที่กล่าวมาแล้วข้างต้น ไม่ว่าจะเป็นในเรื่องเกี่ยวกับชีวิตและร่างกาย เคหสถาน การเดินทางและเลือกถิ่นที่อยู่ ทรัพย์สิน การสื่อสารถึงกันโดยทางที่ชอบด้วยกฎหมาย ย่อมจะเห็นได้ว่าเป็นตามหลักแห่งความเสมอภาค และหลักแห่งความได้สัดส่วนถึงแม้ว่าจะปรากฏในทางปฏิบัติบ้างว่ามีการใช้อำนาจไปในทางที่อาจขัดต่อหลักการทั้งสองบ้างก็ตาม แต่ก็เป็นเพียงเพราะผู้ปฏิบัติมิใช่สาระสำคัญหรือแก่นแท้ของบทบัญญัติแห่งกฎหมายแต่ประการใด ซึ่งสามารถคุ้มครองได้โดยการตรวจสอบตามกฎหมายทั้งตามบทบัญญัติที่กำหนดไว้โดยตรงตามรัฐธรรมนูญ อาทิ การควบคุมโดยมิชอบด้วยกฎหมาย[127] หรือตามกฎหมาย[128]

2. ข้อจำกัดของมาตรการทางกฎหมายสารบัญญัติ

2.1 วิเคราะห์ข้อจำกัดมาตรการเกี่ยวกับผู้กระทำความผิดตามประมวลกฎหมายอาญา

เมื่อพิจารณาหลักตัวการ หลักผู้สนับสนุนการกระทำความผิด และหลักผู้ใช้ตามประมวลกฎหมายอาญาดังที่ได้กล่าวมาแล้ว ย่อมจะพบว่ามีข้อจำกัดในการปรับใช้เพื่อการปราบปรามองค์กรอาชญากรรมยาเสพติด ดังนี้

องค์ประกอบความผิดในฐาน "ตัวการ" ตามบทบัญญัติมาตรา 83 แห่งประมวลกฎหมายอาญานั้นก่อให้เกิดปัญหาในการบังคับใช้กฎหมายและพิสูจน์ความผิดของหัวหน้า ซึ่งมีอำนาจและอิทธิพลสูงสุดในการสั่งการและควบคุมองค์กรอาชญากรรม เนื่องจากต้องพิสูจน์ให้ได้ว่าได้ร่วมกระทำความผิดด้วยกัน หมายความว่า บุคคลที่กระทำความผิดนั้นต้องได้ร่วมกระทำความผิดด้วยกันในลักษณะที่ลงมือกระทำการและปฏิบัติงานได้อย่างแท้จริง ถึงแม้จะมีการแบ่งหน้าที่ในการลงมือกระทำการและปฏิบัติงาน ก็ถือว่าได้ร่วมกระทำความผิดด้วยกัน แต่ในทางปฏิบัติบุคคลที่มีสถานะเป็นหัวหน้าขององค์กรอาชญากรรมจะเป็นผู้ที่ออกคำสั่งและควบคุมสมาชิกขององค์กรให้ลงมือกระทำการและปฏิบัติงานเท่านั้น โดยเป็นบุคคลที่อยู่เบื้องหลังในการกระทำความผิด ซึ่งไม่ได้ร่วมกระทำความผิดในลักษณะที่ได้กระทำการและปฏิบัติงานอย่างแท้จริง เพราะฉะนั้น ในการดำเนินคดีและฟ้องร้องบุคคลที่เป็นหัวหน้าขององค์กรอาชญากรรมโดยเจ้าหน้าที่ของรัฐ จึงประสบความยากลำบากในการพิสูจน์ความผิดในฐาน "ตัวการ" ในการกระทำผิดตามมาตรา 83 แห่งประมวลกฎหมายอาญาได้อย่างแจ้งชัด อย่างไรก็ดี หากพิจารณาหลัก "ตัวการ"

---

[126] *Paul MULLER, Le principle de la propotionnalite, Revue de droit suisse, Bale, 1978, p.198*

[127] *เรื่องเดียวกันมาตรา 240*

[128] *เรื่องเดียวกันมาตรา 90*

ในกรณีการแบ่งหน้าที่กันทำอาจสามารถนำมาปรับใช้เพื่อการปราบปรามกับผู้ที่อยู่เบื้องหลังการกระทำความผิดหรือนายทุนขององค์กรอาชญากรรมยาเสพติดได้ เพียงแต่อาจจะประสบกับความยากลำบากในการพิสูจน์ความผิดให้เห็นถึงความสัมพันธ์ของผู้ร่วมกระทำในแต่ละคนได้ว่าการกระทำความผิดนั้นมีการแบ่งหน้าที่กันทำ ประการสำคัญก็คือการพิสูจน์เรื่องเจตนาของแต่ละคนว่ามีเจตนาร่วมกันกระทำความผิดมาตั้งแต่แรก โดยแต่ละคนถือว่าการกระทำของบุคคลอื่นนั้นเป็นส่วนหนึ่งของการกระทำความผิดของตนเอง และถ้าไม่มีการกระทำของบุคคลนั้น ความผิดสำเร็จก็จะไม่เกิดขึ้น ซึ่งภาระการพิสูจน์ก็คงต้องอาศัย “กรรม” เป็นเครื่องชี้เจตนา

จากองค์ประกอบความผิดฐาน “ผู้ใช้” ตามบทบัญญัติมาตรา 84 แห่งประมวลกฎหมายอาญาที่ว่าต้องก่อให้ผู้อื่นกระทำการอย่างหนึ่งอย่างใด หมายความว่า บุคคลใดที่มีความผิดฐาน “ผู้ใช้” ให้ผู้อื่นกระทำความผิดทางอาญาได้จะต้องก่อให้ผู้อื่นกระทำความผิด ไม่ว่าจะด้วยวิธีการใด ใช้กระทำความผิดได้มีเจตนาตัดสินใจอย่างแน่ชัดหรือลงมือกระทำความผิดไปแล้วนั้น บุคคลที่ใช้ให้ผู้อื่นกระทำความผิด จึงมิใช่ “ผู้ใช้” ให้ผู้อื่นกระทำความผิดตามบัญญัติแห่งกฎหมายแต่อย่างใด

บุคคลที่เป็นสมาชิกขององค์กรอาชญากรรมย่อมมีเจตนาและทราบว่าตนนั้นมีหน้าที่ที่จะต้องลงมือกระทำการ และปฏิบัติงานที่เกี่ยวข้องกับการกระทำความผิดให้แก่องค์กรอาชญากรรมอยู่ล่วงหน้าก่อนการลงมือกระทำการและปฏิบัติงานทุกครั้ง เพราะฉะนั้น การที่บุคคลที่เป็นหัวหน้าขององค์กรอาชญากรรมที่มีคำสั่งให้สมาชิกขององค์กรดำเนินการและปฏิบัติงานในการกระทำความผิดตามคำสั่งนั้น จึงถือไม่ได้ว่ามีการก่อเจตนาให้ผู้อื่นกระทำการอันเป็นความผิดทางอาญาแต่อย่างใดเพราะเหตุที่ว่าสมาชิกขององค์กรอาชญากรรมที่ได้รับคำสั่งนั้น ย่อมมีเจตนาตัดสินใจกระทำความผิดและลงมือกระทำความผิดอยู่ก่อนที่จะได้รับคำสั่งให้กระทำความผิดล่วงหน้า ดังนั้นในทางปฏิบัติ การฟ้องร้องและดำเนินคดีบุคคลที่เป็นหัวหน้าขององค์กรอาชญากรรมยาเสพติดโดยเจ้าหน้าที่ของรัฐ จึงประสบความยากลำบากในการพิสูจน์ความผิดในฐาน “ผู้ใช้” ให้ผู้อื่นกระทำความผิดตามบทบัญญัติมาตรา 84 แห่งประมวลกฎหมายอาญา

จากองค์ประกอบความผิดในฐาน “ผู้สนับสนุน” ตามบทบัญญัติมาตรา 86 แห่งประมวลกฎหมายอาญานั้น ก่อให้เกิดปัญหาในการบังคับใช้กฎหมายและการพิสูจน์ความผิด บุคคลที่เป็นหัวหน้าขององค์กรอาชญากรรม คือ องค์ประกอบที่ว่า การกระทำด้วยประการใดๆ อันเป็นการช่วยเหลือหรือให้ความสะดวกในการที่ผู้อื่นกระทำความผิด ประกอบกับองค์ประกอบที่ว่า การช่วยเหลือหรือให้ความสะดวกในการที่ผู้อื่นกระทำความผิดนั้น ต้องกระทำก่อนหรือขณะกระทำความผิด กล่าวคือ การกระทำความผิดหรือการประกอบอาชญากรรมในรูปแบบขององค์กรอาชญากรรม บุคคลที่ลงมือกระทำความผิดซึ่งเป็นสมาชิกขององค์กรย่อมทราบถึงหน้าที่และแนวทางในการลงมือปฏิบัติงานของตนเป็นอย่างดี โดยที่มิต้องมีการช่วยเหลือหรือให้ความสะดวกในการกระทำความผิดแต่อย่างใด ประกอบกับบุคคลที่มีสถานะเป็นหัวหน้าขององค์กรอาชญากรรมนั้น เป็นผู้ที่อยู่เบื้องหลังในการกระทำความผิดเท่านั้น มิได้ร่วมลงมือช่วยเหลือ หรือให้ความสะดวกในการกระทำความผิด และในทางปฏิบัติ การช่วยเหลือหรือให้ความสะดวกแก่ผู้อื่นในการกระทำความผิดขององค์กรอาชญากรรมโดยเฉพาะบุคคลที่มีอำนาจสูงสุด คือ หัวหน้าขององค์กรจะมีคำสั่งให้ช่วยเหลือและให้ความสะดวกภายหลังการกระทำความผิดเกิดขึ้นแล้วเพื่อหลีกเลี่ยงการถูกจับและดำเนินคดีโดยเจ้าหน้าที่ของรัฐ ซึ่งนำไปสู่ปัญหาความยากลำบากในการพิสูจน์

ความผิดบุคคลที่เป็นหัวหน้าขององค์กรอาชญากรรมในฐานความผิด "ผู้สนับสนุน" ตามบทบัญญัติมาตรา 86 แห่งประมวลกฎหมายอาญาได้อย่างสัมฤทธิ์ผล

เมื่อพิจารณาถึงหลักความผิดฐานซ่องโจรตามมาตรา 209 ซึ่งได้มีการนำมาตรการสมคบกันกระทำความผิดมากำหนดไว้ด้วย จะเห็นว่าในความผิดฐานซ่องโจรนั้นบัญญัติให้เป็นความผิดสำเร็จทันทีที่สมคบกัน แต่อย่างไรก็ตามมาตรการสมคบนี้ยังมีข้อจำกัดที่สำคัญคือต้องเป็นการสมคบโดยการตกลงกันของบุคคลตั้งแต่ห้าคนขึ้นไปและการตกลงกันนั้นเป็นการตกลงเพื่อกระทำความผิดอย่างหนึ่งอย่างใดที่บัญญัติไว้ในภาค 2 และความผิดนั้นต้องมีกำหนดโทษจำคุกอย่างสูงตั้งแต่หนึ่งปีขึ้นไปเท่านั้น ข้อจำกัดนี้ส่งผลกระทบโดยตรงต่อการปราบปรามองค์กรอาชญากรรม ยาเสพติดเนื่องจากโดยส่วนใหญ่แล้วองค์กรอาชญากรรมจะประกอบอาชญากรรมที่มิใช่ความผิดตามที่บัญญัติไว้ในหมวด 2 แห่งประมวลกฎหมายอาญา นอกจากนี้ การตกลงกันเพื่อกระทำความผิดก็จะกระทำกันเพียงไม่กี่คน ซึ่งก็มักจะไม่ถึงห้าคน ทั้งนี้ เนื่องจากต้องการให้เป็นความลับมากที่สุด ประกอบกับการไม่เปิดเผยหรือแสดงออกซึ่งการกระทำอย่างใดๆ ที่ปรากฏออกมาว่าเป็นการตกลงกัน จึงเป็นปัญหาสำคัญของการบังคับใช้กฎหมายและพิสูจน์ความผิดของผู้กระทำความผิดโดยเฉพาะผู้ที่เป็นหัวหน้าหรืออยู่เบื้องหลังการกระทำความผิดซึ่งมีอำนาจและอิทธิพลสูงในการสั่งการและควบคุมองค์กรอาชญากรรมเนื่องจากจะเป็นเพียงผู้ออกคำสั่งและควบคุมสมาชิกขององค์กรให้ลงมือกระทำการและปฏิบัติงานเท่านั้น และก็มักจะไร้รูปแบบ รวมถึงไม่มีการทิ้งร่องรอยหรือหลักฐานที่เกี่ยวข้องกันไปสู่การพิสูจน์ถึงการตกลงกันเพื่อกระทำความผิดตามมาตรการสมคบ ประกอบกับหลักในการพิสูจน์ความผิดของผู้กระทำความผิดยังคงอยู่บนหลักการพื้นฐานของการพิสูจน์ความผิดของตัวการกล่าวคือจะต้องพิสูจน์ให้ได้ว่าบุคคลทั้งห้านั้นเป็นตัวการในความผิดฐานสมคบกันกระทำความผิด ซึ่งบุคคลดังกล่าวต้องได้ร่วมกระทำความผิดด้วยกัน (คือร่วมสมคบกัน) ในลักษณะที่ลงมือกระทำการและปฏิบัติงานได้อย่างแท้จริง

หากพิจารณาถึงความผิดฐานอั้งยี่ตามมาตรา 210 แล้วจะเห็นว่าแม้มีลักษณะคล้ายกันกับมาตรการสมคบกันกระทำความผิดในความผิดฐานซ่องโจร แต่ก็มิใช่หลักการตามมาตรการสมคบอย่างแท้จริงเนื่องจากบัญญัติไว้ว่าต้องเป็นสมาชิกของคณะบุคคล ซึ่งหมายถึงการเข้าไปเป็นสมาชิกของคณะบุคคลโดยมีบุคคลตั้งแต่ 2 คนขึ้นไปที่แสดงออกซึ่งเจตนาเข้าร่วมตามความมุ่งหมายเดียวกัน ทั้งนี้ เพราะหลักมาตรการสมคบนั้นต้องเป็นการตกลงร่วมกันของบุคคลตั้งแต่ 2 คนขึ้นไปเพื่อกระทำความผิดซึ่งไม่จำเป็นต้องเป็นสมาชิกของคณะบุคคลแต่อย่างใด ดังนั้น การนำหลักการตามความผิดฐานอั้งยี่มาปรับใช้กับองค์กรอาชญากรรมยาเสพติดจึงต้องประสบกับปัญหาการบังคับใช้และพิสูจน์ความผิดของตัวการหรือผู้สมคบกันกระทำความผิดในเรื่องของการเป็นสมาชิกของคณะบุคคลซึ่งมักไม่มีตัวตนที่แท้จริง

จากความจำเป็นของการป้องกันและปราบปรามอาชญากรรมยาเสพติดที่จะต้องดำเนินการกับผู้กระทำความผิด ตัวยาเสพติด และทรัพย์สินที่เกี่ยวกับการกระทำความผิดให้เกิดประสิทธิภาพสูงสุด รัฐบาลโดยสำนักงาน ป.ป.ส. จึงได้นำเอาแนวคิดการจัดการกับผู้กระทำความผิดที่เป็นตัวการใหญ่หรือผู้ที่อยู่เบื้องหลังการกระทำความผิดของระบบกฎหมาย Common Law มาปรับใช้กับผู้กระทำความผิดในลักษณะดังกล่าว ซึ่งแนวคิดนั้นก็คือ มาตรการสมคบ (Conspiracy Theory) ซึ่งแม้จะมิใช่มาตรการใหม่สำหรับประเทศไทย โดยได้มีการนำมาปรับใช้กับความผิดบางอย่างในประมวลกฎหมายอาญา แต่ก็นับว่าเป็นการสร้างความชัดเจนต่อการปฏิบัติในการปราบปรามผู้กระทำความผิด และเป็นการปิดช่องว่าง

และในขณะเดียวกันก็เป็นการเสริมหลักตัวการ ผู้ใช้หรือผู้สนับสนุนตามประมวลกฎหมายอาญาให้เกิดความสมบูรณ์และมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น โดยมาตรการสมคบที่นำมาใช้นี้จะอาศัยพยานหลักฐานต่างๆ ที่เป็นพยานแวดล้อมกรณี (Circumstantial evidence) ที่ได้รวบรวมมาประกอบกันกับพยานบอกเล่าหรือคำซัดทอดของผู้ต้องหาที่ร่วมกระทำความผิด เพื่อสนับสนุนให้เห็นเจตนาว่ามีเจตนาที่ตกลงกันกระทำความผิดเกี่ยวกับยาเสพติด ซึ่งก็เชื่อว่าเพียงพอที่จะนำเอาตัวการหรือผู้ที่อยู่เบื้องหลังการกระทำความผิดมาลงโทษได้แล้ว ด้วยเหตุนี้เองที่ทำให้พยานหลักฐานต่างๆ ที่ได้รวบรวมไว้อย่างเป็นระบบตั้งแต่เริ่มสืบสวนไม่ไร้ค่าหรือเสียประโยชน์ไปเสียทีเดียว ทั้งนี้ ก็คงสืบเนื่องมาจากข้อยุ่งยากต่างๆ ของอาชญากรรมยาเสพติดดังกล่าวข้างต้นที่สามารถนำกลับมาใช้ให้เป็นประโยชน์ได้ กล่าวคือ แม้อาชญากรรมยาเสพติดนี้จะไม่มีผู้เสียหายโดยตรง แต่ในการสืบสวนก็สามารถรู้ได้ว่า ใครเป็นผู้กระทำความผิด โดยอาศัยเหตุผลที่สำคัญ คือ ผู้กระทำความผิดมักจะกระทำความผิดอย่างต่อเนื่อง หลายครั้ง และพฤติกรรมต่างๆ ในการกระทำความผิดนั้นจะมีลักษณะใกล้เคียงกัน (Pattern of Act) ทำให้เจ้าหน้าที่ผู้ทำการสืบสวนสามารถที่จะเก็บรวบรวมพยานหลักฐานต่างๆ ได้ตลอดเวลา ซึ่งในอดีตนั้นเจ้าหน้าที่จะต้องรอว่าเมื่อใดจะสามารถจับกุมผู้กระทำความผิดนั้นได้พร้อมกับของกลาง และก็เป็นที่ทราบกันอยู่แล้วว่าการจับกุมพร้อมของกลางมักจะได้ผู้กระทำความผิดระดับปลายแถวเท่านั้น

2.2 วิเคราะห์ข้อจำกัดของการริบทรัพย์ตามประมวลกฎหมายอาญา

เมื่อพิจารณามาตรการริบทรัพย์ตามประมวลกฎหมายอาญาแล้ว ไม่ว่าจะเป็นการริบทรัพย์สินโดยเด็ดขาด หรือการริบทรัพย์สินโดยใช้ดุลพินิจ ซึ่งถือว่าเป็นการริบทรัพย์สินทางอาญา (Criminal Forfeiture) จะพบข้อจำกัดประการสำคัญคือการริบนี้อยู่บนพื้นฐานของการพิจารณาที่ตัวบุคคล (In Personam Proceeding) กล่าวคือต้องมีการพิสูจน์ว่าเจ้าของทรัพย์สินกระทำความผิดหรือบริสุทธิ์ ซึ่งภาระการพิสูจน์ตกอยู่กับฝ่ายโจทก์ที่จะต้องพิสูจน์ตามหลักการพิสูจน์โดยปราศจากข้อสังสัย (Principle of Proof beyond a reasonable doubt) หากมีข้อสงสัยศาลก็จะยกประโยชน์แห่งความสงสัยนั้นให้แก่จำเลย นอกจากนี้หากทรัพย์สินนั้นได้มีการแปรสภาพหรือโอนหรือเปลี่ยนแปลงไปเป็นทรัพย์สินอื่นแทนแล้วก็มิสามารถจะริบทรัพย์สินนั้น แม้ว่าในท้ายที่สุดศาลจะได้มีคำพิพากษาว่าจำเลยผู้ซึ่งเคยเป็นเจ้าของทรัพย์สินก่อนที่จะมีการแปรสภาพหรือโอนหรือเปลี่ยนแปลงดังกล่าว ดังนั้นจึงจำเป็นที่จะต้องนำมาตรการริบทรัพย์สินด้วยกระบวนการทางแพ่ง (Civil Forfeiture) มาใช้เสริม

2.3 วิเคราะห์ข้อจำกัดความร่วมมือของผู้กระทำความผิดตามประมวลกฎหมายอาญา

ในการปราบปรามองค์กรอาชญากรรมยาเสพติดนั้นบางครั้งก็มีความจำเป็นที่จะต้องได้ข้อมูลที่สำคัญอันเป็นประโยชน์อย่างยิ่งต่อการปราบปรามจากตัวผู้กระทำความผิด แต่ผู้กระทำความผิดมักไม่เคยให้ข้อมูลอะไรที่เป็นประโยชน์ต่อการปราบปรามแต่อย่างใด ทั้งนี้ เนื่องจากไม่มีประโยชน์อันที่จะกระทำดังนั้น ประกอบกับการที่มีความซื่อสัตย์ จงรักภักดีต่อองค์กรจึงทำให้ไม่ยอมเปิดเผยข้อมูลใดๆ ที่เกี่ยวกับการกระทำความผิดขององค์กร นอกจากนี้ จำเลยก็มักจะได้รับประโยชน์ในการลดโทษตามเหตุบรรเทาโทษ[129] อยู่แล้ว แม้ในบางครั้งจะเป็นการรับสารภาพเพราะจำนนต่อพยานหลักฐานอยู่ก็ตาม ซึ่งเหตุบรรเทาโทษนี้เองจึงเป็นข้อจำกัดประการสำคัญในการที่จำเลยให้ความร่วมมือต่อรัฐในการที่จะปราบปรามองค์กร

[129] *เรื่องเดียวกันมาตรา 78*

อาชญากรรมยาเสพติดน้อยมาก อย่างไรก็ดี ในปัจจุบันได้มีการนำบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่ให้ศาลมีอำนาจลงโทษจำเลยได้น้อยกว่าอัตราโทษขั้นต่ำที่กฎหมายกำหนดไว้สำหรับความผิดที่ได้กระทำได้[130] อันเป็นการเสริมและปิดช่องว่างในเรื่องเหตุแห่งการบรรเทาโทษได้

2.4 วิเคราะห์มาตรการทางกฎหมายตามกฎหมายว่าด้วยมาตรการในการปราบปรามผู้กระทำความผิดเกี่ยวกับยาเสพติด

เมื่อพิจารณาถึงมาตรการสมคบกันกระทำความผิดตามกฎหมายนี้ซึ่งเป็นมาตรการเกี่ยวกับตัวผู้กระทำความผิดแล้ว จะพบว่ามีข้อจำกัดสี่ประการ คือ **ประการแรก** การที่กำหนดให้การแจ้ง ข้อหาสมคบนั้นต้องได้รับอนุมัติจากเลขาธิการ ป.ป.ส. ก่อนอันเป็นกระบวนการกลั่นกรองเพื่อพิจารณาพยานหลักฐานว่ามีเหตุอันควรเชื่อได้ว่าผู้นั้นกระทำผิดฐานสมคบกันกระทำความผิดเกี่ยวกับยาเสพติดหรือไม่ ซึ่งการกลั่นกรองนี้นับว่ามีประโยชน์อย่างมากเนื่องจากเป็นการวางบรรทัดฐานหรือแนวทางปฏิบัติแก่ผู้จับกุมและพนักงานสอบสวนในการแสวงหาข้อเท็จจริงและรวบรวมพยานหลักฐานเพื่อดำเนินคดีกับผู้กระทำความผิด **ประการที่สอง** การกำหนดให้ใช้เฉพาะความผิดเกี่ยวกับยาเสพติดฐานผลิต นำเข้า ส่งออก จำหน่าย และครอบครองเพื่อจำหน่ายซึ่งยาเสพติดใน 25 ชนิด และความผิดฐานสนับสนุนช่วยเหลือ พยายามกระทำความผิด และสมคบในความผิดทั้ง 5 ฐานดังกล่าว **ประการที่สาม** การไม่เปิดโอกาสให้กับผู้กระทำความผิดที่กลับใจภายหลังที่สมคบกันกระทำความผิดแล้วได้มีโอกาสทำความดีชดเชย และ**ประการสุดท้าย** ผู้บังคับใช้กฎหมายยังไม่ค่อยมีความรู้ ความเข้าใจในมาตรการนี้เท่าที่ควร รวมทั้งขาดซึ่งระบบรวบรวมพยานหลักฐานที่สมบูรณ์ ทั้งนี้อาจเป็นเพราะขาดซึ่งมาตรการสืบสวนสอบสวนพิเศษที่จะมารองรับ อย่างไรก็ดี มาตรการสมคบตามกฎหมายนี้นับได้ว่าเป็นมาตรการทางกฎหมายที่ประสบความสำเร็จอย่างยิ่งในการปราบปรามผู้กระทำความผิดเกี่ยวกับยาเสพติดเนื่องจากสามารถดำเนินการกับตัวการ หรือผู้ที่อยู่เบื้องหลังของการกระทำความผิดได้อย่างเห็นผลชัดเจน ในส่วนของมาตรการเกี่ยวกับทรัพย์สินนั้นแม้ว่าจะได้มีการปิดช่องว่างในเรื่องทรัพย์สินให้ขยายไปถึงทรัพย์สินที่มีการแปรสภาพหรือโอนหรือเปลี่ยนแปลงไปเป็นทรัพย์สินอื่น แต่ในริบทรัพย์สินนี้ยังคงอยู่บนหลักการริบทรัพย์สินทางอาญา โดยถือว่าเป็นคดีอุปกรณ์ หากคดียาเสพติดที่จะต้องพิสูจน์ความผิดของผู้กระทำความผิดโดยหลักพิสูจน์โดยปราศจากข้อสงสัยอันเป็นคดีหลักนั้นศาลพิพากษายกฟ้อง ไม่ว่าด้วยเหตุผลประการใดก็จะต้องคืนทรัพย์สินที่ได้มีการยึดหรืออายัดไว้ที่พนักงานอัยการได้ยื่นคำร้องขอให้ริบนั้นแก่เจ้าของทรัพย์สิน ดังนั้น จึงจำเป็นต้องนำหลักการริบทรัพย์ด้วยกระบวนการทางแพ่งมาใช้ร่วมด้วย

2.5 วิเคราะห์ข้อจำกัดมาตรการทางกฎหมายตามกฎหมายว่าด้วยยาเสพติดให้โทษและกฎหมายว่าด้วยวัตถุที่ออกฤทธิ์ต่อจิตและประสาท

เมื่อพิจารณามาตรการทางกฎหมายตามกฎหมายทั้งสองนี้ ทั้งที่เกี่ยวกับผู้กระทำความผิด ตัวยาเสพติด และทรัพย์สิน จะพบว่าเป็นมาตรการทั่วไปซึ่งมีข้อจำกัดในเรื่องการพิสูจน์ถึงความรับผิดทางอาญาของผู้ที่อยู่เบื้องหลังในการกระทำความผิด เนื่องจากยังต้องอาศัยหลักการพื้นฐานในเรื่องตัวการ ผู้ใช้ และผู้สนับสนุนการกระทำความผิดตามประมวลกฎหมายอาญา จึงทำให้ประสิทธิภาพของการปรับใช้เพื่อการปราบปรามองค์กรอาชญากรรมยาเสพติดลดน้อยลงไป แต่อย่างไรก็ดี ยังสามารถนำมาตรการทางกฎหมาย

[130] *พระราชบัญญัติยาเสพติดให้โทษ พ.ศ. 2522 มาตรา 100/2*

ตามกฎหมายว่าด้วยมาตรการในการปราบปรามผู้กระทำความผิดมาปรับใช้เพื่อเสริมประสิทธิภาพได้

2.6 วิเคราะห์ข้อจำกัดของมาตรการทางกฎหมายตามกฎหมายว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน

เมื่อพิจารณาถึงมาตรการทางกฎหมายตามกฎหมายนี้ จะพบว่ามาตรการสมคบกันกระทำความผิดนั้นมีลักษณะเช่นเดียวกับมาตรการสมคบกันกระทำความผิดในกฎหมายว่าด้วยมาตรการในการปราบปรามผู้กระทำความผิดเกี่ยวกับยาเสพติด แต่มีข้อดีในเรื่องการเปิดโอกาสให้ผู้กระทำความผิดที่กลับใจได้ทำความดีเพื่อชดเชย ในขณะเดียวกันก็เป็นวิถีทางหนึ่งที่เจ้าหน้าที่รัฐจักได้ใช้เพื่อแสวงหาข้อเท็จจริงจากผู้กระทำความผิดที่กลับใจนั้นได้ อย่างไรก็ดี มาตรการนี้แทบไม่ค่อยมีการนำมาบังคับใช้เท่าใด เนื่องจากข้อจำกัดในเรื่องความรู้ ความเข้าใจของผู้บังคับใช้กฎหมายที่เกี่ยวข้อง ประกอบกับไม่มีมาตรฐานรองรับการปฏิบัติ ในส่วนของมาตรการเกี่ยวกับทรัพย์สินนั้น เป็นการริบทรัพย์สินทางแพ่ง (Civil Forfeiture) ซึ่งนำหลัก In Rem ของระบบ Common Law มาปรับใช้ ซึ่งพิจารณาที่ทรัพย์สินว่าผิดหรือบริสุทธิ์ พบว่ามีข้อจำกัดในเรื่องของความรู้ความเข้าใจของผู้ปฏิบัติและบุคคลที่เกี่ยวข้อง โดยเฉพาะในเรื่องของการพิสูจน์เหตุอันควรเชื่อว่าเป็นทรัพย์สินที่เกี่ยวกับการกระทำความผิด กล่าวคือโดยทั่วไปแล้วในการพิสูจน์ความผิดมูลฐาน ซึ่งในที่นี้คือความผิดเกี่ยวกับยาเสพติดนั้นจักต้องให้ผู้ที่มีหน้าที่รับผิดชอบโดยตรงในการป้องกันและปราบปรามยาเสพติดเป็นผู้พิสูจน์ เพราะจะมีข้อมูล ข้อเท็จจริงหรือพยานหลักฐานที่ดี ประกอบกับพนักงานเจ้าหน้าที่ตามกฎหมายนี้มิได้มีอำนาจหน้าที่ในการสืบสวนปราบปรามการกระทำความผิดมูลฐานแต่ประการใด อย่างไรก็ดี ในทางปฏิบัติสำนักงาน ป.ป.ส. ได้มีความตกลงกับสำนักงาน ปปง. ในการใช้มาตรการเกี่ยวกับทรัพย์สินที่ประสานกลมกลืนระหว่างการริบทรัพย์ทางอาญาและทางแพ่ง กล่าวคือหากในความผิดเกี่ยวกับยาเสพติดที่ดำเนินคดีกับผู้กระทำความผิดด้วยก็ใช้มาตรการริบทรัพย์ทางอาญา แต่หากไม่สามารถดำเนินคดีกับผู้กระทำความผิดได้ไม่ว่าจะด้วยสาเหตุประการใดก็ใช้มาตรการริบทรัพย์ทางแพ่งอันเป็นการใช้บังคับกฎหมายอย่างบูรณาการ[131]

3. ข้อจำกัดทางกฎหมายวิธีสบัญญัติ

3.1 วิเคราะห์ข้อจำกัดการแสวงหาข้อเท็จจริง และการรวบรวมพยานหลักฐานตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา

เมื่อพิจารณาถึงการสืบสวนตามกฎหมายนี้แล้ว จะพบว่ามีข้อจำกัดที่มิได้มีบทบัญญัติกำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการที่มีความชัดเจนเพียงพอต่อการปรับใช้เพื่อการปราบปรามองค์กรอาชญากรรมยาเสพติดเป็นผลให้ผู้บังคับใช้กฎหมายเกิดความไม่แน่ใจในการปฏิบัติว่าจะเป็นการชอบด้วยกฎหมายหรือไม่ หากเป็นการไม่ชอบด้วยกฎหมายก็อาจถูกดำเนินคดีตามกฎหมายจากการปฏิบัติที่ไม่ชอบนั้นได้ อาทิ การครอบครองยาเสพติดภายใต้การควบคุม (Controlled delivery) ที่มีวัตถุประสงค์เพื่อดำเนินการกับตัวการใหญ่หรือผู้ที่อยู่เบื้องหลังในการกระทำความผิด ก็ไม่มีบทบัญญัติใดที่ให้อำนาจเจ้าพนักงานกระทำได้ แม้ว่าจะมีบทบัญญัติแห่งกฎหมายว่าด้วยยาเสพติดให้โทษรองรับในบางส่วนก็ตาม นอกจากนี้ในการสืบสวนหรือรวบรวมพยานหลักฐานตามกฎหมายนี้ก็มิได้กำหนดวิธีการพิเศษเพื่อการปราบปรามองค์กรอาชญากรรมยาเสพติดไว้

[131] *พระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน พ.ศ. 2542 มาตรา 58*

อาทิ การอำพราง (Undercover) รวมถึงไม่มีบทบัญญัติเกี่ยวกับการแสวงหาข้อเท็จจริงหรือพยานหลักฐานจากผู้ต้องหาหรือจำเลย

3.2 วิเคราะห์ข้อจำกัดในมาตรฐานการรับฟังและชั่งน้ำหนักพยานหลักฐานตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา

เมื่อพิจารณาถึงหลักการรับฟังและชั่งน้ำหนักพยานตามกฎหมายนี้ จะพบว่ามีข้อจำกัดในการปรับใช้เพื่อการปราบปรามองค์กรอาชญากรรมยาเสพติดหลายประการ เช่น การห้ามพิจารณาลับหลังจำเลย การยอมรับซึ่งพยานหลักฐานทางอิเล็กทรอนิกส์ การยอมรับซึ่งคำชัดทอดของจำเลยในคดีที่เกี่ยวข้องกัน

3.3 วิเคราะห์ข้อจำกัดการฟ้อง และการพิจารณา พิพากษาคดีตามประมวลกฎหมายอาญา

ข้อจำกัดในการฟ้อง และการพิจารณา พิพากษาคดีตามประมวลกฎหมายอาญาก็คือความเชี่ยวชาญของพนักงานอัยการ และศาล รวมถึงระบบความร่วมมือในการค้นหาความจริงที่มีข้อบกพร่องบางประการ กล่าวคือ การยึดถือแนวทางปฏิบัติที่ค่อนข้างแตกต่างกัน โดยพนักงานอัยการจะใช้ดุลพินิจอยู่บนพื้นฐานของหลักการควบคุมอาชญากรรม (crime control model) ซึ่งในบางครั้งก็จะผสมผสานกับหลักความชอบด้วยกฎหมาย (due process) ประกอบกับหลักนิติธรรม (rule of law) เช่น ในคดีตามมาตรการสมคบหากมีพยานหลักฐานที่พอจะเชื่อได้ว่ามีการกระทำความผิดหรือมีมูลว่าสมคบกัน ก็จะฟ้องคดีไว้ก่อน เนื่องจากเป็นอาชญากรรมที่มีภัยร้ายแรงต่อสังคมส่วนรวม ส่วนศาลนั้นจะใช้ดุลพินิจอยู่บนพื้นฐานของหลักความชอบด้วยกฎหมายกับหลักนิติธรรม หากมีข้อสงสัยก็จะยกประโยชน์แห่งความสงสัยให้กับจำเลย ประกอบกับโทษในความผิดเกี่ยวกับยาเสพติดมักเป็นโทษที่รุนแรง บางคดีถึงประหารชีวิต จึงย่อมเป็นการยากที่ศาลจะยอมรับฟังหรือเชื่อในพยานแวดล้อมกรณีเพียงอย่างเดียว แล้วพิจารณาพิพากษาตามฟ้องโดยปราศจากพยานชั้นหนึ่ง นอกจากนี้อาจรวมถึงความไม่เข้าใจในลักษณะ (nature) ของอาชญากรรมยาเสพติดในยุคปัจจุบันที่ถ่องแท้

3.4 วิเคราะห์จุดเด่นและจุดด้อยของมาตรการทางกฎหมายตามร่างกฎหมายว่าด้วยวิธีพิจารณาคดียาเสพติด

จุดเด่นของร่างกฎหมายนี้ก็คือมีการกำหนดวิธีการสืบสวนพิเศษเพื่อประโยชน์ในการแสวงหาข้อเท็จจริงในการปราบปรามองค์กรอาชญากรรมยาเสพติด มีการกำหนดการสอบสวนพิเศษ เพื่อประโยชน์ในการรวบรวมพยานหลักฐานที่มีความสมบูรณ์ในการพิสูจน์ความผิดของผู้กระทำความผิดที่อยู่ในองค์กรอาชญากรรมยาเสพติด วางระบบการรับฟังและชั่งน้ำหนักพยานที่เอื้อต่อการพิสูจน์ความผิดของผู้กระทำความผิดที่อยู่ในองค์กรอาชญากรรมยาเสพติด มีการจัดระบบศาลรองรับต่อองค์กรอาชญากรรมยาเสพติดด้วยการใช้ระบบสองศาล โดยมีศาลอุทธรณ์คดียาเสพติดเป็นศาลชำนัญพิเศษ มีการกำหนดความผิดฐานขัดขวางกระบวนการยุติธรรมคดียาเสพติดขึ้นเพื่อประโยชน์แห่งการดำเนินคดียาเสพติด สำหรับจุดด้อยของร่างกฎหมายนี้ก็คือเป็นกฎหมายที่ให้อำนาจรัฐในการจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลตามที่รัฐธรรมนูญรับรองไว้หลายประการ ซึ่งง่ายต่อการถูกนำไปใช้ในทางที่มิชอบด้วยกฎหมายได้

4. บทวิเคราะห์มาตรการทางกฎหมายของไทยกับต่างประเทศ

4.1 วิเคราะห์เปรียบเทียบมาตรการทางกฎหมายเกี่ยวกับผู้กระทำความผิดของไทยกับต่างประเทศ

เมื่อพิจารณาถึงมาตรการทางกฎหมายเกี่ยวกับผู้กระทำความผิดของไทยแล้วจะเห็นว่ามีลักษณะเช่นเดียวกันกับของต่างประเทศไม่ว่าของสหรัฐอเมริกาหรืออังกฤษ เนื่องจากมีการนำมาตรการสมคบกันกระทำความผิดมาใช้ในไทยแล้วนั่นเอง เพียงแต่มาตรการสมคบกันกระทำความผิดของสหรัฐอเมริกาได้พัฒนาไปสู่การสมคบกันประกอบการ (Enterprise Conspiracy) ซึ่งบัญญัติไว้ตามกฎหมาย RICO แต่ข้อจำกัดของมาตรการสมคบทั้งของไทยและสหรัฐอเมริกาจะอยู่ที่เรื่องภาระในการพิสูจน์ความผิดว่ามีการกระทำของการตกลงกันอย่างไร จำต้องพิสูจน์การกระทำที่ปรากฏออกมา (Overt Act) ให้ศาลเห็น แต่มาตรการสมคบของประเทศอังกฤษนั้นไม่จำเป็นต้องพิสูจน์ถึงการกระทำที่ปรากฏออกมาแต่อย่างใด

4.2 วิเคราะห์เปรียบเทียบมาตรการทางกฎหมายเกี่ยวกับทรัพย์สินของไทยกับต่างประเทศ

เมื่อพิจารณาถึงมาตรการทางกฎหมายเกี่ยวกับทรัพย์สินของไทยที่มีทั้งการริบทรัพย์สินทางอาญา (Criminal Forfeiture) ตามประมวลกฎหมายอาญาและกฎหมายว่าด้วยมาตรการในการปราบปรามผู้กระทำความผิด และการริบทรัพย์ทางแพ่ง (Civil Forfeiture) ตามกฎหมายว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงินกับของสหรัฐอเมริกาและอังกฤษแล้วจะพบว่าไม่มีความแตกต่างกันแต่ประการใด จะมีเพียงการปฏิบัติในเรื่องการพิสูจน์ถึงเหตุอันควรสงสัยหรือเหตุอันควรเชื่อว่า (probable cause) เป็นทรัพย์สินที่เกี่ยวกับการกระทำความผิดเท่านั้นที่มีความแตกต่าง กล่าวคือในอังกฤษจะใช้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องโดยตรงต่อความผิดมูลฐานในการพิสูจน์เหตุดังกล่าว โดยมีหน่วยงานข้อมูลทางการเงิน NCIS ทำหน้าที่ให้ข้อมูลต่อโจทก์ในการริบทรัพย์ทางแพ่ง ส่วนในสหรัฐอเมริกาก็มีลักษณะเดียวกัน โดยมีหน่วยงานข้อมูลทางการเงิน FinCen ทำหน้าที่ให้ข้อมูลต่อโจทก์ในการริบทรัพย์ทางแพ่ง

4.3 วิเคราะห์เปรียบเทียบมาตรการทางกฎหมายเกี่ยวกับการบริหารและจัดการคดีของไทยกับต่างประเทศ

เมื่อพิจารณาถึงมาตรการเกี่ยวกับการบริหารและจัดการคดีของไทย ซึ่งมีการคุ้มครองพยานการเข้าถึงข้อมูลข่าวสาร ส่วนของต่างประเทศจะมีการต่อรองคำรับสารภาพเป็นเครื่องมือในการลดปริมาณคดีและเพื่อประโยชน์ในการแสวงหาข้อจริงจากจำเลย นอกจากการเข้าถึงข้อมูลข่าวสารและการคุ้มครองพยานจะพบว่าการดำเนินคดีต่อองค์กรอาชญากรรมยาเสพติดของต่างประเทศมักจะบรรลุผลสำเร็จมาก เนื่องจากมีมาตรการเกี่ยวกับการบริหารและจัดการคดีที่สมบูรณ์

บทที่ 5
สรุปและข้อเสนอแนะ

1. สรุป

อาชญากรรมยาเสพติดที่พัฒนาจากอาชญากรรมธรรมดา (Street Crime) ไปสู่องค์กรอาชญากรรม (Organized Crime) สร้างความเสียหายและผลกระทบสังคมโลกและมวลมนุษยชาติ ทั้งในด้านเศรษฐกิจและสังคมอย่างมาก โดยองค์กรอาชญากรรมยาเสพติด (narco-organized crime) นี้จะมีความหมายผสมผสานระหว่างคำว่า "อาชญากรรม" "องค์กรอาชญากรรม" "กลุ่มอาชญากรจัดตั้ง" และ "ยาเสพติด" ซึ่งรวมแล้วหมายความว่าองค์กรที่ประกอบด้วยบุคคลตั้งแต่ 3 คนขึ้นไปมาสมคบกันในช่วงระยะเวลาหนึ่ง เพื่อกระทำการและปฏิบัติการที่ฝ่าฝืนหรือผิดต่อกฎหมายอันเกี่ยวกับยาเสพติดที่มีบทกำหนดโทษจำคุกอย่างน้อย 4 ปี หรือที่แรงกว่า เพื่อให้บรรลุและได้รับผลประโยชน์ทางด้านการเงิน ทรัพย์สิน หรือผลประโยชน์อื่นใด ไม่ว่าโดยทางตรงหรือทางอ้อมในการกระทำดังกล่าว ซึ่งองค์กรอาชญากรรมยาเสพติดนี้มีวิวัฒนาการจากนักเลงโตในท้องถิ่นที่ต่อมาได้รับอำนาจอิทธิพลจากการแต่งตั้งเป็นกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน แล้วก้าวขึ้นสู่ผู้มีอิทธิพลหรือเจ้าพ่อตามลำดับโดยอาศัยฐานทางการเมืองในระดับท้องถิ่นและระดับชาติสนับสนุน สำหรับองค์กรอาชญากรรมยาเสพติดในประเทศไทยจะประกอบด้วยสมาคมลับอั้งยี่ เจ้าพ่อและผู้มีอิทธิพล และกลุ่มอาชญากรที่มีการจัดตั้งขึ้น ส่วนในต่างประเทศที่เห็นได้ชัดเจนได้แก่ มาเฟีย ยากูซา ทั้งนี้องค์กรอาชญากรรมในประเทศไทยและต่างประเทศจะมีโครงสร้างในการบังคับบัญชาและควบคุมบงการ รวมถึงรูปแบบการดำเนินงานที่มีความคล้ายคลึงและแตกต่างกันไปตามลักษณะของท้องถิ่นและความเป็นมา โดยในส่วนที่คล้ายคลึงกันก็คือจะมีบุคคลใน 4 ลำดับชั้นร่วมอยู่ในองค์กรอาชญากรรม คือ บุคคลที่มีอำนาจสูงสุดในองค์กร (BOSS) บุคคลที่มีอำนาจและตำแหน่งรองลงมา (UNDERBOSS) บุคคลที่มีตำแหน่งเดียวกับตำแหน่งรอง โดยเป็นผู้ให้คำแนะนำปรึกษา (CONSIGIERE) บุคคลที่มีอำนาจและตำแหน่งเสมือนผู้จัดการ (CAPOREGIMA) และบุคคลที่มีอำนาจและตำแหน่งต่ำที่สุดซึ่งเป็นผู้ปฏิบัติ (SOLDIERS)

สำหรับมาตรการทางกฎหมายในการปราบปรามองค์กรอาชญากรรมยาเสพติดของไทยและต่างประเทศจะประกอบด้วย 4 มาตรการสำคัญ คือ

(1) มาตรการเกี่ยวกับผู้กระทำความผิด ซึ่งของไทยได้แก่หลักตัวการ ผู้ใช้ ผู้สนับสนุน รวมถึงหลักความผิดฐานอั้งยี่ และช่องโจรตามประมวลกฎหมายอาญา หลักสมคบกันกระทำความผิด พยายาม สนับสนุน ช่วยเหลือการกระทำความผิดตามกฎหมายว่าด้วยมาตรการในการปราบปรามผู้กระทำความผิดเกี่ยวกับยาเสพติด และกฎหมายว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน ส่วนของต่างประเทศ ซึ่งในที่นี้ได้แก่ สหรัฐอเมริกาจะใช้หลักสมคบกันกระทำความผิดที่กำหนดไว้ตามกฎหมาย RICO และ CCE มาเสริมหลักตัวการ ผู้ใช้ ผู้สนับสนุนตามประมวลกฎหมายอาญา และเช่นเดียวกับอังกฤษที่ใช้หลักสมคบกันกระทำความผิดมาปรับใช้เสริมกับประมวลกฎหมายอาญา

(2) มาตรการเกี่ยวกับตัวยาเสพติด ซึ่งของไทยได้กำหนดไว้ในเรื่องของการห้ามผลิต นำเข้า ส่งออก จำหน่าย ครอบครอง และเสพซึ่งยาเสพติดให้โทษตามกฎหมายว่าด้วยยาเสพติดให้โทษ และวัตถุออกฤทธิ์

ตามกฎหมายว่าด้วยวัตถุที่ออกฤทธิ์ต่อจิตและประสาท ส่วนของต่างประเทศ ซึ่งในที่นี้คืออนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยการต่อต้านการลักลอบค้ายาเสพติดและวัตถุที่ออกฤทธิ์ต่อจิตและประสาท ค.ศ. 1988 ก็กำหนดไว้ในลักษณะเช่นเดียวกับของไทย

(3) มาตรการเกี่ยวกับทรัพย์สิน ซึ่งของไทยได้แก่ หลักการริบทรัพย์สินทางอาญาตามประมวลกฎหมายอาญา หลักการริบทรัพย์สินทางอาญากึ่งแพ่งตามกฎหมายว่าด้วยมาตรการในการปราบปรามผู้กระทำความผิดเกี่ยวกับยาเสพติด และหลักการริบทรัพย์สินทางแพ่งตามกฎหมายว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน โดยการริบทรัพย์ทางอาญาหรือทางอาญากึ่งแพ่งนั้นเป็นการพิสูจน์ถึงการกระทำความผิดของบุคคล (In Personam) ซึ่งเป็นเจ้าของทรัพย์สิน และต้องพิสูจน์ให้เห็นว่าผิดจริงโดยปราศจากข้อสงสัย (proof beyond a reasonable doubt) หากผลการพิสูจน์ปรากฏว่าผู้นั้นมิได้กระทำความผิดหรือมีข้อสงสัยก็ต้องคืนทรัพย์สินที่จะริบนั้นให้แก่ผู้เป็นเจ้าของไป เว้นแต่ทรัพย์สินที่มีไว้เป็นความผิด ส่วนการริบทรัพย์สินทางแพ่งนั้นเป็นการพิสูจน์ความผิดของทรัพย์สินว่าได้มาหรือเกี่ยวกับการกระทำความผิด (In Rem) ไม่คำนึงว่าจะมีผู้กระทำความผิดและถูกลงโทษตามกฎหมายหรือไม่ ในขณะเดียวกันก็ผลักภาระการพิสูจน์แห่งการได้มาซึ่งทรัพย์สินให้ตกเป็นของเจ้าของทรัพย์สิน โดยจะใช้หลักการชั่งน้ำหนักพยาน (preponderance of proof) แทนการพิสูจน์โดยปราศจากสงสัย ในส่วนของต่างประเทศ ซึ่งในที่นี้ได้แก่สหรัฐอเมริกาจะใช้ทั้งหลักการริบทรัพย์สินทางอาญาตามประมวลกฎหมายอาญาและหลักการริบทรัพย์สินทางแพ่งตามกฎหมาย RICO ส่วนอังกฤษนั้นก็จะมีลักษณะทำนองเดียวกันโดยจะใช้การริบทรัพย์ทางแพ่งเสริมกับการริบทรัพย์ทางอาญา

(4) มาตรการบริหารและจัดการคดี ซึ่งของไทยได้แก่ อำนาจสืบสวนพิเศษ อาทิ การดักฟังหรือการเข้าถึงข้อมูลข่าวสาร การตรวจค้นจับกุมตามกฎหมายว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามยาเสพติด การคุ้มครองพยานตามกฎหมายว่าด้วยการคุ้มครองพยานในคดีอาญา รวมถึงการสืบสวนสอบสวนตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา และร่างกฎหมายว่าด้วยวิธีพิจารณาคดียาเสพติด ตลอดทั้งความร่วมมือของจำเลยในคดีอาญาตามประมวลกฎหมายอาญาและกฎหมายว่าด้วยยาเสพติดให้โทษ สำหรับของต่างประเทศ ซึ่งในที่นี้ได้แก่สหรัฐอเมริกาจะใช้การต่อรองคำรับสารภาพควบคู่กับการคุ้มครองพยานและการใช้ความผิดฐานขัดขวางกระบวนการยุติธรรมทางอาญา รวมถึงการดักฟังหรือการเข้าถึงข้อมูลข่าวสารเป็นเครื่องมือในการบริหารจัดการคดีให้เกิดความสมบูรณ์ ส่วนของอังกฤษก็จะใช้หลักการต่อรองคำรับสารภาพบ้าง โดยใช้ควบคู่กับการคุ้มครองพยานตามปกติ

สำหรับปัญหาอุปสรรคของการนำมาตรการทางกฎหมายดังกล่าวข้างต้นมาปรับใช้เพื่อการปราบปรามองค์กรอาชญากรรมยาเสพติดในประเทศไทยนั้นจะพบว่ามาตรการเกี่ยวกับตัวผู้กระทำความผิดโดยการนำหลักตัวการ ผู้ใช้ ผู้สนับสนุนตามประมวลกฎหมายอาญามาปรับใช้ จะประสบปัญหาความยากลำบากของการพิสูจน์ความผิดในเรื่องของการกระทำความผิดและเจตนา แม้แต่หลักความผิดฐานอั้งยี่หรือซ่องโจรก็ประสบปัญหาข้อจำกัดของความผิดที่ไม่ครอบคลุมถึงอาชญากรรมยาเสพติด และเงื่อนไของค์ประกอบภายนอกของความผิด นอกจากนี้ยังมีข้อจำกัดทางกฎหมายในด้านการจำกัดและการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของบุคคลตามรัฐธรรมนูญอีกด้วย ส่วนหลักการสมคบกันกระทำความผิดตามกฎหมายว่าด้วยมาตรการในการปราบปรามผู้กระทำความผิดเกี่ยวกับยาเสพติดและกฎหมายว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงินนั้นจะมีปัญหาเพียงเล็กน้อยเกี่ยวกับความเข้าใจของผู้ปฏิบัติที่ยังไม่เกิดความถ่องแท้และเป็น

แนวทางเดียวกัน สำหรับมาตรการเกี่ยวกับตัวยาเสพติดจะประสบปัญหาในลักษณะเดียวกันของการพิสูจน์ความผิดและการควบคุมสารที่ใช้เป็นส่วนประกอบหรือเป็นสารตั้งต้นของยาเสพติด ส่วนมาตรการเกี่ยวกับทรัพย์สินพบว่าการริบทรัพย์สินทางอาญาหรือทางอาญากึ่งแพ่งนั้นต้องประสบกับความยากลำบากในการพิสูจน์ความผิดของผู้กระทำความผิดให้ศาลเชื่อโดยปราศจากสงสัย แต่ในทางปฏิบัติก็ได้แก้ไขโดยการนำหลักริบทรัพย์สินทางแพ่งมาใช้ผสมผสานให้เกิดความสมบูรณ์ สำหรับมาตรการบริหารและจัดการคดีนั้นจะประสบปัญหาของความไม่สมบูรณ์หรือสอดคล้องของกฎหมายในทางปฏิบัติ ไม่ว่าจะเป็นการคุ้มครองพยานในคดีอาญา ความร่วมมือของจำเลยในคดีอาญาตามประมวลกฎหมายอาญาหรือกฎหมายว่าด้วยยาเสพติดให้โทษ สำหรับในต่างประเทศ ซึ่งในที่นี้คือสหรัฐอเมริกาและอังกฤษจะพบว่ามาตรการเกี่ยวกับตัวผู้กระทำความผิดที่ใช้หลักสมคบกันกระทำความผิดมาผสมผสานกับหลักตัวการผู้ใช้ผู้สนับสนุนตามหลักทั่วไปนั้นค่อนข้างจะมีความสมบูรณ์และมีประสิทธิภาพเพียงแต่ประสบปัญหาของการพิสูจน์ถึงการกระทำที่ปรากฏออกมา (Overt Act) ของการสมคบ ซึ่งก็คือการตกลงกันเพื่อกระทำความผิด แม้กฎหมายจะมิได้บัญญัติไว้อย่างชัดแจ้งว่าต้องพิสูจน์ถึงการกระทำที่ปรากฏออกมาก็ตามแต่ก็ยังมีความจำเป็น เพื่อป้องกันการใช้อำนาจโดยมิชอบของรัฐ ส่วนมาตรการเกี่ยวกับตัวยาเสพติดก็พบว่ามีปัญหาในเรื่องของการพิสูจน์ความผิดของผู้กระทำความผิดที่อยู่เบื้องหลัง ในมาตรการเกี่ยวกับทรัพย์สินซึ่งใช้การริบทรัพย์สินทางอาญาควบคู่กับการริบทรัพย์สินทางแพ่งนั้นค่อนข้างประสบผลสำเร็จด้วยดี ส่วนมาตรการบริหารและจัดการคดีนั้นก็เช่นเดียวกันเนื่องจากได้มีการนำหลักการต่อรองคำรับสารภาพ การคุ้มครองพยาน และความผิดฐานขัดขวางกระบวนการยุติธรรม รวมถึงการเข้าถึงข้อมูลข่าวสารมาปรับใช้อย่างผสมผสานเชิงบูรณการจนเกิดสัมฤทธิผลที่ดี

2. ข้อเสนอแนะ

จากผลการศึกษาถึงมาตรการทางกฎหมายที่กล่าวมาแล้ว จะพบว่าหากประเทศไทยต้องการปราบปรามองค์กรอาชญากรรมยาเสพติดให้สัมฤทธิผลสูงสุด จำเป็นต้องปรับใช้ทุกมาตรการพร้อมกันในลักษณะบูรณาการที่ประสานกลมกลืน เนื่องจากแต่ละมาตรการย่อมมีจุดเด่นจุดด้อยหรือข้อจำกัดบางประการมิได้ครอบคลุมถึงการแก้ไขปัญหาโดยองค์รวมทั้งหมด ดังนั้น หากต้องการธำรงไว้ซึ่งชัยชนะต่อสงครามยาเสพติดหรือจะให้เกิดสัมฤทธิ์แบบยั่งยืน และมีประสิทธิภาพประสิทธิผลสูงสุด สมควรที่จะดำเนินการตามลำดับดังต่อไปนี้

(1) จัดทำข้อตกลงหรือระเบียบ ข้อบังคับในการปฏิบัติระหว่างหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับกระบวนการยุติธรรมคดียาเสพติด โดยมีลักษณะเป็นการประสานความร่วมมือที่มิใช่การก้าวล่วงต่อการใช้อำนาจตามกฎหมายของแต่ละหน่วยงานมากนักจนอาจเกิดผลกระทบหรือความเสียหายในดำเนินการตามกฎหมายได้

(2) จัดทำประมวลกฎหมายยาเสพติดขึ้น โดยการนำเอามาตรการต่างๆ ข้างต้นมากำหนดไว้ให้เกิดความสอดคล้อง กลมกลืนต่อการปฏิบัติที่เกิดผลอย่างจริงจัง นอกจากนี้ยังควรรวมถึงการจัดทำกฎหมายวิธีพิจารณาคดียาเสพติดขึ้นมาเพื่อปรับใช้ในการปราบปรามองค์กรอาชญากรรมยาเสพติดเป็นการเฉพาะที่มีความแตกต่างจากหลักทั่วไปตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา

(3) จัดทำกฎหมายว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามองค์กรอาชญากรรมขึ้น โดยการนำเอามาตรการพิเศษต่างๆ มากำหนดไว้ รวมถึงกำหนดกลไกที่เป็นเอกภาพในการดำเนินการทั้งภายใน

และระหว่างประเทศ และให้ความผิดเกี่ยวกับยาเสพติดเป็นความผิดมูลฐานหนึ่งของกฎหมายนี้

(4) หากมิสามารถดำเนินการตาม (1) – (3) ได้ ก็สมควรที่จะมีการปรับปรุงแก้ไขกฎหมายที่เกี่ยวข้องในแต่ละมาตรการให้เกิดความสมบูรณ์ สอดคล้องกับการปฏิบัติภายใต้หลักการพื้นฐานสิทธิเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญเพื่อการปราบปรามองค์กรอาชญากรรมยาเสพติดในประเทศไทย

(5) จัดทำโครงการเผยแพร่ความรู้ ความเข้าใจเกี่ยวกับองค์กรอาชญากรรมให้กับภาครัฐ เอกชน ประชาชนทั่วไป เพื่อกระตุ้นให้เกิดความตระหนักต่อมหันตภัยขององค์กรอาชญากรรม รวมถึงเพื่อสร้างความร่วมมือที่ดีต่อการป้องกันและปราบปรามองค์กรอาชญากรรม

บรรณานุกรม

ภาษาไทย

หนังสือ

จิรนิติ หะวานนท์. **สิทธิทางวิธีพิจารณาความอาญาตามรัฐธรรมนูญ.** กรุงเทพฯ : บริษัทสำนักพิมพ์วิญญูชน จำกัด, 2543.

จิตติ ติงศภัทิย์. **กฎหมายอาญาภาค 1.** กรุงเทพฯ : สำนักอบรมศึกษาแห่งเนติบัณฑิตยสภา, 2531.

พลกูล อังกินันท์. **บทบาทชาวจีนในประเทศไทยในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว.** พิมพ์ครั้งที่ 3, ประจักษ์การพิมพ์, กรุงเทพฯ, 2515.

ไชยเจริญ ทันติศิริ และจิตติ ติงศภัทิย์. **แนวคำบรรยายอาชญาวิทยาและทัณฑวิทยา**. กรุงเทพมหานคร : คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2497.

วีระพงษ์ บุญโญภาส. **อาชญากรรมทางเศรษฐกิจ.** กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์นิติธรรม, 2537.

หยุด แสงอุทัย. **กฎหมายอาญาภาคที่ 2 และ 3**. กรุงเทพมหานคร : มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2515.

วารสาร

ชัยวัฒน์ วงศ์วัฒนศานต์. "โทษริบทรัพย์", **วารสารกฎหมาย** คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย ปีที่ 12 ฉบับที่ 1 กรกฎาคม 2531.

บุญญวิจักษณ์ เหล่ากอที. พลังแผ่นดินเพื่อเอาชนะยาเสพติด : มาตรการกฎหมายและกระบวนการยุติธรรม **วารสารสำนักงาน ป.ป.ส.** 2 (กันยายน 2544 – กุมภาพันธ์ 2545), กรุงเทพ : ครุสภาลาดพร้าว, 2544.

รัชนีกร โชติชัยสถิตย์."องค์กรอาชญากรรม". **วารสารอัยการ**. 9 (กุมภาพันธ์ 2529)

สนธิ ลิ้มทองกุล. "ว่าด้วยปัญหาเจ้าพ่อ", **ผู้จัดการรายสัปดาห์** ฉบับพิเศษ 21-27 พฤษภาคม 2533.

เภา สารสิน,พล.ต.ต. **การป้องกันและปราบปรามยาเสพติดให้โทษ** เอกสารประกอบการฝึกอบรมบุคลากรเกี่ยวกับการป้องกันยาเสพติดให้โทษ รุ่น 1-2, กองป้องกัน และเผยแพร่, คณะกรรมการปราบปรามยาเสพติดให้โทษ, วังปารุส กรุงเทพมหานคร, 2517-2518.

สุคิด ลั่นซ้าย. "การเมืองเรื่องยาเสพติด" **วารสาร ป.ป.ส.** 10 มีนาคม-สิงหาคม, 2536.

อรรณพ ลิขิตจิตถะ. **มาตรการและแนวทางดำเนินการตามกฎหมายและระเบียบที่เกี่ยวกับยาเสพติด**. กรุงเทพมหานคร : ป.ป.ส., 2539.

วิทยานิพนธ์

กมลชัย รัตนสกาววงศ์ และวรพจน์ วิศรุตพิชญ์.**รายงานการศึกษาเรื่องแนวทางในการยกร่างกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการดักฟังทางโทรศัพท์และการปรับปรุงกฎหมายอื่นๆ ที่เกี่ยวข้อง**. สำนักงานคณะกรรมการวิจัยแห่งชาติ. 2540.

คิริเมขล์ พงษ์ไพจิตร. **การนำหลักสมคบกันกระทำความผิดมาใช้ในการปราบปรามองค์กรอาชญากรรม : ศึกษาเฉพาะกรณีการแสวงหารายได้และผลประโยชน์จากการค้าประเวณี.** วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2539.

นิจรินทร์ องค์พิสุทธิ์. **การต่อรองคำรับสารภาพ**. วิทยานิพนธ์นิติศาสตร์มหาบัณฑิต ภาควิชานิติศาสตร์ บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2527.

บุญญวิจักษณ์ เหล่ากอที. **ปัญหาสิทธิเสรีภาพของบุคคลตามรัฐธรรมนูญกับการบังคับบำบัดรักษาผู้ติดยาเสพติด.** วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต ภาควิชานิติศาสตร์ คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2542.

ปิยะพันธุ์ สารากรบริรักษ์. **การกำหนดความผิดอาญาฐานเกี่ยวกับการฟอกเงิน**. วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต ภาควิชานิติศาสตร์ คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2534.

เปรมจิต ชลวิถี. **เยาวชนกับยาเสพติดให้โทษ : มูลเหตุจูงใจให้มารับการรักษา**. (วิทยานิพนธ์ปริญญามหาบัณฑิต สาขาสังคมสงเคราะห์ศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2518.

อัจฉรา กุมุทพิสมัย. **นักเลงในสังคมไทย : กรณีศึกษานักเลงเมืองชล**. ขอนแก่น : สถาบันวิจัยและการพัฒนา มหาวิทยาลัยขอนแก่น,2536.

สมชัย สงวนนภาพร. **ความผิดฐานซื้อยาเสพติดให้โทษ**. วิทยานิพนธ์นิติศาสตร์มหาบัณฑิต ภาควิชานิติศาสตร์ คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2539.

สนม อุไรรักษ์, ร.ต.ต. **ผู้มีอิทธิพล ชนชั้นนำ และโครงสร้างอำนาจชุมชนอำเภอชายแดนภาคใต้**. วิทยานิพนธ์รัฐศาสตร์มหาบัณฑิต ภาควิชาการปกครอง คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2531.

สุรจิต พัฒนสาร. **ปัญหาการบังคับใช้กฎหมายอั้งยี่ : ซ่องโจรในประเทศไทย**. วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2530.

พิพัฒน์ จักรางกูร. **การริบทรัพย์สิน**. วิทยานิพนธ์ปริญญามหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์,มปป.

ศุภรัตน์ เลิศพาณิชย์กุล. **สมาคมลับอั้งยี่ในประเทศไทย พ.ศ. 2367-2453.** วิทยานิพนธ์อักษรศาสตรมหาบัณฑิต จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2524.

ไวทยา สามิบัติ. **การนำหลักการสมคบกันกระทำความผิดมาใช้เพื่อป้องกันและปราบปรามยาเสพติดในประเทศไทย**. วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2525.

เวียงรัฐ เนติโพธิ์. **เจ้าพ่อในทัศนะของข้าราชการฝ่ายปกครองและตำรวจ,** วิทยานิพนธ์รัฐศาสตรมหาบัณฑิต มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2537.

ภาษาอังกฤษ

Paul Chrastina. **Emperor of China Declares War on Drugs.** ninth published, Susquehanna Times & Magazine, Inc., 1958.

Edwin Schur. **Crime without Victims.** Engle Wood Cliefs, Newjersey: Prentice-Hall, 1965.

President's Commission on Law Enforcement and Administration of Justice, **The Challenge of Crime in a Free Society.** New York: Avon Books, 1973.

Hartjen, Clayton A. **Crime and Criminalization.** 2 th ed., New York : Robert E. Kriger Publishing Co.,1978.

Sutherland, Edwin H and Cressey. **Principle of Criminology.** 6 th ed. , Philadephia : J.E. Lippincott Co.,1968.

Allen, Harry E. and Paul C. Friday. **Crime and Punishment.** New York : Macmillan Publishing Co., 1981.

Gibbons, Don C. **Society, Crime, and Criminal Behavior.** New Jersey : Prentice-Hall Co., 1982.

Cavan, Ruthshonle. **Crimnology.** New York: Thomas Y. Crowell Co., 1953.

President's Commission on Law Enforcement and Administration of Justice. **Organized Crime.** New York: Avon Book Co., 1968.

L.F.Comber. **Chinese Secret Societies in Malaya : A Survey of the Traid Society from 1800 to 1900**. New York : J.J.Augustin Incorparated Publisher. 1959.

Goldstein, Joseph, Alan M.Dershowitz and Richard D. Schwartz. **Criminal Law : Theory and Process**. New York : The Free Press Co., 1974.

Miller Justin. **Handbook of Criminal Law**. Minnesota : West Publishing Co.,1934.

Kadish. **Legalines Criminal Law**. California : 1976.

Emily R Donovan. **Racketeer Influenced and Corrupt Organization**. **American Criminal Law Review.** Tenth survey of white collar-crime 32, 1995.

Kelly McClure. **Federal civil forfeiture of assets: How it works and why it must**. University of Bridgeport Law Review Association., 1991.

Sonia C.Jaipaul. **Asset forfeiture: A federal prosecution's view taking the profit out of White Collar Crime.** Federal Bar Association, March/April, 1993. (Mimeographed).

Michael F. Zeldin and Roger G. Weiner. "Innocent third parties and their rights in forfeiture proceeding," **American Criminal Law Review.** 1991.

John Brew. "State and Federal forfeiture of property involved in drug transaction," **Dickinson Law Review** , Winter, 1988.

Elizabeth M. Jarrell. **Drug agents' guide to forfeiture of assets (1987 Revision) with supplement.** United States: U.S. Government Printing Office, 1990.

Paul MULLER. **Le principle de la proportionnalite, Revue de droit suisse**, Bale, 1978.

เว็บไซท์

http://www.pbs.org. Nixon’s War on Drugs :Thoughts on dumbass drugs worriors.

http://www.4.law.collnell.edu/uscode/United State Code

ปัจจัยที่ทำให้การป้องกันและปราบปรามการค้าหญิงและเด็กไม่ได้ผลเท่าที่ควร : ประสบการณ์การทำงานขององค์กรพัฒนาเอกชน

ประธานการประชุม

พล.ต.ท.สุรศักดิ์ สุทธารมณ์
สำนักงานตำรวจแห่งชาติ

ผู้วิพากษ์

นายวีระศักดิ์ โควสุรัตน์
ผู้ช่วยรัฐมนตรีว่าการกระทรวงวัฒนธรรม
นายประวิทย์ ร้อยแก้ว
อัยการจังหวัดประจำกรม สำนักงานอัยการสูงสุด

ผู้นำเสนอ

นางสุดารัตน์ เสรีวัฒน์
ผู้อำนวยการมูลนิธิพัฒนาการคุ้มครองเด็ก (FACE)

หลักการและเหตุผล

แม้ว่าปัจจุบันจะมีกฎหมายและมาตรการหลายอย่างในการปราบปรามผู้กระทำผิดในเรื่องการค้าหญิงและเด็ก แต่ปรากฏว่ายังทำได้เพียงการดำเนินคดีระดับปัจเจกชนและบุคคลที่เกี่ยวข้องที่ปรากฏหลักฐานชัดเจนเท่านั้น ยังไม่สามารถขยายผลการปราบปรามไปถึงองค์กรอาชญากรรมและผู้มีอิทธิพลที่เป็นเครือข่ายและอยู่เบื้องหลังอันเป็นเป้าหมายหลักของการปราบปรามได้ การศึกษานี้มุ่งเน้นในข้อเสนอที่จะปรับปรุงกฎหมายและการจัดการในมิติของสังคมไทย

ผลสรุปการประชุม

ปัญหาการดำเนินการป้องกันและปราบปรามการค้าหญิงและเด็ก ในการนำเสนอในที่ประชุมครั้งนี้เป็นการนำเสนอจากประสบการณ์การทำงานขององค์กรพัฒนาเอกชนโดยรวบรวมข้อมูลขึ้นจากองค์กรเอกชน 6 แห่งที่มีการดำเนินการในเรื่องดังกล่าว

ในสภาพของการกระทำผิดและการดำเนินการในการปราบปรามการค้าหญิงและเด็กนั้น จะมีความเกี่ยวพันกับการศึกษาวิจัยที่มีการนำเสนอในการประชุมครั้งนี้ทั้ง 11 หัวข้อ อาทิในเรื่องการรวบรวมพยานหลักฐานก็ดี ความร่วมมือระหว่างประเทศก็ดี เป็นต้น และจากผลการศึกษา การนำเสนอผลการศึกษา

ต่อที่ประชุมและการพิจารณาร่วมกันของที่ประชุม พบว่าการป้องกันและปราบปรามปัญหาการค้าหญิงและเด็กนั้นมีปัญหาอุปสรรคในหลายประเด็น ดังนี้

ปัญหาด้านกฎหมายและการบังคับใช้

ในปัจจุบันประเทศไทยนั้นไม่มีกฎหมายในเรื่องการค้ามนุษย์โดยตรง กฎหมายที่มีอยู่นั้นมีแต่ในเรื่องการค้าหญิงและเด็ก อีกทั้งกฎหมายในเรื่องดังกล่าวนั้นก็มิได้มีการกำหนดคำนิยามเกี่ยวกับเรื่องการค้าหญิงและเด็กไว้อย่างชัดเจน โดยใช้เป็นองค์ประกอบในการกระทำความผิดมากกว่า จึงทำให้เป็นปัญหาของผู้ปฏิบัติว่า กรณีอย่างไรจึงจะถือว่าเป็นกรณีของเหยื่อจากการค้าหญิงและเด็ก และอย่างไรจึงจะถือว่าเป็นอาชญากรหรือเป็นผู้กระทำผิด

ปัญหาด้านการดำเนินคดี

กลไกในกระบวนการยุติธรรมเกี่ยวกับการทำคดีนั้นมักถูกมองว่าเป็นคดีเดี่ยวๆ มิได้มองว่าเป็นการกระทำความผิดที่มีลักษณะเครือข่ายโยงใยเชื่อมโยงกัน ทั้งที่มีการกระทำความผิดมากกว่า 1 คน กอปรกับพนักงานสอบสวนที่รับผิดชอบนั้นมีภาระในการติดตามคดีมาก ทั้งที่ข้อมูลในการทำความผิดนั้นมีความเกี่ยวข้องและเกี่ยวพันกับหน่วยงานหลายฝ่าย ซึ่งไม่มีการบริหารจัดให้เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ

ปัญหาในเรื่องการคุ้มครองพยานและการจ่ายค่าชดเชย

การคุ้มครองผู้เสียหายหรือเหยื่อจากการค้ามนุษย์นั้น เนื่องจากเหยื่อสามารถให้ข้อมูลได้บางส่วนเท่านั้น แต่ไม่สามารถจะรู้ได้ถึงกระบวนการที่จะโยงใยไปถึงตัวการ บุคคลที่จะให้ข้อมูลได้มากคือบุคคลที่มีส่วนร่วมในกิจกรรมการกระทำผิด ซึ่งจะทราบถึงความเคลื่อนไหวของกลุ่มองค์กรได้มาก ถ้าจะกันเป็นพยานได้ก็จะทำให้การดำเนินคดีเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ การที่ให้พยานได้รับค่าตอบแทน ผู้เสียหายโดยไม่ลำบากนัก อาจเป็นแรงจูงใจประการหนึ่ง ให้ผู้เสียหายพยายามมาเริ่มดำเนินคดีเอง หรืออย่างน้อยก็ให้ความร่วมมือกับเจ้าหน้าที่ตำรวจ และพนักงานอัยการรวมทั้งศาลด้วย

ปัญหาในด้านบุคลากรในกระบวนการยุติธรรม

ทัศนคติของผู้บังคับใช้กฎหมายนั้นจะมองว่า เป็นเรื่องการค้าประเวณีที่ผู้เสียหายเต็มใจ ซึ่งการค้ามนุษย์นั้นมิใช่เฉพาะในเรื่องการค้าประเวณีเท่านั้น นอกจากนั้นแล้วบุคลากรที่ทำหน้าที่ยังไม่พอเพียงกับจำนวนคดี บุคลากรมีศักยภาพไม่เหมาะสมกับคดี การทำงานไม่ต่อเนื่องเนื่องจากการโยกย้าย

ปัญหาการขาดแคลนงบประมาณ

เท่าที่ผ่านมางบประมาณส่วนนี้ ค่อนข้างจำกัดและไม่คล่องตัว เป็นผลให้การติดตามคดีมีปัญหาไปด้วย ทั้งจากส่วนกลางและการประสานงานกับท้องที่ ต่างจากงบประมาณที่จัดให้สำหรับการปราบปรามกรณีอื่นๆ เช่น ยาเสพติด ปัญหาการค้าหญิงและเด็กเป็นปัญหาสังคม ภาคธุรกิจที่เกี่ยวข้องกลับเป็นผู้ที่ได้ประโยชน์และผลกำไรจากการที่หญิงและเด็กเป็นเหยื่อ ในขณะที่ผู้ที่ต้องการช่วยเหลือหญิงและเด็กที่เป็นเหยื่อและให้ผู้กระทำผิดถูกลงโทษกลับเป็นฝ่ายองค์กรพัฒนาเอกชนและผู้รักษากฎหมายที่ต้องหางบประมาณมาสนับสนุน ช่วยเหลือเหยื่อเหล่านั้น การจะหางบประมาณมาช่วยสนับสนุนการปราบปรามจึงทำไม่ได้ง่าย

ปัญหาด้านข้อมูล

ควรจะมีหน่วยงานที่รับผิดชอบหลัก มิใช่เพียงการประสานงานกับหน่วยงานต่างๆ เท่านั้น และมีการรวบรวมข้อมูลในการกระทำผิดและการช่วยเหลืออย่างเป็นระบบ

ปัจจัยที่ทำให้การป้องกันและปราบปรามการค้าหญิงและเด็กไม่ได้ผลเท่าที่ควร : ประสบการณ์การทำงานขององค์กรพัฒนาเอกชน

เรียบเรียงโดย

นางสุดารัตน์ เสรีวัฒน์
ผู้อำนวยการมูลนิธิพัฒนาการคุ้มครองเด็ก (FACE)
ผศ.ดร. พิศวาท สุคนธพันธุ์
ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ประจำคณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์
นางสาววาสนา เก้านพรัตน์
นักวิจัย

บทคัดย่อ

รายงานการศึกษา **"ปัญหาที่ทำให้การป้องกันและปราบปรามการค้าหญิงและเด็กไม่ได้ผลเท่าที่ควร : ประสบการณ์การทำงานขององค์กรพัฒนาเอกชน"** ในการประชุมทางวิชาการระดับชาติว่าด้วยการงานยุติธรรม ครั้งที่ 2 มาตรการป้องกันและปราบปรามองค์กรอาชญากรรมและผู้มีอิทธิพลนั้น ผู้วิจัยได้นำเสนอข้อมูลจากประสบการณ์การทำงานขององค์กรพัฒนาเอกชน 6 องค์กร ซึ่งมีบทบาทเกี่ยวข้องกับการทำงานด้านช่วยเหลือดูแลคุ้มครองเหยื่อของการค้ามนุษย์ และบทบาทช่วยเหลือในการดำเนินคดีผู้กระทำความผิด นอกจากนี้ยังมีข้อมูลของหน่วยงานภาครัฐที่เกี่ยวข้องในประเด็นปัญหาการดำเนินคดีกรณีค้ามนุษย์ และการช่วยเหลือเหยื่อของการค้ามนุษย์ในกระบวนการยุติธรรม อาทิเช่น สำนักงานตำรวจแห่งชาติ สำนักงานอัยการสูงสุด และกรมพัฒนาสังคมและสวัสดิการ เป็นต้น รายงานการศึกษานี้ยังได้เสนอกรณีศึกษาคดีค้าหญิงและเด็ก 6 คดี ซึ่งเป็นการค้ามนุษย์ในรูปแบบต่างๆ ทั้งกรณีการค้าหญิงและเด็กเข้าสู่การบริการทางเพศหรือการค้าประเวณีจากประเทศไทยไปต่างประเทศ และจากประเทศเพื่อนบ้านเข้าสู่ประเทศไทย และกรณีการค้ามนุษย์เพื่อใช้แรงงานอย่างกดขี่ทารุณ ซึ่งเป็นกรณีที่หญิงและเด็กผู้เสียหายจากประเทศเพื่อนบ้าน ถูกนำพาเข้ามาในประเทศไทยตลอดจนกรณีที่ประเทศไทยเป็นทางผ่าน เช่น เด็กจากประเทศลาว จีน พม่า และกัมพูชาถูกพาผ่านประเทศไทยไปยังมาเลเซีย เป็นต้น จาก 6 กรณีนี้ในรายงานได้วิเคราะห์ให้เป็นปัญหาอุปสรรคและความยากลำบากในการดำเนินคดี การรวบรวมพยานหลักฐานหรือการให้พยานบุคคลทั้งหญิงและเด็กผู้เสียหายมาให้การในชั้นพนักงานสอบสวนหรือการสืบพยานในศาล ซึ่งส่งผลให้การดำเนินคดีไม่ได้ผลหรือไม่มีประสิทธิภาพเท่าที่ควร

ปัญหาใหญ่กว่านั้น คือ การจะสืบสาวให้ถึงตัวผู้กระทำความผิดทั้งเครือข่ายองค์กรอาชญากรรมเป็นการยากลำบากมาก และมักไม่ค่อยประสบความสำเร็จ

ในบทสรุปคณะผู้วิจัยได้สรุปปัญหาการดำเนินคดีค้าหญิงและเด็กว่ามีปัญหาใหญ่ๆ 5 ปัญหา คือ

1) ปัญหาตัวบทกฎหมายและการบังคับใช้กฎหมาย

2) ปัญหาด้านกระบวนการทางกฎหมายในการดำเนินคดี ด้านกลไกในกระบวนการยุติธรรมและด้านการประสานงานระหว่างหน่วยงาน

3) ปัญหาด้านบุคลากรในกระบวนการยุติธรรม ซึ่งมีทั้งด้าน**ทัศนคติ**ของบุคลากรในกระบวนการยุติธรรม ด้าน**จำนวนบุคลากร**ไม่พอเพียง และด้าน**ประสิทธิภาพ**ของบุคลากร

4) ปัญหาด้านงบประมาณทั้งสำหรับการดำเนินการในการปราบปรามอาชญากรรมการค้าหญิงและเด็ก และงบประมาณสำหรับการพัฒนาบุคลากร

5) ปัญหาด้านข้อมูล ทั้งข้อมูลในคดีและตัวฐานข้อมูลของปัญหาการค้าหญิงและเด็กนี้

ABSTRACT

The study on "the Problem of Prosecution Cases of trafficking in Women and Children : the NGOs Experiences," a part of the symposium on the Prevention and Suppression of the Organized Crime and Influential People, was a collective work of 6 NGOs working on rescue and protection of the victims of trafficking and assist the responsible officers in the prosecution of the traffickers and other wrong-doers in the legal cases. Besides, the information used in this study were from other government agencies concerned, such as the Royal Thai Police, the Office of the Attorney –General and the Social Development and Welfare, for example. The study also showed example of 6 legal cases of trafficking in women and children for sexual purposes and for labour exploitation with Thailand as the ***country of destination*** for women and young girls from neighbouring countries as well as being the ***country of origin*** for women and children living inside Thailand being trafficked to other different countries of destination. Apart from that, Thailand was also used as ***transit country*** where the children and women from China, Myanmar, Cambodia and Lao P.D.R. were trafficked through Thailand to other counties especially Malaysia, Singapore and Taiwan. From these 6 case study, an analysis was made to show the problems, obstacles and difficulties in prosecution of these cases which were a kind of organized crime inside one country and cross-border, another word, national or transnational crime. These difficulties includes : the un-cooperation of the victims-mainly young girls and women who have to be witnesses - due to their fear for the traffickers and their criminal gang, the scarcity of the evidences that could link the whole network of the wrong-doers in the organized crime especially the "big fish" These obstacles do effect the efficiency of the prosecution of the case, and in most cases, unsuccessful ! Many cases, though could be considered 'successful' cases, the officials could prosecute only some traffickers and a few agents in the gang but not the whole gang nor the biggest boss.

In the Conclusion Chapter, the study team concluded 5 areas of problems for prosecution, namely, 1. the law itself ; 2.the legal procedure in prosecution, mechanism in the justice system and good coordination among agencies involved ; 3. personnel in the justice system : their attitude, efficiency and insufficient personnel to carry out the work ; 4. insufficient resources/budget for the effectiveness of the suppression of cases which includes the advanced equipment and technology as well as the resource for personnel development; and 5. insufficient information and data on the nature of this crime, and on the criminal network on top of lacking of enough fact and evidence of each particular case as well as the national database on

trafficking which all agencies, or at least the law-enforcement agencies, can use together. The ideal database is that all agencies involved can access and see the progress of the case in the prosecution process.

บทที่ 1
บทนำ

1. เหตุผลและความจำเป็น

อาชญากรรมเป็นปรากฏการณ์ทางสังคมที่ยากจะแก้ไขหรือทำให้หมดไปจากสังคมได้ พฤติการณ์การก่ออาชญากรรมอาจผิดแผกแตกต่างกันไปตามแต่ละยุคสมัย ในยุคสมัยที่สังคมมีความก้าวหน้าทั้งทางด้านเทคโนโลยี การสื่อสาร การคมนาคม และเศรษฐกิจ ทำให้รูปแบบและพฤติการณ์ของการกระทำความผิดเปลี่ยนแปลงไป มีลักษณะสลับซับซ้อน รุนแรง และไร้พรมแดนกว่าที่เป็นมา โดยอาศัยประโยชน์ของความก้าวหน้าดังกล่าวเป็นเครื่องมือหรือปัจจัยในการก่ออาชญากรรม และจากการก่ออาชญากรรมโดยปัจเจกบุคคลได้มีการเปลี่ยนแปลงไปสู่การก่ออาชญากรรมโดยกลุ่มบุคคล มีการจัดการ สั่งการ ช่วยเหลือ ส่งเสริมสนับสนุน อำนวยความสะดวก มีการจัดตั้งในลักษณะองค์กรที่เรียกว่าองค์กรอาชญากรรม หรือมีบุคคลใดบุคคลหนึ่งมีอิทธิพลเหนืออีกบุคคลหนึ่งหรือมากกว่า ที่เรียกว่าผู้มีอิทธิพล ต่างมีเป้าหมายร่วมกันในการแสวงหาประโยชน์ที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย พฤติการณ์ขององค์กรอาชญากรรมและผู้มีอิทธิพลนั้นมีเป้าหมายที่จะแสวงหาผลประโยชน์โดยมิชอบด้วยกฎหมายให้มากที่สุด อาทิ ... การค้าหญิงและเด็ก ... พฤติการณ์ต่างๆ เหล่านี้ได้สร้างความเสียหายและส่งผลกระทบอย่างรุนแรงต่อความสงบสุขของสังคม เศรษฐกิจและความมั่นคงของประเทศ

กฎหมายของประเทศไทยนั้นมุ่งเน้นในการป้องกันและปราบปรามการกระทำผิดของปัจเจกบุคคล มิได้สร้างขึ้นเพื่อปราบปรามการกระทำผิดโดยองค์กรอาชญากรรมที่มีโครงสร้างมีระบบการจัดการที่สลับซับซ้อน มีอิทธิพล และปกปิดวิธีดำเนินการอย่างมีประสิทธิภาพ ทำให้การปราบปรามไม่ได้ผล เพราะกลุ่มองค์กรอาชญากรรมสามารถอาศัยช่องว่างของกฎหมายรวมถึงการคอร์รัปชั่น การใช้อิทธิพล และเส้นสายหลบหนีการถูกดำเนินคดีโดยไม่ยาก การพัฒนามาตรการในการป้องกันและปราบปรามองค์กรอาชญากรรมและผู้มีอิทธิพลจึงเป็นภารกิจที่สำคัญและจำเป็นอย่างยิ่ง ทั้งนี้เพื่อเป็นเครื่องมือในการป้องกันและแก้ไขปัญหามิให้คุกคามต่อความสงบสุขของสังคมต่อไป

การประชุมทางวิชาการระดับชาติว่าด้วยงานยุติธรรม ครั้งที่ 2

โดยที่กระทรวงยุติธรรมมีบทบาทในการเป็นหน่วยงานหลักของกระบวนการยุติธรรมในการทำหน้าที่คุ้มครองสิทธิและเสรีภาพ ป้องกันแก้ไขปัญหาอาชญากรรม การพัฒนากฎหมายและการพัฒนาระบบบริหารจัดการกระบวนการยุติธรรม โดยมีสำนักงานกิจการยุติธรรมเป็นหน่วยงานประสานเชื่อมโยงองค์กรที่เกี่ยวข้องกับกระบวนการยุติธรรม ในการประชุมทางวิชาการระดับชาติว่าด้วยงานยุติธรรมครั้งนี้จึงเป็นโอกาสอันดีที่จะนำแนวคิดทางวิชาการมาช่วยเสริมกลไกต่างๆ ในกระทรวงยุติธรรมและกระบวนการยุติธรรมให้มีองค์ความรู้ที่เข้มแข็งในการป้องกันและปราบปรามองค์กรอาชญากรรมและผู้มีอิทธิพลยิ่งขึ้น

ด้วยเหตุผลดังกล่าวข้างต้น กระทรวงยุติธรรมร่วมกับสำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย (สกว.) จึงเห็นสมควรจัดให้มีการประชุมทางวิชาการระดับชาติว่าด้วยงานยุติธรรม ครั้งที่ 2 เรื่อง "มาตรการป้องกันและปราบปรามองค์กรอาชญากรรมและผู้มีอิทธิพล" ขึ้น เพื่อที่จะนำเอาผลสรุปที่ได้มาจากการประชุมไปเป็นกรอบแนวทางของการนำเสนอและปรับปรุงนโยบาย กฎหมายและแนวทางการปฏิบัติ อันจะนำไปสู่

การศึกษาวิจัยและแก้ไขปัญหาได้อย่างมีประสิทธิภาพต่อไป"[1]

"การค้าเด็กและสตรี" เป็นหัวข้อสำคัญหนึ่งในสิบสองหัวข้อ ที่คณะผู้จัดการประชุมเลือกที่จะให้มีการศึกษาปัญหาที่เกี่ยวข้องโยงใยกับองค์กรอาชญากรรมและผู้มีอิทธิพลและจะนำผลการศึกษาไปใช้ตามวัตถุประสงค์ของการจัดประชุมทางวิชาการระดับชาติต่อไป

คณะผู้ศึกษาซึ่งเจ้าหน้าที่ขององค์กรพัฒนาเอกชนทำงานเกี่ยวกับการป้องกันช่วยเหลือและปราบปรามการค้าหญิงและเด็กได้มีโอกาสทำงานร่วมกับทั้งหน่วยงานภาครัฐและองค์กรพัฒนาเอกชนอื่นๆ พบว่ากรณีการค้าหญิงและเด็กส่วนใหญ่เป็นการกระทำโดยบุคคลมากกว่าสองคนขึ้นไปซึ่งน่าจะถือได้ว่าเป็นองค์กรอาชญากรรม (organized criminal group) ตามที่นิยามไว้ในอนุสัญญาสหประชาชาติ เพื่อต่อต้านอาชญากรรมข้ามชาติที่จัดตั้งในลักษณะองค์กรว่า

"กลุ่มอาชญากรที่จัดตั้งในลักษณะองค์กรหมายถึงกลุ่มที่มีการจัดโครงสร้างประกอบด้วยบุคคลตั้งแต่สามคนขึ้นไปที่ดำรงอยู่เป็นระยะเวลาหนึ่งและที่มีการประสานการดำเนินงานระหว่างกันโดยมีเป้าหมายในการกระทำอาชญากรรมร้ายแรงตั้งแต่หนึ่งฐานความผิดขึ้นไปตามที่กำหนดไว้ในอนุสัญญานี้ เพื่อให้ได้มาซึ่งผลประโยชน์ทางการเงินหรือผลประโยชน์ทางการเงินหรือผลประโยชน์ทางวัตถุอย่างอื่น ไม่ว่าโดยทางตรงหรือทางอ้อม

อาชญากรรมร้ายแรง หมายถึง การกระทำที่เป็นความผิด ซึ่งสามารถลงโทษโดยการทำให้สูญเสียเสรีภาพขั้นสูงสุดเป็นเวลาอย่างน้อยสี่ปีหรือโดยโทษที่รุนแรงกว่า

กลุ่มที่มีการจัดโครงสร้าง หมายถึง กลุ่มที่ไม่ได้จัดตั้งขึ้นโดยความบังเอิญเพื่อกระทำความผิดโดยทันใด และไม่จำเป็นต้องกำหนดบทบาทของสมาชิกอย่างเป็นทางการ ไม่จำเป็นต้องมีความต่อเนื่องของสมาชิกภาพ หรือมีโครงสร้างที่พัฒนาแล้ว" [2]

นอกจากนี้ยังพบว่าการปราบปรามผู้ที่กระทำความผิดในกระบวนการค้าหญิงและเด็กที่เป็นอยู่ในปัจจุบันมีความก้าวหน้ามากขึ้นเมื่อเปรียบเทียบกับในอดีต แต่การดำเนินการที่ผ่านมาก็ยังทำได้เพียงการดำเนินคดีต่อผู้กระทำความผิดในระดับปัจเจกและบุคคลที่เกี่ยวข้องที่ปรากฏหลักฐานอย่างชัดเจนมากกว่าเท่านั้น แต่ยังไม่สามารถปราบปรามองค์กรอาชญากรรม หรืออาชญากรรมที่มีผู้มีอิทธิพลอยู่เบื้องหลังได้

ด้วยเหตุข้างต้น คณะผู้ศึกษาประสงค์ที่จะศึกษาและวิเคราะห์กรณีที่เกิดขึ้นจริง โดยใช้ฐานข้อมูลขององค์กรพัฒนาเอกชนทั้ง 6 องค์กร ได้แก่ ได้แก่ มูลนิธิพัฒนาการคุ้มครองเด็ก (FACE) มูลนิธิศูนย์พิทักษ์สิทธิเด็ก (CPCR) มูลนิธิเพื่อการพัฒนาเด็ก (FCD) หน่วยประสานงานเพื่อต่อต้านการค้ามนุษย์ภาคเหนือตอนบน (TRAFCORD) และศูนย์พัฒนาการศึกษาเพื่อลูกหญิงและชุมชน (DEPDC) โครงการบ้านพิทักษ์และคุ้มครองสิทธิเด็กชนเผ่าลุ่มแม่น้ำโขง (MRICRH)[3] ข้อมูลเกี่ยวกับกรณีที่ได้รับความช่วยเหลือที่ใช้ในการศึกษา

---

[1] *สำนักงานกิจการยุติธรรม กระทรวงยุติธรรม. โครงการจัดการประชุมทางวิชาการระดับชาติว่าด้วยงานยุติธรรม ครั้งที่ 2 เรื่อง มาตรการป้องกันและปราบปรามองค์กรอาชญากรรมและผู้มีอิทธิพล (ร่าง) เรียบเรียงปรับปรุงโดยคณะผู้ศึกษา*

[2] *ข้อ 2 แห่งอนุสัญญาสหประชาชาติเพื่อต่อต้านอาชญากรรมข้ามชาติที่จัดตั้งในลักษณะองค์กร*

[3] *ศึกษาข้อมูลเกี่ยวกับหน่วยงานเอกชน 6 หน่วยงานจาก เว็บไซท์ มูลนิธิพัฒนาการคุ้มครองเด็ก (FACE)* ***www.un.or.th/Trafficking*** *Project/FACE/face home.html มูลนิธิศูนย์พิทักษ์สิทธิเด็ก (CPCR) www. thaichildrights.org มูลนิธิเพื่อการพัฒนาเด็ก (FCD) www.iamchild.org หน่วยประสานงานเพื่อต่อต้านการค้ามนุษย์ภาคเหนือตอนบน (TRAFCORD) www. trafcord.org ศูนย์พัฒนาการศึกษาเพื่อลูกหญิงและชุมชน (DEPDC) www. depdc.org โครงการบ้านพิทักษ์และคุ้มครองสิทธิเด็กชนเผ่าลุ่มแม่น้ำโขง (MRICRH) www. depdc.org/halfwayhome/index.html*

เป็นกรณีที่เกิดขึ้นระหว่างปี พ.ศ. 2540 – ปัจจุบัน จำนวนคดีประมาณ 200 คดี คณะผู้ศึกษาเลือกเป็นกรณีศึกษาในงานชิ้นนี้พอเป็นตัวอย่างเพียง 6 คดี ด้วยความหวังว่าผลของการศึกษา ในหัวข้อ "ปัจจัยที่ทำให้การป้องกันและปราบปรามการค้าหญิงและเด็กไม่ได้เท่าที่ควร : ประสบการณ์การทำงานขององค์กรพัฒนาเอกชน" จะเป็นแนวทางในการศึกษาระดับลึกต่อไป เพื่อนำผลมาใช้ในการพัฒนาและปรับปรุงแก้ไขนโยบาย กฎหมายและกลไกในการดำเนินการปราบปรามการกระทำผิดฐานค้าหญิงและเด็ก โดยเฉพาะอย่างยิ่งที่กระทำโดยองค์กรอาชญากรรมหรือผู้มีอิทธิพล

2 ขอบเขตการศึกษา

งานศึกษานี้กล่าวถึงประเด็นการค้าหญิงและเด็กเท่านั้น แม้ว่าในระยะหลังจะมีการกล่าวถึง "การค้ามนุษย์" ซึ่งรวมถึงการค้าผู้ชายด้วย ทั้งนี้เพื่อให้เป็นไปตามกรอบที่ทางโครงการประชุมทางวิชาการระดับชาติว่าด้วยงานยุติธรรมครั้งที่ 2 ได้ตั้งไว้ กอปรกับข้อเท็จจริงที่ว่าปัจจุบัน ประเทศไทยมีกฎหมายที่เกี่ยวข้องแค่เพียงการค้าหญิงและเด็กเท่านั้น คือ พระราชบัญญัติมาตรการในการป้องกันและปราบปรามการค้าหญิงและเด็ก พ.ศ. 2540 ยังไม่มีกฎหมายเกี่ยวกับ "การค้ามนุษย์" โดยรวม ในขอบเขตดังกล่าว

นอกจากนั้นแล้ว คณะผู้ศึกษามุ่งเน้นการศึกษากรณีที่เกิดขึ้นจริงที่ได้มาจากการทำงานขององค์กรพัฒนาเอกชนมากกว่าที่จะศึกษาวิเคราะห์มาตรการทางกฎหมาย (ไม่ว่าจะเป็นกฎหมายระหว่างประเทศหรือกฎหมายภายใน) เพราะมีการวิจัยหรือศึกษาด้านนี้บ้างแล้ว สำหรับประสบการณ์ของกลุ่มองค์กรพัฒนาเอกชนที่ทำงานเกี่ยวข้องกับปัญหาเหล่านี้นั้น ส่วนหลักๆ ได้แก่ การช่วยเหลือดูแลหญิงและเด็กผู้เสียหายที่เป็นเหยื่อของการค้ามนุษย์ ในขณะเดียวกันก็ต้องเป็นพยานในการดำเนินคดีผู้กระทำผิดด้วย ดังนั้นประสบการณ์อีกส่วนหนึ่งจึงเป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องกับกระบวนการดำเนินคดีอย่างเลี่ยงไม่ได้ คณะผู้ศึกษาจำกัดขอบเขตการศึกษาไว้ที่ประสบการณ์การทำงานโดยมิได้ก้าวไปถึงการชี้ปัจจัยที่ทำให้เกิดปัญหาทั้งหมดหรือมาตรการต่างๆ และตัวบทกฎหมายทั้งปวงที่เกี่ยวข้อง

การศึกษานี้เป็นการศึกษาเชิงปฏิบัติการ (action oriented study) โดยการทำงานติดตามและประสานคดีการค้าหญิงและเด็ก (monitoring cases) ในงานขององค์การพัฒนาเอกชน 6 องค์กรดังกล่าวข้างต้น มีการประชุมสรุปข้อมูลและปัญหาที่พบในการทำงานทางคดี รวบรวมข้อมูลทั้งทางโดยตรงและโดยอ้อมจากการทำงานกับหน่วยงานภาครัฐ ได้แก่ สำนักงานตำรวจแห่งชาติ โดยเฉพาะงานพิทักษ์เด็ก เยาวชน และสตรี (พดส.ตร) กองปราบปราม ตำรวจนครบาล ตำรวจภูธร สำนักงานอัยการสูงสุด สถานคุ้มครองและพัฒนาอาชีพบ้านเกร็ดตระการ กรมพัฒนาสังคมและสวัสดิการ กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ เป็นต้น

อีกประการหนึ่ง การศึกษานี้จะไม่พูดรายละเอียดถึงความหมายของคำว่าองค์กรอาชญากรรม สภาพปัญหาขององค์กรอาชญากรรมในประเทศไทย ตลอดจนความร่วมมือระหว่างประเทศในการป้องกันและปราบปรามองค์กรอาชญากรรมและผู้มีอิทธิพล ซึ่งมีผู้ศึกษากันอยู่บ้างแล้ว เช่น งานวิจัย เรื่อง "องค์กรอาชญากรรม : ผลกระทบต่อสังคมและความมั่นคงและมาตรการป้องกันและปราบปรามที่มีประสิทธิภาพ"[4] ดังนั้นคณะผู้ศึกษาจะนำข้อมูลเฉพาะส่วนที่เกี่ยวข้องกับการค้าหญิงและเด็กมาประกอบในการศึกษานี้ด้วย

[4] ศึกษาโดยนายวันชัย รุจนวงศ์ อธิบดีกรมพินิจและคุ้มครองเด็กและเยาวชน กระทรวงยุติธรรม งานวิจัยนี้เป็นส่วนหนึ่งผลงานของนักศึกษาวิทยาลัยป้องกันราชอาณาจักร หลักสูตรการป้องกันอาณาจักรภาครัฐร่วมเอกชน รุ่นที่ 16 ประจำปีการศึกษา พุทธศักราช 2546-2547

3 แหล่งข้อมูล

1. ข้อมูลหลักที่ใช้นั้น คณะผู้ศึกษาใช้ข้อมูลเชิงปฏิบัติการขององค์กรพัฒนาเอกชน 6 องค์กร ซึ่งทำงานให้ความช่วยเหลือคุ้มครองหญิงและเด็กที่เป็นเหยื่อของการค้ามนุษย์และติดตามคดีเกี่ยวกับการค้าหญิงและเด็กเป็นหลัก ได้แก่ข้อมูลของ

- มูลนิธิพัฒนาการคุ้มครองเด็ก (FACE)
- มูลนิธิศูนย์พิทักษ์สิทธิเด็ก (CPCR)
- มูลนิธิเพื่อการพัฒนาเด็ก (FCD)
- หน่วยประสานงานเพื่อต่อต้านการค้ามนุษย์ภาคเหนือตอนบน (TRAFCORD)
- ศูนย์พัฒนาการศึกษาเพื่อลูกหญิงและชุมชน (DEPDC)
- โครงการบ้านพิทักษ์และคุ้มครองสิทธิเด็กชนเผ่าลุ่มแม่น้ำโขง (MRICRH)

สำหรับข้อมูลอื่นที่คณะผู้ศึกษาใช้ ได้มาจากการทำงานประสานคดีร่วมกับหน่วยงานภาครัฐ ได้แก่ สำนักงานตำรวจแห่งชาติ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง งานพิทักษ์เด็ก เยาวชน และสตรี (พดส.ตร) กองปราบปราม ตำรวจนครบาล ตำรวจภูธร สำนักงานอัยการสูงสุด สถานคุ้มครองและพัฒนาอาชีพบ้านเกร็ดตระการ กรมพัฒนาสังคมและสวัสดิการ กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ กองหนังสือเดินทาง และกองคุ้มครองดูแลผลประโยชน์คนไทยในต่างประเทศ กรมการกงสุล กระทรวงการต่างประเทศ

2. ข้อมูลที่เป็นเอกสาร คณะผู้ศึกษาได้ศึกษาข้อมูลจากเอกสารและรายงานการประชุมต่างๆ ข้อมูลส่วนหนึ่งได้มาจากผลการศึกษาตามโครงการ "การพัฒนากฎหมายป้องกันและปราบปรามอาชญากรรมข้ามชาติที่มีการจัดตั้งในลักษณะองค์กร" (ทั้งระยะที่ 1 และ ระยะที่ 2) ของสถาบันกฎหมายอาญา สำนักงานอัยการสูงสุด โดยเฉพาะอย่างยิ่ง การศึกษาในหัวข้อ "มาตรการในการแก้ไขปัญหาการค้ามนุษย์โดยเฉพาะหญิงและเด็ก"[5] "มาตรการในการแก้ไขปัญหาการลักลอบขนผู้ย้ายถิ่น โดยทางบก ทะเล และอากาศ"[6] และ "การคุ้มครองพยานและการให้ความช่วยเหลือและคุ้มครองผู้เสียหาย"[7] นอกจากนั้นแล้ว คณะผู้ศึกษาได้ข้อมูลจากร่างผลการศึกษาเรื่อง "ความร่วมมือระหว่างประเทศในการป้องกันและปราบปรามอาชญากรรมและผู้มีอิทธิพล"[8] ผลของการเสวนา เรื่อง "ความเข้าใจต่อกฎหมายเพื่อไขปัญหาการค้ามนุษย์และการบังคับใช้ที่มีประสิทธิผล"[9] รวมทั้งผลการประชุมเชิงปฏิบัติการเรื่อง "การค้ามนุษย์" ที่จังหวัดเชียงราย ซึ่งจัดเมื่อวันที่ 13 – 14 พฤษภาคม 2547[10]

---

[5] *ศึกษาโดย นายสรรพสิทธิ์ คุมพ์ประพันธ์ ผู้อำนวยการมูลนิธิศูนย์พิทักษ์สิทธิเด็ก*

[6] *ศึกษาโดย ผศ.ดร. พิศวาท สุคนธพันธุ์ คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์*

[7] *ศึกษาโดย วิจัยโดย ดร.สุทธิพล ทวีชัยการ เลขานุการศาลแพ่ง*

[8] *ศึกษาโดย ดร.อุทัย อาทิเวช และนายศศิน ศุขจรัส และเสนอต่อสำนักงานกิจการยุติธรรม กระทรวงยุติธรรม*

[9] *จัดโดยมูลนิธิพัฒนาการคุ้มครองเด็ก (FACE) มูลนิธิศูนย์พิทักษ์สิทธิเด็ก (CPCR) หน่วยประสานงานเพื่อต่อต้านการค้ามนุษย์ภาคเหนือตอนบน (TRAFCORD) มูลนิธิเอเชีย งานพิทักษ์เด็ก เยาวชน สตรี สำนักงานตำรวจแห่งชาติ เมื่อวันที่ 13 - 14 มีนาคม 2547 ณ โรงแรมสยามซิตี้ กรุงเทพฯ*

[10] *จัดโดยสำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ และสำนักงานตำรวจแห่งชาติ*

บทที่ 2
พัฒนาการของกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการค้าหญิงและเด็ก

ประเทศไทยมีกฎหมายว่าเกี่ยวข้องกับการค้าหญิงและเด็กมานานกว่าเจ็ดทศวรรษแล้ว เพราะในปี พ.ศ. 2471 มีการประกาศใช้พระราชบัญญัติว่าด้วยการค้าหญิงและเด็กหญิง พ.ศ. 2471 เพื่อปราบปรามการค้าหญิงและเด็กหญิงซึ่งมีผู้นำเข้ามาหรือพาออกไปจากประเทศไทย (ในขณะนั้นใช้ชื่อว่า ประเทศสยาม)[11] กฎหมายฉบับดังกล่าวไม่ได้นิยามคำว่า "การค้าหญิงและเด็กหญิง" แต่กำหนดฐานความผิดไว้โดยตรงในมาตรา 4 ว่า

"ผู้ใดนำหรือให้ผู้อื่นนำหญิงหรือเด็กหญิงเข้ามาในประเทศสยามเพื่อการรับจ้างให้เขาทำเมถุนกรรมก็ดี พาหรือให้ผู้อื่นพาหญิงหรือเด็กหญิงออกไปจากประเทศสยามเพื่อการรับจ้างให้เขาทำเมถุนกรรมก็ดี รับ หรือจำหน่ายโดยที่ตนรู้อยู่ว่ามีผู้นำเข้ามาในประเทศสยามเพื่อการดังว่ามานั้นก็ดี ท่านว่ามีความผิดต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินเจ็ดปี หรือปรับไม่เกินหนึ่งพันบาท หรือทั้งจำและปรับทั้งสองสถาน

ถึงแม้กรรมทั้งหลายซึ่งประกอบกันเป็นความผิดนั้นได้กระทำไว้ในประเทศต่างกันก็ตาม ผู้กระทำผิดนั้นก็อาจถูกฟ้องร้องและลงโทษได้"

นอกจากพระราชบัญญัติว่าด้วยการค้าหญิงและเด็กหญิง พ.ศ. 2471 แล้วยังมีกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการค้าหญิงและเด็กซึ่งกำหนดไว้ในกฎหมายอื่น ได้แก่ พระราชบัญญัติปรามการค้าประเวณี พ.ศ. 2503 ซึ่งภายหลังถูกยกเลิกและมีการบังคับใช้พระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการค้าประเวณี พ.ศ. 2539 แทน และประมวลกฎหมายอาญา

พระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการค้าประเวณี พ.ศ. 2539 ได้กำหนดโทษเกี่ยวกับผู้ที่เกี่ยวข้องกับการเป็นธุระจัดหา ล่อไป หรือชักพาไปซึ่งบุคคลใดให้เพื่อบุคคลนั้นกระทำการค้าประเวณี ซึ่งการค้าประเวณีถือเป็นรูปแบบหนึ่งของการค้ามนุษย์ มีการกล่าวถึงเหตุผลในการประกาศใช้พระราชบัญญัติฉบับนี้ ดังนี้

"โดยที่พระราชบัญญัติปรามการค้าประเวณี พ.ศ. 2503 ได้ประกาศใช้บังคับมาเป็นเวลานาน บทบัญญัติที่มีอยู่ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง บทกำหนดโทษไม่เหมาะสมกับสถานการณ์ปัจจุบัน และโดยที่การค้าประเวณีมีสาเหตุสำคัญมาจากสภาพเศรษฐกิจและสังคม ผู้กระทำการค้าประเวณี ส่วนมากเป็นผู้ที่ด้อยสติปัญญาและการศึกษา สมควรลดโทษผู้กระทำการค้าประเวณีและเปิดโอกาสให้บุคคลเหล่านั้นได้รับการคุ้มครองและพัฒนาอาชีพไม่ว่าจะเป็นการให้การอบรม ฟื้นฟูจิตใจ การบำบัดรักษาโรค การฝึกอบรม และพัฒนาอาชีพตลอดจนพัฒนาคุณภาพชีวิตและในขณะเดียวกัน เพื่อเป็นการปราบปรามการค้าประเวณี และเพื่อคุ้มครองบุคคลโดยเฉพาะเด็กและเยาวชน และบิดามารดา หรือผู้ปกครอง ซึ่งมีส่วนร่วมรู้เห็นเป็นใจ ในการจัดหาผู้อยู่ในความปกครองไปเพื่อการค้าประเวณีกับให้อำนาจศาลที่จะถอนอำนาจปกครองของบิดา มารดา หรือผู้ปกครอง

[11] *อันที่จริง กฎหมายตราสามดวงกล่าวถึงการห้ามและการลงโทษการลักพา "ข้าของคนอื่น" ไปขายด้วย*

ของผู้กระทำความผิดซึ่งเป็นเด็ก เพราะเหตุที่มีส่วนร่วมรู้เห็นเป็นใจให้ผู้อยู่ในความปกครองกระทำการค้าประเวณี นอกจากนั้นในปัจจุบันปรากฏว่าได้มีการโฆษณาชักชวนหรือแนะนำตัวทางสื่อมวลชนในลักษณะที่เห็นได้ว่าเป็นการเรียกร้อง การติดต่อในการค้าประเวณีกันอย่างแพร่หลาย สมควรกำหนดให้การกระทำดังกล่าวเป็นความผิด จึงจำเป็นต้องตราพระราชบัญญัตินี้"[12]

ประมวลกฎหมายอาญา มีการแก้ไขกฎหมายในส่วนที่เกี่ยวข้องกับประเด็นการค้าหญิงและเด็กตามพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายอาญา (ฉบับที่ 14) พ.ศ. 2540 ในการแก้ไขเพิ่มเติมนี้ ได้มีการกล่าวถึงเหตุผลในการประกาศใช้พระราชบัญญัติฉบับนี้ คือ

"เนื่องจากได้ปรากฏว่ามีการกระทำผิดต่อหญิงและเด็กโดยการซื้อ ขาย จำหน่าย พา หรือจัดหาหญิงหรือเด็กนั้นไปด้วยวิธีการต่างๆ เพื่อสำเร็จความใคร่ทั้งแก่ตนและผู้อื่น เพื่อการอนาจาร หรือเพื่อประโยชน์อย่างอื่นอันมิชอบ ไม่ว่าโดยการขายเด็ก ให้เด็กเป็นขอทาน หรือทำงานในสภาพที่ใช้แรงงานโดยทารุณโหดร้าย สมควรกำหนดบทกำหนดความผิดใหม่ให้ครอบคลุมการกระทำดังกล่าว นอกจากนั้นในปัจจุบัน การกระทำดังกล่าวไม่จำกัดเฉพาะการกระทำต่อหญิงหรือเด็กหญิงเท่านั้น แต่ได้ขยายไปยังเด็กชาย และมีแนวโน้มเป็นการกระทำต่อบุคคลโดยไม่จำกัดเพศ สมควรแก้ไขฐานความผิดในบทบัญญัติที่เกี่ยวข้องให้กว้างขวางขึ้น และสมควรแก้ไขเพิ่มเติมมาตรา 282 และมาตรา 283 แห่งประมวลกฎหมายอาญา ซึ่งบัญญัติให้ศาลไทยมีอำนาจลงโทษการกระทำความผิดดังกล่าว แม้จะกระทำในต่างประเทศโดยแยกไว้เป็นเอกเทศให้เห็นเด่นชัดในมาตรา 7 ซึ่งเป็นบทบัญญัติเกี่ยวกับอำนาจไทยในการลงโทษการกระทำความผิดอันมีลักษณะเป็นความผิดอาญาระหว่างประเทศ จึงจำเป็นต้องตราพระราชบัญญัติ"[13]

ต่อมาพระราชบัญญัติว่าด้วยการค้าหญิงและเด็กหญิง พ.ศ. 2471 ถูกยกเลิกและแทนที่โดยพระราชบัญญัติมาตรการในการป้องกันและปราบปรามการค้าหญิงและเด็ก พ.ศ. 2540 แต่กฎหมายฉบับใหม่นี้ก็ไม่ได้กำหนดฐานความผิดไว้โดยตรงดังเช่น พระราชบัญญัติว่าด้วยการค้าหญิงและเด็กหญิง พ.ศ. 2471 เพียงแต่กล่าวถึงกรณีที่ถือได้ว่าเป็น "การค้าหญิงและเด็ก" ว่าเป็นเช่นไรเท่านั้น โดยบัญญัติในมาตรา 5

"ในการกระทำความผิดเกี่ยวกับการค้าหญิงหรือเด็ก ซื้อ ขาย จำหน่าย พามาจากหรือส่งไปยังที่ใด รับหน่วงเหนี่ยวหรือกักขัง ซึ่งหญิงหรือเด็ก รับหรือจัดให้หญิงหรือเด็กกระทำการหรือยอมรับการกระทำใดเพื่อสนองความใคร่ของผู้อื่น เพื่อการอนาจารหรือเพื่อแสวงหาประโยชน์อันมิควรได้โดยชอบสำหรับตนเองหรือผู้อื่นไม่ว่าหญิงหรือเด็กนั้นจะยินยอมหรือไม่ก็ตาม อันเป็นความผิดตามประมวลกฎหมายอาญา กฎหมายว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการค้าประเวณี กฎหมายว่าด้วยสวัสดิภาพเด็กและเยาวชน หรือพระราชบัญญัตินี้ให้พนักงานเจ้าหน้าที่มีอำนาจดำเนินการตามพระราชบัญญัตินี้"

พระราชบัญญัติมาตรการในการป้องกันและปราบปรามการค้าหญิงและเด็ก พ.ศ. 2540 เป็นพระราชบัญญัติที่กำหนดมาตรการพิเศษในกรณีที่มีการกระทำความผิดเกี่ยวข้องกับการค้าหญิงและเด็ก มีการกำหนดในเรื่องการดูแลผู้เสียหายจากการค้าหญิงและเด็กทั้งในเรื่องการให้ที่พักที่ปลอดภัย การฟื้นฟูเยียวยาการพัฒนาในด้านต่างๆ ตลอดจนการคืนสู่สังคม ในส่วนของการดำเนินการในกระบวนการยุติธรรม

[12] *หมายเหตุตอนท้ายของพระราชบัญญัติ* ***ป้องกันและปราบปรามการค้าประเวณี พ.ศ. 2539***

[13] *หมายเหตุตอนท้ายของพระราชบัญญัติพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายอาญา (ฉบับที่ 14) พ.ศ. 2540*

มีการกำหนดให้มีการสืบพยานไว้ก่อน ตามมาตรา 12 เป็นต้น แต่ถึงกระนั้นในช่วงการเริ่มต้นบังคับใช้กฎหมายฉบับนี้ เจ้าหน้าที่ผู้เกี่ยวข้องยังมีความเข้าใจเกี่ยวกับวิธีการปฏิบัติงานที่ไม่ตรงกันส่งผลให้การดำเนินการช่วยเหลือคุ้มครองหญิงและเด็กที่เป็นผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์ไม่เป็นไปตามที่กฎหมายกำหนด รวมถึงการดำเนินคดีเพื่อลงโทษผู้กระทำผิดก็ไม่มีประสิทธิภาพ ปัจจัยสำคัญประการหนึ่งคือ ผู้บังคับใช้กฎหมายทุกระดับ ตั้งแต่ตำรวจพนักงานอัยการ ตลอดจนถึงศาล ต่างก็ไม่มีตัวบทกฎหมายฉบับนี้ ในช่วงปีแรกหลังจากกฎหมายฉบับนี้บังคับใช้ เวลาที่องค์กรพัฒนาเอกชนไปประสานคดีค้าหญิงและเด็ก ต้องนำตัวบทกฎหมายดังกล่าวไปให้เจ้าหน้าที่ด้วย

ต่อมาในการประชุมเชิงปฏิบัติการเจ้าหน้าที่ตำรวจระดับผู้กำกับการและรองผู้กำกับการเกี่ยวกับปัญหาการค้าเด็กและหญิงข้ามชาติ เมื่อเดือนธันวาคม 2541 ที่ประชุมเห็นร่วมกันว่าควรจะให้การดูแลช่วยเหลือแก่ผู้ที่ตกเป็นเหยื่อของการค้ามนุษย์และนำผู้กระทำผิดมาลงโทษโดยกำหนดเป็นขั้นตอนปฏิบัติให้แก่หน่วยงานที่เกี่ยวข้องได้ใช้ร่วมกัน เพื่อให้เป็นไปในแนวทางเดียวกันและให้นำประมวลกฎหมายอาญา พระราชบัญญัติคนเข้าเมือง พ.ศ. 2522 พระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการค้าประเวณี พ.ศ. 2539 พระราชบัญญัติมาตรการในการป้องกันและปราบปรามการค้าหญิงและเด็ก พ.ศ. 2540 และกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้องมาใช้ในการดำเนินการ และเพื่อให้งานนี้เป็นไปตามวัตถุประสงค์ที่ตั้งไว้จึงได้มีการลงนามร่วมกันในบันทึกข้อตกลงเรื่องแนวทางปฏิบัติร่วมกันระหว่างหน่วยงานที่เกี่ยวข้องในการดำเนินการกรณีการค้าหญิงและเด็กที่ตกเป็นเหยื่อของการค้ามนุษย์ พ.ศ. 2542 โดยมีการลงนามร่วมกันระหว่างหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ได้แก่ ปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี ผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ อธิบดีกรมประชาสงเคราะห์ (ในขณะนั้น) ประธานคณะกรรมการประสานงานเรื่องเด็กต่างชาติ และผู้แทนเครือข่ายป้องกันและแก้ไขปัญหาการค้าหญิงและเด็ก เมื่อวันที่ 30 มิถุนายน 2543 ณ ห้องประชุมสำนักปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี

ต่อมามีการประกาศใช้พระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม พ.ศ. 2545 ซึ่งมีการเปลี่ยนแปลงโครงสร้าง และชื่อหน่วยงานราชการที่เกี่ยวข้อง ประกอบกับบันทึกข้อตกลงฯ ดังกล่าวได้ใช้ปฏิบัติมาเป็นเวลาเกือบสี่ปี พบข้อบกพร่องหลายประการซึ่งรวบรวมจากข้อคิดเห็นของบุคลากรที่เกี่ยวข้องในการทำงานประเด็นนี้ ทั้งตำรวจภูธร ตำรวจนครบาล ตำรวจตรวจคนเข้าเมือง ตำรวจตระเวนชายแดน เจ้าหน้าที่กรมประชาสงเคราะห์ (ในขณะนั้น) พนักงานอัยการ ผู้พิพากษา แพทย์และบุคลากรทางการแพทย์จากกระทรวงสาธารณสุข ผู้แทนกระทรวงมหาดไทยและผู้แทนจากองค์กรเอกชน ซึ่งมีการจัดอบรมร่วมกันร่วมสัมมนากัน เพื่อรับทราบข้อขัดข้องในการปฏิบัติและประเด็นที่ควรปรับปรุงบันทึกข้อตกลงฯ ให้เป็นปัจจุบันและเหมาะสมขึ้น คณะอนุกรรมการประสานการแก้ไขปัญหาการค้าเด็กและหญิงได้นำข้อคิดเห็นและข้อเสนอแนะจากการฝึกอบรมและข้อคิดเห็นของผู้ปฏิบัติงานตามบันทึกข้อตกลงฉบับแรกดำเนินการปรับปรุงให้มีความครอบคลุมและสมบูรณ์ยิ่งขึ้นเป็นบันทึกข้อตกลงฯ (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2546[14] นอกจากนี้ยังมีบันทึกข้อตกลงระหว่างภาครัฐและเอกชน[15] และบันทึกข้อตกลงองค์กรเอกชนที่เกี่ยวข้อง[16] ด้วย

[14] *บันทึกข้อตกลง เรื่อง แนวทางปฏิบัติร่วมกันระหว่างหน่วยงานภาครัฐที่เกี่ยวข้องในการดำเนินการกรณีการค้าเด็กและหญิง (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2546*

[15] *บันทึกข้อตกลง เรื่อง การดำเนินงานระหว่างหน่วยงานภาครัฐและองค์กรเอกชนกรณีการค้าเด็กและหญิง พ.ศ. 2546*

[16] *บันทึกข้อตกลง เรื่อง การดำเนินงานขององค์กรเอกชนที่เกี่ยวข้องในการดำเนินการกรณีการค้าเด็กและหญิง พ.ศ. 2546*

บันทึกข้อตกลงฯ ทั้งฉบับที่ 1 และ 2 มีส่วนช่วยให้กระบวนการให้ความช่วยเหลือคุ้มครองเด็กและหญิงที่ตกเป็นเหยื่อของการค้ามนุษย์พัฒนาดีขึ้น โดยความร่วมมือของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องทั้งภาครัฐและเอกชน อย่างไรก็ตาม การศึกษาจะไม่ได้ลงรายละเอียดในส่วนนี้

การดำเนินการปราบปรามที่ผ่านมาโดยเฉพาะในระยะแรกๆ มิได้ให้ความสนใจกับประเด็นปัญหาการค้าหญิงและเด็กเท่าใด อาจเป็นด้วยทัศนคติของเจ้าหน้าที่ในหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องส่วนใหญ่ ไปมองว่าเป็น “ปัญหาโสเภณี” “ปัญหาการค้าประเวณี” เท่านั้น มิใช่เป็นการค้ามนุษย์หรือค้าหญิงและเด็ก กอปรกับในช่วงแรกนั้นมี “ความผิดฐานค้าประเวณี” ด้วย หญิงและเด็กที่ “ถูกจับ” หรือ “ได้รับการช่วยเหลือ” จึงมักถูกตั้งข้อหา “มั่วสุมในสถานค้าประเวณี” และกลายเป็นผู้ต้องหาไปด้วย ตามมาตรา 6 ของพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการค้าประเวณี พ.ศ. 2539 ซึ่งหากเป็นเด็กอายุต่ำกว่า 18 ปี จะต้องถูกส่งไปรับการคุ้มครองและพัฒนาอาชีพ หรือถ้าเป็นเด็กหรือเด็กหญิงต่างด้าวถูกนำเข้ามาก็จะถูกตั้งข้อหาหลบหนีเข้าเมือง และอื่นๆ ตามพระราชบัญญัติคนเข้าเมือง พ.ศ. 2522 พ่วงเข้าไปด้วย

ในการให้ความช่วยเหลือกรณีการค้าหญิงและเด็กซึ่งถือได้ว่าเป็นการค้ามนุษย์จากประสบการณ์ของคณะผู้ศึกษาในทางปฏิบัติที่ผ่านมา มีปัญหาในเรื่องความหมายของเหยื่อการค้ามนุษย์ เนื่องจากในพระราชบัญญัติมาตรการในการป้องกันและปราบปรามการค้าหญิงและเด็ก พ.ศ. 2540 ไม่ได้นิยามความหมายของการค้ามนุษย์ไว้อย่างชัดเจน ดังนั้น เจ้าหน้าที่ผู้เกี่ยวข้องมักจะมีปัญหาในทางปฏิบัติว่ากลุ่มเด็กและหญิงที่เข้าไปดำเนินการช่วยเหลือนั้นเป็นเหยื่อการค้ามนุษย์หรือไม่ ปัญหาในส่วนนี้มีการพยายามทำความเข้าใจให้ตรงกัน โดยในบันทึกข้อตกลงเรื่องแนวทางปฏิบัติร่วมกันระหว่างหน่วยงานภาครัฐที่เกี่ยวข้องในการดำเนินการกรณีการค้าเด็กและหญิง ทั้งฉบับ 1 (พ.ศ. 2542) และฉบับที่ 2 ปรับปรุง พ.ศ. 2546 ได้กล่าวว่าคำว่า “การค้ามนุษย์” ในเชิงอรรถอธิบายวลี “เด็กและหญิงที่ตกเป็นเหยื่อของการค้ามนุษย์” ว่า

“ให้หมายรวมถึง การกระทำความผิดต่อเด็กและหญิงโดยการซื้อ ขาย จำหน่ายพาหรือจัดหาเด็กและหญิงนั้นด้วยวิธีการต่างๆ เพื่อสำเร็จความใคร่ทั้งแก่ตนและผู้อื่น เพื่อการอนาจาร หรือเพื่อประโยชน์อันมิชอบไม่ว่าโดยการขายเด็ก ให้เด็กเป็นขอทาน หรือทำงานในสภาพที่ใช้แรงงานโดยทารุณโหดร้าย” (นำมาจากหลักการและเหตุผลของพระราชบัญญัติมาตรการในการป้องกันและปราบปรามการค้าเด็กและหญิง พ.ศ. 2540 และพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายอาญา (ฉบับที่ 14 พ.ศ. 2540)

นอกจากนี้ในบันทึกข้อตกลงฯ ยังได้กล่าวถึง “เหยื่อของการค้ามนุษย์” ไว้ว่า

“กรณีถือว่าเด็กและหญิงตกเป็นเหยื่อของการค้ามนุษย์และพึงได้รับการช่วยเหลือ

2.1 เด็กหรือหญิงที่ถูกบุคคล กลุ่มคน หรือองค์กร เป็นธุระจัดหา ซื้อ ขาย จำหน่ายพามาจากหรือส่งไปยังที่ใด รับ หน่วงเหนี่ยว หรือกักขัง ซ่อนเร้นซึ่งเด็กหรือหญิง โดยใช้อุบายล่อลวง ขู่เข็ญ ประทุษร้าย ใช้อำนาจครอบงำผิดคลองธรรม หรือใช้วิธีข่มขืนใจด้วยประการอื่นใด ทั้งนี้ไม่ว่าจะกระทำภายในหรือนอกราชอาณาจักรและการกระทำดังกล่าวที่ทำให้เด็กหรือหญิงนั้นตกอยู่ในสภาวะจำยอมกระทำ หรือยอมรับการกระทำใดๆ อันมิชอบด้วยกฎหมาย เช่น การค้าบริการทางเพศ การข่มขู่บังคับจิตใจ การใช้แรงงานโดยกดขี่ทารุณ บังคับขู่เข็ญให้เป็นขอทานหรือการกระทำอื่นใดที่ไร้คุณธรรม

2.2 มีพฤติการณ์ตามที่กำหนดไว้ใน 2.1 กระทำต่อเด็กหญิงและชาย หรือหญิงที่มีอายุเกิน 18 ปี ว่าเด็กหรือหญิงนั้นจะยินยอมหรือมีส่วนรู้เห็นต่อการกระทำในเบื้องต้นหรือไม่ก็ตามให้ถือว่าเด็กหรือหญิงนั้นตกเป็นเหยื่อของการค้ามนุษย์

และได้กำหนดไว้ว่า

"เด็กและหญิงที่ตกเป็นเหยื่อของการค้ามนุษย์ แบ่งออกเป็น 4 กลุ่มดังนี้

1. เด็กและหญิงไทยที่ตกเป็นเหยื่อของการค้ามนุษย์

2. เด็กและหญิงต่างด้าวที่เข้าประเทศไทยไม่ถูกต้องตามกฎหมาย และตกเป็นเหยื่อของการค้ามนุษย์

3. เด็กและหญิงต่างด้าวที่เข้าประเทศไทยถูกต้องตามกฎหมายแต่ภายหลังตกเป็นเหยื่อของการค้ามนุษย์

4. เด็กและหญิงที่มิได้สัญชาติไทย แต่อาศัยอยู่ในประเทศไทย และตกเป็นเหยื่อของการค้ามนุษย์

แม้ว่าจะมีความพยายามจะอธิบายความหมายของการค้ามนุษย์ไว้บันทึกข้อตกลงฯ แต่ผู้บังคับใช้กฎหมายจำนวนหนึ่งใช้กฎหมายโดยยึดถือตามลายลักษณ์อักษร โดยไม่พิจารณาเจตนารมณ์ของกฎหมายที่มุ่งให้การช่วยเหลือคุ้มครองผู้ที่ตกเป็นเหยื่อของการค้ามนุษย์

ดังนั้น เพื่อให้เกิดความชัดเจนว่าความผิดฐานค้ามนุษย์ คืออย่างไร และเพื่อเป็นการปรับปรุงข้อบกพร่องของพระราชบัญญัติมาตรการในการป้องกันและปราบปรามการค้าหญิงและเด็ก พ.ศ. 2540 จึงมีการร่างกฎหมายฉบับแก้ไขปรับปรุง "พระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ พ.ศ. ...." ขึ้นมา ในร่างพระราชบัญญัตินี้ให้คำจำกัดความของคำ "ค้ามนุษย์" และฐานความผิดไว้ในมาตรา 6 ดังนี้

"ผู้ใดปฏิบัติต่อบุคคลอื่นดังต่อไปนี้เป็นการกระทำความผิดฐานการค้ามนุษย์

(1) การจัดหา ซื้อ ขาย จำหน่าย พามาจากหรือส่งไปยังที่ใด หน่วงเหนี่ยวกักขัง จัดให้อยู่อาศัยหรือรับไว้ซึ่งบุคคลใด

(2) ด้วยวิธีการข่มขู่ ใช้กำลังบังคับ ลักพาตัว ฉ้อฉล หลอกลวงใช้อำนาจโดยมิชอบ หรือโดยอาศัยความอ่อนด้อยประสบการณ์หรือความรู้ของบุคคล หรือโดยการให้หรือรับเงินหรือผลประโยชน์อย่างอื่นเพื่อให้ได้รับความยินยอมของผู้ปกครองหรือผู้ดูแลบุคคลนั้น และ

(3) โดยเจตนาเพื่อแสวงหาประโยชน์โดยมิชอบสำหรับตนเองหรือผู้อื่น

ในกรณีที่เป็นการกระทำต่อเด็ก ให้ถือว่าเป็นการค้ามนุษย์ แม้จะไม่ได้กระทำด้วยวิธีการตาม (2) และแม้ว่าเด็กนั้นจะยินยอมหรือไม่ก็ตาม"

ต่อมาเมื่อมีการจัดทำอนุสัญญาสหประชาชาติเพื่อต่อต้านอาชญากรรมข้ามชาติที่จัดตั้งในลักษณะองค์กร และมีพิธีสารเพื่อป้องกัน ปราบปราม และลงโทษการค้ามนุษย์ โดยเฉพาะสตรีและเด็กเพิ่มเติม ได้มีการใช้คำนิยาม "การค้ามนุษย์" ในข้อ 3 ของพิธีสารซึ่งบัญญัติว่า

"(ก) "การค้ามนุษย์" หมายถึง การจัดหา การขน การส่งต่อ การจัดให้ที่อยู่อาศัยหรือการรับไว้ซึ่งบุคคลด้วยวิธีการข่มขู่ หรือด้วยการใช้กำลังหรือด้วยการบังคับในรูปแบบอื่นใดด้วยการลักพาตัว ด้วยการฉ้อโกง ด้วยการหลอกลวงด้วยการใช้อำนาจที่เหนือกว่าหรือด้วยการใช้สถานะความอ่อนแอต่อภัยของบุคคล หรือมีการให้หรือรับเงินหรือผลประโยชน์อย่างอื่นเพื่อให้ได้ความยินยอมของบุคคลหนึ่งผู้มีอำนาจควบคุมอีกบุคคลหนึ่ง เพื่อความมุ่งประสงค์ในการแสวงหาประโยชน์ การแสวงหาประโยชน์อย่างน้อยที่สุด ให้รวมถึงการแสวงหาประโยชน์จากการค้าประเวณี หรือการแสวงหาทางเพศในรูปแบบอื่น การบังคับใช้แรงงานหรือบริการ การเอาคนลงเป็นทาส หรือการกระทำอื่นเหมือนการเอาคนลงเป็นทาส การทำให้ตกอยู่ภายใต้บังคับ หรือการตัดอวัยวะออกจากร่างกาย

(ข) ความยินยอมของผู้เสียหายในการค้ามนุษย์ที่ให้กับการแสวงหาประโยชน์โดยเจตนาดังที่ระบุไว้ใน

วรรค (ก) ของข้อนี้ ให้ถือว่าไม่มีผลเกี่ยวข้องกันในกรณีที่มีการใช้วิธีการใดๆ ที่ระบุไว้ในวรรค(ก)

(ค) ให้ถือว่าการจัดหา การขนส่ง การส่งต่อ การจัดให้อยู่อาศัย หรือการรับไว้ซึ่งเด็ก เพื่อความมุ่งประสงค์ในการแสวงหาประโยชน์เป็นการค้ามนุษย์ แม้ว่าจะไม่มีการใช้วิธีใดๆ ที่ระบุไว้ในวรรค (ก) ของข้อนี้

(ง) เด็กหมายถึงบุคคลใดที่มีอายุต่ำกว่า 18 ปี

สำหรับคำว่า trafficking ที่หมายถึง "การค้ามนุษย์" นั้น เท่าที่ผู้ศึกษาพบ ได้เคยมีการใช้มาตั้งแต่ พ.ศ. 2526 ในการประชุมที่เมืองรอทเทอร์ดัม ประเทศเนเธอร์แลนด์ ชื่อ International Feminism : Networking Against Female Sexual Slavery รายงานของการประชุมครั้งนั้นเรียกว่าเป็น "Report of the Global Feminist Workshop to Organize Against Traffic in Women, Rotterdam, the Netherlands April 6 - 15, 1983" และเมื่อเอ่ยถึงประเด็นการค้าหญิงและเด็ก จะใช้คำว่า "international traffic in women and children" แต่ก็ดูเหมือนคำนี้ไม่ได้ใช้อย่างแพร่หลายเท่าใด กระทั่งในช่วงสิบปีที่ผ่านมานี้เอง ในเวทีระหว่างประเทศมีการใช้คำว่า "Trafficking" ซึ่งแปลทั่วๆ ไปว่า การค้าหญิงและเด็ก ต่อมาจึงมีการเน้นใช้คำว่า "human" trafficking หรือ trafficking in persons ให้หมายถึง "การค้ามนุษย์"

1. การค้าหญิงและเด็กกับองค์กรอาชญากรรม

ปัญหาการค้าหญิงและเด็กมีความเกี่ยวกับองค์กรอาชญากรรม และปัญหาเริ่มทวีความรุนแรงขึ้น นายวันชัย รุจนวงศ์ ได้ศึกษาเรื่ององค์กรอาชญากรรม : ผลกระทบต่อสังคมและความมั่นคงและมาตรการป้องกันและปราบปรามที่มีประสิทธิภาพ[17] มีการศึกษาเกี่ยวกับความหมายของคำว่าองค์กรอาชญากรรมและสภาพปัญหาขององค์กรอาชญากรรมในประเทศไทย ดังนี้

ความหมายของคำว่าองค์กรอาชญากรรม

ก่อนปี พ.ศ. 2543 (ค.ศ. 2000) มีการให้ความหมายหรือคำนิยามของคำว่าองค์กรอาชญากรรมไว้มากมายตามความเข้าใจ ตามสถานการณ์และประวัติศาสตร์ของแต่ละประเทศ ทั้งนี้มีทั้งที่เป็นคำนิยามในกฎหมายของประเทศต่างๆ และคำนิยามที่ใช้ในการปฏิบัติงานของหน่วยงานในกรณีที่ไม่มีคำนิยามในกฎหมาย จากคำนิยามที่หลากหลายทำให้เกิดความแตกต่างและสับสนในวงการผู้บังคับใช้กฎหมาย โดยเฉพาะอย่างยิ่งในการประสานความร่วมมือระหว่างประเทศในการปราบปรามองค์กรอาชญากรรมร่วมกัน และทำให้เกิดความแตกต่างในการจัดว่าอาชญากรประเภทใดเป็นองค์กรอาชญากรรม แต่ในระหว่างปี พ.ศ. 2542 - 2543 องค์การสหประชาชาติได้จัดให้มีการประชุมประเทศภาคีสมาชิกเพื่อร่างอนุสัญญาสหประชาชาติเพื่อต่อต้านอาชญากรรมข้ามชาติที่จัดตั้งในลักษณะเป็นองค์กร และได้จัดให้มีประเทศภาคีสมาชิกลงนามในอนุสัญญาดังกล่าว ในเดือนธันวาคม 2543[18] ในอนุสัญญาฯ ได้ให้คำจำกัดความของคำว่าองค์กรอาชญากรรมว่า

---

[17] *ศึกษาโดยนายวันชัย รุจนวงศ์ อธิบดีกรมพินิจและคุ้มครองเด็กและเยาวชน กระทรวงยุติธรรม งานวิจัยนี้เป็นส่วนหนึ่งผลงานของนักศึกษาวิทยาลัยป้องกันราชอาณาจักร หลักสูตรการป้องกันอาณาจักรภาครัฐร่วมเอกชน รุ่นที่ 16 ประจำปีการศึกษา พุทธศักราช 2546 - 2547*

[18] *อนุสัญญาต่อต้านอาชญากรรมข้ามชาติที่จัดตั้งในลักษณะองค์กรของสหประชาชาติ (United Nation Convention Against Transnational Organized Crime = Palermo Convention 2000) และพิธีสารต่อท้ายอนุสัญญาฯ อีก 3 ฉบับ ได้แก่ 1 พิธีสารเพื่อป้องกันปราบปรามและลงโทษการค้ามนุษย์ โดยเฉพาะผู้หญิงและเด็ก 2 พิธีสารเพื่อต่อต้านการลักลอบขนผู้ย้ายถิ่นทางบก ทะเลและอากาศ และ 3 พิธีสารเพื่อต่อต้านการผลิตและการลักลอบค้าอาวุธ ชิ้นส่วนและอุปกรณ์และเครื่องกระสุนโดยผิดกฎหมาย*

"องค์กรอาชญากรรม" หมายถึงกลุ่มที่มีการจัดโครงสร้างของบุคคลสามคนหรือมากกว่าที่ดำรงอยู่เป็นระยะเวลาหนึ่งและที่มีการประสานการดำเนินงานระหว่างกันโดยมีเป้าหมายในการกระทำอาชญากรรมร้ายแรงหนึ่งอย่างหรือมากกว่าหรือในการกระทำความผิดตามที่กำหนดไว้ในอนุสัญญานี้ เพื่อให้ได้มาซึ่งผลประโยชน์ทางการเงินหรือผลประโยชน์ทางวัตถุอย่างอื่นไม่ว่าโดยทางตรงหรือทางอ้อม

นอกจากนิยามหลักนี้แล้ว อนุสัญญาฯ ยังมีคำนิยามที่อธิบายคำนิยามนี้ให้ชัดเจนยิ่งขึ้นอีกคือ

"อาชญากรรมร้ายแรง" หมายถึงการกระทำที่เป็นความผิด ที่มีโทษจำคุกขั้นสูงตั้งแต่สี่ปีขึ้นไป

"กลุ่มที่มีการจัดโครงสร้าง" หมายความถึงกลุ่มที่มิได้มารวมกันเป็นครั้งคราวเพื่อกระทำความผิดอันใดอันหนึ่งและไม่จำต้องมีการกำหนดบทบาทอย่างเป็นทางการสำหรับสมาชิกของกลุ่ม ไม่จำเป็นต้องมีความต่อเนื่องของการเป็นสมาชิก หรือไม่จำต้องมีรูปแบบที่พัฒนาเป็นองค์กรอย่างเป็นระบบ

จากคำนิยามของอนุสัญญาฯ ดังกล่าว ทำให้เกิดคำนิยามสากลขึ้นเนื่องจากอนุสัญญาสหประชาชาติดังกล่าวมีฐานะเป็นกฎหมายระหว่างประเทศ ซึ่งประเทศที่เป็นภาคีสมาชิกจะต้องนำเอาคำนิยามและมาตรการต่างๆ ในอนุสัญญาฯ ไปปรับให้เป็นกฎหมายภายในของแต่ละรัฐเพื่อให้สามารถปฏิบัติการได้ตามพันธะกรณีที่ระบุในอนุสัญญาฯ ดังกล่าว ซึ่งรวมทั้งต้องใช้คำนิยามที่สอดคล้องกับอนุสัญญาฯ ด้วย ปัจจุบันมีประเทศที่ลงนามในอนุสัญญาฯ มากกว่า 140 ประเทศ รวมทั้งประเทศไทยด้วย ดังนั้นคำนิยามว่าอะไรคือองค์กรอาชญากรรมจึงเป็นคำนิยามสากลที่มีความชัดเจนและเป็นคำนิยามที่กำหนดโดยกฎหมายระหว่างประเทศ

2. สภาพปัญหาขององค์กรอาชญากรรมในประเทศไทย

ประเทศไทยเป็นประเทศหนึ่งในภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ที่ประสบปัญหาเกี่ยวกับองค์กรอาชญากรรมและองค์กรอาชญากรรมข้ามชาติซึ่งมีลักษณะร้ายแรงและยากต่อการปราบปราม ซึ่งปัจจุบันนี้ประเทศไทยยังไม่มีกฎหมายเพื่อดำเนินการต่อปัญหาอาชญากรรมข้ามชาติอย่างชัดเจนและจริงจังแม้ว่าจะมีกฎหมายต่อต้านยาเสพติดหลายฉบับ กฎหมายมาตรการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน กฎหมายป้องกันและปราบปรามการค้าประเวณีและกฎหมายต่อต้านการค้าหญิงและเด็ก แต่กฎหมายเหล่านี้และกฎหมายที่มีอยู่เดิมนั้นล้วนถูกบัญญัติขึ้นเพื่อดำเนินการต่ออาชญากรที่เป็นปัจเจกบุคคล ไม่ได้ถูกสร้างขึ้นมาโดยเฉพาะเพื่อดำเนินการกับกลุ่มอาชญากรรมจัดตั้งในลักษณะองค์กร จะมียกเว้นก็เฉพาะกฎหมายบางมาตรา เช่น กฎหมายอาญามาตราที่ว่าด้วยอั้งยี่ซึ่งเป็นกฎหมายเดียวไม่มีมาตรการทางกฎหมายอาญาและกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาอื่นที่จะมาส่งเสริมให้การใช้กฎหมายมาตราดังกล่าวมีประสิทธิภาพ การนำเอามาตราเดียวๆ มาใช้จัดการกับองค์กรอาชญากรรมซึ่งมีระบบการจัดการและโครงสร้างภายในองค์กรซับซ้อน มีอิทธิพลและวิธีการปกปิดการกระทำความผิดอย่างมีประสิทธิภาพ มีการติดสินบนเจ้าหน้าที่เพื่อให้ช่วยเหลือในการดำเนินการขององค์กรอาชญากรรม รวมทั้งมีการวางแผนมาอย่างดี ทั้งมีการตัดตอนการกระทำผิดไม่ให้สาวไปถึงตัวการที่แท้จริงได้ ดังนั้นการดำเนินการบังคับใช้กฎหมายต่อกรณีดังกล่าวจึงไม่ได้ผล อีกทั้งองค์กรอาชญากรรมเหล่านั้นยังสามารถอาศัยช่องว่างกฎหมาย รวมไปถึงการคอร์รัปชั่นและอิทธิพลเพื่อหลบเลี่ยงกฎหมายได้และไม่เกรงกลัวการบังคับใช้กฎหมาย

การเจริญเติบโตขององค์กรอาชญากรรมในประเทศไทยเริ่มต้นมาจากการกระทำความผิดเล็กน้อยแล้วขยายตัวไปกระทำความผิดอย่างอื่นที่ให้ผลกำไรมากกว่า มีการสร้างบารมีสะสมสมัครพรรคพวกเพื่อขยาย

การกระทำความผิดในรูปแบบต่างๆ มีการเข้าหาผู้มีอำนาจเพื่อให้การคุ้มครองหรือช่วยเหลือ โดยมีการติดสินบนด้วยวิธีการต่างๆ อีกทั้งมีเจ้าหน้าที่ของรัฐบางส่วนที่ขาดจรรยาบรรณ อาศัยโอกาสอำนาจในตำแหน่งหน้าที่ร่วมขบวนการหรือกระทำการเอื้อประโยชน์ให้แก่บุคคลเหล่านั้น เพราะต้องการผลประโยชน์ตอบแทน มีการติดสินบนหรือพยายามซื้อสื่อมวลชนเพื่อป้องกันธุรกิจของตนเองและโจมตีผู้อื่น ขยายตัวเข้าไปครอบครองธุรกิจที่ถูกกฎหมายเพื่อฟอกเงิน เพื่อสร้างภาพลักษณ์ที่ดี หรือเพื่อเป็นฐานระยะยาวทางด้านการเงิน เข้าไปมีส่วนร่วมในการเมืองทุกระดับเพื่อปกป้องธุรกิจทั้งผิดและถูกกฎหมายและเพื่อการทุจริตในรูปแบบต่างๆ ใช้อิทธิพลและความรุนแรงเกื้อกูลธุรกิจที่ถูกกฎหมายของตนทำให้ได้เปรียบในการแข่งขันทางการค้า มีการใช้วิธีการรุนแรงเพื่อปกป้องธุรกิจที่ผิดกฎหมายของตน หรือเพื่อกำจัดคู่แข่ง สำหรับอาชญากรรมที่มีลักษณะจัดตั้งเป็นองค์กรหรือองค์อาชญากรรม ในประเทศไทยนั้นมีรูปแบบลักษณะที่เรียกกันโดยทั่วไปว่า เจ้าพ่อหรือผู้มีอิทธิพล เป็นผู้ที่มีอิทธิพลในเขตพื้นที่ที่แน่นอนและมีผลประโยชน์จากการกระทำความผิดกฎหมาย รัฐบาลปัจจุบันของนายกรัฐมนตรี พันตำรวจโททักษิณ ชินวัตร ได้ตระหนักถึงปัญหาดังกล่าว จึงได้มีนโยบายการปราบปรามผู้มีอิทธิพล ซึ่งตามคำนิยามของอนุสัญญาว่าด้วยการต่อต้านองค์กรอาชญากรรมข้ามชาติของสหประชาชาตินั้นใกล้เคียงกันอย่างยิ่งกับความหมายของคำว่า "ผู้มีอิทธิพล" ที่รัฐบาลได้ให้คำนิยามไว้และมุ่งมั่นที่จะปราบปราม ซึ่งตามคำสั่งสำนักนายกรัฐมนตรีที่ 139/2546[19] ได้ระบุความหมายของผู้มีอิทธิพลและพฤติการณ์ที่เข้าข่ายผู้มีอิทธิพลไว้ในผนวก ก ของคำสั่งดังกล่าวว่า

"ผู้มีอิทธิพล" หมายถึง บุคคลหรือกลุ่มบุคคลที่ดำรงตนด้วยการกระทำการด้วยตนเอง หรือใช้จ้างวาน สนับสนุนการกระทำการใดๆ ที่ผิดกฎหมายหรืออยู่เหนือกฎหมาย ซึ่งโดยปกติพฤติกรรมดังกล่าวเป็นความผิดอาญาอยู่แล้ว แต่ผลของการกระทำนั้นเป็นการคึกคะนองส่งผลกระทบในวงกว้างต่อสังคม ก่อให้เกิดความรำคาญ ความเสียหาย ความหวาดกลัว หรือการสร้างเครือข่าย ขยายผล ซึ่งบ่อนทำลายเศรษฐกิจ สังคม การเมือง หรือขัดต่อความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน

ผู้ซึ่งมีอิทธิพลอาจมีการดำเนินการเป็นเครือข่าย ประกอบด้วยผู้มีอิทธิพลที่อยู่เบื้องหลัง กองกำลังหรือเครื่องมือ มือปืนรับจ้าง บริวาร แนวร่วมหรือผู้สนับสนุน ข้าราชการ เจ้าหน้าที่ของรัฐ นักการเมืองระดับต่างๆ

พฤติการณ์ที่เข้าข่ายผู้มีอิทธิพลที่สำคัญ ได้แก่

(1) ผู้มีอิทธิพลที่เกี่ยวข้องกับยาเสพติด

(2) ผู้มีอิทธิพลในการฮั้วประมูลและ ขัดขวางการเสนอ/แข่งขันราคาในการประมูลงานของทางราชการ

(3) ผู้มีอิทธิพลเรียกรับผลประโยชน์จากคิวรถจักรยานยนต์ และรถยนต์รับจ้างผิดกฎหมาย

(4) ผู้มีอิทธิพลเรียกรับผลประโยชน์จากโรงงาน ร้านค้า สถานบริการและสถานประกอบการต่างๆ

(5) ผู้มีอิทธิพลลักลอบขนสินค้าหนีภาษี น้ำมันเถื่อน น้ำมันปาล์มเถื่อน บุหรี่/สุราเถื่อน และรับไกล่เกลี่ยการนำเข้าสินค้าผิดกฎหมาย

(6) ผู้มีอิทธิพลลักลอบจัดให้มีบ่อนการพนัน โต๊ะพนันบอล หวยใต้ดิน จับยี่กี ตู้ม้า ตู้จักรกลไฟฟ้าผิดกฎหมาย

(7) ผู้มีอิทธิพลค้าหญิงและเด็ก บังคับค้าประเวณีโสเภณีเด็ก

[19] *คำสั่งสำนักนายกรัฐมนตรี ที่ 139/2546 เรื่องการปราบปรามผู้มีอิทธิพล ลงวันที่ 8 กรกฎาคม 2546.*

(8) ผู้มีอิทธิพลลักลอบนำคนเข้า-ออกและอยู่ในราชอาณาจักรโดยผิดกฎหมาย

(9) ผู้มีอิทธิพลฉ้อโกงหลอกลวงประชาชนไปทำงานต่างประเทศ

(10) ผู้มีอิทธิพลหลอกลวงต้มตุ๋นนักท่องเที่ยว

(11) ผู้มีอิทธิพลมือปืนรับจ้าง

(12) ผู้มีอิทธิพลรับจ้างทวงหนี้ด้วยการข่มขู่หรือใช้กำลัง

(13) ผู้มีอิทธิพลลักลอบค้าอาวุธ

(14) ผู้มีอิทธิพลที่บุกรุกที่ดินสาธารณะ และหรือทำลายทรัพยากรธรรมชาติ และสิ่งแวดล้อม

(15) ผู้มีอิทธิพลเรียกรับผลประโยชน์จากการรับไกล่เกลี่ยหรือคุ้มครองการกระทำผิดบนเส้นทางหลวง และหรือสาธารณะ

จากลักษณะผู้มีอิทธิพลที่กระทำความผิดทั้ง 15 ประการดังกล่าวจะเห็นได้ว่าการที่จะกระทำความผิดดังกล่าวได้ต้องเป็นขบวนการที่มีการกระทำเป็นเครือข่ายตั้งแต่สามคนขึ้นไป ซึ่งต้องมีการจัดตั้งหรือรวมกลุ่มกันชั่วระยะเวลาหนึ่งโดยมีการแบ่งหน้าที่กันทำและมีจุดประสงค์เพื่อกระทำความผิดร้ายแรง เพื่อให้ได้มาซึ่งประโยชน์ในลักษณะที่เป็นทรัพย์สินไม่ว่าโดยทางตรงหรือทางอ้อมดังนั้นการที่รัฐบาลของนายกรัฐมนตรี พันตำรวจโท ทักษิณ ชินวัตร ประกาศนโยบายและดำเนินการปราบปรามผู้มีอิทธิพลก็คือการดำเนินการปราบปรามองค์กรอาชญากรรม เพียงแต่เป้าหมายในการปราบปรามยังจำกัดอยู่เพียงในความผิดสิบห้าประเภทไม่ครอบคลุมความผิดอื่นที่เข้าข่ายองค์กรอาชญากรรมที่อยู่นอกเหนือจากสิบห้าประเภทที่ประกาศไว้ ดังนั้นอาจกล่าวได้ว่าผู้มีอิทธิพลในความหมายของคำสั่งนายกรัฐมนตรีที่ 139/2546 ก็คือองค์กรอาชญากรรมที่ปฏิบัติการอยู่ในประเทศไทยนั่นเอง ไม่ว่าจะเป็นองค์กรอาชญากรรมในประเทศหรือองค์กรอาชญากรรมข้ามชาติ

3. ผลกระทบที่ประเทศไทยได้รับจากองค์กรอาชญากรรม

ผลกระทบขององค์กรอาชญากรรมนั้นมีมากมาย ไม่ว่าจะเป็นผลกระทบทางด้านเศรษฐกิจ ด้านสังคม ด้านการเมือง ด้านความมั่นคงและรายได้ของรัฐ ทำให้องค์กรอาชญากรรมกลายเป็นผู้ที่มีอิทธิพลทางด้านการเงิน การเมืองและสังคม แต่ในการศึกษานี้จะนำเสนอเฉพาะผลกระทบทางเศรษฐกิจและสังคมในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการค้าหญิงและเด็ก

3.1. ผลกระทบด้านความเศรษฐกิจ

จากการศึกษาเรื่ององค์กรอาชญากรรม : ผลกระทบต่อสังคมและความมั่นคงและมาตรการป้องกันและปราบปรามที่มีประสิทธิภาพ ได้ศึกษาผลกระทบทางเศรษฐกิจที่เกี่ยวข้องกับการค้าหญิงและเด็กว่าการค้าหญิงและเด็กไปเพื่อค้าประเวณียังต่างประเทศทำรายได้มหาศาล ประมาณว่าองค์กรอาชญากรรมได้เงินจากการส่งหญิงไปค้าประเวณีไม่ต่ำกว่า 1,000,000 บาทต่อหญิง 1 คน ซึ่งมีหญิงไทยที่ถูกนำไปค้าประเวณียังประเทศต่างๆ ทั่วโลกไม่น้อยกว่า 50,000 คน คิดเป็นเงินประมาณ 50,000 ล้านบาท ทั้งนี้หากรวมเครือข่ายการค้าประเวณีในประเทศซึ่งมีตัวเลขประมาณการขั้นต่ำอยู่ที่ 200,000 คน จะเป็นจำนวนเงินที่องค์กรอาชญากรรมได้ไปเป็นจำนวนมหาศาล[20]

---

[20] *ศึกษาโดยนายวันชัย รุจนวงศ์ อธิบดีกรมพินิจและคุ้มครองเด็กและเยาวชน กระทรวงยุติธรรม งานวิจัยนี้เป็นส่วนหนึ่งผลงานของนักศึกษาวิทยาลัยป้องกันราชอาณาจักร หลักสูตรการป้องกันอาณาจักรภาครัฐร่วมเอกชน รุ่นที่ 16 ประจำปีการศึกษา พุทธศักราช 2546 -2547*

3.2. ผลกระทบด้านสังคม

ผลกระทบที่เกี่ยวกับการค้าประเวณีทั้งผู้ค้าและผู้รับบริการการค้าประเวณีที่มีประสบการณ์ติดเชื้อโรคติดต่อทางเพศสัมพันธ์ โดยเฉพาะโรคเอดส์ ต้องเป็นภาระของครอบครัวในการดูแลรักษา จากการศึกษาขององค์กร Human Right Watch ซึ่งได้ทำการศึกษาการค้าหญิงและเด็กสาวชาวพม่าในประเทศไทย ในรายงานเรื่อง "รูปแบบใหม่ของการค้าทาส" พบว่าหญิงและเด็กชาวพม่าส่วนใหญ่ที่ถูกล่อลวงมาค้าประเวณีในประเทศไทยนั้นมักจะเข้ามาอย่างสาวพรหมจรรย์ แต่ต้องกลับประเทศพร้อมโรคเอดส์ สำหรับตัวเลขการติดเชื้อที่มีในประเทศไทย จากการรายงานของกองระบาดวิทยา สำนักปลัดกระทรวงสาธารณสุข พบว่านับตั้งแต่ปี พ.ศ. 2527 ถึงวันที่ 31 กรกฎาคม พ.ศ. 2543 มีผู้ป่วยโรคเอดส์ จำนวน 149,612 ราย และมีผู้เสียชีวิตจำนวน 41,281 ราย ในจำนวนผู้ติดเชื้อทั้งหมดแยกเป็นผู้ป่วย ชายจำนวน 115,612 ราย และเพศหญิงจำนวน 33,654 ราย เมื่อเปรียบเทียบเป็นอัตราส่วนแล้วพบว่าอัตราส่วนเพศชายต่อเพศหญิง เท่ากับ 3.4 : 1 ซึ่งเมื่อเปรียบเทียบกันเมื่อปี พ.ศ. 2527 ซึ่งเป็นปีแรกที่มีการรายงานอัตราส่วนเพศชายต่อเพศหญิง เท่ากับ 9 : 1 ซึ่งจะเห็นได้ว่ามีผู้หญิงติดเชื้อเพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็ว

นอกจากนี้ผลกระทบทางสังคมที่ทำให้เกิดความเสื่อมโทรมทางสังคมและทางศีลธรรมที่นับวันจะมีให้เห็นกันมากขึ้นได้แก่ หญิงและเด็กรวมทั้งเด็กชายวัยรุ่นที่เต็มใจทำงานให้บริการทางเพศมากขึ้นโดยไม่ต้องบังคับ นอกจากนี้ยังเกิดผลกระทบทางด้านสุขภาพอนามัยของประชากร เนื่องจากการดำเนินกิจกรรมบางอย่างขององค์กรอาชญากรรม เช่น การลักลอบการค้าเด็กและหญิงรวมถึงการค้าแรงงานต่างด้าวผิดกฎหมาย ซึ่งบางครั้งแรงงานต่างด้าวที่ได้รับการช่วยเหลือจากองค์กรอาชญากรรมช่วยลักลอบให้เข้ามาทำงานในประเทศไทยโดยไม่ได้ผ่านขั้นตอนการตรวจโรคก่อนเข้าประเทศ ซึ่งแรงงานเหล่านี้มาจากประเทศเพื่อนบ้าน การดูแลสุขภาพอนามัยอาจจะไม่ดีเท่าประเทศไทย ยังมีโรคติดต่ออยู่หลายโรคที่ยังแพร่ระบาดอยู่ในประเทศเหล่านั้น เมื่อเข้ามาในประเทศไทยบุคคลเหล่านั้นได้นำโรคติดต่อเข้ามาด้วย เช่น โรคไข้มาลาเรีย โรคเท้าช้าง โรคเอดส์ กามโรค และวัณโรค

ปัญหาขององค์กรอาชญากรรมก่อให้เกิดความไม่สงบเรียบร้อยในสังคม ทำให้ประชาชนหวาดผวาและเกรงอิทธิพลอาชญากรที่มีองค์กรอาชญากรรมหนุนหลัง บุคคลซึ่งตกเป็นเหยื่อขององค์กรอาชญากรรมอาจเสียสภาพที่เป็นประโยชน์ต่อสังคม แต่ตกเป็นภาระแก่สังคมที่ต้องดูแลรักษาเยียวยา เจ้าหน้าที่ในกระบวนการยุติธรรมต้องทำงานหนัก และการควบคุมสังคมโดยกฎหมายไม่ได้ผลเท่าที่ควรจะเป็น เมื่อการทำงานไม่ได้ผล เจ้าหน้าที่ผู้บังคับใช้กฎหมายมักก็จะท้อแท้กับการต่อสู้กับปัญหาองค์กรอาชญากรรมทำให้ประสิทธิภาพของเจ้าหน้าที่ของรัฐด้อยลง จึงทำให้ประชาชนไม่เชื่อถือศรัทธาในกระบวนการยุติธรรมและไม่ให้ความร่วมมือกับพนักงานเจ้าหน้าที่ของรัฐเพราะกลัวภัยมืดอันเกิดจากองค์กรอาชญากรรม

นอกจากความไม่เชื่อถือศรัทธาของประชาชนแล้ว กระบวนการยุติธรรมไทยยังมีปัญหาเรื่องการร่วมมือและรวมกำลังของหน่วยงานต่างๆ ของรัฐในกระบวนการยุติธรรมเพื่อปราบปรามองค์กรอาชญากรรมไม่สามารถทำได้อย่างมีประสิทธิภาพ จากเหตุการณ์และประวัติศาสตร์ในอดีตชี้ให้เห็นว่าหน่วยงานในกระบวนการยุติธรรมทั้งกระบวนการติดอยู่กับความยึดถือโครงสร้างเชิงอำนาจไม่ร่วมมือกันเท่าที่ควร มีการทำงานแบบแยกส่วนและไม่ไว้วางใจซึ่งกันและกันและหวงแหนอำนาจหน้าที่ ไม่อยากให้หน่วยงานอื่นเข้ามาก้าวก่ายและไม่ชอบการทำงานร่วมกับหน่วยงานอื่นในลักษณะเป็นทีม ซึ่งเป็นผลมาจากการพัฒนาในลักษณะที่มีการแย่งอำนาจกันในอดีตมาจนปัจจุบัน ทำให้กฎหมายโดยเฉพาะประมวลกฎหมายวิธีพิจารณา

ความอาญาถูกอิทธิพลทางความคิดอะไรจนมีโครงสร้างที่ไม่เอื้อต่อการดำเนินคดีที่ซับซ้อนหรือผู้ต้องหาเป็นผู้มีอิทธิพลหรือองค์กรอาชญากรรม และไม่สามารถแก้ไขได้เพราะทุกฝ่ายต่างหวงอำนาจและไม่ยอมเปลี่ยนแปลง จนอาจกล่าวได้ว่าประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาของไทยทำให้กฎหมายไทยไร้ประสิทธิภาพในการดำเนินคดีกับผู้มีอิทธิพลและองค์กรอาชญากรรม จึงต้องให้ความสำคัญพัฒนาทางด้านนี้เป็นพิเศษในการแก้ไขทัศนคติของหน่วยงานต่างๆ ในกระบวนการยุติธรรม

บทที่ 3
ประสบการณ์ขององค์กรพัฒนาเอกชน ในการเข้าร่วมช่วยเหลือเหยื่อของการค้ามนุษย์ และในกระบวนการดำเนินคดีผู้กระทำผิด

การป้องกันแก้ไขปัญหาการค้าหญิงและเด็กเป็นภารกิจที่มีความสำคัญและมีการทำงานที่เกี่ยวข้องในหลายส่วน แม้ว่าหน่วยงานภาครัฐจะมีความพยายามที่จะเข้าไปดูแลปัญหาดังกล่าวแต่ทางปฏิบัติองค์กรพัฒนาเอกชน (NGO หรือ Non-Government Organization) ได้เข้าไปมีบทบาทในการให้ความช่วยเหลือคุ้มครองเด็กและหญิงที่ตกเป็นเหยื่อการค้ามนุษย์

องค์กรพัฒนาเอกชนในประเทศไทย มีหลายหน่วยงานซึ่งมีภารกิจแตกต่างกันไป องค์กรพัฒนาเอกชนที่ทำงานเกี่ยวข้องกับปัญหาการค้ามนุษย์มีทั้งหน่วยงานด้านเด็กและผู้หญิง ในงานศึกษานี้เลือกศึกษาเฉพาะบางหน่วยงานที่ทำงานด้านเด็กและมีการประสานการทำงานกันอย่างใกล้ชิด 6 หน่วยงาน ได้แก่ มูลนิธิพัฒนาการคุ้มครองเด็ก (FACE) มูลนิธิศูนย์พิทักษ์สิทธิเด็ก (CPCR) มูลนิธิเพื่อการพัฒนาเด็ก (FCD) หน่วยประสานงานเพื่อต่อต้านการค้ามนุษย์ภาคเหนือตอนบน (TRAFCORD) และศูนย์พัฒนาการศึกษาเพื่อลูกหญิงและชุมชน (DEPDC) โครงการบ้านพิทักษ์และคุ้มครองสิทธิเด็กชนเผ่าลุ่มแม่น้ำโขง (MRICRH)

1. บทบาทขององค์กรพัฒนาเอกชนในการเข้าร่วมช่วยเหลือเหยื่อของการค้ามนุษย์และกระบวนการดำเนินคดีผู้กระทำผิด

บทบาทขององค์กรพัฒนาเอกชนโดยทั่วไปแล้วจะเข้าไปให้การสนับสนุนการทำงานของเจ้าหน้าที่รัฐในด้านต่างๆ ซึ่งแยกเป็น 2 ส่วน คือ บทบาทในการให้ความช่วยเหลือดูแลหญิงและเด็ก และบทบาทร่วมติดตามดูแลประสานงานคดี

1.1. บทบาทในการให้ความช่วยเหลือและดูแลหญิงและเด็ก (Prevention)

ก. การให้ความช่วยเหลือเด็กและหญิงที่เป็นเหยื่อของการค้ามนุษย์

การที่จะได้รับรู้กรณีที่หญิงและเด็กที่ตกเป็นเหยื่อของการค้ามนุษย์ต้องการความช่วยเหลือนั้นมักเริ่มต้นที่มีการแจ้งเรื่องต่อเจ้าหน้าที่ตำรวจ แต่มีบางกรณีเริ่มต้นจากการที่องค์กรพัฒนาเอกชนรับแจ้งเบาะแสกรณีที่เด็กและหญิงตกเป็นเหยื่อของการค้ามนุษย์ การทำงานของแต่หน่วยงานจะมีความแตกต่างกันบ้าง เช่น บางหน่วยงานติดต่อประสานงานส่งเรื่องให้เจ้าหน้าที่ตำรวจ บางหน่วยงานจะส่งพนักงานหรืออาสาสมัครเข้าไปตรวจสอบว่าข้อมูลที่ได้รับแจ้งมีกรณีที่เด็กและหญิงตกเป็นผู้เสียหายของการค้ามนุษย์จริงตามที่รับแจ้งหรือไม่ หลังจากนั้นรวบรวมข้อมูลที่ได้ประสานงานกับเจ้าหน้าที่ตำรวจเพื่อดำเนินการช่วยเหลือผู้เสียหายและดำเนินคดีแก่ผู้ที่กระทำความผิดต่อไป

เมื่อมีการกำหนดภารกิจในการเข้าช่วยเหลือเด็กและหญิงที่ตกเป็นเหยื่อการค้ามนุษย์ ซึ่งจากประสบการณ์ที่ผ่านมามักจะเป็นสถานค้าประเวณีหรือโรงงาน บทบาทขององค์กรพัฒนาเอกชนจะเข้าไป

ในฐานะผู้ช่วยเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องของรัฐ ได้แก่ เจ้าหน้าที่ตำรวจ และนักสังคมสงเคราะห์ โดยเข้าไปมีส่วนร่วมในขั้นตอนการวางแผนการปฏิบัติการร่วมกัน เนื่องจากในขั้นตอนการปฏิบัติการให้ความช่วยเหลือจะมีผู้ที่เกี่ยวข้องหลายส่วน ดังนั้นจำเป็นต้องมีการกำหนดบทบาทของแต่ละคนว่าใครจะต้องทำอะไร ในการเข้าไปให้ความช่วยเหลือเด็กและหญิงซึ่งโดยปกติจะมีจำนวนมาก ภารกิจสำคัญสิ่งหนึ่ง คือ จำแนกว่าบุคคลดังกล่าวเป็นผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์หรือไม่ เพื่อให้การช่วยเหลือได้อย่างถูกต้องตามแนวทางที่กำหนดไว้ในบันทึกข้อตกลงฯ การหาที่พักที่ปลอดภัย การพัฒนาและการฟื้นฟูเยียวยา การส่งกลับคืนสู่สังคมนั้น ถือเป็นภารกิจหลักของสถานดูแลเด็กและหญิงในสังกัดกรมพัฒนาสังคมและสวัสดิการ กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ ได้แก่ สถานคุ้มครองและพัฒนาอาชีพบ้านเกร็ดตระการ สถานคุ้มครองและพัฒนาอาชีพบ้านสองแคว เป็นต้น องค์กรพัฒนาเอกชนหลายหน่วยงานเข้าไปมีบทบาทในการทำงานร่วมกับบุคลากรในสถานดูแลเด็กดังกล่าว

ข. การสนับสนุนการทำงานของพนักงานเจ้าหน้าที่ในกระบวนการยุติธรรม แม้ว่าการดำเนินคดีกับผู้กระทำความผิดจะเป็นหน้าที่หลักของบุคลากรในกระบวนการยุติธรรม แต่จากประสบการณ์การทำงานที่ผ่านมา องค์กรพัฒนาเอกชนได้เข้าไปมีบทบาทในการสนับสนุนพนักงานเจ้าหน้าที่ในหลายๆ ด้าน เริ่มตั้งแต่การแจ้งเบาะแสตามที่กล่าวข้างต้น การรวบรวมข้อมูลเพื่อนำไปใช้เป็นพยานหลักฐานในการดำเนินคดีและประการสำคัญคือการดูแลพยานในการเข้าสู่กระบวนการยุติธรรม (child witness support) รวมทั้งการคุ้มครองพยาน ซึ่งถือเป็นภารกิจสำคัญที่มีส่วนเกี่ยวข้องกับการดำเนินคดีกับผู้กระทำความผิด เนื่องจากบุคลากรสถานดูแลเด็กหรือ พนักงานขององค์กรพัฒนาเอกชนทำงานใกล้ชิดกับเด็กหรือผู้หญิง โอกาสที่จะได้ข้อเท็จจริงหรือเบาะแสเกี่ยวกับเครือข่ายขององค์กรอาชญากรรมที่เกี่ยวข้องกับกระบวนการค้ามนุษย์จะมีมากกว่า ดังนั้น ถ้ามีการส่งต่อข้อมูลให้เจ้าหน้าที่ตำรวจ การขยายผลดำเนินการกับผู้ที่เกี่ยวข้องกับกระบวนการการค้ามนุษย์น่าจะทำได้มากขึ้น

ในบันทึกข้อตกลงฯ ได้กำหนดความร่วมมือระหว่างหน่วยงานภาครัฐและเอกชนไว้หลายส่วน ในส่วนของการให้การคุ้มครองฟื้นฟูและให้ที่พักอาศัย ระบุไว้ใน ข้อ 3.2

"3.2 การคุ้มครองฟื้นฟูและให้ที่พักอาศัย

3.2.1 การกำหนดว่า จะส่งตัวเด็กหญิงในกลุ่มเป้าหมายไปคุ้มครองดูแลบำบัดฟื้นฟูและพักอาศัย ณ สถานที่ใดในความรับผิดชอบของหน่วยงานใด ระยะเวลานานเพียงไร ให้กระทำโดยการประชุมหน่วยงานที่เกี่ยวข้องโดยพิจารณาตามความเหมาะสมโดยเร่งด่วน

หน่วยงานที่แจ้งเรื่องซึ่งมีสถานที่และบุคลากรเหมาะสมในการคุ้มครองดูแลบำบัดฟื้นฟู และพักอาศัยตามวรรคหนึ่ง จะได้รับการพิจารณาให้รับผิดชอบเรื่องนี้เป็นอันดับแรก ไม่ว่าเป็นหน่วยงานภาครัฐหรือเอกชนก็ตาม

3.2.2 หากมีความจำเป็น หน่วยงานที่ดูแลคุ้มครองเด็กหรือหญิงนั้นอยู่ จะขอส่งต่อความรับผิดชอบตามข้อ 3.2.1 ไปยังหน่วยงานอื่นๆ ที่เหมาะสม และยอมรับโดยที่หน่วยงานแรกจะยังคงเป็นผู้รับผิดชอบหลักโดยรวมหรือโอนความรับผิดชอบหลักโดยรวมต่อไปให้หน่วยงานที่สองก็ได้แล้วแต่ประโยชน์ของผู้รับบริการ และการตกลงระหว่างของหน่วยงาน

3.2.3 กรณีที่หน่วยงานรับผิดชอบหลักโดยรวม และหน่วยงานที่ดูแลคุ้มครองเด็กและหญิงมิใช่หน่วยงานเดียวกัน หน่วยงานใดที่เกี่ยวข้อง อาจริเริ่มจัดประชุมเพื่อประเมินสภาวะกลุ่มเป้าหมายกับครอบครัวและกำหนดแนวทางปฏิบัติงานเฉพาะกรณีนั้นร่วมกันได้เป็นระยะๆ ทั้งนี้ ให้รวมถึงการประชุมเพื่อติดตามผล

ติดตามสถานการณ์ ประเมินผลและแก้ไขทบทวนแผนงานข้อตกลงหรือแนวทาปฏิบัติใดๆ ด้วย

3.2.4 ให้คณะทำงานร่วมแสวงหาและจัดสรรงบประมาณสนับสนุนหน่วยงานภาครัฐและเอกชนที่ดำเนินการให้ความช่วยเหลือ"

ส่วนขั้นตอนการคืนหญิงและเด็กกลับคืนสู่สังคม ระบุไว้ใน ข้อ 3.3

"3.3 การรับหรือส่งตัวเด็กและหญิงเข้ามาในหรือออกไปจากราชอาณาจักร

3.3.1 กรณีมีการช่วยเหลือเด็กหรือหญิงไทยที่มีภูมิลำเนาหรือมีถิ่นพำนักในประเทศไทยหรือในสถานทูต สถานกงสุล ส่งบันทึกการส่งปากคำ (เฉพาะกรณีเป็นเหยื่อของการค้ามนุษย์ข้ามชาติ) ให้กรมการกงสุลเพื่อประสานงานกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้องเพื่อดำเนินการรับตัวและให้ความช่วยเหลือเด็กหรือหญิงนั้น เมื่อเดินทางมาถึงให้กรมพัฒนาสังคมและสวัสดิการประสานงานกับสำนักงานตำรวจแห่งชาติ ในการสอบปากคำเพื่อช่วยเหลือและคุ้มครองหรือสอบสวนเพื่อดำเนินคดีต่อผู้ค้ามนุษย์ การสืบสวนสวนหรือสอบสวนแล้วแต่กรณี ถ้าเป็นเด็กต้องดำเนินการตามกระบวนการที่ระบุไว้ในพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา (ฉบับที่ 20) พ.ศ. 2542 หลังจากนั้นให้ร่วมปรึกษาหารือกับหน่วยงานตามวรรคสอง เช่น ประสานงานกันในการรับตัว การส่งตัวไปสถานสงเคราะห์ หรือสถานพักฟื้นเพื่อฟื้นฟูร่างกายและจิตใจ การส่งตัวกลับภูมิลำเนาและการให้ความคุ้มครองความปลอดภัยตลอดจนการฝึกอาชีพ เพื่อให้สามารถกลับคืนสู่สังคมและป้องกันไม่ให้เด็กและหญิงไทยถูกล่อลวงให้เดินทางไปต่างประเทศอีก

3.3.2 กรณีที่ส่งตัวเด็กและหญิงกลับคืนภูมิลำเนาหรือถิ่นที่อยู่ ออกนอกราชอาณาจักร หน่วยงานภาครัฐและองค์กรเอกชนที่เกี่ยวข้องติดต่อกับสถานทูต สถานกงสุลของประเทศ ซึ่งเด็กและหญิงนั้นมีภูมิลำเนาเพื่อให้สถานทูต สถานกงสุล นั้นๆ รับรอง และแจ้งให้หน่วยงานในประเทศของตนรับโอนความรับผิดชอบโดยรวมจากหน่วยงานในประเทศไทย ในการคุ้มครองดูแลบำบัดฟื้นฟูและให้ที่พักอาศัยแก่เด็กและหญิงนั้น

ทั้งนี้ โดยอาจขอหรือมอบหมายให้หน่วยงานใดๆ ไม่ว่าจะเป็นหน่วยงานภาครัฐหรือเอกชน ที่เห็นว่าเกี่ยวข้องหรือเหมาะสมให้ดำเนินการตามวรรคหนึ่งก็ได้

3.3.3 สำนักงานตำรวจแห่งชาติจะประสานงานให้เด็กและหญิงตาม ข้อ 3.3.1 และ 3.3.2 เดินทางเข้ามาในหรือออกไปราชอาณาจักรไทยด้วยความสะดวกเรียบร้อย

กรณีที่พบว่าการส่งตัวกลับภูมิลำเนาจะเป็นอันตรายต่อชีวิตของเด็กและผู้หญิง ให้ประสานกับสำนักงานข้าหลวงใหญ่ผู้ลี้ภัยแห่งสหประชาชาติเข้าร่วมพิจารณาให้ความช่วยเหลือ"

นอกจากนี้ ในส่วนของการติดตามประเมินผล "บันทึกข้อตกลงฯ" ระบุไว้ในข้อ 4 ดังนี้

1.2. บทบาทร่วมติดตามดูแลประสานงานคดี (Monitoring)

นอกเหนือจากการร่วมทำงานในการดูแลช่วยเหลือเหยื่อผู้เสียหาย รวมทั้งการร่วมสนับสนุนการทำงานของพนักงาน เจ้าหน้าที่ในกระบวนการยุติธรรม โดยดูแลให้พยานผู้เสียหายร่วมมือให้ข้อมูลเพื่อใช้ในการดำเนินคดีและขยายผลไปสู่เครือข่ายอาชญากรรมค้ามนุษย์ดังกล่าวข้างต้นแล้ว องค์กรพัฒนาเอกชนยังมีบทบาทร่วมติดตามความคืบหน้าของคดี และช่วยประสานงานคดี ให้เกิดประสิทธิภาพสูงสุดในกระบวนการยุติธรรม คือผู้กระทำผิดที่แท้จริงถูกลงโทษ และผู้เสียหายได้รับความยุติธรรม และการชดเชยความเสียหาย เนื่องจากในปัจจุบันประเทศไทยยังไม่มีหน่วยงานหลักประสานงานคดีที่เด็กและหญิงเป็นผู้เสียหายในคดีค้ามนุษย์และคดีละเมิดทางเพศ โดยเฉพาะอย่างยิ่งถ้าเป็นคดีใหญ่เกี่ยวข้องกับขบวนการเครือข่ายกว้างขวางสลับซับซ้อนขององค์กรอาชญากรรมทั้งข้ามชาติและไม่ข้ามชาติด้วย จึงจำเป็นต้องมีกลไกประสานงานไปพลางๆ

ก่อน องค์กรพัฒนาเอกชนจะทำหน้าที่ดังกล่าว องค์กรพัฒนาเอกชนกลุ่มที่ทำงานด้านนี้โดยปกติจะมีนักกฎหมายที่สามารถช่วยดูแลประเด็นทางกฎหมายร่วมกับตำรวจ อัยการ และช่วยเหลือเจ้าหน้าที่ผู้รักษากฎหมายของรัฐได้ เป็นลักษณะ "ผู้ช่วยเจ้าพนักงาน" ของรัฐ ในด้านการดำเนินคดี การทำงานที่ผ่านมาได้รับการยอมรับจากหน่วยงานภาครัฐอย่างไม่เป็นทางการ ต่อมาเมื่อมีการทำบันทึกข้อตกลง เรื่อง การดำเนินการระหว่างหน่วยงานภาครัฐและเอกชน กรณีการค้าเด็กและหญิง พ.ศ. 2542 และมีการปรับปรุงเป็น พ.ศ. 2546 ซึ่งมีการกำหนดบทบาทที่ชัดเจนเป็นแนวทางในการทำงานขององค์กรเอกชนร่วมกับองค์กรภาครัฐ

ในช่วงก่อนที่จะมีบันทึกข้อตกลง เรื่อง "การดำเนินงานระหว่างหน่วยงานภาครัฐและองค์กรเอกชนกรณีการค้าเด็กและหญิง พ.ศ. 2546" องค์กรพัฒนาเอกชนได้ช่วยงานตำรวจ และอัยการในฐานะ "พลเมืองดี" แต่เมื่อมีบันทึกข้อตกลงฉบับนี้ขึ้นมาทำให้องค์กรพัฒนาเอกชนมี "หน้าที่" ที่ควรจะต้องปฏิบัติตามวัตถุประสงค์หลักของ "บันทึกข้อตกลงฯ" ใน "หลักการทั่วไป" ที่ว่า :

"2.1 บันทึกข้อตกลงฉบับนี้ มีวัตถุประสงค์หลักในการส่งเสริมการทำงานร่วมกัน ของหน่วยงานภาครัฐและองค์กรเอกชนในการแก้ไขปัญหาการค้าเด็กและหญิง รวมทั้งมุ่งลดอุปสรรคที่เกิดขึ้นในทางปฏิบัติ"

ทั้งยังกำหนดให้มีการตั้งคณะอนุกรรมการในข้อ 2.3 ดังนี้

"2.3 หน่วยงานภาครัฐและองค์กรเอกชนที่ร่วมลงนามเห็นควรให้มีคณะอนุกรรมการซึ่งแต่งตั้งโดยคณะกรรมการส่งเสริมและประสานงานเยาวชนแห่งชาติ (กยช.) เพื่อกำหนดแนวทางปฏิบัติให้เป็นไปตามหลักการในบันทึกข้อตกลงฉบับนี้ (คู่มือการปฏิบัติงาน) และให้มีบทบาทหน้าที่หลักในการประสานงานและติดตามประเมินผลการปฏิบัติรวมทั้งดำเนินการในการพัฒนาความร่วมมือระหว่างหน่วยงานภาครัฐและเอกชนในกรณีปัญหาการค้าเด็กและหญิง

ในส่วนของความร่วมมือกับภาครัฐในด้านการดำเนินงานที่เกี่ยวกับกระบวนการทางกฎหมาย มีการระบุไว้ในข้อ 3 ดังนี้

"3. ความร่วมมือระหว่างหน่วยงานภาครัฐกับองค์กรเอกชน

3.1 การค้นพบเด็กหรือหญิงที่ถูกค้าและสืบค้นข้อเท็จจริงรวมทั้งการดำเนินงานที่เกี่ยวกับกระบวนการทางกฎหมาย

3.1.1 ให้สำนักงานตำรวจแห่งชาติรับผิดชอบในการชี้ขาด ว่าเด็กหรือหญิง (ไม่ว่าจะเป็นคนต่างด้าวหรือไม่) เป็นผู้เสียหายในคดีหรือไม่ โดยรับฟังข้อเท็จจริง พยานหลักฐาน ความเห็นหน่วยงานที่เกี่ยวข้องที่ดูแลเด็กหรือหญิงนั้นอยู่ ไม่ว่าจะเป็นหน่วยงานของรัฐหรือเอกชน

หากความเห็นของพนักงานสอบสวน แตกต่างจากความเห็นของหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ให้หัวหน้าสถานีตำรวจในเขตรับผิดชอบนั้นๆ เป็นผู้ชี้ขาด รวมทั้งทำบันทึกเหตุผลและความเห็นแจ้งไปยังหน่วยงานดังกล่าวในกรณีความเห็นแย้ง

3.1.2 กรณีที่เด็กหรือหญิงเป็นผู้เสียหายหรือพยานในคดีค้าเด็กและหญิง หน่วยงานที่เกี่ยวข้องจะช่วยเหลือและร่วมมือกับหน่วยงานที่ดูแลเด็กและหญิงนั้น เพื่อคุ้มครองในระหว่างการดำเนินการทางกฎหมาย รวมทั้งเพื่อส่งตัวเด็กและหญิงนั้นกลับคืนภูมิลำเนาหรือถิ่นที่อยู่โดยสวัสดิภาพ

3.1.3 ในการสืบสวนสอบสวนคดีค้าเด็กและหญิง หากหน่วยงานที่ดูแลเด็กและหญิงนั้นมีข้อเท็จจริง พยานหลักฐาน และความเห็นสำหรับการขยายผลการสืบสวนสอบสวน ให้ส่งมอบแก่สำนักงานตำรวจแห่งชาติ ซึ่งต้องจัดทำบันทึกการรับมอบข้อเท็จจริง พยานหลักฐานและความเห็นนั้นๆ จากหน่วยงานดังกล่าวไว้เพื่อ

ดำเนินการต่อ หากจะไม่มีการดำเนินการใดๆ อีก สำนักงานตำรวจแห่งชาติจะชี้แจงเหตุผลต่อหน่วยงานดังกล่าว

3.1.4 หากมีหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับคดีค้าเด็กและหญิงมากกว่าหนึ่งหน่วยงานขึ้นไป ไม่ว่าจะเป็นหน่วยงานภาครัฐหรือองค์กรเอกชน ไม่ว่าจะเป็นการรับแจ้งเหตุ หรือสืบค้นข้อเท็จจริงก็ตาม หน่วยงานที่เกี่ยวข้องดังกล่าว สามารถริเริ่มจัดประชุมปรึกษาหารือ เพื่อกำหนดแนวทางปฏิบัติเฉพาะกรณีนั้นๆ ในการสืบค้นข้อเท็จจริง รวบรวมพยานหลักฐาน การคุ้มครองพยาน และการดำเนินกระบวนการยุติธรรมร่วมกัน"

"4. การติดตามประเมินผล

4.1 คณะอนุกรรมการที่ตั้งขึ้นตามข้อ 2.3 จะทำการติดตามประเมินผลการปฏิบัติตามบันทึกข้อตกลงนี้และแนวทางการปฏิบัติงานที่ได้จัดทำขึ้น โดยให้คำนึงถึงแนวทางการปฏิบัติที่ได้กำหนดไว้ในบันทึกข้อตกลงเรื่องแนวทางปฏิบัติร่วมกันระหว่างหน่วยงานที่เกี่ยวข้องในการดำเนินการกรณีการค้าเด็กและหญิง พ.ศ. 2546 และบันทึกข้อตกลงเรื่องแนวทางการดำเนินงานขององค์กรเอกชนที่เกี่ยวข้องในการดำเนินการกรณีการค้าเด็กและหญิง พ.ศ. 2546"

ในกรณีที่การปฏิบัติงานตาม "บันทึกข้อตกลงฯ" มีปัญหา ปฏิบัติไม่ได้ มีทางออกคือ

"4.2 ในกรณีที่หน่วยงานที่เกี่ยวข้องไม่สามารถปฏิบัติตามข้อตกลงนี้ และแนวทางการปฏิบัติงานที่คณะอนุกรรมการได้จัดทำขึ้น ให้หน่วยงานดังกล่าวแจ้งข้อมูลเกี่ยวกับปัญหาและอุปสรรค รวมทั้งข้อเสนอแนะแก่คณะอนุกรรมการเพื่อแก้ไขบันทึกข้อตกลง

4.3 ในกรณีที่หน่วยงานมีหน้าที่รับผิดชอบในการดำเนินงาน แต่ไม่ปฏิบัติตามบันทึกข้อตกลงนี้ ให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องแจ้งคณะอนุกรรมการเพื่อติดตามหาสาเหตุและหาแนวทางแก้ไขต่อไป"

ตามบันทึกข้อตกลงนี้ องค์กรเอกชนที่ร่วมลงนามในบันทึกข้อตกลงฯ สามารถจะดำเนินการต่างๆ ดังกล่าวไว้ในบันทึกนั้น

2. การดำเนินงานที่ผ่านมาและปัญหาอุปสรรค

จากการศึกษาประสบการณ์การทำงานของมูลนิธิพัฒนาการคุ้มครองเด็ก มูลนิธิศูนย์พิทักษ์สิทธิเด็ก มูลนิธิเพื่อการพัฒนาเด็ก หน่วยประสานงานเพื่อต่อต้านการค้ามนุษย์ภาคเหนือตอนบน และศูนย์พัฒนาการศึกษาเพื่อลูกหญิงและชุมชนในการเข้าร่วมช่วยเหลือเหยื่อของการค้ามนุษย์และในกระบวนการดำเนินคดีผู้กระทำผิด พบว่าปัจจุบันการให้การช่วยเหลือคุ้มครองเด็กและหญิงที่ตกเป็นเหยื่อของการค้ามนุษย์มีกระบวนการที่ชัดเจนเป็นระบบมากขึ้นและส่งผลให้เด็กและหญิงได้รับความคุ้มครองมากขึ้น แต่การดำเนินคดีต่อผู้กระทำความผิดยังไม่สามารถดำเนินการได้อย่างมีประสิทธิภาพมากนัก แม้ว่าจะมีการจับกุมและลงโทษผู้กระทำความผิดที่อยู่ในกระบวนการค้าหญิงได้บ้าง แต่การดำเนินคดีก็ทำได้เฉพาะกับผู้กระทำความผิดที่สามารถจับกุมได้ในสถานที่เกิดเหตุ ซึ่งปรากฏการกระทำความผิดอย่างชัดเจนหรือขยายผลไปถึงผู้ที่เกี่ยวข้องที่ปรากฏหลักฐานชัดเจนเท่านั้น เช่น ถ้ามีการเข้าไปในสถานค้าประเวณี โดยทั่วไปจะสามารถจับกุมได้เฉพาะคนเชียร์แขก คนคุม คนเก็บเงิน และอาจไปถึงผู้ที่เป็นเอเย่น เป็นธุระจัดหา พาผู้เสียหายมาเข้าสู่สถานประกอบการ แต่ไม่สามารถขยายผลจับกุมผู้ที่มีส่วนเกี่ยวข้องหลักๆ ได้ โดยเฉพาะผู้ที่กระทำความผิดอยู่เบื้องหลังในลักษณะองค์การอาชญากรรม ซึ่งต้องสืบสาวหาข้อมูลหลักฐานที่ซับซ้อนขึ้น

คณะผู้ศึกษาได้ข้อมูลเกี่ยวกับการดำเนินการขององค์กรพัฒนาเอกชนที่เข้าไปสนับสนุนการทำงานของเจ้าหน้าที่ในกระบวนการยุติธรรม โดยการร่วมทำงานกับเจ้าหน้าที่เหล่านั้น และจากการจัดการประชุม

หลายครั้งเพื่อระดมความคิดเห็นเกี่ยวกับผลการทำงานที่ผ่านมา รวมทั้งและปัญหาอุปสรรคที่ต้องเผชิญในการปฏิบัติงาน สรุปข้อมูลได้ ดังนี้

2.1 ปัญหาอุปสรรคในขั้นตอนของการปฏิบัติการเข้าช่วยเหลือหญิงและเด็กในสถานประกอบการ

บางกรณีแม้จะมีการวางแผนอย่างรัดกุมแล้วก็ตาม แต่การดำเนินงานก็ไม่ได้สัมฤทธิ์ผลตามที่ได้วางแผนไว้ มีปัญหาอุปสรรคในหลายประการ เช่น

(1) การที่ผู้ต้องสงสัยปิดสถานบริการก่อนที่จะมีการปฏิบัติการ

(2) มีการเคลื่อนย้ายคนซึ่งอาจเป็นเหยื่อของการค้าเด็กและหญิงก่อนที่ชุดปฏิบัติการจะเข้าไปถึงจุดเป้าหมาย

(3) การดำเนินการไม่เป็นไปตามแผน

(4) การเก็บและรวบรวมพยานหลักฐานขาดตกบกพร่อง การขาดการประสานงานกับหัวหน้าสถานีตำรวจกรณีที่ต้องมีปฏิบัติการช่วยเหลือเด็กและหญิงเพื่อจัดให้มีพนักงานสอบสวนซึ่งรับผิดชอบคดีโดยเฉพาะเข้าไปในสถานบริการเพื่อเก็บรวบรวมพยานหลักฐานพร้อมกับชุดจับกุม เมื่อพนักงานสอบสวนมักจะไม่ได้เข้าร่วมในการปฏิบัติการ อันมีผลทำให้ไม่ได้เห็นสถานที่เกิดเหตุรวมทั้งดูแลการเก็บพยานหลักฐานในที่เกิดเหตุให้ครบถ้วน ก็อาจทำให้มีพยานหลักฐานไม่เพียงพอที่จะตั้งข้อหา รวมทั้งการขยายผลการจับกุมเพื่อหาผู้ร่วมกระทำผิด

(5) ปัญหาการพิจารณาและจำแนกว่าคนไหนเป็นเหยื่อของการค้าเด็กและหญิง

2.2 ปัญหาอุปสรรคโดยรวมที่ส่งผลทำให้การดำเนินคดีกับผู้กระทำความผิดไม่ประสบความสำเร็จ

(1) ปัญหาการพิจารณาและจำแนกว่าคนไหนเป็นเหยื่อของการค้าหญิงและเด็กเพื่อจะได้ปฏิบัติต่อบุคคลเหล่านั้นได้อย่างเหมาะสม

สาเหตุของ ปัญหานี้น่าจะมาจากการไม่มีคำนิยามที่ชัดเจนซึ่งส่งผลให้ยากแก่การจำแนกว่าผู้ใดเป็นเหยื่อหรือไม่

(2) ปัญหาการเก็บและรวบรวมพยานหลักฐาน

สาเหตุของปัญหานี้น่าจะมาจาก การไม่ได้ศึกษาและวางแผนล่วงหน้าว่าจะมีความผิดใดรวมอยู่บ้างตลอดจนการขาดทักษะและเครื่องมือในการเก็บพยานหลักฐาน (ทั้งนี้โดยมีสมมติฐานว่าเจ้าหน้าที่ตำรวจไม่ได้เป็นพวกเดียวกับนักธุรกิจที่เปิดสถานบริการ)

การที่พนักงานสอบสวนไม่ได้เข้าร่วมในการปฏิบัติการ ทำให้ไม่ได้เห็นสถานที่เกิดเหตุ รวมทั้งไม่ได้ดูแลการเก็บพยานหลักฐานในที่เกิดเหตุให้ครบถ้วน อาจทำให้ไม่ได้พยานหลักฐานเพียงพอที่จะตั้งข้อหาให้ครบถ้วน ทั้งการขยายผลการจับกุมเพื่อหาผู้ร่วมกระทำผิดซึ่งอาจทำงานในลักษณะองค์กรอาชญากรรมข้ามชาติ ในกรณีที่เป็นการค้าเด็กและหญิงข้ามประเทศก็ไม่สามารถทำได้อย่างมีประสิทธิภาพด้วยตัวพนักงานสอบสวนเพียงคนเดียว นอกจากนี้มีปัญหาจากการที่พนักงานสอบสวนไปตรวจดูสถานที่เกิดเหตุล่าช้า โดยเฉพาะเมื่อไปหลังจากวันเกิดเหตุหลายวัน ก็ทำให้ไม่สามารถหาหรือเก็บหลักฐานที่เกี่ยวข้องได้ เพราะอาจมีการเคลื่อนย้ายพยานหลักฐานดังกล่าว

ปัญหานี้ส่วนหนึ่งอาจเกิดจากการขาดบุคลากร ซึ่งควรต้องพิจารณาการจัดการเรื่องบุคลากร เช่นอาจจัดกำลังคนเพิ่มเติมให้แก่หน่วยงาน หรือปรับปรุงการบริหารบุคลากร เช่นการไม่มอบหมายงานซ้ำซ้อน เช่น ต้องเข้าเวรตามปกติทำให้ต้องรับคดีใหม่ๆ ในช่วงเข้าเวร ทั้งต้องรีบดำเนินคดีที่รับไว้ตั้งแต่เข้าเวรครั้งก่อนในช่วงเข้าเวรครั้งใหม่ ก็อาจเกิดคดีที่มีการปฏิบัติการช่วยเหลือหญิงและเด็กจากสถานประกอบการด้วยเป็นต้น

(3) การตั้งข้อหาไม่ครบถ้วน โดยตั้งข้อหาเฉพาะที่เห็นความผิดที่ชัดเจน เช่น ผิดกฎหมายว่าด้วยคนเข้าเมืองเพราะอยู่ในประเทศโดยไม่ได้รับอนุญาต หรือตั้งสถานบริการโดยไม่ได้รับอนุญาตและมักไม่ค่อยคำนึงถึงประเด็นการค้ามนุษย์

(4) การไม่ได้รับความร่วมมือจากพยานผู้เสียหายเกี่ยวกับบุคคลที่มีส่วนเกี่ยวข้องในการกระทำผิด

ปัจจัยที่ทำให้พยานไม่ให้ข้อมูลเกี่ยวกับผู้มีส่วนเกี่ยวข้องในการกระทำความผิดมีหลายประการ ปัจจัยสำคัญประการหนึ่งคือ พยานคิดว่าตนเองและครอบครัวไม่ได้รับความปลอดภัยจึงไม่ให้ความร่วมมือหรือบ่ายเบี่ยงที่จะไปให้การหรือชี้ตัวผู้ต้องหา ตลอดจนการไปสืบพยานในศาล

(5) ในการดำเนินคดีเมื่อพบว่ามีบุคคลหรือเครือข่ายที่เกี่ยวข้องในการกระทำความผิด พบว่ามีจำนวนน้อยที่มีการขยายผลจับกุมบุคลากรในประเทศต้นทาง แม้ว่าจะมีการประสานความร่วมมือระหว่างประเทศอยู่บ้างแต่ยังไม่มีการจัดระบบของความร่วมมือให้ชัดเจน

(6) กรณีการสอบปากคำผู้เสียหายที่เป็นเด็ก ไม่ค่อยได้ใช้เทปที่บันทึกภาพและเสียงการสอบปากคำพยานในชั้นศาลเท่าที่ควร ทำให้พยานต้องเบิกความซ้ำซ้อน

(7) หน่วยงานราชการควรมีการทำงานเชิงรุกมากกว่าเชิงรับดังที่เป็นอยู่ เช่น ในช่วงที่ผ่านมามีการรอให้ผู้อื่นมาแจ้งเหตุแล้วจึงค่อยปฏิบัติการช่วยเหลือแทนที่จะมีการตรวจตรา ให้เป็นไปตามกฎหมายเสียเอง

(8) การขาดความรู้และทักษะ บางกรณีอาจแก้ไขได้โดยการอบรมให้ความรู้เพื่อเปิดมุมมองทัศนะใหม่ๆ ให้กับผู้ปฏิบัติงาน ประเด็นนี้ พบว่าบางกรณีบุคลากรทางกฎหมายทุกระดับ มิใช่จะไม่มีความรู้หรือขาดทักษะหากแต่เป็นเรื่องมีผลประโยชน์เกี่ยวข้อง

3. การจัดทำเอกสารข้อมูล (Documentation)

3.1 รายงานการประชุมเชิงปฏิบัติการ เรื่อง การค้ามนุษย์

เมื่อวันที่ 13 – 14 พฤษภาคม 2547 มีการประชุมเชิงปฏิบัติการ เรื่อง การค้ามนุษย์ ครั้งที่ 1 ที่จังหวัดเชียงราย[21] ในการประชุมครั้งนี้มีการแบ่งกลุ่มย่อยเพื่อพิจารณาหาแนวทางในการป้องกันและแก้ไขปัญหาการค้ามนุษย์ในระยะเร่งด่วน ผู้ศึกษาได้อยู่ในกลุ่ม 2 หัวข้อการบังคับใช้กฎหมายและการนำผู้กระทำความผิดมาลงโทษผลการประชุมกลุ่มย่อยสรุปปัญหาอุปสรรคในการดำเนินการบังคับใช้กฎหมายและการนำผู้กระทำความผิดมาลงโทษ ได้ดังนี้

[21] *รายงานสรุปผลการประชุมเชิงปฏิบัติการ เรื่อง การค้ามนุษย์ ซึ่งจัดโดยสำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ และสำนักงานตำรวจแห่งชาติ ณ โรงแรมดุสิตไอส์แลนด์ รีสอร์ท จังหวัดเชียงราย ระหว่างวันที่ 13 - 14 พฤษภาคม 2547*

ด้านข้อกฎหมาย

1. ปัญหาตัวบทกฎหมายปัจจุบันยังไม่มีกฎหมายที่ใช้เกี่ยวกับการป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์โดยตรง ซึ่งการดำเนินการในขณะนี้ใช้กฎหมายข้างเคียง เช่น ประมวลกฎหมายอาญา พระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการค้าประเวณี พ.ศ. 2539 พระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541 พระราชบัญญัติคนเข้าเมือง พ.ศ. 2522 พระราชบัญญัติมาตรการในการป้องกันและปราบปรามการค้าหญิงและเด็ก พ.ศ. 2540 มาใช้ในการดำเนินการ และขาดคำนิยามที่ชัดเจนของคำว่า "ค้ามนุษย์" ซึ่งทำให้การปฏิบัติงานของทางกระบวนการยุติธรรมยังไม่แน่นอนว่าการกระทำใดเป็นการกระทำความผิดฐานค้ามนุษย์ และเนื่องจากได้มีการจัดทำร่างพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ พ.ศ. .... และได้มีการกำหนดคำนิยามคำว่า "ค้ามนุษย์" ลงในร่างพระราชบัญญัติฯ ดังกล่าวแล้ว ซึ่งคำนิยามคำว่า "ค้ามนุษย์" น่าจะมีการระบุให้ชัดเจนมากขึ้น รวมทั้งมีการกำหนดบทลงโทษที่หนักเพียงพอสำหรับผู้ที่กระทำความผิดฐานค้ามนุษย์

2. หลักเกณฑ์การพิจารณาจำแนกว่าบุคคลใดมีสถานะเป็นเหยื่อหรือผู้ต้องหา ยกตัวอย่างเช่น เรื่องการปราบปรามยาเสพติด ผู้ที่เสพยาเสพติดนั้นจะมีข้อหา คือ เสพยาเสพติดซึ่งเป็นผู้ต้องหา แต่มองอีกมุมหนึ่งคือเป็นผู้ป่วย เช่นเดียวกับการค้ามนุษย์ กรณีผู้หญิงต่างชาติเข้ามาเป็นเหยื่อของการค้ามนุษย์นั้น ซึ่งเขาอาจจะได้เป็นทั้งเหยื่อ หรือเป็นผู้ต้องหาในคดีเข้าเมืองโดยไม่ได้รับอนุญาต ซึ่งบางกรณีเขาอาจมีสองสถานะพร้อมกัน ซึ่งมีปัญหาว่าจะมองเขาในฐานะเหยื่อหรือผู้ต้องหา เพราะว่าถ้ามองเป็นเหยื่อแล้วการปฏิบัติจะไปอีกทางหนึ่ง หรือถ้ามองเป็นผู้ต้องหาการปฏิบัติก็จะไปอีกทางหนึ่ง ดังนั้น กรณีที่คนๆ กันเดียวมีทั้งสองสถานะพร้อมกัน คือเป็นทั้งเหยื่อและผู้ต้องหา จะมีวิธีการดำเนินการอย่างไร ซึ่งตรงนี้ก็ยังคงเป็นปัญหาอยู่

3. การบรรยายพฤติการณ์กระทำความผิดในสำนวนการสอบสวน ทั้งชั้นของพนักงานสอบสวนและชั้นพนักงานอัยการ ยังขาดการบรรยายว่าการกระทำผิดนั้นเป็นความผิดเกี่ยวกับการค้ามนุษย์ ซึ่งเป็นเรื่องที่ต้องลงโทษหนัก คือ หลังจากที่จับคุมตัวผู้กระทำผิดได้แล้ว การบรรยายฟ้องในสำนวนการสอบสวนชั้นพนักงานสอบสวน ชั้นพนักงานอัยการ หรือการพิจารณาของชั้นศาล ก็จะมีการบรรยายว่ามีการกักขังหน่วงเหนี่ยว มีการทำร้ายร่างกาย มีการค้าประเวณี ซึ่งถ้าเป็นการกักขังหน่วงเหนี่ยว หรือทำร้ายร่างกายสภาพของข้อหาก็จะเบา ซึ่งการบรรยายนั้นถ้ามีการบรรยายชัดเจนว่าการกระทำนั้นเป็นการกระทำความผิดเกี่ยวกับค้ามนุษย์ ภาพรวมของข้อหาก็จะหนักขึ้น

4. ระยะเวลาการดำเนินคดีที่นานเกินไป ทำให้พยานหรือเหยื่อที่เป็นผู้หญิงหรือเด็กอาจจดจำข้อมูลคลาดเคลื่อนได้ ซึ่งอาจไม่ตรงกับความเป็นจริง หรือติดตามพยานบุคคลไม่ได้ หรืออาจจะถูกข่มขู่ ทำให้เกิดความหวาดกลัวหรือเกิดความไม่แน่ใจในความปลอดภัยตนเองแล้วหลบหนีไป ซึ่งอาจเป็นเหตุให้ศาลยกฟ้องได้

5. กรณีที่ศาลยกฟ้องคดีเกี่ยวกับความผิดฐานค้ามนุษย์ ยังไม่มีหน่วยใดรับผิดชอบในการวิเคราะห์หาสาเหตุของการยกฟ้องนั้นว่าศาลยกฟ้องเพราะเหตุใด ในขั้นตอนใด เช่น เพราะความบกพร่องของหน่วยงานใดหรือเพราะการสืบสวนพยานหลักฐานนั้นตกหล่นไปหรือไม่ หรือเพราะเรื่องการดูแลพยานไม่ดีเพียงพอ ทำให้พยานเบื่อหรือหวาดกลัว เป็นต้น เพราะฉะนั้น น่าจะมีการวิเคราะห์ว่าถ้ามีการฟ้องคดีเรื่องการค้ามนุษย์ขึ้นมาแล้ว การที่ศาลยกฟ้องนั้น ยกฟ้องเพราะอะไร รวมไปถึงกรณีที่พนักงานอัยการสั่งไม่ฟ้องควรพิจารณาว่าเป็นเพราะเหตุใด

6. การประสานงานการยึดทรัพย์คดีแพ่งในความผิดฐานค้ามนุษย์ระหว่างพนักงานสอบสวนกับเจ้าของคดี สำนักงานป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน (ปปง.) ยังมีปัญหาเรื่องดำเนินการไม่ทันเวลา

หลังจากที่มีการดำเนินการจับกุมผู้กระทำความผิดได้แล้ว เจ้าหน้าที่ตำรวจควรจะประสานงานกับ ปปง. เพื่อดำเนินการยึดทรัพย์ในทางแพ่ง ซึ่งตามกฎหมายกำหนดให้ดำเนินการให้เสร็จภายในกำหนด 90 วัน บางกรณีทรัพย์สินนั้นอยู่ต่างพื้นที่กัน จึงทำให้การดำเนินการยึดทรัพย์ในบางกรณีมิอาจจะกระทำได้ทันตามที่กฎหมายกำหนดไว้ ดังนั้น ถ้าเจ้าหน้าที่ตำรวจจับกุมตัวการได้แล้ว ให้ดำเนินการประสานกับเจ้าหน้าที่สำนักงาน ปปง. ทันที เพื่อดำเนินการยึดทรัพย์ ให้ทันภายในกำหนด 90 วัน

7. เรื่องการใช้วีดีโอในการสืบพยานชั้นศาล ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา (ฉบับที่ 20) พ.ศ. 2542 เรื่องการสืบพยานเด็ก กำหนดให้มีการบันทึกวีดีโอเทปในกรณีที่มีการสอบสวนพยานผู้เสียหาย หรือผู้ต้องหาที่เป็นเด็กอายุไม่เกิน 18 ปี และให้ใช้ในการสืบพยานหรือประกอบการพิจารณาคดีชั้นศาลด้วย โดยให้ขึ้นอยู่กับดุลพินิจของศาล ปรากฏว่าในการพิจารณาคดีในชั้นศาลนั้นใช้วีดีโอประกอบการพิจารณาน้อยมาก

8. เรื่องการคุ้มครองพยาน ในกรณีที่พยานเป็นเด็กหรือผู้หญิง ซึ่งได้ประสบเหตุที่วิกฤติในชีวิตมา เพราะฉะนั้นการดูแลต้องปฏิบัติต่อเด็กหรือผู้หญิงเป็นพิเศษกว่าความผิดฐานอื่น เช่น กรณีที่เด็กถูกละเมิดทางเพศอยู่ในโรงเรียนและมีการดำเนินคดีผู้ต้องหา ก็ต้องมีการเปลี่ยนโรงเรียนเพื่อให้เด็กไปอยู่อีกที่หนึ่ง ซึ่งเป็นวิธีที่ทำให้พยานรู้สึกอบอุ่นขึ้นและให้การกับทางตำรวจดีขึ้น

ด้านการประสานงาน

9. การทำงานร่วมกันแบบสหวิชาชีพยังไม่คล่องตัวและมีความต่อเนื่อง ซึ่งการประสานงานแบบสหวิชาชีพนั้นเป็นเรื่องที่ดีอย่างยิ่ง จึงควรจัดให้มีหลักสูตรการอบรมเจ้าหน้าที่ผู้เกี่ยวข้อง จะทำให้เกิดการประสานงานกันอย่างใกล้ชิดและมีแนวทางในการปฏิบัติที่สอดคล้องกันมากขึ้น

ด้านข้อมูล

10. ขณะนี้ข้อมูลเกี่ยวกับการค้ามนุษย์ยังอยู่กระจัดกระจาย ยังไม่มีหน่วยงานใดรับผิดชอบในการรวบรวมข้อมูลต่างๆ ที่เกี่ยวกับการค้ามนุษย์ให้เป็นมาตรฐานเดียวกัน เพื่อประโยชนในการดำเนินงานป้องกันและปราบปรามความผิดฐานค้ามนุษย์

แนวทางการดำเนินการให้เกิดประสิทธิภาพและมาตรการเร่งด่วน/ระยะเวลาในการดำเนินการ

ข้อ 1 เร่งรัดร่างพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ พ.ศ. .... เพื่อเป็นเครื่องมือที่ใช้ในการปฏิบัติงาน และมีการกำหนดคำนิยามที่แน่นอน ของคำว่า “ค้ามนุษย์” คืออะไร เพียงไหน อย่างไร

ข้อ 2 การกำหนดหลักเกณฑ์การพิจารณาจำแนกบุคคลว่า “เหยื่อ” หมายถึงบุคคลใด และ “ผู้ต้องหา” หมายถึง บุคคลใด โดยเฉพาะอย่างยิ่งบุคคลที่มีสองสถานะพร้อมกันคือทั้งเหยื่อและผู้ต้องหาจะมีวิธีดำเนินการอย่างไร

ข้อ 3 จัดให้มีการประชุมเชิงปฏิบัติการ โดยเฉพาะอย่างยิ่งบุคคลในกระบวนการยุติธรรม ได้แก่ ตำรวจ ทนายความ อัยการ ผู้พิพากษาและเจ้าหน้าที่ราชทัณฑ์ เพื่อปรับทัศนคติและร่วมกันแก้ไขปัญหา ซึ่งจะทำให้สามารถลงโทษผู้กระทำความผิดและตัวการได้อย่างจริงจัง

ข้อ 4 ให้มีการกำหนดคำนิยาม คำว่า “สบคบ” ให้ชัดเจนว่าหมายถึงอะไร เพื่อให้เกิดความชัดเจนในการเพิ่มโทษกับผู้ร่วมกระทำความผิด ซึ่งการที่ไม่มีคำนิยามที่ชัดเจนอาจทำให้การพิจารณาของพนักงานสอบสวน หรืออัยการ คลาดเคลื่อนได้

ข้อ 5 จัดทำหลักสูตรการสอบสวนร่วมกันระหว่างเจ้าหน้าที่ของสหวิชาชีพ

ข้อ 6 ให้มีการแก้ไขกฎหมายประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา กรณีผู้หญิงเป็นเหยื่อของการค้ามนุษย์ โดยให้มีเจ้าหน้าที่สหวิชาชีพเข้าไปทำการร่วมดำเนินการเช่นเดียวกับเด็กที่อายุต่ำกว่า 18 ปีที่ตกเป็นเหยื่อของการค้ามนุษย์ เนื่องจากหญิงที่ตกเป็นเหยื่อของการค้ามนุษย์นั้นได้รับผลกระทบทางด้านร่างกายและจิตใจเช่นเดียวกับเด็กที่ตกเป็นเหยื่อของการค้ามนุษย์

3.2 การจัดวิดีทัศน์ เรื่อง "การค้ามนุษย์"

ในวันที่ 6 สิงหาคม 2547 นายกรัฐมนตรี พ.ต.ท.ทักษิน ชินวัตร ได้มีพิธีประกาศให้ปัญหาการค้ามนุษย์เป็นวาระแห่งชาติ และระดมความร่วมมือของทุกฝ่ายในการแก้ปัญหานี้ ในงานนี้หน่วยราชการที่รับนโยบายได้จัดการผลิตวีดีทัศน์ขึ้นมาชุดหนึ่ง เรื่อง "การค้ามนุษย์" ซึ่งในกระบวนการผลิตวิดีทัศน์ชุดนี้ได้มีองค์กรพัฒนาเอกชน 2 - 3 หน่วยงานรวมทั้งมูลนิธิพัฒนาการคุ้มครองเด็ก (FACE) และศูนย์กฎหมายภูมิภาคลุ่มแม่น้ำโขงได้เข้าร่วมงานด้วยตั้งแต่การหาข้อมูล การหาภาพ และวิดีทัศน์อื่นๆ รวมทั้งภาพข่าวต่างๆ ที่เป็นภาพเหตุการณ์จริง มาใช้ในการผลิตข้อมูลที่ใช้ในการเขียนบทวีดีทัศน์

ในวีดีทัศน์ชุดนี้ เสนอปัญหาการค้ามนุษย์ที่เชื่อมโยงกับปัญหาองค์กรอาชญากรรมข้ามชาติ และเอ่ยถึงความเคลื่อนไหว แก้ปัญหานี้ในระดับสากล โดยองค์การสหประชาชาติซึ่งได้จัดให้มีอนุสัญญาเรื่องอาชญากรรมข้ามชาติและพิธีสารเรื่องนี้ด้วย

3.3 การจัดทำฐานข้อมูลการค้ามนุษย์ในด้านต่างๆ

ในการทำงานของกลุ่มองค์กรพัฒนาเอกชนที่ทำเรื่องการค้ามนุษย์ ได้มีการจัดทำฐานข้อมูลร่วมกันเพื่อให้ได้ข้อมูลที่ไม่ซ้ำซ้อน ฐานข้อมูลหลักๆ คือ

1) ฐานข้อมูลด้านการดำเนินคดี เป็นฐานข้อมูลคดี และเน้นที่ผู้กระทำผิด เป็นการเก็บข้อมูลกระบวนการดำเนินคดีตั้งแต่ชั้นจับกุม ข้อหา ตามตลอดกระบวนการจนถึงคำพิพากษาของศาลในการทำฐานข้อมูลนี้ มีข้อมูลผู้เกี่ยวข้องเป็นเครือข่ายอาชญากรรมทั้งที่ยังไม่ถูกจับกุมด้วย

2) ฐานข้อมูลด้านผู้เสียหายหรือเหยื่อ เพื่อดูแหล่งที่มา หมู่บ้าน หรือประเทศต้นทาง เส้นทางตลอดกระบวนการ และปัจจัยอื่นๆ ที่เกี่ยวข้อง

ในการเก็บฐานข้อมูลดังกล่าว ทั้งการเก็บและการใช้งาน กลุ่มองค์กรพัฒนาเอกชนได้ทำร่วมกับหน่วยงานภาครัฐมาโดยตลอด

บทที่ 4
กรณีศึกษาการค้าหญิงและเด็ก

กรณีศึกษาทั้ง 6 กรณีที่จะนำเสนอต่อไปนี้เป็นเพียงตัวอย่างที่หยิบยกมาเป็นกรณีศึกษา และชี้ให้เห็นปัญหาเท่านั้น การเลือกกรณีศึกษานี้พยายามให้เป็นตัวแทนของมิติต่างๆ ที่เกี่ยวข้องอยู่ในกระบวนการค้าหญิงและเด็ก ทั้งในมิติที่ประเทศไทยเป็น

- **ประเทศต้นทาง** - กรณีนางศรี, นางจุ๋ม, และนางผิว
- **ประเทศปลายทาง** - กรณีหญิงและเด็กลาว - อาบ อบ นวด และกรณีหญิงและเด็กพม่าในโรงงานผลิตปากกา
- **ประเทศทางผ่าน** - กรณีหญิงจีนถูกพาไปมาเลเซีย

นอกจากนี้ยังมีมิติการค้ามนุษย์ในรูปแบบต่างๆ

- กรณี นางศรี, นางจุ๋ม (ญี่ปุ่น), นางผิว (อังกฤษ) เป็นการค้ามนุษย์โดยนำหญิงและเด็กไทยไปยังต่างประเทศ เพื่อให้ค้าประเวณีและเพื่อวัตถุประสงค์ทางเพศอื่นๆ ได้แก่การบังคับถ่ายภาพเพื่อผลิตสื่อลามก
- กรณีอาบ อบ นวด ที่จังหวัดชลบุรี เป็นการหลอกลวง นำพาหญิงและเด็กต่างชาติเข้ามาในประเทศไทยเพื่อบังคับค้าประเวณีเช่นกัน
- กรณีโรงงานผลิตปากกา เป็นการกดขี่ขูดรีดแรงงานหญิงและเด็กต่างด้าวและปฏิบัติต่อเหยื่อเยี่ยงทาสในประเทศไทย
- กรณีหญิงจีน 4 คน ถูกพาไปประเทศมาเลเซีย ก็เพื่อกรณีเพื่อการค้าประเวณี

จากกรณีศึกษาทั้ง 6 คดีนี้ เป็นกรณีการค้าหญิงและเด็กที่มีเครือข่ายองค์กรอาชญากรรมทั้งสิ้น ไม่ใช่การที่บัจเจกบุคคลหลอกลวงหญิงและเด็กมาแสวงประโยชน์ แต่เป็นการกระทำที่เป็นกระบวนการมีเครือข่ายล่อลวง ส่งและรับ แม้จะมีการจับกุมและลงโทษผู้กระทำผิดบางรายได้บ้าง แต่ก็ไม่สามารถจัดการได้ทั้งเครือข่าย และไม่ได้มีการขยายผลอย่างจริงจังเพื่อติดตามผู้ต้องหาอื่นๆ ทั้งๆ ที่หลายรายมีหมายจับด้วยแล้ว

ด้วยเวลาอันจำกัดในการเขียนงานศึกษา คณะผู้ศึกษาจึงเสนอกรณีศึกษาเพียง 6 กรณีเท่านั้น กรณีที่เป็นคดีเกี่ยวกับการบังคับค้าประเวณี และบังคับให้หญิงและเด็กให้บริการทางเพศ รูปแบบอื่นๆ เป็นประเภทที่มีความสลับซับซ้อน และเครือข่ายโยงใยกว้างขวาง เป็นองค์กรอาชญากรรมอย่างชัดเจนมากกว่า กรณีแรงงานแม้จะโหดร้ายทารุณพอๆ กันกับการบังคับใช้แรงงานเด็ก ทุบตี ทำร้าย อย่างกดขี่ทารุณ และโหดเหี้ยมก็ตาม นอกจากนี้หน่วยงานของผู้ศึกษาหลัก คือ มูลนิธิพัฒนาการคุ้มครองเด็ก และมูลนิธิศูนย์พิทักษ์สิทธิเด็กเกี่ยวข้องกับการช่วยเหลือหญิงและเด็กที่ถูกบังคับในธุรกิจทางเพศเป็นส่วนใหญ่ ส่วนมูลนิธิเพื่อการพัฒนาเด็กซึ่งมีกรณีช่วยเหลือส่วนใหญ่เป็นกรณีแรงงานเด็กมีข้อจำกัดเรื่องเวลาที่จะมาทำงานร่วมกัน กรณีศึกษาที่นำเสนอจึงดูจะมีเรื่องที่แสดงให้เห็นกรณีการค้าหญิงและเด็กเพื่อการค้าประเวณีเป็นส่วนใหญ่

กรณีศึกษาการค้าหญิงและเด็กไปประเทศญี่ปุ่น : นางศรี

ข้อมูลเกี่ยวกับคดี

ทางมูลนิธิพัฒนาการคุ้มครองเด็กได้พบผู้เสียหายรายแรกในคดีที่นางศรีเป็นผู้ต้องหา คือ นางสาวจัน อายุ 17 ปี ได้รับการช่วยเหลือและส่งกลับโดยสถานกงสุลไทยในกรุงโตเกียว จากนั้นได้เข้าไปพักและรับการดูแลที่บ้านเกร็ดตระการของกรมพัฒนาสังคมฯ นางสาวจันได้ให้ข้อมูลว่า โดยก่อนหน้าที่ถูกล่อลวงไปบังคับค้าประเวณีที่ประเทศญี่ปุ่นนั้น มีเอเย่นต์คนไทยชื่อนายจู มาพูดจาชักชวนว่าจะให้ไปทำงานร้านอาหารที่ประเทศญี่ปุ่น โดยจะมีรายได้เดือนละประมาณ 50,000 - 60,000 บาท เมื่อนางสาวจันตกลงใจที่จะไปทำงาน นายจูจึงได้ให้เงินไว้สำหรับค่าใช้จ่ายในการทำหนังสือเดินทาง 1,000 บาท จากนั้นนายจูได้ไปรับตัวนางสาวจันมากรุงเทพฯ โดยนั่งรถโดยสารประจำทางปรับอากาศ เมื่อถึงสถานีขนส่งหมอชิตได้มีนางสาวสอน ทราบภายหลังว่าเป็นบุตรสาวนายจู มารับไปพักอยู่ที่บ้านของนางสาวสอนเองซึ่งตั้งอยู่จังหวัดปทุมธานี จากนั้นนายจูและนางสาวสอนได้พานางสาวจันไปส่งให้กับนางศรีที่ในจังหวัดปทุมธานี เช่นกัน แล้วทั้งสองพ่อลูกซึ่งอยู่จังหวัดเดียวกับนางสาวจันก็กลับไป

ในระหว่างที่ นางสาวจันพักอยู่ที่บ้านนางศรีประมาณ 1 สัปดาห์ ได้พบว่าที่บ้านหลังดังกล่าว มีหญิงสาวที่เตรียมตัวจะไปทำงานที่ประเทศญี่ปุ่นพักอยู่ด้วยกันประมาณ 10 ราย จากนั้นในวันที่ 8 ธันวาคม 2545 สามีนางศรีได้ขับรถเบ๊นซ์พานางศรี นางสาวจันพร้อมกับหญิงสาวอีก 3 คนไปส่งที่สนามบินดอนเมืองเพื่อเดินทางไปประเทศญี่ปุ่น เมื่อมาถึงประเทศญี่ปุ่นนางศรีได้ส่งตัวนางสาวจันต่อให้กับนางยูโกะ แล้วจากนั้นนางสาวจันจึงถูกบังคับให้ค้าประเวณีและได้หลบหนีออกมาได้ในวันรุ่งขึ้น จนกระทั่งได้รับความช่วยเหลือจากเจ้าหน้าที่กงสุลไทยในกรุงโตเกียวและช่วยส่งกลับประเทศไทยมาเมื่อวันที่ 19 ธันวาคม 2545 นักสังคมสงเคราะห์สถานคุ้มครองและพัฒนาอาชีพบ้านเกร็ดตระการได้รับตัวนางสาวจันไว้ในความดูแล และต่อมานางสาวจันได้เข้าแจ้งความร้องทุกข์ต่อพนักงานสอบสวนกองปราบปรามให้ดำเนินคดีต่อกลุ่มบุคคลที่กระทำผิด เพราะทราบมาว่าเพื่อนคนหนึ่งของเธอกำลังจะถูกพาไปญี่ปุ่นในวันรุ่งขึ้น จากนั้นได้มีการขยายผลจับกุมตัวนางศรี โดยตำรวจกองกำกับการสวัสดิภาพเด็กและเยาวชน (กก.สด) เจ้าหน้าที่ตำรวจผู้จับกุมได้ยึดหนังสือเดินทางที่อยู่ที่นางศรีได้จำนวน 16 เล่ม รวมทั้งหลักฐานอื่นๆ อีก ต่อมาได้มีการออกหมายจับคนอื่นๆ ที่เกี่ยวข้องอีกข้อหาระบุเป็นประเภทความผิด คือ

"ร่วมกันเป็นธุระจัดหา ล่อไป หรือพาไปเพื่อการอนาจาร ซึ่งชายหรือหญิงโดยใช้อุบาย หลอกลวง เพื่อสนองความใคร่ของผู้อื่น, ร่วมกันเป็นธุระจัดหา ล่อไป เพื่อสำเร็จความใคร่ของผู้อื่นเพื่อให้บุคคลนั้นกระทำการค้าประเวณี, ร่วมกันพรากผู้เยาว์อายุกว่าสิบห้าปีไปเสียจากบิดา มารดา ผู้ปกครองหรือผู้ดูแลเพื่อหากำไรหรือเพื่อการอนาจารโดยผู้เยาว์นั้นไม่เต็มใจไปด้วย, ร่วมกันพาหรือส่งคนออกไปนอกราชอาณาจักรเพื่อรับจ้างให้เขาทำเมถุนกรรม"

กรณีเด็กหญิง ภา อายุ 13 ปี มีภูมิลำเนาอยู่จังหวัดพะเยา ครอบครัวเด็กหญิงภามีฐานะยากจน เด็กหญิงภา เรียนหนังสือจบเพียงแค่ชั้นประถมศึกษา 6 เมื่อถูกนายหน้าที่คนแถวบ้านเรียกว่า "แม่หลวง" ชักชวนไปทำงานที่ประเทศญี่ปุ่นซึ่งครอบครัวเด็กหญิงภาทราบเพียงว่า "แม่หลวง" เป็นเพียงคนจัดหาคนไปทำงานโรงงานทำขนมปังที่ประเทศญี่ปุ่นเท่านั้น ทั้งเด็กหญิงภาและบิดาจึงเข้าใจว่าจะให้ไปทำงานโรงงานทำขนมปัง เมื่อตกลงใจแล้วได้มาทราบก่อนวันเดินทางว่าเด็กหญิงภาจะต้องทำงานขายบริการ ก็ไม่กล้าปฏิเสธเนื่องจากบิดาเด็กหญิงภาได้รับเงินค่าใช้จ่ายบางส่วนจากนายหน้าและเดินทางไปทำหนังสือเดินทางแล้ว

เกรงว่าจะถูกตามทวงหนี้ในภายหลัง

บิดาของเด็กหญิงภาจึงได้พาเด็กหญิงภาไปส่งที่บ้านนายหน้า ที่ชื่อว่า “ป้าศรี” หรือนางศรี และเมื่อถึงวันเดินทางเด็กหญิงภาได้ใช้หนังสือเดินทางของตนเองเดินทางพร้อมกับผู้ร่วมเดินทาง 4 คน ประกอบด้วย ป้าศรี ตนเองและหญิงไทยอีก 1 คน ที่ถูกพามาทำงานเช่นกัน โดยทั้งหมดออกเดินทางจากสนามบินดอนเมือง ไปอเมริกา และบินต่อไปบราซิล หลังจากนั้นได้มาแวะที่สนามบินนาริตะ ประเทศญี่ปุ่น เมื่อวันที่ 13 พฤษภาคม 2545 และในวันเดียวกันนั้น ทันทีที่ถึงสนามบินได้มีนายหน้าอีกคนไม่ทราบชื่อมารอรับตัวเด็กหญิงภา ไปทำงานที่สถานบริการค้าประเวณี เขตโยโกฮาม่า จังหวัดคานางาว่า และให้เด็กหญิงภา ใช้ชื่อว่า “เกโกะ” อยู่ภายใต้ผู้ดูแลชื่อ ยูโกะและหญิงไทยชื่อหนู

ต่อมาเด็กหญิงภาได้หลบหนีขณะที่ผู้คุมคนไทยไม่อยู่ จนได้เข้าไปขอความช่วยเหลือที่สถานเอกอัครราชทูตไทยประจำกรุงโตเกียวและได้เข้าไปพักอยู่ที่บ้านพักฉุกเฉิน (HELP) ในกรุงโตเกียว ในระหว่างนั้นทางสถานเอกอัครราชทูตไทยได้ประสานกับเจ้าหน้าที่ตรวจคนเข้าเมืองประเทศญี่ปุ่น จนสามารถส่งตัวเด็กหญิงภากลับประเทศไทยได้ในวันที่ 18 กุมภาพันธ์ 2546

กรณีนางสาวพร อายุ 16 ปี ยังเรียนหนังสือไม่จบชั้นมัธยมศึกษาปีที่ 3 แต่จำเป็นต้องลาออกกลางคัน เนื่องจากพ่อแม่ซึ่งมีอาชีพทำไร่ ฐานะยากจน ต่อมามีนางนก ไม่ทราบนามสกุล (เป็นญาติห่างๆ กับพ่อ) ซึ่งไปทำงานอยู่ที่ประเทศญี่ปุ่น กลับมาเที่ยวบ้านที่จังหวัดพะเยา ได้ชักชวนให้นางสาวพรไปทำงานร้านอาหารที่ประเทศญี่ปุ่น โดยอ้างว่ามีรายได้ดี เมื่อนางสาวพรตกลงใจ นางนกจึงมารับตัวนางสาวพร ไปส่งให้กับ “ป้าศรี” หรือนางศรี กับสามีคือนายอรุณ ซึ่งนางศรีได้พาตัวนางสาวพรไปพักอยู่ที่บ้านตนเองก่อนที่จะเดินทางไปประเทศญี่ปุ่นในวันที่ 21 มิถุนายน 2545 โดยบินตรงไปที่สนามบินนาริตะเลย

ในการเดินทางไปประเทศญี่ปุ่นครั้งนั้น นางสาวพร เดินทางไปพร้อมกับนางสาวสอน และเพื่อนของป้าศรี (ไม่ทราบชื่อ) พร้อมกับลูกชาย 2 คน (ไม่ทราบชื่อ) โดยป้าศรีไม่ได้เดินทางไปด้วย ไปถึงสนามบินนาริตะ เวลา 16.00 น. นางสาวสอน ได้พาทุกคนนั่งรถบัสไปยังเมืองโยโกฮาม่าเพื่อนัดพบกับคนชื่อตั๊กที่หน้าร้านมินิมาร์ท โดยนางสาวพรไปกับนางตั๊กและนางสาวสอน ส่วนที่หลือก็แยกตัวไป

นางตั๊ก กับนางสาวสอน ได้พานางสาวพร ไปพักที่อพาร์ทเมนท์ของตนเองซึ่งมีหญิงไทยมาทำงานค้าประเวณีอยู่ประมาณ 4 - 5 คน ขณะนั้นนางสาวพร ทราบแล้วว่าตนเองต้องถูกนำมาทำงานอะไร นางตั๊กพานางสาวพรมาอยู่ในซ่องเมืองโยโกฮาม่าเพื่อทำงานค้าประเวณี แต่นางสาวพรถูกบังคับทำงานอยู่ได้ประมาณ 5 - 6 เดือน จึงตัดสินใจหนีออกมาเมื่อเดือนธันวาคม 2545 โดยการติดต่อขอความช่วยเหลือจากลูกค้าประจำชาวญี่ปุ่นที่มาเที่ยวทุกคืนให้พาตัวออกมาและนำมาส่งที่สถานกงสุลไทยที่กรุงโตเกียว จนได้เข้าไปพักอยู่ที่บ้านฉุกเฉิน (HELP) และถูกส่งตัวกลับประเทศไทย เมื่อวันที่ 27 กุมภาพันธ์ 2546

ต่อมาเมื่อวันที่ 12 มิถุนายน 2546 นางศรี หรือ “ป้าศรี” ซึ่งอยู่ในระหว่างถูกดำเนินคดีอยู่แล้ว ได้ถูกเจ้าหน้าที่ตำรวจ ตรวจคนเข้าเมืองท่าอากาศยานดอนเมืองจับกุมอีกครั้ง ในข้อหา

1. แจ้งความอันเป็นเท็จต่อเจ้าพนักงาน
2. จัดหางานให้คนไปทำงานต่างประเทศโดยไม่ได้รับอนุญาตจากนายทะเบียนจัดหางานกลาง
3. หลอกลวงผู้อื่นว่าสามารถหางานให้ทำในต่างประเทศได้
4. ปลอมแปลงเอกสารทางราชการ

เนื่องจากนางศรี ขณะนั้นใช้หนังสือเดินทางปลอม (เป็นชื่อผู้อื่น) และสวมใส่วิกผมเพื่อตบตา

เจ้าหน้าที่ให้ตนเองดูคล้ายรูปถ่ายในหนังสือเดินทาง ในการนำชายและหญิงคู่หนึ่งเดินทางไปทำงานประเทศเกาหลีใต้โดยอ้างว่าตนเองแต่เพียงผู้รับจ้าง นางใหญ่ หรือนางจัน ให้พาแรงงานไปส่งที่ประเทศเกาหลีใต้ในราคาหัวละ 20,000 บาทเท่านั้น และยอมรับว่าตนเองได้นำพาคนไปส่งต่างประเทศประมาณ 10 ครั้งแล้ว ส่วนชายหญิงทั้งสองที่เดินทางไปพร้อมกับนางศรีให้การว่าเดินทางมากจากจังหวัดพะเยา อาศัยอยู่ในตำบลเดียวกันอยู่กันคนละหมู่บ้านได้รับการติดต่อจากเอเยนต์ในหมู่บ้านชักชวนให้ไปทำงานต่างประเทศ โดยเอเย่นต์ดังกล่าวได้ติดต่อผ่านมายังนายหน้าชื่อ "ป้าศรี" หรือ นางศรี ซึ่งทั้งสองยังไม่เคยรู้จัก "ป้าศรี" มาก่อน และได้มารู้จักป้าศรีที่กรุงเทพในวันที่ไปรับสองคนไปสนามบิน จนกระทั่งถูกเจ้าหน้าที่ตำรวจจับกุมในที่สุด (นางศรี ปฏิเสธว่าตนเองไม่ใช่ "ป้าศรี")

กรณีนางสาวกุล อายุ 16 ปี มีภูมิลำเนาอยู่จังหวัดพะเยา นางสาวกุลมีพี่น้อง 3 คน พ่อและแม่มีอาชีพรับจ้างทำไร่, ทำนา และรับจ้างทั่วไป นางสาวกุล เรียนหนังสือจบชั้น ป. 6 แล้วได้ตัดสินใจเดินทางไปประเทศญี่ปุ่นเมื่อประมาณเดือนตุลาคม พ.ศ. 2545 เพื่อต้องการไปขายบริการทางเพศ ขณะนั้นนางสาวกุลฯ มีอายุประมาณ 13-14 ปี และเรียนจบ ป. 6 มาได้ประมาณ 2 ปี แต่ยังไม่มีงานทำและไม่มีรายได้

ในขณะที่เดินเรื่องทำหนังสือเดินทางเพื่อจะเดินทางไปประเทศญี่ปุ่นนั้น พ่อและแม่ของนางสาวกุลได้เลิกกันแล้ว (แม่ไปมีสามีใหม่ แต่ไม่มีลูก) แม่จึงพานางสาวกุล ไปหาพ่อเพื่อขออนุญาตให้นางสาวกุลเดินทางไปประเทศญี่ปุ่น แต่พ่อไม่ยอมลงชื่อรับรองให้ไป ต่อมาแม่จึงพานางสาวกุล ไปหา**นางดาว**ซึ่งเป็นญาติของพ่อเลี้ยง เนื่องจากก่อนหน้านั้นมีญาติของนางสาวกุล (ยังไม่ทราบชื่อ) เดินทางไปขายบริการที่ประเทศญี่ปุ่นโดยผ่านนางดาว ซึ่งนางดาวให้เบอร์โทรศัพท์ติดต่อกับ**เจ๊ศรี** ที่กรุงเทพฯ นางสาวกุลและแม่ได้ติดต่อกับเจ๊ศรีอยู่ประมาณ 2 - 3 เดือน ต่อมาจึงได้เดินทางมาทำหนังสือเดินทางที่กรุงเทพ โดยมาพักอยู่ที่บ้านเจ๊ศรี หรือป้าศรี

ในวันเดินทาง มีผู้ร่วมเดินทางไปด้วยกันทั้งหมด 5 คน นางสาวกุลรู้จักผู้หญิงที่เดินทางไปด้วยกันเพียงคนเดียว ชื่อนางสาวแววอายุ 21 ปี การเดินทางครั้งนั้นเจ๊ศรีไม่ได้ไปแต่ได้จ้างผู้ดูแล เป็นผู้หญิง 1 คน และผู้ชาย 1 คน (ไม่ทราบชื่อ) พร้อมเด็กผู้ชาย 1 คน ในการเดินทางครั้งนั้นเครื่องบินลงที่เมืองนาริตะ ประเทศญี่ปุ่น จากนั้นเปลี่ยนเครื่องแล้วบินต่อไปที่เมืองลอสเองเจลลิส ประเทศสหรัฐอเมริกา อยู่ที่ประเทศดังกล่าว 5 วัน จึงบินกลับมาที่เมืองนาริตะ ประเทศญี่ปุ่น ผู้ดูแลทั้งสองจึงพานางสาวกุล และนางสาวแววเข้าประเทศญี่ปุ่นได้ จากนั้นได้มีการนัดหมายให้คนชื่อต๊ก มารับตัวนางสาวกุลเพื่อพาไปเมืองโยโกฮาม่า คนชื่อต๊กได้พานางสาวกุล ไปพักอยู่ที่อพาร์ทเมนท์แห่งหนึ่งประมาณ 1 อาทิตย์ จากนั้นนางต๊กได้หางานให้นางสาวกุลทำที่เมืองโตเกียวเป็นร้านคาราโอเกะชื่อร้าน ชีอาวาเซ ส่วนนางสาวแววถูกส่งไปทำงานที่เมืองโยโกฮาม่า

วันที่ 4 เมษายน 2547 เวลา ประมาณ 1 ทุ่ม นางสาวกุลกับ นางสาวอร อายุ 27 ปี ซึ่งทำงานอยู่ร้านคาราโอเกะเดียวกันได้ลงมาจากอพาร์ทเมนท์เพื่อไปหาซื้อกับข้าวทั้งสองได้ถูกตำรวจจับแล้วนำตัวไปสอบปากคำที่สถานีตำรวจจนถึงเที่ยงคืน นางสาวกุลฯ ถูกฝากขัง 1-2 วัน จากนั้นได้ถูกพาตัวไป พบอัยการแล้วถูกนำตัวไปฝากขังต่ออีก 20 วัน ต่อมาศาลตัดสินให้เข้าไปอยู่ในสถานพินิจฯ อีก 3 อาทิตย์ แล้วถูกส่งตัวไปที่สำนักงานตรวจคนเข้าเมือง จากนั้นอีก 1 เดือน จึงถูกส่งตัวกลับมาประเทศไทย ในวันที่ 23 มิถุนายน 47

นอกจากนี้ยังมีคดีเกี่ยวเนื่องกับนางศรีกรณีค้าหญิงและเด็กข้ามชาติในคดีอื่น ซึ่งพบว่ามีผู้เสียหายเป็นหญิงและเด็กอายุต่ำกว่า 18 ปี อีกจำนวน 2 คน ที่ได้รับความช่วยเหลือกลับมาจากประเทศญี่ปุ่นเช่นเดียวกัน ซึ่งถูกล่อลวงไปโดยนางศรีและกลุ่มเอเย่นต์ในขบวนการเครือข่ายของนางศรีทั้งในปริมณฑล

และต่างจังหวัด โดยศาลได้อนุมัติหมายจับตัวผู้ต้องหาแล้ว จำนวน 4 ราย

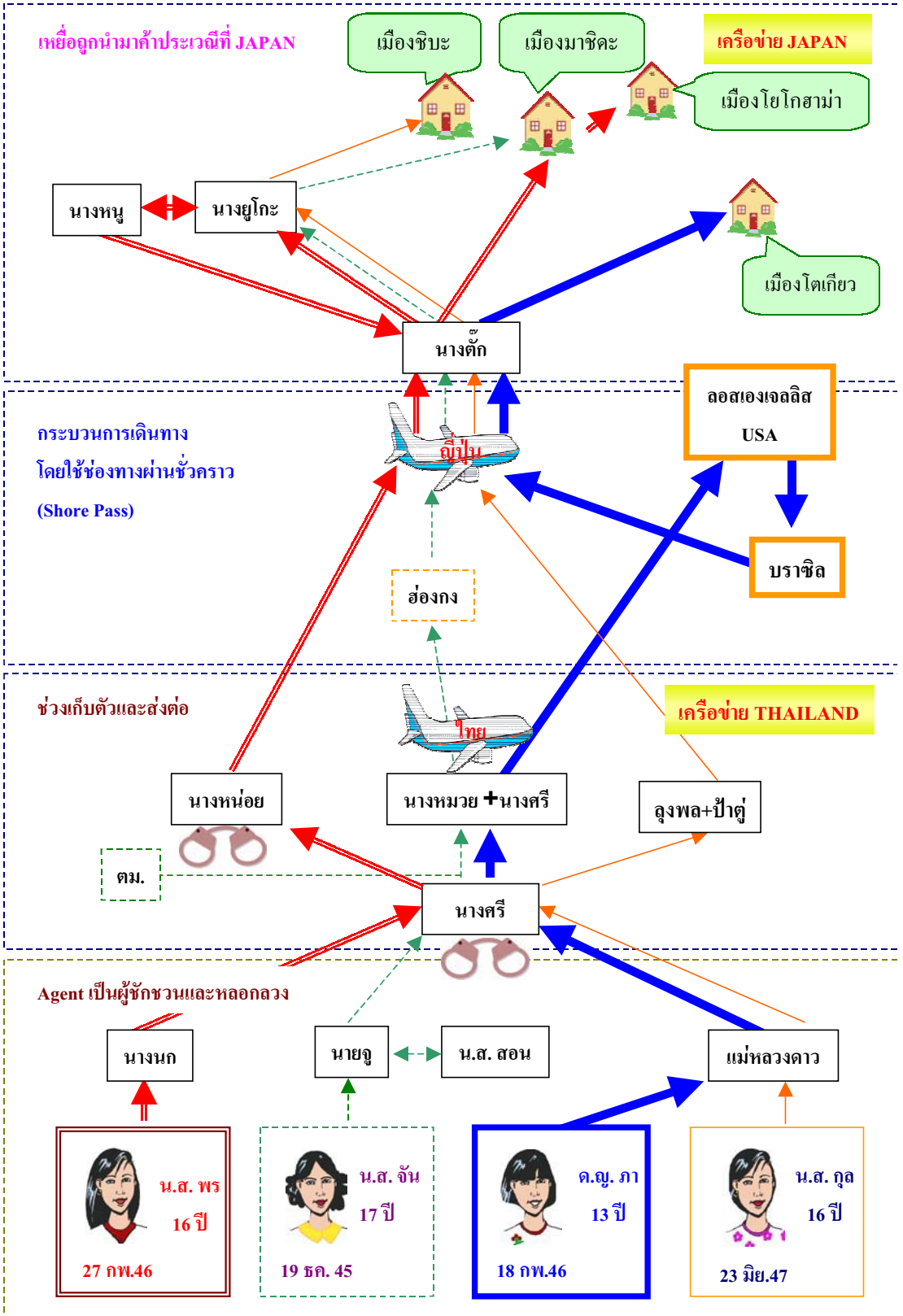
สถานภาพคดี

หมายจับยังอยู่ในระหว่างดำเนินการ ส่วนในคดีแรกของนางศรี (กรณีนางสาวจัน) ศาลอาญา ได้พิพากษาเมื่อวันที่ 30 ธันวาคม 2546 จำคุก 20 ปี 16 เดือน นางศรี ยื่นอุทธรณ์อยู่ ส่วนในคดีอื่น (นางสาวภาและนางสาวพร) ที่นางศรียังตกเป็นจำเลยในความผิดประเภทเดียวกันนี้ยังอยู่ในระหว่างพิจารณาคดี

ในกรณีของนางศรี เห็นได้ชัดเจนว่าบุคคลที่เกี่ยวข้องในกระบวนการค้ามนุษย์นั้นมีจำนวนมาก ทั้งในระดับหมู่บ้านที่ชักชวนหญิงและเด็กที่มีการศึกษาไม่สูงนัก และมีปัญหาความยากจน หาเลี้ยงชีพให้พอเพียงได้ยาก - ในระดับเมือง หรือระดับประเทศ ที่มีเครือข่ายกว้างขวางโยงใยกับกลุ่มที่เป็นมิจฉาชีพด้วยกัน จัดการและดำเนินการทุกอย่างที่จำเป็นในการเดินทาง ตั้งแต่การทำบัตรประชาชนปลอม (จริงๆ แล้ว เป็นบัตรจริงที่ออกให้โดยสำนักงานเขตต่างๆ แต่ข้อมูลที่ใช้ทำบัตรไม่ใช่ของผู้นั้นจริงๆ) หนังสือเดินทางปลอม หรือหนังสือเดินทางจริงโดยมีข้อมูลปลอม (โดยใช้ตามข้อมูลบัตรประชาชนที่มีการปลอมแปลงแล้ว) การขอวีซ่าไปประเทศญี่ปุ่น เครือข่ายโยงใยกรณีนางศรี ยังโยงถึงบริษัทขายตั๋วเครื่องบิน เจ้าหน้าที่ที่ด่านตรวจคนเข้าเมืองในประเทศไทย (และอาจจะในญี่ปุ่นด้วย) เครือข่ายที่คอยรับเหยื่อที่ประเทศปลายทางซึ่งมีการส่งต่อเป็นทอดๆ

แต่กระบวนการที่เกิดขึ้นที่ประเทศไทยในด้านการดำเนินคดี การจับกุม และการขยายผล นั้น คดีนี้ทำได้แต่การลงโทษอย่างหนักผู้ที่เป็นผู้ต้องหาหลัก คือนางศรีเอง ซึ่งถูกศาลตัดสินลงโทษ จำคุกถึง 21 ปี (ขณะนี้อยู่ระหว่างอุทธรณ์) ทั้งจับผู้เป็นธุระจัดหาอีกผู้หนึ่งได้ รวม 2 คนเท่านั้นเอง ทั้งๆ ที่เครือข่าย มีผู้ร่วมขบวนการมากมาย แม้มีการออกหมายจับไว้อีก 3 - 4 คน แต่ก็ไม่มีการติดตามเรื่องนี้อย่างจริงจัง ทั้งๆ ที่รู้จักภูมิลำเนาของบุคคลเหล่านั้นด้วยแล้ว ผู้มีอำนาจหน้าที่เกี่ยวข้องกับคดีนี้ดูเหมือนจะพอใจแล้วที่ผู้ต้องหาหลักถูกลงโทษหนัก ทั้งๆ ที่จริงแล้วเครือข่ายยังคงดำเนินธุรกิจอยู่อย่างเดิม นางศรีเอง ก็ยังคงทำธุรกิจส่งออกคนไทยออกไปต่างประเทศ ในขณะที่คดีของตนก็ยังไม่เสร็จสิ้น เพราะตนเองได้รับการปล่อยตัวชั่วคราวตั้งแต่ศาลชั้นต้น และแม้ขณะอุทธรณ์นี้ก็ได้รับการปล่อยตัวชั่วคราวอยู่

ข้อมูลเกี่ยวกับการเดินทางเข้า – ออก ซึ่งมีข้อมูลเกี่ยวกับเจ้าหน้าที่ตรวจคนเข้าเมืองที่สงสัยว่าจะเกี่ยวข้อง ก็ไม่มีการตรวจสอบหาข้อมูลให้ชัดเจนขึ้น หนังสือเดินทางของนางศรี 6 เล่ม ที่ถูกยึดได้มีข้อมูลพอที่จะสืบสาวกลับไปทั้งนั้น ภูมิลำเนาของนางศรี เลขทะเบียนประจำตัวประชาชน 13 หลัก ต่างๆ กันไป 4 อย่างภูมิลำเนาที่เกิดในทะเบียนระบุจังหวัดต่างๆ กัน เอกสารเหล่านี้ผลิตขึ้นมาได้อย่างไรไม่มีการสืบสาวต่อ


เหยื่อถูกนำมาค้าประเวณีที่ JAPAN
เมืองชิบะ
เมืองมาชิดะ
เครือข่าย JAPAN
เมืองโยโกฮาม่า
นางหนู
นางยูโกะ
เมืองโตเกียว
นางตั๊ก
กระบวนการเดินทาง
โดยใช้ช่องทางผ่านชั่วคราว
(Shore Pass)
ญี่ปุ่น
ลอสเองเจลลิส
USA
บราซิล
ฮ่องกง
ช่วงเก็บตัวและส่งต่อ
ไทย
เครือข่าย THAILAND
นางหน่อย
นางหมวย +นางศรี
ลุงพล+ป้าตู่
ตม.
นางศรี
Agent เป็นผู้ชักชวนและหลอกลวง
นางนก
นายจู
น.ส. สอน
แม่หลวงดาว
น.ส. พร
16 ปี
27 กพ.46
น.ส. จัน
17 ปี
19 ธค. 45
ด.ญ. ภา
13 ปี
18 กพ.46
น.ส. กุล
16 ปี
23 มิย.47

กรณีศึกษาการค้าหญิงไทยไปประเทศญี่ปุ่น : เฮียตู่

กรมพัฒนาสังคมและสวัสดิการได้ประสานมายังมูลนิธิพัฒนาการคุ้มครองเด็ก ให้ช่วยดูแล กรณีรับตัวหญิงไทยจากประเทศญี่ปุ่นที่ถูกนำไปค้าประเวณีที่ถูกส่งกลับมา

จากการติดตามสอบถามมูลนิธิฯ ได้รับข้อมูลว่าหญิงไทยทั้ง 2 คนถูกล่อลวงโดยบอกจะให้ไปทำงานร้านอาหารไทยในประเทศญี่ปุ่นจะได้รายได้ดีกว่าที่ได้รับในปัจจุบัน กลุ่มผู้เป็นนายหน้าจัดหาหญิงไทยได้ร่วมกันจัดทำหนังสือเดินทางปลอม และดำเนินการทุกอย่างให้แก่หญิงทั้งสอง ตั้งแต่เรื่องการทำหนังสือเดินทาง สอนวิธีการพูด โต้ตอบเจ้าหน้าที่เมื่อถูกถาม และการเดินทางว่าต้องผ่านเข้าไปทางช่องตรวจใดของด่านตรวจคนเข้าเมืองดอนเมือง

กรณีนางพิม อายุ 25 ปี มีภูมิลำเนาอยู่ที่จังหวัดกาญจนบุรี เป็นบุตรคนโตในจำนวนพี่น้องสองคน บิดามารดาประกอบอาชีพทำไร่ นางพิมมีสามีแล้ว ก่อนนั้นเคยมีอาชีพเป็นพนักงานในห้างสรรพสินค้าในกรุงเทพฯ มีรายได้วันละประมาณ 200 บาท เฉลี่ยเดือนละประมาณ 6,000 บาท ต่อมาได้รู้จักกับนางจา ซึ่งมาเสนอขายประกัน แต่นางพิมปฏิเสธเพราะรายได้น้อยใช้แทบไม่พอ นางจาจึงแนะนำให้ไปทำงานที่ประเทศญี่ปุ่น โดยบอกว่ารายได้ดี และอ้างว่ามีเพื่อนรุ่นพี่ที่รู้จักกันชื่อนางไก่เคยไปทำงานญี่ปุ่นมาแล้ว 4 ปี กลับมาแล้วมีฐานะดีมาก และเสนอว่าจะแนะนำให้นางพิมรู้จักกับนางไก่โดยได้ให้หมายเลขโทรศัพท์ของตนเองไว้ จากนั้นประมาณเดือน พฤศจิกายน 2545 นางพิมได้ให้นางจาพาไปพบนางไก่ที่บ้าน เมื่อนางไก่พบนางพิมก็ได้โทรศัพท์ไปประเทศญี่ปุ่นเพื่อติดต่อนางจุ๋ม และพูดกับนางจุ๋มว่า “ได้พบเด็กแล้วเห็นเด็กแล้วคิดว่าหน้าตาผ่าน” นางไก่แจ้งว่านางจุ๋มจะเดินทางกลับมาดูตัวนางพิมที่เมืองไทย ต่อมาในเดือนธันวาคม 2545 นางจุ๋มได้เดินทางมาดูตัวนางพิมที่เมืองไทยและให้นางพิมถ่ายรูปไว้ให้ จากนั้นมีผู้ชายชื่อเฮียตู่ติดต่อมาเพื่อขอพบนางพิม ครั้งแรกได้มีการนัดพบกับเฮียตู่และพี่ตุ้ม (ภรรยา) ที่ห้างสรรพสินค้าแห่งหนึ่งย่านลาดพร้าว โดยเฮียตู่ได้นำหนังสือเดินทางของผู้อื่นมาเปรียบเทียบว่าหน้าตาคล้ายคลึงกับนางพิมหรือไม่ ก่อนการเดินทาง 1 สัปดาห์ เฮียตู่ได้พานางพิมไปพักเก็บตัวที่โรงแรมแห่งหนึ่งย่านบางกะปิ ระหว่างนั้นได้ให้นางพิมฝึกปลอมลายเซ็นให้เหมือนกับในหนังสือเดินทาง และให้จดจำข้อมูลในหนังสือเดินทางของบุคคลนั้นด้วย ซึ่งได้อ้างว่าจะใช้เป็นข้อมูลที่จะพานางพิมเดินทางไปญี่ปุ่น โดยมีพี่ตุ้มเป็นผู้สอนว่าให้พูดอย่างไร เดินเข้าช่องทางไหนที่ด่านตรวจคนเข้าเมืองดอนเมือง และต้องทำอะไรบ้างในวันเดินทางได้ให้นางพิมเดินทางไปประเทศญี่ปุ่นโดยผ่านออกไปทางช่องของเจ้าหน้าที่ผู้ชาย ชื่อพี่ดำซึ่งเป็นคนของเฮียตู่ และมี “ม้า” หรือคนพาเดินทางไปเป็นชายชาวญี่ปุ่น ชื่อนายทานา (ผ่านเข้าไปคนละช่องของด่านตรวจคนเข้าเมือง) และให้นางพิมแสดงตัวเป็นคู่รักกันกับนายทานาในตอนที่ผ่านเข้าด่านตรวจคนเข้าเมืองที่ญี่ปุ่น

วันที่ 9 ธันวาคม 2545 เดินทางถึงสนามบินนาริตะที่ประเทศญี่ปุ่นในตอนค่ำ จากนั้นนายทานาได้พานางพิมมุ่งไปที่เมืองโยโกฮาม่า ระหว่างทางได้ส่งต่อตัวนางพิมให้กับชายชาวญี่ปุ่นอีกคนหนึ่งพาเดินทางต่อไป เพื่อส่งให้นางแมว แล้วชายญี่ปุ่นคนนั้นได้หายไป นางแมวได้ขับรถพานางพิมต่อไปเมืองโยโกฮาม่าเพื่อส่งต่อให้กับนางจุ๋ม นางจุ๋มให้ไปทำงานล้างจานในร้านอาหารแห่งหนึ่ง โดยให้เริ่มทำงานตั้งแต่เช้าวันที่ 10 ธันวาคม 2545 หลังจากทำงานดังกล่าวได้ 10 วัน นางจุ๋มได้มารับตัวนางพิมไปทำงานขายบริการที่ซ่อง (ไม่มีชื่อ) ในเมืองมาชิดะ ให้อยู่ในความดูแลของนางยูโกะ โดยนางยูโกะบังคับให้นางพิมรับแขกทุกวัน วันละ 8 - 10 คน ครั้งละ 15 - 20 นาทีต่อคน ซึ่งในเดือนแรกนางยูโกะได้ให้เงินแก่นางพิมส่งกลับทางบ้าน 5,000 บาท จากนั้นก็ไม่ได้ให้อีกเลย นางพิมจึงตัดสินใจหลบหนีออกจากซ่อง พร้อมกับนางแววดาว (ซึ่งได้พบและรู้จักกันในสถานที่ทำงานและถูกหลอก

มาขายบริการเช่นกัน) เมื่อวันที่ 17 กุมภาพันธ์ 2546 ทั้งสองได้รับความช่วยเหลือจากแขกที่มาใช้บริการเป็นประจำ แขกให้เงินเป็นค่ารถแท็กซี่และวาดแผนที่ทางไปสถานทูตไทยให้ นางพิมและนางแววดาวจึงนั่งรถแท็กซี่ไปขอความช่วยเหลือที่สถานทูตไทย ทางสถานทูตทราบเรื่องแล้วได้ประสานกับบ้านพักฉุกเฉินของชาวญี่ปุ่นเพื่อให้หญิงสาวทั้งสองเข้าพัก ระหว่างรอการส่งตัวกลับประเทศไทย ในวันที่ 30 กุมภาพันธ์ 2546

กรณีนางแววดาวอายุ 31 ปี มีภูมิลำเนาอยู่ที่จังหวัดชัยนาท เป็นบุตรคนโตในจำนวนพี่น้องสองคน ปัจจุบันแยกทางกับสามี มีบุตร 2 คน โดยมารดาเป็นผู้ดูแลให้ เดิมนางแววดาวมีอาชีพขายเสื้อผ้าอยู่กับสามีและครอบครัวสามีที่เมืองชลบุรี หลังจากแยกทางกับสามีจึงไม่ได้ขายเสื้อผ้าอีก วันหนึ่งนางแววดาวเดินทางไปหาเพื่อน ชื่อนางตุ่ม ที่จังหวัดลำปาง ได้มีนางมาเพื่อนบ้านของนางตุ่มมาชักชวนให้เดินทางไปทำงานร้านขายอาหารที่ประเทศญี่ปุ่น นางแววดาวเห็นว่าตนเองไม่มีรายได้เลี้ยงดูบุตรและมารดา เพราะมีฐานะยากจน จึงตกลงใจที่จะทำงานดังกล่าว วันที่ 6 กุมภาพันธ์ 2546 นางมาจึงได้นัดให้นางแววดาวไปพบที่โรงแรมแห่งหนึ่งย่านงามวงศ์วาน จากนั้นได้ให้มาพักเก็บตัวที่ห้องพักโรงแรมย่านรัชดา รวมกับหญิงอีกกลุ่มหนึ่งประมาณ 4 - 5 คน ซึ่งพักอยู่ในห้องดังกล่าวก่อนแล้ว วันที่ 8 กุมภาพันธ์ 2546 ได้มีชายคนหนึ่งเรียกว่า "เฮีย" เป็นผู้ดำเนินการทำหนังสือเดินทางให้ โดยได้ถ่ายสำเนาบัตรประชาชนของนางแววดาวไป จากนั้นได้นำหนังสือเดินทางที่มีชื่อของนางแววดาวมาให้ในวันที่ 9 กุมภาพันธ์ 2546 "เฮีย" ได้พาชายชาวญี่ปุ่น (ไม่ทราบชื่อ) มาที่โรงแรมย่านรัชดา ชายญี่ปุ่นซึ่งเฮียให้เรียกว่า "อาจารย์" เป็นผู้พานางแววดาวเดินทางออกจากประเทศไทยไปญี่ปุ่น โดยมีหญิงไทยไม่ทราบชื่อ (ซึ่งนางแววดาวรู้ว่าเป็นคนในขบวนการเดียวกัน) บอกให้เดินเข้าผ่านเฉพาะช่องทางออกที่มีเจ้าหน้าที่ตรวจคนเข้าเมืองซึ่งเป็นพวกของตน และเดินกันคนละช่องกับอาจารย์ชาวญี่ปุ่น ทั้งสองเดินทางถึงกรุงโตเกียวประเทศญี่ปุ่นในเวลาเช้าของวันที่ 10 กุมภาพันธ์ 2546 ได้มีหญิงไทยชื่อนางนิ่ม มารับและพาไปพักที่เมืองมาชิดะ 1 คืน ต่อมานางนิ่มได้พานางแววดาวไปส่งต่อให้กับหญิงไทย (ไม่ทราบชื่อ) และหญิงไทยคนดังกล่าวได้ส่งต่อนางแววดาวให้มาม่าซังชาวญี่ปุ่นชื่อยูโกะ นางแววดาวจึงเริ่มทำงานที่ซ่องเมืองมาชิดะเป็นต้นมา จนกระทั่งได้ตัดสินใจหลบหนีออกมาพร้อมกับนางพิมเมื่อวันที่ 17 กุมภาพันธ์ 2546 และได้รับความช่วยเหลือจากสถานเอกอัครราชทูตไทยประจำกรุงโตเกียว ส่งกลับมายังประเทศไทย วันที่ 30 กุมภาพันธ์ 2546

เมื่อถึงประเทศไทย เจ้าหน้าที่จากกรมพัฒนาสังคมและสวัสดิการได้รับตัวเข้ารับการดูแลที่บ้านเกร็ดตระการ นักสังคมสงเคราะห์ของบ้านพักได้สอบถามข้อมูลเบื้องต้นของผู้เสียหาย รวมทั้งผู้ที่เกี่ยวข้องในขบวนการที่พาเดินทางไปประเทศญี่ปุ่น จากนั้นได้พาผู้เสียหายเข้าร้องทุกข์ที่กองปราบปรามเพื่อดำเนินคดีกับผู้เกี่ยวข้องที่ร่วมขบวนการในการกระทำความผิดครั้งนี้ ขณะนั้นนางแววดาวยังไม่ร่วมมือให้ข้อมูลในการดำเนินคดี ส่วนนางพิม ได้ให้ความร่วมมือกับเจ้าหน้าที่ตำรวจในการสอบปากคำขยายผลเพิ่มเติม จึงพบว่ามีผู้ร่วมกระทำความผิดที่เกี่ยวข้องในขบวนการนี้ทั้งหมด จำนวน 7 คน ได้แก่ นางไก่, นางจุ่ม, เฮียตู่, นางตุ่ม, นางจา, นายกร (สามีนางจุ่ม), นางต้อย ภายหลังเจ้าหน้าที่ตำรวจสามารถจับกุมผู้ต้องหาได้ 2 คน คือ นางจุ่มและนายกร ในความผิดฐาน "ร่วมกันเป็นธุระจัดหา ล่อไป หรือพาไปเพื่อการอนาจารฯ, ทำให้เสื่อมเสียเสรีภาพ, เป็นธุระจัดหาล่อไปหรือพาไปซึ่งบุคคลเพื่อให้บุคคลนั้นกระทำการค้าประเวณีไม่ว่าได้กระทำภายในหรือนอกราชอาณาจักร และขู่เข็ญด้วยประการใดๆ ว่าจะใช้กำลังประทุษร้ายผู้อื่นหรือเพื่อข่มขืนใจให้ผู้นั้นกระทำการค้าประเวณี"

คดีของนางจุ่มกับพวก 7 คน ยังมีผู้ต้องหาที่ร่วมอยู่ในขบวนการฯ อีกหลายคนที่ยังไม่ถูกดำเนินคดี

แต่อย่างใด ได้มีการพยายามติดต่อจะจ่ายเงินให้แก่ผู้เสียหายและครอบครัวและข่มขู่ด้วยและผู้ต้องหากลุ่มนี้อีกทั้งกลุ่มผู้ต้องหาในเครือข่ายนี้เป็นกลุ่มใหญ่และมีอิทธิพล มูลนิธิฯ ได้ประสานเจ้าหน้าที่ตำรวจในการขอให้มีการยื่นคำร้องสืบพยานไว้ก่อน แม้กระนั้นพยานผู้เสียหายที่เกรงกลัวกลุ่มผู้ต้องหามาก ต้องการหลบหนีไม่กล้าให้ความร่วมมือขึ้นให้การสืบพยานในชั้นศาล จนทางมูลนิธิฯ ต้องประสานตำรวจภูธร ภาค 2 ขอความคุ้มครอง โดยให้จัดเจ้าหน้าที่เดินทางมากับพยาน ซึ่งมีที่พักอาศัยที่ จังหวัดชลบุรี ในวันขึ้นสืบพยานที่ศาลอาญาด้วย

กรณีนี้ยังพบว่า นางจุ๋มซึ่งเป็นผู้ต้องหานั้นหลังจากได้รับการประกันตัวชั้นศาลแล้วยังสามารถเดินทางออกนอกประเทศได้โดยปกติ และให้เหตุผลต่อศาลขอเลื่อนนัดการสืบพยานซึ่งกำหนดอีก 2 เดือน อ้างว่าตนเองจะต้องเดินทางไปประเทศญี่ปุ่นเพื่อขอต่อวีซ่า ศาลจึงใช้ “ดุลพินิจ” ให้เลื่อนคดีนัดสืบพยานครั้งต่อไปเป็นปลายปี 2546

ในกรณีของนางแววดาว และนางพินซึ่งถูกกลุ่มของเฮียตู่ หลอกไปค้าประเวณีที่ประเทศญี่ปุ่นก็มีเครือข่ายของนางโยโกะ ที่ญี่ปุ่น เป็นผู้รับหญิงสาวจากไทย และเป็นเครือข่ายเดียวกันที่รับหญิงจากนางศรี

กรณีนี้ ผู้เสียหายมีข้อมูลที่เจ้าหน้าที่ของรัฐที่สนามบินดอนเมืองทำตัวเป็นพรรคพวกของผู้ที่ค้าหญิงไทยไปญี่ปุ่น ซึ่งควรจะได้มีการสืบสวนหาตัวได้โดยไม่ยากเกินไปนัก

กระบวนการพาผ่านด่านตรวจคนเข้าเมืองขาออกของนางพินและนางแววดาว มีการใช้ “ม้า” ที่เป็นชาวญี่ปุ่นซึ่งเอเย่นต์ให้เรียก “อาจารย์” เป็นผู้พาไปส่งถึงมือหญิงไทยใกล้เมืองโยโกฮาม่าเลยทีเดียว กระบวนการจัดทำหนังสือเดินทาง วีซ่าเข้าญี่ปุ่น และการจัดตั๋วเครื่องบิน ไม่ต่างจากกรณีนางศรีมากนัก

ประเด็นหนึ่งที่ได้พบในกรณีของนางแววดาวและนางพินคือ การที่จัดให้มีการสืบพยานไว้ก่อนนั้น ปรากฏว่านางแววดาวมีความเกรงกลัวกลุ่มของเอเย่นต์มาก ที่อยู่ของนางแววดาว อยู่ที่จังหวัดชลบุรี และต้องมาสืบพยานที่ศาลรัชดา ทางมูลนิธิฯ ต้องประสานกองบังคับการตำรวจภูธรภาค 2 เพื่อขอให้ช่วยจัดตำรวจคุ้มครองพยานในช่วงการเดินทางมาศาล โดยทางมูลนิธิฯ จัดการเช่ารถตู้ ให้ตำรวจมากับพยานและอยู่ดูแลพยานตลอดเวลา

ปัญหาเกิดตรงกระบวนการพิจารณาคดีที่พยาน (อายุราว 30 ปี) ต้องเผชิญหน้ากับผู้ต้องหาคือนางจุ๋ม (ซึ่งถูกจับพร้อมสามี) พยานเกรงกลัวมาก ตัวสั่นเทา และคอยบังหลังนักสังคมสงเคราะห์ระหว่างที่อยู่ในห้องพิจารณา ปัญหาต่อมาคือ การพิจารณาคดีเลื่อนออกไป ทำให้นางแววดาวไม่ได้ขึ้นสืบพยานในวันนั้น สองสามวันต่อมา นัดมาอีกทีไม่ได้สืบอีก มีแต่นางพินที่ได้สืบเสร็จเรียบร้อย

หลังจากนั้น อัยการก็ต้องสั่งฟ้องเพราะหมดกำหนดแล้ว เป็นอันว่านางแววดาวยังไม่ได้ขึ้นสืบพยานหลังจากอัยการสั่งฟ้อง ศาลนัดออกไปอีกหลายเดือน เพราะจำเลยซึ่งอยู่ระหว่างประกัน อ้างว่าต้องเดินทางไปญี่ปุ่นและศาลมี “ดุลพินิจ” ให้เลื่อนไปตามที่จำเลยต้องการ

จากการที่ได้พูดคุยกับพยานผู้เสียหาย หลังจากนั้นมีแนวโน้มว่าพยานผู้นี้จะไม่มาให้การในศาล ด้วยเหตุผลหลายประการ โดยเฉพาะอย่างยิ่งความรู้สึกไม่ปลอดภัย และความเกรงกลัวที่จะเผชิญหน้ากับผู้ที่เคยเป็นผู้ควบคุมบังคับให้ค้าประเวณีมาก่อน จนต้องหนีมา

การรวบรวมข้อมูลคดี

ในกรณีนี้ซึ่งถูกกลุ่มของเฮียตู่ หลอกไปค้าประเวณีที่ประเทศญี่ปุ่นก็มีเครือข่ายของ

กรณีนี้ นางดาวและนางพินผู้เสียหายมีข้อมูลที่เจ้าหน้าที่ของรัฐที่สนามบินดอนเมืองทำตัวเป็นพรรคพวกของผู้ที่ค้าหญิงไทยไปญี่ปุ่น ซึ่งควรจะได้มีการสืบสวนหาตัวได้โดยไม่ยากเกินไปนัก แต่กลไกที่จะรับ

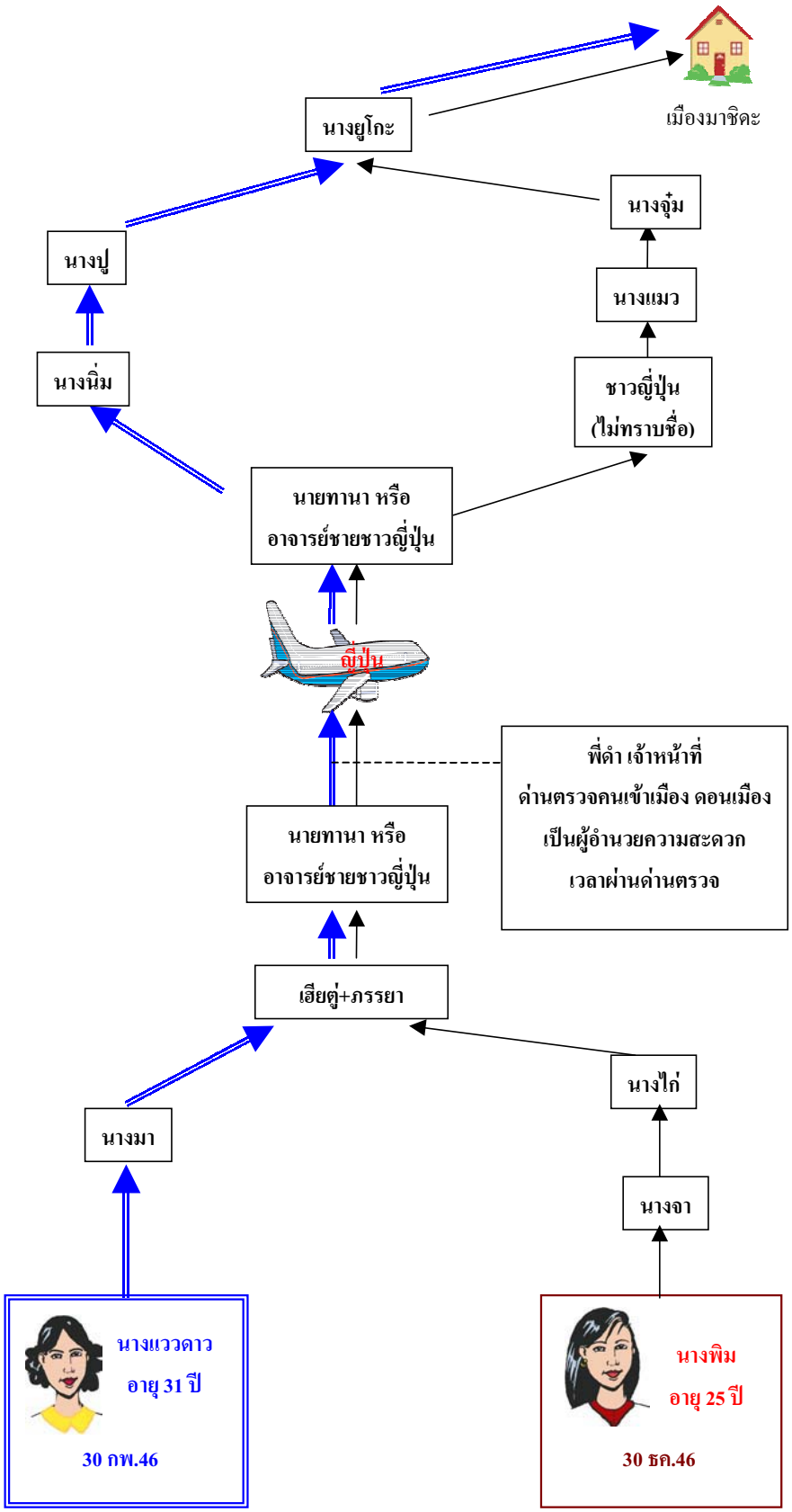
เรื่องนี้ไปดำเนินการคือใคร

กระบวนการพาผ่านด่านตรวจคนเข้าเมืองขาออกของนางพิน และนางแววดาว มีการใช้ “ม้า” ที่เป็นชาวญี่ปุ่นซึ่งเอเย่นต์ให้เรียก “อาจารย์” เป็นผู้พาไปส่งถึงมือหญิงไทย ใกล้เมืองโยโกฮาม่าเลยทีเดียว กระบวนการจัดทำหนังสือเดินทางวีซ่าเข้าญี่ปุ่นและการจัดตั๋วเครื่องบิน ไม่ต่างจากกรณีนางศรีมากนัก นอกจากนี้นางโยโกะ ที่ญี่ปุ่น เป็นผู้รับหญิงสาวจากไทย และเป็นเครือข่ายเดียวกันที่รับหญิงจากนางศรี

การสืบพยาน

ประเด็นสำคัญของกรณีนี้ อยู่ตรงที่ว่า การสืบพยานผู้เสียหายที่เป็นบุคคลอายุ 18 ปี ขึ้นไป ไม่มีกฎหมายคุ้มครอง พยานผู้เสียหายต้องเผชิญหน้ากับผู้ต้องหา ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา (ฉบับที่ 20) นั้น คุ้มครองเด็กอายุต่ำกว่า 18 ปี เท่านั้น ในการสืบพยานในศาลเด็กไม่ต้องเผชิญหน้าผู้ต้องหา ไม่ต้องกลัวที่จะเห็นผู้ต้องหาจ้องตาตนอย่างข่มขู่

ข้อนี้เป็นประเด็นที่ควรต้องพิจารณาปรับปรุงแก้ไขกฎหมายต่อไป หาไม่ก็จะไม่มีพยานคนใดกล้าให้การ อันจะนำไปสู่การดำเนินคดีพวกองค์กรอาชญากรรมที่นำหญิงไปค้าในต่างประเทศได้


เมืองมาชิดะ
นางยูโกะ
นางจุ๋ม
นางปู
นางแมว
นางนิ่ม
ชาวญี่ปุ่น
(ไม่ทราบชื่อ)
นายทานา หรือ
อาจารย์ชายชาวญี่ปุ่น
ญี่ปุ่น
พี่ดำ เจ้าหน้าที่
ด่านตรวจคนเข้าเมือง ดอนเมือง
เป็นผู้อำนวยความสะดวก
เวลาผ่านด่านตรวจ
นายทานา หรือ
อาจารย์ชายชาวญี่ปุ่น
เฮียตู่+ภรรยา
นางไก่
นางมา
นางจา
นางแววดาว
อายุ 31 ปี
30 กพ.46
นางพิม
อายุ 25 ปี
30 ธค.46

กรณีศึกษาการค้าหญิงและเด็กไทยไปประเทศอังกฤษ : นางผิว

ข้อมูลเบื้องต้น

นางสาวรัตน์ อายุ 17 ปี ภูมิลำเนาอยู่จังหวัดเพชรบูรณ์ มีพี่น้อง 3 คน นางสาวรัตน์เป็นคนสุดท้อง เรียนหนังสือจบชั้นประถมศึกษาปีที่ 6 ที่โรงเรียนแห่งหนึ่งในจังหวัดเพชรบูรณ์ เมื่อจบชั้นประถมศึกษาปีที่ 6 ได้ออกจากโรงเรียนมาช่วยครอบครัวทำสวน ทำนา ประมาณ 2 ปี ต่อมานางสาวรัตน์ไปทำงานขายขนมจีนกับญาติที่กรุงเทพฯ จนกระทั่งรู้จักเพื่อนชื่อนางสาวอุ๋ย คบกันอยู่ราว 1 เดือน นางสาวอุ๋ยมักนัดไปเดินเที่ยวห้างสรรพสินค้าต่างๆ ด้วยกันเพื่อสร้างความคุ้นเคย ในช่วงที่ทางบ้านของนางสาวรัตน์มีปัญหา รถไถจะถูกยึด นางสาวรัตน์มักจะปรับทุกข์กับนางสาวอุ๋ย นางสาวอุ๋ยจึงชักชวนให้ไปทำงานเป็นคนรับใช้ที่เมืองนอกเงินดีกว่าขายขนมจีน โดยบอกว่ามีให้เลือกหลายประเทศ ญี่ปุ่น ออสเตรเลีย อังกฤษ เป็นต้น นางสาวรัตน์ไม่รู้เรื่องอะไรเลยจึงขอให้นางสาวอุ๋ยแนะนำ นางสาวอุ๋ยบอกว่าอย่างนางสาวรัตน์นี้ไปอังกฤษดีกว่า ได้เงินเดือน เดือนละ 3 หมื่น เมื่อนางสาวรัตน์ตกลงใจ นางสาวอุ๋ยได้พา นางสาวรัตน์ไปถ่ายรูปเพื่อทำหนังสือเดินทาง โดยจัดให้นางสาวรัตน์แต่งตัวเป็นผู้ใหญ่หน่อย ไม่ใช่หน้าเด็กๆ อายุ 17 นางสาวอุ๋ยบอกว่านางสาวรัตน์ต้องเสียค่าใช้จ่ายในการทำหนังสือเดินทาง วีซ่าไปประเทศอังกฤษ และค่าตั๋วเครื่องบิน 40,000 บาท

นางสาวรัตน์กลับไปปรึกษากับแม่ที่เพชรบูรณ์ แม่ลูกคำนวณกันว่าเสียค่าใช้จ่าย 40,000 บาท หากลูกไปทำงาน 2 เดือน ได้ 60,000 บาท ก็ส่งกลับมาใช้หนี้ที่จะกู้ยืมเพื่อนบ้านไป พอทำเดือนที่ 3 ก็มีเงินส่งมาให้แม่จ่ายนางสาวอุ๋ยอีก 40,000 แม่ของนางสาวรัตน์ก็จะตามไปทำงานเป็นคนรับใช้ที่ประเทศอังกฤษด้วย คำนวนอย่างนั้นแล้วสองแม่ลูกก็กู้เงินเพื่อนบ้านโดยใช้บ้านและที่นาตนของเป็นหลักทรัพย์ค้ำประกัน นางสาวอุ๋ยยังขอให้นางสาวรัตน์นำสำเนาบัตรประชาชนและทะเบียนบ้านของพ่อแม่มาให้นางสาวอุ๋ยด้วย

นางสาวรัตน์เองบอกนางสาวอุ๋ยว่าจะจ่ายเงินให้นางสาวอุ๋ยเมื่อได้หนังสือเดินทาง วีซ่า และตั๋วเครื่องบินแล้วเท่านั้น นางสาวรัตน์ติดต่อนางสาวอุ๋ยได้โดยทางโทรศัพท์มือถือซึ่งนางสาวอุ๋ยเพิ่งซื้อ

ก่อนวันเดินทาง 2 วัน ต้นเดือนกรกฎาคม 2545 นางสาวอุ๋ยพานางสาวรัตน์ไปจัดซื้อเสื้อผ้า 3 - 4 ชุด และกระเป๋าเดินทาง แล้วแนะนำให้นางสาวรัตน์รู้จักกับชายคนหนึ่ง ชายนั้นไม่ยอมบอกชื่อโดยให้เรียก "พี่" เท่านั้น "พี่" เป็นคนขับรถพานางสาวรัตน์กลับไปที่เพชรบูรณ์โดยบอกว่า การจะไปทำงานที่อังกฤษต้องมีสัญญาทำงานกับผู้ปกครอง "พี่" ได้พบกับพ่อแม่ของนางสาวรัตน์ และให้เซ็นต์ชื่อรับรองหากว่ามีปัญหาอย่างใดเกิดขึ้นพ่อแม่จะรับผิดชอบการเดินทางครั้งนี้ของนางสาวรัตน์เอง เมื่อเซ็นต์สัญญาแล้ว "พี่" ก็พานางสาวรัตน์กลับมากรุงเทพฯ แม่ของนางสาวรัตน์ตามมาด้วย และคืนนั้นพักบ้านญาติที่ขายขนมจีนในกรุงเทพฯ รุ่งขึ้นเป็นวันเดินทาง นางสาวอุ๋ยมารับนางสาวรัตน์ไปทำผมช่วงบ่าย เพื่อให้ดูเป็นผู้ใหญ่หน่อย เมื่อไปสนามบิน-พร้อมแม่ของนางสาวรัตน์ นางสาวรัตน์ได้มอบเงินให้นางสาวอุ๋ย 40,000 บาท นางสาวอุ๋ยให้หนังสือเดินทางและตั๋วบิน โดยบอกว่ายังไม่จำเป็นต้องดูตอนนั้น ทุกอย่างเรียบร้อย พร้อมทั้งให้โทรศัพท์มือถือ 1 เครื่อง บอกให้ไปที่เคาท์เตอร์เช็คอินเลย นางสาวอุ๋ยกลับออกไปจากสนามบิน พร้อมแม่ของนางสาวรัตน์ เมื่อนางสาวรัตน์เช็คอิน จึงเห็นว่ารูปในหนังสือเดินทางเป็นหน้าของตนที่ดูเป็นผู้ใหญ่กว่าอายุ แต่ในหนังสือเดินทางเป็นชื่อคนอื่นเหมือนกับในตั๋วเครื่องบิน

สักพักหนึ่ง นางสาวอุ๋ยโทรเข้ามาหาเพื่อแนะนำว่าต้องทำอย่างไรบ้างเมื่อจะผ่านด่านตรวจคนเข้าเมือง นางสาวรัตน์ถามถึงเรื่องหนังสือเดินทางที่ไม่ใช่ชื่อตน นางสาวอุ๋ยบอกว่าต้องทำเช่นนั้น ไม่งั้นจะเดินทางไม่ได้ เพราะนางสาวรัตน์อายุยังน้อย นางสาวรัตน์เห็นว่าตนเพิ่งจ่ายเงินไป 40,000 จึงตัดสินใจเช็คอิน ระหว่างนั้น

นางสาวอุ๋ยจะโทรบอกให้ทำอะไรๆ เป็นระยะๆ โดยทางโทรศัพท์มือถือที่ให้ไว้ นางสาวอุ๋ยให้เงินปอนด์อังกฤษ นางสาวรัตน์ติดตัวไป 10 ปอนด์ เพื่อเป็นค่าเดินทางไปบ้านของนางผิว หญิงไทยที่ลอนดอน บนเครื่องบินมีชายไทยคนหนึ่งมาขอแลกที่นั่งกับฝรั่งข้างๆ นางสาวรัตน์ และชวนคุยเหมือนเพิ่งบังเอิญมารู้จักกันบนเครื่องบิน ช่วยกรอกเอกสารภาษาอังกฤษ เครื่องบินเป็นสายการบินศรีลังกา ไปแวะจอดที่โคลัมโบ 1 คืน จึงเดินทางต่อไปลอนดอน ชายคนนั้นถามว่าจะไปที่ไหน นางสาวรัตน์ให้ดูที่อยู่ที่ได้จากนางสาวอุ๋ย ชายนั้นบอกว่าอยู่ไม่ไกลจากบ้านเขา เขาจะพาไปส่งให้ก่อนไม่ลำบากอะไร

ถึงสนามบินที่ลอนดอน นางสาวรัตน์โทรศัพท์หานางผิว นางผิวแนะนำให้นั่งรถใต้ดินไปลงสถานีนั้นๆ ชายคนนั้นเป็นผู้พาไปส่ง และได้เข้าไปในบ้านคุยกับนางผิวสักพัก นางสาวรัตน์เห็นชายคนนั้นรับซองซองหนึ่งจากนางผิว ก่อนจะลากลับไป

ที่บ้านนางผิว นางสาวรัตน์พบผู้หญิงไทยอยู่ประมาณ 20 คน นางผิวอยู่กับนายรายาสามี ชาวศรีลังกา นางผิวให้นางสาวรัตน์พักผ่อน 1 วัน หลังจากนั้นได้บังคับให้ขายบริการโดยขู่ว่าหากไม่ทำงานครอบครัวจะเดือดร้อน

จากนั้น นางสาวรัตน์ก็ถูกนางผิวบังคับให้รับแขก โดยมีคนรับโทรศัพท์แล้วสั่งให้ไปที่บ้านโน้นบ้านนี้ เปลี่ยนที่ทำงานรับแขกไปหลายที่ โดยมีคนพานางสาวรัตน์ไปตลอด นางสาวรัตน์อยากกลับบ้านและไม่อยากทำงานนี้ จนถึงเดือนกันยายน ตำรวจอังกฤษบุกเข้าทุกที่ที่เป็นจุดที่นางผิวส่งผู้หญิงไปทำงานค้าบริการทางเพศจำนวน 5 แห่งด้วยกัน และจับผู้หญิงไทยราว 25 คน ส่งกลับประเทศไทย นางสาวรัตน์เป็นคนเดียวที่อายุต่ำกว่า 18 ปี และถูกหลอกไปโดยไม่รู้ว่าเป็นงานค้าประเวณี หลังสอบปากคำแล้ว ตำรวจและเจ้าหน้าที่ตรวจคนเข้าเมืองอังกฤษ 3 คนได้พาหญิงไทย 25 คนกลับจากอังกฤษถึงไทยวันที่ 19 กันายน 2545

การดำเนินการ

กรณีนี้มูลนิธิฯ ได้เข้าไปช่วยดูแล โดยได้เดินทางไปรับตัวผู้เสียหายที่สนามบินดอนเมือง และประสานกับเจ้าหน้าที่ตำรวจจากอังกฤษ สำหรับนางสาวรัตน์ ซึ่งอายุ 17 ปี ทางมูลนิธิฯ ได้เข้าไปช่วยดูแลในฐานะผู้เสียหายที่จะเป็นพยานในคดีมีการแจ้งความที่กองปราบปราม คดีนี้ในประเทศไทยเมื่อเจ้าหน้าที่ที่ดูแลเปลี่ยนตำแหน่งไป ก็ไม่การสืบสาวราวเรื่องและขยายผลต่อทั้งๆ ที่ผู้ดูแลคดีจัดว่าเป็น “มือหนึ่ง” ของกองปราบปราม และมีนายพลตำรวจระดับสูงเป็นผู้สั่งการให้ดูแลคดี

ส่วนที่ประเทศอังกฤษ เจ้าหน้าที่ตำรวจของอังกฤษได้ประสานขอความร่วมมือให้ทางมูลนิธิฯ พานางสาวรัตน์ไปขึ้นศาลเป็นพยานในคดีของนางผิวและพวก ที่ศาลกรุงลอนดอน ประเทศอังกฤษ เมื่อเวลาผ่านไป 1 ปี จนในที่สุดศาลอังกฤษตัดสินจำคุกผู้ต้องหาทั้งหมด โดยศาลกรุงลอนดอน พิพากษานางผิว เป็นเวลา 5 ปี นางมน (น้องสาวนางผิว) จำคุก 3 ปี 6 เดือน และนายรายา (สามีนางผิว) จำคุก 2 ปี ขณะนี้ศาลกรุงลอนดอนให้ตำรวจอังกฤษตรวจสอบสินทรัพย์ของผู้ต้องหาที่ส่งมาจากอังกฤษเข้าบัญชีธนาคารหลายบัญชีที่ประเทศไทย โดยมีการประสานงานผ่านสำนักงานต่างประเทศ สำนักงานอัยการสูงสุด

กรณีนี้ เป็นคดีที่เห็นชัดเจนว่าไม่มีผู้สนใจตามเรื่องสืบสวนและขยายผล ทั้งๆ ที่ผู้เสียหายเป็นเด็กอายุต่ำกว่า 18 ปี และถูกหลอกลวงไป การสืบสวนทำเพียงระยะแรกๆ และได้พบข้อมูลว่าหมายเลขโทรศัพท์ของนางสาวอุ๋ยซึ่งชักชวนนางสาวรัตน์ไปอังกฤษนั้น เป็นโทรศัพท์ที่จดทะเบียนในนามพ่อของนางสาวรัตน์ เจ้าหน้าที่ก็สรุปว่า “พ่อของนางสาวรัตน์ร่วมมือด้วยนี่ แล้วก็วางมือ ไม่ได้สนใจคดีนี้ต่อ” ในขณะที่นางสาวรัตน์ได้แจ้งว่ามีใบเสร็จค่าโทรศัพท์เกือบ 2 หมื่น เรียกเก็บมาที่พ่อ ซึ่งพ่อไม่เคยรู้เรื่องโทรศัพท์นั้นเลย นางสาวรัตน์สงสัยว่า นางสาวอุ๋ยนำสำเนาบัตรประชาชนและทะเบียนบ้านของพ่อนางสาวรัตน์ ไปซื้อ

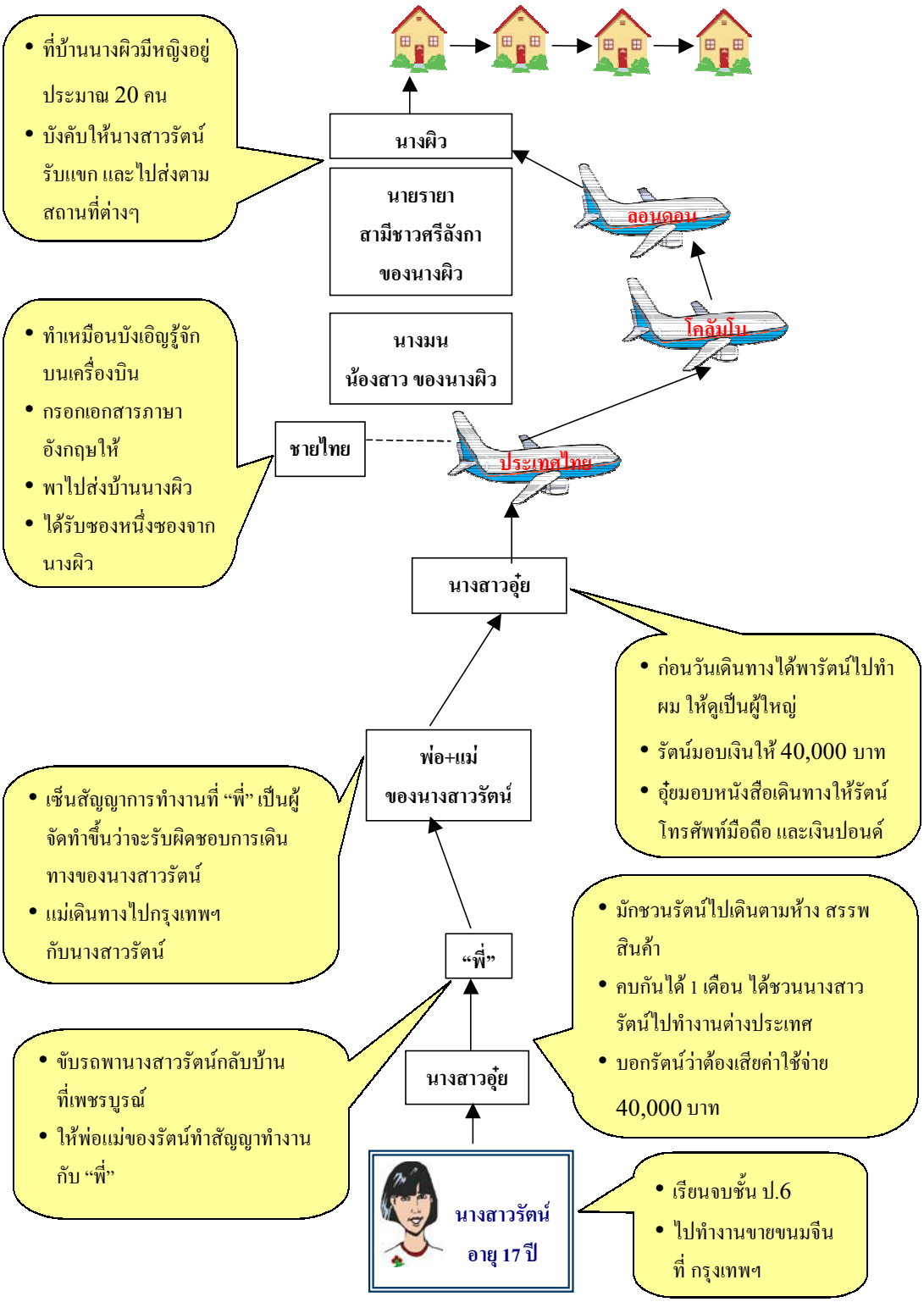
โทรศัพท์แล้วให้นางสาวรัตน์ติดต่อนางสาวอุ๋ยที่หมายเลขโทรศัพท์เครื่องนั้น โดยนางสาวรัตน์ไม่รู้เลยว่าเป็นชื่อพ่อของตน และจะมีใบเรียกเก็บเงินด้วย

ดังนั้นคดีนี้ในประเทศไทยจึงไม่มีความคืบหน้าใดๆ ทั้งๆ ที่นางสาวรัตน์ได้มีการแจ้งความและสอบปากคำตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา (ฉบับที่ 20) แล้ว

สำหรับทางประเทศอังกฤษ หลังจากที่นางสาวรัตน์ไปให้การเป็นพยานในศาลที่กรุงลอนดอน จนนางผิวและนางมน สองพี่น้องพร้อมสามีนางผิวถูกพิพากษาจำคุกแล้ว ทางอังกฤษต้องการตรวจสอบทรัพย์สินของทั้งสองพี่น้อง ซึ่งมีการโอนเงินมาเข้าบัญชีธนาคารในประเทศไทยหลายบัญชี โดยทางตำรวจอังกฤษมีรายละเอียด ชื่อบัญชี หมายเลขบัญชี ธนาคาร วันโอนเงิน จำนวนเงินและได้ทำหนังสือประสานงานมาทางสำนักงานอัยการสูงสุด แต่ก็ไม่สามารถทำได้ง่ายๆ และรวดเร็วเท่าที่ควร มีปัญหาอยู่หลายขั้นตอน โดยเฉพาะพระราชบัญญัติความร่วมมือระหว่างประเทศในเรื่องทางอาญา พ.ศ. 2535 ไม่มีการเอ่ยถึงสำนักงานป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน ซึ่งเพิ่งตั้งขึ้น จึงเกิดความขลุกขลักในการประสานงาน อีกทั้งมีประเด็นปลีกย่อยอื่นๆ ในการจัดการทรัพย์ที่ยึดได้ว่าควรจะมีการแก้ไขปรับปรุงกฎหมายฉบับนี้อย่างไรหรือไม่ เรื่องการยึดทรัพย์ เป็นประเด็นหนึ่งในนั้น

คดีนี้ยังมีประเด็นความเสียหายที่เกิดแก่เด็กเป็นเหยื่อของการค้ามนุษย์ กรณีของนางสาวรัตน์ซึ่งต้องกู้ยืมเงิน 40,000 บาท โดยใช้บ้านและที่นาของครอบครัวเป็นหลักทรัพย์ค้ำประกัน เมื่อการณ์ไม่เป็นไปตามที่คาด นางสาวรัตน์กลับมาโดยไม่มีเงินมาใช้หนี้ บ้านและที่นาก็จะต้องถูกยึด ในกรณีนี้ แม้มีการยึดทรัพย์ของนางผิว และนางมนในประเทศไทยได้จริงๆ นางสาวรัตน์ก็จะไม่ได้ทรัพย์นั้นไปจ่ายคืนเจ้าหนี้หรือชดเชยความเสียหายที่เกิดขึ้นแก่ตนเอง

แม้ปัจจุบันจะมีพระราชบัญญัติค่าตอบแทนผู้เสียหายและค่าทดแทนและค่าใช้จ่ายแก่จำเลยในคดีอาญา พ.ศ. 2544 แต่ก็คงยังไม่มีการจัดการอย่างใดได้ เพราะยังไม่มีกฎกระทรวงออกมากำกับการใช้พระราชบัญญัติ


• ที่บ้านนางผิวมีหญิงอยู่ประมาณ 20 คน
• บังคับให้นางสาวรัตน์รับแขก และไปส่งตามสถานที่ต่างๆ
นางผิว
นายรายา สามีชาวศรีลังกา ของนางผิว
นางมน น้องสาว ของนางผิว
ลอนดอน
โคลัมโบ
ประเทศไทย
• ทำเหมือนบังเอิญรู้จักบนเครื่องบิน
• กรอกเอกสารภาษาอังกฤษให้
• พาไปส่งบ้านนางผิว
• ได้รับซองหนึ่งซองจากนางผิว
ชายไทย
นางสาวอุ๋ย
• ก่อนวันเดินทางได้พารัตน์ไปทำผม ให้ดูเป็นผู้ใหญ่
• รัตน์มอบเงินให้ 40,000 บาท
• อุ๋ยมอบหนังสือเดินทางให้รัตน์ โทรศัพท์มือถือ และเงินปอนด์
พ่อ+แม่ ของนางสาวรัตน์
• เซ็นสัญญาการทำงานที่ "พี่" เป็นผู้จัดทำขึ้นว่าจะรับผิดชอบการเดินทางของนางสาวรัตน์
• แม่เดินทางไปกรุงเทพฯ กับนางสาวรัตน์
"พี่"
• มักชวนรัตน์ไปเดินตามห้าง สรรพสินค้า
• คบกันได้ 1 เดือน ได้ชวนนางสาวรัตน์ไปทำงานต่างประเทศ
• บอกรัตน์ว่าต้องเสียค่าใช้จ่าย 40,000 บาท
นางสาวอุ๋ย
• ขับรถพานางสาวรัตน์กลับบ้านที่เพชรบูรณ์
• ให้พ่อแม่ของรัตน์ทำสัญญาทำงานกับ "พี่"
นางสาวรัตน์ อายุ 17 ปี
• เรียนจบชั้น ป.6
• ไปทำงานขายขนมจีนที่ กรุงเทพฯ

กรณีศึกษาการค้าเด็กและหญิง : โรงงานผลิตปากกาไวท์บอร์ด

ข้อมูลเบื้องต้น

เมื่อวันที่ 12 กุมภาพันธ์ 2545 เจ้าหน้าที่ตำรวจสำนักงานตรวจคนเข้าเมือง ได้ร่วมกับหน่วยงานภาครัฐและองค์กรเอกชน เข้าตรวจค้นและช่วยเหลือแรงงานหญิงและเด็กชาวพม่า 8 คน อายุระหว่าง 14 - 24 ปี ที่ถูกหน่วงเหนี่ยวกักขัง และใช้แรงงานเยี่ยงทาสที่โรงงานผลิตปากกาเขียนไวท์บอร์ดแห่งหนึ่งในกรุงเทพฯ พร้อมทั้งจับกุมนายหยางชาวไต้หวัน และนางวิซึ่งเป็นเจ้าของโรงงานดังกล่าวโดยตั้งข้อหาให้ที่พักพิงคนต่างด้าวฯ และได้ตั้งข้อหาหลบหนีเข้าเมืองโดยผิดกฎหมายแก่หญิงพม่าทั้ง 8 คนนี้ด้วย จากนั้นได้ส่งตัวผู้ต้องหาทั้งหมดให้สถานีตำรวจนครบาลตลิ่งชันดำเนินคดี โดยเบื้องต้นทางเจ้าหน้าที่ตำรวจได้ดำเนินคดีกับนางวิ ภรรยานายจ้างเพียงผู้เดียวในข้อหาตามพระราชบัญญัติคนเข้าเมือง พ.ศ. 2522 และพระราชบัญญัติการทำงานของคนต่างด้าว พ.ศ. 2521 และปล่อยตัวนายหยางไป

เมื่อทางมูลนิธิพัฒนาการคุ้มครองเด็กได้คุยกับเด็กผู้เสียหายแล้ว เห็นว่านายหยางก็กระทำผิดด้วย จึงได้ขอให้เจ้าหน้าที่ตำรวจสอบปากคำเด็กผู้เสียหายเพิ่มเติม ตำรวจจึงแจ้งข้อกล่าวหากับนายหยาง ในข้อหาเดียวกันกับนางวิ อีกทั้งจากการสอบปากคำฯ พบว่า นายหยางมีพฤติกรรมอนาจารผู้เสียหาย จึงมีการเพิ่มข้อหาอนาจารด้วย เจ้าหน้าที่ตำรวจสถานีตำรวจนครบาลตลิ่งชัน ส่งเด็กและหญิงพม่าทั้ง 8 คน ไปอยู่ในความดูแลของบ้านเกร็ดตระการในฐานะที่เป็นผู้ที่ตกเป็นเหยื่อของการค้ามนุษย์ โดยไม่ได้ส่งไปที่ห้องกักของสำนักงานตรวจคนเข้าเมืองที่สวนพลู ต่อมาวันที่ 23 กุมภาพันธ์ 2545 เจ้าหน้าที่นักสังคมฯ บ้านเกร็ดตระการได้นำตัวผู้เสียหายทั้ง 8 คน ไปสอบปากคำเพิ่มเติมที่สถานีตำรวจนครบาลตลิ่งชัน เจ้าหน้าที่ตำรวจได้แจ้งให้กับเจ้าหน้าที่นักสังคมฯ ทราบว่าจะต้องดำเนินคดีอาญากับเด็กทั้ง 8 คน ในข้อหาหลบหนีเข้าเมืองผิดกฎหมายฯ เนื่องจากทางสำนักงานตรวจคนเข้าเมืองได้แจ้งข้อหาดังกล่าวกับเด็กทั้ง 8 คนแล้ว ตั้งแต่วันที่จับกุมนายจ้าง แล้วเจ้าหน้าที่ตำรวจก็ควบคุมตัวหญิงพม่าผู้เสียหาย 3 คนในจำนวนผู้เสียหายทั้งหมดไว้ที่สถานีตำรวจนครบาลตลิ่งชัน ส่วนเด็กพม่าที่เหลืออีก 5 คน ถูกส่งตัวเข้าสถานพินิจฯ กรุงเทพมหานคร เนื่องจากมีอายุต่ำกว่า 18 ปี

การดำเนินการ

มูลนิธิพัฒนาการคุ้มครองเด็ก ได้ร่วมกับบ้านเกร็ดตระการประสานไปยังสำนักงานตำรวจแห่งชาติและสถานพินิจฯ เพื่อดำเนินการช่วยเหลือเด็กหญิงชาวพม่าทั้ง 8 คน ในฐานะผู้ตกเป็นเหยื่อของการค้ามนุษย์ตาม "บันทึกข้อตกลงฯ" ในที่สุดได้รับความร่วมมือจากทั้งทางสถานพินิจและสำนักงานตำรวจแห่งชาติที่จะไม่ดำเนินคดีแก่เด็กและหญิงพม่า ทั้ง 8 คน และยังผลให้เจ้าหน้าที่ตำรวจ สถานีตำรวจนครบาล ที่รับผิดชอบคดี มีความเห็นไม่ฟ้องผู้เสียหาย จากนั้นได้มีการส่งมอบตัวผู้เสียหายทั้ง 8 คน กลับเข้ามาอยู่ในความดูแลของบ้านเกร็ดตระการ เมื่อวันที่ 27 กุมภาพันธ์ 2545

ขณะเดียวกัน มูลนิธิฯ ได้สอบถามเด็กทั้ง 8 คน ถึงวิธีการเข้ามาในเมืองไทย จึงได้ทราบว่าเด็กทั้งหมดเข้ามาโดยผ่านนายหน้าผู้หญิงคนเดียวกัน ชื่อนางเค ที่อยู่เมืองพะอานฝั่งพม่า และเป็นผู้จัดส่งเด็กเหล่านี้ไปยังนางมะชานายหน้าอยู่ที่อำเภอแม่สอด นางมะชารับเด็กจากนางเค เพื่อส่งไปตาม "ออเดอร์" คือการสั่งว่าให้ส่งแรงงานไปที่ใดบ้าง มูลนิธิฯ ประสานกับผู้กำกับสถานีตำรวจภูธรอำเภอแม่สอด ขยายผลจับกุมตัวนางมะชาที่แม่สอด จนได้มีการนำผู้เสียหายไปชี้ตัวและสามารถจับกุมนายหน้ารายนี้ดำเนินคดีได้ในที่สุด ในการนำเด็กผู้เสียหาย 2 คนไปที่อำเภอแม่สอด เพื่อจับกุมนางมะชานั้น ได้มีข้อมูลเพิ่มเติมจากเด็ก

ถึงกระบวนการที่ถูกนำต่อจากอำเภอแม่สอด เข้ามากรุงเทพฯ ว่านางมะชาได้ให้เด็กพักที่บ้านตนระยะหนึ่ง วันจะเดินทางลงกรุงเทพฯ ได้พาเด็กเข้าไปในบ้านของตำรวจผู้หนึ่ง ซึ่งอยู่เยื้องกับบ้านนางมะชา และซ่อนในบ้านนั้น 1 คืน จนรุ่งเช้ามีนายต้อมมาจัดเด็กแอบอยู่ในช่องพิเศษของรถกระบะ ใช้แผ่นเหล็กปิดไว้ แล้วพาออกจากแม่สอด เด็กถูกบังคับให้นอนนิ่งๆ อย่างนั้น เกือบ 1 ชั่วโมง จึงถูกนำออกจากรถกระบะ ไปขึ้นรถทัวร์ที่จะเข้ากรุงเทพฯ โดยนายต้อมให้เด็กถือเงิน 2,000 บาท เพื่อให้คนขับรถทัวร์เป็นค่ารับเด็ก 4 คน ไปขึ้นรถไป

สำหรับคดีของนายหยางและนางวิ ทางมูลนิธิฯ ได้ประสานให้มีการสืบพยานผู้เสียหายไว้ก่อน เมื่อวันที่ 19, 26 และ 29 เมษายน 2545 พร้อมทั้งช่วยเหลือในการเรียกร้องค่าจ้างแรงงานให้แก่ผู้เสียหายทั้ง 8 คนด้วย

ในส่วนคดีที่เด็กและหญิงทั้ง 8 คนเช่นผู้ต้องหาเข้าเมืองไทยผิดกฎหมายนั้น ต่อมาอัยการฝ่ายคดีอาญาธนบุรี สั่งฟ้องหญิงพม่าทั้ง 3 คน ที่มีอายุเกิน 18 ปี ตามที่เจ้าหน้าที่สำนักงานตรวจคนเข้าเมืองตั้งข้อหา และให้เจ้าหน้าที่ตำรวจนำตัวเด็กและหญิงทั้ง 8 คน ไปพบอัยการเพื่อดำเนินคดีตามกฎหมาย ศาลตัดสินปรับหญิงคนละ 6,500 บาท ส่วนเด็กที่มีอายุต่ำกว่า 18 ปี ทั้ง 5 คน ไม่ได้ถูกดำเนินคดีเพราะเดินทางกลับภูมิลำเนาไปก่อนแล้ว

ผลของคดี

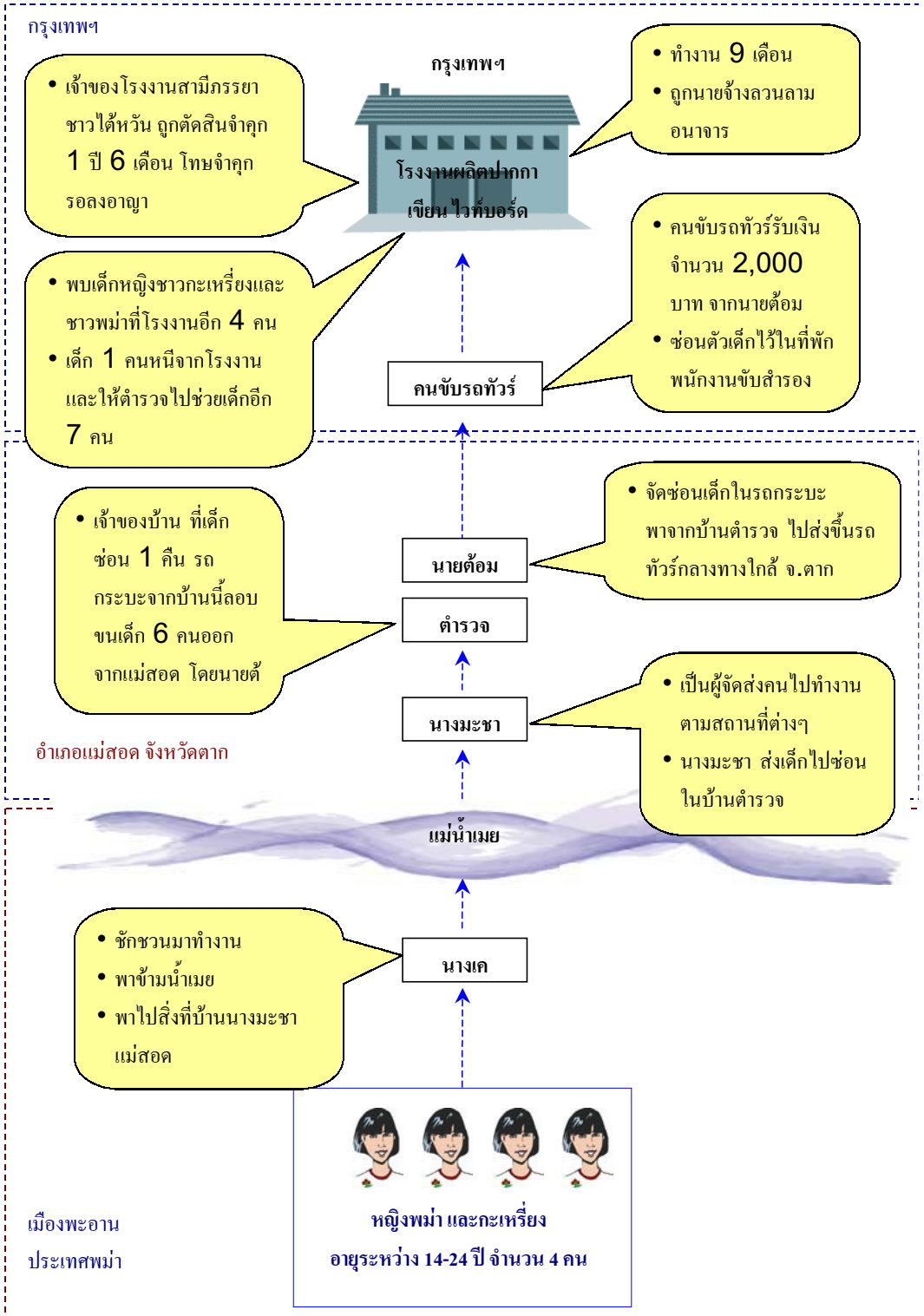
คดีนางวิ กับนายหยาง ศาลอาญาธนบุรีพิพากษาว่าจำเลยผิดตามพระราชบัญญัติคนเข้าเมือง พ.ศ. 2522, พระราชบัญญัติของคนทำงานต่างด้าว พ.ศ. 2521 จำเลยทั้งสองให้การรับสารภาพ มีเหตุบรรเทาโทษ ลดโทษให้คนละกึ่งหนึ่ง ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 78 คงลงโทษจำคุกจำเลยที่ 1 มีกำหนด 1 ปี 6 เดือน ปรับ 25,000 บาท จำเลยที่สอง จำคุก 1 ปี และปรับ 15,000 บาท จำเลยทั้งสองไม่เคยถูกจำคุกมาก่อน โทษจำคุกให้รอการลงโทษตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 56 มีกำหนด 2 ปี ส่วนที่โจทก์ขอให้นับโทษจำเลยที่สองต่อจากโทษของจำเลยในคดีอาญาหมายเลขดำที่ 6247/45 ของศาลนี้ เนื่องจากศาลมิได้มีคำพิพากษาให้ดังกล่าว คำขอในส่วนนี้ให้ยก

คดีอนาจาร (นายหยาง) ศาลอาญาธนบุรี ตัดสินวันที่ 26 พฤศจิกายน 2546 เนื่องจากจำเลยไม่เคยกระทำความผิดมาก่อน ให้กลับตัวเป็นพลเมืองดี ให้จ่ายเงินค่าปรับ 6,000 บาท รอลงอาญา 2 ปี ส่วนคดีนางเค ศาลตัดสินวันที่ 1 พฤษภาคม 2545 จำคุก 6 เดือน ปรับ 30,000 บาท โทษจำคุกรอลงอาญา 2 ปี

กรณีนี้ เจ้าของคดีซึ่งเป็นนายตำรวจที่สถานีตำรวจภูธรอำเภอแม่สอด ประสบอุบัติเหตุ รถกระบะชนในตัวจังหวัดตาก และพนักงานสอบสวนเสียชีวิตพร้อมกัน 3 คน จากนั้นก็ไม่มีใครตามดูแลคดีนี้อีก โดยเฉพาะกรณีที่ตำรวจที่อยู่ในอำเภอแม่สอดเองเกี่ยวข้องกับเรื่องนี้ (แต่เป็นตำรวจที่ทำงานอยู่อำเภออื่น) หรือผู้เกี่ยวข้องอื่นๆ เช่น นายต้อม คนขับรถทัวร์ที่ลักลอบพาเด็กและหญิงต่างด้าวเข้ามาในกรุงเทพโดยรับค่าตอบแทน 500 บาทต่อคน จากผู้ที่เป็นผู้จัดหา

กรณีนี้ เป็นกรณีเด็กถูกเอารัดเอาเปรียบแรงงาน เป็นกรณีที่ผู้ปฏิบัติงานมีความเห็นไม่ตรงกันนักว่าเป็น “คดีค้ามนุษย์” หรือไม่ เพราะช่วงแรกเด็กๆ เข้ามาในเมืองไทยเพราะอยากทำงาน จึงไปหานางเคให้ช่วยหางานให้ เพราะนางเคมีชื่อเสียงในประเทศพม่าว่าเป็นผู้หางานในประเทศไทยให้เด็กพม่าทำได้ นางเคก็เป็นผู้จัดส่งให้นางมะชา หญิงพม่าอยู่ฝั่งไทย แต่งงานกับคนไทย นางมะชามีใบสั่งงาน คือรับ “ออเดอร์” จากผู้ที่ต้องการจ้างแรงงาน แต่เมื่อเด็กเข้าไปทำงานก็ถูกเอาเปรียบแรงงาน บังคับให้ทำงานหนักมาก ให้อาหารน้อย

จนต้องหนีออกมาขอความช่วยเหลือ ผู้ปฏิบัติงานบางคนก็เห็นว่านี่คือกรณีเหยื่อการค้ามนุษย์ บางคนก็เห็นว่าไม่ใช่แค่เป็นคดีแรงงานเฉยๆ ข้อถกเถียงนี้ยังไม่ยุติ



กรณีการค้าหญิงและเด็กจากประเทศลาว : ฟอร์โมซา อาบ อบนวด

ข้อมูลเบื้องต้น

เมื่อวันที่ 22 มกราคม 2544 ได้มีพลเมืองดีติดต่อขอให้ช่วยเหลือหญิงสาวลาวหลายคนที่ถูกล่อลวงมาบังคับค้าประเวณีในสถานอาบ อบ นวด แห่งหนึ่ง ตั้งแต่ปี 2543 ทางมูลนิธิพัฒนาการคุ้มครองเด็กได้ประสานกับกองบังคับการตำรวจภูธร ภาค 2 ซึ่งสั่งการให้สถานีตำรวจภูธรอำเภอบางละมุงไปช่วยเหลือ ปรากฏว่าสามารถช่วยหญิงและเด็กลาวมาได้ 6 คน อายุระหว่าง 15 และ 16 ปี 2 คน อายุ 20 - 23 ปี 4 คน จับกุมผู้ต้องหาที่เป็นผู้จัดการสถานบริการได้เพียง 1 คน ส่วนผู้บงการและผู้ที่เกี่ยวข้องกับการนำหญิงสาวลาวทั้งหมด 6 คนมาค้าประเวณี ไม่มีใครถูกจับเลย ทั้งหมด 6 คน ทราบเพียงชื่อเล่น คือ

1. นางไก่
2. นางกาน
3. นางนุช
4. นายเล็ก
5. นางพิน (ลาว)
6. นายมุ

เด็กและหญิงลาวซึ่งไม่ได้มาพร้อมกันทั้งหมดต่างคนต่างถูกนางพินชวนมาในเวลาต่างกัน ทั้ง 6 คน เล่าว่าต้องการมาหางานทำในประเทศไทย นางพินผู้ชักชวนบอกว่าเป็นงานรับจ้างธรรมดา เช่น ร้านอาหาร งานรับใช้ที่บ้าน ทั้ง 6 คน จึงตกลงใจมา

มูลนิธิฯ ได้ช่วยประสานในการขอสืบพยานหญิงลาวล่วงหน้า เมื่อวันที่ 1, 2 กุมภาพันธ์ 2544 จากนั้นส่งเข้าพักที่บ้านเกร็ดตระการ เพื่อรอการติดต่อกับครอบครัวที่ลาวโดยผ่านสถานทูตลาว และส่งกลับภูมิลำเนาภายในไม่กี่วันหลังจากนั้น

ส่วนผู้ต้องหาที่เหลือและยังคงหลบหนีอยู่อีกจำนวน 6 คน พนักงานสอบสวนได้ส่งสำนวนเสนอสั่งฟ้องผู้ต้องหาทั้งหมด และได้มีการออกหมายจับผู้ต้องหาทุกคน แต่จนกระทั่งปัจจุบันยังจับตัวผู้ต้องหาไม่ได้

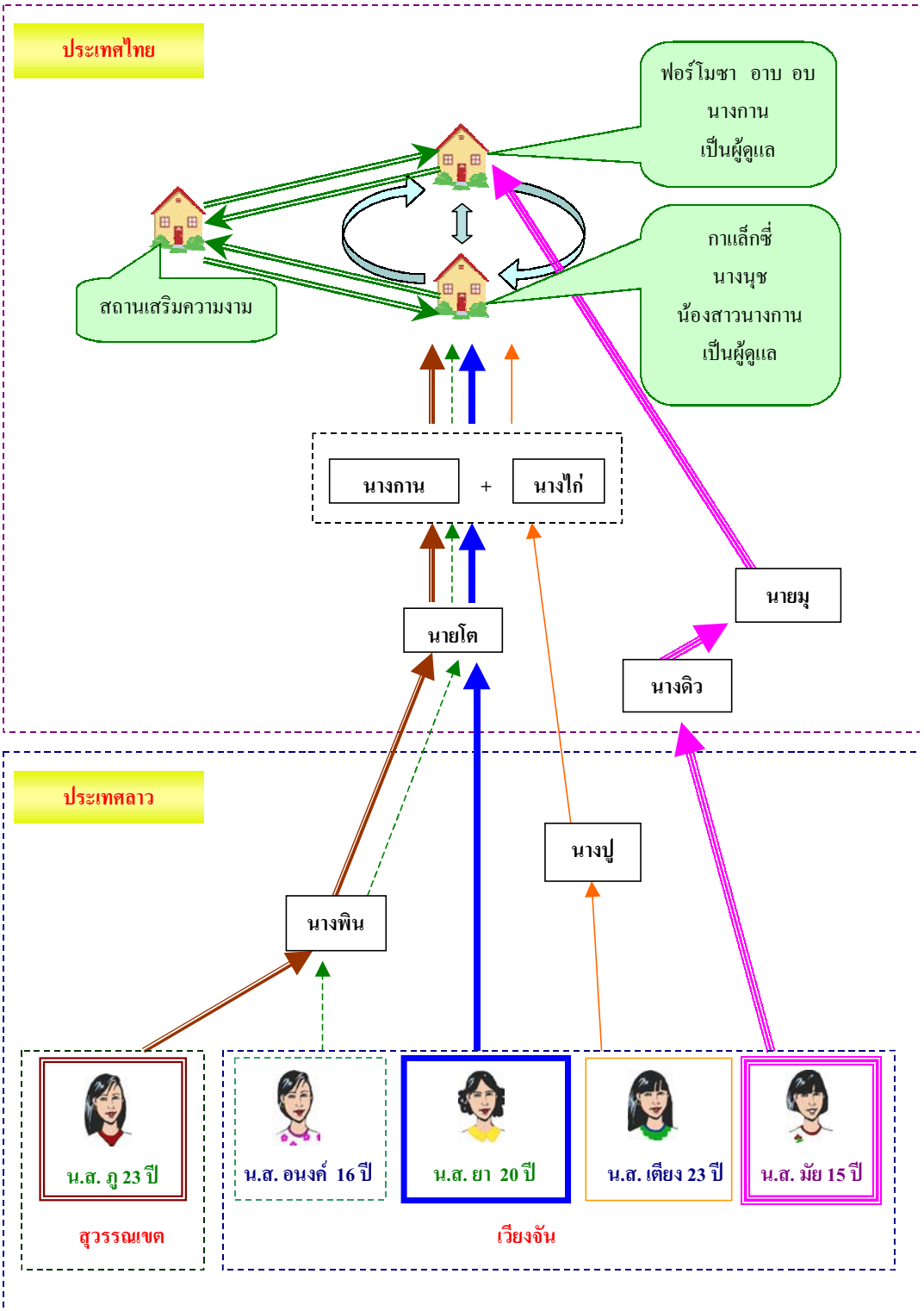
กรณีการค้าหญิงและเด็กจากประเทศลาวเข้ามาในประเทศไทย กรณีนี้ มีลักษณะเป็นกระบวนการ นางพินที่เป็นผู้ชักชวนจากหมู่บ้านในประเทศลาว เป็นผู้พามาที่จังหวัดอุดรธานี แล้วมีนายเล็กเป็นคนขับรถตู้พามาให้นางกานที่จังหวัดชลบุรี ซึ่งมีบ้านในตัวจังหวัดชลบุรี และมีสถานอาบ อบ นวด อยู่ที่บางละมุง เด็กและหญิงลาวหลายคนถูกบังคับให้เสริมดั้งจมูก พร้อมทั้งเพิ่มหนี้สินเป็น 15,000 บาท ต่อการทำจมูก 1 ครั้ง ซึ่งเด็กไม่อยากทำและกลัวเจ็บ บางรายถูกบังคับให้ทำใหม่ถึง 3 ครั้ง เพราะนางกานบอกว่าทำแล้วไม่สวย แล้วเพิ่มค่าทำจมูก 3 ครั้ง เป็นเงิน 45,000 บาท สถานพยาบาลที่เสริมจมูกให้เด็กเหล่านั้นก็เป็นเครือข่ายนางกานด้วย

น้องสาวของนางกาน คือนางนุชมีสถานบริการอีกแห่งหนึ่งอยู่ในกรุงเทพฯ ย่านธนบุรี มีการส่งเด็กแลกเปลี่ยนกัน ระหว่างสถานบริการสองแห่งนี้คือที่นางกานดูแลอยู่ที่บางละมุง และนางนุชดูแลอยู่ที่กรุงเทพฯ นายเล็กเป็นผู้พาหญิงและเด็กลาวชุดแล้วชุดเล่ามาจากจังหวัดอุดรธานีมาถึงสถานบริการของพี่น้องคู่นี้

"พลเมืองดี" เป็นผู้แจ้งข่าวให้ไปช่วยเหลือหญิงและเด็กลาวกลุ่มนี้ กระบวนการทางกฎหมายดำเนินการได้จนถึงสืบพยานผู้เสียหายไว้ก่อนตามมาตรา 12 ของ พระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการค้าหญิงและเด็ก พ.ศ. 2540 แต่จับกุมผู้ร่วมขบวนการส่วนใหญ่ไม่ได้และไม่มีผู้รับผิดชอบการดำเนินการต่อ มีแต่หมายจับสำหรับคนทั้ง 6 คน

นางพินซึ่งเป็นหญิงลาวและอยู่ฝั่งลาวนั้น ก็ไม่ได้มีการประสานกับทางฝ่ายลาวเพื่อจับกุม ชื่อนางพินปรากฏในคดีหลายคดีว่าเป็นผู้พาหญิงและเด็กลาวมายังไทย

ปัญหาหลักของกรณีนี้ที่ยังไม่สามารถปราบปรามกลุ่มของนางกานได้ก็เป็นเพราะไม่มีเจ้าหน้าที่ผู้รักษากฎหมายที่สนใจตามคดี ไม่สนใจเรื่องหมายจับ ออกหมายจับแล้วก็แล้วไป กระบวนการที่ต้องปรับเปลี่ยนหมายจับที่มีอยู่ เช่น ให้เป็นหมายจับที่ศาลเป็นผู้ออก ก็ยังคงมีปัญหาอยู่ในบางคดี



กรณีศึกษาการค้าหญิงจีนไปประเทศมาเลเซีย และถูกส่งกลับผ่านประเทศไทย

เมื่อวันที่ 23 เมษายน 2547 เจ้าหน้าที่ตำรวจตรวจคนเข้าเมือง อำเภอแม่สาย จังหวัดเชียงราย นำโดย ร.ต.อ. สิทธา มั่นดี ร่วมกันจับกุมตัวนางสาวลี่ หญิงจีน อายุ 18 ปี ที่ลักลอบเดินทางข้ามแดนโดยไม่ได้รับอนุญาต เมื่อตรวจสอบแล้วพบว่าหญิงจีนคนดังกล่าวตกเป็นผู้เสียหายที่ถูกขบวนการค้าหญิงข้ามชาติล่อลวงไปบังคับค้าประเวณีที่ประเทศมาเลเซีย จึงประสานและส่งตัวผู้เสียหายเข้ารับความช่วยเหลือไปที่เครือข่ายศูนย์พิทักษ์และคุ้มครองสิทธิเด็ก อำเภอแม่สาย จังหวัดเชียงราย

นางสาวลี่ อายุ 18 ปี เกิดวันที่ 1 ธันวาคม 2529 มาจากหมู่บ้านแห่งหนึ่งในมณฑลเสฉวน ประเทศจีน จบการศึกษาชั้นมัธยมศึกษาปีที่ 3 เป็นบุตรสาวคนเดียว บิดามารดามีอาชีพค้าขาย

กรณีนี้มี นางสาวเชี่ยน อายุประมาณ 30 ปี เป็นเพื่อนรุ่นพี่ของนางสาวลี่ และพักอาศัยอยู่ในหมู่บ้านใกล้เคียงกับหมู่บ้านของนางสาวลี่ เป็นผู้ชักชวนนางสาวลี่กับเพื่อนๆ อีก 3 คน ไปทำงานเป็นพนักงานเสริฟอาหารที่ร้านอาหารแห่งหนึ่งในประเทศมาเลเซีย โดยนางสาวเชี่ยนเป็นผู้พาหญิงจีนทั้งสี่คนไปทำหนังสือเดินทาง พร้อมทั้งออกค่าใช้จ่ายในการเดินทางให้แก่หญิงจีนทั้งสี่คน ได้แก่

1. นางสาว ฉี อายุ 20 ปี 2. นางสาว ตัน อายุ 21 ปี
3. นางสาว อัว อายุ 24 ปี 4. นางสาว ลี่ อายุ 18 ปี

วันที่ 9 มีนาคม 2547 หลังจากหญิงจีนทั้งสี่คนได้หนังสือเดินทาง ได้มีการนัดพบกันเพื่อโทรศัพท์ไปหานางสาวเชี่ยนให้เป็นผู้มารับตัวพาเดินทางไปโดยขึ้นเครื่องบินจากเมืองเฉินตู ไปเมืองกวางโจว เมื่อถึงเมืองกวางโจว มีผู้หญิงชาวเชี่ยงไฮ้ ชื่อนางไค่ มารอรับหญิงจีนทั้ง 4 คน พาไปพักที่เมืองกวางโจวโดยให้ทั้งสี่คนนอนพักรวมอยู่ในห้องเดียวกัน ซึ่งนางสาวเชี่ยนไม่ได้พักรวมอยู่กับเด็กด้วย จากนั้นนางไค่และนางสาวเชี่ยนได้พาหญิงจีนทั้งสี่คนขึ้นเครื่องบินจากเมืองกวางโจวต่อไปประเทศมาเลเซีย เมื่อเครื่องถึงสนามบินมาเลเซีย นางสาวเชี่ยนได้หายตัวไป จากนั้นมีชาย 4 คน มารอรับตัวเด็กที่สนามบินด้วยรถยนต์ 2 คัน และพานางไค่พร้อมกับเด็กจีนทั้ง 4 คน เดินทางไปที่พักลักษณะคล้ายแฟลตหรือคอนโดมิเนียม โดยใช้เวลาประมาณ 30 นาที ซึ่งขณะลงจากเครื่องบิน นางไค่ได้ยึดหนังสือเดินทางของหญิงจีนทั้งสี่คนไว้

ในวันเดียวกันนั้นหญิงจีนทั้งสี่คนถูกพาไปพักอยู่รวมกันที่แฟลต ซึ่งมีลักษณะเป็นห้องสี่เหลี่ยมเล็กๆ หน้าต่างเป็นเหล็กดัด เว้นแต่ห้องน้ำเท่านั้นที่มีหน้าต่างเป็นที่ระบายอากาศ หญิงจีนเหล่านั้นถูกกักขังไว้ในห้องพักโดยมีการใส่กุญแจไว้ด้านนอก

วันต่อมานางไค่กลับมาอีกครั้ง ได้บอกให้หญิงจีนเปลี่ยนเสื้อผ้าเพื่อเตรียมตัวไปทำงาน และเน้นให้ใส่กระโปรงไปทำงาน เมื่อหญิงจีนเหล่านั้นสอบถามว่า “ไม่ได้พาไปทำงานร้านอาหารหรือ?” นางไค่ตอบว่า “ได้ยังไง ฉันอุตส่าห์จ่ายเงินค่าตัวพวกเธอมาแล้ว พวกเธอไม่มีสิทธิปฏิเสธไม่ทำงานตามที่สั่ง” หญิงจีนเหล่านั้นพยายามต่อรองเพื่อขอพบกับนางสาวเชี่ยนก่อน แต่ก็ไม่ได้พบกับนางสาวเชี่ยน และในคืนนั้นก็ยังไม่ได้เริ่มทำงานแต่อย่างใด

วันที่สอง นางไค่มาบอกให้หญิงจีนไปทำงานอีกครั้ง แต่หญิงจีนเหล่านั้นปฏิเสธ จากนั้นได้มีชายสองคนเข้ามาทำร้ายทุบตี โดยการมัดมือมัดเท้า และเอาก้นบุหรี่จี้ที่เท้าและน่องของหญิงจีน

วันที่สาม เมื่อนางไค่กลับมาอีก นางสาวลี่กับเพื่อนคนหนึ่ง ได้เข้าไปในห้องน้ำพร้อมกับถือมีด และบอกแก่นางไค่ว่า หากบังคับให้พวกเธอขายตัวหรือไปนอนกับผู้ชาย พวกเธอจะฆ่าตัวตาย ซึ่งหากจะให้ทำงานพวกเธอยอมทำงานอะไรก็ได้ยกเว้นขายตัว ซึ่งการกระทำดังกล่าวของหญิงจีนไม่เป็นผลแต่อย่างใด ในวันเดียวกัน

นั้นหญิงจีนทั้งสี่คนถูกพาไปค้าประเวณีที่ร้านคาราโอเกะ ตั้งแต่เวลาประมาณ 20.00 น. จนถึงเวลา 15.00 น. ของอีกวันจึงถูกส่งกลับที่พัก ซึ่งหากหญิงจีนคนใดไม่ยอมทำงานจะถูกผู้ควบคุมนำบุหรี่ไปจี้ที่ขา และถูกบังคับให้กินยาเพื่อกระตุ้นให้เกิดความสนุกสนาน ซึ่งหญิงจีนเหล่านี้ไม่ได้กินแต่แอบอมไว้ใต้ลิ้นแล้วคายออกมาภายหลัง ผลจากการถูกบังคับค้าประเวณีด้วยการทำร้าย ทุบตี และใช้บุหรี่จี้ทำให้เกิดความเจ็บปวดและทรมานนั้น ทำให้หญิงจีนเหล่านี้ต้องสูบบุหรี่เพื่อบรรเทาความเจ็บปวด จนมีผลให้ทั้งสี่คนติดบุหรี่ด้วย

สภาพการทำงานที่ร้านคาราโอเกะดังกล่าวในระยะเวลา 15 วัน หญิงจีนไม่เคยได้รับเงินเลย เพราะนางไค่จะเป็นผู้เก็บไว้ทั้งหมด อีกทั้งค่าร้องเพลงและค่าดริ๊งค์กับแขกลูกน้องของนางไค่ก็เอาไปทั้งหมด หนังสือเดินทางก็ถูกนางไค่ยึดไป หญิงจีนเหล่านี้จึงคิดหลบหนีโดยการช่วยกันหาผ้ามาผูกต่อๆ กันแล้วหย่อนตัวลงมาทางช่องระบายอากาศในห้องน้ำ จากนั้นได้โดยสารรถแท็กซี่ซึ่งมีคนขับเป็นชาวจีน พาไปหลบอยู่ในถ้ำแห่งหนึ่ง ซึ่งเป็นที่สักการะบูชาของชาวมาเลเซียและเป็นสถานที่ท่องเที่ยว 1 คืน พอถึงรุ่งเช้านางสาวหลี่ฉีจึงพาเพื่อนๆ ไปโทรศัพท์หาแขกที่เคยให้เบอร์ไว้ ชื่อ นายหลิง อายุประมาณ 30 ปีเศษ แขกคนดังกล่าวได้มารับ ซื้อข้าวให้กิน และซื้อเสื้อผ้าให้จากนั้นพาไปพักที่โรงแรม แล้วพาไปพักที่กระต๊อบของนายหลิง เป็นเวลา 1 เดือน

ในระหว่างพักอาศัยอยู่บ้านนายหลิง ได้มีการปรึกษาหารือเรื่องที่ส่งหญิงจีนกลับบ้าน แต่ด้วยเหตุที่หญิงจีนเหล่านี้ไม่มีหนังสือเดินทาง นายหลิงจึงปรึกษากับเพื่อนและได้ข้อมูลว่าจะต้องใช้จ่ายเงินจำนวนมากประมาณ 10,000 หยวนต่อคน นางสาวลี่ จึงโทรกลับบ้านที่ประเทศจีน เพื่อให้ทางบ้านส่งเงินมา แต่ไม่ได้บอกว่าถูกหลอกมาทำงาน ด้วยความที่อยากให้ลูกกลับบ้านพ่อแม่ของนางสาวลีจึงได้โอนเงินเข้าบัญชีธนาคารของนายหลิง เป็นเงินจำนวน 40,000 หยวน

กระบวนการเดินทางกลับของหญิงจีนหลังจากนั้น ได้มีการนั่งรถจากมาเลเซียไปลงที่เมืองกัวลาลัมเปอร์ จากนั้นนั่งรถยนต์ต่อไปที่อาโหลซือตา เมื่อถึงที่ดังกล่าวแล้วมีชายชาวจีนคนหนึ่งมารับ ชายคนนั้นได้โทรศัพท์พูดคุยกับนายหลิงว่า "ใช่หญิงจีน 4 คนหรือไม่" เมื่อทราบจากปลายสายแล้ว จึงแจ้งกับหญิงจีนว่าด่านยังไม่เปิด จึงได้พาหญิงจีนทั้งหมดไปพักที่บ้านพี่สะใภ้ของตนเอง ก่อนที่จะส่งต่อให้ชายไทยอายุประมาณ 30 ปี มารับตัวไปเพื่อเดินทางเข้าสู่ประเทศไทยทางอำเภอสุไหงโกลกด้วยรถยนต์ ระหว่างทางไม่ได้มีการพูดจาใดๆ กันเลย ใช้ระยะเวลาประมาณ 10 ชั่วโมง หลังจากนั้นมีหญิงไทยคนหนึ่งมารับไปพักที่โรงแรมแห่งหนึ่ง (ที่ใดหญิงจีนไม่ทราบ) เป็นเวลา 2 คืน ต่อมาเช้าวันที่สาม หญิงไทยคนดังกล่าวได้พาหญิงจีนกลุ่มนี้เดินทางเข้ากรุงเทพ เมื่อถึงกรุงเทพฯ มีหญิงชาวจีนอีกคนมารับตัวหญิงจีนสี่คนนี้ต่อ และพาไปพักโรงแรมแห่งหนึ่ง ราคาห้องละ 30 เหรียญมาเลเซีย เย็นวันเดียวกันนั้นเวลาประมาณ 18.00 น. หญิงชาวจีนคนนั้นก็พาหญิงจีนทั้งสี่คนนั่งรถตู้โดยแวะรับคนขึ้นตามจุดต่างๆ เป็นเหมือนหมู่บ้านจัดสรร จนในที่สุดในรถตู้คันดังกล่าวมีผู้โดยสารนั่งรวมกันมาทั้งหมด 12 คน เป็น ชาย 3 คน หญิง 9 คน (รวมหญิงจีน 4 คน) ซึ่งหญิงจีนเหล่านั้นไม่ทราบว่าคนเหล่านั้นเป็นใคร แต่ได้มีการปล่อยคนเหล่านั้นลงตามจุดต่างๆ บนเส้นทาง เมื่อถึงแม่สายมีเพียงแค่หญิงจีน 4 คนจากมาเลเซียอยู่ในรถ

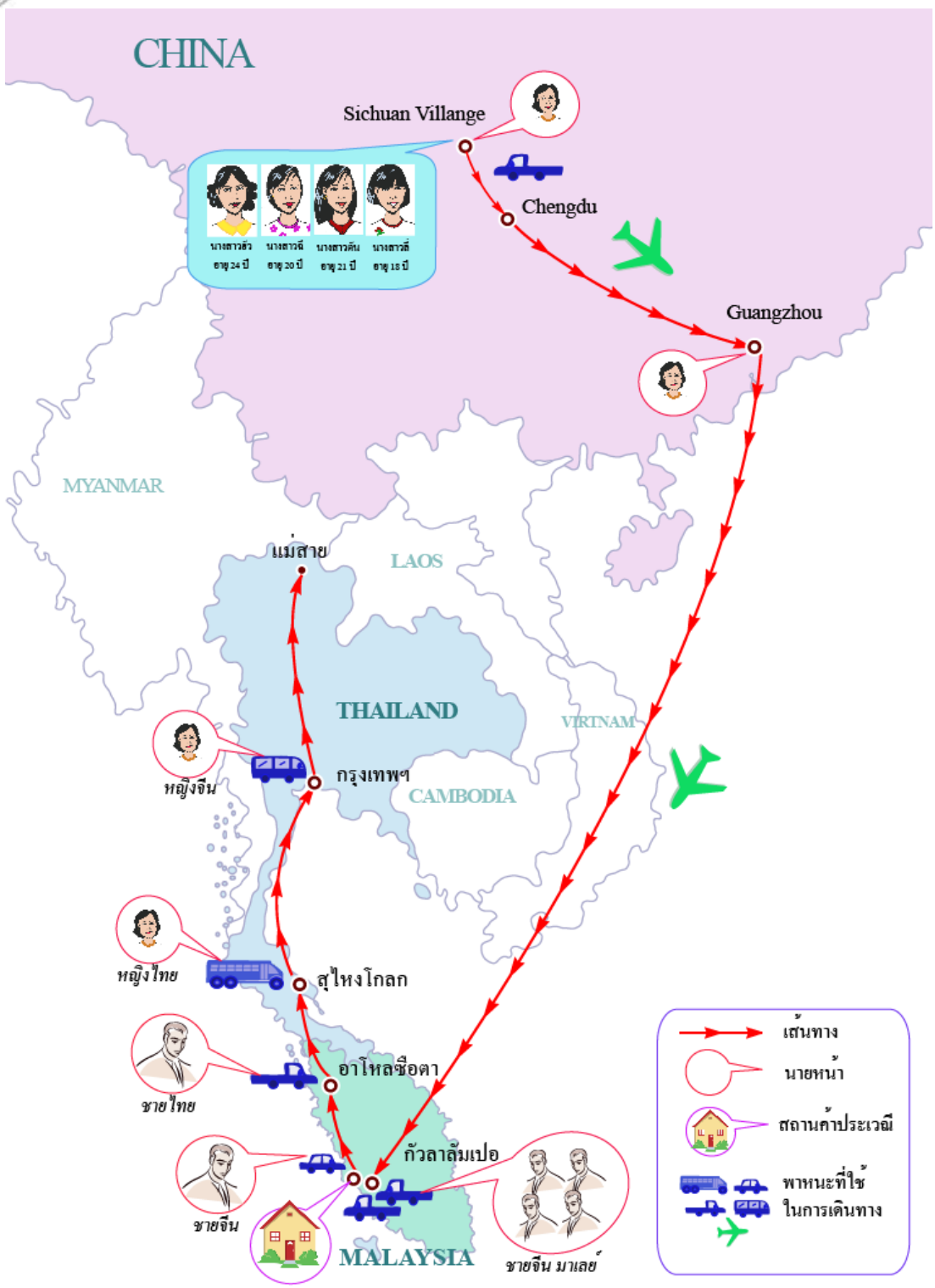
เมื่อรถตู้เดินทางมาถึงหน้าด่านแม่สาย นางสาวลี่ และนางสาวฉี ได้นั่งรถจักรยานยนต์รับจ้าง ในขณะที่เพื่อนอีก 2 คนเดินตามมากับชายอีก 2 คน รถจักรยานยนต์รับจ้างได้ขับวนไปวนมา แล้วมาจอดที่หน้าด่าน นางสาวลี่จึงถูกเจ้าหน้าที่ตำรวจตรวจคนเข้าเมืองจับกุมได้เพียงคนเดียว และไม่เห็นเพื่อนๆ อีก 3 คนที่มาด้วยกันไม่ทราบว่าหายไปไหนหมด จากนั้นนางสาวลี่จึงถูกนำตัวส่งเข้ามาที่ศูนย์พัฒนาการศึกษาเพื่อลูกหญิงและชุมชน และถูกส่งต่อเข้ารับการช่วยเหลือคุ้มครองและบำบัดฟื้นฟูที่โครงการบ้านพิทักษ์และคุ้มครอง

สิทธิเด็กชนเผ่าลุ่มน้ำโขง เพื่อส่งกลับคืนภูมิลำเนาประเทศต้นทาง

ปัจจุบันกรณีนี้ยังไม่มีการดำเนินคดีใดๆ กับใครเลย ส่วนนางสาวฉี บ้านพิทักษ์ฯ รอผลการค้นหาครอบครัวของนางสาวฉี โดยสถานกงสุลจีนกำลังประสานข้อมูลกับทางจีนอยู่

กรณีของหญิงจีน 4 คน ที่ถูกพาไปมาเลเซียและถูกบังคับค้าประเวณีนั้น เป็นกรณีที่มีการส่งผ่านประเทศไทยเฉพาะขากลับ แต่กระบวนการมีนายหลิงช่วยเหลือ ก็มีลักษณะแปลกๆ มีการเรียกเงินจากทางบ้านของหญิงจีนเหล่านี้ กรณีนี้ยังไม่มีการแจ้งความดำเนินคดี เพราะยังอยู่ในช่วงของการสืบค้นข้อมูล ณ ขณะนี้ยังไม่มีข้อมูลเพียงพอที่จะวิเคราะห์ได้อย่างถี่ถ้วน แต่ที่คณะผู้วิจัยนำมาเสนอก็เพราะเป็นกรณีตัวอย่างหนึ่งที่ให้เห็นเส้นทางการค้ามนุษย์ที่ใช้ประเทศไทยเป็นทางผ่าน

ในการทำงานของมูลนิธิพัฒนาการคุ้มครองเด็กยังมีคดีที่ใคร่เอ่ยถึงโดยสังเขป คือการนำพาเด็กชายชาวจีน 2 คน เข้ามาในประเทศไทย เพื่อผ่านไปยังประเทศอื่น โดยมีกระบวนการทำเอกสารปลอม เปลี่ยนสัญชาติจากจีนเป็นสัญชาติอื่น โดยหญิงจีนที่พาเดินทางใช้เอกสารที่แสดงว่าเป็นแม่ของเด็กชายทั้งสอง จากนั้นพาเดินทางเพื่อไปประเทศแคนาดา แต่ถูกจับที่ญี่ปุ่นแล้วเนรเทศกลับมาไทย จึงถูกจับทั้ง 3 คน เด็กชายอายุ 11 และ 13 ปี ถูกส่งเข้าสถานพินิจและคุ้มครองเด็ก หญิงจีนถูกส่งไปที่ห้องกักของสำนักงานตรวจคนเข้าเมือง ได้รับการประกันตัว 150,000 บาท แล้วหนีไป ทิ้งเด็กชาย 2 คน นั้นไว้ในสถานพินิจและคุ้มครองเด็กหลายเดือน จนมีการฟ้องคดี นี่เป็นอีกรูปแบบหนึ่งและก็ไม่มีการสืบสวนปราบปรามอย่างจริงจัง อีกเช่นเคย ทางมูลนิธิฯ ได้ส่งต่อข้อมูลให้เจ้าหน้าที่ผู้บังคับใช้กฎหมายที่มีหน้าที่เฉพาะสองหน่วยงานแต่ก็ยังคงไม่ได้เห็นผลคืบหน้าแต่อย่างใด


CHINA
Sichuan Villange
นางสาวอัว อายุ 24 ปี
นางสาวมี อายุ 20 ปี
นางสาวคัน อายุ 21 ปี
นางสาวลี่ อายุ 18 ปี
Chengdu
Guangzhou
MYANMAR
แม่สาย
LAOS
THAILAND
VIRTNAM
หญิงจีน
กรุงเทพฯ
CAMBODIA
หญิงไทย
สุไหงโกลก
อาโหลซือตา
ชายไทย
กัวลาลัมเปอ
ชายจีน
MALAYSIA
ชายจีน มาเลย์
เส้นทาง
นายหน้า
สถานค้าประเวณี
พาหนะที่ใช้ในการเดินทาง

บทที่ 5
บทสรุปและข้อเสนอแนะ

จากประสบการณ์การทำงานขององค์กรพัฒนาเอกชนหลายองค์กรในช่วงยี่สิบปีที่ผ่านมาเกี่ยวกับปัญหาการค้าหญิงและเด็ก พบปัญหามากมายหลายมิติ และโดยเฉพาะอย่างยิ่งในปัจจุบันเมื่อการค้าหญิงและเด็กเป็นปัญหาเกี่ยวโยงกับองค์กรอาชญากรรมทั้งข้ามชาติและไม่ข้ามชาติ และผู้มีอิทธิพล ผู้ปฏิบัติงานที่เกี่ยวข้องทั้งภาครัฐซึ่งมีอำนาจหน้าที่ - และองค์กรเอกชนซึ่งมีใจอาสาและอยากช่วยเหลือหญิงและเด็กที่เป็นเหยื่อของการค้ามนุษย์ก็ยิ่งมีความลำบากมากยิ่งขึ้นในการปฏิบัติงานต่อต้านปัญหาการค้ามนุษย์ ซึ่งกลายเป็นปัญหาใหญ่ปัญหาหนึ่งของมนุษยชาติในโลกปัจจุบันอันไร้พรมแดน เป็นปัญหาที่ผู้มีอำนาจเหนือกว่ากระทำต่อผู้ไร้อำนาจและด้อยโอกาสในสังคม

งานการศึกษาทั้งสิบเอ็ดหัวข้อที่กำหนดในโครงการประชุมวิชาการระดับชาติว่าด้วยงานยุติธรรม ครั้งที่ 2 เรื่อง มาตรการป้องกันและปราบปรามองค์กรอาชญากรรมและผู้มีอิทธิพลครั้งนี้ ประเด็นการค้าหญิงและเด็กมีความเกี่ยวข้องกับประเด็นศึกษาดังกล่าวเกือบทั้งหมด ไม่ว่าจะเป็นเรื่องคอร์รัปชั่น การฟอกเงิน ยาเสพติด การคุ้มครองพยาน กระบวนการรวบรวมพยานหลักฐาน ความร่วมมือระหว่างประเทศ สิทธิมนุษยชน การพัฒนากฎหมายสาระบัญญัติและนโยบายของรัฐ ในการป้องกันและปราบปรามองค์กรอาชญากรรมและผู้มีอิทธิพล

คณะผู้ศึกษามิอาจนำเสนอข้อมูลและปัญหาที่ประสบได้หมด ในการทำงานศึกษาชิ้นนี้ซึ่งมีเวลาและเนื้อที่จำกัด จึงใคร่ขอสรุปปัญหา และให้ข้อเสนอแนะแต่พอสังเขป กับทั้งเสนอแนะให้มีการศึกษาวิจัยเพิ่มเติมต่อไปด้วย

สรุปปัญหาการดำเนินคดีค้าหญิงและเด็ก

1) ปัญหาตัวบทกฎหมายและการบังคับใช้กฎหมาย

ประเทศไทยยังไม่มีกฎหมายค้ามนุษย์โดยตรง ดังนั้น ฐานความผิดที่ใช้ตั้งข้อหา ก็ไม่มีข้อหาค้ามนุษย์ แต่ต้องใช้ข้อหาอื่นที่เกี่ยวข้อง เป็น “เป็นธุระจัดหาฯ” หรือใช้ข้อหาในพระราชบัญญัติมาตรการในการป้องกันและปราบปรามการค้าหญิงและเด็ก พ.ศ. 2540 ซึ่งต้องไปอิงกับความผิดตามกฎหมายอื่นๆ เช่นประมวลกฎหมายอาญา พระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการค้าประเวณี พ.ศ. 2539 เป็นต้น ซึ่งทำให้ผู้บังคับใช้ใช้กฎหมายนี้ไม่ค่อยจะได้หยิบมาใช้

ได้มีการแก้ไขปรับปรุงกฎหมายไปบ้างแล้วกฎหมาย พระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมวิธีพิจารณาความอาญา ฉบับที่ 20 (พ.ศ. 2542) ซึ่งเกี่ยวกับการสืบพยานเด็ก เป็นตัวอย่างของกฎหมายที่ได้รับการแก้ไขปรับปรุงขึ้นมาจากการเสนอปัญหาอุปสรรคในการดำเนินการทางคดีค้าหญิงและเด็ก และคดีอื่นๆ ที่เด็กเกี่ยวข้องในคดี โดยสามารถแก้ปัญหาการสืบพยานไว้ก่อน สำหรับเด็กไทย ผู้เสียหายซึ่งเป็นเด็กเร่ร่อน ไม่มีที่อยู่เป็นหลักแหล่ง และเด็กที่อยู่ในพื้นที่ที่ห่างไกลจากศาล ‘อันยากแก่การนำมาสืบ’ การมีผู้อื่นที่เกี่ยวข้องร่วมดูแลเด็กระหว่างการดำเนินคดี รวมถึงการที่เด็กผู้เสียหายไม่ต้องเผชิญหน้ากับผู้ต้องหาซึ่งส่วนใหญ่เป็นผู้ที่เด็กเกรงกลัว โดยสามารถให้การเป็นพยานในศาล ในห้องที่จัดแยกไว้จากห้องจากห้องพิจารณา แต่

สำหรับหญิงที่อายุเกิน 18 ปี ไม่อาจรับสิทธิประโยชน์นี้ได้ ทำให้ไม่สามารถคุ้มครองหญิงอายุเกิน 18 ปี ที่เป็นเหยื่อของการค้ามนุษย์ ได้

นอกจากนี้ ยังมีกฎหมายอีกหลายฉบับควรต้องมีการปรับปรุงแก้ไข อย่างเช่น พ.ร.บ. ความร่วมมือระหว่างประเทศในเรื่องทางอาญา พ.ศ. 2535 ซึ่งยังมีข้อจำกัดหลายประการ ทำให้การดำเนินการทางคดีชักช้าไม่ทันการ เพราะกระบวนการให้ความร่วมมือระหว่างประเทศทางอาญายังใช้เวลายาวนานมากเกินไป

ส่วนกฎหมาย พระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน กระบวนการที่ล่าช้า ทำให้ผู้ต้องหามีการถ่ายเททรัพย์สิน หรือมีวิธีการทำให้ตนเองอยู่สภาพเป็นลูกหนี้สถาบันการเงินต่างๆ จึงไม่มีทรัพย์สินเป็นของตนเองที่จะถูกยึดได้

2) ปัญหาด้านกระบวนการทางกฎหมายในการดำเนินคดี ด้านกลไกในกระบวนการยุติธรรมและด้านการประสานงานระหว่างหน่วยงาน ยังมีปัญหาอยู่มาก ในแง่ของการบังคับใช้กฎหมาย ผู้บังคับใช้กฎหมายส่วนใหญ่มองไม่เห็นเครือข่ายองค์กรอาชญากรรมในความผิดประเภทนี้ จึงมักมุ่งทำคดีที่ได้ผู้ต้องหามาเฉพาะหน้าโดยไม่ขยายผลไปถึงผู้อื่น โดยเฉพาะผู้บงการแต่ละส่วนดูเฉพาะส่วนของตนไม่ได้มองโยงใยทั้งกระบวนการ ขาดการประสานงานอย่างมีประสิทธิภาพ เพราะ***ไม่มีกลไก***ที่ดูแลประเด็นปัญหานี้เป็นการเฉพาะ ไม่มี Case manager หรือคนวางแผนในทางคดี ได้แต่ทำคดีไปอย่างปกติธรรมดา แม้เรื่องหมายจับที่ออกไว้แล้วไม่มีการตามเรื่องต่อ

ปัญหาการคุ้มครองพยานบุคคล และชดเชยความเสียหาย

พยานส่วนใหญ่ในกรณีการค้ามนุษย์ หรือการค้าหญิงและเด็กไม่ว่าเป็นผู้เสียหายเองหรือไม่ก็ตามมักจะเกรงกลัวผู้ต้องหาและเครือข่ายองค์กรอาชญากรรม และหากไม่มีระบบและกระบวนการคุ้มครองพยานให้ปลอดภัยได้จริงแล้วละก็ การจะดำเนินคดีให้ได้ผลคงเป็นไปได้ยาก

ในปัจจุบัน แม้ว่าประเทศไทยจะมีพระราชบัญญัติคุ้มครองพยานในคดีอาญา พ.ศ. 2546 และพระราชบัญญัติค่าตอบแทนผู้เสียหาย และค่าทดแทนและค่าใช้จ่ายแก่จำเลยในคดีอาญา พ.ศ. 2544 แต่ในทางปฏิบัติ กระบวนการที่จะดำเนินการทั้งด้านการคุ้มครองพยานและการจ่ายค่าตอบแทนผู้เสียหายยังไม่มีประสิทธิภาพ และจริงๆ แล้วก็ยังไม่มีกลไกทำงาน ยังไม่มีกฎกระทรวง จึงถือว่าการคุ้มครองพยานยังไม่เป็นจริง

กรณีการชดเชยความเสียหาย ค่าตอบแทนผู้เสียหายหรือเหยื่อของการค้ามนุษย์ ต้องมีกระบวนการที่สะดวกรวดเร็ว และตัดสินพร้อมกันไปกับการตัดสินคดีความ โดยไม่ต้องให้ผู้เสียหายมาฟ้องร้องทางแพ่งอีกครั้ง ซึ่งจะกินเวลามาก การที่ให้พยานได้รับค่าตอบแทนผู้เสียหายโดยไม่ลำบากนัก อาจเป็นแรงจูงใจประการหนึ่งให้พยายามมาเริ่มดำเนินคดีเอง หรืออย่างน้อยก็ได้ความร่วมมือกับเจ้าหน้าที่ตำรวจ และพนักงานอัยการรวมทั้งศาลด้วย

การสืบพยาน และการดำเนินคดีโดยรวดเร็ว อาจถือเป็นการดูแลพยานได้ระดับหนึ่ง แต่หลังจากนั้นแล้วจะมีกลไกและกระบวนการที่จะยังคงคุ้มครองพยานนั้นให้ปลอดภัยอยู่ในทางปฏิบัติจริงๆ อยู่ตลอดไปหรือไม่ หากไม่สามารถทำได้การจะปราบปรามการค้าหญิงและเด็กให้ถึงผู้มีอิทธิพลและทำลายองค์กรอาชญากรรมคงจะสำเร็จได้ยาก

3) ปัญหาด้านบุคลากรในกระบวนการยุติธรรม

ในการดำเนินคดีที่ซับซ้อนและมีเครือข่ายโยงใยกว้างขวางในปัญหาการค้าหญิงและเด็กนั้น จากประสบการณ์การทำงานร่วมกับเจ้าหน้าที่ของรัฐ พบว่ายังขาดแคลนบุคลากรทั้งในแง่ปริมาณ และแง่ความ

มีทักษะเฉพาะในการจัดการกับปัญหาการค้าหญิงและเด็ก รวมถึงทัศนคติและความสนใจในประเด็นปัญหานี้ด้วย เจ้าหน้าที่จำนวนไม่น้อย มักจะรู้สึกว่าเป็นเรื่องที่ไม่ใช่ "คดีอุกฉกรรจ์" เป็นแค่ "คดีช่อง" หรือเรื่อง "เด็กๆ"

3.1 ปัญหาทัศนคติของบุคลากรในกระบวนการยุติธรรม

ก. ทัศนคติต่อประเด็นปัญหาการค้าหญิงและเด็ก

คนทั่วไปมักมองประเด็นปัญหาการค้าหญิงและเด็ก ปะปนกับปัญหาธุรกิจค้าประเวณี จริงแล้วก็มีแรงงานและผู้ค้าประเวณีที่สมัครใจและเลือกทำอาชีพนั้นๆ ซึ่งกลุ่มนี้ไม่นับว่าเป็นเหยื่อของการค้ามนุษย์ แต่ขณะเดียวกันผู้ที่อยู่ในธุรกิจค้าประเวณีและแรงงานก็มีกลุ่มที่ถูกบังคับกักขังหรือมีนายหน้าหลอกลวงมาแล้วขายต่อให้เจ้าของกิจการเหล่านั้นด้วย จึงต้องพิจารณาให้ถ่องแท้ว่าเป็นประเภทใด เพื่อจะได้จัดการคดีและดูแลผู้เสียหายได้อย่างถูกต้อง

การมองเห็นเพียงว่าเป็น "ปัญหาโสเภณี" "ปัญหาการค้าประเวณี" หรือเป็น "ปัญหาแรงงาน" เท่านั้น เมื่อไม่คิดว่ากรณีเหล่านั้น เป็นกรณี "การค้ามนุษย์" ก็มองไม่เห็น "เหยื่อของการค้ามนุษย์" กลุ่มที่มีทัศนคติเช่นนี้ก็จะไม่สนใจฟังข้อมูลด้านสังคม ที่นักสังคมสงเคราะห์และผู้ปฏิบัติงานขององค์กรเอกชนเสาะหามาเพิ่มเติม

ฯพณฯ นายกรัฐมนตรี พ.ต.ท.ดร.ทักษิณ ชินวัตร ซึ่งประกาศให้ปัญหาการค้าหญิงและเด็กเป็นวาระแห่งชาติ เมื่อวันที่ 6 สิงหาคม ศกนี้ ก็ได้เอ่ยถึงประเด็นนี้ ในรายการเช้าวันเสาร์ ในหัวข้อ "อย่ามองผู้ที่ตกเป็นเหยื่อว่าเป็นอาชญากร" ด้วย ว่า

"เมื่อวานนี้ (6 ส.ค.) ผมได้ไปเป็นประธานเปิดการประชุมเชิงปฏิบัติการระดับชาติเรื่องการค้ามนุษย์ เรื่องการค้ามนุษย์เป็นอะไรที่ผมถือว่าน่าเถื่อน มนุษย์ทุกคนเกิดมาต้องมีความเอื้ออาทรต่อกัน การค้ามนุษย์เลวยิ่งกว่าการค้าสัตว์ เพราะฉะนั้นผมคิดว่าเป็นอาชญากรรมที่ถือว่าเลวร้าย ผมจะใช้วิธีการอย่างนี้ เหมือนกับเรื่องของยาเสพติดว่า เราจะแยกออกระหว่างผู้ค้ากับผู้เป็นเหยื่อ ผู้เป็นเหยื่อนั้นเราต้องไม่ดำเนินคดีกับผู้ตกเป็นเหยื่อ เราต้องดำเนินคดีกับผู้ค้า ที่ผ่านมาเราดำเนินคดีกับผู้เป็นเหยื่อ ข้อหาเข้าเมืองมาไม่ถูกต้องบ้าง เขาโดนหลอกมา อันนี้จะไปคิดอย่างนั้นไม่ได้ เพราะฉะนั้น ผมคิดว่าถ้าเรามองว่าผู้เป็นเหยื่อคือผู้เป็นเหยื่อ อย่ามองว่าเขาเป็นอาชญากร ต้องเอาผู้ค้าเป็นอาชญากร กรณีอย่างนี้ถึงจะเอาอยู่ แล้วต้องให้รู้ว่าคนเหล่านี้ชีวิตแย่มาก ถูกบังคับให้ค้าประเวณี บางคนไปอยู่ต่างประเทศนึกว่าไปได้ดิบได้ดี ที่ไหนได้ถูกบังคับให้ค้าประเวณีวันหนึ่ง 15 ครั้ง แม้กระทั่งมีประจำเดือนยังถูกบังคับให้ค้าประเวณี เพราะว่าต้องใช้หนี้ที่เขาเอามาจากประเทศ ฉะนั้น วันนี้ต้องเด็ดขาด เจ้าหน้าที่ของรัฐไม่ต้องมานั่งถามนโยบาย จัดการเด็ดขาดกับผู้ค้ามนุษย์ทุกรูปแบบ ไม่ต้องมานั่งถามนโยบายเลยครับ ท่านมีหน้าที่บังคับใช้กฎหมาย แต่นโยบายที่ชัดเจนคือเหยื่อคือเหยื่อ อย่าดำเนินคดีกับเหยื่อ แล้วท่านจะได้พยานหลักฐานที่ดำเนินคดีกับผู้ค้า แต่เมื่อไหร่ ถ้าท่านดำเนินคดีกับเหยื่อ เหยื่อจะไปร่วมมือกับผู้ค้าเพื่อให้ตัวเองหลุดพ้นคดีด้วย ท่านก็ไม่สามารถลงโทษผู้ค้าได้

ต้องจัดการกับพวกค้ามนุษย์อย่างเด็ดขาด

ปัญหาทั้งหมดเรื่องคอร์รัปชั่นเป็นเรื่องใหญ่ ถ้าตราบใดที่มีการคอร์รัปชั่น การค้ามนุษย์ไม่มีหยุดยั้ง และแน่นอนปัญหารากฐานเรื่องความยากจนเป็นอีกเรื่องหนึ่ง แต่เรื่องที่ต้องเผชิญหน้าวันนี้ ต้องไม่ให้เจ้าหน้าที่คอร์รัปชั่น เรื่องการค้ามนุษย์ถือว่าเป็นเรื่องรุนแรง แล้วทำให้เสียหายเสียภาพพจน์ของประเทศ นอกจากเสียศีลธรรม เสียความมีอารยธรรมของประเทศแล้ว เราอาจจะถูกต่อต้านการค้า ในที่สุดเกษตรกร ทั้งหลายขายสินค้าไม่ได้ เพราะเขาไม่อยากซื้อของประเทศเรา เนื่องจากว่าประเทศเราไม่เอาจริงเอาจังกับการค้ามนุษย์

อย่างนี้ไม่ได้ การค้ามนุษย์มีหลายแบบ เอาเด็กมาขอทาน เด็กจากเขมรถูกตัดแขนตัดขา มาขอทาน เอาแรงงานไปค้าแรงงานทาส เอาผู้หญิงไปขายตัว สารพัด ต้องเด็ดขาดกันแน่นอน"

ขอเสนอภาพ เพื่อความเข้าใจประเด็นความแตกต่างระหว่างการเป็นแรงงานทั่วๆ ไป (Labour) การทำงานในธุรกิจทางเพศ และค้าประเวณี (Prostitution) กับการค้ามนุษย์ (Trafficking) ที่มีทั้งสองส่วนนั้น คือด้านแรงงานและการค้าประเวณีดังนี้

แรงงาน T + L	การค้ามนุษย์ T + P	การค้าประเวณี P
❁ ขอทาน ❁ ขายดอกไม้ ❁ คนรับใช้ในบ้าน ❁ งานเรือประมง ❁ กะเหรี่ยงคอยาว ❁ ในธุรกิจท่องเที่ยว		**หมายเหตุ** T = Trafficking P = Prostitution L = Labour

L

3.2 ปัญหาจำนวนบุคลากรไม่พอเพียงกับจำนวนคดี

ปัญหานี้ คนในกระบวนการยุติธรรมเข้าใจดีกันอยู่แล้ว เมื่อคนทำงานน้อยคดีมากก็ย่อมไม่สามารถให้เวลากับคดีต่างๆ ได้อย่างเหมาะสม จึงทำให้การทำงานในคดีนั้นๆ ไม่ค่อยมีประสิทธิภาพเท่าที่ควร การรู้จักบริหารคดี (case management) จัดการคดีอย่างเหมาะสม และมีประสิทธิภาพของบุคลากรในระดับต่างๆ (ตำรวจ อัยการ ศาล รวมถึง ทนายความ) มีความสำคัญอย่างยิ่ง

ในคดีที่ทางมูลนิธิต่างๆ เข้าไปทำงานกับเจ้าหน้าที่ตำรวจด้วย จะพบว่ามีพนักงานสอบสวนเจ้าของคดีเพียงคนเดียวที่ต้องทำทุกอย่างในขณะที่มีคดีอื่นๆ อีกหลายคดีซึ่งเข้ามาระหว่างที่เจ้าหน้าที่ผู้นั้นอยู่เวรและต้องดูแลต่อเนื่องเช่นเดียวกับคดีค้าหญิงและเด็ก

3.3 ปัญหาประสิทธิภาพของบุคลากร

บุคลากรบางส่วนขาดประสิทธิภาพในการทำงาน ทั้งนี้ มีทั้งส่วนที่เป็นเรื่องของตัวบุคลากรเองและส่วนที่อยู่เหนือการควบคุมที่อาจมีผลทำให้บุคลากรขาดประสิทธิภาพในการทำงาน เช่น ขาดอุปกรณ์ทำงานที่เหมาะสมและไม่เพียงพอ ขาดแคลนงบประมาณในการดำเนินงาน เช่น การเดินทางไปติดตามรวบรวมพยานหลักฐานในคดีของเจ้าหน้าที่ตำรวจ หรือเรื่องนโยบาย กฎระเบียบ และข้อจำกัดบางอย่างของหน่วยงานที่ไม่เอื้อกับการทำงานของบุคลากรในองค์กร เป็นต้น ในส่วนที่เป็นเรื่องของตัวบุคลากรเอง ได้แก่ ความกระตือรือร้น ความรอบรู้ กรอบความคิด และการมองปัญหา มองกว้าง มองลึก ความใส่ใจในงานและความขยัน

เป็นต้น รวมถึงศักยภาพส่วนบุคคลในการจัดการบริหารคดี ความสามารถในการแก้ปัญหาซึ่งวิธีคิดวิธีมองปัญหาและวิธีจัดการปัญหาอุปสรรคในงาน เป็นส่วนสำคัญยิ่งในมิติประสิทธิภาพของบุคลากร

ในการติดตามดูแลประสานงานคดีค้าหญิงและเด็ก พบว่าบุคลากรในกระบวนการยุติธรรมจำนวนมากทำงานอย่างไม่มี "ใจ" ไม่ได้รู้สึกว่าตนเองเป็นกลไกหนึ่งที่จะอำนวยความยุติธรรมแก่คู่ความที่เข้ามาสู่กระบวนการยุติธรรม ถ้าดีหน่อยก็มุ่งดูแลงานส่วนของตนให้ดีที่สุด สมบูรณ์ที่สุด ถ้าระดับไม่ดี ก็คือ แม้แต่ส่วนที่รับผิดชอบของตนก็ "เพียงแต่ทำไปวันๆ" เพราะเป็นแค่ "หน้าที่" มิได้ทำงานอย่างมี "ใจ" ในงาน พบว่าบุคคลเหล่านี้ ไม่ได้มีความภาคภูมิใจ (pride) หรือ "ใส่ใจ" (care) กับอาชีพของตนๆ จึงไม่สนใจจะรักษาชื่อเสียงของสถาบันอาชีพของตน จนถึงกับทำให้เกิดความเสียหายแก่สถาบันของตนได้ จะโดยตั้งใจหรือไม่ตั้งใจก็ตาม

อย่างไรก็ดี ก็ยังมีกลุ่มบุคลากรที่ทำงานอย่างมีใจ และใช้ศักยภาพ ใช้ความสามารถที่มีอยู่อย่างเต็มที่ ทำงานอย่างเอาใจใส่กับคดีความที่ตนรับผิดชอบอยู่ บุคลากรเหล่านี้มีความเป็น "มืออาชีพ" ในหน้าที่การงานที่ตนทำ มิใช่เป็นแค่เพียงคนที่มีอาชีพเป็นตำรวจ เป็นอัยการ เป็นศาล เป็นนักสังคมสงเคราะห์ หรือเป็นอาชีพแพทย์ เท่านั้น

ประสิทธิภาพของงาน ผลของงานของคนสองกลุ่มนี้ จะแตกต่างกันมาก

4) ปัญหาการขาดแคลนงบประมาณ

ก. งบประมาณสำหรับการดำเนินงานปราบปรามการค้าหญิงและเด็ก เท่าที่ผ่านมางบประมาณส่วนนี้ ค่อนข้างจำกัดและไม่คล่องตัว เป็นผลให้การติดตามคดีมีปัญหาไปด้วย ทั้งจากส่วนกลางและการประสานงานกับท้องที่ ต่างจากงบประมาณที่จัดให้สำหรับการปราบปรามกรณีอื่นๆ เช่น ยาเสพติด ซึ่งมีงบประมาณมหาศาลใช้ในการปราบปราม ทั้งงบประมาณของรัฐบาลเองและที่เป็นความช่วยเหลือจากต่างประเทศ หรือการปราบปรามน้ำมันเถื่อน ซึ่งก็มีงบสนับสนุนจากภาคธุรกิจค้าน้ำมันที่เสียประโยชน์ หรืองบสนับสนุนจากภาคธุรกิจในการปราบปรามซีดีเถื่อน เป็นต้น ส่วนปัญหาการค้าหญิงและเด็กเป็นปัญหาสังคม ภาคธุรกิจที่เกี่ยวข้องกลับเป็นผู้ที่ได้ประโยชน์และผลกำไรจากการที่หญิงและเด็กเป็นเหยื่อ ในขณะที่ผู้ที่ต้องการช่วยเหลือหญิงและเด็กที่เป็นเหยื่อและให้ผู้กระทำผิดถูกลงโทษกลับเป็นฝ่ายองค์กรพัฒนาเอกชนและผู้รักษากฎหมายที่ต้องหางบประมาณมาสนับสนุน ช่วยเหลือเหยื่อเหล่านั้น การจะหางบประมาณมาช่วยสนับสนุนการปราบปรามจึงทำไม่ได้ง่ายดังเช่นภาคธุรกิจเอกชนที่มีบทบาทสนับสนุนในการปราบปรามน้ำมันเถื่อน หรือซีดีเถื่อน

ในการปราบปรามอาชญากรรมการค้าหญิงและเด็ก ที่จะให้ได้ผลดี จำเป็นต้องมีงบประมาณพอเพียงที่จะให้เจ้าหน้าที่เดินทางไปทำงานด้านสืบสวน ขยายผล รวบรวมข้อมูล และพยานหลักฐาน และโดยเฉพาะอย่างยิ่งการคุ้มครองพยานซึ่งส่วนใหญ่เป็นผู้เสียหายหรือเป็นเหยื่อของการค้ามนุษย์เอง

นอกจากนี้ การใช้งบประมาณในระบบราชการสำหรับบางกิจกรรมโดยเฉพาะการสืบสวนและการติดตามคดีมักจะมีปัญหาเพราะระบบราชการมีกฎระเบียบที่ทำให้ไม่คล่องตัวไม่ทันการณ์ในการจะปราบปรามองค์กรอาชญากรรม

ข. งบประมาณสำหรับการพัฒนาบุคลากร อบรม และเสริมสร้างศักยภาพและทักษะในการปฏิบัติงานให้ได้ผลดีเท่าที่เป็นอยู่ หน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับปัญหาการค้าหญิงและเด็ก ยังใช้งบประมาณในการอบรมบุคลากรอย่างแยกส่วน ซ้ำซ้อน ต่างฝ่ายต่างทำ โดยมิได้มีการประสานแผนงานการอบรม หลักสูตรการอบรม ประสานงบประมาณที่ใช้ในการอบรม โดยเฉพาะกรณีที่เป็นการอบรมสหวิชาชีพ

มิใช่การอบรมเฉพาะหน่วยอย่างแต่ก่อน ที่เป็นอยู่คือหากมีการอบรมนักสังคมสงเคราะห์ ก็จะเชิญตำรวจและอัยการมาร่วมอบรมบ้าง ทางตำรวจจัดอบรมก็เชิญนักสังคมสงเคราะห์มาร่วมบ้าง โดยที่ผู้ที่อบรมส่วนใหญ่เป็นตำรวจ นักวิชาชีพต่างๆ เหล่านั้นหากเป็นผู้มีทัศนคติดี มีทักษะ มีใจ และมีฝีมือ ก็มักได้รับเชิญ โดยหน่วยงานต่างๆ หลากหลายที่ทำงานเกี่ยวข้องกันให้เข้าร่วมอบรม ประชุม สัมมนาบ่อยๆ อบรมซ้ำๆ ในหลักสูตรเดียวกันหลายครั้ง

งบประมาณที่ใช้ในการอบรมเหล่านี้ หากได้นำมาใช้อย่างมีการประสานแผนกัน น่าจะเป็นการใช้งบประมาณได้อย่างมีประสิทธิภาพสูงกว่าที่เป็นอยู่ และอาจกระจายการอบรมไปถึงเจ้าหน้าที่จำนวนมากขึ้น โดยที่หลักสูตรและวิธีการอบรมก็ต้องถูกพัฒนาให้เหมาะกับกลุ่มเป้าหมาย เพื่อสร้างความตระหนัก จิตสำนึก ทักษะ ความเชี่ยวชาญ และเพิ่มศักยภาพได้จริง

5) ปัญหาด้านข้อมูล

5.1 ข้อมูลในคดี

ในการจะได้ข้อมูลมาดำเนินคดีผู้กระทำผิดนั้น ข้อมูลจากพยานผู้เสียหายเป็นข้อมูลสำคัญมาก แต่การจะได้ข้อมูลจากผู้เสียหายนั้นต้องให้ผู้เสียหายรู้สึกว่าเจ้าหน้าที่เป็นมิตรและพร้อมจะช่วยเหลือ ให้พยานรู้สึกอบอุ่น ปลอดภัย ดังนั้น กระบวนการต่างๆ ที่ใช้จึงมีความสำคัญ เช่น การจัดให้มีนักสังคมอยู่กับผู้เสียหายที่ตกเป็นเหยื่อของการค้ามนุษย์ ในช่วงการสอบปากคำและในช่วงการขึ้นให้การในศาล เป็นต้น

การคุ้มครองดูแลพยานด้วยวิธีการต่างๆ จึงเป็นสิ่งจำเป็นในกระบวนการดำเนินคดี ทั้งก่อนที่อัยการจะสั่งฟ้องผู้ต้องหาและกระบวนการหลังจากที่สั่งฟ้องแล้ว

อย่างไรก็ดี มีหลายกรณีที่พยานผู้เสียหายเองก็ไม่ทราบข้อมูลเกี่ยวกับผู้กระทำผิด และเครือข่ายขบวนการค้าหญิงและเด็กที่เกี่ยวข้องกับตน เพราะธรรมชาติขององค์กรอาชญากรรมพยายามตัดตอนข้อมูลแต่ละช่วงๆ ไม่ให้ผู้ใดรู้หมดทั้งกระบวนการ เพื่อความปลอดภัยของกลุ่มอาชญากรในองค์กรอาชญากรรมเอง ดังนั้นผู้ที่จะรู้ข้อมูลได้ ก็คือผู้ที่อยู่ภายในองค์กรอาชญากรรมนั่นเอง ซึ่งน่าที่จะพิจารณาความจริงข้อนี้ แล้วนำไปช่วยปรับวิธีการที่จะให้ได้ข้อมูลในคดีให้มากขึ้นและแน่นขึ้น

5.2 ฐานข้อมูล

คณะผู้จัดทำพบว่าไม่มีการจัดทำฐานข้อมูลสำหรับคดีค้าหญิงและเด็ก ปัจจุบันทางสำนักงานตำรวจแห่งชาติได้เริ่มมีการเก็บข้อมูลประเภทนี้ แต่ก็ยังไม่มีรายละเอียดมากพอที่จะนำมาใช้ได้อย่างสมบูรณ์และกำลังอยู่ในระหว่างปรับปรุง ในส่วนสำนักงานอัยการและศาลยังไม่มีการเก็บรายละเอียดของคดีประเภทนี้เลย และไม่อาจจัดทำสถิติคดีได้ เป็นเหตุให้ประเทศไทยไม่สามารถตอบคำถามนานาชาติได้ว่าเราสามารถลงโทษผู้กระทำผิดคดีค้าหญิงและเด็กได้จำนวนเท่าใดต่อไป

จึงเห็นความจำเป็นต้องมีการจัดทำฐานข้อมูลในเรื่องนี้โดยด่วน

ข้อเสนอแนะ

1. จัดให้มี**หน่วยปฏิบัติเป็นแกนหลัก (Function unit)** ที่มีทั้งอำนาจหน้าที่ มีงบประมาณ และบุคลากร ที่จะปฏิบัติงานได้อย่างได้ผลโดยต้องคิดถึงโครงสร้างการบริหารจัดการและการปฏิบัติอย่างละเอียดถี่ถ้วน โดยมุ่งเน้นที่ผลสัมฤทธิ์อันจะเกิดจากงานของหน่วยนี้

2. ในแต่ละหน่วยงานราชการ ที่เกี่ยวข้องกับการทำงานประเด็นปัญหาการค้ามนุษย์ ควรจัดตั้ง

Focal point ในเรื่องการค้าหญิงและเด็ก เพื่อจะได้มีการประสานงานแลกเปลี่ยนข้อมูลในระหว่างหน่วยงานได้ดียิ่งขึ้น

3. จัดให้มีการจัดทำระบบข้อมูล (data base) ปัญหาการค้าหญิงและเด็กให้เพื่อใช้ประโยชน์ในการแก้ไขปัญหาทุกด้านครบวงจร และโดยเฉพาะอย่างยิ่งทางด้านการดำเนินคดี ผลจากข้อมูลนี้ ย่อมนำไปใช้ในงานป้องกันและรณรงค์ได้ด้วย

4. ตรวจสอบหาช่องโหว่ของกลไกการทำงานของหน่วยงานต่างๆ ที่เกี่ยวข้อง เช่น กองหนังสือเดินทาง การทำบัตรประชาชน สำนักงานตรวจคนเข้าเมือง และระบบการตรวจตราผู้โดยสารทั้งขาเข้าและขาออก

5. ปรับปรุงระบบควบคุม black list และ watch list ของเครือข่ายอาชญากรรมปรับปรุงระบบการตรวจสอบข้อมูล ตามด่านตรวจคนเข้าเมือง

6. ผลักดันร่างพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ แทนฉบับเดิมโดยเร็วที่สุด ; แก้ไขปรับปรุงพระราชบัญญัติความร่วมมือระหว่างประเทศในเรื่องทางอาญา 2535 ในประเด็นที่เป็นปัญหา ; พระราชบัญญัติฟอกเงินให้ครอบคลุมฐานความผิดค้ามนุษย์ที่ไม่จำกัดแต่เฉพาะเรื่องการค้าประเวณีหรือโสเภณีเด็กเท่านั้น ; ปรับปรุงวิธีพิจารณาความอาญาให้หญิงแม้อายุเกิน 18 ปี

ข้อเสนอแนะสำหรับงานวิจัย

- พัฒนางานวิจัยที่ศึกษาปัญหาและอุปสรรคในการปราบปรามกระบวนการค้ามนุษย์ และมีข้อเสนอแนะ ทั้งในด้านกฎหมายและมาตรการอื่นๆ ที่เกี่ยวข้องอย่างเป็นรูปธรรมและปฏิบัติได้ โดยเน้นกระบวนการที่มีผลกระทบต่อภูมิภาคเอเชีย
- ให้มีการวิจัยสถิติและสัมฤทธิ์ผลโดยเป็นเงินวิจัยร่วมระหว่างหน่วยงานเพื่อปรับปรุงกระบวนการยุติธรรม ในประเด็นปัญหานี้ โดยเฉพาะคดีที่ไม่สามารถลงโทษได้ คดียกฟ้องโดยศาล หรือสั่งไม่ฟ้องโดยอัยการ เพื่อหาข้ออ่อนจุดบกพร่องของการดำเนินการในขั้นตอนต่างๆ และของการรวบรวมพยานหลักฐาน
- วิจัย หรือเสวนา เพื่อหารูปแบบ และโครงสร้างที่เหมาะสม สำหรับหน่วยงานแบบ Function Unit จะเป็นหน่วยอิสระออกมาเลย โดยมีเจ้าหน้าที่หน่วยงานต่างๆ มานั่งทำงานด้วยกันหรือจะเป็นในรูปคณะกรรมการจากหน่วยงานที่เกี่ยวข้องมามุ่งทำงานนี้ด้วยกัน
- วิจัยหาข้อมูลกลไก กฎระเบียบ ข้อบังคับที่เป็นอุปสรรคในการปฏิบัติงานทั้งปวง ไม่ว่าจะเป็นเรื่ององค์กรอาชญากรรม กระบวนการยุติธรรม หรือในหน่วยงานต่างๆ ก็ตาม

บรรณานุกรม

กฎหมาย

ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา

ประมวลกฎหมายอาญา

พระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา (ฉบับที่ 20) พ.ศ. 2540

พระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายอาญา (ฉบับที่ 14) พ.ศ. 2540

พระราชบัญญัติคนเข้าเมือง พ.ศ. 2522

พระราชบัญญัติความร่วมมือระหว่างประเทศในทางอาญา พ.ศ. 2535

พระราชบัญญัติค่าตอบแทนผู้เสียหาย และค่าทดแทนและค่าใช้จ่ายแก่จำเลยในคดีอาญา พ.ศ. 2544

พระราชบัญญัติคุ้มครองพยานในคดีอาญา พ.ศ. 2546

พระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541

พระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการค้าประเวณี พุทธศักราช 2539

พระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน พ.ศ. 2542

พระราชบัญญัติมาตรการในการป้องกันและปราบปรามการค้าหญิงและเด็ก พ.ศ. 2540

เอกสาร

คำสั่งสำนักนายกรัฐมนตรี ที่ 139/2546 เรื่องการปราบปรามผู้มีอิทธิพล ลงวันที่ 8 กรกฎาคม 2546.

บันทึกข้อตกลง เรื่อง แนวทางปฏิบัติร่วมกันระหว่างหน่วยงานภาครัฐที่เกี่ยวข้องในการดำเนินการกรณีการค้าเด็กและหญิง (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2546

บันทึกข้อตกลง เรื่อง การดำเนินงานระหว่างหน่วยงานภาครัฐและองค์กรเอกชนกรณีการค้าเด็กและหญิง พ.ศ. 2546

บันทึกข้อตกลง เรื่อง การดำเนินงานขององค์กรเอกชนที่เกี่ยวข้องในการดำเนินการกรณีการค้าเด็กและหญิง พ.ศ. 2546

พิธีสารเพื่อป้องกัน ปราบปรามและลงโทษการค้ามนุษย์ โดยเฉพาะสตรีและเด็ก เพิ่มเติมอนุสัญญาสหประชาชาติเพื่อต่อต้านอาชญากรรมข้ามชาติที่จัดตั้งในลักษณะองค์กร. ฉบับแปลอย่างไม่เป็นทางการ.

พิธีสารเพื่อต่อต้านการลักลอบขนผู้ย้ายถิ่นทางบก ทะเลและอากาศ เพิ่มเติมอนุสัญญาสหประชาชาติเพื่อต่อต้านอาชญากรรมข้ามชาติที่จัดตั้งในลักษณะองค์กร. ฉบับแปลอย่างไม่เป็นทางการ.

อนุสัญญาสหประชาชาติเพื่อต่อต้านอาชญากรรมข้ามชาติที่จัดตั้งในลักษณะองค์กร. (United Nation Convention Against Transnational Organized Crime = Palermo Convention 2000). ฉบับแปลอย่างไม่เป็นทางการ

งานวิจัยและเอกสารอื่น

พิศวาท สุคนธพันธุ์. *รายงานการวิจัยเรื่องมาตรการในการแก้ไขปัญหาการลักลอบขนผู้ย้ายถิ่น โดยทางบก ทะเล และอากาศ.* กรุงเทพฯ : สถาบันกฎหมายอาญาแห่งประเทศไทย สำนักงานอัยการสูงสุด, 2547. (ยังไม่ตีพิมพ์)

วันชัย รุจนวงศ์. *รายงานการวิจัยองค์กรอาชญากรรม : ผลกระทบต่อสังคมและความมั่นคงและมาตรการป้องกันและปราบปรามที่มีประสิทธิภาพ.* กรุงเทพฯ , 2547. (ยังไม่ตีพิมพ์)

รายงานสรุปผลการประชุมเชิงปฏิบัติการ เรื่อง การค้ามนุษย์ ระหว่างวันที่ 13 - 14 พฤษภาคม 2547. กรุงเทพฯ : สำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี, 2547.

สรรพสิทธิ์ คุมพ์ประพันธ์. *รายงานการวิจัยเรื่องมาตรการในการแก้ไขปัญหาการค้ามนุษย์ โดยเฉพาะสตรีและเด็ก.* กรุงเทพฯ : สถาบันกฎหมายอาญาแห่งประเทศไทย สำนักงานอัยการสูงสุด, 2547. (ยังไม่ตีพิมพ์)

สุดารัตน์ เสรีวัฒน์ และคณะ. *รายงานการศึกษาเรื่อง การบังคับใช้พระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการค้าประเวณี พ.ศ. 2539.* กรุงเทพฯ : กรมประชาสงเคราะห์ กระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม , 2543.

สุทธิพล ทวีชัยการ. *รายงานการวิจัยเรื่องการกำหนดความผิดฐานขัดขวางกระบวนการยุติธรรมและการคุ้มครองพยานและการให้ความช่วยเหลือและคุ้มครองผู้เสียหาย.* กรุงเทพฯ : สถาบันกฎหมายอาญาแห่งประเทศไทย สำนักงานอัยการสูงสุด, 2547. (ยังไม่ตีพิมพ์)

อุทัย อาทิเวช และ ศศิน ศุขจรัส. *รายงานการวิจัยเรื่องความร่วมมือระหว่างประเทศในการป้องกันและปราบปรามองค์กรอาชญากรรมและผู้มีอิทธิพล.* กรุงเทพฯ : สำนักงานกิจการยุติธรรม กระทรวงยุติธรรม, 2547. (ยังไม่ตีพิมพ์)

เอกสารผลการเสวนา เรื่อง “ความเข้าใจต่อกฎหมายเพื่อแก้ไขปัญหาการค้ามนุษย์และการบังคับใช้ที่มีประสิทธิผล” จัดโดยมูลนิธิพัฒนาการคุ้มครองเด็ก มูลนิธิศูนย์พิทักษ์สิทธิเด็ก หน่วยประสานงานเพื่อต่อต้านการค้ามนุษย์ภาคเหนือตอนบน มูลนิธิเอเชีย สำนักงานตำรวจแห่งชาติ เมื่อวันที่ 13-14 มีนาคม 2547 ณ โรงแรมสยามซิตี้ กรุงเทพฯ. (ยังไม่ตีพิมพ์.)

มาตรการป้องกันและปราบปรามการฉ้อราษฎร์บังหลวง ที่เกี่ยวกับองค์กรอาชญากรรมและผู้มีอิทธิพลในประเทศไทย

ประธานการประชุม

นายเกริกเกียรติ พิพัฒน์เสรีธรรม
อดีตกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ

ผู้วิพากษ์

พล.ต.ท.ดร.วิเชียรโชติ สุกโชติรัตน์
กรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ
ดร.จิรนิติ หะวานนท์
เลขานุการศาลฎีกา

ผู้นำเสนอ

รองศาสตราจารย์ ดร.ทวีเกียรติ มีนะกนิษฐ์
รองศาสตราจารย์ประจำคณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

หลักการและเหตุผล

ความไม่บรรลุผลสำเร็จในการแก้ปัญหาการฉ้อราษฎร์บังหลวงของประเทศไทยเกิดจากปัจจัยสำคัญหลายประการ การแก้ไขปัญหาดังกล่าวจำต้องอาศัยมาตรการต่างๆ ประกอบกันและดำเนินการอย่างจริงจัง การศึกษาครั้งนี้เป็นการนำเสนอมาตรการทั้งในด้านกฎหมาย การบังคับใช้กฎหมาย การบริหารจัดการองค์กรและบุคลากรเพื่อให้การป้องกันและปราบปรามการฉ้อราษฎร์บังหลวงมีประสิทธิภาพสูงสุด

ความไม่บรรลุผลสำเร็จในการแก้ปัญหาการฉ้อราษฎร์บังหลวงของประเทศไทยเกิดจากมูลเหตุสำคัญ 4 ประการได้แก่ ความไม่จริงจังในการบังคับใช้กฎหมาย ค่าตอบแทนการทำงานไม่เหมาะสม บทบัญญัติแห่งกฎหมายไม่เหมาะสม การบริหารองค์กร บุคลากร งบประมาณและวัสดุอุปกรณ์ที่ไม่เหมาะสม การลงมือแก้ไขปรับปรุงเรื่องต่างๆ ดังกล่าวอย่างจริงจัง และต่อเนื่องจะสามารถช่วยบรรเทาปัญหาการฉ้อราษฎร์บังหลวงให้เบาบางลงได้

ผลสรุปจากการประชุม

จากผลการศึกษาเกี่ยวกับการฉ้อราษฎร์บังหลวง และการพิจารณาของที่ประชุมนั้นได้ทำการสรุปประเด็นสำคัญเกี่ยวกับเรื่องดังกล่าว เป็น 3 ด้านคือ

สาเหตุของการฉ้อราษฎร์บังหลวง

1. ค่าตอบแทนของเจ้าหน้าที่ของรัฐไม่เพียงพอต่อการครองชีพในความเป็นจริง จากการศึกษาพบว่าค่าครองชีพที่เหมาะสมนั้นจะเป็นจำนวน 12,000 บาท แต่เจ้าพนักงานที่ทำหน้าที่บังคับใช้กฎหมายโดยตรง เช่นเจ้าพนักงานตำรวจ ได้รับค่าตอบแทนน้อยมากซึ่งไม่อาจดำเนินชีวิตอยู่ได้อย่างมีเกียรติและศักดิ์ศรี จึงส่งผลให้เกิดการใช้กฎหมายในทางที่ผิดหรือฉ้อราษฎร์บังหลวงได้ง่าย

2. การขาดจริยธรรม คุณธรรม และค่านิยมที่แสวงหาวัตถุและความร่ำรวย จึงทำให้มีการใช้ตำแหน่งหน้าที่ในการแสวงหาผลประโยชน์ที่มิควรได้โดยชอบด้วยกฎหมาย

ผู้กระทำการฉ้อราษฎร์บังหลวง

สามารถแยกออกได้เป็น 2 กลุ่ม

1. กลุ่มนักการเมือง

นักการเมืองมีส่วนสำคัญที่ทำให้การเปลี่ยนแปลงในบริหารจัดการทั้งในระดับนโยบายและในระดับการบริหารจัดการของข้าราชการประจำ ซึ่งอาจเป็นการใช้อิทธิพลจากอำนาจที่ตนมีอยู่ ใช้คำสั่งให้กระทำการหรืองดเว้นกระทำการเพื่อนำมาซึ่งประโยชน์ที่ตนจะได้รับ

2. ข้าราชการประจำ

พฤติกรรมของข้าราชการประจำนั้นมีทั้งส่วนที่ให้ร่วมมือกระทำความผิดกับทั้งนักการเมืองและกับทั้งบุคคลที่ก่อให้เกิดการกระทำความผิด ซึ่งจะทำให้การฉ้อราษฎร์บังหลวงนั้นกระทำได้โดยง่ายเนื่องจากเป็นความสมัครใจและสมประโยชน์ของบุคคลทุกฝ่าย และกรณีที่ไม่ให้ความร่วมมือนั้นก็อาจทำให้ต้องถูกกดดันหรือบีบคั้นจนไม่อาจปฏิบัติหน้าที่ได้อย่างปกติ ซึ่งพฤติการณ์อย่างนี้จะเป็นปัจจัยสำคัญที่ทำให้ข้าราชการปรับเปลี่ยนพฤติกรรมเข้าสู่การฉ้อราษฎร์บังหลวงในที่สุด

ข้อเสนอแนะ

1. NGO หรือองค์กรเอกชนนั้นมีบทบาทสำคัญที่จะช่วยสอดส่องดูแลการฉ้อราษฎร์บังหลวงได้อย่างมีประสิทธิภาพ ทั้งนี้ด้วยวัตถุประสงค์ในการที่จะปกป้องผลประโยชน์ของประเทศเป็นสำคัญ

2. องค์ที่ทำหน้าที่ในการบังคับใช้กฎหมายนั้น ควรต้องดำเนินการในเชิงรุก มากกว่าแทนที่จะรอรับเรื่องราวร้องทุกข์ เพื่อให้เข้าถึงข้อมูลและการรวบรวมพยานหลักฐานเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ อีกทั้งควรจะต้องมีบทบาทและอำนาจหน้าที่ในการฟ้องคดีได้เอง

3. กฎหมายเกี่ยวกับการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในปัจจุบันนั้นได้กำหนดให้มีการฟ้องร้องดำเนินคดีกับข้าราชการที่มีพฤติกรรมการฉ้อราษฎร์บังหลวงภายใน 2 ปี นับแต่วันที่พ้นจากตำแหน่ง แต่ในความเป็นจริงนั้นผู้ที่พ้นจากตำแหน่งแล้วก็ยังคงอิทธิพลต่อผู้ร่วมงานเดิมหรือองค์กรอยู่บ้าง การสืบสวนสอบสวนรวบรวมพยานหลักฐานจึงอาจกระทำได้อย่างไม่เต็มความสามารถนัก

4. ควรต้องมีการเพิ่มค่าตอบแทนให้เหมาะสมกับการครองชีพของเจ้าหน้าที่ของรัฐ เพื่อให้เจ้าหน้าที่อยู่ได้โดยภาคภูมิและมีเกียรติและศักดิ์ศรี ซึ่งจะทำให้การฉ้อราษฎร์บังหลวงลดลงได้

5. สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ควรมีการประสานงานกับ

สำนักงานป้องกันและปราบปรามการฟอกเงินอย่างใกล้ชิดในการที่จะเข้ายึดทรัพย์สินของผู้ฉ้อราษฎร์บังหลวง

6. ปลูกฝังคุณธรรมให้สังคมเห็นถึงความสำคัญในการป้องกันและปราบปรามการฉ้อราษฎร์บังหลวง

มาตรการป้องกันและปราบปรามการฉ้อราษฎร์บังหลวง ที่เกี่ยวกับองค์กรอาชญากรรมและผู้มีอิทธิพลในประเทศไทย

จัดทำโดย

สำนักงานกิจการยุติธรรม กระทรวงยุติธรรม

เรียบเรียงโดย

รองศาสตราจารย์ ดร.ทวีเกียรติ มีนะกนิษฐ์
รองศาสตราจารย์ประจำคณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์
นายองอาจ เทียนหิรัญ
นักวิจัย

บทคัดย่อ

กลุ่มอาชญากรที่จัดตั้งในลักษณะองค์กรและผู้มีอิทธิพลนิยมมีส่วนร่วมในการกระทำที่ผิดกฎหมายเสมอๆ ในกรณีที่การกระทำนั้นสามารถให้ผลประโยชน์ตอบแทนได้อย่างสูงสุดและเป็นการกระทำที่มีโอกาสอย่างต่ำที่สุดที่จะถูกดำเนินคดีตามกฎหมาย โดยเฉพาะอย่างยิ่งการกระทำความผิดที่เรียกว่า "อาชญากรรมที่ปราศจากผู้เสียหาย" เช่น การค้ายาเสพติด การค้าประเวณี การลักลอบขนผู้ย้ายถิ่น การพนันที่ผิดกฎหมายและการค้าอาวุธสงคราม การแสวงหาประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติโดยผิดกฎหมาย เป็นต้น

ในเรื่องของผู้กระทำการฉ้อราษฎร์บังหลวงจะมีผู้เกี่ยวข้องสองฝ่ายคือ ฝ่ายผู้ให้และฝ่ายผู้รับ ในฝ่ายผู้ให้นั้นอาจเป็นได้ทั้งบุคคลธรรมดา นิติบุคคล กลุ่มอาชญากรที่จัดตั้งในลักษณะองค์กรและผู้มีอิทธิพล ในฝ่ายผู้รับนั้น ก็คือ เจ้าหน้าที่ของรัฐนั่นเอง โดยอาจเป็นเจ้าหน้าที่ในระดับใดก็ได้ ตั้งแต่เจ้าหน้าที่ระดับล่างไปจนถึงเจ้าหน้าที่ระดับสูง รวมถึงนักการเมืองด้วย

ในกรณีที่ผู้เกี่ยวข้องกับการฉ้อราษฎร์บังหลวงเป็นกลุ่มอาชญากรที่จัดตั้งในลักษณะองค์กรหรือผู้มีอิทธิพลนั้น เพื่อให้สามารถได้รับผลประโยชน์ต่างๆ ที่มิชอบด้วยกฎหมายและขณะเดียวกัน ก็หลีกเลี่ยงความเสี่ยงที่จะถูกดำเนินคดีตามกฎหมายให้ได้มากที่สุด บุคคลดังกล่าวก็จะใช้วิธีการให้สินบนแก่เจ้าหน้าที่ของรัฐเพื่อมิให้เจ้าหน้าที่ดำเนินคดีกับกลุ่มของตน (immunity from prosecution) และเพื่อให้เจ้าหน้าที่คอยอำนวยความสะดวกในการกระทำความผิด โดยเจ้าหน้าที่ก็จะได้รับผลประโยชน์ในรูปแบบต่างๆ เป็นการตอบแทน อาจกล่าวได้ว่า โดยทั่วไปเจ้าหน้าที่ของรัฐที่รับสินบนอาจเป็นเจ้าหน้าที่ในทุกระดับตั้งแต่ระดับล่าง ระดับสูง ไปจนถึงนักการเมือง

เมื่อพิจารณาในเรื่องความสัมพันธ์ระหว่างกลุ่มอาชญากรที่จัดตั้งในลักษณะองค์กรและผู้มีอิทธิพลกับการฉ้อราษฎร์บังหลวงแล้ว จะเห็นว่าเป็นความสัมพันธ์กันในลักษณะของการพึ่งพาอาศัยซึ่งกันและกันอย่างใกล้ชิด (symbiotic relationship) อาจกล่าวได้ว่า การที่กลุ่มอาชญากรที่จัดตั้งในลักษณะองค์กรและผู้มีอิทธิพลยังคงดำรงอยู่ได้ก็เป็นเพราะความช่วยเหลือของเจ้าหน้าที่ของรัฐนั่นเอง

ในส่วนของลักษณะการกระทำความผิดนั้น การฉ้อราษฎร์บังหลวงเป็นการกระทำความผิดอย่างลับๆ มิได้ปรากฏให้ผู้อื่นเห็นอย่างชัดแจ้ง กล่าวได้ว่า เฉพาะผู้ที่มีส่วนเกี่ยวข้องกับการกระทำความผิดเท่านั้นถึงจะทราบข้อเท็จจริงเกี่ยวกับการกระทำความผิด จึงทำให้การแสวงหาพยานหลักฐานต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับความผิดเป็นเรื่องลำบากยากยิ่งหรือไม่อาจเป็นไปได้เลย และมักจะไม่มีการฟ้องร้องดำเนินคดีตามกฎหมาย โดยนอกจากจะเป็นความผิดในตัวเองแล้ว การฉ้อราษฎร์บังหลวงยังเป็นความผิดที่มักจะเกิดขึ้นควบคู่ไปกับการกระทำความผิดอย่างอื่นเสมอ อาจกล่าวได้ว่าการฉ้อราษฎร์หลวงเป็นอาชญากรรมที่อยู่เบื้องหลังความสำเร็จของอาชญากรรมอื่นก็ได้

ความเสียหายที่เกิดขึ้นจากการฉ้อราษฎร์บังหลวงมีมากมาย ทั้งความเสียหายที่ประเมินค่าเป็นเงินได้และความเสียหายที่ประเมินค่าเป็นเงินมิได้ โดยภาพรวมอาจกล่าวโดยสรุปได้ว่าอาชญากรรมประเภทนี้ก่อให้เกิดความเสียหายต่อทั้งสังคม เศรษฐกิจ และการเมืองของประเทศที่ความผิดนั้นได้เกิดขึ้น โดยเฉพาะ

อย่างยิ่งการฉ้อราษฎร์บังหลวงเป็นปัจจัยสำคัญประการหนึ่งที่ทำให้การแก้ปัญหาเรื่องกลุ่มอาชญากรที่จัดตั้งในลักษณะองค์กรและผู้มีอิทธิพลไม่ประสบความสำเร็จเท่าที่ควร

เพื่อแก้ปัญหาเรื่องกลุ่มอาชญากรที่จัดตั้งในลักษณะองค์กร อนุสัญญาสหประชาชาติเพื่อต่อต้านอาชญากรรมข้ามชาติที่จัดตั้งในลักษณะองค์กร จึงกำหนดมาตรการเพื่อต่อต้านการฉ้อราษฎร์บังหลวงไว้ด้วยในข้อ 8 และข้อ 9 โดยประเทศไทยได้ลงนามในอนุสัญญาฯ ฉบับนี้ด้วย เมื่อวันที่ 13 สิงหาคม พ.ศ. 2543 ซึ่งทำให้มีภาระผูกพันที่จะต้องแก้ไขปรับปรุงกฎหมายเพื่อให้มีมาตรการต่างๆ ที่สอดคล้องกับมาตรการต่อต้านการฉ้อราษฎร์บังหลวงในอนุสัญญาฯ

จากการศึกษาประสบการณ์ของต่างประเทศในการแก้ปัญหาการฉ้อราษฎร์บังหลวง ได้แก่ เขตการปกครองพิเศษฮ่องกงและประเทศสิงค์โปร์ พบว่าในอดีตประเทศเหล่านี้เต็มไปด้วยการฉ้อราษฎร์บังหลวง แต่ต่อมาปัญหานี้ถูกแก้ไขอย่างจริงจังเป็นเวลาต่อเนื่อง จนทำให้การฉ้อราษฎร์บังหลวงอยู่ในระดับที่ควบคุมได้ ทั้งนี้ เนื่องจากปัจจัยต่างๆ ที่เกี่ยวข้องหลายประการ เช่น ความตั้งใจจริงในการแก้ปัญหาของผู้นำประเทศ การมีมาตรการทางกฎหมายที่มีความทันสมัยและมีประสิทธิภาพ ความมีอิสระอย่างแท้จริงของหน่วยงานที่ทำหน้าที่ป้องกันและปราบปรามการฉ้อราษฎร์บังหลวง (สำนักงาน ICAC และสำนักงาน CPIB) มีการใช้มาตรการอย่างอื่นควบคู่กับมาตรการทางกฎหมาย เช่น มาตรการทางปกครอง การเน้นอบรมปลูกฝังคุณธรรมและจริยธรรม การใช้ระบบส่งเสริมความดี (meritocrocy) เป็นต้น การมีงบประมาณที่เพียงพอและความเพียบพร้อมทางด้านอุปกรณ์และเครื่องมือต่างๆ ในการปฏิบัติงาน การให้ค่าตอบแทนการทำงานในอัตราที่เหมาะสม บุคลากรมีคุณภาพ มีการประสานความร่วมมือในการทำงานระหว่างหน่วยงานต่างๆ ที่เกี่ยวข้อง การได้รับความร่วมมือจากประชาชนเป็นอย่างดี การเข้าไปแก้ไขปัญหาการฉ้อราษฎร์บังหลวงในภาคเอกชนด้วย และที่สำคัญอย่างยิ่งคือ มีการบังคับใช้กฎหมายอย่างจริงจังและเด็ดขาด โดยไม่มีการเลือกปฏิบัติกับผู้กระทำความผิด

ในส่วนของประเทศไทย จากการศึกษาเรื่องวิธีการหรือรูปแบบของการฉ้อราษฎร์บังหลวงในสังคมไทยพบว่า การฉ้อราษฎร์บังหลวงที่พบเห็นมากที่สุด ได้แก่

1. การรับสินบน ของกำนัล หรือรางวัลต่างๆ
2. การซื้อขายหรือวิ่งเต้นขอตำแหน่งในวงราชการ
3. การรับส่วยและการรีดไถประชาชน
4. การฉ้อราษฎร์บังหลวงเชิงนโยบาย เช่น การทุจริตงบประมาณแผ่นดินการก่อสร้างโครงการต่างๆ ของภาครัฐ
5. การแต่งตั้งโยกย้ายข้าราชการ
6. การฉ้อราษฎร์บังหลวงในเรื่องของเวลา เช่น การทำงานแบบ "เช้าชามเย็นชาม"

ในเรื่องมูลเหตุหรือปัจจัยของการฉ้อราษฎร์บังหลวงในประเทศไทย จากการศึกษาพบว่าภาคประชาชนเห็นว่า ได้แก่ 1) เจ้าหน้าที่รัฐขาดคุณธรรม จริยธรรม และจรรยาบรรณ 2) ขาดกลไกในการลงโทษและการบังคับใช้กฎหมายที่เด็ดขาดจริงจัง 3) ค่าตอบแทนการทำงานของเจ้าหน้าที่รัฐน้อยเกินไปและอำนาจไม่สัมพันธ์กับความรับผิดชอบ 4) ระบบและสภาพการทำงานเปิดโอกาสให้มีการทุจริต

กฎหมายหลักของประเทศไทยที่ใช้ป้องกันและปราบปรามการฉ้อราษฎร์บังหลวงคือ ประมวลกฎหมายอาญา และพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 โดยหน่วยงานหลักที่ทำหน้าที่ป้องกันและปราบปรามการฉ้อราษฎร์บังหลวงคือ สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ

เมื่อพิจารณามาตรการต่างๆ ตามกฎหมายของไทยเปรียบเทียบกับมาตรการต่อต้านการฉ้อราษฎร์บังหลวงตามอนุสัญญาฯ แล้ว จะเห็นว่า ในกรณีของอนุสัญญาฯ ข้อ 8 เรื่องการกำหนดให้การฉ้อราษฎร์บังหลวงเป็นความผิดอาญานั้น ประเทศไทยมีมาตรการที่สอดคล้องกับข้อ 8 เพียงสองกรณีคือ ตามข้อ 8 วรรค 1 และวรรค 4 โดยข้อ 8 วรรค 2 และวรรค 3 ยัง ไม่สอดคล้องกับอนุสัญญาฯ

ในกรณีของมาตรการต่อต้านการฉ้อราษฎร์บังหลวงตามอนุสัญญาฯ ข้อ 9 นั้น ตามกฎหมายไทย คือ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 มีมาตรการต่างๆ ที่สอดคล้องและครบถ้วนตามที่อนุสัญญาฯข้อ 9 กำหนดแล้ว

อย่างไรก็ดี แม้ว่าประเทศไทยจะมีมาตรการต่างๆ เพื่อต่อต้านการฉ้อราษฎร์บังหลวงที่ค่อนข้างสอดคล้องกับอนุสัญญาฯข้อ 8 และข้อ 9 แล้วก็ตาม แต่ปัญหาการฉ้อราษฎร์บังหลวงยังเป็นปัญหาใหญ่เปรียบเสมือนมะเร็งร้ายที่คงอยู่ควบคู่กับสังคมไทยตลอดมา และการแก้ปัญหานี้ยังไม่มีประสิทธิภาพเท่าที่ควร จากการสำรวจปริมาณการฉ้อราษฎร์บังหลวงในประเทศต่างๆ จำนวน 133 ประเทศขององค์กรเพื่อความโปร่งใสนานาชาติ (Transparency International) พบว่า ประเทศไทยเป็นเมืองที่มีการฉ้อราษฎร์บังหลวงค่อนข้างมาก อยู่อันดับที่ 70 จากประเทศทั้งหมด โดยได้คะแนนเพียง 3.3 จาก 10 คะแนน

จากการศึกษาพบว่า ความไม่บรรลุผลสำเร็จในการแก้ปัญหาการฉ้อราษฎร์บังหลวงของประเทศไทยเกิดจากมูลเหตุสำคัญ 3 ประการได้แก่ ความไม่จริงจังในการบังคับใช้กฎหมาย ค่าตอบแทนการทำงานของเจ้าหน้าที่รัฐและบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการป้องกันและปราบปรามการฉ้อราษฎร์บังหลวงไม่เหมาะสม ดังนั้น หากมีการลงมือแก้ไขปรับปรุงเรื่องต่างๆ ดังกล่าวอย่างจริงจัง เป็นประจำและต่อเนื่อง จะสามารถช่วยบรรเทาปัญหาการฉ้อราษฎร์บังหลวงให้เบาบางลงได้

ABSTRACT

Organized crimes and persons of influence always take part in many forms of criminal activities if such criminal activities will generate greatest benefits to them with least chance of apprehension and prosecution, particularly, the so-called "crimes without victim" such as drug trafficking, prostitution, smuggling of migrants, illegal gambling, illegal arms trade, and illegal exploitation of natural resources.

Concerning corruption practices, there are persons involving two pats, namely the grantors and receivers, The grantors may either be a natural or juristic person, criminal organization, or person of influence. The receivers are government officers holding positions in whatever levels - from the lowest to the highest levels, including politicians.

In case of corruption practices involving criminal organization or persons of influence for getting illegitimate benefits and minimizing their risk of apprehension and prosecution, they usually bribe the government officers in exchange of having immunity from prosecution and facilitation of criminal activities. In such case the government officers will receive many forms of benefits in return. In general, the government officers who accept briber involve every level – the low level, high level, and the politicians.

The relation between the criminal organization or the persons of influence and the corruption practices is a sort of symbiotic relationship. It may be said that organized crimes and persons of influence remain in existence because of the support of some government officers.

Concerning the illegal activities, the corruption practices are sophisticatedly concealed. Only those who are involved in this kind of illegal activities know the details of the activities. Therefore. It is very difficult or almost impossible to find relevant evidences. Prosecution on this offence is rare. Corruption practices are always related to other illegal activities as well. It may be said that corruption practices are the crimes which are the base for he success of other crimes.

Damages due to corruption practices are huge. They may be of pecuniary or non-pecuniary in nature. Corruption practices harm the society, economy, and politics of the country where they are committed. Particularly, corruption practices are major obstruction to the success of the combat against organized crimes and person of influence.

For combating against the organized crimes, the UN Convention Against Transnational Organized Crimes has provided measures on anti corruption practices in Articles 8 and 9 Thailand has been a member of this treaty since 13 August 2000.

Accordingly, Thailand has an obligation to develop the law necessary for the implementation of the measures on anti corruption practices as provided in the treaty.

The study of the experiences of other countries about combating corruption practices, e.g. the Special Administrative Territory of Hong Kong and Singapore, reveals that, in the past, corruption practices were common in there countries. The problems of corruption practices, however, have been solved by serious and continuing efforts so that they become controllable. This is due to several elements, such as the seriousness of the leady of the countries, modern and efficient legal measures, true independency of the relevant anti corruption practices authorities (ICAC and CPIB), the use of other measures in combination with legal measures. (For example, administrative measures, education and training on morals and ethics, and the promotion of the meritocracy, adequate budget and efficient equipments and tools, proper remuneration for jobs qualities human resources, collaboration between relevant agencies cooperation of the citizen, solution of problems of corruption within the private sector, and efficient and serious law enforcement against the wrong doers on non – discrimination basis.

Considering legal measures of Thailand and comparing with other countries on anti corruption practices, one will find that the measures under articles 8 of the Convention – the requirement of penalization of corruption practices has been complied by the laws of Thailand only for two instances, i.e. Articles 8(1) and (4), Articles 8(2) and (3) have not yet been implemented.

Concerning the measure on anti corruption practices under Articles 9 of the Convention, it has been completely compiled by The Constitutional Implementation Act on the Prevention and Deterioration of Corruption Practices B.E. 2542

Although the Thailand's measures on anti corruption practices are mostly complied with Articles 8 and 9 of the Convention, corruption practices are still a major problem of Thailand. It has not yet been efficiently solved. This is due to three reasons, namely lack of seriousness on law enforcement, improper remuneration payment for government officers, and needs for law amendment. If action will be taken on those matters seriously and continually, the problem of corruption practices will be eventually reduce the controllable level.

คำนำ

การฉ้อราษฎร์บังหลวงนั้นมิใช่เป็นเรื่องใหม่ หากแต่เป็นเรื่องที่ระบาดมาตั้งแต่สมัยดึกดำบรรพ์ และก็มีมาทุกยุค ทุกสมัย ทุกถิ่นและทุกแดน โดยเฉพาะอย่างยิ่งเป็นที่ยอมรับกันทั่วไปว่า การฉ้อราษฎร์-บังหลวงเป็นโรคระบาดอันน่าสะพึงกลัวในบรรดาประเทศด้อยพัฒนา หรือที่เรียกกันให้ไพเราะระรื่นหูผู้ฟังและให้จรุงใจผู้อ่านว่า "ประเทศที่กำลังพัฒนา" ก็ต้องยอมรับกันด้วยว่า ไม่มียุคใดสมัยใดที่ประชาชนจะเป็นห่วงกังวลใจในเรื่องการฉ้อราษฎร์บังหลวงเท่าสมัยปัจจุบัน แท้ที่จริงนั้น มิใช่เฉพาะแต่ในประเทศด้อยพัฒนาเท่านั้นที่ต้องเผชิญต่อปัญหาเรื่องนี้ แม้ประเทศที่ถึงซึ่งความอารยะแล้ว เช่นอังกฤษ และสหรัฐอเมริกา ก็ยังต้องเผชิญกับปัญหานี้เหมือนกัน แต่น้อยกว่าประเทศด้อยพัฒนามากอย่างไม่อาจจะเปรียบกันได้เลย

ลักษณะโดยทั่วไปของการฉ้อราษฎร์บังหลวงในส่วนของผู้กระทำความผิดจะมีผู้เกี่ยวข้องสองฝ่ายคือ ฝ่ายผู้ให้และฝ่ายผู้รับ ในฝ่ายผู้ให้นั้นอาจเป็นได้ตั้งแต่บุคคลธรรมดา ผู้มีอิทธิพล กลุ่มอาชญากรที่จัดตั้งในลักษณะองค์กร เรื่อยไปจนถึงนิติบุคคล ในฝ่ายผู้รับนั้น คือ เจ้าหน้าที่ของรัฐ โดยอาจเป็นเจ้าหน้าที่ในระดับใดก็ได้ ตั้งแต่เจ้าหน้าที่ระดับล่างไปจนถึงเจ้าหน้าที่ระดับสูง รวมถึงนักการเมือง

ในส่วนของลักษณะการกระทำความผิดนั้น การฉ้อราษฎร์บังหลวงเป็นการกระทำความผิดอย่างลับๆ มิได้ปรากฏให้ผู้อื่นเห็นอย่างชัดแจ้ง กล่าวได้ว่า เฉพาะผู้ที่มีส่วนเกี่ยวข้องกับการกระทำความผิดเท่านั้นจึงจะทราบข้อเท็จจริงเกี่ยวกับการกระทำความผิด ทำให้การแสวงหาพยานหลักฐานต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับความผิดเป็นเรื่องลำบากยากยิ่งหรือไม่อาจเป็นไปได้เลย และมักจะไม่มีการฟ้องร้องดำเนินคดีตามกฎหมาย โดยนอกจากการฉ้อราษฎร์บังหลวงจะเป็นความผิดในตัวเองแล้ว การฉ้อราษฎร์บังหลวงยังเป็นความผิดที่มักจะเกิดขึ้นควบคู่ไปกับการกระทำความผิดอย่างอื่นเสมอ (Corruption often goes hand-in-hand with other criminal activities)

โดยทั่วไป การฉ้อราษฎร์บังหลวงอาจเข้าไปมีส่วนเกี่ยวข้องกับกิจกรรมต่างๆ ในชีวิตประจำวันได้ตลอดเวลา ตั้งแต่กิจกรรมเล็กๆ เรื่อยไปจนถึงกิจกรรมขนาดใหญ่ โดยเฉพาะอย่างยิ่งกิจกรรมต่างๆ ที่เกี่ยวกับโครงการพัฒนาขนาดใหญ่ เช่น โครงการก่อสร้างสาธารณูปโภคขั้นพื้นฐาน เช่น เขื่อน ท่าอากาศยาน ถนนหลวง ทางรถไฟ ระบบการคมนาคมและการขนส่งต่างๆ โครงการอุตสาหกรรมขนาดใหญ่ โครงการพัฒนาที่อยู่อาศัย การให้สัมปทานต่างๆ เป็นต้น จะเกี่ยวข้องกับการฉ้อราษฎร์บังหลวงเสมอ โดยมีผู้กระทำความผิดหลายคนและมักจะเกี่ยวข้องกับเจ้าหน้าที่ระดับสูงรวมทั้งนักการเมืองด้วย การกระทำความผิดในลักษณะนี้จะมีความสลับซับซ้อนอย่างมากและไม่ค่อยปรากฏพยานหลักฐานต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับการกระทำความผิด ทำให้การดำเนินคดีกับความผิดประเภทนี้เป็นไปอย่างยากลำบาก

ในกรณีที่ผู้มีอิทธิพล กลุ่มอาชญากรที่จัดตั้งในลักษณะองค์กร หรือนิติบุคคลเข้าไปมีส่วนเกี่ยวข้องกับการฉ้อราษฎร์บังหลวงของเจ้าหน้าที่ระดับสูงหรือนักการเมืองนั้น ก็จะใช้วิธีการให้สินบนแก่เจ้าหน้าที่ของรัฐเพื่อมิให้เจ้าหน้าที่ดำเนินคดีกับกลุ่มของตน (immunity from prosecution) และเพื่อให้เจ้าหน้าที่คอยอำนวยความสะดวกในการกระทำความผิด โดยเจ้าหน้าที่ก็จะได้รับผลประโยชน์ในรูปแบบต่างๆ เป็นการตอบแทน

โดยทั่วไป อาจกล่าวได้ว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐที่รับสินบนอาจเป็นเจ้าหน้าที่ในทุกระดับตั้งแต่ระดับล่าง ระดับสูง ไปจนถึงนักการเมืองโดยทำให้การกระทำความผิดยิ่งเลวร้ายมากขึ้นไปอีก กล่าวคือ นอกจากจะทำให้การดำเนินคดีกับผู้กระทำความผิดต่างๆ ดังกล่าวเป็นไปอย่างลำบากยากยิ่งแล้ว ในบางกรณีนักการเมืองที่รับสินบนจากบุคคลดังกล่าวก็อาจสนับสนุนให้มีการประกาศใช้กฎหมายที่เอื้อประโยชน์ต่อผู้มีอิทธิพลกลุ่มอาชญากรที่จัดตั้งในลักษณะองค์กรหรือนิติบุคคลนั้นได้ เพื่อเป็นการตอบแทนความช่วยเหลือเรื่องเงินทุนที่ใช้ในการรณรงค์หาเสียงเลือกตั้ง

เมื่อพิจารณาในเรื่องความสัมพันธ์ระหว่างผู้มีอิทธิพล กลุ่มอาชญากรที่จัดตั้งในลักษณะองค์กรและนิติบุคคลกับการฉ้อราษฎร์บังหลวงแล้ว จะเห็นว่าเป็นความสัมพันธ์กันในลักษณะของการพึ่งพาอาศัยซึ่งกันและกันอย่างใกล้ชิด (symbiotic relationship) อาจกล่าวได้ว่า การที่ผู้กระทำความผิดต่างๆ เหล่านี้ยังคงดำรงอยู่ได้ก็เป็นเพราะความช่วยเหลือของเจ้าหน้าที่ของรัฐ

ในกรณีที่เป็นการฉ้อราษฎร์บังหลวงของเจ้าหน้าที่ระดับล่าง เช่น การรับสินบนของเจ้าหน้าที่ตำรวจจราจร เจ้าหน้าที่ศุลกากร เจ้าหน้าที่ตรวจคนเข้าเมือง เป็นต้น การกระทำความผิดมักจะไม่ค่อยสลับซับซ้อนมากเท่ากับการกระทำโดยเจ้าหน้าที่ระดับสูงหรือนักการเมือง และเป็นคดีที่ถูกนำขึ้นสู่การพิจารณาคดีในชั้นศาลเสียเป็นส่วนใหญ่ เรื่องที่ต้องให้ความสนใจเป็นพิเศษเกี่ยวกับการกระทำความผิดในกรณีนี้คือ การฉ้อราษฎร์บังหลวงของเจ้าหน้าที่ในกระบวนการยุติธรรมทางอาญา ซึ่งได้แก่ เจ้าหน้าที่ตำรวจ พนักงานอัยการ ผู้พิพากษา และเจ้าพนักงานบังคับคดี เนื่องจากถ้าปล่อยให้เจ้าหน้าที่เหล่านี้ฉ้อราษฎร์บังหลวงเสียเองแล้วก็จะทำให้กระบวนการยุติธรรมทางอาญาไร้ประสิทธิภาพไปเลย ซึ่งจะทำให้สังคมปราศจากความสงบสุข โดยการฉ้อราษฎร์บังหลวงอาจเกิดขึ้นได้เสมอในขั้นตอนใดก็ได้ในกระบวนการยุติธรรม

ในเรื่องความเสียหายของการฉ้อราษฎร์บังหลวงนั้น อาจกล่าวได้ว่าคงไม่มีผู้ใดสามารถกล่าวถึงเรื่องนี้ได้ครบถ้วนทั้งหมด เนื่องจากความเสียหายที่เกิดขึ้นนั้นมีมากมายมหาศาล ทั้งความเสียหายที่เกิดขึ้นโดยตรง และความเสียหายที่เกิดขึ้นต่อเนื่องจากการฉ้อราษฎร์บังหลวง โดยอาจแบ่งความเสียหายที่เกิดขึ้นได้เป็นสองประเภทใหญ่ๆ คือ ความเสียหายที่ประเมินค่าเป็นเงินได้และความเสียหายที่ประเมินค่าเป็นเงินมิได้

ในกรณีของความเสียหายที่ประเมินค่าเป็นเงินได้นั้น เคยมีการศึกษาความเสียหายที่เกิดขึ้นจากการฉ้อราษฎร์บังหลวงของข้าราชการประจำและนักการเมืองระดับสูงของประเทศไทย พบว่ามีมูลค่าความเสียหายคิดเป็นร้อยละ 1 ของ GDP ระหว่าง พ.ศ. 2503-2516 ข้อสังเกตคือ ตัวเลขดังกล่าวเป็นเพียงการประเมินค่าความเสียหายเท่านั้น และมูลค่าความเสียหายที่แท้จริงน่าจะมีมากกว่านี้เสียอีก เพราะเป็นที่ยอมรับกันโดยทั่วไปว่า ไม่อาจคำนวณค่าความเสียหายของการฉ้อราษฎร์บังหลวงเป็นจำนวนเงินที่แน่นอนได้ เนื่องจากปัจจัยต่างๆ เช่น การที่คำว่า"การฉ้อราษฎร์บังหลวง"ยังไม่มีคำนิยามที่เป็นสากล การไม่สามารถตรวจพบการกระทำความผิด การไม่รายงานการกระทำความผิด เป็นต้น

ในส่วนของความเสียหายที่ประเมินค่าเป็นเงินมิได้นั้น อาจกล่าวได้ว่า การฉ้อราษฎร์บังหลวงส่งผลกระทบต่อสังคม เศรษฐกิจ และการเมืองของประเทศที่ความผิดได้เกิดขึ้น โดยเป็นปัจจัยสำคัญประการหนึ่งที่ทำให้การแก้ปัญหาเรื่องการกระทำความผิดของผู้มีอิทธิพล กลุ่มอาชญากรที่จัดตั้งในลักษณะองค์กรหรือนิติบุคคลเป็นไปอย่างไม่มีประสิทธิภาพเท่าที่ควร

เพื่อแก้ปัญหาเรื่องการกระทำความผิดของผู้มีอิทธิพล กลุ่มอาชญากรที่จัดตั้งในลักษณะองค์กรหรือนิติบุคคล และปัญหาการฉ้อราษฎร์บังหลวง จึงจำเป็นต้องมีการศึกษาและวิจัยเพื่อแก้ไขและปรับปรุง

กฎหมายของประเทศไทยที่เกี่ยวข้องกับเรื่องต่อต้านการฉ้อราษฎร์บังหลวง เพื่อให้การแก้ไขปัญหาต่างๆ ดังกล่าวเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น

วัตถุประสงค์ของการศึกษา

1. เพื่อให้ทราบถึงความหมายและลักษณะของผู้มีอิทธิพล กลุ่มอาชญากรที่จัดตั้งในลักษณะองค์กร และนิติบุคคล
2. เพื่อให้ทราบถึงความหมาย ลักษณะ และปัจจัยต่างๆ ที่ทำให้เกิดการฉ้อราษฎร์บังหลวง รวมทั้งความเสียหายที่เกิดขึ้นจากการฉ้อราษฎร์บังหลวง
3. เพื่อให้ทราบถึงความสัมพันธ์ระหว่างผู้มีอิทธิพล กลุ่มอาชญากรที่จัดตั้งในลักษณะองค์กรนิติบุคคลกับการฉ้อราษฎร์บังหลวง
4. เพื่อให้ทราบถึงมาตรการต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับการต่อต้านการฉ้อราษฎร์บังหลวงตามกฎหมายของเขตการปกครองพิเศษฮ่องกง (สาธารณรัฐประชาชนจีน) และประเทศสิงค์โปร์
5. เพื่อให้ทราบถึงมาตรการต่างๆ ทางกฎหมายที่เกี่ยวกับการต่อต้านการฉ้อราษฎร์บังหลวงตามกฎหมายของประเทศไทย
6. เพื่อนำข้อดีของการใช้มาตรการต่างๆ ที่เกี่ยวกับการต่อต้านการฉ้อราษฎร์บังหลวงตามกฎหมายของต่างประเทศมาใช้เป็นแนวทางในการแก้ไขปรับปรุงกฎหมายต่างๆ ที่เกี่ยวกับการฉ้อราษฎร์บังหลวงของประเทศไทย เพื่อให้ประเทศไทยมีมาตรการต่อต้านการฉ้อราษฎร์บังหลวงที่มีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น
7. เพื่อให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการต่อต้านการฉ้อราษฎร์บังหลวงของประเทศไทยได้นำข้อมูลที่ได้จากการวิจัยไปใช้ประโยชน์ต่อไป

วิจัยฉบับนี้จะศึกษาเชิงเปรียบเทียบในประเด็นเรื่องมาตรการต่อต้านการฉ้อราษฎร์บังหลวงกับกฎหมายของประเทศต่างๆ เพื่อนำข้อดีของกฎหมายต่างประเทศมาปรับใช้กับกฎหมายของประเทศไทยเท่าที่สามารถกระทำได้ อันได้แก่ กฎหมายของเขตปกครองพิเศษฮ่องกง (สาธารณรัฐประชาชนจีน) และกฎหมายสิงค์โปร์ ซึ่งประเทศทั้งสองตั้งอยู่ในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้เหมือนกับประเทศไทย จึงทำให้สภาพของสังคม วัฒนธรรม เศรษฐกิจและการเมืองไม่แตกต่างกันมากนัก นอกจากนี้ ประเทศทั้งสองยังได้รับการยอมรับจากนานาประเทศในเรื่องความสำเร็จอย่างมากของการต่อต้านการฉ้อราษฎร์บังหลวง การศึกษากฎหมายดังกล่าวจึงเป็นประโยชน์ต่อการพัฒนากฎหมายป้องกันและปราบปรามการฉ้อราษฎร์บังหลวงของประเทศไทยให้มีประสิทธิภาพมากขึ้น

การวิจัยฉบับจะเป็นการวิจัยทางเอกสาร โดยวิธีการรวบรวมข้อมูลจากตำรา วารสารกฎหมาย คำพิพากษาของศาลทั้งของประเทศไทยและต่างประเทศ และข้อมูลจากอินเตอร์เนท (internet) เพื่อนำมาศึกษาและทำความเข้าใจเกี่ยวกับเรื่องต่างๆ แล้วจึงนำมาเรียบเรียงไว้อย่างเป็นระบบ

นอกจากนี้ ผู้วิจัยยังจะได้จัดให้มีการประชุมกลุ่มย่อย เพื่อเชิญผู้ที่มีความรู้ความเชี่ยวชาญเกี่ยวกับการต่อต้านฉ้อราษฎร์บังหลวงมาให้ความรู้ ความคิดเห็น และข้อเสนอแนะต่างๆ อันจักเป็นประโยชน์ต่อการทำวิจัยฉบับนี้ให้มีความสมบูรณ์และครอบคลุม ทั้งนี้ เพื่อให้การแก้ไขปัญหาการฉ้อราษฎร์บังหลวงมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น

บทที่ 1
บทนำ

1. ความสำคัญของปัญหา

การฉ้อราษฎร์บังหลวงเป็นเรื่องที่ระบาดมาตั้งแต่สมัยดึกดำบรรพ์ และก็มีมาทุกยุคทุกสมัย ทุกถิ่นและทุกแดน โดยเฉพาะอย่างยิ่งเป็นที่ยอมรับกันทั่วไปว่า การฉ้อราษฎร์บังหลวงเป็นโรคระบาดอันน่าสะพึงกลัวในบรรดาประเทศด้อยพัฒนา แท้ที่จริงนั้น มิใช่เฉพาะแต่ในประเทศด้อยพัฒนาเท่านั้นที่ต้องเผชิญต่อปัญหานี้ แม้ประเทศที่ถึงซึ่งความเจริญแล้ว เช่น อังกฤษ สหรัฐอเมริกา และสิงค์โปร์ก็ยังต้องเผชิญกับปัญหานี้เช่นกัน แต่ค่อนข้างน้อยกว่าประเทศด้อยพัฒนามาก

ในเรื่องของผู้กระทำการฉ้อราษฎร์บังหลวงจะมีผู้เกี่ยวข้องสองฝ่ายคือ ฝ่ายผู้ให้และฝ่ายผู้รับ ในฝ่ายผู้ให้นั้นอาจเป็นได้ทั้งบุคคลธรรมดา นิติบุคคล กลุ่มอาชญากรที่จัดตั้งในลักษณะองค์กร และผู้มีอิทธิพล ในฝ่ายผู้รับนั้น ก็คือ เจ้าหน้าที่ของรัฐนั่นเอง โดยอาจเป็นเจ้าหน้าที่ในระดับใดก็ได้ ตั้งแต่เจ้าหน้าที่ระดับล่างไปจนถึงเจ้าหน้าที่ระดับสูง รวมถึงนักการเมืองด้วย[1]

ในกรณีที่ผู้เกี่ยวข้องกับการฉ้อราษฎร์บังหลวงเป็นกลุ่มอาชญากรที่จัดตั้งในลักษณะองค์กรหรือผู้มีอิทธิพลนั้น เพื่อให้สามารถได้รับผลประโยชน์ต่างๆ ที่มิชอบด้วยกฎหมาย และขณะเดียวกันก็หลีกเลี่ยงความเสี่ยงที่จะถูกดำเนินคดีตามกฎหมายให้ได้มากที่สุด บุคคลดังกล่าวก็จะใช้วิธีการให้สินบนแก่เจ้าหน้าที่ของรัฐ เพื่อมิให้เจ้าหน้าที่ดำเนินคดีกับกลุ่มของตน (immunity from prosecution) และเพื่อให้เจ้าหน้าที่คอยอำนวยความสะดวกในการกระทำความผิด โดยเจ้าหน้าที่ก็จะได้รับผลประโยชน์ในรูปแบบต่างๆ เป็นการตอบแทน โดยทั่วไป อาจกล่าวได้ว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐที่รับสินบนอาจเป็นเจ้าหน้าที่ในทุกระดับตั้งแต่ระดับล่าง ระดับสูง ไปจนถึงนักการเมือง

เมื่อพิจารณาในเรื่องความสัมพันธ์ระหว่างกลุ่มอาชญากรที่จัดตั้งในลักษณะองค์กรและผู้มีอิทธิพลกับการฉ้อราษฎร์บังหลวงแล้ว จะเห็นว่า เป็นความสัมพันธ์กันในลักษณะของการพึ่งพาอาศัยซึ่งกันและกันอย่างใกล้ชิด (symbiotic relationship) อาจกล่าวได้ว่า การที่กลุ่มอาชญากรที่จัดตั้งในลักษณะองค์กรและผู้มีอิทธิพลยังคงดำรงอยู่ได้ก็เป็นเพราะความช่วยเหลือของเจ้าหน้าที่ของรัฐ[2] เช่น ในอดีต กลุ่มมาเฟียในประเทศอิตาลีได้อาศัยความร่วมมือจากเจ้าหน้าที่ของรัฐที่ฉ้อราษฎร์บังหลวงกันอย่างมาก เพื่อให้เกิดประโยชน์ต่อกลุ่มของตนให้ได้มากที่สุด โดยการให้สินบนแก่เจ้าหน้าที่ โดยทั้ง

---

[1] *รายละเอียดโปรดดู ผาสุก และคณะ,* ***รายงานผลการวิจัย ธุรกิจ รัฐและคอร์รัปชัน****, สำนักงาน ป.ป.ช., 2545, ผาสุก พงษ์ไพจิตร และคณะ,* ***รายงานผลการวิจัยคอร์รัปชันในระบบราชการไทย****, สำนักงาน ป.ป.ป, 2541. Asia, "Anti – Corruption Plan In Works," <http://www.fordham.edu/economic/vinod/cie/asia.htm>, 2001.*

[2] *Peter Eigen, supra note 8, p.384, see also ผาสุก พงษ์ไพจิตร, สังศิต พิริยะรังสรรค์ และนวลน้อย ตรีรัตน์,* ***หวย ซ่อง บ่อน ยาบ้า : เศรษฐศาสตร์นอกกฎหมายกับนโยบายสาธารณะในประเทศไทย****, (กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์ตรัสวิน, 2543), น.8.*

เจ้าหน้าที่ของรัฐและกลุ่มมาเฟียต่างก็พึ่งพาอาศัยซึ่งกันและกัน เพื่อแสวงหาประโยชน์ที่มิชอบด้วยกฎหมายให้ได้มากที่สุด[3]

ความเสียหายที่เกิดขึ้นจากการฉ้อราษฎร์บังหลวงมีมากมายทั้งความเสียหายที่ประเมินค่าเป็นเงินได้และความเสียหายที่ประเมินค่าเป็นเงินมิได้ โดยภาพรวมอาจกล่าวโดยสรุปได้ว่าอาชญากรรมประเภทนี้ก่อให้เกิดความเสียหายต่อทั้งสังคม เศรษฐกิจ และการเมืองของประเทศที่ความผิดนั้นได้เกิดขึ้น โดยเฉพาะอย่างยิ่งการฉ้อราษฎร์บังหลวงเป็นปัจจัยสำคัญประการหนึ่งที่ทำให้การแก้ปัญหาเรื่องกลุ่มอาชญากรที่จัดตั้งในลักษณะองค์กรและผู้มีอิทธิพลไม่ประสบความสำเร็จ

เพื่อแก้ปัญหาเรื่องการกระทำความผิดของกลุ่มอาชญากรที่จัดตั้งในลักษณะองค์กรผู้มีอิทธิพลและปัญหาการฉ้อราษฎร์บังหลวง จึงจำเป็นต้องมีการศึกษาและวิจัยเพื่อแก้ไขและปรับปรุงกฎหมายของประเทศไทยที่เกี่ยวข้องกับเรื่องป้องกันและปราบปรามการฉ้อราษฎร์บังหลวงที่เกี่ยวข้องกับบุคคลดังกล่าว เพื่อให้การแก้ไขปัญหาต่างๆ เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น

2. สมมุติฐาน

ความไม่บรรลุผลสำเร็จในการแก้ปัญหาการฉ้อราษฎร์บังหลวงของประเทศไทยเกิดจากมูลเหตุสำคัญ 3 ประการได้แก่ ความไม่จริงจังในการบังคับใช้กฎหมาย ค่าตอบแทนการทำงานของเจ้าหน้าที่รัฐ และบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการป้องกันและปราบปรามการฉ้อราษฎร์บังหลวงไม่เหมาะสม การลงมือแก้ไขปรับปรุงเรื่องต่างๆ ดังกล่าวอย่างจริงจัง เป็นประจำและต่อเนื่องจะสามารถช่วยบรรเทาปัญหาการฉ้อราษฎร์บังหลวงให้เบาบางลงได้

3. ขอบเขตการศึกษา

ในวิจัยฉบับนี้ เพื่อความสะดวกในการทำความเข้าใจเรื่องการฉ้อราษฎร์บังหลวง และมาตรการป้องกันและปราบปรามการฉ้อราษฎร์บังหลวงที่เกี่ยวกับกลุ่มอาชญากรที่จัดตั้งในลักษณะองค์กรและผู้มีอิทธิพล ในบทที่ 2 ผู้วิจัยจึงเริ่มศึกษาจากเรื่องต่างๆ เป็นลำดับไป คือ ความหมาย ลักษณะและรูปแบบของการฉ้อราษฎร์บังหลวง ความสัมพันธ์ระหว่างกลุ่มอาชญากรที่จัดตั้งในลักษณะองค์กรและผู้มีอิทธิพลกับการฉ้อราษฎร์บังหลวง ปัจจัยที่ทำให้เกิดการฉ้อราษฎร์บังหลวง ความเสียหายของการฉ้อราษฎร์บังหลวงและมาตรการป้องกันและปราบปรามการฉ้อราษฎร์บังหลวงตามที่กำหนดไว้ในอนุสัญญาสหประชาชาติเพื่อต่อต้านอาชญากรรมข้ามชาติที่จัดตั้งในลักษณะองค์กรข้อ 8 และข้อ 9

ในบทที่ 3 เป็นการศึกษาแนวเปรียบเทียบในประเด็นเรื่องมาตรการป้องกันและปราบปรามการฉ้อราษฎร์บังหลวง กับกฎหมายของประเทศต่างๆ ซึ่งได้รับการยอมรับจากนานาประเทศในเรื่องความสำเร็จของการป้องกันและปราบปรามการฉ้อราษฎร์บังหลวง ได้แก่ กฎหมายของเขตปกครองพิเศษฮ่องกง (สาธารณรัฐประชาชนจีน) และกฎหมายสิงค์โปร์ เพื่อศึกษาและทำความเข้าใจเกี่ยวกับเรื่องต่างๆ

[3] *Federal Bureau of Investigation,* ***US Law Enforcement Initiatives Relative to Official Corruption within the Russian Federation****, 1998, p.3.*

เพื่อนำข้อดีของกฎหมายต่างประเทศมาปรับใช้กับกฎหมายของประเทศไทยเท่าที่สามารถกระทำได้ ทั้งนี้เพื่อปรับปรุงกฎหมายของประเทศไทยที่เกี่ยวกับการป้องกันและปราบปรามการฉ้อราษฎร์บังหลวงให้มีประสิทธิภาพมากขึ้น

ในบทที่ 4 ผู้วิจัยได้ศึกษาถึงมาตรการป้องกันและปราบปรามการฉ้อราษฎร์บังหลวงของประเทศไทย โดยเฉพาะอย่างยิ่ง มาตรการตามกฎหมายอาญา คือ ประมวลกฎหมายอาญาและพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 ซึ่งเป็นกฎหมายหลักที่ใช้ป้องกันและปราบปรามการฉ้อราษฎร์บังหลวง โดยเปรียบเทียบกับมาตรการป้องกันและปราบปรามการฉ้อราษฎร์บังหลวงตามที่กำหนดไว้ในอนุสัญญาสหประชาชาติเพื่อต่อต้านอาชญากรรมข้ามชาติที่จัดตั้งในลักษณะองค์กรข้อ 8 และข้อ 9 ว่าประเทศไทยมีมาตรการที่สอดคล้องกับอนุสัญญาฯ และมีประสิทธิภาพมากน้อยเพียงใด

การวิจัยฉบับนี้เป็นการวิจัยทางเอกสาร โดยผู้วิจัยได้รวบรวมข้อมูลจากตำราวารสารกฎหมาย คำพิพากษาของศาล ทั้งของประเทศไทยและต่างประเทศ และข้อมูลจากอินเตอร์เนท (internet) เพื่อนำมาศึกษาและทำความเข้าใจเกี่ยวกับเรื่องต่างๆ แล้วจึงนำมาเรียบเรียงไว้อย่างเป็นระบบ

4. วัตถุประสงค์แห่งการศึกษา

1. เพื่อให้ทราบถึงความหมายและลักษณะของกลุ่มอาชญากรที่จัดตั้งในลักษณะองค์กรและผู้มีอิทธิพล

2. เพื่อให้ทราบถึงความหมาย ลักษณะและรูปแบบของการฉ้อราษฎร์บังหลวง ปัจจัยต่างๆ ที่ทำให้เกิดการฉ้อราษฎร์บังหลวง รวมทั้งความเสียหายที่เกิดขึ้นจากการฉ้อราษฎร์บังหลวง

3. เพื่อให้ทราบถึงความสัมพันธ์ระหว่างกลุ่มอาชญากรที่จัดตั้งในลักษณะองค์กร ผู้มีอิทธิพลกับการฉ้อราษฎร์บังหลวง

4. เพื่อให้ทราบถึงมาตรการต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับการป้องกันและปราบปรามการฉ้อราษฎร์บังหลวงตามอนุสัญญาสหประชาชาติเพื่อต่อต้านอาชญากรรมข้ามชาติที่จัดตั้งในลักษณะองค์กร

5. เพื่อให้ทราบถึงมาตรการต่างๆ ทางกฎหมายที่เกี่ยวกับการป้องกันและปราบปรามการฉ้อราษฎร์บังหลวงตามกฎหมายต่างประเทศและกฎหมายของประเทศไทย

6. เพื่อนำข้อดีของการใช้มาตรการต่างๆ ที่เกี่ยวกับการป้องกันและปราบปรามการฉ้อราษฎร์บังหลวงตามกฎหมายของต่างประเทศมาใช้เป็นแนวทางในการแก้ไขปรับปรุงกฎหมายต่างๆ ที่เกี่ยวกับการฉ้อราษฎร์บังหลวงของประเทศไทย เพื่อให้การแก้ปัญหาการฉ้อราษฎร์บังหลวงของไทยมีประสิทธิภาพดีขึ้น

7. เพื่อให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการป้องกันและปราบปรามการฉ้อราษฎร์บังหลวงของประเทศไทยได้นำข้อมูลที่ได้จากการวิจัยไปใช้ประโยชน์ต่อไป

บทที่ 2
ความเบื้องต้นเกี่ยวกับการฉ้อราษฎร์บังหลวง

ในบทนี้จะกล่าวถึงเรื่องต่างๆ ดังนี้ คือ ความหมาย ลักษณะและรูปแบบของการฉ้อราษฎร์บังหลวง ปัจจัยที่ทำให้เกิดการฉ้อราษฎร์บังหลวง ความเสียหายที่เกิดขึ้นจากการฉ้อราษฎร์บังหลวงและมาตรการต่อต้านการฉ้อราษฎร์บังหลวงอนุสัญญาสหประชาชาติ เพื่อต่อต้านอาชญากรรมข้ามชาติที่จัดตั้งในลักษณะองค์กร

1. ความหมายของการฉ้อราษฎร์บังหลวง

คำว่า "Corruption" มีรากศัพท์มาจากภาษาลาตินคือ "Corrumpere" ซึ่งมาจากคำว่า "To Ruin-Com (together)" + "Rumpere (to break)" หมายถึงการทำลาย การละเมิดกฎหมายและจริยธรรม รวมถึงการละเว้นการปฏิบัติหน้าที่ที่จะต้องกระทำด้วย[4]

มีผู้แปลคำว่า "Corruption" เป็นภาษาไทยไว้แตกต่างกัน เช่น การฉ้อราษฎร์บังหลวง การทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการ เป็นต้น บางท่านก็เรียกคำนี้ทับศัพท์เป็นภาษาอังกฤษว่า "การคอร์รัปชั่น" เลยก็มี

ในวิจัยฉบับนี้ ผู้วิจัยแปลคำว่า "Corruption" ในอนุสัญญาสหประชาชาติเพื่อต่อต้านอาชญากรรมข้ามชาติที่จัดตั้งในลักษณะองค์กรเป็นภาษาไทยว่า "การฉ้อราษฎร์บังหลวง" ตามร่างคำแปลอนุสัญญาฯ ซึ่งแปลคำว่า "Corruption" ว่าหมายถึง การฉ้อราษฎร์บังหลวง ทั้งนี้ เพื่อความสะดวกในการทำความเข้าใจมาตรการต่อต้านการฉ้อราษฎร์บังหลวง ตามที่อนุสัญญาฯ ข้อ 8 และข้อ 9 กำหนดไว้

คำว่า "การฉ้อราษฎร์บังหลวง" มีความหมายครอบคลุมถึงการกระทำอย่างใดบ้างนั้น[5] เช่น การให้และการรับสินบนของเจ้าหน้าที่ของรัฐ การใช้ตำแหน่งหน้าที่โดยทุจริต การเข้ามีส่วนได้เสียสำหรับตนหรือผู้อื่น การให้ตำแหน่งหน้าที่แก่เพื่อนฝูง (favouritsm) หรือการให้ประโยชน์แก่ญาติพี่น้อง (nepotism) การใช้เวลาและทรัพย์สินของทางราชการเพื่อประโยชน์ส่วนตัว การใช้อำนาจหน้าที่ในทางมิชอบ การที่มีผลประโยชน์ส่วนตัวขัดแย้งกับประโยชน์ส่วนรวม และการฉ้อราษฎร์บังหลวงเชิงนโยบาย เป็นต้น กล่าวได้ว่า

---

[4] *แสวง บุญเฉลิมวิภาส, **การบังคับใช้กฎหมายเพื่อปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบในประเทศไทย**, (เอกสารวิจัย คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2544), น. 3.*

[5] *โปรดดู สังศิต พิริยะรังสรรค์ นวลน้อย ตรีรัตน์ และนพนันท์ วรรณเทพสกุล, **คอร์รัปชั่น นักการเมือง ข้าราชการ และนักธุรกิจ**, สภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, 2547, สำนักงาน กพ., **รายงานการวิจัยคอรัปชั่นในประเทศไทย**, (กรุงเทพฯ : บริษัทพี.เอ ลีฟวิ่งจำกัด, 2544) น.1-8, นิพนธ์ พัวพงศกร และคณะ, **ยุทธศาสตร์การต่อต้านคอร์รัปชันในประเทศไทย**, 2543, น.30-31, พรศักดิ์ ผ่องแผ้ว และคณะ, **รายงานการวิจัยฉบับสมบูรณ์เรื่ององค์ความรู้ว่าด้วยการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการ**, 2539, น.11-20. ชัยอนันต์ สมุทรวานิช และเจมส์ ซี สก็อต, **คอร์รัปชัน**, (กรุงเทพฯ : โครงการจัดพิมพ์คบไฟ, 2531) น.12, อุดม รัฐอมฤต, "ปัญหาบางประการเกี่ยวกับกฎหมายป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการ," วิทยานิพนธ์มหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2530), น.8, กมล สกลเดชา, "การทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการ : บทวิเคราะห์ทางกฎหมายในแง่ความหมายและการใช้คำในกฎหมาย," ," วิทยานิพนธ์มหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2525), ธานินทร์ กรัยวิเชียร, **กฎหมายกับการฉ้อราษฎร์บังหลวง**, (พระนคร : โรงพิมพ์สำนักนายกรัฐมนตรี, 2510) น.2-4.*

ในขณะนี้ยังไม่มีคำนิยามที่เป็นสากลและเป็นที่ยอมรับกันโดยทั่วไป นักกฎหมาย นักวิชาการ และผู้เชี่ยวชาญเกี่ยวกับเรื่องการฉ้อราษฎร์บังหลวงในประเทศต่างยังคงมีความเห็นที่แตกต่างกันอยู่ในเรื่องนี้[6] ทั้งนี้เป็นเพราะความแตกต่างกันในเรื่องของสภาพวัฒนธรรม สังคม เศรษฐกิจ และการเมืองในประเทศต่างๆ นั่นเอง

ในวิจัยฉบับนี้พิจารณาความหมายของการฉ้อราษฎร์บังหลวง โดยเน้นในเรื่องของการให้ หรือการรับผลประโยชน์ที่มิพึงได้ของเจ้าหน้าที่ของรัฐ ซึ่งเป็นการกระทำตามที่ ข้อ 8 วรรค 1 แห่งอนุสัญญาฯ กำหนดไว้[7] เพื่อประโยชน์ในการแก้ไขปรับปรุงกฎหมายไทยที่เกี่ยวกับเรื่องการป้องกันและปราบปรามการฉ้อราษฎร์บังหลวงให้มีความสอดคล้องกับมาตรการต่อต้านการฉ้อราษฎร์บังหลวงในอนุสัญญาฯ ต่อไป

2. ลักษณะของการฉ้อราษฎร์บังหลวง

ศาสตราจารย์ ธานินทร์ กรัยวิเชียร กล่าวถึงเรื่องการฉ้อราษฎร์บังหลวงไว้อย่างน่าฟังว่า การฉ้อราษฎร์บังหลวงนั้นมิใช่เป็นเรื่องใหม่ หากแต่เป็นเรื่องที่ระบาดมาตั้งแต่สมัยดึกดำบรรพ์ และก็มีมาทุกยุค ทุกสมัย ทุกถิ่นและทุกแดน โดยเฉพาะอย่างยิ่งเป็นที่ยอมรับกันทั่วไปว่า การฉ้อราษฎร์บังหลวงเป็นโรคระบาดอันน่าสะพึงกลัวในบรรดาประเทศด้อยพัฒนา หรือที่เรียกกันให้ไพเราะระรื่นหูผู้ฟังและให้จรุงใจผู้อ่านว่า "ประเทศที่กำลังพัฒนา" ก็ต้องยอมรับกันด้วยว่า ไม่มียุคใดสมัยใดที่ประชาชนจะเป็นห่วงกังวลใจในเรื่องการฉ้อราษฎร์บังหลวงเท่าสมัยปัจจุบัน อันที่จริงนั้น มิใช่เฉพาะแต่ในประเทศด้อยพัฒนาเท่านั้นที่ต้องเผชิญต่อปัญหาเรื่องนี้ แม้ประเทศที่ถึงซึ่งความอารยะแล้ว เช่น อังกฤษ และสหรัฐอเมริกาก็ยังต้องเผชิญกับปัญหานี้เหมือนกัน แต่น้อยกว่าประเทศด้อยพัฒนามากอย่างไม่อาจจะเปรียบกันได้เลย[8]

ลักษณะโดยทั่วไปของการฉ้อราษฎร์บังหลวงในส่วนของผู้กระทำความผิดคือมีผู้เกี่ยวข้องสองฝ่ายคือ ฝ่ายผู้ให้และฝ่ายผู้รับ ในฝ่ายผู้ให้นั้นอาจเป็นได้ทั้งบุคคลธรรมดา นิติบุคคล กลุ่มอาชญากรที่จัดตั้งในลักษณะองค์กร และผู้มีอิทธิพล ในฝ่ายผู้รับนั้น คือ เจ้าหน้าที่ของรัฐ โดยอาจเป็นเจ้าหน้าที่ในระดับใดก็ได้ตั้งแต่เจ้าหน้าที่ระดับล่างไปจนถึงเจ้าหน้าที่ระดับสูง รวมถึงนักการเมือง

ในกรณีที่ผู้กระทำความผิดเป็นกลุ่มอาชญากรที่จัดตั้งในลักษณะองค์กรนั้นในอดีต โดยทั่วไปกลุ่มอาชญากรที่จัดตั้งในลักษณะองค์กรมักจะกระทำความผิดแต่ในเฉพาะเขตท้องที่ของตน และไม่ค่อยคบค้าสมาคมกับกลุ่มอาชญากรที่จัดตั้งในลักษณะองค์กรกลุ่มอื่น เช่นในปี ค.ศ. 1950 หากสมาชิกของกลุ่มมาเฟียซิซิเลียน (Sicilian mafia) ในเมืองพาร์เลโม ประเทศอิตาลีจะไปกระทำความผิดนอกเขตท้องที่ของตน ก็จะต้องได้รับอนุญาตจากหัวหน้ากลุ่มเสียก่อน[9] ต่อมา ลักษณะของการกระทำดังกล่าวได้เปลี่ยนแปลงไป กล่าวคือ กลุ่มอาชญากรที่จัดตั้งในลักษณะองค์กร ไม่เพียงแต่จะกระทำความผิดแต่เฉพาะภายในเขตท้องที่ของตนเท่านั้น

---

[6] John Gardiner, **"Defining Corruption" in Coping with Corruption in a Borderless World** (Kluwer Law and Taxation Publishers : Boston , 1993), p. 21, see also <http://www.unafei.or.jp/pdf/56-4/pdf>, 2000.

[7] ผู้เชี่ยวชาญเกี่ยวกับการฉ้อราษฎร์บังหลวงท่านหนึ่งกล่าวว่า การให้และการรับสินบนของเจ้าหน้าที่ของรัฐเป็นรูปแบบของการฉ้อราษฎร์บังหลวงที่มีการกระทำกันมากที่สุด Ronald Goldstock, "Organized **Crime and Corruption," in Coping with Corruption in a Borderless World** (Kluwer Law and Taxation Publishers : Boston, 1993), p. 78.

[8] ธานินทร์ กรัยวิเชียร, **กฎหมายกับการฉ้อราษฎร์บังหลวง**, อ้างแล้ว เชิงอรรถที่ 2, น.1.

[9] "The Canadian Security Intelligence Service Transnational Criminal Activity," < **http://www**. Fas.org/irp/threat/back 10 c.htm>, 1998.

แต่ยังได้กระทำความผิดข้ามท้องที่หรือข้ามประเทศเลยทีเดียว และจนถึงขณะนี้ความผิดที่เกิดขึ้นมักเป็นการกระทำความผิดข้ามประเทศ[10] โดยประเทศที่การบังคับใช้กฎหมายไม่มีประสิทธิภาพมักตกเป็นเป้าหมายในการกระทำความผิด

ลักษณะการกระทำความผิดของกลุ่มอาชญากรที่จัดตั้งในลักษณะองค์กรมีลักษณะที่คล้ายคลึงกับการประกอบธุรกิจที่ถูกกฎหมาย[11] กล่าวคือ กลุ่มอาชญากรที่จัดตั้งในลักษณะองค์กรได้พัฒนาระบบการทำงานให้มีความยืดหยุ่นโดยใช้วิธีการกระจายอำนาจ การทำงานต่างๆ มิได้รวมอำนาจไว้ที่ศูนย์กลางอีกต่อไป (decentralized structure)[12] โดยภายในองค์กรจะมีทั้งหัวหน้าองค์กร (corporate executive) และพนักงานในตำแหน่งต่างๆ เช่น พนักงานฝ่ายกฎหมาย พนักงานบัญชี เป็นต้น[13] และจะคำนึงถึงเรื่องผลประโยชน์ตอบแทนต่างๆ ที่จะได้รับจากการกระทำความผิดเสมอ ซึ่งลักษณะเช่นนี้เห็นได้จากคำกล่าวของนักสังเกตการณ์ (observer) ท่านหนึ่งซึ่งกล่าวว่า "กลุ่มอาชญากรที่จัดตั้งในลักษณะองค์กรนิยมมีส่วนร่วมในการกระทำที่ผิดกฎหมายเสมอๆ ในกรณีที่การกระทำนั้นสามารถให้ผลประโยชน์ตอบแทนได้อย่างสูงสุดและเป็นการกระทำที่มีโอกาสอย่างต่ำที่สุดที่จะถูกดำเนินคดีตามกฎหมาย" (Organized criminal groups participate in any illegal activity that offers maximum profit at minimum risk of law enforcement interference)[14] โดยเฉพาะอย่างยิ่งการกระทำความผิดที่เรียกว่า "อาชญากรรมที่ปราศจากผู้เสียหาย" (victimless crime) เช่น การค้ายาเสพติด การค้าประเวณี การลักลอบขนผู้ย้ายถิ่น การพนันที่ผิดกฎหมาย และการค้าอาวุธสงคราม เป็นต้น อาจกล่าวได้ว่า ความผิดเหล่านี้เป็นเป้าหมายอันสูงสุดของกลุ่มอาชญากรที่จัดตั้งในลักษณะองค์กรเลยทีเดียว[15]

ขณะนี้ ในประเทศไทยมีกลุ่ม**อาชญากรที่จัดตั้งในลักษณะองค์กร**ที่สำคัญ ได้แก่การลักลอบค้ายาเสพติด การลักลอบนำผู้อพยพเข้าเมือง การค้าอาวุธ อาชญากรรมทางเศรษฐกิจ และอาชญากรรมคอมพิวเตอร์ การค้าหญิงและเด็ก การโจรกรรมรถยนต์ และลักลอบค้ายานพาหนะและการฟอกเงิน เป็นต้น

ในส่วนของเรื่องผู้มีอิทธิพลนั้น ตามกฎหมายอาญาของประเทศไทยประมวลกฎหมายอาญามีบทบัญญัติที่เกี่ยวข้องกับเรื่องนี้คือ มาตรา 143 ซึ่งบัญญัติว่า "ผู้ใดเรียก รับ หรือยอมจะรับทรัพย์สินหรือประโยชน์อื่นใดสำหรับตนเองหรือผู้อื่น เป็นการตอบแทนในการที่จะจูงใจหรือได้จูงใจเจ้าพนักงาน สมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งรัฐ สมาชิกสภาจังหวัด หรือสมาชิกสภาเทศบาล โดยวิธีอันทุจริต หรือผิดกฎหมาย หรือ***โดยอิทธิพลของตน*** ให้กระทำการ หรือไม่กระทำการในหน้าที่อันเป็นคุณหรือเป็นโทษแก่บุคคลใด ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินห้าปี หรือปรับไม่เกินหนึ่งหมื่นบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ" โดยความหมายของคำว่า "โดยใช้อิทธิพล" นั้น ศาสตราจารย์ จิตติ ติงศภัทิย์ อธิบายว่า จะเป็นการใช้อิทธิพลในทางใดๆ ก็ได้ไม่จำกัด

---

[10] *Paolo Bernasconi, "New Criminal Law Provisions against the Corruption of Public Officials,"Multidisciplinary Group On Corruption(GMC),1995,p.4.*

[11] *"Organized Crime,"< http:// www.faculty.newc.edu/toconner/392/spy/organizedcrime.htm.>,2002.*

[12] *"Global Programme Asseesing Transnational Organized Crime Groups:Dangerousness and trends," <http:// www. socwatch.org.y/1999/eng/updates/CSD_2000/L5rev2-6Feb-2000.htm>,1999.*

[13] *"Organized Crime," <http:// www.faculty.newc.edu/toconner/392/spy/organizedcrime.htm.>,2002.*

[14] *Thomas J. Gardner,**Criminal Law: Principles and Cases**,3 ed.(St. Paul Minnesota : West Publishing Co.,1985),p.384.*

[15] *Ibid.*

ไม่เฉพาะการทุจริตหรือผิดกฎหมาย[16] เช่น ถ้าเป็นการเกรงใจเป็นพิเศษระหว่างผู้จูงใจกับเจ้าพนักงาน แล้วก็เป็นอิทธิพลอย่างหนึ่ง (ฎีกาที่ 1123/2509) หรือการใช้ความสนิทชิดชอบ หรืออิทธิพลของตนในทางเพศ เช่น แม่ยายต่อบุตรเขย ภริยาต่อสามีซึ่งเป็นผู้พิพากษาหรือเจ้าพนักงาน เป็นต้น ข้อสำคัญคือต้องเป็นการใช้อิทธิพลของตน ถ้าเป็นเพียงเรียกเงินเพื่อไปพูดกับภริยาผู้พิพากษาให้ใช้อิทธิพลให้ผู้พิพากษาตัดสินคดีเป็นประโยชน์แก่ตน ผู้ที่เรียกเงินยังไม่มีความผิดฐานนี้ (313/2490) ดังนั้น จึงพอสรุปได้ว่า ตามประมวลกฎหมายอาญา ผู้มีอิทธิพลหมายถึงบุคคลที่สามารถชักนำ จูงใจ หรือกระทำการด้วยวิธีใดๆ อันมีผลทำให้เจ้าพนักงาน สมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งรัฐ สมาชิกสภาจังหวัด หรือสมาชิกสภาเทศบาล ให้กระทำการหรือไม่กระทำการตามหน้าที่อันเป็นคุณหรือโทษแก่บุคคลใดได้

อย่างไรก็ดี ในด้านการบริหารประเทศนั้นรัฐบาลภายใต้การนำของ พ.ต.ท ดร.ทักษิณ ชินวัตร นายกรัฐมนตรี ได้กำหนดให้บุคคลที่มีลักษณะต่อไปนี้ถือว่าเป็นผู้มีอิทธิพลตามนโยบายปราบปรามผู้มีอิทธิพลของรัฐบาล ได้แก่[17]

1. เป็นบุคคลหนึ่งบุคคลใดที่สามารถชักนำด้วยคำพูด หรือ กำลัง ขู่เข็ญ บังคับผู้อื่น ให้กระทำการหรืองดกระทำการ

2. เป็นบุคคลที่มีพฤติการณ์ซ่องสุมผู้คน อาวุธ ไม่ว่าจะเป็นบุคคลในเครื่องแบบ ประชาชน กลุ่มข้าราชการ พนักงานของรัฐ หรือแก๊งต่างๆ เพื่อใช้อำนาจบีบบังคับ ขู่เข็ญให้ผู้อื่นกระทำการหรืองดกระทำการ

3. โดยกระทำการต่างๆดังต่อไปนี้

(1) แก๊งผู้มีอิทธิพลที่เกี่ยวข้องกับยาเสพติด

(2) แก๊งผู้มีอิทธิพลในการฮั้วประมูลและขัดขวางการเสนอ/แข่งขันราคาในการประมูลงานของทางราชการ

(3) แก๊งผู้มีอิทธิพลเรียกรับผลประโยชน์จากคิวรถจักรยานยนต์ และรถยนต์รับจ้างผิดกฎหมาย

(4) แก๊งผู้มีอิทธิพลเรียกรับผลประโยชน์จากโรงงาน ร้านค้า สถานบริการ และสถานประกอบการต่างๆ

(5) แก๊งผู้มีอิทธิพลลักลอบขนสินค้าหนีภาษี น้ำมันเถื่อน น้ำมันปาล์มเถื่อน บุหรี่/สุราเถื่อน และรับเคลียร์การนำเข้าสินค้าผิดกฎหมาย

(6) แก๊งผู้มีอิทธิพลลักลอบจัดให้มีบ่อนการพนัน โต๊ะพนันบอล หวยใต้ดิน จับยี่กี ตู้เกมส์ไฟฟ้า

(7) แก๊งผู้มีอิทธิพลลักลอบค้าหญิงและเด็ก บังคับค้าประเวณี โสเภณีเด็ก

(8) แก๊งผู้มีอิทธิพลลักลอบนำคนเข้า-ออก และอยู่ในราชอาณาจักรโดยผิดกฎหมาย

(9) แก๊งผู้มีอิทธิพลหลอกลวงประชาชนไปทำงานต่างประเทศ

(10) แก๊งผู้มีอิทธิพลหลอกลวงต้มตุ๋นนักท่องเที่ยว

(11) แก๊งผู้มีอิทธิพลมือปืนรับจ้าง

(12) แก๊งผู้มีอิทธิพลรับจ้างทวงหนี้ด้วยการข่มขู่หรือใช้กำลัง

---

[16] *จิตติ ติงศภัทิย์, คำอธิบายกฎหมายอาญา ภาค 2 ตอน 1, พิมพ์ครั้งที่ 7, (กรุงเทพฯ : สำนักอบรมศึกษากฎหมายแห่งเนติบัณฑิตยสภา, 2543), น.192.*

[17] *www.csd195.com/csd195/Question.asp?GID=231*

(13) แก๊งผู้มีอิทธิพลลักลอบค้าอาวุธ

(14) แก๊งผู้มีอิทธิพลที่บุกรุกที่ดินสาธารณะและหรือทำลายทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม

(15) แก๊งผู้มีอิทธิพลเรียกรับผลประโยชน์จากการรับเคลียร์หรือคุ้มครองการกระทำผิดบนเส้นทางหลวงและหรือสาธารณะ

เพื่อให้สามารถได้รับผลประโยชน์ต่างๆ ที่มิชอบด้วยกฎหมาย และขณะเดียวกันก็หลีกเลี่ยงความเสี่ยงที่จะถูกดำเนินคดีตามกฎหมายให้ได้มากที่สุด กลุ่มอาชญากรที่จัดตั้งในลักษณะองค์กรและผู้มีอิทธิพลก็จะใช้วิธีการให้สินบนแก่เจ้าหน้าที่ของรัฐ เพื่อมิให้เจ้าหน้าที่ดำเนินคดีกับกลุ่มของตน[18] (immunity from prosecution) และเพื่อให้เจ้าหน้าที่คอยอำนวยความสะดวกในการกระทำความผิด โดยเจ้าหน้าที่ก็จะได้รับผลประโยชน์ในรูปแบบต่างๆ เป็นการตอบแทน โดยทั่วไปอาจกล่าวได้ว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐที่รับสินบนอาจเป็นเจ้าหน้าที่ในทุกระดับ ตั้งแต่ระดับล่าง ระดับสูง ไปจนถึงนักการเมือง[19]

เมื่อพิจารณาในเรื่องความสัมพันธ์ระหว่างกลุ่มอาชญากรที่จัดตั้งในลักษณะองค์กร หรือผู้มีอิทธิพลกับการฉ้อราษฎร์บังหลวงแล้ว จะเห็นว่าเป็นความสัมพันธ์กันในลักษณะของการพึ่งพาอาศัย ซึ่งกันและกันอย่างใกล้ชิด (symbiotic relationship) อาจกล่าวได้ว่า การที่กลุ่มบุคคลดังกล่าวยังคงดำรงอยู่ได้ก็เป็นเพราะความช่วยเหลือของเจ้าหน้าที่ของรัฐ

ในส่วนของลักษณะการกระทำความผิดนั้น การฉ้อราษฎร์บังหลวงเป็นการกระทำความผิดอย่างลับๆ มิได้ปรากฏให้ผู้อื่นเห็นอย่างชัดแจ้ง กล่าวได้ว่า เฉพาะผู้ที่มีส่วนเกี่ยวข้องกับการกระทำความผิดเท่านั้นถึงจะทราบข้อเท็จจริงเกี่ยวกับการกระทำความผิด จึงทำให้การแสวงหาพยานหลักฐานต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับความผิดเป็นเรื่องลำบากยากยิ่งหรือไม่อาจเป็นไปได้เลย และมักจะไม่มีการฟ้องร้องดำเนินคดีตามกฎหมาย[20] โดยนอกจากจะเป็นความผิดในตัวเองแล้ว การฉ้อราษฎร์บังหลวงยังเป็นความผิดที่มักจะเกิดขึ้นควบคู่ไปกับการกระทำความผิดอย่างอื่นเสมอ (Corruption often goes hand-in-hand with other criminal activities)[21] อาจกล่าวได้ว่า การฉ้อราษฎร์บังหลวงเป็นอาชญากรรมที่อยู่เบื้องหลังความสำเร็จของอาชญากรรมอื่นก็ได้

โดยทั่วไป การฉ้อราษฎร์บังหลวงอาจเข้าไปมีส่วนเกี่ยวข้องกับกิจกรรมต่างๆ ในชีวิตประจำวันได้ตลอดเวลา ตั้งแต่กิจกรรมเล็กๆเรื่อยไปจนถึงกิจกรรมขนาดใหญ่ โดยเฉพาะอย่างยิ่งกิจกรรมต่างๆ ที่เกี่ยวกับโครงการพัฒนาขนาดใหญ่ เช่น โครงการก่อสร้างสาธารณูปโภคขั้นพื้นฐาน เช่น เขื่อน ท่าอากาศยาน ถนนหลวง ทางรถไฟ ระบบการคมนาคมและการขนส่งต่างๆ โครงการอุตสาหกรรม

---

[18] *Peter Eigen,**Introducing the Global Corruption Report,** 2001, p.3 see also "Current Situation of and Recent Trends in the Corrupt Activities of Public Officials and Criminal Legislation Against Corruption," <http:// **www.unafei.or.jp/pdf/56-24.pdf>, 2000**, US Department of State, "Global Forum on Fighting Corruption and Safeguarding Integrity II," <**http://usinfo.state.gov/topical/econ/bribes/gf2declaretion.htm**>, 2001.*

[19] *รายละเอียดโปรดดู ผาสุก และคณะ, **รายงานผลการวิจัย ธุรกิจ รัฐและคอร์รัปชัน**, สำนักงาน ป.ป.ช.,2545, ผาสุก พงษ์ไพจิตร และคณะ, **รายงานผลการวิจัยคอร์รัปชันในระบบราชการไทย** , สำนักงาน ป.ป.ป 2541. Asia, "Anti – Corruption Plan In Works," <**http://www.fordham.edu/economic/vinod/cie/asia.htm**>, 2001.*

[20] *Michael A. DeFeo, "Prevention and Repression of Corruption in Non-Law Enforcement Agencies," <http://www.adobe.com/acrobat>, 2000.*

[21] *Embassy of the USA,Conference on the Foreign Corrupt Practices Act, 2000,p.1.*

ขนาดใหญ่ โครงการพัฒนาที่อยู่อาศัย การให้สัมปทานต่างๆ เป็นต้น จะเกี่ยวข้องกับการฉ้อราษฎร์บังหลวงเสมอ[22] โดยมีผู้กระทำความผิดหลายคนและมักจะเกี่ยวข้องกับเจ้าหน้าที่ระดับสูงรวมทั้งนักการเมืองด้วย การกระทำความผิดในลักษณะนี้จะมีความสลับซับซ้อนอย่างมาก และไม่ค่อยปรากฏพยานหลักฐานต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับการกระทำความผิดทำให้การดำเนินคดีกับความผิดประเภทนี้เป็นไปอย่างยากลำบาก

ในกรณีที่กลุ่มอาชญากรที่จัดตั้งในลักษณะองค์กรหรือผู้มีอิทธิพลเข้าไปมีส่วนเกี่ยวข้องกับการฉ้อราษฎร์บังหลวงของเจ้าหน้าที่ระดับสูงหรือนักการเมืองนั้น การกระทำความผิดก็ยิ่งเลวร้ายมากยิ่งขึ้นไปอีก กล่าวคือ นอกจากจะทำให้การดำเนินคดีกับผู้กระทำความผิดเป็นไปอย่างลำบากยากยิ่งแล้ว ในบางกรณีนักการเมืองที่รับสินบนจากกลุ่มอาชญากรที่จัดตั้งในลักษณะองค์กรก็อาจสนับสนุนให้มีการประกาศใช้กฎหมายที่เอื้อประโยชน์ต่อกลุ่มอาชญากรที่จัดตั้งในลักษณะองค์กร เพื่อเป็นการตอบแทนความช่วยเหลือเรื่องเงินทุนที่ใช้ในการรณรงค์หาเสียงเลือกตั้ง[23]

ในกรณีที่เป็นการฉ้อราษฎร์บังหลวงของเจ้าหน้าที่ระดับล่าง เช่น การรับสินบนของเจ้าหน้าที่ตำรวจ จราจร เจ้าหน้าที่ศุลกากร เจ้าหน้าที่ตรวจคนเข้าเมือง เป็นต้น การกระทำความผิดมักจะไม่ค่อยสลับซับซ้อนมากเท่ากับการกระทำโดยเจ้าหน้าที่ระดับสูงหรือนักการเมือง และเป็นคดีที่ถูกนำขึ้นสู่การพิจารณาคดีในชั้นศาลเสียเป็นส่วนใหญ่ เรื่องที่ต้องให้ความสนใจเป็นพิเศษเกี่ยวกับการกระทำความผิดในกรณีนี้คือ การฉ้อราษฎร์บังหลวงของเจ้าหน้าที่ในกระบวนการยุติธรรมทางอาญา ซึ่งได้แก่ เจ้าหน้าที่ตำรวจ พนักงานอัยการ ผู้พิพากษา และเจ้าพนักงานบังคับคดี เนื่องจากถ้าปล่อยให้เจ้าหน้าที่เหล่านี้ฉ้อราษฎร์บังหลวงเสียเองแล้วก็จะทำให้กระบวนการยุติธรรมทางอาญาไร้ประสิทธิภาพไปเลย ซึ่งจะทำให้สังคมปราศจากความสงบสุข โดยการฉ้อราษฎร์บังหลวงอาจเกิดขึ้นได้เสมอในขั้นตอนใดก็ได้ในกระบวนการยุติธรรม[24]

3. รูปแบบของการฉ้อราษฎร์บังหลวง

จากการศึกษาเรื่องวิธีการหรือรูปแบบของการฉ้อราษฎร์บังหลวงในสังคมไทย พบว่า[25]
การฉ้อราษฎร์บังหลวงที่พบเห็นมากที่สุด ได้แก่

1. การรับสินบน ของกำนัล หรือรางวัลต่างๆ
2. การซื้อขายหรือวิ่งเต้นขอตำแหน่งในวงราชการ
3. การรับส่วยและการรีดไถประชาชน

---

[22] ในทางเศรษฐศาสตร์การตลาด (economic marketing) โครงการเกี่ยวกับการก่อสร้างและโครงการสาธารณูปโภคต่างๆ มีโอกาสที่จะเกิดการให้และรับสินบนของเจ้าหน้าที่ของรัฐได้มากที่สุด Bill Van Wagenen, "Avoiding International Corruption," <http://www.cmaanet.org/articles/avoiding_international_corruption.htm>, 2000.

[23] ผู้เชี่ยวชาญเกี่ยวกับการฉ้อราษฎร์บังหลวงท่านหนึ่งให้ความเห็นว่า การฉ้อราษฎร์บังหลวงในขั้นตอนของการบัญญัติกฎหมายของฝ่ายนิติบัญญัติทำให้เกิดประโยชน์ต่อกลุ่มอาชญากรที่จัดตั้งในลักษณะองค์กรมากที่สุด เนื่องจากการที่ร่างกฎหมายที่ไม่พึงปรารถนาของกลุ่มอาชญากรที่จัดตั้งในลักษณะองค์กรไม่สามารถผ่านความเห็นชอบจากรัฐสภาและประกาศใช้เป็นกฎหมายได้นั้น ย่อมเป็นสิ่งที่กลุ่มอาชญากรที่จัดตั้งในลักษณะองค์กรปรารถนามากกว่าการทำให้กฎหมายนั้นไม่สามารถบังคับใช้ได้อย่างมีประสิทธิภาพ Ronald Goldstock, supra note 4, p. 79.

[24] Ibid.

[25] การสัมมนาประจำปี สภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, รายงานการสำรวจความคิดเห็นของเครือข่ายภาคประชาชน เรื่อง "การทุจริตและประพฤติมิชอบของสังคมไทย," 2547, น.2-3.

4. การฉ้อราษฎร์บังหลวงเชิงนโยบาย เช่น การทุจริตงบประมาณแผ่นดิน การก่อสร้างโครงการต่างๆ ของภาครัฐ

5. การแต่งตั้งโยกย้ายข้าราชการ

6. การฉ้อราษฎร์บังหลวงในเรื่องของเวลา เช่น การทำงานแบบ "เช้าชามเย็นชาม"

การฉ้อราษฎร์บังหลวงที่พบเห็นมากคือ การฮั้วในการประมูลโครงการจัดซื้อจัดจ้างของทางราชการ

การฉ้อราษฎร์บังหลวงที่พบเห็นปานกลาง ได้แก่

1. การโกงการเลือกตั้ง

2. พฤติกรรมการ "กินตามน้ำ" หรือการให้เงินหรือสิ่งของแก่เจ้าหน้าที่รัฐเพื่อช่วยอำนวยความสะดวกในการเข้าติดต่อกับส่วนราชการ (ค่าน้ำร้อนน้ำชา)

3. นักการเมืองขาดคุณธรรมและจริยธรรม เช่นการหาและยึดถือประโยชน์ส่วนตัวและพรรคพวก

4. ปัจจัยที่ทำให้เกิดการฉ้อราษฎร์บังหลวง

โดยทั่วไป การฉ้อราษฎร์บังหลวงเกิดขึ้นจากปัจจัยต่างๆ ดังต่อไปนี้ [26]

1. การขาดความโปร่งใสและขาดการตรวจสอบ (lack of transparency and accountability) ความโปร่งใสและการตรวจสอบได้นั้น มีความเกี่ยวข้องกับเรื่องสิทธิในการรับรู้ข้อมูลข่าวสาร (right to information) กล่าวคือ โดยปกติการฉ้อราษฎร์บังหลวงมักจะมีการวางแผนอย่างสลับซับซ้อนเป็นอย่างดี โดยเฉพาะอย่างยิ่งในกรณีที่ผู้กระทำเป็นเจ้าหน้าที่ระดับสูงหรือนักการเมือง ทำให้ไม่สามารถทราบข้อเท็จจริงเกี่ยวกับการกระทำความผิดและไม่สามารถดำเนินคดีกับผู้กระทำความผิดได้ นอกจากนี้ การที่เจ้าหน้าที่ของรัฐมีอำนาจในการใช้ดุลพินิจตามตำแหน่งหน้าที่ของตนอย่างกว้างขวาง (wide and broad discreationary power) โดยขาดมาตรการตรวจสอบที่เพียงพอและขาดการถ่วงดุลอำนาจที่เหมาะสม ก็อาจเปิดโอกาสให้เจ้าหน้าที่ของรัฐใช้ดุลพินิจเพื่อการฉ้อราษฎร์บังหลวงได้[27]

2. การผูกขาด ในกรณีนี้เกี่ยวข้องกับการทำธุรกิจ กล่าวคือ เพื่อให้บริษัทโดยเฉพาะอย่างยิ่งบริษัทที่ทำธุรกิจเกี่ยวข้องกับการพัฒนาต่างๆ (development project) ได้รับสัมปทานให้ทำงานในโครงการต่างๆ บริษัทเหล่านี้ก็จะใช้วิธีการให้สินบนแก่เจ้าหน้าที่ของรัฐ

Dr.Robert Clitigard คณบดีของ Rand Graduate School, California ได้คิดสูตรเพื่ออธิบาย การเกิดการฉ้อราษฎร์บังหลวงไว้ คือ

Corruption = Monopoly + Discretion – Accountability

การฉ้อราษฎร์บังหลวง = อำนาจผูกขาด + ดุลยพินิจ – ความรับผิดชอบ

โดยอธิบายว่า การฉ้อราษฎร์บังหลวงจะเกิดขึ้นเมื่อมีการผูกขาด หรือรวมอำนาจไว้ที่แหล่งเดียว ประกอบกับการตัดสินใจที่ขึ้นอยู่กับการใช้ดุลพินิจของผู้มีอำนาจคนๆ นั้นเป็นสำคัญ ดังนั้น หากที่ใดมีมูลค่ารวมของการผูกขาดและมีการเปิดโอกาสให้ใช้ดุลยพินิจมากกว่าความรับผิดชอบหรือการตรวจสอบ

---

[26] *ผู้สนใจเรื่องปัจจัยหรือมูลเหตุที่ทำให้เกิดการฉ้อราษฎร์บังหลวง โปรดดูรายงานการวิจัยเรื่องคอร์รัปชันในประเทศไทย, สำนักงาน ก.พ., 2544, น.4-19 - 4-25.*

[27] *Ibid, see also <http://www.adobe.com/acrobat/>, 2000.*

ได้เสียแล้ว ก็มีโอกาสที่จะเกิดการฉ้อราษฎร์บังหลวงได้มาก[28]

3. การได้รับค่าตอบแทนการทำงานที่ไม่เหมาะสม (low salary) ในเรื่องนี้มีความเชื่อกันโดยทั่วไปว่าความยากจนเป็นปัจจัยที่สำคัญที่ทำให้เจ้าหน้าที่ของรัฐเลือกที่จะฉ้อราษฎร์บังหลวงเพื่อให้ตนมีคุณภาพชีวิตที่ดีขึ้น อย่างไรก็ดี มีความเห็นอีกฝ่ายที่เห็นตรงกันข้ามกับความเชื่อดังกล่าว โดยให้เหตุผลว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐบางคนแม้ว่าจะได้รับค่าตอบแทนการทำงานที่สูงแต่ก็ยังฉ้อราษฎร์บังหลวง ด้วยเหตุนี้ ความเห็นของฝ่ายหลังจึงเห็นว่ามูลเหตุที่แท้จริงของการฉ้อราษฎร์บังหลวงอยู่ที่กิเลสเป็นส่วนใหญ่ ส่วนอื่นเป็นเพียงส่วนประกอบเท่านั้น[29]

4. ความโลภ เรื่องนี้สามารถใช้อธิบายสาเหตุที่ทำให้เจ้าหน้าที่รัฐระดับสูงและนักการเมืองที่ได้รับค่าตอบแทนการทำงานที่สูงและมีฐานะทางสังคมและเศรษฐกิจดีอยู่แล้ว แต่กลับเลือกที่จะฉ้อราษฎร์บังหลวงได้เป็นอย่างดี เนื่องจากไม่รู้จักความพอดี ความโลภของคนประเภทนี้จึงมีอย่างไม่จำกัด[30]

5. การขาดคุณธรรม กล่าวคือ ในกรณีที่เจ้าหน้าที่ของรัฐขาดสำนึกในคุณธรรมสำหรับการดำเนินชีวิตและการทำงานแล้ว ก็มีโอกาสสูงที่เจ้าหน้าที่ผู้นั้นอาจจะฉ้อราษฎร์บังหลวงได้ง่าย

จากการศึกษาของสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ เรื่อง "การทุจริตและประพฤติมิชอบของสังคมไทย" ในปี พ.ศ. 2547 พบว่า ภาคประชาชนเห็นว่ามูลเหตุหรือปัจจัยของการฉ้อราษฎร์บังหลวง ได้แก่ 1) เจ้าหน้าที่รัฐขาดคุณธรรม จริยธรรมและจรรยาบรรณ 2) ขาดกลไกในการลงโทษและการบังคับใช้กฎหมายที่เด็ดขาดจริงจัง 3) ค่าตอบแทนการทำงานของเจ้าหน้าที่รัฐน้อยเกินไปและอำนาจไม่สัมพันธ์กับความรับผิดชอบ 4) ระบบและสภาพการทำงานเปิดโอกาสให้มีการทุจริต[31]

5. ความเสียหายของการฉ้อราษฎร์บังหลวง

ถ้าจะกล่าวถึงเรื่องความเสียหายของการฉ้อราษฎร์บังหลวงแล้ว อาจกล่าวได้ว่าคงไม่มีผู้ใดสามารถกล่าวถึงเรื่องนี้ได้ครบถ้วนทั้งหมด เนื่องจากความเสียหายที่เกิดขึ้นนั้นมีมากมายมหาศาล ทั้งความเสียหายที่เกิดขึ้นโดยตรงและความเสียหายที่เกิดขึ้นต่อเนื่องจากการฉ้อราษฎร์บังหลวง อย่างไรก็ดี เพื่อให้เข้าใจและตระหนักถึงผลร้ายของการฉ้อราษฎร์บังหลวงอาจแบ่งความเสียหายที่เกิดขึ้นได้เป็นสองประเภทใหญ่ๆ คือ ความเสียหายที่ประเมินค่าเป็นเงินได้ และความเสียหายที่ประเมินค่าเป็นเงินมิได้

ในกรณีของความเสียหายที่ประเมินค่าเป็นเงินได้นั้น ข้อมูลเกี่ยวกับเรื่องนี้ค่อนข้างหายาก อย่างไรก็ดี เคยมีการศึกษาถึงความเสียหายที่เกิดขึ้นจากการฉ้อราษฎร์บังหลวงของข้าราชการประจำและนักการเมืองระดับสูงของประเทศไทย พบว่ามีมูลค่าความเสียหายคิดเป็นร้อยละ 1 ของ GDP ระหว่าง พ.ศ. 2503-2516[32] ข้อสังเกตคือ ตัวเลขดังกล่าวเป็นเพียงการประเมินค่าความเสียหายเท่านั้น และมูลค่าความเสียหายที่แท้จริงน่าจะมีมากกว่านี้เสียอีก เพราะเป็นที่ยอมรับกันโดยทั่วไปว่า ไม่อาจคำนวณค่าความเสียหายของการฉ้อราษฎร์

---

[28] *โครงการประเทศไทยใสสะอาด, สำนักงาน ก.พ., น.75.*

[29] *งานวิชาการรำลึก ศาสตราจารย์ จิตติ ติงศภัทิย์ ครั้งที่ 7, "การทุจริตและประพฤติมิชอบในประเทศไทย," คณะนิติศาสตร์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2545, น.27, ธานินทร์ กรัยวิเชียร, อ้างแล้วเชิงอรรถที่ 2, น.5.*

[30] *Cheryl W. Gray and Daniel Kaufmann, "Corruption and Development" 4* ***World Bank*** *2 (May 1998).*

[31] *สภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, อ้างแล้วเชิงอรรถที่ 11, น.3.*

[32] *ผาสุก พงษ์ไพจิตร และสังศิต พิริยะรังสรรค์,* ***คอร์รัปชันกับประชาธิปไตย****, (ศูนย์ศึกษาเศรษฐศาสตร์การเมือง คณะเศรษฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2537), น.195 - 196.*

บังหลวงเป็นจำนวนเงินที่แน่นอนได้ เนื่องจากปัจจัยต่างๆ เช่น การที่คำว่า "การฉ้อราษฎร์บังหลวง" ยังไม่มีคำนิยามที่เป็นสากล การไม่สามารถตรวจพบการกระทำความผิด การไม่รายงานการกระทำความผิด เป็นต้น

ในส่วนของความเสียหายที่ประเมินค่าเป็นเงินมิได้นั้น อาจกล่าวได้ว่าความผิดที่เกิดขึ้นส่งผลกระทบต่อสังคม เศรษฐกิจ และการเมืองของประเทศที่ความผิดได้เกิดขึ้น

ความเสียหายที่เกิดขึ้นต่อสังคมนั้น ในแง่ของการพัฒนาสังคม การฉ้อราษฎร์บังหลวงทำให้สังคมไม่เจริญเติบโตและพัฒนาเท่าที่ควร เนื่องจากมีการจัดสรรการใช้งบประมาณและทรัพยากรในโครงการต่างๆ ที่มีเป้าหมายเพื่อพัฒนาคุณภาพชีวิตของประชากรอย่างไม่เหมาะสม[33] นอกจากนี้ หากพิจารณาในเรื่องความช่วยเหลือจากต่างประเทศแล้วจะเห็นว่า การฉ้อราษฎร์บังหลวงทำให้ต่างประเทศหรือองค์การจากต่างประเทศต่างๆ ไม่กล้าหรือลังเลใจที่จะให้ความช่วยเหลือประเทศที่มีการฉ้อราษฎร์บังหลวง[34] เนื่องจากเกรงว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐในประเทศนั้นจะนำเงินช่วยเหลือไปใช้ในทางมิชอบ หรือไม่นำเงินไปใช้ตามเงื่อนไขที่กำหนด ซึ่งก็จะทำให้การช่วยเหลือนั้นสูญเปล่าและไม่เป็นไปตามวัตถุประสงค์ของผู้ให้

ในแง่ของการบริหารในหน่วยงานต่างๆ ของรัฐ โดยเฉพาะอย่างยิ่งหน่วยงานในกระบวนการยุติธรรมการฉ้อราษฎร์บังหลวงทำให้การบังคับใช้กฎหมายไม่มีประสิทธิภาพ ทำให้ประชาชนขาดความศรัทธาและไม่เคารพกฎหมาย และยึดถืออำนาจเป็นใหญ่[35] ในสภาวะเช่นนี้จะทำให้เกิดอาชญากรรมต่างๆ เป็นจำนวนมาก อาจกล่าวได้ว่า การฉ้อราษฎร์บังหลวงเป็นรากเหง้าแห่งปัญหาอาชญากรรมทั้งปวง[36] โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ปัญหาการกระทำความผิดของกลุ่มอาชญากรที่จัดตั้งในลักษณะองค์กร ซึ่งเห็นได้จากคำกล่าวของเจ้าพ่อค้ายาเสพติดชาวอเมริกาใต้ที่กล่าวว่า "โลกในอุดมคติที่สามารถทำให้กลุ่มองค์กรอาชญากรของตนและกลุ่มอื่นสามารถเติบโตได้เป็นอย่างดีก็คือ โลกที่ไร้พรมแดนและรัฐที่การบังคับใช้กฎหมายไม่มีประสิทธิภาพ" (a borderless world and weak states)[37]

ในส่วนความเสียหายทางเศรษฐกิจ โดยปกติการฉ้อราษฎร์บังหลวงมักจะกระทำในรูปแบบของการให้สินบนเจ้าหน้าที่ของรัฐ เพื่อให้ผู้ให้สินบนได้รับสิทธิผูกขาดในการผลิตสินค้า และบริการ ซึ่งส่งผลกระทบต่อการแข่งขันทางการค้าอย่างเสรีและเป็นธรรมอย่างมาก[38] ทำให้นักลงทุนทั้งจากต่างประเทศและในประเทศไม่อยากลงทุนทำธุรกิจในประเทศที่มีการฉ้อราษฎร์บังหลวง[39] และทำให้สังคมได้รับสินค้า

---

[33] *OECD, "Survey of public sector corruption status of actions on twelve prevention measures," <http://www.fordham.edu/economics/vinod/cie/oecd-surv-sum.htm>, see also "United Nations Tenth United Nations Congress on the Prevention of Crime and the Treatment of Offenders Vienna," <http://uncjin.org/Documants/congr10/9c.pdf.>, 1999.*

[34] *<http://www.police.go.th>, see also Michael Johston, "Cross-Border Corruption Points of Vulnerability and Challenges for Reform" at conference on " Corruption within Security Forces : A Threat to National Security," 2001, p.2.*

[35] *Donald K. Piragoff, "International Anti-Corruption Initiatives," <http://www.unafei.or.jp/pdf/56-24.pdf>*

[36] *Federal Bureau of Investigation,* ***US Law Enforcement Initiatives Relative to Official Corruption within the Russian Federation,*** *1998.*

[37] *The International Center for Criminal Law Reform and Criminal Justice Policy, "Recent International Efforts to Address Transnational Crime," <http://www.icclr.law.vbc.ca/Publications/Reports/borderless/PDF>, 1998.*

[38] *United Nations, "Tenth United Nations Congress on the Prevention of Crime and the Treatment of Offenders Vienna," <http://uncjin.org/Documants/congr10/9c.pdf>, 1999.*

[39] *จากการวิจัยของกองทุนการเงินระหว่างประเทศ (International Monetary Fund หรือ IMF) พบว่า มีการลงทุนในประเทศที่มีการฉ้อราษฎร์บังหลวงมาก น้อยกว่าประเทศที่มีการฉ้อราษฎร์บังหลวงน้อยเกือบร้อยละ 5 <http:// www.police.go.th>*

และบริการที่ไม่มีคุณภาพและราคาสูงเกินกว่าความเป็นจริง เนื่องจากเงินสินบนที่ผู้ประกอบการให้แก่เจ้าหน้าที่ของรัฐ (the price of illicit payment) และเงินค่าเจรจาในการดำเนินธุรกิจกับเจ้าหน้าที่ของรัฐ (the management cost of negotiation with officials) จะถูกนำไปรวมเป็นค่าต้นทุนในการผลิตสินค้าและบริการด้วยเสมอ[40] ในสภาวะเช่นนี้จะทำให้เกิดผลกระทบต่อระบบเศรษฐกิจของประเทศที่มีการฉ้อราษฎร์บังหลวงเกิดขึ้น ซึ่งนอกจากจะทำให้ระบบเศรษฐกิจไม่เจริญเติบโตแล้วก็ยังทำให้ไม่มีเสถียรภาพอีกด้วย[41]

ในส่วนความเสียหายทางการเมืองนั้น การฉ้อราษฎร์บังหลวงทำให้ประเทศไม่เจริญก้าวหน้าและไม่มีเสถียรภาพ เนื่องจากการฉ้อราษฎร์บังหลวงทำให้นักการเมืองที่ไม่มีความรู้ความสามารถเพียงพอที่จะบริหารประเทศมีโอกาสเข้ามาแสวงหาและกอบโกยผลประโยชน์ต่างๆ จากการใช้อำนาจโดยมิชอบ และในบางกรณีนักการเมืองที่ฉ้อราษฎร์บังหลวงอาจสนับสนุนให้มีการประกาศใช้กฎหมายที่เอื้อประโยชน์ต่อตนเองหรือพวกพ้องของตน ซึ่งส่งผลกระทบอย่างร้ายแรงต่อการบริหารและการปกครองประเทศโดยรวม

6. มาตรการป้องกันและปราบปรามการฉ้อราษฎร์บังหลวงตามอนุสัญญาสหประชาชาติเพื่อต่อต้านอาชญากรรมข้ามชาติที่จัดตั้งในลักษณะองค์กร

ดังที่ได้กล่าวแล้วว่า การฉ้อราษฎร์บังหลวงเป็นปัจจัยที่สำคัญอย่างหนึ่งที่ทำให้การแก้ปัญหาเรื่องการกระทำความผิดของกลุ่มอาชญากรที่จัดตั้งในลักษณะองค์กรไม่บรรลุผลสำเร็จ ดังนั้น เพื่อแก้ปัญหาเรื่องนี้อนุสัญญาสหประชาชาติเพื่อต่อต้านอาชญากรรมข้ามชาติที่จัดตั้งในลักษณะองค์กรจึงกำหนดมาตรการต่อต้านการฉ้อราษฎร์บังหลวงเอาไว้ โดยกำหนดไว้ในข้อ 8 และข้อ 9 ดังนี้ คือ

6.1 การกำหนดให้การฉ้อราษฎร์บังหลวงเป็นความผิดอาญา ข้อ 8

1. การกำหนดให้รัฐภาคีรับเอามาตรการทางกฎหมายและมาตรการอื่นมาใช้ตามความจำเป็นเพื่อกำหนดให้การกระทำดังต่อไปนี้เป็นความผิดอาญาเมื่อกระทำโดยเจตนา

(ก) การสัญญาว่าจะให้ การเสนอให้หรือการให้ผลประโยชน์ไม่พึงได้แก่เจ้าหน้าที่ของรัฐโดยตรงหรือโดยอ้อมสำหรับตัวเจ้าหน้าที่เอง หรือบุคคลอื่น หรือองคภาวะ เพื่อให้เจ้าหน้าที่นั้นกระทำการหรือละเว้นกระทำการในการปฏิบัติหน้าที่

(ข) การเรียกหรือการรับผลประโยชน์ที่ไม่พึงได้รับของเจ้าหน้าที่ของรัฐโดยตรงหรือโดยอ้อมสำหรับตัวเจ้าหน้าที่เอง หรือบุคคลอื่น หรือองคภาวะ เพื่อให้เจ้าหน้าที่นั้นกระทำการหรือละเว้นกระทำการในการปฏิบัติหน้าที่

2. การกำหนดให้รัฐภาคีจะต้องพิจารณารับเอามาตรการทางกฎหมายและมาตรการอื่นเช่นว่าตามความจำเป็น เพื่อกำหนดให้การดำเนินการตามวรรค 1 ของข้อนี้ที่เกี่ยวข้องกับเจ้าหน้าที่ของรัฐต่างประเทศหรือข้าราชการพลเรือนระหว่างประเทศเป็นความผิดอาญา ในทำนองเดียวกันรัฐภาคีจะต้องพิจารณากำหนด

---

[40] *Thomas Chan, "Corruption Prevention : The Hong Kong Experience," <http://www.adobe.com/acrobat/>, 2000, USAID," Anti – Corruption Resources : What is Corruption," <http://www.usaid.gov/democracy/anticorruption/corruption.html>.*

[41] *ธนาคารโลกประเมินว่า การฉ้อราษฎร์บังหลวงอาจลดความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจของประเทศได้ถึงร้อยละ 0.5 ถึงร้อยละ 1 ต่อปี <http://www.police.go.th>*

ให้ความผิดฐานฉ้อราษฎร์บังหลวงในรูปแบบอื่นเป็นความผิดอาญาด้วย

3. การกำหนดให้รัฐภาคีจะรับเอามาตรการเท่าที่จำเป็น เพื่อกำหนดให้การมีส่วนร่วมในการกระทำความผิดที่กำหนดไว้ในข้อนี้เป็นความผิดอาญาในฐานะเป็นตัวการร่วมด้วย

4. เพื่อความมุ่งประสงค์ของวรรค 1 ของข้อนี้ และข้อ 9 ของอนุสัญญานี้ ให้คำว่า “เจ้าหน้าที่ของรัฐ” หมายถึง เจ้าหน้าที่ของรัฐหรือบุคคลผู้ให้บริการสาธารณะตามที่กำหนดไว้ในกฎหมายภายในและตามที่ใช้บังคับอยู่ในกฎหมายอาญาของรัฐภาคีซึ่งบุคคลนั้นปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าว

6.2 มาตรการต่อต้านการฉ้อราษฎร์บังหลวง ข้อ 9

1. นอกจากมาตรการที่กำหนดไว้ในข้อ 8 ของอนุสัญญานี้ ให้รัฐภาคีรับเอามาตรการทางกฎหมาย มาตรการทางปกครอง หรือมาตรการที่มีประสิทธิผลอื่นๆ เท่าที่เหมาะสมและสอดคล้องกับระบบกฎหมายของตนเพื่อส่งเสริมความซื่อสัตย์ และเพื่อป้องกัน ตรวจจับและลงโทษการฉ้อราษฎร์บังหลวงโดยเจ้าหน้าที่ของรัฐ

2. การกำหนดให้รัฐภาคีดำเนินมาตรการเพื่อประกันการดำเนินการอย่างมีประสิทธิภาพโดยพนักงานเจ้าหน้าที่ของตนในการป้องกัน การตรวจจับและการลงโทษ การฉ้อราษฎร์บังหลวงของเจ้าหน้าที่ของรัฐ รวมทั้งการจัดให้พนักงานเจ้าหน้าที่เช่นว่ามีความเป็นอิสระอย่างเพียงพอเพื่อป้องปรามการแทรกแซงจากอิทธิพลที่ไม่เหมาะสมในการดำเนินการของพนักงานเจ้าหน้าที่เหล่านั้น

บทที่ 3
การต่อต้านการฉ้อราษฎร์บังหลวงในต่างประเทศ

ในบทนี้ จะกล่าวถึงมาตรการป้องกันและปราบปรามการฉ้อราษฎร์บังหลวงในต่างประเทศคือ เขตการปกครองพิเศษฮ่องกงและสิงค์โปร์ เพื่อศึกษาทำความเข้าใจและนำข้อดีของมาตรการดังกล่าวมาปรับใช้ในประเทศไทยเท่าที่สามารถกระทำได้ เพื่อให้การแก้ปัญหาการฉ้อราษฎร์บังหลวงมีประสิทธิภาพมากขึ้นต่อไป

1. เขตการปกครองพิเศษฮ่องกง (สาธารณรัฐประชาชนจีน)

เหตุผลที่เลือกศึกษากฎหมายของเขตการปกครองพิเศษฮ่องกงคือ การที่สำนักงาน ICAC ของฮ่องกงเป็นหน่วยงานที่ได้รับการยกย่องอย่างมากจากนานาประเทศ[42] ว่าสามารถป้องกันและปราบปรามการฉ้อราษฎร์บังหลวงได้อย่างมีประสิทธิภาพและดีที่สุดหน่วยงานหนึ่งในโลก และการดำเนินงานของสำนักงาน ICAC เป็นเรื่องที่ได้รับความสนใจเป็นอย่างมากในช่วงประมาณ 30 ปีที่ผ่านมา[43] โดยประเทศต่างๆ เช่น ประเทศสาธารณรัฐประชาชนจีน ประเทศออสเตรเลีย ต่างก็ยึดถือสำนักงาน ICAC เป็นแม่แบบในการจัดองค์กรเพื่อต่อต้านการฉ้อราษฎร์บังหลวงในประเทศของตน[44] นอกจากนี้ ฮ่องกงและประเทศไทยตั้งอยู่ในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้เหมือนกัน จึงทำให้สภาพของสังคม วัฒนธรรม เศรษฐกิจและการเมืองไม่แตกต่างกันมากนัก การศึกษากฎหมายฮ่องกงจึงเป็นประโยชน์ต่อการพัฒนากฎหมายป้องกันและปราบปรามการฉ้อราษฎร์บังหลวงของประเทศไทย

ในอดีต ช่วงปี ค.ศ. 1960-1970 ฮ่องกงเป็นเมืองที่เต็มไปด้วยการฉ้อราษฎร์บังหลวง[45] ปัจจัยสำคัญที่นำไปสู่การเปลี่ยนแปลงครั้งใหญ่ในการต่อต้านการฉ้อราษฎร์บังหลวงคือ การดำเนินคดีการฉ้อราษฎร์-บังหลวงของตำรวจชื่อ นายพลปีเตอร์ ก็อบเบอร์ ข้อเท็จจริงในคดีนี้คือในปี ค.ศ. 1973 ขณะที่นายพลปีเตอร์กำลังถูกดำเนินคดีตามกฎหมายในข้อหาว่ากระทำความผิดฐานฉ้อราษฎร์บังหลวงในคดีใหญ่ๆหลายคดี เขาได้

---

[42] จากการสำรวจปริมาณการฉ้อราษฎร์บังหลวงในประเทศต่างๆ จำนวน 133 ประเทศขององค์กรเพื่อความโปร่งใสนานาชาติ (Transparency International) พบว่า ฮ่องกงเป็นเมืองที่มีการฉ้อราษฎร์บังหลวงค่อนข้างน้อย อยู่อันดับที่ 14 จากประเทศทั้งหมด โดยได้คะแนน 8.0 จาก 10 คะแนน <http:// www.transparency.org/cpi/2003/eu.html.>

[43] Heury J. Lethbridge, **Hard Graft in Hong Kong : Scandal, Corruption, and the ICAC**, (New York : Oxford University Press, 1985), see also David Clark, "Dirigisme in an East Asian City : A Community Relations Approach to Corruption in Hong Kong," IPSP research roundtable, Bellagio, Italy, 1987.

[44] United Nations, "Tenth United Nations Congress on the Prevention of Crime and the Treatment of Offenders Vienna," <http://uncjin.org/Documants/congr10/9c.pdf.>,1999., "Government of Botswana Directorate on Corruption and Economic Crime," <http://www.gov.bw/government/directorate_on_corruption_and_economic_cri...>,2000.

[45] Thomas Chan, "10th IPPA Conference – Session 4 : Ethics in Procurement Prevention of Corruption in Hong Kong," <http://www.ippa.org.hk/download/Abstract. Thomas%20Chan%20300300.doc.>, see also "Hong Kong, China : Action against Corruption : The Independent Commission Against Corruption (the ICAC)," <http://www.unpan1.un.org/intradoc/groupspublic/documents/eropa/unpan002687.pdf>

หลบหนีออกจากฮ่องกง โดยใช้วิธีการให้สินบนเจ้าหน้าที่ของรัฐหลายคน ทำให้ชาวฮ่องกงเกิดความไม่พอใจในเรื่องนี้เป็นอย่างมาก ถึงแม้ว่าในภายหลังนายพลปีเตอร์จะถูกจับได้และถูกนำตัวกลับฮ่องกงเพื่อดำเนินคดีตามกฎหมายต่อไป นอกจากนี้ ชาวฮ่องกงส่วนใหญ่ก็ไม่พอใจมาตรการต่อต้านการฉ้อราษฎร์บังหลวงที่ไม่สามารถแก้ปัญหาการฉ้อราษฎร์บังหลวงได้ [46] ด้วยเหตุนี้ จึงทำให้ผู้ว่าการเกาะฮ่องกง (Governor) ในสมัยนั้นมีคำสั่งให้จัดตั้งคณะกรรมการสอบสวน (Commission of inquiry) เพื่อปราบปรามการฉ้อราษฎร์-บังหลวงจากการทำงานของคณะกรรมการสอบสวน พบว่ามีการฉ้อราษฎร์บังหลวงในลักษณะที่ทำเป็นขบวนการ (syndicated corruption) ในหน่วยงานต่างๆ เป็นจำนวนมาก โดยเฉพาะอย่างยิ่งในหน่วยงานของตำรวจ[47]

เพื่อแก้ปัญหาการฉ้อราษฎร์บังหลวงที่มีอยู่อย่างแพร่หลายทั่วไปในฮ่องกง จึงทำให้เกิดการจัดตั้งสำนักงาน Independent Commission Against Corruption (ICAC) ขึ้นในปี ค.ศ. 1974 ในช่วงปีแรกของการทำงาน จากการสืบสวนสอบสวนการฉ้อราษฎร์บังหลวงในหน่วยงานต่างๆ ของรัฐ โดยเฉพาะในหน่วยงานของตำรวจพบว่า มีเรื่องร้องเรียนการฉ้อราษฎร์บังหลวงมากกว่า 3,000 เรื่อง และมีการฟ้องคดีบุคคลต่างๆ มากถึง 108 คน โดยเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐถึง 56 คน[48]

ในช่วงแรกของการก่อตั้งสำนักงาน ICAC มีการตั้งข้อสงสัยอย่างมากถึงประสิทธิภาพในการทำงานของสำนักงาน ICAC เพราะประชาชนส่วนใหญ่ไม่มั่นใจสำนักงาน ICAC เนื่องจากในขณะนั้นเป็นที่ยอมรับกันโดยทั่วไปว่า เงินสินบนเป็นส่วนหนึ่งของการดำเนินชีวิตประจำวัน[49]

อย่างไรก็ดี นับตั้งแต่สำนักงาน ICAC ได้ถูกก่อตั้งขึ้น เจ้าหน้าที่ของ ICAC ได้พยายามต่อสู้กับการฉ้อราษฎร์บังหลวงอย่างจริงจังและเป็นเวลาสม่ำเสมอเรื่อยมา โดยถือว่าการฉ้อราษฎร์บังหลวงเป็นเรื่องที่มิอาจยอมรับได้[50] จนกระทั่งปัญหาการฉ้อราษฎร์บังหลวงในฮ่องกงลดน้อยถอยลงเป็นอย่างมาก จนในที่สุดประชาชนมิได้ถือว่าการฉ้อราษฎร์บังหลวงเป็นส่วนหนึ่งของชีวิตประจำวันอีกต่อไป

---

[46] *Ibid. pp.51-52, see also Thomas Chan, "10th IPPA Conference – Session 4 : Ethics in Procurement Prevention of Corruption in Hong Kong," <http://www.ippa.org.hk/download/Abstract.Thomas%20Chan%20300300.doc.>*

[47] *จากการสอบสวนในหน่วยงานของตำรวจและหน่วยงานอื่นๆ พบว่า ในช่วงเวลาของการเริ่มเข้ารับราชการของเจ้าหน้าที่ต่างๆ นั้น จะมีคำพูดที่ติดปากอันหนึ่งซึ่งพูดกันทั่วไปในฮ่องกง และสะท้อนให้เห็นถึงลักษณะของการฉ้อราษฎร์บังหลวงในลักษณะที่เป็นขบวนการ คือ*

1. "ขึ้นรถ" หมายถึง ถ้าผู้นั้นต้องการที่จะฉ้อราษฎร์บังหลวงด้วยก็ต้องให้ความร่วมมือกับพวกที่ฉ้อราษฎร์บังหลวง ("Get on the bus," ie. if you wish to accept corruption, join us; or) หรือ

2. "ทำตามน้ำ" หมายถึง ถ้าผู้นั้นไม่ต้องการที่จะฉ้อราษฎร์บังหลวงด้วยก็ไม่เป็นไร แต่ต้องไม่ขัดขวางพวกที่ฉ้อราษฎร์บังหลวง ("Run alongside the bus" - if you do not wish to accept corruption, it matters not, but do not interfere;)

3. "อย่าขัดขวาง" หมายถึง ถ้าผู้นั้นพยายามรายงานว่ามีการฉ้อราษฎร์บังหลวง ผู้นั้นก็จะถูกทำร้ายหรืออาจถูกฆ่า หรือธุรกิจของผู้นั้นจะถูกทำลายด้วยวิธีการต่างๆ ("Never stand in front of the bus" -if you try to report corruption ,the "bus" will knock you down and you will be injured or even killed or your business will be ruined. We will get you, somehow.")

"Hong Kong , China : Action against Corruption : The Independent Commission Against Corruption (the ICAC)," <http://www.unpan1.un.org/intradoc/groupspublic/documents/eropa/unpan002687.pdf>

[48] *Ibid.*

[49] *Ibid.*

[50] *Thomas Chan, "Corruption Prevention : THE Hong Kong Experience," <http://www.adobe.com/acrobat/,>2000.*

ตัวอย่างหนึ่งของความสำเร็จในการต่อต้านการฉ้อราษฎร์บังหลวงคือ การที่โครงการก่อสร้างสนามบินแห่งชาติฮ่องกง และสาธารณูปโภคขั้นพื้นฐานต่างๆของสนามบินที่มีมูลค่ากว่าสองแสนล้านเหรียญสหรัฐ โดยดำเนินการตั้งแต่ปี ค.ศ. 1991 จนถึงปี ค.ศ. 1998 ซึ่งถือว่าเป็นโครงการสาธารณูปโภคที่ใหญ่ที่สุดโครงการหนึ่งนั้น มีการฉ้อราษฎร์บังหลวงในระดับที่ต่ำมาก[51]

1.1 Independent Commission Against Corruption (ICAC)

สำนักงาน ICAC ถูกก่อตั้งขึ้นในปี ค.ศ. 1974 โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อป้องกันและปราบปรามการฉ้อราษฎร์บังหลวงทุกระดับ ทั้งในระดับเล็กน้อย (petty-level) ระดับใหญ่ (high - level) ทั้งในภาครัฐและภาคเอกชน โดยเป็นหน่วยงานอิสระแยกออกต่างหากจากหน่วยงานของตำรวจและพลเรือน โดยการทำงานของสำนักงาน ICAC ขึ้นตรงต่อผู้ว่าการเกาะฮ่องกง[52] สำนักงาน ICAC มีสำนักงานสาขา 11 แห่งตั้งอยู่ทั่วเกาะฮ่องกง

กฎหมายที่ให้อำนาจหน้าที่สำนักงาน ICAC ในการปฏิบัติงานคือ Independent Commission Against Corruption Ordinance ซึ่งเป็นกฎหมายที่เกี่ยวกับการจัดตั้งสำนักงาน ICAC Corrupt and Illegal Practice Ordinance เป็นกฎหมายที่กำหนดเกี่ยวกับการกระทำทุจริตและการกระทำที่ขัดต่อกฎหมาย และ Prevention of Bribery Ordinance เป็นกฎหมายที่เกี่ยวกับการป้องกันการให้สินบน โดยทั้งสามฉบับเป็นกฎหมายหลักที่สำนักงาน ICAC ใช้ปฏิบัติงานเพื่อต่อต้านการฉ้อราษฎร์บังหลวง โดยเน้นการดำเนินคดีอาญามากกว่าทางวินัย[53]

รูปแบบองค์กรของสำนักงาน ICAC แบ่งออกเป็นสองฝ่ายคือ ฝ่ายพิจารณาและฝ่ายบริหาร ในฝ่ายพิจารณา ฝ่ายนี้จะรับผิดชอบในการดำเนินคดีอาญาและความผิดทางวินัย ในส่วนของคดีอาญาผู้อำนวยการสำนักงาน ICAC เป็นผู้มีอำนาจสูงสุดในการสืบสวนสอบสวนคดีอาญา โดยการดำเนินคดีจะเริ่มจากผู้อำนวยการสำนักงาน ICAC มอบหมายให้เจ้าหน้าที่ ICAC สืบสวนสอบสวนข้อเท็จจริงต่างๆที่เกี่ยวข้องกับการกระทำความผิด เมื่อดำเนินการเสร็จแล้ว เจ้าหน้าที่ผู้รับผิดชอบก็จะส่งเรื่องให้พนักงานอัยการเพื่อฟ้องคดีผู้ต้องหาต่อไป[54]

ในฝ่ายบริหารนั้นสำนักงาน ICAC แบ่งงานออกเป็นสามหน่วยงาน คือหน่วยปราบปราม (The Operations Department) หน่วยป้องกัน (The Corruption Prevention Department) และหน่วยชุมชนสัมพันธ์ (The Community Relation)

---

[51] *Transparency International, "East Asia Pacific News Updates," <http://www.transparency .org.mu/eap/updates.cfm?type=174status=1>,2001. ผู้สนใจเกี่ยวกับมาตรการป้องกันการฉ้อราษฎร์บังหลวงในโครงการก่อสร้างสนามบินนี้และมาตรการต่างๆ เพื่อป้องกันการฉ้อราษฎร์บังหลวง โปรดดู Mission of Transparency International, "Working Paper : Hong Kong : The Airport Core Program and the Absence of Corruption," <http://www.transparency.org/working_papers/country/hk_airport.html>,1999.*

[52] *Thomas Chan, "Corruption Prevention : The Hong Kong Experience <http://www.adobe.com/acrobat/>, 2000, see also OECD Observer, "Cleaner Hong Kong," <http://www.oecdobserver.org/news/fullstory.php/aid/292/Cleaner_Hong_Kong...>, 1997*

[53] *Pinto – Duschinsky, Michael, "Anti – Corruption Initiatives," <http://www.aceproject.org/main/english/pc/pcd04f.htm>, 2001.*

[54] *Ibid.p.76.*

หน่วยปราบปราม

ในหน่วยงานนี้มีเจ้าหน้าที่ประมาณ 800 คน[55] หน้าที่หลักคือ การรับคำร้องเรียน และการสืบสวนสอบสวนในเรื่องต่างๆ ที่มีการกล่าวหาว่ามีการกระทำความผิดเกี่ยวกับการฉ้อราษฎร์บังหลวง โดยเมื่อเจ้าหน้าที่ ICAC ได้รับคำร้องเรียนว่ามีการกระทำความผิดแล้ว ก็จะมีการดำเนินการตามเรื่องที่ร้องเรียนอย่างรวดเร็วภายใน 48 ชั่วโมง[56] ในงานด้านการสืบสวนสอบสวนคดีเจ้าหน้าที่ของ ICAC มีอำนาจอย่างกว้างขวาง เช่น การจับบุคคลผู้ต้องสงสัยซึ่งมีเหตุอันควรเชื่อได้ว่าบุคคลนั้นกระทำความผิดเกี่ยวกับการฉ้อราษฎร์บังหลวง และมีอำนาจควบคุมบุคคลไว้ที่สำนักงานฝ่ายปราบปรามได้ถึง 48 ชั่วโมง เพื่อดำเนินการสอบสวนให้เสร็จสิ้น หรือการค้นในสถานที่ใดๆ โดยมีหมายศาล การตรวจสอบบัญชีธนาคาร บัญชีหุ้น และบัญชีอื่นๆ การกำหนดให้ผู้ต้องสงสัยยื่นบัญชีทรัพย์สินรายได้และรายจ่ายในช่วงเวลา 3 ปีที่ผ่านมา และการให้ผู้ต้องสงสัยยื่นบัญชีแสดงเงินที่ส่งออกไปนอกฮ่องกง เป็นต้น

หน่วยป้องกัน

ในหน่วยงานนี้มีเจ้าหน้าที่ประมาณ 40 คน ซึ่งเป็นผู้เชี่ยวชาญในหลายๆ สาขาวิชา เช่น วิศวกรรมศาสตร์ กฎหมาย บัญชี และการบริหาร เป็นต้น[57] การทำงานในหน่วยงานนี้เป็นไปภายใต้แนวความคิดที่ว่า "การป้องกันดีกว่าการปราบปราม" และเน้นแก้ไขปรับปรุงที่ระบบมากกว่าตัวบุคคล เพื่อลดหรือขจัดโอกาสที่อาจจะทำให้เกิดการฉ้อราษฎร์บังหลวงได้[58]

หน่วยงานนี้มีหน้าที่ป้องกันการฉ้อราษฎร์บังหลวงทั้งในภาครัฐและภาคเอกชน ในส่วนของภาครัฐ หน่วยงานนี้จะทำหน้าที่ตรวจสอบและทบทวนวิธีการปฏิบัติงานในหน่วยงานต่างๆ ของรัฐ และเสนอแนวทางแก้ไขเพื่อลดและขจัดโอกาสที่อาจทำให้เกิดการฉ้อราษฎร์บังหลวงได้ และยังมีหน้าที่ให้คำปรึกษาเกี่ยวกับการกำหนดนโยบาย กฎหมาย หรือวิธีการปฏิบัติงานใดๆ เพื่อป้องกันมิให้เกิดการฉ้อราษฎร์บังหลวงด้วย ในส่วนของภาคเอกชนนั้น หน่วยงานนี้มีหน้าที่ให้คำแนะนำเรื่องการป้องกันการฉ้อราษฎร์บังหลวงแก่บุคคล หรือบริษัทต่างๆ ที่มาขอรับคำแนะนำ โดยเป็นการให้บริการโดยไม่เสียค่าใช้จ่ายใดๆ และจะได้รับการดำเนินการตามคำร้องขอทันทีและเป็นกันเอง[59] นอกจากนี้ เพื่อเพิ่มประสิทธิภาพในการป้องกันการฉ้อราษฎร์บังหลวง หน่วยป้องกันก็อาจใช้อำนาจต่างๆ ดังกล่าวนี้กับหน่วยงานที่ถือว่าเป็นหน่วยงานของภาครัฐด้วย เนื่องจากการดำเนินงานของหน่วยงานเหล่านั้นมีลักษณะผูกขาดและเป็นงานที่อาจส่งผลกระทบต่อประชาชนส่วนใหญ่ ปัจจุบันมีหน่วยงานดังกล่าว 85 หน่วยงาน เช่น

---

[55] *"Hong Kong,China : Action against Corruption : The Independent Commission Against Corruption (the ICAC) <http://www.unpan1.un.org/intradoc/groupspublic/documents/eropa/unpan002687.pdf>*

[56] *ADB OECD technical assistance Hong Kong (China), "combating corruption, fighting bribery ...ADB OED Anti – Corruption Initiative for Asia – Pacific technical assistance: Thailand," <http://www1.oecd.org/daf/ASIAcom/assistance/Thailand.htm>, 2002.*

[57] *Thomas Chan, "10th IPPA Conference – Session 4 : Ethics in Procurement Prevention of Corruption in Hong Kong," <http://www.ippa.org.hk/download/Abstract.Thomas%20Chan%20300300.doc.>*

[58] *Hong Kong,China : Action against Corruption : The Independent Commission Against Corruption (the ICAC) http://www.unpan1.un.org/intradoc/groupspublic/documents/eropa/unpan002687.pdf, see also Thomas Chan, "Corruption Prevention : The Hong Kong Experience," <http://www.adobe.com/acrobat/>2000*

[59] *Thomas Chan, "10th IPPA Conference – Session 4 : Ethics in Procurement Prevention of Corruption in Hong Kong," <http://www.ippa.org.hk/download/Abstract.Thomas%20Chan%20300300.doc.>*

The Hong Kong Jockey Club, Mass Transit Railway Corporation, Airport Authority, Utilities Companies, Universities, Hospital Authority เป็นต้น[60]

หน่วยชุมชนสัมพันธ์

หน่วยงานนี้ทำหน้าที่เชื่อมความสัมพันธ์ระหว่างสำนักงาน ICAC กับประชาชน เนื่องจากสำนักงาน ICAC มีความเชื่อว่าพันธมิตรที่ดีที่สุดในการต่อต้านการฉ้อราษฎร์บังหลวงก็คือประชาชน[61] ดังนั้น เจ้าหน้าที่ของหน่วยชุมชนสัมพันธ์จะออกไปพบปะกับประชาชนในทุกระดับอย่างใกล้ชิดเป็นประจำตั้งแต่เด็กนักเรียน นักศึกษา คุณครู อาจารย์ แม่บ้าน ลูกจ้าง นายจ้าง ผู้จัดการ เจ้าหน้าที่ของรัฐตามหน่วยราชการและบุคคลอื่นๆ ในทุกสาขาอาชีพ เพื่อให้ประชาชนทราบและตระหนักถึงผลร้ายของการฉ้อราษฎร์บังหลวง เพื่อปลูกฝังและอบรมคุณธรรม จริยธรรม[62] เพื่อให้ความรู้ทางกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการต่อต้านการฉ้อราษฎร์บังหลวง และที่สำคัญคือเพื่อให้ประชาชนรู้และเข้าใจถึงการปฏิบัติงานของสำนักงาน ICAC[63]

กิจกรรมที่เจ้าหน้าที่หน่วยชุมชนสัมพันธ์จัดขึ้นเมื่อมีการออกไปพบปะกับประชาชน ได้แก่ การให้คำบรรยาย การจัดประชุมเชิงปฏิบัติการ การสัมมนา การโต้วาที การแสดงละครต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับการต่อต้านการฉ้อราษฎร์บังหลวง[64] โดยกิจกรรมที่จัดขึ้นนั้นจะให้ความรู้เกี่ยวกับการฉ้อราษฎร์บังหลวงอย่างครอบคลุมและเป็นไปอย่างเรียบง่าย มีการพูดคุยโดยใช้ภาษาธรรมดา มิได้ใช้ภาษาทางกฎหมาย และเจ้าหน้าที่จะปฏิบัติตัวอย่างเป็นกันเองกับประชาชน ทั้งนี้เพื่อให้ประชาชนทั่วไปสามารถเข้าใจเกี่ยวกับเรื่องการต่อต้านการฉ้อราษฎร์บังหลวงได้ดีที่สุด ในแต่ละปีจะมีประชาชนหลายหมื่นคนที่ได้รับการอบรมในโปรแกรมต่อต้านการฉ้อราษฎร์บังหลวงของหน่วยงานนี้

นอกจากนี้ เพื่อให้ความรู้เรื่องการต่อต้านการฉ้อราษฎร์บังหลวงสามารถเข้าถึงกลุ่มคนจำนวนมากได้อย่างรวดเร็ว เจ้าหน้าที่ ICAC หน่วยชุมชนสัมพันธ์ก็ใช้วิธีการต่างๆ เช่น การผลิตรายการโทรทัศน์ วิทยุ และสื่อโฆษณาเพื่อรณรงค์การต่อต้านการฉ้อราษฎร์บังหลวง การโฆษณาประชาสัมพันธ์เกี่ยวกับการลงโทษผู้กระทำการฉ้อราษฎร์บังหลวง การบรรจุความรู้เรื่องการต่อต้านการฉ้อราษฎร์บังหลวงไว้ในวิชาสังคมศาสตร์ เศรษฐศาสตร์ ตั้งแต่ชั้นประถม และการสนับสนุนให้บริษัทต่างๆ ในภาคเอกชนดำเนินธุรกิจโดยยึดถือ Corporate Codes of Conduct เป็นต้น

1.2 วิเคราะห์มาตรการต่อต้านการฉ้อราษฎร์บังหลวงของเขตการปกครองพิเศษฮ่องกง

ในปัจจุบัน ฮ่องกงเป็นเมืองที่ได้รับการกล่าวขานกันอย่างกว้างขวางในเรื่องความสำเร็จอย่างมากในการต่อต้านการฉ้อราษฎร์บังหลวง จากการศึกษาพบว่า ฮ่องกงสามารถแก้ไขปัญหาการฉ้อราษฎร์บังหลวง

---

[60] *Thomas Chan, "Corruption Prevention : The Hong Kong Experience," ><http://www.adobe.com/acrobat/>, 2000.*

[61] *Ibid.p. 371.*

[62] *สำนักงาน ICAC ให้ความสำคัญอย่างมากในเรื่องของการปลูกฝังและการอบรมคุณธรรมและจริยธรรม เพราะถือว่าการฉ้อราษฎร์บังหลวงเป็นสิ่งชั่วร้ายในสังคมที่เกิดขึ้นจากความอ่อนแอในศีลธรรมของคน (Corruption is viewed as a social evil stemming from weakness in personal morality*

[63] *Clark Dirigisme, "A Community Relations Approach to Corruption : The Case of Hong Kong,* ***Corruption and Reform*** *2 (1987) : 235 - 257.*

[64] *T.Wing Lo, "Educating for morality," <http://www.civnet.org/journal/vol3no3/fttwing.htm>,1999., สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ, รายงานการเข้าศึกษาหลักสูตรการบังคับบัญชาและการดูงานที่หน่วยป้องกันและปราบปรามการฉ้อราษฎร์บังหลวง ไอ ซี เอ ซี :ฮ่องกง, 2531 (อัดสำเนา), น.10.*

ได้เนื่องจากปัจจัยต่างๆ หลายประการ ได้แก่

(1) การได้รับการสนับสนุนการต่อต้านการฉ้อราษฎร์บังหลวงอย่างจริงจังจากรัฐบาล โดยการกำหนดเป็นนโยบายของรัฐบาล การกำหนดมาตรการต่างๆ ทางกฎหมายและมาตรการอย่างอื่น และการให้งบประมาณที่จำเป็นและเพียงพอต่อการต่อต้านการฉ้อราษฎร์บังหลวง[65]

(2) ฮ่องกงมีมาตรการต่างๆ ที่ครอบคลุมและเพียงพอต่อการป้องกันและปราบปรามการฉ้อราษฎร์บังหลวง อีกทั้งเจ้าหน้าที่ ICAC ต่างปฏิบัติหน้าที่ของตนอย่างเคร่งครัด กล่าวคือ มีการบังคับใช้กฎหมายเพื่อต่อต้านการฉ้อราษฎร์บังหลวงในทุกระดับชั้นอย่างจริงจัง โดยทุกฝ่ายต่างให้ความร่วมมือและช่วยเหลือกันทำงานอย่างใกล้ชิด

(3) เจ้าหน้าที่ ICAC มีคุณภาพ กล่าวคือ สำนักงาน ICAC จะคัดเลือกบุคลากรโดยพิจารณาจากความรู้ความสามารถ ความเชี่ยวชาญและมีประสบการณ์ เช่น นักบัญชี วิศวกร อดีตนายตำรวจ เจ้าหน้าที่ของรัฐที่มีประสบการณ์ เป็นต้น เพื่อบรรจุเข้าเป็นเจ้าหน้าที่ของสำนักงาน ICAC ในตำแหน่งต่างๆ

(4) ฮ่องกงมีประชากรไม่มากนัก ส่วนใหญ่มีการศึกษาและได้รับการปลูกฝังอบรมคุณธรรมและจริยธรรมเป็นอย่างดี ทำให้ชาวฮ่องกงต่อต้านการฉ้อราษฎร์บังหลวงและคอยให้ความร่วมมือกับเจ้าหน้าที่ ICAC ในการป้องกันและปราบปรามการฉ้อราษฎร์บังหลวงเป็นอย่างดีเสมอ

(5) มีการให้ความร่วมมือในระดับระหว่างประเทศกับหน่วยงานของประเทศต่างๆ เพื่อต่อต้านการฉ้อราษฎร์บังหลวง เช่น The Royal Canadian Police, The Australian Federal Police และ The US Federal Bureau of Investigation เป็นต้น ในขณะนี้ สำนักงาน ICAC ได้ดำเนินการเป็นศูนย์กลางการให้ความร่วมมือด้านสารสนเทศ (The Regional Information Co-ordination Centre) ในแถบแปซิฟิก โดยปกติสำนักงาน ICAC จะแจ้งข้อมูลข่าวสารเกี่ยวกับการต่อต้านการฉ้อราษฎร์บังหลวงเป็นประจำ และในอนาคตจะมีการขยายขอบเขตของงานนี้ให้กว้างขวางออกไปอีก

2. ประเทศสิงค์โปร์

2.1 กฎหมายป้องกันและปราบปรามการฉ้อราษฎร์บังหลวง

เหตุผลที่เลือกศึกษากฎหมายสิงค์โปร์คือ การที่สิงค์โปร์เป็นประเทศที่ได้รับการยอมรับจากประเทศต่างๆ ว่าประสบความสำเร็จอย่างมากในเรื่องการต่อต้านการฉ้อราษฎร์บังหลวง[66] นอกจากนี้ สภาพของสังคมวัฒนธรรม เศรษฐกิจ และการเมืองของประเทศสิงค์โปร์มีความใกล้เคียงกับประเทศไทย การศึกษากฎหมายสิงค์โปร์จึงเป็นประโยชน์ต่อการพัฒนากฎหมายป้องกันและปราบปรามการฉ้อราษฎร์บังหลวงของประเทศไทย

ในอดีต ในช่วงที่สิงค์โปร์เป็นอาณานิคมของประเทศอังกฤษ และช่วงหลังจากที่เพิ่งได้รับเอกราช มีการฉ้อราษฎร์บังหลวงอย่างมากมายในสิงค์โปร์ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง การฉ้อราษฎร์บังหลวงที่ทำเป็นขบวนการ

---

[65] *อ่องกงใช้เวลาแก้ปัญหาการฉ้อราษฎร์บังหลวงมากกว่า 25 ปี ตัวเลขในปี ค.ศ. 1998 แสดงให้เห็นว่าอ่องกงใช้เงินกว่า 90 ล้านเหรียญสหรัฐทุกปีเพื่อแก้ปัญหานี้ โดยจ้างเจ้าหน้าที่ประมาณ 1,300 คน ทำงานในหน่วยงานต่างๆ ทั้งหน่วยงานของภาครัฐและภาคเอกชน รวมกันทั้งสิ้นประมาณ 2,780 หน่วยงาน*

[66] *จากการสำรวจปริมาณการฉ้อราษฎร์บังหลวงในประเทศต่างๆ จำนวน 133 ประเทศขององค์กรเพื่อความโปร่งใสนานาชาติ (Transparency International) พบว่า สิงค์โปร์เป็นเมืองที่มีการฉ้อราษฎร์บังหลวงน้อยมาก อยู่อันดับที่ 5 จากประเทศทั้งหมด โดยได้คะแนน 9.4 จาก 10 คะแนน <http:// www.transparency.org/cpi/2003/eu.html.>*

และการให้สินบนแก่เจ้าหน้าที่ของรัฐเพื่อกระทำการหรือละเว้นกระทำการอย่างใดอย่างหนึ่ง ซึ่งมีอยู่ทั่วไป จนถือว่าการฉ้อราษฎร์บังหลวงเป็นเรื่องปกติธรรมดาในการดำเนินชีวิตประจำวันของชาวสิงค์โปร์[67]

หน่วยงานที่รับผิดชอบในการป้องกันและปราบปรามการฉ้อราษฎร์บังหลวงคือ สำนักงาน Corrupt Practices Investigation Bureau (CPIB)[68] ในช่วงแรกของการปฏิบัติงาน สำนักงาน CPIB ไม่สามารถแก้ไขปัญหาเรื่องการฉ้อราษฎร์บังหลวงได้อย่างมีประสิทธิภาพ เนื่องจากปัจจัยต่างๆ หลายประการ ได้แก่ ความล้าสมัยของกฎหมายต่อต้านการฉ้อราษฎร์บังหลวง ทำให้เจ้าหน้าที่ CPIB ไม่มีอำนาจอย่างเพียงพอในการดำเนินคดีกับผู้กระทำความผิด เช่น การขาดอำนาจในการรวบรวมพยานหลักฐานต่างๆ โดยเฉพาะอย่างยิ่งคดีที่เจ้าหน้าที่ตำรวจเข้าไปมีส่วนเกี่ยวข้องกับการกระทำความผิดเสียเอง และความด้อยการศึกษาของชาวสิงค์โปร์ส่วนใหญ่ซึ่งมีการศึกษาน้อยและไม่รู้ถึงสิทธิของตนเอง ทำให้ไม่กล้าขัดขืนคำสั่งหรือการกระทำใดๆ ที่มิชอบด้วยกฎหมายของเจ้าหน้าที่ซึ่งตนไปติดต่อทำธุระด้วย จึงทำให้การปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบด้วยกฎหมาย กลายเป็นความเคยชินของประชาชน อีกทั้งการขาดความร่วมมือจากประชาชน เพราะประชาชนไม่เชื่อมั่นในประสิทธิภาพการทำงานของสำนักงาน CPIB และกลัวจะถูกผู้กระทำผิดแก้แค้น นอกจากนี้ ค่าตอบแทนการทำงานของเจ้าหน้าที่ของรัฐ ก็เป็นอีกปัจจัยหนึ่งที่ทำให้การแก้ปัญหาเรื่องการฉ้อราษฎร์บังหลวงไม่บรรลุผลสำเร็จ กล่าวคือ การที่เจ้าหน้าที่ของรัฐได้รับค่าตอบแทนการทำงานค่อนข้างน้อยเมื่อเปรียบเทียบกับการทำงานในภาคเอกชน และการบริหารการใช้เงินไม่เป็น ทำให้เจ้าหน้าที่ของรัฐหลายคนมีหนี้สินเป็นจำนวนมาก จึงเลือกใช้วิธีการฉ้อราษฎร์บังหลวง เพื่อหาเงินมาใช้หนี้และบำเรอความสุขของตนต่อไป[69]

อย่างไรก็ดี สถานการณ์การฉ้อราษฎร์บังหลวงที่เคยรุนแรงในสิงค์โปร์ก็ค่อยๆ บรรเทาลงไป เมื่อพรรคการเมือง The People's Action Party (PAP) ชนะการเลือกตั้งและเป็นผู้นำในการจัดตั้งรัฐบาลในเดือนมิถุนายน ค.ศ. 1959 เนื่องจากพรรค PAP มีนโยบายการต่อต้านการฉ้อราษฎร์บังหลวงอย่างชัดเจน โดยเห็นว่าการฉ้อราษฎร์บังหลวงเป็นอุปสรรคที่สำคัญต่อการพัฒนาประเทศ ทำให้ประเทศล้าหลัง[70] จึงทำให้มีการเริ่มต่อต้านการฉ้อราษฎร์บังหลวงอย่างจริงจังนับแต่นั้นเป็นต้นมา

ในระยะแรกของการแก้ปัญหาเรื่องการฉ้อราษฎร์บังหลวงนั้น เนื่องจากสิงค์โปร์ยังเป็นประเทศที่กำลังพัฒนาและยากจนอยู่ การจะแก้ปัญหาเรื่องการที่เจ้าหน้าที่ของรัฐได้รับค่าตอบแทนในการทำงานน้อย[71]

---

[67] *John S.T.Quah, "Deadline Scholar's Passages from : Corruption in Asian Countries : Can It Be Minimized?," <http://www.asiamedia.ucla.edu/Deadline/CorruptionInAsia/articles/Quah.htm>, 1999, see also Muhammed Ali, "Eradicating Corruption : The Singapore Experience," The Seminar on International Experience on Good Governance and Fighting Corruption, 2000, p.2.*

[68] *สำนักงาน CPIB ก่อตั้งขึ้นเมื่อปี ค.ศ. 1952 แต่เดิมหน่วยงานที่รับผิดชอบการสืบสวนคดีฉ้อราษฎร์บังหลวงคือ The Singapore Police Force ซึ่งเป็นหน่วยงานขนาดเล็กและรู้จักกันในนามของ "The Anti-Corruption Branch"*

[69] *Muhammed Ali, "Eradicating Corruption. The Singapore Experience," The Seminar on International Experience on Good Governance and Fighting Corruption, 2000, p.2.*

[70] *John S.T.Quah, "Deadline Scholar's Passages from : Corruption in Asian Countries : Can It Be Minimized ?," <http://www.asiamedia.ucla.edu/Deadline/CorruptionInAsia/articles/Quah.htm>, 1999., see also Corrupt Practices Investigation Bureau. About us. file://A:\About%20Singapore.htm, 2002.*

[71] *ดังที่ได้กล่าวแล้วว่า ปัญหาเรื่องการที่เจ้าหน้าที่ของรัฐได้รับค่าตอบแทนในการทำงานน้อยเกินไปเป็นสาเหตุหนึ่งที่ทำให้เกิดการฉ้อราษฎร์บังหลวงในสิงค์โปร์*

โดยการปรับเพิ่มอัตราค่าตอบแทนการทำงานให้แก่เจ้าหน้าที่ของรัฐ เพื่อลดแรงกระตุ้นการทำให้เกิดการฉ้อราษฎร์บังหลวงจึงยังไม่อาจกระทำได้ ดังนั้น รัฐบาลสิงค์โปร์จึงแก้ปัญหาการฉ้อราษฎร์บังหลวงด้วยการใช้มาตรการต่างๆ ที่สามารถกระทำได้ทันทีคือ การแก้ไขปรับปรุงกฎหมาย The Prevention of Corruption Act (POCA)[72] ซึ่งเป็นกฎหมายหลักที่ใช้ป้องกันและปราบปรามการฉ้อราษฎร์บังหลวงให้มีความทันสมัยและมีประสิทธิภาพมากขึ้น โดยบัญญัติถึงความผิดฐานฉ้อราษฎร์บังหลวงให้ครอบคลุมถึงการกระทำต่างๆ หลากหลายรูปแบบ และเพิ่มบทลงโทษให้รุนแรงมากขึ้น ที่สำคัญที่สุดคือการบัญญัติให้อำนาจแก่เจ้าหน้าที่ CPIB มากขึ้นกว่าเดิม เช่น การให้มีอำนาจจับและค้นตัวบุคคลที่ถูกจับ การให้อำนาจแก่พนักงานอัยการในการสั่งให้อำนาจแก่ผู้อำนวยการ CPIB และเจ้าหน้าที่ CPIB สืบสวนบัญชีธนาคารใดๆ บัญชีหุ้น และบัญชีการซื้อขายของบุคคลใดๆ ซึ่งต้องสงสัยว่าได้กระทำความผิดตาม POCA[73] นอกจากนี้ยังกำหนดให้อำนาจแก่เจ้าหน้าที่ CPIB ในการตรวจสอบบัญชีธนาคารของเจ้าหน้าที่ของรัฐ และบัญชีของคู่สมรส บุตรหรือตัวแทนของบุคคลนั้นในกรณีที่จำเป็นด้วย

ความตั้งใจอย่างแรงกล้าในการแก้ปัญหาการฉ้อราษฎร์บังหลวงเห็นได้จากการที่สิงค์โปร์มีการแก้ไขปรับปรุงกฎหมายต่างๆ ที่ใช้ต่อต้านการฉ้อราษฎร์บังหลวงอยู่เป็นประจำ ทั้งนี้เพื่อเป็นหลักประกันว่าผู้กระทำความผิดจะไม่สามารถรอดพ้นจากการลงโทษไปได้[74] เช่น ในปี ค.ศ. 1963 มีการแก้ไขกฎหมาย POCA เพื่อเพิ่มอำนาจให้แก่เจ้าหน้าที่ของ CPIB ในการเรียกให้พยานมาที่ศาล เพื่อประโยชน์ในการพิจารณาพิพากษาคดี และในปี ค.ศ. 1981 กฎหมาย POCA ได้ถูกแก้ไขเพื่อให้มีผลยับยั้งการกระทำความผิดมากขึ้น โดยการกำหนดให้ผู้ที่ถูกศาลพิพากษาว่ากระทำความผิดฐานฉ้อราษฎร์บังหลวงนอกจากจะต้องรับโทษตามปกติตามที่ศาลกำหนดแล้ว ผู้นั้นก็จะต้องคืนเงินสินบนที่ได้รับไปด้วย หากไม่สามารถคืนเงินดังกล่าวได้หมดก็อาจถูกศาลลงโทษเพิ่มมากขึ้น[75]

นอกจากการใช้มาตรการทางกฎหมายเพื่อป้องกันและปราบปรามการฉ้อราษฎร์บังหลวงแล้ว สิงค์โปร์ก็ยังใช้มาตรการทางสังคมควบคู่ไปกับการใช้มาตรการทางกฎหมายด้วย เช่น การที่บรรดานักการเมืองหลายๆ ท่านประพฤติปฏิบัติตนเป็นแบบอย่างที่ดีให้แก่เจ้าหน้าที่ของรัฐ ทั้งในการทำงานและการใช้ชีวิตส่วนตัวโดยยึดมั่นในหลักคุณธรรม โดยเฉพาะอย่างยิ่งเรื่องความซื่อสัตย์ เช่น การไม่เข้าไปมีส่วนเกี่ยวข้องเป็นส่วนตัวกับเรื่องธุรกรรมทางการเงิน หรือการพาณิชย์ใดๆ[76] เป็นต้น

เมื่อมีฐานะทางเศรษฐกิจดีขึ้น ประเทศสิงค์โปร์ภายใต้การนำของพรรคการเมือง PAP ได้แก้ปัญหาเรื่องค่าตอบแทนการทำงานของเจ้าหน้าที่ของรัฐด้วยการปรับอัตราเงินเดือนเจ้าหน้าที่ของรัฐให้เพิ่มสูงขึ้น โดยเฉพาะอย่างยิ่งการปรับอัตราเงินเดือนของนักการเมืองและข้าราชการระดับสูงในช่วงปี ค.ศ. 1985 ในสมัย

---

[72] The Prevention of Corruption Act ประกาศใช้เมื่อ 17 มิ.ย. ค.ศ.1960

[73] John S.T.Quah.Deadline Scholar's Passages from : Corruption in Asian Countries : Can It Be Minimized ?," <http://www.asiamedia.ucla.edu/Deadline/CorruptionInAsia/articles/Quah.htm>, 1999.

[74] Muhammed Ali.Eradicating Corruption, "The Singapore Experience"
The Seminar on International Experience on Good Governance and Fighting Corruption, 2000, p.3.

[75] John S.T.Quah, "Deadline Scholar's Passages from : Corruption in Asian Countries : Can It Be Minimized ?," <http://www.asiamedia.ucla.edu/Deadline/CorruptionInAsia/articles/Quah.htm>,1999.

[76] Paolo Bernasconi, New Criminal Law Provisions against the Corruption of Public Officials, Multidisciplinary Group on Corruption, (GMC). 1995.

ของอดีตนายกรัฐมนตรี ลี กวน ยู โดยท่านได้อธิบายถึงเหตุผลของการปรับอัตราเงินเดือนของนักการเมืองให้สูงขึ้นว่า "นักการเมืองสมควรจะได้รับเงินในอัตราสูงที่สุดในอัตราที่เขาควรจะได้รับ ทั้งนี้ เพื่อเป็นหลักประกันว่าประชาชนจะได้รัฐบาลที่มีความซื่อสัตย์และปราศจากทุจริต (clean and honest government) ถ้านักการเมืองได้รับเงินเดือนน้อยหรือไม่เหมาะสม นักการเมืองก็อาจจะถูกยั่วยวนจากสิ่งต่างๆ และถูกชักจูงให้ไปฉ้อราษฎร์บังหลวงได้ในที่สุด"[77]

นอกจากความประสงค์ที่ต้องการลดแรงกระตุ้น ซึ่งอาจทำให้เกิดการฉ้อราษฎร์บังหลวงได้แล้ว การเพิ่มเงินเดือนและการปรับปรุงเงื่อนไขการทำงานต่างๆ ในหน่วยงานของรัฐยังเป็นการแก้ปัญหา "สมองไหล" (brain drain) ของบุคคลที่มีความรู้ความสามารถซึ่งเลือกที่จะทำงานให้เอกชนมากกว่ารัฐด้วย[78]

ผลของการใช้มาตรการต่างๆ ดังกล่าวข้างต้นอย่างจริงจังและต่อเนื่องทำให้สถานการณ์การฉ้อราษฎร์บังหลวงในสิงค์โปร์เปลี่ยนแปลงอย่างมาก กล่าวคือ จำนวนคดีการฉ้อราษฎร์บังหลวงลดน้อยลงจนอยู่ในระดับที่สามารถควบคุมได้ ผู้กระทำการฉ้อราษฎร์บังหลวงถูกลงโทษ เจ้าหน้าที่ของรัฐหลายคนถูกไล่ออกจากราชการ บางคนก็ชิงลาออกจากราชการเสียก่อนเพื่อหลีกเลี่ยงการสืบสวนสอบสวน และประชาชนเริ่มเชื่อมั่นในสำนักงาน CPIB ว่าสามารถป้องกันและปราบปรามการฉ้อราษฎร์บังหลวงได้อย่างมีประสิทธิภาพ

2.2 Corrupt Practice Investigation Bureau (CPIB)

หน่วยงานหลักที่ทำหน้าที่ต่อต้านการฉ้อราษฎร์บังหลวงในสิงค์โปร์ คือ สำนักงาน CPIB ซึ่งถูกก่อตั้งขึ้นในปี ค.ศ. 1952 โดยเป็นหน่วยงานอิสระ มีหน้าที่หลักคือการป้องกันและปราบปรามการฉ้อราษฎร์บังหลวงทั้งในภาครัฐและภาคเอกชน[79]

สำนักงาน CPIB มีสำนักงานเพียงแห่งเดียว ไม่มีสำนักงานท้องถิ่น ตั้งอยู่ใจกลางเมือง ในช่วงเวลาปี ค.ศ. 1960-1999 จำนวนเจ้าหน้าที่ของ CPIB เพิ่มขึ้นถึง 9 เท่า กล่าวคือ ในช่วงปี ค.ศ. 1960 มีเจ้าหน้าที่เพียง 8 คน ต่อมาปี ค.ศ. 1999 มี 71 คน ซึ่งประกอบไปด้วยเจ้าหน้าที่สืบสวน 49 คน และเป็นเจ้าหน้าที่ฝ่ายสนับสนุนและเจ้าหน้าที่ฝ่ายธุรการ 22 คน ผู้บังคับบัญชาสูงสุดของสำนักงาน CPIB คือ ผู้อำนวยการ CPIB ซึ่งทำงานโดยขึ้นตรงต่อนายกรัฐมนตรีของสิงค์โปร์ อำนาจหน้าที่ในการปฏิบัติงานของผู้อำนวยการ CPIB เป็นไปตาม The Prevention of Corruption Act[80]

เจ้าหน้าที่ CPIB มีอำนาจสืบสวนการฉ้อราษฎร์บังหลวงอย่างกว้างขวาง โดยมีลักษณะที่คล้ายคลึงกับอำนาจของเจ้าหน้าที่ตำรวจ เช่น มีอำนาจสืบสวน จับกุม และควบคุมตัวผู้ต้องสงสัยว่ากระทำความผิด

---

[77] John S.T.Quah, "Deadline Scholar's Passages from : Corruption in Asian Countries : Can It Be Minimized ?. 1999," <http://www.asiamedia.ucla.edu/Deadline/CorruptionInAsia/articles/Quah.htm>

[78] Ibid.

[79] นอกจากสำนักงาน CPIB จะมีอำนาจสืบสวนการฉ้อราษฎร์บังหลวงในหน่วยงานของรัฐแล้ว CPIB ยังมีอำนาจสืบสวนการฉ้อราษฎร์บังหลวงในภาคเอกชนด้วย เพื่อส่งเสริมให้มีการดำเนินธุรกิจอย่างเป็นธรรม เพราะโดยปกติการฉ้อราษฎร์บังหลวงในภาคเอกชนมักเกี่ยวข้องกับการให้หรือการรับค่านายหน้า และเงินสินบนที่ผิดกฎหมาย เกี่ยวกับเรื่องนี้นักธุรกิจหลายคนยังคงเห็นว่าการให้ค่านายหน้าและเงินสินบนเป็นเรื่องปกติในการดำเนินธุรกิจ ADB OECD technical assistance Singapore, "combating corruption,fighting bribery ...ADB OED Anti – Corruption Initiative for Asia – Pacific technical assistance : Singapore," <http://www1.oecd.org/daf/ASIAcom/assistance/Singapore.htm>, 2002.

[80] John S.T.Quah, "Deadline Scholar's Passages from : Corruption in Asian Countries : Can It Be Minimized ?," <http://www.asiamedia.ucla.edu/Deadline/CorruptionInAsia/articles/Quah.htm>, 1999.

เกี่ยวกับการฉ้อราษฎร์บังหลวงได้ 48 ชั่วโมง เพื่อสอบสวน อำนาจยึดและอายัดทรัพย์สินต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับการกระทำความผิด นอกจากนี้ เจ้าหน้าที่ CPIB ยังมีอำนาจในการเข้าถึงข้อมูลทางบัญชีและทรัพย์สินของผู้ถูกกล่าวหาและสามารถฟ้องผู้กระทำความผิดต่อศาลโดยผ่านความเห็นชอบของพนักงานอัยการได้[81]

ในด้านการสืบสวนการกระทำความผิดที่เกี่ยวกับการฉ้อราษฎร์บังหลวง ซึ่งถือว่าเป็นหน้าที่หลักของสำนักงาน CPIB นั้น สำนักงาน CPIB มีหน้าที่รับและสืบสวนการร้องเรียนต่างๆ ที่มีการกล่าวหาว่าเป็นการกระทำความผิดที่เกี่ยวกับการฉ้อราษฎร์บังหลวง โดยการสืบสวนจะเน้นไปที่เจ้าหน้าที่ของรัฐซึ่งทำหน้าที่บังคับใช้กฎหมาย และเจ้าหน้าที่ซึ่งปฏิบัติงานในตำแหน่งต่างๆ ที่มีโอกาสสูงที่จะเกิดการฉ้อราษฎร์บังหลวง เช่น เจ้าหน้าที่ตำรวจ เจ้าหน้าที่ตรวจคนเข้าเมือง เจ้าหน้าที่ศุลกากร เป็นต้น

ในส่วนของการป้องกันการฉ้อราษฎร์บังหลวงนั้น เนื่องจากมีความเห็นว่าการเกิดการฉ้อราษฎร์-บังหลวงมีสาเหตุมาจากทั้งแรงกระตุ้นและโอกาสต่างๆ เพื่อแก้ปัญหาดังกล่าวกฎหมายสิงค์โปร์จึงกำหนดให้มีการใช้มาตรการต่างๆ ดังนี้

(1) การตรวจสอบและการเสนอแนะแนวทางแก้ไขการปฏิบัติงาน โดยเจ้าหน้าที่ CPIB มีอำนาจเข้าไปตรวจสอบในหน่วยงานต่างๆ[82] เพื่อที่จะทบทวนวิธีการทำงานและขั้นตอนต่างๆ ในการปฏิบัติงานซึ่งอาจเป็นจุดอ่อนหรือข้อบกพร่องของการปฏิบัติงานอันอาจนำไปสู่การฉ้อราษฎร์บังหลวงหรือการกระทำที่มิชอบด้วยกฎหมายได้ และเมื่อพบข้อบกพร่องเจ้าหน้าที่ CPIB ก็จะเสนอแนะแนวทางที่ดีที่สุดเพื่อแก้ไขข้อบกพร่องนั้นต่อหัวหน้าหน่วยงานนั้นต่อไป[83] โดยรัฐบาลมีนโยบายการป้องกันการฉ้อราษฎร์บังหลวงในทุกแผนก[84] นอกจากนี้ CPIB ยังมีบริการตรวจสอบประวัติของบุคคล เพื่อมิให้บุคคลที่มีประวัติเกี่ยวกับการฉ้อราษฎร์บังหลวงได้รับแต่งตั้งให้ทำงานในตำแหน่งสำคัญๆ อีกด้วย

(2) การแถลงในแต่ละปีว่าไม่มีหนี้สิน เจ้าหน้าที่ของรัฐทุกคนมีหน้าที่ต้องแถลงว่าไม่มีหนี้สิน เพราะมีความเชื่อว่าเจ้าหน้าที่ที่เป็นหนี้ มีแนวโน้มที่จะฉ้อราษฎร์บังหลวงได้ง่าย

(3) การแสดงทรัพย์สินและการลงทุน เจ้าหน้าที่ของรัฐทุกคนมีหน้าที่จะต้องแสดงทรัพย์สินและการลงทุนต่างๆ ของตน รวมทั้งของคู่สมรสและบุตรที่ยังไม่บรรลุนิติภาวะเมื่อเข้ารับตำแหน่งและต้องกระทำเช่นนี้ทุกปี ถ้าเจ้าหน้าที่ของรัฐผู้นั้นมีพฤติการณ์ที่ร่ำรวยผิดปกติ เจ้าหน้าที่ผู้นั้นก็อาจถูกเรียกไปชี้แจงถึงวิธีการที่ได้ทรัพย์สินนั้นมาได้ หรือในกรณีที่เจ้าหน้าที่มีหุ้นส่วนในบริษัทเอกชน บุคคลนั้นก็อาจถูกร้องขอให้สละ (divest) ความเป็นเจ้าของได้ เพื่อป้องกันการขัดกันซึ่งผลประโยชน์

(4) เจ้าหน้าที่ของรัฐไม่อาจยอมรับของขวัญหรือเงินจากประชาชนที่มาติดต่อกับเจ้าหน้าที่ผู้นั้น นอกจากนี้ เจ้าหน้าที่ก็ไม่อาจรับความบันเทิงหรือนันทนาการใดๆ (entertainment) ซึ่งอาจมีผลให้เจ้าหน้าที่

---

[81] โกศล พลเสน, "ปัญหาสภาพบังคับทางกฎหมายของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ," (วิทยานิพนธ์มหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2544), น.80.

[82] ในทางปฏิบัติ เจ้าหน้าที่ CPIB มักจะเข้าไปตรวจสอบในหน่วยงานที่มีโอกาสสูงในการเกิดการฉ้อราษฎร์บังหลวง เช่น แผนกตรวจคนเข้าเมือง แผนกบุคลากร เป็นต้น

[83] ADB OECD technical assistance Singapore, "combating corruption, fighting bribery ...ADB OED Anti – Corruption Initiative for Asia – Pacific technical assistance : Singapore," <http://www1.oecd.org/daf/ASIAcom/assistance/Singapore.htm>, 2002, see also Laurence Cockcroft, Implementation of the OECD Convention : The Condition for Success,"<http://www.transparency.ca/Vancouver/cockcroft/htm.>,1999.

[84] HE Verghese Mathews, "The Example of Singapore in Anti – Corruption," < http://www.bigpond.com.kh/>

ผู้นั้นตกอยู่ภายใต้ภาระผูกพันกับผู้ให้ได้ ในกรณีที่ประชาชนเสนอให้ของขวัญใดๆ เจ้าหน้าที่จะต้องปฏิเสธ ในกรณีที่เป็นของที่ระลึกจากแขกผู้มาเยี่ยมเยียนที่มีตำแหน่งสูงๆ (a visiting dignitary) เจ้าหน้าที่อาจรับของขวัญนั้นได้ แต่ต้องนำของนั้นไปมอบให้กับหัวหน้าของหน่วยงานนั้น อย่างไรก็ดี เจ้าหน้าที่อาจรับของนั้นไว้ได้ถ้าได้จ่ายค่าตอบแทนสิ่งนั้นให้แก่ผู้ให้ของขวัญในราคาที่ประเมินโดย Accountant General

(5) มีการจัดทำคู่มือในการปฏิบัติตนของเจ้าหน้าที่ เพื่อให้เจ้าหน้าที่ปฏิบัติตามอย่างเคร่งครัด เพื่อป้องกันเจ้าหน้าที่ของรัฐเข้าไปเกี่ยวข้องกับการฉ้อราษฎร์บังหลวงหรือการกระทำความผิด เช่น

(5.1) ห้ามเจ้าหน้าที่ของรัฐยืมเงิน หรือกระทำการโดยวิธีการใดๆ ที่จะทำให้ตนมีหนี้สินทางการเงินกับบุคคลใดๆ ซึ่งเป็นบุคคลที่ต้องถูกเจ้าหน้าที่นั้นดำเนินคดีตามกฎหมาย

(5.2) ห้ามเจ้าหน้าที่ของรัฐใช้ข้อมูลทางราชการเพื่อประโยชน์ส่วนตัว

(5.3) เจ้าหน้าที่ของรัฐต้องแสดงทรัพย์สินของตนในวันแรกที่ได้รับแต่งตั้งและหลังจากนั้นต้องแสดงทุกๆปี

(5.4) ห้ามเจ้าหน้าที่ของรัฐเข้าไปเกี่ยวข้องกับการทำการค้าหรือการทำธุรกิจหรือการทำงานนอกเวลาโดยมิได้รับอนุญาต

(5.6) เจ้าหน้าที่ของรัฐห้ามรับนันทนาการใดๆ จากประชาชน

(5.7) ห้ามเจ้าหน้าที่ของรัฐ ยอมรับหุ้นใดๆ ที่บริษัทเสนอให้โดยมิได้รับอนุญาตจาก the Permanent Secretary

(6) การให้การศึกษาต่อเจ้าหน้าที่ของรัฐ โดยเจ้าหน้าที่ของสำนักงาน CPIB จะให้ความรู้แก่เจ้าหน้าที่ของรัฐในหน่วยงานต่างๆ อย่างสม่ำเสมอ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในหน่วยงานที่ทำหน้าที่บังคับใช้กฎหมายและหน่วยงานที่มีความเสี่ยงสูงต่อการเกิดการฉ้อราษฎร์บังหลวง เพื่อให้เจ้าหน้าที่ของรัฐมีความรู้และตระหนักถึงผลร้ายของการฉ้อราษฎร์บังหลวงและทราบถึงวิธีการหลีกเลี่ยงการฉ้อราษฎร์บังหลวง เป็นต้น[85]

2.3 การใช้มาตรการทางปกครอง

นอกจากมาตรการทางกฎหมาย สิงค์โปร์ก็ยังใช้มาตรการทางปกครองป้องกันและปราบปรามการฉ้อราษฎร์บังหลวงด้วย เพื่อลดโอกาสของเจ้าหน้าที่ของรัฐที่จะเข้าไปเกี่ยวข้องกับการฉ้อราษฎร์บังหลวงและทำให้สำนักงาน CPIB มีประสิทธิภาพในการทำงานมากขึ้น มาตรการต่างๆ เหล่านี้ได้แก่[55]

1. การให้อำนาจแก่เจ้าหน้าที่ CPIB ในการที่จะปฏิบัติหน้าที่โดยปราศจากความกลัวหรือการเลือกปฏิบัติ โดยต้องปฏิบัติหน้าที่ของตนกับทุกคนอย่างเท่าเทียมกัน โดยไม่คำนึงถึงสถานะทางสังคม เหตุผลทางการเมือง สีผิว หรือความเชื่อทางศาสนา

2. การกำจัดโอกาสที่จะทำให้เกิดการฉ้อราษฎร์บังหลวงจากการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่รัฐให้หมดสิ้นไป

3. การทำให้ระบบหรือวิธีการบริหารงานต่างๆ มีความคล่องตัวและกระชับมากขึ้น

---

[85] *Ibid., see also ADB OECD technical assistance Singapore, "combating corruption, fighting bribery ...ADB OED Anti – Corruption Initiative for Asia – Pacific technical assistance : Singapore," <http://www1.oecd.org/daf/ASIAcom/assistance/Singapore.htm>, 2002 CPIB, "Law and Enforcement," file://A:\Singapore%20Corruption%20law.htm, 2002.*

[55] *Ibid.*

4. การทำให้ความล่าช้าเกินความจำเป็นในการทำงานของข้าราชการ (excessive red tape) ซึ่งเปิดช่องให้มีการฉ้อราษฎร์บังหลวงหมดสิ้นไป

5. การทบทวนอัตราเงินเดือนของเจ้าหน้าที่ของรัฐเป็นประจำ เพื่อให้แน่ใจว่าเจ้าหน้าที่ได้รับเงินเดือนในอัตราที่เหมาะสม โดยมีการคำนึงถึงอัตราเงินเดือนในภาคเอกชนด้วย

6. มีข้อความในสัญญาเตือนผู้ทำสัญญากับรัฐบาลว่าการให้สินบนแก่เจ้าหน้าที่เพื่อได้สิทธิตามสัญญานั้นอาจทำให้สัญญาถูกระงับได้

7. ผู้ทำสัญญาใดๆ ที่ให้สินบนจะถูกตัดออกจากการทำสัญญากับรัฐบาล (หน่วยงานของรัฐบาล) เป็นเวลาไม่เกิน 5 ปี

2.4 วิเคราะห์มาตรการต่อต้านการฉ้อราษฎร์บังหลวงของประเทศสิงค์โปร์

ในปัจจุบัน สิงค์โปร์เป็นประเทศที่มีการฉ้อราษฎร์บังหลวงค่อนข้างน้อย และได้รับการยอมรับจากประเทศต่างๆ ว่าประสบความสำเร็จอย่างมากในเรื่องการต่อต้านการฉ้อราษฎร์บังหลวง จากการศึกษาพบว่าความสำเร็จของประเทศสิงค์โปร์เกิดขึ้นได้เนื่องจากปัจจัยต่างๆ ดังนี้

1. ผู้นำประเทศและบรรดาเจ้าหน้าที่ระดับสูงมีความจริงใจและตั้งใจอย่างแน่วแน่ (strong political will) ในการต่อต้านการฉ้อราษฎร์บังหลวง ซึ่งเห็นได้จากคำกล่าวของอดีตนายกรัฐมนตรี ลี กวน ยู ในหนังสือ "From Third World to First"[86] ว่า "เมื่อเราก่อตั้งสำนักงาน CPIB ในปี 1952 เรามีเจตนาที่จะให้ระบบการปกครองมีความโปร่งใส ปราศจากการฉ้อราษฎร์บังหลวงและสร้างความมั่นใจตั้งแต่วันแรกที่จะก่อตั้งสำนักงาน CPIB ว่าเงินรายได้ของรัฐบาลทุกดอลลาร์สิงค์โปร์ จะต้องถูกนำไปใช้อย่างเหมาะสม และจะต้องทำให้เกิดประโยชน์สูงสุดถึงในระดับรากหญ้า โดยที่เงินเหล่านั้นจะไม่ถูกนำไปใช้โดยมิชอบด้วยกฎหมายอย่างเด็ดขาด"[87] จากคำกล่าวของอดีตนายกรัฐมนตรี ลี กวน ยู ทำให้เห็นว่าแม้ว่ามาตรการจะดีเพียงไร แต่ถ้าบรรดาผู้นำการเมืองไม่สนับสนุนให้มีการใช้มาตรการเหล่านั้นก็เป็นเรื่องที่ไร้ประโยชน์

2. สำนักงาน CPIB มีความเป็นอิสระ โดยผู้อำนวยการของ CPIB ทำงานขึ้นตรงต่อนายกรัฐมนตรี ทำให้ไม่มีนักการเมืองและเจ้าหน้าที่ของรัฐคนใดสามารถแทรกแซงหรือขัดขวางการทำงานของ CPIB ได้

3. กฎหมาย POCA มีประสิทธิภาพ โดยกำหนดทั้งมาตรการป้องกันและปราบปรามการฉ้อราษฎร์บังหลวงอย่างเพียงพอ (โดยปกติจะมีการแก้ไขปรับปรุงกฎหมาย POCA เป็นประจำ เพื่อให้ทันสมัยและสามารถต่อต้านการฉ้อราษฎร์บังหลวงได้อย่างมีประสิทธิภาพ) นอกจากนี้เจ้าหน้าที่ CPIB ก็มีการบังคับใช้กฎหมายอย่างจริงจัง มิได้มีการเลือกปฏิบัติ ไม่ว่าผู้กระทำความผิดจะเป็นใครก็ตาม

4. การบังคับใช้กฎหมายอย่างจริงจังทำให้ชาวสิงค์โปร์เกิดความศรัทธาต่อสำนักงาน CPIB นอกจากนี้ การที่ชาวสิงค์โปร์ส่วนใหญ่มีการศึกษาดี จึงตระหนักถึงผลร้ายของการฉ้อราษฎร์บังหลวงเป็นอย่างดี และไม่ยอมรับว่าการฉ้อราษฎร์บังหลวงเป็นส่วนหนึ่งของชีวิตประจำวัน ชาวสิงค์โปร์จึงคอยให้ความร่วมมือกับเจ้าหน้าที่ CPIB เสมอ ทำให้การป้องกันและปราบปรามการฉ้อราษฎร์บังหลวงเป็นไปด้วยความสะดวกและมีประสิทธิภาพ

---

[86] *HE Verghese Mathews, "The Example of Singapore in Anti – Corruption," <http://www.bigpond.com.kh/>*

[87] *John S.T. Ouah, "Bureaucratic Corruption in the ASEAN Countries : A comparative Analysis of their Anti-Corruption Strategies," **Journal of Southeast Asian Studies**, pp.174-175.*

5. การใช้ระบบต่างๆ ควบคู่ไปกับมาตรการทางกฎหมาย เช่น ระบบส่งเสริมความดี (meritocracy)[88] ระบบตรวจสอบการทำงาน ระบบการให้ค่าตอบแทนการทำงานที่เหมาะสมเป็นต้น เพื่อกำจัดหรือลดโอกาสที่จะทำให้เกิดการฉ้อราษฎร์บังหลวง

[88] *HE Verghese Mathews, "The Example of Singapore in Anti – Corruption," <http://www.bigpond.com.kh/>*

บทที่ 4
การต่อต้านการฉ้อราษฎร์บังหลวงในประเทศไทย

ในบทนี้ จะกล่าวถึงมาตรการต่อต้านการฉ้อราษฎร์บังหลวงในประเทศไทยตามกฎหมายอาญา คือ ประมวลกฎหมายอาญา และพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 ซึ่งเป็นกฎหมายหลักที่ใช้ป้องกันและปราบปรามการฉ้อราษฎร์บังหลวง โดยเปรียบเทียบกับมาตรการต่อต้านการฉ้อราษฎร์บังหลวงตามที่กำหนดไว้ในอนุสัญญาสหประชาชาติเพื่อต่อต้านอาชญากรรมข้ามชาติที่จัดตั้งในลักษณะองค์กรข้อ 8 และข้อ 9 ว่าประเทศไทยมีมาตรการที่สอดคล้องกับอนุสัญญาฯ และมีประสิทธิภาพมากน้อยเพียงใด ทั้งนี้ เพื่อประโยชน์ในการแก้ไขปรับปรุงกฎหมายของประเทศไทยให้มีประสิทธิภาพมากขึ้น

1. อนุสัญญาสหประชาชาติเพื่อต่อต้านอาชญากรรมข้ามชาติที่จัดตั้งในลักษณะองค์กร

ข้อ 8 การกำหนดให้การฉ้อราษฎร์บังหลวงเป็นความผิดอาญา

ในหัวข้อนี้จะกล่าวถึงมาตรการป้องกันและปราบปรามกลุ่มอาชญากรรมที่จัดตั้งในลักษณะองค์กรตามอนุสัญญาฯในเรื่องต่างๆ ได้แก่ การกำหนดให้การฉ้อราษฎร์บังหลวงเป็นความผิดอาญา การฉ้อราษฎร์บังหลวงที่เกี่ยวข้องกับเจ้าหน้าที่ของรัฐต่างประเทศ หรือข้าราชการพลเรือนระหว่างประเทศ การกำหนดให้การมีส่วนร่วมในการฉ้อราษฎร์บังหลวงเป็นความผิดอาญา และคำนิยามของคำว่า “เจ้าหน้าที่ของรัฐ”

1.1 การกำหนดให้การฉ้อราษฎร์บังหลวงเป็นความผิดอาญา

ในกรณีของข้อ 8 วรรค 1 (ก) แห่งอนุสัญญาฯ ที่กำหนดให้การสัญญาว่าจะให้ การเสนอให้ หรือการให้ผลประโยชน์ที่ไม่พึงได้แก่เจ้าหน้าที่ของรัฐโดยตรงหรือโดยอ้อมสำหรับตัวเจ้าหน้าที่เอง หรือบุคคลอื่น หรือองคภาวะ เพื่อให้เจ้าหน้าที่นั้นกระทำการหรือละเว้นการปฏิบัติหน้าที่เป็นความผิด ในส่วนของกฎหมายไทย ประมวลกฎหมายอาญาก็กำหนดให้การกระทำดังกล่าวเป็นความผิดเช่นเดียวกัน โดยมีบทบัญญัติที่เกี่ยวข้อง ดังนี้

มาตรา 144 บัญญัติว่า “ผู้ใดให้ ขอให้ หรือรับว่าจะให้ทรัพย์สิน หรือประโยชน์อื่นใดแก่เจ้าพนักงาน สมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งรัฐ สมาชิกสภาจังหวัด หรือสมาชิกสภาเทศบาล เพื่อจูงใจให้กระทำการไม่กระทำการ หรือประวิงการกระทำอันมิชอบด้วยหน้าที่ ต้องระวางโทษ.....”

มาตรา 167 บัญญัติว่า “ผู้ใดให้ ขอให้ หรือรับว่าจะให้ทรัพย์สิน หรือประโยชน์อื่นใดแก่เจ้าพนักงานในตำแหน่งตุลาการ พนักงานอัยการ ผู้ว่าคดี หรือพนักงานสอบสวน เพื่อจูงใจให้กระทำการไม่กระทำการ หรือประวิงการกระทำอันมิชอบด้วยหน้าที่ ต้องระวางโทษ.....”

ในกรณีของข้อ 8 วรรค 1(ข) แห่งอนุสัญญาฯที่กำหนดให้การเรียก หรือการรับผลประโยชน์ที่ไม่พึงได้รับของตัวเจ้าหน้าที่ของรัฐโดยตรงหรือโดยอ้อมสำหรับตัวเจ้าหน้าที่เอง หรือบุคคลอื่น หรือองคภาวะ

เพื่อให้เจ้าหน้าที่นั้นกระทำการหรือละเว้นการปฏิบัติหน้าที่ในส่วนของกฎหมายไทย ประมวลกฎหมายอาญาก็กำหนดให้การกระทำดังกล่าวเป็นความผิดเช่นเดียวกัน โดยมีบทบัญญัติที่เกี่ยวข้องดังนี้

มาตรา 149 บัญญัติว่า "ผู้ใดเป็นเจ้าพนักงานสมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งรัฐ สมาชิกสภาจังหวัด หรือสมาชิกสภาเทศบาล เรียก รับ หรือยอมจะรับทรัพย์สิน หรือประโยชน์อื่นใดสำหรับตนเอง หรือผู้อื่นโดยมิชอบ เพื่อกระทำการหรือไม่กระทำการอย่างใดในตำแหน่ง ไม่ว่าการนั้นจะชอบหรือมิชอบด้วยหน้าที่ต้องระวางโทษ....."

มาตรา 201 บัญญัติว่า "ผู้ใดเป็นเจ้าพนักงานในตำแหน่งตุลาการ พนักงานอัยการ ผู้ว่าคดี หรือพนักงานสอบสวน เรียก รับ หรือยอมจะรับทรัพย์สินหรือประโยชน์อื่นใด สำหรับตนเอง หรือผู้อื่นโดยมิชอบ เพื่อกระทำการหรือไม่กระทำการอย่างใดในตำแหน่ง ไม่ว่าการนั้นจะชอบหรือมิชอบด้วยหน้าที่ ต้องระวางโทษ....."

1.2 การฉ้อราษฎร์บังหลวงที่เกี่ยวข้องกับเจ้าหน้าที่ของรัฐต่างประเทศ หรือข้าราชการพลเรือนระหว่างประเทศ

ในเรื่องการกำหนดให้การกระทำการฉ้อราษฎร์บังหลวงตามอนุสัญญาฯ ข้อ 8 วรรค 1 ที่เกี่ยวข้องกับเจ้าหน้าที่ของรัฐต่างประเทศ หรือข้าราชการพลเรือนระหว่างประเทศเป็นความผิดอาญาตามที่กำหนดไว้ในข้อ 8 วรรค 2 แห่งอนุสัญญาฯ นั้น ในส่วนของกฎหมายไทยเมื่อพิจารณาตามประมวลกฎหมายอาญาในแต่ละฐานความผิดที่เกี่ยวข้องกับเรื่องนี้แล้ว จะเห็นว่ากฎหมายมิได้บัญญัติโดยใช้คำว่า "เจ้าหน้าที่ของรัฐ" แต่อย่างใด[89] อย่างไรก็ดี หากพิจารณาความหมายของคำว่า "เจ้าหน้าที่ของรัฐ" ตามที่กำหนดไว้ในข้อ 8 วรรค 4 แห่งอนุสัญญาฯ แล้ว จะเห็นว่าคำนี้มีความหมายในทำนองเดียวกับคำว่า "เจ้าพนักงาน" ตามประมวลกฎหมายอาญา กล่าวคือ คำว่า "เจ้าพนักงาน" ตามความหมายในประมวลกฎหมายอาญาหมายถึง ผู้มีตำแหน่งหน้าที่ทางฝ่ายบริหาร ไม่ว่าจะเป็นข้าราชการการเมือง เช่น รัฐมนตรี[90] หรือข้าราชการประจำ รวมถึงฝ่ายตุลาการ และฝ่ายรัฐสภาด้วย แต่ไม่หมายความถึงผู้มีอำนาจหน้าที่ทางนิติบัญญัติ เช่น สมาชิกรัฐสภา เว้นแต่ที่กฎหมายระบุไว้โดยเฉพาะเป็นกรณีๆ ไป[91] และเจ้าพนักงานจะต้องเป็นผู้ที่ปฏิบัติหน้าที่ราชการโดยได้รับแต่งตั้งตามกฎหมายด้วย[92] นอกจากนี้ เจ้าพนักงานตามความหมายแห่งประมวลกฎหมายอาญาหมายความถึงเฉพาะเจ้าพนักงานของรัฐบาลไทยเท่านั้น ในทำนองเดียวกับคำว่าเจ้าพนักงานตามที่บัญญัติไว้ในประมวลกฎหมายอาญามาตรา 9 โดยจะเป็นบุคคลสัญชาติไทยหรือสัญชาติอื่นก็ไม่สำคัญ ความสำคัญ

---

[89] *อย่างไรก็ดี บทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 ได้ใช้คำว่า "เจ้าหน้าที่ของรัฐ" โดยมาตรา 4 กำหนดคำนิยามของคำว่า "เจ้าหน้าที่ของรัฐ" ให้มีความหมายครอบคลุมถึงบุคคลในตำแหน่งต่างๆ อย่างกว้างขวางมาก โดยบัญญัติว่า "เจ้าหน้าที่ของรัฐ" หมายความว่า ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ข้าราชการหรือพนักงานส่วนท้องถิ่นซึ่งมีตำแหน่ง หรือเงินเดือนประจำ พนักงานหรือบุคคลผู้ปฏิบัติงานในรัฐวิสาหกิจ หรือหน่วยงานของรัฐ ผู้บริหารท้องถิ่น และสมาชิกสภาท้องถิ่น ซึ่งมิใช่ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง เจ้าพนักงานตามกฎหมายว่าด้วยลักษณะปกครองท้องที่ และให้หมายความรวมถึงกรรมการ อนุกรรมการ ลูกจ้างของส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ หรือ หน่วยงานของรัฐ และบุคคล หรือคณะบุคคลซึ่งใช้อำนาจหรือได้รับมอบให้ใช้อำนาจทางการปกครองของรัฐ ในการดำเนินการอย่างใดอย่างหนึ่งตามกฎหมาย ไม่ว่าจะเป็นการจัดตั้งขึ้นในระบบราชการ รัฐวิสาหกิจ หรือกิจการอื่นของรัฐ"*

[90] *คำพิพากษาฎีกาที่ 948/2510*

[91] *จิตติ ติงศภัทิย์, **คำอธิบายประมวลกฎหมายอาญา ภาค 2 ตอน 1**, พิมพ์ครั้งที่ 7 (กรุงเทพฯ : สำนักอบรมศึกษากฎหมายแห่งเนติบัณฑิตยสภา, 2543) น. 68.*

[92] *คำพิพากษาฎีกาที่ 515/2480 และ 533/2485*

อยู่ที่ว่าเจ้าพนักงานนั้นต้องเป็นผู้ที่ได้รับการแต่งตั้งโดยทางการของรัฐไทย เพื่อให้ปฏิบัติราชการของรัฐบาลไทยเท่านั้น โดยมิได้หมายความรวมถึงเจ้าพนักงานของรัฐบาลต่างประเทศ เช่น นายทหารสหประชาชาติในประเทศไทยด้วย[93] ดังนั้น ในกรณีที่เจ้าหน้าที่ของรัฐต่างประเทศ หรือข้ารัฐการพลเรือนระหว่างประเทศได้กระทำการต่างๆ ตามที่กำหนดไว้ในข้อ 8 วรรค 1 แห่งอนุสัญญาฯ การกระทำดังกล่าวจึงไม่เป็นความผิดตามประมวลกฎหมายอาญาของไทย

1.3 การกำหนดให้การมีส่วนร่วมในการฉ้อราษฎร์บังหลวงเป็นความผิดอาญา

ในเรื่องการกำหนดให้การมีส่วนร่วมในการฉ้อราษฎร์บังหลวงเป็นความผิดอาญาตามอนุสัญญาฯ ข้อ 8 วรรค 3 นั้น เนื่องจากลักษณะของกลุ่มอาชญากรที่จัดตั้งในลักษณะองค์กร มีการจัดตั้งเป็นองค์กร มีผู้กระทำความผิดหลายคน มีการสมคบและแบ่งการทำงานเป็นลำดับชั้น (conspiracy and hierarchy)[94] ทำให้บทบัญญัติแห่งกฎหมายอาญาเรื่องผู้ใช้ ตัวการ และผู้สนับสนุนไม่สามารถนำมาใช้ดำเนินคดีกับกลุ่มอาชญากรที่จัดตั้งในลักษณะองค์กรได้ โดยเฉพาะอย่างยิ่งผู้ที่เป็นหัวหน้าใหญ่ของกลุ่มอาชญากรที่จัดตั้งในลักษณะองค์กร ทำให้ผู้ที่เป็นหัวหน้าใหญ่มักจะรอดพ้นจากการถูกดำเนินคดีเสมอ เพราะความรับผิดทางอาญาเรื่องผู้ใช้ ตัวการ และผู้สนับสนุน ครอบคลุมถึงการกระทำต่างๆ ที่แคบกว่าการกระทำของกลุ่มอาชญากรที่จัดตั้งในลักษณะองค์กร ด้วยเหตุนี้ จึงทำให้เกิดแนวความคิดเรื่องการกำหนดให้การมีส่วนร่วมในกลุ่มอาชญากรที่จัดตั้งในลักษณะองค์กรเป็นความผิดอาญา

การมีส่วนร่วมในกลุ่มอาชญากรที่จัดตั้งในลักษณะองค์กรตามอนุสัญญาฯ ข้อ 5 มีวัตถุประสงค์เพื่อให้การปราบปรามกลุ่มอาชญากรที่จัดตั้งในลักษณะองค์กรเป็นความผิดอาญาเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ กล่าวคือ ทำให้สามารถลงโทษได้ทั้งผู้กระทำความผิดที่เป็นหัวหน้าใหญ่ สมาชิกระดับสูง นายทุนใหญ่ และสมาชิกระดับล่างของกลุ่มอาชญากรที่จัดตั้งในลักษณะองค์กร

ความผิดฐานมีส่วนร่วมในกลุ่มอาชญากรที่จัดตั้งในลักษณะองค์กรตามข้อ 5 แห่งอนุสัญญาฯ กำหนดให้รัฐภาคีรับเอามาตรการทางกฎหมายและมาตรการอื่นที่จำเป็นมาใช้ เพื่อกำหนดให้การกระทำต่อไปนี้เป็นความผิดอาญาเมื่อกระทำโดยเจตนา คือ

(ก) กรณีอย่างใดอย่างหนึ่งหรือทั้งสองอย่างดังต่อไปนี้เป็นความผิดอาญา ซึ่งแตกต่างจากความผิดอาญาที่เกี่ยวข้องกับการพยายามกระทำ หรือกระทำการจนสำเร็จในการกระทำที่เป็นความผิดอาญา

(1) การตกลงกับบุคคลตั้งแต่หนึ่งคนขึ้นไปเพื่อก่ออาชญากรรมร้ายแรง เพื่อความมุ่งประสงค์ซึ่งเกี่ยวข้องโดยตรงหรือโดยอ้อมกับการได้รับผลประโยชน์ทางการเงินหรือทางวัตถุอย่างอื่น และหากกฎหมายภายในกำหนดไว้ การตกลงดังกล่าวต้องประกอบกับการมีส่วนเกี่ยวข้องกับการกระทำตามที่ได้ตกลงกันโดยหนึ่งในบุคคลที่มีส่วนร่วมให้การตกลงนั้นเป็นผลคืบหน้าไป หรือประกอบกับการมีส่วนเกี่ยวข้องกับกลุ่มอาชญากรที่จัดตั้งในลักษณะองค์กร

(2) โดยรู้ถึงเป้าหมายและการกระทำทั่วไปที่เป็นความผิดอาญาของกลุ่มอาชญากรที่จัดตั้งในลักษณะองค์กร หรือโดยรู้ถึงเจตนาของกลุ่มอาชญากรที่จัดตั้งในลักษณะองค์กรที่จะก่ออาชญากรรมดังกล่าว การดำเนินการของบุคคลผู้มีส่วนร่วมกระทำการใน

---

[93] *คำพิพากษาฎีกาที่ 700/2490*

[94] *"Organized Crime," < http:// www.faculty.newc.edu/toconner/392/spy/organizedcrime.htm>, 2000.*

(2.1) การกระทำที่เป็นความผิดอาญาของกลุ่มอาชญากรที่จัดตั้งในลักษณะองค์กร

(2.2) การกระทำอื่นๆ ของกลุ่มอาชญากรที่จัดตั้งในลักษณะองค์กรโดยรู้ว่าการเข้ามีส่วนร่วมของบุคคลนั้นจะช่วยให้บรรลุเป้าหมายในการกระทำความผิดอาญาที่กล่าวถึงข้างต้น

(ข) การจัดการ การสั่งการ การสนับสนุน การยุยง การอำนวยความสะดวก หรือการให้คำปรึกษาในการก่ออาชญากรรมร้ายแรงที่เกี่ยวข้องกับกลุ่มอาชญากรที่จัดตั้งในลักษณะองค์กร

ในส่วนของกฎหมายไทย บทบัญญัติที่เกี่ยวข้องกับเรื่องการกำหนดให้การมีส่วนร่วมในกลุ่มอาชญากรที่จัดตั้งในลักษณะองค์กรเป็นความผิดอาญาคือ "ความผิดฐานสมคบ" ซึ่งปรากฏในประมวลกฎหมายอาญาและพระราชบัญญัติต่างๆ ที่มีโทษอาญา ดังนี้

(1) ประมวลกฎหมายอาญา

- ลักษณะ 1 ความผิดเกี่ยวกับความมั่นคงแห่งราชอาณาจักร มาตรา 114 "ผู้ใดสะสมกำลังพลหรืออาวุธ ตระเตรียมการอื่นใด หรือสมคบกันเพื่อเป็นกบฏ หรือยุยงราษฎรให้เป็นกบฏ หรือรู้ว่ามีผู้จะเป็นกบฏแล้วกระทำการใดอันเป็นการช่วยปกปิดไว้ ต้องระวางโทษจำคุกตั้งแต่สามปีถึงสิบห้าปี"
- ลักษณะ 5 ความผิดเกี่ยวกับความสงบสุขของประชาชน มาตรา 209 ถึง มาตรา 213

มาตรา 209 "ผู้ใดเป็นสมาชิกของคณะบุคคลซึ่งปกปิดวิธีดำเนินการและมีความมุ่งหมายเพื่อการอันมิชอบด้วยกฎหมาย ผู้นั้นกระทำความผิดฐานเป็นอั้งยี่ ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินเจ็ดปี และปรับไม่เกินหนึ่งหมื่นสี่พันบาท

ถ้าผู้กระทำความผิดเป็นหัวหน้า ผู้จัดการ หรือผู้มีตำแหน่งหน้าที่ในคณะบุคคลนั้น ผู้นั้นต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินสิบปี และปรับไม่เกินสองหมื่นบาท"

มาตรา 210 "ผู้ใดสมคบกันตั้งแต่ห้าคนขึ้นไป เพื่อกระทำความผิดอย่างหนึ่งอย่างใดตามที่บัญญัติไว้ในภาค 2 นี้ และความผิดนั้นมีกำหนดโทษจำคุกอย่างสูงตั้งแต่หนึ่งปีขึ้นไป ผู้นั้นกระทำความผิดฐานเป็นซ่องโจร ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินห้าปี หรือปรับไม่เกินหนึ่งหมื่นบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ

ถ้าเป็นการสมคบเพื่อกระทำความผิดที่มีระวางโทษถึงประหารชีวิต จำคุกตลอดชีวิต หรือจำคุกอย่างสูงตั้งแต่สิบปีขึ้นไป ผู้กระทำต้องระวางโทษจำคุกตั้งแต่สองปีถึงสิบปี และปรับตั้งแต่สี่พันบาทถึงสองหมื่นบาท"

มาตรา 211 "ผู้ใดประชุมในที่ประชุมอั้งยี่หรือซ่องโจร ผู้นั้นกระทำความผิดฐานเป็นอั้งยี่หรือซ่องโจร เว้นแต่ผู้นั้นจะแสดงได้ว่า ได้ประชุมโดยไม่รู้ว่าเป็นการประชุมของอั้งยี่หรือซ่องโจร

มาตรา 212 "ผู้ใด

(1) จัดหาที่ประชุมหรือที่พำนักให้แก่อั้งยี่หรือซ่องโจร

(2) ชักชวนบุคคลให้เข้าเป็นสมาชิกอั้งยี่หรือพรรคพวกซ่องโจร

(3) อุปการะอั้งยี่หรือซ่องโจรโดยให้ทรัพย์หรือโดยประการอื่น หรือ

(4) ช่วยจำหน่ายทรัพย์ที่อั้งยี่หรือซ่องโจรได้มาโดยการกระทำความผิด ต้องระวางโทษ เช่นเดียวกับผู้กระทำความผิดฐานเป็นอั้งยี่หรือซ่องโจร แล้วแต่กรณี"

มาตรา 213 "ถ้าสมาชิกอั้งยี่หรือพรรคพวกซ่องโจรคนหนึ่งคนใดได้กระทำความผิดตามความมุ่งหมายของอั้งยี่หรือซ่องโจรนั้น สมาชิกอั้งยี่หรือพรรคพวกซ่องโจรที่อยู่ด้วยในขณะกระทำความผิด หรืออยู่ด้วยในที่ประชุมแต่ไม่ได้คัดค้านในการตกลงให้กระทำความผิดนั้น และบรรดาหัวหน้าผู้จัดการหรือผู้มีตำแหน่งหน้าที่ในอั้งยี่หรือซ่องโจรนั้น ต้องระวางโทษตามที่บัญญัติไว้สำหรับความผิดนั้นทุกคน"

(2) พระราชบัญญัติต่างๆ ที่มีโทษอาญา ได้แก่

1) พระราชบัญญัติมาตรการในการปราบปรามผู้กระทำความผิดเกี่ยวกับยาเสพติด พ.ศ. 2534 มาตรา 8

“ผู้ใดสมคบกันโดยตกลงกันตั้งแต่สองคนขึ้นไป เพื่อกระทำความผิดเกี่ยวกับยาเสพติด ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินห้าปี หรือปรับไม่เกินห้าหมื่นบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ

ถ้าได้มีการกระทำความผิดเกี่ยวกับยาเสพติดเพราะเหตุที่ได้มีการสมคบกันตามวรรคหนึ่ง ผู้สมคบกันนั้นต้องระวางโทษตามที่กำหนดไว้สำหรับความผิดนั้น”

2) พระราชบัญญัติมาตรการในการป้องกันและปราบปรามการค้าหญิงและเด็ก พ.ศ. 2540 มาตรา 7

“ผู้ใดสมคบกันตั้งแต่สองคนขึ้นไป เพื่อกระทำความผิดตามกฎหมายที่ระบุในมาตรา 5 ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินห้าปี หรือปรับไม่เกินหนึ่งหมื่นบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ

ถ้าผู้กระทำความผิดตามวรรคหนึ่ง คนหนึ่งคนใดได้ลงมือกระทำความผิดตามที่ได้สมคบกันไปแล้ว ผู้ร่วมสมคบด้วยกันทุกคนต้องระวางโทษตามที่บัญญัติไว้สำหรับความผิดนั้นอีกกระทงหนึ่งด้วย

ในกรณีที่ความผิดได้กระทำถึงขั้นลงมือกระทำความผิด แต่เนื่องจากการเข้าขัดขวางของผู้สมคบทำให้การกระทำนั้นกระทำไปไม่ตลอด หรือกระทำไปตลอดแล้วแต่การกระทำนั้นไม่บรรลุผล ผู้สมคบที่กระทำการขัดขวางนั้น คงรับโทษตามที่กำหนดไว้ในวรรคหนึ่งเท่านั้น

ถ้าผู้กระทำความผิดตามวรรคหนึ่งกลับใจให้ความจริงแห่งการสมคบต่อพนักงานเจ้าหน้าที่ก่อนที่จะมีการกระทำความผิดตามที่ได้สมคบกัน ต้องระวางโทษน้อยกว่าที่กฎหมายกำหนดไว้หรือศาลจะไม่ลงโทษเลยก็ได้”

3) พระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน พ.ศ. 2542 มาตรา 9

“ผู้ใดสมคบโดยการตกลงกันตั้งแต่สองคนขึ้นไป เพื่อกระทำความผิดฐานฟอกเงินต้องระวางโทษกึ่งหนึ่งของโทษที่กำหนดไว้สำหรับความผิดนั้น

ถ้าได้มีการกระทำความผิดฐานฟอกเงิน เพราะเหตุที่ได้มีการสมคบกันตามวรรคหนึ่งผู้สมคบกันนั้นต้องระวางโทษตามที่กำหนดไว้สำหรับความผิดนั้น

ในกรณีที่ความผิดได้กระทำถึงขั้นลงมือกระทำความผิด แต่เนื่องจากการเข้าขัดขวางของผู้สมคบทำให้การกระทำนั้นกระทำไปไม่ตลอด หรือกระทำไปตลอดแล้วแต่การกระทำนั้นไม่บรรลุผล ผู้สมคบที่กระทำการขัดขวางนั้น คงรับโทษตามที่กำหนดไว้ในวรรคหนึ่งเท่านั้น

ถ้าผู้กระทำความผิดตามวรรคหนึ่งกลับใจให้ความจริงแห่งการสมคบต่อพนักงานเจ้าหน้าที่ก่อนที่จะมีการกระทำความผิดตามที่ได้สมคบกัน ศาลจะไม่ลงโทษผู้นั้นหรือลงโทษผู้นั้นน้อยกว่าที่กฎหมายกำหนดไว้เพียงใดก็ได้”

4) พระราชบัญญัติว่าด้วยความผิดเกี่ยวกับการเสนอราคาต่อหน่วยงานของรัฐ พ.ศ.2542 มาตรา 4

“ผู้ใดตกลงร่วมกันในการเสนอราคา เพื่อวัตถุประสงค์ที่จะให้ประโยชน์แก่ผู้ใดผู้หนึ่งเป็นผู้มีสิทธิทำสัญญากับหน่วยงานของรัฐ โดยหลีกเลี่ยงการแข่งขันราคาอย่างเป็นธรรมหรือโดยการกีดกันมิให้มีการเสนอสินค้าหรือบริการอื่นต่อหน่วยงานของรัฐ หรือโดยการเอาเปรียบแก่หน่วยงานของรัฐอันมิใช่เป็นไปในทางการประกอบธุรกิจปกติ ต้องระวางโทษจำคุกตั้งแต่หนึ่งปีถึงสามปี และปรับร้อยละห้าสิบ

ของจำนวนเงินที่มีการเสนอราคาสูงสุดในระหว่างผู้ร่วมกระทำความผิดนั้น หรือของจำนวนเงินที่มีการทำสัญญากับหน่วยงานของรัฐแล้วแต่จำนวนใดจะสูงกว่า

ผู้ใดเป็นธุระในการชักชวนให้ผู้อื่นร่วมตกลงกันในการกระทำความผิดตามที่บัญญัติไว้ในวรรคหนึ่ง ผู้นั้นต้องระวางโทษตามวรรคหนึ่ง"

กล่าวโดยสรุป ในขณะนี้ประเทศไทยมีหลักกฎหมายที่พอจะนำไปใช้เพื่อป้องกันและปราบปรามกลุ่มอาชญากรที่จัดตั้งในลักษณะองค์กรได้บ้างคือ หลักกฎหมายเรื่อง "การสมคบ" อย่างไรก็ดี เมื่อพิจารณาหลักกฎหมายเรื่องสมคบของไทยในกฎหมายอาญาต่างๆ แล้ว จะเห็นว่ามีบทบัญญัติที่กำหนดความรับผิดของบุคคลที่มีส่วนร่วมในการกระทำความผิดยังไม่สอดคล้องกับอนุสัญญาฯ ข้อ 5 วรรค 1 กล่าวคือ หลักสมคบตามกฎหมายไทยใช้กับบางฐานความผิดเท่านั้น เช่น ความผิดฐานเป็นกบฏ ตามประมวลกฎหมายอาญา ความผิดฐานค้าหญิงและเด็ก และการค้ายาเสพติด ตามกฎหมายพิเศษ เป็นต้น โดยมิได้ใช้กับความผิดฐานอื่นด้วย และมิได้ครอบคลุมถึงอาชญากรรมร้ายแรงอื่นๆ ตามที่กำหนดไว้ในอนุสัญญาฯ รวมทั้งเรื่องการฉ้อราษฎร์บังหลวงด้วย นอกจากนี้ องค์ประกอบความผิดตามกฎหมายไทยก็ไม่สอดคล้องกับข้อ 5 วรรค 1 แห่งอนุสัญญาฯ เช่น จำนวนของผู้กระทำความผิดตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 210 ความผิดฐานซ่องโจรต้องมีผู้สมคบกันตั้งแต่ห้าคนขึ้นไป ในขณะที่อนุสัญญาฯ ข้อ 5 วรรคหนึ่ง (ก)(1) กำหนดว่าให้มีผู้สมคบสองคนก็เป็นความผิดแล้ว เป็นต้น[95]

1.4 คำนิยามของคำว่า "เจ้าหน้าที่ของรัฐ"

ในเรื่องความหมายของคำว่า "เจ้าหน้าที่ของรัฐ" ซึ่งตามอนุสัญญาฯข้อ 8 วรรค 4 กำหนดให้หมายถึง เจ้าหน้าที่ของรัฐ หรือบุคคลผู้ให้บริการสาธารณะตามที่กำหนดไว้ในกฎหมายภายใน และตามที่ใช้อยู่ในกฎหมายอาญาของรัฐภาคีซึ่งบุคคลนั้นปฏิบัติหน้าที่ เรื่องนี้ได้กล่าวไว้แล้วในหัวข้อที่ 2 โปรดดูที่หน้า 2-3

2. มาตรการต่อต้านการฉ้อราษฎร์บังหลวงตามอนุสัญญาสหประชาชาติเพื่อต่อต้านอาชญากรรมข้ามชาติที่จัดตั้งในลักษณะองค์กร ข้อ 9 เปรียบเทียบกับพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ.2542

ในหัวข้อนี้จะกล่าวถึงสาระสำคัญสองเรื่องคือ มาตรการเพื่อส่งเสริมความซื่อสัตย์ และมาตรการเพื่อป้องกันและปราบปรามการฉ้อราษฎร์บังหลวง

มาตรการเพื่อส่งเสริมความซื่อสัตย์

ในเรื่องการกำหนดให้รัฐภาคีรับเอามาตรการทางกฎหมาย มาตรการทางปกครอง หรือมาตรการที่มีประสิทธิผลอื่นๆ นอกจากมาตรการที่กำหนดไว้ในอนุสัญญาฯ ข้อ 8 เท่าที่เหมาะสมและสอดคล้องกับระบบของตนเพื่อส่งเสริมความซื่อสัตย์ ตามข้อ 9 วรรค 1 แห่งอนุสัญญาฯ นั้น ในส่วนของกฎหมายไทยอาจพิจารณาเรื่องดังกล่าวได้จากพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 โดยจะเห็นว่ากฎหมายไทยมีมาตรการต่างๆ ที่สอดคล้องกับหลักการตาม ข้อ 9 แห่งอนุสัญญาฯอยู่แล้ว เช่น

---

[95] *รายละเอียดเกี่ยวกับเรื่องความผิดฐานมีส่วนร่วมในกลุ่มอาชญากรที่จัดตั้งในลักษณะองค์กร โปรดดูงานวิจัยเรื่อง "ความผิดฐานมีส่วนร่วมในกลุ่มอาชญากรที่จัดตั้งในลักษณะองค์กร" ในโครงการพัฒนากฎหมายเพื่อป้องกันและปราบปรามกลุ่มอาชญากรที่จัดตั้งในลักษณะองค์กร ระยะที่ 2*

ในหมวด 2 เรื่องอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ในมาตรา 8 ได้กำหนดคุณสมบัติของผู้ที่จะได้รับการเสนอชื่อเป็นกรรมการ ป.ป.ช. ว่าจะต้องเป็นผู้ซึ่งมีความซื่อสัตย์สุจริตเป็นที่ประจักษ์ มีคุณสมบัติตามมาตรา 9[96] และไม่มีลักษณะต้องห้ามตามมาตรา 10[97] และมาตรา 11[98] เป็นต้น

เพื่อให้การทำงานของคณะกรรมการ ป.ป.ช. เป็นไปโดยสุจริต นอกจากพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 จะกำหนดคุณสมบัติของผู้ที่จะมาทำหน้าที่เป็นกรรมการ ป.ป.ช. เพื่อตรวจสอบการใช้อำนาจของเจ้าหน้าที่ของรัฐดังที่ได้กล่าวไว้ข้างต้นแล้ว พระราชบัญญัติฉบับนี้ยังกำหนดกลไกต่างๆ เพื่อให้มีการตรวจสอบการทำงานของกรรมการ ป.ป.ช. ด้วยกันเองอีกด้วย เช่น การกำหนดให้กรรมการ ป.ป.ช. ก็มีหน้าที่ต้องยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินของตน คู่สมรส และบุตรที่ยังไม่บรรลุนิติภาวะต่อประธานวุฒิสภาด้วย เมื่อเข้ารับตำแหน่งและพ้นจากตำแหน่ง หรือการกำหนดให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจำนวนไม่น้อยกว่าหนึ่งในสี่ของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของสภาผู้แทนราษฎร มีสิทธิเข้าชื่อร้องขอต่อประธานวุฒิสภาว่ากรรมการผู้ใดกระทำการขาดความเที่ยงธรรม จงใจฝ่าฝืนรัฐธรรมนูญหรือกฎหมาย หรือมีพฤติการณ์ที่เป็นการเสื่อมเสียแก่เกียรติศักดิ์ของการดำรงตำแหน่งอย่างร้ายแรง และขอให้วุฒิสภามีมติให้พ้นจากตำแหน่งได้ หรือการกำหนดให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา หรือสมาชิกของทั้งสองสภา ซึ่งมีจำนวนไม่น้อยกว่าหนึ่งในสี่ของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของทั้งสองสภามีสิทธิเข้าชื่อร้องขอต่อศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองว่ากรรมการผู้ใดร่ำรวยผิดปกติ กระทำความผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่ หรือต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ เป็นต้น

---

[96] *มาตรา 9 ผู้ได้รับการเสนอชื่อเป็นกรรมการต้องมีคุณสมบัติดังต่อไปนี้*

.....

(3) เคยเป็นรัฐมนตรี ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ กรรมการการเลือกตั้ง ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา กรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ หรือกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน หรือรับราชการ หรือเคยรับราชการในตำแหน่งไม่ต่ำกว่ารองอัยการสูงสุด อธิบดี หรือเทียบเท่า หรือดำรงตำแหน่งไม่ต่ำกว่าศาสตราจารย์

[97] *มาตรา 10 ผู้ได้รับการเสนอชื่อเป็นกรรมการต้องไม่มีลักษณะต้องห้ามดังนี้*

(1) เป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา ข้าราชการการเมือง สมาชิกสภาท้องถิ่น หรือผู้บริหารท้องถิ่น

(2) เป็นหรือเคยเป็นสมาชิกหรือผู้ดำรงตำแหน่งอื่นของพรรคการเมืองในระยะสามปีก่อนวันได้รับการเสนอชื่อ

(3) เป็นตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ กรรมการการเลือกตั้ง ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา กรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ ตุลาการศาลปกครอง หรือกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน

(4) .....

(12) เคยถูกไล่ออก ปลดออก หรือให้ออกจากราชการ หน่วยงานของรัฐ หรือรัฐวิสาหกิจ เพราะทุจริตต่อหน้าที่หรือถือว่ากระทำการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการ

(13) เคยต้องคำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลให้ทรัพย์สินตกเป็นของแผ่นดินเพราะร่ำรวยผิดปกติหรือมีทรัพย์สินเพิ่มขึ้นผิดปกติ

(14) อยู่ในระหว่างต้องห้ามมิให้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองตามมาตรา 34 และมาตรา 41

(15) เคยถูกวุฒิสภามีมติให้ถอดถอนออกจากตำแหน่ง และยังไม่พ้นกำหนดห้าปีนับแต่วันที่วุฒิสภามีมติจนถึงวันได้รับการเสนอชื่อ

[98] *มาตรา 11 ผู้ได้รับเลือกเป็นกรรมการต้อง*

(1) ไม่เป็นข้าราชการซึ่งมีตำแหน่งหรือเงินเดือนประจำ

(2) ไม่เป็นพนักงานหรือลูกจ้างของหน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น หรือไม่เป็นกรรมการหรือที่ปรึกษาของรัฐวิสาหกิจหรือของหน่วยงานของรัฐ

(3) ไม่ดำรงตำแหน่งใดในห้างหุ้นส่วน บริษัท หรือองค์การที่ดำเนินธุรกิจโดยมุ่งหาผลกำไรหรือรายได้มาแบ่งปันกัน หรือเป็นลูกจ้างของบุคคลใด

(4) ไม่ประกอบวิชาชีพอิสระอื่นใด

มาตรการเพื่อป้องกันและปราบปรามการฉ้อราษฎร์บังหลวง

ในเรื่องการป้องกัน การตรวจจับ และการลงโทษการฉ้อราษฎร์บังหลวงโดยเจ้าหน้าที่ของรัฐตามข้อ 9 วรรค 1 แห่งอนุสัญญาฯ และเรื่องการดำเนินมาตรการเพื่อประกันการดำเนินการอย่างมีประสิทธิภาพโดยพนักงานเจ้าหน้าที่ของตนในการป้องกัน การตรวจจับ และการลงโทษการฉ้อราษฎร์บังหลวงของเจ้าหน้าที่ของรัฐ รวมทั้งการจัดให้พนักงานเจ้าหน้าที่เช่นว่ามีความเป็นอิสระอย่างเพียงพอ เพื่อป้องปรามการแทรกแซงจากอิทธิพลที่ไม่เหมาะสมในการดำเนินการของพนักงานเจ้าหน้าที่เหล่านั้น ในส่วนของกฎหมายไทย พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 ก็มีมาตรการต่างๆ ที่สอดคล้องกับหลักการดังกล่าวเช่นกัน โดยอาจพิจารณาได้จากเรื่องอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการ ป.ป.ช.

อำนาจหน้าที่ตามกฎหมายของคณะกรรมการ ป.ป.ช. แบ่งออกได้เป็น 4 ด้าน ได้แก่ การตรวจสอบทรัพย์สินและหนี้สิน การปราบปราม การป้องกัน และการบริหารองค์กร อาจกล่าวโดยสรุปได้ดังนี้

การตรวจสอบทรัพย์สินและหนี้สิน

พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 ได้แบ่งเรื่องการตรวจสอบทรัพย์สินและหนี้สินออกเป็นสองส่วน ได้แก่ ส่วนที่ 1 การแสดงบัญชีรายการทรัพย์สินและหนี้สินของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง และส่วนที่ 2 การแสดงบัญชีรายการทรัพย์สินและหนี้สินของเจ้าหน้าที่ของรัฐ

การตรวจสอบผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง

ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองต้องอยู่ภายใต้มาตรการตรวจสอบที่สำคัญคือ การมีหน้าที่ต้องยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินของตน คู่สมรส และบุตรที่ยังไม่บรรลุนิติภาวะ ตามที่มีอยู่จริงในวันที่ยื่นบัญชีดังกล่าว ตามแบบที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. กำหนดทุกครั้งที่เข้ารับตำแหน่ง และพ้นจากตำแหน่ง

หากผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองผู้ใดจงใจไม่ยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินและเอกสารประกอบต่อคณะกรรมการ ป.ป.ช. ภายในเวลาที่พระราชบัญญัตินี้กำหนด หรือจงใจยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สิน และเอกสารประกอบด้วยข้อความอันเป็นเท็จ หรือปกปิดข้อเท็จจริงที่ควรแจ้งให้ทราบ ผู้นั้นจะต้องพ้นจากตำแหน่งนับแต่วันที่ครบกำหนดต้องยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สิน หรือนับแต่วันที่ตรวจพบว่ามีการกระทำดังกล่าวแล้วแต่กรณี และห้ามมิให้ผู้นั้นดำรงตำแหน่งทางการเมืองเป็นเวลาห้าปี นับแต่วันที่พ้นจากตำแหน่ง ในการนี้คณะกรรมการ ป.ป.ช. จะเสนอเรื่องให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยชี้ขาดต่อไป และเมื่อศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยชี้ขาดว่าเป็นการจงใจยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สิน และเอกสารประกอบด้วยข้อความอันเป็นเท็จ หรือปกปิดข้อเท็จจริงที่ควรแจ้งให้ทราบ ผู้นั้นจะต้องพ้นจากตำแหน่งทางการเมืองที่ดำรงอยู่ แต่ทั้งนี้ ไม่กระทบกระเทือนถึงกิจการที่ผู้นั้นได้กระทำไปในตำแหน่งดังกล่าว

ในกรณีที่ปรากฏว่าผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองผู้ใดมีทรัพย์สินเพิ่มขึ้นผิดปกติ ประธานกรรมการ ป.ป.ช. จะส่งเอกสารทั้งหมดที่มีอยู่ พร้อมทั้งรายงานผลการตรวจสอบไปยังอัยการสูงสุด เพื่อดำเนินคดีในศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง เพื่อให้ทรัพย์สินที่เพิ่มขึ้นผิดปกตินั้นตกเป็นของแผ่นดินต่อไป

การตรวจสอบเจ้าหน้าที่ของรัฐ

เจ้าหน้าที่ของรัฐต้องอยู่ภายใต้มาตรการตรวจสอบทรัพย์สินที่สำคัญคือ การมีหน้าที่ต้องยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินของตน คู่สมรส และบุตรที่ยังไม่บรรลุนิติภาวะต่อคณะกรรมการ ป.ป.ช.

ทุกครั้งที่เข้ารับตำแหน่ง ทุกสามปีที่อยู่ในตำแหน่ง และเมื่อพ้นจากตำแหน่ง ตามแบบที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. กำหนด

หากบุคคลตามมาตรา 39 หรือมาตรา 40 ผู้ใดจงใจไม่ยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินและเอกสารประกอบต่อคณะกรรมการ ป.ป.ช. ภายในเวลาที่พระราชบัญญัตินี้กำหนด หรือจงใจยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สิน และเอกสารประกอบด้วยข้อความอันเป็นเท็จ หรือปกปิดข้อเท็จจริงที่ควรแจ้งให้ทราบ ผู้นั้นจะต้องพ้นจากตำแหน่งนับแต่วันที่ครบกำหนดต้องยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สิน หรือนับแต่วันที่ตรวจพบว่ามีการกระทำดังกล่าวแล้วแต่กรณี และห้ามมิให้ผู้นั้นดำรงตำแหน่งเจ้าหน้าที่ของรัฐเป็นเวลาห้าปีนับแต่วันที่พ้นจากตำแหน่ง

การปราบปราม

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย หมวดที่ 10 เรื่องการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ และพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 ได้กำหนดมาตรการต่างๆ ไว้เพื่อปราบปรามผู้กระทำความผิด มาตรการดังกล่าว ได้แก่ การถอดถอนจากตำแหน่ง การดำเนินคดีอาญากับผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองตามมาตรา 308 ของรัฐธรรมนูญ การร้องขอให้ทรัพย์สินตกเป็นของแผ่นดิน และการตรวจสอบเจ้าหน้าที่ของรัฐซึ่งมิใช่ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองตามมาตรา 308 ของรัฐธรรมนูญ

การถอดถอนจากตำแหน่ง

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย หมวด 10 เรื่องการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ ส่วนที่ 3 เรื่องการถอดถอนจากตำแหน่ง และพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 หมวด 5 เรื่องการถอดถอนจากตำแหน่ง กำหนดว่าเมื่อปรากฏว่าผู้ดำรงตำแหน่งต่างๆ[99] ผู้ใดมีพฤติการณ์ร่ำรวยผิดปกติ ส่อไปในทางทุจริตต่อหน้าที่ ส่อว่ากระทำผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ ส่อว่ากระทำผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ในการยุติธรรม หรือส่อว่าจงใจใช้อำนาจหน้าที่ขัดต่อรัฐธรรมนูญหรือกฎหมาย วุฒิสภามีอำนาจที่จะดำเนินการเพื่อถอดถอนผู้นั้นออกจากตำแหน่งได้

การดำเนินคดีอาญากับผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง

ในกรณีที่ผู้กระทำผิดเป็นผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง นอกจากอาจจะถูกถอดถอนออกจากตำแหน่งแล้ว ก็ยังอาจถูกดำเนินคดีอาญาตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 มาตรา 308 และตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 มาตรา 66 ได้อีกด้วย โดยคดีประเภทนี้ได้แก่คดีที่ผู้เสียหายกล่าวหาว่าผู้ดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรี รัฐมนตรี สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา หรือข้าราชการการเมืองอื่นร่ำรวยผิดปกติ กระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการตามประมวลกฎหมายอาญา หรือกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ หรือทุจริตต่อหน้าที่ตามกฎหมายอื่น คดีประเภทนี้ รวมถึงกรณีที่ผู้ถูกกล่าวหา หรือบุคคลอื่นเป็นตัวการ ผู้ใช้ หรือ ผู้สนับสนุนด้วย เช่น ข้าราชการได้ร่วมมือกับ ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองทุจริตต่อหน้าที่ เป็นต้น

---

[99] *รายละเอียดโปรดดูรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 มาตรา 303 และพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 มาตรา 58*

ในกรณีที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีมติว่าข้อกล่าวหามีมูลความผิดตามคำร้องของผู้เสียหาย ประธานกรรมการ ป.ป.ช. จะส่งรายงานและเอกสารที่มีอยู่พร้อมทั้งความเห็นไปยังอัยการสูงสุด เพื่อดำเนินการฟ้องคดีต่อศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองต่อไป ตามกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง

การร้องขอให้ทรัพย์สินตกเป็นของแผ่นดิน

การร้องขอให้ทรัพย์สินตกเป็นของแผ่นดินเป็นกรณีที่มีการกล่าวหาว่าผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐผู้ใดร่ำรวยผิดปกติ ถ้าคณะกรรมการ ป.ป.ช. ไต่สวนข้อเท็จจริงแล้ว และมีมติว่าผู้ถูกกล่าวหาร่ำรวยผิดปกติ คณะกรรมการ ป.ป.ช. ก็จะดำเนินการต่างๆ[100] เพื่อขอให้ศาลสั่งให้ทรัพย์สินตกเป็นของแผ่นดินต่อไป

การตรวจสอบเจ้าหน้าที่ของรัฐซึ่งมิใช่ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง

ในกรณีที่เป็นการกล่าวหาเจ้าหน้าที่ของรัฐซึ่งมิใช่บุคคลตามมาตรา 66 แห่ง พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 ว่าได้กระทำความผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่ กระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ หรือกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ในการยุติธรรม ผู้กล่าวหาก็สามารถยื่นคำกล่าวหาเป็นหนังสือ และลงลายมือชื่อของตนต่อคณะกรรมการ ป.ป.ช. ได้ ในขณะที่ผู้ถูกกล่าวหาเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐ หรือพ้นจากการเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐไม่เกินสองปี

เมื่อคณะกรรมการ ป.ป.ช. ไต่สวนข้อเท็จจริงแล้วมีมติว่า ข้อกล่าวหาใดไม่มีมูล ข้อกล่าวหานั้นก็เป็นอันตกไป แต่ถ้าข้อกล่าวหาใดที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีมติว่ามีมูลความผิดก็ต้องดำเนินการตามที่กฎหมายกำหนด กล่าวคือ ถ้ามีมูลความผิดทางวินัย ก็จะดำเนินการตามมาตรา 92 แต่ถ้ามีมูลความผิดทางอาญา ก็จะดำเนินการตามมาตรา 97

การป้องกัน

พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 กำหนดให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีภารกิจด้านการป้องกัน ซึ่งแบ่งออกได้เป็น 2 ด้านคือ ด้านตัวระบบและด้านตัวบุคคล

(1) ด้านตัวระบบ มาตรา 19 (8) กำหนดให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีอำนาจหน้าที่เสนอมาตรการความเห็น หรือข้อเสนอแนะต่อคณะรัฐมนตรี รัฐสภา ศาล หรือคณะกรรมการการตรวจเงินแผ่นดิน เพื่อให้มีการปรับปรุงการปฏิบัติราชการหรือแผนงานโครงการของส่วนราชการรัฐวิสาหกิจหรือหน่วยงานของรัฐ เพื่อป้องกันหรือปราบปรามการทุจริตต่อหน้าที่การกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการหรือการกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ในการยุติธรรม

นอกจากนี้ ประกาศคณะกรรมการ ป.ป.ช. เรื่องการแบ่งส่วนราชการภายในและอำนาจหน้าที่ของส่วนราชการในสังกัดสำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ พ.ศ. 2543 ข้อ 4 (ข) ยังกำหนดให้สังกัดสำนักงานคณะกรรมการการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ มีอำนาจหน้าที่ดำเนินการเกี่ยวกับการส่งเสริมให้หน่วยงานของรัฐมีระบบบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดีเพื่อป้องกันและปราบปรามการทุจริตต่อหน้าที่ การกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ หรือการกระทำ

[100] *รายละเอียดโปรดดูพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 มาตรา 80*

ความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ในการยุติธรรม

(2) ด้านตัวบุคคล พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 มาตรา 19 (10) กำหนดให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีอำนาจหน้าที่ดำเนินการเพื่อป้องกันการทุจริตและเสริมสร้างทัศนคติและค่านิยมเกี่ยวกับความซื่อสัตย์สุจริต รวมทั้งดำเนินการให้ประชาชนหรือกลุ่มบุคคลมีส่วนร่วมในการป้องกันและปราบปรามการทุจริต

นอกจากนี้ เพื่อเป็นการป้องกันการทุจริต มาตรา 100 และมาตรา 101 ของกฎหมายนี้ยังกำหนดห้ามเจ้าหน้าที่ของรัฐ หรือผู้ที่พ้นจากการเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐตามที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. ประกาศยังไม่ถึงสองปี รวมทั้งคู่สมรสของบุคคลเหล่านี้ กระทำการบางอย่างที่ถือว่าเป็นการขัดกันระหว่างประโยชน์ส่วนบุคคลและประโยชน์ส่วนรวม ได้แก่

(2.1) เป็นคู่สัญญา หรือมีส่วนได้เสียในสัญญาที่ทำกับหน่วยงานของรัฐที่เจ้าหน้าที่ของรัฐนั้นปฏิบัติหน้าที่ในฐานะที่เป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐซึ่งมีอำนาจกำกับ ดูแล ควบคุม ตรวจสอบ หรือดำเนินคดี

(2.2) เป็นหุ้นส่วนหรือผู้ถือหุ้นในห้างหุ้นส่วน หรือบริษัทที่เข้าเป็นคู่สัญญากับหน่วยงานของรัฐที่เจ้าหน้าที่รัฐผู้นั้นปฏิบัติหน้าที่ในฐานะที่เป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐ ซึ่งมีอำนาจกำกับ ดูแล ควบคุม ตรวจสอบ หรือดำเนินคดี

(2.3) รับสัมปทาน หรือคงถือไว้ซึ่งสัมปทานจากรัฐ หน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น หรือเข้าเป็นคู่สัญญากับรัฐ หน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น อันมีลักษณะเป็นการผูกขาด ตัดตอน ทั้งนี้ ไม่ว่าโดยทางตรงหรือทางอ้อม หรือเป็นหุ้นส่วน หรือผู้ถือหุ้นในห้างหุ้นส่วนหรือบริษัทที่รับสัมปทาน หรือเข้าเป็นคู่สัญญาในลักษณะดังกล่าว

(2.4) เข้าไปมีส่วนได้เสียในฐานะเป็นกรรมการที่ปรึกษา ตัวแทน พนักงานหรือลูกจ้างในธุรกิจของเอกชนซึ่งอยู่ภายใต้การกำกับ ดูแล ควบคุม หรือตรวจสอบของหน่วยงานของรัฐที่เจ้าหน้าที่ของรัฐผู้นั้นสังกัดอยู่ หรือปฏิบัติหน้าที่ในฐานะเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐ ซึ่งโดยสภาพของผลประโยชน์ของธุรกิจของเอกชนนั้นอาจขัดหรือแย้งต่อประโยชน์ส่วนรวมหรือประโยชน์ทางราชการ หรือกระทบต่อความมีอิสระในการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ของรัฐผู้นั้น

อนึ่ง ตามมาตรา 103 ของกฎหมายฉบับนี้ยังให้อำนาจแก่คณะกรรมการ ป.ป.ช. ออกประกาศกำหนดหลักเกณฑ์การรับทรัพย์สิน หรือประโยชน์อื่นใดโดยธรรมจรรยาของเจ้าหน้าที่ของรัฐ เพื่อให้มีผลบังคับเป็นการห้ามมิให้มีการรับทรัพย์สินหรือประโยชน์อื่นที่มากเกินกว่าปกติ เพื่อป้องกันการทุจริตอีกทางหนึ่งด้วย ซึ่งตามประกาศคณะกรรมการ ป.ป.ช. ลงวันที่ 30 พฤศจิกายน 2543 ได้กำหนดข้อปฏิบัติที่ใช้กับเจ้าหน้าที่ของรัฐ และผู้ซึ่งพ้นจากการเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐมาแล้วไม่ถึงสองปี โดยมีสาระสำคัญดังนี้[101]

(1) ห้ามเจ้าหน้าที่ของรัฐรับทรัพย์สินหรือประโยชน์อื่นใดจากบุคคลนอกเหนือจากทรัพย์สินหรือประโยชน์อันควรได้ตามกฎหมาย หรือกฎ ข้อบังคับ ที่ออกโดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย เว้นแต่การรับทรัพย์สินหรือประโยชน์อื่นใดโดยธรรมจรรยา ซึ่งเป็นการรับจากญาติที่ให้โดยเสน่หาตามฐานานุรูป หรือรับจากบุคคลอื่นที่มีมูลค่าไม่เกินสามพันบาท หรือรับจากการให้ในลักษณะให้กับบุคคลทั่วไป

---

[101] *อุดม รัฐอมฤต,* ***การตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542****, อ้างแล้ว เชิงอรรถที่ 8, น. 17.*

(2) การรับทรัพย์สินหรือประโยชน์อื่นใดจากต่างประเทศ ซึ่งผู้ให้มิได้ระบุให้เป็นของส่วนตัว หรือมีมูลค่าเกินกว่าสามพันบาท แต่จำเป็นต้องรับไว้เพื่อรักษาความสัมพันธ์อันดี ให้เจ้าหน้าที่ของรัฐผู้นั้นรายงานให้ผู้บังคับบัญชาทราบ หากผู้บังคับบัญชาเห็นว่าไม่มีเหตุที่จะยึดถือไว้เป็นประโยชน์ส่วนบุคคล ให้ส่งมอบทรัพย์สินให้หน่วยงานที่เจ้าหน้าที่ผู้นั้นสังกัดโดยทันที

(3) การรับทรัพย์สินหรือประโยชน์อื่นใดที่ไม่เป็นไปตามหลักเกณฑ์หรือมูลค่าตามที่ประกาศฉบับนี้กำหนด ซึ่งเจ้าหน้าที่ของรัฐได้รับมาแล้วโดยจำเป็นอย่างยิ่งที่ต้องรับไว้เพื่อรักษาความสัมพันธ์อันดี ให้เจ้าหน้าที่ผู้นั้นแจ้งรายละเอียดต่อผู้บังคับบัญชาซึ่งเป็นหัวหน้าหน่วยงานโดยทันที ในกรณีหัวหน้าหน่วยงานมีคำสั่งไม่สมควรรับก็ให้คืนแก่ผู้ให้โดยทันที หากไม่สามารถคืนได้ให้ส่งมอบให้เป็นสิทธิของหน่วยงานที่เจ้าหน้าที่ผู้นั้นสังกัด

ผู้ที่กระทำการฝ่าฝืนข้อห้ามตามบทบัญญัติมาตรา 100 มาตรา 101 หรือมาตรา 103 ดังกล่าวข้างต้น มาตรา 122 ของกฎหมายฉบับเดียวกัน กำหนดโทษจำคุกไม่เกินสามปี หรือปรับไม่เกินหกหมื่นบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ

การบริหารองค์กร

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา 302 กำหนดให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีหน่วยงานธุรการที่เป็นอิสระในการบริหารงานบุคคล การงบประมาณ และการดำเนินการอื่นตามที่กฎหมายบัญญัติ และพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 หมวด 10 กำหนดให้มีสำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติเป็นส่วนราชการที่เป็นหน่วยงานอิสระตามรัฐธรรมนูญ โดยมีฐานะเป็นกรมตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน โดยให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีอำนาจออกระเบียบหรือประกาศเกี่ยวกับการบริหารงานทั่วไป การบริหารงานบุคคล การงบประมาณ การเงินและทรัพย์สิน และการดำเนินการอื่นของสำนักงานโดยเฉพาะในเรื่องต่างๆ ตามที่กำหนดเอาไว้ในมาตรา 107

ในเรื่องการให้รัฐภาคีแต่ละรัฐใช้มาตรการเพื่อให้มั่นใจได้ถึงการดำเนินการอย่างมีประสิทธิภาพขององค์กรของตนในการป้องกัน ตรวจจับ และลงโทษการฉ้อราษฎร์บังหลวงโดยเจ้าหน้าที่ของรัฐ รวมทั้งการจัดให้องค์กรเหล่านั้นมีความอิสระอย่างเพียงพอในการป้องกันการแทรกแซงที่ไม่เหมาะสมในการดำเนินงานตามอนุสัญญาข้อ 9 วรรค 2 นั้น ในส่วนของกฎหมายไทย เมื่อพิจารณาพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 แล้ว จะเห็นว่า มีมาตรการต่างๆ ที่สอดคล้องกับหลักการนี้อยู่แล้ว เช่น มาตรา 46 กำหนดห้ามมิให้แต่งตั้งบุคคลซึ่งมีเหตุต่างๆ เช่น รู้เห็นเหตุการณ์เกี่ยวกับเรื่องที่กล่าวหามาก่อนมีส่วนได้เสียในเรื่องที่กล่าวหา และมีความสัมพันธ์ใกล้ชิดในฐานะญาติหรือเป็นหุ้นส่วน หรือมีผลประโยชน์ร่วมกันหรือขัดแย้งกันทางธุรกิจกับผู้กล่าวหา หรือผู้ถูกกล่าวหา เป็นต้น เป็นอนุกรรมการไต่สวนข้อเท็จจริง หรือในกรณีที่มีการแต่งตั้งคณะอนุกรรมการไต่สวนข้อเท็จจริง การรับฟังคำชี้แจงของผู้ถูกกล่าวหาหรือการถามปากคำผู้ถูกกล่าวหาหรือพยาน จะต้องมีอนุกรรมการไต่สวนอย่างน้อยสองคนร่วมในการดำเนินการ โดยในจำนวนนั้นจะต้องเป็นอนุกรรมการไต่สวนที่เป็นพนักงานเจ้าหน้าที่อย่างน้อยหนึ่งคน โดยห้ามมิให้อนุกรรมการไต่สวนทำหรือจัดให้ทำการใดๆ ซึ่งเป็นการล่อลวง ขู่เข็ญ หรือให้สัญญากับผู้ถูกกล่าวหา หรือพยาน เพื่อจูงใจให้เขาให้ถ้อยคำอย่างใดๆ ในเรื่องที่กล่าวหานั้น

ในการไต่สวนข้อเท็จจริง หากคณะกรรมการ ป.ป.ช. เห็นว่าการให้ผู้ถูกกล่าวหายังคงปฏิบัติหน้าที่

ต่อไปนั้นอาจจะก่อความเสียหายให้แก่ทางราชการหรือเป็นอุปสรรคในการไต่สวนข้อเท็จจริง คณะกรรมการ ป.ป.ช. ก็อาจส่งเรื่องให้ผู้บังคับบัญชาของผู้ถูกกล่าวหาสั่งพักราชการหรือพักงาน เพื่อรอฟังผลการพิจารณาของคณะกรรมการ ป.ป.ช. และหากผู้บังคับบัญชาของผู้ถูกกล่าวหาได้สั่งพักราชการหรือพักงานแล้วต่อมาผลการไต่สวนข้อเท็จจริงปรากฏว่ากล่าวหาไม่มีมูล คณะกรรมการ ป.ป.ช. จะต้องแจ้งให้ผู้บังคับบัญชาของผู้ถูกกล่าวหาทราบ เพื่อดำเนินการสั่งให้ผู้ถูกกล่าวหากลับเข้ารับราชการหรือทำงานในตำแหน่งเดิม

นอกจากนี้ในการออกเสียงลงคะแนนของสมาชิกวุฒิสภา เพื่อจะมีมติถอดถอนผู้ใดออกจากตำแหน่งนั้น ก็จะต้องกระทำโดยวิธีลงคะแนนลับ เป็นต้น

3. วิเคราะห์มาตรการต่อต้านการฉ้อราษฎร์บังหลวงตามกฎหมายไทย

เมื่อพิจารณามาตรการต่อต้านการฉ้อราษฎร์บังหลวงตามกฎหมายของไทย เปรียบเทียบกับมาตรการต่อต้านการฉ้อราษฎร์บังหลวงตามอนุสัญญาฯ แล้ว จะเห็นว่าในกรณีของอนุสัญญาฯ ข้อ 8 เรื่องการกำหนดให้การฉ้อราษฎร์บังหลวงเป็นความผิดอาญานั้น ประเทศไทยมีมาตรการที่สอดคล้องกับข้อ 8 เพียงสองกรณีคือ ข้อ 8 วรรค 1 และวรรค 4 โดยข้อ 8 วรรค 2 และวรรค 3 นั้น กฎหมายไทยยังไม่สอดคล้องกับอนุสัญญาฯ

ในกรณีอนุสัญญาฯ ข้อ 8 วรรค 2 เรื่องการกำหนดให้การฉ้อราษฎร์บังหลวงที่เกี่ยวข้องกับเจ้าหน้าที่ของรัฐต่างประเทศ หรือข้าราชการพลเรือนระหว่างประเทศเป็นความผิดอาญานั้น แม้ว่ากฎหมายไทยจะไม่ครอบคลุมถึงเรื่องนี้ และในข้อ 8 วรรค 2 นี้ อนุสัญญาฯ มิได้กำหนดว่าเป็นมาตรการบังคับที่รัฐภาคีแห่งอนุสัญญาฯ จะต้องแก้ไขปรับปรุงกฎหมายของรัฐภาคีให้สอดคล้องกับอนุสัญญาฯ ซึ่งทำให้ประเทศไทยไม่มีภาระผูกพันที่จะต้องแก้ไขปรับปรุงกฎหมายของไทยในเรื่องนี้ อย่างไรก็ดี ผู้วิจัยเห็นว่าการกระทำตามข้อ 8 วรรค 2 เป็นการก่อให้เกิดความเสียหายต่อสังคม เศรษฐกิจ และการเมืองของประเทศที่ความผิดเกิดขึ้น และเป็นการฉ้อราษฎร์บังหลวงอย่างหนึ่งเหมือนกัน เพียงแต่กฎหมายอาญาของเกือบทุกประเทศมีข้อจำกัดในเรื่อง การตีความคำว่า "เจ้าหน้าที่ของรัฐ" ว่าหมายถึงเจ้าพนักงานตามกฎหมายของรัฐนั้นเท่านั้น ซึ่งทำให้การให้หรือการรับสินบนที่เกี่ยวข้องกับเจ้าหน้าที่ของรัฐต่างประเทศ หรือข้าราชการพลเรือนระหว่างประเทศไม่เป็นความผิดอาญา ดังนั้น ผู้วิจัยจึงเห็นว่าฝ่ายนิติบัญญัติควรที่จะกำหนดให้การกระทำตามข้อ 8 วรรค 2 เป็นความผิดอาญาด้วย ซึ่งจะทำให้สามารถช่วยแก้ปัญหาเรื่องการฉ้อราษฎร์บังหลวงได้ เนื่องจากมีการศึกษาและพบว่าการฉ้อราษฎร์บังหลวงภายในประเทศและการฉ้อราษฎร์บังหลวงระหว่างประเทศในหลายๆ คดี มักมีความเกี่ยวข้องและสัมพันธ์กันอย่างใกล้ชิด กล่าวคือ ผู้ที่ฉ้อราษฎร์บังหลวงข้ามชาติมักจะอาศัยความร่วมมือจากเจ้าหน้าที่ของอีกรัฐหนึ่งเสมอเพราะมีผลประโยชน์ร่วมกัน[102]

ในกรณีของอนุสัญญาฯ ข้อ 8 วรรค 3 เรื่องการกำหนดให้การมีส่วนร่วมในการกระทำความผิดตามข้อ 8 วรรค 1 เป็นความผิดอาญาในฐานะที่เป็นตัวการร่วม เนื่องจากข้อนี้เป็นมาตรการบังคับซึ่งอนุสัญญาฯ กำหนดให้รัฐภาคีจะต้องแก้ไขปรับปรุงกฎหมายให้สอดคล้องกับอนุสัญญาฯ และประเทศไทยยังมีมาตรการไม่ครบถ้วนตามที่ ข้อ 8 วรรค 3 กำหนด ฝ่ายนิติบัญญัติจึงต้องกำหนดให้การกระทำดังกล่าว

[102] *Michael Johnston, "Cross –Border Corruption Points of Vulnerability and Challenges for Reform," at Conference on "Corruption within Security Forces : A Threat to National Security," 2000, p. 2.*

เป็นความผิดอาญาด้วย

ในกรณีของมาตรการต่อต้านการฉ้อราษฎร์บังหลวงตามอนุสัญญาฯ ข้อ 9 นั้น จะเห็นว่ากฎหมายไทยคือ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 มีมาตรการต่างๆ ที่สอดคล้องและครบถ้วนตามที่อนุสัญญาฯ ข้อ 9 กำหนดแล้ว

อย่างไรก็ดี แม้ว่าประเทศไทยจะมีมาตรการต่างๆ เพื่อต่อต้านการฉ้อราษฎร์บังหลวงที่ค่อนข้างสอดคล้องกับอนุสัญญาฯ ข้อ 8 และข้อ 9 แล้วก็ตาม แต่ปัญหาการฉ้อราษฎร์บังหลวงยังเป็นปัญหาใหญ่ที่คงอยู่ควบคู่กับสังคมไทยตลอดมา และการแก้ปัญหานี้ยังไม่มีประสิทธิภาพเท่าที่ควร[103] เมื่อวิเคราะห์ถึงความไม่บรรลุผลสำเร็จในการแก้ปัญหาการฉ้อราษฎร์บังหลวงของประเทศไทยแล้ว อาจกล่าวได้ว่าปัญหาดังกล่าวเกิดขึ้นจากปัจจัยสำคัญต่างๆ เช่น ความไม่จริงจังในการบังคับใช้กฎหมาย ค่าตอบแทนการทำงานของเจ้าหน้าที่ของรัฐและบทบัญญัติบางเรื่องของกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการป้องกันและปราบปรามการฉ้อราษฎร์บังหลวงไม่เหมาะสม เป็นต้น

ความไม่จริงจังในการบังคับใช้กฎหมาย

โดยหลักการ การบังคับใช้กฎหมายเป็นเรื่องที่มีความสำคัญอย่างมาก ถึงขนาดที่มีการกล่าวว่า "แม้จะมีกฎหมายที่ดีเพียงใดก็ตาม แต่หากไม่มีการบังคับใช้กฎหมายแล้ว กฎหมายนั้นก็หาได้มีประโยชน์อะไรเลย" (the best law has no value if it is not enforced)[104] อาจกล่าวได้ว่าการบังคับใช้กฎหมายอย่างจริงจังเป็นปัจจัยที่สำคัญที่สุดที่จะทำให้การแก้ปัญหาเรื่องการฉ้อราษฎร์บังหลวงเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ ความสำคัญในเรื่องนี้เห็นได้จากคำกล่าวของท่านศาสตราจารย์ ธานินทร์ กรัยวิเชียร ซึ่งกล่าวไว้อย่างน่าฟังว่า

ความจริงนั้นการป้องกันและปราบปรามการฉ้อราษฎร์บังหลวงจะได้ผลหรือไม่ กรณีนี้หาได้อยู่ที่การกำหนดโทษอย่างรุนแรงที่สุดหรือไม่ แต่อยู่ที่การไม่ "ลูบหน้า ปะจมูก" รวมทั้ง ความเข้มแข็งเฉียบขาดและความสามารถของผู้ที่มีหน้าที่ป้องกันและปราบปรามโดยตรงต่างหาก.....สิ่งสำคัญที่สุดในการใช้กฎหมายป้องกันและปราบปรามการฉ้อราษฎร์บังหลวงนี้ กรณีจะได้ผลเพียงไรย่อมอยู่ที่ว่าสามารถนำตัวผู้กระทำความผิดมาฟ้องร้องและลงโทษได้โดยไม่เห็นแก่หน้าผู้ใด กฎหมายย่อมจะไม่มีความหมายอันใดเลยถ้าหากมิได้มีการรักษาการให้เป็นไปตามกฎหมายนั้นอย่างเฉียบขาดและเป็นธรรม[105]

ในประเทศไทย การบังคับใช้กฎหมายเพื่อป้องกันและปราบปรามการฉ้อราษฎร์บังหลวงไม่มีประสิทธิภาพเท่าที่ควร เนื่องจากปัจจัยต่างๆ เช่น ผู้นำขาดความจริงใจและความตั้งใจจริงในการแก้ปัญหาการฉ้อราษฎร์บังหลวง การใช้ระบบอุปถัมภ์[106] การมีผลประโยชน์ร่วมกันระหว่างเจ้าหน้าที่ของรัฐ

---

[103] จากการสำรวจปริมาณการฉ้อราษฎร์บังหลวงในประเทศต่างๆ จำนวน 133 ประเทศขององค์กรเพื่อความโปร่งใสนานาชาติ (Transparency International) พบว่า ประเทศไทยเป็นเมืองที่มีการฉ้อราษฎร์บังหลวงค่อนข้างมาก อยู่อันดับที่ 70 จากประเทศทั้งหมด โดยได้คะแนนเพียง 3.3 จาก 10 คะแนน <http://www.transparency.org/cpi/2003/eu.html.>

[104] United Nations, "Tenth United Nations Congress on the Prevention of Crime and the Treatment of Offenders Vienna," <**http://uncjin.org/Documants/congr10/9c.pdf**.>,1999.

[105] ธานินทร์ กรัยวิเชียร, **กฎหมายกับการฉ้อราษฎร์บังหลวง**, (พระนคร : โรงพิมพ์สำนักนายกรัฐมนตรี, 2510) น. 13-14..

[106] John Brandolino, "US.Diplomatic Initiatives Against Corruption," <**http://www.marshallcenter.org/Conference%20Center/Corruption%20Conferen...** >, 2001. United Nations, "Tenth United Nations Congress on the Prevention of Crime and the Treatment of Offenders Vienna," <**http://uncjin.org/Documants/congr10/9c.pdf**>, 1999.

กับผู้กระทำความผิด[107] เจ้าหน้าที่ขาดความสำนึกในคุณธรรม จริยธรรมและจรรยาบรรณในการปฏิบัติงานตามตำแหน่งหน้าที่ของตนและการดำรงชีวิตส่วนตัวการบังคับใช้กฎหมายขาดความเด็ดขาด จริงจังและต่อเนื่อง เป็นต้น

ในเรื่องของการใช้ระบบอุปถัมภ์ในสังคมไทยนั้น นายกล้านรงค์ จันทิก อดีตเลขาธิการคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ กล่าวถึงเรื่องนี้ไว้อย่างน่าสนใจว่า โครงสร้างของสังคมไทยมีลักษณะเป็นโครงสร้างเชิงอำนาจระหว่างผู้มีอำนาจกับผู้ไม่มีอำนาจ โดยเป็นรูปแบบของความสัมพันธ์แนวดิ่ง กล่าวคือ ผู้มีอำนาจจะเสาะแสวงหาประโยชน์สร้างอำนาจให้แก่ตนเองและขยายฐานออกไป และผู้ไม่มีอำนาจก็จะขอความอุปถัมภ์จากผู้มีอำนาจ โดยโครงสร้างของสังคมจะเป็นเครื่องกำหนดคุณสมบัติของสังคม สังคมใดมีลักษณะเช่นนี้ สังคม เศรษฐกิจและการเมืองของสังคมนั้นจะไม่ดี ซึ่งแตกต่างจากสังคมแนวราบที่มีความเสมอภาค นอกจากนี้ หากพิจารณาในแง่จิตวิทยาและพฤติกรรมแล้วจะเห็นว่าคนไทยมีลักษณะชอบความสะดวกสบาย รักพวกพ้อง เชื่อฟังและพึ่งพาอาศัยผู้ใหญ่เป็นหลัก ทำให้มีระบบพรรคพวกเพื่อก่อให้เกิดความสะดวกสบายในการดำเนินการในเรื่องต่างๆ ของตน ทำให้กฎหมายขาดอำนาจบังคับในการควบคุมดูแลไป[108]

ในเรื่องของการมีผลประโยชน์ร่วมกันระหว่างเจ้าหน้าที่ของรัฐกับผู้กระทำความผิดนั้น เพื่อให้เห็นภาพชัดเจน ผู้วิจัยขอยกกรณีตำรวจกับปัญหาเงินนอกระบบเป็นกรณีศึกษา[109] จากการศึกษาและวิจัยเรื่องการแสวงหาผลประโยชน์ของตำรวจจากธุรกิจที่ผิดกฎหมาย ได้แก่ การพนัน (หวยใต้ดิน พนันฟุตบอล บ่อนการพนัน หวยหุ้น หวยออมสิน หวยรายวัน และหวย ธกส.) การขนส่งมวลชน (มอเตอร์ไซค์รับจ้าง และรถตู้โดยสาร) การใช้แรงงานต่างด้าว และการบริการทางเพศ (อาบอบนวด) พบว่า[110]

ในปี พ.ศ. 2544 ธุรกิจการพนันในประเทศมีเงินหมุนเวียนระหว่าง 1.5 - 1.8 ล้านล้านบาท และมีมูลค่าเพิ่มเกิดขึ้นระหว่าง 3.5 - 4.1 แสนล้านบาท โดยเป็นรายได้ของตำรวจประมาณ 19,000 - 27,000 ล้านบาท

ในปี พ.ศ. 2545 ธุรกิจมอเตอร์ไซค์รับจ้างมีเงินหมุนเวียนนอกระบบทั้งประเทศประมาณ 27,600 ล้านบาท เป็นค่าวินทั้งสิ้น 4,100 ล้านบาท โดยเป็นส่วยตำรวจราว 1,800 ล้านบาท

ในปี พ.ศ. 2545 ธุรกิจรถตู้โดยสารมีเงินหมุนเวียนทั้งประเทศระหว่าง 3,300 – 3,900 ล้านบาท เป็นเงินนอกระบบราว 1,700 – 2,205 ล้านบาท โดยเป็นส่วยที่ตำรวจได้รับอย่างต่ำ 50 ล้านบาทต่อปี

ธุรกิจแรงงานต่างด้าว ในปี พ.ศ. 2544 คนงานและนายจ้างต้องจ่ายเงินให้แก่นายหน้าที่นำคนต่างชาติเข้ามาทำงานและตำรวจหน่วยต่างๆ เพื่อแลกกับความคุ้มครอง โดยเสียเงินต่ำสุดประมาณ 2,200 – 2,500 ล้านบาทต่อปี โดยในจำนวนนี้เป็นเงินของตำรวจส่วนหนึ่งประมาณ 1,500 – 1,800 ล้านบาทต่อปี

---

[107] *"Current Situation of and Recent Trends in the Corrupt Activities of Public Officials and Criminal Legislation Against Corruption," <http://**www.unafei.or.jp/pdf/56-24.pdf**>, 2000.*

[108] *เอกสารประกอบการสัมมนาประจำปี 2547 เรื่องการมีส่วนร่วมของประชาชนในการแก้ไขปัญหาคอร์รัปชัน, น.17-18.*

[109] *จากการสำรวจความคิดเห็นของประชาชน พบว่า ภาคประชาชนเห็นว่าสำนักงานตำรวจแห่งชาติเป็นหน่วยงานที่มีการฉ้อราษฎร์บังหลวงมากที่สุด รายงานการสำรวจความคิดเห็นของเครือข่ายภาคประชาชน เรื่อง "การทุจริตและประพฤติมิชอบของสังคมไทย" การสัมมนาประจำปี สภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, 2547, น.3.*

[110] *สังศิต พิริยะรังสรรค์ นวลน้อย ตรีรัตน์ และนพนันท์ วรรณเทพสกุล, **คอร์รัปชัน นักการเมือง ข้าราชการ และนักธุรกิจ**, สภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, 2547, น.155-156.*

ในส่วนของธุรกิจบริการทางเพศในปี พ.ศ. 2545 พบว่ามีหญิงที่ให้บริการทางเพศราว 200,000 คน โดยเป็นหญิงที่ทำงานในอาบ อบ นวด ประมาณ 30,000 คน รายได้จากการขายบริการของหญิงกลุ่มนี้อยู่ระหว่าง 10,000 – 45,000 ล้านบาท และเป็นรายได้ของตำรวจอย่างน้อยที่สุด ประมาณ 500 ล้านบาทต่อปี รวมรายได้อย่างต่ำของตำรวจจากธุรกิจทั้งสี่ประเภทในปี พ.ศ. 2544 – 2545 คือประมาณ 23,000 – 31,000 ล้านบาท

อาจกล่าวโดยสรุปได้ว่า การประกอบธุรกิจต่างๆ ข้างต้นนั้นจะมีตำรวจเข้าไปเกี่ยวข้องด้วยเสมอ โดยอาจเข้าไปเกี่ยวข้องในฐานะต่างๆ กัน ตั้งแต่การเป็นผู้ให้ความคุ้มครองธุรกิจนั้น ผู้มีส่วนร่วมในการสร้างตลาด หรือเป็นผู้สร้างตลาด (market maker) ของธุรกิจนั้น หรือแม้กระทั่งถึงกับเป็นผู้ประกอบธุรกิจนอกกฎหมายนั้นเสียเองเลยก็มี[111]

นอกจากนี้ ยังมีการเลือกปฏิบัติทำให้ไม่มีการดำเนินคดีกับผู้กระทำความผิดอย่างจริงจังและเด็ดขาด ผู้ที่ถูกดำเนินคดีส่วนใหญ่เป็นเจ้าหน้าที่ระดับล่าง หรือนักการเมืองฝ่ายตรงข้ามกับรัฐบาลเสียเป็นส่วนใหญ่ หากเป็นเจ้าหน้าที่ระดับสูงหรือนักการเมืองฝ่ายรัฐบาลก็จะได้รับการปกป้องอย่างเห็นได้ชัดเจน ซึ่งในเรื่องต่างๆ นี้เป็นข้อแตกต่างที่สำคัญเมื่อเปรียบเทียบกับประเทศที่ประสบความสำเร็จในการแก้ปัญหาการฉ้อราษฎร์บังหลวง เช่น ฮ่องกง และสิงค์โปร์ เป็นต้น

ค่าตอบแทนการทำงานไม่เหมาะสม

ค่าตอบแทนการทำงานไม่เหมาะสมกับภาวะค่าครองชีพทำให้เจ้าหน้าที่ของรัฐที่มีรายได้ต่ำ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง เจ้าหน้าที่ตำรวจซึ่งเป็นผู้ที่อยู่ใกล้ชิดกับประชาชนมากที่สุด ต้องทำงานอย่างหนัก และมีรายได้ค่อนข้างต่ำ มีโอกาสสูงที่จะฉ้อราษฎร์บังหลวง เนื่องจากค่าตอบแทนการทำงานที่ได้รับไม่เพียงพอต่อการดำรงชีพของตนเองและครอบครัว เช่น เจ้าพนักงานตำรวจ ยศพลตำรวจ (ที่ได้รับการบรรจุ โดยใช้วุฒิการศึกษาชั้นมัธยมศึกษาปีที่ 6 และได้รับการฝึกอบรมในโรงเรียนพลตำรวจเป็นเวลา 1 ปี) ได้รับเงินเดือนเพียง 5,100 บาท[112] เท่านั้น

ในประเทศที่ประสบความสำเร็จในการแก้ปัญหาการฉ้อราษฎร์บังหลวง เช่น สิงค์โปร์ ฮ่องกง และสหรัฐอเมริกา ต่างให้ความสำคัญกับเรื่องการให้ค่าตอบแทนการทำงานที่เหมาะสมเป็นอย่างมาก โดยในประเทศเหล่านี้จะมีระบบการให้ค่าตอบแทนการทำงานที่เหมาะสมกับค่าครองชีพ ทำให้เจ้าหน้าที่ของรัฐสามารถดำรงชีพได้ตามฐานานุรูป มีเกียรติและศักดิ์ศรี และมีการปรับเพิ่มอัตราค่าตอบแทนการทำงานให้เหมาะสมกับสภาพสังคมและเศรษฐกิจที่เปลี่ยนไปอยู่เป็นประจำ ทั้งนี้ เพื่อป้องกันมิให้เจ้าหน้าที่ของรัฐเข้าไปยุ่งเกี่ยวกับการฉ้อราษฎร์บังหลวง

ดังนั้น เพื่อแก้ปัญหาเรื่องอัตราค่าตอบแทนการทำงานที่ไม่เหมาะสม ผู้วิจัยเห็นว่า ควรจะต้องมีการแก้ไขปรับปรุงเรื่องนี้เสียใหม่ เพื่อให้เจ้าหน้าที่ของรัฐมีชีวิตความเป็นอยู่ที่ดีขึ้น สามารถอยู่ได้อย่างมีเกียรติและศักดิ์ศรี โดยยึดมั่นอยู่ในความถูกต้องชอบธรรม และเพื่อลดโอกาสที่จะเข้าไปยุ่งเกี่ยวกับการฉ้อราษฎร์-บังหลวง โดยการคำนวณอัตราค่าตอบแทนการทำงาน อาจพิจารณาจากข้อมูลต่างๆ เช่น ค่าอาหาร ค่านันทนาการ ค่ารักษาพยาบาล ค่าเงินสะสม (เงินออมหรือเงินเพื่อการลงทุน) ค่าใช้จ่ายเบ็ดเตล็ด ค่าอุปการะเลี้ยงดูครอบครัวและบุตร (ถ้ามี) เป็นต้น

---

[111] *เพิ่งอ้าง, รายละเอียดโปรดดู น.127-162.*

[112] *พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการตำรวจ (ฉบับที่ 4) พ.ศ. 2538.*

ตัวอย่างเช่น ค่าใช้จ่ายประจำเดือนส่วนใหญ่ของเจ้าหน้าที่มีดังนี้

ค่าอาหาร มื้อเช้า (เช่น ข้าวต้ม กาแฟ รวมขนมหรือผลไม้) มื้อละ 40 บาท
มื้อกลางวัน (เช่น ข้าว น้ำ) มื้อละ 60
มื้อเย็น (ข้าว น้ำ รวมขนมหรือผลไม้) มื้อละ 80 บาท
รวม 3 มื้อเป็นเงิน 180 บาท 1 เดือน ประมาณ 5,580 บาท

ค่าเช่าบ้าน ประมาณ 3,000 บาท

ค่าเสื้อผ้า ประมาณ 500 บาท

ค่าเดินทาง ประมาณ 600 บาท

ค่าใช้จ่ายต่างๆ (ค่าน้ำประปา ค่าไฟฟ้า ค่าโทรศัพท์) ประมาณเดือนละ 500 บาท

ค่านันทนาการ สัปดาห์ละ 200 บาท 1 เดือน คือ 800 บาท

ค่าใช้จ่ายเบ็ดเตล็ด เดือนละประมาณ 2,000 บาท

ค่าอุปการะเลี้ยงดูบุตร (ถ้ามี)

รวมค่าใช้จ่ายทั้งสิ้น ประมาณ 12,980 บาท เงินจำนวนดังกล่าวยังมิได้รวมค่าอุปการะเลี้ยงดูบุตร (ถ้ามี) ดังนั้น ค่าตอบแทนการทำงานขั้นต่ำของเจ้าหน้าที่ของรัฐไม่ควรจะต่ำกว่า 12,980 บาท เมื่อเปรียบเทียบเงินจำนวนนี้กับค่าตอบแทนการทำงานที่ได้รับอยู่ในขณะนี้แล้ว จะเห็นว่าการแก้ปัญหาการฉ้อราษฎร์บังหลวงให้มีประสิทธิภาพขึ้นนั้น ย่อมมิอาจละเลยเรื่องการปรับเพิ่มอัตราค่าตอบแทนการทำงานให้สมดุลกับค่าครองชีพได้

บทบัญญัติแห่งกฎหมายไม่เหมาะสม

บทบัญญัติแห่งกฎหมายบางเรื่องบางมาตราไม่มีความเหมาะสม ทำให้กระทบต่อการแก้ปัญหาการฉ้อราษฎร์บังหลวง ตัวอย่างเช่น เรื่องอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ที่นอกจากมีหน้าที่ต้องรับผิดชอบในการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐตามรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2540 และพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ พ.ศ. 2542 แล้ว ยังมีหน้าที่ตามพระราชบัญญัติว่าด้วยความผิดเกี่ยวกับการเสนอราคาต่อหน่วยงานของรัฐ พ.ศ. 2542 และพระราชบัญญัติการจัดการหุ้นส่วนและหุ้นของรัฐมนตรี พ.ศ. 2543 ด้วย ทำให้หน้าที่และความรับผิดชอบของคณะกรรมการ ป.ป.ช. มีมากเกินไป เพราะคณะกรรมการ ป.ป.ช. มีจำนวนเพียง 9 ท่านเท่านั้น จึงทำให้การปฏิบัติงานไม่มีประสิทธิภาพเท่าที่ควร

นอกจากนี้ บทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ พ.ศ. 2542 บางเรื่องก็กำหนดให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. ต้องปฏิบัติหน้าที่เองในหลายเรื่อง ทำให้การปฏิบัติงานไม่คล่องตัวและไม่รวดเร็ว เช่น มาตรา 45 กำหนดคุณสมบัติของ คณะอนุกรรมการไต่สวนว่าต้องประกอบด้วยกรรมการ ป.ป.ช. คนหนึ่งร่วมเป็นอนุกรรมการไต่สวนด้วย เนื่องจากมีคดีที่จะต้องไต่สวนเป็นจำนวนมากหลายพันเรื่อง หากจะให้บุคคลที่มีตำแหน่งดังกล่าวต้องเข้าร่วมไต่สวนในทุกเรื่องแล้ว ก็จะทำให้การปฏิบัติงานล่าช้าเกินความจำเป็น

บทที่ 5
บทสรุปและข้อเสนอแนะ

เพื่อให้การแก้ปัญหาเรื่องการฉ้อราษฎร์บังหลวงในประเทศไทยมีประสิทธิภาพมากขึ้น ผู้วิจัยจึงขอเสนอแนวทางแก้ไข ดังนี้

1. ฝ่ายนิติบัญญัติต้องกำหนดให้การมีส่วนร่วมในการฉ้อราษฎร์บังหลวงที่เกี่ยวข้องกับเจ้าหน้าที่ของรัฐตามอนุสัญญาฯ ข้อ 8 วรรค 3 เป็นความผิดอาญา เนื่องจากเป็นมาตรการบังคับ ซึ่งอนุสัญญาฯ กำหนดให้รัฐภาคีจะต้องแก้ไขปรับปรุงกฎหมายภายในของตนให้สอดคล้องกับอนุสัญญาฯ และปัจจุบันประเทศไทยยังไม่มีบทบัญญัติที่กำหนดความรับผิดทางอาญาสำหรับการกระทำดังกล่าว

2. ในกรณีของอนุสัญญาฯ ข้อ 8 วรรค 2 เรื่องการกำหนดให้การฉ้อราษฎร์บังหลวงที่เกี่ยวข้องกับเจ้าหน้าที่ของรัฐต่างประเทศ หรือข้าราชการพลเรือนระหว่างประเทศเป็นความผิดอาญานั้น แม้ว่ากฎหมายไทยจะไม่ครอบคลุมถึงเรื่องนี้ และในข้อ 8 วรรค 2 นี้ อนุสัญญาฯ มิได้กำหนดว่าเป็นมาตรการบังคับที่รัฐภาคีแห่งอนุสัญญาฯ จะต้องแก้ไขปรับปรุงกฎหมายของรัฐภาคีให้สอดคล้องกับอนุสัญญาฯ ซึ่งทำให้ประเทศไทยไม่มีภาระผูกพันที่จะต้องแก้ไขปรับปรุงกฎหมายของไทยในเรื่องนี้ อย่างไรก็ดี ผู้วิจัยเห็นว่าฝ่ายนิติบัญญัติควรบัญญัติให้การกระทำดังกล่าวเป็นความผิดอาญาด้วย เนื่องจากการกระทำนี้ได้ก่อให้เกิดความเสียหายต่อสังคม เศรษฐกิจ และการเมืองของประเทศที่ความผิดเกิดขึ้น และเป็นการฉ้อราษฎร์บังหลวงอย่างหนึ่งเช่นกัน ซึ่งจะทำให้สามารถช่วยแก้ปัญหาเรื่องการฉ้อราษฎร์บังหลวงได้ เนื่องจากมีการศึกษาและพบว่าการฉ้อราษฎร์บังหลวงภายในประเทศและการฉ้อราษฎร์บังหลวงระหว่างประเทศในหลายๆ คดีมักมีความเกี่ยวข้องและสัมพันธ์กันอย่างใกล้ชิด กล่าวคือ ผู้ที่ฉ้อราษฎร์บังหลวงข้ามประเทศ มักจะอาศัยความร่วมมือจากเจ้าหน้าที่ของอีกรัฐหนึ่งเสมอ เพราะมีผลประโยชน์ร่วมกัน[113]

3. ควรแก้ไขปรับปรุงกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการป้องกันและปราบปรามการฉ้อราษฎร์บังหลวงให้มีความเหมาะสมมากขึ้น เช่น การแก้ไขมาตรา 45 พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 เรื่องคณะอนุกรรมการไต่สวน โดยให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. สามารถแต่งตั้งบุคลากรที่เหมาะสมเพื่อเป็นคณะอนุกรรมการไต่สวนได้ โดยไม่จำเป็นต้องมีกรรมการ ป.ป.ช. คนหนึ่งร่วมเป็นอนุกรรมการไต่สวนด้วย เป็นต้น

4. เนื่องจากการฉ้อราษฎร์บังหลวงเป็นการกระทำความผิดอย่างลับๆ มิได้ปรากฏให้ผู้อื่นเห็นอย่างชัดแจ้ง เฉพาะผู้ที่มีส่วนเกี่ยวข้องกับการกระทำความผิดเท่านั้นจึงจะทราบข้อเท็จจริงเกี่ยวกับการกระทำความผิด ทำให้การแสวงหาพยานหลักฐานต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับความผิดเป็นเรื่องที่ไม่อาจเป็นไปได้เลย ดังนั้น ต้องถือว่าคดีฉ้อราษฎร์บังหลวงมีลักษณะพิเศษแตกต่างจากคดีอาญาทั่วไป การดำเนินกับคดีประเภทนี้จึงต้องแตกต่างจากคดีอาญาทั่วไปด้วย กล่าวคือ ในการรับฟังพยานหลักฐานของศาลเพื่อลงโทษจำเลยนั้นหากโจทก์สามารถสืบพยานให้ศาลเห็นว่าจำเลยมีการกระทำหรือพฤติกรรมที่น่าจะเกี่ยวข้องกับ

[113] *Michael Johnston, "Cross –Border Corruption Points of Vulnerability and Challenges for Reform," at Conference on "Corruption within Security Forces : A Threat to National Security," 2000, p. 2.*

การฉ้อราษฎร์บังหลวงแล้ว แม้โจทก์จะไม่สามารถหาพยานหลักฐานต่างๆ ที่ชัดเจน เพื่อแสดงให้เห็นว่าจำเลยกระทำความผิดจริง (ไม่มีใบเสร็จรับเงิน) ก็ต้องถือว่าจำเลยมีความผิดแล้ว ศาลจะใช้หลักการรับฟังพยานหลักฐานเรื่องการที่โจทก์ต้องพิสูจน์ความผิดของจำเลยจนปราศจากข้อสงสัยนั้นมิได้ เพราะหากเป็นเช่นนั้นก็คงไม่สามารถที่จะแก้ไขปัญหาเรื่องการฉ้อราษฎร์บังหลวงได้เลย

5. ผู้นำสถาบันต่างๆ ทั้งหน่วยงานของรัฐ หน่วยงานของเอกชน องค์กรต่างๆ ตลอดจนผู้นำครอบครัว โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ผู้นำในรัฐบาลต้องมีความเป็นผู้นำที่มีความจริงใจอย่างแท้จริง มีความเด็ดขาดในการต่อต้านการฉ้อราษฎร์บังหลวงและไม่เป็นผู้ฉ้อราษฎร์บังหลวงเสียเอง เหมือนเช่นอดีตนายกรัฐมนตรีของประเทศสิงค์โปร์คือ นายลี กวน ยู เพราะหากบุคคลดังกล่าวยังกระทำความผิดเสียเองหรือไม่มีความจริงใจที่จะผลักดันให้มีการแก้ไขปัญหาการฉ้อราษฎร์บังหลวงอย่างจริงจังแล้ว ก็อาจจะกล่าวได้ว่า นโยบายหรือแผนการต่างๆ ที่คิดขึ้นมาเพื่อแก้ปัญหาเรื่องนี้ก็คงเป็นไปไม่ได้เลย เกี่ยวกับเรื่องนี้มีสุภาษิตที่น่าสนใจคือ “what you do, speak louder that what you say”

6. เจ้าหน้าที่ของรัฐทุกระดับ ตั้งแต่นักการเมือง เจ้าหน้าที่ระดับสูง และเจ้าหน้าที่ระดับล่าง โดยเฉพาะอย่างยิ่งเจ้าหน้าที่ในกระบวนการยุติธรรมต้องมีความจริงใจในการบังคับใช้กฎหมาย เพื่อแก้ปัญหาการฉ้อราษฎร์บังหลวงอย่างจริงจัง กล่าวคือ เจ้าหน้าที่ของรัฐจะต้องยึดมั่นในหลักนิติธรรม (the rule of law) และดำเนินคดีกับผู้กระทำความผิดอย่างเด็ดขาดโดยไม่มีการเลือกปฏิบัติกับผู้กระทำความผิด เช่น ประเทศสิงค์โปร์ และเขตการปกครองพิเศษฮ่องกง เป็นต้น

7. ควรมีการใช้มาตรการอย่างอื่นควบคู่ไปกับมาตรการทางกฎหมายด้วยเสมอ เช่น การให้การศึกษาและอบรมปลูกฝังคุณธรรมแก่ประชาชนทั่วไปให้ทราบและตระหนักถึงผลร้ายของการฉ้อราษฎร์-บังหลวง โดยควรจะเริ่มตั้งแต่ในระดับเด็กนักเรียน นักศึกษา ประชาชนทั่วไปทุกสาขาอาชีพ รวมทั้งเจ้าหน้าที่ของรัฐด้วย โดยจะต้องปฏิบัติเป็นประจำสม่ำเสมอ จริงจังและต่อเนื่อง ในทำนองเดียวกับมาตรการต่อต้านการฉ้อราษฎร์บังหลวงของเขตการปกครองพิเศษฮ่องกง หรือการใช้มาตรการทางเศรษฐศาสตร์เพื่อลดโอกาสหรือปิดช่องโหว่ที่จะเกิดการฉ้อราษฎร์บังหลวง เป็นต้น

8. รัฐบาลต้องจัดเตรียมและสนับสนุนงบประมาณที่เหมาะสมอย่างเต็มที่ให้แก่สำนักงาน ป.ป.ช. และหน่วยงานอื่นๆ ที่เกี่ยวข้องกับการป้องกันและปราบปรามการฉ้อราษฎร์บังหลวง เพื่อให้หน่วยงานดังกล่าวสามารถจัดให้มีบุคลากรที่ดี มีความรู้ความสามารถ มีค่าตอบแทนการทำงานของบุคลากรที่เหมาะสม ตลอดจนเครื่องมือและอุปกรณ์ต่างๆ ที่ทันสมัยและจำเป็นอย่างเพียงพอต่อการที่จะปฏิบัติหน้าที่ให้เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ

9. ควรมีการปรับปรุงระบบการคัดเลือกบุคคลที่จะเข้ามาทำงานในหน่วยงานของรัฐ เช่น จะต้องรับเฉพาะบุคคลที่มีความรู้ความสามารถจริงๆ เท่านั้น มิใช่พิจารณาจากสถานะของผู้สมัคร เช่น เป็นญาติมิตร หรือเป็นคนรู้จักกัน เพื่อป้องกันมิให้เกิดการสร้างระบบอุปถัมภ์และเพื่อให้รัฐได้บุคลากรที่มีคุณภาพในการปฏิบัติงานอย่างแท้จริง

10. เมื่อรัฐได้บุคลากรที่ดีแล้ว ก็ควรจะต้องมีการปรับปรุงเรื่องการให้ค่าตอบแทนการทำงานแก่เจ้าหน้าที่ของรัฐในอัตราที่เหมาะสมด้วย โดยจำนวนเงินค่าตอบแทนการทำงานนั้นจะต้องคำนึงถึงเรื่องความเพียงพอที่เจ้าหน้าที่ของรัฐและครอบครัวของเจ้าหน้าที่จะสามารถดำรงชีพอยู่ได้อย่างไม่ลำบากจนเกินไป มีเกียรติและมีศักดิ์ศรี โดยยึดมั่นอยู่ในความถูกต้องชอบธรรม ทั้งนี้ เพื่อป้องกันมิให้เจ้าหน้าที่

ของรัฐเข้าไปยุ่งเกี่ยวกับการฉ้อราษฎร์บังหลวง โดยการคำนวณอัตราค่าตอบแทนการทำงาน อาจพิจารณาจากข้อเท็จจริงต่างๆ เช่น ค่าอาหาร ค่านันทนาการและการบันเทิงต่างๆ ค่ารักษาพยาบาล ค่าเงินสะสม (เงินออมหรือเงินเพื่อการลงทุน) ค่าใช้จ่ายเบ็ดเตล็ดค่าอุปการะเลี้ยงดูครอบครัวและบุตร (ถ้ามี) เป็นต้น

11. เมื่อมีการปรับปรุงในเรื่องค่าตอบแทนการทำงานตามข้อ 10 แล้ว ควรมีการกำหนดห้ามเจ้าหน้าที่ของรัฐ โดยเฉพาะอย่างยิ่งเจ้าหน้าที่ที่ทำหน้าที่บังคับใช้กฎหมาย และเจ้าหน้าที่ในกระบวนการยุติธรรม รับของขวัญหรือเงินจากประชาชนที่มาติดต่อกับเจ้าหน้าที่ รวมทั้งการห้ามรับหรือรับความบันเทิงหรือนันทนาการใด ซึ่งอาจมีผลให้เจ้าหน้าที่ผู้นั้นตกอยู่ภายใต้ภาระผูกพันกับผู้ให้ได้ ในกรณีที่เป็นของที่ระลึกจากแขกผู้มาเยี่ยมเยียนที่มีตำแหน่งสูงๆ เจ้าหน้าที่อาจรับของขวัญนั้นได้ แต่ต้องนำของนั้นไปมอบให้กับหัวหน้าของหน่วยงานนั้น อย่างไรก็ดี เจ้าหน้าที่อาจรับของนั้นไว้เป็นส่วนตัวได้ถ้าได้จ่ายค่าตอบแทนสิ่งนั้นให้แก่ผู้ให้ของขวัญในราคาที่ประเมินโดยหน่วยงานเฉพาะ ในทำนองเดียวกันกับมาตรการต่อต้านการฉ้อราษฎร์-บังหลวงของประเทศสิงค์โปร์ ทั้งนี้ เป็นไปตามแนวความคิดที่ว่า เมื่อเจ้าหน้าที่ของรัฐได้รับเงินเดือน หรือค่าตอบแทนในการทำงานในอัตราที่เหมาะสม และเพียงพอต่อความจำเป็นในการดำรงชีพได้อย่างไม่ลำบากจนเกินไป โดยมีเกียรติและมีศักดิ์ศรีแล้ว เจ้าหน้าที่ของรัฐก็หามีความจำเป็นใดๆ ที่จะต้องรับสิ่งของใดๆ จากผู้อื่นอีกไม่ การกำหนดมาตรการเช่นนี้จะทำให้การปราบปรามการฉ้อราษฎร์บังหลวงเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพมากขึ้น และทำให้การรับเงิน หรือผลประโยชน์ในรูปแบบต่างๆ เพื่อแลกเปลี่ยนกับการกระทำหรือละเว้นกระทำการใดๆ ของเจ้าหน้าที่ลดน้อยลงไป อีกทั้งการพิสูจน์ความผิดของเจ้าหน้าที่ที่รับสินบนก็สามารถทำได้ง่ายมากขึ้นด้วย เพราะเมื่อทราบรายได้และรายจ่ายสุทธิที่ชอบด้วยกฎหมายเป็นจำนวนที่แน่นอนแล้ว เมื่อมีส่วนอื่นเกินมาก็อาจถือได้ว่าเป็นการได้มาโดยมิชอบด้วยกฎหมาย

12. ประชาชนต้องมีส่วนร่วมอย่างจริงจังและเข้มแข็งในการต่อต้านการฉ้อราษฎร์บังหลวงด้วย โดยการมีส่วนร่วมอาจเป็นได้หลายรูปแบบ ตั้งแต่การตั้งข้อรังเกียจและไม่ยอมรับพฤติกรรมการฉ้อราษฎร์-บังหลวงว่าเป็นเรื่องปกติธรรมดาเหมือนเช่นชาวฮ่องกงและสิงค์โปร์ การใช้สิทธิเลือกตั้งเพื่อเลือกบุคคลที่ดีเข้ามาบริหารประเทศ หรือการไม่ให้สินบน หรือของกำนัลต่างๆ แก่เจ้าหน้าที่รัฐ การแจ้งข้อมูลหรือเบาะแสเกี่ยวกับการฉ้อราษฎร์บังหลวงให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการป้องกันและปราบปรามการฉ้อราษฎร์บังหลวงทราบ หรือการที่ผู้นำครอบครัว ครู หรืออาจารย์ต้องเป็นผู้นำหรือเป็นแบบอย่างที่ดีให้แก่บุตร หรือนักเรียนนักศึกษา เป็นต้น

13. สื่อมวลชนในฐานะที่สามารถเข้าถึงหรือค้นหาข้อมูลได้อย่างใกล้ชิดมากกว่าประชาชนทั่วไป จึงต้องทำหน้าที่เสนอหรือตีแผ่เรื่องการฉ้อราษฎร์บังหลวงให้ปรากฏต่อสังคมอย่างตรงไปตรงมา และต่อเนื่องเพื่อให้เรื่องกลายเป็นญัตติสาธารณะ

บรรณานุกรม

เอกสารภาษาไทย

กมล สกลเดชา. "การทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการ : บทวิเคราะห์ทางกฎหมายในแง่ความหมายและการใช้คำในกฎหมาย." วิทยานิพนธ์มหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2525.

โกศล พลเสน. "ปัญหาสภาพบังคับทางกฎหมายของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ." วิทยานิพนธ์มหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยรามคำแหง, 2544 โครงการประเทศไทยใสสะอาด.สำนักงาน ก.พ.

จิตติ ติงศ์ภัทย์. คำอธิบายประมวลกฎหมายอาญา ภาค 2 ตอน 1. พิมพ์ครั้งที่ 7. กรุงเทพฯ : สำนักอบรมศึกษากฎหมายแห่งเนติบัณฑิตยสภา, 2543.

ธานินทร์ กรัยวิเชียร. กฎหมายกับการฉ้อราษฎร์บังหลวง.พระนคร : โรงพิมพ์สำนักนายกรัฐมนตรี, 2510.

ผาสุก และคณะ. รายงานผลการวิจัย ธุรกิจ รัฐและคอร์รัปชัน.สำนักงาน ป.ป.ช., 2545.

ผาสุก พงษ์ไพจิตร และคณะ. รายงานผลการวิจัยคอร์รัปชันในระบบราชการไทย.สำนักงาน ป.ป.ป, 2541.

สังศิต พิริยะรังสรรค์ นวลน้อย ตรีรัตน์ และนพนันท์ วรรณเทพสกุล. คอร์รัปชัน นักการเมือง ข้าราชการ และนักธุรกิจ. สภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, 2547.

สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ. รายงานการเข้าศึกษาหลักสูตรการบังคับบัญชาและการดูงานที่หน่วยป้องกันและปราบปรามการฉ้อราษฎร์บังหลวง ไอ ซี เอ ซี : อ่องกง, 2531 (อัดสำเนา)

แสวง บุญเฉลิมวิภาส. การบังคับใช้กฎหมายเพื่อปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบในประเทศไทย. เอกสารวิจัย คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2544.

อุดม รัฐอมฤต. การตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542. ศูนย์ศึกษาการพัฒนาประชาธิปไตย มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.

อุดม รัฐอมฤต. ปัญหาบางประการเกี่ยวกับกฎหมายป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการ. วิทยานิพนธ์มหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2530.

เอกสารภาษาต่างประเทศ

ADB OECD technical assistance Hong Kong (China). combating corruption, fighting bribery ...ADB OED Anti – Corruption Initiative for Asia – Pacific **technical assistance : Thailand. 2002.**

http://www1.oecd.org/daf/ASIAcom/assistance/Thailand.htm

ADB OECD technical assistance Singapore combating corruption, fighting bribery ...ADB OED Anti – Corruption Initiative for Asia – Pacific technical assistance : Singapore. 2002

http://www1.oecd.org/daf/ASIAcom/assistance/Singapore.htm

ASIA.ANTI – CORRUPTION PLAN IN WORKS. 2001. http://.fordham.edu/economic/Vinod/cie/asia.htm.

Bill Van Wagenen. AVOIDING INTERNATIONAL CORRUPTION. 2000., p. 1.

http://www.cmaanet.org/articles/avoiding_international_corruption.htm

Cheryl W. Gray and Daniel Kaufmann," Corruption and Development" World Bank. No.4 (May 1998)

Clark Dirigisme. "A Community Relations Approach to Corruption : The Case of Hong Kong, Corruption and Reform. 235 (1987)

CORRUPT PRACTICES INVESTIGATION Bureau. About us. 2002.

file://A:\About%20Singapore.htm

CORRUPT PRACTICES INVESTIGATION Bureau. CPIB:Faqs.file://A:Faq%20law.htm.

CORRUPT PRACTICES INVESTIGATION Bureau. LAW AND ENFORCEMENT. 2002.

file://A:\Singapore%20Corruption%20law.htm.

Donald K. Piragoff. INTERNATIONAL ANTI – CORRUPTION INITIATIVES.

http://www.unafei.or.jp/pdf/56-24.pdf

Federal Bureau of Investigation. 1998 file://c\windows\temp\q4bzywp9.htm

Federal Bureau of Investigation. FBI Strategic Focus. 2000 .

Global Programme Asseesing Transnational Organized Crime Groups:Dangerousness and trends 1999, http://www. socwatch.org.y/1999/eng/updates/

CSD_2000/L5rev2-6Feb-2000.htm.

GOVERNMENT OF BOTSWANA. Directorate on Corruption and Economic Crime. 2000.

http://www.gov.bw/government/directorate_on_corruption_and_economic_cri...

Henry J. Lethbridge, Hard Graft in Hong Kong : Scandal, Corruption, and the ICAC. New York : Oxford University Press, 1985 Hong Kong, China : Action against Corruption : The Independent Commission Against Corruption (the ICAC).

ICAC.What is Corruption? *http://www.icac.org.hk/eng/prevt/index.html*

John Brandolino.U.S.DIPLOMATIC INITIATIVES AGAINST CORRUPTION.2001.

http://www.marshallcenter.org/Conference%20Center/Corruption%20Conferen...

John Gardiner, "Defining Corruption." in **Coping with Corruption in a Borderless World** Kluwer Law and Taxation Publishers : Boston, 1993.

Jon S.T.Quah. Deadline Scholar's Passages from : Corruption in Asian Countries : Can It Be Minimized ?.1999.
http://www.asiamedia.ucla.edu/Deadline/CorruptionInAsia/articles/Quah.htm

Laurence Cockcroft. IMPLEMENTATION OF THE OECD CONVENTION : THE CONDITIONS FOR SUCCESS.1999.
http://www.transparency.ca/Vancouver/cockcroft/htm.

Michael Johnston. "Cross-Border Corruption Points of Vulnerability and Challenges for Reform" at conference on "Conference within Security Forces : A Threat to National Security"2000.

Mission of Transparency International. Working Paper : Hong Kong : The Airport Core Programme and the Absence of Corruption.1999.
http://www.transparency.org/working_papers/country/hk_airport.html

Muhammed Ali.Eradicating Corruption. The Singapore Experience. 2000 The Seminar on International Experience on Good Governance and Fighting Corruption, 2000

OECD Observer.Cleaner Hong Kong.1997.
http://www.oecdobserver.org/news/fullstory.php/aid/292/Cleaner_Hong_Kong...

OCCD. Survey of public sector corruption Status of actions on twelve prevention Measures. 1.
http://www.fordham.edu/economics/vinod/cie/oecd-surv-sum.htm

Organized Crime 2002. http://**www.faculty.newc.edu/toconner/392/spy/organizedcrime.htm**.

Peter Eigen. Introducing the Global Corruption Report 2001.

Pieter Bottelier. International Business and Development for a Seminar on Corruption and Bribery in Foreign Business Transactions : New Global and Canadian Standards.1999.

Pinto – Duschinsky, Michael. Anti – Corruption Initiatives. 2001.
http://www.aceproject.org/main/english/pc/pcd04f.htm

Prevention of and combating corruption.
http://www.uncjin.org/Standards/Conduct/ccl/Singapor.pdf

Ronald Goldstock, "Organized Crime and Corruption" in **Coping with Corruption in a Borderless World.** Kluwer Law and Taxation Publishers : Boston, 1993.

The Canadian Security Intelligence Service Transnational Crminal Activity, November 1998. *http://www*. Fas.org/irp/threat/back 10 c.htm.

The International Centre for Criminal Law reform and Criminal Justice Policy. Recent International Efforts to Address Transnational Crime.1998
http://www.icclr.law.vbc.ca/Publications/Reports/borderless/PDF

Thomas Chan.10th IPPA Conference – Session 4 : Ethics in Procurement Prevention of Corruption in Hong Kong.

Thomas Chan. CORRUPTION PREVENTION.THE HONG KONG EXPERIENCE. ***http://www.adobe.com/acrobat/2000***

Transparency International. East Asia Pacific News Updates. 2001. *http://**www.transparency** .org.mu/eap/updates.cfm?type=174status=1*

T.Wing Lo.Educating for morality. 1999. ***http://www.civnet.org/journal/vol3no3/fttwing.htm***

United Nations. Draft United Nations Convention against Transnational Organized Crime. *http://www.un.org/events/10 th congress/draft.htm.*

USAID.Anti – Corruption Resources : What is Corruption.
http://www.usaid.gov/democracy/anticorruption/corruption.html
*http://**www.unpan1.un.org/intradoc/groupspublic/documents/eropa/unpan002687.pdf***
http://www.csd195.com/csd195/Question.asp?GID=231
*http://**www.transparency.org/cpi/2003/eu.html.***
http://www.police.go.th

ความผิดมูลฐานตามกฎหมายว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงินกับมาตรการป้องกันและปราบปรามองค์กรอาชญากรรมและผู้มีอิทธิพล

ประธานการประชุม

รองศาสตราจารย์ ดร.อุดม รัฐอมฤต
รองศาสตราจารย์ประจำคณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

ผู้วิพากษ์

รองศาสตราจารย์วีระพงษ์ บุญโญภาส
รองศาสตราจารย์ประจำคณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
นายสุรศักดิ์ ตรีรัตน์ตระกูล
อัยการพิเศษฝ่ายคดีพิเศษ 3 สำนักงานอัยการสูงสุด

ผู้นำเสนอ

พันตำรวจเอกสีหนาท ประยูรรัตน์
ผู้เชี่ยวชาญเฉพาะด้านนโยบายและมาตรการ สำนักงานป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน

หลักการและเหตุผล

ความผิดมูลฐานตามกฎหมายว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงินของประเทศไทยปัจจุบันมี 8 ฐาน ยังไม่เพียงพอที่จะใช้เป็นมาตรการในการป้องกันและปราบปรามองค์กรอาชญากรรมและผู้มีอิทธิพล ในปัจจุบันยังมีการกระทำความผิดนอกเหนือไปจากที่กำหนดไว้ ซึ่งความผิด 8 มูลฐานที่มีอยู่นั้นไม่สามารถนำมาใช้บังคับได้อย่างเหมาะสมสอดคล้องกับเจตนารมณ์ของกฎหมายในการตัดวงจรการประกอบอาชญากรรมให้ลดน้อยลงหรือหมดสิ้นไปได้อย่างมีประสิทธิผล การศึกษานี้มุ่งเน้นถึงความเหมาะสมในการขยายฐานความผิดที่มีอยู่จากเดิม

ผลสรุปจากการประชุม

จากการศึกษาและการพิจารณาของผู้เข้าร่วมประชุมเกี่ยวกับความผิดมูลฐานตามพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการฟอกเงินนั้น มีประเด็นว่าความผิดมูลฐานที่มีอยู่นั้นมีความสมบูรณ์เพียงพอหรือไม่ต่อการนำมาใช้ในการป้องกันและปราบปรามองค์กรอาชญากรรมและผู้มีอิทธิพล ซึ่งเมื่อพิจารณาประกอบ

จากคำนิยามและลักษณะขององค์กรอาชญากรรมและผู้มีอิทธิพล ประกอบกับการกำหนดความผิดมูลฐานนั้น โดยหลักการแล้วความผิดมูลฐานนั้น จะมีลักษณะ 4 ประการ

1. ความผิดที่มีรูปแบบและวิธีการดำเนินการในรูปแบบขององค์กรอาชญากรรม
2. ความผิดที่มีรูปแบบและวิธีการดำเนินงานที่ทำให้ได้รับค่าตอบแทนสูง
3. ความผิดที่มีรูปแบบและวิธีการดำเนินงานที่สลับซับซ้อน
4. ความผิดที่เป็นภัยต่อความมั่นคงทางเศรษฐกิจ

ความผิดมูลฐานของประเทศไทยซึ่งมี 8 ฐานความผิดเมื่อเปรียบเทียบกับประเทศอื่นๆ แล้วจะเห็นว่ายังมีจำนวนน้อยมาก ไม่ครอบคลุมการกระทำความผิดของอาชญากรรมและผู้มีอิทธิพล เมื่อเทียบกับนานาอารยประเทศแล้วจะเห็นได้ว่าประเทศต่างๆ ได้กำหนดความผิดมูลฐานไว้เป็นจำนวนมาก บางประเทศระบุไว้อย่างกว้างๆ โดยให้ครอบคลุมถึงการกระทำความผิดของอาชญากรทุกประเภท ทุกความผิด ครอบคลุมถึงการกระทำความผิดทุกประเภท ทำให้มีประสิทธิภาพในการป้องกันและปราบปรามอาชญากรรม

ด้วยเหตุที่ประเทศไทยมีการกำหนดฐานความผิดไว้เพียง 8 ฐานความผิด จึงทำให้การป้องกันและปราบปรามอาชญากรรมขาดประสิทธิภาพ มาตรการบังคับใช้ไม่มีผลอย่างจริงจัง ทั้งนี้เพราะอาชญากรรมที่กระทำความผิดนอกเหนือจาก 8 มูลฐานความผิดแล้วจะไม่สามารถนำตัวมาลงโทษได้ และทรัพย์สินที่กระทำความผิดก็ไม่สามารถริบได้ ด้วยเหตุดังกล่าวทำให้เกิดปัญหาในทางปฏิบัติ ทั้งแก่หน่วยงานที่บังคับใช้กฎหมายว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน เช่น สำนักงานป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน กรมศุลกากร กรมสรรพสามิต สำนักงานตำรวจแห่งชาติ และหน่วยงานบังคับใช้กฎหมายอื่นๆ ที่เกี่ยวข้องหลายๆ หน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการบังคับใช้กฎหมายดังกล่าว เห็นว่ามูลฐานความผิด 8 มูลฐานที่มีอยู่นั้นไม่สามารถนำมาใช้บังคับได้อย่างเหมาะสมสอดคล้องกับเจตนารมณ์ของกฎหมาย ในการตัดวงจรการประกอบอาชญากรรมให้ลดน้อยลงหรือหมดสิ้นไปได้อย่างมีประสิทธิภาพ และตามกฎหมายว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงินมุ่งเน้นเฉพาะการตัดวงจรอาชญากรรมในความผิดอาญา 8 มูลฐานเท่านั้น ทำให้การบังคับใช้กฎหมายที่ผ่านมาไม่อาจช่วยให้การประกอบอาชญากรรมลดน้อยลงหรือหมดไปได้อย่างแท้จริง อันเนื่องมาจากยังมีเงินหรือทรัพย์สินที่ได้มาจากการกระทำความผิดมูลฐานอื่นอีกเป็นจำนวนมาก และยังสามารถนำเงินหรือทรัพย์สินดังกล่าวมาสนับสนุนการกระทำความผิดมูลฐานตามกฎหมายว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงินได้อีก ดังนั้น จึงมีความจำเป็นต้องเพิ่มมาตรการในการตัดวงจรการประกอบอาชญากรรมในความผิดมูลฐานให้มีประสิทธิภาพเพิ่มขึ้น โดยคณะผู้ศึกษาได้เสนอให้มีการเพิ่มเติมความผิดมูลฐานขึ้นอีก 8 มูลฐานความผิด คือ

1. ความผิดเกี่ยวกับการใช้ ยึดถือ หรือครอบครองทรัพยากรธรรมชาติ และกระบวนการแสวงหาประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติโดยมิชอบ ตามกฎหมายว่าด้วยแร่ กฎหมายว่าด้วยป่าไม้ กฎหมายว่าด้วยป่าสงวนแห่งชาติ กฎหมายว่าด้วยปิโตรเลียม กฎหมายว่าด้วยอุทยาน หรือกฎหมายว่าด้วยการสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า
2. ความผิดเกี่ยวกับการควบคุมการแลกเปลี่ยนเงินตรา ตามกฎหมายว่าด้วยการควบคุมการแลกเปลี่ยนเงิน
3. ความผิดเกี่ยวกับการกระทำอันไม่เป็นธรรมเกี่ยวกับการซื้อขายหลักทรัพย์ ตามกฎหมายว่าด้วยหลักทรัพย์และตลอดหลักทรัพย์

4. ความผิดเกี่ยวกับการพนัน ตามกฎหมายว่าด้วยการพนัน

5. ความผิดเกี่ยวกับการค้าอาวุธ ตามกฎหมายว่าด้วยอาวุธ เครื่องกระสุนปืน วัตถุระเบิด ดอกไม้เพลิงและสิ่งเทียมอาวุธปืน

6. ความผิดเกี่ยวกับการสมยอมในการเสนอราคาต่อหน่วยงานของรัฐ และการกีดกันการแข่งขันราคาอย่างไม่เป็นธรรม ตามกฎหมายว่าด้วยความผิดเกี่ยวกับการเสนอราคาต่อหน่วยงานของรัฐ

7. ความผิดเกี่ยวกับการฉ้อโกงแรงงานตามประมวลกฎหมายอาญา

8. ความผิดเกี่ยวกับการสุราตามกฎหมายว่าด้วยสุรา ความผิดเกี่ยวกับยาสูบ ตามกฎหมายว่าด้วยยาสูบ ความผิดเกี่ยวกับภาษีสรรพสามิต ตามกฎหมายว่าด้วยภาษีสรรพสามิต

ความผิดมูลฐานตามกฎหมายว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงินกับมาตรการป้องกันและปราบปรามองค์กรอาชญากรรมและผู้มีอิทธิพล

จัดทำโดย

สำนักงานป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน

เรียบเรียงโดย

พันตำรวจเอกสีหนาท ประยูรรัตน์
ผู้เชี่ยวชาญเฉพาะด้านนโยบายและมาตรการ

บทคัดย่อ

ประเทศไทยในปัจจุบันรวมตลอดถึงนานาอารยประเทศ ได้มีการพัฒนาในหลายๆ ด้าน ไม่ว่าจะเป็นทางด้านสังคม กฎหมาย เศรษฐกิจ การเมือง เทคโนโลยีและอื่นๆ อีกหลายอย่างตามมา ส่งผลให้ประเทศชาติเจริญเติบโตอย่างรวดเร็ว เครื่องอำนวยความสะดวกในชีวิตประจำวันมีมากขึ้น การสื่อสารสะดวกรวดเร็ว ทำให้มีความสะดวกสบายมากขึ้น ในขณะที่สังคมมีการพัฒนาไปในทางที่ดีขึ้น แต่อีกแง่มุมหนึ่งการเจริญเติบโตก็ส่งผลกระทบในหลายด้านให้กับสังคมประเทศชาติอย่างมากมายมหาศาลเช่นกัน ถ้าบุคคลซึ่งเป็นอาชญากรนำมาใช้เป็นประโยชน์ต่อตนเองในทางที่ไม่ดี กล่าวคือจากเดิมการกระทำความผิดนั้นเป็นอาชญากรรมที่กระทำผิดโดยลำพังเพื่อบุคคลหนึ่งหรือสองคน ซึ่งเรียกว่าอาชญากรรมตามท้องถนนก็เปลี่ยนแปลงมาเป็นรูปแบบที่เป็นขบวนการที่มีความสลับซับซ้อนมากยิ่งขึ้น ในทางวิชาการเรียกว่าองค์กรอาชญากรรม (Organized Crime) ซึ่งมีการดำเนินการภายใต้ระบบการปกปิด การรักษาความลับในองค์การมีโครงการบริหารงานมีขั้นตอนในการควบคุมดูแลและมีเป้าหมายเพื่อให้ได้มาซึ่งผลประโยชน์จำนวนมหาศาลจากการกระทำความผิด จนทำให้มีลักษณะคล้ายกับองค์กรธุรกิจที่มีจุดประสงค์ในการแสวงหากำไร โดยมีการดำเนินการในลักษณะเป็นขบวนการที่มีเครือข่ายโยงใยครอบคลุมทั้งภายในประเทศและต่างประเทศ นอกจากนั้นองค์กรอาชญากรรมดังกล่าวยังได้มีการพัฒนารูปแบบ จากเดิมที่เคยกระทำความผิดอย่างมีขอบเขตอยู่ภายในประเทศก็เปลี่ยนเป็นอาชญากรรมระหว่างประเทศ หรือเรียกว่า อาชญากรรมข้ามชาติ อันจะก่อให้เกิดความเสียหายอย่างมหาศาลและกว้างขวางมากยิ่งขึ้น โดยการนำเอาเทคโนโลยีสมัยใหม่มาเป็นเครื่องมือในการช่วยกระทำความผิด

ด้วยเหตุนี้มาตรการทางกฎหมายในประเทศไทยเพื่อทำลายเศรษฐกิจของผู้ประกอบอาชญากรรมจึงถูกสร้างขึ้นมาเพื่อยึดหรืออายัดทรัพย์สินที่เกี่ยวกับการกระทำความผิด โดยไม่คำนึงว่าทรัพย์สินนั้นจะมีการจำหน่าย จ่าย โอน หรือเปลี่ยนสภาพไปกี่ครั้งก็ตาม ทรัพย์สินเหล่านั้นก็สามารถถูกยึด อายัดไว้เพื่อให้ตกเป็นของแผ่นดินได้ ความจำเป็นที่ต้องขยายหลักเกณฑ์การดำเนินการกับทรัพย์สินที่ได้มาจากการกระทำความผิดให้มีขอบเขตที่กว้างขวางขึ้นกว่าการริบทรัพย์สินตามหลักทั่วไปของประมวลกฎหมายอาญาก็เนื่องจากว่าทรัพย์สินที่จะถูกริบได้ตามกฎหมายอาญาจะต้องเป็นทรัพย์สินที่เกี่ยวข้องโดยตรงกับการกระทำความผิด ไม่ว่าจะเป็นทรัพย์สินที่ได้ใช้ มีไว้เพื่อใช้ ได้มาเพื่อจูงใจหรือเป็นรางวัลในการกระทำความผิด แต่ถ้าทรัพย์สินเหล่านั้นได้มีการจำหน่าย จ่ายโอนหรือเปลี่ยนสภาพไปแล้ว การริบทรัพย์สินตามหลักกฎหมายอาญาจะไม่ครอบคลุมไปถึง และการปกปิดหรืออำพรางลักษณะที่แท้จริง การได้มา แหล่งที่ตั้ง การจำหน่าย การโอน การได้สิทธิใดๆ ซึ่งทรัพย์สินที่เกี่ยวกับการกระทำความผิดซึ่งเปรียบเสมือนทรัพย์สินที่สกปรกให้ดูเหมือนเป็นทรัพย์สินที่ได้มาจากการดำเนินธุรกิจโดยชอบนี้ ได้มีการเรียกกันว่า “การฟอกเงิน” เพราะฉะนั้นตามหลักเกณฑ์การทำลายเศรษฐกิจของอาชญากร จึงกำหนดให้การฟอกเงินเป็นความผิดทางอาญา และทรัพย์สินที่เกี่ยวกับการกระทำความผิดจะต้องถูกยึดให้ตกเป็นของแผ่นดิน ดังนั้น กฎหมายว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงินมีความจำเป็นที่จะต้องกำหนดฐานความผิดทางอาญาไว้ในกฎหมายดังกล่าว ซึ่งฐานความผิดทางอาญา ที่กำหนดไว้ในกฎหมายว่าด้วยการป้องกันและปราบปราม

การฟอกเงินนั้น ผู้ที่กระทำความผิดตามฐานความผิดทางอาญาที่กำหนดไว้ยังไม่มีความผิดฐานฟอกเงิน แต่ถ้ามีการนำเงินหรือทรัพย์สินที่ได้จากการกระทำความผิดตามฐานความผิดทางอาญาที่กำหนดไว้ไปโอน รับโอน ปิดบัง อำพราง หรือทำให้เปลี่ยนสภาพไป ผู้กระทำดังกล่าวจึงมีความผิดฐานฟอกเงิน ซึ่งจะต้องมีโทษจำคุกหรือปรับและทรัพย์สินที่เกี่ยวกับการกระทำความผิดจะต้องถูกยึดไว้เพื่อให้ตกเป็นของแผ่นดิน ฐานความผิดทางอาญาดังกล่าวเรียกว่า "ความผิดมูลฐาน" ซึ่งมีทั้งสิ้น 8 ฐานความผิดคือ 1) ความผิดเกี่ยวกับยาเสพติด 2) ความผิดเกี่ยวกับเพศ 3) ความผิดเกี่ยวกับการฉ้อโกงประชาชน 4) ความผิดเกี่ยวกับการยักยอกหรือฉ้อโกงตามกฎหมายเกี่ยวกับสถาบันการเงิน 5) ความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ 6) ความผิดเกี่ยวกับการกรรโชกหรือรีดเอาทรัพย์ 7) ความผิดเกี่ยวกับการลักลอบหนีศุลกากร และ 8) ความผิดเกี่ยวกับการก่อการร้ายตามประมวลกฎหมายอาญา ซึ่งเป็นส่วนสำคัญที่กำหนดไว้ในกฎหมายว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน

จากปัญหาดังกล่าวข้างต้นจึงมีการศึกษาในเบื้องต้นว่า ความผิดมูลฐานตามกฎหมายว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงินทั้ง 8 มูลฐานความผิดนั้น มีความสมบูรณ์เพียงพอหรือไม่ที่จะนำมาใช้เป็นมาตรการทางกฎหมายในการป้องกันและปราบปรามองค์กรอาชญากรรมหรือผู้มีอิทธิพล จึงได้ดำเนินการจัดทำโครงการเพื่อศึกษาเกี่ยวกับความเหมาะสมของความผิดมูลฐานเดิมที่มีในปัจจุบัน โดยมีขอบเขตการศึกษาเกี่ยวกับการนำมาตรการทางกฎหมายในการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงินอันประกอบด้วยมาตรการทางอาญาและมาตรการทางแพ่งภายใต้ความผิดมูลฐาน 8 ประเภท ในการป้องกันและปราบปรามองค์กรอาชญากรรมและผู้มีอิทธิพลในประเทศไทย จากการศึกษาทางเอกสารโดยศึกษาวิเคราะห์ข้อมูลจากเอกสารต่างๆ ซึ่งคาดว่าจะได้รับประโยชน์ดังนี้

1. ทำให้ทราบลักษณะความผิดมูลฐานทุกประเภทโดยได้มีการจำแนกความผิดมูลฐานโดยละเอียด
2. ทำให้ทราบถึงมาตรการทางกฎหมายว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงินที่สมควรกำหนดให้นำมาใช้กับความผิดมูลฐาน
3. สามารถนำเอาข้อคิดเห็น ข้อเสนอแนะ ผลที่ได้จาการศึกษาครั้งนี้ไปใช้พิจารณาหรือเป็นแนวทางในการบัญญัติหรือปรับปรุงกฎหมายว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงินโดยการกำหนดความผิดมูลฐานให้มีความสมบูรณ์มากยิ่งขึ้นและนำเอามาตรการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงินมาใช้เพื่อให้เกิดผลดีในการป้องกันและปราบปรามต่อไป
4. ทำให้ทราบถึงลักษณะและการกำหนดความผิดมูลฐานในกฎหมายว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงินของต่างประเทศที่เป็นสากล และประเทศแถบภูมิภาคเอเชียบางประเทศ
5. ทำให้ทราบถึงลักษณะการกำหนดความผิดมูลฐานที่จะสามารถป้องกันและปราบปรามองค์กรอาชญากรรมและผู้มีอิทธิพลในประเทศไทยได้

จากการศึกษาพบว่าความผิดมูลฐานตามกฎหมายว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงินของประเทศไทย ของต่างประเทศ และความเห็นจากหน่วยงานบังคับใช้กฎหมาย ตลอดจนนักวิชาการแล้วเห็นว่า ความผิดมูลฐานของประเทศต่างๆ ส่วนมากจะกำหนดฐานความผิดไว้เป็นจำนวนมากเพื่อให้เพียงพอและครอบคลุมต่อการป้องกันและปราบปรามการกระทำความผิด เช่น ประเทศสหรัฐอเมริกามีฐานความผิดประมาณ 150 ฐานความผิด ประเทศมาเลเซียมีทั้งสิ้น 119 ความผิดมูลฐาน ประเทศฟิลิปปินส์มีมากกว่า 14 ความผิดมูลฐาน และประเทศอื่นๆ ต่างมีความผิดมูลฐานเป็นจำนวนมากอาจจะไม่ได้กำหนดความผิดมูลฐานไว้

แต่ก็ได้มีการกำหนดไว้อย่างกว้างๆ เพื่อให้ครอบคลุมความผิดต่างๆ ความผิดมูลฐานตามกฎหมายว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงินของประเทศไทยปัจจุบันมีอยู่ทั้งสิ้น 8 ฐานความผิด เห็นว่ายังไม่เพียงพอในการที่จะใช้เป็นมาตรการในการป้องกันและปราบปรามองค์กรอาชญากรรมและผู้มีอิทธิพล ดังจะเห็นได้ว่าอาชญากรที่กระทำความผิดในปัจจุบันได้กระทำความผิดนอกเหนือไปจากความผิดที่กำหนดไว้ในกฎหมายว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงินทั้ง 8 ฐาน ซึ่งความผิด 8 มูลฐานที่มีอยู่นั้นยังไม่เพียงพอที่จะนำมาใช้บังคับได้อย่างเหมาะสมสอดคล้องกับเจตนารมณ์ของกฎหมายในการตัดวงจรการประกอบอาชญากรรมให้ลดน้อยลงหรือหมดสิ้นไปได้อย่างมีประสิทธิภาพ และตามกฎหมายว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงินมุ่งเน้นเฉพาะการตัดวงจรอาชญากรรมในความผิดอาญา 8 มูลฐานเท่านั้น ทำให้การบังคับใช้กฎหมายที่ผ่านมาไม่อาจช่วยให้การประกอบอาชญากรรมขององค์กรอาชญากรรมหรือผู้มีอิทธิพลลดน้อยลงหรือหมดไปได้อย่างแท้จริง อันเนื่องมาจากยังมีเงินหรือทรัพย์สินที่ได้มาจากการกระทำความผิดฐานอื่นอีกเป็นจำนวนมาก และยังสามารถนำเงินหรือทรัพย์สินดังกล่าวมาสนับสนุนการกระทำความผิดมูลฐานตามกฎหมายว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงินได้อีก

ดังนั้น จึงมีความจำเป็นต้องเพิ่มมาตรการในการตัดวงจรการประกอบอาชญากรรมในความผิดมูลฐานให้มีประสิทธิภาพเพิ่มขึ้น เนื่องจากอาชญากรรมได้มีการกระทำกันเป็นขบวนการ มีลักษณะเป็นองค์กรที่เรียกว่าองค์กรอาชญากรรม และองค์กรข้ามชาติ มีความรุนแรงทั้งในระดับประเทศและระดับชาติ สร้างความเสียหายแก่เศรษฐกิจจำนวนมหาศาลและเกิดผลร้ายแก่สังคม ตลอดจนมนุษยชนในวงกว้าง แต่กฎหมายว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงินไม่อาจเอื้อมถึง ไม่สามารถลงโทษผู้กระทำความผิดที่เป็นองค์กรอาชญากรรมหรือผู้มีอิทธิพลครอบคลุมได้ในความผิดอื่นๆ แม้จะทราบว่ามีการกระทำความผิดและนำเงินที่ได้จากการกระทำความผิดไปทำการฟอกเพื่อให้เป็นเงินที่สะอาด นอกจากไม่สามารถลงโทษผู้กระทำความผิดฐานฟอกเงินได้แล้ว ทรัพย์สินที่เกี่ยวกับการกระทำความผิดก็ไม่สามารถยึดได้เช่นกัน เนื่องจากไม่ใช่ทรัพย์สินที่เกี่ยวกับการกระทำความผิดตามความหมายของพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน พ.ศ. 2542 มาตรา 3 ซึ่งอาจมีผลให้ผู้กระทำความผิดหลุดพ้นจากการถูกลงโทษ และทรัพย์สินที่เกี่ยวกับการกระทำความผิดก็ไม่ต้องถูกยึดตามกฎหมาย

จึงสรุปได้ว่า ความผิดมูลฐานตามกฎหมายว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงินยังไม่เพียงพอที่จะเป็นมาตรการในการป้องกันและปราบปรามองค์กรอาชญากรรมหรือผู้มีอิทธิพลได้ควรที่จะกำหนดความผิดมูลฐานเพิ่มเติมในกฎหมายว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงินดังนี้

1. ความผิดเกี่ยวกับการใช้ยึดถือ หรือครอบครองทรัพยากรธรรมชาติ และกระบวนการแสวงหาประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติโดยมิชอบตามกฎหมายว่าด้วยแร่ กฎหมายว่าด้วยป่าไม้ กฎหมายว่าด้วยป่าสงวนแห่งชาติ กฎหมายว่าด้วยปิโตรเลียม กฎหมายว่าด้วยอุทยาน หรือกฎหมายว่าด้วยการสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า

2. ความผิดเกี่ยวกับการควบคุมการแลกเปลี่ยนเงินตรา ตามกฎหมายว่าด้วยการควบคุมการแลกเปลี่ยนเงิน

3. ความผิดเกี่ยวกับการกระทำอันไม่เป็นธรรมเกี่ยวกับการซื้อขายหลักทรัพย์ ตามกฎหมายว่าด้วยหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์

4. ความผิดเกี่ยวกับการพนัน ตามกฎหมายว่าด้วยการพนัน

5. ความผิดเกี่ยวกับการค้าอาวุธ ตามกฎหมายว่าด้วยอาวุธ เครื่องกระสุนปืน วัตถุระเบิด ดอกไม้เพลิง และสิ่งเทียมอาวุธปืน

6. ความผิดเกี่ยวกับการสมยอมในการเสนอราคาต่อหน่วยงานของรัฐและการกีดกันการแข่งขันราคาอย่างไม่เป็นธรรม ตามกฎหมายว่าด้วยความผิดเกี่ยวกับการเสนอราคาต่อหน่วยงานของรัฐ

7. ความผิดเกี่ยวกับการฉ้อโกงแรงงาน ตามประมวลกฎหมายอาญา

8. ความผิดเกี่ยวกับการสุรา ตามกฎหมายว่าด้วยสุรา ความผิดเกี่ยวกับยาสูบตามกฎหมายว่าด้วยยาสูบ ความผิดเกี่ยวกับภาษีสรรพสามิต ตามกฎหมายว่าด้วยภาษีสรรพสามิต

ดังที่กล่าวมา นัยของความผิดมูลฐานที่ควรกำหนดใหม่ข้างต้น แม้อาจจะยังไม่ครอบคลุมไปถึงการกระทำความผิดขององค์กรอาชญากรรมหรือผู้มีอิทธิพลได้ทั้งหมด แต่อย่างน้อยก็เป็นการขยายผลในการใช้มาตรการตามกฎหมายฟอกเงินเพื่อการป้องกันและปราบปรามองค์กรอาชญากรรมหรือผู้มีอิทธพลให้ได้ในระดับหนึ่ง

ABSTRACT

The objectives of studying the topic entitled "**Predicate Offences according to Anti-Money Laundering Act** and **Measures for Prevention and Suppression of Organized Crimes and Local People Exerting Dark Influence in Thailand**" are to study the characteristics of the predicate offences according to AMLA as well as to study the concept and view of the government sector and of academics respectively held towards the characteristics whether or not they can be applied as appropriate measures for prevention and suppression of organized crimes and local people exerting dark influence in Thailand. In this regard, the study was based on documentary research—an analysis based only on documents.

A study of predicate offences in relation to anti-money laundering measures, locally and abroad; and of the opinions from law enforcement bodies and academics indicates that most of the predicate offences abroad were adequate for prevention and suppression of the offences.

However, in Thailand, there are only 8 predicate offences according to AMLA. It seems insufficient for legal measures against the organized crimes and local people exerting dark influence in Thailand. It can be seen that the crimes committed at present are outside the scope of the predicate offences stipulated in AMLA. The aforesaid 8 predicate offences cannot properly cover in order to reduce or weed out the cycle of crime. And according to AMLA, it places emphasis on eliminating the cycle of crime comprising the 8 predicate offences. The result, however, is that law enforcement has not been able to reduce or demolish the crimes. It is evident that there are still plenty of property or proceeds of crimes gained from the commission of other offences. Furthermore, these property and proceeds of crimes can be used in furtherance of committing the predicate offences stipulated in AMLA.

Therefore, the number of predicate offences under AMLA should be increased in order to efficiently cover the offences which become more sophisticated at present.

คำนำ

การฟอกเงิน (Money Laundering) เป็นความผิดที่หลายประเทศรวมทั้งประเทศไทยได้ให้ความสำคัญในการป้องกันและปราบปราม แม้การฟอกเงินจะมิใช่อาชญากรรมที่มีผลกระทบโดยตรงต่อชีวิตร่างกายและเสรีภาพของบุคคล แต่การฟอกเงินเป็นอาชญากรรมที่ทำให้วงจรการประกอบอาชญากรรมบางประเภทที่มีลักษณะการกระทำเป็นกระบวนการและมีผลกระทบโดยตรงต่อระบบเศรษฐกิจและความมั่นคงของประเทศยังคงดำเนินต่อไปเป็นวงจรไม่มีที่สิ้นสุด เนื่องจากผู้ประกอบอาชญากรรมได้นำเงินหรือทรัพย์สินที่ได้จากการกระทำความผิดไปใช้ประโยชน์ในการกระทำความผิดต่อไปได้อีก ด้วยความตระหนักถึงปัญหาดังกล่าวจึงได้มีการตราพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการฟอกเงินขึ้นให้มีผลบังคับใช้ตั้งแต่วันที่ 19 สิงหาคม 2542 เป็นต้นมา โดยบัญญัติให้การฟอกเงินเป็นความผิดอาญาและมีมาตรการริบทรัพย์สินทางแพ่งเพื่อดำเนินการกับทรัพย์สินที่เกี่ยวกับการกระทำความผิดมูลฐาน และจากผลการดำเนินการที่ผ่านมาของสำนักงานป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน (สำนักงาน ปปง.) ซึ่งเป็นหน่วยงานบังคับใช้กฎหมายดังกล่าวในส่วนของการริบทรัพย์สินที่เกี่ยวกับการกระทำความผิดมูลฐานทางแพ่ง ปรากฏว่าสามารถที่จะนำมาตรการดังกล่าวมาใช้ในการยึดอายัดทรัพย์สินที่เกี่ยวกับการกระทำความผิดมูลฐาน เพื่อให้ทรัพย์สินดังกล่าวตกเป็นของแผ่นดินได้เป็นจำนวนมาก และเป็นที่ยอมรับโดยทั่วไปว่าเป็นมาตรการที่มีประสิทธิภาพอย่างยิ่งในการตัดวงจรการประกอบอาชญากรรมอันเป็นความผิดมูลฐาน

ปัจจุบันความผิดมูลฐานตามกฎหมายว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงินมีทั้งหมด 8 มูลฐาน ได้แก่ ความผิดเกี่ยวกับยาเสพติด ความผิดเกี่ยวกับเพศ ความผิดเกี่ยวกับการฉ้อโกงประชาชน ความผิดเกี่ยวกับการยักยอกหรือฉ้อโกงตามกฎหมายการธนาคารพาณิชย์ ความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ ความผิดเกี่ยวกับการกรรโชกหรือรีดเอาทรัพย์ ความผิดเกี่ยวกับการลักลอบหนีศุลกากร และความผิดเกี่ยวกับการก่อการร้ายตามประมวลกฎหมายอาญา จึงทำให้เกิดแนวคิดว่าการกำหนดความผิดมูลฐานไว้เพียง 8 มูลฐาน นั้น มีความเหมาะสมสอดคล้องกับเจตนารมณ์ของกฎหมายในการตัดวงจรการประกอบอาชญากรรมให้ลดน้อยลงหรือหมดสิ้นไปได้อย่างมีประสิทธิภาพหรือไม่ เนื่องจากยังมีเงินหรือทรัพย์สินที่ได้มาจากการกระทำความผิดฐานอื่นอีกเป็นจำนวนมาก และยังสามารถนำเงินหรือทรัพย์สินดังกล่าวไปใช้ในการสนับสนุนการกระทำความผิดมูลฐานได้อีก

รายงานการศึกษาฉบับนี้ จึงได้จัดทำขึ้นเพื่อประโยชน์ในการที่จะกำหนดลักษณะความผิดมูลฐานที่เหมาะสมและมีประสิทธิภาพในการนำมาใช้ป้องกันและปราบปรามองค์กรอาชญากรรมและผู้มีอิทธิพลในประเทศไทย โดยได้รับการสนับสนุนการดำเนินโครงการจากสถาบันวิจัยและพัฒนากระบวนการยุติธรรม สำนักงานกิจการยุติธรรม กระทรวงยุติธรรม คณะนักวิจัยจึงขอขอบคุณไว้ ณ ที่นี้ และขอขอบคุณหน่วยงานต่างๆ ตลอดจนผู้ทรงคุณวุฒิที่เกี่ยวข้องที่ให้ข้อคิดเห็นเกี่ยวกับงานศึกษาฉบับนี้ให้สมบูรณ์มากยิ่งขึ้น เพื่อนำเสนอในการประชุมทางวิชาการระดับชาติว่าด้วยงานยุติธรรม ครั้งที่ 2 อย่างไรก็ดี ข้อมูล ข้อความที่ปรากฏตามรายงานการศึกษาฉบับนี้ เป็นความเห็นทางวิชาการที่คณะวิจัยได้ร่วมกันศึกษา ค้นคว้า ได้มาจากแหล่งข้อมูลทางวิชาการต่างๆ แล้วนำมาสรุปเรียบเรียงเพื่อสนับสนุนแนวคิด ข้อสังเกต และความเห็น

ทางวิชาการของคณะวิจัย เพื่อให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์ของการศึกษาในรายงานฉบับดังกล่าว การนำเสนอรายงานการศึกษาฉบับนี้เป็นผลงานทางวิชาการโดยอิสระของคณะวิจัย จึงไม่มีผลผูกพันกับหน่วยงานใดๆ ทั้งในภาครัฐและภาคเอกชนแต่อย่างใด

อนึ่ง คณะวิจัยขอขอบคุณต่อผู้บังคับบัญชา เพื่อนข้าราชการ และคณาจารย์ที่ได้ให้คำปรึกษา แนะนำ แนวคิดต่างๆ ตลอดจนให้การสนับสนุนในด้านข้อมูลทางวิชาการในการจัดทำรายงานฉบับนี้ และขอแสดงความขอบคุณต่อนายปรัชญา พานทอง ที่ได้กรุณาสละเวลา ช่วยศึกษา ค้นคว้า หาข้อมูล เพื่อสนับสนุนการทำงานของคณะวิจัยจนทำให้งานสำเร็จลงได้ด้วยดี

ในท้ายที่สุด คณะผู้วิจัยหวังเป็นอย่างยิ่งว่า ความคิดเห็นและข้อเสนอแนะจากรายงานการศึกษาฉบับนี้จะเป็นประโยชน์และมีส่วนช่วยให้การป้องกันและปราบปรามการฟอกเงินในประเทศไทยให้มีประสิทธิภาพเพิ่มมากขึ้น สมดังเจตนารมณ์ของกฎหมายต่อไป

พันตำรวจเอกสีหนาท ประยูรรัตน์	นักวิจัย
นายสรรเพชญ แสงเนตรสว่าง	ผู้ช่วยนักวิจัย
นายวิทยา นิติธรรม	ผู้ช่วยนักวิจัย
นางฐานิยา อดุลยานุโกศล	ผู้ช่วยนักวิจัย

บทที่ 1
บทนำ

1. หลักการและเหตุผล

ประเทศไทยในปัจจุบันรวมตลอดถึงนานาอารยประเทศ ได้มีการพัฒนาในหลายๆ ด้าน ไม่ว่าจะเป็นทางด้านสังคม กฎหมาย เศรษฐกิจ การเมือง เทคโนโลยี และอื่นๆ อีกหลายอย่างตามมาส่งผลให้ประเทศชาติเจริญเติบโตอย่างรวดเร็ว เครื่องอำนวยความสะดวกในชีวิตประจำวันมีมากขึ้น การสื่อสารสะดวกรวดเร็ว ทำให้มีความสะดวกสบายมากขึ้น ในขณะที่สังคมมีการพัฒนาไปในทางที่ดีขึ้น แต่อีกแง่มุมหนึ่งการเจริญเติบโตก็ส่งผลร้ายให้กับสังคมประเทศชาติอย่างมากมายมหาศาลเช่นกัน ถ้าบุคคลซึ่งเป็นอาชญากรนำมาใช้เป็นประโยชน์ต่อตนเองในทางที่ไม่ดี กล่าวคือจากเดิมการกระทำความผิดนั้นเป็นอาชญากรรมที่กระทำผิดโดยลำพังเพื่อบุคคลหนึ่งหรือสองคน ซึ่งเรียกว่าอาชญากรรมตามท้องถนน ก็เปลี่ยนแปลงมาเป็นรูปแบบที่เป็นขบวนการที่มีความสลับซับซ้อนมากยิ่งขึ้น ซึ่งทางวิชาการเรียกว่า องค์กรอาชญากรรม (Organized Crime) ซึ่งมีการดำเนินการภายใต้ระบบการปกปิด การรักษาความลับในองค์การมีโครงการบริหารงาน มีขั้นตอนในการควบคุมดูแลและมีเป้าหมายเพื่อให้ได้มาซึ่งผลประโยชน์จำนวนมหาศาลจากการกระทำความผิด จนทำให้มีลักษณะคล้ายกับองค์กรธุรกิจที่มีจุดประสงค์ในการแสวงหากำไร โดยมีการดำเนินการในลักษณะเป็นขบวนการที่มีเครือข่ายโยงใยครอบคลุมทั้งภายในประเทศและต่างประเทศ

นอกจากนั้นองค์กรอาชญากรรมดังกล่าวยังได้มีการพัฒนารูปแบบ จากเดิมที่เคยกระทำความผิดอย่างมีขอบเขตอยู่ภายในประเทศก็เปลี่ยนเป็นอาชญากรรมระหว่างประเทศ หรือเรียกว่า อาชญากรรมข้ามชาติ อันจะก่อให้เกิดความเสียหายอย่างมหาศาลและกว้างขวางมากยิ่งขึ้น โดยการนำเอาเทคโนโลยีสมัยใหม่มาเป็นเครื่องมือในการช่วยกระทำความผิด

ปัจจุบันเป็นยุคของความเจริญและเทคโนโลยี ความเจริญและเทคโนโลยีได้ก่อให้เกิดผลกระทบต่อความเป็นอยู่ การทำงาน การติดต่อธุรกิจ การสื่อสาร รวมไปถึงความเจริญของประเทศ ในขณะเดียวกันก็มีผลต่อรูปแบบของอาชญากรรมที่เกิดขึ้นไปด้วย อาชญากรรมธรรมดาซึ่งมักจะมีรูปแบบของการกระทำที่ไม่สลับซับซ้อนได้พัฒนาไปเป็นอาชญากรรมทางเศรษฐกิจ อาชญากรรมซึ่งเคยมุ่งผลตอบแทนเป็นเงินหรือทรัพย์สินจำนวนไม่มากนักได้กลายเป็นอาชญากรรมที่มุ่งผลตอบแทนมูลค่ามหาศาล หรืออาชญากรรมที่เคยมีเครือข่ายเพียงในประเทศก็ได้พัฒนาไปเป็นอาชญากรรมข้ามชาติ ในลักษณะขององค์กรอาชญากรรม จนเป็นที่ยอมรับกันว่ามาตรการทางกฎหมายที่เคยบังคับใช้กับอาชญากรรมในอดีตอาจไม่ประสบผลสำเร็จได้ในปัจจุบัน ดังนั้น จึงมีการนำมาตรการใหม่ๆ มาใช้กับองค์กรอาชญากรรมในประเทศสหรัฐอเมริกาเช่น กฎหมาย RICO หรือ CCE ซึ่งได้นำหลักเกณฑ์การสมคบกันกระทำความผิดมาใช้ รวมทั้งการรับฟังพยานหลักฐานก็มีการขยายหลักเกณฑ์การรับฟังให้กว้างขวางขึ้น นอกจากนี้กระบวนการในการดำเนินคดีอาญาที่ใช้อยู่ในปัจจุบันที่เริ่มต้นจากการสืบสวน การค้นหาพยานหลักฐาน และการฟ้องคดี ก็ไม่สามารถนำมาใช้กับองค์กรอาชญากรรมและผู้มีอิทธิพลที่อาศัยอำนาจทางการเงินหรือทางการเมืองได้อย่างมีประสิทธิผล

เพราะการที่จะพิสูจน์ให้เห็นได้อย่างชัดแจ้งว่าจำเลยเป็นผู้กระทำความผิดนั้นเป็นไปได้ยากและไม่สามารถนำมาปฏิบัติได้กับอาชญากรรมเหล่านี้ (ชัยนันต์ แสงปุตตะ, 2541:1-3)

ดังนั้น มาตรการทางกฎหมายเพื่อทำลายเศรษฐกิจของผู้ประกอบอาชญากรรม จึงได้มีการนำมาใช้ในหลายประเทศ โดยวางหลักเกณฑ์ว่าอาชญากรรมที่จะเกิดขึ้นในปัจจุบัน ไม่ว่าจะเป็นอาชญากรรมทางเศรษฐกิจ อาชญากรรมที่อาศัยเทคโนโลยีแผนใหม่ หรืออาชญากรรมยาเสพติด ล้วนแล้วแต่มุ่งหวังเงินได้จำนวนมหาศาลเป็นผลตอบแทน เงินได้เหล่านี้ส่วนใหญ่ถูกนำไปใช้ในธุรกิจอาชญากรรม ส่วนหนึ่งถูกนำไปสร้างอิทธิพลในวงราชการและในวงการเมือง และส่วนที่เหลือได้ถูกนำไปใช้ลงทุนในวงการธุรกิจประเภทต่างๆ ซึ่งผลสุดท้ายเงินได้จากการดำเนินการเหล่านี้ก็จะถูกนำกลับไปใช้เป็นต้นทุนในการประกอบอาชญากรรมขึ้นมาอีก ทำให้เกิดเป็นวงจรการประกอบอาชญากรรมที่ยากต่อการจับกุมปราบปราม

ด้วยเหตุนี้มาตรการทางกฎหมายเพื่อทำลายเศรษฐกิจของผู้ประกอบอาชญากรรม จึงถูกสร้างขึ้นมาเพื่อยึดหรืออายัดทรัพย์สินที่เกี่ยวกับการกระทำความผิด โดยไม่คำนึงว่าทรัพย์สินนั้นจะมีการจำหน่าย จ่ายโอน หรือเปลี่ยนสภาพไปกี่ครั้งก็ตาม ทรัพย์สินเหล่านั้นก็สามารถถูกยึด (ริบ) เพื่อให้ตกเป็นของแผ่นดินได้ ความจำเป็นที่ต้องขยายหลักเกณฑ์การริบทรัพย์สินให้มีขอบเขตที่กว้างขวางขึ้นกว่าการริบทรัพย์สินตามหลักทั่วไปของประมวลกฎหมายอาญา ก็เนื่องจากว่าทรัพย์สินที่จะถูกริบได้ตามกฎหมายอาญาจะต้องเป็นทรัพย์สินที่เกี่ยวข้องโดยตรงกับการกระทำความผิด ไม่ว่าจะเป็นทรัพย์สินที่ได้ใช้ มีไว้เพื่อใช้ ได้มาเพื่อจูงใจหรือเป็นรางวัลในการกระทำความผิด แต่ถ้าทรัพย์สินเหล่านั้นได้มีการจำหน่าย จ่ายโอนหรือเปลี่ยนสภาพไปแล้ว การริบทรัพย์สินตามหลักกฎหมายอาญาจะไม่ครอบคลุมไปถึง และการปกปิดหรืออำพรางลักษณะที่แท้จริง การได้มา แหล่งที่ตั้ง การจำหน่าย การโอน การได้สิทธิใดๆ ซึ่งทรัพย์สินที่เกี่ยวกับการกระทำความผิดซึ่งเปรียบเสมือนทรัพย์สินที่สกปรกให้ดูเหมือนเป็นทรัพย์สินที่ได้มาจากการดำเนินธุรกิจโดยชอบนี้ ได้มีการเรียกกันว่า “การฟอกเงิน” เพราะฉะนั้นตามหลักเกณฑ์การทำลายเศรษฐกิจของอาชญากร จึงกำหนดให้การฟอกเงินเป็นความผิด และทรัพย์สินที่เกี่ยวกับการกระทำความผิดจะต้องถูกยึดให้ตกเป็นของแผ่นดิน (ชัยนันต์ แสงปุตตะ, 2541 : 3 อ้างถึงในเมธี กุศลสร้าง, 2539 : 2-4)

ในการบัญญัติกฎหมายว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงินมีวัตถุประสงค์เพื่อใช้เป็นมาตรการทางกฎหมายในการทำลายเศรษฐกิจขององค์กรอาชญากรรม เนื่องจากผู้ประกอบอาชญากรรมหรืออาชญากร ซึ่งกระทำความผิดกฎหมายบางประเภทได้นำเงินหรือทรัพย์สินที่เกี่ยวกับการกระทำความผิดนั้นมากระทำในรูปแบบต่างๆ อันเป็นการฟอกเงินเพื่อนำเงินหรือทรัพย์สินนั้นไปใช้ประโยชน์ในการกระทำความผิดต่อไปได้อีก ทำให้ยากแก่การปราบปรามการกระทำความผิดเหล่านั้น เพื่อเป็นการตัดวงจรการประกอบอาชญากรรมดังกล่าว จึงได้นำมาตรการทางกฎหมายว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงินมาใช้ดำเนินการป้องกันและปราบปรามอาชญากรรม โดยมาตรการดังกล่าวมีการลงโทษผู้ที่ทำการฟอกเงินซึ่งจะมีโทษจำคุกหรือปรับ รวมทั้งนำมาตรการยึด (ริบ) ทรัพย์สินมาใช้ ดังนั้น กฎหมายว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงินมีความจำเป็นที่จะต้องกำหนดฐานความผิดทางอาญาไว้ในกฎหมายดังกล่าว ซึ่งฐานความผิดทางอาญา ที่กำหนดไว้ในกฎหมายว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงินนั้น ผู้ที่กระทำความผิดตามฐานความผิดทางอาญาที่กำหนดไว้ยังไม่มีความผิดฐานฟอกเงิน แต่ถ้ามีการนำเงินหรือทรัพย์สินที่ได้จากการกระทำความผิดตามฐานความผิดทางอาญาที่กำหนดไว้ไปกระทำการฟอกเงิน ผู้กระทำดังกล่าวจึงมีความผิดฐานฟอกเงิน ซึ่งจะต้องมีโทษจำคุกหรือปรับและทรัพย์สินที่เกี่ยวกับ

การกระทำความผิดจะต้องถูกยึดเพื่อให้ตกเป็นของแผ่นดิน ฐานความผิดทางอาญาดังกล่าวเรียกว่า "ความผิดมูลฐาน" ซึ่งมีทั้งสิ้น 8 ฐานความผิดคือ 1) ความผิดเกี่ยวกับยาเสพติด 2) ความผิดเกี่ยวกับเพศ 3) ความผิดเกี่ยวกับการฉ้อโกงประชาชน 4) ความผิดเกี่ยวกับการยักยอกหรือฉ้อโกงตามกฎหมายการธนาคารพาณิชย์ 5) ความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ 6) ความผิดเกี่ยวกับการกรรโชกหรือรีดเอาทรัพย์ 7) ความผิดเกี่ยวกับการลักลอบหนีศุลกากร และ 8) ความผิดเกี่ยวกับการก่อการร้ายตามประมวลกฎหมายอาญา ซึ่งเป็นส่วนที่สำคัญที่กำหนดไว้ในกฎหมายว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน

จากปัญหาดังกล่าวข้างต้นจึงควรจะต้องศึกษาในเบื้องต้นว่า ความผิดมูลฐานตามกฎหมายว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงินทั้ง 8 มูลฐานความผิดนั้น มีความสมบูรณ์เพียงพอหรือไม่ที่จะนำมาใช้เป็นมาตรการทางกฎหมายในการป้องกันและปราบปรามองค์กรอาชญากรรมหรือผู้มีอิทธิพล หรือกล่าวอีกนัยหนึ่งว่า มาตรการทางกฎหมายตามกฎหมายว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน ภายใต้ความผิดมูลฐานทั้ง 8 ฐานความผิดนั้น นำมาใช้ป้องกันและปราบปรามองค์กรอาชญากรรมหรือผู้มีอิทธิพลได้มากน้อยเพียงใด

2. วัตถุประสงค์ของการศึกษา

2.1 เพื่อศึกษาถึงลักษณะของความผิดมูลฐานตามกฎหมายว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน

2.2 เพื่อรวบรวมวรรณกรรมบางส่วนที่เกี่ยวข้อง ข้อมูล แนวคิด ความเห็นของหน่วยงานตลอดจนนักวิชาการเกี่ยวกับความผิดมูลฐานตามกฎหมายว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงินกับมาตรการป้องกันและปราบปรามองค์กรอาชญากรรมและผู้มีอิทธิพลในประเทศไทย

2.3 เพื่อศึกษาว่าความผิดมูลฐานตามข้อ 1.2.1 และความคิดเห็นตลอดจนแนวคิดตาม ข้อ 1.2.2 จะสามารถนำมาใช้เป็นมาตรการป้องกันและปราบปรามอาชญากรรมและผู้มีอิทธิพลได้เพียงใด

2.4 เพื่อศึกษาเปรียบเทียบการกำหนดความผิดมูลฐานในกฎหมายว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงินของไทยและต่างประเทศบางประเทศ

2.5 เพื่อกำหนดแนวทางและข้อเสนอแนะในการแก้ไขปรับปรุงกฎหมายที่เกี่ยวกับองค์กรอาชญากรรมและผู้มีอิทธิพลในประเทศไทย โดยการกำหนดความผิดมูลฐานให้มีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น

3. ขอบเขตของการศึกษา

การศึกษานี้มุ่งศึกษาเกี่ยวกับการนำมาตรการทางกฎหมายในการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงินอันประกอบด้วยมาตรการทางอาญาและมาตรการทางแพ่งภายใต้ความผิดมูลฐาน 8 ประเภท ในการป้องกันและปราบปรามองค์กรอาชญากรรมและผู้มีอิทธิพลในประเทศไทย

4. วิธีดำเนินการศึกษา

เป็นการศึกษาทางเอกสาร โดยศึกษาวิเคราะห์ข้อมูลจากเอกสารต่างๆ

5. ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

5.1 ทำให้ทราบลักษณะความผิดมูลฐานทุกประเภทโดยได้มีการจำแนกความผิดมูลฐานโดยละเอียด

5.2 ทำให้ทราบถึงมาตรการทางกฎหมายว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงินที่สมควรกำหนดให้นำมาใช้กับความผิดมูลฐาน

5.3 สามารถนำเอาข้อคิดเห็น ข้อเสนอแนะ ผลที่ได้จาการศึกษาครั้งนี้ไปใช้พิจารณาหรือเป็นแนวทางในการบัญญัติหรือปรับปรุงกฎหมายว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงินโดยการกำหนดความผิดมูลฐานให้มีความสมบูรณ์มากยิ่งขึ้นและนำเอามาตรการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงินมาใช้เพื่อให้เกิดผลดีในการป้องกันและปราบปรามต่อไป

5.4 ทำให้ทราบถึงลักษณะและการกำหนดความผิดมูลฐาน ในกฎหมายว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงินของต่างประเทศที่เป็นสากลบางประเทศและประเทศแถบเอเชียซึ่งเป็นภูมิภาคเดียวกับประเทศไทย

5.5 ทำให้ทราบถึงลักษณะการกำหนดความผิดมูลฐานที่จะสามารถป้องกันและปราบปรามองค์กรอาชญากรรมและผู้มีอิทธิพลในประเทศไทยได้

6. นิยามศัพท์ที่ใช้ในการศึกษา

6.1 นิยามศัพท์ตามกฎหมายว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน

ตามพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน พ.ศ. 2542 มาตรา 3 ได้ให้ความหมายของคำว่า “ความผิดมูลฐาน” “ธุรกรรม” “ธุรกรรมที่มีเหตุอันควรสงสัย” “ทรัพย์สินที่เกี่ยวกับการกระทำความผิด” “สถาบันการเงิน” “คณะกรรมการ” “กรรมการ” “พนักงานเจ้าหน้าที่” “เลขาธิการ” “รองเลขาธิการ” “สำนักงาน” และ “รัฐมนตรี” ไว้ดังนี้

“ความผิดมูลฐาน” หมายความว่า

(1) ความผิดเกี่ยวกับยาเสพติด ตามกฎหมายว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามยาเสพติดหรือกฎหมายว่าด้วยมาตรการในการปราบปรามผู้กระทำความผิดเกี่ยวกับยาเสพติด

(2) ความผิดเกี่ยวกับเพศตามประมวลกฎหมายอาญา เฉพาะที่เกี่ยวกับการเป็นธุระจัดหา ล่อไปหรือพาไปเพื่อการอนาจารหญิงและเด็กเพื่อสนองความใคร่ของผู้อื่น และความผิดฐานพรากเด็กและผู้เยาว์ ความผิดตามกฎหมายว่าด้วยมาตรการในการป้องกันและปราบปรามการค้าหญิงและเด็ก หรือความผิดตามกฎหมายว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการค้าประเวณี เฉพาะที่เกี่ยวกับการเป็นธุระจัดหา ล่อไปหรือชักพาไปเพื่อให้บุคคลนั้นกระทำการค้าประเวณีหรือความผิดเกี่ยวกับการเป็นเจ้าของกิจการค้าประเวณี ผู้ดูแล หรือผู้จัดการกิจการค้าประเวณีหรือสถานการค้าประเวณี หรือเป็นผู้ควบคุมผู้กระทำการค้าประเวณีในสถานการค้าประเวณี

(3) ความผิดเกี่ยวกับการฉ้อโกงประชาชนตามกฎหมายอาญา หรือความผิดตามกฎหมายว่าด้วยการกู้ยืมเงินที่เป็นการฉ้อโกงประชาชน

(4) ความผิดเกี่ยวกับการยักยอกหรือฉ้อโกงหรือประทุษร้ายต่อทรัพย์หรือกระทำโดยทุจริตตามกฎหมายว่าด้วยการธนาคารพาณิชย์ กฎหมายว่าด้วยการประกอบธุรกิจเงินทุน ธุรกิจหลักทรัพย์และธุรกิจเครดิตฟองซิเอร์ หรือกฎหมายว่าด้วยหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์ ซึ่งกระทำโดยกรรมการ ผู้จัดการ

หรือบุคคลใด ซึ่งรับผิดชอบหรือมีประโยชน์เกี่ยวข้องในการดำเนินงานของสถาบันการเงินนั้น

(5) ความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ หรือความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ในการยุติธรรมตามประมวลกฎหมายอาญา ความผิดตามกฎหมายว่าด้วยความผิดของพนักงานในองค์การ หรือหน่วยงานของรัฐ หรือความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่หรือทุจริตต่อหน้าที่ตามกฎหมายอื่น

(6) ความผิดเกี่ยวกับการกรรโชก หรือรีดเอาทรัพย์ที่กระทำโดยอ้างอำนาจอั้งยี่ หรือซ่องโจรตามประมวลกฎหมายอาญา

(7) ความผิดเกี่ยวกับการลักลอบหนีศุลกากรตามกฎหมายว่าด้วยศุลกากร

"ธุรกรรม" หมายความว่า กิจกรรมที่เกี่ยวกับการทำนิติกรรม สัญญา หรือการดำเนินการใดๆ กับผู้อื่น ทางการเงิน ทางธุรกิจ หรือการดำเนินการเกี่ยวกับทรัพย์สิน

"ธุรกรรมที่มีเหตุอันควรสงสัย" หมายความว่า ธุรกรรมที่มีความซับซ้อนผิดไปจากการทำธุรกรรมในลักษณะเดียวกันที่ทำกันอยู่ตามปกติ ธุรกรรมที่ขาดความเป็นไปได้ในเชิงเศรษฐกิจ ธุรกรรมที่มีเหตุอันควรเชื่อได้ว่ากระทำขึ้นเพื่อหลีกเลี่ยงมิให้ต้องตกอยู่ภายใต้บังคับแห่งพระราชบัญญัตินี้ หรือธุรกรรมที่เกี่ยวข้องหรืออาจเกี่ยวข้องกับการกระทำความผิดมูลฐาน ทั้งนี้ไม่ว่าจะเป็นการทำธุรกรรมเพียงครั้งเดียวหรือหลายครั้ง

"ทรัพย์สินที่เกี่ยวกับการกระทำความผิด" หมายความว่า

(1) เงินหรือทรัพย์สินที่ได้มาจากการกระทำซึ่งเป็นความผิดมูลฐาน หรือจากการสนับสนุนหรือช่วยเหลือการกระทำซึ่งเป็นความผิดมูลฐาน

(2) เงินหรือทรัพย์สินที่ได้มาจากการจำหน่าย จ่าย โอน ด้วยประการใดๆ ซึ่งเงินหรือทรัพย์สินตาม (1) หรือ

(3) ดอกผลของเงินหรือทรัพย์สินตาม (1) หรือ (2)

ทั้งนี้ ไม่ว่าทรัพย์สินตาม (1) (2) หรือ (3) จะมีการจำหน่าย จ่าย โอน หรือเปลี่ยนสภาพไปกี่ครั้งและไม่ว่าจะอยู่ในความครอบครองของบุคคลใด โอนไปเป็นของบุคคลใด หรือปรากฏหลักฐานทางทะเบียนว่าเป็นของบุคคลใด

"สถาบันการเงิน" หมายความว่า

(1) ธนาคารแห่งประเทศไทยตามกฎหมายว่าด้วยธนาคารแห่งประเทศไทย ธนาคารพาณิชย์ตามกฎหมายว่าด้วยการธนาคารพาณิชย์ และธนาคารตามที่ได้มีกฎหมายจัดตั้งขึ้นโดยเฉพาะ

(2) บริษัทเงินทุนและบริษัทเครดิตฟองซิเอร์ ตามกฎหมายว่าด้วยการประกอบธุรกิจเงินทุน ธุรกิจหลักทรัพย์ และธุรกิจเครดิตฟองซิเอร์ และบริษัทหลักทรัพย์ตามกฎหมายว่าด้วยหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์

(3) บรรษัทเงินทุนอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย ตามกฎหมายว่าด้วยบรรษัทเงินทุนอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทยและบรรษัทเงินทุนอุตสาหกรรมขนาดย่อมตามกฎหมายว่าด้วยบรรษัทเงินทุนอุตสาหกรรมขนาดย่อม

(4) บรรษัทประกันชีวิตตามกฎหมายว่าด้วยการประกันชีวิต และบริษัทประกันวินาศภัย ตามกฎหมายว่าด้วยการประกันวินาศภัย

(5) สหกรณ์ออมทรัพย์ตามกฎหมายว่าด้วยสหกรณ์หรือ

(6) นิติบุคคลที่ดำเนินธุรกิจอื่นที่เกี่ยวข้องกับการเงินตามที่กำหนดในกฎกระทรวง

“คณะกรรมการ” หมายความว่า คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน

“กรรมการ” หมายความว่า กรรมการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน และให้หมายความรวมถึงประธานกรรมการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน

“พนักงานเจ้าหน้าที่” หมายความว่าผู้ซึ่งรัฐมนตรีแต่งตั้งให้ปฏิบัติราชการตามพระราชบัญญัตินี้

“เลขาธิการ” หมายความว่า เลขาธิการคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน

“รองเลขาธิการ” หมายความว่า รองเลขาธิการคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน

“สำนักงาน” หมายความว่า สำนักงานป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน

“รัฐมนตรี” หมายความว่า รัฐมนตรีผู้รักษาการตามพระราชบัญญัตินี้

6.2 นิยามศัพท์ทั่วไป

“**องค์กรอาชญากรรม**” ตามร่างอนุสัญญาต่อต้านองค์กรอาชญากรรมข้ามชาติของสหประชาชาติ ได้นิยามความหมายขององค์กรอาชญากรรมว่าหมายถึง การร่วมมือกันสมคบกระทำความผิด เพื่อแสวงหาประโยชน์ทางการเงิน และอำนาจโดยปราศจากการคำนึงถึงกฎหมาย และคำว่า **“องค์กรอาชญากรรม”** ตามความหมายทั่วไป หมายถึง เครือข่ายผู้กระทำความผิดกฎหมายหรือเครือข่ายผู้มีอิทธิพล

บทที่ 2
มาตรการทางกฎหมายในการป้องกันและปราบปราม การฟอกเงินและการป้องกันและปราบปรามองค์กรอาชญากรรม และผู้มีอิทธิพลในประเทศไทย

1. สาระสำคัญของกฎหมายว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน

1.1 ความเป็นมาของกฎหมายว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน

ปัจจุบันนานาอารยประเทศรวมทั้งประเทศไทยได้มีการพัฒนาในด้านต่างๆ มากขึ้น รวมทั้งการพัฒนาทางด้านเทคโนโลยีและการสื่อสาร ซึ่งมีผลดีทำให้เกิดความสะดวกสบาย แต่ในขณะเดียวกันการพัฒนาดังกล่าวก็มีผลเสียเช่นกัน ถ้าอาชญากรนำเทคโนโลยีและการสื่อสารที่ทันสมัยมาใช้ในทางที่จะเกิดประโยชน์ต่อการประกอบอาชญากรรม ความเจริญและเทคโนโลยีเหล่านี้มีผลทำให้รูปแบบอาชญากรรมมีความซับซ้อนและพัฒนาขึ้น เปลี่ยนแปลงจากที่เป็นอาชญากรรมธรรมดาที่เกิดขึ้นภายในประเทศ และเกี่ยวข้องกับทรัพย์สินเป็นจำนวนไม่มาก หรือจากอาชญากรรมพื้นบ้านไปสู่อาชญากรรมข้ามชาติ และมุ่งหวังผลตอบแทนมหาศาล มีการดำเนินงานร่วมกันในรูปแบบขององค์กรอาชญากรรมกล่าวคือ มีการรวมตัวกันของอาชญากรรมหลายอย่างมีการแบ่งงานแบ่งหน้าที่รับผิดชอบ มีเครือข่ายเพื่อการติดต่อประสานงานกันในหลายๆ ประเทศเพื่อก่ออาชญากรรมที่เกี่ยวกับสิ่งผิดกฎหมาย การก่ออาชญากรรมประเภทนี้จะมุ่งหวังให้ได้เงินจำนวนมหาศาลเป็นผลตอบแทน เงินเหล่านี้จะถูกนำไปผ่านกระบวนการเปลี่ยนแปรสภาพในหลายๆ รูปแบบเพื่ออำพรางแหล่งที่มาของเงินได้จากเงินที่ได้มาโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายให้เป็นเงินที่ชอบด้วยกฎหมาย หรือเงินที่สกปรกให้เป็นเงินที่สะอาด ซึ่งส่วนใหญ่จะอาศัยสถาบันการเงินหรือการประกอบธุรกิจในรูปแบบต่างๆ ในการดำเนินการและเงินที่ได้มีการดำเนินการจนขาวสะอาดแล้วเหล่านั้นจะย้อนกลับไปเป็นเงินทุน เพื่อประกอบอาชญากรรมขึ้นมาอีกเป็นวงจรการประกอบอาชญากรรมที่ยากต่อการจับกุมปราบปราม ดังนั้นมาตรการทางกฎหมายเพื่อทำลายการประกอบอาชญากรรมจึงถูกสร้างขึ้นมาเพื่อจัดการกับทรัพย์สินหรือเงินได้ทั้งหมดที่เกี่ยวข้องกับการกระทำความผิด ซึ่งกระบวนการยุติธรรมในอดีตไม่อาจประสบความสำเร็จในการบังคับใช้กฎหมายกับทรัพย์สินที่หมุนเวียนอยู่ในวงจรนี้ได้ เนื่องจากทรัพย์สินเหล่านั้นได้ถูกโอนแปรสภาพหรือเปลี่ยนรูปไปแล้ว

การที่เงินหรือทรัพย์สินที่เกี่ยวกับการกระทำความผิดนั้น ถูกแปรสภาพ เปลี่ยนรูปหรือถูกแปลงให้เป็นทรัพย์สินใหม่ เปรียบเสมือนการทำทรัพย์สินที่สกปรกให้กลายเป็นทรัพย์สินที่ได้มาโดยชอบหรือเป็นทรัพย์สินที่สะอาด จึงเรียกกระบวนการนี้ว่า **"การฟอกเงิน"** กฎหมายว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงินจึงเกิดขึ้นเพื่อสกัดกั้นมิให้มีการนำเงินที่ได้จากการกระทำความผิดไปทำการฟอก โดยมีมาตรการการจัดการกับเงินหรือทรัพย์สินทั้งหมดที่เกี่ยวกับการกระทำความผิดเหล่านั้น

ปัญหาการฟอกเงินที่ได้จากการประกอบอาชญากรรมนี้ประเทศต่างๆ ทั่วโลก รวมทั้งประเทศไทยกำลังประสบอยู่โดยเฉพาะอย่างยิ่งอาชญากรรมยาเสพติด ดังนั้นองค์การสหประชาชาติจึงได้กำหนดให้มี

อนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยการต่อต้านการลักลอบค้ายาเสพติดและวัตถุที่ออกฤทธิ์ต่อจิตและประสาท ค.ศ. 1988 (Vienna Convention) ขึ้น หรืออีกนัยหนึ่งเรียกกันโดยทั่วไปว่า "อนุสัญญากรุงเวียนนา ค.ศ.1988" โดยอนุสัญญาฯ ฉบับนี้ ได้กำหนดมาตรการทางกฎหมายไว้หลายประการเพื่อให้ประเทศที่เป็นสมาชิกนำไปเป็นแนวทางในการแก้ไขหรือบัญญัติกฎหมายภายในให้มีความสอดคล้อง เป็นไปในแนวทางเดียวกันกับอนุสัญญาฯ ดังกล่าว

ประเทศไทยเป็นประเทศหนึ่งที่มีความประสงค์ที่จะเข้าร่วมเป็นภาคีสมาชิกของอนุสัญญากรุงเวียนนา ค.ศ. 1988 โดยที่ประเทศไทยได้มีกฎหมายรองรับมาตรการต่างๆ ตามที่อนุสัญญาฯ ได้กำหนดไว้เป็นหลักเกณฑ์ให้แก่ประเทศที่ประสงค์จะเข้าเป็นภาคีสมาชิกแล้ว คงเหลือแต่เพียงกฎหมายที่เกี่ยวกับการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงินเท่านั้นที่แต่เดิมประเทศไทยยังไม่มี แต่ในปัจจุบันประเทศไทยได้ตรากฎหมายว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงินขึ้นมาบังคับใช้แล้วคือ พระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน พ.ศ. 2542 มีผลใช้บังคับตั้งแต่วันที่ 19 สิงหาคม 2542 เป็นต้นไป (อรรณพ ลิขิตจิตถะ, 2542 : 9)

นอกจากอนุสัญญากรุงเวียนนา ค.ศ. 1988 แล้วยังมีอนุสัญญาและข้อตกลงระหว่างประเทศอื่นๆ ที่บรรดาหน่วยงานระหว่างประเทศได้เสนอมาตรการเพื่อเรียกร้อง หรือกระตุ้นให้ประเทศต่างๆ ดำเนินการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงินจากการประกอบอาชญากรรมดังจะกล่าวต่อไปนี้

(1) อนุสัญญา และข้อตกลงระหว่างประเทศ

ดังที่ทราบกันโดยทั่วไปว่า การค้ายาเสพติดเป็นอาชญากรรมที่ก่อให้เกิดความเสียหายร้ายแรงทั้งแก่ประชาชน สังคม ประเทศ รวมถึงประชาคมโลกในด้านความปลอดภัย ทางเศรษฐกิจ สังคม และการเมือง เพราะเป็นอาชญากรรมที่ทำประโยชน์สูงให้แก่อาชญากร องค์การสหประชาชาติได้ประเมินไว้ว่าการลักลอบค้ายาเสพติดและวัตถุที่ออกฤทธิ์ต่อจิตและประสาทจะก่อให้เกิดรายได้ประมาณ 300,000,000 เหรียญสหรัฐต่อปี ซึ่งประมาณร้อยละ 50 - 70 จะอยู่ในรูปของเงินสด ดังนั้นผู้ค้ายาเสพติดจึงจำเป็นต้องเปลี่ยนสภาพจากเงินสดจำนวนมหาศาลให้อยู่ในรูปของเงินฝากธนาคารเพื่อลดความเสี่ยงในการนำไปใช้ โดยผู้ค้ายาเสพติดจะใช้บริการของสถาบันการเงินและสถานที่รับฝากเงินเป็นตัวกลางในการทำหน้าที่เชื่อมเงินที่จะทำการฟอกเงินที่ใช้ในการกระทำความผิด รวมทั้งเพื่อการปกปิดแหล่งที่มาของรายได้ดังกล่าว ทั้งนี้ผู้ค้ายาเสพติดมักจะนำเงินที่ได้มาจากการกระทำความผิดไปลงทุนซื้อขายสังหาริมทรัพย์และอสังหาริมทรัพย์ในรูปแบบต่างๆ อย่างต่อเนื่อง

ลักษณะการประกอบอาชญากรรมนี้มีเครือข่ายที่สลับซับซ้อนมีการกระทำที่มีลักษณะเป็นองค์กรอาชญากรรม หรือร่วมกันกระทำเป็นอาชญากรรมข้ามชาติซึ่งยากแก่การป้องกันและปราบปราม ทั้งนี้ทุก ๆ ประเทศจะต้องร่วมมือกันมีบทบาทช่วยเหลือซึ่งกันและกันในการป้องกันและปราบปรามอาชญากรรมอย่างมีระบบเป็นเครือข่ายเชื่อมโยงกันทั่วโลก

ดังนั้นตั้งแต่ปี ค.ศ. 1988 เป็นต้นมาบรรดาหน่วยงานระหว่างประเทศจึงได้เสนอมาตรการหรือเครื่องมือเพื่อเรียกร้องหรือกระตุ้นให้ประเทศต่างๆ ดำเนินการป้องกันมิให้ระบบทางการเงินถูกนำไปใช้ในการฟอกเงิน (สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา, 2537 : 11 - 13)

(2) อนุสัญญาสหประชาชาติ ว่าด้วยการต่อต้านการลักลอบค้ายาเสพติดและวัตถุที่ออกฤทธิ์ต่อจิตและประสาท ค.ศ. 1988 (Vienna Convention Against Illicit Traffic in Narcotic Drugs

and psychotropic Substance, 1988)

อนุสัญญานี้หรือที่เรียกว่าอนุสัญญาเวียนนา ค.ศ. 1988 (Vienna Convention 1988) เป็นหนึ่งในข้อตกลงระหว่างประเทศที่ได้ชื่อว่าสำคัญที่สุดในรอบ 50 ปีที่ผ่านมาของสหประชาชาติ (นิกร เภรีกุล, 2543 : 28, Steel Bill, 200 : 12)

อนุสัญญาแห่งสหประชาชาติว่าด้วยการต่อต้านการลักลอบค้ายาเสพติดและวัตถุที่ออกฤทธิ์ต่อจิตและประสาท ค.ศ. 1988 มีหลักการสำคัญที่เกี่ยวข้องกับการฟอกเงินคือ ให้ภาคีสมาชิกจำเป็นต้องกำหนดให้การลักลอบค้ายาเสพติดรวมทั้งการฟอกเงินเป็นความผิดทางอาญาตามกฎหมายภายในของตน นอกจากนี้อนุสัญญาฯ ยังกำหนดให้ภาคีสมาชิกสามารถดำเนินการริบทรัพย์สินที่ได้มาจากการกระทำความผิดเกี่ยวกับการลักลอบค้ายาเสพติด รวมถึงการริบทรัพย์สินตามคำร้องของภาคีสมาชิกอื่นอีกด้วย ตลอดจนยังกำหนดให้ความผิดเกี่ยวกับการลักลอบค้ายาเสพติดดังกล่าวเป็นความผิดที่สามารถส่งผู้ร้ายข้ามแดนได้ และต้องให้ความร่วมมือทางอาญา ในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินการใดๆ กับผู้กระทำความผิดดังกล่าว ไม่ว่าการสืบสวน การสอบสวน การฟ้องคดี การดำเนินการเกี่ยวกับทรัพย์สินที่ได้มาจากการกระทำความผิด หรือการดำเนินการอื่นๆ ทางอาญา

(3) ข้อเสนอ 40 ประการ (40 Recommendations) ของ Financial Action Task Force (FATF)

ข้อเสนอ 40 ประการของ FATF เริ่มต้นจากการที่กลุ่มประเทศอุตสาหกรรม 7 ประเทศ หรือที่เรียกกันว่า กลุ่มประเทศ G7 ได้มีการประชุมสุดยอดทางเศรษฐกิจประจำปีครั้งที่ 15 เมื่อเดือนกรกฎาคม ค.ศ. 1989 ที่ประชุมได้ตระหนักถึงความจำเป็นในการดำเนินการเพื่อแก้ไขปัญหายาเสพติดอย่างจริงจังทั้งระดับในประเทศและระหว่างประเทศ จึงได้มีมติจัดตั้งคณะทำงานเฉพาะกิจซึ่งมีชื่อว่า Financial Action Task Force (FATF) ประกอบด้วยกลุ่มประเทศอุตสาหกรรม 7 ประเทศ (G7) คณะผู้แทนของประชาคมยุโรป (The Commission of the European Communities) และประเทศอื่นอีก 8 ประเทศ FATF จะทบทวนภาระกิจของตนเองทุก 5 ปี หลังจากก่อตั้งในปี 1989 จนถึงปัจจุบันเป็นเวลากว่า 14 ปีแล้ว FATF มีกำหนดเวลาที่จะดำเนินการตามภารกิจต่อไปอีกจนถึง ปี 2004 เท่านั้น ซึ่งเมื่อถึงเวลานั้นบรรดาสมาชิกก็จะต้องตกลงกันว่าจะให้ FATF ดำเนินภาระกิจนี้อีกต่อไปหรือไม่ (นิกร เภรีกุล, 2543 : 32)

FATF ได้เสนอข้อแนะนำ 40 ประการ โดยต่อมาข้อแนะนำดังกล่าวได้ผ่านการรับรองเมื่อ เดือนกุมภาพันธ์ ค.ศ. 1990

ข้อแนะนำ 40 ประการของ FATF มีหลักการที่สอดคล้องกับอนุสัญญาเวียนนา ค.ศ. 1988 ซึ่งเป็นการต่อต้านการฟอกเงินโดยผ่านธนาคาร มีสาระสำคัญ ดังนี้

1. ***กำหนดลักษณะการกระทำความผิดฐานฟอกเงิน และบทลงโทษ***
2. ***กำหนดแนวทางในการยึดหรืออายัดทรัพย์สิน***
3. ***กำหนดแนวทางในการเปิดเผยความลับของธนาคาร*** และข้อกำหนดเรื่องการรายงานการแสดงตนของลูกค้า การเก็บประวัติข้อมูลในการทำธุรกิจ การสืบค้นธุรกิจที่น่าสงสัยของธนาคารโดยไม่มีความรับผิดในข้อหาเปิดเผยความลับของลูกค้า

(4) แนวทางของสภาประชาคมยุโรป (Directive of the council of the European Communities)

กลุ่มประชาคมยุโรป หรือ EC ได้ยอมรับว่าวิธีการที่มีประสิทธิภาพที่สุดในการต่อต้านการฟอกเงิน

คือการให้ความร่วมมือกันในระหว่างประเทศยุโรปด้วยกัน จึงกำหนดแนวทางการแก้ไขปัญหาดังกล่าว โดยอาศัย EC Council Directive หลักสำคัญของ Directive ได้แก่การกำหนดให้การฟอกเงินเป็นความผิดทางอาญาตามกฎหมายภายในของสมาชิก EC และการเพิ่มความร่วมมือกันในการสืบสวนสอบสวน และการดำเนินคดีผู้กระทำความผิดที่เกี่ยวกับการฟอกเงิน นอกจากนี้ยังกำหนดหน้าที่ของสถาบันการเงินที่จะต้องให้ลูกค้าแสดงตน (Identification) ทุกครั้งเมื่อมีการโอนเงินผ่านระบบธนาคารตั้งแต่ 18,500 เหรียญสหรัฐขึ้นไป รวมทั้งกรณีมีเหตุอันควรสงสัยว่าจะมีการฟอกเงินลูกค้าต้องแสดงตนด้วย แม้ว่าจำนวนเงินที่โอนจะมีจำนวนต่ำกว่าจำนวนที่กำหนดซึ่งสถาบันการเงินจะต้องเก็บรักษาหลักฐานการโอนเงินและการแสดงตนของลูกค้าเป็นเวลาอย่างน้อย 5 ปี

(5) อนุสัญญาแห่งสภายุโรปว่าด้วยการฟอกเงิน การค้น การยึดและการริบทรัพย์สินที่ได้จากอาชญากรรม ค.ศ. 1990 (Council of Europe Convention on Laundering, Search, Seizure And Confiscation of The proceeds of Crime, 1990)

ประเทศภาคีสมาชิกแห่งยุโรป (Council of Europe) ในเดือนพฤศจิกายน ปี 1990 ได้บรรลุความตกลงในอนุสัญญานี้โดยเห็นว่า มีความจำเป็นในการกำหนดนโยบายร่วมกันเพื่อวัตถุประสงค์ในการปกป้องสังคม และพิจารณาเห็นว่าการต่อสู้กับอาชญากรรมร้ายแรงต่างๆ ซึ่งกลายเป็นปัญหาระหว่างชาติไปทุกขณะจะต้องใช้วิธีการที่ทันสมัยและมีประสิทธิภาพในระดับสากล โดยมีระบบความร่วมมือระหว่างประเทศที่ทำหน้าที่ได้ดี

อนุสัญญานี้ได้กำหนดมาตรการที่เชื่อว่าจะสามารถจัดการลิดรอนเงินและทรัพย์สินของอาชญากรรมได้อย่างมีประสิทธิภาพได้แก่

1. **มาตรการภายในประเทศ** ได้แก่มาตรการในการริบทรัพย์สินและเครื่องมืออุปกรณ์ในการประกอบอาชญากรรม มาตรการในการสืบสวนอำนาจและเทคนิคพิเศษ เช่น ศาลและเจ้าหน้าที่ของรัฐที่เกี่ยวข้องสามารถยึดเอกสารหรือข้อมูลทางการเงินหรือธุรกิจจากธนาคารหรือสถาบันทางการเงินได้ รัฐมีอำนาจในการตรวจสอบ เฝ้าติดตาม ตรวจจับการสื่อสารทางโทรคมนาคมและเข้าถึงระบบคอมพิวเตอร์ในกรณีที่จำเป็นได้ และประการสำคัญจะต้องมีกฎหมายภายในบัญญัติให้การฟอกเงินเป็นความผิดทางอาญา (นิกร เภรีกุล, 2543 : 33 - 34)

2. **มาตรการระหว่างประเทศ** ซึ่งหลักการทั่วไปคือ ประเทศสมาชิกจะต้องร่วมมือช่วยเหลือซึ่งกันและกันในขอบเขตที่กว้างขวางที่สุด เพื่อจุดมุ่งหมายในการสืบสวนและกระบวนการในการริบทรัพย์สินและเครื่องมือในการประกอบอาชญากรรม ประเทศสมาชิกมีหน้าที่ผูกพันในการใช้มาตรการยึดหรืออายัดทรัพย์สินซึ่งเป็นเป้าหมายในการริบทรัพย์สินตามคำร้องขอของประเทศสมาชิกอื่น (นิกร เภรีกุล, 2543 : 33 - 34)

(6) แถลงการณ์ว่าด้วยหลักการของคณะกรรมการแห่งบาเซิล

Committee on banking Regulation and Supervisory Practices หรือ คณะกรรมการบาเซิล ซึ่งประกอบด้วยผู้แทนจากธนาคารกลาง และเจ้าหน้าที่ด้านตรวจสอบทางการเงินของกลุ่มประเทศอุตสาหกรรม 10 ประเทศ (G10) ได้มีการประชุมเมื่อเดือนธันวาคม ค.ศ. 1988 ณ ประเทศสวิสเซอร์แลนด์

ตามคำประกาศของคณะกรรมการบาเซิล (Basle) ถือว่าการฟอกเงินระหว่างประเทศเป็นประเด็นสำคัญที่สุด โดยยอมรับว่ามาตรการเพื่อป้องกันการฟอกเงินประการแรกและสำคัญคือการมีระบบการจัด

การทางธนาคารที่มั่นคงและเพิ่มความระมัดระวังเพื่อป้องกันไม่ให้สถาบันการเงินต้องเข้าไปมีส่วนเกี่ยวข้องหรือถูกใช้ในการฟอกเงิน คณะกรรมการได้ตกลงกันว่าธนาคารมีหน้าที่รับผิดชอบในการให้ลูกค้าต้องแสดงตนรวมทั้งการให้ระบุชื่อเจ้าของบัญชีที่แท้จริง นอกจากนี้ธนาคารควรพัฒนาการตรวจสอบและวิธีการฝึกอบรมเพื่อให้มีการปฏิบัติตามนโยบายที่กำหนด

สรุป นานาอารยประเทศต่างๆ ทั่วโลกกำลังประสบปัญหากับการที่ผู้กระทำความผิดนำทรัพย์สินที่เกี่ยวกับการกระทำความผิดไปทำการฟอก จึงได้มีความพยายามในการหามาตรการหรือเครื่องมือเพื่อต่อต้านการฟอกเงิน ประเทศต่างๆ จะต้องกำหนดให้การฟอกเงินเป็นความผิดทางอาญาตามกฎหมายภายในของแต่ละประเทศ และจะต้องกำหนดภาระหน้าที่แก่ธนาคาร ตลอดจนสถาบันการเงินต่างๆ ซึ่งเป็นแหล่งใหญ่สำหรับการฟอกเงินในการมีส่วนร่วมเพื่อแก้ไขปัญหาเรื่องการฟอกเงิน เช่น มีหน้าที่ต้องรายงานการทำธุรกรรม นอกจากนี้ประเทศต่างๆ ต้องมีความร่วมมือกันในการป้องกันและปราบปรามอาชญากรรมการฟอกเงิน เนื่องจากปัจจุบันการกระทำความผิดเกี่ยวกับยาเสพติด ความผิดเกี่ยวกับเพศ ฯลฯ ได้กลายเป็นอาชญากรรมข้ามชาติ โดยมีการซื้อ ขาย หรือการโอนเงินไปมาระหว่างประเทศต่างๆ เพื่อฟอกเงินหรือทรัพย์สินที่ได้จากการกระทำความผิดในขอบเขตที่กว้างขวางมากขึ้น ยากที่ประเทศหนึ่งประเทศใดจะทำการปราบปรามแต่เพียงลำพัง

นโยบายของรัฐกับกฎหมายว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน

ในอดีตรัฐบาลของประเทศไทยทุกๆ รัฐบาลต่างมีนโยบายในการป้องกันและปราบปรามยาเสพติด แต่มิได้มีนโยบายที่ชัดเจนในเรื่องการดำเนินการกับการกระทำที่เป็นการฟอกเงิน ในปัจจุบันอาชญากรรมหลายประเภทได้นำวิธีการฟอกเงินมาใช้กับเงินหรือทรัพย์สินที่ได้มาจากการกระทำความผิด เพื่อสร้างความมั่งคั่งให้กับตนเองและกลุ่มองค์กรของตน หลายประเทศมีความเห็นร่วมกันว่า การฟอกเงินเป็นปัญหาระดับโลกและควรมีการกำหนดให้การฟอกเงินเป็นความผิดทางอาญาในกฎหมายภายในของประเทศตน กอปรกับประเทศไทยมีความประสงค์ที่จะเข้าเป็นภาคีอนุสัญญาว่าด้วยการต่อต้านการลักลอบค้ายาเสพติดและวัตถุที่ออกฤทธิ์ต่อจิตและประสาท ค.ศ. 1988 (Vienna Convention) ประเทศไทยจึงมีนโยบายที่เด่นชัดในการผลักดันกฎหมายว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงินอันเนื่องมาจากการค้ายาเสพติด (คำแถลงนโยบายต่อรัฐสภา เมื่อวันที่ 20 พฤศจิกายน พ.ศ. 2540 หน้า 38 โดยรัฐบาล ฯพณฯ นายกรัฐมนตรี นายชวน หลีกภัย) โดยที่กฎหมายดังกล่าวจะเป็นมาตรการเสริมจากพระราชบัญญัติมาตรการในการปราบปรามผู้กระทำความผิดเกี่ยวกับยาเสพติด พ.ศ. 2534 ทำให้สามารถนำมาตรการทางอาญาและมาตรการทางแพ่งตามกฎหมายว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน มาจัดการกับผู้กระทำความผิดและทรัพย์สินที่เกี่ยวกับการกระทำความผิดได้ควบคู่กันไป อันเป็นการตัดวงจรการประกอบอาชญากรรมที่ใช้รูปแบบการฟอกเงินให้หมดไป

ในที่สุดรัฐบาลสามารถผลักดันกฎหมายว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงินออกมาใช้จนสำเร็จ กล่าวคือรัฐสภาได้ตราพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน พ.ศ. 2542 ขึ้น โดยได้กำหนดความผิดมูลฐานไว้รวมทั้งสิ้น 7 มูลฐานความผิด คือ

(1) ความผิดเกี่ยวกับยาเสพติด ตามกฎหมายว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามยาเสพติด หรือกฎหมายว่าด้วยมาตรการในการปราบปรามผู้กระทำความผิดเกี่ยวกับยาเสพติด

(2) ความผิดเกี่ยวกับเพศ ตามประมวลกฎหมายอาญาเฉพาะที่เกี่ยวกับการเป็นธุระจัดหา ล่อไป หรือพาไปเพื่อการอนาจารหญิงและเด็กเพื่อสนองความใคร่ของผู้อื่น และความผิดฐานพรากเด็กและผู้เยาว์ ความผิดตามกฎหมายว่าด้วยมาตรการในการป้องกันและปราบปรามการค้าหญิงและเด็ก หรือความผิดตามกฎหมายว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการค้าประเวณีเฉพาะที่เกี่ยวกับการเป็นธุระจัดหาล่อไป หรือชักพาไปเพื่อให้บุคคลนั้นกระทำการค้าประเวณี หรือความผิดเกี่ยวกับการเป็นเจ้าของกิจการการค้าประเวณี ผู้ดูแลหรือผู้จัดการกิจการค้าประเวณี หรือสถานการค้าประเวณีหรือเป็นผู้ควบคุมผู้กระทำการค้าประเวณีในสถานการค้าประเวณี

(3) ความผิดเกี่ยวกับการฉ้อโกงประชาชน ตามประมวลกฎหมายอาญาหรือความผิดตามกฎหมายว่าด้วยการกู้ยืมเงินที่เป็นการฉ้อโกงประชาชน

(4) ความผิดเกี่ยวกับการยักยอก หรือฉ้อโกง หรือประทุษร้ายต่อทรัพย์สินหรือกระทำโดยทุจริตตามกฎหมายว่าด้วยธนาคารพาณิชย์ กฎหมายว่าด้วยการประกอบธุรกิจเงินทุน ธุรกิจหลักทรัพย์ และธุรกิจเครดิตฟองซิเอร์ หรือกฎหมายว่าด้วยหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์ซึ่งกระทำโดยกรรมการผู้จัดการหรือบุคคลใดซึ่งรับผิดชอบหรือมีประโยชน์เกี่ยวข้องในการดำเนินงานของสถาบันการเงินนั้น

(5) ความผิดเกี่ยวกับตำแหน่งหน้าที่ราชการ หรือความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ในการยุติธรรมตามประมวลกฎหมายอาญา ความผิดตามกฎหมายว่าด้วยความผิดของพนักงานในองค์การ หรือหน่วยงานของรัฐ หรือความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่หรือทุจริตต่อหน้าที่ตามกฎหมายอื่น

(6) ความผิดเกี่ยวกับการกรรโชก หรือรีดเอาทรัพย์ที่กระทำโดยอ้างอำนาจอั้งยี่หรือซ่องโจรตามประมวลกฎหมายอาญา

(7) ความผิดเกี่ยวกับการลักลอบหนีศุลกากร ตามกฎหมายว่าด้วยศุลกากร

พระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน พ.ศ. 2542 ได้ประกาศในราชกิจจานุเบกษาเมื่อวันที่ 21 เมษายน 2542 มีผลบังคับใช้เมื่อวันที่ 19 สิงหาคม 2542

และต่อมาเมื่อวันที่ 11 สิงหาคม 2546 รัฐบาล ฯพณฯ นายกรัฐมนตรี ดร.ทักษิณ ชินวัตร ได้ออกพระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน พ.ศ. 2542 โดยมีการกำหนดมูลฐานความผิดตามกฎหมายว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงินเพิ่มขึ้นอีก 1 ฐานความผิดเป็นความผิดฐานที่ 8 คือ “ความผิดเกี่ยวกับการก่อการร้ายตามประมวลกฎหมายอาญา” มีผลใช้บังคับตั้งแต่วันที่ 11 สิงหาคม 2546 เป็นต้นไป เหตุผลที่รัฐบาลได้กำหนดความผิดเกี่ยวกับการก่อการร้ายขึ้นมามีเหตุผลที่ว่า “โดยที่มีการแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายอาญากำหนดความผิดเกี่ยวกับการก่อการร้าย และเนื่องจากการสนับสนุนทางการเงินแก่การก่อการร้ายเป็นปัจจัยที่ช่วยสนับสนุนทำให้การก่อการร้ายรุนแรงยิ่งขึ้น อันเป็นการกระทบต่อความมั่นคงของประเทศ ซึ่งคณะมนตรีความมั่นคงแห่งสหประชาชาติได้ขอให้ทุกประเทศร่วมมือดำเนินการป้องกันและปราบปรามการกระทำที่เป็นการก่อการร้าย รวมถึงการสนับสนุนทางทรัพย์สินหรือกรณีอื่นใดที่มีวัตถุประสงค์จะนำไปใช้ดำเนินการก่อการร้าย เพื่อแก้ไขปัญหาให้การก่อการร้ายยุติลงด้วย สมควรกำหนดให้ความผิดฐานก่อการร้ายเป็นความผิดมูลฐานตามพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน พ.ศ. 2542 เพื่อนำมาตรการตามกฎหมายดังกล่าวมาใช้ควบคู่กัน ซึ่งจะทำให้การบังคับใช้กฎหมายในเรื่องนี้เป็นไปอย่างได้ผล โดยที่เป็นกรณีฉุกเฉินที่มีความจำเป็นรีบด่วนอันมิอาจหลีกเลี่ยงได้ในอันที่จะรักษาความปลอดภัยของประเทศ

และความปลอดภัยสาธารณะ จึงจำเป็นต้องตราพระราชกำหนดนี้"

ปัจจุบันนี้กฎหมายว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงินของประเทศไทยจึงมีอยู่ด้วยกัน 8 มูลฐานความผิด

จึงนับว่าเป็นที่น่ายินดีที่ประเทศไทยได้มีกฎหมายว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน เพื่อจะได้นำมาตรการต่างๆ มาดำเนินการกับเงินหรือทรัพย์สินที่ได้มาจากการกระทำความผิด เป็นการบั่นทอนความมั่งคั่งทางเศรษฐกิจของอาชญากรหรืออย่างน้อยก็ทำให้อาชญากรมีความยากลำบากมากขึ้น ในการนำเงินหรือทรัพย์สินที่ได้มาจากการกระทำความผิดมาลงทุนประกอบอาชญากรรมอีกต่อไป

ในบรรดาความผิดทั้ง 8 มูลฐานนั้นความผิดที่เกี่ยวกับยาเสพติดในฐานความผิดที่ 1 มีการใช้บังคับมากที่สุดในปัจจุบัน

1.2 ความหมายของการฟอกเงิน (Money Laundering)

คำว่า "การฟอกเงิน" (money Laundering) เป็นถ้อยคำซึ่งเป็นที่รู้จักกันมากกว่า 60 ปี ในเหล่าองค์กรอาชญากรรมของประเทศสหรัฐอเมริกา โดยกล่าวกันว่าผู้ที่คิดค้นแนวความคิดของการฟอกเงินดังกล่าวนี้ได้แก่ นายเมเยอร์ แลนสกี้ (Mayer Lansky) อันมีหลักการเกี่ยวกับการนำเงินที่ได้มาโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายหรือมักที่เรียกกันโดยทั่วไปว่า "เงินสกปรก" (Dirty money) มาผ่านกระบวนการทางพาณิชยกรรมหรือธุรกรรม เพื่อให้กลายมาเป็นเงินที่ถูกต้องตามกฎหมายหรือที่เรียกกันว่า "เงินสะอาด" (Clean Money) หรืออีกนัยหนึ่งเป็นการขจัดร่องรอยของผลประโยชน์ซึ่งเกิดจากการกระทำอันมิชอบด้วยกฎหมายโดยผ่านขั้นตอนของการโอนหรือเปลี่ยนสภาพทรัพย์สินที่เกี่ยวกับการกระทำความผิด เพื่อให้ทรัพย์สินที่เกี่ยวกับการกระทำความผิดหรือผลประโยชน์กลายเป็นรายได้ที่ชอบด้วยกฎหมายที่สุด ซึ่งเป็นวิธีการของ "การฟอกเงิน" จึงอาจกล่าวได้ว่า "การฟอกเงิน" เป็นเล่ห์เหลี่ยมเพื่อการสร้างและปกปิดผลประโยชน์อันมหาศาลซึ่งมีที่มาจากการประกอบอาชญากรรมต่างๆ เช่น การค้ายาเสพติด การฉ้อโกง การค้าสินค้าเถื่อน การลักพาตัว การค้าอาวุธเถื่อน การก่อการร้ายและการหลีกเลี่ยงภาษี เป็นต้น (วีระพงษ์ บุญโญภาส, 2546 : 5 - 6, Jeffrey Robinson, 1996 : 4 - 5)

มีผู้ทรงคุณวุฒิได้ให้ความหมายของการฟอกเงินไว้มากมาย ดังนี้

การฟอกเงิน (Money Laundering) คือ การกระทำใดๆ ที่มีวัตถุประสงค์เพื่อจะทำให้เงินหรือทรัพย์สินใดๆ ซึ่งมีที่มาจากการกระทำความผิดใดๆ เปลี่ยนสภาพให้เป็นเงินหรือทรัพย์สินซึ่งบุคคลทั่วไปหลงเชื่อว่าเป็นเงินหรือทรัพย์สินที่ได้มาโดยชอบด้วยกฎหมาย (ไชยยศ เหมะรัชตะ, 2540 : 10)

การฟอกเงิน (Money Laundering) คือ การเปลี่ยน แปรสภาพเงิน หรือทรัพย์สิน ที่ได้มาโดยผิดกฎหมายหรือโดยมิชอบด้วยกฎหมายให้เสมือนหนึ่งว่าเป็นเงินที่ได้มาโดยชอบหรืออาจจะกล่าวอีกนัยหนึ่งว่า การฟอกเงินเป็นกระบวนการซึ่งกระทำโดยบุคคลต่อทรัพย์สิน เพื่อปกปิดแหล่งที่มาของรายได้ที่ผิดกฎหมายและทำให้รายได้นั้นมีที่มาโดยชอบด้วยกฎหมาย และยังหมายความรวมไปถึงการเปลี่ยนเงินหรือทรัพย์สินที่ได้มาโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายหรือไม่สุจริตให้กลายสภาพเป็นเงินหรือทรัพย์สินที่ได้มาโดยชอบด้วยกฎหมาย (สีหนาท ประยูรรัตน์, 2542 : 2)

การฟอกเงิน (Money Laundering) คือ การเปลี่ยนเงินที่ได้มาโดยมิชอบด้วยกฎหมายหรือไม่สุจริตให้กลายสภาพเป็นเงินที่ถูกต้องโดยกฎหมายหรือพิสูจน์ไม่ได้ว่าทุจริต การฟอกเงินนั้นจะเกี่ยวข้องกับอาชญากรรมร้ายแรงต่างๆ อาชญากรรมเศรษฐกิจ รวมทั้งการค้ายาเสพติด ทั้งนี้เพราะ

ผู้กระทำผิดกฎหมายซึ่งส่วนมากเป็นผู้ค้ายาเสพติดไม่ต้องการให้ผู้อื่นทราบที่มาของทรัพย์สิน จึงจำเป็นต้องใช้วิธีปิดบังหรือซุกซ่อนทรัพย์สินอันจะช่วยปิดบังการกระทำความผิดของตน นอกจากนี้ทรัพย์สินที่ได้เปลี่ยนสภาพกลายเป็น "เงินสะอาด" แล้ว ผู้ค้ายาเสพติดก็สามารถใช้เป็นทุนในการขยายเครือข่ายอาชญากรรมยาเสพติด และคุ้มครองความมั่นคงให้กับอาชญากรรมดังกล่าวข้างต้นได้อีกด้วย (สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา, 2537 : 1 - 2)

การฟอกเงิน (Money Laundering) คือ การเปลี่ยนสภาพเงินหรือทรัพย์สินที่ได้มาโดยผิดกฎหมายให้ดูเสมือนว่าได้มาโดยชอบด้วยกฎหมาย เพราะผู้กระทำผิดกฎหมายไม่ต้องการให้ผู้อื่นทราบถึงแหล่งที่มาของทรัพย์สิน จึงจำเป็นต้องใช้วิธีปิดบังหรือซุกซ่อนทรัพย์สิน อันจะช่วยการปิดบังการกระทำความผิดของตนได้อีกด้วย นอกจากนี้ทรัพย์สินอื่นที่ได้กลายเป็นเงินสะอาดแล้ว ผู้กระทำผิดกฎหมายก็สามารถใช้เป็นทุนในการขยายเครือข่ายอาชญากรรมและคุ้มครองความมั่นคงให้กับอาชญากรรมของตนด้วย (สุรพล ไตรเวทย์, 2542 : 19)

การฟอกเงิน (Money Laundering) คือการเปลี่ยนเงินหรือทรัพย์สินที่ได้มาจากการกระทำความผิดโดยตรงเป็นสิ่งอื่น แล้วนำสิ่งนั้นไปเปลี่ยนต่อโดยทำให้ถูกกฎหมาย เช่น นำเงินที่ได้จากการกระทำความผิดไปเข้าธนาคาร ไปซื้อเช็คเดินทาง ไปซื้อหุ้น ซื้อบ้าน ที่ดิน แล้วก็ขายสิ่งเหล่านี้ไปก็จะได้เงินใหม่ที่มิใช่เงินก้อนเดียวกันกับเงินที่ได้มาแต่แรก (ทวีเกียรติ มีนะกนิษฐ, 2542 : 87)

การฟอกเงิน (Money Laundering) คือการนำเงินที่ได้มาโดยมิชอบด้วยกฎหมายจากการประกอบอาชญากรรมต่างๆ เช่น การค้ายาเสพติด การฉ้อโกง การค้าสินค้าเถื่อน การลักพาตัว การค้าอาวุธเถื่อน การก่อการร้ายและการหลีกเลี่ยงภาษี เป็นต้น หรือที่มักเรียกกันโดยทั่วไปว่า "เงินสกปรก" (Dirty Money) มาผ่านกระบวนการทางพาณิชยกรรมหรือธุรกรรม เพื่อให้กลายเป็นเงินที่ถูกต้องตามกฎหมาย หรือที่เรียกว่า "เงินสะอาด" หรืออีกนัยหนึ่งเป็นการขจัดร่องรอยของผลประโยชน์ที่เกิดจากการกระทำอันผิดกฎหมาย โดยผ่านขั้นตอนของการโอนและธุรกิจต่างๆ เพื่อให้จำนวนผลประโยชน์เดียวกันดังกล่าวเป็นรายได้ที่ชอบด้วยกฎหมายในที่สุด (วัชรพล ประสารราชกิจ, 2541 : 14)

สรุปได้ว่าการฟอกเงินก็คือ "การนำเงินที่ได้มาโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายมาผ่านกระบวนการให้กลายเป็นเงินที่สะอาด"

จากบทบัญญัติดังกล่าวจะเห็นว่าการกระทำความผิดฐานฟอกเงินนั้น นอกจากการโอน รับโอนหรือเปลี่ยนสภาพทรัพย์สินที่เกี่ยวกับการกระทำความผิด เพื่อซุกซ่อนหรือปกปิดแหล่งที่มาของทรัพย์สินนั้นๆ ดังที่บัญญัติไว้แล้ว การกระทำดังกล่าวแม้จะเป็นการช่วยเหลือผู้อื่นไม่ว่าก่อนการกระทำความผิด ขณะกระทำความผิด หรือหลังการกระทำความผิดเพื่อมิให้ต้องรับโทษ หรือรับโทษน้อยลงในความผิดมูลฐานก็ให้ถือว่ามีความผิดฐานฟอกเงินเช่นเดียวกัน สำหรับประเทศไทยได้กำหนดความผิดมูลฐานไว้ในมาตรา 3 แห่งพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน พ.ศ. 2542 มีทั้งหมด 7 ประการดังนี้

1. ความผิดเกี่ยวกับยาเสพติด
2. ความผิดเกี่ยวกับเพศและการค้าหญิงและเด็ก
3. ความผิดเกี่ยวกับการฉ้อโกงประชาชน
4. ความผิดเกี่ยวกับการยักยอกหรือฉ้อโกงทรัพย์ หรือประทุษร้ายต่อทรัพย์หรือกระทำโดยทุจริตซึ่งกระทำโดยกรรมการ ผู้จัดการ หรือบุคคลใด ซึ่งรับผิดชอบหรือมีประโยชน์เกี่ยวข้องในการดำเนินงาน

ของสถาบันการเงิน

5. ความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ

6. ความผิดเกี่ยวกับการกรรโชกหรือรีดเอาทรัพย์ที่กระทำโดยอ้างอำนาจอั้งยี่หรือซ่องโจร ตามประมวลกฎหมายอาญามาตรา 337 และมาตรา 338

7. ความผิดเกี่ยวกับการลักลอบหนีศุลกากร

และเมื่อวันที่ 11 สิงหาคม 2546 รัฐบาลได้กำหนดความผิดมูลฐานเพิ่มขึ้นอีก 1 ฐานความผิด รวมเป็น 8 ฐานความผิดคือ "ความผิดเกี่ยวกับการก่อการร้ายตามประมวลกฎหมายอาญา" โดยความผิดทั้ง 8 ประการ ดังกล่าวเป็นความผิดที่รัฐถือว่าร้ายแรงและเป็นภัยอย่างยิ่งต่อสังคม ซึ่งโดยแท้จริงแล้วผู้กระทำผิดตามบทกฎหมายดังกล่าวแต่ละประเภทก็จะมีความผิดในตัวอยู่แล้ว แต่เนื่องจากการสอบสวนจับกุมการกระทำความผิดในความผิดมูลฐานดังกล่าวค่อนข้างยาก จึงจำเป็นต้องตรากฎหมายเกี่ยวกับการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงินขึ้นมา เพื่อป้องกันมิให้ผู้กระทำความผิดมูลฐานทั้ง 8 มูลฐานดังกล่าวนำเงินหรือทรัพย์สินที่ได้มาจากการกระทำความผิดนั้นไปฟอกเพื่อให้กลายเป็นเงินหรือทรัพย์สินที่สะอาดแล้วนำกลับมาประกอบอาชญากรรมอีก เพราะฉะนั้นหากผู้กระทำความผิดมูลฐานทั้ง 8 ประการได้เงินหรือทรัพย์สินมาจากการกระทำความผิดแล้วเก็บเงินไว้ มิได้นำไปฟอกตามที่กฎหมายบัญญัติไว้ในมาตรา 5 ก็จะไม่มีความผิดฐานฟอกเงินตามพระราชบัญญัตินี้ แต่จะผิดกฎหมายตามความผิดมูลฐานเท่านั้น หากแต่ถ้านำเงินหรือทรัพย์สินที่ได้มาจากการกระทำความผิดมูลฐาน แล้วนำไปดำเนินการฟอกเงินตามหลักเกณฑ์ที่บัญญัติไว้ใน มาตรา 5 ผู้นั้นหรือบุคคลอื่นที่กระทำความผิดจะมีความผิดฐานฟอกเงิน (วิชัย ตันติกุลานันท์, 2545 : 17) ทั้งนี้หมายรวมถึงการกระทำด้วยประการใดๆ เพื่อปกปิดหรืออำพรางลักษณะที่แท้จริง การได้มา แหล่งที่ตั้ง การจำหน่าย การโอน การได้สิทธิใดๆ ซึ่งทรัพย์สินที่เกี่ยวกับการกระทำความผิดด้วย (วีระพงษ์ บุญโญภาส, 2546 : 10)

1.3 ขั้นตอนการฟอกเงิน

วิธีการฟอกเงินนั้น ผู้กระทำอาจกระทำรวมกันหลายวิธีหรือวิธีเดียวก็ได้ ตามเอกสารประกอบการบรรยายของ PHILIP FONG, ASSISTANT DIRECTOR COMMERCIAL AFFAIRS DEPARTMENT SINGAPORE ในการอบรม ASEAN SENIOR POLICE OFFICE COURSE ครั้งที่ 13 NOVEMBER 1993 อธิบายว่าในบรรดาวิธีฟอกเงินทั้งหมดนั้นสามารถจัดเป็นระดับชั้น (stage) ของการฟอกเงินได้เป็น 3 ระดับ โดยแต่ละขั้นตอนจะมีความยากลำบากในการตรวจสอบเป็นลำดับกันไปดังนี้

2.1.3.1 Placement แปลว่าระดับชั้นการเอาไปวางไว้กับที่ หมายถึง การเก็บเงินที่ได้จากการกระทำความผิดกฎหมายไว้อย่างปกปิดในที่ซ่อนเร้นและปลอดภัยที่สุด โดยจะเก็บไว้เองอาจจะเก็บไว้ที่ใดก็ได้เงินยังคงเป็นเงิน เป็นระดับขั้นต้น เป็นวิธีการดั้งเดิมที่เล่ากันว่าในสมัยโบราณมีวิธีเก็บซ่อนด้วยการเอาเงินห่อผ้าใส่ไหฝังดินที่เชื่อแน่ว่าไม่มีใครรู้เห็นและจะไม่มีใครไปขุดหามาได้ ครั้นเมื่อเป็นยุคสมัยใหม่และปัจจุบันนี้นอกจากการเก็บไว้กับตัวไว้ใกล้บ้านแล้วก็ใช้วิธีการนำไปฝากไว้กับธนาคารหรือสถาบันการเงินโดยยังใช้ที่อยู่จริงหรือจะใช้ชื่อย่อ ชื่อที่ตั้งลอยๆ หรือชื่อคนอื่นถ้าทำได้

2.1.3.2 Layering แปลว่าระดับขั้นแปรเปลี่ยนเป็นชั้น โดยการใช้เงินที่ได้มาจากการกระทำความผิดไปซื้อทรัพย์สิน หรือจัดทำทรัพย์สิ่งของมีค่า มีราคาแพง มีมูลค่ามากๆ เช่น เพชรนิล-จินดา หรือทองคำแท่ง ทองรูปพรรณ ซื้อรถยนต์ ซื้อหุ้นหรือหลักทรัพย์ ซื้อหรือสร้างอาคารบ้านเรือน ที่ดิน

สวนไร่นาไว้ ทรัพย์สินที่จะต้องจดทะเบียนถือกรรมสิทธิ์อาจใช้ชื่อที่อยู่คนอื่นที่ไว้ใจได้ หรืออาจทำเป็นขายให้คนอื่นที่ไว้ใจได้ หรือทำเป็นโอนมรดกให้คนอื่น ซึ่งอาจเป็นบุตรหลานไปแล้วด้วยก็ได้หรืออาจนำเงินไปฝากไว้กับบุคคลอื่นที่ไว้ใจได้ อาจเป็นบิดา มารดา ญาติพี่น้องหรืออาจจะนำไปฝากไว้กับธนาคารหรือสถาบันการเงิน โดยใช้ชื่อที่อยู่ของคนอื่นที่ไว้ใจได้ อาจเป็นบุตรหลานญาติพี่น้องหรือบิดามารดา บางประเทศอาจอนุญาตให้ผู้ฝากเงินกับธนาคารหรือสถาบันการเงินโดยใช้ชื่อผู้ฝากเป็นชื่อย่อหรือรหัสได้ รวมทั้งการซื้อที่ดิน ซื้ออาคารบ้านเรือนไว้ในต่างประเทศ

2.1.3.3 Integration แปลว่า ระดับขั้นการคลุกเคล้าผสมผสาน โดยการนำเงินที่ได้จากการกระทำความผิด หรือที่ได้มาโดยไม่ชอบก้อนใหญ่ไปผสมกับเงินส่วนน้อยที่ได้มาจากรายได้ส่วนอื่น ไปลงทุนประกอบการที่ถูกต้องหลายๆ กิจการ จดทะเบียนจัดตั้งเป็นห้างหุ้นส่วน หรือบริษัทประกอบการทางเศรษฐกิจขึ้นหลายบริษัท เช่นเป็นนายหน้า รับจำนอง รับซื้อขายฝากที่ดิน อสังหาริมทรัพย์ ให้เงินได้ดอกเบี้ย รับเหมาก่อสร้าง ซื้อขายหุ้น หรือลงทุนข้ามประเทศ โอนเงินเข้าโอนเงินออกนอกประเทศ (วาทิน คำทรงศรี, 2539 : 80 - 85, วีระพงษ์ บุญโญภาส, 2546 : 11 - 12)

1.4 รูปแบบและวิธีการฟอกเงิน

การฟอกเงินหรือการแปรสภาพ “เงินสกปรก” ที่ได้มาจากการกระทำความผิดให้ดูเสมือนว่าเป็น “เงินสะอาด” นี้มีวิธีการอันหลากหลายไม่ว่าจะเป็นการฟอกเงินโดยผ่านทางธนาคาร สถาบันการเงินหรือตลาดหุ้น ซึ่งเป็นแนวทางที่นิยมใช้กันมากหรือแม้กระทั่งการใช้ “โพยก๊วน” ซึ่งเป็นวิธีการฝากเงินไปให้ญาติพี่น้องในประเทศจีนในสมัยก่อน โดยการเขียนตัวอักษรจีนโบราณสามหรือสี่คำลงในกระดาษอันเป็นรหัสที่รู้กันในกลุ่มผู้ประกอบการว่าให้จ่ายเงินแก่ผู้ถือโพยก๊วนนี้ (พิเชียร คุระทอง, 2543 : 117)

เนื่องจากเงินที่นำมาฟอกนั้นมีจำนวนมหาศาลทำให้ผู้ฟอกเงินนั้นต้องจัดสรรเงินเป็นส่วนๆ และใช้วิธีการฟอกเงินในหลายๆ รูปแบบเพื่อมิให้เป็นที่สงสัยและผิดสังเกต จากนั้นจึงนำเงินที่ได้มาจากการฟอกมารวมกันหรือนำมารวมกับเงินที่สะอาดหรือผ่านกระบวนการทางธุรกิจ แล้วนำไปใช้ประกอบอาชญากรรมในรูปแบบอื่นๆ ต่อไป

รูปแบบและวิธีการฟอกเงินจึงถูกปรับเปลี่ยนไปตามสถานการณ์ สภาพแวดล้อม และความรู้ความสามารถ เทคนิคของผู้ประกอบการ ตลอดจนการใช้ตำแหน่งหน้าที่อันเป็นช่องทางในการดำเนินงาน ซึ่งทำให้การฟอกเงินนั้นมีความซับซ้อนมากขึ้นยากแก่การตรวจสอบ การฟอกเงินจึงมีรูปแบบและวิธีการหลากหลาย เช่น

1) การนำเงินสดติดตัวออกนอกประเทศ

เป็นการนำเงินสดที่ได้มาโดยไม่สุจริตพกติดตัวไปซึ่งเป็นลักษณะการฟอกเงินที่นิยมกันมากในสมัยก่อน แต่เนื่องจากปัจจุบันเงินสดที่ได้จากการกระทำความผิดมีจำนวนมาก การขนส่งหรือการพกเงินสดไปเป็นจำนวนมากๆ อาจเกิดพิรุธและถูกเพ่งเล็งได้ง่าย ประกอบกับประเทศต่างๆ เริ่มมีมาตรการกำกับควบคุมการทำธุรกรรมด้วยเงินสด จึงทำให้การฟอกเงินในลักษณะนี้มีน้อยลง อย่างไรก็ตาม การนำเงินสดติดตัวผ่านเข้า-ออกประเทศ ก็ยังเป็นวิธีการที่ใช้กันอยู่จนถึงปัจจุบัน

2) การนำเงินสดไปฝากไว้กับสถาบันการเงินต่างประเทศ

เป็นการนำเงินสดไปฝากไว้กับธนาคารหรือสถาบันการเงินในต่างประเทศเพื่อให้เงินที่ผิดกฎหมายไหลเวียนอยู่ในระบบทางการเงินของประเทศดังกล่าวและโอนกลับมายังอาชญากร ซึ่งเงินสดที่ได้มาจาก

การกระทำความผิดเหล่านั้นจะถูกแปรสภาพเป็นเงินที่สุจริตทันที วิธีการในลักษณะดังกล่าวนี้มักจะใช้กันมากในประเทศที่ไม่มีการควบคุมระบบธนาคารหรือสถาบันการเงินที่เข้มงวด (สีหนาท ประยูรรัตน์, 2542 : 64 - 66)

3) นำเงินไปฝากกับสถาบันการเงินในประเทศที่ไม่มีระบบการควบคุมการทำธุรกรรม

การฟอกเงินลักษณะนี้จะนิยมทำกันมากในประเทศที่ไม่มีระบบการควบคุมหรือตรวจสอบการทำธุรกรรมเงินสดและการฝากหรือถอนเงินสามารถใช้นามแฝงหรือชื่อปลอม เพื่อไม่ให้สามารถสืบหาเจ้าของบัญชีได้ ซึ่งเป็นข้อได้เปรียบเนื่องจากสามารถทำให้มีเงินสดจำนวนมากหลั่งไหลเข้าสู่ประเทศนั้นๆ แต่ในขณะเดียวกันก็เป็นจุดอ่อนที่อันตรายอย่างมาก เนื่องจากทำให้สะดวกในการใช้สถาบันการเงินเป็นแหล่งฟอกเงิน

4) การจัดตั้งบริษัทหรือกิจการขึ้นเพื่อทำธุรกิจบังหน้าในการฟอกเงิน

เป็นการจัดตั้งบริษัทหรือกิจการขึ้นเพื่อทำธุรกิจ โดยมีการประกอบกิจการที่ถูกกฎหมายเพื่อใช้บังหน้าในการฟอกเงิน แต่ตามความเป็นจริงแล้วมีการนำเงินที่ได้จากการกระทำผิดกฎหมายเข้าไปลงทุนในกิจการดังกล่าว แล้วนำผลกำไรหรือเงินจากการคิดค่าบริการกับบริษัทหรือกิจการดังกล่าวออกมาใช้ จึงทำให้ดูเหมือนว่าเป็นการได้เงินมาโดยสุจริต การฟอกเงินจึงเกิดขึ้นโดยผ่านทางการดำเนินงานของบริษัทหรือกิจการนั้นๆ อาทิเช่น การซื้อกิจการในต่างประเทศแล้วให้กิจการตนเองในประเทศสั่งซื้อสินค้าจากกิจการในต่างประเทศดังกล่าว โดยใช้ "ใบส่งสินค้า (Invoice)" เพื่อแสดงว่าได้มีการสั่งซื้อสินค้าเข้ามาจากต่างประเทศทั้งที่ไม่ได้มีการส่งมอบสินค้า หรือมีการแจ้งมูลค่าของสินค้าที่สั่งซื้อในราคาที่สูงกว่าความเป็นจริงเพื่อให้เงินสกปรกนั้นถูกฟอกด้วยการโอนเงินกันระหว่างกิจการทั้งสองแห่ง

5) การฟอกเงินในรูปแบบอื่นๆ

นอกจากรูปแบบและวิธีการดังกล่าวแล้วยังมีการฟอกเงินลักษณะอื่นๆ อีก เช่นการซื้อกิจการที่มีผลขาดทุนแต่เป็นกิจการที่มีรายรับเป็นเงินสด ทำให้ธุรกิจดังกล่าวค่อยๆ ฟื้นตัวขึ้นมาโดยอาศัยดอกผลจากการประกอบธุรกิจดังกล่าว การนำเงินสดไปซื้อตราสารการเงินที่เปลี่ยนมือได้ ซึ่งอาจจะไม่มีการควบคุมจากสถาบันการเงินผู้ออก การซื้ออสังหาริมทรัพย์ อาทิเช่น การซื้อที่ดิน อาคาร การซื้อทรัพย์สินที่มีค่า อาทิเช่น การซื้ออัญมณี การซื้อศิลปวัตถุ การซื้อวัตถุโบราณพระเครื่อง เป็นต้น การซื้อ-ขายหุ้นในตลาดหลักทรัพย์ การแลกเปลี่ยนเงินตรา การลงทุนประกอบธุรกิจขนาดเล็กที่สามารถทำให้มูลค่าเพิ่มขึ้นมาได้ อาทิ ธุรกิจแกลเลอรี่ขายภาพ ธุรกิจร้านอาหาร (สีหนาท ประยูรรัตน์, 2542 : 62 - 63, สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา, 2537 : 1 - 2)

1.5 แหล่งที่มาของการฟอกเงิน

หากพิจารณาจากข้อเท็จจริงของการฟอกเงินอันปรากฏในปัจจุบันแล้ว แหล่งที่มาของเงินหรือทรัพย์สินที่เกี่ยวกับการกระทำความผิด ซึ่งอาชญากรนำมาดำเนินการเปลี่ยนสภาพหรือที่เรียกกันว่านำมาฟอกนั้น อาจมีที่มาจากการกระทำสองประการคือ ประการแรกมาจากการกระทำที่ผิดกฎหมายและประการที่สองมาจากการกระทำอันชอบด้วยกฎหมาย ทั้งสองประการนี้สามารถแยกแหล่งที่มาของเงินที่นำมาฟอกรวม 12 แหล่งใหญ่ด้วยกันคือ (ไชยยศ เหมะรัชตะ, 2540 : 8)

1) เงินจากการค้ายาเสพติด แหล่งเงินจากการค้ายาเสพติดเป็นแหล่งใหญ่ที่สุดถือเป็นเงินที่สกปรกที่สุดและมีจำนวนเพิ่มขึ้นตลอดเวลา ซึ่งเป็นปัญหาที่ทั่วโลกกำลังประสบอยู่ในปัจจุบัน

2) เงินจากการทุจริตในวงราชการ การทุจริตในวงราชการเป็นที่มาของผลประโยชน์ทั้งในระดับท้องถิ่นและระดับชาติ ซึ่งอาจจะมีผลประโยชน์ที่มิใช่ตัวเงินและที่เป็นเงินหรือทรัพย์สิน จึงอาจมีเงินหรือทรัพย์สินที่ได้มาโดยไม่สุจริตไหลเวียนเข้ามามากมายในระบบ เพราะฉะนั้นเงินและผลประโยชน์ที่ได้มาจากการทุจริตในวงราชการโดยการกระทำที่ไม่สุจริต จึงเป็นแหล่งสำคัญสำหรับการฟอกเงิน

นอกจากนี้เงินสินบนบางอย่างก็เป็นเงินได้โดยไม่ชอบด้วยกฎหมายเช่นกัน คนส่วนใหญ่มีความรู้สึกที่ไม่ดีต่อการให้หรือการรับสินบน เนื่องจากเป็นสิ่งที่ไม่ถูกต้องในความรู้สึกของคนทั่วไป ถึงแม้ว่าการรับสินบนนั้นๆ จะถูกต้องตามกฎหมายก็ตาม เช่น รายได้จากสินบนนำจับหรือสินน้ำใจที่ได้รับจากการทำอะไรให้แล้วมีค่าตอบแทน ดังนั้นจึงมีการนำเงินสินบนมาฟอกเช่นเดียวกัน

3) เงินจากการทุจริตในภาคเอกชน การทุจริตในกิจการธุรกิจก็เป็นสิ่งหนึ่งที่มักจะไม่ค่อยมีการกล่าวถึงนัก เช่นการสั่งซื้อสินค้า หรือการจ้างบริการในราคาที่สูงเกินกว่าความเป็นจริง การยักยอกฉ้อโกงเงินหรือทรัพย์สินในกิจการธุรกิจของพนักงานหรือผู้บริหารกิจการนั้นๆ ทำให้องค์กรธุรกิจนั้นต้องประสบกับภาวะขาดทุน แต่ในทางตรงกันข้ามกับสร้างความร่ำรวยให้กับผู้บริหาร การฟอกเงินจึงทำให้เงินหรือทรัพย์สินที่ได้มาดูเสมือนว่าเป็นเงินหรือทรัพย์สินที่ได้มาโดยชอบด้วยกฎหมาย

4) เงินที่ได้จากการฉ้อโกงประชาชน บุคคลหรือนิติบุคคลบางรายมีวิธีหาเงินโดยไม่ชอบหลายวิธี เช่น การเล่นแชร์ลูกโซ่หรือวิธีการหลอกลวงประชาชนให้มาร่วมลงทุนเพื่อหวังกำไรที่เป็นไปไม่ได้ หรือเก็งกำไรจากการเล่นหุ้นของสถาบันการเงินทั้งในประเทศและต่างประเทศ

5) เงินจากการเรียกค่าคุ้มครอง การเรียกค่าคุ้มครองโดยผิดกฎหมายจากผู้ประกอบธุรกิจหรือประชาชนทำให้ได้มาซึ่งรายได้เป็นจำนวนมากจนทำให้มีผู้เลียนแบบและนำไปใช้ข่มขู่คนทั่วไปทำให้เกิดความหวาดระแวงและเป็นที่สะเทือนขวัญประชาชน จึงต้องนำเงินที่ได้มาฟอกเพื่อให้เป็นเงินที่สะอาดแล้วนำไปใช้เสมือนว่าเป็นเงินที่ได้มาโดยถูกกฎหมาย

6) เงินจากวงการพนัน วงการพนันต่างๆ ทั้งที่ถูกกฎหมายและไม่ถูกกฎหมาย มีเงินเดินสะพัดมากมาย แหล่งนี้จึงเป็นแหล่งที่ทำให้เกิดเงินเป็นจำนวนมากที่ได้จากวงการพนัน เป็นเงินที่ต้องนำไปฟอกเช่นเดียวกัน แต่ทั้งนี้ไม่ได้หมายความว่าเงินจากแหล่งนี้ผิดกฎหมายทั้งหมดเพียงแต่ไม่ต้องการเปิดเผยว่ามีจำนวนเท่าใดและได้มาจากที่ใด

7) เงินจากกิจการธุรกิจ ในต่างประเทศธุรกิจใหญ่ๆ ที่มีรายได้เป็นจำนวนมาก เช่น ธุรกิจ น้ำมัน ธุรกิจเกี่ยวกับทรัพยากรธรรมชาติ เป็นธุรกิจที่ถูกกฎหมายแต่ไปตั้งอยู่ในประเทศที่ไม่มีความมั่นคงทางด้านการเมืองและเศรษฐกิจ เช่น ประเทศแถบลาตินอเมริกา หรือประเทศที่ด้อยพัฒนาในอาฟริกาบางประเทศ จึงมีการนำเงินที่ได้จากประเทศเหล่านี้ไปไว้ยังแหล่งอื่นเพื่อปิดบังที่มาและจำนวนเงิน

นอกจากนี้ ธุรกิจบางประเภทก่อให้เกิดรายได้เป็นจำนวนมากๆ ในระยะเวลาสั้นๆ เช่น ธุรกิจสถานบริการ สถานบันเทิงธุรกิจ ธุรกิจนายหน้าค้าที่ดิน จำเป็นต้องนำเงินที่ได้มาจากการประกอบธุรกิจดังกล่าวมาฟอกเพื่อหลีกเลี่ยงการเสียภาษีให้กับกรมสรรพากร

เงินได้จากกิจการธุรกิจนำเข้า-ส่งออก ที่มีการลักลอบหนีภาษีศุลกากร เช่น มีการสำแดงเท็จการแจ้งราคาสินค้าที่นำเข้าหรือส่งออกไม่ตรงตามความจริงเพื่อหลีกเลี่ยงไม่เสียอากร หรือเสียให้น้อยลงก็จะต้องนำเงินดังกล่าวมาฟอกให้ถูกกฎหมาย เพื่อให้รอดพ้นจากการถูกตรวจสอบจากหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง

8) เงินจากการค้าทางเพศ สิ่งลามก อนาจาร เป็นเงินที่ได้จากการประกอบธุรกิจเกี่ยวกับเพศ

เช่น การประกอบกิจการสถานการค้าประเวณี การลักลอบนำหญิงหรือชายไปให้บริการทางเพศ ในอดีตที่ผ่านมาการหลอกลวงหญิงไทยไปค้าบริการทางเพศในต่างประเทศสร้างรายได้ให้กับกลุ่มอาชญากรเป็นจำนวนมาก รวมทั้งการค้าสิ่งลามก อนาจาร ภาพหรือสื่อลามก อนาจาร ก็สร้างรายได้ให้กับกลุ่มผู้ประกอบธุรกิจดังกล่าวจึงจำเป็นต้องมีการฟอกเงินที่ได้มาจากธุรกิจนี้

9) เงินส่วนตัวที่ต้องปกปิด เป็นเงินที่ต้องนำมาฟอกด้วยเหตุผลส่วนตัว เช่น เงินมรดก ซึ่งจะกันไว้เพื่อไม่ให้ญาติพี่น้องรับรู้ หรือเงินที่กันไว้เพื่อสร้างฐานอำนาจหรือผลประโยชน์ให้บุคคลหนึ่งบุคคลใดหรือคนกลุ่มใดโดยเฉพาะ

10) เงินจากการแสวงหาประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย เป็นเงินที่ได้มาโดยไม่ถูกต้องตามกฎหมาย โดยการแสวงหาประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติ เช่น เงินที่ได้มาจากการตัดไม้ทำลายป่า การทำเหมืองหิน เป็นต้น

11) เงินจากรัฐ เงินที่รัฐหรือประเทศต่างๆ เป็นเจ้าของนำไปเก็บไว้เพื่อเอาไปทำการอื่นต่อไปโดยไม่อยากให้ใครรู้ที่มาและที่ไปของจำนวนเงิน เช่น เงินค่าสัมปทานต่างๆ เป็นต้น

12) อื่นๆ เงินที่ได้มาจากแหล่งที่ถูกกฎหมายหรือผิดกฎหมายอื่นนอกจากที่กล่าวมาแล้ว ซึ่งยังมีอีกมากมาย (สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา, 2537 : 2 - 4)

1.6 สถานที่สำหรับการฟอกเงิน

สถานที่สำหรับฟอกเงินนั้นมีทั้งในและนอกประเทศขึ้นอยู่กับผู้ที่จะนำเงินไปฟอกว่าจะเลือกสถานที่ใด โดยที่สถานที่เหล่านั้นอาจจะรู้เกี่ยวกับการนำเงินมาฟอกหรือไม่รู้เกี่ยวกับการกระทำดังกล่าวเลย โดยสถานที่สำหรับการฟอกเงินจึงเกิดขึ้นตามแหล่งต่างๆ ได้แก่ (เมธี กุศลสร้าง, 2539 : 66, วีระพงษ์ บุญโญภาส, 2546 : 24)

1) ธนาคารในบางประเทศ ในบางประเทศจะมีกฎหมายคุ้มครองความลับของลูกค้าธนาคาร มีระบบการโอนเงินที่สะดวกรวดเร็วโดยใช้เทคโนโลยีที่ทันสมัย ทำให้การเปิดเผยชื่อของเจ้าของบัญชีหรือข้อมูลของลูกค้าเป็นไปได้ยาก ทำให้เป็นสถานที่ที่นิยมใช้ฟอกเงินกันอย่างมาก

2) สถาบันการเงินในหมู่เกาะแคริบเบียน ประเทศหมู่เกาะเหล่านี้ทั้งที่เคยเป็นและเป็นอาณานิคมของประเทศทางยุโรปซึ่งมีอาชีพเกษตรกรรมเป็นหลัก แต่เนื่องจากระยะหลังผลผลิตทางการเกษตรตกต่ำขายไม่ได้ราคา จึงเปลี่ยนมาเป็นแหล่งบริการฟอกเงินหรือแหล่งเอื้อประโยชน์ต่อธุรกิจที่ผิดกฎหมาย อาทิ ธนาคารที่มีการรักษาความลับของลูกค้าอย่างเข้มงวดและเปิดเสรีทางการเงินสามารถโอนเงินผ่านเข้าออกได้โดยสะดวก การเปิดโอกาสให้เป็นเจ้าของกิจการบนเกาะอย่างรวดเร็วและมีราคาถูก เหล่านี้เป็นนโยบายเพื่อให้บริการแก่ผู้ที่ต้องการฟอกเงินสามารถนำเงินจำนวนมากหลั่งไหลเข้าสู่ประเทศ

3) ประเทศเล็กๆ ในยุโรปที่ไม่มีรายได้หลักเป็นที่แน่นอน การฟอกเงินของประเทศเหล่านี้บางครั้งถูกกฎหมาย เพียงแต่ปิดบังแหล่งที่มาของผู้ฝากและจำนวนเงินเท่านั้น ไม่ได้เป็นการฟอกเงินอย่างจริงจังแต่เป็นเพราะว่าประเทศเหล่านี้เป็นประเทศที่มีขนาดเล็กมากจนไม่สามารถหาทางสร้างเศรษฐกิจจากแหล่งอื่นมาบำรุงประเทศได้อย่างเพียงพอ จึงใช้วิธีการเป็นสถานที่ฟอกเงินจากแหล่งต่างๆ เช่น เงินจากการพนัน เงินรายได้จากบริษัทจดทะเบียนที่หนีภาษี เป็นต้น

4) ประเทศที่เป็นศูนย์กลางการเงินข้ามชาติ ประเทศต่างๆ บริเวณศูนย์กลางการเงินข้ามชาติ เช่น ในแปซิฟิคตอนใต้มีหมู่เกาะสำหรับบริการทางการเงินที่ต้องฟอกจากเอเชียและออสเตรเลีย ทางยุโรป

มีเกาะเล็กๆ หลายแห่งที่อยู่นอกเกาะฝรั่งเศสหรืออังกฤษ ที่เรียกว่า เกาะไอร์แลนด์ออฟมันต์ เกาะในทะเลเมนิเตอร์เรเนียนบางเกาะ หรือประเทศที่มีฐานะเป็นอิสระ บางประเทศที่เดิมเป็นอาณาจักรนิคม เช่น ยิบรัลตา มอลต้า และประเทศตามหมู่เกาะใหญ่น้อยต่างๆ

5) บ่อนการพนันที่ถูกฎหมายและผิดกฎหมาย แหล่งการพนันส่วนใหญ่เกิดขึ้นตามแหล่งที่ไม่สามารถพัฒนาสถานที่นั้นให้มีความเจริญทางเศรษฐกิจจากทางอื่น หรือเป็นสถานที่ที่เคยมีเศรษฐกิจซบเซา แหล่งการพนันที่ผิดกฎหมายจะเป็นแหล่งฟอกเงินที่กระทำได้สะดวกและง่ายดาย เนื่องจากมีผู้คนจำนวนมากที่เข้ามาใช้บริการและมีเงินมากมายหมุนเวียน นอกจากนี้ทางบ่อนการพนันยังไม่มีการตรวจสอบหรือควบคุมในเรื่องแหล่งที่มาของเงินอีกด้วย อย่างไรก็ดี แหล่งการพนันที่ถูกกฎหมายในประเทศที่มีพันธกรณีจะต้องปฏิบัติตามหลักสากลเกี่ยวกับต่อต้านการฟอกเงิน เช่น ข้อแนะนำ 40 ประการของ Financial Action Task Force : FATF จะถูกควบคุมโดยจะต้องรายงานการทำธุรกรรมไปยังหน่วยงานที่ทำหน้าที่เป็นศูนย์ข้อมูลเกี่ยวกับการรายงานธุรกรรมในประเทศนั้นๆ ด้วย

6) ตลาดหุ้น เป็นแหล่งที่นิยมมากสำหรับการฟอกเงินเนื่องจากมีการซื้อขายเปลี่ยนมือกันอย่างรวดเร็ว และผู้ลงทุนไม่สนใจเกี่ยวกับผู้ซื้อหรือผู้ขายจึงยากต่อการตรวจสอบ โดยเฉพาะเมื่ออยู่ในช่วงที่มีปริมาณการซื้อขายเป็นจำนวนมากจะสามารถทำการฟอกเงิน โดยการซื้อขายหุ้นได้เป็นจำนวนมหาศาล หรือการซื้อขายเก็งกำไรก็เป็นอีกทางที่สามารถทำการฟอกเงินได้

7) การค้าขายที่ดิน การซื้อขายที่ดิน หรืออสังหาริมทรัพย์อย่างอื่นนั้น แม้จะเป็นการฟอกเงินได้เป็นจำนวนครั้งละไม่มาก แต่ก็เป็นวิธีที่สะดวกรวดเร็วและยากต่อการตรวจสอบถึงเงินที่ทำการซื้อขายเหล่านั้น หากการซื้อขายดังกล่าวทำในประเทศที่ไม่มีกฎหมายฟอกเงิน เนื่องจากราคาการซื้อขายนั้นขึ้นอยู่กับความพอใจของทั้งสองฝ่าย ดังนั้น หากดำเนินการกันเองสำหรับการซื้อขายนั้นๆ จะเป็นวิธีที่สามารถเอื้อประโยชน์กันได้ เช่น การกำหนดราคาที่ดินสูงเพื่อจะฟอกเงินได้จำนวนมาก เป็นต้น

8) การแลกเปลี่ยนเงินตรา การเปิดเสรีทางการเงินของประเทศต่างๆ ทำให้ลดการควบคุมการแลกเปลี่ยนเงินตรา และส่งผลให้การฟอกเงินโดยการแลกเงินตราเพื่อส่งไปยังต่างประเทศนี้ทำได้ง่ายและมีจำนวนมากขึ้น (สีหนาท ประยูรรัตน์, 2542 : 66 - 68)

1.7 การปราบปรามการฟอกเงิน

(1) ความรุนแรงของการฟอกเงิน

โดยลักษณะแล้วการฟอกเงินเกิดขึ้นนอกระบบเศรษฐกิจธรรมดา นอกเหนือจากที่สถิติทางเศรษฐศาสตร์จะระบุได้ อย่างไรก็ตาม การคำนวณจากลักษณะของกิจกรรมนอกกฎหมายมีตัวเลขประมาณการจากหลายแหล่งซึ่งเชื่อว่าการฟอกเงินเป็นปัญหาร้ายแรงต่อระบบเศรษฐกิจ โดยเฉพาะระบบการเงินของนานาประเทศ

กองทุนการเงินระหว่างประเทศ (International Monetary Fund) –IMF) ประมาณว่ามูลค่ารวมของการฟอกเงินทั่วโลกอยู่ในระหว่าง 2-5 % ของผลิตภัณฑ์มวลรวม (Gross Domestic Product – GDP) ของโลก ซึ่งหากใช้ตัวเลขในปี ค.ศ. 1996 มีการฟอกเงินมูลค่า 0.59 ถึง 1.5 ล้านล้านเหรียญสหรัฐ เฉพาะตัวเลขขั้นต่ำมีขนาดเท่ากับผลผลิตรวมของประเทศสเปนเลยทีเดียว ตัวเลขเฉพาะเงินที่อาชญากรได้จากการค้ายาเสพติดทั่วโลก ซึ่งสหประชาชาติได้ประมาณการเมื่อเร็วๆ นี้มีมูลค่าถึง 400,000 ล้านเหรียญสหรัฐ ซึ่งหากรวมกับเงินที่ได้มาจากการประกอบอาชญากรรมประเภทอื่นๆ ด้วยเช่น การฉ้อโกงทางการเงิน

การค้าประเวณีและอื่นๆ แล้วตัวเลขจำนวนเงินที่เข้ากระเป๋าอาชญากรหรือบางคนเรียกว่า ผลิตภัณฑ์อาชญากรรมรวม (Gross Criminal Product-GCP) ก็ยิ่งจะเป็นตัวเลขสูงกว่านี้

นอกจากนี้มีข้อมูลที่เกี่ยวข้องของประเทศต่างๆ ได้แก่ สหรัฐอเมริกา ซึ่งได้มีความพยายามในการประมาณมูลค่าของการฟอกเงินจากอาชญากรรมต่างๆ พบว่า เฉพาะเงินจากอาชญากรรมค้ายาเสพติดอย่างเดียวก็มีมูลค่าหลายหมื่นล้านเหรียญต่อปี ในประเทศอังกฤษประมาณกันว่าอาชญากรรมการฟอกเงินมีมูลค่า 85,000 ล้านปอนด์ต่อปี โดย 70 % ของจำนวนนี้เกี่ยวข้องกับยาเสพติด ส่วนในออสเตรเลียมีการประมาณว่าเงินจำนวนระหว่าง 1,000-33,000 ล้านเหรียญสหรัฐถูกฟอกที่นี่ อย่างไรก็ตาม แม้จะได้ชื่อว่ามีระบบตรวจสอบการฟอกเงินที่ดีที่สุดประเทศหนึ่งแต่มีเพียง 1% ของเงินเหล่านี้เท่านั้นที่ถูกริบ

สำหรับประเทศไทยในปี 2539 ผลการศึกษาของจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัยพบว่าการฟอกเงินมีตัวเลขสูงถึง 730,000 ล้านบาท หรือประมาณ 15 % ของผลิตภัณฑ์มวลรวม (GDP) ทำให้ประเทศไทยกลายเป็นสวรรค์ของนักฟอกเงิน ทั้งนี้ยังมีการเตือนว่าประเทศในภูมิภาคนี้มีความเสี่ยงต่ออาชญากรรมฟอกเงินสูง เพราะพื้นฐานเศรษฐกิจที่ใช้เงินสดเป็นหลักมีธนาคารใต้ดินหรือธนาคารนอกระบบ รวมทั้งไม่มีกฎหมายต่อต้านการฟอกเงิน (นิกร เภรีกุล, 2543 : 6 - 7)

(2) หน่วยงานระดับชาติที่มีอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับการต่อต้านการฟอกเงิน (National Anti-Money Laundering Authority)

เพื่อให้การต่อสู้กับอาชญากรรมการฟอกเงินมีจุดศูนย์กลางทำหน้าที่วางนโยบายหลักเกณฑ์ประสานงานกับหน่วยงานบังคับใช้กฎหมายและหน่วยงานในกระบวนการยุติธรรมของรัฐได้อย่างมีประสิทธิภาพ ในช่วงทศวรรษที่ผ่านมา ประเทศต่างๆ จึงได้ก่อตั้งหน่วยงานพิเศษระดับชาติขึ้นมา ซึ่งมักจะรู้จักกันว่า "หน่วยงานบริหารข้อมูลทางการเงิน" (Financial Intelligence Unit หรือ FIU) ซึ่งหมายถึง หน่วยงานกลางระดับชาติซึ่งต้องรับผิดชอบในการรับและวิเคราะห์ข้อมูลทางการเงินที่เกี่ยวกับเงินที่ได้มาโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายหรือที่กฎหมายกำหนดให้รายงานและเผยแพร่เพื่อให้ใช้แก่หน่วยงานที่มีหน้าที่เกี่ยวข้อง (นิกร เภรีกุล, 2543 : 54) หน่วยงานนี้ทำหน้าที่เป็นจุดศูนย์กลาง (Focal point) ของการต่อต้านการฟอกเงินในระดับชาติ ทำให้การแลกเปลี่ยนข้อมูลสามารถเป็นไปได้อย่างรวดเร็วระหว่างสถาบันการเงินกับหน่วยงานบังคับใช้กฎหมายและฟ้องร้องคดีของรัฐ รวมทั้งระหว่างประเทศด้วย หรืออีกความหมายหนึ่งคือเป็นตัวกลาง (Intermediary) ระหว่างสถาบันการเงินฝ่ายหนึ่งกับหน่วยงานบังคับใช้กฎหมายและดำเนินคดีของรัฐอีกฝ่ายหนึ่ง

สิ่งสำคัญอีกประการหนึ่งของหน่วยงานกลางดังกล่าว คือต้องมีมาตรการที่จะรับประกันได้ว่าหน่วยงานกลางนี้ดำเนินการได้อย่างเป็นอิสระ โดยพิจารณาหลักเกณฑ์ในการแต่งตั้งบุคคลหรือคณะบุคคลที่ประกอบเป็นองค์กร

ตัวอย่างของหน่วยงานกลางหรือองค์กรระดับชาติซึ่งมีอำนาจหน้าที่ในการต่อต้านการฟอกเงินของประเทศต่างๆ เช่น

- FinCEN (financial Crime Enforcement Network) ของสหรัฐอเมริกา
- AUSTRAC (Australia Transaction Reports and Analysis Centre) ของออสเตรเลีย
- NCIS (National Crime Intelligence Service) ของอังกฤษ
- MOT (Independent Office for Disclosure of Unusual Transaction) ของเนเธอร์แลนด์
- TRACFIN ของฝรั่งเศส

- JAFIO (Japan Financial Intelligence Office) ของญี่ปุ่น

อำนาจหน้าที่ของหน่วยงานเหล่านี้ได้แก่

- เป็นศูนย์กลางบริหารข้อมูล เช่นการรับรายงานธุรกรรมที่ต้องสงสัยซึ่งยื่นโดยสถาบันการเงินหรือผู้มีหน้าที่ต้องแสดงข้อมูลทางการเงินอื่นๆ ตามที่กฎหมายกำหนด
- ตรวจค้นและสืบสวนหาข้อมูลและพยานหลักฐานจากบุคคลและสถานที่ต่างๆ เพื่อรวบรวมและวิเคราะห์ส่งให้แก่หน่วยงานบังคับใช้กฎหมาย รวมทั้งแก่หน่วยงานฟ้องร้องคดีเพื่อดำเนินการริบเงินหรือทรัพย์สินที่ได้มาโดยมิชอบ
- ให้คำแนะนำแก่ธนาคารและสถาบันการเงินอื่นๆ เกี่ยวกับการปฏิบัติหน้าที่ตามกฎหมายเพื่อสนับสนุนการดำเนินงานของหน่วยงานของรัฐ เช่น การรายงานธุรกรรม เก็บรักษาข้อมูล หรือแนวทางในการตรวจสอบธุรกรรมที่น่าสงสัย (นิกร เภรีกุล, 2543 : 54 - 55)

2. แนวคิดและทฤษฎีเกี่ยวกับการฟอกเงิน

นักกฎหมายของสหรัฐอเมริกาได้นำทฤษฎีที่เกี่ยวข้อง 2 ทฤษฎี มาประกอบแนวคิดเรื่องการฟอกเงินของสหรัฐอเมริกา คือ ทฤษฎีการสมคบกัน (Conspiracy Theory) และทฤษฎีการช่วยเหลือและสนับสนุน (Aiding and Abetting Theory) (วีระพงษ์ บุญโญภาส, 2546 : 11 อ้างถึงใน ปียะพันธ์ สารากรบริรักษ์, 2534 : 52)

2.1 ทฤษฎีการสมคบกัน (Conspiracy Theory)

ทั้งนี้เป็นไปตามหลักกฎหมายความคิดพื้นฐานของการสมคบกันกระทำความผิดอาญาที่ว่าสมาชิกในการสมคบกันจะต้องมีความรับผิดเช่นเดียวกับตัวการ ในการกระทำของผู้ที่ร่วมในการสมคบกัน Pinkerton Rule ได้วางหลักไว้ว่า ผู้ร่วมสมคบกันจะต้องถือว่าร่วมกระทำความผิด สำหรับการกระทำของผู้ที่ร่วมสมคบกัน ความหมายคือ การให้ความช่วยเหลือในการสมคบกันกระทำความผิด ซึ่งจะทำให้คณะบุคคลกลายเป็นกลุ่มบุคคลตามหลักตรรกวิทยาก็คือ เพื่อการก่อตั้งในการตกลงและการตกลงอนุมานได้ว่านำไปสู่การสมคบกันและการสมคบกันก่อให้เกิดความรับผิดชอบเช่นเดียวกับตัวการ

สำหรับแนวคิดเรื่องความผิดเกี่ยวกับการฟอกเงินนี้ยังมีแนวคิดเพิ่มเติมว่า การกระทำความผิดเกิดขึ้นเมื่อบุคคลตั้งแต่สองคนขึ้นไปสมคบกันกระทำความผิดต่อรัฐ หรือฉ้อฉลรัฐ โดยถือว่ารัฐเป็นผู้เสียหายและเพื่อพิสูจน์ความผิดต้องแสดงให้เห็นว่า

1. บุคคลตั้งแต่สองคนขึ้นไปสมคบกัน หรือตกลงกระทำความผิดต่อรัฐ ฉ้อฉลรัฐ
2. อย่างน้อยที่สุดผู้ที่ได้สมคบกันมีการกระทำที่แสดงออกเพื่อจะบรรลุวัตถุประสงค์ของการสมคบกัน

การสมคบกันต้องการการตกลงที่จะกระทำอันมิชอบด้วยกฎหมาย โดยมีการกระทำที่แสดงออกมากกว่าประการหนึ่งหรือสองประการ การตกลงที่จะกระทำความผิดอาญาและมีการก้าวไปสู่การบรรลุข้อตกลง จึงจะนำมาเป็นสิ่งที่ฟ้องคดีได้ ถ้าข้อหาการฟอกเงินยังไม่เพียงพอที่จะฟ้องร้องก็อาจฟ้องในข้อหาสมคบกันกระทำความผิดได้

2.2 ทฤษฎีการช่วยเหลือและสนับสนุน (Aiding and Abetting Theory)

ทฤษฎีการช่วยเหลือหรือสนับสนุนนี้นำมาใช้ประกอบกับคดีการฟอกเงิน เพราะจำเลย

ได้กระทำความผิดเกี่ยวกับการฟอกเงินอันเป็นการกระทำที่ผิดกฎหมายซึ่งมีที่มาจากการค้ายาเสพติด เป็นการกระทำเพื่อช่วยเหลือและสนับสนุนต่อองค์กรอาชญากรรมที่ค้ายาเสพติด ซึ่งจะแพร่ขยายอิทธิพลและแผนการขององค์กรต่อไป ในกรณีนี้โจทก์พิสูจน์ให้เห็นว่าจำเลยให้บริการฟอกเงิน และจำเลยรู้ว่าเงินเหล่านี้ได้มาจากการจำหน่ายยาเสพติด ซึ่งจำเลยได้กระทำไปโดยมีเจตนาที่จะช่วยให้มีการจำหน่ายหรือครอบครองยาเสพติดต่อไป กล่าวอีกนัยหนึ่งว่าจำเลยเป็นผู้สืบทอดอาชญากรรม

จากทฤษฎีทั้งสองข้างต้นพิจารณาได้ว่าการฟอกเงินเป็นการสมคบกันประกอบอาชญากรรมทางเศรษฐกิจอีกรูปแบบหนึ่ง ซึ่งเป็นการสมคบกันกระทำด้วยความฉลาดและช่วยเหลือสนับสนุนองค์กรอาชญากรรมต่อไปเป็นวัฏจักร (วีระพงษ์ บุญโญภาส, 2546 : 11)

ตามกฎหมายว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงินของไทยได้กำหนดให้การสมคบกันตั้งแต่สองคนขึ้นไปเพื่อกระทำความผิดฐานฟอกเงิน และการสนับสนุนการกระทำความผิดหรือช่วยเหลือผู้กระทำความผิดไม่ว่าก่อนหรือขณะกระทำความผิดมีความผิดตามกฎหมายว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงินเช่นกัน

3. นโยบายในการป้องกันและปราบปรามองค์กรอาชญากรรมและผู้มีอิทธิพลในประเทศไทย

จากการดำเนินการของรัฐบาลไทยในการต่อสู้เพื่อเอาชนะยาเสพติดที่ผ่านมา พบว่ามีกลุ่มบุคคลหรือขบวนการผู้มีอิทธิพล (องค์กร) อยู่เบื้องหลังโดยใช้อำนาจทางมิชอบด้วยกฎหมาย ให้ความช่วยเหลือสนับสนุน จ้างวาน ขับเคลื่อนวงจรการดำเนินการผิดกฎหมายอยู่ตลอดเวลา อันเป็นการสร้างความทุกข์ยากเดือดร้อนให้แก่ประชาชน ก่อให้เกิดความเสียหายต่อเศรษฐกิจ สังคม การเมืองการปกครองในระบอบประชาธิปไตยและเป็นอุปสรรคขัดขวางความเจริญก้าวหน้าของประเทศอย่างยิ่ง รัฐบาลจึงได้มีนโยบายเร่งรัดการดำเนินงานปราบปรามผู้มีอิทธิพล โดยมีวัตถุประสงค์ "ที่จะปกป้องผู้อ่อนแอ ผู้ด้อยโอกาส คนจน คนไทยทั่วไป มิให้ถูกกดขี่ขมเหงรังแก ถูกเอารัดเอาเปรียบ ให้มีศักยภาพในการทำมาหากิน ซึ่งเป็นการปฏิรูปสังคมให้เป็นสังคมที่ดี โดยอาศัยข้าราชการทำหน้าที่อย่างมีประสิทธิภาพ ด้วยศักดิ์ศรีของข้าราชการ และทำให้ประเทศไทยเป็นประชาธิปไตยอย่างแท้จริง โดยไม่ผ่านอิทธิพลใดๆ"

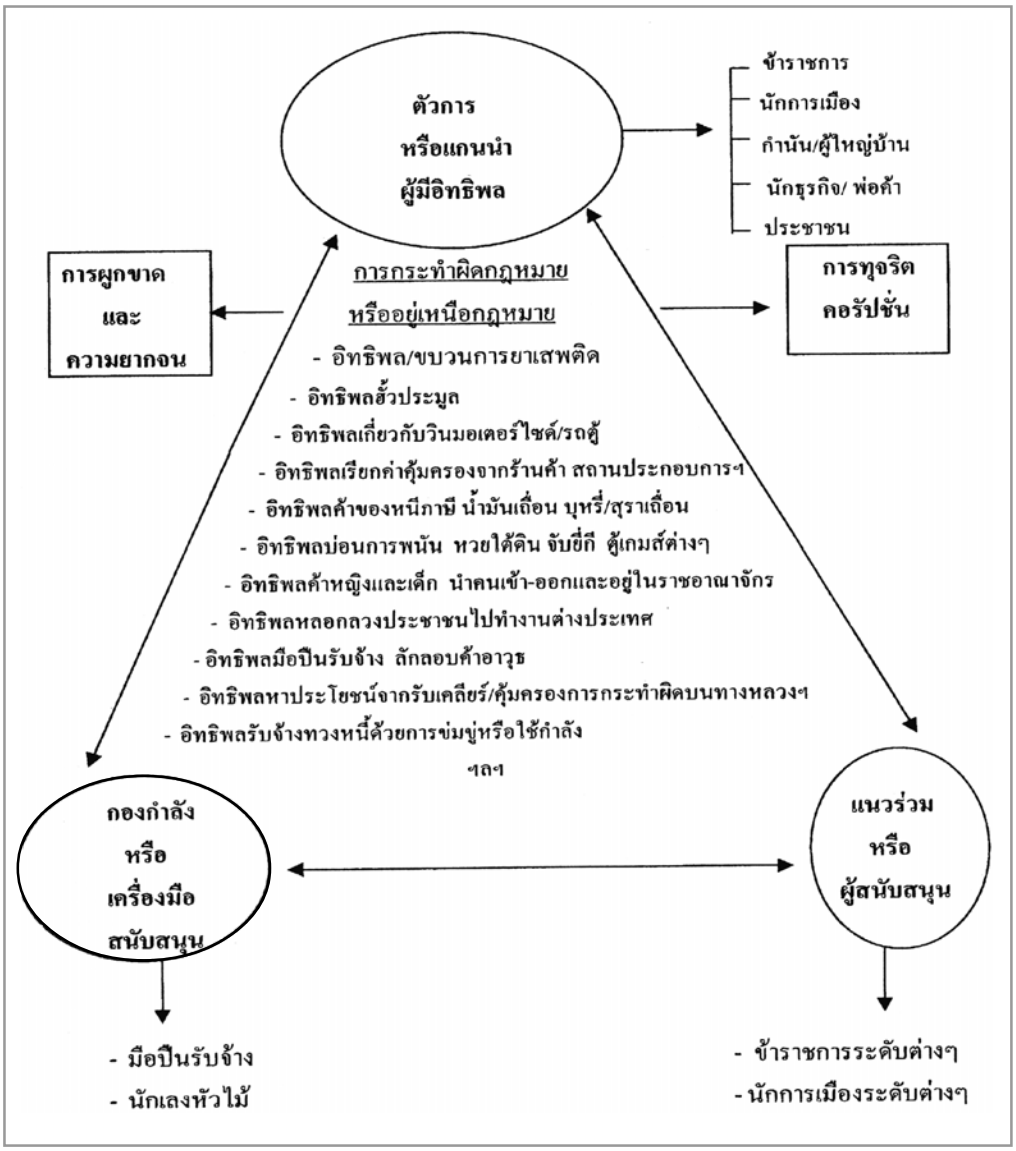
3.1 ความหมายของผู้มีอิทธิพลและพฤติการณ์ของผู้มีอิทธิพลในประเทศไทย

ผู้มีอิทธิพล หมายถึง บุคคลหรือกลุ่มบุคคลที่ดำรงตนอยู่ด้วยการกระทำการด้วยตนเอง หรือใช้จ้างวาน สนับสนุนการกระทำใดๆ ที่ผิดกฎหมายหรืออยู่เหนือกฎหมาย โดยผลของการกระทำนั้นเป็นการบ่อนทำลายเศรษฐกิจ สังคม การเมือง ขัดต่อความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน เป็นอุปสรรคขัดขวางการดำเนินการตามเจตนารมณ์ของประชาชนหรือทำลายคุณภาพชีวิตของประชาชนโดยส่วนรวม ซึ่งมีความจำเป็นอย่างยิ่งที่รัฐจะต้องดำเนินการดูแลให้มีการปฏิบัติตามกฎหมาย คุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชน รวมทั้งจัดระบบงานการบังคับใช้กฎหมายให้มีประสิทธิภาพ รวดเร็ว และเท่าเทียมกัน

ดังนั้นกลุ่มผู้มีอิทธิพลจึงเป็นขบวนการที่ผิดกฎหมายหรืออยู่เหนือกฎหมายที่มีการดำเนินการเป็นเครือข่าย ประกอบด้วยตัวการหรือแกนนำ กองกำลังหรือเครื่องมือเช่นมือปืนรับจ้าง นักเลงหัวไม้ แนวร่วมหรือผู้สนับสนุนเช่น ข้าราชการ เจ้าหน้าที่รัฐ นักการเมือง ซึ่งจะมีพฤติกรรมที่สำคัญได้แก่

1. แก๊งผู้มีอิทธิพลที่เกี่ยวข้องกับยาเสพติด
2. แก๊งผู้มีอิทธิพลในการฮั้วประมูลและขัดขวางการเสนอ/แข่งขันราคาในการประมูลงานของทางราชการ
3. แก๊งผู้มีอิทธิพลเรียกรับผลประโยชน์จากคิวรถจักรยานยนต์ และรถยนต์รับจ้างผิดกฎหมาย
4. แก๊งผู้มีอิทธิพลเรียกรับผลประโยชน์จากโรงงาน ร้านค้า สถานบริการ และสถานประกอบการต่างๆ
5. แก๊งผู้มีอิทธิพลลักลอบขนสินค้าหนีภาษี น้ำมันเถื่อน น้ำมันปาล์มเถื่อน บุหรี่/สุราเถื่อน และรับเคลียร์การนำเข้าสินค้าผิดกฎหมาย
6. แก๊งผู้มีอิทธิพลลักลอบจัดให้มีบ่อนการพนัน โต๊ะพนันบอล หวยใต้ดิน จับยี่กี ตู้เกมส์ไฟฟ้า
7. แก๊งผู้มีอิทธิพลค้าหญิงและเด็ก บังคับค้าประเวณี โสเภณีเด็ก
8. แก๊งผู้มีอิทธิพลลักลอบนำคนเข้า-ออก และอยู่ในราชอาณาจักรโดยผิดกฎหมาย
9. แก๊งผู้มีอิทธิพลฉ้อโกงหลอกลวงประชาชนไปทำงานต่างประเทศ
10. แก๊งผู้มีอิทธิพลหลอกลวงต้มตุ๋นนักท่องเที่ยว
11. แก๊งผู้มีอิทธิพลมือปืนรับจ้าง
12. แก๊งผู้มีอิทธิพลลักลอบค้าอาวุธ
13. แก๊งผู้มีอิทธิพลรับจ้างทวงหนี้ด้วยการข่มขู่หรือใช้กำลัง
14. แก๊งผู้มีอิทธิพลที่บุกรุกที่ดินสาธารณะ และหรือทำลายทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม
15. แก๊งผู้มีอิทธิพลเรียกรับผลประโยชน์จากการรับเคลียร์หรือคุ้มครองการกระทำผิดบนเส้นทางหลวงและหรือสาธารณะ

ซึ่งเครือข่ายผู้มีอิทธิพลดังกล่าวมีความสัมพันธ์กันดังแผนภาพดังนี้



3.2 ยุทธศาสตร์การปราบปรามผู้มีอิทธิพล

ในการปราบปรามผู้มีอิทธิพลนั้นประกอบด้วย 4 ยุทธศาสตร์ใหญ่ๆ ประกอบด้วยการระดมพลังแผ่นดินขจัดสิ้นผู้มีอิทธิพล การขจัดเจ้าหน้าที่ของรัฐที่เกี่ยวข้องกับแก๊งผู้มีอิทธิพล การกวาดล้างมือปืนรับจ้าง นักเลงหัวไม้ และเครือข่ายแก๊งผู้มีอิทธิพล และยุทธศาสตร์สุดท้ายคือ

การกวาดล้างตัวการหรือแกนนำแก๊งผู้มีอิทธิพล ดังมีรายละเอียดดังนี้

ยุทธศาสตร์ที่ 1 การระดมพลังแผ่นดินขจัดสิ้นผู้มีอิทธิพลโดยมีแนวทางการปฏิบัติดังนี้

1.1 ให้ประชาชนทุกหมู่เหล่ามีความตระหนักในมหันตภัยของแก๊งผู้มีอิทธิพลที่ได้ทำผิดกฎหมายหรืออยู่เหนือกฎหมาย อันเป็นการบ่อนทำลายเศรษฐกิจ สังคม การเมือง ขัดต่อความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน เป็นอุปสรรคขัดขวางการดำเนินการตามเจตนารมณ์ของประชาชน ทำลายคุณภาพชีวิตของประชาชนเป็นการส่วนรวม

1.2 ขอความร่วมมือประชาชนในการแจ้งเบาะแส ให้ข้อมูลข่าวสารและปัญหาความเดือดร้อนจากแก๊งผู้มีอิทธิพล

1.3 ให้พลังแผ่นดินในพื้นที่เป็นแกนนำประชาชนร่วมกับเจ้าหน้าที่ของรัฐใช้มาตรการทางสังคมต่อต้านแก๊งผู้มีอิทธิพล

ยุทธศาสตร์ที่ 2 การขจัดเจ้าหน้าที่ของรัฐที่เกี่ยวข้องกับแก๊งผู้มีอิทธิพล

2.1 ให้เจ้าหน้าที่ของรัฐเลิกคบหรือมั่วสุมกับผู้ที่ดำรงตนด้วยการกระทำผิดกฎหมายในทันที และให้ยุติบทบาทการสนับสนุนแก๊งผู้มีอิทธิพลในทุกกรณี รวมทั้งมิให้กระทำผิดกฎหมายเสียเองและจะต้องปฏิบัติงานตามอำนาจหน้าที่ด้วยความซื่อสัตย์สุจริตเป็นธรรมมิให้มีการเลือกปฏิบัติโดยเด็ดขาด

2.2 ให้ผู้บังคับบัญชาจัดให้มีระบบการควบคุมกำกับดูแลความประพฤติและพฤติกรรมของผู้ใต้บังคับบัญชาตามลำดับชั้น หากผู้ใต้บังคับบัญชามีพฤติการณ์เกี่ยวข้องกับแก๊งผู้มีอิทธิพล ผู้บังคับบัญชาใกล้ชิดตามลำดับชั้นจะต้องร่วมรับผิดชอบด้วย

2.3 ให้ใช้มาตรการทางการปกครอง ปรับย้ายข้าราชการที่มีพฤติกรรมเกี่ยวข้องกับแก๊งผู้มีอิทธิพลในทันที หากปรากฏผลการสืบสวนข้อเท็จจริงที่ชัดเจนให้ตั้งคณะกรรมการสอบสวนพิจารณาทัณฑ์ทางวินัยหรือวินัยร้ายแรง หากมีพยานหลักฐานชัดเจนให้ดำเนินคดีอาญาในทุกกรณี โดยจัดให้มีการติดตามตรวจสอบผลการดำเนินการดังกล่าวอย่างจริงจังจนถึงที่สุด

2.4 หากตรวจสอบพบว่ามีพยานหลักฐานหรือมีเหตุอันควรสงสัยว่าร่ำรวยผิดปกติหรือเกินฐานะให้แจ้งสำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติพิจารณาดำเนินการตามกฎหมายต่อไป

ยุทธศาสตร์ที่ 3 การกวาดล้างมือปืนรับจ้าง นักเลงหัวไม้ และเครือข่ายแก๊งผู้มีอิทธิพล

3.1 ตรวจสอบค้นหาและกดดันมือปืนรับจ้าง นักเลงหัวไม้ และเครือข่ายของแก๊งผู้มีอิทธิพลให้ยุติบทบาท เลิกพฤติการณ์ที่ผิดกฎหมายหรืออยู่เหนือกฎหมายและแสดงตนต่อเจ้าหน้าที่บ้านเมือง หากยังมีพฤติการณ์อยู่อีกก็ให้ดำเนินการตามกฎหมายอย่างเฉียบขาด

3.2 ให้ดำเนินการในกรอบของกฎหมาย โดยเฉพาะกฎหมายอาญา กฎหมายเกี่ยวกับยาเสพติด กฎหมายเกี่ยวกับการฟอกเงิน มาตรการทางภาษีตามประมวลรัษฎากร กฎหมายสรรพสามิต กฎหมายศุลกากร และกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้อง

3.3 สืบสวน สอบสวน ติดตาม จับกุม ดำเนินคดีมือปืนรับจ้าง นักเลงหัวไม้และเครือข่ายของแก๊งผู้มีอิทธิพลในคดีค้างเก่า โดยเฉพาะผู้ต้องหาตามหมายจับ

3.4 เข้มงวดกวดขัน สอดส่องดูแลสถานที่และสถานประกอบการต่างๆ มิให้เป็นปัจจัยเกื้อหนุนให้เป็นแหล่งมั่วสุมของมือปืนรับจ้าง นักเลงหัวไม้ และเครือข่ายแก๊งผู้มีอิทธิพล

ยุทธศาสตร์ที่ 4 การกวาดล้างตัวการหรือแกนนำแก๊งผู้มีอิทธิพล

4.1 ตรวจสอบค้นหาและกดดันตัวการหรือแกนนำผู้มีอิทธิพลให้ยุติบทบาท เลิกพฤติการณ์ที่ผิดกฎหมายหรืออยู่เหนือกฎหมาย และแสดงตนต่อเจ้าหน้าที่บ้านเมืองหากยังมีพฤติการณ์อยู่อีกให้ดำเนินการตามกฎหมายอย่างเฉียบขาด

4.2 ให้ดำเนินการในกรอบกฎหมาย โดยเฉพาะกฎหมายอาญา กฎหมายเกี่ยวกับยาเสพติด กฎหมายเกี่ยวกับการฟอกเงิน มาตรการทางภาษีตามประมวลรัษฎากร กฎหมายสรรพสามิต กฎหมายศุลกากร และกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้อง

4.3 สืบสวน สอบสวน ติดตาม จับกุม ดำเนินคดีมือปืนรับจ้าง นักเลงหัวไม้และเครือข่ายของแก๊งผู้มีอิทธิพลในคดีค้างเก่า โดยเฉพาะผู้ต้องหาตามหมายจับ

4.4 จัดให้มีระบบข้อมูลข่าวสารและการข่าวกรองเกี่ยวกับแก๊งผู้มีอิทธิพลที่เป็นเอกภาพ รอบคอบ รัดกุม ถูกต้องเป็นธรรมและมีประสิทธิภาพ

สรุปได้ว่าทั้ง 4 ยุทธศาสตร์ดังกล่าวข้างต้นเป็นหัวใจสำคัญในการปราบปรามผู้มีอิทธิพล ไม่ว่าจะเป็นการระดมพลังแผ่นดินเพื่อขจัดผู้มีอิทธิพล การขจัดเจ้าหน้าที่ของรัฐที่เกี่ยวข้องกับแก๊งผู้มีอิทธิพล การกวาดล้างมือปืนรับจ้าง นักเลงหัวไม้ และเครือข่ายแก๊งผู้มีอิทธิพล ตลอดจนการกวาดล้างตัวการหรือแกนนำแก๊งผู้มีอิทธิพล นอกจากนี้ยังเป็นการปราบปรามผู้มีอิทธิพลแบบบูรณาการที่สมบูรณ์แบบคือมีการดำเนินการหลายๆ อย่างไปพร้อมกัน

3.3 กลไกองค์กรในการป้องกันและปราบปรามผู้มีอิทธิพล

กลไกองค์กรในการป้องกันและปราบปรามผู้มีอิทธิพลมีศูนย์อำนวยการต่อสู้เพื่อเอาชนะยาเสพติดแห่งชาติ (ศตส.) เป็นศูนย์กลางในการดำเนินงานดังกล่าว โดยให้หน่วยงานราชการทุกแห่งสนับสนุนการดำเนินงานนี้ และทุกส่วนราชการที่เกี่ยวข้องรับผิดชอบจะต้องมีการติดตามตรวจสอบการปฏิบัติงานของหน่วยงานในสังกัด รวมทั้งจัดให้มีระบบการควบคุมกำกับดูแลความประพฤติและการปฏิบัติงานของผู้ใต้บังคับบัญชาให้เป็นไปตามยุทธศาสตร์การขจัดเจ้าหน้าที่ของรัฐที่เกี่ยวข้องกับแก๊งผู้มีอิทธิพล

บทที่ 3
ลักษณะความผิดมูลฐาน ตามกฎหมายว่าด้วยการป้องกันและปราบปราม การฟอกเงินของประเทศไทย

1. การกำหนดความผิดมูลฐานฟอกเงินที่ผู้กระทำเป็นองค์กรอาชญากรรมและผู้มีอิทธิพล

ในการที่จะนำกฎหมายว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงินไปบังคับใช้ไม่ว่าประเทศใดก็ตาม สิ่งสำคัญที่สุดที่ต้องคำนึงถึงเป็นลำดับแรกคือ ความผิดมูลฐานตามกฎหมายว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงินของประเทศนั้นๆ ครอบคลุมการกระทำความผิดมากน้อยเพียงใด ดังนั้นความผิดมูลฐานจึงมีความสำคัญอย่างยิ่งในการบังคับใช้กฎหมายว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน

1.1 ความผิดมูลฐานกับการฟอกเงิน

เพื่อให้เกิดความชัดเจนในการนำมาตรการตามกฎหมายว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน อันประกอบด้วยมาตรการริบทรัพย์สินทางแพ่งมาบังคับใช้กับเงินหรือทรัพย์สินที่เกี่ยวกับการกระทำความผิด ว่าจะต้องดำเนินการกับเงินหรือทรัพย์สินที่ได้จากการกระทำความผิดอย่างไร นอกจากนั้นยังมีมาตรการทางอาญาเป็นมาตรการในการลงโทษผู้ที่กระทำความผิดฐานฟอกเงิน หรือทรัพย์สินที่ได้มาจากการกระทำความผิดซึ่งเป็นความผิดมูลฐานหรือได้มาจากการสนับสนุนหรือช่วยเหลือในการกระทำความผิด จึงมีความจำเป็นต้องมีการกำหนดความผิดมูลฐานขึ้นในกฎหมายว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน

การกำหนดความผิดมูลฐานเป็นสิ่งที่สำคัญที่สุดของกฎหมายว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน เพราะจะต้องมีการพิจารณาให้รอบคอบว่าจะให้มาตรการทางกฎหมายอันประกอบด้วยมาตรการการลงโทษทางอาญาและมาตรการริบทรัพย์สินทางแพ่งตามกฎหมายว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงินดำเนินการกับเงินหรือทรัพย์สินที่ได้จากการกระทำความผิดอาญาฐานใดบ้าง การที่จะกำหนดลงไปว่าความผิดอาญาฐานใดบ้างเป็นความผิดมูลฐานตามกฎหมายว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงินจะมีผลกระทบต่อประชาชนและการประกอบการในภาคธุรกิจ ซึ่งจะต้องมีการปรับตัวเพื่อให้สอดคล้องกับมาตรการที่กำหนดไว้ในกฎหมายว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน

แม้ว่าประเทศไทยจะไม่ได้กำหนดคำจำกัดความของคำว่า ความผิดมูลฐาน ไว้ในกฎหมายว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงินไว้เป็นการเฉพาะ หรือแม้แต่ United Nations Model Law on Money Laundering ก็มิได้กำหนดความหมายของคำว่า ความผิดมูลฐาน หรือ Predicate Offense ไว้เช่นเดียวกัน เพราะเป็นที่เข้าใจดีอยู่แล้วว่า การฟอกเงินคือการเปลี่ยนแปรสภาพเงิน หรือทรัพย์สินที่ได้มาโดยผิดกฎหมายหรือโดยมิชอบด้วยกฎหมายให้เสมือนหนึ่งว่าเป็นเงินที่ได้มาโดยชอบด้วยกฎหมาย และความสำคัญของคำว่า ความผิดมูลฐาน จะอยู่ที่จำนวนฐานความผิดที่แต่ละประเทศได้มีการกำหนดให้เป็นความผิดฐานฟอกเงินและลักษณะของความผิดนั้นๆ ว่ามีความสำคัญและสอดคล้องกับสังคม เศรษฐกิจ

และการเมืองของแต่ละประเทศที่จะนำมากำหนดเป็นความผิดมูลฐานได้เพียงใด โดยในกฎหมายแม่แบบของสหประชาชาติหรือองค์กรเฉพาะกิจระหว่างประเทศเพื่อปราบปรามการฟอกเงิน ก็ได้กำหนดแนวทางไว้อย่างกว้างขวางในการที่แต่ละประเทศจะกำหนดฐานความผิดต่างๆ ลงในกฎหมายว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงินของประเทศตนเอง โดยที่ประเทศไทยได้กำหนดความผิดมูลฐานไว้ 8 ฐานความผิด ประเทศสหรัฐอเมริกาได้กำหนดให้มีความผิดมูลฐานไว้กว่า 150 ฐานความผิด ประเทศมาเลเซียได้กำหนดความผิดไว้กว่า 119 ฐานความผิด เป็นต้น

เห็นได้ว่าประเทศต่างๆ ต่างได้กำหนดความผิดมูลฐานไว้มากมาย ผิดกับประเทศไทยซึ่งมีเพียง 8 มูลฐานความผิด การมีความผิดมูลฐานจำนวนมากนอกจากจะส่งผลต่อประสิทธิภาพ ในการ***ป้องกันและปราบปรามการฟอกเงินแล้ว ยังถือว่าเป็นการเพิ่มความศักดิ์สิทธิ์ในเรื่องความผิดมูลฐาน*** แต่เนื่องจากการกำหนดความผิดมูลฐานของประเทศไทยยังติดอุปสรรคบางประการ ทั้งในเรื่องของระบบกฎหมาย สังคมเศรษฐกิจและในเรื่องการเมือง จึงทำให้ไม่สามารถกำหนดฐานความผิดลงในกฎหมายว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน เพื่อเป็นมาตรการในการป้องกันและปราบปรามองค์กรอาชญากรรมและผู้มีอิทธิพลได้อย่างหลากหลายเหมือนประเทศอื่นๆ อันทำให้ผู้กระทำความผิดจำนวนมากต้องหลุดพ้นจากการถูกลงโทษและทรัพย์สินที่เกี่ยวกับการกระทำความผิดจำนวนมากก็ไม่สามารถริบได้เช่นกัน เนื่องจากไม่ใช่ทรัพย์สินที่เกี่ยวกับการกระทำความผิดตามความหมายของกฎหมายว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน ความผิดต่างๆ ที่ได้กระทำลงนั้น แม้จะเป็นความผิดที่สำคัญมากน้อยเพียงใด แต่ถ้าไม่ใช่ความผิดที่กำหนดให้เป็นความผิดมูลฐานตามกฎหมายว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงินก็ไม่สามารถยึดทรัพย์สินเหล่านั้นได้เช่นกัน แต่เมื่อไทยรับพันธะผูกพันจากอนุสัญญาต่างๆ ในการที่จะต้องพัฒนากฎหมายให้เป็นไปตามแนวทางของสากล ด้วยเหตุนี้ประเทศไทยคงหลีกเลี่ยงไม่ได้ที่จะต้องมีการปรับปรุงกฎหมายว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงินที่มีอยู่ เพื่อให้พร้อมที่จะเป็นมาตรการในการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงินขององค์กรอาชญากรรมและผู้มีอิทธิพลที่สมบูรณ์ยิ่งขึ้นในอนาคตต่อไป (วีระพงษ์ บุญโญภาส, 2546 : 31)

1.2 หลักเกณฑ์ในการกำหนดความผิดมูลฐาน

โดยหลักการแล้วการกำหนดความผิดมูลฐานมีแนวคิดว่าควรเป็นการกระทำความผิดอาญาที่มีลักษณะดังต่อไปนี้

(1) ความผิดที่มีรูปแบบและวิธีการดำเนินการที่มีลักษณะเป็นองค์กรอาชญากรรม

(2) ความผิดที่โดยลักษณะของการประกอบอาชญากรรมทำให้ได้รับผลตอบแทนสูง

(3) ความผิดที่เป็นการกระทำที่สลับซับซ้อนยากแก่การปราบปราม

(4) ความผิดที่มีลักษณะเป็นภัยต่อความมั่นคงในทางเศรษฐกิจ

ในกรณีที่เป็นการฟอกเงินที่กระทำโดยองค์กรอาชญากรรมและผู้มีอิทธิพล กิจกรรมแต่ละประเภทขององค์กรอาชญากรรมและผู้มีอิทธิพลล้วนเป็นอาชญากรรมร้ายแรง ไม่ว่าจะเป็นการทำอันตรายต่อทรัพย์สินหรือธุรกิจผิดกฎหมายหรือแม้แต่ขบวนการก่อการร้าย ด้วยเหตุนี้จึงต้องกำหนดมาตรการในการปราบปรามการขยายอิทธิพลขององค์กรอาชญากรรมและผู้มีอิทธิพล

องค์กรอาชญากรรมถือว่าเป็นอาชญากรรมโดยอาชีพ อันมีการรวมกันของอาชญากรหลายประเภทโดยมีโครงสร้างของการทำงานที่สลับซับซ้อนและมีการจัดการบริหารองค์กรอย่างเป็นระบบ รวมทั้งอำนาจการบังคับบัญชาที่ถูกรักษาไว้เป็นความลับและมีการติดต่อประสานงานกันระหว่างกลุ่มอาชญากรที่มีส่วนร่วม

ในเรื่องผลประโยชน์จากองค์กรนั้น ด้วยเหตุนี้การกระทำความผิดต่างๆ ที่เกิดขึ้นจากองค์กรอาชญากรรมจึงยากต่อการปราบปราม แม้ว่าในประมวลกฎหมายอาญาของไทย มาตรา 109 จะได้บัญญัติเรื่องการกระทำอันเป็นอั้งยี่ซ่องโจรไว้ แต่บทบัญญัติในเรื่องดังกล่าวมีความมุ่งหมายเพียงเพื่อการปราบปรามกลุ่มคนที่ก่อความไม่สงบในอดีต ซึ่งรูปแบบการรวมกลุ่มบุคคลเพื่อการประกอบอาชญากรรมในประเทศไทยได้พัฒนาไปมากและเชื่อว่าบทบัญญัติในเรื่องอั้งยี่ซ่องโจรจะไม่นำมาใช้แล้ว ด้วยเหตุนี้ การพิจารณาในเรื่องการกระทำความผิดอาญาในรูปแบบขององค์กรอาชญากรรมและผู้มีอิทธิพลจึงใช้หลักการสมคบแบบสากล (Conspiracy) ตามแนวทางกฎหมายต่างประเทศมาใช้แทน

เมื่อลักษณะของการฟอกเงิน ได้แก่ การนำเงินหรือทรัพย์สินที่ได้มาจากการกระทำความผิดมาเปลี่ยนแปรสภาพให้กลายเป็นเงินหรือทรัพย์สินที่ชอบด้วยกฎหมาย การฟอกเงินจึงมีความคล้ายคลึงกับความผิดฐานรับของโจรตามประมวลกฎหมายอาญามาตรา 357 ซึ่งบัญญัติว่าผู้ใดช่วยซ่อนเร้น ช่วยจำหน่าย ช่วยพาเอาไปเสีย ซื้อ รับ จำนำ หรือรับไว้โดยประการใดซึ่งทรัพย์สินอันได้มาโดยการกระทำความผิด ถ้าความผิดนั้นเข้าลักษณะลักทรัพย์ วิ่งราวทรัพย์ กรรโชกทรัพย์ รีดเอาทรัพย์ ชิงทรัพย์ ปล้นทรัพย์ ฉ้อโกง ยักยอก หรือเจ้าพนักงานยักยอกทรัพย์ ผู้นั้นกระทำความผิดฐานรับของโจร ด้วยเหตุนี้การบังคับเอากับทรัพย์สินจะใช้ได้กับทรัพย์สินที่ได้จากการกระทำความผิดเพียงบางประเภทเท่านั้น ส่วนทรัพย์สินที่ได้จากการกระทำความผิดประเภทอื่นไม่อาจใช้มาตรการทางประมวลกฎหมายอาญาบังคับได้เลย

มาตรการริบทรัพย์สินที่ได้มาจากการกระทำความผิดตามประมวลกฎหมายอาญามาตรา 33 นั้น มีหลักเกณฑ์ที่แคบกินความไปไม่ถึงการโอน รับโอน หรือเปลี่ยนสภาพทรัพย์สินที่เกี่ยวกับการกระทำความผิดอันมีลักษณะของการฟอกเงิน เพราะผู้ที่กระทำการฟอกเงินในขั้นตอนสุดท้ายอาจไม่ใช่ผู้กระทำความผิดอาญารุนแรงที่แท้จริงในตอนแรกก็ได้ ด้วยเหตุนี้มาตรการริบทรัพย์สินตามประมวลกฎหมายอาญา จึงเชื่อมโยงไปไม่ถึงทรัพย์สินที่ได้รับการโอน รับโอน หรือเปลี่ยนสภาพแล้ว จะจำกัดเฉพาะทรัพย์สินที่ได้มาจากการกระทำความผิดโดยตรงเท่านั้น จึงสมควรให้มีการกำหนดหรือขยายฐานความผิดมูลฐานให้มากขึ้น เพื่อลงโทษการกระทำใดๆ อันมีวัตถุประสงค์ในการโอน รับโอนหรือเปลี่ยนสภาพทรัพย์สินที่เกี่ยวกับการกระทำความผิดไว้ในกฎหมายว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน

ด้วยเหตุนี้การกำหนดความผิดมูลฐานในกฎหมายว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงินของไทยจึงควรเพิ่มความผิดมูลฐานให้มากขึ้นกว่าเดิม ทั้งนี้เพราะความผิดมูลฐานทั้ง 8 มูลฐานความผิดที่มีอยู่นั้นยังไม่เพียงพอที่จะป้องกันและปราบปรามองค์กรอาชญากรรมและผู้มีอิทธิพลได้ เนื่องจากการกระทำขององค์กรอาชญากรรมและผู้มีอิทธิพลมีลักษณะการกระทำความผิดที่มีความหลากหลาย มีความสลับซับซ้อนกว่าการกระทำความผิดอาญาประเภทอื่นๆ ใน 8 ฐานความผิด มีทฤษฎีการสมคบ มีการบริหารองค์กร การก่อการร้ายข้ามชาติ หรือธุรกิจการเงินการธนาคารที่ผิดกฎหมายรวมอยู่ด้วย ด้วยเหตุนี้ประเทศไทยจึงควรมีการกำหนดความผิดมูลฐานเพิ่มขึ้นเพื่อเป็นการขยายฐานความผิดตามกฎหมายว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงินให้มากขึ้น และเกิดความชัดเจนในเรื่องฐานความผิดมากยิ่งขึ้น โดยอาศัยแนวทางแม่แบบในการปรับปรุงกฎหมายขององค์การระหว่างประเทศเพื่อการฟอกเงิน อย่างเช่น United Nations, Financial Action Task Force on Money Laundering, Basle Committee, Council of Europe ฯลฯ และแนวทางของกฎหมายภายในของบางประเทศที่ได้รับการพัฒนาแล้ว อย่างเช่น สหรัฐอเมริกา ออสเตรเลีย ฯลฯ เพื่อศึกษาแนวคิดและแนวทางในการปราบปรามอาชญากรรมในรูปแบบองค์กร

อาชญากรรมและผู้มีอิทธิพล อันจะเป็นประโยชน์สำหรับประเทศไทยในการที่จะนำมาพัฒนากฎหมายของไทยต่อไป

2. ลักษณะความผิดมูลฐานตามกฎหมายว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงินของประเทศไทย

ความผิดมูลฐาน คือความผิดอาญาที่เป็นมูลเหตุ เป็นที่มา หรือเป็นฐานก่อให้เกิดหรือให้ได้มาซึ่งเงินหรือทรัพย์สินจากการกระทำความผิด หลังจากนั้นก็มีการนำเงินหรือทรัพย์สินที่ได้มาจากการกระทำความผิดอาญาดังกล่าวไปทำการโอน หรือเปลี่ยนสภาพ หรือกระทำด้วยประการใดๆ เพื่อปกปิดอำพรางที่มาของเงินหรือทรัพย์สินนั้นๆ ซึ่งกระบวนการดังกล่าวนี้เรียกว่า **"การฟอกเงิน"**

การกำหนดให้มีความผิดมูลฐานขึ้นก็เพื่อทำให้เกิดความชัดเจนในการนำมาตรการยึดทรัพย์สินหรือมาตรการริบทรัพย์สินไปใช้กับเงินหรือทรัพย์สินที่เกี่ยวกับการกระทำความผิดว่าจะต้องดำเนินการกับเงินหรือทรัพย์สินที่ได้มาจากการกระทำความผิดอาญาตามที่กฎหมายว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงินกำหนดไว้เท่านั้น นอกจากนี้ยังมีการกำหนดมาตรการในการลงโทษทางอาญากับผู้ที่ฟอกเงินหรือทรัพย์สินที่ได้มาจากการกระทำซึ่งเป็นความผิดมูลฐาน หรือจากการสนับสนุนช่วยเหลือการกระทำซึ่งเป็นความผิดมูลฐาน และในการดำเนินการเกี่ยวกับทรัพย์สินตามกฎหมายว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงินยังได้มีการกำหนดมาตรการในการริบทรัพย์สินที่ได้มาจากการกระทำซึ่งเป็นความผิดมูลฐานหรือจากการสนับสนุนช่วยเหลือการกระทำซึ่งเป็นความผิดมูลฐานอีกด้วย

ความผิดมูลฐานอันเป็นความผิดทางอาญาตามที่ระบุไว้ในพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน พ.ศ. 2542 นั้น มีอยู่ 7 ประเภท กล่าวคือ

1) ความผิดเกี่ยวกับยาเสพติด ตามกฎหมายว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามยาเสพติดหรือกฎหมายว่าด้วยมาตรการในการปราบปรามผู้กระทำความผิดเกี่ยวกับยาเสพติด

2) ความผิดเกี่ยวกับเพศตามประมวลกฎหมายอาญา เฉพาะที่เกี่ยวกับการเป็นธุระจัดหา ล่อไปหรือพาไปเพื่อการอนาจารหญิงและเด็กเพื่อสนองความใคร่ของผู้อื่น และความผิดฐานพรากเด็กและผู้เยาว์ ความผิดตามกฎหมายว่าด้วยมาตรการในการป้องกันและปราบปรามการค้าหญิงและเด็ก หรือความผิดตามกฎหมายว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการค้าประเวณี เฉพาะที่เกี่ยวกับการเป็นธุระจัดหา ล่อไปหรือชักพาไปเพื่อให้บุคคลนั้นกระทำการค้าประเวณี หรือความผิดเกี่ยวกับการเป็นเจ้าของกิจการค้าประเวณี ผู้ดูแล หรือผู้จัดการกิจการค้าประเวณี หรือสถานการค้าประเวณีหรือเป็นผู้ควบคุมผู้กระทำการค้าประเวณีในสถานการค้าประเวณี

3) ความผิดเกี่ยวกับการฉ้อโกงประชาชนตามกฎหมายอาญา หรือความผิดตามกฎหมายว่าด้วยการกู้ยืมเงินที่เป็นการฉ้อโกงประชาชน

4) ความผิดเกี่ยวกับการยักยอกหรือฉ้อโกงหรือประทุษร้ายต่อทรัพย์ หรือกระทำโดยทุจริตตามกฎหมายว่าด้วยการธนาคารพาณิชย์ กฎหมายว่าด้วยการประกอบธุรกิจเงินทุน ธุรกิจหลักทรัพย์และธุรกิจเครดิตฟองซิเอร์ หรือกฎหมายว่าด้วยหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์ ซึ่งกระทำโดยกรรมการผู้จัดการ หรือบุคคลใด ซึ่งรับผิดชอบหรือมีประโยชน์เกี่ยวข้องในการดำเนินงานของสถาบันการเงินนั้น

5) ความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ หรือความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ในการยุติธรรมตามประมวลกฎหมายอาญา ความผิดตามกฎหมายว่าด้วยความผิดของพนักงานในองค์การ หรือหน่วยงานของรัฐ หรือความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่หรือทุจริตต่อหน้าที่ตามกฎหมายอื่น

6) ความผิดเกี่ยวกับการกรรโชก หรือรีดเอาทรัพย์ที่กระทำโดยอ้างอำนาจอั้งยี่หรือซ่องโจรตามประมวลกฎหมายอาญา

7) ความผิดเกี่ยวกับการลักลอบหนีศุลกากร ตามกฎหมายว่าด้วยศุลกากร

และมีเพิ่มขึ้นมาใหม่เมื่อวันที่ 11 สิงหาคม 2546 อีก 1 มูลฐานความผิดคือ “ความผิดที่เกี่ยวกับการก่อการร้ายตามประมวลกฎหมายอาญา”

ความผิดมูลฐานทั้ง 8 มูลฐานความผิด ตามพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน พ.ศ. 2542 ดังกล่าวมาข้างต้นนั้นอธิบายได้ดังนี้

1. ความผิดเกี่ยวกับยาเสพติดตามกฎหมายว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามยาเสพติด หรือกฎหมายว่าด้วยมาตรการในการปราบปรามผู้กระทำความผิดเกี่ยวกับยาเสพติด

ความผิดเกี่ยวกับยาเสพติดตามกฎหมายว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามยาเสพติด หรือกฎหมายว่าด้วยมาตรการในการปราบปรามผู้กระทำความผิดเกี่ยวกับยาเสพติดมี 4 ประเภทได้แก่

ก. ความผิดเกี่ยวกับยาเสพติดตามพระราชบัญญัติยาเสพติดให้โทษ พ.ศ. 2522 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2528 และ (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2530

ข. ความผิดเกี่ยวกับยาเสพติดตามพระราชบัญญัติวัตถุที่ออกฤทธิ์ต่อจิตและประสาท พ.ศ. 2518 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2528 และ (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2535

ค. ความผิดเกี่ยวกับยาเสพติดตามพระราชกำหนดป้องกันการใช้สารระเหย พ.ศ. 2533

ง. ความผิดเกี่ยวกับยาเสพติดตามพระราชบัญญัติมาตรการในการปราบปรามผู้กระทำความผิดเกี่ยวกับยาเสพติด พ.ศ. 2534

ก. ความผิดเกี่ยวกับยาเสพติดตามพระราชบัญญัติยาเสพติดให้โทษ พ.ศ. 2522 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่2) พ.ศ. 2528 และ (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2530

ความผิดเกี่ยวกับยาเสพติดตามพระราชบัญญัติยาเสพติดให้โทษ พ.ศ. 2522 ได้แก่ความผิดที่เกี่ยวกับการผลิต จำหน่าย นำเข้า ส่งออก หรือมีไว้ในครอบครองซึ่งยาเสพติด ประเภท 1 (มาตรา 15) ความผิดเกี่ยวกับการผลิต นำเข้า หรือส่งออกซึ่งยาเสพติดให้โทษประเภท 2 (มาตรา 16) ความผิดที่เกี่ยวกับการจำหน่าย หรือมีไว้ในครอบครองซึ่งยาเสพติดให้โทษในประเภท 2 (มาตรา 17) ความผิดเกี่ยวกับการผลิต จำหน่าย นำเข้า หรือส่งออกซึ่งยาเสพติดให้โทษในประเภท 3 (มาตรา 20) ความผิดเกี่ยวกับการผลิต จำหน่าย นำเข้า ส่งออกหรือมีไว้ในครอบครองซึ่งยาเสพติดให้โทษประเภทที่ 4 หรือในประเภทที่ 5 (มาตรา 26)

หมายเหตุ **ยาเสพติดให้โทษ** หมายความว่า สารเคมีหรือวัตถุชนิดใดๆ ซึ่งเมื่อเสพเข้าสู่ร่างกายไม่ว่าจะโดยรับประทาน ดม สูบ ฉีด หรือด้วยประการใดๆ แล้วทำให้เกิดผลต่อร่างกายและจิตใจในลักษณะที่สำคัญ เช่น ต้องเพิ่มขนาดการเสพเรื่อยๆ มีอาการถอนยาเมื่อขาดยา มีความต้องการเสพทั้งร่างกายและจิตใจอย่างรุนแรงอยู่ตลอดเวลา และสุขภาพโดยทั่วไปจะทรุดโทรมลงกับให้รวมตลอดถึงพืชหรือส่วนของพืชที่เป็นหรือให้ผลผลิตเป็นยาเสพติดให้โทษ หรืออาจใช้ผลิตเป็นยาเสพติดให้โทษและสารเคมีที่ใช้ในการผลิตยาเสพติดให้โทษดังกล่าวด้วย

พระราชบัญญัติยาเสพติดให้โทษ พ.ศ. 2522 มาตรา 7 กำหนดยาเสพติดให้โทษไว้ 5 ประเภทคือ

1. ประเภทที่ 1 ยาเสพติดให้โทษชนิดร้ายแรง เช่น เฮโรอีน

2. ประเภทที่ 2 ยาเสพติดให้โทษทั่วไป เช่น มอร์ฟีน โคคาอีน โคเคอีน ฝิ่นยา (ฝิ่นยา หมายถึง ฝิ่นดิบ ฝิ่นสุก หรือมูลฝิ่น)

3. ประเภทที่ 3 ยาเสพติดให้โทษที่มีลักษณะเป็นต้นตำหรับยา และมียาเสพติดให้โทษในประเภท 2 ผสมอยู่ด้วย

4. ประเภทที่ 4 สารเคมีที่ใช้ในการผลิตยาเสพติดให้โทษประเภทที่ 1 หรือ ประเภทที่ 2 เช่น อาเซติคแอนไฮไดรด อาเซติลคลอไรด์

5. ประเภทที่ 5 ยาเสพติดให้โทษที่มิได้เข้าอยู่ในประเภทที่ 1 ถึงประเภทที่ 4 เช่น กัญชา พืชกระท่อม ประกาศกระทรวงสาธารณสุข ฉบับที่ 135 (พ.ศ. 2539) เรื่องระบุชื่อและประเภทยาเสพติดให้โทษ ตามพระราชบัญญัติยาเสพติดให้โทษ พ.ศ. 2522 ได้ระบุให้ยาเสพติดให้โทษที่ระบุชื่อในบัญชีท้ายประกาศนี้ เป็นยาเสพติดให้โทษประเภท 1 ประเภท 2 ประเภท 4 และ ประเภท 5 ตามพระราชบัญญัติยาเสพติดให้โทษ พ.ศ. 2522

บัญชีท้ายประกาศกระทรวงสาธารณสุข ฉบับที่ 135 (พ.ศ. 2539) เรื่อง ระบุชื่อและประเภทยาเสพติดให้โทษตามพระราชบัญญัติยาเสพติดให้โทษ พ.ศ. 2522

ยาเสพติดให้โทษประเภท 1 เช่น อาเซทอร์ฟีน อาเซติล-อัลฟา-เมทิลเฟนทานิล แอมเฟตามีน เดโซมอร์ฟีน เฮโรอีน เลแวมเฟตามีน MPPP PEPAP ไทโอเฟนทานิล

ยาเสพติดให้โทษประเภทที่ 2 เช่น อาเซติลเมทาดอล อัลฟาเมโพรดีน อัลฟาโพรดีน อานีเลอริดีน โคลนิทาซีน เบซิตราไมด์ เบตาโพรดีน โคคาอีน โคเดอีน

ยาเสพติดให้โทษประเภทที่ 4 เช่น อาเซติค แอนไฮไดร์ด อาเซติค คลอไรด์ เออร์โกตามีน เอทิลิดีน ไดอาเซเตต ไอโซซาฟรอล เฟนิลอาเซติค อาซิค ไพเพอโรนอล ซาฟรอล

ยาเสพติดให้โทษประเภทที่ 5 เช่น กัญชา พืชกระท่อม พืชฝิ่น พืชเห็ดขี้ควาย ที่มีชื่อทางพฤกษศาสตร์ว่า ไซโลไซเบคอวเบนซีสซิงหรือที่มีชื่ออื่นในตระกูลเดียวกัน ซึ่งหมายความรวมถึงพืชที่ให้สาร PSILOCYBIN หรือ PSILOCIN ทั้งนี้ให้หมายรวมถึงส่วนต่างๆ ของพืชดังกล่าวด้วย เป็นต้นว่า ดอกเห็ด ก้านเห็ด สปอร์ของเห็ด ดังกล่าว

ผลิต	หมายความว่า	เพาะ ปลูก ทำ ผสม ปรุง แปรสภาพ เปลี่ยนรูป
จำหน่าย	หมายความว่า	ขาย จ่าย แจก แลกเปลี่ยน ให้
นำเข้า	หมายความว่า	นำหรือส่งเข้ามาในราชอาณาจักร
ส่งออก	หมายความว่า	นำหรือส่งออกนอกราชอาณาจักร

ข. ความผิดเกี่ยวกับยาเสพติด ตามพระราชบัญญัติวัตถุที่ออกฤทธิ์ต่อจิตและประสาท พ.ศ. 2518 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2528 และ (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2535

ความผิดเกี่ยวกับยาเสพติดตามพระราชบัญญัติวัตถุที่ออกฤทธิ์ต่อจิตและประสาท พ.ศ. 2518 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2528 และ (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2535 ได้แก่ความผิดที่เกี่ยวกับการผลิต ขาย นำเข้าหรือส่งออก ซึ่งวัตถุออกฤทธิ์ในประเภท 1 (มาตรา 13) ความผิดเกี่ยวกับการผลิต ขาย นำเข้า หรือส่งออก ซึ่งวัตถุออกฤทธิ์ในประเภท 2 (มาตรา 13 ทวิ) ความผิดเกี่ยวกับการผลิต ขาย นำเข้า หรือส่งออก

ซึ่งวัตถุออกฤทธิ์ในประเภท 3 หรือ ประเภท 4 หรือนำผ่านซึ่งวัตถุออกฤทธิ์ ทุกประเภท (มาตรา 16)

หมายเหตุ พระราชบัญญัติวัตถุที่ออกฤทธิ์ต่อจิตและประสาท พ.ศ. 2518 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2528 และ (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2535 มาตรา 4 ได้ให้ความหมายของวัตถุออกฤทธิ์ไว้ว่าวัตถุที่ออกฤทธิ์ต่อจิตและประสาทที่เป็นสิ่งธรรมชาติหรือที่ได้จากสิ่งธรรมชาติหรือวัตถุที่ออกฤทธิ์ต่อจิตและประสาทที่เป็นวัตถุสังเคราะห์

ผลิต	หมายความว่า	ทำ ผสม ปรุง หรือแปรสภาพ และหมายความรวมถึงเปลี่ยนรูป แบ่งบรรจุหรือรวมบรรจุ
ขาย	หมายความรวมถึง	จำหน่าย จ่าย แจก แลกเปลี่ยน ส่งมอบหรือมีไว้เพื่อขาย
นำเข้า	หมายความว่า	นำหรือส่งเข้ามาในราชอาณาจักร
ส่งออก	หมายความว่า	นำหรือส่งออกจากราชอาณาจักรเพื่อไปต่างประเทศ
นำผ่าน	หมายความว่า	นำหรือส่งผ่านราชอาณาจักร แต่ไม่รวมถึงการนำหรือส่งวัตถุออกฤทธิ์ผ่านราชอาณาจักร โดยมิได้มีการขนถ่ายออกจากเครื่องบินที่ใช้ในการขนส่งสาธารณะระหว่างประเทศ

ประกาศกระทรวงสาธารณสุข ฉบับที่ 51 (พ.ศ. 2531) เรื่อง ระบุชื่อและจัดแบ่งประเภทวัตถุออกฤทธิ์ตามความในพระราชบัญญัติวัตถุที่ออกฤทธิ์ต่อจิตและประสาท พ.ศ. 2518 ได้กำหนดชื่อและประเภทของวัตถุที่ออกฤทธิ์ไว้ดังนี้

1. ชื่อของวัตถุออกฤทธิ์ในประเภทที่ 1 เช่น คาทิโนน DET DMHP DMT แมสคาลีน พาราเฮกซิล PCE PHP ฯ

2. ชื่อของวัตถุออกฤทธิ์ในประเภทที่ 2 เช่น แอมเฟตามีน เฟเนทิลลีน เลแวมเฟตามีน เมทาควาโลน เมทิลเฟนิเดต เฟนไซคลีดีน มิดาโซแลม ไตรอาโซแลม โบรติโซแลม ฯ

3. ชื่อของวัตถุออกฤทธิ์ในประเภทที่ 3 เช่น อะโมบาร์บิตาล บิวตาล-บิตาล คาทีนไซโคลบาร์บิตาล กลูเตทิไมด์ เมโพบาแมต เพนโตบาร์บิตาลฯ

4. ชื่อของวัตถุออกฤทธิ์ในประเภทที่ 4 เช่น อัลโลบาร์บิตาล อัลปราโซแลม แอมฟีพราโมน บาร์บิตาล เบนซ์เฟตามีน โบรมาซีนแพม บิวโตบาร์บิตาล คามาซีแพม คลอเฟนเตอมีน

ค. ความผิดเกี่ยวกับยาเสพติดตามพระราชกำหนดป้องกันการใช้สารระเหย พ.ศ. 2533

ความผิดเกี่ยวกับยาเสพติดตามพระราชกำหนดป้องกันการใช้สารระเหย พ.ศ. 2533 หมายถึง ความผิดเกี่ยวกับการขายสารระเหย (มาตรา 15) ความผิดเกี่ยวกับการขาย จัดหา หรือให้สารระเหยแก่ผู้ที่ตนรู้หรือควรรู้ว่าเป็นผู้ติดสารระเหย (มาตรา 16) ความผิดเกี่ยวกับการที่ผู้ผลิต นำเข้า หรือผู้ขายสารระเหยไม่ปฏิบัติตามมาตรา 12 (ผู้ผลิตสารระเหยต้องจัดให้มีภาพ เครื่องหมาย หรือข้อความที่ภาชนะบรรจุหรือหีบห่อที่บรรจุสาระเหย เพื่อเป็นการเตือนให้ระวังการใช้สารระเหย) มาตรา 13 (ผู้นำเข้าสารระเหยก่อนออกขาย ต้องจัดให้มีภาพ เครื่องหมาย หรือข้อความที่ภาชนะบรรจุ หรือหีบห่อที่บรรจุสารระเหย เพื่อเป็นการเตือนให้ระวังการใช้สาระเหยดังกล่าว) มาตรา 14 (สารระเหยที่ผู้ขายจะขายนั้น ต้องมีภาพ เครื่องหมาย หรือข้อความที่ผู้ผลิตหรือผู้นำเข้าได้จัดให้มีที่ภาชนะบรรจุหรือหีบห่อที่บรรจุ)

หมายเหตุ พระราชกำหนดป้องกันการใช้สารระเหย พ.ศ. 2533 มาตรา 3 ได้ให้ความหมายของสารระเหยไว้ว่า สารเคมี หรือผลิตภัณฑ์ที่รัฐมนตรีประกาศว่าเป็นสารระเหย

การผลิต	หมายความว่า	ทำ ผสม ปรุง หรือแปรสภาพ และให้หมายความรวมถึงเปลี่ยนรูป แบ่งบรรจุ หรือรวมบรรจุด้วย
ขาย	หมายความรวมถึง	การจำหน่าย จ่าย แจก หรือแลกเปลี่ยน ทั้งนี้เพื่อประโยชน์ในทางการค้า หรือมีไว้เพื่อขายได้
นำเข้า	หมายความว่า	นำหรือสั่งเข้ามาในราชอาณาจักร

ประกาศกระทรวงสาธารณสุขกระทรวงอุตสาหกรรม ฉบับที่ 2 (พ.ศ.2533) เรื่อง กำหนดชื่อ ประเภท ชนิด หรือขนาดบรรจุของสารเคมีหรือผลิตภัณฑ์ เป็นสารระเหย กำหนดให้สารเคมีดังต่อไปนี้ รวมทั้งสารเคมีที่เรียกชื่อเป็นอย่างอื่นแต่มีสูตรโครงสารอย่างเดียวกันเป็นสารระเหย เช่น อาซีโทน เอทิล อาซีเตท 2-บิวทอกซี เอทานอล 2-เอทอกซีเอทานอล เมททิล อาซีเตท โทลูอีน เมททิล เอททิล คีโทน

ง. ความผิดเกี่ยวกับยาเสพติดตามพระราชบัญญัติมาตรการในการปราบปรามผู้กระทำความผิดเกี่ยวกับยาเสพติด พ.ศ. 2534

ความผิดเกี่ยวกับยาเสพติดตามพระราชบัญญัติมาตรการในการปราบปรามผู้กระทำความผิดเกี่ยวกับยาเสพติด พ.ศ. 2534 ได้แก่ความผิดเกี่ยวกับยาเสพติดซึ่งเป็นการกระทำความผิดในข้อหา ผลิต นำเข้า ส่งออก จำหน่าย หรือมีไว้ในความครอบครองเพื่อจำหน่ายซึ่งยาเสพติดและให้หมายความรวมถึงการสมคบ ช่วยเหลือ สนับสนุน หรือพยายามกระทำความผิดดังกล่าวนี้ด้วย

หมายเหตุ พระราชบัญญัติมาตรการในการปราบปรามผู้กระทำความความผิดเกี่ยวกับยาเสพติด พ.ศ. 2534 มาตรา 3 ได้ให้ความหมายยาเสพติดไว้ดังนี้

ยาเสพติด หมายความว่า ยาเสพติดให้โทษตามกฎหมายว่าด้วยยาเสพติดให้โทษและยาเสพติดตามกฎหมายว่าด้วยป้องกันและปราบปรามยาเสพติด ทั้งนี้ตามที่รัฐมนตรีกำหนดในกฎกระทรวง

กฎกระทรวง (พ.ศ. 2535) ออกตามความในพระราชบัญญัติมาตรการในการปราบปรามผู้กระทำความผิดเกี่ยวกับยาเสพติด พ.ศ. 2539 กำหนดว่ายาเสพติดให้โทษ ตามกฎหมายว่าด้วยยาเสพติดให้โทษและยาเสพติดตามกฎหมายว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามยาเสพติดที่เป็นยาเสพติดตามพระราชบัญญัติมาตรการในการปราบปรามผู้กระทำความผิดเกี่ยวกับยาเสพติด พ.ศ. 2534 เช่น 1. เฮโรอีน 2. มอร์ฟีน 3. ฝิ่น 4. โคคาอีน 5. อาเซติค แอนไฮไดรด์ 6. อาเซติลคลอไรด์ 7. เอทิลิดีน ไดอาเซเตต 8. กัญชา 9. ไดเมทอกซีแอมเฟตามีน 10. ไดเมทอกซีโปรโมแอมเฟตามีน ฯลฯ

ยาเสพติดดังกล่าวข้างต้นให้รวมถึงวัตถุที่เรียกชื่อเป็นอย่างอื่นแต่มีชื่อหรือส่วนประกอบทางเคมีอย่างเดียวกันกับยาเสพติดดังกล่าวและเกลือใดๆ ของยาเสพติดดังกล่าวด้วย

กฎหมายเกี่ยวกับยาเสพติด หมายความว่า กฎหมายว่าด้วยยาเสพติดให้โทษและกฎหมายว่าด้วยวัตถุที่ออกฤทธิ์ต่อจิตและประสาท

ความผิดเกี่ยวกับยาเสพติด หมายความว่า การผลิต นำเข้า ส่งออก จำหน่าย หรือมีไว้ในความครอบครองเพื่อจำหน่ายซึ่งยาเสพติดและหมายความรวมถึง การสมคบ สนับสนุน ช่วยเหลือ หรือพยายามกระทำความผิดดังกล่าวนี้ด้วย

ทรัพย์สินที่เกี่ยวเนื่องกับการกระทำความผิด หมายความว่า เงินหรือทรัพย์สินที่ได้รับมาเนื่องจากการกระทำความผิดเกี่ยวกับยาเสพติดและให้หมายความรวมถึงเงินหรือทรัพย์สินที่ได้มาโดยการใช้เงินหรือทรัพย์สินดังกล่าว ซื้อหรือกระทำไม่ว่าด้วยประการใดๆ ให้เงินหรือทรัพย์สินนั้นเปลี่ยนสภาพไปจากเดิม

ไม่ว่าจะมีการเปลี่ยนสภาพกี่ครั้ง และไม่ว่าเงินหรือทรัพย์สินนั้นจะอยู่ในครอบครองของบุคคลอื่น โอนไปเป็นของบุคคลอื่น หรือปรากฏตามหลักฐานทางทะเบียนว่าเป็นของบุคคลอื่นก็ตาม

2. ความผิดเกี่ยวกับเพศตามประมวลกฎหมายอาญา เฉพาะที่เกี่ยวกับการเป็นธุระจัดหา ล่อไป หรือพาไปเพื่อการอนาจารหญิงและเด็ก เพื่อสนองความใคร่ของผู้อื่น และความผิดฐานพรากเด็กและผู้เยาว์ ความผิดตามกฎหมายว่าด้วยมาตรการในการป้องกันและปราบปรามการค้าหญิงและเด็ก หรือความผิดตามกฎหมายว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการค้าประเวณีเฉพาะที่เกี่ยวกับการเป็นธุระจัดหา ล่อไปหรือชักพาไปเพื่อให้บุคคลนั้นกระทำการค้าประเวณี หรือความผิดเกี่ยวกับการเป็นเจ้าของกิจการการค้าประเวณี ผู้ดูแลหรือจัดการ กิจการค้าประเวณีหรือสถานการค้าประเวณีหรือเป็นผู้ควบคุมผู้กระทำการค้าประเวณีในสถานการค้าประเวณี ได้แก่

2.1 ความผิดเกี่ยวกับเพศตามประมวลกฎหมายอาญาเฉพาะที่เกี่ยวกับการเป็นธุระจัดหา ล่อไป หรือพาไปเพื่อการอนาจารหญิงและเด็ก เพื่อสนองความใคร่ของผู้อื่นและความผิด ฐานพรากเด็กและผู้เยาว์

2.1.1 ความผิดตามประมวลกฎหมายอาญามาตรา 282 คือ การกระทำเพื่อให้สำเร็จความใคร่ของผู้อื่น เป็นธุระจัดหา ล่อไป หรือพาไปเพื่อการอนาจารหญิง แม้หญิงนั้นจะยินยอมก็ตาม ไม่ว่าการกระทำต่างๆ อันประกอบความผิดนั้นจะได้กระทำในประเทศต่างกันหรือไม่ และรวมถึงการกระทำเพื่อให้สำเร็จความใคร่ของผู้อื่นโดยรับตัวเด็กหญิงหรือหญิงซึ่งมีผู้จัดหา ล่อไป หรือชักพาไปหรือสนับสนุนในการกระทำความผิดดังกล่าว

2.1.2 ความผิดตามประมวลกฎหมายอาญามาตรา 283 คือ การกระทำเพื่อให้สำเร็จความใคร่ของผู้อื่น เป็นธุระจัดหา ล่อไป หรือชักพาไปเพื่อการอนาจารหญิงโดย ใช้อุบายหลอกลวง ขู่เข็ญ ใช้กำลังประทุษร้าย ใช้อำนาจครอบงำผิดคลองธรรมหรือใช้วิธีข่มขืนใจด้วยประการอื่นใด ไม่ว่าการกระทำต่างๆ อันประกอบเป็นความผิดนั้นจะได้กระทำในประเทศต่างกันหรือไม่ และรวมถึงการกระทำเพื่อให้สำเร็จความใคร่ของผู้อื่นโดยรับตัวเด็กหญิงหรือหญิงซึ่งมีผู้จัดหา ล่อไป หรือชักพาไป หรือสนับสนุนในการกระทำความผิดดังกล่าว

2.1.3 ความผิดตามประมวลกฎหมายอาญามาตรา 317 คือ การพรากเด็กอายุยังไม่เกินสิบห้าปีไปจากบิดามารดา ผู้ปกครอง หรือผู้ดูแล รวมถึงการซื้อ จำหน่าย หรือรับตัวเด็กซึ่งถูกพรากและการกระทำเพื่อหากำไรหรือเพื่อการอนาจารด้วย

2.1.4 ความผิดตามประมวลกฎหมายอาญามาตรา 318 คือ การพรากผู้เยาว์อายุกว่าสิบห้าปีแต่ยังไม่เกินสิบแปดปีไปจากบิดามารดา ผู้ปกครอง หรือผู้ดูแล โดยผู้เยาว์นั้นไม่เต็มใจรวมถึงการซื้อจำหน่ายหรือรับตัวผู้เยาว์ซึ่งถูกพรากและการกระทำเพื่อหากำไรหรือเพื่อการอนาจารด้วย

2.1.5 ความผิดตามประมวลกฎหมายอาญามาตรา 319 คือ การพรากผู้เยาว์อายุกว่าสิบห้าปีแต่ยังไม่เกินสิบแปดปีไปจากบิดามารดา ผู้ปกครอง หรือผู้ดูแลเพื่อหากำไรหรือเพื่อการอนาจารโดยผู้เยาว์นั้นเต็มใจรวมถึงการซื้อ จำหน่าย หรือรับตัวผู้เยาว์ซึ่งถูกพรากด้วย

2.2 ความผิดตามกฎหมายว่าด้วยมาตรการในการป้องกันและปราบปรามการค้าหญิงและเด็ก ได้แก่พระราชบัญญัติมาตรการในการป้องกันและปราบปรามการค้าหญิงและเด็ก พ.ศ. 2540 คือ การกระทำความผิดเกี่ยวกับการค้าหญิงหรือเด็ก ซื้อ ขายจำหน่าย พามา หรือส่งไปยังที่ใด รับ หน่วงเหนี่ยวหรือกักขัง ซึ่งหญิงหรือเด็ก หรือจัดให้หญิงหรือเด็กกระทำการหรือยอมรับการกระทำใดเพื่อสนองความใคร่

ของผู้อื่นเพื่อการอนาจารหรือเพื่อแสวงหาประโยชน์อันมิควรได้โดยชอบสำหรับตนเองหรือผู้อื่น ไม่ว่าหญิงหรือเด็กนั้นจะยินยอมหรือไม่ก็ตาม อันเป็นความผิดตามประมวลกฎหมายอาญา กฎหมายว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการค้าประเวณี กฎหมายว่าด้วยสวัสดิภาพเด็กและเยาวชน หรือพระราชบัญญัติดังกล่าวนี้ รวมถึงการตระเตรียมการเพื่อกระทำความผิดและการสมคบกันตั้งแต่สองคนขึ้นไปเพื่อกระทำความผิดด้วย

2.3 ความผิดตามกฎหมายว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการค้าประเวณี เฉพาะที่เกี่ยวกับการเป็นธุระจัดหา ล่อไปหรือชักพาไปเพื่อให้บุคคลนั้นกระทำการค้าประเวณี หรือความผิดเกี่ยวกับการเป็นเจ้าของกิจการค้าประเวณีผู้ดูแลหรือผู้จัดการกิจการค้าประเวณีหรือสถานการค้าประเวณี หรือเป็นผู้ควบคุมผู้กระทำการค้าประเวณีในสถานการค้าประเวณีได้แก่

2.3.1 พระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการค้าประเวณี พ.ศ. 2539 มาตรา 9 คือ การเป็นธุระจัดหา ล่อไปหรือชักพาไป ซึ่งบุคคลใดเพื่อให้บุคคลนั้นกระทำการค้าประเวณี แม้บุคคลนั้นจะยินยอมก็ตามและไม่ว่าการกระทำต่างๆ อันประกอบเป็นความผิดนั้นจะได้กระทำภายในหรือนอกราชอาณาจักร

2.3.2 พระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการค้าประเวณี พ.ศ. 2539 มาตรา11 คือการเป็นเจ้าของกิจการค้าประเวณี ผู้ดูแล หรือผู้จัดการกิจการค้าประเวณีหรือสถานการค้าประเวณี หรือเป็นผู้ควบคุมผู้กระทำการค้าประเวณีในสถานการค้าประเวณี

3. ความผิดเกี่ยวกับการฉ้อโกงประชาชน ตามประมวลกฎหมายอาญาหรือความผิดตามกฎหมายว่าด้วยการกู้ยืมเงินที่เป็นการฉ้อโกงประชาชน

3.1 ความผิดเกี่ยวกับการฉ้อโกงประชาชนตามประมวลกฎหมายอาญา ได้แก่ประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 341 และมาตรา 343 คือการหลอกลวงผู้อื่นด้วยการแสดงข้อความอันเป็นเท็จหรือปกปิดข้อความจริงซึ่งควรบอกให้แจ้ง และโดยการหลอกลวงดังว่านั้นได้ไปซึ่งทรัพย์สินจากผู้ถูกหลอกลวงหรือบุคคลที่สามหรือทำให้ผู้ถูกหลอกลวงหรือบุคคลที่สาม ทำ ถอน หรือทำลายเอกสารสิทธิ โดยการกระทำดังกล่าวนั้นได้กระทำด้วยการแสดงข้อความอันเป็นเท็จต่อประชาชนหรือด้วยการปกปิดความจริงซึ่งควรบอกให้แจ้งแก่ประชาชน

3.2 ความผิดตามกฎหมายว่าด้วยการกู้ยืมเงินที่เป็นการฉ้อโกงประชาชน ได้แก่พระราชกำหนดการกู้ยืมเงินที่เป็นการฉ้อโกงประชาชน พ.ศ. 2527 มาตรา 4 แก้ไขเพิ่มเติม โดยพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมพระราชกำหนดการกู้ยืมเงินที่เป็นการฉ้อโกงประชาชน พ.ศ. 2527 พ.ศ. 2534 คือการโฆษณาหรือประกาศให้ปรากฏต่อประชาชนหรือกระทำด้วยประการใดๆ ให้ปรากฏแก่บุคคลตั้งแต่สิบคนขึ้นไปว่าในการกู้ยืมเงินตนหรือบุคคลใดจะจ่ายผลประโยชน์ตอบแทนให้สูงกว่าอัตราดอกเบี้ยสูงสุดที่สถาบันการเงินตามกฎหมายว่าด้วยดอกเบี้ยเงินให้กู้ยืมของสถาบันการเงินจะพึงจ่ายได้ โดยที่ตนรู้หรือควรรู้อยู่แล้วว่าตนหรือบุคคลนั้นจะนำเงินจากผู้ให้กู้ยืมเงินรายนั้น หรือรายอื่นมาจ่ายหมุนเวียนให้แก่ผู้ให้กู้ยืมเงินหรือโดยที่ตนรู้หรือควรรู้อยู่แล้วว่าตนหรือบุคคลนั้นไม่สามารถประกอบกิจการใดๆ โดยชอบด้วยกฎหมายที่จะให้ผลประโยชน์ตอบแทนพอเพียงที่จะนำมาจ่ายในอัตรานั้นและในการนั้นเป็นเหตุให้ตนหรือบุคคลใดได้กู้ยืมเงินไป

4. ความผิดเกี่ยวกับการยักยอกหรือฉ้อโกงหรือประทุษร้ายต่อทรัพย์สินหรือกระทำการโดยทุจริตตามกฎหมายว่าด้วยการธนาคารพาณิชย์ กฎหมายว่าด้วยการประกอบธุรกิจเงินทุน ธุรกิจหลักทรัพย์และธุรกิจเครดิตฟองซิเอร์ หรือกฎหมายว่าด้วยหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์ซึ่งกระทำโดยกรรมการ ผู้จัดการหรือบุคคลใดซึ่งรับผิดชอบหรือมีประโยชน์เกี่ยวข้องในการดำเนินงานของสถาบันการเงินนั้น

4.1 ความผิดเกี่ยวกับการยักยอกหรือฉ้อโกง หรือประทุษร้ายต่อทรัพย์สินหรือกระทำการโดยทุจริต ตามกฎหมายว่าด้วยการธนาคารพาณิชย์ ได้แก่พระราชบัญญัติการธนาคารพาณิชย์ พ.ศ. 2505 มาตรา 46 นว แก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติการธนาคารพาณิชย์ พ.ศ. 2505 พ.ศ. 2528 มาตรา 18 คือกรรมการหรือบุคคลใดซึ่งรับผิดชอบในธนาคารพาณิชย์กระทำความผิดเกี่ยวกับทรัพย์ตามที่บัญญัติไว้ในหมวด 1 (ความผิดฐานลักทรัพย์และวิ่งราวทรัพย์) หมวด 3 (ความผิดฐานฉ้อโกง) หมวด 4 (ความผิดฐานโกงเจ้าหนี้) หมวด 5 (ความผิดฐานยักยอก) หรือหมวด 7 (ความผิดฐานทำให้เสียทรัพย์) ของลักษณะ 12 (ความผิดเกี่ยวกับทรัพย์) แห่งประมวลกฎหมายอาญา รวมถึงผู้ใช้ให้กระทำความผิดหรือเป็นผู้สนับสนุนการกระทำความผิด

4.2 ความผิดเกี่ยวกับการยักยอกหรือฉ้อโกงหรือประทุษร้ายต่อทรัพย์สินหรือกระทำการโดยทุจริต ตามกฎหมายว่าด้วยการประกอบธุรกิจเงินทุน ธุรกิจหลักทรัพย์และธุรกิจเครดิตฟองซิเอร์ ได้แก่ พระราชบัญญัติการประกอบธุรกิจเงินทุน ธุรกิจหลักทรัพย์และธุรกิจเครดิตฟองซิเอร์ พ.ศ. 2522 แก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติการประกอบธุรกิจเงินทุน ธุรกิจหลักทรัพย์ และธุรกิจเครดิตฟองซิเอร์ พ.ศ. 2522 พ.ศ. 2526 มาตรา 34 คือ

4.2.1 มาตรา 75 ทวิ กรรมการ ผู้จัดการหรือบุคคลใดซึ่งรับผิดชอบในการดำเนินงานของบริษัทโดยทุจริต หลอกลวงด้วยการแสดงข้อความอันเป็นเท็จแก่ประชาชน หรือด้วยการปกปิดความจริงซึ่งควรบอกให้แจ้งแก่ประชาชน และโดยการหลอกลวงดังว่านั้นได้ไปซึ่งทรัพย์สินจากผู้ถูกหลอกลวงหรือบุคคลที่สามหรือทำให้ประชาชนผู้ถูกหลอกลวงหรือบุคคลที่สาม ทำ ถอน หรือทำลายเอกสารสิทธิ

4.2.2 มาตรา 75 ตรี กรรมการ ผู้จัดการหรือบุคคลใดซึ่งรับผิดชอบในการดำเนินงานของบริษัท ซึ่งได้รับมอบหมายให้จัดการทรัพย์สินของบริษัท หรือทรัพย์สินที่บริษัทเป็นเจ้าของรวมอยู่ด้วย กระทำผิดหน้าที่ของตนด้วยประการใดๆ โดยทุจริต จนเป็นเหตุให้เกิดความเสียหายแก่ประโยชน์ในลักษณะที่เป็นทรัพย์สินของบริษัท

4.2.3 มาตรา 75 จัตวา กรรมการ ผู้จัดการหรือบุคคลใดซึ่งรับผิดชอบในการดำเนินงานของบริษัทครอบครองทรัพย์ซึ่งเป็นของบริษัทหรือซึ่งบริษัทเป็นเจ้าของรวมอยู่ด้วย เบียดบังเอาทรัพย์นั้นเป็นของตนหรือบุคคลที่สามโดยทุจริต

4.2.4 มาตรา 75 เบญจ กรรมการ ผู้จัดการ หรือบุคคลใดซึ่งรับผิดชอบในการดำเนินงานของบริษัท เอาไปเสีย ทำให้เสียหาย ทำลาย ทำให้เสื่อมค่าหรือทำให้ไร้ประโยชน์ซึ่งทรัพย์สินอันบริษัทมีหน้าที่ดูแลหรือที่อยู่ในความครอบครองของบริษัท ถ้าได้กระทำเพื่อให้เกิดความเสียหายแก่ผู้อื่นหรือประชาชน

4.2.5 ตามมาตรา 75 ฉ กรรมการ ผู้จัดการ หรือบุคคลใดซึ่งรับผิดชอบในการดำเนินงานของบริษัทรู้ว่าเจ้าหนี้ของบริษัทหรือเจ้าหนี้ของบุคคลอื่นซึ่งจะใช้สิทธิของเจ้าหนี้บริษัทบังคับการชำระหนี้จากบริษัท ใช้หรือน่าจะใช้สิทธิเรียกร้องทางศาลให้ชำระหนี้ได้ย้ายไปเสีย ซ่อนเร้น หรือโอนไปให้แก่ผู้อื่นซึ่งทรัพย์สินของบริษัท หรือแกล้งให้บริษัทเป็นหนี้ซึ่งไม่เป็นความจริงถ้าได้กระทำเพื่อมิให้เจ้าหนี้ได้รับชำระหนี้ทั้งหมดหรือแต่บางส่วน

4.2.6 มาตรา 75 สัตต กรรมการ ผู้จัดการ หรือบุคคลใดซึ่งรับผิดชอบในการดำเนินงานของบริษัทกระทำการหรือไม่กระทำการเพื่อแสวงหาประโยชน์ที่มิควรได้โดยชอบด้วยกฎหมายเพื่อตนเองหรือผู้อื่นอันเป็นการเสียหายแก่บริษัทนั้น

4.2.7 มาตรา 75 อัฏฐ กรรมการ ผู้จัดการ หรือบุคคลใดซึ่งรับผิดชอบในการดำเนินงานของบริษัทกระทำหรือยินยอมให้กระทำการดังต่อไปนี้

1) ทำให้เสียหาย ทำลายเปลี่ยนแปลง ตัดทอนหรือปลอมบัญชี เอกสารหรือหลักประกันของบริษัทหรือที่เกี่ยวกับบริษัท

2) ลงข้อความเท็จ หรือไม่ลงข้อความสำคัญในบัญชี หรือเอกสารของบริษัทหรือที่เกี่ยวกับบริษัทหรือ

3) ทำบัญชีไม่ครบถ้วน ไม่ถูกต้อง ไม่เป็นปัจจุบัน หรือไม่ตรงต่อความเป็นจริงถ้ากระทำหรือยินยอมให้กระทำ เพื่อลวงให้บริษัทหรือผู้ถือหุ้นขาดประโยชน์อันควรได้ หรือลวงบุคคลใด ๆ

4.3 ความผิดเกี่ยวกับการยักยอก หรือฉ้อโกง หรือประทุษร้ายต่อทรัพย์สิน หรือกระทำการโดยทุจริตตามกฎหมายว่าด้วยหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์ ได้แก่พระราชบัญญัติหลักทรัพย์ และตลาดหลักทรัพย์ พ.ศ. 2535

4.3.1 มาตรา 306 กรรมการ ผู้จัดการ หรือบุคคลใดซึ่งรับผิดชอบในการดำเนินงานของนิติบุคคลใดตามพระราชบัญญัตินี้ โดยทุจริต หลอกลวง ด้วยการแสดงข้อความอันเป็นเท็จแก่ประชาชนหรือด้วยการปกปิดความจริงซึ่งควรบอกให้แจ้งแก่ประชาชนและโดยการหลอกลวงดังว่านั้นได้ไปซึ่งทรัพย์สินจากผู้ถูกหลอกลวงหรือบุคคลที่สาม หรือทำให้ประชาชนผู้ถูกหลอกลวงหรือบุคคลที่สามทำ ถอนหรือทำลายเอกสารสิทธิ

4.3.2 มาตรา 307 กรรมการ ผู้จัดการ หรือบุคคลใดซึ่งรับผิดชอบในการดำเนินงานของนิติบุคคลตามพระราชบัญญัตินี้ซึ่งได้รับมอบหมายให้จัดการทรัพย์สินของนิติบุคคลดังกล่าว หรือทรัพย์สินที่นิติบุคคลเป็นเจ้าของรวมอยู่ด้วยกระทำผิดหน้าที่ของตนด้วยประการใดๆ โดยทุจริตจนเป็นเหตุให้เกิดความเสียหายแก่ประโยชน์ ในลักษณะที่เป็นทรัพย์สินของนิติบุคคลนั้น

4.3.3 มาตรา 308 กรรมการ ผู้จัดการหรือบุคคลใดซึ่งรับผิดชอบในการดำเนินงานของนิติบุคคลตามพระราชบัญญัตินี้ครอบครองทรัพย์ซึ่งเป็นของนิติบุคคลดังกล่าวหรือซึ่งนิติบุคคลดังกล่าวเป็นเจ้าของรวมอยู่ด้วยเบียดบังเอาทรัพย์นั้นเป็นของตนหรือบุคคลที่สามโดยทุจริต

4.3.4 มาตรา 309 กรรมการ ผู้จัดการ หรือบุคคลใดซึ่งรับผิดชอบในการดำเนินงานของนิติบุคคลใดตามพระราชบัญญัตินี้ เอาไปเสีย ทำให้เสียหาย ทำลาย ทำให้เสื่อมค่าหรือทำให้ไร้ประโยชน์ซึ่งทรัพย์สินอันนิติบุคคลดังกล่าวมีหน้าที่ดูแล หรือที่อยู่ในความครอบครองของนิติบุคคลนั้น ถ้าได้กระทำเพื่อให้เกิดความเสียหายแก่ผู้อื่นหรือประชาชน

4.3.5 มาตรา 310 กรรมการ ผู้จัดการ หรือบุคคลใดซึ่งรับผิดชอบในการดำเนินงานของนิติบุคคลใดตามพระราชบัญญัตินี้ รู้ว่าเจ้าหนี้ของนิติบุคคลดังกล่าว หรือเจ้าหนี้ของบุคคลอื่น ซึ่งจะใช้สิทธิของเจ้าหนี้นิติบุคคลนั้นบังคับการชำระหนี้จากนิติบุคคล ใช้หรือน่าจะใช้สิทธิเรียกร้องทางศาลให้ชำระหนี้ได้ย้ายไปเสีย ซ่อนเร้น หรือโอนไปให้แก่ผู้อื่นซึ่งทรัพย์สินของนิติบุคคลนั้น หรือแกล้งให้นิติบุคคลนั้นเป็นหนี้ซึ่งไม่เป็นความจริง ถ้าได้กระทำเพื่อมิให้เจ้าหนี้ได้รับชำระหนี้ทั้งหมดหรือแต่บางส่วน

4.3.6 มาตรา 311 กรรมการ ผู้จัดการ หรือบุคคลใดซึ่งรับผิดชอบในการดำเนินงานของนิติบุคคลใดตามพระราชบัญญัตินี้กระทำการหรือไม่กระทำการเพื่อแสวงหาประโยชน์ที่มิควรได้โดยชอบด้วยกฎหมายเพื่อตนเองหรือผู้อื่นอันเป็นการเสียหายแก่นิติบุคคลนั้น

4.3.7 มาตรา 312 กรรมการ ผู้จัดการ หรือบุคคลใดซึ่งรับผิดชอบในการดำเนินงานของนิติบุคคลใดตามพระราชบัญญัตินี้กระทำหรือยินยอมให้กระทำการดังต่อไปนี้

1) ทำให้เสียหาย ทำลายเปลี่ยนแปลง ตัดทอน หรือปลอม บัญชีเอกสารหรือหลักประกันของนิติบุคคลดังกล่าวหรือที่เกี่ยวกับนิติบุคคลนั้น

2) ลงข้อความเท็จ หรือไม่ลงข้อความสำคัญในบัญชี หรือเอกสารของนิติบุคคลหรือที่เกี่ยวกับนิติบุคคลนั้นหรือ

3) ทำบัญชีไม่ครบถ้วน ไม่ถูกต้อง ไม่เป็นปัจจุบันหรือไม่ตรงต่อความเป็นจริง ถ้ากระทำหรือยินยอมให้กระทำเพื่อลวงให้นิติบุคคลดังกล่าว หรือผู้ถือหุ้นขาดประโยชน์อันควรได้หรือลวงบุคคลใดๆ

5. ความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ หรือความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ในการยุติธรรมตามประมวลกฎหมายอาญาความผิดตามกฎหมายว่าด้วยความผิดของพนักงานในองค์การหรือหน่วยงานของรัฐหรือความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่หรือทุจริตต่อหน้าที่ ตามกฎหมายอื่น

5.1 ความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการตามประมวลกฎหมายอาญา ได้แก่

5.1.1 ประมวลกฎหมายอาญามาตรา 147 คือ เป็นเจ้าพนักงาน มีหน้าที่ซื้อ ทำ จัดการหรือรักษาทรัพย์ใดเบียดบังทรัพย์นั้นเป็นของตนหรือเป็นของผู้อื่นโดยทุจริต หรือโดยทุจริตยอมให้ผู้อื่นเอาทรัพย์นั้นเสีย

5.1.2 ประมวลกฎหมายอาญามาตรา 148 คือ เป็นเจ้าพนักงานใช้อำนาจในตำแหน่งโดยมิชอบข่มขืนใจ หรือจูงใจเพื่อให้บุคคลใดมอบให้หรือหามาให้ซึ่งทรัพย์สิน หรือประโยชน์อื่นใดแก่ตนเองหรือผู้อื่น

5.1.3 ประมวลกฎหมายอาญามาตรา 149 คือ เป็นเจ้าพนักงาน สมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งรัฐ สมาชิกสภาจังหวัด หรือสมาชิกสภาเทศบาล เรียกรับหรือยอมจะรับทรัพย์สินหรือประโยชน์อื่นใดสำหรับตนเองหรือผู้อื่นโดยมิชอบเพื่อกระทำการหรือไม่กระทำการอย่างใดในตำแหน่งไม่ว่าการนั้นจะชอบหรือไม่ชอบด้วยหน้าที่

5.1.4 ประมวลกฎหมายอาญามาตรา 150 คือ เป็นเจ้าพนักงานกระทำการหรือไม่กระทำการอย่างใดในตำแหน่งโดยเห็นแก่ทรัพย์สินหรือประโยชน์อื่นใดซึ่งตนได้เรียก รับ หรือยอมจะรับไว้ก่อนที่ตนได้รับแต่งตั้งเป็นเจ้าพนักงานในตำแหน่งนั้น

5.1.5 ประมวลกฎหมายอาญามาตรา 151 คือ เป็นเจ้าพนักงาน มีหน้าที่ ซื้อ ทำจัดการหรือรักษาทรัพย์ใดๆ ใช้อำนาจในตำแหน่งโดยทุจริตอันเป็นการเสียหายแก่รัฐ เทศบาล สุขาภิบาล หรือเจ้าของทรัพย์สินนั้น

5.1.6 ประมวลกฎหมายอาญามาตรา 152 คือ เป็นเจ้าพนักงานมีหน้าที่จัดการหรือดูแลกิจการใด เข้ามีส่วนได้เสียเพื่อประโยชน์สำหรับตนเองหรือผู้อื่นเนื่องด้วยกิจการนั้น

5.1.7 ประมวลกฎหมายอาญามาตรา 153 คือ เป็นเจ้าพนักงานมีหน้าที่จ่ายทรัพย์ จ่ายทรัพย์นั้นเกินกว่าที่ควรจ่าย เพื่อประโยชน์สำหรับตนเองหรือผู้อื่น

5.1.8 ประมวลกฎหมายอาญามาตรา 154 คือ เป็นเจ้าพนักงานมีหน้าที่หรือแสดงว่าตนมีหน้าที่เรียกเก็บหรือตรวจสอบภาษีอากร ค่าธรรมเนียม หรือเงินอื่นใดโดยทุจริตเรียกเก็บหรือละเว้นไม่เรียกเก็บภาษีอากรค่าธรรมเนียมหรือเงินนั้นหรือกระทำการหรือไม่กระทำการอย่างใดเพื่อให้ผู้มีหน้าที่เสียภาษีอากรหรือค่าธรรมเนียมนั้นมิต้องเสียหรือเสียน้อยไปกว่าที่จะต้องเสีย

5.1.9 ประมวลกฎหมายอาญามาตรา 155 คือ เป็นเจ้าพนักงานมีหน้าที่กำหนดราคาทรัพย์สินหรือสินค้าใด เพื่อเรียกเก็บภาษีอากรหรือค่าธรรมเนียมตามกฎหมายโดยทุจริตกำหนดราคาทรัพย์สินหรือสินค้านั้นเพื่อให้ผู้มีหน้าที่เสียภาษีอากรหรือค่าธรรมเนียมนั้นมิต้องเสียหรือเสียน้อยไปกว่าที่จะต้องเสีย

5.1.10 ประมวลกฎหมายอาญามาตรา 156 คือ เป็นเจ้าพนักงานมีหน้าที่ตรวจสอบบัญชีตามกฎหมายโดยทุจริต แนะนำ หรือกระทำการ หรือไม่กระทำการอย่างใดเพื่อให้มีการละเว้นการลงรายการในบัญชี ลงรายการเท็จในบัญชี แก้ไขบัญชีหรือซ่อนเร้นหรือทำหลักฐานในการลงบัญชีอันจะเป็นผลให้การเสียภาษีอากรหรือค่าธรรมเนียมนั้นมิต้องเสียหรือเสียน้อยกว่าที่ควรจะต้องเสีย

5.1.11 ประมวลกฎหมายอาญามาตรา 157 คือ เป็นเจ้าพนักงานปฏิบัติหรือละเว้นการปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบ เพื่อให้เกิดความเสียหายแก่ผู้หนึ่งผู้ใดหรือปฏิบัติหรือละเว้นการปฏิบัติหน้าที่โดยทุจริต

5.1.12 ประมวลกฎหมายอาญามาตรา 158 คือ เป็นเจ้าพนักงาน ทำให้เสียหาย ทำลาย ซ่อนเร้น เอาไปเสีย หรือทำให้สูญหาย หรือทำให้ไร้ประโยชน์ซึ่งทรัพย์หรือเอกสารใดอันเป็นหน้าที่ของตนที่จะปกครอง หรือรักษาไว้ หรือยินยอมให้ผู้อื่นกระทำเช่นนั้น

5.1.13 ประมวลกฎหมายอาญามาตรา 159 คือ เป็นเจ้าพนักงาน มีหน้าที่ดูแล รักษาทรัพย์หรือเอกสารใด กระทำการอันมิชอบด้วยหน้าที่ โดยถอน ทำให้เสียหาย ทำลายหรือทำให้ไร้ประโยชน์หรือโดยยินยอมให้ผู้อื่นกระทำเช่นนั้น ซึ่งตราหรือเครื่องหมายอันเจ้าพนักงานได้ประทับหรือหมายไว้ที่ทรัพย์หรือเอกสารนั้นในการปฏิบัติการตามหน้าที่ เพื่อเป็นหลักฐานในการยึดหรือรักษาสิ่งนั้น

5.1.14 ประมวลกฎหมายอาญามาตรา 160 คือ เป็นเจ้าพนักงานมีหน้าที่รักษาหรือใช้ดวงตรา หรือรอยตราของราชการหรือของผู้อื่นกระทำการอันมิชอบด้วยหน้าที่โดยใช้ดวงตราหรือรอยตรานั้นหรือโดยยินยอมให้ผู้อื่นกระทำเช่นนั้นซึ่งอาจทำให้ผู้อื่นหรือประชาชนเสียหาย

5.1.15 ประมวลกฎหมายอาญามาตรา 161 คือ เป็นเจ้าพนักงานมีหน้าที่ทำเอกสารกรอกข้อความลงในเอกสารหรือดูแลรักษาเอกสาร กระทำการปลอมเอกสารโดยอาศัยโอกาสที่ตนมีหน้าที่นั้น

5.1.16 ประมวลกฎหมายอาญามาตรา 162 คือ เป็นเจ้าพนักงาน มีหน้าที่ทำเอกสารรับเอกสารหรือกรอกข้อความลงในเอกสารกระทำการดังต่อไปนี้ในการปฏิบัติการตามหน้าที่

1) รับรองเป็นหลักฐานว่า ตนได้กระทำการอย่างใดขึ้นหรือว่าการอย่างใดได้กระทำต่อหน้าตนอันเป็นความเท็จ

2) รับรองเป็นหลักฐานว่าได้มีการแจ้งซึ่งข้อความอันมิได้มีการแจ้ง

3) ละเว้นไม่จดข้อความซึ่งตนมีหน้าที่ต้องรับจด หรือจดเปลี่ยนแปลงข้อความเช่นว่านั้น หรือ

4) รับรองเป็นหลักฐานซึ่งข้อเท็จจริงอันเอกสารนั้นมุ่งพิสูจน์ความจริงอันเป็นความเท็จ

5.1.17 ประมวลกฎหมายอาญามาตรา 163 คือ เป็นเจ้าพนักงานมีหน้าที่ในการไปรษณีย์โทรเลขหรือโทรศัพท์กระทำการอันมิชอบด้วยหน้าที่ดังต่อไปนี้

1) เปิดหรือยอมให้ผู้อื่นเปิดจดหมายหรือสิ่งอื่นที่ส่งทางไปรษณีย์หรือโทรเลข

2) ทำให้เสียหาย ทำลาย ทำให้สูญหาย หรือยอมให้ผู้อื่นทำให้เสียหายทำลายหรือทำให้สูญหายซึ่งจดหมายหรือสิ่งอื่นที่ส่งทางไปรษณีย์หรือโทรเลข

3) กัก หรือส่งให้ผิดทาง หรือส่งให้แก่บุคคลอื่นซึ่งรู้ว่ามิใช่เป็นผู้ควรรับซึ่งจดหมายหรือสิ่งอื่นที่ส่งทางไปรษณีย์หรือโทรเลข หรือ

4) เปิดเผยข้อความที่ส่งทางไปรษณีย์ ทางโทรเลขหรือทางโทรศัพท์

5.1.18 ประมวลกฎหมายอาญามาตรา 164 คือ เป็นเจ้าพนักงานรู้ หรืออาจรู้ความลับในราชการกระทำด้วยประการใดๆ อันมิชอบด้วยหน้าที่ให้ผู้อื่นล่วงรู้ความลับนั้น

5.1.19 ประมวลกฎหมายอาญามาตรา 165 คือ เป็นเจ้าพนักงานมีหน้าที่ปฏิบัติการให้เป็นไปตามกฎหมายหรือคำสั่งซึ่งได้สั่งเพื่อบังคับการให้เป็นไปตามกฎหมายป้องกัน หรือขัดขวางมิให้การเป็นไปตามกฎหมายหรือคำสั่งนั้น

5.1.20 ประมวลกฎหมายอาญามาตรา 166 คือ เป็นเจ้าพนักงานละทิ้งหน้าที่หรือกระทำการอย่างใดๆ เพื่อให้งานหยุดชะงักหรือเสียหายโดยร่วมกระทำการเช่นนั้นด้วยกันตั้งแต่ห้าคนขึ้นไป รวมถึงการกระทำเพื่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงในกฎหมายแผ่นดินเพื่อบังคับรัฐบาลหรือเพื่อข่มขู่ประชาชน

5.2 ความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ในการยุติธรรมตามประมวลกฎหมายอาญาได้แก่

5.2.1 ประมวลกฎหมายอาญามาตรา 200 คือ เป็นเจ้าพนักงานในตำแหน่งพนักงานอัยการ ผู้ว่าคดีพนักงานสอบสวนหรือเจ้าพนักงานผู้มีอำนาจสืบสวนคดีอาญาหรือจัดการให้เป็นไปตามกฎหมายอาญา กระทำการหรือไม่กระทำการอย่างใดๆ ในตำแหน่งอันเป็นการมิชอบเพื่อที่จะช่วยบุคคลหนึ่งบุคคลใดมิให้ต้องโทษหรือให้รับโทษน้อยลง

5.2.2 ประมวลกฎหมายอาญามาตรา 201 คือ เป็นเจ้าพนักงานในตำแหน่งตุลาการพนักงานอัยการ ผู้ว่าคดี หรือพนักงานสอบสวน เรียก รับ หรือยอมจะรับทรัพย์สินหรือประโยชน์อื่นใดสำหรับตนเองหรือผู้อื่นโดยมิชอบเพื่อกระทำการหรือไม่กระทำการอย่างหนึ่งอย่างใดในตำแหน่งไม่ว่าการนั้นจะชอบหรือมิชอบด้วยหน้าที่

5.2.3 ประมวลกฎหมายอาญามาตรา 202 คือ เป็นเจ้าพนักงานในตำแหน่งตุลาการพนักงานอัยการ ผู้ว่าคดี หรือพนักงานสอบสวนกระทำการหรือไม่กระทำการอย่างใดๆ ในตำแหน่งโดยเห็นแก่ทรัพย์สินหรือประโยชน์อื่นใดซึ่งตนได้เรียกรับหรือยอมจะรับไว้ก่อนที่ตนได้รับแต่งตั้งในตำแหน่งนั้น

5.2.4 ประมวลกฎหมายอาญามาตรา 203 คือ เป็นเจ้าพนักงานมีหน้าที่ปฏิบัติการให้เป็นไปตามคำพิพากษาหรือคำสั่งของศาล ป้องกันหรือขัดขวางมิให้การเป็นไปตามคำพิพากษาหรือคำสั่งนั้น

5.2.5 ประมวลกฎหมายอาญามาตรา 204 คือ เป็นเจ้าพนักงานมีตำแหน่งหน้าที่ควบคุมดูแลผู้ที่ต้องคุมขังตามอำนาจของศาล ของพนักงานสอบสวน หรือของเจ้าพนักงานผู้มีอำนาจสืบสวนคดีอาญากระทำด้วยประการใดๆ ให้ผู้ที่อยู่ในระหว่างคุมขังนั้นหลุดพ้นจากการถูกคุมขังไป

5.3 ความผิดตามกฎหมายว่าด้วยความผิดของพนักงานในองค์การหรือหน่วยงานของรัฐ ได้แก่ พระราชบัญญัติว่าด้วยความผิดของพนักงานในองค์การหรือหน่วยงานของรัฐ พ.ศ. 2502

5.3.1 มาตรา 4 คือ เป็นพนักงานมีหน้าที่ซื้อ ทำ จัดการหรือรักษาทรัพย์ใดเบียดบังทรัพย์นั้นเป็นของตนหรือเป็นของผู้อื่นโดยทุจริตหรือโดยทุจริตยอมให้ผู้อื่นเอาทรัพย์นั้นเสีย

5.3.2 มาตรา 5 คือ เป็นพนักงานใช้อำนาจในหน้าที่โดยมิชอบข่มขืนใจหรือจูงใจเพื่อให้บุคคลใดมอบให้หรือหามาให้ซึ่งทรัพย์สินหรือประโยชน์อื่นใดแก่ตนเองหรือผู้อื่น

5.3.3 มาตรา 6 คือ เป็นพนักงานเรียกรับ หรือยอมจะรับทรัพย์สินหรือประโยชน์อื่นใดสำหรับตนเองหรือผู้อื่นโดยมิชอบเพื่อกระทำการหรือไม่กระทำการอย่างใดในหน้าที่ ไม่ว่าการนั้นจะชอบหรือไม่ชอบด้วยหน้าที่

5.3.4 มาตรา 7 คือ เป็นพนักงานกระทำการหรือไม่กระทำการอย่างใดในหน้าที่โดยเห็นแก่ทรัพย์สินหรือประโยชน์อื่นใดซึ่งตนได้เรียกรับหรือยอมจะรับไว้ก่อนที่ตนได้รับแต่งตั้งเป็นพนักงานในหน้าที่นั้น

5.3.5 มาตรา 8 คือ เป็นพนักงานมีหน้าที่ ซื้อ ทำ จัดการหรือรักษาทรัพย์ใดๆ ใช้อำนาจในหน้าที่โดยทุจริตอันเป็นการเสียหายแก่องค์กร บริษัทจำกัด ห้างหุ้นส่วน นิติบุคคลหรือหน่วยงานที่เรียกชื่ออย่างอื่น

5.3.6 มาตรา 9 คือ เป็นพนักงานมีหน้าที่จัดการหรือดูแลกิจการใดเข้ามีส่วนได้เสียเพื่อประโยชน์สำหรับตนเองหรือผู้อื่นอันเนื่องด้วยกิจการนั้น

5.3.7 มาตรา 10 คือ เป็นพนักงานมีหน้าที่จ่ายทรัพย์ จ่ายทรัพย์นั้นเกินกว่าที่ควรจ่ายเพื่อประโยชน์สำหรับตนเองหรือผู้อื่น

5.3.8 ปฏิบัติหรือละเว้นการปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบเพื่อให้เกิดความเสียหายแก่ผู้หนึ่งผู้ใดหรือปฏิบัติหรือละเว้นการปฏิบัติหน้าที่โดยทุจริต

5.4 ความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่หรือทุจริตต่อหน้าที่ตามกฎหมายอื่น เช่น ความผิดตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 เป็นต้น

6. ความผิดเกี่ยวกับการกรรโชก หรือรีดเอาทรัพย์ที่กระทำโดยอ้างอำนาจอั้งยี่หรือซ่องโจรตามประมวลกฎหมายอาญาได้แก่

6.1 ประมวลกฎหมายอาญามาตรา 337 คือ การกรรโชกทรัพย์ด้วยการข่มขืนใจผู้อื่นให้ยอมให้หรือยอมจะให้ตนหรือผู้อื่นได้ประโยชน์ในลักษณะที่เป็นทรัพย์สินโดยใช้กำลังประทุษร้ายหรือโดยขู่เข็ญว่าจะทำอันตรายต่อชีวิต ร่างกาย เสรีภาพ ชื่อเสียง หรือทรัพย์สินของผู้ถูกขู่เข็ญหรือของบุคคลที่สามจนผู้ถูกข่มขืนใจยอมเช่นว่านั้นโดยอ้างว่าเป็นสมาชิกของคณะบุคคลซึ่งปกปิดวิธีดำเนินการและมีความมุ่งหมายเพื่อการอันมิชอบด้วยกฎหมายหรือโดยสมคบกันตั้งแต่ห้าคนขึ้นไปเพื่อกระทำการกรรโชกทรัพย์

6.2 ประมวลกฎหมายอาญามาตรา 338 คือ การรีดเอาทรัพย์ด้วยการข่มขืนใจผู้อื่นให้ยอมให้หรือยอมจะให้ตนหรือผู้อื่นได้รับประโยชน์ในลักษณะที่เป็นทรัพย์สิน โดยขู่เข็ญว่าจะเปิดเผยความลับซึ่งการเปิดเผยนั้นจะทำให้ผู้ถูกขู่เข็ญหรือบุคคลที่สามเสียหายจนผู้ถูกข่มขืนใจยอมเช่นว่านั้น โดยอ้างว่าเป็นสมาชิกของคณะบุคคลซึ่งปกปิดวิธีดำเนินการและมีความมุ่งหมายเพื่อการอันมิชอบด้วยกฎหมายหรือโดยสมคบกันตั้งแต่ห้าคนขึ้นไปเพื่อการรีดเอาทรัพย์

7. ความผิดเกี่ยวกับการลักลอบหนีศุลกากรตามกฎหมายว่าด้วยศุลกากร ได้แก่พระราชบัญญัติศุลกากร พ.ศ. 2469 กล่าวคือ

7.1 ตามพระราชบัญญัติศุลกากร พ.ศ. 2469 ปัจจุบันยังมีผลใช้บังคับอยู่ ทั้งนี้ มีการยกเลิกบางมาตราของกฎหมายดังกล่าวและปรับปรุงบทกฎหมายดังกล่าวให้เหมาะสมยิ่งขึ้นโดยมีการตรากฎหมายศุลกากรขึ้นใช้บังคับสืบมาอีก 15 ฉบับ ดังนี้

7.1.1 พระราชบัญญัติศุลกากรแก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 1) พ.ศ. 2471

7.1.2 พระราชบัญญัติศุลกากรแก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2472

7.1.3 พระราชบัญญัติศุลกากรแก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2474

7.1.4 พระราชบัญญัติศุลกากรแก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 4) พ.ศ. 2475

7.1.5 พระราชบัญญัติศุลกากร (ฉบับที่ 6) พ.ศ. 2479

7.1.6 พระราชบัญญัติศุลกากร (ฉบับที่ 7) พ.ศ. 2480

7.1.7 พระราชบัญญัติศุลกากร (ฉบับที่ 8) พ.ศ. 2480

7.1.8 พระราชบัญญัติศุลกากร (ฉบับที่ 9) พ.ศ. 2482

7.1.9 พระราชบัญญัติศุลกากร (ฉบับที่ 10) พ.ศ. 2483

7.1.10 พระราชบัญญัติศุลกากร (ฉบับที่ 11) พ.ศ. 2490

7.1.11 พระราชบัญญัติศุลกากร (ฉบับที่ 12) พ.ศ. 2497

7.1.12 พระราชบัญญัติศุลกากร (ฉบับที่ 13) พ.ศ. 2499

7.1.13 ประกาศคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 329 ลงวันที่ 13 ธันวาคม พ.ศ. 2515

7.1.14 พระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติศุลกากร พ.ศ. 2469 พ.ศ. 2528

7.1.15 พระราชบัญญัติศุลกากร (ฉบับที่ 14) พ.ศ. 2534

7.2 พระราชบัญญัติศุลกากร พ.ศ. 2469 มาตรา 27 ความในตอนท้ายได้บัญญัติใหม่โดยพระราชบัญญัติศุลกากร (ฉบับที่ 11) พ.ศ. 2490 มาตรา 3 คือ การนำหรือพาของที่ยังไม่ได้เสียภาษีหรือของต้องจำกัดหรือของต้องห้ามหรือที่ยังไม่ได้ผ่านศุลกากร โดยถูกต้องเข้ามาภายในพระราชอาณาจักรสยามหรือส่งหรือพาของเช่นว่านี้ออกไปนอกพระราชอาณาจักรหรือช่วยเหลือด้วยประการใดๆ ในการนำของเช่นว่านี้เข้ามา หรือส่งออกไป หรือย้ายถอนไปหรือช่วยเหลือให้ย้ายถอนไปซึ่งของดังกล่าวนั้นจากเรือกำปั่นท่าเทียบเรือ โรงเก็บสินค้า คลังสินค้าที่มั่นคง หรือโรงเก็บของ โดยไม่ได้รับอนุญาตหรือให้ที่อาศัยเก็บหรือเก็บ หรือซ่อนของเช่นว่านี้ หรือยอม หรือจัดให้ผู้อื่นทำการเช่นว่านั้นหรือเกี่ยวข้องด้วยประการใดๆ ในการขนหรือย้ายถอน หรือกระทำอย่างใดแก่ของเช่นว่านั้นหรือเกี่ยวข้องด้วยประการใดๆ ในการหลีกเลี่ยงหรือพยายามหลีกเลี่ยงการเสียค่าภาษีศุลกากร หรือในการหลีกเลี่ยง หรือพยายามหลีกเลี่ยงบทกฎหมายและข้อจำกัดใดๆ อันเกี่ยวแก่การนำของเข้า ส่งของออกขนของขึ้นเก็บของในคลังสินค้าและการส่งมอบของโดยเจตนาจะฉ้อค่าภาษีของรัฐบาลของพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวที่จะต้องเสียสำหรับของนั้นๆ

7.3 พระราชบัญญัติศุลกากร พ.ศ. 2469 มาตรา 27 ทวิ เพิ่มความโดยได้บัญญัติใหม่ตามพระราชบัญญัติศุลกากร (ฉบับที่ 13) พ.ศ. 2499 มาตรา 4 คือ การช่วยซ่อนเร้น ช่วยจำหน่าย ช่วยพาเอาไปเสีย ซื้อ รับจำนำหรือรับไว้โดยประการใดซึ่งของอันตนรู้ว่าเป็นของที่นำเข้ามาในราชอาณาจักร โดยหลีกเลี่ยงอากร ข้อห้ามหรือข้อจำกัด

ความผิดเกี่ยวกับการลักลอบหนีศุลกากรตามกฎหมายว่าด้วยศุลกากรมีบัญญัติไว้ในมาตรา 27 มาตรา 27 ทวิ มาตรา 28 มาตรา 29 มาตรา 30 พระราชบัญญัติศุลกากร พ.ศ. 2469 มีความผิดรวม 8 ฐาน (สุรพล ไตรเวทย์, 2543 : 42)

8. ความผิดเกี่ยวกับการก่อการร้ายตามประมวลกฎหมายอาญา

ความผิดเกี่ยวกับการก่อการร้ายตามประมวลกฎหมายอาญาได้แก่ความผิดตามลักษณะ 1/1 (ความผิดเกี่ยวกับการก่อการร้าย) มารตรา 135/1-135/4 ดังนี้

8.1 ประมวลกฎหมายอาญามาตรา 135/1 ซึ่งได้แก่ความผิดที่เกี่ยวกับการกระทำการอันเป็นความผิดอาญาดังนี้

(1) ใช้กำลังประทุษร้าย หรือกระทำการใดอันก่อให้เกิดอันตรายต่อชีวิต หรืออันตรายอย่างร้ายแรง

ต่อร่างกาย หรือเสรีภาพของบุคคลใดๆ

(2) กระทำการใดอันก่อให้เกิดความเสียหายอย่างร้ายแรงแก่ระบบการขนส่งสาธารณะ ระบบโทรคมนาคม หรือโครงสร้างพื้นฐานอันเป็นประโยชน์สาธารณะ

(3) กระทำการใดอันก่อให้เกิดความเสียหายแก่ทรัพย์สินของรัฐหนึ่งรัฐใด หรือของบุคคลใด หรือต่อสิ่งแวดล้อม อันก่อให้เกิดหรือน่าจะก่อให้เกิดความเสียหายทางเศรษฐกิจอย่างสำคัญ

ถ้าการกระทำนั้นได้กระทำโดยมีความมุ่งหมายเพื่อขู่เข็ญหรือบังคับรัฐบาลไทย รัฐบาลต่างประเทศ หรือองค์การระหว่างประเทศให้กระทำหรือไม่กระทำการใดอันจะก่อให้เกิดความเสียหายอย่างร้ายแรง หรือเพื่อสร้างความปั่นป่วนโดยให้เกิดความหวาดกลัวในหมู่ประชาชน ผู้นั้นกระทำความผิดฐานก่อการร้าย

การกระทำในการเดินขบวน ชุมนุม ประท้วง โต้แย้ง หรือเคลื่อนไหวเพื่อเรียกร้องให้รัฐช่วยเหลือหรือให้ได้รับความเป็นธรรมอันเป็นการใช้เสรีภาพตามรัฐธรรมนูญ ไม่เป็นการกระทำความผิดฐานก่อการร้าย

8.2 ประมวลกฎหมายอาญามาตรา 135/2 กล่าวว่า ผู้ใด

(1) ขู่เข็ญว่าจะกระทำการก่อการร้าย โดยมีพฤติการณ์อันควรเชื่อได้ว่าบุคคลนั้นจะกระทำการตามที่ขู่เข็ญจริง หรือ

(2) สะสมกำลังพลหรืออาวุธ จัดหาหรือรวบรวมทรัพย์สินให้หรือรับการฝึกการก่อการร้าย ตระเตรียมการอื่นใด หรือสมคบกันเพื่อก่อการร้าย หรือกระทำความผิดใดๆ อันเป็นส่วนของแผนการเพื่อก่อการร้าย หรือยุยงประชาชนให้เข้ามีส่วนในการก่อการร้าย หรือรู้ว่ามีผู้ก่อการร้ายแล้วกระทำการใดอันเป็นการช่วยปกปิด

8.3 ประมวลกฎหมายอาญามาตรา 135/3 กล่าวว่า ผู้ใดเป็นผู้สนับสนุนในการกระทำความผิดตามมาตรา 135/1 หรือมาตรา 135/2 ต้องระวางโทษเช่นเดียวกับตัวการในความผิดนั้นๆ

8.4 ประมวลกฎหมายอาญามาตรา 135/4 กล่าวว่า ผู้ใดเป็นสมาชิกของคณะบุคคลซึ่งมีมติหรือประกาศภายใต้คณะมนตรีความมั่นคงแห่งสหประชาชาติกำหนดให้เป็นคณะบุคคลที่มีการกระทำอันเป็นการก่อการร้ายและรัฐบาลไทยได้ประกาศให้ความรับรองมติหรือประกาศดังกล่าวด้วยแล้ว

สรุปผู้กระทำความผิดจะมีความผิดฐานฟอกเงินได้ต่อเมื่อกระทำความผิดตามฐานความผิดทั้ง 8 ฐานดังกล่าว และต่อมามีการโอน หรือเปลี่ยนสภาพทรัพย์สินที่เกี่ยวกับการกระทำความผิดนั้น หากกระทำความผิดนอกเหนือจากฐานความผิดทั้ง 8 ฐานนี้แล้ว จะไม่มีความผิดฐานฟอกเงิน แต่อาจจะมีความผิดตามฐานความผิดที่ได้กระทำลง เช่น ความผิดเกี่ยวกับยาเสพติด หรือความผิดฐานยักยอกทรัพย์ อย่างไรก็ตามในกรณีที่มีการกระทำความผิดตามความผิดมูลฐานและกระทำความผิดฐานฟอกเงินด้วยก็จะรับโทษทั้งสองกรณี อย่างเช่นกรณีการค้ายาเสพติด และต่อมานำเงินที่ได้จากการค้ายาเสพติดไปเปลี่ยนสภาพเป็นทรัพย์สินอื่นก็มีความผิดฐานฟอกเงินด้วย นอกจากนี้ทรัพย์สินที่เกี่ยวกับการกระทำความผิดในมูลฐานความผิดทั้ง 8 ฐานความผิดก็จะต้องถูกริบตามไปด้วยเช่นกัน

การที่กฎหมายว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงินของไทยได้กำหนดความผิดมูลฐานไว้แน่นอนชัดเจนว่าเป็นความผิดฐานใดบ้าง ทำให้กฎหมายดังกล่าวมีผลดีในการป้องกันและปราบปรามและมีประสิทธิภาพในการบังคับใช้กฎหมาย หากในอนาคตสถานการณ์ได้เปลี่ยนแปลงไปก็สามารถเปลี่ยนหรือเพิ่มเติมฐานความผิดได้อีก ซึ่งจะไม่เกิดช่องว่างของกฎหมาย (Gap of the Law)

บทที่ 4
การกำหนดความผิดมูลฐานเกี่ยวกับการฟอกเงินของต่างประเทศ

แนวคิดในการกำหนดความผิดมูลฐานของประเทศต่างๆ นั้นจะมีที่มาแตกต่างกันออกไป แต่ส่วนใหญ่จะเป็นผลสืบเนื่องมาจากบทบาทของอาชญากรรมทางการเงิน โดยเฉพาะกระบวนการในการสร้างรายได้จากอาชญากรรมประเภทต่างๆ ที่สำคัญอันได้แก่ ขบวนการค้ายาเสพติด การหลบเลี่ยงภาษี การก่อการร้าย รวมตลอดถึงการประกอบอาชญากรรมที่เป็นความผิดอาญาและนำรายได้มหาศาลมาเข้าสู่กระบวนการฟอกเงินในระบบของสถาบันการเงินต่างๆ ในตลาดการเงินเพื่อแสดงให้เห็นว่าเป็นเงินที่ได้มาโดยถูกต้องตามกฎหมาย นอกเหนือจากนั้นอาจสร้างกำไรอันมหาศาลเพิ่มขึ้นมาอีกจากกระบวนการในการฟอกเงิน จึงทำให้เกิดแนวคิดที่จะยับยั้งการกระทำดังกล่าวโดยวิธีการสืบหาแหล่งที่มาของเงินหรือทรัพย์สินที่เกิดจากการกระทำความผิดและใช้มาตรการทางกฎหมายริบทรัพย์สินที่เกี่ยวกับการกระทำความผิดนั้น หรือการทำให้เงินหรือทรัพย์สินนั้นตกเป็นของแผ่นดิน (Civil Forfeiture) หรือความคิดในเรื่องการให้อำนาจรัฐในการยึดหรืออายัดทรัพย์สินที่เกี่ยวกับการกระทำความผิดนั้น (Seizure) แต่อย่างไรก็ตามรายได้และกำไรของเงินหรือทรัพย์สินที่เกิดจากการกระทำความผิดมีจำนวนมากขึ้นเท่าไร ความสลับซับซ้อนของขบวนการในการฟอกเงินก็ยิ่งมีมากขึ้น อันเป็นผลให้การสืบหาแหล่งที่มาของเงินหรือทรัพย์สิน ก็ยิ่งสลับซับซ้อนเพิ่มมากขึ้นอีกเช่นกัน จึงทำให้รัฐบาลต้องออกกฎหมายที่เกี่ยวกับการฟอกเงินออกมาใช้บังคับ (ชัยนันต์ แสงปุตตะ, 2541 : 30 อ้างถึงใน สุทธิชัย จิตรวาณิช, 2538 : 151 - 152) โดยการออกบทบัญญัติที่เป็นความผิดมูลฐานขึ้นมาใช้บังคับแตกต่างกันออกไป ในที่นี้จะขอกล่าวถึงการกำหนดความผิดมูลฐานของบางประเทศเท่านั้น ได้แก่ประเทศสหรัฐอเมริกา ออสเตรเลีย ไต้หวัน มาเลเซีย ฟิลิปปินส์ ฮ่องกง และอิตาลี โดยจะนำมาวิเคราะห์และเปรียบเทียบกับประเทศไทยในบทต่อไป สำหรับประเทศอื่นๆ นอกเหนือจากที่กล่าวมานี้ก็มีความสำคัญเช่นกัน แต่ไม่ได้นำมาอธิบายไว้เนื่องจากมีเวลาอันจำกัด แต่ได้นำมากล่าวและเทียบเคียงให้เห็นในบทถัดไปแล้ว

1. ประเทศสหรัฐอเมริกา

ในการศึกษากฎหมายที่เป็นความผิดมูลฐานเกี่ยวกับกฎหมายว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงินนั้น ประเทศสหรัฐอเมริกาถือได้ว่าเป็นต้นตำรับของแนวคิดในเรื่องการให้มีกฎหมายที่เกี่ยวกับการฟอกเงินเกิดขึ้นในประเทศต่างๆ ทั่วโลก ซึ่งกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการฟอกเงินมีดังนี้

1) Federal Crimes and Criminal Procedure มีสาระสำคัญดังนี้

1. การกระทำหรือพยายามกระทำการสนับสนุน ช่วยเหลือในการกระทำความผิดเกี่ยวกับการเงินปกปิดซ่อนเร้นในการกระทำความผิด หลีกเลี่ยงไม่รายงานการโอนเงินมีโทษปรับไม่เกิน 500,000 เหรียญสหรัฐ หรือสองเท่าของมูลค่าของทรัพย์สินที่เกี่ยวข้องสุดแต่จำนวนไหนจะมากกว่า หรือจำคุกไม่เกิน 20 ปี หรือทั้งจำทั้งปรับ

2. กระทำหรือพยายามนำเข้าหรือส่งออก Monetary Instrument (เหรียญหรือเงินตราของสหรัฐอเมริกาหรือของประเทศอื่น เช็คเดินทาง เช็คส่วนตัว เช็คธนาคาร ตั๋วเงิน เป็นต้น) ได้รับโทษปรับไม่เกิน 500,000 เหรียญสหรัฐ หรือสองเท่าของมูลค่านั้นสุดแต่จำนวนไหนจะสูงกว่ากัน หรือจำคุกไม่เกิน 20 ปี หรือทั้งจำทั้งปรับ

3. ทั้งข้อ 1และข้อ 2 ต้องรับผิดทางแพ่งไม่เกินมูลค่าของทรัพย์สินนั้นหรือไม่เกิน 10,000 เหรียญสหรัฐ จากสาระสำคัญของกฎหมายฉบับนี้ อาจกล่าวได้ว่าเป็นบทบัญญัติที่มีลักษณะเป็นบทกำหนดโทษเพื่อลงโทษผู้กระทำความผิดเกี่ยวกับการเงิน รวมทั้งการนำเข้าหรือการส่งออกเงินหรือตั๋วเงิน ฯลฯ โดยเฉพาะซึ่งยังไม่ใช่เป็นข้อบ่งชี้ของความผิดมูลฐานอย่างชัดแจ้ง

2) Bank Secrecy Act 1970 (BSA)

ระหว่างช่วงสุดท้ายระหว่างปี ค.ศ. 1960 - 1970 นั้น รัฐบาลของสหรัฐอเมริกาได้ให้ความสนใจต่อการใช้บัญชีลับของธนาคารชาวอเมริกันในเรื่องที่เกี่ยวข้องกับกิจกรรมที่ผิดกฎหมาย จึงได้ออกกฎหมาย **Bank Secrecy Act 1970 (BSA)** นี้โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อต้องการพิสูจน์ทราบแหล่งที่มาของเงิน ปริมาณเงินและความเคลื่อนไหวของกระแสการเงินที่นำเข้าหรือออกนอกประเทศ หรือที่ฝากไว้ในธนาคารหรือสถาบันการเงิน เพื่อช่วยให้เจ้าหน้าที่ของรัฐสามารถตรวจสอบและสืบสวนผู้กระทำการฝ่าฝืนกฎหมายอาญา กฎหมายภาษีอากรและกฎหมายอื่นๆ ทั้งนี้ เนื่องจากมีบางประเทศได้ออกกฎหมายคุ้มครองความลับธนาคารโดยถือว่าข้อมูลของธนาคารเป็นความลับ ธนาคารไม่สามารถเปิดเผยข้อมูลในบัญชีของลูกค้าได้ การเปิดเผยข้อมูลของลูกค้าโดยไม่ได้รับอนุญาตจากลูกค้าถือเป็นความผิดทางอาญา ด้วยเหตุนี้เจ้าหน้าที่ของรัฐบาลสหรัฐอเมริกาจึงไม่ได้รับความร่วมมือจากธนาคารต่างประเทศในการสืบสวนพฤติการณ์ผู้ฝ่าฝืนกฎหมายโดยเฉพาะการกระทำความผิดที่เกี่ยวกับการหลีกเลี่ยงภาษีและการค้ายาเสพติด ซึ่งผู้กระทำความผิดได้นำเงินที่ได้มาโดยมิชอบด้วยกฎหมายไปฝากไว้ในบัญชีของธนาคารต่างประเทศ รัฐบาลสหรัฐอเมริกาได้พยายามแก้ไขปัญหาภายในประเทศเองโดยการเสนอร่างกฎหมายเข้าสู่การพิจารณาของสภาผู้แทนราษฎร เมื่อวันที่ 3 ธันวาคม ค.ศ. 1969 และเข้าสู่การพิจารณาของสภาคองเกรส เมื่อวันที่ 6 เมษายน ค.ศ. 1970 และได้มีการประกาศใช้เป็นกฎหมายเมื่อวันที่ 26 ตุลาคม ค.ศ. 1970 (U.S. Department of Justice, 1983 : 1 - 2) **Bank Secrecy Act 1970 (BSA)** ได้กำหนดมาตรการการติดตามการฝากเงินผ่านทางสถาบันการเงินซึ่งมีสาระสำคัญดังนี้ (ชัยนันต์ แสงปุตตะ, 2541 : 33 อ้างถึงใน เมธี กุศลสร้าง, 2539 : 85 - 94)

1. กำหนดให้สถาบันการเงินต้องรู้จักลูกค้าที่มาติดต่อทำธุรกรรมกันหรือผ่านสถาบันการเงินโดยลูกค้าต้องแสดงตนและที่อยู่จริง ไม่อนุญาตให้มีการเปิดบัญชีโดยมีการใช้ชื่อปลอมหรือใช้นามแฝง

2. กำหนดให้สถาบันการเงินจัดทำและเก็บรักษาบันทึกข้อมูลทางการเงินไว้เป็นเวลา 5 ปี ซึ่งหลักเกณฑ์ วิธีการและเงื่อนไขเป็นไปตามรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังกำหนด (31 U.S.C. มาตรา 5318 (3))

3. กำหนดให้ธนาคารหรือสถาบันการเงินรวมทั้งบุคคลธรรมดารายงานข้อมูลทางการเงินประเภทต่างๆ ต่อหน่วยงานของรัฐ ได้แก่

3.1 กำหนดให้สถาบันการเงินภายในประเทศรายงานธุรกรรมที่เกี่ยวข้องกับการจ่ายเงิน การรับเงิน การโอนเงิน (หรือตราสารทางการเงินอื่นๆ ตามที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังกำหนด) ซึ่งมีจำนวนตามที่กฎหมายกำหนด คือ เกินกว่า 10,000 เหรียญสหรัฐขึ้นไป (31 U.S.C. มาตรา 5318 (a))

3.2 กำหนดให้บุคคลใด หรือตัวแทน หรือผู้รับฝากเงินรายงานการนำเงินหรือตราสารทางการเงินซึ่งมีจำนวนเกินกว่า 10,000 เหรียญสหรัฐขึ้นไปเข้ามาหรือออกนอกสหรัฐ (31 U.S.C. มาตรา 5316)

3.3 กำหนดให้บุคคลที่อยู่ภายใต้กฎหมายสหรัฐอเมริกา รายงานธุรกรรมหรือความสัมพันธ์ที่มีต่อสถาบันการเงินในต่างประเทศ ตามหลักเกณฑ์ที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังกำหนด (31 U.S.C. มาตรา 5314 (a))

3.4 กำหนดให้มีการกระจายข้อมูลทางการเงินให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังมีอำนาจในการกระจายข้อมูลรายงานประเภทต่างๆ ให้กับหน่วยอื่นๆ เพื่อใช้ในการสืบสวนดำเนินคดีอาญาและคดีภาษีอากร ข้อมูลที่ได้รับนี้จะต้องเก็บรักษาไว้เป็นความลับและเปิดเผยให้บุคคลที่นำไปใช้ประโยชน์ทางราชการเกี่ยวกับการสืบสวนดำเนินคดี (31 U.S.C. มาตรา 5319)

3.5 กำหนดให้ธนาคารหรือสถาบันการเงินจัดฝึกอบรมเจ้าหน้าที่เพื่อให้เกิดความเข้าใจในข้อปฏิบัติเกี่ยวกับการจัดให้ลูกค้าแสดงตน การจัดทำบันทึกการรายงานข้อมูลทางการเงิน รวมทั้งการให้ความร่วมมือในการตรวจสอบข้อมูลต่างๆ

3.6 มีบทกำหนดโทษผู้ฝ่าฝืนกฎหมายทั้งทางแพ่งและทางอาญา

ความรับผิดทางแพ่ง

กรณีสถาบันการเงินภายในประเทศ รวมทั้งหุ้นส่วนและผู้จัดการ พนักงาน หรือลูกจ้างของสถาบันการเงินจงใจฝ่าฝืนกฎหมายหรือระเบียบที่ออกภายใต้กฎหมาย (ยกเว้นกรณีฝ่าฝืน 31 U.S.C. มาตรา 5314, มาตรา 5315) จะถูกปรับมากกว่าจำนวนเงินที่เกี่ยวข้องกับธุรกรรม (ไม่เกิน 100,000 เหรียญสหรัฐ) หรือปรับ 25,000 เหรียญสหรัฐ (31 U.S.C. มาตรา 5312 (a)(1))

ความรับผิดทางอาญา

ผู้ใดเจตนาฝ่าฝืนกฎหมายหรือระเบียบที่ออกภายใต้กฎหมาย (ยกเว้นกรณี 31 U.S.C. มาตรา 5315) จะถูกปรับไม่เกิน 250,000 เหรียญสหรัฐ หรือจำคุกไม่เกิน 5 ปี หรือทั้งจำทั้งปรับ (31 U.S.C. มาตรา 5322 (a))

ในกรณีที่จำเลยกระทำผิดตามกฎหมายนี้ (ยกเว้น 31 U.S.C. มาตรา 5315) พร้อมกับกระทำความผิดกฎหมายอื่นของสหรัฐอเมริกาด้วยหรือเป็นประเภทหนึ่งของการกระทำความผิดเกี่ยวกับธุรกรรมที่มีจำนวนเกินกว่า 100,000 เหรียญสหรัฐ ภายในระยะเวลา 12 เดือน ผู้กระทำความผิดจะถูกปรับไม่เกิน 500,000 เหรียญสหรัฐ หรือจำคุกไม่เกิน 10 ปี หรือทั้งจำทั้งปรับ (31 U.S.C. มาตรา 5322 (b))

จากสาระสำคัญของกฎหมายฉบับนี้ อาจกล่าวได้ว่าจัดเป็นความผิดมูลฐานเกี่ยวกับความลับของธนาคาร โดยเฉพาะซึ่งมีที่มาจากการไม่ได้รับความร่วมมือจากธนาคารต่างประเทศในการสืบสวนพฤติการณ์ของผู้ฝ่าฝืนกฎหมายของชาวอเมริกันที่เกี่ยวข้องกับกิจกรรมที่ผิดกฎหมาย ซึ่งการที่หมวด 2 ระบุว่า ธนาคารและสถาบันการเงินอื่นๆ จะต้องเก็บข้อมูลทางการเงินบางประเภทเป็นระยะเวลา 5 ปี โดยการเก็บข้อมูลเหล่านั้น ทางรัฐสภาเชื่อว่าจะได้รับประโยชน์ต่อการสืบสวนการดำเนินคดีเกี่ยวกับอาชญากรรมภาษีและกฎระเบียบต่างๆ โดยสมมุติฐานนี้อยู่บนพื้นฐานของข้อเท็จจริงที่รัฐสภาพบว่า "การต่อสู้ต่ออาชญากรรมที่มีประสิทธิภาพจะต้องอาศัยมาตรการที่เหมาะสมและถูกต้องในการเก็บข้อมูลของสถาบันการเงิน" และการที่รัฐตรากฎหมายฉบับนี้

เพื่อเป็นการคุ้มครองตรวจสอบการฝากเงินยังสถาบันการเงิน พร้อมทั้งกำหนดบทลงโทษทั้งทางอาญาและทางแพ่ง เพื่อช่วยเหลือเจ้าพนักงานที่เกี่ยวข้องในการสกัดกั้นและสืบสวนเกี่ยวกับเรื่องความลับของธนาคารดังกล่าว

3) Money Laundering Control Act 1986 (MLCA)

เมื่อวันที่ 27 ตุลาคม ค.ศ. 1986 ประธานาธิบดี Reagan ได้ประกาศใช้กฎหมาย Anti- Drug Act of 1986 ส่วน H ของตอน 1 ของกฎหมายดังกล่าวเป็นที่รู้จักกันในนามว่า "กฎหมายควบคุมการฟอกเงิน" (Money Laundering Control Act of 1986 หรือ MLCA) ซึ่งประกาศใช้ฐานความผิดใหม่เพื่อต่อต้านอาชญากรรมทางเศรษฐกิจ โดยสภาคองเกรส (Congress) มีวัตถุประสงค์ที่จะให้เป็นไปตามที่กฎหมายกำหนดความผิดมูลฐานเพื่อควบคุมการฟอกเงิน ซึ่งได้กำหนดห้ามการเกี่ยวข้องในการฟอกเงินในลักษณะกว้างๆ ของการโอนเงินที่ได้มาจากการประกอบอาชญากรรม โดยผู้กระทำนั้นต้องมีเจตนาที่จะสนับสนุนการกระทำที่มิชอบด้วยกฎหมายหรือรู้ว่าการโอนเงินนั้นได้กระทำไปโดยมีเจตนาที่จะปกปิดแหล่งที่มาหรือเจ้าของเงินหรือการควบคุมเงินหรือหลบเลี่ยงการรายงานการโอนเงิน นอกจากนี้กฎหมายฉบับนี้ยังเน้นเจตนาในใจของผู้กระทำความผิด ดังนั้น ขอบเขตของกฎหมายฉบับนี้จึงใช้บังคับแก่บุคคลทั่วไปและสถาบันการเงิน สำหรับการโอนรายได้อันมิชอบด้วยกฎหมาย มีดังต่อไปนี้

1. ความผิดมูลฐานที่กำหนดใน 18 U.S.C. มาตรา 1961 (1) (RICO) ยกเว้นบทที่ 31 เรื่องการไม่รายงานการโอนเงินไปต่างประเทศ ได้แก่

1.1 ความผิดเกี่ยวกับสินบน

1.2 ความผิดเกี่ยวกับการลักขโมยการขนส่งระหว่างมลรัฐ

1.3 ความผิดเกี่ยวกับการแสวงหาประโยชน์ทางเพศจากเด็ก

1.4 ความผิดเกี่ยวกับการลักยานพาหนะ

1.5 ความผิดเกี่ยวกับการนำเข้ายาเสพติด รวมทั้งความผิดเกี่ยวกับการประกอบอาชญากรรมอย่างต่อเนื่อง

2. ความผิดลักษณะเฉพาะที่กำหนดใน 18 U.S.C. มาตรา 1956 (1966)

2.1 ความผิดเกี่ยวกับการแสดงข้อความเท็จ

2.2 ความผิดเกี่ยวกับการลักลอบขนสินค้าหนีภาษี

2.3 ความผิดเกี่ยวกับการเคลื่อนย้ายสินค้าจากเขตศุลกากร

2.4 ความผิดเกี่ยวกับการละเมิดทางอาญาเกี่ยวกับลิขสิทธิ์

2.5 ความผิดเกี่ยวกับการลักลอบขนสินค้าเถื่อนทางอากาศ

2.6 ความผิดเกี่ยวกับการฝ่าฝืนกฎหมายควบคุมการส่งอุปกรณ์การใช้ยา

2.7 ความผิดเกี่ยวกับการฝ่าฝืนกฎหมายควบคุมการส่งอาวุธ

2.8 ความผิดเกี่ยวกับการฝ่าฝืนกฎหมายการจัดการส่งออก

2.9 ความผิดเกี่ยวกับการฝ่าฝืนกฎหมายเกี่ยวกับอำนาจในภาวะฉุกเฉินทางเศรษฐกิจระหว่างประเทศ

2.10 ความผิดเกี่ยวกับกฎหมายควบคุมการค้ากับชนชาติศัตรู

3. การฝ่าฝืนกฎหมายที่มิได้ระบุไว้เฉพาะเจาะจงเป็นประการอื่น

ความผิดบางประเภทที่มิได้ระบุและถือได้ว่าเป็นความผิดมูลฐาน ถ้ามีส่วนเกี่ยวข้องกับ "การนำเข้าที่ฝ่าฝืนกฎหมาย" ภายใต้ 18 U.S.C. มาตรา 545 (1996) เช่น การบริการหรือการจำหน่ายสินค้าปลอมแปลง

กฎหมายห้ามการนำเข้าสัตว์ การขนส่งระหว่างมลรัฐซึ่งทรัพย์สินที่ถูกลักมา

4. นอกจากนี้ กฎหมายฉบับนี้ยังได้กำหนดคำจำกัดความของ "การกระทำอันมิชอบด้วยกฎหมาย" ในมาตรา 1956 (c) (7) ดังนี้ คือ

Specified Unlawful Activity (การกระทำอันมิชอบด้วยกฎหมายที่กำหนดไว้)

คำนิยาม Specified Unlawful Activity ได้บัญญัติไว้ในมาตรา 1956 (c) (7) ดังนี้

(A) การกระทำใดหรือกิจกรรมที่ก่อให้เกิดความผิดตามข้อหาที่กำหนดไว้ในมาตรา 1961(1) ของตอนนี้ เว้นแต่การกระทำนั้นกำหนดไว้ภายใต้พระราชบัญญัติเงินตราและการรายงานการโอนเงินต่างประเทศ

(B) ใช้บังคับแก่การโอนเงินซึ่งเกิดขึ้นทั้งหมดหรือบางส่วนภายในประเทศสหรัฐอเมริกา ความผิดต่อรัฐต่างประเทศซึ่งเกี่ยวกับเรื่องการผลิตและการนำเข้าสินค้า การขาย จำหน่าย สารเสพติดตามพระราชบัญญัติควบคุมสารเสพติด

(C) การกระทำใดๆ หรือการกระทำซึ่งก่อให้เกิดการประกอบธุรกิจที่ผิดกฎหมายอย่างต่อเนื่อง ดังคำนิยามที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติควบคุมสารเสพติด มาตรา 408 หรือ

(D) การกระทำความผิดข้อหาต่างๆ ตามที่บัญญัติไว้ใน มาตรา 152 (เกี่ยวเนื่องกับการซ่อนเร้นทรัพย์สิน การอ้างสิทธิเรียกร้องและสาบานตัวที่เป็นเท็จ การให้สินบน มาตรา 215 (เกี่ยวเนื่องกับการให้ค่าคอมมิชชั่นหรือของขวัญในการขอกู้ยืม) มาตรา 500 ถึง 503 (เกี่ยวเนื่องกับความผิดฐานปลอมแปลง) มาตรา 511 (เกี่ยวเนื่องกับความมั่นคงของรัฐและความมั่นคงส่วนบุคคล) มาตรา 543 (เกี่ยวเนื่องกับการนำสินค้าหนีภาษีเข้าไปในสหรัฐ) มาตรา 641 (เกี่ยวเนื่องกับการเงินเพื่อสาธารณประโยชน์ทรัพย์สินหรือหลักฐานการรายงาน) มาตรา 656 (เกี่ยวเนื่องกับการลักทรัพย์ การยักยอก การกระทำที่ผิดวัตถุประสงค์ โดยพนักงานธนาคารหรือลูกจ้าง) มาตรา 666 (เกี่ยวเนื่องกับการลักหรือให้สินบนในการเสนอโปรแกรมเพื่อรับเงินอุดหนุนจากมลรัฐ) มาตรา 793 มาตรา 794 หรือมาตรา 798 (เกี่ยวเนื่องกับจารกรรม) มาตรา 875 (เกี่ยวเนื่องกับการคมนาคมภายในรัฐ) มาตรา 1201 (เกี่ยวเนื่องกับการลักพาตัว) มาตรา 1203 (เกี่ยวเนื่องกับการจับตัวประกัน) มาตรา 1344 (เกี่ยวเนื่องกับการฉ้อโกงธนาคาร) หรือมาตรา 2113 หรือมาตรา 2114 (เกี่ยวเนื่องกับธนาคารและการปล้นทรัพย์หรือลักทรัพย์ในการให้บริการสาธารณะ) ของตอนนี้ มาตรา 38อ ของพระราชบัญญัติควบคุมการส่งออกซึ่งอาวุธ (22 U.S.C. 2778) มาตรา 2 (เกี่ยวเนื่องกับการลงโทษทางอาญา) ตามพระราชบัญญัติการบริหารการส่งออก ค.ศ. 1979 (50 U.S.C. App. 2401) 203 (เกี่ยวเนื่องกับมาตรการบังคับทางอาญา) หรือมาตรา 3 (เกี่ยวด้วยการกระทำผิดในทางอาญา) ตามพระราชบัญญัติการค้ากับชาติที่เป็นศัตรู (50 U.S.C. App. 3)

จากคำนิยามของการกระทำอันมิชอบด้วยกฎหมายที่กำหนดไว้ (Specified Unlawful Activity) จะเห็นได้ว่ามาตรา 1956 มีความเชื่อมโยงกับมาตรา 1961 ซึ่งเป็นกฎหมายที่ป้องกันการกระทำมิจฉาชีพ โดยมิได้กำหนดการกระทำความผิดเป็นฐานความผิดแต่เพียงฐานใดฐานหนึ่ง แต่นำเอาความผิดหลายๆ ฐานมารวมเข้าเป็นแบบแผนของการประกอบการมิจฉาชีพ เพื่อที่จะได้ตัวผู้บงการในการกระทำความผิดแต่ละฐานที่แท้จริงมาลงโทษ เพื่อทำให้การบังคับใช้กฎหมายเป็นผล และจากการศึกษารวบรวมพบว่า ***ความผิดมูลฐานตามกฎหมายว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงินของสหรัฐอเมริกาได้กำหนดความผิดมูลฐานไว้ประมาณ 150 ความผิดมูลฐาน*** โดยการพิจารณาฐานความผิดจากความผิดที่เงินเป็นปัจจัยสำคัญ คือความผิดทางเศรษฐกิจและผลร้ายของความผิดดังกล่าวจะมีส่วนทำลายสังคม เศรษฐกิจ ตลอดจนมนุษยชาติ

(ชัยนันต์ แสงปุตตะ, 2541 : 38, อ้างถึงในจรัล ภักดีธนากุล, 2540)

อย่างไรก็ตาม Money Laundering Control Act 1986 นี้ แม้จะได้กำหนดความผิดมูลฐานไว้เป็นจำนวนมากและได้กำหนดลักษณะของการโอนเงินที่ได้มาจากการประกอบอาชญากรรม โดยผู้กระทำนั้นต้องมีเจตนาที่จะสนับสนุนการกระทำที่มิชอบด้วยกฎหมาย หรือรู้ว่าการโอนเงินนั้นได้กระทำไปโดยมีเจตนาที่จะปกปิดแหล่งที่มา หรือเจ้าของเงิน หรือการควบคุมเงิน หรือหลบเลี่ยงการรายงานการโอนเงินก็ตาม แต่กฎหมายฉบับนี้ยังได้เน้นเรื่องเจตนาในใจของผู้กระทำความผิดดังที่ได้กล่าวมาแล้วแต่ต้น ซึ่งประเทศสหรัฐอเมริกาเป็นประเทศที่ใช้ระบบกฎหมายคอมมอนลอร์ (Common Law) ซึ่งเกิดจากการอพยพของชาวอังกฤษ ในต้นคริสต์ศตวรรษที่ 17 และหลังจากที่ได้อพยพเข้ามาก็ได้นำวัฒนธรรมและกฎหมายของอังกฤษเข้ามาด้วย และนำมาใช้โดยเฉพาะอย่างยิ่งกฎหมายคอมมอนลอร์ ดังนั้นมลรัฐต่างๆ โดยส่วนมากได้เริ่มโดยมีกฎหมายระบบคอมมอนลอร์มาเป็นพื้นฐานในการบังคับใช้ (ชัยนันต์ แสงปุตตะ, 2541 : 38 อ้างถึงใน Wayne R.Lafave and Austin W.Scott,Jr.., 1972 : 60)

เพราะฉะนั้นการกระทำที่จะเป็นเหตุให้บุคคลต้องรับผิดและรับโทษจึงต้องคำนึงถึงองค์ประกอบของความผิดตามระบบกฎหมายคอมมอนลอร์ด้วย โดยจะต้องประกอบด้วยการกระทำที่ละเมิดต่อกฎหมายหรือการกระทำที่แสดงออกภายนอกนั้นผิดกฎหมาย (actus reus) และจะต้องมีส่วนของจิตใจที่ถูกตำหนิได้ ซึ่งถือว่าเป็นองค์ประกอบภายในอันเป็นองค์ประกอบทางจิตใจ คือ mens rea นั่นเอง (ชัยนันต์ แสงปุตตะ, 2541 : 39 อ้างถึงใน Richard Card, 1992 : 49)

ตัวอย่างเช่น ตามมาตรา 1956 (a) (1) ห้ามการเป็นธุระในการโอนเงินซึ่งเกี่ยวกับรายได้ของการประกอบอาชญากรรม ไม่ว่าจะมีเจตนาสนับสนุนการกระทำที่มิชอบด้วยกฎหมายหรือด้วยรู้เห็นเป็นใจว่าการโอนเงินได้ทำไปเพื่อ

1. ปกปิดเงินที่ได้มา (ปกปิดตัวบุคคลผู้เป็นเจ้าของเงินที่แท้จริง การควบคุมการเงิน ที่มาของเงิน ฯลฯ) หรือ

2. เพื่อหลีกเลี่ยงการรายงานเกี่ยวกับการโอนเงิน

วรรคสองของมาตรา 1956 ห้ามการเป็นเครื่องมือในการโอนเงินในทางการค้าต่างประเทศโดยเจตนาหรือเจตจำนงเช่นเดียวกัน

จะเห็นได้ว่าองค์ประกอบความผิดของมาตรานี้แบ่งได้สองส่วนคือส่วนรู้ (Knowledge) และส่วนของการกระทำ (Conduct) (ชัยนันต์ แสงปุตตะ, 2541 : 39 อ้างถึงในปิยะพันธ์ สารากรบริรักษ์, 2537 : 56 - 60) ซึ่งมาตรา 1956 มีกรอบที่กว้างขวางครอบคลุมการกระทำในเชิงพาณิชย์ซึ่งเกี่ยวข้องกับรายได้ของการกระทำที่มิชอบด้วยกฎหมายโดยไม่จำกัดจำนวน

จากการศึกษาความผิดมูลฐานของกฎหมายฟอกเงินของประเทศสหรัฐอเมริกาดังกล่าว จะเห็นได้ว่ามีกฎหมายที่สำคัญในการกำหนดความผิดมูลฐาน 3 ฉบับ แต่ Federal Crimes and Criminal Procedure นั้นอาจกล่าวได้ว่ามีลักษณะเป็นบทกำหนดโทษ ซึ่งไม่บ่งชี้ความผิดมูลฐานอย่างชัดแจ้ง แต่สำหรับกฎหมาย Bank Secrecy Act (BSA) และกฎหมาย Money Laundering Control Act of 1986 (MLCA) ทั้งสองฉบับนี้ อาจกล่าวได้ว่ากำหนดความผิดมูลฐานไว้โดยเฉพาะ BSA ได้ออกกฎหมายโดยรัฐได้มีเจตจำนง (WILL) เพื่อพิสูจน์ทราบแหล่งที่มาของเงิน ปริมาณและความเคลื่อนไหวของกระแสการเงินที่นำเข้าหรือออกนอกประเทศ โดยความผิดมูลฐานของกฎหมายฉบับนี้คือ **กฎหมายเกี่ยวกับความลับของธนาคาร** โดยเฉพาะ

เจาะจงส่วน MLCA รัฐจะไม่ออกกฎหมายโดยเฉพาะเจาะจงเพื่อเน้นเรื่องหนึ่งเรื่องใด แต่จะกำหนดความผิดมูลฐานในลักษณะกว้างๆ เพื่อให้ครอบคลุมในเรื่องของการโอนเงินที่ได้มาจากการประกอบอาชญากรรม โดยผู้กระทำนั้นต้องมีเจตนาที่จะสนับสนุนการกระทำที่มิชอบด้วยกฎหมาย หรือรู้ว่าการโอนเงินได้กระทำโดยมีเจตนาที่จะปกปิดแหล่งที่มาหรือเจ้าของเงินหรือการควบคุมการเงินหรือหลบเลี่ยงการรายงานการโอนเงินตามที่ได้กล่าวมาแล้ว

อย่างไรก็ตาม MLCA ก็ได้มุ่งเน้นถึงเจตนาในใจของผู้กระทำความผิดและโดยเฉพาะตาม 18 U.S.C. มาตรา 1956 (a) (1) ต้องพิสูจน์ให้ได้มากกว่าเหตุอันควรสงสัยคือ

1. เจตนาที่จะสนับสนุนการดำเนินงานของการประกอบอาชญากรรม
2. รู้ว่าการโอนเงินนั้นมีเจตจำนงที่จะปกปิดบางส่วน หรือทั้งหมดของรายได้ซึ่งมีที่มาเกี่ยวเนื่องกับการกระทำผิดกฎหมาย
3. รู้ว่าการโอนนั้นเจตนาจะปกปิดหรือหลีกเลี่ยงการรายงานการโอนเงินตามกฎหมายสหรัฐอเมริกาหรือมลรัฐ

จะเห็นได้ว่า การกำหนดความผิดมูลฐานตามกฎหมายว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงินของประเทศสหรัฐอเมริกานั้น มีพื้นฐานมาจากอาชญากรรมทางการเงินแทบทั้งสิ้น โดยเฉพาะกระบวนการในการสร้างรายได้จากอาชญากรรมที่สำคัญคือ ยาเสพติด การหลบเลี่ยงภาษี การก่อการร้าย รวมตลอดถึงการประกอบธุรกิจที่ผิดกฎหมายอื่นๆ การกระทำความผิดอาญาที่รัฐได้กำหนดไว้ รวมทั้งความผิดมูลฐานที่รัฐเห็นว่าเป็นภัยคุกคามและเกี่ยวข้องทางการเงิน ซึ่งความผิดที่รัฐกำหนดนั้นจะเห็นได้ชัดเจนว่า ส่วนใหญ่จะทำในรูปของขบวนการขนาดใหญ่ และมีลักษณะที่สลับซับซ้อนยากต่อการตรวจสอบ จึงได้ออกกฎหมายในลักษณะนั้นเพื่อรองรับการกระทำความผิดดังกล่าว

2. ประเทศออสเตรเลีย

ประเทศออสเตรเลียเป็นประเทศที่มีศูนย์กลางทางการเงินที่เจริญก้าวหน้าประเทศหนึ่งของโลก (ชัยนันต์ แสงปุตตะ, 2541 : 41 อ้างถึงในไชยยศ เหมะรัชตะ, 2540 : 50) โดยเฉพาะโครงสร้างขอบเขตทางการเงินและสภาพภูมิศาสตร์ที่เอื้ออำนวยต่อกิจการที่ผู้กระทำความผิดมักนำเงินที่ได้มาจากการกระทำความผิดดังกล่าวนั้นไปใช้จ่าย หรือทำการโอน หรือเปลี่ยนสภาพทรัพย์สินที่เกี่ยวกับการกระทำความผิดเพื่อปกปิดการกระทำความผิดและเพื่อหาผลประโยชน์อันมีลักษณะของการฟอกเงินเพิ่มขึ้น ด้วยเหตุนี้รัฐบาลออสเตรเลียจึงได้ออกกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงินขึ้นเพื่อใช้บังคับกับการฟอกเงิน รวมทั้งให้มีอำนาจในการปราบปรามการค้าเฮโรอีน การค้าของเถื่อน องค์กรยาเสพติด ซึ่งมาจากจีนเข้าสู่ออสเตรเลียและสหรัฐอเมริกา (ชัยนันต์ แสงปุตตะ, 2541 อ้างถึงใน Fletcher N. Baldwin Jr.and Robert J.Munro, 1993 : 3) ทั้งนี้ได้มีการออกกฎหมาย Customs Act ขึ้นเป็นฉบับแรกเมื่อปี ค.ศ. 1901 และประเทศออสเตรเลียยังได้พัฒนาให้เป็นประเทศผู้นำเป็นตัวอย่างในการที่จะควบคุมการแพร่หลายของการฟอกเงินไปยังประเทศต่างๆ โดยการออกกฎหมายผ่านทั้งกฎหมายภายในประเทศและผ่านทางรัฐบาลออสเตรเลีย ทั้งนี้ ประเทศออสเตรเลียได้เข้าเป็นสมาชิกขององค์การ FATF และยังได้ให้สัตยาบันต่อการประชุมยาเสพติดขององค์การสหประชาชาติ (UN Narcotics Convention) ในปี ค.ศ. 1992 รวมทั้งได้ร่วมมือกับองค์กร

ระหว่างประเทศต่างๆ อีกหลายองค์การ ซึ่งในปี ค.ศ. 1987 ประเทศออสเตรเลียได้ผ่านกฎหมายที่เกี่ยวกับการกระทำความผิด (The Proceeds of Crime Act) เป็นประเทศแรกในเอเชียที่มีกฎหมายเกี่ยวกับการยึดทรัพย์สินที่เกี่ยวกับการกระทำความผิดประกาศใช้และทำให้การกระทำที่เป็นความผิดฐานฟอกเงินเป็นความผิดทางอาญา โดยประเทศออสเตรเลียได้ออกกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงินขึ้นมีอยู่ด้วยกัน 4 ฉบับ โดยฉบับแรกได้แก่

1) Customs Act 1901

Customs Act 1901 ออกมาโดยมีวัตถุประสงค์ให้รัฐมีอำนาจยึดรายได้ที่มาจากการซื้อขายยาเสพติด ไม่ว่ารายได้นั้นจะเป็นเงินสด เช็ค หรือทรัพย์สินอื่นใดก็ตาม (ตามมาตรา 229 A) รวมทั้งให้อำนาจศาลในการสั่งปรับได้สูงเท่ากับผลประโยชน์ที่ได้รับจากการซื้อขายยาเสพติด (มาตรา 243) อย่างไรก็ตาม กฎหมายฉบับนี้ก็มิได้กำหนดไว้ชัดเจนถึงความผิดมูลฐานที่เกี่ยวกับยาเสพติดโดยตรง เพียงแต่ตรากฎหมายเพื่อรองรับในการป้องกันและปราบปรามการค้ายาเสพติด โดยมีวัตถุประสงค์ในด้านการให้อำนาจรัฐเพื่อป้องกันและปราบปรามการฟอกเงินดังกล่าว

2) Proceeds of Crime Act 1987

Proceeds of Crime Act 1987 ได้กำหนดหลักเกณฑ์คือ

(1) ให้อำนาจศาลสั่งยึดทรัพย์สินที่ใช้หรือเกี่ยวกับการกระทำความผิด

(2) ให้เจ้าหน้าที่ตำรวจสามารถขออำนาจศาลสั่งให้สถาบันการเงินส่งข้อมูลของบุคคลใดให้แก่เจ้าหน้าที่ตำรวจเมื่อมีเหตุอันควรสงสัยหรือเชื่อว่าข้อมูลซึ่งอยู่ที่สถาบันการเงินนั้นแสดงว่าบุคคลนั้นกระทำหรือกำลังจะกระทำ หรือเกี่ยวข้องกับการกระทำความผิดข้อหาขั้นรุนแรง (Serious offence) อันได้แก่การค้ายาเสพติด การร่วมกันฉ้อโกง (Organized fraud) การเลี่ยงภาษี และการฟอกเงิน หรือแสดงว่าบุคคลนั้นได้รับหรือกำลังจะได้รับผลประโยชน์ไม่ว่าโดยตรงหรือโดยอ้อมจากการกระทำความผิด

(3) ให้สถาบันการเงินต้องทำการเก็บรักษาหลักฐานธุรกรรมทางการเงิน (Finance transaction document) ไว้อย่างน้อย 7 ปี

(4) ให้เจ้าหน้าที่ตำรวจสามารถขอหมายค้นจากศาลได้ หรือให้ขอหมายค้นจากศาลโดยทางโทรศัพท์ได้ในกรณีมีเหตุเร่งด่วน หากเจ้าหน้าที่ตำรวจเชื่อว่าผู้ใดมีทรัพย์สินซึ่งได้มาจากการกระทำความผิด (Tainted Property) ไว้ในครอบครอง

(5) บทกำหนดโทษสำหรับผู้กระทำการฟอกเงิน ในกรณีที่ผู้กระทำความผิดเป็นบุคคลธรรมดาปรับไม่เกิน 200,000 เหรียญ หรือจำคุกไม่เกิน 20 ปีหรือทั้งจำทั้งปรับในกรณีผู้กระทำความผิดเป็นนิติบุคคลให้ปรับไม่เกิน 600,000 เหรียญ

จะเห็นได้ว่าตามกฎหมาย Proceeds of Crime Act 1987 มิได้กำหนดความผิดมูลฐานไว้ในกฎหมายว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน แต่ได้ให้อำนาจแก่เจ้าหน้าที่ของรัฐ ซึ่งได้แก่ศาลสถิตยุติธรรม เจ้าหน้าที่ตำรวจ พร้อมทั้งได้กำหนดบทลงโทษแก่ผู้กระทำความผิด ไม่ว่าจะเป็นบุคคลธรรมดาหรือนิติบุคคล รวมทั้งกำหนดโทษแก่บุคคลที่พยายามจะช่วยเหลือ ยุยง จัดหา ยักย้ายถ่ายเททรัพย์สินช่วยผู้กระทำความผิดให้พ้นจากการถูกลงโทษด้วย

Proceeds of Crime Act 1987 นี้ได้มีการยกตัวอย่างการกระทำความผิดข้อหาขั้นรุนแรง (Serious offence) อันได้แก่ การค้ายาเสพติด การร่วมกันฉ้อโกงที่ทำเป็นขบวน การฟอกเงินและการเลี่ยงภาษี

จึงอาจกล่าวได้ว่าความผิดมูลฐานของการฟอกเงินตามกฎหมายฉบับนี้ ***คือ การกระทำความผิดข้อหาขั้นรุนแรง โดยเกลื่อนกลืนไปกับมาตรการใช้อำนาจของรัฐในการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงินนั้น***

3) Financial Transaction Report Act 1988

Financial Transaction Report Act 1988 นี้เดิมเรียกว่า The Transaction Report Act 1988 มีผลใช้บังคับเมื่อวันที่ 15 มิถุนายน ค.ศ. 1988 โดยมีวัตถุประสงค์และหลักการครอบคลุมถึงธุรกรรมเกี่ยวกับการเงินทุกประเภท ไม่จำกัดเฉพาะทรัพย์สินในลักษณะที่เป็นเงินสดเท่านั้น (Austrac 1992 : 6) และมีเจตนาเพื่อเป็นเครื่องมือเจ้าหน้าที่ของรัฐในการสอบสวนการกระทำความผิดต่างๆ เช่น การหลีกเลี่ยงภาษี การกระทำความผิดตามกฎหมายว่าด้วยหุ้นส่วนบริษัท การฟอกเงินจากการค้ายาเสพติด และจากองค์การอาชญากรรม เป็นต้น และได้เปลี่ยนชื่อจาก (The Cash Transaction Report Act 1988 (CTT Act) มาเป็น The Finance Transaction Report Act 1988 (FTR Act) เนื่องจากมีการแก้ไขเพิ่มเติมบทบัญญัติกฎหมาย โดยกำหนดให้ธนาคารหรือสถาบันการเงินมีหน้าที่รายงานคำสั่งการโอนเงินระหว่างประเทศ และเป็นหน้าที่ของหน่วยงานซึ่งเรียกว่า "Australian Transaction Reports and Analysis Centre (Austrac)"

Financial Transaction Report Act 1988 ได้กำหนดให้อำนาจรัฐในการสืบสวนเกี่ยวกับการทำธุรกรรมทางการเงินทั้งในและนอกประเทศทุกประเทศพร้อมกับช่วยรัฐในการสืบสวนสอบสวน โดยไม่มีการมุ่งเน้นหรือกำหนดความผิดมูลฐานในการกำหนดความผิดตามกฎหมายว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงินแต่อย่างใด

4) Telecommunications Act 1991

Telecommunications Act 1991 ได้กำหนดให้เจ้าหน้าที่ของรัฐสามารถขอหมายศาลเพื่อดักฟังทางโทรศัพท์ได้เฉพาะในคดีที่สำคัญๆ เช่นคดีฆาตกรรม ยาเสพติด การลักพาตัว การหลบเลี่ยงภาษี Serious Fraud หรือ Serious Revenue เป็นต้น **Telecommunications Act 1991** จึงเป็นกฎหมายที่สนับสนุนการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่รัฐในการปฏิบัติงานเพื่อตรวจสอบหาข้อมูลและป้องกันพร้อมทั้งรับทราบข้อมูลที่จำเป็นในการป้องกันและปราบปรามการกระทำความผิดเช่นกัน

จากการศึกษากฎหมายทั้ง 4 ฉบับของประเทศออสเตรเลียดังกล่าวจะเห็นได้ว่า กฎหมายของประเทศออสเตรเลียส่วนใหญ่จะมุ่งเน้นไปในด้านการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงินโดยการออกกฎหมายที่เอื้อต่อการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่ของรัฐเป็นส่วนใหญ่ มิได้มุ่งเน้นถึงการกำหนดลักษณะหรือความผิดของอาชญากรรม แต่ก็ยังมีข้อสังเกตว่ากฎหมายของประเทศออสเตรเลียได้กำหนดถึงการกระทำความผิดที่เป็นข้อหารุนแรง (Serious offence) พร้อมกับมีการยกตัวอย่างฐานความผิด คือ การค้ายาเสพติด การเลี่ยงภาษี เป็นต้น จึงอาจกล่าวได้ว่า ***ความผิดมูลฐานของประเทศออสเตรเลีย จึงหมายถึงความผิดที่เป็นลักษณะการกระทำความผิดข้อหารุนแรง แต่ก็ไม่ได้กำหนดโดยเฉพาะเจาะจง เพียงแต่กำหนดในลักษณะครอบคลุมกว้างๆ*** แต่ทั้งนี้ ก็ต้องดูความผิดในลักษณะที่เป็นข้อหารุนแรงตามที่กฎหมายว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงินได้กำหนดไว้ด้วยเช่นกัน ซึ่งประเทศออสเตรเลียอาจถือได้ว่าได้ปฏิบัติตามแนวทางของการประชุมเวียนนา (Vienna Convention) นั่นเอง (AUSTRAC, paper 2 , 1994)

3. ประเทศไต้หวัน (สาธารณรัฐจีน)

ประเทศไต้หวันมีการพัฒนาประเทศเป็นอย่างมาก ทั้งทางด้านเศรษฐกิจสังคมและกฎหมาย โดยกฎหมายว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงินนั้นได้มีพระราชบัญญัติควบคุมการฟอกเงิน คือ Money Laundering Control Act 1996 ประกาศเมื่อวันที่ 23 ตุลาคม 2539 และมีผลใช้บังคับเมื่อวันที่ 23 เมษายน 2540 ได้บัญญัติไว้รวม 15 มาตรา โดยมีวัตถุประสงค์ที่จะควบคุมการฟอกเงินและควบคุมปราบปรามอาชญากรรมร้ายแรง และได้กำหนดหรือให้นิยามเกี่ยวกับการฟอกเงิน อาชญากรรมร้ายแรง ทรัพย์สิน ฯลฯ พร้อมทั้งได้กำหนดโทษที่จะลงแก่ผู้กระทำความผิดทั้งทางแพ่งและทางอาญา ทั้งในส่วนที่เกี่ยวข้องกับความผิดมูลฐานของการฟอกเงินจะเน้นอาชญากรรมที่ร้ายแรง ซึ่งบัญญัติไว้ในมาตรา 3 แห่งพระราชบัญญัติควบคุมการฟอกเงินซึ่งบัญญัติว่า

มาตรา 3 อาชญากรรมร้ายแรง ที่อ้างถึงตามพระราชบัญญัตินี้ได้แก่

1. อาชญากรรมซึ่งโทษจำคุกอย่างต่ำเป็นเวลา 5 ปี หรือมากกว่า
2. อาชญากรรมที่กำหนดในมาตรา 201 I ของประมวลกฎหมายอาญา
3. อาชญากรรมที่กำหนดในมาตรา 240 III, 241 II, และ 243 I ของประมวลกฎหมายอาญา
4. อาชญากรรมที่กำหนดในมาตรา 296 I, 297 I, 298 II และ 300 I ของประมวลกฎหมายอาญา
5. อาชญากรรมที่กำหนดในมาตรา 340 และมาตรา 345 ของประมวลกฎหมายอาญา
6. อาชญากรรมที่กำหนดในมาตรา 23 II, IV&V และ 27 II ของมาตรการเพื่อป้องกันการค้าทางเพศเด็กและวัยรุ่น
7. อาชญากรรมที่กำหนดในมาตรา 8 I & II, 10 I & II และ 11 I & II ของกฎหมายการควบคุมอาวุธปืน วัตถุระเบิดและอาวุธมีด
8. อาชญากรรมที่กำหนดในมาตรา 2 I & II และ 3 I & II ของกฎหมายเพื่อลงโทษการลักลอบสินค้าหนีภาษี
9. อาชญากรรมที่ขัดต่อ มาตรา 155 I & II ตามที่กำหนดในมาตรา 171 เช่นเดียวกับอาชญากรรมที่ขัดกับมาตรา 157 - 1 I ตามที่กำหนดในมาตรา 175 แห่งพระราชบัญญัติการควบคุมการซื้อขายหลักทรัพย์
10. อาชญากรรมที่กำหนดในมาตรา 125 I ของกฎหมายธนาคาร
11. อาชญากรรมที่กำหนดในมาตรา 154 และมาตรา 155 ของกฎหมายล้มละลาย

การผลิต ขนส่ง และการขายที่ผิดกฎหมายซึ่งยาเสพติดหรือวัตถุออกฤทธิ์ต่อจิตและประสาท ภายนอกดินแดนของสาธารณรัฐจีน ถือเป็นการประกอบอาชญากรรมที่ร้ายแรงตามที่กล่าวข้างต้น เว้นแต่การประกอบอาชญากรรมดังกล่าวจะไม่ถูกลงโทษตามกฎหมายของสถานที่ประกอบอาชญากรรม

การผลิต การขนส่ง และการขายที่ผิดกฎหมายซึ่งยาเสพติดหรือวัตถุออกฤทธิ์ต่อจิตและประสาทในประเทศจีนแผ่นดินใหญ่ ถือเป็นการประกอบอาชญากรรมที่ร้ายแรงตามที่กล่าวถึงไว้ในวรรค 1

จากการศึกษาความผิดมูลฐานของประเทศไต้หวันมาตรา 3 จะเห็นได้ว่าประเทศไต้หวันได้กำหนดอาชญากรรมที่ร้ายแรงเป็นความผิดมูลฐานตามกฎหมายว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน โดยใน (1) ได้มุ่งถึงอาชญากรรมที่มีอัตราโทษจำคุกอย่างต่ำเป็นเวลา 5 ปีหรือมากกว่า และเน้นอาชญากรรมที่เป็นความผิดตามประมวลกฎหมายอาญาของประเทศไต้หวัน โดยได้กำหนดไว้ใน (2) - (5) รวมทั้งกำหนดความผิดมูลฐานตามกฎหมายเกี่ยวกับควบคุมอาวุธปืน วัตถุระเบิด และอาวุธมีด นอกจากนี้ความผิด

มูลฐานยังครอบคลุมถึงกฎหมายเกี่ยวกับธนาคาร กฎหมายล้มละลาย และกฎหมายเกี่ยวกับการควบคุมการซื้อขายหลักทรัพย์ รวมทั้งการผลิต การขนส่ง และขายที่ผิดกฎหมายเกี่ยวกับยาเสพติดหรือวัตถุออกฤทธิ์ต่อจิตและประสาททั้งภายในและนอกดินแดนของสาธารณรัฐจีน

อย่างไรก็ตาม ความผิดมูลฐานตามกฎหมายว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงินของประเทศไต้หวันนั้น จะเน้นการกำหนดความผิดมูลฐานแบบกว้างๆ ไม่เฉพาะเจาะจงเรื่องหนึ่งเรื่องใดโดยเฉพาะในเรื่องของยาเสพติดเหมือนกับที่ประเทศสหรัฐอเมริกาได้กำหนด จึงทำให้ความผิดมูลฐานของกฎหมายควบคุมการฟอกเงินของประเทศไต้หวันมีลักษณะครอบคลุมความผิดทุกประเภทที่มีอัตราโทษลงแก่ผู้กระทำความผิดโดยจำคุกขั้นต่ำตั้งแต่ 5 ปีขึ้นไป แต่ยังมีข้อสังเกตถึงวรรคท้ายของมาตรา 3 ที่พระราชบัญญัติฉบับนี้มุ่งเน้นถึงการผลิต ขนส่ง และขายยาเสพติดหรือวัตถุออกฤทธิ์ต่อจิตประสาทในประเทศจีนแผ่นดินใหญ่ให้ถือว่าเป็นการประกอบอาชญากรรมที่ร้ายแรงเช่นกัน ทั้งนี้เพราะมีพื้นฐานทางประวัติศาสตร์นั่นเอง

4. ประเทศมาเลเซีย

4.4.1 Anti-Money Laundering Act 2001

Anti-Money Laundering Act 2001 ถือว่าเป็นกฎหมายฟอกเงินภายใต้ระบบประมวลกฎหมายที่มีรายละเอียดมาก ***และได้กำหนดสิ่งที่เป็นฐานความผิดในการฟอกเงินไว้มากกว่า 100 ฐานความผิด*** มีบทลงโทษที่รุนแรงและสนับสนุนอำนาจการทำงานของเจ้าหน้าที่เพื่อปราบปรามการฟอกเงินอย่างกว้างขวาง ถือว่าเป็นกฎหมายที่สามารถบังคับใช้กับการดำเนินคดีฟอกเงินได้อย่างครอบจักรวาล จุดเด่นอีกประการหนึ่งของ **Anti-Money Laundering Act 2001** ฉบับนี้ได้แก่การให้อำนาจเจ้าหน้าที่ในการเข้าไปค้นหรือจับกุมดำเนินคดีในที่เกิดเหตุได้โดยไม่ต้องอาศัยหมายค้น และเจ้าหน้าที่ยังสามารถพังประตูของที่รโหฐานเข้าไปหาพยานหลักฐานในการดำเนินคดีได้ถ้าจำเป็น ด้วยเหตุนี้ **Anti-Money Laundering Act 2001** ของมาเลเซียจึงมีบทบังคับที่รุนแรงและส่งผลต่อการขัดต่อสิทธิเสรีภาพของประชาชนมาก แต่เพื่อประโยชน์ในการปราบปรามการฟอกเงินในประเทศมาเลเซียเอง (วีระพงษ์ บุญโญภาส, 2546 : 47)

4.4.2 Anti Money Laundering Bill 2001

Anti Money Laundering Bill 2001 เป็นกฎหมายของประเทศมาเลเซียที่ใช้ในการปราบปรามการฟอกเงิน รวมทั้งสถาบันการเงินนอกระบบที่อยู่ใน Labuan และ***ได้กำหนดฐานความผิดในการกระทำการฟอกเงินกว่า 119 ฐานความผิด*** เป็นกฎหมายที่ก่อตั้งหน่วยงานที่มาดูแลในเรื่องการกำหนดแนวทางในการปราบปรามการฟอกเงิน FIU : Financial Intelligence Unit และกำหนดอำนาจในการสืบสวนสอบสวนของเจ้าหน้าที่ในความผิดฐานฟอกเงินทุกประเภท

ในส่วนของคำจำกัดความของศัพท์ที่สำคัญบางคำจะอยู่ในมาตรา 3 ของกฎหมายฉบับนี้ เช่น

"unlawful activity" หมายถึง กิจกรรมใดที่เกี่ยวข้องโดยตรงหรือโดยอ้อมกับการกระทำที่ถือว่าเป็นความผิดฐานฟอกเงิน

"Bank Negara Malaysia" หมายถึง ธนาคารกลางแห่งประเทศมาเลเซียตามกฎหมาย The Central Bank of Malaysia Act 1958

"document" หมายถึงเอกสารที่ถือเป็นพยานหลักฐานตาม The Evidence Act 1950"

"proceeds of unlawful activity" หมายถึงทรัพย์สินใดที่เกี่ยวข้องหรือได้รับมาไม่ว่าจะโดยทางตรงหรือทางอ้อมโดยบุคคลที่กระทำความผิด

"property" ได้แก่ทรัพย์สินที่เคลื่อนที่ได้และเคลื่อนที่ไม่ได้ ที่อยู่ในและนอกประเทศมาเลเซีย ไม่ว่าจะโอนได้หรือโอนไม่ได้และรวมถึงผลประโยชน์อันอาจเกี่ยวเนื่องจากทรัพย์สินเหล่านั้น

"financial institution" หมายถึง

(1) สถาบันการเงินภายใต้กฎหมาย Islamic Banking Act 1983, Bank and Financial Institution Act 1989, Insurance Act 1996 และ Money Changing Act 1998

(2) บุคคลผู้ได้รับอนุญาตตามกฎหมาย Security Industry Act 1983, Security Commission Act 1993

(3) สถาบันการเงินนอกระบบภายใต้ Labuan Offshore Financial Service Authority Act 1996

"serious offence" หมายถึง

(1) การกระทำใดๆ ที่อยู่ภายใต้การกำหนดของ Second Schedule

(2) การพยายามกระทำความผิดเหล่านั้น หรือ

(3) การช่วยเหลือผู้กระทำความผิด

"foreign serious offense" หมายถึง

(1) การกระทำความผิดตามกฎหมายที่ออกโดยหรือเป็นผลมาจากบทบัญญัติของกฎหมายต่างประเทศ

(2) การกระทำใดๆ จากภายนอกประเทศที่อาจส่งผลให้เกิดการกระทำความผิดฐานฟอกเงินในประเทศมาเลเซีย

"money Laundering" หมายถึงการกระทำดังต่อไปนี้

1. การจัดการโดยตรงหรือโดยอ้อม เพื่อให้มีการทำธุรกรรมที่เกี่ยวข้องกับการกระทำความผิดหรือเกี่ยวกับทรัพย์สินที่ได้จากการกระทำความผิด

2. การจัดหา การโอน การรับ การแปลงสภาพ การแลกเปลี่ยน การทำลาย การใช้ การเอาออกไปนอกหรือการนำเข้ามาในประเทศซึ่งทรัพย์สินที่เกี่ยวข้องกับการกระทำความผิด

"premise" หมายถึง สถานที่ทั้งที่เคลื่อนที่ได้และเคลื่อนที่ไม่ได้ ที่สามารถจะเก็บรักษาทรัพย์สินที่เกี่ยวกับการกระทำความผิดที่อยู่นอกประเทศหรือนำออกไปนอกประเทศได้ เช่น เต็นท์ รถยนต์ เรือ หรืออากาศยาน

"relative" หรือ "ญาติ" ให้หมายถึง คู่สมรส พี่หรือน้องของบุคคลนั้นๆ และคู่สมรสรวมทั้งญาติสายตรงของบุคคลนั้น

"associate" หรือ "การกระทำการร่วมกัน" หมายถึง

1. ผู้ได้รับมอบหมายหรือผู้ใต้บังคับบัญชา
2. ผู้บังคับบัญชาหรือผู้มอบหมายให้กระทำความผิด
3. บุคคลที่เกี่ยวข้องในเชิงธุรกิจและความสัมพันธ์ส่วนตัวอื่นๆ
4. บริษัท หรือนิติบุคคลภายใต้ The Company Act 1965 ที่อาจเกี่ยวข้องหรือมีผลประโยชน์

ใดๆ ร่วมกับผู้กระทำความผิด

5. ทรัสตี ที่มีผลประโยชน์เกี่ยวข้องกับทรัพย์สินที่เกี่ยวกับการกระทำความผิดไม่ต่ำกว่าร้อยละ 20

“dealing” หมายถึงการกระทำที่เกี่ยวข้องกับทรัพย์สินที่ได้จากการกระทำความผิดอันได้แก่

1. การริบทรัพย์สิน
2. ปกปิดที่มาที่ไปของทรัพย์สิน
3. ทำลายหรือแปลงสภาพทรัพย์สิน
4. นำทรัพย์สินเข้ามาหรือออกนอกมาเลเซีย
5. ใช้ทรัพย์เพื่อแสวงหาประโยชน์ด้วยวิธีการอื่น

ในส่วนขององค์ประกอบความผิดเกี่ยวกับการกระทำการฟอกเงิน บัญญัติไว้ในมาตรา 4 อันได้แก่

1. บุคคลใด

1.1 มีส่วนร่วมในการกระทำความผิดหรือพยายามกระทำความผิด

1.2 ให้ความช่วยเหลือในประการอื่น

2. บุคคลที่กระทำความผิดตามข้อ 1. และเกี่ยวข้องกับการกระทำความผิด Serious Offense ตามบัญชีท้ายกฎหมายฉบับนี้

มาตรา 5 ได้บัญญัติเกี่ยวกับการคุ้มครองผู้ที่เปิดเผยข้อมูลแก่รัฐอันเป็นประโยชน์ในการดำเนินคดีฟอกเงิน จะไม่ต้องมีความรับผิดทางกฎหมายทั้งทางแพ่งและทางอาญาและไม่ต้องรับผิดต่อบุคคลภายนอกที่อาจได้รับความเสียหายจากการรายงานเหล่านั้น

มาตรา 6 ได้กำหนดว่าเมื่อรัฐบาลได้รับการรายงานข้อมูลการฟอกเงินจากหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องแล้ว ห้ามมิให้มีการเปิดเผยข้อมูลเหล่านั้นสู่สาธารณชนไม่ว่าจะโดยวิธีการใด ทั้งนี้ไม่ให้ใช้บังคับกฎเกณฑ์นี้เมื่อเป็นการที่คู่ความในคดีจะเปิดเผยข้อมูลเพื่อให้ศาลวินิจฉัยคดีเสร็จสิ้นได้ หรือเป็นการเปิดเผยข้อมูลสู่สาธารณชนโดยหน่วยงานของรัฐบาล

ส่วนหน่วยงานที่มีหน้าที่รับรายงานธุรกรรมทางการเงินหรือข้อมูลเกี่ยวกับการฟอกเงินหรือ Fiu (Financial Intelligence Unit) ได้แก่กระทรวงการคลัง โดยจะมีหน้าที่ในการเก็บรวบรวมข้อมูลเกี่ยวกับการฟอกเงิน และประสานงานแลกเปลี่ยนข้อมูลกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้องโดยข้อมูลที่ได้รับรายงานจะถูกเก็บไว้เป็นความลับระหว่างหน่วยงาน และผู้ใดมีหน้าที่เกี่ยวกับข้อมูลถ้ากระทำการเปิดเผยข้อมูลจะมีความผิดเว้นแต่จะเป็นการเปิดเผยข้อมูลเพื่อการดำเนินคดีในศาล

มาตรา 13 ได้กำหนดถึงหน้าที่ในการเก็บรักษารายงานธุรกรรมทางการเงิน ทั้งที่เป็นธุรกรรมที่เกี่ยวกับเงินตรามาเลเซียหรือเงินต่างชาติ ถ้าธุรกรรมมีมูลค่ามากกว่าอัตราที่หน่วยงานที่เกี่ยวข้องกำหนด ซึ่งใน **Anti Money Laundering Bill 2001** ฉบับนี้ไม่ได้กำหนดไว้ว่าเป็นเท่าใด ให้อยู่ในดุลพินิจของแต่ละหน่วยงาน ให้ทำรายงานธุรกรรมทางการเงินแก่หน่วยงานที่เกี่ยวข้องตามบัญญัติในมาตรา 14 และสถาบันการเงินจะต้องเก็บข้อมูลเกี่ยวกับชื่อ ที่อยู่ของผู้ทำธุรกรรมหรือผู้ได้รับมอบอำนาจกระทำการแทน ประเภทของธุรกรรมที่ทำ ตราสารทางการเงินต่างๆ ที่ใช้ในการทำธุรกรรม รวมทั้งวันเดือนปีทำธุรกรรมและมูลค่าของการทำธุรกรรม และกรณีที่เป็นธุรกรรมเงินสดหลายครั้งในวันเดียวแต่มีมูลค่ารวมกันมากกว่าอัตราที่กฎหมายกำหนด ให้ทำรายงานธุรกรรมทางการเงินให้แก่หน่วยงานของรัฐเช่นเดียวกัน (มาตรา 13(4))

มาตรา 17 กำหนดให้มีการเก็บรักษารายงานธุรกรรมทางการเงินที่สถาบันการเงินได้บันทึกไว้เป็นเวลาอย่างน้อย 6 ปี หลังจากวันที่ทำธุรกรรม วันที่ถูกปฏิเสธการทำธุรกรรมหรือวันที่สถาบันการเงินยกเลิกการทำธุรกรรมกับลูกค้ารายนั้นแล้ว แต่บทบัญญัติในข้อนี้จะไม่นำมาใช้เมื่อสถาบันการเงินได้ส่งรายงานธุรกรรมเงินเหล่านั้นให้แก่หน่วยงานปราบปรามการฟอกเงินของรัฐไปแล้ว

มาตรา 18 บัญญัติเกี่ยวกับบุคคลที่ทำธุรกรรมกับสถาบันการเงิน โดยการเปิดบัญชีโดยใช้ชื่อที่อยู่ที่เป็นเท็จ หรือการที่บุคคลคนเดียวที่ใช้ชื่อมากกว่าสองชื่อในการทำธุรกรรม หรือเป็นการที่เปิดบัญชีโดยใช้ชื่อบุคคลคนหนึ่ง แต่กลับลงนามในการทำธุรกรรมโดยใช้ชื่อบุคคลอีกคนหนึ่งนอกจากเจ้าของบัญชี หรือการใช้ชื่อบุคคลเป็นเจ้าของบัญชี แต่บุคคลเหล่านั้นไม่มีความเกี่ยวข้องทางเศรษฐกิจกับบัญชีนั้นเลย และ **Anti Money Laundering Bill 2001** นี้สามารถใช้บังคับย้อนหลังไปถึงการใช้ชื่อในบัญชีที่เป็นเท็จที่กระทำก่อนวันที่กฎหมายฉบับนี้จะใช้บังคับด้วย

ในมาตรา 19 ได้กำหนดให้หน่วยงานที่รับผิดชอบมีการควบคุมการทำงานในสถาบันการเงินให้มีความโปร่งใสและเสริมสร้างให้มีความรู้ความเข้าใจในหลัก Know Your Customer พร้อมทั้งให้มีการตรวจสอบการทำงานของหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องทุกปี

มาตรา 23 ได้กำหนดในเรื่องการรายงานการซื้อขายแลกเปลี่ยนเงินตราระหว่างประเทศภายใต้การกำหนดของ The Exchange Control Act 1953. The Central Bank of Malaysia Act 1958 และ The Custom Act 1967 ว่าเมื่อมีมูลค่าของการทำธุรกรรมเกี่ยวกับการซื้อขายและเปลี่ยนเงินเกินกว่าที่กฎหมายกำหนด ให้มีการทำรายงานซื้อขายและเปลี่ยนเงินตราต่างประเทศเสนอต่อ โดยหน่วยงานที่มีอำนาจตามมาตรานี้ให้เป็นไปตามที่กำหนดใน Gazette ซึ่งอาจรวมถึงธนาคารกลางของมาเลเซียและกรมศุลกากรมาเลเซียด้วย

ในส่วนของอำนาจการสืบสวนสอบสวน ซึ่งเป็นส่วนที่สามของ **Anti Money Laundering Bill 2001** ฉบับนี้ เป็นการใช้อำนาจตามกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาของมาเลเซีย กล่าวคือ ได้ให้อำนาจอย่างกว้างขวางแก่เจ้าหน้าที่ในการค้นหรือเข้าไปแสวงหาพยานหลักฐานที่เกี่ยวข้องในการดำเนินคดีโดยไม่ต้องใช้หมายค้นโดยมาตรา 30 ได้กำหนดว่า เจ้าหน้าที่ใช้อำนาจสอบสวนได้ อาจเป็นเจ้าหน้าที่โดยตำแหน่งหรือผู้ที่ไม่ใช่เจ้าหน้าที่แต่ได้รับมอบหมายจากเจ้าหน้าที่ให้กระทำการนั้น

และในมาตรา 91 ได้กำหนดให้เจ้าหน้าที่มีอำนาจเข้าไปในสถานที่ที่อาจเป็นที่เก็บรักษาทรัพย์สินหรือพยานหลักฐานที่เกี่ยวกับการกระทำความผิด (Premise) โดยไม่ต้องใช้หมายเพื่อทำการค้นหาสิ่งของเช่นนั้นหรือทำสำเนาเอกสารที่เกี่ยวข้อง และเมื่อมีความจำเป็นเจ้าหน้าที่สามารถทำลายประตูเข้าไปในสถานที่เช่นว่านั้นได้

และมาตรา 34 บัญญัติเกี่ยวกับผู้ที่ขัดขวางการทำงานของเจ้าหน้าที่ ไม่ว่าจะเป็นการทำร้ายร่างกายเจ้าหน้าที่ การปฏิเสธที่จะให้ความร่วมมือในการให้ข้อมูลหรือการสอบสวน การปกปิดข้อมูลหรือแจ้งข้อมูลอันเป็นเท็จ หรือการทำลายหลักฐานก่อนที่เจ้าหน้าที่จะค้นพบ ผู้นั้นมีความผิดและต้องโทษปรับถึงหนึ่งล้านริงกิต หรือจำคุกไม่เกินหนึ่งปี และมาตรา 35 บัญญัติเกี่ยวกับการเปิดเผยความลับในการดำเนินคดีของเจ้าหน้าที่ให้บุคคลภายนอกทราบ ไม่ว่าจะด้วยวิธีการใดต้องรับโทษเท่าเทียมกับที่บัญญัติไว้ในมาตรา 34

ในส่วนที่ 6 ของกฎหมายฉบับนี้ เป็นเรื่องของกระบวนการบังคับทางแพ่งกับทรัพย์สินที่เกี่ยวข้องกับการกระทำความผิด

Labuan Offshore Financial Services Authority (LOFSA)

หน่วยงาน LOFSA เป็นหน่วยงานรับผิดชอบดูแลการทำงานของสถาบันการเงินนอกระบบที่มีเครือข่ายอยู่ทั่วโลก เป็นหน่วยงานที่ให้บริการแบบครอบจักรวาล กล่าวคือเป็นหน่วยงานที่มีหน้าที่ในการกำหนดนโยบายควบคุมการดำเนินงานในสถาบันการเงิน และมาตรการทางกฎหมายเพื่อป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน เป็นหน่วยงานรับจดทะเบียนธุรกิจสถาบันการเงินที่จะเกิดขึ้นใหม่ เป็นหน่วยงานใช้บังคับกฎหมาย และเป็นหน่วยงานส่งเสริมการลงทุนด้วย

ส่วนมาตรการที่ใช้ในการปราบปรามการฟอกเงินของ LOFSA ประการแรกได้แก่ Know Your Customer Policy ตามแนวทางของ Basle Committee โดยกำหนดมาตรการเกี่ยวกับการเก็บข้อมูลส่วนบุคคลของลูกค้าสถาบันการเงิน การรายงานเกี่ยวกับแหล่งที่มาของเงินทุน การรายงาน ธุรกรรมที่น่าสงสัยว่าจะเป็นการฟอกเงิน กระบวนการเก็บรักษาและกฎเกณฑ์ในการเผยแพร่เอกสารนี้สู่สาธารณชน

ในส่วนของกฎเกณฑ์ที่ใช้ในการพิจารณาการเปิดสถาบันการเงินใหม่ หรือการอนุมัติเงินสนับสนุนให้พิจารณาว่าสถาบันการเงินหรือทีมงานของสถาบันการเงินเหล่านั้นมีความพร้อมและประวัติการประกอบการที่ดีหรือไม่ ถ้าหน่วยธุรกิจนั้นมีประวัติการประกอบการที่ไม่ดีทางการอาจไม่อนุญาตให้เกิดสาขาเพิ่มหรือให้เงินสนับสนุน นอกจากนั้นจะต้องตรวจสอบด้วยว่าสถาบันการเงินนั้นจะต้องไม่มีความเกี่ยวข้องกับแหล่งเงินทุนที่ผิดกฎหมายทั้งจากภายในและนอกประเทศ

จากการเปรียบเทียบการบังคับใช้มาตรการปราบปรามการฟอกเงินมาเลเซียว่าสอดคล้องกับแนวทางของ FATF 40 Recommendations หรือไม่ ผลปรากฏว่าความเสี่ยงที่จะเกิดการฟอกเงินในประเทศที่อยู่ในความควบคุมของ LOFSA อยู่ในเกณฑ์ต่ำ แม้ว่าจะไม่มีบทบัญญัติว่าด้วยการปราบปรามการฟอกเงินใช้บังคับโดยเฉพาะ และพบว่าโอกาสที่จะเกิดการฟอกเงินในสถาบันการเงินแบบ Offshore Company ของ Labuan จะเกิดขึ้นน้อยมาก

กล่าวโดยสรุปแล้วกฎหมายว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงินของประเทศมาเลเซีย (Anti Money Laundering Bill 2001) เป็นกฎหมายที่กำหนดฐานความผิดไว้มากมาย กำหนดแนวทางในการทำงานของเจ้าหน้าที่ในการสืบสวนสอบสวน และดำเนินคดีเกี่ยวกับการฟอกเงินไว้อย่างละเอียดมาก และมีบทลงโทษการฝ่าฝืนบทบัญญัติที่รุนแรง จึงทำให้กฎหมายว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงินของประเทศมาเลเซียสามารถนำมาเป็นแบบอย่างของประเทศอื่น ในการนำมาใช้เป็นแนวทางในการยกร่างกฎหมายว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงินของประเทศนั้นได้เป็นอย่างดี (วีระพงษ์ บุญโญภาส, 2546 : 47 - 53)

5. ประเทศฟิลิปปินส์

Anti-money Laundering Act of 2001 มีขึ้นเพื่อขึ้นเพื่อจุดประสงค์ในการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงินในกิจการที่ผิดกฎหมายทุกชนิด และป้องกันมิให้มีการฟอกเงินในสถาบันการเงินในฟิลิปปินส์ แต่จุดประสงค์ที่สองดูเหมือนว่าจะสำคัญกว่า ได้แก่ การที่ไม่ให้ประเทศฟิลิปปินส์ได้ชื่อว่าเป็นแหล่งสวรรค์ของการฟอกเงินในภูมิภาคนี้ ด้วยเหตุนี้ รัฐบาลฟิลิปปินส์จึงได้เร่งออกกฎหมายว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงินอย่างเร่งด่วน ***กฎหมายฉบับนี้กำหนดฐานความผิดไว้ 14 ฐานความผิด*** คือ 1) ความผิดเกี่ยวกับการลักพาตัว 2) ความผิดเกี่ยวกับยาเสพติด 3) ความผิดเกี่ยวกับการรับสินบน 4) ความผิดเกี่ยวกับการเรียกค่าไถ่ 5) ความผิดเกี่ยวกับการลักทรัพย์ 6) ความผิดเกี่ยวกับการพนัน 7) ความผิด

เกี่ยวกับการกระทำอันเป็นโจรสลัด 8) ความผิดเกี่ยวกับ Qualified Theft 9) ความผิดเกี่ยวกับการฉ้อโกงประชาชน 10) ความผิดเกี่ยวกับการลักลอบขนของผิดกฎหมาย 11) ความผิดเกี่ยวกับการทุจริตภายใต้กฎหมายว่าด้วยพาณิชย์อิเล็กทรอนิกส์ 12) ความผิดเกี่ยวกับสลัดอากาศ การวางเพลิง การฆาตกรรม 13) ความผิดเกี่ยวกับหลักทรัพย์ 14) ความผิดรุนแรงที่มีบทลงโทษตามกฎหมายของต่างประเทศ

สรุปแล้วตามกฎหมายว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงินของประเทศฟิลิปปินส์ความผิดส่วนใหญ่จะให้ความสำคัญกับความผิดตามประมวลกฎหมายอาญาของฟิลิปปินส์และอาชญากรรมทางการเงิน แต่มีฐานความผิดหนึ่งที่อาจเป็นความเกี่ยวข้องกับการฟอกเงินที่ได้จากการก่อการร้ายข้ามชาติได้แก่ Section (I) Unlawful Activities ข้อ 12 ที่เกี่ยวกับสลัดอากาศและการก่อการร้ายที่ถือว่าเงินที่เข้าไปเกี่ยวข้องกับกระบวนการก่อการร้ายดังกล่าวถือว่าเป็นการฟอกเงิน แต่ในส่วนที่เกี่ยวกับองค์กรอาชญากรรมข้ามชาติโดยเฉพาะยังไม่ปรากฏในกฎหมายฉบับนี้ เนื่องจากกฎหมายการฟอกเงินของฟิลิปปินส์นี้ออกมาได้ด้วยความยากลำบากในเรื่องความเห็นที่ไม่ลงรอยกัน และการยกร่างกฎหมายฉบับนี้อย่างเร่งด่วนให้ทันเวลาแห่งการบังคับใช้กฎหมาย กฎหมายฉบับนี้จึงมีข้อบกพร่องอยู่บางประการ (วีระพงษ์ บุญโญภาส, 2541 : 57)

6. อ่องกง

เมื่อวันที่ 1 กันยายน 1989 อ่องกงได้ออกกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงินเรียกว่า กฎหมายว่าด้วยการลักลอบค้ายาเสพติด ค.ศ. 1989 เพื่อให้อำนาจรัฐในการติดตามและริบทรัพย์สินที่ได้มาจากการลักลอบค้ายาเสพติด และเพื่อกำหนดฐานความผิดเกี่ยวกับการสนับสนุนผู้อื่นในการปกปิดทรัพย์สินที่ได้มาจากการลักลอบค้ายาเสพติด หรือเป็นความผิดที่เกี่ยวกับการฟอกเงินจึงถือได้ว่าความผิดเกี่ยวกับการลักลอบค้ายาเสพติดเป็นความผิดมูลฐานของกฎหมายว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน ซึ่งตามกฎหมายของอ่องกงฉบับนี้มีความผิดมูลฐานเพียงฐานเดียว แต่ก็เป็นการสอดคล้องกับอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยการลักลอบค้ายาเสพติดและวัตถุออกฤทธิ์ต่อจิตและประสาท ค.ศ. 1988 (Vienna Convention) ที่มีหลักการให้ประเทศสมาชิกออกกฎหมายต่อต้านการลักลอบค้ายาเสพติดโดยกำหนดให้การฟอกเงินที่ได้มาจากการค้ายาเสพติดมีความผิดทางอาญา นอกจากนี้การออกกฎหมายของอ่องกงฉบับนี้ ยังสอดคล้องกับ UN Model Law ที่กำหนดให้ความผิดเกี่ยวกับการค้ายาเสพติดเป็นความผิดมูลฐานที่กำหนดไว้ในกฎหมายว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน และต่อมาอ่องกงได้ออกกฎหมายที่เรียกว่า กฎหมายว่าด้วยองค์กรอาชญากรรมและอาชญากรรมร้ายแรง ค.ศ. 1995 (Organization and Serious Crimes Ordinance 1995) มีวัตถุประสงค์เพื่อเพิ่มอำนาจสืบสวนสอบสวนการกระทำอันเป็นองค์กรอาชญากรรมและความผิดอื่นที่ร้ายแรง ให้อำนาจริบทรัพย์สินที่ได้มาจากการกระทำความผิดอาญา เพื่อกำหนดฐานความผิดเกี่ยวกับการกระทำการช่วยเหลือผู้อื่นในการปกปิดทรัพย์สินที่ได้มาจากการกระทำความผิดอาญา ซึ่งก็คือการกระทำความผิดเกี่ยวกับการฟอกเงินที่ได้มาจากการกระทำความผิดอาญา โดยความผิดเกี่ยวกับการฟอกเงินบัญญัติไว้ในมาตรา 25 โดยกำหนดไว้ว่า "การกระทำเกี่ยวข้องกับทรัพย์สินซึ่งตนรู้หรือมีเหตุอันควรเชื่อว่าเป็นทรัพย์สินที่ได้มาจากการกระทำความผิดก็จะมีความผิดฐานฟอกเงินมีโทษทั้งจำคุกและปรับ โดยการกระทำที่เกี่ยวข้องกับทรัพย์สินหมายความถึงการรับหรือได้มาซึ่งทรัพย์สิน การปกปิดหรืออำพรางทรัพย์สิน โดยการซ่อนเร้น อำพรางลักษณะที่แท้จริง การจำหน่าย การยักย้าย หรือ

การได้มาซึ่งกรรมสิทธิ์หรือสิทธิใด ๆ ที่เกี่ยวกับทรัพย์สิน รวมทั้งการจำหน่ายหรือแปรสภาพทรัพย์สินเป็นต้น"

กฎหมายฉบับนี้ได้กำหนดความผิดมูลฐานของการฟอกเงินไว้กว้างๆ คือทรัพย์สินที่ได้มาจากการกระทำความผิด โดยไม่ได้ระบุความผิดฐานต่างๆ ที่ชัดเจน เพียงแต่เกี่ยวข้องกับทรัพย์สินที่ได้มาจากการกระทำความผิดก็มีความผิดฐานฟอกเงินแล้ว ทั้งนี้ เพราะอ่องกงเป็นเกาะที่มีระบบการค้าเสรีจึงมีอาชญากรรมเกิดขึ้นจำนวนมาก การกำหนดความผิดมูลฐานจึงต้องกำหนดไว้ให้ครอบคลุมความผิดจำนวนมาก จึงต้องกำหนดความผิดมูลฐานว่าเป็นทรัพย์ที่ได้จากการกระทำความผิดเพื่อให้การบังคับใช้กฎหมายมีประสิทธิภาพครอบคลุมอาชญากรรมทุกประเภทนั่นเอง (ชัยนันต์ แสงปุตตะ, 2541 : 58 - 59)

7. ประเทศอิตาลี

ประเทศอิตาลีไม่ได้แยกบัญญัติกฎหมายว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงินไว้เป็นการเฉพาะเหมือนกับประเทศทั้งหลาย แต่บัญญัติมาตรการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน ประมวลกฎหมายอาญา โดยแยกการกระทำความผิดฐานฟอกเงินไว้ในมาตรา 64 bis และ 648 ter ซึ่งมีการแก้ไขในปี 1997 ส่วน Mafia Type Criminal Activities ได้บัญญัติไว้ใน Decree-Law เมื่อปี 1992 ในมาตรา 92 Quarter และ 12 sexies ประเทศอิตาลีมีลักษณะของการปราบปรามการฟอกเงินที่แตกต่างจากประเทศอื่น คือเริ่มต้นจากกฎหมายปราบปรามองค์กรอาชญากรรมในรูปแบบของมาเฟียโดยตรง ได้แก่ Law no. 575 ซึ่งใช้บังคับตั้งแต่ปี 1965 ซึ่งรวมมาตรการดำเนินการยึดทรัพย์สินไปด้วย (การฟอกเงิน) นอกจากนี้ยังมีกระบวนการพิเศษที่ให้อำนาจเจ้าหน้าที่ของรัฐเพื่อดำเนินการคือ Interception of Communications การติดตามการกระทำความผิดจากการสื่อสารของผู้กระทำความผิด และกระบวนการที่เรียกว่า National Anti-Mafia Prosecution เพื่อดำเนินการกับการกระทำทุกรูปแบบที่เกี่ยวกับมาเฟีย ซึ่งรวมไปถึงการฟอกเงินที่ได้มาจากการประกอบอาชญากรรมด้วย ซึ่งแนวความคิดในการบัญญัติหลักเกณฑ์การปราบปรามการฟอกเงินไว้ในประมวลกฎหมายอาญานี้ได้รับการปฏิเสธจากคณะอนุกรรมการยกร่างกฎหมายว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงินของไทยมาแล้ว (วีระพงษ์ บุญโญภาส, 2546 : 65 - 66)

บทที่ 5
ผลการศึกษา

1. วิเคราะห์เปรียบเทียบความผิดมูลฐานของต่างประเทศกับประเทศไทย

จากการศึกษากฎหมายว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงินของประเทศ สหรัฐอเมริกา ประเทศออสเตรเลีย ไต้หวัน ประเทศมาเลเซีย ประเทศฟิลิปปินส์ อ่องกง ประเทศอิตาลี และประเทศอื่นๆ พอสรุปลักษณะความผิดมูลฐานและเปรียบเทียบกับของประเทศไทยได้ดังนี้

ประเทศสหรัฐอเมริกา ได้แก่กฎหมายควบคุมการฟอกเงินที่ใช้บังคับในปัจจุบันคือ Money Laundering Control Act 1986 (MLCA) ซึ่งบัญญัติไว้ใน 18 U.S.C (18 United States Code) ซึ่งได้กำหนดห้ามการเกี่ยวข้องกับการฟอกเงินในลักษณะกว้างๆ ของการโอนเงินที่ได้มาจากการประกอบอาชญากรรมโดยผู้กระทำนั้นต้องมีเจตนาที่จะสนับสนุนการกระทำอันมิชอบด้วยกฎหมาย (Specified Unlawful Activity) หรือรู้ว่าการโอนเงินนั้นได้กระทำไปโดยมีเจตนาที่จะปกปิดแหล่งที่มา หรือเจ้าของเงิน หรือการควบคุมเงิน หรือหลบเลี่ยงรายการโอนเงิน จึงเห็นได้ว่าผู้ที่จะกระทำความผิดตามกฎหมายว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงินของสหรัฐอเมริกาจะต้องมีการกระทำตามที่บัญญัติไว้ใน 18 U.S.C มาตรา 1956 เช่นการกระทำการโอนเงิน โดยรู้อยู่ว่าเป็นเงินที่ได้มาจากการกระทำอันมิชอบด้วยกฎหมาย และการกระทำอันมิชอบด้วยกฎหมายนี้ ถือได้ว่าเป็นความผิดมูลฐานตามกฎหมายว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงินของสหรัฐอเมริกา ซึ่งได้บัญญัติไว้กว้างๆ และมีมาตรา 1956 (c)(7) ได้ให้คำจำกัดความไว้พร้อมกับระบุฐานความผิดต่างๆ ไว้ ซึ่งถือว่าเป็นความผิดมูลฐาน เช่น ความผิดตามมาตรา 152 เป็นความผิดเกี่ยวเนื่องกับการซ่อนเร้นทรัพย์สิน การอ้างสิทธิเรียกร้องและสาบานตัวที่เป็นเท็จ การให้สินบน มาตรา 543 ความผิดเกี่ยวเนื่องกับการนำสินค้าหนีภาษีเข้าไปในสหรัฐอเมริกา และมาตรา 656 เป็นความผิดเกี่ยวเนื่องกับการลักทรัพย์ ยักยอก การกระทำที่ผิดวัตถุประสงค์โดยพนักงานธนาคารหรือลูกจ้าง เป็นต้น

จากการศึกษาพบว่า สหรัฐอเมริกาได้***กำหนดฐานความผิดที่เกี่ยวกับการกระทำอันมิชอบด้วยกฎหมายไว้เป็นจำนวนมากกว่า 150 ฐานความผิด โดยพิจารณาจาก***ความผิดที่เงินเป็นปัจจัยสำคัญ คือ ความผิดทางเศรษฐกิจ และผลร้ายของความผิดดังกล่าวจะมีส่วนทำลายสังคม เศรษฐกิจ ตลอดจนมนุษยชน จึงอาจกล่าวได้ว่ากฎหมายว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงินของสหรัฐอเมริกามีความผิดมูลฐานมากกว่าประเทศอื่น ทั้งนี้ เนื่องมาจากความเป็นประเทศที่มีอิสระเสรีภาพทั้งทางด้านการเมือง เศรษฐกิจ และสังคม ที่ผลักดันให้รัฐบาลต้องออกกฎหมายมาเพื่อครอบคลุมการกระทำความผิดให้มากที่สุดเพื่อวัตถุประสงค์ในการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงินให้มีประสิทธิภาพนั้นเอง

ประเทศออสเตรเลีย มีกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงินอยู่ 4 ฉบับคือ Customs Act 1901, Proceeds of Crime 1987 Act, Cash Transaction Reports Act 1988 และ Telecommunications Act 1991 แต่กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการฟอกเงินมากที่สุดได้แก่ คือ Customs Act 1901 ที่กำหนดให้รัฐบาลสามารถยึดทรัพย์สิน (รายได้) ที่ได้มาจากการซื้อขายยาเสพติดและให้ศาลมีอำนาจสั่งปรับผู้กระทำความผิดได้เป็นจำนวนที่สูงเท่ากับผลประโยชน์ที่ได้จากการซื้อขายยาเสพติด ความผิดเกี่ยวกับ

การค้ายาเสพติดแม้จะไม่เป็นความผิดมูลฐานโดยตรงของกฎหมายว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน แต่อาจถือได้ว่าเป็นความผิดมูลฐานโดยอ้อม ทั้งนี้ เพราะกฎหมายฉบับนี้ไม่ได้ลงโทษผู้กระทำความผิดฐานฟอกเงินที่ได้มาจากการค้ายาเสพติด เพียงแต่ให้อำนาจรัฐยึดทรัพย์สินและให้อำนาจศาลสั่งปรับเท่านั้น และตาม Proceeds of Crime Act 1987 เป็นกฎหมายที่ให้อำนาจรัฐและเจ้าหน้าที่ของรัฐ รวมทั้งศาลยุติธรรมขอให้สถาบันการเงินส่งข้อมูลของผู้กระทำหรือกำลังจะกระทำเกี่ยวข้องกับการกระทำความผิดที่เป็นข้อหาขั้นรุนแรง ซึ่งได้แก่ ความผิดเกี่ยวกับการค้ายาเสพติด การฉ้อโกงเป็นขบวนการ การฟอกเงิน และการเลี่ยงภาษี หรือผู้ที่ได้รับหรือกำลังได้รับผลประโยชน์ไม่ว่าโดยตรงหรือโดยอ้อมจากการกระทำความผิดดังกล่าว กฎหมายฉบับนี้ได้กำหนดบทลงโทษการฟอกเงิน การตรวจสอบความผิดที่เป็นข้อหาขั้นรุนแรง จึงถือได้ว่าความผิดข้อหาขั้นรุนแรงเป็นความผิดมูลฐาน ซึ่งได้แก่ ความผิดเกี่ยวกับการค้ายาเสพติด การฉ้อโกงเป็นขบวนการ การฟอกเงิน และการเลี่ยงภาษี ตามลักษณะของกฎหมายว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน

จากการศึกษาพบว่า ความผิดมูลฐานตามกฎหมายว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงินของออสเตรเลียไม่ได้กำหนดความผิดมูลฐานไว้โดยตรงและชัดแจ้ง ซึ่งแตกต่างกับกฎหมายว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงินของประเทศสหรัฐอเมริกาที่ได้กำหนดความผิดมูลฐานไว้ชัดเจนและเป็นจำนวนมาก

ไต้หวัน ได้กำหนดความผิดมูลฐานไว้แบบกว้างๆ แต่กำหนดอัตราโทษขั้นต่ำของฐานความผิดทางอาญาไว้ว่า ความผิดทุกประเทศที่มีอัตราโทษจำคุกตั้งแต่ 5 ปีขึ้นไป พร้อมกับได้ระบุความผิดฐานอื่นไว้ด้วย

ดังนั้น ลักษณะของความผิดมูลฐานตามกฎหมายว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงินของไต้หวันจึงแตกต่างกับของสหรัฐอเมริกา ออสเตรเลีย มาเลเซีย ดังที่ได้กล่าวมาแล้ว นอกจากนี้ยัง ***แตกต่างกับกฎหมายของประเทศไทยที่กำหนดความผิดมูลฐานไว้เฉพาะเจาะจงจำนวน 8 มูลฐานความผิด*** ทั้งนี้ ก็เนื่องจากนโยบายของรัฐบาลของประเทศไต้หวันกำหนดให้กฎหมายฟอกเงินนำไปใช้ป้องกันและปราบปรามอาชญากรรมประเภทอาชญากรรมที่อัตราโทษสูง เพราะอาชญากรรมดังกล่าวกระทบกระเทือนต่อสังคมเศรษฐกิจของประเทศ อีกประการหนึ่ง ไต้หวันมีลักษณะเป็นเกาะและมีอาชญากรรมเกิดขึ้นเป็นจำนวนมาก การกำหนดความผิดมูลฐานจึงต้องกำหนดไว้แบบกว้างๆ เพื่อให้ครอบคลุมความผิดที่เกิดขึ้นเพื่อประสิทธิภาพในการป้องกันและปราบปรามอาชญากรรม

ประเทศมาเลเซีย Anti-Money Laundering Act 2001 ได้ให้อำนาจในการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงินไว้อย่างกว้างขวาง ได้กำหนดความผิดมูลฐานไว้กว่า ***119 ความผิดมูลฐาน*** ลักษณะเด่นอีกประการหนึ่งของ Anti-Money Laundering Act 2001 ของมาเลเซียก็คือ การให้ LOFSA (สำนักงานป้องกันและปราบปรามการฟอกเงินของมาเลเซีย) มีอำนาจในการพัฒนาการเปิดสถาบันการเงินใหม่ ตรวจความพร้อม และประวัติการประกอบการที่ไม่ดี รวมไปถึงอำนาจในการตรวจสอบว่าสถาบันการเงินนั้นจะต้องไม่มีความเกี่ยวพันกับแหล่งเงินทุนที่ผิดกฎหมายทั้งจากภายในและภายนอกประเทศ

ประเทศฟิลิปปินส์ กฎหมาย Anti-money Laundering Act of 2001 มีเพื่อจุดประสงค์ในการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงินในกิจการที่ผิดกฎหมายทุกชนิด และป้องกันมิให้มีการฟอกเงินในสถาบันการเงินในฟิลิปปินส์ กฎหมายฉบับนี้กำหนดฐานความผิดไว้ ***14 ฐานความผิด*** เช่นความผิดเกี่ยวกับการลักพาตัว

ความผิดเกี่ยวกับยาเสพติด ความผิดเกี่ยวกับการรับสินบน ฯลฯ

ฮ่องกง ได้ออกกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงินเรียกว่ากฎหมายว่าด้วยการลักลอบค้ายาเสพติด ค.ศ. 1989 เมื่อวันที่ 1 กันยายน 1989 และต่อมาฮ่องกงได้ออกกฎหมายที่เรียกว่ากฎหมายว่าด้วยองค์กรอาชญากรรมและอาชญากรรมที่ร้ายแรง ค.ศ. 1995 (Organization and Serious Crimes Ordinance 1995) มีวัตถุประสงค์เพื่อเพิ่มอำนาจสืบสวนสอบสวนการกระทำอันเป็นองค์กรอาชญากรรมและความผิดอื่นที่ร้ายแรง

กฎหมายฉบับนี้ได้กำหนดความผิดมูลฐานของการฟอกเงินไว้กว้างๆ คือทรัพย์สินที่ได้มาจากการกระทำความผิด โดยไม่ได้ระบุความผิดฐานต่างๆ ที่ชัดเจน เพียงแต่เกี่ยวข้องกับทรัพย์สินที่ได้มาจากการกระทำความผิดก็มีความผิดฐานฟอกเงินแล้ว ซึ่งแตกต่างจากกฎหมายว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงินของ สหรัฐอเมริกา ออสเตรเลีย และไต้หวัน

ประเทศอิตาลี *ไม่ได้แยกบัญญัติกฎหมายว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน* ไว้เป็นการเฉพาะเหมือนกับประเทศทั้งหลาย แต่บัญญัติมาตรการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงินไว้ในประมวลกฎหมายอาญา โดยแยกการกระทำความผิดฐานฟอกเงินไว้ในมาตรา 64 bis และ 648 ter ซึ่งมีการแก้ไขในปี 1997 ส่วน Mafia Type Criminal Activities ได้บัญญัติไว้ใน Decree-Law เมื่อปี 1992 ในมาตรา 92 Quarter และ 12 sexies มีกระบวนการพิเศษที่ให้อำนาจเจ้าหน้าที่ของรัฐเพื่อดำเนินการคือ interception of Communications การติดตามการกระทำความผิดจากการสื่อสารของผู้กระทำความผิด และกระบวนการที่เรียกว่า National Anti-Mafia Prosecution เพื่อดำเนินการกับการกระทำทุกรูปแบบที่เกี่ยวกับมาเฟีย ซึ่งรวมไปถึงการฟอกเงินที่ได้มาจากการประกอบอาชญากรรมด้วย

ประเทศอินโดนีเซีย มีความผิดมูลฐานมากกว่า 25 ฐานความผิด

ประเทศเบลเยี่ยม มีความผิดมูลฐานมากกว่า 17 ฐานความผิด

ประเทศโปรตุเกส มีความผิดมูลฐานมากกว่า 23 ฐานความผิด

ประเทศฮ่องกง *ได้กำหนดความผิดมูลฐานของการฟอกเงินไว้กว้างๆ คือทรัพย์สิน*ที่ได้มาจากการกระทำความผิดโดยไม่ได้ระบุความผิดฐานต่างๆ ที่ชัดเจน เพียงแต่เกี่ยวข้องกับทรัพย์สินที่เกี่ยวกับการกระทำความผิดก็มีความผิดฐานฟอกเงินแล้ว เป็นการกำหนดความผิดมูลฐานที่ครอบคลุมความผิดจำนวนมาก ทั้งนี้ เพื่อให้การบังคับใช้กฎหมายมีประสิทธิภาพครอบคลุมอาชญากรรมทุกประเภทนั่นเอง

ประเทศสวิสเซอร์แลนด์ ประเทศฟินแลนด์ ประเทศอังกฤษ และประเทศเดนมาร์ก ไม่ได้ระบุความผิดมูลฐานต่างๆ ไว้โดยชัดเจน ***เป็นการกำหนดความผิดมูลฐานไว้ครอบคลุมกว้างๆ โดย***ให้หมายถึงอาชญากรรมทุกประเภท (ALL CRIMES)

ประเทศเกาหลี มีความผิดมูลฐานกว่า 18 ฐานความผิด

ประเทศฝรั่งเศส ประเทศสเปน และประเทศแคนาดา ไม่ได้แยกความผิดมูลฐานไว้อย่างชัดเจนเป็น ***การกำหนดความผิดมูลฐานไว้ครอบคลุมกว้างๆ โดยให้หมายถึง***อาชญากรรมที่รุนแรงทุกประเภท (All Serious Crimes)

ประเทศสิงคโปร์ มีความผิดมูลฐานกว่า 182 ฐานความผิด

ประเทศเนเธอร์แลนด์ ไม่ได้กำหนดฐานความผิดไว้โดยชัดเจน ***เป็นการกำหนดความผิดมูลฐานไว้กว้างๆ โดยให้หมายถึง All Predicate Offences***

ประเทศไทย สำหรับประเทศไทยได้มีการประกาศใช้กฎหมายว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงินโดยมีผลใช้บังคับเมื่อวันที่ 19 สิงหาคม 2542 มีความผิดมูลฐานทั้งสิ้น 8 มูลฐานความผิด คือความผิดเกี่ยวกับยาเสพติด ความผิดเกี่ยวกับเพศ ความผิดเกี่ยวกับการฉ้อโกงประชาชน ความผิดเกี่ยวกับการยักยอก ความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ ความผิดเกี่ยวกับการกรรโชก ความผิดเกี่ยวกับการลักลอบหนีศุลกากร และความผิดเกี่ยวกับการก่อการร้าย

สรุปได้ว่าประเทศต่างๆ ดังกล่าวมาแล้วข้างต้นต่างได้กำหนดความผิดมูลฐานไว้ในกฎหมายว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงินของตนเองไว้เป็นจำนวนมาก ซึ่งในการกำหนดความผิดมูลฐานแบ่งออกได้เป็นสองประเภท

ประเภทแรก คือ ระบุฐานความผิดจำนวนมากลงไปในกฎหมายว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงินเลยทีเดียวเช่น สหรัฐอเมริกา มาเลเซีย ฟิลิปปินส์ เป็นต้น

ประเภทที่สอง คือ ไม่ระบุฐานความผิดแต่จะระบุไว้กว้างๆ ครอบคลุมความผิดหลายประเภทและหลายประเทศก็ครอบคลุมความผิดเกือบทั้งหมด เช่น ออสเตรเลีย อ่องกง อิตาลี ไต้หวัน เป็นต้น

ในส่วนของประเทศไทยได้มีการกำหนดความผิดมูลฐานไว้ชัดเจนมี 8 ประเภท

2. วรรณกรรมบางส่วนที่เกี่ยวข้อง ข้อมูล แนวคิด ความเห็นของหน่วยงานตลอดจนนักวิชาการเกี่ยวกับความผิดมูลฐานตามกฎหมายว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงินกับมาตรการป้องกันและปราบปรามองค์กรอาชญากรรมและผู้มีอิทธิพล

เกี่ยวกับวรรณกรรมที่เกี่ยวข้อง ข้อมูล แนวคิด ความเห็นของหน่วยงานตลอดจนนักวิชาการเกี่ยวกับความผิดมูลฐานตามกฎหมายว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงินกับมาตรการป้องกันและปราบปรามองค์กรอาชญากรรมและผู้มีอิทธิพลในประเทศไทยนี้ เพื่อความชัดเจนจึงขอแยกอธิบายเป็นสองส่วน ส่วนแรกว่าด้วยความผิดมูลฐานตามกฎหมายว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน และส่วนที่สองจะว่าด้วยมาตรการป้องกันและปราบปรามองค์กรอาชญากรรมและผู้มีอิทธิพลในประเทศไทย ดังนี้

2.1 ความผิดมูลฐานตามกฎหมายว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน

ความผิดมูลฐานของประเทศไทยซึ่งมี 8 ฐานความผิดเมื่อเปรียบเทียบกับประเทศอื่นๆ แล้วจะเห็นว่ายังมีจำนวนน้อยมาก ไม่ครอบคลุมการกระทำความผิดของอาชญากรรมและผู้มีอิทธิพล เมื่อเทียบกับนานาอารยประเทศแล้วจะเห็นได้ว่าประเทศต่างๆ ได้กำหนดความผิดมูลฐานไว้เป็นจำนวนมาก บางประเทศระบุไว้อย่างกว้างๆ โดยให้ครอบคลุมถึงการกระทำความผิดของอาชญากรทุกประเภท ทุกความผิด ครอบคลุมถึงการกระทำความผิดทุกประเภท ทำให้มีประสิทธิภาพในการป้องกันและปราบปรามอาชญากรรม

ด้วยเหตุที่ประเทศไทยมีการกำหนดฐานความผิดไว้เพียง 8 ฐานความผิด จึงทำให้การป้องกันและปราบปรามอาชญากรรมขาดประสิทธิภาพ มาตรการบังคับใช้ไม่มีผลอย่างจริงจัง ทั้งนี้เพราะอาชญากรรมที่กระทำความผิดนอกเหนือจาก 8 มูลฐานความผิดแล้วจะไม่สามารถนำตัวมาลงโทษได้ และทรัพย์สินที่กระทำความผิดก็ไม่สามารถริบได้ ด้วยเหตุดังกล่าวทำให้เกิดปัญหาในทางปฏิบัติ ทั้งแก่หน่วยงานที่บังคับใช้กฎหมายว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน เช่น สำนักงานป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน กรมศุลกากร กรมสรรพสามิต สำนักงานตำรวจแห่งชาติ และหน่วยงานบังคับใช้กฎหมายอื่นๆ ที่เกี่ยวข้อง หลายๆ

หน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับ***การบังคับใช้กฎหมายดังกล่าว เห็นว่ามูลฐานความผิด 8 มูลฐานที่มีอยู่นั้นไม่สามารถนำมาใช้บังคับได้อย่างเหมาะสมสอดคล้องกับเจตนารมณ์ของกฎหมาย ในการตัดวงจรการประกอบอาชญากรรมให้ลดน้อยลงหรือหมดสิ้นไปได้อย่างมีประสิทธิภาพ และตามกฎหมายว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงินมุ่งเน้นเฉพาะการตัดวงจรอาชญากรรมในความผิดอาญา 8 มูลฐานเท่านั้น ทำให้การบังคับใช้กฎหมายที่ผ่านมาไม่อาจช่วยให้การประกอบอาชญากรรมลดน้อยลงหรือหมดไปได้อย่างแท้จริง อันเนื่องมาจากยังมีเงินหรือทรัพย์สินที่ได้มาจากการกระทำความผิดมูลฐานอื่นอีกเป็นจำนวนมาก และยังสามารถนำเงินหรือทรัพย์สินดังกล่าวมาสนับสนุนการกระทำความผิดมูลฐานตามกฎหมายว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงินได้อีก***

ดังนั้น จึงมีความจำเป็นต้องเพิ่มมาตรการในการตัดวงจรการประกอบอาชญากรรมในความผิดมูลฐานให้มีประสิทธิภาพเพิ่มขึ้น หน่วยงานต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับการบังคับใช้กฎหมายที่เห็นว่า กฎหมายที่เกี่ยวข้องยังไม่มีสภาพใช้บังคับอย่างแท้จริง จึงได้มีการเสนอขอเพิ่มเติมฐานความผิดเข้ามามากมาย เช่น กรมสรรพสามิตขอเพิ่มการกระทำความผิดเกี่ยวกับกฎหมายสรรพสามิตที่มีลักษณะการกระทำในทางธุรกิจหรือมีผลกระทบต่อระบบเศรษฐกิจ เป็นความผิดมูลฐานตามมาตรา 3 ตามกฎหมายว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน ซึ่งที่ประชุมคณะอนุกรรมการที่ปรึกษากฎหมายได้เห็นชอบในหลักการแล้ว โดยปรับถ้อยคำที่กำหนดในความผิดมูลฐานเป็น "ความผิดเกี่ยวกับกฎหมายสรรพสามิตที่มีลักษณะการกระทำที่เป็นกระบวนการการค้าหรือธุรกิจที่มีผลกระทบต่อระบบเศรษฐกิจของประเทศ"

ด้วยเหตุที่ผู้บังคับใช้กฎหมายได้มีโอกาสไปสัมผัส ได้มีโอกาสนำกฎหมายไปบังคับใช้ จึงมองเห็นถึงผลกระทบในการบังคับใช้กฎหมาย โดยเห็นว่าความผิดมูลฐานทั้ง 8 ฐานความผิดเป็นมาตรการในการป้องกันและปราบปรามองค์กรอาชญากรรมและผู้มีอิทธิพลอย่างมีประสิทธิภาพ แต่ยังมีข้อบกพร่องอีกมากมายที่จะต้องนำมาพิจารณาแก้ไข และสิ่งที่สำคัญที่สุดที่จะต้องแก้ไขเป็นอันดับแรกคือเพิ่มฐานความผิดให้มากขึ้นเพื่อให้ครอบคลุมการกระทำความผิดขององค์กรอาชญากรรมให้ครบทุกประเภทความผิด

ด้วยเหตุนี้ จึงเป็นแรงผลักดันให้สำนักงานป้องกันและปราบปรามการฟอกเงินดำเนินการยกร่างกฎหมายว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงินให้ฝ่ายบริหารทำการพิจารณา สำนักงานป้องกันและปราบปรามการฟอกเงินได้ทำการรวบรวมความคิดเห็นจากหน่วยงานต่างๆ นักวิชาการ ประชาชน ผู้บังคับใช้กฎหมายทุกกระทรวง ทบวง กรม ในที่สุดได้เสนอให้มีการเพิ่มเติมความผิดมูลฐานขึ้นอีก 8 มูลฐานความผิด คือ

1. ความผิดเกี่ยวกับการใช้ ยึดถือ หรือครอบครองทรัพยากรธรรมชาติ และกระบวนการแสวงหาประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติโดยมิชอบ ตามกฎหมายว่าด้วยแร่ กฎหมายว่าด้วยป่าไม้ กฎหมายว่าด้วยป่าสงวนแห่งชาติ กฎหมายว่าด้วยปิโตรเลียม กฎหมายว่าด้วยอุทยาน หรือกฎหมายว่าด้วยการสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า
2. ความผิดเกี่ยวกับการควบคุมการแลกเปลี่ยนเงินตราตามกฎหมายว่าด้วยการควบคุมการแลกเปลี่ยนเงิน
3. ความผิดเกี่ยวกับการกระทำอันไม่เป็นธรรมเกี่ยวกับการซื้อขายหลักทรัพย์ ตามกฎหมายว่าด้วยหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์
4. ความผิดเกี่ยวกับการพนัน ตามกฎหมายว่าด้วยการพนัน

5. ความผิดเกี่ยวกับการค้าอาวุธ ตามกฎหมายว่าด้วยอาวุธ เครื่องกระสุนปืน วัตถุระเบิด ดอกไม้เพลิงและสิ่งเทียมอาวุธปืน

6. ความผิดเกี่ยวกับการสมยอมในการเสนอราคาต่อหน่วยงานของรัฐ และการกีดกันการแข่งขันราคาอย่างไม่เป็นธรรม ตามกฎหมายว่าด้วยความผิดเกี่ยวกับการเสนอราคาต่อหน่วยงานของรัฐ

7. ความผิดเกี่ยวกับการฉ้อโกงแรงงานตามประมวลกฎหมายอาญา

8. ความผิดเกี่ยวกับสุราตามกฎหมายว่าด้วยสุรา ความผิดเกี่ยวกับยาสูบ ตามกฎหมายว่าด้วยยาสูบ ความผิดเกี่ยวกับภาษีสรรพสามิต ตามกฎหมายว่าด้วยภาษีสรรพสามิต

ความผิดทั้ง 8 ฐานที่ขอเสนอเพิ่มเติมเข้ามานี้เป็นความผิดที่มีความสำคัญมาก เนื่องจากในปัจจุบันนี้มีการกระทำความผิดใน 8 มูลฐานนี้มากขึ้น หลังจากนั้นก็จะนำเงินหรือทรัพย์สินที่เกี่ยวกับการกระทำความผิดนั้นไปทำการฟอกเพื่อให้เป็นเงินที่สะอาด แต่กฎหมายว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงินไม่สามารถนำตัวผู้กระทำความผิดมาลงโทษได้ และไม่สามารถริบทรัพย์สินที่เกี่ยวกับการกระทำความผิดนั้นได้เช่นกัน เพราะไม่ใช่ทรัพย์สินที่เกี่ยวกับการกระทำความผิดตามความหมายของกฎหมายว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน เนื่องจากความผิดดังกล่าวไม่ใช่ความผิดมูลฐาน

2.2 มาตรการป้องกันและปราบปรามองค์กรอาชญากรรมและผู้มีอิทธิพลในประเทศไทย

ตามนโยบายของรัฐบาลที่ประกาศสงครามกับผู้มีอิทธิพลโดยมอบหมายให้ศูนย์อำนวยการต่อสู้เพื่อเอาชนะยาเสพติดแห่งชาติมีแนวทางการดำเนินการปราบปรามผู้มีอิทธิพลเพื่อให้ทุกส่วนราชการที่เกี่ยวข้องดำเนินการ รวม 4 ประการดังนี้

1. ให้นำหลักการพลังแผ่นดินมาใช้เพื่อเอาชนะผู้มีอิทธิพล ให้ความรู้และปลูกฝังความตระหนักถึงพิษภัยอันเกิดจากการกระทำของแก๊งผู้มีอิทธิพล และให้ประชาชนทุกหมู่เหล่าเข้ามามีส่วนร่วมในการแก้ไขปัญหาให้สำเร็จโดยเร็ว

2. ให้กลุ่มราชการที่เกี่ยวข้องทั้งในทางตรงและทางอ้อม ยุติบทบาทเลิกคบหา มั่วสุมหรือสนับสนุนแก๊งผู้มีอิทธิพลในทันที และให้ผู้บังคับบัญชาแต่ละระดับของทุกหน่วยงานดูแลบังคับบัญชา ติดตามพฤติการณ์ของเจ้าหน้าที่ของรัฐ โดยให้เป็นความรับผิดชอบของผู้บังคับบัญชาทุกระดับชั้น และให้ถือหลักการเลือกระหว่างผลประโยชน์โดยมิชอบกับการหมดอนาคตในการรับราชการ และหากยังไม่ยอมเลิกพฤติการณ์ดังกล่าวให้ดำเนินการทางการปกครอง ทางวินัย ทางอาญาอย่างเฉียบขาด และให้แจ้งให้สำนักงาน ปปช. ตรวจสอบด้วย

3. ให้แก๊งผู้มีอิทธิพลที่เป็นกำลัง เครื่องมือ เครือข่าย ร่วมทั้งมือปืนรับจ้าง นักเลง และผู้ประสานงานการกระทำความผิดเลิกพฤติการณ์ดังกล่าว และเข้าแสดงตนแจ้งเจตจำนงที่จะเลิกต่อเจ้าหน้าที่รัฐ ถ้าเป็นบุคคลตามหมายจับ ให้เข้ามอบตัว สำหรับผู้ที่ยังคงดำรงตนเป็นผู้มีอิทธิพลอีก จะใช้มาตรการปราบปรามด้วยการบูรณาการการบังคับใช้กฎหมายอย่างจริงจัง

4. ให้แก๊งผู้มีอิทธิพลที่เป็นตัวการหรือแกนนำ เลิกพฤติการณ์ที่ผิดกฎหมายหรืออยู่เหนือกฎหมาย พร้อมทั้งแสดงความตั้งใจจริงด้วยการแสดงตนเพื่อแจ้งเจตจำนงที่จะเลิกต่อเจ้าหน้าที่ของรัฐ ถ้าเป็นบุคคลตามหมายจับให้เข้ามอบตัว สำหรับผู้ที่ยังคงดำรงตนเป็นผู้มีอิทธิพลอีกจะใช้มาตรการปราบปรามด้วยการบูรณาการการบังคับใช้กฎหมายอย่างจริงจัง

ปัจจัยแห่งความสำเร็จของการป้องกันและปราบปรามองค์กรอาชญากรรมและผู้มีอิทธิพลในประเทศไทย

ในการป้องกันและปราบปรามองค์กรอาชญากรรมและผู้มีอิทธิพลในประเทศไทยมีปัจจัยสำคัญที่จะขาดเสียมิได้ซึ่งส่งผลให้เกิดความสำเร็จได้รวม 5 ประการดังนี้

1. มีเจตจำนงทางการเมือง ความจริงจัง และต่อเนื่องในเชิงนโยบาย การยกระดับปัญหาผู้มีอิทธิพลเป็นวาระแห่งชาติซึ่งมีความเชื่อมโยงกับการประกาศสงครามกับยาเสพติดของรัฐบาลได้ดำเนินการอยู่อย่างต่อเนื่อง

2. การทำให้ประชาชนเข้าใจปัญหาและเกิดความตระหนักถึงภัยของผู้มีอิทธิพลที่บ่อนทำลายประเทศ เป็นมะเร็งตัวสำคัญของสังคมไทยมาอย่างช้านานและเกิดการตื่นตัวเข้ามาร่วมแก้ไขปัญหาผู้มีอิทธิพล

3. การจัดกระบวนการบริหารจัดการด้วยการบูรณาการการบังคับใช้กฎหมายจากหน่วยราชการต่างๆ ที่รับผิดชอบอย่างจริงจังและสอดประสานกันภายใต้การอำนวยการ การปฏิบัติการ และการประเมินผลที่เป็นเอกภาพ

4. การระดมสรรพกำลังของหน่วยราชการที่มีอำนาจหน้าที่แต่ละด้านเข้าตรวจสอบ กดดัน กวาดล้าง ทำลายอย่างจริงจังต่อเนื่อง

5. การปกป้องคุ้มครองความมั่นคงปลอดภัยและเสริมสร้างขวัญกำลังใจให้สรรพกำลัง ผู้ร่วมปฏิบัติของรัฐ และประชาชนผู้ช่วยเหลือเจ้าหน้าที่ในการปราบปราม

จากนโยบายดังกล่าวเป็นแนวคิดของรัฐบาลนำไปสู่การจับกุมและดำเนินการผู้มีอิทธิพลภายใน 1 เดือน "สวนดุสิตโพล" สถาบันราชภัฏสวนดุสิตได้สำรวจความความคิดเห็นของประชาชน**ในเขตกรุงเทพฯ และปริมณฑล จำนวน 1,251 คน (ชาย 546 คน 43.65% หญิง 705 คน 56.35%) สำรวจระหว่างวันที่ 5-6 พฤษภาคม 2546** สรุปผลได้ดังนี้

*(อ้างอิงจาก **http://dusitpoll.dusit.ac.th/2546/2546 229.html**)*

1. "ประชาชน" เห็นด้วยหรือไม่ กับการประกาศล้างบาง "ผู้มีอิทธิพล" "ผู้หากินนอกกฎหมาย" ของรัฐบาล

ประชาชนเห็นด้วยหรือไม่		ชาย	หญิง	ภาพรวม
อันดับที่ 1	**เห็นด้วย**	91.76%	92.18%	**91.97%**
เพราะ ประเทศชาติจะได้เจริญและมีความปลอดภัยมากขึ้น, ช่วยลดการเอาเปรียบประชาชนคนอื่นๆ จะได้ไม่ต้องตกอยู่ภายใต้อำนาจหรืออิทธิพลของใคร ฯลฯ				
อันดับที่ 2	**เฉยๆ**	4.95%	5.76%	**5.35%**
เพราะ ไม่ได้สนใจเรื่องนี้, เป็นเพียงกระแสช่วงหนึ่งเท่านั้น, น่าจะเอาเวลาไปพัฒนาด้านอื่นที่ดีกว่า ฯลฯ				
อันดับที่ 3	**ไม่เห็นด้วย**	3.29%	2.06%	**2.68%**
เพราะ มีกฎหมายอยู่แล้วควรใช้กฎหมายเป็นสิ่งตัดสิน, เป็นการกระทำที่ท้าทายฝ่ายตรงข้ามอาจเป็นอันตรายได้ฯ				

2. "ประชาชน" เชื่อมั่นต่อ "การปราบปรามผู้มีอิทธิพล" ภายใน 1 เดือนนี้หรือไม่

ประชาชนเห็นด้วยหรือไม่		ชาย	หญิง	ภาพรวม
อันดับที่ 1	**ไม่ค่อยเชื่อมั่น**	61.74%	66.27%	**64.01%**
เพราะ ทำได้ยากผู้มีอิทธิพลมีจำนวนมากทุกวงการ, ไม่มีมาตรการที่เด็ดขาดในการปราบปราม, ผู้มีอิทธิพลกับผู้ปราบปรามเป็นผู้ที่เกี่ยวข้องกัน ฯลฯ				
อันดับที่ 2	**เฉยๆ**	24.05%	19.45%	**21.75%**
เพราะ ระยะเวลาน้อยเกินไป, ผู้มีอิทธิพลมีจำนวนมากปราบปรามยากน่าจะให้เวลามากกว่านี้ ฯลฯ				
อันดับที่ 3	**ไม่เห็นด้วย**	14.21%	14.28%	**14.24%**
เพราะ นายกฯ พูดจริงทำจริง, มีผลงานที่น่าเชื่อถือได้, มีการทำงานที่เด็ดขาดดีน่าจะทำได้เหมือนการปราบปรามยาเสพติดฯลฯ				

3. "ประชาชน" คิดว่าวิธีที่ดีที่สุดใน "การปราบปรามผู้มีอิทธิพล" "ผู้หากินนอกกฎหมาย" คือ

วิธีที่ดีที่สุด		ชาย	หญิง	ภาพรวม
อันดับที่ 1	มีบทลงโทษ/มาตรการลงโทษให้เด็ดขาดรุนแรง/ไม่เลือกปฏิบัติ	45.60%	35.08%	**40.34%**
อันดับที่ 2	จำคุกตลอดชีวิตหรือประหารชีวิตเพื่อจะได้เกรงกลัวบ้าง	15.03%	19.43%	**17.23%**
อันดับที่ 3	มีการปราบปรามอย่างต่อเนื่องจริงจัง/พยายามสืบสวนข้อเท็จจริงให้แน่ชัด	17.10%	16.11%	**16.60%**
อันดับที่ 4	ปราบปรามให้ถึงต้นตอของสาเหตุ/ผู้มีอิทธิพลหัวแถว	9.32%	9.95%	**9.64%**
อันดับที่ 5	ทุกคนในสังคมต้องร่วมมือกันอย่างจริงจัง	5.70%	13.27%	**9.48%**
***อื่นๆ**	เช่น ยึดทรัพย์สิน, เนรเทศออกนอกประเทศ ฯลฯ	7.25%	6.16%	**6.71%**

จากตารางจะเห็นว่า ประชาชนไทยได้ให้ความสนใจและตื่นตัวต่อนโยบายดังกล่าว แต่เนื่องจากยังไม่มีความเชื่อมั่นในระบบกลไกของรัฐที่จะดำเนินการปราบปรามผู้กระทำความผิดอย่างชัดเจน จึงมีผลให้ประชาชนเพียงแต่คอยฟังผลการดำเนินงานต่อไป ดังนั้นรัฐจะต้องแสดงให้เห็นถึงความจริงจังและความชัดเจนในการดำเนินการกับผู้กระทำความผิด ซึ่งจากผลการสำรวจความคิดของประชาชน รัฐควรจะมีบทลงโทษผู้กระทำความผิดให้เด็ดขาดและไม่เลือกปฏิบัติ ซึ่งสอดคล้องกับการดำเนินงานของสำนักงานป้องกันและปราบปรามการฟอกเงินในการที่จะพยายามพัฒนาปรับปรุงแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงินให้มีความทันสมัย และทันท่วงทีต่อเหตุการณ์ในการกระทำความผิดของอาชญากรรมและผู้มีอิทธิพล โดยขยายหรือกำหนดฐานความผิดมูลฐานให้ครอบคลุมการกระทำความผิดให้มากขึ้นโดยอาศัยหลักการปราบปรามในรูปแบบบูรณาการ

มาตรการส่งเสริม สนับสนุนการปราบปรามผู้มีอิทธิพลของสำนักงานป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน

ด้วยในการดำเนินการต่อสู้เพื่อเอาชัยชนะยาเสพติดในช่วงระยะเวลาที่ผ่านมา ปรากฏว่ามีแก๊งผู้มีอิทธิพล รวมทั้งเจ้าหน้าที่ของรัฐบางส่วนใช้อำนาจในทางมิชอบด้วยกฎหมาย ให้ความช่วยเหลือ สนับสนุน ใช้

จ้างวาน และดำเนินการโดยวิธีอื่นใด เพื่อให้กระบวนการค้าและการเสพยาเสพติดดำรงอยู่ต่อไป ซึ่งเป็นอุปสรรคต่อการพัฒนาประเทศ ศูนย์อำนวยการต่อสู้เพื่อเอาชนะยาเสพติดแห่งชาติ จึงได้จัดให้มีการประชุมเชิงปฏิบัติการ เมื่อวันที่ 20 พฤษภาคม 2546 ซึ่งนายกรัฐมนตรีได้มอบหมายให้ศูนย์อำนวยการต่อสู้เพื่อเอาชนะยาเสพติดแห่งชาติรับผิดชอบการปราบปรามผู้มีอิทธิพลอีกภารกิจหนึ่ง ซึ่งศูนย์อำนวยการต่อสู้เพื่อเอาชนะยาเสพติดแห่งชาติ ได้มีคำสั่งที่ 30/2546 ลงวันที่ 22 พฤษภาคม 2546 กำหนดกรอบแนวทางการปราบปรามผู้มีอิทธิพลไว้แล้ว

สำนักงานป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน (สำนักงาน ปปง.) เป็นองค์กรหนึ่งที่มีความสำคัญมีบทบาทในการส่งเสริม สนับสนุนการปราบปรามผู้มีอิทธิพลตามนโยบายรัฐบาล ทั้งนี้ เนื่องจากสำนักงาน ปปง. มีหน้าที่ป้องกันและปราบปรามการฟอกเงินด้วยวิธีต่างๆ รวมทั้งดำเนินการกับบุคคลหรือกลุ่มบุคคลที่ได้กระทำความผิดมูลฐาน นอกจากนั้น สำนักงาน ปปง. ยังมีบทบาทสำคัญในด้านการสนับสนุนแก่หน่วยงานอื่นๆ ที่เกี่ยวข้อง เช่น กระทรวงยุติธรรม กระทรวงมหาดไทย สำนักงานตำรวจแห่งชาติ ฯลฯ ในการแลกเปลี่ยนข้อมูลข่าวสาร วิเคราะห์ธุรกรรมโดยใช้ระบบเทคโนโลยีสารสนเทศ เพื่อหาความเชื่อมโยงหรือความสัมพันธ์ในการกระทำความผิดที่เกี่ยวข้องกับผู้มีอิทธิพลที่ได้กระทำความผิดมูลฐาน เพื่อนำไปสู่การสืบสวน ตรวจสอบ ยึดและอายัดทรัพย์สินที่เกี่ยวข้อง ซึ่งถือว่าเป็นกลไกสำคัญที่มีส่วนร่วมในการส่งเสริม สนับสนุนการปราบปรามผู้มีอิทธิพล

ดั้งนั้น เพื่อให้การปราบปรามผู้มีอิทธิพลมีประสิทธิภาพและเป็นรูปธรรมตามแนวนโยบายของรัฐบาล สำนักงาน ปปง. ในฐานะเป็นหน่วยงานที่ส่งเสริมสนับสนุนการปราบปรามผู้มีอิทธิพล จึงกำหนดยุทธศาสตร์เพื่อส่งเสริม สนับสนุนการปราบปรามผู้มีอิทธิพล ดังนี้

1. วัตถุประสงค์

1.1 บังคับใช้กฎหมายให้มีประสิทธิภาพ คุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชน

1.2 ส่งเสริม สนับสนุนมาตรการด้านต่างๆ ในการปราบปรามผู้มีอิทธิพล เพื่อให้ผู้มีอิทธิพลยุติบทบาท

1.3 สนับสนุนการปฏิบัติงานของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องในการปราบปรามผู้มีอิทธิพล โดยเข้าร่วมปฏิบัติการ แลกเปลี่ยนข้อมูลข่าวสาร ซึ่งจะนำไปสู่การจับกุม ตรวจสอบ รวมทั้งยึดและอายัดทรัพย์สินที่ผิดกฎหมาย

1.4 ประชาสัมพันธ์ ให้องค์กรต่างๆ ประชาชน เข้ามามีส่วนร่วมในการปราบปรามผู้มีอิทธิพล โดยใช้สื่อประชาสัมพันธ์ในรูปแบบต่างๆ รวมทั้งการรับแจ้งข้อมูลเบาะแสและโครงการสายลับ ปปง.

2. เป้าหมาย

2.1 ดำเนินการตรวจสอบเพื่อยึดและอายัดทรัพย์สินของผู้มีอิทธิพล ซึ่งได้กระทำความผิดมูลฐาน ซึ่งจะส่งผลให้ผู้มีอิทธิพลลดบทบาทและยุติบทบาทในที่สุด

2.2 สนับสนุนการปฏิบัติงานด้านการปราบปรามผู้มีอิทธิพลของหน่วยงานต่างๆ ที่เกี่ยวข้อง

2.3 ส่งเสริม สนับสนุนองค์การภาคเอกชนและประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการปราบปรามผู้มีอิทธิพล

3. วิธีการดำเนินการ

ดำเนินการส่งเสริม สนับสนุนการปราบปรามผู้มีอิทธิพล โดยใช้มาตรการต่างๆ เพื่อปราบปรามผู้มีอิทธิพล โดยกระทำอย่างต่อเนื่องดังนี้

3.1 ด้านการส่งเสริม สนับสนุนการปราบปรามผู้มีอิทธิพล

(1) จัดตั้งศูนย์ส่งเสริมและสนับสนุนการปราบปรามผู้มีอิทธิพลขึ้นที่สำนักงาน ปปง. เพื่อทำหน้าที่สนับสนุน ติดตาม ตรวจสอบการปราบปรามผู้มีอิทธิพล โดยใช้เทคโนโลยีและวิธีการสมัยใหม่ในการสืบสวน สอบสวน ตลอดจนใช้มาตรการทางกฎหมายต่างๆ ที่มีอยู่มาใช้อย่างจริงจัง

(2) ทำการสืบสวนหาข่าวเกี่ยวกับแก๊งผู้มีอิทธิพล พร้อมทั้งจัดให้มีระบบข้อมูลข่าวสารเกี่ยวกับแก๊งผู้มีอิทธิพล

(3) ทำการตรวจสอบ (X-Ray) ทุกหน่วยงานในสังกัด ไม่ให้เจ้าหน้าที่เข้าไปเกี่ยวข้องหรือมีความสัมพันธ์กับผู้มีอิทธิพล หากพบการกระทำความผิดจะดำเนินการทางการปกครอง ทางวินัยและทางอาญาอย่างเฉียบขาด

(4) จัดระบบควบคุมความประพฤติและเสริมสร้างวินัยให้แก่ทุกหน่วยในสังกัด โดยออกคำสั่งมอบหมายให้ผู้บังคับบัญชาทุกระดับรับผิดชอบในการปกครอง หรือกวดขันควบคุม กำกับดูแลผู้ใต้บังคับบัญชาตามลำดับชั้นไว้อย่างชัดเจน หากเพิกเฉยหรือปล่อยปละละเลยผู้บังคับบัญชาใกล้ชิดจะต้องรับผิดชอบ

(5) ปรับปรุงขั้นตอนหรือกระบวนการปฏิบัติงาน ไม่ว่าจะเป็นระเบียบข้อบังคับและวิธีปฏิบัติต่างๆ ให้มีมาตรฐาน เกิดความโปร่งใส ทั้งนี้เพื่อตัดโอกาสการใช้อำนาจโดยมิชอบของผู้มีอิทธิพล

3.2 ด้านการสนับสนุนการปฏิบัติงานของหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง

(1) สร้างระบบเครือข่ายของภาครัฐ โดยระดมความร่วมมือจากเอกชน สื่อมวลชน รวมทั้งประชาชนให้เกิดการประสานความร่วมมืออย่างจริงจังในการปราบปรามผู้มีอิทธิพล โดยเปิดรับแจ้งข้อมูลเบาะแสของผู้มีอิทธิพลในรูปแบบต่างๆ เช่น ตู้ ป.ณ. เว็ปไซต์ โครงการสายลับ ปปง. ฯลฯ

(2) สนับสนุนการปราบปรามผู้มีอิทธิพล แก่หน่วยงานราชการที่เกี่ยวข้องโดยเฉพาะการเข้าร่วมปฏิบัติการสืบสวน ตรวจค้น การแลกเปลี่ยนข้อมูลข่าวสาร การวิเคราะห์ธุรกรรมโดยใช้ระบบเทคโนโลยีสารสนเทศเพื่อหาความสัมพันธ์ หรือความเชื่อมโยงในการกระทำความผิด

3.3 สนับสนุนด้านมวลชนและประชาสัมพันธ์

(1) ส่งเสริม สนับสนุนองค์กรภาครัฐและเอกชน รวมทั้งประชาชนเพื่อปลูกฝังจิตสำนึกและพลังศรัทธาในการเป็นพลเมืองดีและเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐที่ดี สร้างกระแสสังคมเพื่อต่อต้านผู้มีอิทธิพล

(2) สนับสนุนองค์กรหรือบุคคลที่มีความกล้าหาญ ในการปราบปรามผู้มีอิทธิพล

(3) เสริมสร้างคุณธรรม จริยธรรมให้แก่เจ้าหน้าที่ในสำนักงาน ปปง.

3. ความผิดมูลฐาน ความคิดเห็นตลอดจนแนวคิด และกฎหมายต่างประเทศจะสามารถนำมาใช้เป็นมาตรการป้องกันและปราบปรามอาชญากรรมและผู้มีอิทธิพลได้เพียงใด

โดยลักษณะความผิดมูลฐานของประเทศไทยซึ่งมีทั้งสิ้น 8 ฐานความผิด คือความผิดเกี่ยวกับยาเสพติด ความผิดเกี่ยวกับเพศ ความผิดเกี่ยวกับการฉ้อโกงประชาชน ความผิดเกี่ยวกับการยักยอกหรือฉ้อโกง ความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ ความผิดเกี่ยวกับการกรรโชกหรือรีดเอาทรัพย์ ความผิดเกี่ยวกับการลักลอบหนีศุลกากร และความผิดเกี่ยวกับการก่อการร้าย เมื่อเทียบกับของประเทศต่างๆ แล้วจะเห็นได้ว่าประเทศไทยกำหนดฐานความผิดไว้น้อยกว่าประเทศอื่นๆ มาก อย่างเช่น ของประเทศสหรัฐมีฐานความผิดมากกว่า 150 ฐานความผิด ประเทศไต้หวันได้กำหนดความผิดมูลฐานแบบกว้างๆ ครอบคลุมความผิดทุกประเทศที่มีอัตราโทษจำคุกตั้งแต่ 5 ปีขึ้นไป ประเทศออสเตรเลียกำหนดให้ความผิดที่มีข้อหารุนแรง

เป็นความผิดมูลฐาน ได้แก่ ความผิดเกี่ยวกับการค้ายาเสพติด การฉ้อโกงเป็นขบวนการ การฟอกเงินและการเลี่ยงภาษี ความผิดมูลฐานตามกฎหมายว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงินของประเทศออสเตรเลียไม่ได้กำหนดความผิดมูลฐานไว้โดยตรงและชัดแจ้ง ประเทศมาเลเซียกำหนดความผิดมูลฐานไว้ในกฎหมาย Anti Money Laundering Bill 2001 ถึง 119 มูลฐานความผิด นอกจากนี้จากการศึกษาพบว่า หน่วยงานที่บังคับใช้กฎหมายว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน เช่น สำนักงานป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน กรมสรรพสามิต กรมศุลกากร สำนักงานตำรวจแห่งชาติ ฯลฯ และหน่วยงานอื่นๆ อีกมากมาย ตลอดจนนักวิชาการจำนวนมากได้มีความเห็นไปในทำนองเดียวกันว่าความผิดมูลฐานของไทยเรานั้นมีน้อยเกินไปไม่เพียงพอที่จะเป็นมาตรการในการป้องกันและปราบปรามองค์กรอาชญากรรมและผู้มีอิทธิพลได้อย่างเด็ดขาดและมีประสิทธิภาพ ความเห็นของหน่วยงานที่บังคับใช้กฎหมายต่างๆ ตลอดจนนักวิชาการต่างมีความเห็นว่า ควรเพิ่มความผิดมูลฐานลงในกฎหมายว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงินให้เพียงพอต่อการนำไปบังคับใช้เพื่อป้องกันและปราบปรามองค์กรอาชญากรรม และผู้มีอิทธิพลได้อย่างมีประสิทธิภาพนั่นคือควรจะกำหนดความผิดดังต่อไปนี้ลงในความผิดมูลฐานของกฎหมายว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงินคือ

1. ความผิดเกี่ยวกับการใช้ ยึดถือ หรือครอบครองทรัพยากรธรรมชาติ และกระบวนการแสวงหาประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติโดยมิชอบตามกฎหมายว่าด้วยแร่ กฎหมายว่าด้วยป่าไม้ กฎหมายว่าด้วยป่าสงวนแห่งชาติ กฎหมายว่าด้วยปิโตรเลียม กฎหมายว่าด้วยอุทยาน หรือกฎหมายว่าด้วยการสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า

2. ความผิดเกี่ยวกับการควบคุมการแลกเปลี่ยนเงินตรา ตามกฎหมายว่าด้วยการควบคุมการแลกเปลี่ยนเงิน

3. ความผิดเกี่ยวกับการกระทำอันไม่เป็นธรรมเกี่ยวกับการซื้อขายหลักทรัพย์ ตามกฎหมายว่าด้วยหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์

4. ความผิดเกี่ยวกับการพนัน ตามกฎหมายว่าด้วยการพนัน

5. ความผิดเกี่ยวกับการค้าอาวุธ ตามกฎหมายว่าด้วยอาวุธ เครื่องกระสุนปืน วัตถุระเบิด ดอกไม้เพลิงและสิ่งเทียมอาวุธปืน

6. ความผิดเกี่ยวกับการสมยอมในการเสนอราคาต่อหน่วยงานของรัฐและการกีดกันการแข่งขันราคาอย่างไม่เป็นธรรม ตามกฎหมายว่าด้วยความผิดเกี่ยวกับการเสนอราคาต่อหน่วยงานของรัฐ

7. ความผิดเกี่ยวกับการฉ้อโกงแรงงาน ตามประมวลกฎหมายอาญา

8. ความผิดเกี่ยวกับการสุรา ตามกฎหมายว่าด้วยสุรา ความผิดเกี่ยวกับยาสูบ ตามกฎหมายว่าด้วยยาสูบ ความผิดเกี่ยวกับภาษีสรรพสามิตตามกฎหมายว่าด้วยภาษีสรรพสามิต

เนื่องจากความผิดทั้ง 8 ประเภท ที่กล่าวมานี้มีการกระทำกันมากในปัจจุบัน มีการกระทำกันเป็นขบวนการ มีลักษณะเป็นองค์กรที่เรียกว่าองค์กรอาชญากรรม และองค์กรข้ามชาติ มีความรุนแรงทั้งในระดับประเทศและระดับชาติ สร้างความเสียหายแก่เศรษฐกิจจำนวนมหาศาลและเกิดผลร้ายแก่สังคมตลอดจนมนุษยชนในวงกว้าง แต่กฎหมายว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงินไม่อาจเอื้อมถึงไม่สามารถจะลงโทษผู้กระทำความผิดได้ แม้จะทราบว่ามีการกระทำความผิด และนำเงินที่ได้จากการกระทำความผิดไปทำการฟอก นอกจากไม่สามารถลงโทษผู้กระทำความผิดฐานฟอกเงินได้แล้ว ทรัพย์สินที่เกี่ยวกับ