



บทที่ 1

บทนำ

1.1 ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

การก่อการร้ายเป็นสิ่งที่เกิดขึ้นมาเป็นเวลานานแล้ว สร้างความเสียหายต่อชีวิต ร่างกาย และสภาพจิตใจ ตลอดจนทรัพย์สินของทางราชการ และประชาชนผู้บริสุทธิ์เป็นอย่างมาก โดยมูลเหตุของการก่อการร้ายมีหลายสาเหตุด้วยกัน เช่น อาจเกิดจากการแก้แค้น การลัทธิพาล การฆ่าล้างเผ่าพันธุ์ การแบ่งแยกผิวพันธุ์ การต่อต้านระบบอาณานิคมเพื่อเสรีภาพของชาติและอุดมการณ์ทางการเมือง การปกครอง จึงนับได้ว่าการก่อการร้ายเป็นอาชญากรรมประเภทที่ใช้ความรุนแรงประเภทหนึ่ง

การก่อการร้ายเป็นกลยุทธ์ที่ใช้ความรุนแรงเหนือฝูงชน เพื่อจะได้มาซึ่งความสำเร็จตามเป้าหมาย การก่อการร้ายนั้นได้เกิดขึ้นมาเป็นเวลานานแล้ว เดิมเรียกว่า การปกครองทรราช(The Rain of Talon)

การก่อการร้ายในความหมายเดิม หมายถึง ผู้ครองรัฐ หรือผู้ที่กำลังยึดอำนาจ โดยใช้กำลังเพื่อให้เกิดความหวาดกลัว และเพื่อวัตถุประสงค์ทางการเมือง เช่น สมัยปฏิวัติฝรั่งเศส เมื่อสังคมเกิดการเปลี่ยนแปลงไป จากเดิมที่ผู้ปกครองกระทำต่อผู้ได้ปกครองกลับเป็นการที่บุคคลธรรมดากระทำต่อผู้ปกครองรัฐ ด้วยการนำวิธีการก่อการร้ายมาใช้เป็นการทั่วไป ไม่เฉพาะเจาะจงว่าจะต้องทำต่อฝ่ายตรงข้ามของตนเท่านั้น แต่รวมถึงมีการใช้กับสาธารณชนโดยทั่วไป ซึ่งรูปแบบของการก่อการร้ายเป็นการกระทำโดยเจตนาเพื่อก่อให้เกิดการตายหรือบาดเจ็บสาหัสแก่บุคคล หรือเพื่อจับกุมเจ้าหน้าที่บ้านเมือง หรือเพื่อทำลายทรัพย์สินของทางราชการ และประชาชน และในปัจจุบัน พบว่าการก่อการร้ายมีการใช้ความรุนแรงมากขึ้นเป็นลำดับเช่น มีการใช้อาวุธ วางระเบิด วางเพลิง และก่อวินาศกรรมเพื่อการทำลายล้าง

ปัจจุบันกลุ่มก่อการร้ายนับว่ามีเครือข่ายเชื่อมโยงกันทั่วโลก มีการสนับสนุนให้ความช่วยเหลือในด้านต่าง ๆ โดยเฉพาะการช่วยเหลือและสนับสนุนเงินทุนเพื่อการก่อการร้ายกันตลอดเวลาในลักษณะที่เป็นการเกื้อกูลกัน อันเป็นปัจจัยสำคัญอย่างหนึ่งที่ทำให้การก่อการร้ายยังคงดำเนินการต่อไปโดยไม่มีทีท่าว่าจะหยุดลงหรือสิ้นสุดได้ พบว่าพวกผู้ก่อการร้ายได้นำเงินที่ได้รับการสนับสนุนส่วนนี้ไปใช้ซื้ออาวุธประเภทต่าง ๆ มาสะสมไว้ เพื่อรอจังหวะเวลาหากทางราชการเพอเรอหรือไม่เข้มงวดกวดขันในการตรวจตราเฝ้าระวังภัยแล้ว พวกผู้ก่อการร้ายก็จะนำอาวุธที่สะสมไปใช้ลงมือปฏิบัติการต่อเป้าหมาย เพื่อให้ก่อ

เกิดความสูญเสีย สร้างสถานการณ์และสร้างความวุ่นวาย เมื่อเจ้าหน้าที่ของรัฐกลับมาเข้มงวดดำเนินการ ออกมาตรการป้องกันและปราบปรามอย่างจริงจังแล้ว ผู้ก่อการร้ายก็จะหยุดการกระทำเป็นการชั่วคราวเพื่อรอเวลาลงมือโจมตีอีกครั้งเป็นเช่นนี้อยู่ตลอดเวลา

ปัจจุบันสังคมโลกต้องประสบกับปัญหาการก่อการร้ายแทบจะทุกวัน รวมถึงเหตุการณ์ความไม่สงบทางภาคใต้ของประเทศไทยที่ต้องนับเนื่องว่าเป็นส่วนหนึ่งของการก่อการร้ายซึ่งยากที่ทางราชการจะปราบปรามให้หมดสิ้นไป โดยมีการกระทำการคุกคามมุ่งประสงค์ต่อชีวิตของเจ้าหน้าที่ทหาร ตำรวจ เจ้าพนักงานปกครอง และข้าราชการส่วนอื่น ๆ ตลอดจนประชาชนผู้บริสุทธิ์ หรือมุ่งทำลายทรัพย์สินของทางราชการและประชาชน เพื่อหวังสร้างความปั่นป่วนโดยให้เกิดความหวาดกลัวในหมู่ประชาชน และก่อความวุ่นวาย ทำให้ประเทศไทยพียงตระหนักถึงปัญหาดังกล่าว จึงได้บัญญัติการกระทำความผิดการก่อการร้ายไว้ตามพระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายอาญา พ.ศ.2546 ขึ้นมา เพื่อรักษาความปลอดภัยของประเทศ และความปลอดภัยของสาธารณะ ตลอดจนยังเป็นการกระทำในลักษณะการร่วมมือในการปราบปรามกระทำความผิดระหว่างประเทศ ซึ่งคณะมนตรีความมั่นคงแห่งสหประชาชาติ มีมติที่ 1373 เมื่อวันที่ 28 กันยายน 2544 ที่ขอให้ประเทศต่าง ๆ ร่วมมือกันดำเนินการป้องกันและปราบปรามการกระทำใด ๆ ที่เป็นการก่อการร้าย รวมถึง การอำนวยความสะดวกสนับสนุนทางทรัพย์สิน หรือกรณีอื่นใดที่มีวัตถุประสงค์จะนำไปใช้ดำเนินการก่อการร้าย หรือเป็นสมาชิกขององค์กรก่อการร้าย

นอกจากนี้ ประเทศไทย ยังได้ตราพระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน พ.ศ.2542 พ.ศ.2546 กำหนดให้ความผิดเกี่ยวกับการก่อการร้ายตามประมวลกฎหมายอาญาเป็นหนึ่งในความผิดมูลฐาน โดยกำหนดให้เป็นความผิดมูลฐานที่ 8 ของ พระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน พ.ศ.2542 มาตรา 3 ควบคู่กับพระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายอาญา พ.ศ.2546 เพื่อเป็นเครื่องมือในการปราบปรามการก่อการร้ายให้เป็นที่ยุติลงโดยเร็ว เนื่องจากการสนับสนุนทางการเงินแก่การก่อการร้ายเป็นปัจจัยที่ช่วยสนับสนุนการก่อการร้ายรุนแรงยิ่งขึ้น ตลอดจน เพื่อให้หน่วยงานบังคับใช้กฎหมายนำกฎหมายทั้งสองฉบับมาใช้เป็นเครื่องมือในการต่อต้าน และติดตามธุรกรรมทางการเงินที่เป็นแหล่งเงินทุนให้กับกลุ่มผู้ก่อการร้าย ที่กระทำผ่านสถาบันการเงินต่าง ๆ อันเป็นการป้องกันมิให้ผู้ก่อการร้ายนำเงินเหล่านี้มาใช้สนับสนุนการก่อการร้าย

แม้ว่า จะได้มีการบัญญัติพระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายอาญา พ.ศ.2546 และพระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน พ.ศ.2542 พ.ศ.2546 ขึ้นมา แต่ก็ยังนับว่าไม่เพียงพอเพราะกลุ่มผู้ก่อการร้ายได้หลีกเลี่ยงการตรวจสอบธุรกรรมทางการเงินไปใช้วิธีการอื่น ๆ ที่ทางราชการไม่ค่อยให้ความสนใจ และให้ยากต่อการตรวจสอบที่ไปที่มาของแหล่งเงินได้

เช่น การสนับสนุนเงินผ่านทางองค์กรที่ดำเนินการ โดยไม่มุ่งหวังกำไรในรูปของเงินบริจาค เพื่อใช้เป็นทางผ่านของเงินทุนที่ช่วยเหลือสนับสนุนการก่อการร้าย โดยอาศัยผู้จัดการหรือเจ้าหน้าที่บางคนที่ทำหน้าที่รับผิดชอบดูแลเงินขององค์กรเหล่านี้ ซึ่งได้รับการว่าจ้างหรือเป็นคนของกลุ่มก่อการร้ายที่ถูกส่งตัวเข้าไปแฝงตัวในองค์กร แล้วดำเนินการในเรื่องที่ได้รับมอบหมายจากกลุ่มก่อการร้าย เป็นต้น โดยที่บ่อยครั้งผู้บริจาคเงินที่สุจริตหรือที่ไม่มีส่วนเกี่ยวข้องกับการก่อการร้ายก็ไม่ทราบ หรือรับรู้ในพฤติกรรมดังกล่าว

สาเหตุหนึ่งที่กลุ่มก่อการร้ายใช้องค์กรกุศลเหล่านี้เป็นเครื่องมือในการกระทำผิด เพราะค่อนข้างสะดวกต่อการเคลื่อนย้าย ซ่อนเร้น และปิดบังอำพรางถึงแหล่งปลายทางของเงินที่จะไป เพื่อให้ทางราชการทำการตรวจสอบได้ยากขึ้น ซึ่งในการทำการศึกษาวិทยานิพนธ์ฉบับนี้ จึงเป็นการศึกษารณคดีตามร่องรอยทางการเงินขององค์กรที่ดำเนินการ โดยไม่มุ่งหวังกำไร เพื่อหามาตรการทางกฎหมายอันเหมาะสมสามารถติดตามแหล่งที่มาที่ไปของเงินบริจาครายรับและรายจ่ายขององค์กรเหล่านี้ เพื่อเป็นเครื่องมือให้กับเจ้าหน้าที่ของรัฐ ในการติดตามแหล่งที่มาที่ไปของเงินได้ รวมทั้ง มิให้องค์กรการกุศลเหล่านี้ต้องตกไปเป็นเครื่องมือที่มีขอบด้วยกฎหมายของผู้ก่อการร้าย ซึ่งมีใช้วัตถุประสงค์อันแท้จริงของผู้บริจาคส่วนใหญ่ที่มีจิตอันเป็นกุศลในการช่วยเหลือเพื่อนมนุษย์ผู้ยากไร้ด้วยความบริสุทธิ์ใจ นอกจากนี้ ยังเป็นการศึกษาเพื่อนำมามาตรการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน มาใช้บังคับกับเงินสนับสนุนการก่อการร้ายซึ่งเป็นเงินที่บริสุทธิ์ได้อย่างเหมาะสม ตลอดจน สามารถแยกแยะเงินของผู้บริจาคเพื่อการกุศลอย่างแท้จริงที่นับว่าเป็นเงินสะอาดกับเงินสกปรกที่ใช้สนับสนุนการก่อการร้าย อันจะทำให้ไม่ส่งผลกระทบต่อผู้บริจาคที่มีจิตบริสุทธิ์ อีกทั้ง ยังเป็นการช่วยส่งผลให้มาตรการการต่อต้านการก่อการร้ายสัมฤทธิ์ผลยิ่งขึ้นกว่าเดิม

1.2 วัตถุประสงค์ของการวิจัย

1. เพื่อศึกษาถึงลักษณะ และรูปแบบการกระทำอันมีลักษณะที่เป็นความผิดมูลฐานการก่อการร้ายตามกฎหมายป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน
2. เพื่อศึกษาสภาพปัญหาในการนำกฎหมายป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน มาใช้บังคับกับเงินสนับสนุนการก่อการร้ายที่ผ่านองค์กรที่ดำเนินการ โดยไม่ได้มุ่งหวังกำไร
3. เพื่อศึกษามาตรการทางกฎหมายของต่างประเทศในการตรวจสอบ วิเคราะห์ร่องรอยทางการเงินขององค์กรที่ดำเนินการ โดยไม่ได้มุ่งหวังกำไร
4. เพื่อศึกษาวิธีการช่วยเหลือป้องกันผู้บริจาคที่มีจิตอันกุศลมิให้ต้องได้รับผลกระทบ
5. เพื่อศึกษาและวิเคราะห์ถึงมาตรการอันเหมาะสม ในการคุ้มครององค์กรที่ดำเนินการ โดยไม่ได้มุ่งหวังกำไรมิให้ต้องตกไปเป็นเครื่องมือของผู้ก่อการร้าย

1.3 สมมติฐานของการวิจัย

ปัจจัยหนึ่งที่ทำให้การก่อการร้ายยังคงอยู่ได้คือ การได้รับการสนับสนุนเงินทุนจากแหล่งต่าง ๆ โดยเฉพาะเงินทุนจากการบริจาคผ่านองค์กรที่ดำเนินการโดยไม่มุ่งหวังกำไรซึ่งเป็นเงินที่มีได้เกี่ยวข้องกับ การกระทำความผิด จึงควรที่จะทำการศึกษาเพื่อวิเคราะห์และหามาตรการทางกฎหมายดำเนินการกับ เงินทุนที่ไม่ชอบเหล่านี้ เพื่อป้องกันมิให้องค์การกุศลและผู้บริจาคที่มีจิตใจบริสุทธิ์ต้องตกไปเป็นเครื่องมือ ของการก่อการร้าย

1.4 ขอบเขตของการศึกษาวิจัย

การศึกษาวิจัยครั้งนี้มุ่งที่จะศึกษากฎหมายของประเทศต่าง ๆ ในเชิงเปรียบเทียบ เพื่อศึกษาหา รูปแบบ แนวทาง และมาตรการทางกฎหมายเกี่ยวกับการปราบปรามเงินทุนการก่อการร้าย ตลอดจน การวิเคราะห์ร่องรอยทางการเงินที่ใช้สนับสนุนการก่อการร้าย ผ่านองค์กรที่ดำเนินการโดยไม่มุ่งหวังกำไร นอกจากนี้ เป็นการศึกษาลักษณะของพระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายอาญา พ.ศ.2546 พระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน พ.ศ.2542 พ.ศ.2546 เพื่อนำข้อมูลที่ได้จากการศึกษาไปใช้เป็นแนวทางเพื่อคุ้มครององค์กรที่ดำเนินการโดยไม่มุ่งหวังกำไร มิให้ ต้องตกเป็นเครื่องมือในทางที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายได้อย่างเหมาะสม และผู้บริจาคที่มีจิตอันกุศล

1.5 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

1. ทำให้ทราบถึงรูปแบบ วิธีการ และลักษณะของการก่อการร้าย
2. ทำให้ทราบถึงสภาพปัญหาและมาตรการทางกฎหมายในการปราบปรามเงินสนับสนุนการ ก่อการร้ายของต่างประเทศ โดยเฉพาะแนวทางยับยั้งมิให้มีการใช้องค์กรที่ดำเนินการโดยไม่มุ่งหวังกำไร โดยมีชอบด้วยกฎหมาย
3. ทำให้ทราบถึงมาตรการทางเทคนิคของต่างประเทศ ที่ใช้ตรวจสอบวิเคราะห์ร่องรอยทาง การเงินขององค์กรที่ดำเนินการโดยไม่มุ่งหวังกำไร
4. ทำให้ทราบถึงแนวทางในการนำกฎหมายป้องกันและปราบปรามการฟอกเงินมาใช้กับเงิน บริจาคที่ถือว่าเป็นเงินสะอาด
5. สามารถนำเอา ข้อคิด ข้อเสนอแนะ ข้อสรุป และผลที่ได้รับจากการศึกษาครั้งนี้ไปใช้ เป็นข้อพิจารณาหรือเป็นแนวทางที่เหมาะสม เพื่อป้องกันมิให้น้ององค์กรที่ดำเนินการโดยไม่มุ่งหวัง กำไรต้องตกไปเป็นเครื่องมือของกระทำการที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย

1.6 วิธีการดำเนินการวิจัย

การวิจัยเอกสาร(Documentary Research) โดยศึกษาข้อมูลทางการเงินขององค์การกุศลโดยไม่มุ่งหวังกำไร และมาตรการป้องกันการสนับสนุนเงินก่อการร้าย ด้วยการค้นคว้าและวิเคราะห์ข้อมูลจากเอกสาร ตำรา หนังสือ ตำบทยกกฎหมาย บทความ และสิ่งพิมพ์ต่าง ๆ รวมทั้งข้อมูลเครือข่ายทางอินเทอร์เน็ต โดยเฉพาะของต่างประเทศ เช่น ประเทศสหรัฐอเมริกา ประเทศอังกฤษ ประเทศออสเตรเลีย และประเทศอื่น ๆ ในส่วนของประเทศไทยก็จะทำการศึกษาหลักเกณฑ์ของพระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายอาญา พ.ศ.2546 พระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน พ.ศ.2542 พ.ศ.2546 ประมวลกฎหมายอาญา และประมวลรัษฎากร เพื่อประมวลเป็นข้อเสนอแนะต่อไป