



บทที่ 2

การการก่อการร้ายและร่องรอยทางการเงินที่สนับสนุนการก่อการร้าย

การก่อการร้าย เป็นสิ่งที่สร้างปัญหาต่อสังคมโลกเป็นอย่างมาก ด้วยการสร้างความสูญเสียต่อชีวิต ร่างกาย สภาพจิตใจ ตลอดจนทรัพย์สินทั้งของทางราชการและประชาชน ซึ่งมีแนวโน้มว่าจะทวีความรุนแรงมากยิ่งขึ้น เป็นเหตุให้ประชาคมโลกตระหนักถึงภัยร้ายดังกล่าว จึงได้เกิดแนวความคิดในการให้ความร่วมมือเพื่อการต่อต้านการก่อการร้ายให้หมดสิ้นไปหรือให้เหลือลดน้อยลงมากที่สุด แต่การที่จะทำลายพวกผู้ก่อการร้ายตามแนวความคิดดังกล่าวค่อนข้างจะมีปัญหาและอุปสรรคเป็นอย่างมาก นับว่าแตกต่างจากอาชญากรรมประเภทอื่น เนื่องจากการก่อการร้ายไม่มีรูปแบบที่แน่ชัด มีการปกปิดวิธีการดำเนินการอย่างเป็นความลับ จนยากที่บุคคลภายนอกจะล่วงรู้แผนการได้ ตลอดจน มีการดำเนินการโดยไม่คำนึงว่าบุคคลใดหรือหน่วยงานใดจะได้รับความเสียหาย เพียงแต่ขอให้การทำงานของตนบรรลุเป้าหมายเท่านั้น กลุ่มผู้ก่อการร้ายก็จะได้รับเงินสนับสนุนจากองค์กรอาชญากรรมที่มีการกระทำที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย

ปัจจัยประการหนึ่งที่ทำให้การก่อการร้ายสามารถดำรงอยู่ได้ ก็คือการได้รับการสนับสนุนทางการเงินหรือทรัพย์สินจากแหล่งต่าง ๆ เมื่อได้รับเงินสนับสนุนแล้วผู้ก่อการร้ายจะสะสมเงินเหล่านี้เพื่อนำไปใช้ซื้ออาวุธสงครามประเภทต่าง ๆ อาทิเช่น อาวุธปืนไรเฟิล ระเบิด และอุปกรณ์ประกอบการสร้างระเบิดร้ายแรง เป็นต้น แล้วนำอาวุธที่สะสมเหล่านั้นมาใช้ดำเนินการกับเป้าหมายของตน ดังนั้น สิ่งสำคัญอันหนึ่งที่จะทำให้การก่อการร้ายลดลงหรือหมดสิ้นไปก็คือ การกำจัดแหล่งเงินทุนของการก่อการร้ายไม่ให้มีการนำมาใช้สนับสนุนผู้กระทำผิดเหล่านี้

จากมูลเหตุข้างต้นประชาคมโลกควรที่จะตระหนักถึงภัยการก่อการร้าย ด้วยการหันมาให้ความร่วมมือกันมากขึ้น โดยมีเป้าหมายไม่ให้เกิดการก่อการร้ายมากขึ้นกว่าที่เป็นอยู่ในปัจจุบัน เช่น ควรที่จะมีการแบ่งปันข้อมูลด้านการข่าวในลักษณะที่เป็นการช่วยเหลือเกื้อกูลกัน ตลอดจน แจ้งเบาะแสความเคลื่อนไหวของการก่อการร้าย และแหล่งเงินสนับสนุนการก่อการร้าย เป็นต้น ทำให้มีแนวความคิดในการออกมาตรการต่อต้านการก่อการร้าย ซึ่งถือว่าเป็นผู้กระทำความผิดตามหลักและทฤษฎีที่จะกล่าวต่อไปนี้

2.1 แนวคิดในการลงโทษผู้กระทำความผิดฐานก่อการร้าย

2.1.1 แนวคิดในการลงโทษผู้กระทำความผิดฐานก่อการร้าย

เป็นการกำหนดโทษให้เหมาะสมกับการกระทำผิดฐานก่อการร้าย ตามแนวความคิด 2 ประการ ดังนี้

ก. แนวคิดพื้นฐานทางอาญาที่เน้นการปราบปรามอาชญากรรมเป็นหลัก และเน้นการควบคุมอาชญากรรม (Crime Control Model) โดยถือว่าการควบคุมอาชญากรรมเป็นหน้าที่ที่สำคัญที่สุดของกระบวนการยุติธรรม

ข. แนวคิดพื้นฐานทางอาญาที่เน้นถึงการคุ้มครองสิทธิ และเสรีภาพของบุคคลตามหลัก “นิติรัฐ” (Rule of Law) โดยใช้กระบวนการตามกฎหมาย (The Due Process Model) โดยกระบวนการตามกฎหมาย (The Due Process Model) เป็นการเน้นคุ้มครองผู้บริสุทธิ์ เพื่อป้องกันการดำเนินคดีที่มีความผิดพลาด และการดำเนินคดีด้วยความรวดเร็ว อันเป็นหลักประกันสิทธิของผู้ต้องหาหรือจำเลย ตามรัฐธรรมนูญ

พิจารณาจากแนวคิดพื้นฐานทางอาญาในการควบคุมอาชญากรรม (Crime Control Model) และกระบวนการตามกฎหมาย (The Due Process Model) ที่จะนำมาใช้กับการลงโทษผู้กระทำความผิดฐานก่อการร้ายแล้วจะเห็นได้ว่า การควบคุมอาชญากรรม (Crime Control Model) น่าจะเหมาะสมมากที่สุดที่จะนำมาใช้กับการกระทำผิดการก่อการร้าย เพื่อให้เกิดความคล่องตัวในการนำมาตรการทางกฎหมายและมาตรการอื่น ๆ มาใช้บังคับ เนื่องจากผู้ก่อการร้ายเป็นพวกที่ชอบใช้ความรุนแรง มีการกระทำโดยไม่คำนึงว่าจะมีบุคคลใดบ้างที่ได้รับผลกระทบ โดยขอให้บรรลุเป้าหมายในการกระทำของตนก็พอเพียงแล้ว หากใช้หลักกระบวนการตามกฎหมาย (The Due Process Model) อาจจะไม่ประสบความสำเร็จในการต่อต้านและปราบปรามการก่อการร้าย เพราะเน้นคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของบุคคลเป็นสำคัญ ทำให้ขาดความคล่องตัวที่จะนำมาตรการต่าง ๆ มาใช้บังคับได้อย่างมีประสิทธิภาพ

อย่างไรก็ตามการที่จะนำหลักควบคุมอาชญากรรม(Crime Control Model) มาใช้แต่เพียงอย่างเดียวก็อาจจะไม่ประสบความสำเร็จในการปราบปรามการก่อการร้ายให้หมดสิ้นไปได้ ซึ่งอาจจะหมดไปเป็นครั้งคราวเมื่อทางราชการทุ่มเทสรรพกำลังและใช้ความรุนแรงในการปราบปราม ก็จะทำให้พวกผู้ก่อการร้ายหลบเลี่ยงการปราบปรามไปชั่วขณะหนึ่ง แต่เมื่อทางราชการลดระดับการดำเนินการแล้วพวกผู้ก่อการร้ายก็จะกลับมากระทำการอีกครั้งหนึ่งโดยไม่มีวันหมดสิ้น เช่นนี้แล้วจึงควรที่จะนำหลักกระบวนการตามกฎหมาย (The Due Process Model) มาใช้ควบคู่กันอย่างเหมาะสมสอดคล้องต้องกัน เพื่อให้ผู้บริสุทธิ์ต้องได้รับผลกระทบจากการดำเนินการของเจ้าหน้าที่บังคับใช้กฎหมาย ที่อาจใช้อำนาจเกิน

เลยไปหากไม่มีการควบคุมอย่างใกล้ชิด แต่ใช้ว่าการนำหลักแนวคิดพื้นฐานทางกฎหมายมาใช้ในการปราบปรามและต่อต้านการก่อการร้ายจะหมดสิ้นไปโดยง่าย ปัจจัยประการหนึ่งที่ทำให้พวกผู้ก่อการร้ายยังคงอยู่ได้ก็คือการได้รับการสนับสนุนทางการเงินจากแหล่งต่าง ๆ ไม่ว่าจะชอบหรือไม่ชอบด้วยกฎหมาย จึงมีความจำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องหามาตรการทางกฎหมายมาใช้บังคับกับเงินทุนเหล่านี้ เพื่อป้องกันมิให้นำมาใช้สนับสนุนการก่อการร้ายต่อไป

2.1.2 รูปแบบของการปราบปรามอาชญากรรม

หากเรายึดรูปแบบของการปราบปรามอาชญากรรม ที่จะมาใช้กับความผิดฐานการก่อการร้ายแล้ว อาจสามารถแบ่งออกได้เป็น 3 รูปแบบ ประกอบด้วย

- ก. เป็นการป้องกันอาชญากรรมโดยทั่วไปกับการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพมากกว่าการควบคุมอาชญากรรม
- ข. เป็นการป้องกันอาชญากรรมที่มีลักษณะการจัดตั้งเป็นองค์กร โดยมีกฎหมายพิเศษที่เกี่ยวข้อง หรือมีผลกระทบต่อสิทธิมนุษยชน ทำให้สิทธิและเสรีภาพของประชาชนจำต้องถูกกระทบแต่ยังคงอยู่บนพื้นฐานในการที่จะทำการตรวจสอบได้ ตลอดจนถึงคำนึงถึงความเหมาะสมด้วย
- ค. การป้องกันอาชญากรรมในภาวะเกิดวิกฤต เช่น การจลาจล สงครามซึ่งเกี่ยวข้องกับอนุสัญญาเวียนนา กฎอัยการศึก ถือเป็นสถานการณ์ไม่ปกติ ดังนั้น ความสำคัญของสิทธิและเสรีภาพของประชาชนย่อมมีน้อยกว่าส่วนอื่น

2.2 การนำมาตรการริบทรัพย์สินมาใช้กับเงินทุนการก่อการร้าย

การริบทรัพย์สิน ถือเป็นมาตรการลงโทษทางอาญาอย่างหนึ่งเพื่อมิให้นำทรัพย์สินที่ถือว่าเป็นความผิด ทรัพย์สินที่ได้ใช้ มีไว้เพื่อใช้หรือได้มาจากการกระทำผิด มาใช้ประโยชน์ได้อีกต่อไป อันเนื่องมาจากเป็นสิ่งที่ได้มาโดยมิชอบด้วยกฎหมาย ดังนั้น การนำแนวความคิดเกี่ยวกับมาตรการการริบทรัพย์สินมาใช้กับเงินทุนการก่อการร้าย จึงน่าจะเป็นวิธีการหนึ่งที่จะก่อให้เกิดผลต่อการปราบปรามการก่อการร้ายให้สัมฤทธิ์ผลมากขึ้น ซึ่งตรงกับแนวทฤษฎีการลงโทษเพื่อป้องกัน (Prevent Theory) เพื่อมิให้นำทรัพย์สินเหล่านี้มาใช้เป็นเงินทุนสนับสนุนการก่อการร้าย ประกอบด้วย

2.2.1 การริบทรัพย์สินทางแพ่ง (Civil Forfeiture)

เป็นการริบทรัพย์สินที่กระทำต่อตัวทรัพย์สิน (in rem) การที่ต้องนำมาตรการริบทรัพย์สินทางแพ่งมาใช้ เนื่องจากบางครั้งในคดีอาญาในส่วนที่เกี่ยวกับการดำเนินการทรัพย์สินที่เกี่ยวข้องกับการกระทำผิดยังไม่สัมฤทธิ์ผลอย่างเพียงพอ เพราะเป็นการยากที่จะพิสูจน์ให้เห็นว่าผู้กระทำผิดได้กระทำผิด

จริงจนปราศจากสิ้นข้อสงสัย (proof beyond reasonable doubt) ทำให้อาชญากรไม่เกิดความเกรงกลัวต่อกฎหมาย หรืออาจจะเป็นประโยชน์ต่อทางราชการมากกว่าการใช้กฎหมายอื่นดำเนินการ ดังนั้น มาตรการริบทรัพย์สินทางแพ่งจึงเป็นมาตรการเสริมกับมาตรการลงโทษผู้กระทำความผิด และการริบทรัพย์สินทางอาญาแก่ผู้กระทำความผิดตามกฎหมายอื่น ๆ แม้ว่าในที่สุดแล้วจะไม่มีผู้ถูกลงโทษในความผิดที่ถูกกล่าวหาตามคำพิพากษาในคดีอาญาก็ตาม¹ แต่การนำมาตรการริบทรัพย์สินทางแพ่งมาใช้ต่อทรัพย์สินที่เชื่อว่าได้มาโดยไม่ชอบ ถือเป็นการลงโทษต่อทรัพย์สินทั้งหมดของผู้กระทำความผิดอันเป็นการลงโทษต่อตัวผู้กระทำความผิดอย่างหนึ่ง

2.2.2 การริบทรัพย์สินทางอาญา (Criminal Forfeiture)

เป็นการริบทรัพย์สินที่กระทำต่อตัวบุคคล (in personam) มีวัตถุประสงค์เพื่อลงโทษจำเลยบังคับได้เฉพาะทรัพย์สินของจำเลย อันเป็นส่วนหนึ่งของการฟ้องคดีอาญาต่อบุคคล โดยภาระการพิสูจน์ตกเป็นหน้าที่ของเจ้าหน้าที่บังคับใช้กฎหมายของรัฐที่ต้องพิสูจน์ให้ศาลเห็นว่า จำเลยเป็นผู้กระทำความผิดจนปราศจากสิ้นสงสัย²

2.3 ความหมาย รูปแบบ และวิธีการดำเนินการของการก่อการร้าย

อุปสรรคอันสำคัญประการหนึ่งในการปราบปรามการก่อการร้ายก็คือ การกำหนดคำนิยามของคำว่า “การก่อการร้าย” ของแต่ละประเทศมีความแตกต่างกัน ซึ่งองค์ประกอบความผิดฐานก่อการร้ายในประเทศหนึ่ง อาจไม่เข้าองค์ประกอบความผิดของอีกประเทศหนึ่ง จนบางครั้งเกิดปัญหาในการขอความร่วมมือระหว่างประเทศทางอาญา เช่น การขอส่งผู้ร้ายข้ามแดนจากประเทศที่ผู้ก่อการร้ายถูกจับกุมไปยังประเทศที่มีการกระทำความผิด ก็อาจไม่สามารถกระทำได้ เป็นต้น ดังนั้น ควรที่จะศึกษาความหมาย รูปแบบ ตลอดจน วิธีการดำเนินการของการก่อการร้ายให้ทราบเป็นลำดับแรกก่อน จึงจะทำให้เราสามารถเข้าใจการก่อการร้าย เพื่อนำไปสู่มาตรการต่อต้านการก่อการร้ายต่อไป

¹ วีระพงษ์ บุญโญภาส. กระบวนการยุติธรรมกับกฎหมายป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน (กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์นิติธรรม, ตุลาคม 2547), หน้า 48.

² อัครพันธ์ สัปพันธ์, “กระบวนการทางกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับองค์กรอาชญากรรม.” (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทมหาบัณฑิต ภาควิชานิติศาสตร์ บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2542) หน้า 105.

2.3.1 ความหมายของการก่อการร้าย

การก่อการร้าย มาจากคำว่า Terrere ในภาษาลาติน หมายถึง การทำให้กลัว ซึ่งเป็นที่รู้กันว่าหมายความถึง การฆ่าฟันกันอย่างโหดร้ายทารุณอันน่าสะพึงกลัว

การก่อการร้าย (Terror) คือ บุคคลสิ่งของพฤติกรรมที่ก่อให้เกิดความน่ากลัวมีการวางแผนไตร่ตรองไว้ล่วงหน้า อันเกิดจากแรงจูงใจในทางการเมือง และมีการกระทำผิดกฎหมายโดยใช้ความรุนแรงต่อเป้าหมายของตน

ตามพจนานุกรมฉบับราชบัณฑิตยสถาน พ.ศ.2542 ไม่ได้ให้คำจำกัดความของคำว่า ก่อการร้ายไว้โดยตรง เพียงแต่ให้ความหมายของคำว่า “ก่อการ” หมายถึง ริเริ่มการ และ “ร้าย” หมายถึง ที่เป็นอันตราย เมื่อนำคำทั้ง 2 คำมารวมกันเป็นคำว่า “ก่อการร้าย” จึงน่าจะหมายความว่า ริเริ่มการกระทำที่เป็นอันตราย¹

นอกจากนี้ยังได้ให้คำนิยามของคำว่า “ผู้ก่อการร้าย” หมายถึง บุคคลที่ตั้งตนเป็นปฏิปักษ์ต่อรัฐบาลและพยายามก่อความไม่สงบในที่ต่าง ๆ

ตามพจนานุกรมอังกฤษฉบับออกฟอร์ด ได้ให้ความหมายของคำว่า ผู้ก่อการร้าย (Terrorist) หมายความว่า บุคคลที่เป็นส่วนหนึ่งของลัทธิก่อการร้าย ที่ฝึกฝึ และฝึกหัดพฤติกรรมก่อการร้าย (Webster) ซึ่งเป็นผู้ที่มีความเชื่ออย่างปักหลัก (financial believers) ต่อการใช้ความรุนแรงในการแก้ไขปัญหายุ่งยากได้เงื่อนงำที่ไม่อาจยอมรับได้เช่น ความยากจน การถูกกดขี่ข่มเหงรังแก การแบ่งแยกดินแดน และการแตกต่างทางด้านเชื้อชาติหรือศาสนา เป็นต้น และคำว่า ลัทธิการก่อการร้าย (Terrorism) คือ การกระทำที่ใช้ความรุนแรงที่มีเป้าหมายประสงค์ในการบรรลุผลทางการเมืองการปกครอง หรือที่เป็นการกระทำต่อรัฐบาล

¹พจนานุกรมฉบับราชบัณฑิตยสถาน พ.ศ.2542

นอกจากนี้ยังมีผู้ให้คำนิยามของคำว่า ลัทธิก่อการร้าย (Terrorism) คือ ลัทธิการใช้ความรุนแรง และความน่ากลัวเป็นอาวุธหรือเป็นนโยบายต่อสู้ขู่ขวัญเพื่อเอาชนะ และใช้ความหวาดกลัวเป็นเครื่องมือ โดยพรรคที่อยู่ในอำนาจของฝรั่งเศส หวาดกลัว อันเนื่องมาจากเหตุการณ์ทางการเมืองที่เกิดขึ้นในห้วงการปฏิวัติฝรั่งเศส ระหว่าง ค.ศ.1793-1794 ซึ่งเรียกว่าเป็นยุค “อาณาจักรแห่งความกลัว” (Reign of terror)⁴

กลุ่มผู้ก่อการร้าย (Terrorist Group) หมายถึง กลุ่มใดก็ตามที่กระทำตาม หรือเป็นกลุ่มย่อย หรือส่วนหนึ่งของการก่อการร้าย

2.3.2 การกำหนดคำนิยามการก่อการร้ายของประเทศต่าง ๆ

1. ประเทศสหรัฐอเมริกา

ประเทศสหรัฐฯ ได้กำหนดคำนิยามของการก่อการร้ายไว้ตาม U.S. Code of Federal Regulations, 28 C.F.R., section 0.85 คือ การใช้ความรุนแรงต่อบุคคลหรือทรัพย์สินโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย เพื่อข่มขู่ หรือบังคับรัฐบาล ประชาชน หรือส่วนใดส่วนหนึ่งดังกล่าว เพื่อเป็นการผลักดันให้เข้าไปตามวัตถุประสงค์ทางการเมือง และสังคม ในส่วนของกระทรวงกลาโหมสหรัฐฯ ได้ให้ความหมายของคำว่า การก่อการร้าย หมายถึง การใช้ความรุนแรงหรือขู่จะใช้ความรุนแรงอย่างมีแผนการ เพื่อสร้างความหวาดกลัว บังคับ ขู่เชิญรัฐบาลหรือสังคมเพื่อผลทางการเมือง ศาสนาและอุดมการณ์⁵

นอกจากนี้ ตามมาตรา 802 แห่ง H.R.3162, The USA PATRIOT Act ยังได้อธิบายความหมายของการก่อการร้ายภายในประเทศ เหมือนดังเช่นการต่อต้านการก่อการร้ายระหว่างประเทศ ผู้ที่ร่วมในการก่อการร้ายภายในประเทศ ถ้าได้กระทำการที่เป็นอันตรายต่อชีวิตถือว่าเป็นการฝ่าฝืนกฎหมายอาญาแห่งรัฐหรือสหรัฐฯ หากเป็นการกระทำที่ปรากฏเจตนาว่า

- ก. เป็นการขู่เชิญคุกคามหรือข่มขู่ประชาชนพลเรือน
- ข. สร้างอิทธิพลต่อนโยบายรัฐบาลโดยการขู่เชิญคุกคามหรือข่มขู่

⁴สุรินทร์ หิรัญบุรณะ, ข้าแหละอัลเคด้า : จากสงครามศักดิ์สิทธิ์สู่ยุทธการเขย่าโลก 9/11 ฝ่าลัทธิก่อการร้ายมหันตภัยของมนุษยชาติ (กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์มติชน, 2547), หน้า 6-7.

⁵จรัญ มะลูลีม, “ก่อการร้าย นิยามและความเป็นไป” เอเชียปริทัศน์ 25 และ 1 (มกราคม-มิถุนายน 2547) : 2.

ก. มีผลกระทบต่อกระทำการดำเนินการของรัฐบาลโดยการทำลายล้างประชาชน การลอบสังหาร หรือการลักพาตัว⁶

นอกจากคำนิยาม การก่อการร้ายตาม The USA PATRIOT Act แล้ว สหรัฐฯ ยังได้กำหนดความหมายของการก่อการร้าย (terrorism) ไว้ตามมาตรา 2(15) (a) แห่ง Homeland Security Act 2002 ที่ระบุการก่อการร้ายหมายถึงการกระทำที่เป็นอันตรายต่อชีวิตมนุษย์ หรือที่เป็นอันตรายต่อโครงสร้างพื้นฐานที่เป็นไปได้ หรือแหล่งสำคัญ และเป็นการละเมิดกฎหมายอาญาของประเทศสหรัฐฯ หรือของรัฐต่าง ๆ หรือหน่วยงานอื่น ๆ ของประเทศสหรัฐฯ และโดยปรากฏเจตนาต่อการคุกคามหรือขู่เข็ญประชาชนพลเมือง มีอิทธิพลต่อนโยบายรัฐบาลโดยการคุกคามหรือขู่เข็ญ หรือลอบสังหารหรือลักพาตัวอันมีผลกระทบการบริหารของรัฐบาลโดยเป็นอันตรายต่อส่วนรวม

2. ประเทศอังกฤษ

ประเทศอังกฤษ กำหนดความหมายของ “การก่อการร้าย” คือ การใช้กำลังรุนแรงเพื่อเปลี่ยนแปลงการปกครอง เกี่ยวกับศาสนา หรือด้วยเหตุผลทางด้านความคิด ด้วยการการใช้กำลังข่มขู่คุกคามโดยมีเป้าหมายเพื่อให้เกิดความสูญเสียทั้งชีวิตและร่างกายต่อบุคคล ตลอดจนทำลายทรัพย์สินส่วนตัวและสาธารณะเพื่อให้เกิดความเกรงกลัว ซึ่งการกระทำดังกล่าวให้รวมถึงการกระทำนอกประเทศด้วย ตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา 1 แห่ง Terrorism Act 2000⁷

3. ประเทศแคนาดา

ประเทศแคนาดา กำหนดคำนิยามของการก่อการร้ายไว้ ภายใต้กฎหมายต่อต้านการก่อการร้าย (Anti-terrorism Act) ตามที่บัญญัติไว้ใน มาตรา 83.01(1) แห่งประมวลกฎหมายอาญาแก้ไขเพิ่มเติม โดยกฎหมายต่อต้านการก่อการร้าย (Anti-terrorism Act) ดังนี้

ก. การกระทำ หรือละเว้นการกระทำที่มีชอบด้วยกฎหมาย ทั้งในประเทศ และต่างประเทศ หากเป็นการกระทำที่มีชอบด้วยกฎหมายในประเทศแคนาดา ต้องประกอบด้วย ความผิดอย่างใดอย่างหนึ่งตามที่ระบุไว้ในอนุสัญญาองค์การสหประชาชาติ เช่น อนุสัญญาองค์การสหประชาชาติว่าด้วยการปราบปรามการเงินการก่อการร้าย หรืออนุสัญญาองค์การสหประชาชาติว่าด้วย

⁶Sec.802, H.R.3162, The USA PATRIOT Act

⁷Clive Walker, Blackstone's Guide to the ANTI-TERRORISM LEGISLATION. (New York : Style Photosetting Ltd.,2002) : pp.20.

การป้องกันและการลงโทษอาชญากรต่อต้านบุคคลที่ได้รับคุ้มครองระหว่างประเทศ หรืออนุสัญญาองค์การสหประชาชาติว่าด้วยการต่อต้านการกระทำการขีดเครื่องบินระหว่างประเทศ เป็นต้น ตลอดจนอนุสัญญาระหว่างประเทศอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้อง เช่น อนุสัญญากรุงเฮกว่าด้วยการปราบปรามการขีดเครื่องบินโดยสารโดยไม่ชอบ หรืออนุสัญญามอนทรีอัลว่าด้วยการปราบปรามกระทำการอันไม่ชอบด้วยกฎหมายที่ต่อต้านความปลอดภัยการบินพลเรือน หรืออนุสัญญาเวียนนาและนิวออร์คว่าด้วยการป้องกันอาวุธนิวเคลียร์

ข. การกระทำหรือละเว้นการกระทำทั้งในและนอกประเทศแคนาดา อันเป็นการกระทำความผิดที่มีวัตถุประสงค์ หรือทำให้เกิดผลกระทบในเชิงทางการเมือง ศาสนา หรือต่อเป้าหมายในทางเศรษฐกิจการเมืองทั้งหมดหรือบางส่วน และมีเจตนาหรือข่มขู่สาธารณะไม่ว่าทั้งหมดหรือบางส่วนที่ส่งผลกระทบต่อความปลอดภัย ความมั่นคงทางเศรษฐกิจ หรือบังคับบุคคลใดบุคคลหนึ่ง รัฐบาลใดรัฐบาลหนึ่ง หรือองค์กรภายในหรือระหว่างประเทศ เพื่อให้กระทำการหรือละเว้นการกระทำ ทั้งในและนอกประเทศแคนาดา โดยมีเจตนาทำให้ผู้อื่นถึงแก่ความตายหรือบาดเจ็บสาหัสโดยใช้ความรุนแรงรวมทั้งทำให้เกิดความเสียหายต่อสุขภาพ หรือความปลอดภัยสาธารณะ ตลอดจนทรัพย์สินของผู้อื่นเป็นอย่างมาก

คำนิยามของการก่อการร้ายของประเทศแคนาดา ยังให้ถืออีกว่าพฤติการณ์ที่เป็น การสมคบ การพยายาม หรือการข่มขู่ มีสถานะเดียวกับผู้ให้การสนับสนุนการก่อการร้าย หากภายหลังมี ข้อเท็จจริงที่เชื่อได้ว่าการกระทำที่เชื่อมโยงกับการก่อการร้าย

นอกจากนี้แล้วในส่วนที่ 6 ของ Anti-terrorism Act ของประเทศแคนาดา ยังได้บัญญัติเกี่ยวกับการจดทะเบียนการบริจาคขึ้นมาอีกด้วย ซึ่งการบริจาคอันบริสุทธิ์อาจเข้าไปมีส่วน เกี่ยวข้องกับการก่อการร้ายโดยไม่ได้เจตนา เพื่อเป็นการพัฒนากฎหมายใหม่ให้ครอบคลุมขึ้นในการที่จะ ใช้เป็นเครื่องมือตัดทอน “แหล่งเงินทุนการก่อการร้าย”⁸

⁸Terrance S.Carter “Charities and Compliance with Anti-terrorism Legislation in Canada : The Shadow of The Law,” The International Journal of Not-for-Profit Law, Washington,DC, vol.6 (3), (June 2004).

4. ประเทศออสเตรเลีย

ประเทศออสเตรเลีย เป็นประเทศหนึ่งที่บัญญัติคำนิยามของคำว่าก่อการร้าย (terrorist act) ไว้ตามอนุมาตรา 100.1 (1)(a)(2) แห่ง The Suppression of the Financing of Terrorism Act 2002 ส่วนที่ 1 บัญญัติคือท้ายกฎหมาย the Criminal Code Act 1995 ประกอบด้วย

การกระทำการก่อการร้าย (terrorist act) หมายถึง กระทำการ หรือกระทำการ ชู้เจ็ญ เป็นเหตุให้ผู้อื่นได้รับอันตรายบาดเจ็บสาหัส หรือเป็นเหตุให้ทรัพย์สินเสียหายอย่างร้ายแรง หรือเป็นเหตุให้ผู้อื่นถึงแก่ความตายหรือได้รับอันตราย หรือก่อให้เกิดความเสี่ยงอย่างรุนแรงต่อสุขภาพหรือความปลอดภัยสาธารณะทั้งหมดหรือบางส่วน หรือกระทำการรบกวนอย่างไม่ปกติสุข หรือทำลายหรือทำให้เสื่อมค่าต่อระบบอิเล็กทรอนิกส์อย่างรุนแรง หรือทำลายระบบการคมนาคมการสื่อสาร ระบบการเงิน หรือระบบบริการขนส่งโดยรัฐบาลอันจำเป็น หรือระบบที่ใช้เพื่อสาธารณูปโภคพื้นฐาน

ตามอนุมาตรา 100.1 (b) ยังระบุ การกระทำที่ถือว่าเป็นการก่อการร้ายตามกฎหมายนี้ด้วยคือ กระทำการหรือชู้เจ็ญด้วยเจตนาเปลี่ยนแปลงการปกครอง ศาสนา หรือมโนคติ และตามอนุมาตรา 100.1 (c)(i)(ii) ระบุว่า การก่อการร้ายเป็นการกระทำหรือชู้เจ็ญด้วยเจตนาข่มขู่หรือใช้อิทธิพลโดยบังคับขู่เจ็ญรัฐบาลเครือจักรภพ หรือรัฐ อาณาเขตของประเทศ หรือรัฐบาลต่างประเทศ หรือส่วนของรัฐ อาณาเขตประเทศ หรือรัฐบาลต่างประเทศ หรือบังคับขู่เจ็ญสาธารณะทั้งหมดหรือบางส่วน หากได้กระทำต่อพลเมืองหรือทรัพย์สินทั้งในหรือนอกประเทศออสเตรเลีย รวมทั้งต่อสาธารณะของประเทศอื่น ให้ถือว่าเป็นความผิดตามกฎหมายนี้

แต่หากเป็นการกระทำที่เป็นการสนับสนุน การประท้วง การคัดค้าน หรือการใช้ความอดสาหะและไม่มีเจตนาทำให้ผู้อื่นได้รับบาดเจ็บสาหัสหรือถึงแก่ความตาย หรือกระทำการอื่นใดที่ก่อให้เกิดความเสี่ยงต่อสุขภาพหรือความปลอดภัยสาธารณะทั้งหมดหรือบางส่วนอย่างร้ายแรง ไม่ถือว่าเป็นการก่อการร้าย (terrorist act) ตามอนุมาตรา 100.1 (1)(a) (2A)⁹

⁹Sarah Joseph, “Australian Counter-Terrorism Legislation and the International Human Rights Framework,” The University of New South Wales Law Journal, vol.27(2) (2004) : pp.431.

5. ประเทศนิวซีแลนด์

ประเทศนิวซีแลนด์ ได้กำหนดคำนิยามของ “การก่อการร้าย” ไว้ตามมาตรา 5 แห่ง Terrorism Suppression Act 2002 ที่ว่า การกระทำที่ถือว่าเป็นการก่อการร้ายตามกฎหมายนี้ หากเป็นการกระทำที่อยู่ภายกฎหมายนี้ หรือขัดแย้งต่ออนุสัญญาที่ต่อต้านลัทธิก่อการร้ายดังที่ระบุไว้ หรือการกระทำที่เป็นการก่อการร้ายที่ขัดแย้งทางด้านอาวุธ โดยหากได้กระทำโดยมีเจตนาที่มีผลกระทบต่อประเทศใดประเทศหนึ่งหรือหลายประเทศ เพื่อบรรลุเป้าหมายในทางมโนคติ การเมือง หรือศาสนา และด้วยเจตนาให้คำแนะนำที่เป็นคุกคามประชาชนพลเรือน หรือใช้กำลังหรือบังคับรัฐบาลหรือองค์กรระหว่างประเทศ ให้ทำหรือละเว้นการกระทำอย่างไม่ต้องสงสัย โดยก่อให้เกิดอันตรายถึงแก่ความตายหรือบาดเจ็บสาหัส หรือเสี่ยงต่อสุขภาพและความปลอดภัยของประชาชนอย่างร้ายแรง หรือทำลายหรือทำให้ทรัพย์สินอันมีค่าหรือสำคัญเสียหายอย่างรุนแรง หรือทำให้เศรษฐกิจของประเทศสูญเสีย หรือทำลายสิ่งแวดล้อม หากมีผลกระทบต่อประเทศใดประเทศหนึ่งหรือหลาย

จากคำนิยามของคำว่า “การก่อการร้าย” ที่แต่ละประเทศให้ความหมายตามที่กล่าวแล้วข้างต้น จึงพอที่สรุปคำนิยามของการก่อการร้าย ได้น่าจะหมายถึง การใช้ความรุนแรงในรูปแบบต่าง ๆ ที่ได้กระทำต่อเจ้าหน้าที่ของรัฐ และประชาชนผู้บริสุทธิ์ ตลอดจนทรัพย์สินของทางราชการ และประชาชน จนก่อให้เกิดความกลัวและตื่นตระหนกต่อพฤติกรรมดังกล่าว เพื่อให้สัมฤทธิ์ผลต่อวัตถุประสงค์และเป้าหมายของคน โดยไม่คำนึงถึงรูปแบบ และผลกระทบที่จะติดตามมา ในการนำไปสู่การเปลี่ยนแปลงการปกครอง ไม่ว่าจะเกิดในประเทศใดประเทศหนึ่งหรือหลายประเทศก็ตาม ซึ่งถือว่าเป็นอาชญากรรมที่ใช้ความรุนแรงประเภทหนึ่ง เนื่องจาก การก่อการร้ายมีความชั่วร้ายอยู่ในตัวเอง (Mara inse) เป็นการกระทำที่ไม่คำนึงถึงศีลธรรมอันดี คอยที่จะสร้างความเสียหายให้บุคคลอื่นโดยมีเจตนาเพื่อให้เกิดความเกรงกลัว ตามหลัก mens rea หรือ guilty intention ที่ถือเป็นหลักสากล

2.3.3 ทฤษฎีลัทธิการก่อการร้าย

ทฤษฎีเกี่ยวกับการก่อการร้ายสามารถที่จะแบ่งได้ออกเป็น ดังนี้

1. ทฤษฎีที่ 1 มีสมมติฐานตั้งอยู่บนความเชื่อที่ว่า การปฏิบัติการก่อการร้ายเป็นทางเลือกของการดำเนินงานทางการเมือง เพื่อบรรลุค่านิยมร่วมในการเปลี่ยนแปลงทางการเมืองและสังคม ใช้การก่อการร้ายเป็นการปฏิบัติตอบโต้บางสิ่ง โดยเฉพาะการดำเนินงานของรัฐบาล ไม่สนใจต้นทุนที่ลงไปหรือกำไรที่จะได้รับ ทั้งนี้ได้เน้นการทำลายล้างกำลังรบหรือศักยภาพทางทหารของรัฐบาล โดยองค์กรจะล่มสลายหากอุดมการณ์ไม่บรรลุผล

2. ทฤษฎีที่ 2 มีสมมติฐานตั้งอยู่บนความเชื่อที่ว่า การปฏิบัติการก่อการร้ายเป็นผลของการต่อสู้เพื่อความอยู่รอด โดยการปฏิบัติการไม่ได้มีเป้าหมายเฉพาะการเปลี่ยนแปลงทางการเมืองหรือเพื่ออุดมการณ์เท่านั้น แต่มีผลประโยชน์ส่วนตัวเกี่ยวข้องด้วย โดยมีแรงกดดันภายนอกสร้างความเข้มแข็งให้กลุ่ม เอกภาพของกลุ่มคือหัวใจ ผู้นำองค์กรรักษาองค์กรไว้ด้วยการให้ผลตอบแทนต่อผู้ร่วมงาน และการเปลี่ยนแปลงนวัตกรรมใหม่ๆ อย่างต่อเนื่อง มีรูปแบบไม่แน่นอน¹⁰

สรุปสาระสำคัญได้ว่าคำว่า “ลัทธิการก่อการร้าย” คือ ลัทธิของการใช้ความรุนแรงที่ผิดต่อกฎหมาย ซึ่งเป้าหมายไม่อยู่ที่การสู้รบ แต่กระทำไปเพื่อให้บรรลุผลต่อการเปลี่ยนแปลงทั้งในทางการเมืองการปกครอง ตลอดจนเพื่ออุดมการณ์ของกลุ่ม โดยมีผู้ก่อการร้ายที่มีความฝักใฝ่และได้รับการฝึกอบรมแล้วเป็นเครื่องมือในการดำเนินการข่มขู่เพื่อสร้างความหวาดกลัว โดยมีรูปแบบการสร้างความเสี่ยงภัยที่ไม่แน่นอน

2.3.4 ประเภทของการก่อการร้าย

การก่อการร้าย พอที่จะจำแนกลักษณะของการจัดตั้งและวิธีการดำเนินการ ตลอดจนการได้รับการสนับสนุน ได้เป็น 5 ประเภท ดังนี้

1. การก่อการร้ายในทางอาญา (Criminal terrorism)

การก่อการร้ายในทางอาญา นับว่าเป็นการก่อการร้ายที่ต้องการผลประโยชน์ทางทรัพย์สินหรือได้มาซึ่งผลทางจิตวิทยา และได้จำแนกอย่างชัดเจนระหว่างการก่อการร้ายทางอาญากับการก่อการร้ายทางการเมือง และยังเชื่อว่ากิจกรรมทางด้านอาชญากรรมไม่มีคุณค่าหรือคุณความดีที่จะให้ความสนใจเหมือนกับความรุนแรงที่เกิดขึ้น เพื่อการปฏิวัติหรือการกู้ชาติ

2. การก่อการร้ายที่ไม่มีการสนับสนุนจากประเทศใดประเทศหนึ่ง

การก่อการร้ายที่ไม่มีการสนับสนุนจากประเทศใดประเทศหนึ่ง ถือได้ว่าเป็นเพียงองค์กรกลุ่มเล็ก ๆ ที่มีความคิดเห็นเป็นของตนเองโดยไม่มีความสัมพันธ์กับรัฐบาล หรือรัฐประเทศใด

¹⁰เจลิม กุหาวิชานันท์, “Neo-Terrorism ก่อการร้ายสายพันธุ์ใหม่ในภาคใต้,” หลักเมือง ฉบับที่ 14 และ 15 (มิถุนายน 2547) : 11-12.

ประเทศหนึ่ง การที่จะดำเนินการก่อการร้ายได้จะต้องได้รับการสนับสนุนทางด้านเงินทุน จึงต้องสร้างฐานเงินทุนด้วยตัวเองหรือหาแหล่งทุนสนับสนุนเป็นการส่วนตัว อีกทั้ง ยังมีการระดมเงินทุนด้วยรูปแบบต่าง ๆ เช่น ปล้นทรัพย์ ลักพาตัวเรียกค่าไถ่ และข่มขู่ เป็นต้น การก่อการร้ายประเภทนี้มักจะนำไปสู่การจัดตั้งองค์กรการก่อการร้ายต่อไป

3. การก่อการร้ายเพื่อปกป้องผลประโยชน์ของกลุ่มชนเชื้อชาติเดียวกัน ในด้านของอุดมการณ์ทางการเมืองของชนชาตินั้น ๆ (Nationalistic terrorism)

การก่อการร้ายประเภทนี้ นับว่าเป็นการก่อการร้ายเพื่อใช้ปกป้องผลประโยชน์ของกลุ่มชนเชื้อชาติเดียวกันในด้านอุดมการณ์ทางการเมืองของชนชาตินั้น ๆ แม้รูปแบบนี้จะเห็นได้อย่างชัดเจนแต่บางครั้งก็สับสน เช่น บ่อยครั้งที่การใช้กำลังของเชื้อชาติหนึ่งเป็นไปในลักษณะการก่อการร้ายทางอุดมการณ์ เนื่องจากว่า การก่อการร้ายเพื่อชนชาติมักจะใช้คำขวัญหรือความมุ่งมั่นไปในทางอุดมการณ์หรือการปฏิวัติเพื่อผลให้เกิดกำลังอำนาจมากขึ้น และกำลังอำนาจนี้ก็จะถูกแปรเปลี่ยนไปในเรื่องการทำสงครามและอาวุธยุทธโศปกรณ์ต่าง ๆ ในโลกตะวันตกมักจะใช้คำว่า การก่อการร้ายของพวกเรา แต่โลกตะวันออกใช้คำว่า การก่อการร้ายของพวกเขา บางกลุ่มแบ่งเป้าหมายเป็น“ประชาธิปไตย” และ “สังคมนิยมมาร์กซิส” อย่างชัดเจน ทั้งนี้เพื่อให้เกิดแนวร่วมในการสนับสนุน

4. การก่อการร้ายที่สนับสนุนโดยรัฐ (State-sponsored Terrorism)

การก่อการร้ายที่สนับสนุนโดยรัฐ เป็นรูปแบบที่คณะที่ปรึกษาด้านความมั่นคงของประธานาธิบดีเรแกน ได้อธิบายการโจมตีในระดับต่ำต่อสถานทูตสหรัฐฯและฐานทัพของสหรัฐฯว่าเป็นการก่อการร้าย รูปแบบนี้ถูกเรียกว่า เป็นการก่อการร้ายที่สนับสนุนโดยรัฐ และสามารถครอบคลุมไปถึงการใช้ความรุนแรงในความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ นอกเหนือไปจากการใช้แบบธรรมเนียมของการทูตอย่างปกติ ประเทศที่ให้การสนับสนุนการปฏิบัติครั้งนี้จะถูกเรียกว่า รัฐก่อการร้าย (Terrorist states) ซึ่งจะมีการติดต่อกับรัฐบาลหรือรัฐประเทศที่ให้การสนับสนุนด้านอาวุธ เงินทุน ที่ลี้ภัยทางการเมือง รวมทั้งความสะดวกสบายอื่นๆ แต่รัฐบาลหรือรัฐประเทศเหล่านี้ก็ไม่มีอำนาจควบคุมการดำเนินการขององค์กรก่อการร้าย เพียงแต่จะให้ความช่วยเหลือสนับสนุนทางการเงิน ทางทหาร การฝึกกำลังพล หรือการปฏิบัติการโดยผ่านทางกลุ่มองค์กรที่อยู่นอกโครงสร้างการจัดตั้งของรัฐบาลเป็นหลัก ซึ่งรัฐบาลสหรัฐฯ ได้มีการระบุรัฐที่เป็นผู้สนับสนุนการก่อการร้าย ประกอบด้วย คิวบา อิหร่าน อิรัก ลิเบีย ซูดาน ซิเรีย และเกาหลีเหนือ

5. การก่อการร้ายแบบกองโจร (Guerrilla Terrorism)

เป็นรูปแบบที่เกี่ยวข้องกับใกล้ชิดกับการก่อการร้ายที่สนับสนุนโดยรัฐ รูปแบบนี้ถูกนำมาใช้เสมือนเป็นเทคนิคที่จะขยายการต่อสู้ของสงครามกองโจรให้กว้างขวางขึ้น การก่อการร้ายไม่ใช่ยุทธวิธีอันดับแรกของกองโจร ยุทธวิธีแบบคอมมอนโคเป็นยุทธวิธีแรกที่ใช้เพื่อทำลายฐานการส่งกำลังของฝ่ายรัฐบาล การใช้รูปแบบการก่อการร้ายแบบไม่รู้จักเลือกหรือพิจารณาในการต่อสู้แบบกองโจรนี้เป็นการโต้แย้งหรือขัดกับทฤษฎีสงครามแบบกองโจร ทั้งนี้เนื่องจากกองโจรจำเป็นต้องได้รับการสนับสนุนจากสาธารณชนทั่วไป และการก่อการร้ายที่ทำต่อประชาชนก็ยากที่จะให้ได้ผลต่อประชาชนในทางนิยมนิยมชอบ¹¹

2.3.5 วัตถุประสงค์ของการก่อการร้าย

1. การข่มขู่ เป็นวัตถุประสงค์ในประการที่ต้องการให้เกิดความหวาดกลัว ดังเช่นกรณีปฏิวัติในฝรั่งเศส รูปแบบการข่มขู่อาจแตกต่างกัน ประกอบด้วย
 - ก. แบบที่ 1 เป็นการลอบสังหารผู้นำที่เอาใจออกห่างไปร่วมมือกับศัตรู
 - ข. แบบที่ 2 การสังหารหมู่ประชาชนที่ไม่อยู่ภายใต้ปกครอง
 - ค. แบบที่ 3 การข่มขู่ให้กลัวเพื่อปกป้องผลประโยชน์
2. การแก้แค้น ซึ่งดูเหมือนเป็นการกระทำที่เปล่าประโยชน์เพื่อความสะใจเท่านั้นแต่จริง ๆ แล้วเกี่ยวกับศักดิ์ศรีของประเทศ และยังเป็นการปิดกั้นการล้างแค้นตอบโต้
3. การสร้างประชามติ มีเป้าหมายมากกว่าขู่ให้กลัวเพียงอย่างเดียว แต่กระตุ้นให้เกิดประชามติใหม่
4. การก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลง มีเป้าหมายในการแบ่งแยกดินแดนออกจากรัฐที่มีความแตกต่างกันในด้านเชื้อชาติ ศาสนา และวัฒนธรรม

¹¹ศารุติ แขวงโสภา, “ปัจจัยที่มีผลกระทบต่อเจ้าหน้าที่ตำรวจในการปราบปรามการก่อการร้ายในพื้นที่จังหวัดยะลา, ปัตตานีและนราธิวาส.” (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทมหาบัณฑิตภาควิชารัฐประศาสนศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย. 2542), หน้า 19-21.

2.3.6 ปัจจัยเกี่ยวข้องในการก่อการร้าย

ในส่วนที่เกี่ยวกับปัจจัยในการก่อการร้ายนี้ ได้มีผู้ให้ความเห็นไว้ว่า การก่อการร้ายได้แพร่ขยายเข้าไปในพื้นที่แทบทุกส่วนของโลก เนื่องด้วยการคมนาคมขนส่งที่รวดเร็วและมีให้เลือกหลายทางในยุคปัจจุบัน ผู้ก่อการร้ายจึงสามารถเคลื่อนไหวกิจกรรมต่างๆ ได้ง่าย ประกอบกับสามารถใช้อุปกรณ์เครือข่ายสื่อสารที่ทันสมัยในการรับส่งข้อมูล สั่งการ และติดตามผล การติดตามร่องรอยของผู้ก่อการร้ายจึงเป็นเรื่องยาก การจะเข้าถึงองค์กรหรือตัวผู้ก่อการร้ายจึงอาจต้องใช้การรวบรวมข่าวกรองจากหลาย ๆ แหล่ง และใช้เวลาเป็นปี ๆ และพบว่าผู้ก่อการร้ายบางกลุ่มในปัจจุบันเป็นผู้ก่อการร้ายภายใต้การจัดตั้งหรือได้รับการสนับสนุนจากรัฐบาลหรือรัฐประเทศต่างๆ เพื่อจะใช้ประโยชน์ในการดำเนินนโยบายทางการเมือง โดยลักษณะของชาติต่าง ๆ เหล่านี้มักจะเป็นชาติที่มีกำลังทหารอ่อนแอ หรือพลังอำนาจแห่งชาติไม่เข้มแข็ง และกำลังเผชิญหน้ากับประเทศมหาอำนาจ หรือชาติที่มีความเข้มแข็งกว่า รวมไปถึงชาติที่ไม่ต้องการดำเนินนโยบายทางการเมืองการทหารที่รุนแรงโดยเปิดเผย หลีกเลี่ยงการปะทะโดยใช้กำลังซึ่งหน้า อันจะส่งผลกระทบต่อระบบโดยรวมของประเทศเหล่านี้ก็จะเลือกใช้กองกำลังของผู้ก่อการร้ายปฏิบัติการโจมตีแทน และเหตุที่มีการทางเลือกการใช้การก่อการร้ายเป็นเพราะว่าการก่อการร้ายไม่ใช่สงครามตามแบบ แต่เป็นรูปแบบของสงครามหลบซ่อนยากที่ชาติที่ถูกกระทำจะป้องกันและตอบโต้ และการก่อการร้ายส่วนใหญ่ไม่ได้ต้องการเงินสนับสนุนจำนวนมาก การก่อการร้ายใช้เงินน้อยกว่ากิจกรรมข้ามชาติที่ผิดกฎหมายอื่นๆ การค้ายาเสพติด หรือกระทำการค้าอาวุธ จึงไม่ใช่เรื่องยากที่จะรวบรวมเงินทุนให้เพียงพอในการปฏิบัติการแต่ละครั้ง¹²

ดังนั้น การแกะรอยเส้นทางการเงินที่เป็นเงินทุนสนับสนุนการก่อการร้ายจึงเป็นเรื่องที่ค่อนข้างยาก เนื่องจากมีการใช้บัญชีปลอมในการทำธุรกรรมต่างๆ ในทางการเงินกับธนาคารและสถาบันการเงิน ผู้ที่ดำเนินธุรกรรมก็เป็นเพียงตัวกลางที่ไม่ได้เกี่ยวข้องกับระบบภายในขององค์กรการก่อการร้าย และเงินที่หมุนเวียนภายในระบบ ส่วนใหญ่ก็จะเป็นการนำเงินจากกิจกรรมที่ถูกกฎหมายมารวมเข้ากับเงินที่มาจากกิจกรรมที่ผิดกฎหมาย ทำให้ความสนใจในการติดตามเงินที่ถูกโยกย้ายออกนอกระบบธนาคารจึงไม่เป็นที่สังเกตเท่าใดนัก

¹² รัชชวดี ชูส่งแสง , <http://www.wing2.rtaf.mi.th/w2dat/kkro2.html>. [2006].

2.3.7 การก่อการร้ายสากล (International terrorism)

การก่อการร้ายสากล (International terrorism) เป็นอาชญากรรมประเภทหนึ่งที่แตกต่างกันจากอาชญากรรมธรรมดาที่มีการเมืองเป็นมูลฐานชัดเจน อันเป็นการกระทำระหว่างประเทศ เกี่ยวพันระหว่างรัฐมากกว่าหนึ่งรัฐขึ้นไป หรือการกระทำผิดเกิดขึ้น โดยการสนับสนุนจากรัฐอื่นหรือเกิดขึ้นในรัฐที่สาม รูปแบบของการอำนวยความสะดวกอาจจะเป็นเรื่องการเงิน หรือการฝึกอาวุธ หรือการให้อาวุธเพื่อใช้ในการปฏิบัติหรือเปลี่ยนแปลงการปกครอง ลักษณะของการก่อการร้ายระหว่างประเทศนี้อาจจะเป็นการฆาตกรรม(Suicide) การลอบวางเพลิง(Arson) การลักพาตัว(Kidnaping). การวางระเบิด (Bombing) การลอบสังหาร(Assassination) การจับบุคคลเป็นตัวประกัน(Hostage Taking) การจี้เครื่องบิน (Hijacking) การโจมตีด้วยอาวุธ(Arm Attacking) หรือการกระทำใด ๆ ที่รุนแรง โดยผู้กระทำผิดมักจะอ้างว่าตนอยู่ในกลุ่มการเมืองใดการเมืองหนึ่ง¹³

สำหรับ มาตรการขององค์การสหประชาชาติเกี่ยวกับการก่อการร้าย ทางสมัชชาใหญ่แห่งองค์การสหประชาชาติ ได้มีมติประณามอย่างรุนแรงต่อการกระทำ วิธีการ และการปฏิบัติทั้งหมดของการก่อการร้าย และการกระทำอาชญากรรมที่ไม่สามารถพิสูจน์ได้ว่าถูกต้อง โดยมีเจตนาที่ก่อให้เกิดความหวาดกลัว (General Assembly Resolution 51/210, 1999.)

เมื่อเราพิจารณาเหตุการณ์ที่พวกผู้ก่อการร้ายโจมตีสหรัฐฯ เมื่อวันที่ 9 กันยายน 2544 ซึ่งแสดงให้เห็นแนวโน้มของการก่อการร้ายที่มีความรุนแรงเพิ่มมากขึ้น ตลอดจนการก่อการร้ายภายในประเทศไปสู่การก่อการร้ายข้ามชาติ ซึ่งสร้างความเสียหายให้กับทุกประเทศที่มีผลกระทบหรือที่เรียกว่า “อภิมหาการก่อการร้าย” (mega-terrorism) อันเป็นรูปแบบที่ใช้ความรุนแรงอย่างไม่จำกัดและดำเนินว่าจะอยู่ในขอบเขตของรัฐใด ทางสหรัฐฯ จึงได้พยายามนำเสนอแนวคิดดังกล่าว เพื่อให้ทุกประเทศตระหนักถึงภัยร้ายแรงของกลุ่มก่อการร้ายรูปแบบใหม่ หรือที่เรียกว่าNeo-Terrorism ที่มีลักษณะเป็นองค์กรอาชญากรรมข้ามชาติ เพื่อจะได้หามาตรการป้องกันและปราบปรามต่อไป

¹³ พรชัย ค่านวิวัฒน์, “การก่อการร้ายระหว่างประเทศ : ข้อยกเว้นของความผิดทางการเมือง(ศึกษาเฉพาะกรณีความหมายตามกฎหมายสหรัฐอเมริกา),” รวมบทความทางวิชาการเนื่องในโอกาสครบรอบ 80 ปี ศาสตราจารย์ ไพโรจน์ ชัยนาม (กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์ธรรมศาสตร์. 2535), หน้า 361.

2.3.8 ความหมายและลักษณะขององค์กรอาชญากรรมข้ามชาติ

ตามพจนานุกรม ฉบับราชบัณฑิตยสถาน พ.ศ.2525 ได้ให้ความหมายคำว่า “องค์กร” หมายถึง ส่วนประกอบย่อยของหน่วยใหญ่ทำหน้าที่สัมพันธ์กันหรือขึ้นต่อกันและกัน และคำว่า อาชญากรรม หมายถึง การกระทำความผิดทางอาญา นอกจากนี้ ยังมีผู้ให้คำนิยามของคำว่า อาชญากรรม หมายถึง การกระทำที่เป็นการกระทำความผิดทางอาญา คือ การกระทำที่มีกฎหมายห้ามไว้ หรือมีผลร้ายมากกว่าดี¹⁴

อาชญากรรม หมายถึง การกระทำความผิดที่เป็นการละเมิดหรือฝ่าฝืนกฎหมายอาญา โดยผู้กระทำมีเจตนาชั่วร้ายหรือขัดต่อหลักศีลธรรม¹⁵ และองค์กรอาชญากรรม (organized crime) หมายถึงองค์กรที่มีสมาชิกจำนวนมากสมคบกันเพื่อกระทำการ และปฏิบัติการที่ผิดกฎหมายเพื่อให้บรรลุ และได้รับผลประโยชน์มหาศาลในการกระทำความผิดดังกล่าว¹⁶

สำหรับคำว่าองค์กรอาชญากรรมข้ามชาติ ตามที่ระบุในข้อ 2 แห่งอนุสัญญาองค์การสหประชาชาติเพื่อต่อต้านองค์กรอาชญากรรมข้ามชาติ ค.ศ.2000 หมายถึง กลุ่มที่มีการจัดโครงสร้างเพื่อการก่ออาชญากรรมร้ายแรง ประกอบด้วยบุคคลตั้งแต่สามคนขึ้นไป โดยรวมกลุ่มกันในระยะเวลาหนึ่ง และร่วมมือกันเพื่อการก่ออาชญากรรมร้ายแรงตั้งแต่ฐานความผิดหนึ่งขึ้นไป ตามประเภทที่ระบุไว้ในอนุสัญญาฉบับนี้ โดยมีเจตนาเพื่อให้ได้มาซึ่งผลประโยชน์ทางการเงินหรือปัจจัยอื่น ๆ ไม่ว่าจะโดยทางตรงหรือทางอ้อม ความผิดประเภทที่ระบุไว้ตามอนุสัญญาดังกล่าวนี้ ได้แก่การกระทำความผิดที่เป็นอาชญากรรมร้ายแรงคือ การกระทำความผิดที่มีอัตราโทษขั้นสูงอย่างน้อย 4 ปี หรือโทษที่หนักกว่านั้นที่เป็นการจำกัดอิสรภาพ

¹⁴ไชยเจริญ ทันตศิริ และจิตติ ดิงศภทย์, แนวคำบรรยายอาชญาวิทยาและทัณฑวิทยา (กรุงเทพมหานคร : คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2497), หน้า 2.

¹⁵วีระพงษ์ บุญโญภาส, อาชญากรรมทางเศรษฐกิจ (กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์นิติธรรม, 2537), หน้า 55.

¹⁶ศิริเมฆล์ พงษ์ไพจิตร, “การนำหลักสมคบกันกระทำความผิดมาใช้ในการปราบปราม องค์กรอาชญากรรม ศึกษาการแสวงหารายได้และผลประโยชน์จากการค้าประเวณี,” (วิทยานิพนธ์ปริญญา มหาบัณฑิต ภาควิชานิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย. 2539), หน้า 13.

เมื่อพิจารณาความหมายของคำว่าองค์กรอาชญากรรมดังกล่าว จะเห็นได้ว่าการกระทำ ความผิดการก่อการร้ายในรูปแบบเดิมไม่อาจนับรวมเป็นส่วนขององค์กรอาชญากรรม เนื่องจากการก่อการ ร้ายในรูปแบบเดิมอาจเกิดขึ้นจากการกระทำของบุคคลคนเดียวโดยไม่มีการวางแผนการฉ้อโกงล่วงหน้า ซึ่งอาจ เป็นการกระทำโดยทันทีทันใดที่มีโอกาส ตลอดจน ไม่มีผู้สั่งการให้กระทำการก่อการร้ายเพียงแต่มุ่งหวัง ให้เกิดความหวาดกลัว และข่มขู่รัฐบาล หรือประชาชนให้เกิดความหวาดกลัว เพื่อก่อให้เกิดการ เปลี่ยนแปลงทางการเมือง สังคม ศาสนา เป็นต้น แต่หากพิจารณารูปแบบของการก่อการร้ายรูปแบบใหม่ แล้ว จะเห็นว่ามี การวางแผนการกระทำการก่อการร้ายในรูปของขบวนการ และมีการบังคับบัญชาเป็น ขั้นตอน โดยมีการจัดหารายได้เพื่อใช้เป็นเงินทุนในการก่อการร้าย ซึ่งพฤติกรรมการดำเนินการในรูปแบบ นี้ก็อาจนับได้ว่าการกระทำการก่อการร้าย เป็นการประกอบอาชญากรรมอันเป็นส่วนหนึ่งขององค์กร อาชญากรรมได้ หากเป็นการกระทำที่ไม่คำนึงถึงเขตแดนของรัฐใดแล้วก็อาจถือได้ว่าเป็นองค์กร อาชญากรรมข้ามชาติประเภทหนึ่ง เช่นนี้แล้วเป็นเรื่องที่ประเทศสมาชิกขององค์การสหประชาชาติควร จะต้องให้ความร่วมมือต่อต้านการก่อการร้าย

2.3.9 ลักษณะของการก่อการร้ายในประเทศไทย

เดิมการก่อการร้ายในประเทศไทย โดยเฉพาะ 3 จังหวัดชายแดนภาคใต้แล้ว มักจะ เป็นองค์กรก่อการร้ายที่มีวัตถุประสงค์เพื่อแบ่งแยกดินแดนอาทิเช่น กลุ่มพูโลเก่าและใหม่ บิอาร์เอ็น คองเกรสหรือโคออดิเนต เป็นต้น เมื่อมีการกระทำใด ๆ ที่มีผลกระทบต่อเจ้าหน้าที่ของรัฐและประชาชน ก็มักจะมีประกาศความรับผิดชอบหลังจากดำเนินการแล้วเสร็จ ปัจจุบันรูปแบบของการก่อการร้าย เปลี่ยนไป ผู้ก่อการร้ายมักจะเป็นคนที่มีการศึกษา มีความรู้ ยุทธวิธีจะแตกต่างจากการก่อการร้ายรูปแบบ เดิม

เมื่อพิจารณารูปแบบของการก่อการร้ายตามแนวความคิดของ Modern Terror พบว่ามีการปิดลับมากขึ้น เป็นการสร้างลัทธิใหม่ขึ้นมา มีการนำหลักการทางศาสนา และไสยศาสตร์มา บิดเบือน ซึ่งเป็นการก่อการร้ายที่ไม่จำกัดรูปแบบ เพียงแต่ทำให้เกิดความเสียหายให้มากที่สุดโดยไม่ คำนึงถึงประชาชนผู้บริสุทธิ์กำเนิดขึ้นในช่วง ค.ศ.1870 เป็นต้นมา หลังจากเหตุการณ์วันที่ 11 กันยายน 2544 โลกได้เข้าสู่ยุคของการก่อการร้ายใหม่ในยุคที่ห้าแล้ว ที่มีลักษณะอันเด่นชัดคือ เป็นการใช้ความ รุนแรง ใช้เครือข่ายแบบไร้ผู้นำ ใช้ชีวิตแลกชีวิตเพื่อชีวิตใหม่ ความคุ้มค่าหรือไม่คุ้มค่าไม่ใช่เรื่องสำคัญ ขอเพียงกระทำต่อเป้าหมายที่กำหนดก็นับว่าประสบความสำเร็จแล้ว โดยเป้าหมายจะมีลักษณะเชิง สัญลักษณ์ เชิงจิตและวิญญาณ และเชิงความต้องการเฉพาะบุคคล ข่าวสารจะกระจายได้ด้วยการใช้การ ปฏิบัติต่อการปฏิบัติ การสนับสนุนทุนที่อยู่ในรูปการถือหุ้น การก่อการในลักษณะดังกล่าวถือได้ว่าเป็น

การก่อการร้ายอย่างเต็มรูปแบบ ซึ่งแนวความคิดนี้ได้กระจายเข้าสู่ประเทศไทยแล้วนับแต่สิ้นสุดการปฏิบัติการที่มีสยิดกรือเซะ เมื่อวันที่ 28 เมษายน 2547 ผลที่เกิดขึ้นทำให้ภาคใต้ถูกคุกคามเป็นการก่อการร้ายรูปแบบใหม่ที่เรียกว่า Neo-Terrorism

จากการที่ได้พิจารณาเครือข่ายแบบไร้ผู้นำแล้วพอที่จะระบุรูปแบบของการก่อการร้ายในปัจจุบันได้ 3 รูปแบบด้วยกัน คือ

1. กลุ่มขบวนการที่ฝังตัว มีการดำเนินการเคลื่อนไหวเพื่อความมุ่งหมายในทางการเมือง การปกครอง โดยมีการแยกย่อยลงไปเป็นกลุ่มย่อย ๆ อีกจำนวนหนึ่ง ซึ่งมีจำนวนไม่มาก บทบาทของกลุ่มนี้อาจเรียกได้ว่าเป็นตัวล่อเริ่มต้นจุดชนวน และเบี่ยงเบนความมุ่งหมายที่แท้จริงเท่านั้น
2. กลุ่มขบวนการของผู้มีอิทธิพลที่เคลื่อนไหว เพื่อความมุ่งหมายในการแสวงหาประโยชน์ทางการเมืองและประโยชน์จากการก่ออาชญากรรมเฉพาะกลุ่มของตน ซึ่งค่อนข้างจะมีจำนวนมากกว่ากลุ่มแรก กลุ่มนี้จะมีบทบาทเป็นแนวร่วมโดยอ้อม คอยสร้างความยุ่งยากในการบังคับใช้กฎหมายและการคลี่คลายคดีที่สำคัญ และจะคอยสร้างปัญหาในการจัดเส้นแบ่งงานระหว่างตำรวจและทหาร เพื่อก่อให้เกิดความขัดแย้งระหว่างหน่วยงาน
3. กลุ่มลัทธิจิตวิญญาณ เป็นพวกเผยแพร่ความคิดทางศาสนาที่นับว่าคลาดเคลื่อนจากความเป็นจริง บทบาทของกลุ่มนี้จะเป็นทั้งแนวร่วมและผู้ปฏิบัติโดยตรง ซึ่งสามารถเข้าถึงนักศึกษาหัวก้าวหน้าและกลุ่มเยาวชนทั้งในพื้นที่ภาคใต้และภาคอื่น ๆ จำนวนมาก โดยไม่ทราบความมุ่งหมายที่แน่ชัด แต่มีการอ้างว่าเพื่อสร้างความศรัทธาต่อศาสนาและช่วยเหลือผู้ถูกกดขี่นับว่าเป็นกลุ่มที่มีจำนวนมากที่สุด

แม้ว่ากลุ่มเหล่านี้จะมีความมุ่งหมายที่แตกต่างกัน แต่พบว่าต่างมีความมุ่งหมายร่วมกันประการหนึ่งคือ การก่อความหวาดกลัวให้กับประชาชนบางกลุ่มในบางพื้นที่ เพื่อให้ย้ายถิ่นฐานออกไปจากพื้นที่เป้าหมายและการทำทลายการบังคับใช้กฎหมายของรัฐในพื้นที่ภาคใต้ของไทย เช่น การลอบวางระเบิดในสถานที่ต่าง ๆ การใช้กำลังหรือวิธีการลอบทำร้ายเจ้าหน้าที่ของรัฐ การลอบวางเพลิงและการเรียกค่าคุ้มครอง เป็นต้น แต่เพื่อที่จะนำไปสู่ความสำเร็จตามความมุ่งหมายเฉพาะของแต่ละกลุ่มจึงได้เกิดการรวมตัวกันเป็นกลุ่มองค์กรแบบหลวม ๆ ซึ่งคล้ายกับการจัดตั้งองค์กรเสมือนจริง (Virtual Organization) ที่มีรูปแบบของเครือข่ายและขนาดขององค์กรเปลี่ยนแปลงไปตามหัวระยะเวลา และตามความมุ่งหมายร่วมที่มีต่อกัน¹⁷

¹⁷เฉลิม กุหาวิชานันท์, “Neo-Terrorism ก่อการร้ายสายพันธุ์ใหม่ในภาคใต้.” หลักเมือง ฉบับที่ 14 และ 161 (สิงหาคม, 2547) : 33-34.

2.4 ความเป็นมาและสาระสำคัญของพระราชกำหนดความผิดเกี่ยวกับการก่อการร้าย

2.4.1 ความเป็นมา

เนื่องจาก มีการก่อการร้ายเกิดขึ้นในภูมิภาค และประเทศต่าง ๆ ของโลกอย่างต่อเนื่องมาเป็นเวลานานแล้ว จึงได้มีการจัดทำสนธิสัญญาระหว่างประเทศเกี่ยวกับการก่อการร้ายสากลขึ้นมา 12 ฉบับ ซึ่งประเทศไทย ได้เข้าเป็นภาคีแล้ว แต่ในระหว่าง พ.ศ. 2542 - 2546 (ค.ศ. 1999 - 2003) การก่อการร้ายได้กระทำขึ้นอย่างต่อเนื่องสม่ำเสมอ ในรูปขององค์กรก่อการร้ายที่มีความซับซ้อนเชื่อมโยงกันในหลาย ๆ ประเทศ และได้ทวีความรุนแรงมากขึ้น โดยมุ่งก่อให้เกิดความเสียหายอย่างร้ายแรงต่อบุคคล หรือทรัพย์สินในประเทศใดประเทศหนึ่ง อย่างไม่คำนึงถึงความเสียหายของเป้าหมายที่กระทำการ ตลอดจนไม่คำนึงถึงชีวิต และจิตใจของบุคคลผู้บริสุทธิ์ที่ไม่เกี่ยวข้องด้วยวิธีการต่าง ๆ เช่น กระทำการวางระเบิดเครื่องบินโดยสาร การลอบสังหารบุคคล การจับบุคคลจำนวนมากเป็นตัวประกัน การทำลายทรัพย์สินที่ใช้เพื่อสาธารณูปโภคหรือสาธารณะประโยชน์ที่สำคัญ หรือทำให้เสียหายทางเศรษฐกิจ เป็นต้น เพียงเพื่อเรียกร้องให้รัฐบาลหรือองค์กรระหว่างประเทศจำต้องยอมกระทำตามที่เรียกร้อง หรือเพื่อเป็นการสร้างความไม่สงบสุขหรือความหวาดกลัวขึ้นในประเทศนั้น ๆ

2.4.2 หลักการและเหตุผล

จากความเป็นมาจะเห็นได้ว่า การก่อการร้ายนับเป็นภัยร้ายแรงมีผลกระทบต่อทุกประเทศ โดยไม่อาจคาดการณ์ได้ว่าจะมีการกระทำการก่อการร้ายขึ้นเมื่อใดและประเทศใด นอกจากนี้สหประชาชาติ โดยคณะมนตรีความมั่นคงมีข้อมติเพื่อกำหนดมาตรการรับรองการดำเนินการป้องกัน และปราบปรามการก่อการร้ายหลายข้อมติ ซึ่งเป็นการใช้อำนาจตามหมวด 7 ของกฎบัตรสหประชาชาติที่ว่าด้วย “การดำเนินการเกี่ยวกับการคุกคามสันติภาพ การละเมิดสันติภาพและการกระทำการรุกราน” และการวินิจฉัยของคณะมนตรีความมั่นคงมีผลให้ประเทศสมาชิกสหประชาชาติ รวมทั้งประเทศไทยมีพันธกรณีที่ต้องปฏิบัติตามข้อมติที่ 1373 (2001) และในทางกฎหมายที่ประเทศไทยต้องดำเนินการให้เป็นไปตามมตินี้อยู่ 2 ประเด็น คือ ประเด็นที่ 1 การกำหนดความผิดฐานก่อการร้าย และประเด็นที่ 2 การระงับความเคลื่อนไหวทางการเงิน ซึ่งคณะรัฐมนตรีได้เริ่มดำเนินการตั้งแต่วันที่ 2 กรกฎาคม 2546 โดยยกร่างพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายทั้ง 2 ฉบับ เมื่อแล้วเสร็จก็ได้มีหนังสือขอให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องยืนยันให้ความเห็นชอบ แต่เนื่องจากเรื่องดังกล่าวเป็นเรื่องใหม่ในสังคมไทย และผู้มีเข้าใจผิดหลายประการก่อให้เกิดการวิพากษ์วิจารณ์กันเป็นอย่างมาก จนล่วงเลยมาถึงวันที่ 5 สิงหาคม 2546 คณะรัฐมนตรีได้ประมุขลับถึงความจำเป็นที่ต้องมีกฎหมายทั้งสองฉบับและการปรับปรุงร่างกฎหมาย

ในที่สุด คณะรัฐมนตรีจึงได้มีการประกาศใช้พระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายอาญา พ.ศ.2546* และพระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน พ.ศ.2542 พ.ศ.2546** ซึ่งเรียกกันว่า “พระราชกำหนดความผิดเกี่ยวกับการก่อการร้าย” โดยให้เหตุผลที่ต้องออกเป็นพระราชกำหนด เนื่องจากว่าประเทศไทยมีเหตุการณ์ทั้งในอดีตและปัจจุบันที่แสดงถึงแนวโน้ม และความเป็นไปได้ที่อาจจะเกิดการกระทำก่อการร้าย ซึ่งส่งผลกระทบต่อความมั่นคงของประเทศและความปลอดภัยสาธารณะขึ้นได้ ประกอบกับ ประเทศไทยต้องเป็นเจ้าภาพในการจัดประชุมผู้นำเศรษฐกิจเอเปค ครั้งที่ 11 เดือนตุลาคม 2546 ซึ่งจะมีผู้นำประเทศ 21 เขตเศรษฐกิจเดินทางเข้าร่วมประชุม และมีข่าวว่าสมาชิกขององค์กรก่อการร้าย ตามข้อมติคณะรัฐมนตรีความมั่นคงแห่งสหประชาชาติได้เดินทางเข้าออกเข้ามาพำนักชั่วคราว หรือนำเงินมาฝากในประเทศไทยและมีการจ่ายเงินหรือโอนเงินนั้นแก่สมาชิกขององค์กรดังกล่าวในต่างประเทศอย่างผิดปกติ หากประเทศไทยยังไม่มีความหมายต่อต้านการก่อการร้ายเป็นการเฉพาะก็จะทำให้การเตรียมการป้องกันมิให้เกิดเหตุร้ายขึ้น เป็นไปด้วยวิธีการตามกฎหมายเท่าที่อยู่ตามปกติซึ่งอาจไม่มีประสิทธิภาพ ทำให้มีความจำเป็นต้องมีมาตรการการป้องกันที่ดีมีประสิทธิภาพ

ดังนั้น คณะรัฐมนตรีจึงได้มีมติเห็นชอบให้ปรับปรุงร่างพระราชบัญญัติทั้ง 2 ฉบับเป็นพระราชกำหนด และศาลรัฐธรรมนูญได้วินิจฉัยว่า การตราพระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายอาญา พ.ศ.2546 เป็นไปตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 218 วรรคหนึ่ง ซึ่งถือได้ว่าเป็นไปเพื่อประโยชน์ในอันที่จะรักษาความปลอดภัยของประเทศ และความปลอดภัยสาธารณะ สำหรับ พระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน พ.ศ.2542 พ.ศ.2546 เป็นกฎหมายที่กำหนดวิธีการและมาตรการในการป้องกันมิให้เกิดการก่อการร้าย ด้วยการตัดแหล่งเงินทุนทางการเงิน อันเป็นปัจจัยสนับสนุนที่สำคัญของการก่อการร้ายตามที่ได้มีการแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายอาญา กำหนดความผิดเกี่ยวกับการก่อการร้ายดังกล่าวมาแล้ว จึงเป็นการตราขึ้นเพื่อประโยชน์ในอันที่จะรักษาความปลอดภัยของประเทศ และความปลอดภัยสาธารณะเช่นเดียวกับพระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายอาญา พ.ศ.2546

*“พระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายอาญา พ.ศ.2546,” ราชกิจจานุเบกษา 120 (11 สิงหาคม 2546) : 1.

**“พระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน พ.ศ.2542 พ.ศ.2546,” ราชกิจจานุเบกษา 120 (11 สิงหาคม 2546) : 4.

2.4.3 สารสำคัญของความผิดฐานก่อการร้ายตามพระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติม ประมวลกฎหมายอาญา พ.ศ.2546

1. ความผิดฐานการก่อการร้าย

ความผิดฐานการก่อการร้าย นับว่าเป็นฐานความผิดที่เกิดขึ้นใหม่ตามประมวลกฎหมายอาญา และมีการกำหนดโทษสูงสุดถึงขั้นประหารชีวิต แต่กำหนดช้อยกเว้นไว้หากเป็นการชุมนุมที่แสดงความคิดเห็นตรงกันข้ามกับรัฐบาล ตามที่มีการกำหนดไว้ในมาตรา 135/1 ของพระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายอาญา พ.ศ.2546 ว่า

“มาตรา 135/1 ผู้ใดกระทำการอันเป็นความผิดอาญาดังต่อไปนี้

(1) ใช้กำลังประทุษร้าย หรือกระทำการใดอันก่อให้เกิดอันตรายต่อชีวิต หรืออันตรายอย่างร้ายแรงต่อร่างกาย หรือเสรีภาพของบุคคลใด ๆ

(2) กระทำการใดอันก่อให้เกิดความเสียหายอย่างร้ายแรง แก่ระบบขนส่งสาธารณะ ระบบโทรคมนาคม หรือโครงสร้างพื้นฐานอันเป็นประโยชน์สาธารณะ

(3) กระทำการใดอันก่อให้เกิดความเสียหายแก่ทรัพย์สิน ของรัฐใดรัฐหนึ่ง หรือของบุคคลใดหรือต่อสิ่งแวดล้อม อันก่อให้เกิดหรือน่าจะก่อให้เกิดความเสียหายทางเศรษฐกิจ

ถ้าการกระทำนั้นได้กระทำโดยมีความมุ่งหมายเพื่อขู่เข็ญ หรือบังคับ รัฐบาลไทย รัฐบาลต่างประเทศ หรือองค์การระหว่างประเทศให้กระทำหรือไม่กระทำการใดอันจะก่อให้เกิดความเสียหายอย่างร้ายแรง หรือเพื่อสร้างความปั่นป่วนโดยให้เกิดความหวาดกลัวในหมู่ประชาชนผู้นั้นกระทำความผิดฐานก่อการร้าย ต้องระวางโทษประหารชีวิต จำคุกตลอดชีวิต หรือจำคุกตั้งแต่สามปีถึงยี่สิบปี และปรับตั้งแต่หกหมื่นบาทถึงหนึ่งล้านบาท

การกระทำในการเดินขบวน ชุมนุม ประท้วง โต้แย้ง หรือเคลื่อนไหว เพื่อเรียกร้องให้รัฐช่วยเหลือ หรือให้ได้รับความเป็นธรรมอันเป็นการใช้เสรีภาพตามรัฐธรรมนูญ ไม่เป็นการกระทำความผิดฐานก่อการร้าย”

ลักษณะองค์ประกอบความผิดฐาน การก่อการร้ายตามมาตรา 135/1 จะต้องเป็นการกระทำที่เป็นความผิดอาญา ซึ่งคำว่า “อาญา”¹⁸ หมายถึง คดีที่เกี่ยวกับการกระทำความผิดตามกฎหมายอาญา เรียกว่า คดีอาญา ซึ่งจะต้องเป็นความผิดตามที่ระบุไว้ และสามารถแยกองค์ประกอบความผิดในส่วนของการกระทำได้ 3 ประเภท ดังนี้

¹⁸ พจนานุกรม ฉบับราชบัณฑิตยสถาน พ.ศ.2525

ก. ประเภทที่ 1 เป็นการใช้กำลังประทุษร้าย หรือกระทำการใดที่ก่อให้เกิดอันตรายต่อชีวิต หรืออันตรายอย่างร้ายแรงต่อร่างกายหรือเสรีภาพของบุคคลใด ๆ

(1) ใช้กำลังประทุษร้าย หมายถึงทำการประทุษร้ายแก่กายหรือจิตใจของบุคคลไม่ว่าจะทำด้วยใช้แรงกายภาพหรือด้วยวิธีอื่นใด และให้หมายความรวมถึงการกระทำใด ๆ ซึ่งเป็นเหตุให้บุคคลหนึ่งบุคคลใดอยู่ในภาวะที่ไม่สามารถขัดขืนได้ ไม่ว่าจะโดยใช้ยาทำให้มึนเมา สะกดจิต หรือใช้วิธีอื่นใดอันคล้ายคลึงกัน* เช่น การกอด รัด จับ ชกตอย ทูป ตี ฟัน แทะ ใช้ยารม หรือให้ดื่มน้ำทำให้มึนเมา เป็นต้น และสามารถแยกได้ 2 ประการ คือ

(ก) การประทุษร้ายโดยตรง ซึ่งอาจเป็นการใช้อำนาจทางกายหรือกำลังกาย หรืออาจถูกประทุษร้ายโดยวิธีอื่น ที่เป็นการประทุษร้ายต่อร่างกายหรือจิตใจ หรือทั้งสองอย่าง

(ข) การกระทำอย่างอื่น ที่หมายความว่า การกระทำนั้น ๆ เป็นเหตุให้บุคคลที่ถูกประทุษร้ายไม่อาจขัดขืนได้ เช่น ให้ดื่มน้ำหรือเหล้าให้มึนเมา หรือใช้วิธีสะกดจิตจนหมดสติ เป็นต้น¹⁹ หรือ

(2) กระทำการใดที่ก่อให้เกิดอันตรายต่อชีวิต หรืออันตรายอย่างร้ายแรงต่อร่างกาย หรือเสรีภาพของบุคคลใด ๆ

คำว่า กระทำการใด ตามมาตรา 135/1(1) นี้ น่าจะหมายถึงการกระทำทุกอย่างโดยไม่จำกัดว่าจะทำโดยวิธีใด ๆ²⁰ เช่น การลอบวางระเบิด การวางยาพิษ หรือการปลอมปนอาหาร หรือวิธีการอื่น ๆ เป็นต้น ซึ่งเป็นการกระทำที่มีได้ทำต่อตัวผู้ถูกกระทำโดยตรง แต่เป็นการกระทำในส่วนอื่นเพื่อให้บังเกิดผลกระทบต่อผู้อื่น จนก่อให้เกิดอันตรายต่อชีวิตและร่างกาย โดยมีเจตนาให้ผู้อื่นถึงแก่ความตาย หรือได้รับบาดเจ็บทั้งทางร่างกายหรือจิตใจ เช่น การลอบวางระเบิดสถานีรถไฟขนาดใหญ่ หรือสนามบินนานาชาติขนาดใหญ่จนมีผู้บริสุทธิ์ถึงแก่ความตายหรือบาดเจ็บสาหัส หรือการยึดเครื่องบินโดยสารแล้วบังคับให้บินพุ่งชนตึกเวิลด์เทรด เซ็นเตอร์ ในเมืองนิวยอร์ก เมื่อวันที่ 11 กันยายน 2544 จนมีผู้บาดเจ็บล้มตายเป็นจำนวนมาก เป็นต้น

* ประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 1(6)

¹⁹พิพัฒน์ จักรางกูร, คำอธิบายประมวลกฎหมายอาญา ภาค 1 บทบัญญัติทั่วไป

(กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์นิติบรรณาการ, ม.ป.ป.), หน้า 15.

²⁰จิตติ ดิงศภัทย์, กฎหมายอาญา ภาค 2 ตอน 2 และภาค 1 พิมพ์ครั้งที่ 6 (กรุงเทพมหานคร : ห้างหุ้นส่วนจำกัดจิวรัชการพิมพ์, 2545) หน้า 283.

ส่วน การกระทำที่ก่อให้เกิดอันตรายต่อเสรีภาพของบุคคลใด ๆ นั้น ต้องเป็นการกระทำที่ไม่ได้มุ่งหวังต่อชีวิตหรือร่างกายของผู้อื่น เป้าหมายของผู้ก่อการร้ายเพื่อเป็นการกำจัดต่อเสรีภาพของผู้อื่นให้จำต้องกระทำหรือไม่กระทำการใด ๆ โดยไม่สมัครใจ เช่น กรณีกลุ่มก่อการร้ายในประเทศอิรักจับตัวประกันชาวตะวันตก เพื่อให้สหรัฐอเมริกาขยับกองทัพออกไปจากดินแดนอิรัก เป็นต้น นอกจากนี้การข่มขู่ว่าจะจับ หรือจะขังตามมาตรา²¹ ก็เป็นการกระทำที่เข้าข่ายความผิดการกระทำที่ก่อให้เกิดอันตรายต่อเสรีภาพของบุคคลใด ๆ (ฎีกาที่ 839/2483, 668/2487)

หากพิจารณา องค์ประกอบความผิดในส่วนของการกระทำตามมาตรา 135/1 (1) แล้ว เห็นได้ว่าต้องเป็นการกระทำความผิดโดยมีเจตนาที่เป็นเหตุจงใจให้ผู้กระทำความผิดตกลงกระทำความผิดนั้นหรือที่เรียกว่าเจตนาพิเศษ คำว่า “เจตนาพิเศษ” หมายถึง กระทำโดยรู้สำนึกและประสงค์ต่อผลเพื่ออย่างใดอย่างหนึ่งตามที่ระบุไว้ เช่น ความผิดฐานลักทรัพย์ ตามมาตรา 334 แห่งประมวลกฎหมายอาญา จะต้องทำโดยทุจริตคือเพื่อแสวงหาประโยชน์ที่มีควรวได้²¹ เป็นต้น ซึ่งลักษณะความผิดฐานการก่อการร้าย ตามอนุ (1) แห่งมาตรา 135/1 นี้ ต้องมีเจตนาที่เป็นการขู่เชิญ หรือบังคับรัฐบาลไทย รัฐบาลต่างประเทศ หรือองค์การระหว่างประเทศ หรือให้กระทำ หรือไม่กระทำการใด อันจะก่อให้เกิดความเสียหายอย่างร้ายแรง หรือเพื่อสร้างความปั่นป่วนโดยให้เกิดความหวาดกลัวในหมู่ประชาชน โดยใช้กำลังประทุษร้าย หรือกระทำการใดที่ก่อให้เกิดอันตรายต่อชีวิต หรืออันตรายอย่างร้ายแรงต่อร่างกายหรือเสรีภาพของบุคคลใด ๆ หากเป็นการกระทำ โดยไม่มีเหตุจงใจดังที่ระบุไว้ย่อมไม่เข้าองค์ประกอบความผิดฐานการก่อการร้าย องค์ประกอบในเรื่องของเจตนาดังกล่าวจึงเป็นข้อเท็จจริงที่จะต้องมีการพิสูจน์ในชั้นศาลต่อไป

ตัวอย่าง การใช้กำลังประทุษร้ายที่เข้าลักษณะความผิดดังกล่าว เช่น การลอบฆ่าพระสงฆ์ ครู และตำรวจทหารในเขตพื้นที่ 3 จังหวัดภาคใต้โดยมุ่งหมายเพื่อให้เกิดความหวาดกลัวในหมู่ประชาชนจนไม่อาจอยู่ในพื้นที่ หรือเกรงกลัวที่จะให้ความร่วมมือกับทางราชการ หรือการลอบสังหารคนในพื้นที่ 3 จังหวัดชายแดนภาคใต้ไม่ว่าจะเป็นชาวไทยหรือมุสลิม เพื่อแสดงให้เห็นว่าพวกของตนมีอำนาจเหนือรัฐเพื่อหวังมิให้เชื่อใจรัฐบาล หรือเหตุการณ์ที่นักศึกษามิชนนาร์ในประเทศเมียนมาร์บุกยึดสถานทูตเมียนมาร์ประจำประเทศไทย หรือชนกลุ่มน้อยโรงพยาบาลศูนย์ราชบุรีแล้วจับตัวคนเป็นตัวประกันเพื่อใช้เป็นเครื่องมือต่อรองกับรัฐบาลไทยและรัฐบาลเมียนมาร์ ซึ่งถือว่าเป็นการใช้กำลังประทุษร้ายเพื่อขู่เชิญหรือบังคับรัฐบาลไทย หรือรัฐบาลต่างประเทศ หรือองค์การระหว่างประเทศ เป็นต้น

²¹จิตติ ดิงศภทิพย์, กฎหมายอาญา ภาค 1 พิมพ์ครั้งที่ 10 (กรุงเทพมหานคร : ห้างหุ้นส่วนจำกัด จีรัชการพิมพ์, 2546), หน้า 245-246.

ก. ประเภทที่ 2 กระทำการใดอันก่อให้เกิดความเสียหายอย่างร้ายแรง แก่ระบบขนส่งสาธารณะ ระบบโทรคมนาคม หรือโครงสร้างพื้นฐานอันเป็นประโยชน์สาธารณะ โดยมีมูลเหตุจูงใจเพื่อ

1. ชูเจี๊ญ หรือบังคับรัฐบาลไทย รัฐบาลต่างประเทศ หรือองค์การระหว่างประเทศ
2. โดยให้กระทำ หรือไม่กระทำการใด อันจะก่อให้เกิดความเสียหายอย่างร้ายแรง หรือ เพื่อสร้างความปั่นป่วนโดยให้เกิดความหวาดกลัวในหมู่ประชาชน

ความผิดฐานการก่อการร้าย ประเภทที่ 2 นี้ต่างจากประเภทที่ 1 ตรงที่เป็นการกระทำที่เน้นต่อตัววัตถุมิใช่กระทำต่อบุคคลโดยตรง ส่วนที่มีผลต่อบุคคลเป็นเพียงผลพลอยได้ ซึ่งจะต้องเป็นการกระทำที่ใช้ความรุนแรงจนสร้างความเสียหายหรือเสื่อมเสียต่อระบบขนส่งสาธารณะ ระบบโทรคมนาคม หรือโครงสร้างพื้นฐานอันเป็นประโยชน์สาธารณะ

คำว่า “กระทำการใด” ตาม 135(2) นี้ หมายถึง กระทำทุกอย่าง โดยไม่จำกัดว่าจะทำโดยวิธีใด เช่น ทำลาย ทำให้ชำรุด ทำให้เสียหาย ทำให้ไร้ประโยชน์ไร้ค่า หรือเสื่อมประโยชน์ เป็นต้น

ในส่วนของคำว่า ระบบขนส่งสาธารณะ สามารถแยกความหมายได้ดังนี้คือ “ขนส่ง” คือ ธุรกิจเกี่ยวกับขนส่งและส่ง ส่วน “สาธารณะ” คือ เพื่อประชาชนทั่วไป²² ดังนั้น “ระบบขนส่งสาธารณะ” หมายถึง ระบบธุรกิจที่เกี่ยวกับการขนส่งผู้โดยสาร และส่งสินค้าที่ประชาชนทั่วไปสามารถใช้บริการได้ โดยไม่จำกัดเฉพาะบุคคลใดบุคคลหนึ่ง ที่มีผู้ประกอบการขนส่งสาธารณะเป็นผู้ดำเนินการซึ่งอาจเป็นหน่วยงานรัฐหรือหน่วยงานเอกชน หรือหน่วยงานทั้ง 2 หน่วยงานรวมกันก็ได้²³ เช่น ระบบขนส่งผู้โดยสารด้วยระบบราง รถยนต์ประจำทาง เรือประจำทาง แท็กซี่ และเครื่องบินโดยสาร เป็นต้น

²² พจนานุกรม ฉบับราชบัณฑิตยสถาน 2542.

²³ สุปิ่น พูลพัฒน์, คำอธิบายเรียงมาตราประมวลกฎหมายอาญา (ตอน 3) พิมพ์ครั้งที่ 5 (กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์นิติบรรณาการ, 2532), หน้า 160.

ระบบโทรคมนาคม (Telecommunications Systems) หมายถึง ระบบที่เป็นการส่งสารสนเทศในรูปแบบของตัวอักษรภาพ และเสียงโดยใช้คลื่นแม่เหล็กไฟฟ้า โดยมี ฮาร์ดแวร์และซอฟต์แวร์จำนวนหนึ่งที่สามารถทำงานร่วมกัน หรือการติดต่อสื่อสารที่หนึ่งไปยังอีกที่หนึ่ง โดยใช้พลังงานไฟฟ้าให้ไหลไปตามสายเคเบิลทองแดง เคเบิลเส้นใยนำแสง หรือโดยอาศัยคลื่นแม่เหล็กไฟฟ้าในการส่งสัญญาณไปในบรรยากาศ การส่งวิทยุ โทรทัศน์ การส่งคลื่นไมโครเวฟ และการส่งสัญญาณผ่านดาวเทียม โดยจุดที่ส่งต้นทางกับปลายทางอยู่ห่างไกลกัน และจะส่งให้บุคคลใดบุคคลหนึ่งหรือทั่วไปก็ได้²⁴ เช่น ระบบโทรศัพท์พื้นฐานหรือไร้สาย ระบบดาวเทียมเพื่อการสื่อสาร ระบบเครือข่ายไร้สาย ระบบอาณัติสัญญาณ และระบบเทคโนโลยีเพื่อสารสนเทศ เป็นต้น

โครงสร้าง คือ ส่วนประกอบสำคัญ ๆ ซึ่งนำมาคลุมเข้าด้วยกัน ให้เป็นรูปเป็นร่างเดียวกัน, พื้นฐาน คือ รากฐาน, ประโยชน์ คือ สิ่งที่มีผลใช้ได้ดีสมกับที่คิดมุ่งหมายไว้ ผลที่ได้ตามต้องการ สิ่งที่เป็นผลดีหรือเป็นคุณ และสาธารณะ คือ เพื่อประชาชนทั่วไป เป็นประโยชน์สาธารณะได้คือ ส่วนประกอบอันสำคัญที่สร้างสรรค์ขึ้นมาเป็นรากฐานที่ประชาชนทั่วไปสามารถเข้าร่วมกันได้ดีสมกับที่มุ่งหมายคิดขึ้นมา เช่น ระบบไฟฟ้า และระบบประปา เป็นต้น

สำหรับประมวลกฎหมายอาญา ไม่ได้ให้คำจำกัดความของคำว่า ระบบขนส่งสาธารณะ ระบบโทรคมนาคม โครงสร้างพื้นฐานอันเป็นประโยชน์สาธารณะไว้โดยเฉพาะเจาะจง ซึ่งคำว่า ระบบขนส่งสาธารณะ อาจเทียบเคียงได้ตามมาตรา 232 วรรคแรก (2) (3) แห่งประมวลกฎหมายอาญา* ที่ระบุถึงคำว่า รถยนต์ หรือเรือกลไฟ หรือรถยนต์อันมีระวางตั้งแต่ห้าตันขึ้นไปที่ใช้สำหรับการขนส่ง

²⁴กิดานันท์ มลิทอง, เทคโนโลยีการศึกษาและนวัตกรรม พิมพ์ครั้งที่ 2(กรุงเทพมหานคร : ห้างหุ้นส่วนจำกัดอรุณการพิมพ์, 2543), หน้า 72.

*ประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 232 ผู้ใดกระทำความผิดประการใด ๆ ให้ยานพาหนะดังต่อไปนี้ อยู่ในลักษณะอันน่าจะเป็นเหตุให้เกิดอันตรายแก่บุคคลขนส่งสาธารณะคือ บุคคลทุกคนชอบที่จะใช้สิทธิโดยสาร หรือบรรทุก สิ่งของ หรือสินค้าโดยเสียค่าตอบแทนเป็นค่าโดยสารหรือค่าบรรทุก ไม่ใช่ใช้สำหรับใช้ในการขนส่งของบุคคลหรือของรัฐโดยเฉพาะซึ่งบุคคลอื่นไม่มีสิทธิจะใช้ร่วมด้วย เช่น รถยนต์ประจำทางสายต่าง ๆ สำหรับรับคนโดยสารประจำทาง หรือรับจ้างบรรทุกสินค้าจากประชาชนทั่วไป เป็นต้น

แม้ประมวลกฎหมายอาญา จะไม่ได้มีการบัญญัติคำนิยามของ คำว่า ระบบโทรคมนาคม ไว้ก็ตาม แต่ถ้าหากดูความหมายตามที่กล่าวแล้วข้างต้น ก็พอที่จะเทียบเคียงได้ กับมาตรา 235 แห่งประมวลกฎหมายอาญา ที่ระบุนความผิดฐาน กระทำการให้สื่อสารสาธารณะทาง ไปรษณีย์ ทางโทรเลข ทางโทรศัพท์ หรือวิทยุขัดข้อง ซึ่งการกระทำความผิดตามมาตรานี้ไม่จำเป็นต้องทำ ให้เสียหาย ทำให้เสื่อมค่า หรือทำให้ไร้ประโยชน์ เพียงแต่เจตนาทำให้เกิดขัดข้องหรือติดขัดจนเป็นเหตุ ให้การสื่อสารที่เป็นสาธารณะมิใช่ของเอกชน จนไม่อาจสื่อสารเชื่อมโยงกันได้นั้นนับว่าเป็นความผิดแล้ว ต่างจากมาตรา 135/1(2) ที่ต้องเป็นการกระทำโดยเจตนาที่ก่อให้เกิดความเสียหายอย่างร้ายแรงจนไม่อาจ แก่ไข ซ่อมแซม หรือปรับปรุงให้ใช้ได้เหมือนเช่นดั้งเดิม เมื่อพิเคราะห์มาตรา 235 แล้วระบบเพียง ระบบสื่อสารสาธารณะ ซึ่งค่อนข้างจะคับแคบไม่ครอบคลุมระบบโทรคมนาคม ที่ปัจจุบัน นับว่ามีความ หลากหลายและก้าวหน้าแตกต่างจากระบบเดิม ๆ เป็นอย่างมาก นอกจากจะมีรัฐเป็นผู้ให้บริการแล้วยังมี ส่วนที่เป็นของเอกชนซึ่งเป็นเจ้าของสัมปทานเป็นผู้ดูแลและให้บริการลูกค้าด้วย หากมีบุคคลใดสร้างความเสียหายต่อระบบเหล่านี้ก็อาจส่งผลกระทบต่อทางเศรษฐกิจ และประชาชนเป็นอย่างมาก

ตัวอย่าง กระทำการใดอันก่อให้เกิดความเสียหายอย่างร้ายแรง แก่ระบบขนส่งสาธารณะ ระบบโทรคมนาคม หรือโครงสร้างพื้นฐานอันเป็นประโยชน์สาธารณะ เช่น การลอบวางเพลิงสถานีส่งสัญญาณโทรศัพท์เคลื่อนที่ในเขตพื้นที่จังหวัดปัตตานี ยะลา และนราธิวาส เพื่อ ตอบโต้การลงทะเบียนซิมโทรศัพท์เคลื่อนที่แบบเติมเงิน หรือการลอบวางระเบิดสถานีรถไฟหาดใหญ่ หรือสนามบินนานาชาติหาดใหญ่ หรือการวางระเบิดเส้นทางรถไฟสายใต้จนไม่อาจเดินรถได้ เพื่อสร้างความ ปั่นป่วนให้เกิดความหวาดกลัวในหมู่ประชาชนจนไม่กล้าเดินทาง หรือการพยายามลอบวางเพลิง สถานีไฟฟ้า หรือการลักลอบตัดสายไฟแรงสูงริมถนนเพื่อเตรียมการเข้าโจมตีเจ้าหน้าที่ของรัฐในเขตพื้นที่ จังหวัดชายแดนภาคใต้ หรือกลุ่มลัทธิโอมชินริเกียวปล่อยแก๊สพิษซารินในสถานีรถไฟใต้ดิน กรุงโตเกียว ประเทศญี่ปุ่น เป็นต้น

ค. ประเภทที่ 3 กระทำการใดอันก่อให้เกิดความเสียหายแก่ทรัพย์สิน ของรัฐใดรัฐหนึ่ง หรือของบุคคลใดหรือต่อสิ่งแวดล้อม อันก่อให้เกิดหรือน่าจะก่อให้เกิดความเสียหาย ทางเศรษฐกิจ โดยมีมูลเหตุจูงใจเพื่อ

(1) ชูเกียรติ หรือบังคับรัฐบาลไทย รัฐบาลต่างประเทศ หรือ องค์การระหว่างประเทศ

(2) โดยให้กระทำ หรือไม่กระทำการใด อันจะก่อให้เกิดความเสียหายอย่างร้ายแรง หรือ เพื่อสร้างความปั่นป่วนโดยให้เกิดความหวาดกลัวในหมู่ประชาชน

ความผิดฐานการก่อการร้าย ประเภทนี้เหมือนกับประเภทที่ 2 ตรงที่เป็นการกระทำที่มีได้กระทำต่อบุคคลโดยตรง แต่เป็นการกระทำเพื่อก่อให้เกิดผลกระทบต่อเศรษฐกิจและสังคมโดยรวม ซึ่งหมายความว่ามิได้กระทำต่อบุคคลใดบุคคลหนึ่ง หรือหน่วยงานใด หน่วยงานหนึ่งเป็นการเฉพาะ แต่หมายถึงเป็นการสร้างความเสียหายโดยมีมูลค่ามหาศาล และก่อให้เกิดผลกระทบทั้งทางด้านสังคม การเมือง และเศรษฐกิจ ที่อาจคำนวณเป็นตัวเงินได้ (Tangible Damage) และไม่อาจคำนวณเป็นตัวเงินได้ (Intangible Damage) ต่อประเทศต่าง ๆ ไม่ว่าจะเป็นภาครัฐหรือเอกชน โดยไม่จำกัดว่าต้องสร้างความเสียหาย สูญเสีย ต่อรัฐใดรัฐหนึ่งหรือบุคคลใดบุคคลหนึ่ง หรือสิ่งแวดล้อมของประเทศใด หากการกระทำดังกล่าวสร้างความเสียหายต่อทรัพย์สินของรัฐหรือบุคคลใด ไม่ว่าทรัพย์สินนั้นจะตั้งอยู่ที่ประเทศอื่นที่มีใช้ประเทศเจ้าของทรัพย์สินก็ตาม นับว่าเป็นการก่อการร้าย ตามมาตรา 135/1 (3) แล้ว แม้การกระทำดังกล่าวยังไม่ส่งผลกระทบต่อเศรษฐกิจโดยทันที ซึ่งอาจใช้เวลาพอสมควรกว่าที่ผลกระทบทางด้านเศรษฐกิจจะเกิดขึ้นก็ถือว่าเป็นความผิดเช่นเดียวกัน เช่น การขั๊กออกข้อโกงสถาบันการเงิน การปั่นหุ้นในตลาดหลักทรัพย์ การปลอมแปลงบัตรเครดิต การขนย้ายเงินสดข้ามพรมแดนจำนวนมากมายโดยไม่ได้รับอนุญาต และการทุจริตประพฤตมิชอบในวงราชการ เป็นต้น

กระทำการใดอันก่อให้เกิดความเสียหายต่อสิ่งแวดล้อม

สิ่งแวดล้อม หมายถึง ต้องเป็นการกระทำต่อทุกสิ่งทุกอย่างที่อยู่รอบตัวมนุษย์ทั้งมีชีวิตและไม่มีชีวิต รวมทั้งที่เป็นรูปธรรม นั่นก็คือสามารถจับต้องได้ และนามธรรม เช่น วัฒนธรรม ประเพณี และความเชื่อถือ อันมีอิทธิพลเกี่ยวโยงกันและเกี่ยวพันซึ่งกันและกัน ผลกระทบจากปัจจัยหนึ่งจะมีส่วนเสริมสร้างหรือทำลายอีกส่วนหนึ่งอย่างหลีกเลี่ยงมิได้ สิ่งแวดล้อมเป็นวงจรและวัฏจักรที่เกี่ยวข้องกันไปทั้งระบบ สามารถแบ่งออกได้เป็น สิ่งแวดล้อมที่เกิดเองตามธรรมชาติ เช่น ป่าไม้ ภูเขา ดิน น้ำ อากาศ ทรัพยากร และสิ่งแวดล้อมที่มนุษย์สร้างขึ้น เช่น ชุมชนเมือง สิ่งก่อสร้างโบราณสถาน ศิลปกรรม ขนบธรรมเนียม ประเพณี และวัฒนธรรม*

(1) เรือเดินทะเล อากาศยาน รถไฟหรือราง

(2) รถยนต์ที่ใช้สำหรับการขนส่งสาธารณะ หรือ

(3) เรือกลไฟ หรือเรือยนต์อันมีระวางตั้งแต่ห้าตันขึ้นไป ที่ใช้สำหรับการขนส่งสาธารณะ

*ที่มาจาก หนังสือเรื่องการอนุรักษ์สิ่งแวดล้อม กรมส่งเสริมคุณภาพสิ่งแวดล้อม

กระทรวงวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยีและสิ่งแวดล้อม

ดังนั้น บุคคลใดก็ตามที่สร้างความเสียหาย ทำให้เสื่อมค่า หรือทำให้ไร้ประโยชน์ซึ่งสิ่งแวดล้อมไม่ว่าจะเป็นการตัดไม้ทำลายป่า สร้างความแตกแยกภายในชุมชน ทำลายความเชื่อถือ วัฒนธรรม และประเพณีของท้องถิ่น โดยประการที่ก่อให้เกิดหรือน่าจะก่อให้เกิดความเสียหายต่อเศรษฐกิจ นับว่าเป็นการกระทำการก่อการร้ายประเภทนี้แล้ว ความผิดเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมนั้น ประมวลกฎหมายอาญาไม่ได้บัญญัติไว้โดยเฉพาะ แต่ก็พอที่จะพิจารณาเทียบเคียงได้กับมาตรา 237 แห่งประมวลกฎหมาย* กำหนดให้ผู้ใดที่กระทำต่ออาหาร หรือบ่อ สระ หรือที่ขังน้ำใด ๆ ที่มีอยู่หรือเพื่อจัดให้ประชาชนทั่วไปใช้หรือบริโภค มิใช่เฉพาะรายใครรายหนึ่ง ด้วยการเจือปน ระคน กละของมีพิษหรือสิ่งอื่นใด เช่น สารหนู ยาพิษชนิดต่าง ๆ ยางไม้ เป็นต้น ลงไปในอาหารหรือบ่อ สระ หรือที่ขังน้ำใด ๆ โดยรู้ว่าของมีพิษหรือสิ่งอื่นนั้นน่าจะก่อให้เกิดอันตรายต่อสุขภาพของประชาชนผู้บริโภค

นอกจากนี้ กฎหมายอาญา ยังเอาผิดกับผู้ที่ทำให้รังระบายน้ำ ร่องน้ำ หรือท่อระบายของโสโครกที่เป็นของสาธารณะเกิดขัดข้องและไม่สะดวก หรือทำให้เกิดปฏิญญ์แก่น้ำในบ่อ หรือที่ขังน้ำอันมีไว้สำหรับประชาชนใช้สอย ตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา 375 และ 380 แห่งประมวลกฎหมายอาญา ตามลำดับ หากพิจารณาความผิดอาญาที่กล่าวแล้วเห็นได้ว่าเป็นเพียงความผิดเล็ก ๆ น้อย ที่ไม่ส่งผลกระทบต่อเศรษฐกิจและสังคมมากนัก จำกัดในชุมชนแคบ ๆ มิได้เกิดต่อประชาชนส่วนใหญ่ของประเทศหรือรัฐอื่น ต่างกับปัจจุบันที่ทั่วโลกมีการเชื่อมโยงกันอย่างสะดวกรวดเร็วไม่ว่าทางการเมือง เศรษฐกิจ และสังคม หากการกระทำผิดเกิดขึ้นในประเทศใดประเทศหนึ่งก็อาจส่งผลกระทบต่อประเทศอื่นที่ไม่ใช่สถานที่เกิดเหตุได้

องค์ประกอบของการกระทำความผิดการก่อการร้าย ตามมาตรา 135/1(3) ก็เช่นเดียวกับความผิดตาม (1) (2) ที่ผู้กระทำความผิดต้องมีเจตนาเพื่อขู่เข็ญ หรือบังคับรัฐบาลไทย รัฐบาลต่างประเทศ หรือองค์การระหว่างประเทศ หรือให้กระทำ หรือไม่กระทำการใด อันจะก่อให้เกิดความเสียหายอย่างร้ายแรง หรือเพื่อสร้างความปั่นป่วนโดยให้เกิดความหวาดกลัวในหมู่ประชาชน โดยใช้กำลังประทุษร้าย หรือกระทำการใดที่ก่อให้เกิดอันตรายต่อชีวิต หรืออันตรายอย่างร้ายแรงต่อร่างกายหรือเสรีภาพของบุคคลใด ๆ หากเป็นการกระทำโดยไม่มีเหตุจงใจดังที่ระบุไว้ย่อมไม่เข้าองค์ประกอบความผิดฐานการก่อการร้าย เช่นเดียวกันกับที่ได้กล่าวมาแล้ว

*ประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 237 ผู้ใดเอาของที่มีพิษหรือสิ่งอื่นที่น่าจะเป็นอันตรายแก่สุขภาพ เจือลงในอาหาร หรือในน้ำซึ่งอยู่ในบ่อ หรือที่ขังน้ำใด ๆ และอาหารหรือน้ำนั้นได้มีอยู่หรือจัดไว้เพื่อประชาชนบริโภค ต้องระวางโทษ

ตัวอย่าง กระทำการใดอันก่อให้เกิดความเสียหายแก่ทรัพย์สินของรัฐใดรัฐหนึ่ง หรือของบุคคลใดหรือต่อสิ่งแวดล้อม อันก่อให้เกิดหรือน่าจะก่อให้เกิดความเสียหายทางเศรษฐกิจ เช่น การบุกเข้าไปปล้นอาวุธปืนของกองพันทหารพัฒนา จังหวัดปัตตานี การเผาโรงเรียนในเขตพื้นที่สามจังหวัดชายแดนภาคใต้ การขับเรือยนต์พุ่งเข้าชนเรือรบสหรัฐฯที่ประเทศเยเมน จนเสียหาย การลอบทำลายท่อส่งแก๊ส หรือการปั่นหุ้นในตลาดหลักทรัพย์ เป็นต้น

การกระทำความผิดตามมาตรา 135/1 นี้ ยังได้บัญญัติยกเว้นความรับผิดไว้ตามวรรค 2 ด้วย หากการกระทำดังที่ระบุไว้เป็นการเดินขบวน ชุมนุม ประท้วงโต้แย้ง หรือเคลื่อนไหว เพื่อให้รัฐช่วยเหลือ หรือให้ได้รับความเป็นธรรม อันเป็นการใช้เสรีภาพตามรัฐธรรมนูญ ผู้กระทำความผิดดังกล่าวย่อมไม่เป็นความผิดฐานการก่อการร้าย เช่น การที่ประชาชนเดินขบวน ชุมนุมประท้วงนโยบายของรัฐบาลที่เห็นว่าไม่เป็นธรรม เพื่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงทางการเมือง จนเป็นเหตุให้มีการใช้กำลังประทุษร้าย หรือกระทำการใดอันก่อให้เกิดอันตรายต่อชีวิต หรืออันตรายอย่างร้ายแรงต่อร่างกาย หรือเสรีภาพของบุคคลใด ๆ หรือก่อให้เกิดความเสียหายอย่างร้ายแรงแก่ระบบขนส่งสาธารณะ ระบบโทรคมนาคม หรือโครงสร้างพื้นฐานอันเป็นประโยชน์สาธารณะ หรือก่อให้เกิดความเสียหายแก่ทรัพย์สินของรัฐใดรัฐหนึ่ง หรือของบุคคลใดหรือต่อสิ่งแวดล้อม อันก่อให้เกิดหรือน่าจะก่อให้เกิดความเสียหายทางเศรษฐกิจ ย่อมไม่เป็นความผิดฐานการก่อการร้าย หากไม่มีเจตนาจงใจเพื่อทำการก่อการร้าย เป็นต้น

2. ความผิดเกี่ยวกับการสมคบ ตระเตรียมการก่อการร้าย

ความผิดเกี่ยวกับการสมคบ ตระเตรียมการก่อการร้าย แม้จะยังไม่ได้ลงมือกระทำการก็ถือว่าเป็นความผิด ตามที่ได้มีการบัญญัติไว้ในมาตรา 135/2 ว่า

“มาตรา 135/2 ผู้ใด

(1) ชู้เชิญว่าการกระทำการก่อการร้าย โดยมีพฤติการณ์อันควรเชื่อได้ว่าบุคคลนั้นจะกระทำการตามที่ชู้เชิญ หรือ

(2) สละสมกำลังพลหรืออาวุธ จัดหาหรือรวบรวมทรัพย์สิน ให้หรือรับการฝึกการก่อการร้าย ตระเตรียมการอื่นใดหรือสมคบกัน เพื่อก่อการร้าย หรือกระทำความผิดใด ๆ อันเป็นส่วนหนึ่งของแผนการเพื่อก่อการร้าย หรือยุยงประชาชนให้เข้ามามีส่วนในการก่อการร้าย หรือรู้ว่าจะก่อการร้ายและกระทำการใดอันเป็นการช่วยปกปิดไว้

ผู้นั้นต้องระวางโทษจำคุกตั้งแต่สองปีถึงสิบปี และปรับตั้งแต่สี่หมื่นบาทถึงสองแสนบาท”

การกระทำความผิดเกี่ยวกับขู่เข็ญว่าการกระทำการก่อการร้าย โดยมี พุทธิการณ์อันควรเชื่อได้ว่าบุคคลนั้นจะกระทำการตามที่ขู่เข็ญ ที่ระบุตาม มาตรา 135/2 (1) นี้ หมายความว่า เป็นการแสดงออกให้ปรากฏและเป็นที่น่าเชื่อถือแก่ผู้อื่นว่าจะมีการกระทำการก่อการร้าย เช่น การใช้ความรุนแรงในรูปแบบต่าง ๆ ที่ได้กระทำต่อเจ้าหน้าที่ของรัฐ และประชาชนผู้บริสุทธิ์ ตลอดจนทรัพย์สินของทางราชการ และประชาชน จนก่อให้เกิดความกลัวและตื่นตระหนกต่อพฤติกรรมจนกลัวว่าจะเป็นอันตรายต่อชีวิต ร่างกาย เสรีภาพ หรือทรัพย์สินของนั้นหรือของบุคคลที่สาม โดยมีเหตุอันเชื่อได้ว่าขู่เข็ญนั้น จะมีการลงมือกระทำการก่อการร้ายจริง เช่น กลุ่มโจรก่อการร้ายส่งจดหมายข่มขู่ชาวบ้านในเขตพื้นที่ 3 จังหวัดชายแดนภาคใต้ว่าจะฆ่า หรือทำลายหรือลอบวางระเบิดสถานที่ต่าง สถานที่ของทางราชการ เพื่อสนับสนุนการแบ่งแยกดินแดนเป็นรัฐปัตตานี เป็นต้น

ความผิดฐานการก่อการร้าย ตามมาตรา 135/2 (2) สามารถแบ่งความผิดออกได้ ดังต่อไปนี้

ก. ผู้ใดสะสมกำลังพลหรืออาวุธเพื่อก่อการร้าย

สะสมกำลังพล หมายถึง การรวบรวมกำลังผู้คนให้เพิ่มมากขึ้น โดยไม่จำกัดจำนวนว่าจะมีมากน้อยเพียงใด ส่วน สะสมอาวุธ หมายถึง การรวบรวมอาวุธโดยสภาพและที่ไม่เป็นอาวุธโดยสภาพ เช่น อาวุธปืน กระสุนปืน วัตถุระเบิด ส่วนประกอบของวัตถุระเบิด ตะปูเพื่อทำระเบิด ไม้ขีดกรดยนต์ของเจ้าหน้าที่ของทางราชการไม่ให้ติดตามได้ เศษลวด เหล็ก ทองแดง เป็นต้น

การสะสมกำลังพลหรืออาวุธ จะต้องเป็นการกระทำโดยมีเจตนาพิเศษเพื่อกระทำการก่อการร้าย หรือกระทำความผิดอย่างใดอย่างหนึ่ง²⁵ ตามที่บัญญัติการกระทำไว้ตามมาตรา 135/1 เช่น กรณีกลุ่มก่อความไม่สงบในเขตพื้นที่ 3 จังหวัดชายแดนภาคใต้ บุกรุกเข้าไปปล้นอาวุธปืน เอ็ม.16 จากกองพันทหารพัฒนา จังหวัดปัตตานี เป็นต้น

ข. ผู้ใดจัดหาหรือรวบรวมทรัพย์สินเพื่อก่อการร้าย หรือกระทำความผิดใด ๆ อันเป็นส่วนของแผนการเพื่อก่อการร้าย

การจัดหาทรัพย์สิน หมายถึง การเลือกเฟ้นหาทรัพย์สินต่าง ๆ ทั้งวัตถุที่มีรูปร่างและไม่มีรูปร่าง ซึ่งอาจมีราคาและถือเอาได้ สำหรับ การรวบรวมทรัพย์สิน หมายความว่า การนำทรัพย์สินต่าง ๆ ที่ได้รับมาหรือหาไม่ว่าจากผู้ใด ที่ใด เข้ามารวมไว้ด้วยกัน

²⁵ สุปิ่น พูลพัฒน์, คำอธิบายเรียงมาตราประมวลกฎหมายอาญา (เล่ม 2) (กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์นิติบรรณาการ, 2532), หน้า 24.

ความผิดเกี่ยวกับจัดหาหรือรวบรวมทรัพย์สิน นี้ ก็เช่นเดียวกับ การสะสมกำลังพลหรืออาวุธ ที่ต้องมีเจตนาพิเศษคือ เพื่อวัตถุประสงค์ในการกระทำการก่อการร้าย หรือ กระทำความผิดอย่างใดอย่างหนึ่ง ตามที่บัญญัติการกระทำผิดไว้ตามมาตรา 135/1 เช่น การขอรับบริจาค เงินหรือ ได้รับเงินบริจาคเพื่อนำไปใช้ซื้ออาวุธ หรือเสบียง เพื่อสะสมเตรียมการก่อการร้าย เป็นต้น

ค. ผู้ใดให้หรือรับการฝึกการก่อการร้ายเพื่อก่อการร้าย

การให้การฝึกการก่อการร้ายเพื่อก่อการร้าย หมายความว่า เป็นการมอบ สละ หรืออนุญาตให้ฝึกสอนสมาชิกกลุ่มพวกผู้ก่อการร้ายให้มีความรู้ความเข้าใจจนและ เชี่ยวชาญเกี่ยวกับ ยุทธวิธี รูปแบบและวิธีการก่อการร้ายจากผู้เชี่ยวชาญ สำหรับการรับการฝึกการก่อการ ร้ายเพื่อก่อการร้าย หมายความว่า ยินยอมเข้าไปรับการฝึกเกี่ยวกับยุทธวิธี รูปแบบและวิธีการก่อการร้าย จากผู้เชี่ยวชาญหรือผู้รู้ ตามที่ได้มีการอบรมสั่งสอนในทางที่มีชอบ

ความผิดให้หรือรับการฝึกการก่อการร้าย ต้องมีเจตนาพิเศษเพื่อ กระทำการก่อการร้าย หรือกระทำความผิดอย่างใดอย่างหนึ่งตามที่ระบุไว้ในมาตรา 135/1 เช่น เยาวชนใน 3 จังหวัดชายแดนภาคใต้ที่เข้าไปเรียนเกี่ยวกับศาสนาอิสลามในโรงเรียนปอเนาะ แต่กลับได้รับการอบรม เกี่ยวกับการกระทำการก่อการร้าย ไม่ว่าจะเป็นการฝึกสอนวิธีการแบบกองโจรและยุทธวิธีเพื่อก่อการ ร้าย ตลอดจนวิธีการซุ่มโจมตีเจ้าหน้าที่ของรัฐ การประกอบวัตถุระเบิด การลอบวางเพลิงโรงเรียน หรือ การลอบวางระเบิด เป็นต้น

ง. ผู้ใดเตรียมการอื่นใดหรือสมคบกันเพื่อก่อการร้าย

การเตรียมการอื่นใดเพื่อก่อการร้าย หมายความว่า เป็นการ กระทำอย่างใดอย่างหนึ่งเพื่อความสะดวกในการกระทำความผิด หรือให้การกระทำนั้นสามารถจะเป็น ผลได้ สำหรับดำเนินการก่อการร้าย เช่น การรวบรวมสะสมอาวุธปืน วัตถุระเบิด หรือประชุมวางแผนการ เพื่อหาผู้ทางที่สะดวกในการดำเนินการตามเป้าหมายของคน เป็นต้น ที่มีลักษณะที่พร้อมจะลงมือกระทำ การได้²⁶ ตามปกติแล้วการเตรียมกระทำความผิดโดยทั่วไปยังไม่เป็นความผิด เพราะยังไม่มีลงมือ กระทำความผิดตามที่เจตนาที่ตั้งไว้ อันเป็นการกระทำการใด ๆ ก่อนลงมือกระทำความผิด ประกอบกับ การพิสูจน์ให้เห็นถึงเจตนาการกระทำความผิดค่อนข้างยุ่งยาก และขาดพยานหลักฐานสนับสนุนในการ ลงโทษ

²⁶สุปิ่น พูลพัฒน์, เรื่องเดียวกัน, หน้า 5.

แต่ก็มีความคิดบางประเภทที่กฎหมายบัญญัติให้ การกระทำ การขึ้นตระเตรียมการเป็นความผิดแม้จะยังไม่ได้ลงมือกระทำการใด ๆ ซึ่งมักจะเป็นความผิดที่มีลักษณะร้ายแรงพอที่จะนับได้ว่าเป็นความผิดสำเร็จแล้ว เช่น ความผิดตามประมวลกฎหมายอาญา ภาค 2 ลักษณะ 1 ว่าด้วยความผิดเกี่ยวกับราชอาณาจักร ไม่ว่าจะเป็นการตระเตรียมการเพื่อปลงพระชนม์ หรือเพื่อประทุษร้าย ต่อองค์พระมหากษัตริย์ พระราชินี รัชทายาท และผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ ตามที่บัญญัติไว้ใน มาตรา 107-110 หรือการตระเตรียมการเพื่อเป็นกบฏ ตามมาตรา 114 หรือการตระเตรียมการเพื่อกระทำความผิดต่อความมั่นคงของรัฐภายนอกราชอาณาจักร เช่น เพื่อให้รัฐเสื่อมเสียอำนาจอธิปไตยหรือเอกราช ทำการรบต่อประเทศหรือเป็นข้าศึกของประเทศ อุปการะแก่การดำเนินการรบแก่ข้าศึก กระทำให้เกิดเหตุร้ายแก่ประเทศจากภายนอก ตามมาตรา 119-128 หรือการตระเตรียมพยายามวางเพลิง ที่ถือเป็นความผิดเทียบเท่าพยายามความผิด ตามมาตรา 219²⁷

การที่จะพิจารณาว่า การกระทำการใดผ่านพ้นการแสดงเจตนาถึงขั้นตระเตรียมการนั้น ก่อนข้างจะยากต่อการวินิจฉัย เช่นเดียวกับการพิจารณาว่าการกระทำอย่างไรที่ถือว่าผ่านพ้นขั้นตระเตรียมการเข้าขั้นพยายาม เมื่อพิจารณาการกระทำก่อนพยายามโดยกว้าง ๆ แล้วน่าจะถือได้ว่าอยู่ในขั้นตระเตรียมเพื่อที่จะกระทำความผิดต่อไป ซึ่งการสอบคดีดูเหมือนจะเป็นการกระทำในขั้นตระเตรียมการได้เช่นกัน ซึ่งคำว่า สมคบกัน คือ บุคคลตั้งแต่ 2 คนขึ้นไปร่วมกระทำการคบคิดกันเพื่อการใดการหนึ่ง นอกจากนี้แล้ว ความผิดเกี่ยวกับสมคบกันนั้น มาจากทฤษฎีสมคบกัน (Conspiracy Theory) ของนักกฎหมายอเมริกัน ที่ถือว่าผู้ที่กระทำการสมคบกันจะต้องรับผิดชอบเสมือนตัวการ ซึ่งเป็นไปตามหลักเกณฑ์ทั่วไปของการกระทำความผิดอาญานั้นเอง

หากพิจารณาความผิดการตระเตรียม และการสมคบเพื่อกระทำความผิดแล้วเห็นได้ว่าแตกต่างกัน โดยที่ผู้กระทำเพียงแต่แสดงเจตนาร่วมกันตกลงใจว่าจะกระทำความผิดก็เป็นเพียงการสมคบซึ่งอยู่ในขั้นแสดงเจตนาเท่านั้น แต่ถ้าในการแสดงเจตนาตกลงใจร่วมกันว่าจะกระทำความผิดนั้น หากได้มีการปรึกษากันตกลงกำหนดการที่จะกระทำต่อไปเพื่อให้ความผิดสำเร็จถือว่าการตระเตรียมเกิดขึ้นในการสมคบกันแล้ว เช่น สะสมกำลังพล อาวุธ วัตถุระเบิด ยานพาหนะ หรือมอบหมายแบ่งหน้าที่กันทำงาน เป็นต้น ถือว่าเป็นการตระเตรียมการ

²⁷จิตติ ดิงศภัทย์, เรื่องเดียวกัน, หน้า 307.

จากปัจจัยในการแสวงหา และรวบรวมพยานหลักฐานต่าง ๆ เพื่อดำเนินคดีกับผู้ก่อการร้ายค่อนข้างยุ่งยากเป็นอย่างมาก เพราะสมาชิกกลุ่มก่อการร้ายมักปกปิดวิธีการและบุคลากรในขบวนการของตนได้ดี ซึ่งต่างจากอาชญากรรมประเภทอื่น ๆ ที่พอจะตรวจสอบที่มาที่ไปได้ และการกระทำการก่อการร้ายก็นับว่าสร้างความเสียหายต่อชีวิต ร่างกาย และทรัพย์สินของประชาชนและรัฐบาลเป็นอย่างมาก กฎหมายจึงให้ถือว่าการเตรียมอื่นใดหรือสมคบกันเพื่อการก่อการร้ายเป็นความผิด แม้จะยังไม่ลงมือกระทำก็ตาม

ความผิดการเตรียมอื่นใด หรือสมคบกันเพื่อการก่อการร้ายนั้น เหมือนกับความผิดอื่น ๆ ตามที่ได้กล่าวมาแล้วที่จะต้องมีการมีเจตนาพิเศษเพื่อกระทำการเพื่อมุ่งหวังการก่อการร้าย หรือเป็นการกระทำความผิดอย่างใดอย่างหนึ่งตามที่ระบุไว้ในมาตรา 135/1 เช่น ผู้ก่อความไม่สงบในเขตพื้นที่ 3 จังหวัดชายแดนภาคใต้ได้ทำการรวบรวมสะสมอาวุธปืน วัตถุระเบิด หรือประชุมวางแผนการเพื่อหาวิธีการดักซุ่มหรือเข้าโจมตีเจ้าหน้าที่รักษาความปลอดภัยแห่งรัฐ เพื่อสร้างความปลอดภัย และก่อความวุ่นวาย เป็นต้น

จ. กระทำความผิดใด ๆ อันเป็นส่วนของแผนการเพื่อก่อการร้าย

การกระทำความผิดนี้เหมือนกับการกระทำความผิดใด ๆ อันเป็นส่วนของแผนการเพื่อกบฏ ตามที่บัญญัติไว้ใน มาตรา 113 แห่งประมวลกฎหมายอาญา ซึ่งการที่จะให้ เป็นผลได้ต้องมีการกระทำอย่างใดอย่างหนึ่งขึ้นมาก่อน เช่น ทำร้ายขามสถานที่หรือระเบิดคลังอาวุธเพื่อเข้าไปลักอาวุธ จับหรือหน่วงเหนี่ยวกักขังนายกรัฐมนตรี รัฐมนตรี บุคคลสำคัญทางการเมือง ทางทหาร ตำรวจ หรือฝ่ายปกครอง โดยผู้กระทำรู้ว่าเป็นส่วนหนึ่งของแผนการเพื่อก่อการร้าย เป็นต้น

ความผิดในส่วนของการกระทำความผิดใด ๆ อันเป็นส่วนของแผนการผู้ก่อการร้ายนั้น ผู้กระทำต้องมีเจตนาเพื่อกระทำการเพื่อมุ่งหวังการก่อการร้าย หรือเป็นการกระทำความผิดอย่างใดอย่างหนึ่งตามที่ระบุไว้ในมาตรา 135/1 อันเป็นองค์ประกอบของการกระทำหรือเจตนาพิเศษ เช่น ผู้ก่อการร้ายวางแผนบุกเข้ายึดอาวุธปืนจากกองพันทหารพัฒนา ที่มีทหารรักษาการณ์อยู่ จึงได้ลงมือทำร้ายและฆ่าทหารเหล่านั้นก่อนที่จะนำอาวุธปืนไป

ฉ. บุกประชาชนให้เข้ามามีส่วนในการก่อการร้าย

คำว่า บุกประชาชน หมายความว่า การยุให้แรงขึ้นหรือหนักขึ้น ด้วยการชักชวนหรือจูงใจให้ประชาชนซึ่งหมายถึง พลเรือน หรือสามัญชนทั่ว ๆ ไปไม่รวมถึงข้าราชการ พ่อค้า หรือนักบวช กระทำการใดหรือคว้นกระทำการใดอย่างใดอย่างหนึ่งโดยเจตนาให้

ประชาชนเข้าไปมีส่วนร่วมในการก่อการร้าย ซึ่งอาจจะมีการใช้อุบายหลอกลวง หรือวิธีอื่นใดก็ได้ ความผิดประเภทนี้ถือว่าผู้ที่กระทำการขูข่มประชาชนเป็นความผิด ไม่รวมถึงประชาชนที่ถูกขูข่ม เว้นแต่จะผู้ถูกขูข่มทราบหรือรู้อยู่แล้วและเต็มใจที่จะเข้าไปมีส่วนร่วมในการก่อการร้าย แต่หากไม่ทราบหรือรู้ก็ไม่เป็นความผิดเพราะถือว่าขาดเจตนา²⁸ เช่น ผู้นำกลุ่มก่อการร้ายพูดจาชักจูงให้ร้ายเจ้าหน้าที่ของรัฐว่ามีการอุ้มฆ่าประชาชนผู้บริสุทธิ์ หรือขูข่มให้คนมุสลิมในเขตพื้นที่ 3 จังหวัดชายแดนภาคใต้ เข้าใจว่าคนพุทธเข้าไปอยู่ในพื้นที่เพื่อครอบงำหรือดูหมิ่นศาสนาอิสลาม เพื่อให้ประชาชนในพื้นที่หลงเชื่อว่าเป็นความจริง เพื่อให้เข้าไปเป็นสมาชิกหรือมีส่วนร่วมกับการก่อการร้ายต่อไป เป็นต้น

ข. รู้ว่าจะก่อการร้ายและกระทำการใดอันเป็นการช่วยปกปิดไว้

ความผิดนี้จะต้องมีการกระทำแสดงออกให้เห็นว่า เป็นการช่วยปกปิดไว้ เช่น เจ้าหน้าที่ของรัฐสอบถามก็จะตอบว่าไม่รู้ทั้งที่ตนเองรู้ว่าจะมีการกระทำการก่อการร้าย หรือเป็นขามหรือเป็นสายลับให้กับพวกผู้ก่อการร้าย หรือคอยให้ความช่วยเหลือแจ้งข่าวให้ผู้ก่อการร้ายทราบความเคลื่อนไหวของทหารตำรวจ หรือฝ่ายปกครองในพื้นที่ ให้ที่ประชุมหรือที่ซ่อนเร้นหรือที่พำนักแก่พวกผู้ก่อการร้ายทั้งก่อนและหลังกระทำความผิด เป็นต้น หากรู้แล้วแต่ไม่บอกหรือเพิกเฉยเพราะกลัวว่าจะถูกฆ่าหรือทำร้าย หรือข่มขู่ว่าจะฆ่าหรือทำร้าย ยังไม่ถึงว่าผู้นั้นกระทำความผิด

ความผิดตามมาตรา 135/2 นี้ อาจไม่เป็นความผิดในตัวเอง การกระทำที่จะเป็นความผิด น่าจะต้องเป็นการกระทำอันเป็นส่วนประกอบที่เกี่ยวข้องกับการกระทำความผิดฐานการก่อการร้าย ตาม มาตรา 135/1 ด้วย ที่ผู้กระทำความผิดต้องมี เจตนาเพื่อขู่เข็ญ หรือบังคับรัฐบาลไทย รัฐบาลต่างประเทศ หรือองค์การระหว่างประเทศ หรือให้กระทำ หรือไม่กระทำการใด อันจะก่อให้เกิดความเสียหายอย่างร้ายแรง หรือเพื่อสร้างความปั่นป่วนโดยให้เกิดความหวาดกลัวในหมู่ประชาชน โดยใช้กำลังประทุษร้าย หรือกระทำการใดที่ก่อให้เกิดอันตรายต่อชีวิต หรืออันตรายอย่างร้ายแรงต่อร่างกายหรือเสรีภาพของบุคคลใด ๆ ประกอบด้วย และการกระทำต่าง ๆ ตาม มาตรา 135/2 หากได้กระทำการไปแล้วก็เป็นความผิดสำเร็จทันที ไม่ว่าการก่อการร้ายจะได้กระทำลงไปแล้วหรือไม่ ซึ่งพอที่จะเทียบเคียงได้กับความผิดฐานกบฏ ตามที่ระบุไว้ในมาตรา 113 และ 114 แห่งประมวลกฎหมายอาญา*

²⁸ สุปิน พูลพัฒน์, เรื่องเดียวกัน, หน้า 24-25.

*ประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 113 ผู้ใดใช้กำลังประทุษร้าย หรือขู่เข็ญว่าจะใช้กำลังประทุษร้าย

3. ความผิดเกี่ยวกับการเป็นผู้สนับสนุนการก่อการร้ายทั้งมาตรา 135/1 หรือ 135/2

เป็นการกำหนดให้รับโทษเสมือนตัวการ ซึ่งต่างจากความผิดฐานสนับสนุนการกระทำความผิดอาญาอื่น ๆ ที่กำหนดโทษน้อยกว่าตัวการ ตามที่ได้มีการบัญญัติไว้ ดังนี้

“มาตรา 135/3 ผู้ใดเป็นผู้สนับสนุนในการกระทำความผิดตามมาตรา 135/1 หรือมาตรา 135/2 ต้องระวางโทษเช่นเดียวกับตัวการในความผิดนั้น ๆ”

ความผิดเป็นผู้สนับสนุนตามมาตรา 135/1 หรือมาตรา 135/2 ที่เกิดขึ้นหรือขณะกระทำความผิดไม่ว่าความผิดนั้นจะสำเร็จหรือไม่ แต่ถ้าความผิดนั้นยังไม่มีอาการกระทำความผิดถึงขั้นสนับสนุนก็ยังไม่ผิดโทษ หรือเกิดขึ้นหลังการกระทำความผิดไม่ใช่ความผิดฐานสนับสนุน แต่อาจเป็นความผิดฐานช่วยเหลือผู้กระทำความผิด เช่น หลังปล้นทรัพย์ จำเลยช่วยพาเอาทรัพย์ที่ได้มาไปขาย เป็นต้น ตามคำอธิบายของมาตรา 86 แห่งประมวลกฎหมายอาญา ตลอดจน ความผิดฐานสนับสนุนผู้กระทำความผิดต้องมีเจตนาสนับสนุน เช่น นำทางไปปล้นทรัพย์ หรือขับรถยนต์ไปคอยรับอยู่ห่าง ๆ เป็นต้น”

องค์ประกอบความผิดของผู้สนับสนุนอีกประการคือ ต้องมีการกระทำที่เป็นการช่วยเหลือ หรือให้ความสะดวกในการที่ผู้อื่นกระทำความผิดการก่อการร้ายไม่ว่าจะทำโดยวิธีใด แม้ความผิดที่เกิดขึ้นอาจเกิดจากส่วนใดส่วนหนึ่งของการช่วยเหลือ หรือให้ความสะดวกก็ถือว่าเป็นความผิดแล้ว ไม่จำเป็นต้องสำเร็จโดยอาศัย หรือเป็นผลจากการช่วยเหลือหรือให้ความสะดวกจนครบทุก

(1) ล้มล้างหรือเปลี่ยนแปลงรัฐธรรมนูญ

(2) ล้มล้างอำนาจนิติบัญญัติ อำนาจบริหารหรืออำนาจตุลาการแห่งรัฐธรรมนูญ หรือให้อำนาจดังกล่าวแล้วไม่ได้ หรือ(3) แบ่งแยกราชอาณาจักรหรือยึดอำนาจปกครองในส่วนหนึ่งส่วนใดแห่งราชอาณาจักร ผู้สนับสนุนกระทำความผิดฐานเป็นกบฏ

มาตรา 114 ผู้ใดสะสมกำลังพลหรืออาวุธ เตรียมการอื่นใดหรือสมคบกันเพื่อเป็นกบฏหรือกระทำความผิดใด ๆ อันเป็นส่วนหนึ่งของแผนการเพื่อเป็นกบฏ หรือยุยงราษฎรให้เป็นกบฏ หรือรู้ว่ามีผู้จะเป็นกบฏ แล้วกระทำการใดอันเป็นการช่วยปกปิดไว้

”ทวีเกียรติ มีนะกนิษฐ, ประมวลกฎหมายอาญา ฉบับอ้างอิง พิมพ์ครั้งที่ 7 (กรุงเทพมหานคร : บริษัท สำนักพิมพ์วิญญูชน จำกัด, 2543) หน้า 172-173.

ขั้นตอน” ไม่ว่าผู้กระทำความผิดจะรู้หรือไม่ก็ตามถือว่าเป็นความผิดฐานสนับสนุนแล้ว เช่น มอบอาวุธปืนให้ผู้ก่อการร้ายไปสังหารประชาชนหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ แม้ในเวลากระทำความผิดผู้ก่อการร้ายจะไม่ได้ใช้อาวุธปืนนั้นเลยหรือชี้เป้าหมายให้ไปวางระเบิดหรือวางเพลิง หรือจัดหาอาวุธปืน รถยนต์ เสบียง เสื้อผ้า เพื่อให้ไปทำการก่อการร้ายหรือคอยคุ้มกันทาง เป็นต้น*

ในส่วนของบทลงโทษความผิดฐานสนับสนุนนั้น ตามปกติแล้วผู้กระทำการสนับสนุนการกระทำความผิดจะรับโทษเพียงสองในสามส่วนของโทษ ตามความผิดที่กำหนดไว้ แต่ตาม มาตรา 135/3 ที่กำหนดให้ผู้สนับสนุนการก่อการร้ายตามมาตรา 135/1 หรือมาตรา 135/2 ต้องระวางโทษเสมือนกับตัวการ จึงเป็นบทยกเว้นหลักการสนับสนุนตามมาตรา 86 ซึ่งเป็นบทบัญญัติทั่วไป

4. ความผิดฐานเป็นสมาชิกของคณะบุคคลที่มีการกระทำอันเป็นการก่อการร้ายที่เป็นเพียงสมาชิกของกลุ่มก่อการร้ายก็นับว่าเป็นความผิดแล้ว

ความผิดในส่วนนี้แม้ยังไม่ได้ลงมือกระทำความผิดก็ตาม แต่ซึ่งมีต้องเป็นกลุ่มก่อการร้ายที่คณะมนตรีความมั่นคงแห่งสหประชาชาติมีมติ หรือประกาศกำหนดไว้ และรัฐบาลไทยได้ประกาศให้ความรับรองมติหรือประกาศดังกล่าวด้วยแล้ว ตามที่ได้มีการบัญญัติไว้ในมาตรา 135/4 ว่า

“มาตรา 135/4 ผู้ใดเป็นสมาชิกของคณะบุคคลซึ่งมีมติของหรือประกาศภายใต้คณะมนตรีความมั่นคงแห่งสหประชาชาติ กำหนดให้เป็นคณะบุคคลที่มีการกระทำอันเป็นการก่อการร้าย และรัฐบาลไทยได้ประกาศให้ความรับรองมติหรือประกาศดังกล่าวด้วยแล้ว ผู้นั้นต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินเจ็ดปี และปรับไม่เกินหนึ่งแสนสี่หมื่นบาท”

มาตรา 135/4 ถือว่าเป็นความผิดที่ทุกประเทศจะต้องร่วมมือกันต่อต้านและกำจัดให้หมดสิ้นไป อันเป็นไปตามหลักลงโทษสากล (delicta juris gentium) ซึ่งเป็นหลักที่ไม่คำนึงถึงสัญชาติของบุคคลผู้กระทำความผิด หากคณะมนตรีความมั่นคงแห่งสหประชาชาติมีมติหรือประกาศให้สมาชิกของคณะบุคคลที่มีการกระทำอันเป็นการก่อการร้าย และรัฐบาลไทยได้ดำเนินการประกาศให้การรับรองมติหรือประกาศดังกล่าวแล้วก็ให้ถือว่าคณะบุคคลที่ได้กระทำการนั้นเป็นการกระทำผิดเกี่ยวกับการก่อการ

*จิตติ ดิงศภัทย์, เรื่องเดียวกัน, หน้า 497.

*ประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 86 ผู้ใดกระทำความผิดประการใด ๆ อันเป็นการช่วยเหลือหรือให้ความสะดวกในการที่ผู้อื่นกระทำความผิดก่อนหรือในขณะที่กระทำความผิด แม้ผู้กระทำความผิดจะมีรู้ถึงการช่วยเหลือหรือให้ความสะดวกนั้นก็ตาม ผู้นั้นเป็นผู้สนับสนุนการกระทำความผิด ต้องระวางโทษสองในสามส่วนของโทษที่กำหนดไว้สำหรับความผิดที่สนับสนุนนั้น

ร้าย สำหรับผู้ที่ต้องรับโทษตามมาตรานี้มีทั้งผู้กระทำความผิด ผู้สนับสนุนหรือสมาชิกของกลุ่มคณะบุคคล ก่อการร้ายที่ประเทศไทยให้การรับรองมติของ หรือประกาศของคณะมนตรีความมั่นคงแห่งสหประชาชาติ ที่นอกจากจะรับโทษในประเทศไทยแล้ว อาจจะถูกส่งตัวไปดำเนินคดียังประเทศผู้เสียหายได้อีกด้วย เช่น กรณีที่เจ้าหน้าที่ตำรวจของไทยทำการจับกุมตัวนายฮัมบาลีได้ที่จังหวัดพระนครศรีอยุธยา ซึ่งนายฮัมบาลี เป็นสมาชิกคนสำคัญของกลุ่มเจไอ ที่ทางคณะมนตรีความมั่นคงแห่งสหประชาชาติมีมติหรือประกาศให้เป็น คณะบุคคลที่มีการกระทำอันเป็นการก่อการร้ายที่ประเทศไทยให้การรับรอง ซึ่งทางการไทยก็ได้ จัดส่งตัวนายฮัมบาลีไปให้ทางการสหรัฐฯ ซึ่งเป็นประเทศที่ได้รับความเสียหายจากการก่อการร้าย ของกลุ่มเจไอพิจารณาโทษแล้ว เป็นต้น ซึ่งสอดคล้องกับอนุสัญญาขององค์การสหประชาชาติเพื่อการปราบปรามการให้เงินสนับสนุนแก่การก่อการร้าย ค.ศ.2000 (International Convention for the Suppression of the Financing of Terrorism 2000) ที่ประเทศไทยลงนามเป็นภาคีและให้สัตยาบัน ที่ให้ความคิดเกี่ยวกับการก่อการร้าย ถือรวมอยู่ในความผิดที่มีการส่งผู้ร้ายข้ามแดนได้ตามสนธิสัญญาว่าด้วยการส่งผู้ร้ายข้ามแดนที่ประเทศสมาชิกทำไว้ต่อกัน ก่อนที่อนุสัญญาฉบับนี้ใช้บังคับ(ข้อ 11 (1))

นอกจากนี้ยังมีการแก้ไขเพิ่มเติมมาตรา 7 แห่งประมวลกฎหมายอาญา ที่ได้มีการกำหนดให้ ผู้กระทำความผิดนอกราชอาณาจักรต้องรับโทษในราชอาณาจักรด้วย ซึ่งการที่ บัญญัติความผิดฐานการก่อการร้ายนอกราชอาณาจักรจะต้องรับโทษในราชอาณาจักรนี้ ถือเป็นหลักอำนาจ ลงโทษสากลโดยไม่คำนึงถึงสัญชาติของผู้กระทำความผิดหรือผู้เสียหายว่าจะเป็นคนสัญชาติใด

การลงโทษความผิดฐานการก่อการร้าย ไม่ว่าจะเป็นผู้กระทำการ ผู้สนับสนุน หรือเป็นสมาชิกของคณะบุคคลที่มีการกระทำอันเป็นการก่อการร้าย ที่คณะมนตรีความมั่นคง แห่งสหประชาชาติมีมติหรือประกาศที่ประเทศไทยให้การรับรอง ตามมาตรา 135/1 -135/4 นี้ เป็นกรณีที่มี ผลกระทบต่อความมั่นคงในทางการเมืองและเศรษฐกิจของประเทศ แม้การกระทำความผิดจะเกิดขึ้น นอกราชอาณาจักรก็สมควรที่จะลงโทษผู้กระทำความผิดในราชอาณาจักรได้ โดยไม่คำนึงถึงสัญชาติของ ผู้กระทำ ตลอดจนเป็นความผิดที่ทุกประเทศสมควรร่วมมือกันในการลงโทษผู้กระทำความผิด¹ เนื่องจากการก่อการร้ายนับว่าสร้างความเสียหายต่อชีวิต ร่างกาย และทรัพย์สินของผู้บริสุทธิ์และประเทศ ต่าง ๆ เป็นอย่างมาก เช่น การที่กลุ่มอัลเคด้ายึดเครื่องบินโดยสารแล้วบังคับให้พุ่งเข้าชนอาคารเวิลด์เทรด เซ็นเตอร์ ในเมืองนิวยอร์ก ประเทศสหรัฐฯ จนเป็นเหตุให้มีคนตายและบาดเจ็บเป็นจำนวนมาก รวมทั้ง

¹เกียรติจักร วัจนะสวัสดิ์, คำอธิบายกฎหมายอาญา ภาค 1 พิมพ์ครั้งที่ 7 (กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2544), หน้า 55.

คนไทยที่อยู่ในอาคารดังกล่าวด้วย แม้ไม่มีความผิดฐานฆ่าผู้อื่นและไม่มีผู้เสียหายมาร้องต่อศาลให้ลงโทษ ศาลไทยสามารถลงโทษผู้กระทำความผิดฐานการก่อการร้ายได้แม้จะเป็นความผิดที่เกิดในประเทศสหรัฐฯ โดยไม่ได้กระทำการในประเทศไทยก็ตาม(เทียบเคียงกับ ฎีกาที่ 6516/2537) เป็นต้น

2.5 พระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน พ.ศ.2542 พ.ศ.2546

ตามที่ประเทศไทยได้ออก พระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน พ.ศ.2542 พ.ศ.2546 เพื่อใช้เป็นเครื่องมือในการจัดแหล่งเงินทุนการก่อการร้าย ซึ่งเป็นไปตามหลักกฎหมายฟอกเงิน โดยเป็นบทบัญญัติที่กำหนดให้ความผิดฐานการก่อการร้ายตามประมวลกฎหมายอาญาเป็นความผิดมูลฐาน ให้สามารถนำไปใช้เป็นมาตรการปราบปรามการก่อการร้ายตามกฎหมายฟอกเงิน อันเป็นการตัดแหล่งเงินทุนทางการเงินของกลุ่มก่อการร้ายต่อไป

การที่เราได้มีการกำหนดความผิดฐานการก่อการร้าย เป็นความผิดมูลฐานประเภทหนึ่ง ก็เพื่อใช้เป็นมาตรการในการยึดทรัพย์ที่ได้มาจากการกระทำผิด แต่ข้านับว่าไม่เพียงพอที่ใช้เป็นมาตรการต่อต้านแหล่งเงินสนับสนุนการก่อการร้าย เนื่องจากกฎหมายป้องกันและปราบปรามการฟอกเงินมีวัตถุประสงค์ดำเนินการต่อทรัพย์ที่ได้มาจากการกระทำผิดที่เป็นความผิดมูลฐาน หากเป็นเงินบริจาคที่มีการให้ออกรหัสที่ไม่ได้มุ่งหวังกำไร โดยผู้บริจาคมีวัตถุประสงค์ที่จะช่วยเหลือองค์กรเหล่านี้โดยบริสุทธิ์ใจแล้ว ก็นับว่าเป็นอุปสรรคต่อการนำกฎหมายดังกล่าวมาใช้บังคับ

นอกจากนี้แล้ว ตามมาตรการ The 40 Recommendations ของ The Financial Action Task Force on Money Laundering หรือ FATF ซึ่งเป็นข้อเสนอแนะที่ให้แต่ละประเทศนำไปใช้เป็นแบบอย่างในการปรับปรุงกฎหมายภายในของตนเพื่อใช้เป็นเครื่องมือปราบปรามการฟอกเงิน ที่ระบุให้การอุดหนุนการเงินแก่ผู้ก่อการร้ายเป็นอาชญากรรมและสัมพันธ์กับการฟอกเงิน โดยให้แต่ละประเทศกำหนดให้การเงินการก่อการร้าย การกระทำการก่อการร้าย และองค์กรก่อการร้าย เป็นความผิดมูลฐานการฟอกเงินด้วย(Recommendation 2) อันเป็นเหตุผลหนึ่งที่ทำให้ประเทศไทยดำเนินการแก้ไขเพิ่มเติมประมวลอาญาที่บัญญัติการกระทำความผิดเกี่ยวกับการก่อการร้าย การเงินก่อการร้าย และสมาชิกขององค์กรก่อการร้าย ขึ้นมาใช้บังคับลงโทษผู้กระทำความผิด ตามมาตรา 135/1-135/4 และตาม มาตรา 3 แห่งพระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน พ.ศ.2542 พ.ศ.2546 ที่กำหนดความผิดเกี่ยวกับการก่อการร้ายตามประมวลกฎหมายอาญา เป็นความผิดมูลฐานที่ 8

2.5.1 ความหมาย ขั้นตอน รูปแบบและวิธีการฟอกเงิน

1. ความหมายของการฟอกเงิน

การฟอกเงินเกิดขึ้นในยุคสมัยใดไม่ปรากฏแน่ชัด แต่พอสันนิษฐานได้ว่าการฟอกเงินน่าจะเกิดในประเทศจีน เมื่อราว 2,000 ปีก่อนคริสตกาล โดยพ่อค้าคนจีนที่ประกอบกิจการจนมีฐานะร่ำรวยได้ซุกซ่อนทรัพย์สินเงินทองแล้วนำไปลงทุนในต่างแดน เพื่อหลบเลี่ยงการเสียดำเนินการให้กับการ ต่อมาองค์การอาชญากรรมในประเทศสหรัฐฯ ได้นำการฟอกเงินมาใช้เป็นเครื่องมือของคนเพื่อหลบเลี่ยงการเสียดำเนินการด้วย ซึ่งเงินที่ได้มาโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายเหล่านี้หรือเงินสกปรก (Dirty Money) จะนำไปผ่านกระบวนการต่าง ๆ เพื่อให้กลับมาเป็นเงินที่ชอบด้วยกฎหมายหรือเงินสะอาด (Clean Money) เพื่อเป็นการขจัดร่องรอยการกระทำผิดกฎหมาย

คำนิยามคำว่า“การฟอกเงิน” ได้มีผู้ทรงคุณวุฒิให้ความหมายไว้ ดังนี้

รองศาสตราจารย์ วีระพงษ์ บุญโญภาส ระบุว่า “การฟอกเงิน คือ การเปลี่ยนแปลงเงินที่ได้มาโดยไม่ถูกกฎหมายหรือไม่สุจริตให้กลายเป็นเงินที่ได้มาโดยสุจริต หรือพิสูจน์ว่าไม่ได้ทุจริต กล่าวโดยทั่วไปก็คือ กระบวนการที่ทำให้เงินสกปรกกลายเป็นเงินสะอาด หรือกลายเป็นเงินที่สามารถอ้างอิงได้ว่าได้มาอย่างไร สาเหตุที่ต้องมีการฟอกเงินเพราะว่าเงินที่ได้มาจากธุรกิจผิดกฎหมายนั้นไม่สามารถอ้างอิงแหล่งที่มาหรือไม่ได้รับการยอมรับในสังคม ดังนั้นโดยความหมายของการฟอกเงินจึงไม่ได้ผูกติดกับกิจกรรมใดกิจกรรมหนึ่ง โดยทั่วไปการฟอกเงินจึงให้ความหมายถึงการนำเงินสกปรกจากกิจกรรมที่ถือว่าอาชญากรรมร้ายแรงต่าง ๆ มาทำให้เป็นเงินสะอาด”³²

ศาสตราจารย์ไชยยศ เหมะรัชตะ อธิบายว่า ความหมายของการฟอกเงินนี้มีได้จำกัดแต่เฉพาะการกระทำแก่เงินซึ่งได้มาจากการกระทำผิดเท่านั้น แต่ยังรวมถึงการดำเนินการใด ๆ แก่ทรัพย์สินต่าง ๆ อันได้มาจากการกระทำผิดด้วยเช่นกัน ดังนั้น โดยทั่วไปเมื่อกล่าวถึงคำว่า “ฟอกเงิน” ย่อมเป็นที่เข้าใจว่ามีใจจำกัดเฉพาะการฟอก“เงิน”เท่านั้น แต่รวมไปถึงการฟอก “ทรัพย์สิน” ด้วยโดยมักเรียกรวม ๆ ว่า “ฟอกเงิน” จึงอาจกล่าวได้ว่า “การฟอกเงิน” หมายถึงการกระทำใด ๆ ที่มีวัตถุประสงค์เพื่อทำให้เงินหรือทรัพย์สินใด ๆ ซึ่งมีที่มาจากกระทำความผิดต่าง ๆ เปลี่ยนสภาพเป็น

³²วีระพงษ์ บุญโญภาส. กระบวนการยุติธรรมกับกฎหมายป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน (กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์นิติธรรม, ตุลาคม 2547), หน้า 32-34.

เงินหรือทรัพย์สินใด ๆ ซึ่งบุคคลทั่วไปหลงเชื่อว่าเป็นเงินหรือทรัพย์สินที่ได้มาโดยชอบด้วยกฎหมาย³³

พ.ต.อ.สีหนาท ประยูรรัตน์ ได้ให้ความหมายของคำว่า การฟอกเงิน คือ การเปลี่ยน แปรสภาพเงิน หรือทรัพย์สินที่ได้มาโดยผิดกฎหมายหรือโดยมิชอบด้วยกฎหมายให้เสมือนหนึ่งว่าเป็นเงินที่ได้มาโดยชอบ หรืออาจจะกล่าวอีกนัยหนึ่งว่า การฟอกเงินเป็นกระบวนการซึ่งกระทำโดยบุคคลต่อทรัพย์สิน เพื่อปกปิดแหล่งที่มาของรายได้ที่ผิดกฎหมาย และทำให้รายได้นั้นมีที่มาโดยชอบด้วยกฎหมาย และยังหมายความรวมถึง การเปลี่ยนเงิน หรือทรัพย์สินที่ได้มาโดยชอบด้วยกฎหมาย หรือไม่สุจริต ให้กลายเป็นเงินหรือทรัพย์สินที่ได้มาโดยชอบด้วยกฎหมาย³⁴

นายสุรพล ไตรเวทย์ อธิบายความหมายของการฟอกเงิน คือ การเปลี่ยนสภาพเงินหรือทรัพย์สินที่ได้มาโดยผิดกฎหมาย ให้ดูเสมือนว่าได้มาโดยชอบด้วยกฎหมาย เพราะผู้กระทำผิดกฎหมายไม่ต้องการให้ผู้อื่นทราบแหล่งที่มาของทรัพย์สิน จึงจำเป็นต้องใช้วิธีปิดบังหรือซุกซ่อนทรัพย์สิน อันจำช่วยการปิดบังการกระทำความผิดของตนได้อีกด้วย นอกจากนี้แล้วทรัพย์สินที่ได้กลายเป็นเงินสะอาดนี้ ผู้กระทำผิดกฎหมายก็สามารถใช้เป็นทุนในการขยายเครือข่ายอาชญากรรมและคุ้มครองความมั่นคงให้กับอาชญากรรมของตนด้วย³⁵

2. ลำดับขั้นตอนของการฟอกเงิน มี 3 ระดับ ประกอบด้วย

ก. Placement คือ การเก็บเงินที่ได้จากการกระทำความผิดไว้อย่างปกปิดซ่อนเร้นและปลอดภัยที่สุด ซึ่งจะเก็บไว้ที่ใดก็ได้ ตลอดจน การนำเงินเข้าสู่ระบบที่ชอบด้วยกฎหมาย

ข. Layering คือ การนำเงินที่ได้จากการกระทำความผิดไปเปลี่ยนเป็นทรัพย์สินอื่นเช่น ซื้อเพชรพลอย ซื้อทองคำ ซื้อหุ้นหรือหลักทรัพย์ หรือซื้อบ้านเรือนหรืออสังหาริมทรัพย์ เป็นต้น โดยอาจจะโอนให้บุคคลเก็บไว้ก่อนหรือใช้ชื่อของบุคคลในทางทะเบียน อันเป็นการกระทำโดยชอบด้วยกฎหมายในระบบการเงิน เพื่อปกปิดที่มาอันมิชอบด้วยกฎหมาย

³³ไชยยศ เหมะรัชตะ, มาตรการทางกฎหมายในการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน, (กองนิติการ สำนักงาน ป.ป.ส. สำนักงานนายกรัฐมนตรี, 2542) หน้า 4.

³⁴สีหนาท ประยูรรัตน์ , คำอธิบายพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน พ.ศ. 2542, (กรุงเทพมหานคร : ส.เอเชีย เพลส, 2542), หน้า 1.

³⁵สุรพล ไตรเวทย์, คำอธิบายกฎหมายฟอกเงิน, (กรุงเทพมหานคร : วิญญูชน, 2543), หน้า 19.

ค. Integration คือ การนำเงินที่ได้จากการกระทำความผิดไปผสมกับเงินส่วนน้อยที่ได้มาจากรายได้ส่วนอื่นไปลงทุนประกอบกิจการหรือวิสาหกิจที่ชอบด้วยกฎหมาย³⁶

จากคำนิยามความหมายของการฟอกเงินของผู้ทรงคุณวุฒิ ตามที่กล่าวแล้วข้างต้น ผู้วิจัยพอที่จะสรุปความหมายคำว่า “การฟอกเงิน” ได้โดยสังเขปคือ กระบวนการของการเปลี่ยนแปลงเงินหรือทรัพย์สินที่ได้มาจากการกระทำความผิด ซึ่งเป็นเงินสกปรกไปผสมปนเปกกับเงินสุจริตบางส่วนให้กลายเป็นเงินสะอาด เพื่อให้บุคคลอื่นหรือสังคมเชื่อว่าเป็นเงินที่ได้มาโดยชอบด้วยกฎหมาย แล้วนำเงินที่ได้ผ่านการฟอกแล้วไปใช้เป็นทุนในการประกอบอาชญากรรมต่อไป โดยผ่านกระบวนการของการฟอกเงินที่ประกอบไปด้วยการนำเงินเข้าสู่ระบบ (placement) การกลบเกลื่อนที่มาของเงิน (layering) และการรวบรวมเงิน (integration)

3. รูปแบบและวิธีการฟอกเงิน

ตามที่กล่าวมาแล้วข้างต้นว่า การฟอกเงินเป็นการแปรสภาพเงินสกปรกเป็นเงินสะอาด ซึ่งมีรูปแบบและวิธีการหลากหลาย ซึ่งเงินที่ทำการฟอกเงินนั้นมีมากมายมหาศาล ทำให้ผู้ต้องหาต้องจัดสรรเงินเป็นส่วน ๆ เพื่อไม่ให้เป็นที่สงสัย จากนั้นจะนำเงินที่ได้มาโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายไปฟอกด้วยวิธีการต่าง ๆ ตามสถานการณ์ สภาพแวดล้อม ความรู้ความสามารถ เทคนิคของผู้ประกอบการ ตลอดจนการใช้หน้าที่เป็นช่องทางในการดำเนินการ ซึ่งมีความซับซ้อนมากและยุ่งยากต่อการตรวจสอบ เช่น การนำเงินสดติดต่่ออกนอกประเทศ การฝากเงินกับสถาบันการเงินต่างประเทศ การโอนเงินสดหรือโอนเงินออกนอกประเทศ หรือการจัดตั้งกิจการหรือบริษัทบังหน้า เป็นต้น³⁷

สำหรับรูปแบบและวิธีการฟอกเงินของประเทศต่าง ๆ ก็มีลักษณะรูปแบบ และวิธีการที่แตกต่างกัน ขึ้นอยู่กับสถานการณ์ สภาพแวดล้อมของแต่ละประเทศ ซึ่งพอที่จะยกตัวอย่างรูปแบบการฟอกเงินที่กระทำในต่างประเทศ ดังนี้

ตัวอย่างที่ 1 พ่อค้ายาเสพติดได้ว่าจ้างนาย ก. นักธุรกิจชาวเอเชียประเทศ ส. จัดตั้งบริษัท ค. ซึ่งเป็นบริษัทบังหน้าขึ้นในประเทศ อ. ซึ่งอยู่ในแถบอเมริกาเหนือ จากนั้นบริษัท ค. ได้เปิดบัญชีเงินฝากกับธนาคารที่เมือง น. ในทวีปอเมริกาเหนือ และเมือง ม. ในทวีปเอเชีย ซึ่งเป็นขั้นตอน

³⁶ วีระพงษ์ บุญโญภาส, เรื่องเดียวกัน, หน้า 33-37.

³⁷ สีหนาท ประยูรรัตน์, เรื่องเดียวกัน, หน้า 62-63.

การนำเงินเข้าสู่ระบบ (placement) รวมทั้งบัญชีผู้รับโอนในเมือง ม. ด้วย จากนั้นพ่อค้ายาเสพติดได้ฝากเงินให้นาย ก. โอนเงินไปเข้าบัญชีธนาคารของบริษัท ค. ที่เมือง ม. แล้วนาย ก. สั่งโอนเงินจากบัญชีดังกล่าวไปเข้าบัญชีในเมือง ม. อันเป็นขั้นตอนของการกลบเกลื่อนที่มาของเงิน (layering) สุดท้ายเงินดังกล่าวก็จะถูกถอนออกจากบัญชีของบริษัท ค. ที่เมือง ม. ที่พ่อค้ายาเสพติดควบคุมอยู่ก็คือการรวมเงินเข้าไว้ในธุรกิจที่ชอบด้วยกฎหมาย (integration)

ตัวอย่างที่ 2 เงินสดในหลายธนาคารได้โอนไปเข้าบัญชีบริษัท ก. ในประเทศ จ. ที่ตั้งอยู่ในแถบทวีปเอเชีย ที่มีการเปิดไว้ในนามของหลายบริษัทการค้าที่ดำเนินการจัดตั้งโดยทนายความหรือนักกฎหมาย และเงินสดที่ได้มาจากการขายกัญชาในประเทศ อ. ซึ่งอยู่ในแถบอเมริกาเหนือถูกโอนทางออนไลน์ไปเข้าบัญชีดังกล่าวซึ่งในแต่ละครั้งมีการโอนเงินจำนวนเล็กน้อย นอกจากนี้แล้วยังมีการขนเงินสดไปยังประเทศ จ. อีกด้วย ซึ่งมีการฝากเงินสดไว้ในตู้รับที่เปิดโดยสมาชิกของขบวนการเหล่านี้ และได้มีการลงทุนธุรกิจกัญชาทางเรือที่มีการซื้อเรือเก่ามาซ่อมใหม่แล้วขาย โดยส่วนหนึ่งของเงินสดมีการขนเข้าไปซื้อยาเสพติดในประเทศ ม. ที่อยู่ในแถบทวีปเอเชียตะวันออกเฉียงใต้

สำหรับขั้นตอนการนำเงินเข้าสู่ระบบ (placement) คือ การขนเงินไปยังธนาคารนอกประเทศ และการขนเงินสดไปประเทศ ฮ.

ขั้นตอนของการกลบเกลื่อนที่มาของเงิน (layering) คือ การโอนเงินรายได้ออนไลน์ผ่านบัญชีส่วนตัว และบัญชีของธุรกิจหลาย ๆ ธนาคาร และ

การรวมเงิน (integration) คือ การลงทุนในธุรกิจกัญชาทางเรือ ที่ทำให้ดูเหมือนเป็นเงินที่ได้มาโดยชอบด้วยกฎหมาย

ตัวอย่างที่ 3 ขบวนการฟอกเงินได้ให้สมาชิกชาวเอเชีย 2 คนที่มาจากคนละประเทศ คือ ก. และ ข. นำบัตรประจำตัวปลอมไปใช้เปิดบัญชีในเมือง น. ประเทศ อ. ที่อยู่ในแถบอเมริกาเหนือ แล้วนำรายได้ที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายฝากในบัญชีดังกล่าว (placement)

ธนาคารในเมือง น. ถูกสั่งให้โอนเงินในรูปของตัวแลกเงินไปเข้าบัญชีจำนวน 40 บัญชี ในประเทศ ฮ. จากนั้นได้มีการโอนเงินจาก 40 บัญชีดังกล่าวไปยังบัญชีธนาคารของผู้โอนเงินที่ไม่มีใบอนุญาตในประเทศ ฮ. (layering)

จากนั้น บริษัทผู้โอนเงินได้จัดการแจกจ่ายเงินออกไปด้วยการเปลี่ยนเป็นเงินสดของประเทศ ค. ซึ่งได้มีการนำเงินดังกล่าวไปลงทุนธุรกิจอัญมณีในประเทศ ค. (integration)

จากตัวอย่างข้างต้น แสดงให้เห็นถึงขั้นตอนของการฟอกเงิน ที่เห็นได้ว่ามีหลากหลายวิธีการเพื่อหลีกเลี่ยงมิให้เจ้าหน้าที่บังคับใช้กฎหมายของประเทศต่าง ๆ สามารถตรวจสอบ

ร่องรอยได้ แต่ที่เหมือนกันอย่างหนึ่งก็คือ ขั้นตอนการฟอกเงินที่ประกอบด้วย การนำเงินเข้าสู่ระบบ (placement) การกลบเกลื่อนที่มาของเงิน (layering) และการรวมเงิน (intregation)

2.6 หลักเกณฑ์การกำหนดความผิดมูลฐานตามความผิดเกี่ยวกับการก่อการร้ายตามประมวลกฎหมายอาญา

การกำหนดความผิดมูลฐาน นับว่าเป็นสิ่งที่สำคัญที่สุดของกฎหมายป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน เพราะจะต้องมีการพิจารณาให้รอบคอบว่าจะใช้มาตรการทางกฎหมายทั้งในทางอาญาและวิธีพิจารณาคดีทางแพ่งจากการกระทำความผิดอาญาฐานใดบ้าง เพราะการฟอกเงินมีผลกระทบต่อประชาชนและการประกอบการภาคธุรกิจ ที่จะต้องมีการปรับตัวเพื่อให้สอดคล้องกับมาตรการที่กำหนดไว้ในกฎหมายป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน ความผิดมูลฐาน (Predicate Offence) คือ ฐานความผิดทางอาญาที่รัฐได้มีการบัญญัติไว้ในกฎหมายป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน โดยกำหนดมาตรการการลงโทษทางอาญาแก่ผู้ที่ฟอกเงิน หรือทรัพย์สินที่ได้มาจากการกระทำความผิดทางอาญาตามฐานความผิดที่กำหนดไว้ ตาม พระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน พ.ศ.2542 กำหนดคำนิยาม “ความผิดมูลฐาน” หมายถึง ความผิดทางอาญาที่ระบุไว้ใน พระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน พ.ศ.2542 โดยมีการกำหนดมาตรการลงโทษทางอาญากับผู้ที่ฟอกเงิน หรือทรัพย์สิน ที่ได้มาจากการกระทำซึ่งเป็นความผิดมูลฐาน หรือจากการสนับสนุน ช่วยเหลือการกระทำซึ่งเป็นความผิดมูลฐาน

การกำหนดความผิดมูลฐานการฟอกเงินในแต่ละประเทศ ขึ้นอยู่กับลักษณะของความผิดนั้น ๆ ว่ามีความสำคัญและสอดคล้องกับสังคม เศรษฐกิจ และการเมืองของแต่ละประเทศ โดยนำกฎหมายแม่แบบขององค์การสหประชาชาติ (United Nations Model Law on Money Laundering) หรือคณะทำงานเฉพาะกิจเพื่อดำเนินมาตรการทางการเงินเกี่ยวกับการฟอกเงิน(Financial Action Tack Force on Money Laundering หรือ FATF) ซึ่งกำหนดไว้อย่างกว้างขวางว่าให้แต่ละประเทศ กำหนดฐานความผิดต่างๆไว้ในกฎหมายป้องกันและปราบปรามการฟอกเงินของตน³⁸

³⁸สีหนาท ประยูรรัตน์ และคณะวิจัย, การศึกษาทางวิชาการ เรื่อง ความผิดมูลฐานตามกฎหมายว่าด้วยป้องกันและปราบปรามการฟอกเงินกับมาตรการป้องกันและปราบปรามองค์กรอาชญากรรมและผู้มีอิทธิพลในประเทศไทย, (กรุงเทพมหานคร : สำนักงานป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน, 2547), หน้า 46.

สำหรับ ประเทศไทย เดิมกำหนดความผิดมูลฐานไว้ 7 ฐานความผิด ตามที่บัญญัติไว้ใน มาตรา 3 แห่งพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน พ.ศ.2542 ประกอบด้วย

1. ความผิดเกี่ยวกับยาเสพติด ตามกฎหมายว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามยาเสพติด หรือกฎหมายว่าด้วยมาตรการในการปราบปรามผู้กระทำความผิดเกี่ยวกับยาเสพติด
2. ความผิดเกี่ยวกับเพศตามประมวลกฎหมายอาญา เฉพาะที่เกี่ยวกับการเป็นธุระจัดหา ล่อไป หรือพาไปเพื่อการอนาจารหญิงและเด็กเพื่อสนองความใคร่ของผู้อื่น และความผิดฐานพรากเด็กและผู้เยาว์ ความผิดตามกฎหมายว่าด้วยมาตรการในการป้องกันและปราบปราม การค้าหญิงและเด็ก หรือ ความผิดตามกฎหมายว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการค้าประเวณี เฉพาะที่เกี่ยวกับธุระจัดหา ล่อไป หรือชักพาไปเพื่อให้บุคคลนั้นกระทำการค้าประเวณี หรือความผิดเกี่ยวกับการเป็นเจ้าของกิจการค้าประเวณี ผู้ดูแล หรือผู้จัดการกิจการค้าประเวณี หรือสถานการค้าประเวณีหรือเป็นผู้ควบคุมผู้กระทำการค้าประเวณีในสถานการค้าประเวณี
3. ความผิดเกี่ยวกับการฉ้อโกงประชาชนตามประมวลกฎหมายอาญา และความผิดตามกฎหมายว่าด้วยการกู้ยืมเงินที่เป็นการฉ้อโกงประชาชน
4. ความผิดเกี่ยวกับการชักยอกหรือฉ้อโกงหรือประทุษร้ายต่อทรัพย์ หรือกระทำทุจริตตามกฎหมายว่าด้วยการธนาคารพาณิชย์ กฎหมายว่าด้วยการประกอบธุรกิจเงินทุน ธุรกิจหลักทรัพย์ และธุรกิจเครดิตฟองซิเออร์ หรือกฎหมายว่าด้วยหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์ ซึ่งกระทำการโดย กรรมการผู้จัดการ หรือบุคคลใด ซึ่งรับผิดชอบ หรือมีประโยชน์เกี่ยวข้องในการดำเนินงานของสถาบันการเงินนั้น
5. ความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ หรือความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ในการยุติธรรม ตามประมวลกฎหมายอาญา ความผิดตามกฎหมายว่าด้วยความผิดของพนักงานในองค์การ หรือหน่วยงานของรัฐ หรือความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่หรือทุจริตต่อหน้าที่ตามกฎหมายอื่น
6. ความผิดเกี่ยวกับการกรรโชก หรือรีดเอาทรัพย์โดยอ้างอำนาจอั้งยี่ ช่งโจร ตามประมวลกฎหมายอาญา
7. ความผิดเกี่ยวกับการลักลอบหนีภาษีศุลกากร ตามกฎหมายว่าด้วยศุลกากร³⁹

³⁹สีหนาท ประยูรรัตน์ และคณะวิจัย. เรื่องเดียวกัน. หน้า 51-52.

ต่อมา จึงได้บัญญัติกฎหมายกำหนดความผิดเกี่ยวกับการก่อการร้าย ตามประมวลกฎหมายอาญา เป็นมูลฐานที่ 8 ตามความในมาตรา 3 แห่งพระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน พ.ศ.2542 พ.ศ.2546

ในการกำหนดความผิดมูลฐานของประเทศไทยนั้นขึ้นอยู่กับระบบกฎหมาย ตลอดจนสภาพทางสังคม เศรษฐกิจ และการเมือง เป็นเหตุให้ไม่อาจกำหนดความผิดมูลฐานได้หลากหลายอย่าง ประเทศอื่น อาทิเช่นประเทศสหรัฐอเมริกา กำหนดความผิดมูลฐานไว้ 150 ฐานความผิด และประเทศมาเลเซีย กำหนดความผิดมูลฐานไว้ 119 ฐานความผิด เป็นต้น

2.6.1 หลักเกณฑ์ในการกำหนดหลักเกณฑ์ความผิดมูลฐาน ที่ได้มีการกำหนดในกฎหมายป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน ประกอบด้วย

1. ความผิดที่มีรูปแบบ และวิธีการดำเนินการที่มีลักษณะเป็นองค์กรอาชญากรรมข้ามชาติ (transnational organized crime)
 2. ความผิดที่มีลักษณะของการประกอบอาชญากรรมทำให้ได้รับผลตอบแทนสูง เช่น อาชญากรรมเศรษฐกิจ (economic crime) เป็นต้น
 3. ความผิดที่เป็นการกระทำที่สลับซับซ้อนยากแก่การปราบปราม และมีความร้ายแรง เช่น ขบวนการค้ายาเสพติด เป็นต้น
 4. ความผิดที่มีลักษณะเป็นภัยต่อความมั่นคงของประเทศ ไม่ว่าจะทางเศรษฐกิจและสังคม เช่น ความผิดเกี่ยวกับทรัพยากรธรรมชาติ การกักขังเงินที่เป็นการฉ้อโกงประชาชน กรรโชกหรือรีดเอาทรัพย์สิน ปลอมแปลงเงินตรา หรือหลบเลี่ยงภาษีอากร เป็นต้น
 5. ความผิดซึ่งยากที่จะนำกฎหมายทั่วไปมาใช้ลงโทษผู้กระทำความผิด⁴⁰
- เหตุที่ต้องมีการกำหนดให้มีความผิดมูลฐานขึ้นมานั้น เพื่อทำให้เกิดความชัดเจนในการนำมาตรการยึดทรัพย์สิน หรือมาตรการริบทรัพย์สินไปใช้กับเงิน หรือทรัพย์สินที่เกี่ยวข้องกับการกระทำความผิดว่าจะต้องดำเนินการกับเงิน หรือทรัพย์สินที่ได้มาจากการกระทำความผิดอาญาตามที่กฎหมายว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน ได้กำหนดไว้เท่านั้น นอกจากนี้ยังมีการกำหนดมาตรการในการลงโทษทางอาญากับผู้ที่ฟอกเงิน หรือทรัพย์สินที่ได้มาจากการกระทำความผิดซึ่งเป็นความผิดมูลฐาน หรือจากการสนับสนุน ช่วยเหลือการกระทำซึ่งเป็นความผิดมูลฐาน ซึ่งเป็นไปตามแนวทฤษฎีตามที่กล่าวดังต่อไปนี้

⁴⁰นิกร เกริกุล, การป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน, (กรุงเทพ : Translator-atLaw com, 2543), หน้า 96-97.

2.6.2 แนวคิดและทฤษฎีเกี่ยวกับการฟอกเงิน

1. ทฤษฎีการสมคบกัน (Conspiracy Theory) อาศัยหลักที่ว่าสมาชิกในการสมคบกันจะต้องมีความรับผิดชอบเช่นเดียวกับตัวการ โดยถือว่าผู้ร่วมสมคบกันจะต้องถือว่าร่วมกันกระทำความผิด

Lord Denman ได้อธิบายว่า การสมคบกันกระทำความผิดต้องประกอบด้วย การตกลงร่วมกันตั้งแต่บุคคล 2 คนขึ้นไปเพื่อกระทำการมิชอบด้วยกฎหมายหรือกระทำการชอบด้วยกฎหมายโดยวิธีการที่มิชอบด้วยกฎหมาย

ตาม มาตรา 371 แห่ง 18 U.S.C. กำหนดคำนิยามของคำว่า การสมคบกันกระทำความผิด คือ “บุคคลสองคนหรือมากกว่านั้นได้สมคบกันเพื่อกระทำการอันเพื่อความผิดต่อกฎหมายสหรัฐฯ หรือตัวแทนของบุคคลใด ลักษณะใด หรือเพื่อการอันเป็นวัตถุประสงค์ใด และบุคคลหนึ่งบุคคลใด หรือมากกว่าในจำนวนนั้นได้กระทำการใด ๆ เพื่อให้บรรลุในวัตถุประสงค์ของการสมคบ บุคคลนั้นจะต้องถูกปรับเป็นจำนวนเงินไม่เกิน 10,000 ดอลลาร์สหรัฐฯ หรือจำคุกไม่เกิน 5 ปี หรือทั้งจำทั้งปรับ”⁴¹

สำหรับหลักการสมคบการกระทำความผิด ตามกฎหมายฟอกเงินของไทย นั้น กำหนดไว้ตามพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน พ.ศ.2542 มาตรา 9 ที่บัญญัติว่า

“ผู้ใดสมคบโดยการตกลงกันตั้งแต่สองคนขึ้นไปเพื่อกระทำความผิดฐานฟอกเงิน ต้องระวางโทษกึ่งหนึ่งของโทษที่กำหนดไว้สำหรับความผิดนั้น

ถ้าได้มีการกระทำความผิดฐานฟอกเงิน เพราะเหตุที่ได้มีการสมคบกันตามวรรคหนึ่งผู้สมคบต้องระวางโทษตามที่กำหนดไว้สำหรับความผิดนั้น ในกรณีที่ความผิดได้กระทำถึงขั้นลงมือกระทำความผิด แต่เนื่องจากการเข้าขัดขวางของผู้สมคบ ทำให้การกระทำนั้นกระทำไปไม่ตลอดหรือกระทำไปตลอดแล้วแต่การกระทำนั้นไม่บรรลุผล ผู้สมคบที่กระทำการขัดขวางนั้นคงรับโทษที่กำหนดไว้ในวรรคหนึ่งเท่านั้น

ถ้าผู้กระทำความผิดตามวรรคหนึ่ง กลับใจให้ความจริงแก่การสมคบต่อพนักงานเจ้าหน้าที่ก่อนที่จะมีการกระทำความผิดตามที่ได้สมคบกัน ศาลจะไม่ลงโทษผู้นั้นหรือลงโทษน้อยกว่าที่กฎหมายกำหนดไว้เพียงใดก็ได้”

⁴¹สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามอาชญากรรม, มาตรการทางกฎหมายในการปราบปรามองค์กรอาชญากรรมอาชญากรรมอาชญากรรม, (รายงานการศึกษาวิจัย, 2547), หน้า 1:23.

2. ทฤษฎีการช่วยเหลือและสนับสนุน (Aiding and Abetting Theory)

เป็นการกระทำเพื่อช่วยเหลือ และสนับสนุนในการกระทำความผิด โดยรู้ว่าเงินเหล่านั้นได้มาจากการกระทำความผิด ซึ่งมีที่มาจากกระทำความผิดอาชญากรรมที่ร้ายแรงที่สุด ที่เป็นการกระทำเพื่อช่วยเหลือและสนับสนุนต่อองค์กรอาชญากรรมที่ร้ายแรงที่สุด โดยพิสูจน์ให้เห็นว่า จำเลยให้บริการทางการเงินและรู้ว่าเป็นเงินที่ได้มาจากการค้ายาเสพติด อันมีเจตนาช่วยเหลือให้มีการจำหน่าย หรือครอบครองยาเสพติด ถือว่าเป็นผู้สืบทอดอาชญากรรม

จากการที่ได้ศึกษาลักษณะความผิดเกี่ยวกับการก่อการร้าย จะเห็นได้ว่าความผิดประเภทนี้ มีรูปแบบที่ใช้ความรุนแรงในการดำเนินการ โดยไม่คำนึงว่าผู้ที่ถูกผลกระทบจะเป็นผู้ใดก็ตาม เพียงแต่ก่อให้เกิดความเสียหายเพื่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงไม่ว่าทางด้านสังคม การเมือง และเศรษฐกิจ ให้มากที่สุด ถือว่าเป็นอาชญากรรมที่ใช้ความรุนแรงประเภทหนึ่ง และการก่อการร้ายในปัจจุบันก็มีความแตกต่างจากรูปแบบเดิมหรือกลุ่มก่อการร้ายแบบใหม่ (Neo-Terrorism) ที่มีแนวโน้มจัดตั้งเป็นรูปองค์กรมากขึ้นที่เรียกว่า “องค์กรอาชญากรรม” (organized crime) และมักจะเป็นองค์กรอาชญากรรมข้ามชาติ (transnational organized crime) ที่มีโครงสร้างของการทำงานที่สลับซับซ้อน มีการจัดการบริหารองค์กรอย่างเป็นระบบ ตลอดจนการบังคับบัญชาถูกปกปิดรักษาเป็นความลับ และเคร่งครัดต่อกฎ ระเบียบ และวินัย ที่วางไว้ บางองค์กรถึงกับกำหนดให้สมาชิกสาบานตัวว่าจะไม่เปิดเผยความลับแก่ผู้อื่น รวมทั้งญาติพี่น้องหรือคนใกล้ชิดก็ไม่มีข้อยกเว้น มีการนำเทคโนโลยีสมัยใหม่มาเป็นเครื่องมือในการช่วยกระทำความผิด มีการดำเนินงานเป็นเครือข่ายครอบคลุมทั้งภายในและต่างประเทศ จึงเป็นการยากที่จะทำการสืบสวนสอบสวน และติดตามจับกุมผู้กระทำความผิดการก่อการร้ายมาลงโทษโดยใช้วิธีการ และรูปแบบเดิมจึงไม่อาจมีประสิทธิภาพเพียงพอ

นอกจากนี้แล้ว ความผิดการก่อการร้ายยังเป็นความผิดที่สลับซับซ้อนยุ่งยากต่อการปราบปราม เพราะในการกระทำการก่อการร้ายแต่ละครั้งมักจะมีการวางแผนไว้ล่วงหน้า ตลอดจนมีการศึกษาเป้าหมายที่จะลงมือ และเส้นทางการหลบหนีภายหลังจากการกระทำแล้วได้เป็นอย่างดี โดยมีแนวร่วมคอยให้การช่วยเหลือ ขัดขวาง ปิดบัง ซ่อนเร้น หรือให้ที่พักพิงแก่ผู้กระทำการก่อการร้าย และมีการทำลายร่องรอยกลบเกลื่อนพยานหลักฐานไม่ให้เหลืออยู่ได้หรือให้เหลือน้อยที่สุดเท่าที่จะทำได้ จนเจ้าหน้าที่ของรัฐหรือเจ้าหน้าที่บังคับใช้กฎหมายไม่อาจติดตามตัวมาลงโทษตามกฎหมายได้ อีกทั้งความผิดการก่อการร้ายถือว่าเป็นความผิดสากลที่ทุกประเทศจะต้องให้ความร่วมมือปราบปราม

ด้วยเหตุผลที่กล่าวแล้วข้างต้น จึงมีความจำเป็นที่จะต้องมีการบัญญัติความผิดการก่อการร้ายตามประมวลกฎหมายอาญา เป็นมูลฐานความผิดหนึ่งของกฎหมายป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน เพื่อที่จะได้นำมาตรการตามกฎหมายว่าด้วยป้องกันและปราบปรามการฟอกเงินมาใช้บังคับกับการกระทำการก่อการร้าย เพื่อใช้เป็นเครื่องมือในการตัดวงจรหรือทำลายปัจจัยสนับสนุนการก่อการร้าย ไม่ว่าจะเป็นเงิน อาวุธ เสบียง หรือทรัพย์สินอื่นใด เพื่อเป็นการตัดวงจรทางการเงินหรือไม่ให้มีการนำเงินเหล่านี้มาใช้สนับสนุนการก่อการร้ายได้อีกต่อไป ไม่ว่าจะเป็นการยึดหรืออายัดทรัพย์สินที่เกี่ยวกับการกระทำความผิดทั้งหมด⁴² และการขอให้ทรัพย์สินที่เกี่ยวกับการกระทำผิดตกเป็นของแผ่นดิน เช่น การนำมาตรการริบทรัพย์สินในทางแพ่งไปเสริมกับมาตรการลงโทษผู้กระทำความผิด การริบทรัพย์สินในทางอาญาแก่ผู้กระทำความผิดตามกฎหมายอื่น ๆ รวมทั้งมีมาตรการลงโทษผู้สนับสนุนหรือให้ความช่วยเหลือผู้พยายามกระทำการก่อการร้าย หรือผู้สมคบเพื่อกระทำความผิดฐานฟอกเงิน⁴³ เป็นต้น เพื่อให้การปราบปรามการก่อการร้ายสัมฤทธิ์ผลกว่าที่เป็นอยู่ในปัจจุบัน

กฎหมายป้องกันและปราบปรามการฟอกเงินของไทย บัญญัติความผิดฐานฟอกเงินไว้ตาม มาตรา 5 แห่งพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน พ.ศ.2542* ที่กำหนดให้ ผู้ที่โอน รับโอน หรือเปลี่ยนสภาพทรัพย์สินที่เกี่ยวกับการกระทำความผิดเพื่อชุกซ่อน หรือปกปิดแหล่งที่มาของทรัพย์สิน หรือเพื่อช่วยเหลือผู้อื่นไม่ว่าก่อน ขณะ หรือหลังการกระทำความผิดมิให้ ต้องรับโทษหรือรับโทษน้อยลงในความผิดมูลฐานหรือเป็นการกระทำด้วยประการใด ๆ เพื่อปกปิดหรืออำพรางลักษณะที่แท้จริง การได้มา แหล่งที่ตั้ง การจำหน่าย การโอน การได้สิทธิใด ๆ ซึ่งทรัพย์สินเกี่ยวกับการกระทำความผิด ให้ถือว่าเป็นการกระทำความผิดฐานฟอกเงิน แสดงให้เห็นว่าพฤติการณ์ตามที่กล่าวจะต้องมีส่วนเกี่ยวข้องกับความผิดมูลฐานตามที่กฎหมายป้องกันและปราบปรามการฟอกเงินระบุไว้ด้วย หากเป็นการกระทำที่ไม่เกี่ยวกับความผิดมูลฐานแล้วก็ไม่ถือว่าเป็นความผิดฐานฟอกเงิน

⁴² ฉัฐวิภา บริสุทธีชัย, “พระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน พ.ศ.2542 กับความผิดมูลฐานเกี่ยวกับฉ้อโกงประชาชน : ศึกษาเฉพาะกรณีการหลอกลวงคนหางานเพื่อไปทำงานต่างประเทศ” วิทยานิพนธ์จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.2547. หน้า 83-84.

⁴³ วีระพงษ์ บุญโญภาส, เรื่องเดียวกัน, หน้า 48-49.

*พระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน พ.ศ.2542 มาตรา 5 ผู้ใด

องค์ประกอบการกระทำผิดฐานฟอกเงินอีกประการหนึ่งก็คือ ผู้กระทำความผิดต้องมีเจตนา หมายความว่า ต้องรู้หรือควรรู้ว่าทรัพย์สินนั้น เป็นทรัพย์สินที่ได้มาจากการกระทำความผิดมูลฐาน คือ รู้ว่า เป็นเงินหรือทรัพย์สินที่ได้มาจากความผิดมูลฐาน หรือจากการช่วยเหลือสนับสนุนการกระทำที่เป็น ความผิดมูลฐาน หรือรู้ว่าเป็นเงินหรือทรัพย์สินที่ได้มาจากการจำหน่าย จ่าย โอน การได้สิทธิใด ๆ ซึ่งเงิน หรือทรัพย์สินดังกล่าว หรือรู้ว่าเป็นดอกผลของเงินหรือทรัพย์สินที่ได้มาจากการกระทำที่เป็นความผิดมูล ฐานหรือที่จำหน่ายจ่ายโอนไปทั้งหมด โดยผู้กระทำความผิดต้องระวางโทษจำคุกตั้งแต่ 1 ปี ถึง 10 ปี หรือ ปรับตั้งแต่ 20,000 บาท ถึง 200,000 บาท หรือทั้งจำทั้งปรับ ตามที่บัญญัติบทลงโทษไว้ตาม มาตรา 60 และการกระทำผิดดังกล่าวเป็นการกระทำโดยนิติบุคคลแล้ว ต้องระวางโทษปรับตั้งแต่ 200,000 บาท ถึง 1,000,000 บาท หากเป็นการกระทำความผิดโดยกรรมการ ผู้จัดการ หรือบุคคลใดซึ่งรับผิดชอบในการ ดำเนินงานของนิติบุคคลนั้นต้องระวางโทษจำคุกตั้งแต่ 1 ปี ถึง 10 ปี หรือปรับตั้งแต่ 20,000 บาท ถึง 200,000 บาท หรือทั้งจำทั้งปรับ เว้นแต่จะ พิสูจน์ได้ว่าตนมิได้มีส่วนในการกระทำความผิดของนิติบุคคล นั้น ตามที่ระบุไว้ในมาตรา 61 แห่งพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน พ.ศ.2542⁴⁴

ตามที่ได้กล่าวถึงความหมาย รูปแบบ และวิธีการดำเนินการของการก่อการร้ายแล้ว ทำให้เราทราบและเข้าใจเจตนาที่มุ่งหวังของการก่อการร้ายได้มากขึ้นพอสมควร เมื่อเป็นเช่นนี้แล้ว เราก็จะ ได้ทำการศึกษาถึงแหล่งเงินทุนที่ใช้สนับสนุนการก่อการร้าย โดยเฉพาะเงินที่มาจากองค์กรการกุศลที่ ไม่ได้มุ่งหวังกำไร เพื่อที่จะได้หามาตรการอันเหมาะสมใช้เป็นเครื่องมือตรวจสอบ ควบคุม และดูแลไม่ให้ องค์กรเหล่านี้ต้องตกเป็นเครื่องมือของการกระทำการก่อการร้ายที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายนี้ต่อไป

(1) โอน รับโอน หรือเปลี่ยนแปลงทรัพย์สินที่เกี่ยวกับการกระทำความผิดเพื่อชุกซ่อนหรือปกปิด แหล่งที่มาของทรัพย์สิน หรือเพื่อช่วยเหลือผู้อื่นไม่ว่าก่อน ขณะหรือหลังการกระทำความผิดมิให้ต้องรับ โทษหรือรับโทษน้อยลงในความผิดมูลฐาน หรือ

(2) กระทำด้วยประการใด ๆ เพื่อปกปิดหรืออำพรางลักษณะที่แท้จริง การได้มา แหล่งที่ตั้ง การ จำหน่าย การ โอน การ ได้สิทธิใด ๆ ซึ่งทรัพย์สินเกี่ยวกับการกระทำความผิด

ผู้กระทำความผิดฐานฟอกเงิน

⁴⁴ ญัตติภา บัณฑิตชัย, เรื่องเดียวกัน, หน้า 114-115.

2.7 ความหมายและรูปแบบขององค์กรที่ดำเนินการโดยไม่มุ่งหวังกำไร (Non-Profit Organization หรือ NPO)

2.7.1 ประเทศสหรัฐอเมริกา

องค์กรที่ดำเนินการโดยไม่มุ่งหวังกำไร เป็นกลุ่มองค์กรที่มีวัตถุประสงค์ด้านอื่น ๆ มากกว่าการแสวงหาผลกำไร และไม่ได้จัดสรรรายได้ให้สมาชิก กรรมการ หรือเจ้าหน้าที่อื่น ๆ บ่อยครั้งที่มีการกำหนดขอบเขตแห่งความร่วมมือที่ไม่แสวงหากำไร “Non-stock corporations” องค์กรที่ดำเนินการโดยไม่มุ่งหวังกำไร สามารถนำรูปแบบของความร่วมมือที่เป็นกิจการของเอกชน ยกตัวอย่างเช่น การบริจาคให้การกุศลของเอกชน สมาคมที่ไม่ได้รวมตัวกัน หุ้นส่วนมูลนิธิ(การจัดตั้งมูลนิธิโดยผู้บริจาค โดยมีผู้ได้รับมอบหมายให้ดำเนินการ) คอนโดมิเนียม(ความร่วมมือของเจ้าของห้อง ภายใต้กฎหมาย คอนโดมิเนียมแห่งรัฐ) ซึ่งองค์กรเหล่านี้ต้องเป็นการจัดตั้งที่มีรูปแบบไม่แสวงหาผลกำไร หรืออาจมีวัตถุประสงค์เพื่อดำเนินการด้านเดียวภายใต้บทบัญญัติกฎหมายจัดตั้งองค์กรที่กำหนดไว้

นอกจากนี้ยังรวมถึง โบสถ์ โรงพยาบาล องค์กรบริการอาสาสมัคร สหภาพแรงงาน สมาคมอาชีพ สถาบันค้นคว้า พิพิธภัณฑ์ หรือเจ้าหน้าที่ปกครองบางแห่งการจัดองค์กรที่ดำเนินการโดยไม่มุ่งหวังกำไรที่อยู่ภายใต้กฎหมายแห่งรัฐ บางรัฐได้มีการยอมรับ The Revised Model Non-Profit Corporation Act (1986) สำหรับความร่วมมือการไม่แสวงหาผลกำไร มีรัฐ 2-3 แห่งที่ยอมรับ The Uniform Unincorporated Non-Profit Association Act บางรัฐยกเว้นภาษีและโปรแกรมการจ้างงานให้กับสมาคมที่ไม่แสวงหากำไร เช่นเดียวกับการบริจาคช่วยเหลือค่าทดแทนแก่ผู้ว่างงาน บางรัฐยังได้ยกเว้นความรับผิดในมูลละเมิดให้กับองค์กรที่ดำเนินการโดยไม่มุ่งหวังกำไร แต่ละรัฐยังได้กำหนดค่านิยามขององค์กรที่ดำเนินการโดยไม่มุ่งหวังกำไรที่แตกต่างกันด้วย บางรัฐทำให้แตกต่างระหว่างองค์กรที่ไม่ได้ทำให้เกิดผลกำไรโดยปราศจากการบริจาค เช่น การกีฬา หรือสมาคมอาชีพ และการส่งการสมาคมการกุศลที่ดำเนินการเป็นการส่วนตัว

ตามกฎหมายสหรัฐฯ ได้ให้ความหมายของคำว่า “การกุศล” คือ องค์กรที่ดำเนินการโดยไม่มุ่งหวังกำไรได้รับการยกเว้นภาษีตามมาตรา 501(c)(3) แห่ง the Internal Revenue Code of 1986 และอธิบายคำว่า “การบริจาคเงินเพื่อการกุศล” (charity contribution) ไว้ในมาตรา 170 (c)(2) ด้วย ซึ่งได้ให้ความหมายของคำว่า การให้เงินเพื่อการกุศลหมายถึง การให้เงิน หรือให้ของขวัญ หรือเพื่อใช้ประโยชน์ แก่บริษัท ทรัสต์ หรือเงินสงเคราะห์ชุมชน กองทุน หรือมูลนิธิ ประกอบด้วย

1. ได้สร้างสรรค์หรือได้จัดการในสหรัฐฯ หรือด้วยเหตุครอบครองทรัพย์สิน หรือภายใต้กฎหมายสหรัฐฯ, กฎหมายมลรัฐ, กฎหมาย the District of Columbia หรือกฎหมายครอบครองทรัพย์สินสหรัฐฯอื่น ๆ
2. ได้จัดการหรือได้ปฏิบัติการเพื่อเป้าหมายการกุศล วิทยาศาสตร์ วรรณคดี หรือการศึกษา หรืออุปถัมภ์การแข่งขันกีฬาสมัครเล่นแห่งชาติหรือระหว่างประเทศ หรือเพื่อป้องกันการกระทำทารุณต่อเด็กหรือสัตว์
3. ไม่มีส่วนเกี่ยวข้องกับการหากำไรของผู้ถือหุ้นเป็นการส่วนตัวหรือเอกชน และไม่ขาดคุณสมบัติยกเว้นภาษีตามมาตรา 501(c)(3) โดยเหตุพยายามละเมิดบทบัญญัติกฎหมาย และที่ไม่ได้เกี่ยวข้อง หรือแทรกแซงในการรณรงค์ทางสังคมสนับสนุน(หรือในทางตรงข้าม) ผู้ซึ่งช่วยสมัครเป็นเจ้าของที่รัฐบาล

สำหรับเป้าหมายภาษีของรัฐในส่วนขององค์กรที่ได้รับการยกเว้นภาษีนั้น หากเป็นองค์กรที่ดำเนินการเพื่อการศึกษา การบริจาค งานวิชาการ ด้านวิทยาศาสตร์ ความปลอดภัยสาธารณะ การศึกษา การป้องกัน การทารุณกรรมต่อเด็กหรือสัตว์ และ/หรือ การพัฒนากีฬาแห่งชาติหรือระหว่างประเทศ เป็นการเฉพาะ โดยรวมถึงภาษีความมั่นคงทางด้านสังคม ซึ่งการบริจาคเงินเพื่อการกุศลนี้ ศาลสหรัฐฯได้มีแนวคำพิพากษาให้จำกัดเฉพาะองค์กรภายในประเทศเท่านั้น ตัวอย่างเช่นคดี *Welti v. Commissioner* ที่ศาลภาษีปฏิเสธการหักเงินบริจาค โดยตรงต่อ the First Church of Christ, Scientist ที่ตั้งอยู่ในเมืองเบิร์น ประเทศสวิตเซอร์แลนด์⁴⁵

องค์กรที่ดำเนินการโดยไม่มุ่งหวังกำไรในประเทศสหรัฐฯ มีสถานะได้รับการยกเว้นภาษีตามมาตรา 501(c) แห่ง the Internal Revenue Code of 1986 ซึ่งได้จัดหมวดหมู่ไว้ 25 ประเภท แต่ละหมวดหมู่ได้ถูกปฏิบัติที่แตกต่างกัน ภายใต้ข้อยกเว้นตามมาตรา 501(c)(3) ระบุคำว่า “องค์กร (Organizations)” หมายถึง เกี่ยวกับการกุศล (charitable) หรือเกี่ยวกับการศึกษา (educational) ซึ่งเป็นองค์กรที่ได้จัดการและปฏิบัติการทางด้านศาสนา การกุศล เกี่ยวกับวิทยาศาสตร์ การทดสอบเพื่อความปลอดภัยสาธารณะ วัตถุประสงค์เพื่องานวรรณกรรมและการศึกษาที่ไม่มุ่งหวังกำไร หรือไม่มีส่วนใดที่อาจทำไปเพื่อประโยชน์ปัจเจกชนส่วนตัว

⁴⁵Robert Paine, “The Tax Treatment of International Philanthropy and Public Policy”, *Arkon Tax Journal*, 2004 : 3., Available from: <http://www.lexis.nexis.com>, [2005].

ข้อดีและข้อเสียของการจัดหมวดหมู่องค์กรตามมาตรา 501(c)(3)

ข้อดี

- ก. ได้รับยกเว้นภาษีเงินได้พึงประเมิน เงินรายได้ ผลประโยชน์ ค่าภาคหลวง ค่าเช่า และรายได้อื่น ๆ ที่ไม่มีรายได้จากการค้าหรือธุรกิจ
- ข. องค์กรตามมาตรา 501(c)(3) มีสิทธิได้รับการยกเว้นภาษีรัฐส่วนใหญ่ รวมทั้งภาษีการค้าและอสังหาริมทรัพย์
- ค. ผู้บริจาคอาจนำไปหักภาษีรายได้
- ง. ผู้อุปถัมภ์ตามมาตรา 403(b) ที่เกี่ยยณอาจวางแผนเพื่อเจ้าหน้าที่ของตน
- จ. ได้รับสิทธิเสียค่าไปรษณียากรชั้น 3

ข้อเสีย

- ก. กำหนดห้ามดำเนินการในทางการเมือง
- ข. การจำกัดจำนวนรายจ่ายในการเจรจาต่อรองและการดำเนินการขององค์กรที่ได้รับยกเว้นภาษีตามมาตรา 501(c)(3)
 - ค. การจำกัดธุรกรรมที่มีความยุ่งยาก และการเรียกร้องความยินยอมที่สลับซับซ้อนในองค์กรที่เข้าใจว่าเป็นมูลนิธิส่วนตัว
 - ง. การวิจารณ์ส่วนกำไรจากการแข่งขันที่ไม่เป็นธรรม
 - จ. ถูกตรวจสอบอย่างละเอียด

นอกจากนี้ รัฐบาลสหรัฐฯ กำหนดจำนวนองค์กรที่สนับสนุนหรือเกี่ยวข้องในการกระทำการก่อการร้ายหรือสนับสนุนการก่อการร้าย ภายใต้ the Immigration and Nationality Act, the International Emergency Economic Power Act และ the United Nation Participation Act of 1945 ซึ่งตามมาตรา 501(p) แห่ง Internal Revenue Code บัญญัติให้เป็นส่วนหนึ่งของ the Military Family Tax Relief Act of 2003 ที่กำหนดให้สรรพากรสหรัฐฯ ไม่อนุญาตลดหย่อนภาษี ที่อ้างสิทธิบริจาคองค์กรที่ได้รับยกเว้นภาษีที่ต้องสงสัยโดยดำเนินการตามมาตรา 501(p)(1)⁴⁶

⁴⁶ Available from: <http://www.awwa.org>. [2005].

2.7.2 ประเทศไทย

ในประเทศไทยมีการจัดตั้งองค์กรที่ดำเนินการโดยไม่มุ่งหวังกำไร เป็นจำนวนมากหลายแห่งด้วยเช่นกัน ซึ่งทางราชการได้มีการควบคุม และดูแลจัดตั้งองค์กรแต่ละองค์กรขึ้นมา เพื่อให้เกิดความเป็นระเบียบเรียบร้อย ประกอบด้วย

1. องค์กรเอกชนที่ดำเนินการโดยไม่มุ่งหวังกำไร หมายถึง องค์กร มูลนิธิ สมาคม สหภาพและพรรคการเมือง ซึ่งจัดตั้งขึ้นเพื่อดำเนินงานที่มีลักษณะ ดังต่อไปนี้
 - ก. หน้าที่หรือกิจกรรมเพื่อประโยชน์ของส่วนรวม มิใช่เฉพาะกลุ่ม
 - ข. เป็นองค์กรที่ปกครองตนเอง โดยมีคณะกรรมการเป็นผู้กำหนดนโยบาย และตัดสินใจในเรื่องต่าง ๆ
 - ค. ไม่แสวงหากำไรและไม่แบ่งปันผลประโยชน์ให้แก่สมาชิก
 - ง. ไม่ใช่องค์กรของรัฐแม้จะเป็นองค์กรที่จัดตั้งขึ้นโดยรัฐหรือได้รับรับการสนับสนุนจากรัฐก็ตาม

2. ประเภทขององค์กรที่ดำเนินการโดยไม่มุ่งหวังกำไร

ก. องค์กรสังคมสงเคราะห์ของเอกชน หมายถึง องค์กรที่จัดตั้งขึ้นตามแนวความคิดมนุษยธรรม จัดตั้งขึ้นเป็นนิติบุคคลที่เป็นอิสระจากหน่วยงานของราชการ โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อดำเนินงานเกี่ยวกับสังคมสงเคราะห์และสาธารณกุศล เช่น มูลนิธิ เป็นต้น

คำว่า “มูลนิธิ” หมายถึง ทรัพย์สินที่จัดสรรไว้โดยเฉพาะสำหรับวัตถุประสงค์เพื่อการกุศล สาธารณะ การศาสนา ศิลปะ วิทยาศาสตร์ วรรณคดี การศึกษา หรือเพื่อสาธารณประโยชน์อื่น โดยมีได้มุ่งหาประโยชน์มาแบ่งปันกัน และได้จดทะเบียนตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์แล้ว ซึ่งสอดคล้องกับคำนิยามของมาตรา 110 วรรคแรก แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์

และตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 110 วรรคสอง ยังระบุหลักเกณฑ์การจัดการทรัพย์สินของมูลนิธิว่า “การจัดการทรัพย์สินของมูลนิธิ ต้องมิใช่เป็นการหาผลประโยชน์เพื่อบุคคลใดนอกจากเพื่อดำเนินการตามวัตถุประสงค์ของมูลนิธินั่นเอง”

จากคำนิยามดังกล่าว เห็นได้ว่าการจัดตั้งมูลนิธิ มีวัตถุประสงค์เพื่อประโยชน์ต่อสาธารณะเท่านั้น มิได้เป็นการหาประโยชน์ต่อบุคคลใดบุคคลหนึ่งโดยเฉพาะ ซึ่งจะต้องมีการจดทะเบียนจัดตั้งตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ จึงจะเป็นมูลนิธิที่ชอบด้วยกฎหมาย

ในการจดทะเบียนจัดตั้งมูลนิธินั้นจะต้องมีข้อบังคับ โดยในการดำเนินกิจการของมูลนิธิ จะต้องมิกระทำการที่เป็นบุคคลอย่างน้อยสามคนดำเนินการตามกฎหมาย และข้อบังคับของมูลนิธิ ตามที่บัญญัติไว้ในประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 111

สำหรับข้อบังคับของมูลนิธิกำหนดไว้ตาม มาตรา 112 แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ระบุข้อบังคับไว้ว่าอย่างน้อยต้องประกอบด้วย ชื่อมูลนิธิ วัตถุประสงค์ของมูลนิธิ ที่ตั้งสำนักงานใหญ่และที่ตั้งสำนักงานสาขาทั้งปวง ทรัพย์สินของมูลนิธิขณะจัดตั้ง ข้อกำหนดเกี่ยวกับคณะกรรมการของมูลนิธิ และข้อกำหนดเกี่ยวกับการจัดการมูลนิธิ การจัดการทรัพย์สินและบัญชีของมูลนิธิ

การขอจดทะเบียนมูลนิธิ ตาม มาตรา 114 แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ระบุว่า “การขอจดทะเบียนมูลนิธินั้น ให้ผู้ขอจัดตั้งมูลนิธิยื่นคำขอเป็นหนังสือต่อนายทะเบียนแห่งท้องที่ที่สำนักงานใหญ่ของมูลนิธิจะตั้งขึ้น ในคำขออย่างน้อยต้องระบุเจ้าของทรัพย์สินและรายการทรัพย์สินที่จะจัดสรรสำหรับมูลนิธิ รายชื่อ ที่อยู่ และอาชีพของผู้จะเป็นกรรมการของมูลนิธิทุกคน พร้อมกับแนบข้อบังคับของมูลนิธิมาด้วย”⁴⁷

(1) ขั้นตอนการจัดตั้งมูลนิธิ

การจัดตั้งมูลนิธิ ต้องยื่นคำขอจดทะเบียนมูลนิธิตามแบบ ม.น.1 ต่อนายทะเบียนแห่งท้องที่ที่สำนักงานใหญ่ของมูลนิธิจะจัดตั้งขึ้นโดยในเขตกรุงเทพฯ ให้ยื่น ณ สำนักงานเขต ส่วนจังหวัดอื่นให้ยื่น ณ ที่ว่าการอำเภอ พร้อมทั้งหลักฐาน

เมื่อพนักงานเจ้าหน้าที่รับคำขอจดทะเบียนแล้ว เมื่อตรวจสอบแล้วเห็นว่าถูกต้อง ก็ให้เสนอความเห็นต่อนายทะเบียน ซึ่งนายทะเบียนจะรับจดทะเบียนได้เมื่อ

⁴⁷สีหนาท ประยูรรัตน์, คำอธิบายกฎหมายแพ่ง ระเบียบ และประกาศที่ออกตามความพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน พ.ศ.2542, (กรุงเทพมหานคร : บริษัท วินเนอร์ เอเซียเทรด, 2544), หน้า 169-170

(ก) เห็นว่ารับจดทะเบียนได้ตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ว่าด้วยมูลนิธิ

(ข) รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย วินิจฉัยอุทธรณ์ให้รับจดทะเบียนตามมาตรา 115 วรรคห้า แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ หรือมีคำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลให้รับจดทะเบียน

เมื่อนายทะเบียนรับจดทะเบียนแล้ว ให้ออกไปสำคัญแสดงการจดทะเบียนจัดตั้งมูลนิธิตามแบบ ม.น.3 เมื่อได้รับจดทะเบียนแล้วให้มูลนิธิเป็นนิติบุคคลตาม มาตรา 122 แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์

(2) การดำเนินการของมูลนิธิ

กำหนดให้มูลนิธิรายงานผลการดำเนินการภายในเดือนมีนาคมของทุกปี พร้อมทั้งหลักฐานต่อนายทะเบียน ประกอบด้วย

(ก) รายงานการดำเนินงานของมูลนิธิ พร้อมทั้งหลักฐานต่อนายทะเบียนมูลนิธิในปีที่ผ่านมา

(ข) บัญชีรายได้รายจ่าย และสำเนาบัญชีของมูลนิธิในรอบปีที่ผ่านมาซึ่งผู้สอบบัญชีรับอนุญาตได้รับรองความถูกต้องแล้ว

(ค) สำเนารายงานการประชุมของคณะกรรมการมูลนิธิทุกครั้งในปีที่ผ่านมา

นอกจากนี้แล้ว นายทะเบียนอาจร้องขอต่อศาลให้มีคำสั่งถอดถอนกรรมการของมูลนิธิผู้ใดหรือถอดถอนคณะกรรมการของมูลนิธิทั้งคณะ กรณีมีเหตุการณืเกี่ยวกับการดำเนินการของมูลนิธิ ตามมาตรา 129 แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ และนายทะเบียนอาจร้องขอให้พนักงานอัยการเป็นผู้ดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ของพนักงานอัยการ แทนนายทะเบียนได้ โดยให้นายทะเบียนช่วยเหลือรวบรวมพยานหลักฐานที่เกี่ยวข้องให้กับพนักงานอัยการ

(3) การเลิกมูลนิธิ เป็นหน้าที่ของคณะกรรมการของมูลนิธิที่อยู่ในตำแหน่งขณะมีการเลิกมูลนิธิแจ้งการเลิกมูลนิธิต่อนายทะเบียนตามแบบ ม.น.6 เพื่อทำการตรวจสอบการแจ้งเลิกและหลักฐานต่าง ๆ ว่าเป็นไปตามข้อบังคับของมูลนิธิ และตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ว่าด้วยมูลนิธิหรือไม่ แล้วจึงเสนอความเห็นต่อนายทะเบียน เมื่อได้มีการแจ้งการเลิกมูลนิธิดังกล่าวข้างต้นแล้ว หรือเมื่อศาลได้แจ้งคำพิพากษาหรือแจ้งคำสั่งถึงที่สุดให้เลิกมูลนิธิให้นายทะเบียนทราบ ตามมาตรา 132 วรรคสอง แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์แล้ว ให้นายทะเบียนประกาศการเลิกมูลนิธิในราชกิจจานุเบกษา โดยไม่ชักช้า

หากนายทะเบียนประสงค์จะร้องขอต่อศาล มีคำสั่งเลิกมูลนิธิตามกรณีใดตามมาตรา 131 แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ให้นายทะเบียนสอบสวนข้อเท็จจริงก่อน โดยมีหนังสือแจ้งให้มูลนิธิยื่นคำแถลงแสดงเหตุผลเป็นหนังสือต่อนายทะเบียน ภายใน 30 วัน นับแต่วันที่ได้รับหนังสือแจ้ง หากมูลนิธิมิได้ชี้แจงต่อนายทะเบียนหรือคำชี้แจงของมูลนิธิยังไม่เป็นที่พอใจ ให้นายทะเบียนยื่นคำร้องต่อศาลให้ มีคำสั่งเลิกมูลนิธิ และอาจร้องขอให้พนักงานอัยการเป็นผู้ดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ของพนักงานอัยการแทนนายทะเบียนก็ได้

การยื่นคำขอ การรับจดทะเบียน การดำเนินการ และการเลิกมูลนิธิ ที่กล่าวถึงข้างต้นนั้น ได้มีการระบุไว้ในกฎกระทรวงว่าด้วยการจดทะเบียนมูลนิธิ การดำเนินกิจการ และการทะเบียนมูลนิธิ 2545 ที่ออกโดยอาศัยอำนาจตามความในมาตรา 136 (1) (4) และ (5) แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ อันเป็นกฎหมายที่มีบทบัญญัติบางประการเกี่ยวกับการจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคล ซึ่งมาตรา 29 ประกอบกับมาตรา 45 และมาตรา 50 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย บัญญัติให้กระทำได้โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย

ข. สมาคม

การจดทะเบียนสมาคมในเขตกรุงเทพมหานคร ให้สมาชิกของสมาคมจำนวนไม่น้อยกว่าสามคน ยื่นคำขอ ณ กองกำกับการ 3 กองตำรวจสันติบาล สำนักงานตำรวจสันติบาล สำนักงานตำรวจแห่งชาติ สำหรับจังหวัดอื่นให้ยื่น ณ ที่ว่าการอำเภอ/ที่ว่าการกิ่งอำเภอ พร้อมด้วยเอกสารหลักฐาน อาทิเช่น ข้อบังคับ รายชื่อ ที่อยู่ อาชีพ และสำเนาหรือภาพถ่ายบัตรประจำตัวประชาชน หรือบัตรอื่นที่ทางราชการออกให้ของสมาชิกไม่น้อยกว่า 10 คน รวมทั้ง ของผู้จะเป็นกรรมการ รายงานการประชุมก่อตั้ง แผนผังที่ตั้งของสมาคม หนังสืออนุญาตให้ใช้สถานที่ และหากเป็นสมาคมที่มีวัตถุประสงค์เกี่ยวกับจิตใจ ระเบียบประเพณี ศิลปกรรม วรรณกรรม และวัฒนธรรมฝ่ายหญิงหรือสตรี ให้ยื่นคำขอจดทะเบียนแนบสำเนา หรือภาพถ่ายใบอนุญาตให้จัดตั้งสมาคมตามกฎหมายว่าด้วยวัฒนธรรมแห่งชาติพร้อมกับการยื่นคำขอด้วย

นอกจากนี้ สมาคมยังแบ่งย่อยออกได้อีกหลายประเภท คือ

(1) สมาคมฌาปนกิจสงเคราะห์ หมายถึง สมาคมที่จัดตั้งขึ้นเพื่อดำเนินการฌาปนกิจ โดยให้เรียกเก็บเงินได้จากเงินค่าสมัคร เงินค่าบำรุง และเงินสงเคราะห์ เท่านั้น เพื่อนำเงินสงเคราะห์มาช่วยเหลือเป็นค่าจัดการศพ หรือค่าจัดการศพและสงเคราะห์ครอบครัวของสมาชิกซึ่งถึงแก่ความตาย ตลอดจนเป็นค่าใช้จ่ายในการดำเนินกิจการของสมาคมฌาปนกิจ

การฉกฉวยสิ่งของสาธารณะ หมายถึง กิจการที่บุคคลหลายคนตกลงกันเพื่อทำการสงเคราะห์ซึ่งกันและกัน ในการจัดการศพและสงเคราะห์ครอบครัวของบุคคลหนึ่งบุคคลใดที่ตกลงร่วมกันนั้น ซึ่งถึงแก่ความตายและมีได้ประสงค์จะหากำไรเพื่อแบ่งปันกัน ตามที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติการฉกฉวยสิ่งของสาธารณะ พ.ศ.2517

สำหรับการเก็บ ฝัง หรือเผาศพ กฎหมายบัญญัติให้ดำเนินการในสถานที่ ซึ่งได้รับอนุญาตจัดตั้งเป็นสุสาน และฉกฉวยสถานสาธารณะ หรือสุสานหรือฉกฉวยสถานเอกชนขออนุญาตจัดตั้งหรือดำเนินการสุสานและฉกฉวยสถานสาธารณะ หรือสุสานหรือฉกฉวยสถานเอกชน ต้องมีคุณสมบัติ ดังนี้

(ก) อายุไม่ต่ำกว่ายี่สิบปีบริบูรณ์

(ข) ไม่เป็นผู้ประพฤติเสื่อมเสีย หรือบกพร่องในศีลธรรม

(ค) ไม่เป็นบุคคลวิกลจริตหรือจิตฟั่นเฟือนไม่สมประกอบ

(ง) ไม่เป็นคนไร้ความสามารถ หรือเสมือนไร้ความสามารถ

ไม่สามารถเป็นผู้เคยได้รับโทษจำคุกโดยคำพิพากษาถึงที่สุดให้จำคุก เว้นแต่เป็นโทษสำหรับความผิดที่ได้กระทำโดยประมาท หรือความผิดลหุโทษ ในกรณีที่เจ้านิติบุคคลเป็นผู้ขอรับใบอนุญาต ผู้แทนของนิติบุคคลต้องมีคุณสมบัติข้างต้นด้วย

การยื่นขอในเขตกรุงเทพมหานคร ให้ยื่นต่อผู้อำนวยการเขต ณ สำนักงานเขต สำหรับ ในเขตเทศบาล ให้ยื่นต่อนายกเทศมนตรี ณ สำนักงานเทศบาล ในเขตเมืองพัทยา ให้ยื่นต่อปลัดเมืองพัทยา ณ ศาลาว่าการเมืองพัทยา นอกจากนี้ให้ยื่นต่อปลัดอำเภอ ผู้เป็นหัวหน้าประจำกิ่งอำเภอ นายอำเภอ หรือผู้ว่าราชการจังหวัด พร้อมแสดงหลักฐานประกอบ

(2) สมาคมการค้า หมายถึง สถาบันนิติบุคคลตามกฎหมาย ซึ่งผู้ประกอบการวิสาหกิจจัดตั้งขึ้นเพื่อทำการส่งเสริมการประกอบวิสาหกิจ อันมิใช่เป็นการหาผลกำไรหรือรายได้มาแบ่งกัน โดยบุคคลซึ่งประกอบวิสาหกิจการค้า อุตสาหกรรมหรือการเงิน และบุคคลซึ่งประกอบธุรกิจอื่นในทางเศรษฐกิจที่ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงพาณิชย์จะกำหนดในกฎกระทรวง ทั้งนี้ไม่รวมถึงการประกอบวิสาหกิจ

(3) สมาคมนายจ้าง หมายถึง สมาคมของนายจ้างที่จัดตั้งขึ้น โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อการแสวงหากำไร และคุ้มครองผลประโยชน์เกี่ยวกับสภาพการจ้าง และส่งเสริมความสัมพันธ์อันดีระหว่างนายจ้างกับลูกจ้าง และระหว่างนายจ้างด้วยกัน

สมาคมนายจ้างไม่น้อยกว่า 5 แห่งอาจจัดตั้งสภาองค์การนายจ้าง เพื่อส่งเสริมการศึกษาและส่งเสริมการแรงงานสัมพันธ์ก็ได้

ก. หอการค้า หมายถึง สถาบันที่บุคคลหลายคนจัดตั้งขึ้นเพื่อส่งเสริมการค้า อุตสาหกรรม เกษตรกรรม การเงินหรือเศรษฐกิจ อันมิใช่เป็นการหากำไรหรือรายได้มาแบ่งปันกัน

ง. สหภาพแรงงาน หมายถึงสมาคมกรรมการที่จัดตั้งขึ้น โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อการแสวงหาและคุ้มครองผลประโยชน์เกี่ยวกับสภาพการจ้าง และส่งเสริมความสัมพันธ์อันดีระหว่างนายจ้างกับลูกจ้างและระหว่างลูกจ้างด้วยกัน โดยที่สมาชิกของสหภาพแรงงานจะต้องเป็นลูกจ้างของนายจ้างคนเดียวกันกับเจ้าของจดทะเบียนเป็นสหภาพแรงงาน หรือลูกจ้างซึ่งทำงานในกิจการประเภทเดียวกันกับเจ้าของจดทะเบียนเป็น สหภาพแรงงาน และต้องเป็นผู้ที่มีอายุตั้งแต่ 15 ขึ้นไป

สหภาพแรงงานไม่น้อยกว่า 15 แห่ง อาจจัดตั้ง สภาองค์การลูกจ้าง เพื่อส่งเสริมการศึกษา และส่งเสริมแรงงานสัมพันธ์ได้

จ. สหภาพแรงงานรัฐวิสาหกิจ หมายถึง สหภาพขององค์การของรัฐบาลหรือกิจการของรัฐที่จัดตั้งขึ้น โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อพิจารณาช่วยเหลือ และคุ้มครองสิทธิประโยชน์ของพนักงานและส่งเสริมความสัมพันธ์อันดีระหว่างพนักงานกับฝ่ายบริหารและระหว่างพนักงานด้วยกัน

ฉ. องค์กรศาสนา หมายถึง องค์กรที่ดำเนินการด้านการเผยแพร่และพิธีกรรมทางศาสนา การดูแลสถานที่ที่เป็นที่เคารพบูชา สถานที่ในการทำสมาธิหรือการปฏิบัติกิจทางศาสนาของทุกศาสนา เช่น โบสถ์คริสต์ สุเหร่า มัสยิด วัด ศาลเจ้า รวมถึงลัทธิและนิกายต่าง ๆ

(1) มัสยิด หมายถึง สถานที่ซึ่งชาวมุสลิมใช้ประกอบศาสนกิจ โดยจะต้องมีการละหมาดวันศุกร์ สำหรับการจัดตั้งมัสยิดต้องยื่นเรื่องขอความเห็นชอบต่อคณะกรรมการอิสลามประจำจังหวัดที่จะจัดตั้งมัสยิดนั้น พร้อมด้วยรายการและเอกสารที่เกี่ยวกับการจัดตั้งมัสยิดประกอบด้วย

(ก) จำนวนสัปปฤษฎในท้องที่ซึ่งจัดตั้งมัสยิด และหลักฐานแสดงความเห็นชอบของปวงสัปปฤษฎ

(ข) รายการจำนวนที่ดินซึ่งจะยกให้แก่มัสยิดที่จัดตั้งขึ้นหนังสือเกี่ยวกับที่ดิน แผนผังแสดงสิ่งก่อสร้างของมัสยิด แผนที่แสดงเขตที่จะจัดตั้งมัสยิดขึ้นใหม่และอยู่ห่างจากมัสยิดอื่นเท่าใด

(ค) ชื่อเจ้าของที่ดินและสัญญาที่จะขกที่ดินให้แก่มัศยคารายการ
เงินทุนที่จะใช้ในการก่อสร้างมัศยคาร

(ง) กำหนดเวลาที่จะทำการก่อสร้างมัศยคารให้แล้วเสร็จค้ำนว่า
จะจดทะเบียนนิติบุคคลการขึ้นเรื่องราวจดทะเบียนมัศยคาร

1. การขอจดทะเบียนมัศยคารให้อีหมำม คอเต็บ บิหลันแห่ง
มัศยคารนั้นร่วมกันขึ้นเรื่องราวขออนุญาตจดทะเบียนมัศยคาร (ม.อ.1) พร้อมด้วยหลักฐานความเห็นชอบ
ของคณะกรรมการอิสลามประจำจังหวัด

2. เมื่อนายอำเภอได้รับเรื่องราว จะตรวจสอบความถูกต้อง
แล้ว จึงเสนอเรื่องพร้อมด้วยความเห็นไปยังพนักงานเจ้าหน้าที่ (ผู้ว่าราชการจังหวัด)

3. เมื่อพนักงานเจ้าหน้าที่ได้รับเรื่อง และความเห็นจาก
นายอำเภอแล้วจะพิจารณาสั่งการภายในกำหนด 30 วันแล้วจะแจ้งผลการพิจารณาไปยังนายอำเภอ เพื่อแจ้ง
ให้ผู้ยื่นเรื่องราวทราบเป็นลายลักษณ์อักษรว่ารับจดทะเบียนมัศยคารหรือไม่ ในกรณีไม่รับจดทะเบียนให้
พนักงานเจ้าหน้าที่แสดงเหตุผลไว้ด้วย

4. เมื่อมัศยคารใดได้รับแจ้งการอนุญาตให้จดทะเบียนแล้วให้
พนักงานเจ้าหน้าที่ออกหนังสือสำคัญทะเบียนมัศยคาร (ม.อ.2) ให้ผู้ร้องรับไปและทำสำเนาขึ้นอีก 3 ฉบับ
ไปเก็บ ณ ศาลากลางจังหวัด และกระทรวงมหาดไทย

5. เรื่องราวที่ขอจดทะเบียนและหลักฐานทั้งหมด ให้พนักงาน
งานเจ้าหน้าที่เก็บไว้ ณ ศาลากลางจังหวัด

(2) ทะเบียนศาลเจ้า

ศาลเจ้าที่ตั้งอยู่ในที่ดินของรัฐ หรือที่ดินซึ่งเอกชนให้เป็น
กรรมสิทธิ์ของศาลเจ้า ศาลเจ้านั้นจะอยู่ในกำกับดูแลโดยราชการ และมีผู้จัดการปกครองศาลเจ้า และ
ผู้ตรวจตราสอดส่องศาลเจ้า ซึ่งได้รับการแต่งตั้งจากราชการเป็นผู้บริหารกิจการศาลเจ้า

ช. พรรคการเมือง หมายถึง กลุ่มที่ดำเนินกิจการทางการเมือง เช่น
สนับสนุนการเลือก ผู้สมัคร แสพแพร่ข้อมูลข่าวสารรวมถึงการหาทุนของกิจกรรมการเมือง

ซ. องค์กรระหว่างประเทศ หมายถึง องค์กรระหว่างประเทศที่เข้ามา
ดำเนินการช่วยเหลือทั้งหน่วยงานและประชาชนในประเทศไทย เช่น องค์กรหมู่บ้านเด็กโสสะสากล
(SOS), องค์กรกองทุนสัตว์ป่าโลกสากล (WWF), SHARE เป็นต้น

ต่อมาเมื่อประมาณเดือนตุลาคม 2545 รัฐสภาจึงได้ผ่านกฎหมายพระราชบัญญัติธนาคารอิสลามแห่งประเทศไทย พ.ศ.2545 ตามที่กระทรวงการคลังเสนอขึ้นมา โดยมีชื่อว่า ธนาคารอิสลามแห่งประเทศไทย⁵⁰ ซึ่งเป็นธนาคารเฉพาะกิจที่อยู่ภายใต้การกำกับดูแลของกระทรวงการคลัง เป็นธนาคารสากลที่ดำเนินการตามหลักศาสนาอิสลาม โดยไม่ผูกพันดอกเบี้ยและไม่เกี่ยวข้องกับการที่ขัดต่อหลักศาสนาอิสลาม และให้บริการแก่ประชาชนทั่วไปโดยไม่จำกัดศาสนิกใด⁵¹

2.8 แหล่งที่มาแห่งรายได้และค่าใช้จ่ายขององค์กรที่ดำเนินการโดยไม่มุ่งหวังกำไร

1. แหล่งที่มาแห่งรายได้ขององค์กรที่ดำเนินการโดยไม่มุ่งหวังกำไร ได้แก่

ก. เงินบริจาค/สนับสนุน หมายถึง เงินและสิ่งของที่ได้รับบริจาค/สนับสนุนจากผู้สนับสนุนองค์กร ได้แก่ ประชาชน องค์กรหลัก รัฐบาล องค์กรเอกชนระหว่างประเทศทั้งในประเทศและต่างประเทศ และเงินช่วยเหลือจากพวกเศรษฐีชาวอาหรับ ที่เรียกตามระบบของศาสนาอิสลามว่า ซะกาต

ซะกาต หมายถึง ความเพิ่มพูน และความเจริญงอกงาม และให้รวมถึงการชำระตัวผู้จ่ายซะกาต และทรัพย์สินของเขาให้สะอาดด้วย ซึ่งในทางศาสนาแล้ว ซะกาต หมายถึง ส่วนหนึ่งของทรัพย์สินตามที่ศาสนากำหนด ที่จะต้องจ่ายให้แก่ผู้ที่มีสิทธิได้รับ ประกอบด้วย คนยากจน คนยากไร้ เจ้าหน้าที่เก็บซะกาต ผู้ที่ศรัทธาใหม่ ทาสที่ต้องการไถ่ตน คนมีหนี้สินในวิถีทางของอัลละห์ และคนเดินทาง และผู้ที่จะต้องจ่ายซะกาตคือ ผู้ที่นับถือศาสนาอิสลาม และครอบครองทรัพย์สินไว้ครบพิศัดครบหนึ่งปีจนทรคติ โดยอาจจ่ายเป็นทองคำและเงิน หรือปศุสัตว์ หรือธัญพืชต่าง ๆ หรือทรัพย์สินที่ใช้ในการค้าหรือสินค้า

ในส่วนของไทยมีกฎหมายที่ระบุเรื่องซะกาต ตาม มาตรา 3 แห่งพระราชบัญญัติธนาคารอิสลามแห่งประเทศไทย พ.ศ.2545 ที่ระบุว่า “บัญชีซะกาต” หมายความว่า บัญชีที่ธนาคารจัดตั้งขึ้นเพื่อบริจาค และรับดำเนินการบริจาคตามหลักการของศาสนาอิสลาม โดยธนาคารอิสลามแห่งประเทศไทยจะทำหน้าที่เป็นตัวแทนรับจ่ายซะกาต ให้บริการรับโอนซะกาต และจ่ายสมทบเข้าบัญชีซะกาต⁵²

⁵⁰ Available from: http://www.isbt.co.th/th/about/_ibt/history.htm. [2006].

⁵¹ Available from: http://www.isbt.co.th/th/about/_ibt/mission.htm. [2006].

⁵² อรุณ บุญชม, หลักการซะกาต, Available from: <http://www.isbt.co.th/th/article/r.php?id=8>.

ข. รายรับอื่น ๆ หมายถึง รายรับอื่นนอกเหนือจากเงินบริจาค/สนับสนุน รายรับอื่น ๆ ในการดำเนินกิจการได้แก่รายรับจากการจำหน่ายสินค้า ทรัพย์สิน และบริการขององค์กร ค่าธรรมเนียม สมาชิก เงินสงเคราะห์ ดอกเบี้ยรับ เงินปันผลกำไรจากการแลกเปลี่ยนเงินตราต่างประเทศ และรายรับจากกิจกรรมอื่น ๆ

2. ค่าใช้จ่ายของขององค์กรที่ดำเนินการโดยไม่มุ่งหวังกำไร

ก. ค่าใช้จ่ายเพื่อกิจกรรม หมายถึง เงินและสิ่งของที่องค์กรฯ ให้ความช่วยเหลือหรือบริจาคให้ไป ได้แก่ อาหารและเครื่องดื่ม เครื่องนุ่งห่ม ยารักษาโรค เงินทุน เงินค่าฌาปนกิจ สงเคราะห์ และค่าใช้จ่ายอื่น ๆ

ข. ค่าใช้จ่ายสำนักงาน หมายถึง ค่าใช้จ่ายที่นอกเหนือจากค่าใช้จ่ายเพื่อกิจกรรมและค่าตอบแทน เน้นได้แก่ ค่าไฟฟ้า ค่าน้ำประปา ค่าไปรษณีย์โทรเลข ค่าโทรศัพท์ ค่าเครื่องเขียนแบบพิมพ์ ค่าทำบัญชี ค่าน้ำมันเชื้อเพลิง ค่าใช้จ่ายในการวิจัยฝึกอบรม สัมมนา ค่าเช่าอาคารและเครื่องมืออุปกรณ์ต่าง ๆ ค่าซ่อมแซมสิ่งก่อสร้าง ยานพาหนะ เครื่องมืออุปกรณ์ ขาดทุนจากการจำหน่ายทรัพย์สิน และจากการแลกเปลี่ยนเงินตรา และค่าใช้จ่ายอื่น ๆ⁵¹

ตามที่กล่าวถึงลักษณะ ความหมาย และรูปแบบขององค์กร มูลนิธิ สมาคม สหภาพ และพรรคการเมืองของประเทศไทย ที่ได้จัดตั้งเพื่อประโยชน์ของส่วนรวมมิใช่จัดตั้งต่อกลุ่มหนึ่งกลุ่มใด โดยเฉพาะ อันมีรูปแบบไม่แสวงหากำไรและไม่แบ่งปันผลประโยชน์ให้แก่สมาชิก และไม่ได้จัดตั้งขึ้นโดยรัฐ หรือได้รับการสนับสนุนจากรัฐ เช่นนี้แล้ว ทำให้แตกต่างจากองค์กรเอกชนอื่น ๆ ที่มุ่งหวังกำไรที่ดำเนินกิจการเพื่อประโยชน์ของตนเองหรือพวกพ้อง บางส่วนก็ได้รับการสนับสนุนจากรัฐเช่น รัฐวิสาหกิจ เป็นต้น การที่องค์กรที่ดำเนินการไม่มุ่งหวังกำไรจะมีเงินรายได้เพื่อเป็นเงินทุนสนับสนุนการกุศล จึงเป็นเพียงเงินบริจาคจากผู้บริจาคที่มีจิตใจกุศล หากต้องมีภาระทางด้านภาษีอาจเป็นเหตุให้องค์กรเหล่านี้ไม่อาจดำรงอยู่ได้ ซึ่งรัฐก็ได้มองเห็นปัญหาดังกล่าวเหตุจึงกำหนดให้องค์กรเหล่านี้ได้รับสิทธิพิเศษยกเว้นภาษี

⁵¹สำนักงานสถิติแห่งชาติ, “รายงานการสำรวจของกิจการเอกชนที่ไม่แสวงหากำไร พ.ศ.2545, 2546” หน้า 4-5.

ในส่วนของประเทศไทย ได้มีการบัญญัติยกเว้นภาษีเงินได้และภาษีมูลค่าเพิ่มขององค์การกุศล*ไว้ตามมาตรา 47(7)(ข) แห่งประมวลรัษฎากร และมาตรา 3(4)(ข) แห่งพระราชกฤษฎีกาออกตามความในประมวลรัษฎากรว่าด้วยการยกเว้นภาษีมูลค่าเพิ่ม (ฉบับที่ 239) พ.ศ.2534 ที่แก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชกฤษฎีกาออกตามความในประมวลรัษฎากรว่าด้วยการยกเว้นภาษีมูลค่าเพิ่ม (ฉบับที่ 254) กำหนดองค์การ สาธารณกุศล สถานพยาบาล และสถานศึกษาที่ได้รับการยกเว้นเงินได้พึงประเมินตามประกาศกระทรวงการคลังว่าด้วยภาษีเงินได้ และภาษีมูลค่าเพิ่ม(ฉบับที่ 2) ลงวันที่ 12 ตุลาคม 2535 และประกาศกระทรวงการคลังว่าด้วยภาษีเงินได้และภาษีมูลค่าเพิ่ม ลงวันที่ 30 มิถุนายน 2538 และประกาศกระทรวงการคลังว่าด้วยภาษีเงินได้ และภาษีมูลค่าเพิ่ม(ฉบับที่ 247) ลงวันที่ 1 เมษายน 2547 ซึ่งเป็นกฎหมายที่ระบุชื่อขององค์การกุศลที่ได้รับสิทธิพิเศษยกเว้นภาษี ดังนั้น องค์การที่ดำเนินการโดยไม่มีมุ่งหวังกำไรในประเทศไทยที่จะได้รับการยกเว้นภาษีเงินได้ และภาษีมูลค่าเพิ่ม ต้องเป็นมูลนิธิหรือ สมาคมที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง ประกาศกำหนดไว้เท่านั้น

*ประมวลรัษฎากร มาตรา 47 เงินได้พึงประเมินตามความใน มาตรา 40 เมื่อได้หักตาม 42 ทวิ ถึงมาตรา 46 แล้ว เพื่อเป็นการบรรเทาภาระภาษีให้หักลดหย่อน ได้อีกต่อไปนี้

(1) ลดหย่อนให้สำหรับ.....

(7) เมื่อได้หักลดหย่อนตาม (1) (2) (3) (4) (5) หรือ (6) แล้วเหลือเท่าใดให้หักลดหย่อนได้อีกสำหรับเงินบริจาคดังต่อไปนี้ โดยให้หักได้เท่า จำนวนที่บริจาค แต่ต้องไม่เกินร้อยละ 10 ของเงินที่เหลือนั้น

(ก) เงินที่บริจาคแก่สถานพยาบาลและสถานศึกษาของทางราชการ

(ข) เงินที่บริจาคเป็นสาธารณประโยชน์แก่องค์การ หรือสถานสาธารณกุศล หรือแก่สถานพยาบาลและสถานศึกษาอื่นนอกจากที่กล่าวใน (ก) ทั้งนี้ ตามที่รัฐมนตรีประกาศกำหนด

พระราชกฤษฎีกาออกตามความในประมวลรัษฎากร ว่าด้วยการยกเว้นภาษีมูลค่าเพิ่ม (ฉบับที่ 239) พ.ศ.2534 มาตรา 3 ให้ยกเว้นภาษีมูลค่าเพิ่มสำหรับการประกอบกิจการขายสินค้า ดังต่อไปนี้

“(1) การขายบุหรี่ยี่ห้อที่ผลิตโดยผู้ประกอบการอุตสาหกรรมยาสูบที่เป็นองค์การของรัฐบาล โดยผู้ขายที่มีชื่อผู้ประกอบการอุตสาหกรรมยาสูบที่ผลิตสินค้าดังกล่าว แต่ไม่รวมถึงผู้ขายที่เป็นคลังสินค้าทัณฑ์บนประเภทร้านค้าปลอดอากร“ (แก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชกฤษฎีกาฯ (ฉบับที่ 408) พ.ศ. 2545 ใช้บังคับ 1 ตุลาคม 2545 เป็นต้นไป)

(2) การขายสลากกินแบ่งของรัฐบาล สลากออมสินของรัฐบาล และสลากบำรุงกาชาดไทย

(3) การขายแสดมปีไปรษณีย์ แสดมปีอากร หรือแสดมปีอื่นของรัฐบาล องค์การของรัฐบาล หรือองค์การบริหารราชการส่วนท้องถิ่น ทั้งนี้ เฉพาะที่ยังไม่ได้ใช้ในราคาที่ไม่เกินมูลค่าที่ตราไว้

จากสถานะที่ได้รับการยกเว้นภาษีเช่นนี้ อาจเป็นช่องทางให้ผู้ที่เกี่ยวข้องทำธุรกรรมเข้าไปยุ่งเกี่ยวกับองค์กรที่ดำเนินการโดยไม่มุ่งหวังกำไร เพื่อใช้เป็นเครื่องมือในการกระทำผิดกฎหมายทั้งการฟอกเงินของอาชญากรรม ใช้เป็นแหล่งเงินทุนสนับสนุนการก่อการร้าย และอื่น ๆ ซึ่งจะได้ทำการศึกษาเพื่อหามาตรการป้องกันมิให้นำองค์กรเหล่านี้ไปใช้โดยมิชอบต่อไป

เมื่อเราทราบถึงความหมาย และรูปแบบของการก่อการร้าย ตลอดจน องค์กรที่ดำเนินการโดยไม่ได้มุ่งหวังกำไร รวมทั้ง สิทธิพิเศษทางด้านภาษีที่องค์กรการกุศลเหล่านี้ได้รับแล้ว ซึ่งจะได้อธิบายให้เห็นถึงแหล่งเงินทุนที่ใช้สนับสนุนการก่อการร้าย โดยพบว่าแหล่งเงินทุนการก่อการร้ายมาจาก 2 แหล่งด้วยกันคือ จากแหล่งรายได้ที่ชอบด้วยกฎหมายและไม่ชอบด้วยกฎหมาย ซึ่งก็คล้ายกับองค์กรอาชญากรรมทั่วไป โดยจะได้กล่าวอย่างละเอียดถึงลักษณะแหล่งเงินทุนการก่อการร้าย

2.9 ลักษณะเงินทุนการก่อการร้าย

ตามที่ได้กล่าวถึงวัตถุประสงค์หลักของการก่อการร้ายคือ การดำเนินการเพื่อการข่มขู่ คุกคาม หรือบังคับ รัฐบาลหรือองค์กรระหว่างประเทศ ให้กระทำการ หรือคว่นกระทำการใด ๆ อันไม่ชอบด้วยกฎหมาย การที่กลุ่มก่อการร้ายจะประสบผลสำเร็จสมดังเจตนาดังกล่าวจะต้องมีเงินทุนมาสนับสนุนอย่างเพียงพอไม่ว่าจะได้มาโดยวิธีการใด ๆ ก็ตาม การที่กลุ่มการร้ายจะประสบผลสำเร็จดังเช่นองค์กรอาชญากรรมทั่วไป จึงจำเป็นต้องสามารถสร้างหรือจัดการ โครงสร้างของเงินทุนที่ได้รับมาอย่างมีประสิทธิภาพ ต้องมีการปกปิดแหล่งที่มาที่ไปของเงินทุนเพื่อมิให้ทางการสามารถติดตามร่องรอยได้ วิธีการปกปิดเงินทุนของกลุ่มก่อการร้ายก็เหมือนกับองค์กรอาชญากรรมทั่วไปนั่นก็คือ การฟอกเงิน เพื่อนำเงินที่ได้มาโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายซึ่งเป็นเงินสกปรกเปลี่ยนเป็นเงินสะอาด จากนั้นก็จะนำเงินที่ซุกซ่อนไว้ไปใช้ซื้ออาวุธยุทโธปกรณ์เพื่อเตรียมการก่อการร้ายต่อไป แต่จากการที่หน่วยงานบังคับบังคับใช้กฎหมายได้เข้มงวดต่อการตรวจสอบเงินทุนการก่อการร้ายที่ได้จากการฟอกเงิน ทำให้กลุ่มผู้ก่อการร้ายหันไปใช้วิธีหาเงินทุนจากแหล่งเงินทุนอื่น ๆ เพื่อหลีกเลี่ยงการตรวจสอบที่ทางราชการค่อนข้างจะเข้มงวด โดยเฉพาะเงินทุนที่ได้จากการบริจาคผ่านองค์กรที่ดำเนินการ โดยไม่มุ่งหวังกำไร

“(4) การบริจาคสินค้าให้แก่

(ก) สถานพยาบาลและสถานศึกษา ของทางราชการ

(ข) องค์กรหรือแก่สถานสาธารณกุศล หรือแก่สถานพยาบาลและสถานศึกษาอื่น

นอกจากที่กล่าวใน (ก) ทั้งนี้ ตามที่รัฐมาตริประกาศในราชกิจจานุเบกษา”

2.10 วิธีการระดมทุนของการก่อการร้าย

2.10.1 การเปิดบริษัทบังหน้า (Front Company) เป็นการจัดตั้งบริษัทขึ้นมาโดยถูกต้องตามกฎหมาย อาจประกอบธุรกิจประเภทต่าง ๆ ขึ้นมาบังหน้า เช่น ค้าขายอุปกรณ์คอมพิวเตอร์ หรืออุปกรณ์วิทยาศาสตร์การแพทย์ เป็นต้น แต่เบื้องหลังกลับใช้เป็นสถานที่ในการติดต่อซื้อขายจัดหาวัตถุดิบ หรือส่วนประกอบทางเคมีชีวภาพเช่น แอมโมเนียม ไนเตรท ที่สามารถนำไปประกอบทำวัตถุระเบิดเพื่อก่อวินาศกรรมยังสถานที่ต่าง ๆ

2.10.2 การถือเงินสดและฮาวาลา (Cash and Hawala) การโอนเงินผ่านธนาคารหรือสถาบันการเงินมักจะปรากฏร่องรอยถึงที่มาที่ไปได้ จนสามารถสืบสวนย้อนกลับไปถึงแหล่งทุนและเครือข่ายได้ จึงไม่เป็นที่นิยมในกลุ่มผู้ก่อการร้าย นอกจากนี้ยังต้องเสียค่าใช้จ่ายมากหากเป็นการโอนเงินระหว่างประเทศ ผู้ก่อการร้ายจึงใช้วิธีถือเงินสดเป็นจำนวนมาก ด้วยการไหว้วานหรือว่าจ้างให้บุคคลใดบุคคลหนึ่งนำเงินสดไปส่งสมาชิกในต่างประเทศแทนการส่งเงินทางไปรษณีย์หรือโอนเงินผ่านระบบธนาคาร

2.10.3 วิธีการตั้งมูลนิธิและขอรับบริจาค (Charities and Donations)⁵⁴

2.11 แหล่งเงินทุนการก่อการร้าย

แหล่งเงินทุนการก่อการร้ายมีลักษณะคล้ายกับแหล่งเงินทุนขององค์กรอาชญากรรม แต่มีความแตกต่างกันตรงที่ ส่วนใหญ่แล้วองค์กรอาชญากรรมได้เงินมาจากการกระทำที่มีขอบด้วยกฎหมายเพียงอย่างเดียว ส่วนกลุ่มการก่อการร้ายได้รับเงินทุนสนับสนุนทั้งจากการกระทำที่ไม่ขอบด้วยกฎหมายและที่ชอบด้วยกฎหมาย

โดยทั่วไปแล้ว ผู้เชี่ยวชาญเชื่อว่าการเงินการก่อการร้ายมาจาก 2 แหล่งด้วยกัน ดังนี้

2.11.1 แหล่งที่ 1 เป็นเงินที่ได้รับการสนับสนุนจากรัฐบาลบางประเทศ และองค์กรระหว่างประเทศที่มีฐานสนับสนุนทางการเงินที่ใหญ่พอที่จะสนับสนุนองค์กรก่อการร้ายได้ หรือเรียกว่า State-Sponsored Terrorism เช่น องค์กร Al Qaeda หรือ Mojahidin ซึ่งเป็นองค์กรก่อการร้ายที่ได้รับเงินสนับสนุนจากรัฐบาลของบางประเทศ และองค์กรการกุศลทางศาสนาหลายแห่ง เช่น นายโອซามา บินลาเดน ที่นำเอาทรัพย์สินของตนเองออกมาสนับสนุนเครือข่ายการก่อการร้ายอัลเคด้า

⁵⁴ อัสวิน เนตรโพธิ์แก้ว, ถอดรหัสเบอร์ซาตุปัตตานี, (กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์นาครมีเดีย, 2548) หน้า 76.

2.11.2 แหล่งที่ 2 แหล่งเงินทุนสนับสนุนการก่อการร้ายเป็นรายได้ที่ได้รับมาจากการดำเนินการให้ได้มาซึ่งรายได้ต่าง ๆ (Revenue Generating) รายได้ของกลุ่มก่อการร้ายอาจจะได้รับมาจากอาชญากรหรือการกระทำผิดกฎหมายอื่น ๆ เช่นเดียวกันกับองค์กรอาชญากรรม เช่น

1. การค้ายาเสพติด (Drug Trafficking)
2. การขู่กรร โขกทรัพย์ (Extortion)
3. การปล้นทรัพย์ เช่น ปล้นธนาคาร เป็นต้น (Bank Robberies)
4. การลักพาตัว (Kidnapping for Ransom)
5. การฉ้อโกงในรูปแบบต่าง ๆ (Fraud Schemes) เช่น การเปิดบริษัทบังหน้า การฉ้อโกงบัตรเครดิต องค์กรการกุศลเถื่อน และการลักขโมย เป็นต้น
6. การพนัน (Gambling)
7. การลักลอบขนสินค้าหนีภาษี และการค้าสิ่งผิดกฎหมาย (Smuggling and Trafficking in Counterfeit Goods)
8. การค้ามนุษย์ (Human Slavery)
9. รายได้จากระบบธุรกิจที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย (Revenues from Legitimate Business Operations)⁵⁵

อย่างไรก็ตามเงินทุนสนับสนุนกลุ่มก่อการร้าย อาจรวมถึงรายได้ที่ได้มาจากแหล่งที่ชอบด้วยกฎหมาย หรือเป็นรายได้ที่ได้มาทั้งจากแหล่งที่ชอบด้วยกฎหมายและที่มิชอบด้วยกฎหมาย ซึ่งไม่เหมือนกับองค์กรอาชญากรรม เงินทุนจากแหล่งที่ชอบด้วยกฎหมายนี้เป็นเครื่องที่ชี้ถึงความแตกต่างระหว่างกลุ่มก่อการร้ายกับองค์กรอาชญากรรมดั้งเดิม บทบาทที่แตกต่างกันค่อนข้างมากของเงินที่ได้มาโดยชอบด้วยกฎหมายสอดคล้องต่อกลุ่มก่อการร้าย แม้ว่าแหล่งเงินทุนอยู่ในทำเลที่ตั้งทางภูมิศาสตร์ที่เหมือนกับการก่อการร้าย

สำหรับ แหล่งเงินทุนที่ชอบด้วยกฎหมายที่ใช้สนับสนุนการก่อการร้ายมีที่มาจากการเชิญชวนสังคมและการจัดตั้งกองทุน หรือการเชื่อเชิญสังคมแบบบอกต่อ ๆ กันไป หรือทางอินเทอร์เน็ต ซึ่งการจัดตั้งกองทุนได้ถูกนำออกไปใช้ในนามขององค์กรที่มีสถานะทางการกุศล หรือองค์กรที่มีเป้าหมายเพื่อ

⁵⁵ Carl Pacini, "Terrorist Financing : Follow the Money", Available from: <http://www.bus.lsu.edu/academics/accounting/events/slides/pacini.ppt>, [2005].

ช่วยเหลือสังคมโดยเฉพาะ แต่พบว่าผู้บริจาคเงินให้การกุศลไม่ทราบเรื่องที่มีการนำเงินบริจาคบางส่วนออกไปสนับสนุนการก่อการร้าย นอกจากนี้ วิธีการเพิ่มทุนที่เป็นพิเศษอาจรวมถึงการรวบรวมจากเงินค่าธรรมเนียมสมาชิกและ/หรือการบอกรับสมาชิก การขายของต่อสาธารณชน การเรียกร้องสมาชิกของสังคมที่มั่งคั่ง และการบริจาคส่วนของเงินรายได้ส่วนตัว เป็นต้น ซึ่งรายได้ส่วนนี้เป็นผลให้เงินทุนสนับสนุนการก่อการร้ายเพิ่มมากขึ้น

ตัวอย่าง การใช้องค์กรที่ดำเนินการ โดยไม่มุ่งหวังกำไร ในการสนับสนุนการเงินการก่อการร้ายโดยมิชอบในต่างประเทศ

ตัวอย่างที่ 1 การใช้ตำแหน่งหน้าที่ภายในองค์กรที่ดำเนินการ โดยไม่มุ่งหวังกำไร โดยไม่ชอบและผู้บริจาคที่ไม่รู้เรื่อง

องค์กรที่ดำเนินการโดยไม่มุ่งหวังกำไร P มีสำนักงานสาขาในประเทศที่ต่างกัน ซึ่งได้ร่วมกันปฏิบัติงานพัฒนาโครงการ และมีปัจเจกชนเกี่ยวข้องกับองค์กรก่อการร้ายแห่งหนึ่งได้ดำเนินการในสาขาขององค์กรบางแห่ง โดยที่องค์กร P ไม่ทราบถึงการดำเนินการดังกล่าว ซึ่งองค์กร P มีสำนักงานใหญ่อยู่ในประเทศ X และมีสำนักงานสาขาแห่งหนึ่งตั้งอยู่ในประเทศผู้รับผลประโยชน์ (ประเทศ Y) แม้ว่า Mr.B เป็นเจ้าหน้าที่ขององค์กร P ในประเทศ Y ไม่ได้มีรายชื่อเป็นลูกจ้างในประเทศ X อย่างไรก็ตามสาขาขององค์กร P ได้รับการบริจาคจากประชาชนและกลุ่มชนชาติที่ต่างกัน และ Mr.B ได้เบี่ยงเบนเงินบริจาคเหล่านี้ไปให้องค์กรก่อการร้าย โดยอาศัยตำแหน่งหน้าที่และการแฝงตัวอยู่ในประเทศ X ซึ่งเป็นง่ายที่จะเบี่ยงเบนเงินบริจาคไปในทางที่มีชอบเพราะไม่แน่ชัดว่าเงินบริจาคทั้งหมดมีมากเพียงใด ในทางการสืบสวนเป็นเรื่องยากที่จะตรวจพบเพราะ ผู้บริจาคเชื่อมั่นว่าโครงการจะสำเร็จลุล่วงอย่างแท้จริง เนื่องจากผู้บริจาคเชื่อมั่นในตัวองค์กร และไม่เคยเข้าไปตรวจสอบ

ตัวอย่างที่ 2 องค์กรที่ดำเนินการ โดยไม่มุ่งหวังกำไรเป็นส่วนหนึ่งขององค์กรเพื่อช่องทางเงินทุนการก่อการร้าย

หน่วยข้อมูลข่าวกรองทางการเงินในประเทศ Z ได้รับรายงานจากธนาคารแห่งหนึ่งเกี่ยวกับองค์กรที่ดำเนินการ โดยไม่มุ่งหวังกำไร A ที่จดทะเบียนในประเทศ Z ซึ่งเปิดบัญชีกับธนาคาร องค์กร A ได้ฝากเงินสดและโอนเงินระหว่างประเทศจากองค์กรที่ดำเนินการ โดยไม่มุ่งหวังกำไร B เงินทุนเหล่านี้ถูกโอนไปต่างประเทศ ต่อมา มีบทความหนังสือพิมพ์ออกมาตั้งข้อสงสัยเป็นครั้งแรกว่าองค์กร B ต้องสงสัยว่าเชื่อมโยงกับเหตุการณ์ที่ผู้ก่อการร้ายโจมตีสหรัฐอเมริกาเมื่อวันที่ 11 กันยายน โดยบทความกล่าวถึงการเชื่อมโยงประเทศ Z กับองค์กร A และกับสมาชิกคนหนึ่งที่ถูกทอดทิ้ง ภายหลังจากตรวจสอบข้อมูลนี้ ธนาคารจึงได้ทำการตรวจสอบแล้วพบว่าองค์กร A และสมาชิกที่ถูกทอดทิ้งได้เปิดบัญชีกับสาขาหนึ่ง และ

ข้อมูลที่เจ้าหน้าที่ตำรวจได้รับมาจากหน่วยข้อมูลข่าวกรองทางการเงินได้แสดงว่าบัญชีขององค์กร B มีการเชื่อมโยงกับเหตุการณ์ที่พวกผู้ก่อการร้ายโจมตีนิวบอร์ก เมื่อวันที่ 11 กันยายน 2544 และพบว่าองค์กร A และผู้จัดตั้งองค์กรต้องสงสัยว่าเชื่อมโยงเครือข่ายอัล เคด้า (Al-Qaida) โดยหนึ่งในผู้จัดตั้งขององค์กรได้ถูกจับกุม

การวิเคราะห์ของหน่วยข้อมูลข่าวกรองทางการเงินได้แสดงว่าองค์กร B ที่ดำเนินการในประเทศ Z ทำหน้าที่เป็นตัวกลางให้กับองค์กร A มีการโอนเงินข้ามชาติไปเข้าบัญชีขององค์กร A ตามคำสั่งขององค์กร B เช่นเดียวกับฝากเงินสดแล้วโอนข้ามชาติเข้าบัญชีขององค์กรที่ดำเนินการ โดยไม่มุ่งหวังกำไร ธุรกรรมทางบัญชีขององค์กร A อาจถูกเชื่อมโยงการเงินของการก่อการร้าย บ่อยครั้งที่หน่วยข้อมูลข่าวกรองทางการเงินได้มอบข้อมูลให้สำนักงานอัยการเพื่อเป็นข้อมูลสืบสวนต่อไป

จากตัวอย่างที่กล่าวมาข้างต้น เห็นได้ว่าเป็นเรื่องยากที่จะทำการสืบสวนการใช้องค์กรที่ดำเนินการโดยไม่มุ่งหวังกำไรในการสนับสนุนการเงินองค์กรก่อการร้ายโดยมิชอบ เป็นการยากลำบากที่ชี้ให้เห็นถึงความเชื่อมโยงระหว่างการเงินที่ต้องสงสัยและการเงินก่อการร้าย เนื่องจากมีการเชื่อมโยงองค์กรที่ดำเนินการโดยไม่มุ่งหวังกำไรในทางอื่น ซึ่งจะต้องทำการศึกษาแนวทางดำเนินการกับสิ่งที่ไม่ชอบเช่นนี้ในบทต่อ ๆ ไปเพื่อจะได้นำแนวทางมาปรับใช้เพื่อไม่ให้องค์กรที่ดำเนินการโดยไม่มุ่งหวังกำไรต้องตกไปเป็นเครื่องมืออันมิชอบของกลุ่มผู้ก่อการร้ายในการใช้เป็นแหล่งเงินทุนสนับสนุนการปฏิบัติการของพวกตน และจะได้ยกตัวอย่างองค์กรที่ดำเนินการโดยไม่มุ่งหวังกำไร ที่ใช้เป็นเครื่องมือสนับสนุนการเงินลัทธิการก่อการร้ายในประเทศสหรัฐฯ เช่น Holyland Foundation (HLF), Global Relief Foundation (GRF) และ Benevolence International Foundation (BIF)

Holyland Foundation (HLF)

HLF เป็นองค์กรการกุศลเพื่อช่วยเหลือและพัฒนาที่ได้รับยกเว้นภาษี มีการจัดตั้งในประเทศสหรัฐฯ เมื่อปี พ.ศ.2532 ซึ่งได้ดำเนินการชักชวนและแจกจ่ายเงินบริจาคให้ความช่วยเหลือชาวปาเลสไตน์ในเวสต์ แบงก์ และฉนวนกาซา ที่รู้จักว่าเดิมเป็น the Occupied Land Fund (OLF) ซึ่งภายใต้คำสั่งพิเศษ 13244 และ 12947 เมื่อวันที่ 4 ธันวาคม 2544 ประเทศสหรัฐฯ ระบุว่า HLF เป็นองค์กรการกุศลอิสลามที่ใหญ่ที่สุดที่ได้จัดตั้งในสหรัฐฯ ที่สนับสนุนกลุ่มก่อการร้าย ฮามาส (HAMAS) ตามที่สหรัฐฯ ระบุว่า เป็นองค์กรก่อการร้ายต่างชาติ และก่อนหน้านั้นทาง HLF ได้เพิ่มเงินบริจาคให้กลุ่ม ฮามาส หลายร้อยล้านดอลลาร์สหรัฐฯเป็นประจำทุกปี ตลอดจนมอบให้คณะกรรมการอิสลามหรือองค์กรการกุศลอื่นอันเป็นส่วนหนึ่งของกลุ่ม ฮามาส หรือถูกควบคุมโดยกลุ่มสมาชิก ฮามาส โดยพบว่าเจ้าหน้าที่และกรรมการของ HLF เป็นสมาชิกของกลุ่ม ฮามาส หรือกระทำการเพื่อประโยชน์ต่อกลุ่ม ฮามาส จากการสืบสวนพบว่าผู้ก่อตั้ง HLF ทั้ง 3 คน เป็นสมาชิกและสนับสนุนเงินทุนแก่กลุ่ม ฮามาส และแสดงให้เห็น

ว่าผู้นำทางการเมืองของ HLF เป็นสมาชิกของกลุ่ม ฮามาส ที่ได้จัดหาสนับสนุนเงินทุนแก่ HLF ในช่วงต้นปี พ.ศ.2533 โดยในปี พ.ศ.2537 ผู้นำทางการเมืองของกลุ่ม ฮามาส ได้แต่งงานกับน้องสาวของหนึ่งในผู้ก่อตั้ง HLF ที่สหรัฐฯ ระบุว่าเป็นผู้ก่อการร้ายโดยเฉพาะ

ต่อมา John Ashcroft อัยการสูงสุด และเจ้าหน้าที่บังคับใช้กฎหมายหน่วยงานต่าง ๆ ได้ดำเนินคดีกับ HLF และผู้นำองค์กรขององค์กรนี้ต่อศาล ซึ่งระบุว่า HLF ได้กระทำความผิดเกี่ยวกับการให้ปัจจัยสนับสนุนแก่กลุ่ม ฮามาส ที่ถูกระบุว่าเป็นองค์กรก่อการร้ายต่างชาติต่อคณะลูกขุนรัฐบาลกลาง (federal grand jury) ในดัลลัส และเท็กซัส ซึ่งคำฟ้องระบุว่า HLF เป็นองค์กรที่ถูกก่อตั้งโดย Shukri Abu-Baker, MoHammed El-Mezain และ Ghassan Elashi มีการจัดหาเงินและปัจจัยสนับสนุนต่อการเคลื่อนไหวของกลุ่ม ฮามาส ด้วยการส่งเงินจำนวน 12,400,000 ดอลลาร์สหรัฐฯ สนับสนุนกลุ่ม ฮามาส และมีเป้าหมายเพื่อจัดตั้งรัฐอิสลาม ด้วยวิธีการจihad จากการกระทำดังกล่าวได้มีการตั้งข้อหาจำนวน 42 กระทง โดยเฉพาะ การฟอกเงิน การสมคบ และการขโมยทรัพย์สินโดยมิชอบ ตลอดจนยังฟ้องให้ยึดทรัพย์สินจำนวน 12,400,000 ดอลลาร์สหรัฐฯ ด้วย

จำนวนในคดีดังกล่าวได้ถูกฟ้องว่ากระทำความผิดด้วยข้อหาว่า ฝ่าฝืนข้อห้ามต่อการจัดหา “ปัจจัยสนับสนุนหรือทรัพย์สิน” (material support and resources) แก่องค์กรก่อการร้ายต่างชาติตามที่บัญญัติไว้ในกฎหมาย the Antiterrorism and Effective Death Penalty Act 1996 ซึ่งเป็นอาวุธอันตรายประสิทธิภาพมากที่สุดที่รัฐบาลใช้ทำสงครามกับการเงินการก่อการร้าย นอกจากนี้ จำนวนยังถูกฟ้องว่ากระทำความผิดตาม the Interantional Emergency Economic Powers Act (IEEPA) ในแง่ที่อาจส่งผลกระทบต่อความมั่นคงแห่งชาติของสหรัฐฯ

เหตุที่สามารถดำเนินคดีกับ HLF และผู้บริหาร ตลอดจนเจ้าหน้าที่คนอื่น ๆ ได้นั้น สืบเนื่องมาจากความร่วมมือของหน่วยงานพิเศษต่อต้านการก่อการร้ายหลาย ๆ หน่วยงานที่ประกอบด้วยเจ้าหน้าที่จากรัฐบาลกลาง มลรัฐ และท้องถิ่น รวมทั้งเจ้าหน้าที่ FBI, IRS, BICE Department of State, Secret Service, U.S. Army CID, the Texas Department of Publike Safety, the police departments of Dallas, Plano, Garland และ Ricahrdson Taxas⁵⁶

⁵⁶Holyland Foundation , “Leaders, Accusrd of Providing Material Support to Hamas Terrorist Organization”, Available from: <http://www.usdoj.gov>, [2005].

Global Relief Foundation (GRF)

GRF องค์กรการกุศลที่มีการจัดตั้งในสหรัฐฯที่ใหญ่เป็นอันดับ 2 และมีสถานะได้รับการยกเว้นภาษี ซึ่งเป็นองค์กรที่เกิดจากการรวมตัวกันของชาวอเมริกันเชื้อสายมุสลิม และมีสำนักงานใหญ่อยู่ที่เมืองอิลลินอยส์ โดย GRF มีการจัดหาเงินบริจาคจากคนมุสลิมทั้งในสหรัฐฯและยุโรป ต่อมาเมื่อประมาณปี พ.ศ.2540 เจ้าหน้าที่เอฟบีไอ ทำการสืบสวนเกี่ยวกับ GRF ซึ่งมีความเป็นไปได้ว่าเกี่ยวข้องกับองค์กรก่อการร้าย รวมทั้ง อัล เคด้า และเป็นไปได้ว่า GRF สนับสนุนการกระทำการก่อการร้าย

เมื่อวันที่ 14 ธันวาคม 2544 เจ้าหน้าที่เอฟบีไอ ได้ขออนุมัติอำนาจศาลเพื่อทำการตรวจค้นสำนักงานอิลลินอยส์ของ GRF และเคลื่อนย้ายข้อมูลทางธุรกิจและทรัพย์สินบางส่วนของ GRF ไปจากสำนักงานดังกล่าว โดยอาศัยอำนาจตามกฎหมาย the International Emergency Powers Act และทางการสหรัฐฯได้ออกคำสั่งควบคุมทรัพย์สิน บัญชี สินทรัพย์ทางการเงิน และข้อมูลธุรกิจของ GRF ไว้ในระหว่างสืบสวน และเมื่อวันที่ 17 ตุลาคม 2545 สหรัฐฯระบุว่า GRF เป็นองค์กรก่อการร้ายที่ทั่วโลกต้องการ ภายใต้อำนาจของกฎหมาย the International Emergency Powers Act และภายใต้คำสั่งผู้บริหาร (Executive Order) 13224⁵⁷

Benevolence International Foundation (BIF)

BIF เป็นองค์กรการกุศลที่จัดตั้งในสหรัฐฯเมื่อวันที่ 30 มีนาคม 2535 เกิดจากการรวมตัวกันของชาวอเมริกันเชื้อสายอเมริกันในเมืองอิลลินอยส์ มีวัตถุประสงค์เพื่อช่วยเหลือมนุษยชาติทั่วโลก ซึ่งมีสถานะได้รับการยกเว้นภาษี และเมื่อวันที่ 14 ตุลาคม 2544 เจ้าหน้าที่เอฟบีไอได้อาศัยอำนาจของศาลเข้าทำการยึดทรัพย์สินและข้อมูลธุรกิจจาก BIF ภายในสำนักงานอิลลินอยส์ รวมทั้ง เข้าทำการตรวจค้นบ้านของ Enaam Amaout ประธานกรรมการบริหารของ BIF และสมาชิกที่เป็นคณะกรรมการองค์กร พร้อมทั้งยึดทรัพย์สินของคณะกรรมการเหล่านี้ โดยอาศัยอำนาจตามกฎหมาย the International Emergency Powers Act, มาตรา 1701 แห่ง 50 U.S.C. และทางการสหรัฐฯได้ออกคำสั่งควบคุมทรัพย์สินของ BIF และข้อมูลไว้ระหว่างทำการสืบสวน และเมื่อวันที่ 18 พฤศจิกายน 2545 ทางการสหรัฐฯระบุว่า BIF มีการสนับสนุนองค์กรก่อการร้ายอัล เคด้า ภายใต้คำสั่งผู้บริหาร(Executive Order) 13224 ต่อมาเมื่อวันที่ 10 กุมภาพันธ์ 2545 Arnaout ถูกฟ้องว่าได้กระทำความผิดฐานฉ้อโกงและกรรโชกขู่เข็ญ และเมื่อวันที่ 18 สิงหาคม 2546 Amaout ถูกศาลพิพากษาว่ามีความผิด และลงโทษจำคุก 11 ปี 4 เดือน จากการเบี่ยงเบนเงิน

⁵⁷ Laila Al-Marayati, "American Muslim Charities : Easy Targets in the War on Terror", Available from: [http://library.law.pace.edu/PLR/25-2/AI Al-Marayati.pdf](http://library.law.pace.edu/PLR/25-2/AI%20Al-Marayati.pdf), [2005].

บริจาคจำนวนกว่า 315,000 ดอลลาร์สหรัฐฯ ไปให้องค์กรก่อการร้าย โดยมีเอกสารเป็นพยานหลักฐานสนับสนุนว่า Amaout มีความสัมพันธ์กับนายโอซามา บินลาดีน (Usama bin Laden) นับแต่กลางปี พ.ศ. 2523 เป็นต้นมา⁵⁸

จากการที่ได้ศึกษารูปแบบและความหมายของคำว่าก่อการร้าย องค์กรที่ดำเนินการโดยไม่มุ่งหวังกำไรแล้ว ตลอดจน ตัวอย่างขององค์กรเหล่านี้ที่ถูกนำไปใช้โดยมิชอบเพื่อก่อการร้ายแล้ว ในบทต่อไปก็จะได้ทำการศึกษาถึงแนวความคิด ตลอดจนมาตรการทางกฎหมายของประเทศต่าง ๆ ว่ามีแนวความคิดในการต่อต้านการก่อการร้าย และเงินทุนสนับสนุนการก่อการร้ายที่กระทำการผ่านองค์กรที่ไม่ได้มุ่งหวังกำไรว่ามีแนวทางการป้องกันและต่อต้านอย่างไรบ้าง เพื่อจะได้นำมาใช้เป็นข้อมูลในการศึกษาต่อไป

⁵⁸ The USA Patriot Act and its Impact on Nonprofit Organization, Available from: <http://www.pogoLaw.com>. [2005].