



บทสรุปและข้อเสนอแนะ

5.1 บทสรุป

ปัจจุบันเป็นที่ทราบกันดีว่า การก่อการร้ายเป็นภัยร้ายแรงที่สร้างความสูญเสียต่อชีวิต และร่างกาย ตลอดจน สร้างความเสียหายต่อทรัพย์สินของผู้บริสุทธิ์และรัฐบาลเป็นอย่างมาก รวมทั้ง ประเทศไทยที่นับว่าเป็นประเทศหนึ่งที่ได้รับผลกระทบจากภัยของการก่อความไม่สงบในเขตพื้นที่ 3 จังหวัดชายแดนภาคใต้โดยไม่มีทีท่าว่าจะสิ้นสุดลงเมื่อใด ที่อาจนับได้ว่าเป็นการก่อการร้ายเช่นกัน จี้อได้ว่าความผิดการก่อการร้ายเป็นความผิดอาญา ประเภทความผิดที่ใช้ความรุนแรง (serious crime) ประเภทหนึ่ง ทำให้แทบทุกประเทศทั่วโลกต่างตระหนักถึงภัยจากการก่อการร้ายเป็นอย่างมาก และให้ถือความผิดการก่อการร้ายเป็นความผิดที่ทุกประเทศจะต้องให้ความร่วมมือช่วยกันป้องกันและปราบปราม หรือที่เราเรียกว่า หลักลงโทษสากล ในที่สุดแล้วประเทศต่าง ๆ จึงได้ให้คำนิยามของการก่อการร้ายไว้ในกฎหมายของตนเพื่อให้สอดคล้องต้องกันทุกประเทศ เพื่อให้สามารถนำมาตราการทางอาญาและมาตรการอื่น ๆ มาใช้ดำเนินคดีกับผู้ก่อการร้าย หรือผู้สนับสนุน ให้ความช่วยเหลือ อำนวยความสะดวกหรือสมคบกันกระทำความผิดก่อการร้าย ตลอดจน เพื่อใช้เป็นเครื่องมือยับยั้งสิ่งอำนวยความสะดวก หรือทรัพย์สินที่เรียกว่าปัจจัยสนับสนุน (material support) แก่การก่อการร้าย

ปัจจัยประการหนึ่งที่ทำให้การก่อการร้ายไม่หมดสิ้นไปนั่นก็คือ การได้รับเงินทุนสนับสนุนการก่อการร้าย แม้ว่าในหลายประเทศจะได้ออกมาตรการเพื่อสกัดกั้นและยับยั้งเงินทุนเหล่านี้ก็ตามก็ไม่อาจสัมฤทธิ์ผลได้อย่างสิ้นเชิง คณะมนตรีความมั่นคงแห่งสหประชาชาติ ได้เล็งเห็นถึงปัญหาดังกล่าว จึงมีมติที่ 1373 เพื่อขอให้นานาชาติร่วมมือกันดำเนินการป้องกันและปราบปรามการกระทำใด ๆ ที่เป็นการก่อการร้าย รวมถึง การยับยั้งสิ่งอำนวยความสะดวกสนับสนุนต่าง ๆ ไม่ว่าจะเป็ทรัพย์สิน หรือที่มีวัตถุประสงคจะนำไปใช้ดำเนินการก่อการร้าย หรือเป็นสมาชิกขององค์กรก่อการร้าย

เห็นได้ว่า พวกผู้ก่อการร้ายได้พยายามหาวิธีการต่าง ๆ ในการได้มาซึ่งปัจจัยสนับสนุนการก่อการร้าย มีการดำเนินการในลักษณะปิดบัง ซ่อนเร้น เพื่อให้ยากต่อการตรวจสอบของเจ้าหน้าที่ผู้บังคับใช้กฎหมาย พบว่าวิธีการหนึ่งที่พวกผู้ก่อการร้ายนิยมทำกันก็คือ การจัดหาเงินสนับสนุนจากการเรียไรเงินบริจาค (fundraising) ผ่านองค์กรที่ดำเนินการโดยไม่มุ่งหวังกำไร (non profit organization) หรือองค์กรการกุศล (charities) เนื่องจากองค์กรเหล่านี้มักไม่ค่อยจะเป็นที่สนใจจากทางราชการที่จะเข้ามาทำการ

ตรวจสอบอย่างเข้มงวด ด้วยเหตุที่วัตถุประสงค์ขององค์กรเหล่านี้คือ การให้การสงเคราะห์ช่วยเหลือประชาชนผู้ยากไร้ ตลอดจนส่งเสริมทางด้านการศึกษา วัฒนธรรม ศาสนา รักษาพยาบาล และเพื่อประโยชน์สาธารณะด้านอื่น ๆ ซึ่งมีได้จัดตั้งขึ้นมาเพื่อมุ่งหวังกำไรเหมือนเช่นองค์กรอื่น ๆ ส่วนใหญ่แล้วจะมีรายได้จากการบริจาค รวมทั้ง ยังได้รับการยกเว้นทางด้านภาษีประเภทต่าง ๆ ด้วย บางครั้งพวกผู้ก่อการร้ายได้จัดตั้งองค์กรที่ดำเนินการโดยไม่มุ่งหวังกำไรขึ้นมาเพื่อรองรับในเรื่องนี้ หรืออาจส่งคนของตนเข้าไปเป็นเจ้าหน้าที่หรือว่าจ้างผู้เชี่ยวชาญให้เข้าไปบริหารจัดการองค์กรการกุศล เพื่อหาช่องทางเบี่ยงเบนเงินที่ได้รับจากการบริจาคจากผู้ที่ยังไม่รู้ว่าเป็นการสนับสนุนการก่อการร้าย หรือผู้ที่มีจิตใจเพื่อการกุศลอย่างแท้จริง

จากพฤติการณ์ดังกล่าวจึงพอที่จะชี้ให้เห็นว่าการกระทำการก่อการร้าย จะมีลักษณะที่แตกต่างจากรูปแบบเดิมจากที่ไม่เคยเปิดเผยตัวตนของผู้กระทำการก่อการร้าย ไม่มีสายงานการบังคับบัญชาโดยตรง และมักจะกระทำการไปโดยอิสระไม่ขึ้นตรงต่อบุคคลหนึ่งบุคคลใด ก็จะเปลี่ยนมาเป็นการจัดตั้งเป็นองค์กรมีสายงานบังคับบัญชา มีการวางแผนและขั้นตอนของการลงมือปฏิบัติ หากกระทำการผิดพลาดอาจต้องได้รับการลงโทษ ซึ่งพอที่จะถือว่าเป็น องค์กรอาชญากรรม ประเภทหนึ่ง จนแพร่หลายขยายให้ความร่วมมือช่วยเหลือระหว่างประเทศ ในที่สุดก็จะเป็นองค์กรอาชญากรรมข้ามชาติ ซึ่งยากที่จะทำการปราบปรามให้หมดสิ้นไป

การที่ประเทศใดประเทศหนึ่งจะดำเนินการปราบปรามองค์กรก่อการร้ายข้ามชาติไม่ให้กระทำการได้อีกต่อไปนั้นเป็นเรื่องยาก จึงจำเป็นต้องอาศัยความร่วมมือระหว่างประเทศในการแลกเปลี่ยนข้อมูลข่าวสารซึ่งกันและกัน ให้มีการร่วมมือและเกื้อกูลกันมากขึ้น โดยเฉพาะอย่างยิ่งจะต้องร่วมกันดำเนินการยับยั้งมิให้พวกผู้ก่อการร้ายได้รับปัจจัยสนับสนุนเพื่อใช้เป็นเงินทุนสนับสนุนการกระทำการก่อการร้าย ไม่ว่าจะเป็นสิ่งอำนวยความสะดวก หรือเงินสด เพื่อนำไปใช้ซื้ออาวุธสงคราม วัตถุระเบิด อุปกรณ์ประกอบระเบิด เหล็ก ลวด เป็นต้น แล้วนำสิ่งของที่สะสมเหล่านี้มาเก็บไว้เพื่อเตรียมการก่อการร้าย

ในฐานะที่ประเทศไทยเป็นส่วนหนึ่งของประชาคมโลก ก็ได้ตระหนักถึงภัยของการก่อการร้ายที่เกิดขึ้นในขณะนี้เช่นกัน ตลอดจนยังประสบกับภัยเหตุการณ์ความไม่สงบในเขตพื้นที่ 3 จังหวัดชายแดนภาคใต้ที่เกิดขึ้นแทบจะทุกวันโดยไม่มีทีท่าจะสงบลงโดยง่าย จากเหตุดังกล่าวประกอบกัน ประเทศไทยจึงได้บัญญัติกฎหมายเกี่ยวกับการกระทำความผิดการก่อการร้ายขึ้นมาใช้บังคับ ไม่ว่าจะเป็นความผิดการก่อการร้าย กระทำการสมคบ เตรียมการก่อการร้าย หรือเป็นผู้สนับสนุนในการการก่อการร้าย ตลอดจนผู้ที่เป็สมาชิกของคณะบุคคลซึ่งมีมติของ หรือประกาศภายใต้คณะมนตรีความมั่นคงแห่งสหประชาชาติ กำหนดให้เป็นคณะบุคคลที่มีการกระทำอันเป็นการก่อการร้าย และรัฐบาลไทยได้ประกาศให้ความรับรอง

มติหรือประกาศดังกล่าวแล้ว ตามที่บัญญัติไว้ใน มาตรา 135/1-135/4 แห่งพระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายอาญา พ.ศ.2546

นอกจากความผิดเกี่ยวกับการก่อการร้ายตามที่กล่าวแล้ว ประเทศไทยยังได้กำหนดให้ความผิดการก่อการร้ายตามประมวลกฎหมายอาญาเป็นความผิดมูลฐานที่ 8 ตามพระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน พ.ศ.2542 พ.ศ.2546 เพื่อให้สามารถใช้เป็นเครื่องมือในการตัดแหล่งเงินทุนสนับสนุนทางการเงินของกลุ่มก่อการร้ายอีกด้วย แม้จะได้มีการบัญญัติความผิดมูลฐานการก่อการร้ายขึ้นมาก็ตาม แต่พบว่าเจ้าหน้าที่ป้องกันและปราบปรามการฟอกเงินของไทยยังไม่เคยใช้มาตรการทางแพ่งเพื่อริบทรัพย์จากความผิดฐานดังกล่าวได้ จะมีก็เพียงแต่อาศัยความผิดมูลฐานอื่น ๆ ที่น่าจะเกี่ยวข้องกับการกระทำความผิดการก่อการร้ายมาใช้บังคับเท่านั้น อันเนื่องมาจากกฎหมายป้องกันและปราบปรามการฟอกเงินนั้น มีวัตถุประสงค์ในการดำเนินการต่อทรัพย์สินที่ได้มาจากการกระทำผิดที่เป็นความผิดมูลฐานที่ได้จากการฟอกเงิน (Money Laundering) สกปรก และเป็นเงินทุนได้รับจากการกระทำผิด ส่วนการเงินการก่อการร้าย (Terrorism Finance) นั้น เป็นการฟอกเงินสะอาด (clean money) ที่มักจะได้เงินจากการบริจาคผ่านองค์กรที่ดำเนินการโดยไม่มุ่งหวังกำไร หรือใช้วิธีขนส่งเงินโดยบุคคลไม่ผ่านตัวกลางอย่างเช่น ธนาคาร หรือสถาบันการเงิน เป็นต้น และจำนวนเงินที่ได้รับแต่ละครั้งเป็นเงินที่ไม่มากมายนักเมื่อเปรียบเทียบกับฟอกเงินสกปรก จึงเป็นปัญหาต่อการนำมาตราการการริบทรัพย์สินตามกฎหมายป้องกันและปราบปรามการฟอกเงินมาใช้บังคับเอากับทรัพย์สินดังกล่าว รวมทั้งการใช้ดุลพินิจของศาลในการสั่งริบทรัพย์สินที่บุคคลได้ใช้ หรือมีไว้เพื่อใช้ในการกระทำความผิด หรือทรัพย์สินซึ่งบุคคลได้มาโดยได้กระทำความผิดได้ ตาม มาตรา 33 แห่งประมวลกฎหมายอาญา

จากการที่ประเทศไทย เป็นสมาชิกขององค์กรสหประชาชาติ ซึ่งตามข้อ 25 ของกฎบัตรสหประชาชาติระบุให้ประเทศสมาชิกสหประชาชาติตกลงยอมรับและปฏิบัติตามคำวินิจฉัยของคณะมนตรีความมั่นคงแห่งสหประชาชาติ ดังนั้น ประเทศไทยในฐานะที่เป็นสมาชิกของสหประชาชาติต้องมีพันธะผูกพันดำเนินการตามข้อมติของคณะมนตรีความมั่นคงแห่งสหประชาชาติ ที่ 1373(2001) และถือว่าอนุสัญญาสหประชาชาติมีฐานะเป็นกฎหมายระหว่างประเทศ ประเทศที่ลงนามและให้สัตยาบันเป็นภาคีสมาชิกของอนุสัญญาสหประชาชาติจะต้องนำเอาคำนิยามและมาตรการต่าง ๆ ที่บัญญัติไว้ในอนุสัญญาสหประชาชาติไปบัญญัติใช้เป็นกฎหมายภายใน

ในฐานะที่ประเทศไทยลงนามเป็นภาคี และให้สัตยาบันในอนุสัญญาองค์การสหประชาชาติเพื่อการปราบปรามการให้เงินสนับสนุนแก่การก่อการร้าย ค.ศ.2000 (International Convention for the Suppression of the Financing of Terrorism) แล้ว ประเทศไทยจึงมีพันธะที่ต้องดำเนินการตามทีอนุสัญญา

ฉบับนี้ระบุไว้ด้วยการหามาตรการอันเหมาะสมที่สอดคล้องกับหลักการกฎหมายภายในประเทศ เพื่อใช้เป็นเครื่องมือสืบสวนสอบสวน การยึดหรือการอายัดกองทุนที่ได้ใช้หรือจัดสรรเพื่อการก่อการร้ายทั้งโดยตรงและโดยอ้อมโดยมิชอบด้วยกฎหมาย ตลอดจนผู้ที่พยายามกระทำความผิด หรือเข้าไปมีส่วนร่วมในฐานะผู้สมรู้ร่วมคิด ผู้จัดการหรือสั่งการให้บุคคลอื่นกระทำความผิด และผู้ช่วยเหลือในการกระทำความผิดการก่อการร้าย

จากการศึกษากฎหมายของประเทศต่าง ๆ พบว่ามีการบัญญัติกฎหมายที่เป็นการสอดคล้องกับอนุสัญญาองค์การสหประชาชาติเพื่อการปราบปรามการให้เงินสนับสนุนแก่การก่อการร้าย ค.ศ.2000 แทบจะทุกประเทศ ตลอดจน ยังเป็นการดำเนินการตามข้อเสนอแนะของหน่วยงานเฉพาะกิจระหว่างประเทศเพื่อวิจัยและพัฒนานโยบายและมาตรการเพื่อปราบปรามการฟอกเงิน(FATF) ที่ให้ทุกประเทศมีมาตรการทางกฎหมายที่สอดคล้องกับอนุสัญญาสหประชาชาติ

นอกจากอนุสัญญาดังกล่าวแล้ว ประเทศไทยยังได้มีการลงนามในอนุสัญญาองค์การสหประชาชาติเพื่อต่อต้านองค์กรอาชญากรรมข้ามชาติ ค.ศ.2000 (United Nation Convention Against Transnational Organized Crime 2000) เนื่องจากองค์การสหประชาชาติ ได้ตระหนักถึงภัยขององค์กรอาชญากรรมข้ามชาติที่นับวันจะสร้างความเสียหายต่อทุกประเทศไม่ว่าจะเป็นการเศรษฐกิจ สังคม และการเมือง จึงได้มีอนุสัญญาดังนี้ขึ้นมา เพื่อให้ประเทศภาคีสมาชิกนำไปใช้เป็นกฎหมายแม่แบบในการออกกฎหมายภายในของตน เพื่อให้เจ้าหน้าที่บังคับใช้กฎหมายใช้เป็นเครื่องมือในการปราบปรามองค์กรอาชญากรรมข้ามชาติ แม้ประเทศไทยจะยังไม่ได้ให้สัตยาบันก็ตามแต่ในฐานะที่ประเทศไทยเป็นส่วนหนึ่งของประชาคมโลก หากไม่เตรียมพร้อมดำเนินการแล้วก็อาจจะถูกมาตรการคว่ำบาตรจากนานาประเทศ ซึ่งประเทศไทยได้เห็นความสำคัญดังกล่าว จึงเริ่มศึกษาอนุสัญญาดังนี้เพื่อหาแนวทางในการออกมาตรการทางกฎหมายให้สอดคล้องกับอนุสัญญา ซึ่งบางข้อของอนุสัญญาที่พอที่จะเทียบได้กับกฎหมายที่ไทยออกมาใช้แล้วเช่น การกระทำความผิดเกี่ยวกับกรรโชก หรือรีดเอาทรัพย์สินที่กระทำโดยอ้างอำนาจอั้งยี่ หรือช่องโจร ตามประมวลกฎหมายอาญา เป็นความผิดมูลฐานตามกฎหมายป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน สอดคล้องกับข้อ 6 อนุ 1 (1.1) (1.2) หรือกำหนดให้การฟอกสิ่งที่ได้มาจากการกระทำความผิด เป็นความผิดอาญา(Criminalization of the Laundering of proceeds of Crime) ตามข้อ 6 อนุ 1 (a) ก็พอที่จะเทียบเคียงกับมาตรา 5 (1) แห่งพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน พ.ศ. 2542 ที่บัญญัติลักษณะความผิดฐานฟอกเงินได้บ้าง เป็นต้น

ปัญหาอีกประการหนึ่งที่ต้องปฏิบัติตามพันธะอนุสัญญาองค์การสหประชาชาติเพื่อต่อต้านองค์กรอาชญากรรมข้ามชาติ ค.ศ.2000 คือ การกำหนดความผิดมูลฐานตามข้อ 6 (2) (a) ที่ให้ประเทศภาคี

พยายามบัญญัติความผิดมูลฐานให้มากที่สุด นับว่าเป็นปัญหาของประเทศไทย เพราะไทยกำหนดความผิดมูลฐานเป็นการเฉพาะเจาะจงโดยไม่ได้กำหนดในลักษณะกว้าง ๆ ตลอดจนระบบกฎหมายของไทยเป็นระบบ Civil Law ที่ยึดถือด้วยกฎหมายลายลักษณ์อักษรเป็นหลักต่างจากกฎหมายแม่แบบขององค์การสหประชาชาติที่ส่วนใหญ่มีแนวทางมาจากประเทศที่ใช้ระบบ Common Law หากจะให้ถือเอาความผิดร้ายแรง (serious crime) เป็นบรรทัดฐานในการกำหนดความผิดมูลฐานจึงเป็นเรื่องน่าจะมีปัญหาเพราะความผิดอาญาของไทยบางประเภทเป็นความผิดที่กระทำโดยอาชญากรรมคาหั่ว ๆ ไป ไม่มีลักษณะซับซ้อนหรือรูปแบบเป็นองค์การอาชญากรรม

จากการศึกษายังพบอีกว่าองค์กรก่อการร้ายยังหันไปใช้วิธีการส่งเงินสนับสนุนในระบบการส่งเงินทางเล็อก เช่น ฮาวาลา (Hawala) หรือ ฮินดิ (Hindi) และธนาคารใต้ดิน (Underground Banking) เพราะตรวจสอบร่องรอยทางการเงินได้ยาก ซึ่งอาศัยความเชื่อถือเครือข่ายในการเคลื่อนย้ายเงินและชำระบัญชีด้วยสิ่งเล็ก ๆ น้อย ๆ หรือข้อมูลที่ไม่ใช่กระดาษ แทนการโอนเงินผ่านระบบธนาคารหรือสถาบันการเงิน ซึ่งมีระบบที่เข้มงวดต่อการถูกตรวจสอบที่มาที่ไปของเงินได้ง่าย ดังนั้น หน่วยงานเฉพาะกิจระหว่างประเทศเพื่อวิจัยและพัฒนา นโยบาย และมาตรการเพื่อปราบปรามการฟอกเงินโดย (FATF) จึงได้ออกข้อแนะนำ The 40 Recommendations และ The Special Recommendation on Terrorist Financing ขึ้นมา โดยเฉพาะ The Special Recommendation on Terrorist Financing ข้อแนะนำพิเศษที่ 8 ที่เกี่ยวกับมาตรการตรวจสอบองค์กรที่ดำเนินการโดยไม่แสวงหาผลกำไร และข้อแนะนำพิเศษที่ 9 ระบุถึงการออกมาตรการตรวจจับการเงินและตราสารเปลี่ยนมือผู้ถือข้ามพรมแดน

เมื่อพิจารณาถึงสภาพปัญหาการก่อการร้ายแล้ว ประเทศไทยควรให้ความสำคัญกับปัญหาดังกล่าวมากขึ้น ด้วยการหามาตรการทางกฎหมายเพื่อให้เจ้าหน้าที่ผู้บังคับใช้กฎหมายสามารถใช้เป็นเครื่องมือดำเนินการกับผู้ก่อการร้าย หรือองค์กรก่อการร้ายเพื่อไม่ให้สร้างความเสียหายให้กับประเทศไทยได้ แม้ประเทศไทยจะออกพระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายอาญา พ.ศ.2546 ว่าด้วยความผิดการก่อการร้าย ตลอดจน พระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน พ.ศ.2542 พ.ศ.2546 กำหนดให้ความผิดการก่อการร้ายตามประมวลกฎหมายอาญา เป็นความผิดมูลฐานที่ 8 เพื่อให้สามารถนำมาตราการริบทรัพย์ทั้งทางแพ่ง และทางอาญาของกฎหมายป้องกันและปราบปรามการฟอกเงินมาใช้บังคับ ก็อาจจะไม่เพียงพอ ซึ่งตามที่ได้กล่าวแล้วว่าเงินทุนสนับสนุนการก่อการร้ายมักจะเป็นเงินที่มาจากาการบริจาคซึ่งเป็นเงินสะอาด(clean money) เมื่อเป็นเงินที่ใช้สนับสนุนการก่อการร้ายก็ถือว่าเป็นการฟอกเงินสะอาด ต่างจากการฟอกเงินที่ถือเงินสกปรก(dirty money) ไม่ว่าจะเปลี่ยนไปในรูปแบบใดก็สามารถติดต่อยึดทรัพย์ตกเป็นของแผ่นดินได้ ในการที่จะดำเนินการกับเงินสะอาดเหล่านี้จึง

ต้องระมัดระวังถึงการล่วงละเมิดสิทธิอันชอบธรรมของผู้อื่น หากไม่หาวิธีการอันเหมาะสมมาใช้เป็นเครื่องมือแล้ว การกระทำการก่อการร้ายก็อาจจะดำเนินการต่อไป

แม้กฎหมายป้องกันและปราบปรามการฟอกเงินจะให้อำนาจเจ้าหน้าที่ในการยึดทรัพย์สินจากการกระทำความผิดมูลฐานได้ ซึ่งก็รวมทั้งความผิดการก่อการร้าย แต่ความผิดการก่อการร้ายต่างจากความผิดมูลฐานอื่น ๆ ตรงที่เป็นการกระทำที่มุ่งในทางการเมืองมากกว่าตัวทรัพย์สิน ซึ่งทรัพย์สินที่ได้มานั้นไม่ได้มาจากการกระทำผิดแต่ได้มาก่อนที่จะมีการลงมือกระทำความผิด การที่จะพิสูจน์เจตนาว่ามีทรัพย์สินไว้เพื่อใช้เตรียมการกระทำความผิดการก่อการร้ายจึงค่อนข้างยาก ซึ่งเป็นเจตนาที่อยู่ภายในยังไม่มีมีการแสดงออกมาถือเป็นเจตนาร้าย (mens rea) จึงสมควรที่จะกำหนดให้มีมาตรการทางกฎหมายที่ชัดเจนที่ระบุให้เจ้าหน้าที่ป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน สามารถริบทรัพย์ซึ่งเป็นเงินทุนที่ได้มาไม่ว่าจะได้มาโดยชอบด้วยกฎหมายหรือไม่โดยไม่ต้องพิสูจน์ถึงเจตนาอันแท้จริงเพียงแต่รู้ว่ามิไว้เพื่อใช้ สนับสนุน สมทบกระทำความผิดก็ให้ดำเนินการริบได้

5.2 ข้อเสนอแนะ

จากปัญหาความยุ่งยากในการปราบปรามการก่อการร้าย และเงินทุนสนับสนุนการก่อการร้ายโดยเฉพาะที่เป็นการดำเนินการผ่านองค์กรที่ดำเนินการ โดยไม่มุ่งหวังกำไรอันเป็นการกระทำที่มีชอบ ผู้เขียนจึงมีข้อเสนอแนะ ดังนี้

1. ควรแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน พ.ศ.2542 โดยการให้ขยายขอบเขตความหมายของคำว่า ทรัพย์สินที่เกี่ยวกับการกระทำความผิด ให้รวมถึงเงินหรือทรัพย์สินที่มีเจตนาสนับสนุนความผิดมูลฐานไม่ว่าจะมาจากที่ใดก็ตาม หรือให้ถือว่าทรัพย์สินดังกล่าวเป็นสิ่งอำนวยความสะดวกที่ให้การสามารถริบหรืออายัดได้ และให้อำนาจคณะกรรมการธุรกรรมหรือเลขาธิการคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน มีอำนาจทำเป็นหนังสือสั่งอายัดเงินหรือทรัพย์สินดังกล่าวได้ภายในเวลาที่กำหนด เว้นแต่ผู้ทำธุรกรรมหรือเจ้าของทรัพย์สินหรือผู้มีส่วนได้เสียจะพิสูจน์ได้ว่าไม่ทราบมาก่อนว่า จะมีการนำไปใช้สนับสนุนการกระทำความผิดฐานฟอกเงิน หรือการก่อการร้าย

2. ควรแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน พ.ศ.2542 ด้วยการกำหนดขอบเขตความหมายของคำว่า “องค์กร” ให้ชัดเจน โดยให้ระบุว่าหมายถึง องค์กรหรือองค์กรใดบ้าง โดยเฉพาะควรกำหนดให้องค์กรที่ดำเนินการ โดยไม่มุ่งหวังกำไรหรือองค์กรการกุศล รายงาน

ธุรกรรมที่มีเหตุอันควรสงสัยต่อคณะกรรมการธุรกรรม หรือหรือเลขานุการคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน เช่นเดียวกันกับสถาบันการเงิน ตลอดจน ให้มีการเก็บข้อมูลจากผู้บริจาคเป็นเวลาห้าปี เพื่อเป็นข้อมูลให้เจ้าหน้าที่ป้องกันและปราบปรามการฟอกเงินตรวจสอบได้

3. กำหนดมาตรการตรวจสอบองค์กรที่ดำเนินการ โดยไม่มุ่งหวังกำไรหรือองค์กรการกุศล เช่น ควรมีข้อบังคับสำหรับเป็นแนวทางให้องค์กรเหล่านี้ไปใช้ปฏิบัติให้ถูกต้องสมเจตนารมณ์ เช่น จัดให้มีการลงทะเบียนโดยถูกต้อง มีการตรวจสอบประวัติผู้จัดการดูแลและเจ้าหน้าที่อย่างเข้มงวด มีการตรวจสอบงบการเงินเป็นประจำทุกปี การทำบัญชีรายจ่ายช่วยเหลือผู้ยากไร้แต่ละครั้งควรกระทำในรูปของคณะกรรมการ ควรให้มีการจัดเก็บและตรวจสอบข้อมูลของผู้บริจาคอย่างละเอียด และหากเป็นการทำบุญช่วยเหลือในต่างประเทศแล้ว ควรให้ทางราชการตรวจสอบแหล่งผู้ได้รับบริจาคว่ามีตัวตนที่แท้จริง และตรงตามวัตถุประสงค์ของผู้บริจาคเพื่อไม่ให้มีการเบี่ยงเบนเงินบริจาคไปใช้ในทางที่มีชอบ เป็นต้น หากสามารถดำเนินการตามตัวอย่างดังกล่าวได้แล้ว เชื่อว่าเป็นการยากที่องค์กรที่ดำเนินการ โดยไม่มุ่งหวังกำไรหรือองค์กรการกุศลจะต้องไปเป็นเครื่องมือของพวกผู้ก่อการร้าย

4. ควรกำหนดให้องค์กรการกุศลหรือองค์กรที่ดำเนินการ โดยไม่มุ่งหวังกำไร ที่ได้รับการยกเว้นภาษีรายได้ตามประมวลรัษฎากร ซึ่งมีการดำเนินการไม่ตรงตามวัตถุประสงค์ที่ระบุไว้ หรือไม่มีการดำเนินกิจการใด ๆ นับแต่ที่มีการจดทะเบียน ตลอดจน มีการดำเนินการแบบปกปิด หรือซ่อนเร้น เช่นนี้แล้วควรระบุห้ามมิให้องค์กรเหล่านี้ได้รับการยกเว้นภาษีรายได้ตามประมวลกฎหมายรัษฎากร และให้อำนาจเจ้าพนักงานสรรพากร สามารถเพิกถอนรายชื่อองค์กรเหล่านี้ออกจากสารบบการได้รับการยกเว้นภาษีเงินได้อีกด้วย

5. มาตรการควบคุมการโอนเงินสด นับว่าปัญหาอันสำคัญประการหนึ่งในการปราบปรามเงินทุนที่เกี่ยวกับการก่อการร้าย เห็นควรที่จะแก้ไขกฎหมายควบคุมการแลกเปลี่ยนเงิน กำหนดห้ามการลักลอบเงินตราทุกชนิดเข้าหรือออกนอกราชอาณาจักร หากจะมีการนำเข้าหรือออกแล้วควรต้องกำหนดจำนวนเงินไว้ และหากเกินกำหนดก็ต้องให้แสดงต่อเจ้าหน้าที่ เมื่อไม่แสดงแล้วก็ต้องถูกดำเนินคดีฐานลักลอบหนีศุลกากร ซึ่งเป็นหนึ่งในความผิดมูลฐานที่สามารถนำมาตราการริบทรัพย์สินทางแพ่งและทางอาญามาใช้บังคับกับเงินเหล่านี้ได้ นอกจากนี้ ควรกำหนดให้เจ้าหน้าที่ศุลกากรเป็นผู้รับผิดชอบการตรวจสอบการนำเงินเข้าหรือออกนอกราชอาณาจักรแต่เพียงหน่วยงานเดียว เพื่อให้เป็นเอกภาพและง่ายต่อการบังคับใช้กฎหมาย ตลอดจนให้อำนาจฟ้องร้องบังคับเอากับการโอนเงินสดที่มีการละเมิดกฎหมาย

6. สำหรับการขนเงินสดภายในประเทศนั้น ควรกำหนดให้การขนเงินแต่ละครั้งได้มากน้อยเพียงใด เช่น ไม่เกิน 500,000 บาทต่อครั้ง เนื่องจากปัจจุบันการส่งหรือโอนเงินผ่านธนาคารหรือสถาบันการเงินค่อนข้างสะดวก สามารถรับเงินได้รวดเร็วขึ้นกว่าเดิมจึงไม่จำเป็นที่ประชาชนจะต้องถือเงินสดติดตัวไปเป็นจำนวนมาก หากแต่ละครั้งมีการขนเงินจำนวนมากผิดปกติก็น่าสงสัยหรือต้องสงสัยว่าเป็นเงินที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย ซึ่งเจ้าหน้าที่สามารถอายัดเงินดังกล่าวได้เป็นการชั่วคราว เพื่อตรวจสอบแหล่งที่มาที่ไป หากผู้ขนเงินสดสามารถแสดงได้ก็ให้รับคืนไป แต่หากไม่สามารถนำหลักฐานมายืนยันได้ก็ให้รับเงินสดตกเป็นของแผ่นดิน หรือหากสามารถแสดงเหตุผลได้แต่มีการขนย้ายเงินเกินกำหนดก็ให้เจ้าหน้าที่มีอำนาจยึดเงินสดส่วนที่เกินตกเป็นของแผ่นดิน โดยทางราชการควรที่จะเผยแพร่ประชาสัมพันธ์ให้ประชาชนทราบและเข้าใจข้อบังคับดังกล่าวอย่างชัดเจน เพื่อไม่ให้เกิดปัญหากันแก่งกัน และในระหว่างที่ทำการขนย้ายเงินสดข้ามจังหวัด หากต้องมีการพักค้างแรมแล้ว ควรกำหนดให้ผู้ที่ทำการขนเงินสดนำไปฝากไว้กับสถาบันการเงินในพื้นที่นั้น ๆ และหากเป็นยามวิกาลนอกเวลาทำการแล้วควรให้นำเงินเหล่านี้ไปฝากไว้กับหน่วยงานของทางราชการในพื้นที่นั้น ๆ แทน เช่น เจ้าหน้าที่ตำรวจในพื้นที่หรือหน่วยงานใดหน่วยงานหนึ่งที่ตั้งขึ้นมารับผิดชอบโดยเฉพาะ เป็นต้น และให้ถอนเงินฝากคืนได้ก็ต่อเมื่อล่วงพ้นยามวิกาลแล้ว

7. การริบทรัพย์สินที่เกี่ยวกับการกระทำความผิด แต่เดิมการริบทรัพย์สิน ตาม มาตรา 33 แห่งประมวลกฎหมายอาญา กำหนดให้เป็นอำนาจของศาลที่จะใช้ดุลพินิจในการริบทรัพย์สินซึ่งบุคคลได้ใช้ หรือมีไว้เพื่อใช้ในการกระทำความผิด หรือทรัพย์สินซึ่งบุคคลได้มาโดยได้กระทำความผิดได้ ซึ่งไม่เป็นการเด็ดขาด หากไม่ใช่ทรัพย์สินที่ได้มาจากการกระทำความผิดโดยตรงแล้วศาลมักจะไม่ได้ริบทรัพย์สินดังกล่าว หากพิจารณาถึงการกระทำความผิดการก่อการร้ายในลักษณะองค์กรอาชญากรรมข้ามชาติแล้วการที่จะนำมาตรา 33 แห่งประมวลกฎหมายอาญา มาดำเนินการกับทรัพย์สินที่ใช้สนับสนุนการก่อการร้ายเพื่อเป็นการตัดวงจรการก่อการร้าย ค่อนข้างจะมีปัญหา เห็นควรให้มีการแก้ไขเพิ่มเติมบทบัญญัติมาตรา 33 แห่งประมวลกฎหมายอาญา ให้ศาลมีอำนาจสั่งริบทรัพย์สินดังกล่าวได้ หากเป็นที่เชื่อได้ว่าเป็นทรัพย์สินที่เกี่ยวข้องกับองค์กรก่อการร้ายหรือองค์กรอาชญากรรมข้ามชาติ เว้นแต่บุคคลที่เป็นเจ้าของทรัพย์สินจะพิสูจน์ได้ว่าตนเองไม่มีส่วนเกี่ยวข้องกับองค์กรดังกล่าวแต่อย่างใด

8. ควรขยายความผิดมูลฐานตามกฎหมายป้องกันและปราบปรามการฟอกเงินเพิ่มมากขึ้น เพื่อให้สอดคล้องกับอนุสัญญาองค์การสหประชาชาติเพื่อต่อต้านองค์กรอาชญากรรมข้ามชาติ ค.ศ.2000 อันเป็นการเตรียมความพร้อมในการที่ประเทศไทยมีพันธะในการให้สัตยาบัน และนำแนวทางของอนุสัญญาดังกล่าวเป็นแนวทางในการกำหนดมาตรการทางกฎหมายและมาตรการอื่น ๆ เพื่อปราบปรามองค์กร

อาชญากรรมข้ามชาติ ซึ่งความผิดมูลฐานควรเป็นความผิดที่มีโทษร้ายแรง และได้กระทำการเพื่อประสงค์
ต่อตัวทรัพย์สินเป็นสำคัญ

จากข้อเสนอแนะดังกล่าว ผู้เขียนเชื่อว่าน่าจะเป็นประโยชน์อยู่บ้างไม่มากก็น้อย ซึ่ง
อาจจะมีการนำสิ่งที่ได้ศึกษาวิจัยนี้ไปใช้ในการพัฒนา ปรับปรุง ให้ดียิ่งขึ้น เพื่อหามาตรการเกี่ยวกับการ
ปราบปรามการก่อการร้าย และการเงินการก่อการร้ายให้มีประสิทธิภาพมากขึ้น และควบคุมดูแลองค์กรที่
ดำเนินโดยไม่มุ่งหวังกำไรอย่างเป็นระเบียบแบบแผน ไม่ให้ตกไปเป็นเครื่องมือในการกระทำอันมิชอบ
ต่อไป