

บทที่ 1

บทนำ

1. ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

ในปัจจุบันนี้ ประเทศไทยได้มีบทบัญญัติว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงินบังคับใช้แล้ว แม้ว่าพระราชบัญญัตินี้จะส่งผลบังคับให้ผู้กระทำธุรกรรมทางการเงินจะต้องรายงานการทำธุรกรรมของตนต่อคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตทางการเงินทุกครั้ง แต่ทว่าการรายงานนี้จะเกิดขึ้นต่อเมื่อการทำธุรกรรมนั้นต้องใช้จำนวนเงินตั้งแต่สองล้านบาทขึ้นไปและจะต้องกระทำธุรกรรมผ่านธนาคารพาณิชย์หรือสถาบันการเงินที่ได้รับการแต่งตั้งเท่านั้น แต่ถ้าธุรกรรมเช่นว่านั้นมีได้กระทำผ่านธนาคารพาณิชย์ แต่กระทำโดยวิธีการอื่น เพื่อหลีกเลี่ยงการรายงานการทำธุรกรรมนั้นต่อหน่วยงานปราบปรามการทุจริตของประเทศ เช่นนี้ เจ้าหน้าที่จะทำการตรวจสอบที่ไปที่มาของธุรกรรมประเภทดังกล่าวได้อย่างไร

การทำธุรกรรมนอกระบบมีอยู่หลายรูปแบบด้วยกัน แต่ที่จะได้ทำการศึกษาในวิทยานิพนธ์ฉบับนี้ เป็นธุรกรรมการใช้โพยก๊วน โพยก๊วนเป็นคำเรียกในภาษาไทย หมายความว่า สิ่งที่เป็นสื่อกลางในการโอนเงินเข้าออกนอกประเทศโดยไม่ผ่านสถาบันการเงิน และการใช้โพยก๊วนเป็นธุรกรรมทางการเงินที่ไม่ทิ้งร่องรอยแห่งพยานหลักฐานให้เจ้าหน้าที่สามารถตรวจสอบได้ หรือเรียกว่า Paperless Transaction การใช้โพยก๊วนภาษาอังกฤษใช้ศัพท์ว่า Underground Banking หรือ ระบบธนาคารใต้ดิน Underground Banking ในความเข้าใจของประเทศตะวันตก ได้แก่ ระบบธุรกรรมทางการเงินทุกรูปแบบที่ไม่กระทำผ่านธนาคาร ไม่ว่าจะต้องใช้ตราสารเป็นสื่อในการแลกเปลี่ยนหรือไม่ ส่วนภาษาอินเดียและภาษาอาราบิก เรียกการใช้โพยก๊วนว่า Hawala หรือ Hundi หรือ Chity Chity ภาษาจีนเรียกว่า Fei Ch'ien หรือ Flying Money ไม่ว่าจะเรียกโพยก๊วนว่าอย่างไรก็ตาม แต่ความสำคัญของการใช้โพยก๊วนนี้อยู่ที่สามารถใช้เป็นประโยชน์ในการเคลื่อนย้ายเงินเพื่อปกปิดที่ไปที่มาของเงิน เพื่อจุดประสงค์ในการฟอกเงินในธุรกิจผิดกฎหมายในองค์กรอาชญากรรมข้ามชาติได้เป็นอย่างดี

การทำธุรกรรมทางการเงินโดยใช้โพยก๊วน อาศัยหลักการพื้นฐานที่สำคัญ คือ ต้องอาศัยความไว้วางใจระหว่างหน่วยธุรกิจที่เกี่ยวข้อง คนหนึ่งคนสามารถใช้กระดาษธรรมดาเปล่าๆเพียงใบเดียวเพื่อเบิกจ่ายเงินจำนวนหลายล้านได้ หรือการชำระราคาสำเร็จเสร็จสิ้นได้โดยไม่ต้องเคลื่อนย้ายเงินทุนหรือทองรูปพรรณ เป็นต้น จึงทำให้องค์กรอาชญากรรมที่ประกอบธุรกิจผิดกฎหมาย เช่น ค้ายาเสพติด การหลีกเลี่ยงภาษี การโอนเงินเข้าออกนอกประเทศ

(Illicit Money Transfer) ฯลฯ หันมาใช้วิธีการโอนเงินทางธนาคารใต้ดินหรือโพยก๊วน เพื่อหลบหลีกการตรวจสอบของเจ้าหน้าที่ของรัฐให้ได้

และเนื่องจากยังไม่มีมาตรการทางกฎหมายใดๆที่เข้ามาตรวจสอบดูแลการเงินนอก ระบบประเภทนี้ จึงกลายเป็นช่องว่างให้ธุรกิจเกี่ยวกับโพยก๊วน เติบโตขึ้นอย่างรวดเร็ว และเอื้ออำนวยต่อการเคลื่อนย้ายเงินขององค์กรอาชญากรรมเพื่อการฟอกเงินได้เป็นอย่างดี จากจุดนี้ แต่ละภูมิภาคต่างแสวงหาคำร่วมมือระหว่างประเทศ ในการศึกษาหาวิธีการป้องกันและปราบปรามการใช้โพยก๊วน โดยผ่านการประชุมของหน่วยงานเฉพาะกิจระหว่างประเทศในหลายภูมิภาคของโลก อันได้แก่ OECD : Financial Action Task Force on Money Laundering (FATF) ในภูมิภาคยุโรป กลุ่ม Caribbean Financial Action Task Force (CFATF) ในแถบทะเลแคริบเบียน เป็นต้น นอกจากนี้ ยังกำหนดมาตรการผ่านหน่วยงานกลางภายในประเทศเพื่อปราบปรามการฟอกเงินที่มีชื่อเสียง อย่างเช่น FinCEN ในสหรัฐอเมริกา AUSTRAC ในออสเตรเลีย ฯลฯ หน่วยงานเฉพาะกิจเหล่านี้ต่างมีการกำหนดแนวทาง (Guideline) หรือสร้างแม่แบบของกฎหมาย (Model Laws or Model Rules) เพื่อเป็นแนวทางในการปราบปรามการเงินนอก ระบบอยู่ตามสมควร สิ่งเหล่านี้จะได้นำมาทำการศึกษาเพื่อหามาตรการที่เหมาะสมสำหรับการนำมาพัฒนากฎหมายของไทยเพื่อป้องกันและปราบปรามการใช้โพยก๊วนในโอกาสต่อไป

การศึกษาเกี่ยวกับเรื่องการใช้โพยก๊วน เป็นการศึกษาในสองมิติด้วยกัน มิติที่ 1 ศึกษาโพยก๊วนในฐานะที่เป็นเงินนอกระบบชนิดหนึ่ง หรือการศึกษาการใช้โพยก๊วนในภาวะปกติที่ไม่เกี่ยวข้องกับประกอบอาชญากรรม เป็นการศึกษาว่าโพยก๊วนมีลักษณะที่ทำให้สามารถใช้แทนการชำระเงินจำนวนมากได้อย่างไร และมิติที่ 2 ศึกษาโพยก๊วนที่เป็นเครื่องมืออย่างหนึ่งที่ใช้ในการประกอบอาชญากรรมเกี่ยวกับการฟอกเงิน ซึ่งมิติที่ 2 นี้ถือเป็นพัฒนาการที่สำคัญของกระบวนการยุติธรรมทางอาญา ที่ทุกฝ่ายพยายามค้นหามาตรการเพื่อนำการเงินนอก ระบบมาอยู่ในความควบคุมดูแลของหน่วยงานของรัฐให้จงได้ เพื่อเสริมสร้างความแข็งแกร่งและความมีประสิทธิภาพของกระบวนการยุติธรรมทางอาญาในชั้นต่อไป

โดยสรุปแล้ว การใช้โพยก๊วน เป็นธุรกรรมทางการเงินนอกระบบชนิดหนึ่ง ลักษณะคือเป็นการลักลอบนำเงินไม่ว่าจะเป็นเงินที่ได้จากการกระทำถูกกฎหมายหรือผิดกฎหมายออกนอกประเทศโดยไม่ทำให้เกิดหลักฐานในการเคลื่อนย้ายเงิน ไม่จำเป็นต้องกระทำผ่านธนาคารหรือสถาบันการเงินอื่นใด โดยอาจทำผ่านร้านโพยก๊วนหรือธุรกิจที่เกี่ยวกับการแลกเปลี่ยนเงินตราหรือวัตถุดิบค่า หรือธุรกิจการท่องเที่ยว ทั้งนี้ ไม่ไปเกี่ยวพันกับรูปแบบของตราสารเปลี่ยนมือที่มีอยู่ในระบบตามกฎหมายกำหนด และไม่ต้องทำรายงานการโอนเงินเสนอต่อคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามทุจริตการเงิน แต่เป็นการโอนเงินโดยใช้เอกสารใดๆก็ได้ที่ไม่ระบุรายละเอียดใดๆไม่ว่าจะเป็นชื่อผู้จ่าย ผู้รับ หรือจำนวนเงิน จึงทำให้การโอนแต่ละครั้งไม่มีหลักฐาน

ใดๆให้เจ้าหน้าที่ของรัฐสามารถตรวจสอบได้ และทำให้การโอนเงินโดยใช้โพยก๊วนได้รับความนิยมนอกจากการออกกฎหมายข้ามชาติเป็นอย่างมาก ด้วยเหตุนี้ จึงต้องการศึกษาถึงกระบวนการของเงินนอกระบบโดยใช้โพยก๊วนอย่างลึกซึ้งทุกขั้นตอน และหามาตรการทางกฎหมายที่สามารถใช้ตรวจสอบกระบวนการของธุรกรรมที่น่าสงสัยในแต่ละขั้นตอนได้ เพื่อเป็นแนวทางในการสร้างมาตรการทางกฎหมายในการป้องกันและปราบปรามองค์กรอาชญากรรมข้ามชาติในอนาคตต่อไป

2. วัตถุประสงค์และขอบเขตของปัญหา

(1) เพื่อศึกษาถึงวิวัฒนาการและกระบวนการในการใช้โพยก๊วน เพื่อนำเงินที่ได้จากการกระทำความผิดเข้าออกนอกประเทศ อันเป็นขั้นตอนของการฟอกเงินประการหนึ่ง

(2) เพื่อศึกษาให้เห็นถึงสภาพปัญหาในการป้องกันและปราบปราม โดยมีความมุ่งหมายที่จะพัฒนามาตรการทางกฎหมายเพื่อเพิ่มอำนาจของเจ้าหน้าที่ของรัฐในการตรวจสอบกระบวนการเคลื่อนย้ายของเงินนอกระบบที่ใช้โพยก๊วน

(3) เพื่อนำผลการศึกษามาเป็นข้อเสนอแนะและแนวทางในการกำหนดมาตรการทางกฎหมายเพื่อป้องกันและปราบปรามการใช้โพยก๊วนในอนาคตต่อไป

(4) เพื่อศึกษาถึงมาตรการของต่างประเทศที่ใช้ในการดำเนินการกับโพยก๊วน ซึ่งจะ เป็นประโยชน์ต่อการบังคับใช้กฎหมายในประเทศไทย

3. สมมติฐานของการวิจัย

ในบรรดาวิธีการที่ใช้กับเงินนอกระบบทั้งหลาย การโอนเงินด้วยการใช้โพยก๊วนเป็นวิธีการหนึ่งที่สามารถสร้างความเสียหายต่อรัฐอย่างยิ่ง โดยเฉพาะเมื่อมีการนำเอาวิธีการโอนเงินโดยใช้โพยก๊วนกับการฟอกเงิน ทำให้กระบวนการยุติธรรมยากที่จะดำเนินการ แม้พระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน พ.ศ.2542 มาตรา วรรคสอง สามารถที่จะขยายความไปใช้บังคับกับโพยก๊วนได้ แต่เมื่อกระบวนการหาข้อเท็จจริงและการตรวจสอบ ยังไม่สามารถใช้ได้อย่างมีประสิทธิภาพ ดังนั้น การแสวงหามาตรการที่เหมาะสมเพื่อใช้บังคับกับการโอนเงินโดยใช้โพยก๊วน จึงจะเป็นประโยชน์ต่างหน่วยงานบังคับใช้กฎหมายอย่างยิ่ง

4. วิธีดำเนินการวิจัย

เป็นการวิจัยเอกสาร (Documentary Research) โดยจะมุ่งศึกษาประวัติการใช้โพยก๊วน สภาพปัญหาที่เกิดขึ้นจากการใช้โพยก๊วนเพื่อการประกอบอาชญากรรมทางการเงิน ศึกษาวิธีการใช้โพยก๊วนในรูปแบบต่างๆ เพื่อนำมาเกี่ยวข้องกับกระบวนการฟอกเงิน และ

ศึกษามาตรการทางกฎหมายในต่างประเทศ อันได้แก่ ประเทศจีน สหรัฐอเมริกา ออสเตรเลีย และอินเดีย เป็นหลัก และศึกษาการทำงานหน่วยงานระหว่างประเทศเฉพาะกิจเพื่อป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน อันได้แก่ FATF เพื่อศึกษาแนวทางที่หน่วยงานนั้นใช้ในการปราบปรามการใช้โพงก๊วนเพื่อการระบอบอาชญากรรมทางการเงิน และเพื่อที่จะค้นคว้าหาหลักเกณฑ์และแนวคิดทางกฎหมายที่สามารถนำมาใช้ปรับปรุงมาตรการทางกฎหมายของประเทศไทย ให้สามารถป้องกันและปราบปรามการใช้โพงก๊วนได้อย่างเป็นรูปธรรม

ในส่วนของกฎหมายไทยก็จะทำการศึกษามาตรการตามพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน พ.ศ.2542 พระราชควบคุมการแลกเปลี่ยนเงิน พ.ศ.2485 พระราชบัญญัติศุลกากร ประมวลรัษฎากร และประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา เพื่อนำไปใช้ในการวิเคราะห์ความเข้ากันได้ระหว่างกฎหมายไทยและแนวทางของกฎหมายของต่างประเทศ ในการปราบปรามการใช้โพงก๊วน

5. ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

(1) ทำให้ทราบถึงกระบวนการของการใช้โพงก๊วน และสามารถเปรียบเทียบความแตกต่าง รวมไปถึงการประเมินความเสียหายที่เกิดจากการใช้โพงก๊วนของแต่ละประเทศรวมทั้งประเทศไทยได้เป็นอย่างดี

(2) ทำให้ทราบถึงกระบวนการทางกฎหมายที่ใช้ในการป้องกันและปราบปรามการใช้โพงก๊วนของนานาประเทศในเชิงเปรียบเทียบ และแนวทางที่ใช้ในการทำงานขององค์กรป้องกันและปราบปรามอาชญากรรมระหว่างประเทศต่างๆ เพื่อศึกษาหาแนวทางนำมาพัฒนาการป้องกันและปราบปรามการใช้โพงก๊วนของประเทศไทยต่อไป

(3) ผลจากการวิเคราะห์เปรียบเทียบมาตรการทางกฎหมายเกี่ยวกับโพงก๊วนของนานาประเทศอาจนำมาเป็นแม่แบบในการพัฒนามาตรการทางกฎหมายของประเทศไทยเพื่อเสริมความแข็งแกร่งของมาตรการป้องกันและปราบปรามเงินนอกระบบและมาตรการอื่นๆที่เกี่ยวข้องในอนาคตต่อไป

(4) ทำให้ทราบถึงมาตรการของต่างประเทศที่ใช้ดำเนินการกับโพงก๊วน ซึ่งจะ เป็นประโยชน์ต่อการบังคับใช้กฎหมายในประเทศไทย