

บทที่ 1

บทนำ

1.1 ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

ปัญหาองค์กรอาชญากรรมข้ามชาติ (Transnational Organized Crime) เป็นวิกฤตปัญหาที่ทุกประเทศทั่วโลกกำลังเผชิญอยู่ และนับวันมีแต่จะทวีความรุนแรงมากยิ่งขึ้น ทั้งนี้มีสาเหตุมาจากความเจริญก้าวหน้าของเทคโนโลยีด้านต่างๆ ที่นอกจากจะอำนวยความสะดวกแก่การประกอบธุรกิจที่ถูกกฎหมายแล้ว ยังได้สร้างโอกาสในการประกอบอาชญากรรมให้แก่องค์กรอาชญากรรมข้ามชาติเพิ่มขึ้นด้วยเช่นกัน โดยองค์กรอาชญากรรมสามารถนำเทคโนโลยีสมัยใหม่ทั้งคอมพิวเตอร์ เครือข่ายอินเทอร์เน็ต มาใช้ในการประกอบอาชญากรรม และด้วยความเจริญก้าวหน้าทางด้านการคมนาคมขนส่งทำให้การเดินทางข้ามพรมแดนไปกระทำความผิดในต่างประเทศสามารถทำได้อย่างรวดเร็ว ทำให้รูปแบบของอาชญากรรมแปรเปลี่ยนไป จากแต่เดิมที่เคยจำกัดขอบเขตของการกระทำความผิดอยู่แต่ภายในท้องถิ่นหรือภายในเขตพรมแดนของประเทศใดประเทศหนึ่งเท่านั้น ได้เริ่มแผ่ขยายอาณาเขตในการประกอบอาชญากรรมออกนอกประเทศ มีการสร้างเครือข่ายขององค์กรไว้ในต่างประเทศหรือร่วมมือกับองค์กรอาชญากรรมอื่นในต่างประเทศเพื่อประกอบอาชญากรรม ทำให้บรรดาองค์กรอาชญากรรมสามารถพัฒนาไปเป็นองค์กรอาชญากรรมข้ามชาติกันอย่างทั่วหน้า ซึ่งองค์กรอาชญากรรมเหล่านี้มีเครือข่ายโยงใยข้ามประเทศตั้งแต่ระดับย่อยเพียงสองประเทศ ไปจนถึงระดับภูมิภาคและระดับโลก

รูปแบบของอาชญากรรมที่กระทำโดยองค์กรอาชญากรรมข้ามชาตินั้นมีมากมายหลายประเภท ทั้งอาชญากรรมที่อาศัยความรุนแรง และไม่อาศัยความรุนแรง อาทิ การก่อการร้าย การฟอกเงิน การคอร์รัปชัน การค้ายาเสพติด การค้าอาวุธสงคราม อาชญากรรมทางการเงิน เป็นต้น แต่ทั้งนี้อาชญากรรมทางเศรษฐกิจสำคัญประเภทหนึ่งที่องค์กรอาชญากรรมข้ามชาติมักจะนำมาใช้สร้างผลประโยชน์ผิดกฎหมายให้แก่องค์กรได้แก่ การใช้นิติบุคคลเป็นเครื่องมือประกอบอาชญากรรม ในการนี้องค์กรอาชญากรรมข้ามชาติอาจใช้วิธีการส่งสมาชิกขององค์กรแฝงตัวเข้าไปทำงานภายในนิติบุคคลต่างๆ ภายในประเทศเพื่อคอยสร้างโอกาสในการกระทำความผิด หรือใช้การซื้อตัวเจ้าหน้าที่ของนิติบุคคลนั้นให้เข้ามาเป็นพวกเพื่อคอยอำนวยความสะดวกในการดำเนินกิจกรรมผิดกฎหมายขององค์กร รวมไปถึงการตั้งนิติบุคคลขึ้นมาเองโดยประกอบธุรกิจถูกกฎหมายบังหน้าเพื่อใช้ปกปิดซ่อนเร้นธุรกิจผิดกฎหมายขององค์กรที่อยู่เบื้องหลัง และเพื่อใช้ฟอกเงินที่ได้จากการประกอบอาชญากรรมให้กลายเป็นเงินสะอาด ในการใช้นิติบุคคลเป็นเครื่องมือนี้ทำให้องค์กรอาชญากรรมข้ามชาติสามารถประกอบอาชญากรรมได้อย่างสะดวก แบนเนียนและยากแก่การตรวจ

พบโดยเจ้าพนักงานของรัฐที่มีหน้าที่บังคับใช้กฎหมาย ซึ่งอาชญากรรมลักษณะดังกล่าวนี้สามารถสร้างความเสียหายจำนวนมากแก่ประเทศที่ตกเป็นเหยื่อ โดยเฉพาะผลกระทบต่อระบบเศรษฐกิจและความมั่นคงของประเทศ

องค์กรอาชญากรรมข้ามชาตินั้นสร้างความเสียหายอย่างมหาศาลแก่ประเทศหลายด้าน ทางด้านสังคม องค์กรอาชญากรรมข้ามชาติจะทำให้เกิดความไม่สงบสุข ประชาชนเกิดความหวาดผวาและเกรงกลัวอาชญากรที่มีอิทธิพลขององค์กรอาชญากรรมหนุนหลังอยู่ ส่วนทางด้านเศรษฐกิจ องค์กรอาชญากรรมข้ามชาติเป็นต้นเหตุให้ระบบเศรษฐกิจของประเทศปั่นป่วนโดยการดำเนินงานขององค์กรอาชญากรรมที่เข้าแทรกแซงระบบเศรษฐกิจของประเทศ คอยชักจูงชี้แนะแนวทางและนโยบายทางเศรษฐกิจของประเทศให้เป็นไปตามความต้องการของตน ยิ่งไปกว่านั้นองค์กรอาชญากรรมข้ามชาติยังได้นำเงินที่ได้จากธุรกิจผิดกฎหมายมาเป็นทุนหมุนเวียนใช้ในการดำเนินธุรกิจถูกกฎหมายเพื่อเป็นการฟอกเงินอีกด้วย ดังนั้นเศรษฐกิจของประเทศจึงไม่เป็นไปตามหลักเศรษฐศาสตร์ มีความคลาดเคลื่อนสูง จนไม่อาจวางแผนเศรษฐกิจได้อย่างถูกต้อง ก่อให้เกิดความสั่นคลอนต่อระบบเศรษฐกิจของประเทศ และความเสียหายจากองค์กรอาชญากรรมข้ามชาติที่สำคัญที่สุดก็คือ ผลกระทบต่อความมั่นคงของประเทศ กล่าวคือ เมื่อประเทศประสบกับปัญหาทางสังคมและวิกฤตภาวะทางเศรษฐกิจที่รุนแรงที่เกิดจากการกระทำขององค์กรอาชญากรรมข้ามชาติและปล่อยทิ้งไว้นานๆ โดยไม่สามารถแก้ปัญหาก็จะทำให้ความมั่นคงของประเทศสั่นคลอนถึงขั้นกลายเป็นประเทศล้มละลายเลยก็เป็นได้

ถึงแม้ว่าปัญหาอาชญากรรมข้ามชาติจะเป็นปัญหาที่ประเทศต่างๆตระหนักเป็นอย่างดี แต่ในความเป็นจริงแล้วการป้องกันปราบปรามอาชญากรรมประเภทนี้กลับทำได้ยาก เนื่องจากประเทศต่างๆรวมทั้งประเทศไทยยังขาดกฎหมายหรือมาตรการทางกฎหมายที่จะนำมาใช้บังคับกับอาชญากรรมในรูปแบบองค์กรที่ซับซ้อนเช่นนี้ โดยเฉพาะ โดยกฎหมายที่ใช้อยู่ในปัจจุบันอย่างประมวลกฎหมายอาญาก็เหมาะสำหรับอาชญากรรมที่กระทำโดยปัจเจกบุคคลมากกว่า และที่สำคัญในการป้องกันและปราบปรามองค์กรอาชญากรรมข้ามชาตินั้น แต่ละประเทศไม่สามารถทำการต่อสู้กับปัญหาดังกล่าวได้โดยลำพัง โดยความร่วมมือกันระหว่างประเทศต่างๆเป็นกุญแจสำคัญที่จะนำไปสู่ความสำเร็จในการต่อต้านอาชญากรรมประเภทนี้ แต่จากอดีตที่ผ่านมามาตรการในการต่อสู้กับองค์กรอาชญากรรมข้ามชาติของแต่ละประเทศเป็นไปในลักษณะต่างคนต่างทำ ไม่คอยเกื้อหนุนซึ่งกันและกัน ซึ่งองค์การสหประชาชาติได้ตระหนักถึงปัญหาขององค์กรอาชญากรรมข้ามชาตินี้และเห็นว่าประเทศต่างๆจำเป็นต้องมีเครื่องมือทางกฎหมายที่จะใช้ต่อสู้กับองค์กรอาชญากรรมข้ามชาติโดยเฉพาะ และได้ทำการแต่งตั้งคณะกรรมการพิเศษขึ้นมาเพื่อทำการยกร่างอนุสัญญาต่อต้านองค์กรอาชญากรรมข้ามชาติ (United Nation Convention against Transnational Organized Crime) ขึ้นมาเพื่อส่งเสริมให้เกิดความร่วมมือระหว่างประเทศในการป้องกันและปราบปรามองค์กรอาชญากรรมข้ามชาติ และเพื่อให้ประเทศต่างๆทั่วโลกมีเครื่องมือที่จะใช้ต่อสู้กับองค์กรอาชญากรรมข้ามชาติได้

อย่างมีประสิทธิภาพ โดยที่เนื้อหาของอนุสัญญาประกอบไปด้วยมาตรการทางกฎหมายต่างๆ ทั้ง มาตรการปราบปราม มาตรการป้องกัน ตลอดจนการกำหนดเทคนิควิธีการต่างๆ ในการดำเนิน กระบวนการยุติธรรม ซึ่งล้วนแต่เป็นมาตรการที่ถูกคัดสรรกลั่นกรองมาเป็นอย่างดีจากคณะกรรมการ ภายใต้อนุสัญญาว่าเป็นมาตรการที่มีความเหมาะสมที่จะใช้ต่อกรกับเหล่าองค์กรอาชญากรรม ข้ามชาติได้อย่างมีประสิทธิภาพ

ปัญหาการใช้นิติบุคคลเป็นเครื่องมือประกอบอาชญากรรมก็เป็นปัญหาหนึ่งที่คณะกรรมการและการประชุมกร่างอนุสัญญาคำเนียงถึง และได้กำหนดมาตรการป้องกันการใช้นิติ บุคคลเป็นเครื่องมือกระทำความผิดขึ้นมาได้แก่ มาตรการห้ามประกอบอาชีพผู้บริหารของนิติบุคคล ซึ่งบัญญัติอยู่ในข้อ 31 (2) (d) (ii) หลักเกณฑ์และนิติวิธีของมาตรการนี้ได้แก่ การใช้คำสั่งศาลสั่ง ห้ามมิให้บุคคลที่ถูกศาลตัดสินว่ามีความผิดตามที่อนุสัญญากระทำการเป็น “ผู้บริหาร” (director) ของนิติบุคคล ซึ่งเหตุที่อนุสัญญามุ่งประเด็นไปที่ตำแหน่งผู้บริหารนั้นเนื่องจากตำแหน่งผู้บริหาร นั้นเป็นตำแหน่งสำคัญ มีอำนาจและอิทธิพลในนิติบุคคลสูง ทั้งอำนาจในการตัดสินใจ วางแผนงาน สามารถชักจูงใจผู้ได้บังคับบัญชาให้ปฏิบัติตามความเห็นของตนได้ อีกทั้งยังเป็นตำแหน่งที่มี โอกาสหรือช่องทางที่จะประกอบอาชญากรรมได้ง่ายและสามารถกระทำได้อย่างแนบเนียนหากคิด จะทำ ซึ่งองค์กรอาชญากรรมข้ามชาติก็มักจะอาศัยบุคคลในตำแหน่งผู้บริหารนี้เป็นสะพานในการ เข้าครอบงำแทรกแซงนิติบุคคล โดยอาจส่งสมาชิกขององค์กรเข้าไปทำงานเป็นผู้บริหาร หรือใช้ เงินซื้อตัวบุคคลในระดับผู้บริหารของนิติบุคคลเข้ามาเป็นพวก และเมื่อบุคคลในตำแหน่งผู้บริหาร กลายเป็นพวกขององค์กรอาชญากรรมก็จะทำให้นิติบุคคลนั้นตกเป็นเครื่องมือขององค์กร ไปโดย ปรยาย ด้วยเหตุผลดังกล่าวทำให้อนุสัญญามุ่งไปที่การกลั่นกรองบุคคลที่จะเข้ามาเป็นผู้บริหาร ของนิติบุคคลเป็นหลัก อันเป็นการตัดโอกาสมิให้สมาชิกขององค์กรอาชญากรรมข้ามชาติสามารถ หลุดรอดเข้ามาประกอบอาชญากรรมโดยอาศัยตำแหน่งผู้บริหารนิติบุคคลเป็นเครื่องมือได้

ประเทศไทยเองก็เคยมีประสบการณ์เกี่ยวกับการใช้นิติบุคคลเป็นเครื่องมือ ประกอบอาชญากรรมที่กระทำโดยบุคคลระดับผู้บริหารเช่นกัน โดยอุทธรณ์ครั้งสำคัญได้แก่ กรณี ของนายราเกษ ลักเสนา และกรณีของนายปิ่น จักกะพาก ซึ่งทั้งสองต่างเป็นบุคคลระดับผู้บริหาร ของนิติบุคคล โดยเฉพาะอย่างยิ่งเมื่อนิติบุคคลที่บุคคลทั้งสองใช้เป็นเครื่องมือแสวงหาผล ประโยชน์ส่วนตัวนั้นเป็นสถาบันการเงิน และบริษัทเงินทุน ซึ่งเป็นนิติบุคคลที่มีความสำคัญต่อ ระบบเศรษฐกิจของประเทศอย่างยิ่ง แต่บุคคลทั้งสองกลับใช้น้ำที่การทำงานชักยอก น้อ โกง เงินของ บริษัทไปเป็นของตนและพวกพ้อง ซึ่งความเสียหายจากอาชญากรรมทางการเงินครั้งสำคัญทั้งสอง กรณีนี้มีมูลค่านับแสนล้านบาท ส่งผลให้ระบบเศรษฐกิจของประเทศไทยต้องประสบภาวะวิกฤต อย่างหนักและยังคงความเสียหายต่อเนื่องมาจนถึงปัจจุบัน สาเหตุส่วนหนึ่งที่ทำให้เกิดกรณีทั้งสอง ขึ้นคือ การที่ประเทศไทยไม่มีมาตรการทางกฎหมายที่จะนำมาใช้ป้องกันอาชญากรรมที่อาศัยนิติ บุคคลเป็นเครื่องมือ โดยเฉพาะ ดังนั้นมาตรการห้ามประกอบอาชีพผู้บริหารนิติบุคคลตาม

อนุสัญญาฯ นี้จึงเป็นทางเลือกที่น่าสนใจที่ประเทศไทยจะนำมาใช้ป้องกันมิให้เกิดเหตุการณ์เช่นกรณีของนายราเกซ และนายปิ่น ซ้ำขึ้นอีกในอนาคต

อย่างไรก็ตามมาตรการห้ามประกอบอาชีพผู้บริหารนิติบุคคลนี้ส่งผลให้เสรีภาพในการประกอบอาชีพของบุคคลที่กระทำความผิดต้องถูกรีดถอน ซึ่งเสรีภาพดังกล่าวเป็นสิทธิเสรีภาพขั้นพื้นฐานที่ได้รับการรับรองอย่างสากลทั่วโลก รวมทั้งรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันของประเทศไทยก็ได้รับการรับรองไว้อย่างชัดเจน ดังนั้นหากประเทศไทยจะรับเอามาตรการดังกล่าวนี้มาบัญญัติไว้เป็นกฎหมายภายใน จะต้องกระทำด้วยความระมัดระวังมิให้ขัดต่อรัฐธรรมนูญซึ่งเป็นกฎหมายลำดับสูงสุดในการปกครองประเทศ โดยต้องทำการศึกษาลักษณะหรือเงื่อนไขในการจำกัดเสรีภาพในการประกอบอาชีพที่รัฐธรรมนูญเปิดช่องไว้ให้ อีกทั้งต้องทำการศึกษาวิเคราะห์ถึงหลักเกณฑ์ วัตถุประสงค์ ความจำเป็น ผลดีและผลเสียของมาตรการดังกล่าว โดยวิเคราะห์ร่วมกับทฤษฎีทางกฎหมายต่างๆ อาทิ หลักนิติธรรม หลักความเหมาะสม หลักความได้สัดส่วน ทฤษฎีควบคุมอาชญากรรม ทฤษฎีป้องกันสังคม เหล่านี้อย่างละเอียดเพื่อให้เกิดมาตรการทางกฎหมายที่มีประสิทธิภาพสูงสุดในการป้องกันการใช้นิติบุคคลเป็นเครื่องมือประกอบอาชญากรรมโดยองค์กรอาชญากรรมข้ามชาติขึ้นในอนาคตอันใกล้

1.2 วัตถุประสงค์ของการวิจัย

1. ทำให้เข้าใจถึงสภาพปัญหา ความหมาย ลักษณะ ประเภท ขององค์กรอาชญากรรมข้ามชาติ รวมทั้งความเสียหายที่เกิดขึ้นจากองค์กรอาชญากรรมข้ามชาติ
2. ทำให้เข้าใจถึงสภาพปัญหาและผลกระทบจากการอาศัยนิติบุคคลเป็นเครื่องมือประกอบอาชญากรรมโดยองค์กรอาชญากรรมข้ามชาติ
3. ทำให้เกิดความรู้ความเข้าใจหลักเกณฑ์ของมาตรการห้ามประกอบอาชีพผู้บริหารนิติบุคคลตามอนุสัญญาต่อต้านองค์กรอาชญากรรมข้ามชาติที่จะนำมาใช้ป้องกันปัญหาการใช้นิติบุคคลเป็นเครื่องมือกระทำความผิด
4. ศึกษาเปรียบเทียบมาตรการห้ามประกอบอาชีพผู้บริหารนิติบุคคลกับมาตรการห้ามประกอบอาชีพที่มีอยู่ในประเทศไทย เพื่อวิเคราะห์และเสนอแนะแนวทางในการกำหนดมาตรการป้องกันการใช้นิติบุคคลเป็นเครื่องมือในการกระทำความผิดที่เหมาะสมขึ้นในประเทศไทย

1.3 ขอบเขตของการวิจัย

การศึกษาวิจัยครั้งนี้จะศึกษาถึงการจำกัดเสรีภาพในการประกอบอาชีพในการประกอบอาชีพตามอนุสัญญาต่อต้านองค์การอาชญากรรมข้ามชาติอันได้แก่ การห้ามประกอบอาชีพเป็นผู้บริหารของนิติบุคคล โดยจะทำการศึกษาเปรียบเทียบกับหลักเสรีภาพขั้นพื้นฐานของประชาชนและเงื่อนไขในการจำกัดเสรีภาพของประชาชนในกฎหมายไทย และทำการวิเคราะห์เปรียบเทียบข้อสรุปถึงความเป็นไปได้ที่จะมีการจัดทำมาตรการดังกล่าวขึ้นมาในประเทศไทยเพื่อเป็นเครื่องมือที่ใช้ต่อสู้กับองค์การอาชญากรรมข้ามชาติโดยเฉพาะ

1.4 วิธีดำเนินการวิจัย

การวิจัยครั้งนี้ใช้วิธีการวิจัยเอกสารเป็นหลัก โดยการค้นคว้าและเก็บรวบรวมข้อมูลจากเอกสารและสิ่งพิมพ์ต่างๆ ทั้งภาษาไทยและต่างประเทศ ประกอบด้วยบทความ วารสาร งานวิจัย ตำรากฎหมาย คำพิพากษาของศาล และเอกสารอื่นๆ รวมทั้งข้อมูลจากอินเทอร์เน็ต เอกสารทั้งหมดนี้จะได้นำมาประมวลเป็นข้อมูล วิเคราะห์หาข้อสรุปและเสนอแนะแนวทางที่ควรจะเป็นต่อไป

1.5 สมมติฐานของการวิจัย

ประเทศไทยยังไม่มีมาตรการทางกฎหมายที่ใช้สำหรับป้องกันการประกอบอาชญากรรมที่อาศัยนิติบุคคลเป็นเครื่องมือ โดยเฉพาะทั้งที่อาชญากรรมลักษณะนี้สามารถสร้างความเสียหายร้ายแรงแก่ประเทศชาติโดยเฉพาะต่อระบบเศรษฐกิจของประเทศดังที่ประเทศไทยเคยประสบมาแล้ว มาตรการห้ามประกอบอาชีพผู้บริหารนิติบุคคลตามอนุสัญญาต่อต้านองค์การอาชญากรรมข้ามชาติจึงเป็นทางออกที่ดีที่สุดสำหรับการแก้ไขปัญหาดังกล่าว

1.6 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับจากการวิจัย

1. ทำให้ทราบความหมายและอันตรายขององค์การอาชญากรรมข้ามชาติ เพื่อที่จะได้เกิดความตื่นตัวในการป้องกันปราบปราม
2. ทำให้ทราบแนวความคิดและหลักกฎหมายต่างๆที่มีความทันสมัยเกี่ยวกับการป้องกันปัญหาองค์การอาชญากรรมข้ามชาติ
3. ทำให้ทราบข้อบกพร่องของกฎหมายปัจจุบันที่ใช้บังคับอยู่ และเสนอแนะแนว

ทางปรับปรุงและแก้ไขกฎหมายเกี่ยวกับการป้องกันปราบปรามปัญหาองค์การอาชญากรรมข้ามชาติ

4. เพื่อให้ผู้ใช้กฎหมายและผู้สนใจศึกษาได้รับความรู้ความเข้าใจถึงมาตรการจำกัดเสรีภาพในการประกอบอาชีพตามที่อนุสัญญาต่อต้านองค์การอาชญากรรมข้ามชาติกำหนดขึ้นมา เพื่อให้ป้องกันปัญหาการใช้นิติบุคคลเป็นเครื่องมือประกอบอาชญากรรม

5. เพื่อให้มีการรับเอามาตรการดังกล่าวขึ้นมาใช้ในประเทศไทยและสามารถใช้บังคับได้อย่างมีประสิทธิภาพในทางปฏิบัติสมดังเจตนารมณ์ของอนุสัญญาต่อต้านองค์การอาชญากรรมข้ามชาติต่อไป



ศูนย์วิทยทรัพยากร
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย