

## บทที่ 1

### บทนำ



#### 1.1 ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

โดยธรรมชาติมนุษย์มักจะอยู่ร่วมกันเป็นกลุ่มก้อน เป็นหมู่เป็นเหล่าและเป็นสังคม ซึ่งต่างก็มุ่งผลประโยชน์ส่วนตน หากว่ามีสิ่งหนึ่งสิ่งใดมาขัดขวางแล้ว บางครั้งก็จะต่อสู้ป้องกันเพื่อรักษาผลประโยชน์ บางครั้งก็รุนแรงถึงขั้นมีการประหัตประหารประทุษร้ายต่อร่างกาย หรือได้รับความเสียหายทางทรัพย์สินซึ่งกันและกันขึ้น หรือบางครั้งก่อให้เกิดความเสียหายต่อชุมชนส่วนรวม สังคมก็จะอยู่อย่างปกติสุขไม่ได้ ดังนั้นการจะอยู่ร่วมกันได้อย่างสงบเรียบร้อย จำเป็นจะต้องมีกฎระเบียบข้อบังคับ และกลไกควบคุมพฤติกรรมของคนในสังคมนั้นๆ ให้เบี่ยงเบนออกนอกกฎระเบียบที่ได้ร่วมกันสร้างขึ้นและวางเอาไว้ โดยมอบหมายให้มีเจ้าหน้าที่เป็นผู้ดูแลให้เป็นไปตามกฎระเบียบนั้น ๆ ด้วยความสุจริตและเที่ยงธรรม<sup>1</sup> เมื่อสังคมเจริญขึ้น มีขนาดใหญ่ขึ้น ความสับสน และความบกพร่องของระเบียบสังคมบางอย่างทำให้มนุษย์มีความต้องการมากขึ้น และมีพฤติกรรมที่ไม่เป็นไปตามระเบียบของสังคม<sup>2</sup> โดยเฉพาะในสังคมปัจจุบัน การขัดแย้งหรือฝ่าฝืนระเบียบของสังคม มิได้หมายความว่าความแต่เพียงการประพฤติดีศีลธรรม หรือ

ศูนย์วิทยทรัพยากร  
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

1 จรัสศรี จรียากุล. "มาตรการทางกฎหมายเพื่อป้องกันและปราบปรามอาชญากรรมบัตรเครดิตร." วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2533. หน้า 1.

2 ชาย เสวีกุล. พ.ต.อ., อาชญาวิทยาและทัณฑวิทยา, กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2517. หน้า 1.

ชนบทรรมนิยมประเพณีเท่านั้น แต่ยังมีควมหมายรวมถึงการกระทำอันเป็นการขัดแย้ง หรือฝ่าฝืนต่อกฎหมาย ซึ่งเรียกว่า อาชญากรรม<sup>3</sup> อาชญากรรมนั้นหมายถึง การละเมิดบทบัญญัติของกฎหมายอาญา โดยมีบทกำหนดโทษทางอาญาในระดับที่แตกต่างกันไปตามความรุนแรงของภัยอันตรายต่อสังคมโดยรวม<sup>4</sup> อาชญากรรมนับว่าเป็นปัญหาที่ร้ายแรง และเป็นอันตรายต่อสังคมที่สำคัญอย่างยิ่งประการหนึ่ง เป็นมาตรการวัดความสงบสุขในสังคม หรือวัดความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สินของประชาชน โดยสถานการณ์ทางด้านอาชญากรรมในระยะเวลาดังกล่าวหนึ่งจะเป็นปรากฏการณ์ที่แสดงให้เห็นว่าสังคมมีความสุข ตลอดจนประชาชนมีความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สินมากน้อยเพียงใด เพราะในสังคมที่มีอัตราของการเกิดอาชญากรรมสูง ย่อมเป็นเครื่องแสดงให้เห็นว่าสังคมนั้นขาดความสงบเรียบร้อย นอกจากนี้ปัญหาอาชญากรรมยังเป็นอุปสรรคที่ส่งผลกระทบต่อความก้าวหน้า และการพัฒนาของสังคมนั้น ๆ อีกด้วย<sup>5</sup> กล่าวคือ การพัฒนาของสังคมใดที่จะเกิดขึ้นได้อย่างแท้จริงนั้น นอกจากจะขึ้นอยู่กับปัจจัย กลยุทธ์ เงื่อนไข และสภาวะแวดล้อมต่าง ๆ หลายประการแล้ว ความสงบเรียบร้อยภายในสังคมก็ถือได้ว่าเป็นรากฐาน อย่างหนึ่งที่จะทำให้การพัฒนาของสังคมนั้น ๆ เป็นไปได้โดยรวดเร็วและต่อเนื่องนำมาซึ่งความสงบสุขของประชาชนในที่สุด<sup>6</sup> อาจกล่าว

<sup>3</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 13.

<sup>4</sup> ประชัย เปี่ยมสมบูรณ์. อาชญากรรมพื้นฐานกับกระบวนการยุติธรรม ปัญหาอุปสรรค และแนวทางควบคุม. กรุงเทพมหานคร : ห้างหุ้นส่วนจำกัดการพิมพ์พระนคร, 2531. หน้า 5.

<sup>5</sup> กรมตำรวจ. แผนกรมตำรวจประจำปี 2534. กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์คุรุสภา, 2534. หน้า 12.

<sup>6</sup> สุจิตรา พัฒนสาร. "ปัญหาการบังคับใช้กฎหมายอั้งยี่ : ช่องโหว่ในประเทศไทย," วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2530. หน้า 1.

ได้ว่าอาชญากรรมเป็นสิ่งที่กีดกันความเจริญของสังคม ทำลายความสงบสุขและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของสังคม ทำให้สังคมเสื่อม สังคมไม่เจริญเท่าที่ควร กลายเป็นสังคมที่ขาดความมั่นคง ในปัจจุบันรูปแบบและวิธีการประกอบอาชญากรรมของคนร้าย ได้พัฒนารุดหน้าไปอย่างมาก กล่าวคือมีการนำเอาเทคโนโลยีสมัยใหม่และอาวุธสงครามมาใช้ในการประกอบอาชญากรรม และการกระทำของคนร้ายมีลักษณะอุกอาจรุนแรง และไม่ยำเกรงต่อกฎหมายบ้านเมือง อีกทั้งสื่อมวลชนส่วนใหญ่ให้ความสำคัญในการเสนอข่าวอาชญากรรมมากกว่าข่าวอื่น ๆ จึงทำให้ข่าวอาชญากรรมมีลักษณะคึกโครมสะเทือนขวัญ และพยายามชี้ให้เห็นถึงความล้มเหลวหรือความไร้ประสิทธิภาพของกลไกของรัฐบาลในการป้องกันและปราบปรามอาชญากรรม และการอำนวยความสะดวก ซึ่งส่งผลกระทบต่อประชาชนเกิดความรู้สึกหวาดกลัวภัยอาชญากรรมเพิ่มมากขึ้น<sup>7</sup> อย่างไรก็ตาม แม้ว่าอาชญากรรมจะเป็นปรากฏการณ์อย่างหนึ่งของสังคม (Crime as a social phenomena)<sup>8</sup> ก็อาชญากรรมต้องมีปรากฏอยู่ในทุกสังคมอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้ โดยไม่มีสังคมใดที่ไม่มีอาชญากรรม แต่อาชญากรรมนั้นสามารถที่จะควบคุมได้ลดน้อยหรือเบาลงได้ ดังนั้นถ้าปล่อยให้อาชญากรรมเกิดขึ้นโดยไม่มีการหาวิธีการควบคุม อาชญากรรมก็จะทวีความรุนแรงและสร้างความเสียหายเพิ่มมากยิ่งขึ้น จะทำให้เป็นปัญหาเรื้อรังหาทางแก้ไขได้ยาก อาจกล่าวได้ว่าอาชญากรรมเป็นปรากฏการณ์ที่เกิดขึ้นในสังคมมนุษย์มาตั้งแต่โบราณกาล ในปัจจุบันปัญหาอาชญากรรมก็มีได้ลดน้อยลงหากแต่แทรกซึมและครอบงำเศรษฐกิจ และการเมือง ด้วยวิธีการหลากหลาย อาชญากรรมได้ก่อตั้งขึ้นเป็นองค์กร ซึ่งไม่ใช่เป็นเพียงกลุ่มของอาชญากรรม แต่เป็นการประกอบ

<sup>7</sup> กรมตำรวจ. แผนกรมตำรวจแม่บท ฉบับที่ 2 พ.ศ. 2535 - 2539. กรุงเทพมหานคร: โรงพิมพ์ตำรวจ, 2536. หน้า 18.

<sup>8</sup> Edwin H. Sutherland and Donald R. Cressy, Criminology, (New York: The Murray Printing Company, 1987), p. 1.

การซึ่งมีหัวหน้าบังคับบัญชาเพื่อผลประโยชน์ที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย และแผ่ขยายการประกอบอาชญากรรมไปในประเทศภาคพื้นเอเชีย แปซิฟิกตลอดจนทวีปยุโรปและอเมริกา จึงอาจกล่าวได้ว่าอาชญากรรมได้กลายเป็นปัญหาระหว่างประเทศ ซึ่งต้องการความร่วมมือในด้านกฎหมายทั้งกฎหมายระหว่างประเทศและกฎหมายภายใน ที่จะต้องคิดค้นมาตรการใหม่ ๆ เพื่อต่อต้านอาชญากรรม<sup>9</sup> กันต่อไป

เนื่องจากสภาพสังคมไทยในปัจจุบัน มีการพัฒนาเปลี่ยนแปลงเกิดขึ้นอย่างมากมาย จากระบบเกษตรกรรมมาเป็นระบบอุตสาหกรรมอย่างรวดเร็ว การรับเอาเทคโนโลยีและวัฒนธรรมแบบใหม่ ตลอดจนการสื่อสารที่รวดเร็วทำให้ข้อมูลข่าวสารไร้พรมแดน ข่าวสารไม่ถูกปิดกั้นเป็นยุคโลกาภิวัตน์ (GLOBALIZATION) ทำให้เกิดการแข่งขันอย่างรุนแรงในสังคมทำให้เกิดปัญหาสังคมต่าง ๆ อันนำไปสู่ปัญหาอาชญากรรมประกอบกับสภาพแวดล้อมต่าง ๆ ที่เป็นอยู่ของสังคมไทยปัจจุบันมีส่วนเอื้ออำนวยต่อการเกิดอาชญากรรมค่อนข้างสูงกล่าวคือ จำนวนประชากรของประเทศที่เพิ่มมากขึ้นในทุกปี เกิดปัญหาการว่างงาน การขยายตัวของชุมชนเมืองออกไปสู่ชนบทมากขึ้น ชาวชนบทปรับตัวไม่ทันกับความเจริญของสังคมและเทคโนโลยีทำให้คนชนบทที่ยากจนอยู่ได้อย่างลำบาก ค่าครองชีพสูงแต่รายได้ประชาชาติค่อนข้างต่ำ ทำให้ประชาชนส่วนใหญ่ยากจนเดือดร้อน นอกจากนี้เกิดการแพร่หลายของแหล่งอบายมุข บ่อนการพนัน ซ่องโสเภณี สถานบริการ อาบอบนวด บาร์ไนท์คลับ ดิสโก้เทค ซึ่งเป็นสิ่งยั่วยุให้เกิดอาชญากรรม เกิดพฤติกรรมเบี่ยงเบนของวัยรุ่น เพราะมีวัฒนธรรมและค่านิยมที่ไม่ดีงามบางประการแพร่หลายเข้าไปมีอิทธิพลต่อวัยรุ่นชักนำให้วัยรุ่นประกอบอาชญากรรมได้โดยง่ายและสภาวะทางการเมืองในประเทศที่เปลี่ยนแปลงอยู่ตลอดเวลา สภาพดินฟ้าอากาศตามธรรมชาติ ซึ่งไม่

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

---

<sup>9</sup> บียะพันธ์ุ สารากรบริรักษ์. "การกำหนดความผิดอาญาฐานเกี่ยวกับการพอกเงิน." วิทยานิพนธ์หลักสูตรนิติศาสตรมหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, พ.ศ. 2534. หน้า 6.

เอื้ออำนวยต่อการเกษตร ตลอดจนถึงสถานการณ์การสู้รบภายในประเทศเพื่อนบ้าน ใกล้เคียงตามแนวชายแดนซึ่งเป็นเขตติดต่อกับประเทศไทย เหล่านี้ล้วนมีส่วนเอื้ออำนวยต่อการเกิดอาชญากรรมของประเทศทั้งสิ้น<sup>10</sup> ประกอบกับสภาพสังคมปัจจุบัน มีช่องโหว่โอกาสบางประการ ที่เป็นสาเหตุให้ก่ออาชญากรรมขึ้นได้เมื่อมีโอกาสดังนั้น เป็นสิ่งจูงใจให้ประกอบอาชญากรรม เช่น การที่เจ้าหน้าที่ป้องกันอาชญากรรมมีจำนวนไม่เพียงพอที่จะตรวจควบคุมรักษาพื้นที่ และป้องกันอาชญากรรมได้ทั่วถึง การที่เจ้าของทรัพย์สินหรือบุคคลขาดความระมัดระวังความปลอดภัยในชีวิต และทรัพย์สินของตน<sup>11</sup> และบทบัญญัติของกฎหมายที่มีอยู่มีปัญหาในการปฏิบัติเกี่ยวกับการบังคับใช้กฎหมายเป็นอย่างมาก และปัจจุบันอาชญากรรมของไทยหลายกลุ่มได้พัฒนาตัวเองเป็นกลุ่มหรือเป็นแก๊งค์อาชีพ กลายเป็นปัญหาอาชญากรรมอย่างมีระบบ มีหัวหน้า ลูกน้อง และระบบการทำงานที่ทันสมัยเป็นอาชญากรรมในลักษณะของผู้มีอิทธิพล มีลูกน้องบริวาร เครือข่ายแผ่ขยายอิทธิพลในลักษณะต่าง ๆ ซึ่งพฤติกรรม และบทบาทของผู้มีอิทธิพลนี้ เป็นอาชญากรรมกลุ่มหนึ่งที่ป้องกันปราบปรามยากกว่าอาชญากรรมธรรมดาทั่วไป

ในระบบสังคมไทยนั้น จะเห็นได้ว่าผู้มีอิทธิพลเป็นสิ่งที่อยู่คู่กับสังคมไทยมาช้านานแล้ว ซึ่งแต่เดิมนั้นบทบาทของผู้มีอิทธิพลเป็นที่รู้จักกันในความหมายของคำว่า "นักเลง" ในความหมายที่ด้นักเลงจะหมายถึงลักษณะประจำตัว หรือคุณสมบัติความเป็นลูกผู้ชายของบุคคลดังกล่าว ทำให้ผู้อื่นให้ความเคารพยำเกรงโดยเฉพาะ

ศูนย์วิทยทรัพยากร  
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

10 กรมตำรวจ. แผนกรมตำรวจประจำปี 2536. กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์ตำรวจ, 2536. หน้า 14.

11 คงเดช ชูศรี. พ.ต.อ., "สัมฤทธิ์ภาพการป้องกันปราบปรามอาชญากรรมในลักษณะของผู้มีอิทธิพล," เอกสารวิจัยหลักสูตรการบริหารงานตำรวจชั้นสูง สถาบันพัฒนาข้าราชการตำรวจ กองบัญชาการเสนาธิการ กรมตำรวจ, 2535. หน้า 2 - 3.

อย่างยิ่ง เมื่อบุคคลเช่นว่ามีบทบาทเป็นผู้ดูแลสมัครพรรคพวกเพื่อนฝูง คุณสมบัติของ  
 ความเป็นลูกผู้ชายหรือความเป็นนักเลงนี้รวมถึงความกล้าหาญ เด็ดเดี่ยว เสียสละ  
 หรืออย่างที่เราเรียกกันว่าเป็นคนใจถึง<sup>12</sup> บทบาทของนักเลงในสมัยก่อนนั้น เป็นเพียง  
 แค่การที่บุคคลนั้นมีอิทธิพลหรือมีอำนาจอยู่เหนือสมาชิกคนอื่น ๆ ในชุมชน ซึ่งเป็นผล  
 สืบเนื่องมาจากเหตุผลทางวัฒนธรรม นอกจากนี้คงจะสืบเนื่องมาจากความไม่  
 สมบูรณ์หรือการเกิดช่องว่างในระบบการควบคุม และบริหารของกลไกของอำนาจ  
 รัฐบาลสังคมนิยมก่อน นักเลงจึงมีลักษณะคล้ายกับผู้นำที่ไม่เป็นทางการของชุมชนและ  
 การที่นักเลงเกิดขึ้นในท้องถิ่นต่าง ๆ จึงเป็นเรื่องปกติของวัฒนธรรมพื้นบ้านของ  
 ไทย ในบางยุคบางสมัยนักเลงในท้องถิ่นอาจได้รับการแต่งตั้งจากทางราชการให้  
 มีตำแหน่งเป็นผู้นำชุมชนอย่างเป็นทางการ เช่น เป็นผู้นำหมู่บ้าน เป็นกำนัน เนื่อง  
 จากเป็นผู้มีศักยภาพที่สามารถช่วยเหลือกิจการของราชการ แต่ในบางครั้งนักเลงก็  
 ถูกเพ่งเล็งจากทางราชการว่า เป็นผู้มีพฤติกรรมคล้ายกับโจรไปก็ได้ อย่างไรก็ตาม  
 เมื่อใดก็ตามที่อิทธิพลของนักเลงในระดับท้องถิ่นมิได้มีเหนือเฉพาะสมัครพรรคพวก  
 ของตนเองเท่านั้น หากแต่ยังได้แผ่ไปครอบงำเจ้าหน้าที่ของรัฐผู้รักษากฎหมาย หรือ  
 กลไกแห่งอำนาจรัฐในระดับสูงของท้องถิ่นด้วยแล้ว เมื่อนั้นอาจกล่าวได้ว่าบุคคล  
 ดังกล่าวได้เลื่อนฐานะจากนักเลงผู้มีอิทธิพลของท้องถิ่น กลายเป็น "เจ้าพ่อ" ของ  
 ท้องถิ่นนั้น ๆ ไปเสียแล้ว วิธีการที่เจ้าพ่อจะมีอิทธิพลมีอยู่หลายวิธี ซึ่งวิธีการที่ใช้  
 ได้อย่างมีประสิทธิภาพมากที่สุด ก็คือการอาศัยอำนาจเงินเกื้อกูลเจ้าหน้าที่ของรัฐ  
 ในระดับสูงสุดเท่าที่จะทำได้ โดยวิธีการนี้ จะช่วยให้เจ้าพ่อมีอิทธิพลเหนือเจ้าหน้าที่  
 ของรัฐในระดับล่างได้อย่างไม่ยากนัก

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

<sup>12</sup> สมบัติ จันทรวงศ์. "บทบาทของเจ้าพ่อท้องถิ่นในเศรษฐกิจและ  
 การเมืองไทย: ข้อสังเกตเบื้องต้น," ในรัฐ ทุน เจ้าพ่อท้องถิ่นกับสังคมไทย.  
 กรุงเทพมหานคร : ศูนย์ศึกษาเศรษฐศาสตร์การเมือง คณะเศรษฐศาสตร์  
 จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2535. หน้า 119.

เพื่อใช้อำนาจรัฐคุ้มครองตนเองและธุรกิจของตน ธุรกิจของผู้มีอิทธิพลจะเป็นกิจการที่มีลักษณะเป็นการผูกขาด หรือเป็นกิจการประเภทอภิสิทธิ์ เช่น การค้าบุหรี่ยสุรา บ้าไม้ เหมืองแร่ ฯลฯ ซึ่งสามารถให้ผลประโยชน์ตอบแทนสูง หรือไม่เช่นนั้น ก็จะมีกิจการที่ถูกต้องตามกฎหมายเป็นหน้าฉาก เช่น กิจการมวย สถานบริการ ประเภทบาร์ ไนท์คลับ คาเฟ่ อาบอบนวด โรงน้ำชา ฯลฯ แต่หลังจากจะเป็นธุรกิจที่ผิดกฎหมาย ซึ่งทำรายได้อย่างงามให้กับผู้มีอิทธิพล เช่น การเปิดบ่อนการพนัน การเป็นเจ้าของมอรวยเถื่อน การลักลอบขนสินค้าหนีภาษี การค้าทองเถื่อน แร่เถื่อน นายทุนตัดไม้ทำลายป่าและบุกรุกป่าสงวน การค้าผู้หญิง การค้ายาเสพติด ค้าอาวุธสงคราม ฯลฯ ซึ่งธุรกิจผิดกฎหมายดังกล่าวจะทำรายได้อย่างมหาศาลส่วนหนึ่งจะใช้เป็นเงินทุนเพื่อเลี้ยงดูลูกสมุน และสร้างอาณาจักรพื้นที่คุ้มครอง ช่องสุ่ม ส้มครพรรคพวก มีมือปืนในอาณัติของตน มีการหักล้างฝ่ายตรงข้ามเพื่อชิงความเป็นใหญ่และผลประโยชน์ เมื่อธุรกิจเป็นไปอย่างราบรื่นก็จะมี การขยายกิจการออกไป โดยผู้มีอิทธิพล หรือเจ้าพ่อจะโอนธุรกิจหรือกิจการบางอย่างไปให้กับลูกน้อง และส้มครพรรคพวกที่จงรักภักดีดูแล เท่ากับเป็นการสร้างบารมีให้กับตนเองยิ่งขึ้น

บทบาทของเจ้าพ่อหรือผู้มีอิทธิพลในยุคหลัง ๆ ได้หันมาสร้างบารมีด้วยการหาโอกาสเข้าไปใกล้ชิดและสร้างบุญคุณให้กับนักการเมืองระดับชาติ ทำความสัมพันธ์กับข้าราชการระดับสูง ซึ่งจะสามารถส่งผลให้เจ้าพ่อมีฐานะดีขึ้นในทางสังคมอย่างเห็นได้ชัด โดยเจ้าพ่อจะอาศัยคราบของนักธุรกิจบริจาคเงิน สิ่งของช่วยเหลือสาธารณกุศลหรือกิจการของทางราชการอย่างเปิดเผยซึ่งข้าราชการในระดับท้องถิ่นที่สุจริตก็จำเป็นต้องรับไว้ เพราะความขาดแคลนงบประมาณของทางราชการและในที่สุดก็จะเกิดความเกรงใจในตัวเจ้าพ่อขึ้น อย่างน้อยที่สุดก็จะเกิดความใกล้ชิดพอที่จะไม่ยอมทำอะไรที่รุนแรง ในกรณีที่ผู้ช่วยเหลือทางราชการกระทำการอะไรบางอย่างที่ไม่ถูกต้องตามกฎหมาย ส่วนประชาชนทั่วไปนั้นเหตุผลทางวัฒนธรรมที่ให้ความเคารพยำเกรงแก่เจ้าหน้าที่ทางราชการอยู่แล้วก็จะหมายความว่ารวมไปถึงใครก็ตามที่มีความใกล้ชิดกับเจ้าหน้าที่ของรัฐด้วยในตัว โดยเฉพาะอย่างยิ่งในยุคปัจจุบันที่มีสื่อมวลชนเกิดขึ้นมากมายหลายประเภท สำหรับวงการต่าง ๆ กัน เพราะฉะนั้นหากไม่เป็นเจ้าของกิจการเสียเอง เจ้าพ่อบางคนก็สามารถอาศัยสื่อมวลชนบางประเภทสร้างสถานะทางสังคมของตนให้เป็นที่ยอมรับ

โดยทั่วไป แต่ผลประโยชน์ที่สำคัญที่สุดที่เจ้าพ่อได้รับหลังจากการเข้าไปอิงแอบเป็นอันหนึ่งอันเดียวกับอำนาจรัฐก็คือ การที่สามารถอาศัยกลไกของรัฐสร้างประโยชน์แก่ธุรกิจทั้งที่ถูกกฎหมาย และธุรกิจที่ผิดกฎหมาย ทั้งในแง่ของการรักษาหรือขยายขอบเขตของธุรกิจเดิม หรือขยายขยายหาช่องทางของธุรกิจแบบใหม่

รัฐบาลทุกสมัยได้ตระหนักถึงปัญหาผลกระทบจากบทบาทของผู้มีอิทธิพลต่าง ๆ เหล่านี้ ซึ่งเป็นปัญหาที่กระทบกระเทือนต่อความมั่นคงของประเทศและต่อความสงบเรียบร้อยของประชาชน และหามาตรการป้องกันประเทศมิให้ตกอยู่ภายใต้อำนาจของกลุ่มบุคคลกลุ่มใดกลุ่มหนึ่ง โดยเฉพาะกลุ่มผู้มีอิทธิพลนี้มักจะใช้อำนาจเงิน เพื่อกระทำการเหนือนโยบายของรัฐ โดยมีวัตถุประสงค์ เพื่อครอบงำผลประโยชน์สำหรับตนเองหรือพวกพ้อง การหลบเลี่ยงภาษีเพื่อผลประโยชน์ทางธุรกิจที่ผิดกฎหมาย ทำให้ประเทศชาติขาดรายได้เป็นจำนวนมิใช่น้อย การประกอบธุรกิจของกลุ่มผู้มีอิทธิพลเหล่านี้ ไม่ว่าจะเป็นการลักลอบค้าอาวุธสงครามหรือการลักลอบค้ายาเสพติด ธุรกิจเหล่านี้มีผลกระทบกระเทือนต่อเสถียรภาพของประเทศชาติ สร้างความเสื่อมเสียชื่อเสียงกับประเทศชาติ เป็นบ่อเกิดของปัญหาอาชญากรรมที่มีผลกระทบต่อความสงบเรียบร้อยของประชาชนเป็นอย่างยิ่ง แม้ว่ารัฐบาลทุกสมัยจะได้มีนโยบาย และมาตรการในการปราบปรามผู้มีอิทธิพลเหล่านี้ให้หมดไป แต่ก็ไม่สามารถกระทำการได้เด็ดขาด เนื่องจากปัจจัยหลาย ๆ ด้าน หน่วยงานของรัฐที่เป็นผู้สนองตอบนโยบายในการปราบปรามผู้มีอิทธิพลหรือเจ้าพ่อ และมีบทบาทมากที่สุดก็คือ กระทรวงมหาดไทยและกรมตำรวจ แต่เท่าที่ผ่านมามีตำรวจไม่สามารถดำเนินการได้อย่างเต็มที่นัก เหตุผลที่สำคัญก็คือการทำงานของตำรวจนั้นยังขึ้นอยู่กับนักการเมือง ผู้บังคับบัญชาไม่สามารถปกป้องการทำงานของผู้ใต้บังคับบัญชาเมื่อถูกกดดันด้วยอิทธิพลทางการเมือง ซึ่งเป็นที่รู้กันว่าผู้มีอิทธิพลนั้นเป็นผู้มีอำนาจเหนือนักการเมือง ไม่ว่าจะเป็นการสนับสนุนทางการเมืองหรือจะด้วยอะไรก็ตาม ดังนั้นปัญหาในการปราบปรามผู้มีอิทธิพลให้หมดไปจึงเป็นเรื่องที่ทำได้ยากเพราะนอกจากจะมีเจ้าหน้าที่ของรัฐให้ความคุ้มครองแล้ว ผู้มีอิทธิพลหรือเจ้าพ่อบางคนยังมีความสนิทสนมกับผู้นำระดับชาติ และนักการเมืองที่เป็นรัฐมนตรีบางคนก็ยังเป็นคนของเจ้าพ่อ ซึ่งข้าราชการทั่วไปจำต้องเกรงกลัวเจ้าพ่อ เพราะรู้ดีว่าถ้าไปมีเรื่องกับเจ้าพ่อย่อมไม่บังเกิดผลดี ต่างถูกย้าย หรือถูกเก็บ สู้เป็นมิตรกับเจ้าพ่อไว้ดีกว่า



บางครั้งสามารถพึ่งพาอาศัยเจ้าพ่อได้ทั้งด้านส่วนตัว และการเงินและไม่กระทบกระเทือนถึงงานที่ทำอีกด้วย

นอกจากนี้ปัญหาสำคัญที่ทำให้การป้องกันและปราบปรามผู้มีอิทธิพลไม่ได้ผลเท่าที่ควรคือปัญหาในตัวบทกฎหมายที่จะบังคับกับผู้มีอิทธิพลโดยตรงนั้น ยังไม่มี คงมีแต่เพียงบทบัญญัติความคิดที่เกี่ยวกับความสงบสุขของประชาชน ตามประมวลกฎหมายอาญา ภาค 2 ลักษณะ 5 คือ ความผิดฐานอั้งยี่ (มาตรา 209) ช่องโจร (มาตรา 210) ซึ่งเท่าที่ผ่านมามีปรากฏว่าบทบัญญัติของกฎหมายดังกล่าวมีปัญหาในทางปฏิบัติอันเกี่ยวกับการบังคับใช้เป็นอย่างมาก กล่าวคือในส่วนของความผิดฐานอั้งยี่ นับได้ว่าเป็นบทบัญญัติหนึ่งของกฎหมายอาญา ที่มีการบังคับใช้ให้เกิดผลในทางปฏิบัติได้น้อยมาก ทั้งที่ในปัจจุบันอาชญากรรมที่เกิดจากการร่วมกันกระทำความผิดของบุคคลเป็นกลุ่มเป็นแก๊งค์ เป็นองค์กร หรือผู้มีอิทธิพล นับวันจะมีแนวโน้มสูงขึ้นในสังคม ซึ่งต่างกับความผิดฐานช่องโจร ที่มีการบังคับใช้กันอย่างแพร่หลาย แต่ที่ผ่านมามีักจะพบว่า การบังคับใช้ของพนักงานเจ้าหน้าที่เป็นไปได้ในลักษณะของการสนองนโยบายของรัฐ ในช่วงขณะใดขณะหนึ่งเท่านั้น นอกจากนี้การบังคับใช้ก็มักจะอยู่เพียงในขั้นตอนของเจ้าพนักงานตำรวจเท่านั้นซึ่งการบังคับใช้กฎหมายดังกล่าวในชั้นเจ้าพนักงานตำรวจนี้ เป็นไปเพื่อสนองต่อนโยบายการสร้างความสะดวกแก่สังคมมากกว่าการหวังผลในทางคดี ด้วยเหตุนี้ผู้ถูกจับกุมในความผิดดังกล่าวจึงมีสถิติเข้าสู่กระบวนการพิจารณาในชั้นศาลได้น้อยมาก โดยส่วนใหญ่มักได้รับการปล่อยตัวไปหลังจากถูกควบคุมตัวในชั้นสอบสวนระยะหนึ่งจากการปฏิบัติของเจ้าพนักงานตำรวจที่ยึดนโยบายการสร้างความสะดวกแก่สังคม โดยอาศัยบทบัญญัติความผิดฐานช่องโจรนี้เองที่ผ่านมา จึงมักถูกวิพากษ์วิจารณ์จากประชาชนและสื่อมวลชนอยู่เสมอว่า เจ้าพนักงานตำรวจมักอาศัยความผิดดังกล่าวไปในทางที่ไม่ชอบ และเป็นการกระทบต่อหลักการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชน

นอกจากนี้ยังมีปัจจัยอันเป็นอุปสรรค ที่มีผลต่อการบังคับใช้กฎหมายอยู่หลายประการคือ ในด้านนโยบายของรัฐ ปรากฏว่ารัฐยังไม่มียุทธศาสตร์ที่แน่ชัดและความจริงจัง ในการปฏิบัติต่อปัญหาอาชญากรรมในลักษณะผู้มีอิทธิพล เป็นเหตุให้การบังคับใช้กฎหมายต่ออาชญากรรมในลักษณะดังกล่าว มักจะไม่เป็นผลในทาง

ปฏิบัติเลย และเนื่องจากรูปแบบทางอาชญากรรมของผู้มีอิทธิพลมีลักษณะพิเศษคือมีลักษณะการดำเนินการเป็นการปกปิดข่มเป็นการยากยิ่งบุคคลภายนอกจะสามารถล่วงรู้ถึงพฤติการณ์ดังกล่าว ซึ่งนับว่าเป็นอุปสรรคต่อการบังคับใช้กฎหมาย และยิ่งไปกว่านั้นเมื่อมีการพิสูจน์ความผิดโดยการพิจารณาของศาล ก็มักจะถูกยกฟ้อง ทั้งนี้เนื่องจากการขาดพยานหลักฐานที่จะพิสูจน์ความผิดในการกระทำนั้นเอง ในด้านองค์กรของรัฐจะเห็นได้ว่า ในปัจจุบันยังไม่มีหน่วยงานที่รับผิดชอบต่อปัญหาอาชญากรรมในลักษณะผู้มีอิทธิพลโดยตรง ทั้งยังขาดการประสานงานการปฏิบัติขององค์กรที่เกี่ยวข้องอย่างเป็นระบบ นอกจากนี้ในส่วนโครงสร้างขององค์กรในกระบวนการยุติธรรมก็ยังไม่เอื้ออำนวยต่อการปฏิบัติเท่าที่ควร ในด้านประชาชนเองก็ยังขาดการตระหนักถึงความเสียหาย อันเนื่องมาจากปัญหาอาชญากรรมดังกล่าว ทั้งนี้เนื่องจากขาดข้อมูลที่ถูกต้องและสมบูรณ์ การมีทัศนคติที่ไม่ถูกต้องต่อการปฏิบัติงานของเจ้าพนักงาน รวมตลอดทั้งความไม่มั่นใจในการให้ความคุ้มครองของรัฐ<sup>13</sup> ด้วยเหตุนี้รัฐจึงต้องมีนโยบายที่แน่ชัดต่อปัญหาอาชญากรรมดังกล่าว สำหรับกลไกหรือหน่วยงานที่ทำหน้าที่บังคับใช้กฎหมายควรมีโครงสร้างและปัจจัย ที่สามารถสนองตอบต่อปัญหาอาชญากรรมดังกล่าวอย่างจริงจัง และในส่วนของบุคลากรควรมีการพัฒนา เพื่อความเป็นนักปฏิบัติการหรือผู้เชี่ยวชาญที่มีความรู้ความสามารถทันต่อปัญหาอาชญากรรมในลักษณะดังกล่าวโดยตรง และรัฐต้องนำข้อมูลต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับอาชญากรรมดังกล่าวเปิดเผยให้ประชาชนได้ทราบ เพื่อให้ประชาชนตระหนักถึงผลกระทบ เนื่องจากการกระทำของกลุ่มอาชญากรรม และผู้มีอิทธิพลดังกล่าว อันจะเป็นการป้องกันการเข้าร่วมและให้การสนับสนุนต่อผู้มีอิทธิพลได้ทางหนึ่ง และประการสำคัญจำเป็นต้องหามาตรากฎทางกฎหมาย เพื่อใช้ในการ

<sup>13</sup> สุรจิต พัฒนสาร. "ปัญหาการบังคับใช้กฎหมายอั้งยี่ : ช่องโหว่ในประเทศไทย," วิทยานิพนธ์หลักสูตรนิติศาสตรมหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, พ.ศ. 2529. หน้า ๖-๘.

ป้องกัน และปราบปรามอาชญากรรมอันเกิดจากผู้มีอิทธิพลอย่างเหมาะสม มาใช้บังคับกับบุคคลดังกล่าว เพื่อให้สามารถป้องกันและปราบปรามผู้มีอิทธิพลได้อย่างมีประสิทธิภาพ อันจะทำให้เกิดความสงบสุขและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของสังคม ซึ่งเป็นรากฐานอย่างหนึ่งที่จะทำให้การพัฒนาของสังคมไทยเป็นไปได้อย่างรวดเร็วและต่อเนื่อง อันจะนำมาซึ่งความสงบสุขของประชาชนในที่สุด

## 1.2 วัตถุประสงค์ของการศึกษา

1. เพื่อทราบถึงปัญหา และอุปสรรคที่เกิดขึ้นของการใช้บังคับผู้ผิดของกฎหมายเกี่ยวกับผู้มีอิทธิพล
2. เพื่อศึกษากระบวนการกลไกของรัฐที่ใช้บังคับกฎหมาย เกี่ยวกับผู้มีอิทธิพล ตลอดจนข้อบกพร่องอื่น ๆ ที่มีต่อการบังคับใช้กฎหมายดังกล่าว
3. เพื่อเป็นการกระตุ้นให้มีการตื่นตัว และตระหนักในปัญหาอาชญากรรมที่เกิดจากผู้มีอิทธิพล ซึ่งมีแนวโน้มที่จะทวีความรุนแรงเพิ่มขึ้นตามลำดับ
4. เพื่อศึกษามาตรการทางกฎหมายที่เหมาะสม และมีประสิทธิภาพ โดยพิจารณา เปรียบเทียบกฎหมายไทยกับกฎหมายต่างประเทศ
5. นำผลการศึกษาไปใช้ในการป้องกันและปราบปรามผู้มีอิทธิพล

## 1.3 แนวคิด

"การกำหนดมาตรการกฎหมายในการป้องกัน และปราบปรามอาชญากรรมอันเกิดจากผู้มีอิทธิพลอย่างเหมาะสม ถือเป็นความจำเป็นลำดับแรก เพื่อป้องกันและปราบปรามผู้มีอิทธิพลอย่างมีประสิทธิภาพ"

#### 1.4 ขอบเขตของการศึกษา

การศึกษาวิจัยนี้ มุ่งศึกษาวิจัยผู้มีอิทธิพลในความหมายที่เกี่ยวข้องกับการกระทำความผิดกฎหมายอาญา แต่ไม่สามารถระบุตัวบุคคลได้ว่าเป็นผู้ใด ซึ่งมีพฤติการณ์เข้าข่ายว่าเป็นผู้มีอิทธิพล โดยจะศึกษาถึงความเป็นมาของผู้มีอิทธิพลในสังคมไทย ตั้งแต่อดีตจนถึงปัจจุบัน เพื่อทราบถึงพื้นฐานการก่อกำเนิดผู้มีอิทธิพล กฎหมายที่ใช้ในการป้องกันและปราบปรามผู้มีอิทธิพล ตลอดจนผลกระทบจากปัญหาผู้มีอิทธิพลในด้านต่าง ๆ ทั้งด้านความสงบสุข การเมือง เศรษฐกิจ และสังคม และศึกษามาตรการในการดำเนินการปราบปรามองค์กรอาชญากรรมในประเทศสหรัฐอเมริกา และกลุ่มอิทธิพลในประเทศญี่ปุ่น เพื่อหาแนวทางปรับใช้กับการดำเนินการของผู้มีอิทธิพลในประเทศไทย นอกจากนี้ได้ศึกษาปัญหาและอุปสรรคในการป้องกันและปราบปรามผู้มีอิทธิพล โดยเฉพาะปัญหาในบทบัญญัติของกฎหมายและการบังคับใช้กฎหมายกับผู้มีอิทธิพล อันเป็นผลให้การป้องกันและปราบปรามผู้มีอิทธิพลไม่ได้ผลเท่าที่ควร จำเป็นที่จะต้องหามาตรการทางกฎหมายการบังคับกับบุคคลดังกล่าว เพื่อให้สามารถป้องกันและปราบปรามผู้มีอิทธิพลได้อย่างมีประสิทธิภาพ

#### 1.5 วิธีวิจัยที่จะใช้ในการทำวิทยานิพนธ์เรื่องนี้

1. เป็นการวิจัยเอกสาร ด้วยการค้นคว้าศึกษา วิจัย และวิเคราะห์กฎหมาย บทความ และเอกสาร ตลอดจนงานวิจัยทางวิชาการอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้อง ทั้งของไทยและต่างประเทศ
2. โดยการสัมภาษณ์ผู้ทรงคุณวุฒิทางด้านกฎหมาย และผู้บริหารในกระบวนการยุติธรรม

1.6 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับจากการทำวิทยานิพนธ์เรื่องนี้ คือ

1. การศึกษาจะทำให้ได้รับความรู้เกี่ยวกับ ความหมาย ขอบเขต บทบาท และพฤติกรรมของผู้มีอิทธิพล
2. ทำให้ทราบและเข้าใจ แนวความคิด และปรัชญาที่อยู่เบื้องหลัง ของกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับผู้มีอิทธิพล ซึ่งจะนำผลมาใช้ในการ ศึกษา ตีความตามบทบัญญัติดังกล่าว ไม่ถูกต้องตามเจตนารมณ์ และวัตถุประสงค์ของกฎหมายดังกล่าว
3. ทำให้ทราบถึงปัญหา ข้อขัดข้องที่เกี่ยวกับวิธีการบังคับใช้กฎหมาย อาญาที่เกิดจากผู้มีอิทธิพล เพื่อที่จะได้พิจารณาเสนอแนะแนวทาง ในการแก้ไขปัญหาดังกล่าว
4. ทำให้ทราบถึงมาตรการทางกฎหมายที่เหมาะสมเมื่อเปรียบเทียบ กฎหมายไทยและต่างประเทศ ในอันที่จะเสนอแนะแนวทางในการ แก้ไขปรับปรุงกฎหมายอาญาที่เกี่ยวข้องกับเรื่องนี้ในโอกาสต่อไป
5. จะนำผลการศึกษาไปใช้ในการป้องกัน และปราบปรามผู้มีอิทธิพล ให้เกิดประสิทธิภาพ
6. จะทำให้เกิดการกระตุ้น เพื่อให้เกิดความร่วมมือหาแนวทางและ มาตรการต่าง ๆ ที่จะยับยั้งการประกอบอาชญากรรมของผู้มี อิทธิพล
7. ผลของการศึกษาจะเป็นความรู้ และคุณประโยชน์ต่อการศึกษา วิชานิติศาสตร์ต่อไป

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย