



รายงานวิจัยฉบับสมบูรณ์
(Final Report)

เศรษฐกิจผิดกฎหมายกับการฟอกเงินในประเทศไทย
(Illegal Economy and Money Laundering in Thailand)

โดย

ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.รัตพงษ์ สอนสุภาพ

เสนอ

สถาบันวิจัย มหาวิทยาลัยรังสิต

มีนาคม 2562

บทคัดย่อ

การวิจัยนี้เป็นการวิจัยเชิงคุณภาพ โดยใช้วิธีการวิจัยเอกสาร (Documentary Research) และวิธีการสัมภาษณ์เชิงลึก (In-depth Interview) จากผู้ให้ข้อมูลสำคัญ (Key Informants) มีวัตถุประสงค์สามประการ คือ ประการแรก เพื่อศึกษารูปแบบโครงสร้างของเศรษฐกิจผิดกฎหมาย ได้แก่ ยาเสพติด การพนัน และคอร์รัปชัน ในประเทศไทย ประการที่สอง เพื่อศึกษาความสัมพันธ์ระหว่างการฟอกเงินกับเศรษฐกิจผิดกฎหมายทั้งสามประเภท และประการที่สาม เพื่อเสนอแนวทางในการแก้ปัญหาการฟอกเงินจากกิจการผิดกฎหมายทั้งสามประเภท

ผลการศึกษาพบว่า

ประการแรก ตลาดเศรษฐกิจผิดกฎหมายในไทยเป็นตลาดที่มีขนาดใหญ่เพราะมีอุปสงค์จากผู้เล่น/ผู้ซื้อและอุปทานจากผู้ประกอบการ/ผู้ขายจำนวนมากเช่นกัน ทั้งยังเป็นเครือข่ายภายในประเทศและเชื่อมต่อกับพื้นที่ชายแดนไทยกับประเทศเพื่อนบ้าน โดยเฉพาะอย่างยิ่งตามพื้นที่แนวชายแดนสะท้อนบทบาทรัฐของแต่ละประเทศซึ่งมีระดับการแทรกแซงตลาดเศรษฐกิจผิดกฎหมายที่แตกต่างกัน เช่น การพนัน ระหว่างรัฐบาลไทยกับรัฐบาลมาเลเซีย กัมพูชา เมียนมา และลาว โดยรัฐบาลไทยถือว่ากิจกรรมเหล่านั้นผิดกฎหมาย (Illegal Economy) ส่วนประเทศเพื่อนบ้านอื่น ๆ ถือว่าเป็นกิจกรรมที่ถูกกฎหมาย (Legal Economy) ดังนั้น เศรษฐกิจผิดกฎหมาย ทั้งยาเสพติด การพนัน และคอร์รัปชัน ในประเทศไทยมีความรุนแรงมาก มีรูปแบบและกระบวนการที่ซับซ้อน มีการฟอกเงินผ่านหลายช่องทาง อาชญากรรมทางเศรษฐกิจจะนำเงินที่ได้ไปฟอกผ่านสถาบันการเงิน ธนาคาร และการบริการการเงินสมัยใหม่ รวมทั้งการนำไปฟอกผ่านการลงทุนหรือซื้อกิจการต่างๆ ที่มีการใช้เงินสดจำนวนมากๆ ในขณะที่ในช่วงปี พ.ศ. 2543 – 2558 เศรษฐกิจผิดกฎหมายทั้งสามประเภท คือ ยาเสพติด การพนัน และการคอร์รัปชัน มีจำนวนคดีความรวมกันมากถึงร้อยละ 90 ของจำนวนคดีทั้งหมด ส่วนกฎหมายที่มีอยู่ก็ไม่สามารถจัดการและปราบปรามการฟอกเงินหรือดำเนินการยึดอายัดทรัพย์สินได้เท่าที่ควรจะเป็น

ประการที่สอง ความสัมพันธ์เชิงโครงสร้างของเศรษฐกิจผิดกฎหมาย เช่น ยาเสพติด การพนัน และคอร์รัปชันในประเทศไทยนั้นเกิดจากความไม่สมบูรณ์ของระบบเศรษฐกิจทางการและระดับการแทรกแซงกลไกตลาดของรัฐด้วยมาตรการต่างๆ เป็นสาเหตุสำคัญทำให้โครงสร้างเศรษฐกิจผิดกฎหมายดำรงอยู่ได้ผ่านกลไกตลาดด้านอุปสงค์ (Demand) จากความต้องการที่เพิ่มขึ้นของประชาชน จึงส่งผลต่ออุปทานของผู้ผลิต (Supply) เป็นฐานค้ำจุนให้ระบบเศรษฐกิจผิดกฎหมายดำรงอยู่ได้ในสังคมไทย นอกจากนั้นผลอันเกิดจากปัญหาเชิงโครงสร้างสถาบัน (Structural Institutions) เนื่องจากหน่วยงานภาครัฐยังขาดการบูรณาการร่วมมือกันอย่างจริงจัง จึงส่งผลทำให้กระบวนการฟอกเงินจากเศรษฐกิจผิดกฎหมายทั้งสามประเภท ยังคงมีจำนวนเงินมหาศาลที่หมุนเวียนไปมาในระบบเศรษฐกิจในแต่ละปี ในขณะที่ความสามารถในการควบคุมจัดการยังคงทำได้อย่างจำกัด

ข้อเสนอแนะ ควรมีการบูรณาการทำงานร่วมกันอย่างเป็นระบบในเชิงรุกด้านข้อมูลสารสนเทศและการยกระดับบังคับใช้กฎหมายในกระบวนการยุติธรรมโดยเฉพาะในการดำเนินคดีความ จะต้องมีความรวดเร็วและมีประสิทธิภาพเพิ่มมากขึ้น รวมทั้งควรมีการประเมินจำนวนความผิดมูลฐานที่เพิ่มขึ้นนั้นเหมาะสมกับบริบทสังคมไทยหรือไม่ในขณะที่ร้อยละ 90 ของจำนวนคดีทั้งหมดมาจากคดียาเสพติด การพนัน และการคอร์รัปชัน

Abstract

This qualitative study uses research methodology which includes documentary research and in-depth interviews with key informants. The research aims to study the structure of illegal economies, including drugs, gambling and corruption in Thailand. Secondly, to study the relationship between money laundering and the three types of illegal economies and thirdly, to propose ways to solve money laundering problems from all three types of illegal economies.

The result of this research is divided into two categories

First: The illegal economy market in Thailand is a large market because there is demand from players / buyers. And supply from many entrepreneurs / sellers as well. Illegal economic market in Thailand is a domestic network and connects to Thai border area with neighboring countries especially in the border area. Reflecting the state role of each country with different levels of illegal market intervention, such as gambling between the Thai government and the government of Malaysia, Cambodia, Myanmar and Laos. The Thai government considers those activities illegal (Illegal Economy), while other neighboring countries are considered legal activities (Legal Economy). The illegal economy in Thailand, all tree drugs, gambling and corruption therefore very violent with complex patterns and processes with money laundering through multiple channels. Economic crime will be used to purify money through financial institutions, banks and modern financial services. Including the laundering through various investments or acquisitions with a large amount of cash. During the year 2000-2015, the three types of illegal economy are 90% of the total cases. As for the existing law, it is not possible to manage and suppress money laundering or to seize the assets as much as possible.

Second: The structural relationship of the illegal economy in Thailand is caused by the imperfections of the official economic system and the level of intervention in the state market by various measures. It is a major cause for illegal economic structures to exist through market mechanisms in demand from the increasing demand of people therefore affecting the supply of the manufacturer as a base to support the illegal economy to exist in Thai society. In addition, there is a result of institutional structural problems. Because government agencies still lack serious integration therefore resulting in the money laundering process from the three types of illegal economies There is still a tremendous amount of money circulating in the economy each year. While the ability to manage is still limited

Suggestion: There should be a systematic collaboration. Proactive in information and upgrading of law enforcement in the justice system. Especially in litigation must be faster and more effective and whether there should be an assessment of the number of additional basic offenses that are appropriate for the Thai society while 90% of all cases come from drug, gambling and corruption cases.

กิตติกรรมประกาศ

งานชิ้นนี้สำเร็จได้ด้วยการสนับสนุนจากบุคคลจำนวนมาก ผู้เขียนใคร่ขอขอบพระคุณท่านเหล่านี้ ได้แก่ ศาสตราจารย์พิเศษ วิชา มหาคุณ อดีตคณะกรรมการ ปปช. คุณสุวัฒน์ เลิศอารักษ์ อดีตคณะกรรมการ ปปช. พล.ต.อ.เฉลิมเกียรติ ศรีวรขาน รองผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ ดร.ชังทอง โอบาสศิริวิทย์ ตุลาการศาลปกครองสูงสุด พล.ต.ท.สมหมาย กองวิสัยสุข อดีตผู้บัญชาการปราบปรามยาเสพติด คุณเพิ่มพงษ์ ชาวาลิต อดีตเลขาธิการ ปปส. ดร.เพิ่มพูน พึ่งประสิทธิ์ ผู้ตรวจราชการกระทรวงยุติธรรม รองศาสตราจารย์ ดร.นวนน้อย ตริรัตน์ ผู้อำนวยการสถาบันเอเชียศึกษา จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย รองศาสตราจารย์ ดร.สังคิต พิริยะรังสรรค์ และศาสตราจารย์ ดร.กิติพัฒน์ นนทปัทมะคุณย์ ที่ได้ให้ข้อเสนอแนะประเด็นต่างๆ สำคัญอย่างยิ่ง

ผู้เขียนใคร่ขอขอบพระคุณ ผู้ให้ข้อมูลสำคัญจำนวนมาก ผู้ทรงคุณวุฒิ และผู้เกี่ยวข้องที่ได้ให้ข้อมูลจากในงานวิจัยนี้ ได้แก่ พ.ต.ท. บรรณทศุรย์ ฉิมกรร ผู้บัญชาการ สำนักคดีอาญาพิเศษ 3 ดีเอสไอ พ.ต.ต.วรนนท์ ศรีล้ำ ผู้อำนวยการกองบริหารคดีพิเศษ และรองโฆษกดีเอสไอ คุณศิริสุข ยืนหาญ ผู้อำนวยการส่วนยุทธศาสตร์ สำนักงาน ปปส.คุณพรเทพ เอี่ยมประไพ ผู้อำนวยการ ปปส.ภาค 5 คุณธนากร คัยนันท์ ผอ ภาค.ปปส.7 คุณธันวา ผุดผ่อง ผู้อำนวยการศูนย์ประสานงานแม่น้ำโขงปลอดภัย ดร.วรวิทย์สิริ วรจรัสสิริโชติ ประธานกรรมการสถาบัน Wealth Formation Academy รองศาสตราจารย์ ดร.นวนน้อย ตริรัตน์ ผู้อำนวยการศูนย์ศึกษาปัญหาการพนัน คุณศิริพร ยอดกมลศาสตร์ ผู้จัดการศูนย์ศึกษาปัญหาการพนัน คณะเศรษฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย คุณธนากร คมกฤส เลขาธิการมูลนิธิธรรมาภิบาลพนัน และอีกหลายๆ ท่านที่ไม่ได้ระบุนาม ณ ที่นี้ ขอขอบพระคุณความมีน้ำใจของท่านยิ่ง

ขอบคุณบรรดากัลยามิตรทั้งหลายในการอำนวยความสะดวกและประสานแหล่งข้อมูล ได้แก่ ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.วิษณุ วงศ์สินศิริกุล ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.วสันต์ ปัญญาแก้ว ดร.ศรัณย์ ธิติลักษณ์ ดร.ชญญา สุทธาธนโชติ ดร.ก้องสิน กิจประสาน และ ดร.อิสริย์ ภักดิ์ศรีแพง รวมถึงอีกหลายท่านที่ไม่ได้ระบุนาม ผู้วิจัยต้องขอบคุณเป็นอย่างยิ่ง

สุดท้ายผู้วิจัยใคร่ขอขอบคุณ สถาบันวิจัย มหาวิทยาลัยรังสิต เริ่มจากผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.อนุสรณ์ ธรรมใจ อดีตรองอธิการบดี ฝ่ายวิจัยและบริการวิชาการ รองศาสตราจารย์ ดร.พงษ์จันทร์ อยู่แพทย์ อดีตผู้อำนวยการสถาบันวิจัย และรองศาสตราจารย์ ดร.กานดา ว่องไวลิขิต ผู้อำนวยการสถาบันวิจัย รวมทั้งเจ้าหน้าที่ของสถาบันวิจัย ทุกคนที่อำนวยความสะดวกทุกประการ

สารบัญ

บทคัดย่อไทย	2
บทคัดย่อภาษาอังกฤษ	3
กิตติกรรมประกาศ	4
สารบัญ	5
สารบัญตาราง	7
สารบัญภาพ	8
บทที่ 1 บทนำ	9
1.1 ความสำคัญและที่มาของปัญหาที่ทำการวิจัย	9
1.2 คำถามวิจัย	11
1.3 วัตถุประสงค์การวิจัย	12
1.4 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ	12
1.5 การนิยามศัพท์	12
1.6 ระเบียบวิธีวิจัย	13
1.7 โครงสร้างรายงานวิจัย	19
บทที่ 2 แนวคิดทฤษฎี วรรณกรรมที่เกี่ยวข้อง และกรอบแนวคิดการวิจัย	20
2.1 เศรษฐกิจฝืดกฏหมาย	20
2.2 การฟอกเงิน	25
2.3 วรรณกรรมที่เกี่ยวข้อง	34
2.4 กรอบแนวคิดการวิจัย	52
บทที่ 3 ยาเสพติดกับการฟอกเงิน	54
3.1 ยาเสพติดในตลาดโลก	54
3.2 ยาเสพติดในประเทศไทย	56
3.3 รูปแบบการฟอกเงิน	75
3.4 มูลค่าการฟอกเงินจากยาเสพติด	76
3.5 สรุป	80
บทที่ 4 การพนันกับการฟอกเงิน	81
4.1 การพนันในบริบทโลก	81
4.2 การพนันในบริบทประเทศไทย	103
4.3 รูปแบบการฟอกเงิน	114
4.4 มูลค่าการฟอกเงินจากการพนัน	115
4.5 สรุป	119

บทที่ 5 การคอร์รัปชันกับการฟอกเงิน	120
5.1 คอร์รัปชันในบริบทโลก	120
5.2 คอร์รัปชันในบริบทประเทศไทย	123
5.3 รูปแบบการฟอกเงิน	130
5.4 มูลค่าการฟอกเงินจากการคอร์รัปชัน	131
5.5 สรุป	134
บทที่ 6 สรุปอภิปรายผล และข้อเสนอแนะ	136
6.1 สรุปอภิปรายผล	136
6.2 ข้อเสนอแนะ	148
บรรณานุกรม	150
ภาคผนวก	156



สารบัญตาราง

	หน้า
ตารางที่ 1.1 วงเงินที่เกี่ยวข้องกับกิจกรรมการพนันที่ไม่ถูกกฎหมาย ปี พ.ศ. 2556	9
ตารางที่ 1.2 การฟอกเงิน 20 อันดับแรกของโลกในปี 2012	11
ตารางที่ 2.1 เปรียบเทียบขนาดเศรษฐกิจในระบบและนอกระบบ	25
ตารางที่ 2.2 สถานการณ์เงินทุนผิดกฎหมายไหลออกทั่วโลกระหว่างปี 2001-2010	39
ตารางที่ 2.3 เงินทุนผิดกฎหมายไหลออกของประเทศต่างๆ 10 อันดับแรกของโลก	41
ตารางที่ 2.4 ผลการปฏิบัติงานการต่อต้านการฟอกเงินและอาชญากรรมทางการเงินประเทศต่างๆ	45
ตารางที่ 3.1 การจับกุมคดียาเสพติดทั่วประเทศ จำแนกตามประเภทยาเสพติด	69
ตารางที่ 3.2 การจับกุมคดียาเสพติดทั่วประเทศ จำแนกตามความสำคัญของคดี	70
ตารางที่ 3.3 ขบวนการค้ายาเสพติดข้ามชาติ จำแนกสัญชาติ	71
ตารางที่ 3.4 จำนวนคดี และมูลค่าการฟอกเงิน แยกตามประเภทความผิดมูลฐาน	78
ตารางที่ 4.1 ผลได้จากการให้บริการการพนันต่อผลิตภัณฑ์มวลรวมในประเทศ (GGY/GDP) ระหว่างปี 2013-2015	87
ตารางที่ 4.2 ความรับผิดชอบและการจัดเก็บภาษีจากการพนันในประเทศอุตสาหกรรมการพนันก้าวหน้า	92
ตารางที่ 4.3 มูลค่าการพนันผิดกฎหมายทั่วโลก จำแนกตามประเภทการพนัน	101
ตารางที่ 4.4 จำนวนประชากรที่เล่นการพนันทั่วประเทศ	104
ตารางที่ 4.5 ประมาณจำนวนผู้เล่นการพนันทั่วประเทศในปี พ.ศ.2560	105
ตารางที่ 4.6 จำนวนเงินรวมทั้งปี จำแนกตามประเภทการพนันทั่วประเทศ	107
ตารางที่ 4.7 จำนวนคดี มูลค่าการฟอกเงิน แยกตามประเภทความผิดมูลฐาน	115
ตารางที่ 5.1 ดัชนีชี้วัดภาพลักษณ์คอร์รัปชันของประเทศไทยระหว่างปี พ.ศ.2538 – 2558	124
ตารางที่ 5.2 จำนวนข้อกล่าวหาเรื่องเรียนระหว่างปี พ.ศ. 2550 – 2557	127
ตารางที่ 5.3 สถิติการกล่าวหาและชี้มูลความผิดเจ้าหน้าที่รัฐ จำแนกตามกระทรวงและหน่วยงานรัฐต่างๆ ในปีงบประมาณ พ.ศ.2553	128
ตารางที่ 5.4 งบประมาณรายจ่าย จำแนกรายกระทรวงสูงสุด 5 อันดับแรกในปี พ.ศ. 2557	129
ตารางที่ 5.5 จำนวนคดี และมูลค่าการฟอกเงิน แยกตามประเภทความผิดมูลฐาน	133

สารบัญภาพ

	หน้า
ภาพที่ 1.1 ความสัมพันธ์ระหว่างองค์ประกอบที่สำคัญของการวิจัยเชิงคุณภาพ	13
ภาพที่ 1.2 ขั้นตอนการดำเนินงานวิจัย	16
ภาพที่ 1.3 ขั้นตอนการวิเคราะห์ข้อมูลจากการสัมภาษณ์เชิงลึก	19
ภาพที่ 2.1 สัดส่วนเงินทุนผิดกฎหมายที่แท้จริงไหลออกทั่วโลกเฉลี่ยระหว่างปี 2001-2010	40
ภาพที่ 3.1 จำนวนผู้ใช้จ่ายยาเสพติดทั่วโลกในปี 2015	54
ภาพที่ 3.2 ปริมาณการใช้จ่ายยาเสพติด จำแนกตามประเภทในปี 2015	55
ภาพที่ 3.3 เส้นทางการค้ายาเสพติดทั่วโลกระหว่างปี 2012-2015	59
ภาพที่ 3.4 ปฏิบัติการซึ่ยยะสยบไพรี 60 / 1	74
ภาพที่ 3.5 เครือข่ายยาเสพติดของไซเชชนะ แก้วพิมพา	75
ภาพที่ 4.1 จำนวนบ่อนคาสีโน จำแนกตามประเทศรายภูมิภาค	85
ภาพที่ 4.2 มูลค่าตลาดของอุตสาหกรรมการพนันทั่วโลก	86
ภาพที่ 4.3 รัฐบาลกลางเป็นผู้ควบคุมหลัก (GB Model)	95
ภาพที่ 4.4 รัฐบาลแห่งรัฐและรัฐบาลกลางเป็นผู้ควบคุมหลัก (US Model)	97
ภาพที่ 4.5 รัฐบาลของรัฐเป็นผู้ควบคุมหลัก (AUS Model)	98
ภาพที่ 5.1 ภาพลักษณ์ความโปร่งใสในปี พ.ศ. 2560	122
ภาพที่ 6.1 กระบวนการยุติธรรมทางอาญา	142
ภาพที่ 6.2 การบูรณาการทำงานระหว่างหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับความผิดมูลฐานการฟอกเงิน	145

บทที่ 1

บทนำ

1.1 ความสำคัญและที่มาของปัญหาที่ทำการวิจัย

เศรษฐกิจฝืดกฏหมายทั้ง 3 ประเภทในประเทศไทย ได้แก่ ยาเสพติด การพนัน และการคอร์รัปชัน มีมูลค่าสูงในแต่ละปี ซึ่งมีลักษณะสำคัญ ดังนี้

ยาเสพติด ในปี พ.ศ. 2557 มีจำนวนผู้ติดยาเสพติดประมาณ 1.8 ล้านคน ในปีพ.ศ. 2558 คาดว่า ผู้ติดยาเสพติดจะมีไม่ต่ำกว่า 2 ล้านคน ถือเป็นกำลังซื้อที่มหาศาล และเป็นตลาดที่บังคับให้ผู้ซื้อต้องซื้อ ส่วนจำนวนคดียาเสพติดที่เข้าสู่กระบวนการศาล ในปี พ.ศ. 2557 มีประมาณ 3.6 แสนคดี ส่วนในปี พ.ศ. 2558 คาดว่าไม่ต่ำกว่า 3.5 แสนคดี โดยกระทรวงยุติธรรมได้รับงบประมาณในการดำเนินงานเกี่ยวกับการป้องกันและปราบปรามยาเสพติด เฉลี่ยปีละ 1.8 หมื่นล้านบาท คิดเป็นร้อยละ 6.1 ของงบประมาณทั้งประเทศ

การพนัน ถือเป็นสิ่งที่ฝืดกฏหมายในประเทศไทย แต่พบว่ามีคนนิยมเล่นจำนวน จากการประมาณการของผู้วิจัยเมื่อสิ้นปี พ.ศ. 2556 พบว่า กิจกรรมการพนันที่ไม่ถูกกฏหมายทั้ง 5 ประเภท มีมูลค่าเงินหมุนเวียนอยู่ระหว่าง 527,200 – 1,264,350 ล้านบาท บ่อนการพนันมีเงินหมุนเวียนต่อปีสูงกว่าการพนันประเภทอื่น กล่าวคือ มีมูลค่าระหว่าง 492,200 – 988,200 ล้านบาท ขณะที่หวยใต้ดินและการพนันฟุตบอลมีวงเงินหมุนเวียนใกล้เคียงกัน คือ หวยใต้ดิน มูลค่าประมาณ 139,000 ล้านบาท พนันฟุตบอล มูลค่าประมาณ 136,800 ล้านบาท และหวยหุ้น มูลค่าประมาณ 5,500 ล้านบาท ดังตารางที่ 1.1

ตารางที่ 1.1 วงเงินที่เกี่ยวข้องกับกิจกรรมการพนันที่ไม่ถูกกฏหมาย ปี พ.ศ. 2556

ประเภท	ขนาดมูลค่าเงินหมุนเวียน (ล้านบาท)
บ่อนการพนัน	492,200 – 988,200
หวยใต้ดิน	139,600
หวยหุ้น	5,500
พนันฟุตบอล	136,800
รวมทั้งสิ้น	527,200 – 1,264,350

หมายเหตุ : ปี พ.ศ. 2554 ข้อมูลจากการประมาณการของสังคิต พิริยะรังสรรค์และคณะ (2546) ส่วนปี พ.ศ. 2553 จากการประมาณการของสถาบันวิจัยสังคม โดยพินิจ ลาภานานนท์และคณะ (2554) สำหรับในปี พ.ศ.2556 ประมาณการโดยผู้วิจัย จากข้อมูลของสรชัย พิศาลบุตร และสังคิต พิริยะรังสรรค์และคณะ (2556) ได้ทำการสำรวจสถานการณ์ และพฤติกรรมการเล่นพนันของคนไทยในรอบ 1 ปี พบว่า ในรอบปี 2556 มีคนไทยที่เล่นพนันฟุตบอลประมาณ 3.8 ล้านคนโดยมีวงเงินแทงเฉลี่ยขั้นต่ำเฉลี่ย 35,000 บาทต่อคน

การคอร์รัปชัน งบประมาณรายจ่ายประจำปี พ.ศ. 2557 - 2556 วงเงิน 2.5 - 2.4 ล้านล้านบาท ความเสี่ยงที่เงินงบประมาณจะมีโอกาสรั่วไหล ราวร้อยละ 20 - 30 ของงบการลงทุน ซึ่งเป็นวงเงินขั้นต่ำราว 96,000 - 150,000 ล้านบาทต่อปี หากรวมกับเงินรั่วไหลโครงการพิเศษต่าง ๆ ของรัฐ ซึ่งมักจะเป็นโครงการประเภทที่ไม่ผ่านระบบของ

กระบวนการงบประมาณ เช่น โครงการรับจำนำข้าว วงเงินที่จะรั่วไหลจะสูงมากกว่า 216,000 - 270,000 ล้านบาทต่อปี ในขณะที่ฐานการคิดของสำนักงานองค์การสหประชาชาติว่าด้วยยาเสพติดและอาชญากรรม (United Nations Office on Drugs and Crime : UNODC) ในปี 2013 ระบุว่า การจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐเป็นความเสี่ยงที่จะนำไปสู่การคอร์รัปชันได้มากที่สุด โดยมีสัดส่วนเฉลี่ยราวร้อยละ 10 - 25 ของงบจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐในแต่ละปี

เงินจากเศรษฐกิจผิดกฎหมายจะถูกนำมาพอกผ่านกระบวนการและวิธีต่าง ๆ ขึ้นอยู่กับบริบทของแต่ละประเทศ ซึ่งปัญหาการฟอกเงินไม่ได้เป็นปัญหาของประเทศใดประเทศหนึ่ง แต่เป็นปัญหาของทุกประเทศในโลก การป้องกันและต่อต้านการฟอกเงินได้ส่งผลทำให้ต้นทุนในการบริหารจัดการของสถาบันการเงินสูงขึ้นด้วย เพราะต้องลงทุนซื้อเทคโนโลยีที่ทันสมัย และการจ้างผู้เชี่ยวชาญมาวิเคราะห์ตรวจตราธุรกรรมทางการเงิน ซึ่งปัจจุบันการประกอบอาชญากรรมที่เกี่ยวข้องกับการฟอกเงินและการสนับสนุนทางการเงินแก่การก่อการร้ายมีรูปแบบที่สลับซับซ้อนมากขึ้น อันเนื่องมาจากความก้าวหน้าทางเทคโนโลยี ส่งผลให้การป้องกันและปราบปรามอาชญากรรมดังกล่าวมีความยากลำบากยิ่งขึ้น นอกจากนี้ กระแสโลกาภิวัตน์ ทำให้เครือข่ายของเหล่าอาชญากรหรือองค์กรอาชญากรรมมีลักษณะเป็นอาชญากรรมข้ามชาติโดยอาศัยเทคโนโลยีที่ทันสมัย และประเภทของธุรกิจและบริการที่มีลักษณะการดำเนินการแบบไร้พรมแดน ส่งผลให้เงินที่ได้จากการกระทำความผิดดังกล่าว ซึ่งเป็นเงินทุนที่ไม่ได้ก่อให้เกิดประโยชน์ในทางเศรษฐกิจอย่างแท้จริง ยังคงหมุนเวียนอยู่ในระบบเศรษฐกิจ ซึ่งประเด็นนี้เป็นปัญหาสำคัญในระดับระหว่างประเทศ เห็นได้จากการที่ประเทศสมาชิกกลุ่ม G-20 ให้ความสำคัญกับการดำเนินมาตรการป้องกันภาคการเงินไม่ให้ถูกใช้เป็นช่องทางในการกระทำความผิด ซึ่งเป็นวาระในเวทีโลกที่เรียกร้องให้ประเทศต่าง ๆ ให้ความสำคัญกับการปฏิบัติตามมาตรฐานสากล ด้านการป้องกันปราบปรามการฟอกเงินและการต่อต้านการสนับสนุนทางการเงินแก่การก่อการร้าย (Anti - Money Laundering and Combating the Financing of Terrorism : AML/CFT) ของคณะทำงานเฉพาะกิจเพื่อดำเนินมาตรการทางการเงิน (Financial Action Task Force : FATF) หากประเทศใดไม่มีมาตรการอย่างเพียงพอ ก็จะถูกจัดเป็นประเทศที่มีความเสี่ยงในเรื่องการฟอกเงินและการก่อการร้าย ซึ่งย่อมส่งผลกระทบต่อการณ์ดำเนินธุรกิจของประเทศกับประเทศคู่ค้าอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้ (รายงานประจำปี สำนักงานป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน 2552 : 6)

องค์การสหประชาชาติว่าด้วยยาเสพติดและอาชญากรรม (UNODC) ได้ประมาณการจำนวนเงินที่ฟอกทั่วโลกในปี พ.ศ. 2557 มีประมาณร้อยละ 2 - 5 ของผลิตภัณฑ์มวลรวมของโลก (Gross Domestic Product : GDP) หรือประมาณ 800,000 - 2,200,000 ล้านดอลลาร์สหรัฐ โดยเงินที่ถูกฟอกในปี พ.ศ. 2555 ประมาณทั้งสิ้น 1,562,801 ล้านดอลลาร์สหรัฐ หากจำแนกเป็นรายประเทศ พบว่า สหรัฐอเมริกาเป็นประเทศที่มีการฟอกเงินมากเป็นอันดับหนึ่งของโลก โดยเป็นต้นทางการฟอกแล้วส่งต่อไปยังปลายทางทั้งภายในประเทศสหรัฐอเมริกาและประเทศปลายทางอื่น ๆ อีกหลายประเทศ ได้แก่ หมู่เกาะเคย์แมน แคนาดา บาฮามาส เบอร์มิวดา และลักเซมเบิร์ก มูลค่ารวมกันทั้งสิ้น 848,570 ล้านดอลลาร์สหรัฐ (ร้อยละ 29.8 ของโลก) อันดับสอง คือ อิตาลี ปลายทางส่งไปที่อิตาลีและสำนักกวาดกัน มูลค่ารวมทั้งสิ้น 149,890 ล้านดอลลาร์สหรัฐ (ร้อยละ 5.2 ของโลก) อันดับต่อมา ได้แก่ รัสเซีย มีมูลค่า 118,927 ล้านดอลลาร์สหรัฐ (ร้อยละ 4.2 ของโลก) จีน มีมูลค่า 94,834 ล้านดอลลาร์สหรัฐ (ร้อยละ 3.3 ของโลก) โรมานี มีมูลค่า 87,845 ล้านดอลลาร์สหรัฐ (ร้อยละ 3.1 ของโลก) เยอรมนี ปลายทางส่งไปที่เยอรมนีและลักเซมเบิร์กด้วย มูลค่ารวมทั้งสิ้น 66,006 ล้านดอลลาร์สหรัฐ (ร้อยละ 2.4 ของโลก) ฝรั่งเศส มีมูลค่า 57,883 ล้านดอลลาร์สหรัฐ (ร้อยละ 2.0 ของโลก) ฮองกงปลายทางส่งไปที่ฮ่องกงและไต้หวัน มูลค่ารวมทั้งสิ้น 42,430 ล้านดอลลาร์สหรัฐ (ร้อยละ 1.5 ของโลก) สเปน มีมูลค่า 28,819 ล้านดอลลาร์สหรัฐ (ร้อยละ 1.0 ของโลก) ไทย มีมูลค่า 24,953 ล้านดอลลาร์สหรัฐ (ร้อยละ

0.9 ของโลก) แคนาดา มีมูลค่า 21,747 ล้านดอลลาร์สหรัฐ (ร้อยละ 0.8 ของโลก) และสหราชอาณาจักร มีมูลค่า 20,897 ล้านดอลลาร์สหรัฐ (ร้อยละ 0.7 ของโลก) ตามลำดับ

จากข้อมูลข้างต้น พบว่า รูปแบบที่หนึ่ง แหล่งต้นทางในการฟอกเงินจากประเทศหนึ่งอาจส่งไปยังปลายทางหลายประเทศ เช่น ประเทศสหรัฐอเมริกา อิตาลี เยอรมนี และฮ่องกง โดยกลุ่มนี้มีมูลค่ารวมกันทั้งสิ้น 1,106,896 ล้านดอลลาร์สหรัฐ หรือร้อยละ 70.8 ของโลก ส่วนรูปแบบที่สอง แหล่งต้นทางในการฟอกเงินกับปลายทางประเทศเดียวกัน เช่น รัสเซีย จีน โรมาเนีย ฝรั่งเศส สเปน ไทย แคนาดา และสหราชอาณาจักร โดยกลุ่มนี้มีมูลค่ารวมกันทั้งสิ้น 455,905 ล้านดอลลาร์สหรัฐ หรือร้อยละ 29.2 ของโลก ดังตารางที่ 1.2

ตารางที่ 1.2 การฟอกเงิน 20 อันดับแรกของโลกในปี 2012

Rank	Origin	Destination	Amount (\$Usmill/yr)	% of Total
1	United States	United States	528,091	18.50%
2	United States	Cayman Islands	129,755	4.60%
3	Russia	Russia	118,927	4.20%
4	Italy	Italy	94,834	3.30%
5	China	China	94,579	3.30%
6	Romania	Romania	87,845	3.10%
7	United States	Canada	63,057	2.20%
8	United States	Bahamas	61,378	2.20%
9	France	France	57,883	2.00%
10	Italy	Vatican City	55,056	1.90%
11	Germany	Germany	47,202	1.70%
12	United States	Bermuda	46,745	1.60%
13	Spain	Spain	28,819	1.00%
14	Thailand	Thailand	24,953	0.90%
15	Hong Kong	Hong Kong	23,634	0.80%
16	Canada	Canada	21,747	0.80%
17	United Kingdom	United Kingdom	20,897	0.70%
18	United States	Luxembourg	19,514	0.70%
19	Germany	Luxembourg	18,804	0.70%
20	Hong Kong	Taiwan	18,796	0.70%

Source: United Nations Office on Drugs and Crime (UNODC), 2012.

จากข้อมูลดังกล่าวนี้ ทำให้ผู้วิจัยจึงสนใจเพื่อทำการศึกษาเศรษฐกิจผิดกฎหมายทั้งสามประเภท ได้แก่ การพนัน ยาเสพติด และคอร์รัปชัน มีความสัมพันธ์กับการฟอกเงินอย่างไร และมีวิธีการฟอกเงินอย่างไร

1.2 คำถามวิจัย

เศรษฐกิจผิดกฎหมายทั้งสามประเภท ได้แก่ ยาเสพติด การพนัน และคอร์รัปชัน มีความสัมพันธ์กับการฟอกเงินอย่างไร มีรูปแบบวิธีการแบบไหนอย่างไร

1.3 วัตถุประสงค์การวิจัย

- 1) เพื่อศึกษารูปแบบโครงสร้างของเศรษฐกิจผิดกฎหมายทั้งสามประเภท ได้แก่ ยาเสพติด การพนัน และคอร์รัปชันในประเทศไทย จะศึกษาภาพรวมตามฐานข้อมูล ปง. ส่วนยาเสพติด ศึกษากรณีเครือข่ายไซเบอร์ตามฐานข้อมูล ป.ป.ส.และ ปง. เป็นหลัก
- 2) เพื่อศึกษาความสัมพันธ์รูปแบบโครงสร้างของเศรษฐกิจผิดกฎหมายทั้งสามประเภท ได้แก่ ยาเสพติด การพนัน และคอร์รัปชันในประเทศไทย
- 3) เพื่อเสนอแนวทางในการแก้ปัญหาการฟอกเงินจากกิจการผิดกฎหมายทั้งสามประเภท ได้แก่ การพนัน ยาเสพติด และคอร์รัปชันในประเทศไทย

1.4 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

- 1) ผลการศึกษาทำให้เข้าใจถึงรูปแบบโครงสร้างของเศรษฐกิจผิดกฎหมายทั้งสามประเภท ได้แก่ ยาเสพติด การพนัน และคอร์รัปชันในประเทศไทย รูปแบบการฟอกเงินจากกิจกรรมเศรษฐกิจผิดกฎหมายทั้งสามประเภท ได้แก่ ยาเสพติด การพนัน และคอร์รัปชันในประเทศไทย
- 2) ผลการศึกษาทำให้รู้และเข้าใจถึงความสัมพันธ์ระหว่างการฟอกเงินกับเศรษฐกิจผิดกฎหมายทั้งสามประเภท ได้แก่ ยาเสพติด การพนัน และคอร์รัปชันในประเทศไทย
- 3) ผลการศึกษาสามารถนำไปเป็นแนวทางในการแก้ปัญหาการฟอกเงินจากกิจการผิดกฎหมายทั้งสามประเภท ได้แก่ ยาเสพติด การพนัน และคอร์รัปชันในประเทศไทย

1.5 การนิยามศัพท์

เศรษฐกิจผิดกฎหมาย หมายถึง กิจกรรมทางเศรษฐกิจที่ไม่ได้ถูกบันทึกไว้ในบัญชีรายได้ประชาชาติ และยังเป็นกิจกรรมที่ไม่มีการเสียภาษี และกฎหมายไม่ให้การรับรอง ตามความหมายของ Harding and Jenkins (1989 part 5), Thomas (1992:part 6-8), Schneider and Enste (2002, 2010, 2013: 16-30) และผาสุก พงษ์ไพจิตร สังคีต พิริยะรังสรรค์ และนวนลน้อย ตรีรัตน์ (2543:2-17)

การฟอกเงิน หมายถึง การเปลี่ยนแปลงเงิน หรือทรัพย์สินที่ได้มาจากการกระทำความผิดมูลฐานให้กลายเป็นเงิน หรือทรัพย์สินที่ดูเสมือนหนึ่งว่าได้มาโดยชอบด้วยกฎหมาย หรือพิสูจน์ไม่ได้ว่าได้มาโดยมิชอบ ซึ่งสามารถทำได้หลายวิธี เช่น การนำเงินออกไปนอกประเทศ การฝากเงินกับสถาบันการเงิน การตั้งบริษัท หรือกิจการขึ้นบังหน้า การซื้อขายที่ดิน การแลกเปลี่ยนเงินตราสกุลอื่น การให้ผู้อื่นถือเงิน หรือทรัพย์สินไว้แทน ฯลฯ ตามมาตรา 3 แห่งพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน พ.ศ. 2542 และฉบับที่ 5 แก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ.2558

ยาเสพติด หมายถึง สารใดก็ตามที่เกิดขึ้นตามธรรมชาติ หรือสารที่สังเคราะห์ขึ้น เมื่อนำเข้าสู่ร่างกายไม่ว่าจะโดยวิธีรับประทาน ดม สูบ ฉีด หรือด้วยวิธีการใด ๆ แล้ว ทำให้เกิดผลต่อร่างกายและจิตใจ นอกจากนี้ ยังจะทำให้เกิดการเสพติดได้ หากใช้สารนั้นเป็นประจำทุกวัน หรือวันละหลาย ๆ ครั้ง ตามความหมายในพระราชบัญญัติยาเสพติดให้โทษ พ.ศ.2522

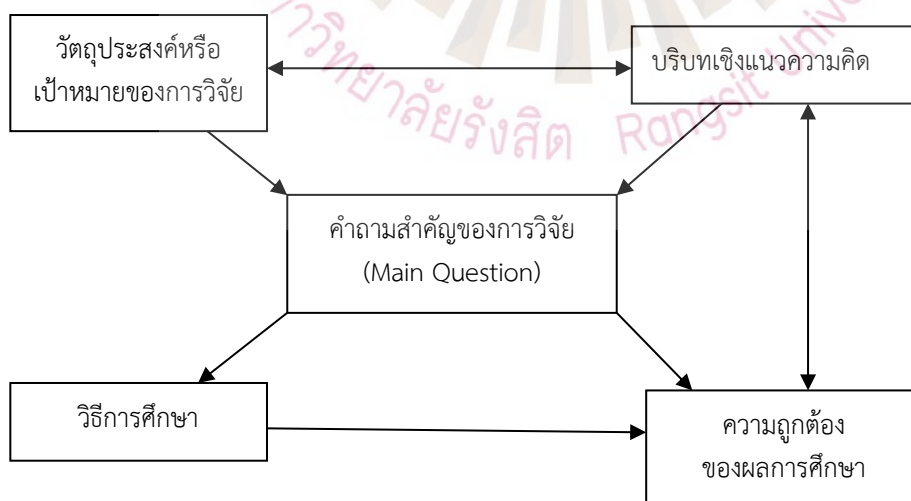
การพนัน หมายถึง การเล่นชนิดหนึ่งเพื่อเอาเงินหรือสิ่งอื่นใดด้วยการเสี่ยงโชค โดยการทำนายหรือคาดเดาผลที่เกิดขึ้นในอนาคต การพนันอาจแบ่งได้หลายอย่าง เช่น การพนันในการแข่งขัน ตัวอย่างเช่น เกมไพ่ เกมลูกเต๋า การพนันโดยการทำนายผลที่คาดว่าจะเกิดขึ้นในอนาคตเช่น การแทงบอล การแทงม้า และการพนันที่ไม่มี การแข่งขันโดยขึ้นกับความน่าจะเป็นของเหตุการณ์ที่เกิด เช่น หวย ตามความหมายในพระราชบัญญัติการพนัน พ.ศ. 2478 และฉบับแก้ไขเพิ่มเติม

การคอร์รัปชัน หมายถึง การปฏิบัติหรือละเว้นการปฏิบัติอย่างใดในตำแหน่งหรือหน้าที่ หรือ ปฏิบัติหรือ ละเว้นการปฏิบัติอย่างใดในพฤติการณ์ที่อาจทำให้ผู้อื่นเชื่อว่ามิได้มีตำแหน่งหน้าที่ ทั้งที่ตนมิได้มีตำแหน่งหรือหน้าที่นั้น หรือใช้อำนาจในตำแหน่งหรือหน้าที่ ทั้งนี้ เพื่อแสวงหาประโยชน์ที่มีควรได้โดยชอบสำหรับตนเองหรือผู้อื่น ตามความหมายที่ปรากฏอยู่ในพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 แก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2554 มาตรา 4

1.6 ระเบียบวิธีวิจัย

การวิจัยครั้งนี้เป็นการวิจัยเชิงคุณภาพ (Qualitative Research) โดยมีคำถามสำคัญของการวิจัย (Main Question) เป็นศูนย์กลางไปยึดโยงกับวัตถุประสงค์ของการวิจัยที่ได้กำหนดไว้แล้วซึ่งจะสัมพันธ์กับบริบทเชิง แนวความคิด (Conceptual Context) ที่ได้จากการศึกษาทฤษฎีแนวคิดและงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง รวมทั้งคำถาม วิจัยยังเป็นศูนย์กลางเชื่อมต่อกับวิธีการศึกษา (Methods) ที่ใช้สัมพันธ์กับความถูกต้อง (Validity) ของข้อค้นพบ (Marwell,1995) ดังภาพที่ 1.1

ภาพที่ 1.1 ความสัมพันธ์ระหว่างองค์ประกอบที่สำคัญของการวิจัยเชิงคุณภาพ



การคัดเลือกกลุ่มตัวอย่างที่ใช้ในการวิจัย

การศึกษาวิจัยครั้งนี้ผู้วิจัยได้เตรียมไว้ โดยผู้ให้ข้อมูลหลัก (Key Informant) เป็นผู้ที่มีความรู้ความเข้าใจ และมีประสบการณ์ที่เกี่ยวข้องโดยตรงและทางอ้อม ซึ่งในการศึกษาวิจัยนี้ ผู้วิจัยมุ่งที่จะศึกษาถึงรูปแบบโครงสร้างของเศรษฐกิจผิดกฎหมายทั้งสามประเภท ได้แก่ ยาเสพติด การพนัน และคอร์รัปชันในประเทศไทย โดยกิจกรรมผิดกฎหมายทั้งสามประเภทมีความสัมพันธ์กับการฟอกเงินอย่างไร นอกจากนี้ผู้วิจัยจะยึดหลักการดังกล่าวข้างต้นแล้ว ยังจะใช้กลยุทธ์ของการสุ่มตัวอย่างแบบเจาะจงของการวิจัยเชิงคุณภาพ ที่เสนอโดยไมล์และฮูเมอร์แมน (Miles and Huberman, 1994) และเป็นการสุ่มที่เรียกว่า เป็นไปตามความจำเป็นเชิงทฤษฎีที่เรียกว่า Theoretical Sampling ซึ่งเป็นไปตามกระบวนการวิพากษ์เชิงคุณภาพที่ต้องยึดสภาพความเป็นจริงเป็นหลัก เป็นแนวทางที่เรียกว่าตามแรงขับของข้อมูล (Data-Driven Approach) ดังนั้น จำนวนตัวอย่างของการวิจัยเชิงคุณภาพจะเพิ่มขึ้นเมื่อมีความจำเป็น เพราะข้อมูลที่มีอยู่ไม่เพียงพอ ซึ่งจะรู้ได้ต่อเมื่อได้ข้อมูลครบถ้วนตามความต้องการแล้ว ซึ่งนักวิชาการเชิงคุณภาพเรียกสภาพดังกล่าวว่า ความอิ่มตัวเชิงทฤษฎี (Theoretical Saturation) ซึ่งหมายความว่าไม่สามารถที่จะให้ความรู้เพิ่มขึ้นได้อีก ((สุชาติ ประสิทธิ์รัฐสินธุ์ และกรรณิการ์ สุขเกษม, 2551)

การศึกษาวิจัยในครั้งนี้ ผู้วิจัยจึงได้กำหนดประชากรกลุ่มเป้าหมาย (Key Informant) ที่จะดำเนินการสัมภาษณ์เจาะลึก แบ่งเป็น 3 กลุ่มจากสามกรณีศึกษา ดังนี้

กรณีศึกษา ยาเสพติดกับการฟอกเงิน

กลุ่มผู้ทรงคุณวุฒิผู้ให้ข้อมูลสำคัญ ประกอบด้วย ตัวแทนจากสำนักงานป้องกันและปราบปรามยาเสพติด (ปปส.) ตัวแทนจากสำนักงานตำรวจแห่งชาติ ตัวแทนจากสำนักงานป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน (ปปง.) ตัวแทนจากธุรกิจ ตัวแทนจากภาคการเมือง และตัวแทนจากนักวิชาการ รวมทั้ง 15 คน

กรณีศึกษา การพนันกับการฟอกเงิน

กลุ่มผู้ทรงคุณวุฒิผู้ให้ข้อมูลสำคัญ ประกอบด้วย ตัวแทนจากผู้ประกอบการธุรกิจการพนัน ตัวแทนจากสำนักงานตำรวจแห่งชาติ ตัวแทนจากสำนักงานป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน (ปปง.) ตัวแทนจากนักวิชาการ ตัวแทนจากภาคธุรกิจ ตัวแทนจากภาคการเมือง และตัวแทนจากภาคประชาชนรวมทั้ง 15 คน

กรณีศึกษา การคอร์รัปชันกับการฟอกเงิน

กลุ่มผู้ทรงคุณวุฒิผู้ให้ข้อมูลสำคัญ ประกอบด้วย ตัวแทนจากสำนักงานป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (ปปช.) ตัวแทนจากสำนักงานป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน (ปปง.) ตัวแทนจากนักวิชาการ ตัวแทนจากภาคธุรกิจ และตัวแทนจากภาคการเมือง รวมทั้ง 15 คน

วิธีการวิจัย

การศึกษาวิจัยครั้งนี้เป็นการวิจัยเชิงคุณภาพ (Qualitative Research) โดยใช้เทคนิควิธีเชิงคุณภาพ ประกอบด้วย การวิจัยเอกสาร (Documentary research) ศึกษาวิเคราะห์ข้อมูลจากเอกสารสิ่งพิมพ์ งานวิจัย และบทความต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับการฟอกเงินและมาตรการที่เกี่ยวข้อง ทั้งในประเทศและต่างประเทศ และการวิจัยภาคสนาม โดยการการสัมภาษณ์เจาะลึก (In-Depth Interview) ในประเด็นที่เกี่ยวข้องกับเศรษฐกิจผิดกฎหมายแล้วนำไปฟอกในประเทศไทย รูปแบบวิธีการฟอกเงินในประเทศไทย รวมทั้งปัญหาและอุปสรรคในการดำเนินมาตรการต่อต้านการฟอกเงินในประเทศไทยของหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ทั้งนี้การสัมภาษณ์เจาะลึกดังกล่าวเป็นแบบไม่มีโครงสร้างหรือกึ่งมีโครงสร้าง (Unstructured or Semi Structure Interviews) ซึ่งเป็นหลักวิธีหนึ่ง

ของการเก็บข้อมูลที่ใช้ในการวิจัยเชิงคุณภาพ (Legard, Keegan and Ward, 2003 ; Gordon and Langmaid, 1998) การศึกษาวิจัยครั้งนี้ยังเป็นแบบกรณีศึกษา (Case Study Research) โดยผู้วิจัยได้กำหนดขอบเขตการศึกษาโดยใช้การวิจัยแบบศึกษาเฉพาะกรณี (Case Study Research) จำนวน 3 กรณีด้วยกัน คือ

- 1) กรณีศึกษายาเสพติดกับการฟอกเงิน
- 2) กรณีศึกษาการพนันกับการฟอกเงิน
- 3) กรณีศึกษาการคอร์รัปชันกับการฟอกเงิน

แม้จะมีการศึกษาต่างระเบียบวิธี ต่างเวลา ต่างวาระ หรือต่างกลุ่มเป้าหมายมาวิเคราะห์หรือสังเคราะห์ร่วมกันเพื่อสร้างองค์ความรู้ที่ได้จากการศึกษาวิจัยเรื่องเดียวกัน จึงอาจถือได้ว่า การศึกษาครั้งนี้เป็นทั้งกรณีศึกษาเปรียบเทียบ (Comparative Studies of Cases) และกรณีศึกษาแบบสะสม (Cumulative Case Studies) สุชาติ ประสิทธิ์รัฐสินธุ์ และ กรรณิการ์ สุขเกษม (2551 : 236) เรียกว่า “อภิวเคราะห์ (Meta Analysis)” ซึ่งเป็นการบูรณาการความรู้ที่ได้จากการศึกษาในเรื่องเดียวกัน แม้จะกระทำต่างระเบียบวิธีกัน ต่างวาระกัน หรือต่างกลุ่มเป้าหมายกัน จากการรวบรวมหลักฐานกรณีศึกษาทั้งหมดในเรื่องใดเรื่องหนึ่งมาทำการวิเคราะห์เดียวกันโดยมีขั้นตอนวิจัยที่สำคัญ ดังนี้

- 1) การศึกษาวิจัยข้อมูลเอกสารต่างๆ ที่เกี่ยวกับแนวคิด ทฤษฎี และผลงานวิจัยที่เกี่ยวข้องกับการศึกษาถึงความเป็มา สภาพปัญหาและการวิจัยเอกสาร (Documentary research) ศึกษาวิเคราะห์ข้อมูลจากเอกสารสิ่งพิมพ์ งานวิจัย และบทความต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับยาเสพติด การพนัน และคอร์รัปชันในประเทศไทย โดยกิจกรรมผิดกฎหมายทั้งสามประเภทมีความสัมพันธ์กับการฟอกเงินอย่างไร เพื่อให้สรุปผลการศึกษาหรือข้อเสนอแนะที่เกิดขึ้นมีความถูกต้อง (Validity) มากที่สุด รวมทั้งเพื่อใช้ผลการศึกษาดังกล่าวไปกำหนดเป็นแนวทางบสัสมภาษณ์ หรือแนวทางข้อคำถามในการสัมภาษณ์เชิงลึก

- 2) การกำหนดแนวทางบสัสมภาษณ์หรือแนวทางข้อคำถาม และการจัดระเบียบของข้อคำถาม การสัมภาษณ์เจาะลึก (In-Depth Interview) มีจุดมุ่งหมายเพื่อจะได้ข้อมูลที่มีประโยชน์อย่างลึกซึ้งเกี่ยวกับเรื่องที่ศึกษา และรายละเอียดของเนื้อหาสาระเพื่อนำไปใช้ในการวิเคราะห์และรายงานผลการทำการสัมภาษณ์ ลักษณะคำถามจะแยกเป็นคำถามหลัก (Main Questions) ตามด้วยคำถามประกอบการซักไซ้ติดตามประเด็น (Probing) หรือคำถามติดตาม (Follow Up) เพื่อให้ผู้ตอบให้ข้อมูลรายละเอียดมากที่สุดในประเด็นที่ศึกษา และในบางกรณีใช้ร่วมกับคำถามเปิด (Open-Ended Questions) ผู้วิจัยจะซักไซ้ไล่เรียงตามหัวข้อหลัก (Key Topics) ซึ่งแนวทางข้อคำถามจะช่วยให้การสัมภาษณ์เป็นไปอย่างมีระบบและมีความกะทัดรัด ไม่หลุดประเด็นหรือตกหล่นในประเด็นที่จะต้องถามให้ครบ (Lofland, J. and L. H. Lofland, 1995) ดังนั้น เมื่อได้กำหนดประเด็นหลักหรือหัวข้อหลักที่ต้องการหาคำตอบในการสัมภาษณ์เจาะลึกแล้ว จะได้มีการกำหนดแนวทางข้อคำถามสำหรับแต่ละประเด็นหลักหรือข้อเท็จจริงไว้ด้วย รวมทั้งมีการจัดระเบียบของข้อคำถามตั้งแต่การเริ่มต้นจนสิ้นสุดเพื่อให้การสัมภาษณ์เป็นไปอย่างมีระบบ มีความกะทัดรัดและเพื่อให้การสัมภาษณ์ได้ประเด็นครบถ้วน ด้วยคำถามดังต่อไปนี้

- (1) รูปแบบโครงสร้างของเศรษฐกิจผิดกฎหมายทั้งสามประเภท ได้แก่ ยาเสพติด การพนัน และคอร์รัปชันในประเทศไทยเป็นอย่างไร

- (2) ความสัมพันธ์ระหว่างการฟอกเงินกับเศรษฐกิจผิดกฎหมายทั้งสามประเภท ได้แก่ ยาเสพติด การพนัน และคอร์รัปชันในประเทศไทยเป็นอย่างไร

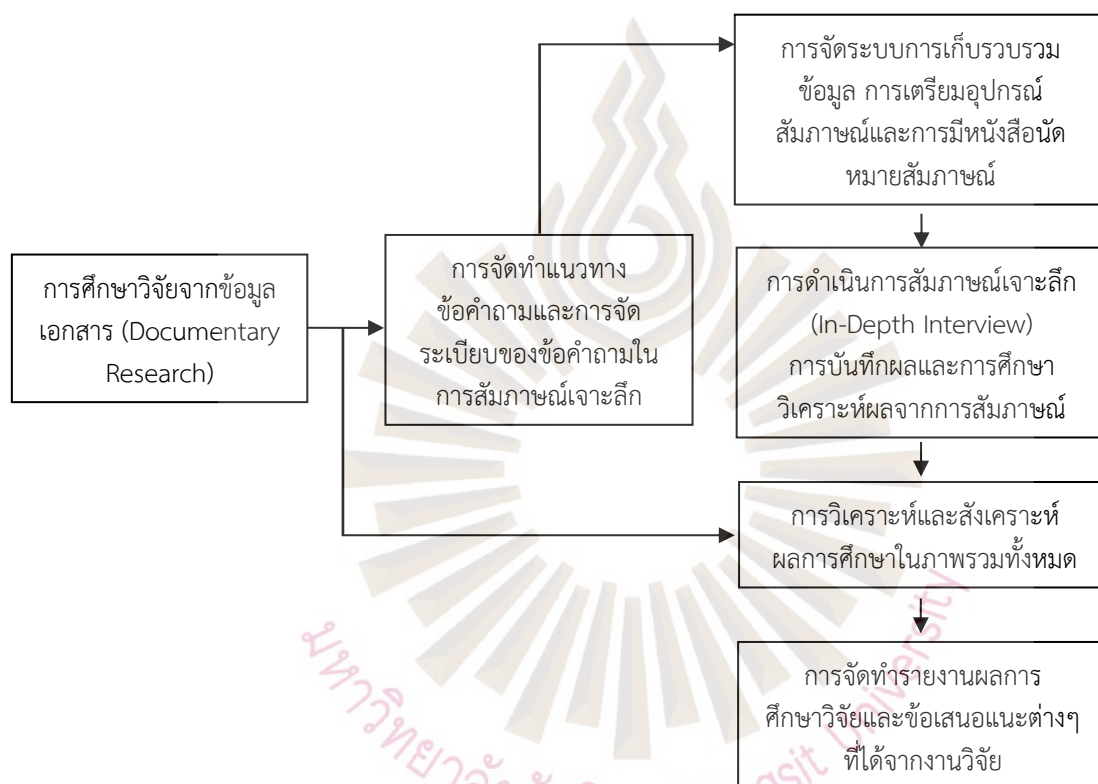
(3) ข้อเสนอแนะทางในการแก้ปัญหาการฟอกเงินจากกิจการผิดกฎหมายทั้งสามประเภท ได้แก่ การพนัน ยาเสพติด และคอร์รัปชันในประเทศไทย

3) การดำเนินการศึกษาวิจัยในภาคสนามโดยการสัมภาษณ์เจาะลึก (In-Depth Interview) การบันทึกผลและการศึกษาวิเคราะห์ สรุปผลเป็นระยะๆ ระหว่างปฏิบัติการภาคสนาม

4) การศึกษาวิเคราะห์และสังเคราะห์ผลการศึกษาในภาพรวมทั้งหมด

5) การจัดทำรายงานผลการศึกษาวิจัยโดยรายงานวิจัยได้ให้ข้อมูล ข้อค้นพบและข้อเสนอแนะต่างๆ ที่ได้จากงานวิจัยโดยละเอียด ดังภาพที่ 1.2

ภาพที่ 1.2 ขั้นตอนการดำเนินงานวิจัย



เครื่องมือที่ใช้ในการวิจัย

การวิจัยครั้งนี้จะใช้ตัวผู้วิจัยเป็นเครื่องมือ (Researcher as a Human Instrument) ทำหน้าที่แสวงหาข้อเท็จจริงและความรู้ความเข้าใจในเรื่องที่ศึกษาโดยใช้คำถามสำคัญของการวิจัย (Main Question) เป็นเครื่องมืออีกชั้นหนึ่ง เพื่อให้ได้ผลการวิจัยตามวัตถุประสงค์ หรือคำถามที่ผู้วิจัยจะใช้ปฏิบัติการสัมภาษณ์เจาะลึกในพื้นที่กับกลุ่มประชากรเป้าหมายในลักษณะที่เป็นธรรมชาติกับผู้ให้ข้อมูลที่ถือว่าเป็นผู้เข้าร่วมวิจัย (Research Participants) สำหรับเครื่องมือหรืออุปกรณ์สนับสนุนที่สำคัญอื่นๆ ในการวิจัยที่ต้องใช้ด้วย คือ เทปบันทึกเสียง อุปกรณ์บันทึกภาพและอุปกรณ์จัดบันทึกต่างๆ บนเงื่อนไขที่ผู้เข้าร่วมวิจัย (Research Participants) จะอนุญาต

การเก็บรวบรวมข้อมูล

การเก็บข้อมูลภาคสนามจะเริ่มดำเนินการเมื่อได้ศึกษาเอกสารข้อมูลที่เกี่ยวข้องแล้วเสร็จ ได้ศึกษาวิเคราะห์จัดทำกรอบแนวคิดและบริบทที่เกี่ยวข้องกับการศึกษาวิจัย และการกำหนดรายละเอียดของคำถามที่เกี่ยวข้องกับคำถามสำคัญของการวิจัย (Main Question) ตลอดจนบุคคลกลุ่มเป้าหมายที่จะดำเนินการสัมภาษณ์แบบเจาะลึกแล้วเสร็จ

การเก็บข้อมูลในส่วนของภาคสนามจึงถือว่าได้เริ่มดำเนินการทันทีพร้อมกับการเริ่มปฏิบัติงานสัมภาษณ์แบบเจาะลึก ซึ่งเป็นไปตามธรรมเนียมปฏิบัติของการวิจัยเชิงคุณภาพ (Crosswell, 2003) การเก็บรวบรวมข้อมูลจะดำเนินการทั้งโดยวิธีจดบันทึก บันทึกเทปเสียงและการบันทึกภาพ

การวิเคราะห์ข้อมูล

ในการวิจัยนี้ ผู้วิจัยจะทำการวิเคราะห์และตีความหมายข้อมูลที่ได้ในขณะที่ปฏิบัติงานในสนามไปพร้อมๆ กับการเก็บข้อมูล ซึ่งจะช่วยให้ผู้วิจัยได้แนวคิดและค้นพบความสัมพันธ์ระหว่างแนวคิดและประเด็นที่ต้องการศึกษาเพิ่มเติม (Emerging Issues) ทั้งนี้การวิเคราะห์ข้อมูลนั้น ผู้วิจัยจะได้นำข้อมูลที่ได้จากการศึกษาตามวิธีการที่เรียกว่า Triangulation ซึ่ง Guion, Diehl and McDonald (2011) เห็นว่าเป็นวิธีการที่ใช้ในการวิจัยเชิงคุณภาพในการตรวจสอบและเสริมสร้างความถูกต้อง น่าเชื่อถือให้กับงานวิจัยโดยการวิเคราะห์ข้อคำถามวิจัยจากมุมมองหลายมิติ และเห็นว่าการตรวจสอบข้อมูลที่ใช้กันมากในการวิจัยเชิงคุณภาพ คือการตรวจสอบข้อมูลแบบสามเส้า (Triangulation) ซึ่งมีวิธีการตรวจสอบได้ 5 วิธี คือ การตรวจสอบสามเส้าด้านข้อมูล (Data Triangulation) การตรวจสอบสามเส้าด้านผู้วิจัย (Investigation Triangulation) การตรวจสอบสามเส้าด้านทฤษฎี (Theory Triangulation) การตรวจสอบสามเส้าด้านวิธีการรวบรวมข้อมูล (Methodological Triangulation) และการตรวจสอบสามเส้าด้านสภาพแวดล้อม (Environmental Triangulation) มาประกอบการวิเคราะห์ข้อมูลเพื่อให้ได้ผลการศึกษาที่น่าเชื่อถือในความถูกต้องมากที่สุดด้วย ดังจะเห็นได้ว่าการวิจัยครั้งนี้ผู้วิจัยได้ใช้หลักการตรวจสอบสามเส้าด้านข้อมูล (Data Triangulation) กำหนดกลุ่มเป้าหมาย (Key Informant) ที่จะสัมภาษณ์เจาะลึกจากกลุ่มเป้าหมายที่แตกต่างกัน 3 กลุ่ม ที่จะเป็นผู้ให้ข้อมูลตามคำถามวิจัยเรื่องเดียวกัน นอกเหนือจากข้อมูลจากแหล่งข้อมูลอื่นๆ ที่จะนำมาใช้ประกอบการวิเคราะห์ด้วย

การวิเคราะห์ข้อมูลเชิงคุณภาพเป็นกระบวนการที่ต้องดำเนินการไปพร้อมกับการเก็บข้อมูล เป็นกระบวนการที่ซ้ำๆ ย้อนกลับไปกลับมา แต่ก็ก้าวหน้าไปเรื่อยๆ ตลอดเวลาที่ปฏิบัติงานในภาคสนาม เมื่อเก็บข้อมูลได้ก็ไปจัดกลุ่ม (Categories) ให้รหัส (Coding) เมื่อเก็บข้อมูลเพิ่มเติมได้ข้อมูลใหม่มาก็วกกลับมาจัดกลุ่มใหม่ และอาจให้รหัสใหม่ (Re-coding) แต่ละกลุ่มข้อมูลที่ได้เป็นหนึ่งแนวคิด (Concepts) ดำเนินการไปเรื่อยๆ จนไม่มีกลุ่มใหม่หรือแนวคิดใหม่เกิดขึ้น แนวคิดใหม่นั้นครอบคลุมไม่แต่เฉพาะการจัดกลุ่ม แต่รวมถึงความสัมพันธ์ระหว่างกลุ่มอีกด้วย ตลอดช่วงของกระบวนการวิเคราะห์ข้อมูล จะทำการจดบันทึกความจำ (Memoir) ที่สะท้อนให้เห็นกระบวนการเรียนรู้ที่เกิดขึ้นจากข้อมูลควบคู่ไปด้วย การจดบันทึกความจำจะทำทุกครั้งที่ได้ความคิดหรือความเข้าใจลึกซึ้ง (Insight) และบันทึกความจำนี้จะรวมอยู่ในข้อมูลที่เพิ่มขึ้นที่จะต้องนำไปใช้ในการวิเคราะห์ด้วย ทั้งนี้สามารถสรุปขั้นตอนการวิเคราะห์ข้อมูลที่สำคัญได้ ดังนี้

ขั้นตอนการจัดทำและจัดเก็บข้อมูล (Data Entry and Storage)

การถอดคำพูดที่ได้จากการสัมภาษณ์มารวบรวมเป็นข้อมูลในลักษณะของการพิมพ์เนื้อหาข้อความ บันทึก การสังเกตและบันทึกความจำ รวมเป็นแฟ้มเอกสารข้อความ (Word Processing Document) ซึ่งถือเป็น แฟ้มข้อมูลดิบ (Format Raw Data Files) เพื่อนำไปวิเคราะห์ต่อไป

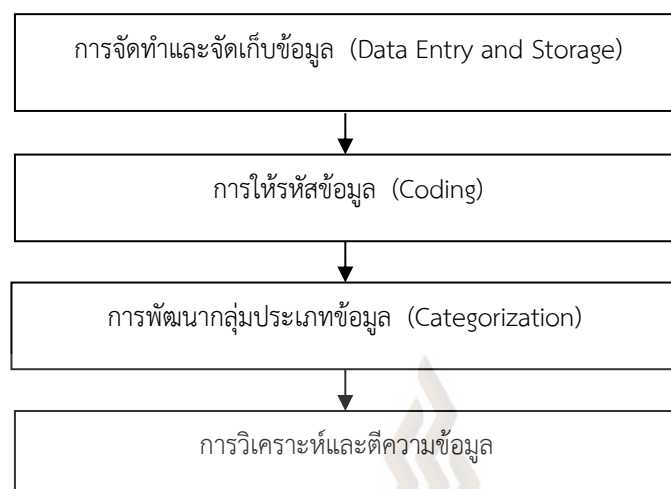
ขั้นตอนการให้รหัส (Coding) และการพัฒนากลุ่มประเภท (Categorization)

ในขั้นตอนนี้ผู้วิจัยจะอ่านข้อมูลที่เป็นข้อความที่ถอดมาด้วยความระมัดระวังที่ละบรรทัด และแบ่งข้อมูล ออกเป็นหน่วยวิเคราะห์ที่มีความหมาย (Meaningful Analytical Units) ที่เรียกว่าการแบ่งส่วนข้อมูล (Segmenting the Data) และเมื่อพบส่วนของข้อมูลที่มีความหมายก็จะต้องมีการให้รหัส (รหัส คือ เครื่องหมาย บอกรหัสของข้อมูลด้วยสัญลักษณ์ (Symbols) คำพรรณนา (Descriptive Words) หรือชื่อประเภทกลุ่ม (Category Names) เมื่อใดก็ตามที่พบเนื้อหาข้อความที่เป็นส่วนที่มีความหมายในเอกสารที่ถอดคำพูดไว้ ก็จะต้อง มีการให้รหัสหรือชื่อประเภทกลุ่ม เพื่อให้เห็นความ สำคัญหรือความหมายของส่วนนั้น กระบวนการเช่นนี้จะ ดำเนินการไปจนกระทั่งแบ่งส่วนข้อมูลทั้งหมดและได้สิ้นสุดการให้รหัสสลับแรก ทั้งนี้ จะได้เก็บบัญชีรายชื่อของ รหัสทั้งหมด (A Master List) ที่ได้ทำขึ้นและใช้ในการศึกษารอบแรก แล้วนำรหัสไปใช้ใหม่กับส่วนใหญ่ของข้อมูล ทุกครั้งที่พบส่วนของข้อมูลที่สอดคล้องกับรหัสเดิมการพัฒนาการให้รหัสเมื่อทำการลงรหัสไปพร้อมๆ กัน รหัสเหล่านี้ เรียกว่า รหัสอุปนัย (Inductive Codes) ซึ่งก็คือรหัสที่พัฒนาโดยผู้วิจัยจากการศึกษาข้อมูลโดยตรง และในกรณีที่ พบว่าบางส่วนของข้อมูลที่ได้รับรหัสมากกว่าหนึ่งรหัส รหัสประเภทนี้เรียกว่ารหัสที่เกิดขึ้นร่วมกัน (Co-Occurring Codes) ซึ่งเป็นรหัสที่มีความซ้ำซ้อนกันบางส่วนหรือทั้งหมด กล่าวคือเนื้อหาสาระบางส่วนหรือบางบรรทัดอาจ ได้รับรหัสมากกว่าหนึ่งรหัส (สุชาติ ประสิทธิ์รัฐสินธุ์ และกรรณิการ์ สุขเกษม, 2551 : 247) เมื่อมีการให้รหัสในแต่ละครั้งแล้วจะจัดรวมรหัสเป็นกลุ่มประเภทที่สามารถจับเนื้อหาสาระเป็นหัวข้อเรื่องที่สำคัญตามที่กำหนดไว้ใน วัตถุประสงค์ของการวิจัยได้ เมื่อมีการจัดกลุ่มประเภทแล้วทำการตั้งชื่อเป็นกลุ่มประเภท การพรรณนากลุ่ม ประเภทเพื่อให้เข้าใจความหมายลักษณะของเนื้อหาที่สำคัญ ขอบเขต และข้อจำกัดของกลุ่มประเภท การจด บันทึกความจำเกี่ยวกับกลุ่มประเภท เช่น ความสัมพันธ์ (Associations) การเชื่อมโยง (Links) และนัยยะ หรือ ความหมายแฝง (Implications) การเชื่อมโยงกลุ่มประเภทต่างๆ ที่มีเนื้อหาคล้ายคลึงกันเข้าด้วยกัน

การวิเคราะห์และการตีความข้อมูล

เมื่อได้มีการจัดแบ่งข้อมูลออกเป็นกลุ่มประเภท และพัฒนารวมกลุ่มให้มีความเป็นทั่วไปมากขึ้น การ วิเคราะห์ก่อให้เกิดพิระมิดของกลุ่มประเภท โดยกลุ่มประเภทเล็กๆ ของข้อมูลอยู่ชั้นล่าง เกี่ยวโยงกันเป็นกลุ่ม ประเภทที่สูงขึ้น และมีความเป็นทั่วไปมากขึ้น และกลุ่มประเภทเหล่านี้เชื่อมโยงกันเป็นแบบแผนทั่วไป การตีความ ข้อมูลออกเป็นกลุ่มประเภทนี้จะขึ้นอยู่กับ การเชื่อมโยงลักษณะร่วมกัน (Common Aspect) วัตถุประสงค์ของการ ตีความ คือ การค้นหาว่ามีอะไรที่สำคัญในข้อมูล ทำไมจึงสำคัญ และสามารถเรียนรู้อะไรจากข้อมูลดังกล่าว ดัง ภาพที่ 1.3

ภาพที่ 1.3 ขั้นตอนการวิเคราะห์ข้อมูลจากการสัมภาษณ์เชิงลึก



1.7 โครงสร้างรายงานวิจัย

รายงานวิจัยนี้จะมีด้วยกัน 6 บท ประกอบด้วย

บทที่ 1 บทนำ

บทที่ 2 แนวคิดทฤษฎี งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง และกรอบการวิเคราะห์

บทที่ 3 ยาเสพติดกับการฟอกเงิน

บทที่ 4 การพนันกับการฟอกเงิน

บทที่ 5 การคอร์รัปชันกับการฟอกเงิน

บทที่ 6 สรุปอภิปรายผล และข้อเสนอแนะ

บทที่ 2

แนวคิดทฤษฎี และกรอบแนวคิดการวิจัย

2.1 เศรษฐกิจผิดกฎหมาย (Illegal Economy)

แนวคิดทฤษฎีผู้วิจัยจะใช้กรอบแนวคิดเศรษฐกิจผิดกฎหมาย (Illegal Economy) หรือเศรษฐกิจใต้ดิน (Underground Economy) หากรวมนัยยะของความหมายทั้งสองคำดังกล่าว คำกลางๆ ที่สามารถสื่อความหมายได้ดีอีกอย่างหนึ่งคือ เศรษฐกิจนอกกฎหมาย ซึ่งเป็นแนวคิดของ Mc Donald,R.J.(1984) ,Harding and Jenkins (1989 part 5), Thomas (1992 part 6 - 8), Schneider and Enste (2002, 2010, 2013 : 16 - 30) และผาสุก พงษ์ไพจิตร สังคิต พิริยะรังสรรค์ และนวนลน้อย ตรีรัตน์ (2543 : 2 - 17) ซึ่งสรุปได้ ดังนี้

ปัจจุบันไม่มีประเทศใดที่ไม่มีเศรษฐกิจผิดกฎหมาย หรือนอกกฎหมาย (Illegal Economy) และเศรษฐกิจใต้ดิน (Underground Economy) ในประเทศของตน ขนาดของเศรษฐกิจนอกกฎหมายแต่ละประเทศในระยะเวลาหนึ่งขึ้นอยู่กับขั้นตอน (Stage) ของการพัฒนาเศรษฐกิจ สังคม และการเมือง ในประเทศที่กำลังพัฒนา หรือประเทศที่กำลังอยู่ในระยะเปลี่ยนผ่าน (Transitional Period) จากระบบหนึ่งไปสู่อีกระบบหนึ่งมีความเป็นไปได้มากที่ขนาดของเศรษฐกิจนอกกฎหมายจะขยายตัว เนื่องจากระบบตรวจสอบฝ่ายการเมืองและราชการมักจะอ่อนแอและขาดประสิทธิภาพ ระบบอุปถัมภ์และระบบอำนาจนิยมมักจะครอบงำการเมืองและสังคม ด้วยเหตุนี้ นักการเมือง ข้าราชการและนักธุรกิจเอกชนจึงมักจะร่วมกันแสวงหาค่าเช่าทางเศรษฐกิจได้อย่างกว้างขวาง การคอร์รัปชัน การหลีกเลี่ยงภาษี และอาชญากรรมทางด้านเศรษฐกิจกลายเป็นปรากฏการณ์ทั่วไปทางสังคม ระบบเศรษฐกิจที่เต็มไปด้วยการทับซ้อนของผลประโยชน์ระหว่างผลประโยชน์ของธุรกิจครอบครัวกับผลประโยชน์ของประเทศ การคอร์รัปชันเชิงนโยบาย และการให้ความคุ้มครองแก่ผู้มีอิทธิพลในการทำธุรกิจผิดกฎหมาย ฯลฯ

ความหมายของเศรษฐกิจนอกกฎหมาย

การอธิบายความหมายของเศรษฐกิจนอกกฎหมายให้รัดกุมและเป็นที่ยอมรับโดยทั่วไปทำได้ค่อนข้างยาก แต่ความหมายอาจขึ้นอยู่กับวัตถุประสงค์ในการศึกษาและวิธีการศึกษาของผู้วิจัยมากกว่า โดยทั่วไปนักเศรษฐศาสตร์จะให้ความหมายของเศรษฐกิจนอกกฎหมายว่า เป็นกิจกรรมที่ไม่ได้บันทึกในบัญชีรายได้ประชาชาติ ในขณะที่นักกฎหมายก็มองในประเด็นเดียวกันนี้ว่าเป็นธุรกรรมที่กฎหมายไม่ให้การยอมรับ

Mc Donald,R.J.(1984) ให้ความหมาย เศรษฐกิจนอกกฎหมายไว้ 4 ความหมาย ดังนี้

ความหมายแคบ หมายถึง การดำเนินกิจกรรมที่ถูกกฎหมายของประชาชนหรือหน่วยธุรกิจ แต่กิจกรรมเหล่านั้นผู้ประกอบการพยายามหลีกเลี่ยง ทำให้รัฐบาลต้องสูญเสียรายได้

ส่วนความหมายกว้างจะมียุติด้วยกัน 3 ระดับ ซึ่งทั้งสามความหมายจะเป็นกิจกรรมทั้งถูกกฎหมายและผิดกฎหมาย ดังนี้

ความหมายกว้างระดับแรก นอกจากจะครอบคลุมความหมายแคบแล้ว เศรษฐกิจนอกกฎหมายยังมีขอบเขตรวมถึงกิจกรรมที่โดยทั่วไปสมควรจะต้องถูกบันทึกอยู่ในระบบบัญชีรายได้ประชาชาติ แต่เพราะไม่สามารถเก็บรวบรวมข้อมูลมาทำการบันทึกได้ จึงทำให้รายได้ที่เกิดจากกิจกรรมส่วนนี้ถูกละเลยไป

ความหมายกว้างระดับที่สอง นอกจากครอบคลุมความหมายกว้างลำดับแรกแล้ว เศรษฐกิจนอกกฎหมายยังครอบคลุมถึงการประกอบกิจกรรมทางเศรษฐกิจที่มีลักษณะผิดกฎหมายเข้าไว้ด้วย เช่น การค้ายาเสพติด การลักลอบค้าสินค้าหนีภาษี การตั้งบ่อนการพนันเถื่อนและธุรกิจโสเภณีผิดกฎหมาย เป็นต้น

ความหมายกว้างระดับที่สาม นอกจากครอบคลุมความหมายกว้างลำดับที่สองแล้ว เศรษฐกิจนอกกฎหมาย ยังมีความหมายครอบคลุมถึงกิจกรรมที่มีได้มีการซื้อขายในระบบตลาด และการดำเนินกิจกรรมแอบแฝงที่ไม่สามารถวัดค่าเป็นเงินได้ด้วย เช่น การทำงานของแม่บ้าน เป็นต้น

สังคีต พิริยะรังสรรค์ (2547) ได้อธิบายความหมาย เศรษฐกิจนอกกฎหมายว่านัยทั้งความหมายกว้างและความหมายแคบสัมพันธ์กับประเภทกิจกรรมทางเศรษฐกิจ ทำให้มีชื่อเรียกแตกต่างกัน เช่น เศรษฐกิจนอกระบบ (Underground Economy) หรือเศรษฐกิจผิดกฎหมาย Illegal Economy หรือเศรษฐกิจสีดำ Black Economy หรือเศรษฐกิจสีเทา (Gray Economy) แต่ทั้งหมดนี้จะเกี่ยวข้องสัมพันธ์กันทั้งในมิติทางเศรษฐกิจและมิติทางกฎหมาย หมายถึง กิจกรรมทางเศรษฐกิจที่ไม่ได้ถูกบันทึกไว้ในบัญชีรายได้ประชาชาติ เป็นกิจกรรมที่ไม่มีการเสียภาษีและกฎหมายไม่ให้การรับรอง กิจกรรมต่างๆ ประกอบด้วย 1) ธุรกิจนอกกฎหมาย เช่น หวยใต้ดิน บ่อนการพนันพนันฟุตบอล จับยี่กี การยาเสพติด การปล่อยเงินกู้นอกระบบและเพศพาณิชย์ 2) การคอร์รัปชันทั้งในภาครัฐและภาคเอกชน เช่น การคอร์รัปชันเชิงนโยบาย การออกกฎหมายเพื่อเอื้อประโยชน์ให้แก่ธุรกิจของนักการเมือง เงินใต้โต๊ะจากโครงการจัดซื้อจัดจ้างที่นักธุรกิจจ่ายให้กับนักการเมืองและข้าราชการ ส่วยประเภทต่างๆ ที่ตำรวจเรียกเก็บจากพ่อค้าและนักธุรกิจ เป็นต้น 3) การหลีกเลี่ยงภาษีของ นักธุรกิจเอกชนและธุรกิจบางประเภท และ 4) ธุรกิจนอกระบบ เช่น มอเตอร์ไซด์รับจ้าง รถตู้โดยสารผิดกฎหมาย สุราพื้นฐาน รวมถึงแม่ค้าแฝงลอย ธุรกิจเหล่านี้บางครั้งจัดเป็นธุรกิจนอกระบบประเภทหนึ่งด้วยแต่เป็นธุรกิจที่ไม่เป็นทางการ

ประเภทของเศรษฐกิจนอกกฎหมาย

Thomas (1992) จำแนกประเภทของเศรษฐกิจนอกกฎหมายไว้ ดังนี้ กลุ่มแรก ธุรกิจผิดกฎหมาย (Criminal Sector) เช่น การค้ายาเสพติด การค้าของเถื่อน การค้าสัตว์พิชพันธุ์สงวน การลักลอบตัดไม้ การพนันโสเภณี และการค้ำมนุษย์ กิจกรรมเหล่านี้ เรียกว่า ธุรกิจผิดกฎหมาย กลุ่มที่สอง การหลีกเลี่ยงภาษีต่างๆ ของหน่วยธุรกิจ กลุ่มที่สาม การคอร์รัปชันของหน่วยงานรัฐและเอกชน กลุ่มที่สี่ กิจกรรมทางเศรษฐกิจที่ไม่ผิดกฎหมาย เช่น ธุรกิจขนาดย้อม การทำธุรกิจในครัวเรือน อาชีพส่วนตัว หาบเร่แฝงลอย และเงินกู้นอกระบบต่างๆ และกลุ่มที่ห้า กิจกรรมในครัวเรือน เช่น การเลี้ยงดูบุตร การเลี้ยงดูคนชรา และงานบ้าน

Lippert and Walker (1997) แบ่งประเภทของเศรษฐกิจนอกกฎหมายไว้ 2 ประเภท คือ เศรษฐกิจนอกกฎหมายที่ผิดกฎหมาย ได้แก่ การค้าของโจร ผลิตและค้ายาเสพติด ค่าประเวณี การพนัน ค่าของเถื่อนและฉ้อโกง ซึ่งธุรกิจเหล่านี้เป็นธุรกิจที่ต้องใช้เงินสดดำเนินการ (Monetary Transactions) ส่วนการแลกเปลี่ยนยาเสพติด แลกเปลี่ยนของโจร แลกเปลี่ยนของเถื่อน เป็นธุรกิจผิดกฎหมายที่ไม่ต้องใช้เงิน (Non-Monetary Transactions) เศรษฐกิจนอกกฎหมายที่ถูกกฎหมาย ได้แก่ ค่าจ้าง และสินทรัพย์จากการซื้อขายสินค้าและบริการที่ไม่ได้รายงานให้ถูกต้องของบริษัทร้านค้าต่างๆ เพื่อหนีภาษี (Tax Evasion) รวมถึงรายได้ส่วนลดและผลประโยชน์ของลูกจ้างที่บริษัท ร้านค้าบิดเบือนเพื่อเป็นการเลี่ยงภาษี (Tax Avoidance) กิจกรรมเหล่านี้จำเป็นต้องใช้เงินสด ที่ไม่ต้องใช้เงินสด ได้แก่ การแลกเปลี่ยนสินค้าและบริการที่ถูกกฎหมายและงานทุกชนิดที่ดำเนินการเองและงานที่ช่วยกันทำในหมู่เพื่อนบ้าน

ส่วนสังคม พิริยะรังสรรค์ (2548) ได้จำแนกประเภทของเศรษฐกิจนอกกฎหมาย ตามบทบาทและหน้าที่ในสังคม กล่าวคือ เศรษฐกิจนอกระบบสีดำ เช่น การค้ายาเสพติด การคอร์รัปชัน ฯลฯ เศรษฐกิจนอกระบบสีเทา เช่น ธุรกิจอาบอบนวด หวยใต้ดิน ฯลฯ และเศรษฐกิจนอกระบบสีขาว เช่น มอเตอร์ไซด์ รถตู้โดยสาร ฯลฯ อย่างไรก็ตาม มุมมองจากคนต่างอาชีพ ต่างชนชั้นและต่างสถานภาพทางสังคมเศรษฐกิจก็อาจทำให้สีของเศรษฐกิจนอกระบบแตกต่างกันได้เช่นเดียวกัน ตัวอย่างเช่น สุราพื้นบ้านที่ชาวบ้านผลิตขึ้นเพื่อขาย แต่ไม่ได้รับการยอมรับจากราชการ เพราะถือว่าเป็น “สุราเถื่อน” แต่ชาวบ้านทั้งผู้ผลิตและผู้บริโภคไม่รู้สึกรู้สว่าสุราพื้นบ้านเป็นเรื่องเลวร้ายอะไร ชาวบ้านที่ผลิตมองสุรว่าเป็นเรื่องดีที่ทำให้มีรายได้ดีและราคาถูกช่วยให้พวกเขาประหยัด ซึ่งตรงกันข้ามกับราชการที่ถือว่าสุราพื้นบ้านเป็นสิ่งผิดกฎหมาย ในแง่นี้ กล่าวได้ว่า ในขณะที่รัฐบาลถือว่าสุราพื้นบ้านเป็นเศรษฐกิจสีดำ แต่ชาวบ้านกลับมองเรื่องเดียวกันว่าเป็นเศรษฐกิจสีขาว ทั้งนี้ เศรษฐกิจนอกระบบเป็นเรื่องที่คนส่วนใหญ่เข้าไปเกี่ยวข้องอย่างกว้างขวาง ตัวอย่างเช่น หวยใต้ดิน ซึ่งมีคนทั่วประเทศเข้าไปเกี่ยวข้องถึง 23.7 ล้านคน หรือกรณีธนาคารหมู่บ้านที่ชาวบ้านเป็นชนบทพากันตั้งเป็นสถาบันการเงินของตัวเองโดยไม่มีกฎหมายรับรอง ในหลายสิบจังหวัด และหากรัฐบาลจะออกกฎหมายรับรองชาวบ้านก็อาจไม่ยอมรับ เช่นเดียวกับธุรกิจมอเตอร์ไซด์รับจ้าง และรถตู้โดยสารที่มีคนใช้บริการวันละนับล้านคนทั่วประเทศ

ปัจจัยที่ก่อให้เกิดเศรษฐกิจนอกกฎหมาย

ความไม่สมบูรณ์ของระบบเศรษฐกิจทางการและระดับการแทรกแซงกลไกตลาดของรัฐด้วยมาตรการต่าง ๆ เป็นสาเหตุที่ทำให้ประชาชนเข้าร่วมเศรษฐกิจนอกกฎหมายมากขึ้น ดังนี้

ภาษีอากร การจัดเก็บภาษีอากรในอัตราที่สูงจะทำให้ประชาชนต้องการหลบเลี่ยงภาษีมากขึ้น และถ้าประชาชนมีข้อมูลข่าวสารว่าเงินภาษีที่จัดเก็บไปแล้วนั้น รัฐบาลนำไปใช้จ่ายในลักษณะสูญเปล่า และจัดเก็บอย่างไม่เป็นธรรมจะทำให้ประชาชนพยายามหลีกเลี่ยงภาระภาษีเพิ่มมากขึ้น

ระเบียบกฎหมายเกณฑ์ต่าง ๆ ยิ่งเศรษฐกิจทางการมีระเบียบกฎหมายเกณฑ์มากเกินไปเพียงไร ความพยายามที่คนจะหนีออกจากการควบคุมก็จะมากขึ้นเท่านั้น โดยเฉพาะกฎระเบียบในตลาดแรงงาน ตลาดสินค้า ตลาดการเงินในประเทศและตลาดเงินตราต่างประเทศ

ข้อห้ามตามกฎหมาย ธุรกิจต้องห้ามไม่ให้มีการประกอบการ จะด้วยเหตุผลทางศีลธรรม ความสงบเรียบร้อยภายในสิ่งแวดล้อม และเหตุผลจากข้อตกลงจากสังคมส่วนรวม เช่น การค้ายาเสพติด บ่อนการพนัน การค้ามนุษย์ โสเภณี และธุรกิจผิดกฎหมายอื่น ๆ ข้อห้ามตามกฎหมายนี้เป็นส่วนสำคัญที่ทำให้ราคาของผลิตผลหรือบริการนั้นมีราคาสูงขึ้น ทำให้เกิดการดึงดูดให้ผู้ประกอบการรายใหม่เพิ่มขึ้น

อำนาจหน้าที่ การดำเนินกิจกรรมทางเศรษฐกิจบางอย่างผู้ประกอบการที่มีความจำเป็นต้องขออนุมัติจากทางการในรูปแบบใบอนุญาต สิทธิบัตร สัมปทาน และการประมูล ขั้นตอนให้ได้มาซึ่งสิทธิพิเศษเหล่านี้ ทำให้เจ้าหน้าที่ของรัฐสามารถให้คนหรือโหดได้ ผู้ประกอบการบางกลุ่มจึงต้องอาศัยอำนาจของเจ้าหน้าที่รัฐเพื่อให้ได้สิทธิพิเศษโดยการจ่ายสินจ้างเป็นเครื่องตอบแทน รายได้จำนวนนี้ไม่ได้ถูกรายงานต่อเจ้าหน้าที่ภาษีของรัฐอย่างถูกต้อง

ความไร้เสถียรภาพของระบบตลาด เนื่องจากการดำเนินนโยบายเศรษฐกิจของรัฐบาลหรืออิทธิพลจากปัจจัยอื่น ๆ ทำให้การซื้อขายไม่สะดวก เกิดภาวะเงินเฟ้อ เกิดการว่างงานสูง จนทำให้ผู้บริโภคมีรายได้ไม่เพียงพอต่อการแลกเปลี่ยนสินค้าและบริการ ข้อจำกัดเหล่านี้เป็นพลังผลักดันให้เกิดตลาดนอกระบบขึ้น มีการซื้อขาย

แลกเปลี่ยนสินค้าบริการเหมือนตลาดปกติ แต่ไม่ได้ใช้เงินตราเป็นสื่อกลางในการแลกเปลี่ยน ทำให้ปริมาณสินค้าและบริการไม่ผ่านการบันทึกเป็นข้อมูลทางการ (สังคิต พิริยะรังสรรค์และคณะ, 2547)

การประมาณการเศรษฐกิจนอกกฎหมาย

จากการศึกษาของผาสูก สังคิต และนวนน้อย (2543 : 2 - 17), Thomas (1992 part 6-8) และ Harding and Jenkins(1989 part 5) และ Schneider and Enste (2013: 16 - 30) ชี้ว่า การวัดขนาดเศรษฐกิจไม่เป็นทางการนับเป็นเรื่องที่ยากมาก เพราะไม่มีระบบฐานข้อมูล สำหรับการประมาณการมี 2 วิธี คือ ประมาณการทางอ้อมและการประมาณการทางตรง

1) ประมาณการทางอ้อม (Indirect approach) เป็นการประมาณการที่สามารถทำได้อย่างรวดเร็วและมีค่าใช้จ่ายในการประมาณการไม่สูงมากนัก ทำได้หลายวิธี เช่น ประมาณการจากสัดส่วนจากการทำงาน (Participation rate approach) ประมาณการจากการเปรียบเทียบรายได้อัตราจ่ายของประเทศ (Discrepancy approach) และใช้กันมาก ซึ่งแนวคิดนี้จะกำหนดประมาณการโดยวิธีทางการเงิน (currency approach) ทั้งนี้ การประมาณการด้วยวิธีหลังนี้จะเป็นที่นิยมให้การถือเงินในมือของประชาชนที่เพิ่มขึ้นอย่างผิดปกติเป็นผลจากการดำเนินธุรกิจใต้ดิน (Harding and Jenkins:1989) ทั้งนี้ การประมาณการทางอ้อมในแง่หนึ่งเป็นการประมาณการโดยอาศัยข้อมูลแบบมหภาค ซึ่งอาจเป็นไปได้ว่าการประมาณทางอ้อมนี้จะไม่ทราบถึงกระบวนการ ขั้นตอนต่าง ๆ จากการทำธุรกิจเหล่านี้ ไม่ทราบความสัมพันธ์ของบุคคลที่เกี่ยวข้องและความสัมพันธ์ระหว่างนักธุรกิจด้วยกันหรือกับข้าราชการและนักการเมือง รวมทั้งจะไม่ทราบผลได้ผลเสียของธุรกิจว่าตกอยู่กับใครบ้าง

2) การประมาณการทางตรง (Direct approach) เป็นวิธีการที่ต้องอาศัยการสำรวจ การออกแบบ สอบถาม และการสัมภาษณ์โดยตรง แต่เนื่องจากเศรษฐกิจใต้ดินมิได้มีการเก็บรวบรวมสถิติอย่างเป็นทางการ การสำรวจโดยใช้แบบสอบถามที่มีการสุ่มตัวอย่างอย่างเป็นระบบ จากธุรกิจจำนวนทั้งหมดที่มีอยู่จึงทำได้ยากมากและมีค่าใช้จ่ายสูง ซึ่งเป็นวิธีวิจัยเชิงคุณภาพ (Qualitative research) โดยเริ่มจากการศึกษาเอกสารวิจัยที่มีอยู่แล้ว แสวงหาข้อมูลเชิงลึกเพิ่มเติมจากตัวอย่างจำนวนหนึ่ง ซึ่งอาจจะไม่ได้มาจากการสุ่มตัวอย่างให้เป็นตัวแทนของธุรกิจจำนวนทั้งหมด ตัวอย่างจำนวนดังกล่าว ได้มาแบบเจาะจงจากการสัมภาษณ์ผู้รอบรู้ข้อมูลเป็นรายเฉพาะหรือผู้สันักตกรณี (Key informant)

สำหรับวิธีการประมาณการของ Schneider and Enste (2013 : 16 - 30) ในการประมาณการขนาดของเศรษฐกิจใต้ดิน (shadow economy) นับเป็นงานที่ยากทั้งในแง่ข้อมูลและวิธีการที่เหมาะสม งานของ Schneider and Enste (2013) ได้แบ่งวิธีการประมาณการขนาดเศรษฐกิจใต้ดินไว้ 3 แบบ คือ 1) แบบทางตรง (Direct approach) 2) แบบทางอ้อม (Indirect approach) 3) แบบจำลอง (The model approach) ซึ่งแบบ 2) และ 3) จะเน้นการใช้วิธีการทางเศรษฐมิติเป็นหลัก เช่น แบบจำลองของ Vito Tanzi (1980) หรือแบบจำลองของ Lacko (1996;1997) เป็นต้น กล่าวคือ

1. วิธีการประมาณการแบบทางตรง (Direct approach) เครื่องมือสำคัญของประมาณการวิธีนี้ คือ การสำรวจ และวิธีที่สำคัญ คือ วิธีการตรวจจากฐานภาษี ซึ่งทั้งสองวิธีจะทำให้การประมาณการมูลค่าของธุรกิจใต้ดินได้ใกล้เคียงกับความเป็นจริงได้ที่สุด เพราะสามารถเข้าถึงข้อมูลเชิงลึกจากบุคคลที่เกี่ยวข้องกับธุรกิจ ทราบถึงกระบวนการ และความสัมพันธ์ที่ใกล้ชิดกับบุคคลที่เกี่ยวข้อง

2. วิธีการประมาณการแบบทางอ้อม (Indirect approach) จะเป็นวิธีที่ผู้วิจัยจะแสวงหาตัวชี้วัด (Indicator) ซึ่งเป็นตัวชี้วัดที่เกี่ยวข้องกับเศรษฐกิจมหภาค อันเนื่องมาจากการพัฒนาของเศรษฐกิจใต้ดิน (Shadow economy) ซึ่งวิธีประมาณการแบบทางอ้อม

3. วิธีการประมาณการแบบจำลอง (The model approach) ส่วนใหญ่เป็นวิธีการวัดทางการเงิน (Monetary methods) ของเศรษฐกิจใต้ดินเนื่องจากเป็นธุรกิจที่ต้องใช้เงินสด ดังนั้น ถ้าความต้องการถือเงินสดเพิ่มขึ้นเกินกว่าระดับปกติจะส่งผลทำให้เศรษฐกิจใต้ดินสูงขึ้น ในการใช้เทคนิคการประมาณทางการเงินเช่นนี้จะมีความแตกต่างจากวิธีประมาณการสองวิธีแรกอย่างชัดเจน (โปรดดู Schneider and Enste 2013 : 26 - 30)

ขนาดของเศรษฐกิจนอกกฎหมาย ผลกระทบต่อสังคม

Schneider and Enste (2002) โดยใช้วิธีการประมาณทางอ้อม (Indirect approach) โดยใช้แบบจำลองทางเศรษฐมิติในการประมาณการ จากการศึกษา พบว่า ขนาดของเศรษฐกิจนอกระบบ 84 ประเทศ ระหว่างปี พ.ศ. 2531-2543 พบว่า ในประเทศกำลังพัฒนาเศรษฐกิจนอกระบบมีสัดส่วนประมาณร้อยละ 35-44 ของ GDP กล่าวคือ เศรษฐกิจนอกระบบของไนจีเรียอยู่ที่ ร้อยละ 77 ไทย ร้อยละ 70 อียิปต์ ร้อยละ 69 และ โบลิเวีย ร้อยละ 67 ชิลี ร้อยละ 19 ฮังการี ร้อยละ 14 สิงคโปร์ ร้อยละ 14 และแอฟริกาใต้ ร้อยละ 11 ประเทศในกลุ่มสมาชิกองค์การความร่วมมือทางเศรษฐกิจและการพัฒนาหรือ OECD ระบุว่า เศรษฐกิจนอกระบบมีสัดส่วนประมาณร้อยละ 14-16 ของ GDP โดยกรีซ ร้อยละ 30 อิตาลี ร้อยละ 27 สหรัฐอเมริกาและออสเตรเลีย ร้อยละ 10 เท่ากัน และสวีเดน ร้อยละ 9 ส่วนในกลุ่มประเทศที่ระบบเศรษฐกิจอยู่ในระยะเปลี่ยนผ่าน พบว่า เศรษฐกิจนอกระบบมีสัดส่วนประมาณร้อยละ 21-30 ของ GDP โดยจอร์เจีย ร้อยละ 64 รัสเซีย ร้อยละ 44 อุซเบกิสถาน ร้อยละ 39 บัลแกเรีย ร้อยละ 34 และสโลวาเกีย ร้อยละ 11

สำหรับประเทศไทยขนาดของเศรษฐกิจนอกกฎหมายระหว่างปี พ.ศ. 2536 - 2538 ถูกประมาณการเป็นครั้งแรกในประเทศ โดย ผาสุก พงษ์ไพจิตร สังคิต พิริยะรังสรรค์ และนวนลน้อย ตรีรัตน์ (2543) โดยใช้วิธีการทางตรง (Direct approach) ศึกษาจากกิจกรรม 6 ประเภท ได้แก่ ยาเสพติดผ่านประเทศไทย การค้าอาวุธสงคราม น้ำมันเถื่อน ค่าบริการโสเภณี ค่าบริการนายหน้าค้าแรงงานพม่าเข้าไทย การค้าหญิงไปต่างประเทศและการพนัน พบว่า มีมูลค่าเพิ่ม Value Added ระหว่าง 286,000-457,000 ล้านบาท คิดเป็นร้อยละ 8-13 ของผลิตภัณฑ์มวลรวมประชาชาติ (GNP) และการศึกษาของนวนลน้อย ตรีรัตน์ วีรพงษ์ บุญโยภาส ปณิธาน วัฒนายากร และรัตพงษ์ สอนสุภาพ (2548) โดยใช้วิธีการทางตรง (Direct approach) ศึกษาธุรกิจนอกกฎหมายกับความผิดมูลฐานและการฟอกเงิน ประกอบด้วย ความผิดเกี่ยวกับยาเสพติด ความผิดที่เกี่ยวกับเพศ การค้าหญิงและเด็ก ความผิดเกี่ยวกับการฉ้อโกงประชาชน ความผิดเกี่ยวกับการยกยอกและฉ้อโกงสถาบันการเงิน ความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการและทุจริต ความผิดเกี่ยวกับการกรรโชกทรัพย์ที่กระทำโดยอั้งยี่หรือช่องโจร ความผิดฐานเกี่ยวกับการลักลอบหนีศุลกากร และความผิดฐานเกี่ยวกับการก่อการร้าย จากการศึกษา พบว่า ขนาดของธุรกิจนอกกฎหมายแยกตามมูลฐานความผิดทั้ง 8 มูลฐานมีวงเงินเกี่ยวข้องระหว่าง 203,237-272,737 ล้านบาท คิดเป็น ร้อยละ 3.1-4.2 ของผลิตภัณฑ์มวลรวมประชาชาติในปี พ.ศ. 2547

จากการประมาณขนาดเศรษฐกิจนอกระบบของวรพล โสคติยานุรักษ์ (2550) โดยใช้วิธีการประมาณทางอ้อม (Indirect approach) โดยใช้แบบจำลองทางเศรษฐมิติในการประมาณการการหมุนเวียนของเงินสด จากการศึกษา พบว่า ขนาดของเศรษฐกิจนอกระบบในปี พ.ศ. 2548 ของไทยประมาณ 859,000 ล้านบาท คิดเป็น ร้อยละ 22.3

ของผลิตภัณฑ์มวลรวมประชาชาติ หากจำแนกตามมูลฐานความผิด 8 มูลฐาน ประกอบด้วย ความผิดเกี่ยวกับยาเสพติด ความผิดที่เกี่ยวกับเพศ การค้าหญิงและเด็ก ความผิดเกี่ยวกับการฉ้อโกงประชาชน ความผิดเกี่ยวกับการยกยอกและฉ้อโกงสถาบันการเงิน ความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการและทุจริต ความผิดเกี่ยวกับการกระทำความผิดที่กระทำโดยอัยย์หรือช่องโหว่ ความผิดฐานเกี่ยวกับการลักลอบหนีศุลกากร และความผิดฐานเกี่ยวกับการก่อการร้าย พบว่ามีวงเงินประมาณ 121,315 - 162,525 ล้านบาท หรือคิดเป็นร้อยละ 8.1-10.9 ของผลิตภัณฑ์มวลรวมประชาชาติ ดังตารางที่ 2.1

ตารางที่ 2.1 เปรียบเทียบขนาดเศรษฐกิจในระบบและนอกกฎหมาย

เปรียบเทียบขนาดเศรษฐกิจในระบบ/เศรษฐกิจใต้ดินของไทย	หน่วย: พันล้านบาท		
	25-01	25-02	25-03
1. งบประมาณรายจ่ายแผ่นดิน	1,360	1,566	1,660
2. เศรษฐกิจในระบบ			
มูลค่าของผลิตภัณฑ์ภายในประเทศ (GDP)	7,541	8,493	9,106
3. เศรษฐกิจใต้ดิน มีขนาดประมาณ 70% ของ GDP*	5,489	5,945	6,374
เศรษฐกิจใต้ดินที่กฎหมาย (15-18% ของ GDP)**	1,255-1,411	1,359-1,529	1,457-1,639
เศรษฐกิจใต้ดินที่ผิดกฎหมาย (4-52% ของ GDP)	4,234-4,078	4,586-4,416	4,917-4,735
4. สัดส่วนของเศรษฐกิจใต้ดินต่องบประมาณรายจ่าย (เทจ)	4.02	3.80	3.84

* ประมาณการโดย Friedrich Schneider and Dominik Ertz (2000)
 ** ประมาณการโดยกลุ่มงานวิจัยอิสระ สำนักวิจัยเศรษฐกิจและสังคม (2543)
 ที่มา: ข้อมูลงบประมาณรายจ่ายแผ่นดิน จากสำนักงบประมาณ; ข้อมูลผลิตภัณฑ์ภายในประเทศ (GDP) จากสำนักงานสถิติแห่งชาติ

2.2 การฟอกเงิน (Money Laundering)

นิยามความหมาย

การฟอกเงิน (Money Laundering) หมายถึง การเปลี่ยนเงินหรือทรัพย์สินที่ได้มาจากการกระทำความผิดให้กลายเป็นเงิน หรือทรัพย์สินที่ได้มาโดยชอบด้วยกฎหมาย หรือพิสูจน์ไม่ได้ว่าได้มาโดยชอบ ซึ่งกระทำได้หลายวิธี เช่น การนำเงินออกไปนอกประเทศ การฝากเงินกับสถาบันการเงิน การตั้งบริษัทหรือกิจการขึ้นบังหน้า การซื้อขายที่ดิน การแลกเปลี่ยนเงินตราสกุลอื่น การให้ผู้อื่นถือเงินหรือทรัพย์สินไว้แทน เป็นต้น การฟอกเงินนั้นจะเกี่ยวข้องกับอาชญากรรมร้ายแรงต่าง ๆ อาชญากรรมทางเศรษฐกิจ รวมทั้งการค้ายาเสพติด ผู้กระทำความผิดมักไม่ต้องการให้ผู้อื่นทราบที่มาของทรัพย์สิน จึงจำเป็นต้องใช้วิธีปิดบังหรือซุกซ่อนทรัพย์สิน อันจะช่วยปิดบังการกระทำความผิดของตน หรือเรียกได้ว่ากระบวนการทำ “เงินสกปรก” ให้เปลี่ยนสภาพเป็น “เงินสะอาด” (กองนิติการ สำนักงาน ป.ป.ส. สำนักนายกรัฐมนตรี้, 2542)

สำหรับความหมาย “การฟอกเงิน” ของประเทศไทย ถูกตราในพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปราม การฟอกเงิน พ.ศ. 2542 บัญญัติไว้ในมาตรา 5 ดังนี้ ...ผู้ใด....

- 1) โอน รับโอน หรือเปลี่ยนสภาพทรัพย์สินที่เกี่ยวกับการกระทำความผิด เพื่อซุกซ่อนหรือปกปิดแหล่งที่มาของทรัพย์สินนั้น หรือเพื่อช่วยเหลือผู้อื่น ไม่ว่าจะก่อน ขณะ หรือหลังการกระทำความผิด มิให้ต้องรับโทษหรือรับโทษน้อยลงในความผิดมูลฐาน หรือ
- 2) กระทำด้วยประการใด ๆ เพื่อปกปิดหรืออำพรางลักษณะที่แท้จริง การได้มาแหล่งที่ตั้ง การจำหน่าย การโอน การได้สิทธิใด ๆ ซึ่งทรัพย์สินที่เกี่ยวกับการกระทำความผิด ผู้นั้นกระทำความผิดฐานฟอกเงิน

เมื่อพิจารณาบทบัญญัติมาตรา 5 โดยตลอดแล้ว เห็นได้ว่าความผิดฐานฟอกเงินมีการกระทำ (โอน รับโอน เปลี่ยนสภาพ ปกปิด อำพราง) ต่อ “ทรัพย์สินที่เกี่ยวกับการกระทำความผิด” ซึ่งเป็นองค์ประกอบสำคัญของความผิดฐานฟอกเงิน ซึ่งมาตรา 3 ได้กำหนดบทนิยามคำว่า “ทรัพย์สินที่เกี่ยวกับการกระทำความผิด” ไว้ หมายความว่า....

- (1) เงินหรือทรัพย์สินที่ได้มาจากการกระทำซึ่งเป็นความผิดมูลฐาน หรือจากการสนับสนุน หรือช่วยเหลือการกระทำซึ่งเป็นความผิดมูลฐาน หรือ
- (2) เงินหรือทรัพย์สินที่ได้มาจากการจำหน่าย จ่ายโอนด้วยประการใด ๆ ซึ่งเงินหรือทรัพย์สินตาม (1) หรือ
- (3) ดอกผลของเงินหรือทรัพย์สินตาม (1) หรือ (2)

เมื่อพิจารณาบทบัญญัติข้างต้นแล้ว เห็นได้ว่าการกระทำความผิดฐานฟอกเงินต้องมีเงินหรือทรัพย์สินเข้ามาเกี่ยวข้องกับการกระทำความผิดมูลฐาน

ขั้นตอนการฟอกเงิน

วิธีการฟอกเงิน ผู้กระทำอาจกระทำรวมกันหลายวิธี หรือวิธีเดียวก็ได้ การฟอกเงินสามารถจัดเป็นระดับชั้นได้ 3 ระดับ (วาทีน คำทรงศรี, 2539) ดังนี้

(1) Placement หมายความว่า ระดับชั้นเอาไปวางไว้กับที่ หมายถึง การเก็บเงินที่ได้มาจากการกระทำความผิดกฎหมายไว้อย่างปกติ ในที่ซ่อนเร้นและปลอดภัยที่สุด จะเก็บไว้เองโดยจะเก็บไว้ที่ใดก็ได้ เงินยังเป็นเงินเป็นระดับขั้นต้น เป็นวิธีการดั้งเดิมที่เล่ากันว่า ในสมัยโบราณจะมีวิธีเก็บซ่อนเงินด้วยการเอาเงินห่อผ้า ใส่ใฝ่ดินไว้ในที่เชื่อแน่ว่าจะไม่มีใครรู้เห็น และจะไม่มีใครไปขุดหามาได้ ครั้นเมื่อเป็นยุคสมัยใหม่และในปัจจุบันนอกจากจะเก็บไว้กับตัวที่บ้านแล้ว ก็มีการนำไปสู่การฝากธนาคาร หรือสถาบันการเงิน และจะยังใช้ชื่อที่อยู่จริงและจะใช้ชื่ออื่น ชื่อที่ตั้งลอย ๆ ชื่อคนอื่น ถ้าทำได้

(2) Layering หมายความว่า ระดับแปรเปลี่ยนชั้น โดยใช้เงินที่ได้มาจากการกระทำความผิดไปซื้อทรัพย์สิน หรือจัดทำสิ่งของที่มีค่า มีราคาแพง มีมูลค่าสูงมาก ๆ เช่น ทองคำแท่ง ทองรูปพรรณ อัญมณี เครื่องประดับต่าง ๆ ซื้อมอเตอร์ไซด์ ซื้อมินิหรือรถจักรยานยนต์ อสังหาริมทรัพย์ ทรัพย์สินที่จะต้องจดทะเบียนการถือกรรมสิทธิ์อาจใช้ชื่อที่อยู่คนอื่นที่ไว้ใจได้ หรืออาจทำเป็นการขายให้คนอื่นที่ไว้ใจได้ หรือทำเป็นโอนยกมรดกให้คนอื่น อาจเป็นบิดามารดา ญาติพี่น้อง บางประเทศอาจอนุญาตให้ผู้ฝากเงินกับธนาคารหรือสถาบันการเงินโดยใช้ชื่อผู้ฝากเป็นชื่อย่อ หรือเป็นรหัส ชื่อที่ดิน ชื่ออาคารบ้านเรือนไว้ในต่างประเทศ

(3) Integration หมายความว่า ระดับขั้นการคละเคล้าผสมผสาน โดยการนำเงินที่ได้จากการกระทำความผิดหรือที่ได้มาโดยไม่ชอบก่อนใหญ่ไปผสมกับเงินส่วนน้อยที่ได้จากรายได้ส่วนอื่นไปลงทุนประกอบการที่ถูกต้องหลายๆ กิจการ จัดทะเบียนตั้งเป็นห้างหุ้นส่วน หรือบริษัทประกอบกิจกรรมทางเศรษฐกิจขึ้นหลายบริษัท เป็นนายหน้ารับจ้างอง รับฝากที่ดินอสังหาริมทรัพย์ ปล่อยเงินกู้นอกระบบ รับเหมาก่อสร้าง ซื้อขายหุ้น หรือลงทุนข้ามชาติโดยโอนเข้าหรือโอนออกนอกประเทศ

แหล่งที่มาของการฟอกเงิน

ไชยยศ เหมะรัชตะ (2538) และบุญเลิศ สันตดอนนวัต (2543) ได้แบ่งที่มาของแหล่งเงินที่กระทำความผิดฟอกเงิน ซึ่งมีแหล่งใหญ่ๆ 12 แหล่ง ดังนี้

1) จากวงการการเมือง การเมืองเป็นที่ยาของผลประโยชน์ระดับชาติ ซึ่งจะผลประโยชน์ที่มีใช้ตัวเงินรวมทั้งเงินที่ได้มาโดยไม่สุจริตไหลเวียนเข้ามามากมาย เพราะฉะนั้นเงินและผลประโยชน์ที่ได้มาจากการเมืองโดยไม่สุจริต

จึงเป็นแหล่งสำคัญสำหรับการฟอกเงิน ซึ่งเงินที่ได้มาจากการฉ้อราษฎร์บังหลวงหรือการคอร์รัปชันอาจเกิดขึ้นในทุก ระดับของข้าราชการประจำ และในเหล่าข้าราชการการเมือง ส่วนใหญ่ของเงินที่ได้มาจากการกระทำความผิด ได้แก่ ความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ โดยเฉพาะอย่างยิ่งเงินที่ได้มาจากในหน้าที่ทางการเมือง ซึ่งเกี่ยวกับผลประโยชน์ของชาติเป็นจำนวนมาก ซึ่งทำการฟอกเพื่อปกปิดความผิดของบรรดานักการเมืองบางคน

2) ความผิดจากการฉ้อโกงประชาชน บุคคลหรือนิติบุคคลหลายรายต่างหาผลประโยชน์ด้วยการกระทำ อันขัดต่อกฎหมาย ในลักษณะที่เป็นการหลอกลวงประชาชนให้นำเงินมาร่วมลงทุนในกิจการ เช่น การหลอกลวง ประชาชนให้เล่นแชร์ลูกโซ่ หรือร่วมลงทุนในสถาบันการเงินโดยนำเงินที่ได้มานั้น ไปแสวงหาผลประโยชน์ส่วนตัว หรือทำการยักยอก ยักย้ายถ่ายเทไปยังต่างประเทศ เป็นต้น

3) เงินจากความผิดการค้ายาเสพติด ปัญหาอาชญากรรมทางด้านนี้ ถือว่าเป็นแหล่งที่มาซึ่งใหญ่ที่สุดของการ ฟอกเงิน เนื่องจากเกิดขึ้นง่ายและร้ายแรง แพร่หลายไปยังทุกประเทศ เนื่องมาจากความเปลี่ยนแปลงทางด้านวัฒนธรรม ในสังคมเมือง ปัญหาการแพร่หลายของยาเสพติดกำลังคุกคามเศรษฐกิจ สังคม และความมั่นคงของประเทศต่างๆ เพราะเป็นอาชญากรรมที่ไม่มีผู้เสียหาย ด้วยเหตุที่ผู้เสียหายซึ่งเป็นผู้ได้รับผลร้ายจากยาเสพติดต่างพึงพอใจในการเสพ และไม่คิดร้องเรียนต่อเจ้าหน้าที่ของรัฐ จึงยากต่อการปราบปราม และเป็นอาชญากรรมที่ก่อให้เกิดผลตอบแทนสูงจาก การกระทำความผิด จึงล่อใจให้ผู้คิดเสี่ยงที่จะก่ออาชญากรรมประเภทนี้ รายได้อย่างมากมายมหาศาลจากการค้า ยาเสพติด ก่อให้เกิดรูปแบบการฟอกเงินเพื่อปกปิดความผิดและขยายเครือข่ายเป็นองค์การอาชญากรรมเพื่อเพิ่มรายได้ และความมั่นคง เพื่อให้รอดพ้นจากการปราบปราม

4) เงินจากวงการพนัน วงการพนันต่าง ๆ ไม่ว่าจะเป็นการพนันฟุตบอล มวย หรือการพนันอย่างอื่น ทั้งที่ เกิดจากในบ่อนการพนันที่ถูกกฎหมายและผิดกฎหมาย มีเงินสะพัดจำนวนมาก เป็นแหล่งที่มาที่ทำให้เกิดเงิน จำนวนมาก เงินที่ได้จากการพนันต้องนำไปฟอกด้วยเหมือนกัน แต่ไม่ได้หมายความว่าแหล่งนี้เป็นแหล่งเงินผิด กฎหมายทั้งหมด เพียงแต่ไม่ต้องการเปิดเผยว่ามีจำนวนเท่าใด

5) เงินสินบน ประชาชนส่วนใหญ่มีความรู้สึกไม่ดีกับเงินสินบน หรือการรับสินบนซึ่งเป็นสิ่งไม่ถูกต้อง สำหรับคนทั่วไป แม้ว่าจะถูกต้องตามกฎหมายก็ตาม เช่น รายได้สินบนจากรางวัลนำจับ สินน้ำใจที่ได้จาก ค่าตอบแทน ดังนั้น จึงมีการนำสินบนมาฟอกเช่นกัน

6) เงินส่วนตัวที่ประสงค์จะปกปิด การปกปิดนั้นเพื่อเหตุผลบางประการ เช่น มรดกหรือเงินรางวัลสลาก กินแบ่งรัฐบาล ซึ่งได้มาแล้วไม่ต้องการให้คนอื่นทราบ เพราะเกรงว่าจะมาขอยืม เงินสินบนอันชอบด้วยกฎหมาย จากการนำจับ และต้องการปกปิดเพื่อความปลอดภัยของผู้รับสินบน เป็นต้น

7) เงินจากกลุ่มมหาเศรษฐี เป็นเงินที่ได้มาถูกกฎหมายและผิดกฎหมาย เช่น เงินที่ได้มาจากการรับ สัมปทาน ได้แก่ เงินได้สัมปทานผูกขาด หรือสัมปทานที่ไม่ถูก หมายถึง เงินที่บุคคลเหล่านี้รับหรือจ่ายอย่างผิด กฎหมายจากการสัมปทาน

8) เงินจากรัฐ เงินจากรัฐหรือประเทศต่าง ๆ เป็นเงินที่เจ้าของนำไปเก็บไว้เพื่อเอาไปทำการอื่น ๆ ต่อไป โดยไม่ยอมให้ใครรู้ที่มาและที่ไปของเงิน เช่น เงินค่าน้ำมัน เงินราชการลับ อันไม่สามารถเปิดเผยแก่สาธารณชน ทราบได้เพื่อความมั่นคงของชาติ เป็นต้น

9) เงินจากการเรียกค่าคุ้มครอง การเรียกค่าคุ้มครองโดยผิดกฎหมายจากผู้ประกอบธุรกิจหรือประชาชน ทำให้ได้มาซึ่งรายได้จำนวนมาก ทำให้มีผู้เลียนแบบทำให้เกิดความหวาดระแวงและเป็นที่สะเทือนขวัญของ ประชาชน จึงต้องนำเงินไปฟอกแล้วนำไปใช้เหมือนเป็นเงินที่ถูกกฎหมาย

10) เงินจากกิจการธุรกิจ在不同ประเทศ ธุรกิจใหญ่ๆ ที่มีรายได้จำนวนมาก เช่น ธุรกิจน้ำมัน ธุรกิจเกี่ยวกับทรัพยากรธรรมชาติ เป็นธุรกิจผิดกฎหมายที่ไปตั้งในประเทศที่ไม่มีความมั่นคงทางการเมืองและเศรษฐกิจ จึงมีการนำเงินที่ได้ไปไว้ยังแหล่งอื่นเพื่อปกปิดแหล่งที่มา นอกจากนี้ ธุรกิจบางประเภทที่ก่อให้เกิดรายได้จำนวนมากภายในระยะเวลาอันสั้น เช่น ธุรกิจสถานบริการ สถานบันเทิง ธุรกิจนายหน้าที่ดิน จำเป็นต้องนำเงินที่ได้มาฟอก เพื่อเลี่ยงการเสียภาษีสรรพากร เงินที่ได้มาจากการนำเข้าสู่ออกที่มีการลักลอบหนีศุลกากร เช่น การแจ้งราคาสินค้าเท็จที่นำเข้าและส่งออกไปตรงกับความจริง เพื่อเลี่ยงภาษีอากร หรือเสียน้อยลง จึงต้องนำเงินมาฟอกเพื่อให้ถูกกฎหมาย

11) เงินจากการค้าทางเพศสิ่งลามกอนาจาร เป็นเงินที่ได้จากการประกอบธุรกิจเกี่ยวกับเพศ เช่น การประกอบกิจการสถานการค้าประเวณี ลักลอบนำหญิงหรือชายไปให้บริการทางเพศ ในอดีตที่ผ่านมาการหลอกลวงหญิงไทยไปค้าบริการทางเพศ在不同ประเทศ ได้สร้างรายได้ให้กับกลุ่มอาชญากรจำนวนมาก รวมทั้งการค้าสิ่งลามกอนาจาร ภาพ หรือสื่อลามกอนาจาร ซึ่งสร้างรายได้ให้กับกลุ่มผู้ประกอบการธุรกิจดังกล่าว จึงจำเป็นต้องมีการฟอกเงินที่ได้มาในธุรกิจนี้

12) จากเงินนอกระบบอื่นๆ เป็นเงินจากแหล่งอื่นที่นอกเหนือไปจากที่กล่าวมาแล้ว ที่มีทั้งถูกต้องตามกฎหมายและผิดกฎหมาย

รูปแบบการฟอกเงิน

การฟอกเงินหรือแปรสภาพ “เงินสกปรก” ที่ได้มาจากการกระทำความผิดให้ดูเป็น “เงินสะอาด” มีหลากหลายวิธี ไม่ว่าจะผ่านธนาคาร สถาบันการเงิน ตลาดหุ้น หรือแม้กระทั่งการใช้ “โปกยักวน” ซึ่งเป็นวิธีการฝากเงินไปให้ญาติพี่น้อง เนื่องจากเงินที่นำมาฟอกเป็นเงินมหาศาล ทำให้ผู้ฟอกต้องจัดสรรเป็นส่วนๆ ฟอกเงินหลายรูปแบบ เพื่อไม่ให้เป็นที่สงสัย จากนั้นจึงนำเงินที่ได้มาจากการฟอกเงินไปประกอบอาชญากรรมรูปแบบอื่น ซึ่งวิธีการฟอกเงินจะเปลี่ยนไปตามสถานการณ์ สภาพแวดล้อม ความรู้ ความสามารถ เทคนิคของผู้ประกอบการ ตลอดจนการใช้หน้าที่เป็นช่องทางในการดำเนินการ ซึ่งการฟอกเงินมีความซับซ้อนมากยากแก่การตรวจสอบ การฟอกเงินจึงมีรูปแบบและมีวิธีการหลายอย่าง (สีหนาท ประยูรรัตน์, 2542) สรุปได้ ดังนี้

1) การนำเงินสดติดตัวออกนอกประเทศ

การนำเงินสดที่ได้มาโดยไม่สุจริตติดตัวออกนอกประเทศนั้น โดยการย้ายเงินสดที่ได้มาจากการค้ายาเสพติด หรืออาชญากรรมอื่น ๆ เป็นไปด้วยความยากลำบาก เนื่องจากมีอำนาจมากและธุรกรรมที่เกี่ยวกับเงินสดจำนวนมาก ๆ อาจถูกเพ่งเล็งได้ นอกจากนี้ ทางบางประเทศยังมีมาตรการควบคุมการทำธุรกิจด้วยเงินสดอย่างเข้มงวด รวมทั้งระบบเงินของบางประเทศอาจไม่นิยมการใช้จ่ายหรือทำธุรกรรมด้วยเงินสด ดังนั้น การใช้เงินสดที่ได้มาโดยไม่สุจริตจึงกระทำได้เฉพาะบางประเทศที่ไม่เข้มงวดในการใช้เงินสดในการทำธุรกิจด้านการเงิน หรืออาศัยการนำเงินสดผ่านพรมแดนโดยติดสินบนเจ้าพนักงาน ซึ่งเป็นการเสี่ยงภัยอย่างมาก

2) การฝากเงินกับสถาบันการเงิน在不同ประเทศ

เป็นวิธีหลัก โดยทั่วไปนิยมใช้ในการฟอกเงิน ซึ่งในการฝากมักจะใช้นามแฝง หรือชื่อปลอม เพื่อไม่ให้สามารถสืบสาวหาเจ้าของเงินที่แท้จริงได้ นิยมใช้ในประเทศที่ไม่เข้มงวดในการเปิดเผยชื่อที่แท้จริงของเจ้าของธุรกิจหรือเจ้าของบัญชี และไม่มีการให้รายงานถึงธุรกรรมที่มีมูลค่าค่อนข้างสูงอันเป็นจุดอ่อน และทำให้สะดวกในการใช้สถาบันการเงินเพื่อฟอกเงิน

3) การส่งเงินสดหรือโอนเงินออกนอกประเทศ

เป็นการนำเงินสดที่ฝากไว้ในประเทศที่ไม่มีการควบคุมระบบธนาคาร หรือสถาบันการเงินอย่างเข้มงวด เพื่อให้เงินที่ผิดกฎหมายเข้าไปอยู่ในระบบการเงินของประเทศนั้น และโอนเงินกลับไปสู่ผู้ค้ายาเสพติดหรือองค์กรอาชญากรรมโดยวิธีต่างๆ เช่น ทางโทรคมนาคม (Wire Transfer) เป็นต้น เงินที่ผิดกฎหมายก็จะแปรสภาพเป็นเงินถูกกฎหมาย อันเป็นจุดของประเทศที่ไม่เข้มงวดเรื่องการนำส่งเงินสดออกประเทศ

4) การตั้งกิจการหรือบริษัทบังหน้า

เป็นการที่ผู้ค้ายาเสพติดหรืออาชญากรปกปิดแหล่งที่มา และความเป็นเจ้าของเงินที่ได้มาโดยผิดกฎหมาย ด้วยการจัดตั้งและซื้อกิจการในต่างประเทศ เช่น ในประเทศที่เป็นเขตปลอดภาษี เป็นต้น แล้วให้กิจการของตนในประเทศกักยืมเงินหรือซื้อสินค้าจากกิจการในประเทศดังกล่าวในราคาแพงกว่าปกติ ทั้งนี้ เพื่อให้เงินที่ได้มาโดยผิดกฎหมายถูกใช้จ่ายหมุนเวียนระหว่างกิจการทั้งสองแห่งดังกล่าว

5) อื่น ๆ

นอกจากวิธีการดังกล่าวข้างต้นแล้ว ยังมีวิธีการอื่น ๆ เช่น นำเงินไปซื้อกิจการที่มีผลขาดทุน แต่ธุรกิจมีรายรับเป็นเงินสด เช่น โรงแรม กิจการแลกเปลี่ยนเงินตราต่างประเทศ ภัตตาคาร ร้านค้าปลีก เป็นต้น ซึ่งต่อไปธุรกิจเหล่านี้จะกลับฟื้น เพราะอาศัยดอกผลจากเงินที่ผิดกฎหมาย และหลังจากนั้นจึงค่อยถ่ายเทเงินออกไปใช้หรือการนำเงินไปซื้อตราสารที่โอนเปลี่ยนมือได้ ซึ่งตราสารนั้นไม่มีการควบคุมสืบหาผู้ที่ซื้อและจากสถาบันการเงินผู้ออกให้ ทำให้ยากต่อการสืบหาผู้ที่ซื้อและผู้รับเงินตามตราสารนั้น นอกจากนี้ เทคโนโลยีทางการสื่อสารที่ก้าวหน้าอย่างรวดเร็ว ทำให้การโอนเงินในระบบสื่อสารทางอากาศมีการควบคุมน้อยกว่าการโอนเงินสด การโอนเงินต่าง ๆ จะมุ่งเน้นที่ความรวดเร็วแต่ประการเดียว พนักงานโอนเงินจะไม่รู้จักลูกค้าและไม่ทราบวัตถุประสงค์ในการโอนเงินนั้น ดังนั้น วิธีการดังกล่าวอาจเป็นช่องทางหลบซ่อนเงินผิดกฎหมาย หรือของนักฟอกเงินได้เป็นอย่างดี นอกจากนี้ รูปแบบการฟอกเงินที่มีลักษณะเฉพาะของประเทศไทย คือ การฟอกเงินในตลาดพระเครื่อง ซึ่งการซื้อขายเกิดจากความพอใจของทั้งผู้ซื้อและผู้ขาย ไม่มีการตรวจสอบเงินที่ได้มาจากการกระทำความผิด อาจจะถูกอ้างว่าได้มาจากการให้เช่าพระเครื่อง ซึ่งอาจจะเป็นพระเครื่องที่ไม่แท้จริง แต่มีการสมยอมระหว่างผู้ต้องการฟอกเงิน กับผู้ให้ความช่วยเหลือในการฟอกเงิน

ระบบการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงินของต่างประเทศ

การดำเนินการในเรื่องนี้ นอกจากประเทศต่าง ๆ จะได้ปราบปรามโดยการตรากฎหมายที่บัญญัติให้การฟอกเงินเป็นความผิดทางอาญาแล้ว ยังมีกฎหมายอีกส่วนหนึ่งที่มีลักษณะเป็นการป้องกันการฟอกเงิน โดยการกำหนดให้สถาบันการเงินหรือองค์กรต่าง ๆ ที่อาจถูกใช้เป็นเครื่องมือในการฟอกเงินได้มีหน้าที่ที่จะต้องดำเนินการต่าง ๆ เกี่ยวกับธุรกรรมและทรัพย์สินโดยได้มีการวางระบบที่แตกต่างกันไป ดังนี้

1) ระบบการดำเนินการเกี่ยวกับธุรกรรม

การฟอกเงินที่เกิดขึ้นและสร้างปัญหาให้กับสังคมและระบบเศรษฐกิจเป็นอย่างมาก เป็นการฟอกเงินโดยผ่านสถาบันการเงินต่าง ๆ ดังนั้น หนทางหนึ่งที่จะสามารถป้องกันได้เป็นอย่างดีเพื่อให้การฟอกเงินเป็นไปได้ยากและน้อยที่สุด คือ การตรวจสอบและควบคุมการทำธุรกรรมกับสถาบันการเงินและเพื่อให้การตรวจสอบและควบคุมนี้บังเกิดผลมากที่สุดเท่าที่จะเป็นไปได้ การกำหนดให้สถาบันการเงินรายงานเกี่ยวกับการทำธุรกรรมและการให้อำนาจกับองค์กรที่เหมาะสมในการยับยั้งการทำธุรกรรมที่เป็นการฟอกเงินนั้น จึงนับได้ว่าเป็นเครื่องมือที่สำคัญที่จะช่วยให้งานสำเร็จตามความมุ่งหมาย

2) ระบบการรายงานเกี่ยวกับการทำธุรกรรม

จากระบบของการดำเนินการของประเทศต่าง ๆ มีวิธีการตรวจสอบว่ามีการฟอกเงินหรือไม่ โดยการให้สถาบันการเงินรายงานเกี่ยวกับการทำธุรกรรมนั้น สามารถแยกได้เป็น 3 ระบบ โดยสรุป ดังนี้

2.1) การรายงานเกี่ยวกับการทำธุรกรรมทุกประเภทที่มีวงเงินตั้งแต่วงเงินที่กำหนดขึ้นไป ซึ่งตามระบบนี้จะมีพื้นฐานมาจากการที่มีกฎหมายกำหนดว่า ถ้ามีการทำธุรกรรมที่มีวงเงินเกินจำนวนที่กำหนด สถาบันการเงินจะต้องรายงานไปยังหน่วยงานที่เกี่ยวข้องทุกกรณี ระบบนี้ใช้อยู่ในสหรัฐอเมริกา โดยมีกฎหมายกำหนดว่า ถ้ามีการทำธุรกรรมไม่ว่ากับสถาบันการเงินใด เช่น การฝากเงิน หรือการโอนเงิน เป็นต้น ที่มีวงเงินเกิน 10,000 เหรียญสหรัฐ สถาบันการเงินนั้นจะต้องรายงานเกี่ยวกับการทำธุรกรรมนั้นตามที่กำหนดไว้ใน The Bank Secrecy Act 1970 และ The Money Laundering Control Act, 1986 นอกจากนั้น การทำธุรกรรมที่เป็นการขอย้ายวงเงินบัญชีในวงเงินเกิน 10,000 เหรียญสหรัฐ ก็จะต้องรายงานด้วย ยกเว้นกรณีที่เป็นการนำอสังหาริมทรัพย์มาจำนองเป็นประกัน รายงานต่าง ๆ ที่สถาบันการเงินได้ทำ รวมทั้งเอกสารที่เกี่ยวข้อง สถาบันการเงินมีหน้าที่ที่จะต้องเก็บรักษาไว้เป็นเวลา 5 ปี นับตั้งแต่วันที่มีการทำธุรกรรมนั้น

อนึ่ง การรายงานตามระบบของสหรัฐอเมริกานี้ ใช้วิธีการส่งรายงานเป็นหนังสือ คือ ต้องจัดทำรายงานตามแบบฟอร์มที่กำหนด แล้วส่งไปยัง Financial Crime Enforcement Network (FinCEN) เพื่อดำเนินการที่เกี่ยวข้อง เช่น รวบรวมและวิเคราะห์ข้อมูล ฯลฯ ต่อไป ในกรณีที่ข้อมูลที่น่าสงสัย ก็จะส่งต่อไปยังหน่วยงานที่เกี่ยวข้องเพื่อดำเนินการต่อไป เช่น ส่งไปยังหน่วยงานปราบปรามยาเสพติด (DEA) ส่งไปยังกรมสรรพากร หรือส่งไปยังตำรวจสอบสวนกลาง (FBI) เป็นต้น

2.2) การรายงานเกี่ยวกับการทำธุรกรรมเฉพาะกรณีที่มีเหตุสงสัย ระบบนี้มีใช้ในอังกฤษ โดยมีพื้นฐานตามหลักการของกฎหมายที่ได้ยึดโยงการกระทำความผิดอยู่กับวงเงิน แต่ยึดโยงอยู่กับพฤติการณ์ในการกระทำจริง ๆ ในเรื่องนั้น ดังนั้น ตามระบบนี้ การทำธุรกรรมไม่ว่าจะมีวงเงินมากน้อยเพียงใด จึงมิใช่สาระสำคัญที่จะกำหนดภาระหน้าที่ว่าสถาบันการเงินจะต้องรายงานหรือไม่ แต่ได้มอบภาระสำคัญให้สถาบันการเงินเป็นผู้ใช้ดุลพินิจเองในเบื้องต้นว่า พฤติการณ์ในการทำธุรกรรมนั้นน่าสงสัยหรือไม่ เพียงใด ถ้าเห็นว่ามีเหตุที่น่าสงสัย สถาบันการเงินนั้นก็จะมีหน้าที่ที่จะต้องรายงานตามกฎหมายต่อไป ซึ่งการที่จะใช้ดุลพินิจได้ว่ากรณีใดจึงจะถือว่าน่าสงสัยหรือไม่นั้น ค่อนข้างจะเป็นนามธรรม แต่อย่างไรก็ดี อังกฤษได้พยายามใช้การพัฒนามาจาก case law เช่น ในบางกรณีก็ใช้หลักว่าต้องมีหลักฐานจนปราศจากข้อสงสัย เช่น กรณีของคดียาเสพติด หรือใช้หลักคำว่า “น่าสงสัย” นั้นขึ้นอยู่กับระดับของข้อเท็จจริงที่สามารถพิสูจน์ได้จนเป็นที่พอใจ ซึ่งอย่างน้อยที่สุดจะต้องมีใช้กรณีที่จะต้องกลับมาพิจารณาว่า การกระทำนั้นได้เกิดขึ้นจริงหรือไม่ แต่ไม่จำเป็นต้องมีหลักฐานแน่นหนาจนถึงขนาดต้องปราศจากข้อสงสัย

อย่างไรก็ดี ระบบที่อังกฤษใช้นั้น การตั้งข้อสันนิษฐานแห่งความสงสัยว่ามีการกระทำความผิดหรือไม่นั้น มิได้กำหนดให้ขึ้นอยู่กับการทำธุรกรรมที่เกินวงเงินที่กำหนดตามระบบที่สหรัฐอเมริกาใช้ แต่กลับตั้งข้อสันนิษฐานไว้ที่การกระทำ โดยให้ดูจากการกระทำนั้นเองว่าเป็นที่น่าสงสัยหรือไม่ และเนื่องจากกฎหมายมิได้ให้ความหมายที่ชัดเจนแน่นอนว่าการกระทำใดบ้างจึงจะถือว่าการกระทำที่น่าสงสัย จึงทำให้มาตรฐานในทางปฏิบัติของสถาบันการเงินแต่ละแห่งแตกต่างกันไป กล่าวคือ ในบางกรณีการกระทำบางอย่างสถาบันการเงินบางแห่งเห็นว่าเป็นการกระทำที่น่าสงสัย จึงทำรายงาน ในขณะที่สถาบันการเงินแห่งอื่นกลับเห็นว่าการกระทำเช่นนั้นยังมิใช่การกระทำที่น่าสงสัย จึงมิได้ทำรายงาน หลักเกณฑ์ที่แต่ละสถาบันการเงินใช้ในการพิจารณาและข้อมูลที่เกี่ยวข้อง

เกี่ยวข้องได้รับจากการรายงานของแต่ละสถาบันการเงินจึงแตกต่างกันออกไป ซึ่งนอกจากจะทำให้ข้อมูลที่ได้มาไม่อยู่ในมาตรฐานเดียวกันแล้ว ยังทำให้เกิดข้อผิดพลาดได้โดยง่ายอีกด้วย

สำหรับหน่วยงานที่มีหน้าที่เกี่ยวกับรายงานดังกล่าวข้างต้นนั้น คือ National Drugs Intelligence Unit (NDIU) โดยมีหน้าที่หลัก คือ รับรายงานหรือข้อมูลจากทั่วประเทศไม่ว่าจะเป็นของรัฐหรือเอกชน จากนั้นจึงวิเคราะห์ข้อมูลแล้วจึงส่งข้อมูลที่ต้องสงสัยนั้นให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องเพื่อดำเนินการต่อไป ซึ่งเมื่อมีการส่งข้อมูลให้แล้ว ก็จะมีการติดตามผลโดยเจ้าหน้าที่ที่สืบสวนมีหน้าที่ต้องรายงานผลการสืบสวนให้ NDIU ทราบความคืบหน้าด้วย

นอกจากระบบวิธีการรายงานข้างต้นแล้ว อังกฤษยังมี The Money Laundering Regulations 1993 ที่บัญญัติเกี่ยวกับวิธีปฏิบัติและหน้าที่ของสถาบันการเงินในการช่วยป้องกันมิให้มีการฟอกเงินโดยกำหนดให้สถาบันการเงินจัดให้มีระบบวิธีที่เหมาะสมภายในองค์การของตน ในการควบคุมและติดต่อกับประสานงานกันเพื่อประโยชน์ในการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงินด้วย

2.3) การรายงานทั้งกรณีที่เกี่ยวข้องกับการทำธุรกรรมประเภทที่มีวงเงินเกินกำหนดและธุรกรรมที่มีเหตุสงสัยจากการปฏิบัติตามระบบใดระบบหนึ่งที่ได้กล่าวมาแล้ว ทำให้มองเห็นช่องว่าง ข้อบกพร่อง หรือปัญหาต่าง ๆ ที่เกิดขึ้น และที่ทำให้ไม่อาจสนองเจตนารมณ์ในการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงินได้อย่างมีประสิทธิภาพ ดังนั้น ออสเตรเลียจึงได้พยายามหาทางแก้ไขหรืออุดช่องว่างดังกล่าว โดยการนำเอาทั้ง 2 ระบบข้างต้นมาผสมผสานกัน กล่าวคือ สถาบันการเงินมีหน้าที่ต้องรายงานการทำธุรกรรมที่มีวงเงินเกินกว่าวงเงินที่กำหนด และหากมีการทำธุรกรรมที่มีเหตุสงสัย สถาบันการเงินก็มีหน้าที่ต้องรายงานตาม The Financial Transaction Reports Act 1988 และ The Cash Transaction Reports Act 1989 ด้วย โดยจะต้องรายงานต่อ AUSTRAC เพื่อทำหน้าที่รวบรวมและวิเคราะห์ข้อมูลและส่งข้อมูลให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องดำเนินการต่อไป

อนึ่ง มีข้อที่น่าสังเกตว่า การรายงานตามระบบของออสเตรเลียนี้ มิได้ใช้วิธีที่ให้กรอกรายละเอียดลงในแบบฟอร์มอย่างเช่นในสหรัฐอเมริกา แต่ใช้วิธีการส่งข้อมูลทั้งหมดที่สถาบันการเงินมีอยู่ไปทาง electronic โดยการ on-line เข้าสู่ network ทั้งนี้ เพื่อเป็นการลดภาระในการรับส่งข้อมูล และลดค่าใช้จ่ายรวมทั้งความล่าช้าที่อาจเกิดขึ้นในการวิเคราะห์ข้อมูลต่าง ๆ ด้วย

ตามระบบนี้หากมองโดยผิวเผินอาจทำให้เข้าใจได้ว่า เป็นการผลักรายละเอียดทั้งหลายให้เป็นของสถาบันการเงิน เพราะนอกจากจะต้องรายงานตามที่กำหนดแล้ว ยังมีกรณีที่จะต้องใช้ดุลพินิจเองเพื่อรายงานธุรกรรมบางประเภทด้วย ซึ่งนับว่าเป็นภาระค่อนข้างมาก แต่ถ้าพิจารณาให้ดีแล้วจะเห็นว่าระบบนี้น่าจะสามารถช่วยป้องกันการฟอกเงินได้ดีขึ้น เพราะจะช่วยอุดช่องว่างของการทำธุรกรรมบางประเภทโดยการลดจำนวนเงินให้น้อยลง เพราะถ้าธุรกรรมนั้นไม่เกินวงเงินที่กำหนด ก็ไม่ต้องอยู่ภายใต้หลักเกณฑ์แรกที่ต้องรายงาน ซึ่งวิธีการนี้เป็นที่ทราบกันทั่วไปและเป็นที่ยอมรับกันมาก เช่น ถ้าวางเงินที่กำหนดเป็นจำนวน 10,000 เหรียญสหรัฐ ผู้ฟอกเงินจำนวน 50,000 เหรียญสหรัฐ ก็จะแยกธุรกรรมออกเป็น 6 ธุรกรรม เพื่อให้ไม่ต้องอยู่ภายใต้บังคับที่จะต้องถูกรายงาน แต่หากใช้ระบบที่ต้องรายงานเมื่อมีเหตุที่น่าสงสัยมาอุดช่องว่างสำหรับกรณีนี้ การทำธุรกรรมนี้จะต้องถูกรายงานด้วย เพราะแม้จะมีวงเงินไม่เกินที่กำหนด แต่พฤติกรรมเป็นที่น่าสงสัย อาจเนื่องมาจากดำเนินการในวันเดียวกันทั้งหมด ผู้โอนและผู้รับโอนล้วนเป็นคนคนเดียวกันทุกธุรกรรม เป็นต้น มีผลทำให้การอาศัยสถาบันการเงินเป็นแหล่งในการฟอกเงินเป็นไปได้ยากขึ้น นอกจากนี้ ระบบของออสเตรเลียนี้ใช้วิธีส่งข้อมูลทาง electronic แทนการส่งเป็นเอกสาร ทำให้ลดภาระทั้งของผู้รายงานและผู้รับรายงานลงไปได้อย่างมากด้วย

สำหรับปัญหาที่ว่า กรณีใดจึงจะถือว่าอยู่ในข่ายที่จะต้องพิจารณาว่า “น่าสงสัย” หรือไม่นั้น AUSTRAC ได้จัดทำเป็น guideline ไว้ว่า กรณีที่จะถือได้ว่าเป็นที่น่าสงสัย ได้แก่

1) กรณีที่เป็นการผิดวิสัยหรือผิดไปจากวิธีการที่ทำธุรกรรมเช่นนั้นกันโดยปกติ เช่น การโอนเงินโดยปกติหากบุคคลประสงค์จะโอนให้แก่กัน ก็จะมีการโอนเงินทั้งจำนวนภายในครั้งเดียว จะไม่แยกโอนในวันเดียวกันหลายครั้งในจำนวนน้อย ๆ หรือโอนบ่อยจนผิดปกติ ทั้งที่มีได้มีกิจการหรือธุรกิจใด ๆ ทั้งนี้ หากมีกรณีดังกล่าวเกิดขึ้น ก็สันนิษฐานไว้ก่อนว่าเป็นกรณีที่น่าสงสัย เป็นต้น

2) พิจารณาจากบุคคลหรือกลุ่มบุคคลที่ลูกค้าของสถาบันการเงินนั้นติดต่อกับ เช่น บุคคลที่โอนเงินไปให้หรือรับโอนเงินมา ไม่ปรากฏว่าได้ประกอบธุรกิจหรือติดต่อธุรกิจประเภทอื่นกับสถาบันการเงิน เช่น เปิด Letter of Credit เพื่อส่งสินค้าออกไปนอกหรือนำสินค้าเข้าประเทศ แต่กลับมีเงินโอนเข้ามาหรือโอนออกไปยังต่างประเทศเป็นจำนวนมาก เป็นต้น

ยังมีกรณีบางอย่างที่เกี่ยวกับการดำเนินงานของสถาบันการเงินที่ทุกประเทศต่างยอมรับและนำไปปฏิบัติ กล่าวคือ การกำหนดว่านอกจากสถาบันการเงินมีหน้าที่ที่จะต้องรายงานเกี่ยวกับการทำธุรกรรมดังที่ได้กล่าวมาแล้ว สถาบันการเงินยังมีหน้าที่ที่สำคัญอีก 2 ประการ คือ

1) ต้องจัดให้ลูกค้าแสดงตน (Identification of Customers) กล่าวคือเมื่อมีการติดต่อเพื่อขอทำธุรกรรม สถาบันการเงินจะต้องจัดให้ลูกค้าแสดงรายละเอียดต่างๆ ที่กำหนด เช่น ชื่อของลูกค้า ที่อยู่ อาชีพ ชื่อผู้โอนหรือผู้รับโอน หมายเลขประจำตัวผู้เสียภาษี เป็นต้น ทั้งนี้ เพื่อให้เป็นไปตามหลัก “Know your customer” อันจะเป็นประโยชน์ในการตรวจสอบและติดตามต่อไป

2) ต้องรายงานถ้าปรากฏว่ามีการกระทำที่น่าสงสัย (Reporting of Suspicious Activity) สถาบันการเงินมีหน้าที่ที่จะต้องรายงาน เมื่อปรากฏว่ามีกรณีเป็นที่สงสัยว่าพนักงานของตนหรือสถาบันอื่นกระทำหรือมีส่วนเกี่ยวข้องในการกระทำอาชญากรรม หรือสถาบันการเงินได้รับความเสียหายหรือมีโอกาสที่จะเสียหาย ซึ่งอาจมีการกำหนดวงเงินหรือไม่กำหนดวงเงินก็ได้ หรือเพียงแต่เป็นที่น่าสงสัยว่าจะเกี่ยวข้องกับการประกอบอาชญากรรม

อนึ่ง ในส่วนที่เกี่ยวกับการปกปิดเงินนี้ ในบางประเทศมีกฎหมายอีกประเภทหนึ่งที่มีส่วนเกี่ยวข้องที่สำคัญคือ The Bank Secrecy Act ซึ่งมีสาระสำคัญที่กำหนดเป็นการทั่วไปห้ามมิให้สถาบันการเงินเปิดเผยข้อมูลเกี่ยวกับลูกค้าและธุรกรรมที่ทำ และข้อกำหนดดังกล่าวนี้เองที่เป็นอุปสรรคอันสำคัญที่ทำให้สถาบันการเงินเกรงว่าจะมีปัญหาหากดำเนินการรายงานตามที่กำหนด หรือบางครั้งก็จะมีการหยิบยกกฎหมายนี้ขึ้นมาเป็นข้ออ้างเพื่อมิให้ต้องรายงาน ดังนั้น เพื่อให้การป้องกันและปราบปรามการปกปิดเงินบรรลุผลในหลายประเทศนอกจากจะตรากฎหมายที่เกี่ยวกับกรณีนี้ขึ้นแล้ว ยังได้แก้ไขปรับปรุง The Bank Secrecy Act ให้เหมาะสมและสอดคล้องกันกับมาตรการป้องกันและปราบปรามการปกปิดเงินด้วย

ระบบการยับยั้งการทำธุรกรรม

ระบบการยับยั้งการทำธุรกรรมนี้ เป็นมาตรการใหม่และเป็นมาตรการต่อเพื่อรองรับการรายงานการทำธุรกรรม เพราะเมื่อได้รับรายงานและทำการวิเคราะห์แล้ว หากเห็นว่ามีหรืออาจมีการปกปิดเงินเกิดขึ้น หน่วยงานที่มีอำนาจหน้าที่ก็สามารถที่จะยับยั้ง หรือห้ามมิให้มีการทำธุรกรรมนั้นไว้ก่อนเป็นการชั่วคราวภายในเวลาที่กำหนด เพื่อป้องกันมิให้มีการเคลื่อนย้ายเงินหรือทรัพย์สินไปจากการควบคุมหรือจรรยาบรรณการติดตาม ซึ่งมาตรการดังกล่าวนี้เป็นหลักการที่กำหนดไว้ใน Model Law ของ UN และเป็นมาตรการที่ประเทศต่างๆ ยอมรับและนำไปปฏิบัติ

ตามมาตรการนี้จะมืองค์การผู้ใช้อำนาจยับยั้ง ซึ่งโดยข้อเท็จจริงก็จะเป็นองค์การที่แตกต่างกันไป ขึ้นอยู่กับระบบกฎหมายภายในของแต่ละประเทศ กล่าวคือ บางประเทศอาจให้เป็นอำนาจขององค์การของรัฐที่จะสั่งยับยั้ง (AUSTRAC ของออสเตรเลีย) หรือบางประเทศก็ปล่อยให้เป็นการอำนาจของศาล (อังกฤษ) นอกจากนี้ ในบางประเทศยังได้กำหนดมาตรการเพิ่มเติมขึ้นด้วยว่าถ้าปรากฏในภายหลังว่าธุรกรรมใดที่ถูกยับยั้งไม่ได้มีส่วนเกี่ยวข้องกับการฟอกเงิน รัฐจะต้องชดใช้ค่าเสียหายให้ด้วย (ออสเตรเลีย)

ระบบการดำเนินการเกี่ยวกับทรัพย์สิน

ในส่วนที่เกี่ยวกับทรัพย์สินนั้น หากปรากฏจากการตรวจสอบว่าเงินหรือทรัพย์สินนั้นได้มาจากการฟอกเงิน พนักงานเจ้าหน้าที่ที่มีอำนาจตามกฎหมายก็จะมีคำสั่งให้ยึดหรืออายัดเงินหรือทรัพย์สินดังกล่าว ซึ่งการดำเนินการเกี่ยวกับทรัพย์สินในลักษณะนี้เป็นการดำเนินการในลักษณะ “ยึดทรัพย์สินทางแพ่ง” (Civil Forfeiture) กล่าวคือ ดำเนินการเกี่ยวกับทรัพย์สินนั้นโดยตรง โดยไม่จำเป็นต้องคำนึงว่ามีการดำเนินการทางอาญาในเรื่องนั้นด้วยหรือไม่ก็ตาม และข้อสำคัญ คือ ภาระการพิสูจน์จะถูกผลักไปให้เป็นของเจ้าของทรัพย์สินหรือผู้ซึ่งอ้างว่าเป็นเจ้าของทรัพย์สินที่จะต้องพิสูจน์ถึงความบริสุทธิ์หรือไม่เกี่ยวข้องกับการกระทำความผิด

การยึดทรัพย์สินทางแพ่งนี้ เป็นมาตรการทางกฎหมายที่เพิ่มขึ้นมาเพื่อใช้กับทรัพย์สินที่เกี่ยวข้องกับการประกอบอาชญากรรม และมุ่งหมายให้เป็นเครื่องมือในการสกัดกั้นมิให้อาชญากรสามารถนำทรัพย์สินที่ได้มาจากการกระทำความผิดไปใช้ในการกระทำความผิดต่อไปอีก หรือนำไปหาผลประโยชน์ให้จงกมยเพื่อนำไปใช้ในการกระทำความผิดต่อไปอีก อันจะเป็นหนทางหนึ่งที่ทำให้โอกาสในการแพร่ขยายในการประกอบอาชญากรรมลดน้อยลงไปด้วย และเพราะเหตุที่การยึดทรัพย์สินทางแพ่งนี้เป็นมาตรการหนึ่งต่างหากที่ไม่เกี่ยวกับมาตรการทางอาญาดังนั้น การดำเนินการเกี่ยวกับทรัพย์สินที่ได้จากการฟอกเงินจึงมีวิธีการเป็น 2 ระบบ ดังนี้

- 1) ดำเนินการทางศาล โดยกำหนดให้การยึดหรืออายัดทรัพย์สินที่จะต้องถูกดำเนินการในทางแพ่งดังกล่าวเป็นอำนาจของศาลที่จะดำเนินการ ระบบนี้มีใช้ในหลายประเทศ เช่น อังกฤษ สหรัฐอเมริกา เป็นต้น แต่สหรัฐอเมริกานั้นได้นำมาใช้เฉพาะกับบอสันหาริมทรัพย์และทรัพย์สินที่มีมูลค่าสูงเกินกว่าที่จะดำเนินการตามวิธีที่ 2
- 2) ดำเนินการโดยองค์การอื่นในทางบริหาร วิธีการนี้บางประเทศได้นำมาใช้เป็นวิธีหลัก เช่น ออสเตรเลีย แต่บางประเทศ เช่น สหรัฐอเมริกา ได้นำมาใช้เป็นระบบเสริมโดยใช้เฉพาะกับการดำเนินการเกี่ยวกับทรัพย์สินที่ไม่มีข้อโต้แย้ง เพื่อเป็นการแบ่งเบาภาระของศาล อย่างไรก็ตามไม่ว่าการนำวิธีการดังกล่าวมาใช้ขึ้นนั้นจะมีเหตุผลใดก็ตาม ทุกกรณีจะมีการกำหนดวิธีการในการเยียวยาสำหรับกรณีที่เจ้าของทรัพย์สินไม่ได้เกี่ยวข้องกับการกระทำผิดไว้ด้วย

ตามระบบนี้จะมีรายละเอียดที่สำคัญ คือ องค์การที่มีอำนาจดังกล่าวจะต้องประกาศเรื่องการยึดหรืออายัดรวมทั้งการที่ทรัพย์สินนั้นอาจตกเป็นของรัฐ และต้องแจ้งให้ผู้มีผลประโยชน์ได้เสียในทรัพย์สินดังกล่าวได้ทราบด้วย บุคคลใดก็ตามที่มีส่วนได้เสียย่อมมีสิทธิที่จะร้องขอให้ศาลพิจารณาหรือขอให้องค์การดังกล่าวถอนคืนการยึดหรืออายัดนั้นได้

ทั้งหมดนี้เป็นการสรุปให้เห็นความเป็นมาของประเทศต่าง ๆ ที่ให้มีการตรากฎหมายป้องกันและปราบปรามการฟอกเงินขึ้น รวมทั้งระบบและวิธีการที่บางประเทศได้นำมาใช้ต่อสู้กับองค์การอาชญากรรมทั้งหลาย ทั้งเพื่อปราบปรามและเพื่อสกัดกั้นมิให้อาชญากรรมขยายวงกว้างออกไป ซึ่งระบบและวิธีการที่กล่าวมา

นี้ นับได้ว่าเป็นแบบอย่างที่เป็นหลัก ซึ่งได้รับการยอมรับจากประเทศต่าง ๆ และมีหลาย ๆ ประเทศที่ได้พิจารณา นำไปปรับใช้ให้เหมาะสมกับสภาพในประเทศของตน เช่นเดียวกับในประเทศไทย

อาจกล่าวได้ว่า มาตรการที่ใช้ดำเนินการที่เกี่ยวกับการฟอกเงินโดยเฉพาะการดำเนินการกับเงินสดของ ต่างประเทศ คือ

1) มาตรการในการเพิ่มข้อจำกัดจำนวนเงินสดที่มีการใช้ ซึ่งทุกประเทศมักจะมีคล้ายกัน คือ มีการจำกัด จำนวนเงินสดที่ใช้ในต่างประเทศ โดยอาจแตกต่างกันในแง่ของจำนวนวงเงินที่ใช้ในแต่ละประเทศ อย่างไรก็ตาม กฎหมายระหว่างประเทศ ตามอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยการต่อต้านอาชญากรรมข้ามชาติ ค.ศ. 2000 ได้ระบุ ข้อกำหนดในการให้มีการใช้กฎหมาย เพื่อยับยั้งและตรวจจับการฟอกเงินทุกรูปแบบ

2) ด้านการควบคุมและติดตามการฟอกเงินโดยการเคลื่อนย้ายเงินสด ทุกประเทศสมาชิกต่างมีการกำหนด มาตรการในการตรวจสอบ ควบคุมการเคลื่อนย้ายเงินสดไว้ในกฎหมายภายในของตนทุกประเทศ ซึ่งข้อกำหนดนี้มี ระบุไว้ในอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยการต่อต้านอาชญากรรมข้ามชาติ ค.ศ. 2000 ข้อ 2. ที่ว่า.. “รัฐภาคีจะมีการ พิจารณานำมาปฏิบัติ ซึ่งมาตรการที่เป็นไปได้ เพื่อตรวจจับและติดตามการเคลื่อนที่ของเงินสด”

3) มาตรการกำหนดเพดานการใช้เงินสด และสนับสนุนให้มีการใช้ตราสารอย่างอื่น ที่สามารถตรวจสอบได้ โดยมีระบุไว้ใน Model Law on Money Laundering ขององค์กรสหประชาชาติ ถึงเรื่องของการจ่ายเงินสดที่มี จำนวนเงินเกินกว่ากฎหมายกำหนด ทั้งนี้ ก็เพื่อให้ใช้ตราสารทางการเงินอื่นๆ เช่น เช็ค บัตรเครดิต แทนการใช้เงิน สดเพราะจะสามารถรู้ถึงร่องรอยหรือแหล่งที่มาของการใช้เงินได้

4) มาตรการกำหนดให้มีการตรวจสอบ บุคคลที่ทำการส่ง หรือพยายามจะส่งตราสารทางการเงิน (Monetary Instrument) หรือเงินทุน (Funds) ซึ่งส่วนมากเป็นเงินสด ภายในประเทศหรือแห่งหนึ่งแห่งใดนอก ประเทศ โดยมีเจตนาเพื่อการสนับสนุนการกระทำอันมิชอบด้วยกฎหมายและนำไปสู่ Terrorism Financing หรือ Terrorism Act ของอเมริกา โดยมีองค์กรสหประชาชาติ และ FATF ให้การสนับสนุน

2.3 วรรณกรรมที่เกี่ยวข้อง

เศรษฐกิจผิดกฎหมายกับการฟอกเงินในบริบทโลก

จากรายงานของ International Narcotics Control Strategy Report ในปี พ.ศ. 2546 ได้กล่าวถึง แนวโน้มของรูปแบบและวิธีการฟอกเงินของโลกว่า ขบวนการฟอกเงินและกลุ่มผู้สนับสนุนทางการเงินให้กับ ขบวนการก่อการร้ายของโลกได้เปลี่ยนแปลงวิธีการฟอกเงินครั้งสำคัญ โดยพยายามหาวิธีการฟอกเงินให้เกิดความ ซ้ำซ้อนยุ่งยากต่อการตรวจสอบหรือจับกุมของเจ้าหน้าที่ทางราชการมากขึ้น ทั้งนี้ การฟอกเงินนอกจากจะนิยมฟอก ผ่านสถาบันการเงินต่างๆ แล้ว ขบวนการนี้ยังเลือกฟอกเงินโดยผ่านวิธีการอื่นด้วย เช่น ฟอกเงินผ่านระบบโพยก๊วน หรือ ระบบฮาวาลา ตลาดแลกเปลี่ยนเงินนอกระบบหรือตลาดมืด การพนันทั้งผ่านระบบอินเทอร์เน็ตและไม่ผ่าน ระบบอินเทอร์เน็ต บ่อนการพนันถูกกฎหมายและผิดกฎหมาย ร้านค้าทองและของมีค่า การค้ายาเสพติด เป็นต้น

สำนักงานว่าด้วยยาเสพติดและอาชญากรรมขององค์การสหประชาชาติ ได้ประมาณว่าในปี พ.ศ. 2545 มี ผู้คนกว่า 40 ล้านคนทั่วโลกเสพยาจากสารสังเคราะห์ ได้แก่ ยาอี และยาบ้า ซึ่งมีจำนวนมากกว่าผู้เสพโคเคนและ เฮโรอีนรวมกัน ยาเสพติดเหล่านี้จะก่อให้เกิดการเสพติดและมีผลร้ายต่อสมอง จากสถิติการเสพยาอีและยาบ้า พบว่า เพิ่มขึ้น ร้อยละ 70 และร้อยละ 40 ตามลำดับระหว่างปี พ.ศ. 2538 - 2544 มูลค่าตลาดยาเสพติดประเภทนี้ตกขาว

ปีละ 65 พันล้านดอลลาร์สหรัฐ หรือประมาณ 2.67 ล้านล้านบาท แหล่งผลิตที่สำคัญได้แก่ ประเทศเนเธอร์แลนด์ ซึ่งเป็นประเทศที่ผลิตยาเสพติดที่สุดในโลก คิดเป็น ร้อยละ 23 ของการผลิตยาที่จับได้ในโลกในปี พ.ศ. 2543 - 2544

สำหรับกลุ่มผู้ค้ายาเสพติด ได้ใช้วิธีการฟอกเงินจากสิ่งผิดกฎหมายผ่านระบบธนาคารมาเป็นเวลาไม่น้อยกว่า 10 ปีแล้ว ซึ่งวิธีที่ยังคงใช้บ่อยอย่างต่อเนื่องมี ดังนี้

- (1) การทำธุรกรรมทางการเงินไม่ค่อยชัดเจน ไม่ได้สอดคล้องกับประเภทธุรกิจและสาขาอาชีพที่ทำ
- (2) มีการเปิดจำนวนบัญชีไว้หลายบัญชีในธนาคารเดียวกัน โดยไม่ปรากฏรายชื่อผู้มีอำนาจใช้และบัญชีเงินฝากจะเกิดการเปลี่ยนแปลงธุรกรรมสม่ำเสมอ
- (3) มีความต้องการใช้เงินสดดอลลาร์สหรัฐสูงกว่าปกติ มีลักษณะของการฝากเงินในรูปดอลลาร์ สหรัฐเป็นเวลานับวัน
- (4) โครงสร้างเงินฝากจะกระจายไปหลายสาขานาคาร เพื่อหลีกเลี่ยงกฎหมาย ซึ่งบังคับจาก BSA Regulation สถาบันการเงินและผู้เกี่ยวข้องต้องจัดทำรายงานและเก็บรักษาข้อมูลของลูกค้า
- (5) ที่มาของธุรกิจมาจากกลุ่มคนจำนวนมาก ก่อนโอนไปสู่อุปกรณ์เฉพาะเจาะจงหรือบัญชีหลักเพียงบัญชีเดียว มีการใช้จ่ายเงินโดยผ่านบัญชีส่วนบุคคลเพื่อเป้าหมายทางธุรกิจ
- (6) มีการใช้หลายบัญชีทั้งส่วนบุคคลและหน่วยธุรกิจที่บันทึกไว้และเกิดผลประโยชน์เพียงเล็กน้อยในส่วนเกี่ยวข้องกับต่างประเทศ
- (7) มีการฝากเงินในช่วงสั้นๆ และมีการโอนย้ายถ่ายเทไปมา
- (8) ที่มาของเงินฝากมาจากหลากหลายแหล่ง ผ่านนวัตกรรมทางการเงินโดยปราศจากชื่อบริษัทที่มีอำนาจลงนาม
- (9) มีการเคลื่อนย้ายเงินทุนไปมาระหว่างประเทศ เช่น ประเทศสมาชิก FATF ที่มีรายชื่อประเทศและเขตดินแดนที่ยังไม่มีความร่วมมือหรือ Nccts

จะเห็นได้ว่ารูปแบบและวิธีการฟอกเงินได้มีการพัฒนาไปอย่างรวดเร็ว ซึ่งสอดคล้องกับโลกยุคใหม่ที่มีการเปิดเสรีทางด้านเศรษฐกิจ การค้า และการลงทุน ตลอดจนการเปลี่ยนแปลงไปของระบบเครือข่ายอิเล็กทรอนิกส์ ทำให้การเคลื่อนย้ายเงินทุนเป็นไปอย่างรวดเร็ว ส่วนสถาบันการเงินก็แข่งขันกันด้วยบริการ เพื่อดึงดูดลูกค้าเข้ามาทำให้การโอนเงินเป็นไปอย่างสะดวกรวดเร็วจึงขาดความละเอียดในการตรวจสอบถึงแหล่งที่มาของเงินที่จะโอนกันอย่างไรก็ตาม เมื่อมีกฎหมายปราบปรามการฟอกเงินเกิดขึ้น ก็ทำให้กระบวนการฟอกเงินกระทำได้อย่างยิ่งยั้งขึ้นโดยต้องย้ายการฟอกเงินไปประเทศที่ยังไม่มีกฎหมายควบคุมและกระบวนการฟอกเงินอาจจะต้องทำหลากหลายซับซ้อนมากขึ้น เพื่อซ่อนเร้นทรัพย์สินไม่ให้รู้ถึงแหล่งที่มา

จากการประเมินของนักวิชาการ และองค์การระหว่างประเทศ ชี้ว่า แนวโน้มปริมาณการฟอกเงินจากทั่วโลกเพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่อง โดยในปี พ.ศ. 2530 องค์การสหประชาชาติ ประเมินว่า ปริมาณเงินที่ถูกฟอกกราว 300,000 ล้านดอลลาร์สหรัฐ และระหว่างปี พ.ศ. 2538 - 2546 องค์การสหประชาชาติและ FATF ประเมินว่า การฟอกเงินน่าจะมีมูลค่าอยู่ระหว่าง 200,000 - 500,000 ล้านดอลลาร์สหรัฐ โดยภูมิภาคเอเชียมีสัดส่วนเป็นร้อยละ 13 ของปริมาณการฟอกเงินจากทั่วโลก ทั้งนี้ หน่วยงานที่เป็นเครือข่ายเพื่อการควบคุมอาชญากรรมทางการเงิน (Financial Crimes Enforcement Network หรือ Fin CEN) ของสหรัฐอเมริกา เห็นว่าจำนวนเงินดังกล่าวนี้มีเหตุผล เพราะในโลกที่ยุคเศรษฐกิจไร้พรมแดนเช่นนี้อาชญากรรมทางเศรษฐกิจของโลกมักจะฟอกเงินผ่านกลไกการเงิน การลงทุน และธุรกิจระหว่างประเทศ

ความพยายามที่จะป้องกันต่อต้านการฟอกเงิน ได้ส่งผลทำให้ต้นทุนในการบริหารจัดการธุรกิจในปัจจุบันสูงขึ้นอย่างมากโดยเฉพาะธนาคาร และสถาบันการเงินต่าง ๆ เพราะธุรกิจเหล่านี้จำเป็นต้องมีเทคโนโลยีที่ทันสมัยและว่าจ้างผู้เชี่ยวชาญมาวิเคราะห์ตรวจสอบตราธุรกรรมทางการเงินไม่ปกติ ซึ่งจากการสำรวจของ KPMG International ของประเทศสวิตเซอร์แลนด์เมื่อเร็วๆ นี้ พบว่า ในช่วง 3 ปีที่ผ่านมา ต้นทุนในการบริหารจัดการของธนาคารทั่วโลกเพิ่มขึ้นจากร้อยละ 43 ในปี พ.ศ. 2547 มาเป็น ร้อยละ 58 ในปีปัจจุบัน

ด้วยเหตุนี้ ทำให้ปัญหาของการฟอกเงินจึงกลายเป็นปัญหาร่วมกันของประเทศต่าง ๆ ทั่วโลก ซึ่งในปัจจุบันได้มีองค์การระหว่างประเทศหลายหน่วยงานกระจายไปตามภูมิภาคต่าง ๆ ของโลกก่อตั้งขึ้นมา เพื่อทำหน้าที่เฝ้ามองการเคลื่อนไหวของเหล่าอาชญากรทางเศรษฐกิจที่ต้องการเสาะหาแหล่งฟอกเงินในรูปแบบต่าง ๆ องค์กรเหล่านั้นได้แก่

องค์การสหประชาชาติได้ลงนามร่วมกันของประเทศสมาชิกในอนุสัญญาเวียนนา (Vienna Convention) ว่าด้วยการต่อต้านการลักลอบค้ายาเสพติดและวัตถุที่ออกฤทธิ์ต่อจิตและประสาท ในปัจจุบันมีประเทศสมาชิก 168 ประเทศ และอีก 1 องค์กรระหว่างประเทศ คือ กลุ่มประชาคมยุโรป โดยประเทศไทยเป็นภาคีสมาชิกเมื่อวันที่ 1 กันยายน พ.ศ. 2546

ในยุโรป ได้แก่ กลุ่มประเทศประชาคมยุโรป (Council of Europe Convention) และข้อกำหนดของบาเซล (Basel Committee Statement) และการรวมกันของกลุ่มประเทศอุตสาหกรรมชั้นนำ 7 ประเทศหรือกลุ่ม G 7 ร่วมก่อตั้งโครงการความร่วมมือระหว่างประเทศขึ้น เพื่อต่อต้านการฟอกเงินที่ผ่านสถาบันการเงินในนาม FATF (Financial Action Task Force) ในปี พ.ศ. 2532 กลุ่มนี้ได้มีบทบาทสำคัญเรื่อยมา มีประเทศสมาชิกรวม 34 ประเทศ และอีก 2 องค์กร (คณะกรรมการยุโรป: European Commission และ กลุ่มความร่วมมืออ่าวอาหรับ: Gulf Cooperation Council)

ในยุโรปและเอเชียก็มีกลุ่ม Egmont Group มีประเทศสมาชิกรวม 69 ประเทศ และกลุ่ม APG (Asia Pacific Group on Money Laundering) มีประเทศสมาชิกรวม 25 ประเทศ ก่อตั้งในปี พ.ศ. 2540 ประเทศไทยเป็นประเทศสมาชิกอยู่ด้วยทั้งสองกลุ่ม

ซึ่งความร่วมมือกันของประเทศต่างๆ ทั่วโลกนี้ ได้มีผลต่อพฤติกรรมการฟอกเงินของเหล่าอาชญากรทางการเงินของโลกอยู่บ้าง อย่างไรก็ตาม อาชญากรเหล่านั้นก็จะพยายามทำการปรับเปลี่ยนวิธีการฟอกเงินให้เกิดความซับซ้อนมากยิ่งขึ้น เช่น จากเดิมวิธีการฟอกเงินแบบโพยก๊วน หรือ ฮาวาลา เปลี่ยนมาเป็นวิธีการที่ต้องผ่านกระบวนการผ่านระบบสถาบันการเงิน ตลาดหลักทรัพย์ ธุรกิจการค้าระหว่างประเทศ ธุรกิจบันเทิง และธุรกิจอสังหาริมทรัพย์

การฟอกเงินกับการเคลื่อนย้ายของเงินร้อนทั่วโลก

ปัญหาการฟอกเงินไม่ได้เป็นปัญหาของประเทศใดประเทศหนึ่ง แต่เป็นปัญหาของทุกประเทศในโลก การป้องกันและต่อต้านการฟอกเงินได้ส่งผลทำให้ต้นทุนในการบริหารจัดการของสถาบันการเงินสูงขึ้นไปด้วย เพราะต้องลงทุนซื้อเทคโนโลยีที่ทันสมัยและการจ้างผู้เชี่ยวชาญมาวิเคราะห์ตรวจสอบตราธุรกรรมทางการเงิน ซึ่งปัจจุบันการประกอบอาชญากรรมที่เกี่ยวข้องกับการฟอกเงินและการสนับสนุนทางการเงินแก่การก่อการร้ายมีรูปแบบที่สลับซับซ้อนมากขึ้น อันเนื่องมาจากความก้าวหน้าทางเทคโนโลยี ส่งผลให้การป้องกันและปราบปรามอาชญากรรมดังกล่าวมีความยากลำบากยิ่งขึ้น นอกจากนี้ กระแสโลกาภิวัตน์ ทำให้เครือข่ายของเหล่าอาชญากรหรือองค์กรอาชญากรรมมีลักษณะเป็นอาชญากรรมข้ามชาติ โดยอาศัยเทคโนโลยีที่ทันสมัย และประเภทของธุรกิจและบริการที่มีลักษณะการดำเนินการแบบไร้พรมแดน ส่งผลให้เงินที่ได้จากการกระทำความผิดดังกล่าว ซึ่ง

เป็นเงินทุนที่ไม่ได้ก่อให้เกิดประโยชน์ในทางเศรษฐกิจอย่างแท้จริงยังคงหมุนเวียนอยู่ในระบบเศรษฐกิจ ซึ่งประเด็นนี้เป็นปัญหาสำคัญในระดับระหว่างประเทศ เห็นได้จากการที่ประเทศสมาชิกกลุ่ม G-20 ให้ความสำคัญกับการดำเนินมาตรการป้องกันภาคการเงินไม่ให้ถูกใช้เป็นช่องทางในการกระทำความผิด ซึ่งเป็นวาระในเวทีโลกที่เรียกร้องให้ประเทศต่าง ๆ ให้ความสำคัญกับการปฏิบัติตามมาตรฐานสากลด้านการป้องกันปราบปรามการฟอกเงินและการต่อต้านการสนับสนุนทางการเงินแก่การก่อการร้าย (Anti - Money Laundering and Combating the Financing of Terrorism : AML/CFT) ของคณะทำงานเฉพาะกิจเพื่อดำเนินมาตรการทางการเงิน (Financial Action Task Force : FATF) ซึ่งหากประเทศใดไม่มีมาตรการอย่างเพียงพอก็จะถูกจัดเป็นประเทศที่มีความเสี่ยงในเรื่องการฟอกเงินและการก่อการร้าย ซึ่งย่อมส่งผลกระทบต่อการค้าเงินธุรกิจของประเทศไทยกับประเทศคู่ค้าอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้ (รายงานประจำปี สำนักงานป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน 2552 : 6)

จากตารางที่ 2.2 แสดงถึงการไหลออกของเงินทุนผิดกฎหมายทั่วโลกระหว่างปี 2001 - 2010 จากการวิเคราะห์ของ Global Financial Integrity (2012 : 9 - 21) โดยใช้วิธีศึกษา 2 วิธี คือ แบบแรก ศึกษาเงินทุนร้อน จากความหมายแคบ (Hot Money Narrow : HMN) การศึกษาแบบนี้ ศึกษาจากดุลบัญชีการชำระเงิน (Balance of Payments) ของประเทศ ส่วนแบบที่สอง ศึกษาผลรวมจากราคาย้อนกลับ (Gross Excluding Reversals: GER) การศึกษาแบบนี้ ศึกษาจากการกำหนดราคาสินค้าต่ำกว่าปกติจากการค้าทั่วโลก (Trade Mispricing) จากการศึกษา พบว่า

กรณีศึกษาเงินทุนร้อนจากความหมายแคบ หรือ HMN ในช่วงปี 2001 - 2010 พบว่า ภูมิภาคต่าง ๆ ทั่วโลกมีเงินทุนร้อนที่ผิดกฎหมายไหลออกเป็นจำนวนมากและมีแนวโน้มเพิ่มขึ้นทุกปี โดยตะวันออกกลางและแอฟริกาเหนือ (MENA) มีเงินทุนร้อนที่ผิดกฎหมายไหลออกเป็นจำนวนมากที่สุด มูลค่า 433,949 ล้านดอลลาร์สหรัฐ (ร้อยละ 37.2) เอเชียมากเป็นอันดับสอง มูลค่า 261,662 ล้านดอลลาร์สหรัฐ (ร้อยละ 22.4) ประเทศกำลังพัฒนาในยุโรป (Developing Europe) มากเป็นอันดับสาม มูลค่า 189,041 ล้านดอลลาร์สหรัฐ (ร้อยละ 16.2) แอฟริกา มากเป็นอันดับสี่ มูลค่า 142,852 ล้านดอลลาร์สหรัฐ (ร้อยละ 12.2) และประเทศตะวันตก (Western Hemisphere) หรือประเทศที่พัฒนาแล้วเป็นอันดับห้า มูลค่า 140,136 ล้านดอลลาร์สหรัฐ (ร้อยละ 12.0) รวมมูลค่าเงินทุนร้อนไหลออกจากทั่วโลกทั้งสิ้น 1,167,614 ล้านดอลลาร์สหรัฐ ส่วนอัตราการเติบโตของเงินทุนร้อนไหลออกจากทั่วโลก พบว่า พื้นที่ตะวันออกกลางและแอฟริกาเหนือ (MENA) มีอัตราการเติบโต ร้อยละ 44.3 แอฟริกา มีอัตราการเติบโต ร้อยละ 35.5 เอเชีย มีอัตราการเติบโต ร้อยละ 30.7 ประเทศกำลังพัฒนาในยุโรป (Developing Europe) มีอัตราการเติบโต ร้อยละ 10.3 และประเทศตะวันตก (Western Hemisphere) หรือประเทศที่พัฒนาแล้ว มีอัตราการเติบโตลดลง ร้อยละ 0.3 แสดงว่า พื้นที่ตะวันออกกลางและแอฟริกาเหนือ รวมทั้งเอเชีย จะเป็นแหล่งที่มีเงินทุนร้อนไหลออกมากที่สุดของโลกทั้งในแง่มูลค่าและอัตราการเติบโตโดยเฉลี่ยในช่วงปี 2001-2010 ดังตารางที่ 2.2

กรณีศึกษาผลรวมจากราคาย้อนกลับ หรือ GER ในช่วงปี 2001-2010 พบว่า ภูมิภาคต่างทั่วโลกมีเงินทุนผิดกฎหมายไหลออกเป็นจำนวนมากและมีแนวโน้มเพิ่มขึ้นทุกปี โดยเอเชีย มากเป็นอันดับหนึ่ง มูลค่า 3,307,165 ล้านดอลลาร์สหรัฐ (ร้อยละ 70.5) ประเทศตะวันตก (Western Hemisphere) หรือประเทศที่พัฒนาแล้วเป็นอันดับสอง มูลค่า 756,745 ล้านดอลลาร์สหรัฐ (ร้อยละ 16.1) แอฟริกา มากเป็นอันดับสาม มูลค่า 241,970 ล้านดอลลาร์สหรัฐ (ร้อยละ 5.2) ประเทศกำลังพัฒนาในยุโรป (Developing Europe) มากเป็นอันดับสี่ มูลค่า 217,305 ล้านดอลลาร์สหรัฐ (ร้อยละ 4.6) และตะวันออกกลางและแอฟริกาเหนือ (MENA) มากเป็นอันดับห้า มูลค่า 168,400 ล้านดอลลาร์สหรัฐ (ร้อยละ 3.6) รวมมูลค่าเงินทุนผิดกฎหมายไหลออกจากทั่วโลกทั้งสิ้น 4,691,585 ล้านดอลลาร์สหรัฐ ส่วนอัตราการเติบโตของเงินทุนผิดกฎหมายออกจากทั่วโลกเพิ่มขึ้นเฉลี่ย ร้อยละ 10.0 หากจำแนกตามพื้นที่แอฟริกา มีอัตราการเติบโตร้อยละ 27.0 ตะวันออกกลาง

และแอฟริกาเหนือ (MENA) มีอัตราการเติบโต ร้อยละ 17.1 เอเชีย มีอัตราการเติบโต ร้อยละ 10.9 ประเทศตะวันตก (Western Hemisphere) หรือประเทศที่พัฒนาแล้วมีอัตราการเติบโต ร้อยละ 7.3 และประเทศกำลังพัฒนาในยุโรป (Developing Europe) มีอัตราการเติบโต ร้อยละ 5.0 แสดงว่า ภูมิภาคเอเชียจะเป็นแหล่งที่มีเงินทุนผิดกฎหมายไหลออกมากที่สุดของโลกทั้งในแง่มูลค่า ส่วนแนวโน้มการเติบโตในแอฟริกา ตะวันออกกลางและแอฟริกาเหนือ โดยเฉลี่ยในช่วงปี 2001-2010 ดังตารางที่ 2.2

อย่างไรก็ตาม หากรวมทั้งสองวิธี คือ แบบ HMN กับ แบบ GER แล้วมีมูลค่ารวม 5,859,198 ล้านดอลลาร์สหรัฐ มีอัตราเพิ่มขึ้นเฉลี่ยต่อปีในช่วงปี 2001 - 2010 ร้อยละ 13.3 หากจำแนกรายภูมิภาค พบว่า เอเชีย เป็นภูมิภาคที่เงินทุนผิดกฎหมายไหลออกมากเป็นอันดับหนึ่ง มูลค่า 3,568,828 ล้านดอลลาร์สหรัฐ (ร้อยละ 60.9) ประเทศตะวันตก (Western Hemisphere) หรือประเทศที่พัฒนาแล้วมากเป็นอันดับสอง มูลค่า 896,881 ล้านดอลลาร์สหรัฐ (ร้อยละ 15.3) ตะวันออกกลางและแอฟริกาเหนือ (MENA) มากเป็นอันดับสาม มูลค่า 602,349 ล้านดอลลาร์สหรัฐ (ร้อยละ 10.3) ประเทศกำลังพัฒนาในยุโรป (Developing Europe) มากเป็นอันดับสี่ มูลค่า 406,319 ล้านดอลลาร์สหรัฐ (ร้อยละ 6.9) และแอฟริกา มากเป็นอันดับห้า มูลค่า 384,822 ล้านดอลลาร์สหรัฐ (ร้อยละ 6.6) ส่วนอัตราการเติบโตของเงินทุนผิดกฎหมายไหลออกจากทั่วโลก จำแนกตามภูมิภาค พบว่า ตะวันออกกลางและแอฟริกาเหนือ (MENA) อัตราการเติบโต ร้อยละ 31.7 แอฟริกา มีอัตราการเติบโต ร้อยละ 29.2 เอเชียอัตราการเติบโต ร้อยละ 12.4 ประเทศกำลังพัฒนาในยุโรป (Developing Europe) อัตราการเติบโต ร้อยละ 8.0 และประเทศตะวันตก (Western Hemisphere) หรือประเทศที่พัฒนาแล้ว มีอัตราการเติบโต ร้อยละ 7.1 แสดงว่า ภูมิภาคเอเชียยังคงเป็นแหล่งที่มีเงินทุนผิดกฎหมายไหลออกมากที่สุดในโลกในแง่มูลค่าของเงินทุนผิดกฎหมายไหลออก ส่วนแนวโน้มการเติบโตนั้น ตะวันออกกลางและแอฟริกาเหนือ รวมทั้งแอฟริกามีอัตราการเติบโตเฉลี่ยสูงสุดในช่วงปี 2001 - 2010 ดังตารางที่ 2.2

ตารางที่ 2.2 สถานการณ์เงินทุนผิดกฎหมายไหลออกทั่วโลกระหว่างปี 2001-2010

HMN (Hot Money Narrow, Balance of Payments component)							
Region/Year	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
Africa	2,597.64	3,221.96	4,147.09	1,705.94	20,296.96	17,871.45	17,825.18
Asia	11,425.56	6,430.32	6,696.46	6,656.05	15,306.33	16,869.06	17,679.33
Developing Europe	12,932.53	11,479.23	15,647.52	10,397.39	16,150.18	9,754.15	27,928.90
MENA	12,844.44	4,248.36	4,243.83	2,841.25	51,940.31	44,103.30	31,300.12
Western Hemisphere	13,725.55	13,030.16	10,447.70	12,129.15	22,021.10	7,101.79	8,805.86
All Developing Countries	53,525.72	38,410.03	41,182.60	33,729.78	125,714.88	95,699.75	103,539.39
GER (Gross Excluding Reversals, Trade Mispricing component)							
Region/Year	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
Africa	8,500.58	5,615.80	5,752.05	16,223.58	15,223.01	28,613.95	41,239.88
Asia	166,408.68	186,549.71	237,461.31	326,277.67	372,635.85	367,754.60	401,161.88
Developing Europe	28,196.78	12,030.67	16,711.71	29,026.61	13,298.00	9,606.50	16,245.02
MENA	20,385.49	3,796.51	3,025.28	19,278.57	11,775.39	11,467.04	9,841.22
Western Hemisphere	53,459.84	53,411.79	54,841.52	65,463.52	76,459.43	75,583.04	97,921.87
All Developing Countries	258,803.00	246,137.54	303,518.10	421,816.06	463,176.89	466,563.29	528,479.34
Total HMN + GER							
Region/Year	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
Africa	11,098.22	8,837.76	9,899.14	17,929.52	35,519.97	46,484.80	59,065.06
Asia	177,834.24	192,980.03	244,157.77	332,933.72	387,942.18	384,623.66	418,841.21
Developing Europe	41,129.31	23,509.90	32,359.23	39,424.00	29,448.18	19,360.65	44,173.92
MENA	33,229.92	8,044.87	7,269.11	22,119.82	63,715.70	55,570.33	41,141.34
Western Hemisphere	67,185.39	66,441.95	65,289.21	77,592.67	98,480.53	82,684.82	106,727.73
All Developing Countries	330,477.08	299,814.50	358,974.46	489,999.73	615,106.56	588,724.27	669,949.26
HMN Percent of Total	16.2	12.8	11.5	6.9	20.4	16.3	15.5
GER Percent of Total	78.3	82.1	84.6	86.1	75.3	79.2	78.9

Source: Staff estimates, Global Financial Integrity, based on official balance of payments and trade data reported to the IMF by member countries.
 1/ Based on cumulative outflows from the region in total outflows from developing countries over the period 2001-2010

Source : Global Financial Integrity : Illicit Financial Flows from Developing Countries 2001-2012 :10

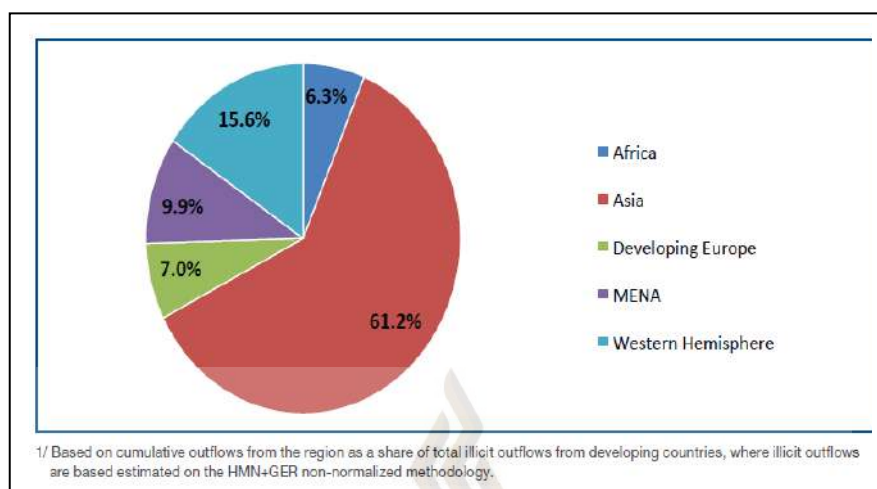
ตารางที่ 2.2 สถานการณ์เงินผิดกฎหมายไหลออกทั่วโลกระหว่างปี 2001-2010 (ต่อ)

	2008	2009	2010	Total	Share of Region in Total (in %)	Percent Change 2009-2010	Logarithmic Growth 2001-2010
	23,488.48	30,941.93	20,755.05	142,851.68	12.23	-49.08	35.50
	22,225.26	66,647.09	91,726.77	261,662.22	22.41	27.34	30.67
	43,109.26	18,469.56	23,145.48	189,014.21	16.19	20.20	10.25
	114,750.53	100,655.75	67,021.29	433,949.18	37.17	-50.18	44.33
	1,804.47	22,249.87	28,820.58	140,136.22	12.00	22.80	-0.27
	205,378.00	238,964.21	231,469.16	1,167,613.50	100.00	-3.24	25.21
	2008	2009	2010	Totals	Share of Region in Total (in %)	Percent Change 2009-2010	Logarithmic Growth 2001-2010
	50,915.87	39,584.24	30,301.94	241,970.30	5.16	-30.63	27.00
	456,103.67	348,866.43	443,945.48	3,307,165.27	70.49	21.42	10.91
	13,624.66	28,039.81	50,525.16	217,304.91	4.63	44.50	5.02
	25,978.67	40,684.36	22,167.25	168,399.77	3.59	-83.53	17.11
	119,301.74	79,868.07	80,433.72	756,744.54	16.13	0.70	7.27
	603,580.03	483,156.50	551,710.80	4,691,584.79	100	12.43	9.95
	2008	2009	2010	Totals	Share of Region in Total (in %)	Percent Change 2009-2010	Logarithmic Growth 2001-2010
	74,404.35	70,526.16	51,056.99	384,821.97	6.57	-38.13	29.15
	478,328.93	415,513.52	535,672.25	3,568,827.49	60.91	22.43	12.43
	56,733.92	46,509.37	73,670.64	406,319.12	6.93	36.87	8.03
	140,729.20	141,340.11	89,188.53	602,349.95	10.28	-58.47	31.74
	121,106.21	102,117.94	109,254.30	896,890.76	15.31	6.53	7.06
	871,302.61	776,007.11	858,842.70	5,859,198.29	100.00	9.65	13.28
	23.6	30.8	27.0	19.9	Ave. HMN % (2001-2010)		18.1
	69.3	62.3	64.2	80.1	Ave. GER % (2001-2010)		76.0

Source : Global Financial Integrity : Illicit Financial Flows from Developing Countries 2001-2012 :11

หากนำเงินเพื่อมาใช้วิเคราะห์เงินทุนผิดกฎหมายไหลออก (Illicit Flow) ทั่วโลก พบว่า ในช่วงปี 2001 - 2010 มูลค่าเงินทุนผิดกฎหมายที่แท้จริง (Real Terms) ที่ไหลออกทั่วโลกมีมูลค่ารวมทั้งสิ้น 5,632,317 ล้านดอลลาร์สหรัฐ เมื่อจำแนกตามภูมิภาคได้ ดังนี้ เอเชีย มูลค่า 3,444,786 ล้านดอลลาร์สหรัฐ (ร้อยละ 61.2) ส่วนใหญ่มาจากประเทศจีนและอินเดีย เป็นต้น ประเทศตะวันตก (Western Hemisphere) หรือประเทศที่พัฒนาแล้ว มูลค่า 877,600 ล้านดอลลาร์สหรัฐ (ร้อยละ 15.9) ตะวันออกกลางและแอฟริกาเหนือ (MENA) มูลค่า 556,458 ล้านดอลลาร์สหรัฐ (ร้อยละ 9.9) ส่วนใหญ่มาจากประเทศแอลจีเรีย อิหร่าน และอิรัก เป็นต้น ประเทศกำลังพัฒนาในยุโรป (Developing Europe) มูลค่า 396,073 ล้านดอลลาร์สหรัฐ (ร้อยละ 7.0) และแอฟริกา มูลค่า 357,399 ล้านดอลลาร์สหรัฐ (ร้อยละ 6.4) ในขณะที่อัตราการเติบโตเฉลี่ยของทั่วโลกมี ร้อยละ 8.6 ต่อปี จำแนกตามภูมิภาคต่าง ๆ ได้ ดังนี้ ตะวันออกกลางและแอฟริกาเหนือ (MENA) มีอัตราการเติบโตเฉลี่ย ร้อยละ 26.3 ต่อปี เนื่องจากราคาน้ำมันในตลาดโลกมีราคาสูงขึ้นอย่างรวดเร็ว จึงส่งผลโดยตรงกับปริมาณเงินทุนผิดกฎหมายไหลออกสูงขึ้นไปด้วย ส่วนแอฟริกา มีอัตราการเติบโตเฉลี่ย ร้อยละ 23.8 ต่อปี เอเชียมีอัตราการเติบโตเฉลี่ย ร้อยละ 7.8 ต่อปี เนื่องจากประเทศจีนมีอัตราการเติบโตทางเศรษฐกิจสูง ทำให้เงินทุนผิดกฎหมายไหลออกเป็นจำนวนมากในแต่ละปีและธุรกรรมการค้าระหว่างประเทศกลายเป็นช่องทางหนึ่งของการไหลออกของเงินทุนผิดกฎหมายดังกล่าวด้วย สำหรับประเทศกำลังพัฒนาในยุโรป (Developing Europe) มีอัตราการเติบโตเฉลี่ย ร้อยละ 3.6 ต่อปี ประเทศตะวันตก (Western Hemisphere) หรือประเทศที่พัฒนาแล้ว มีอัตราการเติบโตเฉลี่ย ร้อยละ 2.7 ต่อปี (Global Financial Integrity : Illicit Financial Flows from Developing Countries 2001-2012 :13-14) ตามลำดับ ดังภาพที่ 2.1

ภาพที่ 2.1 สัดส่วนเงินทุนผิดกฎหมายที่แท้จริงไหลออกทั่วโลกเฉลี่ยระหว่างปี 2001-2010



Source : Global Financial Integrity : Illicit Financial Flows from Developing Countries 2001-2012 : 14

นอกจากนั้น หากพิจารณาจากประเทศที่มีเงินทุนผิดกฎหมายไหลออก 10 อันดับแรกของโลก พบว่า ส่วนใหญ่เป็นประเทศกำลังพัฒนาจากเอเชีย อันดับ 1 ได้แก่ ประเทศจีน มูลค่า 2,742 พันล้านดอลลาร์สหรัฐ (ร้อยละ 47.0 ของโลก) ส่วนอันดับ 2-10 มีมูลค่าระหว่าง 107 - 476 พันล้านดอลลาร์สหรัฐ หรือระหว่าง ร้อยละ 2.0 - 8.0 ของโลก) ดังนี้ เม็กซิโก มูลค่า 476 พันล้านดอลลาร์สหรัฐ มาเลเซีย มูลค่า 285 พันล้านดอลลาร์สหรัฐ ซาอุดีอาระเบีย มูลค่า 210 พันล้านดอลลาร์สหรัฐ รัสเซีย มูลค่า 152 พันล้านดอลลาร์สหรัฐ ฟิลิปปินส์ มูลค่า 138 พันล้านดอลลาร์สหรัฐ ไนจีเรีย มูลค่า 129 พันล้านดอลลาร์สหรัฐ อินเดีย มูลค่า 123 พันล้านดอลลาร์สหรัฐ อินโดนีเซีย 109 พันล้านดอลลาร์สหรัฐ สหรัฐอาหรับเอมิเรตส์ 107 พันล้านดอลลาร์สหรัฐ ส่วนประเทศไทยมี มูลค่า 64 พันล้านดอลลาร์สหรัฐ อยู่อันดับที่ 12 (Global Financial Integrity : Illicit Financial Flows from Developing Countries 2001-2012 :15) ดังตารางที่ 2.3

ตารางที่ 2.3 เงินทุนผิดกฎหมายไหลออกของประเทศต่างๆ 10 อันดับแรกของโลก

Country/Region	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	Total Illicit Outflows	Average of Outflows (where data is available)
China, Mainland	142.20	153.80	183.53	251.06	283.48	296.08	326.66	348.42	336.11	420.36	2,741.70	274.17
Non-normalized HMN	4.73	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	41.38	52.94	99.05	9.91
Non-normalized GER	137.47	153.80	183.53	251.06	283.48	296.08	326.66	348.42	294.73	367.43	2,642.65	264.26
China's Percent of all country IFF	43%	51%	51%	51%	46%	50%	49%	40%	43%	49%	47%	
Mexico	36.30	36.71	38.43	41.21	48.10	49.51	61.97	61.13	51.07	51.17	475.61	47.56
Non-normalized HMN	3.30	1.90	4.41	4.82	3.87	1.13	2.46	0.00	16.50	17.74	56.13	5.61
Non-normalized GER	33.00	34.81	34.02	36.39	44.23	48.38	59.51	61.13	34.58	33.43	419.48	41.95
Mexico's Percent of all country IFF	11%	12%	11%	8%	8%	8%	9%	7%	7%	6%	8%	
Malaysia	13.07	12.54	17.73	19.58	28.08	29.62	32.48	37.35	30.41	64.38	285.24	28.52
Non-normalized HMN	2.39	0.39	0.00	0.00	6.63	7.46	5.20	8.59	5.24	21.66	57.58	5.76
Non-normalized GER	10.67	12.15	17.73	19.58	21.45	22.16	27.28	28.76	25.17	42.72	227.66	22.77
Malaysia's Percent of all country IFF	4%	4%	5%	4%	5%	5%	5%	4%	4%	7%	5%	
Saudi Arabia	0.00	0.00	0.00	0.00	36.44	21.02	16.34	32.97	64.89	38.30	209.96	21.00
Non-normalized HMN	0.00	0.00	0.00	0.00	34.75	20.56	15.63	30.03	60.75	34.38	196.10	19.61
Non-normalized GER	0.00	0.00	0.00	0.00	1.69	0.46	0.72	2.94	4.13	3.92	13.86	1.39
Saudi Arabia's Percent of all country IFF	0%	0%	0%	0%	6%	4%	2%	4%	8%	4%	4%	
Russian Federation	28.70	6.08	11.68	20.36	7.91	0.00	13.35	11.28	8.60	43.64	151.59	15.16
Non-normalized HMN	9.56	6.08	9.18	5.87	7.91	0.00	13.35	11.28	1.73	8.29	73.23	7.32
Non-normalized GER	19.14	0.00	2.50	14.49	0.00	0.00	0.00	0.00	6.88	35.35	78.35	7.84
Russian Federation's Percent of all country IFF	9%	2%	3%	4%	1%	0%	2%	1%	5%	3%	3%	
Philippines	6.54	7.09	11.18	12.24	17.48	17.80	22.46	18.11	8.29	16.62	137.82	13.78
Non-normalized HMN	0.00	0.00	0.90	0.27	1.80	1.59	2.08	1.12	0.00	1.99	9.75	0.98
Non-normalized GER	6.54	7.09	10.29	11.97	15.68	16.21	20.38	16.99	8.29	14.63	128.07	12.81
Philippines' Percent of all country IFF	2%	2%	3%	2%	3%	3%	3%	3%	1%	2%	2%	
Nigeria	0.91	0.00	0.00	1.70	17.83	19.14	19.30	24.18	26.33	19.65	129.04	12.90
Non-normalized HMN	0.00	0.00	0.00	0.00	17.34	17.15	14.40	20.74	26.33	15.35	111.31	11.13
Non-normalized GER	0.91	0.00	0.00	1.70	0.48	1.98	4.90	3.44	0.00	4.30	17.73	1.77
Nigeria's Percent of all country IFF	0%	0%	0%	0%	3%	3%	3%	3%	3%	2%	2%	
India	7.88	8.29	9.45	22.61	30.94	10.51	4.92	26.82	0.28	1.61	123.32	12.33
Non-normalized HMN	0.71	0.19	0.00	0.00	0.54	0.00	0.00	0.00	0.28	1.61	3.33	0.33
Non-normalized GER	7.17	8.10	9.45	22.61	30.40	10.51	4.92	26.82	0.00	0.00	119.99	12.00
India's Percent of all country IFF	2%	3%	3%	5%	5%	2%	1%	3%	0%	0%	2%	
Indonesia	0.32	2.87	15.12	17.64	11.38	12.72	15.49	16.54	11.56	5.21	108.86	10.89
Non-normalized HMN	0.00	1.76	3.51	3.09	0.18	0.00	1.37	0.24	2.97	1.48	14.61	1.46
Non-normalized GER	0.32	1.11	11.61	14.54	11.20	12.72	14.12	16.30	8.59	3.73	94.25	9.43
Indonesia's Percent of all country IFF	0%	1%	4%	4%	2%	2%	2%	2%	1%	1%	2%	
United Arab Emirates	4.60	0.00	0.80	1.00	5.50	11.80	0.00	51.70	23.50	7.60	106.50	10.65
Non-normalized HMN	4.60	0.00	0.80	1.00	5.50	11.80	0.00	51.70	23.50	7.60	106.50	10.65
Non-normalized GER	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00
U.A.E.'s percent of All Country IFF	1%	0%	0%	0%	1%	2%	0%	6%	3%	1%	2%	
Total of top 10 Countries	240.52	227.39	287.92	387.39	487.16	468.19	512.98	628.50	561.05	668.55	4,469.65	446.96
Top 10 Countries as percent of all country IFFs	73%	76%	80%	79%	79%	80%	77%	72%	72%	78%	76%	
Developing World total	330.48	299.81	358.97	490.00	615.11	588.72	662.95	871.30	776.01	858.84	5,859.20	585.92

1/ Top 10 country rankings based on cumulative illicit outflows (non-normalized HMN+GER) over the period 2001-2010.

Source : Global Financial Integrity : Illicit Financial Flows from Developing Countries 2001-2012 : 17

มาตรการในการควบคุมขององค์การระหว่างประเทศ

เนื่องจากปัญหาการฟอกเงินทั่วโลกมีแนวโน้มรุนแรงมากขึ้น จึงทำให้บรรดาประเทศต่าง ๆ ได้พยายามหาทางร่วมมือป้องกันมิให้มีการกระทำความผิดดังกล่าว ซึ่งจากความร่วมมือกันนี้เอง บรรดาประเทศต่าง ๆ ที่เป็นสมาชิกขององค์การสหประชาชาติ [United Nations (UN)] ได้มีการประชุมเพื่อหาข้อยุติร่วมกันในการกำหนดมาตรการเพื่อปกป้องระบบการเงินของสมาชิกจากการนำไปใช้เป็นกลไกในการฟอกเงิน ซึ่งผลจากการประชุมร่วมกันดังกล่าวทำให้ได้ข้อตกลงร่วมกันเมื่อวันที่ 19 ธันวาคม 1988 ณ กรุงเวียนนา ประเทศออสเตรีย โดยการจัดทำเป็นอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วย การต่อต้านการลักลอบค้ายาเสพติดและวัตถุออกฤทธิ์ต่อจิตและประสาท ค.ศ. 1988 (United Nations Convention Against Illicit Traffic in Narcotic Drugs and Psychotropic Substances, 19 December 1988) ซึ่งอนุสัญญานี้ มีผลบังคับ

ใช้เมื่อวันที่ 11 พฤศจิกายน 1993 มีวัตถุประสงค์เพื่อต่อต้านการลักลอบค้ายาเสพติดและวางหลักการสำคัญๆ ที่เกี่ยวกับการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงินด้วย คือ 1) กำหนดให้การฟอกเงินเป็นความผิดอาญา 2) กำหนดให้ภาคีสมาชิกดำเนินการริบทรัพย์สินที่ได้มาจากการกระทำความผิดที่เกี่ยวกับการลักลอบค้ายาเสพติด ซึ่งรวมถึงการริบทรัพย์สินตามคำร้องขอของภาคีสมาชิกอื่นด้วย 3) กำหนดให้ความผิดเกี่ยวกับการค้ายาเสพติดเป็นความผิดที่สามารถส่งผู้ร้ายข้ามแดนได้ และ 4) กำหนดให้ภาคีสมาชิกต้องให้ความร่วมมือทางอาญา ในส่วนที่เกี่ยวกับการกระทำความผิดดังกล่าว ไม่ว่าจะเป็นการสืบสวน สอบสวน ฟ้องคดี หรือการดำเนินการทางอาญาอื่น ๆ

กฎหมายขององค์กรต่างประเทศที่เกี่ยวข้องกับการฟอกเงิน ได้แก่ กรมสารสหประชาชาติ ซึ่งประกอบด้วยอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยการต่อต้านการลักลอบค้ายาเสพติดและวัตถุออกฤทธิ์ต่อจิตประสาท ค.ศ. 1988 อนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยการต่อต้านการสนับสนุนทางการเงินแก่การก่อการร้าย ค.ศ. 1999 อนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยการต่อต้านองค์กรอาชญากรรมข้ามชาติ ค.ศ. 2000 อนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยการต่อต้านการทุจริต ค.ศ. 2003 ข้อมติคณะมนตรีความมั่นคงแห่งสหประชาชาติที่ 1267 (1999) ข้อมติคณะมนตรีความมั่นคงแห่งสหประชาชาติที่ 1373 (2001) ตลอดจนมาตรการจากคณะกรรมการบาเซล (เพื่อกำกับดูแลธนาคาร) ซึ่งองค์กรนี้มีวัตถุประสงค์หลักในการป้องกันมิให้อาชญากรใช้ระบบธนาคารเพื่อการฟอกเงิน โดยมีมาตรการสำคัญ คือ การให้มีการระบุตัวลูกค้าและเข้าใจธุรกิจของลูกค้า ไม่รับทำธุรกรรมที่น่าสงสัย ตลอดจนร่วมมือกับหน่วยงานบังคับใช้กฎหมายทั้งภายในประเทศและความร่วมมือระหว่างประเทศ

ส่วนอีกองค์กรหนึ่ง คือ FATF The Financial Action Task Force (FATF) ซึ่งเป็นคณะทำงานเฉพาะกิจเพื่อดำเนินมาตรการทางการเงิน (FATF) เป็นองค์การระหว่างรัฐบาล ที่บรรดารัฐมนตรีของประเทศสมาชิกร่วมกันจัดตั้งขึ้นเมื่อปี พ.ศ. 2532 อาณัติของ FATF คือ การจัดตั้งมาตรฐานด้านต่าง ๆ และ ส่งเสริมให้มีการใช้มาตรการทางกฎหมาย มาตรการด้านการกำกับดูแลและมาตรการด้านปฏิบัติการอย่างบังเกิดผลในการต่อต้านการฟอกเงิน (ML) การสนับสนุนทางการเงินแก่การก่อการร้าย (TF) และการแพร่ขยายอาวุธ ตลอดจนภัยอื่น ๆ ที่จะกระทบต่อระบบการเงินระหว่างประเทศ นอกจากนี้ FATF ยังร่วมมือกับหน่วยงานระหว่างประเทศอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องเพื่อระบุดูอ่อนต่าง ๆ ในระดับชาติ โดยมีเป้าหมายเพื่อคุ้มครองมิให้มีการนำระบบการเงินระหว่างประเทศไปใช้กระทำความผิด โดยปัจจุบัน FATF มีสมาชิกทางตรงจำนวน 34 ประเทศ และอีก 2 องค์กร (คณะกรรมการยุโรป: European Commission และ กลุ่มความร่วมมืออ่าวอาหรับ: Gulf Cooperation Council) นอกจากนี้ ยังมีสมาชิกทางอ้อมผ่านองค์กรและเครือข่ายในภูมิภาคต่าง ๆ ซึ่งประเทศที่พัฒนาแล้วส่วนใหญ่ล้วนเป็นสมาชิกของ FATF เช่น สหรัฐอเมริกา ญี่ปุ่น เยอรมนี เป็นต้น

ทั้งนี้ คณะทำงานเฉพาะกิจเพื่อดำเนินมาตรการทางการเงินเกี่ยวกับการฟอกเงิน (FINANCIAL ACTION TASK FORCE : FATF) ได้ดำเนินการประการแรก ได้แก่ วิธีการและเทคนิคการฟอกเงินมีการปรับเปลี่ยนอย่างต่อเนื่อง เพื่อหลีกเลี่ยงมาตรการโต้ตอบของทางการ ในระยะที่ผ่านมา คณะทำงานเพื่อดำเนินมาตรการทางการเงินเกี่ยวกับการฟอกเงิน (FATF) ได้ตั้งข้อสังเกตถึงการใช้เทคนิคผสมที่ทันสมัยเพิ่มขึ้น เช่น มีการใช้นิติบุคคลเพิ่มขึ้นเพื่ออำพรางการถือกรรมสิทธิ์ที่แท้จริงและการถือครองทรัพย์สินที่ได้จากการกระทำความผิดกฎหมาย และการใช้ผู้ประกอบการวิชาชีพเพื่อให้คำแนะนำและความช่วยเหลือในการฟอกเงินที่ได้จากการประกอบอาชญากรรม ปัจจัยเหล่านี้เมื่อรวมกับประสบการณ์ที่ได้รับจากกระบวนการดำเนินการกับประเทศและเขตดินแดนที่ไม่ให้ความร่วมมือตามแนวทางของ FATF และความริเริ่มในระดับประเทศและระหว่างประเทศ ทำให้ FATF ได้ทบทวนและปรับปรุงข้อแนะนำสี่สิบข้อสำหรับใช้เป็นแนวทางที่มีความสมบูรณ์สำหรับป้องกันปราบปรามการฟอกเงินและการ

ต่อต้านการสนับสนุนทางการเงินแก่ผู้ก่อการร้าย บัดนี้ FATF จึงเรียกร้องให้ประเทศต่าง ๆ ดำเนินขั้นตอนที่จำเป็นเพื่อนำระบบการป้องกันปราบปรามการฟอกเงินและการต่อต้านการสนับสนุนทางการเงินแก่การก่อการร้ายของประเทศตนมาปฏิบัติให้เป็นไปตามข้อเสนอแนะใหม่ของ FATF และเพื่อนำมาตรการเหล่านี้มาปฏิบัติใช้อย่างมีประสิทธิภาพ ประการที่สอง ข้อเสนอแนะสี่สิบข้อดั้งเดิมของ FATF ได้ร่างขึ้นในปี พ.ศ. 2533 เพื่อเป็นการริเริ่มสำหรับการป้องกันปราบปรามการใช้ระบบการเงินในทางที่ผิดเพื่อฟอกเงินที่ได้มาจากการค้ายาเสพติด ในปี พ.ศ. 2539 มีการปรับปรุงข้อเสนอแนะเป็นครั้งแรกเพื่อสะท้อนรูปแบบการฟอกเงินที่เปลี่ยนแปลงไป ซึ่งข้อเสนอแนะสี่สิบข้อของปี พ.ศ. 2539 ได้รับการรับรองจากประเทศต่าง ๆ มากกว่า 130 ประเทศ และใช้เป็นมาตรฐานระหว่างประเทศในการป้องกันปราบปรามการฟอกเงิน และในเดือนตุลาคม พ.ศ. 2544 FATF ได้ขยายหน้าที่ซึ่งได้รับมอบหมายเพื่อดำเนินการกับประเด็นเรื่องการสนับสนุนทางการเงินแก่การก่อการร้ายและได้ดำเนินก้าวที่สำคัญในการออกข้อเสนอแนะพิเศษแปดข้อ ว่าด้วยการสนับสนุนทางการเงินแก่การก่อการร้าย (ต่อมาขยายเป็น 9 ข้อ) ข้อเสนอแนะเหล่านี้ประกอบด้วยมาตรการที่มุ่งจะต่อต้านการสนับสนุนทางการเงินแก่การก่อการร้ายและองค์กรก่อการร้ายและเป็นส่วนเสริมของข้อเสนอแนะสี่สิบข้อ องค์ประกอบที่สำคัญในการป้องกันปราบปรามการฟอกเงินและการต่อต้านการสนับสนุนทางการเงินแก่การก่อการร้าย ก็คือ ความจำเป็นต้องตรวจสอบและประเมินผลระบบของประเทศต่าง ๆ ในส่วนที่เกี่ยวกับการปฏิบัติตามมาตรฐานระหว่างประเทศเหล่านี้ การประเมินผลซึ่งดำเนินการโดย FATF และองค์กรภูมิภาคแบบ FATF ตลอดจนการประเมินผลซึ่งดำเนินการโดยกองทุนการเงินระหว่างประเทศ (IMF) และธนาคารโลกเป็นกลไกที่สำคัญเพื่อให้หลักประกันว่า ประเทศต่าง ๆ ได้นำข้อเสนอแนะของ FATF ไปปฏิบัติอย่างมีประสิทธิภาพ

มาตรฐานสากลว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน

คณะทำงาน TATF ได้ออกข้อเสนอแนะซึ่งเป็นแนวทางในการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงินสำหรับประเทศสมาชิก ซึ่งรู้จักกันในชื่อ TATF Recommendations และได้พัฒนาปรับปรุงสาระสำคัญเรื่อยมาจนกระทั่งเป็นแนวทางปฏิบัติที่ได้รับการยอมรับในระดับสากล ว่าเป็นมาตรการในการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงินและการต่อต้านการสนับสนุนทางการเงินแก่การก่อการร้าย (Anti-Money Laundering and Combating the Financing of Terrorism หรือ AML/CFT) ที่ประเทศต่าง ๆ ควรนำไปปรับใช้เป็นกฎหมายภายในประเทศตน

ข้อเสนอแนะของคณะทำงาน TATF ได้รับการปรับปรุงพัฒนาเป็นข้อเสนอแนะทั้งสิ้น 49 ข้อ ประกอบด้วยข้อเสนอแนะในการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน 40 ข้อ และเพิ่มเติมด้วยข้อเสนอแนะพิเศษในการต่อต้านการสนับสนุนทางการเงินแก่การก่อการร้ายอีก 9 ข้อ ซึ่งเรียกรวมกันว่า The TATF 40 Recommendations and The TATF 9 Special Recommendations

และมีการแก้ไขปรับปรุงครั้งล่าสุด เมื่อเดือนกุมภาพันธ์ พ.ศ. 2555 จากทั้งหมด 49 ข้อ เหลือเพียง 40 ข้อ ข้อเสนอแนะมีสาระสำคัญในภาพรวมเกี่ยวกับ การกำหนดความผิดฐานฟอกเงินและความผิดมูลฐานของการฟอกเงินให้กว้างและครอบคลุมการกระทำความผิดอาญาร้ายแรงทั้งหมด และประเทศต่าง ๆ ควรกำหนดให้มีหน่วยงานข่าวกรองทางการเงินเป็นหน่วยงานที่รับรายงานธุรกรรมจากสถาบันการเงิน และมีหน้าที่ในการสืบสวนทางการเงินเพื่อขยายผลไปยังเครือข่ายทางการเงินของกลุ่มผู้กระทำความผิดที่ใช้สถาบันการเงิน รวมถึงองค์กรทางธุรกิจประเภทอื่นเป็นแหล่งฟอกเงินด้วย

ผลการดำเนินมาตรการต่อต้านการฟอกเงินของประเทศต่าง ๆ

การฟอกเงินเป็นอาชญากรรมประเภทหนึ่งที่เราพบเห็นได้เกือบทุกประเทศทั่วโลก และต่อมาได้พัฒนาขึ้นเป็นอาชญากรรมระหว่างประเทศ ดังนั้น บรรดาประเทศต่าง ๆ ที่ประสบปัญหานี้จึงได้หามาตรการที่จะปราบปรามและสกัดกั้นการกระทำในลักษณะดังกล่าว ทั้งโดยลำพังในประเทศของตนเองและโดยการรวมกลุ่มหรือดำเนินการร่วมกันระหว่างประเทศต่าง ๆ ในโลก

การใช้ความพยายามเพื่อปราบปรามและสกัดกั้นการฟอกเงินนั้น ปรากฏว่าได้มีขึ้นทั้งในระดับภายในประเทศของแต่ละประเทศและในระดับระหว่างประเทศ ซึ่งโดยข้อเท็จจริงแล้วข้อตกลงหรือความพยายามร่วมกันในระดับระหว่างประเทศมีส่วนเป็นอย่างมากในการผลักดันให้เกิดมาตรการต่าง ๆ ที่เป็นรูปธรรมขึ้นในภายหลัง ทั้งในระดับภายในประเทศและในระดับระหว่างประเทศ

ความพยายามในการปราบปรามและสกัดกั้นการฟอกเงินนี้ ได้เริ่มมีครั้งแรกจากการที่ได้มีความพยายามหาจุดที่เหมาะสมในระหว่างสิทธิส่วนบุคคลในอันที่จะได้รับความคุ้มครอง กับการที่จะต้องปฏิบัติตามกฎระเบียบต่าง ๆ ของรัฐในอันที่จะป้องกันมิให้มีการประกอบอาชญากรรม รัฐบาลซึ่งมีหน้าที่โดยตรงที่จะต้องควบคุมดูแลมิให้เกิดความไม่เหมาะสมขึ้น จึงได้พุ่งเป้าไปที่องค์การหรือสถาบันต่าง ๆ มากกว่าที่จะมุ่งไปยังตัวบุคคล ในเรื่องนี้ได้เคยมีกรณีตัวอย่างจากคดี The Bank of Boston Dispute ในประเทศสหรัฐอเมริกาเมื่อปี ค.ศ. 1985 ซึ่ง พอสรุปได้ว่า กระทรวงยุติธรรมได้ดำเนินการปรับ The First National Bank of Boston ในข้อหาโอนเงินมากกว่า 1 พันล้านเหรียญสหรัฐ ไปยังธนาคารใน Switzerland ในช่วงเวลา 2 ปี โดยที่มิได้รายงานต่อทางราชการตาม The Currency and Foreign Transactions Reporting Act ซึ่งในกรณีนี้ กระทรวงยุติธรรมกล่าวอ้างว่า ธนาคารมีความเกี่ยวพันอย่างมากกับองค์การอาชญากรรมและช่วยทำการฟอกเงินให้กับครอบครัวมาเฟียใน Boston และธนาคารไม่สามารถชี้แจงให้เป็นที่พอใจได้ว่า เพราะเหตุใดธนาคารจึงละเว้นไม่รายงานตามที่กฎหมายกำหนด แต่ธนาคารปฏิเสธว่าไม่มีความเกี่ยวข้องกับครอบครัวมาเฟียดังกล่าว และกล่าวอ้างว่าการโอนเงินนั้นได้ทำไปตามคำร้องขอของธนาคารใน Switzerland อย่างไรก็ดี มีหลักฐานปรากฏว่าธนาคารได้นำบัญชีของครอบครัวดังกล่าวนี้ไว้ในบัญชีที่ยกเว้นไม่ต้องทำรายงาน ในที่สุดธนาคารและเจ้าหน้าที่ได้ถูกตัดสินว่ากระทำความผิดหลายพันครั้งจริง และธนาคารถูกลงโทษปรับเป็นเงิน 100 ล้านดอลลาร์สหรัฐ จากกรณีตัวอย่างนี้ ทำให้เริ่มมีการตื่นตัวกันมากขึ้นว่า สถาบันการเงินควรจะต้องดำเนินการอย่างจริงจังในการรายงานเกี่ยวกับการทำธุรกรรมต่าง ๆ ตามที่กฎหมายกำหนด ทั้งนี้ โดยคำนึงว่าอาชญากรรมนั้นจะพยายามไม่ทิ้งร่องรอยไว้ให้ทำการค้นหาต่อไปได้ และการโอนเงินสดซึ่งเป็นการฟอกเงินอย่างหนึ่งนั้นได้สร้างความเสียหายให้กับระบบเศรษฐกิจของประเทศต่าง ๆ เป็นอย่างมาก เนื่องจาก ประการแรก เงินสดสามารถเปลี่ยนสภาพไปเป็นทรัพย์สินอย่างอื่นได้ง่าย ประการที่สอง เงินสดสามารถใช้เป็นช่องทางในการปิดบังหรือซ่อนเร้นแหล่งที่มา หรือมูลค่าที่แท้จริงของทรัพย์สินได้ และประการที่สาม เงินสดนั้นสามารถทำให้กลายเป็นสิ่งของที่ชอบด้วยกฎหมาย ได้ง่าย

จากวิวัฒนาการที่มีมาเป็นลำดับในระหว่างประเทศ ทำให้ประเทศต่าง ๆ ในโลกต่างพากันเคลื่อนไหวมากขึ้นในอันที่จะต่อสู้กับปัญหานี้ โดยการที่หลาย ๆ ประเทศได้พยายามปราบปรามการฟอกเงินโดยการแก้ไขกฎหมายภายในประเทศของตน เพื่อกำหนดให้การฟอกเงินเป็นความผิดอาญา หรือเข้าร่วมเป็นภาคีในสนธิสัญญาหรืออนุสัญญาต่าง ๆ เกี่ยวกับเรื่องดังกล่าว อนึ่ง ในเรื่องการออกกฎหมายเกี่ยวกับการฟอกเงินนี้ ประเทศต่าง ๆ เป็นจำนวนมากที่มีความเคลื่อนไหวและมีวิวัฒนาการทางกฎหมาย ในที่นี้ จะกล่าวถึงเฉพาะประเทศที่สำคัญ ๆ ที่มีบทบาทในเรื่องนี้ และระบบต่าง ๆ ที่ประเทศเหล่านั้นนำมาใช้ได้กลายมาเป็นหลักหรือต้นแบบของระบบที่มีการนำมาใช้ในประเทศอื่น ๆ

จากตารางที่ 2.4 ผลการปฏิบัติงานในการต่อต้านการฟอกเงินและอาชญากรรมทางการเงินของประเทศต่าง ๆ จากรายการกิจกรรม 16 รายการที่รัฐบาลต่าง ๆ จะต้องดำเนินการเพื่อแสดงให้เห็นถึงการต่อต้านการฟอกเงินและอาชญากรรมทางการเงินระหว่างประเทศ ประกอบด้วย การฟอกเงินจากอาชญากรรมค้าเสพติด อาชญากรรมก่อนค้ายาเสพติด การบันทึกรายการธุรกรรมขนาดใหญ่ การรักษารายการบันทึกธุรกรรมเป็นเวลานาน รายงานธุรกรรมที่น่าสงสัยความร่วมมือทางการเงินตามข้อตกลง Egmont Group ระบบแสดงตัวตนของทรัพย์สิน การจัดรายการทรัพย์สิน ความร่วมมือการบังคับใช้กฎหมายระหว่างประเทศ การส่งข้อมูลทางการเงินระหว่างประเทศ ความช่วยเหลือกองทุนตามกฎหมาย สถาบันการเงินที่ไม่ใช่ธนาคาร การปกป้องผู้ให้ข้อมูลสำคัญ การเงินเพื่อก่อการร้าย รัฐสมาชิกตามข้อตกลง UN 1988 และข้อตกลงระหว่างประเทศว่าด้วยการเงินเพื่อก่อการร้าย พบว่า รัฐบาลประเทศพัฒนาส่วนใหญ่จะดำเนินการตามข้อตกลงหรือข้อกำหนด 16 รายการ ดังกล่าวนั้น อาจจะมีบางรายการที่อยู่ระหว่างดำเนินการ เช่น กรีนิ สิงคโปร์ สเปน และสวีตเซอร์แลนด์ จะดำเนินการทั้งหมด ยกเว้น รายการที่เป็นรายงานธุรกรรมที่น่าสงสัยอยู่ระหว่างดำเนินการ ส่วนประเทศไทยดำเนินการแล้ว 14 รายการ อีก 2 รายการ คือ รายงานธุรกรรมที่น่าสงสัยอยู่ระหว่างดำเนินการกับรายการการจัดรายการทรัพย์สินไม่ได้ดำเนินการ ทั้งนี้ โดยภาพรวมหากเป็นประเทศที่พัฒนาแล้วจะดำเนินการเกือบทั้ง 16 รายการ แต่หากเป็นประเทศกำลังพัฒนาหรือ ด้อยพัฒนาอาจจะไม่พร้อมที่จะดำเนินการหลายรายการ ดังตารางที่ 2.4

ตารางที่ 2.4 ผลการปฏิบัติงานการต่อต้านการฟอกเงินและอาชญากรรมทางการเงินประเทศต่าง ๆ

Actions by Governments																
	Criminalized Drug Money Laundering	Criminalized Beyond Drugs	Record Large Transactions	Maintain Records Over Time	Report Suspicious Transactions (NMP)	Egmont Financial Intelligence Units	System for Identifying/Freezing Assets	Arrangements for Asset Sharing	Cooperates with International Law Enf.	International Transportation of Currency	Mutual Legal Assistance	Non-Bank Financial Institutions	Disclosure Protection "Safe Harbor"	Criminalized Financing of Terrorism	States Party to 1988 UN Convention	Int. Terrorism Financing Convention
Sao Tome & Principe	Y	N	N	N	N	N	N	N	N	N	N	N	N	N	Y	Y
Saudi Arabia	Y	Y	Y	Y	M	Y	Y	N	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y
Senegal	Y	Y	Y	Y	M	N	Y	N	Y	Y	Y	Y	Y	N	Y	Y
Serbia	Y	Y	Y	Y	M	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y
Seychelles	Y	Y	N	Y	M	N	Y	N	Y	N	Y	Y	Y	Y	Y	Y
Sierra Leone	Y	Y	Y	Y	M	N	Y	N	N	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y
Singapore	Y	Y	Y	Y	M	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y
Slovakia	Y	Y	Y	Y	M	Y	Y	N	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y
Slovenia	Y	Y	Y	Y	M	Y	Y	N	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y
Solomon Islands	Y	Y	N	Y	N	N	N	N	N	N	N	N	N	N	N	N
South Africa	Y	Y	N	Y	M	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y
Spain	Y	Y	Y	Y	M	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y
Sri Lanka	Y	N	N	Y	M	N	N	N	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y
St Kitts & Nevis	Y	Y	Y	Y	M	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y
St. Lucia	Y	Y	N	Y	M	Y	Y	N	Y	Y	Y	Y	Y	N	Y	N
St. Vincent/Grenadines	Y	Y	Y	Y	M	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y
Suriname	Y	Y	Y	Y	M	N	Y	N	Y	Y	Y	Y	Y	N	Y	N
Swaziland	Y	Y	Y	Y	M	N	Y	N	Y	N	Y	Y	Y	Y	Y	Y
Sweden	Y	Y	Y	Y	M	Y	Y	Y	N	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y
Switzerland	Y	Y	Y	Y	M	Y	Y	Y	N	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y
Syria	Y	Y	Y	Y	M	Y	Y	N	N	N	Y	N	N	Y	Y	Y
Taiwan	Y	Y	Y	Y	M	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	NA	NA
Tajikistan	Y	Y	N	N	N	N	N	N	Y	Y	N	N	Y	Y	Y	Y
Tanzania	Y	Y	Y	Y	M	N	Y	N	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y
Thailand	Y	Y	Y	Y	M	Y	Y	N	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y
Togo	Y	N	Y	Y	N	N	Y	N	Y	N	Y	N	Y	Y	Y	Y

สหรัฐอเมริกา

สหรัฐอเมริกาเป็นประเทศที่นับได้ว่า เป็นผู้ผลักดันเป็นอย่างมากให้ประเทศต่าง ๆ ในโลกออกกฎหมายหรืออย่างน้อยที่สุด ก็ให้ความร่วมมือในการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน เนื่องจากสหรัฐอเมริกาเป็นผู้ได้รับผลกระทบจากการฟอกเงิน โดยเฉพาะอย่างยิ่งในส่วนของยาเสพติดเป็นอย่างมาก ดังนั้น เพื่อต่อสู้กับปัญหาเหล่านี้ ในปี 1986 สหรัฐอเมริกาได้ตรากฎหมายบัญญัติให้การฟอกเงินเป็นอาชญากรรมเพิ่มขึ้นอีกประเภทหนึ่ง (The Money Laundering Control Act, 1986) ซึ่งเรียกว่าเป็น “กฎหมายควบคุมการฟอกเงิน” และเป็นส่วนหนึ่งของ The Anti Drug Abuse Act of 1986 ที่มีสาระสำคัญ คือ การกำหนดให้การฟอกเงินเป็นความผิดทางอาญา และให้สามารถยึดหรืออายัดได้ และในมาตรา 1957 ได้มีการระบุถึงการเป็นธุระในการโอนเงินซึ่งเกี่ยวข้องกับทรัพย์สินที่ได้มาเกี่ยวเนื่องจากการกระทำอันมิชอบด้วยกฎหมาย โดยมีมาตรการในการรับทรัพย์สินทั้งทางอาญาและทางแพ่ง จึงเห็นได้ว่า กฎหมายฉบับนี้มีได้ใช้บังคับจำกัดเฉพาะกับการฟอกเงินที่ได้มาจากยาเสพติดเท่านั้น แต่ได้ใช้รวมไปถึงการฟอกเงินที่ได้มาจากการกระทำที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายตามที่กำหนดไว้ด้วย เช่น การประกอบอาชญากรรมที่เป็นความผิดอย่างร้ายแรงตามกฎหมายของมลรัฐ หรือการเลี่ยงภาษี เป็นต้น และนอกจากนั้น ยังได้มีการกำหนดฐานความผิดขึ้นใหม่ โดยกำหนดว่าบุคคลใดที่โอนหรือยกย้ายเงินที่ได้มาโดยมิชอบด้วยกฎหมาย ถือว่าได้กระทำความผิดฐานฟอกเงินด้วย แต่ทั้งนี้พนักงานเจ้าหน้าที่จะต้องพิสูจน์ให้ได้ด้วยว่าบุคคลดังกล่าวได้กระทำไปโดยรู้หรืออย่างน้อยก็ควรจะรู้หรือเจตนาที่จะกระทำเพื่อหลีกเลี่ยงมิให้ต้องมีการรายงานตามที่กฎหมายกำหนด และการที่บุคคลดังกล่าวละเลย หรือเพิกเฉยก็ให้ถือว่าได้รู้หรือเจตนาที่จะทำเช่นนั้นด้วย

ส่วนกฎหมายซึ่งบังคับในเรื่องเกี่ยวกับการรายงานธุรกรรมเงินสด และการจัดเก็บข้อมูลในสหรัฐได้แก่กฎหมายว่าด้วยความลับทางธนาคาร (Bank Secrecy Act) ซึ่งมีวัตถุประสงค์สำคัญในการให้ธนาคารรายงานการทำธุรกรรมต่อเจ้าหน้าที่ เมื่อมีเหตุผลตามที่กฎหมายกำหนดไว้ โดยการรายงานดังกล่าวจะต้องกระทำทั้ง การทำธุรกรรมในสหรัฐหรือในต่างประเทศ โดยการรายงานธุรกรรมต่างประเทศและกระแสเงินตรา ตาม Currency and Foreign Transaction Reporting Act จะกำหนดให้เอกชน ธนาคาร และสถาบันการเงินอื่น ๆ ต้องรายงานการทำธุรกรรมทางการเงิน ทั้งในประเทศและต่างประเทศต่อรัฐบาลกลาง ซึ่งหากไม่ปฏิบัติตามหรือไม่รายงาน รัฐบาลจะถือว่าองค์กรมีพฤติกรรมที่น่าสงสัย โดยหน้าที่ของสถาบันการเงินตาม Bank Secrecy Act มี 4 ข้อคือ 1) ต้องให้สถาบันการเงินมีการรู้จักตัวตนของลูกค้า (Know your customer) หรือมีการแสดงตนของลูกค้า (Identification of customer) 2) มีหน้าที่ในการบันทึก และจัดเก็บรักษาข้อมูลต่าง ๆ ที่เกี่ยวกับการทำธุรกรรมทางการเงิน 3) ให้มีการฝึกอบรมเจ้าหน้าที่ของสถาบันการเงินที่ต้องรับผิดชอบในการส่งเสริมการปฏิบัติตาม Bank Secrecy Act และ 4) ให้มีระบบการควบคุมภายในสถาบันการเงิน เพื่อปฏิบัติตามกรอบและแนวทางของทางราชการการส่งเสริมการปฏิบัติตาม Bank Secrecy Act

อังกฤษ

อังกฤษเป็นอีกประเทศหนึ่งที่นอกจากจะเล็งเห็นถึงความสำคัญในการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงินแล้ว เนื่องจากอังกฤษเป็นสมาชิกอยู่ในกลุ่มประชาคมยุโรปด้วย อังกฤษจึงจำต้องถูกผูกมัดอยู่ภายใต้ EC Council Directive 91/308 ในอันที่จะต้องตรากฎหมายป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน ซึ่งอังกฤษก็ได้ตรากฎหมายเกี่ยวกับเรื่องนี้ขึ้น ทั้งนี้ โดยได้บัญญัติแยกไว้ตามกฎหมายในแต่ละเรื่องให้มีความผิดฐานฟอกเงินด้วย เช่น กฎหมายเกี่ยวกับยาเสพติด (Drug Trafficking Offences Act 186) หรือกฎหมายอาญา (Criminal Justice Act 1993) เป็นต้น แต่ทั้งนี้ ในกฎหมายต่าง ๆ เหล่านี้ มิได้มีการนิยามหรือให้ความหมายเป็นการทั่วไปไว้สำหรับการฟอกเงินไว้โดยเฉพาะ แต่จาก

บทบัญญัติต่าง ๆ ในกฎหมายเหล่านี้พอสรุปได้ว่า ตามกฎหมายอังกฤษ การกระทำที่จะถือได้ว่าเป็นการฟอกเงิน เช่น การช่วยเหลือบุคคลอื่นให้คงได้รับประโยชน์จากการประกอบอาชญากรรม การได้มาครอบครองหรือใช้สิ่งที่ได้มาจากการกระทำความผิด การโอนหรือยกย้ายทรัพย์สินเพื่อให้ถูกยึดหรืออายัด หรือการปกปิดหรือไม่แจ้งให้ทราบ เมื่อมีกรณีสงสัยว่ามีการฟอกเงิน เป็นต้น ซึ่งกฎหมายและกฎระเบียบที่สำคัญที่เกี่ยวกับการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงินของอังกฤษ ที่บังคับใช้ที่สำคัญ ได้แก่

1) Drug Trafficking Act 1994 ซึ่งเป็นกฎหมายที่มุ่งเน้นในการดำเนินการกับผู้ลักลอบค้ายาเสพติด โดยกำหนดให้การฟอกเงินที่ได้มาจาก ยาเสพติดเป็นความผิด มีบทกำหนดโทษทางอาญาแก่ผู้กระทำ หรือให้ความสะดวกหรือลงทุนให้แก่ผู้อื่น โดยรู้ว่าผู้นั้นค้ายาเสพติด ทั้งนี้ ยังกำหนดความผิดครอบคลุมไปถึงผู้กระทำการปกปิด อำพราง เปลี่ยนสภาพ หรือโอนรายได้ของบุคคลใดบุคคลหนึ่ง ซึ่งมีที่มาจากการค้ายาเสพติดเพื่อการหลีกเลี่ยงการฟ้องคดีอีกด้วย นอกจากนี้ กฎหมายยังบัญญัติให้ สถาบันการเงินที่ไม่มีการรายงานต่อเจ้าหน้าที่ กรณีที่มีเหตุอันควรสงสัยหรือเชื่อได้ว่า เงินหรือการลงทุนของลูกค้ายกี่ยวข้องกับการค้ายาเสพติด จะต้องมีความผิดด้วย

2) Prevention of Terrorism Act 1989 ซึ่งเป็นกฎหมายที่กำหนดความผิดสำหรับการเกี่ยวข้องกับการเก็บรักษาหรือควบคุมรายได้ของผู้ก่อการร้าย โดยในนามของตนเองหรือในนามของผู้อื่น ในลักษณะของการช่วยเหลือหรืออำนวยความสะดวกแก่ผู้ก่อการร้าย

3) Criminal Justice Act 1987 ซึ่งเป็นกฎหมายที่กำหนดความผิดทางอาญา สำหรับการเคลื่อนย้าย หรือสนับสนุนการเคลื่อนย้ายทรัพย์สินที่ได้มาจากการค้ายาเสพติด โดยกินความถึง การรับ ครอบครอง หรือรายได้จากการค้ายาเสพติด การสนับสนุน ช่วยเหลือ และการไม่รายงานการรู้ หรือสงสัยเกี่ยวกับการฟอกเงิน

4) Money Laundering Regulation 1993 ซึ่งเป็นระเบียบว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการ ฟอกเงินที่กำหนดให้สถาบันการเงินเกือบทั้งหมด และบุคคลอื่นตามกฎหมายกำหนดต้องมีการจัดตั้งระบบเพื่อต่อต้านการฟอกเงิน และหากมีการฝ่าฝืนระเบียบดังกล่าว ถือว่าเป็นความผิดทางอาญา ไม่ว่าจะมีการฟอกเงินจริงในสถาบันการเงินนั้นหรือไม่ก็ตาม

หน้าที่ของสถาบันการเงินในการต่อต้านการฟอกเงินที่สถาบันการเงินและผู้ที่เกี่ยวข้องที่กำหนด มีหน้าที่ดังนี้ คือ (1) จัดให้มีการควบคุมในการติดต่อและการสื่อสารตามสมควรเพื่อป้องกัน หรือยับยั้งการฟอกเงิน (2) การตรวจสอบธุรกรรมซึ่งอาจเป็นการฟอกเงิน (3) การเก็บรักษาข้อมูลที่เป็นการบ่งชี้ตัวตนของลูกค้ำ (4) การรายงานเกี่ยวกับตัวตนของลูกค้ำ หรือความสงสัยว่าอาจจะมีการฟอกเงิน (5) การให้ความรู้และการฝึกฝนอบรมพนักงานเกี่ยวกับการต่อต้านการฟอกเงิน

ออสเตรเลีย

ออสเตรเลียเป็นประเทศหนึ่งที่ได้ให้ความสำคัญในการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงินเป็นอย่างมาก ออสเตรเลียได้เข้าเป็นภาคีในสนธิสัญญาและอนุสัญญาต่าง ๆ ที่เกี่ยวกับการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงินมากมาย และได้ตรา The Proceeds of Crime Act 1987 ขึ้นใช้บังคับ ซึ่งนับได้ว่าเป็นประเทศแรกในภูมิภาคเอเชียที่ตรากฎหมายในเรื่องการยึดทรัพย์สินที่ได้มาจากการฟอกเงิน และกำหนดให้การฟอกเงินเป็นความผิดทางอาญา นอกจากนี้ ออสเตรเลียยังได้ตรากฎหมายขึ้นอีกฉบับหนึ่ง คือ The Financial Transaction Reports Act 1988 ซึ่งตามกฎหมายดังกล่าว ได้มีการจัดตั้งองค์การขึ้นใหม่องค์การหนึ่ง คือ The Australian Transaction Reports and Analysis Centre (AUSTRAC) ซึ่งมีหน้าที่ในการบริหารและเป็นหน่วยงานที่มีหน้าที่สำคัญ คือ หน้าที่ในการดำเนินการในส่วนที่เกี่ยวกับการฟอกเงิน โดยมีหน่วยงานที่ทำหน้าที่สืบสวนสอบสวนเป็นผู้คอยให้

ความช่วยเหลือ ซึ่งกฎหมายและกฎระเบียบที่สำคัญที่เกี่ยวกับการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงินบังคับใช้ที่สำคัญ ได้แก่

1) Financial Transaction Report Act 1988 ซึ่งกฎหมายฉบับนี้มีหลักการครอบคลุมถึงธุรกรรม ทุกประเภทไม่จำกัดถึงทรัพย์สินในลักษณะที่เป็นเงินสดเท่านั้นซึ่งกฎหมายนี้มีวัตถุประสงค์ที่สำคัญในการใช้เป็นเครื่องมือเพื่อการสืบสวนสอบสวนการกระทำผิดประเภทต่าง ๆ ตั้งแต่การหลีกเลี่ยงภาษี การกระทำผิดตามกฎหมายหุ้นส่วนหรือบริษัท ตลอดจนการฟอกเงินจากองค์กรอาชญากรรม

2) Proceeds of Crime Act 1987 ซึ่งเป็นกฎหมายที่บัญญัติให้การฟอกเงินที่ได้มาจากอาชญากรรม ซึ่งเป็นความผิดต่อรัฐบาลกลาง เป็นความผิด มีการกำหนดโทษและมีมาตรการยึดทรัพย์ อายัด และริบทรัพย์สินที่ใช้ในการกระทำความผิดอาญา หรืออาจได้มาจากการกระทำความผิดอาญา โดยมีการกำหนดว่าสถาบันการเงินจะต้องรักษาเอกสารที่เกี่ยวข้องกับธุรกรรมทางการเงินต่าง ๆ ไว้เป็นเวลา 7 ปี

3) Telecommunication (Interception) Amendment Act 1987 ซึ่งเป็นกฎหมายที่เพิ่มอำนาจในการติดตาม และรับทราบข่าวสารทางอุปกรณ์สื่อสาร สำหรับความผิดในคดี ยาเสพติด คดีอาญา และหลบหนีภาษี โดยเป็นกฎหมายในลักษณะที่สนับสนุนการปฏิบัติงานของเจ้าพนักงาน เพื่อตรวจสอบและทราบข้อมูลที่จำเป็นต่อการป้องกันและปราบปรามการกระทำความผิด

4) Mutual Assistance in Criminal Matters Act 1987 เป็นกฎหมายที่กำหนดหลักการพื้นฐานด้านกฎหมายในการทำความตกลงและการให้ความร่วมมือกับประเทศต่าง ๆ โดยแต่ละฝ่ายสามารถร้องขอความช่วยเหลือในการสืบสวน สอบสวน การฟ้องคดี และการดำเนินคดีในเรื่องอาญาระหว่างประเทศ

5) Custom Act 1901 เป็นกฎหมายที่กำหนดให้รับสามารถยึดรายได้ที่มีที่มาจากภาษีอากรยาเสพติด ไม่ว่าจะรายได้จะเป็น เชื้อค เงินสด หรือทรัพย์สินใด ๆ ก็ตาม

จากการศึกษาผลการดำเนินมาตรการต่อต้านการฟอกเงินของประเทศต่าง ๆ พบว่า การฟอกเงินเป็นอาชญากรรมประเภทหนึ่งที่เกิดขึ้นได้เกือบทุกประเทศทั่วโลก และต่อมาได้พัฒนาขึ้นเป็นอาชญากรรมระหว่างประเทศ ดังนั้น บรรดาประเทศต่าง ๆ ที่ประสบปัญหานี้จึงได้หามาตรการที่จะปราบปรามและสกัดกั้นการกระทำในลักษณะดังกล่าว ทั้งโดยลำพังในประเทศของตนเองและโดยการรวมกลุ่มหรือดำเนินการร่วมกันระหว่างประเทศต่าง ๆ ในโลก ทั้งนี้ การใช้ความพยายามเพื่อปราบปรามและสกัดกั้นการฟอกเงินนั้น ปรากฏว่าได้มีขึ้นทั้งในระดับภายในประเทศของแต่ละประเทศและในระดับระหว่างประเทศ ซึ่งโดยข้อเท็จจริงแล้วข้อตกลงหรือความพยายามร่วมกันในระดับระหว่างประเทศมีส่วนเป็นอย่างมากในการผลักดันให้เกิดมาตรการต่าง ๆ ที่เป็นรูปธรรมขึ้นในภายหลัง ทั้งในระดับภายในประเทศและในระดับระหว่างประเทศ สำหรับผลการปฏิบัติงานในการต่อต้านการฟอกเงินและอาชญากรรมทางการเงินของประเทศต่าง ๆ จากรายการกิจกรรม 16 รายการที่รัฐบาลต่าง ๆ จะต้องดำเนินการเพื่อแสดงให้เห็นต่อต้านการฟอกเงินและอาชญากรรมทางการเงินระหว่างประเทศ ประกอบด้วย การฟอกเงินจากอาชญากรรมค้าเสพติด อาชญากรรมก่อนค้ายาเสพติด การบันทึกรายการธุรกรรมขนาดใหญ่ การรักษารายการบันทึกธุรกรรมเป็นเวลานาน รายงานธุรกรรมที่น่าสงสัย ความร่วมมือทางการเงินตามข้อตกลง Egmont Group ระบบแสดงตัวตนของทรัพย์สิน การจัดรายการทรัพย์สิน ความร่วมมือการบังคับใช้กฎหมายระหว่างประเทศ การซื้อส่งทางการเงินระหว่างประเทศ ความช่วยเหลือกองทุนตามกฎหมาย สถาบันการเงินที่ไม่ใช่ธนาคาร การปกป้องผู้ให้ข้อมูลสำคัญ การเงินเพื่อก่อการร้าย รัฐสมาชิกตามข้อตกลง UN 1988 และข้อตกลงระหว่างประเทศว่าด้วยการเงินเพื่อก่อการร้าย พบว่า รัฐบาลประเทศพัฒนาส่วนใหญ่จะดำเนินการตามข้อตกลง

หรือข้อกำหนด 16 รายการดังกล่าวนั้น อาจจะมีบางรายการที่อยู่ระหว่างดำเนินการเช่น กรณี สิงคโปร์ สเปน และ สวิตเซอร์แลนด์จะดำเนินการทั้งหมด ยกเว้นรายการที่เป็นรายงานธุรกรรมที่น่าสงสัยอยู่ระหว่างดำเนินการ ส่วน ประเทศไทยดำเนินการแล้ว 14 รายการ อีก 2 รายการ คือ รายงานธุรกรรมที่น่าสงสัยอยู่ระหว่างดำเนินการกับ รายการการจัดรายการทรัพย์สินไม่ได้ดำเนินการ ทั้งนี้ โดยภาพรวมหากเป็นประเทศที่พัฒนาแล้วจะดำเนินการตาม รายการเกือบทั้ง 16 รายการ แต่หากเป็นประเทศกำลังพัฒนาหรือด้อยพัฒนาอาจจะไม่พร้อมที่จะดำเนินการหลาย รายการ

เศรษฐกิจผิดกฎหมายกับการฟอกเงินในบริบทไทย

ประเทศไทยนั้นจะมีสำนักงานป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน หรือ ปปง. เป็นหน่วยงานที่มีหน้าที่ ป้องกันปราบปรามการฟอกเงินและการต่อต้านการสนับสนุนทางการเงินแก่การก่อการร้ายให้เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพและมีการปฏิบัติงานเชิงบูรณาการร่วมกับหน่วยงานบังคับใช้กฎหมายอื่น ๆ รวมทั้ง เน้นความ สอดคล้องกับมาตรฐานสากล ซึ่งเมื่อเดือนตุลาคม พ.ศ. 2552 ได้มีการเปิดตัวโครงการความร่วมมือทางวิชาการกับ กองทุนการเงินระหว่างประเทศ (International Monetary Fund : IMF) ด้านการป้องกันปราบปรามการ ฟอก เงินและการต่อต้านการสนับสนุนทางการเงินแก่การก่อการร้ายและการจัดทำแผนแม่บทเพื่อพัฒนาระบบการ ป้องกันปราบปรามการฟอกเงินและการต่อต้านการสนับสนุนทางการเงินแก่การก่อการร้าย เพื่อยกระดับการ ดำเนินการของประเทศไทยให้เป็นไปตามมาตรฐานสากลในการป้องกันปราบปรามการฟอกเงินและการสนับสนุน ทางการเงินแก่การก่อการร้าย ประกอบด้วยมาตรการที่เกี่ยวข้องหลายประการ ทั้งมาตรการทางกฎหมาย มาตรการที่เกี่ยวข้องกับสถาบันการเงิน หน่วยธุรกิจและผู้ประกอบวิชาชีพที่ไม่ใช่สถาบันการเงิน มาตรการเกี่ยวกับ หน่วยข่าวกรองทางการเงินหรือสำนักงาน ปปง. และมาตรการเกี่ยวกับความร่วมมือของหน่วยงานภายในประเทศ และความร่วมมือกับต่างประเทศ ดังนั้น การที่จะดำเนินงานให้เกิดประสิทธิภาพนั้นต้องเกิดจากความตั้งใจ การ ร่วมแรงร่วมใจกันทำงานของเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องทุกภาคส่วน อีกทั้ง ต้องมีการพัฒนาองค์กรตลอดจนบุคลากรให้ มีความรู้ความเชี่ยวชาญ เพื่อสร้างกระบวนการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงินที่มีประสิทธิภาพ เป็นที่เชื่อถือ ศรัทธา เพื่อประโยชน์สูงสุดแก่ประชาชน สังคม และประเทศชาติ (รายงานประจำปี สำนักงานป้องกันและ ปราบปรามการฟอกเงิน 2552 : 6-7)

ทั้งนี้ ประเทศไทยได้ออกมาตรการต่าง ๆ เพื่อการป้องกันปราบปรามการฟอกเงินและการสนับสนุนทาง การเงินแก่การก่อการร้าย (AML/CFT) ซึ่งเป็นผลให้มีรายงานธุรกรรมที่มีเหตุอันควรสงสัย และการยึดอายัด ทรัพย์สินเป็นจำนวนมากนับว่าเป็นผลสำเร็จแม้ว่ากฎหมายจะล้าสมัยและการปฏิบัติยังไม่สอดคล้องกับมาตรฐาน ของ FATF ประเทศไทยมีความเสี่ยงต่อการฟอกเงินและการสนับสนุนทางการเงินแก่การก่อการร้าย เนื่องจาก ทรัพย์สินที่ได้จากการกระทำความผิดจากการค้ายาเสพติด การพนัน โจรกรรม การค้าประเวณี การค้ำมนุษย์ การค้าไม้เถื่อน การทุจริต เป็นต้น รวมทั้งจากเหตุการณ์ไม่สงบในสามจังหวัดชายแดนภาคใต้ โดยเศรษฐกิจใต้ดิน ในประเทศไทยมีอัตราส่วนถึงร้อยละ 13 ของผลิตภัณฑ์มวลรวมภายในประเทศ การใช้เงินสดอย่างแพร่หลายใน ประเทศไทย และการมีเศรษฐกิจนอกระบบขนาดใหญ่ (คาดว่าประมาณ 53% ของผลิตภัณฑ์มวลรวม ภายในประเทศ) เป็นช่องทางให้เกิดการฟอกเงินที่ได้มาอย่างผิดกฎหมาย (รายงานผลการประเมินประเทศไทยด้าน การป้องกันปราบปรามการฟอกเงินและการต่อต้านการสนับสนุนทางการเงินแก่การก่อการร้าย ฝ่ายกฎหมาย กองทุนการเงินระหว่างประเทศ 2550 : 2)

ในแง่ของกฎหมายนั้น สำนักงานป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน หรือ ปง. ได้ออกกฎหมายเพื่อแก้ปัญหาการฟอกเงิน ได้แก่ พระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน พ.ศ.2542 แก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ. 2546 ฉบับที่ 2 พ.ศ. 2551 ฉบับที่ 3 พ.ศ. 2552 ฉบับที่ 4 พ.ศ. 2556 และฉบับที่ 5 พ.ศ. 2558 (โปรดดูรายละเอียดในภาคผนวก) เพื่อให้มีขอบเขตอำนาจหน้าที่ในการปราบปรามอาชญากรรมจากการกระทำเศรษฐกิจผิดกฎหมายหลายประเภท ซึ่งคนกลุ่มนี้จะมีรายได้จากเศรษฐกิจผิดกฎหมายจำนวนมากในแต่ละปี และนำเงินหรือทรัพย์สินที่ได้จากการกระทำผิดนั้นมาแปรสภาพเปลี่ยนรูป หรือแปลงให้เป็นทรัพย์สินใหม่ เปรียบเสมือนการทำให้ทรัพย์สินที่สกปรกให้กลายเป็นทรัพย์สินที่ได้มาโดยชอบหรือเป็นทรัพย์สินที่สะอาด อันเป็น “การฟอกเงิน” จนทำให้ผู้เกี่ยวข้องไม่สามารถที่จะดำเนินการกับเงินหรือทรัพย์สินนั้นหรือสืบย้อนกลับไปเพื่อหาต้นตอหรือแหล่งที่มาของเงินหรือทรัพย์สินที่เกี่ยวกับการกระทำผิดเหล่านั้นเพื่อดำเนินการตามกฎหมายต่อไปได้ ทำให้ผู้กระทำความผิดเหล่านั้นสามารถนำเงินหรือทรัพย์สินดังกล่าวกลับไปใช้เป็นประโยชน์ในการประกอบอาชญากรรมหรือกระทำผิดกฎหมายต่อไปได้อีก ซึ่งเป็นผลให้มีการประกอบอาชญากรรมมากขึ้นและกว้างขวางขึ้น ยิ่งไปกว่านั้น ยังเป็นการสร้างปัญหาที่ทวีความรุนแรงให้กับสังคมโดยรวมและเป็นปัญหาที่ยากที่จะดำเนินการโดยลำพังเพื่อแก้ไขให้จบสิ้นได้โดยง่ายอีกด้วย และโดยที่กฎหมายที่มีอยู่ก็ไม่สามารถปราบปรามการฟอกเงินหรือดำเนินการกับเงินหรือทรัพย์สินนั้นได้เท่าที่ควร ตลอดช่วง 20 ปีที่ผ่านมา

จากรายงานของการค้ายาเสพติดระหว่างประเทศ (International Narcotics Report : 2010) ระบุว่าไทยมีหลายหน่วยงานที่มีหน้าที่ร่วมกันในการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงินเป็นทั้งหน่วยงานหลักและหน่วยงานสนับสนุน ได้แก่ สำนักงานป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามยาเสพติด สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ สำนักงานตำรวจแห่งชาติ ศูนย์ประสานงานตำรวจ สำนักงานตำรวจแห่งชาติ สำนักงานคณะกรรมการกำกับหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์ กรมสรรพากร สำนักงานตำรวจแห่งชาติศูนย์ นิติวิทยาศาสตร์ตำรวจ ธนาครแห่งประเทศไทย กรมศุลกากร กรมสอบสวนคดีพิเศษ เศรษฐกิจ และทางฝ่ายอาชญากรรม สำนักงานตำรวจแห่งชาติ และฝ่ายยาเสพติด สำนักงานคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภค สำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้ง สำนักงานคณะกรรมการประกันคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริต กระทรวงยุติธรรม สำนักงานอัยการสูงสุด และสำนักงานของผู้สอบบัญชีทั่วไป (International Narcotics Report 2010 :12)

จากรายงานดังกล่าว ยังได้ระบุว่า ประเทศไทยเป็นจุดศูนย์กลางการฟอกเงินจากเศรษฐกิจใต้ดินทั้งในประเทศตัวเองและจากประเทศเพื่อนบ้านจากอาชญากรรมข้ามชาติ เช่น ยาเสพติด ของเถื่อน สินค้าละเมิดลิขสิทธิ์ สินค้าหนีภาษี ยาปลอมแปลง รถยนต์หรู เงินและธุรกิจที่เชื่อมโยงกับสถาบันการเงินที่ไม่ใช่ธนาคาร และธุรกิจที่ย้ายผลกำไรของการค้ายาเสพติด และองค์กรอาชญากรรมอื่น ๆ ประเทศไทยเป็นประเทศปลายทางที่สำคัญและแหล่งแรงงานข้ามชาติลักลอบค้าระหว่างประเทศ การค้ามนุษย์ เอกสารเดินทางปลอม ที่ผิดกฎหมายการพนัน หวยใต้ดิน และการค้าประเวณี กิจกรรมทางเศรษฐกิจที่ผิดกฎหมายเหล่านี้จะมีการฟอกเงินโดยผ่านสถาบันการเงินต่าง ๆ ทำให้ประเทศไทยกลายเป็นแดนสวรรค์สำหรับอาชญากรทางเศรษฐกิจ และการประกอบความผิดทางอาญาจากภูมิภาคอื่น ๆ ไปด้วยโดยเฉพาะอย่างยิ่งจากแอฟริกาตะวันตกและอดีตสหภาพโซเวียต ขณะที่ศักยภาพของระบบยุติธรรมทางอาญาของไทยในการจัดการมีค่อนข้างต่ำ (International Narcotics Report 2010 :205)

ส่วนแหล่งที่มาของเงินที่จะนำมาฟอกของอาชญากรเศรษฐกิจมีลักษณะคล้ายกันทั่วโลก อันเนื่องมาจากโลกยุคไร้พรมแดนทำให้เศรษฐกิจระหว่างประเทศจึงเชื่อมโยงเข้าหากันอย่างแนบแน่น เป็นผลให้การเคลื่อนย้าย

เงินทุนสามารถทำได้อย่างรวดเร็วและมีประสิทธิภาพ ทำให้อาชญากรข้ามชาติเข้าไปใช้บริการทางการเงินตามสถาบันการเงินในประเทศที่ไม่มีกฎหมายต่อต้านการฟอกเงิน ซึ่งมีกระจายอยู่ทั่วโลก ดังนี้

1) สถาบันการเงิน ในประเทศหมู่เกาะแคริบเบียนและอาณาเขตที่เคยเป็นอาณานิคมของประเทศยุโรปและประเทศเล็ก ๆ ในยุโรปที่ไม่มีรายได้หลักเป็นที่แน่นอน เพราะประเทศเหล่านี้ไม่สามารถหารายได้จากภาคเศรษฐกิจด้านอื่นมาพัฒนาประเทศได้อย่างเพียงพอ จึงเปลี่ยนมาเป็นแหล่งบริการฟอกเงินหรือแหล่งเอื้อประโยชน์ต่อธุรกิจที่ผิดกฎหมาย ขณะที่ธนาคารก็มีนโยบายรักษาความลับของลูกค้าอย่างเข้มงวด มีการเปิดให้บริการเสรีทางการเงินสามารถโอนเงินผ่านเข้าออกได้โดยสะดวก และยังเปิดโอกาสให้นักลงทุนเข้ามาเป็นเจ้าของกิจการบนเกาะได้โดยง่าย ด้วยนโยบายเหล่านี้จึงเสมือนว่าเป็นการให้บริการแก่ผู้ที่ต้องการฟอกเงิน สามารถนำเงินจำนวนมากมาฟอกได้ ไม่ว่าเงินเหล่านั้นจะมาจากแหล่งใด เช่น เงินจากการพนัน เงินรายได้จากบริษัทจดทะเบียนที่หนีภาษี เป็นต้น

2) ศูนย์กลางทางการเงิน ซึ่งศูนย์กลางทางการเงินที่สำคัญมีหลายแห่ง เช่น ในแปซิฟิกตอนใต้มีหมู่เกาะสำหรับให้บริการทางการเงินที่ต้องฟอกจากเอเชียและออสเตรเลีย ทางยุโรปมีเกาะเล็ก ๆ หลายแห่งที่อยู่นอกเกาะฝรั่งเศสหรืออังกฤษที่ เรียกว่า เกาะไอร์แลนด์ออกพมันต์ เกาะในทะเลเมดิเตอร์เรเนียนบางเกาะ หรือประเทศที่มีฐานะเป็นอิสระบางประเทศ เช่น ยิบรัลตา มอลต้า และประเทศตามหมู่เกาะใหญ่น้อยต่าง ๆ เหล่านี้ คือ แหล่งให้บริการฟอกเงินชั้นเยี่ยม หนังสือพิมพ์เดอะการ์เดียน ฉบับวันที่ 21 กันยายน พ.ศ. 2547 ของประเทศอังกฤษ ได้รายงานว่าการถ่ายเทเงินจากระบบไปสู่ศูนย์กลางการเงินเป็นจำนวนมากในแต่ละปี เพราะศูนย์กลางการเงินทางการเงินเหล่านี้เรียกเก็บภาษีในอัตราต่ำหรือไม่เก็บภาษีเลย (Tax Heavens) ขณะนี้ได้มีสถานที่ลักษณะนี้เกิดขึ้นตามส่วนต่าง ๆ ของโลกจำนวนมาก โดยมีการจัดตั้งบริษัทนอกประเทศขึ้นปีละไม่ต่ำกว่า 150,000 แห่ง ขณะที่จำนวน Tax Heavens เพิ่มขึ้นจาก 25 แห่ง ในทศวรรษที่ 2513 เป็น 63 แห่งในปัจจุบัน โดยครึ่งหนึ่งจัดตั้งขึ้นในประเทศที่เคยเป็นอาณานิคมของอังกฤษหรือประเทศที่อยู่ภายใต้การปกครองของอังกฤษ และพบว่า การหลบเลี่ยงภาษีในอังกฤษประเทศเดียวทำให้รัฐสูญเสียรายได้ไปเป็นเงินประมาณ 25 - 85 พันล้านปอนด์ต่อปี ขณะสำนักงานคณะกรรมการระบบบัญชีทั่วไปของสหรัฐฯ เปิดเผยว่า ร้อยละ 61 ของบริษัทสหรัฐฯ ไม่ได้จ่ายภาษีเงินได้นิติบุคคลในปลายทศวรรษที่ 2533 แม้ว่าแหล่งปลอดภาษีจะมีจำนวนประชากรเพียง ร้อยละ 1.2 ของประชากรทั้งโลก แต่มีสัดส่วนของ GDP ถึงร้อยละ 3 ของ GDP ของโลก และยังพบอีกว่า ร้อยละ 26 ของสินทรัพย์และร้อยละ 31 ของผลกำไรของบริษัทสหรัฐฯ จะฝากไว้ที่นั่น องค์กรเครือข่ายเพื่อความยุติธรรมด้านภาษี (Tax Justice Network) ได้ชี้ว่า ศูนย์กลางการเงินมีผลลบต่อเศรษฐกิจโลกอย่างน้อย 3 ประการ คือ ประการแรก ทำให้โอกาสการปรับขึ้นภาษีของประเทศต่าง ๆ มีอย่างจำกัด ทำให้ความสามารถในการลงทุนด้านสาธารณสุขและการศึกษาของประเทศต่าง ๆ เลวลง ประการที่สอง ระบบศูนย์กลางการเงินยังเอื้อต่อการฟอกเงินจากธุรกิจผิดกฎหมาย เช่น การค้าอาวุธและการลักลอบค้าเพชรพลอย ประการที่สามระบบศูนย์กลางการเงินอาจมีส่วนสำคัญทำให้เกิดความไร้เสถียรภาพทางเศรษฐกิจและนำไปสู่วิกฤตการเงิน เช่น ที่เกิดขึ้นกับไทยและอินโดนีเซียในปี พ.ศ. 2540 นอกจากนี้ องค์กรในระดับโลกที่เกี่ยวข้องกับการต่อต้านการฟอกเงินหลายองค์กร ได้เริ่มวิตกกังวลเกี่ยวกับการถ่ายเทเงิน เนื่องจากเห็นว่าเงินจำนวนนี้น่าจะนำมาใช้ในการพัฒนาระบบโครงสร้างพื้นฐานของประเทศยากจนมากกว่า แทนที่จะถูกซ่อนเร้นไว้ในศูนย์กลางการเงินหรือปลอดภาษีของโลก จากนักการเมืองที่ฉ้อฉลและจากบริษัทข้ามชาติที่อาศัยช่องโหว่ของกฎหมาย

3) ศูนย์ปลอดภาษีของโลก มีแหล่งปลอดภาษีเกิดขึ้นจำนวนมาก เช่น หมู่เกาะเจอร์ซีย์ ลิกเตนสไตน์ หรือไซปรัส และมอลต้า ขณะที่ทางด้านเอเชียแปซิฟิก ก็มีหมู่เกาะแปซิฟิก สิงคโปร์ และอินเดียส่วนแอฟริกาได้นั้นมี

ที่หมู่เกาะซีเชลล์ และมอริเชียส และทางอเมริกาเหนือก็มี หมู่เกาะคาริบเบียนและอเมริกากลาง ในขณะที่แหล่งปลอดภาษีของโลกหลายแห่ง เช่น หมู่เกาะเคย์แมน และเบอร์มิวด้า ได้มีการปรับปรุงกฎเกณฑ์ ซึ่งผลที่ได้ ก็คือ ทำให้ถูกกฎหมายมากขึ้น ประเทศที่เปิดบริการแหล่งปลอดภาษีล่าสุด คือ โชมาเลีย องค์กรเครือข่ายเพื่อความยุติธรรมด้านภาษี ได้กล่าวว่า การให้บริการทางการเงินที่ใหญ่ที่สุดในโชมาเลีย คือ การฟอกเงิน จากการศึกษาของหน่วยงานที่ชื่อว่า Oxfam ในประเทศอังกฤษ พบว่า เงินที่ถูกซ่อนไว้ในแหล่งปลอดภาษีสูงกว่าเงินงบประมาณการศึกษาเบื้องต้นของโลกถึง 6 เท่า และสูงกว่างบประมาณสาธารณสุขของโลกถึง 3 เท่า การหลบเลี่ยงภาษียังก่อให้เกิดการประพลาตผิดด้านจริยธรรมเห็นได้ชัด ในกรณีบริษัทเอ็นรอนของสหรัฐอเมริกาที่ล้มละลายใน พ.ศ. 2544 เปิดเผยข้อเท็จจริงว่า บริษัทเอ็นรอนมีบริษัทลูกที่จดทะเบียนนอกประเทศมากถึง 881 บริษัท โดยก่อตั้งในหมู่เกาะเคย์แมนแห่งเดียวถึง 692 บริษัท นอกจากนี้ รายงานของธนาคารเพื่อการชำระหนี้ระหว่างประเทศ (Bank for International Settlement - BIS) เปิดเผยว่า ระบบธนาคารพาณิชย์ของหมู่เกาะเคย์แมน มีภาระหนี้ต่างประเทศสูงถึง 1.1 ล้านล้านดอลลาร์ โดยมีธนาคารถึง 600 แห่งที่จดทะเบียนในเกาะแห่งนี้ มีจุดประสงค์เพื่อทำการธุรกิจออฟชอร์

4) บ่อนการพนัน แหล่งการพนันส่วนใหญ่เกิดขึ้นตามแหล่งที่ไม่สามารถพัฒนา สถานที่นั้นให้มีความเจริญทางเศรษฐกิจจากทางอื่น หรือเป็นสถานที่ที่เคยมีเศรษฐกิจซบเซา แหล่งการพนันจะเป็นแหล่งฟอกเงินที่กระทำได้สะดวกและง่ายดาย เนื่องจากมีผู้คนจำนวนมากที่เข้ามาใช้บริการและมีเงินมากมายหมุนเวียน นอกจากนี้ ทางบ่อนการพนันยังไม่มีมาตรการตรวจสอบหรือควบคุมในเรื่องแหล่งที่มาของเงินอีกด้วย

5) ตลาดหุ้น เป็นแหล่งที่นิยมมากสำหรับการฟอกเงิน เนื่องจากการซื้อขายเปลี่ยนมือกันอย่างรวดเร็ว และผู้ลงทุนไม่สนใจเกี่ยวกับผู้ซื้อหรือผู้ขายจึงยากต่อการตรวจสอบ โดยเฉพาะเมื่ออยู่ในช่วงที่มีปริมาณการซื้อขายเป็นจำนวนมาก จะสามารถทำการฟอกเงินโดยการซื้อขายหุ้นได้เป็นจำนวนมาก หรือการซื้อขายเก็งกำไรก็เป็นอีกทางหนึ่งที่สามารถทำการฟอกเงินได้

6) การค้าขายที่ดิน การซื้อขายที่ดินหรืออสังหาริมทรัพย์อย่างอื่นนั้น แม้จะเป็นการฟอกเงินได้เป็นจำนวนครั้งละไม่มาก แต่ก็ป็นวิธีที่สะดวกรวดเร็วและยากต่อการตรวจสอบถึงเงินที่ทำการซื้อขายเหล่านั้น หากการซื้อขายดังกล่าวทำในประเทศที่ไม่มีกฎหมายว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน เนื่องจากราคาการซื้อขายขึ้นอยู่กับความพอใจของทั้งสองฝ่าย ดังนั้น หากดำเนินการกันเองสำหรับการซื้อขายนั้น ๆ จะเป็นวิธีที่สามารถเอื้อประโยชน์กันได้ เช่น การกำหนดราคาที่ดินสูงเพื่อจะฟอกเงินได้จำนวนมาก เป็นต้น

7) การแลกเปลี่ยนเงินตราการเปิดเสรีทางการเงินของประเทศต่าง ๆ ทำให้ลดการควบคุมการแลกเปลี่ยนเงินตราและส่งผลให้การฟอกเงินโดยการแลกเปลี่ยนเงินตรา เพื่อส่งไปยังต่างประเทศนี้ทำได้ง่ายและมีจำนวนมาก

2.4 กรอบแนวคิดการวิจัย

กรอบแนวคิดการวิจัยผู้วิจัยจะเลือกตามนิยามของ Mc Donald, R.J. (1984) ตามความหมายกว้างระดับที่สอง ซึ่งครอบคลุมเศรษฐกิจผิดกฎหมาย ได้แก่ การค้ายาเสพติด การลักลอบค้าสินค้าหนีภาษี บ่อนการพนันเถื่อน และธุรกิจโสเภณีผิดกฎหมาย เป็นต้น รวมถึงนิยามตามแนวคิดของ Thomas (1992) ที่ได้จำแนกกลุ่มธุรกิจผิดกฎหมาย (Criminal Sector) ไว้ชัดเจนมากขึ้น ได้แก่ การค้ายาเสพติด การค้าของเถื่อน การค้าสัตว์พิชพันธุ์สงวน การลักลอบตัดไม้ การพนัน โสเภณี และการค้ามนุษย์ เช่นเดียวกับแนวคิดของ Lippert and Walker (1997) ได้

พยายามจัดประเภทเศรษฐกิจผิดกฎหมายตามลักษณะการใช้จ่าย ได้แก่ ธุรกิจที่ต้องใช้เงินสดดำเนินการ (Monetary Transactions) เช่น ผลิตและค้ายาเสพติด การพนัน การคอร์รัปชัน ค่าประเวณี ค่าของเถื่อนและฉ้อโกง ตลอดจนแนวคิดของสังคิต พิริยะรังสรรค์ (2548) ที่ได้จำแนกประเภทของเศรษฐกิจนอกกฎหมาย ตามบทบาทและหน้าที่ในสังคม กล่าวคือ เศรษฐกิจนอกระบบสีดำ เช่น การค้ายาเสพติด การคอร์รัปชัน และเศรษฐกิจนอกระบบสีเทา เช่น ธุรกิจอาบอบนวด หวยใต้ดิน ฯลฯ

จากการทบทวนงานวิจัยที่กล่าวมานั้น การศึกษาส่วนใหญ่จะนิยามความหมายเป็นเศรษฐกิจนอกกฎหมาย เพราะมีความยืดหยุ่นในประเด็นที่ศึกษามากกว่า รวมทั้งลักษณะพื้นที่การศึกษา (Area Study) จะคาบเกี่ยวกันระหว่างเศรษฐกิจใต้ดิน (Underground Economy) และเศรษฐกิจผิดกฎหมาย (Illegal Economy) ดังนั้นผู้วิจัยจะใช้การนิยามของสังคิต พิริยะรังสรรค์ (2547) ที่ได้จำแนกประเภทของเศรษฐกิจนอกกฎหมาย ตามบทบาทและหน้าที่ในสังคมซึ่งจะเกี่ยวข้องสัมพันธ์กันทั้งในมิติทางเศรษฐกิจและมิติทางกฎหมาย จึงหมายถึง กิจกรรมทางเศรษฐกิจที่ไม่ได้ถูกบันทึกไว้ในบัญชีรายได้ประชาชาติ เป็นกิจกรรมที่ไม่มีการเสียภาษีและกฎหมายไม่ให้การรับรอง ส่วนการประมาณการนั้นผู้วิจัยจะใช้วิธีการประมาณโดยตรง จากการสัมภาษณ์เชิงลึกจากผู้ที่เกี่ยวข้องและผู้ที่มีประสบการณ์โดยตรงจากกิจกรรมทั้ง 3 ประเภทนั้น

สำหรับเหตุผลที่ผู้วิจัยนำแนวคิดเศรษฐกิจผิดกฎหมายมาใช้เป็นกรอบในการศึกษามีเหตุผลอย่างน้อยสามประการ คือ ประการแรก การค้ายาเสพติด การพนัน และการคอร์รัปชัน ในประเทศไทยถือเป็นธุรกิจผิดกฎหมาย (Illegal Economy) ซึ่งการศึกษานี้จะเป็นการต่อยอดทางแนวคิดทฤษฎีเศรษฐกิจนอกกฎหมายของสังคิต พิริยะรังสรรค์ (2547) โดยผู้วิจัย จะนำเอาปรากฏการณ์ที่เป็นรูปธรรมเกี่ยวกับการค้ายาเสพติด การพนัน และการคอร์รัปชันในประเทศไทยมาอธิบายผ่านกรอบแนวคิดดังกล่าว ประการที่สอง เป็นการสังเคราะห์แนวคิดทฤษฎีร่วมกันระหว่างแนวคิดเศรษฐกิจผิดกฎหมายกับการฟอกเงินในบริบทประเทศไทยว่ามีความสัมพันธ์กันอย่างไร และประการที่สาม การคงอยู่ของเศรษฐกิจผิดกฎหมาย ประเภท ยาเสพติด การพนัน และการคอร์รัปชันในประเทศไทยในกรอบของแนวคิดนี้สัมพันธ์กับโครงสร้างสถาบัน กระบวนการ และการใช้อำนาจรัฐอย่างไร ซึ่งเป็นปัจจัยค้ำจุนให้เศรษฐกิจผิดกฎหมายประเภทดังกล่าวในประเทศไทยดำรงอยู่ได้

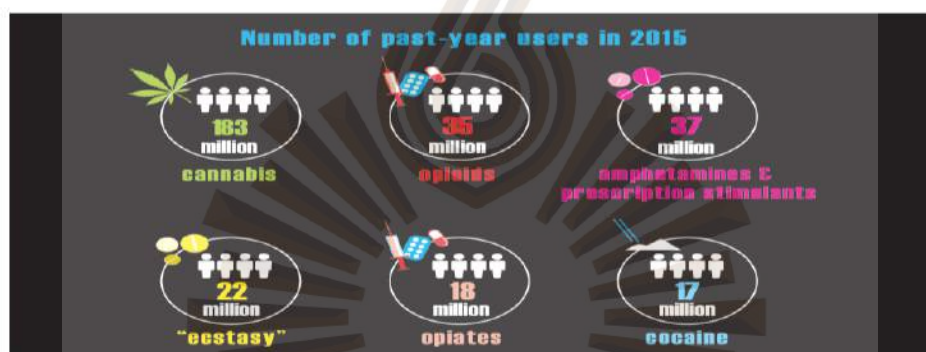
ดังนั้นการศึกษาของผู้วิจัย มุ่งเน้นศึกษาเฉพาะเศรษฐกิจผิดกฎหมาย (Illegal Economy) เท่านั้น เพื่อต่อยอดและสร้างองค์ความรู้ในบริบทประเทศไทย ผ่านกิจกรรม 3 ประเภท คือ ยาเสพติด การพนัน และการคอร์รัปชัน เพราะกิจกรรมทั้ง 3 ประเภทจะมีผลกระทบต่อโครงสร้างทางเศรษฐกิจ การเมือง และสังคมมากกว่า เมื่อเปรียบเทียบกับเศรษฐกิจนอกระบบประเภทอื่นๆ

บทที่ 3 ยาเสพติดกับการฟอกเงิน

3.1 ยาเสพติดในตลาดโลก

จากรายงานสถานการณ์ยาเสพติดโลกในปี ค.ศ. 2015 ของสำนักงานองค์การสหประชาชาติว่าด้วยยาเสพติดและอาชญากรรม (United Nation of Drug and Crime : UNODC, 2017) ระบุว่า ในช่วงหลายปีที่ผ่านมา มีจำนวนประชากรทั่วโลกที่อายุเกิน 18 ปี กว่าร้อยละ 5 เคยใช้ยาเสพติดมาก่อน ซึ่ง World Drug Report 2017 ยังระบุว่าระหว่างปี ค.ศ. 2005 - 2015 อัตราการเสพของเพศหญิงมีเพิ่มสูงกว่าเพศชายร้อยละ 25 ต่อร้อยละ 19 โดยยาเสพติดที่นิยมเสพกันมาก ได้แก่ กัญชา 183 ล้านคน ยาบ้า และสารกระตุ้นต่างๆ 37 ล้านคน ยาเสพติดประเภทเฮโรอีนและอื่นๆ 35 ล้านคน ผีน 18 ล้านคน โคเคน 17 ล้านคน และยาเสพติดประเภทอื่น 22 ล้านคน (UNODC, World Drug Report 2017 p.9-13) ดังภาพที่ 3.1

ภาพที่ 3.1 จำนวนผู้ไชยาเสพติดทั่วโลกในปี 2015

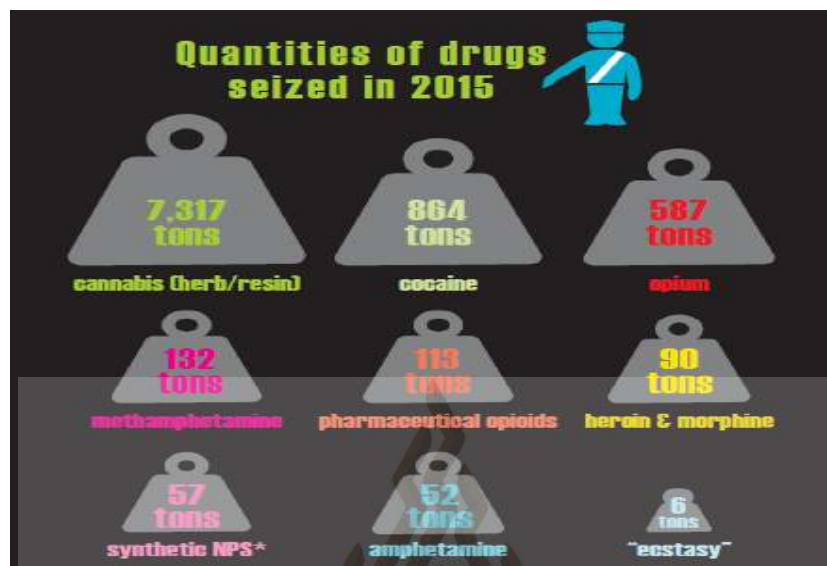


Source: UNODC, World Drug Report 2017, p.10.

จากข้อมูลดังกล่าวชี้ได้ว่า กัญชาเป็นยาเสพติดที่มีผู้เสพมากที่สุด เป็นพืชที่สามารถเพาะปลูกได้ง่ายกว่าพืชเสพติดประเภทอื่นๆ รวมทั้งรัฐบาลหลายๆ ประเทศได้อนุญาตให้ใช้กัญชาทางการแพทย์ได้ และมีแนวโน้มว่าบางประเทศ เช่น สหรัฐอเมริกาบางมลรัฐได้อนุญาตให้ประชาชนสามารถหาซื้อได้อย่างถูกกฎหมายในปริมาณที่เหมาะสมและไม่ก่อให้เกิดอันตราย จนถึงขณะนี้ มีถึง 12 มลรัฐในสหรัฐอเมริกาใช้ทางการแพทย์และสำหรับประชาชนทั่วไป ในขณะที่ยาบ้า เป็นสารเสพติดประเภทที่การผลิตไม่ซับซ้อน มีต้นทุนการผลิตต่ำ นิยมใช้เสพกับกลุ่มคนที่มีรายได้ต่ำ นิยมใช้ในภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ หรือในประเทศที่มีแรงงานจากกลุ่มประเทศเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ใช้แรงงานอยู่

หากจำแนกปริมาณการไชยาเสพติดตามประเภทของยาเสพติดในปี 2015 ดังนี้ กัญชา 7,317 ตัน โคเคน 864 ตัน ผีน 587 ตัน ยาบ้า 184 ตัน (จากสาร Methamphetamine 132 ตันและจากสาร Amphetamine 52 ตัน) ยาเสพติดที่สกัดจากผีน 113 ตัน เฮโรอีนและมอร์ฟิน 90 ตัน สารสังเคราะห์เป็นยาเสพติด 57 ตัน และอื่นๆ 6 ตัน

ภาพที่ 3.2 ปริมาณการใช้ยาเสพติด จำแนกตามประเภทในปี 2015



Source: UNODC, World Drug Report 2017, p.15.

จากข้อมูลดังกล่าวชี้ได้ว่า กัญชาเป็นยาเสพติดที่มีปริมาณการใช้มากที่สุด เนื่องจากรัฐบาลหลายๆ ประเทศได้อนุญาตให้ใช้กัญชาทางการแพทย์ได้และผ่อนปรนให้ผู้ใช้สามารถหาซื้อได้อย่างถูกกฎหมาย ในขณะที่โคเคน และฝิ่นมีสัดส่วนการใช้ค่อนข้างมากเช่นกันเพราะมีการนำไปเป็นสารสังเคราะห์เป็นยาเสพติดประเภทอื่นๆ เช่นเดียวกับยาบ้า เฮโรอีน และมอร์ฟิน ซึ่งมีการเสพมาก

อย่างไรก็ตาม หากจำแนกตามประเทศที่ใช้ยาเสพติดประเภทต่างๆ ในช่วงปี 2010 - 2015 จากข้อมูล 168 ประเทศทั่วโลก พบว่า กัญชา มีใช้ใน 164 ประเทศ โคเคน มีใช้ใน 153 ประเทศ ฝิ่น มีใช้ใน 143 ประเทศ ยาบ้า มีใช้ใน 128 ประเทศ และยาเสพติดอื่นๆ มีใช้ใน 95 ประเทศ (UNODC, World Drug Report 2017 p.16)

สำหรับเส้นทางการค้ายาเสพติดมีการกระจายเชื่อมโยงเป็นเครือข่ายทุกภูมิภาคของโลก จากข้อมูลระหว่างปี 2012 - 2015 ดังนี้

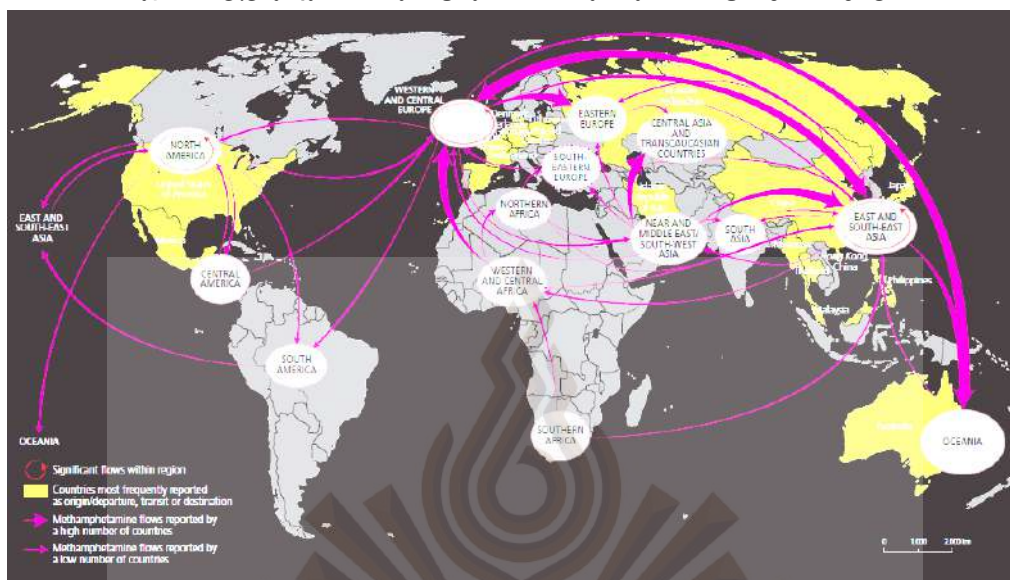
- **โคเคน** แหล่งผลิตหลักอยู่ในภูมิภาคละตินอเมริกาเกือบทุกประเทศ โดยเฉพาะประเทศ โคลัมเบีย เปรู โบลิเวีย บราซิล อาร์เจนตินา เม็กซิโก ปานามา และกัวเตมาลา เส้นทางส่งออกไปสู่ตลาดหลัก ได้แก่ สหรัฐอเมริกา ประชาคมยุโรป ต้นทางของยุโรป ได้แก่ สเปน โปรตุเกส ส่วนต้นทางทวีปแอฟริกา ได้แก่ กานา และไนจีเรีย สำหรับตลาดรอง ได้แก่ ตะวันออกกลาง ฮองกง และออสเตรเลีย

- **ฝิ่น** แหล่งผลิตหลัก 3 แหล่ง ได้แก่ 1) ละตินอเมริกา ได้แก่ ประเทศโคลัมเบีย เม็กซิโก และกัวเตมาลา 2) บริเวณสามเหลี่ยมทองคำ ได้แก่ เมียนมา ไทย และลาว 3) บริเวณสามเหลี่ยมเสี้ยวพระจันทร์ ได้แก่ อัฟริกาใต้ ปากีสถาน อิหร่าน อินเดีย และเอเชียกลาง คือ ประเทศที่แยกจากสหภาพโซเวียต เส้นทางส่งออกไปสู่ตลาดหลัก ได้แก่ สหรัฐอเมริกา แคนาดา ประชาคมยุโรป จีน และออสเตรเลีย ทั้งเป็นสารตั้งต้นและแปรรูปเป็นเฮโรอีนหรือสารเสพติดอื่นๆ

- **สาร Methamphetamine** แหล่งผลิตสำคัญกระจายอยู่ทั่วทุกภูมิภาค ได้แก่ 1) อเมริกาเหนือ ได้แก่ สหรัฐอเมริกา และเม็กซิโก 2) บริเวณสามเหลี่ยมทองคำ ได้แก่ เมียนมา ไทย ลาว และอาเซียนทั้งหมด 3) รัสเซียและเอเชีย

กลาง คือ ประเทศที่แยกจากสหภาพโซเวียต เส้นทางส่งออกไปสู่ตลาดหลัก ได้แก่ ตลาดภายในของประเทศเหล่านั้น รวมทั้งมีการส่งออกไปยังสหรัฐอเมริกา แคนาดา ประชาคมยุโรป จีน ออสเตรเลีย และเอเชียเนียบด้วย

ภาพที่ 3.3 เส้นทางการค้ายาเสพติดทั่วโลกระหว่างปี 2012-2015



Source: UNODC, responses to annual report questionnaire, 2012-2015.

in World Drug Report 2017, p.19.

จากสถานการณ์ดังกล่าว คณะกรรมการการศกษาว่าด้วยนโยบายยาเสพติดแห่งองค์การสหประชาชาติ จึงเรียกร้องให้ยกเลิกการแก้ปัญหาดังกล่าวด้วยวิธีการลงโทษทั้งหมดสำหรับการมียาเสพติดไว้ในครอบครองและการเสพยาเสพติด ทั้งนี้ ยังมีความจำเป็นต้องมีการดำเนินการมากยิ่งขึ้นเกี่ยวกับการกระทำที่ไม่ได้ใช้ความรุนแรงของบุคคลซึ่งเข้ามาเกี่ยวข้องกับการผลิตและการค้ายาเสพติดเพราะการถูกกีดกันให้ตกอยู่ในชายขอบทางเศรษฐกิจและสังคม ทางเลือกแทนการลงโทษและการให้การสนับสนุนชุมชนที่ถูกกละเลย เป็นหนทางปลดปล่อยบุคคลและชุมชนให้หลุดพ้นจากเงื้อมมือขององค์กรอาชญากรรม เปิดโลกทัศน์ทางเศรษฐกิจใหม่ และเคารพในสิทธิและศักดิ์ศรีของทุกคน คณะกรรมการการศกษาว่าด้วยนโยบายยาเสพติด เรียกร้องไม่เพียงรัฐบาลของประเทศต่าง ๆ และองค์การสหประชาชาติเท่านั้น แต่รวมถึงสาธารณชนให้เปลี่ยนแนวความคิดที่มีต่อผู้เสพยาเสพติดและกำจัดความอคติที่มีอยู่ ผู้เสพยาเสพติดต้องได้รับการยอมรับว่าเป็นสมาชิกที่เท่าเทียมและรับผิดชอบของสังคมด้วยสิทธิและศักดิ์ศรีอย่างสมบูรณ์ (GCDP report , 2016 p. 12 - 13)

3.2 ยาเสพติดในประเทศไทย

แหล่งผลิตยาเสพติดและเครือข่าย

ในแต่ละปีในย่านสามเหลี่ยมทองคำรอยต่อระหว่างประเทศเมียนมา ไทย และลาว ปลูกฝิ่นได้กว่า 650 ตัน เมื่อนำไปผลิตเป็นเฮโรอีนแล้ว จะได้จำนวนมากถึง 60 ตัน และยังมียาบ้าอีก 1,000 ล้านเม็ด ไอซ์ซีก 20 ตัน ถูกผลิตขึ้นในดินแดนแห่งนี้ ปริมาณของยาเสพติดที่ผลิตได้ในสามเหลี่ยมทองคำมีมากเป็นอันดับ 2 ของโลก รองจากตะวันออกกลาง หรือที่เรียกกันในกลุ่มมือปราบยาเสพติดว่า แหล่งพระจันทร์เสี้ยว ซึ่งมียอดการผลิตยาเสพติดที่สูงกว่าไม่มากนัก แม้แต่ประเทศรอยต่อของสามเหลี่ยมทองคำพยายามสกัดกั้นไม่ให้ยาเสพติดจากบริเวณนี้

ทะลักออกนอกพื้นที่ แต่ก็ยังไม่สามารถทำได้อย่างมีประสิทธิภาพนัก เหตุผลหนึ่งเพราะแหล่งผลิตยาเสพติดแทบทั้งหมดอยู่ในเขตอิทธิพลของกองกำลังติดอาวุธ และที่สำคัญลักษณะภูมิประเทศของบริเวณนี้ที่มีแม่น้ำโขงไหลผ่าน เป็นเส้นทางสัญจรเชื่อมระหว่างประเทศที่ค่อนข้างสะดวก (สัมภาษณ์อดีตผู้บริหารระดับสูง สำนักงาน ปปส. วันที่ 8 สิงหาคม 2560)

ในช่วง 10 ปีที่ผ่านมา สถานภาพการขนส่งสินค้าในแม่น้ำโขงเปลี่ยนแปลงไป เมื่อขบวนการค้ายาเสพติดหันมาใช้แม่น้ำสายนี้เป็นเส้นทางสายสำคัญในการขนถ่ายยาเสพติดจากแหล่งผลิตสู่ตลาดโลก เดิมทีขบวนการยาเสพติดจะใช้กองกำลังติดอาวุธชนกลุ่มน้อยที่อาศัยอยู่ตามตะเข็บชายแดนคุ้มกันการวางยาเสพติดจากประเทศเพื่อนบ้าน ลัดเลาะข้ามป่าเขาเข้าไทยทางชายแดนภาคเหนือเป็นหลัก ต่อมาทางการไทยและพม่าร่วมมือกันปราบปรามอย่างต่อเนื่อง ทำให้ขบวนการค้ายาเสพติดเปลี่ยนเส้นทางไปใช้แม่น้ำโขงลำเลียงยาเสพติดแทน โดยใช้ธุรกิจตามแนวชายแดนบังหน้า แต่เบื้องหลัง คือ การค้ายาเสพติดและอาวุธ ซึ่งการเข้าสู่ประชาคมเศรษฐกิจอาเซียน หรือ เออีซี ถูกคาดหวังว่า ยาเสพติดอาจแพร่ระบาดอย่างรุนแรงในภูมิภาคนี้ เนื่องจากมีแหล่งผลิตยาเสพติด "สามเหลี่ยมทองคำ" ซึ่งเป็นแหล่งผลิตยาเสพติดที่ใหญ่ติดอันดับ 2 ของโลกตั้งอยู่ในภูมิภาคนี้ ด้วยระยะทางกว่า 265 กิโลเมตรของแม่น้ำโขง จากท่าเรือกว๋นเล่ย์ ทางตอนใต้ของจีน ถึงท่าเรือเชียงแสนของไทยเชื่อมต่อ 4 ประเทศ คือ จีน เมียนมา ลาว และไทย ถูกระบุว่าเป็นเส้นทางหนึ่งที่เครือข่ายค้ายาเสพติดใช้เป็นเส้นทางขนยาเสพติด เพราะเวลาเพียง 15 นาที สามารถอาศัยแม่น้ำโขงลำเลียงยาเสพติดจากประเทศหนึ่งสู่ประเทศหนึ่งได้ (สัมภาษณ์อดีตผู้บริหารระดับสูง สำนักงาน ปปส., เพิ่งอ้าง)

ด้วยรอยต่อของ 4 ประเทศลุ่มแม่น้ำโขงดังกล่าวนี้ จึงเป็นพื้นที่ที่เหมาะสมต่อการตั้งโรงงานผลิตยาเสพติดเพราะควบคุมและปราบปรามจากรัฐประเทศต่างๆ ได้ค่อนข้างยาก ยาเสพติดที่ผลิตส่วนใหญ่เป็นยาบ้า ยาไอซ์ และเฮโรอีน ถูกผลิตและป้อนสู่ตลาดโลก มีโรงงานขนาดใหญ่ถึง 6 แห่ง ตั้งอยู่ในเขตอิทธิพลของกลุ่มว่าเหนือ บริเวณตอนเหนือของรัฐฉาน โรงงานแรกอยู่ที่บ้านโพง ห่างจากชายแดนประเทศจีนมาทางทิศตะวันตกไม่มากนัก เป็นของตระกูลเหว่ย เน้นผลิตยาบ้า โรงงานที่ 2 ตั้งอยู่ในหมู่บ้านปางเหว่ย เป็นของกลุ่มเหว่ย เซียะ กัง เน้นผลิตยาบ้า โรงงานที่ 3 อยู่ในหมู่บ้านมาเป็นของกลุ่มว่า ผลิตทั้งฝิ่น เฮโรอีน ยาบ้า ส่วนโรงงานที่ 4 อยู่ในหมู่บ้านตงยาน เป็นของกลุ่มเหว่ย เซียะ กัง เช่นกัน เน้นผลิตยาบ้า โรงงานที่ 5 อยู่ในหมู่บ้านปางซาง เป็นของกลุ่มตระกูลเปา เน้นผลิตยาบ้า และโรงงานที่ 6 ตั้งอยู่ที่บ้านสบหรวย ห่างจากชายแดนจีนไปทางใต้ เป็นการขยายฐานการผลิตของกลุ่มโกกั้ง โดยทั้ง 6 โรงงานสามารถผลิตหัวเชื้อยาเสพติดได้เอง (สัมภาษณ์อดีตผู้บริหารระดับสูง สำนักงาน ปปส., เพิ่งอ้าง)

ในส่วนของที่เหลือเป็นโรงงานขนาดเล็ก ตั้งอยู่ในรัฐฉานตะวันออก ติดชายแดนภาคเหนือของไทย โรงงานแรกอยู่ที่หมู่บ้านโก ห่างจาก จังหวัดท่าขี้เหล็ก ไปทางทิศตะวันออกเฉียงเหนือไม่มากนัก เป็นของกลุ่มขุนน้ำรวก เขตอิทธิพลของไทยใหญ่ โดยที่นี่เป็นแหล่งปลูกฝิ่นเพื่อผลิตเฮโรอีนและไอซ์แหล่งสำคัญติดอันดับโลก โรงงานที่ 2 อยู่ในหมู่บ้านทา ตรงข้าม อำเภอเวียงแหง จังหวัดเชียงใหม่ ซึ่งเป็นชุมชนของกลุ่มว่า จีนฮ่อ และกลุ่มโกกั้ง ผลิตทั้งเฮโรอีน ไอซ์ และยาบ้า โรงงานที่ 3 อยู่ที่บ้านน้ำจาง รัฐฉานใต้ เป็นของกลุ่มไทยใหญ่ ตั้งอยู่เอื้องไปทางเหนือของ อ.ปางมะผ้า จ.แม่ฮ่องสอน เป็นแหล่งปลูกฝิ่นและผลิตเฮโรอีน โรงงานที่ 4 อยู่ในหมู่บ้านกุนฮิง ตั้งอยู่ไม่ห่างจาก อำเภอปางมะผ้า เช่นกัน เป็นของกลุ่มไทยใหญ่ ผลิตเฮโรอีน โรงงานที่ 5 บ้านปุนาโก อยู่ทางทิศเหนือของหมู่บ้านตุม ใกล้กับแนวชายแดน อำเภอแม่ฟ้าหลวง จังหวัดเชียงราย ผลิตเฮโรอีนเป็นหลัก โรงงานผลิตยาทั้งหมดนี้ ระยะเวลาหลังมุ่งเน้นผลิตยาบ้าเป็นหลัก โดยแต่ละโรงงานมีเครื่องอัดเม็ดขนาด 19 หัวตอก อย่างน้อยโรงงานละ 1 เครื่อง มีกำลังการผลิตประมาณ 2 ล้านเม็ดต่อวัน หมายความว่า ในแต่ละวันโรงงานเหล่านี้จะสามารถผลิตยาบ้าได้สูงถึง

22 ล้านเม็ดต่อวัน ในจำนวนนั้นเกินกว่าครึ่งถูกลำเลียงเข้าประเทศไทย ทั้งนี้ในพื้นที่สามเหลี่ยมทองคำ มีกลุ่มว่า และกลุ่มโกกั้ง เป็นกลุ่มผลิตหลักและผลิตมาก จะกระจายเข้าไทยผ่านกลุ่มมูเซอ และไทยใหญ่ ส่วนยาไอซ์และเฮโรอีนจะถูกส่งเข้าไปยังประเทศจีน โดยนอกจากจะใช้คาราวานโดยมีกองกำลังติดอาวุธคุ้มกันเดินลัดเลาะผ่านแนวป่าแล้ว ระยะเวลาที่ยังชุกชอนมากับเรือขนส่งสินค้าในแม่น้ำโขงผ่านท่าเรือสพรวยในเขตอิทธิพลของโกกั้ง ซึ่งหลายคดีที่มีการจับกุมได้ พบว่า มีการนำยาผ่านเมืองท่าแถบนี้ และลำเลียงเข้าไทย ซึ่งทั้งไทย พม่า และจีน รวมถึงลาว กำลังร่วมกันแก้ปัญหา" (สัมภาษณ์อดีตผู้บริหารระดับสูงสำนักงาน ปปส., เพ็ญอ้าง)

ข้อมูลของหน่วยงานปราบปรามยาเสพติดทั้ง 4 ประเทศในกลุ่มน้ำโขง มีข้อมูลสอดคล้องกันว่า ผู้ผลิตยาเสพติดรายใหญ่ในพื้นที่สามเหลี่ยมทองคำ คือ กลุ่มโกกั้ง ปัจจุบันมีนายพง เจริญ เป็นผู้นำ มีโรงงานผลิตสำคัญในเขตปกครองพิเศษ 1 ติดกับเมืองปางซาง และที่โขงโค้ง ตำบลเชียงราบ จังหวัดท่าขี้เหล็ก และยังเชื่อมโยงกับนายหลิน หมิงเสียน หรือจายลีน ซึ่งมีฐานะเป็นลูกเขย ที่อยู่ในเขตปกครองพิเศษ 4 เมืองลา ซึ่งทั้งสองใช้พื้นที่ในเขตอิทธิพล ทั้งเมืองปางซาง เมืองลา และเมืองทา ผู้ผลิตยาเสพติด อีกกลุ่ม คือ ว่าแดง ชนกลุ่มน้อยติดอาวุธในพม่า ภายใต้การนำของพี่น้องตระกูลเหว่ย ทั้งเหว่ย เชาเยะ กัง เหว่ย เชาเยะ หลง และเหว่ย เชาเยะ หยง ซึ่งกลุ่มนี้มีเชื้อสายจีน มีบทบาทในการค้ายาเสพติดทั้งยาบ้า และเฮโรอีน ในภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้มายาวนาน รายได้จากการค้ายาเสพติดของกลุ่มนี้ถูกนำไปใช้ในการพัฒนาขีดความสามารถด้านการทหารของกองกำลังติดอาวุธชนกลุ่มน้อยในเขตภาคใต้ของรัฐบาล โดยเฉพาะที่เมืองยอน หลังยาเสพติดผลิตจากพื้นที่เหล่านี้แล้ว จะถูกส่งออกตลาดโลกผ่านเครือข่ายยาเสพติดที่ใช้ธุรกิจตามแนวชายแดนลุ่มแม่น้ำโขง โดยเฉพาะบ่อนพนัน เป็นสถานที่เจรจาซื้อขายและส่งมอบยาเสพติด โดยมีเส้นทางลำเลียงสำคัญอยู่ 2 เส้นทาง คือ จากหมู่บ้านปางซาง ผ่านหมู่บ้านลา ลงเรือที่ท่าเรือสพรวย แล้วล่องไปตามแม่น้ำโขง (สัมภาษณ์อดีตผู้บริหารระดับสูง สำนักงาน ปปส., เพ็ญอ้าง)

ทั้งนี้ ข้อมูลของชุดปราบปรามยาเสพติด ระบุว่า นักธุรกิจชาวจีนที่เข้ามาทำธุรกิจสีเทาบริเวณแนวชายแดน มีพฤติกรรมเป็นผู้ค้ายาเสพติดรายสำคัญ ซึ่งเป็นตัวเชื่อมระหว่างกลุ่มผู้ผลิตกับเอเยนต์รายใหญ่ โดยบ่อยครั้งที่บุคคลผู้นี้อาศัยเรือสินค้าที่ขนถ่ายสินค้าอยู่ในแม่น้ำโขงลำเลียงยาเสพติดจากแหล่งผลิตมาส่งมอบให้ลูกค้า โดยนักธุรกิจรายนี้เคยเป็นคู่ขัดแย้งกับนายหน่อ คำ ซึ่งได้ชื่อว่าเป็น "โจรสลัดลุ่มน้ำโขง" จนนำมาสู่เหตุการณ์สังหารโหด 13 ลูกเรือจีนก่อนหน้านี้¹

แสดงว่าในย่านสามเหลี่ยมทองคำ มีโรงงานผลิตยาเสพติด คือ ยาบ้า ไอซ์ และเฮโรอีนมีอยู่ไม่น้อยกว่า 12 แห่ง ในจำนวนนี้มี 3 แห่ง ที่ลอบนำยาเสพติดเข้าไทยทางชายแดนภาคเหนือ

"ผู้ผลิตยาเสพติดทุกกลุ่มในสามเหลี่ยมทองคำยังเร่งผลิตยาเสพติดและส่งเข้ามาในไทย รวมถึงประเทศในกลุ่มสมาชิกอาเซียน ประเทศในกลุ่มน้ำโขง ทั้งในเมียนมา ลาว กัมพูชา หรือแม้กระทั่งจีน ต่างได้รับผลกระทบมียาเสพติดทะลักเข้าในทุกประเทศในภูมิภาคนี้" (สัมภาษณ์ผู้บริหารระดับสูง สำนักงาน ปปส., วันที่ 8 สิงหาคม 2560)

นอกจากนี้ การจับกุมกระบวนกรยาเสพติดรายใหญ่หลายครั้ง โดยเฉพาะ "ยาบ้า" สังคมได้ตั้งข้อสงสัยว่า เพราะเหตุใดยาเสพติดเหล่านี้จึงไหลทะลักเข้ามาได้ แถมยังเพิ่มปริมาณในการขนส่งลำเลียงมาโดยตลอด ทั้งที่หน่วยงาน

¹ <https://www.facebook.com/niraneamthailand/posts/ผ่าซมข่ายาเสพติดลุ่มแม่น้ำโขง-ตอน-1ผ่าซมข่ายาเสพติดลุ่มแม่น้ำโขง เข้าถึง 10 เมษายน 2561>.

หลักทั้งตำรวจ ทหาร เจ้าหน้าที่ ป.ป.ส. ต่างระดมกำลังสกัดกั้นปราบปรามอย่างเต็มที่” (สัมภาษณ์ผู้บริหาร ปปส. ระดับภาค วันที่ 8 สิงหาคม 2560) เพราะ

ประการแรก แหล่งผลิตสำคัญ คือ "สามเหลี่ยมทองคำ" มีความเคลื่อนไหวของชนกลุ่มน้อยที่มีอิทธิพลและทางการพม่าคุมไม่ได้ โดยเฉพาะกลุ่ม "ว้า" ยังมีการผลิตยาบ้าออกสู่ตลาดเพื่อหารายได้มาพัฒนากองทัพหลังถูกทางการพม่ากดดันอย่างหนัก เวลาเดียวกันกลุ่มไทยใหญ่ หรือ SSA เริ่มเข้ามามีส่วนร่วมเกี่ยวข้องในขบวนการค้าและลำเลียงยาเสพติดมากขึ้นตามลำดับด้วยเหตุผลเดียวกัน คือ การพัฒนากองทัพ ดังนั้น ทั้งโรงแรมและกาสิโนบริเวณสามเหลี่ยมทองคำในวันนี้ยังมีบรรยากาศไม่ต่างจาก "ตลาดหลักทรัพย์" ของนักค้าเสพติด เพราะเป็นทั้งแหล่งติดต่อซื้อขายและเป็นสถานที่พบปะสังสรรค์ เรียกว่า เป็นแดนสวรรค์หรืออาณาจักรของนักค้ายาเสพติดก็คงไม่ผิด"

ประการที่สอง ความต้องการยาบ้าในประเทศมีอยู่ระดับสูง (Domestic Demand) ทำให้ยาบ้าจึงไหลทะลักเข้ามาโดยตลอด ซึ่งตลาดหลักๆ ของยาบ้า คือ พื้นที่ภาคกลางของประเทศ ทั้งกรุงเทพมหานครและปริมณฑลที่มีความแออัดของชุมชนและเป็นเขตอุตสาหกรรม เมื่อความต้องการยาบ้ามีสูงจึงกระตุ้นให้ตลาดคึกคักขึ้นทำให้กลุ่ม "มั่ง" ที่อยู่ตามแนวชายแดนภาคเหนือของไทยเข้ามามีส่วนร่วมมากขึ้น โดยผันตัวจาก "ผู้เสพ" เป็น "โบรกเกอร์" คอยเป็นนายหน้าประสานงานระหว่างผู้ผลิตกับผู้ซื้อ ทั้งยังจัดกองกำลังติดอาวุธคอยรับจ้างขนลำเลียงยาบ้าเข้ามาในประเทศผ่านช่องทางต่างๆ ทำให้ พบว่า ผู้ต้องหาที่จับกุมได้ในระยะหลังจะเป็นชาวมั่งแทบทั้งสิ้น

ประการที่สาม ความต้องการยาบ้าในต่างประเทศมีสูงขึ้น (Oversea Demand) โดยเฉพาะประเทศมาเลเซียที่มีความต้องการยาเสพติดสูง ทั้งยาบ้า ยาไอซ์ และเฮโรอีนเพิ่มขึ้น ทั้งเพื่อเสพในประเทศและส่งต่อไปยังประเทศอื่นๆ ในแถบแปซิฟิก ทั้ง ฟิลิปปินส์ อินโดนีเซีย ออสเตรเลีย และอีกหลายประเทศในยุโรป

ประการที่สี่ มาตรการในการสกัดกั้นขบวนการค้ายาเสพติดนั้น ป.ป.ส.ภาค 5 ร่วมกับตำรวจภูธรภาค 5 ดำเนินโครงการ "Smart Check Point" เพื่อหาข่าวขบวนการค้ายาเสพติด โครงการนี้มีระบบ "License plate Online" ซึ่งเป็นเทคโนโลยีขั้นสูงมาใช้ในการตรวจหาบุคคล ยานพาหนะ เสริมกับโมบายเอกซเรย์ที่ใช้อยู่ก่อนหน้า มีการติดตั้งกล้องที่จุดตรวจบนเส้นทางสำคัญทั้งหมด 55 ด่าน ที่จะออกจากภาคเหนือตอนบนเพื่อออนไลน์ภาพป้ายทะเบียนและลักษณะรถต้องสงสัยและรถที่ผ่านด่านทุกคันแบบเรียลไทม์ไปยังศูนย์ตรวจสอบและวิเคราะห์ข้อมูลของตำรวจภูธรภาค 5 จากนั้นระบบจะประมวลข้อมูล หากพบว่า รถคันไหนมีความเชื่อมโยงกับเครือข่ายยาเสพติดจะมีสัญญาณแจ้งเตือนไปยังรถที่ตรวจสอบกลับไปยังด่านตรวจนั้นๆ และด่านตรวจใกล้เคียงทันที ระบบที่นำมาใช้จะช่วยในการติดตามสกัดกั้นรถคนร้ายที่ใช้ขนลำเลียงยาเสพติดรวมถึงรถในขบวนหรือ "สเก๊าท์หน้า" ได้อย่างมีประสิทธิภาพมากขึ้น (สัมภาษณ์ผู้บริหาร ปปส.ระดับภาค,เพิงอ้าง) อย่างไรก็ตามแม้ว่าเทคโนโลยีจะล้ำสมัยหรือการสกัดกั้นของเจ้าหน้าที่จะเข้มเพียงใด หากการรณรงค์และจิตสำนึกของคนในชาติในการไม่เข้าไปเสพและยุ่งเกี่ยวกับยาเสพติดยังไม่ดีขึ้น ในขณะที่ความต้องการในประเทศก็คงไม่ลดลง การจับกุมยาเสพติดก็จะมีขึ้นรายวัน นั่นหมายถึง งบประมาณที่ประเทศจะต้องสูญเสียไปจำนวนมหาศาลในแต่ละปี

เส้นทางขนส่งยาเสพติดสู่ปลายทาง

เครือข่ายยาเสพติดใช้แม่น้ำโขงเป็นหลักแล้ว เครือข่ายยาเสพติดยังใช้เส้นทางบกในการลำเลียงยาเสพติดจากพื้นที่ผลิตสู่โลกภายนอกด้วย คือ ถนนสายอาร์สามเอ ที่เชื่อมต่อระหว่างจีน-ไทย ในช่วงหลังๆ ถนนสายนี้ถูกใช้ลำเลียงยาเสพติดจากเมืองจิ่งหง มณฑลยูนนาน ของจีนเข้าสู่ อำเภอเชียงของ จังหวัดเชียงราย ไม่ต่างจากถนนสายอาร์สามบี ที่ถูกใช้ลำเลียงยาเสพติดจากเมืองจิ่งหงเข้าสู่เมืองลาของเมียนมา เข้าสู่เมืองเชียงตุง เข้าอำเภอแม่สาย จังหวัดเชียงราย และเมื่อถูกสกัดกั้น จึงเปลี่ยนไปใช้เส้นทางจากเมืองพยากของเมียนมาเข้าไปทางบ้านเชียงกของ

ลาว ต่อไปยังด่านเมืองสิงห์เข้าสู่หลวงพระบาง เวียงจันทร์แล้ววกกลับเข้าไทยทาง จังหวัดหนองคาย จังหวัดเลย และ จังหวัดบึงกาฬ อีกเส้นทาง คือ จากเมืองเมียนมาเข้าสู่อำเภอแม่สอด จังหวัดตาก จังหวัดสุโขทัย จังหวัดพิษณุโลก และจังหวัดอุตรดิตถ์

หลายปีที่ผ่านมาไทย เมียนมา ลาว และจีน ผนึกกำลังในแผนแม่น้ำโขงปลอดภัย 4 ประเทศ เพื่อสกัดกั้น ยาเสพติดที่ลำเลียงตามแม่น้ำโขงและไทยรับเป็นเจ้าภาพในระยะ 2 เริ่มขึ้นในปี พ.ศ. 2558 แต่เพราะแหล่งผลิตอยู่ในเขตอิทธิพลของกองกำลังติดอาวุธ การปราบปรามจึงทำได้ยาก ส่วนการสกัดกั้นก็เข้มแข็ง ทำให้มีการเปลี่ยนไปใช้เส้นทางผ่านลาววกกลับเข้าไทยทางภาคอีสานและลักลอบไปทะเลด้านตะวันตกและบังคลาเทศมากขึ้น

“บ้านเราสกัดกั้นอย่างแข็งแรงในพื้นที่ภาคเหนือ ทำให้เครือข่ายยาเสพติดเปลี่ยนเส้นทางไปเข้าทางภาคอีสานแทน และระยะหลัง พบว่า ได้ออกไปทางบังคลาเทศและรัฐยะไข่ ของเมียนมามากขึ้นเพื่อออกสู่ตลาดโลกทางทะเลอันดามัน ซึ่งเราต้องอาศัยความร่วมมือกับทุกประเทศเพื่อตัดเส้นทางลำเลียงยาเสพติดออกจากแหล่งผลิตให้ได้” (สัมภาษณ์ผู้บริหารศูนย์ประสานงานแม่น้ำโขงปลอดภัย, วันที่ 8 สิงหาคม 2560)

ผลสำเร็จที่เกิดขึ้นทำให้ทั้ง 4 ประเทศมีมติร่วมกันขยายแผนระยะ 3 ปี ดึงกัมพูชา และเวียดนาม ซึ่งประสบปัญหาการแพร่ระบาดของยาเสพติดจากสามเหลี่ยมทองคำเข้าร่วมเป็น 6 ประเทศ เรียกแผนปฏิบัติการนี้ว่า “ปฏิบัติการสามเหลี่ยมทองคำ ภายใต้โครงการแม่น้ำโขงปลอดภัย 3 ปี” ซึ่งการดำเนินงานตามโครงการนี้ประสบผลสำเร็จอย่างมาก เพราะการร่วมมือกันระหว่าง 6 ประเทศ ทำให้สามารถยึดสารตั้งต้นในการผลิตยาเสพติดได้กว่า 200,000 กิโลกรัม และยังสามารถทำลายแหล่งผลิตยาเสพติดได้ถึง 3 แห่ง ซึ่งแผนปฏิบัติการเชิงรุกนี้จะปิดล้อมเป้าหมาย 11 จุดสำคัญ โดยเฉพาะสกัดสารตั้งต้น และต่อสู้กับโรงงานผลิต ประกอบด้วย ชายแดนอินเดีย-เมียนมา บริเวณจุดผ่านแดนมอญ-ตามู ชายแดนจีน ด้านตะวันตกของมณฑลยูนนาน-เมียนมา ด้านตะวันออกและทางเหนือของด่านตรวจชายแดนเมืองชานและชายแดนรัฐลี-มูส ชายแดนของจีนโดยเฉพาะสิบสองปันนาและตอนใต้ของมณฑลยูนนาน ชายแดนภาคเหนือของไทย บริเวณ แม่น้ำโขงจากท่าเรือกวนเหล่ย-ท่าเรือเชียงแสนพื้นที่ลาวด้านติดแม่น้ำโขงเข้ามายังแขวงหลวงน้ำทาและแขวงบ่อแก้ว ด้านหน้าเมืองจังหวัดเขินลา ด้านเวียดนาม-ลาว พื้นที่แม่น้ำโขงตอนล่าง 3 พื้นที่สำคัญ คือ อุบลราชธานี จำปาสัก สติงตรง และเขตติดต่อกับพระวิหาร ชายแดนลาว-ไทย ด้านภาคตะวันออกเฉียงเหนือชายแดนไทย-เมียนมา และพื้นที่เมืองเชียงตุง (สัมภาษณ์ผู้บริหารระดับสูง สำนักงานปปส., อ้างแล้ว)

ส่วนการสกัดกั้นยาเสพติดที่ทะลักเข้าไทย สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามยาเสพติดประสานทางการเมียนมาปิดกั้นเส้นทางลำเลียงยาเสพติด ซึ่งเดิมเคยเข้าไทยบริเวณแนวตะเข็บชายแดน จังหวัดเชียงราย และ จังหวัดแม่ฮ่องสอน มีหมู่บ้านตามแนวชายแดนเป็นแหล่งพัก ก่อนส่งให้เครือข่ายในจังหวัดภาคกลางแหล่งใหญ่ที่สุด คือ จังหวัดอยุธยา จังหวัดลพบุรี และ จังหวัดสระบุรี เมื่อมีการเข้มงวดมากขึ้นเครือข่ายยาเสพติดจึงเปลี่ยนเส้นทาง ไปใช้พื้นที่ภาคตะวันตก โดยเฉพาะ อำเภอสังขละบุรี จังหวัดกาญจนบุรี ลำเลียงยาเสพติดจากกลุ่มว่าเข้าไทย โดยยาเสพติดกลุ่มนี้มีฐานการผลิตอยู่ทางตอนเหนือของเมียนมา ลำเลียงผ่านเมืองพญาทองซู มีเครือข่ายขนยาเสพติด 3 กลุ่มใหญ่ มีตัวการสำคัญ อยู่ในกองกำลังของชนกลุ่มน้อย เชื่อมโยงกับเบอร์มิงแฮมใหญ่ในฝั่งไทย

“เส้นทางที่พบใหม่ คือ ช่องทางพุน้ำหยด ตำบลคลองวาฬ อำเภอเมือง จังหวัดประจวบคีรีขันธ์ ใกล้กับด่านสิงขร ซึ่ง ป.ป.ส. ได้ประสานหน่วยงานชายแดนให้เฝ้าระวังอย่างเข้มงวดแล้ว โดยข้อมูลการข่าวพบเบาะแสกลุ่มกองกำลังกะเหรี่ยงพุทธอาจะมีส่วนพัวพัน” (สัมภาษณ์ผู้บริหาร ปปส. ระดับภาค, เพิ่งอ้าง)

เมื่อยาเสพติดเข้ามาในไทยแล้วจะถูกกระจายสู่ นักเสพยาในกรุงเทพมหานครและปริมณฑล แต่ปลายทางหลัก คือ ภาคใต้ บางส่วนถูกส่งไปยังมาเลเซีย แม่น้ำโกลก คือ เส้นทางหนึ่งที่พบการเคลื่อนไหว วิธีการลำเลียงมีทั้งที่ใช้รถยนต์ ซึ่งมีการจับกุมได้บ่อยครั้ง ทำให้ระยะหลังเปลี่ยนมาส่งผ่านพัสดุไปรษณีย์ สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามยาเสพติดต้องประสานไปรษณีย์และบริษัทขนส่งให้เข้มงวดในการตรวจสอบ นำมาสู่มาตรการให้ผู้ให้บริการแสดงบัตรประชาชนเป็นหลักฐาน (เพ็งอ้อ)

นอกจากนี้ ยังเปิดสายด่วน 1386 เพื่อรับแจ้งเบาะแสยาเสพติดจากประชาชนในพื้นที่ ซึ่งข้อมูลที่ได้จะนำมาสู่การตรวจสอบและกวาดล้างจับกุมผู้เกี่ยวข้องกับยาเสพติด ซึ่งใน 3 เดือนสุดท้ายของปี พ.ศ.2560 เบาะแสที่ได้จากสายด่วน 1386 นำมาสู่การจับกุมคดียาเสพติดไทยได้ 69,297 คดี ผู้ต้องหา 75,182 ราย ยึดทรัพย์ได้กว่า 190 ล้านบาท²

อย่างไรก็ตาม เมื่อผู้วิจัยประมวลข้อมูลเครือข่ายการค้ายาเสพติดในประเทศไทย จำแนกตามรายภูมิภาคตามรายงานการปฏิบัติงานของสำนักงานป้องกันและปราบปรามยาเสพติดในปีพ.ศ.2558 (หน้า 5-10) สรุปภาพรวมได้ดังนี้

เครือข่ายภาคเหนือ

ช่วงต้นปี พบว่า มีการลำเลียงยาเสพติดจากพื้นที่จังหวัดภาคเหนือตอนบน เชียงใหม่ เชียงราย ก่อนที่ยาเสพติดเหล่านี้จะถูกส่งต่อมายังพื้นที่กรุงเทพและปริมณฑล ได้แก่ สมุทรปราการ นนทบุรี ปทุมธานี พระนครศรีอยุธยา สระบุรี ลพบุรี อ่างทอง สิงห์บุรี และชัยนาท เช่น วันที่ 23 มกราคม พ.ศ.2558 กองบัญชาการตำรวจปราบปรามยาเสพติดร่วมกับกองกำลังผาเมือง จับกุม Mrs. Mone Phetaloun สัญชาติลาว ถือหนังสือเดินทาง P1233342 จับกุมได้ที่ตำบลรอบเวียง อำเภอเมือง จังหวัดเชียงรายและของกลางยาบ้า 1,769,800 เม็ด ไอซ์ 36 กิโลกรัม แต่เหตุการณ์ดังกล่าวจะคาบเกี่ยวกันหลายพื้นที่ทั้งจังหวัดปทุมธานีต่อเนื่องมาจนถึงกรุงเทพมหานคร

วันที่ 12 กุมภาพันธ์ พ.ศ.2558 สำนักงานป้องกันและปราบปรามยาเสพติดร่วมกับศุลกากรด่านเชียงแสน และหน่วยอื่นๆ เข้าตรวจยึดสาร Methylene Chloride น้ำหนัก 20 ตัน ที่ทางเข้าท่าเรือพาณิชย์เชียงแสน แห่งที่ 2 อำเภอเชียงแสน จังหวัดเชียงราย ทั้งนี้สาร Methylene Chloride เป็นวัตถุอันตรายประเภท 1 ตามพระราชบัญญัติวัตถุอันตราย พ.ศ.2535 เป็นสารเคมีทั่วไปใช้ในการอุตสาหกรรมเป็นตัวทำละลายในการผลิตน้ำยาทำความสะอาด ตัวทำละลายในขั้นตอนทำอาหาร ตัวทำละลายสี ทำฟิล์มถ้ายูรูป และเป็นยาฆ่าเฉพาะที่ หากนำไปใช้ในทางที่ผิดสามารถใช้ในขั้นตอนทำละลายของกระบวนการผลิตยาเสพติดประเภท โคเคน ไอซ์ ยาบ้าซึ่งสารดังกล่าวจะสลายไปในกระบวนการผลิต และต่อมาวันที่ 11 มีนาคม พ.ศ.2558 ตำรวจภูธร จังหวัดอุตรดิตถ์ ตรวจยึดเครื่องอัดเม็ดยาบ้าแบบ 5 หัวตอก สัญลักษ์ณ์ Y ซุกซ่อนอยู่ในพงหญ้าข้างทาง หมู่บ้านร้องหมาผี หมู่ 6 ตำบลวังงาม อำเภอเมือง จังหวัดอุตรดิตถ์ โดยตัวเครื่องมีสภาพใหม่ยังไม่เคยผ่านการใช้งานผลิตจากประเทศจีน และต่อมาวันที่ 30 พฤษภาคม พ.ศ.2558 สภ.แม่สาย เชียงราย จับกุมผู้ต้องหา 1 คน ของกลางเฮโรอีน 25 กิโลกรัม ที่ บริเวณถนนในหมู่บ้านถ้ำปลา หมู่ 3 ตำบลโป่งงาม อำเภอแม่สาย จังหวัดเชียงราย

ช่วงกลางปี พบว่า เมื่อวันที่ 18 มิถุนายน พ.ศ.2558 กองกำกับการตำรวจภูธรจังหวัดเชียงรายร่วมกับสถานีตำรวจภูธรแม่ลาว กองกำกับการตำรวจภูธรจังหวัดภาค 5 และสำนักงานหน่วยปราบปรามยาเสพติดสามารถ

² <http://www.bangkokbiznews.com/news/detail/796726>

ตรวจยึดยาบ้า 2,400,000 เม็ด ไอซ์ 10 กิโลกรัม ชุกซ่อนบริเวณป่าบ้านต้นยางหมู่ 6 ตำบลบัวสลี อำเภอแม่ลาว จังหวัดเชียงราย และเมื่อวันที่ 3 กรกฎาคม พ.ศ.2558 กองร้อยทหารพรานที่ 109 วิสามันตกรรม 7 ราย ยึดเฮโรอีน 70 กิโลกรัม ที่บ้านแม่จันทรวง หมู่ 10 ตำบลแม่สองนอก อำเภอแม่ฟ้าหลวง จังหวัดเชียงราย ต่อมาวันที่ 8 กรกฎาคม พ.ศ.2558 กองกำกับการตำรวจภูธรจังหวัดภาค 5 ร่วมกับสถานีตำรวจภูธรแม่เปิงและ สำนักงานปราบปรามยาเสพติดเข้าจับกุมผู้ต้องหา 2 คน ของกลางยาบ้า 2,000,000 เม็ด ไอซ์ 50 กิโลกรัม ที่ลานจอดรถห้างสรรพสินค้าบิ๊กซีเอ็กซ์ตร้า ถนนลำปาง-เชียงใหม่ ตำบลหนองป่าครั่ง อำเภอเมือง จังหวัดเชียงใหม่

ส่วนช่วงปลายปีนั้น พบว่า วันที่ 24 กันยายน พ.ศ. 2558 กองบัญชาการตำรวจปราบปรามยาเสพติด ร่วมกับสำนักงานหน่วยปราบปรามยาเสพติด และหน่วยงานอื่นร่วมเข้าจับกุม ผู้ต้องหา 5 คน ของกลางยาบ้า 1,500,000 เม็ด ไอซ์ 39 กิโลกรัม ที่ ตำบลต้นเปา อำเภอสันกำแพง จังหวัดเชียงใหม่ ต่อเนื่อง ตำบลป่าแดด อำเภอแม่สรวย จังหวัดเชียงราย และ ตำบลแม่ทะลบ อำเภอไชยปราการ จังหวัดเชียงใหม่ ต่อมาวันที่ 3 พฤศจิกายน พ.ศ. 2558 มีจับกุมผู้ต้องหา 3 คน ของกลางยาบ้า 110,000 เม็ด ไอซ์ 28 กิโลกรัม ที่ ด้านตรวจวังดิน ถนนพหลโยธิน หมู่ 3 ตำบลผ่าไผ่ อำเภอสี จังหวัดลำพูน และวันที่ 6 พฤศจิกายน พ.ศ. 2558 กองกำลังผาเมือง ตรวจยึด เฮโรอีน 10 กิโลกรัมที่ บ้านหัวแม่คำ ตำบลแม่สองใน อำเภอแม่ฟ้าหลวง จังหวัดเชียงราย

จากข้อมูลดังกล่าว แสดงว่า ชายแดนภาคเหนือเป็นจุดเริ่มของยาเสพติดหลายประเภท โดยเฉพาะยาบ้า และเฮโรอีน ข้อมูลเชิงลึกได้ชี้ว่า ช่วงต้นปีเป็นช่วงวางแผนการผลิต เพื่อเพิ่มการผลิต โดยมีการติดตั้งเครื่องจักรใหม่เพื่อผลิตยาบ้า รวมทั้งรับออเดอร์ความต้องการยาเสพติดจากเครือข่ายต่างๆ ในประเทศไทย และจากต่างประเทศด้วย ซึ่งขบวนการขนถ่ายยาเสพติดจะตัดผ่านประเทศไทยจากตระเข็บชายแดนสู่พื้นที่ขึ้นใน คือ กรุงเทพมหานครและปริมาณทลก่อนส่งผ่านและกระจายยาเสพติด ไปตามเอเยนต์ต่างๆ ทั้งตามแหล่งนักท่องเที่ยวและผู้เสพ รวมถึงช่องทางส่งต่อไปสู่ตลาดต่างประเทศซึ่งจะสร้างมูลค่าทางการตลาดได้สูงกว่า โดยผ่านสนามบินหรือผ่านช่องทางบกหรือทางเรือลำเลียงไปภาคใต้ก่อนส่งต่อไปยังมาเลเซีย และส่งต่อไปยังประเทศอื่นๆ ในแถบแปซิฟิก ทั้ง ฟิลิปปินส์ อินโดนีเซีย ออสเตรเลีย และอีกหลายประเทศในยุโรป

เครือข่ายภาคกลาง

ช่วงต้นปี พบว่า เมื่อวันที่ 23 - 24 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2558 สำนักงานหน่วยป้องกันปราบปรามยาเสพติด ร่วมกับตำรวจจับกุมผู้ต้องหา 6 คน ของกลางไอซ์ 25.01 กิโลกรัม ที่ บริเวณริมถนนเพชรเกษม ตำบลสนามจันทร์ อำเภอเมือง จังหวัดนครปฐม ต่อเนื่องบ้านพักใน อำเภอเมือง จังหวัดสุพรรณบุรี

ส่วนในช่วงปลายปี พบว่า เมื่อวันที่ 7 กันยายน พ.ศ. 2558 ตำรวจร่วมกับกองทหารชุดรักษาความปลอดภัยความสงบที่ 5 จับกุม ชาวไนจีเรีย 2 คน ชาวเปรู 1 คน ชาวไทย 1 คน ของกลางโคเคน 150 กรัม สารเคมีที่ใช้เป็นสารสกัด เครื่องบด เครื่องชั่ง ฯลฯ ที่ บ้านหลังหนึ่ง ใน ตำบลบางบุตร อำเภอบ้านค่าย จังหวัดระยอง จากการตรวจสอบ พบว่า เป็นแหล่งสกัดโคเคน โดยทำการแยกโคเคนออกจากผงไฟเบอร์ซึ่งเป็นวัตถุที่ใช้ผสม เพื่อหลีกเลี่ยงการตรวจค้นและวันที่ 10 กันยายน พ.ศ. 2558 สถานีตำรวจบ้านเพ จังหวัดระยอง ตรวจยึดไอซ์ 49.50 กิโลกรัม ที่ศูนย์วิจัยและพัฒนาทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งอ่าวไทยฝั่งตะวันออกที่ 1 (ระยอง) ของกลางบรรจุกระสอบ ลอยน้ำมาติดชายหาดแม่รำพึง หมู่ 1 ตำบลเพ อำเภอเมือง จังหวัดระยอง

จากข้อมูลดังกล่าว แสดงว่า พื้นที่ภาคกลางเป็นพื้นที่หนึ่งที่มีการนำเข้าวัตถุดิบหรือสารสกัดเพื่อเป็นยาเสพติด ประเภทโคเคนและไอซ์ของชาวต่างชาติซึ่งมีที่มาหลากหลายทั้งชาวแอฟริกา ชาวละติน และเอเชีย ร่วมกับเครือข่ายที่เป็นคนไทยมีการลักลอบนำเข้าเพิ่มขึ้นทุกปี

เครือข่ายภาคตะวันออกเฉียงเหนือ

ช่วงต้นปี พบว่า เมื่อวันที่ 21 มกราคม พ.ศ. 2558 สถานีตำรวจภูธรธาตุนพนม หน่วยรักษาความปลอดภัยลำน้ำโขง จังหวัดนครพนม ร่วมกับกองกำลังสุรศักดิ์มนตรี ตรวจยึดกัญชาแห้ง 657 กิโลกรัม ที่บ้านใหม่ทรายมูล หมู่ 20 ตำบลน้ำก่ำ อำเภอธาตุนพนม จังหวัดนครพนม ต่อมาวันที่ 19 พฤษภาคม พ.ศ. 2558 สถานีตำรวจภูธรนาจิว สถานีตำรวจภูธรสังคม จังหวัดหนองคาย ร่วมกับอีกหลายหน่วยงานเข้าจับกุมผู้ต้องหา 2 คน ของกลางฝิ่นสุก 216 กิโลกรัม มูลฝิ่น 8 กิโลกรัม และอุปกรณ์การผลิตฝิ่น ที่บ้านพักใน ตำบลบ้านม่วง อำเภอสังคม จังหวัดหนองคาย ต่อเนื่อง บริเวณหน้าโรงเรียนขอนแก่นวิเทศศึกษา ถนนเหล่าธานี ตำบลบ้านหว้า อำเภอเมือง จังหวัดขอนแก่น

ต่อมาในช่วงกลางปี เมื่อวันที่ 9 มิถุนายน พ.ศ. 2558 ตำรวจบึงกาฬ ตรวจยึดกัญชาแห้ง 500 กิโลกรัม ที่บริเวณสามแยกข้างลำห้วย ถนนดินลูกรังสำหรับการเกษตรเส้นทางระหว่างบ้านโซ่ - บ้านโนนม่วง หมู่ 1 ตำบลโซ่ อำเภอโซ่พิสัย จังหวัดบึงกาฬ และต่อมาวันที่ 21 มิถุนายน พ.ศ. 2558 กองร้อยตำรวจตระเวนชายแดน 236 ร่วมกับ หน่วยรักษาความปลอดภัยลำน้ำโขงนครพนม และสถานีตำรวจภูธรท่าอุเทน นครพนม จับกุมชาวลาว 2 คน ของกลางกัญชาแห้ง 310 กิโลกรัม ที่บริเวณริมฝั่งแม่น้ำโขง บ้านเชียงยืน หมู่ 4 ตำบลเวินพระบาท อำเภอท่าอุเทน จังหวัดนครพนม

ส่วนในช่วงครึ่งปีหลัง พบว่า เมื่อวันที่ 10 กันยายน พ.ศ. 2558 กองร้อยตำรวจตระเวนชายแดน 23 ร่วมกับ ป้องกันปราบปรามยาเสพติด จับกุมผู้ต้องหา 3 คน ของกลางกัญชาแห้ง 246 กิโลกรัม ที่ บริเวณริมถนนทางหลวง 227 วาริช - วังสามหมอ ตำบลปลาไหล อำเภวาริชภูมิ จังหวัดสกลนคร

จากข้อมูลดังกล่าว แสดงว่า พื้นที่ภาคตะวันออกเฉียงเหนือเป็นพื้นที่หนึ่งที่มีการนำเข้ายาเสพติด จากประเทศเพื่อนบ้าน โดยลักลอบนำเข้าผ่านแม่น้ำโขง ยาเสพติดประเภทกัญชาและฝิ่น ส่วนใหญ่เป็นชาวลาว ร่วมกับเครือข่ายคนไทยมีการลักลอบนำเข้าเพิ่มขึ้นทุกปีเช่นยาเสพติดประเภทอื่น

เครือข่ายภาคใต้

ช่วงต้นปี เมื่อวันที่ 31 มกราคม พ.ศ. 2558 ด้านตรวจบ้านพละ สถานีตำรวจภูธรปะทิว และ สถานีตำรวจภูธรบ้านมาบอำมฤต ชุมพร จับกุมผู้ต้องหา 5 คน ของกลางกัญชาแห้ง 1,362 กิโลกรัม ที่ บริเวณถนนสายบางสะพาน - ชุมพร (ถนนสายเลียบริมทะเล) หมู่ 15 ตำบลดอนยาง อำเภอปะทิว จังหวัดชุมพร ต่อมาวันที่ 7 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2558 กองบัญชาการตำรวจป้องกันและปราบปรามยาเสพติดร่วมกับสำนักงานป้องกันและปราบปรามยาเสพติดจังหวัดสงขลา สถานีตำรวจภูธรจังหวัดนราธิวาสจับกุมผู้ต้องหา 6 คน ของกลางเฮโรอีน 15.60 กิโลกรัม ยาบ้า 66,000 เม็ด ที่ด่านตรวจบ้านควนมีด อำเภอจะนะ จังหวัดสงขลา ต่อเนื่อง ตำบลลูโบ๊ะปือชา อ.ยี่งอ และ ตำบลละหาร อำเภอยี่งอ จังหวัดนราธิวาส และวันที่ 19 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2558 ป้องกันและปราบปรามยาเสพติดจังหวัดพัทลุง ร่วมกับ สถานีตำรวจภูธรระงู พัทลุง และหลายหน่วยงานจับกุมผู้ต้องหา 2 คน ของกลางยาบ้า 2,020 เม็ด และ 2,033 เม็ด ในกล่องพัสดุไปรษณีย์ด่วนพิเศษ ในพื้นที่ ตำบลนาโหนด อำเภอเมือง จังหวัดพัทลุงต่อมาศาลจังหวัดสงขลาอนุมัติหมายจับผู้ต้องหา 1 คนในคดีดังกล่าว

วันที่ 5 มีนาคม พ.ศ. 2558 มีการบูรณาการการทำงานร่วมกันหลายหน่วยงาน มีตำรวจ ทหาร ฝ่ายปกครอง ในพื้นที่จังหวัดพัทลุงตรวจค้นบ้านพักของผู้ต้องหาตามหมายจับ ในพื้นที่ ตำบลอนประดู่ อำเภอปากพะยูน จังหวัดพัทลุง ผลการตรวจค้น พบไอซ์ อาวุธปืนสงครามเครื่องกระสุน ระเบิดควัน ซุกซ่อนฝังดินบริเวณบ้านหลังดังกล่าว สามารถจับกุมผู้ต้องหา 3 คน ที่ทำหน้าที่เก็บรักษาได้ที่บ้านหลังดังกล่าว ส่วนผู้ต้องหาตามหมายจับหลบหนีไปได้

และวันที่ 16 มีนาคม พ.ศ. 2558 สถานีตำรวจภูธรสามร้อยยอด จังหวัดประจวบคีรีขันธ์ จับกุมผู้ต้องหา 3 คน ของกลางยาบ้า 102,000 เม็ด ไอซ์ 19 กิโลกรัม ที่ ด้านตรวจถาวรหน้าสถานีตำรวจภูธรสามร้อยยอด จังหวัดประจวบคีรีขันธ์ ต่อมาศาลอาญาได้อนุมัติหมายจับผู้ต้องหา 2 คน ในคดีดังกล่าว ฐานสมคบกันตั้งแต่สองคนเพื่อกระทำความผิดเกี่ยวกับยาเสพติด และได้กระทำความผิดตามที่ได้สมคบกัน โดยจับกุมผู้ต้องหาทั้งสอง ได้ที่บริเวณสนามบินดอนเมือง เขตดอนเมือง กรุงเทพฯ ต่อเนื่องพื้นที่ตำบลเขาทอง อำเภอเมือง จังหวัดกระบี่ ต่อมาวันที่ 25 พฤษภาคม พ.ศ. 2558 สถานีตำรวจภูธรสะเดา สงขลา จับกุมผู้ต้องหา 3 คนของกลางไอซ์ 20 กิโลกรัม ที่ จุดตรวจสกัดหน้าป้อมตำรวจตำบลปริก ถนนกาญจนวนิช หมู่ 3 ตำบลปริก อำเภอสะเดา จังหวัดสงขลา

ส่วนในช่วงครึ่งปีหลัง เมื่อวันที่ 4 กันยายน พ.ศ. 2558 มีการบูรณาการทำงานร่วมกันหลายหน่วยงาน มีตำรวจ ทหาร ฝ่ายปกครอง ในพื้นที่จังหวัดชุมพร จับกุมผู้ต้องหา 2 คน ของกลางไอซ์ 100 กิโลกรัม ที่ ด้านตรวจบ้านพละ หมู่ 3 ตำบลเขาไชยราช อำเภอปะทิว จังหวัดชุมพร ต่อมาวันที่ 16 กันยายน พ.ศ. 2558 ตำรวจทางหลวง จับกุมผู้ต้องหา 1 คน ของกลางยาบ้า 2,382,000 เม็ด ที่ ตำบลหาดพันไกร อำเภอเมือง จังหวัดชุมพร และวันที่ 16 พฤศจิกายน พ.ศ.2558 ศุลกากร จับกุมชาวรัสเซีย 1 คน ของกลาง โคเคน 6.50 กิโลกรัม ซุกซ่อนในกระเป๋าเดินทาง ที่ท่าอากาศยานนานาชาติสมุย ตำบลบ่อผุด อำเภอเกาะสมุย จังหวัดสุราษฎร์ธานี ผู้ต้องหาเดินทางมาจาก ประเทศสิงคโปร์ ตั้งแต่วันที่ 14 พฤศจิกายน พ.ศ. 2558 แต่กระเป๋าสัมภาระตกค้าง จึงมารับในวันเกิดเหตุ จากการตรวจสอบด้วยเครื่องเอ็กซเรย์ พบวัตถุแปลกปลอม ตรวจสอบพบเป็นโคเคนของกลางซุกซ่อน ในผนังของกระเป๋า

จากข้อมูลดังกล่าว แสดงว่า พื้นที่ภาคใต้เป็นพื้นที่ต่อเชื่อมถ่ายเทยาเสพติดทั้งยาบ้า และเฮโรอีนไหลบ่ามาจากภาคเหนือโดยมีผู้ค้าและเอเยนต์รายใหญ่ในรูปองค์กรอาชญากรรม (Organize Crime) ที่ทำงานในรูปเครือข่ายและควบคุมการค้ายาเสพติดข้ามชาติ จะเป็นผู้ควบคุมยาเสพติดจากภาคเหนือและยาเสพติดประเภทที่ผลิตได้ยากในย่านสามเหลี่ยมทองคำ โดยนำเข้ามาจากละตินและยุโรป คือ โคเคน และไอซ์ นำมาพักและพร้อมกระจายยาเสพติดเหล่านั้นไปตามออเดอร์ในประเทศและส่งต่อไปยังประเทศเพื่อนบ้าน ซึ่งองค์กรและเครือข่ายดังกล่าวจะใช้ภาคใต้ซึ่งเป็นเขตควบคุมพิเศษโดยเฉพาะ 3 จังหวัดชายแดนเป็นพื้นที่ควบคุมโดยทหารและฝ่ายปกครอง แต่ด้วยลักษณะทางภูมิศาสตร์ของพื้นที่ภาคใต้มีทางออกได้หลายช่องทาง ทั้งทางบก ทางเรือ และทางอากาศ จึงเล็ดรอดขนออกยาเสพติดสู่ประเทศเพื่อนบ้านได้ง่าย โดยส่งต่อสู่ประเทศต้นทาง คือ มาเลเซีย ส่งต่อไปยังประเทศอื่นๆ ในแถบแปซิฟิก ทั้ง ฟิลิปปินส์ อินโดนีเซีย ออสเตรเลีย และอีกหลายประเทศในยุโรป มีความต้องการเพิ่มขึ้นทุกปี

เครือข่ายกรุงเทพและปริมณฑล

ช่วงต้นปี เมื่อวันที่ 27 มกราคม พ.ศ. 2558 กรมศุลกากรจับกุมชาวอินเดีย 1 คน ของกลาง กัญชา 2.60 กิโลกรัม ซุกซ่อนในกระเป๋าสะพาย ที่ท่าอากาศยานสุวรรณภูมิ ผู้ต้องหาเดินทางมากับสายการบินไทยเที่ยวบิน TG 336 จากเมืองโกลกาตา ประเทศอินเดีย ต่อมาวันที่ 30 มีนาคม พ.ศ. 2558 ศุลกากร ร่วมกับสำนักงาน ป.ป.ส. จับกุมชาวเนปาล 1 คน ของกลางกัญชา 3 กิโลกรัม ซุกซ่อนในกระเป๋าเดินทางที่ ท่าอากาศยานสุวรรณภูมิ ผู้ต้องหาเดินทาง มาที่สายการบิน Spice Jet เที่ยวบิน SG083 จากเมืองโกลกาตา ประเทศอินเดีย วันที่ 27 พฤษภาคม พ.ศ.2558 ตำรวจจับกุมผู้ต้องหา 2 คนของกลางยาบ้า 2,758,000 เม็ด ไอซ์ 21.75 กิโลกรัม ที่ แขวงและเขตสะพานสูง กรุงเทพฯ ต่อมา ศาลอาญา ได้อนุมัติหมายจับ ผู้ต้องหาเพิ่มเติมอีก 7 คน

ส่วนในช่วงครึ่งปีหลังนั้น เมื่อวันที่ 29 กรกฎาคม พ.ศ. 2558 ตำรวจปราบปรามยาเสพติดจับกุมผู้ต้องหา 2 คน ของกลางยาบ้า 304,000 เม็ด ไอซ์ 44 กิโลกรัม อาวุธปืน 18 กระบอก พร้อมกระสุนจำนวนมากที่ ตำบล บางเตย อำเภอสามพรานต่อเนื่องอำเภอสามพราน จังหวัดนครปฐม

วันที่ 5 ตุลาคม พ.ศ. 2558 กรมศุลกากร ร่วมกับสำนักงาน ป.ป.ส. จับกุม ขาวยูเครน 1 คน ของกลาง โคเคน 4.57 กิโลกรัม ซุกซ่อนในหม้อแปลงไฟ ที่ ท่าอากาศยานสุวรรณภูมิ เดินทางมากับสายการบิน Ethiopian Airlines เที่ยวบิน ET 618 จากเมืองแอดดิสอาบาบา เอธิโอเปีย ใช้เส้นทาง เมืองเซาเปาโล บราซิล - เมือง แอดดิสอาบาบา เอธิโอเปีย - ท่าอากาศยานนานาชาติสุวรรณภูมิ และวันที่ 28 ตุลาคม พ.ศ. 2558 ตำรวจหลาย หน่วยงาน และสำนักงาน ป.ป.ส. จับกุม ผู้ต้องหา 5 คน ของกลางยาบ้า 3,600,000 เม็ด ที่สถานีบริการน้ำมัน เอส โซ่ ถนนพหลโยธิน (ขาขึ้น) อำเภอวังน้อย จังหวัดพระนครศรีอยุธยา ส่วนในวันที่ 22 พฤศจิกายน พ.ศ.2558 สำนักงาน ป.ป.ส. ร่วมกับตำรวจตรวจคนเข้าเมืองและเจ้าหน้าที่บริษัท DHL ตรวจยึดเฮโรอีน 3.60 กิโลกรัม ซุก ซ่อนในฐานเครื่องดนตรี (คีย์บอร์ดไฟฟ้า) ภายในพัสดุไปรษณีย์ปลายทางออสเตรเลีย ที่ศูนย์บริการ DHL สาขา ดอนเมือง (วิภาวดี - รังสิต) กรุงเทพฯ

จากข้อมูลจากการสัมภาษณ์เชิงลึกผู้ทำงานในพื้นที่ ระบุว่า พื้นที่กรุงเทพฯและปริมณฑลเป็นศูนย์กลางของ องค์กรอาชญากรรมยาเสพติด (Drug Organize Crime) และจัดรวบรวมยาเสพติดประเภทต่างๆ ในประเทศไทย องค์กรอาชญากรรมที่เกี่ยวกับยาเสพติดมีสถานะทางสังคมแฝงตัวอยู่ในวงการต่างๆ จนมีชื่อเสียง และพยายาม สร้างสายสัมพันธ์อันดีกับเจ้าหน้าที่รัฐผ่านกิจกรรมต่างๆ เช่น กิจกรรมการกุศล หรืองานบันเทิงเรีงรมย์ของ เจ้าหน้าที่รัฐบางหน่วยงาน เครือข่ายขององค์กรเหล่านี้ จะมีส่วนร่วมและให้การสนับสนุนทั้งในรูปตัวเงินและ ไม่ใช่ตัวเงินในงานดังกล่าว จนเกิดใกล้ชิดสนิทสนมกับเจ้าหน้าที่รัฐระดับสูง ทำให้องค์กรฯ สร้างภาพลักษณ์และ สร้างความเชื่อมั่นต่อสมาชิกขององค์กรและเครือข่าย รวมทั้งสร้างความเกรงขามหรือความเกรงอกเกรงใจ หาก เจ้าหน้าที่รัฐหน่วยอื่นจะเข้าจับกุม ด้วยภาพและเงื่อนไขดังกล่าวทำให้องค์กรอาชญากรรมยาเสพติดจึงมีเครือข่าย ขนาดใหญ่แฝงตัวอยู่ในกลุ่มคนในแวดวงต่างๆ ทำให้เจ้าหน้าที่รัฐเข้าจับกุมและปราบปรามได้ค่อนข้างยุ่งยาก เช่น กรณี เครือข่ายไชยชนะ เป็นต้น

เครือข่ายชาวต่างประเทศ

ข้อมูลจากรายงานการปฏิบัติงานของสำนักงานป้องกันและปราบปรามยาเสพติดในปีพ.ศ.2558 (หน้า 35-38) พบว่า มีชาวต่างประเทศถูกจับกุมในคดียาเสพติดในประเทศไทยรวมทั้งสิ้น 3,909 คดี มีผู้ต้องหา 4,281 คน จำนวน 69 สัญชาติ และไม่ทราบสัญชาติ 262 คน สัญชาติพม่าถูกจับกุมมากที่สุด 2,179 คดี ผู้ต้องหา 2,449 คน คิดเป็นร้อยละ 57.21 ของชาวต่างชาติที่ถูกจับกุมคดียาเสพติดในประเทศไทย รองลงมา คือ ลาว 902 คน กัมพูชา 220 คน และมาเลเซีย 142 คน ตามลำดับ เมื่อพิจารณาการกระทำความผิดในลักษณะเครือข่าย พบว่า เครือข่าย ชาวแอฟริกัน มีบทบาทการค้ายาเสพติดมากขึ้น โดยลักลอบนำเข้าโคเคน และไอซ์ มาจำหน่ายในพื้นที่ กรุงเทพฯ และแหล่งท่องเที่ยวที่สำคัญ รวมทั้ง ใช้ประเทศไทยเป็นทางผ่านไปยังปลายทางประเทศที่สาม ตัวอย่างการจับกุมที่ น่าสนใจ เช่น สถานทูตอังกฤษประจำประเทศไทย ได้แจ้งต่อทางการไทยว่า มีผู้ต้องสงสัยส่งยาเสพติดมาจาก สาธารณรัฐตรีเนแดด - โตโบโก ปลายทางประเทศไทย ทางการไทยได้จัดชุดเฉพาะกิจเข้าจับกุมสามารถขยายผลได้ 2 คดี ผู้ต้องหา 1 คน ของกลางโคเคน 972.62 กรัม หรือหากประมวลผลโดยรวมตลอดทั้งปีสถานการณ์การค้า ยาเสพติดข้ามชาติ มีดังนี้

ในช่วง 6 เดือนแรกของปี พบว่า เมื่อวันที่ 3 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2558 กองบัญชาการปราบปรามยาเสพติด ร่วมกับกรมศุลกากร ได้เข้าจับกุมชาวไนจีเรีย 1 คน เป็นของกลางโคเคน 580 กรัม ชุกในกล่องเครื่องประดับ บรรจุกล่องพัสดุไปรษณีย์ ที่อาคารเบลสเพลสคอนโด ซอยลาซาล 6 ถนนสุขุมวิท 105 เขตบางนา กรุงเทพฯ ต่อมาวันที่ 10 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2558 กองบัญชาการปราบปรามยาเสพติดตรวจยึดโคเคน 392.62 กรัม บรรจุกล่องพัสดุไปรษณีย์ ที่สำนักงานนิติบุคคลแอทซิติ้ คอนโด ซอยสุขุมวิท 101/1 เขตพระโขนง กรุงเทพฯ และวันที่ 24 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2558 สถานีตำรวจนครบาลพระโขนง จับกุมชาวแคเมอรูน 1 คนของกลางไอซ์ 509.20 กรัม เครื่องซิ่ง 1 เครื่องที่ห้องพักภายในนิรันดร์เรสซิเดนซ์ 5 ซอยสุภาพงษ์ เขตประเวศ กรุงเทพฯผู้ต้องหาลักลอบจำหน่ายไอซ์ให้กับบุคคลทั่วไป เช่นกันกับวันที่ 25 มีนาคม พ.ศ. 2558 ศุลกากร ตรวจยึดไอซ์ 270 กรัม บรรจุในกล่องพัสดุไปรษณีย์ปลายทางออสเตรเลีย ที่ศูนย์ไปรษณีย์สุวรรณภูมิ เขตบางพลี จ.สมุทรปราการ ตรวจสอบพบผู้ส่งเป็นหญิงชาวฟิลิปปินส์

วันที่ 20 เมษายน พ.ศ. 2558 กรมศุลกากร จับกุมชาวอินโดนีเซีย 1 คน ของกลางโคเคน 5.20 กิโลกรัม ชุกซ่อนในช่องลับของหนังสือปกแข็ง และในแกนมันกระดาษ Fax ที่ ท่าอากาศยานนานาชาติภูเก็ต จังหวัดภูเก็ต ผู้ต้องหาเดินทางมากับสายการบิน ซิลค์แอร์ เที่ยวบิน MI 758 จาก สิงคโปร์ ใช้เส้นทาง เมืองโบโกตาโคลอมเบีย - เมืองปานามาซิตี ปานามา - เมืองเซาเปาโล บราซิล - เมืองโตฮา กาตาร์ - สิงคโปร์ - ท่าอากาศยานนานาชาติภูเก็ต ต่อมาวันที่ 22 เมษายน พ.ศ. 2558 กรมศุลกากร ร่วมกับกองบัญชาการปราบปรามยาเสพติดจับกุมชาวรัสเซีย 1 คน ของกลางโคเคน 945 กรัม บรรจุขวดครีมอาบน้ำ ขวดน้ำยาระงับกลิ่นกาย ที่ท่าอากาศยานนานาชาติภูเก็ต จังหวัดภูเก็ตผู้ต้องหา เดินทางมากับสายการบิน สิงคโปร์ แอร์ไลน์ เที่ยวบิน MI752 จากสิงคโปร์เส้นทาง เมืองเซาเปาโล บราซิล - เมืองบาเซโลน่า สเปน - สิงคโปร์ - ท่าอากาศยานนานาชาติภูเก็ต ต่อมาศาลอาญา ได้อนุมัติหมายจับผู้ต้องหาชาวไนจีเรีย 1 คน ในคดีดังกล่าว ฐานร่วมกันมียาเสพติดให้โทษประเภท 2 (โคคาอีน) ไว้ในครอบครองเพื่อจำหน่าย และนำเข้ามาในราชอาณาจักรเพื่อจำหน่ายโดยไม่ได้รับอนุญาต โดยจับกุมได้ที่บ้านพักในซอยโครงการวิสต้าปาร์ค ถนนรัชดา - รามอินทรา เขตคันนายาว กรุงเทพฯ

ส่วนวันที่ 27 เมษายน พ.ศ. 2558 กองบัญชาการตำรวจนครบาลร่วมกับกองบัญชาการปราบปรามยาเสพติดและ สำนักงาน ป.ป.ส. จับกุมชาวไนจีเรีย 2 คน ของกลางไอซ์ 6.30 กิโลกรัม กระเป๋าสะพาย 20 ใบ ที่ห้องพักภายในอาคารซีดีแมนชั่น ซอยลาดพร้าว 130 แยก 4 เขตบางกะปิ กรุงเทพฯ จากการสืบสวนติดตามพฤติการณ์พบว่า กลุ่มผู้ต้องหา มีพฤติการณ์ ลักลอบลำเลียงไอซ์ ชุกซ่อนมาในกระเป๋าสะพายสตรี ส่งทางพัสดุภัณฑ์จากสาธารณรัฐประชาชนจีน นำมาจำหน่ายในประเทศไทย และส่งออกไปยังประเทศมาเลเซีย และวันที่ 19 มิถุนายน พ.ศ. 2558 สำนักงาน ป.ป.ส. ร่วมกับกองบัญชาการปราบปรามยาเสพติดและกรมศุลกากร ตรวจยึดไอซ์ 1.33 กิโลกรัม ในกระดาษรองทรงเสื้อยืด บรรจุในพัสดุไปรษณีย์ ที่ ศูนย์ไปรษณีย์ท่าอากาศยานสุวรรณภูมิ จังหวัดสมุทรปราการ ปลายทางเมืองซีดานี ประเทศออสเตรเลียต่อมาศาลอาญา ได้อนุมัติหมายจับผู้ต้องหาหญิงไทย 1 คน ในคดีดังกล่าว ฐานมียาเสพติดให้โทษประเภท 1 (ไอซ์) ไว้ในความครอบครองเพื่อจำหน่ายโดยผิดกฎหมาย และพยายามส่งออกยาเสพติดให้โทษประเภท 1 (ไอซ์) ออกราชอาณาจักรเพื่อจำหน่ายโดยผิดกฎหมายจากการขยายผลติดตามพฤติการณ์อย่างต่อเนื่อง ในวันที่ 6 กรกฎาคม พ.ศ. 2558 สามารถจับกุมผู้ต้องหาหญิงไทยดังกล่าวได้ที่ท่าอากาศยานดอนเมือง ขณะเดินทางกลับจากเมืองกวางโจว สาธารณรัฐประชาชนจีน และวันที่ 10 กรกฎาคม พ.ศ. 2558 ตรวจยึดไอซ์อีก 1.56 กิโลกรัม ชุกซ่อนในเก้าอี้สำนักงาน ภายในพัสดุไปรษณีย์ ที่ บริษัท CCT โลจิสติกส์ จำกัด ถนนพุทธมณฑล สาย 5 อำเภอสามพราน จังหวัดนครปฐม ซึ่งผู้ต้องหาส่งจากเมืองกวางโจว

สาธารณรัฐประชาชนจีน และวันที่ 22 มิถุนายน พ.ศ. 2558 กองบัญชาการปราบปรามยาเสพติดร่วมกับ สำนักงาน ป.ป.ส. และกรมศุลกากร จับกุมชาวไต้หวัน 2 คน ของกลางไอซ์ 12.07 กิโลกรัม ซุกซ่อนในช่องลับกระเป๋าเดินทาง ที่ท่าอากาศยานสุวรรณภูมิ จังหวัดสมุทรปราการ ขณะเตรียมเดินทางโดยสายการบินไทย เที่ยวบิน TG 491 ปลายทาง เมืองโอ๊คแลนด์ ประเทศนิวซีแลนด์

ส่วนในช่วงครึ่งปีหลัง เมื่อวันที่ 14 ตุลาคม พ.ศ. 2558 กองบัญชาการตำรวจนครบาล 5 จับกุมหญิงไทย 1 คน ของกลางไอซ์ 11.60 กิโลกรัม ซุกซ่อนในพื้นรองเท้าสตรี 5 คู่ ส่งมาจากเมืองกวางโจว สาธารณรัฐประชาชนจีน ที่บริษัท CTT โลจิสติกส์ ถนนพุทธมณฑลสาย 5 อำเภอสามพราน จังหวัดนครปฐม ต่อมาวันที่ 15 ตุลาคม พ.ศ. 2558 ขยายผลจับกุมชาวไนจีเรีย 1 คน หญิงไทย 1 คน ของกลางไอซ์ 1.50 กิโลกรัม ซุกซ่อนในรองเท้าสตรี แบบส้นหนา 5 คู่ ที่ บริษัท CTT โลจิสติกส์ ถนนพุทธมณฑลสาย 5 อำเภอสามพราน จังหวัดนครปฐม

และวันที่ 17 ตุลาคม พ.ศ. 2558 สำนักงาน ป.ป.ส. ตรวจยึด ไอซ์ 502 กรัม ซุกซ่อนในช่องของลูกสูบปิก ภายในกล่องพัสดุไปรษณีย์ของบริษัท ไทย ท็อป อินเทอร์เน็ตเซ็นแนลเทรค จำกัด ถนนพระราม 2 ซอย 74 เขต บางขุนเทียน กรุงเทพฯ สืบเนื่องจากสำนักปราบปรามยาเสพติดประเทศสาธารณรัฐประชาชนจีน พบว่า เครือข่าย ยาเสพติด ในเมืองกวางโจว สาธารณรัฐประชาชนจีน ได้ส่งตัวอย่างไอซ์ ทางพัสดุไปรษณีย์มาให้กับเครือข่ายที่อยู่ใน ประเทศไทย โดยซุกซ่อนมากับสินค้า ผ่าน บริษัท ไทย ท็อป อินเทอร์เน็ตเซ็นแนล เทรค จำกัด ต่อมาวันที่ 20 ตุลาคม พ.ศ. 2558 กองบัญชาการปราบปรามยาเสพติดร่วมกับ สำนักงาน ป.ป.ส. จับกุมชายยูกันดา 1 คน ของกลางเฮโรอีน 748.18 กรัม กัญชาแห้ง 9.55 กรัม เม็ดยารูป 5 เหลี่ยม 664 เม็ด ที่ ห้องพัก ภายในสุนิสาเพลส ซอยรามคำแหง 4 เขตสวนหลวง กรุงเทพฯ ชุดจับกุมได้รับการประสานจากตำรวจสหพันธรัฐออสเตรเลีย Australian Federal Police (AFP) กรณีการตรวจยึดพัสดุภัณฑ์ส่งจากไทยไปยัง ออสเตรเลีย 2 ครั้ง ภายในซุกซ่อนไอซ์ 6 และ 8 กิโลกรัม ขยายผลติดตามพฤติการณ์ชายชาวไนจีเรีย ซึ่งเชื่อว่ามีพฤติการณ์เกี่ยวข้อง และยังมียาเสพติด ซุกซ่อนอยู่ในห้องพักเกิดเหตุ จึงขอหมายค้นจากศาลพระโขนง เข้าตรวจค้นพบหญิงชาวยูกันดา แสดงตัวเป็นเจ้าของห้องและนำตรวจค้นพบของ กลาง โดยให้การว่าชายชาวไนจีเรียเป็นเจ้าของยาเสพติด ดังกล่าว หรือวันที่ 29 ตุลาคม พ.ศ. 2558 กองบัญชาการปราบปรามยาเสพติดจับกุมหญิงชาวฟิลิปปินส์คนดังกล่าว พร้อมชายชาวไนจีเรีย 1 คน ของกลางไอซ์ 14.20 กิโลกรัม ที่ อาคารบีคอนโด ซอยบางนา - ตราด 39 อำเภอบางพลี จังหวัดสมุทรปราการ โดยกลุ่มผู้ต้องหาหลักหลบจำหน่ายยาเสพติดทั้งภายในประเทศและส่งออกไปยังปลายทางประเทศที่สาม

ส่วนความร่วมมือระหว่างประเทศนั้น ในปี พ.ศ. 2558 ภายใต้การปฏิบัติงานของ สำนักงาน ป.ป.ส. อาเซียน (ASEAN Narcotics Cooperation Center) หรือ อาเซียน-นาโค (ASEAN - NARCO) ได้กำหนดภารกิจ จัดตั้งเครือข่ายข้อมูลเฝ้าระวังปัญหาเสพติดอาเซียนขึ้น เพื่อแลกเปลี่ยนข้อมูลข่าวสาร สถานการณ์ แจ้งเตือน สภาพปัญหาเสพติดในกลุ่มประเทศอาเซียน และให้เกิดความเชื่อมโยงข้อมูลยาเสพติดจากประเทศสมาชิกใน ลักษณะเครือข่าย (Networking) รวมทั้งสามารถประเมินสถานการณ์ และชี้แนวโน้มของสภาพปัญหาเสพติดในระดับภูมิภาค โดยในปี พ.ศ. 2558 ดำเนินโครงการสกัดกั้นและปราบปรามยาเสพติด ณ ท่าอากาศยานสากลใน อาเซียน (ASEAN Airport Interdiction Task Force-AAITF) ซึ่งเป็นโครงการ ที่ประเทศไทยเป็นผู้คิดริเริ่มขึ้นได้ ดำเนินการอย่างต่อเนื่อง และประสบความสำเร็จตามวัตถุประสงค์เป็นที่น่าพึงพอใจ ส่วนในปี พ.ศ. 2559 ยังได้มีการจัดเตรียมโครงการสกัดกั้นและปราบปรามยาเสพติด ณ ท่าเรือสากลในอาเซียน (ASEAN Seaport Interdiction Task Force-ASITF) ซึ่งสาธารณรัฐอินโดนีเซีย เป็นเจ้าภาพ ณ เมืองบาตัม สาธารณรัฐอินโดนีเซีย โดยประเทศไทยยังคงเป็นเจ้าของเรื่องเช่นเดียวกับโครงการ AAITF ผลจากโครงการสกัดกั้นและปราบปรามยาเสพติด

ติด ณ ท่าอากาศยานสากลในอาเซียน (ASEAN Airport Interdiction Task Force-AAITF) ได้มีการประสานความร่วมมือ ทั้งในด้านการข่าว การจับกุม การสืบสวนขยายผลทั้งในคดียาเสพติดและอาชญากรรมข้ามชาติในด้านต่างๆ (รายงานการปฏิบัติงานของสำนักงานป้องกันและปราบปรามยาเสพติดในปีพ.ศ.2558 ,หน้า 38-39) ดังนี้

วันที่ 18 - 19 เมษายน พ.ศ. 2558 สำนักงาน ป.ป.ส. ร่วมกับ กรมศุลกากร และกองบัญชาการสำนักปราบปรามยาเสพติดเข้าจับกุมชาวไนจีเรีย 2 คน แอฟริกาใต้ 1 คน หญิงไทย 1 คน ของกลางโคเคน 3.80 กิโลกรัม ชุกซ่อนซ่อนลับภายในกระเป๋าเดินทางที่ท่าอากาศยานนานาชาติภูเก็ตต่อเนื่อง บริเวณลานจอดรถ เอ พี เฟลสรามค่าแห่ง 53 เขตวังทองหลาง กรุงเทพมหานคร และห้องพักภายในอาคารลุมพินีวิว พัฒนาการ เขตสวนหลวง กรุงเทพมหานคร สืบเนื่องจากชุดจับกุมร่วมกับ CNB สิงคโปร์ ติดตามพฤติการณ์หญิงไทยต้องสงสัยเป็นผู้ลำเลียง ยาเสพติดในเครือข่ายแอฟริกัน กระทั่งสามารถจับกุมได้ขณะลักลอบนำโคเคนจากสิงคโปร์ เข้าไทย ผ่านท่าอากาศยานนานาชาติภูเก็ต จากนั้นขยายผลจนสามารถจับกุมเครือข่ายผู้ว่าจ้างชาวแอฟริกันได้อีก 3 คน ในพื้นที่กรุงเทพมหานคร

ต่อมาวันที่ 24 พฤษภาคม พ.ศ. 2558 กองบัญชาการสำนักปราบปรามยาเสพติดร่วมกับ สำนักงาน ป.ป.ส. และกรมศุลกากรจับกุมเครือข่ายชาวแอฟริกัน 4 คน ประกอบด้วย ชาวไนจีเรีย 1 คน เซียร์ราลีโอน 1 คน ยูกันดา 1 คน และหญิงไทย 1 คนของกลางโคเคน 2.80 กิโลกรัม ที่ห้องพักภายในโรงแรมเลิฟ รีสอร์ทท ถนนอ่อนนุช เขตประเวศ กรุงเทพมหานครต่อเนื่องบริเวณซอยอ่อนนุช 61 เขตประเวศ กรุงเทพมหานคร สืบเนื่องจากคณะทำงานร่วมเพื่อสกัดกั้นและปราบปรามยาเสพติด ณ ท่าอากาศยานนานาชาติ (AITF) ร่วมสืบสวนติดตามพฤติการณ์เครือข่ายนักค้าชาวแอฟริกัน ว่าจ้างหญิงไทย ลักลอบลำเลียงยาเสพติดโดยใช้เส้นทางบราซิล - ท่าอากาศยานนานาชาติซังฮี สิงคโปร์ - ท่าอากาศยานนานาชาติกระบี่ โดยสามารถจับกุมหญิงไทย พร้อมของกลางโคเคน ขณะลักลอบนำเข้าผ่านท่าอากาศยานนานาชาติกระบี่ ขยายผลกระทั่งสามารถจับกุมเครือข่ายอีก 3 คนในพื้นที่ กรุงเทพมหานคร

การจับกุมและปราบปราม

ปี พ.ศ. 2558 คดียาเสพติดทั่วประเทศมีจำนวน 149,805 คดี จำแนกเป็นคดียาบ้า 102,021 คดี มีของกลาง 109.93 ล้านเม็ด ไอซ์ 8,553 คดี มีของกลาง 1,122.81 กิโลกรัม เฮโรอีน 829 คดี มีของกลาง 234.67 กิโลกรัม โคเคน 64 คดี มีของกลาง 56.57 กิโลกรัม กัญชาแห้ง 9,441 คดี มีของกลาง 24,518.92 กิโลกรัม กัญชาสด 1,098 คดี มีของกลาง 2,458.33 กิโลกรัม และ พิษกระท่อม 21,656 คดี มีของกลาง 66,564.80 กิโลกรัม จากจำนวนคดีดังกล่าวสามารถจับกุมผู้ต้องหาได้รวมทั้งสิ้น 162,462 คน และคดีไม่ทราบผู้กระทำความผิด 1,012 คดี (ดังตารางที่ 3.1)

หากเปรียบเทียบกับสถิติผลการจับกุมโดยภาพรวม³ ในปี พ.ศ.2557 กับปี พ.ศ. 2558 พบว่า ด้วยยาเสพติดที่พบมาก ได้แก่ ยาบ้า เฮโรอีน และ กัญชาแห้ง มีจำนวนคดีและปริมาณของกลางลดลงเล็กน้อย ปริมาณของกลาง

³โครงสร้างกองบังคับการตำรวจภูธรแบ่งออกเป็น 9 ภาค (https://www.royalthaipolice.go.th/agencies_under.php) ครอบคลุม 76 จังหวัดทั่วประเทศ ดังนี้

ภาค 1 มี 9 จังหวัด ได้แก่ สมุทรปราการ นนทบุรี ปทุมธานี พระนครศรีอยุธยา สระบุรี ลพบุรี อ่างทอง สิงห์บุรี และชัยนาท

ภาค 2 มี 8 จังหวัด ได้แก่ ชลบุรี ฉะเชิงเทรา ปราจีนบุรี ระยอง จันทบุรี ตราด นครนายก และสระแก้ว

ภาค 3 มี 8 จังหวัด ได้แก่ นครราชสีมา สุรินทร์ ศรีสะเกษ บุรีรัมย์ อุบลราชธานี ยโสธร อำนาจเจริญ และชัยภูมิ

ภาค 4 มี 12 จังหวัด ได้แก่ ขอนแก่น อุดรธานี กาฬสินธุ์ ร้อยเอ็ด หนองคาย สกลนคร มหาสารคาม เลย นครพนม มุกดาหาร บึงกาฬ และหนองบัวลำภู

ภาค 5 มี 8 จังหวัด ได้แก่ เชียงใหม่ เชียงราย ลำปาง พะเยา แม่ฮ่องสอน แพร่ น่าน และลำพูน

ยาบ้าที่ถูกจับกุมได้มากอยู่ในพื้นที่จังหวัดภาคเหนือตอนบน (ในเขตตำรวจภูธรภาค 5 ประกอบด้วย 8 จังหวัด ได้แก่ เชียงใหม่ เชียงราย ลำปาง พะเยา แม่ฮ่องสอน แพร่ น่าน และลำพูน) ก่อนยาเสพติดเหล่านี้จะถูกส่งต่อมายังพื้นที่กรุงเทพฯและปริมณฑล (ในเขตตำรวจภูธรภาค 1 ประกอบด้วย 9 จังหวัด ได้แก่ สมุทรปราการ นนทบุรี ปทุมธานี พระนครศรีอยุธยา สระบุรี ลพบุรี อ่างทอง สิงห์บุรี และชัยนาท) ส่วนเฮโรอีน ถูกจับกุมได้มากอยู่ในพื้นที่จังหวัดเหนือตอนบนเช่นเดียวกับกัญชา และถูกส่งต่อมายังพื้นที่กรุงเทพฯและปริมณฑล และจังหวัดภาคใต้ (ในเขตตำรวจภูธรภาค 9 มี 7 จังหวัด ได้แก่ สงขลา สตูล ตรัง พัทลุง ปัตตานี ยะลา และนราธิวาส) ในขณะที่ โคเคน และพืชกระท่อม มีจำนวนคดีและปริมาณของกลางเพิ่มขึ้น โดยเฉพาะโคเคน พบ การลักลอบนำเข้ามากขึ้น โดยผ่านท่าอากาศยานสุวรรณภูมิ ท่าอากาศยานนานาชาติภูเก็ต และท่าอากาศยานนานาชาติสมุย ตามลำดับ (ดังตารางที่ 3.1)

ตารางที่ 3.1 การจับกุมคดียาเสพติดทั่วประเทศ จำแนกตามประเภทยาเสพติด

ยาเสพติด	ข้อมูล	ปี 2557	ปี 2558	ร้อยละ
ยาบ้า	จำนวนคดี	158,620	102,021	-35.68
	ของกลาง (กม.)	112.86	109.93	-2.60
ไอซ์	จำนวนคดี	12,050	8,553	-29.02
	ของกลาง (กก.)	1,039.59	1,122.81	8.01
เฮโรอีน	จำนวนคดี	1,198	829	-30.80
	ของกลาง (กก.)	375.18	234.67	-37.45
โคเคน	จำนวนคดี	62	64	3.23
	ของกลาง (กก.)	28.58	56.57	97.94
กัญชาแห้ง	จำนวนคดี	14,839	9,441	-36.38
	ของกลาง (กก.)	32,199.45	24,518.92	-23.85
พืชกระท่อม	จำนวนคดี	16,005	21,656	35.31
	ของกลาง (กก.)	59,737.37	66,564.80	11.43

ที่มา: รายงานการปฏิบัติงานของสำนักงานป้องกันและปราบปรามยาเสพติด 2558. หน้า 2.

การจับกุมผู้ต้องหารายใหม่ และการกระทำผิดซ้ำนั้น ส่วนใหญ่เป็นข้อหาเสพยาบ้า ส่วนการจับกุมชาวต่างประเศในคดียาเสพติดนั้น จำนวน 69 สัญชาติ มีจำนวนผู้ต้องหา 4,281 คน ในจำนวนนี้ไม่ทราบสัญชาติจำนวน 262 คน สำหรับสัญชาติในกลุ่มประเทศเพื่อนบ้าน คือ สัญชาติพม่าถูกจับกุมมากที่สุดจำนวน 2,449 คน ซึ่งเป็นกลุ่มแรงงานต่างด้าวที่เข้ามาทำงานในไทยมากที่สุดถึงร้อยละ 80 รองลงมา คือ ลาว กัมพูชา และมาเลเซีย ตามลำดับ ของกลางส่วนใหญ่เป็นยาบ้า และไอซ์ แต่เมื่อพิจารณาการกระทำผิดในลักษณะเครือข่าย พบ เครือข่ายชาวแอฟริกัน มีบทบาทค้ายาเสพติด โคเคน และไอซ์มากขึ้น ดังตารางที่ 3.2

ภาค 6 มี 9 จังหวัด ได้แก่ พิษณุโลก นครสวรรค์ เพชรบูรณ์ กำแพงเพชร พิจิตร ตาก อุตรดิตถ์ อุทัยธานี และสุโขทัย

ภาค 7 มี 8 จังหวัด ได้แก่ นครปฐม กาญจนบุรี สุพรรณบุรี ราชบุรี เพชรบุรี ประจวบคีรีขันธ์ สมุทรสาคร และสมุทรสงคราม

ภาค 8 มี 7 จังหวัด ได้แก่ สุราษฎร์ธานี นครศรีธรรมราช กระบี่ ภูเก็ต ชุมพร พังงา และระนอง

ภาค 9 มี 7 จังหวัด ได้แก่ สงขลา สตูล ตรัง พัทลุง ปัตตานี ยะลา และนราธิวาส

ตารางที่ 3.2 การจับกุมคดียาเสพติดทั่วประเทศ จำแนกตามความสำคัญของคดี

ปี	จำนวนคดีทั่วประเทศ	จำนวนคดีรายสำคัญ	ร้อยละ
2554	234,760	7,595	3.24
2555	213,648	8,178	3.83
2556	263,326	10,162	3.86
2557	209,430	15,991	7.64
2558	149,805	14,341	9.57

ที่มา: รายงานการปฏิบัติงานของสำนักงานป้องกันและปราบปรามยาเสพติด 2558 หน้า 3.

เครือข่ายชาวต่างประเทศที่เป็นผู้ค้าและผู้เสพยาเสพติดเพิ่มขึ้นทุกปี อันเนื่องมาจากความเชื่อมโยงของโลกาภิวัตน์ทำให้ประชากรทั่วโลกสามารถเดินทางไปมาหาสู่กันได้โดยสะดวก อีกทั้ง รัฐบาลหลายประเทศมีนโยบายหารายได้จากภาคการท่องเที่ยว จากการสัมภาษณ์เชิงลึก ระบุว่า ขบวนการค้ายาเสพติดข้ามชาติจะมองช่องทางเพื่อขยายการค้ายาเสพติด โดยเฉพาะในประเทศที่มีลักษณะเป็นศูนย์กลางทางเศรษฐกิจและการเดินทางในภูมิภาคและเป็นพื้นที่ที่มีความเสี่ยงน้อยที่สุดหรือพื้นที่ที่สามารถเล็ดลอดจากการจับกุมของเจ้าหน้าที่รัฐได้มากที่สุด หรือมองว่าเป็นประเทศที่มีกระบวนการยุติธรรมอ่อนแอที่สุด ซึ่งเงื่อนไขดังกล่าวนี้ จึงทำให้ประเทศไทยกลายเป็นศูนย์กลางของเหล่าอาชญากรข้ามชาติ รวมทั้ง นักค้ายาเสพติดข้ามชาติอีกด้วย ดังสถิติในรอบหลายปีที่ผ่านมา พบว่า ขบวนการค้ายาเสพติดข้ามชาติเพิ่มขึ้นทั้งตัวบุคคลผู้กระทำความผิดจากหลากหลายประเทศและมูลค่ายาเสพติดก็เพิ่มสูงขึ้นอีกด้วยดังตารางที่ 3.3

ตารางที่ 3.3 ขบวนการค้ายาเสพติดข้ามชาติ จำแนกสัญชาติ

สัญชาติ	จำนวนคดี	เพศ		ประเภทของกลางและน้ำหนัก (กิโลกรัม)									
		ชาย	หญิง	เฮโรอีน	เมกอนัมฟตามีน	โคคาอีน	เฮกซ์ทาซี	ฝิ่น	กัญชา	พืชกระท่อม	โคคาอีน (ใบเคม)	คีตามีน	อื่นๆ
1.พม่า	2,179	2,334	115	0.19	482.73	82.44	0.004	1.65	4.30	904.18		0.01	619.78
2.ลาว	871	692	210	0.00000	97.80	3.18		1.45	1,542.14	15.78			10.93
3.กัมพูชา	204	191	29		3.24	0.10	0.000001		0.003	1.35			3.47
4.มาเลเซีย	122	134	8	0.07	0.05	0.73	0.29		43.09	460.82	0.01	0.46	11.44
5.บังกลาเทศ	35	43		0.75	0.000001	27.81			0.002		4.19		
6.อังกฤษ	30	28	3		0.000001	0.001			0.67		0.05		0.33
7.สาธารณรัฐฟิลิปปินส์	23	22	2			0.001	0.03		6.02		7.45		0.14
8.เยอรมนี	19	23							0.13				
9.ฝรั่งเศส	16	14	2	0.0003	0.0006	0.0003		0.002	0.05			0.003	0.002
10.ออสเตรเลีย	15	15				0.002			0.05	0.01	0.01		0.003
11.อิตาลี	14	13	2						0.07		0.000001		0.0003
12.อเมริกา	10	8	1	0.001	22.00				0.04				0.002
13.ฟิลิปปินส์	6	4	2			0.10				10.00	0.004		
14.สิงคโปร์	6	6				0.01			0.02				3.10
15.อินเดีย	6	6				2.04			2.60		0.001		
16.อิหร่าน	6	6				0.98			0.001				
17.แคนาดา	5	5			0.01	0.0004			0.67				

ที่มา: รายงานการปฏิบัติงานของสำนักงานป้องกันและปราบปรามยาเสพติด 2558 หน้า 41.

กรณีท้าวไซชนะนะ

ประวัติของไซชนะนะ

ไซชนะนะ แก้วพิมพา (Xaysana Keopimpha) ชาวลาว อายุ 42 ปี มีภูมิลำเนาอยู่ที่บ้านดอนลับ เมืองหินบูน แขวงคำม่วน ประเทศสาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาว ผู้คนจะมองไซชนะนะว่าเป็นนักธุรกิจรุ่นใหม่ ร่ำรวยจากการทำโรงแรม และโรงเลื่อย นิยมสะสมรถซูเปอร์คาร์หลายคัน ในแวดวงสังคมไฮโซลาวจะรู้จักในนาม “เสี่ยลบ” จึงไม่แปลกนักที่จะมีภาพของไซชนะนะออกงานสังคม ถ่ายภาพร่วมกับบุคคลมีชื่อเสียงทั้งในประเทศไทยและลาว ไซชนะนะยังชอบเล่นพนันไก่ชนด้วย และมีการเติมพันด้วยเงินจำนวนมากในแต่ละครั้ง

วันที่ 19 มกราคม พ.ศ.2560 ไซชนะนะถูกจับกุมโดยพล.ต.ท.สมหมาย กองวิสัยสุข ผู้บัญชาการปราบปรามยาเสพติด (ผบช.ปส.) ที่สนามบินสุวรรณภูมิภายหลังเดินทางกลับมาจากท่องเที่ยวภูเก็ต เมื่อมีการขยายผลหลังการจับกุม ได้ยึดทรัพย์สินนับพันล้านบาท จากข้อมูลเชิงลึก พบว่า ไซชนะนะมีบ้านพักและทรัพย์สินอยู่ในเมืองไทยโดยใช้นอมินีเป็นผู้จัดการให้และพบความเชื่อมโยงว่า ไซชนะนะเป็นนายทุนใหญ่จัดงานปาร์ตี้ขอบคุณเอเยนต์ ผู้ค้ายาเสพติดจัดงานเลี้ยงในรีสอร์ทหรูย่านเขาใหญ่อีกด้วย

แบบแผนของไซชนะนะ คือ การสร้างภาพลักษณ์ของตนในแวดวงผู้มีชื่อเสียงในสังคมทั้งในประเทศไทยและลาว โดยในลาวนั้นไซชนะนะ มีภาพถ่ายกับนายทะนุสอน แก้วเวียงคำ หรือ “กู๊ ลาวสตาร์” อดีตรองผู้อำนวยการ

สถานีโทรทัศน์ลาวสตาร์ถูกผู้บริหารประกาศปลดออกจากตำแหน่งทันทีหลังมีการเผยแพร่ภาพถ่ายคู่กับนายไซชนะ จากการสอบสวนเชิงลึกของเจ้าหน้าที่ ระบุว่า เครือข่ายไซชนะจะ มีคนดูแลทรัพย์สินให้ แฝงตัวอยู่ในวงการไฮโซ และวงการบันเทิง ทำหน้าที่โยกย้าย เปลี่ยนถ่ายทรัพย์สินที่ได้มาจากการค้ายาเสพติด หรือใช้คนวงการเหล่านั้นในการฟอกเงินให้เขา จากผลการสอบสวนดังกล่าวนำไปสู่การเจ้าหน้าที่หลายหน่วยงาน เช่น ตำรวจปราบปรามยาเสพติด ร่วมกับ ป.ป.ส. และปปง. เข้าตรวจค้นพื้นที่เป้าหมายทั่วประเทศทั้งหมด 40 จุด ซึ่งหนึ่งในเป้าหมายของการตรวจค้นนั้น คือ ร้าน “แอเรีย 51” ในซอยอินทามระ 51 ของนายอักรกิตติ วีรโรจน์เจริญเดช หรือ เบนซ์ เรซซิ่ง แฟนหนุ่มดาราสาว หลังพบว่า ทรัพย์สินบางรายการ โดยเฉพาะรถยนต์หรูยี่ห้อลัมโบร์กินี กัลลาร์โด (Lamborghini Gallardo) รุ่น Super Leggera LP 570-4 สีเทาดำ ที่มีมูลค่ากว่า 20 ล้านบาท ที่นายอักรกิตติครอบครองอยู่มีความเชื่อมโยงกับเครือข่ายของนายไซชนะ ซึ่งกรณีนี้เป็นเพียงตัวอย่างบางตอนของเครือข่ายเท่านั้น

เครือข่ายไซชนะ

ด้วยเครือข่ายไซชนะถือเป็นเครือข่ายยาเสพติดข้ามชาติ การบูรณาการหลายหน่วยงานเข้าด้วยกันเพื่อเข้าจับกุมและทำลายเครือข่ายค้ายาเสพติดจึงมีความสำคัญอย่างยิ่ง ดังนั้น เมื่อวันที่ 2 พฤษภาคม พ.ศ. 2561 ที่โรงแรมประชุมดุรงค์วิบูลย์ ตชด. 24 ค่ายเสนีย์รณยุทธ จังหวัดอุดรธานี พลต.อ.เฉลิมเกียรติ ศรีวรขาน พลต.ท.สมหมาย กองวิสัยสุข พล.ต.ท.กนก ภู่ม่วง นายสมหวัง พ่วงบางโพ รอง ผู้ว่าราชการจังหวัดอุดรธานี ปปง. ดีเอสไอ ดีไอเอ ศุลกากร และกองทัพอากาศที่ 2 เข้าร่วมจับกุมเครือข่ายยาเสพติดชาวลาว นายไซชนะ แก้วพิมพา และนายสีสุก ดาวเฮือง ผลการเข้าจับกุมมีผู้ต้องหาประกอบด้วย

1. นายเอี้ย มิ่งไซ หรือเอก อายุ 22 ปี ชาวสะหวันนะเขต สปป ลาว ตามหมายจับศาลอาญาที่ 19/2560 ลงวันที่ 15 มกราคม พ.ศ.2560 โดยจับกุมได้ที่ด่านตรวจคนเข้าเมืองมุกดาหาร จังหวัดมุกดาหาร เมื่อวันที่ 30 เมษายน พ.ศ. 2560 โดยนายเอี้ย มีหน้าที่นำรถยนต์หรูข้ามจากฝั่งไทยไปฝั่งลาว เมื่อตัดแปลงทำช่องลับขนยาเสพติด ให้เครือข่ายขับนำเข้ามาในประเทศไทย และยังมีความเชื่อมโยงกับนายสีสุก ทั้งเรื่องการทำธุรกรรมทางการเงิน ธุรกรรม และเป็นผู้รับดูแลรถซูเปอร์คาร์ให้นายสีสุกด้วย

2. นายรัชพล รัฐสพลพรรณ หรือกิมเล้ง อายุ 30 ปี อยู่บ้านเลขที่ 92/12 ถนนโพธิ์ชัย อำเภอเมือง จังหวัดอุดรธานี ตามหมายจับศาลอาญาที่ 130/2560 โดยกล่าวหา “สมคบกันกระทำความผิดเกี่ยวกับยาเสพติด” หลังจากที่ตำรวจพบหลักฐานสำคัญที่เป็นความเชื่อมโยงการทำธุรกรรมทางการเงินให้กับนายไซชนะ แก้วพิมพา และนายสีสุก ดาวเฮือง ผู้ต้องหาค้ายาเสพติดข้ามชาติ จับกุมได้ที่สถานบันเทิงมีชื่อในจังหวัดอุดรธานี เมื่อกลางเดือนวันที่ 1 พฤษภาคม พ.ศ. 2560 ควบคุมตัวไว้ที่ ตชด.24 จนเข้าตรู่วันที่ 2 พฤษภาคม พ.ศ. 2560 ได้คุมตัวเข้าตรวจค้นบ้านพักเลขที่ 92/12 ถนนโพธิ์ชัย เขตเทศบาลนครอุดรธานี พร้อมกับอายัดทรัพย์สินไปตรวจสอบ ประกอบด้วย รถเก๋งเบนซ์ สีขาว ทะเบียน กต 199 อุดรธานี รถเก๋งปอร์เช่ สีขาว ทะเบียน กล 199 อุดรธานี รถเก๋งเบนท์ลีย์ สีเทาป้ายแดง ท 8821 กรุงเทพมหานคร รถเก๋ง BMW X1 สีขาว ทะเบียน ญร 59 กรุงเทพมหานคร รถเก๋งมินิคูเปอร์ สีแดง ทะเบียน กธ 199 อุดรธานี รถเก๋งโตโยต้า สีเทา ทะเบียน กว 199 อุดรธานี รถเก๋งโตโยต้า ยาริส สีขาว ทะเบียน กค 1777 หนองบัวลำภู รถแวนฮอนด้า สีเทา ทะเบียน กข 199 อุดรธานี รถเก๋งฮอนด้า ซิตี สีขาว ทะเบียน กฉ 5520 กรุงเทพมหานคร จักรยานยนต์ฮอนด้า สีน้ำเงิน ทะเบียน คจ 99 อุดรธานี รวมมูลค่า 65 ล้านบาท นอกจากนี้ ยังมี โฉนดที่ดิน 1 แปลง โฉนดที่ดินพร้อมบ้าน 1 แปลง มูลค่า 25 ล้าน ไม้แปรรูป 308 แผ่น 40

ท่อน มูลค่า 5 แสบบาท สมุดบัญชีเงินฝาก 8 เล่ม เอกสารบริษัทน้ำมัน เอกสารประกันภัย เอกสารประกันชีวิต เอกสารผ่อนชำระคอนโด คอมพิวเตอร์ 1 ชุด โน้ตบุ๊ก 2 เครื่อง โทรศัพท์มือถือ 5 เครื่อง หนังสือจดทะเบียนการค้า 17 บริษัท รวมมูลค่าทรัพย์สินที่อายัดไว้ตรวจสอบทั้งหมด 100 ล้านบาท

พล.ต.อ.สมเกียรติ ศรีวรชาน รองผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ กล่าวว่า ยุทธการชัยชนะสยบไพร่ 60 / 4 ที่ต้องทำงานเชิงรุกทั้งป้องกันและปราบปราม สืบเนื่องมาจากยุทธการแรกๆ เราสามารถจับกุมเครือข่าย ทำให้สามารถขยายผล รวบรวมพยานหลักฐาน ติดตามจับกุมผู้ประกับผิด ครั้งนี้เข้าตรวจค้นพร้อมกัน 31 แห่งในพื้นที่ยะลา นราธิวาส ปัตตานี 5 จุด กรุงเทพฯ 4 จุด และหนองคาย - ขอนแก่น - ร้อยเอ็ด 8 จุด และอุดรธานี 14 จุด ในเครือข่ายธุรกิจน้ำมัน - ปศุสัตว์ - ที่ดิน และอื่นๆ พล.ต.อ.สมเกียรติ ระบุว่า ขณะนี้การลำเลียงยาเสพติดจากประเทศเพื่อนบ้านผ่านมาทางภาคอีสานน้อยลง หลังจากเจ้าหน้าที่สามารถจับกุมเครือข่ายสำคัญได้ และยังขยายผลจับกุมต่อเนื่อง ตัดเส้นทางทางการเงิน ทั้งกลุ่มที่ทำหน้าที่ขนยาเสพติด และกลุ่มทำหน้าที่ฟอกเงิน เอาเงินที่ได้มาเปลี่ยนเป็นทรัพย์สิน ทำให้การลำเลียงกลับไปใช้เส้นทางเดิม คือ ผ่านมาภาคเหนือมุ่งหน้าลงไปยังภาคใต้ของประเทศไทย (พล.ต.อ.สมเกียรติ ศรีวรชาน รองผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ, วันที่ 2 พฤษภาคม พ.ศ. 2561) ในขณะที่ พล.ต.ท.สมหมาย กองวิสัยสุข ผู้บัญชาการปราบปรามยาเสพติด ระบุว่า หลังจับกุมตามปฏิบัติการชัยชนะสยบไพร่ 60 / 1 (ดังภาพที่ 3.4) ที่เปรียบเสมือนเราเจอฝั่งหนึ่ง ที่มีนายไชชนะเป็นนางพญาผึ้ง เราก็มาเจอลูกข่าย ก็คือบอยและเบนซ์ นอกจากนี้ จากการตรวจสอบ พบว่า นายไชชนะใช้เส้นทางลำเลียงยาเสพติดจากภาคตะวันออกเฉียงเหนือ จังหวัดหนองคายลงมา และภาคเหนือใช้เส้นทางจังหวัดเชียงราย จังหวัดเชียงใหม่ จังหวัดแพร่ และจังหวัดน่าน ในการลำเลียงยาเสพติดเพราะว่าเส้นทางดังกล่าวอยู่ติดกับประเทศเพื่อนบ้าน โดยการขนส่งให้แต่ละครั้งรถแต่ละคันรถที่ใช้ลำเลียงมีจำนวนยาเสพติดคันละเกือบ 1 ล้านบาท สำหรับไชชนะนั้นเป็นผู้ต้องหารายสำคัญ ระดับใหญ่กว่า “เล่าตา แสนลี” และอยู่ในเครือข่ายเดียวกันกับ “อุสมาน สแลแมง” ที่เป็นกลุ่มยาเสพติดรายใหญ่ของภาคใต้ คาดว่า เป็นแม่ข่ายในระดับเดียวกันโดยทั้งสองจะมีนายใหญ่คนสำคัญเป็นคนสั่งการ ซึ่งยังไม่สามารถเปิดเผยได้ว่า เป็นคนสัญชาติใด อีกทั้ง เชื่อได้ว่าไชชนะจะโยงใยกับกลุ่มแก๊งค์ค้ายาเสพติด ที่จัดงาน “แหงกัว ปาร์ตี้” ขอบคุนเอเยนต์ค้ายาเสพติดในรีสอร์ทย่านเขาใหญ่ จังหวัดนครราชสีมา ซึ่งตำรวจจับได้เมื่อปีที่ผ่านมา เนื่องพฤติกรรมของนายไชชนะนั้นจะมีการจัดปาร์ตี้เพื่อตอบแทนเครือข่ายที่สามารถกระจายสินค้าไปยังพื้นที่ต่างๆ ได้ซึ่งมีพฤติกรรมที่สอดคล้องกัน อย่างไรก็ตาม สำหรับเครือข่ายอีก 100 เครือข่ายยังอยู่ในระหว่างดำเนินการยังไม่สามารถเปิดเผยได้แต่คาดว่า ไม่นานนี้จะสามารถจับกุมตัวได้ทั้งหมด (ดังภาพที่ 3.5)

ดังนั้น เชื่อว่าเมื่อเราจัดการฝั่งนี้แล้ว ต่อมาก็มีฝั่งโผล่มาอีกครั้ง ที่ใหญ่กว่ารังผึ้งของไชชนะ ดังเช่น ท้าวสีสุก ที่เคยบอกไปแล้วว่า ใหญ่กว่าเครือข่ายของไชชนะ สังเกตจากการยึดทรัพย์มีมูลค่ามากกว่า 100 ล้านบาทขึ้นไป ซึ่งธุรกิจเช่นนี้มันจะไปเชื่อมโยงถึงกันเอง ณ จุดๆ หนึ่ง ที่ไม่จำเป็นต้องรู้จักกัน แต่มันจะโยงใยไปหากันเองด้วยระบบของมัน คือ ต่างชาติเขาเป็นผู้ผลิตยา แต่พวกนี้เป็นดีลเลอร์เอายามาจำหน่าย การแข่งขันย่อมมีแต่ต้องไม่มาแย่งพื้นที่กัน

“ท้าวสีสุกพยายามกระโดดข้ามไปต่างประเทศ ที่มาเลเซีย ได้หวน ส่วนไชชนะก็มาที่ประเทศไทย ที่ภูเก็ต สมุย กินพื้นที่ตรงนี้ ส่วนคนอื่น ๆ ก็จะมีเส้นทางของตัวเอง กินกันแต่ละตอนไป ซึ่งขบวนการค้ายาเสพติด ลิ่งที่นำกลัว ก็คือ เงิน ไม่ใช่ยา ที่ผ่านมานี้ไม่ค่อยจับเส้นทางทางการเงินได้ มีแต่จับเงินได้เป็นก้อนๆ 60 ล้านบาท 40 ล้านบาท 30 ล้านบาท เอามากองไว้ ความจริงเงินมันมากมายมหาศาลกว่านั้น แต่มันจับต้องไม่ได้ วันนี้เราสามารถตัด

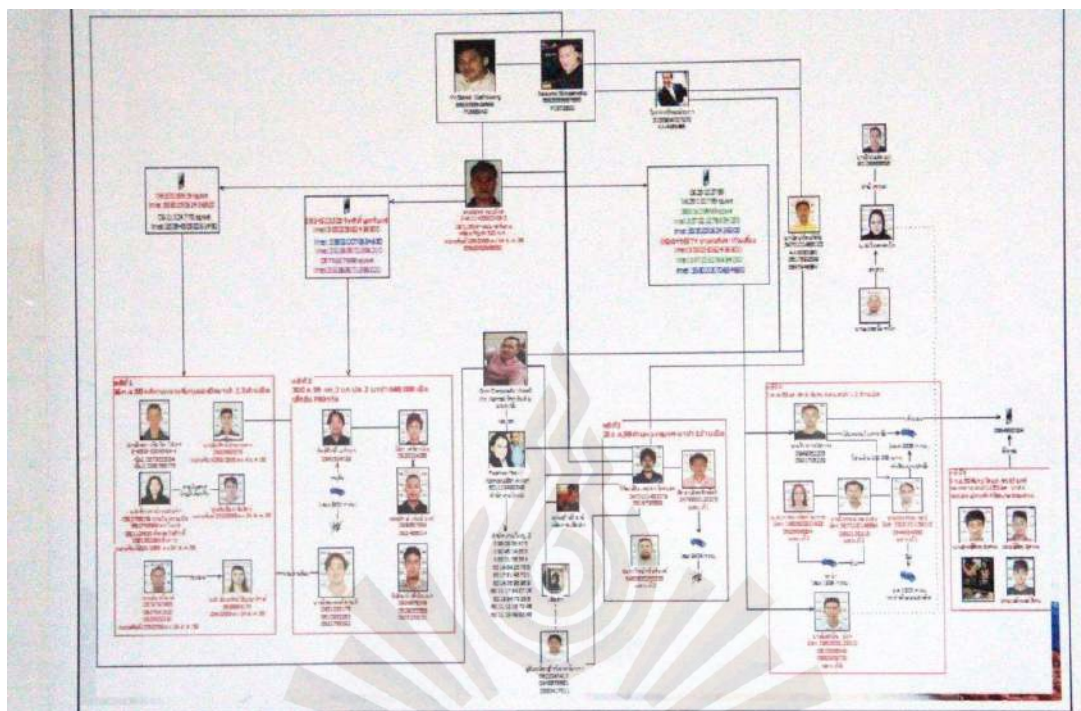
ตอนและถอนรากถอนโคนการค้ายาเสพติด ภาคเหนือ ภาคอีสาน ภาคใต้ ให้ดูแล้ว ทุกจุดที่เราทำ เราตัดเส้นทาง
การเงิน "(พล.ต.ท.สมหมาย กองวิสัยสุข ผู้บัญชาการปราบปรามยาเสพติด , วันที่ 2 พฤษภาคม พ.ศ. 2561)

ภาพที่ 3.4 ปฏิบัติการซัยยะสยบไพร่ 60 / 1



มหาวิทยาลัยรังสิต Rangsit University

ภาพที่ 3.5 เครือข่ายยาเสพติดของไซชะนะ แก้วพิมพ์า



3.3 รูปแบบการฟอกเงิน

การฟอก (Laundry) โดยทั่วไปหมายความว่า ทำให้สะอาด หรือ ทำให้หมดมลทินซึ่งมีความหมายในแง่ดี แต่ “การฟอกเงิน” (Money Laundering) เป็นการกระทำด้วยประการใด ๆ เพื่อปกปิดหรืออำพรางลักษณะที่แท้จริงการได้มา แหล่งที่ตั้ง การจำหน่าย การโอน การได้สิทธิใด ๆ ซึ่งทรัพย์สินที่เกี่ยวกับการกระทำความผิดให้ดูเหมือนว่าเป็นทรัพย์สินที่ได้มาโดยชอบด้วยกฎหมาย เพื่อให้ “เงินสกปรก” หรือเงินที่เกี่ยวข้อง หรือที่ได้มาจากการกระทำความผิดให้ดูเหมือนเป็น “เงินสะอาด” เพื่อสามารถนำเงินที่ถูกฟอกไปใช้ในการกระทำความผิดอาญาต่อไป (ไชยยศ เหมะรัชตะ 2538)

การฟอกเงิน เป็นการกระทำนิติกรรมอำพรางที่เกี่ยวข้องกับอาชญากรรมหลายแขนงเพื่อปกปิดหรืออำพรางแหล่งที่มาของเงินที่ได้มาโดยมิชอบด้วยการแปรหรือเปลี่ยนแปลงสภาพ 'เงินสกปรก' ให้เป็น 'เงินสะอาด' ที่ผ่านมา การฟอกเงินจะเกี่ยวข้องกับธุรกิจสีดำ เช่น การค้ายาเสพติด ค่าไม้เถื่อน ค่าอาวุธเถื่อน ค่ามนุษย์ ธุรกิจการพนัน รวมทั้งเงินทุจริตคอร์รัปชัน เป็นส่วนใหญ่ โดยเฉพาะเงินจากความผิดการค้ายาเสพติด ถือว่าเป็นแหล่งที่มาที่ใหญ่ที่สุดของการฟอกเงิน เนื่องจากเกิดขึ้นง่ายและร้ายแรง แพร่หลายไปยังทุกประเทศ เนื่องมาจากความเปลี่ยนแปลงทางด้านวัตถุนิยมในสังคมเมือง ปัญหาการแพร่หลายของยาเสพติดกำลังคุกคามเศรษฐกิจ สังคม และความมั่นคงของประเทศต่างๆ โดยรูปแบบของการฟอกเงินที่อาชกรนำมาใช้ตบตาเจ้าหน้าที่ (สีหนาท ประยูรรัตน์ (2542) และ บุญเลิศ สันทัด อนุวัตร (2543) มีดังนี้

1) การฟอกเงินโดยใช้ชื่อบุคคลที่คุ้นเคยและว่าจ้างบุคคลอื่นเปิดบัญชี เป็นวิธีหลัก โดยทั่วไปนิยมใช้ในการฟอกเงิน ซึ่งในการฝากมักจะใช้นามแฝง หรือชื่อปลอม หรือการว่าจ้างให้คนรู้จักหรือเพื่อนสนิท เปิดบัญชีธนาคารสำหรับการโอนเงิน โดยมีการทำบัตรเอทีเอ็มไว้พร้อม เพื่อไม่ให้สามารถสืบสาวหาเจ้าของเงินที่แท้จริงได้ นิยมใช้ในประเทศที่ไม่เข้มงวดในการเปิดเผยชื่อที่แท้จริงของเจ้าของธุรกิจหรือเจ้าของบัญชี และไม่มีกรให้รายงานถึงธุรกรรมที่มีมูลค่าค่อนข้างสูงอันเป็นจุดอ่อน และทำให้สะดวกในการใช้สถาบันการเงินเพื่อฟอกเงิน

2) การตั้งกิจการหรือบริษัทบังหน้า ขบวนการฟอกเงินนิยมใช้วิธีการนี้กันมาก เนื่องจากต้องการนำเงินที่ฟอกได้ไปลงทุนต่อ แต่เป็นการลงทุนที่ไม่ต้องการหวังผลกำไรเป็นหลัก

3) รูปแบบอื่นๆ เช่น นำเงินไปซื้อกิจการที่มีผลขาดทุน แต่ธุรกิจมีรายรับเป็นเงินสด เช่น โรงแรม กิจการแลกเปลี่ยนเงินตราต่างประเทศ ภัตตาคาร ร้านค้าปลีก เป็นต้น ซึ่งต่อไปธุรกิจเหล่านี้จะกลับฟื้นเพราะอาศัยดอกผลจากเงินที่ผิดกฎหมาย และหลังจากนั้นจึงค่อยถ่ายเทเงินออกไปใช้ หรือการนำเงินไปซื้อตราสารที่โอนเปลี่ยนมือได้ ซึ่งตราสารนั้นไม่มีการควบคุมสืบหาผู้ที่ซื้อและจากสถาบันการเงินผู้ออกให้ ทำให้ยากต่อการสืบหาผู้ที่ซื้อและผู้รับเงินตามตราสารนั้น กอปรกับเทคโนโลยีทางการสื่อสารที่ก้าวหน้าอย่างรวดเร็ว ทำให้การโอนเงินในระบบสื่อสารทางอากาศมีการควบคุมน้อยกว่าการโอนเงินสด โดยเฉพาะอย่างยิ่งในปัจจุบันที่มีสกุลเงินเสมือนจริงเกิดขึ้นที่ชื่อ Cryptocurrency หนึ่งในข้อดีของ Cryptocurrency คือ ความเป็นส่วนตัวในการทำธุรกรรมออนไลน์ จริงอยู่ข้อมูลต่าง ๆ ในเครือข่าย Bitcoin นั้นมีความโปร่งใส สามารถถูกตรวจสอบได้ว่า Wallet ไหนส่งไปยัง Wallet ไหน ส่งไปจำนวนเท่าไร หรือส่งไปในเวลาใด แต่แทบจะเป็นไปไม่ได้เลยที่จะรู้ว่าเจ้าของ Wallet นั้น คือ ใคร นอกจากนี้รูปแบบการฟอกเงินที่มีลักษณะเฉพาะของประเทศไทย เช่น การใช้พระเครื่องเป็นแหล่งฟอกเงิน การซื้อพระเครื่องนั้นเป็นการซื้อโดยไม่มี “ราคามาตรฐาน” กำหนด เพราะเป็นสิ่งที่ขายและซื้อกันด้วยความ “พึงพอใจ” ไม่เหมือนกับรถยนต์หรือที่ดินซึ่งมีราคาประเมินตายตัว แต่พระเครื่องนั้น แม้ว่าจะอยู่ในรุ่นเดียวสภาพแบบเดียวกัน แต่ว่าการซื้อขายกลับไม่เท่าเทียมกัน บางคนอาจจะได้มาแบบพลุกๆ คือ ซื้อพระราคาแสนได้ในราคาไม่กี่ร้อยบาท หรือบางทีอาจจะซื้อพระที่มีราคาถูกลงๆ ในราคาที่แพงอย่างไม่น่าเชื่อ นั่นอาจจะเพราะเจ้าของ “หวง” หรือเพราะความพอใจหรือที่เรียกว่าเป็นการสมยอมกันระหว่างผู้ซื้อกับผู้ขาย หรือแม้แต่การปลอมแปลงพระก็ไม่มีความหมายเอาผิดกับคนที่ปลอมแปลง เนื่องจาก “พระเครื่อง” มิได้จดลิขสิทธิ์อย่างถูกต้องตามกฎหมาย เมื่อเป็นเช่นนั้น เงินที่ได้มาแบบผิดกฎหมาย จึงสามารถนำไปซื้อหาพระเครื่องเป็นการหลบเลี่ยงการตรวจสอบของเจ้าหน้าที่ได้เป็นอย่างดี (สัมภาษณ์อดีตนายกกรรมการ ป.ป.ง., วันที่ 20 สิงหาคม 2560)

3.4 มูลค่าการฟอกเงินจากยาเสพติด

จากวิเคราะห์ข้อมูลของสำนักงานป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน หรือ ปปง. ในช่วงสองปีแรกของการปฏิบัติงาน ตั้งแต่เดือนตุลาคม พ.ศ. 2542 จนถึงเดือนกันยายน พ.ศ. 2554 พบว่า ความผิดเกี่ยวกับยาเสพติดถูกจับกุมมากที่สุดจำนวน 4,239 คดี คิดเป็น ร้อยละ 62.0 เมื่อตรวจสอบและสอบสวนแล้วมีคำสั่งยึดอายัดทรัพย์สินทั้งสิ้น 867 คดี คิดเป็น ร้อยละ 85.3 ของจำนวนคดีทั้งหมด ตามด้วยมูลฐานความผิดเกี่ยวกับค้าหญิงและเด็กจำนวน 179 คดี คิดเป็น ร้อยละ 2.6 เมื่อตรวจสอบและสอบสวนแล้วมีคำสั่งยึดอายัดทรัพย์สินทั้งสิ้น 30 คดี คิดเป็นร้อยละ 2.9 ของจำนวนคดีทั้งหมด ส่วนมูลฐานอื่น ได้แก่ ฉ้อโกงประชาชนจำนวน 426 คดี และดำเนินยึดอายัดทรัพย์สินจำนวน 37 คดี ยักยอกและฉ้อโกงสถาบันการเงิน จำนวน 111 คดี และดำเนินยึดอายัดทรัพย์สินจำนวน 36 คดี ทุกจริต

ต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ จำนวน 681 คดี และดำเนินยึดอายัดทรัพย์สินจำนวน 29 คดี เมื่อรวมทั้ง 5 มูลฐาน มีจำนวนทั้งสิ้น 5,636 คดี คิดเป็น ร้อยละ 82.4 ของจำนวนคดีมูลฐานทั้งหมด และดำเนินยึดอายัดทรัพย์สินจำนวน 999 คดี คิดเป็น ร้อยละ 98.2 ของจำนวนคดีมูลฐานที่ดำเนินยึดอายัดทรัพย์สินทั้งหมด (รายงานประจำปี สำนักงาน ปง. พ.ศ. 2554 หน้า 43)

ในแง่มูลค่าทรัพย์สินถูกยึดอายัดตามกฎหมาย ปง. ในช่วงพ.ศ. 2543 - 2554 ดังนี้

1. ศาลมีคำสั่งให้ทรัพย์สินตกเป็นของแผ่นดิน มี 560 คดี เป็นเงินรวมทั้งสิ้น 2,493.6 ล้านบาท จำแนกเป็นความผิดเกี่ยวกับยาเสพติดจำนวนคดี 519 คดี หรือ ร้อยละ 92.3 ของจำนวนคดีที่ศาลมีคำสั่งให้ทรัพย์สินตกเป็นของแผ่นดิน และเป็นเงิน 1,965.6 ล้านบาท หรือ ร้อยละ 78.8 ของจำนวนเงินทั้งหมดที่ศาลมีคำสั่งให้ทรัพย์สินตกเป็นของแผ่นดิน ส่วนมูลฐานอื่นๆ ได้แก่ ความผิดศุลกากร จำนวน 4 คดี เป็นเงิน 262.4 ล้านบาท ความผิดค้ำมนุษย์ จำนวน 17 คดี เป็นเงิน 109.8 ล้านบาท ความผิดฉ้อโกงสถาบันการเงิน จำนวน 4 คดี เป็นเงิน 76.3 ล้านบาท ความผิดกรรโชก จำนวน 3 คดี เป็นเงิน 33.3 ล้านบาท ความผิดฉ้อโกง จำนวน 11 คดี เป็นเงิน 25.5 ล้านบาท และความผิดการทุจริต จำนวน 4 คดี เป็นเงิน 20.7 ล้านบาท

2. ศาลยกคำร้อง มี 43 คดี เป็นเงินรวมทั้งสิ้น 533.7 ล้านบาท จำแนกเป็นความผิดเกี่ยวกับยาเสพติดจำนวนคดี 35 คดี หรือ ร้อยละ 81.4 ของจำนวนคดีที่ศาลยกคำร้องทั้งหมด และเป็นเงิน 488.9 ล้านบาท หรือร้อยละ 90.6 ของจำนวนเงินทั้งหมดที่ศาลยกคำร้อง ส่วนมูลฐานอื่นๆ ได้แก่ ความผิดศุลกากร จำนวน 3 คดี เป็นเงิน 33.1 ล้านบาท ความผิดค้ำมนุษย์ จำนวน 1 คดี เป็นเงิน 3.5 ล้านบาท ความผิดฉ้อโกง จำนวน 2 คดี เป็นเงิน 7.1 ล้านบาท และความผิดการทุจริต จำนวน 2 คดี เป็นเงิน 1.2 ล้านบาท

3. อยู่ระหว่างการพิจารณาของศาล มี 31 คดี เป็นเงินรวมทั้งสิ้น 500.2 ล้านบาท จำแนกเป็นความผิดเกี่ยวกับยาเสพติดจำนวนคดี 10 คดี หรือ ร้อยละ 32.2 ของจำนวนคดีที่อยู่ระหว่างการพิจารณาของศาลทั้งหมด และเป็นเงิน 167.4 ล้านบาท หรือ ร้อยละ 33.5 ของจำนวนเงินทั้งหมดอยู่ระหว่างการพิจารณาของศาลทั้งหมด ส่วนมูลฐานอื่นๆ ได้แก่ ความผิดการทุจริต จำนวน 8 คดี เป็นเงิน 184 ล้านบาท ความผิดฉ้อโกงสถาบันการเงิน จำนวน 1 คดี เป็นเงิน 105 ล้านบาท ความผิดฉ้อโกง จำนวน 2 คดี เป็นเงิน 43 ล้านบาท และความผิดค้ำมนุษย์ จำนวน 1 คดี เป็นเงิน 6.7 ล้านบาท

ดังนั้น เมื่อรวมจำนวนคดีและมูลค่าทรัพย์สินถูกยึดอายัดตามกฎหมาย ปง. ในช่วง 12 ปี คือ ระหว่าง พ.ศ. 2543-2554 มีจำนวนทั้งสิ้น 634 คดี เป็นเงิน 3,527.6 ล้านบาท (รายงานประจำปี สำนักงาน ปง. พ.ศ.2554 หน้า 44)

อย่างไรก็ตาม หากพิจารณาจำนวนคดีที่ดำเนินการแล้ว แต่อัยการไม่ยื่นคำร้อง เพิกถอนคดี ส่งเรื่องให้หน่วยงานอื่น และส่งคุ้มครองสิทธิ พบว่า มีจำนวน 67 คดีเป็นเงินทั้งสิ้น 600.1 ล้านบาท (รายงานประจำปี สำนักงาน ปง. พ.ศ. 2554 หน้า 45) จำแนกเป็น ดังนี้

ความผิดเกี่ยวกับยาเสพติด อัยการไม่ยื่นคำร้อง จำนวนคดี 12 คดี เป็นเงิน 213 ล้านบาท เพิกถอนคดีจำนวนคดี 32 คดี เป็นเงิน 43.7 ล้านบาท ส่งเรื่องให้หน่วยงานอื่น และส่งคุ้มครองสิทธิไม่มี

ความผิดค้ำมนุษย์ อัยการไม่ยื่นคำร้องไม่มี กรณีเพิกถอนคดี จำนวนคดี 1 คดี เป็นเงิน 7 ล้านบาท ส่วนการส่งเรื่องให้หน่วยงานอื่น และส่งคุ้มครองสิทธิไม่มี

ความผิดข้อโกง อัยการไม่ยื่นคำร้องไม่มี ส่วนกรณีเพิกถอนคดี จำนวนคดี 4 คดี เป็นเงิน 8.6 ล้านบาท และส่งเรื่องให้หน่วยงานอื่น จำนวนคดี 1 คดี เป็นเงิน 9 แสนบาท ขณะที่ส่งคุ้มครองสิทธิจำนวนคดี 4 คดี เป็นเงิน 33.1 ล้านบาท

ความผิดการทุจริต อัยการไม่ยื่นคำร้องไม่มี ส่วนกรณีเพิกถอนคดี จำนวนคดี 3 คดี เป็นเงิน 31.7 ล้านบาท และส่งเรื่องให้หน่วยงานอื่น ขณะที่การส่งคุ้มครองสิทธิจำนวนคดี 2 คดี เป็นเงิน 26.7 ล้านบาท

ความผิดข้อโกงสถาบันการเงิน อัยการไม่ยื่นคำร้องและเพิกถอนคดีไม่มี ส่วนส่งเรื่องให้หน่วยงานอื่น จำนวนคดี 4 คดี เป็นเงิน 307.1 ล้านบาท ขณะที่การส่งคุ้มครองสิทธิจำนวนคดี 2 คดี เป็นเงิน 11.1 ล้านบาท

ความผิดศุลกากร อัยการไม่ยื่นคำร้องและเพิกถอนคดีไม่มี และส่งเรื่องให้หน่วยงานอื่น จำนวนคดี 2 คดี เป็นเงิน 17 ล้านบาท ขณะที่การส่งคุ้มครองสิทธิไม่มี

สำหรับในปี พ.ศ. 2558 นั้น พบว่า จำนวนคดีทั้งสามมูลฐานถือเป็นคดีหลักที่ไหลเข้าสู่ ปปง. คือ ร้อยละ 73.1 ของจำนวนคดีทั้งหมด โดยเป็นยาเสพติด 277 คดี ทุจริตคอร์รัปชัน 115 คดี และการพนัน 5 คดีเท่านั้น ในขณะที่ในชั้นอัยการมีจำนวนคดีไหลเข้ามาร้อยละ 74.9 ของจำนวนคดีทั้งหมด แต่พอมายังขั้นตอนของศาลกลับมีจำนวนคดีลดลงเหลือเพียงร้อยละ 43.8 ของจำนวนคดีทั้งหมดเท่านั้น นั้นแสดงว่า คดีความเกี่ยวกับการฟอกเงินสามารถยุติคดีความได้ในชั้นการสอบสวนข้อเท็จจริงของ สำนักงาน ปปง.หรือในชั้นอัยการได้จำนวนมาก นอกจากนั้นยัง พบว่า จำนวนเงินที่สามารถยึดตกเป็นของแผ่นดินจากที่ยึดได้ถึง 2,819 ล้านบาท หรือ ร้อยละ 79.9 ในปี พ.ศ. 2554 จากจำนวนเงินทั้งหมดที่เข้าสู่กระบวนการตามพระราชบัญญัติ ปปง. มีมูลค่า 4,127.7 ล้านบาท แต่พอถึงปี พ.ศ. 2558 สามารถยึดทรัพย์ตกเป็นของแผ่นดินได้เพียง 153 ล้านบาท หรือ ร้อยละ 4.2 เท่านั้น จากจำนวนเงินทั้งหมดที่เข้าสู่กระบวนการตามพระราชบัญญัติ ปปง. ซึ่งมีมูลค่า 21,977.8 ล้านบาท ดังตารางที่ 3.4

ตารางที่ 3.4 จำนวนคดี และมูลค่าการฟอกเงิน แยกตามประเภทความผิดมูลฐาน

ความผิดมูลฐาน	จำนวนคดีเข้า ปปง.		จำนวนคดีสู่อัยการ		จำนวนคดีสู่ศาล	
	2554	2558	2554	2558	2554	2558
1) ยาเสพติด	4,239	277	44	115	571	133
2) ทุจริตคอร์รัปชัน	681	115	5	11	14	2
3) การพนัน	7	5	0	5	0	0
4.รวมจำนวนคดีของความผิดมูลฐาน ทั้งหมดร้อยละของ 1)+2)+3)	6,838 72.1	543 73.1	67 73.1	175 74.9	634 92.3	308 43.8
5.รวมจำนวนเงินของ 1)+2)+3) ร้อยละของจำนวนเงินความผิดมูลฐานทั้งหมด	2,942.5 71.3	2,547.1 11.6	- -	- -	2,819 79.9	153.0 4.2
6.รวมจำนวนเงินความผิดมูลฐานทั้งหมด (ล้านบาท)	4,127.7	21,977.8	-	-	3,527.6	3,610.6

ที่มา : ผู้วิจัยปรับจากรายงานประจำปี สำนักงาน ปปง. ปีงบประมาณ 2553-2554, หน้า 44-45; ปีงบประมาณ 2557-2558 หน้า 44-51.

ในแง่ที่ผู้วิจัย เห็นว่า คดีเกี่ยวกับยาเสพติดมีความรุนแรงมากในประเทศไทย แต่กลับ พบว่า ประเทศไทยสามารถปราบปรามโดยพระราชบัญญัติ ปปง. ได้อย่างจำกัดและไม่ค่อยสัมฤทธิ์ในการจัดการทั้งกระบวนการยุติธรรมทั้งหมด จากข้อมูลเชิงประจักษ์ที่กล่าวมา สะท้อนได้จากความเห็นของผู้ทรงคุณวุฒิและผู้ที่มีประสบการณ์โดยตรงดังนี้

มุมมองของอดีตกรรมการ ปปง. ระบุว่า ประการแรก ปัญหาเกิดจากการที่เจ้าหน้าที่รัฐขาดการประสานงานกัน และทำงานร่วมกันอย่างจริงจัง รวมทั้งบทลงโทษต่อเจ้าหน้าที่รัฐ ที่กระทำเสียเองจะต้องลงโทษอย่างรุนแรงทั้งทางอาญาและวินัย ประการที่สอง ปัญหาเกิดจากระบบข้อมูลที่ไม่สามารถจำแนกรายการธุรกรรมผิดปกติ เป็นฐานข้อมูลเพื่อพิสูจน์การกระทำความผิดของหน่วยงานรัฐที่เกี่ยวข้อง ทำให้เป็นปัญหาและอุปสรรคสำคัญในการรวบรวมสำนวนคดีความให้สมบูรณ์ เพราะกระบวนการที่ครบวงจรของการกระทำผิดนั้น จะต้องประกอบด้วยผู้ซื้อและผู้ขายในการกระทำความผิด แต่ในขั้นการรวบรวมการสอบสวนข้อมูลมีหลายหน่วยงานเกี่ยวข้อง เช่น ตำรวจ ป.ป.ส. ดีเอสไอ และ ปปง. เป็นต้น ประการที่สาม การขาดการบูรณาการระหว่างหน่วยงานในการทำงานร่วมกันอย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล เช่น กรณีคดียาเสพติด มีหลายหน่วยงานเกี่ยวข้อง ทั้ง ป.ป.ส. ดีเอสไอ และ ปปง. แต่ยังขาดความร่วมมือกัน ทำให้การพอกเงินในคดีเกี่ยวกับยาเสพติดจึงมีมาก ประการที่สี่ ขาดการประสานความร่วมมือกับประเทศเพื่อนบ้านอย่างจริงจังของหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง และประการที่ห้า ความสัมฤทธิ์ผลจะเกิดขึ้นได้ ควรเน้นมาตรการเชิงป้องกันมากกว่าปราบปราม ซึ่งเป็นเชิงรุกทั่วทั้งองค์กร

มุมมองของเจ้าหน้าที่ดีเอสไอระดับสูง ระบุว่า ด้วยคดียาเสพติด มีหลายหน่วยงานเกี่ยวข้อง ทั้ง ทหาร ตำรวจ ป.ป.ส. ดีเอสไอ และปปง. แต่ยังขาดความร่วมมือกัน ทำให้ความรุนแรงของปัญหาการพอกเงินในประเทศไทยประเทศไทยจึงยังมีความรุนแรงมาก ถึงแม้ว่าคดียาเสพติด มีหน่วยงานหลักกำกับดูแล และมีบทลงโทษตามกฎหมายที่สูง แต่ปัญหายังคงมีความรุนแรงมากทั้งในอดีตและปัจจุบัน ส่วนประเด็นอื่นๆ ก็คล้ายกับมุมมองแรก

มุมมองของเจ้าหน้าที่ ป.ป.ส. ระดับสูง ระบุว่า โดยหลักของการเป็นทหารระหว่างประเทศใช้ทฤษฎี DIME (Diplomatic intelligent/information-military-economic) กรอบนี้ใช้สำหรับปัญหาที่ประเทศไทย ซึ่งตอนนี้ไทยยังไม่สามารถแก้ปัญหาได้เพราะจุดใหญ่ของปัญหาอยู่ที่รัฐฉาน และเมืองสองคอน ประเทศลาว ประเทศไทยเป็นอุปสงค์ (Demand) ใหญ่ มาตั้งแต่ปี พ.ศ. 2540 แล้ว แต่ก่อนนั้นประเทศไทยถือเป็นแหล่งผลิต (Supply) ด้วยอย่างไรเสีย ในปี พ.ศ. 2539 จากความร่วมมือการร่วมมือของ 6 ชาติ จีน ลาว พม่า กัมพูชา เวียดนาม และไทยทำให้สถานะผู้ผลิต (Supply) ของประเทศไทยหมดไป มารวมตัวกันเพื่อประสานความร่วมมือทางการข่าว ใช้กำลังทหารเข้ากดดันในพื้นที่รัฐฉานที่ผ่านมา ไม่มีประสิทธิภาพเท่าที่ควร เนื่องจากเน้นไปทางการประชุม มากกว่าการปฏิบัติการ ซึ่งปัญหายาเสพติดเติบโตเพราะ ติดแล้วเลิกไม่ได้ ก็ต้องนำเงินไปซื้อ เมื่ออุปสงค์ (Demand) โตทำให้อุปทาน (Supply) ก็โตไปด้วย ซึ่งในแต่ละปีจะมีประชากรหลายร้อยล้านคนทั่วโลกที่ใช้ยาเสพติดผิดกฎหมาย มีคนจำนวนมากใช้ยาเสพติดเพื่อความสนุกสนาน บางคนใช้เพื่อบรรเทาอาการเจ็บปวด ขณะที่คนอื่น ๆ ใช้เพื่อเหตุผลทางจารีตประเพณี วัฒนธรรม และศาสนา ถึงแม้จะเป็นความจริงว่าการใช้ยาเสพติดนั้นแพร่หลาย ทำให้รัฐบาลต่าง ๆ ทั่วโลกหันมาทำให้ผู้เสพยาเสพติดและ/หรือผู้มียาเสพติดไว้ในครอบครองเป็นอาชญากร นโยบายดังกล่าวมุ่งเป้าไปที่การผลิตและการจำหน่ายยาเสพติด ด้วยความเชื่อที่ว่า ตลาดยาเสพติดและการเสพยาเสพติดจะสามารถถูกกำจัดให้หมดไปได้ในโลกใบนี้

ทั้งนี้ ในประเด็นดังกล่าว สามารถนำเอาทฤษฎีของเซย์ (Say's law) มาอธิบายได้ ซึ่งเซย์ (Say) เป็นนักเศรษฐศาสตร์สำนักคลาสสิกที่มีความเชื่อว่า อุปทานจะเป็นตัวสร้างอุปสงค์ (Supply creates its own demand)

สาระสำคัญ คือ อุปทานจะเป็นตัวกระตุ้นให้เกิดอุปสงค์ กล่าวคือ ไม่ว่าผู้ผลิตจะผลิตสินค้าหรือบริการอะไรออกมา ก็ตามจะมีผู้รับซื้ออยู่ตลอดเวลา แต่สำหรับบริษัทยาเสพติดในประเทศไทยหรือทั่วโลก อุปสงค์จะเป็นผู้สร้างอุปทาน (Demand Creates supply) สะท้อนได้จากอุปสงค์ของใช้ยาเสพติดที่เพิ่มขึ้นเกือบร้อยละ 20 ในระหว่างปี ค.ศ. 2006 และปี ค.ศ. 2013 เป็น 246 ล้านคนทั่วโลก ทำให้การฟอกเงินจากยาเสพติดก็เติบโตตามเป็นวัฏจักรของการค้า ยาเสพติดไปด้วย

3.5 สรุป

ยาเสพติดนั้นเป็นสิ่งที่คู่กับมนุษยชาติมาตลอดประวัติศาสตร์ เช่น แอลกอฮอล์หรือยาสูบเป็นที่ยอมรับกัน อย่างถูกต้องตามกฎหมายในหลาย ๆ ภูมิภาคของโลก ส่วนยาเสพติดบางประเภทก็เป็นที่ยอมรับและสั่งจ่ายเป็นยา รักษาโรค ขณะที่ยาเสพติดผิดกฎหมายเป็นอันตรายต่อผู้เสพยาสูงก่ามาก และต้องพึ่งพาดลาดอาชญากรรม ซึ่ง ผลประโยชน์ของพวกอาชญากร คือ การทำให้ผู้เสพยาต้องพึ่งพายาเสพติดและทำกำไรให้ได้สูงสุดจากผู้เสพยาผู้ใช้

สำหรับประเทศไทย กรุงเทพฯและปริมณฑลเป็นศูนย์กลางขององค์กรอาชญากรรมยาเสพติด (Drug Organize Crime) อาชญากรยาเสพติดมีสถานะทางสังคมแฝงตัวอยู่ในวงการต่างๆ จนมีชื่อเสียง และพยายาม สร้างสายสัมพันธ์อันดีกับเจ้าหน้าที่รัฐผ่านกิจกรรมต่างๆ องค์กรเหล่านี้ จะมีให้การสนับสนุนทั้งในรูปตัวเงินและ ไม่ใช่ตัวเงินในกิจกรรมต่างๆ จนเกิดความใกล้ชิดสนิทสนมกับเจ้าหน้าที่รัฐระดับสูง ทำให้องค์กรอาชญากรรมยาเสพติดจึงสามารถขยายเครือข่ายขนาดใหญ่แฝงตัวอยู่ในกลุ่มคนในแวดวงต่างๆ ทำให้เจ้าหน้าที่รัฐเข้าจับกุมและ ปราบปราบได้ค่อนข้างยุ่งยาก ส่วนเครือข่ายชาวต่างประเทศที่เป็นผู้ค้าและผู้เสพยามีแนวโน้มเพิ่มขึ้นทุกปี อัน เนื่องมาจากความเชื่อมโยงของโลกาภิวัตน์ทำให้ประชากรทั่วโลกสามารถเดินทางไปมาหาสู่กันได้โดยสะดวก อีกทั้ง รัฐบาลหลายประเทศมีนโยบายหารายได้จากภาคการท่องเที่ยว ทำให้ขบวนการค้ายาเสพติดข้ามชาติจะมอง ช่องทางเพื่อขยายการค้ายาเสพติด โดยเฉพาะในประเทศที่มีลักษณะเป็นศูนย์กลางทางเศรษฐกิจและการเดินทาง ในภูมิภาคและเป็นพื้นที่ที่มีความเสี่ยงน้อยที่สุด ซึ่งเงื่อนไขดังกล่าวนี้ จึงทำให้ประเทศไทยกลายเป็นศูนย์กลางของ เหล่าอาชญากรข้ามชาติ รวมทั้งนักค้ายาเสพติดข้ามชาติอีกด้วย

นักค้ายาเสพติดจะนำเงินที่ได้จากการค้ายาเสพติดไปเข้าสู่กระบวนการฟอกเงินให้กลายเป็นเงินสะอาด ผ่านสถาบันการเงินและธนาคารต่างๆ รวมทั้งการฟอกผ่านกิจกรรมทางเศรษฐกิจต่างๆ เช่น การนำเงินไปลงทุนใน ธุรกิจอสังหาริมทรัพย์ ธุรกิจนำเข้าส่งออก ร้านอาหาร และธุรกิจรถมือสอง เป็นต้น ในขณะที่กลไกของรัฐ ที่ดำเนินตามกฎหมาย ปปง.นั้น ในช่วงปี พ.ศ. 2543 - 2554 ศาลมีคำสั่งให้ทรัพย์สินตกเป็นของแผ่นดิน 560 คดี เป็นเงินรวมทั้งสิ้น 2,493.6 ล้านบาทของความผิดทุกมูลฐาน ในขณะที่ความผิดเกี่ยวกับยาเสพติดมีมากถึง 519 คดี หรือ ร้อยละ 92.3 ของจำนวนคดีที่ศาลมีคำสั่งให้ทรัพย์สินตกเป็นของแผ่นดินเป็นเงิน 1,965.6 ล้านบาท หรือ ร้อย ละ 78.8 ของจำนวนเงินทั้งหมด ในขณะที่ปี พ.ศ. 2558 คดียาเสพติด ยังคงมีมากที่สุดจำนวน 277 คดี คิดเป็นร้อยละ 51.0 ของจำนวนคดีทั้งหมด แต่ศาลมีคำสั่งให้ยึดทรัพย์สินตกเป็นของแผ่นดินรวมทุกมูลฐานเป็นเงินเพียง 153 ล้านบาท หรือร้อยละ 4.3 ของความผิดทุกมูลฐานที่เข้าสู่กระบวนการ ตามกฎหมาย ปปง.เท่านั้น แสดงให้เห็นความสามารถ ในการป้องกันและปราบปรามยาเสพติดของภาครัฐและหน่วยงานที่เกี่ยวข้องของประเทศไทยได้เป็นอย่างดีว่า รัฐ ยังคงไร้ประสิทธิภาพและประสิทธิผลในการบริหารจัดการปัญหาการฟอกเงินจากกระบวนการค้ายาเสพติดของ เหล่าอาชญากรรมในประเทศไทยและประเทศเพื่อนบ้าน

บทที่ 4 การพนันกับการฟอกเงิน

4.1 การพนันในบริบทโลก

ในช่วง 10 ปีที่ผ่านมา อุตสาหกรรมการพนันได้มีการปรับตัวจากธุรกิจการพนันออฟไลน์มาสู่ธุรกิจเกมพนันออนไลน์กลายเป็นธุรกิจเกมพนันที่มีอัตราเติบโตสูงกว่าธุรกิจเกมการพนันแบบออฟไลน์ ดังการประเมินรายได้ของตลาดธุรกิจเกมพนันออนไลน์ในปี 1998 อยู่ที่ประมาณ 651 ล้านดอลลาร์สหรัฐฯ หรือประมาณเกือบ 2 หมื่นล้านบาท และเพิ่มขึ้นเป็น 7,500 ล้านดอลลาร์สหรัฐฯ หรือประมาณ 2.25 แสนล้านบาทในปี 2004 และในปี 2010 ธุรกิจเกมพนันออนไลน์ทั่วโลกมีรายได้ทั้งสิ้น 30,000 ล้านดอลลาร์สหรัฐฯ หรือประมาณ 9 แสนล้านบาท และปี 2015 มีรายได้เพิ่มสูงขึ้นถึง 528,000 ล้านดอลลาร์สหรัฐฯ หรือประมาณ 15.8 ล้านล้านบาท ทั้งนี้ ธุรกิจเกมพนันออนไลน์ยังถือเป็นธุรกิจผิดกฎหมายในสหรัฐอเมริกา และหากสหรัฐอเมริกาอนุญาตให้ธุรกิจดังกล่าวแล้ว ย่อมส่งผลให้เกิดการขยายตัวของตลาดธุรกิจเกมพนันออนไลน์และการเติบโตของอุตสาหกรรมการพนันแบบออฟไลน์ด้วยเช่นกัน ในขณะที่สหภาพยุโรปได้มีการปรับตัวเกี่ยวกับธุรกิจพนัน เพื่อให้สอดคล้องกับสถานการณ์ที่เกิดขึ้นจริงในปัจจุบัน เช่น อิตาลีและฝรั่งเศส ได้อนุญาตให้นักลงทุนต่างชาติสามารถเข้ามาทำธุรกิจพนันในประเทศได้

การพนันแบบใหม่ได้ไหลเข้าสู่ประเทศไทยมากขึ้นตามเทคโนโลยีและเส้นทางคมนาคมที่ถูกพัฒนาขึ้น เพื่อรองรับกับการพัฒนาประเทศทั้งในเขตพื้นที่ชั้นในและพื้นที่ชายแดน รวมทั้งประเทศไทยยังได้ถูกเชื่อมโยงเข้ากับระบบสารสนเทศ ในรูปของ “การพนันออนไลน์” ซึ่งมีรูปแบบเกมการเล่นหลากหลายประเภท ซึ่งมีแนวโน้มเติบโตสูงมากในช่วงเกือบครึ่งทศวรรษที่ผ่านมา การพนันออนไลน์อาจแปลงร่าง ผ่านเว็บไซต์ต่าง ๆ อาจส่งผ่านอีเมล เฟซบุ๊ก ทวิตเตอร์ และอื่นๆ อีกด้วย นอกจากนี้ เป็นผลมาจากนวัตกรรมของผู้ประกอบการในการพัฒนาเกมการพนันต่างๆ ให้สามารถเข้ากับระบบเทคโนโลยีสารสนเทศสมัยใหม่ได้ รวมทั้งเกิดจากความพยายามของรัฐบาลในหลาย ๆ ประเทศที่แปลงร่างให้บ่อนการพนันแบบดั้งเดิมให้กลายเป็นแหล่งสันตนาการ ศูนย์การค้า และรีสอร์ท เช่น โครงการมารีน่าเบย์ และโครงการเซ็นโตซ่า ของประเทศสิงคโปร์ ได้สร้างภาพลักษณ์ให้การพนันเป็นเพียงกิจกรรมหนึ่งของหลายๆ กิจกรรมสำหรับการท่องเที่ยวและการบันเทิง เช่น โรงแรม ศูนย์การค้า แหล่งท่องเที่ยว ศูนย์วัฒนธรรม และแหล่งบันเทิงต่างๆ อย่างครบวงจร กล่าวได้ว่า นโยบายด้านการพนันของรัฐบาลสิงคโปร์สามารถกระตุ้นการท่องเที่ยวของประเทศให้เติบโตอย่างมากนับตั้งแต่มีการเปิดโครงการนี้เป็นต้นมา มีหลายประเทศในเอเชียได้พยายามเลียนแบบสิงคโปร์ในการดำเนินโครงการดังกล่าว อาทิเช่น โครงการพัฒนาเมืองใหม่ในอินชอน ประเทศเกาหลีใต้ ซึ่งในโครงการนี้มีการเปิดคาสิโนขนาดใหญ่ด้วยในปี ค.ศ.2015 ด้วยเหตุนี้ การพนันในภูมิภาคเอเชียแปซิฟิกจึงเติบโตกว่าภูมิภาคอื่นๆ ของโลก โดยในปี 2010 มีมูลค่าที่เกิดขึ้นราว 34,280 ล้านดอลลาร์สหรัฐฯ หรือเพิ่มขึ้นถึง ร้อยละ 49.7 คาดกันว่าเมื่อสิ้นปี 2015 ตลาดในภูมิภาคนี้จะโตเฉลี่ยสูงถึง ร้อยละ 18.3 ต่อปี

การเล่นพนัน (Gambling) การเล่นเกม (Gaming) การพนัน (Gamble) โดยความหมายแล้ว ปัจจุบันทั้งสามมีความหมายเดียว และสามารถใช้แทนกันได้ แม้ว่าในอดีตจะมีมุมมองที่แตกต่างกัน แต่โดยความหมายที่แท้จริงเป็นคำอธิบายในลักษณะที่เป็นการกระทำ (Action) หรือนิสัย (Habit) ของการเล่นเกมการเสี่ยงโชคเพื่อผลประโยชน์ (รางวัล) ปกติแล้วหากย้อนกลับไปถึงปี 1510 ก่อนที่จะมีการใช้คำว่า “การเล่นพนัน (Gambling)” หรือราวกว่า 300 ปีมาแล้ว คำว่า “นักพนัน (Gambler) การเล่นเกม (Gaming) และการพนัน (Gamble)” ทั้งหมดถูกมองว่าเป็นคำสแลง เมื่อถูกนำมาใช้ในศตวรรษที่ 18 ซึ่งมีความหมายว่า คือ “กิจกรรมที่มีส่วนเกี่ยวข้อง

กับผลประโยชน์ตอบแทนที่สูงเกินควรและเป็นสิ่งที่น่ารังเกียจ” ส่วนคำว่า “การพนัน (Gamble)” โดยความหมายหลักก็คือ คำที่มีความหมายว่า “สิ่งที่ทำให้เกิดความเสียหายที่น่าตำหนิ (Oxford English Dictionary)” และความหมายนี้จะถูกใช้โดยกลุ่มที่ตำหนิ ดิเตียน การเล่นเกมที่มีเรื่องของเงินมาเกี่ยวข้อง ในปี 1891 สมาคมต่อต้านการพนัน (The Antigambling Association) ก็ได้ให้ความหมาย “การพนัน (Gamble)” ว่า คือ “กิจกรรมของการเล่นเกมการพนันในที่สาธารณะ” จากความหมายดังกล่าวมีนัยที่คาบเกี่ยวกับปทัสถานทางสังคมดังนี้

ประการแรก การพนันผิดกฎหมาย จะขึ้นอยู่กับมุมมอง รูปแบบ ปทัสถานของสังคม และหรือขึ้นอยู่กับกฎหมายของประเทศนั้นหรือภูมิภาคนั้นๆ เป็นสำคัญ

ประการที่สอง การพนันจะเกี่ยวข้องกับกิจกรรมต่างๆ หลากหลายรูปแบบ เช่น การต่อสู้ระหว่างคน การต่อสู้ระหว่างสัตว์ การใช้ความรุนแรงจะถือว่าเป็นการกระทำที่ผิดกฎหมายเนื่องจากความโหดร้าย อย่างไรก็ตาม มีหลายประเทศหรือหลายภูมิภาคของโลก ยังมองว่า การพนันโดยเครื่อง เช่น เกมสล็อต เกมการ์ด และเกมพนันออนไลน์ยังผิดกฎหมายเพราะยังไม่อนุญาตให้เล่น

ประการที่สาม การพนันออนไลน์ยังมีการแข่งขัน เช่น ประเทศสหราชอาณาจักรอนุญาตให้เล่นอย่างถูกกฎหมายและเป็นที่ยอมรับอย่างมาก และได้สร้างเว็บไซต์การพนันตามกฎหมายจำนวนหลายร้อยรายการไว้ ซึ่งผู้คนสามารถเข้าถึงเนื้อหาทั้งหมดได้โดยใช้คอมพิวเตอร์หรือโทรศัพท์มือถือ แต่ในสหรัฐอเมริกาความถูกต้องตามกฎหมายจะขึ้นอยู่กับเขตอำนาจศาลของแต่ละมลรัฐ

การแบ่งประเภทการพนันนั้น มีหลายแนวคิดในการแบ่งประเภทขึ้นอยู่กับแนวทางการศึกษา (Approach) ของผู้ศึกษาแต่ละคนเป็นสำคัญ ตัวอย่างเช่น งานของผาสุก พงษ์ไพจิตร สังคิต พิริยะรังสรรค์ นवलน้อย ตริรัตน์ และกนกศักดิ์ แก้วเทพ (2543) ได้นิยามการพนันโดยแบ่งการพนันออกเป็น 4 ประเภท ได้แก่ กาสีโน (Casino) การพนันทายผลการแข่งขัน (Betting) ลอตเตอรี่และเกมทายตัวเลข (Lottery and number games) และเครื่องเล่นเกม (Gaming machine) อย่างไรก็ตาม การแบ่งประเภทดังกล่าวของ ผาสุก พงษ์ไพจิตร และคณะในช่วงเวลาดังกล่าวนั้น การพนันออนไลน์ยังไม่ได้มีบทบาทสำคัญต่ออุตสาหกรรมการพนันโลกอย่างเช่นในปัจจุบัน

ดังนั้น ผู้วิจัยจะแบ่งประเภทการพนันออกเป็น 4 ประเภท ได้แก่ 1) เกมการพนัน (Gaming) แบ่งออกเป็นสองประเภท คือ กาสีโน (Casino) และเครื่องเล่นเกม (Machines) 2) การพนันทายผลการแข่งขัน (Betting) 3) ลอตเตอรี่ และเกมทายตัวเลข (Lottery and number games) และ 4) การพนันออนไลน์ (Online gambling)

1) เกมการพนัน (Gaming) แบ่งออกเป็นสองประเภท คือ กาสีโน และเครื่องเล่นเกม

- กาสีโน ประกอบด้วยการเล่นบาคาร่า (Baccarat) แบล็คแจ๊ค (Blackjack) แครพส์ (Craps) โป๊กเกอร์ (Poker) รูเล็ต (Roulette) เกมโต๊ะ (Table games)
- เครื่องเล่นเกม ประกอบด้วย เครื่องเล่นหยอดเหรียญ (Coin machine) สล็อตแมชชีน (Slot machine) เครื่องเล่นเกมอิเล็กทรอนิกส์ (Electronics gaming machine) ป็อกเกอร์แมชชีน (Poker machine) วิดีโอ ลอตเตอรี่ (Video lottery)

2) การพนันทายผลการแข่งขัน (Betting) เป็นการพนันที่ผู้เล่นจะทายผลของการแข่งขันที่นิยมกันมาก คือ ทายผลแข่งขันกีฬาประเภทต่างๆ เช่น ฟุตบอล การแข่งม้า และกีฬาอื่นๆ ซึ่งเกี่ยวข้องกับคำศัพท์ต่อไปนี้

- บุกเมคเกอร์ (Bookmaker) คือ การพนันทายผลการแข่งขันแบบอัตราต่อรอง

- *ออด (Odd)* คือ อัตราต่อรองในการพนันทายผลการแข่งขันจะมีการกำหนดว่าราคาในการพนันจะเป็นแบบใด
- *พูล (Pool)* คือ การพนันทายผลการแข่งขัน ด้วยการทายผลการแข่งขันรวมหลายๆ นัดที่มีการกำหนดบัญชี เช่น ฟุตบอล พูล (Football pool) จะมีบัญชีออกมาเพื่อจะทายผลการแข่งขันหลายๆ ทีม ผู้เล่นจะทายว่าผลในแต่ละคู่ ว่าคู่ไหนทีมใดชนะ หรือเสมอ หรือแพ้ หากผลการทายถูกต้องตามระดับที่กำหนดไว้ก็จะได้รับรางวัล
- *สปอร์ต เบตติ้ง (Sport betting)* คือ การพนันทายผลกีฬาต่างๆ เช่น ฟุตบอล การแข่งม้า และกีฬาอื่นๆ
- *เทเลโฟน เวเกอร์ริง (Telephone wagering)* คือ การพนันทางโทรศัพท์
- *โททอลไลเซเทอร์ (Totalisator หรือ Pari-mutuels ตามภาษาฝรั่งเศส)* คือ การพนันแบบรวมเงินพนัน เป็นการพนันที่มีการจ่ายเงินรางวัลด้วยการคำนวณรางวัลจากอัตราที่กำหนดจากวงเงินพนันทั้งหมดที่มีการเล่นในงวดนั้นๆ
- *เรซแทรค (Racetrack)* คือ สนามแข่งม้าหรือสุนัข จะมีการอนุญาตให้เล่นการพนันได้

3) ลอตเตอรี่ และเกมทายตัวเลข (Lottery and Number Games) เป็นการพนันเกี่ยวกับตัวเลขที่ผู้เล่นจะซื้อสลากที่มีตัวเลขกำหนด จะได้รางวัลก็ต่อเมื่อตัวเลขที่มีอยู่ตรงกับที่มีการสุ่มและประกาศออกมาว่าจะได้รางวัลเท่าใด มีหลายชนิดแตกต่างกันออกไป และมีการเรียกชื่อและวิธีการเล่นที่ต่างๆ กันออกไป เช่น ล็อตโต (Lotto) บิงโก (Bingo) ดิจิต เบตติ้ง (Digit Betting) คีโน (Keno) แรฟเฟิล (Raffle) อินสแตน ลอตเตอรี่ (Instant lottery) พูล แทป (Pull tabs) และสแครทช์ การ์ด (Scratch card)

4) การพนันออนไลน์ (Online Gambling) คือ การนำเกมการพนัน (Gaming) ประเภท กาสีโน (Casino) การพนันทายผลการแข่งขัน (Betting) การพนันแบบลอตเตอรี่และเกมทายตัวเลข (Lottery and number games) เข้าสู่ระบบออนไลน์ที่มีเครือข่ายการเล่นได้ทั่วโลก

ตลาดการพนันโลก

ธุรกิจการพนันในหลายประเทศจะอนุญาตให้เล่นได้ถูกกฎหมาย ในอดีตธุรกิจการพนันของโลกจะเติบโตในสหรัฐอเมริกาและยุโรปตลอดช่วง 20 ปีที่ผ่านมา อุตสาหกรรมการพนันในสหรัฐอเมริกาเป็นตลาดหลักของการพนันโลก จนกระทั่งการเกิดวิกฤตการณ์ทางเศรษฐกิจในสหรัฐอเมริกาในปี 2007 จนถึงปัจจุบัน ส่งผลให้รายได้รวมของอุตสาหกรรมการพนันของสหรัฐอเมริกาลดลงอย่างมาก ทำให้ธุรกิจการพนันของโลกเคลื่อนย้ายมายังภูมิภาคเอเชีย และประเภทเกมพนันที่โดดเด่นในระยะต่อมา ก็คือ เกมพนันออนไลน์ ที่เติบโตและได้รับความนิยมเพิ่มขึ้นทุกภูมิภาคของโลก

ผู้ประกอบการในธุรกิจการพนันของโลก

ในปี 2015 กลุ่มธุรกิจการพนันรายใหญ่ของโลกส่วนใหญ่มาจากสหรัฐอเมริกา จีน - ฮองกง มาเลเซีย และออสเตรเลีย โดย 10 อันดับแรก เป็นบริษัทจากสหรัฐอเมริกา 5 บริษัท ได้แก่ ลาสเวกัส แซนด์ส์ (Las Vegas Sands) มีรายได้รวม 14.58 พันล้านดอลลาร์สหรัฐ เอ็มจีเอ็ม แกรนด์ รีสอร์ท อินเทอร์เน็ต เนชั่นแนล (MGM Grand Resorts

International) มีรายได้รวม 10.08 พันล้านดอลลาร์สหรัฐ ซีซาร์ส เอ็นเตอร์เทนเมนต์ (Caesar's Entertainment) มีรายได้รวม 8.52 พันล้านดอลลาร์สหรัฐ เวย์น รีซอร์ต (Wynn Resorts) มีรายได้รวม 5.43 พันล้านดอลลาร์สหรัฐ และ เพน เนชั่นแนล เกมมิ่ง (Pen National Gaming) มีรายได้รวม 2.59 พันล้านดอลลาร์สหรัฐ จากจีน - ฮองกง 3 บริษัท ได้แก่ เอส เจ เอ็ม โฮลดิ้ง (SJM Holding) มีรายได้รวม 10.35 พันล้านดอลลาร์สหรัฐ แกล็กซี เอ็นเตอร์เทนเมนต์ กรุ๊ป (Galaxy Entertainment Group) มีรายได้รวม 9.26 พันล้านดอลลาร์สหรัฐ และ เมลโก้ คราวน์ เอ็นเตอร์เทนเมนต์ (Melco Crown Entertainment) มีรายได้รวม 4.8 พันล้านดอลลาร์สหรัฐ จากมาเลเซีย 1 บริษัท ได้แก่ เกนติ้ง กรุ๊ป (Getting Group) มีรายได้รวม 5.19 พันล้านดอลลาร์สหรัฐ และจากออสเตรเลีย 1 บริษัท ได้แก่ คราวน์ ลิมิเต็ด (Crown Limited) มีรายได้รวม 2.34 พันล้านดอลลาร์สหรัฐ (Various @Statista 2015; รัตพงษ์ สอนสุภาพ, 2561 หน้า 30-31)

จากข้อมูลข้างนี้ แสดงให้เห็นว่า หากมองในแง่ผลประกอบการแล้ว ผู้ประกอบการธุรกิจการพนันรายใหญ่ของโลกมาจากสหรัฐอเมริกา ทั้งนี้ รายได้รวมของ 3 บริษัท มีสูงถึง 33,180 ล้านดอลลาร์สหรัฐ หรือประมาณ 995,400 ล้านบาท (คิดในอัตรา 30 บาทต่อ 1 ดอลลาร์สหรัฐ) ตามด้วย ผู้ประกอบการจากฮ่องกง มีรายได้รวมกัน 19,610 ล้านดอลลาร์สหรัฐ หรือ ประมาณ 588,300 ล้านบาท (คิดในอัตรา 30 บาทต่อ 1 ดอลลาร์สหรัฐ) ซึ่งเป็นมูลค่ามหาศาลเมื่อเปรียบเทียบกับธุรกิจในระบบประเภทอื่นๆ นั่นแสดงว่า ธุรกิจนี้มีแนวโน้มเติบโตสูงขึ้นในอนาคต โดยเฉพาะการเข้ามาของเกมการพนันออนไลน์ ซึ่งผู้ประกอบการการพนันแบบออฟไลน์ได้ปรับตัวมาสู่ระบบออนไลน์เพื่อสร้างฐานลูกค้ากลุ่มใหม่ที่มีอายุน้อยกว่ากลุ่มดั้งเดิม จึงส่งผลให้ผู้ประกอบการหลายรายปรับตัวตามไปด้วยการหันมาให้บริการเกมพนันออนไลน์แทน เนื่องจากมีต้นทุนในการเริ่มต้นและบริหารจัดการธุรกิจที่ต่ำกว่า

สำหรับเครือข่ายของธุรกิจการพนันทั่วโลก จากการสำรวจข้อมูลโดยเิร์นสต์ แอนด์ ยัง (Ernst & Young) ในปี 2011 พบว่า รัฐบาลของประเทศต่างๆ มีแนวโน้มจะอนุญาตให้มีการเปิดบ่อนกาสิโนถูกกฎหมายเพิ่มขึ้น จำแนกรายภูมิภาคตามประเทศต่างๆ ดังนี้

- อเมริกาเหนือ มีบ่อนกาสิโนมากที่สุดจำนวน 1,623 แห่ง โดยแยกเป็นสหรัฐอเมริกา 1,511 แห่ง แคนาดา 110 แห่ง และเม็กซิโก 2 แห่ง

- ยุโรปตะวันตก มีบ่อนกาสิโนมากเป็นอันดับสองมีจำนวน 682 แห่ง โดยแยกเป็นฝรั่งเศส 189 แห่ง เนเธอร์แลนด์ 167 แห่ง สหราชอาณาจักร 140 แห่ง เยอรมนี 35 แห่ง สเปน 33 แห่ง ไชปรัส 17 แห่ง ออสเตรีย 15 แห่ง ไอร์แลนด์ 13 แห่ง กรีซ 9 แห่ง โปรตุเกสและเบลเยียม ประเทศละ 8 แห่ง ส่วนที่เหลืออีก 18 แห่งเป็นของประเทศอื่นๆ

- ยุโรปตะวันออก มีบ่อนกาสิโนมากเป็นอันดับสามมีจำนวน 479 แห่ง โดยแยกเป็นสหพันธรัฐรัสเซีย 169 แห่ง เอสโตเนีย 75 แห่ง สาธารณเช็ก 43 แห่ง แลตเวีย 35 แห่ง ยูเครน 33 แห่ง โปแลนด์ 24 แห่ง โรมาเนีย 16 แห่ง โครเอเชีย 15 แห่ง ส่วนที่เหลืออีก 69 แห่งเป็นของประเทศอื่นๆ

- อเมริกาใต้ มีบ่อนกาสิโนมากเป็นอันดับสี่มีจำนวน 199 แห่ง โดยแยกเป็นอาร์เจนตินา 79 แห่ง เปรู 48 แห่ง โคลัมเบีย 19 แห่ง อูรุกวัย 18 แห่ง เอกวาดอร์ 13 แห่ง ชิลี 12 แห่ง ส่วนที่เหลืออีก 10 แห่งเป็นของประเทศอื่นๆ

ภูมิภาคอื่นๆ ได้แก่ แอฟริกา มีบ่อนกาสิโนมากเป็นอันดับห้า จำนวนทั้งสิ้น 157 แห่ง ประเทศที่มีบ่อนกาสิโนมากที่สุด คือ อียิปต์ 25 แห่ง แคริบเบียน มีบ่อนกาสิโนมากเป็นอันดับหก จำนวนทั้งสิ้น 124 แห่ง ประเทศที่มีบ่อนกาสิโนมากที่สุด คือ โดมินีกัน 32 แห่ง และเนเธอร์แลนด์ แอนทิลลาส 26 แห่ง เอเชียตะวันออก มีบ่อนกาสิโนมาก

เป็นอันดับเจ็ด จำนวนทั้งสิ้น 103 แห่ง ประเทศที่มีบ่อนกาสิโนมากที่สุด คือ มาเก๊า 33 แห่ง และฟิลิปปินส์ 19 แห่ง เป็นต้น อเมริกากลาง มีบ่อนกาสิโนทั้งสิ้น 93 แห่ง เอเชียกลาง มีบ่อนกาสิโนทั้งสิ้น 42 แห่ง เอเชียใต้ มีบ่อนกาสิโนทั้งสิ้น 15 แห่ง และตะวันออกกลาง มีบ่อนกาสิโนทั้งสิ้น 5 แห่ง ดังภาพที่ 4.1

ภาพที่ 4.1 จำนวนบ่อนกาสิโน จำแนกตามประเทศรายภูมิภาค



Source: Ernst & Young, 2011,P.6.

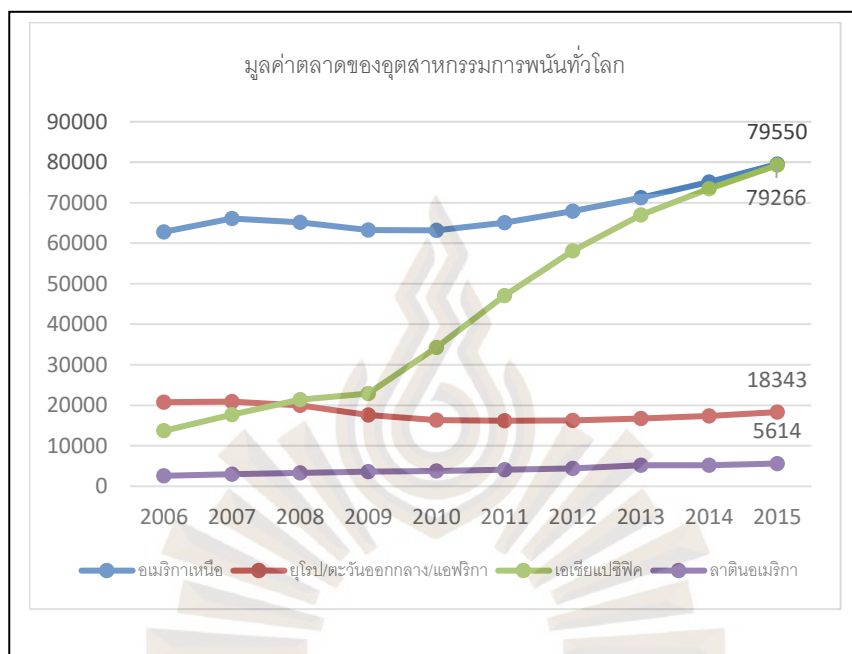
จากข้อมูลดังกล่าวแสดงว่า ธุรกิจการพนันได้ยกสถานะกลายเป็นอุตสาหกรรมทุนนิยมการพนัน เนื่องจากการจัดการแบบองค์กร (Organization) มีเครือข่าย (Networking) ในรูปบริษัทข้ามชาติ (Multinational corporation) และมีกระบวนการผลิตและบริการแบบ Outsourcing ซึ่งเป็นการจัดการแบบทันสมัยผสมผสานกับระบบสารสนเทศสมัยใหม่ ทำให้ผู้ประกอบการในธุรกิจนี้จึงมีวิธีการสร้างแรงดึงดูดให้แก่ผู้เล่นเข้าสู่วงการการพนัน และยังมีความสามารถในการปรับตัวให้เข้ากับสภาพแวดล้อมทางเศรษฐกิจ สังคม และนโยบายของรัฐประเทศต่างๆ ได้เป็นอย่างดี

มูลค่าตลาดของธุรกิจการพนันทั่วโลก

ปัจจุบัน ธุรกิจการพนันทั่วโลกมีแนวโน้มเติบโตขึ้น ถึงแม้ว่าเศรษฐกิจโลกจะถดถอยลงก็ตาม ทั้งนี้ อุตสาหกรรมตลาดกาสิโนส่วนใหญ่ทั่วโลกมีจำนวนผู้ประกอบการ (Operator) และอัตราการเติบโตเฉลี่ยต่อปี (Compound Average Growth Rate : CAGR) เติบโตขึ้นอย่างรวดเร็วระหว่างปี 2010-2015 โดยประมาณว่า ธุรกิจการพนันโดยรวมมีอัตราการเติบโตเฉลี่ย ร้อยละ 9.2 ต่อปี คิดเป็นมูลค่าเพิ่มขึ้น 117.6 พันล้านดอลลาร์ในปี 2010 และเพิ่มขึ้นเป็น 182.8 พันล้านดอลลาร์ในปี 2015 ทั้งนี้ ภูมิภาคที่เติบโตเร็วที่สุด คือ ภูมิภาคเอเชีย-แปซิฟิก โดยมีอัตราการเติบโตเฉลี่ย ร้อยละ 18.3 ต่อปี มูลค่า 79.3 พันล้านดอลลาร์สหรัฐ ได้แซงหน้าตลาดสหรัฐฯ ในช่วง

ปี 2010 - 2015 และมีมูลค่าตลาดเพิ่มขึ้นจาก 22,898 ล้านดอลลาร์สหรัฐฯ ในปี 2009 เป็น 73,429 ล้านดอลลาร์สหรัฐฯ ในปี 2014 สำหรับปี 2015 นั้นภูมิภาคเอเชีย - แปซิฟิกจึงกลายเป็นตลาดการพนันที่ใหญ่ที่สุดแห่งหนึ่งของโลก คือ มีส่วนแบ่งตลาดร้อยละ 43.4 (PWC,2015 p. 6) ดังภาพที่ 4.2

ภาพที่ 4.2 มูลค่าตลาดของอุตสาหกรรมการพนันทั่วโลก



Source : Price waterhouse Coopers International Limited , Global Gaming Outlook 2015, p. 7

หากพิจารณาจากผลได้จากการให้บริการการพนัน (Gross Gaming Yield : GGY) ต่อผลิตภัณฑ์มวลรวมในประเทศ (Gross Domestic Product : GDP) ระหว่างปี 2013 - 2015 ของประเทศที่มีอุตสาหกรรมการพนันก้าวหน้า ซึ่งอัตราดังกล่าวจะแสดงถึงศักยภาพของอุตสาหกรรมการพนันในประเทศนั้น โดยคำนวณจาก $GGY/GDP \times 100$ ถ้าประเทศใดมีอัตราดังกล่าวสูง แสดงว่าศักยภาพของตลาดการพนันในประเทศนั้นมีสูงจึงเป็นที่น่าสนใจของนักลงทุนหรือผู้ประกอบการพนันไปด้วย จากตารางที่ 2.1 พบว่า มีหลายประเทศมีผลได้จากการให้บริการการพนันสูงกว่าค่าเฉลี่ยของผลได้จากการให้บริการการพนันของโลก ได้แก่ ออสเตรเลีย เป็นอันดับ 1 อยู่ที่ 1.29 และ 1.34 ในปี 2013 และ 2014 ส่วนในปี 2015 ปรับตัวลดลงอยู่ที่ 0.72 ซึ่งก็ยังคงสูงกว่าค่าเฉลี่ยของผลได้จากการให้บริการการพนันของโลก อิตาลี เป็นอันดับ 2 อยู่ที่ 1.12 และ 1.11 ในปี 2013 และ 2014 ส่วนในปี 2015 ปรับตัวลดลงอยู่ที่ 0.48 ส่วนกรีซ เป็นอันดับ 3 อยู่ที่ 0.91 และ 1.08 ในปี 2013 และ 2014 ส่วนในปี 2015 มีอัตราสูงขึ้นเป็น 1.09 โดยมีผลได้จากการให้บริการการพนันสูงกว่าค่าเฉลี่ยของผลได้จากการให้บริการการพนันของโลกเกือบสองเท่าตัว นิวซีแลนด์ อันดับ 4 อยู่ที่ 0.91 และ 0.86 ในปี 2013 และ 2014 ส่วนในปี 2015 อยู่ที่ 0.50 และฟินแลนด์ อันดับ 5 อยู่ที่ 0.88 และ 0.83 ในปี 2013 และ 2014 ส่วนในปี 2015 อยู่ที่ 0.51 สำหรับประเทศที่น่าสนใจเช่น สหรัฐอเมริกา อยู่ที่ 0.60 และ 0.59 ในปี 2013 และ 2014 ส่วนในปี 2015

ลดลงอยู่ที่ 0.53 สำหรับเกาหลีใต้ อยู่ที่ 0.59 และ 0.58 ในปี 2013 และ 2014 ส่วนในปี 2015 ลดลงเล็กน้อยอยู่ที่ 0.57

อย่างไรก็ตาม หากพิจารณาผลได้จากการให้บริการการพนันเฉลี่ยต่อคน (GGY per capita) กล่าวคือ ในปี 2014 มาเก๊า สูงเป็นอันดับ 1 คือ 81,612 ดอลลาร์สหรัฐต่อคน อันดับ 2 สิงคโปร์ 1,376 ดอลลาร์สหรัฐต่อคน อันดับ 3 ออสเตรเลีย 961 ดอลลาร์สหรัฐต่อคน อันดับ 4 แคนาดา 494 ดอลลาร์สหรัฐต่อคน อันดับ 5 ฮองกง 454 ดอลลาร์สหรัฐต่อคน และอันดับ 6 อิตาลี 400 ดอลลาร์สหรัฐต่อคน (GBGC, 2014) ดังตารางที่ 4.1

ตารางที่ 4.1 ผลได้จากการให้บริการการพนันต่อผลิตภัณฑ์มวลรวมในประเทศ (GGY/GDP)

ระหว่างปี 2013-2015

(หน่วย: ล้าน US\$, %)

		2013			2014			2015		
		GDP	GGY	อัตรา	GDP	GGY	อัตรา	GDP	GGY	อัตรา
1	กรีซ	241,721	2,191	0.91	235,574	2,550	1.08	194,851	2,132	1.09
2	สโลวาเกีย	95,805	833	0.87	100,249	836	0.83	87,264	709	0.81
3	ออสเตรเลีย	1,560,597	20,202	1.29	1,454,675	19,543	1.34	1,339,141	9,643	0.72
4	โปรตุเกส	219,962	1,429	0.65	230,117	1,459	0.63	198,923	1,425	0.72
5	แคนาดา	1,825,096	14,732	0.81	1,785,387	15,442	0.86	1,550,537	9,918	0.64
6	อังกฤษ	2,522,261	18,136	0.72	2,988,893	16,764	0.56	2,858,003	16,239	0.57
7	เกาหลีใต้	1,304,554	7,679	0.59	1,410,987	8,210	0.58	1,377,873	7,788	0.57
8	สหรัฐอเมริกา	16,800,000	100,827	0.60	17,419,000	102,290	0.59	18,036,648	95,839	0.53
9	สเปน	1,358,263	10,840	0.80	1,381,342	10,615	0.77	1,199,057	6,321	0.53
10	ฟินแลนด์	256,842	2,252	0.88	272,217	2,260	0.83	231,950	1,187	0.51
11	นิวซีแลนด์	182,594	1,662	0.91	199,970	1,712	0.86	173,754	876	0.50
12	ออสเตรีย	415,844	2,267	0.55	436,888	2,104	0.48	376,950	1,873	0.50
13	อิตาลี	2,071,307	23,110	1.12	2,141,161	23,684	1.11	1,821,497	8,787	0.48
14	ฮังการี	132,260	492	0.37	138,347	574	0.42	121,715	561	0.46
15	เบลเยียม	508,116	1,834	0.36	531,547	2,407	0.45	455,086	2,046	0.45
16	ฝรั่งเศส	2,734,949	12,324	0.45	2,829,192	12,537	0.44	2,418,836	10,830	0.45
17	ไอซ์แลนด์	217,816	1,161	0.53	250,814	838	0.33	283,703	1,141	0.40
18	ตุรกี	820,207	2,980	0.36	798,429	3,264	0.41	717,880	2,826	0.39
19	ญี่ปุ่น	4,901,530	40,495	0.83	4,601,461	40,720	0.88	4,383,076	16,457	0.38
20	สวีเดน	557,938	2,632	0.47	571,090	2,436	0.43	495,624	1,880	0.38
21	เดนมาร์ก	330,814	1,350	0.41	342,362	1,363	0.40	295,091	998	0.34
22	นอร์เวย์	512,580	1,531	0.30	499,817	1,462	0.29	386,578	1,102	0.29
23	เนเธอร์แลนด์	800,173	2,329	0.29	879,319	2,397	0.27	750,284	1,931	0.26
24	สวิสเซอร์แลนด์	650,782	1,743	0.27	701,037	1,827	0.26	670,790	1,585	0.24

		2013			2014			2015		
		GDP	GGY	อัตรา	GDP	GGY	อัตรา	GDP	GGY	อัตรา
25	สาธารณรัฐเช็ก	198,450	1,460	0.74	205,270	1,521	0.74	185,156	397	0.21
26	เยอรมนี	3,634,823	13,338	0.37	3,868,291	13,785	0.36	3,363,447	6,514	0.19
27	ลักเซมเบิร์ก	60,383	126	0.21	64,874	122	0.19	57,794	111	0.19
28	โปแลนด์	517,543	1,049	0.20	544,967	934	0.17	477,066	790	0.17
	รวม	46,708,745	293,079	0.627	48,195,003	295,350	0.613	45,048,786	213,639	0.47

ที่มา : <http://www.ngcc.go.kr/eng/stats/foreign.do>

จากข้อมูลตารางที่ 4.1 ผลได้จากการให้บริการการพนันมีอัตราการขยายตัวเพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่องจากช่วงปี 2010 - 2014 มีอัตราการขยายตัวเพิ่มขึ้นเฉลี่ย ร้อยละ 4.0 ต่อปี โดยในปี 2014 มีมูลค่า 452 พันล้านดอลลาร์สหรัฐ ในขณะที่ปี 2010 มีมูลค่า 386 พันล้านดอลลาร์สหรัฐ หากจำแนกตามประเภทโดยกาสิโนเป็นอันดับหนึ่ง ตามด้วยลอตเตอรี่ เกมพนัน ตามด้วย การเดิมพัน ตามลำดับ ส่วนในช่วงปี 2015 - 2019 มูลค่าการพนันทั่วโลก มีอัตราการขยายตัวเพิ่มขึ้นเฉลี่ย ร้อยละ 3.0 ต่อปี โดยในปี 2019 มีมูลค่า 511 พันล้านดอลลาร์สหรัฐ ในขณะที่ปี 2015 มีมูลค่า 447 พันล้านดอลลาร์สหรัฐ หากจำแนกตามประเภทของการพนัน กาสิโนมีมูลค่าสูงสุดตามด้วยลอตเตอรี่ เกมพนัน และการเดิมพัน ตามลำดับ (GBGC Global Gaming Forecasts January, 2016 p.12) โดยลอตเตอรี่มีอัตราการเติบโตสูงกว่าการพนันประเภทอื่น ทั้งนี้ ในช่วงปี 2010-2014 มีอัตราการเติบโตร้อยละ 6.0 ขณะที่อุตสาหกรรมการพนันโดยรวมอัตราการเติบโตเพียง ร้อยละ 4.0 ต่อปีเท่านั้น ส่วนในช่วงปี 2015-2019 ลอตเตอเรียยังคงมีอัตราการเติบโตสูงกว่า อุตสาหกรรมการพนันโดยรวม ลอตเตอเรียเติบโตเฉลี่ย ร้อยละ 5.0 ส่วนอุตสาหกรรมการพนันโดยรวมเติบโตเพียง ร้อยละ 3.0 เท่านั้น แสดงให้เห็นว่า ลอตเตอเรียยังคงมีความสำคัญต่ออุตสาหกรรมการพนันของโลก ถึงแม้ว่าจะเป็นเกมการพนันแบบดั้งเดิม (Conventional Gaming)

สำหรับรายละเอียดของธุรกิจการพนัน จำแนกตามรายภูมิภาคทั่วโลก พบว่า ตลาดการพนันเก่ามีแนวโน้มถดถอยลงทั้งในแง่ จำนวนเงินที่ใช้เล่นการพนันต่อคน และจำนวนผู้เล่นทั้งหมด ได้แก่ คือ อเมริกาเหนือ ยุโรป และออสเตรเลีย ส่วนตลาดการพนันใหม่ คือ ภูมิภาคเอเชียแปซิฟิก มีแนวโน้มสูงขึ้นทั้งในแง่จำนวนเงินที่ใช้เล่นการพนันต่อคน และจำนวนผู้เล่นทั้งหมด (รัตพงษ์ สอนสุภาพ 2555 หน้า 18-35; Global Gaming Industry Regulatory Frameworks. 2015; สังคีต พิริยะรังสรรค์และคณะ 2559 หน้า 23-85) ดังนี้

ตลาดการพนันเก่า : อเมริกาเหนือ ยุโรป และออสเตรเลีย

สหรัฐอเมริกา

ตลอดช่วง 20 ปีที่ผ่านมา อุตสาหกรรมการพนันในสหรัฐอเมริกาเป็นตลาดหลักของการพนันโลก จนกระทั่งการเกิดวิกฤตการณ์ทางเศรษฐกิจในสหรัฐอเมริกาในปี 2007 จนถึงปัจจุบัน ส่งผลให้รายได้รวมของอุตสาหกรรมการพนันของสหรัฐอเมริกาดลดลงอย่างมาก กล่าวคือ

ลาสเวกัส (Las Vegas) ถือเป็นแหล่งกำเนิดของธุรกิจบ่อนพนันถูกกฎหมายในอเมริกา และยังเป็นต้นแบบของบ่อนการพนันที่เป็นแหล่งศูนย์รวมความบันเทิงนานาชาติ ให้กับธุรกิจพนันของอีกหลายประเทศ แต่ด้วยปัญหาทางเศรษฐกิจที่เกิดขึ้นอย่างต่อเนื่อง ส่งผลให้รายได้ของธุรกิจพนันใน Las Vegas เพิ่มขึ้นเพียงเล็กน้อย

ในช่วง 5 ปีที่ผ่านมา อาทิ รายได้ของ Las Vegas Strip ในปี 2010 เพิ่มขึ้นเพียงร้อยละ 4 จากปี 2009 โดยมีรายได้ที่ 5,800 ล้านดอลลาร์สหรัฐฯ หรือประมาณ 174,000 ล้านบาท

แอตแลนติก ซิตี้ (Atlantic City) ได้รับผลกระทบอย่างมากจากวิกฤตเศรษฐกิจเช่นกัน ทำให้หลายโครงการที่เกี่ยวข้องกับธุรกิจพนันต้องหยุดชะงักลง รวมทั้งเป็นผลมาจากการเพิ่มขึ้นจากการแข่งขันของธุรกิจพนันจากมลรัฐต่างๆ ได้แก่ รัฐเพนซิลวาเนีย (Pennsylvania) หรือรัฐอื่นๆ ในแถบตะวันออกเฉียงเหนือของประเทศ ส่งผลให้รายได้จากธุรกิจพนันในแอตแลนติก ซิตี้ลดลง ในปี 2010 มีรายได้รวม 3,600 ล้านดอลลาร์สหรัฐฯ หรือประมาณ 108,000 ล้านบาท ลดลงจากปี 2009 ถึงร้อยละ 10 จึงส่งผลให้ผู้ประกอบการหลายรายพยายามปรับตัวด้วยการหันมาให้บริการเกมพนันออนไลน์แทน เนื่องจากมีต้นทุนในการเริ่มต้นและบริหารจัดการธุรกิจที่ต่ำกว่า ทั้งนี้ ในประเทศสหรัฐอเมริกายังไม่มีความชัดเจนในการควบคุมการเล่นพนันออนไลน์ รวมไปถึงการทำธุรกิจเกมพนันออนไลน์ และด้วยความคลุมเครือทางกฎหมายนี้เองส่งผลให้อเมริกาถือเป็นประเทศหนึ่งที่มี website รับแทงพนันที่จดทะเบียนมากที่สุด โดยในปี 2001 website พนันที่จดทะเบียนในอเมริกาถึง 278 websites ที่เมืองไมอามี (Miami-Ft. Lauderdale) ในรัฐฟลอริดา (Florida) มีการจดทะเบียนมากที่สุดถึง 29 websites รองลงมาคือ ลอสแอนเจลิส (Los Angeles) ในรัฐแคลิฟอร์เนีย (California) มี 28 websites

อย่างไรก็ตาม ผู้ประกอบการธุรกิจพนันในหลายรัฐ พยายามเรียกร้องและผลักดันให้ผู้บริหารของแต่ละรัฐ อนุญาตให้การเล่นพนันออนไลน์ และการทำธุรกิจเกมพนันออนไลน์เป็นสิ่งถูกกฎหมาย ส่งผลให้กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการให้บริการเกมพนันออนไลน์ในหลายรัฐ มีความแตกต่างกัน เช่น กรณีของรัฐแคลิฟอร์เนีย ทางทางได้อนุญาตให้มีการบริการรับแทงพนันแข่งม้าออนไลน์ได้ถูกต้องตามกฎหมาย รวมไปถึงสามารถให้บริการเกมพนันออนไลน์กับนักพนันออนไลน์ชาวอเมริกันที่อาศัยอยู่ในรัฐที่ไม่มีกฎหมายระบุชัดเจนว่าการเล่นพนันออนไลน์เป็นสิ่งผิดกฎหมาย

แคนาดา

แคนาดาเป็นประเทศหนึ่งที่อนุญาตให้เล่นการพนันออนไลน์อยู่แล้ว ในขณะที่เกมพนันออนไลน์แม้ว่าแคนาดายังไม่มีกฎหมายที่ชัดเจนรองรับว่าธุรกิจให้บริการพนันออนไลน์เป็นธุรกิจที่ถูกกฎหมายหรือไม่ แต่ในขณะเดียวกันก็ไม่มีกฎหมายที่ระบุอย่างชัดเจนว่า การเล่นพนันออนไลน์เป็นสิ่งผิดกฎหมายเช่นกัน โดยรัฐบาลของแต่ละรัฐมีอำนาจในการออกกฎระเบียบควบคุมและบริหารจัดการธุรกิจพนันออนไลน์ในรัฐของตน ในปี 2001 เมือง Montreal ในรัฐ Quebec มีการรับจดทะเบียน website พนันมากที่สุดถึง 108 websites ในขณะที่ทั้งประเทศมีการรับจดทะเบียน website รวม 263 websites ต่อมาในปี 2007 มีการรับจดทะเบียน website เพิ่มขึ้นเป็น 374 websites ซึ่งส่วนใหญ่จดทะเบียนที่เมือง Khanawake ในรัฐ Quebec ทั้งนี้เป็นเพราะค่าธรรมเนียมในการรับจดทะเบียน website ที่เมืองนี้มีอัตราที่ต่ำกว่ารัฐอื่นๆ ประกอบกับความจุและความเร็วในการรับส่งข้อมูลทางอินเทอร์เน็ตมีอัตราค่อนข้างสูง แม้รัฐบาลของรัฐ Quebec จะระบุว่า website พนันที่จดทะเบียนที่เมือง Khanawake นั้นไม่ถูกต้องตามกฎหมายและไม่สามารถให้บริการการพนันออนไลน์ได้ โดยมีการสอบสวนทั้งจากเจ้าหน้าที่ตำรวจ ทางทางท้องถิ่น และรัฐบาลกลางก็ตาม แต่ก็ยังไม่มีผู้ให้บริการ website พนันเหล่านั้นถูกจับกุมแต่อย่างใด

ภูมิภาคยุโรปและออสเตรเลีย

ในปัจจุบันเกือบทุกประเทศในยุโรปได้อนุญาตให้การพนันถูกกฎหมายทั้งออฟไลน์และออนไลน์ ในขณะที่ด้วยกันคณะกรรมการกลางยุโรป (The European Commission; EC) พยายามโน้มน้าวให้ทุกประเทศสมาชิกสหภาพยุโรป (EU) ยกเลิกการผูกขาดการให้บริการเกมพนันออนไลน์ของรัฐประเทศต่างๆ

สหราชอาณาจักร

อังกฤษมีการอนุญาตให้เล่นการพนันออฟไลน์ได้ ส่วนการพนันออนไลน์รัฐบาลยังไม่ยอมรับและทำให้ถูกกฎหมายแม้ว่าแนวโน้มการพนันออนไลน์มีแนวโน้มเติบโตอย่างมาก อย่างไรก็ตาม อังกฤษ ถือว่า เป็นต้นแบบในการจัดการปัญหาการพนันให้กับหลายประเทศ รัฐบาลอังกฤษ เชื่อว่า การบริหารจัดการปัญหาการพนันที่มีประสิทธิภาพที่สุด คือ การอนุญาตให้การเล่นพนันและธุรกิจพนันเป็นสิ่งถูกกฎหมาย ทั้งนี้ เพราะง่ายแก่การควบคุม จากงานสำรวจของต่างประเทศ พบว่า สิ้นเดือนมีนาคม ปี 2010 ในจำนวนบ่อนพนันในสหราชอาณาจักร 140 แห่ง มีรายได้รวม 7,100 ล้านดอลลาร์สหรัฐฯ หรือประมาณ 213,000 ล้านบาท คิดเป็นรายได้รวมลดลง ร้อยละ 3 เมื่อเทียบกับปีก่อนหน้านี้ อย่างไรก็ตาม รัฐบาลอังกฤษยังคงออกมาตรการที่จะควบคุมธุรกิจพนันด้วยการห้ามสูบบุหรี่ในสถานบริการการพนัน และการจัดเก็บภาษีรายได้จากการพนันเพิ่มขึ้น

ถึงแม้ว่าความนิยมต่อเกมพนันออนไลน์ในสหราชอาณาจักรจะมีสูงขึ้น ทั้งๆ ที่รัฐบาลยังไม่ยอมรับและทำให้ถูกกฎหมายก็ตาม รวมทั้งมีแนวโน้มควบคุมเข้มงวดเพิ่มขึ้น ด้วยการใช้มาตรการเพิ่มอัตราภาษีจัดเก็บรายได้จากธุรกิจพนัน จึงส่งผลให้ผู้ประกอบการธุรกิจเกมพนันออนไลน์ในประเทศย้ายการลงทุนไปยังประเทศอื่นๆ แทนที่อนุญาตให้ธุรกิจเกมพนันออนไลน์เป็นธุรกิจถูกกฎหมาย ดังนั้นรายได้รวมจากธุรกิจเกมพนันออนไลน์ของสหราชอาณาจักรในเดือนมีนาคม ปี 2010 มีมูลค่า 1,027 ล้านดอลลาร์สหรัฐฯ หรือประมาณ 30,810 ล้านบาท ลดลงถึงร้อยละ 11 เมื่อเทียบกับปี 2009

ฝรั่งเศส

ฝรั่งเศสมีการอนุญาตให้เล่นการพนันทั้งออฟไลน์และการพนันออนไลน์ โดยรัฐให้ใบอนุญาตให้ผู้ประกอบการถูกกฎหมายเพียงรายเดียวในแต่ละชนิดเกมพนัน และผู้ประกอบการที่จะสามารถได้รับใบอนุญาตจะต้องเป็นสัญชาติฝรั่งเศสเท่านั้น ต่อมารัฐได้ปรับเปลี่ยนนโยบายการพนันออนไลน์ให้สอดคล้องกับคณะกรรมการกลางยุโรป (EC) ส่งผลให้ในสิ้นปี 2010 มีผู้ให้บริการเกมพนันออนไลน์ทั้งที่เป็นของรัฐและเอกชนในฝรั่งเศสรวมทั้งสิ้น 35 ราย โดยสร้างรายได้จากการประกอบธุรกิจเกมพนันประเภทนี้รวม 828 ล้านดอลลาร์สหรัฐฯ หรือประมาณ 24,840 ล้านบาท และคาดการณ์ว่ารายได้ในส่วนนี้จะเติบโตอยู่ที่ระดับ 2,000 ล้านดอลลาร์สหรัฐฯ หรือประมาณ 60,000 ล้านบาท ในสิ้นปี 2013

ออสเตรเลีย

ออสเตรเลียอนุญาตให้การพนันทั้งออฟไลน์และออนไลน์เป็นธุรกิจที่ถูกกฎหมาย แต่ทั้งนี้ จะต้องได้รับอนุญาตจากทางการเสียก่อน การให้บริการรับพนันออนไลน์จะสามารถให้บริการได้เฉพาะนอกอาณาจักรออสเตรเลียเท่านั้น แต่ละ Website ที่ผลิตขึ้นในประเทศออสเตรเลียจะถูก Block เพื่อไม่ให้คนที่อาศัยอยู่ในออสเตรเลียสามารถเข้าไปใช้บริการการพนันได้ นั่นหมายถึง บุคคลที่อาศัยอยู่ในออสเตรเลียจะไม่สามารถเข้าสู่ Website พนันออนไลน์ได้ แม้ว่าบริษัทที่ให้บริการ Website ออนไลน์จะตั้งอยู่ในออสเตรเลียก็ตาม โดยภาพรวมของตลาดการพนันในออสเตรเลียมีการแข่งขันสูงขึ้น โดยมีการควบรวมกิจการการพนันของกลุ่มบริษัทยักษ์ใหญ่ที่

ให้บริการในออสเตรเลีย การเพิ่มเงินลงทุนในธุรกิจการพนันที่เมืองซิดนีย์ (Sydney) มูลค่า 276 ล้านดอลลาร์สหรัฐฯ หรือประมาณ 8,280 ล้านบาท งบการลงทุนของภาคเอกชนมูลค่า 662 ล้านดอลลาร์สหรัฐฯ หรือประมาณ 19,680 ล้านบาทเพื่อขยายธุรกิจพนันในรัฐควีนส์แลนด์ (Queensland) อย่างไรก็ตาม ตัวแปรหนึ่งที่ส่งผลต่อธุรกิจการพนันในออสเตรเลียเติบโตลดลงเป็นผลมาจากการจัดเก็บภาษีการพนันสูงเพิ่มขึ้นของรัฐ ในขณะที่เดียวกันการแข่งขันทางการตลาดของธุรกิจเกมพนันออนไลน์ก็มีสูงขึ้นด้วย

ตลาดการพนันใหม่ : เอเชีย

ธุรกิจพนันในภูมิภาคเอเชียเป็นตลาดใหญ่ที่มีศักยภาพในอนาคต ประเทศที่มีธุรกิจการพนันก้าวหน้าได้แก่ มาเก๊า สิงคโปร์ เวียดนาม เกาหลีใต้ และญี่ปุ่น ที่รัฐอนุญาตให้มีกาสิโนแบบรีสอร์ทได้ ส่งผลให้ธุรกิจพนันในภูมิภาคเอเชียก้าวขึ้นมาแทนที่ตลาดการพนันหลักดั้งเดิมอย่างเช่น สหรัฐอเมริกา และยุโรป

มาเก๊า

มาเก๊าเป็นตลาดหลักในเอเชียที่ให้บริการพนันหลากหลายรูปแบบ โดยมีอัตราการเติบโตทางธุรกิจถึง ร้อยละ 31 ในปี 2008 ด้วยมูลค่ารายได้ 13,500 ล้านดอลลาร์สหรัฐฯ หรือประมาณ 405,000 ล้านบาท และเติบโตต่อเนื่องด้วยอัตรา ร้อยละ 8 ในปี 2009 ด้วยมูลค่ารายได้ประมาณ 15,000 ล้านดอลลาร์สหรัฐฯ หรือประมาณ 450,000 ล้านบาท ในขณะที่ปี 2010 อัตราการเติบโตของธุรกิจพนันในมาเก๊าถึง ร้อยละ 58 สามารถสร้างรายได้ราว 23,400 ล้านดอลลาร์สหรัฐฯ หรือประมาณ 702,000 ล้านบาทอันเป็นผลมาจากจำนวนผู้คนที่มาใช้บริการพนันที่มาเก๊าที่มีแนวโน้มเพิ่มขึ้นทุกปี ในขณะที่ตลาดการพนันทั่วโลกหดตัวลง ดังนั้น มาเก๊าจึงถูกคาดว่าจะก้าวขึ้นเป็นอันดับหนึ่ง และมีส่วนแบ่งทางการตลาดที่ใหญ่ที่สุดในตลาดอุตสาหกรรมการพนันโลก แทนที่ตลาดเดิม คือ สหรัฐอเมริกาและยุโรปในอนาคต

สิงคโปร์

สิงคโปร์กลายเป็นแหล่งให้บริการพนันเต็มรูปแบบมาตั้งแต่ปี 2010 ด้วยการเปิดตัวกาสิโนรีสอร์ทถูกกฎหมาย 2 แห่ง คือ "World Sentosa" ซึ่งมีผู้ลงทุนหลัก คือ Genting Group เป็นกลุ่มนักลงทุนจากมาเลเซีย และ "Marina Bay Sands" ผู้ลงทุนหลัก คือ Las Vegas Sands Corp เป็นกลุ่มนักลงทุนจากสหรัฐอเมริกา กาสิโนรีสอร์ททั้ง 2 แห่ง มีลักษณะคล้ายกาสิโนรีสอร์ทในมาเก๊า กล่าวคือ เป็นแหล่งให้บริการการเล่นพนันที่ประกอบไปด้วย บ่อนพนัน ร้านค้า โรงแรม และแหล่งความบันเทิงในด้านต่างๆ ในช่วง 1 ปีแรกของการดำเนินธุรกิจกาสิโนรีสอร์ท 2 แห่ง สามารถสร้างรายได้สูงถึง 3,500 ล้านดอลลาร์สหรัฐฯ หรือประมาณ 105,000 ล้านบาท โดยรัฐบาลสิงคโปร์ได้กำหนดอัตราการจัดเก็บภาษีรายได้จากการพนันของกาสิโนรีสอร์ท 2 แห่งในอัตราร้อยละ 12

เวียดนาม

รัฐบาลเวียดนามได้ออกใบอนุญาตใบแรก ในปี 2010 สำหรับการก่อตั้ง และดำเนินกิจการกาสิโนรีสอร์ทถูกกฎหมายดำเนินการโดย Asian Coast Development Ltd. ซึ่งเป็นกลุ่มนักลงทุนจากแคนาดา กาสิโนรีสอร์ทแห่งนี้ถือเป็นแหล่งรวมความบันเทิงทุกรูปแบบที่ใหญ่ที่สุดในเวียดนาม ด้วยเงินลงทุนทั้งสิ้น 4,200 ล้านดอลลาร์สหรัฐฯ หรือประมาณ 126,000 ล้านบาท นอกจากนี้ ยังมีอีกหลายกลุ่มนักลงทุนต่างชาติที่สนใจจะลงทุนดำเนินธุรกิจพนันในเวียดนาม ดังนั้น เวียดนามจึงเป็นประเทศในภูมิภาคเอเชีย ที่มีความเติบโตและความสำเร็จของอุตสาหกรรมการพนันโลกเช่นเดียวกับ สิงคโปร์ และมาเก๊า

การจัดเก็บภาษีจากการพนันและความรับผิดชอบต่อสังคม

เมื่อพิจารณาจากประเด็นความรับผิดชอบและการจัดเก็บภาษีจากการพนันในประเทศอุตสาหกรรมพนันก้าวหน้า 12 ประเทศทั่วโลก ได้แก่ ฝรั่งเศส เยอรมนี สหราชอาณาจักร แอฟริกาใต้ มาเก๊า สิงคโปร์ ออสเตรเลีย อาร์เจนตินา ชิลี เม็กซิโก สหรัฐอเมริกา และแคนาดาแล้ว พบว่า

ประเด็นแรก ความรับผิดชอบต่อสังคมในประเด็นเกี่ยวกับเด็กและเยาวชนนั้นทั้ง 12 ประเทศจะห้ามเด็กและเยาวชนที่มีอายุต่ำกว่า 18 ปีเข้าเล่น และมีอย่างน้อย 3 ประเทศ ที่ระบุว่า ผู้เข้าเล่นในบ่อนการพนันหรือกาสิโนจะต้องมีอายุมากกว่า 21 ปีขึ้นไป เช่น มาเก๊า สิงคโปร์ และเม็กซิโก เป็นต้น

ส่วนประเด็นที่สอง อัตราการจัดเก็บภาษีจากการพนัน พบว่า มีอัตราการจัดเก็บหลากหลายแตกต่างกัน ตัวอย่างเช่น ฝรั่งเศส จัดเก็บจากผู้เล่นที่ชนะในการเล่นอัตราร้อยละ 10-80 ของรายได้รวมจากการเล่น ส่วนสิงคโปร์จัดเก็บในอัตราร้อยละ 5-15 ของรายได้รวมจากการเล่นจากผู้เล่นที่ชนะ ส่วนแอฟริกาใต้จัดเก็บในอัตราเฉลี่ยร้อยละ 9.6 และภาษีมูลค่าเพิ่มและภาษีธุรกิจรวมกันอีกอัตราร้อยละ 28 ส่วนสหรัฐอเมริกา จัดเก็บภาษีอยู่ระหว่างอัตราร้อยละ 0.25-70 ในแต่ละรัฐ ขณะที่แคนาดา จัดเก็บภาษีเฉลี่ยอัตราร้อยละ 20 ของรายได้รวมจากการเล่น ดังตารางที่ 4.2

ตารางที่ 4.2 ความรับผิดชอบและการจัดเก็บภาษีจากการพนันในประเทศอุตสาหกรรมพนันก้าวหน้า

เขตปกครอง	ความรับผิดชอบ กำหนดอายุ ผู้เข้าเล่นได้ (ปี)	อัตราการจัดเก็บภาษีจากการพนัน	
		อัตราภาษีกาสิโน	ภาษีสำหรับผู้ชนะ (ใช่หรือไม่ใช่)
ฝรั่งเศส	18	อัตรา 10 - 80% ของรายได้รวมจากการเล่นได้	ใช่
เยอรมนี	18	ระบบภาษีผันแปรขึ้นอยู่กับรายรับของผู้เล่นมีอัตราสูงสุดถึงร้อยละ 90% ของรายได้รวมจากการเล่นได้	ไม่
สหราชอาณาจักร	18	ค่าธรรมเนียมเกมการพนันจะขึ้นอยู่กับรายรับของผู้เล่นมีอัตราภาษีระหว่าง 15 - 40%	ไม่
แอฟริกาใต้	18	ภาษีอัตราเฉลี่ย 9.6% ของรายได้รวมจากการเล่นได้ และภาษีมูลค่าเพิ่มของรายได้รวมจากการเล่นได้ และภาษีธุรกิจอีก 28%	ไม่
มาเก๊า	21	ภาษีอัตราคงที่ 35% ของรายได้รวมจากการเล่นได้ และภาษีอัตราผันแปร 2% - 3%	ไม่
สิงคโปร์	21	ภาษีอัตรา 5% - 15% ของรายได้รวมจากการเล่นได้	ใช่
ออสเตรเลีย	18	ภาษีอัตรา 10% - 45% จะขึ้นอยู่กับเขตการปกครองแต่ละรัฐ	ไม่
อาร์เจนตินา	18	ภาษีอัตรา 16% ของรายได้รวมจากการเล่นได้	-
ชิลี	18	ภาษีอัตรา 20% ของรายได้รวมจากการเล่นได้ และต้องจ่ายภาษีรายเดือนที่เข้าเล่น	ไม่
สหรัฐอเมริกา	18	ภาษีอัตรา 0.25% - 70% โดยขึ้นอยู่กับแต่ละรัฐ จัดเก็บ	ใช่
แคนาดา	18	ภาษีอัตราเฉลี่ย 20% ของรายได้รวมจากการเล่นได้	ไม่

ที่มา : PWC, 2015 p. 4

การกำกับดูแลธุรกิจการพนันในต่างประเทศ

การพนันและการจัดให้มีการเล่นการพนันโดยที่รัฐ (State) ทำให้ถูกกฎหมาย (Legalized) หรืออนุญาตให้เล่น โดยมีการจัดการทั้งในรูปองค์กรของรัฐ-เอกชน-หรือเครือข่ายองค์กรระหว่างประเทศ เพื่อเป้าหมายทางเศรษฐกิจ การเงิน การคลังของประเทศนั้นๆ ผ่านการกระทำจากตัวแสดงต่างๆ เช่น รัฐเป็นผู้ดำเนินการเอง (Public Operator) หรือรัฐให้เอกชนดำเนินการแทน (Private Operator) ในรูปการออกใบอนุญาต (Licenses) และการสัมปทาน (Concession) เป็นต้น (Nikkinen, 2014: 1-58) เจื่อนังสำคัญในการประกอบธุรกิจประเภทนี้รายได้จากธุรกิจการพนัน ส่วนหนึ่งจะถูกจัดสรรไปใช้เพื่อการพัฒนาสังคม ในมิติต่างๆ เช่น เพื่อการศึกษา การสาธารณสุข และกีฬาและสันทนาการ เป็นต้น ในขณะที่รัฐอนุญาตให้เล่นการพนันได้นั้น ยังคงพบว่า มีการพนันผิดกฎหมายดำรงอยู่โดยทั่วไปในทุกๆ ประเทศ

ผู้กำกับดูแลหลักและกรอบการทำงานการกำกับดูแลอุตสาหกรรมการพนันกาสิโนโลกที่ปรากฏจากการศึกษาโดย PWC ซึ่งเป็นการเสนอผลการวิเคราะห์ระบบการกำกับดูแล (Regulatory regime) สำหรับรูปแบบกาสิโนประเภท Land based ว่ามี 3 แบบจำลอง ตามบทบาท การจัดองค์กร และการจัดการของสหพันธรัฐ (Federal) มลรัฐ (State) และการปกครองส่วนท้องถิ่น (Local government) ดังนี้

สำหรับบทบาทของรัฐในการกำกับดูแลอุตสาหกรรมการพนันทั่วโลกที่มีการขยายตัวอย่างมากในช่วง 2-3 ปีที่ผ่านมา เหตุผลสำคัญ คือ ความพยายามของรัฐในการเพิ่มรายได้จากภาษีและดึงดูดนักท่องเที่ยว หลายประเทศได้รับรองหรือพิจารณาให้อุตสาหกรรมเกมกาสิโนถูกต้องตามกฎหมาย เนื่องจากผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจที่เกิดขึ้น อย่างไรก็ตาม รัฐอาจจะต้องตระหนักถึงผลกระทบต่อสังคมโดยรวม เนื่องจากการพนันนอกจากจะเกี่ยวข้องกับต้นทุนทางสังคมทั้งในระดับท้องถิ่นและระดับชาติแล้ว ตัวอย่างเช่น ธุรกิจการพนันอาจส่งผลกระทบต่อส่งเสริมการท่องเที่ยวไปพร้อม ๆ กับการกระตุ้นเศรษฐกิจท้องถิ่น แต่ผลตอบแทนที่ชุมชนจะได้รับอาจจะยังไม่ชัดเจน (Morse and Goss, 2010) รวมถึง ในแง่ผลกระทบต่อกำลังแรงงาน ยังมีผลต่อ สุขภาพ ปัญหาในครอบครัว ปัญหาหนี้สิน อาชญากรรม และการฟอกเงินอีกด้วย อย่างไรก็ตาม บทบาทของรัฐในการกำหนดนโยบายเกี่ยวกับการพนันจะต้องดำเนินการอย่างน้อย 4 ประการ⁴ คือ 1) การกำหนดนโยบายจะต้องแก้ไขปัญหาที่มีขนาดใหญ่พอที่จะทำให้การกระทำของรัฐบาลเป็นไปอย่างถูกต้องและสอดคล้องกับนโยบาย 2) การกำหนดวัตถุประสงค์ที่ชัดเจนในการพัฒนานโยบายและลดความเสี่ยงจากผลกระทบจากการพนัน 3) จะต้องประเมินประสิทธิภาพ รวมถึงค่าใช้จ่าย และผลประโยชน์ต่างๆ ที่รัฐจะได้ และ 4) จะต้องอนุญาตให้ชุมชนและผู้ประกอบการอุตสาหกรรมการพนันให้ความเห็นเกี่ยวกับนโยบายที่รัฐได้วางแผนไว้ (Nikkinen, 2014 p.6)

จากการศึกษาของไพรซ์วอเตอร์เฮาส์คูเปอร์ส (Pricewaterhouse Coopers; PWC. 2015) พบว่า บทบาทของรัฐในการกำหนดนโยบายเกี่ยวกับการพนันทั่วโลก⁵ จากการวิเคราะห์กฎระเบียบของรัฐประเทศต่างๆ ทั้งรัฐบาลกลางและรัฐบาลท้องถิ่น สามารถสรุปได้เป็น 3 แบบจำลอง (PWC, 2015 pp.31-33) ดังนี้

⁴ Australia and New Zealand's Government, Amended from the Productivity Commission 2010, 3.2. See also Fig. 3.1. "Steps to good gambling policy" (3.3.)

⁵ โปรดดูรายละเอียดใน PWC : Global Gaming Industry Regulatory Frameworks, 2015.

แบบแรก รัฐบาลกลางเป็นผู้ควบคุมหลัก (GB Model)⁶

หน่วยงานที่มีอำนาจ (Authority bodies)

- คณะกรรมการการพนันเป็นหน่วยงานที่ไม่ใช่ภาครัฐที่เป็นอิสระซึ่งได้รับการสนับสนุนจากกระทรวงวัฒนธรรม สื่อสาร และกีฬา ที่ควบคุมอุตสาหกรรมการออกใบอนุญาตให้กับผู้ประกอบการและเพื่อให้แน่ใจว่ามีการควบคุมอย่างเพียงพอเพื่อป้องกันไม่ให้กาสิโนถูกนำมาใช้เพื่อฟอกเงิน หรือผู้ก่อการร้าย หรือการจัดหาเงินทุน

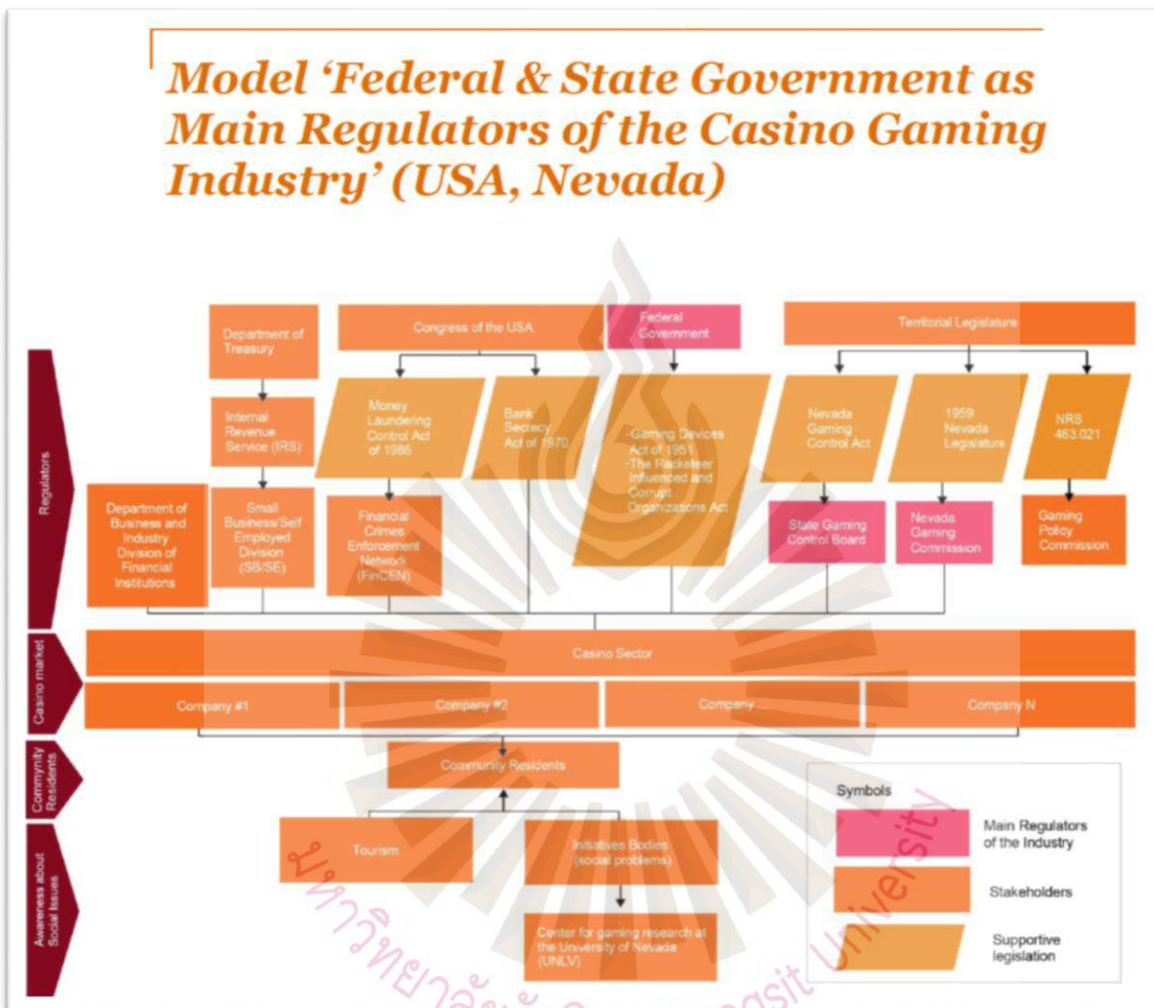
สถาบันอื่นๆ (Other Institutions)

- กระทรวงวัฒนธรรม สื่อสาร และกีฬา (Department for Culture, Tourism and Sport : DCMS) โดยกรมที่รับผิดชอบกฎหมายว่าด้วยการพนัน
- หน่วยงานท้องถิ่นที่มีอำนาจหน้าที่ออกใบอนุญาตเกี่ยวกับสถานที่และให้คำแนะนำเกี่ยวกับอุตสาหกรรมเกมการพนัน
- ความรับผิดชอบในความน่าเชื่อถือของการพนัน (RIGT) ประกอบด้วย องค์กรการกุศลที่มุ่งมั่นจะลดผลกระทบจากการพนัน ได้แก่ เกมแคร์ (GamCAre) ซึ่งเป็นองค์กรที่ไม่หวังผลกำไรที่ให้การสนับสนุนสายตรงการให้คำปรึกษาแบบเห็นหน้าและการให้คำปรึกษาออนไลน์ และยังมี “กอร์ดอนเฮาส์สมาคม” ซึ่งเป็นสมาคมที่มีโปรแกรมการรักษาผู้ที่มีปัญหาจากการเล่นการพนัน นอกจากนี้ ยังมีคณะกรรมการกำหนดกลยุทธ์ความรับผิดชอบจากการพนัน (RGSB) ซึ่งเป็นองค์กรอิสระที่ให้คำแนะนำแก่คณะกรรมการการพนันและคณะที่ปรึกษาในคณะกรรมการการพนัน กระทรวงวัฒนธรรม สื่อสาร และกีฬา (DCMS) สำหรับการกำหนดยุทธศาสตร์และการจัดลำดับความสำคัญเพื่อการศึกษาวิจัยและการรักษาผู้เสพติดการพนัน
- กฎหมายการพนันเกมกาสิโน (Casino gaming legislation) ได้แก่ พระราชบัญญัติการพนันปี 2005 เป็นพระราชบัญญัติที่ใช้แทนกฎหมายเดิมในอุตสาหกรรมเกม และกฎหมายฉบับดังกล่าวส่งผลให้เกิดการเปลี่ยนโครงสร้างโดยรวมของกฎหมายเกี่ยวกับการพนันทั้งหมด
- กฎหมายเกี่ยวกับการฟอกเงิน (Money laundering legislation) ได้แก่ กฎหมายว่าด้วยการปราบปรามการฟอกเงินปี 2007 กำหนดให้ฝ่ายบัญชี การเงิน กฎหมาย และอื่น ๆ ใช้มาตรการอย่างเข้มข้นต่อลูกค้าที่มีความเสี่ยงและทำตามขั้นตอนอื่นเพื่อป้องกันไม่ให้บริการของตนถูกใช้เพื่อฟอกเงินหรือการจัดหาเงินทุนของผู้ก่อการร้าย พระราชบัญญัติเกี่ยวกับอาชญากรรมปี 2002 และพระราชบัญญัติการก่อการร้ายปี 2000 ได้ใช้มาตรฐานการหน่วยงานต่อต้านการฟอกเงิน (AML / CTF) ซึ่งสหราชอาณาจักรเป็นสมาชิกของคณะทำงานต่อต้านการฟอกเงิน (Financial Action Task Force: FATF) อยู่ด้วย ดังภาพที่ 4.3

⁶ PWC, 2015 p. 25.

- สถาบันที่รับผิดชอบในการปราบปรามการฟอกเงิน: (1) กระทรวงการคลังสหรัฐฯ (2) กระทรวงยุติธรรมสหรัฐฯ (DOJ) (3) กระทรวงการต่างประเทศ (4) หน่วยงานบังคับใช้กฎหมาย
- ภาคการเงินอื่น ๆ และผู้บังคับบัญชา / ผู้กำกับดูแล DNFBP ได้แก่ ผู้บังคับบัญชา / ผู้กำกับดูแลของอุตสาหกรรมกาสิโน: (1) IRS Small Business และ Self-Employment Division (IRS-SBSE) (2) สำนักงานคณะกรรมการกำกับการเล่นเกมนแห่งชาติอินเดีย (NIGC) คณะกรรมการการเล่นเกมนชนเผ่าหลายแห่งได้จัดตั้งขึ้นโดยชนเผ่าเพื่อดูแลการเล่นเกมนของชนเผ่า
- ระดับรัฐมีสภาแห่งชาติเกี่ยวกับปัญหาการพนัน ส่วนระดับรัฐก็มีสภาแห่งชาติเกี่ยวกับปัญหาการพนันระดับรัฐ ได้แก่ แคลิฟอร์เนีย หรือแมสซาชูเซตส์ และ รัฐอื่นๆ ฯลฯ
- กฎหมายการพนันเกมกาสิโน (Casino gaming legislation) ประกอบด้วยหน่วยงานระดับชาติ ได้แก่ 1) พระราชบัญญัติอุปกรณ์การเล่นเกมนปี 1951 2) พระราชบัญญัติการสื่อสารผ่านทางสาย ปี 1961 (Wire Act 1961) 3) พระราชบัญญัติการท่องเที่ยว ปี 1961 และ 4) การขนส่งอุปกรณ์การพนัน (ITWP) ระหว่างรัฐ 18 รัฐ ปี 1953 สำหรับหน่วยงานระดับมลรัฐก็ใช้กฎหมายเดียวกัน
- กฎหมายเกี่ยวกับการฟอกเงิน (Money laundering legislation) ประกอบด้วย หน่วยงานระดับรัฐบาลกลาง: (1) พระราชบัญญัติความลับของธนาคาร (2) พระราชบัญญัติควบคุมการฟอกเงิน ปี 1986 (3) การฟอกเงิน 18 U.S.C. § 1956 นอกจากนี้ 38 รัฐจาก 50 รัฐและสามเขตปกครองของสหรัฐฯ ได้ตรากฎหมายฟอกเงินด้วยเช่นกัน นอกจากนี้ ในประเทศสหรัฐอเมริกาเป็นสมาชิกของคณะทำงานต่อต้านการฟอกเงินหรือ FATF และเป็นสมาชิกกลุ่มเอเชียแปซิฟิกสำหรับต่อต้านการฟอกเงิน (APG) นอกจากนี้ยังเป็นผู้สังเกตการณ์ของกลุ่มยูเรเชีย (EAG) คณะทำงานต่อต้านการฟอกเงินในแอฟริกาตะวันออกและใต้ (ESAAMLG) คณะทำงานปฏิบัติการด้านการเงินในการปราบปรามการฟอกเงินในอเมริกาใต้ (GAFISUD) รวมทั้งคณะทำงานต่อต้านการฟอกเงินในตะวันออกกลางและแอฟริกาเหนือ Force (MENAFATF) และ Conseil de l'Europe (MONEYVAL) ดังภาพที่ 4.4

ภาพที่ 4.4 รัฐบาลแห่งรัฐและรัฐบาลกลางเป็นผู้ควบคุมหลัก (US Model)



Source : PWC, 2015, p.32.

แบบที่สาม รัฐบาลของรัฐเป็นผู้ควบคุมหลัก (AUS Model)⁸

หน่วยงานที่มีอำนาจ (Authority bodies)

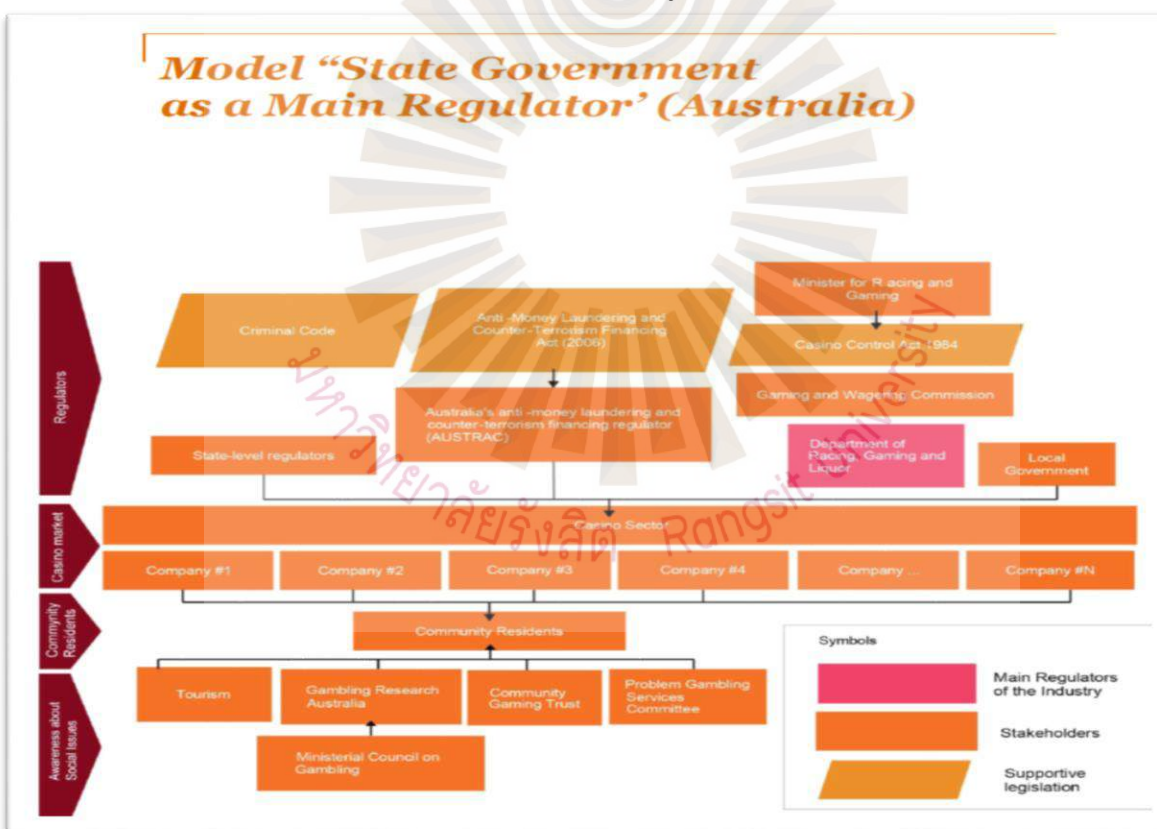
- รัฐและดินแดนในเขตปกครองจะมีอำนาจในการออกใบอนุญาตและควบคุมอุตสาหกรรมเกมกาสิโนในประเทศ

สถาบันอื่นๆ (Other Institutions)

⁸ PWC, 2015, p. 27

- คณะกรรมการศึกษาภาพการผลิตแห่งออสเตรเลีย (Australian Productivity Commission) ซึ่งเป็นหน่วยงานอิสระทำหน้าที่วิจัยและให้คำปรึกษาโดยให้ข้อมูลเสนอแนะเกี่ยวกับนโยบายการพนันต่อรัฐบาลออสเตรเลียเพื่อสนับสนุนการตัดสินใจเชิงนโยบาย นอกจากนี้ ยังมีศูนย์วิจัยการพนันแห่งออสเตรเลีย (Australian Gambling Research Center - AGRC) ร่วมกับสถาบันครอบครัวศึกษาแห่งออสเตรเลีย ดำเนินการวิจัยเกี่ยวกับปัญหาการพนันทั้งระบบ
- AUSTRAC (an AML/CFT regulator)
- กฎหมายการพนันเกมกาสิโน (Casino gaming legislation) ได้แก่ หน่วยงานระดับชาติ ได้แก่ พระราชบัญญัติ การพนันแบบ Interactive (2001) พระราชบัญญัติการพนันและการควบคุมการแข่ง (1999) และพระราชบัญญัติการพนันที่ผิดกฎหมาย (2009) สำหรับระดับรัฐ / เขตปกครอง ใช้กฎหมายเดียวกัน
- กฎหมายเกี่ยวกับการฟอกเงิน (Money laundering legislation) โดยอุตสาหกรรมกาสิโน จะต้องเป็นไปตามกฎหมายเฉพาะของเกมกาสิโนและกฎระเบียบอื่นๆ ที่เกี่ยวข้องอื่นๆ รวมถึงประมวลกฎหมายอาญา (1995) กฎหมายว่าด้วยการป้องกันการฟอกเงินและการต่อต้านการก่อการร้าย (2006) และพระราชบัญญัติการค้า (1974) ดังภาพที่ 4.5

ภาพที่ 4.5 รัฐบาลของรัฐเป็นผู้ควบคุมหลัก (AUS Model)



Source : PWC, 2015 p.33.

กล่าวสรุป เปรียบเทียบระบบการกำกับดูแล (Regulatory regime) สำหรับรูปแบบกาสิโนประเภท Land based ว่ามี 3 แบบจำลอง ตามบทบาท การจัดองค์กร และการจัดการของสหพันธรัฐ (Federal) มลรัฐ (State) และการปกครองส่วนท้องถิ่น (Local government) จะเห็นได้ว่า แต่ละแบบจำลองที่กล่าวมามีองค์ประกอบในการ

กำกับดูแลในรูปแบบเดียวกัน คือ จะประกอบไปด้วย ประการแรก ผู้กำกับดูแลหลักในอุตสาหกรรม (Main Legislators) จะอยู่ระดับบนสุดของโครงสร้าง ประการที่สอง ผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย (Stake holders) จะกระจายอยู่ทั่วไปทั้งในระดับบน กลาง และล่างสุด และประการที่สาม การออกกฎหมายสนับสนุน (Supportive Legislation) จะปรากฏในส่วนบนสุดของโครงสร้างในแบบจำลองเท่านั้น

ทั้งนี้ ระบบการกำกับดูแลกิจการการพนันที่อนุญาตเปิดให้ถูกกฎหมายของรัฐบาลในต่างประเทศนั้น ค่อนข้างรัดกุมรอบ อย่างไรก็ตาม ไรเสีย รัฐบาลของประเทศเหล่านั้นยังตระหนักถึงผลกระทบจากเหล่าอาชญากรที่นำเงินสกปรกมาฟอกเงินในบ่อนการพนันที่รัฐอนุญาตให้เล่น ทำให้รัฐบาลประเทศต่างๆ จึงสร้างระบบป้องกันการฟอกเงินในธุรกิจการพนันขึ้น ได้กำหนดให้เป็นเกณฑ์หนึ่งก่อนที่จะอนุญาตให้เปิดกาสิโนถูกกฎหมายในประเทศต่างๆ ดังสะท้อนได้จากทั้งสามรูปแบบ (Model) ข้างต้น

การพนันกับการฟอกเงิน

ในขณะที่รัฐบาลหลายประเทศได้มีการอนุญาตให้เล่นการพนันอย่างถูกกฎหมายได้นั้น ยังคงพบว่า การพนันผิดกฎหมายยังคงดำรงควบคู่ไปด้วยในหลายๆ ประเทศ (Lausanne and Vienna, 2013 : 13-18) อุตสาหกรรมการพนันผิดกฎหมายมีขนาดใหญ่มาก อาจจะมีมูลค่าไม่น้อยกว่า 500,000 ล้านดอลลาร์สหรัฐต่อปี (Puneet Pal Singh, 2013) เฉพาะในประเทศสหรัฐอเมริกาการพนันผิดกฎหมายมีมูลค่าสูงถึง 400,000 ล้านดอลลาร์สหรัฐต่อปี (The Independent Online, 30 November 2014) ขณะที่ประเทศจีนมีมูลค่าการพนันสูงถึง 4,000 ล้านดอลลาร์สหรัฐต่อปี แต่ส่วนใหญ่เป็นการพนันผิดกฎหมาย เนื่องจากการพนันที่ถูกกฎหมายมีเพียงสลากกินแบ่งเท่านั้น ส่วนประเทศ เกาหลีใต้ การพนันที่ผิดกฎหมายมีมูลค่า 66,000 ล้านดอลลาร์สหรัฐในปี 2012 และจากข้อมูลที่รวบรวมโดย www.havocscope.com/illegal-gambling/ นั้นได้ชี้ว่า การพนันผิดกฎหมายเพื่อฟอกเงินจากกาสิโนในประเทศเยอรมนี มูลค่ากว่า 155 ล้านดอลลาร์สหรัฐ ในมาเก๊า มูลค่ากว่า 202 พันล้านดอลลาร์สหรัฐ และประเทศอื่นๆ รวมกันมากกว่า 140 พันล้านดอลลาร์สหรัฐ ส่วนการหลีกเลี่ยงภาษีในมีมูลค่ามากกว่า 45 พันล้านดอลลาร์สหรัฐ เกิดขึ้นในช่วง 10 ปีที่ผ่านมา ในเม็กซิโก ทรินิแดด แอนต์ โตโบโก จากกาสิโนและการพนันออนไลน์ ในสิงคโปร์มีคนลักลอบเล่นการพนันผิดกฎหมายกว่า 30 คน ถูกจับยึดเงินสดของกลางได้ 1.6 ล้านดอลลาร์สหรัฐ ยึดเงินในบัญชีเงินฝากได้ 6.5 ล้านดอลลาร์สหรัฐ และทรัพย์สินอื่นๆ เป็นเงิน 39 ล้านดอลลาร์สหรัฐ (The Straits Times , Nov 28, 2016) และ คาดว่า การพนันผิดกฎหมายเพื่อการฟอกเงินทั่วโลกมีมูลค่า 140 พันล้านดอลลาร์สหรัฐ และกาสิโนในมาเก๊ามีเงินหมุนเวียนมูลค่าถึง 202 พันล้านเหรียญสหรัฐ ข้อมูลเหล่านี้ ชี้ได้ว่า การลักลอบเล่นนี้ไม่เพียงเกิดขึ้นในประเทศที่อนุญาตให้เปิดกาสิโนอย่างถูกกฎหมายเท่านั้น แต่เกิดขึ้นในประเทศที่ไม่อนุญาตให้เล่นการพนันด้วย เช่น ในอิตาลีมีมูลค่าสูงถึง 1.7 ล้านดอลลาร์สหรัฐ ในปี 2014 (The Guardian, March 26, 2014) หรือในรัฐเนวาด้า มีการลักลอบเล่นกาสิโนผิดกฎหมายเฉลี่ยปีละ 500 คน (The Sun, May 22, 2014) ออสเตรเลีย มีการพนันผิดกฎหมายนอกชายฝั่งมีการขยายตัวเพิ่มขึ้นร้อยละ 26 ต่อปี โดยมีมูลค่าประมาณ 400 ล้านดอลลาร์ ในปี 2014 และมีกาสิโนการพนันผิดกฎหมายเปิดให้เล่นมากกว่า 500,000 แห่งในประเทศรัสเซีย ทั้งนี้ การพนันผิดกฎหมายที่นิยมและมูลค่าสูง อาจแบ่งออกได้เป็น 3 ประเภท ได้แก่

- 1) เกมการพนัน (Gaming) แบ่งออกเป็นสองประเภท คือ กาสิโน (Casino) และเครื่องเล่น (Machines)
- 2) การเดิมพัน (Betting)
- 3) ลอตเตอรี่ (Lottery)

โดยการพนันทั้งสามประเภทนั้นจะมีช่องทางการเล่นสองช่องทาง คือ ช่องทางแรก คือ ผู้เล่นเข้าไปเล่นใน บ่อนกาสิโน (Casino) หรือร้านค้า (Outlet) ที่ได้รับอนุญาตจากทางการที่เปิดให้เล่น และช่องทางที่สอง การเล่น ผ่านระบบออนไลน์ (Gambling-Online) ซึ่งสามารถเล่นได้ทั้งประเภท เกมการพนัน การเดิมพัน และลอตเตอรี่ ด้วย ซึ่งกำลังมีอิทธิพลต่ออุตสาหกรรมการพนันของโลกอย่างมากในปัจจุบัน ซึ่งผู้วิจัยจะขอกกล่าวโดยย่อๆ ดังนี้

1) เกมการพนัน (Gaming) แบ่งออกเป็นสองประเภท คือ กาสิโน (Casino) และเครื่องเล่น (Machines) ในช่วงปี 2012-2016 พบว่า มีมูลค่ารวม 229,247 ล้านดอลลาร์สหรัฐ โดยมากมีการพนันผิดกฎหมายประเภทนี้ มีมูลค่าสูงถึง 90,645 ล้านดอลลาร์สหรัฐ ตามด้วย เกาหลีใต้ มีมูลค่า 67,000 ล้านดอลลาร์สหรัฐ อินเดีย มีมูลค่า 49,000 ล้านดอลลาร์สหรัฐ แคนาดา มีมูลค่า 13,900 ล้านดอลลาร์สหรัฐ อิสราเอล มีมูลค่า 2,800 ล้านดอลลาร์สหรัฐ สหรัฐอเมริกา มีมูลค่า 2,600 ล้านดอลลาร์สหรัฐ อิตาลี มีมูลค่า 1,700 ล้านดอลลาร์สหรัฐ ไทยมีมูลค่า 1,300 ล้านดอลลาร์สหรัฐ และญี่ปุ่นมีมูลค่า 2 ล้านดอลลาร์สหรัฐ ตามลำดับ (ดังตารางที่ 4.3)

2) การเดิมพัน (Betting) ในช่วงปี 2012-2016 พบว่า มีมูลค่ารวมระหว่าง 770,500- 1,096,500 ล้านดอลลาร์สหรัฐ โดยตลาดหลักของการพนันผิดกฎหมายประเภทนี้อยู่ที่สหรัฐอเมริกา ได้แก่ การพนันในวงการ อเมริกันฟุตบอลอาชีพ หรือ NFL มีเงินหมุนเวียนระหว่าง 80,000-380,000 ล้านดอลลาร์สหรัฐ การพนันในวงการ กีฬาต่างๆ มีเงินหมุนเวียนกว่า 500,000 ล้านดอลลาร์สหรัฐต่อปี การพนันในวงการอเมริกันฟุตบอลระดับ มหาวิทยาลัย มีเงินหมุนเวียนกว่า 60,000-70,000 ล้านดอลลาร์สหรัฐต่อปี การพนันในวงการเบสบอล มีเงินหมุนเวียนกว่า 30,000-40,000 ล้านดอลลาร์สหรัฐต่อปี หรือกำหนดผลการแข่งขัน (ล็อตผล) มีเงินหมุนเวียนกว่า 15,000 ล้านดอลลาร์สหรัฐ การพนันในการแข่งขันกีฬาประเภทที่จัดแข่งประจำ (Tournament) มีเงินหมุนเวียนกว่า 2,500 ล้านดอลลาร์สหรัฐ ส่วนในประเทศอื่นๆ ได้แก่ ประเทศไทย มีเงินหมุนเวียนกว่า 21,000-27,000 ล้านดอลลาร์สหรัฐต่อปี และคอซตาริกา มีเงินหมุนเวียนกว่า 12,000 ล้านดอลลาร์สหรัฐต่อปี (ดังตารางที่ 4.3)

3) ลอตเตอรี่ (Lottery) ในช่วงปี 2012-2016 การพนันผิดกฎหมายประเภทนี้ อาจจะกล่าวได้ว่าใน ต่างประเทศจะไม่มีประเด็นนี้มากนัก เนื่องจาก ส่วนหนึ่งเป็นเพราะรัฐบาลในต่างประเทศหลายประเทศมีการอนุญาต ให้เล่นการพนันอย่างถูกกฎหมายได้หลายประเภท และลอตเตอรี่ เป็นการพนันแบบดั้งเดิม (Conventional Gambling) และยังเป็นการเล่นแบบ Soft Gambling ซึ่งมีความน่าสนใจและเร้าใจน้อยกว่าการเล่นแบบ Hard Gambling เช่น เกมการพนันแบบกาสิโน การเดิมพันในวงการกีฬา ทั้งนี้ จากการวิเคราะห์ของ IGT ซึ่งเป็นบริษัทที่ ดำเนินงานทางด้านเทคโนโลยีและการจัดการในการให้บริการลอตเตอรี่ชั้นนำของโลก ได้แบ่งกลุ่มประเทศที่มีการ ให้บริการทางด้านลอตเตอรี่ในปี 2013 ออกเป็น 3 กลุ่ม คือ กลุ่มแรก กลุ่มที่มีตลาดลอตเตอรี่ค่อนข้างอิ่มตัว (Fairly Saturated) มีอัตราการซื้อลอตเตอรี่ต่อคนต่อปีประมาณ 110 ยูโร ประเทศในกลุ่มนี้ ได้แก่ อิตาลี สเปน กรีซ และ สิงคโปร์ กลุ่มที่สอง กลุ่มที่มีอัตราการซื้อลอตเตอรี่ต่อคนต่อปีระดับปานกลาง ประมาณ 60 ยูโร และยังมีแนวโน้ม เติบโตเพิ่มขึ้นได้อีก ประเทศในกลุ่มนี้ ได้แก่ สหรัฐอเมริกา อังกฤษ ฝรั่งเศส เบลเยียม เยอรมัน เนเธอร์แลนด์ สวิสเซอร์แลนด์ ญี่ปุ่น และออสเตรเลีย เป็นต้น และกลุ่มที่สาม กลุ่มที่มีอัตราการซื้อลอตเตอรี่ต่อคนต่อปีระดับต่ำ ประมาณ 11 ยูโร และยังมีแนวโน้มเติบโตเพิ่มขึ้นได้อีกมาก ประเทศในกลุ่มนี้ ได้แก่ บราซิล อาร์เจนตินา โคลัมเบีย เม็กซิโก แอฟริกาใต้ โปแลนด์ และตุรกี เป็นต้น สำหรับประเทศไทยจัดอยู่ในกลุ่มที่สาม มีอัตราการซื้อลอตเตอรี่ต่อ คนต่อปีระดับต่ำ แต่ยังมีแนวโน้มเติบโตเพิ่มขึ้นได้อีกมาก ซึ่งกรณีของประเทศไทยคู่ตรงข้ามลอตเตอรี่ คือ หวยใต้ดิน เป็นผลิตภัณฑ์ที่สามารถใช้ทดแทนกันได้ ซึ่งมีจำนวนคนเล่นหวยใต้ดิน (Illegal Lottery) ในแต่ละปีมากกว่า 20 ล้าน คน และมีเงินหมุนเวียนอยู่ระหว่าง 90,000-140,000 ล้านบาท

4) การพนันออนไลน์ (Online Gambling) ในช่วงปี 2012-2016 พบว่า มีมูลค่ารวมระหว่าง 6,294 ล้านดอลลาร์สหรัฐ โดยมาเลเซียมีการพนันผิดกฎหมายประเภทนี้มีเงินหมุนเวียนสูงถึง 2,400 ล้านดอลลาร์สหรัฐ ตามด้วย กรีซ มีเงินหมุนเวียน 1,290 ล้านดอลลาร์สหรัฐ ออสเตรเลีย มีเงินหมุนเวียน 1,040 ล้านดอลลาร์สหรัฐ สหรัฐอเมริกา มีเงินหมุนเวียน 1,000 ล้านดอลลาร์สหรัฐ และประเทศจีน มีเงินหมุนเวียน 562 ล้านดอลลาร์สหรัฐ (ดังตารางที่ 4.3)

ตารางที่ 4.3 มูลค่าการพนันผิดกฎหมายทั่วโลก จำแนกตามประเภทการพนัน

ประเภทการพนัน	รายการ	มูลค่า ล้าน)US\$)
1.เกมพนัน		
1.1 กาสีโน	1. กำไรจากการพนันผิดกฎหมายในญี่ปุ่นในรอบ 17 เดือน	2.0
	2. การพนันผิดกฎหมายในกรีซซึ่งมีอยู่กว่า 1,000 แห่งและ 11,000 เครื่องเล่นในปี 2012	n.a.
	3. การพนันผิดกฎหมายในเม็กซิโกซึ่งมีอยู่กว่า 800 แห่ง	n.a.
	4. การพนันผิดกฎหมายในไทย	n.a.
	5. การพนันเสมือนจริง (Virtual Casinos) ผิดกฎหมายในญี่ปุ่น	n.a.
	6. รายรับจากการพนันผิดกฎหมายของมาเฟียในอิตาลี	1,700
	7. ขโมยที่เกิดจากเล่นการพนันในลาส เวกัสเกิดขึ้นเฉลี่ย 500 คนต่อปี	n.a.
	8. การพนันนอกชายฝั่งผิดกฎหมายที่พำนักในสหรัฐอเมริกา	2,600
	9. การพนันผิดกฎหมายในแคนาดา	13,900
	10.การพนันผิดกฎหมายในอินเดีย	49,000
	11.การพนันผิดกฎหมายในอิสราเอล	2,800
	12.การพนันผิดกฎหมายในเกาหลีใต้	67,300
	13.บ่อนการพนันผิดกฎหมายในรัสเซียมีกว่า 500,000 แห่งในปี 2012	n.a.
	14. การเล่นพนันผิดกฎหมายในฟุตบอลโลกปี 2014 ในมาเก๊าต่อวันเฉลี่ยเป็นเงิน	645
	15. การเล่นพนันผิดกฎหมายในฟุตบอลโลกปี 2014 ในไทย	1,300
	16. การจับกุมผู้เล่นการพนันผิดกฎหมายในจีนปี 2009 จำนวน 600,000 คน	n.a.
	17. นักวิ่งเล่นการพนันในสิงคโปร์เป็นเงิน 1,566 -2,349 ดอลลาร์ต่อวัน	n.a.
	18. รายได้จากเกมการพนันที่ไม่ได้รายงานต่อทางการในมาเก๊า	90,000
	19. การจับกุมผู้เล่นการพนันผิดกฎหมายในสหรัฐอเมริกาปี 1980 จำนวน 87,000 คน	n.a.
	20. การจับกุมผู้เล่นการพนันผิดกฎหมายในสหรัฐอเมริกาปี 2000 จำนวน 11,000 คน	n.a.
1.2 เครื่องเล่นการพนัน	21.เครื่องเล่นการพนันผิดกฎหมายมาจากเปอร์โตริโกกว่า 50% ตั้งอยู่ที่หัวเอเซีย	n.a.
	รวม	229,247
2.การทายผลการพนัน	1. ทายผลการพนันผิดกฎหมายในไทย	21,000 - 27,000
	2. ทายผลเบสบอลผิดกฎหมายในสหรัฐอเมริกา	30,000 - 40,000
	3. ทายผลอเมริกันฟุตบอลผิดกฎหมาย	60,000 - 70,000

ประเภทการพนัน	รายการ	มูลค่า ล้าน)US\$)
	4. ทายผลคริกเก็ตผิดกฎหมาย	50,000
	5. ทายผลอเมริกันฟุตบอลและเบสบอลระดับวิทยาลัยผิดกฎหมายในสหรัฐอเมริกา	2,500
	6. ทายผลอเมริกันฟุตบอล NFL ผิดกฎหมายในสหรัฐอเมริกา	80,000 - 380,000
	7. ทายผลการพนันกีฬาผิดกฎหมายในสหรัฐอเมริกา	500,000
	8. ทายผลกรีฑาระดับวิทยาลัยผิดกฎหมาย	n.a.
	9. ต้นทุนกำหนดผลการแข่งขันฟุตบอลในโครเอเชียต่อนัดเท่ากับ \$25,600 US	n.a.
	10. ต้นทุนกำหนดผลการแข่งขันฟุตบอลในอิตาลีต่อนัดเท่ากับ \$516,000 US	n.a.
	11. การเติมพนันกีฬาผิดกฎหมายต่อปีในคอซตาริกา	12,000
	12. การกำหนดผลการแข่งขัน NCAA Basketball ผิดกฎหมาย	n.a.
	13. กำไรจากการกำหนดผลการแข่งขัน	15,000
	รวม	770,500 - 1,096,500
3.ลอตเตอรี	1. หวยใต้ดินในประเทศไทยมีผู้เล่นราว 19,923,643 คน	n.a.
	รวม	n.a.
4.การพนันออนไลน์	1. เติมนพนันออนไลน์ผิดกฎหมายในกรีซ	1,290
	2. การพนันออนไลน์ผิดกฎหมายในออสเตรเลีย	1,040
	3. การพนันออนไลน์ผิดกฎหมายในจีน	562
	4. การพนันออนไลน์ผิดกฎหมายในมาเลเซีย	2,400
	5. การพนันออนไลน์ผิดกฎหมายในตุรกีมีผู้เล่น 500,000 คน จำนวน 400 เว็บไซต์	n.a.
	6. เติมนพนันออนไลน์ผิดกฎหมายในสหรัฐอเมริกา	1,000
	7. เว็บไซต์การพนันออนไลน์ทั่วโลก 25,000 เว็บไซต์	n.a.
	8. โปกเกอร์ออนไลน์ผิดกฎหมายในสหรัฐอเมริกา	2
	รวม	6,294
5.การฟอกเงิน	1. การฟอกเงินจากการพนันผิดกฎหมายในเยอรมนี	155
	2. การฟอกเงินจากการบ่อนการพนันผิดกฎหมายในมาเก๊า	202,000
	3. การฟอกเงินจากการทายผลการพนันผิดกฎหมาย	140,000
	4. การหลบเลี่ยงภาษีจากโปกเกอร์ออนไลน์ผิดกฎหมายในรอบ 10 ปี	42,000
	5. การหลบเลี่ยงภาษีจากธุรกิจการพนันในตรินิแดด แอนด์ โทเบโก	350
	รวม	384,505
	รวมทั้งหมด	1,390,546 -1,716,546

ที่มาข้อมูลจาก :<http://www.havocscope.com/illegal-gambling/>

จากตารางที่ 4.3 การฟอกเงินจากธุรกิจการพนันในแต่ละปีมีมูลค่าจำนวนไม่น้อยจากข้อมูลที่รวบรวมในช่วง 10 ปีที่ผ่านมา มีมูลค่าเป็นเงินโดยประมาณ 384,505 ล้านดอลลาร์สหรัฐฯ หรือประมาณ 12,304,160 ล้านบาท (คิดจากอัตราแลกเปลี่ยนที่ 1 US\$ เท่ากับ 32 บาท) ทั้งนี้ จากข้อมูลดังกล่าวสะท้อนได้ว่า องค์การอาชญากรรมนิยมใช้ช่อง

ทางการพนันผิดกฎหมายในการพอกเงินเมื่อเปรียบเทียบกับช่องทางอื่น ดังนั้น ประเทศไทยอาจจะต้องพิจารณาในประเด็นดังกล่าวในเชิงนโยบายเกี่ยวกับการพนันของประเทศในระยะต่อไป

4.2 การพนันในบริบทประเทศไทย

การพนันในประเทศไทยนั้น รัฐมีแนวทางการจัดการแบบทวิลักษณ์ (Dual State) กล่าวคือ รัฐมีวิธีการจัดการและสร้างวาทกรรมให้การพนันบางประเภทถูกกฎหมาย และกำหนดให้การพนันบางประเภทผิดกฎหมาย ทั้งๆ จะว่าไปแล้ว คำว่า “การพนัน” ก็คือ การพนัน และรัฐทำให้เกิดการยอมรับได้อย่างแนบแน่นภายใต้อำนาจของรัฐที่มีมุมมองและปทัสสถานว่า “การพนันเป็นสิ่งที่ไม่ดี ผิดกฎหมายห้ามประชาชนเล่น” แต่รัฐประเทศไทยอนุญาตให้เล่นการพนันที่รัฐเป็นผู้ผลิต ผู้สร้าง หรือ ผู้สนับสนุน ได้แก่ หวยรัฐ ที่เราคู้กันในามลอตเตอรี่ หรือ สลากกินแบ่งรัฐบาล / การแข่งม้า และมวยไทย ในขณะที่กลับมองว่าหวยใต้ดิน หวยหุ้น และบ่อนการพนันเป็นสิ่งผิดกฎหมาย รัฐจะตรากฎหมายปราบปรามการเล่นการพนันประเภทนี้อย่างเข้มงวด จึงมีคำถามสำคัญว่า “รัฐมีความลำเอียงต่อการจัดการการพนันในสังคมหรือไม่ เมื่อรัฐออกมาตรการปกป้องและรักษาหวยรัฐอย่างเข้มแข็งนั้น แต่ภาพที่ปรากฏขึ้นในสังคมไทยมาโดยตลอด ส่วนหวยใต้ดินหรือการพนันผิดกฎหมายประเภทอื่นๆ นั้นก็ยังคงดำรงอยู่ในสังคมไทยและเป็นคู่ตรงข้ามกับหวยรัฐอย่างไร้รอยต่อในมิติเชิงอำนาจทั้งด้านเศรษฐกิจ การเมือง และสังคมเรื่อยมา”

พระราชบัญญัติการพนัน พ.ศ. 2478 ได้จัดประเภทของพนันออกเป็นสองบัญชี คือ บัญชี ก และบัญชี ข หากจะเล่น หรือจัดให้คนเล่นจะต้องได้รับอนุญาตจากราชการหรือหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง เช่น สำนักงานตำรวจแห่งชาติ หรือกระทรวงมหาดไทย หากไม่ขออนุญาตจะต้องถูกจับกุมจากเจ้าหน้าที่รัฐที่เกี่ยวข้อง ดังข้อมูลระหว่างปี พ.ศ. 2545 - 2554 พบว่า มีการจับกุมการพนันทั่วไปอยู่ระหว่าง 36,370- 63,016 ครั้งต่อปี หรือ 100-173 ครั้งต่อวัน ซึ่งมีแนวโน้มลดลง มาจากสาเหตุหลักๆ อย่างน้อยสองประการ คือ ประการแรก การพนันสมัยใหม่ (Modern Gambling) เข้ามามีบทบาทและสร้างทางเลือกให้แก่ผู้เล่นการพนันมากขึ้น ด้วยการสร้างความความสะดวกสบายให้แก่ผู้เล่นโดยที่ผู้เล่นไม่ต้องเดินทางไปยังบ่อนการพนันด้วยตนเอง แต่สามารถเล่นการพนันออนไลน์ที่ใดก็ได้ที่มีอินเทอร์เน็ต เครื่องคอมพิวเตอร์ หรือสมาร์ตโฟน ด้วยเหตุนี้ จึงทำให้แนวโน้มของการพนันสมัยใหม่มีบทบาทและมีมูลค่าสูงขึ้นในตลาดการพนันทั่วโลกในอนาคต ประการที่สอง การมีบ่อนการพนันตามชายแดนไทยกับประเทศเพื่อนบ้าน เปิดให้บริการเป็นจำนวนมาก จึงเป็นทางเลือกให้นักการพนันที่ไม่ต้องการเสี่ยงถูกจับกุมเมื่อลักลอบเล่นการพนันในประเทศ นิยมเดินทางไปเล่นตามบ่อนชายแดนจำนวนมาก โดยเฉพาะในช่วงหลังปี พ.ศ. 2540 พบว่า บ่อนตามแนวชายแดนได้เริ่มมีการเปิดให้บริการหลายแห่ง ในหลายประเทศ เช่น ประเทศกัมพูชา เมียนมา และลาว เป็นต้น

จำนวนผู้เล่นการพนันในประเทศ

ในปี พ.ศ. 2544 สังคีต พิริยะรังสรรค์ และคณะได้ทำการสำรวจ พบว่า มีจำนวนประชากรที่เล่นการพนันทั่วประเทศประมาณ 67.6 ล้านคน จำแนกตามประเภท ดังนี้ หวยใต้ดิน 23.7 ล้านคน สลากกินแบ่งรัฐบาล 21.2 ล้านคน หวยออมสิน 7.8 ล้านคน บ่อนการพนัน 4.2 ล้านคน หวย ชกส. 3.6 ล้านคน หวยหุ้น 2.0 ล้านคน พนันฟุตบอล 2.0 ล้าน กีฬาพื้นบ้าน 1.3 ล้านคน และการพนันอื่นๆ 1.7 ล้านคน ต่อมาในปีพ.ศ. 2553 หรือราวสิบปีต่อมา สถาบันวิจัยสังคม จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย ได้สำรวจ พบว่า ทั่วประเทศมีคนเล่นการพนัน 46.2 ล้านคน จำแนกตาม

ประเภทการพนัน ดังนี้ หวยใต้ดิน 19.9 ล้านคน สลากกินแบ่ง 19.2 ล้านคน พนันในบ่อน 3.1 ล้านคน พนันฟุตบอล 1.1 ล้านคน กีฬาพื้นบ้าน 0.9 ล้านคน มวย/มวยตู้ 0.7 ล้านคน การพนันอื่นๆ 0.7 ล้านคน และหวยอื่นๆ 0.6 ล้านคน ดังตารางที่ 4.4

ตารางที่ 4.4 จำนวนประชากรที่เล่นการพนันทั่วประเทศ

ประเภทการพนัน	พ.ศ. 2544 (ล้านคน)	พ.ศ. 2553 (ล้านคน)
1. หวยใต้ดิน	23.7	19.9
2. สลากกินแบ่งรัฐบาล	21.2	19.2
3. พนันในบ่อน	4.2	3.1
4. กีฬาพื้นบ้าน	1.3	0.9
5. พนันฟุตบอล	2.0	1.1
6. มวย/มวยตู้	0.8	0.7
7. การพนันอื่นๆ	0.7	0.7
8. หวยอื่นๆ	13.7	0.6
รวม	67.6	46.2

ที่มา : ข้อมูล พ.ศ. 2546 มาจาก สังคิต พิริยะรังสรรค์ และคณะ, (2546) หน้า 56.

ข้อมูล พ.ศ. 2553 มาจาก สถาบันวิจัยสังคม จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, (2553) หน้า 37.

อย่างไรก็ตาม ในปี พ.ศ. 2560 จากสำรวจของศูนย์ศึกษาปัญหาการพนันฯ พบว่า จำนวนผู้เล่นการพนันทั้งสิ้น 28.93 ล้านคน⁹ โดยเป็นผู้เล่นหน้าใหม่ 628,801 คน คิดเป็น ร้อยละ 2.2 ของจำนวนผู้เล่นการพนันทั้งหมดทั่วประเทศ ส่วนประเภทการพนันที่มีผู้นิยมเล่นทั้งหน้าเก่าและหน้าใหม่ก็จะมีทิศทางสอดคล้องกัน 5 อันดับแรก ได้แก่ สลากกินแบ่งรัฐบาล หวยใต้ดิน ไพ่ พนันทายผลฟุตบอล และวัวชน ตามลำดับทั้ง 5 ประเภทจะมีผู้เล่นรวมกันสูงถึงร้อยละ 94.1 ของจำนวนผู้เล่นการพนันทั้งหมด ดังตารางที่ 4.5

จากข้อมูลดังกล่าว ผู้วิจัยมองว่า ในช่วง 20 ปี ที่ผ่านมา จำนวนผู้เล่นการพนันในประเทศไทยไม่ได้ลดลงแต่อย่างใด ในขณะที่ผู้เล่นหน้าใหม่ก็มีจำนวนเพิ่มขึ้น ส่วนประเภทการพนันที่นิยมเล่น ยังคงเป็น สลากกินแบ่งรัฐบาล หวยใต้ดิน พนันทายผลฟุตบอล และการพนันพื้นบ้าน แม้ว่ารัฐจะมีมาตรการปราบปรามอย่างเข้มงวดก็ตาม แต่รัฐยังขาดมาตรการในเชิงป้องกันและการเรียนรู้ให้แก่สังคมโดยรวม นับตั้งแต่ เด็ก เยาวชน ผู้ใหญ่ และคนสูงอายุ เป็นต้น

⁹ จำนวนผู้เล่นการพนันดังกล่าว หนึ่งในคนอาจเล่นการพนันหลายประเภทในเวลาเดียวกัน เช่น เขาอาจซื้อสลากกินแบ่งรัฐบาลและซื้อหวยใต้ดิน หรืออาจทายผลฟุตบอลด้วย ซึ่งกรณีอื่นอาจจะคล้ายกัน นั่นอาจนับจำนวนผู้เล่นซ้ำ ทั้งนี้ กรณีดังกล่าวหากนับจำนวนผู้เล่นจำแนกตามประเภทการพนัน จะมีจำนวนผู้เล่นการพนันทั่วประเทศถึง 49.4 ล้านคน

ตารางที่ 4.5 ประมาณจำนวนผู้เล่นการพนันทั่วประเทศในปี พ.ศ.2560

(หน่วย: คน)

ประเภทการพนันในปี 2560	จำนวนผู้เล่น	นักพนันหน้าใหม่ เริ่มเล่นพนันเป็นครั้งแรก
สลากกินแบ่งรัฐบาล	21,434,104 ↑ 12.4 %	434,484
หวยใต้ดิน	17,324,110 ↑ 5 %	275,945
ไพ่ (รวมทั้งเล่นพนันกันเอง เล่นตามปอน เว็บไซต์)	4,118,587	140,477
พนันทายผลฟุตบอล	2,476,612 ↑ 24.3 %	117,301
วัวชน/ ดีโก้/ กัดปลา	1,166,348	60,994
หวยหุ้น	1,094,724	36,932
ไฮโล/ โปป๋น/ กำถั่ว/ ถั่วแยก/ น้ำเต้าปูปลา	1,087,434	37,210
มวยหรือมวยตู้	605,213	38,060
บิงโก	477,836	n/a
จับยี่กี/ หวยบิงปอง	435,062	44,854
อื่นๆ อาทิ ตู้ม้า ม้าแข่ง สลากเกอร์ ฯลฯ	287,890	n/a

เฉลี่ย 2 ประเภท/คน สูงสุด 8 ประเภท/คน ↑ คือ อัตราการเพิ่มขึ้นเมื่อเปรียบเทียบกับปี 2558

ที่มา : ศูนย์ศึกษาปัญหาการพนัน คณะเศรษฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย 2560 หน้า 25-26.

จำนวนบ่อนการพนันในประเทศไทย

บ่อนในประเทศไทย การพนันในประเทศไทยถือเป็นสิ่งที่ผิดกฎหมาย แต่ยังคงมีคนไทยจำนวนมากที่ต้องการเล่นการพนัน ด้วยเหตุนี้ จึงเป็นเหตุให้มีการลักลอบเปิดบ่อนและเล่นการพนันกันเรื่อยมา เมื่อทางการเข้มงวดบ่อนการพนันในประเทศไทยที่เปิดให้บริการก็ลดลง แต่ครั้งเมื่อทางการขาดความเข้มงวด การลักลอบเปิดบ่อนการพนันก็จะมีเพิ่มขึ้น จำนวนบ่อนการพนันทั่วประเทศมีจำนวน 1,500 แห่ง มีผู้เล่นประมาณ 4-5 ล้านคนต่อปี โดยบ่อนการพนันในเขตพื้นที่กรุงเทพมหานคร 15 - 22 แห่ง สำหรับบ่อนการพนันที่ผิดกฎหมายภายในประเทศในปี พ.ศ. 2543 มีประมาณ 1,500 แห่ง โดยทั่วไปแล้ว บ่อนการพนันที่เปิดให้เล่นจะต้องได้รับไฟเขียวจากเจ้าหน้าที่รัฐในพื้นที่ก่อน การเปิดไฟเขียวให้ หมายถึง ได้มีการตกลงราคาเช่าทางเศรษฐกิจ (Economic Rent) เรียบร้อยแล้ว ซึ่งเป็นการสะท้อนให้เห็นว่ารัฐบาลที่ผ่านมา ขาดความสามารถในการบริหารจัดการกับเศรษฐกิจการพนันที่ผิดกฎหมายมาโดยตลอด (รัตพงษ์ สอนสุภาพ 2556 หน้า 2-3)

บ่อนการพนันตามแนวชายแดน มีคนไทยออกไปเล่นจำนวนมาก ทั้งนี้ มีบ่อนการพนันตามแนวชายแดนกับประเทศเพื่อนบ้านของไทย พบว่า ในประเทศพม่ามีกาสิโนที่ถูกกฎหมาย 6 แห่ง ในประเทศลาวมี 3 แห่ง และกัมพูชามี 21 แห่ง (ประกอบด้วย ด้านจังหวัดสระแก้ว 12 แห่ง ด้านจังหวัดจันทบุรี 4 แห่ง ด้านจังหวัดตราด 1 แห่ง ด้าน

จังหวัดสุรินทร์ 2 แห่ง ด้านจังหวัดบุรีรัมย์ 1 แห่ง และด้านจังหวัดศรีสะเกษ 1 แห่ง) ส่วนมาเลเซีย 1 แห่ง และสิงคโปร์มี 2 แห่ง จนถึงปัจจุบันรัฐบาลกัมพูชาได้ให้ใบอนุญาต (Licenses) ประกอบกิจการกาสิโนไปแล้ว 79 ราย กระจายอยู่ตามชายแดนไทยและเวียดนาม¹⁰

จากที่บ่อนกาสิโนตามแนวชายแดนไทยมีอยู่เป็นจำนวนมาก โดยมีกลุ่มลูกค้าส่วนใหญ่เป็นคนไทย กว่าร้อยละ 90 ที่นิยมเข้าไปเล่นทั้งส่วนบุคคลและเป็นกลุ่มทัวร์ ซึ่งกลุ่มที่เข้าไปเล่นมีตั้งแต่เยาวชนไปจนถึงผู้สูงอายุ ข้อเท็จจริงที่เกิดขึ้นนี้ สะท้อนให้เห็นว่า นโยบายด้านการพนันของรัฐบาลไทยปฏิเสธบทบาทและการเติบโตใหญ่ของทุนนิยมกาสิโน (Casino Capitalism) ซึ่งกำลังมีบทบาทและอิทธิพลอย่างมากต่อนัยในการกำหนดนโยบายเกี่ยวกับการพนันของประเทศต่างๆ ทั่วโลก ในแง่ของการหารายได้จากการพนันและการท่องเที่ยว

จากข้อมูลของสำนักงานตรวจคนเข้าเมือง สำนักงานตำรวจแห่งชาติ พบว่า สถิติการเดินทางเข้า - ออกของด่านตรวจคนเข้าเมืองกับประเทศเพื่อนบ้านที่มีบ่อนการพนัน 9 ด่าน โดยใช้หนังสือเดินทางและบัตรผ่านแดน จำแนกได้ ดังนี้ เดินทางเข้า มีคนเดินเข้ารวมทั้งสิ้น 12.34 ล้านคน เดินทางเข้าด่านบึงกาฬมากที่สุด จำนวน 2.83 ล้านคน ด่านอรัญประเทศ รองลงมา จำนวน 2.53 ล้านคน ตามด้วย ด่านสะเตา ด่านเชียงแสน ด่านโป่งน้ำร้อน และด่านอำเภอเมืองมุกดาหาร ฯลฯ

เดินทางออก มีคนเดินเข้ารวมทั้งสิ้น 12.02 ล้านคน เดินทางออกด่านบึงกาฬมากที่สุดจำนวน 2.64 ล้านคน ด่านอรัญประเทศ รองลงมา จำนวน 2.48 ล้านคน ตามด้วย ด่านสะเตา ด่านเชียงแสน ด่านโป่งน้ำร้อน และด่านอำเภอเมืองมุกดาหาร ฯลฯ

ประมาณการเงินหมุนเวียนจากการพนัน

ประมาณการจำนวนเงินเล่นการพนัน ในปี พ.ศ. 2544 สังคิต พิริยะรังสรรค์ และคณะ ได้ประมาณการจำนวนเงินเล่นการพนัน พบว่า มีจำนวนเงินทั่วประเทศประมาณ 324,795 ล้านบาท จำแนกตามประเภท ดังนี้ หวยใต้ดิน 92,073 ล้านบาท สลากกินแบ่งรัฐบาล 38,710 ล้านบาท พนันในบ่อน 113,959 ล้านบาท พนันฟุตบอล 51,085 ล้านบาท และหวยอื่นๆ 28,968 ล้านบาท

ในปี พ.ศ. 2553 สถาบันวิจัยสังคม จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย ได้ประมาณการจำนวนเงินเล่นการพนัน พบว่า มีจำนวนเงินทั่วประเทศประมาณ 357,276 ล้านบาท จำแนกตามประเภท ดังนี้ หวยใต้ดิน 102,058 ล้านบาท สลากกินแบ่งรัฐบาล 76,769 ล้านบาท พนันในบ่อน 46,362 ล้านบาท พนันฟุตบอล 38,005 ล้านบาท กีฬาพื้นบ้าน 45,665 ล้านบาท มวย/มวยตู้ 30,832 ล้านบาท การพนันอื่นๆ 9,783 ล้านบาท และหวยอื่นๆ 7,798 ล้านบาท ดังตารางที่ 4.6

¹⁰ The country's casino sector is also expanding in tandem with the rising tourism numbers. Cambodia has issued licenses to 79 operators and the standards are beginning to improve, with a gradual shift from the dusty border casinos catering to local Vietnamese and Thais crossing for a flutter on the tables to a higher-quality offering. (See; <http://agbrief.com/magazine/updates/china-arrivals-fuel-growth> China arrivals fuel growth)

ตารางที่ 4.6 จำนวนเงินรวมทั้งปี จำแนกตามประเภทการพนันทั่วประเทศ

ประเภทการพนัน	พ.ศ.2544 (ล้านบาท)	พ.ศ.2553 (ล้านบาท)
1. หวยใต้ดิน	92,073	102,058
2. สลากกินแบ่ง	38,710	76,769
3. พนันในบ่อน	113,959	46,362
4. กีฬาพนันบ้าน	N.A.	45,665
5. พนันฟุตบอล	51,085	38,005
6. มวย/มวยคู่	N.A.	30,832
7. การพนันอื่นๆ	N.A.	9,783
8. หวยอื่นๆ	28,968	7,798
รวม	324,795	357,276

ที่มา : ข้อมูล พ.ศ.2546 มาจาก สังคิต พิริยะรังสรรค์และคณะ (2546) หน้า 62.

ข้อมูล พ.ศ.2553 มาจาก สถาบันวิจัยสังคม จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย (2553) หน้า 124.

อย่างไรก็ตาม ในปี พ.ศ.2560 จากสำรวจของศูนย์ศึกษาปัญหาการพนันฯ พบว่า การเพิ่มปริมาณสลากกินแบ่งรัฐบาลแบบก้าวกระโดดทำให้วงเงินพนันสลากฯ เพิ่มขึ้นเกือบเท่าตัว คือ จาก 77,143 ล้านบาท ในปี พ.ศ. 2558 เพิ่มขึ้นเป็น 140,549 ล้านบาท ในปี พ.ศ. 2560 และมีผู้เล่นพนันสลากฯ เพิ่มขึ้นถึง ร้อยละ 14.2 คือ จาก 19.0 ล้านคน ในปี พ.ศ. 2558 เพิ่มขึ้นเป็น 21.4 ล้านคน ในปี พ.ศ. 2560 สำหรับหวยใต้ดินวงเงินพนันเติบโตขึ้น ร้อยละ 3.2 มาอยู่ที่ 135,142 ล้านบาท และจำนวนผู้เล่นเพิ่มขึ้น ร้อยละ 5.0 มาอยู่ที่ 17.3 ล้านคน ทั้งนี้ มีผู้เล่นพนันทั้งสลากกินแบ่งรัฐบาลและหวยใต้ดินมากถึง 12.6 ล้านคน นักพนันหน้าใหม่ 4 แสนคน เริ่มที่จะเลือกเล่นพนันโดยการซื้อสลากกินแบ่งรัฐบาล ส่วนพนันทายผลฟุตบอล เพิ่มขึ้น 4.6 % หรือคิดเป็น จำนวน 2.476 ล้านคน หรือเพิ่มขึ้นประมาณ 4.84 ล้านคน แต่มีวงเงินหมุนเวียน 140,016 ล้านบาท เยาวชนประมาณ 6 แสนคน (ศูนย์ศึกษาปัญหาการพนัน คณะเศรษฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย 2560 หน้า 25-26)

จากข้อมูลดังกล่าว ผู้วิจัยมองว่า เนื่องจากประเทศไทยการเล่นการพนันส่วนใหญ่ยังเป็นสิ่งที่ผิดกฎหมาย แม้ว่ารัฐจะผ่อนปรนให้มีการเล่นการพนันได้บางประเภท แต่การศึกษาผลกระทบและแนวทางการบริหารจัดการการพนันให้มีความเหมาะสมและสอดคล้องกับบริบททางสังคม เศรษฐกิจ และการเมืองที่เปลี่ยนแปลงไปยังคงเป็นสิ่งจำเป็น ในขณะที่ผู้เล่นหน้าใหม่ก็มีจำนวนเพิ่มขึ้น แม้ว่ารัฐจะมีมาตรการปราบปรามอย่างเข้มงวดก็ตาม แต่รัฐยังขาดมาตรการในเชิงป้องกันและการเรียนรู้ให้แก่สังคมโดยรวม นับตั้งแต่ เด็ก เยาวชน ผู้ใหญ่ และคนสูงอายุ อย่างเป็นระบบ

บ่อนการพนันตามแนวชายแดน

จำนวนบ่อนภายในประเทศมีจำนวนไม่น้อยกว่า 1,500 แห่ง เป็นบ่อนที่ผิดกฎหมาย เป็นการลักลอบเล่น ซึ่งโดยทั่วไปแล้วบ่อนการพนันจะเปิดให้เล่นได้จะต้องได้รับไฟเขียวจากเจ้าหน้าที่รัฐที่มีหน้าจับกุมและปราบปรามในพื้นที่เสียก่อน ซึ่งการเปิดไฟเขียวให้ ในขณะที่บ่อนการพนันตามแนวชายแดนกับประเทศเพื่อนบ้านของไทยมีจำนวนเพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่อง สะท้อนว่า ที่ผ่านมารัฐบาลไทยไม่ได้มีนโยบายหรือแนวปฏิบัติที่ชัดเจนในการบริหารจัดการในเรื่องนี้ อย่างจริงจัง

ด้วยพระราชบัญญัติการพนัน พ.ศ. 2478 การเล่นเกมพนันตามบัญชี ประเภท ก และ ข จะต้องได้รับอนุญาตจากหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง เช่น สำนักงานตำรวจแห่งชาติ หรือกระทรวงมหาดไทย ซึ่งการพนันหลายประเภทจะต้องขออนุญาตก่อนเปิดให้เล่น หากไม่ขออนุญาตจะต้องถูกจับกุมจากเจ้าหน้าที่รัฐที่เกี่ยวข้อง อย่างไรก็ตาม หากพิจารณาจากสถิติของทางราชการในช่วงปี พ.ศ. 2545 - 2554 กลับพบว่า การจับกุมการพนันทั่วไปมีแนวโน้มลดลงอยู่ระหว่าง 36,370 - 63,016 ครั้ง หรือวันละ 100-173 ครั้งต่อวัน แนวโน้มที่ลดลงนี้มีสาเหตุหลักๆ สองประการ คือ ประการแรก การพนันสมัยใหม่ (Modern Gambling) เข้ามามีบทบาทและสร้างทางเลือกให้แก่ผู้เล่นการพนันได้เลือกเล่นมากขึ้น ด้วยการสร้างความความสะดวกสบายให้แก่ผู้เล่นโดยที่ผู้เล่นไม่ต้องเดินทางไปยังบ่อนการพนันด้วยตนเอง แต่สามารถเล่นการพนันผ่านเกมออนไลน์ที่ได้ก็ที่ได้ที่มีอินเทอร์เน็ตเครื่องคอมพิวเตอร์ หรือสมาร์ทโฟน ด้วยเหตุนี้ จึงทำให้แนวโน้มของการพนันสมัยใหม่มีบทบาทและมีมูลค่าสูงขึ้นในตลาดการพนันทั่วโลกในอนาคต ประการที่สอง การมีบ่อนการพนันตามชายแดนไทยกับประเทศเพื่อนบ้าน เปิดให้บริการเป็นจำนวนมาก จึงเป็นทางเลือกให้กับการพนันที่ไม่ต้องการเสี่ยงถูกจับกุมเมื่อลี้กลอบเล่นการพนันในประเทศ นิยมเดินทางไปเล่นตามบ่อนชายแดนจำนวนมาก โดยเฉพาะในช่วงหลังปี พ.ศ. 2540 พบว่า บ่อนตามแนวชายแดนได้เริ่มมีการเปิดให้บริการหลายแห่ง ในหลายประเทศ เช่น ประเทศกัมพูชา เมียนมา และลาว เป็นต้น

ใครคือผู้ประกอบการบ่อนการพนัน

ต่อมาคำถามที่ว่า ใคร คือ ผู้ประกอบการธุรกิจกาสิโนบริเวณชายแดนไทยกับประเทศเพื่อนบ้าน มีงานวิจัยหลายชิ้นที่ระบุตรงกันในช่วงสองทศวรรษที่ผ่านมา ได้แก่ การศึกษาของเกรียงไกร กำแหงฤทธิรงค์ (2543) พรศักดิ์ ผ่องแผ้วและคณะ (2545) สังคิต พิริยะรังสรรค์และคณะ (2546) ธาร ธรรมสกุล (2553) รัตพงษ์ สอนสุภาพ (2555) และไชยยนต์ ประดิษฐ์ศิลป์และคณะ (2556) ปิ่นวดี ศรีสุพรรณและคณะ (2557) ญัฐกร วิทิตานนท์ (2559) และวศิน ปัญญาวุธตระกูล (2561) ระบุว่า ผู้ประกอบการธุรกิจกาสิโนบริเวณชายแดนไทยกับประเทศเพื่อนบ้านทั้งด้านติดกับประเทศกัมพูชา เมียนมา และลาว มีลักษณะร่วมกันหลายประการสำหรับผู้ประกอบการในธุรกิจกาสิโนในย่านแถบนี้ประกอบด้วย

- 1) กลุ่มนายทุนไทย เป็นความร่วมมือกันระหว่างนักธุรกิจกับนักการเมือง และอดีตข้าราชการระดับสูง
- 2) กลุ่มนายทุนท้องถิ่น เป็นความร่วมมือกันระหว่างนักธุรกิจ นักการเมือง นายทหารหรือข้าราชการในพื้นที่ปกครองของประเทศนั้นๆ
- 3) กลุ่มนายทุนจากต่างชาติ เช่น จากฮ่องกง- มาเก๊า สิงคโปร์ มาเลเซีย และออสเตรเลีย

ทั้งนี้ กาสิโนบางแห่งอาจเป็นของกลุ่มนายทุนไทยเอง และมีอีกหลายกาสิโนที่เป็นการร่วมทุนกันระหว่างกลุ่มนายทุนไทย กลุ่มนายทุนท้องถิ่น (รัฐบาล-นักธุรกิจ-ผู้นำกองทัพ) กับกลุ่มนายทุนจากต่างชาติจากฮ่องกง- มาเก๊า สิงคโปร์ มาเลเซีย และออสเตรเลีย เนื่องจากการลงทุนในพื้นที่ชายแดนนั้นมีทั้งความเสี่ยงและมีตัวแปรทางการเมืองสูง ดังนั้น การจัดการความเสี่ยงจะต้องสร้างความสัมพันธ์กับผู้นำทางการเมืองหรือผู้นำกองทัพที่คุมกองกำลังในพื้นที่บริเวณนั้น ซึ่งกระบวนการสร้างสายสัมพันธ์สำหรับกลุ่มนายทุนจากต่างชาติ เช่น จากฮ่องกง มาเก๊า สิงคโปร์ มาเลเซีย และออสเตรเลีย จะต้องอาศัยนักธุรกิจกาสิโนท้องถิ่นในการเชื่อมต่อสู่กับผู้นำระดับนโยบายในการตัดสินใจ ซึ่งนักธุรกิจกาสิโนชายแดนส่วนใหญ่ก็ถือเป็นชนชั้นนำทางการเมืองและธุรกิจของประเทศเหล่านั้นอยู่แล้ว

กาสิโนชายแดนด้านติดกับประเทศกัมพูชา

กลุ่มผู้ประกอบการสำคัญ ได้แก่ นายวัฒนา อัครเวม นายพิเชษฐ์ เทียนทอง นายอวยพร กำจรพาณิชย์เจริญ นายสมบุรณ์ เจริญไกรสุข พลเอก เตี้ย สด นายพัต สุภาภา หรือลี ยงพัต นายก๊ก อัน (โปรดดูในไชยยนต์ ประดิษฐ์ศิลป์ และคณะ ,2556) เช่น กรณีกาสิโนที่เปิดใหม่ล่าสุด คือ บริเวณช่องจูปโกกี ตำบลอัมปิล อำเภอบันเตียอัมปิล จังหวัดอุดรธานี ประเทศกัมพูชาตรงข้ามกับบริเวณจุดผ่อนปรนการค้าชายแดนช่องสายตะกู อำเภอบ้านกรวด จังหวัดบุรีรัมย์ การเปิดกาสิโนแห่งนี้ถูกโยงกับกลุ่ม “ออกญาลิ้ม เฮง” กับกลุ่มนายทุนจากสิงคโปร์ บ่อนกาสิโนแห่งนี้ถูกมองว่า มีความใกล้ชิดกับสมเด็จจุน เช่นด้วย กาสิโนแห่งนี้มีขนาดใหญ่ที่สุดในบรรดากาสิโนชายแดนกัมพูชาที่ตั้งอยู่ติดกับชายแดนไทย ด้านภาคตะวันออกเฉียงเหนือไม่ว่าจะเป็นช่องจอม จังหวัดสุรินทร์ และ ช่องสง่า จังหวัดศรีสะเกษมีการให้บริการ เกมพนันหลายอย่าง เช่น บาคารา รูเล็ต ไฟ และสล็อตแมชชีน เป็นต้น เมื่อรวมจำนวนกาสิโนชายแดนไทยกับกัมพูชาจนถึงปัจจุบันมีจำนวนทั้งสิ้น 21 แห่ง ประกอบด้วย ด้านจังหวัดสระแก้ว 12 แห่ง ด้านจังหวัดจันทบุรี 4 แห่ง ด้านจังหวัดตราด 1 แห่ง ด้านจังหวัดสุรินทร์ 2 แห่ง ด้านจังหวัดบุรีรัมย์ 1 แห่ง ด้านจังหวัดศรีสะเกษ 1 แห่ง (ไชยยนต์ ประดิษฐ์ศิลป์และคณะ, 2556 ; ปิ่นวดี ศรีสุพรรณและคณะ , 2557 และณัฐกร วิทิตานนท์ ,2559) จนถึงปัจจุบันรัฐบาลกัมพูชาได้ให้ใบอนุญาต (licenses) ประกอบกิจการกาสิโนไปแล้ว 79 รายกระจายอยู่ตามชายแดนไทยและเวียดนาม¹¹

กาสิโนชายแดนด้านติดกับประเทศลาว

บริเวณนี้มีกาสิโนถูกกฎหมาย 3 แห่ง คือ แดนสวรรค์น้ำจิ้ม รีสอร์ท สะหวันเวกัส รีสอร์ท กาสิโน และ คิงส์ โรมัน โดยกลุ่มผู้ประกอบการของแต่ละแห่งจะมีการเปลี่ยนมือหลายครั้งจนกระทั่งปัจจุบัน ได้แก่

กาสิโนแดนสวรรค์น้ำจิ้ม รีสอร์ท มีผู้ได้รับอนุญาตเป็นนักธุรกิจชาวมาเลเซีย คือ Yan Kock Yuen ในนามบริษัท Lao-Syuen Development จำกัด ใช้เงินลงทุนไปกว่า 200 ล้านดอลลาร์สหรัฐฯ กาสิโนแห่งนี้เปิดให้เล่นตลอด 24 ชั่วโมง มีโต๊ะสำหรับเกมรูเล็ต บาคารา แบล็คแจ็ก และไทซื่อ (Tai Sai) จำนวน 27 โต๊ะ และเครื่องเล่น 70 เครื่องเป็นสล็อต แมชชีน โดยมีรัฐมนตรีว่าการกระทรวงกลาโหมถือหุ้นอยู่ด้วย¹² นอกจากนี้ บริษัทนี้ยังได้รับการสัมปทานในการพัฒนาพื้นที่ในเขตเศรษฐกิจพิเศษมากกว่า 17,800 เฮกเตอร์ เป็นเวลา 70 ปี โดยบริษัทถือหุ้น ร้อยละ 75 และรัฐบาลลาวถือหุ้น ร้อยละ 25¹³

¹¹ The country's casino sector is also expanding in tandem with the rising tourism numbers. Cambodia has issued licenses to 79 operators and the standards are beginning to improve, with a gradual shift from the dusty border casinos catering to local Vietnamese and Thais crossing for a flutter on the tables to a higher-quality offering. (See; <http://agbrief.com/magazine/updates/china-arrivals-fuel-growth> China arrivals fuel growth)

¹² โปรดดูใน <http://ww1.utusan.com.my/utusan/info.asp?y=1999&dt=0222&pub=Utusanm>

¹³ The resort was developed in 1996 and the government initially gave a land concession of 14,800 hectares to Syuen Cooperation Co., Ltd. of Malaysia to build a tourist complex. The company held 75 percent of the shares and the government held 25 percent of the shares at that point in time. Over the past 10 years the company has built basic infrastructure, hotels, a casino and a golf course, Ms Bouatha said. She explained that this area was able to attract domestic and foreign tourists but business operations still faced difficulties and the company couldn't achieve their targets according to the contract. As a result, in 2014 the government gave Lao-Syuen Development Co., Ltd. permission to continue investment and development of the area as a natural tourism and entertainment centre, attracting people from Laos and throughout the region. The company received a new land concession of 3,000 hectares and a concession period of 70 years, according to the second amendment to the contract issued on April 2, 2014.

สะพานเวกัส รีสอร์ท กาลีโน ผู้ได้รับใบอนุญาตเป็นนักธุรกิจจากมาเก๊าชื่อ จูดี จอร์แดน (Jody Jordahl) ในนามบริษัทซานัม อินเวสต์เม้นส์ (Sanum Investments) ลงทุนในสะพานเวกัส รีสอร์ท ร้อยละ 60 โดยมูลค่าโครงการ 500 ล้านดอลลาร์สหรัฐ โดยเป็นการลงทุนร่วมกันระหว่างรัฐบาลลาวกับกลุ่มเอสที (ST Group) ที่ถือหุ้นเท่ากัน คือ ร้อยละ 20 ในเวลาต่อมาเกิดความขัดแย้งกันระหว่างบริษัทซานัม อินเวสต์เม้นส์กับกลุ่มเอสที จนทำให้รัฐบาลลาวยกเลิกการสัมปทานในโครงการดังกล่าว ด้วยข้อกล่าวหาว่า บริษัททั้งสองนั้นหลบเลี่ยงไม่จ่ายภาษีให้แก่ทางการลาว เป็นมูลค่ารวมกันสูงถึง 28 ล้านดอลลาร์สหรัฐฯ ต่อมากลุ่มมาเก๊า เลเจนด์ ดีเวลลอปเม้นส์ (Macau Legend Development ;MLD) ได้เข้ามารับสัมปทานกาสิโนดังกล่าวแทนกลุ่มเดิมที่ถูกยกเลิกสัญญาสัมปทานไปก่อนหน้านี้ โดยกลุ่มมาเก๊า เลเจนด์ฯ ซึ่งเป็นบริษัทจดทะเบียนในตลาดหลักทรัพย์ฮ่องกง เข้าซื้อกิจการมูลค่า 42 ล้านดอลลาร์สหรัฐฯ ระยะเวลาสัญญา 50 ปี และในปี 2017 สะพาน รีสอร์ท กาลีโน ทำรายได้เป็นเงิน 110 ล้านดอลลาร์ฮ่องกง (Macau Legend Development, Interim Report 2017 pp.4-5)

ส่วนคิงส์ โรมัน กาลีโนซึ่งตั้งอยู่บริเวณสามเหลี่ยมทองคำที่เป็นจุดเชื่อมของสามประเทศ คือ ไทย ลาว และ เมียนมา ดำเนินงานโดยจ้าว เหว่ย สัญชาติจีน-มาเก๊า ในนามบริษัทจิน มู เมิน (Jin Mu Mian) ซึ่งเป็นบริษัท จดทะเบียนในตลาดหลักทรัพย์ฮ่องกง กาลีโนแห่งนี้ตั้งอยู่ในพื้นที่เขตเศรษฐกิจพิเศษที่เป็นเขตปลอดภาษี โดยบริษัทเช่าพื้นที่มากกว่า 10,227 เฮกเตอร์ เป็นระยะเวลาการเช่า 99 ปี บริษัทเริ่มดำเนินโครงการในปี 2008 โดยเป็นการลงทุนร่วมกันระหว่างกลุ่มจ้าว เหว่ย ซึ่งถือหุ้น ร้อยละ 80 กับรัฐบาลลาวถือหุ้น ร้อยละ 20 สำหรับกาสิโนแห่งนี้ มีความเชื่อมโยงกับอับบาส (Abbas Eberahim) นักธุรกิจฮ่องกง สัญชาติออสเตรเลีย บริหารงานภายใต้บริษัทมาเก๊า แลมป์ตัน (Macau Lampton) จำกัด เปิดให้เล่นตลอด 24 ชั่วโมง มีจำนวน 30 โต๊ะสำหรับเล่นเกมสล็อต บาคารา แบล็คแจ็ก และ อื่นๆ รวมทั้งยังมีเครื่องเล่นการพนันอีก 30 เครื่องเป็นสล็อตแมชีน กลุ่มลูกค้าสำคัญ ได้แก่ จีน ลาว ไทย เกาหลีใต้ มาเลเซียและสหรัฐอเมริกา เป็นต้น

กาสิโนชายแดนด้านติดกับประเทศเมียนมา

กาสิโนชายแดนไทย-เมียนมา แบ่งออกเป็นสองลักษณะ คือ 1) กาสิโนแบบมาตรฐานที่ถูกบันทึกในระบบของทางการและอุตสาหกรรมพนันของโลก และ 2) กาสิโนรายเล็กรายย่อย ที่เปิดบริเวณชายแดนไทยกับพม่า โดยการคุ้มครองจากกองกำลังในพื้นที่ ซึ่งทางการเมียนมาอยู่ระหว่างการจัดระเบียบให้เข้าสู่กลุ่มแรก

1) กาสิโนแบบมาตรฐานที่ถูกบันทึกในระบบของทางการและอุตสาหกรรมพนันของโลกมี 6 แห่ง ได้แก่ อันดามัน คลับ รีสอร์ท แอนด์ กาลีโน (Andaman Club Resort & Casino) ออลเลอร์ รีสอร์ท (Allure Resort) เรจิน่า กอล์ฟคลับ โรงแรม แอนด์ รีสอร์ท กาลีโน (Regina Golf Club, Hotel & Resort Casino) และ เมียวดี คอมเพล็กซ์ กาลีโน (Myawaddy Complex Casino) และผู้เขียนเห็นว่า ตองนับรวม สตาร์ คอมเพล็กซ์ กาลีโน (Star Complex Casino) ที่เมียวดีที่เพิ่งเปิดดำเนินการในช่วงปลายปี 2017 ที่ผ่านมา

อันดามัน คลับ รีสอร์ท แอนด์ กาลีโนซึ่งตั้งอยู่ตรงข้ามตำบลปากน้ำ อำเภอเมืองระนอง จังหวัดระนอง ตั้งอยู่ภายในโรงแรมอันดามัน คลับ บนเกาะสน จังหวัดเกาะสอง โดยเป็นบ่อนกาสิโนชายแดนแห่งแรกๆ ที่เปิดบริการ ผู้ลงทุน คือ บริษัท เวสต์ กรุ๊ป ของนักธุรกิจชาวไทย โดยได้ทำสัญญาเช่ากับรัฐบาลทหารเมียนมา 30 ปี เพื่อก่อสร้างโรงแรมขนาดห้องพัก 205 ห้อง ด้วยเงินลงทุนกว่า 700 ล้านบาท และมีพิธีเปิดอย่างเป็นทางการ เมื่อ

วันที่ 25 พฤศจิกายน 1995 ภายในโรงแรมมีบ่อนกาสิโนที่เปิดให้บริการทั้งบาคารา รูเล็ต สล็อตแมชชีน ตู้ม้า และแบล็คแจ็ค รวมทั้งมีตู้เอทีเอ็มธนาคารกรุงไทยที่ติดตั้งให้บริการถอนเงินได้ไม่มีกำหนด บ่อนดังกล่าวนี้เป็นที่รู้จักอย่างกว้างขวางในหมู่นักเล่นการพนันชาวไทยและชาวต่างประเทศ รวมทั้งเป็นที่นิยมกว่าบ่อนกาสิโนชายแดนแห่งอื่นๆ เนื่องจากเป็นบ่อนที่มีมาตรฐาน การเดินทางสะดวก และสามารถเข้า - ออก ได้ตลอด 24 ชั่วโมง

สำหรับเมียวดี คอมเพล็กซ์ กาสิโนนั้น ตั้งอยู่บริเวณริมแม่น้ำเมย จังหวัดเมียวดี ตรงข้ามกับท่าเรือของที่บ้านริมเมย ตำบลท่าสายลวด อำเภอ แม่สอด ห่างจากสะพานมิตรภาพไทย - พม่า ไปทางทิศเหนือประมาณ 500 เมตร เป็นโครงการของนักธุรกิจไทย - ร่วมทุนกับกลุ่มนักธุรกิจมาเลเซีย โดยริสอร์ทนี้ใช้เงินลงทุนประมาณ 150 ล้านบาท สามารถรองรับนักท่องเที่ยวได้วันละ 500 คน และได้มีการขยายให้ครบวงจร โดยจะมีการสร้างโรงแรมขนาดใหญ่ สนามกอล์ฟ ร้านอาหาร ศูนย์การค้าขายของที่ระลึก และสินค้าปลอดภาษี ด้วยเงินลงทุนมากกว่า 2,000 ล้านบาท จนถึงปัจจุบันในบริเวณท่าข้ามแม่น้ำเมยมีกาสิโนเปิดให้บริการเพิ่มขึ้นอีก 6 แห่ง ได้แก่ แกแล็กซี่ วินซ์ โลออน คอมเพล็กซ์ ซัน ซิตี้ แจ็ค ดราก้อน ไนท์ และสตาร์ คอมเพล็กซ์ ในย่านนี้มีกองกำลังพิทักษ์ชายแดน (Border Guard Force :BGF) ควบคุมดูแล

ส่วนสตาร์ คอมเพล็กซ์ กาสิโน (Star Complex Casino) ซึ่งตั้งอยู่บริเวณริมแม่น้ำเมย จังหวัดเมียวดี ดำเนินการโดยกลุ่มทุนออสเตรเลีย คือ กลุ่มโดนาโก (Donaco International Ltd) กับกลุ่มทุนไทยระดับวีไอพี กาสิโนแห่งนี้ซึ่งเปิดในปี 2017 จะเน้นการพนันออนไลน์ นอกเหนือจากกาสิโนในรูปแบบดั้งเดิมที่ตั้งอยู่กับที่ (Stand alone) ที่เปิดให้บริการลูกค้าอยู่แล้วเปิดให้เล่นตลอด 24 ชั่วโมง ทั้งหมดมีจำนวน 30 โต๊ะสำหรับลูกค้าทั่วไป และห้องวีไอพีอีกประมาณ 5-8 ห้องเพื่อเล่นเกมสรูเล็ต บาคารา แบล็คแจ็ค และ อื่นๆ รวมทั้งยังมีเครื่องเล่นการพนันอีก 30 เครื่องเป็นสล็อตแมชชีน โดยมีกลุ่มลูกค้าสำคัญๆ ได้แก่ ไทย และจีน เป็นต้น

2) กาสิโนรายเล็กรายย่อย

ด้านชายแดนจังหวัดเชียงราย ประกอบด้วย บ่อนฮองถิง ซึ่งอดีตสมาชิกกลุ่มกองทัพเมืองไต (Mong Tai Army - MTA) เป็นผู้ดำเนินการ โดยมี นายหวู จิง แหลง ชาวจีนฮ่อสัญชาติไทยเป็นนายทุน ส่วนบ่อนปงถุน บ่อนท่าล้อ และบ่อนสันทราย ดำเนินการโดยชาวพม่าเชื้อสายจีน รวมทั้งโครงการโกลเด้นท์ ไทโรแองเกิล แอนด์ พาราไดซ์ ริสอร์ท ดำเนินการโดยบริษัทวิวัส อินเทอร์เน็ตเซ็นแนล จำกัด ของนักการเมืองระดับชาติไทยซึ่งเปิดให้บริการบ่อนกาสิโนอย่างไม่เป็นทางการ

ด้านชายแดนจังหวัดเชียงใหม่ ประกอบด้วย บ่อนบ้านเตาดิน ดำเนินการโดยกองกำลังว่า (United Wa State Army - UWSA) และบ่อนการพนันบ้านปางก่าก่อ ดำเนินการโดยอดีตสมาชิกกลุ่มกองทัพเมืองไต (MTA)

กฎหมายการพนันในประเทศไทย

ประเทศไทยมีกฎหมายเกี่ยวกับการพนันโดยตรง 3 ฉบับ คือ ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ พระราชบัญญัติการพนัน พ.ศ. 2478 และพระราชบัญญัติสำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาล พ.ศ. 2517 โดยในประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มีบทบัญญัติกำหนดในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการเล่นพนันไว้อย่างชัดเจนในบรรพ 3 ลักษณะ 18 การพนันและขั้นตอนในมาตรา 853 - 855 ส่วนพระราชบัญญัติการพนัน พ.ศ. 2478 มีการแบ่งการพนันไว้เป็น 2 ลักษณะ คือ การเล่นพนันที่ห้ามเด็ดขาด และการเล่นพนันที่อนุญาตให้เล่นได้ สำหรับพระราชบัญญัติสำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาล พ.ศ. 2517 ที่แม้จะถือว่าสลากกินแบ่งรัฐบาลเป็นการพนันรูปแบบหนึ่ง แต่สามารถเล่นได้และให้ถือเป็นการยกเว้นผลทางกฎหมายทั้งทางแพ่งและทางอาญา เนื่องจากมีกฎหมายกำหนดยกเว้นไว้เป็นการเฉพาะ

ปัญหาในการบังคับใช้พระราชบัญญัติการพนัน พ.ศ. 2478 นั้นมีอยู่หลายประการทั้งในด้านความไม่ชัดเจนของตัวบทกฎหมาย การกำหนดโทษที่ไม่เหมาะสม ความยุ่งยากในการลงโทษ รวมทั้งความล้าสมัยของกฎหมาย ตลอดจนพื้นฐานความคิด ค่านิยมของประชาชนต่อการพนัน เนื่องจากรูปแบบของการพนันนั้นมีลักษณะที่แพร่หลายและเป็นส่วนตั้มากกว่าธุรกิจผิดกฎหมายอย่างอื่น อีกทั้ง มีความยุ่งยากในการสืบสวนสอบสวนทำให้การลงโทษที่มีผลในการยับยั้งการกระทำความผิดกระทำได้น้อย โดยสามารถแยกปัญหาออกได้เป็น 4 ประการ คือ

ประการแรก ปัญหาความไม่ชัดเจนของการกระทำความผิด บทบัญญัติของพระราชบัญญัติการพนัน พ.ศ. 2478 นั้นได้ระบุเนื้อหาและรูปแบบของการพนันที่เป็นความผิดต่างๆ โดยกำหนดไว้เป็นชื่อของการเล่นพนัน โดยเฉพาะในบัญชี ก และบัญชี ข ท้ายพระราชบัญญัติเท่านั้น ซึ่งในปัจจุบันการเล่นการพนันตามบัญชีท้ายถือได้ว่าล้าสมัย การกำหนดชื่อของการพนันเอาไว้ทำให้การพนันเหล่านั้นมีลักษณะที่ตายตัว ไม่มีความยืดหยุ่น ไม่ทันต่อการเปลี่ยนแปลงของโลกยุคโลกาภิวัตน์ที่มีความสะดวกในการติดต่อสื่อสาร ส่งผลให้วิธีการเล่นการพนันมีการพัฒนาโดยมีการเล่นโดยใช้เทคโนโลยีหลายรูปแบบ เช่น โทรศัพท์ อินเทอร์เน็ต เป็นต้น

ประการที่สอง ปัญหาความไม่ชัดเจนในการนิยามคำว่า “การพนัน” พระราชบัญญัติการพนัน พ.ศ. 2478 เป็นบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่มีโทษทางอาญา แต่เป็นเรื่องน่าสนใจที่กฎหมายดังกล่าวไม่ได้มีการให้คำนิยามคำว่า “การพนัน” เอาไว้ มีแต่เพียงการกำหนดรูปแบบและวิธีการเล่นพนันตามบัญชี ก. และบัญชี ข. ท้ายพระราชบัญญัติเท่านั้น ดังนั้นการที่จะพิจารณาว่าการกระทำที่เป็นการเล่นพนันอื่นๆ ที่มีความผิด จึงต้องพิจารณาจากเนื้อหาของบทบัญญัติมาตรา 4 ทวิ ซึ่งเป็นบทบัญญัติที่ใช้อุดช่องว่างสำหรับการพนันรูปแบบอื่นๆ ที่ไม่ได้กำหนดไว้

ประการที่สาม ปัญหาบทกำหนดการลงโทษ การกำหนดโทษของการกระทำความผิดตามพระราชบัญญัติการพนัน พ.ศ. 2478 เป็นปัญหาเช่นเดียวกันคือเป็นโทษที่มีลักษณะเบา กล่าวคือ โทษจำคุกอย่างสูงสุดไม่เกิน 3 ปี หรือปรับไม่เกิน 5,000 บาท หรือทั้งจำทั้งปรับเท่านั้น ผู้กระทำความผิดจึงไม่เกิดความเข็ดหลาบหรือเกรงกลัวต่อโทษเมื่อเปรียบเทียบกับอัตราโทษตามกฎหมายกับการเล่นพนันในปัจจุบัน ตัวอย่างเช่น การเล่นพนันทายผลฟุตบอลของโต๊ะรับพนันรายใหญ่ซึ่งมีวงเงินราว 10-50 ล้านบาท จะเห็นได้ว่าการกำหนดอัตราค่าปรับที่เป็นขั้นสูงสุดที่สุดของพระราชบัญญัติการพนัน พุทธศักราช 2478 ในส่วนของผู้จัดให้มีการเล่น คือ 5,000 บาท ตามมาตรา 12 (1) นั้น มีอัตราส่วนเท่ากับ 1 : 2,000 - 10,000 นั้นหมายความว่า วงพนันที่เป็นเจ้ามือพนันฟุตบอลมีรายรับสูงกว่าอัตราค่าปรับขั้นสูงสุดที่กฎหมายกำหนดราว 2,000 - 10,000 เท่า ซึ่งแสดงให้เห็นถึงความไม่ได้สัดส่วนของบทลงโทษตามกฎหมายกับการกระทำความผิดอย่างชัดเจน และ

ประการที่สี่ ปัญหาทัศนคติต่อกฎหมายการพนัน สังคมไทยมีพื้นฐานของความเชื่อถือที่สำคัญประการหนึ่งคือ การเชื่อถือโชคกลางที่ว่าสามารถกำหนดโชคชะตาและความเป็นไปของมนุษย์ รวมทั้งยังสามารถดลบันดาลสิ่งต่างๆ ให้เกิดขึ้นได้โดยที่มิได้คาดคิดมาก่อน พื้นฐานความเชื่อดังกล่าวมีมานานแล้วและมีความสัมพันธ์ใกล้ชิดกับนิสัยการเล่นพนันของคนไทย เมื่อพิจารณาจากมุมมองของบุคคลที่มีรายได้น้อย โอกาสที่จะประสบความสำเร็จจากงานที่พวกเขาดำเนินการอยู่จนมีฐานะร่ำรวยมีความเป็นไปได้น้อยมาก ดังนั้น หนทางเดียวที่จะมีโอกาสร่ำรวยได้ คือ การเสี่ยงโชคในรูปแบบต่างๆ

อีกทั้ง พระราชบัญญัติการพนัน พ.ศ. 2478 เป็นกฎหมายที่ใช้บังคับและเป็นกลไกที่ใช้ในการควบคุมสังคมมาเป็นเวลานานราว 80 ปีแล้ว แม้ว่าจะมีการแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายฉบับนี้ครั้งล่าสุดเมื่อปี พ.ศ. 2505 และมีการออกกฎกระทรวงที่เกี่ยวข้องแล้วก็ตาม แต่ก็ยังมิได้มีการปรับปรุงเนื้อหาในประเด็นสำคัญ ทำให้พระราชบัญญัติการพนันเป็นกฎหมายที่ไม่สอดคล้องกับสภาพปัญหาที่เกิดจากพนันในปัจจุบันที่มีลักษณะต่างไปจากเดิมมาก ระบบการ

ควบคุมหรือกำกับดูแลผู้ที่ได้รับอนุญาตประกอบกิจการพนันตามกฎหมายก็มีความหละหลวม ไม่มีประสิทธิภาพ การดำเนินการบังคับใช้กฎหมายกับกรณีการพนันผิดกฎหมาย ก็เป็นปัญหาสำคัญที่ยังไม่สามารถแก้ไขได้ อีกทั้ง ยังมีปัญหาในการปรับใช้ การตีความบทบัญญัติบางประการ ไม่สามารถทำให้ผู้กระทำความผิดเกิดความเกรงกลัวหรือเข็ดหลาบ รวมทั้งยังไม่สามารถจัดการกับการเล่นพนันประเภทใหม่ๆ และการชิงโชค ซึ่งมีความหมายที่ใกล้เคียงกับการพนันตามสมควรจนมีผู้นิยมเล่นกันเป็นจำนวนมาก เช่น การเล่นหวยใต้ดิน การพนันฟุตบอลและการพนันรูปแบบใหม่ๆ ในยุคโลกาภิวัตน์ (Globalization) ตลอดจนการส่ง SMS และการชิงรางวัล ได้อย่างมีประสิทธิภาพและทันต่อสถานการณ์ เนื่องจากได้มีการนำเอาเทคโนโลยีสมัยใหม่มาใช้ในการเล่นการพนันและการเสี่ยงโชคด้วย การพนันสมัยใหม่เหล่านี้สามารถมอมเมาเด็กและเยาวชนให้ลุ่มหลงการเล่นการพนัน โดยไม่เกรงกลัวต่อมาตรการทางกฎหมาย โดยเฉพาะอย่างยิ่งบทกำหนดโทษที่ไม่สอดคล้องกับขนาดของปัญหาและบริบทของปัญหาที่เป็นอยู่ในปัจจุบันได้

พระราชบัญญัติการพนัน พ.ศ. 2478 มาตรา 1713 บัญญัติให้กระทรวงมหาดไทย (กรมการปกครอง) เป็นหน่วยงานหลักที่รับผิดชอบตามพระราชบัญญัติฉบับนี้ ในพระราชบัญญัติฉบับนี้ไม่มีการแต่งตั้งคณะกรรมการตามกฎหมายที่จะทำหน้าที่กำหนดนโยบายหรือแนวทางการควบคุม กำกับดูแลกิจการพนันที่สามารถขอรับใบอนุญาตจัดให้มีการเล่นการพนันได้ตามกฎหมาย ทำให้การปฏิบัติหน้าที่หลักของเจ้าหน้าที่พนักงาน คือ การพิจารณาอนุมัติออกใบอนุญาตเท่านั้น ส่วนการบังคับใช้กฎหมายแก่ผู้กระทำความผิดตามกฎหมายพนัน เป็นอำนาจหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ตำรวจเป็นหลัก จะเห็นได้ว่าเนื้อหาสาระของพระราชบัญญัติฉบับนี้ ทำให้เกิดการทำงานในลักษณะที่แยกส่วน ต่างคนต่างทำ ทำให้การบังคับใช้กฎหมายการพนันกลายเป็นปัญหาที่เรื้อรังของสังคมไทยเรื่อยมาตราบจนกระทั่งถึงปัจจุบัน

ทั้งนี้ ในทัศนะของรัฐบาลและสังคมไทยต่อการพนันมีการเปลี่ยนแปลงไปค่อนข้างน้อย กล่าวคือ รัฐบาลและสังคมมองการพนันว่าเป็นความล้มเหลวทางด้านศีลธรรมของผู้ที่เล่นการพนัน ผู้ที่เล่นการพนันถูกมองว่าเป็นบุคคลที่ขาดความรับผิดชอบต่อตัวเองและครอบครัว และเป็นผู้ที่มีพฤติกรรมที่ขาดความสมเหตุสมผลในการดำเนินชีวิต บุคคลประเภทนี้มักจะกลายเป็นผู้ที่มีหนี้สินรุนแรง และมักจะจบลงด้วยการก่ออาชญากรรมหรือการกระทำความผิดทางด้านกฎหมาย เป็นที่น่าสังเกตว่าวิธีการมองการพนันของรัฐบาลและสังคมไทยไม่ค่อยแตกต่างจากรัฐบาลและสังคมตะวันตกที่มองการพนันในลักษณะเดียวกันนี้ตั้งแต่ก่อนสงครามโลกครั้งที่สอง คือ มองการพนันเป็นพฤติกรรมที่ทำร้ายตัวเองอย่างไม่มีเหตุไม่มีผลและนำไปสู่ปัญหาทางการเงินทั้งในระดับบุคคลและระดับสังคม การพนันเป็นสิ่งที่ทำลายมนุษย์ในฐานะที่เป็นปัจเจกบุคคล ทำลายหน้าที่การงาน ทำลายครอบครัว ดังนั้น นโยบายของรัฐต่อการพนันเท่าที่ผ่านมา คือ การจับนักพนันมาลงโทษตามกฎหมายและควบคุมการพนันมิให้เติบโต

สำหรับรัฐบาลและสังคมไทยแล้วเท่าที่ผ่านมาแทบจะไม่ได้มองการพนันจากมุมมองที่เป็นเชิงบวกเลย งานศึกษาเรื่องการพนันมีจำนวนค่อนข้างน้อย แต่งานส่วนใหญ่มักจะมีแนวโน้มเพียงที่จะมองการพนันว่าเป็นการคุกคามของศีลธรรมของสังคม และเป็นเรื่องที่เหมาะสมต่อการเกิดอาชญากรรมจึงเป็นสิ่งจำเป็นต่อการที่รัฐจะต้องเข้ามาควบคุมมากกว่าที่จะเข้ามาบริหารจัดการการพนันในฐานะที่เป็นนโยบายสาธารณะ

คำถามสำคัญ คือ การเล่นการพนันถือเป็นการก่ออาชญากรรมหรือไม่ ผู้เล่นหรือผู้ประกอบการเป็นอาชญากร หรือเล่นการพนันเสียแล้วไปก่ออาชญากรรม ซึ่งประเด็นเหล่านี้ยังขาดความชัดเจนอย่างมากในแง่ของการบริหารจัดการสังคมเกี่ยวกับการพนันของรัฐ

4.3 รูปแบบการพอกเงิน

รัฐบาลไทยมองว่า การพนันเป็นธุรกิจผิดกฎหมายไม่เพียงเป็นความผิดทางแพ่งและทางอาญาเท่านั้น แต่ยังเป็นความผิดมูลฐานการพอกเงินด้วย หากครอบครัวประกอบกรกระทำผิด ดังที่ พ.ต.อ.สีหนาท ประยูรรัตน์ อดีตเลขาธิการสำนักงานป้องกันและปราบปรามการพอกเงิน ได้กล่าวถึงประเด็นนี้ว่า “...ถึงแม้ ปปง.จะมีอำนาจตรวจสอบธุรกรรมทางการเงินของบ่อนการพนัน แต่ ปปง.ไม่ใช่เจ้าหน้าที่ตำรวจ อำนาจตามกฎหมายที่มีอยู่จึงจำกัด เนื่องจากกฎหมายพอกเงินบัญญัติไว้ชัดเจนว่าจะใช้กฎหมายพอกเงินเข้าไปตรวจสอบกับบ่อนการพนันขนาดใหญ่ที่มีผู้เล่นเกิน 100 คนขึ้นไป และมีทุนพนันตั้งแต่ 10 ล้านบาทขึ้นไปเท่านั้น...”¹⁴

รัฐบาลไทยได้ตราพระราชบัญญัติการพนันปี พ.ศ. 2478 โดยได้กำหนดประเภทของการพนันไว้ว่าการพนันประเภทไหนที่อนุญาตให้ประชาชนสามารถเล่นได้และการพนันประเภทไหนที่ไม่อนุญาตให้เล่น พระราชบัญญัติการพนัน พ.ศ. 2478 ได้มีแก้ไขเพิ่มเติมอีกรวม 8 ครั้ง ในระหว่างปี พ.ศ. 2482 - 2505 โดยได้มีการออกกฎกระทรวงและระเบียบที่เกี่ยวข้อง รวมทั้งได้มีการปรับปรุงกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการพนัน ซึ่งเน้นไปในเรื่องควบคุมการเล่นการพนันเป็นหลัก หลักคิดและนโยบายของรัฐบาลไทยเท่าที่ผ่านมามองว่าการพนันเป็นพฤติกรรมทางสังคมที่ต้องมีการควบคุม ดังจะเห็นได้จากเนื้อหาสาระของกฎหมายการพนันไทยที่ห้ามมิให้คนในสังคมเล่นการพนันจำนวน 28 ประเภท ได้แก่ 1. หวย ก ข 2. โปป๋น 3. โปกา 4. ถั่ว 5. แปะเต้า 6. จั บียี้ กี้ 7. ต่อแต้ม 8. เบี้ยโบกหรือคูคีหรืออีโจ้ง 9. ไฟสามใบ 10. ไม้สามอัน 11. ช้างงาหรือป็อก 12. ไม้คาไม้แดงหรือปลาตาปลาแดงหรืออีตาอีแดง 13. อีโปงครอบ 14. กาดัด 15. ไม้หมุนหรือล้อหมุนทุกอย่าง 16. หัวโตหรือทายภาพ 17. การเล่นซึ่งมีการทรมานสัตว์ เช่น เอามิดหรือหนามผูกหรือวางยาเบื่อยามา ให้สัตว์ชนหรือต่อสู้กัน หรือสูบบุหรี่หลังเต่าให้วิ่งแข่งขันหรือการเล่นอื่นๆ ซึ่งเป็นการทรมานสัตว์อันมีลักษณะคล้ายกับที่ว่ามานี้ 18. บิลเลียดรู ตีผี 19. โยนจิม 20. สี่เหลงลัก 21. ขลุกลก 22. น้ำเต้าต่างๆ อย่าง 23. ไฮโล 24. โอสิ่วก้อย 25. ปั้นแปะ 26. อีโปงซัด 27. บาการา 28. สล็อตแมชีน

สำหรับประเภทการพนันที่รัฐบาลอนุญาตให้เล่นได้ จากการศึกษา พบว่า กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการพนันของไทยมีลักษณะที่ค่อนข้างล่าช้ากว่าความเป็นจริงของโลกที่เปลี่ยนแปลงไปค่อนข้างมาก ประเภทของการพนันส่วนใหญ่ไม่เป็นที่รู้จักและไม่เป็นที่นิยมของคนไทยโดยทั่วไปแล้ว ประเภทการพนันต้องห้ามที่กฎหมายกำหนดไว้ที่คนไทยยังนิยมเล่นอย่างผิดกฎหมายเหลืออยู่ค่อนข้างน้อย นอกจากนี้ การเปลี่ยนแปลงของนโยบายการพนันของประเทศต่างๆ ซึ่งโลกที่เกิดขึ้นตั้งแต่หลังสงครามโลกครั้งที่ 2 เป็นต้นมา เนื่องจากรัฐบาลและสังคมในประเทศต่างๆ จำนวนมาก มีทัศนคติต่อการพนันที่เปลี่ยนแปลงไป กล่าวคือ มีการมองการพนันว่าเป็นเรื่องสิทธิของประชาชนมากกว่าเป็นเรื่องของการควบคุมและการลงโทษเหมือนกับที่เคยเกิดขึ้นในอดีต ดังนั้น จึงได้มีการยอมรับให้การพนันเป็นสิ่งที่ถูกกฎหมาย ยิ่งไปกว่านั้นการเปลี่ยนแปลงของเทคโนโลยีการสื่อสารได้ทำให้เกิดการพนันประเภทใหม่ๆ และวิธีการเล่นแบบใหม่ๆ โดยอาศัยเทคโนโลยีการสื่อสารเข้ามาช่วย ซึ่งทำให้การควบคุมการพนันกระทำได้ยากยิ่งกว่าเดิม ดังนั้นการไม่ปรับตัวและไม่เปลี่ยนแปลงนโยบายของรัฐบาลต่อการพนัน กลับทำให้สังคมไทยโดยรวมได้รับผลกระทบทางด้านลบทั้งจากกาสิโนที่ถูกกฎหมายตามพื้นที่ชายแดนของไทยกับประเทศเพื่อนบ้าน และจากการเกิดการพนันที่

¹⁴ ดูหนังสือพิมพ์แนวหน้า ฉบับวันที่ 6 กุมภาพันธ์ 2556 “.....การดำเนินการอายัดที่ดินบ่อนเตาปูนนั้น เป็นไปโดยการมีมติของคณะกรรมการธุรกรรม ปปง. ที่พิจารณาโดยอาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการพอกเงิน พ.ศ. 2542 มาตรา 3 “ความผิดมูลฐาน” (9) ความผิดเกี่ยวกับการพนันตามกฎหมายว่าด้วยการพนัน เฉพาะความผิดเกี่ยวกับการเป็นผู้จัดให้มีการเล่นการพนันโดยไม่ได้รับอนุญาต และมีจำนวนผู้เล่นหรือเข้าพนันในการเล่นแต่ละครั้งเกินกว่าหนึ่งร้อยคน หรือมีวงเงินในการกระทำผิดรวมกันมีมูลค่าเกินกว่าสิบล้านบาทขึ้นไป อย่างไรก็ตาม ก่อนหน้านี้ ปปง. ยังไม่เคยดำเนินการเช่นนี้ถือเป็นครั้งแรกที่ดำเนินการอายัดที่ดินตามความผิดมูลฐานดังกล่าว....”

ผิดกฎหมายจำนวนมากจากภายในสังคมไทยเอง โดยที่รัฐบาลไม่สามารถเอาชนะได้ เมื่อพิจารณาจากหน่วยงานภาครัฐที่มีหน้าที่ในการควบคุมการพนัน ปรากฏในบัญชี ข ท้ายพระราชบัญญัติการพนัน พ.ศ. 2478 ซึ่งส่วนใหญ่เป็นการพนันที่เกี่ยวกับสัตว์แข่งในระหว่างปี พ.ศ. 2549 -ปัจจุบัน แสดงให้เห็นว่า คดีที่เกี่ยวข้องกับการจับกุมการพนันที่ประชาชนลักลอบเล่นมีจำนวนมากเป็นอันดับ 3 คิดเป็นร้อยละ 21 รองจากอาชญากรรมอย่างอื่น

กล่าวโดยสรุป ถึงรูปแบบของการฟอกเงินจากการพนัน คือ การเปลี่ยนเงินหรือทรัพย์สินที่ได้มาจากการเล่นการพนันประเภทที่รัฐไม่อนุญาต ซึ่งถือเป็นเศรษฐกิจผิดกฎหมายให้กลายเป็นเงิน หรือทรัพย์สินที่ได้มาโดยชอบด้วยกฎหมาย ซึ่งกระทำได้หลายวิธี เช่น การนำเงินออกไปเล่นพนันตามแนวชายแดนไทยกับประเทศเพื่อนบ้าน หรือในต่างประเทศ หรือเงินจากหวยใต้ดิน ซึ่งผู้เล่นหรือเจ้ามือจัดให้เล่นแล้วนำเงินที่ได้จากกิจกรรมดังกล่าวฝากเงินกับธนาคารหรือสถาบันการเงินต่างๆ ซึ่งเป็นรูปแบบที่ผู้ประกอบการการพนันออนไลน์นิยมใช้กันโดยผ่านระบบ e-banking หรืออาจใช้รูปแบบอื่นๆ ร่วมด้วย ขึ้นอยู่กับจำนวนเงินที่ต้องการฟอกในแต่ละครั้ง

4.4 มูลค่าการฟอกเงินจากการพนัน

หากดูภาคการปฏิบัติงานประจำปี พ.ศ. 2554 - 2558 ของสำนักงานคณะป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน ตั้งแต่เดือนตุลาคม พ.ศ. 2542 จนถึงเดือนกันยายน พ.ศ. 2558 พบว่า มีการจับกุมว่าด้วยมูลฐานความผิดเกี่ยวกับการพนันเพียง 5-7 รายเท่านั้น และยังอยู่ในกระบวนการตรวจสอบในชั้นอัยการ 5 ราย และคดีความสิ้นสุดในชั้นศาลยุติธรรม โดยไม่มีการยึดอายัดทรัพย์สินใดๆ ดังตารางที่ 4.7

ตารางที่ 4.7 จำนวนคดี มูลค่าการฟอกเงิน แยกตามประเภทความผิดมูลฐาน

ความผิดมูลฐาน	จำนวนคดีเข้า ปง.		จำนวนคดีสู่อัยการ		จำนวนคดีสู่ศาล	
	2554	2558	2554	2558	2554	2558
1) ยาเสพติด	4,239	277	44	115	571	133
2) ทูจริตคอร์รัปชัน	681	115	5	11	14	2
3) การพนัน	7	5	0	5	0	0
4. รวมจำนวนคดีของความผิดมูลฐานทั้งหมดร้อยละของ 1)+2)+3)	6,838 72.1	543 73.1	67 73.1	175 74.9	634 92.3	308 43.8
5. รวมจำนวนเงินของ 1)+2)+3) ร้อยละของจำนวนเงินความผิดมูลฐานทั้งหมด	2,942.5 71.3	2,547.1 11.6	- -	- -	2,819 79.9	153.0 4.2
6. รวมจำนวนเงินความผิดมูลฐานทั้งหมด (ล้านบาท)	4,127.7	21,977.8	-	-	3,527.6	3,610.6

ที่มา : ผู้วิจัยปรับจากรายงานประจำปี สำนักงาน ปง. ปีงบประมาณ 2553 - 2554, หน้า 44 - 45; ปีงบประมาณ 2557- 2558 หน้า 44 - 51.

ในแง่ที่ผู้วิจัย เห็นว่า คดีเกี่ยวกับการพนันมีหลายมิติซ้อนๆ กันอยู่ กล่าวคือ การเล่นเกมการพนันแม้กฎหมายจะบัญญัติให้เป็นความผิด แต่ก็ไม่ได้ว่าเป็นความผิดประเภทที่เลวร้ายแบบที่เป็นลักษณะความผิดในตัวเอง (Mala in se) อย่างเช่น การฆ่าคน หรือการลักทรัพย์ แต่มองว่าเป็นความผิดในลักษณะที่ไม่ใช่ความผิดในตัวเอง เป็นเพียงความผิดตามข้อห้ามของกฎหมาย (Mala Prohibita) เท่านั้น เพราะฉะนั้นผู้กระทำความผิดส่วนใหญ่จึงไม่ได้รู้สึกผิดในการกระทำความผิดของตนเอง รวมทั้งชุมชนและสังคมก็ไม่ได้มองว่าผู้กระทำความผิดเรื่องการพนันเป็นเรื่องที่น่ารังเกียจ

แต่อย่างไรก็ตาม ดังสะท้อนได้จาก สถิติการจับกุมความผิดเกี่ยวกับการพนันของสำนักงานตำรวจแห่งชาติในปี พ.ศ.2553 - 2554 พบว่า ในปี พ.ศ. 2553 มีจำนวนคดีทั้งสิ้น 114,404 คดี โดย ร้อยละ 61.8 เป็นคดีการพนันทั่วไป ร้อยละ 20.0 เป็นคดีการพนันสลากกินรวบ ร้อยละ 12.4 เป็นคดีการพนันทายผลฟุตบอล และอีก ร้อยละ 5.8 เป็นคดีการพนันอื่นๆ ส่วนในปี พ.ศ. 2554 - 2558 ก็มีสัดส่วนของคดีไม่แตกต่างกันมากนัก ส่วนการพนันในแง่ความผิดในฐานะการฟอกเงิน นั้น ก็ยิ่งเอาผิดฐานการฟอกเงินได้ยากมาก เพราะความผิดดังกล่าวจะต้องเข้าองค์ประกอบการกระทำความผิด ดังที่ อดีตเลขาธิการสำนักงานป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน ได้กล่าวถึงประเด็นนี้ว่า “...ถึงแม้ ปปง.จะมีอำนาจ ตรวจสอบธุรกรรมทางการเงินของบ่อนการพนัน แต่ ปปง.ไม่ใช่เจ้าหน้าที่ตำรวจ อำนาจตามกฎหมายที่มีอยู่จึงจำกัด เนื่องจากกฎหมายฟอกเงินบัญญัติมาตรา 3 (9) ระบุว่า “จะใช้กฎหมายฟอกเงินเข้าไปตรวจสอบกับบ่อนการพนัน ขนาดใหญ่ที่มีผู้เล่นเกิน 100 คนขึ้นไป และมีทุนพนันตั้งแต่ 10 ล้านบาทขึ้นไปเท่านั้น” ซึ่งเป็นบ่อนขนาดใหญ่ในประเทศและบ่อนชายแดนเท่านั้นที่มีศักยภาพทางการเงินและจำนวนผู้เล่นรวมกันคราวละหลายๆ เช่นนั้น ถึงจะเข้าเงื่อนไขตามข้อกำหนดดังกล่าว ฉะนั้นการใช้กฎหมายการฟอกเงินเพื่อจัดการกับการพนันผิดกฎหมายนั้นจึงทำได้ อย่างจำกัดและไม่ค่อยสัมฤทธิ์ในการจัดการทั้งกระบวนการยุติธรรมทั้งหมด จากข้อมูลเชิงประจักษ์ที่กล่าวมา สะท้อนได้จากความเห็นของผู้ทรงคุณวุฒิและผู้ที่มีประสบการณ์โดยตรง จากการเข้าร่วมประชุมและสัมภาษณ์เชิงลึก สรุปได้ ดังนี้

มุมมองของผู้ประกอบการบ่อนการพนัน

บ่อนชายแดนด้านกัมพูชา ระบุว่า รัฐบาลกัมพูชากำหนดหลักการกว้างๆ อย่างเช่น 1) การเปิดกาสิโนจะต้อง มีระยะห่างจากกรุงเทพมหานครไม่น้อยกว่า 200 กิโลเมตร 2) ห้ามคนกัมพูชาเข้าเล่นการพนันในบ่อนกาสิโน 3) กาสิโนที่เปิดดำเนินการจะต้องว่าจ้างคนกัมพูชาเข้าทำงานเป็นหลัก 4) ค่าใบอนุญาตจ่ายให้รัฐบาลกลางวงเงินตั้งแต่ 20-80 ล้านบาท และจ่ายรายปี 500,000-600,000 บาทต่อปี และ 5) ภาษีรายได้จ่ายรายเดือน พิจารณาตามรูปแบบการเล่น เป็นหลัก ด้วยข้อกำหนดหลักการดังกล่าว การเปิดบ่อนพนันชายแดนด้านนี้เพื่อกลุ่มนักท่องเที่ยวเป็นหลัก

บ่อนชายแดนด้านลาว ระบุว่า รัฐบาลลาวกำหนดไว้ในมาตรา 83 ตามประมวลกฎหมายอาญา ปี ค.ศ.2005 ซึ่งบัญญัติไว้ว่า การพนันเป็นสิ่งต้องห้าม มีบทลงโทษตั้งแต่ 200,000 -2,000,000 กีบ สำหรับผู้เล่น และมีโทษสำหรับผู้จัดให้เล่นทั้งอายุโดยจำคุก 3 เดือนถึง 2 ปี และคดีแพ่งปรับตั้งแต่ 500,000-10,000,000 กีบ แต่กฎหมายดังกล่าว ไม่ได้ถูกบังคับใช้อย่างจริงจังแต่อย่างใด เช่น การที่รัฐบาลอนุญาตให้เปิดกาสิโนในเขตเศรษฐกิจพิเศษถึง 3 แห่ง โดยให้สิทธิพิเศษทั้งภาษี และระยะเวลาในการถือครองที่ดินตั้งแต่ 50-99 ปี โดยรัฐบาลลาวได้ร่วมถือหุ้นอยู่ด้วยทั้ง 3 แห่ง การเปิดบ่อนพนันชายแดนด้านนี้เพื่อกลุ่มนักท่องเที่ยวเป็นหลักเช่นกัน

บ่อนชายแดนด้านเมียนมา ระบุว่า รัฐบาลเมียนมา ยังไม่มีกฎหมายเกี่ยวกับการพนันโดยตรง แต่ใช้กฎหมาย การลงทุนต่างชาติฉบับใหม่ ค.ศ. 2012 เป็นเครื่องมือกำกับกิจการต่างชาติที่ได้รับสัมปทาน 3 รูปแบบ คือ 1) กิจการที่ชาวต่างชาติเป็นเจ้าของทั้งหมด 2) กิจการร่วมทุนกับเอกชนชาวเมียนมา และ 3) กิจการร่วมลงทุนในรูปแบบเอกชน ชาวต่างชาติเป็นผู้รับสัมปทาน ซึ่งการเปิดบ่อนพนันชายแดนด้านนี้เพื่อกลุ่มนักท่องเที่ยวเป็นหลักเช่นเดียวกับบ่อน ชายแดนสองด้านข้างต้น

อย่างไรก็ตาม รัฐบาลลาว กัมพูชา และเมียนมาได้มีการปรับตัวเพื่อจัดระเบียบเศรษฐกิจการพนันให้มีบทบาท สำคัญส่วนหนึ่งในการขับเคลื่อนเศรษฐกิจในระบบภายใต้โครงการเศรษฐกิจพิเศษ ส่วนรัฐบาลกัมพูชาได้ให้ใบอนุญาต เปิดกาสิโนจำนวนมากทั่วประเทศทั้งชายแดนไทยและเวียดนามแต่การขับเคลื่อนผ่านเขตเศรษฐกิจพิเศษมีเพียงที่เกาะ

กงเท่านั้น สำหรับประเด็นการกำกับดูแลกิจการการพนันตามแบบประเทศอุตสาหกรรมการพนันก้าวหน้าตามแบบที่รัฐบาลกลางเป็นผู้ควบคุมหลักแบบอังกฤษ (GB Model) หรือแบบที่มีลรัฐและรัฐบาลกลางเป็นผู้ควบคุมหลักแบบสหรัฐอเมริกา (US Model) รวมทั้งแบบที่รัฐบาลเป็นผู้ควบคุมหลักแบบออสเตรเลีย (AUS Model) นั้นยังไม่ชัดเจน ทั้งในแง่บทบาทภาครัฐ ในเชิงป้องกัน บทบาทของภาคประชาสังคมในการมีส่วนร่วม รวมทั้งมาตรการการฟอกเงิน และอาชญากรรมอันเป็นผลมาจากเศรษฐกิจการพนัน

มุมมองของผู้เชี่ยวชาญด้านการพนันชายแดน

ได้ชี้ว่า ประเทศเพื่อนบ้านที่มีชายแดนติดกับไทย ได้แก่ กัมพูชา ลาว และเมียนมา ในระยะแรกรัฐต้องการแสวงหารายได้จากธุรกิจสีเทาจึงต่างให้ใบอนุญาตในการเปิดกาสีโนตามแนวชายแดนไทยซึ่งมีประมาณ 30 แห่งที่เป็นกาสีโนขนาดใหญ่ และมีขนาดเล็กอีกเป็นจำนวนมาก โดยมีลูกค้ายกเป็นคนไทย เพราะสามารถใช้เงินบาทไทยในการเล่นพนันที่บ่อนกาสีโนได้โดยตรง นอกจากนั้น พนักงานส่วนใหญ่ยังพูดภาษาไทย และติดป้ายบอกทาง การเล่นต่าง ๆ เป็นภาษาไทย สถานที่ตั้งของบ่อนกาสีโนดังกล่าว จะตั้งอยู่ไม่ห่างจากชายแดนไทยมากนักเพื่ออำนวยความสะดวกในการเดินทาง เช่น กาสีโนบริเวณปอยเปต กาสีโนบริเวณช่องสายตะกู กาสีโนบริเวณช่องจอม กาสีโนบริเวณช่องสะง่า และ กาสีโนเมียวดี เป็นต้น ส่วนลูกค้ายกอื่นอีก ร้อยละ 20 เป็นสัญชาติเวียดนาม จีน และกัมพูชา การเข้าไปเล่นการพนันมีทั้งที่เป็นส่วนบุคคลและการจัดเป็นกลุ่มทัวร์เข้าไปเล่นการพนันโดยเฉพาะ ซึ่งกลุ่มคนที่เข้าไปเล่นการพนันมีหลากหลายกลุ่ม ตั้งแต่เด็ก เยาวชนไปจนถึงผู้สูงอายุ ขณะที่เจ้าของกาสีโนมีจำนวนไม่น้อยที่เป็นนักธุรกิจ นักการเมือง และผู้มีอิทธิพล ซึ่งมีความสัมพันธ์อันดีกับนักการเมืองทั้งฝั่งไทยและของประเทศเพื่อนบ้าน เนื่องจากพื้นที่เปิดกาสีโนส่วนใหญ่มีพื้นที่เขตเศรษฐกิจพิเศษ ดังนั้น รัฐจึงมีอำนาจในการควบคุมจัดการโดยตรงจากผู้นำทางการเมือง ตัวอย่างกรณี กลุ่มมาเก๊า เลเจนด์ฯ เป็นบริษัทจดทะเบียนในตลาดหลักทรัพย์ฮ่องกง ซึ่งได้เข้ามาเป็นสัมปทานกาสีโนสะหวัน รีสอร์ท กาสีโนในประเทศลาว โดยเข้าซื้อกิจการมูลค่า 42 ล้านดอลลาร์สหรัฐฯ ระยะเวลาสัญญา 50 ปี และในปี 2017 สะหวัน รีสอร์ท กาสีโน สามารถทำรายได้เป็นเงิน 110 ล้านดอลลาร์ฮ่องกง ซึ่งกรณีบริษัทอื่นๆ อาจจะมีลักษณะที่ไม่แตกต่างกันมากนัก ดังนั้น รัฐบาลของประเทศเพื่อนบ้านทั้งกัมพูชา ลาว และเมียนมา จึงมักเข้าไปมีส่วนเกี่ยวข้องโดยอาจจะอยู่ในรูปของผู้นำกองทัพ - ผู้นำทางการเมือง - ผู้นำกลุ่มกองกำลัง - และชนชั้นนำต่างๆ เป็นผู้ประกอบการทั้งทางตรงและทางอ้อม โดยบางกรณีก็เป็นผู้ถือหุ้นด้วย¹⁵

นอกจากนี้ผู้เชี่ยวชาญด้านการพนันชายแดน ระบุว่า รัฐมีความพยายามจะจัดระเบียบบ่อนชายแดนอีกด้วย เนื่องจากรัฐต้องการรายได้เพิ่มขึ้นจึงเข้าไปจัดระเบียบบ่อนชายแดน มาตรการที่ใช้ คือ ประการแรก การกำหนดให้เป็นเขตเศรษฐกิจพิเศษเพื่อจะได้ใช้กฎหมายเข้ามาควบคุมจัดการได้ง่ายและสร้างมูลค่าทางเศรษฐกิจอื่นๆ ที่เกี่ยวเนื่องต่อยอดกัน โดยไม่จำกัดอยู่แต่เฉพาะธุรกิจการพนันเท่านั้น เช่น การพัฒนาที่ดิน โครงการอสังหาริมทรัพย์ สนามบิน และสนามกอล์ฟ เป็นต้น ดังเช่นกรณีกาสีโน 3 แห่งในประเทศลาว รวมทั้งกรณีเมียวดี คอมเพล็กซ์ กาสีโน และสตาร์ คอมเพล็กซ์ กาสีโน ในประเทศเมียนมา และประการที่สอง การออกใบอนุญาต (Licenses) จากรัฐบาลส่วนกลาง เดิมทีการเปิดกาสีโนชายแดนอาจขึ้นอยู่กับกลุ่มกองกำลังหรือผู้มีอิทธิพลในพื้นที่แต่หลังจากปี 2007 เป็น

¹⁵ ผลการประชุมระดมความคิดเห็นผู้เชี่ยวชาญด้านการพนันชายแดนไทย-เมียนมา อำเภอแม่สอด จังหวัดตาก วันที่ 28 มกราคม 2561 และผลการประชุมระดมความคิดเห็นผู้เชี่ยวชาญด้านการพนันชายแดนไทย-ลาว อำเภอเมือง จังหวัดอุบลราชธานี วันที่ 11 มีนาคม 2561.

ต้นมา รัฐบาลกลางต้องการรายได้จากธุรกิจการพนันและต้องการแบ่งแยกอำนาจปกครอง รวมทั้งสลายอำนาจในระดับพื้นที่ซึ่งสร้างกุศโลบายอย่างแยบยลเพื่อสร้างกระแสต่อต้านการพนันทั้งในมิติศาสนาและมิติทางกฎหมาย เช่นกรณีรัฐบาลเมียนมา สร้างกระแสต่อต้านการพนันขึ้นอย่างกว้างขวาง จึงส่งผลต่อกาสิโนรายเล็กรายย่อยที่ไม่มีใบอนุญาตจากทางการเพราะจะไม่ได้รับการคุ้มครองจากรัฐ โดยกลุ่มทุนกาสิโนข้ามชาติมาจากประเทศที่อุตสาหกรรมกาสิโนก้าวหน้า ได้แก่ ฮองกง- มาเก๊า สิงคโปร์ มาเลเซีย และออสเตรเลีย ผู้ประกอบการจากประเทศเหล่านี้ต่างมีบริษัทจดทะเบียนในตลาดหลักทรัพย์ทั้งฮองกง มาเลเซีย และออสเตรเลีย เช่น กลุ่มมาเก๊า เลเจนด์ฯ กลุ่มจิมมี่ อินเตอร์ฯ (Jimei International Entertainment Group) และกลุ่มนากา คอร์ป (NagaCorp) จากฮองกง กลุ่มโดนาโค อินเตอร์ฯ (Donaco International Ltd) จากออสเตรเลีย กลุ่มเคนดิง มาเลเซีย และลาว ชวน ดีเวลลอปเมนต์ (Lao-Syuen Development Ltd) จากมาเลเซีย เป็นต้น ทั้งหมดนี้อาจจัดอยู่ในกลุ่มจิ้งเก็ด อินเวสเตอร์ (Junket Investor) เพราะจะเป็นสะพานเชื่อมกลุ่มลูกค้าระดับวีไอพีเลื่อนไหลไปมาระหว่างกาสิโนชายแดนกับกาสิโนก้าวหน้าในมาเก๊า - ฮองกง สิงคโปร์ มาเลเซีย และออสเตรเลียต่อไป รวมทั้งบ่อนชายแดนมักผูกโยงกับการฟอกเงิน ดังเช่น รายงานกระทรวงการคลัง สหรัฐอเมริกา ระบุว่า กาสิโน คิงส์ โรมัน ซึ่งตั้งอยู่บริเวณสามเหลี่ยมทองคำที่เป็นจุดเชื่อมต่อของสามประเทศ คือ ไทย ลาว และเมียนมา และดำเนินงานโดยจ้าว เหวย สัญชาติจีน - มาเก๊า นั้นเป็นอาชญากรรมทางเศรษฐกิจ เป็นแหล่งฟอกเงิน และการค้ำมนุษย์ จากรายงานดังกล่าว ทำให้อนุมานได้ว่า กาสิโนชายแดนส่วนใหญ่อาจจะมีลักษณะคล้ายกัน แม้ว่ารัฐบาลของประเทศเหล่านั้นจะพยายามจัดระเบียบกาสิโนโดยการออกใบอนุญาต (Licenses) และพัฒนาให้กลายเป็นเขตเศรษฐกิจพิเศษขึ้นตามมาเพื่อพัฒนาเศรษฐกิจคู่ขนานระหว่างเศรษฐกิจใต้ดินกับเศรษฐกิจบนดินนั่นเอง

มุมมองของอดีตกรรมการ ปปง. ระบุว่า การพนันเป็นสิ่งผิดกฎหมาย แต่คนไทยมีผู้เล่นการพนันและมีปริมาณเงินหมุนเวียนจำนวนมากในแต่ละปี แต่มีการดำเนินคดีค่อนข้างน้อยเกี่ยวกับความผิดมูลฐานการพนัน เหตุผลส่วนหนึ่งเป็นเพราะ กิจการการพนันเกี่ยวข้องกับเจ้าหน้าที่รัฐหลายฝ่าย ในฐานะผู้บังคับใช้กฎหมาย ซึ่งอดีตกรรมการ ปปง. จึงเสนอว่า ควรปฏิรูประบบตำรวจ นำระบบไอทีมาใช้แทนกำลังพล ปรับเงินเดือนให้เหมาะสม และปรับโครงสร้างการบริหาร โดยเน้นการกระจายอำนาจไปสู่ระดับท้องถิ่น ถึงจะแก้ปัญหาเชิงโครงสร้างได้ มุมมองของเจ้าหน้าที่ดีเอสไอระดับสูง ระบุว่า ด้วยคดีการพนัน มีหลายหน่วยงานเกี่ยวข้อง ทั้ง ตำรวจ ฝ่ายปกครอง และปปง. แต่ยังขาดความเข้าใจในการบูรณาการร่วมกันทั้งในแง่ของกฎหมายและแนวทางปฏิบัติ ทำให้การฟอกเงินในคดีเกี่ยวกับการพนันในประเทศไทยจึงมีค่อนข้างน้อย ขณะนี้กรมสอบสวนคดีพิเศษมีการดำเนินคดีการพนันหายผลฟุตบอล 10 คดี โดยใช้กฎหมายตามพระราชบัญญัติคอมพิวเตอร์ดำเนินการจับกุมตามตามบัญชีท้ายพระราชบัญญัติการสอบสวนพิเศษ พ.ศ. 2547 มีมูลค่ากว่า 100 ล้านบาท

มุมมองของเจ้าหน้าที่ ป.ป.ส. ระดับสูง ระบุว่า นักพนันชาวไทยเป็นอุปสงค์ (Demand) ของบ่อนการพนันตามแนวชายแดนไทยกับประเทศเพื่อน และการพนันออนไลน์ ปิดเว็บนี้อีกเว็บก็เปิดใหม่อัตโนมัติเพราะเป็น backup server การจับกุมเรื่องนี้ถ้าไม่มีกฎหมายที่ครอบคลุมเรื่อง server ไม่มีความรู้ที่เพียงพอ ไม่มีการบังคับใช้กฎหมายที่ดีก็ไม่สามารถจับกุมได้ ทำให้การดำเนินคดีเกี่ยวกับการพนันในประเทศไทยจึงมีค่อนข้างน้อย

ดังนั้น อาจกล่าวได้ว่า บ่อนการพนัน มักจะถูกมองว่าเป็นแหล่งฟอกเงิน แหล่งหลบซ่อนของอาชญากรที่หลบหนีการจับกุม การค้ายาเสพติด และการค้าประเวณี เจ้าของบ่อนเป็นคนไทย ได้นำผลกำไรที่เกิดขึ้นจากการพนันกลับมาลงทุนในธุรกิจถูกกฎหมายประเภทอื่นๆ ซึ่งได้ผ่านกระบวนการฟอกจากสถาบันการเงินเรียบร้อยแล้วบางส่วนช่วยทำให้เกิดกิจกรรมทางเศรษฐกิจเกิดขึ้น เช่น การจ้างงาน มีรายได้ และมีการบริโภค ฯลฯ

4.5 สรุป

การพนันเป็นกิจกรรมที่เกิดขึ้นมาควบคู่กับสังคมมนุษย์ เป็นกิจกรรมที่มีผู้คนนิยมเล่นมากขึ้นตามลำดับ อันเป็นผลมาจากโลกาภิวัตน์ของการพนัน ทำให้รัฐบาลหลายประเทศมีการอนุญาตให้เล่นการพนันได้โดยมีกฎหมายรองรับอย่างถูกต้อง รัฐบาลหลายประเทศได้มีเป้าหมายในการแสวงหารายได้จากธุรกิจการพนันมากขึ้นอย่างเห็นได้ชัด ดังจะเห็นได้จากการที่มีรัฐบาลในภูมิภาคเอเชียหลายประเทศได้หันมาพิจารณาให้มีการอนุญาตให้เปิดธุรกิจการพนันอย่างกฎหมายมากขึ้นเป็นลำดับ มีการคาดการณ์กันว่า ในอีกไม่กี่ปีข้างหน้า ธุรกิจการพนันในภูมิภาคเอเชียจะแข่งขันธุรกิจการพนันในสหรัฐอเมริกาและยุโรปซึ่งเป็นตลาดเก่า ในแง่ของอัตราเติบโต และรายได้จากการพนัน ส่วนตลาดใหม่ของธุรกิจการพนันที่กำลังเกิดขึ้นในเอเชียจะกลายเป็นตลาดการพนันที่กำลังซื้อและที่ถูกกฎหมายที่ใหญ่ที่สุดในโลกไปด้วย ดังนั้น โลกาภิวัตน์ของทุนนิยมการพนันไม่ได้ส่งผลต่อเฉพาะประเทศไทยเท่านั้น แต่ได้ส่งผลกระทบต่อทุกพื้นที่ทุกบริเวณ ทุกเขตปกครองที่การสื่อสารเข้าไปถึง ทุนนิยมการพนันสามารถตัดผ่านระบบความเชื่อศาสนา อุดมการณ์ทางการเมือง และลัทธิการปกครองอีกด้วย

สำหรับประเทศไทยการเล่นการพนันส่วนใหญ่ยังเป็นสิ่งที่ผิดกฎหมาย แม้ว่ารัฐจะผ่อนปรนให้มีการเล่นการพนันได้บางประเภท โดยทั่วไปแล้วบ่อนการพนันที่เปิดให้เล่นจะต้องได้รับไฟเขียวจากเจ้าหน้าที่รัฐในพื้นที่ก่อน การเปิดไฟเขียวให้หมายถึงได้มีการตกลงราคาค่าเช่าทางเศรษฐกิจ (Economic Rent) เรียบร้อยแล้ว ซึ่งเป็นการสะท้อนให้เห็นว่ารัฐบาลที่ผ่านมาขาดความสามารถในการบริหารจัดการกับเศรษฐกิจการพนันผิดกฎหมายเรื่อยมาจนถึงปัจจุบัน

ส่วนบ่อนการพนันชายแดนไทย ข้อมูลบ่งชี้ว่า เจ้าของกาสิโนบริเวณชายแดนไทยจำนวนไม่น้อยที่เป็นนักธุรกิจ นักการเมือง และผู้มีอิทธิพลที่มีความสัมพันธ์อันดีกับผู้นำทางการเมืองทั้งฝั่งไทยและผู้นำของประเทศเพื่อนบ้าน ดังจะเห็นได้จากพื้นที่กาสิโนตามแนวชายแดนไทยมักจะเป็นพื้นที่พิเศษที่ควบคุมโดยตรงจากผู้มีอำนาจทางการเมือง และถูกมองว่าเป็นแหล่งฟอกเงิน ดังรายงานกระทรวงการคลัง สหรัฐอเมริกา ระบุว่า กาสิโน คิงส์ โรมันซึ่งตั้งอยู่บริเวณสามเหลี่ยมทองคำที่เป็นจุดเชื่อมต่อของสามประเทศ คือ ไทย ลาว และเมียนมา และดำเนินงานโดยจำวเห่วย สักขาคีจิ้น-มาเก๊า นั้นเป็นอาชญากรรมทางเศรษฐกิจ เป็นแหล่งฟอกเงิน และการค้ามนุษย์ เป็นต้น

รูปแบบของการฟอกเงินจากการพนันในประเทศไทย คือ การเปลี่ยนเงินหรือทรัพย์สินที่ได้มาจากการเล่นการพนันประเภทที่รัฐไม่อนุญาต ซึ่งถือเป็นเศรษฐกิจผิดกฎหมายให้กลายเป็นเงิน หรือทรัพย์สินที่ได้มาโดยชอบด้วยกฎหมาย ซึ่งกระทำได้หลายวิธี เช่น การนำเงินออกไปเล่นพนันตามแนวชายแดนไทยกับประเทศเพื่อนบ้าน หรือในต่างประเทศ หรือเงินจากหวยใต้ดิน ซึ่งผู้เล่นหรือเจ้ามือจัดให้เล่นแล้วนำเงินที่ได้จากกิจกรรมดังกล่าวฝากเงินกับธนาคารหรือสถาบันการเงินต่างๆ ซึ่งเป็นรูปแบบที่ผู้ประกอบการการพนันออนไลน์นิยมใช้กันโดยผ่านระบบ e-banking หรืออาจใช้รูปแบบอื่นๆ ร่วมด้วย ขึ้นอยู่กับจำนวนเงินที่ต้องการฟอกในแต่ละครั้ง ส่วนจำนวนเงินที่เกี่ยวข้องกับการพนันผิดกฎหมาย จากการประเมินของนักวิชาการพบว่า มีวงเงินหมุนเวียนโดยประมาณ 200,000-250,000 ล้านบาทต่อปี แต่ในช่วง 20 ปีที่ผ่านมา ประเทศไทยไม่สามารถใช้กฎหมาย ปง.ดำเนินการยึดทรัพย์สินให้ตกเป็นของแผ่นดินได้เลยแม้แต่รายเดียว มีคดีในขั้นตอนการพิจารณาของสำนักงาน ปง.เพียง 5-7 คดีเท่านั้น และคดีก็สิ้นสุดในชั้นการไต่สวนของ สำนักงาน ปง.เท่านั้น แสดงให้เห็นกระบวนการบังคับใช้กฎหมายของภาครัฐและหน่วยงานที่เกี่ยวข้องของประเทศไทย ยังคงไร้ประสิทธิภาพและประสิทธิผล ปัญหาการฟอกเงินอันเนื่องจากการพนันที่ผิดกฎหมายทั้งการพนันภายในประเทศและพื้นที่ตามแนวชายแดน ซึ่งมีจำนวนเงินมหาศาลที่หมุนเวียนและกระจายฟอกผ่านสถาบันการเงินและธุรกิจต่างๆ ในแต่ละปี

บทที่ 5 การคอร์รัปชันกับการฟอกเงิน

5.1 คอร์รัปชันในบริบทโลก

ข้อมูลของ TI ระบุว่า สถานการณ์การคอร์รัปชันภาครัฐทั่วโลกอยู่ในระดับที่น่ากังวล เพราะมีประเทศมากกว่า 2 ใน 3 ทั่วโลกที่ได้คะแนนความโปร่งใสน้อยกว่าร้อยละ 5 หรือ 50 คะแนนตามฐานการวัดในปัจจุบัน อย่างไรก็ตาม จากการสำรวจของ Global Corruption Barometer (2013) โดยใช้วิธีการสัมภาษณ์บุคคลที่เกี่ยวข้องจำนวน 114,000 คน ครอบคลุม 107 ประเทศ และเขตการปกครองทั่วโลก พบว่า การคอร์รัปชันในกลุ่มพรรคการเมืองมีมากที่สุด รองลงมา ได้แก่ วงการตำรวจ ศาลยุติธรรม ข้าราชการ/พนักงานของรัฐ รัฐสภา/ฝ่ายนิติบัญญัติบริการทางการแพทย์และสาธารณสุข สื่อสารมวลชน องค์กรทางศาสนา และภาคเอกชน/ภาคธุรกิจ ตามลำดับ (สังคิต พิริยะรังสรรค์ รัตพงษ์ สอนสุภาพ และคณะ. 2558) ซึ่งนับเป็นข่าวร้ายในรอบสองทศวรรษที่มีการจัดตั้ง TI ขึ้นมา

สถานการณ์ดังกล่าวปรากฏในประเทศไทยเช่นกัน โดย TI พบว่า มีการคอร์รัปชันในกลุ่มพรรคการเมืองและวงการตำรวจมากที่สุดและคล้ายคลึงกับที่พบในประเทศต่างๆ ในภูมิภาคแถบเดียวกัน เช่น เกาหลีใต้มีพรรคการเมืองที่มีการคอร์รัปชันมากที่สุด มาเลเซีย อินโดนีเซีย ฟิลิปปินส์ และเวียดนาม มีการคอร์รัปชันของตำรวจมากที่สุด กัมพูชามีระบบศาลยุติธรรมที่คอร์รัปชันมากที่สุด ในขณะที่อินโดนีเซียมีการคอร์รัปชันของตำรวจรัฐสภาหรือฝ่ายนิติบัญญัติมีการคอร์รัปชันอยู่ในระดับสูง (Transparency International. 2013 : 17)

สรุปจากผลการสำรวจนี้ ได้ว่า การคอร์รัปชันยังคงเป็นปัญหาสำคัญของโลก เนื่องจากไม่มีประเทศใดในโลกที่ปลอดคอร์รัปชัน ข้าราชการประเทศที่มีปัญหาการคอร์รัปชันในระดับปานกลางถึงมากที่สุด มีจำนวนสูงถึง 3 ใน 4 หรือ ร้อยละ 75 ของประเทศต่างๆ ทั่วโลก เมื่อประเมินสถานการณ์หน่วยงานหรือองค์การระหว่างประเทศมีความเห็นตรงกันว่า การคอร์รัปชันทั่วโลกมีแนวโน้มที่สูงขึ้น โดยเฉพาะการคอร์รัปชันของนักการเมือง ตำรวจ และกระบวนการยุติธรรม เป็นที่น่าสังเกตว่า ผลการศึกษาในประเด็นนี้ของ Global Corruption Barometer สอดคล้องกับผลการศึกษาของธนาคารโลก ที่ระบุว่า ผู้ใช้อำนาจรัฐทั้งด้านนิติบัญญัติ ด้านบริหาร และด้านตุลาการมีแนวโน้มที่จะคอร์รัปชันมากที่สุด โดยเฉพาะเกี่ยวกับเงินงบประมาณแผ่นดิน

ธนาคารโลก ประเมินว่า สถานการณ์การขาดความโปร่งใสและการขาดความรับผิดชอบต่อหน้าที่ (Accountability) เป็นการสร้างโอกาสให้เกิดการคอร์รัปชันของหน่วยงานภาครัฐทั่วโลก กล่าวคือ หน่วยงานภาครัฐทั่วโลก ในช่วงระหว่างปี 2005 - 2011 มีคะแนนเฉลี่ยเพียง 2.9 จากคะแนนเต็ม 6 โดยกลุ่มประเทศในทะเลแคริบเบียนมีคะแนนสูงที่สุดอยู่ระหว่าง 3.8 - 3.9 คะแนนกลุ่มประเทศอาหรับมีคะแนนต่ำสุด อยู่ระหว่าง 2.3 - 2.5 คะแนน ส่วนภูมิภาคอื่น ๆ อยู่ในระดับกลางๆ อย่างไรก็ตาม เมื่อพิจารณาแนวโน้มการเปลี่ยนแปลงของแต่ละภูมิภาคแล้ว พบว่า สถานการณ์ไม่ได้เปลี่ยนแปลงไปจากเดิมมากนัก การคอร์รัปชันยังคงเป็นปัญหาที่อยู่ในระดับรุนแรงเช่นเดิม ([http:// www.worldbank.org/ida](http://www.worldbank.org/ida) เข้าถึงเมื่อวันที่ 20 ธันวาคม 2556)

อย่างไรก็ดี คอร์รัปชันมีวิวัฒนาการและเปลี่ยนรูปแบบไปตามกาลเวลาเช่นกัน เมื่อย้อนกลับไปดูผลสำรวจในช่วงปี 2003 - 2004 ของ World Economic Forum (2003 : 30 - 32) พบว่า การคอร์รัปชันทางการเมืองมีน้อยต่อการเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจและสังคมค่อนข้างมาก โดยเฉพาะอย่างยิ่งในประเทศกำลังพัฒนาและประเทศโลกด้อยพัฒนา เนื่องจากการคอร์รัปชันทางการเมืองได้ส่งผลต่อการกำหนดนโยบายทางเศรษฐกิจและการสร้างภาวะเสถียรเชิงนโยบายในรูปประชานิยม ซึ่งจะเชื่อมโยงและผูกติดกับการใช้จ่ายเงินงบประมาณแผ่นดินที่สูงเกินกว่า

ระดับปกติ ทั้งนี้ นโยบายดังกล่าวมีคุณลักษณะที่สำคัญ 3 ประการ คือ 1) การจ่ายเงินที่ผิดปกติให้แก่รัฐบาลสำหรับการตัดสินใจเชิงนโยบาย (Irregular payments in government policy-making) 2) การบริจาคเงินทางการเมืองที่ผิดกฎหมาย (Prevalence of illegal political donations) และ 3) เงินบริจาคถูกกฎหมายที่มีผลต่อการกำหนดนโยบายสาธารณะ (Policy consequences of legal political donations) ทั้งนี้ หากดูผลการศึกษาของ Global Corruption Report (2004 : 11 - 17) ที่ชี้ว่า กระบวนการที่เข้ามาเกี่ยวข้องกับการคอร์รัปชันทางการเมืองประกอบด้วย ระเบียบการใช้เงินในทางการเมือง (Political Finance) การเปิดเผยและการบังคับใช้กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการใช้เงินในทางการเมือง (Disclosure and Enforcement) การเลือกตั้งและการขายเสียง (Elections - vote Buying) เงินของภาคธุรกิจเอกชนที่เกี่ยวข้องกับการเมือง (Corporate Money) และการใช้อำนาจหน้าที่โดยมิชอบ (Tacking the abuse of office) เป็นต้น

นอกจากนี้ TI ยังชี้ว่า ประเทศที่ยากจนที่สุดในโลกเป็นกลุ่มที่มีโอกาสเกิดการคอร์รัปชันมากที่สุดเพราะมีความอ่อนแอในเชิงโครงสร้างและการควบคุม อย่างไรก็ตาม ประเทศที่พัฒนาแล้วหลายประเทศก็มีความเสี่ยงสูงที่จะเกิดการคอร์รัปชันมากขึ้นเช่นเดียวกัน ซึ่งได้แก่ กรีซ อิตาลี และสหรัฐอเมริกา แม้จะมีโครงสร้างและการควบคุมที่ดีกว่า สิ่งที่น่ากังวลที่สุด คือ TI ยังชี้ว่า ผลกระทบของปัญหาการคอร์รัปชันกระจายไปทุกส่วนของสังคมและขั้นตอนการทำงานเพื่อแก้ไขปัญหาสำคัญอื่น ๆ ของโลก เช่น การรับมือกับภาวะโลกร้อนและการลดปัญหาความยากจน ซึ่งเป็นส่วนสำคัญของเป้าหมายในการพัฒนาแห่งสหประชาชาติ (Transparency International : 2012)

การจัดอันดับ ในปี 2009 ประเทศที่มีการคอร์รัปชันน้อยหรือใช้อำนาจในทางที่ผิดน้อยที่สุด 5 อันดับแรก ได้แก่ นิวซีแลนด์ เดนมาร์ก สิงคโปร์ สวีเดน และสวิตเซอร์แลนด์ สำหรับประเทศไทยอยู่ในอันดับที่ 84 จาก 180 ประเทศทั่วโลก มีคะแนน 3.4 จากคะแนนเต็ม 10 ต่อมาในปี 2013 พบว่า การใช้อำนาจในทางมิชอบ การรับสินบน และการกระทำที่ละเมิดกฎหมาย ซึ่งสำรวจจาก 177 ประเทศ โดยกำหนดระดับคะแนนจาก 0 คือ มีการคอร์รัปชันสูงมาก ไปจนถึง 100 คือ มีความโปร่งใส ผลการสำรวจ พบว่า เดนมาร์ก และนิวซีแลนด์ อยู่ในอันดับ 1 ร่วมกัน ได้ 91 คะแนน ซึ่งทั้งสองประเทศเคยอยู่ในอันดับหนึ่งร่วมกันในปีก่อนหน้านี้ คือปี 2012 ด้วย ฟินแลนด์ และสวีเดน อยู่ในอันดับ 3 ร่วมกัน ได้ 89 คะแนน ขณะที่อันดับ 5 ร่วมกัน 2 ประเทศ คือ นอร์เวย์ และสิงคโปร์ ได้ 86 คะแนน สวิตเซอร์แลนด์ อยู่ในอันดับที่ 7 ได้ 85 คะแนน อันดับ 8 เป็นเนเธอร์แลนด์ 83 คะแนน และอันดับ 9 มี 2 ประเทศ ได้แก่ ออสเตรเลีย และแคนาดา ประเทศละ 81 คะแนน

อย่างไรก็ตาม เมื่อพิจารณาจากบรรดาประเทศมหาอำนาจของโลก พบว่า เยอรมนีอยู่ในอันดับที่ 12 มี 78 คะแนน ตามด้วยอังกฤษที่อยู่ในอันดับ 14 มี 76 คะแนน ญี่ปุ่นอยู่ในอันดับที่ 18 ได้ 74 คะแนน สหรัฐฯ อยู่ในอันดับที่ 19 ได้ 73 คะแนน ฝรั่งเศสได้ 71 คะแนนอยู่ในอันดับที่ 22 ส่วนจีนอยู่ในอันดับที่ 80 ได้ 40 คะแนน สำหรับประเทศไทยได้ 35 คะแนน อยู่ในลำดับที่ 102 จากเดิมเมื่อเปรียบเทียบกับในปีที่ผ่านมา ไทยได้ 37 คะแนน อยู่ในลำดับที่ 88 หรือตกลงมา 14 อันดับ เมื่อเปรียบเทียบกับประเทศอื่น ๆ ในอาเซียน พบว่า สิงคโปร์อยู่ในอันดับสูงสุด กล่าวคือ อยู่ในลำดับที่ 5 มี 86 คะแนนตามด้วยบรูไนอยู่ในลำดับที่ 38 มี 60 คะแนน มาเลเซียอยู่ในลำดับที่ 53 มี 50 คะแนน ฟิลิปปินส์อยู่ในลำดับที่ 94 มี 36 คะแนน อินโดนีเซียอยู่ในลำดับที่ 114 มี 32 คะแนน เวียดนามอยู่ในลำดับที่ 116 ได้ 31 คะแนน ลาวอยู่ในลำดับที่ 140 มี 26 คะแนน และกัมพูชาอยู่ในลำดับที่ 160 ได้ 20 คะแนน ประเทศที่ถือว่ามีการพัฒนาการดีที่สุดในปี 2013 คือ เมียนมา ซึ่งได้คะแนนเพิ่มขึ้นถึง 6 คะแนนจนปรับขึ้นมาอยู่ในลำดับที่ 157 หลังจากที่มีการเปลี่ยนแปลงประเทศจากระบอบเผด็จการทหารมาเป็นประชาธิปไตยมากขึ้น ทำให้การประกอบธุรกิจเติบโตอย่างรวดเร็ว มีการปรับตัวให้เกิดความโปร่งใสและปรับปรุงแก้ไขกฎหมาย

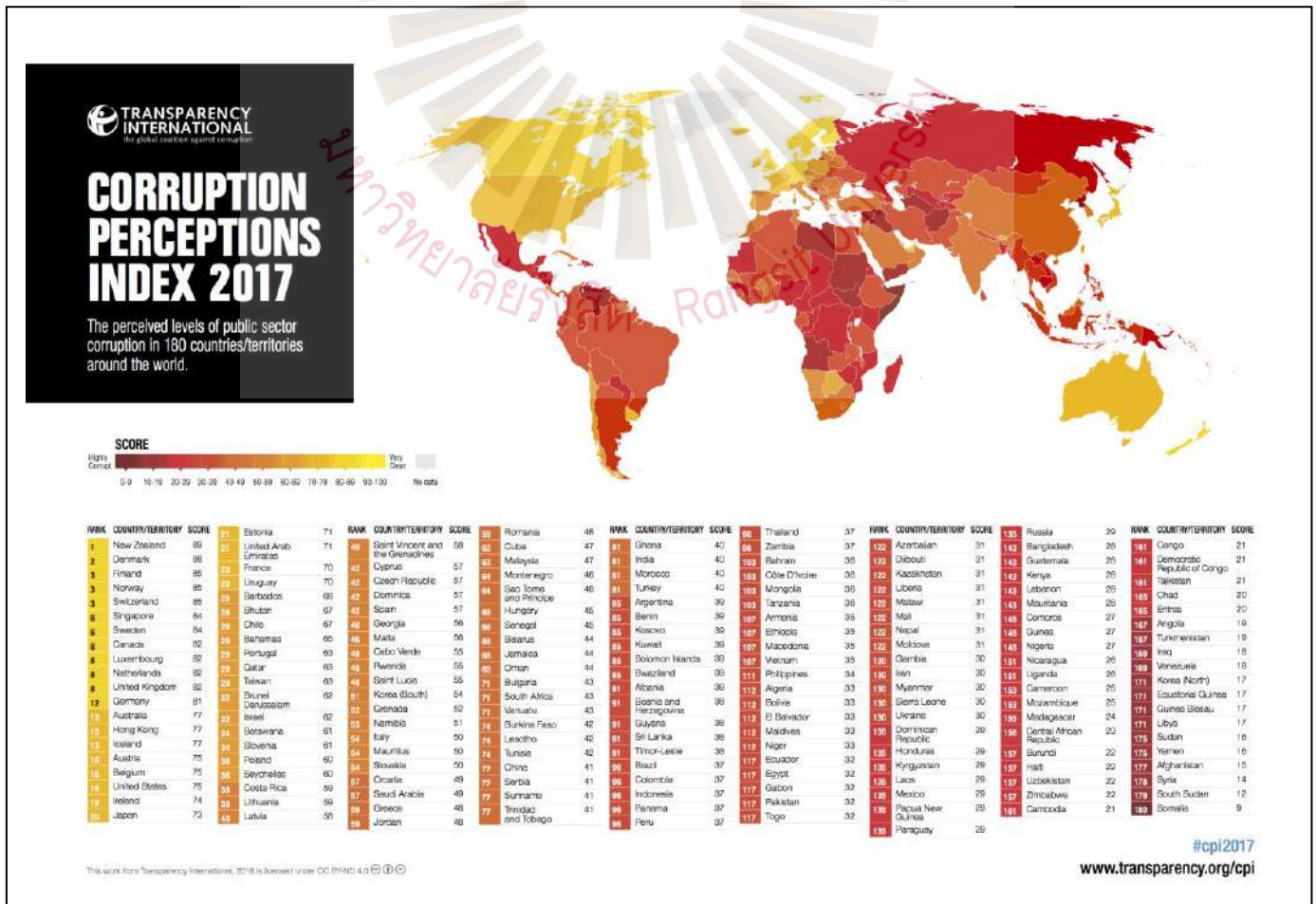
ต่าง ๆ เพื่อให้ประเทศมีความน่าเชื่อถือมากขึ้น ดังตารางที่ 4.6 โดย 10 อันดับประเทศท้ายตาราง เริ่มจากซีเรีย เติร์กเมนิสถาน และอุซเบกิสถาน อยู่ในลำดับที่ 168 ร่วมกันได้ 17 คะแนน อิรักอยู่ที่ลำดับ 171 มีอยู่ 16 คะแนน ตามด้วยลิเบียในลำดับ 172 ได้ 15 คะแนน ลำดับที่ 173 เป็นชูดานใต้ มี 14 คะแนน ส่วนชูดานอยู่ในลำดับที่ 174 ได้ 11 คะแนน ปิดท้ายด้วยอัฟกานิสถาน เกาหลีเหนือและโซมาเลีย อยู่ในลำดับที่ 175 ซึ่งเป็นลำดับสุดท้าย ร่วมกัน 8 คะแนน

ในการจัดอันดับประจำปี 2558 นี้ องค์กรเพื่อความโปร่งใสนานาชาติ (Transparency International) ได้จัดอันดับประเทศทั้งหมด 168 ประเทศทั่วโลก ปรากฏว่า ประเทศเดนมาร์กได้คะแนนสูงสุด 91 คะแนน สามารถรักษาแชมป์เป็นอันดับหนึ่งได้สองปีซ้อน ขณะที่ประเทศที่ได้คะแนนลดลงจากเดิมอย่างมากกว่าปีที่แล้ว ได้แก่ บราซิล กัวเตมาลา และเลโซโธ เมื่อเปรียบเทียบอันดับเฉพาะกลุ่มประเทศอาเซียน ประเทศไทยมีคะแนนเป็นอันดับที่สาม รองจากสิงคโปร์และมาเลเซีย

สำหรับในปี 2560 นั้นปรากฏว่า 2 ใน 3 จาก 180 ประเทศทั่วโลกยังคงได้คะแนนต่ำกว่า 50 คะแนน เช่นเดียวกับปีก่อน และมีค่าคะแนนเฉลี่ยที่ 43 คะแนน สำหรับประเทศที่ได้อันดับหนึ่ง คือ นิวซีแลนด์ ด้วยคะแนน 89 คะแนน เอาชนะเดนมาร์กไปได้หลังจากที่ในปี 2016 ครองอันดับหนึ่งร่วมกันเพราะมี 90 คะแนนเท่ากัน โดยเดนมาร์กที่ครองอันดับสองของปีนี้ได้ 88 คะแนน อย่างไรก็ตาม สองประเทศมีคะแนนที่ลดลง

และประเทศจากทวีปเอเชีย สิงคโปร์ยังคงทำชื่อเสียงเช่นเดิม ถึงแม้คะแนนได้เท่าปีก่อน คือ 84 แต่อันดับเลื่อนขึ้นมาอยู่ที่ 6 จากอันดับที่ 7 ส่วนของประเทศไทยได้เพิ่มขึ้น 2 คะแนนเป็น 37 คะแนน จากคะแนนเดิม 100 คะแนน ส่งผลให้ลำดับเลื่อนขึ้นมาอยู่ที่ 96 ใน 180 ประเทศจากอันดับที่ 101 ในปี 2559 จาก 176 ประเทศ

ภาพที่ 5.1 ภาพลักษณ์ความโปร่งใสในปี พ.ศ. 2560



ชั้นด้วยเช่นเดียวกัน เนื่องจากโครงสร้างสังคมวัฒนธรรมได้เอื้อให้รัฐมีอำนาจมาก จึงเป็นการเพิ่มโอกาสในการคอร์รัปชันให้สูงตามไปด้วย (Kathri, Amad , Johnson : 2003) ในขณะที่กรอบความร่วมมือในการต่อต้านการคอร์รัปชันในระดับอาเซียนยังไม่มี ความชัดเจนและเอาจริงเอาจังในทางปฏิบัติ ถึงแม้ว่าในปัจจุบันอาเซียนจะมีบันทึกความเข้าใจระหว่างรัฐบาลในเรื่องต่อต้านการคอร์รัปชัน (Southeast Asia Parties Against Corruption (SEA - PAC) แล้วก็ตามแต่ความร่วมมือดังกล่าวยังอยู่ภายใต้กรอบของอนุสัญญา UNCAC และ APEC ที่มีสาระสำคัญ คือ 1) ประเทศสมาชิกจะต้องดำเนินการตามขั้นตอนภายใต้กรอบของอนุสัญญา UNCAC 2) ปฏิเสธการให้ที่หลบพักพิงแก่เจ้าหน้าที่และบุคคลที่ทำการคอร์รัปชัน 3) ประเทศสมาชิกจะต้องต่อต้านการคอร์รัปชันทั้งที่เกิดในภาครัฐและภาคเอกชน 4) การทำงานร่วมกันระหว่างภาครัฐและภาคเอกชนในการต่อต้านการคอร์รัปชัน และ 5) กลุ่มประเทศสมาชิก APEC จะต้องร่วมมือต่อสู้กับการคอร์รัปชัน และการสร้างความโปร่งใสในภูมิภาค

5.2 คอร์รัปชันในบริบทประเทศไทย

ปัจจุบันสถานการณ์การคอร์รัปชันในประเทศไทยมีแนวโน้มที่รุนแรงเพิ่มขึ้น และกลายเป็นปัญหาที่เรื้อรังจากการศึกษาที่ผ่านมาซึ่งมีข้อมูลยืนยันอย่างชัดเจนและมีความเห็นตรงกันในประเด็นนี้ เช่นการศึกษาของสังคิต พิริยะรังสรรค์ และคณะ (2547 : 7 - 72) สังคิต พิริยะรังสรรค์ (2549 : 27 - 28) นอกจากนี้ ดัชนีชี้วัดภาพลักษณ์การคอร์รัปชันของประเทศไทยในระหว่างปี พ.ศ.2538 - 2555 ซึ่งคาบเกี่ยวกับรัฐบาลหลายชุดแสดงให้เห็นว่าในช่วงกว่าหนึ่งทศวรรษที่ผ่านมาดัชนีชี้วัดภาพลักษณ์การคอร์รัปชันของประเทศไทยมีค่าเฉลี่ยเพียง ร้อยละ 3.3 เท่านั้น (จากคะแนนเต็ม 10) ตัวชี้วัดนี้แสดงให้เห็นว่า ระดับการคอร์รัปชันของไทยยังคงมีความรุนแรงอยู่มาก ในทางกลับกันเป็นการสะท้อนให้เห็นว่าที่ผ่านมา การแก้ปัญหาการคอร์รัปชันของไทยยังไม่ประสบความสำเร็จเลย ทั้งๆ ที่ประเทศไทยมีการเปลี่ยนแปลงด้านโครงสร้างสถาบันที่เกี่ยวข้องกับการต่อต้านคอร์รัปชันอย่างมากแล้วก็ตาม กล่าวคือ นับตั้งแต่มีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญปี พ.ศ. 2540 มาจนถึงรัฐธรรมนูญ ปี พ.ศ. 2550 ได้มีการจัดตั้งองค์กรและหน่วยงานขึ้นมาอีกหลายหน่วยงาน เพื่อทำหน้าที่ป้องกันและปราบปรามการทุจริต อาทิเช่น สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (ป.ป.ช.) และสำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาครัฐ (ป.ป.ท.) ฯลฯ ตลอดจนมีการบัญญัติ หรือปรับแก้ไขกฎหมายต่าง ๆ อีกเป็นจำนวนมาก เพื่อใช้เป็นเครื่องมือในการแก้ไขและป้องกันปัญหาการคอร์รัปชันของประเทศแล้วก็ตาม แต่ผลลัพธ์ของการต่อต้านคอร์รัปชันกลับไม่ดีขึ้น ซึ่งสะท้อนให้เห็นได้จากค่าเฉลี่ยของภาพลักษณ์การคอร์รัปชันของไทย

จากตารางที่ 5.1 ที่แสดงดัชนีชี้วัดภาพลักษณ์การคอร์รัปชันของประเทศไทยในช่วงสองทศวรรษ คือ ระหว่างปี พ.ศ. 2538 - 2558 แสดงให้เห็นว่า แม้ว่าคะแนนของประเทศไทยจะปรับตัวดีขึ้นจาก 2.79 คะแนนในปี พ.ศ. 2538 มาเป็น 3.4 คะแนนในปี พ.ศ. 2555 กระนั้นก็ตาม เมื่อเปรียบเทียบกับลำดับที่และจำนวนประเทศที่ถูกสำรวจที่เพิ่มขึ้นพบว่า ลำดับของประเทศไทยตกลงเป็นอันมากเมื่อเปรียบเทียบกับประเทศต่าง ๆ ทั่วโลก กล่าวคือ ลำดับของประเทศไทยจากลำดับที่ 34 ในปี พ.ศ. 2538 กลายเป็นลำดับที่ 88 ในปี พ.ศ. 2555 อย่างไรก็ตาม การจัดอันดับดัชนีชี้วัดภาพลักษณ์การคอร์รัปชันประจำปี พ.ศ. 2558 ประเทศไทยได้คะแนน 38 คะแนนจากคะแนนเต็ม 100 คะแนน อยู่อันดับที่ 76 จาก 168 ประเทศทั่วโลก และเป็นอันดับที่ 3 ในกลุ่มประเทศอาเซียนลำดับ

ตารางที่ 5.1 ดัชนีชี้วัดภาพลักษณ์คอร์รัปชันของประเทศไทยระหว่างปี พ.ศ.2538 - 2558

ปี พ.ศ.	คะแนน	อันดับที่	จำนวนประเทศ
2538	2.79	34	41
2539	3.33	37	54
2540	3.06	39	52
2541	3.00	61	85
2542	3.20	68	98
2543	3.20	60	90
2544	3.20	61	91
2545	3.20	64	102
2546	3.30	70	133
2547	3.60	64	146
2548	3.80	59	159
2549	3.60	63	163
2550	3.30	63	163
2551	3.50	80	180
2552	3.40	78	178
2553	3.50	80	183
2554	3.40	80	182
2555	3.40	88	174
2556	3.50	102	177
2557	3.80	85	175
2558	3.80	76	168

ที่มา : <http://www.transparency.org>

จากการจัดอันดับการคอร์รัปชันของประเทศไทยในภูมิภาคเอเชียในช่วงปี พ.ศ. 2550 - 2556 โดย PERC (Political and Economic Risk Consultancy Ltd.) พบว่า ประเทศไทยมีระดับความเสี่ยงสูงทั้งด้านเศรษฐกิจและการเมือง โดยอยู่ลำดับที่ 9 จากจำนวนทั้งหมด 17 ประเทศที่ถูกสำรวจ ซึ่งประกอบด้วยประเทศสิงคโปร์ ฮองกง ญี่ปุ่น มาเก๊า ไต้หวัน จีน เกาหลีใต้ อินเดีย เวียดนาม อินโดนีเซีย ไทย และฟิลิปปินส์ โดยประเทศไทยมีระดับความเสี่ยงในปี พ.ศ. 2550 อยู่ที่ 8.03 และ 8.00 ในปี พ.ศ. 2551 อย่างไรก็ตาม อันดับความเสี่ยงของไทยยังคงจัดอยู่ในกลุ่มประเทศที่ยังมีความเสี่ยงสูงอยู่เช่นเดิม

ในปี 2560 การสำรวจค่าดัชนีการรับรู้การทุจริตในภาครัฐยังมีความหลากหลายสูงในเอเชียแปซิฟิก เพราะมีประเทศที่ได้คะแนนสูงสุดอันดับหนึ่งอย่างนิวซีแลนด์ ขณะที่สิงคโปร์มีอันดับที่ดีขึ้น และมีประเทศที่ได้คะแนนแย่ เช่น กัมพูชา เกาหลีเหนือ โดยมากกว่าครึ่งหนึ่งของประเทศในเอเชียแปซิฟิกมีคะแนนน้อยกว่า 50 คะแนน ส่งผลให้ทั้งภูมิภาคมีคะแนนเฉลี่ย 44 คะแนน และหากวัดจากค่าคะแนนตั้งแต่ 0 ที่คอร์รัปชันฝังรากลึกจนเป็นปัญหาเชิงโครงสร้าง ไปจนถึง 100 ที่คอร์รัปชันน้อยสุดนั้น ถือว่าเอเชียแปซิฟิกสอบตก

ไม่มีประเทศใดในเอเชียแปซิฟิกที่ทำคะแนนได้ถึง 100 เต็ม แม้แต่นิวซีแลนด์หรือสิงคโปร์ ในรอบ 6 ปีที่ผ่านมา มีเพียง 2-3 ประเทศเท่านั้นที่มีการเปลี่ยนแปลงเล็กน้อย แต่ก็ส่งสัญญาณที่ดีขึ้น ส่วนอินโดนีเซียยังต้องต่อสู้กับการคอร์รัปชันไปอีกนาน อย่างไรก็ตาม ในรอบ 5 ปีได้คะแนนดีขึ้นเป็น 37 จาก 32 คะแนนเป็นผลจากการดำเนินงานของหน่วยงานต่อต้านการคอร์รัปชัน และอันดับเลื่อนขึ้นเป็น 96 เท่ากับไทย นอกจากนี้ ยังมีบางประเทศที่อันดับไม่ขยับไปไหนเลย คือ เกาหลีใต้ ที่คะแนนทรงตัวมาตลอด 5 ปี

ดัชนีชี้วัดภาพลักษณ์ปี 2560 ยังแสดงให้เห็นว่า การคอร์รัปชันยังเป็นปัญหาใหญ่ในบางประเทศ แม้จะมีประชาชนลุกขึ้นต่อสู้ แต่มีหลายประเทศที่นักข่าว นักกิจกรรม ผู้นำฝ่ายค้าน หรือแม้แต่หน่วยงานที่ทำหน้าด้านนี้ ถูกข่มขู่ หรือร้ายแรงกว่านั้นคือถูกฆาตกรรม โดยฟิลิปปินส์และมัลดีฟเป็นสองประเทศที่สถานการณ์ด้านนี้แย่ในรอบ 6 ปี มีนักข่าวที่ขุดคุ้ยการทุจริตถูกฆาตกรรมจำนวน 15 คน

นอกจากนี้ พื้นที่เสรีภาพของพลเมืองถูกจำกัดให้แคบลง องค์กรที่ทำงานด้านเสรีภาพพลเมืองในกัมพูชา ปาปัวนิวกินี และจีน ถูกข่มขู่คุกคามจากทางการอย่างต่อเนื่องแต่ประเทศที่ย่อมมีประเด็นของตัวเองให้แก้ไข แต่รายงานมองว่าแม้ปัญหาการทุจริตคอร์รัปชันยังไม่หมดไป แต่สามารถทำให้ดีขึ้นได้หากมีความตั้งใจจากฝ่ายการเมืองและมีการวางยุทธศาสตร์ที่ดี และไม่ควรที่จะคำนึงถึงคะแนน อันดับ หรือวิธีการจัดอันดับ สิ่งที่ต้องทำ คือ มองว่าส่วนไหนที่ทำได้ก็ทำไปก่อน เพื่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงอย่างเห็นได้ชัด ซึ่งจะทำให้มีการเปลี่ยนแปลงที่แท้จริง การแก้ไขปัญหบบของครมมีความจำเป็น มิฉะนั้นผลในการจัดอันดับครั้งต่อไปทำได้ดีที่สุกก็เพียงดีขึ้นเล็กน้อย หรือทำให้แย่ลงไปอีก

ในการให้ค่าคะแนน CPI ปี 2560 นี้ องค์กรเพื่อความโปร่งใสนานาชาติให้คะแนนและจัดอันดับประเทศไทยโดยพิจารณาข้อมูลจากแหล่งข้อมูล 9 แหล่งเท่ากับปี 2559 อย่างไรก็ตาม กลับมีคะแนนปรากฏอยู่เพียง 8 แหล่ง โดยมี 3 แหล่งที่ให้คะแนนไทยเพิ่มขึ้น คะแนนลดลง 3 แหล่ง ให้คะแนนเท่าเดิม 2 แหล่ง สามารถสรุปแต่ละแหล่งข้อมูลได้ ดังนี้

1. แหล่งข้อมูลที่ประเทศไทยได้คะแนนเพิ่มขึ้นจากปีก่อนมี 3 แหล่ง คือ

1.1 *World Justice Project (WJP): Rule of Law Index* ได้คะแนน 40 คะแนน เพิ่มขึ้นจาก 37 คะแนน ในปีที่ผ่านมา โดย WJP ประเมินค่าความโปร่งใสโดยใช้หลักนิติรัฐ

1.2 *Global Insight Country Risk Rating (GI)* ได้ 35 คะแนน จาก 22 คะแนนปีที่ผ่านมา โดย GI ประเมินปัจจัยเกี่ยวกับการดำเนินธุรกิจที่ต้องเกี่ยวกับคอร์รัปชัน การแทรกแซงของเจ้าหน้าที่รัฐในการดำเนินธุรกิจ การให้สินบนและสิ่งตอบแทนสำหรับพิจารณาสัญญาและขอใบอนุญาต

1.3 *World Economic Forum Executive Opinion Survey 2017* ได้คะแนนเพิ่มขึ้นเป็น 42 จาก 37 คะแนน โดยเป็นการสำรวจความคิดเห็นเกี่ยวกับการจ่ายสินบนในเรื่องการส่งออกและนำเข้า สาธารณูปโภค ภาษี การจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐ และคำตัดสินคดีของศาล รวมถึงการยกย่ายถ่ายเทเงินจากภาครัฐไปสู่เอกชน

2. แหล่งข้อมูลที่ประเทศไทยได้คะแนนลดลงกว่าปีก่อนมี 3 แหล่ง คือ

2.1 *IMD World Competitiveness Yearbook 2017* วัตถุประสงค์เกี่ยวกับการติดสินบนและการคอร์รัปชัน คะแนนลดลงจาก 44 คะแนน เป็น 43 คะแนน

2.2 *Bertelsmann Foundation Transformation Index (BF-BTI)* ได้คะแนน 37 คะแนน ลดลงจาก 40 คะแนนในปีก่อน โดย BF-BTI ใช้ผู้เชี่ยวชาญวิเคราะห์และประเมินกระบวนการเปลี่ยนแปลงไปสู่ประชาธิปไตยและระบบ

เศรษฐกิจแบบตลาดเสรี และดูความเปลี่ยนแปลง 3 ด้าน คือ 1. ด้านการเมือง 2. ด้านเศรษฐกิจ 3. ด้านการจัดการของรัฐบาล

2.3 *Varieties of Democracy Project* แหล่งข้อมูลใหม่ในปีที่แล้ว ให้คะแนนไทย 23 คะแนน ลดลงจาก 24 คะแนนในปีที่ผ่านมา โดยวัดเกี่ยวกับความหลากหลายของประชาธิปไตย การเลือกตั้ง เสรีภาพ การเปิดให้มีการแลกเปลี่ยนความคิดเห็น ความเห็นพ้องต้องกันของทุกฝ่าย

3. แหล่งข้อมูลที่ประเทศไทยได้คะแนนเท่ากับปีก่อน มี 2 แหล่ง คือ

3.1 *International Country Risk Guide (ICRG): Political Risk services* ได้ 32 คะแนนเท่ากับปีก่อน โดย ICRG เป็นองค์กรแสวงหากำไร ให้บริการวิเคราะห์วิจัยและจัดอันดับสถานะความเสี่ยงระดับประเทศ ประเมินความเสี่ยงด้านการเมือง ด้านเศรษฐกิจ และด้านการเงิน

3.2 *Economist intelligence Unit (EIU): Country Risk Rating* ได้ 37 คะแนนเท่ากับปีก่อน โดย EIU วิเคราะห์เชิงลึกเกี่ยวกับความเสี่ยงที่ระบบเศรษฐกิจของประเทศต้องเผชิญ

สำหรับแหล่งข้อมูลที่ไม่ปรากฏคะแนน คือ Political and Economic Risk Consultancy (PERC) ที่วัดภาพลักษณ์เกี่ยวกับปัญหาคอร์รัปชันในประเทศ จากปีก่อนได้ 38 คะแนน

ดัชนีชี้วัดภาพลักษณ์ที่ Transparency International จัดทำขึ้น ปีนี้เป็นครั้งที่ 23 นับจากปี 1995 ที่มีการจัดทำครั้งแรก และเป็นปีที่ครบรอบ 25 ปีของการก่อตั้งอีกด้วย CPI คือ ดัชนีชี้วัดภาพลักษณ์ปัญหาคอร์รัปชันของประเทศต่างๆ ทั่วโลก โดยเป็นการวัดจากภาพลักษณ์การคอร์รัปชันของภาครัฐหรือราชการในสายตาผู้เชี่ยวชาญและนักธุรกิจ ด้วยการให้คะแนนตั้งแต่ระดับ 0 คือ คอร์รัปชันมากที่สุด ไปจนถึง 100 คือ คอร์รัปชันน้อยที่สุด ประเทศใดมีคะแนน CPI ต่ำประเทศนั้นมีความโปร่งใสในคอร์รัปชันสูง

การจัดทำดัชนีชี้วัดภาพลักษณ์ปีนี้มีการสำรวจนักธุรกิจและการประเมินของผู้เชี่ยวชาญถึง 13 ครั้ง และผ่านวิเคราะห์ที่เชื่อมโยงการคอร์รัปชัน เสรีภาพของสื่อ และเสรีภาพของพลเมืองทั่วโลก

องค์กรเพื่อความโปร่งใสนานาชาติระบุในเอกสารข่าวว่า ในช่วง 6 ที่ผ่านมามากมาย ประเทศได้มีคะแนน CPI ที่เพิ่มขึ้นตั้งแต่ ไอวอรีโคสต์ เซเนกัล และ สหราชอาณาจักร แต่ยังมีอีกหลายประเทศที่คะแนนลดลง เช่น ซีเรีย เยเมน และออสเตรเลีย โดยที่ ซีเรีย ซูดาน และโซมาเลีย มีคะแนนต่ำสุด คือ 14 คะแนน 12 คะแนน และ 9 คะแนน ตามลำดับ

ภูมิภาคที่มีคะแนนเพิ่มขึ้นสูงสุด คือ ยุโรปตะวันตก โดยมีคะแนนเฉลี่ย 66 คะแนน ส่วนภูมิภาคที่มีคะแนนต่ำสุด คือ กลุ่มประเทศที่ตั้งอยู่ทางตอนใต้ของทะเลทรายซาฮาราในทวีปแอฟริกา (Sub-Saharan Africa) ที่มีคะแนนเฉลี่ย 32 กับยุโรปตะวันออกและเอเชียกลางที่มีคะแนนเฉลี่ย 34 คะแนน

รายงานระบุว่า ปัญหาการคอร์รัปชันยังคงค่อนข้างหนักหนาในกว่า 2 ใน 3 ของประเทศที่ทำการจัดอันดับทั้งหมด และผลการจัดอันดับในปีนี้เป็นที่น่าพอใจ เพราะแม้ว่าจะมีการต่อต้านการคอร์รัปชันทั่วโลกแต่ประเทศส่วนใหญ่ยังผลักดันการต่อต้านคอร์รัปชันได้ช้ามาก แทบจะไม่มีควมคืบหน้าในรอบ 6 ปีที่ผ่านมา นอกจากนี้ยังพบว่าประเทศที่ไม่มีการคุ้มครองเสรีภาพสื่อและ NGOs มีแนวโน้มที่จะได้คะแนน CPI ต่ำมาก

ส่วนตัวชี้วัดอีกตัวหนึ่งที่สามารถสะท้อนความรุนแรงของปัญหาการคอร์รัปชันในประเทศไทยได้ คือ การดูจากจำนวนเรื่องร้องเรียนและการขู่ความผิดเกี่ยวกับการคอร์รัปชันของสำนักงาน ป.ป.ช. ระหว่างปี พ.ศ.2551 – 2553 ในปี พ.ศ. 2551 มีเรื่องกล่าวหาเรื่องร้องเรียนเป็นจำนวน 8,682 เรื่อง รับใหม่ 3,029 เรื่อง ป.ป.ช. ดำเนินการเสร็จ 3,089 เรื่อง มีเรื่องคงเหลือที่ยังไม่ได้ดำเนินการทั้งสิ้น 5,593 เรื่อง และเมื่อสิ้นปี พ.ศ. 2557 ปรากฏว่ามีเรื่องกล่าวหาเรื่องร้องเรียนเพิ่มขึ้นเป็น 11,450 เรื่อง เป็นเรื่องค้างยกมา 8,484 เรื่อง เป็นเรื่องรับใหม่ 2,966 เรื่อง ที่ ป.ป.ช. ดำเนินการ

แล้วเสร็จ 1,972 เรื่อง ทำให้มีเรื่องคงเหลือที่ยังไม่ได้ดำเนินการอยู่อีก 9,478 เรื่อง ตัวเลขดังกล่าวแสดงให้เห็นว่า ปัญหาการคอร์รัปชันในประเทศไทยยังคงมีระดับความรุนแรงอยู่มาก เพราะยังมีเรื่องร้องเรียนใหม่ๆ เข้ามาเฉลี่ยปีละเกือบ 3,000 เรื่อง ในขณะที่ความสามารถในการจัดการปัญหาของภาครัฐเป็นไปอย่างจำกัด (ดูตารางที่ 5.2)

ตารางที่ 5.2 จำนวนข้อกล่าวหาหรือร้องเรียนระหว่างปี พ.ศ. 2550 - 2557

ปีงบประมาณ พ.ศ.	จำนวนเรื่องกล่าวหาหรือร้องเรียน			เรื่องดำเนินการเสร็จ						คงเหลือ
	ยอดคงค้าง ยกมา	รับใหม่	รวม	ชี้มูลความ ผิด	ไม่รับ/ ไม่ยกขึ้น พิจารณา	ให้ข้อกล่าว หา ตกไป	ยังสิ้น พนักงาน สอบสวน	ส่ง หน่วยงาน อื่น	รวม	
	เรื่อง	เรื่อง	เรื่อง	เรื่อง	เรื่อง	เรื่อง	เรื่อง	เรื่อง	เรื่อง	
2550	๓๓,๕๓๕	๒,๘๒๔	๓๖,๓๕๙	๖๘	๓,๓๓๘	๒,๕๐๙	๕๓๓	๔,๕๒๗	๘,๙๖๕	๕,๖๕๒
2551	๕,๖๕๒	๓,๐๓๙	๘,๖๙๑	๖๓	๑๙๕	๕๘๙	๑๑๒	๒,๒๓๑	๓,๐๘๙	๕,๕๙๒
2552	๕,๕๙๒	๒,๓๗๙	๗,๙๗๑	๗๕	๑๙๕	๖๕๖	๙๙	๙๙๙	๑,๙๖๙	๖,๐๐๒
2553	๒,๘๒๔	๓,๐๓๙	๕,๘๖๓	๙๕	๒๒๖	๑,๐๕๗	๙๒	๔๐	๑,๕๖๐	๔,๒๙๖
2554	๗,๘๖๖	๓,๐๓๙	๑๐,๙๐๕	๑๗๑	๒๒๖	๑,๒๗๐	๖๖	๕๓	๑,๖๖๖	๙,๒๓๙
2555	๗,๘๖๖	๒,๘๒๔	๑๐,๖๙๐	๑๓๑	๒๖๓	๑,๓๓๘	๒๐๖	๒,๐๖๕	๓,๙๖๓	๗,๗๒๗
2556	๗,๘๖๖	๒,๘๒๔	๑๐,๖๙๐	๙๖	๑๕๗	๑,๒๗๐	๓๑๕	๓๔๓	๒,๒๘๑	๘,๔๐๙
2557	๘,๔๐๙	๒,๘๒๔	๑๑,๒๓๓	๑๐๒	๓๒๕	๑,๕๖๖	๒๔	๓๐๑	๑,๙๑๘	๙,๓๑๕

ที่มา : รายงานผลการปฏิบัติงานของ คณะกรรมการ ป.ป.ช. ประจำปี 2557. หน้า 18.

การคอร์รัปชันกับหน่วยงานภาครัฐมีความสัมพันธ์กันอย่างไร? จากข้อมูลของ สำนักงาน ป.ป.ช. ได้รวบรวมไว้ในปี พ.ศ. 2553 แสดงให้เห็นว่า หน่วยงานภาครัฐใดที่มีหน้าที่ปกครองดูแลใกล้ชิดประชาชนมักจะเปิดโอกาสให้เจ้าหน้าที่ภาครัฐกระทำการคอร์รัปชันได้ง่ายกว่าหน่วยงานอื่น ๆ จากข้อมูลดังกล่าว พบว่า กระทรวงมหาดไทย เป็นหน่วยงานที่มีการร้องเรียนและถูกชี้มูลความผิดมากเป็นอันดับหนึ่ง คือ คิดเป็น ร้อยละ 52.9 และ ร้อยละ 49.5 ตามลำดับ อันดับสอง เป็นส่วนราชการที่ไม่สังกัดกระทรวง คิดเป็น ร้อยละ 17.1 และ 11.6 ตามลำดับ แต่สิ่งที่น่ากังวลใจอย่างมาก คือ กระทรวงศึกษาธิการเป็นกระทรวงที่ถูกร้องเรียน และชี้มูลความผิดเรื่องการคอร์รัปชันมากเป็นอันดับที่สามของประเทศไทย โดยคิดเป็น ร้อยละ 6.8 และ 11.6 ตามลำดับ ส่วนอันดับสี่ คือ กระทรวงการคลัง คิดเป็น ร้อยละ 2.8 และ 10.5 ของจำนวนเรื่องร้องเรียน และถูกชี้มูลความผิดทั้งหมดตามลำดับ ดังนั้น เมื่อรวมเมื่อรวมหน่วยงานอันดับที่หนึ่งถึงอันดับที่สี่เข้าด้วยกันแล้วจะมีสัดส่วนของจำนวนเรื่องร้องเรียนและเรื่องที่ถูกชี้มูลความผิดเกินร้อยละ 80 ของทั้งสองกรณีตามลำดับ (ดูตารางที่ 5.3)

สำหรับเรื่องที่ถูกชี้มูลความผิดจำนวน 95 เรื่อง นั้น พบว่า ร้อยละ 22.1 เป็นการปฏิบัติหรือละเว้นการปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบหรือโดยทุจริต ร้อยละ 13.7 มีสัดส่วนเท่ากันสามกรณี คือ กรณีแรก เป็นการเบียดบังและยกยอกทรัพย์สินของทางราชการ กรณีที่สอง เป็นการเรียกรับสินบน และกรณีที่สาม เป็นการใช้อำนาจในตำแหน่งโดยทุจริต ร้อยละ 8.4 เป็นการกระทำโดยมุ่งหมายมิให้มีการแข่งขันราคาอย่างเป็นธรรมเพื่อเอื้อให้แก่ผู้เข้าทำการเสนอราคาขายใดรายหนึ่งให้เป็นผู้มีสิทธิทำสัญญากับหน่วยงานของรัฐ ร้อยละ 7.4 เป็นการกระทำผิดทางวินัยร้ายแรง ร้อยละ 5.3 มีสัดส่วนเท่ากันสองกรณี คือ กรณีแรก เป็นการร่ำรวยผิดปกติ และกรณีที่สอง เป็นการกระทำผิดทางวินัยไม่ร้ายแรง ร้อยละ 4.2 เป็นการเข้ามามีส่วนได้เสียเพื่อประโยชน์สำหรับตนเองและผู้อื่น ร้อยละ 2.1 มีสัดส่วนเท่ากันสองกรณี คือ กรณีแรก เป็นการทุจริตต่อหน้าที่ และกรณีที่สอง เป็นการช่วยเหลือบุคคลหนึ่งบุคคลใดมิให้ต้องรับโทษหรือให้รับโทษน้อยลง และร้อยละ 1.1 เป็นการรู้หรือมีพฤติการณ์ปรากฏแจ้ง

ชี้ว่าควรรู้ว่าการเสนอราคาต่อหน่วยงานของรัฐ พ.ศ. 2542 และละเว้นไม่ดำเนินการเพื่อให้มีการยกเลิกการดำเนินการเกี่ยวกับการเสนอราคา

จากฐานข้อมูลของสำนักงาน ป.ป.ช. หากนำมาวิเคราะห์หาความสัมพันธ์ของการคอร์รัปชันกับงบประมาณและหน่วยงานภาครัฐ จะสามารถมองเห็นภาพรวมๆ ที่เกิดขึ้นกับการใช้จ่ายในปีงบประมาณ พ.ศ. 2557 ได้กล่าว คือ รัฐบาลได้ประมาณการรายได้สุทธิจำนวน 2,275,000 ล้านบาท หรือคิดเป็นร้อยละ 17.2 ของผลิตภัณฑ์มวลรวมในประเทศ ขณะที่กำหนดวงเงินงบประมาณรายจ่ายจำนวน 2,525,000 ล้านบาท หรือคิดเป็นร้อยละ 19.1 ของผลิตภัณฑ์มวลรวมในประเทศ เพื่อให้ส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ และหน่วยงานอื่นมีงบประมาณรายจ่ายเพียงพอในการขับเคลื่อนนโยบายและยุทธศาสตร์ของรัฐบาลให้สอดคล้องกับสภาวะการณทางเศรษฐกิจและสังคมของประเทศในปัจจุบัน โดยกำหนดวงเงินกู้เพื่อชดเชยการขาดดุลงบประมาณจำนวน 250,000 ล้านบาท คิดเป็นสัดส่วนร้อยละ 1.9 ของผลิตภัณฑ์มวลรวมในประเทศ ซึ่งการขาดดุลงบประมาณจำนวนดังกล่าวยังอยู่ในระดับที่ไม่ส่งผลกระทบต่อฐานะการคลังของประเทศในระยะยาว (สำนักงาน ป.ป.ช., 2557 : 3)

ตารางที่ 5.3 สถิติการกล่าวหาและข้อมูลความผิดเจ้าหน้าที่รัฐ จำแนกตามกระทรวงและหน่วยงานรัฐต่างๆ ในปีงบประมาณ พ.ศ.2553

อันดับ	กระทรวง	จำนวนเรื่องถูกกล่าวหา	จำนวนเรื่องถูกชี้มูลความผิด	ร้อยละของจำนวนเรื่องถูกกล่าวหา	ร้อยละจำนวนเรื่องถูกชี้มูลความผิด
1	มหาดไทย	1,614	47	52.9	49.5
2	ส่วนราชการที่ไม่สังกัดกระทรวง ¹⁶	521	11	17.1	11.6
3	ศึกษาธิการ	210	11	6.8	11.6
4	การคลัง	85	10	2.8	10.5
5	ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม	91	1	3.0	1.1
6	คมนาคม	77	2	2.5	2.1
7	เกษตรและสหกรณ์	74	4	2.4	4.2
8	กลาโหม	60	2	2.0	2.1
9	องค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ	53	0	1.7	0.0
10	สาธารณสุข	52	2	1.7	2.1
11	ยุติธรรม	42	0	1.4	0
12	เทคโนโลยีสารสนเทศ	38	3	1.3	3.2
13	องค์กรอื่นตามรัฐธรรมนูญ	33	1	1.1	1.1
14	วัฒนธรรม	18	0	0.6	0
15	สำนักนายกรัฐมนตรี	15	1	0.5	1.1
16	การพัฒนาสังคมฯ	12	0	0.4	0

¹⁶ประกอบด้วย สำนักราชเลขาธิการ สำนักพระราชวัง สำนักงานพระพุทธศาสนาแห่งชาติ สำนักงานคณะกรรมการพิเศษเพื่อประสานงานโครงการอันเนื่องมาจากพระราชดำริ สำนักงานคณะกรรมการวิจัยแห่งชาติ ราชบัณฑิตยสถานสำนักงานตำรวจแห่งชาติ สำนักงานป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน และศูนย์อำนวยการบริหารจังหวัดชายแดนภาคใต้

17	การท่องเที่ยวและกีฬา	11	0	0.4	0
18	พาณิชย์	11	0	0.4	0
19	แรงงาน	11	0	0.4	0
20	พลังงาน	9	0	0.3	0
21	อุตสาหกรรม	8	0	0.3	0
22	วิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี	3	0	0.1	0
23	ต่างประเทศ	1	0	0.0	0
24	องค์กรศาล	0	0	0.0	0
รวม		3,049	95	100.0	100.0

ที่มา : ปรับมาจากตารางที่ 3 ตารางที่ 4 ในรายงานการปฏิบัติงานสำนักงานคณะกรรมการ ป.ป.ช. ปีงบประมาณ พ.ศ. 2553 หน้า 38 - 40.

ส่วนงบประมาณรายจ่ายจำแนกตามรายการทรวงในปี พ.ศ. 2557 นั้นตารางที่ 5.4 แสดงให้เห็นว่ากว่าร้อยละ 62.2 ของงบประมาณทั้งหมดถูกจัดสรรให้ 5 ทรวงสำคัญที่เชื่อมโยงกับการถูกร้องเรียนว่ามีการคอร์รัปชันสูง คือ ทรวงศึกษาได้รับการจัดสรรสูงเป็นอันดับหนึ่งวงเงิน 481,338 ล้านบาท คิดเป็นร้อยละ 19.1 ของงบทั้งหมด งบกลางที่นายกรัฐมนตรีมีอำนาจในการใช้โดยตรงมีวงเงินสูงเป็นอันดับสอง 345,456 ล้านบาท คิดเป็นร้อยละ 13.7 ทรวงมหาดไทย เป็นทรวงที่กำกับดูแลองค์การปกครองส่วนท้องถิ่น เป็นอันดับสาม วงเงิน 328,755 ล้านบาท คิดเป็นร้อยละ 13.0 ตามด้วยทรวงการคลังและกลาโหม วงเงิน 229,356 ล้านบาท และ 184,735 ล้านบาท คิดเป็นร้อยละ 9.1 และ 7.3 ตามลำดับ

ตารางที่ 5.4 งบประมาณรายจ่าย จำแนกรายทรวงสูงสุด 5 อันดับแรกในปี พ.ศ. 2557

หน่วยงาน	งปี 2557	งปี 2556	อัตราเพิ่ม	สัดส่วนของงปี 2557
ทรวงศึกษาธิการ	481,338	460,412	4.5	19.1
งบกลาง	345,456	319,864	8	13.7
ทรวงมหาดไทย	328,755	308,835	6.5	13
ทรวงการคลัง	229,356	180,708	26.9	9.1
ทรวงกลาโหม	184,735	180,492	2.4	7.3
รวมงทั้งหมด	2,525,000	2,400,000	5.2	100

ที่มา : ปรับจากสำนักงบประมาณ (2557 : 73)

เมื่อพิจารณาข้อมูล ทั้งด้านเงินไหลเข้ากระทรวงจากงบประมาณรายจ่ายประจำปีกับเงินไหลออกจากการใช้งบประมาณของแต่ละกระทรวงในรูปค่าใช้จ่ายประจำและค่าใช้จ่ายในการลงทุนแสดงความสัมพันธ์ได้ว่า กระทรวงที่ได้รับการจัดสรรงบประมาณมากที่สุดมีความเสี่ยงที่จะเกิดการคอร์รัปชันได้มากที่สุด เช่น กระทรวงศึกษาธิการ งบกลาง กระทรวงมหาดไทย กระทรวงการคลัง และกระทรวงกลาโหม โดยเฉพาะอย่างยิ่งหากกระทรวง ทบวง กรม เหล่านั้นขาดการกำกับดูแลที่ดี ขาดการมีส่วนร่วม การเปิดเผยข้อมูลต่อสาธารณะรวมทั้งขาดระบบตรวจสอบที่ดีการคอร์รัปชันก็จะมีโอกาสเกิดขึ้นได้ง่าย

5.3 รูปแบบการฟอกเงิน

รูปแบบการฟอกเงินหลักๆ มีดังนี้

- 1) การฝากเงินกับสถาบันการเงินโดยใช้ชื่อญาติ คนใกล้ชิดและบุคคลอื่น เป็นวิธีหลัก โดยทั่วไปนิยมใช้ในการฟอกเงิน ซึ่งในการฝากมักจะใช้นามแฝง หรือชื่อปลอม เพื่อไม่ให้สามารถสืบสาวหาเจ้าของเงินที่แท้จริงได้ นิยมใช้ในประเทศที่ไม่เข้มงวดในการเปิดเผยชื่อที่แท้จริงของเจ้าของธุรกิจหรือเจ้าของบัญชี และไม่มีการให้รายงานถึงธุรกรรมที่มีมูลค่าค่อนข้างสูงอันเป็นจุดอ่อน และทำให้สะดวกในการใช้สถาบันการเงินเพื่อฟอกเงิน
- 2) การตั้งกิจการหรือบริษัทบังหน้า เป็นการที่ผู้ค้ายาเสพติดหรืออาชญากรปกปิดแหล่งที่มาและความเป็นเจ้าของเงินที่ได้มาโดยผิดกฎหมาย ด้วยการจัดตั้งและซื้อกิจการในต่างประเทศ เช่น ในประเทศที่เป็นเขตปลอดภาษี เป็นต้น แล้วให้กิจการของตนในประเทศกั๊ยมเงินหรือซื้อสินค้าจากกิจการในประเทศดังกล่าวในราคาแพงกว่าปกติ ทั้งนี้ เพื่อให้เงินที่ได้มาโดยผิดกฎหมายถูกใช้จ่ายหมุนเวียนระหว่างกิจการทั้งสองแห่งดังกล่าว
- 3) รูปแบบอื่นๆ เช่น นำเงินไปซื้อกิจการที่มีผลขาดทุน แต่ธุรกิจมีรายรับเป็นเงินสด เช่น โรงแรม กิจการแลกเปลี่ยนเงินตราต่างประเทศ ภัตตาคาร ร้านค้าปลีก เป็นต้น ซึ่งต่อไปธุรกิจเหล่านี้จะกลับฟื้นเพราะอาศัยดอกผลจากเงินที่ผิดกฎหมาย และหลังจากนั้นจึงค่อยถ่ายเทเงินออกไปใช้ หรือการนำเงินไปซื้อตราสารที่โอนเปลี่ยนมือได้ ซึ่งตราสารนั้นไม่มีการควบคุมสืบหาผู้ที่ซื้อและจากสถาบันการเงินผู้ออกให้ ทำให้ยากต่อการสืบหาผู้ที่ซื้อและผู้รับเงินตามตราสารนั้น นอกจากนี้ เทคโนโลยีทางการสื่อสารที่ก้าวหน้าอย่างรวดเร็ว ทำให้การโอนเงินในระบบสื่อสารทางอากาศมีการควบคุมน้อยกว่าการโอนเงินสด การโอนเงินต่างๆ จะมุ่งเน้นที่ความรวดเร็วแต่ประการเดียว พนักงานโอนเงินจะไม่รู้จักลูกค้าและไม่ทราบวัตถุประสงค์ในการโอนเงินนั้น ดังนั้น วิธีการดังกล่าวอาจเป็นช่องทางการหลบซ่อนเงินผิดกฎหมาย หรือของนักฟอกเงินได้เป็นอย่างดี นอกจากนี้ รูปแบบการฟอกเงินที่มีลักษณะเฉพาะของประเทศไทย คือ การฟอกเงินในตลาดพระเครื่อง ซึ่งการซื้อขายเกิดจากความพอใจของทั้งผู้ซื้อและผู้ขาย ไม่มีการตรวจสอบเงินที่ได้มาจากการกระทำความผิด อาจจะถูกอ้างว่าได้มาจากการให้เช่าพระเครื่อง ซึ่งอาจจะเป็นพระเครื่องที่ไม่แท้จริง แต่มีการสมยอมระหว่างผู้ต้องการฟอกเงินกับผู้ให้ความช่วยเหลือในการฟอกเงิน

ทั้งนี้ การฟอกเงินจากการคอร์รัปชันส่วนใหญ่จะใช้รูปแบบการฝากเงินกับสถาบันการเงินโดยใช้ชื่อญาติ คนใกล้ชิดและบุคคลอื่น เป็นวิธีหลัก โดยทั่วไปนิยมใช้ในการฟอกเงิน ซึ่งในการฝากมักจะใช้นามแฝง หรือชื่อปลอม เพื่อไม่ให้สามารถสืบสาวหาเจ้าของเงินที่แท้จริงได้ นิยมใช้ในประเทศที่ไม่เข้มงวดในการเปิดเผยชื่อที่แท้จริงของ

เจ้าของธุรกิจหรือเจ้าของบัญชี และไม่มีภาระให้รายงานถึงธุรกรรมที่มีมูลค่าค่อนข้างสูงอันเป็นจุดอ่อน และทำให้สะดวกในการใช้สถาบันการเงินเพื่อฟอกเงิน

5.4 มูลค่าการฟอกเงินจากการคอร์รัปชัน

วิเคราะห์ข้อมูลจากสำนักงานป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน หรือ ปปง. ในช่วงสองปีแรกของการปฏิบัติงาน ตั้งแต่เดือนตุลาคม พ.ศ. 2542 จนถึงเดือนกันยายน พ.ศ. 2554 พบว่า ความผิดเกี่ยวกับยาเสพติดถูกจับกุมมากที่สุดจำนวน 4,239 คดี คิดเป็น ร้อยละ 62.0 เมื่อตรวจสอบและสอบสวนแล้วมีคำสั่งยึดอายัดทรัพย์สินทั้งสิ้น 867 คดี คิดเป็น ร้อยละ 85.3 ของจำนวนคดีทั้งหมด ตามด้วยมูลฐานความผิดเกี่ยวกับค้าหญิงและเด็กจำนวน 179 คดี คิดเป็น ร้อยละ 2.6 เมื่อตรวจสอบและสอบสวนแล้วมีคำสั่งยึดอายัดทรัพย์สินทั้งสิ้น 30 คดี คิดเป็น ร้อยละ 2.9 ของจำนวนคดีทั้งหมด ส่วนมูลฐานอื่น ได้แก่ ฉ้อโกงประชาชนจำนวน 426 คดี และดำเนินยึดอายัดทรัพย์สินจำนวน 37 คดี ยกยอกและฉ้อโกงสถาบันการเงิน จำนวน 111 คดี และดำเนินยึดอายัดทรัพย์สินจำนวน 36 คดี ทุจริตต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการจำนวน 681 คดี และดำเนินยึดอายัดทรัพย์สินจำนวน 29 คดี เมื่อรวมทั้ง 5 มูลฐาน มีจำนวนทั้งสิ้น 5,636 คดี คิดเป็น ร้อยละ 82.4 ของจำนวนคดีมูลฐานทั้งหมด และดำเนินยึดอายัดทรัพย์สินจำนวน 999 คดี คิดเป็น ร้อยละ 98.2 ของจำนวนคดีมูลฐานที่ดำเนินยึดอายัดทรัพย์สินทั้งหมด (รายงานประจำปี สำนักงาน ปปง. พ.ศ. 2554 หน้า 43)

ในแง่มูลค่าทรัพย์สินถูกยึดอายัดตามกฎหมาย ปปง. ในช่วงพ.ศ. 2543 - 2554 ดังนี้

1. ศาลมีคำสั่งให้ทรัพย์สินตกเป็นของแผ่นดิน มี 560 คดี เป็นเงินรวมทั้งสิ้น 2,493.6 ล้านบาท จำแนกเป็นความผิดเกี่ยวกับยาเสพติดจำนวนคดี 519 คดี หรือ ร้อยละ 92.3 ของจำนวนคดีที่ศาลมีคำสั่งให้ทรัพย์สินตกเป็นของแผ่นดิน และเป็นเงิน 1,965.6 ล้านบาทหรือ ร้อยละ 78.8 ของจำนวนเงินทั้งหมดที่ศาลมีคำสั่งให้ทรัพย์สินตกเป็นของแผ่นดิน ส่วนมูลฐานอื่น ๆ ได้แก่ ความผิดศุลกากร จำนวน 4 คดีเป็นเงิน 262.4 ล้านบาท ความผิดค้ำมนุษย์ จำนวน 17 คดี เป็นเงิน 109.8 ล้านบาท ความผิดฉ้อโกงสถาบันการเงิน จำนวน 4 คดี เป็นเงิน 76.3 ล้านบาท ความผิดกรรโชกจำนวน 3 คดี เป็นเงิน 33.3 ล้านบาท ความผิดฉ้อโกง จำนวน 11 คดี เป็นเงิน 25.5 ล้านบาทและความผิดการทุจริตจำนวน 4 คดี เป็นเงิน 20.7 ล้านบาท

2. ศาลยกคำร้อง มี 43 คดี เป็นเงินรวมทั้งสิ้น 533.7 ล้านบาท จำแนกเป็นความผิดเกี่ยวกับยาเสพติดจำนวนคดี 35 คดี หรือ ร้อยละ 81.4 ของจำนวนคดีที่ศาลยกคำร้องทั้งหมด และเป็นเงิน 488.9 ล้านบาท หรือร้อยละ 90.6 ของจำนวนเงินทั้งหมดที่ศาลยกคำร้อง ส่วนมูลฐานอื่น ๆ ได้แก่ ความผิดศุลกากร จำนวน 3 คดี เป็นเงิน 33.1 ล้านบาท ความผิดค้ำมนุษย์ จำนวน 1 คดี เป็นเงิน 3.5 ล้านบาท ความผิดฉ้อโกง จำนวน 2 คดี เป็นเงิน 7.1 ล้านบาท และความผิดการทุจริต จำนวน 2 คดี เป็นเงิน 1.2 ล้านบาท

3. อยู่ระหว่างการพิจารณาของศาล มี 31 คดี เป็นเงินรวมทั้งสิ้น 500.2 ล้านบาท จำแนกเป็นความผิดเกี่ยวกับยาเสพติดจำนวนคดี 10 คดี หรือ ร้อยละ 32.2 ของจำนวนคดีที่อยู่ระหว่างการพิจารณาของศาลทั้งหมด และเป็นเงิน 167.4 ล้านบาท หรือ ร้อยละ 33.5 ของจำนวนเงินทั้งหมดอยู่ระหว่างการพิจารณาของศาลทั้งหมด ส่วนมูลฐานอื่น ๆ ได้แก่ ความผิดการทุจริต จำนวน 8 คดี เป็นเงิน 184 ล้านบาท ความผิดฉ้อโกงสถาบันการเงิน จำนวน 1 คดี เป็นเงิน 105 ล้านบาท ความผิดฉ้อโกง จำนวน 2 คดี เป็นเงิน 43 ล้านบาท และความผิดค้ำมนุษย์ จำนวน 1 คดี เป็นเงิน 6.7 ล้านบาท

ดังนั้น เมื่อรวมจำนวนคดีและมูลค่าทรัพย์สินถูกยึดตามกฎหมาย ปง. ในช่วง 12 ปี คือ ระหว่าง พ.ศ. 2543 - 2554 มีจำนวนทั้งสิ้น 634 คดี เป็นเงิน 3,527.6 ล้านบาท (รายงานประจำปี สำนักงาน ปง. พ.ศ. 2554 หน้า 44)

อย่างไรก็ตาม หากพิจารณาจำนวนคดีที่ดำเนินการแล้ว แต่อัยการไม่ยื่นคำร้อง เพิกถอนคดี ส่งเรื่องให้หน่วยงานอื่น และส่งคุ้มครองสิทธิ พบว่า มีจำนวน 67 คดีเป็นเงินทั้งสิ้น 600.1 ล้านบาท (รายงานประจำปี สำนักงาน ปง. พ.ศ. 2554 หน้า 45) จำแนกเป็น ดังนี้

ความผิดเกี่ยวกับยาเสพติด อัยการไม่ยื่นคำร้อง จำนวนคดี 12 คดี เป็นเงิน 213 ล้านบาท เพิกถอนคดี จำนวนคดี 32 คดี เป็นเงิน 43.7 ล้านบาท ส่งเรื่องให้หน่วยงานอื่น และส่งคุ้มครองสิทธิไม่มี

ความผิดค้ำมนุษย์ อัยการไม่ยื่นคำร้องไม่มี กรณีเพิกถอนคดี จำนวนคดี 1 คดี เป็นเงิน 7 ล้านบาท ส่วนการส่งเรื่องให้หน่วยงานอื่น และส่งคุ้มครองสิทธิไม่มี

ความผิดฉ้อโกง อัยการไม่ยื่นคำร้องไม่มี ส่วนกรณีเพิกถอนคดี จำนวนคดี 4 คดี เป็นเงิน 8.6 ล้านบาท และส่งเรื่องให้หน่วยงานอื่น จำนวนคดี 1 คดี เป็นเงิน 9 ล้านบาท ขณะที่ส่งคุ้มครองสิทธิจำนวนคดี 4 คดี เป็นเงิน 33.1 ล้านบาท

ความผิดการทุจริต อัยการไม่ยื่นคำร้องไม่มี ส่วนกรณีเพิกถอนคดี จำนวนคดี 3 คดี เป็นเงิน 31.7 ล้านบาท และส่งเรื่องให้หน่วยงานอื่น ขณะที่การส่งคุ้มครองสิทธิจำนวนคดี 2 คดี เป็นเงิน 26.7 ล้านบาท

ความผิดฉ้อโกงสถาบันการเงิน อัยการไม่ยื่นคำร้องและเพิกถอนคดีไม่มี ส่วนส่งเรื่องให้หน่วยงานอื่น จำนวนคดี 4 คดี เป็นเงิน 307.1 ล้านบาท ขณะที่การส่งคุ้มครองสิทธิจำนวนคดี 2 คดี เป็นเงิน 11.1 ล้านบาท

ความผิดศุลกากร อัยการไม่ยื่นคำร้องและเพิกถอนคดีไม่มี และส่งเรื่องให้หน่วยงานอื่น จำนวนคดี 2 คดี เป็นเงิน 17 ล้านบาท ขณะที่การส่งคุ้มครองสิทธิไม่มี

สำหรับในปี พ.ศ. 2558 นั้น พบว่า จำนวนคดีทั้งสามมูลฐานถือเป็นคดีหลักที่ไหลเข้าสู่ ปง. คือ ร้อยละ 73.1 ของจำนวนคดีทั้งหมด โดยเป็นยาเสพติด 277 คดี ทุจริตคอร์รัปชัน 115 คดี และการพนัน 5 คดีเท่านั้น ในขณะที่ในชั้นอัยการมีจำนวนคดีไหลเข้ามาร้อยละ 74.9 ของจำนวนคดีทั้งหมด แต่พอมาถึงขั้นตอนของศาลกลับมีจำนวนคดีลดลงเหลือเพียง ร้อยละ 43.8 ของจำนวนคดีทั้งหมดเท่านั้น นั่นแสดงว่า คดีความเกี่ยวกับการฟอกเงินสามารถยุติคดีความได้ในชั้นการสอบสวนข้อเท็จจริงของ สำนักงาน ปง. หรือในชั้นอัยการได้จำนวนมาก นอกจากนั้นยัง พบว่า จำนวนเงินที่สามารถยึดตกเป็นของแผ่นดินจากที่ยึดได้ถึง 2,819 ล้านบาท หรือ ร้อยละ 79.9 ในปี พ.ศ. 2554 จากจำนวนเงินทั้งหมดที่เข้าสู่กระบวนการตามพระราชบัญญัติ ปง. มีมูลค่า 4,127.7 ล้านบาทแต่พอถึงปี พ.ศ. 2558 สามารถยึดทรัพย์ตกเป็นของแผ่นดินได้เพียง 153 ล้านบาท หรือ ร้อยละ 4.2 เท่านั้น จากจำนวนเงินทั้งหมดที่เข้าสู่กระบวนการตามพระราชบัญญัติ ปง. ซึ่งมีมูลค่า 21,977.8 ล้านบาท ดังตารางที่ 5.5

ตารางที่ 5.5 จำนวนคดี และมูลค่าการฟ้องเงิน แยกตามประเภทความผิดมูลฐาน

ความผิดมูลฐาน	จำนวนคดีเข้า ปง.		จำนวนคดีสู่ศาล		จำนวนคดีสู่ศาล	
	2554	2558	2554	2558	2554	2558
1) ยาเสพติด	4,239	277	44	115	571	133
2) ทุจริตคอร์รัปชัน	681	115	5	11	14	2
3) การพนัน	7	5	0	5	0	0
4. รวมจำนวนคดีของความผิดมูลฐานทั้งหมดร้อยละของ 1)+2)+3)	6,838 72.1	543 73.1	67 73.1	175 74.9	634 92.3	308 43.8
5. รวมจำนวนเงินของ 1)+2)+3) ร้อยละของจำนวนเงินความผิดมูลฐานทั้งหมด	2,942.5 71.3	2,547.1 11.6	- -	- -	2,819 79.9	153.0 4.2
6. รวมจำนวนเงินความผิดมูลฐานทั้งหมด (ล้านบาท)	4,127.7	21,977.8	-	-	3,527.6	3,610.6

ที่มา : ผู้วิจัยปรับจากรายงานประจำปี สำนักงาน ปง. ปีงบประมาณ 2553 - 2554, หน้า 44 - 45; ปีงบประมาณ 2557- 2558 หน้า 44 - 51.

ในแง่ผู้วิจัย เห็นว่า การคอร์รัปชันมีความรุนแรงมากในประเทศไทย จากการประเมินของนักวิชาการและภาคประชาสังคมทั้งในเชิงปริมาณและเชิงคุณภาพ แต่กลับพบว่า ประเทศไทยสามารถป้องกันและปราบปรามได้อย่างจำกัด และไม่ค่อยสัมฤทธิ์ในการจัดการทั้งกระบวนการยุติธรรมทั้งหมด ซึ่งการทุจริตคอร์รัปชันเป็นมูลฐานความผิดหนึ่งในสามที่มีสถิติการจับกุมและอายัดทรัพย์สินตามพระราชบัญญัติ ปง. มากที่สุดเป็นอันดับสองรองจากความผิดฐานยาเสพติด จากข้อมูลเชิงประจักษ์ที่กล่าวมา สะท้อนได้จากความเห็นของผู้ทรงคุณวุฒิและผู้ที่มีประสบการณ์โดยตรงจากการสัมภาษณ์ ดังนี้

มุมมองของอดีตกรรมการ ปปช. มองว่า แนวโน้มและสถานการณ์คอร์รัปชันในประเทศไทยมีแนวโน้มดีขึ้น เพราะปัจจัยทางสังคม เศรษฐกิจ และการเมืองได้เปลี่ยนไป โดยมีการเพิ่มอำนาจการตรวจสอบให้กับภาคประชาสังคมและสื่อมวลชน รวมทั้งบทบาทของสื่อสังคมออนไลน์ (Social Media) ทั้งภายในประเทศและต่างประเทศ แขนงต่าง ๆ ได้กลายเป็นกลไกสำคัญในการค้นหาเบาะแส ตรวจสอบการกระทำผิดของเจ้าหน้าที่รัฐและองค์กรอาชญากรรมได้ดีทั้งเชิงลึกเชิงกว้างมากขึ้น นอกจากนี้ รัฐธรรมนูญปี 2540 ปี 2550 และ ปี 2560 เป็นเครื่องมือสำคัญในการควบคุมและจัดการสังคมแต่เป็นการควบคุมจากภายนอก ซึ่งจะไม่ยั่งยืนเพราะประชาชนไม่ได้มีส่วนร่วมอย่างแท้จริง ดังนั้น ควรจะต้องดึงภาคประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมให้มากขึ้น นอกจากนี้ อดีตกรรมการ ปปช. ยังชี้ว่า ปัญหาและอุปสรรคในการควบคุมการคอร์รัปชันเกิดจาก *ประการแรก* ทุกรัฐบาลมีการคอร์รัปชันภายใน แต่สิ่งหนึ่งที่สำคัญ คือ รัฐบาลประชาธิปไตยมีแนวโน้มที่จะแก้ปัญหาคอร์รัปชันได้ดีกว่ารัฐบาลเผด็จการ เพราะมีธรรมาภิบาลกว่า อย่างไรเสียสถาบันครอบครัวถือเป็นกลไกระดับพื้นฐานที่ดีที่สุดในการแก้ปัญหาในเรื่องนี้ *ประการที่สอง* ปัญหาในเรื่องความหมายของการคอร์รัปชัน หากปทัสถานและบริบททางสังคมยังไม่ชัดเจนเกี่ยวกับเรื่องคอร์รัปชันแล้ว จะส่งผลต่อการใช้อำนาจและหน้าที่ที่ผิดไป เช่น กรณีการมีผลประโยชน์ทับซ้อน (COI) ในต่างประเทศถือเป็นเรื่องสำคัญ แต่ประเทศไทยถือเป็นเรื่องไม่สำคัญ *ประการที่สาม* จุดอ่อนของ

สังคมไทย อย่างแรก ขาดผู้นำ (Leadership) ที่มีจิตวิญญาณในการต่อสู้กับเรื่องคอร์รัปชันและเศรษฐกิจผิดกฎหมายอย่างจริงจัง โดยยึดหลักนิติธรรมเป็นหลัก ไม่ละเมิดกฎหมายเสียเอง อย่างที่สอง ระบบการเมืองประชาธิปไตย (Democracy) เป็นเรื่องการใช้อำนาจ การปกครองที่ดี ระบบกฎหมายที่เป็นธรรม อย่างที่สาม ขาดกลไกควบคุมและจัดการในเชิงกฎหมายและการมีส่วนร่วมของสังคม *ประการที่สี่* การบริหารจัดการคดีความล่าช้า เนื่องจากคดีมีจำนวนมาก และเกี่ยวข้องกับนักการเมือง ข้าราชการ นักธุรกิจ และผู้มีอิทธิพลทำให้ระบบการตรวจสอบและดำเนินคดีจึงล่าช้าและใช้เวลามาก ขนาดของคดีมีอยู่ 3 ระดับ คือ ใหญ่ กลาง เล็ก ซึ่งคดีใหญ่อาจจะใช้เวลารวบรวมสำนวนข้อเท็จจริงทั้งหมดเกิน 3-4 ปี ส่วนกลางกลางเล็ก อาจใช้เวลา 1-2 ปี ขึ้นอยู่กับความซับซ้อนของคดีความ ซึ่งบริหารจัดการคดีให้เกิดความรวดเร็ว ควรจะต้องสร้างกลไกที่เรียกว่า Trust Governance *ประการสุดท้าย* รูปแบบและกระบวนการคอร์รัปชัน เริ่มจากการสร้างหรือออกแบบโครงการขึ้นมา โดยความร่วมมือกันระหว่างนักธุรกิจ นักการเมือง ข้าราชการทุกกระทรวง ให้ความเห็นชอบและขออนุมัติดำเนินการอย่างเป็นระบบมีกฎหมายรองรับด้วย ในขณะที่กลไกเชิงระบบมีปัญหา เพราะบริษัทเดิม ๆ มักจะได้รับโครงการซึ่งล้วนแต่มีความสัมพันธ์กับพรรคการเมืองใหญ่ทั้งสิ้นไม่ว่าจะเป็นพรรคไทยรักไทย พรรคประชาธิปัตย์ และพรรคภูมิใจไทย ทั้งนี้ในปัจจุบันจะมีเงินหมุนเวียนที่ทำการคอร์รัปชันจากเงินประมาณแผ่นดินประมาณร้อยละ 30-40 ต่อโครงการ ดังนั้น อดีตกรรมการ ปปช. ได้เสนอแนะว่า อย่างแรกจะต้องสร้างองค์ความรู้เกี่ยวกับการคอร์รัปชันในสังคมไทย สอง จะต้องแก้ปัญหาเรื่องความเหลื่อมล้ำในสังคมไทย และสาม สร้างแนวร่วมในการป้องกันและแก้ไขปัญหาการคอร์รัปชัน นับตั้งแต่เด็กและเยาวชน โดยดึงกลไกบ้าน วัด และโรงเรียนเป็นแนวร่วมในการแก้ปัญหา

มุมมองของอดีตกรรมการ ปปช. ระบุว่า การดำเนินคดีคอร์รัปชันมีปัญหาและอุปสรรคสำคัญ คือ ทุกคดีจะต้องมีความสมบูรณ์มีทั้งผู้ให้และผู้รับ ซึ่งการสอบสวนมีหลายหน่วยงานเกี่ยวข้อง เช่น ตำรวจ ปปช. ปปท. และ ปปง. นอกจากนั้นหากผู้กระทำความผิด เป็นบุคคลสำคัญทางการเมือง ก็จะทำให้เป็นอุปสรรคในการสอบสวนของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องและลงโทษจากกระบวนการยุติธรรมได้ เช่น กรณีเงินทอนวัด มีหลายหน่วยงานเกี่ยวข้อง ได้แก่ สำนักพุทธศาสนา สตง. ดีเอสไอ และปปง. เป็นต้น จึงมีปัญหาในการดำเนินการอย่างมาก เพราะเป็นเรื่องละเอียดอ่อนอีกด้วย

มุมมองของเจ้าหน้าที่ดีเอสไอระดับสูง ระบุว่า กรณีคดีคอร์รัปชัน มีหลายหน่วยงานเกี่ยวข้อง ทั้ง ตำรวจ สตง. ดีเอสไอ ปปช. ปปท. และ ปปง. แต่ยังขาดความเข้าใจในการบูรณาการร่วมกันทั้งในแง่ของกฎหมายและแนวทางปฏิบัติ ทำให้การฟอกเงินในคดีเกี่ยวกับคอร์รัปชันในประเทศไทยจึงมีค่อนข้างน้อย ซึ่งคดีคอร์รัปชันสำคัญๆ คือ การฮั้วประมูล เพราะหลายคดีจะเกี่ยวข้องกับนักการเมือง ข้าราชการระดับสูง นักธุรกิจรายใหญ่ และผู้มีอิทธิพล ทำให้กระบวนการสืบสวนหาข้อเท็จจริงทำได้อย่างจำกัด ทำให้เกิดความล่าช้าในการทางคดีความ

5.5 สรุป

การคอร์รัปชันยังคงเป็นปัญหาสำคัญของโลก เนื่องจากไม่มีประเทศใดในโลกที่ปลอดคอร์รัปชัน ข้าราชการประเทศที่มีปัญหาการคอร์รัปชันในระดับปานกลางถึงมากที่สุด มีจำนวนสูงถึงสามในสี่หรือร้อยละ 75 ของประเทศต่างๆ ทั่วโลก องค์การระหว่างประเทศมีความเห็นตรงกันว่า การคอร์รัปชันทั่วโลกที่มีแนวโน้มสูงขึ้นนั้น เกิดจากการใช้อำนาจโดยมิชอบของเจ้าหน้าที่รัฐโดยเฉพาะกลุ่มนักการเมือง ตำรวจ และกระบวนการยุติธรรม ซึ่งธนาคารโลกระบุว่า สถานการณ์การขาดความโปร่งใสและการขาดความรับผิดชอบต่อหน้าที่ (Accountability)

เป็นการสร้างโอกาสให้เกิดการคอร์รัปชันของหน่วยงานภาครัฐทั่วโลกโดยเฉพาะงบจัดซื้อจัดจ้างของภาครัฐมีความเสี่ยงที่จะนำไปสู่การคอร์รัปชันเฉลี่ยร้อยละ 10-25 ของงบประมาณจัดซื้อจัดจ้างของรัฐประเทศต่างๆ ทั่วโลก

ประเทศไทย ยังคงมีสถานการณ์คอร์รัปชันสูง ดังสะท้อนได้จากอันดับดัชนีความโปร่งใสของประเทศไทย ในช่วง 20 ปีที่ผ่านมา ยังคงอยู่ในอันดับที่ต่ำ นอกจากนี้จากการประเมินของนักวิชาการต่างๆ ระบุว่า ประเทศไทย มีความเสี่ยงที่งบประมาณแผ่นดินจะรั่วไหลไปสู่การคอร์รัปชันเฉลี่ยร้อยละ 20-30 ของงบลงทุนหรืองบประมาณจัดซื้อจัดจ้างซึ่งสูงกว่าค่าเฉลี่ยของโลก เป็นเงินโดยประมาณ 200,000-250,000 ล้านบาทต่อปี ในขณะที่ความสามารถป้องกันและปราบปรามของภาครัฐทำได้อย่างจำกัด และไม่ค่อยสัมฤทธิ์ผลในการจัดการทั้งกระบวนการยุติธรรมนับตั้งแต่ ป.ป.ช. ป.ป.ท. สตง. รวมทั้ง ปปง. ด้วย

สำหรับคดีคอร์รัปชันที่เข้าสู่กระบวนการตามกฎหมายป้องกันและปราบปรามการฟอกเงินนั้น มากเป็นอันดับสองรองจาก ความผิดฐานยาเสพติด แต่เมื่อเข้าสู่กระบวนการพิจารณาในชั้นต้น สำนักงาน ปปง. และ อัยการแล้ว คดีจำนวนมากจะหลุดไป ไม่สามารถเข้าสู่กระบวนการพิจารณาของศาล ในปีพ.ศ.2554 จำนวนคดีเข้ามาสู่ ปปง. ถึง 681 คดี อีก 4 ปีต่อมา คือพ.ศ.2558 จำนวนคดีลดลงเกือบ 5 เท่าเหลือเพียง 115 คดีเท่านั้น แต่พอคดีเหล่านั้นเข้าสู่กระบวนการในชั้นอัยการ คดีจำนวนมากจะตกไป เช่น ในปีพ.ศ.2554 เหลือเพียง 5 คดี ส่วนปี 2558 เหลือเพียง 11 คดี เมื่อนำคดีเหล่านี้ส่งต่อไปสู่การพิจารณาของศาลพบว่า คดีส่วนใหญ่จะถูกเพิกถอน หรือ ยุติคดีความ ซึ่งมีวงเงินในชั้นนี้จำนวนเงินเพียงเล็กน้อยเท่านั้น

ดังนั้นอาจกล่าวได้ว่าในช่วง 20 ปีที่ผ่านมา ประเทศไทยไม่สามารถใช้กฎหมาย ปปง. ดำเนินการยึดทรัพย์ในคดีคอร์รัปชันซึ่งถือเป็นเศรษฐกิจผิดกฎหมายอย่างหนึ่งได้ตามเจตนารมณ์ของกฎหมาย แสดงให้เห็นกระบวนการบังคับใช้กฎหมายของภาครัฐและหน่วยงานที่เกี่ยวข้องของประเทศไทย ยังคงไร้ประสิทธิภาพและประสิทธิผล จึงส่งผลทำให้กระบวนการฟอกเงินจากการคอร์รัปชันในประเทศไทย ยังคงมีจำนวนเงินมหาศาลที่หมุนเวียนไปมาในระบบเศรษฐกิจในแต่ละปี ทั้งกระจายฟอกผ่านสถาบันการเงินและการลงทุนในธุรกิจต่างๆ ด้วย

บทที่ 6

สรุปอภิปรายผล และข้อเสนอแนะ

6.1 สรุปอภิปรายผล

ในบริบทของการพัฒนาประเทศโดยเฉพาะทางด้านเศรษฐกิจ ภาครัฐมีบทบาทอย่างสำคัญ และเพื่อความสะดวกในการบริหารจัดการ หน่วยงานของรัฐบาลจึงจัดเก็บข้อมูลของกิจกรรมทางเศรษฐกิจประเภทต่าง ๆ เพื่อประโยชน์ในการจัดเก็บภาษีและการจัดบันทึกบัญชีรายได้ประชาชาติ รวมถึงการควบคุมการดำเนินกิจกรรมทางเศรษฐกิจบางประเภทเพื่อให้เกิดความเรียบร้อยและเพื่อป้องกันไม่ให้เกิดผลกระทบต่อระบบเศรษฐกิจและสังคมโดยรวม ซึ่งผลจากการจัดเก็บข้อมูลและการควบคุมดังกล่าวนี้ทำให้กิจกรรมทางเศรษฐกิจถูกแบ่งออกเป็น 2 ประเภท คือ ประเภทที่มีการควบคุมและจัดเก็บข้อมูล เรียกว่า เศรษฐกิจภาคที่เป็นทางการ และประเภทที่รัฐไม่อนุญาตให้ทำหรือไม่มีกฎหมายรองรับให้ทำแต่ลักลอบทำ ภาครัฐจึงมีข้อมูลจำกัด เรียกว่า เศรษฐกิจนอกระบบหรือเศรษฐกิจนอกฎหมาย ซึ่งนักวิชาการได้พยายามกำหนดนิยามและคำจำกัดความเศรษฐกิจนอกระบบ โดยมีชื่อเรียกแตกต่างกันไป อาทิ เศรษฐกิจเงา (Shadow Economy) เศรษฐกิจไม่เป็นทางการ (Informal Economy) เศรษฐกิจซ่อนเร้น (Hidden Economy) เศรษฐกิจคู่ขนาน (Parallel Economy) หรือ เศรษฐกิจใต้ดิน (Underground Economy) เป็นต้น ซึ่งถือเป็นกิจกรรมทางเศรษฐกิจอีกชนิดหนึ่ง เป็นโลกที่แยกส่วนออกไปจากเศรษฐกิจที่เป็นทางการ ซึ่งส่วนใหญ่จะเป็นเศรษฐกิจที่ไม่มีกฎหมายรับรองหรือเศรษฐกิจนอกฎหมาย หรือกิจกรรมผิดกฎหมาย (Illegal Economy) ซึ่งกิจกรรมทางเศรษฐกิจดังกล่าวนี้สะท้อนถึง ช่องว่างอีกด้านหนึ่งของการพัฒนาสังคมและการกำหนดนโยบายสาธารณะของประเทศต่างๆ ทั่วโลก

สำหรับงานวิจัยนี้มีวัตถุประสงค์อยู่สามประการ คือ 1. เพื่อศึกษารูปแบบโครงสร้างของเศรษฐกิจผิดกฎหมายทั้งสามประเภท ได้แก่ ยาเสพติด การพนัน และคอร์รัปชันในประเทศไทย 2. เพื่อศึกษาความสัมพันธ์ระหว่างการฟอกเงินกับเศรษฐกิจผิดกฎหมายทั้งสามประเภท ได้แก่ ยาเสพติด การพนัน และคอร์รัปชันในประเทศไทย ส่วนวัตถุประสงค์ข้อ 3. เพื่อเสนอแนวทางในการแก้ปัญหการฟอกเงินจากกิจการผิดกฎหมายทั้งสามประเภท ได้แก่ ยาเสพติด การพนัน และคอร์รัปชันในประเทศไทย โดยผู้วิจัยจะตอบไว้ในข้อ 6.1 ส่วนวัตถุประสงค์ข้อ 3 ผู้วิจัยจะตอบไว้ในข้อ 6.2 ทั้งนี้ผู้วิจัยตั้งคำถามวิจัยว่า “เศรษฐกิจผิดกฎหมายทั้งสามประเภท ได้แก่ ยาเสพติด การพนัน และคอร์รัปชัน มีความสัมพันธ์กับการฟอกเงินอย่างไร มีรูปแบบวิธีการแบบไหนอย่างไร” โดยผลการศึกษาสรุปได้ดังนี้

ประการแรก รูปแบบโครงสร้างของเศรษฐกิจผิดกฎหมายทั้งสามประเภท ได้แก่ ยาเสพติด การพนัน และคอร์รัปชันในประเทศไทย

เศรษฐกิจผิดกฎหมาย หมายถึง กิจกรรมทางเศรษฐกิจที่ไม่ได้ผ่านการตรวจสอบของหน่วยงานภาครัฐ ไม่ได้อยู่ในฐานข้อมูลของประเทศ โดยส่วนใหญ่จะเป็นกิจกรรมผิดกฎหมาย เช่น ยาเสพติด การพนัน และคอร์รัปชัน ซึ่งเป็นกิจกรรมทางเศรษฐกิจที่รัฐไม่ยอมให้ทำ ซึ่งรัฐจะเน้นการจับกุมปราบปรามอย่างเข้มงวด ดังรายละเอียดรูปแบบโครงสร้างต่อไปนี้

ยาเสพติด

ยาเสพติดนั้นเป็นสิ่งที่คู่กับมนุษยชาติมาตลอดประวัติศาสตร์ เช่น แอลกอฮอล์หรือยาสูบเป็นที่ยอมรับกันอยู่ถูกต้องตามกฎหมายในหลาย ๆ ภูมิภาคของโลก ส่วนยาเสพติดบางประเภทก็เป็นที่ยอมรับและสั่งจ่ายเป็นยารักษาโรค ขณะที่ยาเสพติดผิดกฎหมายเป็นอันตรายต่อผู้เสพสูงอย่างมาก และต้องพึ่งพาดลาดอาชญากรรม ซึ่งผลประโยชน์ของพวกเขา คือ การทำให้ผู้เสพต้องพึ่งพายาเสพติดและทำกำไรให้ได้สูงสุดจากผู้เสพผู้ใช้

สำหรับประเทศไทย กรุงเทพฯและปริมณฑลเป็นศูนย์กลางขององค์กรอาชญากรรมยาเสพติด (Drug Organize Crime) อาชญากรยาเสพติดมีสถานะทางสังคมแฝงตัวอยู่ในวงการต่างๆ จนมีชื่อเสียง และพยายามสร้างสายสัมพันธ์อันดีกับเจ้าหน้าที่รัฐผ่านกิจกรรมต่างๆ องค์กรเหล่านี้ จะมีให้การสนับสนุนทั้งในรูปแบบเงินและไม่ใช้ตัวเงินในกิจกรรมต่างๆ จนเกิดความใกล้ชิดสนิทสนมกับเจ้าหน้าที่รัฐระดับสูง ทำให้องค์กรอาชญากรรมยาเสพติดจึงสามารถขยายเครือข่ายขนาดใหญ่แฝงตัวอยู่ในกลุ่มคนในแวดวงต่างๆ ทำให้เจ้าหน้าที่รัฐเข้าจับกุมและปราบปรามได้ค่อนข้างยุ่งยาก ส่วนเครือข่ายชาวต่างประเทศที่เป็นผู้ค้าและผู้เสพมีแนวโน้มเพิ่มขึ้นทุกปี อันเนื่องมาจากความเชื่อมโยงของโลกาภิวัตน์ทำให้ประชากรทั่วโลกสามารถเดินทางไปมาหาสู่กันได้โดยสะดวก อีกทั้งรัฐบาลหลายประเทศมีนโยบายหารายได้จากภาคการท่องเที่ยว ทำให้ขบวนการค้ายาเสพติดข้ามชาติจะมองช่องทางเพื่อขยายการค้ายาเสพติด โดยเฉพาะในประเทศที่มีลักษณะเป็นศูนย์กลางทางเศรษฐกิจและการเดินทางในภูมิภาคและเป็นพื้นที่ที่มีความเสี่ยงน้อยที่สุด ซึ่งเงื่อนไขดังกล่าวนี้ จึงทำให้ประเทศไทยกลายเป็นศูนย์กลางของเหล่าอาชญากรข้ามชาติ รวมทั้งนักค้ายาเสพติดข้ามชาติอีกด้วย ซึ่งปัญหายาเสพติดเติบโตเพราะ ติดแล้วเลิกไม่ได้ก็ต้องนำเงินไปซื้อ เมื่ออุปสงค์ (Demand) โตทำให้อุปทาน (Supply) ก็โตไปด้วย ซึ่งในแต่ละปีจะมีประชากรหลายร้อยล้านคนทั่วโลกที่ใช้ยาเสพติดผิดกฎหมาย มีคนจำนวนมากใช้ยาเสพติดเพื่อความสนุกสนาน บางคนใช้เพื่อบรรเทาอาการเจ็บปวด ขณะที่คนอื่น ๆ ใช้เพื่อเหตุผลทางจารีตประเพณี วัฒนธรรม และศาสนา ถึงแม้เป็นความจริงว่าการใช้ยาเสพติดนั้นแพร่หลาย ทำให้รัฐบาลต่าง ๆ ทั่วโลกหันมาทำให้ผู้เสพยาเสพติดและ/หรือผู้มียาเสพติดไว้ในครอบครองเป็นอาชญากร นโยบายดังกล่าวมุ่งเป้าไปที่การผลิตและการจำหน่ายยาเสพติด ด้วยความเชื่อที่ว่า ตลาดยาเสพติดและการเสพยาเสพติดจะสามารถถูกกำจัดให้หมดไปได้ในโลกใบนี้

รูปแบบการฟอกเงินจากการค้ายาเสพติด จะนำเงินที่ได้จากการค้ายาเสพติดไปเข้าสู่กระบวนการฟอกเงินให้กลายเป็นเงินสะอาด ผ่านสถาบันการเงินและธนาคารต่างๆ รวมทั้งการฟอกผ่านกิจกรรมทางเศรษฐกิจต่างๆ เช่น นำเงินไปซื้อกิจการที่มีผลขาดทุน แต่ธุรกิจมีรายรับเป็นเงินสด เช่น โรงแรม กิจการแลกเปลี่ยนเงินตราต่างประเทศ ภัตตาคาร ร้านค้าปลีก อสังหาริมทรัพย์ ธุรกิจนำเข้าส่งออก ร้านทอง และธุรกิจมือสอง ตลอดจนการโอนเงินในระบบออนไลน์ที่มีการควบคุมน้อยกว่าการโอนเงินสด โดยเฉพาะอย่างยิ่งในปัจจุบันที่มีสกุลเงินเสมือนจริง (Cryptocurrency) เช่น Bitcoin เป็นต้น

มูลค่าการฟอกเงินจากยาเสพติด ในช่วงปี พ.ศ. 2543 - 2554 ศาลมีคำสั่งให้ทรัพย์สินตกเป็นของแผ่นดิน 560 คดี เป็นเงินรวมทั้งสิ้น 2,493.6 ล้านบาทของความผิดทุกมูลฐาน ในขณะที่ความผิดเกี่ยวกับยาเสพติดมีมากถึง 519 คดี หรือ ร้อยละ 92.3 ของจำนวนคดีที่ศาลมีคำสั่งให้ทรัพย์สินตกเป็นของแผ่นดินเป็นเงิน 1,965.6 ล้านบาท หรือ ร้อยละ 78.8 ของจำนวนเงินทั้งหมด ในขณะที่ปี พ.ศ. 2558 คดียาเสพติด ยังคงมีมากที่สุดจำนวน 277 คดี คิดเป็นร้อยละ 51.0 ของจำนวนคดีทั้งหมด แต่ศาลมีคำสั่งให้ยึดทรัพย์สินตกเป็นของแผ่นดินรวมทุกมูลฐานเป็นเงินเพียง 153 ล้านบาทหรือร้อยละ 4.3 ของความผิดทุกมูลฐานที่เข้าสู่กระบวนการ ตามกฎหมาย ปบง.เท่านั้น แสดงให้เห็นความสามารถในการป้องกันและปราบปรามยาเสพติดของภาครัฐและหน่วยงานที่เกี่ยวข้องของประเทศไทยได้

เป็นอย่างดีว่า รัฐยังคงไว้ประสิทธิภาพและประสิทธิผลในการบริหารจัดการปัญหาการฟอกเงินจากกระบวนการค้า ยาเสพติดของเหล่าอาชญากรรมในประเทศไทยและประเทศเพื่อนบ้าน

ในเชิงทฤษฎีเมื่อนักทฤษฎีของเซย์ (Say's law) มาอธิบาย ซึ่งเซย์ (Say) เป็นนักเศรษฐศาสตร์สำนักคลาสสิกที่มีความเชื่อว่า อุปทานจะเป็นตัวสร้างอุปสงค์ (Supply creates its own demand) สำคัญคือ อุปทานจะเป็นตัวกระตุ้นให้เกิดอุปสงค์ กล่าวคือ ไม่ว่าผู้ผลิตจะผลิตสินค้าหรือบริการอะไรออกมาก็ตามจะมีผู้รับซื้ออยู่ตลอดเวลา แต่สำหรับกรณียาเสพติดในประเทศไทยหรือทั่วโลก อุปสงค์จะเป็นผู้สร้างอุปทาน (Demand Creates supply) สะท้อนได้จากอุปสงค์ของใช้ยาเสพติดที่เพิ่มขึ้นเกือบร้อยละ 20 ในระหว่างปี ค.ศ. 2006 และปี ค.ศ. 2013 เป็น 246 ล้านคนทั่วโลก ทำให้การฟอกเงินจากยาเสพติดก็เติบโตตามเป็นวัฏจักรของการค้ายาเสพติดไปด้วย

การพนัน

การพนันเป็นกิจกรรมที่เกิดขึ้นมาควบคู่กับสังคมมนุษย์ เป็นกิจกรรมที่มีผู้คนนิยมเล่นมากขึ้นตามลำดับ อันเป็นผลมาจากโลกาภิวัตน์ของการพนัน ทำให้รัฐบาลหลายประเทศมีการอนุญาตให้เล่นการพนันได้โดยมีกฎหมายรองรับอย่างถูกต้อง รัฐบาลหลายประเทศได้มีเป้าหมายในการแสวงหารายได้จากธุรกิจการพนันมากขึ้นอย่างเห็นได้ชัด ดังจะเห็นได้จากกรณีที่มีรัฐบาลในภูมิภาคเอเชียหลายประเทศได้หันมาพิจารณาให้มีการอนุญาตให้เปิดธุรกิจการพนันอย่างกฎหมายมากขึ้นเป็นลำดับ มีการคาดการณ์กันว่า ในอีกไม่กี่ปีข้างหน้า ธุรกิจการพนันในภูมิภาคเอเชียจะแข่งขันธุรกิจการพนันในสหรัฐอเมริกาและยุโรปซึ่งเป็นตลาดเก่า ในแง่ของอัตราเติบโต และรายได้จากการพนัน ส่วนตลาดใหม่ของธุรกิจการพนันที่กำลังเกิดขึ้นในเอเชียจะกลายเป็นตลาดการพนันที่มีกำลังซื้อและที่ถูกกฎหมายที่ใหญ่ที่สุดในโลกไปด้วย ดังนั้น โลกาภิวัตน์ของทุนนิยมการพนันไม่ได้ส่งผลต่อเฉพาะประเทศไทยเท่านั้น แต่ได้ส่งผลกระทบต่อไปทุกพื้นที่ทุกบริเวณ ทุกเขตปกครองที่การสื่อสารเข้าไปถึง ทุนนิยมการพนันสามารถตัดผ่านระบบความเชื่อศาสนา อุดมการณ์ทางการเมือง และลัทธิการปกครองอีกด้วย

ประเทศไทยการเล่นการพนันส่วนใหญ่ยังเป็นสิ่งผิดกฎหมาย แม้ว่ารัฐจะผ่อนปรนให้มีการเล่นการพนันได้ บางประเภท โดยทั่วไปแล้วบ่อนการพนันที่เปิดให้เล่นจะต้องได้รับไฟเขียวจากเจ้าหน้าที่รัฐในพื้นที่ก่อน การเปิดไฟเขียวให้หมายถึงได้มีการตกลงราคาค่าเช่าทางเศรษฐกิจ (Economic Rent) เรียบร้อยแล้ว ซึ่งเป็นการสะท้อนให้เห็นว่ารัฐบาลที่ผ่านมาขาดความสามารถในการบริหารจัดการกับเศรษฐกิจการพนันผิดกฎหมายเรื่อยมาจนถึงปัจจุบัน

บ่อนการพนันชายแดนไทย เจ้าของกาสิโนบริเวณชายแดนไทยจำนวนไม่น้อยที่เป็นนักธุรกิจ นักการเมือง และผู้มีอิทธิพลที่มีความสัมพันธ์อันดีกับผู้นำทางการเมืองทั้งฝั่งไทยและผู้นำของประเทศเพื่อนบ้าน ดังจะเห็นได้จากพื้นที่กาสิโนตามแนวชายแดนไทยมักจะเป็นพื้นที่พิเศษที่ควบคุมโดยตรงจากผู้มีอำนาจทางการเมือง และถูกมองว่าเป็นแหล่งฟอกเงิน ดังเช่น รายงานกระทรวงการคลัง สหรัฐอเมริกา ระบุว่า กาสิโน คิงส์ โรมัน ซึ่งตั้งอยู่บริเวณสามเหลี่ยมทองคำที่เป็นจุดเชื่อมต่อของสามประเทศ คือ ไทย ลาว และเมียนมา และดำเนินงานโดยจ้าว เหว่ย สัญชาติจีน - มาเก๊า นั้นเป็นอาชญากรรมทางเศรษฐกิจ เป็นแหล่งฟอกเงิน และการค้ามนุษย์ จากรายงานดังกล่าว ทำให้อนุมานได้ว่า กาสิโนชายแดนส่วนใหญ่อาจจะมีลักษณะคล้ายกัน แม้ว่ารัฐบาลของประเทศเหล่านั้นจะพยายามจัดระเบียบกาสิโนโดยการออกใบอนุญาต (Licenses) และพัฒนาให้กลายเป็นเขตเศรษฐกิจพิเศษขึ้นมาเพื่อพัฒนาเศรษฐกิจคู่ขนานระหว่างเศรษฐกิจผิดกฎหมายกับเศรษฐกิจไม่ผิดกฎหมาย

รูปแบบของการฟอกเงินจากการพนันผิดกฎหมายในประเทศไทย คือ การเปลี่ยนเงินหรือทรัพย์สินที่ได้มาจากการเล่นการพนันประเภทที่รัฐไม่อนุญาต ซึ่งถือเป็นเศรษฐกิจผิดกฎหมายให้กลายเป็นเงิน หรือทรัพย์สินที่ได้มา

โดยชอบด้วยกฎหมาย ซึ่งกระทำได้หลายวิธี เช่น การนำเงินออกไปเล่นพนันตามแนวชายแดนไทยกับประเทศเพื่อนบ้าน หรือในต่างประเทศ หรือเงินจากหวยใต้ดิน ซึ่งผู้เล่นหรือเจ้ามือจัดให้เล่นแล้วนำเงินที่ได้จากกิจกรรมดังกล่าวฝากเงินกับธนาคารหรือสถาบันการเงินต่างๆ ซึ่งเป็นรูปแบบที่ผู้ประกอบการการพนันออนไลน์นิยมใช้กันโดยผ่านระบบ e-banking หรืออาจใช้รูปแบบอื่นๆ ร่วมด้วย ขึ้นอยู่กับจำนวนเงินที่ต้องการพอกในแต่ละครั้ง

คดีเกี่ยวกับการพนันมีหลายมิติซ้อนๆ กันอยู่ กล่าวคือ การเล่นการพนันแม้กฎหมายจะบัญญัติให้เป็นความผิด แต่ก็ไม่ได้ว่าเป็นความผิดประเภทที่เลวร้ายแบบที่เป็นลักษณะความผิดในตัวเอง (Mala in se) อย่างเช่น การฆ่าคน หรือการลักทรัพย์ แต่มองว่าเป็นความผิดในลักษณะที่ไม่ใช่ความผิดในตัวเอง เป็นเพียงความผิดตามข้อห้ามของกฎหมาย (Mala Prohibita) เท่านั้น เพราะฉะนั้นผู้กระทำความผิดส่วนใหญ่จึงไม่ได้รู้สึกผิดในการกระทำความผิดของตนเอง รวมทั้งชุมชนและสังคมก็ไม่ได้มองว่าผู้กระทำความผิดเรื่องการพนันเป็นเรื่องที่น่ารังเกียจแต่อย่างใด ดังสะท้อนได้จาก สถิติการจับกุมความผิดเกี่ยวกับการพนันของสำนักงานตำรวจแห่งชาติในปี พ.ศ.2553 - 2554 พบว่า ในปี พ.ศ. 2553 มีจำนวนคดีทั้งสิ้น 114,404 คดี โดย ร้อยละ 61.8 เป็นคดีการพนันทั่วไป ร้อยละ 20.0 เป็นคดีการพนันสลากกินรวบ ร้อยละ 12.4 เป็นคดีการพนันทายผลฟุตบอล และอีก ร้อยละ 5.8 เป็นคดีการพนันอื่นๆ ส่วนในปี พ.ศ. 2554 - 2558 ก็มีสัดส่วนของคดีไม่แตกต่างกันมากนัก ส่วนการพนันในแง่ความผิดในฐานะการพอกเงินนั้น ก็ยิ่งเอาผิดฐานการพอกเงินได้ยากมาก เพราะความผิดดังกล่าวจะต้องเข้าองค์ประกอบการกระทำความผิด

มูลค่าการพอกเงินจากการพนันผิดกฎหมาย จากการประเมินของนักวิชาการพบว่า มีวงเงินหมุนเวียนโดยประมาณ 200,000-250,000 ล้านบาทต่อปี แต่ในช่วง 20 ปีที่ผ่านมา ประเทศไทยไม่สามารถใช้กฎหมาย ปง. ดำเนินการยึดทรัพย์ให้ตกเป็นของแผ่นดินได้เลยแม้แต่รายเดียว มีคดีในขั้นตอนการพิจารณาของสำนักงาน ปง. เพียง 5-7 คดีเท่านั้น และคดีก็สิ้นสุดในชั้นการไต่สวนของ สำนักงาน ปง. เท่านั้น แสดงให้เห็นกระบวนการบังคับใช้กฎหมายของภาครัฐและหน่วยงานที่เกี่ยวข้องของประเทศไทย ยังคงไร้ประสิทธิภาพและประสิทธิผล ปัญหาการพอกเงินอันเนื่องจากการพนันที่ผิดกฎหมายทั้งการพนันภายในประเทศและพื้นที่ตามแนวชายแดน ซึ่งมีจำนวนเงินมหาศาลที่หมุนเวียนและกระจายพอกผ่านสถาบันการเงินและธุรกิจต่างๆ ในแต่ละปี

จากกรอบแนวคิดทฤษฎีดังกล่าว ในบริบทสังคมไทยนั้น พฤติกรรมการพนันของคนไทยโดยทั่วไปไม่ได้แตกต่างจากพฤติกรรมของมนุษย์ทั่วไปในโลกนี้ คือ ชอบกระทำในสิ่งที่เป็นความเสี่ยง ความไม่แน่นอน เพราะความไม่แน่นอนของผลลัพธ์ที่จะเกิดขึ้น เป็นความสุขและความสนุกสนานแบบหนึ่งของมนุษย์ ทำให้การพนันในสังคมไทย จึงถูกตรึงให้อยู่กับที่ไม่ได้เปลี่ยนแปลงไปกับบริบท (Context) และพื้นที่ (Space) ซึ่งมีพื้นที่คาบเกี่ยวระหว่างมิติเชิงอำนาจ สังคมเชิงชนชั้น เศรษฐกิจการพนัน และวัฒนธรรมการเมืองที่เปลี่ยนแปลงไปของสังคม จึงส่งผลต่อโครงสร้าง พฤติกรรม และรูปแบบของการพนันของคนไทยที่บิดเบือนไป ดังเหตุผล ดังนี้

ประการแรก มุมมองของสังคมไทยที่มีต่อการพนันมีพัฒนาการที่ค่อนข้างล่าช้ากว่าสังคมโลกค่อนข้างมาก กล่าวคือ มุมมองดังกล่าวของสังคมไทยยังคงมองการพนันว่าเป็นปัญหามากกว่าเห็นว่าเป็น “สิทธิ” ของประชาชน ดังที่เกิดขึ้นกับสังคมตะวันตกตั้งแต่หลังสงครามโลกครั้งที่ 2 เป็นต้นมา ด้วยเหตุนี้ รัฐจึงยังคงใช้นโยบายและมาตรการควบคุมและมิบ толงโทษต่อการพนันและนักการพนันเป็นหลัก สถานการณ์การพนันในประเทศไทยแตกต่างจากสังคมต่าง ๆ ทั่วโลกที่หันมาใช้นโยบายการจัดการบริหารการพนันให้ถูกกฎหมาย และมีการเพิ่มประเภทของการพนันมากขึ้นเป็นลำดับเพื่อเป็นเครื่องมือในการเก็บภาษีของภาครัฐ

ประการที่สอง ทศนคติของชนชั้น (Class) ต่าง ๆ ในสังคม ซึ่งในที่นี้ หมายถึง ระดับรายได้มีความสัมพันธ์โดยตรงกับทัศนคติเรื่องการพนันและการเสี่ยงโชค กล่าวคือ ชนชั้นที่มีรายได้มากจะมองการเสี่ยงโชคว่าเป็นการ

พนันค่อนข้างมาก ขณะที่ชนชั้นที่มีรายได้น้อยจะมองว่าการเสี่ยงโชคไม่ใช่การพนันค่อนข้างสูง ทั้งนี้ อาจเป็นไปได้ว่าชนชั้นที่มีรายได้มากอาจจะโยงเรื่องการเสี่ยงโชคเข้ากับมุมมองเรื่องการลงทุน ส่วนชนชั้นที่มีรายได้น้อยอาจมองเรื่องการเสี่ยงโชคว่าเป็นเรื่องของ “โชค” “วาสนา” “ดวง” และ “ความหวัง” มากกว่าการลงทุน

ประการที่สาม มุมมองของสังคมต่อการทำการพนันที่ผิดกฎหมายให้เข้าสู่ระบบที่กฎหมายให้การยอมรับว่าการทำการพนันให้ถูกกฎหมายนั้น เพราะ 1) เป็นการปกป้องคุ้มครองผู้บริโภคมิให้ถูกโกงจากการพนันที่ผิดกฎหมาย 2) ป้องกันไม่ให้เงินรั่วไหลออกนอกประเทศ 3) การพนันเป็นธุรกิจประเภทหนึ่งที่รัฐบาลประเทศต่าง ๆ หันมาใช้เป็นเครื่องมือในการเก็บภาษีเข้ารัฐ และ 4) ผลกำไรที่เกิดจากการพนันสามารถนำมาใช้ประโยชน์ให้แก่องค์กรภาคประชาสังคมได้ด้วย อย่างไรก็ตาม การทำการพนันให้ถูกกฎหมาย รัฐบาลจะต้องทำการปฏิรูปโครงสร้างและการบริหารจัดการองค์กรที่ทำหน้าที่ดูแลการพนันให้เกิดประสิทธิภาพและมีมาตรฐานในระดับสากลควบคู่กันไปด้วย แต่หากเป็นมุมมองเชิงลบจะยึดอยู่ฝั่งตรงกันข้ามกับความเห็นเหล่านั้น

ประการสุดท้าย เกมการพนันบางประเภทอาจเป็นสันตนาการในระหว่างสมาชิกในครอบครัว เครือญาติ และญาติสนิทมิตรสหาย ด้วยจุดประสงค์เพื่อเป็นเกมการแข่งขันและความสนุกสนาน สำหรับผู้สูงอายุอาจเป็นไปได้เพื่อฝึกสมอง ฝึกความคิดและความจำ หรือเพื่อคลายความเหงา ซึ่งกิจกรรมดังกล่าวมิได้มีจุดมุ่งหมายเพื่อแสวงหากำไร ไม่มีสถานที่เล่นที่แน่นอน และไม่มีเจ้ามือที่แท้จริง และที่สำคัญ คือ ไม่ได้เป็นธุรกรรมทางธุรกิจ ในระหว่างกลุ่มบุคคลดังกล่าวข้างต้นอีกด้วย แต่กฎหมายการพนันของไทยกลับกำหนดว่าการกระทำดังกล่าวเป็นความผิดทางด้านกฎหมายที่รัฐต้องเข้ามาควบคุม หากพิจารณาจากความสัมพันธ์ระหว่างปัจเจกบุคคลกับนโยบายของรัฐในแง่นี้ อาจถือได้ว่าขอบเขตอำนาจของกฎหมายการพนันในปัจจุบันได้เข้าไปล่วงละเมิดสิทธิความเป็นส่วนบุคคลของประชาชนในฐานะปัจเจกบุคคลจนเกินความพอดีไป

จากทัศนะดังกล่าวเกี่ยวกับการพนันในสังคมไทย ในแง่ทฤษฎีทางสังคมวิทยา แนวทางศึกษาแบบดั้งเดิม (Conventional approach) มองว่า การเล่นเกมการพนันของคนนั้นเป็นปัญหาของสังคมและต้องได้รับการควบคุมดูแลจากรัฐ แนวคิดนี้มองว่าผู้เล่นการพนันจะหวังได้เงินอย่างง่าย ๆ และการพนันเป็นพฤติกรรมของมนุษย์ที่ไม่มีเหตุผล ทำให้บุคคลนั้นมีปัญหาทางการเงินและนำไปสู่ปัญหาสังคมในที่สุด ส่วนแนวทางการศึกษาเชิงประจักษ์นิยม (Positivism approach) เป็นแนวคิดที่ไม่สนใจบริบทและประวัติศาสตร์ เช่น Arnold (1974) ระบุมูลเหตุที่ทำให้คนนิยมเล่นเกมการพนันไว้ 7 ประการ คือ (1) ความโลภ (2) ความต้องการเป็นที่ยอมรับ (3) บรรเทาความเบื่อหน่ายในชีวิตประจำวัน (4) ทำให้รู้สึกว่าคุณเองเป็นผู้มีสติปัญญา (5) ความเชื่อเรื่องโชค (6) ความสนุกสนานตื่นเต้น และ (7) ความเพ้อฝัน เหตุจูงใจเหล่านี้ไม่เพียงแต่เป็นตัวกระตุ้นให้คนอยากเล่นเกมการพนันเท่านั้น แต่ยังทำให้ผู้เล่นการพนันเข้าไปประกอบกิจกรรมเกี่ยวกับการพนันด้วย หรือมุมมองของสังคีต พิริยะรังสรรค์ (2546) มองว่า การพนันเป็นสิ่งที่ตลอดกาล เพราะ *ประการแรก* การพนันมีอยู่แบบเดียวโดยไม่มีความผิดแผกแม้แต่น้อย หรือโดยไม่ต้องสนใจพลังทางการเมืองและศีลธรรมที่มีการเปลี่ยนแปลงซึ่งเป็นสิ่งกำหนดค่านิยม *ประการที่สอง* เป็นการยึดติดลัทธิปัจเจกชนนิยมและการใช้เหตุผลทางเศรษฐกิจ *ประการที่สาม* การพนันเป็นปัญหาของการควบคุมทางสังคมและการบริหาร *ประการที่สี่* การพนันเป็นการพักผ่อนอย่างหนึ่ง ซึ่งเป็นกิจกรรมทางสังคมที่แยกออกจากการทำงานและการผลิต และประการสุดท้าย การพนันเป็นสิ่งที่ไม่มีที่มาที่ไปหรือไม่มีมีการเปลี่ยนแปลง จึงไม่สนใจพลวัตของโครงสร้างและกระบวนการที่มีความสลับซับซ้อน ซึ่งแนวคิดของสังคีต เป็นการผสมผสานกันระหว่างแนวการศึกษาแบบดั้งเดิมกับแนวการศึกษาแบบประจักษ์นิยม กล่าวคือ เป็นการมองเศรษฐกิจการพนันทั้งในเชิงยอมรับและควบคุม (Passive and Control)

จึงสรุปได้ว่า ทุกสังคมมีคนชอบเสี่ยง และการพนันเป็นกิจกรรมบันเทิงอย่างหนึ่งของมนุษย์ เมื่อมีคนจำนวนหนึ่งประสงค์จะเล่นการพนันและมีผู้ที่ได้รับประโยชน์จากการพนัน ดังนั้น รัฐหลายประเทศจึงผ่อนปรนอย่างระมัดระวังอนุญาตให้เล่นการพนันอย่างถูกกฎหมายได้บางประเภท และรัฐประเทศเหล่านั้นได้กำหนดกฎเกณฑ์การควบคุมการพนันอย่างเหมาะสม ส่วนหนึ่งเป็นการบริหารจัดการสังคม แต่อีกส่วนหนึ่งเพื่อที่รัฐบาลจะสามารถเก็บภาษีไปบำรุงประเทศได้ อีกทั้ง รัฐจะได้เข้าไปจัดการปัญหาที่เกี่ยวข้องกับธุรกิจการพนันที่ผิดกฎหมายต่างๆ ได้ด้วย

คอร์รัปชัน

การคอร์รัปชันยังคงเป็นปัญหาสำคัญของโลก เนื่องจากไม่มีประเทศใดในโลกที่ปลอดคอร์รัปชัน ชั่วร้ายประเทศที่มีปัญหาการคอร์รัปชันในระดับปานกลางถึงมากที่สุด มีจำนวนสูงถึงสามในสี่หรือร้อยละ 75 ของประเทศต่างๆ ทั่วโลก องค์การระหว่างประเทศมีความเห็นตรงกันว่า การคอร์รัปชันทั่วโลกที่มีแนวโน้มสูงขึ้นนั้น เกิดจากการใช้อำนาจโดยมิชอบของเจ้าหน้าที่รัฐโดยเฉพาะกลุ่มนักการเมือง ตำรวจ และกระบวนการยุติธรรม ซึ่งธนาคารโลกระบุว่า สถานการณ์การขาดความโปร่งใสและการขาดความรับผิดชอบต่อหน้าที่ (Accountability) เป็นการสร้างโอกาสให้เกิดการคอร์รัปชันของหน่วยงานภาครัฐทั่วโลกโดยเฉพาะงบจัดซื้อจัดจ้างของภาครัฐมีความเสี่ยงที่จะนำไปสู่การคอร์รัปชันเฉลี่ยร้อยละ 10-25 ของงบประมาณจัดซื้อจัดจ้างของรัฐประเทศต่างๆ ทั่วโลก

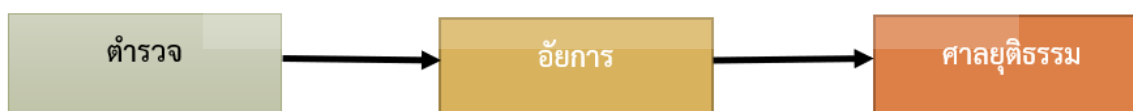
องค์กรความโปร่งใสระหว่างประเทศ (Transparency International) เสนอให้ บทบาทของผู้นำรัฐบาลจะต้องแสดงออกชัดเจนถึงพันธกรณี โดยมีกำหนดระยะเวลาแน่นอนในการต่อต้านคอร์รัปชัน ทำให้ปัญหานี้ลดลงอย่างมาก ภายในปี 2030 ตามที่ระบุไว้ใน Sustainable Development Goals ของสหประชาชาติ และหน่วยงานต่อต้านคอร์รัปชันของรัฐ โดยจะต้องรณรงค์ให้ประชาชนทั้งหลายปฏิเสธต่อเหตุการณ์ที่จะต้องจ่ายสินบน รวมทั้งให้ความร่วมมือเพื่อแจ้งข้อมูลเรื่องคอร์รัปชัน ทั้งนี้ในปัจจุบันสื่อสังคมออนไลน์ (Social Media) เป็นเทคโนโลยีสื่อสารที่ให้ความหวังในเรื่องการต่อสู้กับคอร์รัปชัน เพราะเป็นสื่อที่มีประสิทธิภาพในการประสานงานจากระดับรากฐาน ที่จะทำให้ประชาชนเกิดการตื่นตัวและเข้าร่วมการรณรงค์ต่อต้านการคอร์รัปชันสื่อสังคมออนไลน์ ซึ่งอาจเป็นจุดเริ่มต้นหรืออีกทางออกหนึ่งที่จะช่วยให้เกิดการเปลี่ยนแปลงคุณภาพจากประเทศคอร์รัปชันสูงสู่คอร์รัปชันต่ำ

คอร์รัปชันในประเทศไทยถึงแม้ถูกมองว่ามีแนวโน้มดีขึ้น เพราะปัจจัยทางสังคม เศรษฐกิจ และการเมืองได้เปลี่ยนไป โดยมีการเพิ่มอำนาจการตรวจสอบให้กับภาคประชาสังคมและสื่อมวลชน รวมทั้งบทบาทของสื่อสังคมออนไลน์ทั้งภายในประเทศและต่างประเทศแขนงต่าง ๆ ได้กลายเป็นกลไกสำคัญในการค้นหาเบาะแส ตรวจสอบการกระทำผิดของเจ้าหน้าที่รัฐและองค์กรอาชญากรรมได้ดีทั้งเชิงลึกเชิงกว้างมากขึ้น นอกจากนี้รัฐธรรมนูญปี 2540 ปี 2550 และ ปี 2560 เป็นเครื่องมือสำคัญในการควบคุมและจัดการสังคมแต่เป็นการควบคุมจากภายนอก ซึ่งจะไม่ยั่งยืนเพราะประชาชนไม่ได้มีส่วนร่วมอย่างแท้จริง ดังนั้น ควรจะต้องดึงภาคประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมให้มากขึ้น ซึ่งสอดคล้องกับความเห็นของอดีตคณะกรรมการ ป.ป.ช. ที่ชี้ว่า ปัญหาและอุปสรรคในการควบคุมการคอร์รัปชันเกิดจาก *ประการแรก* ทุกรัฐบาลมีการคอร์รัปชันภายใน แต่สิ่งหนึ่งที่สำคัญ คือ รัฐบาลประชาธิปไตยมีแนวโน้มที่จะแก้ปัญหาคอร์รัปชันได้ดีกว่ารัฐบาลเผด็จการ เพราะมีธรรมาภิบาลกว่า อย่างไรก็ตามเสียสถาบันครอบครัวถือเป็นกลไกระดับพื้นฐานที่ดีที่สุดในการแก้ปัญหาในเรื่องนี้ *ประการที่สอง* ปัญหาในเรื่อง

ความหมายของการคอร์รัปชัน หากปทัสถานและบริบททางสังคมยังไม่ชัดเจนเกี่ยวกับเรื่องคอร์รัปชันแล้ว จะส่งผลต่อการใช้อำนาจและหน้าที่ที่ผิดไป เช่น กรณีการมีผลประโยชน์ทับซ้อน (COI) ในต่างประเทศถือเป็นเรื่องสำคัญ แต่ประเทศไทยถือเป็นเรื่องไม่สำคัญ *ประการที่สาม* จุดอ่อนของสังคมไทย อย่างแรก ขาดผู้นำ (Leadership) ที่มีจิตวิญญานในการต่อสู้กับเรื่องคอร์รัปชันและเศรษฐกิจผิดกฎหมายอย่างจริงจัง โดยยึดหลักนิติธรรมเป็นหลัก ไม่ละเมิดกฎหมายเสียเอง อย่างที่สอง ระบบการเมืองประชาธิปไตย (Democracy) เป็นเรื่องการใช้อำนาจ การปกครองที่ดี ระบบกฎหมายที่เป็นธรรม อย่างที่สาม ขาดกลไกควบคุมและจัดการในเชิงกฎหมายและการมีส่วนร่วมของสังคม *ประการที่สี่* การบริหารจัดการคดีความล่าช้า เนื่องจากคดีมีจำนวนมาก และเกี่ยวข้องกับนักการเมือง ข้าราชการ นักธุรกิจ และผู้มีอิทธิพลทำให้ระบบการตรวจสอบและดำเนินคดีจึงล่าช้าและใช้เวลานาน ขนาดของคดีมีอยู่ 3 ระดับ คือ ใหญ่ กลาง เล็ก ซึ่งคดีใหญ่อาจจะใช้เวลารวบรวมสำนวนข้อเท็จจริงทั้งหมดเกิน 3-4 ปี ส่วนกลาง กลางเล็ก อาจใช้เวลา 1-2 ปี ขึ้นอยู่กับความซับซ้อนของคดีความ ซึ่งบริหารจัดการคดีให้เกิดความรวดเร็ว ควรจะต้องสร้างกลไกที่เรียกว่า Trust Governance *ประการสุดท้าย* รูปแบบและกระบวนการคอร์รัปชัน เริ่มจากการสร้างหรือออกแบบโครงการขึ้นมา โดยความร่วมมือกันระหว่างนักธุรกิจ นักการเมือง ข้าราชการทุกกระทรวง ให้ความเห็นชอบและขออนุมัติดำเนินการอย่างเป็นระบบมีกฎหมายรองรับด้วย ในขณะที่กลไกเชิงระบบมีปัญหา เพราะบริษัทเดิม ๆ มักจะได้รับโครงการซึ่งล้วนแต่มีความสัมพันธ์กับพรรคการเมืองใหญ่ทั้งสิ้นไม่ว่าจะเป็นพรรคไทยรักไทย พรรคประชาธิปัตย์ และพรรคภูมิใจไทย ทั้งนี้ในปัจจุบันจะมีเงินหมุนเวียนที่มาการคอร์รัปชันจากเงินประมาณแผ่นดินประมาณร้อยละ 30-40 ต่อโครงการ อย่างไรก็ตามจากการประเมินของนักวิชาการและภาคประชาสังคม ทั้งในเชิงปริมาณและเชิงคุณภาพ พบว่า ประเทศไทยสามารถป้องกันและปราบปรามได้อย่างจำกัด และไม่สัมฤทธิ์ผลในการจัดการทั้งกระบวนการยุติธรรมทั้งหมด ซึ่งการคอร์รัปชันถือเป็นความผิดมูลฐานมีสถิติการจับกุมตามกฎหมายฟอกเงินมากเป็นอันดับสองรองจาก ความผิดฐานยาเสพติด แต่ข้อมูลเชิงประจักษ์จากสำนักงาน ป.ง. คดีคอร์รัปชันที่มีจำนวนมากนั้น เมื่อเข้าสู่กระบวนการพิจารณาในชั้นของอัยการ และศาลแล้ว จำนวนคดีดังกล่าวพ้นความผิดหรือถูกยกฟ้อง ซึ่งผู้วิจัยมองว่า การใช้กฎหมายฟอกเงินเพื่อปราบปรามการคอร์รัปชันในประเทศไทยไม่ได้ผลมากนักทั้งในอดีตจนถึงปัจจุบัน ดังภาพที่ 6.1

ภาพที่ 6.1 กระบวนการยุติธรรมทางอาญา

กระบวนการยุติธรรมทางอาญา



รูปแบบการฟอกเงิน จะมีช่องทางคล้ายกันกับเศรษฐกิจผิดกฎหมายประเภทอื่น เช่น ยาเสพติด และการพนัน สำหรับกระบวนการฟอกเงินให้กลายเป็นเงินสด เช่น การฟอกเงินผ่านสถาบันการเงินและธนาคารต่างๆ การฟอกผ่านกิจกรรมทางเศรษฐกิจต่างๆ เช่น กิจการแลกเปลี่ยนเงินตราต่างประเทศ ภัตตาคาร อสังหาริมทรัพย์ ร้านทอง และธุรกิจรถมือสอง ตลอดจนการโอนเงินในระบบออนไลน์ที่มีการควบคุมน้อยกว่าการโอนเงินสด โดยเฉพาะอย่างยิ่งในปัจจุบันที่มีสกุลเงินเสมือนจริง (Cryptocurrency) เช่น Bitcoin เป็นต้น

มูลค่าการฟอกเงินจากคอร์รัปชัน เนื่องจากประเทศไทยยังคงมีสถานการณ์คอร์รัปชันสูง ดังสะท้อนได้จากอันดับดัชนีความโปร่งใสของประเทศไทยในช่วง 20 ปีที่ผ่านมายังคงอยู่ในอันดับที่ต่ำ นอกจากนี้จากการประเมินของนักวิชาการต่างๆ ระบุว่า ประเทศไทยมีความเสี่ยงที่งบประมาณแผ่นดินจะรั่วไหลไปสู่การคอร์รัปชันเฉลี่ยร้อยละ 20-30 ของงบประมาณหรือประมาณจัดซื้อจัดจ้างซึ่งสูงกว่าค่าเฉลี่ยของโลก เป็นเงินโดยประมาณ 200,000-250,000 ล้านบาทต่อปี ในขณะที่ความสามารถป้องกันและปราบปรามของภาครัฐทำได้อย่างจำกัด และไม่ค่อยสัมฤทธิ์ผลในการจัดการทั้งกระบวนการยุติธรรมนับตั้งแต่ ป.ป.ช. ป.ป.ท. สตง. รวมทั้ง ปง.ด้วย

คดีคอร์รัปชันที่เข้าสู่กระบวนการตามกฎหมายป้องกันและปราบปรามการฟอกเงินนั้น มากเป็นอันดับสองรองจาก ความผิดฐานยาเสพติด แต่เมื่อเข้าสู่กระบวนการพิจารณาในชั้นต้น สำนักงาน ปง. และ อัยการแล้ว คดีจำนวนมากจะหลุดไป ไม่สามารถเข้าสู่กระบวนการพิจารณาของศาล ในปีพ.ศ.2554 จำนวนคดีเข้ามาสู่ ปง.ถึง 681 คดี อีก 4 ปีต่อมา คือพ.ศ.2558 จำนวนคดีลดลงเกือบ 5 เท่าเหลือเพียง 115 คดีเท่านั้น แต่พอคดีเหล่านั้นเข้าสู่กระบวนการในชั้นอัยการ คดีจำนวนมากจะตกไป เช่น ในปีพ.ศ.2554 เหลือเพียง 5 คดี ส่วนปี 2558 เหลือเพียง 11 คดี เมื่อนำคดีเหล่านี้ส่งต่อไปสู่การพิจารณาของศาลพบว่า คดีส่วนใหญ่จะถูกเพิกถอน หรือยุติคดีความ ซึ่งมีวงเงินในชั้นนี้จำนวนเงินเพียงเล็กน้อยเท่านั้น

สรุปได้ว่าในช่วง 20 ปีที่ผ่านมา ประเทศไทยไม่สามารถใช้กฎหมาย ปง.ดำเนินการยึดทรัพย์ในคดีคอร์รัปชัน ซึ่งถือเป็นเศรษฐกิจผิดกฎหมายอย่างหนึ่งได้ตามเจตนารมณ์ของกฎหมาย แสดงให้เห็นกระบวนการบังคับใช้กฎหมายของภาครัฐและหน่วยงานที่เกี่ยวข้องของประเทศไทย ยังคงไร้ประสิทธิภาพและประสิทธิผล จึงส่งผลทำให้กระบวนการฟอกเงินจากการคอร์รัปชันในประเทศไทย ยังคงมีจำนวนเงินมหาศาลที่หมุนเวียนไปมาในระบบเศรษฐกิจในแต่ละปี ทั้งกระจายฟอกผ่านสถาบันการเงินและการลงทุนในธุรกิจต่างๆ ด้วย

ประการที่สอง ความสัมพันธ์ระหว่างการฟอกเงินกับเศรษฐกิจผิดกฎหมายทั้งสามประเภท ได้แก่ ยาเสพติด การพนัน และคอร์รัปชันในประเทศไทย

ความสัมพันธ์ระหว่างการฟอกเงินกับเศรษฐกิจผิดกฎหมาย จะส่งผลกระทบต่อเศรษฐกิจในระบบเนื่องจากนำเงินจากกิจกรรมผิดกฎหมาย เช่น จากการค้ายาเสพติด การพนัน และการคอร์รัปชัน นำมาฟอกผ่านช่องทางต่างๆ เช่น ธนาคาร สถาบันการเงิน บ่อนการพนัน หรือธุรกิจเงินสดต่างๆ จากการสำรวจของ Friedrich Schneider (2013) พบว่า เศรษฐกิจใต้ดินต่อผลิตภัณฑ์มวลรวมในประเทศของประเทศต่างๆ พบว่า ประเทศไทยมีสัดส่วนร้อยละ 40.9 ของ GDP ซึ่งนับเป็นประเทศที่มีอัตราการเติบโตของเศรษฐกิจใต้ดินที่ใหญ่เป็นอันดับที่ 7 ของโลก ทั้งนี้การเคลื่อนย้ายเงินผิดกฎหมายทั่วโลกผ่านการฟอกเงินมีมูลค่ากว่า 50 ล้านล้านบาทต่อปี ซึ่งมีเงินเหล่านี้จะแทรกและหมุนเวียนกระจายในระบบเศรษฐกิจทางการของประเทศต่างๆ จนจำแนกแยกแยะที่มาไม่ได้

สำหรับขั้นตอนการฟอกเงิน ประกอบด้วย ขั้นตอนที่ 1 การย้ายถ่ายเทเงินเข้าไปอยู่ในระบบเงินปกติ (Placement) เป็นขั้นเตรียมการ โดยนักฟอกเงินจะนำกำไรจากธุรกิจนอกกฎหมายเข้าสู่ระบบการเงิน ซึ่งนักฟอกเงินอาจใช้วิธีการกระจายเงินสปรกก่อนใหญ่ให้มีขนาดเล็กลงเพื่อมิให้ผิดสังเกตแล้วนำเงินไปฝากธนาคารที่มีความเสี่ยงต่ำ จากการถูกตรวจสอบ หรือ ไม่มีประสิทธิภาพในการตรวจสอบและเป็นสถาบันที่ตั้งอยู่ในท้องถิ่นซึ่งเป็นแหล่งกำเนิดของเงินผิดกฎหมายนั้น ขั้นตอนที่ 2 การจัดทำรายการทางการเงินเป็นหลายช่วงหรือหลายชั้น เพื่อปกปิดหรือตัดทอนร่องรอยหรือที่มาของเงินนั้น (Layering) เป็นขั้นตอนการสร้าง ความซับซ้อน โคนักฟอกเงินจะโยกย้ายถ่ายเทเงินผ่านธนาคาร จากที่หนึ่งไปยังอีกที่หนึ่ง เช่น นำไปฝากธนาคารในต่างประเทศที่มีสาขาทั่วโลก

เพื่อสะดวกในการโอนต่อไปยังที่อื่น หรือ อาจนำเงินไปซื้อตราสารลงทุน แล้วจึงขายตราสารเหล่านั้น แล้วนำเงินไปฝากธนาคารหลายๆ แห่ง เพื่อกระจายมิให้แต่ละบัญชีมีเงินจำนวนมากจนเป็นที่ผิดสังเกตของเจ้าหน้าที่ และขั้นที่ 3 การผสมผสานระหว่างรายได้จากการค้าที่ผิดกฎหมายกับการค้าปกติ (Integration) เป็นขั้นที่นักฟอกเงินจะถอนเงินที่ฝากไว้ในธนาคารนำไปลงทุนในธุรกิจกฎหมาย โดยเฉพาะในธุรกิจที่มีโอกาสทำกำไรสูงอีกครั้ง เช่น ธุรกิจอสังหาริมทรัพย์ ธุรกิจอัญมณี และธุรกิจอื่น ฯลฯ

นอกจากนี้การศึกษาของผู้วิจัยยังสอดคล้องกับการศึกษาของศูนย์ข้อมูลอาชญากรรมทางเศรษฐกิจและการฟอกเงิน คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย ที่ระบุว่า ประเทศไทยมีธุรกิจผิดกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการฟอกเงินมากที่สุด คือ ยาเสพติด รองลงมาเป็น คอร์รัปชัน และการพนัน จากข้อมูลดังกล่าวระบุว่า กลุ่มอาชญากรรมมีความพยายามหาวิธีฟอกเงินในรูปแบบใหม่ ๆ เพื่อไม่ให้ถูกจับกุม จากเดิมที่เคยใช้วิธีรับจ้างขนส่งเงินเข้าและออกนอกประเทศ หรือโพนก๊วน หรือซื้อสินค้าราคาสูง หรือซื้ออสังหาริมทรัพย์ ซึ่งเป็นวิธีการที่เจ้าหน้าที่รู้เท่าทันตรวจสอบได้ จึงเปลี่ยนรูปแบบ เช่น ใช้วิธีโอนเงินไปต่างประเทศ ผ่านระบบอิเล็กทรอนิกส์ หรือโอนเงินผ่านโทรศัพท์มือถือ เพื่อไม่ให้ทิ้งร่องรอย แม้แต่การลงทุนรูปแบบใหม่ ที่กำลังเป็นที่นิยมมากขึ้นในไทย อย่างบิทคอยน์ ก็พบถูกใช้เป็นแหล่งฟอกเงินด้วย

มุมมองของภาครัฐและนักกฎหมายเห็นว่า การออกกฎหมายป้องกันการฟอกเงินจึงเป็นไปเพื่อมาตัดวัฏจักรของกระบวนการฟอกเงินดังกล่าว โดย สกัดกั้นมิให้มีการนำเงินที่ได้จากการก่ออาชญากรรมซึ่งถือเป็นความผิดฐานฟอกเงิน ไปกระทำการฟอกก่อนนำเงินเหล่านั้นกลับเข้าสู่การหมุนเวียนระบบเศรษฐกิจอีกครั้งจึง มีความจำเป็นที่ประเทศไทยจำต้องออกมาตรการต่าง ๆ เพื่อการป้องกันปราบปรามการฟอกเงินและการสนับสนุนทางการเงินแก่การก่อการร้าย (Anti-money Laundering and Combating the Financing of Terrorism : AML/CFT) ซึ่งเป็นผลให้มีรายงานธุรกรรมที่มีเหตุอันควรสงสัย และการยึดอายัดทรัพย์สินเป็นจำนวนมาก เนื่องจากทรัพย์สินที่ได้จากการกระทำความผิดมาจากการค้ายาเสพติด การพนัน การคอร์รัปชันเหล่านี้เป็นช่องทางให้เกิดการฟอกเงินที่ได้มาอย่างผิดกฎหมาย อันเป็นการส่งผลกระทบต่อเศรษฐกิจของประเทศ คือ หากผลิตภัณฑ์มวลรวมภายในประเทศ หรือ GDP มีมูลค่าประมาณ 13 ล้านล้านบาทของ ไทยนั้นอาจมีเศรษฐกิจใต้ดินอยู่ถึง 1 ใน 4 หรือกว่า 3 ล้านล้านบาทโดยประมาณสำหรับเม็ดเงินที่จะถูกฟอกผ่านกิจกรรมทางเศรษฐกิจต่อปี

จากมูลค่าโดยประมาณของเศรษฐกิจใต้ดินอยู่ถึง 1 ใน 4 หรือกว่า 3 ล้านล้านบาทของประเทศไทยนั้น หากนำมาเปรียบเทียบกับการปฏิบัติหน้าที่ของหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง คือ สำนักงาน ปปง. ในช่วง 12 ปี คือ ระหว่าง พ.ศ. 2543 – 2554 พบว่า ศาลมีคำสั่งให้ทรัพย์สินตกเป็นของแผ่นดิน มี 560 คดี เป็นเงินรวมทั้งสิ้น 2,493.6 ล้านบาท จำแนกเป็น ความผิดเกี่ยวกับยาเสพติดจำนวนคดี 519 คดี หรือ ร้อยละ 92.3 ของจำนวนคดีที่ศาลมีคำสั่งให้ทรัพย์สินตกเป็นของแผ่นดิน และเป็นเงิน 1,965.6 ล้านบาทหรือ ร้อยละ 78.8 ของจำนวนเงินทั้งหมดที่ศาลมีคำสั่งให้ทรัพย์สินตกเป็นของแผ่นดิน ส่วนมูลฐานอื่น ๆ ได้แก่ ความผิดศุลกากร จำนวน 4 คดีเป็นเงิน 262.4 ล้านบาท ความผิดค้ามนุษย์ จำนวน 17 คดี เป็นเงิน 109.8 ล้านบาท ความผิดฉ้อโกงสถาบันการเงิน จำนวน 4 คดีเป็นเงิน 76.3 ล้านบาท ความผิดกรรโชก จำนวน 3 คดี เป็นเงิน 33.3 ล้านบาท ความผิดฉ้อโกง จำนวน 11 คดีเป็นเงิน 25.5 ล้านบาทและความผิดการทุจริต จำนวน 4 คดี เป็นเงิน 20.7 ล้านบาท

ดังนั้นเมื่อรวมจำนวนคดีและมูลค่าทรัพย์สินถูกยึดอายัดตามกฎหมาย ปปง. มีจำนวนทั้งสิ้น 634 คดี เป็นเงิน 3,527.6 ล้านบาทเท่านั้น ส่วนจำนวนคดีที่เหลือ คดีอยู่ระหว่างการพิจารณาของศาล และศาลยกคำร้องเสียทั้งหมด ครั้นถึงปี พ.ศ. 2558 นั้น พบว่า มีจำนวนคดีทั้งสามมูลฐานถือเป็นคดีหลักที่ไหลเข้าสู่ ปปง. คือ ร้อยละ

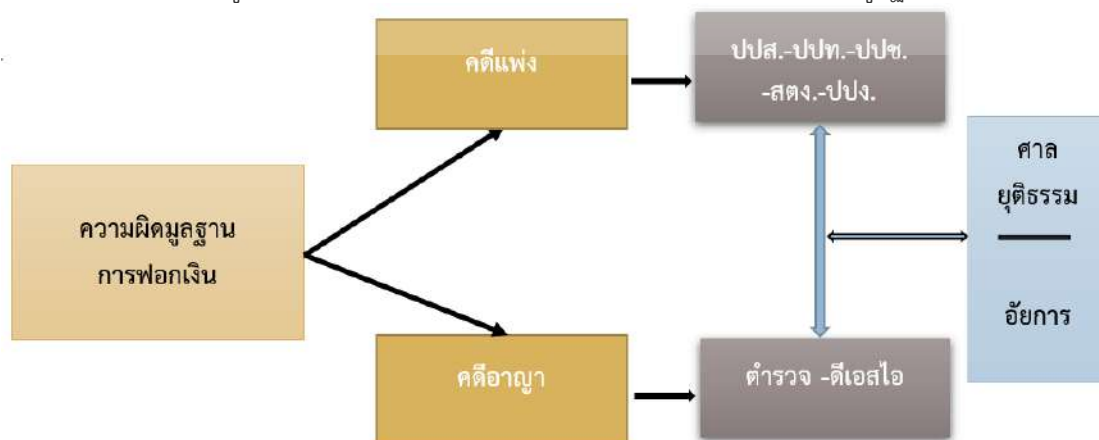
73.1 ของจำนวนคดีทั้งหมด โดยเป็นยาเสพติด 277 คดี ทุจริตคอร์รัปชัน 115 คดี และการพนัน 5 คดีเท่านั้น ในขณะที่ในชั้นอัยการมีจำนวนคดีไหลเข้ามาร้อยละ 74.9 ของจำนวนคดีทั้งหมด แต่พอมาถึงขั้นตอนของศาลกลับมีจำนวนคดีลดลงเหลือเพียง ร้อยละ 43.8 ของจำนวนคดีทั้งหมดเท่านั้น นั่นแสดงว่า คดีความเกี่ยวกับการฟอกเงินสามารถยุติคดีความได้ในชั้นการสอบสวนข้อเท็จจริงของ สำนักงาน ปปง. หรือในชั้นอัยการได้จำนวนมาก นอกจากนั้นยัง พบว่า จำนวนเงินที่สามารถยึดตกเป็นของแผ่นดินจากที่ยึดได้ถึง 2,819 ล้านบาท หรือ ร้อยละ 79.9 ในปี พ.ศ. 2554 จากจำนวนเงินทั้งหมดที่เข้าสู่กระบวนการตามพระราชบัญญัติ ปปง. มีมูลค่า 4,127.7 ล้านบาทแต่พอถึงปี พ.ศ. 2558 สามารถยึดทรัพย์ตกเป็นของแผ่นดินได้เพียง 153 ล้านบาท หรือ ร้อยละ 4.2 เท่านั้น จากจำนวนเงินทั้งหมดที่เข้าสู่กระบวนการตามพระราชบัญญัติ ปปง. ซึ่งมีมูลค่า 21,977.8 ล้านบาท ซึ่งสะท้อนให้เห็นว่า กระบวนการยุติธรรมทางอาญาของประเทศไทยยังยึดกรอบดั้งเดิมในการพิจารณาผ่านตัวบทกฎหมายที่เข้มงวด ทำให้กระบวนการยุติธรรมทางอาญาของไทยอาจเข้าข่ายในแง่ที่ว่า พิจารณาจากข้อมูลข่าวสารที่ขาดความสมมาตร (Asymmetric Information) รวมทั้งยังขาดนวัตกรรมทางสังคม (Social Innovation) ภายใต้บริบททางเศรษฐกิจ การเมือง และสังคมที่มีความซับซ้อนและเปลี่ยนแปลงไปด้วย จากเหตุผลดังกล่าวอาจส่งผลให้ขนาดของเศรษฐกิจผิดกฎหมายในประเทศไทยมีมูลค่าค่อนข้างสูง แต่กระบวนการจัดการ ควบคุมของภาครัฐและหน่วยงานที่เกี่ยวข้องของไทยทำได้อย่างจำกัด ซึ่งการศึกษานี้พบว่า

ประการแรก ปัญหาเกิดจากการที่เจ้าหน้าที่รัฐขาดการประสานงานกันและทำงานร่วมกันอย่างจริงจัง รวมทั้งบทลงโทษต่อเจ้าหน้าที่รัฐ ที่กระทำเสียเองจะต้องลงโทษอย่างรุนแรงทั้งทางอาญาและวินัย

ประการที่สอง ปัญหาเกิดจากระบบข้อมูลที่ไม่สามารถจำแนกรายการธุรกรรมผิดปกติ เป็นฐานข้อมูลเพื่อพิสูจน์การกระทำความผิดของหน่วยงานรัฐที่เกี่ยวข้อง ทำให้เป็นปัญหาและอุปสรรคสำคัญในการรวบรวมสำนวนคดีความให้สมบูรณ์ เพราะกระบวนการที่ครบวงจรของการกระทำผิดนั้น จะต้องประกอบด้วยผู้ซื้อและผู้ขายในการกระทำความผิด แต่ในชั้นการรวบรวมการสอบสวนข้อมูลมีหลายหน่วยงานเกี่ยวข้อง เช่น ตำรวจ ป.ป.ส. ดีเอสไอ และ ปปง. เป็นต้น

ประการที่สาม การขาดการบูรณาการระหว่างหน่วยงานในการทำงานร่วมกันอย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล เช่น กรณีคดียาเสพติด มีหลายหน่วยงานเกี่ยวข้อง ทั้ง ป.ป.ส. ดีเอสไอ และ ปปง. แต่ยังขาดความร่วมมือกัน ทำให้การฟอกเงินในคดีเกี่ยวกับยาเสพติดจึงมีมาก ดังภาพที่ 6.2

ภาพที่ 6.2 การบูรณาการการทำงานระหว่างหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับความผิดมูลฐานการฟอกเงิน



ประการที่สี่ ขาดการประสานความร่วมมือกับประเทศเพื่อนบ้านอย่างจริงจังของหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง และประการที่ห้า ความสัมฤทธิ์ผลจะเกิดขึ้นได้ ควรเน้นมาตรการเชิงป้องกันมากกว่าปราบปราม ซึ่งเป็นเชิงรุกทั่วทั้งองค์กร

ส่วนผลกระทบจากการฟอกเงินนั้น ในทางเศรษฐศาสตร์การเมืองแล้วเงินสกปรกที่นำมาใช้ในธุรกิจก่อให้เกิดภาวะเงินเฟ้อ ด้วยตัวเลขที่แสดงฐานะทางเศรษฐกิจที่บิดเบือนไม่ตรงความเป็นจริง เพราะมีการนำเงินสกปรกเข้ามาในระบบเศรษฐกิจ ทั้งที่เงินเหล่านี้ไม่ก่อให้เกิดผลผลิต หรือการสร้างงานที่ขบถด้วยกฎหมายขึ้นมาเลย ซึ่งถือเป็นการทำลายเศรษฐกิจของประเทศ เพราะเงินจำนวนมากหลุดออกไปจากวงจรการซื้อขายตามปกติ เช่น ในประเทศกำลังพัฒนา นักฟอกเงินจะนำเงินผ่านการฟอกเงินแล้วไปฝากหรือลงทุนในต่างประเทศ นอกจากนี้ เงินที่เกิดจากธุรกิจผิดกฎหมายก่อนเข้าสู่กระบวนการฟอกไม่ได้เสียภาษีอย่างถูกต้อง ทำให้รัฐบาลขาดรายได้ ซึ่งถือเป็นการทำลายโครงสร้างสังคม ความมั่นคงทางเศรษฐกิจ และเสถียรภาพทางการเมืองของรัฐ อีกทั้งการฟอกเงินเป็นแหล่งเงินทุนเพื่อกิจกรรมผิดกฎหมายอื่น ๆ อันเป็นเหตุให้องค์กรอาชญากรรมสามารถแผ่ขยายองค์กรของตนได้อย่างสะดวกรวดเร็วและยากต่อการสกัดกั้นมากยิ่งขึ้น เช่น การนำเงินจากการค้ายาเสพติด มาสนับสนุนพรรคการเมืองสำหรับการเลือกตั้ง หรือนำเงินจากธุรกิจการพนันมาลงทุนในธุรกิจถูกกฎหมายประเภทอื่นๆ เป็นต้น

กล่าวโดยสรุป รูปแบบความสัมพันธ์เชิงโครงสร้างของเศรษฐกิจผิดกฎหมาย เช่น ยาเสพติด การพนัน และคอร์รัปชันในประเทศไทยนั้นเกิดจากความไม่สมบูรณ์ของระบบเศรษฐกิจทางการและระดับการแทรกแซงกลไกตลาดของรัฐด้วยมาตรการต่างๆ เป็นสาเหตุสำคัญทำให้โครงสร้างเศรษฐกิจผิดกฎหมายดำรงอยู่ได้ผ่านกลไกตลาดด้านอุปสงค์ (Demand) จากความต้องการที่เพิ่มขึ้นของประชาชน จึงส่งผลต่ออุปทานของผู้ผลิต (Supply) เป็นฐานค้ำจุนให้ระบบเศรษฐกิจผิดกฎหมายดำรงอยู่ได้ในสังคมไทย นอกจากนี้ผลอันเกิดจากปัญหาในเชิงโครงสร้างสถาบัน (Structural Institutions) ของภาครัฐ ได้แก่ 1) ภาษีอากร การจัดเก็บภาษีอากร ในอัตราสูงของรัฐทำให้ผู้ประกอบการและประชาชนพยายามหลีกเลี่ยงภาระภาษีเพิ่มมากขึ้น 2) ระเบียบกฎเกณฑ์ต่างๆ ยิ่งเศรษฐกิจทางการมีระเบียบกฎเกณฑ์มากเกินไปเพียงไร ความพยายามที่คนจะหนีออกจากการควบคุมก็จะมากขึ้นเท่านั้น โดยเฉพาะกฎระเบียบตลาดแรงงาน ตลาดสินค้า ตลาดการเงินในประเทศและตลาดเงินตราต่างประเทศ 3) ข้อห้ามตามกฎหมาย ธุรกิจต้องห้ามไม่ให้มีการประกอบการ จะด้วยเหตุผลทางกฎหมาย ทางศีลธรรม และความสงบเรียบร้อยภายในประเทศก็ตาม เช่น การค้ายาเสพติด บ่อนการพนัน การคอร์รัปชัน การค้ำมนุษย์ และธุรกิจผิดกฎหมายอื่นๆ ข้อห้ามตามกฎหมายนี้เป็นส่วนสำคัญที่ทำให้ราคาของผลิตผลหรือบริการนั้นมีราคาสูงขึ้น ทำให้เกิดการดึงดูดให้มีผู้ประกอบการรายใหม่เพิ่มขึ้น 4) อำนาจหน้าที่ การดำเนินกิจกรรมทางเศรษฐกิจบางอย่างผู้ประกอบการที่มีความจำเป็นต้องขออนุมัติจากทางการในรูปแบบใบอนุญาต สิทธิบัตร สัมปทาน และการประมูล ขั้นตอนที่จะทำให้ได้มาซึ่งสิทธิพิเศษเหล่านี้ ทำให้เจ้าหน้าที่ของรัฐสามารถได้คุณหรือโทษได้ ผู้ประกอบการบางกลุ่มจึงต้องอาศัยอำนาจของเจ้าหน้าที่รัฐเพื่อให้ได้สิทธิพิเศษโดยการจ่ายสินบนรางวัลเป็นค่าตอบแทน รายได้จำนวนนี้ไม่ได้ถูกรายงานต่อเจ้าหน้าที่ภาษีของรัฐอย่างถูกต้อง และ 5) ความไร้เสถียรภาพของระบบตลาด เนื่องจากการดำเนินนโยบายเศรษฐกิจของรัฐบาลหรืออิทธิพลจากปัจจัยอื่นๆ ทำให้การซื้อขายไม่สะดวก เกิดภาวะเงินเฟ้อ เกิดการว่างงานสูง จนทำให้ผู้บริโภคมีรายได้ไม่เพียงพอต่อการแลกเปลี่ยนสินค้าและบริการ ข้อจำกัดเหล่านี้เป็นพลังผลักดันให้เกิดตลาดนอกระบบขึ้น มีการซื้อขายแลกเปลี่ยนสินค้าบริการเหมือนตลาดปกติ แต่ไม่ได้ใช้เงินตราเป็นสื่อกลางในการแลกเปลี่ยนทำให้ปริมาณสินค้าและบริการไม่ผ่านการบันทึกเป็นข้อมูลของทางการ

จากการกรอบแนวคิดของผู้วิจัยในการนำแนวคิดเศรษฐกิจผิดกฎหมายมาใช้อธิบาย ประการแรก การค้ายาเสพติด การพนัน และการคอร์รัปชัน ในประเทศไทยถือเป็นธุรกิจผิดกฎหมาย (Illegal Economy) ซึ่งการศึกษานี้จะเป็นการต่อยอดทางแนวคิดทฤษฎีเศรษฐกิจนอกกฎหมายของสังคีต พิริยะรังสรรค์ (2547) แล้วนั้นยังเป็นการสังเคราะห์แนวคิดทฤษฎีร่วมกันระหว่างแนวคิดเศรษฐกิจผิดกฎหมายกับการฟอกเงินในบริบทประเทศไทยว่ามีความสัมพันธ์กันอย่างไร และทำไมการคงอยู่ของเศรษฐกิจผิดกฎหมายทั้งสามประเภทยังคงดำรงอยู่ในสังคมไทยอย่างรากลึก จนสร้างสายสัมพันธ์เชิงอำนาจผ่านโครงสร้างสถาบัน กระบวนการ และการใช้อำนาจรัฐอย่างลึกซึ้ง จนกลายเป็นปัจจัยค้ำจุนให้เศรษฐกิจผิดกฎหมายประเภทดังกล่าวในประเทศไทยดำรงอยู่ได้จากอดีตสู่ปัจจุบันและอนาคต ภายใต้โครงสร้างเศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรมแบบร่วมสมัย (Contemporary Society) จากการศึกษาพบว่า เศรษฐกิจผิดกฎหมายทั้งสามประเภทย่อมจะถูกหล่อเลี้ยงค้ำจุนจากความสัมพันธ์แบบดั้งเดิม (Traditional Relationship) และความสัมพันธ์ผ่านแรงขับเคลื่อนของกลไกตลาด (Market Forces) ทั้ง ๆ ที่ยุคสมัยของสังคมได้เปลี่ยนแปลงไปแล้วก็ตาม ดังนั้น แรงขับเคลื่อนของเศรษฐกิจผิดกฎหมายในไทยไม่ได้ผูกติดกับตลาดไปเสียทั้งหมด แต่ยังคงอาศัยความสัมพันธ์เชิงอำนาจในการแลกเปลี่ยนกันแทนกลไกตลาดอีกด้วย ซึ่งอาจจะเรียกภาวะนี้ว่า ความล้มเหลวของตลาด (Market Failure) หมายถึง การที่ตลาดไม่สามารถทำงานตามกลไกเพื่อนำมาซึ่งการจัดสรรทรัพยากรที่มีประสิทธิภาพได้ หรือสถานการณ์ที่ตลาดไม่อาจนำมาซึ่งความต้องการของสาธารณะได้ เช่น เกิดจากราคาต่ำหรือสูงเกินไป นโยบายของรัฐเปลี่ยนแปลงไป การรับรู้ข้อมูลข่าวสาร (Asymmetric Information) รวมทั้งนวัตกรรม (Innovation) ที่เปลี่ยนแปลงไปด้วย

ความล้มเหลวของตลาดเศรษฐกิจผิดกฎหมายในไทย ทั้งยาเสพติด การพนัน และคอร์รัปชัน ยังสะท้อนได้จาก การสร้างกลไกการทำงานแบบองค์กรมีเครือข่ายของตนเองขึ้นมาคู่ขนานไปกับองค์กรธุรกิจทั่วไปที่อยู่ในระบบเศรษฐกิจถูกกฎหมาย (Legal Economy) ทั้งนี้ ตลาดเศรษฐกิจผิดกฎหมายในไทยเป็นตลาดที่มีขนาดใหญ่เพราะมีอุปสงค์จากผู้เล่น/ผู้ซื้อ และอุปทานจากผู้ประกอบการ/ผู้ขายจำนวนมากเช่นกัน ทั้งยังเป็นเครือข่ายภายในประเทศและเชื่อมต่อกับพื้นที่ชายแดนไทยกับประเทศเพื่อนบ้าน โดยเฉพาะอย่างยิ่งตามพื้นที่แนวชายแดนสะท้อนบทบาทรัฐของแต่ละประเทศซึ่งมีระดับการแทรกแซงตลาดเศรษฐกิจผิดกฎหมายที่แตกต่างกัน เช่น การพนัน ระหว่างรัฐบาลไทยกับรัฐบาลมาเลเซีย กัมพูชา เมียนมา และลาว โดยรัฐบาลไทยถือว่ากิจกรรมเหล่านั้นผิดกฎหมาย (Illegal Economy) ส่วนประเทศเพื่อนบ้านอื่น ๆ ถือว่าเป็นกิจกรรมที่ถูกกฎหมาย (Legal Economy)

ดังนั้น เศรษฐกิจผิดกฎหมาย ทั้งยาเสพติด การพนัน และคอร์รัปชัน ในประเทศไทยมีความรุนแรงมาก มีรูปแบบและกระบวนการที่ซับซ้อน มีการฟอกเงินผ่านหลายช่องทาง ในขณะที่กระบวนการยุติธรรมทางอาญามีหลายหน่วยงานเกี่ยวข้องเพื่อแก้ปัญหา เช่น ทหาร ตำรวจ ป.ป.ส. ดีเอสไอ และปปง. แต่ยังคงขาดการบูรณาการร่วมมือกันอย่างจริงจัง จึงส่งผลทำให้เหล่าอาชญากรเศรษฐกิจผิดกฎหมายเหล่านั้น นำเงินที่ได้ไปฟอกผ่านสถาบันการเงิน ธนาคาร และการบริการการเงินสมัยใหม่ รวมทั้งการนำไปฟอกผ่านการลงทุนหรือซื้อกิจการต่างๆ ที่มีการใช้เงินสดจำนวนมากๆ

6.2 ข้อเสนอแนะ

ข้อเสนอแนะจากงานวิจัยนี้มีดังนี้

ประการแรก เศรษฐกิจผิดปกติกฎหมายในประเทศไทยมีเงินหมุนเวียนจำนวนมากในแต่ละปี แต่กระบวนการจัดการ ควบคุมของภาครัฐและหน่วยงานที่เกี่ยวข้องทำได้อย่างจำกัด เพราะขาดการบูรณาการระหว่างหน่วยงานในการทำงานร่วมกันทั้งด้านป้องกันและปราบปราม ด้านการปราบปราม ได้แก่ ตำรวจ ทหาร ป.ป.ส. ดีเอสไอ ปปช. และ ปปง. ทำให้วงเงินที่ถูกนำมาฟอกจากเศรษฐกิจผิดปกติหาย เช่น ยาเสพติด การพนัน และคอร์รัปชันจึงมีมาก แต่ควบคุมและจัดการทำได้น้อย ดังนั้นหน่วยงานที่เกี่ยวข้องจะต้องทำงานร่วมกันในเชิงลึกมากขึ้น รวมทั้งการบังคับใช้กฎหมายในกระบวนการยุติธรรมในการดำเนินคดีความจะต้องมีความรวดเร็วและมีประสิทธิภาพ

ประการที่สอง ควรมีการบูรณาการการทำงานร่วมกันอย่างเป็นระบบในเชิงรุกด้านข้อมูลสารสนเทศ โดยดึงหน่วยงานด้านเทคโนโลยีสารสนเทศมาทำงานร่วมกัน เช่น กระทรวงเทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสาร สำนักงานรัฐบาลอิเล็กทรอนิกส์ (องค์การมหาชน) หรือ สรอ. และสำนักงานพัฒนาธุรกรรมทางอิเล็กทรอนิกส์ (องค์การมหาชน) หรือ สฟอ. รวมทั้งคณะกรรมการพัฒนาระบบเทคโนโลยีสารสนเทศกระบวนการยุติธรรมของคณะกรรมการพัฒนาการบริหารงานยุติธรรมแห่งชาติ ควรสนับสนุนแนวนโยบาย มาตรฐาน และการแลกเปลี่ยนเชื่อมโยงข้อมูลระหว่างระบบเทคโนโลยีสารสนเทศที่เกี่ยวข้องกับการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงินของหน่วยงานทั้งภายในประเทศ และหน่วยงานต่างประเทศ รองรับการขยายผลการให้บริการ และบริการข้อมูลได้อย่างต่อเนื่อง เพื่อให้มีการใช้ประโยชน์จากข้อมูลร่วมกัน รวมทั้งลดกระบวนการและเอกสารที่เกี่ยวข้อง ทำให้การปฏิบัติงานมีความรวดเร็ว สามารถนำข้อมูลจากระบบมาใช้ในการปฏิบัติภารกิจได้อย่างมีประสิทธิภาพสูงสุด ตลอดจนการประสานความร่วมมือกับประเทศเพื่อนบ้านอย่างจริงจังระดับรัฐบาลต่อรัฐบาล

ประการที่สาม ประเทศไทยควรปฏิบัติตามมาตรฐานสากลด้านการป้องกันปราบปรามการฟอกเงิน ซึ่งการประเมินจะพิจารณาทั้งประเด็นความสอดคล้องของกฎหมายและกระบวนการดำเนินงานของประเทศไทยกับมาตรฐานสากล และประเด็นประสิทธิผลของการดำเนินงาน ซึ่งแนวปฏิบัติตามมาตรฐานสากลนั้นจะทำให้ประเทศไทยได้รับการยอมรับในระดับระดับสากล ไม่ว่าจะเป็นด้านเศรษฐกิจ การค้า และการลงทุนระหว่างประเทศ รวมทั้งจะทำให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องทราบว่า หน่วยงานไหนจะทำหน้าที่ใด เช่น ด้านกฎหมาย ด้านปราบปราม ด้านป้องกันหรือการเป็นหน่วยงานสนับสนุน รวมทั้งประเด็นการสร้างองค์ความรู้ให้แก่สังคมไทยถึงผลกระทบจากเศรษฐกิจผิดปกติกับการฟอกเงินในบริบทสังคมไทยทั้งมิติทางเศรษฐกิจ การเมือง และสังคมด้วย

ประการที่สี่ ด้านกฎหมายนั้น ตามพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน (ฉบับที่ 4) พ.ศ. 2556 ซึ่งได้กำหนดความผิดมูลฐานจากเดิม 7 มูลฐานเพิ่มขึ้นเป็น 25 มูลฐาน ประเด็นสำคัญคือ จำนวนความผิดมูลฐานที่เพิ่มขึ้นนี้ ได้เพิ่มอำนาจให้กับหน่วยงานที่เกี่ยวข้องโดยตรงแล้วนั้น ซึ่งการเพิ่มอำนาจให้เช่น ส่งผลต่อการปฏิบัติงานของหน่วยงานดีขึ้นหรือไม่ ทั้งนี้หากพิจารณาจากผลการปฏิบัติในช่วงปี พ.ศ. 2543 – 2558 ทั้ง 3 มูลฐาน คือ ยาเสพติด การพนัน และการคอร์รัปชันแล้ว ซึ่งมีจำนวนคดีความมากถึงร้อยละ 90 ของจำนวนคดีทั้งหมดแล้ว กฎหมายที่มีอยู่ก็ไม่สามารถจัดการและปราบปรามการฟอกเงินหรือดำเนินการยึดอายัดทรัพย์สินได้เท่าที่ควรจะเป็น ถึงแม้ สำนักงานป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน หรือ ปปง. จะได้ออกกฎหมายเพื่อแก้ปัญหาการฟอกเงินเป็นระยะก็ตาม ได้แก่ พระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน พ.ศ.2542 แก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ. 2546 ฉบับที่ 2 พ.ศ. 2551 ฉบับที่ 3 พ.ศ. 2552 ฉบับที่ 4 พ.ศ. 2556 และฉบับที่ 5 พ.ศ. 2558 นอกจากนี้

ยังมีกฎกระทรวงอีกหลายฉบับที่เกี่ยวข้องกับการปฏิบัติตามกฎหมายดังกล่าว ดังนั้นควรมีการประเมินหรือศึกษาว่า จำนวนความผิดมูลฐานที่เพิ่มขึ้นนั้นเหมาะสมกับบริบทสังคมไทยหรือไม่

ประการที่ห้า เศรษฐกิจผิดกฎหมายบางประเภทมีความยืดหยุ่นในบางสถานการณ์ ที่รัฐบาลและหน่วยงานที่เกี่ยวข้องควรนำมาสู่การพิจารณาทำให้ถูกกฎหมาย เพื่อประโยชน์สูงสุดต่อสังคม เช่น กรณีของการสกัดกัญชาเพื่อใช้การแพทย์ เป็นต้น หรือการอนุญาตให้การพนันบางประเภทที่มีผลกระทบต่อสังคมต่ำอาจพิจารณาทำให้ถูกกฎหมาย เพื่อรัฐสามารถจัดเก็บภาษีเพื่อนำมาใช้ในการพัฒนาประเทศต่อไป

ดังนั้น หน่วยงานภาครัฐที่เกี่ยวข้องควรมีการบูรณาการการทำงานร่วมกันอย่างเป็นระบบในเชิงรุกด้านข้อมูลสารสนเทศและการยกระดับบังคับใช้กฎหมายในกระบวนการยุติธรรมโดยเฉพาะในการดำเนินคดีความ จะต้องมีความรวดเร็วและมีประสิทธิภาพเพิ่มมากขึ้น รวมทั้งควรมีการประเมินจำนวนความผิดมูลฐานที่เพิ่มขึ้นนั้นเหมาะสมกับบริบทสังคมไทยหรือไม่ในขณะที่ย่อยละ 90 ของจำนวนคดีทั้งหมดมาจากคดีอาญาเสพติด การพนัน และการคอร์รัปชัน



บรรณานุกรม

- กองนิติการ สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามยาเสพติด สำนักงานนายกรัฐมนตรี, 2542.
- เกรียงไกร กำแหงฤทธิรงค์ (2543). ปัญหาชายแดนที่มีผลกระทบทำให้สังคมไทยเสื่อมทรามลง : ศึกษาเฉพาะสภาพเศรษฐกิจและสังคมจิตวิทยาตามแนวชายแดนพม่า ลาว และกัมพูชา. เอกสารวิจัยส่วนบุคคลของนักศึกษา วปอ. รุ่นที่ 42 ประจำปี 2542 – 2543.
- ธานี ชัยวัฒน์. (2549). การแสวงหาค่าเช่าทางเศรษฐกิจในประเทศไทย .วารสารเศรษฐศาสตร์.กรุงเทพฯ
- ไชยยนต์ ประดิษฐ์ศิลป์และคณะ (2556). เครือข่ายชนชั้นนำทางเศรษฐกิจการเมืองและผลกระทบของบ่อนคาสีโนตามชายแดนไทย-กัมพูชาในเขตจังหวัดภาคตะวันออก. ศูนย์การศึกษาปัญหาการพนัน คณะเศรษฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- ไชยยศ เหมะรัชตะ (2538). มาตรการทางกฎหมายในการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน. รหัสสารปีที่ 4 ฉบับที่ 13 (ตุลาคม-ธันวาคม) : 11-31.
- บุญเลิศ สันตันอนุวัตร (2543). กฎหมายป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน : ศึกษาเฉพาะกรณีอำนาจของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงินกับคณะกรรมการธุรกรรม.วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- ปิ่นวดี ศรีสุพรรณและ สุรสุม กฤษณะจู่ตะ (2557). กระบวนการเป็นนักพนันข้ามแดน :กรณีศึกษาคนทัวร์ที่คาสีโนสะพานเวกัส. ศูนย์การศึกษาปัญหาการพนัน คณะเศรษฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- นิพนธ์ พัวพงศกร. (2546). รายงานผลการวิจัยเรื่อง ความขัดแย้งกันระหว่างผลประโยชน์ส่วนตนและผลประโยชน์ส่วนร่วม(Conflict of Interest).กรุงเทพฯ : สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาแห่งประเทศไทย.
- นวนน้อย ตรีรัตน์ วีรพงษ์ บุญโยภาส ปณิธาน วัฒนายากร และรัตพงษ์ สอนสุภาพ (2548). ธุรกิจนอกกฎหมาย ความผิดมูลฐาน และการฟอกเงิน. คณะเศรษฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย และสำนักงานป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน.
- ณัฐกร วิทิตานนท์ (2559). ผลกระทบจากสถานการณ์ตามแนวชายแดน :กรณีคิงส์โรมันคาสีโน เขตเศรษฐกิจพิเศษสามเหลี่ยมทองคำ สปป.ลาว. ศูนย์การศึกษาปัญหาการพนัน คณะเศรษฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- ผาสุก พงษ์ไพจิตร สังคีต พิริยะรังสรรค์ นวนน้อย ตรีรัตน์ และกนกศักดิ์ แก้วเทพ (2543). อุตสาหกรรมการพนันไทย อังกฤษ สหรัฐอเมริกา ออสเตรเลีย และมาเลเซีย, เชียงใหม่ : ซิลค์แวร์มบุ๊กส์.
- ผาสุก พงษ์ไพจิตร และนวนน้อย ตรีรัตน์ (2546). คอร์รัปชัน ค่าเช่า และพัฒนาการเศรษฐกิจ. วารสารเศรษฐศาสตร์ธรรมศาสตร์ ปี พ.ศ.ที่ 21 ฉบับที่ 4 ธันวาคม 2546,1-29.
- พรศักดิ์ ผ่องแผ้วและคณะ (2545).บ่อนการพนันตามแนวชายแดนไทย : ผลกระทบและแนวทางแก้ไข.กรุงเทพฯ: สมาคมรัฐศาสตร์แห่งประเทศไทย.
- พระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน พ.ศ. 2542 และฉบับที่ 5 แก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ.2558
- พระราชบัญญัติการพนัน พ.ศ. 2478 และฉบับแก้ไขเพิ่มเติม
- พระราชบัญญัติยาเสพติดให้โทษ พ.ศ.2522
- พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2554 มาตรา 4
- พินิจ ลาภธนานนท์ และคณะ (2554). การศึกษาสถานการณ์ พฤติกรรม และผลกระทบการพนันในประเทศไทย สถาบันวิจัยสังคม จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.

- วศิน ปัญญาวุฒตระกูล (2561). เครือข่ายธุรกิจและผลกระทบของการเปิดบ่อนคาสิโนตามชายแดนไทย-พม่า : กรณีศึกษาเขตเศรษฐกิจพิเศษแม่สอด จังหวัดตาก. ศูนย์การศึกษาปัญหาการพนัน คณะเศรษฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- ธาร ธรรมสกุล (2553). กระบวนการจูงใจนักพนันเข้าสู่บ่อนคาสิโน. วิทยานิพนธ์รัฐศาสตรมหาบัณฑิต สาขาวิชาการจัดการทรัพยากรเพื่อความมั่นคง คณะรัฐศาสตร์และนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยบูรพา.
- รายงานผลการประเมินประเทศไทยด้านการป้องกันปราบปรามการฟอกเงินและการต่อต้านการสนับสนุนทางการเงินแก่การก่อการร้าย ฝ่ายกฎหมาย กองทุนการเงินระหว่างประเทศ (แปลโดย สำนักงาน ปปง.), 2550.
- รายงานประจำปี สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน พ.ศ.2552.
- รายงานประจำปี สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน พ.ศ.2554.
- รายงานการปฏิบัติงานของสำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน พ.ศ.2558
- รายงานการปฏิบัติงานของสำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามยาเสพติด พ.ศ.2558
- รายงานการปฏิบัติงานสำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ พ.ศ. 2553
- รายงานผลการปฏิบัติงานของสำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ พ.ศ. 2557
- รายงานการปฏิบัติงานของสำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ พ.ศ.2558
- รายงานผลการประชุมระดมความคิดเห็นผู้เชี่ยวชาญด้านการพนันและนักธุรกิจชายแดนไทย-เมียนมา อำเภอแม่สอด จังหวัดตาก วันที่ 28 มกราคม พ.ศ.2561
- รายงานผลการประชุมระดมความคิดเห็นผู้เชี่ยวชาญด้านการพนันและนักธุรกิจชายแดนไทย-ลาว อำเภอเมือง จังหวัดอุบลราชธานี วันที่ 11 มีนาคม พ.ศ.2561
- รายงานศูนย์ศึกษาปัญหาการพนัน คณะเศรษฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, ประจำปี 2560-2561.
- รัตพงษ์ สอนสุภาพ (2555). บ่อนการพนันตามแนวชายแดน : ผลกระทบและแนวทางการจัดการ, ศูนย์การศึกษาปัญหาการพนัน คณะเศรษฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- รัตพงษ์ สอนสุภาพ (2561). รัฐและทุนคาสิโน : การลงทุนในพื้นที่ชายแดนไทยและเพื่อนบ้าน. (ในวสันต์ ปัญญาแก้ว บรรณาธิการ : คาสิโนชายแดน), ศูนย์การศึกษาปัญหาการพนัน คณะเศรษฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- วาทิน คำทรงศรี (2539). อาชญากรรมทางเศรษฐกิจ : ศึกษากรณีอุปสรรคในการบังคับใช้กฎหมาย, วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- วรพล โสคติยานุรักษ์ (2550). เศรษฐกิจนอกระบบในประเทศไทย. สำนักงานป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน : กรุงเทพมหานคร.
- สังสิต พิริยะรังสรรค์และคณะ (2546). เศรษฐกิจการพนัน:ทางเลือกเชิงนโยบาย. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์ สลากกินแบ่งรัฐบาล.
- สังสิต พิริยะรังสรรค์ (2547). ทฤษฎีคอร์รัปชัน. กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์ร่วมด้วยช่วยกัน.
- สังสิต พิริยะรังสรรค์ (2548). ตำรวจ ผู้มีอิทธิพล และเศรษฐกิจมืด. สำนักพิมพ์ร่วมด้วยช่วยกัน : กรุงเทพฯ.
- สังสิต พิริยะรังสรรค์และคณะ (2557). การต่อต้านการคอร์รัปชัน : มาตรการการควบคุมการเคลื่อนไหวของเงิน. สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา.

- สังคีต พิริยะรังสรรค์ รัตพงษ์ สอนสุภาพ และฉัตรวีระชัย องคสิงห์ (2558). ผลกระทบขององค์ธุรกิจจากการป้องกันและปราบปรามการคอร์รัปชันของ ป.ป.ช. มาตรา 103/7. สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย.
- สังคีต พิริยะรังสรรค์และคณะ (2559). คาสีโน ม้าแข่ง. ปทุมธานี : สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยรังสิต.
- สีหนาท ประยูรรัตน์ (2542). คำอธิบาย พระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน พ.ศ. 2542. (พิมพ์ครั้งที่ 1) กรุงเทพฯ : นิติสนเทศ.
- สุชาติ ประสิทธิ์รัฐสินธุ์, และกรรณิการ์ สุขเกษม. (2551).วิธีวิทยาการวิจัยเชิงคุณภาพ : การวิจัยปัญหาปัจจุบันและการวิจัยอนาคตกาล. กรุงเทพฯ : สามลดา.

ภาษาอังกฤษ

- ASEAN Narcotics Cooperation Center,2015.
- Creswell, J. W. (2003). Research Design: Qualitative, Quantitative and Mixed Methods Approaches (2nd ed.).London: Sage Publications Ltd.
- Ernst &Young (2011). Market Overview : The 2011 global gaming bulletin.
- Global Corruption Barometer ,2013.
- Global Corruption Report ,2004.
- Global Financial Integrity. Illicit Financial Flows from Developing Countries, 2001-2012 .
- Global Gaming Industry Regulatory Frameworks, 2015.
- Gordon, W. and Langmaid, R.(1998). Qualitative Market Research , Aldershot, Gower Publishing.
- Guion, L. A., Diehl, D. C., & McDonald, D. (2011). Triangulation: establishing the validity of qualitative studies. University of Florida: IFAS Extension. Retrieved June 20, 2014, from <http://edis.ifas.ufl.edu/fy394>.
- International Narcotics Control Strategy Report, 2003.
- International Narcotics Report, 2010.
- Khan, H. Mustag and Jomo, Kwame Sundaram. (2000). Rents, Rent-Seeking and EconomicDevelopment : Theory and Evidence in Asia. Singapore : Cambridge University.
- Klitgaard, Robert. (2004). Leader under Systemic Corruption. Vientiane, Laos : A Talk Given to the Six Mekong Delta Countries at a Summit Meeting.
- Khatri,Johnson and Ahmed.(2003).”A Two - Stage Model of Cronyism in Organizations : A Cultural View of Governance” in Kidd, B.John and Frank Richter (eds.) Palgrave Macmillan.
- Lackó Mária (1996). Hidden economy in East-European countries in international comparison, Laxenburg: International Institute for Applied Systems Analysis (IIASA), working paper.

- Lackó Mária (1997a). The hidden economies of Vise grád countries in international comparison: A household electricity approach, Hungary: Institute of Economics, working paper.
- Legard, R., Keegan, J. & Ward, K. (2003). 'In-depth interviews', in *Qualitative research practice. A guide for social research students and researchers*, Sage, London.
- Lippert, O. and Walker, M. (Eds). (1997). *The underground economy: global evidence of its size and impact*. Vancouver: Fraser Institute.
- Lofland, J. and L. H. Lofland (1995). *Analyzing Social Settings: a guide to qualitative observation and analysis*. Belmont, CA, Wadsworth Publishing Company.
- Macau Legend Development, Interim Report 2017.
- McDonald. R. J. (1984). The underground economy and BLS statistics data.” *Monthly Labour Review*, vol. 107, no. 1.
- Miles, M. B., & Huberman, A. M. (1994). *Qualitative data analysis: An expanded sourcebook* (2nd ed.). Thousand Oaks, CA, US: Sage Publications, Inc.
- Morse, Edward and Ernest D. Goss (2010). *Governing Fortune : Casino Gambling in America*. The University of Michigan Press.
- Mutual Assistance in Criminal Matters Act, 1987.
- Nikkinen, Janne (2014). *The Global Regulation of Gambling : a General Overview*. Department of Social Research of the University of Helsinki.
- P. Harding and R. Jenkins. (1989). *The Myth of the Hidden Economy*, Open University Press, Philadelphia, Pa, USA.
- Pricewaterhouse Coopers International Limited, *Global Gaming Outlook 2015*.
- Pricewaterhouse Coopers LLP & Wilkofsky Gruen Associates,, 2015.
- Schneider, F. and Enste, D.H. (2000). Shadow economies: size, causes, and consequences. *Journal of Economic Literature* 38.
- Schneider, F. and Enste, D.H. (2002). *The shadow economy: An international survey*. United Kingdom: Cambridge University Press.
- Schneider, F. and Enste, D.H. (2013). *The shadow economy: An international survey (Second Edition)*. United Kingdom: Cambridge University Press.
- Thomas, Jim J. (1992). *Informal economic activity* , LSE, *Handbooks in Economics*, London:Harvester Wheatsheaf.
- Tanzi, Vito (1980) “The Underground Economy in the United States: Estimates and Implications,” *Banca Nazionale del Lavoro*, 135:4.
- Telecommunication (Interception) Amendment Act ,1987.
- The Bank Secrecy Act, 1970.
- The Cash Transaction Reports Act, 1989.

The Financial Transaction Reports Act, 1988.
 The Global Commission on Drug Policy report, 2016.
 The Guardian, March 26, 2014.
 The Money Laundering Control Act, 1986.
 The Money Laundering Regulations, 1993.
 The Proceeds of Crime Act 1987.
 The Straits Times , Nov 28, 2016
 The Sun, May 22, 2014.
 Transparency International , 2012.
 Transparency International,2013.
 United Nations Convention Against Illicit Traffic in Narcotic Drugs and Psychotropic Substances, 19
 December, 1988.
 United Nations Office on Drugs and Crime ,2013.
 United Nations International Drug Control Programme, 1993.
 United Nation of Drug and Crime, World Drug Report, 2017.
 Various @Statista 2015.
 World Economic Forum ,2003.

สัมภาษณ์

อดีตคณะกรรมการ ป.ป.ช.,วันที่ 29 สิงหาคม 2560.
 อดีตคณะกรรมการ ป.ป.ง.,วันที่ 20 สิงหาคม 2560.
 ข้าราชการระดับสูง กระทรวงยุติธรรม,วันที่ 20 สิงหาคม 2560.
 ข้าราชการตำรวจระดับสูง ,วันที่ 2 พฤษภาคม พ.ศ. 2561.
 อดีตผู้บริหารระดับสูง สำนักงาน ป.ป.ส.,วันที่ 8 สิงหาคม 2560.
 ผู้บริหารระดับสูง สำนักงาน ป.ป.ส., วันที่ 8 สิงหาคม 2560.
 ผู้บริหารระดับสูงคนที่ 1 สำนักงานสอบสวนคดีพิเศษ, วันที่ 23 สิงหาคม 2560.
 ผู้บริหารระดับสูงคนที่ 2 สำนักงานสอบสวนคดีพิเศษ, วันที่ 23 สิงหาคม 2560.
 ผู้บริหารสำนักงาน ป.ป.ส. ระดับยุทธศาสตร์, วันที่ 25 กรกฎาคม 2560.
 ผู้บริหารสำนักงาน ป.ป.ส. ระดับภาค, วันที่ 8 สิงหาคม 2560.
 ผู้บริหารศูนย์ประสานงานแม่น้ำโขงปลอดภัย, วันที่ 8 สิงหาคม 2560.
 ประชุมระดมความคิดเห็นผู้เชี่ยวชาญด้านการพนัน นักการเมือง และนักธุรกิจชายแดนไทย-เมียนมาอำเภอแม่สอด
 จังหวัดตาก วันที่ 28 มกราคม พ.ศ.2561
 ประชุมระดมความคิดเห็นผู้เชี่ยวชาญด้านการพนัน นักการเมือง และนักธุรกิจชายแดนไทย-ลาว อำเภอเมือง
 จังหวัดอุบลราชธานี วันที่ 11 มีนาคม พ.ศ.2561
 หนังสือพิมพ์แนวหน้า ฉบับวันที่ 6 กุมภาพันธ์ 2556.
<http://www.bangkokbiznews.com/news/detail/796726>

<https://www.facebook.com/niraneamthailand/posts/ผ่าซุ่มข่ายยาเสพติดกลุ่มแม่น้ำโขง-ตอน-1ผ่าซุ่มข่ายยาเสพติดกลุ่มแม่น้ำโขง เข้าถึง 10 เมษายน 2561>.

https://www.royalthaipolice.go.th/agencies_under.php

<http://www.ngcc.go.kr/eng/stats/foreign.do>

www.havocscope.com/illegal-gambling/

<http://agbrief.com/magazine/updates/china-arrivals-fuel-growth> China arrivals fuel growth

<http://agbrief.com/magazine/updates/china-arrivals-fuel-growth> China arrivals fuel growth

<http://ww1.utusan.com.my/utusan/info.asp?y=1999&dt=0222&pub=Utusantm>

<http://en.vietstock.vn/2015/06/dansavan-resort-seeks-sez-classification>

<http://www.worldbank.org/ida> เข้าถึงเมื่อวันที่ 20 ธันวาคม 2556

<http://www.transparency.org>

