

พระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน
ศึกษากรณีมาตรการในการดำเนินการเกี่ยวกับเงินสด

สุภาพร รัศมีรัทธาธรรม

วิทยานิพนธ์นี้เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาตามหลักสูตรปริญญานิติศาสตรมหาบัณฑิต
สาขาวิชานิติศาสตร์ บัณฑิตวิทยาลัย มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิตย์

พ.ศ. 2545

ISBN 974-281-781-2

**A STUDY ON CASH TRANSACTION UNDER
ANTI-MONEY LAUNDERING ACT**

SUPAPORN RASAMEERATAYATHARM

A Thesis Submitted in Partial Fulfillment of the Requirements

For the Degree of Master of Laws

Department of Law

Graduates School, Dhurakijpundit University

2002

ISBN 974-281-781-2

กิตติกรรมประกาศ

วิทยานิพนธ์ฉบับนี้ สำเร็จได้ด้วยความกรุณาของท่าน รองศาสตราจารย์ วีระพงษ์ บุญ
โณภาส อาจารย์ที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์ ที่ได้กรุณาตลอดเวลาอันมีค่ารับเป็นอาจารย์ที่ปรึกษา
วิทยานิพนธ์ ให้คำแนะนำ ข้อคิดเห็น และความอนุเคราะห์ในด้านเอกสาร ตลอดจนการตรวจแก้ไข
เนื้อหาวิทยานิพนธ์ จนทำให้การเขียนวิทยานิพนธ์ฉบับนี้สำเร็จได้ด้วยดี ผู้เขียนขอกราบขอบพระคุณ
มา ณ ที่นี้

ผู้เขียนขอขอบพระคุณอย่างสูงต่อ ศาสตราจารย์ ดร.ไพศิษฐ์ พิพัฒน์กุล ที่กรุณาเป็น
ประธานกรรมการ ดร.พิรพันธุ์ พาลุสุข ท่านอาจารย์รัฐ ภัคดีธนากุล และท่านอาจารย์ทวีศักดิ์ ชุ
จิธรรม ที่กรุณาเป็นกรรมการวิทยานิพนธ์

ผู้เขียนขอขอบคุณเจ้าหน้าที่บัณฑิตวิทยาลัย มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิตย์ทุกท่านที่ให้ความ
ช่วยเหลือในทุกๆ ด้านที่เกี่ยวกับการศึกษา

ผู้เขียนขอขอบคุณทุกๆ คนในครอบครัว ที่คอยให้กำลังใจจนประสบความสำเร็จใน
การศึกษา

อนึ่ง หากวิทยานิพนธ์ฉบับนี้ มีคุณค่าและมีประโยชน์ต่อการศึกษาและค้นคว้าของผู้สนใจ
ผู้เขียนขอขอบคุณดีให้ทุกท่านที่กล่าวมาด้วย ส่วนข้อผิดพลาดและข้อบกพร่องใดๆ ผู้เขียนขอน้อม
รับไว้แต่ผู้เดียว

สุภาพร รัศมีรัถยาธรรม

สารบัญ

หน้า

บทคัดย่อภาษาไทย.....	๗
บทคัดย่อภาษาอังกฤษ.....	๘
กิตติกรรมประกาศ.....	๙
บทที่	
1. บทนำ.....	1
ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา.....	1
วัตถุประสงค์ของการวิจัย.....	6
สมมติฐานของการศึกษาวิจัย.....	7
ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับจากการวิจัย.....	7
2. หลักการและขอบเขตทั่วไปของกฎหมาย.....	8
ความเป็นมาของการพิจารณาร่างกฎหมายป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน.....	8
การฟอกเงินในเอเชียและประเทศที่มีแนวโน้มจะมีการฟอกเงิน.....	9
บทบาทของสถาบันการเงินกับกฎหมายป้องกันปราบปรามการฟอกเงิน.....	12
หน้าที่ของสถาบันการเงิน.....	12
การรับฝาก-ถอนเงินด้วยระบบเทคโนโลยีใหม่ๆ ที่เกี่ยวข้องกับสถาบันการเงิน.....	14
การโอนเงินระหว่างประเทศ.....	14
3. กฎหมายฟอกเงินในต่างประเทศและมาตรการกฎหมายระหว่างประเทศ	
เกี่ยวกับเงินสด.....	15
ประเทศสหรัฐอเมริกา.....	15
ประเทศออสเตรเลีย.....	20
ประเทศแคนาดา.....	25
ประเทศอังกฤษ.....	28
ประเทศสวิตเซอร์แลนด์.....	34
ประเทศอิตาลี.....	36
ประเทศญี่ปุ่น.....	38
ประเทศฮ่องกง.....	40
ประเทศสิงคโปร์.....	42

สารบัญ (ต่อ)

	หน้า
แนวความคิดและกระบวนการในการร่างกฎหมาย.....	44
หลักการและสาระสำคัญ.....	46
4. มาตรการเกี่ยวกับเงินสดตามกฎหมายฟอกเงิน.....	49
แนวคิดและที่มาของมาตรการตามพระราชบัญญัติป้องกัน	
และปราบปรามการฟอกเงิน.....	49
ช่องทางการฟอกเงิน ยุค Internet.....	61
E-Cash กับ การฟอกเงิน.....	62
แนวทางป้องกันการฟอกเงิน.....	65
การกำหนดให้สถาบันการเงินรายงานการทำธุรกรรมที่เกี่ยวกับเงินสด.....	65
การคุ้มครองสถาบันการเงินหรือบุคคลที่มีส่วนเกี่ยวข้อง.....	66
มาตรการเกี่ยวกับเงินสดตามกฎหมายไทย.....	69
มาตรการในการดำเนินการกับเงินสดที่ต้องรายงานและผลที่ได้รับ.....	70
การรายงานการทำธุรกรรมที่ใช้เงินสดกับสำนักงานที่ดิน.....	73
ธุรกรรมที่ได้รับการยกเว้นไม่ต้องรายงาน.....	74
บทกำหนดโทษ.....	75
การรายงานการทำธุรกรรมที่ใช้เงินสดกับสถาบันการเงินของต่างประเทศ.....	76
มาตรการทางการธนาคารพาณิชย์ในการควบคุมเงินสดด้วยการใช้เช็ค.....	82
ประเภทของธุรกิจที่ศูนย์ข้อมูลเครดิตสามารถให้บริการ.....	88
5. บทสรุปและข้อเสนอแนะ.....	99
บรรณานุกรม.....	107
ภาคผนวก.....	111
ประวัติผู้เขียน.....	161

ชื่อวิทยานิพนธ์	พระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน ศึกษากรณีมาตรการในการดำเนินการเกี่ยวกับเงินสด
ชื่อนักศึกษา	นาง สุภาพร รัศมีรัตยาธรรม
อาจารย์ที่ปรึกษา	รองศาสตราจารย์ วีระพงษ์ บุญโญภาส
สาขาวิชา	นิติศาสตร์
ปีการศึกษา	2544

บทคัดย่อ

เนื่องจากปัจจุบัน เงินสดที่เกี่ยวข้องกับบุคคลต่างๆ ที่ใช้เงินสดในการแลกเปลี่ยนสินค้าซื้ออาหารเพื่อบริโภค หรือสิ่งของเครื่องใช้ต่างๆ เพื่อตนเอง หรือให้ผู้อื่น ล้วนมีเงินสดเข้ามาเกี่ยวข้อง แต่การได้เงินสดมานั้น บางคนอาจได้มาจากการนำสิ่งผิดกฎหมายนำไปเปลี่ยนสภาพทรัพย์สินที่ได้มาจากการกระทำความผิดและอาศัยสถาบันการเงินเป็นศูนย์กลางในการผ่านเงินสกปรกเหล่านั้น และด้วยการสื่อสาร การคมนาคม และเทคโนโลยีที่ทันสมัย ทำให้การฟอกเงินที่ได้มาโดยผิดกฎหมายทำได้สะดวกยิ่งขึ้น

จากการศึกษาพบว่า สถาบันการเงินเป็นศูนย์กลางของผู้กระทำความผิดใช้เป็นแหล่งในการฟอกเงินมากที่สุด โดยอาจนำจำนวนเงินที่ผิดกฎหมายเป็นจำนวนน้อยถึงจำนวนมาก นำไปโอนผ่านสถาบันการเงินเพื่อบัญชีตนเอง หรือผ่านบัญชีไปยังบุคคลอื่น และที่ผ่านมายังไม่มีหน่วยงานใดได้ทำการตรวจสอบถึงจำนวนเงินที่ผ่านมายังสถาบันการเงิน หรือการกำหนดจำนวนเงินขั้นต่ำที่ควรรายงานต่อสำนักงานป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน

ดังนั้น เพื่อเป็นการแก้ไขปัญหาดังกล่าว ควรมีการกำหนดจำนวนเงินขั้นต่ำที่เหมาะสม แก่ผู้นำเงินมาฝาก เพื่อให้ผู้ฝากเงินไม่เกิดความวิตกกังวลในการรายงานทุกครั้งที่ฝากเงินสถาบัน การเงิน และสถาบันการเงินนำส่งรายงานต่อสำนักงานป้องกันและปราบปรามการฟอกเงินได้ถูกต้องครบถ้วน อันเป็นมาตรการหนึ่งในการดำเนินการเกี่ยวกับเงินสด

Thesis Title A Study on Cash Transaction under Anti-Money Laundering Act

Name Mrs. Supaporn Rasameeratayatharm

Thesis Advisor Assoc. Prof. Viraphong Boonyobhas

Department Law

Academic Year 2001

ABSTRACT

Nowadays people use cash for exchanging goods and buying food for themselves and other. Cash involves in almost all of our activities. Someone has got cash by transforming illegal things to cash through financial institutions. Moreover, telecommunication and high technology make transforming illegal cash easier.

Financial institutions have been found to be the most intermediate source for transforming illegal cash. People bring a lot of amount to a little amount of money to transfer to their accounts or to others' accounts at financial institutions. None of organization has checked the amount of money that transfer to and from financial institutions. Moreover, they never set up the minimum amount of money that they should report to Anti-Money Laundering Office.

There are a few ways to solve these problems. First they should set up the minimum amount of money for depositing to reduce the depositors' worry.

The last one is financial institutions should report to Anti-Money Laundering Office correctly. This is the key factor for study.

กิตติกรรมประกาศ

วิทยานิพนธ์ฉบับนี้ สำเร็จได้ด้วยความกรุณาของท่าน รองศาสตราจารย์ วีระพงษ์ บุญ
โณภาส อาจารย์ที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์ ที่ได้กรุณาตลอดเวลาอันมีค่ารับเป็นอาจารย์ที่ปรึกษา
วิทยานิพนธ์ ให้คำแนะนำ ข้อคิดเห็น และความอนุเคราะห์ในด้านเอกสาร ตลอดจนการตรวจแก้ไข
เนื้อหาวิทยานิพนธ์ จนทำให้การเขียนวิทยานิพนธ์ฉบับนี้สำเร็จได้ด้วยดี ผู้เขียนขอกราบขอบพระคุณ
มา ณ ที่นี้

ผู้เขียนขอขอบพระคุณอย่างสูงต่อ ศาสตราจารย์ ดร.ไพศิษฐ์ พิพัฒน์กุล ที่กรุณาเป็น
ประธานกรรมการ ดร.พิรพันธุ์ พาลุสุข ท่านอาจารย์รัฐ ภัคดีธนากุล และท่านอาจารย์ทวีศักดิ์ ชุ
จิธรรม ที่กรุณาเป็นกรรมการวิทยานิพนธ์

ผู้เขียนขอขอบคุณเจ้าหน้าที่บัณฑิตวิทยาลัย มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิตย์ทุกท่านที่ให้ความ
ช่วยเหลือในทุกๆ ด้านที่เกี่ยวกับการศึกษา

ผู้เขียนขอขอบคุณทุกๆ คนในครอบครัว ที่คอยให้กำลังใจจนประสบความสำเร็จใน
การศึกษา

อนึ่ง หากวิทยานิพนธ์ฉบับนี้ มีคุณค่าและมีประโยชน์ต่อการศึกษาและค้นคว้าของผู้สนใจ
ผู้เขียนขอขอบคุณดีให้ทุกท่านที่กล่าวมาด้วย ส่วนข้อผิดพลาดและข้อบกพร่องใดๆ ผู้เขียนขอน้อม
รับไว้แต่ผู้เดียว

สุภาพร รัศมีรัถยาธรรม

สารบัญ

หน้า

บทคัดย่อภาษาไทย.....	๗
บทคัดย่อภาษาอังกฤษ.....	๘
กิตติกรรมประกาศ.....	๑
บทที่	
1. บทนำ.....	1
ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา.....	1
วัตถุประสงค์ของการวิจัย.....	6
สมมติฐานของการศึกษาวิจัย.....	7
ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับจากการวิจัย.....	7
2. หลักการและขอบเขตทั่วไปของกฎหมาย.....	8
ความเป็นมาของการพิจารณาร่างกฎหมายป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน.....	8
การฟอกเงินในเอเชียและประเทศที่มีแนวโน้มจะมีการฟอกเงิน.....	9
บทบาทของสถาบันการเงินกับกฎหมายป้องกันปราบปรามการฟอกเงิน.....	12
หน้าที่ของสถาบันการเงิน.....	12
การรับฝาก-ถอนเงินด้วยระบบเทคโนโลยีใหม่ๆ ที่เกี่ยวข้องกับสถาบันการเงิน.....	14
การโอนเงินระหว่างประเทศ.....	14
3. กฎหมายฟอกเงินในต่างประเทศและมาตรการกฎหมายระหว่างประเทศ	
เกี่ยวกับเงินสด.....	15
ประเทศสหรัฐอเมริกา.....	15
ประเทศออสเตรเลีย.....	20
ประเทศแคนาดา.....	25
ประเทศอังกฤษ.....	28
ประเทศสวิตเซอร์แลนด์.....	34
ประเทศอิตาลี.....	36
ประเทศญี่ปุ่น.....	38
ประเทศฮ่องกง.....	40
ประเทศสิงคโปร์.....	42

สารบัญ (ต่อ)

	หน้า
แนวความคิดและกระบวนการในการร่างกฎหมาย.....	44
หลักการและสาระสำคัญ.....	46
4. มาตรการเกี่ยวกับเงินสดตามกฎหมายฟอกเงิน.....	49
แนวคิดและที่มาของมาตรการตามพระราชบัญญัติป้องกัน	
และปราบปรามการฟอกเงิน.....	49
ช่องทางการฟอกเงิน ยุค Internet.....	61
E-Cash กับ การฟอกเงิน.....	62
แนวทางป้องกันการฟอกเงิน.....	65
การกำหนดให้สถาบันการเงินรายงานการทำธุรกรรมที่เกี่ยวกับเงินสด.....	65
การคุ้มครองสถาบันการเงินหรือบุคคลที่มีส่วนเกี่ยวข้อง.....	66
มาตรการเกี่ยวกับเงินสดตามกฎหมายไทย.....	69
มาตรการในการดำเนินการกับเงินสดที่ต้องรายงานและผลที่ได้รับ.....	70
การรายงานการทำธุรกรรมที่ใช้เงินสดกับสำนักงานที่ดิน.....	73
ธุรกรรมที่ได้รับการยกเว้นไม่ต้องรายงาน.....	74
บทกำหนดโทษ.....	75
การรายงานการทำธุรกรรมที่ใช้เงินสดกับสถาบันการเงินของต่างประเทศ.....	76
มาตรการทางการธนาคารพาณิชย์ในการควบคุมเงินสดด้วยการใช้เช็ค.....	82
ประเภทของธุรกิจที่ศูนย์ข้อมูลเครดิตสามารถให้บริการ.....	88
5. บทสรุปและข้อเสนอแนะ.....	99
บรรณานุกรม.....	107
ภาคผนวก.....	111
ประวัติผู้เขียน.....	161

บทที่ 1

บทนำ

ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

เนื่องด้วยภาวะเศรษฐกิจ สังคมและการเมืองเปลี่ยนแปลงไปอย่างรวดเร็วด้วยเทคโนโลยีที่ทันสมัย โลกไร้พรมแดน ทำให้การสื่อสารเป็นไปอย่างรวดเร็ว การซื้อขายสินค้าต่างๆ ทำได้สะดวกง่ายขึ้น เศรษฐกิจมีการเจริญเติบโตและมีการพัฒนาไปในทางที่ก้าวหน้ามากยิ่งขึ้น มีการลงทุนทั้งภายในและจากต่างประเทศ จำนวนอาชญากรรมก็เพิ่มมากขึ้นเรื่อยๆ มีการจัดองค์กรที่ลับซับซ้อน และอาชญากรที่ถูกรัฐบาลหมายจับเพื่อปิดกั้นการกระทำความผิด และได้มาซึ่งเงินจำนวนมากมาโดยเปลี่ยนสภาพหรือฟอกด้วยวิธีการต่างๆ เพื่อให้ดูว่าได้มาโดยถูกกฎหมาย โดยใช้ระบบสถาบันการเงินและสถาบันทางการเงินในการโอนเงิน หรือฝากเงินผ่านสถาบันการเงิน โดยที่สถาบันการเงินไม่ได้มีการตรวจสอบถึงแหล่งที่มาของเงิน หรือทราบข้อมูลของการทำธุรกรรมที่ได้เงินเหล่านั้นมาฝากไว้กับสถาบันการเงินของตน ทำให้ยากต่อการติดตามการเคลื่อนย้ายของเงินสด หากเกิดปัญหาขึ้นผู้ที่ไม่ได้กระทำความผิดและอ้างถึงเงินฝากที่สถาบันการเงิน สถาบันการเงินไม่สามารถให้ความร่วมมือหรือแจ้งถึงการทำธุรกรรมของลูกค้าของตนได้ เพื่อให้ทราบถึงการเคลื่อนย้ายของเงินสด การจะให้รายงานการทำธุรกรรมที่เกี่ยวกับเงินสดให้ได้ผลนั้น ควรลดจำนวนเงินขึ้นสูงก่อนแล้วลงมือปฏิบัติ เพื่อสถาบันการเงินจะได้ทราบถึงปัญหาที่อาจเกิดขึ้น

ธนาคารหรือสถาบันรับฝากเงิน(Deposit – Taking Institutions)

เนื่องจากนักฟอกเงินมีความจำเป็นอย่างยิ่งในการกำจัดเงินสด สถาบันรับฝากเงิน จึงเป็นสถานที่ที่นักฟอกเงินต้องเข้าไปใช้บริการ การต่อต้านการฟอกเงินจึงมีความพยายามมุ่งเน้นไปที่กระบวนการที่ผู้รับฝากเงินใช้ในการให้บริการแก่ลูกค้า หนึ่งในบรรดามาตรการที่เริ่มในการหยุดยั้งกระบวนการฟอกเงินคือการวางแผนทางปฏิบัติให้สถาบันการเงินเหล่านี้ โดยเฉพาะธนาคาร มีหน้าที่ที่สำคัญคือการบังคับให้มีการแสดงตนของลูกค้า(Customer Identification) การให้เก็บรักษาข้อมูล (Record Keeping) และการให้รายงานธุรกรรมที่ต้องสงสัย (Reporting of suspicious

ประเทศต่างๆ ตระหนักดีถึงปัญหายาเสพติดที่ต้องเกี่ยวโยงไปถึงปัญหาการฟอกเงิน ในปี 2531 องค์การสหประชาชาติได้ประกาศใช้อนุสัญญาว่าด้วยการต่อต้านการลักลอบค้ายาเสพติดและวัตถุออกฤทธิ์ต่อจิตและประสาท(United Nations Convention Against Illicit Trafficking in Narcotic Drug and Psychotropic Substances,1988 หรือ Vienna Convention 1988) ซึ่งกำหนดให้ประเทศที่จะเข้าเป็นภาคีสมาชิกจะต้องมีมาตรการในการจัดการกับการค้ายาเสพติด ซึ่งรวมถึงบังคับให้มีกฎหมายเฉพาะกำหนดให้การฟอกเงินเป็นความผิดอาญาด้วย

เนื่องจากการฟอกเงินมีลักษณะเป็นอาชญากรรมข้ามชาติด้วย ในระดับโลกและระดับภูมิภาค จึงได้มีอนุสัญญาและการประชุมต่างๆ เพื่อกำหนดแนวทางของกฎหมายสำหรับแก้ไขปัญหาดังนี้

1. อนุสัญญาแห่งสหประชาชาติว่าด้วยการต่อต้านการลักลอบค้ายาเสพติดและวัตถุออกฤทธิ์ต่อจิตและประสาท ค.ศ.1988 (UN CONVENTION AGAINST ILLICIT TRAFFICKING IN NARCOTIC DRUG AND PSYCHOTROPIC SUBSTANCES,1988)

อนุสัญญานี้หรือที่เรียกกันว่าอนุสัญญาเวียนนา ค.ศ.1988 (Vienna Convention 1988) เป็นหนึ่งในข้อตกลงระหว่างประเทศที่ได้ชื่อว่าสำคัญที่สุดในรอบ 50 ปี ที่ผ่านมาของสหประชาชาติเลยทีเดียว ไม่เพียงแต่บังคับให้ประเทศภาคีสมาชิก กำหนดให้การฟอกเงินและทรัพย์สินที่ได้มาจากการค้ายาเสพติดเป็นความผิดอาญาและให้มีการริบทรัพย์สินเหล่านี้เท่านั้น อนุสัญญานี้ยังกำหนดถ้อยคำสำหรับกฎหมายอาญาให้ประเทศต่างๆ นำไปบัญญัติเป็นกฎหมายภายในประเทศของตน และมีแนวทางร่วมกันในการบังคับใช้กฎหมาย

นอกจากนี้ยังกำหนดให้มีการร่วมมือกันทันทีระหว่างประเทศภาคีสมาชิกในการบังคับใช้กฎหมายทั่วโลก ในเดือนธันวาคม 1988 ข้อตกลงนี้ผูกพันประเทศภาคีสมาชิกทุกประเทศที่ให้สัตยาบันในการนำกฎหมายอาญามาใช้ในการต่อสู้กับการฟอกเงินที่ได้มาจากการลักลอบค้ายาเสพติดและใช้มาตรการในการบ่งชี้ ติดตาม ยึดหรืออายัดเงินและทรัพย์สินที่ได้มาจากอาชญากรรมยาเสพติดดังกล่าว ปัจจุบันมีประเทศที่ให้สัตยาบันอนุสัญญานี้แล้ว กว่า 50 ประเทศ

อนุสัญญาของสหประชาชาติฉบับนี้เป็นพื้นฐานสำคัญของความร่วมมือระหว่างประเทศในการต่อต้านการลักลอบค้ายาเสพติด ในประเทศยุโรปอนุสัญญานี้เป็นเหตุผลหลักในการบรรจุข้อตกลง Council of Europe Convention on Laundering search, Seizure and Confiscation of the Proceeds of Crime (1990) และ EC Directive and Prevention of the Use of Financial System for the Purpose of Money Laundering ในระดับที่กว้างขวางกว่านี้ทำให้มีการก่อตั้งรูปแบบการทำงานในชื่อ FATF (Financial Action Task Force on Money Laundering) ซึ่งอันที่จริงแล้วข้อแนะนำข้อแรกใน 40 ข้อ ของศูนย์ปฏิบัติการสากลเพื่อต่อต้านการฟอกเงิน (Financial Action Task Force-FATF) คือการให้ประเทศต่างๆ นำแนวทางของสัญญาเวียนนาไปปฏิบัติและให้สัตยาบันอนุสัญญานี้ บทบัญญัติเกี่ยวกับความผิดฐานฟอกเงินของบางประเทศรับเอาบทบัญญัติในอนุสัญญาฉบับนี้ไปใช้โดยตรง เช่น ประเทศอังกฤษ

อนุสัญญาฉบับนี้ได้กล่าวไว้ว่าภาคีสมาชิกแห่งอนุสัญญานี้ตระหนักว่าความเชื่อมโยงระหว่างการลักลอบค้ายาเสพติดและการประกอบอาชญากรรมขององค์กรที่เกี่ยวข้อง ซึ่งทำลายระบบเศรษฐกิจที่ต้องตามกฎหมาย เป็นภัยต่อความมั่นคงปลอดภัย รวมทั้งอธิปไตยของประเทศต่างๆ และการลักลอบค้ายาเสพติดเป็นการกระทำผิดกฎหมายสากล ก่อให้เกิดรายได้มหาศาลและความร่ำรวย ทำให้องค์กรอาชญากรรมข้ามชาติทำลายและบิดเบือนโครงสร้างของรัฐบาล ธุรกิจการค้าและระบบการเงิน และสังคมในทุกระดับ ดังนั้น จึงตกลงกันในการลดรอบสิทธิในทรัพย์สินซึ่งได้มาโดยมิชอบด้วยกฎหมายของบุคคลที่เกี่ยวข้องกับการค้ายาเสพติด ทั้งนี้เพื่อจัดแรงจูงใจในการประกอบอาชญากรรมดังกล่าว

หลักการสำคัญในอนุสัญญาเวียนนา ได้แก่

1. บทบัญญัติเกี่ยวกับการฟอกเงิน (Money Laundering) อนุสัญญานี้ระบุว่า หัวใจของยุทธวิธีที่มีประสิทธิภาพในการปราบปรามการอาชญากรรมยาเสพติดสมัยใหม่จำเป็นต้องใช้มาตรการและเครื่องมือที่จะตัดทอนขุมกำลังทางการเงินของกลุ่มอาชญากร ในการนี้ความร่วมมือระหว่างประเทศเป็นสิ่งสำคัญยิ่ง และมีความเห็นร่วมกันว่าการบัญญัติให้การฟอกเงินเป็นความผิดและให้มีการริบทรัพย์สินที่ได้มาโดยมิชอบเป็นองค์ประกอบที่ขาดไม่ได้ตามยุทธวิธีดังกล่าว

ดังนั้น ข้อผูกพันประการหนึ่งที่สมาชิกซึ่งจะให้สัตยาบันแก่อนุสัญญาเวียนนา ค.ศ. 1988 ได้ คือ ประเทศนั้นๆ ต้องมีกฎหมายภายในบัญญัติให้การกระทำการต่างๆ เกี่ยวกับการ ลักลอบค้ายาเสพติดที่มีผลกระทบที่สำคัญระหว่างประเทศเป็นความผิดอาญา ได้แก่ การผลิตและการใช้ยา

(1) การเปลี่ยนสภาพ (Conversion) หรือการโอน (Transfer) ทรัพย์สินโดยรู้ว่าทรัพย์สินนั้นได้มาจากการกระทำผิดเกี่ยวกับยาเสพติด โดยมีวัตถุประสงค์เพื่ออำพรางหรือซ่อนเร้นที่มาที่ไม่ชอบของทรัพย์สินนั้น หรือเพื่อช่วยเหลือผู้ซึ่งเกี่ยวข้องกับการทำความผิดเช่นนั้นหรือ ความผิดอื่นที่ทำได้เพื่อหลบหนีโทษ

(2) การอำพราง (Concealment) หรือซ่อนเร้น (Disguise) ลักษณะที่แท้จริง ที่มาสถานที่ การจำหน่าย การโอน หรือสิทธิที่เกี่ยวข้องกับทรัพย์สินที่ได้มาจากการทำความผิดเกี่ยวกับยาเสพติด

(3) การได้มา (Acquisition) การครอบครอง (Possession) หรือการใช้ (Use) ทรัพย์สิน โดยรู้ในขณะที่ได้มาว่าทรัพย์สินนั้นได้มาจากการทำความผิดเกี่ยวกับยาเสพติด

(4) การสมคบกัน การช่วยเหลือ สนับสนุน และการให้เครื่องมืออุปกรณ์ ในการทำความผิดเกี่ยวกับยาเสพติดและการฟอกเงิน

ในการกระทำความผิดที่กล่าวมา มีประเด็นสำคัญประเด็นหนึ่ง คือ ภาวะพิสูจน์ว่าผู้กระทำรู้ (Knowing) หรือมีเจตนาในการกระทำหรือไม่ อาจนำพฤติการณ์หรือสภาพแวดล้อมมาพิจารณาได้ (May be inferred from objective factual circumstances)

2. บทบัญญัติเกี่ยวกับการริบทรัพย์สิน (Confiscation) ซึ่งอนุสัญญานี้มีหลักการให้มีการใช้มาตรการและกลไกเพื่อบริบทรัพย์สินทั้งในระดับประเทศและระหว่างประเทศ ให้มีความร่วมมือกันระหว่างประเทศ ซึ่งเป็นเรื่องสำคัญยิ่ง เพราะมาตรการริบทรัพย์สินเป็นการตัดขุมกำลังหรือลดรอนสถานะทางการเงินและความสามารถในการดำเนินกิจกรรมอาชญากรรมได้ ทำให้สามารถป้องกันมิให้บุคคลร่ำรวยโดยมิชอบโดยการตัดโอกาสไม่ให้อาชญากรใช้ประโยชน์จากเงินที่ได้มาแบบผิดกฎหมาย และเป็นการป้องกันชุมชนจากภัยคุกคามของยาเสพติด โดยเฉพาะที่เกิดจากการกระทำขององค์กรอาชญากรรม

3. บทบัญญัติที่สำคัญอื่นๆ นอกจากหลักการเกี่ยวกับการฟอกเงินและการริบทรัพย์สินแล้ว อนุสัญญานี้ยังได้กำหนดกลไกเพื่อสนับสนุนการดำเนินการด้วย ได้แก่ การส่งเสริมความร่วมมือระหว่างประเทศ (International co-operation) ความช่วยเหลือซึ่งกันและกันทางกฎหมาย (Mutual Legal Assistance) ในด้านการสืบสวน การดำเนินคดี และขั้นตอนของศาลที่เกี่ยวกับคดีฟอกเงินและอาชญากรรมร้ายแรงอื่น

ในส่วนที่เกี่ยวกับการตรากฎหมายเพื่อบัญญัติให้การฟอกเงินที่ได้จากอาชญากรรมยาเสพติด โครงการควบคุมยาเสพติดระหว่างประเทศแห่งสหประชาชาติ (United Nations International Drug Control Programme-UNDCP) ได้จัดทำแม่แบบกฎหมาย (Model Law) เพื่อให้ประเทศต่างๆ ใช้เป็นแนวทางในการร่างกฎหมายในประเทศของตนเพื่อให้สอดคล้องกับหลักการสากลที่กำหนดในอนุสัญญาเวียนนา ค.ศ.1988 โดยได้จัดทำต้นแบบกฎหมายดังกล่าวสำหรับประเทศที่ใช้ระบบกฎหมายแตกต่างกัน คือ Model Law on Money Laundering, Confiscation and International Cooperation in Relation to Drugs สำหรับประเทศที่ใช้ระบบกฎหมาย ลายลักษณ์อักษร (Civil law) และ Model Money Laundering and Proceeds of Crime Bill สำหรับประเทศที่ใช้ระบบกฎหมายจารีตประเพณี (Common law)

2. อนุสัญญาสหประชาชาติต่อต้านองค์กรอาชญากรรมข้ามชาติ ค.ศ.2000 (UNITED NATIONS CONVENTION AGAINST TRANSNATIONAL ORGANIZED CRIME)

วัตถุประสงค์ของอนุสัญญานี้เพื่อส่งเสริมความร่วมมือที่จะป้องกันและต่อต้านอย่างมีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น ซึ่งอาชญากรรมข้ามชาติที่จัดตั้งในลักษณะองค์กร

1. อนุสัญญาแห่งสหประชาชาติว่าด้วยการต่อต้านองค์กรอาชญากรรมข้ามชาติ (UNITED NATIONS CONVENTION AGAINST TRANSNATIONAL ORGANIZED CRIME) เป็นหนึ่งในข้อตกลงระหว่างประเทศ ให้ประเทศภาคีสมาชิกกำหนดให้การมีส่วนร่วมในกลุ่มอาชญากรที่จัดตั้งในลักษณะองค์กร การฟอกทรัพย์สินที่ได้จากการกระทำอาชญากรรม การฉ้อราษฎร์บังหลวง การขัดขวางความยุติธรรม เป็นความผิดอาญา และให้มีการริบและยึดทรัพย์

2. อนุสัญญานี้เปิดให้ทุกรัฐลงนามตั้งแต่วันที่ 12 ถึง 15 ธันวาคม ค.ศ.2000 ที่เมืองปาเลอริโม ประเทศอิตาลี และภายหลังจากนั้นที่สำนักงานใหญ่สหประชาชาติ ณ นครนิวยอร์ก จนถึงวันที่ 12 ธันวาคม ค.ศ.2002

นอกจากนี้อนุสัญญาสหประชาชาตินี้ยังได้เพิ่มเติมอนุสัญญาสหประชาชาติเพื่อต่อต้านอาชญากรรมข้ามชาติที่จัดตั้งในลักษณะองค์กรว่าด้วยการค้าผู้หญิงและเด็ก เพื่อป้องกันและต่อสู้กับปัญหาการค้ามนุษย์ คุ่มครองและช่วยเหลือผู้เสียหายและส่งเสริมความร่วมมือระหว่างรัฐภาคีให้บรรลุวัตถุประสงค์

1. รัฐภาคีจะต้องสร้างนโยบาย โครงการ และมาตรการอื่นๆ ที่ครอบคลุม
2. รัฐภาคีจะต้องรับ หรือเสริมสร้างความเข้มแข็งให้มาตรการทางกฎหมายหรือมาตรการอื่นๆ
3. รัฐภาคีจะเสริมสร้างความเข้มแข็งให้กับการควบคุมชายแดนเท่าที่จำเป็น เพื่อป้องกันและสืบสวนการค้ามนุษย์

อนุสัญญานี้ ได้มีการเพิ่มเติมการต่อต้านการลักลอบขนผู้ย้ายถิ่นทางบก ทะเล และอากาศ เพื่อป้องกันและต่อต้านการลักลอบขนผู้ย้ายถิ่น รวมทั้งมุ่งส่งเสริมความร่วมมือระหว่างรัฐภาคีและปกป้องคุ้มครองสิทธิของผู้ย้ายถิ่นที่อยู่ลักลอบขนด้วย

1. รัฐภาคีแต่ละรัฐ จะต้องออกมาตรการทางกฎหมาย ให้การกระทำต่อไปนี้เป็นความผิดอาญา
 - (ก) การลักลอบขนผู้ย้ายถิ่น
 - (ข) การทำปลอมซึ่งเอกสารการเดินทาง หรือเอกสารแสดงตน หรือการให้ได้มา การจัดหาให้ หรือการครอบครองซึ่งเอกสารปลอมดังกล่าว
 - (ค) การกระทำให้นบุคคลใดบุคคลหนึ่ง ซึ่งไม่ใช่คนชาติหรือผู้มีถิ่นที่อยู่ถาวรในรัฐที่เกี่ยวข้อง โดยดำเนินการตามเงื่อนไขที่จำเป็นเพื่อการอยู่โดยชอบด้วยกฎหมายในรัฐนั้น
2. รัฐภาคีแต่ละรัฐจะต้องรับเอามาตรการทางกฎหมายหรือมาตรการอื่นๆ ตามที่จำเป็น

วัตถุประสงค์ของการวิจัย

วิทยานิพนธ์ฉบับนี้ได้ทำการศึกษาเกี่ยวกับมาตรการในการดำเนินการเกี่ยวกับเงินสดที่ต้องรายงาน ที่เกี่ยวข้องกับการทำธุรกรรมกับสถาบันการเงิน ซึ่งเป็นช่องทางหนึ่งที่มีการฟอกเงินจะผ่านระบบสถาบันการเงินได้มากกว่าประเภทธุรกิจอื่น กล่าวคือลูกค้าผู้ฝากเงินจะนำเงินสดมาเข้าหรือถอนออกจากบัญชีของตน ซึ่งจะต้องผ่านระบบสถาบันการเงิน รวมทั้งการใช้สื่อการฝาก-ถอนเงินผ่านทางอิเล็กทรอนิกส์อีกด้วย โดยศึกษาเปรียบเทียบกับประเทศต่างๆ ในการทำรายงานการรับ

สมมติฐานของการศึกษาวิจัย

มาตรการในการดำเนินการเกี่ยวกับเงินสดที่ต้องรายงาน เมื่อมีการทำธุรกรรมกับสถาบันการเงิน ซึ่งกำหนดให้สถาบันการเงินมีหน้าที่ต้องรายงานการทำธุรกรรม จำเป็นต้องได้รับความร่วมมือจากสถาบันการเงินมีการกำหนดจำนวนเงินที่สถาบันการเงินควรจะต้องรู้ โดยสถาบันการเงินจะต้องรายงานการทำธุรกรรมเฉพาะกรณีที่มีการรับ-จ่ายเป็นเงินสดเท่านั้นหากการทำธุรกรรมอยู่ในเกณฑ์ที่ต้องรายงาน แต่การที่จะบรรลุผลให้สอดคล้องกับมาตรการในการดำเนินงานกับเงินสดที่ต้องรายงานควรกำหนดจำนวนเงินที่เหมาะสมในการรายงานต่อสำนักงานป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน เพื่อการตรวจสอบจะเกิดประสิทธิภาพระหว่าง 2 หน่วยงานของรัฐและสถาบันการเงิน

ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับการวิจัย

1. ทำให้ทราบถึงสภาพปัญหาของสถาบันการเงินในการรายงานการทำธุรกรรมที่เกี่ยวข้องกับเงินสด
2. ทำให้ทราบถึงมาตรการในการดำเนินการเกี่ยวกับเงินสดที่ต้องรายงานตามกฎหมายฟอกเงินในต่างประเทศและประเทศไทย
3. ทำให้ทราบถึงการคุ้มครองสถาบันการเงินหรือบุคคลที่มีส่วนเกี่ยวข้อง
4. ทำให้ทราบถึงผลกระทบเมื่อกำหนดให้สถาบันการเงินรายงานการทำธุรกรรมที่เกี่ยวข้องกับเงินสด
5. ทำให้ทราบถึงหลักเกณฑ์ของประเทศไทย ในการทำรายงานการทำธุรกรรมที่เกี่ยวข้องกับเงินสด

บทที่ 2

หลักการและขอบเขตทั่วไปของกฎหมาย

ปัจจุบัน ประเทศไทยได้มีการบังคับใช้พระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน พ.ศ.2542 และจัดให้มีการอบรมพนักงานของสถาบันการเงิน โดยการจัดให้มีการสัมมนาและให้ความรู้เกี่ยวกับบทบาทและหน้าที่ของธนาคารและสถาบันการเงิน และผู้เกี่ยวข้อง(ผู้รายงาน) เพราะหลักฐานต่างๆ เกี่ยวกับเงิน หรือการโอนเงินจะปรากฏอยู่ทางธนาคาร ดังนั้นการได้รับความร่วมมือจากธนาคารและสถาบันการเงิน จึงเป็นสิ่งจำเป็นต่อการบังคับใช้พระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน โดยกำหนดให้ธนาคารหรือผู้ที่เกี่ยวข้องมีหน้าที่แจ้งที่มาของเงินจำนวนมากที่ผ่านมายังธนาคาร

ความเป็นมาของการพิจารณาร่างกฎหมายป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน

เนื่องจากปลายปี พ.ศ. 2531 องค์การสหประชาชาติได้ประกาศใช้อนุสัญญาว่าด้วยการต่อต้านการลักลอบค้ายาเสพติดและวัตถุที่ออกฤทธิ์ต่อจิตและประสาท ค.ศ.1988 ซึ่งในอนุสัญญานี้ได้มีมาตรการต่างๆ ที่ใช้ในการป้องกันและปราบปรามยาเสพติด เช่น การส่งมอบยาเสพติดภายใต้การควบคุม (CONTROLLED DELIVERY) การริบทรัพย์สิน (CONFISCATION) การสมรู้ร่วมคิด (CONSPIRACY) ความช่วยเหลือทางกฎหมายซึ่งกันและกัน (MUTUAL LEGAL ASSISTANCE) ตลอดจนกฎหมายฟอกเงิน (MONEY LAUNDERING) เป็นต้น มาตรการต่างๆ เหล่านี้ ประเทศไทยได้มีกฎหมายรองรับเกือบหมด คงเหลือแต่มาตรการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงินเพียงอย่างเดียวที่ยังไม่มีกฎหมายรองรับ ทำให้ประเทศไทยไม่สามารถให้สัตยาบันเพื่อเข้าเป็นภาคีอนุสัญญานี้ได้ และกฎหมายฟอกเงินสามารถป้องกันและปราบปรามอาชญากรรมทางเศรษฐกิจได้ ส่งผลให้ผู้ประกอบธุรกิจโดยสุจริตสามารถต่อสู้กับมิจฉาชีพที่จะเอาเงินมหาศาลนอกระบบนี้มาสร้างความไม่เป็นธรรมทางสังคมและเศรษฐกิจ และจะไม่กระทบกระเทือนกับการเป็นศูนย์กลางทางการเงินในภูมิภาคนี้ของประเทศไทยแต่อย่างใด ฉะนั้น จึงเห็นควรที่ประเทศไทยจะได้มีกฎหมายป้องกันและปราบปรามการฟอกเงินเหมือนเช่นประเทศอื่นที่เป็นสมาชิกของ FINANCIAL ACTION TASK FORCE (FATF)

สำนักงาน ป.ป.ส. ถือว่าเป็นหน่วยงานหลักในการพิจารณาอนุญาตเวียนนา ค.ศ. 1988 และรับผิดชอบในการดำเนินการเพื่อให้ประเทศไทยเข้าเป็นภาคี จากการพิจารณาของ คณะอนุกรรมการที่ปรึกษากฎหมายของสำนักงาน ป.ป.ส. ซึ่งได้เชิญผู้แทนหน่วยงานต่างๆ ที่เกี่ยวข้องเข้าร่วมพิจารณาด้วย ได้ข้อสรุปว่ากฎหมายภายในของประเทศไทยสามารถรองรับ อนุญาตได้เกือบทั้งหมด ยกเว้นบางเรื่อง ซึ่งได้แก่ การกำหนดให้การฟอกเงินเป็นความผิดทาง อาญา โดยไม่อาจนำกฎหมายเกี่ยวกับยาเสพติดที่อยู่มาปรับใช้กับการฟอกเงินได้ ที่ประชุมจึงมีมติ ให้สำนักงาน ป.ป.ส. ตั้งคณะอนุกรรมการซึ่งประกอบด้วยผู้แทนจากหน่วยงานต่างๆ ที่เกี่ยวข้อง ร่วมกันพิจารณากฎหมายเกี่ยวกับการฟอกเงิน เพื่อให้ประเทศไทยสามารถเข้าเป็นภาคี อนุญาตฉบับนี้ได้ หลังจากใช้ระยะเวลานานถึง 5 ปี ร่าง พ.ร.บ. ดังกล่าวก็ถูกประกาศใช้และมีผล ใช้บังคับเมื่อวันที่ 20 สิงหาคม 2542 ในชื่อของ พ.ร.บ. ป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน พ.ศ. 2542

การฟอกเงินในเอเชียและประเทศที่มีแนวโน้มจะมีการฟอกเงิน

ในภาคพื้นเอเชีย ปรากฏว่าขณะนี้หลายประเทศตื่นตัวและให้ความสำคัญกับปัญหา การฟอกเงิน มีบางประเทศที่ออกกฎหมายป้องกันการฟอกเงินมาใช้บังคับแล้ว เช่น สหรัฐอเมริกา ออสเตรเลีย แคนาดา อังกฤษ เนเธอร์แลนด์ สวิตเซอร์แลนด์ อิตาลี ญี่ปุ่น ฮองกง สิงคโปร์ และ มีบางประเทศที่อยู่ในระหว่างการดำเนินการออกกฎหมายดังกล่าว

บทบาทของสถาบันการเงินกับกฎหมายป้องกันปราบปรามการฟอกเงิน

พระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน พ.ศ. 2542 ได้บัญญัติบทนิยามใน มาตรา 3 ว่า

“ธุรกรรม” หมายความว่า กิจกรรมที่เกี่ยวกับการทำนิติกรรม สัญญา หรือ การดำเนินการ ใดๆ กับผู้อื่น ทางการเงิน ทางธุรกิจ หรือการดำเนินการเกี่ยวกับทรัพย์สิน

“สถาบันการเงิน” หมายความว่า

(1) ธนาคารแห่งประเทศไทยตามกฎหมายว่าด้วยธนาคารแห่งประเทศไทยธนาคาร พาณิชย์ตามกฎหมายว่าด้วยการธนาคารพาณิชย์ และธนาคารตามที่ได้มีกฎหมายจัดตั้งขึ้น โดยเฉพาะ

(2) บริษัทเงินทุน และบริษัทเครดิตฟองซิเอร์ตามกฎหมายว่าด้วยการประกอบธุรกิจเงินทุน ธุรกิจหลักทรัพย์ และธุรกิจเครดิตฟองซิเอร์ และบริษัทหลักทรัพย์ตามกฎหมายว่าด้วยหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์

(3) บริษัทเงินทุนอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทยตามกฎหมายว่าด้วยบริษัทเงินทุนอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย และบริษัทเงินทุนอุตสาหกรรมขนาดย่อมตามกฎหมายว่าด้วยบริษัทเงินทุนอุตสาหกรรมขนาดย่อม

(4) บริษัทประกันชีวิตตามกฎหมายว่าด้วยการประกันชีวิต และบริษัทประกันวินาศภัยตามกฎหมายว่าด้วยการประกันวินาศภัย

(5) สหกรณ์ออมทรัพย์ตามกฎหมายว่าด้วยสหกรณ์ หรือ

(6) นิติบุคคลที่ดำเนินธุรกิจอื่นที่เกี่ยวข้องกับการเงินตามที่กำหนดในกฎกระทรวง

การฟอกเงินนั้นอาจมีวิธีการได้มากมาย แต่ในไม่ช้าก็เร็วอาชญากรก็จะต้องพยายามหาทางนำเงินสกปรกเข้ามาฟอกในสถานที่ที่การทำธุรกรรมตามปกติที่ชอบด้วยกฎหมาย โดยเฉพาะธนาคารหรือสถาบันการเงินอื่นๆ เพราะเป็นช่องทางสำคัญในการที่จะทำให้เงินสกปรกที่ได้มาจากอาชญากรรมกลมกลืนไปกับเงินสะอาดทั่วไปได้ หากเกิดกรณีดังกล่าวขึ้น ธนาคารหรือสถาบันการเงินก็กลายเป็นเครื่องมือในการฟอกเงินของอาชญากรไปโดยไม่รู้ตัว สาเหตุในการต้องให้นิยามของคำว่าสถาบันการเงินขึ้นมาโดยเฉพาะก็เพื่อให้สถาบันการเงินในที่นี้มีหน้าที่ในการรายงานการทำธุรกรรมเพื่อเป็นการช่วยเหลือรัฐในการป้องกันแก้ไขปัญหาการฟอกเงินและในขณะเดียวกันก็ปกป้องตนเองจากการเสื่อมเสียชื่อเสียงหรือความน่าเชื่อถือจากการถูกใช้เป็นเครื่องมือของอาชญากรฟอกเงินได้

จากบทนิยาม เห็นได้ชัดว่าสถาบันการเงินดั้งเดิม คือ ธนาคาร และองค์การธุรกิจอื่น ซึ่งไม่ใช่ธนาคารตาม (1)- (5) เป็นสถาบันการเงินโดยแท้ ซึ่งตามหลักการของการแก้ไขปัญหาการฟอกเงินย่อมมีหน้าที่ในการรายงานการทำธุรกรรม

อย่างไรก็ตาม ในบางกรณี ธุรกรรมทางการเงินอาจไม่ได้ดำเนินการผ่านทางสถาบันการเงินโดยแท้ แต่อาจดำเนินการผ่านทางธุรกิจหรือวิชาชีพอื่น เพื่อช่วยในการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงินเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพทั่วถึงจึงได้กำหนดให้นิติบุคคลที่ดำเนินธุรกิจอื่นที่เกี่ยวข้องกับการเงิน ตาม (6) ต้องมีหน้าที่เช่นเดียวกับสถาบันการเงินทั่วไปด้วย โดยพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการฟอกเงินบัญญัติให้กำหนดลงในกฎกระทรวง

ขณะนี้กฎกระทรวง (ฉบับที่ 1) (พ.ศ.2543) ออกตามความในพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน พ.ศ.2542 ได้กำหนดว่า นิติบุคคลที่ดำเนินธุรกิจอื่นที่เกี่ยวข้องกับการเงิน ได้แก่นิติบุคคลดังต่อไปนี้

- นิติบุคคลเฉพาะกิจตามกฎหมายว่าด้วยนิติบุคคลเฉพาะกิจเพื่อการแปลงสินทรัพย์เป็นหลักทรัพย์
- นิติบุคคลที่ได้รับอนุญาตให้ประกอบธุรกิจเกี่ยวกับปัจจัยชำระเงินต่างประเทศตามกฎหมายว่าด้วยการควบคุมการแลกเปลี่ยนเงิน
- บรรษัทบริหารสินทรัพย์สถาบันการเงินตามกฎหมายว่าด้วยบรรษัทบริหารสินทรัพย์สถาบันการเงิน
- บริษัทบริหารสินทรัพย์ตามกฎหมายว่าด้วยบริษัทบริหารสินทรัพย์

กฎกระทรวง (ฉบับที่ 2) (พ.ศ.2543) ออกตามความในพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน พ.ศ.2542 ได้กำหนดว่า

- การรายงานการทำธุรกรรมของสถาบันการเงินต่อสำนักงานในกรณีที่เป็นธุรกรรมตามมาตรา (1) ให้กระทำเฉพาะที่เป็นธุรกรรมดังนี้
- (1) ธุรกรรมตามมาตรา 13(1) มีจำนวนเงินสดตั้งแต่สองล้านบาทหรือกว่านั้นขึ้นไป

ประเทศไทย

ในฐานะที่เป็นประเทศสมาชิกของสหประชาชาติหรือส่วนหนึ่งของประชาคมโลก ในการแก้ไขปัญหาเสพติดและการฟอกเงินอันกลายเป็นปัญหาโลก ซึ่งต้องมีการปรึกษาหารือและร่วมมือประสานงานอย่างเข้มแข็งจริงจังของประเทศต่างๆ ประเทศไทยจึงจำเป็นต้องปรับตัวและพัฒนากฎหมายให้สามารถเอาผิด และลงโทษแก่ผู้กระทำความผิดในการฟอกเงินได้อย่างเป็นระบบและสอดคล้องกับหลักการสากล เพื่อสามารถร่วมมือประสานงานกับประเทศอื่นๆ ได้อย่างเสมอหน้าต่อไป

บทบาทของสถาบันการเงินกับกฎหมายป้องกันปราบปรามการฟอกเงิน

หน่วยงานหรือผู้ที่มีบทบาทมากที่สุด ได้แก่ สถาบันการเงิน ซึ่งหมายถึงความถึงธนาคารพาณิชย์โดยทั่วไป และรวมถึงสถาบันการเงินที่ไม่ใช่ธนาคารพาณิชย์ด้วย เช่น บริษัทเงินทุน บริษัทเครดิตฟองซิเอร์ บริษัทเงินทุนอุตสาหกรรมขนาดย่อม บริษัทประกันชีวิต บริษัทประกันวินาศภัย สหกรณ์ออกทรัพย์ เป็นต้น สถาบันการเงินเหล่านี้ถือเป็นหน่วยรอบแนวหน้า (Frontier) ในการต่อสู้กับการฟอกเงิน เพราะต้องเผชิญกับอาชญากรที่ต้องการยึดครองและใช้สถาบันการเงินเหล่านี้เป็นเครื่องมือในการฟอกเงิน

มาตรการหนึ่งที่จะช่วยยับยั้งอาชญากรรมฟอกเงินได้อย่างมีประสิทธิภาพ ซึ่งพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน พ.ศ.2542 ได้นำหลักการสากลมาบัญญัติไว้ คือ การบังคับให้สถาบันการเงินเหล่านี้มีหน้าที่ในการทำความรู้จักลูกค้าของตนให้ดี (Know Your Customer) ซึ่งหมายถึง ความประสงค์ที่จะให้สถาบันการเงินใช้มาตรการที่สมเหตุสมผลในการตรวจสอบข้อมูลแท้จริงเกี่ยวกับตัวลูกค้าและธุรกิจของลูกค้า รวมทั้งหลีกเลี่ยงไม่ให้มีบัญชีที่ไม่มีชื่อหรือบัญชีชื่อปลอม หรือบัญชีที่ไม่สามารถระบุเจ้าของผู้รับประโยชน์ที่แท้จริง อันจะเป็นช่องว่างที่อาชญากรฟอกเงินจะฉวยไปใช้ประโยชน์ได้

หน้าที่ของสถาบันการเงิน

หน้าที่ของสถาบันการเงินตามพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน พ.ศ. 2542 ได้แก่หน้าที่ในการดำเนินการ ดังต่อไปนี้

การรายงานการทำธุรกรรม

มาตรา 13 แห่งพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน พ.ศ. 2542 บัญญัติว่า “เมื่อมีการทำธุรกรรมกับสถาบันการเงิน ให้สถาบันการเงินมีหน้าที่ต้องรายงานการทำธุรกรรมนั้นต่อสำนักงาน เมื่อปรากฏว่าธุรกรรมดังกล่าวเป็น

- (1) ธุรกรรมที่ใช้เงินสดมีจำนวนเกินกว่าที่กำหนดในกฎกระทรวง
- (2) ธุรกรรมที่เกี่ยวกับทรัพย์สินที่มีมูลค่าเกินกว่าที่กำหนดในกฎกระทรวง หรือ

(3) ธุรกรรมที่มีเหตุอันควรสงสัย ทั้งนี้ ไม่ว่าจะเป็นธุรกรรมตาม (1) หรือ (2) หรือไม่ก็ตาม

จึงสามารถแบ่งประเภทของการทำธุรกรรมที่สถาบันการเงินต้องจัดทำรายงานแก่สำนักงาน ปปง. ได้ดังนี้

1. ธุรกรรมเงินสดจำนวนเงินมาก ซึ่งปัจจุบันกฎกระทรวง ฉบับที่ 2 (พ.ศ. 2543) ออกตามความในพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน พ.ศ. 2542 กำหนดให้มีการรายงานการทำธุรกรรมของสถาบันการเงินต่อสำนักงาน ปปง. ในกรณีที่เป็นการทำธุรกรรมตามมาตรา 13(1) ให้กระทำเฉพาะธุรกรรมที่มีจำนวนเงินสดตั้งแต่ 2,000,000 บาท (สองล้านบาท) หรือกว่านั้นขึ้นไป

2. ธุรกรรมเกี่ยวกับทรัพย์สินมูลค่าสูง ซึ่งกฎกระทรวง ฉบับที่ 2 กำหนดให้ต้องมีการรายงานธุรกรรมตามมาตรา 13(2) เฉพาะธุรกรรมที่มีมูลค่าทรัพย์สินตั้งแต่ 5,000,000 บาท (ห้าล้านบาท) หรือกว่านั้นขึ้นไป

3. ธุรกรรมที่มีเหตุอันควรสงสัย ปัจจุบันไม่มีกฎกระทรวง ระเบียบ หรือประกาศ ที่มีผลผูกพันตามกฎหมาย

แบบรายงานการทำธุรกรรมตามมาตรา 13

- แบบรายงานตามมาตรา 13(1) ให้ใช้แบบ ปปส.1-01

สถาบันการเงินอาจใช้แบบรายงานการทำธุรกรรมรูปแบบอื่นที่มีข้อมูลเกี่ยวข้องกับแบบรายงานข้างต้น โดยใช้แบบสื่ออิเล็กทรอนิกส์แทนก็ได้

ในกรณีที่ปรากฏว่ามีข้อเท็จจริงใดที่เกี่ยวข้องหรืออาจจะเป็นประโยชน์ในการยืนยันหรือยกเลิกข้อเท็จจริงเกี่ยวกับธุรกรรมที่สถาบันการเงินได้รายงานไปแล้ว ให้สถาบันการเงินรายงานข้อเท็จจริงนั้นให้สำนักงานทราบโดยไม่ชักช้า

ตามกฎหมายฟอกเงินได้กำหนดให้สถาบันการเงินจดแจ้งชื่อที่อยู่ที่พักจริงของลูกค้า ซึ่งความจริงสถาบันการเงินได้ทำส่วนนี้อยู่แล้ว เช่น ในการเปิดบัญชีเงินฝากทุกครั้งต้องมีแบบฟอร์มกรอกชื่อที่อยู่ เจ้าของบัญชีที่แท้จริงอยู่แล้ว ซึ่งเป็นเหตุผลในเชิงธุรกิจ หรือในการฝากเงินบางครั้งฝากเป็นเช็ค เช็คนั้นมีโอกาสถูกปฏิเสธการใช้เงิน ในกรณีเรียกเก็บไม่ได้ต้องคืนให้ถูกต้อง มิฉะนั้นต้องรับผิดชอบ

การรับ-ฝาก ถอนเงินด้วยระบบเทคโนโลยีใหม่ๆ ที่เกี่ยวข้องกับสถาบันการเงิน

ปัจจุบัน ด้วยเทคโนโลยีอันทันสมัยและการแข่งขันที่สูงขึ้นระหว่างสถาบันการเงิน ทำให้เกิดการยืดหยุ่นกับลูกค้ามากขึ้น การรับฝากเงินก็อาจไม่ต้องผ่านหน้าเคาน์เตอร์ของธนาคารพาณิชย์ ดังนั้นธนาคารพาณิชย์อาจไม่ทราบถึงที่มาของการโอนเงินจำนวนนั้นๆ และเกิดการโอนเงินจำนวนนั้นไปอีกหลายทอด

การโอนเงินระหว่างประเทศ

เป็นการนำเงินสดไปฝากไว้ในประเทศที่ไม่มีการควบคุมระบบธนาคารหรือสถาบันการเงินอย่างเข้มงวด เพื่อให้เข้าไปอยู่ในระบบการเงินของประเทศนั้น แล้วโอนเงินกลับไปสู่ผู้ค้ายาเสพติดหรืออาชญากรโดยวิธีต่าง ๆ เช่น โดยทางโทรคมนาคม (WIRE TRANSFER) เป็นต้น เงินนั้นก็จะเป็นสภาพเป็นเงินที่ถูกต้องตามกฎหมาย เป็นจุดอ่อนของประเทศที่ไม่เข้มงวดเรื่องการนำส่งเงินสดออกนอกประเทศไทย

ธนาคารแห่งประเทศไทย ได้ให้ธนาคารพาณิชย์ทำรายงานการโอนเงินหรือการรับซื้อเงินตราต่างประเทศตามจำนวนที่ระบุไว้แล้ว แต่มีข้อยกเว้น หากการทำธุรกรรมนั้นเป็นการชำระค่าซื้อสินค้าหรือเพื่อการศึกษาของบุตร ซึ่งถือเสมือนการโอนเงินโดยไม่จำกัดจำนวน

การติดต่อกันด้วยเทคโนโลยีอันทันสมัยรวมถึงการหลบเลี่ยงการทำธุรกรรมด้วยวิธีการที่ซับซ้อนเพื่อให้ได้มาซึ่งเงินสกปรกโดยผ่านสถาบันการเงินเพื่อแปรเปลี่ยนเป็นเงินสดที่สะอาด ซึ่งเป็นการยากที่เจ้าหน้าที่สถาบันการเงินจะทราบถึงธุรกรรมนั้น ด้วยเหตุนี้กฎหมายป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน จึงกำหนดให้สถาบันการเงินมีหน้าที่ต้องรายงานการทำธุรกรรมที่ใช้เงินสด

แม้จะเป็นการยากต่อเจ้าหน้าที่สถาบันการเงินแต่การโอนผ่านไปยังสถาบันการเงินอื่นๆ การเบิกเงิน การฝากเงิน การโอนเงินและการโอนระหว่างประเทศ เจ้าหน้าที่สถาบันการเงินสามารถทราบได้ หากต้องมีการสืบสาวไปถึงที่มาของแหล่งเงินนั้น.

บทที่ 3

กฎหมายฟอกเงินและมาตรการในต่างประเทศ

สหรัฐอเมริกา: ต้นแบบบทบัญญัติและกฎหมายการฟอกเงิน

การฟอกเงินเป็นปัญหาที่ร้ายแรงในสหรัฐอเมริกา ต้นตอของเงินส่วนใหญ่มาจากเงินที่ได้จากอาชญากรรมยาเสพติด ซึ่งในแต่ละปีมีมูลค่ามหาศาล เนื่องจากสหรัฐอเมริกาถือเป็นตลาด ยาเสพติดที่ใหญ่มากนั่นเอง ประมาณกันว่า คนอเมริกันมีการซื้อขายยาเสพติดมากถึงปีละ 100,000 ล้านเหรียญสหรัฐ เกือบจะทั้งหมดเป็นการซื้อด้วยเงินสด และเงินสกปรกเหล่านี้มากถึง 80-90% จะถูกนำเข้าสู่สถาบันการเงินในสหรัฐอเมริกาจนได้ ไม่ว่าทางใดก็ตามหนึ่ง ส่วนที่เหลือจะถูกลักลอบนำออกนอกประเทศโดยตรง¹

ไม่เพียงอาชญากรรมการค้ายาเสพติดเท่านั้นที่ทำให้ได้มาซึ่งเงินหรือทรัพย์สินที่อาชญากรต้องนำไปฟอกเงิน แต่อาชญากรรมอื่นๆ เช่น การพนัน การฉ้อโกง การขู่เข็ญกรรโชก และอาชญากรรมร้ายแรงอื่นๆ ก็เป็นความผิดที่อยู่เบื้องหลัง (Underlying Offenses) ทำให้อาชญากรจำเป็นต้องกระทำการฟอกเงินทั้งสิ้น

สหรัฐอเมริกาจึงได้ทำการต่อสู้กับปัญหาการฟอกเงินทั้งในประเทศและต่างประเทศอย่างแข็งขัน ได้พัฒนาแผนการ มาตรการ และยุทธวิธีในการป้องกันและตรวจสอบการฟอกเงินมาโดยตลอด เพื่อไม่ให้ธนาคารและสถาบันการเงิน รวมทั้งธุรกิจต่างๆ ตกเป็นเครื่องมือของอาชญากร นักฟอกเงิน มีการดำเนินการอย่างจริงจังเกี่ยวกับคดีการฟอกเงินและการละเมิดข้อบังคับในการรายงานธุรกรรมที่กฎหมายกำหนด ทั้งในด้านการตรวจสอบ ยึดหรืออายัดเงินหรือทรัพย์สินที่ได้มาโดยมิชอบ ความร่วมมือระหว่างประเทศกับรัฐบาลของประเทศต่างๆ ในการสืบสวน การดำเนินคดี การส่งผู้ร้ายข้ามแดน และการแบ่งเฉลี่ยทรัพย์สินที่จับได้แก่ หน่วยงานบังคับใช้กฎหมายที่เกี่ยวข้อง

¹ Robert E. Powis. *The Money Launderers*. Chicago: Probus Publishing Company, p. 289.

สหรัฐอเมริกา ได้ชื่อว่าเป็นประเทศแรกในโลกที่กำหนดให้การฟอกเงิน (Money Laundering) เป็นความผิดทางอาญาแยกออกมาโดยเฉพาะ (Specific Crime)² นับตั้งแต่ปี ค.ศ.1986 เรียกว่า Money Laundering Control Act of 1986 ซึ่งในตอนแรกมุ่งหมายที่จะต่อต้านปัญหาการฟอกเงินที่ได้มาจากอาชญากรรมยาเสพติดเท่านั้น แต่ต่อมาได้มีการปรับปรุงให้ครอบคลุมถึงการฟอกเงินที่ได้มาจากกระทำการผิดกฎหมายตามที่ระบุเฉพาะ (Specified Unlawful Activity) หรือ ความผิดมูลฐาน (Predicate Crimes) ทั้งนี้ ผู้กระทำความผิดต้องมีเจตนา หรือรู้ (Knowing) ว่าเป็นเงินสกปรก การเจตนาหรือรู้ในที่นี้หมายความว่าความรวมถึงการจงใจละเลยหรือไม่กระทำการ (ที่เรียกว่า Willful Blindness หรือ Deliberate Ignorance หรือ Conscience Avoidance) ด้วย³

กฎหมายและระเบียบที่เกี่ยวข้อง

1. กฎหมายซึ่งบังคับให้มีการรายงานธุรกรรมเงินสดและการจัดเก็บข้อมูลในตอนต้นทศวรรษ 1970 สหรัฐอเมริกามีปัญหาการหลบเลี่ยงภาษี การละเมิดกฎหมายหลักทรัพย์และอาชญากรรมอื่นซึ่งใช้สถาบันการเงินทั้งในประเทศและนอกประเทศในการฟอกเงินที่ได้มาของตน จึงได้บัญญัติกฎหมายว่าด้วยความลับทางธนาคาร (Bank Secrecy Act) ขึ้นมา และให้อำนาจกระทรวงการคลังในการออกกฎซึ่งบังคับให้สถาบันการเงินและผู้เกี่ยวข้องต้องจัดทำรายงานและเก็บรักษา ข้อมูล เรียกว่า BSA Regulations การบังคับให้รายงานและเก็บรักษาข้อมูลดังกล่าวก็เพื่อวัตถุประสงค์ในการสร้างร่องรอยทางเอกสาร (Paper Trail) หรือร่องรอยการเงิน (Money Trail) เพื่อติดตามเงินที่ได้มาโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายไปหาต้นตอของผู้กระทำความผิด ซึ่งมีรายละเอียดโดยสังเขป ดังนี้

² Amy G. Rudnik. United States in Butterworths International Guide to Money Laundering Law and Practice. London: Butterworth & Co (Publisher) LTd., Richard Parlour (Editor), 1995, p.236.

³ Ibid.p.236.

หน้าที่ของสถาบันการเงิน ตามที่ BSA Regulations กำหนด ได้แก่

(1) การยื่นรายงานธุรกรรมประเภทต่างๆ ได้แก่

- IRS Form 4789, Currency Transaction Report (CTR) หรือรายงานการทำธุรกรรมเงินสด โดยให้สถาบันการเงินเป็นผู้รายงานต่อกรมสรรพากร หากมีการทำธุรกรรมเงินสด เช่น ฝาก ถอน แลกเปลี่ยนเงิน ชำระเงิน หรือโอนเงิน กับสถาบันการเงินนั้นจำนวนเกินกว่า 10,000 เหรียญสหรัฐ

- Custom Form 4970, Currency or Monetary Instrument Report (CMIR) หรือรายงานเงินสดหรือตราสารการเงิน โดยกำหนดให้บุคคลและสถาบันการเงินซึ่งกระทำทางกายภาพในการขนย้าย ส่งทางไปรษณีย์หรือส่งทางเรือซึ่งเงินสดหรือเช็คเดินทางตราสารการเงินชนิดผู้ถือหรือตราสารเปลี่ยนมือที่เทียบได้กับเงินสด จำนวนเกินกว่า 10,000 เหรียญสหรัฐ เข้ามาหรือออกนอกสหรัฐอเมริกา

- Treasury Form TDF 9022.1, Foreign Bank Account Report (FBAR) หรือรายงานบัญชีธนาคารต่างประเทศ กำหนดให้บุคคลพลเมืองอเมริกัน รวมทั้งสถาบันการเงิน ซึ่งมีผลประโยชน์ทางการเงิน หรือเป็นเจ้าของบัญชีธนาคารหรือหลักทรัพย์ต่างประเทศซึ่งรวมกันแล้วเกินกว่า 10,000 เหรียญสหรัฐ โดยให้รายงานปีละครั้ง

(2) การเก็บรักษาข้อมูลประเภทต่างๆ เกี่ยวกับธุรกรรม เพื่อเป็นประโยชน์ในการสืบสวนคดีเกี่ยวกับการกระทำความผิด การหลบเลี่ยงภาษีและกฎระเบียบของหน่วยงานของรัฐ

ระบบการควบคุมภายใน หน่วยงานกำกับดูแลธนาคารทุกแห่งจะบังคับให้สถาบันการเงินภายใต้เขตอำนาจของตนจัดให้มีและดำเนินการตามกระบวนการเพื่อประกันการดำเนินการและส่งเสริมการปฏิบัติตาม Bank Secrecy Act ซึ่งได้แก่มาตรการที่เกี่ยวข้องกับ

- การบ่งชี้ตัวตนของลูกค้า (Identification of customers)
- หลักการรู้จักลูกค้าของตน (Know your customer)
- การรายงานการกระทำที่น่าสงสัย (Reporting of suspicious activity)

2. กฎหมายเกี่ยวกับความผิดในการฟอกเงิน ซึ่งได้แก่ Money Laundering Control Act of 1986 (MLCA) ซึ่งเป็นส่วนหนึ่งของ The Anti-Drug Abuse Act of 1986 ทำให้การฟอกเงินเป็นความผิดอาญาของสหรัฐ โดยการฟอกเงินต้องเป็นการกระทำที่มีลักษณะอย่างใดอย่างหนึ่ง ดังนี้

- กระทำโดยเจตนาเพื่อช่วยเหลือ (Assisting) ในการฟอกเงินที่ได้จากการประกอบ อาชญากรรม หรือ

- เจตนากระทำธุรกรรม ซึ่งรวมถึงการจงใจละเลยไม่กระทำการ (Willfully Blind) เกี่ยวกับธุรกรรมที่มีมูลค่าเกินกว่า 10,000 เหรียญสหรัฐ ซึ่งเกี่ยวข้องกับทรัพย์สินที่ได้มาจาก อาชญากรรม หรือ

- เจตนาหลบเลี่ยงไม่ปฏิบัติตามหน้าที่ (Structuring) ในการรายงานการทำธุรกรรม

ความผิดเกี่ยวกับการฟอกเงินตาม MCLA แบ่งออกได้เป็น 3 ประเภท⁴ คือ

(1) การฟอกเงินที่เกี่ยวกับธุรกรรมทางการเงิน (Financial transaction) คือความผิดในการพยายามทำธุรกรรมโดยใช้เงินหรือทรัพย์สินที่ได้จากการกระทำความผิดมูลฐานที่ระบุ หรือ เรียกว่า Specified Unlawful Activity ซึ่งปัจจุบันมีประมาณ 200 ความผิด⁵

(2) การผ่านข้ามเขตแดนสหรัฐอเมริกาโดยไม่แจ้งรายการตราสารการเงินเป็นความผิดในการพยายามเคลื่อนย้ายเงินที่ได้จากการกระทำความผิดมูลฐานข้ามเขตแดนสหรัฐอเมริกา

(3) การฟอกเงินโดยปฏิบัติการของเจ้าหน้าที่เพื่อหลอกลวงนักฟอกเงินหรือที่เรียกว่า Sting Operation ซึ่งคล้ายคลึงกับการฟอกเงินที่เกี่ยวกับธุรกรรมตามประเภทแรก แต่มีข้อแตกต่าง กัน คือ เงินหรือทรัพย์สินไม่จำเป็นต้องมาจากความผิดมูลฐานจริงๆ แต่เป็นเงินหรือทรัพย์สินที่ เจ้าหน้าที่ใช้ล่อนักฟอกเงิน โดยแสดงให้เห็นและผู้กระทำเชื่อว่าจะทำธุรกรรมได้มาจากกระทำความผิดมูลฐาน

กระทรวงการคลังสหรัฐอเมริกาได้ก่อตั้ง The Financial Crimes Enforcement Network หรือที่เรียกกันว่า FinCEN ขึ้นมาในปี 1990 เพื่อเป็นศูนย์กลางในการเกี่ยวกับข้อมูลข่าวสารและการวิเคราะห์ทางการเงินเพื่อส่งเสริมการตรวจสอบ การสืบสวน และการดำเนินคดีกับการฟอกเงิน และคดีอาชญากรรมทางการเงินอื่นๆ ทั้งในประเทศและต่างประเทศ รวมทั้งการออกกฎเกณฑ์และควบคุมดูแลให้มีการปฏิบัติตามนโยบายในการต่อต้านการฟอกเงิน⁶ โดยเฉพาะที่เกี่ยวกับการให้

⁴ James R. Richards. Transnational Criminal Organizations, Cybercrime, and Money Laundering, 1999, p. 137-140.

⁵ Ibid.

⁶ Financial Crimes Enforcement Network (FinCEN), FinCEN FAQs, <http://www.ustreas.gov/fincen/faqs.html> 26 October 2000.

FinCEN (THE FINANCIAL CRIME ENFORCEMENT NETWORK)

หน่วยงานที่รับผิดชอบในด้านการบริหารข้อมูลตามกฎหมาย BSA คือ THE FINANCIAL CRIME ENFORCEMENT NETWORK (FinCEN) จัดตั้งขึ้นเมื่อปี ค.ศ.1990 สังกัดกระทรวงการคลัง สหรัฐอเมริกา

FinCEN เป็นหน่วยงานที่ทำหน้าที่บริหารข้อมูลเกี่ยวกับความผิดทางด้านการเงิน และความผิดทางอาญาอย่างอื่นๆ FinCEN ประกอบขึ้นด้วยผู้ชำนาญในการวิเคราะห์ข้อมูลจากหน่วยงานต่างๆ เช่น พนักงานสอบสวนคดีอาญาผู้สอบบัญชีบุคลากรระดับผู้บริหารจากหน่วยงานของสหรัฐจำนวนมาก ซึ่งได้แก่ หน่วยงานสรรพากร ศาลากร ตำรวจลับสหรัฐ รวมทั้งตัวแทนจากหน่วยงานบังคับใช้กฎหมายของรัฐบาลกลาง และสำนักงานที่ทำหน้าที่ดูแลกิจการธนาคาร

ภาระหน้าที่ของ FinCEN คือ วิเคราะห์ข้อมูลทางการเงิน ซึ่งจะเป็นตัวชี้ให้เห็นถึงความผิดปกติ ซึ่งมาจากกระบวนการธุรกรรมที่มีขอบด้วยกฎหมาย อันสามารถนำไปสู่การวินิจฉัยถึงพฤติกรรมที่ผิดปกติในระบบ บุคลากรในหน่วยงานนี้จะถูกฝึกฝนให้มีความละเอียดถี่ถ้วนในการสังเกตข้อมูลต่างๆ

การใช้มาตรการหลายอย่างประสานกัน (วิเคราะห์ ตรวจสอบ และสืบสวน) โดยอาศัยข้อมูลจากหลายหน่วยงาน ทำให้ FinCEN สามารถเก็บข้อมูลทางด้านการเงินได้หลายอย่าง เช่น จากสำนวนการสอบสวน ข้อมูลจากการดำเนินการตามหมายค้น และข้อมูลจากภาคเอกชน ข้อมูลเหล่านี้จะถูกรวบรวมและจัดเก็บไว้ในคอมพิวเตอร์อย่างเป็นระบบ ทำให้สามารถนำไปใช้เพื่อชี้ให้เห็นถึงความผิดปกติและเป็นพยานหลักฐานในการกระทำความผิดทางอาญาได้

อย่างไรก็ตาม FinCEN จะไม่ดำเนินการจับหรือยึดเอง เนื่องจาก FinCEN เป็นเพียงหน่วยงานที่มีศักยภาพในการรวบรวม วิเคราะห์ และนำส่งข้อมูลเท่านั้น

ข้อมูลที่ FinCEN จะทำการวิเคราะห์นั้น มาจาก 3 แหล่ง คือ⁷

1. Law Enforcement Data Base เป็นข้อมูลที่มาจากหน่วยงานต่างๆ เช่น หน่วยงานปราบปรามยาเสพติด (DEA) หน่วยงานสรรพากร (IRS) เป็นต้น การประสานงานข้อมูลระหว่างกันจะใช้ระบบ Memorandum of Understanding (MOU)

2. Financial Data Base เป็นข้อมูลที่สำคัญตามกฎหมายเกี่ยวกับการฟอกเงิน ได้มาจาก 2 หน่วยงานหลัก คือ หน่วยงานสรรพากร (IRS) และ ศาลการ ซึ่งได้รับรายงานประเภทต่างๆ

3. Commercial Data Base เป็นข้อมูลจากกิจการต่างๆ หรือผู้ที่เกี่ยวข้อง ซึ่งได้เปิดเผยต่อสาธารณชนไว้แล้ว (National Automatic Telephone Directory)

นอกจากนี้ยังมี Uniform Commercial Code Listing หรือ UCC Listing ซึ่งเป็นข้อมูลที่ได้มาจากบริษัทที่จดทะเบียนกับสำนักงานทะเบียนหุ้นส่วนบริษัท

1. เพื่อสนับสนุนหน่วยงานผู้ปฏิบัติโดยตรง รวมทั้งเป็นข้อมูลที่ให้หน่วยงานผู้ปฏิบัติไปศึกษาต่อไป

2. เพื่อประโยชน์ในการดำเนินการยึดหรืออายัดทรัพย์สินที่ได้มาจากการฟอกเงิน

3. เพื่อประโยชน์ในการกำหนดนโยบายระดับประเทศ

ออสเตรเลีย: ทำสภาพแวดล้อมให้เป็นอุปสรรคต่อการฟอกเงิน

การฟอกเงินเป็นปัญหาใหญ่ของออสเตรเลียโดยเฉพาะการฟอกเงินที่เกี่ยวข้องกับองค์กรอาชญากรรม ออสเตรเลียเป็นรัฐรวมซึ่งแต่ละมลรัฐทั้ง 6 มลรัฐมีภาระหน้าที่ในการบังคับใช้กฎหมายอาญาของตน แต่รัฐบาลกลาง (The Commonwealth) มีอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับอาชญากรรมที่เกี่ยวข้องกับการฟอกเงิน (เช่น การนำเข้ายาเสพติด การหลบเลี่ยงภาษีอากร และการซื้อโกงของบริษัท) รวมทั้งมีอำนาจในส่วนที่เกี่ยวกับอุตสาหกรรมธนาคารด้วย

⁷ รายงานการประชุมคณะกรรมการพิจารณากฎหมายร่างพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการปกปิดหรือเปลี่ยนแปลงสภาพทรัพย์สินที่เกี่ยวข้องกับการกระทำความผิด พ.ศ..... ครั้งที่ 6/2537 วันที่ 12 กันยายน 2537.

การบังคับให้มีการรายงานการทำธุรกรรมเงินสดปริมาณมาก และธุรกรรมเงินสดที่น่าสงสัย ผสมกับการบัญญัติกฎหมายให้การฟอกเงินเป็นความผิดอาญาและการริบทรัพย์สินที่ได้มาจากอาชญากรรม ทำให้ออสเตรเลียได้ชื่อว่ามีระบบป้องกันและปราบปรามการฟอกเงินที่เข้มแข็งที่สุดของโลกประเทศหนึ่ง นอกจากนี้ออสเตรเลียยังมีบทบาทสำคัญในการต่อสู้กับอาชญากรรมประเภทนี้ในระดับนานาชาติ

สำนักงานต่อต้านอาชญากรรมแห่งชาติของออสเตรเลีย (National Crime Authority-NCA) ระบุว่าเงินที่ได้จากการลักลอบค้ายาเสพติดมีปริมาณมากที่สุดในบรรดาอาชญากรรมต่างๆ ซึ่งจำเป็นต้องมีการฟอกเงิน และจากข้อมูลสถิติ วิธีการทั่วไปที่ใช้กันมากในการฟอกเงินของออสเตรเลีย ได้แก่⁸

- การซื้อที่ดินหรืออาคาร (Real estate) โดยปกปิดอำพรางชื่อ
- ปกปิดตัวตนที่แท้จริงของผู้ฝากเงิน
- ส่งเงินทุน (การลักลอบ) ออกนอกประเทศ
- การแสดงรายได้เท็จ (รวมทั้งการสร้างหนี้เท็จ) และ
- การนำเงินที่ได้จากอาชญากรรมเข้าไปรวมผสมกับเงินที่ได้จากธุรกิจที่ถูกต้องตามกฎหมาย

กฎหมายและกฎระเบียบที่เกี่ยวข้อง

1. กฎหมายหลัก ได้แก่

- Financial Transaction Report Act 1988 (The Report Act หรือ The FTR Act) ซึ่งกำหนดให้ภาคการเงินมีหน้าที่ในการต้องรายงานธุรกรรมไปยัง AUSTRAC เพื่อช่วยเหลือในการตรวจสอบการฟอกเงิน โดยให้รายงานธุรกรรมประเภทต่างๆ ได้แก่ ธุรกรรมเงินสดปริมาณมาก หรือเกินกว่า 10,000 เหรียญสหรัฐ (Significant Cash Transactions) ธุรกรรมที่น่าสงสัย (Suspect Transactions) และคำสั่งให้โอนเงินระหว่างประเทศ (International Funds Transfer Instructions)

⁸ Peter willis. Ros Grady and Peter Davey, Australia in Butterworths International Guide to Money Laundering Law and Practice. n.d., p.30.

- The Proceeds of Crime Act 1987 (Cwth) หรือเรียกว่า The Proceeds Act บัญญัติให้การฟอกเงินที่ได้มาจากอาชญากรรมซึ่งเป็นความผิดอาญาต่อรัฐบาลกลาง (เช่น การฉ้อโกงในบริษัทและการนำเข้ายาเสพติด) เป็นความผิดต่างหาก และให้สามารถยึดอายัดและริบทรัพย์สิน เช่นว่านั้นได้

- The Mutual Assistance in Crime Law Matters Act 1987 (Cwth) หรือเรียกว่า The Mutual Assistance Act บัญญัติให้สามารถดำเนินการเพื่อให้ความร่วมมือกับต่างประเทศได้ ซึ่งรวมทั้งการบังคับคำสั่งริบทรัพย์สินของต่างประเทศที่เกี่ยวกับทรัพย์สินในออสเตรเลีย

2. กฎหมายลำดับรอง ได้แก่ กฎกระทรวงต่างๆ ที่กำหนดรายละเอียด ซึ่งออกโดยเลขาธิการของ AUSTRAC (เช่น แบบรายงานธุรกรรม) หรือโดยรัฐมนตรี (เช่น ที่เกี่ยวกับเอกสารที่ใช้ในการเปิดบัญชีธนาคาร) สำหรับหลักเกณฑ์ในการตรวจสอบตัวตนของลูกค้าและการโอนเงินอาจออกได้โดยเลขาธิการและรัฐมนตรี

กฎระเบียบซึ่งออกตาม The Report Act กำหนดให้ใช้เอกสารที่จำเป็นในการตรวจสอบตัวตนของลูกค้า ทำให้ผู้เปิดบัญชีหรือทำธุรกรรมต้องแสดงเอกสารอย่างน้อย 2 ประเภท⁹ ทั้งนี้เพื่อลดความเสี่ยงในการเข้าไปพัวพันกับการใช้เอกสารปลอมหรือเท็จ โดยใช้ระบบการให้คะแนน (100 Point Identity System หรือ 100 Point Check) ซึ่งมีอยู่ 100 คะแนน เพื่อประเมินความน่าเชื่อถือของเอกสารหลักและเอกสารรองรวมกัน เอกสารหลัก ได้แก่ ใบขับขี่และหนังสือเดินทาง ส่วนเอกสารรอง ได้แก่ บัตรเครดิตและสูติบัตร เป็นต้น

3. แนวทางปฏิบัติโดยสมาคมธนาคารและสถาบันการเงินอื่น นอกจากกฎหมายและกฎระเบียบข้างต้นแล้ว ผู้ดำเนินการเกี่ยวกับธุรกรรมการเงินจะได้รับแนวทางปฏิบัติเป็นหนังสือเวียนหรือแนวทาง (Guideline) เป็นระยะๆ ซึ่งออกโดย AUSTRAC ที่เกี่ยวกับการรายงานธุรกรรมที่น่าสงสัยและกระบวนการเปิดบัญชี¹⁰ เป็นต้น

⁹ Australian Transaction Reports and Analysis (AUSTRAC) Annual Report 1998-1999, p.57.

¹⁰ ดู AUSTRAC Guideline No.1 และ No.3.

รัฐบาลกลางได้ก่อตั้งหน่วยงานกลาง เรียกว่า AUSTRAC (The Australian Transaction Reports and Analysis Centre) ขึ้นอยู่กับสำนักงานอัยการสูงสุดของรัฐบาลกลาง (The Commonwealth Attorney General)¹¹ เพื่อทำหน้าที่รวบรวมและวิเคราะห์ตรวจสอบรายงานธุรกรรมจากผู้ดำเนินการธุรกรรมทางการเงิน (Cash Dealer) และให้หน่วยงานบังคับใช้กฎหมายต่างๆ ใช้เป็นประโยชน์ เช่น หน่วยงานด้านตำรวจ สรรพากร และศุลกากร AUSTRAC ได้แสดงวิสัยทัศน์ในการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงินว่า

“ภารกิจของ AUSTRAC คือการดำเนินการอย่างสำคัญเพื่อให้
เกิดสภาพแวดล้อมทางการเงินที่เป็นปฏิปักษ์ต่อการฟอกเงิน
อาชญากรรมร้ายแรง และการหลบหนีภาษีอากร”¹²

“Australian Transaction Report and Analysis Centre (AUSTRAC)” ซึ่งก่อตั้งขึ้นแทน Cash Transaction Reports Agency (CTRA) อันเป็นหน่วยงานเดิมที่ทำหน้าที่ตามกฎหมาย Cash Transaction Reports Act หลักเกณฑ์อันเกี่ยวกับธุรกรรมซึ่งต้องรายงานแก่หน่วยงาน AUSTRAC ตามกฎหมายฉบับนี้ ได้แก่

1. การรายงานธุรกรรมซึ่งเกี่ยวข้องกับการโอนเงินสด เป็นการกำหนดให้ต้องรายงานไว้สองกรณี คือ

กรณีแรก บุคคลใดโอนเงินตราออสเตรเลียหรือเงินตราต่างประเทศเป็นจำนวนไม่น้อยกว่า 5,000 เหรียญออสเตรเลีย ออกภายนอกประเทศหรือภายในออสเตรเลีย (มาตรา 15 (1))

กรณีที่สอง บุคคลใดได้รับโอนจากอีกบุคคลหนึ่งซึ่งเงินตราออสเตรเลียหรือเงินตราต่างประเทศเป็นจำนวนไม่น้อยกว่า 5,000 เหรียญออสเตรเลียจากภายนอกประเทศออสเตรเลีย (มาตรา 15 (5))

¹¹ Australian Transaction Reports and Analysis Centre (AUSTRAC), About AUSTRAC, <http://www.austrac.gov.au/about/index.htm> 1 September 2000.

¹² Australian Transaction Reports and Analysis (AUSTRAC) Annual Report 1998-1999, back cover.

หากไม่ทำการรายงานตามที่กำหนดไว้ดังกล่าว บุคคลนั้นจะต้องได้รับโทษตามกฎหมาย คือ ถ้าผู้กระทำความผิดเป็นบุคคลธรรมดาต้องระวางโทษปรับไม่เกิน 5,000 เหรียญ หรือจำคุกไม่เกิน 2 ปี หรือทั้งปรับทั้งจำ และถ้าผู้กระทำความผิดเป็นนิติบุคคล ต้องระวางโทษปรับไม่เกิน 25,000 เหรียญ (มาตรา 15 (6))

2. การรายงานธุรกรรมซึ่งมีเหตุอันน่าสงสัย ซึ่งกำหนดให้ผู้ค้าเงินสด (cash dealer) ผู้เป็นคู่ค้าฝ่ายหนึ่งของธุรกรรมต้องรายงานธุรกรรมดังกล่าว เมื่อมีข้อมูลซึ่งเกี่ยวกับกรณี ดังนี้

กรณีแรก การสืบสวนในการหลบเลี่ยงหรือพยายามหลบเลี่ยงภาษีตามกฎหมายภาษี หรือ

กรณีที่สอง การสืบสวนหรือวิธีพิจารณาความบุคคลใดในความผิดต่อกฎหมายแห่ง เครือจักรภพ หรือประเทศออสเตรเลีย หรือ

กรณีที่สาม การสนับสนุนในการบังคับใช้กฎหมาย Proceeds of Crimes Act 1987 หรือกฎข้อบังคับซึ่งออกมามีภายใต้กฎหมายฉบับดังกล่าว (มาตรา 16 (1))

เมื่อผู้ค้าเงินสดได้รายงานข้อมูลดังกล่าวไปแล้ว ต้องไม่เปิดเผยการรายงานนั้นแก่บุคคลใด มิฉะนั้น จะมีความผิดตามกฎหมายฉบับนี้ และต้องระวางโทษปรับไม่เกิน 5,000 เหรียญ หรือจำคุกไม่เกิน 2 ปี หรือทั้งปรับทั้งจำ (มาตรา 16 (5 A) และมาตรา 16 (5 B))

หากผู้ค้าไม่ปฏิบัติตามที่กฎหมายกำหนดไว้ดังกล่าวนี้ จะต้องมีความผิดและมีบทกำหนดโทษ คือ ถ้าผู้กระทำความผิดเป็นบุคคลธรรมดา ต้องระวางโทษปรับไม่เกิน 5,000 เหรียญ หรือจำคุกไม่เกิน 2 ปี หรือทั้งปรับทั้งจำ และถ้าผู้กระทำความผิดเป็นนิติบุคคล ต้องระวางโทษปรับไม่เกิน 25,000 เหรียญ (มาตรา 28)

3. การรายงานคำสั่งเกี่ยวกับการโอนเงินระหว่างประเทศจากลูกค้า โดยกำหนดให้ผู้ค้าเงินสดกระทำการแทนหรือตามคำร้องขอของบุคคลใดซึ่งไม่ใช่ธนาคารพาณิชย์หรือผู้ค้านั้นไม่ใช่ธนาคารพาณิชย์ ต้องรายงานธุรกรรมดังกล่าว ในกรณีดังนี้

กรณีแรก ผู้ค้านั้นเป็นผู้ที่ส่งเงินระหว่างประเทศออกนอกประเทศออสเตรเลีย หรือ

กรณีที่สอง ผู้ค้านั้นเป็นผู้รับเงินระหว่างประเทศซึ่งได้ทำส่งในประเทศออสเตรเลีย (มาตรา 17 B)

หากผู้ค้าไม่ปฏิบัติตามที่กฎหมายกำหนดไว้ดังกล่าวนี้ จะต้องมีความผิด และมีบทกำหนดโทษ คือ ถ้าผู้กระทำความผิดเป็นบุคคลธรรมดา ต้องระวางโทษปรับไม่เกิน 5,000 เหรียญ หรือจำคุกไม่เกิน 2 ปี หรือทั้งปรับทั้งจำ และถ้าผู้กระทำความผิดเป็นนิติบุคคล ต้องระวางโทษปรับไม่เกิน 25,000 เหรียญ (มาตรา 28)

Telecommunication Act 1991 กฎหมายฉบับนี้กำหนดให้เจ้าหน้าที่ของรัฐสามารถขอหมายศาล เพื่อดักฟังทางโทรศัพท์ได้ ในคดีที่สำคัญๆ เช่น คดีฆาตกรรม ยาเสพติด การลักพา และการหลอกลวง เป็นต้น จึงเป็นกฎหมายที่สนับสนุนในการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าพนักงานเพื่อตรวจสอบและทราบข้อมูลที่สำคัญต่อการป้องกันและปราบปรามการกระทำความผิด

แคนาดา: ส่วนใหญ่ของการฟอกเงินมาจากยาเสพติด

การลักลอบค้ายาเสพติดเป็นแหล่งเงินทุนผิดกฎหมายที่สำคัญที่สุดในแคนาดา อาชญากรนักค้ายาเสพติดใช้ประโยชน์จากระบบธนาคารที่ซับซ้อนของแคนาดา ทำให้สามารถเคลื่อนย้ายเงินสกปรกอย่างสะดวกและรวดเร็ว ตำรวจแคนาดา (Royal Canadian Mounted Police-RCMP) ในปี 1991 ตรวจพบการใช้ธนาคารแคนาดา ในกระบวนการฟอกเงินระหว่างประเทศในคดีหนึ่งเป็นปริมาณสูงถึง 60 ล้านดอลลาร์แคนาดา¹³ วงเงินที่เกิดจากความผิดยาเสพติดเพียงอย่างเดียวมีมูลค่านับพันล้านดอลลาร์ แม้จะเป็นการยากในการระบุจำนวนที่แน่นอน แต่ก็ชัดเจนว่าเรื่องนี้เป็นปัญหาที่ใหญ่มากสำหรับแคนาดา¹⁴

¹³ อ้างใน Ginette Leclerc and Marc Duquette, Canada in *Butterworths International Guide to Money Laundering Law and Practice*. n.d., p.47.

¹⁴ Better Business Bureau (BBB), Money Laundering: A Preventive guide for Small Business & Currency Exchanges in Canada, <http://www.rcmp-grc.gc.ca/html/laundry.htm> 19 April 2000.

กฎหมายและกฎระเบียบที่เกี่ยวข้อง

กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงินของแคนาดา ประกอบด้วย

1. กฎหมายหลักของรัฐบาลกลาง (Primary Legislation: Federal Statute)

(1) กฎหมายหลัก ซึ่งเป็นกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการฟอกเงิน ได้แก่

- The Criminal Code โดยมีการเพิ่มเติมบทบัญญัติภาคทรัพย์สินที่ได้จากอาชญากรรม (Proceeds of Crime) เข้าไปในประมวลกฎหมายอาญา กำหนดความผิดสองลักษณะ คือ ความผิดเกี่ยวกับยาเสพติดและความผิดเกี่ยวกับองค์กรอาชญากรรม (Enterprise Crime Offence) ที่เกี่ยวข้องกับการฟอกเงิน ให้เป็นความผิดฐานฟอกเงินที่ได้มาจากอาชญากรรม รวมทั้งให้มีมาตรการในการค้น การยึด และการริบทรัพย์สินสกปรกดังกล่าว นอกจากนี้ ยังมีบทบัญญัติเกี่ยวกับการรายงานข้อมูลข่าวสาร (Disclosure of Information) ด้วย ซึ่งผู้ให้ข่าวสาร (Informant) เกี่ยวกับทรัพย์สินที่สงสัยว่ามาจากการกระทำความผิดจะไม่ต้องรับผิดชอบไม่ว่าทางแพ่งหรือทางอาญา แม้จะมีการพิสูจน์ภายหลังว่าไม่เป็นจริงตามที่สงสัยนั้น¹⁵

- The Food and Drug Act 1985 และ The Narcotic Control Act 1986 ได้มีการแก้ไขเพื่อให้สามารถดำเนินการกับการฟอกเงินได้ โดยการควบคุมหรือห้ามมิไว้ในครอบครองหรือการค้า ยาเสพติดที่ต้องควบคุมหรือจำกัดการใช้ (Controlled or Restricted Drug) นับตั้งแต่ปี 1989 นอกจากนี้พระราชบัญญัติทั้งสองยังมีความมุ่งหมายในการป้องกันการฟอกเงินที่ได้มาจากการกระทำความผิดเกี่ยวกับยาเสพติดดังกล่าวด้วย

(2) กฎหมายเกี่ยวกับการเก็บรักษาข้อมูล ได้แก่ The Proceeds of Crime (Money Laundering Act 1991 หรือ The Record Keeping Act) ซึ่งมีผลบังคับตั้งแต่วันที่ 1 ตุลาคม 1991 บังคับให้อุตสาหกรรมซึ่งให้บริการทางการเงิน ต้องเก็บรักษาข้อมูลเพื่อช่วยเหลือในการสืบสวนและดำเนินคดีที่เกิดขึ้นตามกฎหมายหลักข้างต้น การฝ่าฝืนไม่ปฏิบัติตามหน้าที่ที่กำหนดมีความผิดตามกฎหมาย

(3) กฎหมายประกอบอื่นๆ ซึ่งทำให้รัฐบาลกลางแคนาดาสามารถร่วมมือกับหน่วยงานบังคับใช้กฎหมายทั้งกับรัฐบาลท้องถิ่นและต่างประเทศในการค้นหา ยึด และแบ่งปันทรัพย์สินที่ได้มาจากการประกอบอาชญากรรมซึ่งยึดได้ด้วย กฎหมายเหล่านี้ ได้แก่

¹⁵ Canada Criminal Code Part XII.2 Proceeds of Crime Section 462.47.

- The Mutual Legal Assistance in Criminal Matters Act 1988 ซึ่งให้อำนาจรัฐบาลแคนาดาในการเจรจาสนธิสัญญาสองฝ่ายกับประเทศต่างๆ เพื่อร่วมมือกันในการสืบสวน การดำเนินคดี และการต่อต้านการฟอกเงิน

- The Seized Property Management Act 1993 ซึ่งให้อำนาจรัฐบาลกลางในการจัดการและจำหน่ายทรัพย์สินที่ได้มาจากอาชญากรรม รวมทั้งให้สามารถแบ่งปันประโยชน์กันระหว่างหน่วยงานบังคับใช้กฎหมาย รวมทั้งกับต่างประเทศซึ่งมีส่วนร่วมในการสืบสวนที่นำไปสู่การริบทรัพย์สินเหล่านั้นด้วย

2. กฎหมายลำดับรอง ได้แก่ กฎระเบียบ (Secondary Legislation : Regulations)

The Record Keeping Act บังคับให้สถาบันและบุคคลในอุตสาหกรรมให้บริการทางการเงินให้มีหน้าที่เก็บรักษาข้อมูล ในรายละเอียดได้มอบให้ The Governor in Council ซึ่งใช้อำนาจบริหารในระดับรัฐบาลกลาง กำหนดกฎระเบียบเป็นการทั่วไป เพื่อปฏิบัติการตามความมุ่งหมายของพระราชบัญญัติดังกล่าวในเรื่องที่เกี่ยวข้อง :-

- ธุรกิจ วิชาชีพ และกิจการ ที่ต้องบังคับตาม The Record Keeping Act
- ข้อมูลและรายละเอียดหรือข่าวสารอื่นที่ต้องเก็บรักษา
- ระยะเวลาและวิธีการที่ใช้ในการเก็บรักษาข้อมูล
- มาตรการเพื่อให้มีการตรวจสอบตัวตนของลูกค้า

The Governor in Council ได้ออกระเบียบ The Proceeds of Crime (Money Laundering) Regulations หรือเรียกว่า The Proceeds of Crime Regulations ซึ่งใช้บังคับตั้งแต่วันที่ 1 มีนาคม 1993

3. แนวทางปฏิบัติโดยสมาคมธนาคารและสถาบันการเงินอื่นๆ (Guideline from banking association and other financial institutions)

ธนาคารแคนาดาได้เผยแพร่แนวทางปฏิบัติเพื่อช่วยเหลือพนักงานในการปฏิบัติตามมาตรการเพื่อตรวจสอบและต่อต้านการฟอกเงินมาตั้งแต่ปี 1985 ปีถัดมาสมาคมธนาคารแห่งแคนาดาได้มีการจัดตั้งศูนย์ปฏิบัติเพื่อต่อต้านการฟอกเงิน (Task Force on Money Laundering) ขึ้นเพื่อให้ คำปรึกษาแก่ธนาคารแคนาดาในการปฏิบัติตามมาตรการในการต่อสู้กับการฟอกเงิน นอกจากนี้ใน ปี 1989 The Superintendent of Financial Institutions ซึ่งรัฐบาลกลางแต่งตั้งขึ้นเพื่อกำกับดูแลสถาบันการเงิน ได้จัดทำหนังสือ Best Practices for Detecting Money Laundering ซึ่งสถาบัน การเงินใช้เป็นแนวทางเพื่อไม่ให้ตกเป็นเครื่องมือของนักฟอกเงิน

อังกฤษ: ตลาดการเงินของโลกและเป้าหมายของนักฟอกเงิน

ประเทศอังกฤษเป็นศูนย์กลางของตลาดทางการเงินที่ใหญ่ที่สุดในโลก โดยเฉพาะกรุงลอนดอน ซึ่งรองรับการให้บริการตลาดทุกขนาดและความซับซ้อนทั้งภายในอังกฤษเองและต่างประเทศทั่วทุกภูมิภาค กรุงลอนดอนเป็นศูนย์กลางตลาดหุ้นที่ใหญ่ที่สุดแห่งหนึ่งของโลก ร้อยละ 40 ของกิจกรรมการแลกเปลี่ยนระหว่างประเทศทั่วโลกเกิดขึ้นที่มหานครแห่งนี้ ธนาคารและบริษัทเงินทุนหลักทรัพย์ของโลกล้วนแล้วแต่มีสาขาหรือสำนักงานผู้แทนแห่งหนึ่งที่นี่ นอกจากนี้ กรุงลอนดอนยังมีอุตสาหกรรมการประกันภัยที่ใหญ่และหลากหลายด้วย รวมทั้งหมดแล้วอังกฤษจึงเป็นผู้ให้บริการตามความต้องการของทั้งโลก และเป็นศูนย์กลางชั้นนำในการเปลี่ยนแปลงทางการเงิน¹⁶

ด้วยเหตุผลเดียวกันทำให้ประเทศอังกฤษเป็นเป้าหมายที่ดึงดูดใจแก่นักฟอกเงินด้วย เพราะตลาดทางการเงินของลอนดอนมีมิติทั้งด้านกว้างและลึก และเปิดกว้าง ซึ่งเป็นประโยชน์อย่างยิ่งในการฟอกเงินในทุกขั้นตอนของอาชญากร แรงดึงดูดใจดังกล่าวยิ่งเพิ่มมากขึ้นเมื่อสหภาพยุโรป (European Union) จะนำระบบธนาคาร การลงทุน และการประกันภัย ที่เป็นอันหนึ่งอันเดียวกันมาใช้ รวมทั้งการควบคุมและอุปสรรคที่ลดลงในการเคลื่อนย้ายสินค้า บริการ กำลังคน และเงินทุนอย่างเสรีในยุโรป

หน่วยงานของรัฐของอังกฤษได้ตระหนักว่าตลาดทางการเงินของลอนดอนมีความสำคัญยิ่ง ทั้งแก่เศรษฐกิจของอังกฤษเองและแก่ตลาดทางการเงินของโลก จึงได้พิจารณาเห็นความจำเป็นในการปกป้องความมั่นคงของตลาดดังกล่าว หน่วยงานรัฐของอังกฤษมีส่วนร่วมโดยมีบทบาทเป็นแกนนำในการต่อต้านการฟอกเงินระหว่างประเทศ จะเห็นได้ว่าอังกฤษเป็นประเทศแรกที่ทำให้สัตยาบันอนุสัญญาเวียนนา ค.ศ.1988 และอนุสัญญา The Council of Europe Convention รวมทั้งได้ดำเนินการและมีส่วนร่วมในข้อตกลงระหว่างประเทศอื่นๆ ที่เกี่ยวกับการต่อต้านการฟอกเงิน นอกจากนี้ อังกฤษยังเป็นสมาชิกผู้ก่อตั้ง Financial Action Task Force (FATF) ด้วย

¹⁶ Richard Parlour, p.195.

กฎหมายและกฎระเบียบที่เกี่ยวข้อง

ในการตอบโต้กับภัยคุกคามจากอาชญากรรมการฟอกเงิน อังกฤษมีโครงสร้างทางกฎหมายประกอบด้วย 3 ระดับ ประกอบด้วย

1. กฎหมายหลักที่บัญญัติโดยรัฐสภา (Primary Legislation: Principal Acts of Parliament) ก่อนปี ค.ศ. 1986 หน่วยงานของรัฐต้องอาศัยบทต่างๆ ที่เป็นบทบัญญัติทั่วไปใน Theft Act 1968 และ Misuse of Drug Act 1971 หลังจากนั้นจึงมีกฎหมายป้องกันและปราบปรามการฟอกเงินขึ้นมาโดยเฉพาะเป็นครั้งแรก ซึ่งมุ่งเน้นในการดำเนินการกับผู้ลักลอบค้ายาเสพติด (Drug Trafficking) ต่อมามุ่งไปที่กลุ่มผู้ก่อการร้าย (Terrorism) และในปัจจุบันขอบเขตของกฎหมายนี้ได้ขยายรวมไปถึงการฟอกเงินที่ได้มาจากอาชญากรรมโดยทั่วไป (General Crime) บทบัญญัติที่เกี่ยวข้องกับการต่อต้านการฟอกเงินมีปรากฏในพระราชบัญญัติ ดังต่อไปนี้

- (1) Drug Trafficking Offences Act 1986 (DTOA)
- (2) Criminal Justice (Scotland) Act 1987 (CJSA)
- (3) Criminal Justice Act 1988 (CJA88)
- (4) Prevention of Terrorism (Temporary Provisions) Act 1989 (POTA)
- (5) Criminal Justice (International Co-operation) Act 1990 (CJICA)
- (6) Criminal Justice (Confiscation) (Northern Ireland) Order 1990 (CJO)
- (7) Northern Ireland (Emergency Provisions) Act 1991 (NIEPA)
- (8) Criminal Justice Act 1993 (CJA93)

กฎหมายเหล่านี้ปัจจุบันยังไม่มีถูกรวบรวมเพื่อทำเป็นฉบับเดียวกัน เนื่องจากเห็นว่ามี ความสำคัญแตกต่างกันและควรคงไว้โดยแยกเป็นกลุ่มตามความผิดมูลฐานทั้งสามประการดังกล่าว

สำหรับความผิดฐานฟอกเงินโดยทั่วไปของประเทศไทยแบ่งออกได้เป็น 5 ความผิด ดังนี้¹⁷

¹⁷ Richard Parlour, p.199.

(1) การช่วยเหลือให้ผู้อื่นรักษาไว้ซึ่งผลประโยชน์ที่ได้จากอาชญากรรม (Assisting another to retain the benefit of crime)

(2) การได้มา การครอบครอง และการใช้เงินหรือทรัพย์สินที่ได้มาจากอาชญากรรม (Acquisition, possession and use of criminal proceeds)

(3) การปกปิดอำพราง หรือการโอนเงินหรือทรัพย์สินที่ได้มาจากอาชญากรรม เพื่อหลีกเลี่ยงการถูกดำเนินคดีหรือคำสั่งริบทรัพย์สิน (Concealing or transferring proceeds to avoid prosecution or a confiscation order)

(4) การฝ่าฝืนไม่รายงานสิ่งที่ตนรู้หรือเหตุที่น่าสงสัยเกี่ยวกับการฟอกเงิน (Failure to disclose knowledge or suspicion of money laundering)

(5) การเปิดเผยความลับของผู้ซึ่งรู้หรืออาจรู้ความลับในราชการอันเป็นประโยชน์ต่อการดำเนินการของรัฐตามกฎหมาย (Tipping off)

2. กฎหมายลำดับรอง: ระเบียบว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน 1993 (Secondary Legislation: Money Laundering Regulations 1993) กำหนดให้สถาบันการเงินเกือบทั้งหมด และบุคคลอื่นบางกรณี ต้องจัดตั้งระบบเพื่อต่อต้านการฟอกเงิน การฝ่าฝืนระเบียบนี้โดยการไม่จัดตั้งและดูแลกระบวนการในการต่อต้านการฟอกเงินเป็นความผิดทางอาญา ไม่ว่าจะมีการฟอกเงินจริงๆ เกิดขึ้นในสถาบันการเงินนั้นหรือไม่ก็ตาม

หน้าที่ในการต่อต้านการฟอกเงินซึ่งสถาบันการเงินและผู้มีหน้าที่อื่นๆ ได้แก่

(1) จัดให้มีระบบควบคุม (Control systems) ได้แก่ การควบคุมดูแลให้มีกระบวนการควบคุมภายในและการติดต่อสื่อสารตามสมควรเพื่อยับยั้งหรือป้องกันการฟอกเงิน

(2) การบ่งชี้และการตรวจพิสูจน์ตัวตนของลูกค้า (Identification and verification) ได้แก่ การสามารถระบุตัวตนของลูกค้าและผู้ซึ่งลูกค้าทำธุรกรรมด้วยได้

(3) การตรวจสอบธุรกรรม (Transaction examination) ได้แก่ การฝึกอบรมให้พนักงานแยกแยะและจัดการกับธุรกรรมซึ่งอาจปรากฏเป็นการฟอกเงินได้

(4) การเก็บรักษาข้อมูล (Record keeping) ได้แก่ การเก็บรักษาข้อมูลที่เกี่ยวข้องกับการบ่งชี้ตัวตนของลูกค้าและข้อมูลเกี่ยวกับธุรกรรมของลูกค้า โดยต้องเก็บรักษาไว้ 5 ปี

(5) การรายงาน (Reporting) ได้แก่การรายงานภายในเกี่ยวกับการบ่งชี้ตัวตนของลูกค้า และความรู้หรือความสงสัยว่ามีการฟอกเงินต่อพนักงานดูแลให้เป็นไปตามกฎหมายของสถาบันการเงินนั้น ซึ่งเรียกว่า Money laundering Compliance Officer (MLCO) ซึ่ง MLCO จะพิจารณา และรายงานแก่หน่วยงานกลาง (National Crime Intelligence หรือ NCIS) ทราบต่อไป อย่างไรก็ตาม การรายงานแก่หน่วยงานกลางดังกล่าวในกรณีของประเทศอังกฤษไม่ถือเป็นการบังคับให้ต้องกระทำแต่อย่างใด (Voluntary Notification)¹⁸

(6) การให้ความรู้และฝึกอบรม (Education and training) ได้แก่ การให้การศึกษาและฝึกอบรมโดยเฉพาะแก่พนักงานของสถาบันการเงินซึ่งต้องดำเนินการกับธุรกรรมให้รู้ถึงการต่อต้านการฟอกเงิน

3. แนวทางของหน่วยงานวางกฎเกณฑ์และสมาคมการค้า (Guidance of Regulatory Authorities and Trade Associations) ซึ่งได้แก่แนวทางปฏิบัติที่ออกโดย Joint-Money Laundering Steering Group) เพื่อใช้สำหรับธนาคาร ธุรกิจการประกัน และธุรกิจการลงทุน นอกจากนี้ องค์กรอื่นๆ ก็ได้ออกแนวทางปฏิบัติด้วย เช่น The Law Society, Institute of Chartered Accountants in England and Wales และ The Finance and Leasing Association

แนวทางปฏิบัติเหล่านี้เป็นการตีความระเบียบว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน 1993 เพื่อให้เกิดความสะดวกในการปฏิบัติ แต่ไม่มีผลบังคับเป็นกฎหมาย

¹⁸ “what’s the Colour of Money: Money Laundering & Suspicious Transaction,” p.70, เอกสารประกอบการบรรยาย เรื่อง การป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน: ประสบการณ์ของเนเธอร์แลนด์และกฎหมายใหม่ของไทย โดย Mr. Theo Aske ผู้กำกับ การสำนักงานตำรวจแห่งชาติเนเธอร์แลนด์ เมื่อวันที่ 7 มิถุนายน 2543 โรงแรมสยามซิตี.

NCIS (The National Criminal Intelligence Service)

NCIS เป็นหน่วยงานที่ทำหน้าที่ควบคุมการปราบปรามในภาพรวมของประเทศอังกฤษมี NDIU (National Drugs Intelligence Unit) รับข้อมูลจากทั่วประเทศทั้งรัฐและเอกชน จากนั้นจะวิเคราะห์ข้อมูล โดยเน้นบัญชีที่ต้องสงสัย หลังจากนั้นจะส่งข้อมูลที่ต้องสงสัยนั้นให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องดำเนินการ และจะมีการติดตามผล เจ้าหน้าที่สืบสวนจะต้องรายงานผลการสืบสวนให้ NDIU ทราบว่าสืบหน้าไปอย่างไรบ้าง

ลักษณะและภาระหน้าที่ NCIS

NCIS เป็นหน่วยงานที่ตั้งขึ้นโดยกระทรวงมหาดไทยของอังกฤษในปี 1990 ตามความต้องการของ Association of Chief Police Officers ของประเทศอังกฤษ ซึ่งมีการเรียกร้องให้ประเทศอังกฤษได้มีระบบข้อมูลอาชญากรรมแห่งชาติขึ้น

ภารกิจของ NCIS คือดำเนินการรวบรวม ประเมินผล วิเคราะห์ข้อมูลที่เกี่ยวข้องกับอาชญากรรมที่ร้ายแรง (รวมถึงการก่อร้าย) อาชญากรรมที่ส่งผลกระทบต่อผลประโยชน์ของประเทศ เมื่อรวบรวมข้อมูลได้เพียงพอแล้ว ก็จะส่งข้อมูลนั้นไปยังหน่วยงานที่รับผิดชอบโดยตรง เพื่อบังคับการให้เป็นไปตามกฎหมาย

NCIS ได้เริ่มปฏิบัติภารกิจตามหน้าที่ในช่วงต้นปี 1992 และปัจจุบันประกอบด้วยเจ้าหน้าที่ที่เป็นตำรวจมากกว่า 400 คน พนักงานศุลกากร และสรรพากรอีกประมาณ 40 คน แม้เจ้าหน้าที่ส่วนใหญ่จะประจำอยู่ที่ Spring Gardens ในมหานครลอนดอน แต่ก็ยังมีสำนักงานสาขาอีก 5 แห่งทั่วประเทศอังกฤษ โดยมีการสับเปลี่ยนเจ้าหน้าที่ระหว่างกัน

ผู้อำนวยการของ NCIS จะขึ้นตรงต่อรัฐมนตรีมหาดไทยของอังกฤษจากการที่ NCIS เป็นส่วนหนึ่งของกิจการตำรวจ และศูนย์คอมพิวเตอร์แห่งชาติ ดังนั้น นอกจากภาระหน้าที่ในการบริหารข้อมูลแล้ว NCIS ยังมีหน้าที่ในการให้บริการทางวิชาการแก่หน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ทำให้เกิดการประสานระหว่างส่วนท้องถิ่นและส่วนกลาง ซึ่งส่งผลดีต่อสัมฤทธิ์ผลในการปราบปรามอาชญากรรมในประเทศอังกฤษ (NCIS)

กฎหมายเกี่ยวกับการฟอกเงินของประเทศอังกฤษ มีอยู่ 2 ฉบับคือ

1. Money Laundering Regulation ค.ศ. 1993 มีสาระสำคัญดังนี้

- กำหนดให้สถาบันการเงิน เช่น ธนาคารพาณิชย์ สหกรณ์ออมทรัพย์ บริษัทเงินทุน หลักทรัพย์ มีหน้าที่บันทึกข้อมูลการทำธุรกรรมในครั้งแรกของลูกค้า
- กำหนดให้สถาบันการเงินจัดทำบันทึกการโอนเงินต่าง ๆ ซึ่งมีการโอนเงินเกินกว่า 1,500 EUR (10,000 ปอนด์) และเก็บไว้ภายใน 5 ปี
- กำหนดให้สถาบันการเงิน เช่น ธนาคารพาณิชย์ สหกรณ์ออมทรัพย์ บริษัทเงินทุน หลักทรัพย์ มีหน้าที่บันทึกข้อมูลการทำธุรกรรมในครั้งแรกของลูกค้า
- กำหนดให้สถาบันการเงินจัดทำบันทึกการโอนเงินต่าง ๆ ซึ่งมีการโอนเงินเกินกว่า 1,500 EUR (10,000 ปอนด์) และเก็บไว้ภายใน 5 ปี
- กำหนดให้สถาบันการเงินรายงานการทำธุรกรรมที่ต้องสงสัยว่าเกี่ยวข้องกับการฟอกเงิน แก่หน่วยงาน National Criminal Intelligence Services หรือ NCIS

หน่วยงาน NCIS จะทำการรวบรวมข้อมูลข่าวสารที่เกี่ยวข้องกับอาชญากรรมทุกชนิด โดยในแผนกที่เกี่ยวกับการฟอกเงินมีเจ้าหน้าที่ประมาณ 10 คน เจ้าหน้าที่ส่วนหนึ่งจะทำหน้าที่ป้อนข้อมูลเข้าเครื่องคอมพิวเตอร์และอีกส่วนหนึ่งจะทำหน้าที่วิเคราะห์ข้อมูลก่อนส่งให้หน่วยงานที่รับผิดชอบ

ข้อสังเกตต่อกฎหมายฉบับนี้

- ตามกฎหมายฉบับนี้ กำหนดให้การฟอกเงินเป็นความผิดทางอาญา แต่ในส่วนการดำเนินคดีเกี่ยวกับการฟอกเงินยังไม่มี การดำเนินคดีแต่อย่างใด เนื่องจากภาวะการพิสูจน์เกี่ยวกับการกระทำความผิดตกอยู่แก่ฝ่ายโจทก์หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ และไม่สามารถหาหลักฐานเพื่อพิสูจน์ว่าเจ้าของทรัพย์สินได้รู้ว่าทรัพย์สินนั้นได้มาจากการกระทำความผิด
- บรรดาสถาบันการเงินและสมาคมธนาคารของประเทศไทยได้ให้ความร่วมมือกับ NCIS ในการปฏิบัติตามกฎหมายเป็นอย่างมาก นอกจากนี้ ยังได้มีการจัดฝึกอบรมเจ้าหน้าที่ของสถาบันการเงินเพื่อให้ความชำนาญ

1. Drug Trafficking Offences Act. มีสาระสำคัญคือ กำหนดให้สามารถรับผลประโยชน์ (Benefit) จากการกระทำความผิดเกี่ยวกับยาเสพติด ซึ่งเริ่มคำนวณตั้งแต่เมื่อศาลมีคำพิพากษาย้อนหลังไป 6 ปี โดยอาศัยวิธีคำนวณตามราคา (Confiscated by Value) คือ ให้ชำระเป็นตัวเงิน หากไม่มีก็ดำเนินการริบทรัพย์สินทั้งหลายที่มีอยู่ภายใน 10 ปี

ในปีหนึ่ง ๆ หน่วยงาน NCIS จะได้รับข้อมูลจากสถาบันการเงินประมาณ 14,000 ชิ้น โดยข้อมูลประมาณ 6 – 10% ได้นำมาขยายผลการสืบสวนสอบสวนในคดียาเสพติด

ทรัพย์สินที่ถูกศาลมีคำสั่งให้ริบจะตกเป็นของกระทรวงการคลังโดยไม่มีกองทุน ทั้งนี้ เพื่อป้องกันปัญหาการที่เจ้าหน้าที่มีอคติในการทำงาน โดยมุ่งถึงผลประโยชน์ที่จะได้รับมากเกินไป

สวิตเซอร์แลนด์: ฟอกเงินมากเพียงใดก็ไม่กระทบต่อเสถียรภาพของประเทศ

เมืองต่างๆ ของสวิตเซอร์แลนด์มีชื่อว่าเป็นศูนย์ทางการเงิน แต่เสถียรภาพทางการเงิน การให้บริการทางการเงินที่หลากหลาย และมีชื่อเสียงของธนาคารสวิสในเรื่องความน่าเชื่อถือ และการรักษาความลับของลูกค้า ทำให้สถาบันการเงินของสวิตเซอร์แลนด์เป็นที่ดึงดูดใจ ไม่เพียงต่อนักธุรกิจที่สุจริตเท่านั้น แต่ต่อนักฟอกเงินด้วย

มีสิ่งบ่งชี้ระบุว่าสถาบันการเงินในเมือง Zurich, Geneva และ Ticino¹⁹ ถูกใช้เป็นเครื่องมือในการวางแผนสำหรับการปฏิบัติการระหว่างประเทศขององค์กรอาชญากรรม เช่น ในการฟอกเงิน ซึ่งการให้บริการเหล่านี้กระทำโดยบุคคลที่เจตนากระทำตนเป็นคนกลางทำการแทนองค์กรอาชญากรรมเหล่านี้ หรือเรียกว่าผู้ที่อยู่ระหว่าง (Go-betweens) หรือผู้เล่นบทบาทในตลาดสีเทา (Grey-market Players) หรือโดยสถาบันการเงินที่ไม่มีการตรวจสอบภูมิหลังของลูกค้าอย่างเพียงพอ มากกว่าที่จะเจตนาทำเพื่อองค์กรอาชญากรรมโดยเฉพาะ

¹⁹ อ้างใน Urs Pulver, Switzerland in Butterworths International Guide to Money Laundering Law and Practice, n.d., p.169.

คดีการฟอกเงินเกือบจะทั้งหมดที่สืบสวนในสวิตเซอร์แลนด์ เป็นเรื่องซึ่งมีความผิดมูลฐาน (ซึ่งทำให้ได้มาซึ่งเงินสกปรก) หรือความผิดเบื้องต้น (Initial Crime หรือ Front Crime) เกิดขึ้นนอกประเทศสวิตเซอร์แลนด์ และโดยทั่วไปสถาบันการเงินในประเทศนี้จะได้รับทรัพย์สินที่ผ่านการฟอกมาบ้างแล้ว (Pre-washed) จากศูนย์กลางการเงินอื่นโดยการโอนทางอิเล็กทรอนิกส์ หรือการฟอกเงินที่เกิดขึ้นในสวิตเซอร์แลนด์มักเป็นขั้นตอนในลำดับถัดมา ไม่ใช่เป็นขั้นตอนแรกๆ

อย่างไรก็ตาม น่าแปลกใจที่การใช้สถาบันการเงินสวิสเป็นเครื่องมือขององค์กรอาชญากรรมไม่ได้ส่งผลกระทบแก่เศรษฐกิจหรือการเมืองของประเทศนี้มากนัก สถาบันการเงินสวิสไม่ถือว่าถูกแทรกซึมบ่อนทำลายโดยองค์กรอาชญากรรม ทั้งอาชญากรรมที่เป็นความผิดมูลฐานก็ไม่ได้เกิดขึ้นมาก

กฎหมายและกฎระเบียบที่เกี่ยวข้อง

1. กฎหมายอาญา ได้แก่

- ความผิดอาญาในการฟอกเงินตามประมวลกฎหมายอาญา (The Swiss Penal Code-SPC) โดยความผิดมูลฐานซึ่งทำให้ได้มาซึ่งทรัพย์สินที่มีการฟอกนั้นต้องเป็นความผิดอาญาที่ร้ายแรง (Felony) ตัวอย่าง เช่น การลักทรัพย์ การปล้นทรัพย์ การยักยอกโดยเจ้าหน้าที่ของรัฐ พนักงานธนาคาร การรับของโจร การฉ้อโกง การข่มขู่ติดอาชญากรรม เป็นต้น

- ความผิดอาญาสำหรับสถาบันการเงินซึ่งไม่ดำเนินการตามสมควร (Insufficient Due Diligence) เกี่ยวกับธุรกรรม ลงโทษแก่ผู้ไม่ตรวจสอบตามสมควรเกี่ยวกับตัวตนของผู้รับผลประโยชน์ในธุรกรรม

- ความผิดอาญากรณีการมีส่วนร่วมหรือการช่วยเหลือแก่องค์กรอาชญากรรมซึ่งปกปิดโครงสร้างและตัวตนของสมาชิก และก่อตั้งขึ้นเพื่อการประกอบอาชญากรรมร้ายแรงหรือหาผลกำไรจากอาชญากรรม

- ความผิดอาญาในการให้เงินทุนในการประกอบอาชญากรรมยาเสพติด

2. แนวทางของระเบียบปฏิบัติ แนวทางปฏิบัติที่สำคัญ ได้แก่ ระเบียบปฏิบัติของ

คณะกรรมการธนาคารกลางสวิส (The Swiss Federal Banking Commission) ว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน ซึ่งกำหนดหลักปฏิบัติต่างๆ ของธนาคาร เช่น

- การไม่รับเงินหรือทรัพย์สินที่ได้มาจากอาชญากรรม

- ความเสี่ยงที่พนักงานธนาคารอาจกลายเป็นผู้กระทำความผิดฐานฟอกเงินเพราะรับเก็บรักษาเงิน หรือช่วยเหลือในการนำเงินไปลงทุนโดยรู้หรือควรจะรู้ว่าเป็นเงินสกปรก
- หน้าที่ของธนาคารในการรู้จักตัวตนที่แท้จริงของผู้ทำธุรกรรม และในบางกรณีรวมทั้งของผู้รับประโยชน์จากธุรกรรมด้วย
- ธนาคารต้องพร้อมที่จะให้ความร่วมมือกับหน่วยงานดำเนินคดีอาญาของสวิสในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการฟอกเงิน และโดยเฉพาะต้องเก็บรักษาข้อมูลการเงินของลูกค้าเพื่อทางที่สามารถตรวจสอบได้ด้วย

แนวทางปฏิบัติที่สำคัญอีกประการหนึ่ง คือ ข้อตกลงว่าด้วยการดำเนินการตามสมควร (Due Diligence Convention) ระหว่างสมาคมธนาคารสวิสและธนาคารพาณิชย์ ซึ่งมีเนื้อหาเกี่ยวกับการบ่งชี้ตัวลูกค้า การตรวจสอบการทำธุรกรรม และการหลีกเลี่ยงการเข้าไปข้องเกี่ยวหรือช่วยเหลือลูกค้าในบางกรณี เช่น การหลบหนีภาษีอากร

อิตาลี: การฟอกเงินจากอาชญากรรมสารพันประเภท

การพัฒนาก้าวหน้าขององค์กรอาชญากรรม ซึ่งทำให้อิตาลีมีชื่อเสียงในแง่ลบว่าเป็นประเทศที่แก๊งมาเฟียมีอำนาจและอิทธิพลทางการเมืองสูง รวมทั้งประเทศนี้ถูกใช้เป็นจุดแลกเปลี่ยนสำหรับยาเสพติดจากเอเชียตะวันตกเฉียงใต้ไปยังอเมริกามากยิ่งขึ้น ทำให้หน่วยงานของรัฐในอิตาลีต้องมีกฎหมายและกฎระเบียบจำนวนมากเพื่อป้องกันและต่อต้านการฟอกเงินที่ได้มาจากกิจกรรมผิดกฎหมาย ซึ่งนอกจากอาชญากรรมเกี่ยวกับยาเสพติดแล้ว ยังมีการค้าอาวุธระหว่างประเทศ การขู่เข็ญกรรโชก การพนัน การค้าประเวณี และการฉ้อโกงเงินตรา เงินเหล่านี้มีมูลค่าหลายล้านลิราต่อปี จึงถูกนำไปทำธุรกรรมหรือลงทุนในธนาคาร สถาบันการเงิน ธุรกิจสังหาริมทรัพย์ ร้านค้าปลีก และเกษตรกรรม

กฎหมายเกี่ยวกับการฟอกเงินฉบับแรกของอิตาลีตราขึ้นในทศวรรษที่ 1970 โดยกำหนดให้การฟอกเงินเป็นความผิดอาญาตามประมวลกฎหมายอาญา และบังคับให้หน่วยงานสาธารณะและสถาบันเครดิตมีภาระในการทำทะเบียนข้อมูลเกี่ยวกับเงินหรือทรัพย์สินที่มีมูลค่าเกินกว่า 20 ล้านลิรา²⁰

²⁰ Giunluca Beneddeti, Italy in Butterworths International Guide to Money Laundering Law and Practice, n.d., p.97.

กฎหมายและกฎระเบียบที่เกี่ยวข้อง

บทบัญญัติของกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงินของอิตาลีในปัจจุบันประกอบด้วย 3 ระดับ คือ

1. การกำหนดให้กิจกรรมการฟอกเงินเป็นความผิดอาญา ได้แก่ ประมวลกฎหมายอาญา (The Italian Criminal Code) ซึ่งนำมาใช้โดย Decree Law No.59 ในปี 1978 กำหนดความผิดอาญาสำหรับการเจตนาเปลี่ยนสภาพและโอนเงินและทรัพย์สินที่ได้มาอาชญากรรมประเภทการปล้นทรัพย์ การชิงทรัพย์ การลักพาตัวบุคคลพร้อมกับเงินและทรัพย์สิน ต่อมากฎหมาย Law 55/90 ได้มีการขยายบทบัญญัติให้รวมถึงการเปลี่ยนสภาพ การโอน และการปิดบังอำพรางเงินและทรัพย์สินที่ได้มาจากอาชญากรรมร้ายแรงอื่นๆ เช่น การก่อการร้าย การค้าอาวุธ การพนัน การค้าประเวณี และการคอร์รัปชัน จนกระทั่งในปี 1993 ซึ่งอิตาลีได้ปรับปรุงบทบัญญัติเกี่ยวกับความผิดฐานฟอกเงินดังกล่าวเป็นแบบเปิดกว้าง (Open-ended)²¹ กล่าวคือ การฟอกเงินโดยเจตนาซึ่งกระทำต่อเงินที่ได้มาจากอาชญากรรมทุกประเภทที่กำหนดในประมวลกฎหมายอาญาเป็นความผิด

2. กฎหมายเกี่ยวกับคนกลาง (Intermediary) ทางการเงินและเครดิต ได้แก่ Law 55/90 ซึ่งกำหนดบทบัญญัติประการเพื่อป้องกันการฟอกเงินโดยวิธีการให้มีการบ่งชี้ตัวบุคคลซึ่งทำธุรกรรมโอนเงินจำนวนมาก และกำหนดให้ธนาคารและสถาบันการเงินดำเนินการด้วยความโปร่งใสและตรวจสอบได้

การดำเนินการในทางปฏิบัติจริงๆ ได้มีการตรากฎหมาย Law 197/1991 (หรือเรียกว่า The Money Laundering Law) ซึ่งมุ่งหมายให้มีการบันทึกการโอนเงินสดและการระบุตัวตนของลูกค้า รวมทั้งเพื่อควบคุมกิจกรรมทางการเงินด้วย กฎหมายนี้ห้ามมิให้โอนเงินสดหรือตราสารผู้ถือซึ่งมีจำนวนรวมเกินกว่า 20 ล้านลิรา เว้นแต่จะมีการดำเนินการผ่านคนกลางซึ่งได้รับการรับรอง (Approved Intermediary) และมีการรายงานที่ถูกต้อง การโอนต้องมีคำสั่งเป็นลายลักษณ์อักษรของลูกค้าซึ่งคนกลางเป็นผู้รับ ในขณะที่คนกลางรับเงินสดหรือตราสารผู้ถือนั้น คนกลางในที่นี้หมายถึงที่ทำการไปรษณีย์ สถาบันเครดิตของอิตาลีและสหภาพยุโรป รวมทั้งคนกลางที่สถาบันเหล่านี้ควบคุม หรือคนกลางที่ดำเนินการเกี่ยวกับหลักทรัพย์ที่ถูกต้อง และบริษัทจัดการเงินทุน เป็นต้น

²¹ Ibid, p.99.

การระบุตัวตนของลูกค้าและการลงทะเบียนเป็นอีกหน้าที่หนึ่งที่ The Money Laundering Law กำหนดให้เป็นภาระของคนกลางซึ่งได้รับการรับรองเหล่านี้ต้องกระทำในบางกรณี เช่น ธุรกรรมเกี่ยวกับเงินสดหรือตราสารผู้ถือเกินกว่า 20 ล้านลิร เป็นต้น

นอกจากนี้ พนักงานระดับสูงของสถาบันการเงินที่เป็นคนกลางเหล่านี้จะต้องรายงานธุรกรรมที่น่าสงสัย ซึ่งพิจารณาจากข้อมูลที่มี ลักษณะ กิจกรรมและวิธีการของธุรกิจแล้วอาจสรุปได้ว่าเงินสดหรือทรัพย์สินที่เกี่ยวข้องได้มาจากอาชญากรรม โดยรายงานแก่ผู้แทนทางกฎหมายของคนกลางนั้น

3. กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการยึดเงินและทรัพย์สินที่ได้มาจากการกระทำความผิดยาเสพติด ได้แก่ Law No.646 ในปี 1982 ซึ่งกำหนดให้สามารถริบทรัพย์สินที่ได้มาทางตรงหรือทางอ้อมจากอาชญากรรมได้

ญี่ปุ่น: การฟอกเงินไม่ใช่ปัญหาใหญ่

การฟอกเงินในประเทศญี่ปุ่นที่ผ่านมาไม่ปรากฏว่าเป็นปัญหาร้ายแรงแต่อย่างใด ทั้งมีการควบคุมดูแลบัญชีนิรนามและบัญชีที่ไม่ใช้ชื่อจริงของลูกค้าเป็นอย่างดี เนื่องจากบัญชีเหล่านี้มักถูกใช้ในการหลบเลี่ยงภาษี อย่างไรก็ตาม เนื่องจากมีความวิตกกังวลในชุมชนระหว่างประเทศเกี่ยวกับการฟอกเงิน ทำให้การฟอกเงินกลายเป็นประเด็นสำคัญขึ้นทันทีที่ญี่ปุ่นเป็นหนึ่งในประเทศแรกสุดที่ให้สัตยาบันอนุสัญญาเวียนนา 1988²²

กฎหมายและกฎระเบียบที่เกี่ยวข้อง

ญี่ปุ่นมีกฎหมายป้องกันและปราบปรามการฟอกเงินครั้งแรกในปี 1991 (The Law on Special Measures regarding the Law on the Control of Narcotics and Psychotropic Substances for the Purpose of Preventing Acts which Facilitate Illegal Activities related to Controlled Drugs under International Co-operation, Law No.94) นอกจากนี้ยังมีการแก้ไข

²² Hiroshi Oda and Masabumi Yamane. Japan in *Butterworths International Guide to Money Laundering Law and Practice*. London: Butterworths & Co (Publisher) Ltd., Richard Parlour (Editor), 1995, p.109.

กฎหมายใหม่นี้ทำให้การฟอกเงินเป็นความผิดอาญา ซึ่งการฟอกเงินที่เป็นความผิดตามกฎหมายอาญาของญี่ปุ่นต้องเป็นการฟอกเงินที่เกี่ยวข้องกับความผิดในการลักลอบค้ายาเสพติด และวัตถุออกฤทธิ์ต่อจิตประสาทเท่านั้น ไม่รวมถึงการกระทำความผิดเกี่ยวกับภาษีอากร การก่อการร้าย หรือความผิดอาญาทั่วไปแต่อย่างใด

นอกจากนี้กฎหมายดังกล่าวยังบังคับให้สถาบันการเงินต้องรายงานธุรกรรมที่น่าสงสัยด้วย ซึ่งต้องระบุข้อมูลเกี่ยวกับลักษณะของธุรกิจ ทรัพย์สินที่เกี่ยวข้องกับธุรกรรม ชื่อ ที่อยู่ของคู่กรณีที่เกี่ยวข้อง รวมทั้งเหตุผลในการที่สงสัย

สำนักงานกำกับดูแลธนาคารแห่งกระทรวงการคลังญี่ปุ่น (The Banking Bureau of Finance) ได้ออกหนังสือเวียน (Circulars) ให้ธนาคาร บริษัทประกันภัย และบริษัทเงินทุนหลักทรัพย์เกี่ยวกับปัญหาดังกล่าว ซึ่งมีผลบังคับใช้ในเดือนตุลาคม ค.ศ.1990

โดยพื้นฐานแล้ว หนังสือเวียนเช่นนี้ในประเทศญี่ปุ่นถือเป็นการตีความอย่างเป็นทางการ รวมทั้งเป็นแนวทางในการปฏิบัติกฎหมาย แม้ทางทฤษฎีจะไม่มีผลบังคับตามกฎหมาย แต่ในทางปฏิบัติ การตีความกฎหมายนั้นๆ ก็จะเป็นไปตามหนังสือเวียนเหล่านี้ หน่วยงานที่ได้รับหนังสือเวียนจะปฏิบัติตามแนวทางของหนังสือเวียนโดยไม่มีข้อยกเว้น²³

เนื้อหาสำคัญที่ระบุในหนังสือเวียนดังกล่าว การฟอกเงิน มีความหมายถึง :-

1. ผู้ได้รับประโยชน์จากการลักลอบค้ายาเสพติดหรือวัตถุออกฤทธิ์ต่อจิตประสาท ซึ่งเปิดบัญชีธนาคาร โอนเงินระหว่างบัญชี หรือซื้อตราสารการเงิน เพื่อปกปิดที่มาของเงินได้หรือเจ้าของที่แท้จริง และ

2. สถาบันการเงิน และ/หรือ พนักงานของสถาบันการเงิน ที่เกี่ยวข้องกับการกระทำเช่นว่านี้โดยรู้ว่าทรัพย์สินนั้นได้มาจากการค้าขายยาเสพติด

นอกจากนี้ หนังสือเวียนดังกล่าวยังได้ระบุประเด็นสำคัญๆ ประการอื่น ได้แก่

²³ Hiroshi Oda and Masabumi Yamane, p.110.

- ในการเปิดบัญชี ตู้เซฟ หรือการทำธุรกรรมเงินสดปริมาณมาก ต้องมีการตรวจสอบตัวตนของลูกค้าโดยใช้เอกสารทางราชการ สถาบันการเงินต้องหลีกเลี่ยงไม่เปิดบัญชีนิรนามหรือบัญชีที่ไม่ใช้ชื่อของลูกค้า

- ควรรายงานเกี่ยวกับสิ่งบ่งชี้ตัวตนของลูกค้าทุกรอบครึ่งปีต่อหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง

- ควรให้ความใส่ใจเป็นพิเศษในกรณีที่คู่กรณีในธุรกรรมเป็นบริษัทแต่ในนาม (Paper Company) หรือบริษัทที่ไม่มีการดำเนินธุรกิจจริง ธุรกรรมที่ผิดปกติหรือธุรกรรมที่เกี่ยวข้องกับเงินสดซึ่งมีความน่าสงสัยว่ามีวัตถุประสงค์ที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย

- ข้อมูลเกี่ยวกับตัวตนของลูกค้าและรายละเอียดของบัญชีควรเก็บรักษาไว้อย่างน้อย 5 ปี

- สมาคมการค้าควรประชุมหารือกันเพื่อหามาตรการที่มีประสิทธิภาพในการป้องกันการฟอกเงิน

- สถาบันการเงินควรดำเนินการตามมาตรการเหล่านี้โดยให้มีระบบการกำกับให้มีการปฏิบัติตามกฎหมาย ระบบการตรวจสอบ และโครงการฝึกอบรม

หน่วยงานกลางที่ทำหน้าที่เป็นศูนย์กลางรับรายงานการทำธุรกรรมที่น่าสงสัยของญี่ปุ่นรวมทั้งคือ Japan Financial Intelligence Office หรือที่เรียกกันว่า JAFIO ซึ่งเพิ่งดำเนินงานในเดือนกุมภาพันธ์ ค.ศ.2000 ที่ผ่านมา²⁴

ฮ่องกง: ศูนย์กลางการเงินของเอเชียแปซิฟิก

เนื่องจากการต่อต้านการฟอกเงินที่เข้มแข็งในโลกตะวันตก จึงมีผู้ให้ความเห็นว่าการฟอกเงินจะเปลี่ยนมาแพร่หลายมากขึ้นในเขตเอเชียแปซิฟิก เพราะองค์ประกอบที่เหมาะสมในการฟอกเงิน เนื่องจากการขยายตัวทางเศรษฐกิจ ระบบกฎหมายบางประเทศที่ยังไม่พัฒนามาก ซึ่งเอื้ออำนวยในการฟอกเงิน รวมทั้งระบบธนาคารใต้ดิน (Underground Banking System) เช่น ที่รู้จักกันว่า Chit, Chop Shop, Hawalla หรือ Hundi เป็นต้น²⁵ ที่ใช้กันมากเพื่อเคลื่อนย้ายเงินทุนโดยอาชญากรในประเทศเหล่านี้

²⁴ Japan Jurisdiction Report ใช้ในการสัมมนาระหว่างประเทศ 3rd Asia/Pacific Money Laundering Methods Typologies Workshop ณ โรงแรมโซลทวิน กรุงเทพฯ เมื่อวันที่ 1-2 มีนาคม 2543.

²⁵ Susan Revell and John Holmes. Hong Kong Italy in Butterworths International Guide to Money Laundering Law and Practice, n.d., p.85.

ฮ่องกงเป็นอีกประเทศหนึ่งซึ่งได้ชื่อว่าเป็นศูนย์กลางการเงินซึ่งใช้ในการฟอกเงินของนักค้ายาเสพติดทั้งในระบบและนอกระบบธนาคาร ทำให้ฮ่องกงตระหนักในความสำคัญที่จะต้องรักษาชื่อเสียงทางการเงินและต้นตอดำเนินการร่วมมือกับต่างประเทศในความพยายามเพื่อต่อสู้กับปัญหาการฟอกเงิน

กฎหมายและกฎระเบียบที่เกี่ยวข้อง

1. กฎหมายหลัก ได้แก่ The Drug Trafficking (Recovery of Proceeds) Ordinance (The DTRPO) ซึ่งให้อำนาจรัฐในการติดตาม ยึดอายัด และริบทรัพย์สินที่ได้มาจากอาชญากรรมของผู้ที่ถูกกล่าวหาว่ากระทำความผิดฐานลักลอบค้ายาเสพติด

The DTRPO บัญญัติให้การกระทำการช่วยเหลือผู้ค้ายาเสพติดให้รักษาหรือจำหน่ายทรัพย์สินที่ได้มาจากการค้ายาเสพติดเป็นความผิดอาญา และบังคับให้สถาบันการเงินต้องช่วยเหลือหน่วยงานของรัฐในการสืบสวน ผู้ต้องหาต้องพิสูจน์ให้ได้ว่าตนเองไม่มีเจตนาชั่วร้าย (Mens rea) จึงจะพ้นผิด

2. แนวทางปฏิบัติเกี่ยวกับการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน ในปี 1993 สำนักงานการเงินแห่งฮ่องกง (Hong Kong Monetary Authority-HKMA) ได้ออกแนวทางปฏิบัติแก่สถาบันการเงินเกี่ยวกับการฟอกเงิน ซึ่งระบุถึงการป้องกันมิให้สถาบันการเงินถูกใช้ในการฟอกเงิน รวมทั้งหลักการรู้จักลูกค้าของตน (Know Your Customer) ซึ่งกำหนดโดยคณะกรรมการแห่งบาเซล (The Basle Committee)

HKMA เห็นว่าสถาบันการเงินควรใช้นโยบายและกระบวนการพื้นฐานเหล่านี้เพื่อช่วยเหลือในการต่อต้านการฟอกเงินในระบบของธนาคาร ทั้งในระดับชาติและระดับระหว่างประเทศ

ฮ่องกงยึดหลักสากลในการกำหนดให้สถาบันการเงินมีหน้าที่ต้องใช้ความพยายามอย่างสมเหตุสมผลในการตรวจสอบตัวตนของลูกค้า มีหน้าที่ในการเก็บรักษาข้อมูลเพื่อประโยชน์ในการตรวจสอบของศาลในกรณีที่มีคดีเกิดขึ้น นอกจากนี้สถาบันการเงินต้องรายงานธุรกรรมที่น่าสงสัยไปยังศูนย์บริหารข้อมูล (Financial Intelligence Unit) ทันที FIU ของฮ่องกงเป็นการปฏิบัติร่วมกันระหว่างหน่วยงานตำรวจ ศุลกากร และสรรพสามิต ทำหน้าที่เป็นที่ปรึกษาเกี่ยวกับการต่อต้านการฟอกเงินทั้งในประเทศและนอกประเทศ รวมทั้งให้แนวทางและความช่วยเหลือสถาบันการเงินในการป้องกันการฟอกเงิน

สิงคโปร์:ต่อต้านอาชญากรรมยาเสพติดอย่างเข้มแข็ง

การบังคับใช้กฎหมายในสิงคโปร์โดยทั่วไปจะเน้นไปที่การยึดทรัพย์สินที่อาชญากรได้มาจากการคอร์รัปชัน การฉ้อโกง และเมื่อเร็วๆ นี้ได้เน้นมาที่การค้ายาเสพติด การฟอกเงินในสิงคโปร์ถือเป็นความผิดที่ติดตามมา (Derivative Offence) หรือ ความผิดอุปการณ์ (Ancillary Offence) หรือจะเกิดขึ้นได้ต่อเมื่อมีความผิดหลัก (Substantive Offence) ขึ้นเกิดขึ้นเสียก่อน ซึ่งโดยปกติได้แก่ความผิดฐานค้ายาเสพติด ปัจจุบันสิงคโปร์ได้ชื่อว่าเป็นประเทศหนึ่งที่รัฐบาลมีนโยบายที่เข้มแข็งรุนแรงในการจัดการกับอาชญากรรมการค้ายาเสพติด²⁶

กฎหมายและกฎระเบียบที่เกี่ยวข้อง

1. กฎหมายหลัก เกี่ยวกับการฟอกเงินของสิงคโปร์ คือ The Drug Trafficking (Confiscation of Benefits) Act (Chapter 84A) ซึ่งบัญญัติให้การฟอกเงินที่ได้มาจากความผิดยาเสพติดและการช่วยเหลือในการกระทำความผิดกล่าวเป็นความผิดอาญา และให้ทรัพย์สินเช่นว่านั้น กฎหมายนี้ยังได้กำหนดกลไกให้สามารถบังคับคำสั่งริบทรัพย์สินของต่างประเทศในสิงคโปร์ได้ด้วย รวมทั้งให้สิงคโปร์ช่วยเหลือหน่วยงานของรัฐต่างประเทศในการสืบสวนคดีการฟอกเงิน

ในส่วนที่เกี่ยวกับสถาบันการเงิน บทบัญญัติใน The Banking Act ของสิงคโปร์ กำหนดให้ธนาคารและสถาบันการเงินอื่นๆ ต้องเปิดเผยหรือรายงานข้อมูลที่เกี่ยวข้องกับการค้ายาเสพติด ทั้งนี้เพื่อการสืบสวนในประเทศเองและในกรณีมีการร้องขอความช่วยเหลือจากต่างประเทศ นอกจากนี้ กฎหมายหลักข้างต้นบัญญัติให้สถาบันการเงินมีภาระหน้าที่ในการเก็บรักษาข้อมูลทะเบียนของต้นฉบับเอกสารและให้เจ้าหน้าที่บังคับใช้กฎหมายสามารถใช้ประโยชน์ได้

²⁶ John Koh and Yeoh Lian Chuan. Singapore Italy in Butterworths International Guide to Money Laundering Law and Practice. n.d., p.141.

2. แนวทางปฏิบัติของธนาคาร ในต้นปี 1990 สมาคมธนาคารแห่งสิงคโปร์ได้ออกแนวทางปฏิบัติทั่วไปเกี่ยวกับการป้องกันการใช้ระบบธนาคารสิงคโปร์ในทางที่ผิดสำหรับวัตถุประสงค์ในการฟอกเงินที่ได้จากการลักลอบค้ายาเสพติด (General Guideline on Prevention of the Misuse of the Singapore Banking System for Drug Trafficking and Money Laundering Purposes) เพื่อช่วยเหลือธนาคารในการจัดการกับปัญหาการฟอกเงิน ทั้งนี้ให้เป็นความสมัครใจของธนาคารในการดำเนินการตามแนวทางนี้ ไม่มีผลบังคับตามกฎหมายแต่ประการใด

ประเทศไทย

ความสำคัญของปัญหาอาชญากรรมยาเสพติดและการฟอกเงินเป็นที่ตระหนักแก่นานาประเทศทั่วโลก ในปี 2531 องค์การสหประชาชาติได้ประกาศใช้อนุสัญญาว่าด้วยการต่อต้านการลักลอบยาเสพติดและวัตถุออกฤทธิ์ต่อจิตและประสาท (United Nations Convention Against Illicit Traffic in Narcotics and Psychotropic Substances, 1988) หรือที่รู้จักกันในชื่อย่อว่า อนุสัญญากรุงเวียนนา 1988 (Vienna Convention 1988) ซึ่งกำหนดให้ประเทศที่จะเข้าเป็นภาคีสมาชิกจะต้องมีมาตรการในการจัดการกับการค้ายาเสพติด ซึ่งรวมทั้งบังคับให้มีกฎหมายเฉพาะกำหนดให้การฟอกเงินเป็นความผิดอาญาด้วย²⁷ ทั้งนี้ เพื่อต้องการตัดทอนผลประโยชน์ของอาชญากร ขจัดแรงจูงใจในการค้าหากำไรจากการกระทำความผิดอีกต่อไป

ในฐานะที่เป็นประเทศสมาชิกของสหประชาชาติหรือส่วนหนึ่งของประชาคมโลก ในการแก้ไขปัญหายาเสพติดและการฟอกเงินอันกลายเป็นปัญหาของโลก ซึ่งต้องมีการปรึกษาหารือและร่วมมือประสานงานอย่างเข้มแข็งจริงจังของประเทศต่างๆ ประเทศไทยจึงจำเป็นต้องปรับตัวและพัฒนากฎหมายให้สามารถเอาผิด และลงโทษแก่ผู้กระทำความผิดในการฟอกเงินได้อย่างมีระบบและสอดคล้องกับหลักการสากล เพื่อสามารถร่วมมือประสานงานกับประเทศอื่นๆ ได้อย่างเสมอหน้าต่อไป

²⁷ สำนักงานป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน. การป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน : คู่มือประชาชน. สิงหาคม 2543, หน้า 6.

นโยบายของรัฐบาล

ในภาพรวมรัฐบาลไทยแทบทุกยุคสมัยต่างมีนโยบายในการป้องกันและปราบปรามยาเสพติด แต่นโยบายในการจัดการกับการฟอกเงินโดยตรงไม่ชัดเจนมาก²⁸ จนกระทั่งเมื่อประเทศไทยมีความประสงค์ในการเข้าเป็นภาคีสมาชิกอนุสัญญากรุงเวียนนาดังกล่าวข้างต้น รัฐบาลจึงมีนโยบายที่เด่นชัดขึ้น โดยเฉพาะจากคำแถลงนโยบายต่อรัฐสภาของนายชวน หลีกภัย นายกรัฐมนตรีเมื่อปลายปี 2540 รัฐบาลต้องการผลักดันให้มีกฎหมายป้องกันและปราบปรามการฟอกเงินเนื่องมาจากการค้ายาเสพติด²⁹ เพื่อให้สามารถจัดการกับอาชญากรได้ทั้งอาญาและทรัพย์สิน อันจะเป็นการช่วยกำจัดวงจรการฟอกเงินให้หมดไปอย่างมีประสิทธิภาพ

แนวความคิดและกระบวนการในการร่างกฎหมาย

จากความสำคัญของปัญหา แรงกดดันจากประชาคมโลก และการประกาศนโยบายของรัฐบาลดังกล่าว จึงได้มีการศึกษาและผลักดันให้มีการบัญญัติกฎหมายเพื่อให้การฟอกเงินเป็นความผิดอาญา และกำหนดมาตรการลงโทษทั้งทางชีวิตร่างกายและการริบทรัพย์สิน

สำนักงาน ป.ป.ส. ซึ่งเป็นหน่วยงานหลักในการพิจารณาอนุสัญญาเวียนนา 1988 และมีภารกิจในการผลักดันให้ประเทศเข้าเป็นภาคีสมาชิกของอนุสัญญาดังกล่าว ได้ขอสรุปจากการพิจารณาของคณะอนุกรรมการที่ปรึกษากฎหมายของสำนักงาน ป.ป.ส. ซึ่งได้เชิญหน่วยงานที่เกี่ยวข้องให้ความเห็นเห็นว่า ประเทศไทยในขณะนั้นมีกฎหมายและมาตรการรองรับตามเงื่อนไขของอนุสัญญาเวียนนาได้แล้วแทบทุกข้อ เว้นแต่ในเรื่องการกำหนดให้การฟอกเงินเป็นความผิดทางอาญา จึงมีมติให้แต่งตั้งอนุกรรมการยกร่างกฎหมายเกี่ยวกับการฟอกเงิน³⁰ จากผู้ทรงคุณวุฒิต่างๆ และผู้แทนหน่วยงานต่างๆ ได้แก่ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย กระทรวงยุติธรรม สำนักงานอัยการสูงสุด สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ตลาดหลักทรัพย์แห่งประเทศไทย ธนาคารแห่งประเทศไทย

²⁸ อรรถณพ ลิขิตจิตถะ. ถาม-ตอบ เกี่ยวกับกฎหมายว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน. กรุงเทพฯ: กองนิติการ สำนักงาน ป.ป.ส., พิมพ์ครั้งที่ 2, ตุลาคม 2542, หน้า 21.

²⁹ ดู คำแถลงนโยบายของคณะรัฐมนตรี นายชวน หลีกภัย แถลงต่อรัฐสภา เมื่อวันที่ 20-21 พฤศจิกายน 2540 (นโยบายในระยะปานกลาง: การปรับโครงสร้างและการพัฒนาสังคม ข้อ 2.6.8).

³⁰ อรรถณพ ลิขิตจิตถะ. หน้า 12-13.

ในการยกร่างได้มีการศึกษาวิเคราะห์กฎหมายเกี่ยวกับการฟอกเงินของประเทศต่างๆ เพื่อนำมาปรับใช้กับประเทศไทย โดยยึดถือตามกฎหมายแม่แบบของสหประชาชาติเกี่ยวกับการฟอกเงินที่ได้มาจากอาชญากรรมยาเสพติด (Model Law on Money Laundering, Confiscation and International Cooperation in Relation to Drugs) และข้อแนะนำ 40 ประการของ FATF เป็นหลัก

32

ร่างกฎหมายนี้ ป.ป.ส. ได้ให้ความเห็นชอบเมื่อวันที่ 8 มีนาคม 2538 ผ่านขั้นตอนการพิจารณาของสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาและคณะรัฐมนตรี สู่กระบวนการของสภาเมื่อ 6 สิงหาคม 2540 ซึ่งสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภาใช้เวลาารวมกันประมาณ 7 เดือน ก่อนนายกรัฐมนตรีจะนำร่างกฎหมายทูลเกล้าฯ เพื่อทรงลงพระปรมาภิไธย ประกาศในราชกิจจานุเบกษาเมื่อวันที่ 21 เมษายน 2542 มีผลบังคับใช้ตั้งแต่วันที่ 19 สิงหาคม 2542 เป็นต้นมา

ในการพิจารณาตามขั้นตอนต่างๆ มีข้อพิจารณาที่สำคัญประการหนึ่ง คือ การกำหนดความผิดมูลฐานหรือความผิดที่เป็นมูลเหตุทำให้ได้มาซึ่งเงินหรือทรัพย์สินที่อาชญากรนำไปฟอกนั่นเอง ในชั้นคณะกรรมการยกร่างนั้นได้กำหนดความผิดมูลฐานเพียงฐานเดียว คือ ความผิดเกี่ยวกับยาเสพติด ในชั้นการพิจารณาของคณะรัฐมนตรี (พล.อ. ชวลิต ยงใจยุทธ เป็นนายกรัฐมนตรีในขณะนั้น) คณะกรรมการกฤษฎีกา และชั้นการพิจารณาของสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา ได้มีการพิจารณาปรับปรุงความผิดมูลฐานในการฟอกเงินอีกหลายครั้ง ซึ่งเสนอให้มีความผิดมูลฐานตั้งแต่ 2 ฐาน ถึง 10 ฐาน ในที่สุดได้ข้อยุติที่ความผิดมูลฐาน 7 ประเภทตามที่เป็นอย่างอยู่ในพระราชบัญญัติ ป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน พ.ศ. 2542

³¹ คำสั่งคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามยาเสพติด ที่ 3/2537 เรื่อง แต่งตั้งคณะกรรมการพิจารณาร่างกฎหมายว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการปกปิดหรือเปลี่ยนสภาพทรัพย์สินที่เกี่ยวข้องกับการกระทำความผิดเกี่ยวกับยาเสพติด ลงวันที่ 25 พฤษภาคม 2537.

³² อรรถนพ ลิขิตจิตตะ. หน้า 25-27 และ 192.

หลักการและสาระสำคัญ

เนื่องจากก่อนหน้าที่จะมีการประกาศพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน พ.ศ. 2542 ประเทศไทยไม่มีกฎหมายใดกำหนดให้การฟอกเงินเป็นความผิดอาญา ทำให้ไม่สามารถปราบปรามการฟอกเงินหรือดำเนินการกับเงินหรือทรัพย์สินที่อาชญากรฟอกได้เท่าที่ควร พระราชบัญญัตินี้จึงได้ตราขึ้นเพื่อกำหนดมาตรการต่างๆ ให้สามารถดำเนินการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงินได้อย่างมีประสิทธิภาพ เพื่อเป็นการตัดวงจรการประกอบอาชญากรรมดังกล่าว กฎหมายนี้ถือเป็นการประกาศเจตนารมณ์ของรัฐที่จะจัดการดูแลมิให้การฟอกเงินกลายเป็นปัญหาใหญ่ของสังคมไปมากกว่านี้ โดยมีหลักการและสาระสำคัญ ได้แก่

1. ตั้งฐานความผิดอาญาขึ้นมาใหม่ เรียกว่า ความผิดฐานฟอกเงิน³³ โดยความผิดฐานฟอกเงินอาจเป็นการกระทำความผิดกรณีหนึ่ง ดังนี้

(1) โอน รับโอน หรือเปลี่ยนสภาพทรัพย์สินเกี่ยวกับการกระทำความผิด เพื่อชุกซ่อนหรือปกปิดแหล่งที่มาของทรัพย์สินนั้น หรือเพื่อช่วยเหลือผู้อื่น ไม่ว่าก่อน ขณะหรือหลังการกระทำความผิด มิให้ต้องรับโทษหรือรับโทษน้อยลงในความผิดมูลฐาน หรือ

(2) กระทำด้วยประการใดๆ เพื่อปกปิดหรืออำพรางลักษณะที่แท้จริง การได้มา แหล่งที่ตั้ง การจำหน่าย การโอน การได้สิทธิใดๆ ซึ่งทรัพย์สิน ที่เกี่ยวกับการกระทำความผิด

2. กำหนดความผิดมูลฐาน หรือความผิดเบื้องต้นที่ทำให้ได้มาซึ่งเงิน หรือทรัพย์สิน ซึ่งอาชญากรนำมาฟอกเงินในภายหลัง ความผิดฐานฟอกเงินต้องเป็นการกระทำต่อเงินหรือทรัพย์สินที่ได้มาจากการกระทำความผิดเพียงบางประเภทเท่านั้น ซึ่งเรียกว่าความผิดมูลฐาน 7 ประการได้แก่

- (1) ความผิดเกี่ยวกับยาเสพติด
- (2) ความผิดเกี่ยวกับเพศ (เช่น การค้าประเวณีหญิงและเด็ก)
- (3) การฉ้อโกงประชาชน
- (4) การฉ้อโกงทางธุรกิจในสถาบันการเงิน
- (5) ความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ
- (6) ความผิดเกี่ยวกับการกรรโชกหรือรีดทรัพย์โดยกลุ่มอิทธิพล

³³ สำนักงานป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน, หน้า 7.

(7) ความผิดเกี่ยวกับการหลบหนีศุลกากร

3. กำหนดหน้าที่ตามกฎหมายฟอกเงิน ผู้กระทำความผิดฐานฟอกเงินใช้ช่องโหว่ของธุรกิจที่ไม่มีการจดบันทึกหรือเอกสารหลักฐานทางการเงิน ทำให้การฟอกเงินเป็นไปอย่างง่ายดาย และการสืบสวนสอบสวนเป็นไปด้วยความยากลำบาก กฎหมายนี้จึงกำหนดให้ผู้เกี่ยวข้องในการดำเนินธุรกิจเกี่ยวกับเงินต้องมีหน้าที่ในการรายงานการทำธุรกรรม และดำเนินการในการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงินในประการอื่นๆ ด้วย ได้แก่

สถาบันการเงิน มีหน้าที่

(1) รายงานการทำธุรกรรม โดยให้รายงานการทำธุรกรรม 3 ประเภท คือ ธุรกรรมที่ใช้เงินสดปริมาณมาก (ตั้งแต่ 2 ล้านบาทขึ้นไป) ธุรกรรมที่เกี่ยวกับทรัพย์สินมีมูลค่าสูง (ตั้งแต่ 5 ล้านบาทขึ้นไป) และธุรกรรมที่มีเหตุอันควรสงสัย

(2) จัดให้ลูกค้าแสดงตนก่อนการทำธุรกรรม

(3) จัดให้ลูกค้าจดบันทึกการทำธุรกรรม

(4) เก็บรักษารายละเอียดเกี่ยวกับการแสดงตนและบันทึกข้อเท็จจริง 5 ปี

(5) ให้ความร่วมมือแก่สำนักงาน ปปง. ในการเข้าถึงข้อมูลของลูกค้ากรณีมีเหตุอันควรสงสัย

สำนักงานที่ดิน มีหน้าที่รายงานการทำธุรกรรมเมื่อมีการจดทะเบียนสิทธิ และนิติกรรมเกี่ยวกับอสังหาริมทรัพย์ที่สถาบันการเงินมิได้เป็นคู่กรณี และที่มีลักษณะดังต่อไปนี้

(1) เมื่อมีการชำระด้วยเงินสดปริมาณมาก (ตั้งแต่ 2 ล้านบาทขึ้นไป)

(2) เมื่ออสังหาริมทรัพย์มีมูลค่าตามราคาประเมินเพื่อเรียกเก็บค่าธรรมเนียมจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมมีมูลค่าสูง (ตั้งแต่ 5 ล้านบาทขึ้นไป) เว้นแต่เป็นการโอนในทางมรดกให้แก่ทายาทโดยธรรม หรือ

(3) เมื่อเป็นธุรกรรมที่มีเหตุอันควรสงสัย

ผู้ประกอบการอาชีพที่ปรึกษาการลงทุน ผู้ประกอบอาชีพเกี่ยวกับการดำเนินการ หรือให้คำแนะนำในการทำธุรกรรมที่เกี่ยวกับการลงทุน หรือการเคลื่อนย้ายเงินทุน มีหน้าที่ต้องรายงานต่อ

4. องค์การและผู้รับผิดชอบ ซึ่งประกอบด้วย

(1) คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน หรือคณะกรรมการ ปปง. เป็นองค์การในการวางและกำกับนโยบาย จะเป็นผู้เสนอออกมาตรการและกฎกระทรวงเพื่อดำเนินการตามกฎหมาย รวมทั้งออกระเบียบและติดตามประเมินผลการดำเนินการตามกฎหมายนี้ ซึ่งประกอบด้วย นายกรัฐมนตรีเป็นประธานกรรมการ กรรมการจากผู้ดำรงตำแหน่งต่างๆ 15 คน กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิจำนวน 9 คน ซึ่งคณะรัฐมนตรีแต่งตั้ง โดยมีเลขาธิการ ปปง. เป็นกรรมการและเลขานุการ

(2) คณะกรรมการธุรกรรม มีอำนาจหน้าที่ในการตรวจสอบธุรกรรมและทรัพย์สินที่เกี่ยวข้องกับการกระทำความผิด สั่งยับยั้งการทำธุรกรรมที่เชื่อว่าเกี่ยวข้องหรืออาจเกี่ยวข้องกับการฟอกเงินได้ 3 หรือ 10 วัน แล้วแต่กรณี รวมทั้งหากมีเหตุอันควรเชื่อได้ว่าอาจมีการโอน จำหน่าย ยักยอก ปกปิด หรือซ่อนเร้นทรัพย์สินนั้นได้ชั่วคราวไม่เกิน 90 วัน องค์ประกอบมีเลขาธิการ ปปง. เป็นประธานกรรมการ และผู้ซึ่งคณะกรรมการ ปปง. แต่งตั้งอีก 4 คน เป็นกรรมการ

(3) สำนักงานป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน (สำนักงาน ปปง.) ทำหน้าที่เป็นหน่วยงานธุรการ ทั้งแก่คณะกรรมการ ปปง. และคณะกรรมการธุรกรรมภายใต้การบังคับบัญชาของเลขาธิการ ปปง.

5. มาตรการในการลงโทษ ทางอาญา ผู้กระทำความผิดฐานฟอกเงินต้องระวางโทษจำคุกตั้งแต่ 1 ปี ถึง 10 ปี หรือปรับตั้งแต่ 20,000 บาท ถึง 200,000 บาท และไม่ว่าเฉพาะผู้ฟอกเงินเท่านั้นที่ต้องรับโทษฐานฟอกเงิน ผู้สนับสนุน ต้องรับโทษเท่ากับผู้ฟอกเงินเอง ผู้พยายามฟอกเงิน แม้ความผิดจะไม่สำเร็จ แต่ต้องรับโทษเท่ากับฟอกเงินสำเร็จแล้ว การสมคบกันเพื่อกระทำความผิดฐานฟอกเงิน ต้องรับโทษกึ่งหนึ่งของโทษที่กำหนดไว้

สำหรับในทางแพ่งมีการนำมาตรการทางแพ่งมาใช้เพื่อการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน โดยกฎหมายการฟอกเงินให้อำนาจในการยึด หรืออายัดทรัพย์สินที่เกี่ยวข้องกับการฟอกเงินได้ โดยไม่ได้ผูกติดกับคำพิพากษาของศาลในคดีอาญาแต่อย่างใด ดังนั้น เงินหรือทรัพย์สินเหล่านี้ก็จะถูกริบเป็นของแผ่นดินได้แม้ผู้เป็นเจ้าของทรัพย์สินจะไม่มี ความผิดอาญา

บทที่ 4

มาตรการเกี่ยวกับเงินสดตามกฎหมายฟอกเงิน

แนวคิดและที่มาของมาตรการตามพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน

การฟอกเงินเกิดขึ้นเพราะมีแหล่งที่ต้องการแสวงหาวิธีที่จะเปลี่ยนเงินสดจำนวนมากที่ได้มาจากการกระทำความผิดกฎหมาย และแปรเปลี่ยนรูปแบบของเงินที่ได้มาโดยให้ถูกต้องตามกฎหมาย และเงินเหล่านั้นกระทำความผิดผ่านสถาบันการเงิน

ที่ผ่านมา ยังไม่มีหน่วยงานหรือองค์กรที่คอยตรวจสอบการทำธุรกรรมที่เกี่ยวกับเงินสดหรือหามาตรการในการตรวจสอบเงินสดที่ผ่านสถาบันการเงิน โดยให้บุคคลผู้ทำธุรกรรมกับสถาบันการเงินรายงานรายละเอียดเกี่ยวกับจำนวนเงินสดเหล่านั้น จึงจำเป็นที่สถาบันการเงินควรให้ความร่วมมือจัดทำรายงานการทำธุรกรรมที่เกี่ยวกับเงินสดในส่วนที่เกี่ยวข้องกับสถาบันการเงิน

a. ความหมาย¹

การฟอกเงินเป็นการเปลี่ยนเงินที่ได้มาโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายหรือไม่สุจริต ให้กลายเป็นเงินที่ได้มาโดยถูกต้องกฎหมาย หรือพิสูจน์ไม่ได้ว่าทุจริต การฟอกเงินนั้นไม่เพียงเกี่ยวข้องกับการค้ายาเสพติดเท่านั้น แต่รวมถึงอาชญากรรมร้ายแรงอื่นๆ และรวมทั้งอาชญากรรมทางเศรษฐกิจด้วย การฟอกเงินมีวิธีดำเนินการที่แตกต่างกันในแต่ละประเทศ ส่วนหนึ่งกระทำโดยการโอนเงินผ่านบัญชีที่ธนาคารหรือสถาบันการเงินต่างๆ จนยากแก่การพิสูจน์ หรือไม่สามารถหาแหล่งที่มาของเงินได้ บางครั้งอาจจะโอนเงินออกนอกประเทศ ไปยังประเทศที่มีกฎหมายควบคุมการเปิดเผยความลับของลูกค้าอย่างเข้มงวด จากนั้นจึงโอนเงินกลับเข้ามาในประเทศ ซึ่งยากที่จะหาหลักฐานพิสูจน์เพื่อดำเนินการตามกฎหมาย

¹ ร.ศ.วีระพงษ์ บุญโญภาส. “กฎหมายเพื่อสกัดการฟอกเงิน”. เอกสารศูนย์ข้อมูลอาชญากรรมทางเศรษฐกิจ, เมษายน 2537, หน้า 113-132 .

b. รูปแบบการฟอกเงิน

(1) การนำเงินสดติดตัวออกนอกประเทศ

เป็นการนำเงินสดที่ได้มาโดยไม่สุจริตนั้นติดตัวหรือนำไปใช้จ่ายในต่างประเทศ แต่โดยที่การโยกย้ายเงินสดที่ได้รับจากการค้ายาเสพติดหรืออาชญากรรมอื่นๆ เป็นไปด้วยความยากลำบากเนื่องจากมีจำนวนมากหรือธุรกรรมที่เกี่ยวข้องกับเงินสดจำนวนมากๆ อาจจะถูกเพ่งเล็งได้ง่าย นอกจากนี้ทางการของประเทศยังมีมาตรการกำกับควบคุมการทำธุรกิจด้วยเงินสดอย่างเข้มงวดรวมทั้งระบบการเงินของบางประเทศ อาจจะไม่นิยมการใช้จ่ายหรือการทำธุรกิจโดยอาศัยเงินสด ดังนั้น การใช้เงินสดที่ได้มาโดยไม่สุจริตจึงกระทำเฉพาะในบางประเทศที่ไม่เข้มงวดในการใช้เงินสดในการทำธุรกิจด้านการเงิน หรืออาศัยการนำเงินสดผ่านทางพรมแดนระหว่างประเทศโดยติดสินบนเจ้าพนักงานซึ่งเป็นการเสี่ยงภัยอย่างมาก

(2) การฝากเงินกับสถาบันการเงินในประเทศ

เป็นวิธีหลักโดยทั่วไปที่นิยมใช้ในการฟอกเงิน ซึ่งการฟอกเงินมักจะใช้นามแฝงหรือใช้ชื่อปลอมเพื่อไม่ให้สามารถสืบสาวหาเจ้าของที่แท้จริงได้ นิยมใช้ในประเทศที่ไม่เข้มงวดต่อการเปิดเผยชื่อที่แท้จริงธุรกิจ หรือเจ้าของบัญชีและไม่มีการให้รายงานถึงธุรกรรมที่มีมูลค่าค่อนข้างสูง อันเป็นจุดอ่อนและทำให้เกิดความสับสนในการใช้สถาบันการเงินเพื่อการฟอกเงินได้

(3) การส่งเงินสดหรือโอนเงินออกนอกประเทศ

เป็นการนำเงินสดไปฝากไว้ในประเทศที่ไม่มีการควบคุมระบบธนาคารหรือสถาบันการเงินอย่างเข้มงวด เพื่อให้เงินที่ผิดกฎหมายเข้าไปอยู่ในระบบการเงินของประเทศนั้น และโอนเงินกลับไปสู่ผู้ค้ายาเสพติดหรือ อาชญากรโดยวิธีต่างๆ เช่น โดยทางโทรคมนาคม (Wire Transfer) เป็นต้น เงินที่ผิดกฎหมายก็จะแปรสภาพเป็นเงินที่ถูกต้องตามกฎหมาย อันเป็นจุดอ่อนของประเทศที่ไม่เข้มงวดเรื่องการนำส่งเงินสดออกนอกประเทศ

(4) การจัดตั้งบริษัทหรือกิจการขึ้นบังหน้า

เป็นการที่ผู้ค้ายาเสพติด หรืออาชญากรปกปิดแหล่งที่มาและความเป็นเจ้าของเงินที่ได้มาโดยผิดกฎหมาย ด้วยการจัดตั้งหรือซื้อกิจการในต่างประเทศ เช่น ในประเทศที่เป็นเขตปลอดภาษี เป็นต้น แล้วให้กิจการของตนในประเทศกู้ยืมเงินหรือซื้อสินค้าจากกิจการในต่างประเทศดังกล่าวในราคาแพงกว่าปกติ ทั้งนี้เพื่อให้เงินที่ได้มาโดยผิดกฎหมายถูกใช้จ่ายหมุนเวียนระหว่างกิจการทั้งสองแห่งดังกล่าว

(5) อื่นๆ

นอกจากวิธีการดังกล่าวข้างต้นแล้วยังมีวิธีการอื่นๆ อีกมาก เช่น นำเงินไปซื้อกิจการที่มีผลขาดทุนแต่ธุรกิจมีรายรับเงินเป็นเงินสด เช่น โรงแรม กิจการแลกเปลี่ยนเงินตราต่างประเทศ ภัตตาคาร ร้านค้าปลีก เป็นต้น ซึ่งต่อไปธุรกิจเหล่านี้ก็จะกลับฟื้นขึ้นเพราะอาศัยดอกผลจากเงินผิดกฎหมายดังกล่าว หลังจากนั้นจึงค่อยถ่ายเทเงินออกไปใช้ หรือการนำเงินไปซื้อตราสารที่โอนเปลี่ยนมือได้ ซึ่งตราสารนั้นไม่มีการควบคุมจากสถาบันการเงินผู้ออก ทำให้ยากแก่การสืบหาผู้ที่ซื้อและผู้รับเงินตามตราสารนั้น นอกจากนี้แล้วปัจจุบันเทคโนโลยีทางการสื่อสารได้ก้าวหน้าอย่างรวดเร็ว ทำให้การโอนเงินต่างๆ จะมุ่งเน้นที่ความรวดเร็วแต่ประการเดียว พนักงานโอนเงินจะไม่รู้จักลูกค้า และไม่ทราบวัตถุประสงค์ในการโอนเงิน ดังนั้น วิธีการดังกล่าวจึงอาจเป็น ช่องทางหลบซ่อนเงินผิดกฎหมายหรือการทุจริตของนักฟอกเงินได้เป็นอย่างดี

3. แหล่งที่มาของการฟอกเงิน

แหล่งที่มาของเงินที่ต้องฟอกจะมีแหล่งใหญ่ ๆ ด้วยกัน 10 แหล่ง คือ

(1) จากวงการเมือง

การเมืองเป็นที่ยาของผลประโยชน์ระดับชาติ ซึ่งจะมีผลประโยชน์ที่มีใช้ตัวเงินรวมทั้งเงินที่ได้มาโดยไม่สุจริตไหลเวียนเข้ามามากมาย เพราะฉะนั้น เงินและผลประโยชน์ที่ได้มาทางการเมืองโดยไม่สุจริต จึงเป็นแหล่งสำคัญสำหรับการฟอกเงิน

(2) เงินที่ได้จากการซื้อโกงประชาชน

บุคคลหรือนิติบุคคลบางรายมีวิธหาเงินโดยไม่ชอบหลายวิธี เช่น การเล่นแชร์ลูกโซ่ หรือวิธีการหลอกลวงให้มาร่วมลงทุนเพื่อหวังกำไรที่เป็นไปไม่ได้หรือเกินกำไรจากการเล่นหุ้นของสถาบันการเงินทั้งในประเทศและต่างประเทศ

(3) เงินจากวงการพนัน

วงการพนันต่างๆ ทั้งที่ถูกกฎหมายและไม่ถูกกฎหมายมีเงินเดินสะพัดมากมาย แหล่งนี้จึงเป็นแหล่งที่ทำให้เกิดเงินเป็นจำนวนมาก เงินที่ได้จากวงการพนันเป็นเงินที่จะต้องนำเงินไปฟอก เช่นเดียวกัน แต่ทั้งนี้ไม่ได้หมายความว่าเงินจากแหล่งนี้ผิดกฎหมายทั้งหมด เพียงไม่ต้องการเปิดเผยว่ามีจำนวนเท่าไร

(4) เงินจากการค้ายาเสพติด

แหล่งเงินจากการค้ายาเสพติดเป็นแหล่งใหญ่ที่สุดถือเป็นเงินที่สกปรกที่สุด และมีจำนวนเพิ่มขึ้นตลอดเวลา ซึ่งเป็นปัญหาที่ทั่วโลกกำลังประสบ

(5) เงินสินบน

คนส่วนใหญ่มีความรู้สึกที่ไม่ดีต่อการรับสินบน หรือการรับสินบนเป็นสิ่งที่ไม่ถูกต้องในความรู้สึกของคนทั่วไป ถึงแม้ว่าการรับสินบนอย่างนั้นจะถูกต้องตามกฎหมายก็ตาม เช่น รายได้จากสินบนน้ำจับ หรือสินน้ำใจที่ได้จากการทำอะไรให้แล้วมีค่าตอบแทน ดังนั้น จึงมีการนำเงินสินบนมาฟอกเช่นเดียวกัน

(6) เงินจากบริษัท

บริษัทใหญ่ๆ ที่มีรายได้เป็นจำนวนมาก เช่น บริษัท น้ำมัน บริษัท แร่และทรัพยากรธรรมชาติ เป็นบริษัทที่ถูกกฎหมายแต่ไปตั้งอยู่ในประเทศที่ไม่มีความมั่นคงทางด้านการเมืองและเศรษฐกิจ เช่น ประเทศแถบละตินอเมริกาหรือประเทศที่ด้อยพัฒนาในอาฟริกาบางประเทศ จึงมีการนำเงินที่ได้จากประเทศเหล่านี้ไปไว้ยังแหล่งอื่น เพื่อปิดบังที่มาและจำนวนเงิน

(7) เงินส่วนตัวที่ต้องปกปิด

เป็นเงินที่ต้องนำมาฟอกด้วยเหตุผลส่วนตัว เช่น เงินมรดกซึ่งจะกันไว้เพื่อไม่ให้ญาติพี่น้องรับรู้หรือเงินที่กันไว้เพื่อสร้างอำนาจหรือผลประโยชน์ให้บุคคลหรือบุคคลใดหรือกลุ่มคนใดโดยเฉพาะ

(8) เงินจากกลุ่มเศรษฐกิจ

เป็นเงินที่ได้มาถูกกฎหมายและผิดกฎหมาย เช่น เงินที่ได้มาจากการรับสัมปทาน ได้แก่ การได้สัมปทานผูกขาด หรือการได้สัมปทานในบางเรื่องที่ไม่ถูกต้อง อันหมายถึงเงินที่บุคคลเหล่านี้รับหรือจ่ายไปอย่างผิดกฎหมายจากสัมปทานนั้น

(9) เงินจากรัฐ

เงินที่รัฐหรือประเทศต่างๆ เป็นเจ้าของนำไปเก็บไว้เพื่อเอาไปทำการอื่นต่อไปโดยไม่ยอมให้ใครรู้ที่มาและที่ไปของจำนวนเงิน เช่น เงินค่าน้ำมัน เงินราชการลับ เงินค่าสัมปทานต่างๆ เป็นต้น

(10) เงินนอกระบบอื่นๆ

หมายถึงเงินที่ได้มาจากทางอื่นนอกเหนือจากที่กล่าวมาแล้ว

4. สถานที่สำหรับการฟอกเงิน

แหล่งที่มาของการฟอกเงินมีด้วยกันหลายทาง ดังที่กล่าวมาข้างต้น จึงก่อให้เกิดสถานที่สำหรับการฟอกเงิน เพื่อสนองวัตถุประสงค์ และความต้องการการฟอกเงิน ดังนั้นสถานที่ระดับโลกสำหรับการฟอกเงินจึงเกิดขึ้นตามแหล่งต่างๆ ทั่วโลก ซึ่งเท่าที่ทราบรวมปรากฏ 10 แหล่ง คือ

(1) แหล่งที่หนึ่ง ธนาคารประเทศสวิตเซอร์แลนด์

เนื่องจากประเทศสวิตเซอร์แลนด์มีกฎหมายคุ้มครองความลับของลูกค้าอย่างเข้มงวด แต่ทั้งนี้ ถ้าธนาคารสวิสเห็นว่ามีกรร้องขอจากรัฐบาลแหล่งที่มาของเงินที่ไม่ชอบมาพากลก็จะเปิดเผยที่มาของเงินเช่นกัน

(2) แหล่งที่สอง สถาบันการเงินในหมู่เกาะแคริบเบียน

ประเทศหมู่เกาะเหล่านี้ทั้งที่เคยเป็น และเป็นอาณานิคมของประเทศทางยุโรป ได้แก่ อังกฤษ ฝรั่งเศส เนเธอร์แลนด์ และสเปน มีอาชีพเกษตรกรรมเป็นอาชีพหลัก แต่เนื่องจากกระยะหลังผลผลิตทางการเกษตรตกต่ำขายไม่ได้ราคา รวมทั้งเป็นสถานที่ที่อยู่ใกล้กับแหล่งเงินที่ใหญ่ที่สุดของโลก คือ สหรัฐอเมริกา จึงเปลี่ยนมาเป็นแหล่งบริการฟอกเงิน

(3) แหล่งที่สาม ประเทศเล็กๆ ในยุโรปที่ไม่มีรายได้หลักเป็นที่แน่นอน

การฟอกเงินของประเทศแถบนี้ บางครั้งถูกกฎหมายเพียงแต่ปิดบังที่มาและผู้ฝาก และจำนวนเงินเท่านั้น ไม่ได้เป็นการฟอกเงินอย่างจริงจัง แต่เป็นเพราะว่าประเทศเหล่านี้เป็นประเทศที่มีขนาดเล็กมาก จนไม่สามารถหาทางสร้างเศรษฐกิจจากแหล่งอื่นมาบำรุงประเทศได้อย่างเพียงพอ จึงใช้วิธีการเป็นสถานที่ฟอกเงินจากแหล่งต่างๆ เช่น เงินจากการพนัน เงินรายได้จากบริษัทจดทะเบียนที่หนีภาษี เป็นต้น ประเทศต่างๆ เหล่านี้ได้แก่ โมนาโก ไซปรัส เป็นต้น

(4) แหล่งที่สี่ ประเทศแถบศูนย์กลางการเงิน

ประเทศต่างๆ บริเวณศูนย์กลางการเงิน เช่น ในแปซิฟิกตอนใต้มีหมู่เกาะสำหรับบริการเงินที่ต้องฟอกจากเอเชียและออสเตรเลีย ทางยุโรปมีเกาะเล็กๆ หลายแห่งที่อยู่นอกเกาะฝรั่งเศส หรืออังกฤษที่เรียกว่าเกาะไอร์แลนด์ออกมันต์เกาะในทะเลเมดิเตอร์เรเนียนบางเกาะ หรือประเทศที่มีฐานะเป็นอิสระบางประเทศที่เคยเป็นอาณานิคม เช่น ยิบรอลตา มอลตา และประเทศตามหมู่เกาะใหญ่น้อยต่างๆ

(5) แหล่งที่ห้า บ่อนการพนันที่ถูกกฎหมายและผิดกฎหมาย

แหล่งการพนันส่วนใหญ่เกิดขึ้นมาตามแหล่งที่ไม่สามารถพัฒนาสถานที่นั้นให้มีความเจริญทางเศรษฐกิจจากทางอื่น หรือเป็นสถานที่เคยมีเศรษฐกิจซบเซา เนื่องจากผู้คนมีความนิยมเปลี่ยนไป ซึ่งแหล่งการพนันจะเป็นที่ล้างเงินให้ทั้งถูกกฎหมายและผิดกฎหมาย

(6) แหล่งที่หก ตลาดหุ้น

เป็นแหล่งที่เงินเปลี่ยนมือได้มาก และผู้ลงทุนไม่ค่อยสนใจเกี่ยวกับผู้ซื้อหรือผู้ขาย เพราะหุ้นเป็นตราสารการเงินที่เปลี่ยนมือได้ง่าย โดยเฉพาะเมื่อมีการเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจอย่างรวดเร็ว ช่วงที่หุ้นมีการค้าขายมากสามารถทำการฟอกเงินโดยการซื้อขายหุ้นได้เป็นจำนวนมหาศาล หรือตลาดหุ้นที่มีลักษณะการซื้อขายที่เก็งกำไรก็จะมีช่องทางให้เกิดการฟอกเงินได้เช่นกัน

(7) แหล่งที่เจ็ด การค้าขายที่ดิน

ที่ดินเป็นสินทรัพย์ที่สามารถเปลี่ยนเป็นเงินได้ ถึงแม้จะช้าแต่มีปริมาณมาก และเป็นที่ยอมรับของสถาบันการเงินในประเทศที่ยังไม่ค่อยพัฒนา เพราะที่ดินเป็นสินทรัพย์ที่จับต้องได้ และไม่สามารถขโมยได้ จึงมีการซื้อขายเปลี่ยนมือเป็นจำนวนมาก และราคาซื้อขายจะขึ้นอยู่กับความพอใจของผู้ซื้อและผู้ขายเป็นสำคัญ ดังนั้นวิธีที่จะให้ประโยชน์ซึ่งกันและกันโดยการซื้อขายที่ดินในราคามิตรภาพ หรือการให้ค่านายหน้าซื้อขายที่ดินก็เป็นกระบวนการฟอกเงินอันหนึ่งเช่นกัน

(8) แหล่งที่แปด สินทรัพย์มีค่าทุกชนิด

แหล่งฟอกเงินแหล่งนี้ได้แก่สังหาริมทรัพย์มีค่า เช่น อัญมณีต่างๆ ซึ่งจะมีการซื้อขายให้แกกัน ในราคามิตรภาพ หรือการให้ด้วยสินน้ำใจอันเป็นสาเหตุแห่งการคอร์รัปชันและเป็นที่มาของการฟอกเงินต่อไป

(9) แหล่งที่เก้า การเปลี่ยนเป็นเงินสกุลอื่นๆ

ปัจจุบันมีประเทศเปิดเสรีด้านการเงินมากขึ้น ทำให้การควบคุมการแลกเปลี่ยนเงินตราเป็นไปอย่างยากลำบาก ส่งผลให้การแลกเงินเพื่อส่งไปยังต่างประเทศทำได้ง่ายขึ้น และมีจำนวนมากกว่าแต่ก่อนประกอบกับการบริการสมัยใหม่ เช่น การใช้บัตรเครดิตเป็นเงินสดในอีกประเทศหนึ่งนับเป็นกลไกอีกวิธีหนึ่งของการฟอกเงิน

(10) แหล่งสุดท้าย การฟอกเงินโดยให้ผู้อื่นถือสินทรัพย์และรับเงินแทน

เป็นการมอบสินทรัพย์ให้ผู้ไว้ใจ ซึ่งมีใช้ญาติพี่น้องดูแลโดยมิได้ทำนิติกรรมใดๆ ไว้ล่วงหน้า เงินจำนวนนั้นจะถูกนำมาฟอกให้กลายเป็นเงินที่ถูกต้องเป็นของตนต่อไป

5. สถาบันการเงินกับการป้องกันการฟอกเงิน

การฟอกเงินในปัจจุบันมีความซับซ้อน และรุนแรงทำให้มีเงินที่ผิดกฎหมายเข้ามาสู่ในระบบการเงิน ซึ่งแหล่งสำหรับการฟอกเงินที่สำคัญ คือสถาบันการเงิน เพราะธุรกิจเกี่ยวกับการเงินการธนาคารในรูปแบบปกติทางการค้าทั่วไปย่อมเปิดช่องทางให้อาชญากรทางเศรษฐกิจสามารถนำทรัพย์สินหรือเงินที่ได้มาจากการกระทำผิดมาแปรสภาพได้ โดยสถาบันการเงินจะเข้ามา มีบทบาทเกี่ยวข้องด้วยในฐานะผู้ฟอกเงิน ซึ่งทำหน้าที่เพียงเป็นผู้ส่งผ่านเงินที่ผิดกฎหมายไปยังเจ้าของเงินในรูปแบบต่างๆ ในช่องทางธุรกิจการเงินการธนาคารซึ่งประเภทรูปแบบที่ได้รับความนิยมมากที่สุดขณะนี้คือ การนำเงินที่ได้มาโดยไม่ถูกต้องไปลงทุนในตลาดหลักทรัพย์ เพราะถือว่าเป็นระบบการฟอกเงินที่สะอาดที่สุดและได้ผลมากที่สุด รวมทั้งมีระยะเวลาการฟอกเงินที่สั้น ส่วนรูปแบบอื่นที่นิยมกระทำรองลงมา ได้แก่ การนำเงินออกนอกประเทศ หรือนำไปฝากไว้กับสถาบันการเงินในประเทศ ดังนั้น กฎหมายที่ควบคุมการฟอกเงินจึงต้องการจะรู้ว่าทรัพย์สินนั้นเคลื่อนย้ายไปไหนบ้าง ซึ่งในทฤษฎีของเลขาธิการคณะกรรมการ ป.ป.ป.² ผู้ที่รู้ดีที่สุดว่า เงินสดต่างๆ เคลื่อนไหวไปที่ไหนอย่างไร ได้แก่ ธนาคารและสถาบันการเงินต่างๆ ดังนั้นการค้นหาเงินสดที่ได้จากการคอร์รัปชันและการค้ายาเสพติดจึงต้องอาศัยข้อมูลข่าวสารจากธนาคารและสถาบันการเงินทั้งหลายเป็นสำคัญ ซึ่งจะให้ได้ผลเต็มที่ต้องมีกฎหมายพิเศษออกมาบังคับใช้ โดยเฉพาะในแง่ของการอำนวยความสะดวกในการค้นหาที่มาของเงินสกปรก และในแง่ของการป้องกันการโยกย้ายเงินเหล่านี้ต่อไปอีก ลักษณะของกฎหมายที่จะออกมาแก้ปัญหาการฟอกเงิน จึงจำเป็นต้องมีข้อบังคับให้ธนาคารและสถาบันการเงินช่วยตรวจสอบดูว่าเงินที่ผ่านเข้าออกยังสถาบันการเงินของตนเป็นเงินที่กระทำธุรกิจกันอยู่ตามปกติ หรือเป็นเงินที่แปลกปลอมมาเป็นพิเศษ ถ้าเกิดความไม่ปกติ ธนาคารหรือสถาบันการเงินนั้นๆ ต้องรายงานให้หน่วยงานกลางที่ตั้งขึ้นมารับผิดชอบทราบโดยด่วน วิธีการดังกล่าวข้างต้นจะทำให้ติดตามค้นหาเงินสกปรกได้ง่ายขึ้น

หลักเบื้องต้นของสถาบันการเงินต่อการป้องกันการฟอกเงิน

- 1) รู้จักลูกค้า ไม่ว่าจะเป็นเจ้าหนี้หรือลูกค้า หรือนิติบุคคล
- 2) รู้จักพนักงาน ต้องรู้จักพนักงานของตนทุกระดับชั้น ถ้าจะให้ประสพผลดียิ่งขึ้น ควรรู้จักครอบครัวของพนักงานเหล่านั้นด้วย

² นายประสิทธิ์ ดำรงชัย. “การฟอกเงินในทฤษฎีและสาขา ป.ป.ป.” มติชนรายวัน, 21 พฤษภาคม 2537, หน้า 2.

3) รู้จักสถาบันการเงินอื่นที่เกี่ยวข้อง โดยเฉพาะสถาบันการเงินที่ผู้บริการระดับสูงมีชื่อเสียงไม่ดี

4) รู้จักระบบ โดยจัดระบบให้พนักงานมีการตรวจสอบซึ่งกันและกัน

หน้าที่ของสถาบันการเงิน

สถาบันการเงินทั้งหลายนับว่าเป็นองค์กรอันดับแรก ที่มีส่วนในการป้องกันการฟอกเงินได้เป็นอย่างดี ฉะนั้นสถาบันการเงินจะต้องมีหน้าที่

1) ไม่ปิดบังข้อบ่งชี้รวมทั้งประวัติส่วนตัวของลูกค้า ในกรณีที่เจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจของรัฐร้องขอ นั่นคือ ต้องไม่มีกฎหมายคุ้มครองความลับของลูกค้า

2) เก็บหลักฐานทางบัญชี (STATEMENT) ไว้อย่างน้อย 5 ปี

3) เมื่อปิดบัญชีควรเก็บหลักฐานทางบัญชี รวมทั้งประวัติส่วนตัวของลูกค้าไว้ด้วย

4) ให้ความสนใจกับบัญชีที่ซับซ้อน และหมุนเวียนที่ไม่ปกติ (COMPLEX UNUSUAL LARGE TRANSACTIONS AND UNUSUAL PATTERNS OF TRANSACTIONS)

5) เมื่อสงสัยลูกค้ารายใดว่ามีพฤติกรรมไม่ดี ควรแจ้งให้เจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจของรัฐทราบโดยทันที

6) มีการอบรมและพัฒนาบุคลากรอย่างต่อเนื่องและสม่ำเสมอ

7) ให้ความสนใจกับลูกค้าที่ติดต่อกิจการกับต่างประเทศที่กำลังเติบโต

8) เมื่อได้รับข้อมูลเกี่ยวกับเงิน “สกปรก” ขอให้รีบไว้พิจารณาอย่างถี่ถ้วนทันที

ผลกระทบต่อสถาบันการเงิน

1) สถาบันจะมีภาระมากขึ้นในการรายงาน โดยเฉพาะการรับฝากเงินสดในปริมาณมาก คือประมาณร้อยละ 67-70 ของการซื้อขายสินค้าและบริการต่างๆ ยังใช้เงินสดเป็นสื่อกลาง ดังนั้นการนำเงินสดเข้าฝากธนาคารในวันละจำนวนมากก็เป็นเรื่องที่น่ากังวล ในกรณีที่กฎหมายระบุให้ธนาคารต้องรายงานการรับฝากเงินสดคงจะต้องเป็นปริมาณที่สูงพอสมควร เพื่อลดภาระการรายงานที่ไม่จำเป็น และท้ายสุด ต้นทุนที่เพิ่มขึ้นนี้คงจะหลีกเลี่ยงไม่ได้ที่สถาบันการเงินจะต้องผลัดภาระให้แก่ผู้บริโภคในรูปของค่าธรรมเนียมที่สูงขึ้น ซึ่งก็หมายความว่าประชาชนโดยรวมจะต้องร่วมรับภาระ อันนี้ควรเป็นสิ่งที่ต้องคำนึงถึงด้วย

2) กฎหมายอาจจะต้องการให้ธนาคารตรวจสอบข้อมูล หรือประวัติลูกค้าอย่างละเอียดขึ้นเพื่อป้องกันการใช้นามแฝงหรือชื่อปลอม กล่าวคือ จะเอาโทษถ้ายอมให้มีการใช้ชื่อปลอมประเด็นนี้ก็จะสร้างภาระทางด้านต้นทุนให้แก่ธนาคารพาณิชย์เช่นกัน การซักถามในบางประเด็นนี้อาจจะก่อให้เกิดความรู้สึกที่ไม่ดีระหว่างลูกค้ากับธนาคารได้ สังคมไทยไม่ชอบการซักถาม ผู้ฝากเงินอาจจะเดือดร้อน ดังนั้นการรายงานทุกอย่างควรทำให้เป็นภาระร่วมกันของลูกค้าและธนาคารโดยเฉพาะในการเปิดเผยชื่ออาจจะต้องขอข้อมูลหลักฐานมากขึ้น

3) ในการรายงานไม่ควรให้มีการใช้การตัดสินใจส่วนตัวโดยสถาบันการเงินมากเกินไปว่าควรจะหรือไม่ควรจะรายงาน อันนี้จะก่อให้เกิดปัญหาเพราะการนำกฎหมายไปปฏิบัติจะขาดบรรทัดฐานที่แน่นอนว่าอะไรคือพฤติกรรมที่น่าสงสัยซึ่งจะก่อให้เกิดมาตรฐานการรายงานที่แตกต่างกัน และนำไปสู่ปัญหาระหว่างธนาคารและลูกค้า เพื่อหลีกเลี่ยงปัญหานี้ควรกำหนดกฎเกณฑ์ที่แน่นอน

4) ประเด็นสุดท้ายคือ เรื่องการเอาผิด จุดแรกก็คือ ถึงแม้ว่าธนาคารจะมีความตั้งใจดีที่จะให้ความร่วมมือและเข้มงวดกับพนักงาน แต่โอกาสพลาดย่อมเกิดขึ้นได้ โดยเฉพาะขั้นตอนแรกคือการควบคุมระบบสาขา ซึ่งระบบการเงินการธนาคารของไทยเป็นแบบ branch banking ธนาคารมีเครือข่ายสาขามาก การควบคุมพนักงานในระดับล่างจึงไม่ง่าย เหมือนในกรณีที่ธนาคารมีสาขาน้อยแบบที่อเมริกา ดังนั้นถ้ากำหนดโทษไว้สูงคือถึงขั้นจำคุก สถาบันการเงินจะต้องทำงานอย่างระมัดระวังมากเกินไป ซึ่งอาจจะเป็นผลเสียในแง่ของความคล่องตัวในการทำงานในระยะแรกควรกำหนดเป็นโทษปรับ โดยแก้ไขให้เหมาะสมกับสถาบันการเงิน

จากข้อสรุปโดยสถาบันการเงิน ได้นำแนวความคิดของ AUSTRAC มาประยุกต์ใช้กับการปฏิบัติงานของสำนักงานป้องกันและปราบปรามการฟอกเงินของประเทศไทย โดยให้ดำเนินการดังต่อไปนี้

1. จัดทำข้อเสนอต่อธนาคารแห่งประเทศไทย ในกรณีที่จำเป็นต้องมีการตรวจสอบข้อมูลธุรกรรมการเงินของธนาคารพาณิชย์ขอให้สำนักงานป้องกันและปราบปรามการฟอกเงินแจ้งให้ธนาคารแห่งประเทศไทยทราบ และให้ธนาคารแห่งประเทศไทยเป็นฝ่ายตรวจสอบ เนื่องจากธนาคารอยู่ภายใต้การกำกับและตรวจสอบของธนาคารแห่งประเทศไทยอยู่แล้ว

2. คุณสมบัติของบุคลากรของสำนักงานป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน ควรเป็นผู้มีความรู้ ความสามารถ และเข้าใจวิธีการทำงานของธนาคารเป็นอย่างดี เพื่อมิให้เป็นภาระหรือสร้างปัญหาแก่การทำงานของธนาคารในอนาคต

3. การรายงานข้อมูลของธนาคารขอให้ได้รับการคุ้มครองตามกฎหมายเพราะธนาคารเกรงว่าอาจจะถูกฟ้องร้องจากลูกค้า และขอให้ถือเป็นความลับของทางราชการ เพื่อป้องกันมิให้เกิดภัยมืดแก่พนักงานธนาคารผู้ปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าว

นอกจากนี้การรายงานข้อมูลที่ไม่ครบถ้วน โดยเจตนาบริสุทธิ์ ขอให้ถือเป็นความผิดของธนาคารและพนักงาน

4. ในกรณีมีข้อพิพาทเกิดขึ้นระหว่างสำนักงานป้องกันและปราบปรามการฟอกเงินและธนาคาร ขอให้มือนุญาโตตุลาการเป็นผู้ชี้ขาด

5. เสนอขอให้กฎกระทรวงที่จะยกกว้างขึ้น ระบุข้อความและคำจำกัดความให้ชัดเจน พร้อมทั้งจัดทำแนวทางและขั้นตอนการปฏิบัติงาน เพื่อให้ธนาคารสามารถนำมาใช้เป็นคู่มือปฏิบัติงานได้สะดวกให้มากที่สุด

6. ในระยะเริ่มแรก ขอเสนอให้เริ่มจากประเภทธุรกรรมการเงินที่มีปริมาณไม่มากและซับซ้อนก่อน แล้วค่อยเพิ่ม Scale ให้มากขึ้นในอนาคตเมื่อมีความพร้อมมากขึ้น

มาตรการทางกฎหมายของประเทศไทยที่เหมาะสมและสอดคล้องกับข้อตกลงระหว่างประเทศในการปราบปรามการฟอกเงิน ตามอนุสัญญาเวียนนา 1988 พระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน มีวัตถุประสงค์ต้องการตรวจสอบความผิดที่เกี่ยวข้องกับการปราบปรามยาเสพติด และในส่วนของกรรายงานและการแสดงตน ตามที่บัญญัติไว้ในหมวด 2 กรรายงานและการแสดงตน ได้นำเอาหลักการของ UN MODEL LAW 1995 เป็นพื้นฐานในการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน ซึ่งประเทศไทยสามารถที่จะบัญญัติเป็นกฎหมายภายในและใช้บังคับเป็นกฎหมายได้ โดยมีสาระสำคัญดังนี้

มาตรา 13 เมื่อมีการทำธุรกรรมกับสถาบันการเงินให้สถาบันการเงินมีหน้าที่ต้องรายงานการทำธุรกรรมนั้นต่อสำนักงาน เมื่อปรากฏว่าธุรกรรมดังกล่าว เป็น

1. ธุรกรรมที่ใช้เงินสดมีจำนวนเกินกว่าที่กำหนดในกฎกระทรวง
2. ธุรกรรมที่เกี่ยวกับทรัพย์สินที่มีมูลค่าเกินกว่าที่กำหนดในกฎกระทรวง หรือ
3. ธุรกรรมที่มีเหตุอันควรสงสัย ทั้งนี้ ไม่ว่าจะเป็ธุรกรรมตาม (1) หรือ (2) หรือไม่

ก็ตาม

ในกรณีที่ปรากฏว่ามีข้อเท็จจริงใดที่เกี่ยวข้องหรืออาจจะเป็นประโยชน์ในการยืนยันหรือยกเลิกข้อเท็จจริงเกี่ยวกับธุรกรรมที่สถาบันการเงินได้รายงานไปแล้ว ให้สถาบันการเงินรายงานข้อเท็จจริงนั้นให้สำนักงานทราบโดยไม่ชักช้า

“ธุรกรรม” หมายความว่า กิจกรรมที่เกี่ยวกับการทำนิติกรรม สัญญาหรือการดำเนินการใด ๆ กับผู้อื่น ทางการเงิน ทางธุรกิจ หรือการดำเนินการเกี่ยวกับทรัพย์สิน

“ธุรกรรมที่มีเหตุอันควรสงสัย” หมายความว่า ธุรกรรมที่มีความซับซ้อนผิดไปจากการทำธุรกรรมในลักษณะเดียวกันที่ทำกันอยู่ตามปกติ ธุรกรรมที่ขาดความเป็นไปได้ในเชิงเศรษฐกิจ ธุรกรรมที่มีเหตุอันควรเชื่อได้ว่ากระทำการขึ้นเพื่อหลีกเลี่ยงมิให้ต้องตกอยู่ภายใต้บังคับแห่งพระราชบัญญัตินี้ หรือธุรกรรมที่เกี่ยวข้องหรืออาจเกี่ยวข้องกับการกระทำความผิดมูลฐาน ทั้งนี้ไม่จำเป็นว่าเป็นการทำธุรกรรมเพียงครั้งเดียวหรือหลายครั้ง

การให้สถาบันการเงินมีหน้าที่ต้องรายงานการทำธุรกรรมที่ผิดปกติ หรือมีเหตุอันควรสงสัย มีหลักเกณฑ์คล้ายคลึง กับมาตรการทางกฎหมาย ในการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน ตาม UN MODEL LAW ของ UNDCP มาตรา 13 คือให้สถาบันการเงินมีหน้าที่ต้องรายงานกิจกรรมที่สงสัยว่ามีมูลฐานมาจากการค้ายาเสพติด ซึ่งเป็นดุลพินิจของผู้รายงานเองว่า กิจกรรมใดต้องสงสัยสมควรรายงาน โดยให้รายงานต่อเจ้าพนักงานทางอาญาหรือหน่วยควบคุมการฟอกเงิน เพื่อทราบ หากเจ้าพนักงานทางอาญาเป็นผู้ได้รับรายงานต้องส่งรายงานต่อไปยังหน่วยควบคุมการฟอกเงิน เพื่อหน่วยควบคุมการฟอกเงินได้รับรายงานแล้ว ต้องดำเนินการสืบสวนทันที และมีอำนาจจะจับกิจกรรมดังกล่าวไว้ชั่วคราว และนอกจากนี้ ยังมีหลักเกณฑ์คล้ายคลึงกับข้อเสนอนะ 40 ประการของ FATF คือสถาบันการเงินมีหน้าที่ต้องรายงานถึงธุรกรรมที่ต้องสงสัยแก่ เจ้าหน้าที่ผู้รักษากฎหมาย เช่นกัน

มาตรา 19 การรายงานตามมาตรา 13 มาตรา 14 มาตรา 15 และมาตรา 16 ซึ่งผู้รายงานกระทำโดยสุจริต หากก่อให้เกิดความเสียหายแก่บุคคลใดผู้รายงานไม่ต้องรับผิด

ทั้งนี้ การรายงานตามมาตรา 13 มาตรา 14 และมาตรา 15 ซึ่งผู้รายงานกระทำไปโดยสุจริต หากก่อให้เกิดความเสียหายแก่บุคคลใด ผู้รายงานไม่ต้องรับผิด จะเห็นว่า กฎหมายให้ความคุ้มครองแก่ผู้ที่มีหน้าที่ต้องรายงาน หากกระทำไปด้วยความสุจริต การให้ความคุ้มครองเช่นว่านี้ มีหลักเกณฑ์คล้ายคลึงกับ UN MODEL LAW ของ UNDCP มาตรา 17 และข้อเสนอนะ 40 ประการของ FATF

ตัวอย่างลักษณะการรายงานของธุรกรรมกับสถาบันการเงินมีบัญญัติไว้ในร่างกฎกระทรวงของประเทศไทย ออกตามความในพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน พุทธศักราช 2542 โดยได้กำหนดให้สถาบันการเงินและผู้ที่เกี่ยวข้องจัดทำแบบรายงาน

1. แบบรายงานการทำธุรกรรมที่ใช้เงินสด กำหนดให้เจ้าหน้าที่ของสถาบันการเงินเป็นผู้จัดทำแบบรายงานของการเงินที่เกิดขึ้นจากการนำเงินสดมาฝากเกิน 2,000,000 บาท ต่อสำนักงานป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน

2. แบบรายงานการทำธุรกรรมที่เกี่ยวกับทรัพย์สิน ซึ่งใช้ทรัพย์สินประกอบการทำนิติกรรม สัญญากำหนดให้เจ้าหน้าที่ของสถาบันการเงิน เป็นผู้จัดทำแบบรายงาน เมื่อมีการทำธุรกรรมที่เกี่ยวกับทรัพย์สินที่มีมูลค่าตั้งแต่ 5,000,000 บาทขึ้นไป ต่อสำนักงานป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน

3. แบบรายงานการทำธุรกรรมที่มีเหตุอันควรสงสัย ธุรกรรมที่มีความซับซ้อนผิดไปจากการทำธุรกรรมในลักษณะเดียวกันที่ทำการอยู่ตามปกติ ธุรกรรมที่ขาดความเป็นไปได้ในเชิงเศรษฐกิจ ธุรกรรมที่มีเหตุอันควรเชื่อได้ว่ากระทำการขึ้นเพื่อหลีกเลี่ยงมิให้ต้องตกอยู่ภายใต้บังคับแห่งพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน พุทธศักราช 2542 หรือธุรกรรมที่เกี่ยวข้องหรืออาจเกี่ยวข้องกับการกระทำความผิดมูลฐาน ทั้งนี้ ไม่ว่าจะเป็นการทำธุรกรรมเพียงครั้งเดียวหรือหลายครั้ง

4. แบบรายงานการทำธุรกรรมที่มีเหตุอันควรเชื่อหรือเหตุอันควรสงสัย ธุรกรรมที่มีความซับซ้อนผิดไปจากการทำธุรกรรมในลักษณะเดียวกันที่ทำการอยู่ตามปกติ ธุรกรรมที่ขาดความเป็นไปได้ในเชิงเศรษฐกิจ ธุรกรรมที่มีเหตุอันควรเชื่อได้ว่ากระทำการขึ้นเพื่อหลีกเลี่ยงมิให้ต้องตกอยู่ภายใต้บังคับแห่งพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน พุทธศักราช 2542 หรือธุรกรรมที่เกี่ยวข้องหรืออาจเกี่ยวข้องกับการกระทำความผิดมูลฐาน ทั้งนี้ ไม่ว่าจะเป็นการทำธุรกรรมเพียงครั้งเดียวหรือหลายครั้ง

ธุรกรรมที่เกี่ยวกับเงินสด โดยผ่านสถาบันการเงินและเป็นการฟอกเงิน ในสมัยก่อนไม่ถือเป็นความผิด จะผิดได้แต่ฐานรับของโจร แต่ฐานฟอกเงินเป็นการกำหนดให้มีขึ้นใหม่ในประเทศไทย ความผิดฐานนี้เป็นความผิดสากล ไม่ว่าจะกระทำในหรือนอกราชอาณาจักรสามารถเอาผิดได้หมด

ผู้ที่กระทำธุรกรรมจำนวนเงินตั้งแต่ 2 ล้านบาท หรือมูลค่าทรัพย์สินตั้งแต่ 5 ล้านบาทขึ้นไป ต้องรายงานต่อสำนักงานป้องกันและปราบปรามการฟอกเงินนั้น หากรายได้อยู่ในข่ายต้องสงสัย ก็อาจจะถูกตรวจสอบได้ ขณะนี้ธุรกรรมรายละเอียด 2 ล้าน มีประมาณ 3 แสนรายต่อเดือน ซึ่งข้อมูลจะมาจากทางอิเล็กทรอนิกส์จากธนาคาร ทำให้ง่ายต่อการตรวจสอบ หากตรวจสอบพบต้องชี้แจงได้ หากชี้แจงไม่ได้จะถูกยึดจากสำนักงานป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน

ช่องทางฟอกเงิน ยุค Internet

ปัจจุบัน บัตรเครดิตเป็นวิธีการชำระเงินที่นิยมกันมาก ในการซื้อขายสินค้าด้วยเทคโนโลยี การเข้ารหัสมากกว่าการใช้เช็ค ซึ่งมีต้นทุนทางธุรกรรมสูง และมีกระบวนการขั้นตอนต่างๆ ที่ใช้เวลา และพัฒนาการมาใช้เงินสดอิเล็กทรอนิกส์ที่สามารถเปลี่ยนมือได้ง่ายและตรวจสอบยาก

ประเทศไทย (Thailand Development and Research Institute : TDRI) ระบุใน รายงานวิจัย เรื่องเงินอิเล็กทรอนิกส์กับนโยบายการเงินและการฟอกเงิน ซึ่งได้รับการสนับสนุน จากสำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย (สกว.) ว่า ปัจจุบันมีการพัฒนา และทดลองใช้ระบบการ ชำระเงินใหม่ๆ แบ่งเป็น 2 กลุ่มใหญ่ คือ

1. กลุ่มระบบการชำระเงินอิเล็กทรอนิกส์ (Electronic Payment System) ประกอบด้วย

(1) เช็คอิเล็กทรอนิกส์ (Electronic check) พัฒนาขึ้นมาจากระบบเช็คในปัจจุบัน ให้มีความเร็วมากขึ้น โดยปรับปรุงให้เป็นระบบอิเล็กทรอนิกส์ ทั้งตัวเช็ค การลงลายมือชื่อ และการจัดส่ง มีเทคโนโลยีเข้ารหัสข้อมูล(encryption) เพื่อรักษาความปลอดภัย แต่ยังคงลักษณะคล้ายเช็คในปัจจุบันคือ ผู้รับชำระจะเป็นผู้รับความเสี่ยงในกรณีที่ผู้ส่งจ่ายไม่โอนเงินเข้าบัญชี

(2) บัตรเครดิต (Credit Card) พัฒนาขึ้นมาจากบัตรเครดิตที่ใช้อยู่ในปัจจุบัน โดยยึดหลักการเดิม คือบริษัทบัตรเครดิตเป็นผู้รับความเสี่ยงในกรณีที่ผู้ซื้อสินค้าไม่ชำระเงิน แต่ปรับปรุงให้มีความปลอดภัยมากขึ้น ระบบที่ได้รับความนิยมมากในปัจจุบันได้แก่ SET ซึ่งได้เพิ่มกลไกในการรักษาข้อมูลส่วนตัวของผู้ใช้บัตร และเพิ่มความปลอดภัยโดยการออกใบรับรองอิเล็กทรอนิกส์ (Electronic Certificate) ให้ร้านค้าและผู้บริโภคสามารถยืนยันได้ว่าทั้งสองฝ่าย เป็นบุคคลตามที่กล่าวอ้างจริง

(3) บัตรเดบิต (Debit Card) คล้ายกับบัตรเครดิตที่ใช้อยู่ในปัจจุบัน หลักการคือ ไม่มีผู้ใดแบกรับความเสี่ยง เนื่องจากการโอนเงินเข้าบัญชีของร้านค้าในทันที ผู้ส่งจ่ายไม่สามารถสั่งจ่ายเงิน

2. กลุ่มเงินสดอิเล็กทรอนิกส์ (Electronic Cash) แบ่งออกเป็น 2 กลุ่มย่อย

(1) เงินสดอิเล็กทรอนิกส์ซึ่งจัดเก็บอยู่ในบัตรที่บรรจุวงจรรวม (IC Card; Smart Card) ซึ่งสามารถเติมเงินได้

(2) เงินสดอิเล็กทรอนิกส์ที่ใช้อยู่ในเครือข่ายพัฒนาจากเหรียญกษาปณ์หรือธนบัตรที่ใช้อยู่ในปัจจุบัน แต่ปรับปรุงให้เป็นเงินสดอิเล็กทรอนิกส์ เงินกลุ่มนี้เองที่ส่งผลกระทบต่อปริมาณเงินในระบบ และผลประโยชน์ของรัฐจากสิทธิในการออกเงินตราและที่สำคัญจะเป็นช่องทางใหม่ในการฟอกเงินที่ผิดกฎหมาย

E-Cash กับการฟอกเงิน

สองนักวิชาการจาก TDRI ตั้งข้อสังเกตว่าการเกิดขึ้นของเงินสดอิเล็กทรอนิกส์ได้สร้างความวิตกกังวลต่อเจ้าหน้าที่ของรัฐที่รับผิดชอบด้านการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน เนื่องจากระบบการชำระเงินดังกล่าวอาจเป็นช่องทางในการฟอกเงิน เพราะสามารถเปลี่ยนมือได้ง่าย และยากต่อการตรวจสอบ

การใช้เงินหรือระบบการชำระเงินอิเล็กทรอนิกส์ในทางที่ผิดกฎหมาย หรือก่อให้เกิดผลเสียต่อสังคม มี 2 แนวทางใหญ่ๆ คือ

1. ใช้ในการกระทำผิดกฎหมายโดยตรง เช่น ใช้ในการยักยอกเงินสดอิเล็กทรอนิกส์โดยการออกเงินปลอม หรือออกเงินมากเกินไปจนเป็นจริง โดยเจ้าหน้าที่ของบริษัทที่ออกเงินสดอิเล็กทรอนิกส์หรือบุคคลภายนอก

2. ใช้เงินสดอิเล็กทรอนิกส์ในการฟอกเงิน ซึ่งครอบคลุมถึง

(1) ใช้เงินสดอิเล็กทรอนิกส์เป็นสื่อในการชำระเงินจากกิจกรรมที่ผิดกฎหมาย เช่น ในการค้ายาเสพติด เป็นต้น

(2) ใช้เงินอิเล็กทรอนิกส์ในการฟอกเงินที่ได้มาจากการกระทำที่ผิดกฎหมายเพื่อปกปิดที่มาของเงิน และเพื่อให้ดูเหมือนว่าเงินดังกล่าวได้มาโดยชอบด้วยกฎหมาย

วิธีการฟอกเงินนั้น ผู้ต้องหาฟอกเงินอาจจัดตั้งร้านค้าออนไลน์ซึ่งรับชำระเงินด้วยเงินอิเล็กทรอนิกส์ เพื่อใช้เป็นเครื่องมือในการฟอกเงินจากธุรกิจที่ผิดกฎหมายได้ การซื้อสินค้าหรือบริการ ด้วยเงินอิเล็กทรอนิกส์จะทำให้การตรวจจับการฟอกเงินทำได้ยาก เนื่องจากสามารถรวบรวมเงินที่โอนมาจากที่ต่างๆ เข้าด้วยกันโดยแทบไม่มีร่องรอย และสามารถโอนถ่ายเงินผ่านตัวกลางหลายทอดเพื่อปกปิดที่มาของเงินได้อย่างสะดวกอีกด้วย นอกจากนี้การฟอกเงินจะได้สะดวกที่สุดหากผู้ฟอกเงินเป็นบริษัทผู้ออกเงินอิเล็กทรอนิกส์เสียเอง

ช่องทางการฟอกเงิน

การฟอกเงินดังกล่าว จะสามารถทำได้ง่าย หรือยากขึ้นอยู่กับลักษณะต่างๆ ของเงินอิเล็กทรอนิกส์ ดังนี้

1. ถ้าอยู่ในรูปบัตร (Store-valued card) เพียงอย่างเดียว สามารถควบคุมได้ง่าย เพราะไม่สามารถโยกย้ายเงินไปมาได้สะดวกนัก แต่ถ้าโอนเปลี่ยนมือผ่านเครือข่าย Internet ได้ จะทำให้ง่ายต่อการฟอกเงินโดยการโยกย้ายเงินผ่านเครือข่าย

2. ถ้าเปลี่ยนมือได้อิสระ (Open loop) โดยไม่ต้องผ่านจุดตรวจสอบ (check point) เช่น ธนาคารก็จะทำให้ผู้ฟอกเงิน สามารถปกปิดการฟอกเงินได้ง่าย เนื่องจากสามารถรวบรวมเงินจำนวนมากเข้าด้วยกันเพื่อเคลื่อนย้ายได้ง่ายโดยไม่ถูกตรวจสอบ

3. ได้รับการออกแบบให้สามารถตรวจสอบเส้นทางในการไหลเวียนของเงิน (audit trail) ได้หรือไม่ ถ้าไม่สามารถตรวจสอบจับการฟอกเงิน จะทำให้สูญเสียหลักฐานในการตรวจจับการฟอกเงิน อย่างไรก็ตามการกำหนดให้เงินสามารถตรวจสอบเส้นทางได้ จะเพิ่มต้นทุนของระบบ และจะเกิดประโยชน์ก็ต่อเมื่อกฎหมายยอมรับหลักฐานอิเล็กทรอนิกส์แล้วเท่านั้น

4. การใช้ได้เฉพาะในประเทศ จะทำให้ควบคุมและตรวจสอบได้ง่าย แต่ถ้าสามารถแลกเปลี่ยนเป็นเงินสกุลอื่นเพื่อใช้ระหว่างประเทศได้ การควบคุมและตรวจสอบจะทำได้ยาก และเป็นการเปิดช่องทางโยกย้ายเงินไปยังประเทศที่มีการกำกับดูแลไม่รัดกุม

5. มีข้อจำกัดในด้านปริมาณการใช้หรือไม่ เช่น มีการกำหนดวงเงินในบัตรหรือวงเงินในการทำธุรกรรมแต่ละครั้งหรือไม่ การไม่มีข้อจำกัดปริมาณการถือเงิน ทำให้การป้องกันการฟอกเงินทำได้ยากขึ้น ผู้ฟอกเงินสามารถพกวาเงินอิเล็กทรอนิกส์จำนวนมากได้สะดวก อย่างไรก็ตาม ข้อจำกัดด้านปริมาณจะไม่มีประโยชน์หากสามารถใช้เงินผ่านเครือข่ายได้

6. มีเวลาหมดอายุหรือไม่ เพราะการไม่จำกัดเวลาหมดอายุเป็นการเปิดช่องทางให้ผู้ฟอกเงินสามารถซ่อนเงินที่ผิดกฎหมายไว้ได้นาน ทำให้สามารถฟอกเงินได้ง่าย

7. ผู้ออกเงินอิเล็กทรอนิกส์ต้องได้รับอนุญาตจากรัฐหรือไม่ และมีกฎหมายเปิดให้มีการกำกับดูแลที่เหมาะสมหรือไม่ การเปิดกว้างให้บุคคลทั่วไปสามารถออกเงินได้โดยไม่มีการกำกับดูแล อาจทำให้ผู้ฟอกเงินสามารถฉวยโอกาสฟอกเงินได้ จากการเป็นผู้ออกเงินอิเล็กทรอนิกส์เสียเอง

8. ผู้ที่สามารถรับชำระด้วยเงินอิเล็กทรอนิกส์ จำกัดอยู่เฉพาะร้านค้าที่เป็นสมาชิกในเครือข่ายของผู้ออกเงินอิเล็กทรอนิกส์ หรือเปิดกว้างให้ร้านค้าทั่วไปสามารถรับชำระได้ด้วย การที่ร้านค้าทั่วไปสามารถรับชำระด้วยเงินอิเล็กทรอนิกส์เป็นการเปิดช่องทางให้ผู้ฟอกเงินสามารถเปิดร้านค้าปลอมเพื่อใช้ในการฟอกเงินและปกปิดที่มาของเงินได้

อย่างไรก็ตามความยากง่ายในการฟอกเงินไม่ได้ขึ้นกับลักษณะใดลักษณะหนึ่งเพียงอย่างเดียว แต่จะมีส่วนที่สนับสนุน หรือขัดแย้งกันได้ เช่น แม้เงินอิเล็กทรอนิกส์ที่เปลี่ยนมือผ่านเครือข่ายได้จะมีความเสี่ยงสูงและง่ายต่อการฟอกเงินก็ตาม ถ้าการออกแบบระบบจำกัดให้ผู้ที่สามารถรับเงินอิเล็กทรอนิกส์นั้นคือ ร้านค้าที่เป็นสมาชิกในเครือข่ายของผู้ออกเงินเท่านั้น โอกาสฟอกเงินก็จะลดลง หรืออาจกำหนดให้ผู้ออกเงินอิเล็กทรอนิกส์ต้องเก็บประวัติการไหลเวียนของเงิน เพื่อให้การตรวจสอบการฟอกเงินทำได้ง่ายขึ้น

ส่วนลักษณะที่อาจขัดกัน เช่น อนุญาตให้มีการใช้เงินอิเล็กทรอนิกส์ผ่าน Internet ก็ไม่สามารถใช้มาตรการกำหนดให้ใช้เงินดังกล่าวได้เฉพาะในประเทศ หรือกำหนดให้เปลี่ยนสกุลเงินไม่ได้ ถ้าจำกัดปริมาณการถือหรือการใช้ผู้ฟอกเงินก็ยังสามารถแบ่งหรือกระจายผ่านหลายบัญชีได้

แนวทางป้องกันการฟอกเงิน

สองนักวิชาการจาก TDRI ได้ให้ข้อเสนอแนะในการป้องกันการฟอกเงินช่องทางใหม่ในกรณีกระทำผิดกฎหมายโดยตรง เช่น การยกยอกเงินอิเล็กทรอนิกส์โดยการออกเงินปลอมหรือออกเงินมากเกินไปจนเป็นความจริงนั้น สามารถป้องกันได้ด้วยการกำกับดูแลโดยผ่านหน่วยงานต่างๆ ของรัฐตามปกติ ส่วนธนาคารกลางซึ่งมีหน้าที่ดูแลเสถียรภาพของสถาบันการเงินและระบบการเงินจำเป็นต้องกำหนดให้ผู้ออกเงินอิเล็กทรอนิกส์มีมาตรการในการป้องกันการฉ้อโกง เช่น กำหนดมาตรฐานในการรักษาความปลอดภัยต่างๆ เป็นต้น

การใช้เงินอิเล็กทรอนิกส์ในการฟอกเงินนั้นอยู่ภายใต้พระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน พ.ศ. ๒๕๔๒ ซึ่งกำหนดให้การฟอกเงินเป็นความผิดทางอาญา สามารถเอาผิดโดยตรงกับผู้ฟอกเงินที่ได้มาจากอาชญากรรม 7 ประเภท เช่น การค้ายาเสพติด การค้าประเวณี การฉ้อโกงประชาชนโดยการกู้ยืมเงิน การยกยอกทรัพย์สินจากสถาบันการเงิน การฉ้อราษฎร์บังหลวง การกรรโชกทรัพย์ และการหนีภาษีศุลกากร

อย่างไรก็ตาม การกำกับดูแลการออกเงินอิเล็กทรอนิกส์เป็นสิ่งที่มีความจำเป็นอย่างยิ่งในการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน การกำกับดูแลขั้นต่ำที่สุดคือ การกำหนดให้ผู้ที่จะออกเงินอิเล็กทรอนิกส์ต้องขออนุญาตจากรัฐ แต่มาตรการที่เข้มงวดกว่านี้ต้องพิจารณาอย่างรอบคอบเนื่องจากการกำกับดูแลการออกเงินอิเล็กทรอนิกส์ เพื่อให้สามารถป้องกันและปราบปรามการฟอกเงินได้มากที่สุด อาจจะไม่ใช่นโยบายดีที่สุดต่อสังคมก็ได้ เพราะการกำกับดูแลอาจทำให้ต้นทุนของการออก และการใช้เงินอิเล็กทรอนิกส์ดังกล่าวไม่ได้รับความนิยม หรือขาดความเป็นไปได้ในเชิงธุรกิจ ดังนั้น นโยบายในการกำกับดูแลเงินอิเล็กทรอนิกส์จึงควรพิจารณาปัจจัยต่างๆ อย่างรอบด้าน

การกำหนดให้สถาบันการเงินรายงานการทำธุรกรรมที่เกี่ยวกับเงินสด

วัตถุประสงค์เบื้องต้นที่ให้รายงานและแสดงตนก็เพื่อให้ปรากฏ “ร่องรอยที่เป็นลายลักษณ์อักษร” ที่สำคัญ นอกจากจะทราบชื่อ ที่อยู่ อาชีพการงานแล้ว ยังพิสูจน์ทราบถึงแหล่งที่มาของเงินจำนวนมากมายที่นำมาใช้ทำธุรกรรม นอกจากนี้ ยังทราบถึงความเคลื่อนไหวของกระแสเงินตราภายในประเทศหรือเงินตราที่นำเข้าหรือส่งออกประเทศ หรือที่ฝากไว้ในสถาบันการเงินต่างๆ การทราบข้อมูลดังกล่าว จะช่วยให้การปฏิบัติงานของพนักงานเจ้าหน้าที่บรรลุมิติวัตถุประสงค์ดังต่อไปนี้

1. ช่วยให้การสืบสวนสอบสวนผู้กระทำความผิดฐานฟอกเงินเป็นไปได้ง่ายขึ้น โดยไม่ต้องขอข้อมูลจากบัญชีลับของธนาคาร
2. ช่วยให้พนักงานเจ้าหน้าที่ของรัฐมีการเลือกที่จะบังคับใช้กฎหมายได้ครอบคลุมมากยิ่งขึ้น กล่าวคืออาจบังคับใช้ตามกฎหมายป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน หากเข้าหลักเกณฑ์ตามกฎหมายนี้ แต่ถ้าไม่เข้าหลักเกณฑ์ก็อาจใช้กฎหมายภาษีอากร หากภายหลังแล้วตรวจพบว่ามี การเพิกเฉยไม่ยื่นรายการเสียภาษีให้ถูกต้อง ซึ่งการเพิกเฉยไม่รายงานนี้ ก็จะมี ความผิดทางอาญา ด้วย เช่นกัน คือเป็นการเกิดอาชญากรรมขึ้นใหม่ ให้กับเจ้าหน้าที่ปราบปราม
3. ช่วยให้พนักงานเจ้าหน้าที่ตั้งข้อสังเกตได้โดยง่ายว่าผู้ที่มีหน้าที่ต้องรายงานและแสดงตนตามร่างกฎหมายนี้แต่กลับเพิกเฉยไม่รายงานนั้น น่าจะมีพินิจว่ามีการกระทำความผิดฐานฟอกเงิน หรือมีการหลีกเลี่ยงภาษี ซึ่งจะได้ทำการสืบสวนสอบสวนต่อไป
4. เป็นการป้องปรามมิให้มีการกระทำความผิดฐานฟอกเงิน เพราะถ้าไม่รายงานและแสดงตนหรือรายงานเท็จ ก็จะต้องรับโทษทางอาญา ซึ่งจะไม่คุ้มกับการเสี่ยง
5. เพื่อให้ทราบการไหลเวียนของเงินตราที่ใช้ทำธุรกรรมเป็นไปตามกลไกของตลาดอย่างอิสระ ซึ่งสามารถตรวจสอบได้

การคุ้มครองสถาบันการเงินหรือบุคคลที่มีส่วนเกี่ยวข้อง

ในกรณีความผิดทางเศรษฐกิจเกี่ยวกับสถาบันการเงิน หากมีการบังคับใช้กฎหมายสกัดการฟอกเงิน ซึ่งกำหนดภาระให้กับสถาบันการเงิน ในการตรวจสอบถึงเงินที่ได้เข้ามาปะปนในธุรกิจธนาคารพาณิชย์ อีกทั้งกำหนดความผิดบางประเภทแก่สถาบันการเงิน ผู้กระทำความผิดตามกฎหมายดังกล่าวได้ ย่อมจะทำให้เป็นการลดหรือยับยั้งการกระทำความผิดของสถาบันการเงินที่อาศัยการประกอบธุรกิจดังกล่าว ให้ดำเนินกิจการอย่างระมัดระวังมากขึ้น ทั้งนี้ ต้องมีการรายงานเป็นระยะๆ ถึงเงินจำนวนมากที่ผ่านเข้ามาในระบบของสถาบันการเงิน จึงทำให้การแสวงหาผลประโยชน์ในเงินจำนวนมากกระทำได้ยากขึ้นด้วย

สถาบันการเงิน อาจจะเป็นผู้ดำเนินการฟอกเงินด้วยตนเองโดยผู้บริหาร หรือเจ้าหน้าที่ของสถาบันการเงินที่ทุจริต หรือตกเป็นเครื่องมือของอาชญากรรมยาเสพติด หรืออาชญากรรมทางเศรษฐกิจก็ได้ ด้วยเหตุนี้จึงยอมรับกันว่าควรจะต้องมีการบัญญัติส่วนหนึ่งของกฎหมายปราบปรามการฟอกเงิน เพื่อควบคุมและคุ้มครองสถาบันการเงิน ดังนั้น บทบัญญัติที่คุ้มครองสถาบันการเงิน หรือบุคคลที่มีส่วนเกี่ยวข้อง ได้แก่

1. สถาบันการเงิน และบุคคลที่เกี่ยวข้อง จะไม่ต้องรับผิดชอบใด ๆ ทั้งทางแพ่ง และทางอาญา อันเป็นผลมาจากการรายงานโดยสุจริต
2. ความเสียหายใดๆ ที่เกิดขึ้นอันเป็นผลมาจากการรายงานโดยสุจริต ให้รัฐเป็นผู้ชดเชยให้แก่ผู้เสียหาย
3. ในกรณีที่มีการแจ้งการยับยั้งเข้าไป สถาบันการเงินอาจดำเนินการไปได้เลย ถ้าภายหลังปรากฏว่า ธุรกรรมนั้นเป็นการฟอกเงิน สถาบันการเงินก็ไม่ต้องรับผิดชอบ ถ้าได้กระทำโดยสุจริต

บทบัญญัติของกฎหมายที่เกี่ยวข้อง

สถาบันการเงินมีกฎหมายเฉพาะที่บัญญัติไว้หลายฉบับที่สำคัญได้แก่

1. พระราชบัญญัติธนาคารพาณิชย์ พ.ศ.2505 ซึ่งเป็นกฎหมายที่ควบคุมการพาณิชย์
 - เพื่อคุ้มครองผู้ฝากเงินซึ่งเป็นลูกค้าของธนาคาร ตลอดจนเพื่อเสถียรภาพทางการเงินทั้งระบบและไม่ให้เกิดความปั่นป่วนหรือวิกฤติการณ์ธนาคาร
 - เพื่อประโยชน์ในการควบคุมการเงิน โดยให้ปริมาณเงินและระดับราคา มีความแน่นอน
 - เพื่อป้องกันการผูกขาด การรวมศูนย์ ตลอดจนการแข่งขันไม่เพียงพอ ทำให้ประชาชนได้รับประโยชน์ได้อย่างทั่วถึง เป็นการส่งเสริมให้ระบบการผลิตต้นทุนต่ำลง เพราะว่าธนาคารพาณิชย์ป้องกันมากขึ้น
 - เพื่อให้ธนาคารพาณิชย์ให้สินเชื่อในกิจการที่เป็นประโยชน์ต่อสังคม
- ด้วยเหตุผลดังกล่าว กฎหมายจึงได้กำหนดมาตรการควบคุมไว้ ที่สำคัญๆ คือ มาตรการให้ความปลอดภัยแก่ผู้ฝากเงินและเสถียรภาพทางการเงิน³ กับมาตรการควบคุมทางการเงินโดยแยกพิจารณาสรุปแต่ละมาตรการดังนี้

³ ธนบดี สวัสดิ์ศรี. "กฎหมายธนาคารพาณิชย์". นิติศาสตร์. 21 มีนาคม 2534.

มาตรการให้ความปลอดภัยแก่ผู้ฝากเงิน และเสถียรภาพทางการเงิน กำหนดเป็น มาตรการ 2 ลักษณะคือ :

1. มาตรการป้องกัน วัตถุประสงค์เพื่อการควบคุมระดับความเสี่ยงของธนาคารไว้ไม่ให้ธนาคารล้ม จึงเป็นการกำหนดมาตรการในเรื่องต่างๆ คือการดำรงเงินกองทุนให้เพียงพอ การดำรงสินทรัพย์สภาพคล่อง การควบคุมอัตราดอกเบี้ย โดยเฉพาะดอกเบี้ยเงินฝาก การกระจายสินทรัพย์ การจำกัดการประกอบธุรกิจของธนาคาร การควบคุมการเปิดกิจการ การกำกับดูแล และการตรวจสอบธนาคารโดยทั่วไป

2. มาตรการคุ้มครอง มีความเกี่ยวข้องกับมาตรการป้องกันอย่างแยกไม่ออก ทั้งนี้เพราะแนวความคิดของมาตรการคุ้มครอง เพื่อสร้างความมั่นใจแก่ระบบธนาคารเป็นสำคัญ ในเรื่องนี้จึงแยกมาตรการคุ้มครองออกเป็น 2 ประการคือ

- ระบบประกันเงินฝาก : ประเทศสหรัฐอเมริกาใช้เพื่อคุ้มครองความปลอดภัยแก่ระบบสถาบันการเงินทำให้ผู้ฝากเงินมีความมั่นใจในความปลอดภัยของเงินฝาก และขณะเดียวกันก็แก้ปัญหาธนาคารล้มเป็นปฏิกิริยาลูกโซ่ได้ อย่างไรก็ตาม ปัญหาที่ตามมาคือความเสี่ยงภัย ซึ่งเกิดขึ้น หรือเพิ่มขึ้นจากผู้เอาประกัน

- ระบบการให้กู้ยืมเงินเป็นแหล่งสุดท้าย: เป็นระบบที่ใช้ส่วนใหญ่ในยุโรป มีลักษณะสำคัญคือ เป็นการแทรกแซงโดยดุลพินิจของรัฐบาล สำหรับประเทศไทยใช้ระบบนี้ มีธนาคารแห่งประเทศไทย โดยกองทุนเพื่อการฟื้นฟูและพัฒนาระบบสถาบันการเงินเป็นผู้ให้ความช่วยเหลือ โดยให้ความช่วยเหลือทางการเงินตามสมควรแก่กรณี สำหรับผู้ฝากเงินหรือผู้ให้กู้ยืมเงินแก่สถาบันการเงินที่ต้องเสียหาย เนื่องจากสถาบันการเงินดังกล่าวประสบวิกฤติการณ์ทางการเงินอย่างร้ายแรง

มาตรการควบคุมทางการเงิน คือการดำรงเงินสดตามกฎหมายด้วยเหตุผล 2 ประการคือ

1. เพื่อความปลอดภัยของผู้ฝากเงิน เพื่อให้ประชาชนผู้ฝากเงินมีความมั่นใจว่า เมื่อมาเบิกเงินจากธนาคารบอมีเงินสดให้ทันที ซึ่งก็คือสภาพคล่องนั่นเอง ในทางปฏิบัติธนาคารมักดำรงเงินสดสำรองในอัตราเกินกว่าที่กฎหมายกำหนด เพื่อความปลอดภัยเมื่อมีผู้เบิกเงินสดมากกว่าปกติ

2. เพื่อเป็นเครื่องมือในการควบคุมทางการเงิน ความผันแปรทางเศรษฐกิจและการเงิน โดยเฉพาะการควบคุมปริมาณเงิน เพราะธนาคารเป็นตัวกลางในการระดมเงินฝากของประชาชน และนำเงินฝากนั้นมาให้สินเชื่อแก่นักลงทุน

จะเห็นว่า กฎหมายการธนาคารพาณิชย์ของประเทศไทย ให้ความสำคัญกับมาตรการความปลอดภัยแก่ผู้ฝากเงินเป็นสำคัญ และมีแนวโน้มที่จะป้องกันการผูกขาดของธนาคารพาณิชย์มากขึ้น ทั้งในแง่ป้องกันการผูกขาดของผู้ถือหุ้นใหญ่หรือการผูกขาดของธนาคารใดธนาคารหนึ่ง

มาตรการเกี่ยวกับเงินสดตามกฎหมายของไทย

ปัจจุบันประเทศไทยมีบทบัญญัติกฎหมายเกี่ยวกับสถาบันการเงินที่สำคัญได้แก่

1. พระราชบัญญัติธนาคารพาณิชย์ พ.ศ.2505 โดยให้ความสำคัญในการวางมาตรการให้ความปลอดภัยแก่ผู้ฝากเงินเป็นสำคัญ และป้องกันการผูกขาดของธนาคารมากขึ้น
2. พระราชบัญญัติประกอบธุรกิจเงินทุนธุรกิจหลักทรัพย์ และธุรกิจเครดิตฟองซิเอร์ พ.ศ.2522 จะมีผลมาจากการปรับปรุง ประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 58 ลงวันที่ 15 มกราคม 2521 ว่าด้วยการควบคุมกิจการค้าขายอันกระทบถึงความปลอดภัยหรือผาสักแห่งสาธารณชน กฎหมายฉบับนี้ได้วางมาตรการที่รัดกุมขึ้นในทำนองเดียวกับธนาคารพาณิชย์
3. พระราชบัญญัติบริษัทมหาชน จำกัด พ.ศ.2525 ได้ยอมรับหลักการใหม่ทางด้านความรับผิดชอบของกรรมการบริหารในกรณีที่บริษัทกระทำผิดความผิดรวมอยู่ด้วย
4. พระราชบัญญัติหลักทรัพย์ และตลาดหลักทรัพย์ พ.ศ.2535 ได้วางมาตรฐานให้ตลาดทุนไทยมีความเป็นสากลมากขึ้น และเพื่อพัฒนาให้ทันต่อความเปลี่ยนแปลงทางธุรกิจ รวมทั้งกำหนดบทลงโทษเกี่ยวกับการซื้อขายหลักทรัพย์ไว้ทุกชั้นตอน
5. พระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน พ.ศ.2542 เป็นการกำหนดมาตรการทางกฎหมายที่จะแก้ปัญหาอาชญากรรมทางเศรษฐกิจโดยเฉพาะอาชญากรรมยาเสพติด โดยการกำหนดแหล่งเงินทุนสำคัญที่ใช้ในการดำเนินการอาชญากรรม ลักษณะของกฎหมายนี้จะครอบคลุมถึงการสืบข้อมูลการกระทำผิดทางเศรษฐกิจประเภทอื่นๆ ด้วย

มาตรการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน เป็นปัญหาระดับชาติ ในต่างประเทศได้มีการกำหนดความผิดฟอกเงินไว้โดยเฉพาะ และกำหนดภาระหน้าที่ของสถาบันการเงินในเรื่องเป็นแหล่งให้ข้อมูลและเก็บรักษาข้อมูล แหล่งที่มาของเงินฝากลูกค้า

มาตรการในการดำเนินการกับเงินสดที่ต้องรายงานและผลที่ได้รับ

1. การรายงานธุรกรรมการใช้เงินสดตามพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน พ.ศ. 2542

ตามพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน ได้กำหนดมาตรการควบคุมธุรกรรมการใช้เงินสดขึ้นโดยวิธีให้รายงานธุรกรรมการใช้เงินสด ซึ่งกำหนดให้สถาบันการเงินรายงานการทำธุรกรรมด้วยเงินสดกับสถาบันการเงินเกินกว่าที่กฎหมายกำหนด ซึ่งจำนวนเงินสดจะกำหนดไว้ในกฎกระทรวง หากสถาบันการเงินละเลยหรือฝ่าฝืนอาจมีความผิดทางอาญา และมีโทษจำคุกหรือปรับ หรือทั้งจำทั้งปรับ

1.1 การรายงานการทำธุรกรรมที่ใช้เงินสดกับสถาบันการเงิน

พระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน มีบทบัญญัติตามมาตรา 13 กำหนดให้สถาบันการเงินและลูกค้าของสถาบันการเงินต้องรายงานการทำธุรกรรมด้วยเงินสดเกินกว่าที่กำหนดไว้ในกฎกระทรวง ต่อสำนักงานป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน (ป.ป.ง.)

พระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน ได้บัญญัติเกี่ยวกับการรายงานการทำธุรกรรม ดังนี้

มาตรา 13 “เมื่อมีการทำธุรกรรมกับสถาบันการเงิน ให้สถาบันการเงินมีหน้าที่ต้องรายงานการทำธุรกรรมนั้นต่อสำนักงาน เมื่อปรากฏว่าธุรกรรมดังกล่าวเป็น

- (1) ธุรกรรมที่ใช้เงินสดมีจำนวนเกินกว่าที่กำหนดในกฎกระทรวง
- (2) ธุรกรรมที่เกี่ยวกับทรัพย์สินที่มีมูลค่าเกินกว่าที่กำหนดในกฎกระทรวง หรือ
- (3) ธุรกรรมที่มีเหตุอันควรสงสัย ทั้งนี้ไม่ว่าจะเป็นธุรกรรมตาม (1) หรือ (2)

หรือไม่ก็ตาม

ในกรณีที่ปรากฏว่ามีข้อเท็จจริงใดที่เกี่ยวข้องหรืออาจเป็นประโยชน์ในการยืนยันหรือยกเลิกข้อเท็จจริงเกี่ยวกับธุรกรรมที่สถาบันการเงินได้รายงานไปแล้วให้สถาบันการเงินรายงานข้อเท็จจริงนั้นให้สำนักงานทราบโดยไม่ชักช้า”

พระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน มาตรา 3 ได้กำหนดความหมายของสถาบันการเงินให้ครอบคลุมถึงองค์กรทางการเงินซึ่งสามารถใช้เป็นแหล่งฟอกเงินและกำหนดหน้าที่ตามกฎหมายสำหรับสถาบันการเงินเพื่อปกป้องตนเอง และสนับสนุนการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน

ความหมายของ “สถาบันการเงิน” ตามมาตรา 3 มีดังนี้

สถาบันการเงิน หมายความว่า

(1) ธนาคารแห่งประเทศไทยตามกฎหมายว่าด้วยธนาคารแห่งประเทศไทย ธนาคารพาณิชย์ตามกฎหมายว่าด้วยการธนาคารพาณิชย์ และธนาคารตามที่ได้มีกฎหมายจัดตั้งขึ้นโดยเฉพาะ

(2) บริษัทเงินทุน และบริษัทเครดิตฟองซิเอร์ ตามกฎหมายว่าด้วยการประกอบธุรกิจเงินทุน ธุรกิจหลักทรัพย์ และธุรกิจเครดิตฟองซิเอร์ และบริษัทหลักทรัพย์ตามกฎหมายว่าด้วยหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์

(3) บรรษัทเงินทุนอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย ตามกฎหมายว่าด้วยบรรษัทเงินทุนอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย และบรรษัทเงินทุนอุตสาหกรรมขนาดย่อมตามกฎหมายว่าด้วยบรรษัทเงินทุนอุตสาหกรรมขนาดย่อม

(4) บริษัทประกันชีวิตตามกฎหมายว่าด้วยการประกันชีวิตและบริษัทประกันวินาศภัยตามกฎหมายว่าด้วยการประกันวินาศภัย

(5) สหกรณ์ออมทรัพย์ตามกฎหมายว่าด้วยสหกรณ์ หรือ

(6) นิติบุคคลที่ดำเนินธุรกิจอื่นที่เกี่ยวข้องกับการเงินตามที่กำหนดในกฎกระทรวง

ส่วนธุรกรรม (Transaction) ของลูกค้าที่ทำกับสถาบันการเงิน หมายถึงการที่ลูกค้ามาทำกิจกรรมเกี่ยวกับนิติกรรมสัญญาหรือดำเนินการใด ๆ กับธนาคารเกี่ยวกับทางการเงิน หรือทางธุรกิจ หรือเกี่ยวกับทรัพย์สินซึ่งโดยปกติ ได้แก่ การฝากเงิน การถอนเงิน การโอนเงิน ด้วยวิธีการต่าง ๆ³⁷

³⁷ ธนาคารศรีนคร จำกัด (มหาชน). ความรู้เกี่ยวกับกฎหมายว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน. กรุงเทพมหานคร: สำนักกรรมการผู้จัดการใหญ่ ธนาคารศรีนคร จำกัด (มหาชน), หน้า 6-7.

ดังนั้น เมื่อมีการทำธุรกรรมกับสถาบันการเงิน เช่น การโอนเงิน ถอนเงิน ฝากเงิน สถาบันการเงินจะต้องรายงานการทำธุรกรรมต่อสำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน เมื่อธุรกรรมดังกล่าวมีลักษณะตามที่กฎหมายกำหนดไว้ คือ เป็นธุรกรรมที่ใช้เงินสดเกินจำนวนที่กำหนดไว้ในกฎกระทรวง

สถาบันการเงินจึงไม่จำเป็นต้องรายงานการทำธุรกรรมของลูกค้าทุกรายการ หรือทุกคน โดยทำรายงานเฉพาะธุรกรรมที่มีลักษณะตามที่กฎหมายกำหนดไว้ต่อสำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน

ตามกฎกระทรวง ฉบับที่ 2 ออกตามความในพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน พ.ศ. 2542

“อาศัยอำนาจตามความในมาตรา 4 และมาตรา 13 (1) และ (2) แห่งพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน พ.ศ. 2542 อันเป็นพระราชบัญญัติที่มีบทบัญญัติบางประการเกี่ยวกับการจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคล ซึ่งมาตรา 29 ประกอบกับมาตรา 35 มาตรา 37 มาตรา 48 และมาตรา 50 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยบัญญัติให้กระทำได้โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย นายกรัฐมนตรีออกกฎกระทรวงไว้ดังต่อไปนี้

ข้อ 1 ธุรกรรมตามมาตรา 13 (1) มีจำนวนเงินสดตั้งแต่สองล้านบาทขึ้นไป

ข้อ 2 ธุรกรรมตามมาตรา 13 (2) มีมูลค่าทรัพย์สินตั้งแต่ห้าล้านบาทขึ้นไป”

ดังนั้น เมื่อลูกค้ามาทำธุรกรรมเงินสดตั้งแต่สองล้านบาทขึ้นไป สถาบันการเงินมีหน้าที่ต้องรายงานธุรกรรมเงินสดนั้น ซึ่งในพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการฟอกเงินกำหนดธุรกรรมที่ต้องรายงาน คือ ธุรกรรมการใช้เงินสด ถ้ามีการใช้เช็ค ในการฝาก-ถอนเงิน หรือโอนเงิน แม้จะเกินกว่า 2 ล้านบาท ก็ไม่ต้องรายงานเพราะกฎหมายกำหนดเฉพาะธุรกรรมที่ใช้เงินสดเท่านั้น

การรายงานธุรกรรมการใช้เงินสดตามมาตรา 13 (1) มีกฎกระทรวงฉบับที่ 4 กำหนดแบบรายงานทำธุรกรรมไว้คือ

“แบบรายงานตามมาตรา 13 (1) ให้ใช้แบบ ป.ป.ง. 1-01”

เมื่อลูกค้าของสถาบันการเงินมาทำธุรกรรมที่ใช้เงินสดเกินกว่าที่กำหนดไว้ในร่างกฎกระทรวงคือตั้งแต่ 2 ล้านบาทขึ้นไป สถาบันการเงินจะให้ลูกค้าเขียนรายงานการทำธุรกรรมนั้นตามแบบรายงาน ป.ป.ง. 1-01 ซึ่งในแบบรายงานนั้นจะให้ลูกค้าที่ทำธุรกรรมเงินสดระบุที่มาของแหล่งเงินที่ได้มาเพื่อต้องการทราบว่าเงินสดนั้นได้มาอย่างไร เพื่อเป็นแนวทางในการตรวจสอบร่องรอยการฟอกเงินต่อไป

1.2 การรายงานการทำธุรกรรมที่ใช้เงินสดกับสำนักงานที่ดิน

นอกจากสถาบันการเงินแล้ว หน่วยงานที่จะต้องรายงานการทำธุรกรรมด้วย คือสำนักงานที่ดินกรุงเทพมหานคร สำนักงานที่ดินจังหวัด สำนักงานที่ดินสาขาและสำนักงานที่ดินอำเภอ ทั้งนี้เนื่องจากสำนักงานที่ดินต่างๆ ก็ถูกใช้เป็นแหล่งฟอกเงินได้ โดยการนำรายได้ที่ผิดกฎหมายมาเปลี่ยนสภาพเป็นอสังหาริมทรัพย์หรือที่ดิน”

พระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการฟอกเงินกำหนดให้สำนักงานที่ดินต้องรายงานตามมาตรา 15 ดังนี้

“ให้สำนักงานที่ดินกรุงเทพมหานคร สำนักงานที่ดินจังหวัด สำนักงานที่ดินสาขา และสำนักงานที่ดินอำเภอ มีหน้าที่ต้องรายงานต่อสำนักงานเมื่อปรากฏว่ามีการขอจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมเกี่ยวกับอสังหาริมทรัพย์ที่สถาบันการเงินมิได้เป็นคู่กรณี และที่มีลักษณะดังต่อไปนี้

- (1) เมื่อมีการชำระด้วยเงินสดเป็นจำนวนเงินเกินกว่าที่กำหนดในกฎกระทรวง
- (2) เมื่ออสังหาริมทรัพย์มีมูลค่าตามราคาประเมินเพื่อเรียกเก็บค่าธรรมเนียมจดทะเบียนและนิติกรรมเกินกว่าที่กำหนดในกฎกระทรวง เว้นแต่เป็นการโอนในทางมรดกให้แก่ทายาทโดยธรรมหรือ

- (3) เมื่อเป็นธุรกรรมที่มีเหตุอันควรสงสัย”

ดังนั้น จะเห็นได้ว่า ตามมาตรา 15 (1) กำหนดให้สำนักงานที่ดินกรุงเทพมหานคร สำนักงานที่ดินจังหวัด สำนักงานที่ดินสาขา และสำนักงานที่ดินอำเภอ มีหน้าที่ต้องรายงานต่อสำนักงานป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน เมื่อปรากฏว่ามีการขอจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมเกี่ยวกับอสังหาริมทรัพย์ที่สถาบันการเงินมิได้เป็นคู่กรณี ซึ่งมีการชำระด้วยเงินสดเป็นจำนวนเงินกว่าที่กำหนดในกฎกระทรวง

โดยกฎกระทรวง ฉบับที่ 3 ออกตามความในพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน พ.ศ. 2542

“อาศัยอำนาจตามความในมาตรา 4 และมาตรา 15 (1) และ (2) แห่งพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน พ.ศ. 2542 อันเป็นพระราชบัญญัติที่มีบทบัญญัติบางประการเกี่ยวกับการจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคล ซึ่งมาตรา 29 ประกอบกับมาตรา 35 มาตรา 37 มาตรา 48 และมาตรา 50 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย บัญญัติให้กระทำได้โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายนายกรัฐมนตรีออกกฎกระทรวงไว้ดังต่อไปนี้

ข้อ 1 การชำระด้วยเงินสดตามมาตรา 15 (1) เป็นจำนวนตั้งแต่สองล้านบาทขึ้นไป

ข้อ 2 อสังหาริมทรัพย์มีมูลค่าตามมาตรา 15 (2) ตั้งแต่ห้าล้านบาทขึ้นไป...”

ซึ่งถ้ามีการจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมเกี่ยวกับอสังหาริมทรัพย์ที่สถาบันการเงินมิได้เป็นคู่กรณีที่สำนักงานที่ดิน โดยชำระด้วยเงินสดตั้งแต่ 2 ล้านบาทขึ้นไป สำนักงานที่ดินมีหน้าที่ต้องรายงานการจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมนั้นต่อสำนักงานป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน แต่ถ้ามีการชำระด้วยเครื่องมือทางการเงินประเภทอื่นที่มีใช้เงินสด เช่น เช็ค สำนักงานที่ดินฯ ก็มีต้องรายงานธุรกรรมนั้นต่อสำนักงานป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน

2. ธุรกรรมที่ได้รับยกเว้นไม่ต้องรายงาน

ตามพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการฟอกเงินได้บัญญัติให้ธุรกรรมที่ได้รับยกเว้นไม่ต้องรายงานโดยที่มาตรา 18 บัญญัติไว้คือ

“ธุรกรรมใดที่รัฐมนตรีเห็นสมควรให้ได้รับยกเว้นไม่ต้องรายงานตามมาตรา 13 มาตรา 15 และมาตรา 16 ให้เป็นไปตามที่กำหนดในกฎกระทรวง”

โดยปกติธุรกรรมต่าง ๆ เมื่อมีลักษณะตามที่กฎหมายกำหนดไว้ก็จะต้องเข้ากระบวนการตรวจสอบโดยสถาบันการเงิน สำนักงานที่ดิน แล้วแต่กรณี จะต้องรายงานให้สำนักงานป้องกันและปราบปรามการฟอกเงินดำเนินการต่อไป อย่างไรก็ตามอาจมีบางกรณีที่ธุรกรรมนั้นได้รับการพิจารณาลั่นกรอง หรือมีหลักฐานชัดเจนจากหน่วยงาน หรือองค์กรราชการที่เกี่ยวข้องแล้วว่าเป็นธุรกรรมที่บริสุทธิ์ หรืออาจมีเหตุผลประการอื่น ทั้งนี้ ย่อมเป็นไปตามดุลพินิจของรัฐมนตรีตามมาตรา 18

สำหรับวัตถุประสงค์ของมาตรานี้ เพื่อให้มีการยืดหยุ่นได้ในการรายงานธุรกรรม อย่างไรก็ตามการยื่นหยุ่นหรือยกเว้นนี้เฉพาะเพื่อประโยชน์ส่วนรวม หรือประโยชน์ทางราชการเท่านั้น การยกเว้น การรายงานเฉพาะราย เนื่องจากเหตุผลส่วนตัวย่อมไม่อาจกระทำได้ตามมาตรานี้

ซึ่งกฎกระทรวงฉบับที่ 5 ได้กำหนดธุรกรรมที่ได้รับยกเว้นไม่ต้องรายงานไว้ดังนี้คือ

“...ข้อ 1 ธุรกรรมที่ได้รับยกเว้นไม่ต้องรายงานต่อสำนักงานตามมาตรา 13 มาตรา 15 และมาตรา 16 แห่งพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน พ.ศ. 2542 มีดังนี้คือ

- (1) ธุรกรรมที่พระมหากษัตริย์หรือพระบรมวงศานุวงศ์เป็นคู่กรณี
- (2) ธุรกรรมระหว่างสถาบันการเงินด้วยกัน

- (3) ธุรกรรมระหว่างสถาบันการเงินกับนิติบุคคลที่ดำเนินกิจการทางการเงินซึ่งจัดตั้งขึ้นตามกฎหมายเฉพาะ
- (4) ธุรกรรมที่รัฐบาล ราชการส่วนกลาง ราชการส่วนภูมิภาค ราชการส่วนท้องถิ่น รัฐวิสาหกิจ องค์การมหาชน หรือหน่วยงานอื่นของรัฐเป็นคู่กรณี
- (5) ธุรกรรมที่มูลนิธิตั้งต่อไปนี้เป็นคู่กรณี
- (ก) มูลนิธิชัยพัฒนา
 - (ข) มูลนิธิส่งเสริมศิลปาชีพในสมเด็จพระนางเจ้าสิริกิติ์พระบรมราชินีนาถ
 - (ค) มูลนิธิสลายใจไทย
- (6) ธุรกรรมที่เกี่ยวกับทรัพย์สินประเภทสังหาริมทรัพย์ที่ทำกับสถาบันการเงิน เว้นแต่เป็นการขดใช้ค่าสินไหมทดแทนตามสัญญาประกันวินาศภัยที่คาดว่าจะต้องจ่ายตั้งแต่สิบล้านบาทขึ้นไป
- (7) การทำสัญญาประกันวินาศภัย
- (8) การจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมประเภทโอนเป็นที่สาธารณประโยชน์หรือการได้มาโดยการครอบครองหรือโดยอายุความตามมาตรา 1382 หรือมาตรา 1401 แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์.....”
- นอกจากนี้แม้ว่าพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการฟอกเงินจะได้กำหนดให้สถาบันการเงิน หมายความว่า ธนาาคารแห่งประเทศไทยตามกฎหมายว่าด้วยธนาาคารแห่งประเทศไทยด้วย แต่ตามพระราชบัญญัติฯ มาตรา 23 กำหนดห้ามมิให้ใช้บังคับบทบัญญัติในหมวด 2 ว่าด้วยการรายงานและการแสดงตนแก่ธนาาคารแห่งประเทศไทย

3. บทกำหนดโทษ

สาระสำคัญประการหนึ่งของกฎหมายฟอกเงินโดยทั่วไปคือ การกำหนดให้มีการฟอกเงินเป็นความผิดตามกฎหมาย และกำหนดโทษไว้ ซึ่งโทษที่กำหนดนี้อาจแตกต่างกันไปในแต่ละประเทศ สำหรับพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน พ.ศ. 2542 ได้กำหนดโทษสำหรับความผิดฐานฟอกเงินไว้ตั้งแต่หนึ่งปีถึงสิบปีหรือปรับตั้งแต่สองหมื่นบาทถึงสองแสนบาท (มาตรา 60) นอกจากนั้นนิติบุคคลซึ่งกระทำความผิดฐานฟอกเงินหรือสนับสนุนการกระทำความผิดพยายามกระทำความผิด หรือสมคบ ต้องระวางโทษปรับตั้งแต่สองแสนบาทถึงหนึ่งล้านบาท ส่วนกรรมการ ผู้จัดการ หรือบุคคลซึ่งรับผิดชอบในการดำเนินงานของนิติบุคคล ซึ่งกระทำความผิดต้อง

หลักการสำคัญประการหนึ่งของกฎหมายฟอกเงิน คือ การรายงานการทำธุรกรรมที่ใช้เงินสด ซึ่งมีลักษณะตามที่กำหนดไว้ พระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการฟอกเงินได้กำหนดให้ผู้ฝ่าฝืนไม่ปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าว ต้องระวางโทษปรับไม่เกินสามแสนบาท โดยบัญญัติไว้ในมาตรา 62 มีใจความว่า

“ผู้ใดฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามมาตรา 13 มาตรา 14 มาตรา 16 มาตรา 20 มาตรา 21 มาตรา 35 หรือมาตรา 36 ต้องระวางโทษปรับไม่เกินสามแสนบาท”

ส่วนผู้รายงานหรือแจ้งข้อความอันเป็นเท็จหรือปกปิดความจริงซึ่งต้องแจ้งให้พนักงานเจ้าหน้าที่ทราบ ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินสองปี หรือปรับตั้งแต่ห้าหมื่นบาทถึงห้าแสนบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ โดยบัญญัติไว้ในมาตรา 63 มีใจความว่า “ผู้ใดรายงานหรือแจ้งตามมาตรา 13 มาตรา 14 มาตรา 16 หรือมาตรา 21 วรรคสอง โดยแสดงข้อความอันเป็นเท็จ หรือปกปิดความจริงที่ต้องแจ้งให้พนักงานเจ้าหน้าที่ทราบ ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินสองปี หรือปรับตั้งแต่ห้าหมื่นบาทถึงห้าแสนบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ

4. การรายงานการทำธุรกรรมที่ใช้เงินสดกับสถาบันการเงินของต่างประเทศ³⁸

การรายงานการทำธุรกรรมที่ใช้เงินสดเป็นมาตรการติดตามการโยกย้ายเงินผ่านธนาคารหรือสถาบันการเงิน เนื่องจากการดำเนินธุรกิจของสถาบันการเงินมีโอกาสเสี่ยงที่จะตกเป็นการฟอกเงินได้ง่ายกว่าการประกอบธุรกิจประเภทอื่น เงินสดจำนวนมากที่ผ่านเข้า-ออกสถาบันการเงินแต่ละแห่งอาจจะมาจากเจ้าของเงินซึ่งมีที่มาของเงินแตกต่างกัน ทำให้สถาบันการเงินถูกใช้เป็นแหล่งการฟอกเงิน จึงทำให้หลายประเทศกำหนดมาตรการในการรายงานการทำธุรกรรมที่ใช้เงินสดผ่านสถาบันการเงินขึ้น

³⁸ เมธี กุศลสร้าง. “กฎหมายป้องกันและปราบปรามการฟอกเงินกับบทบาทและภาระหน้าที่ของสถาบันการเงิน”. วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารธุรกิจ คณะนิติศาสตร์ บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2539, หน้า 71-76.

4.1 การรายงานการทำธุรกรรมที่ใช้เงินสดกับสถาบันการเงินของประเทศออสเตรเลีย

ประเทศออสเตรเลียได้ออกกฎหมาย The Cash Transaction Report Act 1988 มีผลบังคับใช้เมื่อวันที่ 15 มิถุนายน ค.ศ. 1988 โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อประโยชน์ต่อการสืบสวนเกี่ยวกับการหลีกเลี่ยงกฎหมายภาษีอากรการประกอบอาชญากรรมต่างๆ รวมทั้งความผิดต่อกฎหมายเกี่ยวกับบริษัท ความผิดเกี่ยวกับการฟอกเงินที่ได้มาจากการค้ายาเสพติดและองค์กรอาชญากรรม ต่อมาเมื่อวันที่ 6 ธันวาคม ค.ศ. 1992 ได้มีการเปลี่ยนชื่อกฎหมายจาก The Cash Transaction Report Act 1988 (CTR Act) เป็น The Financial Transaction Report Act 1988 (FTR Act) เนื่องจากมีการแก้ไขเพิ่มเติมบทบัญญัติกฎหมายโดยกำหนดให้ธนาคารหรือสถาบันการเงินมีหน้าที่รายงานคำสั่งการโอนเงินระหว่างประเทศ

โดยกำหนดให้มีการรายงานธุรกรรมเงินสดที่สำคัญ (Significant Cash Transaction Report = SCTRS) ซึ่งกำหนดให้ผู้ประกอบธุรกิจด้านการเงินรายงานธุรกรรมเงินสดทั้งในและนอกสถาบันการเงินที่มีจำนวนตั้งแต่ 10,000 เหรียญขึ้นไป

คำว่า “ผู้ประกอบธุรกิจด้านการเงิน” (Cash Dealers) หมายความว่า (มาตรา 3)

- ธนาคาร สมาคมให้กู้เงินเพื่อสิ่งปลูกสร้าง เครดิตยูเนียน สถาบันการเงินต่าง ๆ และบริษัทการเงินโดยทั่วไป

- ผู้ถือหรือผู้ขนส่งเงิน
- บริษัทประกันภัย และผู้ทำหน้าที่เป็นตัวกลางในการประกันภัยต่าง ๆ
- ผู้จัดการและผู้พิทักษ์ทรัพย์ของทรัสต์ต่าง ๆ
- กิจกรรมที่เกี่ยวข้องกับเช็คเดินทาง ธนาณัติ และอื่น ๆ ทำนองเดียวกัน
- พ่อค้าเงินตรา และทองคำแท่ง
- บ่อนคาสีโนและสถานการพนันต่าง ๆ
- เจ้ามือรับพนันม้า

โดยมีบทกำหนดโทษ คือ

1) กำหนดความผิดอาญาแก่บุคคลที่เปิดบัญชี หรือติดต่อธุรกิจกับผู้ประกอบธุรกิจด้านการเงินโดยใช้ชื่อปลอม (มาตรา 24 (1) (6))

- (1) กรณีที่ผู้กระทำความผิดเป็นบุคคลธรรมดา มีโทษปรับไม่เกิน 5,000 เหรียญ หรือจำคุกไม่เกิน 2 ปี หรือทั้งจำทั้งปรับ
- (2) กรณีที่ผู้กระทำความผิดเป็นนิติบุคคลมีโทษปรับไม่เกิน 25,000 เหรียญ
- 2) กำหนดความผิดอาญาแก่ผู้ประกอบการธุรกิจด้านการเงิน ซึ่งเจตนาแจ้งข้อมูลเท็จ หรือทำให้เข้าใจผิดในสาระสำคัญ (มาตรา 29 (1) (a) (5))
 - (1) กรณีที่ผู้กระทำความผิดเป็นบุคคลธรรมดา มีโทษปรับไม่เกิน 10,000 เหรียญ หรือจำคุกไม่เกิน 5 ปี หรือทั้งจำทั้งปรับ
 - (2) กรณีที่ผู้กระทำความผิดเป็นนิติบุคคล มีโทษปรับไม่เกิน 50,000 เหรียญ

4.2 การรายงานการทำธุรกรรมที่ใช้เงินสดกับสถาบันการเงินของประเทศสหรัฐอเมริกา

ประเทศสหรัฐอเมริกา ได้ออกกฎหมาย Bank Secrecy Act 1970 (BSA) โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อต้องการพิสูจน์ทราบแหล่งที่มาของเงิน ปริมาณเงินและความเคลื่อนไหวของกระแสการเงินที่นำเข้าหรือออกนอกประเทศ หรือที่ฝากไว้ในธนาคาร หรือสถาบันการเงิน เพื่อช่วยให้เจ้าหน้าที่ของรัฐสามารถตรวจสอบและสืบสวนผู้กระทำผิดกฎหมายอาญา กฎหมายภาษีอากร และกฎหมายอื่น ๆ ซึ่งทำให้เจ้าหน้าที่ของรัฐสามารถติดตามร่องรอยทางการเงินของผู้กระทำความผิดได้สะดวกยิ่งขึ้น

กฎหมาย Bank Secrecy Act นี้ ได้กำหนดให้ธนาคารหรือสถาบันการเงิน รวมทั้งบุคคลธรรมดา รายงานข้อมูลทางการเงินประเภทต่าง ๆ ต่อหน่วยงานของรัฐ โดยให้สถาบันการเงินภายในประเทศ รายงานธุรกรรมเกี่ยวข้องกับการจ่ายเงิน การรับเงิน การโอนเงิน หรือตราสารทางการเงินอื่น ๆ ตามที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังกำหนด ซึ่งมีจำนวนตามที่กฎหมายกำหนด คือ เกินกว่า \$ 100 เหรียญสหรัฐขึ้นไป 131 U.S.C. มาตรา 5313 (a)

คำว่า “สถาบันการเงิน” (Financial Institution) ตามกฎหมาย Bank Secrecy Act มีความหมายกว้าง นอกจากธนาคารพาณิชย์ยังหมายถึงความถึงตัวแทนหรือสาขา ธนาคารต่างประเทศในสหรัฐอเมริกา สถาบันออมทรัพย์ ธนาคารเพื่อการลงทุน บริษัทเงินทุน บริษัทประกันภัย นายหน้า หรือผู้ค้าหลักทรัพย์ ผู้ขายหรือผู้ขายฝากเช็คเดินทาง หรือตราสารอื่นที่คล้ายคลึงกัน ผู้รับจำนำ ที่ทำการไปรษณีย์ สถานคาสีโนหรือบ่อนการพนันที่ได้รับอนุญาต ฯลฯ 131 U.S.C. มาตรา 5312 (a) (2) ประกอบ 31 U.F.R. มาตรา 103.33)

ถ้าบุคคลใดฝ่าฝืน มีโทษทั้งทางแพ่งและทางอาญา คือ

โทษทางแพ่ง กรณีสถาบันการเงินภายในประเทศ รวมทั้งหุ้นส่วน ผู้จัดการ พนักงาน หรือลูกจ้าง ของสถาบันการเงินจงใจฝ่าฝืนกฎหมาย หรือระเบียบที่ออกภายใต้กฎหมาย (ยกเว้น กรณีฝ่าฝืน 31 U.S.C. มาตรา 5314 มาตรา 5315) จะถูกปรับมากกว่าจำนวนเงินที่เกี่ยวข้องกับธุรกรรม (ไม่เกิน 100,000 เหรียญสหรัฐ) หรือปรับ 25,000 เหรียญสหรัฐ (3) U.S.C. มาตรา 5312 (a) (1)

โทษทางอาญา ผู้ใดเจตนาฝ่าฝืนกฎหมายหรือระเบียบที่ออกภายใต้กฎหมาย (ยกเว้น กรณี 31 U.S.C. มาตรา 5315) จะถูกปรับไม่เกิน 250,000 เหรียญสหรัฐ หรือจำคุกไม่เกิน 5 ปี หรือทั้งจำทั้งปรับ (31 U.S.C. มาตรา 5322 (a))

ในกรณีที่จำเลยกระทำความผิดตามกฎหมายนี้ (ยกเว้นกรณี 31 U.S.C. มาตรา 5315) พร้อมกับกระทำความผิดกฎหมายอื่น ๆ ของสหรัฐอเมริกาด้วยหรือเป็นประเภทหนึ่งของการกระทำความผิดเกี่ยวกับธุรกรรมที่จำนวนเกินกว่า 100,000 เหรียญสหรัฐ ภายในระยะเวลา 12 เดือน ผู้กระทำความผิดจะถูกปรับไม่เกิน 500,000 เหรียญสหรัฐ หรือจำคุกไม่เกิน 10 ปี หรือทั้งจำทั้งปรับ (3) U.S.C. มาตรา 5322 (b)³⁹

4.3 การรายงานการทำธุรกรรมที่ใช้เงินสดกับสถาบันการเงินของประเทศอังกฤษ

การรายงานธุรกรรมที่ใช้เงินสดกับสถาบันการเงินของประเทศอังกฤษนั้นไม่เหมือนกับประเทศออสเตรเลียและประเทศสหรัฐอเมริกา ตามที่กล่าวมาแล้ว เพราะตามกฎหมาย The Drug Trafficking Offences Act 1986 หรือ DTOA ซึ่งมีวัตถุประสงค์เพื่อดำเนินการริบทรัพย์สินที่ได้มาจากการค้ายาเสพติด และเพื่อใช้ดำเนินการควบคุมยาเสพติด โดยกฎหมาย DTOA กำหนดให้สถาบันการเงินมีหน้าที่รายงานธุรกรรมที่น่าสงสัยว่าจะเกี่ยวข้องกับการค้ายาเสพติดต่อหน่วยงานของรัฐ ซึ่งการรายงานธุรกรรมที่ใช้เงินสดนั้นประเทศอังกฤษไม่มีบทบัญญัติกำหนดให้สถาบันการเงินมีหน้าที่รายงานธุรกรรมที่ใช้เงินเป็นการเฉพาะเจาะจง หรือไม่ได้กำหนดจำนวนเงินที่ต้องรายงานไว้ชัดเจน เพียงแต่กำหนดให้สถาบันการเงินมีหน้าที่รายงานในกรณีที่มีข้อสงสัย ซึ่งอาจจะ

³⁹ วีระพงษ์ บุญญะภาส, “บทบาทและภาระหน้าที่ของสถาบันการเงินกับการฟอกเงิน”. เอกสารประกอบการสัมมนาเรื่อง กฎหมายป้องกันและปราบปรามการฟอกเงินกับการแก้ไขปัญหายาเสพติด. โรงแรมอมารี วอเตอร์เกท กรุงเทพมหานคร, 7-8 กรกฎาคม 2542.

ดังนั้น จากมาตรการการรายงานการทำธุรกรรมที่ใช้เงินสดกับสถาบันการเงินของแต่ละประเทศจะเห็นว่าแตกต่างกันไป เช่น ประเทศออสเตรเลียกำหนดให้พ่อค้าทองคำ ทองคำแท่ง ต้องรายงานธุรกรรมที่ใช้เงินสดด้วย ซึ่งนับว่าเป็นมาตรการที่ดีเพราะทองคำก็เป็นแหล่งที่นิยมนำเงินสดมาฟอกเงินเช่นกัน มิได้กำหนดให้เฉพาะสถาบันการเงินเท่านั้นที่ต้องรายงานธุรกรรมที่ใช้เงินสด หรือประเทศอังกฤษมิได้กำหนดจำนวนเงินที่ต้องรายงานธุรกรรมที่ใช้เงินสดไว้ ซึ่งให้สถาบันการเงินรายงานเฉพาะธุรกรรมที่น่าสงสัยเท่านั้น ซึ่งมาตรการการรายงานการทำธุรกรรมที่ใช้เงินสดกับสถาบันการเงินของประเทศต่าง ๆ ที่กล่าวมานับว่าเป็นมาตรการที่ดีและมีประโยชน์ทั้งนั้น ซึ่งถ้าสามารถนำจุดที่ดีของประเทศนั้น ๆ มาใช้กับประเทศไทยก็คงจะเป็นการดี

มาตรการในการดำเนินการกับเงินสดที่ต้องรายงานนั้นถือว่าเป็นหลักเกณฑ์ที่บัญญัติไว้ในกฎหมายป้องกันและปราบปรามการฟอกเงินของทุกประเทศ ซึ่งมีทั้งผู้เห็นด้วยและคัดค้าน ซึ่งสรุปผลดี ผลเสียได้ คือ

ผลดี

1. สร้างการแข่งขันที่เป็นธรรมในการประกอบธุรกิจ และสร้างภาพลักษณ์ที่ดีให้กับสถาบันการเงิน
2. รัฐบาลหรือผู้ที่เกี่ยวข้องต้องการทราบข้อมูลหรือหาร่องรอยทางการเงิน (Financial Trail) ที่สามารถทราบข้อมูลได้รวดเร็ว
3. สร้างความมั่นใจให้แก่นานาชาติในการทำธุรกิจที่สุจริต เพราะเงินที่ได้มาเป็นเงินที่สะอาดและไม่ใช้ให้ความร่วมมือในการทำผิดกฎหมาย
4. แต่ละประเทศมีนโยบายที่คล้ายคลึงหรือสอดคล้องกันในการกำหนดวิธีปฏิบัติในการรายงานเพื่ออำนวยความสะดวกหรือขอความร่วมมือในการค้นหาข้อมูล
5. ผู้ที่ได้เงินจากการก่อปัญหาอาชญากรรม อาจไม่กล้านำเงินเหล่านั้นมาทำธุรกรรมผ่านสถาบันการเงิน เพราะต้องทำรายงานการทำธุรกรรมในกรณีเกินวงเงินที่กำหนดให้ต้องรายงาน หรืออาจเป็นผู้ถูกสงสัยและถูกโยงไปถึงแหล่งของเงินที่ได้มา
6. รัฐบาลอาจได้ข้อมูลหรือเบาะแสจากผู้ทำธุรกรรมที่ผิดกฎหมายโดยผ่านสถาบันการเงิน ทำให้ทราบถึงแหล่งที่มาของเงินสกปรกเหล่านั้น

7. ข้อมูลต่าง ๆ ที่สถาบันการเงินมีหน้าที่รักษาและจัดเก็บ อาจช่วยให้การค้นหาหรือรายงานให้แก่รัฐบาลได้รวดเร็ว ในกรณีเป็นเรื่องเร่งด่วน

8. พนักงานสถาบันการเงิน ได้เข้าใจถึงเหตุผลในการทำรายงาน (Report) เพื่อให้สอดคล้องกับกฎหมายป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน

ผลเสีย

1. สถาบันการเงินมีค่าใช้จ่ายเพิ่มขึ้น เนื่องจากการจัดทำรายงานธุรกรรมการจัดเก็บข้อมูลของลูกค้าในรูปแบบฟอร์ม การฝึกอบรมบุคลากรต้องใช้เวลาในการปฏิบัติมากขึ้นหรือการจ้างผู้เชี่ยวชาญทางด้านเทคโนโลยีมาจัดเก็บข้อมูลไว้ใน **Soft Files**

2. ขั้นตอนที่เพิ่มขึ้นในการทำธุรกรรม ทำให้ปริมาณการประกอบธุรกรรมอาจลดลง

3. ลูกค้าของสถาบันการเงินอาจแบ่งจำนวนเงินให้น้อยกว่าที่กำหนดต้องทำรายงานเพื่อหลีกเลี่ยงการกรอกข้อมูลในรูปแบบฟอร์ม เนื่องจากมีขั้นตอนการทำธุรกรรมเพิ่มขึ้น

จากการสุ่มตรวจข้อมูลของธนาคารต่างชาติแห่งหนึ่ง พบว่า ณ เดือนเมษายน 2545 มีจำนวนธุรกรรมที่เกี่ยวข้องกับเงินสดผ่านพนักงานธนาคารประเภทฝาก ไม่เกิน 225 รายการต่อวันและประเภทถอน ไม่เกิน 188 รายการต่อวัน หากเป็นธนาคารไทยแห่งหนึ่ง พบว่า ณ เดือนเมษายน 2545 มีจำนวนธุรกรรม 44,070 รายการต่อวัน จากลูกค้ารายใหญ่เพียง 297 รายการต่อวัน และลูกค้ารายย่อยประมาณ 43,773 รายการต่อวัน โดยจะเห็นได้ว่ามีจำนวนลูกค้า รายย่อยสูงกว่า

4. สถาบันการเงินนำระบบเทคโนโลยีมาช่วยเสริมบริการต่าง ๆ ให้แก่ลูกค้ารายย่อย เช่น การฝากเงิน ถอนเงิน โอนเงิน โดยไม่ต้องรอรับบริการจากพนักงาน (**Self-service Corner**) ทำให้การได้ข้อมูลหรือพบพฤติกรรมสงสัยเป็นไปได้ยาก หรือการใช้เครื่องเอทีเอ็มที่สามารถให้บริการกับลูกค้าไม่ว่าจะถือบัตรของธนาคารใด (**ATM Pool**) โดยเฉพาะการบริการโอนเงิน ที่ให้มีการโอนเงินระหว่างบัญชีของลูกค้าเอง หรือการโอนเงินให้กับบัญชีของผู้อื่น แต่ใช้ธนาคารเดียวกันหรือการโอนเงินระหว่างธนาคาร (**Online Retails Fund Transfer: ORFT**) เพื่อชำระค่าสินค้าและบริการหรือชำระค่าเช่าสาธารณูปโภค

5. พนักงานของสถาบันการเงินต้องระวังในเรื่องข้อมูลที่ลูกค้าจัดทำขึ้นให้ครบถ้วนถูกต้องตรงกับความเป็นจริง หากกระทำผิดพลาด อาจถูกกล่าวหาว่าให้ความร่วมมือกับผู้กระทำความผิดและมีความเสี่ยงที่จะได้รับโทษทั้งทางแพ่งและทางอาญา

ผลต่อลูกค้า

1. กระทบต่อสิทธิเสรีภาพขั้นพื้นฐานของประชาชน ทำให้ประชาชนผู้บริโภค อาจไม่ได้รับความเป็นธรรมจากกระบวนการตรวจสอบทรัพย์สินเท่าที่ควร เนื่องจากกฎหมายฉบับนี้หลักการพิสูจน์ไปยังผู้ต้องหาหรือจำเลยหรือบุคคลที่เกี่ยวข้อง
2. ลูกค้าเกิดความรู้สึกที่ไม่ดีต่อสถาบันการเงิน เนื่องจากตนเองเป็นลูกค้าเก่าแก่แต่ทำรายงานธุรกรรม อาจเข้าใจผิดว่าไม่ให้เกียรติลูกค้า
3. ลูกค้าอาจไม่ต้องการเปิดเผยข้อมูลของตนเองให้ทราบหรือแหล่งที่มาของเงิน แม้เป็นเงินสดที่ได้มาอย่างถูกต้อง
4. ลูกค้าหันไปนิยมใช้เครื่อง ATM Pool หรือเทคโนโลยีต่าง ๆ หรือหลีกเลี่ยงโดยการใช้เช็คในการเบิก - ถอน หรือใช้เช็คในการชำระค่าสินค้า หากเช็คไม่มีเงินจะเกิดการฟ้องร้องทำให้เกิดคดีเพิ่มขึ้นในศาล
5. มาตรการทางธนาคารพาณิชย์ในการควบคุมเงินสดด้วยการใช้เช็คของต่างประเทศ

มาตรการควบคุมการใช้เช็คให้มีความน่าเชื่อถือและมีประสิทธิภาพ และเป็นที่ยอมรับของผู้ใช้เช็คนั้น นอกจากจะต้องมีมาตรการทางกฎหมายในการควบคุมการใช้เช็คที่ดีแล้ว มาตรการทางธนาคารพาณิชย์ในการควบคุมการใช้เช็คก็เป็นสิ่งสำคัญไม่น้อยไปกว่ามาตรการทางกฎหมาย ซึ่งในบางประเทศนั้นให้ความสำคัญมากกว่ามาตรการทางกฎหมายในการควบคุมการใช้เช็คอีก ในต่างประเทศโดยเฉพาะประเทศที่พัฒนาแล้วจะให้ความเชื่อถือในระบบเช็คมาก ถ้าบุคคลใดสั่งจ่ายเช็คโดยไม่มีเงินแล้วนั้นสังคมจะไม่เชื่อถือ แล้วถึงขนาดที่บุคคลนั้นจะต้องถูกตัดออกจากสังคม ซึ่งวิธีนี้อาจจะทำให้บุคคลเกรงกลัวมากกว่ามาตรการทางกฎหมายได้ ซึ่งในปัจจุบันระบบการใช้เช็คของต่างประเทศนั้นมีผู้นิยมใช้เช็คมากกว่าใช้เงินสดอีกด้วยซึ่งทำให้ปริมาณการใช้เงินสดลดลง

5.1 ระบบควบคุมเงินสดด้วยการใช้เช็คของต่างประเทศ

ประเทศต่าง ๆ ในขณะนี้มีความนิยมใช้เงินสดน้อยลง โดยเฉพาะประเทศที่พัฒนาแล้ว ซึ่งถ้ามีบุคคลใดนำเงินสดจำนวนมากไปชำระจะถูกเพ่งเล็งมากกว่าเงินนั้นได้มาจากการกระทำผิดกฎหมายหรือไม่ โดยบางแห่งจะไม่รับชำระด้วยเงินสดจำนวนมากนั้นเลย และยิ่งไปกว่านั้นบางที่อาจมีการแจ้งไปที่ตำรวจอีกด้วยและนอกจากนี้ธนาคารพาณิชย์ของบางประเทศจะไม่รับฝากเงินสดจำนวนมากนั้นด้วย จากการไม่นิยมใช้เงินสดของประเทศต่าง ๆ นั้นจึงนำเครื่องมือทางการเงินอื่น ๆ ที่ใช้แทนเงินสด เช่น เช็ค บัตรเครดิต นำมาใช้แทนเงินสด เนื่องจากเล็งเห็นประโยชน์ในการใช้เครื่องมือทางการเงิน เครื่องมือทางการเงินเหล่านี้ โดยเฉพาะเช็ค ซึ่งมีความนิยมใช้กันมากในต่างประเทศ เช่น ประเทศสหรัฐอเมริกา ประเทศแคนาดา ประเทศฝรั่งเศส ประเทศญี่ปุ่น อีกทั้งยังให้ความเชื่อถือในระบบเช็คอีกด้วย ซึ่งถ้าบุคคลใดสั่งจ่ายเช็คโดยไม่มีเงินแล้วนั้นสังคมจะไม่เชื่อถือ แล้วถึงขนาดที่บุคคลนั้นจะต้องถูกตัดออกจากสังคม อีกทั้งยังมีมาตรการการควบคุมการใช้เช็คที่เข้มงวด คือ ถ้าสั่งจ่ายเช็คโดยไม่มีเงินในธนาคารจะถูกนำชื่อไปใส่ไว้ในบัญชีดำ บัญชีแดง แล้วออกเซอร์ดูลาร์หมุนเวียนไปหมดทุกธนาคารว่าบุคคลนั้นได้สั่งจ่ายเช็คโดยไม่มีเงินในธนาคาร⁴⁰ ซึ่งในต่างประเทศนั้นเชื่อถือในเรื่องเช็คมาก

โดยประเทศต่าง ๆ ในแถบยุโรป นั้นมีความนิยมใช้เช็คกันอย่างกว้างขวาง การใช้เงินสดนั้นไม่ค่อยเป็นที่นิยม ดังจะเห็นได้ดังนี้ อาทิเช่น ประเทศเยอรมันเป็นประเทศที่นิยมใช้เช็คประเภทยูโรเช็คมาก ซึ่งประชากรในวัยทำงานกว่าร้อยละ 90 จะมีบัญชีเงินฝากกระแสรายวันเพื่อใช้ยูโรเช็ค โดยการใช้ยูโรเช็คเริ่มมีมาตั้งแต่ปี 1968 หรือในประเทศฝรั่งเศสนั้นการใช้เช็คเป็นเครื่องมือที่ใช้ชำระหนี้เป็นที่นิยมทั้งของภาคธุรกิจและส่วนบุคคล และมีปริมาณการใช้เช็คธนาคารและเช็คของไปรษณีย์ (postal cheque) เป็นที่นิยมใช้กันมาก ทางด้านอุตสาหกรรมและด้านธุรกิจการค้านั้นจะไม่ชำระค่าสิ่งของเป็นเงินสดเลย ซึ่งในระยะหลัง ๆ สัดส่วนการชำระด้วยเงินสดของประเทศฝรั่งเศสลดลงมาก หรือในประเทศสวีเดนวงการธุรกิจการค้า อุตสาหกรรม และองค์กรรัฐบาล ยกเลิกการจ่ายเงินเดือนและค่าจ้างด้วยเงินสดและให้เช็คเป็นบทบาทที่สำคัญต่อการชำระเงินของ

⁴⁰ ถาวร เกียรติพิภพ **เช็คการแสวงหามาตรการควบคุมการใช้เช็ค ศึกษาเฉพาะกรณีเมือง "สงขลา-หาดใหญ่"**, สำนักงานคณะกรรมการวิจัยแห่งชาติ, สงขลา: มหาวิทยาลัยสงขลานครินทร์ วิทยาเขตหาดใหญ่, 2531, หน้า 4.

ประเทศสหรัฐอเมริกา เงินสดเป็นเครื่องมือการชำระเงินที่มีความสำคัญน้อยที่สุด เนื่องจากเครื่องมือการชำระเงินในสหรัฐอเมริกามีอยู่มากมายหลายประเภท เช่น เช็คธนาคาร เช็คเดินทาง ธนาณัติ บัตรเครดิต เช็คเป็นเครื่องมือเครดิตที่นิยมใช้กันอย่างกว้างขวางในวงการธุรกิจ โดยเฉพาะสังคมเงินทุนอย่างประเทศสหรัฐอเมริกา นิยมใช้กันถึง 80-90%⁴¹ แม้ว่าจะใช้เงินในวงเงินเล็กน้อยก็ยังนิยมใช้เช็คแทนเงินสด⁴² ซึ่งเช็คส่วนบุคคลเป็นที่นิยมใช้มากที่สุด แต่เป็นการใช้เฉพาะพื้นที่ เช่น ภายในเมืองหรือภายในรัฐ เช็คธนาคารและเช็คเดินทางสามารถใช้ได้ทั่วประเทศ เช็คธนาคารนิยมใช้สำหรับการชำระเงินหรือโอนเงินที่มีมูลค่าสูง ส่วนเช็คเดินทางนั้นมีหลายราคาจึงสามารถใช้ได้คล่องตัวมากกว่า⁴³

อีกทั้งในประเทศสหรัฐอเมริกามีระบบ Social Punishment เป็นระบบที่สังคมจะลงโทษ โดยคือบุคคลนั้นถ้าส่งจ่ายเช็คโดยไม่มีเงินจะถูกรังเกียจ ไม่อยากคบหาหรือค้าขายด้วย อีกทั้งไม่ได้รับความเชื่อถือในสังคม⁴⁴

ส่วนการเปิดบัญชีกระแสรายวัน ธนาคารอเมริกันโดยทั่วไปตั้งเงื่อนไขให้ผู้เปิดบัญชีต้องมีเงินฝากขั้นต่ำไว้ในบัญชี หากไม่มีจะถูกปรับหรือปิดบัญชีเงินฝากโดยเงินฝากขั้นต่ำในบัญชีกระแสรายวันนี้ธนาคารไม่ให้ออกเบี้ย เพราะธนาคารถือว่าผู้เปิดบัญชีได้ประโยชน์จากการบริการโอนเงินเข้าออกบัญชีอยู่แล้ว ธนาคารในสหรัฐอเมริกาบางแห่งถึงขนาดกำหนดจำนวนเช็คที่เจ้าของบัญชีจะเขียนส่งจ่ายได้ไม่เกินจำนวนที่กำหนดไว้ ถ้าเกินธนาคารจะคิดค่าธรรมเนียมเป็นรายฉบับ⁴⁵

⁴¹ กันยา หลิมประเสริฐ. “เช็ค” วารสารสุทธิพิศน์ 5, 14 ตุลาคม – มกราคม 2534, หน้า 74.

⁴² “เผยแพร่ปริมาณใช้เช็คปี 37 ทะลุ 60 ล้านใบ,” คู่แข่ง. 31 ธันวาคม 2537, หน้า 7.

⁴³ ธนาคารแห่งประเทศไทย. ระบบการชำระเงินทางอิเล็กทรอนิกส์. กรุงเทพมหานคร : ส่วนงานพิเศษ ฝ่ายกำกับและตรวจสอบธนาคารพาณิชย์ ธนาคารแห่งประเทศไทย, 2529, หน้า 132-154.

⁴⁴ เพ็ญวรรณ ทองดีแท้. กรรมการธนาคารเอเชีย จำกัด มหาชน, 8 พฤศจิกายน 2542.

⁴⁵ สุขุม สุวรรณ. “ธนาคารในอเมริกา” ธนาคาร มิถุนายน 2528, หน้า 56.

ซึ่งในประเทศสหรัฐอเมริกาถ้าบุคคลใดสั่งจ่ายเช็คโดยไม่มีเงินจะไม่สามารถออกเช็คสั่งจ่ายได้อีก โดยบุคคลนั้นจะถูกลงโทษโดยมาตรการทางธนาคารพาณิชย์คือมาตรการแบล็คลิสต์ อีกทั้งประวัติการสั่งจ่ายเช็คโดยไม่มีเงินของบุคคลนั้นจะอยู่ในศูนย์ข้อมูลเครดิตบูโร (Credit Bureau) ซึ่งทำให้ประวัติของบุคคลดังกล่าวจะถูกเพ่งเล็ง ถ้าไปขอสินเชื่อที่สถาบันการเงินจะมีผลทำให้ไม่ได้รับความไว้วางใจในการปล่อยสินเชื่อ เพราะประวัติทางการเงินของบุคคลดังกล่าวไม่ดี⁴⁶ อีกทั้งการลงโทษผู้สั่งจ่ายเช็คโดยไม่มีเงินมีการกำหนดโทษที่รุนแรงมาก และต้องเสียเครดิตทางสังคม

ประเทศญี่ปุ่น มีการใช้เครื่องมือในการชำระเงินหลายรูปแบบ ภาครัฐบาลและธุรกิจจะให้การชำระเงินสดที่ไม่เป็นเงินสด (cashless payments) เป็นส่วนใหญ่ และได้มีการเริ่มใช้เช็ค ตั้งแต่ปี 1873 เป็นต้นมา ซึ่งเครื่องมือในการชำระเงินที่ใช้แทนเงินสดที่นิยมใช้ ได้แก่ เช็ค, Bills

ส่วนมาตรการทางธนาคารพาณิชย์ที่ใช้ลงโทษบุคคลที่สั่งจ่ายเช็คโดยไม่มีเงินของประเทศญี่ปุ่นนั้น ประเทศญี่ปุ่นให้เหตุผลคือเพื่อรักษาความเชื่อถือและความมั่นคงของระบบเครดิต สำนักหักบัญชีของประเทศญี่ปุ่นจึงใช้วิธีลงโทษบุคคลที่สั่งจ่ายเช็คโดยไม่มีเงิน คือจะถูกลงโทษห้ามไม่ให้กู้ยืมเงินจากธนาคารพาณิชย์หรือสถาบันการเงิน และไม่รับฝากเงินเป็นเวลา 2-3 ปี⁴⁷ และห้ามมิให้ใช้บัญชีกับธนาคารใด ๆ เป็นเวลา 2 ปี โดยมีหลักเกณฑ์ว่าหากบุคคลใดมีเช็คคืนถึง 2 ครั้งในระยะเวลา 6 เดือน ห้ามมิให้ธนาคารสมาชิกเปิดบัญชีกระแสรายวัน หรือให้เครดิตแก่บุคคลนั้นเป็นเวลา 2 ปี วิธีการลงโทษเช่นนี้ได้ยึดปฏิบัติเช่นเดียวกันโดยสำนักหักบัญชีอื่น ๆ ในประเทศญี่ปุ่น

ทางด้านวิธีปฏิบัตินั้น เมื่อเช็คของบุคคลใดถูกคืนมาซึ่งจะต้องผ่านสำนักหักบัญชี สำนักหักบัญชีก็จะจัดทำรายงานแสดงชื่อ ที่อยู่ และข้อมูลอื่นที่จำเป็นของบุคคลผู้นั้นแจ้งให้ธนาคารทุกธนาคารรวมสาขาทราบ และเมื่อบุคคลผู้นั้นมีเช็คคืนเป็นครั้งที่ 2 ในรอบระยะเวลา 6 เดือน หลังจากครั้งแรก สำนักหักบัญชีก็จะจัดทำรายงานเกี่ยวกับบุคคลผู้นั้นอีกครั้งหนึ่ง แจ้งให้ธนาคารรวมทั้งสาขาทราบเพื่อห้ามมิให้บุคคลผู้นั้นใช้เช็คของธนาคารใดเป็นเวลา 2 ปี

⁴⁶ เพ็ญวรรณ ทองดีแท้. อ้างแล้ว.

⁴⁷ "แบบจำลองการให้ตราสารแทนเงินสด เช็คแจ้งลงโทษอาญาเดียวไม่รู้จัก," 18 พฤศจิกายน 2533, หน้า 13.

กรณีที่เป็นเช็คคืนด้วยเหตุผลอื่นนอกจากเงินในบัญชีไม่พอจ่าย เช่น ความไม่สมบูรณ์ของเช็ค หรือการตกลงกับธนาคารยังไม่เรียบร้อย ผู้ใช้เช็คอาจได้รับการผ่อนผันไม่ต้องจดแจ้งชื่อในรายงานของสำนักหักบัญชี แต่ทั้งนี้ธนาคารผู้จ่ายเงินตามเช็คจะต้องนำเงินจำนวนเท่ากับจำนวนเงินในเช็คมาฝากไว้กับสำนักหักบัญชี วิธีการเช่นนี้เรียกว่าการขอผ่อนผันอย่างเป็นทางการ (formal objection)

ในกรณีของเช็คปลอม หรือเช็คที่ถูกแก้ไขปลอมแปลง ผู้สั่งจ่ายเช็คอาจผ่อนผันไม่ต้องนำเงินไปฝากไว้กับสำนักหักบัญชีก็ได้

ธนาคารที่จะเปิดบัญชีให้กับลูกค้ารายใหม่จะต้องตรวจสอบรายชื่อคู่กับรายงานของสำนักหักบัญชี และสอบถามข้อมูลกับศูนย์ข้อมูลเครดิต (Credit Information Center) ของสำนักหักบัญชีด้วย⁴⁸ ซึ่งถือว่าเป็นมาตรการควบคุมการใช้ที่เข้มงวดมาก ซึ่งส่งผลทำให้ปริมาณสั่งจ่ายเช็คโดยไม่มีเงินมีจำนวนน้อย

5.2 ระบบเครดิตบูโร เพื่อเพิ่มประสิทธิภาพในการใช้เช็คแทนการใช้เงินสด

เครดิตบูโร (Credit Bureau) เรียกอีกอย่างหนึ่งว่า ศูนย์ข้อมูลเครดิต

เครดิตบูโร (Credit Bureau) คือองค์กรที่รวบรวมรายละเอียดข้อมูลด้านสินเชื่อและเครดิตของบุคคลและนิติบุคคล หรือให้ข้อมูลเพื่อการเครดิตเกี่ยวกับบุคคลเพื่อป้องกันความเสี่ยงแก่ผู้ให้สินเชื่อ หรือให้บริการเครดิตในรูปแบบต่าง ๆ อาทิ ประวัติทางการเงินของลูกค้า ปริมาณสินเชื่อที่ได้รับจากสถาบันการเงินต่าง ๆ ประวัติการชำระหนี้คืน ฯลฯ เพื่อใช้ประกอบการพิจารณาอนุมัติ สินเชื่อเมื่อลูกค้าขอสินเชื่อจากสถาบันการเงิน

ศูนย์ข้อมูลเครดิตไม่มีหน้าที่ในการจัดชั้นหนี้ลูกค้า (Credit Rating) ทำให้แตกต่างไปจากสถาบันจัดอันดับตราสารหนี้ และจัดอันดับองค์กรขนาดใหญ่เช่น Stand & Poor's, Moody's Investors Service หรือ Thai Rating and

⁴⁸ เมธา สุวรรณสาร. รายงานการฝึกอบรมและดูงานในประเทศสหรัฐอเมริกาและการดูงานในประเทศญี่ปุ่นเกี่ยวกับการตรวจสอบธนาคารพาณิชย์ด้านคอมพิวเตอร์. กรุงเทพฯ : ส่วนตรวจสอบธนาคารพาณิชย์ 2 ฝ่ายกำกับและตรวจสอบสถาบันการเงิน ธนาคารแห่งประเทศไทย, 2522, หน้า 43-44.

หน้าที่ของศูนย์ข้อมูลเครดิต มีด้วยกัน 5 ประการคือ

1. **Data Gathering** คือการเก็บรวบรวมข้อมูลเบื้องต้นเกี่ยวกับผู้บริโภค เช่น ชื่อ และนามสกุล เลขหมายประจำตัว วัน เดือน ปีเกิด ที่อยู่ เพศ อายุ สถานะการสมรส และข้อมูลในอดีตเกี่ยวกับการเครดิตของผู้บริโภค

2. **Transmotion Processings** คือ การส่งถ่ายข้อมูลเมื่อมีธุรกรรมเกี่ยวกับการเครดิตของผู้บริโภค เช่น การยื่นขอเครดิต การได้รับเครดิต การถูกปฏิเสธเครดิต การชำระหนี้ตรงหรือก่อนกำหนดเวลา การปิดพลั๊กหนี้

3. **Database Products** คือ การนำข้อมูลที่ได้รวบรวมและส่งถ่ายมาจัดเก็บเป็นแฟ้มข้อมูลตามลักษณะประเภทผลิตภัณฑ์ข้อมูล เพื่อจำหน่ายแก่สถาบันผู้ให้เครดิตที่อาจมีความต้องการแตกต่างกัน

4. **Decision Support** คือการใช้ข้อมูลที่ได้มาข้างต้นเป็นเครื่องมือในการสนับสนุนและช่วยการตัดสินใจให้หรือไม่ให้เครดิต หรือการตัดสินใจอื่นใดที่เกี่ยวข้องกับการใช้ข้อมูลเพื่อการเครดิตนั้น ๆ

5. **Decision Guarantee** คือ การรับประกันความถูกต้องในการตัดสินใจจากการใช้ข้อมูลที่รวบรวมได้เป็นเครื่องมือช่วยการตัดสินใจ

กิจกรรมหลักทั้ง 5 ขั้นตอนดังกล่าวแต่ละขั้นตอนเป็นการสร้างมูลค่าเพิ่มให้ตัวผลิตภัณฑ์ ศูนย์ข้อมูลเครดิตที่จะจัดตั้งอาจเสนอผลิตภัณฑ์หรือบริการในขั้นตอนต้นๆ ก่อน เมื่อมีความพร้อมสมบูรณ์จึงเสนอผลิตภัณฑ์หรือบริการในขั้นตอนท้ายด้วยหัวใจสำคัญของแฟ้มข้อมูลเพื่อ

- ความถูกต้องแม่นยำ (accurate)
- ความทันเหตุการณ์ต่อข้อมูลที่เปลี่ยนแปลง (up to date)
- ความง่ายในการเข้าใจเนื้อหาของแฟ้มข้อมูล ไม่มีสัญลักษณ์ที่ยากแก่การเข้าใจ

มากมายเกินความจำเป็น (easy to understand)

- ความง่ายในการเข้าถึงแฟ้มข้อมูล (accessible)
- ความเชื่อถือได้ (reliable)

ดังนั้นกระบวนการในส่วนของการรวบรวมข้อมูลเบื้องต้นและการส่งถ่ายข้อมูลเมื่อเกิดธุรกรรม จึงเป็นส่วนที่ต้องใช้เวลาและกำหนดขั้นตอนวิธีการเก็บรวบรวมและส่งถ่ายข้อมูลให้มีประสิทธิภาพสูงสุด

ลักษณะของข้อมูลเครดิต (Types of Credit Information)

ข้อมูลเครดิตอาจแยกลักษณะได้ดังนี้ คือ

1) ข้อมูลเชิงลบ (Negative Information) อย่างเดียว เช่น การขาดชำระหนี้เป็นเวลานาน หรือเป็นหนี้เสีย เคยสั่งจ่ายเช็คโดยธนาคารปฏิเสธการจ่ายเงินหรือการต้องคำสั่งศาลให้เป็นบุคคลล้มละลาย เป็นต้น

2) ข้อมูลเชิงบวก (Positive Information) ได้แก่ การได้ชำระคืนเงินต้นและดอกเบี้ยครบถ้วนตามสัญญาการกู้เรียบร้อยแล้ว รวมถึงประวัติเครดิตและการก่อหนี้ทั้งหมดที่ยังไม่เป็นลบในบางกรณีอาจมีการแยกเป็นประเภทข้อมูลที่ไม่ถือเป็นบวกหรือลบแต่มีธุรกรรมเกิดขึ้นแล้ว

49

ประเภทของธุรกิจที่ศูนย์ข้อมูลเครดิตสามารถให้บริการ

⁴⁹ สัมมนา คีตสิน. "ทิศทางการจัดตั้งศูนย์ข้อมูลเครดิตในประเทศไทย" ไทยไฟแนนเชียล. 20 มกราคม 2534, หน้า 15

Credit Reporting Services บริการเพิ่มข้อมูลรายงานด้านลบ (negative files) หรือรายงานด้านบวก (positive files) หรือทั้งสองด้านเกี่ยวกับเครดิตของผู้บริโภคให้แก่สถาบันผู้ให้เครดิต

อย่างไรก็ดี มีบริการหลายประเภทที่ศูนย์ข้อมูลเครดิตสามารถให้บริการได้นอกเหนือไปจากรายงานข้อมูลการเครดิตปกติ เช่น

- **Fraud Detection & Prevention** รายงานด่วนเมื่อมีกิจกรรมที่ผิดปกติไปจากพฤติกรรมปกติของผู้บริโภค เช่น เมื่อมีกิจกรรมที่เกี่ยวข้องกับวงเงินสูงผิดปกติของผู้ถือบัตรเครดิต อันเนื่องมาจากมีผู้อื่นนำบัตรไปใช้

- **Credit Card Processing Services** ตรวจสอบเครดิตผู้ขอบัตรและกระบวนการอันนำไปสู่การออกบัตรให้ลูกค้า

- **On-line Check Authorization** อนุมัติการจ่ายและรับเช็ค ณ จุดขาย โดยการตรวจสอบจากพฤติกรรมและวงเงินการจ่ายเช็คในอดีตของผู้บริโภค

- **Claims Database Information & Analysis** ตรวจสอบพฤติกรรมเรียกร้องสินไหมในอดีตของผู้บริโภค

- และบริการเสริมอื่นๆ ที่สามารถประยุกต์ใช้ได้ แต่ต้องดูความเหมาะสมของสภาพตลาด⁵⁰

ผู้สามารถใช้ประโยชน์จากบริการของศูนย์ข้อมูลเครดิต

สถาบันผู้ให้เครดิต ได้แก่

- ธนาคารพาณิชย์ บริษัทเงินทุน บริษัทเครดิตฟองซิเอร์ และสถาบันการเงินใด ๆ ทั้งภาครัฐและภาคเอกชนผู้ให้สินเชื่อในรูปแบบต่าง ๆ
- บริษัทหลักทรัพย์ ผู้ให้สินเชื่อวงเงินซื้อขายหลักทรัพย์
- บริษัทประกันชีวิต ประกันภัย ประกันวินาศภัย ประกันอุบัติเหตุ สามารถเรียกดูประวัติการทำประกันและการเรียกสินไหมทดแทนของผู้เอาประกัน

⁵⁰ สัมมนา คีตสิน. "ศูนย์เครดิตไทย: มีแต่ได้ไม่มีเสีย." การเงินธนาคาร. 14, 156 เมษายน 2538, หน้า 203-206.

- สถาบันการเงินผู้ออกบัตรเครดิตคาร์ดิฟาร์ตเมนต์สโตร์ หรือร้านค้าผู้ออกบัตรเครดิต
คาร์ด ดูความสามารถและพฤติกรรมการชำระหนี้ในอดีต
- บริษัทจำหน่ายรถยนต์และสินค้าราคาสูงที่ประสงค์จะให้เครดิตแก่ลูกค้า
- ผู้ประกอบการอิสระ เช่น ผู้สอบบัญชี ทนายความ แพทย์ ที่ประสงค์จะให้วงเงิน
เครดิตแก่ลูกค้าที่มาใช้บริการ
- ผู้ให้เช่าอสังหาริมทรัพย์หรือที่พักอาศัยระยะยาว
- ผู้ให้บริการสาธารณูปโภค เช่น น้ำประปา ไฟฟ้า โทรศัพท์ และอื่น ๆ

ประโยชน์ของการมีศูนย์ข้อมูลเครดิต

ศูนย์ข้อมูลเครดิตที่มีประสิทธิภาพจะเอื้อประโยชน์มหาศาลต่อระบบการเงินและเศรษฐกิจของประเทศได้โดย

1) ลดความสูญเสียจากภาระหนี้เสียและการล้มละลาย (Decrease loan Personal Bankruptcy) คือหากปราศจากข้อมูลเกี่ยวกับการเครดิตของผู้บริโภค สถาบันการเงินที่ให้เครดิตจะไม่อาจทราบถึงสถานการณ์การเงินของผู้ขอเครดิต ผู้บริโภคอาจถือโอกาสขอกู้จากสถาบันการเงินหลายๆ แห่งพร้อมกัน โดยที่ผู้ให้กู้แต่ละรายไม่อาจทราบได้ ผลที่ตามมาคือ ผู้บริโภคที่กู้จากหลายๆ แห่งพร้อมกันไม่มีความสามารถที่จะชำระหนี้ได้หมดทุกราย แต่หากมีข้อมูลเพื่อการเครดิตจากศูนย์ข้อมูลเครดิตแล้ว สถาบันผู้ให้เครดิตจะสามารถเห็นภาพการกู้ยืมของผู้ขอเครดิตได้ทั้งหมด และสามารถประเมินความเสี่ยงของผู้ขอเครดิตแต่ละรายได้ อีกทั้งการมีศูนย์ข้อมูลเครดิตยังช่วยลดปัญหาหรือแก้ไขปัญหการส่งจ่ายเช็คโดยไม่มีเงินได้เพราะเนื่องจากข้อมูลประวัติของบุคคลที่ส่งจ่ายเช็คโดยไม่มีเงินจะอยู่ในศูนย์ข้อมูลเครดิต ซึ่งจะส่งผลกระทบต่อความเชื่อถือทางด้านการเงินของบุคคล ดังกล่าว ทำให้สถาบันการเงินต่างๆ ไม่อนุมัติการให้ใช้เช็ค หรือส่งผลกระทบต่อการใช้เงินของบุคคลนั้นๆ ซึ่งทำให้บุคคลต่างๆ ส่งจ่ายเช็คโดยระมัดระวัง และรับผิดชอบมากขึ้น

2) ลดค่าใช้จ่ายในการประเมินความเสี่ยง (Reduced risk assessment costs) โดยปกติสถาบันผู้ให้เครดิตพยายามแก้ปัญหาจากการที่ผู้ขอเครดิตใช้แหล่งเงินกู้หรือแหล่งเครดิตพร้อมๆ กันหลายแหล่ง โดยการโทรศัพท์ติดต่อสอบถามกับสถาบันผู้ให้เครดิตแหล่งอื่นๆ อีกหลายๆ แห่ง เพื่อสอบถามข้อมูลเกี่ยวกับผู้ขอเครดิต กระบวนการดังกล่าวนี้จะล่าช้าและสิ้นเปลือง อย่างยิ่ง ทั้งเป็นการสูญเสียกำลังคนโดยไร้ประสิทธิภาพและไร้ระบบ วิธีที่มี

3) **เพิ่มขีดขึ้นการปกป้องข้อมูลส่วนบุคคล (Increase Privacy Protection)** แม้บางครั้งศูนย์ข้อมูลเครดิตจะถูกมองว่าเป็นผู้ก้ำก่ายข้อมูลส่วนบุคคล แต่ในความเป็นจริงแล้วศูนย์ข้อมูลเครดิตที่มีประสิทธิภาพกลับจะเป็นการเพิ่มความสามารถในการปกป้องข้อมูลส่วนบุคคล เพราะหากไม่มีศูนย์ข้อมูลเครดิตแล้วสถาบันผู้ให้เครดิตมักจะขอให้ผู้ขอเครดิตแต่ละรายกรอกข้อมูลรายละเอียดส่วนตัวมาก เช่น เรื่องการเสียภาษี และประวัติการทำงาน ปลีกย่อย แต่ศูนย์ข้อมูลเครดิตที่มีประสิทธิภาพจะสามารถให้ข้อมูลที่เป็นระบบกว่าโดยที่สถาบันผู้ให้เครดิตไม่จำเป็นต้องหาข้อมูลเสริมมากมายเกินความจำเป็น

4) **ลดการฉ้อโกง (Reduce Fraud)** นอกเหนือไปจากข้อมูลที่สมาชิกของศูนย์ข้อมูลเครดิตถ่ายทอดให้แล้ว ศูนย์ข้อมูลเครดิตสามารถเพิ่มเติมสำคัญใส่ลงในแฟ้มเครดิตเพื่อให้สถาบัน ผู้ให้เครดิตสามารถชี้ชัดถึงการฉ้อโกงได้ เช่น ศูนย์ข้อมูลเครดิตอาจชี้ข้อมูลเกี่ยวกับที่อยู่ปลอมที่ ไม่มีอยู่ในระบบข้อมูล หมายเลขประจำตัวปลอม ข้อมูลคำฟ้องหรือคำพิพากษาเกี่ยวกับการฉ้อโกง ข้อมูลเกี่ยวกับบุคคลที่เสียชีวิตแล้วเพื่อป้องกันมิให้ถูกนำไปใช้ เป็นต้น การตรวจสอบข้อมูลเหล่านี้เป็นการป้องกันไว้ชั้นหนึ่งก่อนล่วงหน้า เพื่อไม่ให้มีใบสมัครขอเครดิตที่ฉ้อฉล

ประโยชน์ทั้งหลายเหล่านี้รวมกันเป็นผลประโยชน์ของเศรษฐกิจทั้งระบบด้วย เพราะเท่ากับเป็นการป้องกันไม่ให้เกิดคดีล้มละลายและส่งเสริมให้เศรษฐกิจเจริญเติบโตจากการใช้จ่ายของประชาชนผู้ขอสินเชื่อที่มีความรับผิดชอบและการส่งจ่ายเช็คมีความรับผิดชอบมากขึ้น อีกทั้งยังช่วยลดความเสี่ยงในระบบสถาบันการเงินได้มากขึ้น และทำให้สถาบันการเงินมีความโปร่งใส และหนี้ที่กำลังจะเสียลดลงเพราะไม่มีการหลอกลวงกันอีกต่อไป และในระยะยาวจะเป็นการสร้างวัฒนธรรมให้ลูกหนี้ชำระหนี้ตรงตามเวลา เพราะถ้าเครดิตเสียเพียงครั้งเดียวก็ไม่สามารถขอกู้ที่อื่นได้อีกเลย ขณะที่ลูกหนี้ที่มีประวัติการชำระหนี้ที่ดีจะได้รับการตอบแทนทั้งในแง่ของการพิจารณาสินเชื่อที่สะดวก รวดเร็วขึ้น และอัตราดอกเบี้ยที่ต่ำลง รวมทั้งทำให้สถาบันการเงินมีพื้นฐานข้อมูลของลูกค้าที่ดีขึ้นและกว้างขึ้น ส่งผลให้สามารถจัดชั้นหนี้ได้อย่างมีประสิทธิภาพ อีกทั้งยังส่งผลให้การใช้เช็คมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น⁵¹

⁵¹ เครดิตบูโร (Credit Bureau) "นวัตกรรมเสริมประสิทธิภาพระบบสินเชื่อไทย". ผู้จัดการรายวัน. 1 พฤศจิกายน 2542, หน้า 24.

5.2.1 ระบบเครดิตบูโรของต่างประเทศ

ระบบเครดิตบูโรนั้นในต่างประเทศ เช่น ประเทศสหรัฐอเมริกา, แคนาดา, อังกฤษ, ออสเตรเลีย มีการพัฒนาระบบเครดิตบูโรมานานนับ 10 ปีแล้ว อีกทั้งยังให้ความสำคัญกับระบบเครดิตบูโรมากอีกด้วย เพราะระบบเครดิตบูโรในต่างประเทศนั้นจะรวบรวมข้อมูลต่าง ๆ ไว้มากมาย ไม่เพียงแต่ข้อมูลทางด้านสินเชื่อเท่านั้น ยังมีข้อมูลประวัติและพฤติกรรมทางการเงินของบุคคล รวมทั้งข้อมูลด้านการใช้เช็คของบุคคลอีกด้วย เพราะในต่างประเทศนั้น เช่น ประเทศสหรัฐอเมริกานั้นให้ความสำคัญกับการใช้เช็คมาก เพราะการใช้เช็คนั้นจะส่งผลต่อความเชื่อมั่นในเครดิตทางการเงินของบุคคลนั้น ๆ⁵² ซึ่งถ้ามีบุคคลใดสั่งจ่ายเช็คโดยไม่มีเงิน ข้อมูลดังกล่าวจะถูกส่งเข้าไปในศูนย์ข้อมูลเครดิตบูโร ซึ่งถ้าลูกค้าของศูนย์ข้อมูลเครดิตมาขอข้อมูลของบุคคลนั้น ข้อมูลการสั่งจ่ายเช็คโดยไม่มีเงินจะปรากฏขึ้น นอกจากการที่บุคคลนั้นจะมีประวัติการสั่งจ่ายเช็คโดยไม่มีเงินในศูนย์ข้อมูลเครดิตบูโรแล้ว บุคคลนั้นยังถูกลงโทษโดยมาตรการทางธนาคารพาณิชย์อีกด้วยคือ มาตรการแบ็คคิสต์ คือ มาตรการที่ถ้าบุคคลใดสั่งจ่ายเช็คโดยไม่มีเงินจะไม่สามารถออกเช็คสั่งจ่ายเงินได้อีก อีกทั้งประวัติของบุคคลดังกล่าวจะถูกเพ่งเล็งถ้าไปขอสินเชื่อที่สถาบันการเงิน ซึ่งจะมีผลทำให้อาจจะไม่ได้รับความไว้วางใจในการปล่อยสินเชื่อ เพราะประวัติทางการเงินของบุคคลนั้นไม่ดี⁵³ นอกจากนั้นในศูนย์ข้อมูลเครดิตบูโรในต่างประเทศยังรวบรวมข้อมูลด้านอื่น ๆ อีกด้วย เช่น ข้อมูลเกี่ยวกับการประกันภัย, แรงงาน, ภาษีอากร ซึ่งข้อมูลเครดิตเหล่านี้จะช่วยผู้ประกอบการธุรกิจและนายจ้างในการประเมินความเสี่ยงและโอกาสทางการเงินในธุรกิจนั้น อีกทั้งยังช่วยในเรื่องการทำการจ้างงาน⁵⁴

การรวบรวมข้อมูลเครดิตบูโรของประเทศสหรัฐอเมริกามักใช้เลขหมายประกันสังคม (Social Security Number) เป็นหลักอ้างอิงในการตรวจ เพิ่มข้อมูลบุคคล นอกจากเลขหมายประกันสังคมแล้ว ยังใช้เลขหมายใบอนุญาตขับขีรถยนต์ (Driver's license) อีก

⁵² จิรวุฒิ บุญศิริ. ผู้จัดการฝ่ายพัฒนาสินเชื่อธนาคารไทยพาณิชย์ จำกัด มหาชน, 1 กุมภาพันธ์ 2543.

⁵³ เพ็ญวรรณ ทองดีแท้. อ้างแล้ว.

⁵⁴ C.B. Royer Chairman, Jr., Consumer Information and Privacy Georgia: Equifax Inc. Corporate Public Affairs, 1996, p. 1.

5.2.2 ระบบเครดิตบูโรในประเทศไทย

แนวทางการเป็นมาในการจัดตั้งศูนย์ข้อมูลเครดิตในประเทศไทย

จากแนวทางของธนาคารแห่งประเทศไทยระบุว่ามีความคิดในการจัดตั้ง "ศูนย์ทะเบียนเครดิตกลาง" มาตั้งแต่ในสมัย ดร.ป๋วย อึ๊งภากรณ์ เป็นผู้ว่าการธนาคารแห่งประเทศไทย โดยในปี 2504 สมาคมธนาคารไทยได้ขอให้ธนาคารแห่งประเทศไทยเป็นแหล่งกลางในการดำเนินการแลกเปลี่ยนข้อมูลเกี่ยวกับลูกค้าของธนาคารพาณิชย์ เพื่อลดความเสี่ยงภัยในการให้กู้และป้องกันความเสียหายที่อาจเกิดขึ้นกับธนาคารพาณิชย์ ทั้งระบบธนาคารแห่งประเทศไทยในยุคนั้นพิจารณาเห็นควรส่งเสริมสนับสนุน และเล็งเห็นว่าการปฏิบัติอยู่แล้วในหลายประเทศ จึงรับเป็นแหล่งกลางรวบรวมข้อมูลเครดิตจากธนาคารพาณิชย์ที่ตกลงร่วมมือกัน

⁵⁵ สัมมนา คีตสิน. "ศูนย์เครดิตไทย : มีแต่ได้ไม่มีเสีย," หน้า 207.

⁵⁶ สัมมนา คีตสิน. อ้างแล้ว, หน้า 14.

ในการรายงานข้อมูล เมื่อเริ่มต้นได้กำหนดให้มีการรายงานเฉพาะธนาคารที่เป็นเจ้าหนี้ของบุคคลที่มีหนี้ตั้งแต่ 2 ธนาคารขึ้นไป โดยให้รายงานเป็นรายเดือนในวงเงินตั้งแต่ 5 ล้านบาทขึ้นไป เฉพาะลูกค้าในเขตกรุงเทพฯ และธนบุรี งานทะเบียนเครดิตกลางเริ่มต้นขึ้นตั้งแต่เดือนกรกฎาคม 2507 นับแต่เมื่อธนาคารพาณิชย์ต่างร่วมเห็นชอบในร่างระเบียบและแบบรายงานของธนาคารแห่งประเทศไทยในยุค ดร.ป๋วย อึ๊งภากรณ์ ได้ออกระเบียบเรื่อง "การให้ข้อมูลเครดิตเกี่ยวกับเครดิตที่ธนาคารพาณิชย์ให้แก่ลูกค้า ต่อมาได้มีการปรับปรุงวงเงินใหม่เป็น 1 ล้านบาทในปี 2519 และเป็น 3 ล้านบาท ในปี 2528 และกำหนดครอบคลุมลูกหนี้ทั่วประเทศในปี 2529 ยอดเงิน ดังกล่าวมีการปรับเพิ่มขึ้น 5 ล้านบาท เมื่อต้นปี 2534 และใช้มาจนถึงปัจจุบัน

ดังนั้น จะเห็นได้ว่าศูนย์ข้อมูลเครดิต (Credit Bureau) ได้รับการผลักดันสถาบันการเงิน ทั้งในส่วนของภาครัฐและเอกชนมาตั้งแต่ 10 ปีที่แล้ว เนื่องจากบรรดาสถาบันการเงินตระหนักดี ว่าศูนย์ข้อมูลเครดิตจะมีประโยชน์และความจำเป็นในหลายด้าน โดยเฉพาะอย่างยิ่งการเป็นระบบเตือนภัยที่สำคัญในธุรกรรมสินเชื่อของสถาบันการเงิน

ซึ่งในปัจจุบันโครงสร้างระบบการเงินของไทยได้พัฒนาให้เจริญก้าวหน้าขึ้นมาก ซึ่งยิ่งเติบโตมากขึ้นเท่าใด ความผันผวนที่เกิดขึ้นในระบบการเงินก็ยิ่งมีมากขึ้น ซึ่งสิ่งสำคัญที่ทุกคนจะต้องประสบก็คือความเสี่ยงในการประกอบธุรกิจ ซึ่งจะต้องมีเพิ่มมากขึ้น ดังนั้นแนวคิดในการจัดตั้งศูนย์ข้อมูลเครดิต (Credit Bureau) จึงถูกหยิบยกขึ้นมาอีกครั้งโดยสมาคมบริษัทเงินทุน เนื่องจากเล็งเห็นว่าการมีศูนย์ข้อมูลเครดิต (Credit Bureau) นับเป็นสิ่งจำเป็นต่อการพัฒนาโครงสร้างของระบบการเงินไทย ซึ่งในประเทศที่มีการพัฒนาระบบการเงินสูงจะมีศูนย์เครดิตทำหน้าที่ที่กลั่นกรองข้อมูลของบุคคลที่ต้องการขอสินเชื่อในรูปแบบต่าง ๆ เช่น สินเชื่อที่อยู่อาศัย สินเชื่อซื้อรถยนต์ รวมทั้งการขอบัตรเครดิต การขอเปิดบัญชีซื้อสินค้า การขอเช่าที่อยู่อาศัย เป็นต้น

ในวันที่ 11 พฤษภาคม 2538 รัฐบาลจึงตั้งคณะกรรมการด้านศูนย์ข้อมูลเครดิตขึ้นเป็นครั้งแรก เพื่อจัดทำแผนการจัดตั้งศูนย์ข้อมูลเครดิตสำหรับบรรจุในแผนแม่บทการเงิน

ซึ่งในแผนแม่บททางการเงินของประเทศไทย ซึ่งร่างโดยกระทรวงการคลัง ธนาคารแห่งประเทศไทย และคณะกรรมการกำกับหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์ก็ได้กล่าวถึงการจัดตั้งศูนย์

"เพื่อเป็นการปรับปรุงการจัดสรรสินเชื่อในระบบการเงินให้ก้าวหน้าและสอดคล้องกับวิธีการที่เป็นสากล สมควรจัดตั้ง **Credit Bureau** ซึ่งจะเป็นการช่วยลดความเสียหายที่อาจเกิดขึ้นแก่สถาบันการเงินที่ให้สินเชื่อซึ่งสมควรได้ตรวจสอบก่อน"⁵⁷

อีกทั้งยังกล่าวถึงการจัดตั้งศูนย์ข้อมูลเครดิต (**Credit Bureau**) ไว้ในทางการเงินที่สนับสนุนการพัฒนาระบบการเงิน ข้อ 2.8.4 ดังนี้คือ "ศูนย์ข้อมูลเครดิตมีประโยชน์ในการเพิ่มประสิทธิภาพในระบบการให้สินเชื่อด้วยการทำหน้าที่ประมวลผลข้อมูลเบื้องต้นเกี่ยวกับลูกค้าสินเชื่อของสถาบันการเงิน อันเป็นการเสริมความมั่นคงให้กับสถาบันการเงินและระบบการเงิน ในส่วนที่เกี่ยวกับการช่วยลดความเสียหายที่อาจเกิดขึ้นในการให้สินเชื่อ" โดยสนับสนุนให้ภาคเอกชนเป็นแกนนำในการจัดตั้งศูนย์ข้อมูลเครดิต

ต่อมาวันที่ 21 พฤษภาคม 2540 คณะรัฐมนตรีเห็นชอบให้กระทรวงการคลังเข้าถือหุ้นร้อยละ 10 ของทุนจดทะเบียน 100 ล้านบาท เพื่อจัดตั้ง "ศูนย์ข้อมูลเครดิตแห่งประเทศไทย" (**Credit Bureau of Thailand**) หลังจากนั้นประมาณปีกว่า กลับไม่มีความคืบหน้าใด ๆ เกิดขึ้น และเมื่อเดือนตุลาคม 2541 นายธารินทร์ นิมมานเหมินท์ ในฐานะรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังได้พยายามจัดตั้งเครดิตบูโรขึ้นอีกครั้ง โดยมอบหมายให้สมาคมธนาคารแห่งประเทศไทยเป็นผู้ดำเนินการ แต่ก็ยังไม่สามารถจัดตั้งศูนย์ข้อมูลเครดิตแห่งประเทศไทยได้

ต่อมาธนาคารอาคารสงเคราะห์ (ธอส.) ได้ก่อตั้ง **Credit Bureau** ของตัวเองขึ้น โดยมีธนาคารกรุงไทย ธนาคารศรีนคร และธนาคารนครหลวงไทยร่วมจัดตั้งด้วย รวมทั้งมีกระทรวงการคลังเป็นแกนนำ ซึ่งเป็นนโยบายจากรัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงการคลัง ดร.พิสิฐ ลี้อาธรรม ในระยะแรกมีสถาบันการเงิน 14 แห่ง ได้ตกลงสมัครเข้าร่วมเป็นสมาชิกให้บริการในที่สุดบริษัทศูนย์เครดิตแห่งแรกของประเทศไทยได้จัดตั้งขึ้นอย่างเป็นทางการเมื่อวันที่ 6 กันยายน 2542 และเปิดดำเนินการอย่างเป็นทางการเมื่อวันที่ 30 กันยายน 2542 บริษัทศูนย์ข้อมูลเครดิตที่จัดตั้งขึ้นโดยธนาคารอาคารสงเคราะห์ มีทุนจดทะเบียนเริ่มแรก 2 ล้านบาท โดยมีกระทรวงการคลังถือหุ้น ร้อยละ 49 และบริษัทศูนย์ประมวลผลถือหุ้นร้อยละ 51 แต่

⁵⁷ สัมมนา คีตสิน. อ้างแล้ว, หน้า 203.

การดำเนินการเป็นศูนย์รวมข้อมูลของบริษัทข้อมูลเครดิตไทย ทางธนาคารอาคารสงเคราะห์ได้นำฐานข้อมูลจากลูกค้าของธนาคารเอง และอีกส่วนหนึ่งเป็นข้อมูลของธนาคารอื่น ๆ ที่สมัครเข้าร่วมเป็นสมาชิก โดยในระยะเริ่มต้นจะเป็นการนำข้อมูลบัญชีเงินฝากทั้งลูกค้าที่ดีและลูกค้าที่ไม่ดีของธนาคารอาคารสงเคราะห์เข้ามาในศูนย์ก่อน จากนั้นจึงทยอยนำข้อมูลของสถาบันการเงินสมาชิกอื่น ๆ เข้ามา

ด้านการประมวลผลธนาคารอาคารสงเคราะห์ได้มอบหมายให้บริษัทศูนย์ประมวลผล (บริษัท Processing Center Company Limited หรือ PCC) เป็นบริษัทที่ปรึกษา ให้การสนับสนุนด้านเทคโนโลยีรวบรวมฐานข้อมูลและประมวลผล นอกจากศูนย์ข้อมูลเครดิตที่จัดตั้งโดยธนาคารอาคารสงเคราะห์แล้ว ขณะนี้สถาบันการเงินโดยความร่วมมือของสมาคมธนาคารไทย จัดตั้ง ศูนย์ข้อมูลเครดิต (Credit Bureau) เพิ่มขึ้นอีกหนึ่งแห่ง โดยเปิดทำการเมื่อวันที่ 14 มกราคม 2542 ซึ่งเครดิตบูโรที่จัดตั้งขึ้นโดยสมาคมธนาคารไทยนี้ หรือเรียกว่าบริษัทไทยบริหารข้อมูลโดยมีทุนจดทะเบียน 26 ล้านบาท ซึ่งมาจากการร่วมลงทุนของธนาคารสมาชิก 13 ธนาคารของสมาคมธนาคารไทย ธนาคารละ 2 ล้านบาท โดยธนาคารสมาชิกประกอบด้วย ธนาคารศรีนคร ธนาคารเอเชีย ธนาคารนครหลวงไทย ธนาคารกสิกรไทย ธนาคารกรุงศรีอยุธยา ธนาคารทหารไทย ธนาคารดีบีเอสไทยธนุ ธนาคารกรุงไทย ธนาคารไทยพาณิชย์ ธนาคารกรุงเทพ ธนาคารนครธน ธนาคารรัตนสิน และธนาคารไทยธนาคาร แต่ศูนย์ข้อมูลเครดิตแห่งนี้เป็นการจัดตั้งขึ้นโดยเอกชนไม่มีกระทรวงการคลังเป็นผู้ถือหุ้นใหญ่เหมือนเครดิตบูโรที่จัดตั้งขึ้นโดยธนาคารอาคารสงเคราะห์ แต่ศูนย์ข้อมูลเครดิตของสมาคมธนาคารไทยมีธนาคารแห่งประเทศไทยเข้าร่วมด้วย สำหรับการเตรียมระบบเพื่อรองรับการให้บริการข้อมูลเครดิต การประมวลผล การจัดส่งข้อมูล ค่าธรรมเนียมบริการและบริษัทที่ปรึกษานั้นอยู่ระหว่างการศึกษาคณะทำงานของสมาคมธนาคารไทย ซึ่งศูนย์ข้อมูลเครดิตแห่งนี้มีวัตถุประสงค์ที่จะพัฒนาการประมวลผลข้อมูลเฉพาะ Consumer Credit ก่อนที่จะขยายสู่ Corporate Credit ต่อไป⁵⁸

⁵⁸ เครดิตบูโร (Credit Bureau) "นวัตกรรมเสริมประสิทธิภาพระบบสินเชื่อไทย". ผู้จัดการรายวัน. 1 พฤศจิกายน 2542, หน้า 24.

2) รูปแบบองค์กรและขอบเขตการดำเนินงานของศูนย์ข้อมูลเครดิตในประเทศไทย

(1) ศูนย์ข้อมูลเครดิตที่จัดตั้งขึ้นจะมีฐานะเป็นบริษัทจำกัดหรือบริษัทมหาชน จำกัด และเป็นศูนย์ข้อมูลเครดิตกลางแห่งแรกในประเทศไทย

(2) ศูนย์ข้อมูลเครดิตที่จัดตั้งจะต้องได้รับการยอมรับจากสาธารณชนในความเชื่อถือได้ ทั้งสถาบันผู้ให้สินเชื่อต่าง ๆ ที่เป็นลูกค้าทั้งหน่วยราชการ ตลอดจนผู้บริโภค เนื่องจากข้อมูลต่าง ๆ เกี่ยวกับผู้บริโภคจะถูกนำไปใช้เพื่อประกอบการพิจารณาวิเคราะห์ความเสี่ยงและอนุมัติวงเงินกู้แก่ ผู้ขอสินเชื่อแต่ละราย นอกจากนี้จะต้องมีกฎหมายหรือกฎเกณฑ์ในการให้สมาชิกเปิดเผยข้อมูล รวมทั้งในการนำข้อมูลไปใช้ และเพื่อให้ความคุ้มครองผู้บริโภคที่ถูกปฏิเสธเครดิตอันเนื่องจากการ นำข้อมูลของศูนย์ไปใช้จะเปิดโอกาสให้ผู้บริโภคยื่นหลักฐานขอแก้ไขข้อมูล ทั้งนี้ จะกระทำได้ตาม ความ

เหมาะสมภายในขอบเขตที่กำหนดไว้

3) ศูนย์ข้อมูลเครดิตที่จัดตั้งจะต้องมีความเป็นอิสระไม่อยู่ภายใต้การครอบงำของ สถาบันที่ให้สินเชื่อรายใดรายหนึ่ง หรือกลุ่มใดกลุ่มหนึ่งโดยสถาบันที่ให้สินเชื่อจะต้องมีเจตนารมณ์ ร่วมกันในการป้อนข้อมูลเครดิตเกี่ยวกับผู้ใช้เครดิตให้แก่ศูนย์ข้อมูลเครดิตที่จะจัดตั้งขึ้นด้วย

4) ผู้ประกอบการศูนย์ข้อมูลเครดิต ต้องมีความรู้ความชำนาญในการบริหารข้อมูลด้วยความถูกต้องแม่นยำ และต้องมีความสามารถให้บริการด้านข้อมูลออกไปให้ผู้ต้องการใช้ได้อย่างมีประสิทธิภาพ รวดเร็ว นอกจากนี้จะต้องมีความเป็นอิสระ มีคุณธรรม และเที่ยงธรรมในการเปิดเผยข้อมูล

5) ศูนย์ข้อมูลเครดิตจะต้องมีความสามารถในการพัฒนาข้อมูลให้มีมูลค่าเพิ่มอย่างต่อเนื่อง นอกเหนือจากการนำเสนอข้อมูล และทำหน้าที่กลั่นกรองข้อมูลเครดิตขั้นพื้นฐาน เพื่อลดความเสียหายที่อาจเกิดขึ้นกับสถาบันผู้ให้สินเชื่อ

3) ศูนย์ข้อมูลเครดิตในประเทศไทย

ศูนย์ข้อมูลเครดิตแห่งประเทศไทย (Credit Bureau of Thailand) ที่จัดตั้งโดยสมาคมธนาคารไทยนั้นได้ตั้งบริษัทระบบข้อมูลกลางเป็นผู้รวบรวมข้อมูล ซึ่งได้ดำเนินการจัดตั้งขึ้นได้เพียงไม่นาน จึงทำให้การรวบรวมข้อมูลของศูนย์ข้อมูลเครดิตฯ ยังไม่เสร็จสมบูรณ์เหมือนเช่นของต่างประเทศ ซึ่งในเบื้องต้นนี้ศูนย์ข้อมูลเครดิตจะทำการรวบรวมข้อมูลในด้านลบของลูกค้า

ในช่วงแรกศูนย์ข้อมูลเครดิตฯ จะรวบรวมข้อมูลสินเชื่อลูกค้าจากรายงานของธนาคารพาณิชย์ต่างๆ ต่อธนาคารแห่งประเทศไทยตามระเบียบเรื่อง "การให้ข้อสนเทศเกี่ยวกับเครดิตที่ธนาคารพาณิชย์ให้แก่ลูกค้า" ซึ่งศูนย์ข้อมูลเครดิตฯ จะได้มีการพัฒนาด้านการรวบรวมข้อมูลต่อไป ซึ่งบุคคลที่จะขอข้อมูลในศูนย์ข้อมูลเครดิตฯ ได้นั้นจะต้องเป็นสมาชิกของศูนย์ข้อมูลเครดิตเท่านั้น ในขณะที่สมาชิกของศูนย์ข้อมูลเครดิตที่จัดตั้งโดยสมาคมธนาคารไทยนั้น มี 13 ธนาคารพาณิชย์ของไทย ซึ่งต่อไปจะมีธนาคารพาณิชย์ต่างประเทศมาเข้าร่วมเป็นสมาชิกของศูนย์ข้อมูลเครดิตฯ⁶¹ นี้ด้วย ดังนั้น ในระยะแรกข้อมูลที่ให้บริการลูกค้านี้ที่ไม่มีการจัดชั้นและค้นหาได้เฉพาะรายที่มี ยอดหนี้คงค้างตั้งแต่ 5,000,000 บาทขึ้นไป ส่วนลูกค้าที่มีการจัดชั้นจะค้นหาได้เฉพาะรายที่มี ยอดหนี้คงค้างตั้งแต่ 200,000 บาทขึ้นไป ส่วนการให้บริการข้อมูลลูกค้าในระดับรายย่อยที่มีวงเงินกู้ประมาณ 1 แสนบาท คาดว่าต้องใช้เวลาหลังจากนี้ประมาณ 12-18 เดือน ซึ่งขณะนี้อยู่ระหว่างการหาวิธีป้องกันความเสี่ยงที่อาจเกิดขึ้นจากการค้นข้อมูลเนื่องจากระดับลูกค้ารายย่อยยังมีปัญหาความซ้ำซ้อนของชื่อและนามสกุล กล่าวคือ มีบุคคลชื่อเดียว และนามสกุลเดียวกันถึง 100 คน การให้บริการข้อมูลบริษัทระบบข้อมูลกลางฯ จะให้บริการย้อนหลังได้ถึง 18 เดือน ส่วนในอนาคตฐานข้อมูลจะย้อนหลังได้มากขึ้นเพียงใดขึ้นอยู่กับฐานข้อมูลแต่ละแห่งของธนาคาร ซึ่งมีความเป็นไปได้ การให้บริการข้อมูลย้อนหลังของลูกค้ารายย่อยอาจจะต้องเริ่มเก็บข้อมูลตั้งแต่ปัจจุบันเป็นต้นไป จนกว่าจะสามารถให้บริการได้ในอีก 18 เดือนข้างหน้า ก็จะเป็นข้อมูลที่ย้อนหลังถึง 18 เดือนพอดี การให้บริการข้อมูล

⁵⁹ ปฏิภาณ ศรีสังวาล. "ปี 2542 กำเนิด Credit Bureau of Thailand ระบบเตือนภัยสถาบันการเงินขึ้นบัญชีดำลูกค้าที่น่าป้องกันวิกฤต NPLS". อีคอนนิวส์. 21 ธันวาคม 2541, หน้า 17.

⁶⁰ ณัฐ ตาปสนันท์. ผู้บริหารอาวุโสส่วนวิเคราะห์สถาบันการเงินฝ่ายโครงการพิเศษและการวิเคราะห์สาย นโยบายสถาบันการเงิน ธนาคารแห่งประเทศไทย, 7 มีนาคม 2543.

⁶¹ จิรฉัตร บุญศิริ. ผู้จัดการฝ่ายพัฒนาสินเชื่อ ธนาคารไทยพาณิชย์ จำกัด มหาชน, 1 กุมภาพันธ์ 2543.

DRU

⁶² บริษัทระบบข้อมูลกลางร่อนหนังสือขอความยินยอมลูกหนี้ให้เปิดเผย". ฐานเศรษฐกิจ. 28 พฤศจิกายน 2542, หน้า 10.

⁶³ ณัฐ ตาปสนันท์. อ้างแล้ว.

บทที่ 5

บทสรุปและข้อเสนอแนะ

ประเทศไทยเป็นประเทศเสรี เมื่อบุคคลใด ได้เงินมาถูกต้องหรือไม่ ไม่มีสิทธิเข้าไปตรวจสอบการมีเงินถึงขั้นร้ายวายเป็นมหาเศรษฐีของบางคนอาจร้ายว้างขึ้นมาโดยมิชอบและปัจจุบันประเทศไทยได้นำกฎหมายฟอกเงิน มาใช้ตั้งแต่ 20 สิงหาคม 2542 แล้ว

สถาบันการเงินมีหน้าที่ต้องรายงานการทำธุรกรรม การจัดให้ลูกค้าแสดงตน ว่าเป็นใคร อยู่ที่ไหน และการบันทึกข้อเท็จจริงเกี่ยวกับการทำธุรกรรมหรือแหล่งที่มา ต่อสำนักงานป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน (สปง.)

อย่างไรก็ตาม ปัจจุบันการรายงานการทำธุรกรรมของสถาบันการเงินในกฎกระทรวงฉบับที่ 2 กำหนดจำนวนเงินสดตั้งแต่สองล้านบาทหรือกว่านั้นขึ้นไป โดยการส่งแบบรายงานที่สร้างขึ้นในระหว่างวันที่ 1 ถึงวันที่ 15 และที่สร้างขึ้นในระหว่างวันที่ 16 ถึงวันสิ้นเดือนไปยังสำนักงานภายใน 7 วัน หากมีจำนวนเงินเกินสองล้านบาท ทำให้ง่ายต่อการตรวจสอบ และติดตามว่าเป็นเงินสดที่เกี่ยวกับการกระทำความผิดหรือไม่

ประเภทธุรกรรมและมูลค่าเป็นเงินสดตั้งแต่ 2 ล้านบาทขึ้นไป

- ทำรายการฝาก/ถอนเงินสดในบัญชี
- ซื้อขายตราสารทางการเงิน
- ซื้อขายเงินตราต่างประเทศ

ในเบื้องต้นการรายงานการทำธุรกรรมโดยสถาบันการเงินทำให้การสอบสวนผู้กระทำความผิดง่ายขึ้น ทราบข้อมูล และความเคลื่อนไหวของเงินภายในประเทศ หากมีจำนวนเงินที่สูงผิดปกติ ทำให้ง่ายต่อการติดตาม ตรวจสอบถึงแหล่งที่มาของเงินสด และหากไม่รายงานและแสดงตนถือว่ามีพิรุธ ทำให้ง่ายต่อการสอบสวนและอาจติดตามถึงที่มาของจำนวนเงินเหล่านั้นได้

หน่วยงานต่างๆ

- FinCEN ย่อมาจาก Financial Crimes Enforcement Network เป็นหน่วยงานที่สังกัดกระทรวงการคลังประเทศสหรัฐอเมริกา จัดตั้งขึ้นในปี ค.ศ.1990 มีหน้าที่หลักในการวิเคราะห์ข้อมูลทางการเงิน โดยข้อมูลเหล่านี้จะถูกเก็บรวบรวมไว้ในคอมพิวเตอร์อย่างเป็นระบบ เพื่อเป็นฐานข้อมูลให้ผู้เชี่ยวชาญด้านการวิเคราะห์ข้อมูลซึ่งมาจากหน่วยงานต่างๆ นำมาใช้วิเคราะห์ถึงความผิดปกติของธุรกรรมที่เกิดขึ้น ซึ่งจะนำไปสู่การสอบสวนของหน่วยงานผู้บังคับใช้กฎหมายที่เกี่ยวข้องถึงการกระทำที่ผิดกฎหมายซึ่งได้เกิดขึ้นในระบบต่อไป โดย FinCEN จะไม่ทำการจับหรือยึดทรัพย์สินส่วนตัวตนเอง

- NCIS ย่อมาจาก The National Criminal Intelligence Service ซึ่งเป็นหน่วยงานที่จัดตั้งขึ้นโดยกระทรวงมหาดไทยของอังกฤษ ปี ค.ศ.1990 ภารกิจของ NCIS คือการรวบรวม ประเมินผล และวิเคราะห์ข้อมูลที่เกี่ยวข้องกับอาชญากรรมร้ายแรง (รวมถึงการก่อการร้าย) และอาชญากรรมที่ส่งผลกระทบต่อผลประโยชน์ของประเทศ เมื่อรวบรวมข้อมูลได้เพียงพอแล้วก็จะส่งข้อมูลนั้นไปยังหน่วยงานที่รับผิดชอบโดยตรง เพื่อบังคับให้เป็นไปตามกฎหมายต่อไป

- AUSTRAC ย่อมาจาก Australian Transaction Reports and Analysis Centre เป็นหน่วยงานภายในการดูแลของ Australian Attorney General มีภาระหน้าที่ในการรวบรวมข้อมูล วิเคราะห์และสืบสวนหาข้อมูลทางการเงินที่เกี่ยวกับประเทศออสเตรเลีย ทั้งในและนอกประเทศ เพื่อส่งต่อไปยังหน่วยงานที่บังคับใช้กฎหมายโดยตรงต่อไป

สหรัฐอเมริกา

สหรัฐอเมริกาได้ชื่อว่าเป็นแหล่งที่มีการทำธุรกรรมทางด้านการเงินสดมากที่สุด เนื่องจากการจำหน่ายยาเสพติด เพราะอเมริกามีการซื้อขายเสพติดมากถึงปีละ 100,000 ล้านเหรียญสหรัฐ เกือบจะทั้งหมดเป็นการซื้อด้วยเงินสด¹ ทำให้ประเทศสหรัฐอเมริกาต้องหามาตรการตั้งหน่วยงานเพื่อข้อมูลทางการเงิน เรียก FinCEN

¹ Robert E. Powis. p.289.

อังกฤษ

อังกฤษ โดยเฉพาะกรุงลอนดอน เป็นศูนย์กลางตลาดหุ้นที่ใหญ่ที่สุดแห่งหนึ่งของโลก ธนาคารและบริษัทเงินทุนหลักทรัพย์รวมทั้งการประกันภัยที่ใหญ่และหลากหลาย อังกฤษจึงเป็นศูนย์กลางชั้นนำในการเปลี่ยนแปลงทางการเงิน² ด้วยเหตุนี้อังกฤษจึงต้องจัดตั้งหน่วยงานเพื่อควบคุมตลาดทางการเงิน ข่าวสาร ข้อมูลทางด้านเศรษฐกิจ โดยใช้ชื่อหน่วยงานว่า NCIS

ออสเตรเลีย

สำนักงานต่อต้านอาชญากรรมแห่งชาติของออสเตรเลีย (National Crime Authority-NCA) ระบุว่าเงินที่ได้จากการลักลอบค้ายาเสพติดมีปริมาณมากที่สุดในการอาชญากรรมต่างๆ ซึ่งจำเป็นต้องมีการฟอกเงิน และจากข้อมูลสถิติ วิธีการทั่วไปที่ใช้กันมากในการฟอกเงินของออสเตรเลีย ได้แก่

- การซื้อที่ดินหรืออาคาร (Real Estate) โดยปกปิดอำพรางชื่อ
- ปกปิดตัวตนที่แท้จริงของผู้ฝากเงิน
- ส่งเงินทุน (การลักลอบ) ออกนอกประเทศ
- การแสดงรายได้เท็จ (รวมทั้งการสร้างหนี้เท็จ) และ
- การนำเงินที่ได้จากอาชญากรรมเข้าไปรวมผสมกับเงินที่ได้จากธุรกิจที่ถูกต้องตามกฎหมาย

รัฐบาลกลางได้ก่อตั้งหน่วยงานกลาง เรียกว่า AUSTRAC (Australian Transaction Reports and Analysis Centre) เพื่อทำหน้าที่รวบรวมและวิเคราะห์ตรวจสอบรายงานธุรกรรมจากผู้ดำเนินการธุรกรรมทางการเงิน (Cash Dealer)

² Richard Parlour, p.195.

ประเทศไทย

เนื่องจากก่อนหน้านี้ที่จะมีการประกาศพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน พ.ศ. 2542 ประเทศไทยไม่มีกฎหมายใดกำหนดให้การฟอกเงินเป็นความผิดอาญา ทำให้ไม่สามารถปราบปรามการฟอกเงิน หรือดำเนินการกับเงินได้เท่าที่ควร พระราชบัญญัตินี้จึงได้ตั้งขึ้นเพื่อกำหนดมาตรการต่างๆ ให้สามารถดำเนินการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงินได้อย่างมีประสิทธิภาพ โดยให้สถาบันการเงิน มีหน้าที่

- (1) รายงานการทำธุรกรรม (ธุรกรรมที่ใช้เงินสดตั้งแต่ 2 ล้านบาทขึ้นไป)
- (2) จัดให้ลูกค้าแสดงตนก่อนการทำธุรกรรม
- (3) จัดให้ลูกค้าจัดบันทึกการทำธุรกรรม
- (4) เก็บรักษารายละเอียดเกี่ยวกับการแสดงตน และบันทึกข้อเท็จจริง 5 ปี
- (5) ให้ความร่วมมือแก่สำนักงาน ปปง. ในการเข้าถึงข้อมูลของลูกค้า กรณีมีเหตุอันควรสงสัย

การมีกฎหมายป้องกันและปราบปรามการฟอกเงินของประเทศไทย ย่อมเป็นการสอดคล้องกับมาตรการทางกฎหมาย ที่กำหนดไว้ในอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยการลักลอบการค้ายาเสพติด และวัตถุออกฤทธิ์ต่อจิตและประสาท ค.ศ. 1988 และแม้ว่าการฟอกเงิน จะสืบสาวไปถึงที่มาของการกระทำผิดกฎหมายได้ยาก แต่ในกรณีที่ฟอกเงินผ่านระบบสถาบันการเงินนั้น ไม่ว่าเงินนั้นจะเปลี่ยนรูปแบบเป็นทรัพย์สิน หรือเพียงแต่โอนผ่านไปยังสถาบันการเงินอื่น ๆ การติดตามตัวเงินว่ามาจากที่ไหน และไปยังที่ไหน หรือเปลี่ยนรูปแบบอย่างไรโดยวิธีใด สามารถทำได้โดยการติดตามจากเอกสารการฝาก การถอน การโอน หรือวิธีการโอนเงินโดยคำสั่งอื่นๆ ในที่สุด ก็จะสามารถได้ว่าตัวเงินไปสิ้นสุดลง ณ ที่ใด หรือเปลี่ยนรูปแบบอย่างไร และการติดตามตัวเงินยังทำให้ทราบถึงตัวบุคคลผู้เข้ามาเกี่ยวข้องด้วย เพราะเจ้าของเงินที่แท้จริงต้องการปกปิดความเป็นเจ้าของ และต้นกำเนิดอันเป็นแหล่งที่มาของเงิน แต่ในขณะเดียวกันก็ต้องการควบคุมเงินนั้น ดังนั้นในที่สุด เงินก็ต้องหมุนเวียนกลับไปสู่เจ้าของไม่ว่าจะเป็นไปในรูปแบบใดของทรัพย์สิน

กฎหมายฟอกเงินเพิ่มภาระให้แก่สถาบันการเงินในการตรวจสอบที่มาของเงินในกรณีที่ลูกค้านำเงินมากฝาก และลูกค้าอาจเข้าใจผิดได้ ทำให้ธนาคารอาจเสียลูกค้ากันไป สถาบันการเงินจำเป็นต้องรู้ประวัติลูกค้าว่ามีความน่าเชื่อถือ หรือมีธุรกิจที่เกี่ยวข้องกับจำนวนเงินที่นำมาฝากหรือไม่

ในกรณีที่มีการโอนเงินจากต่างประเทศเข้ามา ซึ่งยังไม่มีกฎหมายกำหนดให้สถาบันการเงินต้องทำรายงานถึงจำนวนเงินที่นำเข้ามา แต่หากต้องมีการสอบถามถึงแหล่งที่มาของเงิน จะทำให้กระทบต่อการไหลเข้าของเงินจากต่างประเทศโดยตรง โดยที่ประเทศไทยยังต้องพึ่งการลงทุนเงินตราจากต่างประเทศ ก็อาจทำให้นักลงทุนจากต่างชาติหันไปลงทุนประเทศอื่นแทน แต่จะทำให้กระบวนการฟอกเงินทำงานได้อย่างยากลำบากขึ้นหรือไปยังประเทศที่ไม่มีการควบคุมที่เข้มงวดหรือหันไปใช้บริการจากศูนย์กลางการเงินที่ไม่มีการนำกฎหมายป้องกันการฟอกเงินมาใช้

ก่อนที่ประเทศไทยจะมีกฎหมายป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน พุทธศักราช 2542 ได้ให้ความร่วมมือกับนานาประเทศในการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน โดยให้ความร่วมมือทางกฎหมายซึ่งกันและกัน ไม่ว่าจะเป็นการให้ความร่วมมือทางอาญาระหว่างประเทศ หรือการส่งผู้ร้ายข้ามแดน FATF เป็นโครงการความร่วมมือระหว่างประเทศ เพื่อต่อต้านการฟอกเงินที่ผ่านสถาบันการเงิน โดยการประชุมระหว่างประเทศในกลุ่มประเทศอุตสาหกรรมเจ็ดประเทศ เพื่อพัฒนาแนวความคิดในการป้องกันการฟอกเงินอันมีข้อแนะนำ 40 ข้อ ที่เกี่ยวกับมาตรการทางกฎหมายอาญาและกฎหมายเกี่ยวกับธนาคาร ตลอดจนมาตรการและข้อปฏิบัติต่าง ๆ ของสถาบันการเงิน รวมทั้งกำหนดความร่วมมือระหว่างประเทศ โดยข้อเสนอเหล่านี้มีหลักการสอดคล้องกับอนุสัญญาเวียนนา ซึ่งมีสาระสำคัญในการกำหนดให้มีการลงโทษการฟอกเงิน ทำการยึดและอายัดทรัพย์สินที่ได้มาจากการฟอกเงินและหน้าที่ของสถาบันการเงินในการรายงานและเปิดเผยข้อมูลลูกค้าอันเกี่ยวกับธุรกรรม

ข้อเสนอแนะ

ปัจจุบันนี้ สถาบันการเงินยังคงเป็นแหล่งรับฝากเงิน-ถอนเงินที่สำคัญมากที่สุดของประเทศ ซึ่งจำนวนเงินที่นำมาฝากอาจมีส่วนเกี่ยวข้องกับการฟอกเงิน จึงน่าที่จะมีหน่วยงานที่ถูกจัดตั้งขึ้นมาเป็นผู้ควบคุมจำนวนเงินสดเหล่านั้น ปัจจุบันคือสำนักงานป้องกันและปราบปรามการฟอกเงินและรายงานการทำธุรกรรมนั้นโดยตรงไปตรงมา แต่การรายงานข้อมูลให้ได้ผลจำต้องได้รับความร่วมมือจากสถาบันการเงินซึ่งเป็นผู้เก็บข้อมูลต่างๆ ของลูกค้า รวมถึงแบบฟอร์มการกรอกข้อมูล ซึ่งไม่ควรมีช่องว่างให้เพิ่มข้อมูลหลายๆ หรือการกำหนดจำนวนเงินขั้นต่ำที่ต้องรายงาน ในขณะที่กำหนดที่ 2 ล้านบาท

จากการศึกษาข้อมูลของการรายงานการทำธุรกรรมกับสถาบันการเงิน ทำให้ทราบว่า สถาบันการเงินได้นำแบบอย่างของ AUSTRAC (Australian Transaction Reports and Analysis Centre) ในการทำรายงานธุรกรรมที่เกี่ยวกับเงินสดของประเทศไทย แต่การกำหนดจำนวนเงินขั้นต่ำ เมื่อเทียบกับประเทศไทยแล้วแตกต่างกัน กล่าวคือ ประเทศออสเตรเลีย AUD 10,000.00 ของ ประเทศไทยประมาณ AUD 84,000.00 หรือเทียบเท่ากับ 2,000,000.00 บาท

สถาบันการเงินมีหน้าที่ต้องรายงานการทำธุรกรรม การจัดให้ลูกค้าแสดงตน ว่าเป็นใคร อยู่ที่ไหน และการบันทึกข้อเท็จจริงเกี่ยวกับการทำธุรกรรมหรือแหล่งที่มา ต่อสำนักงานป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน (ปปง.)

ในเบื้องต้น ที่กำหนดการทำธุรกรรมที่วงเงิน 2,000,000.00 บาท นั้น ผู้เขียนมีความเห็น ว่าเป็นการรายงานในเรื่องการทำธุรกรรมที่เกี่ยวข้องกับเงินสดในส่วนของสถาบันการเงินเป็น ครั้งแรก ซึ่งทุกสถาบันการเงินสามารถกำหนดจำนวนเงินขั้นต่ำที่ 2,000,000.00 บาท โดยตั้ง Scale ที่สูงก่อน เมื่อผู้ที่ต้องรายงานการทำธุรกรรมกับสถาบันการเงินมีความคุ้นเคยกับการรายงาน ประกอบการใช้เทคโนโลยีหรือเครื่องคอมพิวเตอร์เข้ามาช่วยในการรับข้อมูล, ตัวเลข และส่งผ่านไป ยังสำนักงานป้องกันและปราบปรามการฟอกเงินได้รวดเร็วขึ้น การลดจำนวนเงินขั้นต่ำก็สามารถ ทำได้

แต่การรายงานการทำธุรกรรมที่เกี่ยวกับเงินสด หากจำนวนเงินที่ต้องรายงานมีปริมาณสูง กว่าที่กำหนดไว้มาก หน่วยงานของรัฐบาลที่ถูกตั้งขึ้นควรตรวจสอบรายชื่อเหล่านั้นและรายชื่ออยู่ใน ข่ายต้องสงสัยของทางการหรือไม่ เพราะจำนวนเงินสดที่มีปริมาณมากอาจไม่ใช่เงินที่ได้มาจากการ กระทำความผิด ผู้กระทำความผิดอาจขนย้ายเงินไปยังแหล่งต่างๆ แต่นำเงินสดที่มีปริมาณไม่มาก มาฝากไว้กับสถาบันการเงิน โดยไม่ต้องทำรายงานการทำธุรกรรมที่มี

เมื่อพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน พ.ศ.2542 ได้ถูกนำมาใช้เป็น เวลา 3 ปีแล้ว ผู้เขียนมีความเห็นว่าควรมีการรายงานวงเงินขั้นต่ำใหม่เพื่อให้เกิดประสิทธิภาพสูงสุด และการรายงานการทำธุรกรรมที่เกี่ยวกับเงินสดนั้นถูกต้องยิ่งขึ้น ถึงแม้ว่าประเทศไทยยังเป็นประเทศ ที่ใช้เงินสดในการซื้อสินค้าหรือบริโภคทางด้านอื่นๆ โดยเฉพาะในชนบทซึ่งคนนิยมใช้เงินสด หมุนเวียนในตลาดมากกว่าการใช้บัตรเครดิตต่างๆ ของธนาคาร แต่การลดจำนวนเงินขั้นต่ำในการทำ รายงานเพื่อให้สอดคล้องกับนานาประเทศ เช่นประเทศออสเตรเลียที่ทางประเทศไทยได้นำ แบบอย่างการรายงานมาประยุกต์ใช้ควรที่จะให้เป็นไปในทิศทางเดียว อีกทั้งการใช้สื่อต่างๆ เข้าช่วย ในการป้อนและเก็บข้อมูลในปัจจุบันทำได้เร็วขึ้น ทำให้ไม่เป็นภาระกับทางสถาบันการเงินมากนัก

การรายงานธุรกรรมที่เกี่ยวกับเงินสด ผู้เขียนมีความเห็นว่าควรลดจำนวนลงมาเหลือที่ขั้นต่ำไม่เกิน 1,000,000.00 บาท เป็นการปรับไปตามจำนวนธุรกรรมที่เกิดขึ้นจริง จากการสุ่มตรวจข้อมูลของธนาคารต่างชาติแห่งหนึ่ง พบว่า ณ เดือน เมษายน 2545 มีจำนวนธุรกรรมที่เกี่ยวข้องกับเงินสดประเภทฝากไม่เกิน 225 รายการต่อวัน และประเภทถอนไม่เกิน 188 รายการต่อวัน หากเป็นธนาคารไทยแห่งหนึ่ง พบว่า ณ เดือน เมษายน 2545 มีจำนวนธุรกรรม 44,070 รายการต่อวัน จากลูกค้ารายใหญ่เพียง 297 รายการต่อวัน และลูกค้ารายย่อยประมาณ 43,773 รายการต่อวัน และจำนวนตัวเลขต่ำกว่าลูกค้ารายย่อย ปัจจุบันสถาบันการเงินปรับใช้เทคโนโลยีหรือเครื่องคอมพิวเตอร์ในการป้อนข้อมูลแล้ว ผู้เขียนมีความเห็นว่า อาจไม่เพิ่มภาระให้แก่สถาบันการเงินมากขึ้น เมื่อสถาบันการเงินคุ้นเคยกับข้อมูลและเทคโนโลยีใหม่แล้ว และข้อมูลการทำธุรกรรมที่เกี่ยวกับเงินสดเปลี่ยนแปลงไป การปรับวงเงินขั้นต่ำให้ลดลงเหลือประมาณ 500,000 บาท ก็อาจทำได้เช่นกัน

นอกจากประเทศไทยจะมีมาตรการควบคุมธุรกรรมการใช้เงินสด โดยกำหนดให้สถาบันการเงินรายงานการทำธุรกรรมด้วยเงินสดเกินกว่าที่กฎหมายกำหนด หากสถาบันการเงินฝ่าฝืน อาจมีความผิดทางอาญา และมีโทษจำคุกหรือปรับ หรือทั้งจำทั้งปรับแต่ถ้ามีการใช้เช็คในการฝาก - ถอนเงินหรือโอนเงิน แม้จะเกินกว่า 2 ล้านบาท ก็ไม่ต้องรายงานเพราะกฎหมายกำหนดเฉพาะธุรกรรมที่ใช้เงินสดเท่านั้น

จากมาตรการที่กำหนดให้สถาบันการเงินรายงานการทำธุรกรรมด้วยเงินสดเท่านั้น ทำให้อาจมีผู้หลีกเลี่ยงไปใช้เช็คกันมากขึ้นแทนการใช้เงินสด ซึ่งที่ผ่านมาพฤติกรรมการใช้เช็คของลูกค้าในประเทศไทยยังขาดความน่าเชื่อถือและไม่มีประสิทธิภาพและขาดมาตรการการควบคุมการใช้เช็คให้มีความน่าเชื่อถือและมีประสิทธิภาพ

ปัจจุบันประเทศไทยยังนิยมใช้เงินสดกันมากเพราะฉะนั้น หากมีบุคคลใดนำเงินสดไปฝากไว้ที่สถาบันการเงินครั้งละมาก ๆ หรือหลาย ๆ ครั้ง จะไม่มีผู้ใดสงสัยเลยโดยเฉพาะในชนบทที่ยังคงนิยมการใช้เงินสด เพื่อเป็นการป้องกันมิให้สถาบันการเงินถูกใช้เป็นแหล่งฟอกเงิน ประเทศไทยควรมีมาตรการอย่างอื่น นอกเหนือจากการดำเนินการกับเงินสดที่ต้องรายงาน คือ

1. ควรมีมาตรการในการกำหนดจำนวนเพดานเงินสดที่สามารถใช้ได้ จากนั้นต้องใช้เช็คแทนและควรควบคุมการใช้เช็คให้มีความน่าเชื่อถือและมีประสิทธิภาพ เพื่อให้ประชาชนเกิดความนิยมการใช้เช็คมากขึ้น

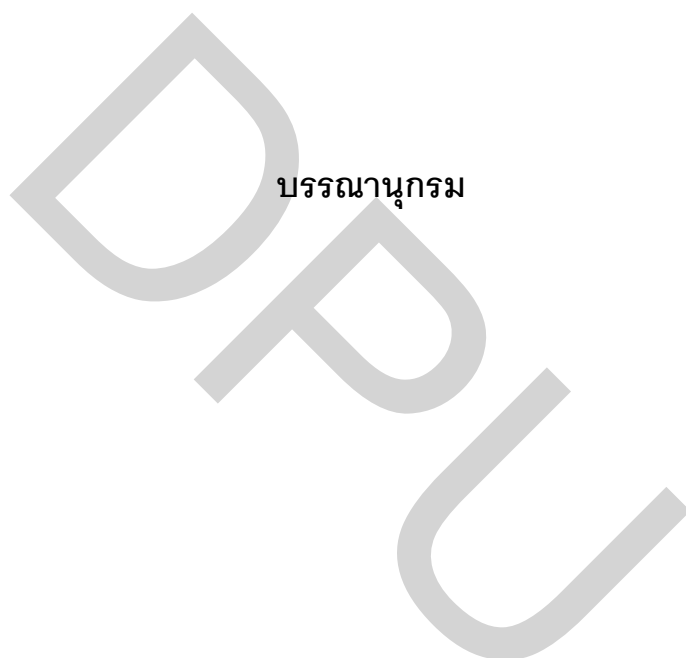
ประเทศไทยยังเป็นประเทศที่ใช้เช็คกันเฉพาะในหมู่พ่อค้าและผู้กู้ที่เคยเท่านั้น เนื่องจากเกรงว่าหากได้รับเช็คจากบุคคลอื่นที่ไม่รู้จัก แต่ได้จัดส่งสินค้าไปแล้ว ต่อมาเช็คฉบับนั้น ไม่มีเงิน ทำให้เกิดความเสียหายในภายหลัง ดังนั้น จึงรับเช็คเฉพาะผู้รู้จักหรือคุ้นเคยเท่านั้น ธนาคารพาณิชย์ควรร่วมมือกันในการควบคุมลูกค้าของตนและคัดเลือกให้เปิดบัญชีกระแสรายวันให้ลูกค้าของตนเฉพาะที่ไม่เคยมีประวัติการใช้เช็คโดยไม่มีเงินในบัญชี เพื่อให้ลูกค้ารู้สึกได้ว่า หากได้รับการชำระแทนเงินสด ตนจะได้รับชำระเงินตามเช็คอย่างแน่นอน เมื่อการชำระเงินตามเช็คมีความน่าเชื่อถือและมีประสิทธิภาพ เช็คจะมีบทบาทที่สำคัญยิ่งต่อการชำระเงินของประเทศแทนเช่นเดียวกับบัตรเครดิตที่ปัจจุบันมีบทบาทอย่างมากและเป็นที่ยอมรับของบุคคลทั่วไป

2. จัดให้ธนาคารพาณิชย์มีบัญชีควบคุมผู้ส่งจ่ายเช็คโดยไม่มีเงิน (Blacklists)
โดยส่งให้ทุกธนาคารพาณิชย์ทราบเพื่อให้การใช้เช็คมีประสิทธิภาพ

หากธนาคารพาณิชย์จัดให้ลูกค้าของตนเปิดบัญชีเพื่อให้ใช้เช็คเพื่อการเบิกถอน ลูกค้าจะต้องรับทราบว่าในบัญชีของตนต้องมีเงินในบัญชีเพียงพอเท่านั้น เมื่อตนส่งจ่ายเช็คให้แก่บุคคลอื่น เมื่อทราบแล้วยังส่งจ่ายเช็คโดยไม่มีเงินในบัญชีหรือในบัญชีไม่มีเงินพอ ธนาคารพาณิชย์ควรมีมาตรการควบคุมการใช้เช็คโดยไม่มีเงินในบัญชีโดยขึ้นเป็นบัญชีดำไว้ (Blacklists) และออกหนังสือเวียนไปทุกธนาคารให้ทราบชื่อ ที่อยู่ที่ถูกใส่ไว้ในบัญชีดำ (Blacklists) เหล่านั้น ลูกค้าเหล่านั้นไม่อาจจะขอเปิดบัญชีเพื่อใช้เช็คกับธนาคารอื่นได้อีกต่อไปและเพื่อให้มีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น ธนาคารพาณิชย์อื่น ควรดการให้บริการต่าง ๆ แก่บุคคลนั้นด้วย เช่น การให้สินเชื่อประเภทต่าง ๆ การเปิดบัญชีทุกประเภท

3. ธนาคารพาณิชย์แต่ละแห่งควรติดต่อร้านค้าเพื่อรับเช็คของธนาคารตนเช่นเดียวกับบัตรเครดิต

เพื่อให้เช็คเป็นที่ยอมรับสำหรับบุคคลทั่วไป ธนาคารพาณิชย์ควรติดต่อร้านค้าเพื่อให้รับเช็คของลูกค้าตน เมื่อมาชำระค่าสินค้าหรือบริการ เฉพาะหน่วยงานหรือร้านค้าที่ขอเข้าร่วมโครงการกับธนาคาร วิธีนี้ทำให้ลูกค้าหันมานิยมการใช้เช็คกันมากขึ้นแทนการชำระด้วยเงินสดหรือใช้เช็คเป็นเครื่องมือที่ใช้ชำระหนี้ควบคู่ไปกับการใช้เงินสด.



บรรณานุกรม

ภาษาไทย

หนังสือ

กันยา หลิมประเสริฐ. เชื้อค. **สุทธิปริทัศน์**. 5, 14 ตุลาคม-มกราคม 2534

จารุวรรณ เรื่องสวัสดิพงศ์. การฟอกเงิน (Money Laundering). **ดุลพาห**. 41.4 กรกฎาคม-สิงหาคม 2537

ไชยยศ เหมะรัชตะ. **มาตรการทางกฎหมายในการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน**.

กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์นิติธรรม, 2540

พงศ์อดุล กฤษณะราช. ผลกระทบต่อสถาบันการเงินในประเทศไทย ภายใต้กฎหมายต่อต้านการฟอกเงิน. **ดุลพาห**. 41.4 กรกฎาคม – สิงหาคม 2537

วีระพงษ์ บุญญภาส. **อาชญากรรมทางเศรษฐกิจ** (Economic Crime). พิมพ์ครั้งที่ 2.

กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์นิติธรรม, 2540

วาทีน คำทองศรี. **กฎหมาย/การบังคับใช้/การควบคุมเจ้าพนักงาน ไม่ให้ใช้อำนาจ**

ที่ไม่ชอบธรรม/การรับทรัพย์. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์วิญญูชน, 2539

เครดิตบูโร (Credit Bureau) นวัตกรรมเสริมประสิทธิภาพระบบสินเชื่อไทย

ผู้จัดการรายวัน. 1 พฤศจิกายน 2542, หน้า 24.

เอกสาร

สัมมนา “กฎหมายสกัดการฟอกเงิน” 15 กันยายน 2536 ณ ห้องสมุดประชุมใหญ่ คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

สัมมนา “ศูนย์เครดิตไทย” เมษายน 2538

สำนักงานป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน, “การป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน”

คู่มือประชาชน. ม.บ.ส., ม.ป.ป.

รายงานการประชุมคณะกรรมการพิจารณายกร่างพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการปกปิดหรือเปลี่ยนสภาพทรัพย์สินที่เกี่ยวกับการกระทำความผิด พ.ศ....ครั้งที่ 6/2537

วันที่ 12 กันยายน 2537

รายงานการฝึกอบรมและดูงานในประเทศสหรัฐอเมริกาและการดูงานในประเทศญี่ปุ่นเกี่ยวกับการ

ตรวจสอบธนาคารพาณิชย์ด้านคอมพิวเตอร์ โดยนายเมธา สุวรรณสาร ส่วนตรวจสอบ

ธนาคารพาณิชย์ 2 ฝ่ายกำกับและตรวจสอบสถาบันการเงิน ธนาคารแห่งประเทศไทย,

2522

เอกสารประกอบการบรรยาย เรื่อง การป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน ประสบการณ์ของ
เนเธอร์แลนด์และกฎหมายใหม่ของไทย โดย Mr. Theo Aske ผู้กำกับการ สำนักงาน
ตำรวจแห่งชาติ เนเธอร์แลนด์ เมื่อวันที่ 7 มิถุนายน 2543 โรงแรมสยามซิตี้

กฎหมายไทย

พระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน พ.ศ. 2542

วิทยานิพนธ์

ชัยวัฒน์ ปางตระกูล. “อำนาจหน้าที่ของสำนักงานบริหารข้อมูลตามร่างกฎหมายปราบปรามการ
ฟอกเงิน “ วิทยานิพนธ์ปริญญามหาบัณฑิต ภาควิชานิติศาสตร์ บัณฑิตวิทยาลัย
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2539.

ดวงกมล พรธนะลาภ. “มาตรการทางกฎหมายในการป้องกันและปราบปรามอาชญากรรมทาง
เศรษฐกิจ ซึ่งกระทำโดยสถาบันการเงิน” วิทยานิพนธ์ปริญญามหาบัณฑิต ภาควิชา
นิติศาสตร์ บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2537

เมธี กุศลสร้าง. “กฎหมายป้องกันและปราบปรามการฟอกเงินกับบทบาทและภาระหน้าที่ของ
สถาบันการเงิน” วิทยานิพนธ์ปริญญามหาบัณฑิต ภาควิชานิติศาสตร์ บัณฑิต
วิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2539

ภาษาอังกฤษ

Books

Amy G.Rudnik, *United States in Butterworths International Guide to Money Laundering
Law and Practice*. London: Butterworth & Co., 1995.

Australian Transaction Reports and Analysis (AUSTRAC) Annual Report 1998-1999.

Butler Business Bureau (BBB). "Money Laundering : A preventive guide for small Business
& Currency Exchange in Canada". s.l., n.d.

"Financial Action Task Force on Money Laundering". In Report on Money Laundering
Typologies. 10 February 1999

Financial Crimes Enforcement Network (FinCEN). 26 October 2000.

"Ginette Lechlerc and Marc Duquette". In Butterworths International Guide to Money Laundering Law and Practice Report (CANADA), s.l., n.d.

Hiroshi Oda and Masabumi Yamane, "Japan in Butterworths International Guide to Money Laundering Law and Practice". London: Butterworths & Co., 1995.

International Monetary Fund Fiscal Affairs Department. "Money Laundering and The International Financial System 1" Prepared by Vito Tanzi, May 1996.

James R. Richard. Transnational Criminal Organizations. Cybercrime and Money Laundering, Florida: CRC press, 1999.

Jaturon Thirawat. Practical Problems Related to Money Laundering : Deun Tola, Bangkok: 1998

John Kok and Yeoh Lian Chuan. "Butterworths International Guide to Money Laundering Law and Practice". s.l., n.d. (Singapore, Italy)

Peter Willis, ROS Grady and Peter Davey. Butterworths International Guide to Money Laundering Law and Practice. (Australia)

Robert E. Powis. The Money Launderers, Chicago: Probus Publishing Company.

Susan Revell and John Holves. Butterworths International Guide to Money Laundering Law and Practice. (Hongkong, Italy)

ประวัติผู้เขียน

ข้าพเจ้า นางสาวภาพร รัชมีวิทยารวม สำเร็จการศึกษาระดับปริญญาตรีนิติศาสตร์ คณะ
นิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยกรุงเทพ พ.ศ. 2539

ปัจจุบัน ทำงานที่ Standard Chartered Nakornthon Bank, Head
Office ในตำแหน่ง Manager, Credit Operations, C&I.

DPU