

การจัดกลุ่มสถาบันการเงิน และการเพิ่มมาตรการลงโทษทางปกครอง  
ต่อสถาบันการเงิน ตามกฎหมายว่าด้วยการป้องกัน  
และปราบปรามการฟอกเงิน

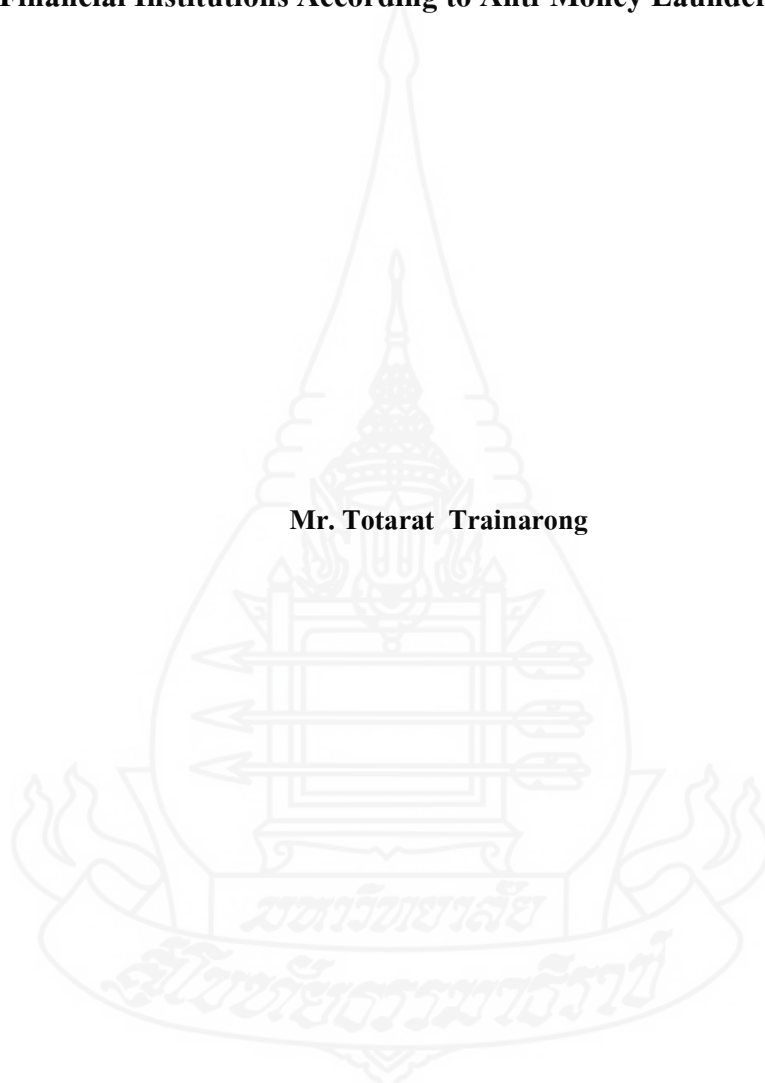
นายชรัญ ไตรณรงค์

การศึกษาค้นคว้าอิสระนี้เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาตามหลักสูตรปริญญานิติศาสตรมหาบัณฑิต  
วิชาเอกกฎหมายมหาชน สาขาวิชานิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช

พ.ศ. 2561

**Financial Institutions Grouping and Adding Administrative Sanctions to  
Financial Institutions According to Anti-Money Laundering Law**

**Mr. Totarat Trainarong**



An Independent Study Submitted in Partial Fulfillment of the Requirements for

the Degree of Master of Laws in Public Law

School of Law

Sukhothai Thammathirat Open University

2018

หัวข้อการศึกษาค้นคว้าอิสระ	การจัดกลุ่มสถาบันการเงิน และการเพิ่มมาตรการลงโทษทางปกครองต่อสถาบันการเงิน ตามกฎหมายว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน
ชื่อและนามสกุล	นายชตวรรษ ไตรณรงค์
วิชาเอก	กฎหมายมหาชน
สาขาวิชา	นิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช
อาจารย์ที่ปรึกษา	ศาสตราจารย์ ดร.เสาวนีย์ อัสวโรจน์

การศึกษาค้นคว้าอิสระนี้ ได้รับความเห็นชอบให้เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาตามหลักสูตรระดับปริญญาโท เมื่อวันที่ 30 ตุลาคม 2561

คณะกรรมการสอบการศึกษาค้นคว้าอิสระ



(ศาสตราจารย์ ดร.เสาวนีย์ อัสวโรจน์)

ประธานกรรมการ



(อาจารย์ ดร.สุพัตรา แผนวิจิต)

กรรมการ



(รองศาสตราจารย์ วรวัฒน์ เทพทอง)

ประธานกรรมการประจำสาขาวิชานิติศาสตร์

**ชื่อการศึกษาค้นคว้าอิสระ** การจัดกลุ่มสถาบันการเงิน และการเพิ่มมาตรการลงโทษทางปกครอง  
ต่อสถาบันการเงิน ตามกฎหมายว่าด้วยการป้องกันและปราบปราม  
การฟอกเงิน

**ผู้ศึกษา** นายชตวรรษ ไตรณรงค์ **รหัสนักศึกษา** 2594001030 **ปริญญา** นิติศาสตรมหาบัณฑิต  
**อาจารย์ที่ปรึกษา** ศาสตราจารย์ ดร.เสาวนีย์ อัสวโรจน์ **ปีการศึกษา** 2561

### บทคัดย่อ

การศึกษาค้นคว้าอิสระนี้มีวัตถุประสงค์ เพื่อศึกษาถึงแนวความคิด ทฤษฎีกฎหมาย  
เกี่ยวกับการฟอกเงิน และวิเคราะห์ปัญหาอุปสรรคที่เกี่ยวกับ การจัดกลุ่มสถาบันการเงิน  
และมาตรการลงโทษสถาบันการเงินตามกฎหมายไทย เปรียบเทียบกับต่างประเทศ เพื่อนำ  
ผลการวิเคราะห์มากำหนดแนวทางที่เหมาะสมในการจัดกลุ่มสถาบันการเงิน และการเพิ่ม  
มาตรการลงโทษทางปกครองต่อสถาบันการเงิน และเสนอแก้ไขพระราชบัญญัติป้องกัน  
และปราบปรามการฟอกเงิน พ.ศ. 2542 เพื่อให้มีการบังคับใช้กฎหมายอย่างมีประสิทธิภาพ

การศึกษาค้นคว้าอิสระนี้ เป็นการวิจัยเชิงคุณภาพ ด้วยวิธีการวิจัยทางเอกสาร  
โดยศึกษาค้นคว้าจากเอกสารทางวิชาการ หนังสือ ตำรา วิทยานิพนธ์ ตำรากฎหมายไทย  
และต่างประเทศ รวมทั้งเอกสารอื่นที่เป็นประโยชน์ต่อการศึกษา

ผลการศึกษาพบว่า การที่พระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน  
พ.ศ. 2542 ไม่ได้จัดกลุ่มสถาบันการเงินตามศักยภาพในการปฏิบัติตามกฎหมาย ขนาดทุน  
และจำนวนผลิตภัณฑ์ทางการเงิน และไม่มีมาตรการลงโทษทางปกครองต่อสถาบันการเงิน  
ซึ่งเป็นมาตรการลงโทษอันเป็นทางเลือก ส่งผลให้สำนักงานป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน  
ไม่สามารถกำกับและตรวจสอบสถาบันการเงินได้อย่างมีประสิทธิภาพ ดังนั้น จึงสมควรปรับปรุง  
แก้ไขพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน พ.ศ. 2542 เพื่อให้การปฏิบัติงาน  
ของพนักงานเจ้าหน้าที่และการบังคับใช้กฎหมายในการกำกับและตรวจสอบสถาบันการเงิน  
เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ ตลอดจนเพื่อให้เป็นไปตามมาตรฐานสากลมากยิ่งขึ้น

**คำสำคัญ** สถาบันการเงิน โทษทางปกครอง การฟอกเงิน

**Independent Study title:** Financial Institutions Grouping and Adding Administrative Sanctions to Financial Institutions According to Anti-Money Laundering Law

**Author:** Mr. Totarat Trainarong; **ID:** 2594001030; **Degree:** Master of Laws;

**Independent Study advisor:** Saowanee Asawaroj, Professor; **Academic year:** 2018

### **Abstract**

The purpose of this independent study is to study concepts and theories of the money-laundering law and analyze issues regarding financial institution grouping and measures of sanctioning financial institutions under Thai and foreign laws. Analysis results were used to define an appropriate guideline of financial institution grouping, add administrative sanctions to financial institutions and suggest solutions to amend the Prevention and Suppression of Money Laundering Act, B.E. 2542 for efficient enforcement.

This independent study is the qualitative research by means of the documentary research and goes through the research from the academic documents, books, textbooks, thesis, Thai or foreign textbooks, and other documents.

Result of the research showed that the Prevention and Suppression of Money Laundering Act, B.E. 2542, did not group financial institutions based on their ability to comply with laws, capital sizes and the number of their financial products. In addition, there were no administrative sanctions against financial institutions, which were optional punitive measures. As a result, the Anti Money Laundering Office is unable to supervise and examine financial institutions effectively. Therefore, the author suggests amending the Prevention and Suppression of Money Laundering Act, B.E. 2542 in order to facilitate the performing of the officers and the effective enforcement of the law to supervise and examine financial institutions, and more consistent with the international standard.

**Keywords:** Financial Institution, Administrative Penalty, Money Laundering

## กิตติกรรมประกาศ

รายงานการศึกษาค้นคว้าอิสระฉบับนี้สำเร็จลุล่วงได้ด้วยความกรุณาเป็นอย่างยิ่ง จากศาสตราจารย์ ดร.เสาวนีย์ อัสวโรจน์ อาจารย์พิเศษ สาขาวิชานิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช อาจารย์ที่ปรึกษาการศึกษาค้นคว้าอิสระ ที่ให้ความกรุณาแนะนำและติดตามการศึกษาค้นคว้าอิสระ ครั้งนี้อย่างใกล้ชิดตลอดมา นับตั้งแต่เริ่มต้นจนกระทั่งสำเร็จเรียบร้อยสมบูรณ์ ผู้ศึกษารู้สึกซาบซึ้ง ในความกรุณาของท่านเป็นอย่างยิ่ง

ขอขอบพระคุณพันตำรวจตรี วิสูตร สอดส่อง นักสืบสวนสอบสวนชำนาญการพิเศษ กองกำกับและตรวจสอบ สำนักงานป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน ที่ได้กรุณาให้ข้อมูล และคำแนะนำเกี่ยวกับปัญหาอุปสรรคในการบังคับใช้กฎหมายว่าด้วยการป้องกันและปราบปราม การฟอกเงินของพนักงานเจ้าหน้าที่ และการปฏิบัติตามกฎหมายว่าด้วยการป้องกันและปราบปราม การฟอกเงินของสถาบันการเงิน

นอกจากนี้ ผู้ศึกษาขอขอบพระคุณคณาจารย์สาขาวิชานิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช เพื่อนนักศึกษาและผู้ที่มีส่วนเกี่ยวข้องในการทำรายงานการค้นคว้าอิสระครั้งนี้ทุกท่านที่ได้กรุณา ให้การสนับสนุน ช่วยเหลือ และให้กำลังใจตลอดมา

ชตวรรษ ไตรณรงค์

มีนาคม 2562

## สารบัญ

	หน้า
บทคัดย่อภาษาไทย .....	ง
บทคัดย่อภาษาอังกฤษ .....	จ
กิตติกรรมประกาศ .....	ฉ
บทที่ 1 บทนำ .....	1
1. ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา .....	1
2. วัตถุประสงค์ของการศึกษา .....	3
3. ขอบเขตการศึกษา .....	4
4. ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ .....	4
5. ระเบียบวิธีวิจัย .....	5
บทที่ 2 แนวคิด ทฤษฎีที่เกี่ยวข้อง และความเป็นมาของการกำหนดหน้าที่ และความรับผิดชอบของสถาบันการเงินตามกฎหมายว่าด้วยการป้องกัน และปราบปรามการฟอกเงินของประเทศไทยและต่างประเทศ .....	6
1. แนวคิด ทฤษฎีที่เกี่ยวข้องกับการกำหนดหน้าที่และความรับผิดชอบ ของสถาบันการเงินตามกฎหมายว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน .....	6
1.1 หลักแห่งความเสมอภาค .....	6
1.2 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2560 เกี่ยวกับการจำกัดสิทธิ และเสรีภาพของบุคคล .....	8
1.3 หลักความได้สัดส่วน .....	9
1.4 หลักการมีความรับผิดชอบต่อสังคม .....	11
2. ความเป็นมาของการมีส่วนร่วมและหน้าที่ของสถาบันการเงินในการต่อต้าน การฟอกเงิน .....	13
2.1 ระดับนานาชาติ .....	13
2.2 ภูมิภาคเอเชียแปซิฟิก .....	31
2.3 ประเทศไทย .....	34
3. ความเป็นมาของการกำหนดบทลงโทษสถาบันการเงิน .....	37
3.1 แนวคิดพื้นฐานและความเป็นมาในระดับนานาชาติ .....	37
3.2 ในประเทศไทย .....	38

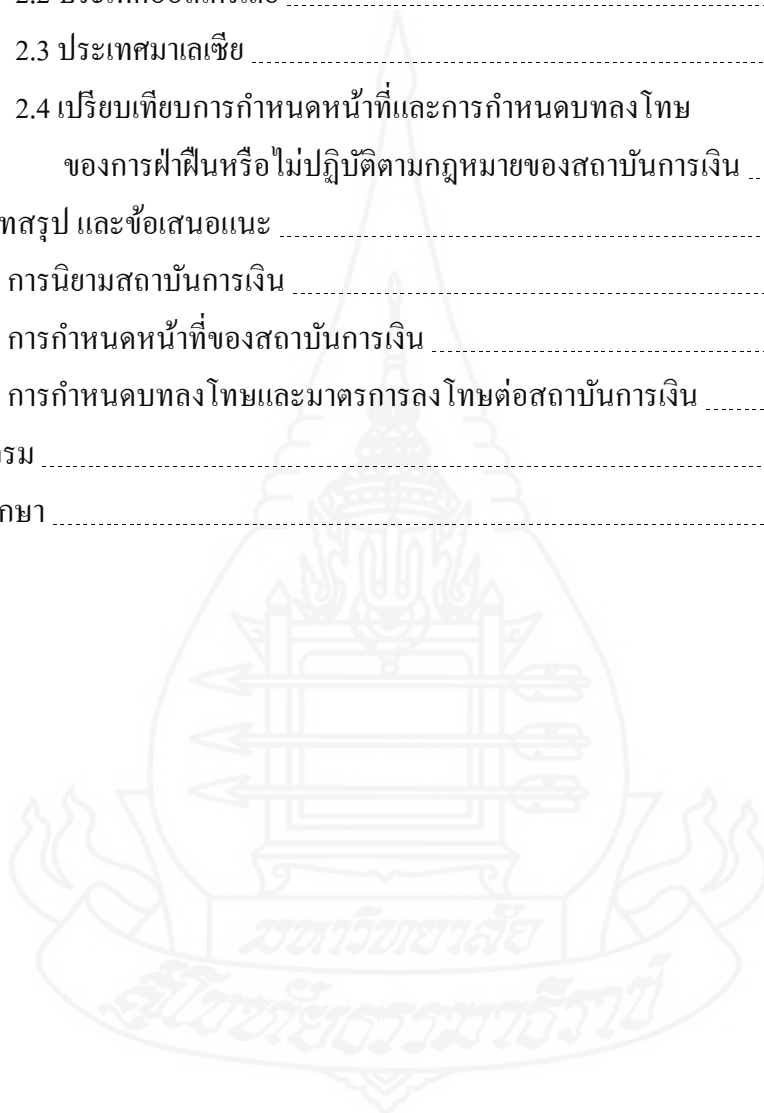
## สารบัญ (ต่อ)

	หน้า
บทที่ 3 สถาบันการเงิน และมาตรการลงโทษต่อสถาบันการเงินตามกฎหมายว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงินของประเทศไทย .....	42
1. สถาบันการเงินตามกฎหมายว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงินของประเทศไทย .....	42
1.1 ความหมายของสถาบันการเงิน .....	42
1.2 หน้าที่ของสถาบันการเงิน .....	45
2. การใช้มาตรการทางกฎหมายแก่สถาบันการเงินตามกฎหมายว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงินของประเทศไทย .....	49
2.1 ระเบียบคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงินว่าด้วยการกำกับตรวจสอบและประเมินผลการปฏิบัติตามกฎหมายว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงินของ ผู้มีหน้าที่รายงาน พ.ศ. 2559 .....	49
2.2 ระเบียบสำนักงานป้องกันและปราบปรามการฟอกเงินว่าด้วยการเปรียบเทียบและการดำเนินคดีกับผู้กระทำความผิดตามกฎหมายว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน พ.ศ. 2556 .....	51
2.3 ผลจากการที่สถาบันการเงินถูกลงโทษโดยมาตรการทางกฎหมายตามกฎหมายว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน .....	56
บทที่ 4 เปรียบเทียบการนิยามสถาบันการเงิน และมาตรการลงโทษต่อสถาบันการเงินตามกฎหมายว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงินของประเทศไทยและต่างประเทศ .....	59
1. การนิยามสถาบันการเงิน .....	59
1.1 ตามกฎหมายสหรัฐอเมริกา .....	59
1.2 ตามกฎหมายประเทศออสเตรเลีย .....	61
1.3 ตามกฎหมายประเทศมาเลเซีย .....	63
1.4 เปรียบเทียบการนิยามสถาบันการเงิน .....	67
2. การกำหนดหน้าที่และการกำหนดบทลงโทษของการฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามกฎหมายของสถาบันการเงิน .....	72



สารบัญ (ต่อ)

	หน้า
2.1 สหรัฐอเมริกา .....	72
2.2 ประเทศออสเตรเลีย .....	73
2.3 ประเทศมาเลเซีย .....	75
2.4 เปรียบเทียบการกำหนดหน้าที่และการกำหนดบทบาท ของการฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามกฎหมายของสถาบันการเงิน .....	76
บทที่ 5 บทสรุป และข้อเสนอแนะ .....	79
1. การนิยามสถาบันการเงิน .....	83
2. การกำหนดหน้าที่ของสถาบันการเงิน .....	84
3. การกำหนดบทบาทและมาตรการลงโทษต่อสถาบันการเงิน .....	85
บรรณานุกรม .....	89
ประวัติผู้ศึกษา .....	93



# บทที่ 1

## บทนำ

### 1. ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

องค์การสหประชาชาติได้มีมติให้การรับรองอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยการต่อต้านการลักลอบค้ายาเสพติดและวัตถุที่ออกฤทธิ์ต่อจิตและประสาท ค.ศ. 1988 โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อขจัดปัญหาการลักลอบค้ายาเสพติดและวัตถุที่ออกฤทธิ์ต่อจิตและประสาท ตลอดจนเพื่อแก้ไขปัญหาความต้องการที่ผิดกฎหมายที่มีต่อยาเสพติดและวัตถุที่ออกฤทธิ์ต่อจิตและประสาท และเป็น การตัดทอนผลตอบแทนอันเกิดจากการลักลอบค้ายาเสพติดและวัตถุที่ออกฤทธิ์ต่อจิตและประสาท โดยอนุสัญญานี้มีผลให้ประเทศสมาชิกของสหประชาชาติต้องมีมาตรการทางกฎหมาย ซึ่งเป็นการกำหนดให้ลักษณะของพฤติการณ์การแปรสภาพหรือโอนทรัพย์สินโดยรู้ว่าทรัพย์สินดังกล่าว ได้มาจากการกระทำความผิดเดียวหรือหลายความผิด หรือได้มาจากการมีส่วนร่วม ในการกระทำความผิดเดียวหรือหลายความผิดดังกล่าว โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อปกปิดหรืออำพรางแหล่งกำเนิด ซึ่งผิดกฎหมายของทรัพย์สิน หรือเพื่อช่วยเหลือบุคคลใดๆ ซึ่งเกี่ยวข้องกับการกระทำความผิดเดียว หรือหลายความผิดดังกล่าว ให้หลบเลี่ยงผลตามกฎหมายอันเกิดจากการกระทำของตน หรือการปกปิด หรืออำพรางลักษณะอันแท้จริง แหล่งที่มา สถานที่ตั้ง การจำหน่าย การเคลื่อนย้าย สิทธิที่เกี่ยวข้อง กับทรัพย์สินหรือกรรมสิทธิ์ในทรัพย์สิน โดยรู้ว่าทรัพย์สินดังกล่าวได้มาจากการกระทำความผิดเดียว หรือหลายความผิด หรือที่ได้มาจากการมีส่วนร่วมในการกระทำความผิดเดียว หรือหลายความผิด ดังกล่าว<sup>1</sup> เป็นความผิดอาญา ซึ่งพฤติการณ์ที่กล่าวมานี้ คือรูปแบบของ “การฟอกเงิน” นั่นเอง

โดยประเทศไทยในฐานะประเทศสมาชิกของสหประชาชาติได้รับหลักการดังกล่าว มาเป็นอีกหนึ่งปัจจัยในการบัญญัติไว้เป็นกฎหมายที่เกี่ยวข้อง เนื่องจากผู้ประกอบอาชญากรรม ซึ่งกระทำความผิดนั้น มักกระทำการในรูปแบบ ต่างๆ อันเป็นการฟอกเงินเพื่อนำเงินหรือทรัพย์สินนั้น ไปใช้เป็นประโยชน์ในการกระทำความผิดต่อไปได้อีก ทำให้ยากแก่การปราบปรามการกระทำผิด กฎหมายเหล่านั้น และโดยที่กฎหมายที่มีอยู่ก็ไม่สามารถปราบปรามการฟอกเงินหรือดำเนินการ กับเงินหรือทรัพย์สินนั้น ไปใช้เป็นประโยชน์ในการกระทำความผิดต่อไปได้อีก ทำให้ยาก

---

<sup>1</sup> อนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยการต่อต้านการลักลอบค้ายาเสพติดและวัตถุที่ออกฤทธิ์ต่อจิตและประสาท ค.ศ. 1988 (Vienna Convention 1988)

แก่การปราบปรามการฟอกเงินหรือดำเนินการกับเงินหรือทรัพย์สินนั้น ได้เท่าที่ควร ดังนั้นเพื่อเป็นการตัดวงจร การประกอบอาชญากรรมดังกล่าว ประเทศไทยจึงตราพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน พ.ศ. 2542 ขึ้น โดยกำหนดให้สถาบันการเงินเป็นผู้มีหน้าที่รายงานการทำธุรกรรมที่กระทำกับสถาบันการเงินนั้น ไปยังสำนักงานป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน<sup>2</sup> โดยการนิยามคำว่า “สถาบันการเงิน” ตามพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน พ.ศ. 2542 นั้น แม้จะมีการแก้ไขเพิ่มเติมหรือตัดทอนประเภทธุรกิจอยู่บ้าง แต่มิได้มีการจำแนกสถาบันการเงินตามประเภทธุรกิจ ซึ่งในปัจจุบัน พระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน (ฉบับที่ 5) พ.ศ. 2558 ได้นิยาม “สถาบันการเงิน” ครอบคลุมประเภทธุรกิจ ธนาคารพาณิชย์ บริษัทเงินทุน บริษัทเครดิตฟองซิเอร์ บริษัทหลักทรัพย์ บริษัทประกันชีวิต บริษัทประกันวินาศภัย สหกรณ์สหกรณ์ที่มีทุนดำเนินการ ซึ่งมีมูลค่าหุ้นรวมตั้งแต่สองล้านบาทขึ้นไปและมีวัตถุประสงค์ดำเนินกิจการเกี่ยวกับการรับฝากเงิน ให้กู้ ให้สินเชื่อ รับจ้างหรือรับจ่านำทรัพย์สิน หรือจัดให้ได้มาซึ่งเงินและทรัพย์สินต่างๆ โดยวิธีใดๆ และนิติบุคคลที่ดำเนินธุรกิจอื่นที่เกี่ยวข้องกับการเงิน

จะเห็นได้ว่ามีสถาบันการเงินหลากหลายประเภทธุรกิจที่มีหน้าที่รายงานการทำธุรกรรมที่กระทำกับสถาบันการเงินนั้น ไปยังสำนักงานป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน นอกจากนี้ยังมีหน้าที่ที่จะต้องดำเนินการเพื่อให้ได้มาซึ่งข้อมูลของลูกค้าหรือผู้ทำธุรกรรม และต้องพิสูจน์ทราบตัวตนของลูกค้าหรือผู้ทำธุรกรรมนั้นว่าเป็นตัวตนที่แท้จริงหรือไม่ ซึ่งเมื่อมีหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดแล้วย่อมต้องเกิดโทษในกรณีที่ไม่สามารถปฏิบัติตามหน้าที่นั้นได้ โดยในพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน พ.ศ. 2542 และที่แก้ไขเพิ่มเติม ได้บัญญัติบทลงโทษแก่สถาบันการเงินในกรณีที่ไม่ปฏิบัติตามกฎหมายว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงินเอาไว้<sup>3</sup> ตลอดจนมีระเบียบที่เกี่ยวข้องบัญญัติให้มีการตรวจประเมินความเสี่ยงด้านการฟอกเงินของสถาบันการเงิน<sup>4</sup> ซึ่งกฎหมายและระเบียบที่กล่าวมานี้ใช้บังคับแก่สถาบันการเงินทุกประเภทธุรกิจโดยมีเป็นมาตรฐานเดียวกัน ทำให้เกิดข้อขัดข้องในทางปฏิบัติเป็นอย่างมาก เนื่องจากสถาบันการเงินแต่ละประเภทธุรกิจนั้นมีความแตกต่างกันในหลายด้าน ไม่ว่าจะเป็นขนาดของทุนดำเนินการ ผลตอบแทนทางการเงิน ความเสี่ยงในการถูกใช้เป็นช่องทางในการฟอกเงิน และศักยภาพ ในการปฏิบัติตามกฎหมาย

<sup>2</sup> มาตรา 13 แห่งพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน พ.ศ. 2542

<sup>3</sup> มาตรา 62 และมาตรา 63 แห่งพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน พ.ศ. 2542

<sup>4</sup> ระเบียบคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน ว่าด้วยการกำกับ ตรวจสอบและประเมินผลการปฏิบัติตามกฎหมายว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงินของผู้มีหน้าที่รายงาน พ.ศ. 2559

ประกอบกับมาตรการในการลงโทษตามกฎหมายว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงินนั้นมีเพียงมาตรการทางอาญา ทำให้สำนักงานป้องกันและปราบปรามการฟอกเงินมีทางเลือกที่จำกัดในการลงโทษสถาบันการเงินที่ฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามกฎหมาย หากแต่การวางแนวทางในการปฏิบัติของพนักงานเจ้าหน้าที่ที่ชัดเจน เนื่องจากการทำความเข้าใจเกี่ยวกับสถาบันการเงินแต่ละประเภทธุรกิจกลับมีปัจจัยซึ่งเป็นองค์ประกอบแห่งความผิดที่มากหรือน้อยต่างกันไป และโทษทางอาญานั้นมีอาจบังคับใช้แก่กรณี ได้อย่างเต็มอัตราโทษ ด้วยเหตุว่าสถาบันการเงินบางประเภทธุรกิจนั้นมีศักยภาพต่ำกว่าสถาบันการเงินประเภทธุรกิจอื่น

เมื่อเจตนารมณ์ของกฎหมายในการกำหนดให้สถาบันการเงินเป็นผู้มีหน้าที่รายงานการทำธุรกรรมที่กระทำกับสถาบันการเงินนั้นไปยังสำนักงานป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน ตลอดจนกำหนดหน้าที่ที่จะต้องดำเนินการเพื่อให้ได้มาซึ่งข้อมูลของลูกค้ำหรือผู้ทำธุรกรรม และต้องพิสูจน์ทราบตัวตนของลูกค้ำหรือผู้ทำธุรกรรมนั้นว่าเป็นตัวตนที่แท้จริงหรือไม่นั้นคือการป้องกันมิให้สถาบันการเงินถูกใช้เป็นช่องทางในการฟอกเงิน การปฏิบัติตามกฎหมายของสถาบันการเงิน และการลงโทษสถาบันการเงินที่ฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามกฎหมายจึงควรมีมาตรฐานที่สามารถปฏิบัติได้จริง ผู้ศึกษาจึงต้องการศึกษาว่าหากมีการจัดกลุ่มสถาบันการเงินและเพิ่มมาตรการลงโทษซึ่งเป็นทางเลือก ได้แก่ มาตรการลงโทษทางปกครองต่อสถาบันการเงินตามกฎหมายว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน จะก่อให้เกิดการบังคับใช้กฎหมายว่าด้วยการป้องกัน และปราบปรามการฟอกเงินต่อสถาบันการเงินได้อย่างมีประสิทธิภาพเพิ่มมากขึ้นหรือไม่ อย่างไร

## 2. วัตถุประสงค์ของการศึกษา

2.1 เพื่อศึกษาประวัติความเป็นมา ความหมาย และแนวคิดทฤษฎีพื้นฐานเกี่ยวกับหน้าที่และความรับผิดชอบของสถาบันการเงินตามกฎหมายว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน

2.2 เพื่อศึกษากฎหมายที่เกี่ยวข้องของประเทศไทย เกี่ยวกับการจัดกลุ่มสถาบันการเงินและมาตรการลงโทษต่อสถาบันการเงิน ตามกฎหมายว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน

2.3 เพื่อศึกษากฎหมายที่เกี่ยวข้องของต่างประเทศ เกี่ยวกับการจัดกลุ่มสถาบันการเงินและมาตรการลงโทษต่อสถาบันการเงิน ตามกฎหมายว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน

2.4 เพื่อศึกษาเปรียบเทียบมาตรการทางกฎหมาย เกี่ยวกับการจัดกลุ่มสถาบันการเงิน และมาตรการลงโทษต่อสถาบันการเงิน ตามกฎหมายว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน ระหว่าง ประเทศไทยและต่างประเทศ และได้ข้อสรุปเป็นแนวทางในการแก้ไขเพิ่มเติมข้อกฎหมาย ที่เกี่ยวข้อง หรือปรับปรุงมาตรการที่ใช้บังคับตามกฎหมายให้มีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น

### 3. ขอบเขตการศึกษา

ศึกษาถึงแนวคิดและทฤษฎีอันเป็นที่มาของการจัดกลุ่มสถาบันการเงิน และมาตรการลงโทษต่อสถาบันการเงิน ตามกฎหมายว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน โดยศึกษาจากพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน พ.ศ. 2542 รวมทั้งทฤษฎีกฎหมายต่างประเทศ เอกสาร วารสารและบทความ รวมทั้งสื่อสิ่งพิมพ์ต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับ พระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน พ.ศ. 2542 และความเห็นของนักกฎหมายในกระบวนการยุติธรรม ที่เกี่ยวกับประเด็นปัญหาเพื่อนำมาเป็นข้อมูลสนับสนุนในการศึกษาวิเคราะห์

### 4. ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

4.1 ทราบประวัติความเป็นมา ความหมาย และแนวคิดทฤษฎีพื้นฐานเกี่ยวกับหน้าที่ และความรับผิดชอบของสถาบันการเงินตามกฎหมายว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน

4.2 ทราบกฎหมายที่เกี่ยวข้องของประเทศไทย เกี่ยวกับการจัดกลุ่มสถาบันการเงิน และมาตรการลงโทษต่อสถาบันการเงิน ตามกฎหมายว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน

4.3 ทราบกฎหมายที่เกี่ยวข้องของต่างประเทศ เกี่ยวกับการจัดกลุ่มสถาบันการเงิน และมาตรการลงโทษต่อสถาบันการเงิน ตามกฎหมายว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน

4.4 ได้ข้อสรุปจากการศึกษาเปรียบเทียบมาตรการทางกฎหมายระหว่างประเทศไทย และต่างประเทศ เกี่ยวกับการจัดกลุ่มสถาบันการเงิน และมาตรการลงโทษต่อสถาบันการเงิน ตามกฎหมายว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน เพื่อเป็นแนวทางในการแก้ไขเพิ่มเติมข้อกฎหมายที่เกี่ยวข้อง หรือปรับปรุงมาตรการที่ใช้บังคับตามกฎหมายให้มีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น

## 5. ระเบียบวิธีวิจัย

การค้นคว้าอิสระ เรื่อง การจัดกลุ่มสถาบันการเงิน และการเพิ่มมาตรการลงโทษทางปกครองต่อสถาบันการเงิน ตามกฎหมายว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน เป็นการศึกษาวิจัยเชิงคุณภาพ โดยการรวบรวมเอกสารกฎหมายต่างๆ ศึกษาค้นคว้าเอกสารตำราวิชาการต่างๆ ในทางกฎหมายที่เกี่ยวข้อง



## บทที่ 2

# แนวคิด ทฤษฎีที่เกี่ยวข้อง และความเป็นมาของการกำหนดหน้าที่ และความรับผิดชอบของสถาบันการเงินตามกฎหมาย ว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน ของประเทศไทยและต่างประเทศ

### 1. แนวคิด ทฤษฎีที่เกี่ยวข้องกับการกำหนดหน้าที่และความรับผิดชอบของสถาบันการเงิน ตามกฎหมายว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน

เนื่องจากกฎหมายว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงินมีบทบัญญัติบางประการเกี่ยวกับการจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคล ซึ่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย บัญญัติให้กระทำได้โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย โดยในการกำหนดหน้าที่และความรับผิดชอบของสถาบันการเงินก็มีลักษณะเป็นการจำกัดสิทธิและเสรีภาพบางประการของสถาบันการเงินเช่นกัน ต้องคำนึงถึงความได้สัดส่วนในการควบคุมเพื่อมิให้กฎหมายที่มีลำดับศักดิ์ต่ำกว่าขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญอันเป็นกฎหมายสูงสุดของประเทศได้อย่างอิสระ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในเรื่องการจำกัดสิทธิและเสรีภาพ ซึ่งเป็นการขัดต่อเจตนารมณ์ขั้นพื้นฐานของรัฐธรรมนูญเสียเอง

โดยการพิจารณาเกี่ยวกับประเด็นการกำหนดหน้าที่และความรับผิดชอบของสถาบันการเงินดังกล่าว เพื่อให้เกิดประโยชน์แก่สาธารณะและมีให้มีผลเป็นการจำกัดสิทธิและเสรีภาพของสถาบันการเงินเกินสมควร มีทฤษฎีทางกฎหมายที่เกี่ยวข้องดังนี้

#### 1.1 หลักแห่งความเสมอภาค

หลักแห่งความเสมอภาคเป็นหลักเกณฑ์ที่จะต้องปฏิบัติแก่บุคคลทุกคนอย่างเท่าเทียมกัน โดยการใช้หลักความเสมอภาคย่อมมีความหลากหลายในการปฏิบัติเนื่องจากสาระสำคัญของข้อเท็จจริงที่แตกต่างกัน แต่ทั้งนี้ ต้องเป็นความแตกต่างที่ยอมรับได้ ซึ่งหลักเกณฑ์ในการปฏิบัติตามหลักความเสมอภาคเพื่อให้เกิดความยุติธรรม มีดังนี้

1.1.1 หลักเกณฑ์ของการปฏิบัติให้เท่าเทียมกันหรือข้อห้ามเลือกปฏิบัติตามหลักความเสมอภาคเพื่อให้หลักความเสมอภาคเป็นทางจริงในทางปฏิบัติดังต่อไปนี้

1) ต้องใช้หลักเกณฑ์อันเดียวกับทุกคน เว้นแต่การมีสถานการณ์แตกต่างกัน หลักเกณฑ์ทั่วไปของการปฏิบัติ คือ ต้องใช้หลักเกณฑ์เดียวกันในสถานการณ์เดียวกัน เว้นแต่สถานการณ์นั้นแตกต่างกัน ผู้บัญญัติกฎเกณฑ์จะต้องละเว้นไม่ออกกฎเกณฑ์ให้มีผลเป็นการไม่เสมอภาคแก่บุคคลนั้น กล่าวคือ หากเหตุการณ์ที่เหมือนกัน หรือเหมือนกันในสาระสำคัญ ต้องได้รับการปฏิบัติโดยกฎเกณฑ์เดียวกัน แต่หากมิใช่เรื่องที่มีสภาพการณ์อย่างเดียวกัน สามารถปฏิบัติให้แตกต่างกันได้

2) การใช้กฎเกณฑ์ที่แตกต่างกันต้องมีความสัมพันธ์กับสาระสำคัญของกฎเกณฑ์นั้น การใช้กฎเกณฑ์ที่แตกต่างกันต้องคำนึงถึงสาระสำคัญของกฎเกณฑ์ คือ กฎเกณฑ์ที่จะนำมาใช้ต้องมีความสัมพันธ์กับข้อเท็จจริงที่เกิดขึ้น ดังนั้น แม้จะอยู่ในสถานะที่เหมือนกัน แต่ข้อเท็จจริงอันเป็นสาระสำคัญนั้นแตกต่างกัน กฎเกณฑ์ที่นำมาใช้บังคับนั้นต้องแตกต่างกันไปด้วย แต่ถ้าข้อเท็จจริงที่ไม่เป็นสาระสำคัญและอยู่ในสถานะที่เหมือนกันแล้ว กฎเกณฑ์ที่ใช้บังคับนั้นจะต้องเป็นกฎเกณฑ์เดียวกัน

#### 1.1.2 การปฏิบัติให้แตกต่างกันอันเนื่องมาจากผลประโยชน์มหาชน

การปฏิบัติตามหลักความเสมอภาคย่อมต้องคำนึงถึงผลประโยชน์สาธารณะเหนือประโยชน์ส่วนบุคคล ดังนั้นจะอ้างหลักความเสมอภาคในการใช้กฎเกณฑ์เพื่อมาคุ้มครองปัจเจกชนนั้นไม่ได้ ผู้ที่เดือดร้อนจากการกระทำดังกล่าวจะอ้างหลักแห่งความเสมอภาคต่อรัฐหาได้ไม่

1.1.3 การอ้างประโยชน์สาธารณะเพื่อไม่ต้องเคารพต่อหลักแห่งความเสมอภาคจะต้องไม่ก่อให้เกิดการแบ่งแยกที่ไม่สามารถยอมรับได้

หลักการสำคัญประการหนึ่งในกฎหมายมหาชน คือ ประโยชน์สาธารณะหรือประโยชน์ส่วนรวมย่อมอยู่เหนือประโยชน์ของปัจเจกชน การอ้างประโยชน์สาธารณะในการปฏิบัติให้แตกต่างกันนั้น แม้จะถือว่าเป็นการกระทำต่อหลักแห่งความเสมอภาคและก่อให้เกิดการเลือกปฏิบัติก็ตาม แต่การกระทำดังกล่าวจะต้องไม่ก่อให้เกิดการแบ่งแยกที่ไม่สามารถยอมรับกันได้ ถ้าเป็นเช่นนั้นแล้วก็ไม่สามารถใช้กฎเกณฑ์ดังกล่าวได้

#### 1.1.4 การเลือกปฏิบัติที่เป็นธรรมเพื่อมุ่งลดความเหลื่อมล้ำที่ดำรงอยู่ในสังคม

ในบางกรณีมีการเลือกปฏิบัติเพื่อมุ่งลดความเหลื่อมล้ำที่ดำรงอยู่ในทางสังคมหรือการปฏิบัติในทางบวกคือ มีการดำเนินการตามกฎหมายที่แตกต่างกันในลักษณะชั่วคราวที่มีอำนาจกำหนดขึ้น โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อส่งเสริมและยกระดับบุคคลธรรมดาหรือนิติบุคคลที่มีสถานะด้อยกว่าบุคคลอื่นเพื่อทดแทนความไม่เท่าเทียมกัน<sup>5</sup>

<sup>5</sup> สมยศ เชื้อไทย, คำอธิบายหลักรัฐธรรมนูญทั่วไป, กรุงเทพมหานคร: โครงการตำราและเอกสารประกอบการสอน คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2535, หน้า 139 - 140



## 1.2 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2560 เกี่ยวกับการจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคล

สิทธิและเสรีภาพของบุคคลซึ่งบัญญัติรับรองไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยนั้น ได้รับอิทธิพลมาจากหลักแห่งความเสมอภาคอันเป็นหลักเกณฑ์ที่จะต้องปฏิบัติแก่บุคคลทุกคนอย่าง เท่าเทียมกัน แต่โดยที่การปฏิบัติการบางอย่างของรัฐจำเป็นต้องละเมิดสิทธิและเสรีภาพของบุคคล ดังนั้น จึงได้มีการบัญญัติข้อยกเว้นไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยให้สามารถกระทำได้ ดังนี้

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2560 มาตรา 26 บัญญัติให้ “การตรากฎหมายที่มีผลเป็นการจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลต้องเป็นไปตามเงื่อนไขที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ ในกรณีที่รัฐธรรมนูญมิได้บัญญัติเงื่อนไขไว้ กฎหมายดังกล่าวต้องไม่ขัดต่อหลักนิติธรรม ไม่เพิ่มภาระหรือจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลเกินสมควรแก่เหตุและจะกระทบต่อศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ของบุคคลมิได้ รวมทั้งต้องระบุเหตุผลความจำเป็น ในการจำกัดสิทธิ และเสรีภาพไว้ด้วย กฎหมายตามวรรคหนึ่ง ต้องมีผลใช้บังคับเป็นการทั่วไป ไม่มุ่งหมายให้ใช้บังคับ แก่กรณีใดกรณีหนึ่ง หรือแก่บุคคลใดบุคคลหนึ่งเป็นการเจาะจง”<sup>6</sup> ซึ่งหมายความว่ารัฐอาจตรากฎหมายที่มีผลเป็นการจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลได้ แต่ต้องไม่เพิ่มภาระหรือจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลเกินสมควรแก่เหตุและต้องไม่กระทบต่อศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ของบุคคล และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2560 มาตรา 40 บัญญัติให้ “บุคคลย่อมมีเสรีภาพในการประกอบอาชีพ การจำกัดเสรีภาพตามวรรคหนึ่งจะกระทำมิได้ เว้นแต่โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่ตราขึ้นเพื่อรักษาความมั่นคงหรือเศรษฐกิจของประเทศ การแข่งขันอย่างเป็นธรรม การป้องกันหรือจัดการกีดกันหรือการผูกขาด การคุ้มครองผู้บริโภค การจัดระเบียบการประกอบอาชีพเพื่งเท่าที่จำเป็น หรือเพื่อประโยชน์สาธารณะอย่างอื่น การตรากฎหมายเพื่อจัดระเบียบการประกอบอาชีพตามวรรคสอง ต้องไม่มีลักษณะเป็นการเลือกปฏิบัติหรือก้าวก่ายการจัดการศึกษาของสถาบันการศึกษา”<sup>7</sup> ซึ่งหมายความว่า การจำกัดเสรีภาพในการประกอบอาชีพของบุคคล จะกระทำได้เฉพาะแต่เพื่อรักษาความมั่นคงหรือเศรษฐกิจของประเทศ การแข่งขันอย่างเป็นธรรม การป้องกันหรือขจัด การกีดกันหรือการผูกขาด การคุ้มครองผู้บริโภค การจัดระเบียบการประกอบอาชีพเพื่งเท่าที่จำเป็น หรือเพื่อประโยชน์สาธารณะ

<sup>6</sup> มาตรา 26 แห่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560

<sup>7</sup> มาตรา 40 แห่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560

### 1.3 หลักความได้สัดส่วน

เนื่องจากรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยบัญญัติให้การตรากฎหมายที่มีผลเป็นการจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลนั้น ต้องไม่เป็นการเพิ่มภาระหรือจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลเกินสมควรแก่เหตุและต้องไม่กระทบต่อศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ของบุคคล ดังนั้น การพิจารณาถึงข้อยกเว้นเพื่อจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคล จึงต้องนำหลักความได้สัดส่วนมาพิจารณาประกอบด้วย

#### 1.3.1 ต้นกำเนิดและความเป็นมาแห่งหลักความได้สัดส่วน

หลักความได้สัดส่วนเป็นพื้นฐานแนวคิดจากนักปรัชญาชาวกรีก อริสโตเติล ซึ่งอธิบายว่า “การที่คนใดคนหนึ่งสร้างบัญญัติหลักกฎหมายขึ้นย่อมขาดพื้นฐานความถูกต้อง ทั้งนี้ บุคคลนั้นย่อมบัญญัติหลักกฎหมายที่เป็นประโยชน์ส่วนตนและเริ่มใช้อำนาจเผด็จการ หลักเกณฑ์กฎหมายและกฎหมายธรรมชาติได้อยู่ร่วมกันในสากลโลกในทุกแห่งและทุกเวลา ซึ่งหลักเกณฑ์กฎหมายธรรมชาติในอุดมการณ์มีความถูกต้องในสถานที่หนึ่ง แต่ไม่ถูกต้องในอีกสถานที่หนึ่ง ความยุติธรรมเป็นสัดส่วนระหว่างการประนีประนอมกันทั้งสองส่วน หลักกฎหมาย และกฎหมายธรรมชาติ จึงต้องอาศัยซึ่งกันและกัน ไม่อาจแบ่งแยกจากกันเป็นสองส่วน เป็นการดำรงอยู่ร่วมกันอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้ ซึ่งเป็นสิทธิอันหนึ่งอันเดียวกันในการดำรงอยู่และเป็นศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ตามพื้นฐานแห่งเหตุผลทางกฎหมาย”

โดยนักกฎหมายรัฐธรรมนูญเห็นว่าแนวคิดของอริสโตเติลชี้ให้เห็นว่า ความยุติธรรมเป็นสัดส่วนระหว่างการประนีประนอมกันของกฎหมายปฏิฐานนิยมและกฎหมายธรรมชาติ จึงต้องอาศัย ซึ่งกันและกัน ไม่อาจแบ่งแยกจากกันเป็นสองส่วน ได้ หลักแนวคิดดังกล่าวเป็นต้นกำเนิดแนวคิดพื้นฐานของหลักความได้สัดส่วนที่นักกฎหมายรัฐธรรมนูญในประเทศต่างๆ ในรัฐสมัยใหม่นำไปปรับใช้ ในการชั่งน้ำหนักความได้สัดส่วนทางกฎหมายในปัจจุบัน ต่อมานักนิติปรัชญา โรมัส อีโควนัส เสนอทฤษฎีกฎหมายแห่งสภาวะการป้องกันตนเอง ได้นำหลักความได้สัดส่วนของอริสโตเติลไปปรับใช้ในการสร้างกระบวนการพหุขั้นตอนสัดส่วน (Multi-Step Proportionality Procedure) ซึ่งตามทฤษฎีของอีโควนัสเห็นว่ากฎหมายแห่งสภาวะการป้องกันตนเองเป็นพื้นฐานความยุติธรรมที่ได้จากการหลุดพ้นจากการบังคับขู่เข็ญ ซึ่งการบังคับขู่เข็ญต้องไม่มีการบังคับใช้ และต้องบังคับใช้ตามหลักสัดส่วน

จากทฤษฎีของอีโควนัส ตามหลักสัดส่วนในกฎหมายแห่งสภาวะการป้องกันตนเองดังกล่าว นักนิติปรัชญา ฮูโก กรอเซียส เห็นว่าการปรับพื้นฐานความคิดดังกล่าวไปประยุกต์ใช้นั้น ไม่เพียงแต่สภาวะความสัมพันธ์ของกฎหมายปฏิฐานนิยมและกฎหมายธรรมชาติเท่านั้น แต่ยังรวมถึงความสัมพันธ์กับปัจเจกบุคคล อันเป็นความสัมพันธ์แห่งความยุติธรรมตามสัดส่วนด้วย

(Justice as Proportion) เป็นความสัมพันธ์ในสิทธิประโยชน์ที่ได้สัดส่วนเป็นสมมูลที่ได้รับ ซึ่งตามแนวความคิดทฤษฎีของฮุกค็อกกล่าวเป็นการสืบทอดแนวคิดตามหลักความได้สัดส่วนของอริสโตเติล โดยได้วางบรรทัดฐานหลักทฤษฎีดังกล่าวเป็นการชั่งน้ำหนักหลักความได้สัดส่วนที่เป็นสมมูล<sup>8</sup>

การใช้อำนาจในการออกกฎหมาย คำสั่ง กฎ และข้อบังคับต่างๆ นอกจากจะเป็นไปตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่ให้อำนาจไว้แล้ว แนวความคิดหลักความได้สัดส่วนยังเป็นพื้นฐานสำคัญและเป็นเครื่องมือสำคัญของศาลทั่วไป และศาลรัฐธรรมนูญในประเทศต่างๆ ที่ใช้ในการชั่งน้ำหนักว่าการใช้อำนาจรัฐเป็นไปตามสาระสำคัญของรัฐธรรมนูญ กฎหมายและการได้หลักสัดส่วนสมมูล ที่เหมาะสมและจำเป็นหรือไม่เพียงใด ด้วยเหตุนี้ การออกกฎหมาย คำสั่ง กฎ และข้อบังคับ จึงมิใช่เพียงแต่มีกฎหมายให้อำนาจไว้เท่านั้น แต่การใช้อำนาจรัฐในการกระทำทางกฎหมายดังกล่าวยังต้องคำนึงถึงหลักความได้สัดส่วนด้วย ทั้งนี้ เป็นไปตามหลักนิติรัฐในการปกครองระบอบประชาธิปไตย ในรัฐสมัยใหม่ภายใต้สัญญาประชาคมที่ได้ให้ไว้นั่นเอง<sup>9</sup>

หลักความได้สัดส่วนที่กล่าวมานี้เป็นหลักกฎหมายพื้นฐานที่ถูกนำมาใช้ในการบัญญัติรัฐธรรมนูญของประเทศที่ปกครองโดยระบอบประชาธิปไตยในปัจจุบัน แม้จะมีได้มีการบัญญัติไว้โดยชัดแจ้งเป็นลายลักษณ์อักษรก็ตาม

### 1.3.2 องค์ประกอบของหลักแห่งความได้สัดส่วน

การบังคับใช้หลักแห่งความได้สัดส่วนในการแทรกแซงแก้ไขสิทธิทางกฎหมายในการออกกฎหมาย คำสั่ง กฎ และข้อบังคับของผู้ใช้อำนาจรัฐ มีองค์ประกอบดังนี้

#### 1) หลักแห่งความเหมาะสม

เป็นหลักที่บังคับแก่ผู้ใช้อำนาจรัฐในการออกกฎหมายต้องมีความเหมาะสมกับการดำเนินการให้เป็นไปตามกฎหมายเท่านั้น และคำสั่ง กฎ ข้อบังคับใดที่ใช้ดุลพินิจไม่เหมาะสมในการดำเนินการตามที่กฎหมายบังคับไว้ ย่อมถือว่าเป็นคำสั่งที่ไม่เหมาะสม ซึ่งศาลอาจก้าวล่วงใช้อำนาจเพิกถอนได้

#### 2) หลักแห่งความจำเป็น

เป็นหลักที่ใช้ในการชั่งน้ำหนักว่าการออกกฎหมายและการใช้อำนาจตามกฎหมายนั้นในการออกคำสั่ง กฎ และข้อบังคับ มีความจำเป็นมากน้อยเพียงใดและมีวิธีการทางเลือกอื่นใดที่จะใช้หรือไม่ หากไม่มีมาตรการในทางใดหรือไม่มีมาตรการอื่นใดที่จะเลือกได้แล้ว การใช้หลักความจำเป็นนั้นต้องใช้หลักการแทรกแซงที่น้อยที่สุด

<sup>8</sup> วุฒิชัย จิตตานุ. “การตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของหลักสัดส่วนในบทบัญญัติแห่งกฎหมายของโลก (ตอนหนึ่ง)”, *วารสารยุติธรรมปริทัศน์*, 5, 4 (เมษายน-พฤษภาคม 2554), หน้า 118 - 119

<sup>9</sup> “เรื่องเดียวกัน”, หน้า 121 - 122

โดยหลักการแทรกแซงที่น้อยที่สุดนั้น การใช้อำนาจรัฐต้องคำนึงผลกระทบกระเทือนต่อสิทธิบุคคลที่จะได้รับที่น้อยที่สุด ในกรณีที่การใช้ดุลพินิจออกกฎหมาย คำสั่ง กฎ และข้อบังคับ ที่เป็นประโยชน์ต่อสิทธิส่วนบุคคลได้เสียของเอกชนแล้ว การใช้ดุลพินิจออกคำสั่งนั้น ต้องคำนึงถึงผลที่ทำให้รัฐเสียประโยชน์น้อยที่สุดด้วย

### 3) หลักแห่งความได้สัดส่วนในความหมายอย่างแคบ

การบังคับใช้ตามหลักการนี้ เป็นมาตรการในการชั่งน้ำหนักหาความได้สัดส่วนสมดุลระหว่างสิทธิส่วนบุคคลได้เสียเอกชนและสิทธิส่วนบุคคลได้เสียมหาชน ว่าเมื่อมีการบังคับใช้หลักแห่งความได้สัดส่วนในการบังคับใช้กฎหมาย คำสั่ง กฎ และข้อบังคับแล้ว ก่อให้เกิดผลเสียหายตกแก่สิทธิประโยชน์ตามสิทธิบุคคลหรือสิทธิมหาชนมากน้อยเพียงใด

ในการนี้ หลักแห่งความได้สัดส่วนในความหมายอย่างแคบมุ่งหมายบังคับให้ผู้ใช้อำนาจรัฐในการออกกฎหมาย คำสั่ง กฎ และข้อบังคับที่มีประสิทธิภาพมากที่สุด ในการบังคับใช้กฎหมายและก่อให้เกิดผลความเสียหายแก่เอกชนหรือมหาชนเป็นการน้อยที่สุด ซึ่งการบังคับใช้กฎหมายในการออกคำสั่ง กฎ และข้อบังคับที่ไม่คุ้มกับประโยชน์ในสิทธิส่วนบุคคลได้เสียเอกชนและสิทธิส่วนบุคคลได้เสียมหาชน ย่อมก่อให้เกิดความเสียหายแก่เอกชนหรือมหาชนโดยรวมได้<sup>10</sup>

#### 1.4 หลักการมีความรับผิดชอบต่อสังคม

หลักการมีความรับผิดชอบต่อสังคม นับเป็นหลักที่สถาบันการเงินผู้ถูกกำหนดหน้าที่และความรับผิดชอบตามกฎหมายว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงินต้องถือปฏิบัติ เนื่องจากแม้จะต้องถูกจำกัดสิทธิและเสรีภาพบางประการในการประกอบธุรกิจ แต่เมื่อคำนึงถึงการรับผิดชอบต่อสาธารณะด้วยการมีส่วนร่วมในการป้องกันการฟอกเงินแล้ว ย่อมเหนือกว่าประโยชน์ในทางธุรกิจที่ต้องถูกจำกัดโดยอำนาจแห่งกฎหมาย

ซึ่งความรับผิดชอบต่อสังคม หรือ Social Responsibility (SR) ปรากฏขึ้นนับตั้งแต่มีการศึกษาเรื่องของสังคมในช่วงหลังการปฏิวัติอุตสาหกรรม ต่อมาเมื่อองค์กรธุรกิจมีบทบาทและถูกคาดหวังมากขึ้นในสังคมทุนนิยม ในฐานะที่เป็นองค์กรแห่งทุน ซึ่งเกี่ยวข้องกับบุคคลมีส่วนได้ส่วนเสียจำนวนมาก ส่งผลให้องค์กรธุรกิจถูกคาดหวังในความรับผิดชอบต่อสังคมมากขึ้นด้วย จนเป็นกลายเป็นการศึกษาเรื่องความรับผิดชอบต่อสังคมขององค์กรธุรกิจ หรือซีเอสอาร์ (Corporate Social Responsibility : CSR) อย่างเป็นทางการในต้นศตวรรษที่ 20

<sup>10</sup> “เรื่องเดียวกัน”, หน้า 123 - 125

องค์กรระดับนานาชาติให้นิยามเกี่ยวกับ CSR ว่าเป็นเรื่องการพัฒนาเศรษฐกิจที่ยั่งยืน โดยองค์กรธุรกิจต้องมีจิตอาสาในการคำนึงถึงสิ่งแวดล้อม และสังคมโดยรวม ในทุกขั้นตอนของการดำเนินธุรกิจ เช่น The European Commission กล่าวว่า CSR คือ แนวคิดที่บริษัทพัฒนาความห่วงใยต่อสังคมและสิ่งแวดล้อมไว้ในกระบวนการดำเนิน ธุรกิจ และการมีปฏิสัมพันธ์กับผู้มีส่วนได้เสียภายใต้พื้นฐานการกระทำด้วยความสมัครใจ ซึ่งสอดคล้องกับ World Business Council on Sustainable Development ที่กล่าวว่า CSR คือ คำมั่นของบริษัทที่จะส่งเสริมการพัฒนาเศรษฐกิจอย่างยั่งยืน โดยทำงานร่วมกับลูกค้าและครอบครัวของลูกค้า ชุมชน และสังคมโดยกว้าง เพื่อจะพัฒนาคุณภาพชีวิตที่ดีขึ้นของสังคมโดยรวม เช่นเดียวกับ ISO ที่เชื่อว่า CSR เป็นเรื่องของการทำงานที่ตอบสนองต่อประเด็นเศรษฐกิจ สังคม และสิ่งแวดล้อม โดยมุ่งที่การให้ประโยชน์กับคน ชุมชน และสังคม นอกจากนั้นยังเป็นเรื่องของบทบาทขององค์กรธุรกิจในสังคม และความคาดหวังของสังคมที่มีต่อองค์กรธุรกิจ โดยจะต้องทำด้วยความสมัครใจ และผู้บริหารจะต้องมีบทบาทเกี่ยวข้องกับกิจกรรมต่างๆ โดยสามารถวัดผลได้ใน 3 มิติ คือ การวัดผลทางเศรษฐกิจ สังคม และสิ่งแวดล้อม อันจะนำไปสู่ การพัฒนาอย่างยั่งยืน ซึ่งสรุปองค์ประกอบของ CSR ได้ 3 องค์ประกอบ คือ

- 1) เป็นเรื่องของความสมัครใจที่จะรับผิดชอบต่อสาธารณะ
- 2) เป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องกับทุกขั้นตอนของการดำเนินธุรกิจ และ
- 3) เป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องกับผู้มีส่วนได้ส่วนเสียในวงกว้าง<sup>11</sup>

กล่าวโดยสรุปคือ การกำหนดหน้าที่และความรับผิดชอบต่อสถาบันการเงิน ต้องคำนึงถึงประโยชน์สาธารณะและผลกระทบต่อเศรษฐกิจของสถาบันการเงินประกอบกัน ซึ่งหากการกำหนดหน้าที่และความรับผิดชอบต่อสถาบันการเงินนั้นเป็นการสร้างภาระในการดำเนินธุรกิจแก่สถาบันการเงินเกินสมควร ย่อมถือว่าไม่ได้สัดส่วนและขัดต่อหลักความเสมอภาคอันบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2560 ได้

<sup>11</sup> กังสตาล เซาวิวัฒนกุล, “พัฒนาการทางแนวคิดทฤษฎีว่าด้วยความรับผิดชอบต่อสังคมขององค์กรธุรกิจในบริบทของศาสตร์ต่างๆ”, วารสารสังคมศาสตร์และมนุษยศาสตร์ มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์. 39 (1) (ISSN 0125-2860), 2556, หน้า24-36

## 2. ความเป็นมาของการมีส่วนร่วมและหน้าที่ของสถาบันการเงินในการต่อต้านการฟอกเงิน

### 2.1 ระดับนานาชาติ

การฟอกเงินไม่ใช่อาชญากรรมที่เก่าแก่ที่สุดที่เคยมีการบันทึกไว้ แต่ก็อาจจะกล่าวได้ว่าเคยมีวิธีการเช่นนั้น นักประวัติศาสตร์ชื่อ Sterling Seagrave ได้เขียนไว้ว่า เมื่อกว่า 2,000 ปีก่อน พ่อค้าชาวจีนที่มั่งคั่ง ได้ฟอกผลกำไรของพวกเขาเนื่องจากรัฐบาลของแคว้นห้ามการค้าขายในรูปแบบต่างๆ เขายังบรรยายอีกว่ารัฐบาลพิจารณาเห็นว่ากิจกรรมของพ่อค้ามีข้อที่น่าสงสัยเป็นจำนวนมาก เนื่องจากรัฐบาลเห็นว่าพ่อค้าเป็นคน โหดเหี้ยม โลก และปฏิบัติตามกฎที่แตกต่างกัน (ในแต่ละแคว้น) นอกจากนี้รายได้ของพ่อค้าจำนวนมากมาจากตลาดมืด การกระทำความผิด และการให้สินบน พ่อค้าที่ยังอำพรางตนได้จะสามารถเก็บรักษาความมั่งคั่งให้ปลอดภัยจากการถูกข่มขู่อย่างต่อเนื่องโดยขุนนาง ดังนั้นพวกเขาจึงใช้กลวิธีต่างๆ เช่นการแปลงเงินให้เป็นสินทรัพย์ที่สามารถเคลื่อนย้ายได้ และเคลื่อนย้ายเงินออกจากเขตอำนาจของทางการเพื่อนำเงินมาลงทุนในธุรกิจ ซึ่งกลวิธีนี้ยังถูกนำมาใช้โดยผู้ฟอกเงินหลายราย ว่ากันว่า การฟอกเงินได้กำเนิดเกิดขึ้นในช่วงปี พ.ศ. 2463 ในช่วงที่มีข้อห้ามหลากหลายในสหรัฐอเมริกา องค์การอาชญากรรมในสหรัฐอเมริกามีส่วนเกี่ยวข้องอย่างกว้างขวาง ในอุตสาหกรรมลักลอบนำเข้าแอลกอฮอล์ที่สร้างผลกำไร และเพื่อให้กำไรที่ได้มานั้นถูกต้องตามกฎหมาย พวกเขาจึงเริ่มรวมผลกำไรนั้นเข้ากับผลกำไรที่ได้จากธุรกิจที่จดทะเบียนตามกฎหมาย แต่จากที่ Robinson กล่าวไว้ คำว่าฟอกเงินนี้ถูกใช้เป็นครั้งแรกเมื่อปี พ.ศ. 2516 ในความสัมพันธ์ของ Watergate scandal เขากล่าวว่ากรณีนี้อธิบายถึงการฟอกเงินได้อย่างสมบูรณ์แบบ โดยไม่ต้องสนใจเลยว่าจะมีการอธิบายมาอย่างไรก่อนหน้า ในกรณีนี้เงินที่สกปรกหรือผิดกฎหมาย จะถูกใช้ผ่าน การทำธุรกรรมหลายๆ ครั้ง และจะปรากฏว่าเป็นเงินที่สะอาดหรือถูกต้องตามกฎหมาย ในที่สุด

การฟอกเงินอาจสามารถจำกัดความอย่างกว้างๆ ได้ว่าเป็นกระบวนการปิดบังที่มาทางการเงินของอาชญากร “การฟอกเงินเป็นความชอบธรรมของเงินที่ได้จากกิจกรรมที่ผิดกฎหมาย” และกองทุนการเงินระหว่างประเทศ (IMF) ได้กำหนดว่าการฟอกเงินเป็น “กระบวนการที่สินทรัพย์ที่สร้างหรือได้มาจากอาชญากรรมถูกปกปิดหรือเคลื่อนย้ายเพื่อสร้างความเชื่อมโยงระหว่างอาชญากรรมและทรัพย์สินซึ่งมีความสลับซับซ้อน” ขั้นตอนของวิธีการฟอกเงินคือประเภทของเงิน ได้เกิดขึ้นอันดับแรกคือเงินที่ได้จากอาชญากรรมซึ่งเรียกว่าเงินสีดำและเงินที่ได้มาอย่างถูกต้อง ตามกฎหมาย ที่เรียกว่าเงินขาว เป้าหมายสูงสุดของการฟอกเงินคือการสร้างการเชื่อมโยงทางการเงินระหว่างอาชญากรรม

และบุคคลที่อยู่เบื้องหลังอาชญากรรมดังกล่าว ซึ่งทำให้พวกเขาไม่ถูกสังเกตเห็นระหว่างที่ผลิตผลิตินอยู่กับทรัพย์สินที่ได้มา<sup>12</sup>

ในสหรัฐอเมริกา Bank Secrecy Act (1970) (BSA) มีผลบังคับใช้เมื่อ พ.ศ. 2513 และกลายเป็นเครื่องมือที่สำคัญที่สุดในการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน นับแต่นั้นเป็นต้นมากฎหมายอื่นๆ อีกหลายฉบับได้ถูกร่างขึ้นมาเพื่อแก้ไขเพิ่มเติม BSA เพื่อสนับสนุนให้หน่วยงานด้านการบังคับใช้กฎหมายและหน่วยงานด้านการกำกับดูแล มีเครื่องมือที่มีประสิทธิภาพมากที่สุดเพื่อต่อต้านการฟอกเงิน โดยตัวชี้วัดของกฎหมายต่อต้านการฟอกเงิน (Bank Secrecy Act (1970)) ตั้งแต่ พ.ศ. 2513 เป็นไปตามข้อกำหนดและเป้าหมายที่ระบุไว้เป็นลำดับ ดังนี้

1) ข้อกำหนดให้มีการบันทึกข้อมูลและการรายงานข้อมูลโดยบุคคลธรรมดา ธนาคารและสถาบันการเงินอื่นๆ

2) ถูกออกแบบมาเพื่อช่วยให้ระบุแหล่งที่มา ปริมาณ และการเคลื่อนไหวของสกุลเงิน และเครื่องมือทางการเงินอื่นๆ ที่เคลื่อนย้าย หรือนำเข้า หรือนำออกจากสหรัฐอเมริกา หรือฝากไว้ในสถาบันการเงิน

3) กำหนดให้ธนาคารต้อง (1) รายงานการทำธุรกรรมที่ใช้เงินสดมีมูลค่าเกินกว่า 10,000 ดอลลาร์ขึ้นไป โดยใช้แบบรายงานการทำธุรกรรมที่ใช้เงินสด (2) ระบุตัวบุคคลที่ทำธุรกรรมได้อย่างถูกต้อง และ (3) รักษาและจัดเก็บบันทึกทางการเงินโดยวิธีการที่เหมาะสม<sup>13</sup>

เป้าหมายของ BSA คือธนาคารไม่ใช่อาชญากร จุดประสงค์ของกฎหมายคือการสร้างระบบการบันทึกข้อมูลและการรายงานการทำธุรกรรม แต่หลังจากที่ประธานาธิบดี โรนัลด์ เรแกน ได้ประกาศ “สงครามกับยาเสพติด” การบังคับใช้กฎหมายจึงต้องแสวงหาเครื่องมือเพิ่มเติมในการต่อสู้กับการค้ายาเสพติด และสภาองเกรสได้ออกกฎหมายว่าด้วยการควบคุมการฟอกเงินในปี พ.ศ. 2529 ซึ่งเป็นกฎหมายที่กำหนดว่าการฟอกเงินเป็นอาชญากรรมต่อรัฐ และกำหนดให้สถาบันการเงินต้องมีขั้นตอนการตรวจสอบเพื่อให้เป็นไปตามข้อกำหนดของ BSA<sup>14</sup>

<sup>12</sup> LawTeacher the Law Essey Professionals. “The Early History of Money Laundering”. สืบค้นเมื่อวันที่ 15 พฤษภาคม 2561, จาก <https://www.lawteacher.net/free-law-essays/commercial-law/the-early-history-of-money-laundering-commercial-law-essay.php>

<sup>13</sup> Financial Crimes Enforcement Network (FinCEN). “History of Anti-Money Laundering Laws”. สืบค้นเมื่อวันที่ 15 พฤษภาคม 2561, จาก <https://www.fincen.gov/history-anti-money-laundering-laws>

<sup>14</sup> Anne Eberhardt. (2018). “History and Enforcement of Anti-Money Laundering Laws in the U.S.”. สืบค้นเมื่อวันที่ 15 พฤษภาคม 2561, จาก <https://www.claimsjournal.com/news/national/2018/01/08/282388.htm>

ในระยะเริ่มต้นนั้น BSA ได้กำหนดให้ธนาคารต้องยื่นรายงานการทำธุรกรรมที่ใช้เงินสด (CTR) สำหรับการทำธุรกรรมที่ใช้เงินสดทุก 10,000 ดอลลาร์ ผู้ประกอบกิจการพาณิชย์หรือประกอบธุรกิจทำนองเดียวกันต้องรายงานการทำธุรกรรมในมูลค่าดังกล่าวต่อกรมสรรพากรแห่งสหรัฐอเมริกา (IRS) โดยแบบรายงานการทำธุรกรรมที่ใช้เงินสดโดยพาณิชย์ (CTRC) บุคคลที่ส่งออกหรือนำเข้ามูลค่ากว่า 10,000 ดอลลาร์ ในรูปเงินสดหรือตราสารทางการเงินต้องยื่นเรื่องการขนส่งเงินตราต่างประเทศหรือรายงานเกี่ยวกับการเงิน (CMIR) พลเมืองสหรัฐอเมริกาหรือบุคคลที่พำนักอยู่ในสหรัฐอเมริกาต้องรายงานบัญชีธนาคารต่างประเทศ โดยยื่นแบบแสดงรายการเงินฝากธนาคารต่างประเทศและรายงานทางการเงิน (FBAR) ในปี พ.ศ. 2527 ได้มีข้อกำหนดเพิ่มเติมเกี่ยวกับ IRS ธุรกรรมประเภทอื่นที่นอกจากสถาบันการเงิน (เช่นตัวแทนจำหน่ายรถยนต์) ต้องรายงาน การทำธุรกรรมที่ใช้เงินสดเกินกว่า 10,000 ดอลลาร์ หน่วยงานด้านการกำกับดูแลธนาคารต้องตรวจสอบการปฏิบัติตาม BSA ของธนาคาร ส่วน IRS จะเป็นผู้รับผิดชอบในการติดตามการปฏิบัติตาม BSA ของสถาบันการเงินที่ไม่ใช่ธนาคาร<sup>15</sup>

ในปี พ.ศ. 2531 องค์การสหประชาชาติได้มีมติให้การรับรองอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยการต่อต้านการลักลอบค้ายาเสพติดและวัตถุที่ออกฤทธิ์ต่อจิตและประสาท ค.ศ. 1988 (Vienna Convention 1988) ในการประชุมที่กรุงเวียนนา ประเทศออสเตรีย ระหว่างวันที่ 27 มิถุนายน 2531 ถึงวันที่ 8 กรกฎาคม 2531 ซึ่งมีผลให้ประเทศสมาชิกของสหประชาชาติ ต้องมีมาตรการทางกฎหมายซึ่งเป็นการกำหนดให้การฟอกเงินเป็นความผิดอาญา และในปลายปี พ.ศ. 2531 The Basel Committee on Banking Supervision (BCBC) ได้ออกแถลงการณ์ในหลักการ “การป้องกันมิให้อาชญากรใช้ระบบการธนาคารเพื่อวัตถุประสงค์ในการฟอกเงิน” (Prevention of Criminal Use of the Banking System for the Purpose of Money-Laundering) โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อป้องกันมิให้สถาบันการเงินถูกใช้เป็นเครื่องมือในการฟอกเงิน อันมีใจความสำคัญที่เกี่ยวข้องกับสถาบันการเงินว่า

“ธนาคารและสถาบันการเงินอื่นๆ อาจถูกใช้เป็นตัวกลางโดยมิได้ล่วงรู้ข้อเท็จจริงในการโอนหรือฝากเงินที่ได้มาจากการกระทำความผิดอาญา ซึ่งเจตนาที่ซ่อนเร้นในการทำธุรกรรมดังกล่าว บ่อยครั้งมักเป็นการปกปิดที่มาของแหล่งทุน การใช้ระบบการเงินเป็นเครื่องมือเช่นนี้ ก่อให้เกิดความวิตกกังวลโดยตรงต่อเจ้าหน้าที่ตำรวจและหน่วยงานบังคับใช้กฎหมายอื่นๆ และยังเป็นเรื่อง ที่สร้างความกังวลต่อหน่วยงานด้านการกำกับธนาคารและผู้บริหารของธนาคาร เนื่องจากความเชื่อมั่นของประชาชนในระบบธนาคารอาจถูกบ่อนทำลายโดยการมีส่วนเกี่ยวข้องกับอาชญากรแถลงการณ์ ในหลักการนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อกำหนดนโยบายและขั้นตอนพื้นฐานที่ผู้บริหาร

<sup>15</sup> Office of Technology Assessment (1995). “Information Technologies for the Control of Money Laundering”. Chapter 3 Money Laundering and Law Enforcement. P.36



ของแต่ละธนาคาร ควรให้ความสำคัญกับสถาบันของตน เพื่อช่วยในการปราบปรามการฟอกเงิน ผ่านระบบธนาคาร ทั้งในระดับชาติและระดับนานาชาติ แลกเปลี่ยนดังกล่าวนี้กำหนดแนวทาง เพื่อเสริมสร้างแนวทางปฏิบัติที่ดีที่สุดสำหรับธุรกิจธนาคาร และ โดยเฉพาะอย่างยิ่งเพื่อกระตุ้น ให้เกิดความระมัดระวังในการต่อต้านการใช้ระบบการชำระเงินของอาชญากร เพื่อการป้องกัน ที่มีประสิทธิภาพ และให้ความร่วมมือกับหน่วยงานบังคับใช้กฎหมาย”

“เพื่อให้มั่นใจว่าระบบการเงินมิได้ถูกใช้เป็นช่องทางในการให้บริการอาชญากร ธนาคารควรให้ความสำคัญในการระบุตัวตนที่แท้จริงของลูกค้าทุกรายที่ขอรับบริการจากตน ควรให้ความสำคัญเป็นพิเศษเพื่อระบุความเป็นเจ้าของบัญชีและผู้ที่ใช้บริการในการนิรภัยทุกราย ทุกธนาคารควรมีขั้นตอนที่มีประสิทธิภาพในการเรียกดูบัตรประจำตัวจากลูกค้ารายใหม่ และควร เป็นนโยบายที่ชัดเจนว่าจะไม่มีการสร้างความสัมพันธ์ทางธุรกิจกับลูกค้าที่ไม่ได้ระบุยืนยันหลักฐาน ประจำตัวของตน”

“ผู้บริหารของธนาคารควรตรวจสอบว่าธุรกิจได้ดำเนินไปอย่างถูกต้องตามหลัก จริยธรรมและได้ปฏิบัติตามกฎหมายและข้อบังคับเกี่ยวกับธุรกรรมทางการเงินในส่วนที่เกี่ยวข้อง การทำธุรกรรมในนามของลูกค้า เป็นที่ทราบกันว่าธนาคารอาจไม่มีทางล่วงรู้ว่าธุรกรรมเกิดจาก หรือเป็นส่วนหนึ่งของการกระทำความผิดอาญา ในทำนองเดียวกันในบริบทระหว่างประเทศ อาจเป็นเรื่องยากที่จะทำให้แน่ใจได้ว่าการทำธุรกรรมข้ามพรมแดนในนามของลูกค้าเป็นไปตาม ข้อบังคับของประเทศนั้นๆ อย่างไรก็ตามธนาคารไม่ควรเสนอการให้บริการหรือให้ความช่วยเหลือ ในการทำธุรกรรมที่มีเหตุอันควรเชื่อได้ว่าเกี่ยวข้องกับกิจกรรมการฟอกเงิน”

“ธนาคารควรให้ความร่วมมืออย่างเต็มที่กับหน่วยงานบังคับใช้กฎหมายแห่งประเทศไทย ตามขอบเขตที่กฎหมายภายในของประเทศนั้นๆ กำหนด เกี่ยวกับข้อมูลความลับของลูกค้า ควรระมัดระวัง เพื่อหลีกเลี่ยงการให้การสนับสนุนหรือให้ความช่วยเหลือแก่ลูกค้าที่ต้องการติดต่อหน่วยงานบังคับ ใช้กฎหมายโดยการจัดหาข้อมูลที่มีการแก้ไขเปลี่ยนแปลงหรือทำให้เข้าใจผิดได้ เมื่อธนาคาร ตระหนักถึงข้อเท็จจริงที่นำไปสู่ข้อสันนิษฐานที่สมเหตุสมผลว่าเงินที่ฝากไว้มาจากการกระทำความ ผิดอาญาหรือการทำธุรกรรมที่ได้กระทำขึ้นนั้นเป็นความผิดทางอาญาโดยเฉพาะ ให้ใช้มาตรการ ที่เหมาะสมและสอดคล้องกับกฎหมาย เช่น ปฏิเสธการให้บริการ ยุติความสัมพันธ์ กับลูกค้า และปิดบัญชีหรืออายัดบัญชี”

“ทุกธนาคารควรใช้นโยบายที่เป็นไปตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดไว้ในแถลงการณ์นี้ อย่างเป็นทางการและควรตรวจสอบให้แน่ใจว่าพนักงานทุกคนได้รับทราบถึงนโยบายของธนาคาร ในเรื่องนี้ ควรให้ความสำคัญกับการฝึกอบรมพนักงานในเรื่องที่ระบุไว้ในแถลงการณ์ เพื่อส่งเสริม การปฏิบัติตามหลักการเหล่านี้ ธนาคารควรใช้กระบวนการเฉพาะสำหรับการระบุตัวตนของลูกค้า

และการเก็บรักษายันที่กิจการทำธุรกรรม การจัดระบบการตรวจสอบภายในอาจต้องมีการขยาย เพื่อสร้างวิธีการทดสอบที่มีประสิทธิภาพสำหรับการปฏิบัติตามข้อกำหนดทั่วไปของแถลงการณ์นี้<sup>16</sup>

ซึ่งแถลงการณ์ของ BCBC ดังกล่าวนี้ แสดงให้เห็นถึงความตื่นตัวของภาคธุรกิจ ธนาคาร ณ ขณะนั้น ต่อกรณีที่มีความเสี่ยงในการถูกใช้เป็นช่องทางในการฟอกเงิน ซึ่งอาจส่งผลกระทบต่อสภาพเศรษฐกิจและสังคมได้

ในประเทศออสเตรเลีย Financial Transaction Reports Act (1988) มีผลใช้บังคับเมื่อปี พ.ศ. 2531 โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อให้ตัวแทนทางการเงิน (Cash Dealer) รายงานการทำธุรกรรมของลูกค้าต่อเจ้าหน้าที่ของรัฐ โดยกฎหมายดังกล่าวได้นิยามคำว่าตัวแทนทางการเงิน (Cash Dealer) ไว้ดังนี้

“ตัวแทนทางการเงิน” หมายถึง

- (a) สถาบันการเงิน
- (b) นิติบุคคลที่จดทะเบียนหรือจัดตั้งขึ้นในออสเตรเลีย อันมีลักษณะเป็นบริษัททางการเงินตามความในวรรค 51 (xx) แห่งรัฐธรรมนูญ
- (c) บริษัทประกันภัยหรือผู้แทนประกันภัย
- (d) ตัวแทนจำหน่ายหลักทรัพย์
- (e) โบรกเกอร์ฟิวเจอร์ส
- (f) นายทะเบียนหรือนายทะเบียนรองของสำนักทะเบียนที่จัดตั้งขึ้นตามมาตรา 14 แห่ง the Commonwealth Inscribed Stock Act 1911
- (g) ผู้ดูแลหรือผู้จัดการของหน่วยลงทุน
- (h) ผู้ดำเนินธุรกิจในการออกขายหรือไถ่ถอนเช็คเดินทาง ใบสั่งจ่ายเงิน หรือ ตราสารอื่นที่คล้ายคลึงกัน
- (i) บุคคลที่ดำเนินธุรกิจเกี่ยวกับทองคำแท่งหรือเงินแท่ง
- (j) บุคคล (นอกเหนือจากสถาบันการเงิน) ที่ประกอบธุรกิจ
  - (1) การรวบรวมเงินตราและการถือครองเงินตราที่เรียกเก็บในนามของบุคคลอื่น
  - (2) การจัดเตรียมการจ่ายเงินให้กับบุคคลอื่นทั้งหมดหรือแต่บางส่วนจากเงินตราที่เรียกเก็บ และ
  - (3) การส่งมอบเงินตรา (รวมถึงการจ่ายเงินเดือน)
- (k) ผู้ประกอบธุรกิจการพนันหรือบ่อนการพนัน และ

<sup>16</sup> The Basel Committee on Banking Supervision (BCBC). (1988). “The Basel Statement of Principle”.

(1) เจ้ามือรับแทงพนัน ตลอดจนตัวแทนตู้แทงพนัน (Totalisator Agency Board) และบุคคลอื่นที่ดำเนินกิจการให้บริการตู้แทงพนัน (Totalisator Betting Service)

โดย “สถาบันการเงิน” นั้น Financial Transaction Reports Act (1988) ได้นิยามไว้ว่าหมายถึง

(a) ธนาคาร

(b) บิวคิง โซไซตี้ (สถาบันการเงินที่สมาชิกเป็นเจ้าของร่วมกัน และให้บริการด้านการเงินและการธนาคารที่เกี่ยวข้องโดยเฉพาะการออมทรัพย์และการให้สินเชื่อจำนอง) หรือ

(c) เครดิทยูเนียน (สถาบันการเงินที่สมาชิกเป็นเจ้าของ และบริหารงานโดยสมาชิก มีจุดประสงค์ในการระดมเงินออมเพื่อใช้สำหรับเป็นทุนให้บริการแก่สมาชิกในรูปแบบของสินเชื่อ โดยคิดอัตราดอกเบี้ยที่เหมาะสม และไม่เน้นผลกำไรสูงสุด ผลกำไรที่ได้จะถูกจัดสรรเป็นสวัสดิการต่างๆ ให้แก่สมาชิก)<sup>17</sup>

โดยตัวแทนทางการเงินเหล่านี้ เป็นผู้มีหน้าที่รายงาน (Reporting Entities) ซึ่งต้องรายงานธุรกรรมต่อเจ้าหน้าที่ของรัฐ ในการทำธุรกรรมดังต่อไปนี้

(1) ธุรกรรมที่ใช้เงินสดมูลค่าตั้งแต่ 10,000 ดอลลาร์ออสเตรเลียขึ้นไป หรือในมูลค่าของสกุลเงินต่างประเทศที่มีอัตราแลกเปลี่ยนเท่ากันนั้น

(2) คำแนะนำในการโอนเงินระหว่างประเทศทั้งภายในและภายนอกประเทศออสเตรเลียไม่ว่าจะมีมูลค่าเท่าใด และ

(3) การทำธุรกรรมที่มีเหตุอันควรสงสัยใดๆ การทำธุรกรรมซึ่งตัวแทนอาจต้องสงสัยว่ามีส่วนในการหลบเลี่ยงภาษี หรือเกี่ยวข้องกับอาชญากรรม หรืออาจให้ความช่วยเหลือในกระบวนการยุติธรรม

และกฎหมายฉบับดังกล่าวนี้ยังเป็นที่มาของการจัดตั้งหน่วยงาน Australian Transaction Reports and Analysis Centre (AUSTRAC) ขึ้นในปี พ.ศ. 2532 เพื่อทำหน้าที่เป็นหน่วยงานข่าวกรองทางการเงินของประเทศออสเตรเลียที่มีหน้าที่ด้านการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงินและการต่อต้านการก่อการร้าย<sup>18</sup> โดยรายงานการทำธุรกรรมตาม Financial Transaction Reports Act (1988) ตัวแทนทางการเงินจะต้องรายงานไปยัง AUSTRAC ในลักษณะที่มีความสอดคล้องกันกับกฎหมายของสหรัฐอเมริกาที่ต้องการให้สถาบันการเงินมีส่วนร่วมในการเฝ้าระวังความเคลื่อนไหวทางการเงินให้แก่รัฐ

<sup>17</sup> Financial Transaction Reports Act (1988). Section 3(1)

<sup>18</sup> Australian Transaction Reports and Analysis Centre (AUSTRAC). “About AUSTRAC”. สืบค้นเมื่อวันที่ 15 พฤษภาคม 2561, จาก <http://www.austrac.gov.au/about-us/austrac>

ต่อมา เพื่อตอบสนองต่อความกังวลเรื่องการฟอกเงิน Financial Action Task Force (FATF) ได้ถูกจัดตั้งขึ้น โดยการประชุมสุดยอด G-7 ซึ่งจัดขึ้นที่กรุงปารีสเมื่อปี พ.ศ. 2532 เนื่องมาจาก การตระหนักถึงภัยคุกคามต่อระบบธนาคารและสถาบันการเงิน ประมุขแห่งรัฐ ผู้นำรัฐบาล ของประเทศสมาชิก G-7 และประธานคณะกรรมการยุโรป (European Commission) ได้จัดให้มีการหารือกันของคณะทำงานอันประกอบไปด้วยผู้แทนจากประเทศสมาชิก G-7 คณะกรรมการ ยุโรป และผู้แทนจากประเทศอื่นๆ อีกแปดประเทศ<sup>19</sup> โดย FATF มีบทบาทหน้าที่ในการกำหนด มาตรฐาน และส่งเสริมการดำเนินมาตรการด้านกฎหมาย การกำกับดูแล และการดำเนินงานที่มี ประสิทธิภาพสำหรับการปราบปรามการฟอกเงิน การจัดหาเงินทุนของผู้ก่อการร้าย และภัยคุกคาม อื่นๆ ที่เกี่ยวข้องต่อความสมบูรณ์ของระบบการเงินระหว่างประเทศ FATF จึงเป็น “ตัวกำหนด นโยบาย” ซึ่งดำเนินงานเพื่อสร้างความต้องการทางการเมืองที่จำเป็นอันนำมาซึ่งการปฏิรูปกฎหมาย และระเบียบข้อบังคับระดับประเทศในประเด็นเหล่านี้<sup>20</sup>

โดยรายงานฉบับแรกของ FATF เกี่ยวกับประเด็นการฟอกเงิน ถูกเผยแพร่ในปี พ.ศ. 2533 เป็นการประเมินผลการดำเนินการของประเทศสมาชิก และข้อเสนอแนะเพื่อการปรับปรุง แก้ไขกระบวนการต่อต้านการฟอกเงินของประเทศสมาชิก ซึ่งข้อเสนอแนะของ FATF ในรายงาน ฉบับแรกนั้นมีทั้งหมด 40 ข้อ โดยในส่วนที่เกี่ยวข้องกับกระบวนการของสถาบันการเงินนั้น เริ่มตั้งแต่ข้อ 9 ถึงข้อ 22 ซึ่งมีเนื้อหาเป็นการเสนอแนะข้อควรปฏิบัติของสถาบันการเงิน ได้แก่

“ข้อ 12 สถาบันการเงินไม่ควรเก็บบัญชีที่ไม่ระบุตัวตน หรือเห็นได้ชัดว่าใช้ชื่อปลอม ควรจะต้องจัดให้มี (ตามกฎหมาย โดยกฎระเบียบ หรือโดยข้อตกลงระหว่างหน่วยงานด้านการกำกับ และสถาบันการเงิน หรือตามข้อตกลงการกำกับตนเองระหว่างสถาบันการเงิน) การระบุตัวตน ตามรูปแบบเอกสารที่เป็นทางการ หรือเรียกเอกสารการระบุตัวตนอื่นที่เชื่อถือได้ และบันทึกข้อมูล ของลูกค้าของตน ไม่ว่าจะเป็นลูกค้าประจำหรือลูกค้าครั้งคราว เมื่อมีการสร้างความสัมพันธ์ทางธุรกิจ หรือมีการทำธุรกรรม (โดยเฉพาะการเปิดบัญชีหรือสมุดบัญชีเงินฝาก การเข้าทำธุรกรรมที่ได้รับ ความไว้วางใจ เช่นผู้เช่า การทำธุรกรรมที่ใช้เงินสดมูลค่าสูง)”

“ข้อ 13 สถาบันการเงินควรใช้มาตรการที่สมเหตุสมผลเพื่อให้ได้ข้อมูลเกี่ยวกับ อัตลักษณ์ที่แท้จริงของบุคคลที่เปิดบัญชีหรือดำเนินการทำธุรกรรม หากมีข้อสงสัยว่าลูกค้าเหล่านี้ ไม่ได้กระทำธุรกรรมในนามของตนเอง กระทำโดยเฉพาะเจาะจง หรือในกรณีที่เป็น Domiciliary

<sup>19</sup> Financial Action Task Force. “History of FATF”. สืบค้นเมื่อวันที่ 15 พฤษภาคม 2561, จาก <http://www.fatf-gafi.org/about/historyofthefatf/>

<sup>20</sup> Financial Action Task Force. “Who we are”. สืบค้นเมื่อวันที่ 15 พฤษภาคม 2561, จาก <http://www.fatf-gafi.org/about/>

Companies (เช่นสถาบันการศึกษา บริษัท มูลนิธิ ทรัสต์ ฯลฯ ที่มีได้ดำเนินธุรกิจเชิงพาณิชย์ หรือประกอบธุรกิจ การผลิต หรือกิจการการค้าอื่นใดในประเทศที่ตั้งสำนักงานใหญ่ตั้งอยู่)”

“ข้อ 14 สถาบันการเงินควรเก็บรักษาบันทึกที่จำเป็นทั้งหมดเกี่ยวกับธุรกรรม ทั้งในประเทศและระหว่างประเทศเป็นเวลาอย่างน้อยห้าปี เพื่อให้สามารถปฏิบัติตามคำร้องขอข้อมูล จากเจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจได้อย่างรวดเร็ว บันทึกดังกล่าวต้องมีอย่างเพียงพอที่จะอำนวยความสะดวก รือฟื้นฟูธุรกรรมในแต่ละครั้ง (รวมถึงจำนวนเงินและชนิดของสกุลเงินที่เกี่ยวข้อง ถ้ามี) เพื่อจัดหา พยานหลักฐานในการดำเนินคดีทางอาญาหากจำเป็นสถาบันการเงินควรเก็บบันทึกข้อมูลการระบุ ตัวตนของลูกค้า (เช่นสำเนาหรือบันทึกเอกสารที่รับรองความถูกต้อง เช่นหนังสือเดินทาง บัตรประจำตัว ใบอนุญาตขับขี่ หรือเอกสารอื่น ที่คล้ายคลึงกัน) ไฟล์บัญชีและการติดต่อทางธุรกิจ อย่างน้อยห้าปีหลังจากปิดบัญชีเอกสารเหล่านี้ควรมีไว้เพื่อสำแดงต่อเจ้าหน้าที่ภายในประเทศ ในบริบทของ การดำเนินคดีอาญาและการสืบสวนทางอาญาที่เกี่ยวข้อง”

“ข้อ 15 สถาบันการเงินควรให้ความสนใจเป็นพิเศษกับทุกความซับซ้อน การทำธุรกรรม ด้วยมูลค่าที่สูงผิดปกติ และรูปแบบที่ผิดปกติของการทำธุรกรรมทั้งหมด ซึ่งไม่มีความสอดคล้อง ทางเศรษฐกิจหรือปราศจากมูลเหตุอันจะอ้างได้ตามกฎหมาย ควรทราบเบื้องหลังและวัตถุประสงค์ ในการทำธุรกรรมเท่าที่จะเป็นไปได้ มีการตรวจสอบผลการสืบค้นเป็นลายลักษณ์อักษร และพร้อม ที่จะช่วยเหลือผู้บริหาร ผู้สอบบัญชี และหน่วยงานบังคับใช้กฎหมาย”

“ข้อ 16 หากสถาบันการเงินสงสัยว่าเป็นเงินที่ได้มาจากการกระทำความผิด ควรได้รับอนุญาต หรือต้องแจ้งให้เจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจทราบทันที ดังนั้นควรมีบทบัญญัติทางกฎหมาย เพื่อคุ้มครองสถาบันการเงินและพนักงานของตนจากความผิดทางอาญาหรือทางแพ่งเนื่องจากการ ละเมิดข้อจำกัด ในการเปิดเผยข้อมูลที่กำหนดโดยสัญญาหรือตามบทบัญญัติด้านกฎหมาย การกำกับดูแลหรือการบริหารใดๆ หากเป็นการรายงานโดยสุจริตอันเป็นการเปิดเผยการกระทำ ความผิดที่สงสัยต่อเจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจ ถึงแม้จะไม่ทราบว่าจะอะไรคือต้นตอแห่งการกระทำความผิด และโดยมิได้คำนึงว่ามีการกระทำความผิดกฎหมายเกิดขึ้นจริงหรือไม่”

“ข้อ 17 สถาบันการเงิน ผู้บริหาร และพนักงาน ไม่ควรแจ้งเตือนให้ลูกค้าทราบ เมื่อมีการรายงานข้อมูลที่เกี่ยวข้องไปยังเจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจ”

“ข้อ 18 ในกระบวนการการรายงานตามข้อกำหนดหรือในกระบวนการการรายงาน โดยสมัครใจตามความเหมาะสม สถาบันการเงินที่รายงานเหตุอันควรสงสัยควรปฏิบัติตามคำแนะนำ ของเจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจ”

“ข้อ 19 เมื่อสถาบันการเงินเกิดข้อสงสัยเกี่ยวกับการดำเนินการของลูกค้าและไม่มีข้อกำหนดในการรายงานข้อมูลที่น่าสงสัยเหล่านี้ สถาบันการเงินไม่จำเป็นต้องรายงานต่อเจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจ แต่สถาบันการเงินควรปฏิบัติความช่วยเหลือลูกค้ารายนี้ ตัดสัมพันธ์ทางธุรกิจ และปิดบัญชีของลูกค้า”

“ข้อ 20 สถาบันการเงินควรพัฒนาแผนงานด้านการต่อต้านการฟอกเงิน ซึ่งแผนงานเหล่านี้อย่างน้อยที่สุดควรประกอบด้วย

(a) การพัฒนานโยบายขั้นตอนและการควบคุมภายใน ตลอดจนการกำหนดตัวเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติตามกฎระเบียบในระดับบริหาร และขั้นตอนการตรวจคัดกรองอย่างเพียงพอ เพื่อให้มั่นใจได้ว่ามีมาตรฐานสูงเมื่อมีการจ้างงาน

(b) แผนงานการฝึกอบรมพนักงานอย่างต่อเนื่อง

(c) การทำงานตรวจสอบเพื่อทดสอบระบบ”

“ข้อ 21 สถาบันการเงินควรให้ความสำคัญกับความสัมพันธ์ทางธุรกิจและ การทำธุรกรรมกับบุคคลตลอดจนบริษัทและสถาบันการเงินในประเทศที่มีได้ปฏิบัติตามข้อกำหนดเหล่านี้หรือปฏิบัติอย่างไม่เพียงพอ เมื่อใดที่ธุรกรรมเหล่านี้ไม่มีความสอดคล้องทางเศรษฐกิจหรือปราศจากมูลเหตุอันจะอ้างได้ตามกฎหมาย ควรทราบเบื้องหลังและวัตถุประสงค์ให้มากที่สุดเท่าที่จะเป็นไปได้ ควรมีการตรวจสอบผลการสืบค้นเป็นลายลักษณ์อักษร และพร้อมที่จะช่วยเหลือผู้บริหาร ผู้สอบบัญชี และหน่วยงานบังคับใช้กฎหมาย”

“ข้อ 22 สถาบันการเงินควรตรวจสอบเพื่อให้แน่ใจว่าหลักเกณฑ์ดังกล่าวข้างต้นสามารถใช้ได้กับสาขา และบริษัทลูกที่สถาบันการเงินเป็นผู้ถือหุ้นรายใหญ่ซึ่งตั้งอยู่ในต่างประเทศ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในประเทศที่ไม่สามารถปฏิบัติตามข้อแนะนำเหล่านี้ได้ หรือปฏิบัติได้อย่างไม่สมบูรณ์ภายใต้บังคับแห่งกฎหมายและข้อบังคับที่ใช้บังคับ เมื่อกฎหมายและข้อบังคับที่ใช้บังคับนั้นเป็นการขัดขวางการดำเนินการเช่นว่านี้ เจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจภายในประเทศของสำนักงานใหญ่ควรได้รับแจ้งจากสถาบันการเงินว่าไม่สามารถปฏิบัติตามคำแนะนำเหล่านี้ได้”<sup>21</sup>

ซึ่งข้อเสนอแนะของ FATF ที่กล่าวมานี้ ประเทศสมาชิกต้องนำไปปรับใช้กับกฎหมายและข้อบังคับภายในประเทศของตน เพื่อให้มีความสอดคล้องหรือมีทิศทางเดียวกัน โดยในปัจจุบัน ข้อเสนอแนะของ FATF ที่ใช้เป็นแนวทางคือฉบับปี ค.ศ. 2012 ซึ่งมีรายละเอียด ที่เปลี่ยนแปลงไปในเรื่องเกี่ยวกับสถาบันการเงิน ดังนี้

<sup>21</sup> Financial Action Task Force. (1990). “The Forty Recommendations of the Financial Action Task Force on Money Laundering 1990”. C. Enhancement of the Role of the Financial System. Section 9 – 22. P. 2

“ข้อ 9 หมายความว่าด้วยการรักษาความลับของสถาบันการเงินแต่ละประเทศควรดำเนินการให้มั่นใจว่า หมายความว่าด้วยการรักษาความลับ ของสถาบันการเงินต้องไม่เป็นอุปสรรคต่อการปฏิบัติตามข้อแนะนำ FATF”

“ข้อ 10 การตรวจสอบเพื่อทราบข้อเท็จจริงเกี่ยวกับลูกค้า ห้ามสถาบันการเงินเปิดบัญชีที่ใช้นามแฝง หรือบัญชีที่เห็นได้ชัดว่าใช้ชื่อปลอม ต้องกำหนดให้สถาบันการเงินตรวจสอบเพื่อทราบข้อเท็จจริงเกี่ยวกับลูกค้า (CDD) เมื่อ

- (i) มีการจัดตั้งความสัมพันธ์ทางธุรกิจ
- (ii) ทำธุรกรรมเป็นบางครั้งบางคราว
  - (a) ในจำนวนที่เกินกว่าเพดานที่กำหนดไว้ (15,000 เหรียญสหรัฐ/ยูโร) หรือ
  - (b) ทำธุรกรรมที่เป็นการโอนเงินตามที่กล่าวไว้ในคำอธิบายเพิ่มเติมสำหรับ

ข้อแนะนำที่ 16

- (iii) มีข้อสงสัยว่าเป็นการฟอกเงินหรือการสนับสนุนทางการเงินแก่การก่อการร้าย
- (iv) สถาบันการเงินมีข้อสงสัยว่าข้อมูลการระบุตัวตนของลูกค้าที่ได้รับมาก่อนหน้านั้น

มีความถูกต้อง เพียงพอ หรือไม่

หลักการที่กำหนดให้สถาบันการเงินทำ CDD ควรกำหนดไว้ในกฎหมายแต่ละประเทศ อาจพิจารณาว่าควรบังคับใช้หลักเกณฑ์ในการ CDD อย่างไร ไม่ว่าจะออกเป็นกฎหมาย หรือใช้วิธีการที่สามารถบังคับใช้ได้

มาตรการในการทำ CDD มีดังนี้

(a) ระบุตัวตนลูกค้า และตรวจสอบยืนยันหลักฐานการแสดงตนของลูกค้า โดยใช้เอกสาร ข้อมูล หรือข่าวสาร จากแหล่งอิสระที่เชื่อถือได้

(b) ระบุตัวตนเจ้าของผู้รับผลประโยชน์ที่แท้จริง และใช้มาตรการที่เหมาะสมเพื่อตรวจสอบยืนยันตัวตนของเจ้าของผู้รับประโยชน์ที่แท้จริง ถึงขั้นที่สถาบันการเงินมั่นใจว่าเจ้าของผู้รับผลประโยชน์ที่แท้จริงคือใคร สำหรับนิติบุคคล และบุคคลที่มีการตกลงกันทางกฎหมายนั้น การระบุตัวตนดังกล่าวนี้ ควรรวมถึงการที่สถาบันการเงินมีความเข้าใจโครงสร้างการเป็นเจ้าของ และอำนาจควบคุมของลูกค้า

(c) ทำความเข้าใจ และในกรณีที่เหมาะสม ก็ขอรับข้อมูลเกี่ยวกับวัตถุประสงค์ และลักษณะของความสัมพันธ์ทางธุรกิจ

(d) ตรวจสอบเพื่อทราบข้อเท็จจริงเกี่ยวกับความสัมพันธ์ทางธุรกิจของลูกค้าอย่างต่อเนื่องและตรวจสอบการทำธุรกรรมที่ดำเนินไปตลอดช่วงเวลาที่มีความสัมพันธ์กัน เพื่อให้มั่นใจว่าธุรกรรมที่ลูกค้าทำไปนั้นสอดคล้องกับข้อมูลลูกค้าที่สถาบันการเงินมีอยู่ ซึ่งรวมถึง

ธุรกิจและประวัติความเสี่ยงของลูกค้า และในกรณีที่น่าจะเป็นก็ให้ตรวจสอบแหล่งที่มาของรายได้ของลูกค้าด้วย

ควรกำหนดให้สถาบันการเงินใช้มาตรการในการทำ CDD ทุกข้อตามข้อ (a) ถึงข้อ (d) ข้างต้น แต่ควรกำหนดขอบเขตของมาตรการดังกล่าว โดยใช้กระบวนการบริหารจัดการ ตามความเสี่ยง (RBA) ตามคำอธิบายเพิ่มเติมสำหรับข้อแนะนำข้อนี้และข้อแนะนำที่ 1

ควรกำหนดให้สถาบันการเงินตรวจสอบยืนยันตัวตนของลูกค้า และเจ้าของผู้รับผลประโยชน์ที่แท้จริง ก่อนหรือระหว่างการริเริ่มความสัมพันธ์ทางธุรกิจต่อกัน หรือ ในระหว่างการทำธุรกรรมให้แก่ลูกค้าจร แต่ละประเทศอาจอนุญาตให้สถาบันการเงินทำการตรวจสอบยืนยันให้เสร็จสิ้นโดยเร็วที่สุดเท่าที่จะสามารถดำเนินการได้หลังจากการจัดตั้งความสัมพันธ์ต่อกันในกรณีที่สามารถบริหารจัดการความเสี่ยงเกี่ยวกับการฟอกเงินและการสนับสนุนทางการเงินแก่การก่อการร้ายได้อย่างสัมฤทธิ์ผล และจะต้องไม่ทำให้การดำเนินธุรกิจตามปกติของลูกค้าหยุดชะงัก

ในกรณีที่สถาบันการเงินไม่สามารถปฏิบัติตามข้อกำหนดในข้อ (a) ถึง (d) ดังข้างต้นได้ (ทั้งนี้เป็นไปตามมาตรการบริหารจัดการความเสี่ยงที่เหมาะสม) ก็ควรกำหนดให้สถาบันการเงินดังกล่าวงดเว้นการเปิดบัญชี ไม่เริ่มความสัมพันธ์ทางธุรกิจ หรือ ไม่ทำธุรกรรมให้ หรือควรกำหนดให้ยุติความสัมพันธ์ทางธุรกิจและให้พิจารณาจัดทำรายงานธุรกรรมที่มีเหตุอันควรสงสัยเกี่ยวกับลูกค้ารายดังกล่าว

ข้อกำหนดทั้งหมดนี้ควรใช้กับลูกค้าใหม่ทุกราย แต่สถาบันการเงินควรใช้ ข้อแนะนำนี้กับลูกค้าที่มีอยู่ปัจจุบัน โดยอาศัยระดับความสำคัญและระดับความเสี่ยงเป็นหลัก และควรทำการตรวจสอบเพื่อทราบข้อเท็จจริง เกี่ยวกับความสัมพันธ์ที่มีอยู่เดิมนั้นในจังหวะเวลาที่เหมาะสม”

#### “ข้อ 11 การเก็บรักษาหลักฐาน

ควรกำหนดให้สถาบันการเงินเก็บรักษาเอกสารที่จำเป็นทั้งหมดเกี่ยวกับการทำธุรกรรม ทั้งธุรกรรมภายในประเทศและธุรกรรมระหว่างประเทศไว้อย่างน้อย 5 ปี ทั้งนี้เพื่อให้สถาบันการเงินสามารถปฏิบัติตามคำร้องขอข้อมูลจากพนักงานเจ้าหน้าที่ได้อย่างรวดเร็ว เอกสารดังกล่าวต้องเพียงพอจนสามารถทำให้นำมาประมวลขึ้นเป็นธุรกรรมแต่ละรายการได้อีก (รวมถึงจำนวนและประเภทของเงินตราที่เกี่ยวข้อง ถ้ามี) ทั้งนี้เพื่อให้สามารถจัดหาหลักฐานเพื่อการดำเนินคดีในข้อหากระทำอาชญากรรมได้

ควรกำหนดให้สถาบันการเงินเก็บรักษาหลักฐานทั้งหมดที่ได้มาจากการทำ CDD (เช่น สำเนาหรือหลักฐานอันเป็นเอกสารทางการในการระบุตัวตน เช่น หนังสือเดินทาง บัตรประจำตัว ใบขับขี่ หรือเอกสารในลักษณะเดียวกันตลอดจนข้อมูลการเดินบัญชี และการติดต่อสื่อสารทางธุรกิจ รวมถึงผลการวิเคราะห์ที่สถาบันการเงิน (เช่น การสอบถามเพื่อทราบภูมิหลังและวัตถุประสงค์



ของธุรกรรมขนาดใหญ่ที่สลับซับซ้อนผิดปกติ) ควรให้เก็บไว้อย่างน้อย 5 ปี หลังจากความสัมพันธ์ทางธุรกิจสิ้นสุดลง หรือหลังจากวันที่ทำธุรกรรมเป็นครั้งคราว

ควรมีกฎหมายกำหนดให้สถาบันการเงินเก็บรักษาหลักฐานเกี่ยวกับการทำธุรกรรม และข้อมูลที่ได้จากการใช้มาตรการ CDD ข้อมูลจากการทำ CDD และหลักฐานการทำธุรกรรม ควรจัดหาให้แก่พนักงานเจ้าหน้าที่ภายในประเทศ ผู้มีอำนาจ”

“ข้อ 12 บุคคลที่มีสถานภาพทางการเมือง

เกี่ยวกับบุคคลที่มีสถานภาพทางการเมืองต่างชาติ (PEPs) (ไม่ว่าในฐานะลูกค้า หรือในฐานะเจ้าของผู้รับผลประโยชน์ที่แท้จริงก็ตาม) นอกจากกำหนดให้สถาบันการเงินดำเนินการ CDD ตามปกติแล้ว ควรกำหนดให้สถาบันการเงิน

(a) มีระบบการบริหารจัดการความเสี่ยงที่เหมาะสมเพื่อพิจารณาว่าลูกค้าหรือเจ้าของผู้รับผลประโยชน์ที่แท้จริงเป็น PEPs หรือไม่

(b) ขออนุมัติจากฝ่ายบริหารระดับสูงในการเริ่ม ความสัมพันธ์ทางธุรกิจนั้น (หรือถ้าเป็นลูกค้าปัจจุบัน ก็ขออนุมัติที่จะดำเนินความสัมพันธ์ดังกล่าวต่อไป)

(c) ใช้มาตรการที่สมเหตุสมผลในการยืนยันให้แน่นอนถึงแหล่งที่มาของเงิน และสินทรัพย์

(d) ติดตามเฝ้าดูความสัมพันธ์ทางธุรกิจอย่างต่อเนื่องและในเชิงลึก

ควรกำหนดให้สถาบันการเงินใช้มาตรการที่สมเหตุสมผลในการพิจารณาว่าลูกค้า หรือผู้รับผลประโยชน์ที่แท้จริงนั้นเป็นผู้มีสถานภาพทางการเมืองภายในประเทศหรือไม่ หรือเป็นบุคคล ที่ขณะนี้หรือ ในอดีตเคยได้รับมอบหมายให้ทำหน้าที่ระดับสูงขององค์การระหว่างประเทศ หรือไม่ ในกรณีที่มีความสัมพันธ์ทางธุรกิจกับบุคคลเช่นว่านั้นมีความเสี่ยงสูง ควรกำหนดให้สถาบันการเงิน ใช้มาตรการทั้งหลายที่อ้างถึงในย่อหน้า (b), (c) และ (d)

ข้อกำหนดที่ใช้กับ PEPs ทุกประเภท ควรใช้กับสมาชิกในครอบครัวหรือบุคคล ผู้ใกล้ชิดของผู้มีสถานภาพทางการเมืองดังกล่าวด้วย”

“ข้อ 13 ธนาкарตัวแทน

ในเรื่องที่เกี่ยวกับการเป็นธนาкарตัวแทนระหว่างประเทศและความสัมพันธ์อื่น ที่คล้ายคลึงกันนั้น นอกเหนือจากการกำหนดให้สถาบันการเงินใช้มาตรการ CDDตามปกติแล้ว ควรกำหนดให้สถาบันการเงิน

(a) รวบรวมข้อมูลเกี่ยวกับสถาบันธนาкарตัวแทนให้เพียงพอเพื่อทำความเข้าใจอย่างถ่องแท้ถึงลักษณะของธุรกิจของธนาкарตัวแทนดังกล่าว และพิจารณาจากข้อมูลที่ได้มาจาก แหล่งสาธารณะในด้านชื่อเสียงของสถาบันและคุณภาพของการกำกับดูแลของสถาบันนั้น รวมถึง

เพื่อทราบว่ายสถาบันดังกล่าวถูกดำเนินการสืบสวนสอบสวนด้านการฟอกเงินหรือการสนับสนุนทางการเงินแก่การก่อการร้าย หรือถูกดำเนินการด้านการกำกับดูแลหรือไม่

(b) ประเมินมาตรการควบคุมด้าน AML/CFT ของสถาบันตัวแทน

(c) ขออนุมัติจากผู้บริหารระดับสูงก่อนเริ่มความสัมพันธ์เป็นธนาคารตัวแทนระหว่างกัน

(d) ทำความเข้าใจหน้าที่ความรับผิดชอบของแต่ละสถาบันให้ชัดเจน

(e) ในด้านที่เกี่ยวกับ “การชำระเงินผ่านบัญชีโดยตรง” ธนาคารตัวแทนต้อง CDD (CDD) ที่สามารถใช้บัญชีของธนาคารตัวแทนได้โดยตรง และธนาคารตัวแทนต้องจัดหาข้อมูล CDD ที่เกี่ยวข้องให้แก่ธนาคารตัวแทนอีกฝ่ายหนึ่ง ได้เมื่อได้รับการร้องขอ

ห้ามสถาบันการเงินเริ่มความสัมพันธ์ หรือดำเนินความสัมพันธ์แบบธนาคารตัวแทนกับธนาคารบ่งหน้า ควรกำหนดให้สถาบันการเงินดำเนินการให้เป็นที่พอใจว่าธนาคารตัวแทนต้องไม่ให้บริการแก่ ธนาคารบ่งหน้า”

“ข้อ 14 บริการโอนเงินหรือการ โอนมูลค่าเงิน

แต่ละประเทศควรใช้มาตรการให้บุคคลธรรมดาหรือนิติบุคคลที่ให้บริการการ โอนเงินหรือการ โอนมูลค่าเงิน (MVTS) ต้องมีใบอนุญาตหรือจดทะเบียน และต้องอยู่ภายใต้การติดตามตรวจสอบ และต้องปฏิบัติตามมาตรการที่เกี่ยวข้องตามที่กำหนดไว้ในข้อแนะนำ FATF แต่ละประเทศควรระบุและใช้มาตรการลงโทษที่เหมาะสมกับ MVTS โดยไม่มีใบอนุญาตหรือไม่จดทะเบียน

บุคคลธรรมดา หรือนิติบุคคล ที่เป็นตัวแทน ควรมีใบอนุญาตหรือจดทะเบียนกับพนักงานเจ้าหน้าที่ หรือมิฉะนั้น MVTS ควรเก็บรักษาบัญชีรายชื่อตัวแทนปัจจุบันของคุณ และพร้อมให้พนักงานเจ้าหน้าที่ของประเทศที่หน่วยงาน MVTS นั้น ดำเนินธุรกิจอยู่ สามารถตรวจสอบบัญชีรายชื่อดังกล่าวได้ นอกจากนี้ผู้ให้บริการMVTS ที่มีตัวแทน ต้องดำเนินการให้ตัวแทนอยู่ในกรอบแผนงาน AML/CFT และต้องคอยกำกับดูแลให้ตัวแทนดังกล่าวปฏิบัติตามแผนงานดังกล่าว”

“ข้อ 15 เทคโนโลยีใหม่

แต่ละประเทศและสถาบันการเงินควรระบุและประเมินความเสี่ยงด้านการฟอกเงินและการสนับสนุนทางการเงินแก่การก่อการร้ายที่อาจเกิดขึ้นจาก

(a) การพัฒนาผลิตภัณฑ์และหลักปฏิบัติทางธุรกิจใหม่ รวมถึงเครื่องมือใหม่ๆ ในการให้บริการ และ

(b) การใช้เทคโนโลยีใหม่หรือเทคโนโลยีที่กำลังพัฒนา สำหรับทั้งผลิตภัณฑ์ใหม่และผลิตภัณฑ์ที่มีอยู่ก่อนแล้ว

ในกรณีของสถาบันการเงิน การประเมินความเสี่ยงดังกล่าวควรดำเนินการให้มีขึ้นก่อนการเปิดตัวผลิตภัณฑ์ใหม่ หรือหลักปฏิบัติทางธุรกิจใหม่ หรือการใช้เทคโนโลยีใหม่ หรือเทคโนโลยีที่กำลังพัฒนาสถาบันการเงินควรใช้มาตรการที่เหมาะสมในการบริหารจัดการและบรรเทาความเสี่ยงดังกล่าว”

“ข้อ 16 การโอนเงินทางอิเล็กทรอนิกส์

แต่ละประเทศต้องกำหนดให้สถาบันการเงินรวมข้อมูลที่กำหนดให้มีและเป็นข้อมูลที่ต้องเกี่ยวข้องกับผู้ออน และผู้รับ โอนไว้ใน การ โอนเงินและข้อความที่เกี่ยวข้อง และต้องคงข้อมูลดังกล่าวกับการโอนเงินทางอิเล็กทรอนิกส์หรือข้อความที่เกี่ยวข้องนั้น ตลอดสายการชำระเงิน

แต่ละประเทศต้องกำหนดให้สถาบันการเงินติดตามเผ้าดูการ โอนเงินทางอิเล็กทรอนิกส์เพื่อตรวจหาการ โอนเงินซึ่งขาดข้อมูลผู้ออนและ/หรือผู้รับ โอน ที่กำหนดให้มี แล้วให้ดำเนินการใช้มาตรการที่เหมาะสม

แต่ละประเทศควรดำเนินการให้มั่นใจว่า ในกระบวนการ โอนเงินทางอิเล็กทรอนิกส์นั้น สถาบันการเงินใช้มาตรการอาัยคและห้ามการทำธุรกรรมกับบุคคลและหน่วยงานที่ถูกขึ้นบัญชีรายชื่อตามมติของคณะมนตรีความมั่นคงแห่งสหประชาชาติที่เกี่ยวข้อง เช่นมติ 1267 (ค.ศ. 1999) และมติ ที่สืบเนื่องต่อจากมติดังกล่าว ตลอดจนมติ 1373 (ค.ศ. 2001) ที่เกี่ยวกับการป้องกันและปราบปรามการก่อการร้ายและการสนับสนุนทางการเงินแก่การก่อการร้าย”

“ข้อ 17 การพึ่งบุคคลที่สาม

แต่ละประเทศอาจอนุญาตให้สถาบันการเงินพึ่งพาบุคคลที่สามในการปฏิบัติตามองค์ประกอบข้อ (a) – (c) ของมาตรการ CDD ตามที่กำหนดไว้ในข้อแนะนำที่ 10 หรือพึ่งพาเพื่อให้แนะนำธุรกิจให้ โดยมีเงื่อนไขว่าต้องปฏิบัติตามหลักเกณฑ์ที่มีรายละเอียดข้างล่างนี้ หากอนุญาต สถาบันการเงินที่พึ่งพาบุคคลที่สามนั้นต้องรับผิดชอบในการดำเนินมาตรการ CDD

หลักเกณฑ์ที่ควรปฏิบัติตามมีดังต่อไปนี้

(a) สถาบันการเงินที่พึ่งพาบุคคลที่สามควรดำเนินการขอรับข้อมูลที่จำเป็นเกี่ยวกับองค์ประกอบตามข้อ (a) – (c) ของมาตรการ CDD ตามที่กำหนดไว้ในข้อแนะนำที่ 10 ทันที

(b) สถาบันการเงินควรดำเนินการตามขั้นตอนทั้งหลายอย่างครบถ้วนเพื่อให้มั่นใจว่าบุคคลที่สามสามารถมอบสำเนาข้อมูลเกี่ยวกับการระบุตัวตนและเอกสารอื่นที่เกี่ยวข้องกับข้อกำหนดตามมาตรการ CDD ให้ได้ทันที เมื่อมีการร้องขอ

(c) สถาบันการเงินควรดำเนินการให้มั่นใจว่า บุคคลที่สามอยู่ภายใต้การกำกับดูแล การควบคุมดูแล หรือการติดตามตรวจสอบ ว่ามีมาตรการและปฏิบัติตามข้อกำหนดเกี่ยวกับมาตรการ CDD และข้อกำหนดให้เก็บรักษาหลักฐาน ตามข้อแนะนำที่ 10 และ 11

(d) เมื่อมีการพิจารณาว่าบุคคลที่สามที่ปฏิบัติตามเงื่อนไขได้นั้นสามารถมีฐานปฏิบัติการอยู่ในประเทศใดได้ แต่ละประเทศก็ควรมีข้อมูลเกี่ยวกับระดับความเสี่ยงของประเทศนั้น

เมื่อสถาบันการเงินพึงพานบุคคลที่สามที่เป็นส่วนหนึ่งของกลุ่มการเงินกลุ่มเดียวกัน และ (i) กลุ่มดังกล่าวนี้ใช้ข้อกำหนดของมาตรการ CDD และข้อกำหนดเกี่ยวกับการเก็บรักษาหลักฐานตามข้อแนะนำที่ 10, 11 และ 12 และใช้แผนปฏิบัติการ AML/CFT ตามข้อแนะนำที่ 18; และ (ii) ในกรณีที่มีการปฏิบัติตามมาตรการ CDD และข้อกำหนดในการเก็บรักษาหลักฐานตลอดจนแผนปฏิบัติการ AML/CFT อยู่ภายใต้การควบคุมดูแลของเจ้าหน้าที่กำกับดูแลระดับกลุ่ม ในกรณีเช่นนั้น พนักงานเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องจะถือว่าสถาบันการเงินนั้นได้ใช้มาตรการตามข้อ (b) และ (c) ดังข้างต้น โดยผ่านแผนปฏิบัติการของกลุ่ม ก็ได้ และอาจพิจารณาว่าข้อ (d) ไม่ใช่เงื่อนไขจำเป็นที่ต้องทำให้สำเร็จก่อนพึงพานบุคคลที่สาม เนื่องจากการป้องกันความเสี่ยงของประเทศที่อยู่ในระดับสูงอย่างเพียงพอ จากนโยบาย AML/CFT ของกลุ่มแล้ว”

“ข้อ 18 มาตรการควบคุมภายในและสาขาต่างประเทศและบริษัทในเครือ

ต้องกำหนดให้สถาบันการเงินดำเนินการตามแผนปฏิบัติการ AML/CFT สถาบันการเงินที่มีสาขาต่างประเทศและบริษัทในเครือ ต้องปฏิบัติตามแผนงานด้าน AML/CFT รวมทั้งนโยบายและขั้นตอนการดำเนินงาน เพื่อแบ่งปันข้อมูลภายในกลุ่มที่เกี่ยวข้องกับการป้องกันการฟอกเงินและการสนับสนุนทางการเงินแก่การก่อการร้าย

สถาบันการเงินต้องดำเนินการให้มั่นใจว่าสาขาต่างประเทศและบริษัทในเครือที่ตนถือหุ้นเสี่ยงข้างมาก ใช้มาตรการ AML/CFT ให้สอดคล้องกับข้อกำหนดของประเทศแม่ที่ดำเนินการตามข้อแนะนำ FATF โดยผ่านแผนงาน AML/CFT ของกลุ่ม”

“ข้อ 19 ประเทศที่มีความเสี่ยงสูง

สถาบันการเงินต้องดำเนินนำมาตรการ CDD เชิงลึกกับความสัมพันธ์ทางธุรกิจ และการทำธุรกรรมกับบุคคลธรรมดา นิติบุคคล และสถาบันการเงินจากประเทศที่ FATF ประเทศว่าเป็นประเทศเสี่ยงมาตรการ CDD เชิงลึกเช่นว่านั้นควรมีประสิทธิผลและพอเหมาะกับความเสี่ยง

แต่ละประเทศต้องดำเนินการตอบโต้ที่เหมาะสมตามที่ FATF เรียกร้อง นอกจากนี้ แต่ละประเทศควรมีความสามารถที่จะใช้มาตรการตอบโต้ได้อย่างเป็นอิสระนอกเหนือจากที่ FATF ร้องขอมาตรการดังกล่าวควรมีประสิทธิผลและพอเหมาะกับความเสี่ยง”

“ข้อ 20 การรายงานธุรกรรมที่มีเหตุอันควรสงสัย

ถ้าสถาบันการเงินสงสัยหรือมีเหตุอันควรสงสัยว่าเงินนั้นเป็นรายได้จากการก่ออาชญากรรมหรือเกี่ยวข้องกับการสนับสนุนทางการเงินแก่การก่อการร้าย ก็ควรมีกฎหมายกำหนดให้สถาบันการเงินนั้นรายงานข้อสงสัยต่อหน่วยข่าวกรองทางการเงินทันที”

“ข้อ 21 การบอกใบ้โดยไม่เจตนาและการเก็บเป็นความลับ

สถาบันการเงิน กรรมการบริหาร เจ้าหน้าที่ระดับบริหาร และพนักงานของสถาบันการเงินดังกล่าว ควร

(a) ได้รับการคุ้มครองตามกฎหมาย โดยไม่ต้องรับผิดชอบทางอาญาและทางแพ่งในข้อหาละเมิดข้อห้ามมิให้เปิดเผยข้อมูลที่บังคับใช้ตามสัญญา หรือ ตามบทบัญญัติของกฎหมาย หรือบทบัญญัติเกี่ยวกับการกำกับดูแล หรือบทบัญญัติทางการบริหาร ถ้าบุคคลเหล่านั้นรายงาน ข้อสงสัยของตนต่อหน่วยข่าวกรองทางการเงินด้วยความสุจริต แม้ว่าเจ้าหน้าที่เหล่านั้นจะไม่ทราบแน่นอนว่ากิจกรรมที่แฝงอยู่เบื้องลึกของการก่ออาชญากรรมนั้นคืออะไร และไม่ว่ากิจกรรม ผิดกฎหมายดังกล่าวนั้นเกิดขึ้นจริงหรือไม่ก็ตาม และ

(b) ควรมิกฎหมายห้ามมิให้เปิดเผย (“บอกใบ้”) ข้อเท็จจริงว่ากำลังมีการส่งรายงานเกี่ยวกับธุรกรรมที่มีเหตุอันควรสงสัยหรือข้อมูลที่เกี่ยวข้องให้แก่หน่วยข่าวกรองทางการเงิน”<sup>22</sup>

ในสหราชอาณาจักรเมื่อปี พ.ศ. 2540 Chancellor of the Exchequer ได้ประกาศปฏิรูปการกำกับดูแลด้านการบริการทางการเงินในสหราชอาณาจักร Financial Services Authority (FSA) ซึ่งเป็นส่วนหนึ่งในกระบวนการปฏิรูปดังกล่าว ได้ถูกจัดตั้งขึ้นจากคณะกรรมการหลักทรัพย์และการลงทุน โดย FSA ได้เข้ามาสานต่อหน้าที่รับผิดชอบดังต่อไปนี้

- 1) รับผิดชอบการกำกับดูแลธนาคารจากธนาคารแห่งประเทศไทย
- 2) รับผิดชอบรายชื่อผู้มีอำนาจจากตลาดหลักทรัพย์ลอนดอน
- 3) รับผิดชอบกฎระเบียบด้านบริการการลงทุน

หลังจากปี พ.ศ. 2540 รัฐบาลได้มอบหมายความรับผิดชอบเพิ่มเติมให้กับ FSA ได้แก่

- 1) รับผิดชอบหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการจ้างงานและการประกันภัยทั่วไป
- 2) มีอำนาจในการดำเนินการเพื่อป้องกันการละเมิดตลาด<sup>23</sup>

ในปี พ.ศ. 2548 The 2005 Convention on Laundering, Search, Seizure and Confiscation of the Proceeds from Crime and on the Financing of Terrorism (CETS 198) ซึ่งเป็นผล จากความสำเร็จของ the 1990 Council of Europe Convention (ETS 141) ได้กำหนดให้รัฐภาคี ในสหภาพยุโรป มีมาตรการภายในที่ครอบคลุมกรณีดังต่อไปนี้

<sup>22</sup> Financial Action Task Force. (2012). “International Standards on Combating Money Laundering and the Financing of Terrorism & Proliferation”. The FATF Recommendations. P.12 – P.17

<sup>23</sup> The Journal of Regulation (JR). “Financial Conduct Authority (FCA)”. สืบค้นเมื่อวันที่ 15 พฤษภาคม 2561, จาก <http://thejournalofregulation.com/en/article/financial-conduct-authority-fca/>

- 1) ให้รัฐมีขีดความสามารถในการดำเนินคดีฟอกเงินได้อย่างมีประสิทธิภาพมากขึ้น
- 2) จัดให้รัฐภาคีมีเครื่องมือในการริบทรัพย์สินเพื่อยับยั้งผู้กระทำความผิดทางอาญา
- 3) ให้อำนาจการสืบสวนที่สำคัญรวมทั้งมาตรการเพื่อเข้าถึงข้อมูลการธนาคารเพื่อการตรวจสอบภายในประเทศและเพื่อวัตถุประสงค์ในการร่วมมือระหว่างประเทศ
- 4) ครอบคลุมถึงมาตรการป้องกันและบรรเทาและควมรับผิดชอบของ หน่วยข่าวกรองทางการเงินและหลักการความร่วมมือระหว่างหน่วยข่าวกรองทางการเงินของแต่ละ รัฐภาคี
- 5) ใช้บทบัญญัติทางกฎหมายทั้งหมดแก่การสนับสนุนทางการเงินแก่การก่อการร้าย โดยครอบคลุมหลักการแห่งความร่วมมือของกระบวนการยุติธรรมระหว่างประเทศระหว่างรัฐภาคี ซึ่งเป็นคู่สัญญา<sup>24</sup>

โดย CETS 198 นี้ ยังได้กำหนดข้อบังคับบางประการแก่รัฐภาคีในสหภาพยุโรป เพื่อปฏิบัติต่อสถาบันการเงินภายในรัฐภาคีด้วย ได้แก่

“หัวข้อที่ 17 – การขอข้อมูลเกี่ยวกับบัญชีธนาคาร

- 1) ภาคีแต่ละฝ่ายจะต้องดำเนินการตามมาตรการที่กำหนดไว้ในข้อนี้เพื่อให้เป็นไปตามคำร้องขอที่ส่งโดยภาคีอื่น ไม่ว่าจะส่วนบุคคลธรรมดาหรือนิติบุคคลที่อยู่ในกระบวนการพิจารณาคดีอาญาถือหรือควบคุมหนึ่งหรือ บัญชีอื่นๆ ไม่ว่าจะอยู่ในธนาคารใดๆ ที่ตั้งอยู่ในอาณาเขตของตนและถ้ามิให้ระบุนรายละเอียดของบัญชีที่ระบุไว้
- 2) ข้อผูกพันที่กำหนดไว้ในข้อนี้จะใช้เฉพาะภายในขอบเขตที่ข้อมูลนั้นอยู่ในความครอบครองของธนาคารที่เก็บรักษาบัญชี
- 3) นอกเหนือจากความต้องการของหัวข้อที่ 37 แล้ว คู่ความด้วยคำร้องขอจะต้องดำเนินการตามคำร้องขอดังต่อไปนี้
  - (1) ระบุว่าเหตุใดจึงเห็นว่าข้อมูลที่ร้องขอน่าจะมีมูลค่ามหาศาลสำหรับวัตถุประสงค์ในการสอบสวนความผิดอาญาในความผิด
  - (2) ระบุว่าจะให้ธนาคารใดในภาคีที่ได้รับการร้องขอถือบัญชีและระบุขอบเขตที่เป็นไปได้มากที่สุดซึ่งธนาคารและ / หรือบัญชีอาจเกี่ยวข้อง และ
  - (3) รวมข้อมูลเพิ่มเติมที่มีอยู่ซึ่งอาจช่วยในการดำเนินการตามคำขอ

<sup>24</sup> Council of EUROPE. “Conference of the Parties to CETS 198”. สืบค้นเมื่อวันที่ 15 พฤษภาคม 2561, จาก <https://www.coe.int/en/web/cop198>

4) ภาคิที่ไ้รับการร้องขออาจทำให้การดำเนินการตามคำขอด้งกล่าวขึ้นอยู่กับเงื่อนไข เช่นเดียวกับที่ไ้ใช้บังคับในส่วนที่เกี่ยวกับคำขอค้นหาและการยึดอายัด

5) รัฐหรือประชาคมยุโรปแต่ละรัฐหรือในว้ที่ยื่นเอกสารการให้สัตยาบันยอมรับ เห็นชอบหรือภาคยานุวัติโดยคำประกาศที่ส่งถึงเลขาธิการของสภายุโรปประกาศว่าบทความนี้ใช้เฉพาะ กับนุ้สัญญาที่เท่านั้น ประเภทของความผิดที่ระบุไว้ในรายการที่มีอยู่ในภาคผนวกของอนุ้สัญญาที่

6) ภาคิอาจขยายข้อกำหนดนี้ไปยังบัญญัติที่อยู่ในสถาบันการเงินที่ไม่ใช่ธนาคาร การขยายอายุด้งกล่าวอาจอยู่ภายใต้หลักการต่างตอบแทน”

“หัวข้อที่ 18 - ขอข้อมูลเกี่ยวกับธุรกรรมทางการเงิน

1) เมื่อไ้รับการร้องขอจากภาคิอื่น ภาคิที่ร้องขอจะต้องให้รายละเอียดของบัญญัติ ธนาคารที่ระบุ และการดำเนินงานของธนาคารที่ไ้ดำเนินการในช่วงเวลาที่กำหนดผ่านทางบัญญัติ อย่างน้อยหนึ่งบัญญัติที่ระบุไว้ในคำขอซึ่งรวมถึงรายละเอียดของบัญญัติผู้ส่งหรือผู้รับ

2) ข้อผูกพันที่กำหนดไว้ในข้อนี้ใช้เฉพาะในขอบเขตที่ข้อมูลนั้นอยู่ในความครอบครอง ของธนาคารที่ถือครองบัญญัติ

3) นอกเหนือจากความต้องการของหัวข้อที่ 37 ภาคิที่ร้องขอจะขอทราบว่าเหตุใด จึงพิจารณาข้อมูลที่ร้องขอซึ่งเกี่ยวข้องกับวัตถุประสงค์ของการสืบสวนคดีอาชญากรรมในความผิด

4) ภาคิที่ไ้รับการร้องขออาจทำให้การดำเนินการตามคำขอด้งกล่าวขึ้นอยู่กับเงื่อนไข เช่นเดียวกับที่ไ้ใช้บังคับในส่วนที่เกี่ยวกับคำขอค้นหาและการยึดอายัด

5) ภาคิอาจขยายข้อกำหนดนี้ไปยังบัญญัติที่อยู่ในสถาบันการเงินที่ไม่ใช่ธนาคาร การขยายอายุด้งกล่าวอาจอยู่ภายใต้หลักการต่างตอบแทน”

“หัวข้อที่ 19 - คำขอตรวจสอบการทำธุรกรรมของธนาคาร

1) ภาคิแต่ละฝ่ายจะต้องตรวจสอบให้แน่ใจว่าเมื่อมีการร้องขอของภาคิอื่น สามารถ ตรวจสอบการดำเนินงานของธนาคารที่ดำเนินการผ่านทางบัญญัติหนึ่งหรือหลายบัญญัติที่ระบุไว้ ในคำขอและแจ้งผลการดำเนินการด้งกล่าวแก่ผู้ร้องขอ

2) นอกเหนือจากข้อกำหนดของหัวข้อที่ 37 ภาคิที่ร้องขอจะขอทราบว่าเหตุใด จึงพิจารณาข้อมูลที่ร้องขอซึ่งเกี่ยวข้องกับวัตถุประสงค์ของการสืบสวนคดีอาชญากรรมในความผิด

3) การตัดสินใจที่จะตรวจสอบจะต้องดำเนินการโดยเจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจของภาคิ ที่ไ้รับในแต่ละกรณีโดยคำนึงถึงกฎหมายภายในของประเทศนั้นๆ

4) รายละเอียดเกี่ยวกับการตรวจสอบจะต้องตกลงกันระหว่างเจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจ ของภาคิที่รับคำขอและภาคิที่ร้องขอ

5) ภาคิอาจขยายข้อกำหนดนี้ไปยังบัญชีที่ถืออยู่ในสถาบันการเงินที่ไม่ใช่ธนาคาร” โดยหัวข้อที่ 37 คือเรื่องรายละเอียดเนื้อหาของคำร้องขอ<sup>25</sup>

## 2.2 ภูมิภาคเอเชียแปซิฟิก

FATF ได้ร่วมกับ โครงการควบคุมยาเสพติดระหว่างประเทศ (United Nations International Drug Control Programme : UNDCP) และสำนักงานเลขาธิการแห่งราชอาณาจักร (The Commonwealth Secretariat) จัดให้มีการประชุมอภิปรายในปัญหาเรื่องการฟอกเงินในเอเชีย (Asia Money Laundering Symposium) ณ ประเทศสิงคโปร์ ระหว่างวันที่ 21 - 23 เมษายน พ.ศ. 2536 โดยมีผู้แทนของประเทศต่างๆ มาร่วมประชุม 23 ประเทศ และผู้แทนจาก Interpol SEACEN และ UNDCP โดยในส่วนของเจ้าหน้าที่ตำรวจและเจ้าพนักงานผู้บังคับใช้กฎหมายในประเทศต่างๆ ได้มีการสรุปแนวความคิดเกี่ยวกับการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงินในด้านมาตรการทางการเงินไว้ดังนี้

1) ควรมีการพิจารณาถึงมาตรการต่างๆ ที่เป็นไปได้ในการติดตามและควบคุมเงินที่โอนไปมาระหว่างประเทศ ตลอดจนควรมีการป้องกันอย่างเข้มงวดอันเป็นความจำเป็น ทั้งนี้ เพื่อเป็นหลักประกันในการใช้ข้อมูลดังกล่าวโดยไม่เป็นอุปสรรคต่อการโอนย้ายเงิน โดยเสรี อย่างไรก็ตาม ในแต่ละประเทศส่วนใหญ่ก็ยังไม่มีการใช้เครื่องมือในการติดตามและควบคุมดังกล่าว

2) สถาบันการเงินควรจัดแจ้งการแสดงตนของลูกค้าอย่างเป็นทางการ หรือโดยเอกสารอย่างอื่นที่น่าเชื่อถือ เพื่อที่จะบันทึกรายละเอียดในการแสดงตนของลูกค้าในระหว่างที่มีการติดต่อกัน ประสานงาน หรือการโอนเงินต่างๆ

3) เกี่ยวกับการแจ้งข้อมูลให้กับลูกค้าของธนาคาร ซึ่งเป็นผู้ต้องสงสัยทราบ ในระหว่างที่มีการสืบสวนอยู่นั้น ควรมีหลักกฎหมายที่ให้ความคุ้มครองสถาบันการเงินหรือพนักงานธนาคารจากความรับผิดชอบทางอาญาและทางแพ่ง ในการที่ต้องเปิดเผยข้อมูลความลับของลูกค้าให้กับเจ้าหน้าที่ฝ่ายสืบสวนหรือเจ้าพนักงานผู้มีอำนาจตามกฎหมาย ทั้งนี้ ถ้าหากได้กระทำไปโดยแจ้ง หรือเตือนให้ลูกค้าทราบ ก็ควรมีมาตรการทางกฎหมายที่ดำเนินการกับการกระทำผิดดังกล่าวด้วย

4) การกระทำที่มีลักษณะเป็นการฟอกเงินและความเกี่ยวเนื่องกันกับเงินที่ได้มาจากการค้ายาเสพติดเป็นที่ยอมรับโดยทั่วกันในระดับระหว่างประเทศ ดังนั้น เพื่อเป็นการยับยั้งผู้กระทำความผิดที่ได้รับประโยชน์ต่างๆ กัน ในเขตอำนาจรัฐเดียวกันหรือต่างกัน จึงจำเป็นที่

<sup>25</sup> Council of Europe Treaty Series - No. 198. (2005) “Council of Europe Convention on Laundering, Search, Seizure and Confiscation of the Proceeds from Crime and on the Financing of Terrorism”. Chapter IV – International co-operation. Section 2 – Investigative assistance. Article 16 – 19. P.8 – P.10



จะต้องมีความร่วมมือกันของหน่วยงานบังคับใช้กฎหมายและสถาบันการเงินในระดับระหว่างประเทศ ตลอดจนควรมีความร่วมมือซึ่งกันและกันของสถาบันการเงินเพื่อที่จะสนับสนุนให้เจ้าหน้าที่ฝ่ายสืบสวนสามารถดำเนินคดีกับผู้ฟอกเงิน ซึ่งเป็นที่ทราบกันดีว่าเป็นปมเหตุอันสำคัญที่ทำให้เกิดการฟอกเงินระหว่างประเทศ

5) ควรกำหนดมาตรการในการป้องกันการใช้ประโยชน์จากระบบของธนาคารหรือสถาบันการเงิน เพื่อวัตถุประสงค์ในการฟอกเงิน และควรพิจารณาเน้นไปถึงการใช้ประโยชน์จากการธนาคารนอกระบบ (Underground Banking Activities) ซึ่งมีส่วนในการสนับสนุนการแปรสภาพทรัพย์สินที่ได้มาจากการกระทำความผิดเกี่ยวกับยาเสพติด<sup>26</sup>

ในปี พ.ศ. 2538 สำนักงานภูมิภาคเอเชียแปซิฟิกของ FATF ได้รับการจัดตั้งและได้รับทุนสนับสนุนจากรัฐบาลออสเตรเลียในนาม "FATF-Asia Secretariat" โดยความร่วมมือขององค์กรระหว่างประเทศอื่นๆ สำนักเลขาธิการ (Secretariat) ทำงานร่วมกับประเทศในภูมิภาคเอเชียแปซิฟิกเพื่อสร้างความมุ่งมั่นในระดับภูมิภาคในการดำเนินการตามนโยบายและมาตรการต่อต้าน การฟอกเงิน และมีข้อตกลงร่วมกันในการจัดตั้งองค์กรต่อต้านการฟอกเงินในภูมิภาคอย่างถาวร การสัมมนาได้ถูกจัดขึ้น ณ ฮองกงเมื่อเดือนตุลาคม พ.ศ. 2538 และเดือนพฤศจิกายน พ.ศ. 2539 จัดขึ้น ณ กรุงโตเกียว ประเทศญี่ปุ่น เมื่อเดือนธันวาคม พ.ศ. 2538 และได้มีการจัดสัมมนาครั้งที่ 4 (ซึ่งเป็นครั้งสุดท้าย) ณ กรุงเทพมหานคร ประเทศไทย เมื่อเดือนกุมภาพันธ์ พ.ศ. 2540 the Asia/Pacific Group on Money Laundering (APG) ก็ได้รับการจัดตั้งขึ้นอย่างเป็นทางการในฐานะองค์กรต่อต้านการฟอกเงิน ในระดับภูมิภาคโดยเอกฉันท์ตามข้อตกลงระหว่าง 13 สมาชิกผู้ก่อตั้ง โดยมีการจัดตั้งสำนักเลขาธิการขึ้นใหม่เพื่อทำหน้าที่เป็นศูนย์กลางการดำเนินงานของ APG ณ เมืองซิดนีย์ ประเทศออสเตรเลีย<sup>27</sup> โดย APG มีภารกิจหลัก ดังนี้

1) การประเมินผลซึ่งกันและกัน APG จะประเมินระดับการปฏิบัติตามข้อกำหนดโดยขอบเขตอำนาจกระบวนการยุติธรรมของสมาชิกโดยใช้มาตรฐาน AML/CFT อันเป็นสากลผ่านโครงการประเมินผลซึ่งกันและกัน (Peer Review)

<sup>26</sup> สีหนาท ประยูรรัตน์, “แนวคิดของตำรวจในประเทศต่างๆ เกี่ยวกับการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน”, *วารสารศาลแพท.* 41, 4, 2537, หน้า 77 – 78

<sup>27</sup> Asia/Pacific Group on Money Laundering (APG). “APG History and Background”. สืบค้นเมื่อวันที่ 15 พฤษภาคม 2561, จาก <http://www.apgml.org/about-us/page.aspx?p=91ce25ec-db8a-424c-9018-8bd1f6869162>

2) การให้ความช่วยเหลือด้านเทคนิคและการฝึกอบรม สำนักงานเลขาธิการ APG จะประสานการให้ความช่วยเหลือแบบทวิภาคี และประสานการให้ความช่วยเหลือด้านวิชาการจากหน่วยงานผู้บริจาค และประสานการให้ความช่วยเหลือการฝึกอบรมในภูมิภาคเอเชียแปซิฟิกสำหรับ เขตอำนาจกระบวนการยุติธรรมของสมาชิกเพื่อปรับปรุงการปฏิบัติตามมาตรฐานสากล

3) การวิจัยจำแนกประเภท การวิจัยและการวิเคราะห์การฟอกเงิน และวิธีการจัดหาทุนแก่การก่อการร้าย และรูปแบบวิธีการ เป็นหน้าที่หลักของ APG เพื่อช่วยกำหนดนโยบายและร่างกฎหมาย ตลอดจนหน่วยงานบังคับใช้กฎหมายและประชาชนทั่วไปในการระบุและตอบสนองต่อรูปแบบใหม่และรูปแบบที่เกิดขึ้นใหม่ วิธีการ ความเสี่ยงและช่องโหว่ของกฎหมาย

4) การมีส่วนร่วมในระดับสากล APG มีส่วนช่วยในการพัฒนานโยบายด้าน AML/CFT ระหว่างประเทศและมีส่วนร่วมกับเครือข่าย FSRB ทั่วโลก APG มีส่วนร่วมในกลุ่มงานของ FATF และในการประชุมอย่างเต็มที่ และ

5) การมีส่วนร่วมในภาคเอกชน การมีส่วนร่วมในภาคเอกชนมีความสำคัญต่อวัตถุประสงค์โดยรวมของ APG เครือข่าย APG มีส่วนร่วมอย่างแข็งขันกับสถาบันการเงินและผู้ที่มีใช้สถาบันการเงิน NPOs ศูนย์ฝึกอบรม และมหาวิทยาลัยในภูมิภาคเอเชียแปซิฟิก เพื่อการเผยแพร่ความรู้แก่ประชาชนทั่วไปและผู้เชี่ยวชาญเกี่ยวกับปัญหาในระดับสากลที่เกี่ยวข้องกับการฟอกเงิน การจัดหาเงินทุนแก่การก่อการร้าย และการระดมทุน

APG ยังช่วยสมาชิกในการสร้างกลไกการประสานงานระดับนานาชาติเพื่อใช้ทรัพยากรต่างๆ เข้าต่อสู้กับการฟอกเงินและการจัดหาเงินทุนแก่การก่อการร้าย<sup>28</sup>

ในประเทศญี่ปุ่น รายงานการทำธุรกรรมที่มีเหตุอันควรสงสัยได้ถูกนำมาใช้เป็นครั้งแรกตามกฎหมายว่าด้วยบทบัญญัติพิเศษเรื่องการต่อต้านยาเสพติด (the Anti-Drug Special Provisions Law) ซึ่งมีผลบังคับใช้ในเดือนกรกฎาคม พ.ศ. 2535 แต่กฎหมายดังกล่าวมิได้กำหนดระบบการรวมศูนย์และการเผยแพร่ข้อมูล หน่วยข่าวกรองทางการเงิน (FIU) หน่วยแรกของญี่ปุ่นได้ถูกจัดตั้งขึ้นภายในหน่วยงานกำกับดูแลทางการเงิน (จัดเป็นองค์การบริการทางการเงินเมื่อเดือนกรกฎาคม พ.ศ. 2543) เมื่อพระราชบัญญัติว่าด้วยการลงโทษองค์กรอาชญากรรม (the Act on Punishment of Organized Crimes) มีผลบังคับใช้มีผลในเดือนกุมภาพันธ์ พ.ศ. 2543 และมีหน้าที่รับผิดชอบในการจัดการข้อมูลเกี่ยวกับธุรกรรมและการแลกเปลี่ยนเงินตราที่น่าสงสัย ข้อมูลกับคู่ค้าต่างประเทศตามพระราชบัญญัติดังกล่าว

<sup>28</sup> Asia/Pacific Group on Money Laundering (APG). "Key Roles". สืบค้นเมื่อวันที่ 15 พฤษภาคม 2561, จาก <http://www.apgml.org/about-us/page.aspx?p=91ce25ec-db8a-424c-9018-8bd1f6869162>

พระราชบัญญัติการป้องกันการเคลื่อนย้ายของเงินที่ได้มาจากการฟอกเงิน (The Act on Prevention of Transfer of Money Laundering) ซึ่งได้มีการประกาศใช้ในปี พ. ศ. 2550 ช่วยเพิ่มประสิทธิภาพการเข้าถึงของหน่วยรายงานจากสถาบันการเงินต่างๆ และผู้ที่มีใช้สถาบันการเงิน เช่นตัวแทนอสังหาริมทรัพย์ ตัวแทนจำหน่ายใน โลหะและอัญมณีมีค่า และขอบเขตการรายงาน การทำธุรกรรมที่มีเหตุอันควรสงสัยก็ได้ถูกขยายออกไปเช่นกัน ดังนั้นจึงมีแนวคิดที่ว่าสำนักงาน ตำรวจแห่งชาติซึ่งสามารถใช้ประโยชน์สูงสุดจากข้อมูลการรายงานเพื่อการตรวจสอบหรือตอบโต้ ต่อการก่ออาชญากรรมและการก่อการร้ายมีความเหมาะสมมากกว่าหน่วยงานบริการทางการเงิน ซึ่งกำกับดูแลเฉพาะสถาบันการเงิน จึงเป็นบทบาทใหม่ของหน่วยข่าวกรองทางการเงินของญี่ปุ่น ในการรับมือกับ Suspicious Transaction Reports (STRs) ที่ขยายออกไป แนวคิดนี้ได้รับการเปิดเผย เมื่อเดือนพฤศจิกายน พ.ศ. 2548 เมื่อ “สำนักงานใหญ่เพื่อส่งเสริมมาตรการต่อต้านอาชญากรรม ที่มีองค์กรข้ามชาติและประเด็นเกี่ยวพันอื่นๆ และการก่อการร้ายระหว่างประเทศ” (Headquarters for the Promotion of Measures against Transnational Organized Crime and Other Relative Issues and International Terrorism) ได้ตัดสินใจที่จะร่างกฎหมายฉบับใหม่ของ AML/CFT ขึ้นมา

พระราชบัญญัติการป้องกันการ โอนเงินจากคดีอาญา (The Act on Prevention of Transfer of Criminal Proceeds) ได้ระบุอย่างชัดเจนว่าคณะกรรมการความปลอดภัยสาธารณะแห่งชาติ (NPSC) ซึ่งควบคุมหน่วยงานตำรวจแห่งชาติและได้รับความช่วยเหลือจากหน่วยงานดังกล่าว มีหน้าที่จัดเก็บข้อมูลอย่างรวดเร็วและเหมาะสม จัดการและวิเคราะห์รายงานการทำธุรกรรมที่มีเหตุ อันควรสงสัย ซึ่งรายงานโดยผู้ประกอบธุรกิจที่กำหนด พระราชบัญญัตินี้ยังได้ให้ NPSC มีหน้าที่ ในการจัดการเรื่อง STRs ตลอดจนการเปิดเผยข้อมูลต่อหน่วยข่าวกรองของต่างประเทศ ตลอดจน มีหน้าที่เกี่ยวกับมาตรการกำกับดูแลที่เสริมให้แก่ผู้ประกอบธุรกิจที่กำหนด JAFIC ได้ถูกจัดตั้งขึ้น ภายใน แผนกอาชญากรรมโดยการจัดระเบียบสำนักสืบสวนคดีอาชญากรรมแห่งสำนักงานตำรวจ แห่งชาติ ซึ่งเป็นหน่วยข่าวกรองทางการเงินของญี่ปุ่นเพื่อทำหน้าที่ดังกล่าว<sup>29</sup>

### 2.3 ประเทศไทย

สำหรับกระบวนการด้านการต่อต้านการฟอกเงินของประเทศไทย มีจุดเริ่มต้น มาจากความตื่นตัวในระดับภูมิภาคเอเชียแปซิฟิกเกี่ยวกับการต่อต้านการฟอกเงิน แม้ประเทศไทย จะมีได้เป็นสมาชิกของ FATF แต่ก็ได้มีส่วนร่วมต่อความพยายามในการจัดตั้งองค์กรต่อต้าน การฟอกเงิน ในระดับภูมิภาค คือ APG และการประชุมอภิปรายในปัญหาเรื่องการฟอกเงิน ในเอเชียหลายครั้ง แรกเริ่มนั้นเป้าประสงค์ของการตรากฎหมายต่อต้านการฟอกเงินคือการดำเนินการ

<sup>29</sup> Japan Financial Intelligence Center (JAFIC). “Background of Establishment of JAFIC”. สืบค้นเมื่อ วันที่ 15 พฤษภาคม 2561. จาก [https://www.npa.go.jp/sosikihanzai/jafic/en/jafic\\_e/about\\_e.htm](https://www.npa.go.jp/sosikihanzai/jafic/en/jafic_e/about_e.htm)

กับทรัพย์สิน ที่เกี่ยวเนื่องกับการกระทำความผิดฐานยาเสพติด จนเป็นที่มาของการตราพระราชบัญญัติ ป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน พ.ศ. 2542 และมีผลเป็นการจัดตั้งสำนักงานป้องกันและปราบปราม การฟอกเงินขึ้น โดยเหตุผลในการประกาศใช้พระราชบัญญัติฉบับนี้ คือ เนื่องจากในปัจจุบัน ผู้ประกอบอาชญากรซึ่งกระทำความผิดกฎหมายบางประเภท ได้นำเงินหรือทรัพย์สินที่เกี่ยวกับการ กระทำความผิดนั้นมากระทำการในรูปแบบต่างๆ อันเป็นการฟอกเงิน เพื่อนำเงินหรือทรัพย์สินนั้น ไปใช้เป็นประโยชน์ในการกระทำความผิดต่อไปได้อีก ทำให้ยากแก่การปราบปรามการกระทำความผิด กฎหมายเหล่านั้น และโดยที่กฎหมายที่มีอยู่ก็ไม่สามารถปราบปรามการฟอกเงินหรือดำเนินการ กับเงินหรือทรัพย์สินนั้นได้เท่าที่ควร ดังนั้น เพื่อเป็นการตัดวงจรการประกอบอาชญากรรมดังกล่าว สมควรกำหนดมาตรการ ต่างๆ ให้สามารถดำเนินการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงินได้ อย่างมีประสิทธิภาพ<sup>30</sup>

แรกสุดนั้น พระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน พ.ศ. 2542 นิยาม คำว่า “สถาบันการเงิน” หมายความว่า

- (1) ธนาคารแห่งประเทศไทยตามกฎหมายว่าด้วยธนาคารแห่งประเทศไทย ธนาคารพาณิชย์ตามกฎหมายว่าด้วยการธนาคารพาณิชย์ และธนาคารตามที่ได้มีกฎหมายจัดตั้งขึ้น โดยเฉพาะ
- (2) บริษัทเงินทุน และบริษัทเครดิตฟองซิเอร์ตามกฎหมายว่าด้วยการประกอบธุรกิจ เงินทุน ธุรกิจหลักทรัพย์ และธุรกิจเครดิตฟองซิเอร์ และบริษัทหลักทรัพย์ตามกฎหมายว่าด้วย หลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์
- (3) บริษัทเงินทุนอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทยตามกฎหมายว่าด้วยบริษัท เงินทุนอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย และบริษัทเงินทุนอุตสาหกรรมขนาดย่อมตามกฎหมายว่า ด้วยบริษัทเงินทุนอุตสาหกรรมขนาดย่อม
- (4) บริษัทประกันชีวิตตามกฎหมายว่าด้วยการประกันชีวิต และบริษัทประกัน วินาศภัยตามกฎหมายว่าด้วยการประกันวินาศภัย
- (5) สหกรณ์ออมทรัพย์ตามกฎหมายว่าด้วยสหกรณ์ หรือ
- (6) นิติบุคคลที่ดำเนินธุรกิจอื่นที่เกี่ยวข้องกับการเงินตามที่กำหนดในกฎกระทรวง<sup>31</sup> ซึ่งต่อมาภายหลังได้มีการนิยามสถาบันการเงินให้กว้างขึ้นครอบคลุมหลายประเภท ธุรกิจที่จัดตั้งขึ้น โดยกฎหมายอื่น

<sup>30</sup> พระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน พ.ศ. 2542 (ฉบับแรก). “หมายเหตุ”

<sup>31</sup> มาตรา 3 แห่งพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน พ.ศ. 2542 (ฉบับแรก)

โดยสถาบันการเงินตามพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน พ.ศ. 2542 นั้น เมื่อมีการทำธุรกรรมเกิดขึ้นกับสถาบันการเงิน ให้สถาบันการเงินมีหน้าที่ต้องรายงานการทำธุรกรรมนั้นต่อสำนักงาน เมื่อปรากฏว่าธุรกรรมดังกล่าวเป็น

- (1) ธุรกรรมที่ใช้เงินสดมีจำนวนเกินกว่าที่กำหนดในกฎกระทรวง
- (2) ธุรกรรมที่เกี่ยวกับทรัพย์สินที่มีมูลค่าเกินกว่าที่กำหนดในกฎกระทรวง หรือ
- (3) ธุรกรรมที่มีเหตุอันควรสงสัย ทั้งนี้ ไม่ว่าจะเป็ นธุรกรรมตาม (1) หรือ (2) หรือไม่ก็ตาม<sup>32</sup>

และมีหน้าที่จัดให้ลูกค้าแสดงตนทุกครั้งก่อนการทำธุรกรรมตามที่กำหนดในกฎกระทรวง เว้นแต่ลูกค้าได้แสดงตนไว้ก่อนแล้ว<sup>33</sup> มีหน้าที่จัดให้ลูกค้าบันทึก ข้อเท็จจริงต่างๆ เกี่ยวกับธุรกรรมดังกล่าวด้วย ในกรณีที่ลูกค้าปฏิเสธที่จะทำบันทึกข้อเท็จจริงตามวรรคหนึ่ง ให้สถาบันการเงินจัดทำบันทึกข้อเท็จจริงเอง แล้วแจ้งให้สำนักงานป้องกันและปราบปรามการฟอกเงินทราบทันที<sup>34</sup> ตลอดจนมีหน้าที่เก็บรักษารายละเอียดเกี่ยวกับการแสดงตน และบันทึกข้อเท็จจริงเกี่ยวกับการทำธุรกรรมของลูกค้าเป็นเวลาห้าปี นับแต่วันที่มีการปิดบัญชีหรือยุติความสัมพันธ์กับลูกค้า หรือนับแต่ได้มีการทำธุรกรรมนั้น แล้วแต่ที่กำหนดระยะเวลาใดจะยาวกว่า เว้นแต่จะได้รับแจ้งเป็นหนังสือจากพนักงานเจ้าหน้าที่ให้ปฏิบัติเป็นอย่างอื่น<sup>35</sup> ซึ่งในภายหลังได้มีการกำหนดรูปแบบ หลักเกณฑ์ และวิธีการเพื่อให้สถาบันการเงินปฏิบัติเพิ่มมากขึ้น ทั้งนี้ เพื่อการป้องกันการฟอกเงินได้อย่างมีประสิทธิภาพ โดยพิจารณาจากบริบททางการทำธุรกรรมและรูปแบบในการก่ออาชญากรรม ทางเศรษฐกิจที่เปลี่ยนไป

จากความเป็นมาที่กล่าวมานี้ ไม่ว่าจะเป็ นในระดับนานาชาติ ภูมิภาคเอเชียแปซิฟิก หรือในประเทศไทย จะเห็นได้ว่าสถาบันการเงินถูกมองว่าเป็นส่วนสำคัญที่ถูกใช้เป็ นช่องทางในการฟอกเงินของอาชญากร ในขณะที่เดียวกันก็มีส่วนสำคัญในการต่อต้านการฟอกเงินด้วย เนื่องจากการทำธุรกรรมทางการเงินย่อมต้องกระทำผ่านสถาบันการเงินจึงจะสามารถแปรสภาพเงินที่ได้มาจากอาชญากรรมให้กลายเป็นเงินที่ได้มาโดยถูกต้องตามกฎหมาย

<sup>32</sup> มาตรา 13 แห่งพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน พ.ศ. 2542 (ฉบับแรก)

<sup>33</sup> มาตรา 20 แห่งพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน พ.ศ. 2542 (ฉบับแรก)

<sup>34</sup> มาตรา 21 แห่งพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน พ.ศ. 2542 (ฉบับแรก)

<sup>35</sup> มาตรา 22 แห่งพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน พ.ศ. 2542 (ฉบับแรก)

### 3. ความเป็นมาของการกำหนดบทลงโทษสถาบันการเงิน

#### 3.1 แนวคิดพื้นฐานและความเป็นมาในระดับนานาชาติ

ข้อเสนอแนะของ FATF ในรายงานฉบับแรกนั้น (ปี พ.ศ. 2533) ได้กล่าวถึงกระบวนการทางกฎหมายที่จำเป็นซึ่งรัฐควรมี เพื่อใช้บังคับแก่สถาบันการเงินดังนี้

“ข้อ 29 เจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจกำกับดูแลหรือกำกับสถาบันการเงินควรใช้มาตรการทางกฎหมายหรือกฎระเบียบที่จำเป็นเพื่อป้องกันการเข้าควบคุมหรือมีส่วนร่วมในสถาบันการเงินโดยอาชญากรหรือผู้สมรู้ร่วมคิด”<sup>36</sup>

ซึ่งข้อเสนอแนะของ FATF ดังกล่าวนี้นี้ ต่อมาได้ถูกนำไปใช้เป็นแนวคิดพื้นฐานที่สำคัญในการร่างกฎหมายและระเบียบที่เกี่ยวข้องกับการใช้มาตรการทางกฎหมายต่อสถาบันการเงินที่ฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามกฎหมายต่อต้านการฟอกเงินในแต่ละประเทศตลอดจนในประชาคมกลุ่มประเทศที่มีข้อตกลงทางกฎหมายและเศรษฐกิจร่วมกัน

ในสหรัฐอเมริกา Bank Secrecy Act (1970) (BSA) และการดำเนินการตามพระราชบัญญัตินี้ไม่ใช่เรื่องแปลกใหม่ BSA เป็นส่วนหนึ่งของกระบวนการตรวจสอบธนาคาร มานานกว่าสามทศวรรษ ในช่วงไม่กี่ปีที่ผ่านมาสถาบันการเงินจำนวนหนึ่งได้รับการกำหนดโทษ ปรับทางแพ่งที่มีมูลค่าสูงสำหรับการไม่ปฏิบัติตามข้อกำหนดของ BSA ในขณะที่สถาบันการเงิน ที่ได้รับความคุ้มครองส่วนใหญ่ทดสอบและแสดงให้เห็นได้ถึงระบบที่เหมาะสมตามมาตรการควบคุมของ BSA ซึ่งกรณีนี้เน้นย้ำถึงความสำคัญในความพยายามของธนาคารเพื่อให้แน่ใจว่าได้ปฏิบัติตามข้อกำหนดของ BSA และการดำเนินการตามพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าว อย่างไรก็ตาม หากสถาบันการเงินบกพร่องต่อการปฏิบัติตามข้อกำหนดเหล่านี้ ความบกพร่องนั้นอาจก่อให้เกิด การฝ่าฝืน BSA และจะมีการอ้างถึงกฎแห่งการดำเนินการในรายงานการตรวจสอบ (ROE)

เมื่อรัฐบาลของ Josh Bush พิจารณาเพื่อหาวิธีการที่ดีที่สุดซึ่งจะประกันชัยชนะในการประกาศสงครามกับยาเสพติด จึงก่อให้เกิดรูปแบบใหม่ของหน่วยงานบังคับใช้กฎหมาย ซึ่ง The Financial Crimes Enforcement Network (FinCEN) ถูกจัดตั้งขึ้นเมื่อเดือนเมษายน พ.ศ. 2533 โดยระเบียบกระทรวงการคลังแห่งสหรัฐอเมริกาหมายเลข 105-08 ภารกิจเดิมคือการเอื้อต่อการขยายการทำงานของภาครัฐ โครงข่ายแหล่งข้อมูลแบบทวิภาคีที่มีความเฉลียวฉลาดและมีการวิเคราะห์เพื่อสนับสนุนการสืบค้นการตรวจสอบ การสืบสวน และกระบวนการยุติธรรมเกี่ยวกับการฟอกเงินในประเทศและระหว่างประเทศ และอาชญากรรมทางการเงินอื่นๆ

<sup>36</sup> Financial Action Task Force. (1990). “The Forty Recommendations of the Financial Action Task Force on Money Laundering 1990”. C. Enhancement of the Role of the Financial System. Section 29. P. 4

ในเดือนพฤษภาคม พ.ศ. 2537 ภารกิจของหน่วยงานได้ขยายไปสู่ความรับผิดชอบด้านการกำกับและตรวจสอบ The Treasury Department's Office of Financial Enforcement (OFE) ของกรมธนารักษ์แห่งสหรัฐอเมริกา ถูกควมรวมเข้ากับ FinCEN ในเดือนตุลาคม พ.ศ. 2537 การรวมกันของ FinCEN กับหน่วยงานที่เคยมีหน้าที่ตาม BSA มาก่อนได้ก่อให้เกิดหน่วยงานป้องกันการฟอกเงินขึ้นมา ซึ่งรวมถึงหน่วยงานด้านกำกับดูแล ด้านข่าวกรอง และด้านการบังคับใช้กฎหมาย ตั้งแต่นั้น เป็นต้นมา เป้าหมายของ FinCEN ได้เน้นถึงการทำให้เกิดความคล่องตัว และลดความซับซ้อนในการปฏิบัติตามข้อกำหนดแห่ง BSA ของสถาบันการเงิน และในขณะเดียวกันก็ได้สร้างระบบการรายงานเพื่อให้ได้รับข้อมูลที่มีประโยชน์มากขึ้นเพื่อใช้ประกอบการตรวจสอบของหน่วยงานบังคับใช้กฎหมาย<sup>37</sup>

ภายใต้บังคับแห่ง BSA 31 U.S.C. 5311 et seq. และข้อบังคับเกี่ยวกับการดำเนินการที่ 31 C.F.R. Chapter X (เดิมคือ 31 C.F.R. part 103) FinCEN อาจนำการบังคับใช้ตามกฎหมายแก่การฝ่าฝืนเรื่องการรายงาน การเก็บบันทึกข้อมูล หรือข้อกำหนดอื่นๆ ของ BSA สำนักบังคับใช้กฎหมายของ FinCEN จะประเมินเรื่องการบังคับใช้กฎหมายซึ่งอาจส่งผลให้มีการเยียวยาที่หลากหลาย ตลอดจนการประเมินการลงโทษทางแพ่ง ตัวอย่างเช่น การลงโทษทางแพ่งอาจได้รับการประเมินแก่การฝ่าฝืนเรื่องการบันทึกข้อมูล ภายใต้ 31 C.F.R.1010.415 (เดิมคือ 31 C.F.R.103.29) หรือแก่การฝ่าฝืนเรื่องการรายงานสำหรับการไม่ยื่นรายงานการทำธุรกรรมที่ใช้เงินสด (CTR) อันเป็นการฝ่าฝืน 31 C.F.R. §1010.311 (เดิมคือ 31 C.F.R.103.22) รายงานธุรกรรมอันควรสงสัย (SAR) อันเป็นการฝ่าฝืน 31 C.F.R. § 1021.320 (เดิมคือ 31 C.F.R.103.21) หรือการรายงานเงินฝากธนาคารต่างประเทศ และรายงานทางการเงิน (FBAR) อันเป็นการฝ่าฝืน 31 C.F.R.1010.350 (เดิมคือ 31 C.F.R.103.24) FinCEN ยังอาจดำเนินการบังคับใช้กฎหมายกับธุรกิจบริการทางการเงิน (MSBs) ที่มีได้ได้ลงทะเบียนกับ FinCEN อันเป็นการฝ่าฝืน 31 C.F.R.1022.380 (เดิมคือ 31 C.F.R.103.41) อีกด้วย<sup>38</sup>

ในการตอบสนองต่อการโจมตีของผู้ก่อการร้ายเมื่อวันที่ 11 กันยายน พ.ศ. 2544 สภาคองเกรสได้ผ่านกฎหมาย Uniting and Strengthening America by Providing Appropriate Tools Required to Intercept and Obstruct Terrorism Act of 2001 (USA PATRIOT Act) โดย Title III ของ USA PATRIOT Act คือกฎหมายว่าด้วยการระงับการฟอกเงินและต่อต้านการก่อการร้ายระหว่างประเทศ ในปี พ.ศ. 2544 USA PATRIOT Act ถือเป็นกฎหมายต่อต้านการฟอกเงินที่เนื้อหา

<sup>37</sup> Federation of American Scientists (FAS). "FINCEN - History". สืบค้นเมื่อวันที่ 15 พฤษภาคม 2561, จาก <https://fas.org/irp/agency/ustreas/fincen/history.htm>

<sup>38</sup> Financial Crimes Enforcement Network (FinCEN). "Enforcement Actions". สืบค้นเมื่อวันที่ 15 พฤษภาคม 2561, จาก <https://www.fincen.gov/news-room/enforcement-actions>

มีความสำคัญที่สุดอีกฉบับหนึ่งนับแต่ที่สภาองเกรสได้ผ่านกฎหมาย BSA เหนือสิ่งอื่นใด USA PATRIOT Act บัญญัติความผิดอาญาในการสนับสนุนเงินทุนแก่การก่อการร้ายและเป็นการเติมเต็มมาตรการตาม BSA ที่มีอยู่ โดยการเพิ่มขึ้นตอนการระบุตัวตนของลูกค้า ห้ามมิให้สถาบันการเงินเข้าทำธุรกิจกับ Foreign Shell Banks (สถาบันการเงินที่ไม่มีตัวตนในต่างประเทศ) กำหนดให้สถาบันการเงินมีขั้นตอนการตรวจสอบข้อมูลของลูกค้า และสำหรับบางกรณีต้องมีขั้นตอนการตรวจสอบข้อมูลของลูกค้าอย่างเข้มข้น (EDD) สำหรับตัวกลางในต่างประเทศ (Foreign Correspondent) และบัญชีธนาคารที่มีความเป็นส่วนตัว (Private Banking Account) และการปรับปรุงประสิทธิภาพในการแบ่งปันข้อมูลระหว่างสถาบันการเงินและรัฐบาลสหรัฐอเมริกา USA PATRIOT Act และการดำเนินการที่เกี่ยวข้องในการกำกับยังครอบคลุมไปถึง

- 1) ขยายข้อกำหนดของโครงการต่อต้านการฟอกเงิน (AML) ไปยังสถาบันการเงินทั้งหมด
- 2) เพิ่มบทลงโทษทางแพ่งและทางอาญาสำหรับการฟอกเงิน
- 3) ให้ปลัดกระทรวงการคลังมีอำนาจในการกำหนด “มาตรการพิเศษ” ในกระบวนการยุติธรรม สถาบัน หรือธุรกรรมที่เป็น "ความกังวลหลักเรื่องการฟอกเงิน"
- 4) อำนาจความสะดวกในการเข้าถึงระเบียบและกำหนดให้ธนาคารตอบสนองต่อคำร้องขอข้อมูลโดยอาศัยอำนาจตามกฎหมายภายใน 120 ชั่วโมง
- 5) กำหนดให้หน่วยงานของธนาคารกลางจำเป็นต้องพิจารณำบันทึกด้านการต่อต้านการฟอกเงิน (AML) ของธนาคารเมื่อมีการทบทวนตรวจสอบการควบรวมกิจการของธนาคาร การเข้าซื้อกิจการ และช่องทางการดำเนินการอื่นๆ สำหรับการควบรวมธุรกิจ<sup>39</sup>

ในประเทศออสเตรเลีย ประธานเจ้าหน้าที่บริหารของ AUSTRAC สามารถบังคับใช้โทษปรับทางแพ่งตามมาตรา 176 แห่ง the Anti-Money Laundering and Counter-Terrorism Financing Act 2006 (AML/CTF Act) หากทำให้เป็นที่พอใจแก่ศาลกลางแห่งรัฐ (Federal Court) ได้ว่าผู้มีหน้าที่รายงาน (ตัวแทนทางการเงิน) ได้ฝ่าฝืนบทบัญญัติที่กำหนดไว้ว่ามีโทษปรับทางแพ่ง และศาลกลาง แห่งรัฐอาจสั่งจ่ายค่าปรับทางการเงินให้แก่เครือจักรภพ (ภายใต้มาตรา 175 ของ AML/CTF Act)

<sup>39</sup> Federal Financial Institutions Examination Council (FFIEC). “Bank Secrecy Act Anti-Money Laundering Examination Manual”. สืบค้นเมื่อวันที่ 15 พฤษภาคม 2561, จาก [https://www.ffiec.gov/bsa\\_aml\\_infobase/pages\\_manual/olm\\_002.htm](https://www.ffiec.gov/bsa_aml_infobase/pages_manual/olm_002.htm)



โดยโทษปรับทางการเงิน ได้แก่

- 1) ในกรณีที่เป็นนิติบุคคล - ไม่เกิน 100,000 หน่วยโทษ
- 2) ในกรณีที่มีใช้นิติบุคคล - ไม่เกิน 20,000 หน่วยโทษ<sup>40</sup>

### 3.2 ในประเทศไทย

เดิมนั้นประเทศไทยมีเพียงมาตรการในการลงโทษทางอาญาและทางแพ่ง ต่อผู้กระทำความผิดเกี่ยวกับยาเสพติด มิได้มีมาตรการลงโทษแก่สถาบันการเงินในกรณีที่ถูกใช้เป็นช่องทางในการกระทำความผิด เนื่องจากสถาบันการเงินยังมิได้ถูกกำหนดหน้าที่ความรับผิดชอบในการต่อต้านการฟอกเงิน แต่เมื่อพระราชบัญญัติมาตรการในการปราบปรามผู้กระทำความผิดเกี่ยวกับยาเสพติด พ.ศ. 2534 มีผลใช้บังคับ โดยได้นิยามคำว่า “ทรัพย์สินที่เกี่ยวข้องเนื่องกับการกระทำความผิด” เอาไว้ ซึ่งเป็นคำนิยามสำหรับการฟอกเงินในกฎหมายไทย จนเป็นต้นกำเนิดแห่งพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน พ.ศ. 2542 ซึ่งกำหนดให้สถาบันการเงินหลายประเภทธุรกิจเป็นผู้มีหน้าที่รายงานการทำธุรกรรมต่อสำนักงานป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน และอาจต้องรับโทษในกรณีที่ฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามกฎหมายว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน เรื่องการรายงานการทำธุรกรรม เรื่องการจัดให้ลูกค้าแสดงตน เรื่องการบันทึกข้อเท็จจริงเกี่ยวกับธุรกรรม และเรื่องการรักษารายละเอียดเกี่ยวกับการแสดงตนและบันทึกข้อเท็จจริงเกี่ยวกับธุรกรรม ซึ่งระวางโทษปรับไม่เกินสามแสนบาท<sup>41</sup> และอาจต้องรับโทษในกรณีที่แสดงข้อความอันเป็นเท็จ หรือปกปิดความจริงที่ต้องแจ้งให้พนักงานเจ้าหน้าที่ทราบ เกี่ยวกับการรายงานการทำธุรกรรม และเกี่ยวกับกรณีที่ถูกค้าปฏิเสธที่จะบันทึกข้อเท็จจริงเกี่ยวกับธุรกรรม ซึ่งระวางโทษจำคุกไม่เกินสองปี หรือปรับตั้งแต่ ห้าหมื่นบาทถึงห้าแสนบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ<sup>42</sup>

จะเห็นได้ว่ามาตรการการลงโทษสถาบันการเงินของกฎหมายว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงินในช่วงแรกนั้น ถูกบัญญัติไว้ให้เป็นโทษทางอาญาซึ่งสำนักงานป้องกันและปราบปรามการฟอกเงินต้องกล่าวโทษสถาบันการเงินต่อพนักงานสอบสวน ไม่มีอำนาจในการปรับสถาบันการเงินเองได้ โดยต่อมาได้มีการแก้ไขเพิ่มเติมอัตราโทษสำหรับการฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามกฎหมายว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน เรื่องการรายงานการทำธุรกรรม เรื่องการจัดให้ลูกค้าแสดงตน เรื่องการบันทึกข้อเท็จจริงเกี่ยวกับธุรกรรม และเรื่องการรักษารายละเอียดเกี่ยวกับการแสดงตนและบันทึกข้อเท็จจริงเกี่ยวกับธุรกรรมขึ้นใหม่ โดยเพิ่มอัตราโทษ

<sup>40</sup> Australian Transaction Reports and Analysis Centre (AUSTRAC). “Civil Penalty Orders”. สืบค้นเมื่อวันที่ 15 พฤษภาคม 2561, จาก <http://www.austrac.gov.au/enforcement-action/civil-penalty-orders>

<sup>41</sup> มาตรา 62 แห่งพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน พ.ศ. 2542 (ฉบับแรก)

<sup>42</sup> มาตรา 63 แห่งพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน พ.ศ. 2542 (ฉบับแรก)

จากปรับไม่เกิน สามแสนบาท เป็นปรับไม่เกินห้าแสนบาท และปรับอีกไม่เกินวันละห้าพันบาท ตลอดเวลาที่ยังฝ่าฝืนอยู่ หรือจนกว่าจะได้ปฏิบัติตามกฎหมาย<sup>43</sup> ซึ่งแสดงถึงมาตรการบังคับใช้กฎหมาย แก่สถาบันการเงินที่เข้มข้นมากขึ้นเพื่อป้องกันมิให้สถาบันการเงินบกพร่องต่อการปฏิบัติ ตามกฎหมายว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงินจนตกเป็นเครื่องมือในการฟอกเงิน ของอาชญากร

จนกระทั่งในปี พ.ศ. 2556 ได้มีการแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปราม การฟอกเงิน พ.ศ. 2542 (ฉบับที่ 4) โดยกำหนดให้การฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามกฎหมาย ว่าด้วยการ ป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน เรื่องการรายงานการทำธุรกรรม เรื่องการจัดให้ลูกค้า แสดงตน เรื่องการบันทึกข้อเท็จจริงเกี่ยวกับธุรกรรม และเรื่องการเก็บรักษารายละเอียดเกี่ยวกับ การแสดงตนและบันทึกข้อเท็จจริงเกี่ยวกับธุรกรรม ตลอดจนการแสดงความอันเป็นเท็จ หรือปกปิด ความจริงที่ต้องแจ้งให้พนักงานเจ้าหน้าที่ทราบ เกี่ยวกับการรายงานการทำธุรกรรม และเกี่ยวกับกรณีที่ถูกดำเนินคดีหรือข้อเท็จจริงเกี่ยวกับธุรกรรม เป็นความผิดที่เปรียบเทียบได้ โดยคณะกรรมการเปรียบเทียบซึ่งแต่งตั้งโดยคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน<sup>44</sup> ซึ่งทำให้สำนักงานป้องกันและปราบปรามการฟอกเงินมีอำนาจในการเปรียบเทียบสถาบันการเงิน แต่จนถึงขณะนี้กฎหมายว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงินของไทย ก็ยังมีได้มีมาตรการ ที่เป็นทางเลือกอื่นในการลงโทษสถาบันการเงิน มีเพียงโทษทางอาญาเท่านั้น

<sup>43</sup> มาตรา 62 แห่งพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน พ.ศ. 2542 (แก้ไขเพิ่มเติมฉบับที่ 3 พ.ศ. 2552)

<sup>44</sup> มาตรา 64/1 แห่งพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน พ.ศ. 2542 (แก้ไขเพิ่มเติมฉบับที่ 4 พ.ศ. 2556)

### บทที่ 3

## สถาบันการเงิน และมาตรการลงโทษต่อสถาบันการเงินตามกฎหมาย ว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงินของประเทศไทย

### 1. สถาบันการเงินตามกฎหมายว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน ของประเทศไทย

จากการที่นานาประเทศมีความตื่นตัวเกี่ยวกับการฟอกเงินซึ่งส่งผลกระทบต่อเศรษฐกิจและสังคมในแต่ละประเทศเป็นอย่างมาก และตระหนักว่าสถาบันการเงินซึ่งประกอบธุรกิจภายในและภายนอกประเทศนั้น อาจถูกใช้เป็นช่องทางในการฟอกเงินของอาชญากรได้ ประกอบกับ FATF ได้มีข้อเสนอแนะเกี่ยวกับมาตรการในการกำกับดูแลสถาบันการเงินเพื่อป้องกันการถูกใช้เป็นช่องทางในการฟอกเงินและเพื่อสนับสนุนมาตรการปราบปรามการฟอกเงินของรัฐ โดยมาตรการดังกล่าวนี้ควรนำไปใช้เป็นแนวทางสำหรับร่างกฎหมายที่เกี่ยวข้อง ประเทศไทยจึงได้ตราพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน พ.ศ. 2542 ขึ้น ตามแนวทางข้อเสนอแนะของ FATF และตามแนวทางแห่งกฎหมายว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงินของต่างประเทศ โดยในเรื่องเกี่ยวกับสถาบันการเงินนั้น มีดังต่อไปนี้

#### 1.1 ความหมายของสถาบันการเงิน

ในปัจจุบัน ตามความแห่งพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน พ.ศ. 2542 สถาบันการเงินหมายความว่า

- 1.1.1 ธนาคารพาณิชย์ บริษัทเงินทุน และบริษัทเครดิตฟองซิเอร์ ตามกฎหมายว่าด้วยธุรกิจสถาบันการเงิน และสถาบันการเงินเฉพาะกิจที่มีกฎหมายจัดตั้งขึ้น โดยเฉพาะ
- 1.1.2 บริษัทหลักทรัพย์ตามกฎหมายว่าด้วยหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์
- 1.1.3 บริษัทประกันชีวิตตามกฎหมายว่าด้วยการประกันชีวิต และบริษัทประกันวินาศภัยตามกฎหมายว่าด้วยการประกันวินาศภัย
- 1.1.4 สหกรณ์ตามกฎหมายว่าด้วยสหกรณ์ เฉพาะสหกรณ์ที่มีทุนดำเนินการซึ่งมีมูลค่าหุ้นรวมตั้งแต่สองล้านบาทขึ้นไปและมีวัตถุประสงค์ดำเนินการเกี่ยวกับการรับฝากเงิน ให้อู่ ให้สินเชื่อ รับจ้างหรือรับจํานำทรัพย์สิน หรือจัดให้ได้มาซึ่งเงินและทรัพย์สินต่างๆ โดยวิธีใดๆ

1.1.5 นิติบุคคลที่ดำเนินธุรกิจอื่นที่เกี่ยวข้องกับการเงินตามที่กำหนดในกฎกระทรวง<sup>45</sup> ได้แก่

- 1) นิติบุคคลเฉพาะกิจตามกฎหมายว่าด้วยนิติบุคคลเฉพาะกิจเพื่อการแปลงสินทรัพย์เป็นหลักทรัพย์
- 2) นิติบุคคลที่ได้รับอนุญาตให้ประกอบธุรกิจเกี่ยวกับปัจจัยชำระเงินต่างประเทศตามกฎหมายว่าด้วยการควบคุมการแลกเปลี่ยนเงิน
- 3) บริษัทบริหารสินทรัพย์สถาบันการเงินตามกฎหมายว่าด้วยบริษัทบริหารสินทรัพย์สถาบันการเงิน
- 4) บริษัทบริหารสินทรัพย์ตามกฎหมายว่าด้วยบริษัทบริหารสินทรัพย์
- 5) นิติบุคคลที่ประกอบธุรกิจสัญญาซื้อขายล่วงหน้าตามกฎหมายว่าด้วยสัญญาซื้อขายล่วงหน้า
- 6) นิติบุคคลที่ประกอบธุรกิจการซื้อขายล่วงหน้าตามกฎหมายว่าด้วยการซื้อขายสินค้าเกษตรล่วงหน้า<sup>46</sup>

โดยที่สถาบันการเงินเหล่านี้ล้วนแต่มีผลิตภัณฑ์ทางการเงินที่อาจถูกใช้เป็นช่องทางในการฟอกเงินของอาชญากรได้ทั้งสิ้น เช่น การรับฝากเงิน การถอนเงิน การเป็นตัวกลางซื้อขาย การรับชำระเงิน เป็นต้น การนิยามสถาบันการเงินตามกฎหมายว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงินจึงอิงจากผลิตภัณฑ์ทางการเงินที่มีอยู่ประกอบกับความเสี่ยงของประเภทธุรกิจนั้นๆ ในการถูกใช้ เป็นช่องทางในการฟอกเงินเป็นหลัก แต่โดยที่สถาบันการเงินบางประเภทธุรกิจมีผลิตภัณฑ์ทางการเงินเพียงไม่กี่ชนิด และบางประเภทธุรกิจยังมีข้อจำกัดในเรื่องของจำนวนเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติ และรูปแบบ ในการทำธุรกรรมกับลูกค้าที่ไม่เอื้อต่อการปฏิบัติตามกฎหมาย จึงเกิดเป็นปัญหาในทางปฏิบัติของการบังคับใช้กฎหมายของสำนักงานป้องกันและปราบปรามการฟอกเงินซึ่งต้องเป็นมาตรฐานเดียวกัน แต่กลับไม่อาจรักษามาตรฐานเช่นนั้น

นอกจากนี้ กฎหมายว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงินยังได้กำหนดให้ผู้ประกอบอาชีพดังต่อไปนี้ เป็นผู้ที่มีหน้าที่รายงานการทำธุรกรรมต่อสำนักงานป้องกันและปราบปรามการฟอกเงินด้วย

<sup>45</sup> มาตรา 3 แห่งพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน พ.ศ. 2542

<sup>46</sup> กฎกระทรวง (พ.ศ. 2543) ออกตามความในพระราชบัญญัติป้องกัน และปราบปรามการฟอกเงิน พ.ศ. 2542 (การกำหนดให้นิติบุคคลเป็นสถาบันการเงิน)

- 1) ผู้ประกอบอาชีพเกี่ยวกับการดำเนินการ การให้คำแนะนำ หรือการเป็นที่ปรึกษา ในการทำธุรกรรมที่เกี่ยวกับการลงทุนหรือการเคลื่อนย้ายเงินทุนตามกฎหมายว่าด้วยหลักทรัพย์ และตลาดหลักทรัพย์ที่ไม่ใช่สถาบันการเงิน
- 2) ผู้ประกอบอาชีพค้าอัญมณี เพชรพลอย ทองคำ หรือเครื่องประดับที่ประดับด้วย อัญมณี เพชรพลอย หรือทองคำ
- 3) ผู้ประกอบอาชีพค้าหรือให้เช่าซื้อรถยนต์
- 4) ผู้ประกอบอาชีพเกี่ยวกับนายหน้าหรือตัวแทนซื้อขายอสังหาริมทรัพย์
- 5) ผู้ประกอบอาชีพค้าของเก่าตามกฎหมายว่าด้วยการควบคุมการขายทอดตลาด และค้าของเก่า
- 6) ผู้ประกอบอาชีพเกี่ยวกับสินเชื่อส่วนบุคคลภายใต้การกำกับสำหรับผู้ประกอบ ธุรกิจที่มีใช่สถาบันการเงินตามประกาศกระทรวงการคลังเกี่ยวกับการประกอบธุรกิจสินเชื่อส่วนบุคคล ภายใต้การกำกับหรือตามกฎหมายว่าด้วยธุรกิจสถาบันการเงิน
- 7) ผู้ประกอบอาชีพเกี่ยวกับบัตรเครดิตอิเล็กทรอนิกส์ที่มีใช่สถาบันการเงินตามประกาศ กระทรวงการคลังเกี่ยวกับการประกอบธุรกิจบัตรเครดิต หรือตามกฎหมายว่าด้วยธุรกิจ สถาบันการเงิน
- 8) ผู้ประกอบอาชีพเกี่ยวกับบัตรเครดิตที่มีใช่สถาบันการเงินตามประกาศ กระทรวงการคลังเกี่ยวกับการประกอบธุรกิจบัตรเครดิต หรือตามกฎหมายว่าด้วยธุรกิจสถาบัน การเงิน
- 9) ผู้ประกอบอาชีพเกี่ยวกับการชำระเงินทางอิเล็กทรอนิกส์ตามกฎหมายว่าด้วย การควบคุมดูแลธุรกิจบริการการชำระเงินทางอิเล็กทรอนิกส์
- 10) ผู้ประกอบอาชีพที่ดำเนินธุรกิจทางการเงินตามกฎหมายว่าด้วยการควบคุม การแลกเปลี่ยนเงินที่มีใช่เป็นสถาบันการเงิน ซึ่งปรากฏผลจากการประเมินความเสี่ยงที่เกี่ยวกับ การฟอกเงินหรือการสนับสนุนทางการเงินแก่การก่อการร้ายว่ามีความเสี่ยงที่อาจถูกใช้เป็นช่องทาง ในการฟอกเงินหรือการสนับสนุนทางการเงินแก่การก่อการร้าย<sup>47</sup>

<sup>47</sup> มาตรา 16 แห่งพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน พ.ศ. 2542

แต่เนื่องจากแบบ ระยะเวลา หลักเกณฑ์ และวิธีการรายงานการทำธุรกรรม<sup>48</sup> ตลอดจนหลักเกณฑ์และวิธีการในการตรวจสอบเพื่อทราบข้อเท็จจริงเกี่ยวกับลูกค้า<sup>49</sup>ของผู้ประกอบอาชีพและสถาบันการเงินมีความแตกต่างกัน โดยผู้ประกอบอาชีพจะปฏิบัติตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่ผ่อนปรนมากกว่าสถาบันการเงิน จึงไม่อาจนำมาเปรียบเทียบกันได้เมื่อมีการกระทำความผิด

## 1.2 หน้าที่ของสถาบันการเงิน

ในปัจจุบัน กฎหมายว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงินกำหนดหน้าที่ให้แก่สถาบันการเงิน ดังนี้

1.2.1 เมื่อมีการทำธุรกรรมกับสถาบันการเงิน ให้สถาบันการเงินมีหน้าที่ต้องรายงานการทำธุรกรรมนั้นต่อสำนักงาน เมื่อปรากฏว่าธุรกรรมดังกล่าวเป็น

- (ก) ธุรกรรมที่ใช้เงินสดมีจำนวนเกินกว่าที่กำหนดในกฎกระทรวง
- (ข) ธุรกรรมที่เกี่ยวกับทรัพย์สินที่มีมูลค่าเกินกว่าที่กำหนดในกฎกระทรวง หรือ
- (ค) ธุรกรรมที่มีเหตุอันควรสงสัย ทั้งนี้ ไม่ว่าจะเป็ นธุรกรรมตาม (ก) หรือ (ข) หรือ ไม่ก็ตาม<sup>50</sup>

ซึ่งกฎกระทรวงกำหนดจำนวนเงินสดและมูลค่าทรัพย์สินในการทำธุรกรรมที่สถาบันการเงินต้องรายงานต่อสำนักงานป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน พ.ศ. 2559 กำหนดให้

(1) ในกรณีที่เป็นธุรกรรมที่ใช้เงินสด สถาบันการเงินต้องรายงานการทำธุรกรรมที่มีจำนวนเงินสดตั้งแต่สองล้านบาทขึ้นไป เว้นแต่ธุรกรรมที่เป็นการโอนเงินหรือชำระเงินทางอิเล็กทรอนิกส์ซึ่งรวมถึงธุรกรรมที่เกี่ยวกับสังหาริมทรัพย์ ให้รายงานการทำธุรกรรมเมื่อมีจำนวนเงินสดตั้งแต่หนึ่งแสนบาทขึ้นไป

(2) ในกรณีที่เป็นธุรกรรมที่เกี่ยวกับทรัพย์สิน สถาบันการเงินต้องรายงานการทำธุรกรรมที่มีมูลค่าทรัพย์สินตั้งแต่ห้าล้านบาทขึ้นไป เว้นแต่ธุรกรรมที่เกี่ยวกับสังหาริมทรัพย์ที่เป็นการโอนเงินหรือชำระเงินทางอิเล็กทรอนิกส์ ให้รายงานการทำธุรกรรมเมื่อมีมูลค่าทรัพย์สินตั้งแต่เจ็ดแสนบาทขึ้นไป

(3) ในกรณีที่มีการทำธุรกรรมที่ใช้เงินสดกับสถาบันการเงิน และสถาบันการเงินนั้นเป็นนิติบุคคลที่ได้รับอนุญาตให้ประกอบธุรกิจเกี่ยวกับปัจจัยชำระเงินต่างประเทศ ตามกฎหมายว่าด้วยการควบคุมการแลกเปลี่ยนเงิน สถาบันการเงินดังกล่าวต้องรายงานการทำธุรกรรม

<sup>48</sup> มาตรา 17 แห่งพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน พ.ศ. 2542

<sup>49</sup> มาตรา 20/1 แห่งพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน พ.ศ. 2542

<sup>50</sup> มาตรา 13 แห่งพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน พ.ศ. 2542

ที่ใช้เงินสด ต่อสำนักงานป้องกันและปราบปรามการฟอกเงินเฉพาะธุรกรรมการซื้อขายหรือแลกเปลี่ยนเงินตราต่างประเทศที่มีจำนวนเงินสดตั้งแต่ห้าแสนบาทขึ้นไป<sup>51</sup>

1.2.2 ในกรณีที่ปรากฏในภายหลังว่ามีเหตุอันควรเชื่อได้ว่าธุรกรรมใดที่ได้กระทำไปแล้ว เป็นธุรกรรมที่สถาบันการเงินต้องรายงานธุรกรรมที่มีเหตุอันควรสงสัยให้สถาบันการเงินรายงานให้สำนักงานป้องกันและปราบปรามการฟอกเงินทราบโดยไม่ชักช้า<sup>52</sup> ซึ่งแต่เดิมกฎหมายว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงินเปิดช่องให้สถาบันการเงินสามารถรายงานการทำธุรกรรมที่ใช้เงินสด และรายงานการทำธุรกรรมที่เกี่ยวกับทรัพย์สิน ในกรณีที่ปรากฏในภายหลังว่ามีเหตุอันควร เชื่อได้ว่าเป็นธุรกรรมที่ได้กระทำไปแล้วแต่สถาบันการเงินมิได้มีการรายงาน แต่เมื่อพบปัญหาในแง่ของการบังคับใช้กฎหมายเนื่องจากสถาบันการเงินมักอ้างว่าเกิดความผิดพลาดในระบบงาน จึงมิได้รายงานการทำธุรกรรมและรายงานมาในภายหลังเมื่อพ้นระยะเวลาที่เกิดการทำธุรกรรมมานานแล้ว ก่อให้เกิดความเสียหายการทางราชการ เพราะขาดซึ่งการรับรู้ข้อมูลการทำธุรกรรมที่ทันทั่วถึง จึงมีการแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน เพื่อเป็นการปิดช่องมิให้สถาบันการเงินใช้เป็นข้ออ้างได้อีกต่อไป<sup>53</sup>

1.2.3 สถาบันการเงินต้องจัดให้ลูกค้าแสดงตนทุกครั้งก่อนการทำธุรกรรมตามที่กำหนดในกฎกระทรวง ซึ่งต้องกำหนดมาตรการเพื่อขจัดอุปสรรคในการแสดงตนของนักพิการหรือทพพลภาพด้วย เว้นแต่ลูกค้าได้แสดงตนไว้ก่อนแล้ว<sup>54</sup>

1.2.4 สถาบันการเงินต้องกำหนดนโยบายการรับลูกค้า การบริหารความเสี่ยงที่อาจเกี่ยวกับการฟอกเงินของลูกค้า และต้องดำเนินการตรวจสอบเพื่อทราบข้อเท็จจริงเกี่ยวกับลูกค้าเมื่อเริ่มทำธุรกรรมครั้งแรก โดยต้องตรวจสอบเป็นระยะจนสิ้นสุดดำเนินการเมื่อมีการปิดบัญชีหรือยุติความสัมพันธ์กับลูกค้า<sup>55</sup>

<sup>51</sup> กฎกระทรวงกำหนดจำนวนเงินสดและมูลค่าทรัพย์สินในการทำธุรกรรมที่สถาบันการเงินต้องรายงานต่อสำนักงานป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน พ.ศ. 2559. ข้อ 3

<sup>52</sup> มาตรา 14 แห่งพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน พ.ศ. 2542

<sup>53</sup> มาตรา 14 แห่งพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน พ.ศ. 2542 เดิมบัญญัติว่า “ในกรณีที่ปรากฏในภายหลังว่ามีเหตุอันควรเชื่อได้ว่าธุรกรรมใดที่ได้กระทำไปแล้ว โดยมีได้มีการรายงานตามมาตรา 13 เป็นธุรกรรมที่สถาบันการเงินต้องรายงานตามมาตรา 13 ให้สถาบันการเงินรายงานให้สำนักงานทราบโดยไม่ชักช้า” ต่อมาในพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน (ฉบับที่ 5) พ.ศ. 2558 จึงแก้ไขเป็น “ในกรณีที่ปรากฏในภายหลังว่ามีเหตุอันควรเชื่อได้ว่าธุรกรรมใดที่ได้กระทำไปแล้ว โดยมีได้มีการรายงานตามมาตรา 13(3) เป็นธุรกรรมที่สถาบันการเงินต้องรายงานตามมาตรา 13 ให้สถาบันการเงินรายงานให้สำนักงานทราบโดยไม่ชักช้า”

<sup>54</sup> มาตรา 20 แห่งพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน พ.ศ. 2542

<sup>55</sup> มาตรา 20/1 แห่งพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน พ.ศ. 2542

1.2.5 เมื่อมีการทำธุรกรรมที่ใช้เงินสด ธุรกรรมที่เกี่ยวกับทรัพย์สิน หรือธุรกรรมที่มีเหตุอันควรสงสัย ให้สถาบันการเงินบันทึกข้อเท็จจริงต่างๆ เกี่ยวกับธุรกรรมดังกล่าวตามแบบรายการ หลักเกณฑ์ และวิธีการ ที่กำหนดในกฎกระทรวง<sup>56</sup>

1.2.6 สถาบันการเงินจะเปิดเผยข้อมูลหรือกระทำด้วยประการใดๆ อันอาจทำให้ลูกค้าหรือบุคคลภายนอกทราบเกี่ยวกับการตรวจสอบเพื่อทราบข้อเท็จจริงเกี่ยวกับลูกค้า การรายงานธุรกรรมหรือการส่งข้อมูลอื่นใด ไปยังสำนักงานป้องกันและปราบปรามการฟอกเงินมิได้ เว้นแต่เป็นการปฏิบัติตามกฎหมายหรือตามคำสั่งศาลหรือเป็นการเปิดเผยข้อมูลระหว่างสำนักงานใหญ่กับสาขาของสถาบันการเงินที่ตั้งอยู่ในหรือต่างประเทศเพื่อดำเนินการอันเกี่ยวเนื่องกับการปฏิบัติตามกฎหมายว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน เนื่องจากรายงานการทำธุรกรรมที่สำนักงานป้องกันและปราบปรามการฟอกเงินได้รับถือเป็นความลับในราชการเกี่ยวกับการดำเนินการตามกฎหมายว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน และมีเพียงเลขาธิการคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงินเท่านั้นที่ผู้รับผิดชอบในการจัดเก็บรักษาและใช้ประโยชน์จากข้อมูลดังกล่าว<sup>57</sup>

1.2.7 ในกรณีที่สถาบันการเงินไม่สามารถดำเนินการตรวจสอบข้อเท็จจริงเกี่ยวกับลูกค้าได้ ให้สถาบันการเงินรายงานให้สำนักงานป้องกันและปราบปรามการฟอกเงินทราบโดยทันที<sup>58</sup>

1.2.8 สถาบันการเงินต้องจัดให้เจ้าหน้าที่ที่ได้รับการฝึกอบรมเกี่ยวกับการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน และการป้องกันและปราบปรามการสนับสนุนทางการเงินแก่การก่อการร้าย ที่สำนักงานป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน โดยคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน กำหนดปฏิบัติหน้าที่ในการจัดทำรายงานหรือควบคุมการจัดทำรายงาน การจัดให้ลูกค้าแสดงตน และการตรวจสอบเพื่อทราบข้อเท็จจริงเกี่ยวกับลูกค้าให้ถูกต้องตามกฎหมายว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน<sup>59</sup>

<sup>56</sup> มาตรา 21 แห่งพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน พ.ศ. 2542

<sup>57</sup> มาตรา 21/1 แห่งพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน พ.ศ. 2542

<sup>58</sup> มาตรา 21/2 แห่งพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน พ.ศ. 2542

<sup>59</sup> มาตรา 21/3 แห่งพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน พ.ศ. 2542



### 1.2.9 สถาบันการเงินต้องเก็บรักษารายละเอียด ดังนี้

- 1) เกี่ยวกับการแสดงตนตามมาตรา 20 เป็นเวลาห้าปีนับแต่วันที่มีการปิดบัญชีหรือยุติความสัมพันธ์กับลูกค้า
- 2) เกี่ยวกับการทำธุรกรรมและบันทึกข้อเท็จจริงตามมาตรา 21 เป็นเวลาห้าปีนับแต่ได้มีการทำธุรกรรมหรือบันทึกข้อเท็จจริงนั้น<sup>60</sup>
- 3) เกี่ยวกับการตรวจสอบเพื่อทราบข้อเท็จจริงเกี่ยวกับลูกค้าเป็นเวลาสิบปีนับแต่วันที่มีการปิดบัญชีหรือยุติความสัมพันธ์กับลูกค้า แต่ก่อนพ้นกำหนดเวลาสิบปีดังกล่าว แต่หากมีเหตุจำเป็นและสมควรเพื่อประโยชน์ในการดำเนินการตามกฎหมายว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงินสำหรับลูกค้ารายใด เลขานุการคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงินมีอำนาจแจ้งเป็นหนังสือให้สถาบันการเงินดังกล่าวเก็บรักษารายละเอียดของลูกค้ารายนั้นต่อไปอีกไม่เกินห้าปี นับแต่พ้นเวลาสิบปีได้<sup>61</sup>

จะเห็นได้ว่า หน้าที่ของสถาบันการเงินที่กล่าวมานี้ ล้วนแต่เป็นการพยายามป้องกันเหตุที่สถาบันการเงินจะถูกใช้เป็นช่องทางในการฟอกเงิน และเพื่อประโยชน์ในการติดตามร่องรอยทางการเงินของอาชญากร เนื่องจากสถาบันการเงินเป็นผู้มีความสัมพันธ์ทางธุรกิจกับลูกค้าหรือผู้ที่มาทำธุรกรรมโดยตรง จึงง่ายแก่การที่จะพบข้อพิรุธในการทำธุรกรรมหรือข้อมูลที่ไม่สอดคล้องต้องกันระหว่างตัวลูกค้าหรือผู้ที่มาทำธุรกรรมกับมูลค่าในการทำธุรกรรมแต่ละครั้ง และข้อมูลในการทำธุรกรรมแต่ละครั้งที่สถาบันการเงินรายงานต่อสำนักงานป้องกันและปราบปรามการฟอกเงินนั้น ยังถูกนำมาใช้ประโยชน์ในด้านข่าวกรองทางการเงินและการวิเคราะห์ความเชื่อมโยงทางการเงิน หรือในกรณีที่หน่วยงานบังคับใช้กฎหมายภายในประเทศมีการร้องขอข้อมูลที่จำเป็นเกี่ยวกับอาชญากรซึ่งมีสถานะเป็นลูกค้าหรือเคยเป็นลูกค้าของสถาบันการเงิน เพื่อใช้ประกอบการดำเนินการ หรือการสืบสวนสอบสวนสถาบันการเงินจะมีความพร้อมในการสนับสนุนข้อมูลได้อย่างทันท่วงที

<sup>60</sup> มาตรา 22 แห่งพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน พ.ศ. 2542

<sup>61</sup> มาตรา 22/1 แห่งพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน พ.ศ. 2542

## 2. การใช้มาตรการทางกฎหมายแก่สถาบันการเงินตามกฎหมายว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงินของประเทศไทย

กฎหมายว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงินได้วางระบบงานในการตรวจสอบการปฏิบัติตามกฎหมายของสถาบันการเงินไว้สองส่วน ส่วนแรกเป็นเรื่องการกำกับ ตรวจสอบ และประเมินผลการปฏิบัติตามกฎหมายว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงินของสถาบันการเงิน ส่วนที่สองเป็นเรื่องการเปรียบเทียบและการดำเนินคดีกับสถาบันการเงิน ตามกฎหมายว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน ซึ่งแม้จะมีจุดมุ่งหมายในการตรวจสอบ การปฏิบัติตามกฎหมายของสถาบันการเงินเช่นกัน แต่มีความแตกต่างกัน ในกระบวนการ และข้อเท็จจริงที่ต้องพิจารณา ดังนี้

### 2.1 ระเบียบคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงินว่าด้วยการกำกับ ตรวจสอบ และประเมินผลการปฏิบัติตามกฎหมายว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงินของผู้มีหน้าที่รายงาน พ.ศ. 2559

สำหรับเรื่องการกำกับ ตรวจสอบและประเมินผลการปฏิบัติตามกฎหมายว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงินของสถาบันการเงิน อันถือเป็นช่องทางการประเมินผลการปฏิบัติตามกฎหมายว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงินของสถาบันการเงินตามปกติของสำนักงานป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน เพื่อเป็นการกำกับดูแลให้สถาบันการเงินปฏิบัติตามกฎหมายได้อย่างครบถ้วน หรือมีข้อบกพร่องน้อยที่สุด และอาจมีผลเป็นการลงโทษสถาบันการเงินทางอ้อมนั้น อาศัยอำนาจมาตรา 25(5) ประกอบมาตรา 40 (3/1) แห่งพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน พ.ศ. 2542 คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงินจึงออกระเบียบคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงินว่าด้วยการกำกับ ตรวจสอบและประเมินผลการปฏิบัติตามกฎหมายว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงินของผู้มีหน้าที่รายงาน พ.ศ. 2559 โดยมีแนวทางดังนี้

2.1.1 ในการปฏิบัติตามกฎหมายว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงินเกี่ยวกับการรายงานการทำธุรกรรม การจัดให้ลูกค้าแสดงตน หรือการตรวจสอบเพื่อทราบข้อเท็จจริงเกี่ยวกับลูกค้า และการเก็บรักษาเอกสารเกี่ยวกับการทำธุรกรรม การจัดให้ลูกค้าแสดงตน หรือการตรวจสอบเพื่อทราบข้อเท็จจริงเกี่ยวกับลูกค้า ให้สถาบันการเงินปฏิบัติตามแนวทางปฏิบัติที่เลขาธิการคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงินกำหนด

2.1.2 ในการกำกับและตรวจสอบการปฏิบัติตามที่กล่าวมานี้ พนักงานเจ้าหน้าที่ของสำนักงานป้องกันและปราบปรามการฟอกเงินต้องได้รับมอบหมายเป็นหนังสือจากเลขาธิการคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน และให้รายงานผลการกำกับ ตรวจสอบ ประเมินผล และประเมินความเสี่ยงต่อคณะกรรมการพิจารณาผลการกำกับ ตรวจสอบและประเมินผล ทั้งนี้ ตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่เลขาธิการคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงินกำหนด

2.1.3 เมื่อมีการรายงานผลการกำกับ ตรวจสอบ ประเมินผล และประเมินความเสี่ยง ให้คณะกรรมการพิจารณาผลการกำกับ ตรวจสอบและประเมินผล มีอำนาจหน้าที่ดังต่อไปนี้

- 1) พิจารณาผลการกำกับ ตรวจสอบและประเมินผลการปฏิบัติตามกฎหมายว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน หรือกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้อง
- 2) พิจารณาผลการประเมินความเสี่ยงเกี่ยวกับการปฏิบัติตามกฎหมายของสถาบันการเงิน
- 3) เชิญผู้แทนหน่วยงาน หรือผู้เกี่ยวข้องมาชี้แจงข้อเท็จจริง หรือให้ความเห็นเพื่อประโยชน์ในการดำเนินงานตามอำนาจหน้าที่

2.1.4 ให้สำนักงานป้องกันและปราบปรามการฟอกเงินแจ้งผลการดำเนินการของคณะกรรมการพิจารณาผลการกำกับ ตรวจสอบและประเมินผล แก่สถาบันการเงินและหน่วยงานกำกับดูแลสถาบันการเงินนั้นทราบ ตามที่คณะกรรมการพิจารณาผลการกำกับ ตรวจสอบและประเมินผล เห็นสมควร และให้พนักงานเจ้าหน้าที่ของสำนักงานป้องกันและปราบปรามการฟอกเงินติดตามผลการดำเนินการจนกว่าสถาบันการเงินจะปฏิบัติตามกฎหมายหรือแนวทางปฏิบัติ

2.1.5 ในกรณีที่พบว่าสถาบันการเงินใดกระทำการอันเป็นการฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามที่กฎหมายกำหนด ให้พนักงานเจ้าหน้าที่ของสำนักงานป้องกันและปราบปรามการฟอกเงินที่ได้รับมอบหมายจากเลขาธิการคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงินดำเนินการรวบรวมข้อมูลและพยานหลักฐานเสนอต่อเลขาธิการคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงินเพื่อพิจารณาดำเนินการตามกฎหมายต่อไป

2.1.6 ในการกำกับ ตรวจสอบ และประเมินผลการปฏิบัติที่กล่าวมานี้ เลขาธิการคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงินอาจมีหนังสือตักเตือนหรือแจ้งคำแนะนำเป็นหนังสือไปยังสถาบันการเงินเพื่อให้ปฏิบัติให้เป็นไปตามกฎหมายและแนวทางปฏิบัติที่เกี่ยวข้องได้<sup>62</sup>

<sup>62</sup> ระเบียบคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงินว่าด้วยการกำกับ ตรวจสอบ และประเมินผลการปฏิบัติตามกฎหมายว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงินของผู้มีหน้าที่รายงาน พ.ศ. 2559. ข้อ 4 ข้อ 5 ข้อ 7 ข้อ 8 ข้อ 9 และข้อ 10

ซึ่งในข้อ 2.1.6 นี้ ผู้ศึกษาเห็นว่าเป็นความเข้าใจในเรื่องขอบเขตอำนาจของกฎหมายว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงินที่คลาดเคลื่อนของผู้ร่างระเบียบ เนื่องจากพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน พ.ศ. 2542 มิได้บัญญัติให้อำนาจกระทำ ในลักษณะที่เป็นการดำเนินการ โดยวิธีอื่นนอกจากกระบวนการเปรียบเทียบเมื่อพบการฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามกฎหมายว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงินของสถาบันการเงิน เช่น การมีหนังสือดักเตือนหรือแจ้งคำแนะนำเป็นหนังสือไปยังสถาบันการเงินได้ การกำหนดวิธีการดังกล่าวในระเบียบคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงินว่าด้วยการกำกับ ตรวจสอบ และประเมินผลการปฏิบัติตามกฎหมายว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงินของผู้มีหน้าที่รายงาน พ.ศ. 2559 จึงเป็นการขัดหรือแย้งกับพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน พ.ศ. 2542

## 2.2 ระเบียบสำนักงานป้องกันและปราบปรามการฟอกเงินว่าด้วยการเปรียบเทียบและการดำเนินคดีกับผู้กระทำความผิดตามกฎหมายว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน พ.ศ. 2556

ในขณะเดียวกัน การเปรียบเทียบและการดำเนินคดีกับสถาบันการเงิน ตามกฎหมายว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน ในกรณีที่พบว่าสถาบันการเงินนั้นฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามกฎหมายว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน ซึ่งเป็นมาตรการลงโทษทางอาญาต่อสถาบันการเงินโดยตรงในความผิดที่เปรียบเทียบได้นั้น<sup>63</sup> ได้กำหนดแนวทางและขั้นตอน ไว้ดังนี้

2.2.1 เมื่อพนักงานเจ้าหน้าที่ตรวจพบการกระทำความผิดของสถาบันการเงิน เรื่องการรายงานการทำธุรกรรม เรื่องการจัดให้ลูกค้าแสดงตน เรื่องการบันทึกข้อเท็จจริงเกี่ยวกับธุรกรรม และเรื่องการเก็บรักษารายละเอียดเกี่ยวกับการแสดงตนและบันทึกข้อเท็จจริงเกี่ยวกับธุรกรรม ตลอดจนการแสดงความอันเป็นเท็จ หรือปกปิดความจริงที่ต้องแจ้งให้พนักงานเจ้าหน้าที่ทราบเกี่ยวกับการรายงานการทำธุรกรรม หากพนักงานเจ้าหน้าที่ดังกล่าวมิใช่พนักงานเจ้าหน้าที่ของกองกำกับและตรวจสอบให้สรุปข้อเท็จจริงเกี่ยวกับความผิดและส่งเรื่องให้พนักงานเจ้าหน้าที่ผู้รับผิดชอบของกองกำกับและตรวจสอบดำเนินการรวบรวมพยานหลักฐานต่อไป<sup>64</sup>

2.2.2 พนักงานเจ้าหน้าที่ผู้รับผิดชอบของกองกำกับและตรวจสอบต้องรวบรวมหลักฐานทุกชนิดเท่าที่สามารถจะทำได้ เพื่อทราบข้อเท็จจริงและพฤติการณ์ต่างๆ อันเกี่ยวกับความผิดที่สถาบันการเงินถูกกล่าวหาเพื่อจะรู้ตัวผู้กระทำความผิดและพิสูจน์ให้เห็นความผิดหรือความบริสุทธิ์ของผู้ถูกกล่าวหา หากปรากฏว่ามีมูลความผิด ให้สรุปข้อเท็จจริง ข้อกฎหมาย พร้อมความเห็น

<sup>63</sup> มาตรา 64/1 แห่งพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน พ.ศ. 2542

<sup>64</sup> ระเบียบสำนักงานป้องกันและปราบปรามการฟอกเงินว่าด้วยการเปรียบเทียบและการดำเนินคดีกับผู้กระทำความผิดตามกฎหมายว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน พ.ศ. 2556, ข้อ 5(1)

ทางคดีเสนอผู้บังคับบัญชาเพื่อพิจารณาสั่งการ ถ้าผู้บังคับบัญชามีความเห็นว่ามีพยานหลักฐานเพียงพอ ที่จะดำเนินคดีได้ ให้ส่งสำนวนคดีเพื่อพนักงานเจ้าหน้าที่ผู้รับผิดชอบของกองกฎหมายแจ้งข้อกล่าวหาแก่สถาบันการเงินต่อไป เว้นแต่ผู้บังคับบัญชาดังกล่าวเห็นควรให้รวบรวมพยานหลักฐานเพิ่มเติม<sup>65</sup>

2.2.3 ในกรณีพบว่ามีมูลความผิด พนักงานเจ้าหน้าที่ผู้รับผิดชอบของกองกฎหมายต้องดำเนินการทำหนังสือแจ้งข้อกล่าวหาแก่สถาบันการเงินผู้ถูกกล่าวหาทราบ และให้มาให้ถ้อยคำต่อพนักงานเจ้าหน้าที่ผู้รับผิดชอบของกองกฎหมาย ภายในเจ็ดวัน นับแต่ได้รับหนังสือ แต่ในกรณีที่พนักงานเจ้าหน้าที่ผู้รับผิดชอบของกองกฎหมายพิจารณาแล้วเห็นว่าสำนวนคดีที่ได้รับมานั้นพยานหลักฐานที่ปรากฏยังไม่เพียงพอที่จะดำเนินการแจ้งข้อกล่าวหาได้ หรือกรณีที่พิจารณาแล้วเห็นว่าไม่มีมูลความผิด แล้วแต่กรณี ให้พนักงานเจ้าหน้าที่ผู้รับผิดชอบของกองกฎหมายสรุปข้อเท็จจริงเกี่ยวกับข้อไม่สมบูรณ์ดังกล่าว และรายงานเลขที่การคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงินเพื่อพิจารณาสั่งการให้พนักงานเจ้าหน้าที่ผู้รับผิดชอบของกองกำกับและตรวจสอบส่งข้อมูลและพยานหลักฐานเพิ่มเติมได้ หรือพิจารณาสั่งการให้ยุติเรื่อง แล้วแต่กรณี<sup>66</sup>

ในกรณีที่สถาบันการเงินผู้ถูกกล่าวหาให้ถ้อยคำรับสารภาพ ให้พนักงานเจ้าหน้าที่ผู้รับผิดชอบของกองกฎหมายสอบถามสถาบันการเงินผู้ถูกกล่าวหาว่าจะยินยอมให้เปรียบเทียบหรือไม่ หากสถาบันการเงินผู้ถูกกล่าวหายินยอมให้เปรียบเทียบ ให้ลงลายมือชื่อในบันทึกความยินยอม ให้เปรียบเทียบ<sup>67</sup>

2.2.4 เมื่อพนักงานเจ้าหน้าที่ผู้รับผิดชอบของกองกฎหมายดำเนินการแจ้งข้อกล่าวหาแก่สถาบันการเงินผู้ถูกกล่าวหาทราบ และสถาบันการเงินผู้ถูกกล่าวหาได้มาให้ถ้อยคำ ต่อพนักงานเจ้าหน้าที่ผู้รับผิดชอบของกองกฎหมาย ภายในเจ็ดวัน นับแต่ได้รับหนังสือแล้ว ให้พนักงานเจ้าหน้าที่ของกองกฎหมายสรุปข้อเท็จจริง ข้อกฎหมาย พร้อมความเห็นทางคดี เสนอผู้บังคับบัญชาเพื่อพิจารณาสั่งการต่อไป เว้นแต่ผู้บังคับบัญชาดังกล่าวเห็นควรให้รวบรวมพยานหลักฐานเพิ่มเติม<sup>68</sup>

<sup>65</sup> ระเบียบสำนักงานป้องกันและปราบปรามการฟอกเงินว่าด้วยการเปรียบเทียบและการดำเนินคดีกับผู้กระทำความผิดตามกฎหมายว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน พ.ศ. 2556, ข้อ 7

<sup>66</sup> ระเบียบสำนักงานป้องกันและปราบปรามการฟอกเงินว่าด้วยการเปรียบเทียบและการดำเนินคดีกับผู้กระทำความผิดตามกฎหมายว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน พ.ศ. 2556, ข้อ 8

<sup>67</sup> ระเบียบสำนักงานป้องกันและปราบปรามการฟอกเงินว่าด้วยการเปรียบเทียบและการดำเนินคดีกับผู้กระทำความผิดตามกฎหมายว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน พ.ศ. 2556, ข้อ 9

<sup>68</sup> ระเบียบสำนักงานป้องกันและปราบปรามการฟอกเงินว่าด้วยการเปรียบเทียบและการดำเนินคดีกับผู้กระทำความผิดตามกฎหมายว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน พ.ศ. 2556, ข้อ 11

2.2.5 เมื่อกองกฎหมายพิจารณาแล้วเห็นว่าสำนวนคดีดังกล่าว เข้าหลักเกณฑ์ ความผิดที่สามารถเปรียบเทียบได้ ให้แต่งตั้งเจ้าของสำนวนดำเนินคดีเปรียบเทียบ<sup>69</sup>

คดีที่ผู้ถูกกล่าวหายินยอมให้เปรียบเทียบ ให้เจ้าของสำนวนจัดทำสรุป รายงานข้อเท็จจริงเกี่ยวกับการกระทำความผิดรวมทั้งพฤติการณ์แห่งการกระทำความผิด ข้อกฎหมาย ที่เกี่ยวข้อง พร้อมด้วยความเห็นในการเปรียบเทียบพร้อมทั้งจำนวนเงินค่าปรับเสนอผู้อำนวยการ กองกฎหมายภายในสามสิบวันนับแต่วันที่ได้รับบันทึกคำยินยอมให้เปรียบเทียบของสถาบันการเงิน ผู้ถูกกล่าวหา เพื่อพิจารณาเสนอคณะกรรมการเปรียบเทียบต่อไป

กรณีมีเหตุจำเป็นทำให้ไม่อาจดำเนินการให้แล้วเสร็จได้ตามระยะเวลา สามสิบวันที่กำหนดไว้ได้ เจ้าของสำนวนต้องจัดทำบันทึกระบุเหตุผลความจำเป็นดังกล่าว เสนอผู้อำนวยการ กองกฎหมายพิจารณาขยายระยะเวลา โดยสามารถขยายระยะเวลาออกไปอีกได้ ครั้งละไม่เกินสามสิบวัน<sup>70</sup>

2.2.6 เมื่อคณะกรรมการเปรียบเทียบได้รับเรื่องขอให้พิจารณาเปรียบเทียบแล้ว ต้องพิจารณาสั่งภายในกำหนดอายุความ<sup>71</sup> โดยอายุความสำหรับความผิดเรื่องการรายงานการทำธุรกรรม เรื่องการจัดให้ลูกค้าแสดงตน เรื่องการบันทึกข้อเท็จจริงเกี่ยวกับธุรกรรม และเรื่องการรักษา รายละเอียดเกี่ยวกับการแสดงตนและบันทึกข้อเท็จจริงเกี่ยวกับธุรกรรมนั้น กำหนดภายในสองปี นับแต่วันที่พนักงานเจ้าหน้าที่ตรวจพบการกระทำความผิดและรายงานให้เลขาธิการคณะกรรมการ ป้องกันและปราบปรามการฟอกเงินทราบ หรือภายในห้าปีนับแต่วันกระทำความผิด<sup>72</sup> ส่วนอายุความ สำหรับความผิดเรื่องการแสดงข้อความอันเป็นเท็จ หรือปกปิดความจริงที่ต้องแจ้งให้พนักงาน เจ้าหน้าที่ทราบเกี่ยวกับการรายงานการทำธุรกรรม เป็นไปตามกำหนดอายุความแห่งประมวล กฎหมายอาญา

<sup>69</sup> ระเบียบสำนักงานป้องกันและปราบปรามการฟอกเงินว่าด้วยการเปรียบเทียบและการดำเนินคดี กับผู้กระทำความผิดตามกฎหมายว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน พ.ศ. 2556, ข้อ 12

<sup>70</sup> ระเบียบสำนักงานป้องกันและปราบปรามการฟอกเงินว่าด้วยการเปรียบเทียบและการดำเนินคดี กับผู้กระทำความผิดตามกฎหมายว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน พ.ศ. 2556, ข้อ 13

<sup>71</sup> ระเบียบสำนักงานป้องกันและปราบปรามการฟอกเงินว่าด้วยการเปรียบเทียบและการดำเนินคดี กับผู้กระทำความผิดตามกฎหมายว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน พ.ศ. 2556, ข้อ 14

<sup>72</sup> มาตรา 64/2 แห่งพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน พ.ศ. 2542

การพิจารณาเปรียบเทียบ หากคณะกรรมการเปรียบเทียบเห็นว่าพยานหลักฐานจากการรวบรวมของเจ้าของสำนวนยังไม่เพียงพอที่จะพิจารณาเปรียบเทียบได้ ต้องแจ้งเจ้าของสำนวนพิจารณาคำเนิการตรวจสอบและรวบรวมพยานหลักฐานเพิ่มเติมในข้อที่ไม่สมบูรณ์เพื่อประกอบการพิจารณาต่อไป<sup>73</sup>

ในการเปรียบเทียบคณะกรรมการเปรียบเทียบจะพิจารณากำหนดจำนวนเงินค่าปรับและระยะเวลาที่ผู้ถูกกล่าวหาจะพึงชำระ โดยคำนึงถึงพฤติการณ์แห่งการกระทำความผิด ความหนักเบาแห่งข้อหา ฐานะของผู้กระทำความผิด เหตุบรรเทาโทษ และเหตุเพิ่มโทษประกอบกัน<sup>74</sup> โดยการกำหนดระยะเวลาการชำระเงินค่าปรับ คณะกรรมการเปรียบเทียบต้องพิจารณากำหนดภายในเวลาอันสมควร แต่ทั้งนี้ต้องไม่เกินสามสิบวัน

ในกรณีผู้ต้องหาไม่อาจชำระเงินค่าปรับได้ภายในระยะเวลาที่กำหนด สามารถร้องขอขยายระยะเวลาชำระเงิน ต่อคณะกรรมการเปรียบเทียบภายในระยะเวลาสิบห้าวันนับแต่ได้รับทราบคำสั่ง หากคณะกรรมการเปรียบเทียบพิจารณาแล้วเห็นสมควรอนุญาตให้มีอำนาจขยายระยะเวลาชำระเงินออกไปอีกได้ตามที่เห็นสมควรแต่ไม่เกินสามสิบวัน เว้นแต่กรณีที่อยู่ความ ในคดีอาญาเหลือไม่ถึงเก้าสิบวัน<sup>75</sup>

เมื่อคณะกรรมการเปรียบเทียบมีคำสั่งเปรียบเทียบแล้ว ให้เจ้าของสำนวนแจ้งคำสั่งเปรียบเทียบให้ผู้ต้องหาทราบโดยมิชักช้า โดยการชำระค่าปรับสามารถชำระเป็นเงินสดหรือเช็คหรือเช็ค ภายในระยะเวลาที่คณะกรรมการเปรียบเทียบกำหนด<sup>76</sup> เมื่อผู้ต้องหาชำระเงินค่าปรับครบถ้วนภายในระยะเวลาที่คณะกรรมการเปรียบเทียบกำหนดแล้ว เจ้าของสำนวนต้องบันทึกการเปรียบเทียบคดี<sup>77</sup> เมื่อได้รับชำระเงินค่าปรับแล้ว เจ้าหน้าที่ส่วนการคลังของสำนักงานป้องกันและปราบปราม การฟอกเงินผู้รับชำระเงินค่าปรับต้องออกใบเสร็จรับเงินให้แก่ผู้ต้องหา และนำเงิน

<sup>73</sup> ระเบียบสำนักงานป้องกันและปราบปรามการฟอกเงินว่าด้วยการเปรียบเทียบและการดำเนินคดีกับผู้กระทำความผิดตามกฎหมายว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน พ.ศ. 2556, ข้อ 16

<sup>74</sup> ระเบียบสำนักงานป้องกันและปราบปรามการฟอกเงินว่าด้วยการเปรียบเทียบและการดำเนินคดีกับผู้กระทำความผิดตามกฎหมายว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน พ.ศ. 2556, ข้อ 17

<sup>75</sup> ระเบียบสำนักงานป้องกันและปราบปรามการฟอกเงินว่าด้วยการเปรียบเทียบและการดำเนินคดีกับผู้กระทำความผิดตามกฎหมายว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน พ.ศ. 2556, ข้อ 17

<sup>76</sup> ระเบียบสำนักงานป้องกันและปราบปรามการฟอกเงินว่าด้วยการเปรียบเทียบและการดำเนินคดีกับผู้กระทำความผิดตามกฎหมายว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน พ.ศ. 2556, ข้อ 18

<sup>77</sup> ระเบียบสำนักงานป้องกันและปราบปรามการฟอกเงินว่าด้วยการเปรียบเทียบและการดำเนินคดีกับผู้กระทำความผิดตามกฎหมายว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน พ.ศ. 2556, ข้อ 19

ค่าปรับ ส่งกระทรวงการคลังเป็นรายได้แผ่นดินต่อไป<sup>78</sup> แต่ในกรณีที่เมื่อครบกำหนดระยะเวลาชำระค่าปรับแล้ว ผู้ต้องหาไม่ชำระค่าปรับหรือชำระไม่ครบถ้วน เจ้าของสำนวนต้องรายงานข้อเท็จจริงเพื่อดำเนินคดีต่อไป<sup>79</sup>

2.2.7 ในกรณีที่สำนวนคดีสามารถเปรียบเทียบได้แต่คณะกรรมการเปรียบเทียบเห็นสมควรไม่เปรียบเทียบ หรือในกรณีที่ผู้ถูกกล่าวหาไม่มาให้ถ้อยคำเมื่อได้รับการแจ้งข้อกล่าวหาหรือไม่ยินยอมให้เปรียบเทียบ หรือไม่ชำระเงินค่าปรับให้ครบถ้วนภายในระยะเวลาที่คณะกรรมการเปรียบเทียบกำหนด หรือกรณีที่อายุความในคดีอาญาเหลือไม่ถึงหนึ่งร้อยยี่สิบวัน เจ้าของสำนวนต้องดำเนินคดีตามขั้นตอนการกล่าวโทษ<sup>80</sup> โดยในการกล่าวโทษนั้น เจ้าของสำนวนต้องประมวลเรื่องเสนอเลขาธิการคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงินเพื่อพิจารณาสั่งการ และเจ้าของสำนวนต้องติดตามผลการดำเนินคดีของพนักงานสอบสวนและพนักงานอัยการเป็นระยะจนกว่าคดีจะถึงที่สุด<sup>81</sup>

ในกรณีที่เจ้าของสำนวนกล่าวโทษแล้ว พนักงานสอบสวนพบว่าผู้ต้องหากระทำความผิดที่สามารถเปรียบเทียบได้ตามกฎหมายว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน หากผู้ต้องหายินยอมให้เปรียบเทียบ และพนักงานสอบสวนเห็นสมควรให้เปรียบเทียบ เมื่อพนักงานสอบสวนส่งสำนวนการสอบสวนพร้อมหนังสือส่งตัวผู้ต้องหาไปยังสำนักงานป้องกันและปราบปรามการฟอกเงินแล้ว เจ้าของสำนวนต้องดำเนินการตามขั้นตอนก่อนการกล่าวโทษ คือกระบวนการส่งเรื่องขอให้พิจารณาเปรียบเทียบเพื่อให้คณะกรรมการเปรียบเทียบพิจารณา เว้นแต่กรณีที่อายุความในคดีอาญาเหลือไม่ถึงหนึ่งร้อยยี่สิบวัน หรือกรณีที่การกล่าวโทษนั้นเกิดจากคณะกรรมการเปรียบเทียบเห็นสมควรไม่เปรียบเทียบ<sup>82</sup> และในกรณีที่ผู้ต้องหายินยอมให้เปรียบเทียบในชั้นพนักงานอัยการ และพนักงานอัยการได้ส่งตัวผู้ต้องหาเพื่อเปรียบเทียบแล้ว ก็ต้องดำเนินการตามกระบวนการเช่นว่านี้<sup>83</sup>

<sup>78</sup> ระเบียบสำนักงานป้องกันและปราบปรามการฟอกเงินว่าด้วยการเปรียบเทียบและการดำเนินคดีกับผู้กระทำความผิดตามกฎหมายว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน พ.ศ. 2556, ข้อ 20

<sup>79</sup> ระเบียบสำนักงานป้องกันและปราบปรามการฟอกเงินว่าด้วยการเปรียบเทียบและการดำเนินคดีกับผู้กระทำความผิดตามกฎหมายว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน พ.ศ. 2556, ข้อ 21

<sup>80</sup> ระเบียบสำนักงานป้องกันและปราบปรามการฟอกเงินว่าด้วยการเปรียบเทียบและการดำเนินคดีกับผู้กระทำความผิดตามกฎหมายว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน พ.ศ. 2556, ข้อ 22

<sup>81</sup> ระเบียบสำนักงานป้องกันและปราบปรามการฟอกเงินว่าด้วยการเปรียบเทียบและการดำเนินคดีกับผู้กระทำความผิดตามกฎหมายว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน พ.ศ. 2556, ข้อ 23

<sup>82</sup> ระเบียบสำนักงานป้องกันและปราบปรามการฟอกเงินว่าด้วยการเปรียบเทียบและการดำเนินคดีกับผู้กระทำความผิดตามกฎหมายว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน พ.ศ. 2556, ข้อ 24

<sup>83</sup> ระเบียบสำนักงานป้องกันและปราบปรามการฟอกเงินว่าด้วยการเปรียบเทียบและการดำเนินคดีกับผู้กระทำความผิดตามกฎหมายว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน พ.ศ. 2556, ข้อ 25



ในกรณีที่ผู้ต้องหายินยอมให้เปรียบเทียบในชั้นพนักงานสอบสวนหรือชั้นพนักงานอัยการ เมื่อผู้ต้องหาชำระค่าปรับตามที่เปรียบเทียบแล้ว เจ้าของสำนวนต้องแจ้งให้พนักงานสอบสวนหรือพนักงานอัยการทราบว่าคดีเลิกกันตามมาตรา 64/1 วรรคสี่แห่งพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน พ.ศ. 2542 ประกอบประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 37(4)<sup>84</sup>

2.2.8 เจ้าของสำนวนต้องติดตามและรายงานการดำเนินคดี การชำระค่าปรับ และการส่งเงินค่าปรับเป็นรายได้แผ่นดินให้เลขาธิการคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงินทราบทันทีที่มีการดำเนินการ<sup>85</sup> โดยกองกฎหมายต้องเก็บรักษาสำนวนคดีที่แล้วเสร็จไว้ภายในกำหนด อายุความ เมื่อพ้นกำหนดอายุความแล้วจึงสามารถขออนุญาตเลขาธิการคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงินเพื่อปลดทำลายต่อไป<sup>86</sup>

### 2.3 ผลจากการที่สถาบันการเงินถูกลงโทษโดยมาตรการทางกฎหมายตามกฎหมายว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน

ความผิดเรื่องการรายงานการทำธุรกรรม เรื่องการจัดให้ลูกค้าแสดงตน เรื่องการบันทึกข้อเท็จจริงเกี่ยวกับธุรกรรม และเรื่องการเก็บรักษารายละเอียดเกี่ยวกับการแสดงตน และบันทึกข้อเท็จจริงเกี่ยวกับธุรกรรมนั้น กฎหมายว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงินกำหนดอัตราโทษปรับไว้ไม่เกินหนึ่งล้านบาท และปรับอีกไม่เกินวันละหนึ่งหมื่นบาทตลอดเวลาที่ยังฝ่าฝืนอยู่ หรือจนกว่าจะได้ปฏิบัติให้ถูกต้อง หรือหากเป็นความผิดเรื่องการไม่จัดให้เจ้าหน้าที่ที่ได้รับการฝึกอบรมเกี่ยวกับ การป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน และการป้องกันและปราบปรามการสนับสนุนทางการเงิน แก่การก่อการร้ายที่สำนักงานป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน โดยคณะกรรมการป้องกัน และปราบปรามการฟอกเงินกำหนด ปฏิบัติหน้าที่ในการจัดทำรายงาน หรือควบคุมการจัดทำรายงาน การจัดให้ลูกค้าแสดงตนและการตรวจสอบเพื่อทราบข้อเท็จจริงเกี่ยวกับลูกค้า กฎหมายว่าด้วย การป้องกันและปราบปรามการฟอกเงินกำหนดอัตราโทษปรับไว้ไม่เกินห้าแสนบาท<sup>87</sup>

<sup>84</sup> ระเบียบสำนักงานป้องกันและปราบปรามการฟอกเงินว่าด้วยการเปรียบเทียบและการดำเนินคดีกับผู้กระทำความผิดตามกฎหมายว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน พ.ศ. 2556, ข้อ 26

<sup>85</sup> ระเบียบสำนักงานป้องกันและปราบปรามการฟอกเงินว่าด้วยการเปรียบเทียบและการดำเนินคดีกับผู้กระทำความผิดตามกฎหมายว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน พ.ศ. 2556, ข้อ 27

<sup>86</sup> ระเบียบสำนักงานป้องกันและปราบปรามการฟอกเงินว่าด้วยการเปรียบเทียบและการดำเนินคดีกับผู้กระทำความผิดตามกฎหมายว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน พ.ศ. 2556, ข้อ 28

<sup>87</sup> มาตรา 62 แห่งพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน พ.ศ. 2542

ความผิดเรื่องการแสดงข้อความอันเป็นเท็จ หรือปกปิดความจริงที่ต้องแจ้งให้พนักงานเจ้าหน้าที่ทราบเกี่ยวกับการรายงานการทำธุรกรรม ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินสองปี หรือปรับตั้งแต่ห้าหมื่นบาทถึงห้าแสนบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ<sup>88</sup>

ความผิดที่กล่าวมาทั้งหมดนี้ล้วนแต่เป็นโทษอาญาทั้งสิ้น ซึ่งมีผลลัพธ์ในการพิจารณาคดีได้เพียงสองช่องทางเท่านั้น คือ มีความผิด หรือไม่มีความผิด กรณีจะใช้มาตรการลงโทษอื่นซึ่งมิได้บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน พ.ศ. 2542 ย่อมกระทำมิได้ หากพนักงานเจ้าหน้าที่ซึ่งมีอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน ผู้ใดใช้มาตรการลงโทษอื่นนอกเหนือไปจากนี้ อาจเข้าข่ายการละเว้น การปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบได้

สำหรับการเปรียบเทียบปรับสถาบันการเงินนั้น กระบวนการทั้งหมดจะถือเป็นความลับระหว่างสำนักงานป้องกันและปราบปรามการฟอกเงินกับสถาบันการเงินซึ่งเป็นผู้ต้องหา เนื่องจากความผิดดังต่อไปนี้

- 1) เรื่องการรายงานการทำธุรกรรม เรื่องการจัดให้ลูกค้าแสดงตน
- 2) เรื่องการบันทึกข้อเท็จจริงเกี่ยวกับธุรกรรม
- 3) เรื่องการเก็บรักษารายละเอียดเกี่ยวกับการแสดงตนและบันทึกข้อเท็จจริงเกี่ยวกับธุรกรรม
- 4) เรื่องการไม่จัดให้เจ้าหน้าที่ที่ได้รับการฝึกอบรมเกี่ยวกับการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน และการป้องกันและปราบปรามการสนับสนุนทางการเงิน แก่การก่อการร้ายที่สำนักงานป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน โดยคณะกรรมการป้องกัน และปราบปรามการฟอกเงินกำหนดปฏิบัติหน้าที่ในการจัดทำรายงานหรือควบคุมการจัดทำรายงาน การจัดให้ลูกค้าแสดงตนและการตรวจสอบเพื่อทราบข้อเท็จจริงเกี่ยวกับลูกค้า และ
- 5) เรื่องการแสดงข้อความอันเป็นเท็จ หรือปกปิดความจริงที่ต้องแจ้งให้ พนักงานเจ้าหน้าที่ทราบเกี่ยวกับการรายงานการทำธุรกรรม เป็นความลับในราชการเกี่ยวกับ การดำเนินการตามกฎหมายว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน ซึ่งผู้ใดที่รู้หรืออาจรู้ความลับในราชการดังกล่าว หากกระทำด้วยประการใดๆ ให้ผู้อื่นรู้หรืออาจรู้ความลับนั้น เว้นแต่ เป็นการปฏิบัติการตามหน้าที่หรือตามกฎหมาย ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินห้าปี หรือปรับไม่เกิน หนึ่งแสนบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ<sup>89</sup> และ โดยที่พระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน พ.ศ. 2542 มิได้กำหนดให้เปิดเผยข้อมูลการลงโทษสถาบันการเงิน ดังนั้น เมื่อสถาบันการเงินถูกเปรียบเทียบ

<sup>88</sup> มาตรา 63 แห่งพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน พ.ศ. 2542

<sup>89</sup> มาตรา 66(2) แห่งพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน พ.ศ. 2542

ปรับตามกฎหมายว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงินจึงไม่ได้รับผลกระทบ ในเรื่องชื่อเสียง หรือเรื่องความเชื่อมั่นของลูกค้า

อย่างไรก็ดี แม้กฎหมายว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงินจะมีได้ มีมาตรการลงโทษทางปกครองต่อสถาบันการเงิน แต่สำนักงานป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน และหน่วยงานด้านการกำกับของสถาบันการเงินแต่ละประเภทธุรกิจ ได้มีการทำบันทึกความตกลง ว่าด้วยการประสานความร่วมมือเพื่อประโยชน์ในการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงินและการต่อต้านการสนับสนุนทางการเงินแก่การก่อการร้าย ซึ่งมีผลเป็นการแลกเปลี่ยนข้อมูลระหว่างหน่วยงาน และเพื่อให้หน่วยงานด้านการกำกับของสถาบันการเงินนั้นๆ ตรวจสอบสถาบันการเงิน ที่อยู่ภายใต้ การกำกับดูแล เพื่อประโยชน์ในการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงินและการต่อต้าน การสนับสนุนทางการเงินแก่การก่อการร้าย เช่น บันทึกความตกลงว่าด้วยการประสานความร่วมมือ เพื่อประโยชน์ ในการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงินและการต่อต้านการสนับสนุนทางการเงิน แก่การก่อการร้าย ระหว่างสำนักงานป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน กับ ธนาคารแห่งประเทศไทย ลงวันที่ 10 เมษายน 2558<sup>90</sup>

ซึ่งบันทึกความตกลงระหว่างสำนักงานป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน กับหน่วยงานด้านการกำกับของสถาบันการเงินดังกล่าวนี้ มีผลให้เมื่อสำนักงานป้องกันและปราบปราม การฟอกเงินดำเนินการเปรียบเทียบปรับสถาบันการเงินตามกฎหมายว่าด้วยการป้องกันและปราบปราม การฟอกเงินแล้ว จะส่งข้อมูลการเปรียบเทียบปรับสถาบันการเงินนั้น ไปยังหน่วยงานด้านการกำกับ ตามประเภทธุรกิจที่กำกับดูแล เพื่อดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ของหน่วยงานด้านการกำกับนั้นต่อไป ซึ่งถือเป็นมาตรการทางปกครองโดยอ้อม เนื่องจากเมื่อหน่วยงานด้านการกำกับนั้นได้รับข้อมูล การเปรียบเทียบปรับสถาบันการเงินที่อยู่ภายใต้การกำกับดูแลจากสำนักงานป้องกันและปราบปราม การฟอกเงินแล้ว อาจดำเนินการเพิกถอนใบอนุญาตสถาบันการเงินเกี่ยวกับการประกอบธุรกิจ หรือเกี่ยวกับผลิตภัณฑ์ทางการเงินบางประการ หรือดำเนินการลงโทษทางปกครองต่อสถาบัน การเงินนั้นตามอำนาจหน้าที่ต่อไป

---

<sup>90</sup> บันทึกความตกลงว่าด้วยการประสานความร่วมมือเพื่อประโยชน์ในการป้องกันและปราบปราม การฟอกเงิน และการต่อต้านการสนับสนุนทางการเงินแก่การก่อการร้าย ระหว่างสำนักงานป้องกันและปราบปราม การฟอกเงิน กับ ธนาคาร แห่งประเทศไทย ลงวันที่ 10 เมษายน พ.ศ. 2558

## บทที่ 4

# เปรียบเทียบการนิยามสถาบันการเงิน และมาตรการลงโทษต่อสถาบัน การเงินตามกฎหมายว่าด้วยการป้องกันและปราบปราม การฟอกเงินของประเทศไทยและต่างประเทศ

### 1. การนิยามสถาบันการเงิน

การนิยามสถาบันการเงินตามกฎหมายว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงินในแต่ละประเทศนั้น แม้จะมีหลักสำคัญเดียวกันคือต้องเป็นธุรกิจที่เกี่ยวข้องกับการเงิน แต่เนื่องจากธุรกิจที่เกี่ยวข้องกับการเงินซึ่งประกอบกิจการภายในแต่ละประเทศนั้น อาจมีความเหมือนหรือแตกต่างกันออกไปตามแต่ละประเทศ ดังนั้น เพื่อให้ทราบถึงข้อดีและข้อด้อยของการนิยามสถาบันการเงินตามกฎหมายว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงินของประเทศไทย ผู้ศึกษาจึงหยิบยกการนิยามสถาบันการเงินตามกฎหมายว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงินของสหรัฐอเมริกา ประเทศออสเตรเลีย และประเทศมาเลเซีย มาศึกษาเปรียบเทียบ ซึ่งการนิยามสถาบันการเงินตามกฎหมายว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงินของแต่ละประเทศนิยามไว้ดังต่อไปนี้

#### 1.1 ตามกฎหมายสหรัฐอเมริกา

ในปัจจุบัน “สถาบันการเงิน” ภายใต้อำนาจของ Bank Secrecy Act (1970) (BSA) ครอบคลุมธุรกิจและสถาบันที่มากขึ้น ตาม Section 5312 of title 31 - Legal Information Institute โดยความหมายรวมถึง

- 1) ธนาคารผู้ประกันตน (รับรองโดย Federal Deposit Insurance Corporation (FDIC))
- 2) ธนาคารพาณิชย์หรือบริษัททรัสต์
- 3) ธนาคารที่มีความเป็นส่วนตัว
- 4) หน่วยงานหรือสาขาของธนาคารต่างประเทศในสหรัฐอเมริกา
- 5) สหภาพเครดิต (Credit Union)
- 6) สถาบันการเงินเพื่อการออมทรัพย์ (Thrift Institution)

- 7) นายหน้าหรือตัวแทนจำหน่ายที่จดทะเบียนกับสำนักงานคณะกรรมการกำกับหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์ภายใต้ the Securities Exchange Act of 1934
- 8) นายหน้าหรือตัวแทนจำหน่ายหลักทรัพย์หรือสินค้าโภคภัณฑ์
- 9) นายหน้าการลงทุนหรือบริษัทเงินทุน
- 10) ผู้รับแลกเปลี่ยนเงินตราต่างประเทศ
- 11) ผู้ออก ผู้ไถ่ถอน เช็ค แคชเชียร์เช็คเดินทาง เช็คสั่งจ่ายเงิน หรือตราสารอื่นที่คล้ายคลึงกัน
- 12) ผู้ดำเนินการระบบบัตรเครดิต
- 13) บริษัทประกันภัย
- 14) ตัวแทนจำหน่ายโลหะมีค่า หิน หรืออัญมณี
- 15) โรงรับจำนำ
- 16) บริษัทเงินทุนหรือเงินกู้
- 17) บริษัทท่องเที่ยว
- 18) ผู้ได้รับอนุญาตให้ส่งเงิน หรือบุคคลอื่นที่ประกอบธุรกิจเป็นผู้ส่งเงิน รวมทั้งบุคคลที่ประกอบธุรกิจเป็นระบบโอนเงินแบบไม่เป็นทางการ หรือเครือข่ายของบุคคลที่ประกอบธุรกิจเพื่ออำนวยความสะดวกในการโอนเงิน ภายในประเทศหรือต่างประเทศนอกระบบสถาบันการเงินเดิม
- 19) บริษัทโทรเลข
- 20) ธุรกิจที่เกี่ยวข้องกับการขายรถยนต์ ได้แก่ การขายรถยนต์การขายเครื่องบิน และเรือ
- 21) บุคคลที่เกี่ยวข้องในการปิดการขายอสังหาริมทรัพย์และการเริ่มเปิดขายอสังหาริมทรัพย์
- 22) บริการไปรษณีย์แห่งสหรัฐอเมริกา
- 23) หน่วยงานของรัฐบาลสหรัฐอเมริกาหรือรัฐบาลของรัฐหรือท้องถิ่นที่ปฏิบัติหน้าที่หรือมีการดำเนินธุรกิจที่กล่าวมานี้ และ
- 24) คาสีโน คาสีโนการพนัน หรือสถานที่เล่นเกมที่มีรายได้จากการเล่นเกมรายปีมากกว่า 1,000,000 เหรียญ<sup>91</sup>

<sup>91</sup> 31 U.S. Code § 5312 - Definitions and application. “financial institution”

## 1.2 ตามกฎหมายประเทศออสเตรเลีย

สถาบันการเงินตามนิยามแห่ง Financial Transaction Reports Act 1988 หมายถึง

1) สถาบันรับฝากเงินที่ได้รับอนุญาต (Authorised Deposit-Taking Institution หรือ ADI) ซึ่งหมายถึง

(1) นิติบุคคลที่เป็น ADI เพื่อให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์ของ the Banking Act 1959 หรือ

(2) ธนาคารแห่งประเทศออสเตรเลีย หรือ

(3) บุคคลที่ประกอบธุรกิจธนาคารของรัฐตามความหมายของ วรรค 51 (xiii) แห่งรัฐธรรมนูญ

2) สหกรณ์อาคารสงเคราะห์ และรวมถึงที่กำหนดใน ส่วนที่ VIA แห่ง Financial Transaction Reports Act 1988

3) นิติบุคคลที่มีอยู่ในประเทศออสเตรเลียหรือหากว่าจดทะเบียนจัดตั้งในประเทศออสเตรเลียจะเป็นบริษัททางการเงินที่มีความหมายตามวรรค 51 (xx) แห่งรัฐธรรมนูญ และ

4) บุคคลที่ประกอบธุรกิจคาสีโน และ

5) ตัวแทนผู้แทงพนัน (Totalisator Agency Board)<sup>92</sup>

จะเห็นได้ว่ากฎหมายของประเทศออสเตรเลีย นิยามคำว่าสถาบันการเงินไว้ค่อนข้างแคบ เนื่องจากผู้มีหน้าที่รายงานการทำธุรกรรม (Reporting Entities) ตามกฎหมายของประเทศออสเตรเลียนั้น คือ ตัวแทนเงินสด (Cash Dealer) ซึ่งสถาบันการเงินก็ได้ถูกนิยามไว้เป็นส่วนหนึ่งของตัวแทนเงินสดเช่นกัน

โดยในปัจจุบัน ตัวแทนเงินสดภายใต้นิยามแห่ง Financial Transaction Reports Act 1988 หมายถึง

1) สถาบันการเงิน

2) ที่มีอยู่ในประเทศออสเตรเลียหรือหากว่าจดทะเบียนจัดตั้งในประเทศออสเตรเลียจะเป็นบริษัททางการเงินที่มีความหมายตามวรรค 51 (xx) แห่งรัฐธรรมนูญ

3) บริษัทประกันภัยหรือผู้แทนประกันภัย

<sup>92</sup> Financial Transaction Reports Act 1988, Part I—Preliminary. 3 Interpretation. “financial institution”

4) ผู้ได้รับใบอนุญาตให้บริการทางการเงิน (ตามที่กำหนดในมาตรา 761A แห่ง the Corporations Act 2001) ซึ่งมีใบอนุญาตครอบคลุมอย่างใดอย่างหนึ่งหรือทั้งสองอย่างต่อไปนี้

(1) การซื้อขายหลักทรัพย์ (ตามที่กำหนดไว้ในมาตรา 92 (1) แห่ง the Corporations Act 2001)

(2) การซื้อขายสัญญาซื้อขายล่วงหน้า (ตามที่กำหนดไว้ในมาตรา 761A แห่ง the Corporations Act 2001)

5) นายทะเบียนหรือนายทะเบียนรองของสำนักทะเบียนที่จัดตั้งขึ้นตามมาตรา 14 แห่ง the Commonwealth Inscribed Stock Act 1911

6) ผู้ดูแลหรือผู้จัดการของหน่วยลงทุน

7) ผู้ดำเนินธุรกิจในการออกขายหรือไถ่ถอนเช็คเดินทาง ใบสั่งจ่ายเงิน หรือตราสารอื่นที่คล้ายคลึงกัน

8) บุคคลที่ดำเนินธุรกิจเกี่ยวกับทองคำแท่งหรือเงินแท่ง

9) บุคคล (นอกเหนือจากสถาบันการเงินหรือตัวแทนอสังหาริมทรัพย์ที่เป็นธุรกิจปกติของธุรกิจอสังหาริมทรัพย์) ซึ่งประกอบกิจการโดย

(1) การรวบรวมสกุลเงินและการถือครองเงินตราที่เรียกเก็บในนามของบุคคลอื่น หรือ

(2) การแลกเปลี่ยนสกุลเงินหนึ่งสำหรับอีกคนหนึ่งหรือแปลงสกุลเงินเป็นเครื่องมือทางการค้าที่กำหนดไว้ในนามของบุคคลอื่น หรือ

(3) การโอนหรือโอนเงินหรือเครื่องมือทางการค้าที่กำหนดไว้หรือการโอนเงินทางอิเล็กทรอนิกส์เข้าหรือออกจากประเทศออสเตรเลียในนามของบุคคลอื่นหรือจัดให้มีการโอนเงินหรือ โอนเงินดังกล่าว หรือ

(4) การจัดเตรียมการจ่ายเงินให้กับบุคคลอื่นทั้งหมดหรือแต่บางส่วนจากเงินตราที่เรียกเก็บ หรือ

(5) การส่งมอบเงินตรา (รวมถึงการจ่ายเงินเดือน)

10) บุคคลอื่น (นอกเหนือจากสถาบันการเงินหรือตัวแทนอสังหาริมทรัพย์ที่เป็นธุรกิจปกติของธุรกิจอสังหาริมทรัพย์) ซึ่งดำเนินธุรกิจในประเทศออสเตรเลียดังนี้

(1) ในนามของบุคคลอื่น เกี่ยวกับการจัดหาเงินทุนที่เป็นไปได้ภายนอกประเทศออสเตรเลียให้แก่บุคคลเหล่านั้นหรือบุคคลอื่น หรือ

(2) ในนามของบุคคลนอกออสเตรเลีย ทำให้มีเงินทุนหรือจัดหาเงินทุนให้แก่คนเหล่านั้นหรือคนอื่นๆ ในออสเตรเลีย

11) ผู้ประกอบธุรกิจการพนันหรือบ่อนการพนัน และ

12) เจ้ามือรับแทงพนัน ตลอดจนตัวแทนผู้แทงพนัน (Totalisator Agency Board) และบุคคลอื่นที่ดำเนินกิจการให้บริการผู้แทงพนัน (Totalisator Betting Service)<sup>93</sup>

### 1.3 ตามกฎหมายประเทศมาเลเซีย

เหตุที่ผู้ศึกษาหยิบยกกฎหมายของประเทศมาเลเซียมาพิจารณาเปรียบเทียบ เนื่องจากประเทศมาเลเซียได้รับผลการตรวจประเมินจาก FATF เมื่อปี พ.ศ. 2558 ในระดับดี โดย FATF ได้ระบุว่ามาเลเซียมีกรอบทางกฎหมายและกฎระเบียบที่เข้มงวดสำหรับมาตรการป้องกันซึ่งแสดงให้เห็นถึงการปฏิบัติตามเทคนิคมาตรฐาน FATF ในระดับสูง การประสานงานระหว่างหน่วยงานและกรอบนโยบายการกำกับดูแลของธนาคารกลางแห่งมาเลเซีย (BNM) หน่วยข่าวกรองทางการเงิน (FIED) และหน่วยงานพิเศษ (the Special Taskforce) บรรลุผลลัพธ์ที่สำคัญและเป็นจุดแข็งที่สำคัญในระบบ AML/CFT ของมาเลเซีย มีการปรับปรุงที่ดีขึ้นในกรอบกฎหมายของมาเลเซียสำหรับ The Freight Summit (TFS) ต่อการแพร่ขยายอาชญากรรมที่มีอนุภาพทำลายล้างสูงและการสืบสวนสอบสวนและการดำเนินคดีฟอกเงิน (ML) และคดีการสนับสนุนทางการเงินแก่การก่อการร้าย (TF)<sup>94</sup>

สถาบันการเงินตามนิยามแห่ง Anti-Money Laundering, Anti-Terrorism Financing and Proceeds of Unlawful Activities Act 2001 หมายถึง

1) ธนาคารที่ได้รับอนุญาตผู้ประกันตนที่ได้รับอนุญาตและธนาคารเพื่อการลงทุนตาม the Financial Services Act 2013

2) ธนาคารอิสลามสากลที่มีใบอนุญาตซึ่งได้รับอนุญาตจากต่างประเทศ ผู้ดำเนินกิจการที่มีรายได้ และธนาคารอิสลามที่มีใบอนุญาตและได้รับอนุญาตภายใต้ the Islamic Financial Services Act 2013

3) สถาบันที่กำหนดภายใต้ the Development Financial Institutions Act 2002

4) ผู้รับใบอนุญาตตาม the Money Services Business Act 2011

5) บุคคลที่ได้รับอนุญาตหรือจดทะเบียนภายใต้ the Capital Markets and Services Act 2007

<sup>93</sup> Financial Transaction Reports Act 1988, Part I—Preliminary. 3 Interpretation. “cash dealer”

<sup>94</sup> Financial Action Task Force (FATF). Anti-money laundering and counter-terrorist financing measures. Malaysia Mutual Evaluation Report. “C. Overall Level of Compliance and Effectiveness”



6) ศูนย์รับฝากหลักทรัพย์กลางที่จัดตั้งขึ้นตาม the Securities Industry (Central Depositories) Act 1991

7) ผู้รับอนุญาตของธนาคารผู้ได้รับใบอนุญาตเป็นผู้รับอนุญาตด้านหลักทรัพย์ และนิติบุคคลใดๆ ที่ได้รับอนุญาตหรือจดทะเบียนภายใต้ the Labuan Financial Services and Securities Act 2010

8) ผู้รับอนุญาตจากธนาคารอิสลามผู้ได้รับใบอนุญาตเป็นผู้รับอนุญาตด้านหลักทรัพย์ และนิติบุคคลใดๆ ที่ได้รับอนุญาตหรือจดทะเบียนภายใต้ the Labuan Islamic Financial Services and Securities Act 2010 และ

9) บุคคลตามที่รัฐมนตรีประกาศกำหนดตามมาตรา 12A<sup>95</sup>

ที่กฎหมายประเทศมาเลเซียกำหนดประเภทธุรกิจที่เป็นสถาบันการเงินไว้เพียงเท่านี้ เนื่องจากผู้มีหน้าที่รายงานการทำธุรกรรมตามกฎหมายของประเทศมาเลเซีย นั้น ถูกกำหนดไว้ อย่างกว้างๆ โดยผู้มีหน้าที่รายงานการทำธุรกรรมหรือ “สถาบันการรายงาน” ตาม Anti-Money Laundering, Anti-Terrorism Financing and Proceeds of Unlawful Activities Act 2001 หมายถึง บุคคลใดๆ รวมทั้งสาขาและบริษัทลูกที่อยู่นอกประเทศมาเลเซียของบุคคลดังกล่าว ซึ่งดำเนินการใดๆ ตามกิจกรรมที่ระบุดังต่อไปนี้<sup>96</sup>

1) กิจกรรมที่ดำเนินการโดย

- (1) ธนาคารที่ได้รับอนุญาต
- (2) ธนาคารเพื่อการลงทุนที่ได้รับอนุญาต
- (3) บริษัท ประกันที่ได้รับใบอนุญาตประกอบธุรกิจด้านการประกันชีวิต
- (4) ที่ปรึกษาทางการเงินที่ได้รับอนุมัติจากธุรกิจประกันชีวิต
- (5) นายหน้าประกันภัยที่ได้รับอนุมัติที่เกี่ยวข้องกับธุรกิจเพื่อชีวิต
- (6) ผู้ออกตราสารควบคุมที่กำหนด และ
- (7) โบรกเกอร์เงินที่ได้รับอนุมัติตามที่กำหนดไว้หรือให้ไว้ใน the Financial

Services Act 2013

2) กิจกรรมที่ดำเนินการโดย

- (1) ธนาคารอิสลามที่ได้รับอนุญาต

<sup>95</sup> Anti-Money Laundering, Anti-Terrorism Financing and Proceeds of Unlawful Activities Act 2001, PART I PRELIMINARY. Section 3 “financial institution”

<sup>96</sup> Anti-Money Laundering, Anti-Terrorism Financing and Proceeds of Unlawful Activities Act 2001, PART I PRELIMINARY. Section 3 “reporting institution”

- (2) ธนาคารอิสลามสากลที่ได้รับอนุญาต
  - (3) ผู้ดำเนินกิจการ Takaful (ประเภทของการประกันอิสลามที่สมาชิกมีส่วนร่วมในระบบเงินกองกลาง (Pool System) เพื่อรับประกันความสูญเสียหรือความเสียหายซึ่งกันและกัน) ที่ได้รับอนุญาตให้ดำเนินธุรกิจ Takaful ของครอบครัว
  - (4) ผู้ดำเนินกิจการ Takaful ที่มีใบอนุญาตระหว่างประเทศที่ได้รับอนุญาตให้ดำเนินธุรกิจ Takaful ของครอบครัว
  - (5) ที่ปรึกษาทางการเงินของอิสลามที่ได้รับอนุญาตซึ่งมีความเกี่ยวข้องกับการดำเนินธุรกิจ Takaful ของครอบครัว
  - (6) นายหน้า Takaful ที่ได้รับอนุญาต ซึ่งมีความเกี่ยวข้องกับการดำเนินธุรกิจ Takaful ของครอบครัว และ
  - (7) ผู้ออกตราสารหนี้ชำระเงินตามข้อบัญญัติอิสลามที่ได้รับอนุมัติตามที่กำหนดไว้หรือให้ไว้ใน the Islamic Financial Services Act 2013
- 3) กิจกรรมที่ดำเนินการโดยสถาบันที่ถูกกำหนด ตามที่กำหนดใน the Development Financial Institutions Act 2002
  - 4) กิจกรรมของ
    - (1) การซื้อขายหลักทรัพย์
    - (2) การซื้อขายสัญญาซื้อขายล่วงหน้า หรือ
    - (3) การจัดการกองทุนดำเนินการ โดยผู้ถือใบอนุญาตภายใต้ the Capital Markets and Services Act 2007
  - 5) กิจกรรมที่ผู้รับใบอนุญาตดำเนินการตามที่กำหนดใน the Money Services Business Act 2011
  - 6) กิจกรรมที่ดำเนินการ โดย Lembaga Tabung Haji (คณะกรรมการกองทุน กิจการฮัจญ์) ซึ่งจัดตั้งขึ้นภายใต้ the Tabung Haji Act 1995
  - 7) กิจกรรมที่ดำเนินการ โดยผู้รับอนุญาตเกี่ยวกับบริการทางการเงินไปรษณีย์ ตามที่กำหนดใน the Postal Services Act 2012
  - 8) กิจกรรมที่ดำเนินการ โดย Common Gaming House (เป็นอาคารสาธารณะ ที่สามารถเล่นเกมพนันได้หลากหลายรูปแบบ) ตามที่กำหนดไว้ใน the Common Gaming House Act 1953
  - 9) กิจกรรมที่ดำเนินการ โดยสมาชิกตามที่กำหนดไว้ใน the Accountants Act 1967
  - 10) กิจกรรมที่ดำเนินการ โดยผู้สนับสนุนและทนายความตามที่กำหนดไว้ใน the Legal Profession Act 1976

- 11) กิจกรรมที่ดำเนินการ โดยบุคคลที่ยอมรับว่าเป็นผู้สนับสนุนตามคำให้การของผู้ให้การสนับสนุนรัฐซาบะห์ พ.ศ. 2496 (the Advocate Ordinance Sabah 1953)
- 12) กิจกรรมที่ดำเนินการ โดยบุคคลที่ยอมรับว่าเป็นผู้สนับสนุนตามคำให้การของผู้ให้การสนับสนุนรัฐซาราวัก พ.ศ. 2496 (the Advocate Ordinance Sarawak 1953)
- 13) กิจกรรมที่ดำเนินการ โดยบุคคลที่รัฐมนตรีกำหนดหรือได้รับอนุญาตจากนายทะเบียนให้ทำหน้าที่เป็นเลขานุการของบริษัท ตามมาตรา 139A แห่ง the Companies Act 1965
- 14) กิจกรรมที่ผู้รับใบอนุญาตดำเนินการตามที่กำหนดไว้ใน the Pool Betting Act 1967
- 15) กิจกรรมที่ดำเนินการ โดยเจ้ามือรับแทงพนัน (Totalizator Agency) ตามที่กำหนดไว้ใน the Racing (Totalizator Board) Act 1961
- 16) กิจกรรมต่างๆ ที่จัดทำขึ้น โดยสโมสรแข่งขันตามที่กำหนดไว้ใน the Racing Club (Public Sweepstakes) Act 1965
- 17) กิจกรรมที่ดำเนินการ โดย Notary Public (การรับรองความถูกต้องของเอกสาร) ตามที่กำหนดใน the Notaries Public Act 1959
- 18) กิจกรรมที่ดำเนินการ โดยบริษัททรัสต์ตามที่กำหนดใน the Trust Companies Act 1949
- 19) กิจกรรมที่ดำเนินการ โดยบริษัทตามที่กำหนดใน the Public Trust Corporation Act 1995
- 20) กิจกรรมที่ดำเนินการ โดยนายทุนเงินกู้ (Moneylender) ตามที่กำหนดใน the Moneylenders Act 1951
- 22) กิจกรรมที่ผู้รับใบอนุญาตดำเนินการตามที่กำหนดไว้ใน the Pawnbrokers Act 1972
- 23) กิจกรรมเกี่ยวกับการดำเนินการของหน่วยงานอสังหาริมทรัพย์ ดำเนินการโดยตัวแทนอสังหาริมทรัพย์จดทะเบียนตามที่กำหนดไว้ใน the Valuers, Appraisers and Estate Agents Act 1981
- 24) กิจกรรมการซื้อขายโลหะมีค่าหรืออัญมณีอันมีค่าดำเนินการ โดยบริษัท ที่จัดตั้งขึ้นตาม the Companies Act 1965 and businesses และ the Registration of Businesses Act 1956

25) กิจกรรมที่ดำเนินการโดยสถาบันการเงินแห่งรัฐลาบวนตามที่กำหนดไว้ใน the Labuan Financial Services Authority Act 1996<sup>97</sup>

#### 1.4 เปรียบเทียบการนิยามสถาบันการเงิน

##### 1.4.1 สหรัฐอเมริกา

การนิยามสถาบันตามกฎหมายสหรัฐอเมริกาเน้นให้ครอบคลุมประเภทธุรกิจทางการเงินเท่าที่จะเป็นไปได้ เมื่อพิจารณาจากประเภทธุรกิจที่ยึดถือประเภทแล้วจะเห็นว่าส่วนแต่มีผลิตภัณฑ์ทางการเงินและเป็นธุรกิจที่มีความเสี่ยงในการถูกใช้เป็นช่องทางในการฟอกเงินทั้งสิ้น ปัจจัยในการกำหนดว่าธุรกิจประเภทใดเป็นสถาบันการเงินตาม Bank Secrecy Act (1970) ประกอบด้วย

- 1) ประเภทธุรกิจ
- 2) ฐานลูกค้า
- 3) ผลิตภัณฑ์ทางการเงินและการบริการ
- 4) ที่ตั้งของสถานประกอบธุรกิจ<sup>98</sup>

ในแง่การบัญญัตินั้น กฎหมายสหรัฐอเมริกาคัดทอนการนิยามที่ซ้ำซ้อนออกไปโดยให้สถาบันการเงินมีหน้าที่เป็นผู้รายงานการทำธุรกรรม โดยมีต้องบัญญัตินิยามคำว่าผู้ที่มีหน้าที่รายงานการทำธุรกรรมเพิ่มเติม

##### 1.4.2 ประเทศออสเตรเลีย

การนิยามสถาบันการเงินตามกฎหมายของประเทศออสเตรเลียนั้น เป็นเพียงการขยายคำจำกัดความของสถาบันการเงิน ซึ่งถูกกำหนดให้เป็นส่วนหนึ่งของตัวแทนเงินสด (Cash Dealer) ซึ่งเป็นผู้ที่มีหน้าที่รายงานการทำธุรกรรม (Reporting Entities) โดยสถาบันการเงินตามกฎหมายประเทศออสเตรเลียถูกกำหนดไว้เพียงแปดประเภทธุรกิจ ซึ่งเมื่อพิจารณาจากประเภทธุรกิจของตัวแทนเงินสด (Cash Dealer) อื่นแล้วพบว่า มีบางประเภทธุรกิจที่ประกอบกิจการคล้ายกับบางประเภทธุรกิจของสถาบันการเงิน เช่น บุคคลที่ประกอบธุรกิจคาสีโน และตัวแทนตู้แทงพนัน (สถาบันการเงิน) กับผู้ประกอบธุรกิจการพนันหรือบ่อนการพนัน และเจ้ามือรับแทงพนัน ตลอดจนตัวแทนตู้แทงพนัน (Totalisator Agency Board) และบุคคลอื่นที่ดำเนินกิจการให้บริการตู้แทงพนัน (Totalisator Betting Service) (ตัวแทนเงินสด)

<sup>97</sup> Anti-Money Laundering, Anti-Terrorism Financing and Proceeds of Unlawful Activities Act 2001, FIRST SCHEDULE [Section 3, definition of “reporting institution”]

<sup>98</sup> Lowers & Associates International Risk Mitigation Partners (L&A). “4 Factors to Measure for Your BSA/AML Risk Profile”. สืบค้นเมื่อวันที่ 16 พฤษภาคม 2561, จาก <http://blog.lowersrisk.com/bsa-aml-risk-profile/>

ตามความเห็นของผู้ศึกษา ในแง่การบัญญัติของกฎหมายประเทศออสเตรเลียนี้ เป็นการเพิ่มเติมรายละเอียดแห่งเนื้อหา โดยมีได้มีการตัดทอนหรือแก้ไขเนื้อหาเดิมแห่งกฎหมาย จึงมีลักษณะคล้ายเป็นการซ้ำซ้อนของการนิยามศัพท์ แต่อย่างไรก็ดี ผู้ศึกษาเห็นว่าปัจจัย ในการกำหนดว่าธุรกิจประเภทใดเป็นสถาบันการเงินตามกฎหมายประเทศออสเตรเลียยังคงเป็นไปในทิศทางเดียวกันกับกฎหมายสหรัฐอเมริกา คือ

1) ประเภทลูกค้ำ รวมถึงลูกค้ำที่เป็นบุคคลที่มีสถานภาพทางการเมือง (PEP) และ บริษัท รวมอยู่ด้วย

2) ประเภทของบริการที่กำหนดให้

3) ช่องทางในการให้บริการที่กำหนด (ตัวอย่างเช่นออนไลน์หรือผ่านเคาน์เตอร์)

4) ขอบเขตอำนาจกระบวนการยุติธรรมในประเทศที่ดำเนินการหรือดำเนินธุรกิจ<sup>99</sup>

ซึ่งปัจจัยทั้งหมดที่กล่าวมานี้ยังถูกใช้เพื่อกำหนดความเสี่ยงของลูกค้ำของ สถาบันการเงินและตัวแทนเงินสดอีกด้วย แต่สิ่งที่มีรายละเอียดปลีกย่อยต่างกัน คือประเภทธุรกิจ บางประเภทถูกจัดตั้งขึ้น โดยกฎหมายภายในประเทศ และประกอบกิจการภายในประเทศออสเตรเลียเท่านั้น

### 1.4.3 ประเทศมาเลเซีย

การนิยามสถาบันการเงินตามกฎหมายประเทศมาเลเซีย นั้น มีเพียงเก้าประเภทธุรกิจ เนื่องจากหน้าที่ในการรายงานการทำธุรกรรมเป็นของสถาบันการรายงาน (Reporting Institution) ซึ่งสถาบันการเงินได้ถูกกำหนดให้เป็นส่วนหนึ่งของสถาบันการรายงาน ลักษณะการบัญญัติกฎหมายของประเทศมาเลเซียเป็นไปในทิศทางเดียวกับประเทศออสเตรเลีย กล่าวคือ เป็นการเพิ่มเติมรายละเอียดแห่งเนื้อหา โดยมีได้มีการตัดทอนหรือแก้ไขเนื้อหาเดิมแห่งกฎหมาย เนื่องจากมีลักษณะ เป็นการเพิ่มเติมกิจกรรมทางการเงินตามสถานการณ์หรือรูปแบบกิจกรรมทางการเงินที่เปลี่ยนไป แต่รูปแบบการตรากฎหมายที่แตกต่างจากประเทศอื่นของกฎหมายประเทศมาเลเซียคือการกำหนดเป้าหมายการรายงานการทำธุรกรรมไปยังกิจกรรมทางการเงินที่กระทำต่อประเภทธุรกิจ แทนที่จะกำหนดให้ประเภทธุรกิจทั้งหมดต้องรายงานการทำธุรกรรมในกรณีใดบ้าง

<sup>99</sup> Australian Transaction Reports and Analysis Centre (AUSTRAC). “Part A of an AML/CTF Program”, สืบค้นเมื่อวันที่ 16 พฤษภาคม 2561, จาก <http://www.austrac.gov.au/part-amlctf-program>

สำหรับปัจจัยในการกำหนดว่าธุรกิจประเภทใดเป็นสถาบันการเงินของกฎหมายประเทศมาเลเซีย นั้น ก็ยังคงเป็นไปในทิศทางเดียวกันกับสหรัฐอเมริกาและประเทศออสเตรเลีย คือ

1) ความเสี่ยงของลูกค้า (เช่น ถิ่นที่อยู่หรือนอกถิ่นฐานประเภทลูกค้าประเภทโครงสร้างบุคคลตามกฎหมายหรือแบบครึ่งเดียวหรือเป็นครึ่งคร่าวประเภทของ PEP ประเภทการประกอบอาชีพ)

2) ประเทศหรือภูมิศาสตร์ (เช่น สถานที่ตั้งของธุรกิจต้นกำเนิดของลูกค้า)

3) ผลิตภัณฑ์บริการธุรกรรมหรือช่องทางการจัดส่งสินค้า (เช่น เงินสด ให้นำเข้าหากัน ไม่ใช่แบบตัวต่อตัวชายแดน) และ

4) ข้อมูลอื่นๆ ที่ชี้ให้เห็นว่าลูกค้ามีความเสี่ยงสูง<sup>100</sup>

ซึ่งปัจจัยทั้งหมดที่กล่าวมานี้ยังถูกใช้เพื่อกำหนดความเสี่ยงของลูกค้าของสถาบันการเงินและสถาบันการรายงานของประเทศมาเลเซียอีกด้วย และหากพิจารณาจากประเภทธุรกิจของสถาบันการรายงานของประเทศมาเลเซียจะเห็นได้ว่า มีธุรกิจตามหลักศาสนาอิสลามอย่างธนาคารอิสลาม Lembaga Tabung Haji และ Takaful ซึ่งมีเฉพาะในประเทศมาเลเซียและประเทศที่มีประชากรนับถือศาสนาอิสลามเป็นจำนวนมาก

#### 1.4.4 ประเทศไทย

เมื่อเปรียบเทียบกับสหรัฐอเมริกา ประเทศออสเตรเลีย และประเทศมาเลเซียแล้ว รูปแบบการนิยามคำว่าสถาบันการเงินของประเทศไทยมีลักษณะคล้ายกับสหรัฐอเมริกากล่าวคือ เน้นให้ครอบคลุมประเภทธุรกิจทางการเงินเท่าที่จะเป็นไปได้ แต่ประเทศไทยมีการขยายความหน้าที่ของสถาบันการเงินและกำหนดให้สถาบันการเงินเป็นผู้มีหน้าที่รายงานการทำธุรกรรมประกอบกับหน้าที่อื่นๆ เอาไว้ จึงกล่าวได้ว่าหากพิจารณาจากกฎหมายในแต่ละประเทศแล้ว นอกจากเรื่องรูปแบบของการบัญญัติกฎหมายและกฏหมายแล้ว เจตนารมณ์ของกฎหมายล้วนเป็นการกำหนดหน้าที่ความรับผิดชอบให้แก่ธุรกิจที่เกี่ยวข้องกับการเงินทั้งสิ้น แต่โดยที่บริบทการประกอบธุรกิจทางการเงินในแต่ละประเทศมีความแตกต่างกันออกไป การนิยามว่าธุรกิจประเภทใดบ้างเป็นสถาบันการเงินตามกฎหมายว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงินของประเทศนั้นๆ จึงขึ้นอยู่กับประเภทธุรกิจทางการเงินที่ประกอบกิจการภายในประเทศ และหลักความได้สัดส่วนที่ชี้แนะหนักระหว่างการบังคับใช้กฎหมายแก่สถาบันการเงินภายในประเทศกับประโยชน์สาธารณะแล้ว

<sup>100</sup> Bank Negara Malaysia Central Bank of Malaysia, “Anti-Money Laundering and Counter Financing of Terrorism (AML/CFT) – Electronic Money and Non-Bank Affiliated Charge & Credit Card (Sector 4)”. 12.4 Risk Profiling. 12.4.2 A risk profile must consider the following factors

สำหรับปัจจัยในการกำหนดว่าธุรกิจประเภทใดเป็นสถาบันการเงินตามกฎหมายของประเทศไทย ก็เป็นไปในทิศทางเดียวกันกับสหรัฐอเมริกา ประเทศออสเตรเลีย และประเทศมาเลเซีย คือ

- 1) ประเภทของธุรกิจ
- 2) ความเสี่ยงของลูกค้า
- 3) ความเสี่ยงของผลิตภัณฑ์ทางการเงิน<sup>101</sup>

ซึ่งปัจจัยทั้งหมดที่กล่าวมานี้ยังถูกใช้เพื่อกำหนดความเสี่ยงของลูกค้าของสถาบันการเงินของประเทศไทยอีกด้วย

เมื่อพิจารณาจากผลลัพธ์ของการประเมินโดย FATF ในการดำเนินการตามมาตรฐานด้าน AML/CFT โดยเฉพาะอย่างยิ่งของประเทศไทยและประเทศมาเลเซีย<sup>102 103</sup> เปรียบเทียบกันตามหัวข้อทั้ง 11 ด้าน ได้แก่

- 1) ความเสี่ยง นโยบาย และการประสานงาน  
ประเทศไทยได้ระดับเป็นผลอย่างรูปธรรม (Substantial)  
ประเทศมาเลเซียได้ระดับเป็นผลอย่างรูปธรรม (Substantial)
- 2) ความร่วมมือระหว่างประเทศ  
ประเทศไทยได้ระดับเป็นผลอย่างรูปธรรม (Substantial)  
ประเทศมาเลเซียได้ระดับปานกลาง (Moderate)
- 3) การกำกับดูแล  
ประเทศไทยได้ระดับปานกลาง (Moderate)  
ประเทศมาเลเซียได้ระดับเป็นผลอย่างรูปธรรม (Substantial)
- 4) มาตรการป้องกัน  
ประเทศไทยได้ระดับต่ำ (Low)  
ประเทศมาเลเซียได้ระดับปานกลาง (Moderate)

<sup>101</sup> กฎกระทรวงการตรวจสอบเพื่อทราบข้อเท็จจริงเกี่ยวกับลูกค้า พ.ศ. 2556 (ออกตามความในพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน พ.ศ. 2542)

<sup>102</sup> FATF (Financial Action Task Force). “Anti-money laundering and counter-terrorist financing measures Thailand Mutual Evaluation Report December 2017”

<sup>103</sup> FATF (Financial Action Task Force). “Anti-money laundering and counter-terrorist financing measures Malaysia Mutual Evaluation Report September 2015”

- 5) นิติบุคคลและการจัดการ  
ประเทศไทยได้ระดับต่ำ (Low)  
ประเทศมาเลเซียได้ระดับปานกลาง (Moderate)
- 6) ข่าวกองทางการเงิน  
ประเทศไทยได้ระดับเป็นผลอย่างรูปธรรม (Substantial)  
ประเทศมาเลเซียได้ระดับเป็นผลอย่างรูปธรรม (Substantial)
- 7) การสืบสวนสอบสวนและการดำเนินคดีเกี่ยวกับการฟอกเงิน  
ประเทศไทยได้ระดับปานกลาง (Moderate)  
ประเทศมาเลเซียได้ระดับปานกลาง (Moderate)
- 8) การยึดหรืออายัดทรัพย์สิน  
ประเทศไทยได้ระดับเป็นผลอย่างรูปธรรม (Substantial)  
ประเทศมาเลเซียได้ระดับปานกลาง (Moderate)
- 9) การสืบสวนสอบสวนและการดำเนินคดีเกี่ยวกับการก่อการร้าย  
ประเทศไทยได้ระดับปานกลาง (Moderate)  
ประเทศมาเลเซียได้ระดับปานกลาง (Moderate)
- 10) มาตรการป้องกันการก่อการร้ายและการคว่ำบาตรทางการเงิน  
ประเทศไทยได้ระดับปานกลาง (Moderate)  
ประเทศมาเลเซียได้ระดับเป็นผลอย่างรูปธรรม (Substantial)
- 11) การคว่ำบาตรทางการเงินในการสนับสนุนทางการเงินแก่การก่อการร้าย  
ประเทศไทยได้ระดับต่ำ (Low)  
ประเทศมาเลเซียได้ระดับปานกลาง (Moderate)

จะเห็นได้ว่าประเทศมาเลเซียได้รับการประเมินในระดับที่เทียบเท่าหรือสูงกว่าประเทศไทยในแทบทุกด้าน โดยเฉพาะอย่างยิ่งด้านการกำกับดูแลซึ่งเกี่ยวข้องข้องกับการปฏิบัติตามมาตรฐานด้าน AML/CFT (การต่อต้านการฟอกเงินและการสนับสนุนทางการเงินแก่การก่อการร้าย) ของสถาบันการเงินหรือผู้มีหน้าที่รายงานการทำธุรกรรมภายในประเทศ ซึ่งประเทศมาเลเซียได้รับ การประเมินในระดับที่สูงกว่าประเทศไทย ทั้งที่สถาบันการรายงาน (Reporting Institution) ตามกฎหมายของประเทศมาเลเซีย นั้น กล่าวได้ว่าครอบคลุมหลายประเทศ ธุรกิจเช่นเดียวกับ สถาบันการเงินตามกฎหมายของประเทศไทย



เนื่องจากการกำกับดูแลสถาบันการเงินหรือผู้มีหน้าที่รายงานการทำธุรกรรมนั้นมีทั้งมาตรการทางกฎหมาย การประสานข้อมูล การฝึกอบรมให้ความรู้ และการสร้างความเข้าใจ และตระหนักต่อหน้าที่ตามกฎหมายของสถาบันการเงินหรือผู้มีหน้าที่รายงานการทำธุรกรรม ซึ่งภาพสะท้อนจากผลการประเมินของ FATF นั้น บ่งชี้ว่าประเทศไทยยังคงทำได้ในระดับพอใช้ ประกอบกับบริบทในการดำเนินการของหน่วยงานด้านการกำกับหลัก (Regulator) ของสถาบันการเงินหรือผู้มีหน้าที่รายงานการทำธุรกรรมของประเทศไทยเป็นส่วนแต่เป็นระบบราชการหรือระบบของหน่วยงานภาครัฐ ซึ่งเป็นปัจจัยสำคัญในการจัดวางมิให้ประเทศไทยสามารถปฏิบัติตามมาตรฐาน ในระดับสากลได้อย่างเต็มที่

## 2. การกำหนดหน้าที่และการกำหนดบทลงโทษของการฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามกฎหมายของสถาบันการเงิน

การกำหนดหน้าที่ของสถาบันการเงินตามกฎหมายว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงินของแต่ละประเทศนั้น ล้วนเป็นไปเพื่อสนับสนุนการดำเนินการของรัฐในการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงินทั้งสิ้น ซึ่งอาจมีรายละเอียดแห่งหน้าที่ที่แตกต่างกันออกไปตามแต่ความเหมาะสมในการปฏิบัติตามกฎหมายของประเทศนั้นๆ เท่าที่ไม่เป็นการจำกัดสิทธิและเสรีภาพในการประกอบธุรกิจของสถาบันการเงินเกินสมควร ตลอดจนมาตรการลงโทษต่อสถาบันการเงินที่ฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามที่กฎหมายกำหนดนั้น ในแต่ละประเทศอาจมีมาตรการที่แตกต่างกันออกไปด้วย ดังนั้น เพื่อเป็นการศึกษาข้อดีและข้อด้อยของการกำหนดหน้าที่ของสถาบันการเงินและการกำหนดบทลงโทษของการฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามกฎหมายของสถาบันการเงินตามกฎหมายว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงินของประเทศไทย จึงต้องเปรียบเทียบกับการกำหนดหน้าที่ของสถาบันการเงินและการกำหนดบทลงโทษของการฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามกฎหมายของสถาบันการเงินตามกฎหมายว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงินของสหรัฐอเมริกา ประเทศออสเตรเลีย และประเทศมาเลเซีย ดังนี้

### 2.1 สหรัฐอเมริกา

หน้าที่หลักของสถาบันการเงินตามกฎหมายว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงินของสหรัฐอเมริกา คือ

2.1.1 รายงานการทำธุรกรรมตามเกณฑ์ที่กฎหมายกำหนด และรายงานการทำธุรกรรมที่มีเหตุอันควรสงสัย

2.1.2 เก็บรักษาข้อมูลที่เกี่ยวข้องกับการทำธุรกรรมของลูกค้า และ

2.1.3 ดำเนินการตามข้อกำหนดอื่นๆ ของกฎหมาย<sup>104</sup> ซึ่งได้แก่การรู้จักตัวตนของลูกค้า การพิสูจน์ทราบตัวตนของลูกค้า การตรวจสอบข้อมูลของลูกค้าอย่างเข้มข้น<sup>105</sup>

สำหรับบทลงโทษในการฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามกฎหมายของสถาบันการเงินนั้น มีโทษปรับทางแพ่งสำหรับการรายงานการทำธุรกรรมที่ข้อมูลไม่ถูกต้องหรือไม่สมบูรณ์ หรือไม่รายงานการทำธุรกรรมที่กฎหมายกำหนดให้ต้องรายงาน หรือไม่เก็บรักษาข้อมูลที่เกี่ยวข้องกับการทำธุรกรรมของลูกค้า หรือไม่ดำเนินการตามข้อกำหนดอื่นๆ ของกฎหมาย ซึ่งได้แก่การรู้จักตัวตนของลูกค้า การพิสูจน์ทราบตัวตนของลูกค้า การตรวจสอบข้อมูลของลูกค้าอย่างเข้มข้น โดยยังมีโทษปรับทางแพ่งในแต่ละวันที่ยังคงฝ่าฝืนจนกว่าจะได้ปฏิบัติตามให้ถูกต้อง นอกจากนี้เลขานุการของกระทรวงการคลังอาจนำการลงโทษทางแพ่งมาดำเนินการเพื่อสั่งการการฝ่าฝืน

ซึ่งตัวอย่างในการปรับทางแพ่ง คือกรณีที่ FinCEN ลงโทษปรับทางแพ่ง 8 ล้านดอลลาร์ แก่ Artichoke Joe's, a California corporation ซึ่งเป็นบริษัทที่จัดตั้งในรัฐแคลิฟอร์เนีย ดำเนินธุรกิจ ในนาม Artichoke Joe's Casino (AJC) ซึ่ง AJC เป็นบ่อนพนันที่ใหญ่ที่สุดแห่งหนึ่ง ในรัฐแคลิฟอร์เนีย ได้ตั้งใจฝ่าฝืนต่อกฎหมายต่อต้านการฟอกเงินของสหรัฐฯ (AML) ตั้งแต่ เดือนตุลาคม พ.ศ. 2552 ถึงเดือนพฤศจิกายน พ.ศ. 2560 ในช่วงระยะเวลา 8 ปีดังกล่าว AJC ล้มเหลว ในดำเนินการตามกฎหมาย และการรักษาประสิทธิภาพของขั้นตอนการต่อต้านการฟอกเงิน ทั้งยังล้มเหลวในการตรวจจับขั้วขี้ และรายงานธุรกรรมที่น่าสงสัยได้ทันเวลาที่<sup>106</sup>

## 2.2 ประเทศออสเตรเลีย

หน้าที่หลักของสถาบันการเงินตามกฎหมายว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงินของประเทศออสเตรเลียประกอบไปด้วยสองส่วนหลัก คือ

### 2.2.1 ส่วนทั่วไป ได้แก่

- 1) การประเมินความเสี่ยงด้านการฟอกเงินและการสนับสนุนทางการเงินแก่การก่อการร้าย
- 2) การอนุมัติและการกำกับดูแล โดยคณะกรรมการและผู้บริหารระดับสูง
- 3) การแต่งตั้งเจ้าหน้าที่กำกับดูแลด้าน AML/CTF
- 4) การทบทวนการดำเนินการตามส่วนทั่วไปนี้อย่างเป็นประจำ

<sup>104</sup> 31 CFR Chapter X – Financial Crimes Enforcement Network, Department of the Treasury

<sup>105</sup> Section 312 of the USA PATRIOT Act

<sup>106</sup> Financial Crimes Enforcement Network (FinCEN). “FinCEN Issues \$8 Million Penalty on California Card Club for Willful Violation of Anti-Money Laundering Controls”. สืบค้นเมื่อวันที่ 7 กรกฎาคม 2561, จาก <https://www.fincen.gov/news/news-releases/fincen-issues-8-million-penalty-california-card-club-willful-violation-anti>

- 5) ขั้นตอนการตรวจสอบข้อมูลเกี่ยวกับพนักงาน
- 6) ขั้นตอนการฝึกอบรมสร้างความตระหนักเกี่ยวกับความเสี่ยงด้าน

#### AML/CTF

- 7) ความเห็นตอบกลับของ AUSTRAC
- 8) ภาระหน้าที่ในการรายงาน
- 9) การตรวจสอบข้อมูลเกี่ยวกับลูกค้าอย่างต่อเนื่อง

#### 2.2.2 ส่วนการระบุตัวตนของลูกค้า ได้แก่

- 1) รวบรวมและตรวจสอบข้อมูลส่วนตัวของลูกค้า
- 2) การระบุตัวตนของลูกค้าที่ไม่ได้มีบัตรประจำตัวแบบเดิม (รวมถึงลูกค้าชาวอะบอริจิน และ/หรือชาวเกาะช่องแคบทอร์เรส)
- 3) การระบุและยืนยันตัวผู้รับผลประโยชน์ที่แท้จริงของลูกค้า
- 4) การตอบสนองต่อความคลาดเคลื่อนที่เกิดขึ้นขณะตรวจสอบข้อมูลของลูกค้าและผู้รับผลประโยชน์ที่แท้จริงของลูกค้า
- 5) บริการตรวจสอบเอกสาร – การระบุตัวตนของลูกค้าแต่ละรายและการระบุและยืนยันตัวผู้รับผลประโยชน์ที่แท้จริงของลูกค้า
- 6) บุคคลที่มีสถานภาพทางการเมือง
- 7) กรณีพิเศษและข้อยกเว้นที่เกี่ยวข้องกับภาระหน้าที่ในการตรวจสอบเพื่อทราบข้อเท็จจริงเกี่ยวกับลูกค้า<sup>107</sup>

สำหรับบทลงโทษในการฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามกฎหมายของสถาบันการเงินในประเทศออสเตรเลียใช้มาตรการปรับทางแพ่งเช่นเดียวกับสหรัฐอเมริกาในการฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามกฎหมายสองส่วนที่กล่าวมานี้ ซึ่งตัวอย่างในการปรับทางแพ่ง คือกรณีการลงโทษทางแพ่งที่สูงที่สุด ในประวัติศาสตร์ของประเทศออสเตรเลีย จำนวน 45 ล้านดอลลาร์ โดยศาลรัฐบาลกลางของประเทศออสเตรเลียมีคำสั่งให้ปรับบริษัท Tabcorp โดยศาลพบว่า Tabcorp ได้ฝ่าฝืนกฎหมายว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงินทั้งหมด 108 ครั้ง ตลอดระยะเวลา 5 ปี ในประเด็นความล้มเหลวในการปฏิบัติตามกฎหมาย ดังนี้

- 1) ไม่มีขั้นตอนด้าน AML / CTF ที่สอดคล้องกันมานานกว่า 3 ปี สำหรับบริหารความเสี่ยงในการฟอกเงินและการสนับสนุนทางการเงินแก่การก่อการร้าย

<sup>107</sup> Australian Transaction Reports and Analysis Centre (AUSTRAC). “AUSTRAC compliance guide Chapter 6 - AML/CTF programs”. สืบค้นเมื่อวันที่ 7 กรกฎาคม 2561, จาก <http://www.austrac.gov.au/chapter-6-amlctf-programs>

2) ไม่รายงานธุรกรรมที่มีเหตุอันควรสงสัยไปยัง AUSTRAC ทั้งหมด 105 ครั้ง ซึ่ง Tabcorp เองได้ยอมรับว่าเหตุอันควรสงสัยเหล่านี้เกี่ยวข้องกับกิจกรรมที่ผิดกฎหมายรวมถึงการฟอกเงินและการฉ้อโกงโดยบัตรเครดิต

3) ไม่ระบุตัวตนของลูกค้าที่ได้รับเงินรางวัลจำนวน 100,000 เหรียญ

4) ไม่ดำเนินการลงทะเบียนกับ AUSTRAC ภายในกำหนดเวลา<sup>108</sup>

### 2.3 ประเทศมาเลเซีย

หน้าที่หลักของสถาบันการเงินตามกฎหมายว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงินของประเทศมาเลเซีย มีดังนี้

2.3.1 ใช้การบริหารความเสี่ยงด้าน AML/CFT ที่สอดคล้องกับระดับความเสี่ยงด้านการฟอกเงินและความเสี่ยงด้านการสนับสนุนทางการเงินแก่ก่อการร้าย

2.3.2 ดำเนินการตรวจสอบเพื่อทราบข้อเท็จจริงของลูกค้า

2.3.3 มีการเก็บบันทึกข้อมูลเกี่ยวกับลูกค้าและการทำธุรกรรมของลูกค้าที่เหมาะสม

2.3.4 มีขั้นตอนการปฏิบัติตามมาตรฐาน AML/CFT

2.3.5 รายงานการทำธุรกรรมที่มีเหตุอันควรสงสัย (STR) และ

2.3.6 รายงานการทำธุรกรรมที่ใช้เงินสด (CTR) สำหรับการทำธุรกรรมเงินสดเกินกว่า 50,000 ริงกิตมาเลเซีย หรือจำนวนใดก็ตามที่กฎหมายกำหนด<sup>109</sup>

สำหรับบทลงโทษในการฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามกฎหมายของสถาบันการเงินนั้น ประเทศมาเลเซียมีมาตรการที่หลากหลายแบ่งตามระดับความรุนแรงของการฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามกฎหมายดังนี้

1) เชิงป้องกันหรือแก้ไข ได้แก่

(1) จดหมายเตือนจากผู้ควบคุม

(2) การดำเนินการอื่นนอกเหนือจากมาตรการทางกฎหมายที่อาจบังคับใช้ได้

(3) ดูจากทิศทางของการปฏิบัติตาม

(4) ข้อเสนอแนะว่ามีการควบคุม

(5) เข้าควบคุมอำนาจในการแต่งตั้งผู้จัดการ

<sup>108</sup> Australian Transaction Reports and Analysis Centre (AUSTRAC). “Record \$45 million civil penalty ordered against Tabcorp”. สืบค้นเมื่อวันที่ 7 กรกฎาคม 2561, จาก <http://www.austrac.gov.au/media/media-releases/record-45-million-civil-penalty-ordered-against-tabcorp>

<sup>109</sup> Bank Negara Malaysia Central Bank of Malaysia. “Reporting Obligations Under The AMLA” สืบค้นเมื่อวันที่ 7 กรกฎาคม 2561, จาก <http://amlcft.bnm.gov.my/AMLCFT05.html>

- (6) มีคำสั่งให้โอนธุรกิจ สินทรัพย์ และหนี้สิน
  - (7) มาตรการทางปกครอง - มีคำสั่งให้ทำหรือไม่ทำ
  - (8) มาตรการทางปกครอง - ดำเนินการส่วนตัว
  - (9) มาตรการทางปกครอง – เพื่อทุเลาการการฝ่าฝืน
  - (10) การถอดถอนกรรมการหรือผู้บริหารที่สำคัญ
  - (11) การเพิกถอนใบอนุญาตตามกฎหมาย
- 2) เป็นเชิงลงโทษ ได้แก่
- (1) มาตรการทางปกครอง – โทษปรับทางปกครอง
  - (2) มาตรการทางปกครอง – ประจานต่อสาธารณชน
  - (3) มาตรการทางปกครอง - การบรรเทาโทษหรือการเยียวยา
  - (4) การดำเนินการทางแพ่ง
  - (5) ดำเนินคดีอาญา (โดยรัฐ)
  - (6) ดำเนินคดีอาญา (กล่าวโทษโดยผู้เสียหาย)<sup>110</sup>

## 2.4 เปรียบเทียบการกำหนดหน้าที่และการกำหนดบทลงโทษของการฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามกฎหมายของสถาบันการเงิน

### 2.4.1 การกำหนดหน้าที่

โดยภาพรวมแล้วจะเห็นได้ว่าสหรัฐอเมริกา ประเทศออสเตรเลีย ประเทศมาเลเซีย และประเทศไทย ส่วนแต่กำหนดหน้าที่ของสถาบันการเงินตามกฎหมายว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงินในทิศทางเดียวกัน กล่าวคือ

- 1) เรื่องการรายงานการทำธุรกรรม
- 2) เรื่องการรู้จักตัวตนของลูกค้าและการพิสูจน์ทราบตัวตนของลูกค้า และ
- 3) เรื่องการเก็บรักษาข้อมูลเกี่ยวกับลูกค้าและข้อมูลการทำธุรกรรมของลูกค้า
- 4) การดำเนินการอื่นๆ เช่น จัดทำระบบงานด้าน AML/CFT หรือกำหนด

นโยบาย ที่เกี่ยวข้องในการดำเนินงานด้าน AML/CFT

ซึ่งนับเป็นผลสืบเนื่องมาจากมาตรฐานสากลที่กำหนดโดยข้อเสนอแนะของ FATF ทำให้ในแต่ละประเทศจะมีการกำหนดมาตรการหรือกระบวนการสำหรับการปฏิบัติด้าน AML/CFT ที่สอดคล้องกัน แต่อาจแตกต่างกันในเรื่องรายละเอียดบางประการของเนื้อหาตามบริบทของแต่ละประเทศ

<sup>110</sup> Bank Negara Malaysia Central Bank of Malaysia. “Enforcement and Penalty Framework - Range of supervisory and enforcement actions”.

#### 2.4.2 การลงโทษกรณีการฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามกฎหมาย

สำหรับสหรัฐอเมริกาและประเทศออสเตรเลียนั้น การลงโทษสถาบันการเงินที่ฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามกฎหมายว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงินมีเพียงมาตรการทางแพ่ง แต่มักพิจารณาโทษด้วยมูลค่าสูง แต่ส่วนที่มีความแตกต่างกันคือในสหรัฐอเมริกา FinCEN จะเป็นหน่วยงานที่คิดอัตราค่าปรับทางแพ่งซึ่งสถาบันการเงินต้องชดใช้ และสถาบันการเงินต้องชดใช้ค่าปรับแก่ FinCEN แต่ในประเทศออสเตรเลีย AUSTRAC จะดำเนินการผ่านศาลรัฐบาลกลางของประเทศออสเตรเลียเพื่อให้มีคำสั่งปรับสถาบันการเงิน

สำหรับประเทศมาเลเซียนั้น มีมาตรการลงโทษสถาบันการเงินที่โดดเด่นและหลากหลาย ซึ่งคำนึงถึงพฤติการณ์อันเป็นการฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามกฎหมาย เป็นการดำเนินการทางกฎหมายเชิงป้องกันหรือแก้ไขควบคู่ไปกับมาตรการทางกฎหมายเชิงลงโทษ ซึ่งสร้างทางเลือกให้แก่รัฐในการใช้เครื่องมือกำกับดูแลสถาบันการเงิน ในขณะเดียวกันก็เป็นการสร้างทางออกให้แก่สถาบันการเงินที่มีใจฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามกฎหมาย

เมื่อเปรียบเทียบกับประเทศไทยแล้ว ประเทศไทยมีเพียงมาตรการลงโทษทางอาญา แก่สถาบันการเงินคือการเปรียบเทียบปรับ ซึ่งสำนักงานป้องกันและปราบปรามการฟอกเงินมีอำนาจ ในการเปรียบเทียบปรับสถาบันการเงินได้ แต่ลักษณะการเปรียบเทียบปรับสถาบันการเงินของ ประเทศไทยนั้น แม้จะเป็น โทษปรับทางอาญาแต่กลับมีการคำนวณความเสียหายเช่นเดียวกับ การกำหนดโทษปรับทางแพ่งของสหรัฐอเมริกา กล่าวคือ นับจำนวนครั้งที่ฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามกฎหมาย และกฎหมายว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงินในระดับพระราชบัญญัติมิได้ ให้อำนาจโดยชัดแจ้งในการใช้มาตรการอื่นลงโทษสถาบันการเงิน ประกอบกับมิได้กำหนดให้ การเปรียบเทียบปรับนั้นจำต้องประกาศให้สาธารณชนรับรู้ ที่ผ่านมามีเพียงสำนักงานป้องกันและปราบปรามการฟอกเงินและสถาบันการเงินที่ถูกเปรียบเทียบปรับเท่านั้นที่รับรู้ ต่างจากสหรัฐอเมริกา ประเทศออสเตรเลีย และประเทศมาเลเซีย ที่มีมาตรการในการเผยแพร่ข้อมูลการปรับหรือการลงโทษสถาบันการเงินให้สาธารณชนรับรู้

แม้จะมีบันทึกความตกลงระหว่างสำนักงานป้องกันและปราบปรามการฟอกเงินกับหน่วยงานด้านการกำกับของสถาบันการเงินแต่ละประเภทธุรกิจ ซึ่งมีผลให้เมื่อสำนักงานป้องกันและปราบปรามการฟอกเงินดำเนินการเปรียบเทียบปรับสถาบันการเงินตามกฎหมายว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงินแล้ว จะส่งข้อมูลการเปรียบเทียบปรับสถาบันการเงินนั้น ไปยังหน่วยงานด้านการกำกับตามประเภทธุรกิจที่กำกับดูแล เพื่อดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ของหน่วยงานด้านการกำกับนั้นต่อไป แต่หน่วยงานด้านการกำกับนั้น อาจไม่ดำเนินการเพิกถอนใบอนุญาตสถาบันการเงินเกี่ยวกับการประกอบธุรกิจหรือเกี่ยวกับผลิตภัณฑ์ทางการเงินบางประการ

หรืออาจไม่ดำเนินการลงโทษทางปกครองต่อสถาบันการเงินนั้นตามอำนาจหน้าที่ที่มีอยู่ก็ได้ เนื่องจากเป็นดุลพินิจของหน่วยงานด้านการกำกับนั้นว่าจะดำเนินการกับสถาบันการเงินที่อยู่ภายใต้การกำกับดูแลเช่นไร จึงถือได้ว่ากฎหมายว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงินของประเทศไทย ขาดมาตรการ ที่ชัดเจนในการลงโทษทางปกครองต่อสถาบันการเงิน



## บทที่ 5

### บทสรุป และข้อเสนอแนะ

จากการศึกษาเปรียบเทียบการนิยามสถาบันการเงิน การกำหนดหน้าที่ของสถาบันการเงิน และการกำหนดบทบาทของสถาบันการเงินตามกฎหมายว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน ระหว่างกฎหมายต่างประเทศกับกฎหมายของประเทศไทยแล้ว ผู้ศึกษาพบว่าปัจจัยที่ทำให้กฎหมายภายในของแต่ละประเทศบังคับใช้ได้อย่างมีประสิทธิภาพ เนื่องมาจากกฎหมายภายในของประเทศนั้นๆ สอดคล้องหรือเป็นไปในทิศทางเดียวกับบริบททางเศรษฐกิจและสังคมของประเทศ โดยนำหลักความได้สัดส่วนมาปรับใช้เพื่อชั่งน้ำหนักความได้เสียของการบังคับใช้กฎหมาย ผลกระทบที่อาจเกิดต่อสิทธิและเสรีภาพในการประกอบธุรกิจของสถาบันการเงินและประชาชนสาธารณะที่รัฐจะได้รับ ซึ่งได้แก่การป้องกันและปราบปรามการฟอกเงินอย่างมีประสิทธิภาพ แต่สำหรับประเทศไทยนั้น การร่างกฎหมายว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงินเป็นการรับแนวคิดจากกฎหมายต่างประเทศและข้อเสนอแนะของ FATF เสียเป็นส่วนใหญ่ จนทำให้ละเอียดการพิจารณาถึง หลักความได้สัดส่วนบางประการ ได้แก่ ความเหมาะสมแก่การบังคับใช้ของกฎหมายกับบริบท ทางเศรษฐกิจและสังคมของประเทศเพื่อให้เกิดผลสัมฤทธิ์ได้อย่างแท้จริง และการจัดให้ประเภทธุรกิจที่มีขนาดทุนต่ำ จำนวนบุคลากรน้อย และผลิตภัณฑ์ทางการเงินเพียงไม่กี่ชนิด เช่น บริษัทเงินทุน บริษัทเครดิตฟองซิเอร์ สหกรณ์ออมทรัพย์ สหกรณ์การเกษตร ผู้ประกอบธุรกิจซื้อหรือขายหรือแลกเปลี่ยนเงินตราต่างประเทศ ซึ่งจดทะเบียนจัดตั้งเป็นนิติบุคคล เป็นสถาบันการเงินตามกฎหมายว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงินของประเทศไทย เช่นเดียวกับประเภทธุรกิจธนาคาร ซึ่งเป็นธุรกิจ ที่มีขนาดทุนสูง จำนวนบุคลากรมาก และมีผลิตภัณฑ์ทางการเงินหลากหลายชนิด โดยเฉพาะอย่างยิ่งสหกรณ์ออมทรัพย์ สหกรณ์การเกษตร หรือสหกรณ์ ในรูปแบบอื่น ในข้อเท็จจริงนั้นมีการทำธุรกรรมกับสมาชิกของตนผ่านผลิตภัณฑ์ทางการเงิน ของธนาคารแทบทั้งสิ้น หน้าที่ที่แท้จริงในการปฏิบัติตามกฎหมายว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงินในทางปฏิบัติจึงมีน้อยมาก ทั้งที่ถูกกำหนดให้เป็นสถาบันการเงินและผู้มีหน้าที่รายงาน การทำธุรกรรม

ประกอบกับเรื่องกฎหมายว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงินของประเทศไทย กำหนดให้สถาบันการเงินต้องปฏิบัติตามต่อไปนี้ หากสถาบันการเงินฝ่าฝืนไม่ปฏิบัติตาม ถือว่าเป็นความผิด



- 1) เรื่องการรายงานการทำธุรกรรม เรื่องการจัดให้ลูกค้าแสดงตน
- 2) เรื่องการบันทึกข้อเท็จจริงเกี่ยวกับธุรกรรม
- 3) เรื่องการเก็บรักษารายละเอียดเกี่ยวกับการแสดงตนและบันทึกข้อเท็จจริงเกี่ยวกับธุรกรรม
- 4) เรื่องการไม่จัดให้เจ้าหน้าที่ที่ได้รับการฝึกอบรมเกี่ยวกับการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน และการป้องกันและปราบปรามการสนับสนุนทางการเงินแก่การก่อการร้ายที่สำนักงานป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน โดยคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงินกำหนด ปฏิบัติหน้าที่ในการจัดทำรายงานหรือควบคุมการจัดทำรายงาน การจัดให้ลูกค้าแสดงตนและการตรวจสอบเพื่อทราบข้อเท็จจริงเกี่ยวกับลูกค้า

เมื่อพิจารณาจากข้อเท็จจริงในการประกอบกิจการของสถาบันการเงินบางประเภทธุรกิจ เช่น นิติบุคคลที่ได้รับอนุญาตให้ประกอบธุรกิจเกี่ยวกับปัจจัยชำระเงินต่างประเทศตามกฎหมายว่าด้วยการควบคุมการแลกเปลี่ยนเงิน<sup>111</sup> ซึ่งมีหลายแห่งที่จดทะเบียนจัดตั้งเป็นนิติบุคคลประเภทห้างหุ้นส่วนสามัญนิติบุคคล หรือห้างหุ้นส่วนจำกัด ที่มีบุคคล 2 คนขึ้นไปมาลงทุนและเป็นเจ้าของกิจการร่วมกัน<sup>112</sup> และในทางปฏิบัติเมื่อพนักงานเจ้าหน้าที่เข้าประเมินผลการปฏิบัติตามกฎหมายว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน ณ สถานประกอบการ พบว่ามีผู้ปฏิบัติงานในสถานประกอบการ เพียงสองถึงสามคนและเป็นผู้บริหารกิจการทั้งสิ้น หรือมีลักษณะเป็นธุรกิจในครอบครัว อีกทั้งลักษณะการประกอบธุรกิจยังไม่เอื้อต่อการได้มาซึ่งข้อมูลของลูกค้าดังต่อไปนี้

- 1) ชื่อเต็ม
- 2) วัน เดือน ปีเกิด
- 3) เลขประจำตัวประชาชน และในกรณีที่เป็นคนต่างด้าว ให้แสดงเลขหนังสือเดินทาง หรือเลขประจำตัวที่รัฐบาลหรือหน่วยงานของรัฐเจ้าของสัญชาติออกให้ หรือเลขประจำตัวในเอกสารสำคัญประจำตัวที่รัฐบาลไทยออกให้ ในกรณีที่มี
- 4) ที่อยู่ตามทะเบียนบ้านและที่อยู่ปัจจุบันกรณีที่ไม่ได้อาศัย ณ ที่อยู่ตามทะเบียนบ้าน และในกรณีที่เป็นคนต่างด้าวให้แสดงที่อยู่ในประเทศเจ้าของสัญชาติและที่อยู่ปัจจุบันในประเทศไทย
- 5) อาชีพ สถานที่ทำงาน

<sup>111</sup> ข้อ (2) แห่งกฎกระทรวง (พ.ศ. 2543) ออกตามความในพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน พ.ศ. 2542

<sup>112</sup> ธนาคารแห่งประเทศไทย, “รายชื่อ และสถานที่ตั้งบุคคลรับอนุญาต”, สืบค้นเมื่อวันที่ 22 ธันวาคม 2561, จ ๑ ก <https://www.bot.or.th/Thai/FinancialMarkets/ForeignExchangeRegulations/ForeignMeansOfPaymentBusinesses/Pages/AuthorizedMoneyChanger.aspx>

6) ข้อมูลการติดต่อ เช่น หมายเลขโทรศัพท์ ที่อยู่อิเล็กทรอนิกส์

7) ลายมือชื่อผู้ทำธุรกรรม<sup>113</sup>

ซึ่งอาจเป็นการฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามกฎหมายว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงินเรื่องการจัดให้ลูกค้าแสดงตน ประกอบกับเป็นเรื่องยากที่นิติบุคคลที่ได้รับอนุญาตให้ประกอบธุรกิจเกี่ยวกับปัจจัยชำระเงินต่างประเทศตามกฎหมายว่าด้วยการควบคุมการแลกเปลี่ยนเงินที่มีจำนวนบุคลากรอย่างจำกัดเหล่านี้ ต้องจัดให้บุคลากรของตนได้รับการฝึกอบรมเกี่ยวกับการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน และการป้องกันและปราบปรามการสนับสนุนทางการเงินแก่การก่อการร้าย จึงเกิดการฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามกฎหมายว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงินในประเด็นเหล่านี้เป็นอย่างมาก และเมื่อพิจารณาจากการทำธุรกรรมระหว่างสหกรณ์ออมทรัพย์หรือสหกรณ์การเกษตร กับสมาชิกสหกรณ์ในปัจจุบัน พบว่าเป็นการดำเนินการผ่านธนาคารเป็นส่วนใหญ่ เช่น เมื่อสมาชิก ขอดถอนเงินฝากที่ฝากไว้กับสหกรณ์ สหกรณ์ก็จะดำเนินการโอนเงินจากบัญชีเงินฝากสหกรณ์ที่เปิดไว้กับธนาคารไปยังบัญชีเงินฝากของสมาชิกที่เปิดไว้กับธนาคารเมื่อเป็นเช่นนี้ ธนาคารผู้โอนและธนาคารผู้รับ โอนจึงมีหน้าที่ต้องปฏิบัติตามกฎหมายว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงินเนื่องจาก การทำธุรกรรมระหว่างสหกรณ์และสมาชิกที่เกิดขึ้นจริง กระทำผ่านผลิตภัณฑ์ทางการเงินของธนาคาร ทำให้เมื่อเกิดกรณีที่มีการทำธุรกรรมระหว่างสหกรณ์และสมาชิกขึ้นที่สหกรณ์และเป็นธุรกรรม ที่ใช้เงินสดมีจำนวนเกินกว่าที่กฎหมายกำหนด สหกรณ์กลับไม่รายงานการทำธุรกรรมมายังสำนักงานป้องกันและปราบปรามการฟอกเงินซึ่งถือเป็นความผิดเนื่องจากขาดความรู้ความเข้าใจในการปฏิบัติตามกฎหมาย ซึ่งข้อเท็จจริงดังกล่าวนี้พบจากการตรวจสอบการปฏิบัติตามกฎหมายของพนักงานเจ้าหน้าที่

เมื่อพนักงานเจ้าหน้าที่ของสำนักงานป้องกันและปราบปรามการฟอกเงินตรวจพบการฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามกฎหมายของสถาบันการเงินที่มีศักยภาพในการปฏิบัติตามกฎหมายต่ำ จึงต้องดำเนินการเพื่อเปรียบเทียบปรับโดยมีอาชญาหลีกเลี่ยงได้ เพราะหากใช้ดุลพินิจปรับลดเกณฑ์ที่สถาบันการเงินต้องปฏิบัติตามกฎหมายโดยที่กฎหมายมิได้ให้อำนาจไว้ อาจเป็นกรณีการละเว้นการปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบของพนักงานเจ้าหน้าที่ได้ เมื่อเป็นเช่นนี้ สถาบันการเงินหลายประเภทธุรกิจจึงอยู่ในสถานะที่ต้องปฏิบัติตามกฎหมายที่เข้มเกินกว่าจะปฏิบัติได้ตามลักษณะของการประกอบธุรกิจ เป็นการจำกัดสิทธิและเสรีภาพในการประกอบธุรกิจของสถาบันการเงินนั้นเกินสมควร

<sup>113</sup> ข้อ 3 แห่งประกาศสำนักนายกรัฐมนตรี เรื่อง วิธีการแสดงตนของลูกค้าสถาบันการเงินและผู้ประกอบอาชีพ ตามมาตรา 16

ผู้ศึกษาจึงเห็นว่าควรมีการแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงินในส่วนของกฏนิยามสถาบันการเงิน การกำหนดหน้าที่ของสถาบันการเงิน และการกำหนดบทลงโทษสถาบันการเงิน เนื่องจากปัญหาในการบังคับใช้ โดยนำหลักความได้สัดส่วนตามที่ได้ศึกษาค้นคว้ามาปรับใช้ เพื่อให้สอดคล้องกับบริบททางเศรษฐกิจและสังคมที่แท้จริงของประเทศไทย โดยไม่เป็นการจำกัดสิทธิและเสรีภาพในการประกอบธุรกิจของสถาบันการเงินเกินสมควรในการปฏิบัติตามกฎหมายสำหรับสถาบันการเงินที่มีขนาดทุนต่ำ จำนวนบุคลากรน้อย และมีผลิตภัณฑ์ทางการเงินน้อยชนิด โดยมีแนวทางในการพิจารณาประกอบกันตามประเด็นดังต่อไปนี้

1) ต้องพิจารณาจากศักยภาพในการปฏิบัติตามกฎหมายว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงินของสถาบันการเงินแต่ละประเภทธุรกิจเป็นสำคัญ เนื่องจากการกำหนดหน้าที่และความรับผิดชอบของสถาบันการเงินทุกประเภทธุรกิจในระดับเดียวกัน ทำให้สถาบันการเงินประเภทธุรกิจที่มีศักยภาพในการปฏิบัติตามกฎหมายต่ำกว่า ย่อมมีโอกาสฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามกฎหมายมากกว่าสถาบันการเงินประเภทธุรกิจที่มีศักยภาพในการปฏิบัติตามกฎหมายสูงกว่า และเป็นการจำกัดสิทธิและเสรีภาพในการประกอบธุรกิจของสถาบันการเงินเกินสมควร อีกทั้งยังอาจทำให้รัฐ ขาดประโยชน์บางประการจากการสนับสนุนการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงินที่ควรจะได้รับ เพราะวัตถุประสงค์ในการกำหนดหน้าที่ความรับผิดชอบของสถาบันการเงินตามกฎหมายว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน ก็เพื่อจะได้รับข้อมูลในการทำธุรกรรมตลอดจนข้อมูลส่วนตัวของอาชญากร เพื่อทำการตัดวงจรการทำความผิดได้อย่างทันทั่วทั้งเมื่อสถาบันการเงินไม่สามารถปฏิบัติตามกฎหมายได้ย่อมเกิดผลกระทบต่อ การป้องกันและปราบปรามการฟอกเงินของรัฐ

2) ต้องพิจารณาจากขนาดทุนของสถาบันการเงินแต่ละประเภทธุรกิจ เนื่องจากสถาบันการเงินบางประเภท เมื่อพิจารณาจากประเภทธุรกิจแล้วเป็นไปได้ยากที่จะมีขนาดทุนสูง แม้จะมีอยู่บ้างที่มีขนาดทุนสูง แต่เมื่อพิจารณาจากภาพรวมโดยเฉลี่ยแล้วถือว่ามีขนาดทุนต่ำ

3) ต้องพิจารณาจากจำนวนผลิตภัณฑ์ทางการเงินที่สถาบันการเงินนั้นมีอยู่ เนื่องจากสถาบันการเงินบางประเภทธุรกิจมีผลิตภัณฑ์ทางการเงินน้อยชนิด การกำหนดให้สถาบันการเงินดังกล่าวมีหน้าที่ต้องปฏิบัติตามกฎหมายในระดับเดียวกันกับสถาบันการเงินประเภทธุรกิจอื่นที่มีจำนวนผลิตภัณฑ์ทางการเงินมากกว่าย่อมไม่เหมาะสม เนื่องจากการสร้างภาระในการประกอบธุรกิจ

เมื่อพิจารณาจากตามประเด็นที่กล่าวมานี้ ผู้ศึกษาเห็นว่าต้องจัดกลุ่มสถาบันการเงินตามกฎหมายว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงินขึ้นใหม่ ได้แก่

- 1) สถาบันการเงินขนาดใหญ่ ซึ่งมีศักยภาพในการปฏิบัติตามกฎหมายสูง มีขนาดทุนโดยเฉลี่ยสูง และมีจำนวนผลิตภัณฑ์ทางการเงินมาก
- 2) สถาบันการเงินขนาดกลาง ซึ่งมีศักยภาพในการปฏิบัติตามกฎหมายปานกลาง มีขนาดทุนโดยเฉลี่ยปานกลาง และมีจำนวนผลิตภัณฑ์ทางการเงินไม่มากนัก
- 3) สถาบันการเงินขนาดย่อม ซึ่งมีศักยภาพในการปฏิบัติตามกฎหมายต่ำ มีขนาดทุนโดยเฉลี่ยต่ำ และมีจำนวนผลิตภัณฑ์ทางการเงินน้อย

โดยแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน พ.ศ. 2542 ดังต่อไปนี้

## 1. การนิยามสถาบันการเงิน

เห็นควรให้มีการนิยามศัพท์สถาบันการเงินในพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน พ.ศ. 2542 ขึ้นใหม่ โดยพิจารณาจากศักยภาพในการปฏิบัติตามกฎหมายของ สถาบันการเงินประเภทธุรกิจนั้นเป็นสำคัญ ประกอบกับขนาดทุน และจำนวนผลิตภัณฑ์ทางการเงินของสถาบันการเงินนั้น ดังนี้

“มาตรา 3 ในพระราชบัญญัตินี้...

“สถาบันการเงินขนาดใหญ่” หมายความว่า

- (1) ธนาคารพาณิชย์ และ
- (2) สถาบันการเงินเฉพาะกิจที่มีกฎหมายจัดตั้งขึ้น โดยเฉพาะ

“สถาบันการเงินขนาดกลาง” หมายความว่า

- (1) บริษัทหลักทรัพย์ตามกฎหมายว่าด้วยหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์ และ
- (2) บริษัทประกันชีวิตตามกฎหมายว่าด้วยการประกันชีวิต และบริษัทประกันวินาศภัย

ตามกฎหมายว่าด้วยการประกันวินาศภัย

“สถาบันการเงินขนาดย่อม” หมายความว่า

- (1) สหกรณ์ตามกฎหมายว่าด้วยสหกรณ์ เฉพาะสหกรณ์ที่มีทุนดำเนินการซึ่งมีมูลค่าหุ้นรวมตั้งแต่สองล้านบาทขึ้นไปและมีวัตถุประสงค์ดำเนินการเกี่ยวกับการรับฝากเงิน ใ้กู้ให้สินเชื่อ รับจํานองหรือรับจํานําทรัพย์สิน หรือจัดให้ได้มาซึ่งเงินและทรัพย์สินต่างๆ โดยวิธีใดๆ

- (2) บริษัทเงินทุน ตามกฎหมายว่าด้วยธุรกิจสถาบันการเงิน

(3) บริษัทเครดิตฟองซิเอร์ ตามกฎหมายว่าด้วยธุรกิจสถาบันการเงิน และ

(4) นิติบุคคลที่ดำเนินธุรกิจอื่นที่เกี่ยวข้องกับการเงินตามที่กำหนดในกฎกระทรวง...”

ทั้งนี้ เพื่อจะได้กำหนดมาตรฐานในการบังคับใช้กฎหมายและความคาดหวังต่อการปฏิบัติ ตามกฎหมายของสถาบันการเงินแต่ละกลุ่ม ได้อย่างสอดคล้องกับความเป็นจริง

## 2. การกำหนดหน้าที่ของสถาบันการเงิน

เห็นควรให้มีการกำหนดหน้าที่ของสถาบันการเงินที่มีการนิยามศัพท์จัดกลุ่มขึ้นใหม่ เพื่อให้สอดคล้องกัน ในพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน พ.ศ. 2542 เพื่อเป็นแนวทางในการกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการในกฎกระทรวงที่เกี่ยวข้อง ดังนี้

“มาตรา 13 เมื่อมีการทำธุรกรรมกับสถาบันการเงินขนาดใหญ่ สถาบันการเงิน ขนาดกลาง หรือสถาบันการเงินขนาดย่อม ให้สถาบันการเงินนั้นมีหน้าที่ต้องรายงานการทำธุรกรรมดังกล่าว ต่อสำนักงาน เมื่อปรากฏว่าธุรกรรมนั้นเป็น

(1) ธุรกรรมที่ใช้เงินสดมีจำนวนเกินกว่าที่กำหนดในกฎกระทรวง

(2) ธุรกรรมที่เกี่ยวกับทรัพย์สินที่มีมูลค่าเกินกว่าที่กำหนดในกฎกระทรวง หรือ

(3) ธุรกรรมที่มีเหตุอันควรสงสัย ทั้งนี้ ไม่ว่าจะเป็ นธุรกรรมตาม (1) หรือ (2) หรือไม่ก็ตาม

ในกรณีที่ปรากฏว่ามีข้อเท็จจริงใดที่เกี่ยวข้องหรืออาจจะเป็นประโยชน์ในการยืนยัน หรือยกเลิกข้อเท็จจริงเกี่ยวกับธุรกรรมที่สถาบันการเงินขนาดใหญ่ สถาบันการเงินขนาดกลาง หรือสถาบันการเงินขนาดย่อมได้รายงานไปแล้ว ให้สถาบันการเงินนั้นรายงานข้อเท็จจริงนั้นให้สำนักงานทราบโดยไม่ชักช้า”

“มาตรา 14 ในกรณีที่ปรากฏในภายหลังว่ามีเหตุอันควรเชื่อได้ว่าธุรกรรมใดที่ได้กระทำไปแล้วโดยมิได้มีการรายงานตามมาตรา 13(3) เป็นธุรกรรมที่สถาบันการเงินขนาดใหญ่ สถาบันการเงินขนาดกลาง หรือสถาบันการเงินขนาดย่อมต้องรายงานตามมาตรา 13 ให้สถาบันการเงินนั้น รายงานให้สำนักงานทราบโดยไม่ชักช้า”

“มาตรา 20 ให้สถาบันการเงินขนาดใหญ่ สถาบันการเงินขนาดกลาง สถาบันการเงินขนาดย่อม และผู้ประกอบการอาชีพตามมาตรา 16 จัดให้ลูกค้าแสดงตนทุกครั้งก่อนการทำธุรกรรมตามที่กำหนดในกฎกระทรวง ซึ่งต้องกำหนดมาตรการเพื่อขจัดอุปสรรคในการแสดงตนของคนพิการ หรือทุพพลภาพด้วย เว้นแต่ลูกค้าได้แสดงตนไว้ก่อนแล้ว การแสดงตนตามวรรคหนึ่งให้เป็นไปตามวิธีการที่รัฐมนตรีประกาศกำหนด”

“มาตรา 20/1 สถาบันการเงินขนาดใหญ่ สถาบันการเงินขนาดกลาง สถาบันการเงินขนาดย่อม และผู้ประกอบการอาชีพตามมาตรา 16(1) และ (9) ต้องกำหนดนโยบายการรับลูกค้า การบริหารความเสี่ยงที่อาจเกี่ยวกับการฟอกเงินของลูกค้าและต้องดำเนินการตรวจสอบเพื่อทราบข้อเท็จจริงเกี่ยวกับลูกค้าเมื่อเริ่มทำธุรกรรมครั้งแรกโดยต้องตรวจสอบเป็นระยะจนสิ้นสุดดำเนินการ เมื่อมีการปิดบัญชีหรือยุติความสัมพันธ์กับลูกค้า การตรวจสอบเพื่อทราบข้อเท็จจริงเกี่ยวกับลูกค้า ตามวรรคหนึ่งจะมีขอบเขตเพียงใด ให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กำหนดในกฎกระทรวง เกี่ยวกับการแสดงตนและการพิสูจน์ทราบลูกค้า การตรวจทานบัญชีลูกค้า และการติดตามความเคลื่อนไหวทางบัญชีของลูกค้าที่ได้รับ การแจ้งจากสำนักงาน ให้นำความในวรรคหนึ่งและวรรคสอง มาใช้บังคับกับผู้ประกอบอาชีพตามมาตรา 16(2) (3) (4) (5) (6) (7) (8) และ (10) ด้วยโดยอนุโลม แต่จะใช้กับผู้ประกอบอาชีพที่มีลักษณะอย่างไรให้เป็นไปตามที่กำหนดในกฎกระทรวง ทั้งนี้ โดยต้องมีให้มีลักษณะเป็นการก่อ ความเดือดร้อนแก่ผู้ประกอบการรายย่อยและประชาชนที่เกี่ยวข้อง จนเกินสมควร และต้องดำเนินการเพื่อประโยชน์ในการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงินเท่านั้น”

“มาตรา 21 เมื่อมีการทำธุรกรรมตามมาตรา 13 ให้สถาบันการเงินขนาดใหญ่ สถาบันการเงินขนาดกลาง และสถาบันการเงินขนาดย่อม บันทึกข้อเท็จจริงต่างๆ เกี่ยวกับธุรกรรมดังกล่าว ตามแบบ รายการ หลักเกณฑ์ และวิธีการ ที่กำหนดในกฎกระทรวง”

“มาตรา 21/2 ในกรณีที่ผู้มีหน้าที่รายงานตามมาตรา 13 และมาตรา 16 ไม่สามารถดำเนินการตรวจสอบข้อเท็จจริงเกี่ยวกับลูกค้าได้ ให้สถาบันการเงินขนาดใหญ่ สถาบันการเงินขนาดกลาง สถาบันการเงินขนาดย่อม และผู้ประกอบการอาชีพดังกล่าวรายงานให้สำนักงานทราบ โดยทันที ในกรณีที่สำนักงานได้ตรวจสอบรายงานตามวรรคหนึ่งแล้ว เห็นว่ามีหลักฐานอันควรเชื่อได้ว่ามีการกระทำความผิดมูลฐานหรือความผิดฐานฟอกเงิน ให้มีอำนาจสั่งให้สถาบันการเงินขนาดใหญ่ สถาบันการเงินขนาดกลาง สถาบันการเงินขนาดย่อม หรือผู้ประกอบการดังกล่าว ระงับการทำธุรกรรมไว้ก่อนได้ไม่เกินสิบวันทำการ”

### 3. การกำหนดบทลงโทษและมาตรการลงโทษต่อสถาบันการเงิน

เห็นควรให้กำหนดมาตรการลงโทษทางปกครองอันเป็นทางเลือก ซึ่งกระทำได้ โดยส่งข้อมูลการกระทำความผิดของสถาบันการเงินประเภทธุรกิจนั้นๆ ไปยังหน่วยงานด้านการกำกับ ที่กำกับดูแลสถาบันการเงินประเภทธุรกิจดังกล่าวเพื่อให้พิจารณาเพิกถอนการอนุญาต บางประการตามอำนาจหน้าที่ เนื่องจากสำนักงานป้องกันและปราบปรามการฟอกเงินไม่มีอำนาจ ในการอนุญาต ให้สถาบันการเงินประกอบธุรกิจ หรืออนุญาตให้สถาบันการเงินใช้ผลิตภัณฑ์

ทางการเงิน จึงไม่สามารถดำเนินการเพิกถอนการอนุญาตให้ประกอบธุรกิจ หรือเพิกถอนการอนุญาตให้ใช้ผลิตภัณฑ์ทางการเงิน ซึ่งเป็นมาตรการลงโทษทางปกครองได้

นอกจากนี้ควรเพิ่มมาตรการก่อนการเปรียบเทียบบางประการเพื่อเป็นการป้องปรามมิให้สถาบันการเงินกระทำความผิดขึ้นอีก โดยพิจารณาจากความรุนแรงของการฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามกฎหมายของสถาบันการเงินประเภทต่างๆ เช่นเดียวกับมาตรการลงโทษตามกฎหมายว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงินของประเทศมาเลเซีย เนื่องจากบริบททางเศรษฐกิจและสังคมของประเทศมาเลเซียและประเทศไทยนั้นมีความใกล้เคียงกัน แต่ควรปรับลดมาตรการลงโทษบางประการเพื่อให้เหมาะสมแก่การบังคับใช้กฎหมาย ได้สัดส่วนต่อความเสียหายที่อาจเกิดแก่สถาบันการเงิน และป้องกันความเสี่ยงที่อาจถูกใช้เป็นช่องทางการต่อรองของสถาบันการเงิน เพื่อให้ได้รับการลดหย่อนผ่อนโทษ โดยแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน พ.ศ. 2542 ดังนี้

พระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน พ.ศ. 2542 มาตรา 64/1 ซึ่งเป็นบทบัญญัติที่กำหนดให้การฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามกฎหมายเรื่องการรายงานการทำธุรกรรม เรื่องการแสดงตนของลูกค้า และเรื่องการเก็บรักษาข้อมูลการแสดงตนของลูกค้าและการทำธุรกรรมของลูกค้า เป็นความผิดที่เปรียบเทียบปรับได้ แก้ไขเพิ่มเติม ดังนี้

“มาตรา 64/1 ความผิดตามมาตรา 62 มาตรา 63 และมาตรา 64 ให้คณะกรรมการเปรียบเทียบที่คณะกรรมการแต่งตั้งมีอำนาจเปรียบเทียบได้

คณะกรรมการเปรียบเทียบให้มีจำนวนห้าคน ประกอบด้วยเลขานุการเป็นประธานกรรมการ ผู้แทนหน่วยงานภาครัฐที่เกี่ยวข้องสองคน พนักงานสอบสวนตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาหนึ่งคน โดยมีข้าราชการในสำนักงานที่เลขานุการมอบหมายเป็นกรรมการและเลขานุการ ให้เลขานุการแต่งตั้งข้าราชการในสำนักงานจำนวนไม่เกินสองคนเป็นผู้ช่วยเลขานุการ

ในกรณีที่เป็นการกระทำความผิดตามมาตรา 62 หรือมาตรา 63 เมื่อคณะกรรมการเปรียบเทียบได้ทำการเปรียบเทียบ และผู้ต้องหาได้ชำระค่าปรับตามจำนวนและภายในระยะเวลาที่คณะกรรมการเปรียบเทียบกำหนดแล้ว ให้ประกาศการเปรียบเทียบนั้นลงในราชกิจจานุเบกษา และในช่องทางอื่นตามสมควร และให้ถือว่าคดีเลิกกันตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา

ในกรณีที่คณะกรรมการเปรียบเทียบได้ทำการเปรียบเทียบ และผู้ต้องหาได้ชำระค่าปรับตามจำนวนและภายในระยะเวลาที่คณะกรรมการเปรียบเทียบกำหนดแล้ว หากผู้ต้องหา เป็นสถาบันการเงินขนาดใหญ่ หรือสถาบันการเงินขนาดกลาง หรือสถาบันการเงินขนาดย่อม ให้ส่งข้อมูลการกระทำความผิดนั้น ไปยังหน่วยงานในประเทศที่กำกับดูแลสถาบันการเงินนั้น ตาม

ข้อตกลงที่ได้จัดทำขึ้น เพื่อให้ดำเนินการตามอำนาจหน้าที่อันมีผลเป็นการเปลี่ยนแปลง สงวน ระวัง หรือมีผลกระทบต่อสถานภาพของสิทธิหรือหน้าที่ของสถาบันการเงินนั้น

ในกระบวนการก่อนการเปรียบเทียบของคณะกรรมการเปรียบเทียบตามมาตรา นี้ ในกรณีที่ความรุนแรงของความคิดนั้นเลขาธิการเห็นว่าหากใช้อำนาจเปรียบเทียบแล้ว จะเป็นการสร้างภาระแก่ผู้กระทำความผิดเกินสมควร เลขาธิการอาจดำเนินการอย่างใดอย่างหนึ่ง ดังต่อไปนี้

(1) ออกจดหมายเตือนผู้กระทำความผิด

(2) แจ้งเวียนการกระทำความผิดนั้นไปยังสมาคมธุรกิจหรือชุมนุมของผู้กระทำความผิด ในกรณีที่ผู้กระทำความผิดสังกัดสมาคมใดสมาคมหนึ่งหรือชุมนุมใดชุมนุมหนึ่ง

ความในวรรคก่อนนี้ หากคณะกรรมการเปรียบเทียบเห็นสมควร ให้นำมาใช้แทน การเปรียบเทียบได้โดยอนุโลม

ระยะเวลา รูปแบบ หลักเกณฑ์ และวิธีการของการดำเนินการตามความในมาตรา นี้ ให้เป็นไปตามที่เลขาธิการประกาศกำหนด”

โดยสำนักงานป้องกันและปราบปรามการฟอกเงินต้องทำความตกลงระหว่างสำนักงานป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน กับ หน่วยงานด้านการกำกับของสถาบันการเงินแต่ละประเภท ธุรกิจ ให้ดำเนินการตามอำนาจหน้าที่อันมีผลเป็นการเปลี่ยนแปลง สงวน ระวัง หรือมีผลกระทบต่อสถานภาพของสิทธิหรือหน้าที่ของสถาบันการเงินนั้น เช่น เพิกถอนการอนุญาตให้ประกอบธุรกิจ หรือเพิกถอนการอนุญาตให้ใช้ผลิตภัณฑ์ทางการเงินทุกกรณี เพื่อให้เป็นไปตามความในวรรคห้า แห่งมาตรา 64/1 ที่แก้ไขเพิ่มเติมดังกล่าวด้วย

ผู้ศึกษาเชื่อว่ากฎหมายที่มีประสิทธิภาพนั้น ย่อมต้องร่างบนพื้นฐานของความเข้าใจ ในบริบทของสิ่งที่จะบังคับหรือกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการปฏิบัติ การรับเอาแนวทางของกฎหมาย ต่างประเทศหรือมาตรฐานสากลในเรื่องใดเรื่องหนึ่งมาใช้ หากรับมาโดยมิได้มีการปรับใช้ให้เหมาะสม แก่บริบทของประเทศไทย โดยอาศัยหลักแห่งความ ได้สัดส่วนที่ชั่งน้ำหนักระหว่างประโยชน์ ในการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงินซึ่งเป็นประโยชน์สาธารณะ กับการจำกัดสิทธิและเสรีภาพ ในการประกอบธุรกิจของสถาบันการเงิน ย่อมส่งผลเสียมากกว่าผลดี เนื่องจากอาจทำให้รัฐไม่ได้ รับข้อมูลในการทำธุรกรรม ตลอดจนข้อมูลส่วนตัวของอาชญากร เพื่อใช้ในการตัดวงจรการกระทำ ความผิดได้อย่างทันที่

ดังนั้น เมื่อมีการแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายหรือระเบียบที่เกี่ยวข้องกับพระราชบัญญัติ ป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน พ.ศ. 2542 เพื่อให้สอดคล้องกับประเด็นที่มีการศึกษานี้ ผู้ศึกษา เชื่อว่า จะสามารถแก้ไขปัญหาการบังคับใช้กฎหมายแก่สถาบันการเงินตามกฎหมายว่าด้วยการป้องกัน และปราบปรามการฟอกเงินของประเทศไทยได้ เนื่องจากหากยังใช้มาตรการทางกฎหมายตามมาตรฐาน



ในปัจจุบัน สถาบันการเงินขนาดกลางและขนาดย่อมมีความเสี่ยงสูงที่จะต้องถูกเปรียบเทียบปรับ โดยมีอาจหลีกเลี่ยงได้เนื่องจากมีศักยภาพในการปฏิบัติตามกฎหมายที่ต่ำกว่าสถาบันการเงินขนาดใหญ่ การแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงินนี้ ยังเป็นการกำหนดหน้าที่และความรับผิดชอบของสถาบันการเงินตามกฎหมายของสถาบันการเงิน โดยคำนึงถึงศักยภาพในการปฏิบัติตามกฎหมายของสถาบันการเงินประเภทธุรกิจนั้นเป็นสำคัญ ประกอบกับขนาดทุนและจำนวนผลิตภัณฑ์ทางการเงินของสถาบันการเงินอันเป็นข้อเท็จจริงแห่งประเภทธุรกิจนั้น

และการเพิ่มมาตรการลงโทษทางปกครองอันเป็นทางเลือกในการลงโทษสถาบันการเงิน โดยการส่งข้อมูลการกระทำความผิดนั้น ไปยังหน่วยงานในประเทศที่กำกับดูแลสถาบันการเงินตามข้อตกลงที่ได้จัดทำขึ้น เพื่อให้ดำเนินการตามอำนาจหน้าที่อันมีผลเป็นการเปลี่ยนแปลง สงวน ระวัง หรือมีผลกระทบต่อสถานะภาพของสิทธิหรือหน้าที่ของสถาบันการเงินนั้น จะทำให้สถาบันการเงินเคร่งครัดต่อการปฏิบัติตามกฎหมายว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงินมากขึ้น เนื่องจากการเปรียบเทียบตามกฎหมายว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงินสร้างความเสียหายต่อสถาบันการเงินที่น้อยกว่าเมื่อเทียบกับเพิกถอนการอนุญาตให้ประกอบธุรกิจ หรือเพิกถอนการอนุญาตให้ใช้ผลิตภัณฑ์ทางการเงิน ซึ่งอาจส่งผลกระทบต่ออย่างมากต่อการประกอบธุรกิจของสถาบันการเงินนั้นและในกรณีที่มีการเพิ่มมาตรการก่อนการเปรียบเทียบ ก็เพื่อให้มีความเหมาะสมต่อความรุนแรง แห่งความผิดที่ได้กระทำ ทั้งยังเป็นการสร้างแรงจูงใจในการปฏิบัติตามกฎหมายของสถาบันการเงินขนาดกลางหรือขนาดย่อมโดยมีต้องลงโทษทางอาญาได้อีกด้วย ในอนาคตเมื่อสถาบันการเงิน แต่ละประเภทธุรกิจมีการพัฒนาศักยภาพในการปฏิบัติตามกฎหมายจนเป็นที่น่าพอใจแล้ว อาจพิจารณาแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน พ.ศ. 2542 เพื่อยกเลิกการจัดกลุ่มสถาบันการเงิน และใช้มาตรการทางกฎหมายเช่นเดียวกันสำหรับสถาบันการเงินทุกประเภทธุรกิจต่อไป

บรรณานุกรม



## บรรณานุกรม

- กังสดาล เชาว์วัฒนกุล. (2556). พัฒนาการทางแนวคิดทฤษฎีว่าด้วยความรับผิดชอบต่อสังคมขององค์กรธุรกิจในบริบทของศาสตร์ต่างๆ. *วารสารสังคมศาสตร์และมนุษยศาสตร์ มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์*, 39(1), 24-36.
- จิตติน วัจนะพุกกะ. (2548). ผลกระทบต่อสถาบันการเงินเมื่อมีการประกาศใช้พระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน พ.ศ.2542: ศึกษากรณีธนาคารกรุงไทย สำนักงานใหญ่. (วิทยานิพนธ์ปริญญารัฐศาสตรมหาบัณฑิต ไม่ได้ตีพิมพ์). มหาวิทยาลัยบูรพา, ชลบุรี.
- วีระพงษ์ บุญโยภาส. (2548). แนวทางในการใช้มาตรการอย่างอื่นแทนการลงโทษปรับ. *วารสารกฎหมาย*, 23(3), 1-22.
- \_\_\_\_\_. (มปป). ความสัมพันธ์และเกี่ยวข้องเบื้องต้นของหน่วยงานประเทศไทยกับมาตรการสากลว่าด้วยการป้องกันปราบปรามการฟอกเงินและการต่อต้านการสนับสนุนทางการเงินแก่การก่อการร้าย. สืบค้นจาก <http://www.amlo.go.th/index.php/th/2016-05-04-04-47-39/2016-05-22-08-58-31/2016-05-22-09-00-15>
- วุฒิชัย จิตตานุ. (2554). การตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของหลักสัดส่วนในบทบัญญัติแห่งกฎหมายของโลก (ตอนหนึ่ง). *วารสารยุติธรรมปริทัศน์*, 5(4), (เมษายน-พฤษภาคม 2554).
- สีหนาท ประยูรรัตน์. (2537). แนวคิดของตำรวจในประเทศต่าง ๆ เกี่ยวกับการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน. *วารสารคูลพาท*, 41(4), 77 – 78.
- Anne Eberhardt. (2018). *History and Enforcement of Anti-Money Laundering Laws in the U.S.*. Retrieved from <https://www.claimsjournal.com/news/national/2018/01/08/282388.htm>
- Asia/Pacific Group on Money Laundering (APG). (2014). *APG History and Background*. Retrieved from <http://www.apgml.org/about-us/page.aspx?p=91ce25ec-db8a-424c-9018-8bd1f6869162>
- Asia/Pacific Group on Money Laundering (APG). (2014). *Key Roles*. Retrieved from <http://www.apgml.org/about-us/page.aspx?p=91ce25ec-db8a-424c-9018-8bd1f6869162>
- Australian Transaction Reports and Analysis Centre (AUSTRAC). (2016). *About AUSTRAC*. Retrieved from <http://www.austrac.gov.au/about-us/austrac>

- Australian Transaction Reports and Analysis Centre (AUSTRAC). (2017). *Record \$45 million civil penalty ordered against Tabcorp*. Retrieved from <http://www.austrac.gov.au/media/media-releases/record-45-million-civil-penalty-ordered-against-tabcorp>
- Australian Transaction Reports and Analysis Centre (AUSTRAC). (2018). *AUSTRAC compliance guide Chapter 6 - AML/CTF programs*. Retrieved from <http://www.austrac.gov.au/chapter-6-amlctf-programs>
- Australian Transaction Reports and Analysis Centre (AUSTRAC). (2018). *Civil Penalty Orders*. Retrieved from <http://www.austrac.gov.au/enforcement-action/civil-penalty-orders>
- Australian Transaction Reports and Analysis Centre (AUSTRAC). (2018). *Part A of an AML/CTF Program*. Retrieved from <http://www.austrac.gov.au/part-amlctf-program>
- Bank Negara Malaysia Central Bank of Malaysia. (2001). *Anti-Money Laundering and Counter Financing of Terrorism (AML/CFT) – Electronic Money and Non-Bank Affiliated Charge & Credit Card (Sector 4)*.
- Bank Negara Malaysia Central Bank of Malaysia. (2015). *Enforcement and Penalty Framework - Range of supervisory and enforcement actions*.
- Bank Negara Malaysia Central Bank of Malaysia. (2018). *Reporting Obligations Under The AMLA*. Retrieved from <http://amlcft.bnm.gov.my/AMLCFT05.html>
- Council of EUROPE. (2018). *Conference of the Parties to CETS 198*. Retrieved from <https://www.coe.int/en/web/cop198>
- Federal Financial Institutions Examination Council (FFIEC). (2017). *Bank Secrecy Act Anti-Money Laundering Examination Manual*. Retrieved from [https://www.ffiec.gov/bsa\\_aml\\_infobase/pages\\_manual/olm\\_002.htm](https://www.ffiec.gov/bsa_aml_infobase/pages_manual/olm_002.htm)
- Federation of American Scientists (FAS). (1998). *FINCEN - History*. Retrieved from <https://fas.org/irp/agency/ustreas/fincen/history.htm>
- Financial Action Task Force (FATF). (1990). *The Forty Recommendations of the Financial Action Task Force on Money Laundering*
- Financial Action Task Force (FATF). (2018). *History of FATF*. Retrieved from <http://www.fatf-gafi.org/about/historyofthefatf/>
- Financial Action Task Force (FATF). (2018). *Who we are*. Retrieved from <http://www.fatf-gafi.org/about/>

- Financial Action Task Force (FATF). (2015). *Anti-money laundering and counter-terrorist financing measures Malaysia Mutual Evaluation Report September 2015*.
- Financial Action Task Force (FATF). (2017). *Anti-money laundering and counter-terrorist financing measures Thailand Mutual Evaluation Report December 2017*.
- Financial Crimes Enforcement Network (FinCEN). (2017). *Enforcement Actions*.  
Retrieved from <https://www.fincen.gov/news-room/enforcement-actions>
- Financial Crimes Enforcement Network (FinCEN). (2017). *FinCEN Issues \$8 Million Penalty on California Card Club for Willful Violation of Anti-Money Laundering Controls*.  
Retrieved from <https://www.fincen.gov/news/news-releases/fincen-issues-8-million-penalty-california-card-club-willful-violation-anti>
- Financial Crimes Enforcement Network (FinCEN). (2017). *History of Anti-Money Laundering Laws*. Retrieved from <https://www.fincen.gov/history-anti-money-laundering-laws>
- Japan Financial Intelligence Center (JAFIC). (2018). *Background of Establishment of JAFIC*.  
Retrieved from [https://www.npa.go.jp/sosikihanzai/jafic/en/jafic\\_e/about\\_e.htm](https://www.npa.go.jp/sosikihanzai/jafic/en/jafic_e/about_e.htm)
- LawTeacher the Law Essey Professionals. (2018). *The Early History of Money Laundering*.  
Retrieved from <https://www.lawteacher.net/free-law-essays/commercial-law/the-early-history-of-money-laundering-commercial-law-essay.php>
- Lowers & Associates International Risk Mitigation Partners (L&A). (2015). *4 Factors to Measure for Your BSA/AML Risk Profile*. Retrieved from <http://blog.lowersrisk.com/bsa-aml-risk-profile/>
- Office of Technology Assessment. (1995). *Information Technologies for the Control of Money Laundering*. Chapter 3 Money Laundering and Law Enforcement. P.36
- The Journal of Regulation (JR). (2013). *Financial Conduct Authority (FCA)*. Retrieved from <http://thejournalofregulation.com/en/article/financial-conduct-authority-fca/>

## ประวัติผู้ศึกษา

ชื่อ	นายชตวรรษ ไตรณรงค์
วัน เดือน ปีเกิด	28 มกราคม 2527
สถานที่เกิด	อำเภอเมืองชัยภูมิ จังหวัดชัยภูมิ
ประวัติการศึกษา	น.บ. มหาวิทยาลัยรามคำแหง พ.ศ. 2554
สถานที่ทำงาน	สำนักงานป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน เขตปทุมวัน กรุงเทพมหานคร
ตำแหน่ง	นักสืบสวนสอบสวนปฏิบัติการ

