

บทที่ 5

บทสรุปและข้อเสนอแนะ

บทสรุป

ปัจจุบันการประกอบอาชญากรรมมีแนวโน้มจะทวีความรุนแรงและมีความสลับซับซ้อนมากขึ้น ยิ่งเทคโนโลยีต่าง ๆ ได้ถูกพัฒนาให้มีความก้าวหน้าเพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่อง ก็ย่อมส่งผลให้อาชญากรสามารถนำเทคโนโลยีมาใช้อำนวยความสะดวกและเพิ่มประสิทธิภาพในการประกอบอาชญากรรมด้วยเช่นกัน การประกอบอาชญากรรมจึงมีการขยายตัวเพิ่มขึ้นอย่างมาก ซึ่งมักจะทำในรูปแบบองค์กรอาชญากรรมข้ามชาติ ที่มีการแบ่งความรับผิดชอบและขั้นตอนลำดับในการทำงานอย่างเป็นระบบแบบแผน โดยเฉพาะองค์กรค้ายาเสพติดข้ามชาติเป็นองค์กรที่มีเครือข่ายทั่วโลก และเป็นอาชญากรรมที่ก่อให้เกิดรายได้แก่อาชญากรเป็นจำนวนมาก ซึ่งรายได้ดังกล่าวก็นำมาสู่กระบวนการฟอกเงิน เพื่อลวงให้บุคคลอื่นเชื่อว่ารายได้ดังกล่าวเกิดจากการประกอบอาชีพที่สุจริต หลังจากนั้นอาชญากรก็จะนำเงินและทรัพย์สินเหล่านั้นไปใช้ในการขยายองค์กรอาชญากรรมนั้นต่อไปอีกเรื่อย ๆ นอกจากอาชญากรรมยาเสพติดแล้ว ก็ยังมีอาชญากรรมในลักษณะที่เป็นองค์กรอาชญากรรมข้ามชาติอื่น ๆ อีก เช่น การค้ามนุษย์ องค์กรก่อการร้ายข้ามชาติ เป็นต้น ซึ่งล้วนแต่เป็นองค์กรที่จะต้องใช้กระบวนการฟอกเงินในธุรกิจอาชญากรรมของตนทั้งสิ้น

ด้วยเงินได้ที่ได้มาจากการก่ออาชญากรรมมีจำนวนค่อนข้างสูง ทำให้เกิดแรงจูงใจแก่ผู้กระทำความผิดนำเอารายได้นั้นไปใช้เป็นทุนหมุนเวียนในการกระทำความผิดขึ้นอีก เพื่อให้ได้มาซึ่งผลตอบแทนเป็นวงจรรายได้จำนวนมากนั้นผู้ประกอบการมักจะปกปิดแหล่งที่มาของรายได้ที่แท้จริง และทำให้เงินที่ได้มาเป็นเงินที่สะอาดด้วยวิธีการที่เรียกว่า "การฟอกเงิน" รูปแบบของการฟอกเงินนั้นมีมากมายหลายรูปแบบ ไม่ว่าจะเป็นการนำเงินสดติดตัวออกนอกประเทศ แต่วิธีการนี้อาจจะเป็นไปได้ด้วยความยากลำบาก เนื่องจากปริมาณเงินที่มีเป็นจำนวนมากอาจถูกเพ็งเล็งได้ง่าย โดยเฉพาะประเทศที่มีมาตรการกำกับควบคุมการทำธุรกิจด้วยเงินสด หรืออาจจะกระทำด้วยวิธีการฝากเงินกับสถาบันการเงินในประเทศหรือโอนเงินออกนอกประเทศ เป็นต้น รายได้ที่ผ่านการฟอกเงินเหล่านี้จะกลายเป็นเงินที่ดูเหมือนว่าเป็นเงินที่ได้มาโดยถูกกฎหมาย หรือนำเงินนั้นไปลงทุนในธุรกิจที่ชอบด้วยกฎหมาย และนำผลกำไรที่ได้จากการ

ลงทุนนั้น ไปใช้เป็นทุนในการขยายเครือข่ายองค์กรอาชญากรรมต่อไป เป็นวัฏจักรหมุนเวียนต่อไปเรื่อย ๆ จนกลายเป็นปัญหาสำคัญอันเป็นตัวการทำลายระบบเศรษฐกิจ สังคม และความมั่นคงของประเทศ

นานาชาติต่างตระหนักถึงปัญหาดังกล่าวเป็นอย่างดี ได้มีการร่วมมือกันจัดทำข้อตกลงระหว่างประเทศในการปราบปรามการฟอกเงิน ไม่ว่าจะเป็นการให้ความร่วมมือของกลุ่ม EC COUNCIL DIRECTIVE , COUNCIL OF EUROPE CONVENTION , BASEL STATEMENT OF PRINCIPLE , VIENNA CONVENTION 1988 ,FATF (FINANCIAL ACTION TASK FORCE) , และ UN MODEL LAW ของ UNDCP ล้วนแต่มีจุดมุ่งหมายในการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงินในระดับระหว่างประเทศ โดยมีหลักการร่วมกันคือ ให้ประเทศสมาชิกกำหนดให้การฟอกเงินเป็นความผิดทางอาญา และวางมาตรการในการสืบสวน ค้นหา และติดตามอาชญากร นอกจากนี้ยังมีเป้าหมายร่วมกันอีกประการหนึ่ง คือ การรักษาความมั่นคงของสถาบันการเงิน ป้องกันอาชญากรใช้ระบบธนาคารระหว่างประเทศเป็นเครื่องมือในการฟอกเงิน โดยได้วางมาตรการในการรู้จักลูกค้า (Know Your Customer) แยกแยะลูกค้าของธนาคาร รายงานการโอนเงิน ตรวจสอบการโอนเงิน รายงานธุรกรรมที่มีเหตุอันควรสงสัย และปรับปรุงกฎหมายคุ้มครองความลับของลูกค้า เพื่อมิให้อ้างเป็นเหตุผลในการปฏิเสธการปฏิบัติตามมาตรการต่าง ๆ

เหตุที่ได้กำหนดบทบาทให้สถาบันการเงินในการป้องกันการฟอกเงิน เนื่องจากปกติแล้วบทบาทภาระหน้าที่ของสถาบันการเงิน คือ การดำเนินธุรกิจในรูปแบบต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการเงิน ไม่ว่าจะเป็นการรับฝากเงิน ถอนเงิน การออกตราสารต่าง ๆ เกี่ยวกับการเงิน ฯลฯ โดยเงินจำนวนมหาศาลที่ผ่านเข้าออกจากสถาบันการเงินในแต่ละวัน ในบรรดาเงินเหล่านี้อาจมีที่มาอย่างหลากหลายต่างกัน เช่น มาจากการประกอบธุรกิจการค้าโดยสุจริต หรืออาจมาจากการประกอบอาชญากรรม ซึ่งทำให้ยากแก่การตรวจสอบ อาชญากรจึงใช้สถาบันการเงินเป็นเครื่องมือมาโดยตลอด

ประเทศสหรัฐอเมริกาเป็นประเทศหนึ่งที่ได้รับผลกระทบจากปัญหาการฟอกเงิน จึงมีการนำมาตรการในการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงินมาบัญญัติเป็นกฎหมาย กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน คือ Bank Secrecy Act , Money Laundering Control Act 1986 (MLCA) และ Federal Crimes and Criminal Procedure โดย Bank Secrecy Act เป็นกฎหมายที่ใช้พิสูจน์ทราบแหล่งที่มาของเงิน ปริมาณเงิน และ

ความเคลื่อนไหวของเงินที่นำเข้าหรือออกนอกประเทศ หรือที่ฝากไว้ในธนาคารหรือสถาบันการเงิน Bank Secrecy Act ได้กำหนดมาตรการสำคัญในการติดตามการทำธุรกรรมทางการเงินผ่านทางสถาบันการเงิน โดยกำหนดให้สถาบันการเงินมีหน้าที่จะต้องรู้จักลูกค้า จัดให้ลูกค้าแสดงตนและที่อยู่ที่แท้จริง ไม่อนุญาตให้มีการเปิดบัญชีโดยมีการใช้ชื่อปลอมหรือนามแฝง กำหนดให้สถาบันการเงินจัดทำและเก็บรักษาบันทึกข้อมูลทางการเงินไว้เป็นเวลา 5 ปี และยังกำหนดให้สถาบันการเงินมีหน้าที่รายงานธุรกรรมทางการเงินประเภทต่าง ๆ ต่อหน่วยงานของรัฐด้วย ส่วน Money Laundering Control Act 1986 (MLCA) เป็นกฎหมายควบคุมการฟอกเงิน โดยกำหนดความผิดมูลฐานเพื่อควบคุมการฟอกเงิน และห้ามการเกี่ยวข้องในการฟอกเงินในลักษณะกว้าง ๆ กฎหมายฉบับนี้จะเน้นเจตนาในใจของผู้กระทำความผิดว่ากระทำลงโดยมีเจตนาปกปิดแหล่งที่มาหรือเจ้าของเงินหรือหลบเลี่ยงการรายงานการโอนเงิน ขอบเขตของกฎหมายฉบับนี้จึงใช้บังคับแก่บุคคลทั่วไปและสถาบันการเงินสำหรับการโอนรายได้อันมิชอบด้วยกฎหมาย ส่วน Federal Crimes and Criminal Procedure เป็นกฎหมายที่มีลักษณะเป็นบทกำหนดโทษเพื่อลงโทษผู้กระทำความผิดเกี่ยวกับการเงิน เช่น สนับสนุน หรือช่วยเหลือในการกระทำความผิดเกี่ยวกับการเงิน อย่างไรก็ดี กฎหมายฉบับนี้ไม่ได้กำหนดความผิดมูลฐานในการฟอกเงินไว้อย่างชัดเจน

หน่วยงานที่รับผิดชอบเกี่ยวกับกฎหมายว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงินของประเทศไทยอเมริกานั้น มี 3 หน่วยงาน คือ Money Laundering Network สังกัดกระทรวงยุติธรรม, The Officer of the Financial Enforcement รับผิดชอบตาม Bank Secrecy Act สังกัดกระทรวงการคลัง และ Financial Crime Enforcement Network (FinCEN) สังกัดกระทรวงการคลัง หน่วยงานนี้มีบทบาทอย่างยิ่งในการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงินมีหน้าที่ในการวิเคราะห์ข้อมูลทางการเงิน ซึ่งจะเป็นตัวชี้ให้เห็นถึงความผิดปกติซึ่งมาจากการทำธุรกรรมที่มีชอบด้วยกฎหมายและสามารถสืบสาวไปถึงองค์กรอาชญากรรม ข้อมูลที่ FinCEN ใช้ในการวิเคราะห์นั้นมีความหลายหลายจากองค์กรต่าง ๆ นอกจากนี้ FinCEN ก็ยังเข้าถึงข้อมูลต่าง ๆ ได้อย่างดี อย่างไรก็ตาม FinCEN โดยตัวเองแล้วจะไม่ดำเนินการจับหรือยึดด้วยตนเอง เป็นเพียงแต่หน่วยงานที่มีศักยภาพในการรวบรวม วิเคราะห์ แล้วนำส่งข้อมูลดังกล่าวให้แก่หน่วยงานที่มีหน้าที่ในการบังคับใช้กฎหมายต่อไป

ปัจจุบันมาตรการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงินมีบทบาทสำคัญในการปราบปรามองค์กรก่อการร้ายข้ามชาติ กล่าวคือ หลังจากเหตุการณ์วันที่ 11 กันยายน 2001 นานาประเทศ

ต่างให้ความสำคัญกับปราบปรามองค์กรก่อการร้ายข้ามชาติ โดยหน่วยงาน Financial Action Task Force หรือ FATF ได้ออกมาตรการอีก 8 ข้อ ที่เรียกว่า Special Recommendation on Terrorist Financing เพื่อสนองรับต่อกระแสในการออกกฎหมายเพื่อปราบปรามแหล่งเงินทุนที่ใช้สนับสนุนองค์กรก่อการร้ายข้ามชาติ ให้แต่ละประเทศนำไปใช้ในการร่างกฎหมายภายในเพื่อการปราบปรามการก่อการร้ายต่อไป ซึ่งมาตรการดังกล่าวมีหลักการเกี่ยวกับการปราบปรามการฟอกเงินในสถาบันการเงินว่า สถาบันการเงินใดที่รู้หรือเกี่ยวข้องกับทรัพย์สินของผู้ก่อการร้ายหรืออำนวยความสะดวกในการทำธุรกรรมของผู้ก่อการร้าย ไม่ว่าจะเป็ทรัพย์สินที่ได้จากการกระทำความผิดโดยเจตนา หรือเป็นทรัพย์สินที่มีที่มาถูกต้องตามกฎหมายแต่นำไปใช้สนับสนุนขบวนการก่อการร้ายข้ามชาติ ทั้งนี้ ให้พิจารณาว่าสถาบันการเงินมีความสัมพันธ์ในการทำธุรกรรมขององค์กรก่อการร้ายข้ามชาติมากน้อยเพียงใด และถ้ามาตรการควบคุมของสถาบันการเงินยังไม่มี ความเข้มแข็ง ก็จะทำให้เกิดความเสี่ยงต่อการเป็นแหล่งที่ใช้ในการฟอกเงินขององค์กรก่อการร้ายข้ามชาติได้ หลังจากนั้นคณะทำงานเฉพาะกิจเพื่อดำเนินมาตรการทางการเงินเกี่ยวกับการฟอกเงิน (Financial Action Task Force Laundering - FATF) ได้ออกข้อเสนอแนะฉบับทบทวนแก้ไขข้อแนะนำ 40 ประการ เพื่อต่อสู้กับการฟอกเงินในการสรุปปิดการประชุมเต็มคณะครั้งสุดท้ายที่กรุงเบอร์ลิน ประเทศเยอรมันนี ซึ่งในการทบทวนแก้ไขดังกล่าวได้มีการเปลี่ยนแปลงที่สำคัญหลายประการซึ่งเมื่อนำไปรวมกับข้อแนะนำพิเศษ 8 ประการ แล้วได้ก่อให้เกิดกรอบงานระดับสากลที่มีความสมบูรณ์คล้องจองกันและมีความเข้มแข็งสูงสำหรับใช้ต่อสู้กับการฟอกเงินและการอุดหนุนทางการเงินแก่ผู้ก่อการร้าย โดยกำหนดมาตรการให้กับสถาบันการเงินในการตรวจสอบลูกค้า (Customer Due Diligence – CDD) เช่น การจำแนกตัวตนของลูกค้าและตรวจสอบตัวตนของลูกค้าโดยใช้เอกสารข้อมูลหรือสารสนเทศจากแหล่งที่น่าเชื่อถือได้ การหาข้อมูลเกี่ยวกับจุดประสงค์และเจตนาของความสัมพันธ์ทางธุรกิจ และการตรวจสอบความสัมพันธ์ทางธุรกิจและตรวจเข้มธุรกรรมซึ่งได้ดำเนินการอย่างต่อเนื่องตลอดระยะเวลาของความสัมพันธ์นั้น เพื่อให้มั่นใจว่าธุรกรรมที่กำลังดำเนินอยู่นั้นสอดคล้องกับความรู้ของสถาบันเกี่ยวกับลูกค้ากิจการของลูกค้า เป็นต้น นอกจากนี้ยังได้กำหนดมาตรการในการตรวจสอบความสัมพันธ์กับบุคคลในวงการเมือง ซึ่งนอกจากจะต้องดำเนินการตรวจสอบตามปกติแล้ว สถาบันการเงินควรมีระบบบริหารความเสี่ยงที่เหมาะสมเพื่อกำหนดว่าลูกค้าเป็นบุคคลที่เกี่ยวข้องกับวงการเมืองหรือไม่ ประเทศสหรัฐอเมริกาซึ่งได้รับผลเสียหายจากการก่อการร้ายอย่างรุนแรง ก็ได้ออกกฎหมาย USA Patriot Act 2001 ซึ่งมุ่งปราบปรามแหล่งเงินทุนขององค์กรก่อการร้ายข้ามชาติ โดยได้กำหนดมาตรการให้สถาบันการเงินมีการเฝ้า

ระวางการทำธุรกรรมทางการเงินมากขึ้น และกำหนดให้สถาบันการเงินมีมาตรการกั้นกรองบุคคลผู้ที่จะมาเป็นลูกค้าละเอียดยิ่งขึ้นเช่นกัน

ในสวนประเทศไทยได้มีการตราพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน พ.ศ. 2542 โดยมีเหตุผลเนื่องมาจากผู้ประกอบการได้นำเงินหรือทรัพย์สินที่เกี่ยวกับการกระทำความผิดนั้นมากระทำในรูปแบบต่าง ๆ อันเป็นการฟอกเงิน และนำเงินหรือทรัพย์สินนั้นไปใช้ประโยชน์ในการกระทำความผิดต่อไปได้อีก ทำให้ยากแก่การปราบปราม เพื่อเป็นการตัดวงจรการประกอบอาชญากรรม จึงมีการตราพระราชบัญญัตินี้ขึ้นมา พระราชบัญญัตินี้ได้กำหนดภาระหน้าที่ให้แก่สถาบันการเงิน ให้มีการจัดให้ลูกค้าแสดงตน การบันทึกข้อมูลของลูกค้า และการรายงานธุรกรรมต่อสำนักงานป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน ซึ่งวิทยานิพนธ์ฉบับนี้ได้ทำการศึกษาถึงอุปสรรคในการดำเนินการของสถาบันการเงิน และวิเคราะห์ถึงแนวทางที่ธนาคารพาณิชย์ใช้ปฏิบัติ โดยภาระหน้าที่ของธนาคารพาณิชย์ตามมาตรา 13 (1) ได้กำหนดให้ธนาคารพาณิชย์มีหน้าที่ต้องรายงานธุรกรรมต่อสำนักงานป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน เมื่อปรากฏว่าเป็นธุรกรรมที่ใช้เงินสดตั้งแต่สองล้านบาทขึ้นไป จะเห็นได้ว่าในปัจจุบันรัฐบาลมีมาตรการปราบปรามอาชญากรรมยาเสพติดและผู้มีอิทธิพลอย่างจริงจังรายได้ขององค์กรอาชญากรรมนั้นก็มีจำนวนลดลง การกำหนดจำนวนเงินที่สูงเกินไปนั้นอาจจะไม่ก่อให้เกิดประโยชน์เท่าใดนัก แต่อย่างไรก็ดี หากภายนอกมีการลดจำนวนเงินที่ธนาคารพาณิชย์จะต้องรายงานธุรกรรมย่อมส่งผลให้ปริมาณงานของธนาคารพาณิชย์เพิ่มมากขึ้นเช่นกัน

ในสวนของการรายงานธุรกรรมที่มีเหตุอันควรสงสัย พระราชบัญญัตินี้ได้กำหนดนิยามของคำว่า "ธุรกรรมที่มีเหตุอันควรสงสัย" หมายความว่า ธุรกรรมที่มีความซับซ้อนผิดไปจากการทำธุรกรรมในลักษณะเดียวกันที่ทำกันอยู่ตามปกติ ธุรกรรมที่ขาดความเป็นไปได้ในเชิงเศรษฐกิจ ธุรกรรมที่มีเหตุอันควรเชื่อได้ว่ากระทำขึ้นเพื่อหลีกเลี่ยงมิให้ต้องตกอยู่ภายใต้บังคับแห่งพระราชบัญญัตินี้ หรือธุรกรรมที่เกี่ยวข้องหรืออาจเกี่ยวข้องกับการกระทำความผิด ซึ่งคำนิยามนี้ก็เพียงเพียงลักษณะของธุรกรรมที่น่าเชื่อได้ว่า อาจจะเป็นการกระทำเพื่อปกปิดแหล่งที่มาของเงิน แม้สำนักงานป้องกันและปราบปรามการฟอกเงินจะได้จัดทำคู่มือเพื่อใช้เป็นแนวทางในการวิเคราะห์ธุรกรรมที่มีเหตุอันควรสงสัยก็ตาม ก็ยังเป็นหน้าที่ของธนาคารพาณิชย์เอง นั่นก็คือพนักงานในระดับปฏิบัติการ ซึ่งแต่ละคนย่อมมีความรู้ความเชี่ยวชาญ ประสบการณ์ และดุลพินิจที่แตกต่างกันออกไป อีกทั้งการที่ไม่มีการจัดลำดับความเสี่ยงของลูกค้าเพื่อใช้ในการวินิจฉัย ประกอบกับการขยายตัวของเมืองและสังคมทำให้พนักงานของธนาคารไม่มี

ความสัมพันธ์เป็นการส่วนตัวกับลูกค้านอกเสียจากการรู้จักลูกค้าทางเอกสารเท่านั้น ดังนั้นโอกาสที่จะระบุว่า การนำเงินสดผ่านเข้าออกธนาคารเป็นจำนวนมากเป็นพฤติกรรมที่ควรสงสัย จึงเป็นเรื่องที่ค่อนข้างยาก สิ่งเหล่านี้ย่อมส่งผลต่อรายงานธุรกรรมแต่ละชั้นว่าจะสามารถใช้สืบหาตัวอาชญากรได้หรือไม่ เพราะธนาคารหนึ่งอาจจะเกิดความสงสัย แล้วรายงาน แต่อีกธนาคารไม่เกิดความสงสัยจึงไม่รายงาน นอกจากนี้ การกำหนดมาตรการภายใน วิธีปฏิบัติของแต่ละธนาคารพาณิชย์ก็แตกต่างกันออกไปขึ้นอยู่กับว่า แต่ละธนาคารให้ความสำคัญกับมาตรการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงินเพียงใด ในส่วนของการกำหนดภาระหน้าที่ของธนาคารพาณิชย์ที่จะต้องเก็บรายละเอียดเกี่ยวกับการแสดงตนและบันทึกข้อเท็จจริงตามมาตรา 20 และมาตรา 21 แห่งพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน พ.ศ. 2542 เป็นเวลา 5 ปี นับแต่วันที่ที่มีการปิดบัญชีหรือยุติความสัมพันธ์กับลูกค้าหรือนับแต่ได้มีการทำธุรกรรมนั้น แล้วแต่ที่กำหนดระยะเวลาใดจะยาวกว่ากันนั้น ธนาคารพาณิชย์จึงต้องจัดเก็บเอกสารข้อมูลดังกล่าว ตั้งแต่ลูกค้าเริ่มทำธุรกรรมไว้จนถึงสิ้นระยะเวลาตามกฎหมาย ซึ่งเป็นระยะเวลาที่ยาวนานและไม่มี ความแน่นอน ทำให้ธนาคารพาณิชย์ต้องเปลี่ยนแปลงบุคลากรและสถานที่ในการจัดเก็บข้อมูล ก่อให้เกิดภาระหน้าที่แก่ธนาคารพาณิชย์เป็นอย่างมาก

ข้อเสนอแนะ

แม้ว่าสำนักงานป้องกันและปราบปรามการฟอกเงินจะได้พยายามกำหนดหลักเกณฑ์และ พัฒนาวิธีการเพื่อให้สามารถรองรับวัตถุประสงค์ของพระราชบัญญัตินี้ แต่โดยสภาพแล้ว บทบัญญัตินี้เป็นการเพิ่มภาระหน้าที่ให้ภาคเอกชนไม่ว่าจะเป็นปริมาณงาน และค่าใช้จ่ายที่เพิ่มขึ้นจากเดิม ซึ่งองค์กรที่เกี่ยวข้องจึงมีความจำเป็นในการปรับตัวและเรียนรู้ จากการศึกษา วิเคราะห์ในบทที่ 4 ได้พบอุปสรรคของธนาคารพาณิชย์ในการปฏิบัติตามบทบัญญัตินี้ ซึ่งผลจากการบังคับใช้นั้นอาจจะทำให้ไม่สามารถบรรลุวัตถุประสงค์ของบทบัญญัตินี้ในบางประการ ดังนั้น ผู้วิจัยจึงขอเสนอแนะมาตรการที่จำเป็นในการแก้ไขอุปสรรค ดังนี้

1. เพื่อให้ธนาคารพาณิชย์มีมาตรฐานในการรายงานที่เป็นมาตรฐานเดียวกัน ดังนั้น สำนักงานป้องกันและปราบปรามการฟอกเงินจึงควรที่จะปรับปรุงคู่มือหรือแนวทาง โดยคู่มือ นั้นจะต้องมีความชัดเจนและง่ายต่อความเข้าใจ โดยเฉพาะอย่างยิ่งเมื่อมีการกำหนดความผิดฐาน ก่อการร้ายเป็นความผิดมูลฐานแล้ว การตรวจสอบแหล่งเงินทุนของผู้ก่อการร้ายโดยธนาคาร

พาณิชย์ จึงควรที่จะมีการปรับปรุงคู่มือปฏิบัติที่มีรายละเอียดเกี่ยวกับข้อกำหนดในการเก็บรวบรวมและรายงานธุรกรรมทางการเงินที่ละเอียดมากขึ้น

2. ธนาคารพาณิชย์ควรจัดตั้งหน่วยงานกำกับดูแล (Compliance Officer) โดยหน่วยงานต้องมีความเป็นอิสระ มีหน้าที่ทบทวนการเก็บรวบรวม และการรายงานธุรกรรมทางการเงิน รวมทั้งติดตามประเมินผลของพนักงานในการปฏิบัติตามคู่มือดังกล่าว

3. จัดตั้งระบบงานที่สามารถเชื่อมโยงข้อมูลของแต่ละธนาคารพาณิชย์ เพื่อให้เกิดความสัมพันธ์ของข้อมูลระหว่างธนาคาร จะทำให้สามารถวิเคราะห์ข้อมูลได้ละเอียดมากขึ้น และเข้าถึงข้อมูลได้มากขึ้น เป็นการแก้ไขปัญหามาตรฐานที่แตกต่างกันของแต่ละธนาคารในการปฏิบัติ โดยมีหน้าที่ตรวจสอบ กลั่นกรอง หาข่าว สืบสวน และวิเคราะห์ข้อมูลข่าวสารเกี่ยวกับการทำธุรกรรมจากฐานข้อมูลต่าง ๆ เช่น ฐานข้อมูลทะเบียนราษฎร์ ฐานข้อมูลทะเบียนพาณิชย์ ฐานข้อมูลยาเสพติด และฐานข้อมูลที่เกี่ยวข้องกับการรายงานธุรกรรมที่มีเหตุอันควรสงสัย เป็นต้น และแลกเปลี่ยนข้อมูลกับหน่วยงานข่าวกรองทางการเงินของต่างประเทศที่เกี่ยวข้องกับความผิดมูลฐานหรือความผิดฐานฟอกเงิน

4. กำหนดระเบียบ หรือข้อบังคับให้ธนาคารพาณิชย์ในการตรวจสอบลูกค้า และให้มีการจัดลำดับความเสี่ยงเกี่ยวกับการทำธุรกรรมของลูกค้าแต่ละราย เพื่อให้ธนาคารพาณิชย์ใช้ประกอบการวินิจฉัยธุรกรรมที่มีเหตุอันควรสงสัย โดยนำมาตรการตรวจสอบลูกค้า (Customer Due Diligence – CDD) มาใช้เป็นแนวทาง ทั้งนี้ต้องอยู่ภายใต้กรอบของรัฐธรรมนูญในส่วนของสิทธิ เสรีภาพและความเสมอภาคของบุคคล

5. ประเด็นปัญหาในส่วนภาระหน้าที่ของธนาคารพาณิชย์ที่จะต้องเก็บรายละเอียดเกี่ยวกับการแสดงตนและบันทึกข้อเท็จจริงตามมาตรา 20 และมาตรา 21 แห่งพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน พ.ศ. 2542 เป็นเวลา 5 ปี นับแต่วันที่มีการปิดบัญชีหรือยุติความสัมพันธ์กับลูกค้าหรือนับแต่ได้มีการทำธุรกรรมนั้น แล้วแต่ที่กำหนดระยะเวลาใดจะยาวกว่ากันนั้น ควรจะมีกำหนดเวลาที่สิ้นสุดชัดเจน เช่น 5 ปี นับแต่วันทำธุรกรรมแต่ละครั้ง เพื่อลดปริมาณเอกสารที่ธนาคารพาณิชย์จะต้องมีภาระเก็บรักษาเอาไป

ข้อพิจารณาในการดำเนินการตามข้อเสนอแนะ 40 ประการ ของ Financial Action Task Force และ ข้อเสนอแนะ 8 ประการ (Special Recommendation on Terrorist Financing)

เนื่องจากปัจจุบันอาชญากรรมการฟอกเงินได้มีวิธีการและเทคนิคการฟอกเงินที่เปลี่ยนแปลงไป ดังนั้น เพื่อเป็นการพัฒนามาตรการโต้ตอบ คณะทำงานเฉพาะกิจเพื่อดำเนินมาตรการทางการเงินเกี่ยวกับการฟอกเงิน (FATF) ได้ทบทวนและปรับปรุงข้อแนะนำ 40 ข้อ ให้มีความสมบูรณ์สำหรับต่อสู้กับการฟอกเงินและการอุดหนุนการเงินแก่ผู้ก่อการร้าย เมื่อนำไปรวมกับข้อเสนอแนะพิเศษ 8 ข้อ แล้ว ได้ก่อให้เกิดกรอบงานของมาตรการที่สูงขึ้น ซึ่งในอนาคตเมื่อมีการนำมาใช้แล้วอาจก่อให้เกิดอุปสรรคและปัญหาได้ ดังนั้น ผู้วิจัยขอเสนอแนะดังต่อไปนี้

1. ในปัจจุบันนี้ ประเทศไทยยังไม่มีมาตรการกักกันดูแลที่เพียงพอที่จะทำให้มั่นใจได้ว่า สถาบันการเงินปฏิบัติตามข้อกำหนดของพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน พ.ศ. 2542 ในส่วนของการใช้ความระมัดระวังเพื่อตรวจสอบลูกค้า การเก็บรักษาข้อมูล และการรายงานธุรกรรมที่มีเหตุอันควรสงสัย และยังไม่มีความเห็นอย่างเป็นเอกฉันท์ในระหว่างหน่วยงานต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง เช่น สำนักงานป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน ธนาคารแห่งประเทศไทย คณะกรรมการหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์แห่งประเทศไทย กระทรวงมหาดไทย กรมส่งเสริมสหกรณ์การเกษตร กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ ในเรื่องของผู้ที่มีหน้าที่รับผิดชอบในการกำกับดูแลและกระบวนการกำกับดูแลการปฏิบัติตามหลักการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงินและการต่อต้านการอุดหนุนทางการเงินแก่ผู้ก่อการร้าย

ดังนั้น หน่วยงานต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องจึงควรร่วมมือกำหนดแนวทางในการควบคุมและบังคับให้เป็นไปตามนโยบาย กระบวนการ และคู่มือด้วยการปฏิบัติการตรวจสอบภายในองค์กร และภายนอกองค์กรเพื่อทบทวนการควบคุมให้หน่วยงานที่มีหน้าที่ต้องปฏิบัติตามหลักการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงินและการต่อต้านการอุดหนุนทางการเงินแก่ผู้ก่อการร้าย อีกทั้งควรจะมีการพัฒนานโยบาย กระบวนการ และคู่มือในการปฏิบัติตามกฎหมาย ตลอดจนพัฒนาระบบเทคโนโลยีสารสนเทศหรือรองรับการดำเนินการดังกล่าวอีกด้วย

2. ภายใต้บทบังคับแห่งพระราชบัญญัติการธนาคารพาณิชย์ พ.ศ. 2505 มาตรา 24 เกี่ยวกับการห้ามมิให้ทำการตรวจสอบเพื่อทราบกิจการหรือทรัพย์สินของเอกชนคนใดคนหนึ่งโดยเฉพาะที่มีหรือปรากฏอยู่ในธนาคารพาณิชย์ใด ๆ ซึ่งบทบัญญัตินี้เป็นอุปสรรคอย่างมากแก่ธนาคารแห่งประเทศไทยในการกำกับดูแลธนาคารพาณิชย์ในส่วนของ การให้ความร่วมมือ การ

ปฏิบัติตามพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน พ.ศ. 2542 และการแลกเปลี่ยนข้อมูลกับหน่วยงานที่มีอำนาจรวมถึงสำนักงานป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน และหน่วยงานของต่างประเทศ

ดังนั้น จึงควรมีการแก้ไขพระราชบัญญัติการธนาคารพาณิชย์ พ.ศ. 2505 โดยยกเลิกบทบัญญัติในมาตรา 24 เพื่อมิให้กฎหมายในส่วนของการรักษาความลับของลูกค้าเป็นอุปสรรคขัดขวางการนำข้อแนะนำของ FATF มาใช้ปฏิบัติ

3. เนื่องจากพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน พ.ศ. 2542 ยังไม่มีข้อกำหนดและมาตรการที่เพียงพอให้แก่สถาบันการเงินในการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงินและการต่อต้านการอุดหนุนทางการเงินแก่ผู้ก่อการร้าย อีกทั้งในส่วนของ การออกกฎ ระเบียบ หนังสือเวียน หรือหนังสือแจ้ง ของหน่วยงานที่มีหน้าที่กำกับดูแลสถาบันการเงินก็ยังไม่พร้อมหรือไม่เพียงพอที่จะเป็นไปตามมาตรฐานระหว่างประเทศ

ดังนั้น หน่วยงานที่มีหน้าที่กำกับดูแลสถาบันการเงิน (ธนาคารแห่งประเทศไทย คณะกรรมการหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์แห่งประเทศไทย กระทรวงมหาดไทย กรมส่งเสริมสหกรณ์การเกษตร กระทรวงเกษตรและสหกรณ์) ควรที่จะกำหนด และปรับปรุงแก้ไขซึ่งระเบียบ หนังสือเวียน ในส่วนของการใช้ความระมัดระวังในการตรวจสอบลูกค้า การเก็บรักษาข้อมูล การตรวจสอบทางบัญชีและธุรกรรมอย่างต่อเนื่อง การรายงานธุรกรรมที่มีเหตุอันควรสงสัย ให้ทันสมัยตลอด

4. การควบคุมการปฏิบัติตามหลักการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงินและการต่อต้านการอุดหนุนทางการเงินแก่ผู้ก่อการร้าย ในสถาบันการเงินท้องถิ่นนั้นยังไม่มี ความเข้าใจอย่างเพียงพอ ซึ่งสถาบันการเงินท้องถิ่นยอมรับว่ายังไม่มีการควบคุมจากฝ่ายบริหารระดับสูงของสถาบันการเงินอย่างจริงจัง อีกทั้งในระหว่างสถาบันการเงินด้วยกันก็ยังไม่มีการช่วยเหลือสนับสนุนในเรื่องของการปฏิบัติตามหลักการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงินและการต่อต้านการอุดหนุนทางการเงินแก่ผู้ก่อการร้าย

ดังนั้น ในการพัฒนาระเบียบ หนังสือเวียนและหนังสือแจ้งนั้น หน่วยงานที่มีหน้าที่กำกับดูแลสถาบันการเงินควรที่จะจัดให้มีการประชุมร่วมกันระหว่างภาคการเงินเพื่อหยิบยกประเด็นในเรื่องของการให้ความสำคัญในการควบคุมภายในสถาบันการเงินเพื่อปฏิบัติตามหลักการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงินและการต่อต้านการอุดหนุนทางการเงินแก่ผู้ก่อการร้าย และเพื่อทำให้มั่นใจว่าระเบียบ หนังสือเวียน และหนังสือแจ้งนั้นได้สะท้อนให้เห็นถึงแนวปฏิบัติในระหว่าง

ภาคเอกชน นอกจากนี้หน่วยงานที่มีหน้าที่กำกับดูแลสถาบันการเงินควรที่จะให้ความร่วมมือกับสำนักงานป้องกันและปราบปรามการฟอกเงินเพื่อทบทวนการปฏิบัติตามพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการฟอกเงินของสถาบันการเงิน และสนับสนุนให้ภาคการเงินเอกชนมีบทบาทในเชิงรุกอันจะทำให้เพิ่มความมั่นใจได้ว่าสถาบันการเงินได้ปฏิบัติตามหลักการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงินและการต่อต้านการอุดหนุนทางการเงินแก่ผู้ก่อการร้าย

5. แม้ว่าสำนักงานป้องกันและปราบปรามการฟอกเงินจะได้จัดให้มีการสัมมนาแก่ภาคเอกชนอย่างมาก แต่ความเข้าใจและตระหนักถึงความเสี่ยงเรื่องการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงินและการต่อต้านการอุดหนุนทางการเงินแก่ผู้ก่อการร้ายในส่วนของเจ้าหน้าที่ในระดับปฏิบัติการเท่านั้นยังไม่เพียงพอ ควรที่จะให้ความเข้าใจแก่เจ้าหน้าที่ฝ่ายบริหารระดับสูงในแต่ละสถาบันด้วย

ดังนั้น สถาบันการเงินควรร่วมมือกับหน่วยงานที่มีหน้าที่กำกับดูแลสถาบันการเงินจัดสัมมนาเพิ่มเติมเพื่อให้เกิดความตระหนักในระหว่างสถาบันการเงินโดยเฉพาะสถาบันการเงินท้องถิ่นในส่วนที่เกี่ยวกับความเสี่ยงของเรื่องการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงินและการต่อต้านการอุดหนุนทางการเงินแก่ผู้ก่อการร้ายที่มีต่อภาคการเงิน นอกจากนี้ควรจะมีการร่วมมือในการบังคับใช้ระเบียบ หนังสือเวียน และหนังสือแจ้ง และทบทวนการปฏิบัติตามกฎเกณฑ์เหล่านี้ โดยผ่านการตรวจสอบจากภายในองค์กรและภายนอกองค์กร และการประสานงานของฝ่ายบริหารระดับสูงของแต่ละสถาบันการเงินในส่วนของ การยอมรับในแนวทางปฏิบัติเกี่ยวกับการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงินและการต่อต้านการอุดหนุนทางการเงินแก่ผู้ก่อการร้ายหรือเป็นการแก้ไขปัญหาและอุปสรรคที่อาจเกิดขึ้นต่อไป

ศูนย์วิทยทรัพยากร
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย