

บทที่ 1



บทนำ

ความสำคัญและที่มาของปัญหา

สังคมมนุษย์เป็นสังคมที่ประกอบไปด้วยความสัมพันธ์ระหว่างสมาชิกในรูปแบบ ขนาด และขอบเขตที่ต่างกัน ตามลักษณะของการแบ่งงาน การแบ่งลำดับชั้น และระดับความก้าวหน้าทางด้านเทคโนโลยีที่ปรากฏอยู่ในแต่ละสังคม การมีรูปแบบ ขนาด และขอบเขตดังกล่าว เป็นผลสืบเนื่องโดยตรงจากการจัดระเบียบทางสังคม ซึ่งทำให้ชีวิตความเป็นอยู่ของมวลสมาชิก ดำเนินไปได้อย่างราบรื่น และสืบต่อเนื่องกันไปได้อย่างไม่ขาดสาย ในขณะที่สัตว์โลกอื่น ๆ จำต้องอาศัยสัญชาตญาณ และการปรับตัวให้เข้ากับการเปลี่ยนแปลงของสิ่งแวดล้อมตามธรรมชาติ เพื่อการดำรงชีวิตและสืบต่อเนื่องกันไป โดยไม่สูญเสียพันธุ์ มนุษย์เราได้อาศัยปัญญา ความรู้ความสามารถ ในการใช้ภาษา และสร้างสัญลักษณ์ ตลอดจนการปรุงแต่งมรดกทางวัฒนธรรมที่ตกทอดลงมาเป็นเครื่องมือสำคัญ ในการธำรงไว้ซึ่งการสืบต่อเนื่องของมนุษยชาติ ในบรรดาปรากฏการณ์ทางสังคม ที่เกี่ยวข้องโดยตรงกับการสืบต่อเนื่องของมนุษย์ ระเบียบทางสังคมเป็นสิ่งที่ต้องมีมาก่อนและพึงจะขาดเสียมิได้ไม่ว่าจะเป็นในยุคใดสมัยใด ไม่ว่าขนาดการรวมกลุ่มของสังคมจะเล็กหรือจะใหญ่ และไม่ว่าระดับชั้นความเจริญทางเทคโนโลยีจะแตกต่างกันมากน้อยเพียงใดก็ตาม ชีวิตทางสังคมของมนุษย์จะมีความหมายที่แท้จริงก็ต่อเมื่อความสัมพันธ์ระหว่างกันและกัน ได้ดำเนินไปวันแล้ววันเล่า ภายใต้การจัดระเบียบให้เป็นแบบแผนอันมั่นคง มีความคงเส้นคงวาเสมอต้นเสมอปลาย และเป็นไปในแนวทางที่สอดคล้องกันเป็นส่วนใหญ่ เพียงพอที่จะช่วยให้ทุกฝ่ายเกี่ยวข้องอยู่ในสัมพันธภาพนั้น ๆ สามารถคาดคะเนได้อย่างแม่นยำพอเพียงว่า ใครจะต้องทำหรือควรจะต้องทำอะไร อย่างไร ในสถานการณ์และในฐานะอย่างนั้นอย่างนี้ กล่าวอีกนัยหนึ่งก็คือ การดำเนินชีวิตของสังคมมนุษย์จะเป็นปกติสุขได้ก็ต่อเมื่อความสัมพันธ์ที่มีต่อกันและกัน

ของบรรดาสมาชิกเป็นไปอย่างสม่ำเสมอ ทั้งในอดีต ปัจจุบันและอนาคต จนกระทั่งเกิดเป็นแบบแผนความประพฤติที่มองเห็นได้อย่างเด่นชัด ไม่ว่าจะป็นกรณีที่เกิดขึ้นในชีวิตความเป็นอยู่อย่างง่าย ๆ ใกล้สภาพธรรมชาติ หรือในชีวิตความเป็นอยู่อันสลับซับซ้อนของสังคมในนครขนาดใหญ่¹

การจัดระเบียบของสังคมเหล่านี้ได้พัฒนาไปเป็นกฎเกณฑ์หรือกฎหมาย เพื่อมุ่งควบคุมและรักษาความสงบเรียบร้อยของสังคม ข้อเท็จจริงที่ไม่อาจปฏิเสธได้ประการหนึ่งก็คือ ที่ได้มีกฎที่นั้นย่อมมีการฝ่าฝืนนี้เองที่นำไปสู่อาชญากรรมประเภทต่าง ๆ เช่น อาชญากรรมต่อทรัพย์สิน อาชญากรรมต่อชีวิตร่างกาย อาชญากรรมทางเพศ อาชญากรรมที่เกี่ยวกับความมั่นคงของประเทศชาติและอื่น ๆ สังคมได้สร้างมาตรการต่าง ๆ เพื่อต่อสู้กับอาชญากรรมเหล่านี้มาอย่างช้านาน แต่ก็ต้องเป็นที่รับกันว่ากฎหมายมักจะตามหลังการกระทำความผิดเสมออย่างที่เห็นได้ดังตัวอย่างที่เกิดขึ้นมาแล้วในอดีต กฎหมายหลายต่อหลายฉบับของประเทศไทยได้ถูกบัญญัติขึ้นภายหลังจากมีการกระทำที่ได้สร้างความเสียหายแก่ประชาชนได้เกิดขึ้นมาแล้ว เช่น พระราชกำหนดการกักเงินอันเป็นการจ้องโกงประชาชน พ.ศ.2527 ก็ได้ถูกบัญญัติขึ้นภายหลังจากกรณีแชร์น้ำมันของ นางชม้อย ทิพย์โส ได้สร้างความเสียหายหลายพันล้านบาทแก่บรรดาลูกแชร์ทั้งหลาย

ปัจจุบันเป็นยุคของความเจริญและเทคโนโลยี ความเจริญและเทคโนโลยีเหล่านี้ได้ก่อให้เกิดผลกระทบต่อความเป็นอยู่ การทำงาน การติดต่อธุรกิจ การสื่อสารรวมตลอดไปถึงความเจริญของประเทศ ในขณะที่เดียวกันก็มีผลต่อรูปแบบของอาชญากรรมที่เกิดขึ้นไปด้วย อาชญากรรมธรรมดาซึ่งมักจะมีรูปแบบของการกระทำที่

¹ เสริน ปุณณะหิตานนท์, การกระทำความผิดในสังคม (กรุงเทพมหานคร : บริษัท เดอะบิสซิเนส เพลส จำกัด, 2523), หน้า 4-6.

ไม่ซับซ้อนได้พัฒนาไปเป็นอาชญากรรมทางเศรษฐกิจ อาชญากรรมซึ่งเคยมุ่ง
 ผลตอบแทนเป็นเงินหรือทรัพย์สินจำนวนไม่มากนักได้กลายเป็นอาชญากรรมที่มุ่งต่อผล
 ตอบแทนมูลค่ามหาศาล หรืออาชญากรรมที่เคยมีเครือข่ายเพียงในประเทศก็ได้พัฒนา
 ไปเป็นอาชญากรรมข้ามชาติ ในลักษณะขององค์กรอาชญากรรมเป็นที่ยอมรับกันว่า
 กระบวนการยุติธรรมไม่อาจประสบความสำเร็จในการบังคับใช้กฎหมายต่ออาชญากรรม
 ที่เกิดขึ้น ในปัจจุบันได้ด้วยมาตรการธรรมดาที่ใช้ในอดีต ดังนั้น มาตรการใหม่ ๆ ได้
 ถูกนำมาใช้กับองค์กรอาชญากรรมในประเทศสหรัฐอเมริกา เช่น กฎหมาย RICO หรือ
 CCE ซึ่งได้นำเอาหลักเกณฑ์การสมคบกันกระทำความผิดมาใช้ รวมทั้งการรับฟัง
 พยานหลักฐานก็ขยายหลักเกณฑ์การรับฟังให้กว้างขวางขึ้น นอกจากนี้กระบวนการ
 ดำเนินคดีอาญาแบบดั้งเดิม คือ การดำเนินคดีอาญาเริ่มต้นจากการสืบสวน ค้นหา
 พยานและการฟ้องคดีไม่สามารถใช้ได้อย่างมีประสิทธิภาพต่ออาชญากรรมทางเศรษฐกิจ
 หรืออาชญากรรมที่อาศัยอิทธิพลทางการเงิน หรือทางการเมือง เพราะการพิสูจน์ให้เห็น
 อย่างแจ่มชัดว่าจำเลยกระทำความผิดจริงนั้นไม่สามารถนำมาปฏิบัติได้กับอาชญากรรม
 เหล่านี้ หรือกล่าวอีกนัยหนึ่งก็คือ การพิสูจน์ต่อตัวของจำเลยเองทำได้ยากมากขึ้น ดังนั้น
 มาตรการทางกฎหมายเพื่อทำลายเศรษฐกิจของอาชญากร จึงได้ถูกนำมาใช้ในหลาย
 ประเทศ โดยวางหลักเกณฑ์ว่าอาชญากรรมจะเกิดขึ้นในปัจจุบันไม่ว่าเป็นอาชญากรรม
 ทางเศรษฐกิจ อาชญากรรมที่อาศัยเทคโนโลยีแผนใหม่ หรืออาชญากรรมยาเสพติด
 ล้วนแล้วแต่มุ่งหวังเงินได้จำนวนมหาศาลเป็นผลตอบแทนเงินได้เหล่านี้ส่วนหนึ่งถูกนำ
 ไปใช้ในธุรกิจอาชญากรรม ส่วนหนึ่งถูกนำไปสร้างอิทธิพลในวงราชการและในวง
 การเมือง และส่วนที่เหลือถูกนำไปลงทุนในวงการธุรกิจประเภทต่าง ๆ ผลสุดท้าย
 เงินได้จากการดำเนินการเหล่านี้ก็จะถูกนำไปใช้เป็นต้นทุนหมุนกลับไปประกอบ
 อาชญากรรมขึ้นมาอีก กลับกลายเป็นวงจรการประกอบอาชญากรรมที่ยากต่อการ
 จับกุมปราบปราม ดังนั้น มาตรการทางกฎหมายเพื่อทำลายเศรษฐกิจของอาชญากร
 จึงถูกสร้างขึ้นมาเพื่อริบทรัพย์สินทั้งหมดที่เกี่ยวข้องกับการกระทำความผิด โดยไม่คำนึง
 ว่าทรัพย์สินนั้นจะมีการโอนต่อกันไปที่ทอดต่อกี่ทอดก็ตาม เช่นเดียวกับที่ทรัพย์สินนั้นได้
 ถูกเปลี่ยนรูปหรือแปรสภาพ ทรัพย์สินเหล่านั้นก็สามารถถูกริบเพื่อให้ตกเป็นของ
 แผ่นดินได้ ความจำเป็นที่ต้องขยายหลักเกณฑ์การริบทรัพย์สินให้มีขอบเขตกว้างขวาง

ขึ้นกว่าการริบทรัพย์สิน ตามหลักทั่วไปของประมวลกฎหมายอาญา ก็เนื่องจากว่าทรัพย์สินที่จะถูกริบได้ตามกฎหมาย จะต้องเป็นทรัพย์สินที่เกี่ยวข้องโดยตรงกับการกระทำความผิด ไม่ว่าจะเป็ทรัพย์สินที่ได้ใช้ มีไว้เพื่อใช้ได้มาเพื่อจูงใจหรือเป็นรางวัลในการกระทำความผิด แต่ถ้าทรัพย์สินเหล่านั้นถูกแปรสภาพ เปลี่ยนรูป หรือถูกแปลงให้เป็นทรัพย์สินใหม่ การริบทรัพย์สินตามหลักกฎหมายอาญาจะไม่ครอบคลุมไปถึงและการปกปิดเปลี่ยนสภาพหรือแปรรูปทรัพย์สินที่ได้มาจากการกระทำความผิด ซึ่งเปรียบเสมือนทรัพย์สินที่สกปรกให้ดูเสมือนเป็นทรัพย์สินที่มาจาก การดำเนินธุรกิจโดยชอบนี้ ได้มีการเรียกกันว่า "การฟอกเงิน" เพราะฉะนั้น ตามหลักเกณฑ์การทําลายเศรษฐกิจของอาชญากรรม จึงกำหนดให้การฟอกเงินเป็นความผิด และสามารถริบทรัพย์สินทั้งหมดของผู้กระทำความผิดให้ตกเป็นของแผ่นดิน เมื่อกล่าวถึงการฟอกเงินเป็นที่ยอมรับกันว่าสถาบันการเงินมักจะถูกเป็นเหยื่อการฟอกเงินมากกว่าสถาบันในทางธุรกิจใด ๆ หรืออาจจะกระทำการฟอกเงินเอง ดังเช่นที่ปรากฏมาแล้วในกรณีของธนาคาร BCCI ซึ่งดำเนินธุรกิจการฟอกเงินในระดับโลก เมื่อเป็นเช่นนี้ กฎหมายปราบปรามการฟอกเงินจึงกำหนดภาระหน้าที่หลักให้สถาบันการเงินต้องรายงานธุรกรรมทางการเงินที่ผ่านสถาบันการเงิน ซึ่งมีจำนวนเงินเกินกว่าที่ระบุไว้ในกฎหมายหรือธุรกรรมทางการเงินที่น่าสงสัย ซึ่งบทบาทดังกล่าวได้ก่อให้เกิดภาระหน้าที่ต่อสถาบันการเงิน มีผลกระทบต่อลูกค้าของสถาบันการเงิน รวมทั้งระบบการเงินของประเทศ ซึ่งประเทศไทยเองมีความมุ่งหวังที่จะเป็นศูนย์กลางทางการเงินในภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ ดังนั้น วิทยาลัยพนธ์ฉบับนี้จึงมุ่งที่จะศึกษาวิเคราะห์ถึงบทบาทและภาระหน้าที่ของสถาบันการเงิน ในประเทศต่าง ๆ ที่มีการประกาศใช้กฎหมายปราบปรามการฟอกเงินรวมถึงรูปแบบของ U.N.Model Law 1995 และ Vienna Convention 1988 เพื่อหาแนวปฏิบัติที่เหมาะสม ในส่วนของบทบาทและภาระหน้าที่ของสถาบันการเงิน ซึ่งจะเป็นแนวทางในการบัญญัติกฎหมายปราบปรามการฟอกเงินในประเทศไทยต่อไป

วัตถุประสงค์ของการศึกษาวิจัย

วิทยานิพนธ์ฉบับนี้ได้ทำการศึกษาเกี่ยวกับบทบาทและภาระหน้าที่ของสถาบันการเงิน ในส่วนของกฎหมายปราบปรามการฟอกเงิน เพื่อแสวงหาแนวทางที่จะหลีกเลี่ยงผลกระทบในส่วนของภาระงานความคล่องตัวในการดำเนินงาน ในขณะที่เดียวกันสถาบันการเงินจะต้องมีบทบาทสำคัญในอันที่จะทำให้การบังคับใช้กฎหมายปราบปรามการฟอกเงินสัมฤทธิ์ผล โดยศึกษาถึงกรณีวิเคราะห์เกี่ยวกับผลกระทบและอุปสรรคที่เกิดขึ้นต่อสถาบันการเงินในประเทศต่าง ๆ ที่ได้มีการบังคับใช้กฎหมายปราบปรามการฟอกเงิน และนำเอาแนวทางดังกล่าวมาปรับปรุงเพื่อเป็นข้อเสนอแนะสำหรับการบังคับใช้กฎหมายปราบปรามการฟอกเงิน ในส่วนของสถาบันการเงินในประเทศไทย

สมมติฐานของการศึกษาวิจัย

การบังคับใช้กฎหมายการปราบปรามการฟอกเงินอย่างมีประสิทธิภาพนั้น จะต้องประกอบด้วย การให้ความร่วมมือของสถาบันการเงิน โดยสถาบันการเงินจะต้องรู้จักบทบาทและภาระหน้าที่ตามที่บัญญัติไว้ในกฎหมายทั้งในส่วนของหน้าที่โดยทั่วไป และวิธีปฏิบัติในการรายงาน เพื่อที่จะดำเนินการและประสานงานกับหน่วยงานของรัฐ ที่ถูกจัดตั้งขึ้นมาโดยทำหน้าที่เป็นศูนย์บริหารข้อมูลกลางในอันที่จะบรรลุวัตถุประสงค์ดังกล่าว รัฐจะต้องคำนึงถึงกฎหมายที่บัญญัติออกมาใช้บังคับต่อสถาบันการเงิน โดยจะไม่สร้างภาระงานอันเกินสมควรแก่สถาบันการเงิน พร้อมกันนั้นก็ต้องคำนึงถึงผลกระทบและโทษที่เหมาะสมกับการที่ไม่ปฏิบัติตามกฎเกณฑ์ของสถาบันการเงิน

ขอบเขตการศึกษาวิจัย

ศึกษาและวิเคราะห์ถึงบทบาทและภาระหน้าที่ของสถาบันการเงินในส่วนที่เกี่ยวข้องกับกฎหมายปราบปรามการฟอกเงิน โดยศึกษาถึงหน้าที่ของสถาบันการเงิน และ

ผู้เกี่ยวข้องหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการสถาบันการเงินจัดให้ลูกค้าแสดงตน และที่อยู่ทุกครั้ง ก่อนทำธุรกรรม การจัดเก็บรักษาหลักฐานการแสดงตนและที่อยู่ของลูกค้า แนวทางการ ปฏิบัติของสถาบันการเงินต่อธุรกรรมที่มีเหตุอันควรสงสัย โดยศึกษาวิเคราะห์กับวิธี ปฏิบัติของสถาบันการเงินในต่างประเทศที่มีการบังคับใช้กฎหมายปราบปรามการ ฟอกเงิน รวมทั้งวิเคราะห์ข้อเสนอ 40 ประการของ FATF เพื่อเป็นแนวทางในการ บัญญัติกฎหมายปราบปรามการฟอกเงินในประเทศไทย

วิธีการศึกษาวิจัย

การศึกษาวิจัยเอกสาร (Documentary Research) โดยศึกษาวิจัยและ วิเคราะห์ร่างกฎหมายปราบปรามการฟอกเงินที่นำเสนอโดยสำนักงานคณะกรรมการ ป้องกันและปราบปรามยาเสพติด กฎหมายปราบปรามการฟอกเงินของประเทศ สหรัฐอเมริกา อังกฤษ และออสเตรเลีย U.N.Model Law 1995 Vienna Convention 1988 และข้อเสนอแนะ 40 ประการของ FATF รวมตลอดไปถึงรายงาน การสัมมนา บทความ และเอกสารอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องทั้งของประเทศไทยและ ต่างประเทศ

ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับจากการศึกษาวิจัย

1. ทำให้ทราบถึงสภาพปัญหาและมาตรการทางกฎหมายเกี่ยวกับการ ป้องกันและปราบปรามการฟอกเงินในต่างประเทศ
2. ทำให้ทราบถึงบทบาทของสถาบันการเงินเกี่ยวกับการฟอกเงินทั้งในฐานะ ขององค์กรผู้ถูกกระทำ และองค์กรผู้มีส่วนในการฟอกเงิน
3. ทำให้ทราบถึงแนวทางปฏิบัติและกฎหมายในการกำหนดหน้าที่ของ สถาบันการเงินตามแนวทางสหประชาชาติได้กำหนดไว้

4. ทำให้ทราบถึงผลกระทบและแนวทางในการบัญญัติกฎหมายปราบปรามการฟอกเงินในส่วนที่เกี่ยวข้องกับสถาบันการเงิน
5. ให้ทราบถึงแนวทางในการสร้างหน่วยงานเกี่ยวกับศูนย์บริหารข้อมูลกลางเพื่อประสานงานกับการดำเนินการของสถาบันการเงินในส่วนของการฟอกเงิน
6. เพื่อประโยชน์ในทางด้านวิชาการนิติศาสตร์ ซึ่งต้องพัฒนามาตรการต่าง ๆ ในอันที่จะทำให้การบังคับใช้กฎหมายเกี่ยวกับการปราบปรามการกระทำ ความผิดได้สัมฤทธิ์ผล



ศูนย์วิทยทรัพยากร
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย