



บทที่ 4

บทบาทและภาระหน้าที่ของสถาบันการเงินกับกฎหมาย ป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน

4.1 กฎหมายต่างประเทศกับภาระหน้าที่ของสถาบันการเงินในการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน

ได้กล่าวมาแล้วถึงความสำคัญของสถาบันการเงินกับการฟอกเงิน โดยได้เน้นให้เห็นถึงวิถีทางในการดำเนินธุรกิจของสถาบันการเงิน ซึ่งมีโอกาสเสี่ยงที่จะตกเป็นการฟอกเงินได้ง่ายกว่าการประกอบธุรกิจประเภทอื่น เงินสดจำนวนมหาศาลที่ผ่านเข้าและออกสถาบันการเงินแต่ละแห่งอาจจะมาจากเจ้าของเงินซึ่งมีที่มาของเงินแตกต่างกัน ทำให้สถาบันการเงินถูกใช้เป็นแหล่งการฟอกเงินที่ธรรมดาที่สุดและที่ดีที่สุด ซึ่งภายหลังจากได้ผ่านการฟอกแล้วเงินเหล่านี้ก็จะถูกดูดซับเข้าไปแอบแฝงอยู่ในธุรกิจประเภทต่าง ๆ เช่น ธุรกิจโรงแรม, ภัตตาคาร, ธุรกิจรับแลกเปลี่ยนเงินตรา, ร้านอาหาร, ธุรกิจจอสั่งหริมาตรพ์ และในที่สุดก็จะหวนกลับมาเพื่อเป็นต้นทุนในการประกอบอาชญากรรมอีกครั้ง ซึ่งอาชญากรรมที่ให้ผลตอบแทนที่มีมูลค่ามหาศาลเช่นนี้ ก็คืออาชญากรรมยาเสพติด และอาชญากรรมทางเศรษฐกิจ พิษภัยของอาชญากรรมเหล่านี้ได้สร้างความเสียหายให้แก่สังคมและประเทศชาติอย่างไม่อาจคาดคิดได้ วัฏจักรแห่งการประกอบอาชญากรรมลักษณะนี้มักจะไม่สามารถถูกทำลายได้ โดยขั้นตอนของการดำเนินคดีแบบธรรมดา เนื่องมาจากเห็นผลหลายประการ เช่น

1. เงินได้จำนวนมากจากการประกอบอาชญากรรมสามารถนำไปสร้างอิทธิพลทั้งให้หมู่เจ้าพนักงานของรัฐ หรือแม้แต่พนักงานการเมืองผู้บริหารประเทศ
2. เงินได้เหล่านี้ถูกนำไปสร้างองค์กรอาชญากรรมที่เข้มแข็งและมีเครือข่าย

สายงานกว้างขวาง และมักจะดำเนินการไปไม่ถึงผู้ที่มีตำแหน่งหน้าที่ในองค์กร
อาชญากรรมเหล่านั้น

ด้วยเหตุนี้นานาชาติประเทศจึงได้สร้างมาตรการปราบปรามการฟอกเงินขึ้น
และได้กำหนดบทบาทและภาระหน้าที่ให้แก่สถาบันการเงิน ดังนี้

4.1.1 ประเทศออสเตรเลีย ประเทศออสเตรเลียได้ออกกฎหมาย The
Cash Transaction Report Act 1988 มีผลใช้บังคับเมื่อวันที่ 15 มิถุนายน ค.ศ.1988
โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อประโยชน์ต่อการสืบสวนเกี่ยวกับการหลีกเลี่ยงกฎหมายภาษีอากร
การประกอบอาชญากรรมต่าง ๆ รวมทั้งความผิดต่อกฎหมายเกี่ยวกับบริษัท ความผิด
เกี่ยวกับการฟอกเงินที่ได้มาจากการค้ายาเสพติดและองค์กรอาชญากรรม ต่อมาเมื่อ
วันที่ 6 ธันวาคม ค.ศ.1992 ได้มีการเปลี่ยนชื่อกฎหมายจาก The Cash
Transaction Report Act 1988 (CTR Act) เป็น The Financial Transaction
Report Act 1988 (FTR Act) เนื่องจากมีการแก้ไขเพิ่มเติมบทบัญญัติกฎหมาย
โดยกำหนดให้ธนาคารหรือสถาบันการเงินมีหน้าที่รายงานคำสั่งการโอนเงินระหว่าง
ประเทศ

มาตรการติดตามการโยกย้ายเงินผ่านธนาคารหรือสถาบันการเงินตาม
กฎหมาย FTR Act มีดังนี้

1) การแสดงตนของลูกค้า กฎหมายกำหนดให้ผู้ประกอบธุรกิจด้านการเงิน
ต้องรู้จักลูกค้าที่มาติดต่อทำธุรกรรม ผู้ประกอบธุรกิจด้านการเงินมีหน้าที่จัดให้ลูกค้า
แสดงตนและที่อยู่ที่แท้จริง โดยลูกค้าต้องแสดงหลักฐานทางทะเบียนต่อผู้ประกอบธุรกิจ
ด้านการเงิน ลูกค้าจะต้องกรอกข้อมูลเกี่ยวกับประวัติส่วนตัวที่จำเป็นเพื่อให้ทราบว่า
เป็นใคร อยู่ที่ไหน เลขประจำตัวอะไร นอกจากนี้ผู้ประกอบธุรกิจด้านการเงินมีหน้าที่
ตรวจสอบความถูกต้องในการเปิดบัญชีของลูกค้า (มาตรา 20 และมาตรา 21)

กฎหมายห้ามการเปิดบัญชี หรือการติดต่อธุรกิจกับผู้ประกอบธุรกิจด้านการเงินโดยใช้ชื่อปลอม ซึ่งหากมีการฝ่าฝืนมีความผิดทางอาญา (มาตรา 24)

คำว่า "ผู้ประกอบธุรกิจด้านการเงิน" (Cash Dealers) หมายความว่า (มาตรา 3)

- ธนาคาร สมาคมให้กู้เงินเพื่อสิ่งปลูกสร้าง เครดิตยูเนียน (สถาบันการเงินต่าง ๆ) และบริษัทการเงินโดยทั่วไป
- ผู้ถือหรือผู้ขนส่งเงิน
- บริษัทประกันภัย และผู้ทำหน้าที่เป็นตัวกลางในการประกันภัยต่าง ๆ
- ผู้จัดการและผู้พิทักษ์ทรัพย์ของทรัสต์ต่าง ๆ
- กิจกรรมที่เกี่ยวข้องกับเช็คเดินทาง ธนาณัติและอื่น ๆ ทำนองเดียวกัน
- พ่อค้าเงินตราและทองคำแท่ง
- บ่อนกาสิโนและสถานการพนันต่าง ๆ
- เจ้ามือรับพนันม้า

2) การจัดทำและเก็บรักษาบันทึก กฎหมายกำหนดให้ผู้ประกอบธุรกิจด้านการเงินจัดทำบันทึกเกี่ยวกับการติดต่อทำธุรกรรมกับลูกค้า นอกจากนี้ยังกำหนดให้ผู้ประกอบธุรกิจด้านการเงินเก็บรักษาบันทึกข้อมูลทางการเงินและหลักฐานต่าง ๆ ตลอดจนสำเนาบันทึกดังกล่าวไว้เป็นเวลา 7 ปี (มาตรา 23)

ในกรณีที่บุคคลใดใช้ชื่อเฉพาะ ในการติดต่อกับผู้ประกอบธุรกิจด้านการเงิน หากบุคคลนั้นเปิดเผยแก่ผู้ประกอบธุรกิจด้านการเงินว่ายังมีชื่ออื่นอีกหรือชื่อที่รู้จักกันไป ผู้ประกอบธุรกิจด้านการเงินมีหน้าที่บันทึกเกี่ยวกับการเปิดเผยดังกล่าว และส่งสำเนาบันทึกนั้นให้กับหน่วยงานของรัฐ (มาตรา 24 (5))

3) การรายงาน

3.1) รายงานธุรกรรมเงินสดที่สำคัญ (Significant Cash Transaction Reports - SCTRs) โดยกำหนดให้ผู้ประกอบธุรกิจด้านการเงินรายงานธุรกรรมเงินสดทั้งในและนอกสถาบันการเงินที่มีจำนวนตั้งแต่ 10,000 เหรียญขึ้นไป (มาตรา 7)

3.2) รายงานการโอนเงินตราระหว่างประเทศ (International Currency Transfer Report - ICTRs) โดยกำหนดให้บุคคลใด ๆ รายงานการโอนเงินเข้ามาหรือออกนอกประเทศ ที่มีจำนวนตั้งแต่ 5,000 เหรียญขึ้นไป (มาตรา 15)

รายงานนี้โดยทั่วไปจัดทำโดยนักท่งเกี่ยว เพื่อแสดงต่อเจ้าหน้าที่ศุลกากรในการเดินทางเข้า-ออกประเทศออสเตรเลีย หรือในกรณีที่มีการส่งเงินเข้า-ออกประเทศ ให้รายงานโดยตรงต่อหน่วยงานที่เรียกว่า Australian Transaction Reports and Analysis Center หรือ AUSTRAC

3.3) รายงานธุรกรรมที่น่าสงสัย (Suspect Transaction Reports-SUSTRs) โดยกำหนดให้ผู้ประกอบธุรกิจด้านการเงินรายงานธุรกรรมที่น่าสงสัย ซึ่งมีเหตุอันควรสงสัยว่าธุรกรรมนั้นอาจจะเกี่ยวข้องกับการหลีกเลี่ยงภาษีอากรหรือการกระทำผิดกฎหมายอื่น ๆ (มาตรา 16)

ในกรณีนี้ AUSTRAC ได้จัดทำ "คำแนะนำเกี่ยวกับธุรกรรมที่น่าสงสัย" เพื่อให้ผู้ประกอบธุรกิจด้านการเงินใช้เป็นแนวทางในการพิจารณาว่ารายการใดหรือการกระทำใดที่น่าสงสัย นอกจากนี้ผู้ประกอบธุรกิจด้านการเงินยังสามารถรายงานธุรกรรมที่น่าสงสัยแก่ AUSTRAC โดยทาง Suspect Transactions Hotline ได้อีกด้วยในกรณีที่เป็นงานเร่งด่วน

3.4) รายงานคำสั่งการโอนเงินระหว่างประเทศ (International Funds Transfer Instructions - IFTIs) โดยกำหนดให้ผู้ประกอบธุรกิจด้านการเงินรายงานคำสั่งการโอนเงินระหว่างประเทศเข้ามาหรือออกนอกประเทศออสเตรเลีย (มาตรา 17 B)

การรายงานนี้เริ่มมีขึ้นเมื่อวันที่ 6 ธันวาคม ค.ศ.1992 ซึ่ง AUSTRAC ประมาณว่า จะมีรายงาน 3-4 ล้านรายงานต่อปี AUSTRAC จึงได้พัฒนา unique software package ขึ้น เรียกว่า The Electronic Data Delivery System (EDDS) ซึ่งช่วยในการถ่ายข้อมูล IFTIs จากผู้ประกอบธุรกิจด้านการเงินไปยัง AUSTRAC เพื่อดำเนินการต่อไป

3.5) รายงานเกี่ยวกับผู้เปิดบัญชีเงินฝากใหม่ซึ่งมีข้อห้ามในการเปิดบัญชี โดยไม่ใช่ชื่อจริง รวมทั้งมีข้อกำหนดเรื่องการพิสูจน์ความถูกต้องในการเปิดบัญชี หรือในการเพิ่มชื่อหรือลายมือในบัญชี โดยกำหนดให้ผู้ประกอบธุรกิจด้านการเงินรับผิดชอบตรวจสอบความถูกต้องในการเปิดบัญชีและการดำเนินการของบัญชีนั้น (มาตรา 24)

จากการที่ FTR Act กำหนดให้ผู้ประกอบธุรกิจด้านการเงินรายงานข้อมูลทางการเงินต่าง ๆ ไปยัง AUSTRAC นั้นอาจใช้วิธีการรายงานเป็นเอกสารหรือรายงานทางระบบอิเล็กทรอนิกส์ก็ได้

4) การเข้าตรวจสอบ กฎหมายกำหนดให้ผู้บริหาร AUSTRAC มีอำนาจเข้าถึงบันทึกข้อมูลทางการเงินต่าง ๆ ที่ผู้ประกอบธุรกิจด้านการเงินจัดทำ และมีอำนาจตรวจสอบบันทึกดังกล่าว (มาตรา 14)

ผู้บริหาร AUSTRAC และเจ้าหน้าที่ที่ได้รับมอบหมายมีอำนาจเข้าไปตรวจสอบหลักฐานบันทึกต่าง ๆ ลายมือชื่อลูกค้า ตลอดจนระบบที่ใช้ในการเก็บบันทึกหลักฐานของผู้ประกอบธุรกิจด้านการเงิน (มาตรา 14 A)

นอกจากนี้กฎหมายให้อำนาจเจ้าหน้าที่ศุลกากรค้นและยึดเงิน ในกรณีที่มี เหตุผลและความจำเป็นว่าบุคคลใดนำเงินเข้ามาหรือออกนอกประเทศ ซึ่งมีจำนวนตั้งแต่ 5,000 เหรียญขึ้นไป โดยไม่รายงานตามมาตรา 15 (มาตรา 33) และให้อำนาจจับโดย ไม่ต้องมีหมาย ในกรณีที่มีการฝ่าฝืน มาตรา 15 (มาตรา 33 A)

5) การอายัดชั่วคราว ในกรณีที่มีการกระทำฝ่าฝืนต่อบทบัญญัติแห่ง กฎหมายนี้ หรือพยายามกระทำการดังกล่าว หรือกรณีที่มีการช่วยเหลือ หรือสนับสนุน บุคคลใดให้กระทำฝ่าฝืนต่อบทบัญญัติแห่งกฎหมายนี้ ผู้บริหาร AUSTRAC อาจ ยื่นคำร้องขอต่อศาลเพื่อให้มีคำสั่งระงับ หรือยับยั้งการกระทำความผิดดังกล่าว หรือมีคำสั่ง อายัดเงินไว้เป็นการชั่วคราวได้ (มาตรา 32)

6) การฝึกอบรมเจ้าหน้าที่ ผู้ประกอบธุรกิจด้านการเงินหรือสถาบันการเงิน มีหน้าที่จัดฝึกอบรมเจ้าหน้าที่ให้มีความชำนาญในการตรวจสอบความถูกต้องของการ เปิดบัญชีของลูกค้า รวมทั้งตรวจสอบธุรกรรมที่น่าสงสัยเพื่อรายงานให้ AUSTRAC ทราบ ตลอดจนมีเจ้าหน้าที่ฝึกอบรมให้เจ้าหน้าที่ที่มีความรู้ความเข้าใจในข้อปฏิบัติต่าง ๆ ตามที่กฎหมายกำหนด โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อป้องกันการใช้ธนาคารหรือสถาบัน การเงินในการปกปิดหรือเปลี่ยนแปลงสภาพทรัพย์สินที่ได้มาจากการประกอบอาชญากรรม

7. บทกำหนดโทษ

1) กำหนดความผิดอาญาแก่บุคคลที่เปิดบัญชี หรือติดต่อธุรกิจกับ ผู้ประกอบธุรกิจด้านการเงินโดยใช้ชื่อปลอม (มาตรา 24 (1) (6))

(1) กรณีที่ผู้กระทำความผิดเป็นบุคคลธรรมดา มีโทษปรับไม่เกิน 5,000 เหรียญ หรือจำคุกไม่เกิน 2 ปี หรือทั้งจำทั้งปรับ

(2) กรณีที่ผู้กระทำความผิดเป็นนิติบุคคลมีโทษปรับไม่เกิน 25,000
 เหรียญ

2) กำหนดความผิดอาญาแก่ผู้ประกอบการกิจการเงิน ซึ่งเจตนาแจ้ง
 ข้อมูลเท็จ หรือทำให้เข้าใจผิดในสาระสำคัญ (มาตรา 29 (1) (a) (5))

(1) กรณีที่ผู้กระทำความผิดเป็นบุคคลธรรมดา มีโทษปรับไม่เกิน
 10,000 เหรียญ หรือจำคุกไม่เกิน 5 ปี หรือทั้งจำทั้งปรับ

(2) กรณีที่ผู้กระทำความผิดเป็นนิติบุคคล มีโทษปรับไม่เกิน 50,000
 เหรียญ

การกระจายข้อมูล FTR Act กำหนดให้ผู้อำนาจการ AUSTRAC รวบรวม
 เก็บรักษา วิเคราะห์ และเผยแพร่รายงานต่าง ๆ ที่ผู้ประกอบการกิจการเงินรายงาน
 ต่อ AUSTRAC ให้แก่หน่วยงานที่เกี่ยวข้อง รวมทั้งกฎหมายได้กำหนดว่า
 หน่วยงานใดบ้างที่สามารถใช้ประโยชน์จากรายงานดังกล่าวได้ (มาตรา 27 และมาตรา
 38)

ศูนย์วิทยทรัพยากร
 จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

หน่วยงานบริหารข้อมูล¹

หน่วยงานที่รับผิดชอบตาม FTR Act คือ Australian Transaction Reports and Analysis Center หรือ AUSTRAC (เดิมเรียกว่า The Cash Transaction Report Agency หรือ CTRA) เป็นหน่วยงานที่ตั้งขึ้นตามกฎหมาย FTR Act อยู่ภายใต้การดูแลของ Australian Attorney-General มีหน้าที่ในการรวบรวม ข้อมูล วิเคราะห์ข้อมูล และสืบสวนหาข้อมูลทางการเงินเกี่ยวกับความผิดต่อกฎหมาย ภาษีอากรและกฎหมายอื่น ๆ เพื่อประโยชน์แก่การปฏิบัติงานของฝ่ายบริหาร รวมทั้ง หน่วยงานบังคับใช้กฎหมาย

หน่วยงานภายใน AUSTRAC ที่ทำหน้าที่วิเคราะห์ มีอยู่ 2 ส่วน คือ

1) Bilateral Analytical Service Unit ทำหน้าที่วิเคราะห์ข้อมูลที่จัดเตรียม โดยหน่วยงานปราบปราม เพื่อติดตามร่องรอยทางการเงิน

2) AUSTRAC Analysis Unit (AAU) ทำหน้าที่วิเคราะห์ข้อมูลที่มีอยู่ ของ AUSTRAC เพื่อค้นหาเป้าหมายใหม่ ๆ ซึ่งอาจจะยังไม่เป็นที่รู้จักแก่หน่วยงาน ปราบปรามต่าง ๆ โดยการสืบหากระแสเงินสดที่ผิดปกติ ซึ่งอาจจะเป็นตัวชี้ถึงการ ฟอกเงินหรือการหลีกเลี่ยงภาษี

¹ วีระพงษ์ บุญญะภาส, "หน่วยงานรับผิดชอบในด้านการบริหารข้อมูล" เอกสารประกอบรายงานการประชุมคณะอนุกรรมการพิจารณากร่างพระราชบัญญัติ ป้องกันและปราบปรามการปกปิด หรือเปลี่ยนแปลงทรัพย์สินที่เกี่ยวข้องกับการกระทำ ความผิด พ.ศ. ครั้งที่ 5/2537 วันที่ 15 สิงหาคม 2537.

อุปสรรค

1) มีการใช้ระบบธนาคารใต้ดิน (Underground Banking) มากขึ้น

"ธนาคารใต้ดิน" (Underground Banking)² เป็นระบบธนาคารที่ไม่มีเจ้าหน้าที่ดำเนินการอย่างเป็นทางการ การควบคุมเงินตราใช้กลอุบาย ซึ่งสามารถเคลื่อนย้ายเงินทุนจากประเทศหนึ่งไปอีกประเทศหนึ่งโดยปราศจาก "ร่องรอยทางกระดาษ" ธนาคารใต้ดินเป็นระบบการปฏิบัติงานที่ได้รับความเชื่อถืออย่างกว้างขวาง เงินทุนซึ่งฝากในธุรกิจส่วนตัวหรือธุรกิจครอบครัวในประเทศหนึ่งสามารถถอนได้ในอีกประเทศหนึ่ง

ในประเทศออสเตรเลียมีระบบการธนาคารใต้ดินอยู่หลายแห่ง แต่ไม่มีพยานหลักฐานที่ชี้ชัดว่าธนาคารใต้ดินเคยดำเนินการฟอกเงิน อย่างไรก็ตามธนาคารใต้ดินเป็นธุรกิจที่ดึงดูดนักฟอกเงิน เนื่องจากการดำเนินการของระบบธนาคารใต้ดินไม่มีร่องรอยทางกระดาษให้ติดตาม ยิ่งไปกว่านั้น ยังสามารถดำเนินการได้ในประเทศต่าง ๆ ทั่วโลก และมีบริการหลายรูปแบบ โดยสามารถเคลื่อนย้ายเงินหรือทองคำจากสถานที่หนึ่งไปสู่อีกสถานที่หนึ่งโดยวิธีการปกปิด ซึ่งมีเพียงเจ้าของเงินทุนเท่านั้นที่รู้จักนักการธนาคารใต้ดิน จากการที่ประเทศออสเตรเลียมีบทบัญญัติเพื่อควบคุมเงินหรือรายได้จากการประกอบอาชญากรรม ทำให้มีการใช้ระบบธนาคารใต้ดินมากขึ้นเพื่อหลีกเลี่ยงจากการติดตามร่องรอยทางการเงิน

2) มีการนำเงินตราออกนอกประเทศมากขึ้น จากการที่ FTR Act กำหนดหน้าที่ผู้ประกอบการด้านการเงินรายงานข้อมูลทางการเงินและพิสูจน์ความถูกต้องของ

² National Crime Authority, Taken to the Cleaners : Money Laundering in Australia Vol. 1 (Canberra : Australian Government Publishing Service, 1992), p.35.

บัญชีลูกค้า รวมทั้งกำหนดความผิดในกรณีที่ผู้ประกอบธุรกิจด้านการเงินละเลยไม่ปฏิบัติตามกฎหมาย ปรากฏว่าผู้ประกอบธุรกิจด้านการเงินให้ความร่วมมือในการรายงานและปฏิบัติตามกฎหมายเป็นอย่างดี ทำให้องค์กรอาชญากรรมประสบความสำเร็จลำบากในการปิดบังร่องรอยทางการเงินเพื่อมิให้เห็นถึงความเชื่อมโยงระหว่าง เงินที่ได้มาจากการกระทำความผิดกับอาชญากรผู้เป็นเจ้าของเงิน การดำเนินธุรกิจจากเงินที่ได้มาจากการประกอบอาชญากรรมมีความเสี่ยงมากขึ้น นอกจากนี้องค์กรอาชญากรรมต้องเสียค่าใช้จ่ายเพิ่มขึ้น ในการหาวิธีการปิดเบี่ยงและหลีกเลี่ยงให้พ้นจากการติดตามร่องรอยทางการเงิน ดังนั้น องค์กรอาชญากรรมจึงดำเนินการลักลอบนำเงินที่ได้จากการประกอบอาชญากรรมออกนอกประเทศมากขึ้น เนื่องจากมาตรการทางกฎหมายที่ใช้บังคับอยู่ ทำให้ระบบการเงินของประเทศออสเตรเลียไม่เป็นที่ดึงดูดใจของนักฟอกเงิน

กล่าวโดยสรุป มาตรการติดตามการโยกย้ายเงินผ่านธนาคารหรือสถาบันการเงิน ตามกฎหมาย FTR Act มีดังนี้

- 1) การให้ลูกค้าแสดงตน ในการทำธุรกรรมกับธนาคารหรือสถาบันการเงิน
- 2) การจัดทำและเก็บรักษาบันทึก รวมทั้งหลักฐานต่าง ๆ โดยธนาคารหรือสถาบันการเงินเป็นเวลา 7 ปี
- 3) การรายงานข้อมูลทางการเงินต่อหน่วยงานของรัฐ โดยธนาคารหรือสถาบันการเงิน
- 4) การให้เจ้าหน้าที่ของรัฐเข้าตรวจสอบบัญชี บันทึก หลักฐานต่าง ๆ ตลอดจนระบบในการเก็บบันทึกของธนาคารหรือสถาบันการเงิน
- 5) การระงับหรือยับยั้งธุรกรรมที่มีเหตุอันควรสงสัยว่าเกี่ยวข้องกับการกระทำความผิดตามคำสั่งศาล
- 6) การฝึกอบรมเจ้าหน้าที่ธนาคารหรือสถาบันการเงิน เพื่อให้มีความรู้ความเข้าใจในข้อปฏิบัติต่าง ๆ ตามที่กฎหมายกำหนด

4.1.2 ประเทศอังกฤษ มีกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับมาตรการติดตามการโยกย้ายเงินผ่านธนาคารหรือสถาบันการเงินดังนี้

1) The Drug Trafficking Offenses Act 1986 หรือ DTOA มีวัตถุประสงค์เพื่อดำเนินการริบทรัพย์สินที่ได้มาจากการค้ายาเสพติด และเพื่อใช้ดำเนินการควบคุมยาเสพติด

2) Money Laundering Regulation 1993 (เป็นบทบัญญัติที่ออกโดยกฎหมาย The European Communities Act 1972) มีวัตถุประสงค์เพื่อป้องกันการใช้สถาบันการเงินในการฟอกเงิน

มาตรการติดตามการโยกย้ายเงินผ่านธนาคารหรือสถาบันการเงินตามกฎหมายของประเทศอังกฤษ มีดังนี้

1. การแสดงตนของลูกค้า กำหนดให้สถาบันการเงินต้อง "รู้จักลูกค้า" (know your customer) ลูกค้าต้องแสดงตนและที่อยู่ที่แท้จริงในการติดต่อทำธุรกรรมกับสถาบันการเงิน การเปิดบัญชีไม่อนุญาตให้ใช้ชื่อปลอม นอกจากนี้ลูกค้าจะต้องแสดงหลักฐานทางทะเบียนในการเปิดบัญชี

ข้อมูลเบื้องต้นที่สถาบันการเงินได้รับจากลูกค้า ได้แก่ ชื่อจริง ที่อยู่ วันเดือนปีเกิด สัญชาติ หมายเลขประจำตัว เป็นต้น

2. การจัดทำและเก็บรักษาบันทึก กฎหมายกำหนดให้สถาบันการเงิน (เช่น ธนาคารพาณิชย์ สหกรณ์ออมทรัพย์ บริษัทเงินทุนหลักทรัพย์ ฯลฯ) มีหน้าที่บันทึกข้อมูลการทำธุรกรรมในครั้งแรกของลูกค้า

นอกจากนี้กำหนดให้สถาบันการเงิน จัดทำบันทึกการโอนเงินต่าง ๆ ที่มีจำนวนเกินกว่า 10,000 ปอนด์ และเก็บรักษาไว้เป็นเวลา 5 ปี

3. การรายงาน กฎหมาย DTOA กำหนดให้สถาบันการเงิน มีหน้าที่รายงานธุรกรรมที่น่าสงสัยว่าจะเกี่ยวข้องกับการค้ายาเสพติดต่อหน่วยงานของรัฐ

กฎหมาย DTOA ยังให้ความคุ้มครองแก่สถาบันการเงินไม่ต้องรับผิดชอบในการเปิดเผยข้อมูลต่อหน่วยงานของรัฐ (มาตรา 24)

นอกจากนี้ ประเทศอังกฤษมีการจัดตั้งคณะทำงานร่วมต่อต้านการฟอกเงิน (Joint Money Laundering Working Group) เพื่อพัฒนาแนวทางสำหรับสถาบันการเงินในการบ่งชี้ธุรกรรมที่น่าสงสัย

4. การเข้าตรวจสอบ กฎหมาย DTOA ให้อำนาจเจ้าหน้าที่ของรัฐด้านปราบปราม ตรวจสอบบัญชีของผู้ต้องสงสัยว่าค้ายาเสพติด ตลอดจนบันทึกและหลักฐานต่าง ๆ ที่สถาบันการเงินจัดทำและเก็บรักษาไว้โดยได้รับอนุญาตจากศาล

นอกจากนี้กฎหมาย The Criminal Justice Act 1990 กำหนดให้เจ้าหน้าที่ศุลกากรและเจ้าหน้าที่ของรัฐด้านปราบปราม มีอำนาจยึดเงินสดซึ่งมีเหตุอันควรสงสัยว่าได้รับมาจากการค้ายาเสพติด (มาตรา 25)

5. การฝึกอบรมเจ้าหน้าที่ สถาบันการเงินมีหน้าที่จัดฝึกอบรมเจ้าหน้าที่ เพื่อให้มีความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับลักษณะของธุรกรรมที่น่าสงสัย มีความระมัดระวังในการติดต่อกับลูกค้า มีความเข้าใจในข้อปฏิบัติต่าง ๆ ตามที่กฎหมายกำหนด ตลอดจนตระหนักถึงหน้าที่รายงานธุรกรรมที่น่าสงสัยต่อหน่วยงานของรัฐ

นอกจากนี้คณะทำงานร่วมต่อต้านการฟอกเงิน ได้จัดทำเอกสารแนะแนวทางแก่สถาบันการเงิน โดยกำหนดข้อปฏิบัติสำหรับการควบคุมภายในสถาบันการเงินและ

การฝึกอบรมเจ้าหน้าที่สถาบันการเงิน เพื่อให้สถาบันการเงินหลีกเลี่ยงจากการตกเป็นเครื่องมือในการฟอกเงิน และกำหนดข้อปฏิบัติเกี่ยวกับการเก็บรักษาบันทึกทางการเงิน การพิสูจน์การแสดงตนของลูกค้า และการตรวจสอบการดำเนินการของสาขาโพ้นทะเล

6. บทกำหนดโทษ

1) กำหนดความผิดอาญาแก่สถาบันการเงิน ซึ่งมีได้รายงานเจ้าหน้าที่ด้านปราบปราม ในกรณีที่มีข้อสงสัยหรือเชื่อว่าเงินหรือการลงทุนของบุคคลอื่นเกี่ยวข้องกับ การค้ายาเสพติด ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกิน 14 ปี หรือปรับ หรือทั้งจำทั้งปรับ (กฎหมาย DTOA มาตรา 24)

2) กำหนดความผิดแก่บุคคลใด ซึ่งรู้เกี่ยวกับการสืบสวนของเจ้าหน้าที่ด้านปราบปรามและเปิดเผยการดำเนินการดังกล่าว ซึ่งทำให้เกิดความเสียหายแก่การสืบสวนการกระทำความผิดอาญา ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกิน 5 ปี หรือปรับ หรือทั้งจำทั้งปรับ (กฎหมาย DTOA มาตรา 31)

หน่วยงานบริหารข้อมูล³ National Criminal Intelligence Service (NCIS) เป็นหน่วยงานที่ตั้งขึ้น โดยกระทรวงมหาดไทยของประเทศไทยในปี ค.ศ.1990 ตามความต้องการของ Association of Chief Police Officers ของประเทศอังกฤษ ซึ่งมีการเรียกร้องให้ประเทศไทยมีระบบข้อมูลอาชญากรรมแห่งชาติขึ้น

³วีระพงษ์ บุญโญภาส, "หน่วยงานรับผิดชอบในด้านการบริหารข้อมูล." เอกสารประกอบรายงานการประชุมคณะอนุกรรมการพิจารณาการร่างพระราชบัญญัติปราบปรามการปกปิดหรือเปลี่ยนสภาพทรัพย์สินที่เกี่ยวข้องกับการกระทำความผิด พ.ศ.....ครั้งที่ 5/2537 วันที่ 15 สิงหาคม 2537.

NCIS มีหน้าที่ดำเนินการรวบรวม วิเคราะห์ ประเมินผล ข้อมูลเกี่ยวกับ อาชญากรรมที่ร้ายแรง (รวมถึงการก่อการร้าย) อาชญากรรมที่ส่งผลกระทบต่อผลประโยชน์ของประเทศหรือระหว่างประเทศ จากนั้น NCIS จะส่งข้อมูลที่ดำเนินการไปยังหน่วยงานที่รับผิดชอบโดยตรงเพื่อบังคับการให้เป็นไปตามกฎหมาย

ผู้อำนวยการของ NCIS จะขึ้นตรงต่อรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยของ ประเทศอังกฤษ จากการที่ NCIS เป็นส่วนหนึ่งของกิจการตำรวจ NCIS จึงประสานงานโดยตรงกับวิทยาลัยตำรวจ และศูนย์คอมพิวเตอร์ของตำรวจแห่งชาติ ดังนั้นนอกจากหน้าที่ในการบริหารข้อมูลแล้ว NCIS ยังมีหน้าที่ในการให้บริการทาง วิชาการแก่หน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ทำให้เกิดการประสานงานกันระหว่างส่วนท้องถิ่นกับ ส่วนกลาง ซึ่งส่งผลดีต่อการปราบปรามอาชญากรรม

อุปสรรค

กรณีการรายงานข้อมูลทางการเงิน ประเทศอังกฤษไม่มีบทบัญญัติกำหนดให้ สถาบันการเงิน มีหน้าที่รายงานข้อมูลทางการเงินเป็นการเฉพาะเจาะจง (ไม่ได้ กำหนดจำนวนเงินที่ต้องรายงานไว้ชัดเจน) เพียงแต่กำหนดให้สถาบันการเงินมีหน้าที่ รายงานในกรณีที่มีข้อสงสัย ซึ่งอาจจะทำให้สถาบันการเงินละเลยไม่รายงานโดยอ้างว่า ไม่สงสัยก็ได้ จากกรณีดังกล่าว ประเทศอังกฤษได้ให้สถาบันการเงินดำเนินการ ฝึกอบรมเจ้าหน้าที่ เพื่อให้ทราบถึงแนวทางในการพิจารณาข้อมูลทางการเงินที่น่าสงสัย ซึ่งปรากฏว่า หน่วยงาน NCIS ได้รับข้อมูลที่น่าสงสัยจากสถาบันการเงินประมาณ

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

14,000 รายการต่อปี โดยข้อมูลประมาณ 6-10% สามารถนำมาใช้ขยายผลในการสืบสวนคดียาเสพติด⁴

กล่าวโดยสรุป มาตรการติดตามการโยกย้ายเงินผ่านธนาคารหรือสถาบันการเงิน ตามกฎหมายของประเทศอังกฤษ มีดังนี้

- 1) การให้ลูกค้าแสดงตน ในการทำธุรกรรมกับธนาคารหรือสถาบันการเงิน
- 2) การจัดทำและเก็บรักษาบันทึก รวมทั้งหลักฐานต่าง ๆ โดยธนาคารหรือสถาบันการเงิน
- 3) การรายงานข้อมูลทางการเงินที่น่าสงสัยต่อหน่วยงานของรัฐ โดยธนาคารหรือสถาบันการเงิน
- 4) การให้เจ้าหน้าที่ของรัฐเข้าตรวจสอบบัญชี บันทึกและหลักฐานต่าง ๆ ที่ธนาคารหรือสถาบันการเงินเก็บรักษา
- 5) การฝึกอบรมเจ้าหน้าที่ธนาคารหรือสถาบันการเงิน เพื่อให้มีความรู้ความเข้าใจในข้อปฏิบัติต่าง ๆ ตามที่กฎหมายกำหนด

4.1.3 ประเทศสหรัฐอเมริกา ได้ออกกฎหมาย Bank Secrecy Act 1970 (BSA) โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อต้องการพิสูจน์ทราบแหล่งที่มาของเงินปริมาณเงินและความเคลื่อนไหวของกระแสการเงินที่นำเข้าหรือออกนอกประเทศ หรือที่ฝากไว้ในธนาคารหรือสถาบันการเงิน เพื่อช่วยให้เจ้าหน้าที่ของรัฐสามารถตรวจสอบและสืบสวนผู้กระทำความผิดกฎหมายอาญา กฎหมายภาษีอากรและกฎหมายอื่น ๆ ทั้งนี้ เนื่องจากมี

⁴ รายงานการประชุมคณะอนุกรรมการพิจารณากร่างพระราชบัญญัติปราบปรามการปกปิดหรือเปลี่ยนแปลงสภาพทรัพย์สินที่เกี่ยวข้องกับการกระทำความผิด พ.ศ..... ครั้งที่ 6/2537 วันที่ 12 กันยายน 2537.

บางประเทศได้ออกกฎหมายคุ้มครองความลับทางธนาคาร โดยถือว่าข้อมูลของธนาคารเป็นความลับ ธนาคารไม่สามารถเปิดเผยข้อมูลในบัญชีของลูกค้าได้ การเปิดเผยข้อมูลโดยไม่ได้รับอนุญาตถือเป็นความผิดอาญา เจ้าหน้าที่ของรัฐบาลสหรัฐอเมริกา จึงไม่ได้รับความร่วมมือจากธนาคารต่างประเทศ ในการสืบสวนพฤติการณ์ผู้ฝ่าฝืนกฎหมาย โดยเฉพาะการหลีกเลี่ยงภาษีและการค้ายาเสพติด ซึ่งมีการนำเงินที่ได้มาโดยมิชอบไปฝากในบัญชีลับของธนาคารต่างประเทศ รัฐบาลสหรัฐอเมริกาได้พยายามแก้ไขปัญหานี้โดยวิธีการทางทูตแต่ไม่ประสบผลสำเร็จ สภาคองเกรสจึงหาทางแก้ไขปัญหานี้ในประเทศเอง โดยการเสนอร่างกฎหมายเข้าสู่การพิจารณาของสภาผู้แทนราษฎร เมื่อวันที่ 3 ธันวาคม ค.ศ.1969 และเข้าสู่การพิจารณาของสภาคองเกรส เมื่อวันที่ 6 เมษายน ค.ศ.1970 ซึ่งประธานาธิบดีของสหรัฐอเมริกาได้ลงนามประกาศใช้กฎหมายฉบับนี้ เมื่อวันที่ 26 ตุลาคม ค.ศ.1970⁵

มาตรการติดตามการโยกย้ายเงินผ่านธนาคารหรือสถาบันการเงิน ตามกฎหมาย BSA มีดังนี้

1. การแสดงตนของลูกค้า กฎหมายกำหนดให้สถาบันการเงินต้องรู้จักลูกค้าที่มาติดต่อทำธุรกรรมโดยสถาบันการเงินมีหน้าที่จัดให้ลูกค้าแสดงตนและที่อยู่ที่แท้จริง ไม่อนุญาตให้มีการเปิดบัญชี โดยใช้ชื่อปลอมหรือนามแฝง ในการเปิดบัญชีหรือติดต่อทำธุรกรรมกับสถาบันการเงินลูกค้าต้องแสดงหลักฐานทางทะเบียน ซึ่งลูกค้าจะต้องกรอกข้อมูลเกี่ยวกับประวัติส่วนตัวที่จำเป็นเพื่อให้ทราบว่าเป็นใคร อยู่ที่ไหน เลขประจำตัวอะไร

⁵ U.S. Department of Justice, Investigation and Prosecution of Illegal Money Laundering : A Guide to the Bank Secrecy Act (Drug Enforcement Administration, 1983), pp. 1-2.

คำว่า "สถาบันการเงิน" (Financial Institution) ตามกฎหมาย BSA มีความหมายกว้าง นอกจากธนาคารพาณิชย์แล้ว ยังหมายความถึงตัวแทนหรือสาขา ธนาคารต่างประเทศในสหรัฐอเมริกา สถาบันออมทรัพย์ ธนาคารเพื่อการลงทุน บริษัทเงินทุน บริษัทประกันภัย นายหน้า หรือผู้ค้าหลักทรัพย์ ผู้ขายหรือผู้ขายฝากเช็คเดินทางหรือตราสารอื่นที่คล้ายคลึงกัน ผู้รับจำนำ ที่ทำการไปรษณีย์ สถานคาสีโนหรือบ่อนการพนันที่ได้รับอนุญาต ฯลฯ (31 U.S.C. มาตรา 5312 (a) (2) ประกอบ 31 C.F.R. มาตรา 103.33)

2. การจัดทำและเก็บรักษาบันทึก

1) รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังมีอำนาจออกกฎกระทรวง เพื่อกำหนดให้สถาบันการเงินปฏิบัติเกี่ยวกับการจัดทำและเก็บรักษาบันทึก (31 U.S.C. มาตรา 5318 (2))

บันทึกที่สถาบันการเงินภายในประเทศต้องจัดทำและเก็บรักษา ประกอบด้วย

- ตัวอย่างลายมือชื่อเจ้าของบัญชีเงินฝากหรือหุ้น
- คำขอเปิดบัญชีประเภทต่าง ๆ พร้อมหลักฐานต่าง ๆ ใบฝาก-ถอนเงินประเภทต่าง ๆ บันทึกที่แสดงความเคลื่อนไหวทางบัญชี
- คำขอกู้เงิน และหลักฐานต่าง ๆ
- เช็ค ดราฟต์ แคชเชียร์ เช็คเดินทาง คำสั่งจ่ายเงินอื่น ๆ ตามที่กฎหมายกำหนด
- การโอนเงินทางโทรเลข
- การเช่าตู้নিরภัย ได้แก่ บันทึกเกี่ยวกับสัญญาเช่า บันทึกเกี่ยวกับการเปิดตู้নিরภัยแต่ละครั้ง
- บันทึกบัตรเครดิต ได้แก่ แบบคำขอ รายการจ่ายเงินประจำเดือน
- คำสั่งโอนเงินเกินกว่า 10,000 เหรียญสหรัฐ ไปยังบุคคลหรือบัญชี ' อยู่นอกประเทศ

- คำสั่งให้สถาบันการเงินอื่นหรือบุคคลอื่น ไม่ว่าจะอยู่ในหรือนอกประเทศ โอนเงินเกินกว่า 10,000 เหรียญสหรัฐ ไปยังบุคคลหรือบัญชีที่อยู่นอกประเทศ

ตามกฎหมายกระทรวงกำหนดสถาบันการเงิน ธนาคาร ตลาดหลักทรัพย์ เก็บรักษา บันทึกไว้เป็นเวลา 5 ปี

2) กำหนดให้ประชาชนสหรัฐอเมริกา บุคคลที่มีถิ่นที่อยู่ในสหรัฐอเมริกา บุคคลที่อยู่ในสหรัฐอเมริกาและประกอบธุรกิจในสหรัฐอเมริกา จัดทำและเก็บรักษา บันทึกการทำธุรกรรมหรือความสัมพันธ์ที่มีต่อสถาบันการเงินต่างประเทศ เป็นเวลา 5 ปี (31 U.S.C. มาตรา 5314)

ตามกฎหมายกระทรวงกำหนดให้บันทึกประกอบด้วยข้อความ ดังนี้ (31 C.F.R. มาตรา 103.32)

- ชื่อบัญชี
- เลขที่บัญชีหรือรหัสอื่นใด
- ชื่อและที่อยู่ของธนาคารต่างประเทศหรือบุคคลอื่นที่ถือบัญชีอยู่
- ประเภทบัญชี
- มูลค่าสูงสุดในแต่ละบัญชี ในช่วงเวลาที่ผ่านมาของการรายงาน

3. การรายงาน กฎหมาย BSA กำหนดให้ธนาคารหรือสถาบันการเงิน และบุคคล มีหน้าที่รายงานข้อมูลทางการเงินต่อหน่วยงานของรัฐ ดังนี้

1) กำหนดให้สถาบันการเงินภายในประเทศ รายงานการทำธุรกรรม ที่เกี่ยวกับการจ่ายเงิน การรับเงิน การโอนเงิน (หรือตราสารทางการเงินอื่นตามที่ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังกำหนด) ซึ่งมีจำนวนตามที่กำหนดในกฎกระทรวง (เกินกว่า 10,000 เหรียญสหรัฐขึ้นไป) ในกรณีที่เป็นตัวแทนหรือผู้รับฝากเงิน

ให้ยื่นรายงานพร้อมทั้งแสดงชื่อบุคคลที่มอบหมายให้ดำเนินการแทน (31 U.S.C. มาตรา 5313 (a))

คำว่า "ตราสารทางการเงิน" (monetary instrument) หมายความว่า เหรียญและเงินตราของสหรัฐอเมริกา และตามที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง กำหนด ซึ่งรวมถึงเหรียญและเงินตราของต่างประเทศ เช็คเดินทาง ตราสารเปลี่ยนมือได้ ที่ไม่ระบุชื่อผู้ถือหลักทรัพย์ไม่ระบุชื่อผู้ถือ หุ้นที่ไม่ระบุชื่อผู้ถือ (31 U.S.C. มาตรา 5312 (a) (3))

การรายงานให้ใช้แบบรายงาน CTR (Currency Transaction Report) หรือแบบ 4789 ยื่นต่อหน่วยงานสรรพากร (Internal Revenue Service / IRS) หน่วยงานนี้ประกอบด้วย หน่วยงานพิเศษที่เรียกว่า Criminal Investigation Division ซึ่งมีศูนย์คอมพิวเตอร์อยู่ที่เมือง Detroit เรียกว่า Detroit Computing Center ทำหน้าที่เก็บรายงานต่าง ๆ ของสถาบันการเงิน

แบบ CTR กำหนดให้สถาบันการเงิน ให้ข้อมูลรายละเอียดเกี่ยวกับการทำธุรกรรมแต่ละครั้ง ข้อมูลนี้จะเป็นประโยชน์ในการพิสูจน์ทราบการฟอกเงินจากแหล่งเงินที่ผิดกฎหมาย แบบ CTR กำหนดให้เปิดเผยว่า ใครเป็นผู้ทำธุรกรรมกับสถาบันการเงิน ใครเป็นเจ้าของเงินที่แท้จริง ถ้าเป็นการฝากเงิน ผู้ฝากจะต้องระบุข้อมูลส่วนตัว เช่น หมายเลขประกันสังคม หรือหมายเลขหนังสือเดินทาง จำนวนเงินที่ฝาก ชนิดของเงิน สถาบันการเงิน หรือเจ้าหน้าที่ผู้ยื่นรายการ เป็นต้น กรณีการแลกเงินสดประเภทต่าง ๆ ก็ต้องรายงานด้วย (ข้อมูลการแลกเงินสดมีประโยชน์ต่อเจ้าหน้าที่สืบสวน เพราะเป็นเครื่องชี้ถึงอาชญากรรมบางประเภท เช่น นักค้ายาเสพติด รายย่อยจะนำธนบัตรย่อยจำนวนมากมาแลกเป็นธนบัตรที่ใหญ่กว่า)

2) กำหนดให้บุคคลใดหรือตัวแทนหรือผู้รับฝากเงิน รายงานการนำเงินหรือตราสารทางการเงิน ซึ่งมีจำนวนเกินกว่า 10,000 เหรียญสหรัฐ เข้ามาหรือ



ออกนอกสหรัฐอเมริกา รวมทั้งผู้ที่ได้รับเงิน หรือตราสารทางการเงินจากต่างประเทศ เกินกว่า 10,000 เหรียญสหรัฐ (31 U.S.C. มาตรา 5316)

กระทรวงการคลังได้กำหนดแบบรายงานที่เรียกว่า CMIR (Report of International Transportation of Currency or Monetary Instruments) หรือ แบบ 4790 โดยยื่นรายงานต่อหน่วยงานศุลกากร ซึ่งมีศูนย์คอมพิวเตอร์อยู่ที่มลรัฐเวอร์จิเนีย ทำหน้าที่เก็บรายงานแบบ CMIR จะต้องยื่นเมื่อเดินทางเข้าสหรัฐอเมริกา หรือเดินทางออกนอกสหรัฐอเมริกา แบบ CMIR ประกอบด้วยข้อมูลเกี่ยวกับชื่อผู้ถือเงิน เจ้าของเงิน สถานที่ที่จะนำออกไป สถานที่ที่นำเงินเข้ามา จำนวนเงิน ชนิดของเงิน

ข้อมูลในแบบ CMIR ถือเป็นถ้อยคำที่ได้สาบานแล้ว (a sworn statement) บุคคลที่กรอกแบบรายงานต้องลงชื่อรับรอง การให้ข้อมูลเท็จมีความผิดฐานให้การเท็จและมีความผิดตามกฎหมายอื่นของสหรัฐอเมริกาอีกด้วย

3) กำหนดให้ประชาชนสหรัฐอเมริกา หรือผู้ที่มีถิ่นที่อยู่ในสหรัฐอเมริกา หรือผู้ที่อยู่ในสหรัฐอเมริกาและประกอบธุรกิจในสหรัฐอเมริการายงานธุรกรรมหรือความสัมพันธ์ที่มีต่อสถาบันการเงินต่างประเทศ ตามหลักเกณฑ์ที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังกำหนด (31 U.S.C. มาตรา 5314 (a))

4) ให้อำนาจรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง กำหนดให้สถาบันการเงิน รวมทั้งผู้จัดการ พนักงาน ลูกจ้าง หรือตัวแทนของสถาบันการเงินใด รายงานธุรกรรมที่น่าสงสัยว่า จะเกี่ยวข้องกับการละเมิดกฎหมาย (31 U.S.C. มาตรา 5314 (g))

ข้อยกเว้น รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง มีอำนาจกำหนดข้อยกเว้น เกี่ยวกับการยื่นรายงานหรือการเก็บบันทึกข้อมูลทางการเงิน หรือยกเลิกข้อยกเว้น

ดังกล่าว (31 U.S.C. มาตรา 5318) ข้อยกเว้นส่วนใหญ่เป็นเรื่องข้อกำหนดการรายงานข้อมูลทางการเงินภายในประเทศ ได้แก่

(1) การโอนเงินระหว่างสถาบันการเงินภายในประเทศด้วยกัน

(2) สถาบันการเงินภายในประเทศ สามารถยื่นคำขอยกเว้นข้อกำหนดให้รายงานข้อมูลทางการเงินภายในประเทศให้กับลูกค้ารายใหญ่ ซึ่งรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังจะพิจารณาอนุญาตหรือไม่ก็ได้ กระทรวงการคลังจะทำบัญชีรายชื่อลูกค้าสถาบันการเงินที่ได้รับยกเว้น ซึ่งบัญชีดังกล่าวจะใช้ใช้ในการดำเนินคดีในกรณีที่สถาบันการเงินไม่ปฏิบัติตามข้อกำหนด

4. การเข้าตรวจ กฎหมายให้อำนาจเจ้าหน้าที่ของรัฐ ตรวจสอบแหล่งที่มาของเงินที่ต้องสงสัยในสถาบันการเงิน โดยมีอำนาจเข้าตรวจสอบบันทึกและหลักฐานทางการเงินต่าง ๆ ที่สถาบันการเงินเก็บรักษาไว้

นอกจากนี้ กฎหมายได้ให้อำนาจเจ้าหน้าที่ศุลกากรในการค้นและยึดเงิน หรือตราสารทางการเงินที่บุคคลนำเข้ามาหรือนำออกนอกสหรัฐอเมริกา โดยไม่ได้รายงาน (31 U.S.C. มาตรา 5317 (a)) และให้อำนาจรัฐบาลสหรัฐอเมริกาค้นหาเงินหรือตราสารทางการเงิน เพื่อดำเนินการริบในกรณีที่ไม่มีรายงาน หรือรายงานที่ไม่ครบถ้วน หรือรายงานเท็จ (31 U.S.C. มาตรา 5317 (b))

5. การอายัดชั่วคราว ในกรณีที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังเชื่อว่าบุคคลใดกระทำการฝ่าฝืนต่อบทบัญญัติแห่งกฎหมายนี้ หรือกำลังกระทำการ หรือจะกระทำการดังกล่าว รัฐมนตรีมีอำนาจยื่นคำร้องขอต่อศาลที่พิจารณาคดีแพ่งเพื่อให้มีคำสั่งระงับหรือยับยั้งการกระทำดังกล่าว หรืออายัดเงินไว้เป็นการชั่วคราวได้ (31 U.S.C. มาตรา 5320)

6. การฝึกอบรมเจ้าหน้าที่ สถาบันการเงินมีหน้าที่จัดฝึกอบรมเจ้าหน้าที่ให้มีความรู้ความเข้าใจในข้อปฏิบัติเกี่ยวกับการจัดให้ลูกค้าแสดงตน การจัดทำและเก็บรักษาบันทึก การรายงานข้อมูลทางการเงิน ตลอดจนการให้ความร่วมมือกับเจ้าหน้าที่ของรัฐในการตรวจสอบข้อมูลและหลักฐานต่าง ๆ โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อป้องกันมิให้มีการใช้สถาบันการเงินในการปกปิดหรือเปลี่ยนแปลงสภาพทรัพย์สินที่ได้มาจากการกระทำความผิด

ในกรณีที่ลูกจ้างของสถาบันการเงินเกี่ยวข้องกับการฟอกเงินให้กับบุคคลที่สาม สถาบันการเงินอาจต้องรับผิดชอบตาม 31 U.S.C. มาตรา 5313 (a) ซึ่งศาลเคยมีคำวินิจฉัยในคดี United States v. Bausch, 596 F.2d 871 (9th Cir. 1979) ว่า "...เพียงแต่บริษัทประกาศนโยบายหรือข้อกำหนดให้ทราบนั้น ยังไม่เพียงพอที่จะอ้างว่าการกระทำของลูกจ้างอยู่นอกขอบเขตความรับผิดชอบของบริษัท แต่ต้องมีการกวดขันดูแลไม่ให้มีการฝ่าฝืนนโยบายด้วย..."

7. บทกำหนดโทษ

1) ทางแพ่ง

(1) กรณีที่สถาบันการเงินภายในประเทศ รวมทั้งหุ้นส่วน ผู้จัดการ พนักงานหรือลูกจ้างของสถาบันการเงิน จงใจฝ่าฝืนกฎหมายหรือระเบียบที่ออกภายใต้กฎหมาย (ยกเว้นกรณีฝ่าฝืน 31 U.S.C. มาตรา 5314 มาตรา 5315) จะถูกปรับมากกว่าจำนวนเงินที่เกี่ยวข้องกับธุรกรรม (ไม่เกิน 100,000 เหรียญสหรัฐ) หรือปรับ 25,000 เหรียญสหรัฐ [31 U.S.C. มาตรา 5321 (a) (1)]

(2) กรณีที่บุคคลใดละเลยไม่ยื่นรายงาน การนำเงินหรือตราสารทางการเงินเข้ามาหรือออกนอกสหรัฐอเมริกา หรือรายงานไม่ครบถ้วน หรือรายงานเท็จตาม 31 U.S.C. มาตรา 5316 เงินหรือตราสารทางการเงินอาจจะถูกยึดหรือริบเป็นของสหรัฐอเมริกา [31 U.S.C. มาตรา 5317 (b)]

(3) รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง มีอำนาจกำหนดเงื่อนไขในการลงโทษปรับบุคคลที่ละเลยไม่ยื่นรายงาน การนำเงินหรือตราสารทางการเงินเข้ามาหรือออกนอกสหรัฐอเมริกาหรือรายงานไม่ครบถ้วน หรือรายงานเท็จ ตาม 31 U.S.C. มาตรา 5316 ซึ่งค่าปรับต้องไม่เกินจำนวนเงินที่กำหนดให้รายงานและค่าปรับนี้อาจจะหักด้วยจำนวนเงินที่รับได้ ตาม 31 U.S.C. มาตรา 5317 (b) [31 U.S.C. มาตรา 5321 (a) (2)]

(4) รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังมีอำนาจยกเว้นโทษริบทรัพย์สินบางส่วนตาม 31 U.S.C. มาตรา 5317 (b) หรือโทษปรับตาม 31 U.S.C. มาตรา 5321 (a) (2) [31 U.S.C. มาตรา 5321 (c)]

2) ทางอาญา

(1) ผู้ใดเจตนาฝ่าฝืนกฎหมาย หรือระเบียบที่ออกภายใต้กฎหมาย (ยกเว้นกรณี 31 U.S.C. มาตรา 5315) จะถูกปรับไม่เกิน 250,000 เหรียญสหรัฐ หรือจำคุกไม่เกิน 5 ปี หรือทั้งจำทั้งปรับ [31 U.S.C. มาตรา 5322 (a)]

(2) กรณีที่จำเลยกระทำความผิดตามกฎหมายนี้ (ยกเว้นกรณี 31 U.S.C. มาตรา 5315) พร้อมกับกระทำความผิดตามกฎหมายอื่น ๆ ของ สหรัฐอเมริกา ด้วยหรือเป็นส่วนหนึ่งของรูปแบบการกระทำความผิดที่เกี่ยวข้องกับธุรกรรมที่มีจำนวนเกินกว่า 100,000 เหรียญสหรัฐ ภายในระยะเวลา 12 เดือน ผู้กระทำความผิดจะถูกปรับไม่เกิน 500,000 เหรียญสหรัฐ หรือจำคุกไม่เกิน 10 ปี หรือทั้งจำทั้งปรับ [31 U.S.C. มาตรา 5322 (b)]

การกระจายข้อมูล รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง มีอำนาจในการกระจายข้อมูลจากรายงานข้อมูลทางการเงินประเภทต่าง ๆ ให้กับหน่วยงานราชการอื่น ๆ

เพื่อให้เก็บรักษาเป็นความลับ และจะเปิดเผยได้เฉพาะกรณีที่จะนำไปใช้ประโยชน์ในทางราชการเกี่ยวกับการสืบสวนดำเนินคดี (31 U.S.C. มาตรา 5319)

การขอข้อมูลที่อยู่ในความดูแลของกระทรวงการคลัง โดยหน่วยงานของรัฐบาลกลาง หัวหน้าส่วนราชการจะต้องมีหนังสือถึงรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังเพื่อขอข้อมูล พร้อมทั้งเสนอชื่อบุคคลที่จะทำการแทนในการขอข้อมูลครั้งต่อไป (31 C.F.R. มาตรา 103.43) หนังสือคำขอประกอบด้วยข้อมูล ดังนี้

- 1) คำรับรองว่า ข้อมูลที่ขอเกี่ยวข้องกับ การสืบสวนหรือการดำเนินคดีของทางราชการ
- 2) คำรับรองว่าเป็นการสืบสวนที่เกี่ยวข้องกับกฎหมายของสหรัฐอเมริกาในเรื่องใด
- 3) ระบุข้อมูลที่ต้องการสืบสวน เช่น ชื่อบุคคล เลขที่บัญชี

หน่วยงานบริหารข้อมูล⁶

หน่วยงานที่รับผิดชอบในด้านการบริหารข้อมูลตามกฎหมาย BSA คือ Financial Crime Enforcement Network (FinCEN) จัดตั้งขึ้นเมื่อปี ค.ศ.1990 สังกัดกระทรวงการคลังสหรัฐอเมริกา

⁶ วีระพงษ์ บุญโญภาส, "หน่วยงานรับผิดชอบในด้านการบริหารข้อมูล." เอกสารประกอบรายงานการประชุมคณะอนุกรรมการพิจารณากร่างพระราชบัญญัติปราบปรามการปกปิดหรือเปลี่ยนสภาพทรัพย์สินที่เกี่ยวข้องกับการกระทำความผิด พ.ศ.....ครั้งที่ 5/2537 วันที่ 15 สิงหาคม 2537.

FinCEN เป็นหน่วยงานที่ทำหน้าที่บริหารข้อมูลเกี่ยวกับความผิดทางด้านการเงิน และความผิดทางอาญาอย่างอื่น FinCEN ประกอบขึ้นด้วยผู้ชำนาญในการวิเคราะห์ข้อมูลจากหน่วยงานต่าง ๆ เช่น พนักงานสอบสวนคดีอาญาผู้สอบบัญชี บุคลากรระดับผู้บริหารจากหน่วยงานของสหรัฐจำนวนมาก ซึ่งได้แก่ หน่วยงานสรรพากร ศาลากร ตำรวจลับสหรัฐ รวมทั้งตัวแทนจากหน่วยงานบังคับใช้กฎหมายของรัฐบาลกลาง และสำนักงานที่ทำหน้าที่ดูแลกิจการธนาคาร

ภาระหน้าที่ของ FinCEN คือ วิเคราะห์ข้อมูลทางการเงิน ซึ่งจะเป็นตัวชี้ให้เห็นถึงความผิดปกติ ซึ่งมาจากกระบวนการที่มีขอบด้วยกฎหมาย อันสามารถนำไปสู่การวินิจฉัยถึงพฤติกรรมที่ผิดปกติในระบบ บุคลากรในหน่วยงานนี้จะถูกฝึกฝนให้มีความละเอียดถี่ถ้วนในการสังเกตข้อมูลต่าง ๆ

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

อย่างไรก็ตาม FinCEN จะไม่ดำเนินการจับหรือยึดเอง เนื่องจาก FinCEN เป็นเพียงหน่วยงานที่มีศักยภาพในการรวบรวม วิเคราะห์ และนำส่งข้อมูลเท่านั้น

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

ข้อมูลที่ FinCEN จะทำการวิเคราะห์นั้น มาจาก 3 แหล่ง คือ⁷

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

(2) Financial Data Base เป็นข้อมูลที่สำคัญตามกฎหมายเกี่ยวกับการฟอกเงิน ได้มาจาก 2 หน่วยงานหลัก คือ หน่วยงานสรรพากร (IRS) และ ศุลกากร ซึ่งได้รับรายงานประเภทต่าง ๆ

(3) Commercial Date Base เป็นข้อมูลจากกิจการต่าง ๆ หรือผู้ที่เกี่ยวข้อง ซึ่งได้เปิดเผยต่อสาธารณชนไว้แล้ว (National Automatic Telephone Directory)

นอกจากนี้ยังมี Uniform Commercial Code Listing หรือ UCC Listing ซึ่งเป็นข้อมูลที่ได้มาจากบริษัทจำกัดที่จดทะเบียนกับสำนักงานทะเบียนหุ้นส่วนบริษัท

ข้อมูลที่ FinCEN วิเคราะห์จะมีการนำไปใช้ประโยชน์ดังนี้

(1) เพื่อสนับสนุนหน่วยงานผู้ปฏิบัติโดยตรง รวมทั้งเป็นข้อมูลที่ให้หน่วยงานผู้ปฏิบัติ ไปศึกษาต่อไป

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

(2) เพื่อประโยชน์ในการดำเนินการยึดหรืออายัดทรัพย์สินที่ได้จากการฟอกเงิน

(3) เพื่อประโยชน์ในการกำหนดนโยบายระดับประเทศ

อุปสรรค

1) ผลกระทบทางเศรษฐกิจด้านการลงทุนจากต่างประเทศ ในการออกกฎหมาย BSA มีข้อโต้แย้งเกี่ยวกับการกำหนดให้รายงานข้อมูลทางการเงิน โดยเฉพาะกรณีการเงินหรือตราสารทางการเงินเข้ามาหรือออกนอกประเทศจะเป็นอุปสรรคต่อบรรยากาศการลงทุน ซึ่งในประเด็นนี้คณะกรรมการรัฐสภามีความเห็นว่า กฎหมายมีวัตถุประสงค์ให้รายงาน ไม่ใช่จำกัดการหมุนเวียนของเงินตราในระบบการค้าระหว่างประเทศ "บุคคลสามารถนำเงินตรงเข้า-ออกนอกประเทศได้โดยไม่จำกัดจำนวน ตราบใดที่มีการรายงานตามกฎหมาย กฎหมายฉบับนี้ไม่สามารถจะแปลความว่าเป็นการควบคุมการหมุนเวียนของเงินตราได้เลย"⁸

2) การจัดเก็บรายงาน เนื่องจากมีรายงานข้อมูลทางการเงินจำนวนมาก รัฐบาลสหรัฐอเมริกาจึงจัดตั้งหน่วยงานขึ้นมา เพื่อรับรายงานข้อมูลทางการเงินดังกล่าว และได้ให้ระบบคอมพิวเตอร์มาใช้ในการจัดการจัดเก็บและค้นหาข้อมูล นอกจากนี้ เดิมกฎหมายกำหนดให้รายงานนำเงินตราเข้ามาหรือออกนอกประเทศเป็นจำนวนเกินกว่า 5,000 เหรียญสหรัฐ ซึ่งปรากฏว่ามีรายงานที่ต้องจัดเก็บจำนวนมาก และยาก

⁸ U.S. Department of Justice, Investigation and Prosecution of Illegal Money Laundering : A Guide to the Bank Secrecy Act, p. 10.

ต่อการค้นหารายการที่น่าสงสัย⁹ จึงแก้ไขกฎหมายโดยเพิ่มจำนวนเงินเป็นเกินกว่า 10,000 เหรียญสหรัฐ ซึ่งทำให้ลดปริมาณลงได้

กล่าวโดยสรุป มาตรการติดตามการโยกย้ายเงินผ่านธนาคาร หรือสถาบันการเงินตามกฎหมาย Bank Secrecy Act 1970 มีดังนี้

- 1) การให้ลูกค้าแสดงตน ในการทำธุรกรรมกับธนาคารหรือสถาบันการเงิน
- 2) การจัดทำและเก็บรักษาบันทึก รวมทั้งหลักฐานต่าง ๆ โดยธนาคารหรือสถาบันการเงินเป็นเวลา 5 ปี
- 3) การรายงานข้อมูลทางการเงินต่อหน่วยงานของรัฐโดยธนาคารหรือสถาบันการเงิน
- 4) การให้เจ้าหน้าที่ของรัฐเข้าตรวจสอบบัญชี บันทึก และหลักฐานต่าง ๆ ที่ธนาคารหรือสถาบันการเงินเก็บรักษา
- 5) การระงับหรือยับยั้งธุรกรรมที่มีเหตุอันควรสงสัยว่าเกี่ยวข้องกับการกระทำความผิดตามคำสั่งศาล
- 6) การฝึกอบรมเจ้าหน้าที่ธนาคารหรือสถาบันการเงิน เพื่อให้มีความรู้ความเข้าใจในข้อปฏิบัติต่าง ๆ ตามที่กฎหมายกำหนด

4.2 พระราชบัญญัติว่าด้วยการรายงานทางการเงิน (Cash transaction report act)

พระราชบัญญัติว่าด้วยการรายงานทางการเงิน กฎหมายนี้ได้รับการบัญญัติขึ้นโดยนำหลักมาจากวิธีการบังคับตามกฎหมายจารีตประเพณี ซึ่งก็มีปัญหาในการใช้บังคับทั้งในออสเตรเลียและในต่างประเทศ ซึ่งอาชญากรรมทางเศรษฐกิจมักจะมีการ

⁹ Ibid., p. 26.

ให้ความช่วยเหลือกันอย่างใกล้ชิด เนื่องจากให้ผลประโยชน์ในมูลค่าสูงกว่าอาชญากรรมปกติ (street crime) การโอนเงินอันที่ลักษณะที่อยู่ในข่ายน่าสงสัย (ซึ่งหมายถึง การโอนเงินเป็นจำนวนมาก ๆ โดยเป็นที่น่าสงสัยโดยมีเหตุอันควรซึ่งอาจมีสาเหตุมาจากการหลีกเลี่ยงภาษี (tax evasion) หรือฝ่าฝืนกฎหมาย Common wealth พระราชบัญญัตินี้ จะบังคับให้ต้องทำรายงานต่อสาธารณชนและการโอนเงินที่มีจำนวนตั้งแต่ 5,000 เหรียญ หรือมากกว่านั้นขึ้นไป ในสถาบันการเงินออสเตรเลีย หรือในสถาบันการเงินของต่างชาติ ซึ่งจะมีการโอนย้ายออกไปจากออสเตรเลีย (การโอนเงินข้ามชาติ)

นอกจากนี้รายงานของ CTR ยังระบุอีกว่าตั้งแต่ 1 กรกฎาคม ค.ศ.1988 ก็ได้เริ่มมีมาตรการทางกฎหมายเป็นเครื่องมือที่สำคัญในการปราบปราม

เปรียบเทียบกระบวนการดำเนินการบริหารในสหรัฐอเมริกาและในออสเตรเลีย

ในส่วนนี้ทั้งหมดจะเป็นการเปรียบเทียบระหว่าง C.T.R. act กับ The Bank secrecy act 1970 ของสหรัฐอเมริกาแม้ว่าจะมีมุมมองทางกฎหมายหลายอย่างที่เหมือนกันอย่างมาก กระบวนการจัดการบริหารงานระหว่างสหรัฐอเมริกาและออสเตรเลีย ยังมีความแตกต่างกันอยู่เป็นอย่างมาก ตัวอย่างเช่น หน่วยงานของ Australian Agency ตกอยู่ภายใต้การควบคุมของอัยการสูงสุด ส่วนในสหรัฐอเมริกานั้น มีหน่วยงานชื่อ The Office of Financial Enforcement ตกอยู่ภายใต้การควบคุมของหน่วยงานที่มีชื่อว่า The United States Treasury Service (I.R.S.) และ The United States Customs Service

ความมุ่งหมายของ C.T.R. ACT ส่วนใหญ่จะเป็นการบริหารกระบวนการ และบังคับใช้กฎหมายอย่างชัดเจน ส่วนหน่วยงานในสหรัฐอเมริกา จะมีหน่วยงานที่บังคับกฎหมายอยู่เป็นจำนวนมาก มีหน่วยงานใหญ่ชื่อ The United States Treasury ซึ่งประกอบไปด้วยหน่วยงานย่อย ประกอบด้วย

- กองสืบสวน สอบสวน คดีอาญา (Criminal Investigation Division)
- กรมศุลกากร (The United States Customs Service)

ทั้งสองหน่วยงาน เป็นส่วนหนึ่งของ The United States Treasury หน่วยงานต่าง ๆ มีประสิทธิภาพในการดำเนินงานในสหรัฐอเมริกา และสามารถให้คำแนะนำในสายหน่วยงานต่าง ๆ ได้อย่างกว้างขวาง นอกจากหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการบังคับใช้กฎหมายโดยตรง

ในต่างประเทศได้เริ่มมีการนำกฎหมายสกัดการฟอกเงิน (Antimoney laundering) มาใช้กับประเทศของตน ตัวอย่างเช่น ในออสเตรเลีย มีมาตรการในระบบการรายงานโอนย้ายเงินสดอย่างมีประสิทธิภาพ อีกสิ่งหนึ่งซึ่งสำคัญในความแตกต่างระหว่างรายงานการโอนย้ายเงินสดในประเทศออสเตรเลียกับสหรัฐอเมริกา คือ ในออสเตรเลีย อย่างน้อยที่สุด 90% ของข้อมูลที่สำคัญ ในการโอนย้ายเงินสดจะถูกจับจากผู้ฝากเงินทางระบบอิเล็กทรอนิกส์ในรูปแบบต่าง ๆ จะเห็นได้ว่าเป็นเปอร์เซ็นต์ที่สูง และมีจำนวนมากขึ้นเรื่อย ๆ ขณะที่สหรัฐอเมริกา ข้อมูลต่าง ๆ มีจำนวนจำกัด มันเป็นการสิ้นเปลืองที่กระบวนการ

การทบทวนร่างรายงาน การโอนย้ายเงินสด สภาเซเนทได้เห็นชอบในกฎหมายซึ่งถูกเสนอโดยหน่วยงาน C.T.R โดยมีสาระสำคัญ คือ ขอให้หน่วยงานของรัฐที่มีหน้าที่รับผิดชอบ สามารถมีส่วนร่วมโดยตรงจากการติดต่อโดยระบบคอมพิวเตอร์ ที่ติดตั้งขึ้นเพื่อสามารถติดตามตรวจสอบไว้เป็นหลักฐานได้ ตัวอย่างเช่น ระหว่างธนาคารกับหน่วยงานหนึ่ง ในงานสำคัญชิ้นแรก คือ การจัดตั้งกลุ่มที่ปรึกษาให้แก่พนักงานธนาคารในออสเตรเลีย (A.B.A.) เช่น The Australian Association of Permanent Building Societies (A.A.P.B.S) และ Australian Federation of Credit Unions. (A.F.C.U.C) รวมทั้งการให้คำปรึกษาแก่ผู้ที่เกี่ยวข้องทางระบบการเงินอื่น ๆ ทุกส่วน

จากประเด็นที่ยกขึ้นมาพิจารณาอุตสาหกรรมทางการเงินและมาตรการบังคับใช้กฎหมายของหน่วยงานทั้งในออสเตรเลียและในสหรัฐอเมริกาจำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องจัดทำ C.T.R นั้น เป็นส่วนหนึ่งของสถาบันทางการเงิน รายงานของผู้ติดต่อเป็นข้อมูลทางอิเล็กทรอนิกส์ที่มีความจำเป็นอย่างยิ่ง The bank secrecy act ถูกบัญญัติขึ้นใช้ในสหรัฐอเมริกา ตั้งแต่ ค.ศ.1970 อย่างไรก็ตาม ได้ถูกวิจารณ์อย่างกว้างขวางถึงกฎหมายฉบับนี้ ธนาคารในบอสตันถูกปรับเป็นจำนวน 500,000 เหรียญสหรัฐ เนื่องจากความผิดพลาดในรายงาน และได้รับการอนุญาตให้ได้รับการยกเว้นการทำรายงานนั้นต่อ ซึ่งทำกันเป็นองค์กรอาชญากรรม ธนาคาร Crocker national bank ถูกปรับเป็นจำนวน 4.75 ล้าน ในทางแพ่งเท่านั้น ซึ่งก็ได้มีการวิพากษ์วิจารณ์ถึงความบกพร่องของ Bank Secrecy Act จึงมีการแก้ไขครั้งใหญ่ใน ค.ศ.1986

จุดมุ่งหมายของ CTR ก็คือ การตรวจจับอาชญากรรม เกี่ยวกับการหลบเลี่ยงภาษี (tax evasion) และธุรกิจอื่น ๆ

การฟอกเงิน (Money Laundering)

การฟอกเงิน เป็นการเปลี่ยนเงินได้ที่ได้มาโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายหรือไม่สุจริตให้แปรสภาพเป็นเงินได้ โดยชอบด้วยกฎหมาย เช่น นำไปลงทุน ต่อมาก็นำเงินที่แปรสภาพไปใช้ภายหลัง เหตุผลของการฟอกเงินก็เช่น

1. เงินสดจำนวนมากยากต่อการเก็บรักษา นักค้ายาเสพติดส่วนใหญ่จึงจำเป็นต้องอำพรางปกปิดฝากธนาคารเอาไว้
2. การใช้เงินสดจำนวนมาก ย่อมมีพินิจน่าสงสัย เป็นอย่างมากต่อรัฐ
3. เงินสดจำนวนมาก ถ้าเก็บไว้เฉยๆ จะเสี่ยงต่อการถูกดำเนินการ

รูปแบบในหลักการของการฟอกเงินจะใช้มาตรการ fruits of the poison trees เป็นกฎหมายที่นำหลักดังกล่าวมาสกัดการฟอกเงินโดย ถ้าเป็นอาชญากรรม

ธรรมดา (street crime) จะเริ่มจากบุคคลไปหาทรัพย์ แต่การฟอกเงินนั้นจะจับจุดที่เงินได้จะต้องระบุที่มาที่ไปโดยใน Australia มีหน่วยงาน AUSTRAC เป็นหน่วยงานที่รวบรวมข้อมูลอย่างมีประสิทธิภาพ ถ้าไม่สามารถพิสูจน์ที่มาของเงินดังกล่าวได้ ก็จะต้องถูกริบเป็นของรัฐ เป็นการริบทรัพย์สินในทางแพ่ง (Civil forfeiture) ริบทรัพย์ไว้ก่อนแล้วเป็นการยากที่จะบัญญัติครอบคลุมอาชญากรรมทางธุรกิจทุกประเภท

ลักษณะของการฟอกเงิน

1. การนำไปฝากไว้กับสถาบันการเงิน
2. การทำธุรกิจเงินกู้ ชื้อหุ้น
3. ทำธุรกิจซื้อขายอสังหาริมทรัพย์
4. ตั้งบริษัททำกิจการบังหน้า
5. ชื้อกิจการที่ขาดทุน แต่มีรายรับเป็นเงินสด

การฟอกเงินเป็นการแสวงหาผลประโยชน์ที่มีขอบด้วยกฎหมายในทางการเงินและทรัพย์สินในออสเตรเลีย จำเลย 2 คน กระทำความผิดภายใต้กระบวนการ Proceeds of crime act 1987 (CTH) โดยมุ่งประเด็นเป็นคดีตัวอย่างโดยมุ่งศึกษาในการสอบสวนที่มาที่ไปของเงิน ซึ่งดีกว่ากฎหมายจารีตประเพณีซึ่งก็มีคุณค่าอย่างมากทั้งในออสเตรเลียและในต่างประเทศ ถึงแม้ว่าจะมีเทคนิคและวิธีการต่าง ๆ มากมายที่จะนำมาใช้ในการสกัดการฟอกเงิน ตลอดจนถึงสถาบันการเงิน และวิธีการซึ่งใช้ในออสเตรเลีย ซึ่งต่างจากสหรัฐอเมริกาเป็นการที่กระทำสามารถอธิบายในลักษณะแบบ "Wash Cycles" ซึ่งจะต้องประกอบไปด้วยองค์ประกอบ 3 ประการ คือ

1. Placement
2. Layering
3. Integration

1. Placement เป็นการใช้จ่ายเงินจำนวนมหาศาล รวมทั้งนำไปดำเนิน กระบวนการในธุรกิจที่ถูกกฎหมายโดยนำเงินจากการกระทำผิดมาดำเนินการ หรือ มิฉะนั้นก็เปลี่ยนสถานะทางการเงินโดยฝากประจำไว้ที่ธนาคาร หรือสถาบันการเงิน อื่น ๆ

2. Layering เป็นการโอนย้ายเงินในบัญชีที่เป็นจำนวนมหาศาล โดย กระบวนการที่ซับซ้อน เพื่อหลบหลีกจากการที่จะต้องถูกสอบสวน ซึ่งถือว่าเป็นการ กระทำผิดกฎหมายอย่างหนึ่ง

3. Integration เป็นการกระทำที่เป็นองค์การที่จัดตั้งขึ้นโดยถูกกฎหมายเพื่อ มีวัตถุประสงค์เพื่อฟอกเงินโดยเฉพาะ เช่น ประกอบการในรูปของธนาคาร ซึ่งถูกต้อง ตามกฎหมาย หรืออาจจะเข้าไปมีส่วนช่วยเหลือในการบังคับใช้

กฎหมาย Proceeds of crime act (รวมถึงกฎหมายฟอกเงิน) Suspect Transaction Reporting Guideline ได้ถูกพัฒนาโดย Provider Advisory Group เป็นที่น่าสังเกตว่า C.T.R. จะพูดเกี่ยวกับการสืบสวนในความรู้สึกทั่วไป ซึ่งจะต้อง ได้รับการพิสูจน์ในศาล ตามความเหมาะสมของแต่ละคดี

ศูนย์วิทยทรัพยากร
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

ปฏิบัติการโพลาร์ แคป

POLAR CAP¹⁰

จากประสบการณ์ ในการต่อสู้กับการฟอกเงินในประเทศสหรัฐอเมริกาทำให้ผู้ที่เกี่ยวข้องตั้งแต่มือกฎหมาย ผู้บัญญัติกฎหมาย และแม้กระทั่งบรรดานายธนาคารเองต่างยอมรับว่าธนาคารได้กลายเป็นเครื่องมือของการฟอกเงินโดยปริยาย จะโดยร่วมมือรู้เห็นเป็นใจ หรือไม่มีส่วนร่วมด้วยก็ตามโดยเฉพาะอย่างยิ่งการโอนเงินข้ามประเทศโดยผ่านระบบธนาคาร ซึ่งเป็นวิธีการฟอกเงินที่ให้ผลในการปฏิบัติอย่างมากประเภทหนึ่ง

สภาคมนายธนาคารของประเทศสหรัฐอเมริกา ได้ทำหนังสือถึงสำนักงานนโยบายควบคุมยาเสพติดแห่งชาติ ลงวันที่ 28 เมษายน ค.ศ. 1989 โดยยอมรับว่าการโอนเงินข้ามธนาคารเป็นวิธีการแรกที่บรรดานักฟอกเงินใช้กันอย่างแพร่หลายนอกจากนั้น นายจอห์น ลี แห่งสมาคมเคลียร์ริงเฮาส์ของมลรัฐนิวยอร์ก ได้ไปให้การต่อคณะกรรมการกิจการธนาคาร สภาสูงสหรัฐ เมื่อวันที่ 1 พฤศจิกายน ค.ศ.1989 ว่าในแต่ละวันได้มีการโอนเงินผ่านทางธนาคารให้ต้องเคลียร์กันในวันเดียวกันถึง 700 ล้านดอลลาร์ และในบรรดาลูกค้าที่โอนเงินในแต่ละวันนี้ เป็นลูกค้าประจำประมาณร้อยละ 83 ดังนั้นอีกร้อยละ 17 ที่เหลือ ซึ่งโอนเงินกันวันละ 119 ล้านดอลลาร์ จะเป็นลูกค้าที่ไม่รู้จัก (ซึ่งถือได้ว่ามีกรณีน่าสงสัย)

ในปฏิบัติการโพลาร์ แคป ของรัฐบาลกลางสหรัฐ เพื่อสอบสวนเรื่องการฟอกเงิน จากประกาศของกระทรวงยุติธรรม และกระทรวงการคลังสหรัฐ เมื่อวันที่ 17

¹⁰ United State Senate, Subcommittee on Narcotics and Terrorism, Drug Money Laundering, Banks and Foreign Policy, Report to the Foreign Regulations Committee (1989), p.31.

เมษายน ค.ศ.1990 ให้ธนาคาร 173 แห่ง ใน 23 รัฐ เปิดเผยบัญชีเงินฝากของลูกค้ามากกว่า 754 บัญชี ปรากฏว่าพบเงินฝากของนักค้ายาเสพติดโคลัมเบียเป็นเงินจำนวนรวมกันเกือบ 400 ล้านดอลลาร์ จึงได้มีการสั่งอายัดไว้เพื่อการตรวจสอบถึง 684 บัญชี

จากการปฏิบัติการโพลาร์ แคม พบว่ากำไรจากการค้ายาเสพติดถูกส่งผ่านธนาคารนิวยอร์กออกไปยังธนาคารในต่างประเทศมากกว่า 1,000- ล้านดอลลาร์ โดยส่วนใหญ่เป็นธนาคารต่างประเทศในปานามา อูรุกวัย และที่อื่นๆบางแห่ง จากการค้นพบดังกล่าวนี้ รัฐบาลสหรัฐอเมริกาจึงได้ทำหนังสือขอความร่วมมืออย่างเป็นทางการไปยังรัฐบาลโคลัมเบีย ปานามา อูรุกวัย ลักเซมเบิร์ก สวิตเซอร์แลนด์ สหราชอาณาจักรแคนาดา และออสเตรีย เพื่อขอให้เปิดเผยรายการโอนเงิน ฝากเงิน และถอนเงินของบัญชีที่ต้องสงสัยว่าเป็นของแก๊งค์ค้ายาเสพติดโคลัมเบีย แห่งเมืองเมเดลลิน

จากความจริงที่ปรากฏขึ้นในสหรัฐ ทำให้สมาชิกรัฐสภาสหรัฐเห็นว่า เมื่อการฟอกเงินเป็นปัญหาของชาติและปัญหาระหว่างประเทศ ดังนั้นรัฐบาลกลางจะต้องมีวิธีการจัดการในเชิงรุก และไม่ใช้เรื่องของรัฐเพียงฝ่ายเดียวที่จะจัดการกับปัญหานี้ และเกิดความจำเป็นที่ธนาคารรวมไปถึงสถาบันการเงินจะต้องให้ความร่วมมือ

ดังนั้น จึงได้มีการร่างกฎหมายให้กระทรวงการคลังของสหรัฐออกกฎกระทรวงในวันที่ 1 กรกฎาคม ค.ศ. 1991 สั่งให้ธนาคารและสถาบันการเงินทุกแห่งทั้งที่รับฝากเงิน และโอนเงินทั้งปวงจะต้องเปิดเผยรายชื่อของลูกค้าให้แก่กระทรวงการคลังรับรู้เพื่อตรวจสอบบัญชีที่น่าสงสัย

โดยหลักเกณฑ์ก็คือ กระทรวงการคลังจะต้องกำหนดข้อบังคับให้ธนาคารและสถาบันการเงินทั้งหลายจะต้องรู้จักลูกค้าของตนเอง ทำให้การโอนเงินโดยลูกค้าแปลกหน้ากระทำได้ยากขึ้น และนี่ก็คือที่มาของการคุมเข้มเพื่อปราบปรามการฟอกเงิน

นอกจากนี้ประเทศสหรัฐอเมริกา โดยกระทรวงการคลังยังได้กำหนดให้ ธนาคารและสถาบันการเงินจะต้องรายงานธุรกรรมทางการเงินที่เกิน 10,000 ดอลลาร์ หรือธุรกรรมที่มีเหตุอันควรสงสัยด้วย

กรณีศึกษาจากประสบการณ์ของประเทศออสเตรเลีย¹¹

ผู้เชี่ยวชาญในออสเตรเลีย เกี่ยวกับรายงานการโอนเงินที่อยู่ในข่ายน่าสงสัย ซึ่งมีจำนวน 8,135 รายงาน เป็นการกระทำความผิดทางภาษี 1,881 คดี จำนวนเงิน 50,000 เหรียญสหรัฐ รวมทั้งการฟอกเงินมากกว่า 20 คดี ปรากฏรวมอยู่ใน ผู้ประกอบการบริษัทห้างหุ้นส่วนระดับสูง พบว่ามีการกระทำความผิดทางด้านภาษี และการฉ้อโกงมากกว่า 30 ล้านเหรียญสหรัฐและ 30 - 40 องค์กรใหญ่ที่มีการหลีกเลี่ยง ภาษีฟอกเงินที่ได้มาจากการค้ายาเสพติดได้มีการฟ้องคดีเป็นจำนวนมากภายใต้ พระราชบัญญัติ Income tax assessment act 1936 และ The proceeds of crime act 1987.

ขนาดของระบบเศรษฐกิจใต้ดิน

ขนาดของระบบเศรษฐกิจใต้ดินนั้น ถูกพบจากรายงานการโอนย้ายเงิน ซึ่งอยู่ใน ข่ายที่น่าสงสัย และทรัพย์สินที่ถูกยึดนั้นจะยึดจากกฎหมายของสหรัฐ หรือกฎหมาย ของมลรัฐ

¹¹ Brent Fisse, David Fraser and Graeme Coss, the Money Trial (Victoria : The Law Book Company Limited), pp.41, 42.

อะไรคือ ขนาดของการฟอกเงิน

มันเป็นการยากในการอธิบายจากรายงานของ The parliamentary joint committee on the national crime กล่าวว่าการประมาณการฟอกเงินจาก Cannabis, heroine รวมทั้ง cocaine ในออสเตรเลีย มีจำนวนถึง 2.617 พันล้าน เหรียญออสเตรเลีย

จากรายงานประจำปี สิ้นสุดวันที่ 30 มิถุนายน 1989 ได้รับรายงานว่า 4.781 พันล้านเหรียญออสเตรเลีย เป็นที่น่าสังเกตในวงจรการฟอกเงินว่า เพิ่มขึ้นถึง 18.77% ในแต่ละปี ซึ่งผู้เชี่ยวชาญของสหรัฐอเมริกาได้กล่าวว่า ความสัมพันธ์ของเงินจากการค้ายาเสพติดนำมาใช้สำหรับการฟอกเงินเป็นจำนวนมาก รายงานหนึ่งกล่าวว่า เฮโรอีน 1 กรัม มีมูลค่าระหว่าง 12,000 เหรียญออสเตรเลีย ถึง 15,000 เหรียญออสเตรเลีย ในทวีปเอเชีย และจะขายได้ 200,000 เหรียญ ถึง 250,000 เหรียญ ในออสเตรเลีย ซึ่ง The parliamentary joint committee on the national crime ได้ให้ข้อสังเกตว่า ถ้าสามารถจับกุมผู้ขายรายใหญ่ ในการแจกจ่ายแก่ผู้ขายรายย่อย ทั่วไปได้ จะทำให้ระดับการค้ำลดลงอย่างมาก แต่ก็ก็เป็นสิ่งที่ทำได้ยาก เนื่องจาก อาชญากรรมประเภทนี้ มีขั้นตอน มีการเตรียมการเป็นอย่างดี การบริหารงาน เป็นกระบวนการที่ซับซ้อนทำโดยอาชญากรอาชีพที่มีความชำนาญสูง

ใน New south Wales Mr. Justice woodward ได้ชี้ให้เห็นถึงความสัมพันธ์และการแพร่หลายจากการค้า Heroine ซึ่งเป็นที่มาที่จะต้องมีการฟอกเงิน จำนวนมหาศาล ซึ่งกระทำกันเป็นองค์กรอาชญากรรมในออสเตรเลีย Dr. Alfredo Mccoy สรุปว่ามันเป็นการชัดเจนที่ว่าองค์กรอาชญากรรมมีได้มีอยู่แต่ในออสเตรเลีย เท่านั้น แต่ได้ขยายการกระทำ drug traffic ไปทั่วเป็นลักษณะในการดำเนินการ ดังกล่าว

หน่วยงาน C.T.R. และหน่วยงานในการบังคับใช้กฎหมายต้องการรู้
โครงสร้างทางธรรมชาติขององค์กรอาชญากรรมในประเทศนี้

สัมฤทธิ์ผลของมาตรการ

ในที่สุดมาตรการที่ประสบความสำเร็จของกฎหมาย C.T.R. ต้องอาศัย
หน่วยงานที่ใช้บังคับกฎหมาย จากการคำนวณอย่างหยาบ ๆ ของ Parliamentary
joint committee on the national crime authority ทำรายงานประจำปี ถึง
มาตรการการจับยาเสพติดในออสเตรเลียได้เป็นจำนวนเงินถึง 123 ล้านดอลลาร์

จุดประสงค์ของ Proceed of crime Act 1987 มุ่งที่จะกำจัดหัวใจสำคัญ
ขององค์กรอาชญากรรม (to strike at the heart of major organized crime)
โดยขยายความรับผิดชอบไปถึงบุคคลที่เกี่ยวข้องพัวพันในผลประโยชน์ทุกรูปแบบ
จุดประสงค์หรือเป้าหมายของ the proceed of crime act มุ่งไปที่การโอนผลประโยชน์
ผลกำไรต่าง ๆ ตูที่การโอนย้ายเงิน พิจารณาทางการเงิน ต่อไปจึงจะพิจารณา
criminal activities ซึ่งในปัจจุบันก็บังคับใช้ได้อย่างมีประสิทธิภาพ มาตรการของ
กฎหมายยึดทรัพย์ (forfeiture legislation) จะเป็นตัวสกัดเงินลงทุนที่จะนำมาฟอกเงิน
โดยพิจารณาจาก suspect transaction reporting ซึ่งขณะเดียวกันในสหรัฐอเมริกา
เจ้าหน้าที่ของรัฐเองตระหนักดีว่ามาตรการบังคับยังมีอยู่เป็นจำนวนมากของระบบ
ในปัจจุบัน The Subcommittee on Narcotics and terrorism of the United
States Senate foreign Relation Committee ได้กล่าวว่า "มาตรการบังคับของ
กฎหมายฟอกเงินเกือบทั้งหมดจะมุ่งไปเฉพาะเพียงกรณียาเสพติดเท่านั้น" แต่ในความเป็น
จริงแล้ว นักลงทุนทางการเงินวิเคราะห์ว่ายังมีการกระทำการโอนย้ายเงินเป็นจำนวน
มาก ๆ ซึ่งยังอยู่ในประการที่น่าสงสัยในทางอื่น ๆ ได้อีก กฎหมายยังมีข้อบกพร่อง
ในการตามจับองค์กรอาชญากรรม ผลที่ตามมา ก็คือ องค์กรอาชญากรรมก็จะยังคง
หลั่งไหลเพิ่มผลกำไรสำหรับสภาพของบุคคลากรและวิธีการ

มันเป็นการแน่ชัด จากประสบการณ์ในสหรัฐอเมริกาว่ามีความจำเป็นอย่างยิ่งถ้านำมาตรการบังคับใช้กฎหมายของหน่วยงานบังคับใช้กฎหมายออสเตรเลีย จะต้องรับผิดชอบงานด้านการสกัดการฟอกเงินโดยเฉพาะ ตัวอย่างเช่น ในสหรัฐอเมริกา F.B.I. จะมุ่งประเด็นไปที่ organized crime families. The drug enforcement Agency's role ก็จะถูกโยกมาเสฟติดและองค์กรที่ค้ายา ซึ่งในความเป็นจริงที่มาของเงินทุจริตอาจมาได้จากหลายทาง เช่น

1. วงการเมือง มีผลประโยชน์เป็นตัวเงินรวมอยู่ด้วย แหล่งเงินทางการเมืองจึงเป็นแหล่งสำคัญ เพื่อให้ยากแก่การดำเนินการ
2. เงินที่ได้จากการฉ้อโกงประชาชน เช่น แคร้ลูกโซ่ การหลอกให้เข้าลงทุนเพื่อหวังกำไร จากสถาบันการเงินเช่น BCCI ตั้งขึ้นโดยประเทศแถบตะวันออกกลางเพื่อฟอกเงินโดยเฉพาะ รับเงินที่ผิดกฎหมายทุกประเภท
3. เงินได้จากการพนัน มีทั้งถูกกฎหมายและไม่ถูกกฎหมายเป็นจำนวนมากมหาศาล
4. แหล่งมาจากการค้ายาเสพติดมีมูลค่ามหาศาลมากที่สุดและสกปรกที่สุด
5. เงินสินบน ครอบคลุมกลุ่มข้าราชการ การเมืองมาจากหลายวิธีการนำมาฟอกให้เป็นเงินที่สะอาด
6. เงินจากบริษัทที่มีการหนีภาษี โดยออกไปตั้งบริษัทในต่างประเทศ
7. เงินนอกระบบอื่น ๆ

ซึ่งสหรัฐอเมริกา เริ่มกฎหมายปราบปรามการฟอกเงินจากความผิดยาเสพติด โดยสหประชาชาติ (United Nation.) ได้มี Vienna Convention ซึ่งมีสมาชิกทั้งหมด 106 ประเทศ ต่อด้านการฟอกเงินโดยตรง

1. กำหนดให้มีความผิดฐานฟอกเงินเป็นความผิดอาญา
2. กำหนดให้ภาคีสมาชิกดำเนินการริบทรัพย์ ที่ได้จากการกระทำผิดยาเสพติดริบทรัพย์ข้ามชาติกันได้

3. กำหนดให้ความผิดยาเสพติดสามารถส่งผู้ร้ายข้ามแดนได้

3.1 ผู้ถูกกล่าวหา ได้กระทำความผิดในรัฐของผู้ขอ

3.2 ผู้ถูกกล่าวหาได้หลบหนีไปยังรัฐผู้ถูกร้องขอ

3.3 รัฐผู้ถูกขอต้องจัดให้มีการส่งผู้ร้ายข้ามแดน

3.4 ถ้าไม่มีการส่งผู้ร้ายข้ามแดนรัฐผู้ร้องขอต้องดำเนินคดี โดยใช้พยาน

หลักฐานของรัฐผู้ขอ

4. จะต้องจัดให้มีความร่วมมือทางอาญาระหว่างรัฐภาคี

4.3 (ร่าง) พระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการปกปิดหรือเปลี่ยนสภาพทรัพย์สินที่เกี่ยวข้องกับการกระทำความผิด พ.ศ.

ร่างพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการปกปิดหรือเปลี่ยนสภาพทรัพย์สินที่เกี่ยวข้องกับการกระทำความผิด พ.ศ. หรือที่เรียกกันอีกชื่อหนึ่งว่า พระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน ถูกร่างขึ้นมาเพื่อสนองความต้องการของรัฐบาลไทย และประชาคมโลกในอันที่จะทำลายเงินได้จำนวนมหาศาลที่มาจากการค้ายาเสพติด ซึ่งกฎหมายปราบปรามยาเสพติดฉบับต่าง ๆ รวมไปถึงพระราชบัญญัติมาตรการปราบปรามยาเสพติด พ.ศ.2534 ไม่สามารถบังคับไปถึง เพราะมาตรการของร่างพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าวไม่ต้องการพิสูจน์ความผิดของจำเลยอย่างแจ้งชัดเสียก่อนจึงจะดำเนินการริบทรัพย์สิน ซึ่งเป็นมาตรการทางอาญา หากแต่ว่าการริบทรัพย์สินตามร่างพระราชบัญญัตินี้ ใช้วิธีการที่เรียกว่า การริบทรัพย์สินทางแพ่ง โดยบังคับต่อเงินทุกจริตที่เจ้าของเงินไม่สามารถพิสูจน์ที่มาที่ไปได้ และดังได้กล่าวมาแล้วว่า สถาบันการเงินมีบทบาทสำคัญยิ่ง ต่อสัมฤทธิ์ผลของการบังคับใช้กฎหมายปราบปรามการฟอกเงิน ดังนั้น ร่างพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการปกปิดหรือเปลี่ยนสภาพทรัพย์สินที่เกี่ยวข้องกับการกระทำความผิด พ.ศ. จึงได้กำหนดภาระหน้าที่และความรับผิดชอบของสถาบันการเงินไว้ดังนี้



หมวด 2

มาตรา 9 ให้สถาบันการเงินจัดให้ลูกค้าแสดงงาน และที่อยู่ทุกครั้งก่อนทำธุรกรรม ตามที่กำหนดได้ในกฎกระทรวง เว้นแต่ลูกค้าได้มีการแสดงตนไว้ก่อนแล้ว

การแสดงตนตามวรรคหนึ่ง ให้กระทำดังต่อไปนี้

- (1) บุคคลธรรมดา ให้แสดงเอกสารแสดงตนที่ออกโดยทางราชการ
- (2) นิติบุคคล ให้แสดงสำเนาหนังสือรับรองการจดทะเบียนนิติบุคคลที่ออกโดยทางราชการ พร้อมหนังสือมอบอำนาจ ให้ทำธุรกรรมแทนและเอกสารแสดงตนของผู้รับมอบอำนาจที่ออกโดยทางราชการ

มาตรา 10 ให้สถาบันการเงินจัดให้ลูกค้าบันทึกข้อเท็จจริง เกี่ยวกับธุรกรรมก่อนทำธุรกรรมที่มีมูลค่าเกินกว่าที่กำหนดได้ในกฎกระทรวง หรือที่มีเหตุอันควรสงสัยว่าเกี่ยวข้องกับกระทำความผิดมูลฐาน

หากลูกค้าปฏิเสธการทำบันทึกตามวรรคหนึ่ง ให้สถาบันการเงินจัดทำบันทึกเอง และดำเนินการทำธุรกรรมต่อไปได้ แล้วแจ้งให้สำนักงานทราบทันที

บันทึกตามวรรคหนึ่งและวรรคสอง ให้เป็นไปตามแบบที่กำหนดไว้ในกฎกระทรวง

มาตรา 11 ให้สถาบันการเงินเก็บรักษาหลักฐานการแสดงตน และที่อยู่ของลูกค้าตามมาตรา 9 และบันทึกข้อเท็จจริงตามมาตรา 10 เป็นระยะเวลาห้าปี นับแต่ปิดบัญชี หรือยุติความสัมพันธ์กับลูกค้าหรือนับแต่ได้ทำธุรกรรมนั้น เว้นแต่จะได้รับแจ้งเป็นหนังสือ จากพนักงานเจ้าหน้าที่ให้ปฏิบัติเป็นอย่างอื่น ตามระยะเวลาที่พนักงานเจ้าหน้าที่กำหนด

มาตรา 12 ให้สถาบันการเงินรายงานธุรกรรมที่มีมูลค่าเกินกว่าที่กำหนดไว้ในกฎกระทรวงหรือ มีเหตุอันควรสงสัยว่า เกี่ยวข้องกับการกระทำความผิดมูลฐาน

ในกรณีที่มีธุรกรรมใดได้กระทำไปแล้ว หากปรากฏในภายหลังว่าเกี่ยวข้องเป็นธุรกรรมตามวรรคหนึ่งให้สถาบันการเงิน รายงานการทำธุรกรรมนั้นเช่นเดียวกัน

สถาบันการเงินจะต้องรายงานเกี่ยวกับข้อเท็จจริงใด ๆ ที่อาจยืนยัน หรือ อาจยกเลิกเหตุอันควรสงสัยนั้น

มาตรา 16 ให้สถาบันการเงิน จัดให้มีโครงการเพื่อการต่อต้านการปกปิดหรือ เปลี่ยนสภาพทรัพย์สินที่เกี่ยวข้องกับการกระทำความผิด โดยกำหนดให้มี

- (1) การแต่งตั้งเจ้าหน้าที่เพื่อปฏิบัติการตามพระบัญญัตินี้ ให้ระดับผู้จัดการในแต่ละหน่วยงานหรือแต่ละสาขา
- (2) การฝึกอบรมอย่างต่อเนื่องแก่เจ้าหน้าที่หรือพนักงาน
- (3) การรวมศูนย์ข้อมูลที่ได้มีการรวบรวมไว้
- (4) การตรวจสอบภายในเพื่อทดสอบการปฏิบัติการและเพื่อเพิ่มประสิทธิภาพในการดำเนินการตามพระราชบัญญัตินี้

หมวด 3

วิธีปฏิบัติเกี่ยวกับการรายงาน

มาตรา 17 สำนักงานอาจแจ้งเป็นลายลักษณ์อักษร ให้สถาบันการเงินหรือ บุคคลอื่นยับยั้งการทำธุรกรรมที่มีเหตุอันควรสงสัยว่าเกี่ยวข้องกับการกระทำความผิดมูลฐาน

การยับยั้งการทำธุรกรรมตามวรรค 1 ให้มีระยะเวลาไม่เกิน 1 วันทำการ
ธนาคาร

มาตรา 18 ในกรณีที่มีหลักฐานเป็นที่เชื่อได้ว่า ธุรกรรมใดเกี่ยวข้องกับการ
กระทำผิดมูลฐาน สำนักงานอาจมีคำสั่งให้สถาบันการเงินระงับการทำธุรกรรมไว้ชั่วคราว
เป็นเวลา 10 วัน ทำการธนาคาร

มาตรา 19 ในกรณีที่สำนักงานแจ้งยับยั้ง หรือมีคำสั่งระงับการทำธุรกรรมใด
แต่สถาบันการเงินยังไม่ได้รับการแจ้งหรือคำสั่งนั้น หรือเมื่อพ้นกำหนดเวลา ตามมาตรา
17 และมาตรา 18 แล้วแต่กรณี สถาบันการเงินอาจยอมให้มีการทำธุรกรรมต่อไปได้

มาตรา 20 การรายงานตาม มาตรา 12 มาตรา 13 มาตรา 14 และมาตรา
15 ซึ่งผู้รายงานกระทำโดยสุจริต หากก่อให้เกิดความเสียหายแก่บุคคลใด ผู้รายงาน
ไม่ต้องรับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทน

จากบทบัญญัติที่ได้กล่าวมาของร่างพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการ
ปกปิดหรือเปลี่ยนสภาพทรัพย์สินที่เกี่ยวข้องกับการกระทำความผิดในเรื่องหน้าที่ของ
สถาบันการเงิน และผู้เกี่ยวข้องซึ่งอยู่ในหมวด 2 และวิธีปฏิบัติเกี่ยวกับการรายงานใน
หมวด 3 มีสาระสำคัญ และที่มาดังต่อไปนี้

มาตรา 9 ซึ่งเป็นเรื่องให้สถาบันการเงินจัดให้ลูกค้าแสดงตน และที่อยู่ทุกครั้ง
ก่อนทำธุรกรรมตามที่กำหนดไว้ในกฎกระทรวง มาตรานี้เป็นหลักการสำคัญเพื่อทราบ
ผู้เป็นลูกค้าที่แท้จริง "Know you Customer" เพื่อใช้เป็นข้อมูลในกรณีที่จำเป็นต้อง
ตรวจสอบ และวิเคราะห์ธุรกรรม รวมทั้งทรัพย์สินที่เกี่ยวข้อง การให้ลูกค้าแสดงตน
และที่อยู่จะเป็นวิธีทางหนึ่งที่จะช่วยป้องกันการให้สถาบันการเงินเป็นแหล่งฟอกเงิน และ
ช่วยให้สามารถติดตามตรวจสอบการทำธุรกรรมได้อย่างมีประสิทธิภาพซึ่งเป็นผลดีต่อ
การปราบปรามการฟอก

หลักเกณฑ์เกี่ยวกับ "Know you Customer" เป็นไปตาม Money Laundering, Model Law ของ UNDCP มาตรา 6 และข้อเสนอแนะ 40 ประการของ FATF

สำหรับประเทศสหรัฐอเมริกา ในเรื่อง "Know your Customer" นั้น เมื่อวันที่ 1 พฤศจิกายน ค.ศ.1991 ประเทศสหรัฐอเมริกาได้ออก Guidelines for sentencing Organization ซึ่งถือได้ว่าเป็นข้อเสนอแนะอย่างหนึ่งที่จะลดภาระของสถาบันการเงินลงได้บางส่วน กล่าวคือ ถ้าสถาบันการเงิน ได้ดำเนินการตามมาตรฐานของ Guideline แล้ว ก็เปรียบเสมือนเครื่องมือที่จะทำให้สถาบันการเงินลดความเสี่ยงในการถูกดำเนินคดี หรือถูกลงโทษตามกฎหมายได้

แผนงานที่จะให้สถาบันการเงินปฏิบัติตาม (Compliance Program) นี้ สถาบันการเงินจะต้องมีนโยบาย ห้ามมิให้พนักงานของสถาบันการเงินเกี่ยวข้องกับการกระทำที่จะมีลักษณะเป็นการฝ่าฝืนกฎหมาย Bank Secrecy Act หรือ Money Laundering Control Act และให้ความรู้แก่พนักงานของสถาบันการเงินด้วยว่า ถ้ามีการฝ่าฝืนจะถูกดำเนินการอย่างไร และสถาบันการเงินจะต้องให้พนักงานของสถาบันการเงินลงลายมือชื่อรับทราบข้อความทั้งหมดด้วย สถาบันการเงินต้องแต่งตั้งเจ้าหน้าที่ระดับสูง ซึ่งจะต้องรายงานโดยตรงไปยัง C.E.O. สถาบันการเงินมีหน้าที่ต้องคอยดูแลให้เป็นไปตามข้อผูกมัดดังกล่าว การที่สถาบันการเงินละเว้นไม่ปฏิบัติตามดังกล่าว ก็ถือว่าการเพียงพอแล้วที่จะนำไปสู่ การฝ่าฝืนกฎหมาย Bank Secrecy Act ได้

ในแต่ละ compliance program ควรมีระบบตรวจสอบในการฝ่าฝืนนโยบายของบริษัทและการอบรมแก่พนักงานของธนาคารควรกระทำในหลากหลายตำแหน่งหน้าที่ เช่น พนักงานสินเชื่อ, ฝ่ายกฎหมาย, พนักงานโอนเงินตามสาย และฝ่ายบุคคลด้วย สำหรับนโยบายเรื่อง "Know Your Customer" นั้น การที่มีความรู้เกี่ยวกับลูกค้าเป็นอย่างดีจะทำให้เข้าใจว่า ชูกรรมของลูกค้าเป็นการกระทำที่ถูกต้องหรือไม่อย่างไรก็ตาม ส่วนที่ยากในการพัฒนานโยบาย Know Your Customer ก็คือ การกำหนดว่าอะไรคือส่วนที่สำคัญ และรัฐบาลสหรัฐอเมริกาไม่เคยออก Guidelines ใด ๆ

เกี่ยวกับเรื่อง Know Your Customer เลย ปล่อยให้คดีที่เกิดขึ้นเป็นบทเรียนของสถาบันการเงินไปและคดีที่รู้จักกันโดยทั่วไปก็คือ คดี BCCI คดีนี้ให้บทเรียนในเรื่อง Know Your Customer คือ

1. การเปิดบัญชี ควรใช้หลักฐานในการแสดงข้อมูลส่วนตัว
2. หลักเกณฑ์ Know Your Customer ไม่ควรใช้เฉพาะกรณีฝากเงิน แต่ควรรวมถึงการปล่อยเงินกู้ และการโอนเงินด้วย
3. การยอมรับนโยบายต่อต้านพนักงานที่เกี่ยวข้องกับการกระทำที่ไม่ถูกกฎหมายเพียงเล็กน้อยจะทำให้สถาบันการเงินไม่ได้รับความคุ้มครอง
4. การดูแลตรวจสอบบัญชีที่ไม่ปกติ และ Transaction ที่น่าสงสัยเป็นวิธีที่ต้องปฏิบัติ
5. ธนาคารอาจจะอยู่ในสถานะเสี่ยงได้ ถ้าให้ความสนใจเฉพาะแต่ Transaction ที่รัฐบาลกำหนดว่าน่าสงสัยเท่านั้น
6. สาขาของธนาคารต่างชาติ และบริษัทในเครือควรใช้นโยบายไม่เพียงแต่ในเขตอำนาจของตนเท่านั้น แต่ควรรวมถึงกฎหมายปราบปรามการฟอกเงินของสหรัฐอเมริกาด้วย

จากที่กล่าวจะเห็นได้ว่า แม้ประเทศสหรัฐอเมริกาจะได้มีการบังคับใช้กฎหมายปราบปรามการฟอกเงินมาเป็นเวลานานแล้ว แต่ก็ยังมีปัญหาในเรื่องของ "การรู้จักลูกค้าของตน" (Know Your Customer) เพราะฉะนั้น มาตรการดังกล่าวของสถาบันการเงินอาจจะไม่ใช่เรื่องง่ายนักในทางปฏิบัติ ดังนั้น กระทรวงการคลังผู้ซึ่งรับผิดชอบการบังคับใช้กฎหมายนี้ ควรที่จะแนะนำแนวทางปฏิบัติ (Guideline) ให้แก่สถาบันการเงินด้วยเช่นกัน

มาตรา 10 เป็นเรื่องให้สถาบันการเงิน จัดให้ลูกค้าบันทึกข้อเท็จจริงเกี่ยวกับธุรกรรมในส่วนของธุรกรรมที่มีมูลค่าเกินกว่าที่กำหนดไว้ในกฎกระทรวง หรือธุรกรรมที่มีเหตุอันควรสงสัย มาตรานี้เป็นหลักการเบื้องต้นในการช่วยพิจารณา

กลั่นกรองการทำธุรกรรมของลูกค้า ซึ่งถ้าลูกค้าทำธุรกรรมด้วยเจตนาบริสุทธิ์ตามวิธีทางของการประกอบธุรกิจก็จะมีได้รับผลกระทบจากการปฏิบัติตามมาตรฐาน ธุรกรรมที่ต้องมีการจัดให้ลูกค้าบันทึกข้อเท็จจริง ในสหรัฐอเมริกาคือ ธุรกรรมที่มีมูลค่าสูงกว่า 10,000 ดอลลาร์สหรัฐ ซึ่งผู้ทำธุรกรรมด้วยเงินสดเกินจำนวนดังกล่าวก็จะต้องมีการแจ้งที่มาที่ไปของเงินสดนั้นด้วย นอกจากนี้ แม้ธุรกรรมนั้นจะมีมูลค่าไม่เกินกว่าที่กำหนดไว้ในกฎกระทรวง แต่เป็นธุรกรรมที่มีเหตุอันควรสงสัย เช่น การกระจายยอดฝากในหลายบัญชี หรือการใช้นามแฝงธุรกรรมในลักษณะนี้ก็ต้องรายงานเช่นกัน

การรายงานดังกล่าวได้มีการบัญญัติไว้ใน Cash transaction reports Act ของประเทศออสเตรเลีย เกี่ยวกับหลักเกณฑ์การรายงาน ลักษณะของธุรกรรมที่ต้องรายงาน ซึ่งมีความคล้ายคลึงกับหลักเกณฑ์ที่บัญญัติไว้ใน The Bank Secrecy Act 1970 ของประเทศสหรัฐอเมริกา¹²

สำหรับประเทศสหรัฐอเมริกา กฎหมาย Bank Secrecy Act ค.ศ.1970 ได้กำหนดให้สถาบันการเงินและผู้ที่เกี่ยวข้อง จัดทำแบบรายงาน 4 แบบ คือ

1. แบบรายงาน CTR จัดทำโดยสถาบันการเงิน ซึ่งมุ่งถึงธนาคารพาณิชย์ โดยตรงจัดทำแบบรายงานทางการเงินที่เกิดขึ้นจากการนำเงินสดมาฝากเกิน 10,000 ดอลลาร์สหรัฐ โดยแจ้งให้แก่หน่วยงานพิเศษที่เรียกว่า Criminal Investigation Division ซึ่งมีศูนย์คอมพิวเตอร์อยู่ที่เมือง Detroit ซึ่งเรียกว่า Detroit Computing Center ทำหน้าที่เก็บรายงานต่าง ๆ ของธนาคารพาณิชย์

2. แบบรายงาน CTFC จัดทำโดยสถานคาสโน ในการรายการที่มีวงเงินเกินกว่า 10,000 ดอลลาร์สหรัฐ

¹² Ibid., pp.32-33.

3. แบบรายงานที่เรียกว่า Report on International Importation of the Currency and Monetary Instrument จัดทำโดยหน่วยงานธุรกิจ (Business Venture) ที่ทำรายการซื้อขายเป็นเงินสดมีมูลค่าเกินกว่า 10,000 ดอลลาร์สหรัฐ

4. แบบรายงาน CMIR จัดทำในกรณีที่มีการนำเอาเงินสดเข้าออกประเทศเกินกว่า 10,000 ดอลลาร์สหรัฐ โดยรายงานแก่หน่วยงานศุลกากรซึ่งมีศูนย์คอมพิวเตอร์อยู่ที่มลรัฐ Virginia

สำหรับตัวอย่างของการติดต่อทางธุรกิจที่น่าสงสัย ซึ่งจะต้องรายงานได้แก่

1. การฟอกเงินโดยการใช้รายการเงินสด

a) การฝากเงินสดรายการใหญ่อย่างไม่ปกติโดยบุคคล หรือบริษัท ซึ่งกิจกรรมทางธุรกิจโดยทั่วไปกระทำโดยเช็คและเอกสารการเงินอื่น

b) การเพิ่มขึ้นของเงินฝากของบุคคลใดหรือบริษัทใด โดยปราศจากสาเหตุที่ปรากฏ โดยเฉพาะอย่างยิ่งถ้ารายการฝากนั้นๆ เป็นผลมาจากการโอน (ภายในเวลาอันสั้น) ออกจากบัญชีหรือไปยังปลายทางซึ่งโดยปกติไม่เกี่ยวข้องกับลูกค้า

c) ลูกค้าซึ่งฝากเงินสด โดยวิธีใช้ slip เงินฝากจำนวนมากเพื่อที่จะว่ายอดรวมของการฝากแต่ละรายการไม่เป็นที่สังเกตเห็นได้หรือไม่เป็นที่น่าสังเกต แต่ยอดรวมของรายการฝากทั้งหมดเป็นยอดที่มีความสำคัญ

d) บัญชีต่างๆ ของบริษัทมีรายการฝากและถอนเงินเป็นรายการที่เกี่ยวข้องกับเงินสด แทนที่จะเป็นรูปแบบตามการดำเนินการทางการค้าโดยทั่วไป เช่น เช็ค เล็ตเตอร์ออฟเครดิต ตัวแลกเงิน ฯลฯ

e) ลูกค้าซึ่งฝากเงินสดอย่างคงที่เพื่อที่จะให้ครอบคลุมรายจ่ายต่าง ๆ ที่เรียกเก็บ เช่น ค่าธรรมเนียม ดราฟท์ธนาคาร การโอนเงิน หรือเอกสารการเงินอื่น ๆ

- f) ลูกค้ำซึ่งต้องการแลกเปลี่ยนเงินจำนวนมากจากธนบัตรย่อย ๆ ให้เป็นธนบัตรมีมูลค่าใหญ่
- g) ความถี่ในการแลกเปลี่ยนเงินสดเป็นเงินสกุลต่าง ๆ
- h) สาขา ซึ่งมีความเกี่ยวข้องกับรายการเงินสดมากกว่าปกติ (สถิติของสำนักงานใหญ่ ทำให้ตรวจพบความผิดปกติของรายการเงินสด)
- i) ลูกค้ำ ซึ่งเงินฝากได้มีธนบัตรปลอมรวมอยู่ด้วย หรือเอกสารที่มีการปลอมแปลงรายชื่อ
- j) ลูกค้ำซึ่งโอนเงินจำนวนมาก มาจาก - ไปยังต่างประเทศ ด้วยคำสั่งจ่ายเงินเป็นเงินสด
- k) เงินสดจำนวนมากมีการฝากโดยใช้บริการรับฝากเงิน ในเวลา กลางคืน (night safe facilities) ซึ่งเป็นการหลีกเลี่ยงการติดต่อโดยตรงกับเจ้าหน้าที่ ธนาคารหรือสมาคมให้กู้เงินเพื่อสิ่งปลูกสร้าง (building society)

2. การฟอกเงินโดยการใช้บัญชีของธนาคารพาณิชย์ หรือธนาคารอาคารสงเคราะห์

- a) ลูกค้ำซึ่งต้องการเก็บรักษาบัญชี ซึ่งไม่สอดคล้องกับชนิดของธุรกิจ รวมทั้งรายการที่เกี่ยวข้องกับซึ่งของผู้แต่งตั้งไว้
- b) ลูกค้ำซึ่งมีบัญชีจำนวนมาก และฝากเงินสดในแต่ละบัญชีตามกรณีแวดล้อม เพื่อให้ยอดรวมเป็นจำนวนมาก
- c) บัญชีของบุคคลหรือบริษัทใด แสดงให้เห็นว่าไม่มีกิจกรรมที่เกี่ยวข้องกับธนาคาร โดยส่วนตัวหรือเกี่ยวข้องกับธุรกิจตามปกติโดยสิ้นเชิง แต่ใช้บัญชีเพื่อการรับหรือจ่ายเงินจำนวนมากซึ่งไม่ได้มีวัตถุประสงค์ หรือความสัมพันธ์อย่างเห็นได้ชัดกับเจ้าของบัญชี หรือธุรกิจแต่อย่างใด (เช่น การเพิ่มขึ้นอย่างมีสาระของการหมุนเวียนในบัญชี)

- d) ความไม่เต็มใจที่จะให้รายละเอียดตามปกติเมื่อเปิดบัญชี โดยให้ข้อมูลน้อยหรือข้อมูลที่เป็นเท็จ หรือให้ข้อมูลที่ยากและสิ้นเปลืองค่าใช้จ่ายสำหรับสถาบันการเงินที่จะพิสูจน์ความถูกต้องได้
- e) ลูกค้ำซึ่งมีบัญชีเงินฝากกับสถาบันการเงินหลายแห่ง ในท้องถิ่นเดียวกัน โดยเฉพาะอย่างยิ่ง เมื่อธนาคารหรือสมาคมให้กู้เพื่อสิ่งปลูกสร้างให้ความสนใจต่อการรวมบัญชีนั้นๆ เข้าด้วยกันก่อนที่จะมีการขอให้ดำเนินการเรื่องเงินต่อไป
- f) มีการจ่ายเงินออกในวันเดียวกับการฝากเงินสด หรือวันที่หลังจากวันที่ฝากเงิน
- g) มีการจ่ายเงินจำนวนมากโดยเช็คบุคคลที่สาม โดยได้รับความเห็นชอบจากลูกค้ำ
- h) มีการถอนเงินสดจำนวนมากจากบัญชีที่ไม่ค่อยได้ใช้ จากบัญชีเก่าหรือจากบัญชีซึ่งเพิ่งจะได้มีการฝากจากต่างประเทศโดยไม่คาดคิดมาก่อน
- i) ลูกค้ำซึ่งใช้บริการของพนักงานธนาคาร (tellers) ดำเนินรายการเงินสดจำนวนมาก หรือรายการแลกเปลี่ยนเงินตราต่างประเทศ ในเวลาเดียวกันหรือพร้อมกัน
- j) มีการใช้ตู้নিরภัยขนาดใหญ่ขึ้น/มากขึ้น กิจกรรมที่เพิ่มขึ้นโดยบุคคลต่างๆ มีการใช้บริการฝาก - ถอนเงิน โดยห่อ/ซองที่ปิดผนึก
- k) ผู้แทนของบริษัทหลีกเลี่ยงการติดต่อกับสาขา
- l) การเพิ่มของการฝากเงินสด หรือเอกสารการเงินที่มีการซื้อขายได้ โดยกิจการหรือบริษัทอาชีพ โดยการให้บัญชีของลูกค้ำหรือบริษัทภายในหรือบัญชีของทรัสต์ โดยเฉพาะอย่างยิ่งถ้าการฝากนั้นๆ มีการโอนกันระหว่างบัญชีของบริษัทลูกค้ำและทรัสต์
- m) ลูกค้ำซึ่งไม่ยอมให้ข้อมูล ซึ่งในกรณีปกติจะทำให้ลูกค้ำสมควรได้รับเครดิตหรือสำหรับบริการทางธนาคารอื่น
- n) ไม่ใช้บริการทางการธนาคารอย่างเต็มที่ตามสิทธิที่มี เช่น หลีกเลี่ยงการรับอัตราดอกเบี้ยสูงสำหรับเงินฝากรายการใหญ่

o) มีผู้จ่ายเงินจำนวนมากให้แก่บัญชีเดียวกัน โดยไม่มีการอธิบายที่พอเพียง

3. การฟอกเงินโดยใช้การดำเนินการธุรกิจเกี่ยวกับการลงทุน

- a) การซื้อหลักทรัพย์ซึ่งอยู่ในความดูแลของสถาบันการเงิน ซึ่งขัดต่อฐานะของลูกค้า
- b) ย้อนกลับไปดูยังรายการเงินฝากหรือเงินกู้กับสาขาย่อยหรือที่เกี่ยวข้องกับสถาบันการเงินต่างประเทศที่อยู่ในพื้นที่การค้ายาเสพติดซึ่งเป็นที่รู้จักดี
- c) ความต้องการของลูกค้าต่อการลงทุน (ไม่ว่าในเงินตราต่างประเทศหรือหลักทรัพย์) ในแหล่งของเงินทุนไม่ชัดเจนหรือไม่สอดคล้องกับฐานะที่ปรากฏของลูกค้า
- d) การลงทุนในหลักทรัพย์มากขึ้นหรือไม่ปกติในรูปแบบเงินสด
- e) การซื้อและการขายหลักทรัพย์ โดยไม่มีวัตถุประสงค์ที่มองเห็นได้หรือในสถานการณ์ที่ไม่ปกติ

4. การฟอกเงินโดยกิจกรรมระหว่างประเทศ

- a) ลูกค้าได้รับการแนะนำโดยสาขาธนาคารต่างชาติ ธนาคารที่ประกอบกิจการร่วมกันหรือธนาคารอื่นในประเทศที่มีการผลิต หรือการค้ายาเสพติดอย่างแพร่หลาย
- b) การใช้ L/C และวิธีการทางการค้าอื่นเพื่อการโยกย้ายเงินระหว่างประเทศ ซึ่งการค้านั้นไม่ได้ตรงกับธุรกิจโดยปกติของลูกค้า
- c) ลูกค้าซึ่งมีการจ่ายเงินรายการใหญ่เป็นปกติ รวมทั้งการโอนเงินทางโทรคมนาคมไปยังหรือรับจากประเทศที่เกี่ยวข้องกับการผลิตหรือเป็นตลาดค้ายาเสพติด

- d) การทำให้ยอดคงเหลือในบัญชีมาก แต่ไม่ได้เป็นผลมาจากการดำเนินการธุรกิจของลูกค้า และหลังจากนั้นโอนไปยังบัญชีที่อยู่ต่างประเทศ
- e) ลูกค้าโอนเงินทางอิเล็กทรอนิกส์เข้า-ออก ซึ่งไม่สามารถอธิบายได้ หรือไม่มีการผ่านบัญชี
- f) มีความต้องการในการซื้อเช็คเดินทาง ดราฟท์เงินต่างประเทศหรือ เอกสารการเงินที่ซื้อขายได้ อื่นๆ บ่อยๆ
- g) มีการนำฝากเช็คเดินทาง ดราฟท์เงินต่างประเทศ โดยเฉพาะอย่างยิ่งที่มีการดำเนินการมาจากต่างประเทศบ่อยมาก

5. การฟอกเงินที่เกี่ยวข้องกับพนักงานและตัวแทนของสถาบันการเงิน

- a) ความเปลี่ยนแปลงในลักษณะนิสัยของพนักงาน เช่น การใช้ชีวิตแบบสุรุษสุราย หรือหลีกเลี่ยงจากการลาหยุดงาน
- b) ความเปลี่ยนแปลงการปฏิบัติงานของพนักงานหรือตัวแทน เช่น พนักงานขายเงินสดมีที่ทำงานสงสัย มีการปฏิบัติงานเพิ่มขึ้นโดยไม่ได้มีการคาดคิดไว้
- c) การติดต่อกับตัวแทน มีการปกปิดเรื่องผลประโยชน์ซึ่งตรงกันข้ามกับวิธีการโดยทั่วไปของธุรกิจที่เกี่ยวข้อง

6. การฟอกเงินโดยการให้กู้ยืมที่มีหลักประกันและไม่มีหลักประกัน

- a) ลูกค้าได้ชำระหนี้แก่หนี้ที่มีปัญหาหรือไม่ยอมชำระมาก่อน ซึ่งเป็นเรื่องที่ไม่คาดหวังว่าจะเกิดขึ้น
- b) การกู้ยืมโดยเอาทรัพย์สิน ซึ่งสถาบันการเงินหรือบุคคลที่สามครอบครองอยู่เป็นประกันโดยไม่ทราบแหล่งที่มาของทรัพย์สิน หรือทรัพย์สินนั้นไม่เหมาะสมกับฐานะของลูกค้า

สำหรับธุรกรรมที่เป็นไปไม่ได้ในเชิงธุรกิจนั้น หมายความว่าถึง ธุรกรรมที่พิจารณาจากสภาพปกติของการดำเนินธุรกิจโดยทั่วไปมีความไม่สมเหตุสมผลในตัวเอง ตัวอย่างเช่น เจ้าของธุรกิจเอกชนซึ่งดำเนินธุรกิจและประสบปัญหาขาดทุน แต่ก็ยังมีเงินนำมาฝากเข้าบัญชีของบริษัทวันละหลายแสนบาทเป็นประจำ โดยพิจารณาแล้วจะเห็นว่าจากสภาพธุรกิจเช่นว่านั้นจะไม่สามารถมีเงินฝากเป็นจำนวนมากได้ทุกวัน เป็นต้น

มาตรา 11 เป็นเรื่องให้สถาบันการเงินเก็บรักษาหลักฐานการแสดงตนและที่อยู่ของลูกค้าตามมาตรา 9 และบันทึกข้อเท็จจริงตามมาตรา 10 เป็นระยะเวลา 5 ปี เหตุผลในการบัญญัติมาตรานี้ก็เพื่อเป็นหลักฐานในการติดตามตรวจสอบและวิเคราะห์ในกรณีที่จะต้องดำเนินการในด้านกฎหมายหรือคดี ซึ่งจะก่อให้เกิดผลดีคือ เป็นการช่วยอำนวยความสะดวกในการตรวจสอบข้อเท็จจริงเกี่ยวกับลูกค้าของธนาคาร นอกจากนี้การที่ให้สถาบันการเงินเก็บหลักฐานการแสดงตน รวมทั้งบันทึกข้อเท็จจริงของลูกค้ายังก่อให้เกิดประโยชน์ในด้านพยานหลักฐานซึ่งแสดงว่าสถาบันการเงินได้ปฏิบัติตามกฎหมายนี้แล้ว สามารถใช้ยื่นและตรวจสอบกับศูนย์บริหารข้อมูลได้ หลักเกณฑ์ของมาตรานี้อยู่ใน Money Laundering, Model Law ของ UNDCP มาตรา 9

มาตรา 12 เป็นเรื่องให้สถาบันการเงินรายงานธุรกรรม ซึ่งแบ่งออกเป็น ธุรกรรมที่มีมูลค่าเกินกว่ากำหนดไว้ในกฎกระทรวง กับธุรกรรมที่มีเหตุอันควรสงสัยว่าเกี่ยวข้องกับกระทำความผิดมูลฐาน ส่วนวรรคสองนั้น เป็นกรณีที่สถาบันการเงินมาพบภายหลังว่าธุรกรรมที่ได้ทำไปแล้วเป็นธุรกรรมตามวรรคแรก สถาบันการเงินก็จะต้องรายงานเช่นกัน ส่วนในวรรคสุดท้ายเป็นกรณีที่สถาบันการเงินอาจยืนยัน หรือยกเลิกเหตุอันควรสงสัยได้

ในเรื่องหน่วยงานที่สถาบันการเงินจะต้องรายงานไปนั้น ประเทศสหรัฐอเมริกา มีหน่วยงานที่รับผิดชอบ คือ FinCEN ประเทศอังกฤษมีหน่วยงานซึ่งทำหน้าที่รับข้อมูล

จากสถาบันการเงิน คือ NCIS ส่วนประเทศออสเตรเลียมีหน่วยงานชื่อ AUSTRAC หน่วยงานเหล่านี้มีหน้าที่ในการวิเคราะห์ข้อมูลทางการเงินเพื่อส่งต่อให้หน่วยงานที่บังคับใช้กฎหมายอีกต่อหนึ่ง สำหรับประเทศไทยได้มีแนวความคิดจากอนุกรรมการยกร่างกฎหมายป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน ให้ตั้งหน่วยงานที่มีลักษณะเป็นศูนย์บริหารข้อมูลกลางขึ้นกับกระทรวงการคลัง เหตุผลก็เพราะกระทรวงการคลังเองมีบทบาทในการควบคุมสถาบันการเงินและเงินนอกประเทศทั้งหายอยู่แล้ว โดยจะเห็นได้จากการทำงานของสำนักงานเศรษฐกิจการคลัง ซึ่งได้ร่วมกับกองบังคับการสืบสวนสอบสวนคดีเศรษฐกิจ กรมตำรวจ ดำเนินคดีกับคดีการกักเงินอันเป็นการฉ้อโกงประชาชนมาแล้วเป็นจำนวนมาก ส่วนธนาคารแห่งประเทศไทยนั้นถึงแม้ว่าจะมีภาระหน้าที่ในการควบคุมดูแลสถาบันการเงินด้วยก็ตาม แต่เมื่อพิจารณาจากจำนวนบุคลากรที่มีอยู่อย่างจำกัดและภาระหน้าที่ในปัจจุบันแล้ว จะเห็นว่าไม่ควรรับภาระในส่วนนี้ไป

เหตุผลในการบัญญัติมาตรานี้ก็คือ ตามวรรคแรกเพื่อเป็นข้อมูลของสำนักงานบริหารข้อมูลกลางในการตรวจสอบ วิเคราะห์ และพิจารณายับยั้ง หรือระงับการทำธุรกรรมเป็นการชั่วคราว เนื่องจากสถาบันการเงินจะเป็นองค์กรที่ได้รับข้อมูลเหล่านี้ผ่านเข้ามาและออกไปมากกว่าหน่วยงานอื่นและการดำเนินงานของศูนย์บริหารข้อมูลกลางจะเกิดขึ้นไม่ได้เลย หากขาดซึ่งข้อมูลจากสถาบันการเงิน ดังนั้น นานาประเทศที่มีการบังคับใช้กฎหมายปราบปรามการฟอกเงินจึงได้กำหนดภาระหน้าที่นี้แก่สถาบันการเงิน ส่วนวรรคสองนั้นก็เพื่อพิจารณาดำเนินการต่อธุรกรรมที่มีลักษณะผิดปกติได้แม้ข้อเท็จจริงจะปรากฏภายหลัง สำหรับวรรคสุดท้ายนั้น ก็เพื่อให้ได้ข้อมูลที่ชัดเจนซึ่งเป็นข้อยุติที่แน่นอน มาตรานี้เทียบเคียงได้กับ Money Laundering, Model Law ของ UNDCP มาตรา 12, กฎหมาย Bank Secrecy Act ค.ศ.1972 ของประเทศสหรัฐอเมริกา และ Money Laundering Regulation ค.ศ.1993 ของประเทศอังกฤษ

มาตรา 16 เป็นเรื่องให้สถาบันการเงิน จัดให้มีโครงการเพื่อต่อต้านการฟอกเงิน มีความเข้าใจเกี่ยวกับการฟอกเงินให้ได้มากยิ่งขึ้น อันจะส่งผลให้กับการปฏิบัติตามพระราชบัญญัตินี้มีประสิทธิภาพมากขึ้น ซึ่งจะเป็นผลดีต่อการป้องกันและ

ปราบปรามการฟอกเงิน โดยเฉพาะอย่างยิ่งจะทำให้ เจ้าหน้าที่หรือพนักงานของสถาบันการเงินได้ทราบถึงเจตนารมณ์ของพระราชบัญญัตินี้จะได้บรรลุผลตามความมุ่งหมายโครงการที่จะจัดให้มีขึ้นอาจจะได้แก่

1. การแต่งตั้งเจ้าหน้าที่ของสถาบันการเงินให้ปฏิบัติการรับผิดชอบกฎหมายนี้ โดยมอบหมายให้เจ้าหน้าที่ระดับผู้จัดการ ในแต่ละหน่วยงานหรือในแต่ละสาขา
2. จัดให้มีการฝึกอบรมอย่างต่อเนื่องให้กับ เจ้าหน้าที่ หรือพนักงานของสถาบันการเงิน
3. จัดให้มีการรวมศูนย์ข้อมูลที่ได้มีการรวบรวมไว้
4. จัดให้มีการตรวจสอบภายในเพื่อทดสอบการปฏิบัติการ และเพื่อเพิ่มประสิทธิภาพในการดำเนินการตามพระราชบัญญัตินี้

การที่กำหนดให้สถาบันการเงินจัดให้มีโครงการเพื่อต่อต้านการปกปิด หรือ เปลี่ยนสภาพทรัพย์สินที่เกี่ยวข้องกับการกระทำความผิดนี้ก็เพื่อสร้างความพร้อมให้แก่พนักงานของสถาบันการเงิน จึงได้มีการบัญญัติไว้ใน Money Laundering, Model Law ของ UNDCP มาตรา 11

สำหรับในหมวด 3 ซึ่งเป็นเรื่องเกี่ยวกับวิธีปฏิบัติเกี่ยวกับการรายงาน ได้วางหลักเกณฑ์ในการปฏิบัติต่อสถาบันการเงินคือ

มาตรา 17 เป็นเรื่องสำนักงานบริหารข้อมูลกลาง อาจแจ้งเป็นลายลักษณ์อักษรให้สถาบันการเงิน หรือบุคคลอื่นยับยั้งการทำธุรกรรมที่มีเหตุอันควรสงสัยว่าเกี่ยวข้องกับกากระทำความผิดมูลฐาน ส่วนวรรคสองเป็นการกำหนดระยะเวลา



ในการยับยั้งว่า ไม่เกินหนึ่งวันทำการธนาคาร เหตุผลของมาตรานี้ก็เพื่อตรวจสอบและวิเคราะห์ธุรกรรมที่มีเหตุอันควรสงสัยว่าเกี่ยวข้องกับการกระทำความผิดมูลฐาน การแจ้งให้ยับยั้งก็เพื่อหยุดธุรกรรมนั้นได้ชั่วคราว เพราะมีฉะนั้นแล้วก็จะไม่สามารถดำเนินการกับธุรกรรมที่เกี่ยวข้องกับการฟอกเงินได้ เนื่องจากการทำธุรกรรมทางการเงิน ในปัจจุบันสามารถกระทำได้อย่างรวดเร็วมาก สำหรับวรรคสองนั้น กฎหมายเกรงว่าจะก่อให้เกิดความเสียหายในทางธุรกิจ ในขณะเดียวกัน การใช้อำนาจของสำนักงานบริหารข้อมูลกลางก็ควรจำกัดอยู่ในขอบเขตที่เหมาะสม ดังนั้น ข้อกำหนดให้การยับยั้งตามมาตรา 17 วรรคแรก ให้ทำได้ไม่เกินหนึ่งวันทำการ มาตรานี้เป็นการบัญญัติให้สอดคล้องกับ Money Laundering, Model Law ของ UNDCP มาตรา 14

มาตรา 18 เป็นเรื่องถ้าปรากฏหลักฐานเป็นที่เชื่อได้ว่า ธุรกรรมใดเกี่ยวข้องกับการกระทำความผิดมูลฐาน สำนักงานบริหารข้อมูลกลางมีอำนาจสั่งให้สถาบันการเงินระงับการทำธุรกรรมไว้ชั่วคราวเป็นเวลา 10 วันทำการธนาคาร เหตุผลในการบัญญัติมาตรานี้ ก็เนื่องจากว่าเป็นขั้นตอนที่มีพยานหลักฐานแน่นหนามากขึ้นว่า ธุรกรรมนั้นเกี่ยวข้องกับความผิดมูลฐาน จึงสมควรระงับธุรกรรมได้ชั่วคราวเป็นเวลา 10 วันทำการธนาคาร เพื่อการตรวจสอบและวิเคราะห์ มาตรา 18 นี้ เป็นหลักเกณฑ์ที่ต่อเนื่องกับมาตรา 17 นั่นก็คือ ถ้าเกิดกรณีสงสัยในธุรกรรมใดว่าจะเกี่ยวข้องกับความผิดมูลฐาน สำนักงานสามารถยับยั้งได้ 1 วันทำการธนาคาร แต่ถ้าตรวจสอบแล้วมีหลักฐานเพียงพอก็สามารถยับยั้งธุรกรรมต่อไปได้อีก 10 วันทำการธนาคาร หากมีเหตุฉุกเฉิน ไม่สามารถทำได้ตามที่กล่าวมาแล้วข้างต้น สำนักงานบริหารข้อมูลกลางมีอำนาจสั่งยึด หรืออายัดทรัพย์สินนั้นได้ชั่วคราวก่อนยื่นคำร้องขอตามมาตรา 21-22 มีกำหนดไม่เกิน 90 วัน

มาตรา 19 เป็นเรื่องเกี่ยวกับสำนักงานบริหารข้อมูลกลาง ได้แจ้งยับยั้งหรือมีคำสั่งระงับการทำธุรกรรมให้แก่สถาบันการเงินไปแล้ว แต่สถาบันการเงินยังไม่ได้รับการแจ้ง หรือไม่ได้รับคำสั่งระงับการทำธุรกรรม หรือพ้นกำหนดเวลาตาม มาตรา

17 คือ ยับยั้ง 1 วันทำการธนาคาร หรือตามมาตรา 18 คือ ยับยั้ง 10 วันทำการธนาคาร แล้วแต่กรณี สถาบันการเงิน อาจยอมให้ทำธุรกรรมต่อไปได้ ความมุ่งหมายในการบัญญัติมาตรานี้ก็เพื่อผ่อนคลายการทำธุรกิจตามปกติให้แก่สถาบันการเงิน กล่าวคือ สำนักงานบริหารข้อมูลกลางเองก็ต้องรับผิดชอบในการยับยั้ง หรือแจ้งคำสั่งระงับการทำธุรกรรม มิฉะนั้นแล้วสถาบันการเงินหรือลูกค้าของสถาบันการเงินอาจจะได้รับความเสียหายได้ การบัญญัติมาตรานี้เป็นไปตาม Money Laundering, Model Law ของ UNDCP มาตรา 15

มาตรา 20 เป็นบัญญัติที่ให้ความคุ้มครอง แก่ผู้ปฏิบัติหน้าที่ตามกฎหมายในการรายงานนั้นก็คือ ในกรณีที่มีการรายงาน ตามมาตรา 12 มาตรา 13 มาตรา 14 และมาตรา 15 ของพระราชบัญญัติป้องกัน และปราบปรามการปกปิด หรือเปลี่ยนแปลงทรัพย์สิน ถ้าผู้รายงานกระทำโดยสุจริตหากเกิดความเสียหายแก่บุคคลใด ผู้รายงานไม่ต้องรับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทน กล่าวคือ รัฐจะเป็นผู้รับผิดชอบทั้งทางแพ่งและทางอาญา การบัญญัติมาตรานี้เป็นไปตาม Money Laundering, Model Law ของ UNDCP มาตรา 16

สำหรับความผิดและบทกำหนดโทษซึ่งบัญญัติไว้ในมาตรา 28 เป็นกรณีที่สถาบันการเงินฝ่าฝืนไม่ปฏิบัติตาม มาตรา 9 (สถาบันการเงินจัดให้ลูกค้าแสดงตน) มาตรา 10 (สถาบันการเงินจัดให้ลูกค้าบันทึกข้อเท็จจริงเกี่ยวกับธุรกรรม) มาตรา 11 (สถาบันการเงินเก็บหลักฐานการแสดงตนและที่อยู่ของลูกค้า ตามมาตรา 9 และ 10) มาตรา 12 (สถาบันการเงินรายงานธุรกรรมที่เกินกว่ากำหนดไว้ในกฎกระทรวง หรือธุรกรรมที่มีเหตุอันควรสงสัย) ต้องระวางโทษปรับไม่เกินสามแสนบาท เหตุผลในการบัญญัติมาตรานี้ ก็เพราะถ้าสถาบันการเงินมีเจตนาละเลยหรือไม่ปฏิบัติหน้าที่ตามกฎหมายกำหนด ย่อมเป็นอุปสรรคต่อการบังคับใช้กฎหมายปราบปรามการฟอกเงิน ตรงกับหลักเกณฑ์ของ Money Laundering, Model Law ของ UNDCP มาตรา 28

โดยสรุปภาระหน้าที่ของสถาบันการเงินตามร่างพระราชบัญญัติป้องกัน และปราบปราม การปกปิด เปลี่ยนสภาพทรัพย์สินที่เกี่ยวข้องกับการกระทำความผิด พ.ศ. ได้แก่

ก. ตรวจสอบและบันทึกการแสดงตนและที่อยู่ของลูกค้าประจำก่อนมีการเปิดบัญชี ทำธุรกรรมทางการเงิน เข้าตู้നിရိယ หรือ มีธุรกิจสัมพันธ์อย่างอื่น ไม่ว่าลูกค้า นั้นจะเป็นบุคคลธรรมดาหรือ นิติบุคคล

ข. ตรวจสอบและบันทึกการแสดงตน และที่อยู่ของลูกค้าไม่ประจำที่ทำ ธุรกรรมเกี่ยวข้องกับจำนวนเงินที่เกินกว่าที่กฎหมายกำหนด

ค. สอบถามข้อมูลจากลูกค้าเกี่ยวกับแหล่งที่มา และจุดหมายปลายทาง ของเงิน จุดประสงค์ของการทำธุรกรรม และรายละเอียดเกี่ยวกับผู้รับประโยชน์ แม้ธุรกรรมนั้นจะไม่เกี่ยวข้องโดยตรงกับการปกปิด หรือเปลี่ยนสภาพทรัพย์สิน ที่เกี่ยวเนื่องกับการกระทำความผิด หากธุรกรรมนั้น

- เกี่ยวข้องกับเงินจำนวนเกินกว่าที่กฎหมายกำหนด
- มีลักษณะสลับซับซ้อนผิดปกติ
- ขาดความสมเหตุสมผลทางเศรษฐกิจ หรือขาดวัตถุประสงค์ที่ชอบ

ด้วยกฎหมาย

ง. เก็บรักษาบันทึกการแสดงตนของลูกค้าไว้เป็นเวลาไม่น้อยกว่า 5 ปี นับแต่เมื่อได้ปิดบัญชี หรือยุติธุรกิจสัมพันธ์กับลูกค้า รวมทั้งเก็บรักษาบันทึกการทำ ธุรกรรมของลูกค้า และรายงานเกี่ยวกับข้อมูลจากลูกค้าเป็นเวลาไม่น้อยกว่า 5 ปี นับแต่การทำธุรกรรม

จ. รายงานเกี่ยวกับจำนวนเงินที่ต้องสงสัยว่าได้มาจากการลักลอบค้า ยาเสพติด และธุรกรรมที่เกี่ยวข้องกับจำนวนเงินดังกล่าว รวมทั้งรายงานการทำธุรกรรมที่ไม่สามารถยับยั้งไว้ก่อนได้ หรือที่ปรากฏในภายหลังว่าเกี่ยวข้องกับเงินที่ต้องสงสัยว่าได้มาจากการลักลอบค้ายาเสพติด¹³

ฉ. ฝึกอบรม เจ้าหน้าที่และพนักงานของสถาบันการเงิน ตามโครงการ "การรู้จักลูกค้าของตน" (Know Your Customers).

ช. จัดให้มีโครงการต่อต้านการฟอกเงิน โดยกำหนดให้มีมาตรการต่าง ๆ เช่น

- การแต่งตั้งเจ้าหน้าที่เพื่อปฏิบัติตามหลักเกณฑ์ กฎหมาย ปรามปรามการฟอกเงินในระดับผู้จัดการในแต่ละหน่วยงานหรือแต่ละสาขา
- การฝึกอบรมอย่างต่อเนื่องแก่เจ้าหน้าที่ หรือพนักงาน
- การรวบรวมศูนย์ข้อมูลที่ได้มีการรวบรวมไว้
- การตรวจสอบภายใน เพื่อทดสอบการปฏิบัติการและเพื่อเพิ่มประสิทธิภาพ ในการดำเนินการตามพระราชบัญญัตินี้

ส่วนบทบัญญัติที่คุ้มครองสถาบันการเงินหรือบุคคลที่เกี่ยวข้อง ได้แก่

ก. สถาบันการเงิน และบุคคลที่เกี่ยวข้องจะไม่ต้องรับผิดชอบใดๆ ทั้งทางแพ่งและทางอาญาอันเป็นผลมาจากการรายงานโดยสุจริต

¹³ วีระพงษ์ บุญโยภาส, "ประเทศไทยกับร่างพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการปกปิดหรือเปลี่ยนสภาพทรัพย์สินที่เกี่ยวข้องกับการกระทำความผิด," ดุลพາห 4 (กรกฎาคม-สิงหาคม 2537) : 86.

ข. ความเสียหายใด ๆ ที่เกิดขึ้น อันเป็นผลมาจากการรายงานโดยสุจริต ให้รัฐเป็นชดใช้ให้แก่ผู้เสียหาย

ค. ในกรณีที่มีการแจ้งการยับยั้งเข้าไป สถาบันการเงินอาจดำเนินการไปได้เลย ถ้าภายหลังปรากฏว่าธุรกรรมนั้นเป็นการฟอกเงิน สถาบันการเงินก็ไม่ต้องรับผิดชอบถ้าได้กระทำโดยสุจริต

อย่างไรก็ตาม นอกเหนือไปจากข้อแนะนำ 40 ประการ ของ FATF ที่ใช้เป็นแนวทางในการร่างกฎหมายปราบปรามการฟอกเงิน และกำหนดบทบาทของสถาบันการเงินในประเทศไทยแล้ว หลักเกณฑ์ของบาเซล (The Basel Statement of Principles) เป็นหลักเกณฑ์อีกส่วนหนึ่งที่ได้นำมาเป็นหลักในการดำเนินการดังกล่าว หลักเกณฑ์ของบาเซลเป็นเรื่อง "การรับรู้ผู้ที่เป็นลูกค้า" ซึ่งเป็นหลักเกณฑ์ที่สถาบันการเงินทั่วโลกยอมรับ โดยมีจุดมุ่งหมายที่จะป้องกันมิให้สถาบันการเงินตกเป็นแหล่งของการฟอกเงิน

จากคำแถลงซึ่งธนาคารแห่งสหราชอาณาจักรให้การรับรอง ได้มีการเผยแพร่ไปสู่สถาบันการเงินภายใต้พระราชบัญญัติธนาคาร แม้ถ้อยคำที่ใช้กับธนาคารจะสามารถนำมาใช้กับสถาบันการเงินทั้งหลายได้เช่นเดียวกัน แต่สมาคมสถาบันการเงินก็ยังคงมีระเบียบบังคับที่ 1982/2 ให้นำเอาหลักเกณฑ์นี้ใช้บังคับได้อย่างแพร่หลาย ถ้อยคำที่ว่า "ความไว้วางใจในส่วนของสถาบันการเงิน อาจถูกทำให้หมดไป หากสถาบันการเงินมีส่วนร่วมกับการกระทำความผิดทางอาญา" สำหรับหลักเกณฑ์ของบาเซลนั้นมีดังนี้

ในส่วนของผู้เป็นลูกค้า ผู้เป็นลูกค้าจะมีความเชื่อถือในสถาบันการเงินว่าเมื่อตนเปิดบัญชีกับสถาบันการเงิน หรือ ใช้บริการด้านอื่น ๆ สถาบันการเงินจะต้องให้บริการด้านความปลอดภัยในการดูแลทรัพย์สินและความปลอดภัยในการรับฝากที่

สะดวก รวดเร็ว เหตุผลเกี่ยวกับความเชื่อถือและได้รับความสะดวกในการบริการนี้ เป็นส่วนสำคัญในการตัดสินใจของลูกค้าที่จะใช้บริการจากสถาบันการเงิน

ในส่วนของการออกกฎหมาย และ บังคับการตามกฎหมายนั้น สถาบันการเงิน จะต้องปฏิบัติได้ถูกต้องตามหลักมาตรฐาน และกฎหมายของท้องถิ่นนั้น ๆ รวมทั้ง กฎข้อบังคับเกี่ยวกับเรื่องการติดต่อทางการเงิน สถาบันการเงินจะต้องร่วมมือกับ นานาประเทศเพื่อปฏิบัติให้เป็นไปตามกฎหมาย โดยไม่ทำลายความไว้วางใจของลูกค้า

การเก็บรักษาข้อมูล และระบบการบันทึกสถาบันการเงินจะต้องปฏิบัติตาม การเป็นพิเศษแตกต่างจากบันทึกทั่วไปที่เป็นการติดต่อธุรกิจ รวมทั้งหลักฐานที่เป็นผลของ การตรวจสอบ ซึ่งมีการอนุโลมนำมาใช้ด้วยเช่นกัน

สำหรับการอบรมผู้ร่วมงานนั้น จะต้องมีการอบรมพนักงานเจ้าหน้าที่ ให้มี ความรู้ในการปฏิบัติงานของสถาบันการเงิน โดยเฉพาะอย่างยิ่งการปราบปรามการ ฟอกเงิน เพื่อให้เกิดความเข้าใจ มีสำนึกและสามารถรายงานการฟอกเงิน ถูกต้อง ตรงกับข้อบังคับของสหราชอาณาจักร

ปัจจุบันนานาประเทศได้แสดงบทบาทอย่างจริงจัง ในการต่อต้านการค้า ยาเสพติดและอาชญากรรมอื่น ๆ จึงมีการลงมติว่า "สถาบันการเงินจะต้องปฏิบัติ ภายใต้อุดมการณ์ของการป้องกัน และขัดขวางการปฏิบัติการที่เกี่ยวกับการฟอกเงิน" ซึ่งผู้นำในเรื่องนี้ก็คือ The Basle Committee และได้เริ่มขยายอุดมการณ์ของ กฎเกณฑ์การฟอกเงินให้กว้างขวางขึ้น 2 ประการ คือ ข้อกำหนดของกลุ่มประเทศ G7 (The G7 Recommendation) และการกำหนดแนวทางปฏิบัติของกลุ่มตลาดร่วมยุโรป

- สำหรับกลุ่มประเทศ G7 นั้น ได้กำหนดว่า นอกจากจะต้องได้รับการ สนับสนุนด้านการให้ข้อมูลและรายละเอียดจากสถาบันการเงิน หน้าที่ของสถาบันการเงิน ยังรวมไปถึงกิจการเปิดเผยรายการที่พิรุณ ซึ่งสามารถใช้เป็นพยานหลักฐานได้ดังนี้

- ส่วนทิศทางของกลุ่มตลาดร่วมยุโรป (E.C. Council Directive) เป็นการลดความเห็นสอดคล้องกัน ที่จะขัดขวางการใช้ระบบทางการเงิน เพื่อบรรลุจุดมุ่งหมายของการฟอกเงินและทิศทางของกลุ่มตลาดร่วมยุโรป ยังมีจุดมุ่งหมายในเรื่องการฟอกเงินเช่นเดียวกับข้อกำหนดของกลุ่มประเทศ G7 (The G7 Recommendation) และได้กำหนดหลักเกณฑ์การรับรู้ของผู้เป็นลูกค้าและหน้าที่ในการบันทึกรายการของลูกค้าไว้ด้วย



ศูนย์วิทยทรัพยากร
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย