

ปัญหา การตรวจสอบเพื่อทราบข้อเท็จจริงเกี่ยวกับลูกค้า
ในส่วนข้อมูลผู้รับผลประโยชน์ที่แท้จริงของบัญชีนิติบุคคลในธุรกิจสถาบันการเงินไทย
(ฉบับสมบูรณ์)

นางสาวอัมมารินทร์ วิริยกุลรัตน์

เอกัตศึกษานี้เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาตามหลักสูตรปริญญาศิลปศาสตรมหาบัณฑิต
สาขาวิชากฎหมายเศรษฐกิจ
คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
ปีการศึกษา 2565

หัวข้อเอกัตศึกษา ปัญหา การตรวจสอบเพื่อทราบข้อเท็จจริงเกี่ยวกับลูกค้าในส่วนข้อมูลผู้รับ
ผลประโยชน์ที่แท้จริงของบัญชีนิติบุคคลในธุรกิจสถาบันการเงินไทย

โดย นางสาวอัจฉารินทร์ วิริยกุลรัตน์

รหัสประจำตัว 648 02565 34


หลักสูตร ศิลปศาสตรมหาบัณฑิต สาขาวิชากฎหมายเศรษฐกิจ
คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

หมวดวิชา กฎหมายธุรกิจทั่วไป

อาจารย์ที่ปรึกษา ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.ณัชพล จิตติรัตน์

ปีการศึกษา 2565

คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย อนุมัติให้เอกัตศึกษานี้เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาตามหลักสูตรปริญญาศิลปศาสตรมหาบัณฑิต สาขาวิชากฎหมายเศรษฐกิจ

ลงชื่อ..........อาจารย์ที่ปรึกษา
(ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.ณัชพล จิตติรัตน์)

สารบัญ

บทที่ 1	4
บทนำ.....	4
1.1 ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา	4
1.2 วัตถุประสงค์ของการศึกษา	7
1.3 สมมติฐานของการศึกษา	7
1.4 ขอบเขตของการศึกษา	8
1.5 วิธีดำเนินการศึกษา.....	8
1.6 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ.....	8
บทที่ 2	10
แนวคิดและทฤษฎีเกี่ยวกับกฎหมายการฟอกเงิน.....	10
2.1 จุดเริ่มต้นของกระบวนการฟอกเงิน.....	10
2.2 ความเป็นมาของกฎหมายฟอกเงิน	11
2.3 องค์การระหว่างประเทศที่เกี่ยวข้องกับกฎหมายฟอกเงิน	11
2.4 คณะทำงาน FATF : Financial Action Task Force	12
2.5 ความเป็นมาของกฎหมายฟอกเงินในประเทศไทย	13
2.6 กฎหมายฟอกเงินกับสถาบันการเงินในประเทศไทย.....	14
2.7 มาตรการด้านการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงินและการต่อต้านการสนับสนุนทางการเงินแก่การก่อการร้ายที่เกี่ยวข้องกับนิติบุคคล	15
บทที่ 3	19
กฎหมายที่เกี่ยวกับการตรวจสอบเพื่อทราบข้อเท็จจริงเกี่ยวกับลูกค้า	19
ตามพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน ในประเทศไทย.....	19
3.1 ประวัติความเป็นมา เกี่ยวกับการตรวจสอบเพื่อทราบข้อเท็จจริงเกี่ยวกับลูกค้าในประเทศไทย.....	19

3.2 พระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน พ.ศ. 2542	19
3.2.1 การจัดให้ลูกค้าแสดงตน	20
3.2.2 การตรวจสอบเพื่อทราบข้อเท็จจริงเกี่ยวกับลูกค้า	20
3.3 แนวปฏิบัติ การตรวจสอบเพื่อทราบข้อเท็จจริงเกี่ยวกับลูกค้า โดยสำนักงานป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน	22
3.4 อุปสรรคและปัญหาในการตรวจสอบข้อมูลเท็จจริงเกี่ยวกับลูกค้า.....	23
3.5 ร่างพระราชบัญญัติ ผู้ได้รับผลประโยชน์ที่แท้จริง	25
บทที่ 4	27
กฎหมายเกี่ยวกับการตรวจสอบเพื่อทราบข้อเท็จจริงเกี่ยวกับลูกค้า ของกฎหมายต่างประเทศ	27
4.1 กฎหมายเกี่ยวกับการฟอกเงินของประเทศสิงคโปร์	27
4.1.1 การจัดให้ลูกค้าแสดงตน	28
4.1.2 การตรวจสอบเพื่อทราบข้อเท็จจริงเกี่ยวกับลูกค้า ในการตรวจสอบหาผู้ได้รับผลประโยชน์ที่แท้จริง	29
4.2 กฎหมายเกี่ยวกับการฟอกเงินของประเทศฮ่องกง	31
4.2.1 การจัดให้ลูกค้าแสดงตน	32
4.2.2 การตรวจสอบเพื่อทราบข้อเท็จจริงเกี่ยวกับลูกค้า ในส่วนของผู้ได้รับผลประโยชน์ที่แท้จริง	32
4.2.3 แนวทางปฏิบัติการรายงานผู้ได้รับผลประโยชน์ที่แท้จริงและผู้มีอำนาจควบคุม.....	33
บทที่ 5	38
บทวิเคราะห์และปัญหาของกฎหมายเกี่ยวกับการตรวจสอบเพื่อทราบข้อเท็จจริงเกี่ยวกับลูกค้านิติบุคคล.....	38
5.1 วิธีปฏิบัติของการตรวจสอบเพื่อทราบข้อเท็จจริงเกี่ยวกับลูกค้า ของสถาบันการเงิน	39
5.2 ปัญหาและอุปสรรคในการได้มาเกี่ยวกับข้อมูลผู้ได้รับผลประโยชน์ที่แท้จริง	40
5.3 ตัวอย่างแบบฟอร์มและเอกสารประกอบการเปิดบัญชี ของสถาบันการเงิน	40
5.4 ประเทศสิงคโปร์	43
5.5 ประเทศฮ่องกง	45
บทที่ 6	51
บทสรุป และข้อเสนอแนะ.....	51
6.1 บทสรุป.....	51
6.2 ข้อเสนอแนะ.....	53

บรรณานุกรม54

บทที่ 1

บทนำ

1.1 ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

ตามประกาศของสำนักงานป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน ได้ออกกฎกระทรวงการตรวจสอบเพื่อทราบข้อเท็จจริงเกี่ยวกับลูกค้ำ พ.ศ. 2563 แนวทางปฏิบัติ เรื่อง การตรวจสอบเพื่อทราบข้อเท็จจริงเกี่ยวกับลูกค้ำ สำหรับสถาบันการเงิน ประเภทธนาคาร ขึ้นมา เพื่อกำหนดให้สถาบันการเงินต้องทำหน้าที่ในการตรวจสอบเพื่อทราบข้อเท็จจริงเกี่ยวกับลูกค้ำ ในกรณีที่ลูกค้ำต้องการเปิดบัญชีเพื่อทำธุรกรรมกับสถาบันการเงิน จะต้องมี การรู้จักตัวตนของลูกค้ำและการตรวจสอบเพื่อทราบข้อเท็จจริงเกี่ยวกับลูกค้ำก่อนการอนุมัติการเปิดบัญชี และต้องปฏิบัติให้เป็นไปตามกฎหมายได้อย่างถูกต้องครบถ้วน และมีประสิทธิภาพ

ในที่นี้จะขอกล่าวถึง ลูกค้ำนิติบุคคล ที่มาเปิดบัญชี จะต้องมี การจัดให้ลูกค้ำแสดงตน¹ และต้องระบุตัวตนและพิสูจน์ทราบตัวตนของลูกค้ำที่เป็นนิติบุคคลและบุคคลที่มีการตกลงกันทางกฎหมาย โดยจะต้องทำความเข้าใจเกี่ยวกับลักษณะธุรกิจของลูกค้ำ ตลอดจนโครงสร้างการบริหารจัดการหรือการเป็นเจ้าของ และอำนาจในการควบคุมนิติบุคคลหรือบุคคลที่มีการตกลงกันทางกฎหมายนั้นด้วย โดยการระบุตัวตนและพิสูจน์ทราบตัวตนของลูกค้ำดังกล่าวให้ใช้ข้อมูลหรือหลักฐาน ดังต่อไปนี้²

- (1) ชื่อและประเภท ตลอดจนข้อมูลที่สามารถพิสูจน์ได้ถึงสถานะทางกฎหมายและการมีอยู่จริงของนิติบุคคลหรือบุคคลที่มีการตกลงกันทางกฎหมาย
- (2) ข้อมูลเกี่ยวกับอำนาจในการควบคุม กำกับดูแล และผูกพันนิติบุคคลหรือบุคคลที่มีการตกลงกันทางกฎหมาย รวมทั้งให้ระบุบุคคลที่เกี่ยวข้องซึ่งมีตำแหน่งบริหารระดับสูง และ สถาบันการเงิน ต้องระบุผู้ได้รับผลประโยชน์ที่แท้จริงของลูกค้ำที่เป็นนิติบุคคลและบุคคลที่มีการตกลงกันทางกฎหมาย โดยดำเนินการ ดังต่อไปนี้³
 - (1) ระบุบุคคลธรรมดาซึ่งเป็นผู้ใช้อำนาจควบคุมนิติบุคคล โดยพิจารณาจากการได้รับผลประโยชน์หรือการถือสิทธิเป็นเจ้าของ
 - (2) ในกรณีที่มิใช่ข้อสงสัยเกี่ยวกับบุคคลธรรมดาซึ่งเป็นผู้ใช้อำนาจควบคุมนิติบุคคลตาม (1) หรือในกรณีที่ไม่มีบุคคลตาม (1) ให้ระบุบุคคลธรรมดาซึ่งเป็นผู้ใช้อำนาจควบคุมนิติบุคคลโดยวิธีอื่น

ซึ่งต่อมา สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน ได้จัดทำแนวทาง

¹ กฎกระทรวง กำหนดธุรกรรมที่สถาบันการเงินและผู้ประกอบอาชีพตามมาตรา 16 ต้องจัดให้ลูกค้ำแสดงตน พ.ศ. ๒๕๖๒

² ข้อ 19 กฎกระทรวงการตรวจสอบเพื่อทราบข้อเท็จจริงเกี่ยวกับลูกค้ำ พ.ศ. ๒๕๖๓

³ ข้อ 20 กฎกระทรวงการตรวจสอบเพื่อทราบข้อเท็จจริงเกี่ยวกับลูกค้ำ พ.ศ. ๒๕๖๓

ปฏิบัติ เรื่องการตรวจสอบเพื่อทราบข้อเท็จจริงเกี่ยวกับลูกค้า สำหรับสถาบันการเงิน ประเภท ธนาคาร ได้กำหนดวิธีการในการระบุผู้ได้รับผลประโยชน์ที่แท้จริง และพิสูจน์ทราบผู้ได้รับผลประโยชน์ที่แท้จริง ของลูกค้านิติบุคคล ให้ดำเนินการดังนี้⁴

วิธีที่ 1 ตรวจสอบจากข้อมูลการรับประโยชน์จากการถือหุ้นตั้งแต่ร้อยละ 25 ขึ้นไปตามที่ปรากฏในหลักฐานหรือเอกสารอ้างอิง กรณีที่ไม่พบในการถือหุ้นทอดแรก ให้เรียกข้อมูลในทอดต่อไปจากลูกค้านจนกว่าจะพบตัว “ผู้ได้รับผลประโยชน์ที่แท้จริง” ที่เป็นบุคคลธรรมดา หากไม่สามารถตรวจสอบด้วยวิธีนี้ได้ ด้วยเหตุจำเป็น ให้พิจารณาวิธีที่ 2

วิธีที่ 2 ตรวจสอบจากข้อมูลหรือข้อเท็จจริงในการครอบงำการบริหารองค์กรลูกค้า โดยอาจแสวงหาข้อมูลจากแหล่งข้อมูลที่น่าเชื่อถืออื่นๆ ทั้งนี้ ธนาคาร อาจตรวจสอบแหล่งข้อมูลที่น่าเชื่อถือเอง หรืออาจให้ลูกค้าระบุข้อมูลว่าผู้ใดเป็นผู้ได้รับผลประโยชน์ที่แท้จริงของลูกค้าแล้วนำข้อมูลมาตรวจสอบกับแหล่งข้อมูลที่น่าเชื่อถือก็ได้ โดยหากขาดแหล่งข้อมูลหรือไม่พบข้อมูล ให้พิจารณาวิธีที่ 3

วิธีที่ 3 ให้พิจารณาโดยนัยว่า บุคคลธรรมดาผู้ที่มีตำแหน่งเป็นเจ้าหน้าที่บริหารระดับสูงของลูกค้า อาจเป็น “ผู้ได้รับผลประโยชน์ที่แท้จริง”

จากข้อความตามหลักกฎหมายที่กล่าวมานี้ เป็นหลักกฎหมายที่กำหนดให้สถาบันการเงินต้องดำเนินการตรวจสอบและพิสูจน์ทราบให้ได้มาซึ่งรายละเอียดข้อมูลที่ได้รับจากลูกค้า ณ ขณะที่ลูกค้าได้กรอกรายละเอียดในแบบฟอร์มเปิดบัญชี และเอกสารหลักฐานที่ลูกค้านำมาแสดงให้เจ้าหน้าที่ได้พิสูจน์ทราบ แต่ทั้งนี้ทั้งนั้น ด้วยบทกฎหมายที่ไม่ได้แสดงตัวอย่างในการพิสูจน์ทราบให้ชัดเจน อาจทำให้เกิดปัญหาในการตรวจสอบได้

ปัญหาที่ 1 ในการตรวจสอบข้อมูลการถือหุ้นทอดแรก 25% เพื่อให้ได้มาซึ่งรายชื่อบุคคลธรรมดานั้น หากทอดแรกมีบุคคลธรรมดาถือหุ้นเกิน 25% และมีนิติบุคคลถือหุ้นอยู่ด้วยนั้น จะต้องให้หาทอดต่อไปอีกหรือไม่ หรือข้อมูลเท่านั้นก็เพียงพอแล้ว

ปัญหาที่ 2 คำว่า เรียกข้อมูลในทอดต่อไปจากลูกค้านจนกว่าจะพบตัว “ผู้ได้รับผลประโยชน์ที่แท้จริง” ที่เป็นบุคคลธรรมดานั้น จะต้องหาไปเรื่อยๆ จนกว่าจะพบตัวบุคคลธรรมดา แต่ในข้อมูลส่วนนี้ สถาบันการเงินอาจไม่ได้รับความร่วมมือจากลูกค้าที่มาเปิดบัญชีได้ แต่ต้องเป็นภาระของสถาบันการเงินต้องทำการตรวจสอบจากหนังสือรับรองการจดทะเบียนที่นายทะเบียนออกให้ และสามารถดำเนินการตรวจสอบข้อมูลเบื้องต้น เช่น รายชื่อกรรมการและข้อมูลพื้นฐานต่าง ๆ ได้จากฐานข้อมูลของกระทรวงพาณิชย์ โดยการตรวจสอบผ่านเว็บไซต์ของกรมพัฒนาธุรกิจการค้า และหากต้องการหาข้อมูลผู้ถือหุ้นที่เกินกว่า 25% ต้องขอหนังสือรับรองนิติบุคคลและบัญชีผู้ถือหุ้นที่รับรองโดยหน่วยงานของรัฐ เพื่อนำมาตรวจสอบและวิเคราะห์ข้อมูลเอง หรือใช้ฐานข้อมูลเชิงพาณิชย์ของบริษัท บิซิเนส ออนไลน์ จำกัด (มหาชน) ที่เรียกว่า CORPUS X เพื่อตรวจสอบ

⁴ ข้อ 3.2 แนวทางการระบุผู้ได้รับผลประโยชน์ที่แท้จริง หน้า 55 – 56 แนวทางปฏิบัติเรื่องการตรวจสอบเพื่อทราบข้อเท็จจริงเกี่ยวกับลูกค้า สำหรับสถาบันการเงิน ประเภท ธนาคาร

ข้อมูลการถือหุ้น กรรมการผู้มีอำนาจลงนาม เป็นต้น⁵ หรือจากแหล่งข้อมูลที่นำเชื่อถือ ได้แก่ google ซึ่งความเข้าใจในตัวบทกฎหมายก็อาจจะมีการตีความกันไปคนละแบบ จนทำให้ข้อมูลในส่วนนี้ ไม่สามารถค้นหาข้อมูลที่แท้จริงของลูกค้ายรายนั้นๆ ได้ จนทำให้ข้อมูลในส่วนของผู้รับผลประโยชน์ที่แท้จริงของนิติบุคคลส่วนใหญ่ จะระบุตามวิธีที่ 3 คือ บุคคลธรรมดาผู้มีตำแหน่งเป็นเจ้าหน้าที่บริหารระดับสูงของลูกค้าย จากรายละเอียดของปัญหาที่กล่าวมานั้น เป็นช่องโหว่ที่ทำให้สถาบันการเงินอาจจะได้รับข้อมูลมาไม่ตรงกับเจตนารมณ์ของประกาศ และทำให้เป็นช่องทางที่ทำให้ผู้กระทำความผิดต่างอาศัยนิติบุคคล หรือบุคคลที่มีการตกลงกันทางกฎหมายบังหน้า เพื่อให้ตนในฐานะบุคคลธรรมดา ไม่ต้องรับผิด ด้วยเพราะการมีโครงสร้างขององค์กรธุรกิจที่ซับซ้อน ประกอบกับกฎหมายยอมรับความเป็นบุคคลของนิติบุคคลหรือบุคคลที่มีการตกลงกันทางกฎหมายให้มีสถานะเช่นเดียวกับบุคคลธรรมดา สามารถดำเนินธุรกิจ ครอบครองทรัพย์สิน หรือรับผิดตามที่กฎหมายกำหนด โดยตนเองอยู่เบื้องหลังไม่จำเป็นต้องเป็นผู้ดำเนินการด้วยตนเอง เครื่องมือหน่วยงานด้านการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงินหรือมาตรการทางกฎหมายในประเทศต่าง ๆ ที่มีอยู่ก็ไม่เพียงพอที่จะป้องกันการใช้นิติบุคคลหรือบุคคลที่มีการตกลงกันทางกฎหมายบังหน้าหรือหาผู้กระทำความผิดที่แท้จริงได้⁶

จากปัญหาที่กล่าวมาข้างต้น จึงเป็นเหตุผลที่สำนักงานป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน อยู่ในระหว่างการออกกฎหมายร่างพระราชบัญญัติผู้รับผลประโยชน์ที่แท้จริงออกมาบังคับใช้ เพื่อให้บริษัทที่จดทะเบียนกับกรมพัฒนาธุรกิจการค้า ต้องดำเนินการรายงานบุคคลดังต่อไปนี้เป็นผู้ได้รับผลประโยชน์ที่แท้จริงของบริษัท⁷

- (1) ผู้ถือหุ้นตั้งแต่ร้อยละสิบห้าขึ้นไปของหุ้นที่มีผู้เข้าซื้อซื้อหุ้นหมดแล้ว หรือที่จำหน่ายได้แล้ว ทั้งหมดของบริษัทนั้น แล้วแต่กรณี
- (2) ผู้มีสิทธิได้รับส่วนแบ่งของกำไรตั้งแต่ร้อยละสิบห้าขึ้นไปของหุ้นทั้งหมดที่มีสิทธิออกเสียงในบริษัท
- (3) ผู้มีอำนาจควบคุมคะแนนเสียงตั้งแต่ร้อยละสิบห้าของหุ้นที่มีสิทธิออกเสียงทั้งหมดของบริษัท
- (4) ผู้มีอำนาจในการแต่งตั้งหรือถอดถอนผู้จัดการ รองผู้จัดการ ผู้ช่วยผู้จัดการ หรือกรรมการที่เป็นผู้บริหารของบริษัทหรือตำแหน่งเทียบเท่าที่เรียกชื่ออย่างอื่นที่มีใช้กรรมการตาม (5)
- (5) ผู้มีอำนาจในการแต่งตั้งหรือถอดถอนกรรมการเกินกึ่งหนึ่งของกรรมการทั้งหมด
- (6) บุคคลที่ตามพฤติการณ์มีอำนาจควบคุมหรือครอบงำการจัดการของบริษัท ให้ปฏิบัติตามคำสั่งของตนในการกำหนดนโยบายหรือการดำเนินงานของบริษัท

⁵ ส่วนที่ 1 ข้อ 3 การแก้ปัญหาในปัจจุบัน รายงานการวิเคราะห์ผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นจากกฎหมาย ร่างพระราชบัญญัติข้อมูลผู้ได้รับผลประโยชน์ที่แท้จริง

⁶ ส่วนที่ 1 ข้อ 1 สภาพปัญหา สาเหตุของปัญหา และผลกระทบของปัญหา รายงานการวิเคราะห์ผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นจากกฎหมาย ร่างพระราชบัญญัติข้อมูลผู้ได้รับผลประโยชน์ที่แท้จริง

⁷ มาตรา 7 ร่างพระราชบัญญัติผู้ได้รับผลประโยชน์ที่แท้จริง

(7) ผู้มีอำนาจควบคุมในลักษณะอื่นตามที่กำหนดในกฎกระทรวง ในกรณีที่ไม่มีบุคคลใดเป็นผู้ได้รับผลประโยชน์ที่แท้จริงตามวรรคหนึ่ง ให้ถือว่ากรรมการผู้จัดการหรือ ตำแหน่งเทียบเท่าที่เรียกชื่ออย่างอื่นเป็นผู้ได้รับผลประโยชน์ที่แท้จริง

อย่างไรก็ตาม เมื่อพิจารณาจากค่านิยม ของผู้ได้รับผลประโยชน์ที่แท้จริงข้างต้นนั้น จะพบว่า ยังมี การกำหนดค่านิยมที่ขาดความชัดเจน ทำให้ผู้รายงานอาจมีความเข้าใจที่ไม่ตรงกับเจตนารมณ์ของประกาศได้ หากสำนักงานป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน ไม่มีการกำหนดแนวทางปฏิบัติ หรือตัวอย่างในการรายงาน หรือกำหนดเป็นประกาศรอง เพื่อให้บริษัทในประเทศไทยดำเนินการรายงานให้ถูกต้องตามเจตนารมณ์ของ ประกาศแล้ว ข้อมูลที่กรมพัฒนาธุรกิจการค้าจะได้รับนั้น ก็ไม่สามารถที่จะทำให้สถาบันการเงินนำข้อมูลนั้นมา พิสูจน์ทราบและตรวจสอบเพื่อทราบข้อเท็จจริงเกี่ยวกับลูกค้าได้ถูกต้องตามหลักกฎหมายในการตรวจสอบเพื่อ ทราบข้อเท็จจริงเกี่ยวกับลูกค้าได้ จึงเป็นที่มาที่จะศึกษาถึงหลักเกณฑ์ของกฎหมายประเทศ สิงคโปร์ และ ฮองกงว่ามีการกำหนดหลักเกณฑ์ในการตรวจสอบอย่างไร และมีการจัดทำขั้นตอนเพื่อให้ผู้ปฏิบัติงานเข้าใจ หรือไม่ รวมทั้งมีการจัดให้มีหน่วยงานที่เป็นศูนย์กลางในการจัดเก็บข้อมูลผู้ได้รับผลประโยชน์ที่แท้จริงไว้เป็น ระบบ เพื่อถ่ายทอดหน่วยงานที่เกี่ยวข้องสามารถตรวจสอบข้อมูลได้หรือไม่ เพื่อนำมาเป็นข้อเสนอแนะให้กับ สำนักงานป้องกันและปราบปรามการฟอกเงินนำไปปรับใช้ให้เกิดประโยชน์สูงสุดกับร่างพระราชบัญญัติผู้ได้รับ ผลประโยชน์ที่แท้จริง และต่อบริษัทจดทะเบียนที่ต้องปฏิบัติตามหลักกฎหมายนี้ต่อไป

1.2 วัตถุประสงค์ของการศึกษา

1. เพื่อศึกษากฎหมาย หลักการ วิธีการ แนวปฏิบัติ และตัวอย่างกรณีศึกษาในการจัดเก็บ รายละเอียด และวิธีการตรวจสอบข้อมูลผู้รับผลประโยชน์ที่แท้จริงของต่างประเทศ
2. เพื่อศึกษากฎระเบียบและหลักกฎหมาย ที่นำมาใช้ในการรายงานและตรวจสอบรายละเอียดของ ผู้รับผลประโยชน์ที่แท้จริงในประเทศไทย
3. เพื่อศึกษาปัญหาจากร่างพระราชบัญญัติ ผู้รับผลประโยชน์ที่แท้จริง ที่กำลังจะมีผลบังคับใช้ ว่ามี ความคลุมเครือและไม่สามารถนำมาปฏิบัติให้เป็นไปตามเจตนารมณ์ที่แท้จริงของกฎหมายได้อย่างชัดเจน
4. เพื่อศึกษาวิเคราะห์และตั้งข้อสังเกต การดำเนินการของร่างพระราชบัญญัติ ผู้รับผลประโยชน์ที่ แท้จริง กฎกระทรวง และแนวปฏิบัติที่บังคับใช้อยู่ในปัจจุบันของประเทศไทย และเปรียบเทียบกับกฎหมายที่ เกี่ยวข้องกับประเทศ ฮองกง สิงคโปร์ ญี่ปุ่น ว่าจะสามารถกำหนดรายละเอียดที่ชัดเจนให้มากขึ้น เพื่อให้ผู้ ปฏิบัติสามารถนำไปใช้ได้อย่างเข้าใจ และชัดเจน

1.3 สมมติฐานของการศึกษา

แม้ว่าประเทศไทย ได้จัดทำร่างพระราชบัญญัติผู้รับผลประโยชน์ที่แท้จริงแล้ว แต่ กฎหมายดังกล่าวยังขาดความชัดเจนในรายละเอียดเกี่ยวกับคำนิยามของผู้มีอำนาจควบคุม จนอาจทำให้ไม่สามารถระบุตัวตนของผู้รับผลประโยชน์ที่แท้จริงตามเจตนารมณ์ที่แท้จริงของกฎหมายได้ จึงควรนำกฎหมายของต่างประเทศมาเป็นตัวอย่างในการกำหนดคำนิยาม รวมทั้งกำหนดเป็นแนวปฏิบัติให้บังคับใช้เพื่อให้การรายงานผู้รับผลประโยชน์ที่แท้จริงมีประสิทธิภาพ และถูกต้องมากยิ่งขึ้น พร้อมทั้งให้สถาบันการเงินสามารถนำข้อมูลจากระบบศูนย์กลางไปตรวจสอบเพื่อทราบข้อเท็จจริงเกี่ยวกับลูกค้าก่อนการทำธุรกรรมได้อย่างถูกต้องต่อไป

1.4 ขอบเขตของการศึกษา

เป็นการศึกษาวิจัย ศึกษาถึงกฎกระทรวงการตรวจสอบเพื่อทราบข้อเท็จจริงเกี่ยวกับลูกค้า พ.ศ. 2563 ศึกษาแนวทางปฏิบัติ เรื่อง การตรวจสอบเพื่อทราบข้อเท็จจริงเกี่ยวกับลูกค้า สำหรับสถาบันการเงิน พ.ศ. 2565 โดยเฉพาะเรื่องที่เกี่ยวข้องกับการจัดให้ลูกค้าแสดงตนและตรวจสอบรายละเอียดเกี่ยวกับผู้รับผลประโยชน์ที่แท้จริง ศึกษาร่างพระราชบัญญัติผู้ได้รับผลประโยชน์ที่แท้จริง และศึกษากฎหมายป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน ของประเทศต่าง ๆ ได้แก่ ประเทศฮ่องกง สิงคโปร์ และญี่ปุ่น

1.5 วิธีดำเนินการศึกษา

เอกัตศึกษานี้ เป็นการวิจัยเชิงคุณภาพ (Qualitative Research) โดยใช้วิธีการศึกษาค้นคว้าและรวบรวมข้อมูลจากเอกสารที่เกี่ยวข้อง ได้แก่ การศึกษาจากหลักเกณฑ์กฎหมายของกฎหมายไทย และกฎหมายต่างประเทศ ที่เกี่ยวข้องกับการตรวจสอบเพื่อทราบข้อเท็จจริงเกี่ยวกับลูกค้านิติบุคคล ในการเปิดเผยข้อมูลผู้รับผลประโยชน์ที่แท้จริง และศึกษาถึงแนวทางปฏิบัติ หรือการจัดทำกรณีศึกษา ตัวอย่างการตรวจสอบข้อมูลผู้ได้รับผลประโยชน์ที่แท้จริงในประเทศสิงคโปร์ ฮ่องกง เพื่อนำมาวิเคราะห์และนำมาทำเป็นแนวปฏิบัติให้กับบริษัทและสถาบันการเงินในประเทศไทยได้ปฏิบัติเป็นมาตรฐานเดียวกันต่อไป

1.6 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

1. ทำให้ทราบถึงกฎหมาย หลักการ วิธีการ แนวปฏิบัติ และตัวอย่างกรณีศึกษาในการจัดเก็บรายละเอียด และวิธีการตรวจสอบข้อมูลผู้รับผลประโยชน์ที่แท้จริงของต่างประเทศ
2. ทำให้ทราบถึงกฎระเบียบและหลักกฎหมาย ที่นำมาใช้ในการรายงานและตรวจสอบรายละเอียดของผู้รับผลประโยชน์ที่แท้จริงในประเทศไทย
3. ทำให้ทราบถึงปัญหาจากร่างพระราชบัญญัติ ผู้ได้รับผลประโยชน์ที่แท้จริง ที่กำลังจะมีผลบังคับใช้ ว่ามีความคลุมเครือและไม่สามารถนำมาปฏิบัติให้เป็นไปตามเจตนารมณ์ที่แท้จริงของกฎหมายได้อย่างชัดเจน

4. ทำให้ได้มีความวิเคราะห์และตั้งข้อสังเกต การดำเนินการของร่างพระราชบัญญัติ ผู้ได้รับผลประโยชน์ที่แท้จริง กฎกระทรวง และแนวปฏิบัติที่บังคับใช้อยู่ในปัจจุบันของประเทศไทย และเปรียบเทียบกับกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับประเทศ ฮอลแลนด์ สิงคโปร์ ว่าจะสามารถกำหนดรายละเอียดที่ชัดเจนให้มากขึ้น เพื่อให้ผู้ปฏิบัติสามารถนำไปใช้ได้อย่างเข้าใจ และชัดเจน

บทที่ 2

แนวคิดและทฤษฎีเกี่ยวกับกฎหมายการฟอกเงิน

การทำธุรกรรมกับสถาบันการเงิน มีมากมายหลายรูปแบบ ได้แก่ การฝากเงิน การลงทุนในหลักทรัพย์ หรือกองทุน การซื้อประกัน ซึ่งในการเริ่มต้นการทำธุรกรรมต่าง ๆ ก็คือการเปิดบัญชี ซึ่งสถาบันการเงิน จะห้ามให้ผู้ที่มาสร้างความสัมพันธ์ทางธุรกิจ ด้วยการเปิดบัญชี โดยใช้นามแฝง หรือชื่อปลอม เต็ดขาด⁸ หรือการจัดตั้งบริษัทหรือกิจการขึ้นมาบังหน้า โดยมีการประกอบธุรกิจที่ถูกกฎหมายเพื่อใช้บังหน้าในการฟอกเงิน วิธีการนี้ถือเป็นวิธีการฟอกเงินที่ค่อนข้างแยบยลอีกวิธีการหนึ่ง ซึ่งเป็นวิธีการในการฟอกเงินโดยกระทำผ่านสถาบันการเงิน เป็นหลัก จึงเป็นเหตุทำให้ประเทศไทยต้องกำหนดมาตรการเพื่อป้องกันและปราบปรามการฟอกเงินให้สอดคล้องมาตรฐานสากลด้านการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงินและการสนับสนุนทางการเงินแก่การก่อการร้ายและการแพร่ขยายอาวุธที่มีอนุภาพทำลายล้างสูงที่ได้รับการยอมรับในระดับสากล และเป็นแนวทางปฏิบัติให้สถาบันการเงินแต่ละแห่งนำไปปรับใช้ให้สอดคล้องกับธุรกรรมของตนเอง

อย่างไรก็ตาม ผู้วิจัย ได้ทำการศึกษา ถึงการเปิดบัญชีเพื่อทำธุรกรรมผ่านสถาบันการเงิน พบว่า นิติบุคคลที่มาเปิดบัญชีเพื่อทำธุรกรรมนั้น สถาบันการเงินได้มีแนวทางในการตรวจสอบที่ค่อนข้างซับซ้อน ในการตรวจสอบเรื่องผู้ได้รับผลประโยชน์ที่แท้จริงของนิติบุคคล แต่กับบุคคลธรรมดา เป็นไปด้วยความเรียบง่าย เพราะตรวจสอบที่ผู้มาเปิดบัญชีเท่านั้น เป็นไปตามหลักสากล ซึ่งผิดกับนิติบุคคลที่มีขั้นตอนที่ซับซ้อน การตรวจสอบที่ไม่มีแนวทางปฏิบัติที่ชัดเจน รวมถึงกฎหมายที่ค่อนข้างคลุมเครือ ทำให้ข้อมูลในส่วนนี้ไม่ถูกต้องตามหลักของเจตนารมณ์ของกฎหมายเท่าไรนัก

ผู้วิจัย จึงขอทำการศึกษาค้นคว้า กับกฎหมายป้องกันและปราบปรามการฟอกเงินของประเทศสิงคโปร์ ฮองกง เพื่อทำการศึกษาดังแนวทางปฏิบัติ และวิธีการดำเนินการของสถาบันการเงินของประเทศดังกล่าว ว่ามีแนวทางอย่างไร เพื่อนำมาปรับใช้เป็นแนวทางให้กับสถาบันการเงินในประเทศไทย ในการตรวจสอบเพื่อทราบข้อเท็จจริงเกี่ยวกับลูกค้านิติบุคคล ต่อไป

2.1 จุดเริ่มต้นของกระบวนการฟอกเงิน

การฟอกเงิน เป็นวิธีการหรือกระบวนการที่ทำให้เงิน หรือทรัพย์สินที่ได้มาจากการกระทำความผิด เปลี่ยนสภาพไปในรูปแบบต่าง ๆ เพื่อปกปิดหรืออำพรางแหล่งที่มาของเงิน ทำให้ยากแก่การตรวจสอบและติดตามร่องรอยทางการเงิน ซึ่งทรัพย์สินที่เกี่ยวกับการกระทำความผิดให้กลายเป็นทรัพย์สินที่ได้มาโดยชอบด้วยกฎหมาย เพื่อให้ “เงินสกปรก” ให้กลายเป็น “เงินสะอาด” เพื่อสามารถนำเงินที่ถูกฟอกนั้นไปใช้ในการกระทำความผิดอาญาต่อไป

⁸ ข้อ 4 กฎกระทรวง การตรวจสอบเพื่อทราบข้อเท็จจริงเกี่ยวกับลูกค้า พ.ศ. 2563

2.2 ความเป็นมาของกฎหมายฟอกเงิน

ในยุคทศวรรษที่ 21 องค์การสหประชาชาติได้ให้ความสำคัญกับปัญหา การฟอกเงิน การสนับสนุนทางการเงินแก่การก่อการร้าย และองค์การอาชญากรรมข้ามชาติ ซึ่งถือเป็นภัยคุกคาม ความมั่นคงของแต่ละประเทศ ประเทศไทยก็เช่นเดียวกัน โดยเฉพาะโลกยุคปัจจุบันที่ก้าวล้ำไปด้วย เทคโนโลยีด้านต่างๆ การสื่อสารบนโลกไร้พรมแดนรวมถึงการทำธุรกรรมทางการเงินและทรัพย์สิน ที่มีความสะดวก รวดเร็ว เน้นการแข่งขัน ภายใต้บริบทของการค้าและระบบเศรษฐกิจเสรี มีการเคลื่อนย้ายเงินทุนระหว่างประเทศผ่านช่องทางที่รวดเร็ว สอดรับให้ทันกับการแข่งขันกัน ปัญหา การก่อความไม่สงบในพื้นที่จังหวัดชายแดนใต้มีต่อเนื่องมาอย่างยาวนาน เป็นที่น่าสังเกตว่าการคงอยู่ ของการก่อเหตุการณความรุนแรงที่มีมาอย่างต่อเนื่องยาวนานดำรงอยู่ได้อย่างไร

ปัจจุบันในหลายประเทศได้มีมาตรการในการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงินที่ได้มาจากการกระทำผิดกฎหมาย เช่น ค้ายาเสพติด รวมถึงอาชญากรรมทางเศรษฐกิจประเภทต่าง ๆ ด้วย โดยออกเป็นกฎหมาย ในภาคพื้นเอเชียได้เริ่มมีการประชุมและอภิปรายปัญหาการฟอกเงินที่ประเทศสิงคโปร์ ระหว่าง วันที่ 21 – 23 เมษายน 2536 โดยในการประชุมครั้งนั้นได้มีการอภิปรายปัญหาการฟอกเงินทั่วโลก และตั้งข้อสังเกตว่าการฟอกเงินนั้น ไม่เพียงแต่จะเกิดขึ้นในกลุ่มของผู้ค้ายาเสพติดเท่านั้น แต่ก็ยังเกิดในกลุ่มของอาชญากรรมทางเศรษฐกิจอีกด้วย เช่น กลุ่มบั่นหุ้น แชร่ลูกโซ่ กักตุนสินค้า ค้ากำไรเกินควร เป็นต้น

2.3 องค์การระหว่างประเทศที่เกี่ยวข้องกับกฎหมายฟอกเงิน

1. องค์การสหประชาชาติ (United Nations)

- United Nations Security Council Resolution – UNSCR
- United Nations Office on Drugs and Crimes (UNODC)⁹

2. คณะทำงานเฉพาะกิจเพื่อมาตรการดำเนินทางการเงินเกี่ยวกับการฟอกเงิน (Financial Action Task Force – FATF)

FATF ย่อมาจาก (Financial Action Task Force) เป็นองค์การความร่วมมือระหว่างประเทศ (International Governmental Organization) ซึ่งตั้งขึ้นในปี ค.ศ. 1989 โดยที่ประชุมสุดยอดกลุ่มประเทศจี 7 (ในขณะนั้น) โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อเป็นองค์กรในการทำหน้าที่กำกับดูแลและประเมินการปฏิบัติงานของ

⁹ กฎหมายว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน,เอกสารประกอบการบรรยาย โครงการฝึกอบรม “หลักสูตรมาตรฐานด้านการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงินและการต่อต้านการสนับสนุนทางการเงินแก่การก่อการร้าย สำหรับผู้มีหน้าที่รายงานตามมาตรา 13 และมาตรา 16” หลักสูตร 1 รุ่นที่ 2,สำนักงานป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน Anti-Money Laundering Office

ประเทศสมาชิกให้ปฏิบัติตามมาตรฐานสากลด้านการฟอกเงินและการป้องกันและปราบปรามการสนับสนุนทางการเงินแก่การร้ายและผลักดันให้มีการปฏิบัติตามมาตรฐานและประเมินผลความร่วมมือที่ทำไปแล้วในการป้องกันการใช้ระบบธนาคารและสถาบันการเงินในการฟอกเงินและการสนับสนุนทางการเงินแก่การก่อการร้ายในปัจจุบัน ประเทศไทยยังไม่ได้เข้าเป็นสมาชิกของ FATF แต่อย่างไรก็ตาม ประเทศไทยมีหน้าที่รายงานความคืบหน้าในการปฏิบัติตามมาตรฐานสากลด้านการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงินและต่อต้านการสนับสนุนทางการเงินแก่การก่อการร้าย

คณะทำงานเพื่อดำเนินมาตรการทางการเงินเกี่ยวกับการฟอกเงิน FATF เป็นองค์กรระหว่างรัฐบาลซึ่งเป็นรายมาตรฐานและพัฒนาและส่งเสริมนโยบายเพื่อป้องกันปราบปรามการฟอกเงินและการต่อต้านการสนับสนุนทางการเงินแก่การก่อการร้าย ในปัจจุบันมีสมาชิก 33 ราย ซึ่งประกอบด้วยรัฐบาล 31 ประเทศและองค์การระหว่างประเทศสององค์การและมีผู้สังเกตการณ์กว่า 20 ราย ซึ่งประกอบด้วยองค์กรภูมิภาคในลักษณะ FATF ห้าองค์กร และองค์การหรือองค์กรระหว่างประเทศอื่น ๆ กว่า 15 องค์กร

3. กลุ่มต่อต้านการฟอกเงินเอเชีย/แปซิฟิก (The Asia/Pacific Group on Money Laundering : APG)

4. องค์กรต่อต้านการฟอกเงิน (Egmont Group of FIU)

2.4 คณะทำงาน FATF : Financial Action Task Force

ในปี ค.ศ. 1990 คณะทำงานเพื่อดำเนินมาตรการทางการเงินเกี่ยวกับการฟอกเงิน (FATF : Financial Action Task Force) ได้จัดตั้งมาตรฐานต่างกันต่าง ๆ และส่งเสริมให้มีการใช้มาตรการทางกฎหมาย มาตรการด้านการกำกับดูแล และมาตรการด้านปฏิบัติการอย่างบังเกิดผลในการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงินและต่อต้านการสนับสนุนทางการเงินแก่การก่อการร้ายและการแพร่ขยายอาวุธตลอดจนภัยอื่น ๆ ที่คุกคามบูรณภาพของระบบการเงินระหว่างประเทศ นอกจากนี้ คณะทำงาน FATF ยังได้ร่วมมือกับหน่วยงานระหว่างประเทศอื่น ๆ ที่มีส่วนได้เสียเพื่อระบุจุดอ่อนด้านต่าง ๆ ในระดับชาติ โดยมีเป้าหมายเพื่อคุ้มครองระบบการเงินระหว่างประเทศให้พ้นจากการนำไปใช้อย่างผิด ๆ ได้ออกข้อแนะนำซึ่งเป็นแนวทางในการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงินและการต่อต้านการสนับสนุนทางการเงินแก่การก่อการร้ายสำหรับประเทศสมาชิกหรือที่เรียกว่า FATF Recommendations และได้พัฒนาปรับปรุงสาระสำคัญเรื่อยมาจนกระทั่งเป็นแนวปฏิบัติที่ได้รับการยอมรับในระดับสากล เรียกว่า มาตรฐานสากลด้านการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงินและการต่อต้านการสนับสนุนทางการเงินแก่การก่อการร้ายและการแพร่ขยายอาวุธที่มีอนุภาพทำลายล้างสูง (International Standards on Combating Money Laundering and the Financing of Terrorism & Proliferation)

คณะทำงานเพื่อดำเนินมาตรการทางการเงินเกี่ยวกับการฟอกเงิน (FATF) ได้ตั้งข้อสังเกตถึงการใช้เทคนิคผสมที่ทันสมัยเพิ่มขึ้น เช่น มีการใช้นิติบุคคลเพิ่มขึ้นเพื่ออำพรางการถือกรรมสิทธิ์ที่แท้จริงและการถือครองทรัพย์สินที่ได้จากการกระทำผิดกฎหมาย และการใช้ผู้ประกอบการวิชาชีพเพื่อให้คำแนะนำและความช่วยเหลือในการฟอกเงินที่ได้จากการประกอบอาชญากรรม ปัจจัยเหล่านี้เมื่อรวมกับประสบการณ์ที่ได้รับ จากกระบวนการดำเนินการกับประเทศและเขตดินแดนที่ไม่ให้ความร่วมมือตามแนวทางของ FATF และความริเริ่มในระดับประเทศและระหว่างประเทศทำให้ FATF ได้ทบทวนและปรับปรุงข้อแนะนำสี่สิบข้อสำหรับใช้เป็น แนวทางที่มีความสมบูรณ์สำหรับป้องกันปราบปรามการฟอกเงินและการต่อต้านการสนับสนุนทางการเงินแก่ผู้ก่อการร้าย บัดนี้ FATF จึงเรียกร้องให้ประเทศต่างๆ ดำเนินขั้นตอนที่จำเป็นเพื่อนำระบบการป้องกันปราบปรามการฟอกเงินและการต่อต้านการสนับสนุนทางการเงินแก่การก่อการร้ายของประเทศตนมาปฏิบัติให้เป็นไปตาม ข้อแนะนำใหม่ของ FATF และเพื่อนำมาตรการเหล่านี้มาปฏิบัติใช้อย่างมีประสิทธิภาพ¹⁰

2.5 ความเป็นมาของกฎหมายฟอกเงินในประเทศไทย

สมาชิกขององค์กรสหประชาชาติที่เข้าร่วมเป็นภาคี สมาชิกของอนุสัญญากรุง เวียนนา ค.ศ.1988 โดยประเทศไทยได้มีกฎหมายรองรับและมาตรการต่างๆ ตามที่อนุสัญญา ได้กำหนดไว้ ว่าประเทศสมาชิกต้องปฏิบัติตามภาคีสมาชิก ตามอนุสัญญา ดังกล่าว หรือ สำนักงาน ปปง. ทั่วโลกนั้น หมายถึง FIU (Financial intelligence units) หรือ หน่วยข่าวกรองทางการเงิน ของแต่ละประเทศที่เป็นภาคีสมาชิก ซึ่ง FIU มีหน้าที่สำคัญเหมือนกัน คือ การรับรายงานการทำธุรกรรมทางการเงินและทรัพย์สินจากสถาบันการเงินและ ผู้มีหน้าที่ในการรายงานมายังหน่วยงาน FIU การนำรายงานธุรกรรมทางการเงินและทรัพย์สินนั้น มาทำการวิเคราะห์และส่งผลการวิเคราะห์ไปยังหน่วยงานต่างๆ เพื่อนำไปใช้ประโยชน์ ปัจจุบัน มีประเทศสมาชิกที่อยู่ในภาคพื้นแปซิฟิก (APG) จำนวน 41 ประเทศซึ่งไทยเป็นหนึ่งในนั้น นอกจากนี้ ไทยยังเป็นสมาชิกของ ปปง. ทั่วโลก หรือเรียกว่า Egmont Group มีประเทศสมาชิกจำนวน 151 ประเทศทั่วโลก

ในปี พ.ศ.2534 ได้มีการออกกฎหมายคือ พระราชบัญญัติมาตรการในการปราบปรามผู้กระทำความผิดเกี่ยวกับยาเสพติด เพื่อดำเนินการปราบปรามผู้ค้ายาเสพติด และริบทรัพย์สินของตัวการค้ายาเสพติด ดังกล่าว โดยมาตรการริบทรัพย์สินได้ครอบคลุมถึง ทรัพย์สินที่เกี่ยวข้องกับความผิดยาเสพติดไม่ว่าทรัพย์สินนั้นจะเปลี่ยนแปลงไปจากเดิม ไม่ว่า จะเปลี่ยนแปลงกี่ครั้ง (ซึ่งเป็นลักษณะของการฟอกเงิน) และไม่ว่าจะอยู่ในความครอบครองของบุคคลอื่น โดยไปเป็นของบุคคลอื่น

ซึ่งสรุปได้ว่า กฎหมายให้ศาลริบทรัพย์สินได้ ไม่ว่ากรณีที่ทรัพย์สินนั้น จะถูกเปลี่ยนแปลงไปจากทรัพย์สินเดิมไปกี่ครั้งก็ตาม โดยการเปลี่ยนแปลงทรัพย์สินนั้นมีลักษณะเหมือนการฟอกเงิน ซึ่งการกระทำ

¹⁰ บทนำ, ข้อแนะนำสี่สิบข้อ (The Forty Recommendations), คณะทำงานเฉพาะกิจเพื่อดำเนินมาตรการทางการเงินเกี่ยวกับการฟอกเงิน (Financial Action Task Force) หน้า 2

ดังกล่าวนี้ ไม่ผิดกฎหมายแต่อย่างใด ผู้ค้ายาเสพติด จึงสามารถดำเนินการฟอกเงินเพื่อหลบเลี่ยงมิให้เจ้าหน้าที่ทราบแหล่งที่มาของเงินหรือทรัพย์สินเพื่อปกปิดร่องรอยการกระทำความผิดของตน

เพื่อดำเนินการแก้ไขปัญหาค้ายาเสพติด การฟอกเงินจากการกระทำความผิดจากการค้ายาเสพติด คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามยาเสพติด จึงได้แต่งตั้งหน่วยงานราชการที่เกี่ยวข้อง จากหลายภาคส่วน อาทิ นักวิชาการและผู้แทน จากหน่วยงานต่างๆ ที่เกี่ยวข้องเช่นกระทรวงการคลัง ธนาคารแห่งประเทศไทย ตลาดหลักทรัพย์ ศูนย์ข้อมูลอาชญากรรมทางธุรกิจ กระทรวงยุติธรรม สำนักงานอัยการสูงสุด กรมตำรวจ สำนักงาน คณะกรรมการกฤษฎีกา โดยสำนักงาน ป.ป.ส. รับผิดชอบดำเนินการในฐานะเป็นฝ่ายเลขานุการ

คณะอนุกรรมการฯ มีความเห็นในขั้นแรกว่า กฎหมายฟอกเงินควรมุ่งเน้นในการแก้ไข ปัญหายาเสพติดก่อน และเมื่อมีเครื่องมือและกลไกที่พร้อมพัฒนากับอาชญากรรมอื่นแล้ว ให้ขยายไปถึงอาชญากรรมอื่นด้วย คณะอนุกรรมการฯ ได้ดำเนินการยกร่างกฎหมายฟอกเงินเมื่อวันที่ 30 พฤษภาคม 2537 และดำเนินการแล้วเสร็จเมื่อเดือนกุมภาพันธ์ 2538 คณะอนุกรรมการฯ ได้พิจารณาเห็นชอบในร่างกฎหมายนี้ และเห็นว่าควรขยายขอบเขตของความผิดมูลฐานซึ่งเป็นการผิดที่ก่อให้เกิดรายได้และนำมาฟอกเงิน ให้ครอบคลุมถึงอาชญากรรมอื่นๆ ซึ่งเป็นอาชญากรรมข้ามชาติที่ร้ายแรงด้วย โดยเฉพาะความผิดฐานค้าหญิงและเด็ก และความผิดฐานฉ้อโกงประชาชน¹¹

กฎหมายฟอกเงินได้ตราใช้เป็นพระราชบัญญัติประกาศในราชกิจจานุเบกษา เล่ม 116 ตอนที่ 29 ก หน้า 45 เมื่อวันที่ 21 เมษายน 2542

2.6 กฎหมายฟอกเงินกับสถาบันการเงินในประเทศไทย

จากที่กล่าวมาข้างต้น จะเห็นได้ว่า การฟอกเงิน คือการเปลี่ยน “เงินสกปรก” ให้เป็น “เงินสะอาด” ซึ่งช่องทางแรกที่อาชญากร จะสามารถนำการฟอกได้ นั่นก็คือ การทำธุรกรรมผ่านสถาบันการเงิน เพื่อเป็นเปลี่ยนเงินสกปรก ให้เป็นเงินสะอาดได้

“สถาบันการเงิน” หมายความว่าถึง

1. ธนาคารพาณิชย์ บริษัทเงินทุน และบริษัทเครดิตฟองซิเอร์ ตามกฎหมายว่าด้วยธุรกิจสถาบันการเงิน และสถาบันการเงินเฉพาะกิจที่มีกฎหมายจัดตั้งขึ้นโดยเฉพาะ
2. บริษัทหลักทรัพย์ตามกฎหมายว่าด้วยหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์
3. บริษัทประกันชีวิตตามกฎหมายว่าด้วยการประกันชีวิต และบริษัทประกันวินาศภัยตามกฎหมายว่าด้วยการประกันวินาศภัย

¹¹ (กองนิติการสำนักงานป้องกันและปราบปราม ยาเสพติด, 2542 : 104-107)

4. สหกรณ์ตามกฎหมายว่าด้วยสหกรณ์ เฉพาะสหกรณ์ที่มีทุนดำเนินการซึ่งมีมูลค่าหุ้นรวมตั้งแต่สอง ล้านบาทขึ้นไปและมีวัตถุประสงค์ดำเนินการเกี่ยวกับการรับฝากเงิน ใ้กู้ ให้สินเชื่อบริการรับจำนอง หรือรับจำนำทรัพย์สิน หรือจัดให้ได้มาซึ่งเงินและทรัพย์สินต่าง ๆ โดยวิธีใด ๆ ¹²

ดังนั้น สถาบันการเงิน จึงมีหน้าที่ตามพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน ในการดำเนินการตรวจสอบเพื่อทราบข้อเท็จจริงเกี่ยวกับลูกค้าเมื่อเริ่มทำธุรกรรมครั้งแรก โดยต้องตรวจสอบเป็นระยะจนสิ้นสุดดำเนินการเมื่อมีการปิดบัญชีหรือยุติความสัมพันธ์กับลูกค้า

การตรวจสอบเพื่อทราบข้อเท็จจริงเกี่ยวกับลูกค้าจะมีขอบเขตเพียงใดให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กำหนดในกฎกระทรวงเกี่ยวกับการแสดงตนและการพิสูจน์ทราบลูกค้า การตรวจสอบบัญชีลูกค้า และการติดตามความเคลื่อนไหวทางบัญชีของลูกค้าที่ได้รับการแจ้งจากสำนักงาน¹³

“ลูกค้า” หมายความว่า บุคคล นิติบุคคล หรือบุคคลที่มีการตกลงกันทางกฎหมาย ซึ่งสร้างความสัมพันธ์ทางธุรกิจหรือทำธุรกรรมกับสถาบันการเงินหรือผู้ประกอบการอาชีพตามมาตรา 16

“ผู้ได้รับผลประโยชน์ที่แท้จริง” หมายความว่า บุคคลธรรมดาผู้เป็นเจ้าของที่แท้จริงหรือมีอำนาจควบคุมความสัมพันธ์ทางธุรกิจของลูกค้ากับสถาบันการเงินหรือผู้ประกอบการอาชีพตามมาตรา 16 หรือบุคคลที่ลูกค้าทำธุรกรรมแทน รวมถึงบุคคลผู้ใช้อำนาจควบคุมนิติบุคคลหรือบุคคลที่มีการตกลงกันทางกฎหมาย¹⁴

“ผู้บริหารระดับสูง” หมายความว่า บุคคลซึ่งมีอำนาจและความรับผิดชอบในการวางแผน การกำกับ หรือการควบคุมกิจกรรม รวมถึงการจัดการและการบริหารงานของสถาบันการเงินหรือผู้ประกอบการอาชีพตามมาตรา 16

“แหล่งข้อมูลที่น่าเชื่อถือ” หมายความว่า แหล่งข้อมูลที่มีการให้ข้อมูลหรือจัดทำข้อมูลอย่างมีเหตุผล มีหลักเกณฑ์ หรือมีการอ้างอิง เพื่อให้ประชาชนหรือกลุ่มธุรกิจสามารถตรวจสอบหรือทราบข้อมูลต่าง ๆ ได้

2.7 มาตรการด้านการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงินและการต่อต้านการสนับสนุนทางการเงินแก่การก่อการร้ายที่เกี่ยวข้องกับนิติบุคคล

ข้อมูลเบื้องต้นเกี่ยวกับมาตรการด้านการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงินและการต่อต้านการสนับสนุนทางการเงินแก่การก่อการร้ายที่เกี่ยวข้องกับนิติบุคคล

¹² พระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน (ฉบับประมวล) มาตรา 3

¹³ พระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน มาตรา 20/1

¹⁴ กฎกระทรวง การตรวจสอบเพื่อทราบข้อเท็จจริงเกี่ยวกับลูกค้า พ.ศ. 2563 ข้อ 3

คณะทำงานเฉพาะกิจเพื่อดำเนินมาตรการทางการเงิน หรือ Financial Action Task Force (FATF) เป็นองค์การระหว่างรัฐบาลที่รัฐมนตรีของประเทศสมาชิกร่วมกันจัดตั้งขึ้นในปี พ.ศ. 2532 ซึ่งมีอำนาจหน้าที่ในการจัดทำมาตรฐานด้าน AML/CFT และส่งเสริมให้มีการใช้มาตรการทางกฎหมาย มาตรการด้านการกำกับดูแลและมาตรการด้านปฏิบัติการอย่างบังเกิดผลในการต่อต้านการฟอกเงิน การสนับสนุนทางการเงินแก่การก่อการร้าย และการแพร่ขยายอาวุธที่มีอานุภาพทำลายล้างสูง ตลอดจนป้องกันภัยคุกคามอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องเพื่อระบุดูอ่อนด้าน AML/CFT ในระดับชาติ โดยมีเป้าหมายเพื่อป้องกันมิให้กลุ่มอาชญากรใช้ระบบการเงินระหว่างประเทศในการกระทำความผิด

ทั้งนี้ ข้อแนะนำของ FATF จำนวน 40 ข้อ และด้านประสิทธิผล จำนวน 11 ด้าน ได้กำหนดรายละเอียดของมาตรการต่าง ๆ ที่ได้รับความเห็นชอบจากนานาประเทศ และเป็นที่ยอมรับว่าเป็นมาตรฐานสากลในด้าน AML/CFT อีกทั้ง ยังกำหนดให้ประเทศสมาชิกต้องเข้ารับการประเมินการปฏิบัติตามมาตรฐานสากลทุก ๆ 5 ปี โดยประมาณ ซึ่งหากประเทศใดไม่ผ่านการประเมินจะทำให้เกิดผลกระทบทางเศรษฐกิจ ซึ่งอาจถูกกีดกันทางการค้าระหว่างประเทศจากประเทศสมาชิกของ FATF ได้ เกณฑ์การประเมินการปฏิบัติดังกล่าวจะปรับเปลี่ยนไปตามสถานการณ์ด้านการฟอกเงินและการสนับสนุนทางการเงินแก่การก่อการร้ายของโลก สำหรับประเทศไทย ได้ร่วมเป็นสมาชิกของกลุ่มต่อต้านการฟอกเงินของภูมิภาคเอเชียแปซิฟิก (Asia/Pacific Group on Money Laundering : APG) ซึ่งเป็นองค์กรเครือข่ายของ FATF ในภูมิภาคนี้ ดังนั้น ประเทศไทยจึงมีพันธกิจที่ต้องเข้ารับการประเมินการปฏิบัติตามมาตรฐานสากลตามที่ FATF กำหนดไว้ ที่ผ่าน มา ประเทศไทยเข้ารับการประเมินการปฏิบัติตามมาตรฐานสากลมาแล้วทั้งสิ้น 3 ครั้ง โดยเข้ารับการประเมินรอบที่ 3 ในปี พ.ศ. 2559

ผลการประเมินการปฏิบัติตามมาตรการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงินและการต่อต้านการสนับสนุนทางการเงินแก่การก่อการร้ายในปี พ.ศ. 2560 พบว่า มาตรการเชิงป้องกันด้าน AML/CFT ของประเทศไทย หน่วยงานกำกับดูแลการจัดตั้งนิติบุคคลควรมีมาตรการตรวจสอบเพื่อทราบข้อเท็จจริงเกี่ยวกับลูกค้าเบื้องต้น (Customer Due Diligence :CDD) เพื่อช่วยคัดกรองบุคคล หรือกลุ่มบุคคลที่มีความเสี่ยงใช้เป็นช่องทางการจัดตั้งนิติบุคคลเพื่อกระทำความผิดอันเกี่ยวข้องกับการฟอกเงิน การสนับสนุนทางการเงินแก่การก่อการร้ายและการแพร่ขยายอาวุธที่มีอานุภาพทำลายล้างสูง และควรผลักดันให้มีการจัดเก็บข้อมูลการเป็นเจ้าของผู้รับประโยชน์ที่แท้จริง (Beneficial Ownership : BO) ของนิติบุคคล สำหรับบุคคล หรือกลุ่มบุคคลที่มาขอรับการจดทะเบียน หรือได้รับอนุญาตให้จัดตั้งนิติบุคคลขึ้นในประเทศไทยแล้ว เพื่อประโยชน์ในการสนับสนุนหน่วยงานที่เกี่ยวข้องทั้งภาครัฐและเอกชนในการแลกเปลี่ยนข้อมูลผู้รับประโยชน์อันจะช่วยให้การเสริมสร้างเกราะป้องกันและปิดกั้นช่องทางการฟอกเงินฯ ได้อย่างมีประสิทธิภาพ สอดคล้องกับมาตรฐานสากล อีกทั้งการดำเนินการดังกล่าว ยังช่วยเสริมสร้างความโปร่งใสให้แก่นิติบุคคลที่จัดตั้งขึ้นในประเทศไทย ไม่ให้ตกอยู่ในความเสี่ยงจากการถูกใช้เป็นช่องทาง เครื่องมือ หรือ เป็นส่วนหนึ่งของการสนับสนุนกระบวนการในการฟอกเงินฯ ซึ่งอาจถือได้ว่าเป็นการสนับสนุนการกระทำความผิดมูลฐานฟอกเงิน ซึ่งมีโทษทั้งทางแพ่งและทางอาญาตามกฎหมายว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน พ.ศ. 2542 และกฎหมายว่าด้วยการ

ป้องกันและปราบปรามการสนับสนุนทางการเงินแก่การก่อการร้ายและการแพร่ขยายอาวุธที่มีอานุภาพทำลายล้างสูง พ.ศ. 2559¹⁵

1. มาตรการตามพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน พ.ศ. 2542

ผู้มีหน้าที่รายงานธุรกรรม ถือเป็นด่านหน้าในการดักจับเงินสกปรกไม่ให้เข้าสู่ระบบโดยดำเนินมาตรการป้องกัน เช่น นโยบายรู้จักลูกค้า / ตรวจสอบเพื่อทราบข้อเท็จจริงเกี่ยวกับลูกค้า (Know your customer (KYC)/ Customer Due Diligence (CDD) เพื่อให้ทราบถึงที่มาที่ไปของเงิน และการแจ้งหน่วยข่าวกรองทางการเงิน คือ สำนักงานป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน (สำนักงาน ปปง.) ให้ทราบถึงธุรกรรมที่ต้องสงสัย ดังกล่าว ด้วยเหตุนี้ ตามกฎหมาย ปปง. จึงได้กำหนดมาตรการเพื่อป้องกันการฟอกเงินไว้หลายประการเพื่อมิให้อาชญากรใช้ผลิตภัณฑ์และบริการต่าง ๆ ของผู้มีหน้าที่รายงานธุรกรรม เป็นช่องทางในการฟอกเงิน เช่น การกำหนดให้ต้องทำ KYC/CDD การรายงานธุรกรรมต่าง ๆ และการเก็บรักษาข้อมูลที่เกี่ยวข้องกับการทำธุรกรรม มาตรการเหล่านี้จะช่วยป้องกันมิให้เงินหรือทรัพย์สินสกปรกที่เรียกว่า “ทรัพย์สินที่เกี่ยวข้องกับการกระทำความผิด” สามารถนำมาฟอกในระบบการเงินได้หรือทำได้ยากมากขึ้น

2. มาตรการตามพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการสนับสนุนทางการเงินแก่การก่อการร้ายและการแพร่ขยายอาวุธที่มีอานุภาพทำลายล้างสูง พ.ศ. 2559

ประเทศไทยได้เข้าร่วมเป็นภาคีในอนุสัญญาและพิธีสารระหว่างประเทศเกี่ยวกับการก่อการร้าย เช่น อนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยการต่อต้านการสนับสนุนทางการเงินแก่การก่อการร้าย ค.ศ. 1999 (International Convention for the Suppression of the Financing of Terrorism, 1999) :7 ซึ่งมีวัตถุประสงค์เพื่อสกัดกั้นแหล่งเงินทุนของผู้ก่อการร้าย กลุ่ม หรือองค์กรการก่อการร้าย โดยมีมาตรการที่กำหนดให้การสนับสนุนทางการเงินแก่การก่อการร้ายเป็นความผิดทางอาญา (Criminalization Provision) และการจัดหาเงินทุน หรือการรวบรวมเงินทุน (ทั้งทางตรง และ/หรือทางอ้อม) โดยมีเจตนาว่าเงินเหล่านั้นนำไปใช้หรือรู้อยู่ว่าเงินนั้นจะถูกนำไปใช้เพื่อการก่อการร้าย (ไม่ว่าทั้งหมด และ/หรือบางส่วน) ถือเป็นความผิด

ประกอบกับข้อมติคณะมนตรีความมั่นคงแห่งสหประชาชาติที่สำคัญ อาทิ UNSCR 1267 UNSCR 1989 UNSCR 1373 และข้อมติที่ประกาศต่อมา ที่เน้นย้ำความร่วมมือกันในการป้องกันและปราบปรามการสนับสนุนทางการเงินแก่การก่อการร้าย กำหนดมาตรการในการริบทรัพย์กลุ่มก่อการร้ายของตาลีบัน และนายบิน ลาดิน ตลอดจนการจัดทำรายชื่อบุคคล หรือกลุ่มองค์กรที่เกี่ยวข้องกับการก่อการร้ายภายในประเทศ

ประเทศไทยจึงกำหนดพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการสนับสนุนทางการเงินแก่การก่อการร้ายและการแพร่ขยายอาวุธที่มีอานุภาพทำลายล้างสูง พ.ศ. 2559 เพื่อนำมาตรการที่เกี่ยวข้องมารวมไว้ใน

¹⁵ พันธกรณีระหว่างประเทศด้านการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงินและการต่อต้านการสนับสนุนทางการเงินแก่การก่อการร้าย (Anti-Money Laundering and the Financing of Terrorism Global Standard : AML/CFT)

พระราชบัญญัติเดียวกันและกำหนดให้มีการขึ้นบัญชีรายชื่อบุคคลที่ถูกกำหนด ที่มีความเกี่ยวข้องกับการสนับสนุนทางการเงินแก่การก่อการร้าย (Terrorism Financing : TF) และการแพร่ขยายอาวุธที่มีอานุภาพทำลายล้างสูง (Proliferation Financing : PF) เพื่อดำเนินการกับทรัพย์สินที่เกี่ยวข้องกับกลุ่มบุคคลนั้น

3. ข้อเสนอแนะตามมาตรฐานสากล ในด้านการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงินและการต่อต้านการสนับสนุนทางการเงินแก่การก่อการร้ายสำหรับนิติบุคคลที่จัดตั้งขึ้นในประเทศไทย และหน่วยงานกำกับที่เกี่ยวข้อง

3.1 หน่วยงานกำกับที่เกี่ยวข้องควรมีการดำเนินการ ดังนี้

3.1.1 ในส่วนของกระบวนการขอรับการจดทะเบียน หรือต่ออายุทะเบียนจัดตั้งนิติบุคคล ควรมีการดำเนินการตรวจสอบเพื่อทราบข้อเท็จจริงเกี่ยวกับลูกค้าเบื้องต้น (Customer Due Diligence : CDD) เพื่อช่วยคัดกรองบุคคล หรือกลุ่มบุคคลที่มีความเสี่ยงในการใช้การจัดตั้งนิติบุคคลในประเทศไทยเป็นช่องทางเครื่องมือ หรือมีส่วนสนับสนุนกระบวนการฟอกเงิน การสนับสนุนทางการเงินแก่การก่อการร้ายและการแพร่ขยายอาวุธที่มีอานุภาพทำลายล้างสูง

3.1.2 ควรมีกระบวนการในการได้มาซึ่งข้อมูลเจ้าของผู้รับประโยชน์ (Beneficial Ownership : BO) ของนิติบุคคลที่ได้รับการจัดตั้งขึ้นในประเทศไทย เพื่อช่วยสนับสนุนข้อมูลที่เป็นประโยชน์ต่อหน่วยงานที่เกี่ยวข้องทั้งภาครัฐและเอกชนในการดำเนินงานเชิงป้องกันและปราบปรามการฟอกเงินฯ และอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้อง

3.2 นิติบุคคลที่มาขอรับการจดทะเบียนเพื่อจัดตั้งนิติบุคคลนั้น ควรมีการแสดงเจตจำนงเพื่อแสดงถึงความโปร่งใส และความตระหนักต่อความเสี่ยงในการถูกใช้เป็นช่องทาง เครื่องมือ หรือสนับสนุนกระบวนการฟอกเงินฯ โดยการให้ความร่วมมือกับหน่วยงานกำกับในการขอเรียกข้อมูลที่เกี่ยวข้อง อาทิ การระบุข้อมูลเจ้าของผู้รับประโยชน์ของนิติบุคคล¹⁶

¹⁶กรมพัฒนาธุรกิจการค้า, ข้อมูลเบื้องต้นเกี่ยวกับมาตรการด้านการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงินและการต่อต้านการสนับสนุนทางการเงินแก่การก่อการร้ายที่เกี่ยวข้องกับนิติบุคคล

บทที่ 3

กฎหมายที่เกี่ยวกับการตรวจสอบเพื่อทราบข้อเท็จจริงเกี่ยวกับลูกค้า ตามพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน ในประเทศไทย

3.1 ประวัติความเป็นมา เกี่ยวกับการตรวจสอบเพื่อทราบข้อเท็จจริงเกี่ยวกับลูกค้าในประเทศไทย

ประเทศไทยได้ตระหนักถึงความสำคัญของปัญหาการฟอกเงินที่มีผลกระทบต่อความสงบเรียบร้อยในสังคม และเศรษฐกิจของประเทศ เพื่อเป็นการตัดวงจรการประกอบอาชญากรรมที่มีผลต่อเศรษฐกิจของประเทศ สมควรกำหนดมาตรการต่าง ๆ ให้สามารถดำเนินการป้องกัน และปราบปรามการฟอกเงินได้อย่างมีประสิทธิภาพ จึงจำเป็นต้องตรา พระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน พ.ศ. 2542 ซึ่งกฎหมายนี้ ได้มีการแก้ไขเพิ่มเติมมาแล้ว 2 ครั้ง ในครั้งแรก ได้มีการแก้ไขเพิ่มเติม โดย พระราชกำหนด แก้ไขเพิ่มเติม พระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน พ.ศ. 2542 พ.ศ. 2546 และครั้งที่ 2 ได้มีการแก้ไขเพิ่มเติม โดย พระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2551¹⁷

ทั้ง 2 ฉบับ ได้กำหนดมาตรการทางกฎหมาย ทั้งมาตรการทางอาญาและมาตรการทางแพ่ง ซึ่งมีสำนักงานป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน (สำนักงาน ป.ง.) เป็นหน่วยงานของรัฐซึ่งมีอำนาจหน้าที่ในการวางหลักเกณฑ์ และดูแลให้มีการปฏิบัติตามกฎหมาย ว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน รวมทั้งเป็นหน่วยงานตรวจสอบวิเคราะห์ข้อมูลทางการเงินที่เกี่ยวข้องกับการฟอกเงิน ในหน้าที่ของหน่วยงานวางหลักเกณฑ์ (Regulator) ซึ่งจัดตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน พ.ศ. 2542¹⁸

3.2 พระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน พ.ศ. 2542

ประเทศไทยมีการประกาศใช้พระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน พ.ศ. 2542 เมื่อวันที่ 10 เมษายน 2542 ด้วยเหตุผลที่ว่า ผู้ประกอบอาชญากรรมซึ่งกระทำความผิดกฎหมายบางประเภทได้นำเงินหรือทรัพย์สินที่เกี่ยวข้องกับการกระทำความผิดนั้นมากระทำในรูปแบบต่าง ๆ อันเป็นการฟอกเงินเพื่อนำเงินหรือทรัพย์สินนั้นไปใช้ประโยชน์ในการกระทำความผิดต่อไปอีก ทำให้ยากแก่การปราบปรามการกระทำความผิดต่อกฎหมายเหล่านั้น และโดยที่กฎหมายที่มีอยู่ไม่สามารถปราบปรามการฟอกเงินหรือดำเนินการกับทรัพย์สินหรือเงินได้เท่าที่ควร ดังนั้น เพื่อเป็นการตัดวงจรการประกอบอาชญากรรมดังกล่าว จึงมีการกำหนดมาตรการต่าง ๆ เช่น มาตรการทางอาญา และมาตรการทางแพ่ง คือการยึดหรืออายัดทรัพย์สินให้ตกเป็นของแผ่นดิน เป็นต้น นอกจากนี้ ยังมีมาตรการด้านการป้องกันมิให้กระทำความผิดฐานฟอกเงินหรือสนับสนุนทางการเงินแก่การก่อการร้ายซึ่งได้กำหนดให้สถาบันการเงินที่อาจถูกใช้เป็นช่องทางในการฟอกเงินต้องมีการ

¹⁷ เกร็ดกฎหมายน่ารู้,กฎหมายป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน,มาตรการเสริมหากการใช้กฎหมายอื่นไม่เป็นผล,นางสาวจุฬารัตน์ ยะปะนัน นิติกร สำนักกฎหมาย

¹⁸ สำนักงานป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน

ปฏิบัติตามพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน เพื่อช่วยป้องกันมิให้ผู้กระทำความผิดใช้สถาบันการเงินในการฟอกเงิน ซึ่งสถาบันการเงินมีหน้าที่สำคัญดังต่อไปนี้

3.2.1 การจัดให้ลูกค้าแสดงตน

คือ สถาบันการเงินต้องจัดให้ลูกค้าแสดงตนทุกครั้งก่อนการทำธุรกรรมตามที่กำหนดในกฎกระทรวง ซึ่งต้องกำหนดมาตรการเพื่อขจัดอุปสรรคในการแสดงตนของคนพิการหรือทุพพลภาพด้วย เว้นแต่ลูกค้าได้แสดงตนไว้ก่อนแล้ว¹⁹

ซึ่งก่อนที่สถาบันการเงินจะเริ่มสร้างความสัมพันธ์ทางธุรกิจกับลูกค้า ต้องมีการจัดให้ลูกค้าระบุตัวตนเพื่อทำการแสดงตนของลูกค้าซึ่งเป็นนิติบุคคล ต้องจัดให้มีการแสดงข้อมูลอย่างน้อย ดังนี้

1. ชื่อนิติบุคคล
2. ประเภทกิจการและวัตถุประสงค์ในการดำเนินกิจการ
3. ชื่อเต็มของผู้มีอำนาจลงนามแทนนิติบุคคล

พร้อมทั้งขอเอกสารหลักฐาน ในกรณีที่ลูกค้าเป็นนิติบุคคลทั่วไป ต้องขอหนังสือรับรองการจดทะเบียนที่นายทะเบียนออกให้ไม่เกิน 6 เดือน²⁰ นอกจากนี้ ยังมีเอกสารเพิ่มเติมอีกบางรายการที่ลูกค้านิติบุคคลต้องยื่นเพื่อใช้ประกอบการแสดงตนด้วย เช่น สำเนาบัญชีรายชื่อผู้ถือหุ้น รายงานการประชุมคณะกรรมการบริษัท เป็นต้น

สถาบันการเงิน มีหน้าที่ที่สำคัญในการจัดให้ลูกค้าแสดงตน ณ ที่ทำการ เพื่อป้องกันกรณีที่อาชญากรแฝงตัวมาฟอกเงิน เพราะเป็นหน่วยงานที่ลูกค้ามาทำธุรกรรมเป็นประจำ และมีมูลค่าจำนวนเงินที่มากมายมหาศาล และการทำธุรกรรมกับสถาบันการเงิน ไม่ได้มีขั้นตอนที่ยุ่งยาก สามารถทำได้ง่ายตาย จึงอาจเป็นช่องทางที่ให้อาชญากรทำการฟอกเงินได้ โดยสถาบันการเงินต้องกำหนดรูปแบบ วิธีการในการจัดให้ลูกค้าแสดงตน ซึ่งวิธีที่พบได้ง่าย คือการกำหนดเอกสารหลักฐาน หรือสิ่งที่ลูกค้าต้องเตรียมมาเพื่อทำการเปิดบัญชีนั้น ระบุอยู่บนหน้าเว็บไซต์ ของสถาบันการเงิน และต้องปฏิบัติให้เป็นไปตามขั้นตอนและรูปแบบที่กฎหมายกำหนดด้วย

3.2.2 การตรวจสอบเพื่อทราบข้อเท็จจริงเกี่ยวกับลูกค้า

คือ สถาบันการเงิน ต้องดำเนินการตรวจสอบเพื่อทราบข้อเท็จจริงเกี่ยวกับลูกค้าเมื่อเริ่มทำธุรกรรมครั้งแรกโดยต้องตรวจสอบเป็นระยะจนสิ้นสุดดำเนินการเมื่อมีการปิดบัญชีหรือยุติความสัมพันธ์กับลูกค้า

การตรวจสอบเพื่อทราบข้อเท็จจริงเกี่ยวกับลูกค้าตามวรรคหนึ่งจะมีขอบเขตเพียงใดให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กำหนดในกฎกระทรวงเกี่ยวกับการแสดงตนและการพิสูจน์ทราบลูกค้า การตรวจทานบัญชีลูกค้า และการติดตามความเคลื่อนไหวทางบัญชีของลูกค้าที่ได้รับการแจ้งจากสำนักงาน²¹

¹⁹ พระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน พ.ศ. 2542, มาตรา 20

²⁰ ประกาศสำนักนายกรัฐมนตรี เรื่อง วิธีการแสดงตนของลูกค้าสถาบันการเงินและผู้ประกอบอาชีพตามมาตรา 16, ข้อ 6

²¹ พระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน พ.ศ. 2542, มาตรา 20/1

โดยสถาบันการเงินต้องตรวจสอบเพื่อทราบข้อเท็จจริงเกี่ยวกับลูกค้ำ โดยการให้ลูกค้ำระบุตัวตนและตรวจสอบตัวตนของลูกค้ำ รวมทั้ง ต้องให้ลูกค้ำระบุผู้ได้รับผลประโยชน์ที่แท้จริง²² และต้องตรวจสอบโดยใช้เอกสาร ข้อมูล หรือข่าวสารจากแหล่งข้อมูลที่น่าเชื่อถือนอกจากที่ขอข้อมูลจากลูกค้ำ²³

กรณีของนิติบุคคลนั้น สถาบันการเงิน ต้องทำความเข้าใจเกี่ยวกับลักษณะธุรกิจของลูกค้ำ ตลอดจนโครงสร้างการบริหารจัดการหรือการเป็นเจ้าของ และอำนาจในการควบคุมนิติบุคคล โดยพิจารณาจากบุคคลธรรมดาที่ได้รับผลประโยชน์หรือการถือสิทธิเป็นเจ้าของ หากไม่พบบุคคลธรรมดาที่มีอำนาจควบคุม ให้ระบุบุคคลธรรมดาที่มีตำแหน่งเป็นผู้บริหารระดับสูง²⁴ ของนิติบุคคลนั้น ๆ ²⁵

ตามพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน และกฎกระทรวง การตรวจสอบเพื่อทราบข้อเท็จจริงเกี่ยวกับลูกค้ำ ได้กำหนดให้สถาบันการเงิน ต้องทำการตรวจสอบเพื่อทราบข้อเท็จจริงเกี่ยวกับลูกค้ำตามที่ลูกค้ำได้ระบุตัวตน หรือจากเอกสารหลักฐานที่ได้อ้างอิงจากลูกค้ำนั้น จะเห็นได้ว่า วัตถุประสงค์กฎหมายไม่ได้กำหนดเป็นลายลักษณ์อักษรที่ชัดเจนว่ามีเอกสารอะไรบ้าง เพียงแค่กำหนดว่า ต้องพิจารณาจากการได้รับผลประโยชน์หรือการสิทธิเป็นเจ้าของเท่านั้น จึงขอสรุปปัญหาและอุปสรรคในการตรวจสอบของสถาบันการเงินดังนี้

1. สถาบันการเงินได้มีการประชุมและเห็นควร ในการขอเอกสารหลักฐานจากลูกค้ำเพิ่มเติม คือ สำเนาบัญชีรายชื่อผู้ถือหุ้น เพื่อตรวจสอบโครงสร้างการถือหุ้น ว่ามีผู้ใด หรือ บริษัทใดเป็นผู้ถือหุ้นของนิติบุคคลนั้นบ้าง
2. กฎหมายมิได้ระบุสัดส่วนในการถือครองว่าต้องตรวจสอบการถือครองที่กี่เปอร์เซ็นต์ขึ้นไป
3. หากพบว่าบริษัทนั้น มีนิติบุคคลถือหุ้นอีกทอดหนึ่ง จะต้องดำเนินการตรวจสอบต่อไปหรือไม่ ต้องดำเนินการไปอีกกี่ทอด หรือตรวจไปเรื่อย ๆ จนกว่าจะเจอบุคคลธรรมดา และถ้าไม่เจอจะต้องทำอย่างไร
4. หากไม่พบบุคคลธรรมดา สถาบันการเงินจะระบุผู้บริหารระดับสูงของนิติบุคคลนั้น ได้จากการหาข้อมูลจากแหล่งใด

จากผลการประเมินของ The Asia/Pacific Group on Money Laundering (APG) พบว่า ประเทศไทยยังมีการตรวจสอบข้อมูลของลูกค้ำไม่เพียงพอ ซึ่งการฟอกเงินอาชญากรรมมักทำเป็นระบบมากขึ้น โดยที่ตัวการมักไม่ค่อยแสดงตัว แต่จะส่งตัวแทน หรือบุคคลที่สาม หรือบุคคลใกล้ชิด เป็นผู้ทำการแทน ประกอบกับบริษัทจำกัดไม่ถูกบังคับให้ต้องเก็บข้อมูลการเป็นเจ้าของผู้ได้รับผลประโยชน์ที่แท้จริง เมื่อข้อมูลในการแสดง

²² กฎกระทรวง การตรวจสอบเพื่อทราบข้อเท็จจริงเกี่ยวกับลูกค้ำ พ.ศ. 2563, ข้อ 3

“ผู้ได้รับผลประโยชน์ที่แท้จริง” หมายความว่า บุคคลธรรมดาผู้เป็นเจ้าของที่แท้จริงหรือมีอำนาจควบคุมความสัมพันธ์ทางธุรกิจของลูกค้ำกับสถาบันการเงินหรือบุคคลที่ลูกค้ำทำธุรกรรมแทน รวมถึงบุคคลผู้ใช้อำนาจควบคุมนิติบุคคลหรือบุคคลที่มีการตกลงกันทางกฎหมาย

²³ กฎกระทรวง การตรวจสอบเพื่อทราบข้อเท็จจริงเกี่ยวกับลูกค้ำ พ.ศ. 2563, ข้อ 17

²⁴ กฎกระทรวง การตรวจสอบเพื่อทราบข้อเท็จจริงเกี่ยวกับลูกค้ำ พ.ศ. 2563, ข้อ 3

“ผู้บริหารระดับสูง” หมายความว่า บุคคลซึ่งมีอำนาจและความรับผิดชอบในการวางแผนการกำกับ หรือการควบคุมกิจกรรม รวมถึงการจัดการและการบริหารงานของสถาบันการเงิน

²⁵ กฎกระทรวง การตรวจสอบเพื่อทราบข้อเท็จจริงเกี่ยวกับลูกค้ำ พ.ศ. 2563, ข้อ 19-20

ตนไม่มีประสิทธิภาพเพียงพอ ย่อมส่งผลให้การตรวจสอบข้อเท็จจริงเกี่ยวกับลูกค้าไม่มีประสิทธิภาพตามไปด้วย เพราะไม่สามารถระบุตัวตนได้ว่าใครเป็นผู้อยู่เบื้องหลังของธุรกิจนั้น และส่งผลถึงการให้ข้อมูลการเป็นเจ้าของผู้รับผลประโยชน์กับประเทศอื่น และการขอข้อมูลการเป็นเจ้าของผู้รับผลประโยชน์ของธุรกิจที่จดทะเบียนในต่างประเทศด้วย โดยกลุ่มคนเหล่านี้มักใช้สถาบันการเงินเป็นช่องทางในการแปลงเงินดังกล่าว เพราะว่าง่าย รวดเร็วและการตรวจสอบในเรื่องดังกล่าวยังมีไม่มากพอ²⁶

ข้อเสนอแนะของ FATF ข้อ 24²⁷ เสนอให้ทุกประเทศต้องใช้มาตรการเพื่อป้องกันการเปิดธุรกิจบังหน้าเพื่อการฟอกเงิน โดยเน้นการตรวจสอบข้อมูลของบุคคลที่เป็นผู้รับผลประโยชน์ที่แท้จริง (Beneficial Owner) ของบริษัทหรือบุคคลที่มีอำนาจที่แท้จริงในการควบคุมบริษัท รวมทั้งประเทศที่อนุญาตให้ใช้นามินิถือหุ้นได้ หรือเป็นกรรมการผู้มีอำนาจในการบริหารงานได้ ประเทศนั้น ๆ ต้องมีมาตรการกำกับดูแลเพื่อป้องกันไม่ให้บริษัทเหล่านั้นใช้บังหน้าเพื่อการฟอกเงิน

สถาบันการเงินพบอุปสรรคและปัญหาในการตรวจสอบข้อเท็จจริงเกี่ยวกับลูกค้า เนื่องจากเอกสารหลักฐานในการพิสูจน์ความเป็นผู้ถือหุ้นของแต่ละบริษัทที่มาเปิดบัญชีเพื่อทำธุรกรรมกับสถาบันการเงิน ไม่สามารถตรวจสอบได้ว่านิติบุคคลดังกล่าว มีบุคคลใด หรือนิติบุคคลที่ถือหุ้นกับบริษัทที่สามารถตรวจสอบได้จนถึงทอดสุดท้าย ซึ่งเป็นเรื่องที่ยากลำบาก เพราะเอกสารที่นิติบุคคลนำมาใช้เป็นเอกสารหลักฐานในการเปิดบัญชี ก็มีเพียงของบริษัทเดียวเท่านั้น ไม่ได้มีเอกสารหรือการให้ข้อมูลของบริษัทแม่ หรือบริษัทที่ถือหุ้นของบริษัทดังกล่าวด้วย ทำให้การค้นหาหรือการตรวจสอบทำได้เพียงเท่าที่สถาบันการเงินนั้น ๆ มีข้อมูลอยู่ หรือแม้แต่การตรวจสอบผ่านระบบ CORPUS ก็ตาม เป็นเพียงข้อมูลที่ ณ ปัจจุบันในระบบมีเท่านั้น ซึ่งตามกฎหมายให้สถาบันการเงิน ดำเนินทบทวนข้อมูลของลูกค้าให้เป็นปัจจุบัน แต่ทว่า เมื่อส่งข้อมูลให้ลูกค้า อัปเดต ข้อมูลกลับมานั้น ส่วนใหญ่จะไม่ได้ได้รับความร่วมมือกับลูกค้านิติบุคคลแต่อย่างใด ซึ่งเรื่องนี้ เป็นปัญหาที่สถาบันการเงินประสบพบเจออยู่เช่นกัน

3.3 แนวปฏิบัติ การตรวจสอบเพื่อทราบข้อเท็จจริงเกี่ยวกับลูกค้า โดยสำนักงานป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน

ตามที่กล่าวมาข้างต้น สถาบันการเงินประสบปัญหา ในการตรวจสอบเพื่อทราบข้อเท็จจริงเกี่ยวกับลูกค้านิติบุคคล เนื่องจากขาดความรู้ความเข้าใจในการปฏิบัติงานตามการตีความความตัวอักษรในบทกฎหมายที่ไม่ชัดเจน และอาจเกิดปัญหาในการปฏิบัติตามกฎหมายได้อย่างถูกต้อง และมีประสิทธิภาพได้ ซึ่งสำนักงาน ป.ง. ได้ตระหนักถึงปัญหาดังกล่าว เพราะมีหลายหน่วยงานในกลุ่มสถาบันการเงินได้จัดทำขอหารือ หรือขอคำปรึกษาเพื่อเป็นแนวทางเข้าไปจำนวนมา สำนักงาน ป.ง. จึงออกแนวทางปฏิบัติ สำหรับกลุ่มสถาบันการเงิน ที่แยกประเภทออกไปตามแต่ละธุรกิจ เพื่อให้เกิดความชัดเจนและง่ายต่อการปฏิบัติงาน

²⁶ The Asia/Pacific Group on Money Laundering (APG), “รายงานประเมินประเทศไทย ธันวาคม 2560” [ออนไลน์]

²⁷ ข้อเสนอแนะที่ 24 : ความโปร่งใสและการเป็นเจ้าของผู้รับผลประโยชน์ที่แท้จริงของนิติบุคคล

สำนักงาน ปปง. ได้กำหนดแนวทางในการระบุผู้ได้รับผลประโยชน์ที่แท้จริง โดยกำหนดให้สถาบันการเงินตรวจสอบข้อมูลจากการถือหุ้นตั้งแต่ร้อยละ 25 ขึ้นไปตามที่ปรากฏในหลักฐานหรือเอกสารอ้างอิง กรณีที่ไม่พบในการถือหุ้นทอดแรก ให้เรียกข้อมูลในทอดต่อไปจากลูกค้าจนกว่า จะพบตัว “ผู้ได้รับผลประโยชน์ที่แท้จริง” ที่เป็นบุคคลธรรมดา หรือตรวจสอบการครอบงำกิจการของลูกค้า จากแหล่งข้อมูลที่ น่าเชื่อถืออื่น ๆ ถ้าหากไม่พบอีก ให้กำหนดบุคคลธรรมดาในนิติบุคคลดังกล่าวที่มีตำแหน่งเป็นเจ้าหน้าที่ บริหารระดับสูงสุด หากสถาบันการเงินปฏิบัติตามทุกวิธีแล้ว ยังไม่พบ “ผู้ได้รับผลประโยชน์ที่แท้จริง” ของ ลูกค้า ประกอบกับผลการประเมินเบื้องต้นว่า ลูกค้ามีปัจจัยเสี่ยงอันต้องขอข้อมูลนี้เพิ่มเติมอย่างแน่แท้ ธนาคาร ต้องปฏิเสธคำขอสร้างความสัมพันธ์ทางธุรกิจหรือการทำธุรกรรมของลูกค้ารายดังกล่าวในที่สุด²⁸

วิธีการที่สถาบันการเงินดำเนินการ

1. กรณีนิติบุคคลที่จดทะเบียนในประเทศไทย : ตรวจสอบจากหนังสือรับรองการจดทะเบียนที่นายทะเบียนออกให้ ในกรณีบริษัทจำกัด นั้น สามารถดำเนินการตรวจสอบข้อมูลเบื้องต้น เช่น รายชื่อกรรมการและข้อมูลกรรมการผู้มีอำนาจลงนาม และข้อมูลพื้นฐานต่าง ๆ ได้จากฐานข้อมูลของกระทรวงพาณิชย์ โดยการตรวจสอบผ่านเว็บไซต์ ของกรมพัฒนาธุรกิจการค้า และหากต้องการข้อมูลผู้ถือหุ้นที่เกินกว่าร้อยละ 25 ต้องขอหนังสือรับรองนิติบุคคลและบัญชีผู้ถือหุ้นที่รับรองโดยหน่วยงานรัฐ เพื่อนำมาตรวจสอบและวิเคราะห์ข้อมูลเอง หรือใช้ฐานข้อมูลเชิงพาณิชย์ของ บริษัท บิซิเนส ออนไลน์ จำกัด (มหาชน) ที่เรียกว่า CORPUS X เพื่อตรวจสอบข้อมูลการถือหุ้น กรรมการผู้มีอำนาจลงนาม เป็นต้น อย่างไรก็ตาม ข้อมูลผู้ถือหุ้นดังกล่าวอาจไม่ได้แสดงการถือหุ้นโดยอ้อมของบุคคลส่วนบริษัทมหาชนที่จดทะเบียนในตลาดหลักทรัพย์ หน่วยงานที่ต้องการใช้ข้อมูลสามารถตรวจสอบและสืบค้นข้อมูลผู้ได้รับผลประโยชน์ที่แท้จริงได้จากข้อมูลที่เปิดเผยบนเว็บไซต์ของตลาดหลักทรัพย์แห่งประเทศไทยได้เช่นกัน แต่สำหรับบุคคลที่ครอบงำกิจการ จะต้องดำเนินการตรวจสอบข่าวสารจากสื่อต่าง ๆ หรือสถาบันการเงิน อาจขอข้อมูลจากลูกค้าที่มาใช้บริการ เป็นต้น

3.4. อุปสรรคและปัญหาในการตรวจสอบข้อมูลเท็จจริงเกี่ยวกับลูกค้า

1. ไม่สามารถเข้าถึงแหล่งข้อมูลที่น่าเชื่อถือ เช่น บริษัท บิซิเนส ออนไลน์ จำกัด (มหาชน) ที่เรียกว่า CORPUS X เพื่อตรวจสอบข้อมูลการถือหุ้น กรรมการผู้มีอำนาจลงนาม เป็นต้น ทำให้สถาบันการเงินต้องบริหารความเสี่ยงข้อมูลดังกล่าว เนื่องจาก ข้อมูลที่ได้รับมานั้น ไม่ได้เป็นข้อมูลที่ เป็นปัจจุบัน เช่น บริษัทมีการจดทะเบียนเปลี่ยนแปลงรายชื่อผู้ถือหุ้น หรือกรรมการที่มีอำนาจลง

²⁸ แนวทางปฏิบัติ เรื่อง การตรวจสอบเพื่อทราบข้อเท็จจริงเกี่ยวกับลูกค้า สำหรับสถาบันการเงิน ประเภทธนาคาร ข้อ 3.2 แนวทางการระบุผู้ได้รับผลประโยชน์ที่แท้จริง, หน้า 55

นาม ทำให้สถาบันการเงินต้องใช้วิธีการตรวจสอบข้อมูลแบบ Manual กับระบบกรมพัฒนาธุรกิจการค้า (DBD) ทำให้มีความยุ่งยากและเสียเวลาในการตรวจสอบมากยิ่งขึ้น

2. การค้นหาผู้ได้รับผลประโยชน์ที่แท้จริง โดยพิจารณาจากสัดส่วนการถือหุ้นทุกทอด (2 ทอด) จนกว่าจะเจอบุคคลธรรมดาที่ถือหุ้นในสัดส่วนที่กำหนดให้เป็นผู้ได้รับผลประโยชน์ที่แท้จริง ซึ่งในการปฏิบัติงาน สถาบันการเงินไม่สามารถตรวจสอบหาผู้ถือหุ้นในทอดที่ 2 ของบริษัทนั้น ๆ ได้ เนื่องจากเอกสารหลักฐานที่สถาบันการเงินสามารถตรวจสอบได้จากบริษัทที่มาเปิดบัญชีนั้นคือ ทะเบียนรายชื่อผู้ถือหุ้น (บอจ.5) ซึ่งมีรายละเอียดของรายชื่อบุคคลที่ถือหุ้นของบริษัทนั้นอยู่เท่านั้น ส่วนการค้นหาทอดที่ 2 นั้น พนักงานของสถาบันการเงินจะต้องทำการค้นหารายชื่อเอง โดยค้นหาจากระบบ CORPUS เพื่อค้นหารายชื่อผู้ถือหุ้นของบริษัทที่ถือหุ้นในบริษัทแรกได้เท่านั้น ซึ่งการเข้าใช้ระบบ CORPUS นั้น สถาบันการเงินต้องมีการสมัครเพื่อเสียค่าใช้จ่ายเป็นรายปี จึงจะสามารถเข้าใช้งานในระบบนั้น ๆ ได้
3. การนำรายชื่อผู้ได้รับผลประโยชน์ที่แท้จริงไปตรวจสอบเพื่อทำการค้นหาว่าเป็นรายชื่อของบุคคลที่ถูกกำหนด โดยสำนักงาน ป.ป.ง. หรือไม่นั้น สถาบันการเงินก็จะมีเพียง ชื่อ และนามสกุลเท่านั้น ส่วนหมายเลขบัตรประชาชน ไม่มีข้อมูล ทำให้การตรวจสอบนั้น ก็ไม่สามารถตรวจสอบได้อย่างมีประสิทธิภาพเท่าที่ควร ทำให้การระบุตัวตนนั้นทำได้ยาก ซึ่งการสอบถามข้อมูลผู้ถือหุ้นในทอดอื่น ๆ จากบริษัทที่มาเปิดบัญชีนั้น ค่อนข้างเป็นไปได้ยาก ไม่สามารถดำเนินการได้จริง เมื่อเปรียบเทียบกับแนวปฏิบัติที่สำนักงาน ป.ป.ง. ได้กำหนดไว้
4. การติดต่อให้ลูกค้า (บริษัท) ดำเนินการทบทวนข้อมูลลูกค้าให้เป็นปัจจุบัน กระทำการได้ยากมาก เนื่องจากลูกค้าไม่ค่อยทำการตอบกลับข้อมูล หรือทำการปรับปรุงข้อมูลให้เป็นปัจจุบัน เนื่องจากในการปฏิบัติเรื่องนี้ ลูกค้าต้องเสียเวลาในการตอบรายละเอียดข้อมูลค่อนข้างเยอะ และต้องนำส่งจดหมายให้กับสถาบันการเงินอีกด้วย

ถึงแม้ในการปฏิบัติตามกฎหมาย ซึ่งมีแนวทางกำหนดค่อนข้างชัดเจน แต่เมื่อนำมาปฏิบัติงานจริงค่อนข้างพบปัญหาและอุปสรรคมากมาย กระนั้น สถาบันการเงินก็พร้อมที่จะปฏิบัติตามหน้าที่ให้เกิดประสิทธิภาพสูงสุด แต่หากกระบวนการดังกล่าวได้รับการบูรณาการร่วมกันระหว่างหน่วยงานภาครัฐและภาคเอกชน และสามารถนำเทคโนโลยีมาช่วยให้การปฏิบัติงานภายใต้กฎหมายมีการรวมศูนย์ และมีมาตรฐานเดียวกัน หรือให้ความรู้กับนิติบุคคลในการแจ้งข้อมูลที่ถูกต้อง เพื่อให้การดำเนินการของสถาบันการเงินมีประสิทธิภาพสูงสุด จะทำให้กระบวนการทำการตรวจสอบเพื่อทราบข้อเท็จจริงเกี่ยวกับลูกค้าของประเทศไทยสัมฤทธิ์ผลและเป็นไปตามมาตรฐานสากล ตลอดจนสามารถช่วยป้องกันมิให้อาชญากรใช้ประเทศไทยเป็นช่องทางในการฟอกเงินหรือการสนับสนุนทางการเงินแก่การก่อการร้ายและการแพร่ขยายอาวุธที่มีอานุภาพทำลายล้างสูงได้

จากปัญหาและอุปสรรคที่สถาบันการเงินได้ประสบ จนทำให้ไม่ได้รับข้อมูลในการตรวจสอบเพื่อทราบข้อเท็จจริงเกี่ยวกับลูกค้าได้อย่างมีประสิทธิภาพ เพราะจะต้องทำการค้นหาข้อมูลจากแหล่งข้อมูลที่น่าเชื่อถืออื่น ๆ ด้วยตนเอง แล้วไม่ได้รับการยืนยันข้อมูลที่ถูกต้องจากลูกค้านิติบุคคลนั้นๆ จนทำให้ข้อมูลที่ทำการเก็บรักษาไว้นั้น ไม่ได้มีการตรวจสอบได้อย่างถูกต้อง และในช่วงปัจจุบันที่อาชญากรใช้ช่องทางในการเป็นนิติบุคคลกระทำความผิดอยู่บ่อยครั้ง แต่สถาบันการเงินก็ไม่อาจที่จะตรวจสอบพบข้อมูลนั้น ๆ เพื่อช่วยในการรายงานหากมีข้อมูลที่ไม่ถูกต้องได้ จึงเป็นที่มาที่ สำนักงาน ป.ป.ช. ได้ตระหนักถึงปัญหาที่กล่าวมานี้ จนต้องออกร่างพระราชบัญญัติ ผู้ได้รับผลประโยชน์ที่แท้จริงขึ้นมา เพื่อรองรับ และช่วยเหลือสถาบันการเงินให้ได้รับข้อมูลเพื่อทำการตรวจสอบได้อย่างมีประสิทธิภาพที่ดีที่สุดต่อไป

ผู้วิจัยจึงขอทำการศึกษาและวิเคราะห์ถึง ร่างพระราชบัญญัติ ผู้ได้รับผลประโยชน์ที่แท้จริง ฉบับนี้ ดังต่อไปนี้

3.5 ร่างพระราชบัญญัติ ผู้ได้รับผลประโยชน์ที่แท้จริง

เนื่องจากปัญหาที่ได้กล่าวมาแล้วข้างต้น สำหรับการดำเนินการของสถาบันการเงิน ทำให้พบว่า อาชญากรรมซึ่งกระทำความผิดกฎหมายบางประเภท ได้อาศัยนิติบุคคล คณะบุคคลที่มีใช้นิติบุคคล ปกปิดซุกซ่อนหรืออำพรางความเป็นเจ้าของที่แท้จริงของเงินหรือทรัพย์สินที่เกี่ยวกับการกระทำความผิดอันเป็นการฟอกเงินหรือเครื่องมือในการระดมทุนเพื่อสนับสนุนทางการเงินแก่การก่อการร้าย ประเทศไทยในฐานะประเทศสมาชิก Asia Pacific Group on Money Laundering (APG) จึงจำเป็นต้องกำหนดให้นิติบุคคล คณะบุคคลที่มีใช้นิติบุคคล ในประเทศไทย เปิดเผยข้อมูลผู้ได้รับผลประโยชน์ที่แท้จริงต่อหน่วยงานของรัฐ จะทำให้การประกอบธุรกิจ ดังกล่าวมีความโปร่งใส และช่วยเพิ่มประสิทธิภาพในการบังคับใช้กฎหมาย²⁹ ซึ่งร่างพระราชบัญญัติฉบับดังกล่าว ได้กำหนดหลักเกณฑ์และเงื่อนไขให้นิติบุคคลรายงานข้อมูลผู้ได้รับผลประโยชน์ที่แท้จริง³⁰ ต่อกรมพัฒนาธุรกิจการค้า³¹ โดยผู้ที่มีหน้าที่ในการแจ้งข้อมูล คือ คณะกรรมการของบริษัทจำกัดหรือบริษัทมหาชนจำกัด³² ภายใน 30 วันนับแต่วันที่บริษัทได้รับการจดทะเบียนเป็นนิติบุคคลตามกฎหมายไทย³³ ซึ่งกำหนดให้ต้องรายงานข้อมูลบุคคลดังต่อไปนี้ ที่เป็นผู้ได้รับผลประโยชน์ที่แท้จริงของบริษัท

²⁹ ร่างพระราชบัญญัติข้อมูลผู้ได้รับผลประโยชน์ที่แท้จริง พ.ศ.....

³⁰ ร่างพระราชบัญญัติข้อมูลผู้ได้รับผลประโยชน์ที่แท้จริง มาตรา 3, “ข้อมูลผู้ได้รับผลประโยชน์ที่แท้จริง” หมายความว่า ข้อมูลเกี่ยวกับบุคคลธรรมดาซึ่งเป็นเจ้าของเงินหรือทุนไม่ว่าทางตรงหรือทางอ้อมของผู้มีหน้าที่แจ้งข้อมูลผู้ได้รับผลประโยชน์ที่แท้จริงหรือข้อมูลเกี่ยวกับบุคคลธรรมดาผู้มีอำนาจควบคุมไม่ว่าทางตรงหรือทางอ้อมในการประกอบธุรกิจของผู้มีหน้าที่แจ้งข้อมูลผู้ได้รับผลประโยชน์ที่แท้จริงหรือผู้มีอำนาจควบคุมการดำเนินงานขององค์กรไม่แสวงหากำไร

³¹ ร่างพระราชบัญญัติข้อมูลผู้ได้รับผลประโยชน์ที่แท้จริง มาตรา 12

³² ร่างพระราชบัญญัติข้อมูลผู้ได้รับผลประโยชน์ที่แท้จริง มาตรา 11

³³ ร่างพระราชบัญญัติข้อมูลผู้ได้รับผลประโยชน์ที่แท้จริง มาตรา 13

- (1) ผู้ถือหุ้นตั้งแต่ร้อยละยี่สิบห้าขึ้นไปของหุ้นที่มีผู้เข้าซื้อหุ้นหมดแล้ว หรือที่จำหน่ายได้แล้ว ทั้งหมดของบริษัทนั้น แล้วแต่กรณี
- (2) ผู้มีสิทธิได้รับส่วนแบ่งกำไรตั้งแต่ร้อยละยี่สิบห้าขึ้นไปของหุ้นทั้งหมดที่มีสิทธิออกเสียงในบริษัท
- (3) ผู้มีอำนาจควบคุมคะแนนเสียงตั้งแต่ร้อยละยี่สิบห้าของหุ้นที่มีสิทธิออกเสียงทั้งหมดของบริษัท
- (4) ผู้มีอำนาจในการแต่งตั้งหรือถอดถอนผู้จัดการ รองผู้จัดการ ผู้ช่วยผู้จัดการ หรือกรรมการที่เป็นผู้บริหารของบริษัทหรือตำแหน่งเทียบเท่าที่เรียกชื่ออย่างอื่นที่มีใช้กรรมการตามข้อ (5)
- (5) ผู้มีอำนาจในการแต่งตั้งหรือถอดถอนกรรมการเกินกึ่งหนึ่งของกรรมการทั้งหมด
- (6) บุคคลที่ตามพฤติการณ์มีอำนาจควบคุมหรือครอบงำการจัดการของบริษัท ให้ปฏิบัติตามคำสั่งของตนในการกำหนดนโยบายหรือการดำเนินงานของบริษัท
- (7) ผู้มีอำนาจควบคุมในลักษณะอื่นตามที่กำหนดในกฎกระทรวง

ในกรณีที่ไม่มีบุคคลใดเป็นผู้ได้รับผลประโยชน์ที่แท้จริงตามวรรคหนึ่ง ให้ถือว่ากรรมการผู้จัดการหรือตำแหน่งเทียบเท่าที่เรียกชื่ออย่างอื่นเป็นผู้ได้รับผลประโยชน์ที่แท้จริง³⁴

อย่างไรก็ตาม ร่างพระราชบัญญัติข้อมูลผู้ได้รับผลประโยชน์ที่แท้จริง ฉบับดังกล่าว ยังไม่มีผลบังคับใช้ แต่จากที่ได้ศึกษาเงื่อนไขของพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าว พบว่า สำนักงาน ป.ป.ง. ต้องจัดทำแบบฟอร์มในการระบุรายละเอียดให้ชัดเจนมากขึ้น เพราะหลักเกณฑ์ที่กำหนดนั้น ยากต่อความเข้าใจและนำไปปฏิบัติได้ สำนักงาน ป.ป.ง. ต้องจัดทำคู่มือเพื่อเป็นแนวทางปฏิบัติสำหรับผู้มีหน้าที่รายงาน ให้ทำความเข้าใจ หรือจัดอบรมเพื่อซักซ้อมความเข้าใจก่อนปฏิบัติใช้จริง รวมถึง การกำหนดบทลงโทษ หากผู้มีหน้าที่รายงานข้อมูลเท็จ หรือไม่ทำการปรับปรุงข้อมูลภายในกำหนดเวลา และจัดทำกรณีศึกษา ให้ผู้มีหน้าที่รายงานได้ศึกษาพร้อมทำความเข้าใจก่อนรายงานต่อไป

³⁴ ร่างพระราชบัญญัติข้อมูลผู้ได้รับผลประโยชน์ที่แท้จริง มาตรา 7

บทที่ 4

กฎหมายเกี่ยวกับการตรวจสอบเพื่อทราบข้อเท็จจริงเกี่ยวกับลูกค้า ของกฎหมายต่างประเทศ

ผู้วิจัย ได้ทำการศึกษามาตรการทางกฎหมายเกี่ยวกับการตรวจสอบเพื่อทราบข้อเท็จจริงเกี่ยวกับลูกค้า ของกฎหมายไทย ไปแล้ว และพบถึงปัญหาที่สถาบันการเงินขาดความรู้ความเข้าใจในการตรวจสอบ เนื่องจากหลักเกณฑ์กฎหมายและเงื่อนไขมีการระบุรายละเอียดไม่ครอบคลุมและชัดเจน ทำให้ผู้ปฏิบัติงานไม่สามารถปฏิบัติงานได้อย่างถูกต้องและมีประสิทธิภาพ

ดังนั้น ผู้วิจัย จึงทำการศึกษาข้อกฎหมายในเรื่องดังกล่าวของต่างประเทศ เช่น ประเทศสิงคโปร์ ฮองกง และญี่ปุ่น เพื่อศึกษาว่ากฎหมายต่างประเทศมีการกำหนดหลักเกณฑ์ในกฎหมายครอบคลุมชัดเจน เพื่อให้ผู้ปฏิบัติงานคือสถาบันการเงินปฏิบัติตามที่กฎหมายกำหนดครบถ้วนถูกต้องและมีประสิทธิภาพ เพียงใด เนื่องจากในต่างประเทศได้ให้ความสำคัญเป็นอย่างยิ่งเกี่ยวกับการจัดให้ลูกค้าแสดงตนและการตรวจสอบเพื่อทราบข้อเท็จจริงเกี่ยวกับลูกค้า เพราะเป็นขั้นตอนที่กำหนดใน FATF Recommendations ที่สำคัญในการทำมาความรู้จักกับลูกค้า ดังมีรายละเอียดต่อไปนี้

4.1 กฎหมายเกี่ยวกับการฟอกเงินของประเทศสิงคโปร์

เป็นประเทศที่มีการพัฒนาเทคโนโลยีและเศรษฐกิจที่มีความมั่นคงแห่งหนึ่งในเอเชีย ถือเป็นประเทศที่มีการควบคุมหรือป้องกันการฟอกเงินได้ดีในระดับหนึ่ง โดยจะเน้นไปที่การยึดทรัพย์สินของอาชญากรที่ได้มาจากการคอร์รัปชัน ฉ้อโกง โดยกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการฟอกเงินของประเทศสิงคโปร์ ได้แก่

- 1.1 Corruption, Drug Trafficking and Other Serious Crimes (Confiscation of Benefits) Act (Chapter.65A) (CDSA) กฎหมายป้องกันและปราบปรามการฟอกเงินในประเทศสิงคโปร์ นั้น มิได้แยกกฎหมายฟอกเงินออกมา แต่ไว้รวมกับความผิดที่เป็นความผิดมูลฐานของกฎหมายฟอกเงินฐานอื่น ๆ เช่น ความผิดฐานทุจริต การค้ายาเสพติดและความผิดทางอาญาร้ายแรงอื่น ๆ ซึ่งมีการกำหนดหน้าที่ต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับสถาบันการเงิน ไว้ด้วย อาทิเช่น การรายงานธุรกรรมต้องสงสัย บทลงโทษ การจัดเก็บข้อมูลของลูกค้า
- 1.2 Monetary Authority of Singapore Act (MAS) เป็นกฎหมายที่แต่งตั้งและให้อำนาจธนาคารกลางในการกำกับดูแลธนาคารพาณิชย์อื่น ๆ เพื่อให้เกิดความมั่นคงและการเติบโตทางเศรษฐกิจ

ตามที่กล่าวมาข้างต้น จะเห็นได้ว่า มาตรการกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการฟอกเงินในประเทศสิงคโปร์ จะค่อนข้างแตกต่างกับประเทศไทยในเรื่องของการตรากฎหมายที่มีได้แยกกฎหมายป้องกันและปราบปรามการฟอกเงินออกมาแบบประเทศไทย ที่มีการตราพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน พ.ศ. 2542 รวมถึงมีการแบ่งหน้าที่หลักๆ ที่เกี่ยวข้องก็มีการแบ่งแยกอย่างชัดเจน โดยกฎหมาย Corruption, Drug Trafficking and Other Serious Crimes (Confiscation of Benefits) Act (Chaper.65A) (CDSA) ซึ่งทำ

หน้าที่ในการยึดและอายัดทรัพย์สินที่ได้จากการกระทำความผิดฐานฟอกเงิน ส่วนการกำกับและตรวจสอบสถาบันการเงิน ได้ทำงานร่วมกับธนาคารกลางของสิงคโปร์ตามกฎหมาย Monetary Authority of Singapore Act (MAS) แต่หน่วยงานที่เป็นหน่วยงานรองทางการเงินเป็นอำนาจหน้าที่ของสำนักงานรายงานธุรกรรมที่น่าสงสัย หรือ Suspicious Transaction Reporting Office (STRO) ซึ่งเป็นหน่วยงานย่อยของสำนักงานตำรวจแห่งชาติของสิงคโปร์ ซึ่งแตกต่างกับประเทศไทยที่ให้อำนาจนั้นรวมอยู่ในสำนักงาน ปง.

4.1.1 การจัดให้ลูกค้าแสดงตน

สถาบันการเงินในประเทศสิงคโปร์อยู่ภายใต้การกำกับดูแลของธนาคารกลางสิงคโปร์ (Monetary Authority of Singapore : MAS)³⁵ กำหนดให้สถาบันการเงินต้องดำเนินการจัดให้ลูกค้าแสดงตนก่อนที่จะเริ่มทำธุรกรรม ดังนี้

กรณีนิติบุคคล ให้ระบุชื่อเต็มรวมถึงนามแฝง หมายเลขจดทะเบียนนิติบุคคล ที่อยู่ตามสถานที่จดทะเบียนนิติบุคคล หรือสถานที่ประกอบธุรกิจ วันที่จดทะเบียนจัดตั้ง สถานที่ตั้ง เอกสารที่แสดงการจัดตั้งนิติบุคคล พร้อมทั้งระบุข้อมูลของผู้มีอำนาจทำการแทนนิติบุคคลและให้ตรวจสอบบุคคลที่มีความผูกพันกับนิติบุคคลนั้นในลักษณะเป็นผู้ได้รับผลประโยชน์ที่แท้จริง³⁶

การจัดให้ลูกค้าแสดงตนและตรวจสอบข้อเท็จจริงของลูกค้า ถือเป็นด่านแรก ที่ทำให้สถาบันการเงินได้รู้จักลูกค้าและพิจารณาว่าจะรับลูกค้ารายนั้นเพื่อทำธุรกรรมต่าง ๆ หรือไม่ ซึ่งการพิจารณาดังกล่าวลูกค้าต้องส่งมอบเอกสารหลักฐานให้แก่สถาบันการเงิน ตามข้อแนะนำของ FATF ซึ่งขอกกล่าวถึงกรณีลูกค้านิติบุคคล

ลูกค้านิติบุคคล³⁷ จะมีขั้นตอนการตรวจสอบเพื่อทราบข้อเท็จจริงเกี่ยวกับลูกค้าที่ซับซ้อนกว่าบุคคลธรรมดา เพราะนอกจากจะตรวจสอบว่าเป็นนิติบุคคลประเภทไหน สถาบันการเงิน ต้องระบุและยืนยันตัวตนบุคคลธรรมดาที่มีส่วนเกี่ยวข้องกับนิติบุคคลนั้น เช่น กรรมการนิติบุคคลที่มีอำนาจลงนามผูกพันนิติบุคคล รวมไปถึงการระบุและยืนยันตัวตนบุคคลธรรมดาที่เป็นผู้รับผลประโยชน์ที่แท้จริงของบุคคลนั้น ๆ ด้วย นอกจากนี้ประเทศสิงคโปร์ ยังมีหน่วยงานชื่อ Accounting and Corporate Regulatory Authority (ACRA) ซึ่งเป็นหน่วยงานที่รับผิดชอบจัดตั้งธุรกิจสิงคโปร์ คล้ายกับกรมพัฒนาธุรกิจการค้า ทำให้หน่วยงานดังกล่าวมีข้อมูลเกี่ยวกับนิติบุคคลและหน่วยธุรกิจต่างๆ รวมไปถึงข้อมูลของผู้ถือหุ้น หรือผู้เป็นเจ้าของนิติบุคคล กรรมการนิติบุคคล ซึ่งสามารถนำข้อมูลเหล่านั้นมาใช้ตรวจสอบเพื่อทราบข้อเท็จจริงของลูกค้าที่เป็นนิติบุคคลได้ โดยสถาบันการเงินสามารถนำเอาข้อมูลของบุคคลธรรมดาซึ่งเป็นผู้ที่ได้รับผลประโยชน์ที่แท้จริงขึ้นอยู่กับหลักเกณฑ์ภายในของประเทศสิงคโปร์ โดยการตรวจสอบข้อมูลนิติบุคคลที่จดทะเบียนในประเทศสิงคโปร์

³⁵ MAS Notice 626 ; Notice to Banks, Monetary Authority of Singapore Act, CAP.186 “Prevention of Money Laundering and Countering the Financing of Terrorism – Banks”

³⁶ Ibid, Section 6.7 Where the customer is a legal person or legal arrangement, the bank shall, apart from identifying the customer, also identify the legal form, constitution and powers that regulate and bind the legal person or legal arrangement.

³⁷ กรมพัฒนาธุรกิจการค้า, “การจดทะเบียนจัดตั้งธุรกิจสิงคโปร์,” (online) Accessed: 13 เมษายน 2562.

สามารถเข้าตรวจสอบได้จากฐานข้อมูลชื่อ bizfile ซึ่งเป็นฐานข้อมูลได้รับการรับรองจาก Accounting and Corporate Regulatory Authority (ACRA) ซึ่งฐานข้อมูลดังกล่าวได้รับการรับรองจากหน่วยงานทางการสิงคโปร์อย่างถูกต้อง

ประเทศสิงคโปร์ นอกจากจะมีการจัดให้ลูกค้าแสดงตนและตรวจสอบเพื่อทราบข้อเท็จจริงของลูกค้า ตามมาตรฐานของ FATF แล้ว ยังมีมาตรการอื่นที่เป็นการเพิ่มระดับการตรวจสอบข้อมูลของลูกค้าให้เข้มข้นมากยิ่งขึ้น

4.1.2 การตรวจสอบเพื่อทราบข้อเท็จจริงเกี่ยวกับลูกค้า ในการตรวจสอบหาผู้ได้รับผลประโยชน์ที่แท้จริง

กรณีนิติบุคคล ในการตรวจสอบเพื่อทราบข้อเท็จจริงเกี่ยวกับลูกค้า จะต้องมีการตรวจสอบในส่วนของ ผู้ได้รับผลประโยชน์ที่แท้จริงด้วย โดยจะต้องตรวจสอบรายชื่อผู้ถือหุ้น

คำนิยาม "ผู้ได้รับผลประโยชน์ที่แท้จริง" หมายถึง

บุคคลที่ถือหุ้นในบริษัทเกินกว่าร้อยละ 25 ควบคุมสิทธิออกเสียงมากกว่าร้อยละ 25 หรือผู้มีอำนาจควบคุมในบริษัทอย่างมีนัยสำคัญ³⁸

ความหมายของ "ผู้มีอำนาจควบคุมที่สำคัญ"³⁹

1. ในส่วนของความหมายของคำว่าบุคคลหรือนิติบุคคลที่มีนัยสำคัญ คือ ผู้มีอำนาจควบคุมของ บริษัท หรือ บริษัท ต่างประเทศถ้าบุคคลหรือนิติบุคคล มีลักษณะดังนี้

(ก) มีสิทธิแต่งตั้งหรือถอดถอนกรรมการทั้งทางตรงและทางอ้อมหรือถือครองโดยบุคคลเทียบเท่าในบริษัทหรือ บริษัทต่างชาติเสียงข้างมากในที่ประชุมกรรมการหรือเทียบเท่าบุคคลในทุกเรื่องหรือสาระสำคัญ

(ข) ถือหุ้นทางตรงหรือทางอ้อมเกินกว่าร้อยละ 25 ของจำนวนผู้มีสิทธิออกเสียงเรื่องที่สมาชิกลงมติเลือก หรือ บุคคลเทียบเท่าในบริษัทหรือบริษัทต่างประเทศ หรือ

³⁸ ANTI-MONEY LAUNDERING/ COUNTER FINANCING OF TERRORISM GUIDELINES FOR REGISTERED FILING AGENTS

³⁹ Companies Act 1967, Sixteenth Schedule, Page 568

Definition of "significant control" 1. For the purposes of Part 11A, an individual or a legal entity has significant control over a company or foreign company if the individual or legal entity — (a) holds the right, directly or indirectly, to appoint or remove the directors or equivalent persons of the company or foreign company who hold a majority of the voting rights at meetings of the directors or equivalent persons on all or substantially all matters; (b) holds, directly or indirectly, more than 25% of the rights to vote on those matters that are to be decided upon by a vote of the members or equivalent persons of the company or foreign company; or (c) has the right to exercise, or actually exercises, significant influence or control over the company or foreign company.

(ค) สิทธิในการใช้สิทธิหรือการใช้สิทธิจริงมีผลกระทบอย่างมีนัยสำคัญหรือการควบคุมบริษัทหรือบริษัทต่างชาติ

FIRST SCHEDULE⁴⁰

FORM OF REGISTER OF CONTROLLERS ENTRY

[Complete one entry in the register for each controller]

Date of entry:	Name of controller:	<p>Part 1*</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Fullnameoftheregistrableindividualcontroller:..... 2. Aliases,ifanyoftheregistrableindividualcontroller:..... 3. Residentialaddressoftheregistrableindividualcontroller:..... 4. Nationalityoftheregistrableindividualcontroller:..... 5. Identity card number or passport number of the registrable individual controller: 6. Dateofbirthoftheregistrableindividualcontroller:..... 7. Date on which the registrable individual controller became an individual controller of [name of company or foreign company]: .. 8. Dateonwhichtheregistrableindividualcontrollerceasedtobean individual controller of [name of company or foreign company]: .. <p>Part 2**</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Name of the registrable corporate controller: 2. Unique entity number of the registrable corporate controller issued by the Registrar, if any: 3. Addressofregisteredofficeoftheregistrablecorporatecontroller: 4. Legalformoftheregistrablecorporatecontroller:..... 5. Jurisdiction where, and statute under which, the registrable corporate controller is formed or incorporated:
-------------------------	------------------------------	--

		<ol style="list-style-type: none"> 6. The name of the corporate entity register of the jurisdiction in which the registrable corporate controller is formed or incorporated, if applicable: 7. Identification number or registration number on the corporate entity register of the jurisdiction where the registrable corporate controller is formed or incorporated, if applicable: 8. Date on which the registrable corporate controller became a corporate controller of [name of company or foreign company]: ... 9. Date on which the registrable corporate controller ceased to be a corporate controller of [name of company or foreign company]: ...
--	--	---

* Where the controller is a registrable individual controller, complete Part 1. ** Where the controller is a registrable corporate controller, complete Part 2.

⁴⁰ Companies Act (Chapter 50), Companies (Register of Controllers and Nominee Directors) Regulations 2017 Page 12

4.2 กฎหมายเกี่ยวกับการฟอกเงินของประเทศฮ่องกง

ในสมัยก่อนปี ค.ศ. 1989 ช่วงที่เกาะฮ่องกงยังเป็นอาณานิคมของประเทศอังกฤษนั้น ได้มีความเจริญรุ่งเรืองในการเป็นผู้นำศูนย์กลางทางการเงิน ด้วยนโยบายของรัฐซึ่งได้แทรกแซงที่ละเล็กละน้อย เกี่ยวกับการติดต่อทางการเงินและธุรกิจซึ่งเกาะฮ่องกงนี้เป็นแหล่งการลงทุนทางธุรกิจ จนทำให้มีอาชญากรรมทางการเงินเกิดขึ้นอย่างมากมาย โดยช่วงนั้น ยังไม่มีกฎหมายที่เกี่ยวกับการฟอกเงินออกมาแต่อย่างใด จนเมื่อวันที่ 1 กันยายน 1989 ฮ่องกงได้ออกกฎหมายที่เกี่ยวกับการปราบปรามการฟอกเงินขึ้นมาฉบับแรก เรียกว่า กฎหมายว่าด้วยการลักลอบค้ายาเสพติด (ริบทรัพย์สิน) ค.ศ. 1989 (Drug Trafficking (Recovery of Proceeds) Ordinance 1989 หรือ DTRPO) ซึ่งมีวัตถุประสงค์ เพื่อให้ให้อำนาจรัฐในการติดตามและริบทรัพย์สินที่ได้มาจากการลักลอบค้ายาเสพติด และเพื่อกำหนดฐานความผิดเกี่ยวกับการสนับสนุนผู้อื่นในการปกปิดทรัพย์สินที่ได้มาจากการลักลอบค้ายาเสพติด (ความผิดเกี่ยวกับการฟอกเงิน) โดยกฎหมายฉบับนี้ เน้นในเรื่องการปราบปรามยาเสพติดเท่านั้น แต่ต่อมาเมื่อวันที่ 2 กันยายน 1994 ฮ่องกงได้เพิ่มความผิดเกี่ยวกับการฟอกเงินขึ้น เป็นการรวมความผิดที่เกี่ยวกับการกระทำที่อาจถูกฟ้องร้องดำเนินคดี และรวมถึงการกระทำอาชญากรรมเกือบทั้งหมด ต่อมา ได้มีการออกกฎหมายที่เรียกว่า กฎหมายว่าด้วยองค์กรอาชญากรรมและอาชญากรรมร้ายแรง ค.ศ. 1995 (Organized and Services Crimes Ordinance 1995) โดยเริ่มใช้บังคับตั้งแต่วันที่ 2 ธันวาคม 1995 เป็นต้นมา

มาตรฐานสากลด้านการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงินและการต่อต้านการสนับสนุนทางการเงินแก่การก่อการร้าย จัดทำโดย Financial Action Task Force (FATF) ในฐานะสมาชิกของ FATF ฮ่องกงดำเนินการตามคำแนะนำที่ออกโดยหน่วยงานระหว่างรัฐบาลนี้เพื่อต่อสู้กับการฟอกเงินและการจัดหาเงินทุนของผู้ก่อการร้าย

ในฮ่องกง กฎหมายเกี่ยวกับการฟอกเงินและการจัดหาเงินทุนของผู้ก่อการร้าย ได้แก่ ระเบียบว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงินและการจัดหาเงินทุนของผู้ก่อการร้าย (ปปง.) ระเบียบว่าด้วยการค้ายาเสพติด (การแสวงหาผลประโยชน์) (DTROP) ระเบียบว่าด้วยการจัดระเบียบและอาชญากรรมร้ายแรง (OSCO) ระเบียบว่าด้วยมาตรการต่อต้านการก่อการร้ายของสหประชาชาติ (UNATMO) ระเบียบว่าด้วยการคว่ำบาตรของสหประชาชาติ (UNSO) และระเบียบว่าด้วยการควบคุมอาวุธที่มีอำนาจทำลายล้างสูง (ควบคุมการให้บริการ) (WMD (CPS) O)

พระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการฟอกเงินซึ่งมีผลบังคับใช้เมื่อวันที่ 1 เมษายน 2555 ได้กำหนดให้สถาบันการเงินต้องตรวจสอบสถานะของลูกค้าและเก็บบันทึกข้อมูล ในขณะที่ DTROP, OSCO และ UNATMO ร้องขอให้รายงานธุรกรรมที่น่าสงสัยเกี่ยวกับการฟอกเงินหรือการจัดหาเงินทุนของผู้ก่อการร้าย

ข้อบังคับภายใต้ UNATMO และ UNSO บังคับใช้มาตรการคว่ำบาตรที่กำหนดโดยคณะมนตรีความมั่นคงแห่งสหประชาชาติขณะที่ WMD (CPS) O ควบคุมการให้บริการต้องสงสัยว่าเกี่ยวข้องกับการแพร่กระจายของอาวุธที่มีอำนาจทำลายล้างสูง

แนวทางของคณะกรรมการ ก.ล.ต. ในการต่อต้านการฟอกเงินและการต่อต้านการสนับสนุนทางการเงินแก่การก่อการร้าย (สำหรับบริษัทที่ได้รับใบอนุญาต) ได้กำหนดข้อกำหนดทางกฎหมายและกฎระเบียบเกี่ยวกับการต่อต้านการฟอกเงินและการต่อต้านการสนับสนุนทางการเงินแก่การก่อการร้าย และมาตรฐานการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงินและการต่อต้านการสนับสนุนทางการเงินแก่การก่อการร้ายที่บริษัทที่ได้รับใบอนุญาตจะต้องปฏิบัติตาม เพื่อให้เป็นไปตามข้อกำหนดของกฎหมายว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน นอกจากนี้ยังให้คำแนะนำในทางปฏิบัติเพื่อช่วย บริษัท ที่ได้รับใบอนุญาตและผู้บริหารระดับสูงในการออกแบบและดำเนินการตามนโยบาย ขั้นตอนและมาตรการควบคุมของตนเองในการต่อต้านการฟอกเงินและการต่อต้านการสนับสนุนทางการเงินแก่การก่อการร้ายเพื่อให้เป็นไปตามกฎหมายป้องกันและปราบปรามการฟอกเงินและข้อกำหนดทางกฎหมายและข้อบังคับอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้อง⁴¹

4.2.1 การจัดให้ลูกค้าแสดงตน

กรณีนิติบุคคล ประเทศฮ่องกง ได้มีการกำหนดหลักเกณฑ์ที่ลูกค้าต้องระบุตัวตนพร้อมเอกสารหลักฐานที่ชัดเจน โดยต้องเตรียมรายละเอียดเกี่ยวกับ ชื่อบริษัท วันที่จดทะเบียนจัดตั้ง ที่อยู่จดทะเบียนจัดตั้งบริษัท เลขที่หนังสือรับรองบริษัทจะมีการกำหนดหลักเกณฑ์ในการจัดให้ลูกค้าแสดงตน โดยแบ่งประเภทลูกค้าออกเป็น 2 ลักษณะ คือ

บุคคลธรรมดา: บุคคลธรรมดาจะมีหลักเกณฑ์กำหนดให้ลูกค้าต้องมีการระบุข้อมูลส่วนตัว เช่น ชื่อนามสกุล ที่อยู่ วันเดือนปีเกิดและสัญชาติ ฯลฯ บัตรประจำตัวประชาชนจะต้องเป็นเอกสารที่ออกโดยทางราชการเท่านั้น ได้แก่ หนังสือเดินทางหรือบัตรประชาชน และควรตรวจสอบจากแหล่งข้อมูลอื่น ๆ เช่น ผ่านการตรวจเช็คค่าสาธารณูปโภค หรือ slip เงินเดือน หรือตรวจสอบบัญชีรายชื่อผู้มีสิทธิเลือกตั้ง

นิติบุคคล: จะได้รับเอกสารหรือข้อมูลดังต่อไปนี้ ได้แก่ หนังสือรับรองการจดทะเบียนบริษัท และหนังสือรับรองการจดทะเบียนบริษัท สำเนาหนังสือบริคณห์สนธิและข้อบังคับบริษัท การสอบถามข้อมูลของนายทะเบียนและรายงานของบริษัท รายละเอียดความเป็นเจ้าของและการควบคุมโครงสร้างของบริษัท มติของคณะกรรมการบริษัท ซึ่งรับรองการเปิดบัญชีและมอบอำนาจให้บุคคลที่จะเปิดบัญชี เอกสารแสดงตนของกรรมการ ผู้ถือหุ้นรายใหญ่ และผู้ลงนามในบัญชีแล้วแต่กรณี ข้อกำหนดอื่น ๆ จะถูกเสนอสำหรับลูกค้าที่มีความเสี่ยงสูง

4.2.2 การตรวจสอบเพื่อทราบข้อเท็จจริงเกี่ยวกับลูกค้า ในส่วนของผู้ได้รับผลประโยชน์ที่จริง

ตามหลักเกณฑ์ทางกฎหมาย มีความจำเป็นต้องมีการระบุความเป็นเจ้าของและการควบคุมผลประโยชน์ กล่าวคือ การระบุความเป็นเจ้าของหรือสัดส่วนการถือครองหุ้นทอดสุดท้ายของลูกค้าโดยตรงและ / หรือโดยอ้อม สำหรับบริษัทฯ จะกำหนดสถานะของผู้ถือหุ้นรายใหญ่ (เช่น ผู้ถือหุ้นที่มีสิทธิออกเสียง

⁴¹ Anti-money Laundering and counter-financing of terrorism, sfc.hk

ตั้งแต่ 10% ขึ้นไป) ผู้ถือหุ้นที่มีสิทธิออกเสียงหรือทุนเรือนหุ้นตั้งแต่ 25% (สถานการณ์ความเสี่ยงปกติ) / 10% (สถานการณ์ความเสี่ยงสูง) ขึ้นไป ต้องได้รับการยืนยันตัวตน

การตรวจสอบเพื่อทราบข้อเท็จจริงเกี่ยวกับลูกค้ำ ในส่วนของผู้ได้รับผลประโยชน์ที่แท้จริงนั้น จะดำเนินการตรวจสอบเกี่ยวกับความเป็นเจ้าของหรือผู้ที่มีอำนาจควบคุมกิจการของนิติบุคคลนั้น ซึ่งจะพิจารณาถึงโครงสร้างสัดส่วนการถือหุ้นทั้งทางตรงและทางอ้อมในส่วนที่เกินกว่าร้อยละ 25 และมีสิทธิออกเสียงไม่ว่าทางตรงหรือทางอ้อมในสัดส่วนที่เกินกว่าร้อยละ 25 ของจำนวนสิทธิออกเสียง ของนิติบุคคลนั้น

4.2.3 แนวทางปฏิบัติการรายงานผู้ได้รับผลประโยชน์ที่แท้จริงและผู้มีอำนาจควบคุม

ฮ่องกงได้ออกกฎหมายฉบับแก้ไขปี ค.ศ. 2018 เกี่ยวกับการเก็บรักษาทะเบียนผู้มีอำนาจควบคุมของบริษัท โดยเริ่มมีผลบังคับใช้เมื่อวันที่ 1 มีนาคม 2018 เพื่อทำให้เกิดความโปร่งใสของการเป็นผู้ได้รับผลประโยชน์ที่แท้จริง ตามพันธกรณีระหว่างประเทศฮ่องกง (The Companies Ordinance (Cap. 622) ได้ทำการปรับปรุงแก้ไขกำหนดให้ บริษัทที่จดทะเบียนในฮ่องกง ต้องลงทะเบียนรายงานและปรับปรุงข้อมูลผู้ได้รับผลประโยชน์ที่แท้จริงของบริษัททุกครั้งที่มีการเปลี่ยนแปลง ซึ่งข้อมูลดังกล่าวจะถูกตรวจสอบโดยเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องตามที่ร้องขอ

โดยได้กำหนดหลักเกณฑ์และเงื่อนไขข้อมูลของบุคคลที่ถือครองหุ้นทั้งทางตรงและทางอ้อม โดยบุคคลนั้นต้องถือหุ้นมากกว่า 25% หากบริษัทดังกล่าวไม่มีทุนเรือนหุ้น ต้องดูที่บุคคลนั้นมีสิทธิออกเสียงในบริษัทมากกว่า 25% หรือได้รับการจัดสรรกำไรของบริษัทในสัดส่วนมากกว่า 25% เป็นต้นไป แล้วแต่กรณี หรือตรวจสอบจากทุนจดทะเบียนของบริษัท โดยดูจากสมุดบัญชีรายชื่อผู้ถือหุ้นจะแสดงข้อมูลว่ามีบุคคลใดถือหุ้นโดยตรงมากกว่า 25% ของจำนวนหุ้นที่ออกจำหน่ายแล้วหรือไม่ โดยรวมจำนวนหุ้นที่จำหน่ายแล้วทั้งหมด ถึงแม้หุ้นนั้นจะเป็นคนละประเภทก็ตาม⁴²

ตามแนวปฏิบัติได้กำหนดค่านิยมของผู้มีอำนาจควบคุมว่า ต้องเป็นบุคคลใดที่มีอำนาจเด็ดขาดในการตัดสินใจหรือระงับการตัดสินใจในการดำเนินธุรกิจของบริษัท ผู้นั้นเป็นผู้มีอำนาจควบคุมบริษัทอย่างมีนัยสำคัญ เช่น การปรับเปลี่ยนแผนธุรกิจบริษัท การเปลี่ยนแปลงลักษณะธุรกิจของบริษัท การยื่นขอกู้เงินใด ๆ และการแต่งตั้งหรือถอดถอนประธานเจ้าหน้าที่บริหาร

⁴² Chapter10 The conditions for significant control, Guideline on the keeping of significant controllers registers by companies

(II) Notice to a legal entity whom the company knows or has reasonable cause to believe to be a registrable legal entity²⁷

[Date]

Dear [Addressee],

**Re: [Name of the company] (“the company”)
Register of Significant Controllers**

We know or have reasonable cause to believe that you are a legal entity having significant control over the company.

We therefore require you, pursuant to section 653Q of the Companies Ordinance (Cap.622) (“**the Companies Ordinance**”), to provide us within 1 month from the date of this notice, the following information concerning your interest in the company : -

- (1) Whether or not you have significant control over the company on the ground that one or more of the conditions as set out in the Appendix is/are met.
- (2) If you do have such significant control, to confirm or correct any of your following particulars, and to provide any that are missing²⁸ : -
 - [name]
 - [if the addressee is a company, the company registration number and registered office address]
 - [if the addressee is not a company, the registration number (or the equivalent) in the place of incorporation or formation; and the address of registered office or principal office]
 - [the legal form and the law that governs you]
 - [date on which you became a significant controller of the company]

²⁷ See section 653(P)2 of the CO

²⁸ State the particulars which are known to the company; otherwise, insert relevant headings for notice addressee to fill in.

⁴³ Appendix, Conditions for significant control over the company, Guideline on the keeping of significant controllers registers by companies

- [nature of your control over the company by reference to the conditions at the Appendix]
- (3) (i) Whether or not you know the identity of another person who has significant control over the company on the ground that one or more of the conditions as set out in the Appendix is/are met.
- (ii) If you know the identity of such a person, provide to us all the following particulars of that person that are within your knowledge, and state whether or not the particulars are provided with that person's knowledge :-
- [full name]
 - [correspondence address but not a PO box number]
 - [date on which that person became a significant controller of the company]
 - [nature of the person's control over the company by reference to the conditions at the Appendix]

Please note that a failure to comply with the requirements of this notice, or providing false information in reply, is an offence under section 653ZA or 653ZE, as the case may be, of the Companies Ordinance.

Yours faithfully,

[Name]
[Director/ Company Secretary]
For and on behalf of
[Name of the company]

Enclosure : Appendix

ฟิลลิป มัลคอล์ม จาก Refinitiv กล่าวว่า สถาบันการเงิน จำเป็นต้องตรวจสอบให้มั่นใจว่านิติบุคคลดังกล่าวมีข้อมูลของผู้ได้รับผลประโยชน์ที่แท้จริง ครบถ้วนถูกต้อง แต่ก็ยังเป็นข้อมูลเพียงส่วนเดียว การใช้โครงสร้างการถือครองตามกฎหมายในทางที่ผิด เพื่อดำเนินกิจการในทางที่ผิดกฎหมาย เป็นเรื่องที่ไม่ถูกต้อง

เรื่องนี้เป็นเรื่องที่ทำให้ทั่วโลกในความสนใจและเฝ้าดูอย่างใกล้ชิด นับตั้งแต่มีการเผยแพร่เอกสารปานามาเมื่อเดือนเมษายน 2559 และรายงานพาราไดซ์เมื่อเดือนพฤศจิกายน 2560 เป็นต้นมา ข้อกำหนดเกี่ยวกับการระบุผู้ได้รับผลประโยชน์ที่แท้จริง (Ultimate beneficial owners) ได้ปรับเปลี่ยนความเข้มข้นในการตรวจสอบมากยิ่งขึ้น โดยกำหนดให้สถาบันการเงินต้องดำเนินการจัดให้ลูกค้าของตน และตรวจสอบข้อเท็จจริงเกี่ยวกับลูกค้าในส่วนของผู้ได้รับผลประโยชน์ที่แท้จริง

ตามคำแนะนำของ Financial Action Task Force (FATF) ได้กำหนดให้สถาบันการเงินมีหน้าที่ในการระบุตัวตนของผู้ได้รับผลประโยชน์ที่แท้จริง และดำเนินการเพิ่มขึ้นตอนในการพิสูจน์ตัวตน พร้อมทั้งทำความเข้าใจเกี่ยวกับโครงสร้างการถือหุ้นของบริษัท หรือผู้มีอำนาจควบคุมสูงสุดของนิติบุคคลนั้นๆ

เมื่อเดือน ตุลาคม 2021 FATF ได้จัดทำและเผยแพร่เอกสารแนวปฏิบัติซึ่งให้คำแนะนำแก่ประเทศต่าง ๆ ว่าควรพิจารณามาตรการใดในการส่งเสริมให้สถาบันการเงินสามารถเข้าถึงข้อมูลผู้ได้รับผลประโยชน์ที่แท้จริง และผู้มีอำนาจควบคุมของนิติบุคคล อย่างไรก็ตาม ยังมีช่องว่างในการดำเนินการเมื่อเปรียบเทียบกับ การปฏิบัติงานจริง ในการยกระดับความโปร่งใสในการตรวจสอบและเข้าถึงข้อมูลของผู้ได้รับผลประโยชน์ที่แท้จริงด้วยการดำเนินการที่แตกตามกัน ในการกำหนดหลักเกณฑ์และเงื่อนไขในการบันทึกข้อมูลความเป็นเจ้าของที่แตกต่างกัน

ตัวอย่างในประเทศแถบเอเชีย เช่น ประเทศฮ่องกงและสิงคโปร์ กำหนดให้ทุกบริษัท ปรับปรุงรายชื่อผู้ได้รับผลประโยชน์ที่แท้จริงของแต่ละบริษัทให้เป็นปัจจุบัน⁴⁴

ข้อสรุปจากการศึกษาถึงกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการตรวจสอบเพื่อทราบข้อเท็จจริงเกี่ยวกับลูกค้าของต่างประเทศ ได้แก่ ประเทศสิงคโปร์ ประเทศฮ่องกง ต่างได้รับข้อแนะนำจากทาง FATF ในส่วนของการระบุผู้ได้รับผลประโยชน์ที่แท้จริงของนิติบุคคลทุกประเทศ แต่ทุกประเทศที่กล่าวมาข้างต้นมีการกำหนดแบบฟอร์มเพื่อให้นิติบุคคล รายงานรายละเอียดของนิติบุคคลในส่วนของข้อมูลของบริษัท และรายละเอียดข้อมูลผู้ได้รับผลประโยชน์ที่แท้จริงและผู้มีอำนาจควบคุมทุกบริษัท ตั้งแต่เริ่มก่อตั้งบริษัท และเมื่อมีการเปลี่ยนแปลง ซึ่งเป็นข้อมูลที่ทำให้สถาบันการเงินสามารถนำข้อมูลไปใช้ต่อได้อย่างถูกต้องและมีประสิทธิภาพ โดยไม่ต้องไปทำการค้นหาข้อมูลด้วยตนเอง และข้อมูลที่ได้รับมาก็ได้รับการยืนยันจากเจ้าของนิติบุคคลด้วย หากเปรียบเทียบกับของประเทศไทยแล้ว ในส่วนของข้อมูลผู้ได้รับผลประโยชน์ที่แท้จริงนั้น เป็นหน้าที่ในการค้นหาและตรวจสอบเองของสถาบันการเงิน ตามหลักเกณฑ์ของกฎหมายยังไม่ได้มีการกำหนดให้เจ้าของนิติบุคคลต้องทำการรายงานข้อมูลบริษัทหรือข้อมูลผู้ได้รับผลประโยชน์ที่แท้จริงต่อหน่วยงานราชการแต่อย่างใด ทำให้สถาบันการเงินมีความยากต่อการค้นหา และข้อมูลที่ได้มาจากการค้นหาเอง หรือได้รับข้อมูลจากนิติบุคคลนั้น ก็ไม่ทราบว่าถูกต้องและมีประสิทธิภาพในการนำไปตรวจสอบได้มากน้อยเพียงใด รวมถึงแนวปฏิบัติหรือหลักเกณฑ์ของกฎหมายของต่างประเทศจะมีรายละเอียดที่ค่อนข้างชัดเจน ง่ายต่อการทำความเข้าใจและนำไปปฏิบัติงานต่อได้อย่างมีประสิทธิภาพ และกฎหมายต่างประเทศ ยังมีการจัดทำตัวอย่างในการรายงาน หรือกรณีศึกษาว่า

⁴⁴ www.regulationasia.com/holding the line on ultimate beneficial ownership.by Manesh Samtani, Regulation Asia

การถือหุ้นในสัดส่วนที่เท่าไรบ้างที่ต้องรายงาน หรือถ้ารายงานไม่ถูกต้องแล้ว หน่วยงานราชการที่เกี่ยวข้องจะได้รับผลกระทบอย่างไรบ้าง จึงเป็นตัวอย่างที่ประเทศไทยควรนำไปปรับใช้เพื่อก่อให้เกิดประสิทธิภาพในการดำเนินงานต่อไป

บทที่ 5

บทวิเคราะห์และปัญหาของกฎหมายเกี่ยวกับการตรวจสอบเพื่อทราบข้อเท็จจริงเกี่ยวกับลูกค้านิติบุคคล

ตามที่ได้ทำการศึกษาถึงหลักเกณฑ์ของกฎหมายเกี่ยวกับการตรวจสอบเพื่อทราบข้อเท็จจริงเกี่ยวกับลูกค้านิติบุคคลของสถาบันการเงิน ของประเทศไทย และกฎหมายของต่างประเทศ ได้แก่ ประเทศสิงคโปร์ ฮองกง โดยได้ศึกษาและเห็นว่าตัวหลักเกณฑ์และเงื่อนไขตามที่กฎหมายกำหนดมีลักษณะของข้อกำหนดที่ใกล้เคียงกันทั้งในส่วนของการจัดให้ลูกค้าแสดงตนและการตรวจสอบเพื่อทราบข้อเท็จจริงเกี่ยวกับลูกค้า แต่แตกต่างกันที่แนวปฏิบัติในขั้นตอนในการตรวจสอบเพื่อทราบข้อเท็จจริงเกี่ยวกับลูกค้า ซึ่งการดำเนินการของประเทศสิงคโปร์และฮ่องกง กำหนดให้นิติบุคคลต้องรายงานรายละเอียดของโครงสร้างการบริหารของนิติบุคคล ผู้ได้รับผลประโยชน์ที่แท้จริง ต่อหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ตั้งแต่เริ่มก่อตั้งบริษัท และเมื่อมีการเปลี่ยนแปลง โดยทันที รวมทั้งมีการจัดทำตัวอย่างและกรณีศึกษาเกี่ยวกับการตรวจสอบข้อมูลเพื่อระบุข้อมูลของผู้ได้รับผลประโยชน์ที่แท้จริงให้ถูกต้องตามหลักเกณฑ์ของกฎหมาย

จากข้อเสนอแนะของ FATF ที่แนะนำให้แต่ละประเทศปรับปรุงเรื่องการระบุผู้ได้รับผลประโยชน์ที่แท้จริง ให้มีการตรวจสอบที่เข้มข้นมากยิ่งขึ้น ถึงแม้ว่าแต่ละประเทศจะมีการจัดให้นิติบุคคลรายงานข้อมูลเกี่ยวกับบุคคลที่เป็นผู้ได้รับผลประโยชน์ที่แท้จริงต่อหน่วยงานราชการ ยกเว้นประเทศไทย ไม่ได้มีการกำหนดให้นิติบุคคลต้องรายงานข้อมูลผู้ได้รับผลประโยชน์ที่แท้จริงต่อหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง เพื่อเป็นศูนย์กลางในการจัดเก็บข้อมูลเพื่อให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องสามารถนำข้อมูลไปใช้เพื่อการตรวจสอบได้ เพียงแต่กำหนดให้หน้าที่ในการจัดให้ลูกค้าแสดงตนและการตรวจสอบข้อเท็จจริงเกี่ยวกับลูกค้า นั้น เป็นหน้าที่ของสถาบันการเงิน ในการดำเนินการขอเอกสารหลักฐานจากลูกค้าและตรวจสอบข้อมูลของลูกค้าจากแหล่งข้อมูลที่นำเชื่อถือ⁴⁵ ด้วยตนเองก่อนการเริ่มต้นการทำธุรกรรมกับลูกค้า ซึ่งเป็นขั้นตอนที่สำคัญมาก หากสถาบันการเงินไม่สามารถดำเนินการได้ หรือไม่ปฏิบัติตามมาตรา 20 และมาตรา 20/1 นั้น จะต้องระวางโทษปรับไม่เกินหนึ่งล้านบาท และปรับอีกไม่เกินวันละหนึ่งหมื่นบาทตลอดเวลายังฝ่าฝืน หรือจนกว่าจะปฏิบัติได้ถูกต้อง⁴⁶

ตามพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน และกฎกระทรวงการตรวจสอบเพื่อทราบข้อเท็จจริงเกี่ยวกับลูกค้า ก็ได้กำหนดหลักเกณฑ์ที่ให้สถาบันการเงินต้องตรวจสอบหาข้อมูลของผู้ได้รับ

⁴⁵ แนวทางปฏิบัติ เรื่อง การจัดให้ลูกค้าแสดงตน, สำนักงานป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน

“แหล่งข้อมูลที่นำเชื่อถือ” หมายความว่า แหล่งข้อมูลที่มีการให้ข้อมูลหรือจัดทำข้อมูลอย่างมีเหตุผล มีหลักเกณฑ์ หรือมีการอ้างอิง เพื่อให้ประชาชน หรือกลุ่มธุรกิจกลุ่มหนึ่งกลุ่มใด สามารถเข้าถึงได้เพื่อตรวจสอบหรือทราบถึงข้อมูลต่าง ๆ เช่น แหล่งข้อมูลที่เป็นบุคคลธรรมดาหรือนิติบุคคลซึ่งมีอำนาจหน้าที่ตัดสินใจเกี่ยวกับการเก็บรวบรวม ใช้ หรือเปิดเผยข้อมูล รวมตลอดถึงแหล่งข้อมูลที่เป็นหน่วยงานหรือองค์กรของรัฐทั้งในและต่างประเทศ เป็นต้น

⁴⁶ พระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน มาตรา 62

ผลประโยชน์ที่แท้จริงเท่าไรนัก⁴⁷ เมื่อเปรียบเทียบกับกฎหมายของต่างประเทศ แต่สำนักงาน ปปง. ได้จัดทำแนวปฏิบัติ เพื่อให้สถาบันการเงินดำเนินการตรวจสอบเพื่อทราบข้อเท็จจริงเกี่ยวกับลูกค้า ในการระบุผู้ได้รับผลประโยชน์ที่แท้จริงให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์ของกฎหมาย และดำเนินการให้เป็นแนวทางเดียวกันและก่อให้เกิดประสิทธิภาพสูงสุด

5.1 วิธีปฏิบัติของการตรวจสอบเพื่อทราบข้อเท็จจริงเกี่ยวกับลูกค้า ของสถาบันการเงิน

สำนักงาน ปปง. ได้กำหนดวิธีการในการระบุผู้ได้รับผลประโยชน์ที่แท้จริง และพิสูจน์ทราบ “ผู้ได้รับผลประโยชน์ที่แท้จริง” ของลูกค้านิติบุคคล โดยให้สถาบันการเงินให้ดำเนินการดังนี้⁴⁸

วิธีที่ 1 ตรวจสอบจากการถือหุ้นตั้งแต่ร้อยละ 25 ขึ้นไปตามที่ปรากฏ ในหลักฐานหรือเอกสารอ้างอิง กรณีที่ไม่พบในการถือหุ้นทอดแรก ให้เรียกข้อมูลในทอดต่อไปจากลูกค้าจนกว่า จะพบตัว “ผู้ได้รับผลประโยชน์ที่แท้จริง” ที่เป็นบุคคลธรรมดา หากไม่สามารถตรวจสอบด้วยวิธีนี้ได้ ให้พิจารณาวิธีที่ 2

วิธีที่ 2 ตรวจสอบจากข้อมูลหรือข้อเท็จจริงในการครอบงำการบริหารองค์กรลูกค้า โดยหาข้อมูลจากแหล่งข้อมูลที่น่าเชื่อถืออื่น ๆ ทั้งนี้ ธนาคาร อาจตรวจสอบจากแหล่งข้อมูลที่น่าเชื่อถือเอง หรืออาจให้ลูกค้าระบุข้อมูลว่าผู้ใดเป็นผู้ได้รับผลประโยชน์ที่แท้จริงของลูกค้าแล้วนำข้อมูลมาตรวจสอบกับ แหล่งข้อมูลที่ น่าเชื่อถือก็ได้ โดยหากขาดแหล่งข้อมูลหรือไม่พบข้อมูล ให้พิจารณาวิธีที่ 3

วิธีที่ 3 ให้พิจารณาโดยนัยว่า บุคคลธรรมดาผู้ที่มีตำแหน่งเป็นเจ้าหน้าที่บริหารระดับสูงของ ลูกค้าอาจเป็น “ผู้ได้รับผลประโยชน์ที่แท้จริง”

นอกจากนี้ ธนาคาร ต้องนำข้อมูลผู้ได้รับผลประโยชน์ที่แท้จริงที่ได้มา เพื่อนำไปใช้ตรวจสอบกับ รายชื่อที่กฎหมายกำหนดต่อไป โดยอย่างน้อยต้องได้ ชื่อเต็มที่ถูกต้อง และเลขประจำตัวประชาชน และในกรณีที่ไม่สามารถให้ข้อมูล ควรกำหนดมาตรการในการดำเนินการอื่น ๆ และหาข้อมูลของผู้ได้รับผลประโยชน์ เช่น สัญชาติ ชื่อนิติบุคคลอื่นที่ผู้รับประโยชน์ถือหุ้นอยู่ด้วย

⁴⁷ Beneficial Ownership Regulations and Company Registries in Southeast Asia Analysis of Regulatory Deficiencies, Section Table 5, UNODC, https://www.unodc.org/roseap/uploads/documents/topics/anti-corruption/2022/Beneficial_ownership_regulations_and_company_registries_in_Southeast_Asia.pdf

⁴⁸ แนวทางปฏิบัติ เรื่อง การตรวจสอบเพื่อทราบข้อเท็จจริงเกี่ยวกับลูกค้า สำหรับสถาบันการเงิน ประเภทธนาคาร

5.2 ปัญหาและอุปสรรคในการได้มาเกี่ยวกับข้อมูลผู้ได้รับผลประโยชน์ที่แท้จริง

ขั้นตอนในการตรวจสอบตามที่กำหนดในข้างต้น จะเห็นได้ว่า หน้าที่ในการตรวจสอบนั้นเป็นของสถาบันการเงิน ในการดำเนินการให้ได้มาซึ่งข้อมูลและเอกสารหลักฐานในการกำหนดให้ลูกค้าแสดงตน และต้องตรวจสอบเพื่อทราบข้อเท็จจริงเกี่ยวกับลูกค้า ด้วยตนเอง

การเปิดบัญชีของนิติบุคคล สถาบันการเงินจะขอเอกสารหลักฐาน เฉพาะนิติบุคคลที่ต้องการทำธุรกรรมด้วยเท่านั้น แต่จากรายละเอียดที่กำหนดว่าสถาบันการเงินต้องตรวจสอบเรื่องการถือหุ้นของนิติบุคคลที่มากกว่า 25% ในทอดแรก หากเป็นนิติบุคคลมาถือหุ้นเกินนั้น ต้องหาข้อมูลในทอดต่อไป ซึ่งข้อมูลในทอดต่อไปนั้น เป็นภาระหน้าที่ที่สถาบันการเงินต้องดำเนินการค้นหาจากเว็บไซต์ CORPUS (คอร์ปัส X)⁴⁹ โดยมีค่าใช้จ่ายในการลงทะเบียนเพื่อเข้าใช้งานผ่านระบบดังกล่าวด้วย อีกทั้งข้อมูลในระบบนั้นก็ไม่สามารถทราบได้ว่าเป็นข้อมูลปัจจุบันหรือไม่ และเพียงพอในการปฏิบัติงานหรือไม่ หากค้นหาในทอดที่ 2 ยังพบเป็นนิติบุคคล สถาบันการเงินจะหยุดการค้นหาต่อไป และระบุรายชื่อของผู้บริหารสูงสุดของนิติบุคคลดังกล่าวทันที และในหลักเกณฑ์ของกฎหมายและแนวทางปฏิบัติ มิได้บอกว่าต้องตรวจสอบอย่างไร หรือต้องดูตามเอกสารหลักฐานใดได้บ้าง ทำให้ผู้ปฏิบัติงานขาดความรู้ความเข้าใจในการตรวจสอบ และอาจทำให้การจัดระดับความเสี่ยงของลูกค้าไม่ถูกต้องได้ ในกรณีดังกล่าว สถาบันการเงินก็เกิดความเสี่ยงในการปฏิบัติงานได้

5.3 ตัวอย่างแบบฟอร์มและเอกสารประกอบการเปิดบัญชี ของสถาบันการเงิน⁵⁰

⁴⁹ <https://www.corpusx.bol.co.th> ระบบฐานข้อมูลลูกค้า

⁵⁰ บริษัทหลักทรัพย์จัดการกองทุน อีสท์สปริง (ประเทศไทย) จำกัด

2. ผู้รับผลประโยชน์ที่แท้จริง

ผู้รับผลประโยชน์ที่แท้จริง
 ชื่อ - นามสกุล*

วันเดือนปีเกิด

ประเภทหลักฐาน*

บัตรประชาชน เลขที่ วันหมดอายุ บัตรตลอดชีพ

หนังสือเดินทาง เลขที่ ประเทศที่ออก วันหมดอายุ

บัตรคนต่างตัว เลขที่ วันหมดอายุ

ที่อยู่ตามประเภทหลักฐาน

เลขที่ หมู่ที่ อาคาร/หมู่บ้าน ชั้น ซอย

ถนน แขวง/ตำบล เขต/อำเภอ

จังหวัด รหัสไปรษณีย์ ประเทศ

ท่านเป็นผู้มีสถานภาพทางการเมืองหรือเป็นสมาชิกในครอบครัวหรือเป็นผู้ใกล้ชิดกับบุคคลผู้มีสถานภาพทางการเมืองหรือไม่*

ใช่ โปรดระบุตำแหน่ง ไม่ใช่

3. รายชื่อผู้ถือหุ้นที่ถือหุ้นตั้งแต่ 25% ขึ้นไป*

กรณีบุคคลธรรมดาที่เป็นผู้ถือหุ้นของนิติบุคคลเจ้าของบัญชี :

ชื่อ - นามสกุล ของผู้ถือหุ้น	สัญชาติ	เลขที่บัตรประชาชน/หนังสือเดินทาง	วันหมดอายุ (กรอกเฉพาะกรณีที่ไม่ได้ใช้บัตรประชาชน)
1			
2			
3			
4			

กรณีนิติบุคคลที่เป็นผู้ถือหุ้นของนิติบุคคลเจ้าของบัญชี :

1. ชื่อนิติบุคคล

เลขทะเบียนนิติบุคคล ประเทศที่จดทะเบียน

ชื่อ - นามสกุล หรือ ชื่อนิติบุคคล ที่เป็นผู้ถือหุ้น	สัญชาติ	เลขที่บัตรประชาชน/หนังสือเดินทาง	วันหมดอายุ (กรอกเฉพาะกรณีที่ไม่ได้ใช้บัตรประชาชน)
1			
2			
3			
4			

2. ชื่อนิติบุคคล

เลขทะเบียนนิติบุคคล ประเทศที่จดทะเบียน

ชื่อ - นามสกุล หรือ ชื่อนิติบุคคล ที่เป็นผู้ถือหุ้น	สัญชาติ	เลขที่บัตรประชาชน/หนังสือเดินทาง	วันหมดอายุ (กรอกเฉพาะกรณีที่ไม่ได้ใช้บัตรประชาชน)
1			
2			
3			
4			

ประเภทลูกค้า	เอกสารประกอบเปิดบัญชี
ห้างหุ้นส่วนสามัญ / ห้างหุ้นส่วนสามัญนิติบุคคล / ห้างหุ้นส่วนจำกัด / กิจการร่วมค้า	<ul style="list-style-type: none"> - บัตรประจำตัวประชาชน หรือ หนังสือเดินทาง (กรณีชาวต่างชาติ) ของหุ้นส่วนผู้จัดการ, หุ้นส่วน, ผู้มีอำนาจลงนามสั่งจ่าย, ผู้บริหารสูงสุด และผู้สร้างความสัมพันธ์กับ บลจ. - สำเนาทะเบียนบ้านของหุ้นส่วนผู้จัดการ, ผู้มีอำนาจลงนามสั่งจ่าย และผู้ถือหุ้นตั้งแต่ 25% ขึ้นไป (กรณีที่บัตรแสดงตนไม่แสดงที่อยู่ไว้บนบัตร) - หนังสือรับรองของสำนักทะเบียนหุ้นส่วนบริษัทรับรองถึงรายนามหุ้นส่วนผู้จัดการ และ อำนาจของหุ้นส่วนผู้จัดการ - หนังสือขอออกของผู้เป็นหุ้นส่วน หรือชื้อบังคับ - หนังสือแสดงความประสงค์ขอเปิดบัญชี - หนังสือมอบอำนาจ/โฉนด (ถ้ามี) - บัตรประจำตัวผู้เสียภาษีอากร (ถ้ามี)
บริษัทจำกัด	<ul style="list-style-type: none"> - หนังสือรับรองของสำนักงานทะเบียนหุ้นส่วนบริษัท กรมพัฒนาธุรกิจการค้า กระทรวงพาณิชย์ ไม่เกิน 6 เดือน - บัญชีรายชื่อผู้ถือหุ้น - รายงานการประชุมคณะกรรมการให้บริษัทเปิดบัญชีกับ บลจ. พร้อมด้วยกำหนดผู้มีอำนาจลงนามและเงื่อนไขการสั่งจ่าย หรือ หนังสือแสดงเจตจำนงเปิดบัญชี - หนังสือมอบอำนาจ/โฉนด (ถ้ามี) - บัตรประจำตัวประชาชน หรือบัตรประจำตัวคนต่างด้าว หรือหนังสือเดินทาง (กรณีชาวต่างชาติ) หรือสำเนาบัตรที่เซ็นรับรองสำเนาถูกต้องของบุคคลดังนี้ <ul style="list-style-type: none"> (1) ผู้มีอำนาจลงนามแทนนิติบุคคลที่ได้รับมอบหมายให้สร้างความสัมพันธ์ทางธุรกิจ และ/หรือทำธุรกรรม และบุคคลที่ได้รับมอบอำนาจทอดสุดท้ายให้สร้างความสัมพันธ์ทางธุรกิจ และ/หรือทำธุรกรรม (2) ผู้มีอำนาจในการทำธุรกรรมแทนนิติบุคคลทุกราย ตามหนังสือรับรองการจดทะเบียนบริษัท หรือเอกสารอื่นที่เทียบเท่า หากเป็นนิติบุคคลประเภทอื่น ๆ (3) ผู้บริหารสูงสุด (CEO / MD) (4) ผู้ค้ำประกัน (Guarantor) (ไม่กรณีที่มี) - สำเนาทะเบียนบ้านของผู้มีอำนาจลงนามสั่งจ่ายในนามบริษัท (กรณีที่บัตรแสดงตนไม่แสดงที่อยู่ไว้บนบัตร) - ใบสำคัญแสดงการจดทะเบียนภาษีมูลค่าเพิ่ม - บัตรประจำตัวผู้เสียภาษีอากร (ถ้ามี)

จากแบบฟอร์มการเปิดบัญชี จะเห็นได้ว่า สถาบันการเงินจะทำการตรวจสอบข้อมูลการถือหุ้นหากพบว่าเป็นนิติบุคคลถือหุ้นเกิน 25% จะทำการค้นหาข้อมูลเพียง 2 ทอดเท่านั้น ไม่ทำการค้นหาจนกว่าจะพบบุคคลธรรมดาตามหลักเกณฑ์ของกฎหมายและแนวทางปฏิบัติที่กำหนดไว้ ซึ่งทำให้ข้อมูลที่ได้รับไม่สอดคล้องกับเจตนารมณ์ของกฎหมาย และข้อมูลที่ได้รับก็ไม่มีประสิทธิภาพเพียงพอ ในการระบุผู้ได้รับผลประโยชน์ที่แท้จริงได้อย่างถูกต้อง

สำหรับเอกสารหลักฐานที่ได้รับจากลูกค้าเพื่อทำการตรวจสอบนั้น สถาบันการเงินจะระบุเพียงข้อมูลของนิติบุคคลดังกล่าวเท่านั้น แต่ตามกฎหมายระบุว่าหากพบว่ามีนิติบุคคลถือหุ้นเกิน 25% ต้องดำเนินการหาข้อมูลการถือหุ้นในทอดต่อไป แต่ข้อมูลในทอดต่อไปนั้น สถาบันการเงินต้องดำเนินการค้นหาผ่านระบบ CORPUS ด้วยตนเอง

ตามรายละเอียดที่ได้แจ้งให้กับลูกค้าทราบ จะไม่ได้มีกำหนดในเอกสารหลักฐานหรือรายละเอียดข้อมูลที่ลูกค้าต้องนำมาแสดงสำหรับ บัญชีรายชื่อผู้ถือหุ้น สำหรับ นิติบุคคลทอดที่ 2 ทำให้สถาบันการเงินต้องมีหน้าที่ในการตรวจสอบค้นหาข้อมูลตามที่แนวทางปฏิบัติดังกล่าวกำหนด ซึ่งตามหลักเกณฑ์ที่กฎหมายกำหนดไม่ได้มีเขียนรายละเอียด แนวทางที่ชัดเจน เพื่อให้สถาบันการเงินปฏิบัติตามให้สอดคล้องและเป็นไปตามเจตนารมณ์ที่กฎหมายกำหนด ทำให้ข้อมูลที่ได้รับจากลูกค้า ไม่สามารถนำมาตรวจสอบ หรือทำความเข้าใจกับลูกค้าได้อย่างครบถ้วน รวมทั้งทำให้การจัดระดับความเสี่ยงของลูกค้าก็ไม่สามารถตรงตามหลักเกณฑ์ที่กฎหมายกำหนดได้อย่างถูกต้อง และในกรณีที่อาจเกิดเหตุการณ์ที่ต้องมีการรายงานธุรกรรมที่มีเหตุอันควรสงสัยกับสำนักงาน ปง. ก็ไม่สามารถรายงานได้อย่างถูกต้องตามหลักเกณฑ์ของกฎหมายกำหนดได้

จึงเป็นที่มาของ ณ ปัจจุบัน ที่อาชญากร ได้อาศัยช่องทางการกระทำความผิดในนามของนิติบุคคลบังหน้ามากขึ้น จะเห็นได้จากข่าวที่ปรากฏทางหนังสือพิมพ์ ซึ่งช่องทางที่เป็นแหล่งที่สำคัญในการฟอกเงินจากเงินสกปรกให้เป็นเงินสะอาด ก็คือ การฝากเงิน หรือการลงทุน กับสถาบันการเงิน เพื่อปกปิดหรืออำพราง

ความเป็นเจ้าของที่แท้จริงของเงินหรือทรัพย์สินที่เกี่ยวกับการกระทำความผิด เพราะการตรวจสอบหรือการทำ ความรู้จักกับลูกค้าตามหลักเกณฑ์ของสำนักงาน ปปง. ที่ได้กำหนดให้สถาบันการเงินต้องทำการตรวจสอบนั้น ไม่มีความซับซ้อน หรือตรวจสอบในเชิงลึกมาก มีเพียงแค่เตรียมเอกสารหลักฐานประกอบการเปิดบัญชีให้ ครบถ้วนก็เพียงพอ และหน้าที่ในการตรวจสอบก็เป็นของสถาบันการเงิน ซึ่งตรวจสอบตามข้อมูลที่มีเท่านั้น ทำให้เป็นช่องโหว่ให้อาชญากร สามารถฟอกเงินเพื่อหลบหลีกการตรวจสอบได้

การกำหนดหลักเกณฑ์การตรวจสอบการถือหุ้นที่มากกว่า 25% นั้น เป็นข้อแตกต่างจากหลักเกณฑ์ ของกฎหมายของต่างประเทศ โดยประเทศไทยให้ดูที่การถือหุ้นเท่านั้น ส่วนของต่างประเทศ กำหนด รายละเอียดดังนี้

5.4 ประเทศสิงคโปร์

คำนิยาม "ผู้ได้รับผลประโยชน์ที่แท้จริง" หมายถึง

บุคคลที่ถือหุ้นในบริษัทเกินกว่าร้อยละ 25 ควบคุมสิทธิออกเสียงมากกว่าร้อยละ 25 หรือผู้มีอำนาจควบคุมใน บริษัทอย่างมีนัยสำคัญ⁵¹

ความหมายของ "ผู้มีอำนาจควบคุมที่สำคัญ"⁵²

1. ในส่วนของความหมายของคำว่าบุคคลหรือนิติบุคคลที่มีนัยสำคัญ คือ ผู้มีอำนาจควบคุมของ บริษัท หรือ บริษัท ต่างประเทศถ้าบุคคลหรือนิติบุคคล มีลักษณะดังนี้

(ก) มีสิทธิแต่งตั้งหรือถอดถอนกรรมการทั้งทางตรงและทางอ้อมหรือถือครองโดยบุคคลเทียบเท่าในบริษัทหรือ บริษัทต่างชาติเสียงข้างมากในที่ประชุมกรรมการหรือเทียบเท่าบุคคลในทุกเรื่องหรือสาระสำคัญ

(ข) ถือหุ้นทางตรงหรือทางอ้อมเกินกว่าร้อยละ 25 ของจำนวนผู้มีสิทธิออกเสียงเรื่องที่สมาชิกลงมติเลือก หรือ บุคคลเทียบเท่าในบริษัทหรือบริษัทต่างประเทศ หรือ

⁵¹ ANTI-MONEY LAUNDERING/ COUNTER FINANCING OF TERRORISM GUIDELINES FOR REGISTERED FILING AGENTS

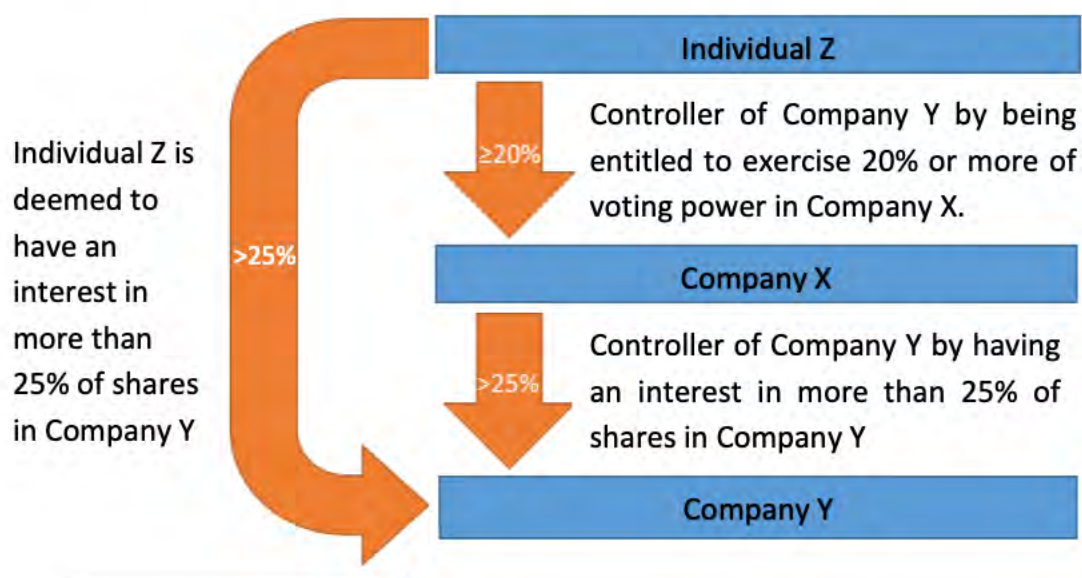
⁵² Companies Act 1967, Sixteenth Schedule, Page 568

Definition of "significant control" 1. For the purposes of Part 11A, an individual or a legal entity has significant control over a company or foreign company if the individual or legal entity — (a) holds the right, directly or indirectly, to appoint or remove the directors or equivalent persons of the company or foreign company who hold a majority of the voting rights at meetings of the directors or equivalent persons on all or substantially all matters; (b) holds, directly or indirectly, more than 25% of the rights to vote on those matters that are to be decided upon by a vote of the members or equivalent persons of the company or foreign company; or (c) has the right to exercise, or actually exercises, significant influence or control over the company or foreign company.

(ค) สิทธิในการใช้สิทธิหรือการใช้สิทธิจริงมีผลกระทบอย่างมีนัยสำคัญหรือการควบคุมบริษัทหรือบริษัทต่างชาติ

ประเทศสิงคโปร์ มีการจัดทำตัวอย่างในการตรวจสอบสัดส่วนการถือครองหุ้นตามหลักเกณฑ์ที่กฎหมายกำหนด⁵³

For example, company X has an interest in more than 25% of the shares in company Y, and individual Z is entitled to exercise or control the exercise of 20% or more of the voting power in company X. Individual Z would be deemed to have an interest in more than 25% of the shares in company Y and is by default⁴⁶ a registrable controller of company Y.



รวมทั้ง จัดทำตัวอย่างการกรอกแบบฟอร์มผู้มีอำนาจควบคุม⁵⁴ เพื่อเป็นแนวทางให้ผู้ปฏิบัติงานกรอกแบบฟอร์มให้ถูกต้อง

⁵³ Registers of registrable controllers, Guidance for Companies, Section 7, Page 13

⁵⁴ Registers of registrable controllers, Guidance for Companies, Annex A, Page 37

ANNEX A – TEMPLATE FOR REGISTER OF REGISTRABLE CONTROLLERS

Date of entry/update	Name of controller	Particulars	Remarks / notes
02/04/2017	John Tan	Full name: John Tan Ah Kow Alias: Ah Loong Residential address: 1 Flower Road, Singapore 123456 Nationality: Singaporean Identification card number: S1234567A Date of birth: 1 January 1970 Date of becoming a controller: 31/03/2017	Notice sent to John Tan on 31/03/2017 Confirmation received from John Tan on 01/04/2017
04/04/2017	Ali Mohd Hassan	Full name: Ali Mohd Hassan Alias: N.A. Residential address: 1 Sunrise Road, Kuala Lumpur, Malaysia Nationality: Malaysian Passport number: 123456 Date of birth: 1 February 1971 Date of becoming a controller: 02/04/2017	Confirmation received from Ali Mohd Hassan on 03/04/2017

5.5 ประเทศฮ่องกง

ได้กำหนดหลักเกณฑ์และเงื่อนไขข้อมูลของบุคคลที่ถือครองหุ้นทั้งทางตรงและทางอ้อม โดยบุคคลนั้นต้องถือหุ้นมากกว่า 25% หากบริษัทดังกล่าวไม่มีทุนเรือนหุ้น ต้องดูที่บุคคลนั้นมีสิทธิออกเสียงในบริษัทมากกว่า 25% หรือได้รับการจัดสรรกำไรของบริษัทในสัดส่วนมากกว่า 25% เป็นต้นไป แล้วแต่กรณี หรือตรวจสอบจากทุนจดทะเบียนของบริษัท โดยดูจากสมุดบัญชีรายชื่อผู้ถือหุ้นจะแสดงข้อมูลว่ามีบุคคลใดถือหุ้นโดยตรงมากกว่า 25% ของจำนวนหุ้นที่ออกจำหน่ายแล้วหรือไม่ โดยรวมจำนวนหุ้นที่จำหน่ายแล้วทั้งหมดถึงแม้หุ้นนั้นจะเป็นคนละประเภทก็ตาม⁵⁵

ตามแนวปฏิบัติได้กำหนดคำนิยามของผู้มีอำนาจควบคุมว่า ต้องเป็นบุคคลใดที่มีอำนาจเด็ดขาดในการตัดสินใจหรือระงับการตัดสินใจในการดำเนินธุรกิจของบริษัท ผู้นั้นเป็นผู้มีอำนาจควบคุมบริษัทอย่างมีนัยสำคัญ เช่น การปรับเปลี่ยนแผนธุรกิจบริษัท การเปลี่ยนแปลงลักษณะธุรกิจของบริษัท การยื่นขอกู้เงินใด ๆ และการแต่งตั้งหรือถอดถอนประธานเจ้าหน้าที่บริหาร

ตัวอย่างการรายงานผู้ได้รับผลประโยชน์ที่แท้จริง

⁵⁵ Chapter10 The conditions for significant control, Guideline on the keeping of significant controllers registers by companies

Examples of Meeting Conditions of Being a Registrable Individual and a Registrable Legal Entity For Entry into a PSC Register

Figures 1-2: Examples of meeting the conditions for being a registrable individual for entry into a PSC register

Figure 1: Person 1 and Person 2 being registrable individuals for entry into the PSC register of Company A.

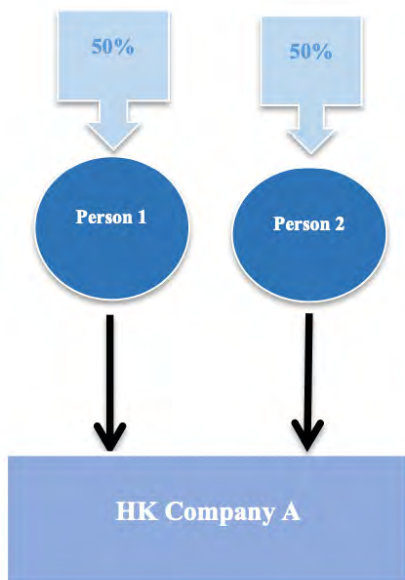
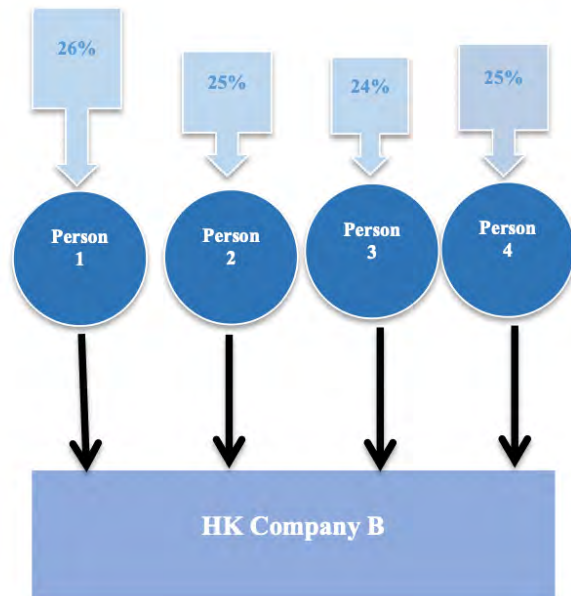


Figure 2: Person 1 being a registrable individual for entry into the PSC register of Company B, Person 2, Person 3 and Person 4 not being registrable individuals of Company B.



จากตัวอย่าง จะเห็นได้ว่าประเทศฮ่องกง กำหนดให้ต้องรายงานบุคคลที่เป็นผู้ได้รับผลประโยชน์ที่แท้จริงหรือผู้มีอำนาจควบคุมโดยดูจากสัดส่วนการถือหุ้นที่มากกว่า 25% ขึ้นไป พร้อมจัดทำตัวอย่างในการตรวจสอบเพื่อให้ผู้ปฏิบัติงานได้ระบुरายละเอียดเป็นไปตามหลักเกณฑ์ที่กฎหมายกำหนดได้ถูกต้อง

(II) Notice to a legal entity whom the company knows or has reasonable cause to believe to be a registrable legal entity²⁷

[Date]

Dear [Addressee],

**Re: [Name of the company] (“the company”)
Register of Significant Controllers**

We know or have reasonable cause to believe that you are a legal entity having significant control over the company.

We therefore require you, pursuant to section 653Q of the Companies Ordinance (Cap.622) (“**the Companies Ordinance**”), to provide us within 1 month from the date of this notice, the following information concerning your interest in the company : -

- (1) Whether or not you have significant control over the company on the ground that one or more of the conditions as set out in the Appendix is/are met.
- (2) If you do have such significant control, to confirm or correct any of your following particulars, and to provide any that are missing²⁸ : -
 - [name]
 - [if the addressee is a company, the company registration number and registered office address]
 - [if the addressee is not a company, the registration number (or the equivalent) in the place of incorporation or formation; and the address of registered office or principal office]
 - [the legal form and the law that governs you]
 - [date on which you became a significant controller of the company]

²⁷ See section 653(P)2 of the CO

²⁸ State the particulars which are known to the company; otherwise, insert relevant headings for notice addressee to fill in.

จากข้อมูลของกฎหมายต่างประเทศ ที่กล่าวถึงข้างต้น หลักเกณฑ์ของกฎหมายนั้น มีการกำหนดรายละเอียดที่ชัดเจน และมีการจัดทำตัวอย่างเพื่อให้ผู้ปฏิบัติงานมีความเข้าใจมากขึ้น สามารถตรวจสอบเพื่อทราบข้อเท็จจริงเกี่ยวกับลูกค้าในส่วนของผู้ได้รับผลประโยชน์ที่แท้จริงได้อย่างถูกต้องตามเจตนารมณ์ของ

กฎหมาย รวมทั้งมีการกำหนดให้นิติบุคคลต้องรายงานข้อมูลของบริษัทต่อหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ทำให้สถาบันการเงินสามารถตรวจสอบข้อมูลได้จากแหล่งข้อมูลเดียวกัน โดยไม่ต้องไปหาข้อมูลจากแหล่งข้อมูลที่น่าเชื่อถือหรือไปค้นหาข้อมูลจากเว็บไซต์อื่นได้อีก จึงทำให้สถาบันการเงินสามารถปฏิบัติงานได้อย่างถูกต้อง และนำข้อมูลไปใช้ได้อย่างมีประสิทธิภาพสูงสุดอีกด้วย

อย่างไรก็ตาม สำนักงาน ปปง. ได้ปฏิบัติตามข้อแนะนำของ FATF จึงจัดทำร่างพระราชบัญญัติผู้ได้รับผลประโยชน์ที่แท้จริงขึ้น แต่ยังไม่ผลบังคับใช้ โดยสำนักงาน ปปง. ตระหนักถึงการที่นิติบุคคลมีการกระทำความผิดใช้สถาบันการเงินเป็นแหล่งฟอกเงิน และเห็นถึงความยากลำบากในการตรวจสอบเพื่อทราบข้อเท็จจริงเกี่ยวกับลูกค่านิติบุคคล จึงได้กำหนดนิติบุคคล ในประเทศไทยจะต้องดำเนินการเปิดเผยข้อมูลผู้ได้รับผลประโยชน์ที่แท้จริงต่อกรมพัฒนาธุรกิจการค้า และให้สำนักงาน ปปง. เป็นศูนย์กลางของการจัดเก็บข้อมูลและพัฒนาระบบเพื่อให้สถาบันการเงินเชื่อมต่อระบบเข้าถึงข้อมูลของสำนักงาน ปปง. ได้อย่างรวดเร็วและง่ายต่อการค้นหาข้อมูล และสถาบันการเงินทุกแห่งจะได้มีข้อมูลที่มีมาตรฐานเดียวกัน มิใช่ต่างที่ต่างหาจากแหล่งข้อมูลที่หลากหลาย ทำให้ข้อมูลที่ได้รับไม่ได้เป็นมาตรฐานเดียวกัน ข้อมูลไม่ตรงกัน ถึงแม้นิติบุคคลดังกล่าวจะเปิดบัญชีกับหลายสถาบันการเงิน ข้อมูลที่ได้รับก็อาจไม่ตรงกัน ขึ้นอยู่กับว่าสถาบันการเงินดังกล่าวใช้การค้นหาข้อมูลจากที่ใด และมีแนวทางการปฏิบัติงานอย่างไร ทำให้ข้อมูลดังกล่าวไม่ถูกต้องได้ รวมทั้งยังเป็นการเพิ่มประสิทธิภาพในการกำกับดูแลของภาครัฐและเพิ่มประสิทธิภาพในการบังคับใช้กฎหมายป้องกันและปราบปรามการฟอกเงินได้อีกด้วย

โดยร่างพระราชบัญญัติข้อมูลผู้ได้รับผลประโยชน์ที่แท้จริง ฉบับนี้ เป็นการกำหนดให้นิติบุคคล (ทั้งนี้ขอกล่าวถึงบริษัทจำกัด) โดยคณะกรรมการของบริษัทจำกัดหรือบริษัทมหาชนจำกัด⁵⁶ ต้องรายงานข้อมูลผู้ได้รับผลประโยชน์ที่แท้จริง ต่อกรมพัฒนาธุรกิจการค้า⁵⁷ ภายใน 30 วันนับแต่วันที่บริษัทได้รับการจดทะเบียนเป็นนิติบุคคลตามกฎหมายไทย⁵⁸ และต้องมีการแจ้งยืนยันข้อมูลที่มีความถูกต้องและเป็นปัจจุบัน ภายใน 30 วันนับแต่วันสิ้นปีปฏิทินของทุกปี⁵⁹

ผู้วิจัยได้ศึกษาเกี่ยวกับร่างพระราชบัญญัติฉบับดังกล่าวแล้วพบประเด็นในหลายเรื่อง ดังนี้

1. สำนักงาน ปปง. มิได้จัดกำหนดรายละเอียดที่ชัดเจนหรือจัดทำตัวอย่างหรือแนวทางในการให้แต่ละนิติบุคคลที่ต้องรายงานมีความเข้าใจเพื่อจะได้แจ้งข้อมูลได้อย่างถูกต้อง
2. ควรจัดทำตัวอย่างในการรายงาน ว่าต้องดูสัดส่วนการถือหุ้นที่เท่าใด ดูจากเอกสารใด และดูอย่างไร เพื่อให้เกิดความเข้าใจในการรายงานมากยิ่งขึ้น
3. ควรจัดทำแบบฟอร์มที่เข้าใจง่าย ไม่ซับซ้อน

⁵⁶ ร่างพระราชบัญญัติข้อมูลผู้ได้รับผลประโยชน์ที่แท้จริง,มาตรา 11

⁵⁷ ร่างพระราชบัญญัติข้อมูลผู้ได้รับผลประโยชน์ที่แท้จริง,มาตรา 12

⁵⁸ ร่างพระราชบัญญัติข้อมูลผู้ได้รับผลประโยชน์ที่แท้จริง,มาตรา 13-14

⁵⁹ ร่างพระราชบัญญัติข้อมูลผู้ได้รับผลประโยชน์ที่แท้จริง,มาตรา 15

4. ควรศึกษาถึงกฎหมายต่างประเทศที่มีการกำหนดแนวทางปฏิบัติหรือตัวอย่างให้ชัดเจน หากลูกค้าที่เป็นนิติบุคคลแจ้งรายละเอียดที่ไม่ถูกต้อง ทำให้ยากต่อการตรวจสอบ จะทำให้ข้อมูลที่สถาบันการเงินนำไปใช้งานต่อนั้น มีผลกระทบ และไม่ถูกต้องได้
5. กำหนดบทลงโทษ เพื่อให้นิติบุคคลกำชับให้พนักงานรายงานข้อมูลที่ต้องการ ไม่รายงานข้อมูลเท็จให้เกิดความน่าเชื่อถือต่อข้อมูลที่ได้รับ

ตามข้อแนะนำของ FATF ถึงแนวทางการแก้ไขปัญหาในเรื่องการตรวจสอบและระบุถึงผู้ได้รับผลประโยชน์ที่แท้จริง จะช่วยให้สามารถระบุถึงผู้อยู่เบื้องหลังธุรกิจแต่ละนิติบุคคลได้ และสร้างความน่าเชื่อถือให้กับประเทศ ในการทำธุรกรรมกับต่างประเทศ และพัฒนารูปแบบในการป้องกันไม่ให้อาชญากรใช้ช่องทางของสถาบันการเงินในการฟอกเงินได้ รวมทั้งช่วยให้ประชาชนมีให้ตกเป็นเหยื่อของอาชญากรในการทำธุรกรรมผ่านสถาบันการเงิน เพราะเข้าใจว่าการเปิดบัญชีที่ผ่านสถาบันการเงินมาแล้ว น่าจะเป็นการคัดกรองอาชญากรไปได้บางส่วน ทำให้เกิดปัญหาขึ้นในเศรษฐกิจในประเทศเรา จึงเห็นควรให้มีการแก้ไขปัญหาเพื่อให้สถาบันการเงินซึ่งเป็นด่านแรก สามารถปฏิบัติงานได้อย่างมีประสิทธิภาพและเพิ่มบทบาทหน้าที่ให้กับนิติบุคคลให้มีความรับผิดชอบในการระบุตัวตนที่ถูกต้องให้กับหน่วยงานที่เกี่ยวข้องต่อไป รวมทั้งเพื่งบทลงโทษให้มีความเข้มงวดให้มากยิ่งขึ้น เพื่อยกระดับมาตรการให้เข้มงวดยิ่งขึ้น

บทสรุป ประเทศไทย ควรศึกษาและดำเนินการตามที่กฎหมายของประเทศสิงคโปร์ ได้มีการกำหนดรายละเอียดที่ชัดเจน ทั้งการระบุคำนิยามของคำว่าผู้มีอำนาจควบคุมของนิติบุคคล ที่ให้คำนิยามที่ชัดเจน ของคำว่า "ผู้มีอำนาจควบคุมที่สำคัญ"⁶⁰ มีลักษณะดังนี้

- (ก) มีสิทธิแต่งตั้งหรือถอดถอนกรรมการทั้งทางตรงและทางอ้อมหรือถือครองโดยบุคคลเทียบเท่าในบริษัทหรือบริษัทต่างชาติเสียข้างมากในที่ประชุมกรรมการหรือเทียบเท่าบุคคลในทุกเรื่องหรือสาระสำคัญ
- (ข) ถือหุ้นทางตรงหรือทางอ้อมเกินกว่าร้อยละ 25 ของจำนวนผู้มีสิทธิออกเสียงเรื่องที่สมาชิกลงมติเลือก หรือบุคคลเทียบเท่าในบริษัทหรือบริษัทต่างประเทศ หรือ
- (ค) สิทธิในการใช้สิทธิหรือการใช้สิทธิจริงมีผลกระทบอย่างมีนัยสำคัญหรือการควบคุมบริษัทหรือบริษัทต่างชาติ

⁶⁰ Companies Act 1967, Sixteenth Schedule, Page 568

Definition of "significant control" 1. For the purposes of Part 11A, an individual or a legal entity has significant control over a company or foreign company if the individual or legal entity — (a) holds the right, directly or indirectly, to appoint or remove the directors or equivalent persons of the company or foreign company who hold a majority of the voting rights at meetings of the directors or equivalent persons on all or substantially all matters; (b) holds, directly or indirectly, more than 25% of the rights to vote on those matters that are to be decided upon by a vote of the members or equivalent persons of the company or foreign company; or (c) has the right to exercise, or actually exercises, significant influence or control over the company or foreign company.

การกำหนดคำนิยามให้ชัดเจน เพื่อให้ผู้มีหน้าที่รายงานของแต่ละนิติบุคคลมีความเข้าใจและรายงานข้อมูลได้ถูกต้องเป็นไปตามเจตนารมณ์ของกฎหมายอย่างแท้จริง และเพื่อให้หน่วยงานราชการที่เกี่ยวข้องที่ต้องทำข้อมูลดังกล่าวไปพิจารณาเพื่อดำเนินการต่อไปนั้น มีข้อมูลที่ถูกต้องในการนำไปจัดระดับความเสี่ยงของลูกค้านั้นได้ถูกต้องต่อไป รวมทั้งควรจัดทำแนวทางปฏิบัติหรือกฎหมายลำดับรอง ในการระบุดตามแบบฟอร์มในการรายงานให้เป็นมาตรฐานต่อผู้มีหน้าที่รายงานด้วย และการกำหนดกรณีศึกษาหากผู้มีหน้าที่รายงานได้ระบุข้อมูลผู้ได้รับผลประโยชน์ที่แท้จริงและผู้มีอำนาจควบคุมที่ไม่ถูกต้อง จะส่งผลกระทบต่อสถาบันการเงินและผู้ที่เกี่ยวข้องอย่างไร

หากข้อมูลที่มีหน้าที่รายงานระบุรายละเอียดที่ไม่ถูกต้อง จะเป็นปัญหาต่อไปในอนาคต เพราะไม่สามารถระบุถึงผู้ได้รับผลประโยชน์ที่แท้จริงได้ อาชญากรก็จะอาศัยช่องโหว่ในส่วนนี้ ดำเนินการกระทำ ความผิดได้ต่อไป และจะเป็นปัญหาต่อเศรษฐกิจโดยรวมของประเทศได้

บทที่ 6

บทสรุป และข้อเสนอแนะ

6.1 บทสรุป

การจัดให้ลูกค้าแสดงตน และการตรวจสอบเพื่อทราบข้อเท็จจริงเกี่ยวกับลูกค้า กรณีลูกค้านิติบุคคล ตามมาตรา 20 และมาตรา 20/1 ของพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน พ.ศ.2542 และ กฎกระทรวงการตรวจสอบเพื่อทราบข้อเท็จจริงเกี่ยวกับลูกค้า ที่ระบุให้สถาบันการเงินต้องจัดให้ลูกค้าแสดง ตน โดยการเตรียมข้อมูลและเอกสารหลักฐานประกอบการเปิดบัญชี และสถาบันการเงินมีหน้าที่ในการ ตรวจสอบเพื่อทราบข้อเท็จจริงเกี่ยวกับลูกค้า ก่อนการอนุมัติการเปิดบัญชีเพื่อทำธุรกรรมนั้น

จากผลการประเมินของ The Asia/Pacific Group on Money Laundering (APG) พบว่าประเทศไทย ยังมีการตรวจสอบข้อมูลลูกค้าไม่เข้มข้นเพียงพอ การฟอกเงินมีการทำเป็นขบวนการมากขึ้น โดยผู้ที่เป็นตัวการหรือเจ้าของบริษัทจริง ๆ ไม่แสดงตนในการทำธุรกรรมกับสถาบันการเงิน จะเป็นลักษณะมอบอำนาจให้ ตัวแทน หรือบุคคลที่สาม หรือสมาชิกในครอบครัว กระทำการแทน และลูกค้ามักจะส่งมอบข้อมูลไม่ครบถ้วน แม้จะมีพนักงานแจ้งหรือสถาบันการเงินมีการกำหนดว่าต้องเตรียมเอกสารประกอบการเปิดบัญชีอะไรบ้างก็ตาม รวมถึงลูกค้ารู้สึกถึงความยุ่งยากในการจัดเตรียมเอกสารด้วย ทำให้การตรวจสอบเพื่อทราบข้อเท็จจริง เกี่ยวกับลูกค้ากระทำไม่ได้มีประสิทธิภาพเพียงพอ สถาบันการเงินไม่ได้ข้อมูลที่เป็นความจริงมากนัก ข้อมูลผู้ ได้รับผลประโยชน์ที่แท้จริงก็ไม่สามารถตรวจสอบได้อย่างถูกต้อง เพราะไม่สามารถรับรู้ได้ว่าใครคือผู้อยู่ เบื้องหลังบริษัทดังกล่าว และสถาบันการเงินตรวจสอบได้เพียงข้อมูลและเอกสารหลักฐานที่ลูกค้านำมาแสดง ได้เพียงเท่านั้น และจากข่าวที่เกิดขึ้นในระยะหลังนี้ คือการเปิดบริษัทบังหน้า เพื่อทำการฟอกเงินเป็นจำนวนมาก ทำให้เห็นว่ามีการใช้นิติบุคคลบังหน้าในการกระทำความผิดมากขึ้น เนื่องจากการจัดตั้งบริษัทดำเนินการ ได้ง่าย และหน่วยงานภาครัฐยังขาดข้อมูลในการตรวจสอบความโปร่งใสของผู้ได้รับผลประโยชน์ที่แท้จริง (Beneficial Ownership) ของบริษัทอีกด้วย ในเรื่องนี้เป็นปัญหาสำคัญที่ทำให้สถาบันการเงินไม่สามารถมี ข้อมูลผู้ได้รับผลประโยชน์ที่แท้จริงได้อย่างครบถ้วนจากกระบวนการจัดให้ลูกค้าแสดงตน แต่สถาบันการเงิน จะต้องได้รับบทลงโทษในกรณีที่ไม่วางใจให้ลูกค้าแสดงตนโดยต้องระวางโทษปรับไม่เกิน 1,000,000 บาทและ ปรับวันละไม่เกิน 10,000 บาท รวมถึงไม่มีบทลงโทษกรณีลูกค้าให้ข้อมูลเท็จ

ส่วนสถาบันการเงินนั้น เมื่อกฎหมายกำหนดให้ต้องดำเนินการจัดให้ลูกค้าแสดงตนและตรวจสอบเพื่อ ทราบข้อเท็จจริงเกี่ยวกับลูกค้าทุกครั้งก่อนการทำธุรกรรม ก็ก่อให้เกิดภาระหน้าที่ในการอบรมฝึกฝนเจ้าหน้าที่ ให้มีความเข้าใจและตระหนักถึงความสำคัญของกฎหมายฟอกเงิน แต่อย่างไรก็ตาม ในหลักเกณฑ์ของกฎหมาย ต้องเข้าใจว่าไม่ได้มีการกำหนดรายละเอียดให้เข้าใจชัดเจนได้ง่ายนัก ทำให้ยากต่อการทำความเข้าใจ และไม่ได้ กำหนดรายละเอียดในขั้นตอนและเอกสารต้องตรวจสอบตรงไหนให้ชัดเจน จึงเป็นปัญหาและอุปสรรคในการ

ตรวจสอบ รวมถึงในบางครั้งเมื่อเจ้าหน้าที่ขาดความเข้าใจอย่างชัดเจนในการปฏิบัติหน้าที่บางครั้งอาจไม่ได้ตรวจสอบข้อมูลลูกค้าได้อย่างละเอียดด้วยว่าข้อมูลที่ลูกค้านำมาแสดงนั้นถูกต้องแท้จริง และเพียงพอหรือไม่ ทั้งนี้ จากการศึกษาถึงหลักเกณฑ์ของกฎหมายต่างประเทศทั้งประเทศสิงคโปร์ ฮองกง และญี่ปุ่น ต่างกำหนดหน้าที่ให้นิติบุคคลเป็นผู้รายงานข้อมูลผู้ได้รับผลประโยชน์ที่แท้จริงต่อหน่วยงานราชการด้วยตนเอง และสถาบันการเงินสามารถนำข้อมูลนั้นมาตรวจสอบต่อได้ รวมถึงหน่วยงานที่เกี่ยวข้องได้กำหนดแบบฟอร์มที่เข้าใจง่าย พร้อมทั้งจัดทำตัวอย่างประกอบการระบุรายละเอียดเพื่อให้ผู้ปฏิบัติงานมีความเข้าใจที่ตรงกับเจตนารมณ์ของกฎหมาย และนำข้อมูลนั้นไปดำเนินการต่ออย่างมีประสิทธิภาพ ถึงแม้หลักฐานในการพิจารณาสัดส่วนการถือหุ้น หรือการตรวจสอบผู้มีอำนาจควบคุม จะแตกต่างจากกฎหมายของประเทศไทย แต่เมื่อศึกษาจากตัวอย่างแบบมานั้น ทำให้เข้าใจและสามารถตรวจสอบข้อมูลได้ง่าย และเข้าใจมากยิ่งขึ้น ซึ่งเป็นประโยชน์ต่อผู้ปฏิบัติงานเป็นอย่างยิ่ง

สำนักงาน ป.ง. ได้จัดทำร่างพระราชบัญญัติผู้ได้รับผลประโยชน์ แต่ยังไม่ผลบังคับใช้ จากการศึกษาในหลักเกณฑ์ของพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน ที่กำหนดให้สถาบันการเงินต้องดำเนินการจัดให้ลูกค้าแสดงตน และตรวจสอบเพื่อทราบข้อเท็จจริงเกี่ยวกับลูกค้า นั้น จะเห็นได้ว่า หลักเกณฑ์เกี่ยวกับการตรวจสอบเรื่องบุคคลที่เป็นผู้ได้รับผลประโยชน์ที่แท้จริงตาม แนวปฏิบัติ เรื่องการตรวจสอบข้อเท็จจริงเกี่ยวกับลูกค้า กำหนดให้ตรวจสอบบุคคลใดที่มีสัดส่วนการถือหุ้นที่มากกว่า 25% ขึ้นไป แต่ตามร่างพระราชบัญญัติผู้ได้รับผลประโยชน์ที่แท้จริง ที่กำหนดให้นิติบุคคลต้องรายงานบุคคลดังต่อไปนี้เป็นผู้ได้รับผลประโยชน์ที่แท้จริง

- (๑) ผู้ถือหุ้นตั้งแต่ร้อยละสิบห้าขึ้นไปของหุ้นที่มีผู้เข้าซื้อซื้อหุ้นหมดแล้ว หรือที่จำหน่ายได้แล้ว ทั้งหมดของบริษัทนั้น แล้วแต่กรณี
- (๒) ผู้มีสิทธิได้รับส่วนแบ่งของกำไรตั้งแต่ร้อยละสิบห้าขึ้นไปของหุ้นทั้งหมดที่มีสิทธิออกเสียงในบริษัท
- (๓) ผู้มีอำนาจควบคุมคะแนนเสียงตั้งแต่ร้อยละสิบห้าของหุ้นที่มีสิทธิออกเสียงทั้งหมดของบริษัท
- (๔) ผู้มีอำนาจในการแต่งตั้งหรือถอดถอนผู้จัดการ รองผู้จัดการ ผู้ช่วยผู้จัดการ หรือกรรมการที่เป็นผู้บริหารของบริษัทหรือตำแหน่งเทียบเท่าที่เรียกชื่ออย่างอื่นที่มีใช้กรรมการตาม (๕)
- (๕) ผู้มีอำนาจในการแต่งตั้งหรือถอดถอนกรรมการเกินกึ่งหนึ่งของกรรมการทั้งหมด
- (๖) บุคคลที่ตามพฤติการณ์มีอำนาจควบคุมหรือครอบงำการจัดการของบริษัท ให้ปฏิบัติตามคำสั่งของตนในการกำหนดนโยบายหรือการดำเนินงานของบริษัท
- (๗) ผู้มีอำนาจควบคุมในลักษณะอื่นตามที่กำหนดในกฎกระทรวง ในกรณีที่ไม่มีบุคคลใดเป็นผู้ได้รับผลประโยชน์ที่แท้จริงตามวรรคหนึ่ง ให้ถือว่ากรรมการผู้จัดการหรือ ตำแหน่งเทียบเท่าที่เรียกชื่ออย่างอื่นเป็นผู้ได้รับผลประโยชน์ที่แท้จริง

6.2 ข้อเสนอแนะ

สำนักงาน ปปง. ได้กำหนดรายละเอียดในร่างพระราชบัญญัติผู้ได้รับผลประโยชน์ที่แท้จริงเพื่อให้นิติบุคคลได้รายงานข้อมูลต่อกรมพัฒนาธุรกิจการค้า ในลักษณะเดียวกับกฎหมายต่างประเทศ ซึ่งเห็นควรให้มีผลบังคับใช้โดยเร็ว เพราะจะช่วยให้สถาบันการเงินสามารถใช้เป็นแหล่งข้อมูลในการตรวจสอบได้

อย่างไรก็ตาม ผู้วิจัยมีข้อเสนอแนะ เมื่อศึกษาถึงข้อดีของกฎหมายต่างประเทศ ดังนี้

1. จัดทำกฎหมายลำดับรอง เพื่อกำหนดคำนิยาม ของผู้มีอำนาจควบคุมให้ชัดเจน ตามตัวอย่างหลักเกณฑ์ ของประเทศสิงคโปร์ และฮ่องกง

พิจารณาได้ว่า กฎหมายของประเทศสิงคโปร์ และประเทศฮ่องกง จะกำหนดคำนิยามของผู้มีอำนาจควบคุมไว้อย่างชัดเจน ว่า บุคคลที่มีต้องเป็นบุคคลใดที่มีอำนาจเด็ดขาดในการตัดสินใจหรือระงับการตัดสินใจในการดำเนินธุรกิจของบริษัท ผู้นั้นเป็นผู้มีอำนาจควบคุมบริษัทอย่างมีนัยสำคัญ เช่น การปรับเปลี่ยนแผนธุรกิจบริษัท การเปลี่ยนแปลงลักษณะธุรกิจของบริษัท การยื่นขอกู้เงินใด ๆ และการแต่งตั้งหรือถอดถอนประธานเจ้าหน้าที่บริหาร

ซึ่งจากคำนิยามดังกล่าวข้างต้น จะทำให้ผู้มีหน้าที่รายงาน รายงานข้อมูลต่อหน่วยงานราชการที่เกี่ยวข้องได้อย่างถูกต้อง และชัดเจน สถาบันการเงินสามารถนำข้อมูลดังกล่าวไปตรวจสอบต่อไปได้อย่างถูกต้อง สามารถตรวจสอบข้อเท็จจริงของลูกค้านได้อย่างเป็นระบบ และส่งผลให้ในระบบของสถาบันการเงินมีข้อมูลที่สามารถนำไปพิจารณาเพื่อจัดระดับความเสี่ยงได้ต่อไป

หากกฎหมายของประเทศไทย มีการกำหนดคำนิยามที่ถูกต้องและชัดเจน เพื่อให้ผู้รายงาน สามารถระบุตัวตนของผู้ได้รับผลประโยชน์ที่แท้จริงได้อย่างถูกต้องแล้ว หน่วยงานราชการอื่นใด หรือหน่วยงานที่เกี่ยวข้องที่สามารถเข้าถึงข้อมูลในส่วนดังกล่าวได้ ก็สามารถนำข้อมูลจากระบบดังกล่าวไปตรวจสอบหรือนำไปใช้ในการตรวจสอบต่อไปได้ และช่วยให้เศรษฐกิจและสังคมของประเทศไทย ไม่มีปัญหาจากพวกมิจฉาชีพ ที่อาศัยการเปิดบัญชีนิติบุคคล หรือก่อตั้งบริษัทบังหน้า เพื่อก่อเหตุหลอกลวงเงินจากผู้ที่ไม่รู้ข้อมูลได้ง่าย ซึ่งหากสังคมเปิดช่องทางให้บุคคลใดหรือหน่วยงานใดสามารถเข้ามาตรวจสอบในเรื่องนี้ได้ จะสามารถช่วยเหลือประเทศชาติได้ด้วย

2. ปรับปรุงหลักเกณฑ์กฎหมาย รวมถึงแนวปฏิบัติในการตรวจสอบเพื่อทราบข้อเท็จจริงเกี่ยวกับลูกค้าน ของสถาบันการเงินให้ชัดเจน และเสริมสร้างความเข้าใจด้วยการจัดทำตัวอย่างการตรวจสอบให้มีความเข้าใจมากขึ้น

สำนักงานป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน ควรกำหนดหลักเกณฑ์ของกฎหมาย รวมถึงการจัดทำตัวอย่างในการตรวจสอบ หรือกรณีศึกษา หากผู้รายงาน รายงานข้อมูลที่ไม่ถูกต้อง ก็จะทำให้ผู้รายงาน หรือบริษัทดังกล่าวได้รับบทลงโทษ ต่อไป

พร้อมทั้งจัดอบรมผู้รายงานให้ทราบถึงผลกระทบที่จะเกิดขึ้น รวมถึงการจัดอบรมการกรอกแบบฟอร์มการระบุตัวตนผู้ได้รับผลประโยชน์ที่แท้จริง และการศึกษาถึงรายละเอียดการถือหุ้น หรืออบรมว่า

จะพิจารณาบุคคลใดเป็นผู้มีอำนาจควบคุมได้บ้าง ซึ่งจะช่วยให้ข้อมูลที่กรมพัฒนาธุรกิจการค้าได้รับนั้น มีความชัดเจนและถูกต้องครบถ้วน

บรรณานุกรม

เกิร์ตกฎหมายน่ารู้,กฎหมายป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน,มาตรการเสริมหากการใช้กฎหมายอื่นไม่เป็นผล,นางสาวจุฬารัตน์ ยะปะนัน นิตกร สำนักกฎหมาย
สำนักงานป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน

พระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน พ.ศ. 2542, มาตรา 3
พระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน พ.ศ. 2542, มาตรา 20
ประกาศสำนักนายกรัฐมนตรี เรื่อง วิธีการแสดงตนของลูกค้ายสถาบันการเงินและผู้ประกอบอาชีพตามมาตรา 16, ข้อ 6
พระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน พ.ศ. 2542, มาตรา 20/1
กฎกระทรวง การตรวจสอบเพื่อทราบข้อเท็จจริงเกี่ยวกับลูกค้าย พ.ศ. 2563, ข้อ 3
“ผู้ได้รับผลประโยชน์ที่แท้จริง” หมายความว่า บุคคลธรรมดาที่เป็นเจ้าของที่แท้จริงหรือมีอำนาจควบคุมความสัมพันธ์ทางธุรกิจของลูกค้ายกับสถาบันการเงินหรือบุคคลที่ลูกค้ายทำธุรกรรมแทน รวมถึงบุคคลผู้ใช้อำนาจควบคุมนิติบุคคลหรือบุคคลที่มีการตกลงกันทางกฎหมาย
กฎกระทรวง การตรวจสอบเพื่อทราบข้อเท็จจริงเกี่ยวกับลูกค้าย พ.ศ. 2563, ข้อ 17
กฎกระทรวง การตรวจสอบเพื่อทราบข้อเท็จจริงเกี่ยวกับลูกค้าย พ.ศ. 2563, ข้อ 3
“ผู้บริหารระดับสูง” หมายความว่า บุคคลซึ่งมีอำนาจและความรับผิดชอบในการวางแผนการกำกับ หรือการควบคุมกิจกรรม รวมถึงการจัดการและการบริหารงานของสถาบันการเงิน
กฎกระทรวง การตรวจสอบเพื่อทราบข้อเท็จจริงเกี่ยวกับลูกค้าย พ.ศ. 2563, ข้อ 19-20
The Asia/Pacific Group on Money Laundering (APG), “รายงานประเมินประเทศไทย ธันวาคม 2560” [ออนไลน์]
ข้อแนะนำที่ 24 : ความโปร่งใสและการเป็นเจ้าของผู้รับผลประโยชน์ที่แท้จริงของนิติบุคคล
แนวทางปฏิบัติ เรื่อง การตรวจสอบเพื่อทราบข้อเท็จจริงเกี่ยวกับลูกค้าย สำหรับสถาบันการเงิน ประเภทธนาคาร ข้อ 3.2 แนวทางการระบุผู้ได้รับผลประโยชน์ที่แท้จริง, หน้า 55
ร่างพระราชบัญญัติข้อมูลผู้ได้รับผลประโยชน์ที่แท้จริง พ.ศ.....
ร่างพระราชบัญญัติข้อมูลผู้ได้รับผลประโยชน์ที่แท้จริง มาตรา 3, “ข้อมูลผู้ได้รับผลประโยชน์ที่แท้จริง” หมายความว่า ข้อมูลเกี่ยวกับบุคคลธรรมดาซึ่งเป็นเจ้าของเงินหรือทุนไม่ว่าทางตรงหรือทางอ้อมของผู้มีหน้าที่แจ้งข้อมูลผู้ได้รับผลประโยชน์ที่แท้จริงหรือข้อมูลเกี่ยวกับบุคคลธรรมดาผู้มีอำนาจควบคุมไม่ว่าทางตรงหรือทางอ้อมในการประกอบธุรกิจของผู้มีหน้าที่แจ้งข้อมูลผู้ได้รับผลประโยชน์ที่แท้จริงหรือผู้มีอำนาจควบคุมการค้าเงินงานขององค์กรไม่แสวงหากำไร
ร่างพระราชบัญญัติข้อมูลผู้ได้รับผลประโยชน์ที่แท้จริง มาตรา 12
ร่างพระราชบัญญัติข้อมูลผู้ได้รับผลประโยชน์ที่แท้จริง มาตรา 11
ร่างพระราชบัญญัติข้อมูลผู้ได้รับผลประโยชน์ที่แท้จริง มาตรา 13
ร่างพระราชบัญญัติข้อมูลผู้ได้รับผลประโยชน์ที่แท้จริง มาตรา 7
MAS Notice 626 ; Notice to Banks, Monetary Authority of Singapore Act, CAP.186 “Prevention of Money Laundering and Countering the Financing of Terrorism – Banks”

Ibid, Section 6.7 Where the customer is a legal person or legal arrangement, the bank shall, apart from identifying the customer, also identify the legal form, constitution and powers that regulate and bind the legal person or legal arrangement.

กรมพัฒนาธุรกิจการค้า, "การจดทะเบียนจัดตั้งธุรกิจในประเทศสิงคโปร์," (online) Accessed: 13 เมษายน 2562.

ANTI-MONEY LAUNDERING/ COUNTER FINANCING OF TERRORISM GUIDELINES FOR REGISTERED FILING AGENTS

Companies Act 1967, Sixteenth Schedule, Page 568

Definition of "significant control" 1. For the purposes of Part 11A, an individual or a legal entity has significant control over a company or foreign company if the individual or legal entity — (a) holds the right, directly or indirectly, to appoint or remove the directors or equivalent persons of the company or foreign company who hold a majority of the voting rights at meetings of the directors or equivalent persons on all or substantially all matters; (b) holds, directly or indirectly, more than 25% of the rights to vote on those matters that are to be decided upon by a vote of the members or equivalent persons of the company or foreign company; or (c) has the right to exercise, or actually exercises, significant influence or control over the company or foreign company.

Companies Act (Chapter 50), Companies (Register of Controllers and Nominee Directors) Regulations 2017 Page 12

Anti-money Laundering and counter-financing of terrorism, sfc.hk

Chapter10 The conditions for significant control, Guideline on the keeping of significant controllers registers by companies

Appendix, Conditions for significant control over the company, Guideline on the keeping of significant controllers registers by companies

Guidelines for Anti-Money Laundering and Combating the Financing of Terrorism

www.regulationasia.com/holding the line on ultimate beneficial ownership.by Manesh Samtani, Regulation Asia