

บทที่ 1

บทนำ

1.1 ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

ในปัจจุบันความเจริญเติบโตและการพัฒนาทางด้านเศรษฐกิจ สังคม และเทคโนโลยีในปัจจุบันส่งผลกระทบต่อรูปแบบ ขอบเขตและความร้ายแรงของอาชญากรรม อาชญากรรมธรรมดาที่พัฒนาไปเป็นอาชญากรรมที่ทำเป็นองค์กร มีความสลับซับซ้อนในกระบวนการ มุ่งผลตอบแทนมูลค่ามหาศาล และพัฒนาเป็นองค์กรอาชญากรรมข้ามชาติ เช่น ขบวนการค้ายาเสพติด ขบวนการค้าโสเภณีข้ามชาติ ซึ่งรูปแบบอาชญากรรมเช่นนี้จำเป็นต้องใช้เงินทุนจำนวนมากในการดำเนินงาน และผลตอบแทนที่ได้รับก็มีมูลค่ามหาศาลเช่นกัน เงินได้เหล่านี้ก็จะย้อนกลับไปเป็นเงินทุนขององค์กรอาชญากรรมเหล่านี้่อีกเช่นเดิม

การฟอกเงิน (Money Laundering) เป็นวิธีการอย่างหนึ่งที่อาชญากรใช้เป็นเครื่องมือในการเปลี่ยนเงินที่ได้มาโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายหรือไม่สุจริตให้กลายเป็นเงินที่ได้มาโดยถูกกฎหมายหรือพิสูจน์ไม่ได้ว่าทุจริต เพื่อปกปิดแหล่งที่มาของเงินเหล่านั้น และปิดบังการกระทำผิดของตนเอง เมื่อกลายเป็นเงิน “สะอาด” แล้ว อาชญากรก็จะนำเงินเหล่านั้นเป็นเงินทุนในการขยายองค์กรของตนต่อไปอีก รูปแบบของการฟอกเงินนั้นมีมากมายหลายรูปแบบไม่ว่าจะเป็นการนำเงินสดติดตัวออกนอกประเทศ แต่วิธีการนี้อาจเป็นไปได้ด้วยความยากลำบากเนื่องจากเงินมีจำนวนมากและอาจถูกเพ็งเล็งได้ง่าย โดยเฉพาะในประเทศที่มีมาตรการกำกับควบคุมการทำธุรกิจด้วยเงินสดอย่างเข้มงวด หรืออาจกระทำด้วยวิธีการฝากเงินกับสถาบันการเงินในประเทศหรือโอนเงินออกนอกประเทศ

เนื่องจากการฟอกเงินนั้นเป็นปัญหาสำคัญที่ส่งผลกระทบทางด้านลบต่อเศรษฐกิจและสังคมของประเทศต่าง ๆ และปัญหาดังกล่าวยังรุกรามกลายเป็นปัญหาที่ส่งผลกระทบโดยตรงต่อเศรษฐกิจและสังคมการเมืองระหว่างประเทศด้วย การจะแก้ไขปัญหาดังกล่าวจึงจำเป็นต้องอาศัยความร่วมมือของประเทศต่าง ๆ ในสังคมโลก ประเทศใดประเทศหนึ่งไม่อาจจะแก้ปัญหาดังกล่าวไปได้โดยเพียงลำพัง ประเทศต่าง ๆ ที่ตระหนักถึงผลร้ายที่เกิดจากปัญหาการฟอกเงินดังกล่าวจึงได้มีการประชุมหารือร่วมกัน ซึ่งที่ประชุมได้มีการเสนอมาตรการต่าง ๆ เพื่อเรียกร้องให้รัฐบาลของนานาประเทศดำเนินการป้องกันมิให้ธนาคารหรือสถาบันการเงินที่อยู่ในการกำกับ

ดูแลต้องถูกใช้เป็นแหล่งในการฟอกเงิน ดังนั้น จึงมีการทำข้อตกลง ข้อบังคับ และอนุสัญญาต่าง ๆ ขึ้นมา

จากบทบัญญัติของกฎหมายป้องกันและปราบปรามการฟอกเงินที่หลายประเทศได้ประกาศใช้บังคับ รวมไปถึง UN Model Law 1995 และข้อเสนอแนะ 40 ประการของ FATF และ FATF Special Recommendation to Terrorist ล้วนแล้วแต่ได้กำหนดภาระหน้าที่ที่สถาบันการเงินต้องปฏิบัติ ทำให้มีการคาดหมายถึงผลกระทบที่จะเกิดขึ้นต่อสถาบันการเงินในหลายด้าน อาทิเช่น ผลกระทบต่อความคล่องตัวในการทำงานของสถาบันการเงิน ปัญหาในการรายงานของพนักงานสถาบันการเงิน รูปแบบของการรายงานและวิธีการในการเก็บรักษาข้อมูล โดยเฉพาะอย่างยิ่งสถาบันการเงินที่ตั้งอยู่ในต่างจังหวัดที่ห่างไกลอาจประสบปัญหามากยิ่งขึ้น

ประเทศสหรัฐอเมริกาเป็นประเทศหนึ่งที่ทำให้ความสำคัญต่อกฎหมายป้องกันและปราบปรามการฟอกเงินอย่างมาก และในระยะแรกของการประกาศใช้กฎหมายดังกล่าวสถาบันการเงินก็ได้รับผลกระทบบ้าง แต่เมื่อผ่านพ้นช่วงเวลาของการปรับตัวไปแล้ว ผลกระทบหรือปัญหาก็ได้ลดน้อยลง ส่วนในประเทศไทยพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน พ.ศ.2542 ก็ได้กำหนดหน้าที่ของสถาบันการเงินไว้เช่นกัน

ดังนั้น เพื่อให้กฎหมายป้องกันและปราบปรามการฟอกเงินสามารถบังคับได้อย่างมีประสิทธิภาพและคุ้มครองประโยชน์ของประชาชนที่ประกอบธุรกรรมโดยสุจริต จึงจำเป็นต้องศึกษาถึงบทบาทหน้าที่ของสถาบันการเงินที่กฎหมายบัญญัติไว้ รวมถึงแนวปฏิบัติต่าง ๆ ปัญหาอุปสรรคต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นไม่ว่าจะเกิดจากตัวบทกฎหมายเอง หรือแนวปฏิบัติของหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง โดยเปรียบเทียบประเทศสหรัฐอเมริกากับประเทศไทย เพื่อหาแนวทางในการแก้ไขต่อไป

1.2 วัตถุประสงค์ของการวิจัย

1. เพื่อศึกษาและวิจัยกฎหมาย มาตรการทางกฎหมายว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน ของประเทศสหรัฐอเมริกาซึ่งเป็นกฎหมายแม่แบบและประเทศไทย ในส่วนของสถาบันการเงิน

2. เพื่อทราบถึงปัญหาในทางปฏิบัติที่เกิดขึ้นต่อสถาบันการเงินจากการบังคับใช้กฎหมายฟอกเงิน
3. เพื่อหาแนวทางที่สามารถจะทำให้อุปสรรคหรือปัญหาต่าง ๆ นั้นหมดสิ้นไปและเพื่อให้กฎหมายป้องกันและปราบปรามการฟอกเงินใช้ได้อย่างมีประสิทธิภาพ

1.3 สมมติฐานของการวิจัย

สถาบันการเงินเป็นแหล่งที่ผู้กระทำความผิดฐานฟอกเงินที่ใช้เป็นเครื่องมือในการฟอกเงิน โดยธนาคารพาณิชย์เป็นศูนย์กลางรวมทางด้านการเงินที่มีความสำคัญและถูกใช้เป็นเครื่องมือในการฟอกเงินมากที่สุด เนื่องจากธนาคารพาณิชย์เป็นศูนย์กลางรวมทางด้านการเงินที่มีโครงข่ายโยงใยทั้งภายในประเทศและระหว่างประเทศ อีกทั้งยังมีบริการเกี่ยวกับธุรกรรมทางการเงินที่กว้างขวางและหลายรูปแบบ ทำให้ผู้กระทำความผิดฐานฟอกเงินใช้ธนาคารพาณิชย์เป็นเครื่องมือโดยหาวิธีการหรือเปลี่ยนแปลงวิธีการฟอกเงินให้สลับซับซ้อนยิ่งขึ้นในรูปแบบต่าง ๆ กันไป เพื่อนำเงินที่ผิดกฎหมายหมุนเวียนไปดำเนินการประกอบอาชญากรรมขององค์กรอาชญากรรมต่อไป ดังนั้นเมื่อมีการนำกฎหมายว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงินมาใช้โดยกำหนดหน้าที่ต่าง ๆ ให้แก่สถาบันการเงินเพื่อให้สถาบันการเงินมีบทบาทในการป้องกันการฟอกเงิน และเพื่อให้การบังคับใช้กฎหมายนี้ให้เกิดประสิทธิภาพมากที่สุด จึงมีความจำเป็นต้องศึกษาวิเคราะห์ถึงอุปสรรคและปัญหาในการปฏิบัติการตามกฎหมายของธนาคารพาณิชย์ เพื่อเสนอแนวทางแก้ไขอุปสรรคและปัญหาต่าง ๆ ให้เบาบางลงหรือหมดสิ้นไป

1.4 ขอบเขตของการวิจัย

ในการศึกษาวิจัยนี้จะศึกษาเกี่ยวกับแนวปฏิบัติของธนาคารพาณิชย์ในการดำเนินการตามกฎหมายป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน โดยศึกษาเปรียบเทียบแนวปฏิบัติของธนาคารพาณิชย์ในประเทศสหรัฐอเมริกากับประเทศไทย และกฎหมายอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้อง

1.5 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

1. เพื่อให้ทราบถึงภาระหน้าที่ แนวปฏิบัติของธนาคารพาณิชย์ในประเทศสหรัฐอเมริกาและประเทศไทย ในการปฏิบัติตามกฎหมายป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน

2. เพื่อทราบถึงอุปสรรคและปัญหาของการปฏิบัติตามกฎหมายป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน เปรียบเทียบประเทศสหรัฐอเมริกากับประเทศไทย

3. เป็นประโยชน์ในการพัฒนากฎหมาย หรือแก้ไขระเบียบ ข้อตกลงต่าง ๆ เพื่อให้กฎหมายป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน สามารถบังคับใช้ได้อย่างมีประสิทธิภาพที่สุด

1.6 วิธีการดำเนินการวิจัย

ศึกษาวิจัยทางเอกสาร (Document Research) โดยศึกษาวิจัย กฎหมายป้องกันและปราบปรามการฟอกเงินของประเทศสหรัฐอเมริกา พระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน พ.ศ.2542 UN Model Law 1995 ข้อเสนอแนะ 40 ประการของ FATF , ข้อเสนอแนะ 8 ประการ FATF Special Recommendation to Terrorist Financing , Bank Secrecy Act 1970 (BSA) ,กฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้อง แนวปฏิบัติของธนาคารพาณิชย์ของประเทศสหรัฐอเมริกา และประเทศไทย ในการปฏิบัติตามกฎหมายป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน โดยการค้นคว้าและรวบรวมจากเอกสารที่เกี่ยวข้อง ภาษาไทยและภาษาต่างประเทศ ด้วบทกฎหมาย วิทยานิพนธ์ บทความ รายงานการสัมมนา ข้อมูลทางอินเทอร์เน็ต เอกสารอื่นที่เกี่ยวข้องทั้งของประเทศไทย และต่างประเทศ และการสัมภาษณ์บุคคลที่เกี่ยวข้อง

ศูนย์วิทยพัทพยากร
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย