

จากแนวคิดและกฎหมายเรื่องการฟอกเงินถึงอำนาจหน้าที่ในทางปฏิบัติของ ปปง.

สำนักงานป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน

สำนักงานป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน หรือสำนักงาน ปปง. เป็นหน่วยงานจัดตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน พ.ศ. 2542 นับตั้งแต่วันที่ 19 สิงหาคม พ.ศ. 2542 โดยในครั้งแรกอยู่ในสังกัดนายกรัฐมนตรี มีอำนาจหน้าที่ในการวางหลักเกณฑ์ (Regulator) และดูแลให้มีการปฏิบัติตามกฎหมายป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน (Law Enforcement) รวมทั้งเป็นหน่วยงานตรวจสอบวิเคราะห์ข้อมูลทางการเงินที่เกี่ยวข้องกับการฟอกเงิน (Financial Intelligence Unit) ทั้งนี้ภายใต้กรอบนโยบาย และการกำกับของคณะกรรมการ ปปง.

ต่อมา นับตั้งแต่วันที่ 3 ตุลาคม พ.ศ. 2545 เป็นต้นไป ได้มีการประกาศใช้พระราชบัญญัติ ปรบปรุ่ง กระทรวง ทบวง กรม พ.ศ. 2545 ส่งผลให้สำนักงาน ปปง. เป็นส่วนราชการไม่สังกัดกระทรวงหรือทบวง แต่มีฐานะเป็นกรม อยู่ภายใต้การบังคับบัญชาของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรม ตามหมวด 21 มาตรา 46

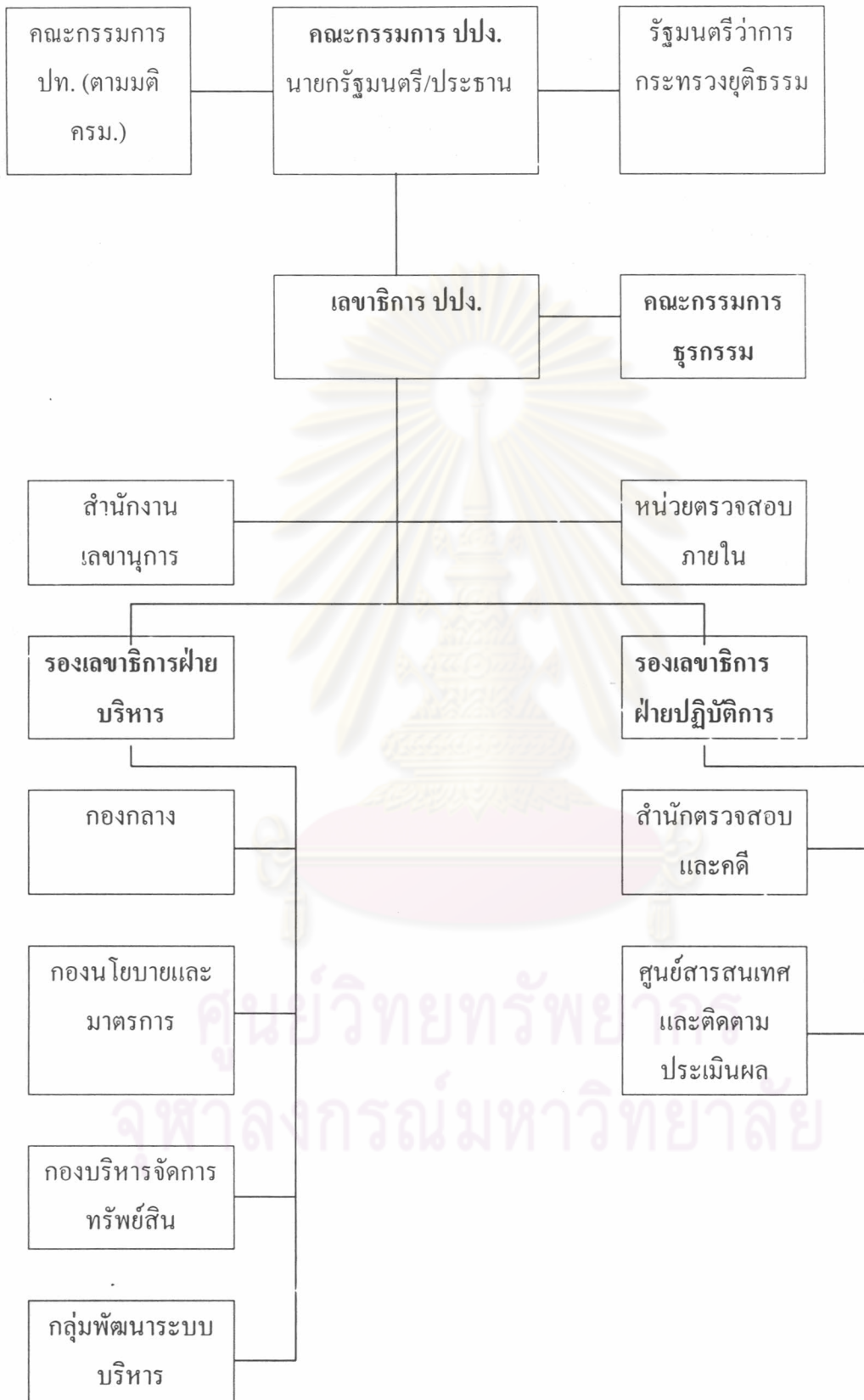
โครงสร้างและการจัดองค์กร

สำนักงานป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน แบ่งการบริหารงานตามระเบียบสำนักงานป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน ว่าด้วยการจัดระเบียบบริหารราชการสำนักงานป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน พ.ศ. 2546 ได้ดังนี้

1. กองกลาง
2. กองนโยบายและมาตรการ
3. กองบริหารจัดการทรัพย์สิน
4. ศูนย์สารสนเทศและติดตามประเมินผล
5. สำนักตรวจสอบและคดี

โดยมีเลขาธิการ ปปง. เป็นผู้บังคับบัญชาสูงสุด และมีรองเลขาธิการ ปปง. 2 ท่าน เป็นผู้ช่วยสั่งและปฏิบัติราชการ

แผนผังโครงสร้างสำนักงานป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน



อำนาจหน้าที่ของแต่ละกอง มีดังนี้

1. กองกลาง

อำนาจหน้าที่

ดำเนินงานเกี่ยวกับการปฏิบัติราชการทั่วไปของสำนักงาน ปปง. งานสารบรรณ การดำเนินการเกี่ยวกับงานช่วยอำนวยความสะดวก การจัดระบบงานและการบริหารงานบุคคล งานสวัสดิการ งานการเงิน การบัญชี การงบประมาณ การพัสดุ อาคารสถานที่ งานยานพาหนะของสำนักงาน ปปง. และการปฏิบัติกร่วมกับหรือสนับสนุนการปฏิบัติงานของหน่วยงานอื่นที่เกี่ยวข้องหรือที่ได้รับมอบหมาย รวมทั้งการปฏิบัติตามกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้องหรือที่ได้รับมอบหมาย

2. กองนโยบายและมาตรการ

อำนาจหน้าที่

ดำเนินการเสนอแนะนโยบาย กรอบทิศทางการพัฒนาและเสนอแนะมาตรการ รูปแบบ เทคนิควิธีการในการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน การจัดทำแผนปฏิบัติงานและการบริหารงบประมาณของสำนักงาน การประชาสัมพันธ์เผยแพร่ข้อมูลข่าวสารแก่หน่วยงานของภาครัฐ ภาคเอกชนและประชาชนทั่วไป การดำเนินการเกี่ยวกับวิชาการ การติดต่อประสานงานกับองค์กรหรือหน่วยงานทั้งภายในประเทศและองค์กรระหว่างประเทศ การจัดวางระบบพัฒนาบุคลากร และควบคุมมาตรฐานการพัฒนาบุคลากร การดำเนินการเกี่ยวกับงานเลขานุการ คณะกรรมการ ปปง.

3. กองบริหารและจัดการทรัพย์สิน

อำนาจหน้าที่

ดำเนินการเกี่ยวกับการเก็บรักษาและจัดการทรัพย์สินตามกฎหมายว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน พ.ศ. 2542 การจัดวางระบบบัญชีทางทรัพย์สินและผลประโยชน์จากทรัพย์สินเพื่อควบคุมตรวจสอบ รวมทั้งการปฏิบัติตามกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้องกับการบริหารทรัพย์สิน และการปฏิบัติงานร่วมกับหรือสนับสนุนการปฏิบัติงานของหน่วยงานอื่นที่เกี่ยวข้องหรือได้รับมอบหมาย

4. ศูนย์สารสนเทศและติดตามประเมินผล

อำนาจหน้าที่

การจัดสร้างระบบฐานข้อมูลและพัฒนาระบบสารสนเทศเพื่อการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน และการบริหารสำนักงานของสำนักงาน ปปง. เป็นศูนย์กลางในการรับและรวบรวมรายงานการทำธุรกรรม การประมวลผลและแลกเปลี่ยนข้อมูลข่าวสารผ่านเครื่อง

คอมพิวเตอร์ การจัดวางระบบเครื่องมือและอุปกรณ์เทคนิค อุปกรณ์สื่อสาร และเทคโนโลยี สมัยใหม่เพื่อสนับสนุนการสืบสวนหาข่าวและเป็นศูนย์กลางติดต่อสื่อสารของสำนักงานติดตาม และประเมินผลหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการบังคับใช้กฎหมายป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน รวมทั้งเร่งรัดติดตามประเมินผล และรายงานผลการปฏิบัติงาน ปฏิบัติงานร่วมกับหรือสนับสนุน การปฏิบัติงานของหน่วยงานอื่นที่เกี่ยวข้องหรือที่ได้รับมอบหมาย รวมทั้งการปฏิบัติตามกฎหมาย อื่นที่เกี่ยวข้อง

5. สำนักตรวจสอบและคดี

อำนาจหน้าที่

ดำเนินการตรวจสอบและวิเคราะห์ข้อมูลรายงานธุรกรรมและทรัพย์สินที่เกี่ยวข้องกับการกระทำความผิดมูลฐานหรือการฟอกเงินว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน การ ประสานและการปฏิบัติเพื่อสืบสวนและปราบปรามการกระทำความผิดตามกฎหมายว่าด้วยการ ป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน รวมทั้งการสืบสวน และปฏิบัติการเพื่อสนับสนุนการ ดำเนินการเกี่ยวกับทรัพย์สินและธุรกรรม การดำเนินการเกี่ยวกับกฎหมายและระเบียบที่เกี่ยวข้อง กับการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน ดำเนินการเกี่ยวกับนิติกรรมและสัญญา และคดีที่อยู่ใน อำนาจของสำนักงาน ปงป. การดำเนินการวิเคราะห์และรวบรวมพยานหลักฐานและจัดทำ สารบบคดี การดำเนินการเกี่ยวกับงานเลขานุการของคณะกรรมการธุรกรรม และการปฏิบัติงาน ร่วมกับหรือสนับสนุนการปฏิบัติงานของหน่วยงานอื่นที่เกี่ยวข้องหรือที่ได้รับมอบหมาย รวมทั้ง การปฏิบัติตามกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้อง

องค์กรและผู้รับผิดชอบ

1. คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน (คณะกรรมการ ปงป.)

- ประกอบด้วยกรรมการรวม 25 ท่าน โดยมีนายกรัฐมนตรีเป็นประธาน และรัฐมนตรีว่าการ กระทรวงการคลังเป็นรองประธาน
- กรรมการโดยตำแหน่ง ได้แก่ ปลัดกระทรวงยุติธรรม อัยการสูงสุด ผู้บัญชาการตำรวจ แห่งชาติ เลขาธิการคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามยาเสพติด ผู้อำนวยการสำนักงาน เศรษฐกิจการค้า อธิบดีกรมการประกันภัย อธิบดีกรมที่ดิน อธิบดีกรมศุลกากร อธิบดี กรมสรรพากร อธิบดีกรมสนธิสัญญาและกฎหมาย ผู้ว่าการธนาคารแห่งประเทศไทย ประธานสมาคมธนาคารไทย เลขาธิการสำนักงานคณะกรรมการกำกับหลักทรัพย์และ ตลาดหลักทรัพย์

- กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิ 9 ท่าน ซึ่งคณะรัฐมนตรีแต่งตั้งจากบุคคลผู้มีความเชี่ยวชาญในทาง เศรษฐศาสตร์ การเงิน การคลัง กฎหมาย โดยความเห็นชอบของสภาผู้แทนราษฎรและ วุฒิสภา
- เลขานุการ ปปง. ทำหน้าที่เป็นเลขานุการ
- คณะกรรมการมีอำนาจหน้าที่หลักในการเสนอมาตรการและกฎกระทรวงเพื่อดำเนินการ รวมทั้งออกระเบียบและติดตามประเมินผลการดำเนินการตาม พรบ. ป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน พ.ศ. 2542

2. คณะกรรมการธุรกรรม

- ประกอบด้วยเลขานุการ ปปง. เป็นประธานและผู้ซึ่งคณะกรรมการ ปปง. แต่งตั้งอีก 4 ท่าน เป็นกรรมการ
- มีอำนาจหน้าที่ในการตรวจสอบธุรกรรมและทรัพย์สินที่เกี่ยวข้องกับการกระทำความผิด สันนิษฐานการทำให้ธุรกรรมที่เชื่อว่าเกี่ยวข้องหรืออาจเกี่ยวข้องกับการฟอกเงิน รวมทั้งหากมี เหตุอันควรเชื่อได้ว่าอาจมีการ โอน จำหน่าย ยักย้าย ปกปิดหรือซ่อนเร้นทรัพย์สินใดที่เป็น ทรัพย์สินที่เกี่ยวกับการกระทำความผิด อาจสั่งยึดหรืออายัดทรัพย์สินนั้น ได้ชั่วคราว
- คณะกรรมการธุรกรรม ต้องรายงานต่อ คณะกรรมการ ปปง.

คุณสมบัติและขั้นตอนการแต่งตั้งเลขานุการ ปปง.

คุณสมบัติของผู้ที่จะเป็นเลขานุการ ปปง. มีดังนี้

1. มีความรู้ ความเชี่ยวชาญในทางเศรษฐศาสตร์ การเงิน การคลัง หรือกฎหมาย
2. รับราชการในตำแหน่งรองเลขานุการหรือเป็นข้าราชการพลเรือนสามัญระดับไม่ต่ำกว่าอธิบดีหรือเทียบเท่า
3. ไม่เป็นกรรมการในรัฐวิสาหกิจ หรือกิจการอื่นของรัฐ
4. ไม่เป็นกรรมการ ผู้จัดการ ที่ปรึกษา หรือดำรงตำแหน่งอื่นใดที่มีลักษณะงาน คล้ายกันหรือมีผลประโยชน์เกี่ยวข้องในห้างหุ้นส่วน บริษัท หรือสถาบัน การเงิน หรือประกอบอาชีพ หรือวิชาชีพอ่างอื่น หรือประกอบกิจการใดอันขัด ต่อการปฏิบัติหน้าที่ตามพระราชบัญญัตินี้

เลขานุการ ปปง. อยู่ในตำแหน่งคราวละ 4 ปี และเมื่อพ้นจากตำแหน่งแล้วจะแต่งตั้ง ให้ดำรงตำแหน่งอีกไม่ได้

ลำดับขั้นตอนการแต่งตั้งเลขานุการ ปปง. มีดังนี้

1. คณะรัฐมนตรีจะเป็นผู้เลือกบุคคลที่มีคุณสมบัติครบถ้วนตามหลักเกณฑ์
2. เสนอรายชื่อต่อสภาผู้แทนราษฎรเพื่อให้ความเห็นชอบ
3. เสนอรายชื่อต่อวุฒิสภาเพื่อให้ความเห็นชอบ
4. เมื่อทั้งสองสภาให้ความเห็นชอบแล้ว ให้คณะรัฐมนตรีเสนอรายชื่อต่อองค์พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว เพื่อทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ เป็นเลขาธิการ ปปง. ต่อไป

ที่ประชุมคณะกรรมการวิสามัญฯ สภาผู้แทนราษฎรมีมติว่า เลขาธิการ ปปง. เป็นข้าราชการพลเรือน ระดับ 11 เนื่องจากผู้ที่มาดำรงตำแหน่งนี้จะต้องได้รับการเลือกสรรเป็นอย่างดีและเป็นที่ยอมรับอย่างมากทั้งในระดับประเทศและต่างประเทศ เพราะการใช้อำนาจหน้าที่ตามกฎหมายนี้อาจก้าวล่วงสิทธิส่วนบุคคลและทรัพย์สินได้ ดังนั้นจึงแตกต่างจากการเลือกสรรเลขาธิการ อธิบดี และปลัดกระทรวงต่างๆ ไป (อรรถพร ลิขิตจิตถะ, 2542: 98) และการที่จะให้เลขาธิการพ้นตำแหน่งก่อนครบวาระก็ไม่เหมือนกับการย้ายอธิบดีทั่วไป แต่ต้องได้รับความเห็นชอบจากรัฐสภาเช่นกัน (กวี สุภธีระ, 2545: 11)

แนวคิดในการตรวจสอบรายงานหรือข้อมูลเกี่ยวกับการทำธุรกรรม

ในปัจจุบันการกระทำความผิดทางการเงินได้ทวีความรุนแรงและขยายวงกว้างมากขึ้นเรื่อยๆ อาชญากรจะนำเงินสกปรกไปซื้อทรัพย์สินที่มีค่าเก็บไว้ ซึ่งทรัพย์สินที่มีค่าเหล่านี้สามารถเปลี่ยนเป็นเงินสดได้ง่ายในภายหลัง และทำให้ไม่สามารถติดตามร่องรอยของเงินหรือที่ไปที่มาของการโอนย้ายเงินสกปรกได้โดยขาดการควบคุมดูแลให้มีการรายงานธุรกรรม เท่ากับว่าเป็นการเปิดโอกาสให้เหล่าอาชญากรอาศัยช่องว่างเหล่านี้เป็นช่องทางในการฟอกเงิน ซึ่งวิธีการที่ใช้มากคือการฟอกเงินผ่านสถาบันการเงิน

สำหรับสถาบันการเงินนั้นมีมากมายหลายประเภท ทุกฝ่ายพึงเล็งว่า สถาบันการเงินเป็นพาหะที่สำคัญที่ทำให้เกิดการฟอกเงิน ธนาคารรับเงินของผู้กระทำความผิดก็ได้รับประโยชน์จากเงินนั้น ธนาคารจึงไม่รู้สึกรู้ว่าตนเองเสียหาย กลับจะได้ประโยชน์จากการรับเงินของผู้กระทำความผิดกฎหมายนั้นเสียด้วย ธนาคารจึงมักจะปิดหูปิดตาหรือไม่ใส่ใจเคร่งครัดกับแหล่งที่มาของเงินจำนวนมากเวลานั้น (พงศอดุล กฤษณะราช, 2537: 68) นอกจากนั้นธนาคารในบางประเทศยังมีกฎหมายคุ้มครองลูกค้า จึงเป็นการยากที่จะตรวจสอบร่องรอยทางการเงินเหล่านี้

เนื่องจากการฟอกเงินมีลักษณะเป็น “Victimless Crimes” การพิสูจน์ความผิดจึงยาก เมามาก ๆ และมีเรื่องความลับของผู้มีวิชาชีพหรือการธนาคารเข้ามาเกี่ยวข้องด้วย จึงจำเป็นต้องผลักดันการพิสูจน์ ไปให้ผู้ที่เกี่ยวข้องโดยการรายงานธุรกรรมที่เข้าเกณฑ์ตามที่กฎหมายกำหนด หรือการให้พิสูจน์ที่มาของทรัพย์สิน ไม่ว่าจะเป็นผู้ที่ร้ายรายผิดปกติ ธนาคาร บุคคล บริษัทหรือสถาบันใด ๆ ที่ได้ประโยชน์อันเนื่องมาจากการกระทำความผิดไม่ว่าจะผ่านมือมาก็ทอดทิ้งตาม

Victimless Crimes ทำให้การเริ่มดำเนินคดี การแสวงหาพยานหลักฐาน และความร่วมมือต่างๆของผู้ที่เกี่ยวข้องกับการกระทำความผิดเป็นไปด้วยความยากลำบากยิ่ง เพราะไม่มีผู้เสียหายเป็นตัวเป็นตนอย่างชัดเจนแล้วก็ไม่มีการร้องเรียนให้ดำเนินคดีต่อผู้กระทำความผิด แม้รัฐจะเข้าไปดำเนินคดีให้ก็ไม่ใส่ใจที่จะเป็นพยานหรือร่วมมือหาพยานหลักฐานหรือสนใจที่จะให้ผู้กระทำความผิดได้รับโทษตามกฎหมาย กลับกลายเป็นว่าการร่วมมือกับรัฐเพื่อจัดการกับผู้กระทำความผิดทำให้ตนเองต้องเดือดร้อนเสียหายไปด้วย ดังนั้นจึงต้องหามาตรการที่จะจัดการกับ “Victimless Crimes” โดยเฉพาะเจาะจง มิใช่นำมาตราการทั่วไปมาใช้เหมือนความผิดอาญาอื่นๆที่ไม่มีลักษณะพิเศษ มิฉะนั้นกฎหมายก็จะใช้ไม่ได้ผลเลย (ทวิเกียรติ มีนะกนิษฐ, 2537: 47)

ในขณะที่การป้องกันและปราบปรามการฟอกเงินเป็นที่ยอมรับกันว่าต้องพึ่งพากลไกดั้งเดิมของสังคม คือระบบยุติธรรมของรัฐ เป็นหลัก แต่เนื่องจากโดยลักษณะที่เกี่ยวข้องอย่างมากกับสถาบันการเงินซึ่งถูกใช้เป็นเครื่องมือหลักในการฟอกเงินและมีขอบเขตที่ข้ามพรมแดนของประเทศ การแก้ไขปัญหาอาชญากรรมการฟอกเงินจึงต้องอาศัยมาตรการที่ใช้กับสถาบันการเงินหรือธุรกิจอื่นที่เกี่ยวข้องและการประสานงานระหว่างประเทศ ทำให้มีการทบทวนและพัฒนาแนวคิดเพื่อแก้ไขปัญหาหนี้ โดยคำนึงถึงว่า การต่อสู้กับอาชญากรรม การฟอกเงินไม่ควรเป็นความรับผิดชอบฝ่ายเดียวของรัฐหรือหน่วยงานบังคับใช้กฎหมาย การจะประสบความสำเร็จในการป้องกันและปราบปราม โดยเฉพาะในระยะยาวเพื่อจัดการฟอกเงินให้ถึงที่สุดจะต้องอาศัยเจตจำนงร่วมกัน รวมทั้งความร่วมมือร่วมใจของสาธารณชนและหน่วยงานภาคเอกชนด้วย จึงเกิดแนวคิดที่สำคัญในเรื่องของการจัดการกับอาชญากรรมการฟอกเงิน โดยรัฐจำเป็นต้องมีมาตรการเสริม โดยกำหนดให้ธนาคารหรือผู้ที่มีหน้าที่เกี่ยวข้องและผู้ต้องสงสัยเป็นผู้ที่มีหน้าที่สอดส่องและแจ้งที่มาของเงินจำนวนมากที่เข้าสู่กระแสของธนาคารหรือแหล่งของเงิน

การริเริ่มระหว่างประเทศที่สำคัญในการดำเนินการตามแนวคิดดังกล่าว เริ่มจากคำแถลงการณ์เกี่ยวกับการป้องกันมิให้อาชญากรใช้ระบบธนาคารเพื่อการฟอกเงินปี 1988 (1988 Statement on Prevention of Criminal Use of the Banking System for the Purpose of Money Laundering) ของคณะกรรมการแห่งบาเซิล (Basel Committee on Banking regulations and

Supervisory Practices – the Basle Committee) ซึ่งมุ่งหมายกระตุ้นให้ธนาคารต่างๆ รับผิดชอบต่อลูกค้า ไม่ให้ถูกใช้เป็นเครื่องมือในการซ่อนเร้นหรือฟอกเงินที่ได้มาจากอาชญากรรม โดยเฉพาะที่เกี่ยวกับยาเสพติด โดยผ่านสิ่งที่เรียกว่า “แถลงการณ์ทั่วไปเกี่ยวกับหลักจรรยาบรรณ” (A general statement of ethical principles) ซึ่งต่อมา FATF (Financial Action Task Force) ได้นำหลักการเดียวกันมาปรับปรุงเป็นข้อแนะนำ 40 ประการ (The 40 Recommendations) ทั้งนี้โดยขยายการใช้ให้รวมถึงสถาบันการเงินอื่นซึ่งไม่ใช่ธนาคาร (Non-Bank institutions) ด้วย

นอกจากนี้ ข้อสัญญาเวียนนา (Vienna Convention – United Nations Vienna Convention Against Illicit Drugs and Psychotropic Substances) ได้ถูกก่อตั้งขึ้นที่กรุงเวียนนา เมื่อ 19 ธันวาคม 2531 กำหนดให้ประเทศต่างๆ ดำเนินการให้การรักษาความลับให้ลูกค้าธนาคาร (Banking Secrecy) ไม่ให้เป็นอุปสรรคต่อการสืบสวนคดีอาชญากรรม (ศูนย์ข้อมูลอาชญากรรมทางธุรกิจ, 2537: 3)

อีกทั้งยังมีข้อกำหนดแนวทางของบาเซล (Basel Statement of Principles – Statements of Principles of the Basel Committee on Banking Regulations and Supervisory Practices) เป็นข้อกำหนดที่เกิดขึ้นเมื่อ 12 ธันวาคม 2531 ซึ่งได้กำหนดหลักในการต่อต้านการใช้ระบบการธนาคารเพื่อการฟอกเงินผิดกฎหมายไว้คือ การให้ลูกค้าแสดงตนที่แท้จริง (Customer Identification) การปฏิบัติตามกฎหมายและกฎเกณฑ์ที่เกี่ยวข้องกับการทำธุรกรรมทางการเงินและการปฏิเสธที่จะทำธุรกรรมที่เกี่ยวข้องกับการฟอกเงินที่ผิดกฎหมาย การให้ความร่วมมือกับเจ้าหน้าที่ผู้รักษากฎหมายโดยให้ข้อมูลของลูกค้าเท่าที่จะทำได้ตามกฎเกณฑ์ที่มีอยู่ (ศูนย์ข้อมูลอาชญากรรมทางธุรกิจ, 2537: 3-4)

ศูนย์ปฏิบัติการสากลเพื่อต่อต้านการฟอกเงิน (Financial Action Task on Money Laundering) เป็นองค์การระหว่างประเทศทำหน้าที่กำหนดพัฒนาและส่งเสริมนโยบายเพื่อต่อต้านการฟอกเงิน และให้ประเทศต่างๆ มีกฎหมายและการปฏิรูปกฎเกณฑ์ที่เกี่ยวข้องกับการฟอกเงิน โดยออกข้อแนะนำจำนวน 40 ข้อ (The 40 Recommendations) ซึ่งเป็นการวางมาตรการต้นแบบที่รัฐบาลประเทศต่างๆ ควรจะรับนำไปปฏิบัติเพื่อป้องกันและปราบปรามการฟอกเงินอย่างมีประสิทธิภาพ มาตรการที่สำคัญประการหนึ่งคือ บทบาทของระบบการเงิน (Financial System) ในการต่อต้านการฟอกเงิน ได้แก่ ให้มีกฎเกณฑ์ในการแสดงตนกับลูกค้า การเก็บรักษาข้อมูลทางธุรกรรมของลูกค้า การให้สถาบันการเงินให้ความสนใจเป็นพิเศษแก่ธุรกรรมที่น่าสงสัย การคุ้มครองผู้บริหารและพนักงานของสถาบันการเงินที่รายงานธุรกรรมที่น่าสงสัยแก่เจ้าหน้าที่รัฐมาตรการในการทำธุรกรรมกับประเทศที่ไม่มีระบบการตรวจสอบที่รัดกุม การสร้างกฎเกณฑ์และกำกับดูแล

ภายในของสถาบันการเงินที่เกี่ยวกับการทำธุรกรรม รวมทั้งมาตรการอื่นๆ ในการป้องกันการฟอกเงิน

จากหลักการในเรื่องการสืบหาแหล่งที่มาของเงินหรือทรัพย์สินที่เกิดขึ้นจากการกระทำความผิดให้มีประสิทธิภาพสูงสุด จึงทำให้เกิดแนวคิดในเรื่องการสร้างกระบวนการที่จะทำ ให้ได้ทราบข้อมูลที่เกี่ยวข้องกับการได้มาของเงินหรือทรัพย์สินนั้น การสร้างกระบวนการที่จะเข้าถึง และการวิเคราะห์ข้อมูลดังกล่าว และกระบวนการที่จะนำส่งข้อมูลที่ได้รับการวิเคราะห์แล้วให้แก่หน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการบังคับใช้กฎหมาย (Law Enforcement Agency) เพื่อดำเนินการกับเงินที่ได้มาจากการกระทำความผิดหรือที่ผ่านกระบวนการฟอกมาแล้วทั้งหมดให้ตกเป็นของรัฐ และสกัดกั้นไม่ให้ผู้กระทำความผิดได้รับผลประโยชน์จากเงินหรือทรัพย์สินนั้นอันจะเป็นการลดแรงจูงใจมหาศาลไม่ให้กระทำอาชญากรรมดังกล่าวอีก จึงทำให้รัฐบาลประเทศต่างๆ ออกบทบัญญัติของกฎหมายที่เกี่ยวกับการฟอกเงินออกมาใช้บังคับ (สุทธิชัย จิตรวาณิช, 2538: 152)

สหรัฐอเมริกาได้ชื่อว่าเป็นประเทศแรกในโลกที่กำหนดให้การฟอกเงิน (Money Laundering) เป็นความผิดทางอาญาแยกออกมาโดยเฉพาะ (Specific Crime) นับตั้งแต่ปี 1986 เรียกว่า Money Laundering Control Act 1986 ซึ่งในตอนแรกมุ่งหมายที่จะต่อต้านปัญหาการฟอกเงินที่ได้มาจากอาชญากรรมยาเสพติดเท่านั้น แต่ต่อมามีการปรับปรุงให้ครอบคลุมถึงการฟอกเงินที่ได้มาจากการกระทำความผิดกฎหมายตามที่ระบุเฉพาะ (Specified Unlawful Activity) หรือ ความผิดมูลฐาน (Predicate Crimes) (นิกร เกรีกุล, 2543: 58)

นอกจากนี้ยังมีการบัญญัติกฎหมายว่าด้วยความลับทางธนาคาร (Bank Secrecy Act) ขึ้นมาและให้อำนาจกระทรวงการคลังในการออกกฎบังคับให้สถาบันการเงินและผู้ที่เกี่ยวข้องต้องจัดทำรายงานและเก็บรักษาข้อมูลที่เรียกว่า BSA Regulations การบังคับรายงานและเก็บรักษาข้อมูลดังกล่าวก็เพื่อวัตถุประสงค์ในการสร้างร่องรอยทางเอกสาร (Paper Trail) หรือร่องรอยทางการเงิน (Money Trail) เพื่อติดตามเงินที่ได้รับมาโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายไปหาต้นตอผู้กระทำความผิด ยังมี การก่อตั้งศูนย์กลางในการดำเนินการเกี่ยวกับข้อมูลข่าวสารและการวิเคราะห์ทางการเงินขึ้นมา เรียกว่า The Financial Crimes Enforcement Network (FinCEN) เพื่อส่งเสริมการตรวจสอบ การสืบสวน และดำเนินคดีกับการฟอกเงินและคดีอาชญากรรมทางการเงินอื่นๆ ทั้งในและต่างประเทศ รวมทั้งการออกกฎเกณฑ์และควบคุมดูแลให้มีการปฏิบัติตามในการต่อต้านการฟอกเงิน โดยเฉพาะที่เกี่ยวกับการให้สถาบันการเงินรายงานธุรกรรมบางประเภทและให้จัดเก็บรักษาข้อมูล เพื่อให้เจ้าหน้าที่ของรัฐใช้ในการสืบสวนดำเนินคดีได้ บทบาทของธนาคารและสถาบันการเงิน

อื่นๆจึงถือเป็นหน่วยรบแนวหน้า (Frontier) ในการต่อสู้กับการฟอกเงิน เพราะต้องเผชิญกับอาชญากรซึ่งต้องการยึดครองและใช้สถาบันการเงินเหล่านี้เป็นเครื่องมือ

ประเทศไทยก็ได้นำแนวคิดดังกล่าวมาบัญญัติไว้เป็นกฎหมายพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน พ.ศ. 2542 โดยมีการกำหนดให้สถาบันการเงิน สำนักงานที่ดินและผู้ประกอบอาชีพเกี่ยวกับการดำเนินการหรือให้คำแนะนำในการทำธุรกรรมที่เกี่ยวกับการลงทุนหรือเคลื่อนย้ายเงินทุน มีหน้าที่ต้องรายงานการทำธุรกรรมต่อสำนักงานป้องกันและปราบปรามการฟอกเงินเพื่อให้สามารถพิสูจน์ทราบถึงแหล่งที่มาของเงินหรือทรัพย์สินที่เกี่ยวกับการกระทำ ความผิดที่นำมาใช้ประกอบธุรกรรม ทำให้การติดตามและตรวจสอบการฟอกเงินเป็นไปโดยง่าย และมีประสิทธิภาพมากขึ้น

กล่าวโดยสรุปแล้ว แนวคิดที่ให้รายงานและแสดงตนก็เพื่อให้ปรากฏ “ร่องรอยทางกระดาษ” ที่สำคัญนอกจากจะทราบชื่อ ที่อยู่ อาชีพการทำงานแล้ว ยังพิสูจน์ทราบถึงแหล่งที่มาของเงินจำนวนมากมายที่นำมาใช้ในการทำธุรกรรม นอกจากนี้ยังทราบถึงความเคลื่อนไหวของกระแสเงินตราภายในประเทศหรือเงินที่นำเข้าหรือส่งออก หรือที่ฝากไว้ในสถาบันการเงินต่างๆ การทราบถึงข้อมูลดังกล่าวจะช่วยให้การปฏิบัติงานของพนักงานเจ้าหน้าที่บรรลุดุฎประสงค์ดังต่อไปนี้ (อรรถณพ ลิขิตจิตถะ, 2542: 81)

1. ช่วยให้การสืบสวน สอบสวนผู้กระทำความผิดฐานฟอกเงินเป็นไปได้ง่ายขึ้น โดยไม่ต้องขอข้อมูลจากธนาคาร
2. ช่วยให้พนักงานเจ้าหน้าที่ของรัฐมีทางเลือกที่จะบังคับใช้กฎหมายได้ครอบคลุมมากยิ่งขึ้น กล่าวคืออาจบังคับใช้ตามกฎหมายป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน หากเข้าหลักเกณฑ์ตามกฎหมายนี้ แต่ถ้าไม่เข้าหลักเกณฑ์ก็อาจเพิกเฉยไม่รายงานก็จะมีผลทางอาญาด้วยเช่นกันถือเป็นการคิดอาชญากรรมใหม่ให้กับเจ้าหน้าที่ปราบปราม
3. ช่วยให้พนักงานเจ้าหน้าที่ตั้งข้อสังเกตได้โดยง่ายว่าผู้มีหน้าที่ต้องรายงานและแสดงตนตามกฎหมายนี้แต่กลับเพิกเฉยไม่รายงานนั้นน่าจะมีพิรุธว่ามีการกระทำความผิดฐานฟอกเงิน หรือมีการหลีกเลี่ยงภาษี ซึ่งจะได้ทำการสืบสวนต่อไป
4. เป็นการป้องปรามมิให้มีการกระทำความผิดฐานฟอกเงิน เพราะถ้าไม่รายงานและแสดงตนหรือรายงานเท็จก็จะต้องได้รับโทษทางอาญาซึ่งไม่คุ้มกับการเสี่ยง

5. เพื่อให้ทราบการไหลเวียนของเงินตราที่ใช้ทำธุรกรรมเป็นไปตามกลไกของตลาดอย่างอิสระซึ่งสามารถตรวจสอบได้

ลักษณะเบื้องต้นของธุรกรรมที่มีเหตุอันควรสงสัย

พระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน พ.ศ. 2542 บัญญัตินิยามคำว่า “ธุรกรรมที่มีเหตุอันควรสงสัย” ว่า

“ธุรกรรมที่มีเหตุอันควรสงสัย หมายความว่า ธุรกรรมที่มีความซับซ้อนผิดไปจากการทำธุรกรรมในลักษณะเดียวกันที่ทำกันอยู่ตามปกติ ธุรกรรมที่ขาดความเป็นไปได้ในเชิงเศรษฐกิจ ธุรกรรมที่มีเหตุอันควรเชื่อได้ว่ากระทำขึ้นเพื่อหลีกเลี่ยงมิให้ต้องตกอยู่ภายใต้บังคับแห่งพระราชบัญญัตินี้ หรือธุรกรรมที่เกี่ยวข้องหรืออาจเกี่ยวข้องกับการกระทำความผิดมูลฐาน ทั้งนี้ ไม่ว่าการทำธุรกรรมเพียงครั้งเดียวหรือหลายครั้ง”

เนื่องจากการรายงานการทำธุรกรรมประเภทที่มีเหตุอันควรสงสัยนั้นไม่มีกฎระเบียบใดๆวางแนวทางเป็นเกณฑ์ในการพิจารณาไว้อย่างชัดเจน ซึ่งเปิดช่องให้ผู้มีอำนาจ หรือผู้เกี่ยวข้องต้องใช้ประสบการณ์และดุลยพินิจของตนเองได้ โดยให้สอดคล้องกับเทคนิควิธีการของการฟอกเงินที่เปลี่ยนแปลงตลอดเวลา

อย่างไรก็ตาม เนื่องจากอาชญากรรมการฟอกเงินหรือการรายงานธุรกรรมก็ถือเป็นเรื่องใหม่สำหรับประเทศไทย จึงมีความจำเป็นที่ผู้เกี่ยวข้องจะต้องมีความรู้ ความเข้าใจที่ดีในเรื่องนี้ เพื่อใช้เป็นแนวทางเบื้องต้นในการตรวจสอบลักษณะของธุรกรรมและพฤติกรรมของลูกค้าที่ไม่สุจริต และพัฒนาไปสู่ความชำนาญต่อไป (นิกร เกริกกุล, 2543: 101)

ปัญหาจึงอยู่ที่ กรณีธุรกรรมที่มีเหตุอันควรสงสัยนั้นอาจทำให้สถาบันการเงินหรือผู้ที่มีหน้าที่เกี่ยวข้องประสบปัญหาว่าหลักเกณฑ์ใดจึงจะถือว่าเป็นธุรกรรมที่มีเหตุอันควรสงสัย ซึ่งถ้าพิจารณานิยามของกฎหมายแล้วก็ยังเป็นเพียงแนวทางกว้างๆที่ต้องอาศัยความสังเกตของเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องในการวิเคราะห์การทำธุรกรรมนั้นๆว่าเป็นไปตามหลักเกณฑ์ตามที่กฎหมายวางไว้หรือไม่ อย่างไรก็ตาม ก็ได้มีการวางแนวทางในการพิจารณาว่า ธุรกรรมใดเป็นธุรกรรมที่มีเหตุอันควรสงสัยไว้ดังนี้ (นิกร เกริกกุล, 2543: 102-104)

1. มีความซับซ้อนผิดปกติ (Unusual or unjustified complexity) โดยทั่วไปการทำธุรกรรมในการดำเนินธุรกิจสุจริตใดๆย่อมต้องการรูปแบบที่ง่าย รวดเร็วและเป็นที่ยอมรับกันในวงธุรกิจ แต่บุคคลซึ่งมีเจตนาทุจริตต้องการฟอกเงินที่ได้มาจากการกระทำผิดกฎหมาย ต้องการสร้างความสับสนให้แก่ผู้ติดตามตรวจสอบทรัพย์สินที่ได้มาโดยมิชอบดังกล่าว จึงจงใจทำให้ธุรกรรมนั้นซับซ้อนไปกว่าคนทั่วๆไปที่กระทำกันเพื่อกลบเกลื่อนหรือเบนความสนใจ หรือเจตนาสร้างความยากลำบากให้เกิดขึ้นในการติดตามร่องรอยในการกระทำผิด เช่น (สีหนาท ประยูรรัตน์, 2542: 19-20)

- มีการเปิดบัญชีเงินฝากโดยพยายามที่จะบ่งปิดรายละเอียดเกี่ยวกับตัวผู้ฝากหรือไม่ยอมให้ข้อมูลส่วนตัวซึ่งธนาคารเห็นว่าจำเป็น

- มีการเปิดบัญชีเงินฝากหลายบัญชี โดยใช้ชื่อเดียวหรือหลายชื่อ และมีการฝากเงินเข้าบัญชีจำนวนมากครั้ง โดยแต่ละครั้งยอดฝากไม่ถึงเกณฑ์ที่กำหนดในกฎกระทรวง เพื่อเป็นการหลีกเลี่ยงไม่ให้ธนาคารรายงานการทำธุรกรรมให้สำนักงานป้องกันและปราบปรามการฟอกเงินทราบ

- มีความพยายามที่จะแลกธนบัตรใบย่อยๆ จำนวนมากเปลี่ยนเป็นธนบัตรใบใหญ่ซึ่งมีลักษณะที่อาจทำให้สงสัยได้ว่าเป็นความพยายามที่จะหลีกเลี่ยงการถือเงินสดจำนวนมากเพื่อประโยชน์ในการซ่อนเงินหรือไม่ให้เปลืองเนื้อที่ในการขนเงิน

- มีการนำเงินจำนวนน้อยๆเข้ามาฝากเป็นจำนวนมากผ่านการ โอนทางเช็คหรือตัวเงิน แล้วต่อมามีการถอนด้วยการ โอนเงินเป็นจำนวนมากไปยังเมืองอื่นหรือประเทศอื่น

2. ขาดความเป็นไปได้ในเชิงเศรษฐกิจ (No economic justification) การทำธุรกรรมตามธรรมดาย่อมต้องมีการคิดคำนวณต้นทุนและผลตอบแทนหรือกำไร แต่การฟอกเงินเป็นกิจกรรมที่อาชญากรต้องประสงค์จะให้เกิดผลคือ ทำให้เงินหรือทรัพย์สินที่ได้มาโดยไม่ชอบหรือเงินสกปรกดูเหมือนเงินสะอาดเป็นสำคัญ เพื่อให้ประสบผลดังกล่าว จึงอาจเห็นได้ว่า ในการทำธุรกรรมนั้นมีแต่จะขาดทุนหรือเห็นชัดว่าไม่มีใครคิดจะทำธุรกิจนั้น เพราะมองไม่เห็นวิธีที่จะทำให้เกิดผลกำไรขึ้นมาได้อย่างไร เช่น (สีหนาท ประยูรรัตน์, 2542: 19-20)

- มีการฝากเงินเข้าบัญชีหนึ่งอย่างสม่ำเสมอ เสร็จแล้วมีการ โอนเงินจากบัญชีนี้เกือบทั้งหมดไปยังเมืองอื่นหรือประเทศอื่น โดยที่ลูกค้าคนนี้ไม่เคยมีประวัติในการ โอนเงินเช่นนี้มาก่อน หรือไม่สอดคล้องกับธุรกิจเดิมๆของลูกค้าคนนั้น

- มีการเปิดบัญชีไว้เพียงเพื่อเป็นที่พักพิงชั่วคราวก่อนที่จะโอนต่อไปยังบัญชีเงินฝากในต่างประเทศ

- มีธุรกรรมเช่นนี้บ่อยครั้งคือ การฝากเงินหรือถอนเงินจำนวนมากโดยไม่มีเหตุผลทางธุรกิจที่ชัดเจน หรือมีธุรกิจที่ไม่เกี่ยวข้องกับการฝากถอนเงินจำนวนมาก

- มีการส่งเงินโอน หรือรับเงินโอนเข้ามาโดยที่ไม่มีเหตุผลทางธุรกิจที่ชัดเจนเพียงพอต่อการโอนเช่นนั้น
- มีการโอนเงินก้อนใหญ่ไปยังประเทศที่ถือกันว่าเป็นสวรรค์ทางด้านภาษี ซึ่งการโอนเงินเช่นนั้นไม่เคยมีมาก่อนในประวัติการทำธุรกิจของลูกค้านี้

3. การหลีกเลี่ยงเพื่อไม่ให้มีการรายงานธุรกรรมตามกฎหมาย (Structuring or avoiding the reporting of transactions) ซึ่งบุคคลที่สุจริตส่วนใหญ่จะยอมรับภาระในการให้ข้อมูลแก่สถาบันการเงินเกี่ยวกับตนเองและธุรกรรมที่ทำ แต่อาชญากรหรือนักฟอกเงินไม่ต้องการให้มีข้อมูลใดๆเชื่อมโยงไปถึงตนเองและกิจการสกปรกได้ จึงต้องหาทางหลีกเลี่ยงไม่ให้มีการรายงานดังกล่าว เช่น (สีหนาท ประยูรรัตน์, 2542: 19-20)

- มีการซื้อเช็คเชียร์เช็คจำนวนมาก ตัวแลกเงิน หรือเช็คเดินทางหลายต่อหลายฉบับ โดยแต่ละฉบับยอดต่ำกว่าหลักเกณฑ์ที่กำหนดในกฎกระทรวง เพื่อหลีกเลี่ยงไม่ให้สถาบันการเงินต้องรายงานให้สำนักงานป้องกันและปราบปรามการฟอกเงินทราบ หรือมีความพยายามซื้อเช็ค ตัวแลกเงินหรือเช็คเดินทางเหล่านี้เรื่อยๆ โดยไม่มีเหตุอันสมควร
- มาทำธุรกรรมด้วยกันที่ธนาคารกับลูกค้าอีกคนหนึ่งแล้วแยกย้ายกันไปคนละช่องต่างก็พยายามที่จะ โอนเงินก้อนใหญ่ โดยแตกยอดเงินให้น้อยกว่าครั้งละที่กำหนดในกฎกระทรวง
- ไม่ต้องการจะทำธุรกรรมที่แจ้งความประสงค์ไว้อีกต่อไป หลังจากที่ธนาคารบอกว่าต้องรายงานการทำธุรกรรมให้แก่สำนักงานป้องกันและปราบปรามการฟอกเงินทราบ
- ไม่เต็มใจที่จะให้ข้อมูลสำหรับกรอกในรายงานให้ทางสำนักงานป้องกันและปราบปรามการฟอกเงินทราบเกี่ยวกับการทำธุรกรรม
- เวลาให้ข้อมูล โดยเฉพาะเกี่ยวกับตัวผู้ทำธุรกรรมเอง มักจะให้ข้อมูลเพียงนิดเดียวหรือบางครั้งก็แจ้งเท็จจนธนาคารพิสูจน์ตัวแทบไม่ได้
- มีการรับฝากโอนเงินเข้ามาจำนวนมากในระยะเวลาอันสั้น ซึ่งแต่ละยอดที่ฝากมาไม่เกินที่กำหนดในกฎกระทรวง อันน่าเชื่อว่าเป็นความพยายามที่จะหลีกเลี่ยงกฎหมายเพื่อไม่แจ้งให้สำนักงานป้องกันและปราบปรามการฟอกเงินทราบ

4. ธุรกรรมนั้นเกี่ยวข้องกับการกระทำผิดมูลฐาน (Connected with the commission of a predicate offence) ในกรณี ธุรกรรมที่มีเหตุเกี่ยวข้องหรืออาจเกี่ยวข้องกับการทำความผิดมูลฐานตามพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน พ.ศ. 2542 ผู้มีหน้าที่ต้องรายงานสำนักงานป้องกันและปราบปรามการฟอกเงินเกี่ยวกับธุรกรรมนั้นในฐานะที่เป็นธุรกรรมที่มีเหตุอันควรสงสัยทันที

แนวทางในการพิจารณาธุรกรรมที่มีเหตุอันควรสงสัย

ในการพิจารณาว่าการทำธุรกรรมใดเป็นการทำธุรกรรมที่มีเหตุอันควรสงสัย ซึ่งจะต้องรายงานสำนักงานป้องกันและปราบปรามการฟอกเงินหรือไม่ นั้น สมควรพิจารณาข้อเท็จจริงและพฤติการณ์แวดล้อมอย่างรอบคอบและถ้วนทั่ว และสมควรพิจารณาประเด็นต่างๆ ได้แก่ (นิกร เกริกกุล, 2543: 105-106)

1. ความสงสัย (Suspicion) ประเด็นสำคัญยิ่งที่ควรต้องพิจารณาประการหนึ่งคือ ความสงสัยหรือไม่ เนื่องจากเป็นเรื่องที่ละเอียดอ่อน ในบางกรณีอาจกลายเป็นเรื่องซับซ้อน นอกจากนี้เป็นเรื่องที่ขึ้นอยู่กับสถานะหรือสภาพการณ์แวดล้อม หรือเรื่อง “สงสัยอะไร” (objective) แล้ว ยังเป็นเรื่องที่ขึ้นอยู่กับความคิด ความรู้สึกของแต่ละบุคคล หรือ “ใครที่สงสัย” (Subjective) ด้วยซึ่งประการหลังนี้เป็นการยากที่จะสามารถกำหนดให้ชัดเจนตายตัวได้ อย่างที่มีผู้กล่าวในทำนองที่ว่า ธุรกรรมลักษณะนี้มาสงสัยตั้งแต่ความรู้สึกแรกเลยทีเดียว บุคคลซึ่งจะมีความรู้สึกทันทีเช่นนี้ได้ต้องมีประสบการณ์ทั้งในการทำงานและพฤติกรรมของผู้คนในวงการมาพอสมควร อย่างไรก็ตาม การพิจารณาเพื่อตัดสินใจว่าเป็นธุรกรรมที่มีเหตุอันควรสงสัยหรือไม่ โดยทั่วไปขึ้นอยู่กับองค์ประกอบทั้งสองประการดังกล่าว

ด้วยเหตุนี้เอง ประเทศที่พัฒนาด้านกฎหมายฟอกเงินมาก่อน โดยส่วนใหญ่จึงไม่ระบุชัดเจนในกฎหมายว่าธุรกรรมลักษณะใดควรเป็นสิ่งที่น่าสงสัย แต่จะปล่อยให้เป็นผู้มีหน้าที่รายงาน เพื่อให้ยึดหยุ่นสามารถปรับเปลี่ยนใช้ได้กับเทคนิควิธีใหม่ๆ ในการฟอกเงินที่อาชญากรใช้ นอกจากนี้ยังสนับสนุนให้สถาบันการเงินและผู้มีหน้าที่รายงานการทำธุรกรรมอื่นๆ พัฒนาแนวทางหรือมาตรฐานในการระบุเหตุอันควรสงสัยโดยใช้ประสบการณ์ของตนเองด้วย ซึ่งตามพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน พ.ศ. 2542 เองก็ไม่ได้วางแนวทางหรือมาตรฐานในเรื่องดังกล่าวไว้ด้วยเช่นกัน คงเพื่อให้เกิดความยืดหยุ่นในการบังคับใช้กฎหมายให้ทันกับสภาพของสังคมและเทคโนโลยีที่เปลี่ยนแปลงไป ซึ่งก่อให้เกิดผลดีแก่เจ้าหน้าที่และหน่วยงานที่เกี่ยวข้องในการบังคับใช้กฎหมายต่อไป

2. ไม่จำกัดเฉพาะแต่ธุรกรรมเงินสด ข้อที่ควรพิจารณาอีกประการหนึ่งในการรายงานการทำธุรกรรมที่มีเหตุอันควรสงสัยตามพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน พ.ศ. 2542 คือ การรายงานประเภทนี้ใช้บังคับกับธุรกรรมทุกประเภท (เช่น การโอนเงินทางโทรเลข การซื้อตราฟัทรานาคาร์หรือเช็คเดินทาง เป็นต้น) จึงไม่ใช่แต่ธุรกรรมเงินสดเท่านั้นที่จะต้องพิจารณาว่าเป็นธุรกรรมที่มีเหตุอันควรสงสัยหรือไม่ แม้แต่ธุรกรรมใดที่จะต้องมีการรายงานหรือได้

มีการรายงานการทำธุรกรรมเงินสดไปแล้ว หากมีพฤติกรรมแวดล้อมเข้าลักษณะเป็นธุรกรรมที่มีเหตุอันควรสงสัย ผู้มีหน้าที่รายงานก็ต้องยื่นรายงานการทำธุรกรรมที่มีเหตุอันควรสงสัยอีกประเภทหนึ่งด้วย

3. ปัจจัยที่ต้องนำมาพิจารณา ปัจจัยหรือสิ่งที่เป็นบ่อเกิดเหตุอันควรสงสัยในการทำธุรกรรมอาจมาจากการพิจารณาสิ่งหนึ่งสิ่งใดที่ไม่เป็นปกติเกี่ยวกับลักษณะของธุรกรรมนั่นเอง หรือผู้ทำธุรกรรมหรือบุคคลที่เกี่ยวข้อง ซึ่งไม่ควรหาข้อสรุปว่าเป็นหรือไม่เป็นธุรกรรมที่มีเหตุอันควรสงสัยโดยการพิจารณาลักษณะใดลักษณะหนึ่งเพียงประการเดียว แต่ควรพิจารณามูลเหตุปัจจัยและพฤติการณ์แวดล้อมทั้งหมดของธุรกรรมให้รอบคอบ โดยทั่วไป ก่อนจะตัดสินใจหรือวัดความรู้สึกหรือเกิดความสงสัยหรือไม่ไว้วางใจต่อการทำธุรกรรมใด ผู้มีหน้าที่รายงานจะต้องพิจารณาถึงองค์ประกอบต่างๆ ได้แก่

- ลักษณะ พฤติการณ์ หรือสภาพแวดล้อมที่ไม่ปกติของการทำธุรกรรม
(Unusual nature or circumstances)
- บุคคลหรือกลุ่มบุคคลที่เกี่ยวข้องกับธุรกรรมหรือผู้ทำธุรกรรม
- ภูมิหลังทางธุรกิจที่รู้ของบุคคลที่ทำธุรกิจ
- การทำเอกสารระบุตัวบุคคลที่ปรากฏเป็นเท็จหรือปลอมในการทำธุรกรรมใดๆ การใช้นามแฝงและใช้สถานที่ต่างกัน แต่สถานที่เหล่านั้นส่วนใกล้เคียงหรือคล้ายคลึงกัน โดยเฉพาะในการเปิดบัญชีหรือดำเนินการทางบัญชีโดยไม่ใช้ชื่อจริง
- การยอมรับหรือชี้แจงกับผู้มีหน้าที่รายงานหรือพนักงานหรือตัวแทนซึ่งเกี่ยวข้องกับกิจกรรมผิดกฎหมาย เกี่ยวพันกับการทำธุรกรรมนั้น
- ธุรกรรมไม่ว่าที่เป็นปกติหรือหรือน่าสงสัย ซึ่งเกี่ยวข้องกับแหล่งยาเสพติดที่รู้จักกัน หรือประเทศส่งผ่านยาเสพติด
- พฤติกรรมของบุคคลหรือกลุ่มบุคคลที่ทำธุรกรรม เช่น กระวนกระวาย หรือเครียดผิดปกติ

หลักประกันในการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชน

การตรวจสอบธุรกรรมทางการเงินเป็นมาตรการที่สำคัญในการดำเนินการตามกฎหมายฟอกเงิน เพื่อสืบสวนและสาวไปถึงผู้กระทำความผิดผ่านร่องรอยทางกระดาษ ขณะเดียวกันการดำเนินการดังกล่าวย่อมเป็นการกระทบต่อสิทธิเสรีภาพของประชาชนอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้ อย่างไรก็ตามการจำกัดสิทธิของบุคคลในทรัพย์สินรัฐจะต้องคำนึงถึงความจำเป็นและเหมาะสมโดยไม่ให้เกิดความเสียหายต่อสังคมส่วนรวมด้วย

การจะจำกัดสิทธิในทรัพย์สินของเจ้าของกรรมสิทธิ์ยังจะต้องทำโดยการตราออกมา ในรูปของกฎหมาย ซึ่งนับได้ว่าเป็นเงื่อนไขที่จะทำให้หลักประกันสิทธิในทรัพย์สินของบุคคล ได้รับความคุ้มครอง ไม่ถูกรัฐเข้าไปแทรกแซงหรือจำกัดขอบเขตของสิทธิได้โดยง่าย เพราะ กระบวนการในการตรากฎหมายนั้นย่อมเป็นหลักประกันในความรอบคอบได้อย่างดี จะเห็นได้จาก บทบัญญัติในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยก็ได้วางเงื่อนไขดังกล่าวไว้โดยชัดเจนว่า สิทธิ ของบุคคลในทรัพย์สินย่อมได้รับความคุ้มครอง ขอบเขตแห่งสิทธิและการจำกัดสิทธิเช่นว่านั้นย่อม เป็นไปตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย กฎหมายป้องกันและปราบปรามการฟอกเงินก็เป็นอีกหนึ่งของ กฎหมายที่รัฐใช้อำนาจเข้ามาแทรกแซงในทรัพย์สินของบุคคล ทั้งนี้ก็เพื่อประโยชน์ของสังคม นั้นเอง

เป็นที่ทราบกันโดยทั่วไปว่า กฎหมายป้องกันและปราบปรามการฟอกเงินได้จำกัด สิทธิและเสรีภาพของบุคคลบางประการ เห็นได้จากพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการ ฟอกเงิน พ.ศ. 2542 มีอารัมภบทกล่าวไว้ในตอนต้นว่า “พระราชบัญญัตินี้มีบทบัญญัติบางประการ เกี่ยวกับการจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคล ซึ่งมาตรา 29 ประกอบกับมาตรา 35 มาตรา 37 มาตรา 48 และมาตรา 50 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย บัญญัติให้กระทำได้โดยอาศัยอำนาจตาม บทบัญญัติของกฎหมาย” ซึ่งสามารถแบ่งการจำกัดสิทธิและเสรีภาพเป็นด้านต่างๆ ได้ดังนี้

1. จำกัดเสรีภาพในเคหสถาน เช่น มาตรา 38 ข้อ (3) ผู้ครอบครองต้องยอมให้ พนักงานเจ้าหน้าที่เข้าไปในเคหสถานเพื่อตรวจค้นหรือเพื่อประโยชน์ในการ ติดตาม ตรวจสอบ หรือยึดหรืออายัดทรัพย์สินหรือพยานหลักฐาน เมื่อมีเหตุอัน ควรเชื่อได้ว่าหากเนิ่นช้ากว่าจะเอาหมายค้นมาได้ ทรัพย์สินหรือพยานหลักฐาน ดังกล่าวนั้นจะถูกยกย้าย ซุกซ่อนหรือทำลาย หรือทำให้เปลี่ยนแปลงไปจากเดิม
2. จำกัดเสรีภาพในการสื่อสารถึงกันโดยชอบด้วยกฎหมาย เช่น มาตรา 46 เมื่อมี เหตุอันควรเชื่อได้ว่าบัญชีลูกค้าของสถาบันการเงิน เครื่องมือหรืออุปกรณ์ใน การสื่อสาร หรือเครื่องคอมพิวเตอร์ใดถูกใช้หรืออาจถูกใช้เพื่อประโยชน์ในการ กระทำความผิดฐานฟอกเงิน พนักงานเจ้าหน้าที่อาจยื่นคำขอฝ่ายเดียวต่อศาล แพ่งเพื่อมีคำสั่งอนุญาตเข้าถึงบัญชี ข้อมูลทางการสื่อสาร หรือ ข้อมูลคอมพิวเตอร์เพื่อให้ได้มาซึ่งข้อมูลดังกล่าวนั้นก็ ได้ ซึ่งศาลอาจจะสั่ง อนุญาตให้พนักงานเจ้าหน้าที่ใช้เครื่องมือหรืออุปกรณ์พิเศษใดๆตามที่ เห็นสมควรได้ เช่น การดักฟังโทรศัพท์

3. **จำกัดสิทธิในทรัพย์สิน** เช่น มาตรา 48 ในการตรวจสอบรายงานและข้อมูลเกี่ยวกับการทำธุรกรรม หากมีเหตุอันควรเชื่อได้ว่าอาจมีการโอน จำหน่าย ยักย้าย ปกปิด หรือซ่อนเร้นทรัพย์สินใดที่เกี่ยวกับการกระทำความผิด ให้คณะกรรมการธุรกรรม หรือเลขาธิการมีอำนาจสั่งยึดอายัดทรัพย์สินไว้ชั่วคราวไม่เกิน 90 วัน
4. **จำกัดเสรีภาพในการประกอบกิจการหรือประกอบอาชีพและการแข่งขันโดยเสรี** เช่น มาตรา 35 และมาตรา 36 ให้คณะกรรมการหรือเลขาธิการมีอำนาจยับยั้งการทำธุรกรรม 3 วัน หรือ 10 วันทำการได้ในกรณีที่มีเหตุอันควรสงสัยหรือมีหลักฐานเป็นที่เชื่อได้ว่าธุรกรรมใดเกี่ยวข้องกับหรืออาจเกี่ยวข้องกับการกระทำความผิดฐานฟอกเงิน

ตามข้อจำกัดในสิทธิและเสรีภาพดังกล่าวข้างต้นนั้น ไม่เป็นการขัดต่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย 2540 เพราะถูกตราขึ้นโดยอาศัยอำนาจซึ่งเป็นข้อยกเว้นของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยที่ให้กระทำได้อีก

1. โดยอาศัยอำนาจตามมาตรา 35 “บุคคลย่อมมีเสรีภาพในเคหสถาน บุคคลย่อมได้รับความคุ้มครองในการที่จะอยู่อาศัยและครอบครองเคหสถาน โดยปกติสุข การเข้าไปในเคหสถานโดยปราศจากความยินยอมของผู้ครอบครองหรือการตรวจค้นเคหสถาน จะกระทำมิได้ เว้นแต่โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย”
2. โดยอาศัยอำนาจตามมาตรา 37 “บุคคลย่อมมีเสรีภาพในการสื่อสารถึงกันโดยทางที่ชอบด้วยกฎหมาย การตรวจ การกัก หรือการเปิดเผย สิ่งสื่อสารที่บุคคลมีติดต่อกัน รวมทั้งการกระทำด้วยประการอื่นใดเพื่อให้ล่วงรู้ถึงข้อความในสิ่งสื่อสารทั้งหลายที่บุคคลมีติดต่อกันจะกระทำมิได้ เว้นแต่โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายเฉพาะเพื่อรักษาความมั่นคงของรัฐ หรือเพื่อรักษาความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน”
3. โดยอาศัยอำนาจตามมาตรา 48 “สิทธิของบุคคลในทรัพย์สินย่อมได้รับความคุ้มครอง ขอบเขตแห่งสิทธิและการจำกัดสิทธิเช่นว่านี้ ย่อมเป็นไปตามที่กฎหมาย

บัญญัติ การสืบทอดย่อมได้รับความคุ้มครองสิทธิของบุคคลในการสืบทอด
 ย่อมเป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติ”

4. โดยอาศัยอำนาจตามมาตรา 50 “บุคคลย่อมมีเสรีภาพในการประกอบกิจการหรือประกอบอาชีพ และการแข่งขันโดยเสรีอย่างเป็นธรรม การจำกัดเสรีภาพตามวรรคหนึ่งจะกระทำมิได้ เว้นแต่จะอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย เฉพาะเพื่อประโยชน์ในการรักษาความมั่นคงของรัฐหรือเศรษฐกิจของประเทศ การคุ้มครองประชาชนในด้านสาธารณสุข โภค การรักษาความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน การจัดระเบียบการประกอบอาชีพ การคุ้มครองผู้บริโภค การผังเมือง การรักษาทรัพยากรธรรมชาติหรือสิ่งแวดล้อม สวัสดิภาพของประชาชน หรือเพื่อป้องกันการผูกขาด หรือขจัดความไม่เป็นธรรมในการแข่งขัน”

นอกจากนี้ กฎหมายป้องกันและปราบปรามการฟอกเงินได้กำหนดหลักประกันในการให้ความคุ้มครองประชาชนผู้บริโภคไม่ให้ถูกกลั่นแกล้ง ดังต่อไปนี้ (สีหนาท ประยูรรัตน์, 2542: 47-49)

1. ได้มีการกำหนดความผิดมูลฐานไว้ชัดเจน การฟอกเงินที่ได้มาจากการกระทำ ความผิดนอกเหนือจากความผิดมูลฐานนี้ ไม่สามารถนำมาตราการตามกฎหมายฟอกเงินนี้ไปใช้บังคับได้ (มาตรา 3)
2. การรายงานการทำธุรกรรมต่อสำนักงานป้องกันและปราบปรามการฟอกเงินนั้น ต้องเป็นธุรกรรมที่ใช้เงินสดมีจำนวนเกินกว่าที่กำหนดในกฎกระทรวงหรือเป็นธุรกรรมเกี่ยวกับทรัพย์สินที่มีมูลค่าเกินกว่าที่กฎกระทรวงเว้นแต่เป็นธุรกรรมที่มีเหตุอันควรสงสัย แม้ว่าจำนวนเงินสดหรือมูลค่าทรัพย์สิน ไม่เกินจำนวนตามที่กฎกระทรวงกำหนดไว้ก็ตาม (มาตรา 13)
3. การรายงานการทำธุรกรรมซึ่งก่อให้เกิดความเสียหายแก่บุคคลใด ผู้รายงานไม่ต้องรับผิดชอบ หากผู้รายงานกระทำการโดยสุจริต (มาตรา 19)
4. การยับยั้งการทำธุรกรรมภายใน 3 วันทำการ โดยอำนาจของคณะกรรมการธุรกรรมนั้น จะต้องมีเหตุอันควรสงสัยว่าธุรกรรมนั้นเกี่ยวข้องกับการกระทำความผิดฐานฟอกเงิน และอำนาจการยับยั้งการทำธุรกรรมนั้นจะต้องทำโดยคณะกรรมการธุรกรรม โดยสั่งเป็นหนังสือเพื่อ

ยับยั้งหรือในกรณีจำเป็นเร่งด่วน แม้เลขาธิการก็จะสั่งยับยั้งการทำธุรกรรมได้ก็ตาม แต่ต้องรีบรายงานต่อคณะกรรมการธุรกรรมเพื่อตรวจสอบอีกครั้ง (มาตรา 35)

5. การยับยั้งการทำธุรกรรมภายใน 10 วันทำการ โดยอำนาจของคณะกรรมการธุรกรรมนั้น จะต้องมีหลักฐานเป็นที่เชื่อได้ว่าธุรกรรมนั้นเกี่ยวข้องกับ หรืออาจเกี่ยวข้องกับการกระทำความผิดฐานฟอกเงิน และอำนาจการยับยั้งการทำธุรกรรมนั้นจะต้องทำโดยคณะกรรมการธุรกรรม โดยสั่งเป็นหนังสือยับยั้งเช่นกัน (มาตรา 36)

6. คณะกรรมการธุรกรรมมีหน้าที่เสนอรายงานผลการปฏิบัติการตามพระราชบัญญัตินี้ต่อคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงินทราบ (มาตรา 34 ข้อ (4)) ถือได้ว่าเป็นกระบวนการตรวจสอบการทำงานและการใช้อำนาจของคณะกรรมการธุรกรรมในทางหนึ่งด้วย

7. เมื่อคณะกรรมการธุรกรรมหรือเลขาธิการแล้วแต่กรณี สั่งยับยั้งการทำธุรกรรมตามมาตรา 35 (ยับยั้งภายใน 3 วันทำการ ในกรณีที่มีเหตุอันควรสงสัย) หรือมาตรา 36 (ยับยั้งภายใน 10 วันทำการ ในกรณีมีหลักฐานเป็นที่เชื่อถือได้) แล้วให้คณะกรรมการธุรกรรมรายงานต่อคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงินทราบ (มาตรา 37)

8. การยึดหรืออายัดทรัพย์สินไม่เกิน 90 วัน ต้องมีเหตุอันควรเชื่อได้ว่า อาจมีการโอน จำหน่าย ยักย้าย ปกปิด หรือซ่อนเร้นทรัพย์สินใดที่เป็นทรัพย์สินเกี่ยวกับการกระทำความผิด คณะกรรมการธุรกรรมหรือเลขาธิการ (ในกรณีจำเป็นเร่งด่วน) จึงมีอำนาจสั่งยึดหรืออายัดทรัพย์สินได้ และเมื่อคณะกรรมการธุรกรรมหรือเลขาธิการแล้วแต่กรณีสั่งยึดหรืออายัดทรัพย์สินแล้ว คณะกรรมการธุรกรรมยังต้องรายงานต่อคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงินด้วย (มาตรา 48)

9. ผู้ทำธุรกรรมซึ่งถูกสั่งยึดหรืออายัดทรัพย์สิน หรือผู้มีส่วนได้เสียในทรัพย์สินสามารถแสดงหลักฐานว่าเงินหรือทรัพย์สินในการทำธุรกรรมนั้น มิใช่ทรัพย์สินที่เกี่ยวกับการกระทำความผิด เพื่อให้คณะกรรมการธุรกรรมมีคำสั่งเพิกถอนการยึดหรืออายัดได้ และคำสั่งเพิกถอนนี้ คณะกรรมการธุรกรรมต้องรายงานต่อคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน เช่นเดียวกับการสั่งยึดหรืออายัดทรัพย์สิน (มาตรา 48)

10. เมื่อศาลรับคำร้องแล้ว เลขานุการหรือพนักงานอัยการผู้ได้รับคำสั่งจากศาลต้องประกาศหรือแจ้งเป็นหนังสือให้ผู้ที่ยังอ้างว่าเป็นเจ้าของ หรือมีส่วนได้เสียในทรัพย์สินนั้น ยื่นคำร้องต่อศาลเพื่อแสดงให้เห็นว่าตนเป็นเจ้าของที่แท้จริงและทรัพย์สินนั้นไม่ใช่ทรัพย์สินที่เกี่ยวกับการกระทำความผิด หรือตนเป็นผู้รับโอนโดยสุจริตและมีค่าตอบแทนหรือได้มาโดยสุจริต และตามสมควรในทางศีลธรรมอันดี หรือในทางกฤษฎาฐานะ (มาตรา 49)

11. หากความปรากฏภายหลังจากได้มีคำสั่งยึดหรืออายัดทรัพย์สินแล้ว ปรากฏว่ามีได้เป็นทรัพย์สินที่เกี่ยวกับการกระทำความผิด ก็ให้คืนทรัพย์สินนั้น พร้อมทั้งชดใช้ค่าเสียหายและค่าเสื่อมสภาพตามจำนวนที่คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงินกำหนด และถ้าไม่อาจคืนได้ ให้ชดใช้ราคาตามที่ประเมินได้ ในวันที่ยึดหรืออายัดทรัพย์สินนั้น หรือตามราคาที่ได้จากการขายทอดตลาดทรัพย์สินนั้นแล้วแต่กรณี ศาลจะเป็นผู้ไต่สวนและวินิจฉัยว่าทรัพย์สินนั้นควรตกเป็นของแผ่นดิน หรือควรคืนแก่เจ้าของเป็นอันดับสุดท้าย

12. แม้ศาลจะสั่งให้ทรัพย์สินตกเป็นของแผ่นดินแล้วก็ตาม กฎหมายนี้ยังเปิดโอกาสให้เจ้าของ ผู้รับโอน หรือผู้รับประโยชน์นั้นยื่นคำร้องได้อีก แต่ทั้งนี้ผู้ร้องจะต้องยื่นคำร้องภายใน 1 ปี นับแต่มีคำสั่งศาลให้ทรัพย์สินตกเป็นของแผ่นดินถึงที่สุดและผู้ร้องต้องพิสูจน์ให้เห็นว่าไม่ทราบถึงประกาศของผู้ที่ได้รับคำสั่งจากศาล หรือหนังสือแจ้งของเลขานุการหรือมีเหตุขัดข้องอันสมควรประการอื่น

นอกจากดั่งที่กล่าวข้างต้นแล้ว พระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน พ.ศ. 2542 ยังให้ความคุ้มครองสิทธิของบุคคลในครอบครัว เกียรติยศ ชื่อเสียงหรือความเป็นอยู่ส่วนตัวและให้ความคุ้มครองศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ สิทธิและเสรีภาพของบุคคลด้วย กล่าวคือ

มาตรา 64 วรรคสอง ของพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน พ.ศ. 2542 กำหนดให้บุคคลใดๆ ที่รู้หรือล่วงรู้ข้อมูลที่เก็บรักษาไว้ต้องไม่กระทำการใดๆ ให้บุคคลอื่นล่วงรู้ข้อมูลที่เก็บรักษาไว้ ทั้งนี้เพื่อให้ความคุ้มครองสิทธิของบุคคลและศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ที่กล่าวข้างต้น

มาตรา 66 แห่งพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน พ.ศ. 2542 กำหนดหน้าที่ของบุคคลใดที่รู้ หรืออาจรู้ความลับในราชการที่เกี่ยวกับการดำเนินการตามพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน กระทำด้วยประการใดๆ ให้ผู้อื่นรู้หรืออาจรู้ความลับในราชการที่เกี่ยวกับการดำเนินการ (เว้นแต่การปฏิบัติหน้าที่หรือตามกฎหมาย) ต้องระวาง

โทษจำคุกไม่เกินห้าปี หรือปรับไม่เกินหนึ่งแสนบาท หรือทั้งจำและปรับ ทั้งนี้เพื่อความคุ้มครองสิทธิของบุคคลและศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ที่กล่าวข้างต้น

เป็นที่เห็นแน่ชัดแล้วว่า การที่หน่วยงานของรัฐจะใช้อำนาจหรือในการปฏิบัติหน้าที่ในอันที่อาจไปกระทบกระเทือนต่อสิทธิเสรีภาพของประชาชน จะต้องมิใช่กฎหมายกำหนดอำนาจหน้าที่ไว้อย่างแจ่มชัด บทบัญญัติของกฎหมายดังกล่าวจึงเป็นหลักประกันให้กับสุจริตชนได้เป็นอย่างดีว่ารัฐจะไม่เข้ามาดำเนินการอันไม่ชอบธรรมในอันที่จะล่วงละเมิดสิทธิในทางทรัพย์สินของบุคคลได้ หากไม่เข้าหลักเกณฑ์ทางกฎหมาย ซึ่งรวมถึงอำนาจทางฝ่ายการเมืองที่อาจจะเข้ามาแทรกแซงด้วยเช่นเดียวกัน ดังจะได้กล่าวในบทที่ 4 ต่อไป



ศูนย์วิทยทรัพยากร
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย