

มาตรการทางกฎหมายในการป้องกันการฟอกเงินอันเกี่ยวกับธุรกรรมในตลาดทุน

นางสาวภัสสร เอกมฤเคนทร์

วิทยานิพนธ์นี้เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาตามหลักสูตรปริญญาวิทยาศาสตรมหาบัณฑิต

สาขาวิชากฎหมายการเงินและภาษีอากร

คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

ปีการศึกษา 2555

ลิขสิทธิ์ของจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

บทคัดย่อและแฟ้มข้อมูลฉบับเต็มของวิทยานิพนธ์ตั้งแต่ปีการศึกษา 2554 ที่ให้บริการในคลังปัญญาจุฬาฯ (CUIR)

เป็นแฟ้มข้อมูลของนิสิตเจ้าของวิทยานิพนธ์ที่ส่งผ่านทางบัณฑิตวิทยาลัย

The abstract and full text of theses from the academic year 2011 in Chulalongkorn University Intellectual Repository (CUIR)

are the thesis authors' files submitted through the Graduate School.

LEGAL PREVENTIVE MEASURES AGAINST MONEY LAUNDERING RELATED TO  
TRANSACTION IN THE CAPITAL MARKET

Miss Papussorn Akemarukain

A Thesis Submitted in Partial Fulfillment of the Requirements  
for the Degree of Master of Laws Program in Finance and Tax Laws

Faculty of Law

Chulalongkorn University

Academic Year 2012

Copyright of Chulalongkorn University

หัวข้อวิทยานิพนธ์

มาตรการทางกฎหมายในการป้องกันการฟอกเงินอัน  
เกี่ยวกับธุรกรรมในตลาดทุน

โดย

นางสาวภัสสร เอกมฤคเณทร์

สาขาวิชา

กฎหมายการเงินและภาษีอากร

อาจารย์ที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์หลัก

ดร.พัฒนาพร โกวพัฒนกิจ

คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย อนุมัติให้หัวข้อวิทยานิพนธ์ฉบับนี้เป็นส่วนหนึ่ง  
ของการศึกษาตามหลักสูตรปริญญาโทบริหารธุรกิจ

.....คณบดีคณะนิติศาสตร์  
(ศาสตราจารย์ ดร.ศักดิ์ดา ฐนิตกุล)

คณะกรรมการสอบวิทยานิพนธ์

.....ประธานกรรมการ  
(อาจารย์สุทธิชัย จิตรวานิช)

.....อาจารย์ที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์หลัก  
(ดร.พัฒนาพร โกวพัฒนกิจ)

.....กรรมการภายนอกมหาวิทยาลัย  
(อาจารย์รัชชัย ทิพย์โสภณ)

.....กรรมการภายนอกมหาวิทยาลัย  
(อาจารย์ชัช อนุวัตรอุดม)

ภักดิ์สร เอกมฤเคนทร์ : มาตรการทางกฎหมายในการป้องกันการฟอกเงินอันเกี่ยวกับ  
 ธุรกรรมในตลาดทุน.(LEGAL PREVENTIVE MEASURES AGAINST MONEY  
 LAUNDERING RELATED TRANSACTION IN CAPITAL MARKET)อ.ที่ปรึกษา  
 วิทยานิพนธ์หลัก :ดร.พัฒนาพร โกวพัฒน์กิจ, 207 หน้า.

ในการป้องกันการฟอกเงินอันเกี่ยวกับธุรกรรมในตลาดทุนของประเทศไทย ประเทศไทย  
 เป็นสมาชิกของกลุ่มความร่วมมือต่อต้านการฟอกเงินเอเชียแปซิฟิก (APG) ซึ่งได้กำหนดเงื่อนไขใน  
 การบังคับให้สมาชิกปฏิบัติตามข้อแนะนำ 40 ประการของคณะทำงานเฉพาะกิจเพื่อดำเนิน  
 มาตรการทางกฎหมายเกี่ยวกับการฟอกเงิน (FATF) ซึ่งเป็นองค์กรระหว่างประเทศที่มีอำนาจในการ  
 ตรวจสอบการดำเนินงานของทุกๆประเทศให้ปฏิบัติตามข้อแนะนำของ FATF ซึ่งเป็น  
 มาตรฐานสากล ปัจจุบันประเทศไทยมีมาตรการทางกฎหมายในการป้องกันการฟอกเงินอันเกี่ยวกับ  
 ธุรกรรมในตลาดทุนได้แก่ การจัดให้มีนโยบายในการบริหารความเสี่ยง การตรวจสอบเพื่อทราบ  
 ข้อเท็จจริงและระบุตัวตนเกี่ยวกับลูกค้า การรายงานการทำธุรกรรมทางการเงิน การรายงานธุรกรรม  
 ที่มีเหตุอันควรต้องสงสัยและการเก็บรักษาข้อมูล จากการศึกษาผู้วิจัยพบว่า บทบัญญัติของ  
 มาตรการดังกล่าว ยังมีความกระจัดกระจาย โดยอยู่ในพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการ  
 ฟอกเงิน พ.ศ.2542 กฎกระทรวง กฎหมายลำดับรองและแนวทางปฏิบัติซึ่งออกโดยสำนักงาน.กคต.  
 และมาตรการดังกล่าวยังไม่มียกเว้นบทบัญญัติในการดำเนินการและบทลงโทษอย่างชัดเจน ครอบคลุม  
 รวมทั้งยังมีความล่าช้าไม่เป็นไปตามมาตรฐานสากลตามที่ FATF กำหนด ส่งผลให้การบังคับใช้  
 กฎหมายเป็นไปอย่างไม่มีประสิทธิภาพ

จากการศึกษาถึงมาตรการทางกฎหมายของประเทศสหรัฐอเมริกาและประเทศออสเตรเลีย  
 พบว่า ในการดำเนินการดังกล่าวมีบทบัญญัติของกฎหมายและบทลงโทษอย่างชัดเจนในการ  
 ดำเนินการ อีกทั้งบทบัญญัติของกฎหมายยังกำหนดให้ผู้กำกับดูแลตลาดทุนและหน่วยงานเฉพาะ  
 มีอำนาจในการป้องกันและตรวจสอบการดำเนินการตามมาตรการเพื่อป้องกันการฟอกเงินและ  
 บทบัญญัติของกฎหมายยังมีความสอดคล้องและเป็นไปตามมาตรฐานที่ FATF กำหนดส่งผลให้การ  
 ดำเนินการตามมาตรการเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ ดังนั้นวิทยานิพนธ์เล่มนี้ จึงชี้ให้เห็นถึงปัญหา  
 ที่เกิดขึ้นทั้งในส่วนของตัวเองกฎหมายและการดำเนินการตามมาตรการ รวมถึงเสนอแนะแนวทาง  
 ในการแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นเพื่อให้การดำเนินการตามมาตรการทางกฎหมายในการป้องกันการฟอก  
 เงินอันเกี่ยวกับธุรกรรมในตลาดทุนของประเทศไทยเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพและเป็นไปตาม  
 มาตรฐานสากล

สาขาวิชา กฎหมายการเงินและภาษีอากร .....ลายมือชื่อ.....  
 ปีการศึกษา.....2555.....ลายมือชื่อ.....อ.ที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์หลัก.....

## 5385997434 : MAJOR FINANCE AND TAX LAWS

KEYWORDS : MONEY LAUNDERING / CAPITAL MARKET / FRAUD IN CAPITAL MARKET / TRANSACTION OF FRAUDURENT

PAPUSSORN AKEMARUKAIN : LEGAL PREVENTIVE MEASURES AGAINST MONEY LAUNDERING RELATED TO TRANSACTION IN THE CAPITAL MARKET  
 ADVISOR : PATANAPORN KOWPATANAKIT, Ph.D., 207 pp.

In Anti money laundering measures related to transaction in capital market, Thailand has enrolled as a membership of Asia Pacific Group on Money laundering (APG) the organizations from FATF. In the present time, Thailand has developed some legal preventive measures against money laundering in capital market, Risk management, Know you customer/Customer due diligence, Financial transaction reporting, Suspicious transaction reporting and Recordkeeping. However, as a research has been progressed, Researcher found that the anti money laundering measurement stipulated on various act and secondary legislation; ministerial regulation, notification and guideline of Anti-Money Laundering Act and Stock Exchange Act, but it is not transparent on the process and no punishment. The existing laws are inefficiency measurement and do not comply with the FATF recommendation.

As researched the legislation of United State of America and Australia, there is a substantive laws and punishment. Laws empower to Capital Market Regulator and specific organization to prevent and inspect the compliance of anti-money laundering measurement. Additional, these measurements comply with the FATF recommendation. The Thesis proposes the incident of substantive law and practice, including the guideline to solve the incurred incident on anti-money laundering of Capital Market transaction in Thailand for more efficiency and comply with the FATF recommendation.

Field of Study : Finance and Tax Laws Student's Signature.....

Academic Year : 2012 Advisor's Signature.....

## กิตติกรรมประกาศ

วิทยานิพนธ์เล่มนี้ สามารถสำเร็จลงได้ด้วยความกรุณาและความช่วยเหลือเป็นอย่างดีจาก ท่านอาจารย์ ดร.พัฒนาพร โกวพัฒน์กิจ ผู้ซึ่งให้ความกรุณาในการรับเป็นอาจารย์ที่ปรึกษาและให้ คำแนะนำในการหาข้อมูลจากฐานข้อมูลและแหล่งข้อมูลต่างๆ การให้แนวทางในการเขียนเนื้อหา วิทยานิพนธ์ให้เป็นไปตามลำดับขั้นตอน การแนะนำในการจัดพิมพ์เนื้อหาการจัดรูปเล่ม รวมถึงการ แนะนำในการถ่ายทอสิ่งที่ศึกษาค้นคว้าออกมาเป็นงานวิจัยทางกฎหมาย และสิ่งที่สำคัญที่สุด คือ การเป็นแบบอย่างของการเป็นนักกฎหมายที่ดีให้แก่ข้าพเจ้า

ข้าพเจ้าขอกราบขอบพระคุณเป็นอย่างสูงต่อท่านอาจารย์สุทธิชัย จิตรวาณิชที่ได้ให้ คำแนะนำถึงขอบเขตเนื้อหาของวิทยานิพนธ์และรับเป็นประธานกรรมการสอบวิทยานิพนธ์เล่มนี้

ข้าพเจ้าขอกราบขอบพระคุณท่านอาจารย์รัชชัย ทิพย์โสภณที่กรุณาสละเวลาเพื่อให้ คำแนะนำและข้อมูลในด้านตลาดทุน รวมถึงช่วยเหลือในกรณีวิเคราะห์ข้อมูล ข้อบกพร่องของเนื้อหา ในวิทยานิพนธ์และรับเป็นคณะกรรมการสอบวิทยานิพนธ์เล่มนี้

ข้าพเจ้าขอกราบขอบพระคุณท่านอาจารย์ชัช อนุวัตรอุดมที่ได้ให้คำแนะนำและให้ข้อมูล ในด้านสถาบันการเงิน ช่วยเหลือในการหาข้อมูลและรับเป็นคณะกรรมการวิทยานิพนธ์เล่มนี้

ข้าพเจ้าขอขอบคุณนางสาวรัตนวดี ศรีสว่างรัตน์ ที่ช่วยเหลือในการหาข้อมูลต่างประเทศ เรียบเรียงและให้คำแนะนำในการแก้ไขวิทยานิพนธ์เล่มนี้ ตั้งแต่เริ่มต้นจนวิทยานิพนธ์เล่มนี้เสร็จ สมบูรณ์

ข้าพเจ้าขอขอบพระคุณบิดา มารดา ญาติพี่น้องของข้าพเจ้า คุณชนิกา ผดุงพัฒน์พงษ์ หัวหน้างาน ตลอดจนผู้มีพระคุณทุกท่านที่ให้คำแนะนำ ช่วยเหลือและสนับสนุนในการทำ วิทยานิพนธ์เล่มนี้เป็นอย่างดี และขอขอบคุณเพื่อนๆ ร่วมรุ่นปริญญาโท พี่ปอนด์ รุ่น 1 พี่เคน (เจ้าหน้าที่หลักสูตร) ตลอดจนบุคคลท่านอื่นๆ ที่ไม่สามารถกล่าวชื่อได้ทั้งหมด ที่ให้ความ ช่วยเหลือ ดูแลและให้กำลังใจข้าพเจ้าเสมอมา จนวิทยานิพนธ์เล่มนี้เสร็จสมบูรณ์

ข้าพเจ้าขอให้คุณพระศรีรัตนตรัยจงบันดาลให้ทุกท่านประสบแต่ความสุขและขออุทิศ คุณประโยชน์ของวิทยานิพนธ์เล่มนี้ ให้แก่ทุกๆ ท่านด้วยเทอญ

## สารบัญ

	หน้า
บทคัดย่อภาษาไทย.....	ง
บทคัดย่อภาษาอังกฤษ.....	จ
กิตติกรรมประกาศ.....	ฉ
สารบัญ.....	ช
บทที่ 1 บทนำ.....	1
1.1 ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา.....	1
1.2 วัตถุประสงค์ของศึกษาการวิจัย.....	5
1.3 สมมติฐานของศึกษาการวิจัย.....	5
1.4 ขอบเขตของศึกษาการวิจัย.....	5
1.5 วิธีการศึกษาวิจัย.....	6
1.6 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับจากการศึกษาวิจัย.....	6
บทที่ 2 ความหมาย ลักษณะ หลักการและอำนาจหน้าที่ของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการป้องกันการฟอกเงินอันเกี่ยวกับธุรกรรมในตลาดทุน.....	7
2.1 หลักการทั่วไปของการฟอกเงินและตลาดทุน.....	7
2.1.1 ความหมายและลักษณะของการฟอกเงิน.....	8
2.1.2 ลักษณะของการฟอกเงินอันเกี่ยวกับการทำธุรกรรมในตลาดทุน.....	13
2.1.3 ผลกระทบจากการฟอกเงินอันเกี่ยวกับธุรกรรมในตลาดทุน.....	21
2.2 บทบาทและอำนาจหน้าที่ของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการป้องกันการฟอกเงินในตลาดทุน.....	25
2.2.1 หน่วยงานกำกับดูแลตลาดทุน.....	26
2.2.2 หน่วยงานเฉพาะในการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน.....	39
2.3 ปัญหาของมาตรการป้องกันการฟอกเงินในตลาดทุน.....	49
2.3.1 ปัญหามาตรการการจัดให้บริษัทหลักทรัพย์มีนโยบายในการบริหารความเสี่ยง.....	49
2.3.2 ปัญหาการตรวจสอบเพื่อทราบข้อเท็จจริงเกี่ยวกับลูกค้าและระบุตัวตนของลูกค้าบริษัทหลักทรัพย์.....	51
2.3.3 ปัญหาการปรับใช้ข้อมูลกฎหมายเกี่ยวกับการรายงานการทำธุรกรรมที่มี	

	จำนวนเงินตามมาตรา 13 แห่งพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปราม การฟอกเงิน.....	55
	2.3.4 ปัญหาการปรับใช้ดุลพินิจของบริษัทหลักทรัพย์ในการรายงานการทำ ธุรกรรมที่มีเหตุอันควรต้องสงสัย.....	57
	2.3.5 ปัญหาการร่วมมือประสานกันทำงานระหว่างองค์กรและหน่วยงานที่ เกี่ยวข้องในการป้องกันการฟอกเงินอันเกี่ยวกับการทำธุรกรรมในตลาดทุน... 59	59
บทที่ 3	ความตกลงระหว่างประเทศและกฎหมายต่างประเทศเกี่ยวกับมาตรการป้องกัน การฟอกเงินอันเกี่ยวกับธุรกรรมในตลาดทุน.....	62
	3.1 ความตกลงระหว่างประเทศเกี่ยวกับการป้องกันการฟอกเงินอันเกี่ยวกับ ธุรกรรมในตลาดทุน.....	62
	3.1.1 คณะทำงานเฉพาะกิจเพื่อดำเนินมาตรการทางการเงินเกี่ยวกับการฟอกเงิน (Financial Action Task Force on Money Laundering-FATF).....	63
	3.1.2 กลุ่มความร่วมมือต่อต้านการฟอกเงินเอเชียแปซิฟิก (The Asia Pacific On Money Laundering หรือ APG).....	78
	3.2 กฎหมายต่างประเทศเกี่ยวกับการป้องกันการฟอกเงินอันเกี่ยวกับธุรกรรม ในตลาดทุน.....	81
	3.2.1 ประเทศสหรัฐอเมริกา.....	82
	3.2.2 ประเทศออสเตรเลีย.....	110
บทที่ 4	วิเคราะห์มาตรการทางกฎหมายในการป้องกันการฟอกเงินอันเกี่ยวกับธุรกรรม ในตลาดทุน.....	138
	4.1 มาตรการการจัดให้มีนโยบายในการบริหารความเสี่ยง.....	140
	4.1.1 มาตรการการจัดให้มีนโยบายในการบริหารความเสี่ยงของประเทศไทย... 140	140
	4.1.2 มาตรการการจัดให้มีนโยบายในการบริหารความเสี่ยงตามมาตรฐาน สากล FATF และต่างประเทศ.....	143
	4.2 มาตรการการตรวจสอบเพื่อทราบข้อเท็จจริงและระบุตัวตนเกี่ยวกับลูกค้า.....	144
	4.2.1 มาตรการการตรวจสอบเพื่อทราบข้อเท็จจริงเกี่ยวกับลูกค้าและระบุตัวตน เกี่ยวกับลูกค้าของประเทศไทย.....	145
	4.2.2 มาตรการการตรวจสอบเพื่อทราบข้อเท็จจริงและระบุตัวตนเกี่ยวกับ ลูกค้าของประเทศไทยตามมาตรฐานสากล FATF.....	151
	4.2.3 มาตรการการตรวจสอบเพื่อทราบข้อเท็จจริงและระบุตัวตนเกี่ยวกับ	



ลูกค้าของประเทศสหรัฐอเมริกา.....	153
4.2.4 มาตรการการตรวจสอบเพื่อทราบข้อเท็จจริงและระบุตัวตนเกี่ยวกับ ลูกค้าของประเทศออสเตรเลีย.....	154
4.3 มาตรการการรายงานการทำธุรกรรมทางการเงิน.....	156
4.3.1 มาตรการการรายงานการทำธุรกรรมทางการเงินของประเทศไทย.....	157
4.3.2 มาตรการการรายงานการทำธุรกรรมทางการเงินตามมาตรฐานสากล FATF... ..	158
4.3.3 มาตรการการรายงานการทำธุรกรรมทางการเงินของประเทศสหรัฐ อเมริกา.....	158
4.3.4 มาตรการการรายงานการทำธุรกรรมทางการเงินของประเทศออสเตรเลีย.....	161
4.4 มาตรการการรายงานการทำธุรกรรมที่มีเหตุอันควรต้องสงสัย.....	165
4.4.1 มาตรการการรายงานการทำธุรกรรมที่มีเหตุอันควรต้องสงสัยของ ประเทศไทย.....	165
4.4.2 มาตรการการรายงานการทำธุรกรรมที่มีเหตุอันควรต้องสงสัยตาม มาตรฐานสากล FATF .....	172
4.4.3 มาตรการการรายงานการทำธุรกรรมที่มีเหตุอันควรต้องสงสัยของ ประเทศสหรัฐอเมริกา.....	173
4.4.4 มาตรการการรายงานการทำธุรกรรมที่มีเหตุอันควรต้องสงสัยของ ประเทศออสเตรเลีย.....	175
4.5 มาตรการการเก็บรักษาข้อมูล.....	180
4.6 ความร่วมมือประสานกันทำงานระหว่างองค์กรและหน่วยงาน.....	
ที่เกี่ยวข้องในการป้องกันการฟอกเงินอันเกี่ยวกับการทำธุรกรรมในตลาดทุน ..	181
บทที่ 5 บทสรุปและข้อเสนอแนะ.....	189
5.1 บทสรุป.....	189
5.2 ข้อเสนอแนะ.....	201
รายการอ้างอิง.....	203
ประวัติผู้เขียนวิทยานิพนธ์.....	207

## สารบัญแผนภาพ

แผนภาพที่ 1 แสดงการดำเนินงานของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องในการดำเนินการตามมาตรการ ป้องกันการฟอกเงินอันเกี่ยวกับธุรกรรมในตลาดทุนของประเทศไทย.....	26
แผนภาพที่ 2 แสดงการดำเนินงานของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องในการดำเนินการตามมาตรการ ป้องกันการฟอกเงินอันเกี่ยวกับธุรกรรมในตลาดทุนของประเทศสหรัฐอเมริกา.99	
แผนภาพที่ 3 แสดงการดำเนินงานของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องในการดำเนินการตามมาตรการ ป้องกันการฟอกเงินอันเกี่ยวกับธุรกรรมในตลาดทุนของประเทศออสเตรเลีย...126	

## บทที่ 1

### บทนำ

#### 1.1 ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

การฟอกเงิน คือ การนำเงิน ผลกำไรหรือผลประโยชน์ที่เกิดมาจากการกระทำที่มีขอบด้วยกฎหมายผ่านเข้าสู่กระบวนการใดๆ ที่ชอบด้วยกฎหมายเพื่อนำเงินหรือผลประโยชน์ที่ได้นั้นออกมาใช้และนำเข้าสู่ระบบการเงิน ซึ่งการฟอกเงินนั้นมักเป็นส่วนหนึ่งของการก่ออาชญากรรมที่เกี่ยวกับสิ่งที่ผิดกฎหมาย อาทิเช่น ความผิดเกี่ยวกับยาเสพติด ความผิดเกี่ยวกับการฉ้อโกง ความผิดเกี่ยวกับเพศ หรือความผิดเกี่ยวกับการค้ามนุษย์ เป็นต้น การก่ออาชญากรรมประเภทนี้จะมุ่งหวังให้ได้เงินจำนวนมากมหาศาลเป็นผลตอบแทน แต่อย่างไรก็ดี แม้ว่าผลกำไรหรือผลประโยชน์ที่ได้จะมีจำนวนมากมายมหาศาลก็ตาม แต่ในการนำออกมาใช้ก็เป็นเรื่องที่ยากเพราะอาจต้องถูกระบบการตรวจสอบที่เข้มงวดเนื่องจากผลกำไรหรือผลประโยชน์นั้นมีแหล่งที่มาที่มีขอบด้วยกฎหมาย ดังนั้น ผู้กระทำความผิดจึงพยายามหาวิธีการในการนำผลกำไรหรือผลประโยชน์นั้นออกมาใช้และนำเข้าสู่ระบบการเงิน โดยเงินเหล่านี้จะถูกนำไปผ่านกระบวนการเปลี่ยนสภาพในหลาย ๆ ลักษณะอันชอบด้วยกฎหมายเพื่อแปรสภาพผลกำไรหรือผลประโยชน์นั้น เพื่ออำพรางที่มาของเงินได้นั้นๆ ซึ่งส่วนใหญ่จะอาศัยสถาบันการเงินหรือในรูปแบบของกิจการต่างๆ ให้มีแหล่งที่มาที่ขอบด้วยกฎหมายสามารถตรวจสอบได้ ดังนั้น การทำธุรกรรมในตลาดทุนจึงเป็นการฟอกเงินรูปแบบหนึ่งที่อาชญากรให้ความสนใจและใช้ในการฟอกเงิน เนื่องจากการทำธุรกรรมในตลาดทุนเป็นช่องทางในการนำเงินที่ผิดกฎหมายมาอำพรางหรือแปรสภาพได้อย่างดีเยี่ยมและการทำธุรกรรมเป็นไปได้อย่างสะดวก รวดเร็ว สามารถทำได้ทุกที่ในโลก ผู้ซื้อและผู้ขายไม่จำเป็นต้องรู้จักกัน สามารถทำคำสั่งซื้อขายได้โดยง่ายผ่านระบบอินเทอร์เน็ตหรือผ่านทางบริษัทหลักทรัพย์ (Broker) และยังมีผลิตภัณฑ์ให้เลือกอีกหลายชนิด ไม่ว่าจะเป็นหุ้นกู้ หุ้นตราสารหนี้ เป็นต้น ซึ่งจากการที่ปัญหาการ ฟอกเงินเป็นปัญหาที่ทุกๆ ประเทศให้ความสำคัญเป็นอย่างมาก เนื่องจากหากมีการฟอกเงินเกิดขึ้นในประเทศใดแล้ว มักส่งผลกระทบต่อเศรษฐกิจ สังคม ความมั่นคงและส่งผลกระทบต่อความเชื่อมั่นของนักลงทุนด้วย และด้วยเหตุนี้เอง ประเทศไทยจึงได้เข้าเป็นสมาชิกของกลุ่มความร่วมมือต่อต้านการฟอกเงินเอเชียแปซิฟิก (The Asia Pacific Group on Money Laundering หรือ APG) ซึ่ง APG ได้กำหนดให้สมาชิกปฏิบัติตามข้อแนะนำ 40 ประการในการป้องกัน

และปราบปรามการฟอกเงินของคณะทำงานเฉพาะกิจเพื่อดำเนินมาตรการทางการเงินเกี่ยวกับการฟอกเงิน (Financial Action Task Force on Money Laundering – FATF) ซึ่งเป็นองค์กรระหว่างประเทศที่เกิดจากกลุ่มประเทศอุตสาหกรรม G7 โดย FATF ถือเป็นองค์กรระหว่างประเทศที่หลายๆ ประเทศเข้าเป็นสมาชิก รวมถึงประเทศที่เป็นมหาอำนาจทางเศรษฐกิจด้วย และจากการที่ประเทศไทยได้เข้าเป็นสมาชิกของ APG จึงทำให้ประเทศไทยจะต้องดำเนินการในการป้องกันและปราบปรามตามที่ FATF กำหนด รวมทั้งจะต้องถูกตรวจสอบการดำเนินการตามมาตรการโดย FATF และ APG และประเทศไทยยังมีความจำเป็นที่จะต้องดำเนินการตามมาตรการดังกล่าว โดยมีเหตุผลอยู่ 3 ประการ ดังนี้

ประการแรก ระดับสากล ในปัจจุบันนี้ ปัญหาการฟอกเงินและปัญหาการก่อการร้าย ถือเป็นปัญหาที่สำคัญระดับโลก ซึ่งประเทศต่างๆ รวมทั้ง UN ร่วมกันต่อต้าน ดังนั้น ประเทศไทยและประเทศต่างๆ ที่เป็นสมาชิกของ UN จึงมีความจำเป็นต้องทำตามประเทศอื่นๆ ซึ่งหาก ประเทศไทยไม่ปฏิบัติตามย่อมจะทำให้มีผลกระทบในด้านอื่นๆ ตามมา

ประการที่สอง ระดับประเทศ เนื่องจากประเทศไทยต้องการให้ตลาดทุนน่าเชื่อถือ แข่งขันได้ และต้องการให้นักลงทุนเข้ามาลงทุนในตลาดทุนของประเทศไทย ทำให้ตลาดทุนของประเทศไทยในการนี้เองจึงเป็นที่มาให้ตลาดหลักทรัพย์แห่งประเทศไทยเข้าไปร่วมในโครงการ Report on the Observance of Standards and Codes (ROSC) ซึ่งเป็นโครงการประเมินการปฏิบัติงานตามมาตรฐานสากลด้วย

ประการที่สาม ระดับบริษัทหลักทรัพย์ บริษัทหลักทรัพย์จะต้องปฏิบัติตามกฎหมายฟอกเงินเนื่องจากมีความเสี่ยงหลายด้าน ดังนี้

1. หากบริษัทหลักทรัพย์มิได้ปฏิบัติให้เพียงพอและรอบคอบในการรับรู้ข้อมูลต่างๆ ของลูกค้าที่มาลงทุนก็อาจมีความผิดตามกฎหมายฟอกเงินได้

2. หากธุรกรรมของลูกค้ามีความเกี่ยวข้องกับการฟอกเงิน สำนักงานป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน (สำนักงาน ป.ป.ง.) อาจมีการดำเนินการยึดทรัพย์สิน ซึ่งอาจจะรวมถึงทรัพย์สินของบริษัทหลักทรัพย์และของลูกค้าได้

3. หากมีการกระทำความผิดในการปั่นหุ้นด้วยและหากลูกค้าซื้อขายหรือส่งคำสั่งซื้อขายหลักทรัพย์ผ่านเจ้าหน้าที่การตลาดของบริษัทหลักทรัพย์ ถ้าตลาดทุนเป็นส่วนหนึ่งของกระบวนการในการกระทำความผิด ตลาดทุนอาจมีความผิดฐานเป็นตัวการร่วมหรืออาจเป็นผู้สนับสนุนในการกระทำความผิดได้

หากพิจารณาถึงมาตรการทางกฎหมายในการป้องกันการฟอกเงินอันเกี่ยวกับธุรกรรมใน

ตลาดทุนจะพบว่า มีมาตรการที่สำคัญ 5 ประการ คือ การจัดให้มีนโยบายในการบริหารความเสี่ยง การตรวจสอบเพื่อทราบข้อเท็จจริงและระบุตัวตนเกี่ยวกับลูกค้า การรายงานการทำธุรกรรมทางการเงิน การรายงานการทำธุรกรรมที่มีเหตุอันควรต้องสงสัยและการเก็บรักษาข้อมูล ซึ่งตาม พระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน พ.ศ. 2542 กำหนดให้บริษัทหลักทรัพย์มีหน้าที่ในการดำเนินการตามมาตรการดังกล่าว เพื่อป้องกันการฟอกเงินอันเกี่ยวกับธุรกรรมในตลาดทุน เนื่องจากหลักทรัพย์ถือว่าเป็นทรัพย์สินอย่างหนึ่งที่มีมูลค่าและสามารถเปลี่ยนมือได้ แต่อย่างไรก็ดี หากพิจารณาถึงพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน พ.ศ. 2542 จะพบว่า ไม่มีบทบัญญัติของกฎหมายในการดำเนินการตามมาตรการกำหนดอยู่ในกฎหมายหลักอันเกี่ยวข้องกับการป้องกันการฟอกเงินอันเกี่ยวกับธุรกรรมในตลาดทุน จึงจำเป็นต้องพิจารณาจากกฎหมายลำดับรองและประกาศอื่นๆ ที่มีการประกาศใช้ตามมา อาทิเช่น กฎกระทรวง ประกาศต่างๆ แนวทางปฏิบัติของสำนักงานป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน (สำนักงาน ปปง.) และสำนักงานคณะกรรมการกำกับหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์ (สำนักงาน กลต.) ซึ่งมีได้มีลักษณะและสภาพบังคับที่มีบทลงโทษตามกฎหมายให้ปฏิบัติตาม จึงทำให้สังเกตเห็นได้ว่า มาตรการทางกฎหมายดังกล่าวมีความกระจัดกระจาย ไม่ชัดเจนครอบคลุม อีกทั้ง การดำเนินการตามมาตรการดังกล่าว มิได้มีการกำหนดรูปแบบ วิธีการในการดำเนินการไว้อย่างชัดเจน ทำให้บริษัทหลักทรัพย์จำเป็นต้องใช้ดุลพินิจในการดำเนินการเอง จึงทำให้เกิดความเสี่ยงต่อบริษัทหลักทรัพย์ในการปฏิบัติหรือละเว้นการปฏิบัติตามมาตรการได้ นอกจากนี้ แม้ว่าสำนักงาน กลต. จะได้มีการประกาศสำนักงานคณะกรรมการกำกับหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์ที่ สช/น/ย/ข.3/2550 เรื่องหลักเกณฑ์ เงื่อนไขและวิธีการในการจัดให้มีระบบการบริหารความเสี่ยงเพื่อป้องกันการใช้ธุรกิจหลักทรัพย์เป็นช่องทางในการฟอกเงินและสนับสนุนทางการเงินแก่การก่อการร้ายก็ตาม แต่ประกาศดังกล่าวก็ไม่อาจสามารถใช้บังคับได้กับผู้ที่อยู่ภายใต้การกำกับดูแลของธนาคารแห่งประเทศไทยและคณะกรรมการกำกับดูแลการประกอบธุรกิจประกันภัยและการประกอบธุรกิจตราสารอนุพันธ์ได้ จึงทำให้การดำเนินการไม่เป็นไปตามมาตรฐานเดียวกัน นอกจากนี้ การดำเนินการในการป้องกันการฟอกเงินนั้น จะต้องขึ้นอยู่กับกฎหมายหลักในการป้องกัน กล่าวคือ พระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน พ.ศ. 2542 โดยเฉพาะด้วย ซึ่งไม่มีบทบัญญัติทางกฎหมายอย่างชัดเจนทำให้เกิดความไม่ชัดเจนในการปฏิบัติงานของบริษัทหลักทรัพย์และเกิดความไม่ชัดเจนต่อบริษัทหลักทรัพย์ในการบังคับให้บริษัทหลักทรัพย์จะต้องปฏิบัติตาม อีกทั้ง หากพิจารณาถึงหน้าที่ของประเทศไทย ในฐานะที่เป็นสมาชิกของ APG ที่จำเป็นต้องปฏิบัติตามมาตรการในการป้องกันและปราบปรามตามข้อแนะนำที่ FATF กำหนด จะพบว่า พระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการฟอก

เงิน พ.ศ.2542 ไม่สอดคล้องและเป็นไปตามมาตรฐานสากลที่ FATF กำหนด นอกจากนี้ แม้ว่าบริษัทหลักทรัพย์จะต้องปฏิบัติตามประกาศของสำนักงาน กสท. แต่ประกาศของสำนักงาน กสท. ดังกล่าวก็ไม่ถือว่าเป็นกฎหมายแต่ถือว่าเป็นมาตรการอย่างหนึ่ง ที่มีผลทางอ้อมและมีสภาพบังคับเนื่องจากมีบทลงโทษหากไม่ปฏิบัติตามประกาศของสำนักงาน กสท. แต่อย่างไรก็ดี บทลงโทษดังกล่าว ก็เป็นการลงโทษในการไม่ปฏิบัติตามประกาศของสำนักงาน กสท. ซึ่งออกตามพระราชบัญญัติหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์ พ.ศ. 2535 ซึ่งเป็นการใช้อำนาจในทางบริหาร มิใช่บทลงโทษในการปฏิบัติหรือไม่ปฏิบัติอันจะมีความผิดตามพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน พ.ศ. 2542 แต่อย่างใด ส่งผลให้การบังคับใช้กฎหมายเพื่อป้องกันการกระทำความผิดดังกล่าว ไม่มีความชัดเจนต่อบริษัทหลักทรัพย์

นอกจากนี้ หากพิจารณาถึงมาตรการทางกฎหมายในการป้องกันการฟอกเงินอันเกี่ยวกับธุรกรรมในตลาดทุนที่ประเทศไทยต้องปฏิบัติตามมาตรฐานสากลของ FATF แล้วพบว่า แม้ว่ามาตรการทางกฎหมายของประเทศไทยจะนำข้อแนะนำ 40 ประการของ FATF มาประยุกต์ใช้ แต่มาตรการดังกล่าวก็ยังไม่มีความครบถ้วนและชัดเจน ไม่เป็นไปตามที่ FATF กำหนด ส่งผลให้เมื่อเดือนกุมภาพันธ์ 2555 ประเทศไทยถูก FATF ประเมินให้จัดอยู่ในกลุ่มประเทศสีเทา (Grey List) ซึ่งถือว่าเป็นกลุ่มประเทศเฝ้าระวังและไม่ปฏิบัติตามมาตรฐานสากลในการป้องกันการฟอกเงินของ FATF ส่งผลให้ประเทศไทยถูกประเมินว่ามาตรการทางกฎหมายในการป้องกันการฟอกเงินและการฟอกเงินของประเทศไทยเป็นไปอย่างไม่มีประสิทธิภาพ ส่งผลกระทบต่อความเชื่อมั่นของประเทศ ความมีเสถียรภาพของตลาดทุน รวมถึงอาจมีผลกระทบต่อคณะกรรมการ กสท. และสำนักงาน กสท. ในภาคการกำกับดูแลตลาดทุนด้วย

จากการวิจัยศึกษาค้นคว้าถึงมาตรการทางกฎหมายในการป้องกันการฟอกเงินอันเกี่ยวกับธุรกรรมของประเทศสหรัฐอเมริกาและประเทศออสเตรเลียพบว่า มาตรการทางกฎหมายของทั้งสองประเทศนั้น มีบทบัญญัติทางกฎหมายและมีบทลงโทษอย่างชัดเจน รวมถึงเป็นไปตามมาตรฐานสากลที่ FATF กำหนด นอกจากนี้ บทบัญญัติทางกฎหมายของต่างประเทศยังกำหนดให้หน่วยงานกำกับดูแลตลาดทุนและหน่วยงานเฉพาะในการป้องกันการฟอกเงินมีการประสานการทำงานร่วมกัน ทั้งในด้านการแบ่งปันและแลกเปลี่ยนข้อมูลเพื่อดำเนินการติดตามตรวจสอบการดำเนินการตามมาตรการให้เป็นไปตามบทบัญญัติของกฎหมายและเป็นไปตามมาตรฐานสากลเพื่อให้การดำเนินการตามมาตรการเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ

ดังนั้น ผู้วิจัยจึงมีความสนใจที่จะศึกษาถึงมาตรการทางกฎหมายในการป้องกันการฟอกเงิน

หลักทรัพย์เป็นช่องทางในการฟอกเงินในปัจจุบัน รวมถึงขอบเขตอำนาจหน้าที่ แนวทางการดำเนินงานของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องในการกำหนดมาตรการทางกฎหมายเพื่อป้องกันการฟอกเงินอันเกี่ยวข้องกับธุรกรรมในตลาดทุนตามข้อเสนอแนะของ FATF และของต่างประเทศเพื่อหาแนวทางการดำเนินงานที่เหมาะสมในการบังคับใช้มาตรการในการป้องกันการฟอกเงินในตลาดทุนอย่างมีประสิทธิภาพ

## 1.2 วัตถุประสงค์ของการศึกษาวิจัย

1. เพื่อศึกษาถึงแนวความคิดและมาตรการทางกฎหมายอันเกี่ยวกับการฟอกเงินของประเทศไทยและต่างประเทศ
2. เพื่อศึกษาถึงรูปแบบลักษณะการทำธุรกรรมอันเกี่ยวกับหลักทรัพย์เพื่อวัตถุประสงค์สำหรับการฟอกเงินในตลาดทุน
3. เพื่อศึกษาถึงมาตรการทางกฎหมายในการป้องกันการฟอกเงินในตลาดทุนของประเทศไทยและต่างประเทศ
4. เพื่อวิเคราะห์มาตรการการป้องกันการฟอกเงินในตลาดทุน รวมถึงอุปสรรคและปัญหาในการบังคับใช้กฎหมายของประเทศไทยและต่างประเทศ
5. เพื่อเสนอแนะแนวทางในการปรับปรุงกฎหมายหรือแนวทางอื่นๆ เพื่อแก้ไขปัญหาการฟอกเงินในตลาดทุน

## 1.3 สมมติฐานของการศึกษาวิจัย

พระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน พ.ศ.2542 ไม่สอดคล้องและไม่เป็นไปตามมาตรฐานสากลที่ FATF กำหนด เพื่อป้องกันการฟอกเงินอันเกี่ยวกับการทำธุรกรรมในตลาดทุน

## 1.4 ขอบเขตของการศึกษาวิจัย

ในการศึกษาและวิจัยครั้งนี้จะครอบคลุมถึงความหมาย ลักษณะ หลักการและแนวความคิดเกี่ยวกับการป้องกันการฟอกเงินอันเกี่ยวข้องกับธุรกรรมในตลาดทุนว่ามีเนื้อหาในเรื่องดังกล่าวอย่างไร โดย

ศึกษาอยู่ภายใต้ขอบเขตของพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน พ.ศ.2542 พระราชบัญญัติหลักทรัพย์และ ตลาดหลักทรัพย์ พ.ศ.2535 ประกาศของสำนักงานคณะกรรมการกำกับหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์ ประกาศของสำนักงานป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน นอกจากนี้ยังมีความจำเป็นที่จะต้องศึกษาในส่วนของแนวทางการดำเนินงานของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องและกฎหมายของต่างประเทศไปจนถึงความตกลงระหว่างประเทศในการป้องกันการฟอกเงินอันเกี่ยวข้องกับธุรกรรมในตลาดทุนเพื่อนำมาเปรียบเทียบ วิเคราะห์ จนนำไปสู่การสรุปและเสนอแนะแนวทางการแก้ไขปัญหาทางกฎหมายของการป้องกันการฟอกเงินในตลาดทุนของประเทศไทย

## 1.5 วิธีการศึกษาวิจัย

ในการศึกษาวิจัยครั้งนี้เป็นการวิจัยเอกสาร (Documentary Research) เป็นหลัก ค้นคว้ารวบรวมจากหนังสือ ตำรา วารสารกฎหมาย บทความทางวิชาการจากวารสารทางวิชาการต่างๆ หนังสือพิมพ์ รายงานการวิจัย ผลงานการศึกษาวิจัยของนักวิชาการผู้ทรงคุณวุฒิ วิทยานิพนธ์ รวมทั้งสื่ออิเล็กทรอนิกส์อื่นๆ ที่เกี่ยวกับมาตรการทางกฎหมายในการป้องกันการฟอกเงินอันเกี่ยวข้องกับธุรกรรมในตลาดทุน

## 1.6 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับจากการศึกษาวิจัย

1. ทำให้เข้าใจถึงลักษณะและรูปแบบในการฟอกเงิน โดยอาศัยการทำธุรกรรมอันเกี่ยวกับหลักทรัพย์ในตลาดทุน
2. ทำให้ทราบถึงความเป็นมาของปัญหา ผลกระทบที่มีต่อเศรษฐกิจ สังคมและความมั่นคงของประเทศอันเกิดจากการฟอกเงิน โดยอาศัยการทำธุรกรรมในตลาดทุน
3. ทำให้ทราบถึงมาตรการทางกฎหมายอันเกี่ยวกับการป้องกันการฟอกเงินของต่างประเทศ
4. ทำให้ทราบถึงแนวทางในการปรับปรุงกฎหมายภายในประเทศ เพื่อให้สอดคล้องกับมาตรฐานสากล



## บทที่ 2

### ความหมาย ลักษณะ หลักการและอำนาจหน้าที่ของหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง การป้องกันการฟอกเงินอันเกี่ยวกับธุรกรรมในตลาดทุน

ปัญหาการฟอกเงินอันเกี่ยวกับการทำธุรกรรมในตลาดทุนนั้น นับว่าเป็นปัญหาที่มีความสำคัญที่หลายประเทศในโลก รวมทั้งประเทศไทยได้ตระหนักถึงและให้ความสำคัญในการหามาตรการทางกฎหมายต่างๆ ในการป้องกันมิให้เกิดปัญหาดังกล่าวขึ้น เนื่องจากหากเกิดปัญหาการฟอกเงินอันเกี่ยวกับการทำธุรกรรมในตลาดทุนขึ้นแล้ว จะส่งผลให้ตลาดทุนของประเทศขาดความน่าเชื่อถือจากนักลงทุนต่างประเทศ ซึ่งอาจรวมทั้งนักลงทุนภายในประเทศด้วยเช่นกัน ซึ่งแม้ว่าประเทศไทยจะได้มีองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญที่จัดตั้งขึ้นเพื่อป้องกันและปราบปรามการกระทำความผิดฐานฟอกเงินเป็นการเฉพาะแล้วก็ตาม แต่ก็ยังพบว่ามีกรณีการกระทำความผิดฐานฟอกเงินในตลาดทุนอยู่ซึ่งเป็นผลสืบเนื่องมาจากมาตรการในการป้องกันการฟอกเงินในประเทศไทยนั้น ยังไม่มีประสิทธิภาพอย่างเพียงพอด้วยเหตุปัจจัยหลายๆ อย่าง รวมทั้งข้อจำกัดทางกฎหมาย ซึ่งในการศึกษาถึงมาตรการทางกฎหมายในการป้องกันการฟอกเงินอันเกี่ยวกับการทำธุรกรรมในตลาดทุน ผู้วิจัยได้ศึกษาความหมาย ลักษณะ หลักการและอำนาจหน้าที่ของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องเพื่อเป็นกรอบแนวทางในการศึกษาวิจัยดังนี้

#### 2.1 หลักการทั่วไปของการฟอกเงินและตลาดทุน

ในปัจจุบัน การฟอกเงินจะเปลี่ยนไปตามสภาวะการณ์ สภาพแวดล้อม ความรู้ความสามารถ เทคนิคของอาชญากร ตลอดจนการใช้หน้าที่เป็นช่องทางการดำเนินการ โดยอาศัยความเจริญก้าวหน้าทางเทคโนโลยีและการสื่อสารที่ทันสมัย ซึ่งทำให้การฟอกเงินในปัจจุบันนั้นมีความสลับซับซ้อนมากยิ่งขึ้นและยากต่อการตรวจสอบจากเจ้าหน้าที่ที่มีหน้าที่ในการป้องกันและปราบปราม โดยเฉพาะการออกมาตรการในการป้องกันจากองค์กรหรือหน่วยงานที่เกี่ยวข้องที่นับวันจะยิ่งเป็นการยากขึ้นเรื่อยๆ นอกจากนี้สถานที่ที่ใช้ในการฟอกเงินที่ได้มาจากการกระทำความผิดในปัจจุบันนั้นยังเป็นปัจจัยที่ผู้กระทำความผิดให้ความสำคัญเป็นอย่างมาก เนื่องจากการฟอกเงินที่ผิดกฎหมายจำนวนมากให้เป็นเงินที่ถูกกฎหมายและรอดพ้นจากมาตรการตรวจสอบและป้องกันของเจ้าหน้าที่อาจไม่ใช่เรื่องที่สามารถกระทำได้ง่าย “ตลาดทุน” จึงเป็นเป้าหมายหนึ่งที่ผู้กระทำความผิดเลือกที่จะนำเงินที่ผิดกฎหมายเข้ามาลงทุน เพราะสามารถกระทำได้ง่าย

และสามารถกระทำการฟอกเงินได้ครั้งละเป็นจำนวนมาก อีกทั้งยังสามารถลงทุนหรือส่งคำสั่งซื้อขายหลักทรัพย์ หุ้น ตราสารต่างๆ ได้อย่างสะดวกโดยผ่านทางระบบอินเทอร์เน็ตหรือผ่านทางบริษัทหลักทรัพย์ (Broker) โดยไม่จำเป็นต้องเปิดเผยข้อมูลส่วนตัวมากนัก จึงทำให้องค์กรหรือหน่วยงานที่ต้องรับผิดชอบเกี่ยวกับตลาดทุนเริ่มตระหนักถึงความสำคัญของปัญหาและผลกระทบที่จะเกิดขึ้นต่อภาพลักษณ์ ความน่าเชื่อถือของตลาดทุนในประเทศไทย จึงทำให้มีการพยายามหามาตรการป้องกันมิให้มีการกระทำความผิดดังกล่าวขึ้น ดังนั้นในฐานะที่ปัญหาดังกล่าวมีความสำคัญเป็นอย่างมาก จึงจำเป็นต้องกล่าวถึงหลักการทั่วไปของการฟอกเงินและตลาดทุนดังต่อไปนี้

### 2.1.1 ความหมายและลักษณะของการฟอกเงิน

พระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน พ.ศ.2542 ไม่ได้ให้นิยามความหมายของ “การฟอกเงิน” ไว้เป็นการเฉพาะ แต่ทั้งนี้ผู้วิจัยได้ศึกษาถึงนิยามความหมายของการ “ฟอกเงิน” ไว้พอสังเขป เพื่อเป็นแนวทางในการให้คำจำกัดความ ดังนี้

สำนักงานป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน (สำนักงาน ปปง.) ได้ให้นิยามความหมายของ “การฟอกเงิน” ไว้ว่า

การฟอกเงิน<sup>1</sup> คือ การนำเงินที่ได้จากการกระทำความผิดหรือเงินที่เกี่ยวข้องกับการกระทำความผิด มาเก็บ ซุกซ่อน โอน ยักย้ายหรือเปลี่ยนแปลง เพื่อให้ผู้กระทำความผิดหรือผู้อื่นสามารถจะนำเงินดังกล่าวมาใช้ประโยชน์ได้ในลักษณะของเงินที่ถูกกฎหมาย อย่างไรก็ตาม การฟอกเงิน ยังรวมถึง การฟอกเงินทรัพย์สินหรือประโยชน์ในทางทรัพย์สินอื่นๆ ที่ได้มาจากการกระทำความผิดด้วย

ดังนั้น การฟอกเงิน รวมถึงการฟอกทรัพย์สินนั้น เป็นกระบวนการที่ผู้กระทำต้องการเปลี่ยนสถานะของเงินหรือทรัพย์สินที่ได้มาอย่างผิดกฎหมาย หรือเกี่ยวข้องกับการกระทำที่ผิดกฎหมายให้กลายเป็นเงินหรือทรัพย์สินที่ถูกกฎหมาย (หรือไม่มีผู้ใดทราบได้ว่าเป็นเงินหรือทรัพย์สินที่ผิดกฎหมายนั่นเอง)

การฟอกเงิน หรือทรัพย์สิน เป็นการกระทำความผิดที่อยู่ในขั้นตอนต่อจากขั้นตอนที่อาชญากรหรือผู้กระทำความผิดได้ลงมือกระทำความผิดแล้วได้เงินหรือทรัพย์สินซึ่งเป็น

---

<sup>1</sup> สำนักงานป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน, ความรู้ทั่วไปเกี่ยวกับการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน [ออนไลน์], 20 กันยายน 2555. แหล่งที่มา <http://www.amlo.go.th/amlofarm/farm/web/files/1%20Part1.pdf>.

ผลประโยชน์จากการกระทำความผิดนั้น รวมถึงขั้นตอนที่อาชญากรหรือผู้กระทำความผิดกำลังใช้เงินหรือทรัพย์สินนั้นเพื่อกระทำความผิดด้วยเช่นกัน

นอกจากนี้ยังมีนักวิชาการและผู้ทรงคุณวุฒิอีกหลายท่านยังได้ให้นิยามความหมายของ “การฟอกเงิน” ไว้ กล่าวคือ

การฟอกเงิน หมายถึง<sup>2</sup> การนำเงินหรือทรัพย์สินที่ได้มาจากการกระทำความผิด หรือได้มาโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายตามความผิดมูลฐาน 11 ข้อ<sup>3</sup> เปลี่ยนสภาพให้เป็นเงินหรือทรัพย์สินที่ได้มาอย่างถูกต้องโดยมีวัตถุประสงค์เพื่อชำระค่าใช้จ่ายที่เชื่อมโยงกับกิจกรรมที่ผิดกฎหมายมาลงทุนเพื่อดำเนินกิจกรรมที่ผิดกฎหมายต่อไปและใช้ผลประโยชน์ที่เกิดขึ้นจากการกระทำที่ผิดกฎหมาย

การฟอกเงิน<sup>4</sup> (Money Laundering) คือ การกระทำการใดๆ ที่มีวัตถุประสงค์เพื่อจะทำให้เงินหรือทรัพย์สินใดๆ ซึ่งมีที่มาจากการกระทำความผิดใดๆ เปลี่ยนสภาพให้เป็นเงินหรือทรัพย์สินที่บุคคลทั่วไปหลงเชื่อว่าเป็นเงินหรือทรัพย์สินที่ได้มาโดยชอบด้วยกฎหมาย

การฟอกเงิน<sup>5</sup> คือ การเปลี่ยน แปรสภาพเงิน หรือทรัพย์สินที่ได้มาโดยผิดกฎหมาย หรือโดยมิชอบด้วยกฎหมายให้เสมือนหนึ่งว่าเป็นเงินที่ได้มาโดยชอบด้วยกฎหมายหรืออาจกล่าวอีกนัยว่าการฟอกเงินเป็นกระบวนการซึ่งกระทำโดยบุคคลต่อทรัพย์สินเพื่อปกปิดแหล่งที่มาของรายได้ที่ผิดกฎหมายและทำให้รายได้นั้นมีที่มาโดยชอบด้วยกฎหมายและยังหมายความรวมถึงการเปลี่ยนเงินหรือทรัพย์สินที่ได้มาโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายหรือไม่สุจริตให้กลายเป็นเงินหรือทรัพย์สินที่ได้มาโดยชอบด้วยกฎหมาย

แม้ว่าพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน พ.ศ. 2542 จะมีได้ให้นิยามความหมายของการฟอกเงินไว้เป็นการเฉพาะก็ตาม แต่ก็ยังได้บัญญัติถึงเงินหรือทรัพย์สินที่ได้มาจากความผิดมูลฐานไว้ว่าเงินที่ได้มาจากการกระทำความผิดมูลฐานเป็นเงินที่ผิดกฎหมาย

<sup>2</sup>สำนักงานคณะกรรมการกำกับและส่งเสริมการประกอบธุรกิจประกันภัย, แนวทางการปฏิบัติตามมาตรการด้านการป้องกันการฟอกเงินและการสนับสนุนทางการเงินแก่การก่อการร้าย (กรุงเทพมหานคร: สำนักงานคณะกรรมการกำกับและส่งเสริมการประกอบธุรกิจประกันภัย, 2554), หน้า 3.

<sup>3</sup>ความผิดมูลฐาน 11 ข้อ ได้แก่ 1. ยาเสพติด 2. การค้าทางเพศ หญิงและเด็ก โดยผิดกฎหมาย 3. นอ้โกงประชาชน 4. ผู้บริหารใช้เงินทุจริต 5. ใช้ตำแหน่งหน้าที่ราชการ 6. อั้งยี่และช่องโจร 7. ลักลอบหนีศุลกากร 8. การก่อการร้าย 9. การเล่นการพนัน 10. การซื้อสิทธิขายเสียง 11. การค้ำมนุษย์

<sup>4</sup>ไชยยศ เหมะรัชตะ, มาตรการทางกฎหมายในการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน (กรุงเทพมหานคร: นิติธรรม, 2540), หน้า 10.

<sup>5</sup>สีหนาท ประยูรรัตน์, คำอธิบายพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน พ.ศ.2542 (กรุงเทพมหานคร: เอเชีย เพลส, 2542), หน้า 61.

นอกจากนี้จากการที่ผู้วิจัยได้ศึกษาถึงความหมายของ “การฟอกเงิน” จึงอาจกล่าวโดยสรุปได้ว่าการฟอกเงิน หมายถึง การนำเงินหรือทรัพย์สินที่ได้มาโดยมิชอบด้วยกฎหมายหรือได้มาจากการกระทำความผิดหรือจากการมีส่วนเกี่ยวข้องจากการกระทำความผิดไม่ว่าทางใดทางหนึ่งตามความผิดมูลฐานที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการฟอกเงินพ.ศ.2542 และนำเงินหรือทรัพย์สินเหล่านั้นมาแปรเปลี่ยนสภาพไม่ว่าทางใดทางหนึ่งให้เป็นเงินหรือทรัพย์สินที่ได้มาอย่างถูกต้องตามกฎหมาย รวมถึงการปกปิดแหล่งที่มาของรายได้ที่ผิดกฎหมายหรือทำให้บุคคลอื่นหลงเชื่อว่าเงินหรือทรัพย์สินดังกล่าวมีที่มาโดยชอบด้วยกฎหมายหมายหรือได้มาจากผลผลิตทางเศรษฐกิจที่ชอบด้วยกฎหมาย เพื่อนำเข้าสู่ระบบเศรษฐกิจและนำเงินหรือทรัพย์สินดังกล่าวลงทุนเพื่อดำเนินกิจกรรมที่ผิดกฎหมายต่อไป

การฟอกเงินนั้นมีอยู่หลายวิธีการและหลายลักษณะ ซึ่งแต่ละลักษณะย่อมมีวิธีการที่แตกต่างกันตามความเหมาะสมและตามจำนวนของเงินที่ผิดกฎหมาย โดยสามารถแยกพิจารณาได้ดังนี้<sup>6</sup>

1. นำเงินที่ได้จากการกระทำความผิดไปแลกเปลี่ยนเป็นเงินตราต่างประเทศเพื่อหวังผลกำไรจากค่าเงินที่สูงขึ้นและนำกลับมาแลกเปลี่ยนเป็นเงินที่ใช้ได้ในราชอาณาจักร
2. นำเงินที่ได้จากการกระทำความผิดโอนไปยังตัวแทนของตน ซึ่งอาจเป็นการโอนข้ามประเทศหรือโอนในประเทศ เพื่อให้ตัวแทนรับเงินและดำเนินธุรกิจลักษณะที่เป็นนามินีของผู้กระทำความผิด
3. นำเงินไปออมทรัพย์ไว้กับสหกรณ์ที่เปิดรับสมาชิกที่เป็นบุคคลภายนอกกลุ่มเพื่อเป็นการซุกซ่อนเงินและได้รับดอกเบี้ยการออมเป็นการตอบแทน
4. นำเงินที่ได้จากการกระทำความผิดไปปล่อยกู้ในระบบ เพื่อเป็นการทำให้เงินเปลี่ยนมือและได้ผลกำไรเป็นดอกเบี้ยในอัตราสูงจากผู้กู้
5. นำเงินไปเปิดธุรกิจบังหน้า โดยเฉพาะธุรกิจที่ไม่เกี่ยวข้องกับการผลิตสินค้า โดยอาจเป็นธุรกิจด้านบริการ ซึ่งจะทำให้รัฐไม่สามารถตรวจสอบผลกำไรได้อย่างแท้จริง โดยผู้กระทำความผิดสร้างผลประกอบการที่เป็นเท็จ ใช้หลักฐานการรับค่าบริการที่เป็นเท็จและใช้ธุรกิจดังกล่าวเป็นแหล่งฟอกเงิน
6. นำเงินที่ได้จากการกระทำความผิดไปซุกซ่อนยังบริษัทที่เปิดไว้ในต่างประเทศ โดยเฉพาะประเทศหรือท้องที่โพ้นทะเลที่เป็นเขตปลอดภาษี

---

<sup>6</sup> สำนักงานป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน, ความรู้ทั่วไปเกี่ยวกับการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน, เรื่องเดิม, หน้า 9-10.

7. นำเงินไปใช้ประโยชน์ในชีวิตประจำวันผ่านบริการบัตรเงินอิเล็กทรอนิกส์หรือบัตรเครดิตต่างๆ โดยหลีกเลี่ยงการใช้เงินสด แต่อาจมีการจะใช้เงินสดในลักษณะของการชำระหนี้ตามใบแจ้งหนี้ที่ออกตามระบบให้บริการของสถาบันการเงินหรือธุรกิจให้สินเชื่อต่างๆ

8. นำเงินไปซื้อตราสารอนุพันธ์ อาทิ ซื้อสินค้าล่วงหน้า เพื่อหวังผลกำไรในอนาคต

9. นำเงินไปเก็บไว้ในที่ใดที่หนึ่งเป็นระยะเวลาสั้น แล้วทยอยใช้ทีละจำนวนตามความประสงค์ของผู้กระทำความผิด

นอกจากกรณีที่ได้กล่าวมาแล้วข้างต้น ลักษณะและวิธีการฟอกเงินยังมีอีกหลายรูปแบบที่แตกต่างออกไป ดังต่อไปนี้<sup>7</sup>

### 1. การนำเงินสดติดตัวออกนอกประเทศ

เป็นการนำเงินสดที่ได้มาจากการกระทำความผิดหรือกล่าวอีกอย่างหนึ่งว่าเป็นเงินที่ได้มาโดยไม่สุจริต พกติดตัวไปใช้จ่ายในต่างประเทศ วิธีการนี้เป็นวิธีการที่นิยมใช้กันมากในอดีต แต่เนื่องจากปัจจุบันเงินสดที่ได้จากการกระทำความผิดมีจำนวนมากขึ้นกว่าสมัยก่อนและธุรกรรมที่เกี่ยวข้องกับเงินสดเป็นจำนวนมากๆ อาจเป็นที่สังเกตและถูกเพ่งเล็งได้ง่าย ประกอบกับประเทศต่างๆ เริ่มมีมาตรการกำกับควบคุมดูแลการทำธุรกิจด้วยเงินสดที่เข้มงวดขึ้น รวมทั้งระบบการเงินของบางประเทศอาจจะไม่นิยมการใช้จ่ายหรือการทำธุรกิจโดยอาศัยเงินสด ดังนั้นในปัจจุบันการนำเงินสดติดตัวไปออกนอกประเทศจึงไม่เป็นที่นิยมกระทำกันแล้ว จะกระทำเฉพาะในบางประเทศที่ไม่เข้มงวดในการใช้เงินสดในการทำธุรกิจด้านการเงินหรืออาศัยการนำเงินสดผ่านพรมแดนระหว่างประเทศโดยติดสินบนเจ้าพนักงาน ซึ่งเป็นการเลี่ยงภัยอย่างมาก แต่ก็ยังคงมีการฟอกเงินในลักษณะนี้อยู่จนถึงปัจจุบัน

### 2. การส่งเงินสดหรือการโอนเงินออกนอกประเทศ

เป็นการนำเงินสดไปฝากไว้ในประเทศที่ไม่มีการควบคุมระบบธนาคารหรือสถาบันการเงินอย่างเข้มงวด เพื่อให้เงินที่ผิดกฎหมายได้เข้าไปไหลเวียนอยู่ในระบบการเงินของประเทศดังกล่าว จากนั้นก็โอนเงินกลับมายังอาชญากรโดยวิธีต่างๆ เช่น โดยทางโทรคมนาคม (Wire Transfer) เป็นต้น เงินที่ผิดกฎหมายก็จะแปรสภาพเป็นเงินที่ถูกต้องตามกฎหมายทันที วิธีการในลักษณะดังกล่าวมักใช้กันมากในประเทศที่ไม่มีการควบคุมระบบธนาคารหรือสถาบันการเงินที่เข้มงวดเรื่องการนำเงินสดออกนอกประเทศ

### 3. การฝากเงินกับสถาบันการเงินในประเทศ

<sup>7</sup> อรรถพล ลิขิตจิตตะ, ถาม-ตอบ เกี่ยวกับกฎหมายว่าด้วยการป้องกันแลปราบปรามการฟอกเงิน (กรุงเทพมหานคร: โรงพิมพ์คุรุสภาลาดพร้าว, 2542), หน้า 2-4.

การฟอกเงินในลักษณะนี้ เป็นวิธีหลักที่นิยมใช้เป็นอย่างมากในประเทศที่ไม่มีระบบการควบคุมหรือตรวจสอบการทำธุรกรรมเงินสดที่เข้มงวดต่อการเปิดเผยชื่อที่แท้จริงของเจ้าของธุรกิจหรือเจ้าของบัญชี รวมทั้งการรายงานการทำธุรกรรมที่มีมูลค่าค่อนข้างสูง การฝากหรือถอนเงินกับสถาบันการเงินสามารถใช้นามแฝงหรือชื่อปลอม เพื่อไม่ให้สามารถสืบหาเจ้าของบัญชีได้ อันจะทำให้เงินหลังไหลเข้าสู่ประเทศได้มาก แต่ในขณะเดียวกันก็ทำให้เกิดความสับสนในการที่อาชญากรจะใช้สถาบันการเงินเหล่านี้เพื่อการฟอกเงิน

#### 4. การจัดตั้งบริษัทหรือกิจกรรมขึ้นบังหน้า

เป็นการจัดตั้งบริษัทหรือกิจการขึ้นเพื่อทำธุรกิจโดยมีการประกอบกิจการที่ถูกกฎหมายเพื่อใช้บังหน้าในการฟอกเงิน แต่ตามความเป็นจริงแล้วมีการนำเงินที่ได้จากการกระทำผิดกฎหมายเข้าไปลงทุนในกิจการดังกล่าว แล้วนำผลกำไรหรือคิดค่าบริการกับบริษัทหรือกิจการดังกล่าวออกมาใช้ จึงทำให้ดูเหมือนว่าเป็นการได้เงินมาโดยสุจริต การฟอกเงินจึงเกิดขึ้นโดยผ่านทาง การดำเนินงานของบริษัทหรือกิจการนั้นๆ เช่น การซื้อกิจการในต่างประเทศ แล้วให้กิจการตนเองในประเทศสั่งซื้อสินค้าจากกิจการในต่างประเทศดังกล่าว โดยใช้ “ใบส่งสินค้า” (Invoice) เพื่อแสดงว่าได้มีการสั่งซื้อสินค้าเข้ามาจากต่างประเทศ ทั้งที่ไม่มีการส่งมอบสินค้าหรือมีการแจ้งมูลค่าของสินค้าที่สั่งซื้อในราคาที่สูงกว่าความเป็นจริง เพื่อให้เงินผิดกฎหมายนั้นถูกฟอกด้วยการโอนเงินกันระหว่างกิจการทั้งสองแห่ง

จะเห็นได้ว่านอกจากวิธีการดังกล่าวข้างต้นแล้วยังมีวิธีการอื่นๆ อีกมาก เช่น นำเงินไปซื้อกิจการที่มีผลการดำเนินการขาดทุน โดยต้องเป็นธุรกิจที่มีรายรับเป็นเงินสด เช่น โรงแรม กิจการแลกเปลี่ยนเงินตราต่างประเทศ ภัตตาคาร ร้านค้าปลีก เป็นต้น ซึ่งต่อไปธุรกิจเหล่านี้จะกลับฟื้นคืนเพราะอาศัยดอกผลจากเงินผิดกฎหมายดังกล่าว หลังจากนั้นจึงค่อยถ่ายเทเงินออกไปใช้หรือการโอนเงินไปซื้อตราสารที่โอนเปลี่ยนมือได้ ซึ่งตราสารนั้นไม่มีการควบคุมจากสถาบันการเงินผู้ออก ทำให้ยากแก่การสืบหาผู้ที่ซื้อหรือผู้ที่รับเงินตามตราสารนั้น อีกทั้งยังรวมถึงการทำธุรกรรมอันเกี่ยวกับหลักทรัพย์ในตลาดทุนด้วย นอกจากนี้แล้วปัจจุบันเทคโนโลยีทางการสื่อสารได้ก้าวหน้าอย่างรวดเร็ว ทำให้การโอนเงินในระบบสื่อสารทางอากาศมีการควบคุมน้อยกว่าการโอนเงินสด การโอนเงินต่างๆ จะมุ่งเน้นที่ความเร็วแต่ประการเดียว พนักงานโอนเงินจะไม่รู้จักลูกค้าและไม่ทราบวัตถุประสงค์ในการโอนเงิน ดังนั้น วิธีการดังกล่าวจึงอาจเป็นช่องทางหลบซ่อนเงินผิดกฎหมายหรือการทุจริตของนักฟอกเงินได้เป็นอย่างดี

ดังนั้น จึงอาจกล่าวโดยสรุปได้ว่า รูปแบบและลักษณะของการฟอกเงินตั้งแต่ในอดีตจนถึงปัจจุบันนั้น ไม่มีรูปแบบและลักษณะที่ตายตัวหรือคงที่ ซึ่งสาเหตุที่รูปแบบหรือลักษณะของการฟอกเงินไม่คงที่อาจเป็นเพราะผู้กระทำความผิดกระทำความผิดเพื่อให้พ้นจากการ

ป้องกันตรวจสอบและจับกุมจากเจ้าหน้าที่ โดยอาศัยความเจริญก้าวหน้าทางเทคโนโลยีของการสื่อสารโทรคมนาคมเป็นเครื่องมือในการกระทำความผิดเพื่อสร้างรูปแบบหรือวิธีการฟอกเงินและพัฒนาความซับซ้อนของวิธีการขึ้นเรื่อยๆ ทั่วโลกมีการพัฒนาวิธีการใหม่ๆ ในการให้บริการทางการเงินและการลงทุน ดังนั้น ภาครัฐต้องพยายามแสวงหามาตรการใหม่ๆ ให้เท่าทันกับอาชญากรที่มีความรู้ ความเชี่ยวชาญ มากขึ้นทุกวัน นอกจากนี้เจ้าหน้าที่ของรัฐก็ควรมีความรู้ความเข้าใจในระบบเทคโนโลยีการสื่อสารโทรคมนาคมที่ก้าวหน้าเพิ่มมากขึ้น เพื่อเป็นการเพิ่มประสิทธิภาพของการป้องกันและตรวจสอบการกระทำความผิดฐานฟอกเงินด้วย

### 2.1.2 ลักษณะของการฟอกเงินอันเกี่ยวกับการทำธุรกรรมในตลาดทุน

ลักษณะและรูปแบบของการฟอกเงินอันเกี่ยวกับการทำธุรกรรมในตลาดทุนนั้น ไม่มีรูปแบบหรือลักษณะที่แน่นอน เพื่อเป็นการหลีกเลี่ยงมาตรการป้องกันและปราบปรามจากเจ้าหน้าที่ ซึ่งอาจกล่าวได้ว่าเมื่อมีการออกมาตรการเพื่อบังคับให้สถาบันการเงินแบบดั้งเดิมเช่น ธนาคารให้มีหน้าที่ในการตรวจสอบสถานะบุคคลของลูกค้าอย่างเข้มงวด นักฟอกเงินก็จะมองหาช่องทางในการใช้สถาบันการเงินประเภทอื่นที่ให้บริการคล้ายธนาคาร หากแต่ไม่มีการกำกับดูแลที่เข้มงวดจากหน่วยงานกลางของประเทศนั้นๆ เท่ากับธนาคารทั่วไป สถาบันการเงินในประเทศนี้ ได้แก่ บริษัทนายหน้าซื้อขายหลักทรัพย์หรือพันธบัตร<sup>8</sup> เนื่องจากการลงทุนเกี่ยวกับหุ้นและพันธบัตร มีทั้งการทำธุรกรรมภายในประเทศและการทำธุรกรรมระหว่างประเทศซึ่งบริษัทนายหน้ามักมีสาขาทั่วโลก ซึ่งมักมีการโอนเงินทางสาย (Wire Transfer) เข้าออกไปมาหลายประเทศ การซื้อขายกระทำกันอย่างในระยะเวลาสั้นและรวดเร็ว นอกจากนี้ในบางประเทศนายหน้าอาจเป็นผู้รักษาคูแลบัญชีหุ้นในนามของลูกค้า ซึ่งหมายถึงเปิดโอกาสให้มีการปิดบังชื่อผู้รับประโยชน์ได้นั่นเอง ซึ่งลักษณะของการฟอกเงินอันเกี่ยวกับการทำธุรกรรมในตลาดทุนนี้อาจแบ่งการพิจารณาได้ดังนี้

#### 1. ลักษณะและรูปแบบของการฟอกเงินอันเกี่ยวกับการทำธุรกรรมในตลาดทุน

<sup>8</sup> วีระพงษ์ บุญโญภาส, สุพัตรา แผนวิจิต, จิรวุฒิ ลิปิพันธ์, รายงานสรุปผลการวิจัยเรื่อง “การกำหนดความผิดฐานฟอกเงินที่ผู้กระทำเป็นองค์กรอาชญากรรมข้ามชาติและมาตรการรวมทั้งความร่วมมือระหว่างประเทศในการปราบปรามการฟอกเงินและมาตรการยึด อาชัดและริบทรัพย์สิน” (หัวข้อที่ 6 ของโครงการวิจัยเรื่อง “การพัฒนากฎหมายป้องกันและปราบปรามองค์กรอาชญากรรมข้ามชาติ” ระยะที่ 2), สำนักงานอัยการสูงสุด, (กรุงเทพมหานคร: สถาบันกฎหมายอาญาสำนักงานอัยการสูงสุด), หน้า 9.

การฟอกเงินอันเกี่ยวกับการทำธุรกรรมในตลาดทุนถือเป็นการฟอกเงินประเภทหนึ่งที่มีผลกระทบต่อภาพลักษณ์และความน่าเชื่อถือของระบบเศรษฐกิจของประเทศโดยตรง ซึ่งลักษณะของการฟอกเงินดังกล่าวเป็นการฟอกเงินโดยอาศัยช่องทางของการทำธุรกรรมในตลาดทุนเกี่ยวกับการซื้อขายหุ้น ตราสารหรือหลักทรัพย์ประเภทต่างๆ เป็นต้น เพื่อให้เงินที่ได้มาจากการกระทำตามผิดกฎหมายตามที่กฎหมายกำหนดนั้นเข้าสู่ระบบเศรษฐกิจของประเทศและกลายเป็นเงินที่ชอบด้วยกฎหมายที่สามารถตรวจสอบแหล่งที่มาของเงินดังกล่าวได้ ซึ่งลักษณะของการฟอกเงินในตลาดทุนนั้นมีความแตกต่างจากการฟอกเงินประเภทอื่นๆ เนื่องจากการฟอกเงินเช่นนี้มีความเกี่ยวพันกับการทำธุรกรรมในหลายขั้นตอน ซึ่งไม่มีวิธีและรูปแบบที่แน่นอน ดังนั้น การกำหนดมาตรการในการป้องกันการฟอกเงินอันเกี่ยวกับการทำธุรกรรมในตลาดทุนจึงยังไม่สามารถกระทำได้อย่างครอบคลุม ดังนั้น ตามที่กล่าวมาแล้วข้างต้นว่า ลักษณะและรูปแบบของการฟอกเงินในตลาดทุนไม่มีลักษณะและรูปแบบที่แน่นอนจึงทำให้บริษัทหลักทรัพย์ซึ่งเป็นผู้ดำเนินธุรกรรม การซื้อขายหลักทรัพย์แทนนักลงทุนมีอาจทราบถึงวัตถุประสงค์ที่แท้จริงในการเข้าทำธุรกรรมของนักลงทุนได้ จึงทำให้บริษัทหลักทรัพย์จะต้องใช้ดุลพินิจในการพิจารณาลักษณะของการทำธุรกรรมอันเกี่ยวกับหลักทรัพย์ของนักลงทุนแต่ละรายเอง เพื่อพิจารณาว่าลักษณะของการทำธุรกรรมที่นักลงทุนแต่ละรายได้แจ้งให้บริษัทหลักทรัพย์ดำเนินการนั้น มีลักษณะที่ต้องสงสัยหรือไม่ อันทำให้บริษัทหลักทรัพย์จะต้องรายงานธุรกรรมที่มีเหตุอันควรต้องสงสัยต่อสำนักงาน ปปง.ด้วย นอกจากนี้ คณะกรรมการ กสท. ในฐานะผู้กำกับดูแลการประกอบธุรกิจหลักทรัพย์ก็มิได้มีความใกล้ชิดกับนักลงทุนและมิได้มีหน้าที่ในการตรวจสอบถึงความมีตัวตนของนักลงทุนและวัตถุประสงค์ในการเข้าทำธุรกรรมซื้อขายหลักทรัพย์ของนักลงทุนโดยตรง แต่มีหน้าที่ในการกำกับดูแลการดำเนินงานในการประกอบธุรกิจหลักทรัพย์ของบริษัทหลักทรัพย์และกำกับดูแลการทำธุรกรรมอันเกี่ยวกับหลักทรัพย์ในตลาดทุนให้เป็นไปโดยโปร่งใสและยุติธรรมเท่านั้น จึงทำให้การตรวจสอบถึงที่มาของเงินและวัตถุประสงค์ในการเข้าทำธุรกรรมซื้อขายหลักทรัพย์ของนักลงทุนเป็นไปโดยยาก จึงเป็นหน้าที่ของบริษัทหลักทรัพย์ในการที่จะต้องปฏิบัติตามกฎหมายฟอกเงินเองแต่อย่างใดก็ตามที่พระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน พ.ศ.2542 ได้กำหนดให้บริษัทหลักทรัพย์มีหน้าที่ต้องรายงานการทำธุรกรรมที่มีเหตุอันควรต้องสงสัยที่อาจมีการกระทำ ความผิดฐานฟอกเงินนั้นต่อสำนักงาน ปปง. แต่การพิจารณาว่าการทำธุรกรรมซื้อขายหลักทรัพย์ใดเข้าข่ายต้องสงสัยหรือเป็นธุรกรรมที่มีเหตุอันควรต้องสงสัยก็ขึ้นอยู่กับดุลพินิจของเจ้าหน้าที่ของ บริษัทหลักทรัพย์เอง ซึ่งทำให้ขอบเขตและแนวทางในการปฏิบัติในการดำเนินการรายงานการทำธุรกรรมที่มีเหตุอันควรต้องสงสัยไม่มีมาตรฐานและรูปแบบในการปฏิบัติที่ชัดเจนแน่นอน ส่งผลให้การดำเนินการตามมาตรการดังกล่าว ไม่มีประสิทธิภาพ ดังนั้น ในการนี้ สำนักงาน ปปง.



ในฐานะหน่วยงานเฉพาะในการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงินจึงได้มีการวางแผนปฏิบัติถึงลักษณะการทำธุรกรรมอันเกี่ยวกับหลักทรัพย์ที่เป็นธุรกรรมที่มีเหตุอันควรต้องสงสัย เพื่อเป็นแนวทางให้บริษัทหลักทรัพย์ใช้ในการวางแผนงานในการดำเนินงานและพิจารณาถึงลักษณะของการทำธุรกรรมอันเกี่ยวกับหลักทรัพย์ของนักลงทุนแต่ละราย ว่ามีลักษณะการทำธุรกรรมที่ใกล้เคียงหรือคล้ายคลึงกับลักษณะการทำธุรกรรมอันเกี่ยวกับหลักทรัพย์ที่มีเหตุอันควรต้องสงสัยที่บริษัทหลักทรัพย์จะต้องรายงานการทำธุรกรรมต่อสำนักงาน ปปง. หรือไม่ โดยมีลักษณะดังนี้<sup>9</sup>

1) การซื้อขายหลักทรัพย์ที่มีมูลค่าหมุนเวียนเป็นจำนวนมากซึ่งกระทำโดยลูกค้า ซึ่งเป็นบุคคลธรรมดาซึ่งไม่สอดคล้องกับฐานะทางการเงินของลูกค้าหรือสินทรัพย์ที่มีสภาพคล่องที่ลูกค้ามี

2) การซื้อขายหลักทรัพย์ที่ลูกค้าหลายรายมอบอำนาจให้บุคคลใดบุคคลหนึ่งทำการซื้อขายหลักทรัพย์แทนซึ่งเป็นธุรกรรมที่มีขนาดใหญ่และดำเนินการอย่างต่อเนื่องซึ่งอาจทำให้พิจารณาได้ว่า บุคคลหรือผู้ดำเนินการซื้อขายแทนลูกค้ารายนั้นอาจเป็นผู้รับประโยชน์ทอดสุดท้ายของลูกค้าหลายราย

3) กรณีลูกค้ารายเดียวกันขอเปิดบัญชีซื้อขายหลักทรัพย์ประเภทเดียวกันหลายบัญชีและมีการทำธุรกรรมซื้อขายหลักทรัพย์ขนาดใหญ่ในแต่ละบัญชีซึ่งอาจทำให้เชื่อได้ว่าลูกค้ารับเปิดบัญชีแทนผู้อื่นหรือลูกค้าอาจมิใช่ผู้รับประโยชน์ที่แท้จริงจากการซื้อขายหลักทรัพย์

4) กรณีลูกค้ามีคำสั่งซื้อคำสั่งขาย “หลักทรัพย์เดียวกัน” ในลักษณะที่เป็นธุรกรรมขนาดใหญ่และต่อเนื่อง จนอาจพิจารณาได้ว่าเป็นการพยายามดำเนินการเพื่อให้ผู้อื่นหลงเชื่อหรือเข้าใจว่าหลักทรัพย์นั้น มีการสั่งซื้อและสั่งขายจำนวนมากและหลายครั้ง

5) กรณีที่พบว่าลูกค้ามีการเปิดบัญชีและสั่งซื้อขายหลักทรัพย์จากนอกประเทศและมีการโอนหลักทรัพย์ไปยังบัญชีของลูกค้าต่างรายในบริษัทหลักทรัพย์เดียวกันหรือโอนไปยังบัญชีในบริษัทหลักทรัพย์อื่นซึ่งเป็นธุรกรรมที่มีขนาดใหญ่และต่อเนื่อง รวมถึงการทำธุรกรรมในทางกลับกันด้วย

6) กรณีที่พบว่าลูกค้ามีการโอนหลักทรัพย์ไปยังบัญชีลูกค้าในบริษัทหลักทรัพย์อื่นอย่างต่อเนื่องและเป็นธุรกรรมที่มีขนาดใหญ่ รวมถึงธุรกรรมในทางกลับกันด้วย

7) กรณีที่พบว่าลูกค้ามีการถอนหลักทรัพย์ออกจากบัญชีในลักษณะขอคืนเป็นใบหุ้นซึ่งสามารถมอบหรือสลักหลังให้แก่ผู้อื่นได้โดยสะดวก โดยเป็นธุรกรรมขนาดใหญ่ผิดปกติ

---

<sup>9</sup> สีนทาท ประชวรรัตน์, แนวทางปฏิบัติและปราบปรามการฟอกเงิน เรื่อง การรายงานธุรกรรมและจัดให้ลูกค้าแสดงตนสำหรับสถาบันการเงิน บริษัทหลักทรัพย์ (กรุงเทพมหานคร: สำนักงานป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน, 2555), หน้า 7-8.

หรือดำเนินการอย่างต่อเนื่องและรวมเป็นเงินมูลค่าสูงและกระทำบ่อยครั้ง ซึ่งผิดปกติสำหรับแนวทางในการทำธุรกรรมด้านซื้อขายหลักทรัพย์ทั่วไป

8) กรณีที่บริษัทหลักทรัพย์ตรวจสอบพบเหตุอันต้องสงสัยก่อนอนุมัติ สร้างความสัมพันธ์หรือทำธุรกรรมหรือลูกค้ามีความเกี่ยวข้องกับการก่อการร้ายหรือการกระทำความผิดที่หน่วยงานของรัฐแจ้งรายชื่อไว้หรืออยู่ในระหว่างกระบวนการยึดหรืออายัดทรัพย์สินหรือขอให้ทรัพย์สินตกเป็นของแผ่นดินตามพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน

จากหลักเกณฑ์ข้อกำหนดของสำนักงาน ปปง. ดังกล่าว เป็นเพียงลักษณะของธุรกรรมที่มีเหตุอันควรต้องสงสัยว่ามีลักษณะเป็นการฟอกเงิน โดยเป็นเพียงข้อสันนิษฐานเบื้องต้นว่าพฤติกรรมหรือการกระทำดังกล่าวเข้าข่ายหรือเป็นที่น่าสงสัยว่าจะเป็นการกระทำความผิดฐานฟอกเงินอันเกี่ยวกับการทำธุรกรรมในตลาดทุนเท่านั้น โดยการกำหนดเกี่ยวกับธุรกรรมที่มีเหตุอันควรต้องสงสัยว่ามีลักษณะเป็นการฟอกเงินของสำนักงาน ปปง. เป็นส่วนหนึ่งของการตรวจสอบเบื้องต้นในการทำธุรกรรมในตลาดทุนอันถือได้ว่าเป็นมาตรการในการป้องกันการฟอกเงินในตลาดทุน ซึ่งการกำหนดหลักเกณฑ์การทำธุรกรรมที่มีเหตุอันควรต้องสงสัยว่ามีลักษณะเป็นการฟอกเงินข้างต้นของสำนักงาน ปปง. นั้นเป็นการกำหนดขึ้นโดยนำหลักเกณฑ์ข้อเสนอแนะของ FATF มาใช้เพื่อให้มีความสอดคล้องกันกับมาตรฐานของ FATF ซึ่งเป็นคณะทำงานเฉพาะกิจเพื่อดำเนินมาตรการทางการเงินเกี่ยวกับการฟอกเงิน เป็นองค์กรระหว่างรัฐบาลที่จัดตั้งขึ้นมาจากความร่วมมือระหว่างประเทศ ที่มีวัตถุประสงค์เพื่อป้องกันการใช้ระบบการเงินระหว่างประเทศไปในทางที่ผิดซึ่งแม้ประเทศไทยจะไม่ได้เป็นสมาชิกของ FATF แต่ทั้งนี้ประเทศไทยซึ่งเป็นสมาชิกของกลุ่มความร่วมมือต่อต้านการฟอกเงินเอเชียแปซิฟิก (The Asia Pacific Group on Money Laundering หรือ APG) ก็ถูกกำหนดให้ต้องดำเนินมาตรการป้องกันให้เป็นไปในแนวทางเดียวกับที่ FATF กำหนด โดยในทางปฏิบัติเมื่อเกิดการกระทำหรือพฤติกรรมอันน่าสงสัยดังกล่าวขึ้น สำนักงานกลต. และสำนักงาน ปปง. ต้องมีการดำเนินการตรวจสอบให้ได้ข้อเท็จจริงว่ามีกระทำความผิดฐานฟอกเงินอันเกี่ยวกับการทำธุรกรรมในตลาดทุนเกิดขึ้นจริงหรือไม่ ซึ่งบทสันนิษฐานดังกล่าวอาจถือได้ว่าเป็นมาตรการป้องกันเบื้องต้นมิให้มีการกระทำความผิดฐานฟอกเงินหรืออาจถือได้ว่าเป็นมาตรการในการปราบปรามการกระทำความผิดฐานฟอกเงินอันเกี่ยวกับการทำธุรกรรมในตลาดทุนได้อย่างใดอย่างหนึ่งหรือทั้งสองอย่างก็ได้

ลักษณะของการฟอกเงินอันเกี่ยวกับการทำธุรกรรมในตลาดทุนนั้น คือการนำเงินหรือทรัพย์สินที่ได้มาโดยมิชอบด้วยกฎหมายหรือได้มาจากการกระทำความผิดหรือจากการมีส่วนเกี่ยวข้องจากการกระทำความผิดไม่ว่าทางใดทางหนึ่งตามความผิดมูลฐานตามกฎหมายมาดำเนินการเปลี่ยนแปลงสภาพหรือกระทำการใดๆ ในตลาดทุน ไม่ว่าจะเป็นการซื้อหุ้นผ่านตัวแทน

ชื่อหลักทรัพย์ประเภทต่างๆ หรือกระทำการอย่างใดๆ อันเกี่ยวกับธุรกรรมในตลาดทุน โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อให้เงินที่ได้มาจากการกระทำความผิดนั้น สามารถนำเข้าสู่ระบบเศรษฐกิจได้ตามกฎหมาย ซึ่งลักษณะและรูปแบบของการฟอกเงินอันเกี่ยวกับธุรกรรมในตลาดทุนที่สำนักงาน ปปง. และตามพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน พ.ศ.2542 ได้กำหนดนั้น เป็นเพียงข้อสันนิษฐานเบื้องต้นว่ากรณีดังกล่าวเป็นกรณีที่ต้องมีการดำเนินการเพื่อตรวจสอบอีกครั้งว่าการทำธุรกรรมนั้นเป็นการทำธุรกรรมอันจะถือได้ว่าเป็นการฟอกเงินในตลาดทุนหรือไม่เท่านั้น แต่ไม่อาจกล่าวได้ว่าการทำธุรกรรมที่มีเหตุอันควรต้องสงสัยตามที่สำนักงาน ปปง. และพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน พ.ศ.2542 กำหนดนั้นจะเป็นการฟอกเงินในตลาดทุนทุกกรณี เนื่องจากเป็นเพียงการทำธุรกรรมที่มีเหตุอันควรต้องสงสัยเท่านั้น

2. บุคคลที่เกี่ยวข้องและขั้นตอนการทำธุรกรรมอันเกี่ยวกับหลักทรัพย์ในตลาดทุน การทำธุรกรรมในตลาดทุนตั้งแต่เริ่มต้นจนถึงสิ้นสุดการทำธุรกรรมจะมีบุคคลสำคัญที่เกี่ยวข้องในการทำธุรกรรม ดังต่อไปนี้<sup>10</sup>

1) นักลงทุน (Investors) การลงทุนนั้นแบ่งนักลงทุนออกเป็น 2 ประเภท คือ นักลงทุนประเภทสถาบัน (Institutional Investors) และนักลงทุนประเภทบุคคล (Individual Investors) ดังมีรายละเอียดดังนี้

#### (1) นักลงทุนประเภทสถาบัน (Institutional Investors)

นักลงทุนประเภทสถาบันตามคำจำกัดความของพระราชบัญญัติหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์ พ.ศ.2535 ได้แก่ ธนาคารพาณิชย์ บริษัทเงินทุน ธนาคารแห่งประเทศไทย บริษัทประกันภัย กองทุนรวม เป็นต้น ซึ่งมีลักษณะดังต่อไปนี้

- ก. มีเงินลงทุนจำนวนมาก
- ข. มีอำนาจในการต่อรองด้านหลักทรัพย์และค่านายหน้าสูงกว่า
- ค. มีวัตถุประสงค์และเป้าหมายการลงทุนอย่างชัดเจน
- ง. มีความรู้และข่าวสารที่ดีกว่า จึงมักประเมินความเสี่ยงได้ดีกว่าบุคคลธรรมดา
- จ. มีกระบวนการจัดการลงทุนที่เป็นระบบ โดยส่วนมากมักมอบหมายให้กองทุนดูแลการจัดการกองทุนหรืออาจมีการมอบหมายให้มีทีมงานรับผิดชอบจัดการดูแล
- ช. มีการเก็บรักษาสินทรัพย์ไว้กับผู้ดูแลทรัพย์สิน (Custodian)
- ซ. มีต้นทุนเฉลี่ยต่อหน่วยในการลงทุนน้อยกว่า

<sup>10</sup> สถาบันพัฒนาบุคลากรธุรกิจหลักทรัพย์ (TSI) ตลาดหลักทรัพย์แห่งประเทศไทย, หลักสูตรความรู้พื้นฐานเกี่ยวกับตลาดเงิน และตลาดทุน, (กรุงเทพฯ: หจก.สุขุมวิท มีเดีย, 2546), หน้า 22-23.

ฅ. มีการกำกับดูแลโดยองค์กรที่เกี่ยวข้อง

(2) นักลงทุนประเภทบุคคล (Individual Investors) มีลักษณะดังนี้

ก. มีทุนทรัพย์หรือจำนวนเงินลงทุนน้อยกว่าทำให้การกระจายการลงทุนได้แคบกว่าจึงทำให้มีความเสี่ยงสูงกว่า

ข. มีอำนาจในการต่อรองด้านราคาหลักทรัพย์และค่านายหน้าต่ำกว่า

ค. มีความรู้ความชำนาญและข่าวสารด้านข้อมูลเกี่ยวกับการลงทุนน้อยกว่าหรือช้ากว่า

ง. การทำธุรกรรมจะใช้บริการซื้อขายและคำแนะนำการลงทุนจากกับบริษัทนายหน้าค้าหลักทรัพย์

2) บริษัทหลักทรัพย์ (Securities Companies)<sup>11</sup>

พระราชบัญญัติหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์ได้กำหนดคำนิยาม คำว่า “ธุรกิจหลักทรัพย์”<sup>12</sup> หมายถึง การเป็นนายหน้าซื้อขายหลักทรัพย์ การค้าหลักทรัพย์ การเป็นที่ปรึกษาการลงทุน การจัดจำหน่ายหลักทรัพย์ การจัดการกองทุนรวมและการจัดการกองทุนส่วนบุคคล ซึ่งบุคคลที่จะสามารถประกอบธุรกิจหลักทรัพย์ได้นั้น จะต้องได้รับใบอนุญาตประกอบธุรกิจหลักทรัพย์จากรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง โดยคำแนะนำของคณะกรรมการกำกับหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์ และยังคงเป็นบริษัทที่ ตลาดหลักทรัพย์แห่งประเทศไทยรับเข้าเป็น “บริษัทสมาชิก” ด้วย ซึ่งนอกจากจะมีบริษัทหลักทรัพย์หรือโบรกเกอร์แล้วนั้น ยังมีบริษัทหลักทรัพย์ที่เป็น ซับโบรกเกอร์ (Sub-broker) หรือบริษัทนายหน้าช่วง ซึ่งทำหน้าที่รับคำสั่งจากผู้ลงทุนจากผู้ลงทุนที่จะซื้อขายหลักทรัพย์โดยทำหน้าที่ลักษณะเดียวกันกับ โบรกเกอร์ แต่เนื่องจาก ซับโบรกเกอร์มิได้เป็นบริษัทสมาชิกของตลาดหลักทรัพย์แห่งประเทศไทย ดังนั้น เมื่อมีคำสั่งซื้อขายหลักทรัพย์จากนักลงทุนซับโบรกเกอร์จะต้องส่งคำสั่งนั้นไปยังบริษัทหลักทรัพย์ก่อนแล้วบริษัทหลักทรัพย์จึงค่อยส่งคำสั่งซื้อขายหลักทรัพย์ไปยังตลาดหลักทรัพย์แห่งประเทศไทยอีกทอดหนึ่ง

3) ตลาดทุน

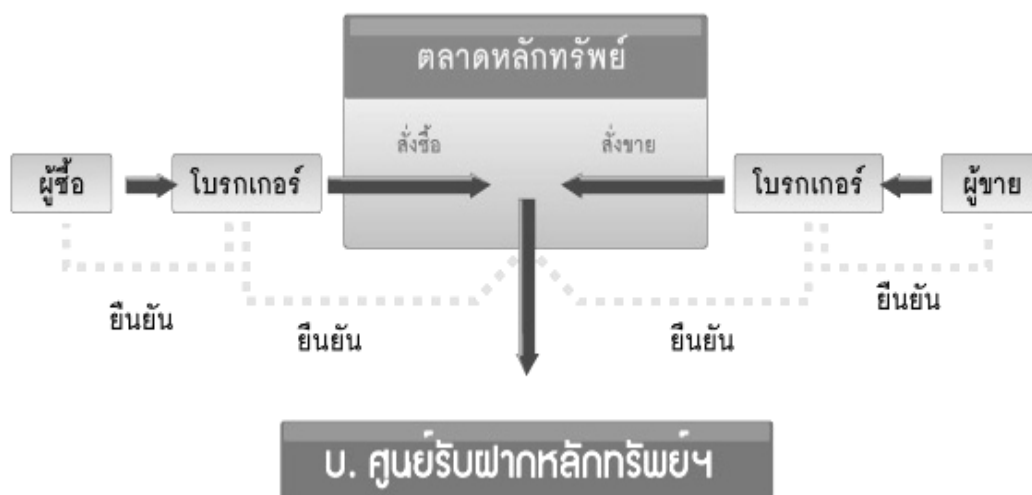
<sup>11</sup> สถาบันพัฒนาบุคลากรธุรกิจหลักทรัพย์ (TSI) ตลาดหลักทรัพย์แห่งประเทศไทย, เรื่องเดียวกัน, หน้า 32.

<sup>12</sup> พระราชบัญญัติหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์ มาตรา 4

ในการทำธุรกรรมในตลาดทุนนั้น ตลาดทุนมีหน้าที่ในการซื้อขายหลักทรัพย์ และการให้บริการอื่นๆ ที่เกี่ยวข้อง<sup>13</sup> โดยทำหน้าที่เป็นสถานที่ให้ผู้ซื้อหลักทรัพย์และผู้ขายหลักทรัพย์มาพบกัน ไม่ว่าโดยวิธีการใดๆ เพื่อทำการซื้อขายหลักทรัพย์ รวมถึงยังทำหน้าที่ในการอำนวยความสะดวกในการซื้อขายแลกเปลี่ยนหลักทรัพย์ด้วย<sup>14</sup>

บุคคลที่เกี่ยวข้องในการทำธุรกรรมในตลาดทุน ถือเป็นปัจจัยหนึ่งที่มีความสำคัญในขั้นตอนของการกระทำความผิดฐานฟอกเงินอันเกี่ยวกับการทำธุรกรรมในตลาดทุน เนื่องจาก ผู้ที่จะกระทำความผิดดังกล่าวจะมีการกระทำในรูปแบบของนักลงทุนที่มีการนำเงินที่ได้จากการกระทำความผิดมาลงทุนในตลาดทุน โดยปิดบังรายละเอียดและที่มาของเงินดังกล่าว เพื่อให้การฟอกเงินอันเกี่ยวกับการทำธุรกรรมในตลาดทุนเป็นไปตามวัตถุประสงค์ กล่าวคือ เงินที่ได้มาจากการกระทำความผิดได้เข้าสู่ระบบเศรษฐกิจและกลายเป็นเงินที่สามารถตรวจสอบที่มาได้โดยชอบด้วยกฎหมาย ซึ่งการดำเนินมาตรการป้องกันการฟอกเงินอันเกี่ยวกับการทำธุรกรรมในตลาดทุน นอกจากจะให้นหน่วยงานเฉพาะต้องดำเนินการแล้ว จึงมีความจำเป็นต้องมีการบังคับใช้กับบุคคลที่เกี่ยวข้องในการทำธุรกรรมในตลาดทุนอีกด้วย

การทำธุรกรรมอันเกี่ยวกับหลักทรัพย์ในตลาดทุนมีขั้นตอนในการดำเนินการซึ่งเริ่มจากบุคคลที่เกี่ยวข้อง ดังนี้



<sup>13</sup> ตลาดหลักทรัพย์แห่งประเทศไทย, ลักษณะการดำเนินงาน [ออนไลน์], 22 สิงหาคม 2555. แหล่งที่มา [http://www.set.or.th/about/overview/history\\_p1.html](http://www.set.or.th/about/overview/history_p1.html)

<sup>14</sup> ปรีช เตชะมวลิ ไววิทย์, ก.ล.ต. ตลาดหลักทรัพย์-who is who [ออนไลน์], 22 สิงหาคม 2555. แหล่งที่มา [http://www.sec.or.th/investor\\_edu/info\\_media/article/2549/Content\\_0000000806.jsp?categoryID=CAT0000316](http://www.sec.or.th/investor_edu/info_media/article/2549/Content_0000000806.jsp?categoryID=CAT0000316)

การซื้อขายหลักทรัพย์ในตลาดหลักทรัพย์แห่งประเทศไทยเริ่มจากเมื่อนักลงทุนต้องการซื้อหรือขายหลักทรัพย์ นักลงทุนจะต้องส่งคำสั่งซื้อหรือขายผ่านบริษัทสมาชิก (หรือโบรกเกอร์) ที่นักลงทุนผู้นั้นเป็นลูกค้า (เปิดบัญชี) อยู่ ซึ่งในการทำธุรกรรมนักลงทุนมีหน้าที่จะต้องเลือกเปิดบัญชีบริษัทหลักทรัพย์เพื่อทำหน้าที่เป็นตัวกลางในการซื้อขายหลักทรัพย์แทนนักลงทุน โดยพิจารณาจากฐานะทางการเงินของบริษัทหลักทรัพย์ที่มั่นคง ความน่าเชื่อถือ ผลการดำเนินงานของบริษัท ความมีมาตรฐานและจรรยาบรรณของบุคลากร รวมทั้งบริษัทหลักทรัพย์นั้น จะต้องมิใบอนุญาตประกอบธุรกิจอย่างถูกต้องด้วย ทั้งนี้ วงเงินขั้นต่ำในการเปิดบัญชีและค่าธรรมเนียมการซื้อขายของแต่ละบริษัทหลักทรัพย์ก็จะมีค่าแตกต่างกันไป<sup>15</sup> และบริษัทหลักทรัพย์มีหน้าที่ในการดำเนินมาตรการป้องกันการฟอกเงินอันเกี่ยวกับการทำธุรกรรมในตลาดทุนซึ่งมาตรการทางกฎหมายที่เกี่ยวข้องสำหรับการป้องกันการฟอกเงินอันเกี่ยวกับการทำธุรกรรมในตลาดทุน คือ 1) การจัดทำมีนโยบายบริหารความเสี่ยง 2) การตรวจสอบเพื่อทราบข้อเท็จจริงและระบุตัวตนเกี่ยวกับลูกค้า 3) การรายงานการทำธุรกรรมทางการเงิน 4) การรายงานการทำธุรกรรมที่มีเหตุอันควรต้องสงสัย และ 5) การเก็บรักษาข้อมูลและเอกสารหลักฐานภายใต้กระบวนการรู้จักลูกค้าและการตรวจสอบเพื่อทราบข้อเท็จจริงเกี่ยวกับลูกค้าและรายงานธุรกรรมที่มีเหตุอันควรสงสัยของลูกค้า จากนั้น โบรกเกอร์จะนำคำสั่งซื้อหรือขายนั้นส่งเข้ามายังระบบการซื้อขายของตลาดทุนและเมื่อคำสั่งต่างๆ เข้าสู่ระบบการซื้อขายของตลาดทุน ระบบจะจัดเรียงลำดับ และจับคู่การซื้อขายตามหลักเกณฑ์ที่ตลาดทุนกำหนดไว้ เมื่อมีการจับคู่การซื้อขายได้แล้ว ระบบจะยืนยันคำสั่งดังกล่าวกลับไปที่โบรกเกอร์ เพื่อให้โบรกเกอร์แจ้งกับนักลงทุนอีกครั้งหนึ่ง เมื่อนักลงทุนได้รับการยืนยันการซื้อขายแล้ว บริษัทศูนย์รับฝากหลักทรัพย์ (ประเทศไทย) จำกัด (Thailand Securities Depository :TSD) และบริษัทสำนักหักบัญชี (ประเทศไทย) จำกัด (Thailand Clearing House :TCH) จะเป็นผู้ให้บริการดูแลและดำเนินการเรื่องชำระราคา ทั้งเงินค่าซื้อหลักทรัพย์และค่าธรรมเนียมในการซื้อขายหลักทรัพย์ ทั้งนี้ การส่งและรับมอบหลักทรัพย์จะดำเนินการให้ให้แก่ผู้ลงทุนภายใน 3 วันนับแต่วันที่ได้ทำการซื้อขายหลักทรัพย์

การกระทำความผิดโดยการฟอกเงินอันเกี่ยวกับการทำธุรกรรมในตลาดทุนนั้นมีความเกี่ยวพันกันในเรื่องของลักษณะ รูปแบบของการฟอกเงิน ขั้นตอนการทำธุรกรรมอันเกี่ยวกับหลักทรัพย์ในตลาดทุนและบุคคลที่เกี่ยวข้องในการทำธุรกรรมในตลาดทุน ซึ่งการใช้มาตรการป้องกันการฟอกเงินอันเกี่ยวกับการทำธุรกรรมในตลาดทุนนั้นเป็นหน้าที่ของบริษัทหลักทรัพย์ที่ต้องดำเนินการดังกล่าว แต่ทั้งนี้ แม้ว่าในขั้นตอนของการทำธุรกรรมนั้นจะมีการใช้มาตรการ

<sup>15</sup> Thailand securities Institute, 6 ขั้นตอน ซื้อขายอย่างเชิชน [ออนไลน์], 22 สิงหาคม 2555. แหล่งที่มา [http://www.tsithailand.org/index.php?option=com\\_content&task=view&id=1762&Itemid=1538](http://www.tsithailand.org/index.php?option=com_content&task=view&id=1762&Itemid=1538)

ในการตรวจสอบซึ่งเป็นการป้องกันการฟอกเงิน แต่โดยลักษณะและรูปแบบของการฟอกเงินอันเกี่ยวกับการทำธุรกรรมในตลาดทุนไม่มีลักษณะหรือรูปแบบที่ตายตัว หรือแน่นอน ทำให้การใช้มาตรการป้องกันการฟอกเงินอันเกี่ยวกับการทำธุรกรรมในตลาดทุนยังไม่มีครอบคลุม และยังไม่สามารถตรวจสอบได้ทุกๆ ขั้นตอน เพื่อให้การบังคับใช้มาตรการดังกล่าวดำเนินไปอย่างต่อเนื่องและมีประสิทธิภาพ

### 2.1.3 ผลกระทบจากการฟอกเงินอันเกี่ยวกับธุรกรรมในตลาดทุน

ปัญหาการการฟอกเงินนั้น เป็นปัญหาที่สำคัญ ก่อให้เกิดความเสียหายอย่างมากมายต่อเศรษฐกิจ ความมั่นคงและผลกระทบทางด้านสังคม เนื่องจากการฟอกเงินเป็นตัวกระตุ้นให้เกิดตัวแทนในการจำหน่ายยาเสพติด การก่อการร้าย การทุจริตคอร์รัปชัน และการก่ออาชญากรรมในรูปแบบอื่นๆ ด้วย ซึ่งในปัจจุบันการฟอกเงินยังมีการขยายตัวอย่างรวดเร็ว เนื่องจากมีการนำเทคโนโลยีมาใช้และมีการฟอกเงินผ่านธุรกิจการให้บริการทางการเงินเข้ามาด้วย ซึ่งหากเกิดการฟอกเงินขึ้นในประเทศใด จะทำให้ภาพลักษณ์และชื่อเสียงของประเทศนั้นขาดความน่าเชื่อถือและยังเป็นการก่อให้เกิดการกระทำผิดในด้านอื่นตามมา เช่น การค้ายาเสพติด การลักลอบนำเข้าสิ่งผิดกฎหมายและการกระทำความผิดอาญาในด้านอื่นๆ ด้วย การฟอกเงินนั้น เป็นการก่ออาชญากรรมรูปแบบหนึ่ง ซึ่งมีส่วนเกี่ยวข้องกับองค์กรอาชญากรรม การก่อการร้าย อื่นๆ ด้วย อีกทั้ง การฟอกเงินนั้น ยังสามารถหลบเลี่ยงการตรวจสอบและหลบเลี่ยงความเสี่ยงที่อาจถูกตรวจสอบได้เป็นอย่างดี จากที่กล่าวมาแล้วว่า การฟอกเงินนั้น มักมีความเกี่ยวข้องกับองค์กรข้ามชาติและการก่อการร้าย ดังนั้น จึงมีการต่อต้านการฟอกเงิน โดยการกำหนดให้มีมาตรการในการป้องกันและจำกัดการดำเนินการใดๆ อันเกี่ยวกับทรัพย์สินซึ่งได้มาโดยมิชอบด้วยกฎหมาย

การฟอกเงินโดยทั่วไปนั้น จะมีส่วนเกี่ยวข้องกับการทำธุรกรรมหลายๆธุรกรรมเพื่อปกปิดทรัพย์สินที่ได้มาโดยมิชอบด้วยกฎหมาย โดยกระบวนการฟอกเงินนั้น ประกอบด้วย 3 ขั้นตอน กล่าวคือ 1) ชั้นเตรียมการ เป็นกระบวนการในการเตรียมกระทำที่ผิดกฎหมายโดยผ่านทางสถาบันการเงิน เช่น การฝากเงิน การโอนเงินหรือวิธีการอื่นๆ 2) การยกย้าย เป็นการดำเนินการที่ผิดกฎหมาย โดยผ่านทางสถาบันการเงินและมีการดำเนินการทำธุรกรรมที่ซับซ้อนมากยิ่งขึ้น 3) การรวมเข้าด้วยกัน เป็นการทำธุรกรรมโดยนำเงินที่ได้มาโดยมิชอบด้วยกฎหมาย ผ่านเข้าสู่กระบวนการที่ชอบด้วยกฎหมาย เพื่อให้เงินที่ผิดกฎหมายปนไปกับเงินที่สะอาด และถ่ายเงินนั้นออกมาใช้เพื่อทำให้เงินนั้น กลายเป็นเงินที่มีแหล่งที่มาที่ชอบด้วยกฎหมาย

ในการดำเนินธุรกรรมทางการเงินในปัจจุบันนั้น ยังมีการสนับสนุนการประกอบธุรกิจ โดยให้มีการทำธุรกรรมทางการเงินได้ง่ายและสะดวกรวดเร็ว โดยอำนวยความสะดวกให้มีการทำธุรกรรมผ่านทางระบบคอมพิวเตอร์หรือผ่านทางดาวเทียม ทำให้ผู้ทำธุรกรรมสามารถทำธุรกรรมทางการเงินระหว่างประเทศได้โดยง่าย ซึ่งรวมถึงมีการทำธุรกรรมผ่านทางประเภทการประกอบธุรกิจอื่นๆ ด้วย เช่น บริษัทประกันภัย ตัวแทนจัดจำหน่ายทองคำ ซึ่งรวมถึงบริษัทหลักทรัพย์ด้วย ทำให้เกิดการโอนเงินหรือเกิดการทำธุรกรรมระหว่างประเทศ จึงทำให้มีการแลกเปลี่ยนเงินตราต่างประเทศตามอัตราแลกเปลี่ยน ณ วันที่ทำธุรกรรม ซึ่งทำให้เห็นได้ว่าการทำธุรกรรมเพื่อการโอนเงินรวมอยู่ด้วยในการทำธุรกรรมทางการเงินระหว่างประเทศจะทำให้ระบบการเงินของโลกเกิดความปั่นป่วน ความเชื่อมั่นในทางเศรษฐกิจลดลงและทำให้กลายเป็นปัญหาความมั่นคงทั้งในระดับประเทศและในระดับโลกด้วย

ปัญหาการโอนเงินอันเกี่ยวกับการทำธุรกรรมในตลาดทุนนั้น นับว่าเป็นปัญหาที่ทุกประเทศทั่วโลกตระหนักถึงความสำคัญเป็นอย่างมาก เนื่องจากตลาดทุนนับว่าเป็นกลไกของการขับเคลื่อนทางเศรษฐกิจที่สำคัญของทุกประเทศ รวมไปถึงการมีมาตรการป้องกันการโอนเงินอันเกี่ยวกับธุรกรรมในตลาดทุนที่มีประสิทธิภาพย่อมทำให้ระบบเศรษฐกิจและภาพลักษณ์ของประเทศเกี่ยวกับความน่าเชื่อถือและลงทุนของประเทศนั้นมีความมั่นคงและน่าเชื่อถือจากประเทศอื่นๆ แต่ทั้งนี้หากมาตรการในการป้องกันการโอนเงินอันเกี่ยวกับการทำธุรกรรมในตลาดทุนไม่มีประสิทธิภาพแล้ว ผลกระทบที่ตามมาย่อมสร้างความเสียหายแก่ระบบเศรษฐกิจและภาพลักษณ์ของประเทศเกี่ยวกับความน่าเชื่อถือและลงทุนของประเทศนั้นๆ อย่างแน่นอน จึงทำให้ประเทศต่างๆ เริ่มมีการตื่นตัวและพยายามหามาตรการป้องกันการโอนเงินอันเกี่ยวกับการทำธุรกรรมในตลาดทุน ซึ่งจะเห็นได้ว่า ปัจจุบันได้มีการจัดตั้งคณะทำงานเฉพาะกิจเพื่อดำเนินการมาตรการทางการเงิน (Financial Task Force หรือ FATF) ซึ่งเป็นคณะทำงานระหว่างประเทศ มีวัตถุประสงค์เพื่อป้องกันและปราบปรามการโอนเงินระหว่างประเทศ เพื่อแก้ไขปัญหาการโอนเงินอันเกี่ยวกับการทำธุรกรรมในตลาดทุนดังนี้<sup>16</sup>

### 1. ผลกระทบทางด้านเศรษฐกิจ

การโอนเงินส่วนใหญ่จะมีการใช้ธุรกิจบังหน้าเพื่อปกปิดเงินที่ได้รับมาจากการกระทำที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย เช่น ในประเทศสหรัฐอเมริกา จะมีการเปิดร้านพิซซาบังหน้าเพื่อ

<sup>16</sup>John McDowell, Senior Policy Adviser, and Gary Novis, THE CONSEQUENCES OF MONEY LAUNDERING AND FINANCIAL CRIME, [Online], [http://www.apgml.org/issues/docs/30/Negative%20Effects%20of%20ML\\_Economic%20Perspectives%20May%202001.pdf](http://www.apgml.org/issues/docs/30/Negative%20Effects%20of%20ML_Economic%20Perspectives%20May%202001.pdf), 13 January 2556.



ปกปิดเงินทุนที่มีแหล่งที่มาที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย โดยให้บริษัทบังหน้าเหล่านี้ ดำเนินธุรกิจในการขายสินค้าหรือให้บริการในราคาที่ต่ำกว่าราคาท้องตลาด ซึ่งในบางกรณีบริษัทบังหน้าเหล่านี้ จะมีการขายสินค้าในราคาที่ต่ำกว่าผู้ผลิตซึ่งก่อให้เกิดปัญหาการแข่งขันทางการค้ากับผู้ผลิตด้วย และนำเงินที่ผ่านการฟอกเข้าสู่ระบบการเงินต่อไป ซึ่งการดำเนินการในลักษณะนี้ องค์การอาชญากรรมมีการดำเนินการซึ่งไม่เป็นไปตามกลไกของตลาดโดยชอบด้วยกฎหมาย และส่งผลกระทบต่อระบบเศรษฐกิจในระดับมหภาค

## 2. การขาดความเชื่อมั่นในตลาดการเงิน

สถาบันการเงินนั้น กลายเป็นส่วนหนึ่งที่เกี่ยวข้องกับกระบวนการก่ออาชญากรรม เนื่องจากการทำธุรกรรมผ่านทางสถาบันการเงินเป็นการทำธุรกรรมรูปแบบหนึ่งที่มีประสิทธิภาพ เช่น การโอนเงินผ่านทางสายหรือการโอนเงินผ่านทางระบบอินเทอร์เน็ต จะมีการดำเนินธุรกรรมผ่านทางสถาบันการเงินอย่างรวดเร็วและหายไปอย่างรวดเร็วเช่นกัน โดยไม่มีกระบวนการตรวจสอบ จากที่เห็นได้จากตัวอย่างของการฟอกเงินผ่านการโอนเงินทางระบบอินเทอร์เน็ตซึ่งในครั้งนั้นเอง ทำให้ The European Union Bank ได้รับความเสียหายในด้านความเชื่อมั่นเป็นอย่างมาก

## 3. การสูญเสียความควบคุมด้านนโยบายทางเศรษฐกิจ

Michel Cmdessus ผู้อำนวยการบริหารจัดการกองทุนเงินระหว่างประเทศได้กล่าวไว้ว่า การฟอกเงินนั้น จะทำให้มีผลกระทบในด้านความเสียหายเป็นจำนวนมาก โดยคิดเป็นอัตรา 2-5 เปอร์เซ็นต์ของเศรษฐกิจโดยรวมภายในประเทศ หรือคิดเป็นมูลค่า 600,000 ล้านดอลลาร์สหรัฐ นอกจากนี้ การฟอกเงินยังมีผลกระทบต่อกองทุนเงินในการบริหารจัดการเงินของรัฐบาลลดลงอีกด้วย อันเป็นผลเนื่องมาจากการสูญเสียกระบวนการควบคุมการดำเนินงานด้านเศรษฐกิจ

นอกจากนี้ การฟอกเงินยังมีผลกระทบต่อสกุลเงินและอัตราแลกเปลี่ยน โดยนักฟอกเงินจะนำเงินที่มีค่าเงินต่ำ แล้วนำเงินนั้นเข้าสู่กระบวนการฟอกเงินแล้วแลกเปลี่ยนออกมาในสกุลเงินที่มีอัตราแลกเปลี่ยนสูงกว่า ส่งผลให้นักฟอกเงินได้ผลประโยชน์ที่มากขึ้นด้วย เพราะเป็นการบริหารจัดการเงิน โดยการแบ่งส่วนเงินที่ผิดกฎหมายเข้าสู่กระบวนการที่ชอบด้วยกฎหมายได้เป็นอย่างดี

อีกทั้ง การฟอกเงินและการก่ออาชญากรรมทางการเงินยังส่งผลกระทบที่ไม่สามารถอธิบายได้ เช่น ทำให้มีผลกระทบต่อระบบการไหลเวียนของเงินทุนระหว่างประเทศ อัตราดอกเบี้ย และอัตราแลกเปลี่ยน อีกทั้ง เมื่อรัฐบาลสูญเสียการควบคุมนโยบายทางเศรษฐกิจแล้ว จะส่งผลกระทบให้การดำเนินการตามนโยบายเศรษฐกิจสำเร็จได้โดยยาก

## 4. การบิดเบือนเศรษฐกิจและความไม่มั่นคงทางด้านเศรษฐกิจ

ในการทำธุรกรรมของนักฟอกเงินนั้น มิได้หวังผลกำไรหรือผลประโยชน์ในเชิงเศรษฐกิจอันเกิดจากการดำเนินการลงทุนเพื่อฟอกเงิน อีกทั้งยังมีการนำเงินไปลงทุนในธุรกิจที่มาก่อนให้เกิดประโยชน์เพื่อปิดบังแหล่งที่มาของเงิน ส่งผลให้การเจริญเติบโตของเศรษฐกิจเป็นไปอย่างยากลำบาก ตัวอย่างเช่น นักฟอกเงินนำเงิน ไปลงทุนในธุรกิจบางประเภท เช่น ธุรกิจก่อสร้างโรงแรม เป็นต้น

#### 5. การสูญเสียรายได้

การฟอกเงินทำให้รายได้ที่รัฐบาลได้จากการจัดเก็บภาษีลดลง และยังส่งกระทบทางอ้อมต่อผู้เสียภาษีโดยถูกต้องด้วย ซึ่งหากมีการฟอกเงินเกิดขึ้นภายในประเทศและรัฐได้รับรายได้จากการจัดเก็บภาษีลดลง ทำให้รัฐบาลต้องจัดเก็บภาษีในอัตราที่สูงขึ้นด้วย

#### 6. ความเสี่ยงในการปฏิรูปเศรษฐกิจ

ในปัจจุบันการฟอกเงินนั้น ได้ลุกลามไปยังหลายๆ ประเทศ ซึ่งทำให้มีผลกระทบต่อการปฏิรูปทางด้านเศรษฐกิจ เนื่องจากองค์กรอาชญากรรมจะนำเงินที่ได้มาโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายไปซื้อกิจการหรือโครงการต่างๆ ในจำนวนมูลค่าเงินที่สูง เช่น ธุรกิจรีสอร์ท โรงแรม เป็นต้น แล้วนำเงินที่ผิดกฎหมายผ่านเข้าสู่ธุรกิจเหล่านี้ เพื่อดำเนินการฟอกเงินแล้วเงินที่ผ่านการดำเนินธุรกิจเหล่านี้ ใช้เป็นเงินทุนในการประกอบอาชญากรรมต่อไป

#### 7. ความเสี่ยงในด้านชื่อเสียง

ในปัจจุบัน นานาประเทศยอมรับว่า หากมีการฟอกเงินเกิดขึ้น ภายในประเทศแล้ว จะทำให้ความน่าเชื่อถือของประเทศและของสถาบันการเงินในประเทศนั้นลดลง เนื่องจากพบว่าปัจจุบันมีการฟอกเงินและการซื้อขายหลักทรัพย์โดยบุคคลภายใน การย้ายออกเงิน เป็นต้น ซึ่งหากมีการฟอกเงินเกิดขึ้นแล้ว ย่อมส่งผลกระทบต่อให้เห็นว่า การดำเนินของรัฐบาลของประเทศนั้น ไม่มีประสิทธิภาพ เนื่องจากไม่มีมาตรการและระบบการควบคุมและต่อต้านการฟอกเงินที่ดีและเหมาะสมอย่างเพียงพอ

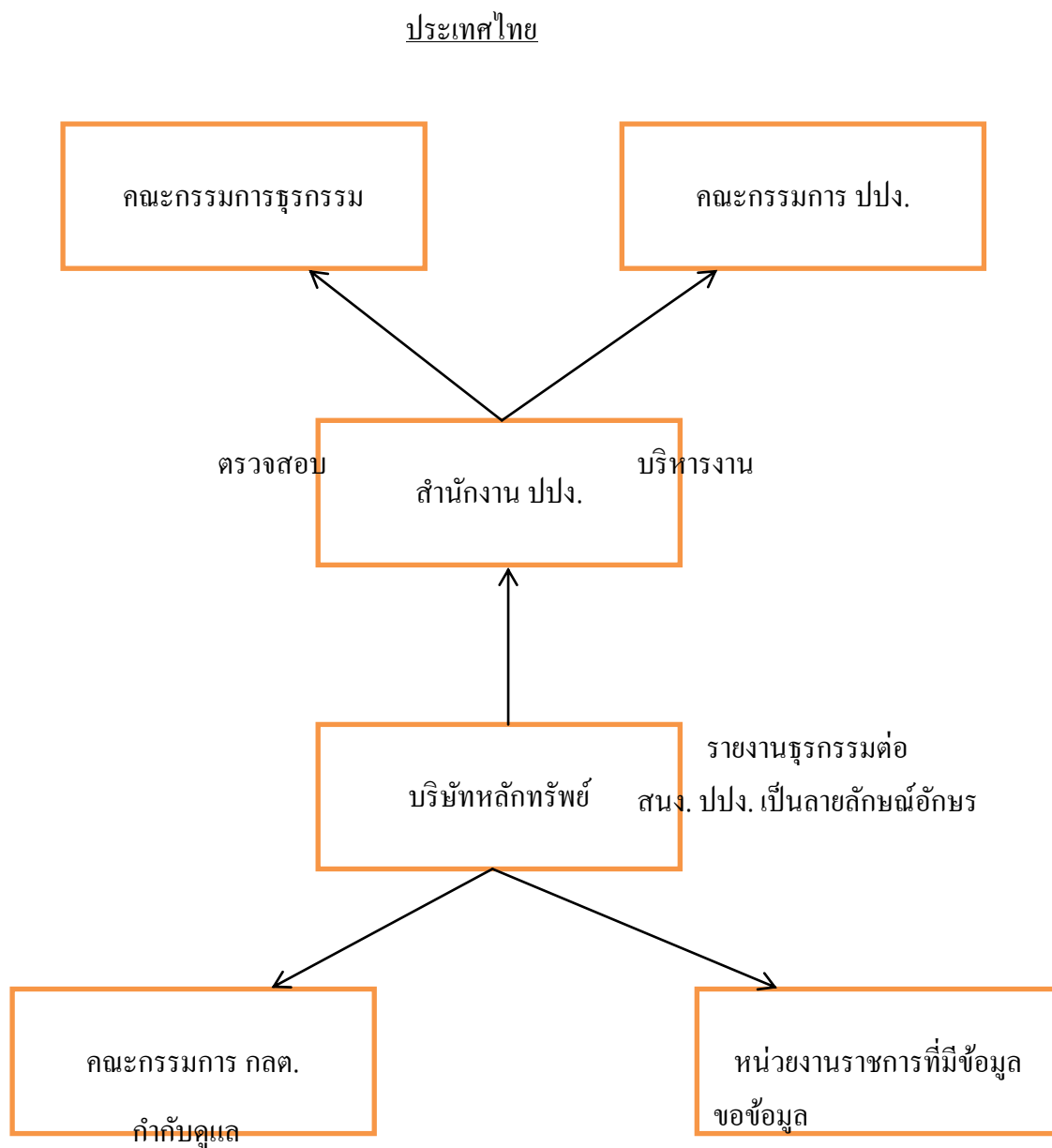
#### 8. ความเสียหายในทางสังคม

การฟอกเงินนั้น ก่อให้เกิดความเสียหายในทางสังคมหลายๆ ด้าน เนื่องจากการฟอกเงินเป็นสิ่งกระตุ้นให้เกิดการก่ออาชญากรรมหลากหลายรูปแบบ เช่น การค้ายาเสพติด เป็นต้น ซึ่งการฟอกเงินยังส่งผลให้รัฐบาลมีค่าใช้จ่ายเพิ่มเติมมากขึ้น ในการดำเนินการด้านการบังคับใช้กฎหมาย การดูแลสุขภาพของบุคคลในประเทศ รวมถึง การเยียวยาผู้ที่ติดยาเสพติดอีกด้วย นอกจากนี้ การฟอกเงินยังมีส่วนเกี่ยวข้องกับการทุจริต คอร์รัปชันต่างๆ อีกด้วย ซึ่งผลที่เลวร้ายที่สุดคือ การฟอกเงินอาจเข้ามาควบคุมการดำเนินการของรัฐบาลที่ชอบด้วยกฎหมายได้อีกด้วย

จะเห็นได้ว่าในปัจจุบันการเคลื่อนย้ายทุนสามารถกระทำได้อย่างรวดเร็ว ข้อมูลข่าวสารสามารถเชื่อมโยงกันได้ทั่วโลกบริษัทชั้นนำในอุตสาหกรรมต่างๆ หรือแม้แต่การทำธุรกรรมในตลาดทุนก็มีการขยายการลงทุนไปได้ในตลาดทุนทั่วโลกย่อมทำให้มีความเสี่ยงที่จะเกิดการกระทำความผิดฐานฟอกเงินได้ทุกที่ในโลก ซึ่งผลกระทบดังที่ได้กล่าวข้างต้นนั้น ทำให้หลายๆ ประเทศทั่วโลกได้ตระหนักถึงความสำคัญของผลกระทบ จึงได้มีการพยายามหามาตรการทางกฎหมาย เพื่อใช้ในการป้องกันปัญหาการฟอกเงินที่จะเกิดขึ้นในตลาดทุน โดยได้มีการจัดตั้ง FATF ขึ้น ซึ่งเป็นคณะทำงานเฉพาะกิจเพื่อดำเนินมาตรการทางการเงินเกี่ยวกับการฟอกเงินระหว่างประเทศ โดยมีวัตถุประสงค์โดยตรงเกี่ยวกับการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงินระหว่างประเทศ อีกทั้ง FATF ยังได้มีการกำหนดแนวทางด้านต่างๆ ให้แก่ประเทศสมาชิก เพื่อใช้เป็นมาตรฐานในการป้องกันการฟอกเงิน แต่ทั้งนี้ แม้ว่าจะได้มีการจัดตั้ง FATF ขึ้น แล้วก็ตาม แต่ในการป้องกันการฟอกเงินอันเกี่ยวกับการทำธุรกรรมในตลาดทุนก็ยังประสบปัญหาอยู่บ้างในบางประการ กล่าวคือ การบังคับใช้มาตรการป้องกันการฟอกเงินอันเกี่ยวกับการทำธุรกรรมในตลาดทุนที่ FATF กำหนด ยังไม่ได้มีการให้ความร่วมมือจากหลายๆ ประเทศในการดำเนินการ จึงส่งผลให้การป้องกันการฟอกเงินอันเกี่ยวกับการทำธุรกรรมในตลาดทุนยังไม่เป็นไปในแนวทางเดียวกัน และการดำเนินการป้องกันการฟอกเงินอันเกี่ยวกับการทำธุรกรรมในตลาดทุนยังไม่มีประสิทธิภาพเท่าที่ควร

## 2.2 บทบาทและอำนาจหน้าที่ของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการป้องกันการฟอกเงินในตลาดทุน

ปัญหาการฟอกเงินอันเกี่ยวกับการทำธุรกรรมในตลาดทุนนั้น เป็นปัญหาที่เกิดขึ้นและมีความคาบเกี่ยวกันในเรื่องของการปฏิบัติหน้าที่ของหน่วยงานหรือองค์กรที่เกี่ยวข้อง เนื่องจากการกำกับดูแลควบคุมการประกอบธุรกิจหลักทรัพย์และตลาดทุนนั้นเป็นบทบาทและอำนาจหน้าที่ของสำนักงาน ก.ล.ต. และในการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงินนั้นเป็นบทบาทและอำนาจหน้าที่ของสำนักงาน ป.ป.ง. แต่ทั้งนี้ก็ไม่อาจปฏิเสธได้ว่าหน่วยงานในการกำกับดูแลตลาดทุนเป็นหน่วยงานแรกที่ต้องมีมาตรการในการป้องกันปัญหาการฟอกเงินในตลาดทุนหรือเป็นหน่วยงานแรกที่พบการทำธุรกรรมอันต้องสงสัยว่าอาจมีการกระทำความผิดในการฟอกเงินอันเกี่ยวกับธุรกรรมในตลาดทุน ซึ่งจากที่ได้กล่าวไปแล้วข้างต้นว่าองค์กรทั้งสองนั้น มีบทบาทและอำนาจหน้าที่ที่คาบเกี่ยวกัน ซึ่งมีลักษณะเป็นไปตามแผนภาพที่ 1.



**แผนภาพที่ 1.** แสดงการดำเนินงานของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องในการดำเนินการตามมาตรการป้องกันการฟอกเงินอันเกี่ยวกับธุรกรรมในตลาดทุนของประเทศไทย

จากโครงแผนภาพดังกล่าว การดำเนินการออกมาตรการป้องกันการฟอกเงินอันเกี่ยวกับการทำธุรกรรมในตลาดทุน อาจแยกพิจารณาถึงบทบาทและอำนาจหน้าที่ของหน่วยงานและองค์กรดังกล่าวได้ ดังนี้

### 2.2.1 หน่วยงานกำกับดูแลตลาดทุน

หน่วยงานในการกำกับดูแลตลาดทุนถือได้ว่าเป็นหน่วยงานแรกที่พบการทำธุรกรรม อันต้องสงสัยว่าอาจมีการฟอกเงินในตลาดทุน เนื่องจากการกำหนดมาตรการเบื้องต้นในการ ป้องกันการฟอกเงินอันเกี่ยวกับการทำธุรกรรมในตลาดทุน เป็นอำนาจหน้าที่ของหน่วยงานในการ กำกับดูแลตลาดทุน ซึ่งสำนักงาน กลต. เป็นหน่วยงานที่ทำหน้าที่ในการกำกับดูแลและพัฒนา ตลาดทุนโดยมีคณะกรรมการ กลต.<sup>17</sup> เป็นผู้กำหนดนโยบายการดำเนินงานของสำนักงาน กลต. ซึ่งคณะกรรมการ กลต. จะมีอำนาจหน้าที่ในการวางนโยบายการส่งเสริมและพัฒนาตลาดทุนกำกับ ดูแลในเรื่องหลักทรัพย์ ธุรกรรมหลักทรัพย์ ตลาดหลักทรัพย์ ศูนย์ซื้อขายหลักทรัพย์ และธุรกิจที่ เกี่ยวเนื่ององค์กรที่เกี่ยวข้องเกี่ยวกับธุรกิจหลักทรัพย์ การออกหรือเสนอขายหลักทรัพย์ต่อประชาชน การเข้าถือหลักทรัพย์เพื่อครอบงำกิจการและการป้องกันการกระทำอันไม่เป็นธรรมเกี่ยวกับการ ซื้อขายหลักทรัพย์<sup>18</sup> และดำเนินการออกระเบียบ ข้อบังคับ ประกาศ คำสั่งหรือข้อกำหนดตาม พระราชบัญญัติหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์ พ.ศ. 2535<sup>19</sup> รวมไปถึงการปฏิบัติการอื่นใดเพื่อให้ เป็นไปตามที่พระราชบัญญัติหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์ พ.ศ.2535<sup>20</sup> กำหนด จึงอาจกล่าวได้ว่า ในการกำหนดมาตรการในการป้องกันการฟอกเงินอันเกี่ยวกับการทำธุรกรรมในตลาดทุนนั้น คณะกรรมการ กลต. เป็นผู้วางกรอบหรือแนวทางเบื้องต้นเพื่อใช้ในการป้องกันการฟอกเงิน อันเกี่ยวกับการทำธุรกรรมในตลาดทุน ซึ่งเมื่อมีการกำหนดมาตรการป้องกันการฟอกเงินดังกล่าว ขึ้นแล้ว ก็จะมีการบังคับใช้เป็นแนวทางในการปฏิบัติ โดยสำนักงาน กลต. มีอำนาจหน้าที่ในการ ดำเนินการที่เกี่ยวกับมาตรการป้องกันการฟอกเงินอันเกี่ยวกับการทำธุรกรรมในตลาดทุน ดังนี้

1. ปฏิบัติการเพื่อให้เป็นไปตามมติของคณะกรรมการ กลต.<sup>21</sup>

2. กำกับดูแลให้มีการปฏิบัติตามและดำเนินการบังคับใช้กฎหมายกับบุคคลที่กระทำ ความผิดตามพระราชบัญญัติหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์ พ.ศ. 2535<sup>22</sup>

ซึ่งในการป้องกันการฟอกเงินอันเกี่ยวกับธุรกรรมในตลาดทุน สำนักงาน กลต. ได้มี การออกประกาศสำนักงานคณะกรรมการกำกับหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์ที่ สช/น/ย/ข.3/2550 เรื่องหลักเกณฑ์ เงื่อนไขและวิธีการในการจัดให้มีระบบการบริหารความเสี่ยงเพื่อป้องกันการ ใช้ ธุรกิจหลักทรัพย์เป็นช่องทางในการฟอกเงินและสนับสนุนทางการเงินแก่การก่อการร้าย

<sup>17</sup> พระราชบัญญัติหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์ พ.ศ. 2535 มาตรา 8

<sup>18</sup> พระราชบัญญัติหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์ พ.ศ. 2535 มาตรา 14

<sup>19</sup> พระราชบัญญัติหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์ พ.ศ. 2535 มาตรา 14(1)

<sup>20</sup> พระราชบัญญัติหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์ พ.ศ. 2535 มาตรา 14(5)

<sup>21</sup> พระราชบัญญัติหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์ พ.ศ. 2535 มาตรา 19(1)

<sup>22</sup> พระราชบัญญัติหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์ พ.ศ. 2535 มาตรา 19(2)

ให้สอดคล้องกับบทบัญญัติของพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน พ.ศ.2542 ที่กำหนดให้บริษัทหลักทรัพย์รายงานการทำธุรกรรมทางการเงินและธุรกรรมที่มีเหตุอันควรสงสัย เพื่อป้องกันการฟอกเงิน<sup>23</sup> เป็นหลักเกณฑ์และแนวทางในการปฏิบัติให้แก่สถาบันการเงินตามที่ กฎหมายบัญญัติ ซึ่งบริษัทหลักทรัพย์ก็มีหน้าที่ในการรายงานการทำธุรกรรมทางการเงินและข้อมูล ของการทำธุรกรรมแต่ละประเภทที่มีเหตุอันควรสงสัยว่าจะเป็นการกระทำความผิดหรือมีส่วน เกี่ยวข้องกับการกระทำความผิดมูลฐานให้แก่สำนักงาน ปปง. ทราบเพื่อทำการตรวจสอบใน ขั้นตอนต่อไป เพื่อการป้องกันการฟอกเงินในตลาดทุน เนื่องจากบริษัทหลักทรัพย์ในฐานะตัวกลาง ในการทำธุรกรรมซื้อขายหลักทรัพย์แทนลูกค้ามีความเสี่ยงในการถูกใช้เป็นเครื่องมือในการ ฟอกเงินได้ และเป็นการป้องกันมิให้ผู้กระทำความผิดสามารถใช้การทำธุรกรรมหลักทรัพย์หรือ บริการที่ได้รับจากผู้ประกอบธุรกิจหลักทรัพย์เป็นช่องทางในการฟอกเงินหรือการให้การสนับสนุน ทางการเงินแก่การก่อการร้ายเพื่อรักษาความน่าเชื่อถือและภาพลักษณ์ของตลาดทุนของประเทศ โดยรวมและจัดให้บริษัทหลักทรัพย์ให้ความสำคัญในการป้องกันการฟอกเงิน โดยจัดให้มีมาตรการ ที่เพียงพอในการป้องกันการฟอกเงินหรือการให้การสนับสนุนทางการเงินแก่การก่อการร้าย<sup>24</sup> ซึ่งบริษัทหลักทรัพย์ที่จะต้องดำเนินการตามที่สำนักงาน กลต. กำหนดคือ บริษัทหลักทรัพย์สำหรับ การทำธุรกิจทุกประเภท ได้แก่ การเป็นนายหน้าค้าหลักทรัพย์ การจัดจำหน่ายหลักทรัพย์ การให้ สินเชื่อเพื่อธุรกิจหลักทรัพย์ การยืมและให้ยืมหลักทรัพย์ การจัดการกองทุนรวม การจัดการกองทุน ส่วนบุคคลและการประกอบธุรกิจอื่นที่มีลักษณะเป็นการให้บริการซึ่งมีการรับหรือผ่านรายการ ทรัพย์สินของลูกค้า แต่ทั้งนี้ ไม่รวมถึงนายหน้าระหว่างผู้ค้าหลักทรัพย์ ที่ปรึกษาการลงทุน ตัวแทน จำหน่ายหลักทรัพย์และที่ปรึกษาการเงิน โดยบริษัทหลักทรัพย์จะต้องดำเนินการจัดให้มีระบบการ บริหารความเสี่ยงเป็นลายลักษณ์อักษร โดยได้รับความเห็นชอบจากคณะกรรมการบริษัท ดังต่อไปนี้<sup>25</sup>

### 1. การจัดให้มีนโยบายในการบริหารความเสี่ยง

บริษัทหลักทรัพย์จะต้องดำเนินการจัดให้มีนโยบายในการบริหารความเสี่ยงเพื่อ ป้องกันการใช้ธุรกิจหลักทรัพย์เป็นช่องทางในการฟอกเงินในเรื่องดังต่อไปนี้

<sup>23</sup> พระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน พ.ศ.2542 มาตรา 13

<sup>24</sup> ฝ่ายกำกับธุรกิจนายหน้าและค้าหลักทรัพย์และฝ่ายกำกับธุรกิจจัดการลงทุน สำนักงานคณะกรรมการ กำกับหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์, เรื่องเดิม, หน้า 3.

<sup>25</sup> ประกาศสำนักงานคณะกรรมการกำกับหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์ที่ สข/น/ย/ข.3/2550 เรื่อง หลักเกณฑ์ เงื่อนไขและวิธีการในการจัดให้มีระบบการบริหารความเสี่ยงเพื่อป้องกันการใช้ธุรกิจหลักทรัพย์เป็น ช่องทางในการฟอกเงินและสนับสนุนทางการเงินแก่การก่อการร้าย ข้อ 4

- 1) การพิจารณารับลูกค้าหรือการทำธุรกรรมกับลูกค้า
- 2) การพิจารณาระงับการทำธุรกรรมกับลูกค้าเป็นการชั่วคราว ยุติความสัมพันธ์กับลูกค้าหรือการดำเนินการในเรื่องอื่นๆ ในกรณีที่บริษัทหลักทรัพย์พิจารณาแล้วเห็นว่า ลูกค้ามีส่วนเกี่ยวข้องกับฟอกเงินหรือในกรณีที่บริษัทหลักทรัพย์ไม่สามารถรู้จักลูกค้าและตรวจสอบเพื่อทราบข้อเท็จจริงเกี่ยวกับลูกค้าได้
- 3) การรู้จักลูกค้าและการตรวจสอบเพื่อทราบข้อเท็จจริงเกี่ยวกับลูกค้า (know your client/client due diligence)
- 4) การรายงานการทำธุรกรรมที่มีเหตุอันควรต้องสงสัย (reporting of suspicious transactions) ตามกฎหมายฟอกเงิน
- 5) การเก็บรักษาเอกสารหลักฐานภายใต้กระบวนการรู้จักลูกค้าและการตรวจสอบเพื่อทราบข้อเท็จจริงเกี่ยวกับลูกค้าและรายงานการทำธุรกรรมที่มีเหตุอันควรต้องสงสัยของลูกค้า

การพิจารณารับลูกค้าและทำธุรกรรมกับลูกค้า นับได้ว่าเป็นขั้นตอนแรกของระบบการบริหารความเสี่ยง โดยให้บริษัทหลักทรัพย์พิจารณาเบื้องต้นก่อนรับลูกค้าหรือก่อนทำธุรกรรมต่างๆ กับลูกค้า โดยเมื่อตรวจพบข้อเท็จจริงว่าเป็นธุรกรรมที่มีเหตุอันควรสงสัย กล่าวคือ ลูกค้าปกปิดชื่อหรือนามสกุล หรือใช้ชื่อปลอมในการทำธุรกรรม บริษัทไม่สามารถตรวจสอบข้อมูลและหลักฐานการแสดงตนของลูกค้าได้ ลูกค้าไม่ให้ข้อมูลและหลักฐานการแสดงตน หรือลูกค้าหรือผู้ได้รับผลประโยชน์ทอดสุดท้ายของลูกค้าเป็นผู้มีรายชื่อตาม UN Sanction List<sup>26</sup> รวมถึงลูกค้าที่มีความเสี่ยงในการฟอกเงินสูง กรณีดังกล่าว บริษัทจะต้องปฏิเสธการทำธุรกรรมในตลาดทุนและรายงานต่อสำนักงาน ปปง.

นอกจากนี้การจัดให้มีนโยบายในการบริหารความเสี่ยงในเรื่องที่กล่าวมาในข้างต้น บริษัทหลักทรัพย์จะต้องดำเนินการดังต่อไปนี้ สำหรับการดำเนินการตามนโยบายการบริหารความเสี่ยง กล่าวคือ

- 1) บริษัทหลักทรัพย์จะต้องทบทวนนโยบายและขั้นตอนในการปฏิบัติงานอย่างเหมาะสม
- 2) บริษัทหลักทรัพย์จะต้องจัดให้มีบุคลากร (anti-money laundering officer) เพื่อให้คำปรึกษา ติดตามและตรวจสอบการปฏิบัติงานของบุคลากรและผู้ที่ได้รับมอบหมายให้

---

<sup>26</sup> สมาชิกของคณะบุคคลซึ่ง มีมติของหรือประกาศภายใต้คณะมนตรีความมั่นคงแห่งสหประชาชาติ กำหนดให้เป็นคณะบุคคลที่มีการกระทำอันเป็นการก่อการร้ายที่รัฐบาลได้ประกาศให้ความรับรองมติหรือประกาศดังกล่าว

ปฏิบัติงานแก่บริษัทหลักทรัพย์ รวมทั้งจะต้องมีการรายงานผลการดำเนินการดังกล่าวต่อคณะกรรมการอย่างน้อยปีละ 1 ครั้ง

3) บริษัทหลักทรัพย์จะต้องจัดให้มีการอบรมให้ความรู้ความเข้าใจแก่บุคลากร และผู้ที่ได้รับมอบหมายให้ปฏิบัติงานของบริษัทหลักทรัพย์ ตามรอบระยะเวลาที่บริษัทหลักทรัพย์ กำหนดอย่างเหมาะสม

2. การรู้จักตัวตนของลูกค้าและการตรวจสอบเพื่อทราบข้อเท็จจริงเกี่ยวกับลูกค้า (know your client/client due diligence หรือ KYC/CDD)

มาตรการ KYC/CDD เป็นมาตรการป้องกันไม่ให้เกิดการฟอกเงินและการสนับสนุนทางการเงินแก่การก่อการร้ายซึ่งมีผลกระทบต่อความน่าเชื่อถือหรือภาพลักษณ์ของประเทศในส่วนใหญ่ซึ่งมาตรการ KYC/CDD กำหนดให้บริษัทหลักทรัพย์จะต้องทำการระบุตัวตนที่แท้จริงของลูกค้า ซึ่งรวมถึงบุคคลที่ได้รับประโยชน์และบุคคลที่มีอำนาจควบคุมการทำธุรกรรมในทอดสุดท้าย (Client Identification)<sup>27</sup> โดยบริษัทหลักทรัพย์ต้องไม่让客户เปิดบัญชีเพื่อการซื้อขายหลักทรัพย์หรือทำธุรกรรมกับลูกค้าโดยใช้ชื่อแฝงหรือชื่อปลอม<sup>28</sup> และจัดกลุ่มลูกค้าตามระดับความเสี่ยงที่ลูกค้าอาจเกี่ยวข้องกับการฟอกเงินและการสนับสนุนทางการเงินแก่การก่อการร้าย รวมถึงบริษัทหลักทรัพย์จะต้องทำการสอบยืนยันข้อมูลที่ได้รับจากลูกค้ากับแหล่งข้อมูลที่น่าเชื่อถือ (Client Verification) เพื่อให้มั่นใจว่าสอดคล้องกับข้อมูลที่ทำ KYC นอกจากนี้ มาตรการนี้ บริษัทหลักทรัพย์จะต้องดำเนินการตามมาตรการนี้อย่างต่อเนื่องตั้งแต่บริษัทหลักทรัพย์มีการพิจารณาเปิดบัญชีเพื่อการซื้อขายหลักทรัพย์ให้กับลูกค้าหรือทำธุรกรรมเป็นครั้งแรก ตลอดช่วงระยะเวลาที่ลูกค้ามีการทำธุรกรรมกับบริษัทหลักทรัพย์ (on-going process) จนลูกค้ายุติการทำธุรกรรมกับบริษัทหรือเมื่อมีการยกเลิกบัญชี และจะต้องมีการจัดบันทึกและจัดเก็บข้อมูลไว้ให้ครบถ้วนด้วย<sup>29</sup>

<sup>27</sup> ประกาศสำนักงานคณะกรรมการกำกับหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์ที่ สธ/น/ย/ข.3/2550 เรื่อง หลักเกณฑ์ เงื่อนไขและวิธีการในการจัดให้มีระบบการบริหารความเสี่ยงเพื่อป้องกันการใช้ธุรกิจหลักทรัพย์เป็นช่องทางในการฟอกเงินและสนับสนุนทางการเงินแก่การก่อการร้าย ข้อ 8

<sup>28</sup> ประกาศสำนักงานคณะกรรมการกำกับหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์ที่ สธ/น/ย/ข.3/2550 เรื่อง หลักเกณฑ์ เงื่อนไขและวิธีการในการจัดให้มีระบบการบริหารความเสี่ยงเพื่อป้องกันการใช้ธุรกิจหลักทรัพย์เป็นช่องทางในการฟอกเงินและสนับสนุนทางการเงินแก่การก่อการร้าย ข้อ 11

<sup>29</sup> ฝ่ายกำกับธุรกิจนายหน้าและค้าหลักทรัพย์และฝ่ายกำกับธุรกิจจัดการลงทุน สำนักงานคณะกรรมการกำกับหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์, เรื่องเดิม, หน้า 3-4.



ในการดำเนินการตรวจสอบเพื่อทราบข้อเท็จจริงและระบุดำเนินการของลูกค้า บริษัทหลักทรัพย์จะต้องมีการนโยบายในการตรวจสอบลูกค้า โดยใช้มาตรฐานและแนวทางที่แตกต่างกัน ทั้งนี้ ขึ้นอยู่กับความเสี่ยงของลูกค้าแต่ละราย ดังนี้

1) ประเภทลูกค้าที่ต้องตรวจสอบในลักษณะที่เข้มงวดกว่าปกติ

บริษัทหลักทรัพย์จะต้องตรวจสอบลูกค้า รวมทั้งบุคคลที่ได้รับผลประโยชน์ในทอดสุดท้าย ในกลุ่มลูกค้า ดังนี้

ก. ลูกค้าเป็นบุคคลที่มีรายชื่อตามที่ปรากฏในฐานข้อมูลว่าเป็นผู้กระทำความผิดฐานฟอกเงินหรือมีสถานะหรือความสัมพันธ์เกี่ยวข้องกับการเมือง

ข. ลูกค้าเป็นนิติบุคคลในกลุ่มบริษัทที่มีโครงสร้างการถือหุ้นหรือการบริหารงานที่ซับซ้อน

ค. ลูกค้าเป็นกองทุนจากต่างประเทศที่ไม่ได้ขึ้นทะเบียนหรือไม่ได้ผ่านขั้นตอนการอนุมัติจัดตั้งจากหน่วยงานราชการ

ง. ลูกค้าไม่ให้ความร่วมมือในการจัดส่งเอกสารเพื่อตรวจสอบข้อเท็จจริงและระบุดำเนินการเกี่ยวกับลูกค้าหรือมีการส่งเอกสารอย่างมีพิรุธ ซึ่งอาจเป็นเอกสารปลอม

จ. ลูกค้าเคยถูกบริษัทหลักทรัพย์รายงานธุรกรรมที่มีเหตุอันควรต้องสงสัย

ฉ. ลูกค้าประกอบอาชีพหรือธุรกิจที่มีความเสี่ยงสูงตามกฎหมายฟอกเงิน

ช. ลูกค้าจัดอยู่ในกลุ่มที่ต้องให้ความสนใจเป็นพิเศษตามกฎหมายฟอกเงินหรือตามแนวทางที่กำหนดโดยสมาคมที่เกี่ยวข้องกับธุรกิจหลักทรัพย์

2) ประเภทลูกค้าที่ต้องตรวจสอบในลักษณะที่เข้มงวดน้อยกว่าปกติ

ก. บริษัทหลักทรัพย์มีข้อมูลเกี่ยวกับความมีตัวตนที่แท้จริงของลูกค้า รวมทั้งบุคคลที่ได้รับผลประโยชน์จากการทำธุรกรรมและบุคคลที่มีอำนาจควบคุมการทำธุรกรรมในทอดสุดท้าย ซึ่งได้มีการเปิดเผยต่อสาธารณชนแล้ว

ข. ลูกค้าเป็นสถาบันการเงินหรือกองทุนที่อยู่ภายใต้การกำกับดูแลของหน่วยงานทางการที่มีข้อกำหนดมาตรการเกี่ยวกับการป้องกันการฟอกเงินในระดับที่สอดคล้องกับมาตรฐานสากล

ค. ลูกค้าเป็นส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจหรือนิติบุคคลเฉพาะตามกฎหมาย

ง. ลูกค้ามีลักษณะหรืออยู่ในประเภทซึ่งเป็นไปตามที่กำหนดโดยสมาคมที่เกี่ยวข้องกับธุรกิจหลักทรัพย์

นอกจากการดำเนินการตรวจสอบตามขั้นตอนที่กล่าวมาในข้างต้น เพื่อให้การดำเนินการตามมาตรการในการตรวจสอบเพื่อทราบข้อเท็จจริงและระบุตัวตนของลูกค้าเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ บริษัทหลักทรัพย์จะต้องดำเนินการต่อไปนี้ด้วย กล่าวคือ

1) บริษัทหลักทรัพย์จะต้องติดตามข้อมูลที่มีการเปิดเผยต่อสื่อต่างๆ รวมทั้งจัดให้มีฐานข้อมูลซึ่งมีการปรับปรุงอย่างต่อเนื่อง อันเกี่ยวกับรายชื่อของบุคคลที่เป็นผู้กระทำความผิดหรือมีความเกี่ยวข้องกับการกระทำความผิดมูลฐานตามกำหนดหมายฟอกเงิน รายชื่อบุคคลที่มีสถานะหรือความสัมพันธ์เกี่ยวข้องกับการเมือง (Politically exposed persons (PEPs) หรือบุคคลที่เกี่ยวข้องกับบุคคลดังกล่าวและรายชื่อเขตดินแดนหรือประเทศที่ไม่มีมาตรการหรือประยุกต์ใช้ข้อแนะนำของ FATF ในการกำหนดมาตรการในการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน รวมถึงเขตดินแดนที่ไม่ให้ความร่วมมือดังกล่าว (non-cooperative & territories (NCCTs)

2) บริษัทหลักทรัพย์จะต้องจัดให้มีระบบการปฏิบัติงานในการตรวจสอบและทบทวนข้อมูลเกี่ยวกับลูกค้า โดยจะต้องดำเนินการเป็นประจำตามรอบระยะเวลาที่แตกต่างกันไป สำหรับความเสี่ยงของลูกค้าในแต่ละรายและจะต้องตรวจสอบและทบทวนข้อมูลเดิมหรือตรวจสอบและทบทวนข้อมูลเพิ่มเติมหากมีการแก้ไขเพิ่มเติม

3) บริษัทหลักทรัพย์จะต้องจัดบันทึกและจัดเก็บข้อมูลที่ได้จากการตรวจสอบไว้เป็นหลักฐานและหากลูกค้ามีการเปลี่ยนแปลงข้อมูลใดๆ ใหม่แตกต่างจากข้อมูลที่ให้บริษัทหลักทรัพย์เดิม บริษัทหลักทรัพย์จะต้องดำเนินการตรวจสอบและทบทวนข้อมูลของลูกค้าใหม่ทุกครั้ง

ทั้งนี้ ในการดำเนินการตามมาตรการในการตรวจสอบเพื่อทราบข้อเท็จจริงและระบุตัวตนเกี่ยวกับลูกค้านั้น บริษัทหลักทรัพย์อาจมอบหมายให้สถาบันการเงินอื่นทำการพบลูกค้า แทนการปรากฏตัวของลูกค้าต่อหน้าเจ้าหน้าที่ของบริษัทหลักทรัพย์ก็ได้ โดยจะต้องอยู่ภายใต้มาตรฐานดังนี้

1) สถาบันการเงินนั้น จะต้องอยู่ภายใต้การกำกับดูแลของหน่วยงานราชการที่มีการกำหนดมาตรการเกี่ยวกับการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงินในระดับที่สอดคล้องกับมาตรฐานสากล เช่น การปฏิบัติตามข้อแนะนำ FATF เป็นต้น

2) สถาบันการเงินนั้น จะต้องมีการรู้จักลูกค้าและตรวจสอบเพื่อทราบข้อเท็จจริงเกี่ยวกับลูกค้าอย่างรัดกุมเพียงพอ

3) บริษัทหลักทรัพย์จะต้องมีการทำความตกลงเป็นลายลักษณ์อักษรกับสถาบันการเงินดังกล่าว และดำเนินการส่งเอกสารหลักฐานซึ่งสถาบันการเงินทำการตรวจสอบลูกค้าแทนบริษัทหลักทรัพย์ให้แก่บริษัทหลักทรัพย์ตามที่ได้รับร้องขอ

### 3. การรายงานการทำธุรกรรมทางการเงิน

การดำเนินมาตรการป้องกันการฟอกเงินอันเกี่ยวกับการทำธุรกรรมในตลาดทุน นั้น พระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน พ.ศ.2542 ได้กำหนดว่า เมื่อมีการทำธุรกรรมในตลาดทุน บริษัทหลักทรัพย์มีหน้าที่ต้องรายงานการทำธุรกรรมนั้นต่อสำนักงาน ปปง. รวมถึงหากในกรณีที่ปรากฏว่ามีข้อเท็จจริงใดที่เกี่ยวข้องหรืออาจจะเป็นประโยชน์ในการยืนยันหรือยกเลิกข้อเท็จจริงเกี่ยวกับธุรกรรมที่บริษัทหลักทรัพย์ได้รายงานไปแล้ว ให้บริษัทหลักทรัพย์ รายงานข้อเท็จจริงนั้นให้สำนักงาน ปปง. ทราบโดยไม่ชักช้า ซึ่งธุรกรรมที่บริษัทหลักทรัพย์ต้อง รายงานหากพิจารณาแล้วปรากฏว่าธุรกรรมดังกล่าวเป็น<sup>30</sup>

1) ธุรกรรมที่ใช้เงินสดมีจำนวนเงินสดตั้งแต่สองล้านบาทขึ้นไป เว้นแต่ธุรกรรมที่เป็นการโอนเงินหรือชำระเงินทางอิเล็กทรอนิกส์ ซึ่งรวมถึงธุรกรรมที่เกี่ยวกับสังหาริมทรัพย์ที่เป็นการโอนเงินหรือชำระเงินทางอิเล็กทรอนิกส์ด้วย ให้รายงานเมื่อมีจำนวนเงินสดตั้งแต่หนึ่งแสนบาทขึ้นไป

2) ธุรกรรมที่เกี่ยวกับทรัพย์สินที่มีมูลค่าทรัพย์สินตั้งแต่ห้าล้านบาท เว้นแต่ธุรกรรมที่เกี่ยวกับสังหาริมทรัพย์ที่เป็นการโอนเงินหรือชำระเงินทางอิเล็กทรอนิกส์ ให้รายงานเมื่อมีมูลค่าทรัพย์สินตั้งแต่เจ็ดแสนบาทขึ้นไป

3) ธุรกรรมที่มีเหตุอันควรสงสัย ทั้งนี้ ไม่ว่าจะเป็นธุรกรรมตาม 1) หรือ 2) หรือไม่ก็ตาม

4. การรายงานธุรกรรมที่มีเหตุอันควรสงสัย (reporting of suspicious transactions) ตามกฎหมายฟอกเงิน

ธุรกรรมที่มีเหตุอันควรต้องสงสัยนั้น ไม่ได้มีรูปแบบที่แน่นอน โดยบริษัทหลักทรัพย์จะต้องใช้ดุลยพินิจเพื่อพิจารณาว่าธุรกรรมใดที่ถือได้ว่าเป็นธุรกรรมที่มีเหตุอันควรสงสัยหรือการทำธุรกรรมนั้นมีลักษณะคล้ายคลึงกับธุรกรรมที่มีเหตุอันควรสงสัยหรือไม่ ซึ่งในการดำเนินการตามมาตรการในการป้องกันการฟอกเงินอันเกี่ยวกับการทำธุรกรรมในตลาดทุน ประกาศของสำนักงาน ก.ล.ต. ได้วางรูปแบบและลักษณะของธุรกรรมที่มีเหตุอันควรต้องสงสัยไว้ ดังนี้<sup>31</sup>

1) ลูกค้านขอเปิดบัญชีเพื่อการซื้อขายหลักทรัพย์หรือทำธุรกรรมในชื่อของบุคคลอื่นหรือพยายามหลีกเลี่ยงการใช้ชื่อของตนเองในการเปิดบัญชีหรือทำธุรกรรม

<sup>30</sup> พระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน พ.ศ.2542 มาตรา 13

<sup>31</sup> ประกาศสำนักงานคณะกรรมการกำกับหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์ที่ สช/น/ย/ช.3/2550 เรื่อง หลักเกณฑ์ เงื่อนไข และวิธีการในการจัดให้มีระบบการบริหารความเสี่ยงเพื่อป้องกันการใช้ธุรกิจหลักทรัพย์เป็นช่องทางในการฟอกเงินและสนับสนุนทางการเงินแก่การก่อการร้าย ข้อ 20

- 2) ลูกค้าขอเปิดบัญชีเพื่อการซื้อขายหลักทรัพย์ประเภทเดียวกันหลายบัญชี โดยไม่มีเหตุอันสมควรในลักษณะที่แสดงให้เห็นว่าลูกค้ามีเจตนาอำพรางให้เสมือนเป็นการซื้อขายหลักทรัพย์ของบุคคลหลายราย
- 3) ลูกค้าพยายามหลบเลี่ยงการมาปรากฏตัวต่อหน้าเจ้าหน้าที่ของบริษัทหลักทรัพย์ในกรณีที่บริษัทหลักทรัพย์ร้องขอภายใต้กระบวนการรู้จักลูกค้าและการตรวจสอบเพื่อทราบข้อเท็จจริงเกี่ยวกับลูกค้า
- 4) ลูกค้าทำธุรกรรมในมูลค่าที่มีนัยสำคัญภายหลังจากที่ไม่มีความเคลื่อนไหวของธุรกรรมต่อเนื่องกันมาเป็นระยะเวลาหนึ่ง
- 5) ลูกค้าทำธุรกรรมในมูลค่าที่มีนัยสำคัญโดยไม่สอดคล้องกับข้อมูลฐานะการเงินของลูกค้าที่บริษัทมีอยู่ และลูกค้าไม่สามารถแสดงแหล่งที่มาของเงินได้อย่างชัดเจน
- 6) ลูกค้าทำธุรกรรมที่ไม่มีความสมเหตุสมผลหรือไม่สามารถอธิบายด้วยเหตุผลในเชิงเศรษฐศาสตร์ เช่น การขอทำธุรกรรมเร่งด่วนในมูลค่าที่มีนัยสำคัญเป็นประจำ การทำธุรกรรมที่เป็นผลให้ลูกค้าขาดทุนอย่างมีนัยสำคัญเป็นประจำโดยลูกค้าไม่สนใจกับผลขาดทุนดังกล่าว การทำธุรกรรมหรือเงื่อนไขการทำธุรกรรมที่มีความซับซ้อนกว่าปกติโดยไม่มีเหตุจำเป็น
- 7) ลูกค้าส่งคำสั่งซื้อและขายหลักทรัพย์เดียวกันในเวลาเดียวกันหรือใกล้เคียงกันในลักษณะที่แสดงให้เห็นว่าลูกค้ามีเจตนาให้คำสั่งดังกล่าวมีการจับคู่ซื้อขายกัน (matched order) โดยลูกค้าไม่สามารถชี้แจงเหตุผลได้อย่างชัดเจน
- 8) ลูกค้านำเงินสดในจำนวนที่มีนัยสำคัญมาฝากไว้กับบริษัทหลักทรัพย์โดยไม่มีคำสั่งหรือไม่ได้แสดงเจตนาอย่างชัดเจนว่าจะให้นำเงินดังกล่าวไปลงทุนในหลักทรัพย์หรือไม่อย่างไร หรือแม้มีคำสั่งให้นำเงินดังกล่าวไปลงทุนในหลักทรัพย์แต่ก็เป็นจำนวนเล็กน้อยเมื่อเทียบสัดส่วนกับจำนวนเงินที่ฝากอยู่ทั้งหมด
- 9) ลูกค้ามีพฤติกรรมในการชำระเงินหรือรับชำระเงินในการทำธุรกรรมกับบริษัทหลักทรัพย์ในลักษณะที่แสดงให้เห็นว่าลูกค้ามีเจตนาที่จะหลีกเลี่ยงการทำธุรกรรมทางการเงินผ่านระบบบัญชีของธนาคาร หรือมีการชำระเงินสดเป็นเช็คธนาคาร (cashier's cheque) เป็นประจำ
- 10) ลูกค้ามีการชำระเงินหรือรับชำระเงินค่าซื้อขายหลักทรัพย์ในบัญชีบุคคลอื่นหรือโอนหรือรับโอนทรัพย์สินจากบุคคลอื่น ที่ไม่ใช่บุคคลที่ได้รับประโยชน์จากการทำธุรกรรมในทอดสุดท้ายหรือบุคคลที่มีอำนาจควบคุมการทำธุรกรรมในทอดสุดท้าย ผ่านบริษัทหลักทรัพย์เป็นประจำหรือในมูลค่าที่มีนัยสำคัญโดยไม่สามารถชี้แจงเหตุผลได้อย่างชัดเจน

11) ลูกค้าปฏิเสธที่จะแสดงตัวตนที่แท้จริง หรือไม่ให้ความร่วมมือในการจัดส่งเอกสารหลักฐานที่แสดงถึงตัวตนที่แท้จริงของลูกค้าหรือเอกสารหลักฐานอื่นใดภายใต้กระบวนการรู้จักลูกค้าและการตรวจสอบเพื่อทราบข้อเท็จจริงเกี่ยวกับลูกค้า หรือจัดส่งเอกสารหลักฐาน ซึ่งมีข้อพิรุธอย่างเห็นได้ประจักษ์ว่าไม่ใช่เอกสารหลักฐานที่ออกโดยหน่วยงานที่รับผิดชอบในการออกเอกสารหลักฐานนั้น

12) ลูกค้าเป็นบุคคลที่มีส่วนเกี่ยวข้องกับการกระทำความผิดมูลฐานหรือความผิดฐานฟอกเงินตามกฎหมายฟอกเงินซึ่งบริษัทหลักทรัพย์ได้ทราบข้อเท็จจริงดังกล่าวจากกระบวนการรู้จักลูกค้าและการตรวจสอบเพื่อทราบข้อเท็จจริงเกี่ยวกับลูกค้า ทั้งนี้ ไม่ว่าจะมีส่วนเกี่ยวข้องของบุคคลดังกล่าวจะเกิดขึ้นในประเทศหรือต่างประเทศ

13) ลูกค้าขอทราบรายละเอียดเกี่ยวกับนโยบายและขั้นตอนการปฏิบัติงานในการรายงานธุรกรรมที่มีเหตุอันควรสงสัยในลักษณะที่แสดงให้เห็นว่าลูกค้ามีเจตนาที่จะหลีกเลี่ยงการถูกรายงานธุรกรรมที่มีเหตุอันควรสงสัย หรือลูกค้าขอให้บริษัทหลักทรัพย์ไม่รายงานการทำธุรกรรมของลูกค้า

เมื่อพบลักษณะของการทำธุรกรรมที่มีเหตุอันควรสงสัยบริษัทหลักทรัพย์ต้องจัดให้มีการดำเนินการดังต่อไปนี้<sup>32</sup>

- 1) กำหนดลักษณะของธุรกรรมที่ควรจัดเป็นธุรกรรมที่มีเหตุอันควรสงสัย
- 2) จัดให้มีระบบและขั้นตอนในการติดตามธุรกรรมที่มีเหตุอันควรสงสัยที่มีประสิทธิภาพและทันต่อเหตุการณ์
- 3) จัดให้มีขั้นตอนและวิธีการในการพิจารณารายงานธุรกรรมที่มีเหตุอันควรสงสัยที่เหมาะสม

นอกจากนี้ ในการดำเนินการตามมาตรการในการป้องกันการฟอกเงิน บริษัทหลักทรัพย์จะต้องมีการมอบหมายให้บุคลากรของบริษัทหลักทรัพย์ดำเนินการในการป้องกันการฟอกเงิน โดยเฉพาะและบริษัทหลักทรัพย์จะต้องจัดให้มีมาตรการป้องกันมิให้บุคลากรที่ได้รับมอบหมายให้ปฏิบัติงานให้แก่บริษัทหลักทรัพย์เปิดเผยข้อมูลเกี่ยวกับการรายงานธุรกรรมที่มีเหตุอันควรต้องสงสัยหรือรายงานข้อมูลอื่นใด ต่อหน่วยงานที่มีอำนาจตามกฎหมายฟอกเงินให้แก่ลูกค้า หรือผู้ที่ไม่มีส่วนเกี่ยวข้องทราบ แต่อย่างไรก็ดีในการควบคุมการดำเนินการดังกล่าว ผู้บริหารที่มีอำนาจของบริษัทต้องเป็นผู้ดำเนินการตรวจสอบและอนุมัติการนำส่งรายงานธุรกรรมที่มีเหตุ

<sup>32</sup> ประกาศสำนักงานคณะกรรมการกำกับหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์ที่ สช/น/ย/ช.3/2550 เรื่อง หลักเกณฑ์ เงื่อนไข และวิธีการในการจัดให้มีระบบการบริหารความเสี่ยงเพื่อป้องกันการใช้ธุรกิจหลักทรัพย์เป็นช่องทางในการฟอกเงินและสนับสนุนทางการเงินแก่การก่อการร้าย ข้อ 19

อันควรต้องสงสัยและรายงานข้อเท็จจริงที่มีเหตุอันควรสงสัยจากกระบวนการตรวจสอบเพื่อระบุตัวตนของลูกค้า กระบวนการบริหารความเสี่ยง และกระบวนการตรวจทานบัญชีของลูกค้าและติดตามความเคลื่อนไหวในทางบัญชีของลูกค้า<sup>33</sup> เพื่อแจ้งต่อสำนักงาน ป.ป.ง. ให้รับทราบ

5. การเก็บรักษาเอกสารหลักฐานภายใต้กระบวนการรู้จักลูกค้าและการตรวจสอบเพื่อทราบข้อเท็จจริงเกี่ยวกับลูกค้าและรายงานธุรกรรมที่มีเหตุอันควรสงสัยของลูกค้า

บริษัทหลักทรัพย์ต้องเก็บรักษาเอกสารหลักฐานรวมทั้งบันทึกข้อมูลและความเห็นภายใต้กระบวนการรู้จักลูกค้าและการตรวจสอบเพื่อทราบข้อเท็จจริงเกี่ยวกับลูกค้า ตลอดจนรายงานธุรกรรมที่มีเหตุอันควรสงสัยของลูกค้าไว้ให้ครบถ้วนเป็นระยะเวลาไม่น้อยกว่าห้าปีนับแต่วันที่มีการปิดบัญชีหรือยุติความสัมพันธ์กับลูกค้า โดยต้องจัดเก็บในลักษณะที่พร้อมให้คณะกรรมการ กลต. สามารถตรวจสอบได้โดยเร็วเมื่อได้รับการร้องขอ<sup>34</sup>

ซึ่งหากบริษัทหลักทรัพย์ฝ่าฝืนไม่ปฏิบัติตามขั้นตอนที่กล่าวมาข้างต้นตามที่พระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน พ.ศ.2542 กำหนดจะต้องระวางโทษปรับไม่เกินห้าแสนบาท และปรับอีกไม่เกินวันละห้าพันบาทตลอดเวลาที่ยังฝ่าฝืนอยู่<sup>35</sup> หรือจนกว่าจะได้ปฏิบัติให้ถูกต้อง นอกจากนี้หากบริษัทหลักทรัพย์ได้ทำการรายงานข้อเท็จจริงในการทำธุรกรรมในตลาดทุนโดยแสดงข้อความอันเป็นเท็จหรือปกปิดความจริงที่ต้องแจ้งให้พนักงานเจ้าหน้าที่ทราบ ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินสองปี หรือปรับตั้งแต่ห้าหมื่นบาทถึงห้าแสนบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ<sup>36</sup> ซึ่งจากการใช้อำนาจดังกล่าว ในฐานะที่คณะกรรมการ กลต. เป็นผู้กำกับดูแลการประกอบธุรกิจหลักทรัพย์และดูแลให้การดำเนินการทำธุรกรรมในตลาดทุนเป็นไปโดยโปร่งใสและยุติธรรม จึงมีอำนาจในการตรวจสอบการดำเนินการของบริษัทหลักทรัพย์ในการปฏิบัติตามมาตรการการป้องกันการฟอกเงินที่สำนักงาน กลต. กำหนดไว้ ซึ่งหากบริษัทหลักทรัพย์ไม่ปฏิบัติตาม คณะกรรมการ กลต. มีอำนาจในการลงโทษบริษัทหลักทรัพย์ ดังนี้

1) ในกรณีที่สำนักงาน กลต. เห็นว่าบริษัทหลักทรัพย์ใด มีการดำเนินการหรือไม่ดำเนินการตามที่สำนักงาน กลต. กำหนดไว้ สำนักงาน กลต. มีอำนาจในการสั่งให้บริษัทหลักทรัพย์

<sup>33</sup> สำนักงานคณะกรรมการกำกับและส่งเสริมการประกอบธุรกิจประกันภัย, เรื่องเดิม, หน้า 6.

<sup>34</sup> ประกาศสำนักงานคณะกรรมการกำกับหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์ที่ สธ/น/บ/ข.3/2550 เรื่อง หลักเกณฑ์ เงื่อนไขและวิธีการในการจัดให้มีระบบการบริหารความเสี่ยงเพื่อป้องกันการใช้ธุรกิจหลักทรัพย์เป็นช่องทางในการฟอกเงินและสนับสนุนทางการเงินแก่การก่อการร้าย ข้อ 22

<sup>35</sup> พระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน พ.ศ.2542 มาตรา 62

<sup>36</sup> พระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน พ.ศ.2542 มาตรา 63

นั้น ดำเนินการแก้ไขโดยจะสั่งให้ดำเนินการหรืองดเว้นการดำเนินการ ภายในระยะเวลาที่สำนักงาน กต.กำหนด<sup>37</sup>

2) ในกรณีที่คณะกรรมการ กต. เห็นว่าบริษัทหลักทรัพย์มีการดำเนินงานในลักษณะที่อาจก่อให้เกิดความเสียหายอย่างร้ายแรงต่อประชาชน คณะกรรมการ กต.อาจสั่งให้บริษัทหลักทรัพย์นั้น ดำเนินการแก้ไขการดำเนินงานนั้นให้ถูกต้องหรือให้ดำเนินการอย่างอื่น ภายในระยะเวลาที่กำหนด ซึ่งหากบริษัทหลักทรัพย์ไม่ดำเนินการแก้ไข คณะกรรมการ กต. สามารถทำความเข้าใจเสนอต่อรัฐมนตรีเพื่อขอเพิกถอนใบอนุญาตของบริษัทหลักทรัพย์นั้นก็ได้<sup>38</sup>

3) ในกรณีที่ปรากฏหลักฐานต่อ กต. ว่าบริษัทหลักทรัพย์ใดมีฐานะหรือการดำเนินงานในลักษณะที่อาจก่อให้เกิดความเสียหายในประโยชน์ของประชาชนหรือกรรมการหรือบุคคลที่ได้รับมอบหมายให้ดำเนินการไม่ปฏิบัติตามคำสั่งของสำนักงาน กต. ตามที่กล่าวในข้อ 1) สำนักงาน กต. มีอำนาจในการสั่งให้บริษัทหลักทรัพย์นั้น ถอดถอนบุคคลนั้นออกจากตำแหน่ง และให้แต่งตั้งบุคคลอื่น ดำรงตำแหน่งแทนได้<sup>39</sup>

4) ในกรณีที่บริษัทหลักทรัพย์ไม่ดำเนินการตามที่กล่าวในข้อ 3) คณะกรรมการ กต. มีอำนาจในการทำความเข้าใจเสนอต่อรัฐมนตรีให้เพิกถอนใบอนุญาตของบริษัทหลักทรัพย์นั้นได้<sup>40</sup>

ดังนั้น ตามที่กล่าวมาในข้างต้น จะเห็นได้ว่า ในการป้องกันการฟอกเงินอันเกี่ยวกับธุรกรรมในตลาดทุน สำนักงาน กต. ได้มีการออกประกาศที่ สร/น/ย/ข.3/2550 เรื่อง หลักเกณฑ์ เงื่อนไขและวิธีการในการจัดให้มีระบบการบริหารความเสี่ยงเพื่อป้องกันการใช้ธุรกิจหลักทรัพย์เป็นช่องทางในการฟอกเงินและสนับสนุนทางการเงินแก่การก่อการร้าย เพื่อเป็นการวางแนวทางปฏิบัติให้แก่บริษัทหลักทรัพย์ในการดำเนินการตามมาตรฐานดังกล่าว นอกจากนี้ คณะกรรมการ กต. ในฐานะผู้กำกับดูแลอาจมีการดำเนินการตรวจสอบการดำเนินการตามมาตรการดังกล่าว และหากคณะกรรมการ กต. ตรวจสอบแล้วพบว่า บริษัทหลักทรัพย์ไม่ดำเนินการ ดำเนินการไม่ครบถ้วนหรือการดำเนินการตามมาตรการดังกล่าวอาจก่อให้เกิดความเสียหายในทางใดทางหนึ่ง คณะกรรมการ กต. อาจมีการลงโทษบริษัทหลักทรัพย์โดยการสั่งให้มีการแก้ไข โดยการสั่งให้ดำเนินการ ระงับการดำเนินการหรืออาจทำความเข้าใจต่อรัฐมนตรีเพื่อเพิกถอนใบอนุญาตของบริษัทหลักทรัพย์นั้นก็ได้ ตามที่รายละเอียดที่กล่าวมาแล้วข้างต้น โดยใน

<sup>37</sup> พระราชบัญญัติหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์ พ.ศ. 2535 มาตรา 141(2)

<sup>38</sup> พระราชบัญญัติหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์ พ.ศ. 2535 มาตรา 143

<sup>39</sup> พระราชบัญญัติหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์ พ.ศ. 2535 มาตรา 144

<sup>40</sup> พระราชบัญญัติหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์ พ.ศ. 2535 มาตรา 146

การดำเนินการของสำนักงาน กสท. นั้น จะมีเลขาธิการสำนักงานคณะกรรมการกำกับหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์ซึ่งได้รับการแต่งตั้งจากคณะรัฐมนตรีตามคำแนะนำของคณะกรรมการ กสท.<sup>41</sup> โดยให้มีหน้าที่ในการบังคับบัญชาพนักงานและลูกจ้างและรับผิดชอบในการดำเนินการทั้งปวงของสำนักงาน กสท. รวมถึงในการดำเนินงานนั้นจะต้องรับผิดชอบต่อคณะกรรมการ กสท. ด้วย<sup>42</sup> นอกจากนี้ แม้ว่าคณะกรรมการ กสท. จะเป็นผู้กำกับดูแลการประกอบธุรกิจหลักทรัพย์ก็ตาม แต่การควบคุมดูแลการทำธุรกรรมในตลาดทุน การทำคำสั่งซื้อขายหลักทรัพย์ในตลาดทุนให้เป็นไปโดยถูกต้องและโปร่งใส นั้น จะอยู่ภายใต้การควบคุมและกำกับดูแลของคณะกรรมการกำกับตลาดทุน ซึ่งจะเป็นผู้ตรวจสอบการส่งคำสั่งซื้อขายหลักทรัพย์และการทำธุรกรรมของบริษัทหลักทรัพย์ดังกล่าวในแต่ละราย เพื่อป้องกันการทุจริตและการกระทำที่ไม่ชอบโดยอาศัยธุรกิจหลักทรัพย์เป็นช่องทางในการฟอกเงิน แต่อย่างไรก็ดี เพื่อให้การกำกับดูแลการประกอบธุรกิจหลักทรัพย์และการทำธุรกรรมอันเกี่ยวกับหลักทรัพย์เป็นไปโดยโปร่งใส ยุติธรรมและมีการดำเนินงานเป็นไปอย่างมีเอกภาพ ในการดำเนินงานของคณะกรรมการกำกับตลาดทุนนั้น จะต้องรับผิดชอบต่อคณะกรรมการ กสท.<sup>43</sup> และให้มีอำนาจหน้าที่ดังต่อไปนี้

1. ออกระเบียบ ข้อบังคับ ประกาศ คำสั่งหรือข้อกำหนดในเรื่องการประกอบธุรกิจหลักทรัพย์ การออกและเสนอขายหลักทรัพย์ ตลาดหลักทรัพย์ ศูนย์รับฝากหลักทรัพย์ สำนักหักบัญชี นายทะเบียนหลักทรัพย์ สมาคมที่เกี่ยวข้องกับธุรกิจหลักทรัพย์ และการเข้าถือหลักทรัพย์เพื่อครอบงำกิจการ<sup>44</sup>

2. รายงานผลการดำเนินงานเป็นระยะต่อคณะกรรมการ กสท. ตามหลักเกณฑ์เงื่อนไข และวิธีการที่คณะกรรมการ กสท. กำหนด<sup>45</sup>

3. ปฏิบัติการอื่นใดตามที่ได้รับมอบหมายจากคณะกรรมการ กสท. หรือเพื่อให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์ของพระราชบัญญัติหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์ พ.ศ.2535<sup>46</sup>

โดยสรุป กล่าวคือ คณะกรรมการกำกับตลาดทุนมีอำนาจหน้าที่ในการกำหนดหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการประกอบธุรกิจหลักทรัพย์ต่างๆ โดยกำหนดหลักเกณฑ์และเงื่อนไขให้แก่บริษัทหลักทรัพย์ไปจนถึงบุคลากรของบริษัทหลักทรัพย์เกี่ยวกับการปฏิบัติงานให้เป็นไปตามที่

<sup>41</sup> พระราชบัญญัติหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์ พ.ศ. 2535 มาตรา 20

<sup>42</sup> พระราชบัญญัติหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์ พ.ศ. 2535 มาตรา 23

<sup>43</sup> พระราชบัญญัติหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์ พ.ศ. 2535 มาตรา 16/1

<sup>44</sup> พระราชบัญญัติหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์ พ.ศ. 2535 มาตรา 16/6(1)

<sup>45</sup> พระราชบัญญัติหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์ พ.ศ. 2535 มาตรา 16/6(2)

<sup>46</sup> พระราชบัญญัติหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์ พ.ศ. 2535 มาตรา 16/6(3)



กฎหมายกำหนด และการดำเนินการดังกล่าวนั้นคณะกรรมการกำกับตลาดทุนต้องรายงานแก่คณะกรรมการ กสท. ไปจนถึงการดำเนินงานต่างๆ ที่ได้รับมอบหมายจากคณะกรรมการ กสท. เกี่ยวกับหลักเกณฑ์การดำเนินงานตามที่พระราชบัญญัติหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์ พ.ศ.2535 กำหนด ในการดำเนินการดังกล่าวซึ่งเป็นอำนาจหน้าที่ของกรรมการกำกับตลาดทุนนั้น แม้จะเป็นการดำเนินการเกี่ยวกับหลักเกณฑ์ของการประกอบธุรกิจหลักทรัพย์ก็ตาม แต่ทั้งนี้ ในส่วนของมาตรการป้องกันการฟอกเงินอันเกี่ยวกับการทำธุรกรรมในตลาดทุนนั้น การกำหนดหลักเกณฑ์และเงื่อนไขของคณะกรรมการกำกับตลาดทุนให้กับบริษัทหลักทรัพย์และบุคคลากรของบริษัทหลักทรัพย์ถือเป็นส่วนหนึ่งของการดำเนินมาตรการป้องกันการฟอกเงินอันเกี่ยวกับการทำธุรกรรมในตลาดทุน ให้เป็นไปตามขั้นตอนและตามที่กฎหมายกำหนดเช่นกัน

## 2.2.2 หน่วยงานเฉพาะในการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน

สำนักงานป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน หรือ สำนักงาน ปปง. เป็นหน่วยงานเฉพาะที่ตั้งขึ้นเป็นส่วนราชการที่ไม่สังกัดสำนักนายกรัฐมนตรี กระทรวง หรือทบวง ปฏิบัติหน้าที่โดยอิสระและเป็นกลางมีฐานะเป็นฝ่ายเลขานุการของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน (คณะกรรมการ ปปง.) ที่มีอำนาจหน้าที่รับผิดชอบโดยตรงในการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน โดยดำเนินการภายใต้มติของคณะกรรมการ ปปง. และกรรมการธุรการ<sup>47</sup> ซึ่งพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน พ.ศ.2542 ได้กำหนดให้คณะกรรมการ ปปง. มีอำนาจหน้าที่ในการเสนอมาตรการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงินต่อคณะรัฐมนตรี<sup>48</sup> และพิจารณาให้ความเห็นต่อรัฐมนตรีในการออกกฎกระทรวง ระเบียบ และประกาศ<sup>49</sup> เพื่อบังคับใช้เป็นหลักเกณฑ์และแนวทางในการปฏิบัติในแก่สำนักงาน ปปง. ในการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน ไปจนถึงการกำหนดระเบียบเกี่ยวกับการส่งคืนทรัพย์สิน การเก็บรักษา การนำทรัพย์สินออกขายทอดตลาด การนำทรัพย์สินไปใช้ประโยชน์ และการประเมินค่าเสียหาย ค่าเสื่อมสภาพและวางระเบียบเกี่ยวกับกองทุน<sup>50</sup> และทำหน้าที่ในการติดตามและประเมินผล<sup>51</sup> การดำเนินงานป้องกันและปราบปรามการฟอกเงินของสำนักงาน ปปง. ไปจนถึงการกำหนด

<sup>47</sup> พระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน พ.ศ.2542 มาตรา 40(1)

<sup>48</sup> พระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน พ.ศ.2542 มาตรา 25(1)

<sup>49</sup> พระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน พ.ศ.2542 มาตรา 25(2)

<sup>50</sup> พระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน พ.ศ.2542 มาตรา 25(3)

<sup>51</sup> พระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน พ.ศ.2542 มาตรา 25(5)

นโยบายส่งเสริมความร่วมมือของประชาชนเกี่ยวกับการให้ข้อมูลข่าวสารเพื่อป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน<sup>52</sup> เพื่อให้เป็นไปตามเจตนารมณ์ของกฎหมาย จากอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการ ปปง. ดังกล่าว เป็นการกำหนดหลักเกณฑ์ทั้งในทางป้องกันและทางปราบปรามการกระทำความผิดฐานฟอกเงินทั้งสองทาง โดยมีสำนักงาน ปปง. เป็นผู้ดำเนินงานตามมติหรือหลักเกณฑ์ที่คณะกรรมการ ปปง. กำหนดให้ โดยสำนักงาน ปปง. มีอำนาจหน้าที่ในการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน ดังต่อไปนี้<sup>53</sup>

1. ดำเนินการให้เป็นไปตามมติของคณะกรรมการ ปปง. คณะกรรมการธุรกรรมและปฏิบัติงานธุรการอื่น

2. รับรายงานการทำธุรกรรมที่ส่งให้โดยสถาบันการเงิน สำนักงานที่ดิน และผู้ที่ประกอบอาชีพตามมาตรา 16<sup>54</sup> แห่งพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน พ.ศ.2542

<sup>52</sup> พระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน พ.ศ.2542 มาตรา 25(4)

<sup>53</sup> พระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน พ.ศ.2542 มาตรา 40

<sup>54</sup> มาตรา 16 ให้ผู้ประกอบการอาชีพดังต่อไปนี้มีหน้าที่ต้องรายงานการทำธุรกรรมต่อสำนักงานในกรณีเป็นธุรกรรมที่ใช้เงินสดมีจำนวนเกินกว่าที่กำหนดในกฎกระทรวง หรือเป็นธุรกรรมที่มีเหตุอันควรสงสัย ทั้งนี้ผู้ประกอบการอาชีพตาม (2) (3) (4) และ (5) ต้องเป็นนิติบุคคล เว้นแต่ในกรณีที่มีเหตุอันควรสงสัยที่มีพยานหลักฐานอันสมควรว่ามีการทำธุรกรรมที่เกี่ยวข้องหรืออาจเกี่ยวข้องกับการกระทำความผิดฐานฟอกเงินหรือความผิดฐานฟอกเงินกับผู้ประกอบอาชีพตาม (2) (3) (4) และ (5) ที่มีได้เป็นนิติบุคคล ให้สำนักงานมีอำนาจสั่งเป็นหนังสือให้ผู้ประกอบอาชีพดังกล่าวรายงานการทำธุรกรรมต่อสำนักงาน

(1) ผู้ประกอบอาชีพเกี่ยวกับการดำเนินการ การให้คำแนะนำ หรือการเป็นที่ปรึกษาในการทำธุรกรรมที่เกี่ยวกับการลงทุนหรือการเคลื่อนย้ายเงินทุนตามกฎหมายว่าด้วยหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์ที่ไม่ใช่สถาบันการเงินตามมาตรา 13

(2) ผู้ประกอบอาชีพค้าอัญมณี เพชรพลอย ทองคำ หรือเครื่องประดับที่ประดับด้วยอัญมณีเพชรพลอย หรือทองคำ

(3) ผู้ประกอบอาชีพค้าหรือให้เช่าซีดีรยนต์

(4) ผู้ประกอบอาชีพเกี่ยวกับนายหน้าหรือตัวแทนซื้อขายอสังหาริมทรัพย์

(5) ผู้ประกอบอาชีพค้าของเก่าตามกฎหมายว่าด้วยการควบคุมการขายทอดตลาดและค้าของเก่า

(6) ผู้ประกอบอาชีพเกี่ยวกับสินเชื่อส่วนบุคคลภายใต้การกำกับสำหรับผู้ประกอบธุรกิจที่มีใช้สถาบันการเงินตามประกาศกระทรวงการคลังเกี่ยวกับการประกอบธุรกิจสินเชื่อส่วนบุคคลภายใต้การกำกับหรือตามกฎหมายว่าด้วยธุรกิจสถาบันการเงิน

(7) ผู้ประกอบอาชีพเกี่ยวกับบัตรเครดิตเงินอิเล็กทรอนิกส์ที่มีใช้สถาบันการเงินตามประกาศกระทรวงการคลังเกี่ยวกับการประกอบธุรกิจบัตรเครดิตเงินอิเล็กทรอนิกส์ หรือตามกฎหมายว่าด้วยธุรกิจสถาบันการเงิน

และแจ้งตอบการรับรายงานรวมทั้งการรับรายงานและข้อมูลเกี่ยวกับการทำธุรกรรมที่ได้มาโดยทางอื่น

3. รับหรือส่งรายงานหรือข้อมูลเพื่อปฏิบัติตามพระราชบัญญัตินี้หรือกฎหมายอื่นหรือตามข้อตกลงที่ได้จัดทำขึ้นระหว่างหน่วยงานในประเทศหรือต่างประเทศ<sup>55</sup>

4. เก็บ รวบรวมข้อมูล สถิติ ตรวจสอบและติดตามประเมินผลการดำเนินการตามพระราชบัญญัตินี้ และวิเคราะห์รายงานหรือข้อมูลต่างๆ เกี่ยวกับการทำธุรกรรมและประเมินความเสี่ยงที่เกี่ยวกับการฟอกเงินหรือการสนับสนุนทางการเงินแก่การก่อการร้าย<sup>56</sup>

จากการที่พระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน พ.ศ. 2542 กำหนดให้สำนักงาน ปปง. เป็นหน่วยงานเฉพาะที่มีอำนาจในการดำเนินงานในการตรวจสอบในการปฏิบัติตามมาตรการป้องกันการฟอกเงินของบริษัทหลักทรัพย์ ซึ่งหากพิจารณาตามพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน พ.ศ.2542 จะพบว่า บริษัทหลักทรัพย์มีหน้าที่ในการดำเนินการดังนี้

#### 1. การจัดให้มีนโยบายการบริหารความเสี่ยง

บริษัทหลักทรัพย์จะต้องจัดให้มีนโยบายในการบริหารความเสี่ยง โดยจะต้องมีนโยบายในการรับลูกค้าเพื่อป้องกันลูกค้าใช้ธุรกิจหลักทรัพย์เป็นช่องทางในการฟอกเงิน<sup>57</sup> ซึ่งนโยบายดังกล่าว จะต้องได้รับการอนุมัติจากคณะกรรมการของบริษัทหลักทรัพย์นั้น หรือจะต้องได้รับการอนุมัติจากผู้บริหารที่มีอำนาจของบริษัทหลักทรัพย์นั้นหากในขณะนั้น ไม่มีคณะกรรมการของบริษัทหลักทรัพย์ โดยนโยบายนี้ จะต้องมีการจัดทำขึ้นอย่างชัดเจนและเป็นลายลักษณ์อักษร<sup>58</sup>

(8) ผู้ประกอบอาชีพเกี่ยวกับบัตรเครดิตที่มีใช้สถาบันการเงินตามประกาศกระทรวงการคลังเกี่ยวกับการประกอบธุรกิจบัตรเครดิต หรือตามกฎหมายว่าด้วยธุรกิจสถาบันการเงิน

(9) ผู้ประกอบอาชีพเกี่ยวกับการชำระเงินทางอิเล็กทรอนิกส์ตามกฎหมายว่าด้วยการควบคุมดูแลธุรกิจบริการการชำระเงินทางอิเล็กทรอนิกส์

ในกรณีที่ปรากฏว่ามีข้อเท็จจริงใดที่เกี่ยวข้องหรืออาจจะเป็นประโยชน์ในการยืนยันหรือยกเลิกข้อเท็จจริงเกี่ยวกับธุรกรรมที่ได้รายงานไปตามวรรคหนึ่งแล้ว ให้บุคคลดังกล่าวรายงานข้อเท็จจริงนั้นให้สำนักงานทราบโดยไม่ชักช้า

<sup>55</sup> พระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน พ.ศ.2542 (ฉบับที่ 4) พ.ศ.2556 มาตรา 9

<sup>56</sup> พระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน พ.ศ.2542 (ฉบับที่ 4) พ.ศ.2556 มาตรา 9

<sup>57</sup> พระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน พ.ศ.2542 มาตรา 20/1 วรรคแรก

<sup>58</sup> กฎกระทรวง กำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการตรวจสอบเพื่อทราบข้อเท็จจริงเกี่ยวกับลูกค้า พ.ศ. 2555

โดยในการดำเนินการตามนโยบายในการบริหารความเสี่ยงนั้น บริษัทหลักทรัพย์จะต้องกำหนดให้มีมาตรฐานขั้นต่ำ ในการดำเนินการ ดังนี้<sup>59</sup>

1) จัดระดับความเสี่ยงของลูกค้ำว่ามีความเสี่ยงที่จะใช้ธุรกิจหลักทรัพย์เป็นช่องทางในการฟอกเงินหรือไม่ โดยพิจารณาจากผลกระทบจากการตรวจสอบในการระบุความมีตัวตนของลูกค้ำ อาทิเช่น ถิ่นที่อยู่แหล่งรายได้และการประกอบอาชีพ เป็นต้น ซึ่งลูกค้ำที่จัดว่าเป็นลูกค้ำที่มีความเสี่ยงในการฟอกเงินสูง ได้แก่

ก. ลูกค้ำซึ่งมีส่วนเกี่ยวข้องกับสมาชิกของคณะบุคคลซึ่งมีมติหรือประกาศภายใต้มติของคณะมนตรีความมั่นคงแห่งสหประชาชาติหรือเป็นบุคคลหรือสมาชิกของคณะบุคคลที่ถูกระบุว่าเกี่ยวข้องกับการฟอกเงินหรือการก่อการร้ายของประเทศอื่น

ข. ลูกค้ำเป็นหรือเคยเป็นบุคคลที่ถูกยับยั้งการทำธุรกรรม ถูกยึดหรืออายัดทรัพย์สินหรือเป็นผู้ที่ถูกศาลสั่งให้ทรัพย์สินตกเป็นของแผ่นดิน

ค. ลูกค้ำเป็นหรือเคยเป็นบุคคลที่กระทำความผิดฐานฟอกเงินหรือความผิดมูลฐานหรือเกี่ยวข้องกับบุคคลที่กระทำความผิดฐานฟอกเงินหรือความผิดมูลฐาน

ง. ลูกค้ำเป็นบุคคลที่มีสถานภาพทางการเมืองในต่างประเทศ

จ. ลูกค้ำมีถิ่นที่อยู่ในประเทศหรือในพื้นที่ที่ไม่มีการประยุกต์ใช้มาตรการสากลด้านการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน

ฉ. ลูกค้ำมีแหล่งรายได้จากประเทศหรือพื้นที่ที่ไม่มีการใช้มาตรฐานสากลในการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน

ช. ลูกค้ำประกอบอาชีพที่มีความเสี่ยงต่อการฟอกเงินตามที่เลขาธิการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงินกำหนด

ซ. ลูกค้ำอยู่ในรายชื่อตามที่เลขาธิการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงินแจ้งให้ทราบ

2) กำหนดความเข้มข้นในการตรวจสอบลูกค้ำในแต่ละราย ตามที่จัดลำดับความเสี่ยงของลูกค้ำในแต่ละราย

นอกจากนี้ ในการดำเนินการตามนโยบายบริหารความเสี่ยง บริษัทหลักทรัพย์จะต้องกำหนดให้มีการตรวจทานบัญชีของลูกค้ำ โดยจะต้องมีแนวทางในการดำเนินงาน ดังนี้

<sup>59</sup> กฎกระทรวง กำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการตรวจสอบเพื่อทราบข้อเท็จจริงเกี่ยวกับลูกค้ำ พ.ศ. 2555

- 1) ติดตามและตรวจสอบความเคลื่อนไหวในการทำธุรกรรมของลูกค้าเพื่อประเมินผลว่าการดำเนินธุรกิจของลูกค้ายังคงเป็นไปตามวัตถุประสงค์และรายละเอียดที่เคยแจ้งไว้กับบริษัทหลักทรัพย์หรือไม่
- 2) ติดตามและดำเนินความสัมพันธ์ทางธุรกิจเพื่อประเมินผลว่า การดำเนินธุรกิจของลูกค้ายังคงเป็นไปตามวัตถุประสงค์และรายละเอียดที่เคยแจ้งไว้กับบริษัทหลักทรัพย์หรือไม่
- 3) ตรวจสอบบัญชีหรือความเคลื่อนไหวทางการเงินเพื่อประเมินว่า ยังสอดคล้องกับสภาพทางเศรษฐกิจตามข้อมูลการประกอบอาชีพและรายได้ รวมถึงแหล่งรายได้ ที่ลูกค้าแจ้งไว้ ณ ขณะเริ่มมีความสัมพันธ์กับบริษัทหลักทรัพย์หรือไม่
- 4) ตรวจสอบข้อมูลระบุตัวตนของลูกค้าและข้อมูลที่ใช้เพื่อติดต่อกับลูกค้าให้เป็นข้อมูลที่ปัจจุบันมากที่สุด

ซึ่งในการตรวจสอบและตรวจทานข้อมูลของลูกค้านี้ มีวัตถุประสงค์เพื่อให้ทราบถึงข้อเท็จจริงถึงที่มาของเงินที่ได้ใช้ในการทำธุรกรรม ความเคลื่อนไหวในการทำธุรกรรมของลูกค้าและเพื่อตรวจสอบและรวบรวมข้อมูลของผู้ที่ได้รับผลประโยชน์อย่างแท้จริง เพื่อนำผลที่ได้มาประเมินความเสี่ยงว่า ควรจะมีการทำธุรกรรมกับลูกค้าต่อไปหรือยุติความสัมพันธ์กับลูกค้ายรายนั้น ซึ่งหากบริษัทหลักทรัพย์ตรวจสอบแล้วพบว่า การทำธุรกรรมของลูกค้าในรายนั้นๆ มีลักษณะอันควรต้องสงสัย บริษัทหลักทรัพย์จะต้องรายงานให้สำนักงาน ป.ง. ทราบ

## 2. การรายงานการทำธุรกรรมทางการเงิน<sup>60</sup>

บริษัทหลักทรัพย์มีหน้าที่ที่จะต้องรายงานการทำธุรกรรมทางการเงินต่อสำนักงาน ป.ง. เพื่อใช้เป็นร่องรอยทางเอกสารในการตรวจสอบ หากมีการทำธุรกรรมที่ต้องสงสัยว่าอาจมีการกระทำความผิดฐานฟอกเงินรวมอยู่ด้วย โดยตามพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน พ.ศ.2542 กำหนดให้ประเภทการรายงานการทำธุรกรรมทางการเงินนั้น หมายความว่ารวมถึง การทำธุรกรรมทางการเงินที่ใช้เงินสดและการทำธุรกรรมที่เกี่ยวกับทรัพย์สิน โดยมีหลักเกณฑ์และแนวทางในการปฏิบัติ ดังนี้

- 1) ธุรกรรมที่ใช้เงินสดมีจำนวนเงินสดตั้งแต่สองล้านบาทขึ้นไป เว้นแต่ธุรกรรมที่เป็นการโอนเงินหรือชำระเงินทางอิเล็กทรอนิกส์ ซึ่งรวมถึงธุรกรรมที่เกี่ยวกับสังหาริมทรัพย์ที่เป็นการโอนเงินหรือชำระเงินทางอิเล็กทรอนิกส์ด้วย ให้รายงานเมื่อมีจำนวนเงินสดตั้งแต่หนึ่งแสนบาทขึ้นไป

<sup>60</sup> พระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน พ.ศ.2542 มาตรา 13

2) ธุรกรรมที่เกี่ยวข้องกับทรัพย์สินที่มีมูลค่าทรัพย์สินตั้งแต่ห้าล้านบาท เว้นแต่ธุรกรรมที่เกี่ยวข้องกับสังหาริมทรัพย์ที่เป็นการโอนเงินหรือชำระเงินทางอิเล็กทรอนิกส์ ให้รายงานเมื่อมีมูลค่าทรัพย์สินตั้งแต่เจ็ดแสนบาทขึ้นไป

### 3. การรายงานการทำธุรกรรมที่มีเหตุอันควรต้องสงสัย<sup>61</sup>

ในการดำเนินการตามมาตรการป้องกันการฟอกเงิน โดยการให้บริษัทหลักทรัพย์รายงานการทำธุรกรรมที่มีเหตุอันควรต้องสงสัย ถือเป็นมาตรการป้องกันอย่างหนึ่ง ที่บริษัทหลักทรัพย์มีหน้าที่ต้องปฏิบัติตาม แต่อย่างไรก็ดี รูปแบบและลักษณะการฟอกเงินนั้น ไม่มีรูปแบบและลักษณะตายตัวอย่างแน่นอน ซึ่งต้องใช้ดุลพินิจของเจ้าหน้าที่ของบริษัทหลักทรัพย์ในการเป็นผู้พิจารณาและต้องใช้ความใกล้ชิดในการสอบถามลูกค้าเพื่อหาข้อมูลของลูกค้าเพื่อป้องกันการฟอกเงินโดยอาศัยธุรกิจหลักทรัพย์ด้วย ดังนั้น สำนักงาน ปปง. จึงได้มีการวางแนวทางและรูปแบบของลักษณะธุรกรรมที่มีเหตุอันควรต้องสงสัยไว้ ตามที่กล่าวมาแล้ว ในข้อ 2.1.2 เพื่อเป็นแนวทางให้บริษัทหลักทรัพย์ตรวจสอบอย่างเคร่งครัด หากมีลักษณะการทำธุรกรรมเป็นไปตามที่สำนักงาน ปปง. วางรูปแบบไว้ ว่ามีลักษณะและรูปแบบเหมือนหรือคล้ายคลึงกับที่สำนักงาน ปปง. ประกาศไว้หรือไม่ เพื่อป้องกันการฟอกเงินที่อาจจะเกิดขึ้น

ในส่วนที่เกี่ยวข้องกับประเภทของการทำธุรกรรมที่บริษัทหลักทรัพย์จะต้องรายงานตามข้อ 2. และข้อ 3. นี้มีรายละเอียดเพิ่มเติม ดังนี้

1) บริษัทหลักทรัพย์มีหน้าที่ต้องรายงานธุรกรรมเพิ่มเติมในกรณีที่ปรากฏว่ามีข้อเท็จจริงใดที่เกี่ยวข้องหรืออาจจะเป็นประโยชน์ในการยืนยันหรือยกเลิกข้อเท็จจริงเกี่ยวกับธุรกรรมที่ใช้เงินสด ธุรกรรมที่เกี่ยวข้องกับทรัพย์สิน และธุรกรรมที่มีเหตุอันควรสงสัยที่บริษัทหลักทรัพย์ได้รายงานไปแล้วข้างต้น ให้สำนักงาน ปปง. ทราบภายในเจ็ดวัน นับแต่วันที่ปรากฏข้อเท็จจริงนั้น<sup>62</sup>

2) บริษัทหลักทรัพย์มีหน้าที่ต้องรายงานธุรกรรมย้อนหลัง ในกรณีที่ปรากฏในภายหลังว่ามีเหตุอันควรเชื่อได้ว่าธุรกรรมใดที่ได้กระทำไปแล้ว โดยมีได้มีการรายงานเป็นธุรกรรมที่ใช้เงินสด ธุรกรรมที่เกี่ยวข้องกับทรัพย์สิน หรือธุรกรรมที่มีเหตุอันควรสงสัยที่บริษัทหลักทรัพย์ต้องรายงานไปยังสำนักงาน ปปง. ภายในเจ็ดวันนับแต่วันที่มิเหตุอันควรเชื่อได้ว่าธุรกรรมใดที่ได้กระทำไปแล้ว โดยมีได้มีการรายงานเป็นธุรกรรมที่ต้องรายงานด้วย

### 4. การตรวจสอบเพื่อทราบข้อเท็จจริงและระบุตัวตนเกี่ยวกับลูกค้า

<sup>61</sup> พระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน พ.ศ.2542 มาตรา 13

<sup>62</sup> กฎกระทรวง ฉบับที่ 4 (พ.ศ. 2543) ข้อ 2(2) ออกตามความในพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน พ.ศ. 2542

เมื่อลูกค้าขอเปิดบัญชีกับบริษัทหลักทรัพย์เพื่อทำธุรกรรมอันเกี่ยวกับหลักทรัพย์ในตลาดทุนแล้ว บริษัทหลักทรัพย์จะต้องดำเนินการตรวจสอบเพื่อทราบข้อเท็จจริงเกี่ยวกับลูกค้า<sup>63</sup> เพื่อพิสูจน์ทราบว่าข้อมูลและหลักฐานการแสดงตนนั้น บ่งชี้ถึงตัวตนของลูกค้าที่ลูกค้ามีตัวตนอยู่จริงและข้อมูลของการแสดงตนของลูกค้าที่แสดงมีความถูกต้องตรงกัน โดยมีหลักเกณฑ์และแนวทางปฏิบัติ ดังนี้

#### 1) การขอข้อมูลและหลักฐานในการแสดงตน<sup>64</sup>

บริษัทหลักทรัพย์จะต้องดำเนินการขอข้อมูลและหลักฐานจากลูกค้าเพื่อใช้สำหรับการตรวจสอบลูกค้าอย่างน้อย อาทิเช่น ชื่อและนามสกุล วันเดือนปีเกิด เลขประจำตัวบัตรประชาชน ชื่อนิติบุคคล ชื่อและนามสกุลผู้มีอำนาจลงนามแทนนิติบุคคล เป็นต้น

#### 2) การระบุความมีตัวตนของลูกค้า

เมื่อบริษัทหลักทรัพย์ได้รับข้อมูลจากการแสดงตนของลูกค้าตามข้อ 1) แล้ว บริษัทหลักทรัพย์มีหน้าที่ที่จะต้องดำเนินการตรวจสอบข้อมูล รวมถึงระบุตัวตนของลูกค้า โดยการพิจารณาตรวจสอบข้อมูลของลูกค้าเพิ่มเติมเพื่อให้ทราบถึงข้อมูลที่จะต้องใช้ในการระบุตัวตนของลูกค้าและผู้รับประโยชน์ที่แท้จริง วัตถุประสงค์ในการขอเปิดบัญชีเพื่อทำธุรกรรมอันเกี่ยวกับหลักทรัพย์ด้วย โดยในการตรวจสอบข้อมูลของลูกค้าที่ บริษัทหลักทรัพย์จะต้องดำเนินการตรวจสอบเพื่อให้ได้ข้อมูลดังนี้

##### 1) ในกรณีลูกค้าเป็นบุคคลธรรมดา บริษัทหลักทรัพย์จะต้องได้ข้อมูลดังนี้

- ก. แหล่งที่มาของรายได้หรือเงินของลูกค้า
- ข. ผู้ได้รับผลประโยชน์ที่แท้จริง
- ค. วัตถุประสงค์ในการสร้างความสัมพันธ์ทางธุรกิจ

##### 2) ในกรณีลูกค้าเป็นนิติบุคคล บริษัทหลักทรัพย์จะต้องได้ข้อมูล ดังนี้

- ก. สถานะทางกฎหมายและการมีอยู่จริงของนิติบุคคล
- ข. โครงสร้างการบริหารจัดการหรือการเป็นเจ้าของ
- ค. ข้อมูลเกี่ยวกับผู้บริหารจัดการ
- ง. วัตถุประสงค์ในการดำเนินกิจการของนิติบุคคล
- จ. แหล่งที่มาของรายได้
- ฉ. ผู้ได้รับผลประโยชน์ที่แท้จริง

<sup>63</sup> พระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน พ.ศ.2542 มาตรา 20/1

<sup>64</sup> ประกาศสำนักนายกรัฐมนตรี เรื่อง วิธีการแสดงตนของลูกค้าสถาบันการเงินและผู้ประกอบอาชีพตาม มาตรา 16 ข้อ 3

ช. ข้อมูลทั่วไปของนิติบุคคล

ช.วัตถุประสงค์ในการสร้างความสัมพันธ์ทางธุรกิจ

นอกจากนี้ ในการการดำเนินการตามมาตรการดังกล่าว เพื่อพิจารณาตรวจสอบเพื่อทราบข้อเท็จจริงและระบุความมีตัวของลูกค้ำ บริษัทหลักทรัพย์จะต้องปฏิเสธการสร้างความสัมพันธ์ทางธุรกิจหรือการทำธุรกรรมกับลูกค้ำในกรณี ดังต่อไปนี้<sup>65</sup>

1) ลูกค้ำได้มีการปกปิดหรือไม่เปิดเผยชื่อ รวมถึงการใช้ชื่อปลอมหรือชื่อแฝงเพื่อขอสร้างความสัมพันธ์ทางธุรกิจหรือการทำธุรกรรม

2) บริษัทหลักทรัพย์ไม่สามารถตรวจสอบข้อมูลและหลักฐานการแสดงตนตามที่ได้รับจากลูกค้ำ

3) ลูกค้ำไม่สามารถให้ข้อมูลและหลักฐานการแสดงตนต่อบริษัทหลักทรัพย์ได้

4) เมื่อบริษัทหลักทรัพย์ตรวจสอบแล้วพบว่า ลูกค้ำหรือผู้ได้รับประโยชน์ที่แท้จริงเป็นสมาชิกของคณะบุคคลซึ่งสหประชาชาติได้กำหนดให้เป็นคณะบุคคลที่มีการกระทำอันเป็นการก่อการร้าย

5. การเก็บรักษาเอกสารหลักฐานภายใต้กระบวนการรู้จักลูกค้ำและการตรวจสอบเพื่อทราบข้อเท็จจริงเกี่ยวกับลูกค้ำ รวมถึงรายงานธุรกรรมอันเกี่ยวกับหลักทรัพย์

เมื่อบริษัทหลักทรัพย์ได้เริ่มมีความสัมพันธ์กับลูกค้ำแล้ว บริษัทหลักทรัพย์จะต้องมีการติดต่อและดำเนินธุรกิจกับลูกค้ำ จึงทำให้บริษัทหลักทรัพย์ทราบถึงข้อมูลของลูกค้ำ ตามที่ลูกค้ำได้แจ้งให้บริษัทหลักทรัพย์ทราบ ซึ่งบริษัทหลักทรัพย์จะต้องดำเนินการเก็บข้อมูลอันเกี่ยวกับลูกค้ำ โดยมีหลักเกณฑ์และแนวทางปฏิบัติ ดังนี้

1) บริษัทหลักทรัพย์จะต้องเก็บข้อมูลที่ได้จากการตรวจสอบเพื่อทราบข้อเท็จจริงเกี่ยวกับลูกค้ำและระบุตัวตนของลูกค้ำเป็นระยะเวลา 5 ปี นับแต่วันที่มีการปิดบัญชีหรือยุติความสัมพันธ์กับลูกค้ำ<sup>66</sup>

2) บริษัทหลักทรัพย์จะต้องเก็บข้อมูลอันเกี่ยวกับการทำธุรกรรมและบันทึกข้อเท็จจริงอันเกี่ยวกับการทำธุรกรรมไว้เป็นระยะเวลา 5 ปี นับแต่วันที่ได้มีการทำธุรกรรมหรือบันทึกข้อเท็จจริงนั้น

จากบทบาทอำนาจหน้าที่ที่กล่าวมานั้น เป็นอำนาจหน้าที่ทั่วไปในการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงินของคณะกรรมการ ปปง. และสำนักงาน ปปง. ซึ่งจะเห็นได้ว่าการ

<sup>65</sup> กฎกระทรวง กำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการตรวจสอบเพื่อทราบข้อเท็จจริงเกี่ยวกับลูกค้ำ พ.ศ. 2555 ข้อ 7

<sup>66</sup> พระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน พ.ศ.2542 มาตรา 22/1



ดำเนินการป้องกันการฟอกเงินอันเกี่ยวกับธุรกรรมในตลาดทุนนั้นเป็นส่วนหนึ่งของอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการ ปปง. และสำนักงาน ปปง. แต่ทั้งนี้การกำหนดมาตรการในการป้องกันการฟอกเงินอันเกี่ยวกับการทำธุรกรรมในตลาดทุนนั้น ย่อมมีความแตกต่างจากการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงินทั่วไป กล่าวคือ การกำหนดมาตรการป้องกันการฟอกเงินอันเกี่ยวกับการทำธุรกรรมในตลาดทุนนั้น ถือได้ว่าเป็นมาตรการเฉพาะและต้องให้สำนักงาน ปปง. ซึ่งเป็นหน่วยงานที่มีความเชี่ยวชาญด้านการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงินและสำนักงาน กสท. ซึ่งเป็นหน่วยงานที่กำกับดูแลตลาดทุนประสานงานร่วมกัน จะให้หน่วยงานใดหน่วยงานหนึ่งดำเนินการดังกล่าวไม่ได้ เพราะหากมีการกระทำความผิดฐานฟอกเงินอันเกี่ยวกับการทำธุรกรรมในตลาดทุนขึ้นก็จะส่งผลกระทบต่อระบบเศรษฐกิจและความน่าเชื่อถือของตลาดทุนของประเทศ

นอกจากนั้น พระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน พ.ศ.2542 ยังได้กำหนดให้มีคณะกรรมการธุรกรรมขึ้น เพื่อปฏิบัติงานในป้องกันและปราบปรามการฟอกเงินที่มีลักษณะเกี่ยวข้องโดยตรงกับการทำธุรกรรมขึ้น โดยให้มีอำนาจหน้าที่ดังต่อไปนี้

1. ตรวจสอบธุรกรรมหรือทรัพย์สินที่เกี่ยวกับการกระทำความผิด
2. สั่งยับยั้งการทำธุรกรรมที่มีเหตุอันควรสงสัยหรือธุรกรรมที่มีเหตุอันควรเชื่อได้ว่า

เกี่ยวข้องกับการกระทำความผิดมูลฐานหรือความผิดฐานฟอกเงินตามพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน พ.ศ.2542

3. ดำเนินการตรวจสอบและรายงานข้อมูลการทำธุรกรรม
4. ดำเนินการอื่นใด ตามที่คณะกรรมการ ปปง. มอบหมาย

กล่าวโดยสรุปได้ว่า การดำเนินการตามมาตรการในการป้องกันการฟอกเงินอันเกี่ยวกับการทำธุรกรรมซึ่งกำหนดให้บริษัทหลักทรัพย์มีหน้าที่ต้องปฏิบัติตาม มีมาตรการทางกฎหมาย 5 ประการกล่าวคือ 1) การจัดให้มีนโยบายในการบริหารความเสี่ยง 2) การตรวจสอบเพื่อทราบข้อเท็จจริงและระบุตัวตนเกี่ยวกับลูกค้า 3) การรายงานการทำธุรกรรมทางการเงิน 4) การรายงานธุรกรรมที่มีเหตุอันควรต้องสงสัย และ 5) การเก็บรักษาข้อมูลภายใต้กระบวนการตรวจสอบเพื่อทราบข้อเท็จจริงและระบุตัวตนเกี่ยวกับลูกค้าและการรายงานการทำธุรกรรมทางการเงินและการรายงานธุรกรรมที่มีเหตุอันควรต้องสงสัย แต่อย่างไรก็ดี การดำเนินการตามมาตรการดังกล่าวทั้งในส่วน of สำนักงาน กสท. และตามพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน พ.ศ. 2542 ยังคงไม่ชัดเจน ไม่ครอบคลุม และยังไม่มียกโทษที่ชัดเจนและรุนแรงสำหรับบริษัทหลักทรัพย์ในการละเว้นการไม่ปฏิบัติตามกฎหมายฟอกเงิน ทำให้ส่งผลกระทบต่อประสิทธิภาพในการบังคับใช้มาตรการดังกล่าว นอกจากนี้ แม้ว่าประเทศไทยจะมีพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน พ.ศ. 2542 ซึ่งกำหนดให้บริษัทหลักทรัพย์ดำเนินการตามมาตรการในการ

ป้องกันการฟอกเงินดังกล่าว แต่มาตรการดังกล่าวก็ยังคงมีความล้าสมัยและไม่เป็นไปตามมาตรฐานสากลตามที่คณะทำงานเฉพาะกิจระหว่างประเทศ (FATF) กำหนดข้อเสนอแนะในการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงินไว้ ทำให้ประเทศไทยถูก FATF ประเมินว่า มาตรการการป้องกันการฟอกเงินอันเกี่ยวกับธุรกรรมในตลาดทุนของประเทศไทยยังไม่มีประสิทธิภาพอย่างมาตรฐานสากล อันจะทำให้เกิดผลกระทบต่อความเชื่อมั่นของนักลงทุนและการขาดเสถียรภาพในความเชื่อมั่นของประเทศด้วย นอกจากนี้ การดำเนินงานในการป้องกันการฟอกเงินอันเกี่ยวกับการทำธุรกรรมในตลาดทุนนั้น มีความเกี่ยวข้องกับหน่วยงานที่สำคัญ 2 หน่วยงาน ในการบังคับใช้มาตรการดังกล่าว แต่หน่วยงานทั้งสองยังไม่มี การร่วมมือและประสานงานกันเพื่อดำเนินการตามมาตรการป้องกันอย่างมีประสิทธิภาพ ซึ่งในการดำเนินมาตรการเบื้องต้นเพื่อป้องกันการฟอกเงินอันเกี่ยวกับการทำธุรกรรมในตลาดทุนนั้นพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน พ.ศ.2542 ได้กำหนดให้บริษัทหลักทรัพย์ต้องรายงานการทำธุรกรรมที่มีเหตุอันควรสงสัย<sup>67</sup> ให้แก่สำนักงาน ปปง. ทราบ โดยเมื่อพิจารณาถึงการดำเนินมาตรการในการป้องกันการฟอกเงินอันเกี่ยวกับการทำธุรกรรมในตลาดทุนแล้วจะเห็นได้ว่า การดำเนินงานถูกแยกออกเป็นสองหน่วยงานคือ สำนักงานกต. ที่มีความเชี่ยวชาญเกี่ยวกับตลาดทุนและสำนักงาน ปปง. ที่มีความเชี่ยวชาญด้านการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน โดยกฎหมายมิได้กำหนดบทบาทหน้าที่ของแต่ละหน่วยงานให้มีการร่วมมือและประสานงานกันอย่างถาวรทั้งในด้านการแบ่งปันและแลกเปลี่ยนข้อมูล นอกจากนี้ยังมีได้มีการกำหนดหน้าที่โดยชัดเจนว่าหน่วยงานใด ควรเป็นผู้ติดตามดูแลการปฏิบัติตามกฎหมายฟอกเงิน ดังนั้น จึงอาจกล่าวได้ว่าการดำเนินมาตรการในการป้องกันการฟอกเงินอันเกี่ยวกับการทำธุรกรรมในตลาดทุนยังมิได้มีการประสานงานกันระหว่างผู้กำกับดูแลตลาดทุนและหน่วยงานเฉพาะในการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน แต่ทั้งนี้ แม้ว่ากฎหมายจะได้กำหนดอำนาจหน้าที่ของทั้งสองหน่วยงานในการป้องกันการฟอกเงินในตลาดทุนไว้ แต่อย่างไรก็ดี ขั้นตอนของการดำเนินงานดังกล่าวก็ยังคงมีความล่าช้าในการป้องกันการฟอกเงินอันเกี่ยวกับการทำธุรกรรมในตลาดทุน เนื่องจากหน่วยงานทั้งสองก็ยังคงเป็นคนละหน่วยงานแยกต่างหากจากกันและยังไม่มีการทำงานในลักษณะเป็นหน่วยงานเดียวกัน รวมทั้งยังต้องใช้เวลาวิเคราะห์ลักษณะการทำธุรกรรมสำหรับการรายงานการทำธุรกรรมที่มีเหตุอันควรสงสัยเพื่อ

<sup>67</sup> พระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน พ.ศ.2542 มาตรา 3 “ธุรกรรมที่มีเหตุอันควรสงสัย” หมายความว่า ธุรกรรมที่มีความซับซ้อนผิดไปจากการทำธุรกรรมในลักษณะเดียวกันที่ทำกันอยู่ตามปกติ ธุรกรรมที่ขาดความเป็นไปได้ในเชิงเศรษฐกิจ ธุรกรรมที่มีเหตุอันควรเชื่อได้ว่ากระทำขึ้นเพื่อหลีกเลี่ยงมิให้ต้องตกอยู่ภายใต้บังคับแห่งพระราชบัญญัตินี้ หรือธุรกรรมที่เกี่ยวข้องหรืออาจเกี่ยวข้องกับการกระทำความผิดมูลฐาน ทั้งนี้ ไม่ว่าจะเป็นการทำธุรกรรมเพียงครั้งเดียวหรือหลายครั้ง

ตรวจสอบ ส่งผลให้การบังคับใช้มาตรการป้องกันการฟอกเงินอันเกี่ยวกับการทำธุรกรรมในตลาดทุนยังไม่มีประสิทธิภาพอย่างเพียงพอ และการดำเนินการตามมาตรการในการป้องกันการฟอกเงินอันเกี่ยวกับการทำธุรกรรมในตลาดทุนไม่เป็นไปตามมาตรฐานสากลอีกด้วย

### 2.3 ปัญหาของมาตรการป้องกันการฟอกเงินในตลาดทุน

มาตรการในการป้องกันการฟอกเงินในตลาดทุนนับว่าเป็นปัจจัยหนึ่งที่สำคัญในการแก้ปัญหาการฟอกเงินในตลาดทุน เนื่องจากในเบื้องต้น เมื่อมีการทำธุรกรรมในตลาดทุนเกิดขึ้น การตรวจสอบถึงแหล่งที่มาของเงินและผู้ที่ทำธุรกรรมในตลาดทุนนับได้ว่าเป็นมาตรการหนึ่ง ที่ช่วยป้องกันไม่ให้ผู้กระทำความผิดหรือนักฟอกเงินสามารถกระทำการฟอกเงินด้วยการทำธุรกรรมในตลาดทุนได้โดยง่าย โดยไม่ต้องคำนึงว่ามาตรการในการปราบปรามการฟอกเงินในตลาดทุนจะเป็นเช่นไร เนื่องจาก หากมีการนำมาตรการที่มีประสิทธิภาพมาบังคับใช้แล้ว การฟอกเงินโดยการทำธุรกรรมในตลาดทุนก็จะไม่สามารถกระทำได้ แต่ทั้งนี้ มาตรการป้องกันการฟอกเงินอันเกี่ยวกับการทำธุรกรรมในตลาดทุนของประเทศไทยยังถือได้ว่ายังไม่มีประสิทธิภาพในการบังคับใช้เพียงพอจะเห็นได้จากกรณีที่ประเทศไทยถูกคณะทำงานเฉพาะกิจเพื่อดำเนินการมาตรการทางการเงิน (Financial Task Force หรือ FATF) จัดให้ประเทศไทยเป็นประเทศที่มีความเสี่ยงในด้านการฟอกเงินและสนับสนุนทางการเงินแก่การก่อการร้ายและมองตลาดทุนของประเทศไทยว่าเป็นประเทศที่มีความเสี่ยงในการฟอกเงิน รวมถึงลูกค้าที่มีการทำธุรกรรมทางการเงินผ่านมาจากประเทศไทยถูกจัดระดับให้มีความเสี่ยงสูงเช่นกัน โดยประเทศคู่ค้าของประเทศไทยได้แจ้งว่าตลาดทุนและธนาคารของประเทศไทยจะต้องมีการวิเคราะห์ลูกค้าให้เข้มข้นขึ้นมากกว่าปกติจากกรณีดังกล่าว เห็นได้ชัดว่ามาตรการป้องกันการฟอกเงินในตลาดทุนของประเทศไทยยังไม่มีประสิทธิภาพพอที่จะทำให้ได้รับความเชื่อถือจากคณะทำงานระหว่างประเทศ ซึ่งอาจพิจารณาถึงปัญหาของมาตรการป้องกันการฟอกเงินอันเกี่ยวกับการทำธุรกรรมในตลาดทุนได้ดังนี้

#### 2.3.1 ปัญหามาตรการการจัดให้บริษัทหลักทรัพย์มีนโยบายในการบริหารความเสี่ยง

ตามพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน พ.ศ.2542 มาตรา 20/1 กำหนดให้บริษัทหลักทรัพย์จะต้องจัดให้มีนโยบายในการบริหารความเสี่ยงแต่มิได้บัญญัติว่าบริษัทหลักทรัพย์จะต้องดำเนินการอย่างไร ซึ่งจะต้องพิจารณาเพิ่มเติมจากกฎหมายลำดับรอง คือกฎกระทรวง เรื่อง กำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการเพื่อตรวจสอบเพื่อทราบข้อเท็จจริงเกี่ยวกับลูกค้า

พ.ศ.2555 ซึ่งกำหนดให้บริษัทหลักทรัพย์จะต้องมีมาตรฐานขั้นต่ำในการดำเนินงาน กล่าวคือ ให้บริษัทหลักทรัพย์มีการจัดระดับความเสี่ยงของลูกค้าที่อาจจะมีความเสี่ยงในการใช้ธุรกิจหลักทรัพย์เป็นช่องทางในการฟอกเงินและจะต้องมีการกำหนดความเข้มข้นในการตรวจสอบลูกค้าในการดำเนินการอีกด้วย โดยนโยบายในการบริหารความเสี่ยงนี้ บริษัทหลักทรัพย์จะต้องจัดให้มีนโยบายในการตรวจทานบัญชีของลูกค้าและจะต้องติดตามตรวจสอบความเคลื่อนไหวในการทำธุรกรรมของลูกค้าเพื่อประเมินผลว่า การดำเนินธุรกิจของลูกค้าเป็นไปตามวัตถุประสงค์ที่ลูกค้าแจ้งมาเมื่อเริ่มมีความสัมพันธ์ทางธุรกิจกับบริษัทหลักทรัพย์หรือไม่ ซึ่งในการดำเนินการนี้ หากบริษัทหลักทรัพย์ฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามต้องระวางโทษไม่เกิน 500,000 บาทหรือปรับไม่เกินวันละ 5,000 บาทตลอดระยะเวลาที่ยังฝ่าฝืนอยู่หรือจนกว่าจะปฏิบัติให้ถูกต้อง แต่กฎหมายมิได้บัญญัติอย่างชัดเจนว่า หากไม่ปฏิบัติตามกฎกระทรวงดังกล่าวจะต้องมีความผิดอย่างไร ซึ่งหากพิจารณาถึงบทบัญญัติตามที่กล่าวมาในข้างต้น จะพบว่า การดำเนินตามมาตรการในการให้บริษัทหลักทรัพย์จัดให้มีนโยบายในการบริหารความเสี่ยงนั้น มีบทบัญญัติไว้ให้มีการดำเนินการและบัญญัติไว้เพียงแนวทางเท่านั้น แต่ไม่ได้มีบทบัญญัติของกฎหมายอย่างชัดเจนว่า จะต้องดำเนินการอย่างไร อีกทั้งการที่กฎหมายบัญญัติให้บริษัทหลักทรัพย์มีนโยบายในการบริหารความเสี่ยงแต่มาตรการดังกล่าวมิได้กำหนดไว้ว่าบริษัทหลักทรัพย์จะต้องมีนโยบายในการบริหารความเสี่ยงซึ่งทำให้ไม่มีสภาพบังคับทางกฎหมายอย่างชัดเจนให้บริษัทหลักทรัพย์ในการปฏิบัติตามซึ่งไม่เป็นไปตามมาตรฐานสากลของ FATF ตามข้อแนะนำที่ 1 ทำให้การดำเนินการของบริษัทไม่ชัดเจน ครอบคลุมการดำเนินการไม่เป็นไปตามมาตรฐานและทิศทางในการดำเนินการเดียวกัน และเกิดความเสี่ยงต่อบริษัทหลักทรัพย์ในการปฏิบัติให้ถูกต้องและชัดเจน รวมถึงยังอาจเกิดความเสี่ยงในการถูกใช้เป็นเครื่องมือในการฟอกเงินอีกด้วย

นอกจากนี้ จากการที่บริษัทหลักทรัพย์อยู่ภายใต้การกำกับดูแลของคณะกรรมการ กต. ดังนั้น บริษัทหลักทรัพย์จึงต้องปฏิบัติตามประกาศของสำนักงาน กต. ที่ สช. /น/ย/ข.3/2550 เรื่อง หลักเกณฑ์ เงื่อนไขและวิธีการในการจัดให้มีระบบการบริหารความเสี่ยงเพื่อป้องกันการใช้ธุรกิจหลักทรัพย์เป็นช่องทางในการฟอกเงินและสนับสนุนทางการเงินแก่การก่อการร้าย โดยบริษัทหลักทรัพย์จะต้องดำเนินการตามมาตรการในการจัดให้มีนโยบายในการบริหารความเสี่ยงในเรื่องดังต่อไปนี้

- 1) การพิจารณารับลูกค้าหรือการทำธุรกรรมกับลูกค้า
- 2) การพิจารณาระงับการทำธุรกรรมกับลูกค้าเป็นการชั่วคราวหรือยุติความสัมพันธ์
- 3) การรู้จักลูกค้าและตรวจสอบเพื่อทราบข้อเท็จจริงเกี่ยวกับลูกค้า

4) การรายงานธุรกรรมที่มีเหตุอันควรต้องสงสัย

5) การเก็บรักษาเอกสารภายใต้กระบวนการรู้จักลูกค้าและการตรวจสอบเพื่อทราบข้อเท็จจริงเกี่ยวกับลูกค้า

นอกจากนี้ ในการดำเนินการดังกล่าว บริษัทหลักทรัพย์ยังมีหน้าที่ในการทบทวนนโยบายและขั้นตอนในการปฏิบัติงาน รวมถึงจัดให้บุคลากรในการดำเนินการ พร้อมทั้งรายงานผลการดำเนินการอย่างน้อยปีละ 1 ครั้ง และจัดให้มีการอบรมบุคลากรในการดำเนินการดังกล่าวอย่างเหมาะสม

แต่อย่างไรก็ดี แม้ว่าการดำเนินการตามมาตรการป้องกันการฟอกเงินอันเกี่ยวกับธุรกรรมในตลาดทุนของสำนักงาน กสท. ในการกำหนดให้บริษัทหลักทรัพย์จะต้องมีนโยบายในการบริหารความเสี่ยงซึ่งมีความชัดเจนมากกว่ากฎหมายหลักในการป้องกันการฟอกเงิน คือพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน พ.ศ. 2542 และกฎหมายลำดับรองคือกฎกระทรวงก็ตาม แต่การกระทำความผิดฐานฟอกเงินจะต้องเป็นการกระทำความผิดตามที่กฎหมายหลักบัญญัติไว้ ดังนั้น เมื่อไม่มีบทบัญญัติของกฎหมายอย่างชัดเจนในการดำเนินการเพื่อให้บริษัทหลักทรัพย์ปฏิบัติตามย่อมทำให้เกิดความไม่ชัดเจน ครอบคลุม รวมไปถึงความถูกต้องและเหมาะสมในการดำเนินการได้ จึงทำให้เห็นได้ว่ามาตรการดังกล่าว ยังไม่เป็นไปตามมาตรฐานสากลและยังไม่มี ความชัดเจนในการดำเนินการส่งผลให้เกิดความไม่มีประสิทธิภาพในการบังคับใช้กฎหมายได้

### 2.3.2 ปัญหาการตรวจสอบเพื่อทราบข้อเท็จจริงเกี่ยวกับลูกค้าและการระบุตัวตนของลูกค้าของบริษัทหลักทรัพย์

ตามพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน พ.ศ.2542 มาตรา 20/1 กำหนดให้สถาบันการเงินรวมถึงบริษัทหลักทรัพย์มีหน้าที่ในการจัดให้มีนโยบายในการบริหารความเสี่ยง โดยจะต้องมีนโยบายในการรับลูกค้าเพื่อจัดประเภทของลูกค้าเป็นลูกค้าประเภทที่มีความเสี่ยงต่อการฟอกเงินสูงและลูกค้าประเภทที่มีความเสี่ยงต่อการฟอกเงินต่ำ ซึ่งเมื่อมีการจัดประเภทของลูกค้าแล้ว บริษัทหลักทรัพย์ยังมีหน้าที่ในการตรวจสอบเพื่อทราบข้อเท็จจริงเกี่ยวกับลูกค้าและระบุตัวตนของลูกค้าเพื่อเป็นการพิสูจน์ความมีตัวตนของลูกค้าว่ามีตัวตนจริงและมิได้มีการดำเนินการแทนบุคคลอื่นซึ่งได้รับประโยชน์ด้วย โดยตามมาตรา 20/1 แห่งพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน พ.ศ.2542 กำหนดให้บริษัทหลักทรัพย์ต้องดำเนินการตรวจสอบเพื่อทราบข้อเท็จจริงเกี่ยวกับลูกค้าเมื่อเริ่มทำธุรกรรมครั้งแรก โดยต้องตรวจสอบเป็น

ระยะจนถึงสิ้นสุดการดำเนินการเมื่อมีการปิดบัญชีหรือยุติความสัมพันธ์กับลูกค้า ซึ่งตามพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน พ.ศ.2542 มิได้กำหนดวิธีการดำเนินการตามกฎหมายไว้ จึงต้องพิจารณาเพิ่มเติมจากกฎกระทรวง เรื่อง กำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการเพื่อตรวจสอบเพื่อทราบข้อเท็จจริงเกี่ยวกับลูกค้า พ.ศ.2555 โดยกำหนดให้บริษัทหลักทรัพย์ขอข้อมูลจากลูกค้าเพื่อตรวจสอบความมีตัวตนของลูกค้าโดยบริษัทหลักทรัพย์อาจดำเนินการตรวจสอบลูกค้ารายนั้นเองหรือจะมอบหมายให้บุคคลอื่นเป็นผู้ดำเนินการแทนก็ได้ นอกจากนี้ ตามกฎกระทรวงยังกำหนดให้บริษัทหลักทรัพย์ห้ามเริ่มมีความสัมพันธ์ทางธุรกิจกับลูกค้า หากลูกค้ามีพฤติกรรมอันน่าสงสัย อาทิเช่น มีการปกปิดชื่อจริง บริษัทหลักทรัพย์ไม่สามารถตรวจสอบข้อมูลของลูกค้าได้ ลูกค้าไม่สามารถให้ข้อมูลและเมื่อบริษัทหลักทรัพย์ตรวจสอบแล้วพบว่า ลูกค้าหรือผู้รับประโยชน์เป็นบุคคลผู้มีรายชื่ออยู่ในรายชื่อต้องห้าม เป็นต้น ซึ่งหากบริษัทหลักทรัพย์ฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามมาตรา 20/1 ต้องระวางโทษไม่เกิน 500,000 บาทหรือปรับไม่เกินวันละ 5,000 บาทตลอดระยะเวลาที่ยังฝ่าฝืนอยู่หรือจนกว่าจะปฏิบัติให้ถูกต้อง นอกจากนี้ ตามพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการฟอกเงินพ.ศ.2542 ยังมีได้กำหนดหน้าที่ให้บริษัทหลักทรัพย์จะต้องทำการระบุตัวตนของลูกค้าจึงจำเป็นต้องพิจารณาจากกฎกระทรวง เรื่อง กำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการเพื่อตรวจสอบเพื่อทราบข้อเท็จจริงเกี่ยวกับลูกค้า พ.ศ.2555 ซึ่งได้กำหนดให้บริษัทหลักทรัพย์จะต้องระบุตัวตนของลูกค้าเมื่อทำการตรวจสอบเพื่อทราบข้อเท็จจริงเกี่ยวกับลูกค้า แต่อย่างไรก็ดี ข้อมูลที่ได้จากการตรวจสอบลูกค้าและระบุตัวตนของลูกค้า นั้น บริษัทหลักทรัพย์จะแจ้งข้อมูลและส่งข้อมูลของลูกค้าดังกล่าวให้แก่สำนักงาน ป.ป.ง.เมื่ออยู่ภายใต้การทำธุรกรรมทางการเงินที่จะต้องรายงานต่อสำนักงาน ป.ป.ง. กล่าวคือ ธุรกรรมที่เป็นเงินสดจำนวน 2 ล้านบาทขึ้นไป ธุรกรรมที่เกี่ยวกับทรัพย์สินจำนวน 5 ล้านบาทขึ้นไป เว้นแต่เป็นการทำธุรกรรมอันเกี่ยวกับเงินหรือทรัพย์สินที่เป็นการโอนหรือชำระเงินทางอิเล็กทรอนิกส์ซึ่งจะต้องรายงานเมื่อมีการทำธุรกรรมทางการเงินที่มีมูลค่า 100,000 บาท หรือ 700,000 บาทขึ้นไปหรือธุรกรรมที่มีเหตุอันควรต้องสงสัยเท่านั้น แต่อย่างไรก็ดี หากพิจารณาถึงมาตรการในการตรวจสอบเพื่อทราบข้อเท็จจริงและระบุตัวตนเกี่ยวกับลูกค้าตามพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน พ.ศ.2542 และกฎกระทรวงฯ ดังกล่าวจะพบว่า บทบัญญัติของกฎหมายกำหนดให้มีการดำเนินการและข้อห้ามเพื่อห้ามดำเนินการกับลูกค้าบางประเภทเท่านั้น ไม่มีบทบัญญัติทางกฎหมายในการดำเนินการตามมาตรการดังกล่าวอย่างชัดเจน อีกทั้งยังไม่มีบทลงโทษทางกฎหมายที่ชัดเจนในการไม่ดำเนินการตามมาตรการดังกล่าว นอกจากนี้ การที่บริษัทหลักทรัพย์จะต้องทำการตรวจสอบเพื่อทราบข้อเท็จจริงและระบุตัวตนเกี่ยวกับลูกค้า โดยจะต้องทำการขอเอกสารจากลูกค้าเพื่อบ่งชี้และระบุตัวตนของลูกค้าว่าเป็นบุคคลที่แท้จริงตรงตามเอกสารที่ลูกค้านำส่งให้แก่บริษัทหลักทรัพย์ แต่อย่างไรก็ดี การดำเนินการ

ตามมาตรการดังกล่าวยังมีข้อบกพร่องบางประการ เนื่องจาก การตรวจสอบข้อมูลและเอกสารของ ลูกค้ำดังกล่าว ไม่มีการกำหนดให้มีการสอบยืนยันข้อมูลของลูกค้ำ รวมถึงดำเนินการสอบยืนยันข้อมูล ของเอกสารว่ามีความถูกต้องและเป็นเอกสารที่แท้จริงจากแหล่งข้อมูลที่เชื่อถือได้ ตลอดจนการ ดำเนินการตรวจสอบนี้ เป็นการตรวจสอบข้อเท็จจริงและระบุตัวตนของผู้ที่ทำธุรกรรมเท่านั้น แต่ไม่รวมถึงบุคคลอื่นที่อาจเกี่ยวข้องกับข้อกับผู้ทำธุรกรรมด้วย เช่น ผู้ได้รับผลประโยชน์ที่แท้จริง ผู้ได้รับมอบหมายให้ดำเนินการทำธุรกรรมแทน ผู้มีอำนาจของนิติบุคคลหรือผู้ได้รับมอบหมายจาก ผู้มีอำนาจของนิติบุคคล จึงส่งผลให้การดำเนินการตามมาตรการดังกล่าว เป็นไปอย่างไม่ชัดเจน ไม่เป็นไปตามมาตรฐานเดียวกัน รวมถึงยังไม่เป็นไปตามมาตรฐานที่ FATF กำหนดด้วย

และเนื่องจากบริษัทหลักทรัพย์ซึ่งอยู่ภายใต้การกำกับดูแลของคณะกรรมการ กตด. ดังนั้น บริษัทหลักทรัพย์จึงต้องปฏิบัติตามประกาศของสำนักงาน กตด. ที่ สช./น/ย/ข.3/2550 เรื่อง หลักเกณฑ์ เงื่อนไขและวิธีการในการจัดให้มีระบบการบริหารความเสี่ยงเพื่อป้องกันการใช้ธุรกิจ หลักทรัพย์เป็นช่องทางในการฟอกเงินและสนับสนุนทางการเงินแก่การก่อการร้าย โดยกำหนดให้ บริษัทหลักทรัพย์จะต้องทำการระบุตัวตนที่แท้จริงของลูกค้ำ รวมถึงบุคคลผู้รับประโยชน์และ บุคคลผู้มีอำนาจในการควบคุมการทำธุรกรรมในทอดสุดท้าย และจะต้องห้ามเริ่มมีความสัมพันธ์ ทางธุรกิจกับลูกค้ำบางประเภท เช่น ลูกค้ำที่ไม่เปิดเผยชื่อหรือเป็นบุคคลซึ่งอยู่ในรายชื่อต้องห้าม โดยบริษัทหลักทรัพย์จะต้องดำเนินการจนถึงที่สุดความสัมพันธ์กับลูกค้ำด้วย ซึ่งตามที่บริษัท หลักทรัพย์ต้องดำเนินการตามประกาศของสำนักงาน กตด. ในการดำเนินการตามมาตรการ ตรวจสอบเพื่อทราบข้อเท็จจริงและระบุตัวตนเกี่ยวกับลูกค้ำทำให้การดำเนินการตามมาตรการนี้ เป็นไปโดยชัดเจนและมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น ดังนั้น เพื่อเป็นการพัฒนาแนวทางในการ ดำเนินงานอย่างมีประสิทธิภาพ ผู้วิจัยเห็นว่า ควรมีการนำข้อแนะนำ 40 ประการตาม มาตรฐานสากลที่ FATF กำหนดมาใช้เพิ่มเติม เพื่อให้การดำเนินการตามมาตรการนี้ มีประสิทธิภาพต่อไป ซึ่งผู้วิจัยจะขอกล่าวต่อไปในบทที่ 4

นอกจากนี้ ในการดำเนินการตามมาตรการดังกล่าวทำให้บริษัทหลักทรัพย์มีหน้าที่ ในการติดตั้งระบบคอมพิวเตอร์เพื่อตรวจสอบข้อมูลและเก็บรักษาข้อมูลของลูกค้ำ โดยจะต้องวาง แนวทางปฏิบัติไม่ต่ำกว่าแนวทางปฏิบัติตามกฎหมายป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน เรื่อง การ จัดให้ลูกค้ำแสดงตนสำหรับสถาบันการเงินประเภทธุรกิจหลักทรัพย์ของสำนักงาน ปปง. อีกทั้งใน การดำเนินงานของบริษัทหลักทรัพย์เพื่อสอบยืนยันถึงความถูกต้อง แท้จริงและความมีตัวตนของ ลูกค้ำนั้น เป็นหน้าที่ของบริษัทหลักทรัพย์เองที่จะต้องขอตรวจสอบข้อมูลจากทางหน่วยงาน ราชการอันมีแหล่งที่มาที่น่าเชื่อถือได้ รวมทั้งบริษัทหลักทรัพย์มีหน้าที่ที่จะต้องติดตามข้อมูล ข่าวสาร รวมถึงประวัติและรายละเอียดของผู้กระทำความผิดผ่านสื่อต่างๆ เอง จึงทำให้เห็นได้ว่า

ในปัจจุบันประเทศไทยยังไม่มีระบบฐานข้อมูลกลางซึ่งหน่วยงานของรัฐรวมถึงองค์กรต่างๆ สามารถใช้ระบบฐานข้อมูลเดียวกันในการตรวจสอบถึงความถูกต้องและแท้จริงของเอกสารและข้อมูล ส่งผลให้เห็นได้ว่า หากลูกค้ามีความจำเป็นต้องการทำธุรกรรมทางการเงิน บริษัทหลักทรัพย์ จะต้องดำเนินการขอข้อมูลเพื่อตรวจสอบความถูกต้องของข้อมูลของลูกค้ารายนั้นเองในแต่ละครั้ง ซึ่งหากลูกค้ามีการทำธุรกรรมกับสถาบันการเงินหรือบริษัทหลักทรัพย์หลายแห่งแล้ว ข้อมูลที่บริษัทหลักทรัพย์ได้รับมานั้นอาจมีใช้ข้อมูลเดียวกันและข้อมูลบางส่วนอาจเป็นข้อมูลที่เท็จทำให้เกิดความเสี่ยงและความคลาดเคลื่อนต่อการพิสูจน์ตัวตนของลูกค้ามากขึ้น อีกทั้งในการตรวจสอบยังไม่สามารถกระทำได้อย่างเป็นมาตรฐานและแนวทางเดียวกัน เพราะสถาบันการเงินแต่ละแห่ง รวมถึงบริษัทหลักทรัพย์จะมีระบบฐานข้อมูลเฉพาะที่สถาบันการเงินหรือบริษัทหลักทรัพย์ของตนได้รับมาเท่านั้น แต่ไม่อาจใช้ระบบฐานข้อมูลของสถาบันการเงิน บริษัทหลักทรัพย์อื่นๆ ได้ เพื่อตรวจสอบความถูกต้องและข้อเท็จจริงอันเกี่ยวกับลูกค้า รวมถึงเอกสารที่ลูกค้านำเสนอต่อบริษัทหลักทรัพย์นั้นได้หรือแม้แต่การขอใช้ข้อมูลจากระบบฐานข้อมูลของหน่วยงานราชการก็เป็นไปโดยยากเช่นกัน เนื่องจากมิได้มีกฎหมายกำหนดให้ต้องดำเนินการตรวจสอบข้อเท็จจริงอันเกี่ยวกับลูกค้าและเอกสารของลูกค้าจากข้อมูลของหน่วยงานราชการเท่านั้น นอกจากนี้ ยังเป็นการเพิ่มภาระในค่าใช้จ่ายและเวลาเพื่อตรวจสอบข้อมูลของบริษัทหลักทรัพย์อีกด้วย

อย่างไรก็ดี แม้ว่าบริษัทหลักทรัพย์มีหน้าที่จะต้องรายงานการทำธุรกรรมทางการเงิน และธุรกรรมที่มีเหตุอันควรสงสัยต่อสำนักงาน ปปง. ตามมาตรา 13 แห่งพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน พ.ศ. 2542 เพื่อให้คณะกรรมการธุรกรรมของสำนักงาน ปปง. ตรวจสอบธุรกรรมทางการเงินนั้นเพื่อป้องกันการฟอกเงินก็ตาม ซึ่งทำให้สำนักงาน ปปง. มีระบบฐานข้อมูลรายงานธุรกรรมทางการเงิน ธุรกรรมที่มีเหตุอันควรสงสัย รวมถึงข้อมูลของลูกค้าซึ่งมีลักษณะข้อมูลจำกัดเฉพาะลักษณะข้อมูลที่ต้องรายงานต่อสำนักงาน ปปง. ตามกฎหมายเท่านั้น แต่ระบบฐานข้อมูลของสำนักงาน ปปง. ก็ได้มีการแบ่งปันข้อมูลให้กับสถาบันการเงินหรือบริษัทหลักทรัพย์แต่อย่างใด จึงทำให้แต่ละหน่วยงานและแต่ละองค์กรเข้าถึงข้อมูลของบุคคลอื่นได้ยาก ทำให้ไม่มีระบบฐานข้อมูลกลางที่สามารถใช้เป็นแหล่งอ้างอิงที่น่าเชื่อถือ และใช้เป็นข้อมูลดิบเบื้องต้นอันเป็นข้อมูลมาตรฐานเดียวกันในการตรวจสอบถึงตัวตนของผู้กระทำความผิดและยังเป็นการคุ้มครองบริษัทหลักทรัพย์ว่ามีการดำเนินการที่ถูกต้องและเพียงพอสำหรับการดำเนินการตามมาตรการป้องกันการตรวจสอบข้อมูลเพื่อทราบข้อเท็จจริงและระบุตัวตนของลูกค้าเรียบร้อยแล้ว ส่งผลให้เห็นได้ว่ามาตรการในการกำหนดให้บริษัทหลักทรัพย์มีหน้าที่ตรวจสอบเพื่อทราบข้อเท็จจริงเกี่ยวกับลูกค้าและระบุตัวตนของลูกค้า ตามมาตรา 20/1 แห่งพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการฟอกเงินพ.ศ.2542 ยังไม่มีความ ชัดเจน และขาดประสิทธิภาพ ซึ่งหากมีการใช้ระบบ



ฐานข้อมูลกลางเดียวกัน จะทำให้เกิดความง่ายในการตรวจสอบความแท้จริงของข้อมูลของลูกค้าได้ง่าย รวมถึงยังสามารถลดความเสี่ยงในการฟอกเงินได้อีกด้วย

จะเห็นได้ว่า มาตรการในการตรวจสอบเพื่อทราบข้อเท็จจริงเกี่ยวกับลูกค้าและการระบุตัวตนของลูกค้าของบริษัทหลักทรัพย์ในประเทศไทยยังไม่สามารถดำเนินการหรือบังคับใช้ได้อย่างมีประสิทธิภาพเท่าที่ควร แม้ว่าประเทศไทยจะได้กำหนดมาตรการตรวจสอบลูกค้าเพื่อทราบข้อเท็จจริงเกี่ยวกับลูกค้าตามที่ FATF กำหนด แต่ทั้งนี้ มาตรการดังกล่าวก็ยังไม่เป็นไปตามมาตรฐานที่ FATF กำหนดไว้ เนื่องจากไม่มีบทบัญญัติทางกฎหมายในการดำเนินการอย่างชัดเจน เป็นเพียงแนวทางในการดำเนินการเท่านั้น รวมทั้งยังไม่มีบทลงโทษอย่างชัดเจน หากไม่ดำเนินการหรือดำเนินการไม่เพียงพอ ถูกต้องชัดเจนตามมาตรการดังกล่าว นอกจากนี้ การดำเนินการดังกล่าวยังก่อให้เกิดภาระแก่บริษัทหลักทรัพย์ในการต้องพิจารณาและดำเนินการเอง ซึ่งมีได้เป็นผู้เชี่ยวชาญถึงการตรวจสอบการกระทำความผิดฐานฟอกเงินดังกล่าว อีกทั้ง การดำเนินการดังกล่าว ยังขาดการสนับสนุนในการแบ่งปันข้อมูลจากหน่วยงานเฉพาะที่มีอำนาจใช้กฎหมาย ทำให้การดำเนินการตามมาตรการดังกล่าวเป็นไปอย่างไม่มีประสิทธิภาพ ไม่เป็นไปตามมาตรฐานสากลที่ FATF กำหนด

### 2.3.3 ปัญหาการปรับใช้ข้อกำหนดเกี่ยวกับการรายงานการทำธุรกรรมที่มีจำนวนเงินตามมาตรา 13 แห่งพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน พ.ศ.2542

พระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน พ.ศ.2542 มาตรา 13 กำหนดให้บริษัทหลักทรัพย์ต้องรายงานการทำธุรกรรมที่ใช้เงินสดที่มีจำนวนเงินสดตั้งแต่สองล้านบาทขึ้นไป เว้นแต่ธุรกรรมที่เป็นการโอนเงิน หรือชำระเงินทางอิเล็กทรอนิกส์ ซึ่งรวมถึงธุรกรรมที่เกี่ยวข้องกับสังหาริมทรัพย์ที่เป็นการโอนเงินหรือชำระเงินทางอิเล็กทรอนิกส์ด้วย ให้รายงานเมื่อมีจำนวนเงินสดตั้งแต่หนึ่งแสนบาทขึ้นไป ซึ่งจากบทบัญญัติของกฎหมายดังกล่าว ในการบังคับใช้หากมีการทำธุรกรรมที่ใช้เงินสดที่มีจำนวนตั้งแต่สองล้านบาทนั้นก็อาจไม่จำเป็นต้องพิจารณาถึงการปรับใช้บทบัญญัติมากนัก แต่ทั้งนี้ หากข้อเท็จจริงที่เกิดขึ้นเกี่ยวกับการทำธุรกรรมทางการเงินที่อาจต้องการฟอกเป็นเงิน โดยผ่านบริษัทหลักทรัพย์ โดยนำเงินที่ได้มาจากการกระทำความผิดมาทำธุรกรรม โดยแบ่งออกเป็นหลายครั้งหรือหลายส่วน ซึ่งทำให้แต่ละครั้งนั้นมีจำนวนเงินที่ทำธุรกรรมไม่เกินกว่าสองล้านบาทตามที่กฎหมายกำหนด ก็จะเป็นเหตุให้บริษัทหลักทรัพย์ไม่ต้องมีการรายงานการทำธุรกรรมดังกล่าวให้แก่สำนักงาน ปปง. เนื่องจากไม่เข้าหลักเกณฑ์ตามที่กฎหมายบัญญัติ ทำให้สำนักงาน ปปง. ซึ่งเป็นหน่วยงานที่ต้องรับแจ้งการทำธุรกรรมจากบริษัทหลักทรัพย์ เพื่อตรวจสอบถึงข้อมูลเชิงลึกของผู้ที่ทำธุรกรรมทางการเงินไม่สามารถทราบถึงการทำธุรกรรม

ดังกล่าวได้ ส่งผลให้การใช้มาตรการป้องกันการฟอกเงินอันเกี่ยวกับการทำธุรกรรมในตลาดทุนตามที่พระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน พ.ศ.2542 กำหนดยังไม่ครอบคลุมทุกกรณีและยังเป็นช่องทางหนึ่งให้ผู้กระทำความผิดสามารถระทำการฟอกเงินได้ผ่านทางบริษัทหลักทรัพย์ จะเห็นได้ว่า การดำเนินมาตรการในการกำหนดถึงจำนวนเงินในการทำธุรกรรมที่ต้องรายงานของประเทศไทยนั้น ยังไม่เป็นไปตามมาตรฐานที่ FATF กำหนด ซึ่งหากเปรียบเทียบจำนวนเงินที่ต้องรายงานการทำธุรกรรมของต่างประเทศจะพบว่า มูลค่าของการทำธุรกรรมที่บริษัทหลักทรัพย์จะต้องรายงานต่อสำนักงาน ปปง. มีจำนวนมูลค่าสูงกว่าของต่างประเทศเป็นอย่างมาก ทำให้ผู้กระทำความผิดหลีกเลี่ยงการทำธุรกรรมต่อครั้งเป็นจำนวนมากๆ เป็นการทำธุรกรรมหลายๆ ครั้งเป็นจำนวนมูลค่าไม่เกินที่กฎหมายบัญญัติให้บริษัทหลักทรัพย์รายงานการทำธุรกรรมจึงทำให้มาตรฐานของจำนวนเงินและการดำเนินการตามมาตรการดังกล่าว ไม่เป็นไปตามมาตรฐานสากลที่ FATF กำหนดไว้ นอกจากนี้ การดำเนินการตามมาตรการในการป้องกันการฟอกเงินอันเกี่ยวกับธุรกรรมในตลาดทุน โดยการกำหนดมูลค่าของการทำธุรกรรมทางการเงินที่บริษัทหลักทรัพย์จะต้องดำเนินการยังคงมีข้อบกพร่องกล่าวคือ ตามที่พระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน พ.ศ.2542 กำหนดให้บริษัทหลักทรัพย์จะต้องรายงานการทำธุรกรรมที่เป็นเงินสดหรือธุรกรรมที่เกี่ยวกับทรัพย์สิน จึงทำให้อาจเกิดข้อพิจารณาได้ว่า หากการทำธุรกรรมทางการเงินเป็นการทำธุรกรรมโดยใช้ตราสารทางการเงิน เช่น ตั๋วสัญญาใช้เงินหรือตราสารทางการเงิน จะต้องอยู่ภายในบังคับหรือบทบัญญัติทางกฎหมายที่จะต้องรายงานการทำธุรกรรมทางการเงินหรือไม่

ดังนั้น โดยสรุปการบังคับใช้บทบัญญัติของกฎหมายดังกล่าวเกี่ยวกับการรายงานการทำธุรกรรมทางการเงินของประเทศไทย ตามมาตรา 13 แห่งพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการฟอกเงินยังไม่มีประสิทธิภาพและครอบคลุมข้อเท็จจริงที่เกิดขึ้นอย่างเพียงพอ ทำให้การบังคับใช้มาตรการป้องกันการฟอกเงินอันเกี่ยวกับการทำธุรกรรมในตลาดทุนยังไม่เป็นไปตามเจตนารมณ์ของกฎหมาย เนื่องจากการกำหนดจำนวนเงินที่แน่นอนตามพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน พ.ศ.2542 อาจทำให้ผู้กระทำความผิดสามารถทำธุรกรรมเพื่อหลีกเลี่ยงหลักเกณฑ์ตามกฎหมายที่จะทำให้บริษัทหลักทรัพย์ต้องรายงานการทำธุรกรรมให้แก่สำนักงาน ปปง. ซึ่งแม้ว่ามาตรการในการรายงานการธุรกรรมทางการเงินของประเทศไทยจะได้กำหนดให้เป็นไปตามข้อเสนอแนะของ FATF แต่การบังคับใช้มาตรการดังกล่าวยังไม่มีความมีประสิทธิภาพเพียงพอเนื่องจากมีข้อบกพร่องที่จกต้องพิจารณาเพิ่มเติม จึงทำให้การดำเนินการตามมาตรการในการป้องกันดังกล่าว ยังไม่มีประสิทธิภาพอย่างเพียงพอ

### 2.3.4 ปัญหาการใช้ดุลยพินิจของบริษัทหลักทรัพย์ในการรายงานการทำธุรกรรมที่มีเหตุอันควรสงสัย

การรายงานการทำธุรกรรมที่มีเหตุอันควรสงสัยว่าจะเป็นการกระทำความผิดหรือเกี่ยวข้องกับการกระทำความผิดตามพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน พ.ศ.2542 พระราชบัญญัติดังกล่าวได้กำหนดลักษณะของการทำธุรกรรมที่มีเหตุอันควรสงสัยที่บริษัทหลักทรัพย์จะต้องรายงานต่อสำนักงาน ป.ป.ง. ในมาตรา 13 (3) ว่า “เมื่อมีการทำธุรกรรมกับสถาบันการเงิน ให้สถาบันการเงินมีหน้าที่ต้องรายงานการทำธุรกรรมนั้นต่อสำนักงาน เมื่อปรากฏว่าธุรกรรมดังกล่าวเป็น...(3) ธุรกรรมที่มีเหตุอันควรสงสัย...” และได้บัญญัติขอบเขต นิยามความหมายของ “ธุรกรรมที่มีเหตุอันควรสงสัย”<sup>68</sup> หมายความว่า ธุรกรรมที่มีความซับซ้อนผิดไปจากการทำธุรกรรมในลักษณะเดียวกันที่ทำกันอยู่ตามปกติ ธุรกรรมที่ขาดความเป็นไปได้ในเชิงเศรษฐกิจ ธุรกรรมที่มีเหตุอันควรเชื่อได้ว่ากระทำขึ้นเพื่อหลีกเลี่ยงมิให้ต้องตกอยู่ภายใต้บังคับแห่งพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน พ.ศ.2542 หรือธุรกรรมที่เกี่ยวข้องหรืออาจเกี่ยวข้องกับการกระทำความผิดมูลฐาน ทั้งนี้ ไม่ว่าจะเป็นการทำธุรกรรมเพียงครั้งเดียวหรือหลายครั้งและให้หมายความรวมถึงการพยายามทำธุรกรรมดังกล่าวด้วย ซึ่งต่อมาขอบเขต นิยามความหมายของ “ธุรกรรมที่มีเหตุอันควรต้องสงสัย” ได้มีการแก้ไขเพิ่มเติมตามพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน พ.ศ.2542 (ฉบับที่ 4) พ.ศ.2556 เป็นดังนี้ “ธุรกรรมที่มีเหตุอันควรต้องสงสัย”<sup>69</sup> หมายความว่า ธุรกรรมที่มีเหตุอันควรเชื่อได้ว่ากระทำขึ้นเพื่อหลีกเลี่ยงมิให้ต้องตกอยู่ภายใต้บังคับแห่งพระราชบัญญัตินี้หรือธุรกรรมที่เกี่ยวข้องหรืออาจเกี่ยวข้องกับการกระทำความผิดมูลฐานหรือการสนับสนุนทางการเงินแก่การก่อการร้าย ทั้งนี้ ไม่ว่าจะเป็นการทำธุรกรรมเพียงครั้งเดียวหรือหลายครั้งและให้หมายความรวมถึงการพยายามทำธุรกรรมดังกล่าวด้วย ซึ่งขอบเขต นิยามความหมายดังกล่าวเป็นเพียงตัวอย่างของธุรกรรมที่มีเหตุอันควรสงสัยเท่านั้น จึงยังมีลักษณะที่ไม่ครอบคลุมและยังไม่มีความชัดเจนอย่างเพียงพอ เนื่องจากลักษณะหรือรูปแบบของการกระทำความผิดฐานฟอกเงินในตลาดทุน ไม่มีลักษณะที่แน่นอน และมีการพัฒนารูปแบบมากยิ่งขึ้นตามความเจริญก้าวหน้าของเทคโนโลยีการสื่อสารในปัจจุบัน

จากกรณีข้างต้น เมื่อพิจารณาเพิ่มเติมถึงประกาศของสำนักงาน ก.ล.ต. ในเรื่องของ “ธุรกรรมที่มีเหตุอันควรสงสัย” ประกาศสำนักงานคณะกรรมการกำกับหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์ที่ สช/น/ย/ข.3/2550 เรื่องหลักเกณฑ์ เงื่อนไขและวิธีการในการจัดให้มีระบบ

<sup>68</sup> พระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน พ.ศ.2542 มาตรา 3

<sup>69</sup> พระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน พ.ศ.2542 (ฉบับที่ 4) พ.ศ.2556

การบริหารความเสี่ยงเพื่อป้องกันการใช้ธุรกิจหลักทรัพย์เป็นช่องทางในการฟอกเงินและสนับสนุนทางการเงินแก่การก่อการร้าย ข้อ 2(5) ยังกำหนดให้ “ธุรกรรมที่มีเหตุอันควรสงสัย” หมายความว่า ธุรกรรมที่มีเหตุอันควรสงสัยตามกฎหมายฟอกเงิน ซึ่งประกาศดังกล่าวคณะกรรมการ กตต. ซึ่งเป็นผู้กำกับดูแลธุรกิจหลักทรัพย์ได้ประกาศเพื่อเป็นกรอบและหลักเกณฑ์ให้บริษัทหลักทรัพย์ รายงานการทำธุรกรรมที่มีเหตุอันควรสงสัยแก่สำนักงาน ปปง. ให้เป็นไปในแนวทางเดียวกันกับ พระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน พ.ศ.2542 จะเห็นได้ว่าเมื่อขอบเขต นิยาม ความหมายของ ธุรกรรมที่มีเหตุอันควรสงสัยตามพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน พ.ศ.2542 ยังไม่มีความชัดเจน ก็อาจส่งผลกระทบต่อการใช้ดุลพินิจของบริษัทหลักทรัพย์เกี่ยวกับธุรกรรม ที่มีเหตุอันควรสงสัย ซึ่งเป็นมาตรการป้องกันการฟอกเงินอันเกี่ยวกับการทำธุรกรรมในตลาดทุนตามมาได้

ในการใช้ดุลพินิจในการตรวจสอบธุรกรรมที่มีเหตุอันควรสงสัยตามที่กฎหมาย กำหนดให้เป็นหน้าที่ของบริษัทหลักทรัพย์นั้น เนื่องจากบริษัทหลักทรัพย์หรือเจ้าหน้าที่ของบริษัทหลักทรัพย์ไม่มีความรู้หรือความเชี่ยวชาญเกี่ยวกับการป้องกันการฟอกเงินอันเกี่ยวกับการทำ ธุรกรรม ทำให้ในการตรวจสอบอาจเกิดความผิดพลาดและคลาดเคลื่อนได้ และผู้กระทำผิดก็อาจใช้ เทคนิคหรือวิธีการใหม่ที่มีความซับซ้อนมากกว่าวิธีการในอดีตเพื่อหลีกเลี่ยงการตรวจสอบการทำ ธุรกรรมที่มีเหตุอันควรสงสัยของบริษัทหลักทรัพย์ได้

นอกจากนี้ จากการที่บทบัญญัติของกฎหมายมิได้กำหนดโดยชัดเจนว่า ลักษณะของ การทำธุรกรรมใดเป็นธุรกรรมที่มีเหตุอันควรต้องสงสัยจึงทำให้การดำเนินการเป็นไปอย่างไม่ ชัดเจน และแม้ว่าสำนักงาน ปปง. จะได้วางแนวทางปฏิบัติและปราบปรามการฟอกเงิน เรื่อง การรายงานการทำธุรกรรมและจัดให้ลูกค้าแสดงตนสำหรับสถาบันการเงิน บริษัทหลักทรัพย์ก็ตาม แต่แนวทางปฏิบัติดังกล่าว มิใช่บทบัญญัติทางกฎหมายจึงไม่มีสภาพบังคับโดยชัดเจนให้บริษัท หลักทรัพย์ต้องปฏิบัติตามและหากไม่ปฏิบัติตามจะต้องถูกลงโทษตามที่กฎหมายกำหนด และแม้ว่า บริษัทหลักทรัพย์จะต้องดำเนินการตามประกาศของสำนักงาน กตต. ในการดำเนินการตาม มาตรการดังกล่าว แต่ประกาศฉบับดังกล่าว ก็เป็นเพียงแนวทางว่าธุรกรรมตามที่ระบุอยู่ในประกาศ ฉบับนี้ อาจเป็นธุรกรรมที่ต้องสงสัยว่าอาจมีการฟอกเงินได้ และมีใช่บทบัญญัติทางกฎหมายจึงไม่มี สภาพบังคับทางกฎหมายในการดำเนินการตามมาตรการดังกล่าว และท้ายที่สุด การดำเนินการตาม มาตรการนี้ จึงเป็นการดำเนินการโดยจกต้องอาศัยความชำนาญและการพิจารณาของบริษัท หลักทรัพย์เอง จึงทำให้การดำเนินการตามมาตรการนี้ เป็นไปอย่างไม่มีประสิทธิภาพตาม มาตรฐานสากล นอกจากนี้ ตามที่บทบัญญัติของกฎหมายยังไม่มีกำหนดลักษณะลักษณะหรือ รูปแบบของธุรกรรมที่มีเหตุอันควรต้องสงสัยขึ้นค่าไว้ เพื่อให้กรอบในการใช้ดุลพินิจของบริษัท

หลักทรัพย์ไปในทิศทางเดียวกัน และการดำเนินการดังกล่าว ยังไม่มีการกำหนดนโยบายและแนวทางในการควบคุม ติดตามตรวจสอบการทำธุรกรรมที่มีเหตุอันควรต้องสงสัยหรือการดำเนินการตามมาตรการดังกล่าว จึงส่งผลให้เห็นได้ชัดเจนว่า การดำเนินการดังกล่าวยังไม่เป็นไปในทิศทางเดียวกัน และไม่ปฏิบัติตามมาตรฐานสากลที่ FATF กำหนด

จากที่กล่าวมาข้างต้นจะเห็นได้ว่าการกำหนดให้บริษัทหลักทรัพย์ต้องดำเนินการตรวจสอบธุรกรรมที่มีเหตุอันควรสงสัยและรายงานการทำธุรกรรมนั้นต่อสำนักงาน ปปง. แต่การตรวจสอบธุรกรรมที่มีเหตุอันควรสงสัยนั้น นอกจากบริษัทหลักทรัพย์จะไม่มีความรู้ความเชี่ยวชาญแล้ว ในปัจจุบันก็ยังไม่มียุทธศาสตร์ในการจัดการอบรม หรือเพิ่มทักษะความรู้พื้นฐานเกี่ยวกับวิธีการในการตรวจสอบการธุรกรรมที่มีเหตุอันควรสงสัยจากสำนักงาน ปปง. ให้แก่บริษัทหลักทรัพย์หรือเจ้าหน้าที่ของบริษัทหลักทรัพย์ที่ต้องดำเนินการใช้มาตรการในการตรวจสอบธุรกรรมที่มีเหตุอันควรสงสัย ทำให้การบังคับมาตรการดังกล่าวของประเทศไทยยังไม่มีประสิทธิภาพอย่างเพียงพอ อีกทั้งยังไม่อาจดำเนินให้เป็นไปในระดับหรือมาตรฐานที่ FATF กำหนดไว้

### 2.3.5 ปัญหาการร่วมมือประสานกันทำงานระหว่างองค์กรและหน่วยงานที่เกี่ยวข้องในการป้องกันการฟอกเงินอันเกี่ยวกับการทำธุรกรรมในตลาดทุน

ในการดำเนินมาตรการในการป้องกันการฟอกเงินอันเกี่ยวกับการทำธุรกรรมในตลาดทุน หากคณะกรรมการ กตต. ได้รับแจ้งหรือมีเหตุอันควรสงสัยว่าอาจมีการใช้ธุรกิจหลักทรัพย์เป็นช่องทางในการฟอกเงิน คณะกรรมการ กตต. จะแจ้งให้คณะกรรมการกำกับตลาดทุนรวบรวมพยานหลักฐานเพิ่มเติม แล้วจึงส่งให้พนักงานสอบสวน ถ้าไม่เพียงพอพนักงานสอบสวนอาจขอให้หาพยานหลักฐานเพิ่มเติมอีก คือ จะเป็นการเริ่มนับหนึ่งใหม่ในทุกหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ประกอบกับผู้ที่มีอำนาจในการตรวจสอบธุรกรรมทางการเงินว่าเข้าข่ายว่ามีการกระทำความผิดฐานฟอกเงินนั้นหรือไม่ จะอยู่ภายใต้การดำเนินงานของคณะกรรมการธุรกรรมและคณะกรรมการ ปปง. และด้วยที่ทางสำนักงาน ปปง. เป็นผู้ที่มีระบบฐานข้อมูลการทำธุรกรรมทางการเงิน รวมทั้งบุคคล ผู้ต้องสงสัยว่าอาจมีการกระทำความผิดฐานฟอกเงิน และรายชื่อผู้กระทำความผิดฐานฟอกเงินอยู่เพียงหน่วยงานเดียว ดังนั้น จึงทำให้เห็นชัดว่า แต่ละหน่วยงานมีอำนาจหน้าที่เฉพาะตามที่กฎหมายกำหนดเท่านั้น ซึ่งในการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงินอันเกี่ยวกับการทำธุรกรรมในตลาดทุนนั้น ไม่มีบทบัญญัติของกฎหมายใดที่กำหนดให้สำนักงาน กตต. และสำนักงาน ปปง. ดำเนินงานร่วมกัน มีเพียงข้อกำหนดที่เป็นเพียงนโยบายและแนวทางการปฏิบัติเท่านั้น แต่ในการกระทำความผิดฐานฟอกเงินในตลาดทุนเป็นการกระทำความผิดอาญา

ซึ่งถือว่าเป็นการก่ออาชญากรรมทางเศรษฐกิจด้วย อันส่งผลกระทบต่อในด้านต่างๆ เป็นวงกว้าง ซึ่งจากการที่แต่ละหน่วยงานที่มีความเกี่ยวข้องในการดำเนินงานมีเพียงนโยบายและแนวทางปฏิบัติ เพื่อการป้องกันการฟอกเงินอันเกี่ยวกับการทำธุรกรรมในตลาดทุน แต่ในส่วนของบทบัญญัติของกฎหมายการดำเนินงานของทั้งสองหน่วยงานยังแยกเป็นอิสระต่อกัน ไม่มีบทบัญญัติของกฎหมาย ที่ให้อำนาจในการบังคับระหว่างกันและไม่มีกำหนดให้มีการประสานความร่วมมือในการทำงานร่วมกัน จึงส่งผลการบังคับใช้มาตรการป้องกันการฟอกเงินอันเกี่ยวกับการทำธุรกรรมในตลาดทุนยังไม่มีประสิทธิภาพเพียงพอ ดังนั้น การบังคับใช้มาตรการป้องกันดังกล่าวองค์กร และหน่วยงานที่เกี่ยวข้องจะต้องปฏิบัติงานสัมพันธ์ซึ่งกันและกัน เนื่องจากไม่มีองค์กรใดองค์กรหนึ่งสามารถปฏิบัติงานได้สำเร็จโดยลำพังฝ่ายเดียว ฉะนั้น ในการป้องกันการฟอกเงินอันเกี่ยวกับการทำธุรกรรมในตลาดทุนการประสานงานขององค์กรและหน่วยงานจึงควรมีกฎหมายกำหนด อำนาจหน้าที่ขององค์กรต่างๆ ไว้อย่างชัดเจนให้มีการประสานความร่วมมือ เพื่อให้การปฏิบัติงาน มีความต่อเนื่องและแน่นอน มิใช่เป็นเพียงการร่วมมือประสานงานกันเป็นครั้งคราว ตามกระแส ของเหตุการณ์ที่เกิดขึ้น

ในการดำเนินมาตรการป้องกันการฟอกเงินอันเกี่ยวกับการทำธุรกรรมในตลาดทุนที่เกิดขึ้นของประเทศไทยนั้น สำนักงาน กลต. และสำนักงาน ปปง. ซึ่งเป็นหน่วยงานที่กำกับดูแลตลาดทุนและหน่วยงานป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน ปัจจุบันยังไม่มีกฎหมายฉบับใด ที่บัญญัติให้หน่วยงานทั้งสองดังกล่าวประสานความร่วมมือกัน ซึ่งแม้ว่าสำนักงาน ปปง. จะเป็นหน่วยงานที่ได้รับข้อมูลต่างๆ เกี่ยวกับการฟอกเงินทั้งหมด แต่ก็ไม่มีการบัญญัติให้สำนักงาน ปปง. ต้องมีหน้าที่ในการแบ่งปันข้อมูลให้แก่บริษัทหลักทรัพย์ สำนักงาน กลต. หรือหน่วยงานต่างๆ ที่เกี่ยวข้องในการป้องกันการฟอกเงินอันเกี่ยวกับการทำธุรกรรมทางการเงิน เพื่อให้หน่วยงานดังกล่าวที่เกี่ยวข้องสามารถใช้ข้อมูลของสำนักงาน ปปง. ได้อย่างเป็นไปในแนวทางและมาตรฐาน เดียวกัน ซึ่งถือว่าการร่วมมือและประสานงานกันอีกวิธีหนึ่ง นอกจากนี้ สำนักงาน ปปง. ก็ยังไม่มีอำนาจในการเข้าไปให้ความช่วยเหลือการดำเนินมาตรการเบื้องต้นเกี่ยวกับการป้องกันการฟอกเงินอันเกี่ยวกับการทำธุรกรรมในตลาดทุนแก่สำนักงาน กลต. หรือหน่วยงานอื่นๆ ที่เกี่ยวข้องกับการทำธุรกรรมทางการเงิน

ดังนั้น จากปัญหาของมาตรการป้องกันการฟอกเงินอันเกี่ยวกับการทำธุรกรรมในตลาดทุนของประเทศไทยดังกล่าว จะเห็นได้ว่า แม้ประเทศไทยจะได้กำหนดและบังคับใช้มาตรการป้องกันการฟอกเงินอันเกี่ยวกับการทำธุรกรรมในตลาดทุนขึ้น เพื่อป้องกันการฟอกเงินอันเกี่ยวกับการทำธุรกรรมในตลาดทุนและเพื่อให้สอดคล้องกับมาตรฐานที่คณะทำงานระหว่างประเทศ APG และ FATF กำหนด แต่มาตรการป้องกันดังกล่าวของประเทศไทยยังไม่มีลักษณะที่ครอบคลุมกับปัญหา

ข้อเท็จจริงที่เกิดขึ้นเกี่ยวกับการฟอกเงิน อีกทั้งการบังคับใช้กฎหมายในการป้องกันการฟอกเงิน อันเกี่ยวกับการทำธุรกรรมในตลาดทุนของหน่วยงานก็ยังไม่มีความเป็นเอกภาพอย่างถาวร เนื่องจากไม่มีบทบัญญัติของกฎหมายให้อำนาจไว้ รวมถึงการดำเนินการตามมาตรการในการป้องกันการฟอกเงินดังกล่าว ยังไม่มีบทบัญญัติตามกฎหมายที่ชัดเจนในการปฏิบัติว่าจะต้องดำเนินการอย่างไร รวมถึงบทลงโทษทางกฎหมายที่ชัดเจนในการฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามหรือปฏิบัติไม่ถูกต้องและเหมาะสมเพียงพอด้วย เนื่องจากการปฏิบัติตามมาตรการในการป้องกันการฟอกเงินอันเกี่ยวกับธุรกรรมในตลาดทุนมีความเกี่ยวข้องกับกฎหมายหลายฉบับซึ่งกระจัดกระจายอยู่ รวมถึงประกาศของสำนักงาน กสท. ในการกำกับดูแลตลาดทุนแต่การบังคับใช้ประกาศฉบับดังกล่าว แม้ว่าบริษัทหลักทรัพย์จะต้องปฏิบัติตามประกาศเนื่องจากเป็นธุรกิจอยู่ภายใต้การกำกับดูแลของคณะกรรมการ กสท. ก็ตาม แต่คณะกรรมการ กสท. ก็มีผู้ใช้ผู้เชี่ยวชาญในการตรวจสอบการฟอกเงิน อีกทั้ง หากบริษัทหลักทรัพย์ฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามก็จะมีคามผิดฐานไม่ปฏิบัติตามประกาศ ซึ่งออกมาใช้ภายใต้พระราชบัญญัติหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์ พ.ศ.2543 ซึ่งมีได้บังคับตามกฎหมายฟอกเงิน ทำให้การเข้าไปตรวจสอบการดำเนินการของบริษัทหลักทรัพย์โดยคณะกรรมการ กสท. ยังไม่มีประสิทธิภาพและเป็นไปตามมาตรฐานสากลที่ FATF กำหนดไว้ นอกจากนี้ การดำเนินการตามมาตรการในการตรวจสอบข้อมูลเบื้องต้นของลูกค้าเพื่อตรวจสอบข้อเท็จจริงและระบุตัวตนเกี่ยวกับลูกค้าก็ยังไม่มียุทธวิธีข้อมูลกลางที่รวบรวมข้อมูลซึ่งใช้สำหรับเป็นฐานข้อมูลกลางซึ่งเป็นข้อมูลมาตรฐานที่สถาบันการเงินและบริษัทหลักทรัพย์ทุกแห่งสามารถใช้ร่วมกันได้ทำให้การดำเนินการมาตรการป้องกันการฟอกเงินตามพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน พ.ศ.2542 ยังไม่เป็นไปตามเจตนารมณ์ ส่งผลให้การบังคับใช้มาตรการป้องกันการฟอกเงินอันเกี่ยวกับการทำธุรกรรมในตลาดทุนเป็นไปอย่างไม่มีประสิทธิภาพ และยังไม่สามารถดำเนินการดังกล่าวให้เป็นไปตามมาตรฐานที่ FATF กำหนดได้ ซึ่งในประเด็นปัญหาดังกล่าวผู้วิจัยจะทำการวิเคราะห์ในบทที่ 4 ต่อไป

### บทที่ 3

## ความตกลงระหว่างประเทศและกฎหมายต่างประเทศเกี่ยวกับมาตรการป้องกัน การฟอกเงินอันเกี่ยวกับธุรกรรมในตลาดทุน

การฟอกเงินอันเกี่ยวกับการทำธุรกรรมในตลาดทุนเป็นวิธีการหนึ่งที่นักฟอกเงินนำเงินที่ได้จากการกระทำความผิดมาดำเนินการฟอกเงินให้เป็นเงินที่ชอบด้วยกฎหมาย เพื่อนำเงินดังกล่าวเข้ามาใช้ในระบบเศรษฐกิจหรือเพื่อใช้เป็นเงินหมุนเวียนในการก่ออาชญากรรม ส่งผลให้เกิดความเสียหายทางธุรกิจ สังคมและความน่าเชื่อถือของตลาดทุนในประเทศที่เกิดการกระทำความผิดฐานฟอกเงิน ซึ่งจากปัญหาดังกล่าวทำให้หลายๆ ประเทศทั่วโลก รวมทั้งประเทศไทยเริ่มตระหนักถึงความสำคัญและผลกระทบที่เกิดจากปัญหาการฟอกเงินอันเกี่ยวกับการทำธุรกรรมในตลาดทุน จึงมีการพยายามใช้มาตรการทางกฎหมายภายในประเทศไปจนถึงมาตรการทางกฎหมายระหว่างประเทศเพื่อป้องกันและปราบปรามปัญหาดังกล่าว โดยถือว่าการกระทำความผิดฐานฟอกเงินนั้นเป็นอาชญากรรมระหว่างประเทศ (International Crime) และได้มีการจัดตั้งองค์การระหว่างประเทศขึ้น ให้มีบทบาทอำนาจหน้าที่ป้องกันและปราบปรามการฟอกเงินเป็นการเฉพาะ จึงอาจกล่าวได้ว่า การใช้มาตรการทางกฎหมายในการป้องกันการฟอกเงินอันเกี่ยวกับการทำธุรกรรมในตลาดทุนจึงเป็นส่วนที่สำคัญของการดำเนินการแก้ปัญหาดังกล่าว

ดังนั้นการศึกษาเรื่อง มาตรการทางกฎหมายในการป้องกันการฟอกเงินอันเกี่ยวกับการทำธุรกรรมในตลาดทุน จึงมีความจำเป็นต้องศึกษาทบทวนถึงมาตรการป้องกันการฟอกเงินตามข้อตกลงระหว่างประเทศและกฎหมายของต่างประเทศ เพื่อประกอบการวิเคราะห์อย่างองค์รวม และก่อให้เกิดประโยชน์ในการศึกษามากยิ่งขึ้น

### 3.1 ความตกลงระหว่างประเทศเกี่ยวกับการป้องกันการฟอกเงินอัน เกี่ยวข้องกับธุรกรรม ในตลาดทุน

ในปัจจุบันมีความตกลงระหว่างประเทศหลายฉบับที่มีเนื้อหาเกี่ยวข้องกับป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน ซึ่งเป็นการทำงานของคณะทำงานเฉพาะกิจเพื่อดำเนินมาตรการทางการเงินเกี่ยวกับการฟอกเงิน (Financial Action Task Force on Money Laundering - FATF) และกลุ่มความร่วมมือต่อต้านการฟอกเงินเอเชียแปซิฟิก (The Asia Pacific Group on Money Laundering หรือ APG) ซึ่งแสดงให้เห็นถึงความตระหนักของประชาคมโลกต่อความสำคัญของ



ปัญหาการฟอกเงินและมีการพยายามหามาตรการทางกฎหมายเพื่อเป็นแนวทางการป้องกันและปราบปรามปัญหาดังกล่าว ซึ่งองค์ระหว่งประเทศที่มีความสำคัญกับประเทศไทยในการป้องกันการฟอกเงินอันเกี่ยวกับการทำธุรกรรมในตลาดทุน มีดังนี้

### 3.1.1 คณะทำงานเฉพาะกิจเพื่อดำเนินมาตรการทางการเงินเกี่ยวกับการฟอกเงิน (Financial Action Task Force on Money Laundering - FATF)

คณะทำงานเฉพาะกิจหรือชื่อเต็มว่า FINANCIAL ACTION TASK FORCE (FATF) คือ คณะทำงานเฉพาะกิจซึ่งจัดตั้งขึ้นมาเพื่อดำเนินมาตรการทางการเงินเกี่ยวกับการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน เป็นองค์ระหว่งรัฐบาลที่จัดตั้งขึ้นมาจากความร่วมมือระหว่งประเทศ เมื่อปี ค.ศ. 1989 โดยผู้ริเริ่มมาจากกลุ่มประเทศอุตสาหกรรม G7<sup>1</sup> การจัดตั้ง FATF นี้ มีวัตถุประสงค์เพื่อป้องกันการใช้ระบบการเงินระหว่งประเทศไปในทางที่ผิด นอกจากนี้ FATF ยังได้กำหนดมาตรฐานการพัฒนาและส่งเสริมนโยบายเพื่อป้องกันปราบปรามการฟอกเงินและการต่อต้านการสนับสนุนทางการเงินแก่การก่อการร้ายเพื่อให้ระบบทางการเงินระหว่งประเทศของประเทศสมาชิกเป็นไปด้วยความโปร่งใสและสุจริต<sup>2</sup> FATF เป็นการร่วมมือกันระหว่งประเทศที่จะกำหนดนโยบายและดำเนินนโยบายดังกล่าวเพื่อให้ประเทศสมาชิกแก้ไขบทบัญญัติของกฎหมายหรือข้อบังคับภายในประเทศให้สอดคล้องกับนโยบายในการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงินที่ FATF กำหนด แต่อย่างไรก็ดี แม้ว่าโดยสถานะของ FATF ยังไม่อาจกล่าวได้ว่าเป็นองค์ระหว่งประเทศที่มีการใช้อำนาจทางกฎหมาย แต่ข้อเสนอแนะของ FATF นั้นเป็นการกำหนดมาตรฐานขั้นต่ำเพื่อให้ประเทศต่างๆ ปฏิบัติและ/หรืออาจใช้เป็นแนวทางในการร่างกฎหมายเพื่อป้องกันและปราบปรามการฟอกเงินภายในประเทศด้วย แต่อย่างไรก็ดี นโยบายในการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงินที่ FATF กำหนดจะมีประสิทธิภาพและประสิทธิผลก็ต่อเมื่อประเทศสมาชิกได้มีการแก้ไข บัญญัติกฎหมายหรือข้อบังคับภายในประเทศให้เป็นไปในแนวทางเดียวกันกับนโยบายที่ FATF กำหนด ซึ่งหากประเทศสมาชิกไม่ปฏิบัติตามนโยบายในการป้องกันและปราบปรามที่ FATF กำหนด ก็อาจได้รับผลกระทบต่อประเทศสมาชิกนั้น ในลักษณะของสภาพบังคับ

<sup>1</sup> G7 (Group of Seven) หมายถึง กลุ่มประเทศอุตสาหกรรมชั้นนำของโลก 7 ประเทศ ได้แก่ สหรัฐอเมริกา อังกฤษ แคนาดา ฝรั่งเศส เยอรมนี อิตาลี และญี่ปุ่น

<sup>2</sup> FATF-GAFI, FATF 40+9 Special Recommendations on Money Laundering & Terrorist Financing [Online], 18 July 2012. แหล่งที่มา

<http://www.accessbankplc.com/Library/Documents/Download%20Centre/FATF.pdf>

(Sanction) จากประเทศต่างๆ ที่สามารถมีมาตรฐานตามนโยบายของ FATF<sup>3</sup> ได้ เนื่องจากในขณะนี้ ข้อแนะนำ 40 ประการของ FATF ในการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงินได้รับการรับรองจากประเทศต่างๆ มากกว่า 130 ประเทศทั่วโลกซึ่งใช้ข้อแนะนำดังกล่าว เป็นมาตรการทางกฎหมาย ในการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงินอีกด้วย จึงอาจกล่าวได้ว่า FATF เป็นคณะทำงาน เฉพาะกิจที่กำหนดนโยบายเกี่ยวกับการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงินระหว่างประเทศ เพื่อเป็นกรอบแนวทางให้ประเทศที่เป็นสมาชิกของ FATF ปฏิบัติตามเป็นแนวบรรทัดฐานและ มาตรฐานเดียวกัน ซึ่งนโยบายในการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงินของ FATF นอกจากจะมี ผลโดยตรงต่อประเทศที่เป็นสมาชิกของ FATF แล้ว ยังมีผลทางอ้อมกับประเทศที่ไม่ได้เป็นสมาชิก ของ FATF อีกด้วย กล่าวคือ แม้ว่าประเทศไทยยังไม่ได้เป็นสมาชิกของ FATF แต่ก็ยังต้องมีสภาพ บังคับทางอ้อมที่ทำให้ประเทศไทยต้องปฏิบัติตามคำแนะนำในการป้องกันปราบปรามการฟอกเงิน ของ FATF เพื่อให้ตลาดทุนของประเทศไทยมีมาตรฐานและความน่าเชื่อถืออันเป็นที่ยอมรับ ในมาตรการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงินในระดับสากล โดยมีเหตุผลอันเนื่องมาจาก ประเทศไทยเป็นสมาชิกของ APG (The Asia Pacific Group on Money Laundering) ซึ่งองค์กร ดังกล่าวเป็นสมาชิกของ FATF (Financial Agency Task Force) ด้วย โดยรายละเอียดดังกล่าว ผู้วิจัย จะกล่าวถึงในหัวข้อต่อไป

ในปี ค.ศ.1980 FATF ได้มีการประกาศรายงานของ FATF ซึ่งประกอบด้วย ข้อเสนอแนะ 40 ประการ และถือเป็นการริเริ่มสำหรับการป้องกันปราบปรามการใช้ระบบการเงิน ไปในทางที่ผิดเพื่อป้องกันการฟอกเงินที่ได้มาจากการค้ายาเสพติดและยังได้ใช้ข้อแนะนำ ในรายงานดังกล่าวเป็นมาตรฐานระหว่างประเทศในการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน ต่อมา ในปี ค.ศ. 2001 FATF ได้มีการประกาศรายงานเพิ่มเติม ประกอบด้วยข้อแนะนำเพิ่มเติม 9 ประการ ซึ่งได้มีการขยายหน้าที่ของ FATF เพื่อดำเนินการเกี่ยวกับการสนับสนุนทางการเงินแก่การก่อการ ร้าย ข้อแนะนำเหล่านี้ ประกอบด้วยมาตรการที่จะมุ่งต่อต้านการสนับสนุนทางการเงินแก่การก่อ การร้ายและยังเป็นข้อแนะนำที่ช่วยเพิ่มประสิทธิภาพตามข้อแนะนำเดิม 40 ประการอีกด้วย หลักที่ สำคัญในการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงินและการต่อต้านการสนับสนุนทางการเงินแก่การ ก่อการร้าย คือ ในการดำเนินมาตรการใดๆ อันเกี่ยวกับการป้องกันปราบปรามการฟอกเงินและการ ต่อต้านการสนับสนุนทางการเงินแก่การก่อการร้าย มาตรการและระบบต่างๆอันเกี่ยวกับการ ดำเนินการ ดังกล่าวนั้น จะต้องสามารถตรวจสอบและประเมินผลของมาตรการและระบบในส่วนที่ เกี่ยวข้องกับการปฏิบัติตามข้อแนะนำของ FATF ซึ่งเป็นข้อกำหนดมาตรฐานระหว่างประเทศได้

<sup>3</sup> เสถียร ตันธนะสฤษฎี, FATF [Online], 18 July 2012 แหล่งที่มา.

ซึ่งในการประเมินผลการทำงานตามข้อเสนอแนะเกี่ยวกับการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน 40 ประการและข้อเสนอแนะเกี่ยวกับการต่อต้านการสนับสนุนทางการเงินแก่การก่อการร้ายตามเพิ่มเติม 9 ประการ ได้กำหนดให้ตรวจสอบการดำเนินงานระหว่างประเทศ จะต้องมีการประเมินผลว่ามี การปฏิบัติเป็นไปตามมาตรฐานที่กำหนดไว้หรือไม่ โดยผู้ตรวจสอบคือ FATF องค์ภูมิภาคแบบ FATF กองทุนเงินระหว่างประเทศ (IMF) และธนาคารโลก เพื่อเป็นหลักประกันว่า ประเทศต่างๆ ที่เป็นสมาชิกได้มีการนำข้อเสนอแนะของ FATF ไปปฏิบัติอย่างมีประสิทธิภาพ<sup>4</sup> ซึ่งข้อเสนอแนะ 40 ประการของ FATF ได้รับการรับรองจากกองทุนการเงินระหว่างประเทศและธนาคารโลกว่าเป็น มาตรฐานระหว่างประเทศสำหรับป้องกันและปราบปรามการฟอกเงินและการต่อต้านการ สนับสนุนทางการเงินแก่การก่อการร้าย โดยข้อเสนอแนะดังกล่าวอาจแยกได้เป็น 2 ส่วน คือ ข้อเสนอแนะเกี่ยวกับการป้องกันการฟอกเงินและข้อเสนอแนะเกี่ยวกับการปราบปรามการฟอกเงิน

ในการศึกษาถึงมาตรการป้องกันการฟอกเงินอันเกี่ยวกับการทำธุรกรรมใน ตลาดทุนนั้น ผู้ศึกษาจะกล่าวถึงข้อเสนอแนะของ FATF ดังกล่าวเฉพาะในข้อที่เกี่ยวกับการป้องกัน การฟอกเงินอันเกี่ยวกับการทำธุรกรรมในตลาดทุน ซึ่ง FATF ได้ให้ข้อเสนอแนะเกี่ยวกับมาตรการ ในการป้องกันการฟอกเงินอันเกี่ยวกับการทำธุรกรรมในตลาดทุนเพื่อเป็นแนวทางให้สถาบัน การเงิน ซึ่งรวมถึงบริษัทหลักทรัพย์และหน่วยงานเฉพาะที่มีบทบาทอำนาจหน้าที่ในการป้องกัน การฟอกเงินอันเกี่ยวกับการทำธุรกรรมในตลาดทุนใช้เป็นแนวทางในการดำเนินงาน ดังนี้

#### 1. มาตรการสำหรับสถาบันการเงิน

FATF ได้ให้คำแนะนำเกี่ยวกับความหมายของ “สถาบันการเงิน” หมายถึง บุคคลหรือองค์กรใดๆ ซึ่งประกอบธุรกิจในกิจกรรมหรือปฏิบัติการเพื่อหรือแทนลูกค้าอย่างหนึ่ง หรือหลายอย่างที่เกี่ยวข้องกับการค้าหลักทรัพย์โอนได้<sup>5</sup> ดังนั้นสถาบันการเงินในความหมายดังกล่าวจึง หมายรวมถึง บริษัทหลักทรัพย์และผู้จัดจำหน่ายหลักทรัพย์ด้วย ซึ่งสถาบันการเงินมีบทบาท สำคัญในฐานะเป็นตัวกลางในการทำธุรกรรมต่างๆ จึงมีความจำเป็นที่จะต้องปฏิบัติตามคำแนะนำ ในการป้องกันการฟอกเงินในตลาดทุนของ FATF ซึ่ง FATF ได้กำหนดรูปแบบขั้นตอนให้สถาบัน การเงินต้องดำเนินการดังต่อไปนี้

##### 1) การจัดให้มีนโยบายในการบริหารความเสี่ยง (Risk Management)

<sup>4</sup> FATF, What is the FATF? [Online], <http://www.fatf-gafi.org/pages/aboutus/>, 18 July 2012.

<sup>5</sup> FATF 40 Recommendations October 2003 (incorporating all subsequent amendments until October 2004) GLOSSARY “Financial institutions” means any person or entity who conducts as a business one or more of the following activities or operations for or on behalf of a customer:...

Article 7 “Trading in:... (d) transferable securities;”.

โดยก่อนที่สถาบันการเงินจะดำเนินการตามที่ลูกค้าร้องขอเริ่มมีความสัมพันธ์ทางธุรกิจกับสถาบันการเงิน สถาบันการเงินจะต้องตรวจสอบข้อมูลของลูกค้าในเบื้องต้นเพื่อจำแนกประเภทของลูกค้า เพื่อใช้หลักเกณฑ์ในการตรวจสอบลูกค้าแตกต่างกัน ซึ่งประเภทของลูกค้าแบ่งออกเป็น 2 ประเภท คือ

(1) ลูกค้าที่มีความเสี่ยงต่ำ คือ ลูกค้าประเภทที่สถาบันการเงินพิจารณาจากหลักฐานที่ลูกค้า ส่งให้สถาบันการเงินตรวจสอบในเบื้องต้นหรือตรวจสอบจากหลักฐานที่สถาบันการเงินมีอยู่หรือจากแหล่งข้อมูลที่สามารถเชื่อถือได้ แล้วเห็นว่าจัดอยู่ในประเภทของลูกค้าที่มีความเสี่ยงต่ำ ซึ่ง ลูกค้าประเภทนี้ ได้แก่ ลูกค้าประจำของสถาบันการเงิน ในการดำเนินการตรวจสอบลูกค้าประเภทนี้ สถาบันการเงินอาจใช้มาตรการในการตรวจสอบที่ไม่ยุ่งยากหรือเคร่งครัดมากนัก<sup>6</sup> และ

(2) ลูกค้าที่มีความเสี่ยงสูง คือ ลูกค้าประเภทที่สถาบันการเงินพิจารณาจากหลักฐานที่ลูกค้าส่งให้สถาบันการเงินตรวจสอบตามการดำเนินการตามมาตรการแล้ว เห็นว่าจัดอยู่ในประเภทของลูกค้าที่มีความเสี่ยงสูง ซึ่งลูกค้าประเภทนี้ ได้แก่ ลูกค้าซึ่งไม่ใช่ลูกค้าประจำของสถาบันการเงิน ลูกค้าที่เป็นนักการเมืองหรือมีความสัมพันธ์กับบุคคลที่มีความเกี่ยวข้องในทางการเมือง ซึ่งนอกจากสถาบันการเงินจะต้องตรวจสอบตามข้อกำหนดอย่างเคร่งครัดแล้ว สถาบันการเงินยังจะต้องดำเนินการให้มีการบริหารความเสี่ยงและการตรวจสอบแหล่งที่มาของทรัพย์สิน ความสัมพันธ์และลักษณะของการดำเนินธุรกิจอย่างเข้มข้นอีกด้วย<sup>7</sup>

นอกจากการจำแนกประเภทลูกค้าเพื่อพิจารณาความเสี่ยงที่อาจเกิดการฟอกเงินแล้ว สถาบันการเงินจะต้องมีการจัดให้มีนโยบายการบริหารความเสี่ยงสำหรับสำหรับการทำธุรกรรมทางการเงินหรือที่มีความสัมพันธ์ทางธุรกิจซึ่งไม่ต้องพบหน้ากันด้วย

2) การตรวจสอบเพื่อทราบข้อเท็จจริงเกี่ยวกับลูกค้า (Customer Due Diligence-CDD)

การตรวจสอบเพื่อทราบข้อเท็จจริงเกี่ยวกับลูกค้า (Customer Due Diligence-CDD) FATF ได้ให้คำแนะนำเกี่ยวกับรูปแบบการตรวจสอบเพื่อทราบข้อเท็จจริงเกี่ยวกับลูกค้าสำหรับสถาบันการเงิน ซึ่งสถาบันการเงินต้องมีมาตรการตรวจสอบข้อเท็จจริงเกี่ยวกับลูกค้ารวมทั้ง

<sup>6</sup> FATF 40 Recommendations October 2003 (incorporating all subsequent amendments until October 2004) Article 5

<sup>7</sup> FATF 40 Recommendations October 2003 (incorporating all subsequent amendments until October 2004) Article 7

การระบุและพิสูจน์ตัวตนเมื่อลูกค้าขอเปิดบัญชีกับสถาบันการเงินเพื่อดำเนินธุรกรรมใดๆ โดยสถาบันการเงินจะต้องเริ่มดำเนินการตรวจสอบลูกค้าเมื่อ

- (1) เมื่อลูกค้าเริ่มมีความสัมพันธ์กับสถาบันการเงิน
- (2) เมื่อลูกค้ามีการทำธุรกรรมกับสถาบันการเงินเป็นครั้งคราวน้อยกว่ามาตรฐานขั้นต่ำที่สถาบันการเงินกำหนด
- (3) เมื่อลูกค้ามีการโอนเงินที่ใช้สำหรับการทำธุรกรรมกับสถาบันการเงินทางอิเล็กทรอนิกส์
- (4) เมื่อสถาบันการเงินมีข้อสงสัยว่า ลูกค้าอาจมีการฟอกเงินหรือสนับสนุนทางการเงินแก่การก่อการร้าย
- (5) เมื่อสถาบันการเงินมีข้อสงสัยเกี่ยวกับความถูกต้องของข้อมูลหรือความเพียงพอของข้อมูลเกี่ยวกับตัวตนของลูกค้า

เมื่อสถาบันการเงินได้มีการแบ่งประเภทของลูกค้าที่มีความเสี่ยงแล้ว สถาบันการเงินต้องดำเนินการตรวจสอบเพื่อทราบข้อเท็จจริงเกี่ยวกับลูกค้า (Customer Due Diligence - CDD) โดยมีขั้นตอนดังต่อไปนี้<sup>8</sup>

- (1) ระบุและตรวจสอบตัวตนของลูกค้าโดยใช้เอกสารข้อมูลหรือข้อมูลสารสนเทศจากแหล่งข้อมูลที่น่าเชื่อถือ มีความเป็นกลางและมีความเป็นอิสระ โดยจะต้องสอบยันข้อมูลและตรวจสอบถึงความถูกต้องและความน่าเชื่อถือของข้อมูลและตัวตนของลูกค้านั้นได้
- (2) ระบุและตรวจสอบถึงผู้รับประโยชน์ที่แท้จริงในทอดสุดท้าย ทั้งลูกค้าประเภทบุคคลธรรมดาและนิติบุคคล และหากผู้รับประโยชน์ในทอดสุดท้ายเป็นนิติบุคคล สถาบันการเงินจะต้องสามารถระบุและตรวจสอบตัวตนของผู้ที่ถือกรรมสิทธิ์ในทรัพย์สิน รวมถึงผู้มีอำนาจในการควบคุมทรัพย์สินด้วย นอกจากนี้ หากสถาบันการเงินอนุญาตให้มีการดำเนินการหรือทำธุรกรรม โดยผ่านคนกลางหรือบุคคลที่สาม สถาบันการเงินจะต้องขอข้อมูลเอกสารและตรวจสอบจนเป็นที่น่าพอใจว่าเป็นข้อมูลที่ถูกต้องและเชื่อถือได้
- (3) สถาบันการเงินจะต้องหาข้อมูลอันเกี่ยวกับวัตถุประสงค์และเจตนารมณ์ในการขอเข้าทำธุรกรรมกับสถาบันการเงิน
- (4) เมื่อสถาบันการเงินได้ตกลงเปิดบัญชีหรืออนุญาตให้ทำธุรกรรมทางการเงิน โดยให้เริ่มความสัมพันธ์ทางธุรกิจกับสถาบันการเงินได้แล้ว สถาบันการเงินจะต้องตรวจสอบการทำธุรกรรมต่างๆ ตลอดระยะเวลาที่ลูกค้ายังคงเป็นลูกค้ากับสถาบันการเงินอยู่อีกด้วย

<sup>8</sup> FATF 40 Recommendations October 2003 (incorporating all subsequent amendments until October 2004) Article 5(a), (b), (c), (d)

(5) สถาบันการเงินจะต้องตรวจสอบความสัมพันธ์ทางธุรกิจกับลูกค้าและตรวจสอบการทำธุรกรรมของลูกค้าตลอดระยะเวลาที่มีความสัมพันธ์กับสถาบันการเงินให้ มีความสอดคล้องกับฐานะและความรู้ของลูกค้ารายนั้น

ในการดำเนินการตรวจสอบเพื่อทราบข้อเท็จจริงเกี่ยวกับลูกค้า นั้น สถาบันการเงินสามารถให้บุคคลที่สามเป็นผู้ดำเนินการตรวจสอบตามข้อ (1) – (3) ได้ แต่อย่างไรก็ดี สถาบันการเงินจะต้องดำเนินการตรวจสอบการดำเนินการและผลของการดำเนินการของบุคคลที่สามซ้ำอีกครั้ง และจะต้องรับผิดชอบในการดำเนินการนั้นด้วย ซึ่งบุคคลที่สามที่สถาบันการเงินอนุญาตให้เป็นผู้ตรวจสอบนั้น สถาบันการเงินจะต้องมั่นใจได้ว่า สถาบันการเงินจะสามารถขอสำเนาข้อมูลระบุตัวตนและเอกสารที่เกี่ยวข้องอื่นๆ ตามข้อกำหนดอันเกี่ยวกับการตรวจสอบเพื่อทราบข้อเท็จจริงเกี่ยวกับลูกค้า (CDD) และจะต้องมั่นใจได้ว่า บุคคลที่สามปฏิบัติตามข้อกำหนดของการตรวจสอบเพื่อทราบข้อเท็จจริงเกี่ยวกับลูกค้า (CDD) ด้วย

นอกจากวิธีการดำเนินการตรวจสอบตามปกติดังกล่าวแล้ว หากสถาบันการเงินต้องมีการทำธุรกรรมหรือดำเนินการใดๆ กับต่างประเทศ FATF ยังได้กำหนดขั้นตอนในการตรวจสอบเพิ่มเติมให้สถาบันการเงินต้องดำเนินการตรวจสอบ โดยสถาบันการเงินจะต้องเก็บข้อมูลที่เกี่ยวข้องกับสถาบันการเงินตัวแทนในต่างประเทศอย่างเพียงพอ รวมถึงจะต้องตรวจสอบด้วยว่าสถาบันการเงินตัวแทนในต่างประเทศนั้น เคยถูกสอบสวนหรือเคยได้รับการลงโทษในการทำผิดข้อบังคับ หรือมีส่วนเกี่ยวข้องกับการฟอกเงินหรือไม่<sup>9</sup> และประเมินผลการดำเนินงานในการควบคุมการฟอกเงินของสถาบันการเงินตัวแทนในต่างประเทศว่ามีมาตรการป้องกันการฟอกเงินที่ได้มาตรฐานหรือไม่<sup>10</sup> ซึ่งก่อนที่มีการทำธุรกรรมใดๆ กับสถาบันการเงินตัวแทนในต่างประเทศ สถาบันการเงินจะต้องขออนุมัติจากผู้บริหารระดับสูงของสถาบันการเงินตัวแทนในต่างประเทศ ก่อนเริ่มการดำเนินธุรกรรมใหม่ทุกครั้ง<sup>11</sup> และต้องจัดทำเอกสารเกี่ยวกับหน้าที่และความรับผิดชอบของสถาบันการเงินตัวแทนในต่างประเทศแต่ละแห่ง<sup>12</sup> นอกจากนี้ในกรณีที่มีการชำระเงินเพื่อผ่าน

<sup>9</sup>FATF 40 Recommendations October 2003 (incorporating all subsequent amendments until October 2004) Article 7(a)

<sup>10</sup> FATF 40 Recommendations October 2003 (incorporating all subsequent amendments until October 2004) Article 7(b)

<sup>11</sup> FATF 40 Recommendations October 2003 (incorporating all subsequent amendments until October 2004) Article 7(c)

<sup>12</sup> FATF 40 Recommendations October 2003 (incorporating all subsequent amendments until October 2004) Article 7(d)

ไปยังสถาบันการเงินตัวแทนในต่างประเทศ สถาบันการเงินจะต้องตรวจสอบจนเป็นที่พอใจได้ว่า สถาบันการเงินตัวแทนในต่างประเทศนั้น ได้มีการตรวจสอบตัวตนและได้ดำเนินการตรวจสอบ ลูกค้าซึ่งเปิดบัญชีกับสถาบันการเงินตัวแทนในต่างประเทศ รวมถึงสถาบันการเงินตัวแทนใน ต่างประเทศสามารถจัดหาข้อมูลเกี่ยวกับลูกค้ารายนั้น ได้หากสถาบันการเงินที่ส่งเงินนั้นร้องขอ<sup>13</sup> ซึ่งขั้นตอนการดำเนินการตรวจสอบดังกล่าวนี้ เป็นขั้นตอนการตรวจสอบเบื้องต้นเพื่อทราบ ข้อเท็จจริงเกี่ยวกับลูกค้าของตน ถือได้ว่าเป็นมาตรการในการป้องกันการฟอกเงินในตลาดทุน ที่ FATF ได้กำหนดเป็นนโยบายให้ประเทศสมาชิกโดยตรงและสมาชิกโดยอ้อมต้องปฏิบัติตามเป็น มาตรฐานและแนวทางเดียวกัน

เมื่อสถาบันการเงินได้รับข้อมูลจากการตรวจสอบข้อมูลเพื่อทราบข้อเท็จจริง เกี่ยวกับลูกค้าแล้ว สถาบันการเงินจะต้องเก็บรักษาข้อมูล รวมถึงบันทึกหลักฐานที่จำเป็นทั้งปวง เกี่ยวกับการทำธุรกรรมทั้งในประเทศและต่างประเทศ โดยบันทึกหลักฐานข้อมูลดังกล่าวจะต้อง สามารถสืบค้นลักษณะการทำธุรกรรมเฉพาะเรื่องได้และมีรายละเอียดเกี่ยวกับจำนวนและชนิดของ สกุดเงินที่เกี่ยวข้อง รวมถึงสถาบันการเงินจะต้องเก็บเอกสารที่เกี่ยวข้องกับลูกค้าไว้ด้วย อาทิเช่น สำเนาหรือบันทึกหลักฐานเอกสารระบุตัวตนซึ่งทางราชการออกให้ ได้แก่ หนังสือเดินทาง บัตรประจำตัว ใบขับขี่รถยนต์ เป็นต้น โดยสถาบันการเงินจะต้องเก็บรักษาเอกสารอันเกี่ยวกับการ ทำธุรกรรมของลูกค้าภายหลังจากสิ้นสุดความสัมพันธ์ในการเป็นลูกค้าของสถาบันการเงิน เป็น เวลาอย่างน้อยที่สุดห้าปี<sup>14</sup> เพื่อใช้เป็นหลักฐานในการดำเนินคดีหากมีการตรวจสอบข้อเท็จจริง ภายหลังแล้วพบว่ามีการฟอกเงินอันเกี่ยวกับการทำธุรกรรมในตลาดทุนขึ้น

นอกจากขั้นตอนที่ได้กล่าวมาข้างต้นแล้ว FATF ยังได้กำหนดข้อห้ามและ ข้อปฏิบัติอื่นๆ สำหรับสถาบันการเงิน ซึ่งไม่ว่าผลการตรวจสอบของลูกค้าจะออกมาเป็นเช่นไร สถาบันการเงินจะต้องไม่เปิดบัญชีให้กับลูกค้าที่ไม่เปิดเผยชื่อหรือลูกค้าที่ใช้นามแฝงโดยเด็ดขาด และหากสถาบันการเงินไม่สามารถปฏิบัติตามกระบวนการตรวจสอบเพื่อพิสูจน์ทราบลูกค้าได้ สถาบันการเงินจะต้องไม่อนุญาตให้ลูกค้าดำเนินธุรกรรมกับสถาบันการเงิน โดยจะต้องจัดทำ รายงานการทำธุรกรรมที่น่าสงสัยอันเกี่ยวกับลูกค้าและรายงานให้เจ้าหน้าที่ที่มีอำนาจตามกฎหมาย

<sup>13</sup> FATF 40 Recommendations October 2003 (incorporating all subsequent amendments until October 2004) Article 7(e)

<sup>14</sup> FATF 40 Recommendations October 2003 (incorporating all subsequent amendments until October 2004) Article 10

ทราบ<sup>15</sup> นอกจากนี้สถาบันการเงินควรจะให้ความสนใจเป็นพิเศษในกรณีที่อาชญากรใช้เทคโนโลยีใหม่เพื่อการฟอกเงินอันเกี่ยวกับการทำธุรกรรมในตลาดทุน และหรือการทำธุรกรรมที่มีจำนวนมาก หรือรูปแบบการทำธุรกรรมมีความสลับซับซ้อน<sup>16</sup> และหากมีความจำเป็น สถาบันการเงินจะมีนโยบายและขั้นตอนในการปฏิบัติเพื่อจัดการความเสี่ยงในการทำธุรกรรมขึ้นเพิ่มเติม<sup>17</sup> นอกจากนี้ที่กำหนดไว้ก็ได้ และจะต้องจัดทำรายงานบันทึกผลการตรวจสอบให้พนักงานผู้ตรวจสอบได้รับทราบเป็นลายลักษณ์อักษร

2) การรายงานธุรกรรมที่มีเหตุอันควรสงสัยและการกำกับการปฏิบัติงานของสถาบันการเงิน

เมื่อสถาบันการเงินพิจารณาจากผลของการตรวจสอบข้อมูลและรายละเอียดของลูกค้าแล้วมีความสงสัยหรือมีเหตุอันควรสงสัยว่าเงินที่ลูกค้านำมาใช้ในการทำธุรกรรมหรือได้มาจากการทำธุรกรรมนั้น เป็นเงินรายได้ที่ได้มาจากการประกอบอาชญากรรมหรือการกระทำความผิดหรือมีความเกี่ยวข้องกับการสนับสนุนทางการเงินแก่การก่อการร้าย สถาบันการเงินจะต้องรายงานการทำธุรกรรมหรือข้อมูลนั้นให้กับเจ้าหน้าที่ที่มีอำนาจในการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงินทราบทันที<sup>18</sup> นอกจากนี้ FATF ยังได้ให้คำแนะนำเกี่ยวกับการกำหนดบทบาทอำนาจหน้าที่สถาบันการเงินและเจ้าหน้าที่ของสถาบันการเงินในการป้องกันการฟอกเงิน โดยกำหนดให้สถาบันการเงินและเจ้าหน้าที่ของสถาบันการเงินจะต้องได้รับความคุ้มครองตามกฎหมายจากความรับผิดในทางอาญาและทางแพ่งสำหรับการละเมิดข้อจำกัดใดๆ ในการเปิดเผยข้อมูลซึ่งได้ถูกกำหนดให้ต้องปฏิบัติตาม ตามที่ระบุไว้ในสัญญาหรือโดยบทบัญญัติของกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับหรือข้อบัญญัติของการบริหารงานของสถาบันการเงิน หากสถาบันการเงินหรือเจ้าหน้าที่ของสถาบันการเงินนั้น ได้มีการรายงานการทำธุรกรรมที่ต้องสงสัยไปยังเจ้าหน้าที่หรือหน่วยงานที่มีอำนาจตามกฎหมายอันเกี่ยวกับการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน ไม่ว่าจะสถาบันการเงินหรือเจ้าหน้าที่ของสถาบันการเงิน จะทราบหรือไม่ทราบแน่ชัดถึงการประกอบอาชญากรรมที่อยู่

<sup>15</sup> FATF 40 Recommendations October 2003 (incorporating all subsequent amendments until October 2004) Article 5

<sup>16</sup> FATF 40 Recommendations October 2003 (incorporating all subsequent amendments until October 2004) Article 8

<sup>17</sup> FATF 40 Recommendations October 2003 (incorporating all subsequent amendments until October 2004) Article 11

<sup>18</sup> FATF 40 Recommendations October 2003 (incorporating all subsequent amendments until October 2004) Article 13



เบื้องหลัง<sup>19</sup> ก็ตาม และห้ามมิให้บุคคลภายนอกทราบถึงการรายงานการทำธุรกรรมที่มีเหตุอันควรต้องสงสัย และต้องปฏิบัติตามกฎหมายในการห้ามเปิดเผยข้อเท็จจริงในเรื่องดังกล่าวด้วย<sup>20</sup> ซึ่งการรายงานการทำธุรกรรมมีเหตุต้องสงสัยนั้น เป็นส่วนหนึ่งของข้อแนะนำ 40 ประการที่ FATF กำหนดให้เป็นมาตรการในการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน เพื่อใช้ฐานข้อมูลดังกล่าวเป็นข้อมูลที่ใช้ในการสืบทราบข้อเท็จจริงในการกระทำความผิด โดยการฟอกเงินอันเกี่ยวกับการทำธุรกรรมในตลาดทุน

นอกจากการให้คำแนะนำเกี่ยวกับมาตรการในการป้องกันการฟอกเงินในตลาดทุนแล้ว FATF ยังได้ให้คำแนะนำเพื่อเป็นแนวทางในการพัฒนามาตรการป้องกันการฟอกเงินอันเกี่ยวกับการทำธุรกรรมในตลาดทุนและกำหนดแผนงานในการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงินอันเกี่ยวกับการรายงานการทำธุรกรรมที่มีเหตุอันควรสงสัยอย่างต่อเนื่องโดยองค์กรหรือหน่วยงานที่มีบทบาทและอำนาจหน้าที่ในการกำหนดมาตรการป้องกันการฟอกเงินต้องดำเนินการเพื่อพัฒนามาตรการดังกล่าวให้เท่าทันกับอาชญากรที่พยายามกระทำความผิดโดยการฟอกเงินในตลาดทุน กล่าวคือ<sup>21</sup>

(1) สถาบันการเงินจะต้องมีการพัฒนานโยบาย ขั้นตอนวิธีการและการควบคุมภายใน รวมถึงจะต้องจัดให้มีการบริหารจัดการการกำกับ การปฏิบัติงานที่เหมาะสม และมีมาตรฐานที่ดีในการจ้างเจ้าหน้าที่ของสถาบันการเงิน

(2) สถาบันการเงินจะต้องจัดให้มีแผนงานการฝึกอบรมเจ้าหน้าที่ของสถาบันการเงินอย่างต่อเนื่อง และ

(3) สถาบันการเงินจะต้องจัดให้มีระบบการตรวจสอบเพื่อทดสอบระบบในการปฏิบัติงานเพื่อป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน

การใช้มาตรการป้องกันการฟอกเงินอันเกี่ยวกับการทำธุรกรรมในตลาดทุนให้เกิดประสิทธิภาพและประสิทธิผลมีความจำเป็นอย่างยิ่งที่ต้องมีการพัฒนาและดำเนินแผนงานในการป้องกันอย่างต่อเนื่อง ซึ่งจากความจำเป็นดังกล่าว FATF จึงได้ให้ข้อแนะนำเพื่อเป็นแนวทางในการพัฒนาแผนการป้องกันการฟอกเงินอันเกี่ยวกับการทำธุรกรรมในตลาดทุน เพื่อให้ประเทศ

<sup>19</sup> FATF 40 Recommendations October 2003 (incorporating all subsequent amendments until October 2004) Article 14(a)

<sup>20</sup> FATF 40 Recommendations October 2003 (incorporating all subsequent amendments until October 2004) Article 14(b)

<sup>21</sup> FATF 40 Recommendations October 2003 (incorporating all subsequent amendments until October 2004) Article 15

ต่างๆ มีการพัฒนามาตรการในการป้องกันการฟอกเงินอันเกี่ยวกับการทำธุรกรรมในตลาดทุน เป็นไปในมาตรฐานและแนวทางเดียวกัน

หลักเกณฑ์ในการดำเนินการป้องกันการฟอกเงินของสถาบันการดังกล่าว สถาบันการเงินจะต้องนำข้อแนะนำของ FATF ไปใช้ โดยแต่ละประเทศจะต้องทำให้ประเทศอื่นๆ มั่นใจว่า สถาบันการเงินภายในประเทศของตนนั้น ได้มีการนำข้อแนะนำของ FATF ไปใช้อย่างมีประสิทธิภาพ ทั้งนี้ เจ้าหน้าที่ของสถาบันการเงินจะต้องปฏิบัติตามมาตรการทางกฎหมายหรือระเบียบข้อบังคับและต้องมีการตรวจสอบการดำเนินงานอย่างเคร่งครัด เพื่อมิให้อาชญากรและผู้สมรู้ร่วมคิด ได้ถือครองหรือได้รับประโยชน์ใดๆ หรือได้รับการควบคุมตำแหน่งในการบริหารจัดการสถาบันการเงิน นอกจากนี้ สถาบันการเงินจะต้องได้รับใบอนุญาตดำเนินการหรือมีการจดทะเบียน และอยู่ภายใต้ระเบียบข้อบังคับอย่างเหมาะสม รวมถึงต้องอยู่ภายใต้การดูแลหรือควบคุมเพื่อป้องกันการฟอกเงินด้วย<sup>22</sup> โดยจะต้องมีหน่วยงานในการตรวจสอบและประเมินผลการดำเนินงานเพื่อให้การดำเนินการตามมาตรการในการป้องกันนั้น มีประสิทธิภาพ ดังนั้น ในการดำเนินการต่างๆ จึงมีความจำเป็นที่จะต้องมีการมีหน่วยงานเฉพาะในการประเมินผลการดำเนินงาน ซึ่งการประเมินการดำเนินงานและความเสี่ยงนี้ จะต้องทำโดยหน่วยงานของรัฐบาลหรือองค์กรควบคุมตนเอง<sup>23</sup> เช่น องค์กรอิสระ เพื่อสร้างความมั่นใจได้ว่าสถาบันการเงินได้ปฏิบัติตามมาตรการในการป้องกันการฟอกเงินอย่างมีประสิทธิภาพและมีความเป็นอิสระในการดำเนินงาน

2. มาตรการสำหรับหน่วยงานเฉพาะและมาตรการอื่นๆ ที่จำเป็นในระบบการป้องกันการฟอกเงิน

ในการดำเนินงานป้องกันการฟอกเงินนั้น แต่ละประเทศจะต้องมีการจัดตั้งหน่วยงานเฉพาะขึ้นมา เพื่อเป็นหน่วยงานกลางในการดำเนินการด้านการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน และทำหน้าที่เป็นศูนย์กลางของประเทศในการเป็นหน่วยข่าวกรองทางการเงินด้วย โดยหน่วยงานเฉพาะดังกล่าว จะต้องมียอำนาจในการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน ซึ่ง FATF ได้ให้ข้อแนะนำเกี่ยวกับบทบาทอำนาจหน้าที่ของหน่วยงานเฉพาะนอกจากสถาบันการเงินในการป้องกันการฟอกเงิน ดังนี้

<sup>22</sup> FATF 40 Recommendations October 2003 (incorporating all subsequent amendments until October 2004) Article 23

<sup>23</sup> FATF 40 Recommendations October 2003 (incorporating all subsequent amendments until October 2004) Article 24(b)

(1) ให้นำหน่วยงานเฉพาะมีอำนาจในการรับเรื่องและร้องขอไปยังหน่วยงานอื่นๆ ให้ดำเนินการตามที่ได้รับอนุญาตจากรัฐบาล<sup>24</sup> โดยเป็นการประสานงานด้านข้อมูลระหว่างหน่วยงานที่มีอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับการป้องกันการฟอกเงิน

(2) ให้มีอำนาจในการใช้มาตรการบังคับเพื่อขอบันทึกหลักฐานที่สถาบันการเงินและบุคคลอื่นเก็บไว้เพื่อใช้ในการค้นหาบุคคลและสถานที่ที่เกี่ยวข้องในการกระทำความผิด<sup>25</sup> ไปจนถึงเพื่อยึดและหาหลักฐานเกี่ยวกับการกระทำความผิด<sup>26</sup>

(3) ให้นำหน่วยงานเฉพาะต้องมีอำนาจในการดำเนินการวิเคราะห์และเผยแพร่รายงานการทำธุรกรรมที่มีเหตุอันควรสงสัย (Suspicious Transaction Report-STR) วิเคราะห์และเผยแพร่ข้อมูลอื่นๆ เกี่ยวกับการฟอกเงินที่อาจเกิดขึ้น<sup>27</sup>

(4) ให้มีหน้าที่รับผิดชอบในการสืบสวนสอบสวนการฟอกเงินการดำเนินการสืบสวนความผิดมูลฐานอันเนื่องมาจากการกระทำความผิดฐานฟอกเงิน<sup>28</sup>

(5) ให้มีอำนาจในการกำหนดแนวทางและแจ้งให้สถาบันการเงินรับทราบและเข้าใจถึงการรายงานการทำธุรกรรมที่มีเหตุอันควรสงสัยและการดำเนินการอื่นๆ เพื่อช่วยให้สถาบันการเงินสามารถดำเนินการในการป้องกันการฟอกเงินได้อย่างมีประสิทธิภาพ โดยเฉพาะการสืบสวนและรายงานการทำธุรกรรมที่มีเหตุอันควรต้องสงสัยด้วย<sup>29</sup>

(6) ให้นำหน่วยงานเฉพาะมีหน้าที่ติดตามสอบสวนในการดำเนินการของสถาบันการเงินว่ามีการปฏิบัติตามข้อกำหนดในการป้องกันการฟอกเงิน<sup>30</sup> อย่างเพียงพอหรือไม่ อย่างไร

---

<sup>24</sup> FATF 40 Recommendations October 2003 (incorporating all subsequent amendments until October 2004) Article 23

<sup>25</sup> FATF 40 Recommendations October 2003 (incorporating all subsequent amendments until October 2004) Article 28

<sup>26</sup> FATF 40 Recommendations October 2003 (incorporating all subsequent amendments until October 2004) Article 27

<sup>27</sup> FATF 40 Recommendations October 2003 (incorporating all subsequent amendments until October 2004) Article 26

<sup>28</sup> FATF 40 Recommendations October 2003 (incorporating all subsequent amendments until October 2004) Article 28

<sup>29</sup> FATF 40 Recommendations October 2003 (incorporating all subsequent amendments until October 2004) Article 25

<sup>30</sup> FATF 40 Recommendations October 2003 (incorporating all subsequent amendments until October 2004) Article 28

และให้มีอำนาจในการบังคับใช้บทลงโทษ หากมีการละเลยไม่ปฏิบัติตามข้อกำหนดในการป้องกันการฟอกเงิน<sup>31</sup> ให้เกิดขึ้นเป็นรูปธรรม

ในการให้ข้อเสนอแนะเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของหน่วยงานเฉพาะในการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงินแล้ว FATF ยังได้มีข้อเสนอแนะให้มีมาตรการสนับสนุนจากรัฐบาลในการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน โดยรัฐบาลจะต้องให้การสนับสนุนและให้อำนาจหน่วยงานเฉพาะในการปฏิบัติงานป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน เพื่อให้การปฏิบัติงานมีประสิทธิภาพและประสิทธิผลสำเร็จตามวัตถุประสงค์ในการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน โดยรัฐบาลต้องให้การสนับสนุนและให้อำนาจหน่วยงานเฉพาะในเรื่องต่อไปนี้

(1) รัฐบาลจะต้องจัดหาทรัพยากรทางการเงิน บุคลากรและมีการสนับสนุนในด้านเทคนิคอย่างเพียงพอให้กับเจ้าหน้าที่ของหน่วยงานเฉพาะในการป้องกันปราบปรามการฟอกเงิน<sup>32</sup>

(2) รัฐบาลจะต้องดำเนินการให้มีนโยบายหรือการดำเนินการใดๆ ภายในประเทศอันเกี่ยวกับการป้องกันปราบปรามการฟอกเงินเพื่อสร้างความเชื่อมั่นให้กับต่างประเทศว่าเจ้าหน้าที่ที่มีอำนาจตามกฎหมายปฏิบัติงานอย่างมีประสิทธิภาพ<sup>33</sup>

(3) รัฐบาลจะต้องมีการสนับสนุนให้ใช้กลไกที่มีประสิทธิภาพอื่นๆ ในการดำเนินการเพื่อป้องกันปราบปรามการฟอกเงินด้วย เช่น การใช้คณะทำงานถาวรหรือชั่วคราวซึ่งมีความชำนาญพิเศษในการสืบสวนเรื่องทรัพย์สิน และการสืบสวนเพื่อร่วมมือกับเจ้าหน้าที่ประเทศอื่นๆ<sup>34</sup>

(4) รัฐบาลจะต้องสร้างความมั่นใจได้ว่า ผู้ที่ปฏิบัติหน้าที่ในการป้องกันปราบปรามการฟอกเงิน รวมถึงหน่วยงานกำกับดูแลและหน่วยงานในการบังคับใช้กฎหมายมีกลไก

---

<sup>31</sup> FATF 40 Recommendations October 2003 (incorporating all subsequent amendments until October 2004) Article 29

<sup>32</sup> FATF 40 Recommendations October 2003 (incorporating all subsequent amendments until October 2004) Article 30

<sup>33</sup> FATF 40 Recommendations October 2003 (incorporating all subsequent amendments until October 2004) Article 34

<sup>34</sup> FATF 40 Recommendations October 2003 (incorporating all subsequent amendments until October 2004) Article 30

การทำงานที่มีประสิทธิภาพ ซึ่งจะสามารถให้ความร่วมมือ ประสานงานระหว่างหน่วยงานภายในประเทศในการป้องกันปราบปรามการฟอกเงิน<sup>35</sup>

(5) รัฐบาลจะต้องสนับสนุนให้มีการส่งเสริมและพัฒนาเทคนิคการสืบสวนพิเศษที่เหมาะสม เพื่อให้การสืบสวนการฟอกเงินนั้นมีประสิทธิภาพมากที่สุดเท่าที่จะทำได้ เช่น การส่งมอบข้อมูลหรือหลักฐานภายใต้กระบวนการควบคุมหรือการปฏิบัติกลับ เป็นต้น<sup>36</sup>

(6) รัฐบาลจะต้องเก็บรักษาข้อมูลทางสถิติโดยรวมเกี่ยวกับการประเมินประสิทธิภาพของระบบในการป้องกันปราบปรามการฟอกเงิน ซึ่งรวมถึงสถิติเกี่ยวกับการสืบสวนการฟอกเงิน การดำเนินคดี การพิพากษาลงโทษเกี่ยวกับทรัพย์สินที่ถูกอายัด ยึด ริบ และสถิติเกี่ยวกับการขอความช่วยเหลือระหว่างประเทศในทางกฎหมายหรือการร้องขอความร่วมมือจากประเทศอื่นๆ<sup>37</sup>

นอกจากข้อแนะนำดังกล่าวแล้วในการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงินแล้ว FATF ยังได้ให้ข้อแนะนำในการใช้มาตรการอื่นๆ อันเกี่ยวกับการดำเนินงานของนิติบุคคล โดยบริษัทหลักทรัพย์ถือว่าเป็นนิติบุคคลประเภทหนึ่งและถือว่าเป็นองค์กรที่เป็นตัวกลางในการทำธุรกรรมใดๆ โดยมีผู้บริหารของนิติบุคคลนั้นเป็นตัวแทนในการแสดงเจตนาแทนนิติบุคคล ดังนั้นนิติบุคคลอาจถูกใช้เป็นตัวกลางในการฟอกเงินได้ นิติบุคคลจึงต้องมีความโปร่งใส สุจริต และเพื่อเป็นการป้องกันการใช้นิติบุคคลไปในทางที่มีขอบด้วยกฎหมายของอาชญากรผู้มีความประสงค์จะใช้นิติบุคคลในการฟอกเงิน กล่าวคือ<sup>38</sup> ประเทศต่างๆ จะต้องทำให้เชื่อมั่นได้ว่า มีข้อมูลที่เพียงพอเกี่ยวกับนิติบุคคลผู้รับผลประโยชน์นั้น และต้องสามารถควบคุมนิติบุคคลซึ่งสามารถออกหุ้นไม่ระบุชื่อผู้ถือได้ โดยกำหนดเป็นมาตรการเฉพาะ เพื่อให้เชื่อมั่นได้ว่า จะไม่สามารถใช้หรือบงการนิติบุคคลในการฟอกเงินได้ นอกจากนี้จะต้องสามารถเข้าถึงข้อมูลและเจ้าของผู้รับประโยชน์ของนิติบุคคลได้ หากมีการกระทำความผิดฐานฟอกเงินเกิดขึ้น ซึ่งอาจกล่าวได้ว่า มาตรการดังกล่าวเป็นมาตรการที่ FATF ให้ข้อแนะนำเพื่อเป็นการสร้างความน่าเชื่อถือของสถาบันการเงิน ซึ่งรวมถึง

<sup>35</sup> FATF 40 Recommendations October 2003 (incorporating all subsequent amendments until October 2004) Article 31

<sup>36</sup> FATF 40 Recommendations October 2003 (incorporating all subsequent amendments until October 2004) Article 27

<sup>37</sup> FATF 40 Recommendations October 2003 (incorporating all subsequent amendments until October 2004) Article 32

<sup>38</sup> FATF 40 Recommendations October 2003 (incorporating all subsequent amendments until October 2004) Article 33

บริษัทหลักทรัพย์ ตลาดทุนและภาพลักษณ์ของประเทศ ว่ามีมาตรการป้องกันการฟอกเงินที่มีมาตรฐานตามที่ FATF กำหนด

จากการพิจารณาข้อแนะนำ 40 ประการของ FATF ในการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน จะเห็นได้ว่าข้อแนะนำดังกล่าวเป็นข้อแนะนำที่มีวัตถุประสงค์เพื่อใช้ในการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงินที่เกิดขึ้นทุกกรณี รวมทั้งในกรณีที่เกิดขึ้นเกี่ยวกับการฟอกเงินอันเกี่ยวกับการทำธุรกรรมในตลาดทุนด้วย โดยกรณีนี้ FATF ได้ให้ข้อแนะนำที่เป็นแนวทางในการป้องกันการฟอกเงินอันเกี่ยวกับการทำธุรกรรมในตลาดทุน โดยกำหนดเป็นขั้นตอนในการตรวจสอบการทำธุรกรรมที่เกิดขึ้นในตลาดทุน รวมถึงการประสานงานทางฐานข้อมูลในการรายงานการทำธุรกรรมอันมีเหตุต้องสงสัยว่าจะมีการฟอกเงินอันเกี่ยวกับการทำธุรกรรมในตลาดทุนเกิดขึ้นระหว่างตลาดทุนและหน่วยงานเฉพาะที่มีอำนาจหน้าที่รับผิดชอบเกี่ยวกับการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน ตลอดจนการให้ข้อแนะนำที่เป็นแนวทางในการพัฒนามาตรการป้องกันการฟอกเงินอันเกี่ยวกับการทำธุรกรรมในตลาดทุน และการกำหนดอำนาจหน้าที่ของหน่วยงานที่รับผิดชอบเกี่ยวกับการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน โดยกำหนดให้การดำเนินการดังกล่าวต้องมีการสนับสนุนจากรัฐบาลของประเทศนั้นในหลายๆ ด้าน เช่น ด้านนโยบาย การเงิน กฎหมายหรือบุคคลากร เป็นต้น เพื่อให้แต่ละประเทศปฏิบัติตาม โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อลดปัญหาการฟอกเงินทั้งที่เกิดขึ้นในประเทศและเกิดขึ้นระหว่างประเทศ อย่างมีประสิทธิภาพและมีมาตรฐานเป็นไปในแนวทางเดียวกัน

ในประเทศไทย ปัญหาการฟอกเงินอันเกี่ยวกับการทำธุรกรรมในตลาดทุนนั้นมีผลกระทบต่อความเชื่อมั่นของตลาดทุน เนื่องจากอาจถูก FATF ประเมินได้ว่า การตรวจสอบการฟอกเงินของประเทศไทยไม่มีประสิทธิภาพ ตามมาตรฐานสากล ประกอบกับในปัจจุบัน เป็นยุคการค้าเสรี ยิ่งทำให้การทำธุรกรรมใดๆ เป็นไปได้โดยสะดวก มากยิ่งขึ้น ซึ่งในการที่ประเทศไทยถูกประเมินจากหน่วยงานในการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงินกลาง FATF ทำให้ประเทศไทยรวมถึงตลาดทุนถูกประเมินจากต่างประเทศว่ามาตรฐานในการตรวจสอบลูกค้าและการใช้มาตรการป้องกันการฟอกเงินในตลาดทุนไม่มีประสิทธิภาพ ส่งผลให้ นักลงทุนไม่กล้าเข้ามาลงทุนในตลาดทุน ทำให้ประเทศไทยขาดความคล่องตัวในการดำเนินเศรษฐกิจ ประกอบกับหากมีเงินจากนักลงทุนของประเทศไทยไปลงทุนในต่างประเทศอาจทำให้ถูกตรวจสอบ เงินที่มาจากประเทศไทยอย่างเข้มงวดหรืออย่างร้ายแรงที่สุดอาจไม่รับนักลงทุนรายนั้นเข้ามาลงทุนเลยก็ได้ ซึ่งหากมีการทำ

ธุรกรรมอันเกี่ยวกับหลักทรัพย์เพื่อฟอกเงินในตลาดทุนแล้ว อาจส่งผลกระทบต่อในด้านต่างๆ ขึ้นแก่ประเทศไทยดังนี้<sup>39</sup>

1. ในกรณีที่การทำธุรกรรมของลูกค้านายใด มีความเกี่ยวข้องกับฟอกเงินอาจทำให้มีการยึดหรืออายัดทรัพย์สินให้ตกเป็นของแผ่นดิน ซึ่งอาจมีผลกระทบไปถึงการชำระราคาและส่งมอบหลักทรัพย์โดยรวมทำให้ตลาดทุนขาดเสถียรภาพและความน่าเชื่อมั่น

2. เนื่องจากบริษัทหลักทรัพย์เป็นตัวกลางในการซื้อขายหลักทรัพย์ให้แก่ักฟอกเงิน ดังนั้นอาจทำให้บริษัทหลักทรัพย์กลายเป็นผู้มีส่วนเกี่ยวข้องในฐานะเป็นตัวกลางหรือผู้ให้บริการ อาจต้องรับผิดชอบในฐานะเป็นตัวการร่วมหรือผู้สนับสนุนด้วย

3. หากมีการทำธุรกรรมเพื่อฟอกเงินในตลาดทุนได้แล้วอาจทำให้ถูกมองได้ว่า กฎหมายหรือการบังคับใช้กฎหมายของประเทศยังไม่มีมาตรฐานหรือประสิทธิภาพอย่างเพียงพอ ซึ่งส่งผลต่อความน่าเชื่อถือของตลาดทุนและภาพลักษณ์ของประเทศโดยรวมด้วย

4. ทำให้มีผลต่อการต่อต้านทางการเงินจากนานาประเทศ

5. ทำให้ไม่ได้รับความช่วยเหลือทางด้านวิชาการหรือทางการเงินจากองค์กรระหว่างประเทศ

6. คณะกรรมการ ก.ล.ต. ในฐานะผู้กำกับดูแลตลาดทุนอาจส่งผลกระทบต่อในด้านความเชื่อมั่นในการกำกับดูแลตลาดทุนด้วย

7. สมาคมบริษัทหลักทรัพย์ไทย ได้รับผลกระทบที่อาจเกิดปัญหากรณีที่ถูกค่าใหม่ มีวัตถุประสงค์จะไปลงทุนในต่างประเทศหรือกรณีลูกค้าต่างประเทศจะซื้อขายหลักทรัพย์ในประเทศไทย ก็จะประสบปัญหาเพราะการ โอนเงินเข้ามาที่ประเทศไทยทำได้ยาก บางธนาคารของบางประเทศไม่โอนเงินให้ เนื่องจากมาตรการในการป้องกันการฟอกเงินอันเกี่ยวกับการทำธุรกรรมในตลาดทุนยังไม่มีประสิทธิภาพอย่างเพียงพอ นอกจากนี้ยังอาจเกิดผลกระทบต่อความคล่องตัวทางการเงินของตลาดทุนในระยะยาว เพราะการซื้อขายในตลาดทุน มีเงินทุนจากต่างประเทศไหลเข้ามา หากประเทศไทยมีความเสี่ยงสูง การโอนเงินจากต่างประเทศมาลงทุนก็จะหยุดชะงัก ทำให้ตลาดทุนมีปัญหาเรื่องเงินทุนได้<sup>40</sup>

<sup>39</sup> ฝ่ายกำกับธุรกิจนายหน้าและค้าหลักทรัพย์และฝ่ายกำกับธุรกิจจัดการลงทุน สำนักงานคณะกรรมการกำกับหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์, ประกาศ สำนักงาน ก.ล.ต. เรื่อง มาตรการป้องกันการใช้ธุรกรรมหลักทรัพย์เป็นช่องทางในการฟอกเงินและการสนับสนุนทางการเงินแก่การก่อการร้าย, ตุลาคม 2549, หน้า 2.

<sup>40</sup> ธนิต โสรัตน์, ปัญหาและผลกระทบของประเทศไทยจากกรณี FATF ขึ้นบัญชีดำ [ออนไลน์], 13 พฤศจิกายน 2555. แหล่งที่มา <http://www.tanitsorat.com/view.php?id=570>

ดังนั้น กล่าวโดยสรุป แม้ว่าประเทศไทยจะยังไม่ได้เข้าร่วมเป็นสมาชิกของ คณะทำงานระหว่างประเทศเกี่ยวกับการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน หรือ FATF แต่ทั้งนี้ ในการดำเนินมาตรการป้องกันการฟอกเงินอันเกี่ยวกับการทำธุรกรรมในตลาดทุนนั้น ประเทศไทย ก็ยังต้องดำเนินมาตรการให้เข้าไปในมาตรฐานเดียวกันกับที่ FATF กำหนด โดย FATF ได้ให้ ข้อเสนอแนะเกี่ยวกับการกำหนดและดำเนินมาตรการป้องกันการฟอกเงินอันเกี่ยวกับการทำธุรกรรม ในตลาดทุนแก่ประเทศไทย ซึ่งหากมาตรการป้องกันการฟอกเงินในตลาดทุนของประเทศไทยนั้น ยังไม่สามารถป้องกันปัญหาการฟอกเงินในตลาดทุนได้อย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผลแล้ว ย่อมส่งผลกระทบต่อประเทศไทยในหลายๆ ด้านที่สำคัญ เช่น ภาพลักษณ์และความน่าเชื่อถือของ ตลาดทุนในประเทศไทย ผลกระทบด้านสังคม ผลกระทบต่อระบบเศรษฐกิจที่อาจเกิดภาวะเงินเฟ้อ เนื่องจากเงินผิดกฎหมายถูกส่งเข้ามาในระบบเศรษฐกิจมากเกินไป หรือเกิดภาวะการฉ้อโกงตัว ในการพัฒนาระบบเศรษฐกิจ เนื่องจากนักธุรกิจหรือนักลงทุนต่างชาติอาจไม่กล้าที่จะลงทุนหรือ ซื้อขายหลักทรัพย์ในตลาดทุนของประเทศไทย ซึ่งอาจมีผลต่อประเทศไทยในระยะยาว ทั้งในด้าน ความเชื่อมั่นของภาคเศรษฐกิจในการระดมเงินทุนเข้าประเทศโดยผ่านตลาดทุน รวมถึงยังมี ผลกระทบต่อความเชื่อมั่นในมาตรการทางการกฎหมายในการป้องกันการฟอกเงินและ ความเชื่อมั่นต่อคณะกรรมการ กตด. ในฐานะผู้กำกับดูแลตลาดทุนด้วยนอกจากนี้อาจทำให้การเข้าร่วมเป็นสมาชิกกับคณะทำงานเฉพาะกิจเพื่อดำเนินมาตรการทางการเงินเกี่ยวกับการฟอกเงินหรือ FATF ซึ่งเป็นองค์กรระหว่างรัฐบาลที่จัดตั้งขึ้นมาจากความร่วมมือระหว่างประเทศ ก็ยังอาจเป็น อุปสรรคในอนาคตตามมาได้ และองค์กรระหว่างประเทศดังกล่าวอาจมีการเฝ้าระวังเกี่ยวกับปัญหา การฟอกเงินในตลาดทุนของประเทศไทย ทำให้กลายเป็นอุปสรรคในการพัฒนาระบบเศรษฐกิจ ของประเทศไทยในอนาคตต่อไป

### 3.1.2 กลุ่มความร่วมมือต่อต้านการฟอกเงินเอเชียแปซิฟิก (The Asia Pacific Group on Money Laundering หรือ APG)

กลุ่มความร่วมมือต่อต้านการฟอกเงินเอเชียแปซิฟิก (The Asia Pacific Group on Money Laundering หรือ APG) เป็นองค์กรอิสระและมีการประสานการทำงานร่วมกันกับองค์กร ระหว่างประเทศ โดยได้มีการจัดตั้งขึ้นเมื่อปี 1997 นับแต่ที่มีการก่อตั้ง APG เริ่มต้นมีสมาชิกเพียง 13 ประเทศ จนกระทั่งในปัจจุบันจำนวนสมาชิกของ APG มีจำนวนมากขึ้น เป็น 41 ประเทศและ ยังมี 10 ประเทศที่เป็นสมาชิกของ APG และเป็นสมาชิกของ FATF ด้วย ซึ่งประเทศไทยได้เข้าร่วม



เป็นสมาชิกของ APG นับแต่ปี 2007<sup>41</sup> APG มีภารกิจในการดำเนินงานร่วมกับองค์กรระหว่างประเทศอื่นๆ โดยการเข้าร่วม สนับสนุนและช่วยเหลือการทำงานขององค์กรระหว่างประเทศต่างๆ รวมถึงคณะทำงานเฉพาะกิจ FATF ด้วย โดยสมาชิกของ APG มีสองประเภทคือ แบบที่เป็นสมาชิกและแบบผู้สังเกตการณ์<sup>42</sup> จากการที่ APG เป็นสมาชิกของ FATF จึงทำให้เงื่อนไขและข้อกำหนดของ APG ในการบังคับใช้กับสมาชิกของ APG เป็นไปตามคำแนะนำ 40 ประการของ FATF นอกจากนี้ APG ยังได้ทำความตกลงกับ FATF ในการกำกับดูแลให้สมาชิกของ APG ปฏิบัติตามข้อกำหนด 40 ประการของ FATF ด้วย อีกทั้งการดำเนินงานระหว่าง APG และ FATF ยังมีแนวทางและเป้าหมายไปในทิศทางเดียวกันและยังมีการแบ่งปันข้อมูลและมีการเข้าร่วมกันทำงานเป็นคณะทำงานด้วย<sup>43</sup> จึงอาจกล่าวได้ว่า APG และ FATF เป็น 2 องค์กรที่มีการร่วมกันทำงานในลักษณะถาวร

APG ได้กำหนดภาระหน้าที่หลักเกี่ยวกับการป้องกันการฟอกเงินไว้ดังนี้<sup>44</sup>

1. ช่วยเหลือสมาชิกในการปฏิบัติตามมาตรฐานสากลด้านการป้องกันการฟอกเงินและสนับสนุนทางการเงินแก่การก่อการร้าย

2. ติดต่อประสานงาน ช่วยเหลือและอบรมสมาชิกของ APG ให้ปฏิบัติตามมาตรฐานในการป้องกันการฟอกเงินและการสนับสนุนทางการเงินแก่การก่อการร้าย

3. เข้าร่วมและติดต่อประสานงานอันเกี่ยวกับการป้องกันการฟอกเงินระหว่างประเทศ ซึ่งองค์กรแรกที่ APG เข้าร่วมทำงานด้วยคือ FATF

4. ช่วยเหลือในการพัฒนานโยบายในการป้องกันการฟอกเงินและสนับสนุนทางการเงินแก่การก่อการร้าย โดยการเข้าร่วมเป็นสมาชิกของ FATF

นอกจากนี้ APG ยังช่วยเหลือสมาชิกในการจัดตั้งระบบประสานงานภายในของประเทศสมาชิก เพื่อใช้สำหรับการรายงานการทำธุรกรรมและตรวจสอบรายงานการทำธุรกรรมที่มีเหตุอันควรต้องสงสัย รวมถึงพัฒนาศักยภาพในการดำเนินการตรวจสอบและดำเนินคดีอันเกี่ยวกับการฟอกเงินและการก่อการร้ายให้มีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น

การดำเนินงานเกี่ยวกับการป้องกันการฟอกเงินระหว่างประเทศของ APG เป็นการดำเนินงานในรูปแบบของการประสานงานกับ FATF กล่าวคือ สมาชิกของ APG จะต้องมีการ

<sup>41</sup> APG, APG members [Online], 1 November 2012. From <http://www.apgml.org/apg-members/>

<sup>42</sup> APG, About APGML [Online], 1 November 2012. From <http://www.apgml.org/about/history.aspx>

<sup>43</sup> APG, Relationship to the FATF [Online], 1 November 2012. From <http://www.apgml.org/about/relationship.aspx>, 1 November 2012.

<sup>44</sup> APG, About APGML [Online], 1 November 2012. From <http://www.apgml.org/about/history.aspx>

ป้องกันการฟอกเงินให้สอดคล้องตามคำแนะนำ 40 ประการของ FATF โดยมีข้อกำหนดและเงื่อนไขที่สมาชิกของ APG จะต้องปฏิบัติตามข้อกำหนดพื้นฐานของ APG ดังนี้<sup>45</sup>

1. จะต้องมีกรอบการกระทำที่เป็นการต่อต้านการฟอกเงิน การก่อการร้ายและการขยายตัวทางการเงินอย่างรวดเร็ว
2. จะต้องมีกรอบที่ประโยชน์ที่ได้รับจากการแบ่งปันความรู้และประสบการณ์
3. จะต้องมีการพัฒนาในการปฏิบัติการเพื่อต่อต้านการฟอกเงินและสนับสนุนทางการเงินแก่การก่อการร้ายหรือมีการดำเนินการตามวิธีมาตรฐานที่ได้รับการยอมรับจากนานาประเทศ
4. จะต้องมีกรอบที่จะปฏิบัติตามคำตัดสินของ APG
5. จะต้องมีกรอบที่จะเข้าร่วมในการดำเนินงานตามโปรแกรมของ APG
6. จะต้องมีกรอบการเงินเพื่อใช้สำหรับเป็นงบประมาณในการดำเนินการของ APG

นอกจากนี้ APG ยังได้ทำการศึกษาเพื่อหาแนวทางสำหรับการดำเนินงานนี้ โดย APG มีการศึกษาถึงวิธีการ เทคนิคและรูปแบบการฟอกเงินและการก่อการร้ายและยังดำเนินการหาแนวทางกลยุทธ์และนโยบายในการต่อต้านการกระทำดังกล่าวด้วย นอกจากนี้ ขอบเขตของการดำเนินงานของ APG ยังรวมไปถึงการดำเนินการเพื่อรวบรวม วิเคราะห์ข้อมูลและกรณีศึกษาต่างๆ ให้แก่สมาชิกและผู้สังเกตการณ์และหน่วยงานทางการทหารอีกด้วย<sup>46</sup> ซึ่งจากการศึกษาถึงวิธีการฟอกเงินและการก่อการร้ายทางการเงิน เทคนิคและการดำเนินงานของผู้กระทำความผิดนี้ APG ยังพบว่า ผู้กระทำความผิดมีการฟอกเงิน โดยการนำเงินมาลงทุนเพื่อปิดบังแหล่งที่มาของเงิน โดยการนำเงินมาลงทุนในตลาดทุน ซึ่งเป็นเงินที่ได้มาจากการกระทำความผิดทางอาญาหรือจากการก่ออาชญากรรม เนื่องจากการทำธุรกรรมหรือลงทุนในตลาดทุนนั้น จะไม่ค่อยมีการรายงานการทำธุรกรรมมากนักหรือไม่ค่อยมีการตรวจสอบการรายงานการธุรกรรมอย่างเคร่งครัดซึ่งทำให้ไม่สามารถตรวจสอบได้ถึงที่มาของเงินและตัวตนของผู้กระทำความผิดได้

จะเห็นได้ว่า APG เป็นกลุ่มความร่วมมือต่อต้านการฟอกเงินระหว่างประเทศที่มีวัตถุประสงค์ดำเนินงานในการป้องกันการฟอกเงินที่สอดคล้องกับ FATF โดยใช้หลักการในการดำเนินงานตามคำแนะนำ 40 ประการ ของ FATF ในการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน

<sup>45</sup> APG, Terms of Reference, [Online]. 1 November 2012. From <http://www.apgml.org/about/terms.aspx>, 1 November 2012.

<sup>46</sup> APG, Typologies – Introduction, [Online], 1 November 2012. From <http://www.apgml.org/frameworks/>

ซึ่งแม้ว่าประเทศไทยจะยังไม่ได้เข้าเป็นสมาชิกของ FATF ก็ตาม แต่ทั้งนี้ในการปฏิบัติการดำเนินมาตรการป้องกันการฟอกเงินอันเกี่ยวกับการทำธุรกรรมในตลาดทุน ประเทศไทยก็ยังคงต้องวางแนวทางของมาตรการดังกล่าวตามข้อแนะนำ 40 ประการของ FATF เนื่องจากประเทศไทยเป็นสมาชิกของ APG ที่อยู่ภายใต้การควบคุมดูแลของกลุ่มดังกล่าว และ APG ได้กำหนดเงื่อนไขในการบังคับใช้กับสมาชิกของ APG ให้เป็นไปตามคำแนะนำ 40 ประการของ FATF ดังนั้น จึงอาจกล่าวได้ว่า ข้อแนะนำของ FATF ถือเป็นมาตรการในการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงินระหว่างประเทศที่ใช้เป็นแนวทางให้ทั้งประเทศที่เป็นสมาชิกของ FATF และประเทศที่ไม่ได้เป็นสมาชิกปฏิบัติตามเพื่อให้มาตรการป้องกันการฟอกเงินของแต่ละประเทศเป็นไปในแนวทางและมาตรฐานเดียวกัน

### 3.2 กฎหมายต่างประเทศเกี่ยวกับการป้องกันการฟอกเงินอันเกี่ยวกับธุรกรรมในตลาดทุน

มาตรการในการป้องกันการฟอกเงินอันเกี่ยวกับการทำธุรกรรมในตลาดทุนนับว่าเป็นส่วนหนึ่งของการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงินที่ได้รับการยอมรับอย่างแพร่หลายทั่วโลก เนื่องจากหากมีการนำมาตรการป้องกันการฟอกเงินที่มีประสิทธิภาพมาใช้แล้วก็จะทำให้การเกิดปัญหาการฟอกเงินมีจำนวนอัตราลดน้อยลง และยังเป็นการลดภาระหน้าที่ขององค์กรหรือหน่วยงานที่มีหน้าที่ในการดำเนินคดีที่ถือว่าการปราบปรามการฟอกเงินได้อีกด้วย ดังนั้นจากข้อสำคัญดังกล่าวจึงแสดงให้เห็นอย่างเป็นรูปธรรมว่ามาตรการป้องกันการฟอกเงินอันเกี่ยวกับการทำธุรกรรมในตลาดทุนมีความสำคัญ และโดยเฉพาะปัจจุบันปัญหาการฟอกเงินอันเกี่ยวกับการทำธุรกรรมในตลาดทุน หลายประเทศทั่วโลกได้ให้ความสนใจ และตระหนักถึงความสำคัญของปัญหาดังกล่าว

ดังนั้นในการศึกษาถึงมาตรการป้องกันการฟอกเงินอันเกี่ยวกับการทำธุรกรรมในตลาดทุน จึงมีความจำเป็นประการหนึ่งในการศึกษาเรื่องดังกล่าวให้มีความชัดเจน ทั้งในแง่ของนโยบาย หลักการ กฎหมาย มาตรการ รวมทั้งข้อตกลงอื่นๆ ซึ่งการศึกษาจะครอบคลุม ชัดเจนและสามารถวิเคราะห์ สังเคราะห์ได้นั้น นอกจากผู้วิจัยจะศึกษาใน นโยบาย กฎหมาย มาตรการ องค์กรหรือหน่วยงาน รวมทั้งข้อตกลงต่างๆ ของมาตรการป้องกันการฟอกเงินอันเกี่ยวกับการทำธุรกรรมในตลาดทุนในประเทศไทยแล้ว จำเป็นอย่างยิ่งที่ต้องมีการศึกษา ทบทวนถึงมาตรการป้องกันการฟอกเงินอันเกี่ยวกับการทำธุรกรรมในตลาดทุนของต่างประเทศ โดยปัญหาดังกล่าวได้เกิดขึ้นในหลายประเทศทั่วโลกและได้มีความพยายามในการใช้มาตรการทางกฎหมายเพื่อป้องกันการกระทำผิดฐานฟอกเงิน

จากสารระดังกล่าวชี้ให้เห็นถึงความสำคัญ ซึ่งเพื่อให้การศึกษาวิเคราะห์ในเรื่องมาตรการป้องกันการฟอกเงินอันเกี่ยวกับการทำธุรกรรมในตลาดทุนมีความชัดเจนและสมบูรณ์จึงต้องศึกษากฎหมาย มาตรการ องค์กรหรือหน่วยงาน นโยบายของต่างประเทศ อันจะก่อให้เกิดประโยชน์แก่การศึกษาและผู้ที่สนใจในเรื่องดังกล่าวมากยิ่งขึ้น โดยการศึกษานี้จะศึกษาใน 2 ประเทศ ดังนี้คือ ประเทศสหรัฐอเมริกาและประเทศออสเตรเลีย

### 3.2.1 ประเทศสหรัฐอเมริกา

ประเทศสหรัฐอเมริกาถือเป็นประเทศมหาอำนาจของโลกที่มีศักยภาพ และมีฐานะทั้งทางด้านเศรษฐกิจ เทคโนโลยีและอุตสาหกรรม ประกอบด้วยมลรัฐต่างๆ รวมตัวเข้าเป็นประเทศเดียวกัน โดยอำนาจของมลรัฐ (State) จะแตกต่างจากอำนาจของรัฐบาลกลาง (Federal Government) ซึ่งมีอำนาจส่วนใหญ่เกี่ยวกับกรณีระหว่างมลรัฐต่อมลรัฐ และกรณีระหว่างประเทศ ดังนั้น หากเป็นเรื่องภายในมลรัฐเองแล้ว แต่ละมลรัฐจะมีระบบการบริหาร เช่น ผู้ว่าการมลรัฐ ศาล แต่ละลำดับชั้นของมลรัฐเอง และมีการออกกฎหมายของตนเองได้ แต่ต้องไม่ขัดต่อรัฐธรรมนูญ จึงทำให้การบังคับใช้กฎหมายของแต่ละมลรัฐอาจมีความแตกต่างกันได้ ทำให้ระบบกฎหมายของสหรัฐอเมริกามีความซับซ้อนและแตกต่างจากประเทศอื่น ซึ่งตามทฤษฎีการแบ่งอำนาจธิปไตยของมลรัฐแต่ละมลรัฐ มีวัตถุประสงค์ให้เป็นตัวขับเคลื่อนธุรกิจในระบบเศรษฐกิจ ภายใต้ระบบกฎหมายของประเทศสหรัฐอเมริกา ที่แบ่งกฎหมายออกเป็นสองระดับ คือ กฎหมายมลรัฐ (State Law) และกฎหมายรัฐบาลกลาง (Federal Law)

เนื่องจากประเทศสหรัฐอเมริกามีฐานะทั้งทางด้านเศรษฐกิจ เทคโนโลยีและอุตสาหกรรม จึงเป็นอีกประเทศหนึ่งที่ต้องประสบกับปัญหาการฟอกเงินในตลาดทุน การใช้มาตรการทางกฎหมายในการป้องกันการฟอกเงินในตลาดทุนจึงมีความสำคัญเป็นอย่างมาก เพราะหากไม่มีมาตรการป้องกันการฟอกเงินอันเกี่ยวกับการทำธุรกรรมในตลาดทุนที่มีประสิทธิภาพแล้ว อาจส่งผลกระทบต่อระบบเศรษฐกิจและความน่าเชื่อถือของประเทศได้ เพื่อเป็นการป้องกันการกระทำความผิดและเพื่อเป็นการง่ายต่อการตรวจสอบและควบคุมซึ่งต้องใช้อำนาจจากหน่วยงานกลางของประเทศ จึงต้องปฏิบัติตามกฎหมายรัฐบาลกลาง (Federal Law) ดังนั้น ในการศึกษาเรื่องมาตรการทางกฎหมายในการป้องกันการฟอกเงินอันเกี่ยวกับการทำธุรกรรมในตลาดทุนจึงมีความสำคัญประการหนึ่งที่ต้องมีการศึกษาทบทวนเกี่ยวกับมาตรการในการป้องกันการฟอกเงิน (Preventive Measures) และหน่วยงานหรือองค์กรที่กำกับดูแลในเรื่องดังกล่าวของประเทศสหรัฐอเมริกา เพื่อให้ก่อประโยชน์แก่การศึกษามากยิ่งขึ้น

3.2.1.1 มาตรการทางกฎหมายในการป้องกันการฟอกเงินอันเกี่ยวกับการทำธุรกรรมในตลาดทุน

การป้องกันการฟอกเงินอันเกี่ยวกับการทำธุรกรรมในตลาดทุนของประเทศสหรัฐอเมริกา นั้น มีการบังคับใช้มาตรการทางกฎหมายซึ่งแบ่งออกได้ ดังนี้

1. KYC/CDD มาตรการในการตรวจสอบเพื่อทราบข้อเท็จจริงและระบุตัวตนเกี่ยวกับลูกค้า

The USA Patriot Act หรือมีชื่ออย่างเป็นทางการว่า Uniting and strengthening America by Providing Appropriate Tools to Restrict, Intercept and Obstruct Terrorism Act of 2001 หรือที่เรียกกันโดยทั่วไปว่ากฎหมายต่อต้านการก่อการร้าย กฎหมายฉบับนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อขัดขวางและลงโทษผู้ก่อการร้ายทั้งในประเทศสหรัฐอเมริกาและทั่วโลกและยังเป็นเครื่องมือที่สำคัญในการทำให้การสอบสวนมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อให้มาตรการในการป้องกันตรวจสอบและสอบสวนการกระทำความผิดฐานฟอกเงินระหว่างประเทศและการก่อการร้ายมีประสิทธิภาพ รวมถึงทำให้มาตรการในการป้องกันการใช้ระบบการเงินของประเทศสหรัฐอเมริกาเพื่อกระทำการทุจริตมีความเคร่งครัดมากยิ่งขึ้น รวมถึงกฎหมายฉบับนี้ ยังช่วยอำนวยความสะดวกในการส่งคืนทรัพย์สินที่ถูกโจรกรรมหรือขโมยมาจากเจ้าของกลับคืนไปยังประเทศที่เจ้าของทรัพย์สินมีสัญชาติอยู่ และเป็นกำหนดอำนาจในการพิจารณาตัดสินคดีคนต่างชาติ สถาบันการเงินของต่างประเทศและการทำธุรกรรมทางการเงินระหว่างประเทศหรือบัญชีทางการเงินประเภทอื่นๆ ที่อาจต้องสงสัยว่ามีการกระทำความผิดอาญา<sup>47</sup> นอกจากนี้ยังมีการกำหนดเงื่อนไขที่เหมาะสมในการรายงานการทำธุรกรรมทางการเงินที่อาจมีการฟอกเงินให้เป็นที่ไปอย่างมีประสิทธิภาพ

The Code of Federal Regulations ได้อธิบายนิยามความหมายของสถาบันการเงิน หมายความว่า บริษัทหลักทรัพย์หรือผู้จัดจำหน่ายหลักทรัพย์ซึ่งได้รับการจดทะเบียนภายใต้ Securities Exchange Act ปี 1934<sup>48</sup>

สถาบันการเงิน จึงได้แก่ ธนาคาร บริษัทหลักทรัพย์ ผู้จัดจำหน่ายหลักทรัพย์ กองทุนรวมและสถาบันการเงินประเภทอื่นๆ ซึ่งอยู่ภายใต้ The USA PATRIOT Act มีหน้าที่โดยตรงที่จะต้องปฏิบัติตามรายละเอียดตามที่ปรากฏตามกฎหมายฉบับนี้ เพื่อต่อต้านการ

<sup>47</sup> Fincen Financial Crimes Enforcement Network United States Department of the Treasury, USA Patriot Act[Online], 1 August, 2012. Form [http://www.fincen.gov/statutes\\_regs/patriot/index.html?r=1&iid=352#352](http://www.fincen.gov/statutes_regs/patriot/index.html?r=1&iid=352#352)

<sup>48</sup> The United State Code Title 31 Section. 5312(a)(2) and (c)(1).(G)

ฟอกเงินอันเกี่ยวกับการทำธุรกรรมในตลาดทุน โดยกำหนดหน้าที่ของสถาบันการเงินในการป้องกันการฟอกเงิน ดังนี้

(1) AML Compliance Programs มาตรา 352 แห่ง The USA PATRIOT Act กำหนดให้สถาบันการเงิน บริษัทหลักทรัพย์และผู้จัดจำหน่ายหลักทรัพย์แต่ละแห่งจะต้องจัดให้มี AML Compliance Program ทั้งนี้ AML Compliance Program จะต้องมีการดำเนินการดังต่อไปนี้

ก. กำหนดให้มีการพัฒนานโยบาย วิธีการและการควบคุมภายใน สำหรับการปฏิบัติตามโปรแกรมต่อต้านการฟอกเงิน<sup>49</sup>

ข. กำหนดให้มีเจ้าหน้าที่ในการดูแลการปฏิบัติตาม โปรแกรมต่อต้านการฟอกเงิน<sup>50</sup>

ค. กำหนดให้มีการอบรมพนักงานในการปฏิบัติตามโปรแกรมอย่างต่อเนื่อง<sup>51</sup>

ง. กำหนดให้มีผู้ตรวจสอบอิสระเพื่อตรวจสอบโปรแกรม<sup>52</sup>

นอกจากนี้ ตาม The Code of Federal Regulations มาตรา 1023.220 ยังได้ขยายความเพิ่มเติมถึงหน้าที่ของบริษัทหลักทรัพย์และผู้จัดจำหน่ายหลักทรัพย์ซึ่งถูกกำกับดูแลโดยของค์กรอิสระ (FINRA) จะต้องปฏิบัติตาม AML Program โดยบริษัทหลักทรัพย์และผู้จัดจำหน่ายหลักทรัพย์จะต้องดำเนินการให้มีการปฏิบัติตาม AML Program<sup>53</sup> รวมถึงบริษัทหลักทรัพย์และผู้จัดจำหน่ายหลักทรัพย์จะต้องจัดเตรียมและดูแล AML Program ให้เป็นไปตามกฎ ข้อบังคับ หรือข้อกำหนดซึ่งองค์กรอิสระ (FINRA) เป็นผู้กำหนดไว้<sup>54</sup>

(2) Customer Identification Programs (CIP) มาตรา 326 แห่ง USA PATRIOT Act กำหนดให้สถาบันการเงิน บริษัทหลักทรัพย์และผู้จัดจำหน่ายหลักทรัพย์ จะต้องจัดให้มี Customer Identification Programs (CIP) หรือเดิมที่เรียกว่า Know Your Customer (KYC) คือ โปรแกรมการพิสูจน์ตัวตนของลูกค้า โดยแท้จริงแล้ว KYC และ CIP คือ โปรแกรมการพิสูจน์ตัวตนของลูกค้าเหมือนกัน เพียงแต่ต่อมาในภายหลังสภา Congress ได้มีการเปลี่ยนชื่อจาก KYC เป็น CIP

<sup>49</sup> The USA PATRIOT Act. Section 352 (h) (1)(A)

<sup>50</sup> The USA PATRIOT Act. Section 352 (h) (1)(B)

<sup>51</sup> The USA PATRIOT Act. Section 352 (h) (1)(C)

<sup>52</sup> The USA PATRIOT Act. Section 352 (h) (1)(D)

<sup>53</sup> The Code of Federal Regulations Section 1023.210(a)

<sup>54</sup> The Code of Federal Regulations Section 1023.210(b)(1)

และขยายการปฏิบัติตามโปรแกรมให้มากขึ้น<sup>55</sup> โปรแกรมการพิสูจน์ตัวตนของลูกค้านี้ถูกกำหนดขึ้นตามกฎหมาย Federal Law โดยมีจุดมุ่งหมายในการป้องกันการสนับสนุนทางการเงินแก่การก่อการร้ายและการฟอกเงิน โดยการปฏิบัติตามข้อกำหนดของ CIP นั้นจะทำให้สามารถระบุและพิสูจน์ตัวตนของลูกค้าได้ โดยสถาบันการเงิน รวมถึงบริษัทหลักทรัพย์และผู้จัดจำหน่ายหลักทรัพย์ กองทุนรวมจะต้องเก็บบันทึกข้อมูลส่วนบุคคลและตรวจสอบชื่อของลูกค้าด้วยว่าเป็นบุคคลที่มีรายชื่ออยู่ในบัญชีรายชื่อผู้ก่อการร้ายหรือไม่<sup>56</sup>

CIP เป็นการแก้ไขเพิ่มเติมรายละเอียดตาม BSA มาตรานี้ กำหนดให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังมีอำนาจในการกำหนดให้สถาบันการเงิน บริษัทหลักทรัพย์ ผู้จัดจำหน่ายหลักทรัพย์และกองทุนรวม กำหนดให้มีการจัดตั้งโปรแกรมการพิสูจน์ทราบความมีตัวตนของลูกค้า (Customer identification programs-CIP) ในการขอเปิดบัญชี โดยจะต้องมีการดำเนินการตามมาตรฐานอย่างน้อย ดังนี้

ก. พิสูจน์เอกลักษณ์ของบุคคลและเหตุผลในการขอเปิดบัญชี<sup>57</sup>

ข. เก็บรักษาข้อมูลซึ่งใช้ในการพิสูจน์เอกลักษณ์ของบุคคล รวมถึงชื่อ ที่อยู่ และข้อมูลที่แสดงถึงเอกลักษณ์บุคคล<sup>58</sup>

ค. สถาบันการเงิน บริษัทหลักทรัพย์และผู้จัดจำหน่ายหลักทรัพย์ จะต้องตรวจสอบลูกค้าจากรายชื่อผู้ที่มีชื่อเสี่ยงหรือรายชื่อของผู้ก่อการร้ายหรือองค์กรก่อการร้ายจากหน่วยงานของรัฐ เมื่อลูกค้าขอเปิดบัญชีกับสถาบันการเงิน บริษัทหลักทรัพย์และผู้จัดจำหน่ายหลักทรัพย์<sup>59</sup>

ดังนั้น จะเห็นได้ว่า CIP คือระบบการพิสูจน์ตัวตนของลูกค้า ซึ่งในการพิสูจน์ลูกค้านี้ The Code of Federal of Regulations ยังได้ขยายความเพิ่มเติมการปฏิบัติตาม CIP สำหรับบริษัทหลักทรัพย์และผู้จัดจำหน่ายหลักทรัพย์ไว้ซึ่งจะต้องมีการดำเนินการขั้นต่ำ ดังนี้

<sup>55</sup> BankerOnline.com, KYC VS.CIP [Online], 6 August 2012. Form. <http://www.bankersonline.com/articles/v08n13/v08n13a14.html>

<sup>56</sup> Privacy Rights Clearinghouse Empowering Consumers Protecting Privacy, Introduction Fact Sheet 31: Customer Identification Programs for Financial transactions [Online], 19 July 2012. Form. <https://www.privacyrights.org/fs/fs31-CIP.htm>

<sup>57</sup> The PATRIOT Act Section 326(A)

<sup>58</sup> The PATRIOT Act. Section 326(C)

<sup>59</sup> The PATRIOT Act. Section 326(B)

ก. บริษัทหลักทรัพย์และผู้จัดจำหน่ายหลักทรัพย์จะต้องดำเนินการให้มีการจัดทำเอกสารและการดำเนินการ CIP เป็นลายลักษณ์อักษรตามที่เหมาะสมกับขนาดและธุรกิจของบริษัทหลักทรัพย์และผู้จัดจำหน่ายหลักทรัพย์ โดยการดำเนินการตาม CIP นี้ จะเป็นส่วนหนึ่งของ AML Program ภายใต้ The United State Code มาตรา 5318(h)<sup>60</sup>

ข. วิธีการดำเนินการตาม CIP นั้น จะต้องมิวิธีการในการพิสูจน์ลูกค้าแตกต่างกัน โดยพิจารณาตามความเสี่ยงของลูกค้าแต่ละบุคคล โดยบริษัทหลักทรัพย์และผู้จัดจำหน่ายหลักทรัพย์จะต้องดำเนินการตามวิธีการจนมีเหตุผลอันสมควรเชื่อได้ว่า เป็นบุคคลที่แท้จริง<sup>61</sup>

ค. ในการพิสูจน์เอกลักษณ์ของบุคคลเพื่อประกอบการพิจารณาขอเปิดบัญชีของลูกค้า บริษัทหลักทรัพย์และผู้จัดจำหน่ายหลักทรัพย์จะต้องขอเอกสารก่อนเปิดบัญชี อาทิเช่น ชื่อ วันเกิด ที่อยู่ของลูกค้า<sup>62</sup> สำหรับบุคคลธรรมดาด้วย

(3) Correspondents Accounts : Prohibition on Foreign Shell Banks and Due Diligence Programs มาตรา 326 แห่ง The USA PATRIOT Act กำหนดให้สถาบันการเงิน บริษัทหลักทรัพย์ ผู้จัดจำหน่ายหลักทรัพย์และกองทุนรวมจะต้องห้ามเปิดบัญชีหรือธุรกรรมทางการเงินกับธนาคารตัวแทนต่างประเทศซึ่งไม่มีตัวตนที่แน่นอน รวมถึงจะต้องไม่จัดตั้ง รักษา ดำเนินการหรือจัดการใดๆ กับบัญชีธนาคารต่างประเทศในนามของตนเองภายในประเทศสหรัฐอเมริกาหรือในนามของสถาบันการเงิน บริษัทหลักทรัพย์หรือผู้จัดจำหน่ายหลักทรัพย์ หากธนาคารตัวแทนต่างประเทศนั้น มิได้มีที่อยู่เป็นหลักแหล่งที่แน่นอน<sup>63</sup> ด้วยเหตุนี้ สถาบันการเงิน บริษัทหลักทรัพย์และผู้จัดจำหน่ายหลักทรัพย์ จะต้องดำเนินการให้มีการพิสูจน์ทราบความมีตัวตนของลูกค้า ในกรณีที่ลูกค้าเป็นบุคคลซึ่งไม่มีสัญชาติอเมริกัน และมีบัญชีธนาคารต่างประเทศซึ่งได้ขอทำธุรกรรมกับสถาบันการเงิน บริษัทหลักทรัพย์และผู้จัดจำหน่ายหลักทรัพย์โดยจะต้องมีการตรวจสอบเพื่อพิสูจน์ทราบความมีตัวตนของลูกค้าเสียก่อน

นอกจากนี้ ตาม The Code of Federal Regulations มาตรา 1010.620 ได้ขยายความเพิ่มเติมการปฏิบัติตามมาตรา 326 แห่ง The USA Patriot Act โดยกำหนดให้สถาบันการเงิน บริษัทหลักทรัพย์และผู้จัดจำหน่ายหลักทรัพย์จัดตั้งโปรแกรมในการพิสูจน์ตัวตนของลูกค้า ซึ่งโปรแกรมดังกล่าวจะต้องครอบคลุมการดำเนินงานให้สถาบันการเงิน บริษัทหลักทรัพย์และผู้จัด

<sup>60</sup> The Code of Federal Regulations Section.1023.220 (a)(1)

<sup>61</sup> The Code of Federal Regulations Section.1023.220(i)(A)

<sup>62</sup> The Code of Federal Regulations Section.1023.220 (a) (2)

<sup>63</sup> The USA PATRIOT Act Section 313 (j)



เจ้าหน้าที่หลักทรัพย์สามารถตรวจสอบและรายงานและดำเนินการเกี่ยวกับโปรแกรมต่อต้านการฟอกเงินได้อย่างต่อเนื่อง สำหรับการกระทำธุรกรรมที่มีเหตุอันควรต้องสงสัย รวมถึงการจัดการผ่านหรือเกี่ยวข้องกับบัญชีธนาคารต่างประเทศสำหรับสถาบันการเงินต่างประเทศซึ่งถูกดำเนินการโดยสถาบันการเงินทุกประเภทในประเทศสหรัฐอเมริกา การดำเนินการตามโปรแกรมการพิสูจน์ตัวตนของลูกค้าเพื่อต่อต้านการฟอกเงินต้องมีมาตรฐานขั้นต่ำ ดังนี้

ก. จะต้องพิจารณาบัญชีธนาคารต่างประเทศเพื่อป้องกันและต่อต้านการฟอกเงินและจะต้องพิสูจน์และรายงานการทำธุรกรรมที่มีเหตุอันควรต้องสงสัยตามที่กฎหมายและข้อบังคับกำหนดไว้เพื่อประเมินความเสี่ยงอันอาจเกิดกับบัญชีธนาคารนั้น<sup>64</sup>

ข. สถาบันการเงิน บริษัทหลักทรัพย์และผู้จัดจำหน่ายหลักทรัพย์จะต้องเก็บรักษาและพิจารณาข้อมูลอันเกี่ยวกับ โปรแกรมการต่อต้านการฟอกเงินของธนาคารต่างประเทศและประเมินความเสี่ยงที่อาจเกิดขึ้นของบัญชีธนาคารต่างประเทศนั้น<sup>65</sup>

ค. สถาบันการเงิน บริษัทหลักทรัพย์และผู้จัดจำหน่ายหลักทรัพย์จะต้องควบคุมการทำธุรกรรมที่มาจากหรือผ่านบัญชีธนาคารเพื่อตรวจสอบการฟอกเงินและการทำธุรกรรมที่มีเหตุอันควรต้องสงสัย<sup>66</sup>

ง. สถาบันการเงิน บริษัทหลักทรัพย์และผู้จัดจำหน่ายหลักทรัพย์จะต้องเก็บข้อมูลจากธนาคารต่างประเทศอันเกี่ยวกับข้อมูลซึ่งแสดงเอกลักษณ์ของตัวบุคคลที่มีอำนาจในการทำธุรกรรมชำระเงินผ่านบัญชีธนาคารและแหล่งที่มาของเงินและผู้รับผลประโยชน์หรือทรัพย์สินซึ่งสามารถชำระผ่านบัญชีธนาคารได้<sup>67</sup>

(4) Due Diligence Programs for Private Banking Account มาตรา 312 แห่ง The USA PATRIOT Act ได้ให้คำนิยามบัญชีธนาคารส่วนบุคคล ให้หมายความถึง กรณีที่ลูกค้ามีทรัพย์สินที่ฝากเป็นจำนวนมูลค่าไม่ต่ำกว่า 1,000,000 ดอลลาร์สหรัฐ หรือจัดตั้งขึ้นในนามของบุคคลคนหนึ่งหรือมากกว่าซึ่งมีส่วนเกี่ยวข้องโดยตรงหรือเป็นผู้ได้รับผลประโยชน์ในบัญชี รวมถึงมีผู้ที่ได้รับมอบหมายให้เป็นผู้ติดต่อประสานงาน ดำเนินการหรือจัดการแทน

ในการตรวจสอบเพื่อทราบข้อเท็จจริงเกี่ยวกับลูกค้านั้น สถาบันการเงิน ซึ่งรวมถึง บริษัทหลักทรัพย์ ผู้จัดจำหน่ายหลักทรัพย์ จะต้องมีการตรวจสอบในการจัดตั้ง รักษาและดำเนินการเกี่ยวกับบัญชีธนาคารส่วนบุคคลหรือบัญชีธนาคารต่างประเทศในประเทศสหรัฐอเมริกา

<sup>64</sup> The Code of Federal Regulations Section.1010.610 (b) (1)

<sup>65</sup> The Code of Federal Regulations Section.1010.610 (b)(1)(i)

<sup>66</sup> The Code of Federal Regulations Section.1010.610 (b)(1)(ii)

<sup>67</sup> The Code of Federal Regulations Section.1010.610 (b)(1)(iii) (A)

สำหรับบุคคลที่เป็นเจ้าของบัญชีซึ่งมิได้เป็นคนสัญชาติอเมริกัน โดยกระทรวงการคลังกำหนดให้มีการดำเนินการดังกล่าว เพื่อป้องกันและรายงานข้อมูลที่ได้รับหรือข้อมูลที่มีข้อสงสัยว่าเกี่ยวกับการฟอกเงินหรือที่มีข้อสงสัยว่าอาจมีการกระทำความผิดเกี่ยวกับบัญชีธนาคารส่วนบุคคล นอกจากนี้ในการตรวจสอบนั้น จะต้องมีการตรวจสอบไปถึงบัญชีที่มีชื่อเจ้าของบัญชีหรือผู้ได้รับผลประโยชน์เป็นผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองต่างประเทศระดับสูงอย่างละเอียดด้วย<sup>68</sup> โดยสถาบันการเงิน บริษัทหลักทรัพย์ ผู้จัดการจำหน่ายหลักทรัพย์ กองทุนรวมและผู้ที่เกี่ยวข้อง จะต้องดำเนินการตามมาตรฐานอย่างน้อย ดังต่อไปนี้

ก. จะต้องมีการระบุตัวตนที่แน่นอนของตัวแทนและผู้รับผลประโยชน์อย่างแท้จริงและแหล่งที่มาของเงินที่ฝากเงินเข้าสู่สถาบันการเงิน บริษัทหลักทรัพย์ และผู้จัดการจำหน่ายหลักทรัพย์ เพื่อต่อต้านการฟอกเงิน และจะต้องรายงานการทำธุรกรรมอันต้องสงสัยด้วย<sup>69</sup>

ข. จะต้องมีการดำเนินการตรวจสอบอย่างละเอียดสำหรับบัญชีทุกประเภทตามที่ได้รับกรร้องขอหรือบัญชีที่เจ้าของบัญชีให้มีการเก็บรักษาไว้หรือในนามของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง<sup>70</sup> ต่างประเทศหรือสมาชิกในครอบครัวหรือบุคคลใกล้ชิดของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองต่างประเทศเพื่อป้องกันการฟอกเงินและรายงานการทำธุรกรรมทางการเงินอันเกี่ยวข้องกับการทุจริตของต่างประเทศ<sup>71</sup>

นอกจากนี้ ตาม The Code of Federal Regulations มาตรา 1010.620 ได้ขยายความเพิ่มเติมในการปฏิบัติตาม มาตรา 312 แห่ง The USA PATRIOT Act โดยกำหนดให้สถาบันการเงิน บริษัทหลักทรัพย์และผู้จัดการจำหน่ายหลักทรัพย์ จะต้องกำหนดให้มีโปรแกรมการพิสูจน์ตัวตนของลูกค้าสำหรับบัญชีธนาคารส่วนบุคคลเพื่อตรวจสอบและรายงานการทำธุรกรรมที่มีเหตุอันควรสงสัยว่าฟอกเงินหรือการกระทำที่มีเหตุอันควรสงสัยโดยมีการดำเนินการผ่านหรือเกี่ยวข้องกับบัญชีธนาคารต่างประเทศซึ่งถูกจัดตั้ง ดำเนินการหรือจัดการโดยสถาบันการเงินทุกประเภทภายในประเทศสหรัฐอเมริกา โดยถือเป็นส่วนหนึ่งของโปรแกรมต่อต้านการฟอกเงิน

<sup>68</sup> The USA PATRIOT Act. Section 312(3)(B)

<sup>69</sup> The USA PATRIOT Act. Section 312(3)(A)

<sup>70</sup> The Code of Federal Regulations ให้คำนิยามคำว่า “ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองต่างประเทศระดับสูง” ว่า ให้อ้างอิงไปถึงสมาชิกครอบครัวของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองฯ รวมถึงบุคคลใดๆ ที่เป็นที่รับรู้โดยทั่วไปว่ามีความใกล้ชิดและเกี่ยวข้องกับผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองฯ ตลอดจนหน่วยงานที่จัดตั้งเพื่อผลประโยชน์แก่บุคคลดังกล่าวด้วย

<sup>71</sup> The USA PATRIOT Act. Section 312(4)(A)(i)(1)

โดยสถาบันการเงิน บริษัทหลักทรัพย์และผู้จัดจำหน่ายหลักทรัพย์ จะต้องมีการดำเนินการขั้นต่ำ ดังนี้

ก. สถาบันการเงิน บริษัทหลักทรัพย์และผู้จัดจำหน่ายหลักทรัพย์ จะต้องพิสูจน์ตัวตนของลูกค้าจนแน่ใจว่าเป็นตัวตนและผู้รับประโยชน์สำหรับบัญชีธนาคารส่วนบุคคลนั้น

ข. สถาบันการเงิน บริษัทหลักทรัพย์และผู้จัดจำหน่ายหลักทรัพย์ จะต้องพิสูจน์ตัวตนของลูกค้าจนแน่ใจว่าเป็นบุคคลสำคัญทางการเมืองหรือไม่

ค. สถาบันการเงิน บริษัทหลักทรัพย์และผู้จัดจำหน่ายหลักทรัพย์ จะต้องพิสูจน์ถึงแหล่งที่มาของเงินที่มาฝากในบัญชีส่วนบุคคลและวัตถุประสงค์ในการใช้บัญชีส่วนบุคคลนั้น

ง. สถาบันการเงิน บริษัทหลักทรัพย์และผู้จัดจำหน่ายหลักทรัพย์ จะต้องตรวจสอบความเคลื่อนไหวของบัญชีเพื่อให้แน่ใจว่ามีความสอดคล้องกับข้อมูลที่ได้รับเกี่ยวกับที่มาของเงินของลูกค้าให้ขึ้นไปตามวัตถุประสงค์ของการใช้บัญชีนั้นตามที่ลูกค้าแจ้งให้ทราบเพื่อป้องกันและต่อต้านการฟอกเงินและเพื่อรายงานการทำธุรกรรมทางการเงินตามที่กฎหมายและข้อบังคับที่กำหนดไว้อื่นเกี่ยวกับการทำธุรกรรมที่มีเหตุอันควรสงสัยว่าอาจมีการฟอกเงินหรือการกระทำที่มีขอบด้วยกฎหมายโดยมีที่มาจากหรือผ่านบัญชีบุคคลธรรมดา

## 2. การรายงานการทำธุรกรรมทางการเงิน

Bank Secrecy Act 1970 (BSA) หรือเป็นที่รู้จักในชื่ออื่นๆ เช่น Currency and Foreign Transactions Reporting Act หรือ Anti Money Laundering Law (AML Law) หรือ AML/BSA ประกาศใช้เมื่อปี 1970 กฎหมายฉบับนี้ได้กำหนดให้สถาบันการเงินและผู้ที่เกี่ยวข้องเก็บบันทึกและรายงานการทำธุรกรรมทางการเงินที่เป็นการทำธุรกรรมที่เป็นเงินสด ที่มีมูลค่ามากกว่า 10,000 ดอลลาร์ต่อวัน หรือการทำธุรกรรมที่มีเหตุอันควรต้องสงสัยซึ่งอาจมีการกระทำไปเพื่อการฟอกเงิน หลีกเลี่ยงภาษีหรือมีการกระทำความผิดทางอาญาประเภทอื่นๆ<sup>72</sup> เพื่อให้เป็นประโยชน์ต่อการสืบสวนสอบสวนการกระทำความผิดฐานฟอกเงินและการประกอบอาชญากรรมอื่นๆโดยมีวัตถุประสงค์เพื่อสร้างร่องรอยทางเอกสาร (Paper Trail) หรือร่องรอยทางการเงิน (Money Trail) เพื่อติดตามเงินที่ได้มาโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายไปยังแหล่งที่มาของเงินที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย โดย Bank Secrecy Act เป็นการอธิบายรายละเอียดถึงการกำหนดให้สถาบันการเงินมีหน้าที่ในการรายงานและบันทึกการทำธุรกรรมทางการเงินเท่านั้น แต่รายละเอียดและ

<sup>72</sup> Fincen Financial Crimes Enforcement Network United States department of the Treasury, Bank Secrecy Act [Online], 1 November 2012. From [http://www.fincen.gov/statutes\\_regs/bsa/](http://www.fincen.gov/statutes_regs/bsa/)

วิธีการในการปฏิบัติจะต้องพิจารณา The Code of Regulations ซึ่งได้กำหนดรายละเอียดเพิ่มเติมจาก Bank Secrecy Act ไว้ โดยมีสาระสำคัญ ดังนี้

The Code of Federal Regulation ได้บัญญัติให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังเป็นผู้มีอำนาจในการกำหนดให้สถาบันการเงิน บริษัทหลักทรัพย์เป็นผู้มีหน้าที่การรายงานการทำธุรกรรม เพื่อให้เป็นประโยชน์ในการดำเนินคดีอาญา ภาษี การสืบสวนสอบสวนของผู้กำกับดูแลหรือการดำเนินคดี<sup>73</sup> โดยกำหนดประเภทของธุรกรรมทางการเงินที่ต้องรายงานเพื่อใช้สำหรับเป็นร่องรอยทางเอกสารหรือร่องรอยทางการเงิน โดยมีรูปแบบการรายงานการทำธุรกรรมทางการเงิน 5 ประเภท ดังนี้<sup>74</sup>

(1) Currency Transaction Report (CTR) การทำธุรกรรมทางการเงินประเภทนี้ หมายถึง การทำธุรกรรมทางการเงินประเภทฝาก ถอน แลกเปลี่ยน ชำระ โอน ผ่านทางสถาบันการเงิน ซึ่งมีจำนวนมูลค่าในการทำธุรกรรม 10,000 ดอลลาร์สหรัฐต่อหนึ่งธุรกรรมหรือการทำธุรกรรมหลายๆ ธุรกรรม แต่ให้ถือว่าเป็นการทำธุรกรรมเดียว เช่น การทำธุรกรรมโดยบุคคลคนเดียวกันหรือการทำธุรกรรมอันเป็นผลให้สถาบันการเงินได้รับเงินเป็นจำนวนมูลค่ามากกว่า 10,000 ดอลลาร์สหรัฐ

(2) International Transpirations of Currency or Monetary Instrument (CMIR) การทำธุรกรรมทางการเงินประเภทนี้ หมายถึง กรณีที่บุคคลใดๆ ซึ่งทำธุรกรรมทางการเงินโดยมีการส่งเงินเข้ามาหรือส่งเงินออกไปจากประเทศสหรัฐอเมริกา ที่มีจำนวนมูลค่าแต่ละธุรกรรมมากกว่า 10,000 ดอลลาร์สหรัฐ

(3) Foreign Bank and Foreign Account (FBAR) การรายงานการทำธุรกรรมทางการเงินประเภทนี้ ใช้กับกรณีที่บุคคลซึ่งมีสัญชาติอเมริกันได้รับผลประโยชน์ใดๆ จากบัญชีทางการเงินในต่างประเทศ หากธุรกรรมนั้น มีจำนวนมูลค่ามากกว่า 10,000 ดอลลาร์สหรัฐต่อปี

(4) Suspicious Activity Report (SAR) FinCEN กำหนดให้สถาบันการเงินหลายๆ ประเภทมีหน้าที่ในการบันทึกข้อมูลและรายงานการทำธุรกรรมทางการเงิน รวมถึง

<sup>73</sup> The Code of Federal Regulations Section.103.12

<sup>74</sup> Office of the Comptroller of the Currency, BSA Reporting Requirements (Online), 3 August 2012.

ธุรกรรมที่มีเหตุอันควรต้องสงสัยตามที่ Bank Secrecy Act กำหนด ซึ่งสถาบันการเงินเหล่านั้น หมายความว่ารวมถึง ธนาคาร บริษัทหลักทรัพย์ ผู้จัดการจำหน่ายหลักทรัพย์ และกองทุนรวมด้วย<sup>75</sup>

(5) Designation of Exempt Person สถาบันการเงินจะต้องรายงานการทำธุรกรรมทางการเงินของบุคคลใดๆ ซึ่งมีการทำธุรกรรมที่มีจำนวนมูลค่าในการทำธุรกรรม 10,000 ดอลลาร์สหรัฐต่อหนึ่งธุรกรรม หรือการทำธุรกรรมหลายๆ ธุรกรรม แต่ให้ถือว่าเป็นการทำธุรกรรมเดียวของบุคคลบางประเภทที่ได้รับการยกเว้นไม่ต้องรายงานการทำธุรกรรมทางการเงินในแต่ละครั้ง ซึ่งบุคคลเหล่านี้ ได้แก่ สถาบันการเงิน องค์กรของรัฐ ผู้มีอำนาจของรัฐบาล บริษัทจดทะเบียน บริษัทย่อยของบริษัทจดทะเบียน ลูกค้ำที่มีเงินเดือนประจำ แต่อย่างไรก็ดี แม้ว่าบุคคลดังกล่าว จะได้รับการยกเว้นจากสถาบันการเงินในการไม่ต้องรายงานการทำธุรกรรมทางการเงินต่อ FinCEN ก็ตาม แต่เพื่อเป็นการป้องกันการฟอกเงินที่อาจเกิดขึ้น สถาบันการเงินก็ยังคงมีความจำเป็นที่จะต้องส่งข้อมูลการทำธุรกรรมทางการเงินและข้อมูลของบุคคลผู้ทำธุรกรรมให้แก่ FinCEN เพื่อให้ FinCEN มีระบบฐานข้อมูลของลูกค้ำรายนั้นในระบบของ FinCEN ด้วย ถึงแม้ว่าบุคคลนั้น จะไม่ต้องผ่านการตรวจสอบลูกค้ำอย่างเข้มงวดจากสถาบันการเงินและไม่ต้องรายงานการทำธุรกรรมทางการเงินต่อ FinCEN ก็ตาม รวมถึงสถาบันการเงินจะต้องพิจารณาถึงคุณสมบัติของบุคคลที่ได้รับการยกเว้นทุกๆ 2 ปีด้วย

ในการรายงานการทำธุรกรรมทางการเงิน FinCEN กำหนดให้บุคคลดังต่อไปนี้ มีหน้าที่ในการรายงานการทำธุรกรรมทางการเงิน<sup>76</sup>

- (1) สถาบันรับฝากเงิน เช่น ธนาคาร เครดิตยูเนียน
- (2) บริษัทหลักทรัพย์หรือผู้จัดการจำหน่ายหลักทรัพย์ในตลาดทุนหรือตลาดซื้อขายล่วงหน้า
- (3) ผู้ประกอบธุรกิจให้บริการทางการเงิน เช่น ผู้โอนเงิน
- (4) กองทุนรวม
- (5) บุคคลซึ่งส่งเงินสดหรือตราสารทางการเงินเป็นจำนวนมูลค่ามากกว่า 10,000 ดอลลาร์สหรัฐเข้าหรือออกจากประเทศสหรัฐอเมริกา

<sup>75</sup> FinCEN Financial Crimes Enforcement Network United States department of the Treasury, Bank Secrecy Act Form and Filing Required[Online], 12 August 2012. Form [http://www.fincen.gov/forms/bsa\\_forms/](http://www.fincen.gov/forms/bsa_forms/)

<sup>76</sup> FinCEN Financial Crimes Enforcement Network United States department of the Treasury, Bank Secrecy Act Form and Filing Required[Online], 12 August 2012. Form [http://www.fincen.gov/forms/bsa\\_forms/](http://www.fincen.gov/forms/bsa_forms/)

(6) ในกรณีที่มีการส่งหรือรับเงินหรือตราสารทางการเงินเข้าหรือออกจากสหรัฐอเมริกาที่มีจำนวนมูลค่ามากกว่า 10,000 ดอลลาร์สหรัฐอเมริกา

(7) บุคคลสัญชาติอเมริกัน รวมถึงธนาคารที่ได้รับผลประโยชน์ทางการเงินและเป็นผลประโยชน์จากบัญชีธนาคารต่างประเทศ ซึ่งมีจำนวนมูลค่ามากกว่า 10,000 ดอลลาร์สหรัฐอเมริกา ไม่ว่าจะในช่วงระยะเวลาใดของปีตามปฏิทิน

การกำหนดให้สถาบันการเงินและบุคคลที่เกี่ยวข้องมีหน้าที่ต้องรายงานการทำธุรกรรมทางการเงินดังกล่าว โดยใช้แบบฟอร์มรายงานตามที่รัฐมนตรีกระทรวงการคลัง ซึ่งเป็นหัวหน้า FinCEN เป็นผู้กำหนด เป็นการบังคับให้สถาบันการเงินหรือบุคคลที่เกี่ยวข้องต้องรายงานหากสถาบันการเงินไม่ปฏิบัติตามจะต้องได้รับโทษทั้งในทางแพ่งและทางอาญา คือ โทษปรับและจำคุก นอกจากนี้ หากสถาบันการเงินได้แจ้งให้ลูกค้าได้ทราบถึงการรายงานการทำธุรกรรมที่ต้องสงสัยสำหรับลูกค้ารายหนึ่งรายใด ต่อ FinCEN สถาบันการเงินจะต้องรับโทษในกรณีนี้ด้วย

นอกจากนี้ The Code of Federal Regulations ได้กำหนดบทลงโทษทั้งทางแพ่งและทางอาญา<sup>77</sup> ต่อสถาบันการเงินที่ไม่ปฏิบัติตามกฎหมายและข้อบังคับในการรายงานการทำธุรกรรมทางการเงินต่อ FinCEN โดยกำหนดโทษทางแพ่งไว้ในกรณีดังต่อไปนี้

(1) ในกรณีที่สถาบันการเงินใดมีเจตนาหลีกเลี่ยงไม่รายงานหรือไม่บันทึกการรายงานการทำธุรกรรมทางการเงินซึ่งเป็นการทำธุรกรรมที่เป็นเงินสด รัฐมนตรีมีอำนาจในการลงโทษต่อหุ้นส่วน ผู้อำนวยการ พนักงานหรือลูกจ้างซึ่งหลีกเลี่ยงหรือไม่รายงานการทำธุรกรรมทางการเงิน โดยลงโทษให้ชำระเงินเป็นจำนวนเงินไม่เกิน 1,000 ดอลลาร์สหรัฐ<sup>78</sup>

(2) ในกรณีที่สถาบันการเงินใดมีเจตนาหลีกเลี่ยงไม่รายงานหรือไม่บันทึกการรายงานการทำธุรกรรมทางการเงินที่เป็นการทำธุรกรรมที่เป็นเงินสดซึ่งได้รับจากต่างประเทศ รัฐมนตรีมีอำนาจในการลงโทษต่อหุ้นส่วน ผู้อำนวยการ พนักงานหรือลูกจ้างซึ่งหลีกเลี่ยงหรือไม่รายงานการทำธุรกรรมทางการเงิน โดยลงโทษให้ชำระเงินเป็นจำนวนเงินไม่เกิน 10,000 ดอลลาร์สหรัฐ<sup>79</sup>

(3) ในกรณีที่สถาบันการเงินไม่เก็บบันทึกการรายงานการทำธุรกรรมทางการเงิน ยกเว้นการทำธุรกรรมที่เป็นเงินสดซึ่งได้รับจากต่างประเทศ รัฐมนตรีมีอำนาจในการ

<sup>77</sup> The Code of Federal regulations Section 1010.820

<sup>78</sup> The Code of Federal regulations Section 1010.820 (a)

<sup>79</sup> The Code of Federal regulations Section 1010.820 (b)

ลงโทษต่อหุ้นส่วน ผู้อำนวยการ พนักงานหรือลูกจ้างโดยลงโทษให้ชำระเงินเป็นจำนวนเงินไม่เกิน 1,000 ดอลลาร์สหรัฐ<sup>80</sup>

(4) ในกรณีที่สถาบันการเงินมีเจตนาไม่รายงานการทำธุรกรรมทางการเงิน ซึ่งเป็นการรายงานการทำธุรกรรมที่เป็นเงินหรือตราสารทางการเงิน รัฐมนตรีมีอำนาจในการลงโทษโดยลงโทษให้ชำระเงินตามจำนวนเงินสดหรือตราสารทางการเงินที่ถูกส่งออกไป<sup>81</sup>

(5) ในกรณีที่บุคคลใด หลีกเลี่ยงการปฏิบัติในการรายงานการทำธุรกรรมทางการเงิน รัฐมนตรีมีอำนาจในการลงโทษโดยลงโทษให้ชำระเงินตามจำนวนเงินซึ่งเกี่ยวข้องกับการทำธุรกรรม<sup>82</sup>

(6) ในกรณีที่สถาบันการเงินหลีกเลี่ยงการรายงานการทำธุรกรรมทางการเงิน ยกเว้น การรายงานการทำธุรกรรมทางการเงินต่างประเทศ รัฐมนตรีมีอำนาจในการลงโทษโดยลงโทษให้ชำระเงินไม่เกินจำนวนเงินสูงสุด คือ 100,000 ดอลลาร์สหรัฐของแต่ละธุรกรรมหรือเป็นจำนวนเงิน 25,000 ดอลลาร์สหรัฐ<sup>83</sup>

(7) ในกรณีที่สถาบันการเงินมีเจตนาหลีกเลี่ยงการไม่รายงานหรือตรวจสอบข้อมูลการทำธุรกรรมทางการเงินขององค์กรต่างประเทศ รัฐมนตรีมีอำนาจในการลงโทษให้ชำระเงินไม่เกินจำนวนเงินสูงสุด 100,000 ดอลลาร์สหรัฐของแต่ละธุรกรรมหรือเป็นจำนวนเงิน 25,000 ดอลลาร์สหรัฐ<sup>84</sup> หรือในกรณีที่สถาบันการเงินมีเจตนาหลีกเลี่ยงการรายงานการทำธุรกรรมทางการเงินของบัญชีองค์กรต่างประเทศ หรือมีเจตนาหลีกเลี่ยงการรายงานหรือไม่ตรวจสอบข้อมูลการทำธุรกรรมทางการเงินซึ่งได้รับผลประโยชน์จากบัญชีต่างประเทศ รัฐมนตรีมีอำนาจในการลงโทษ โดยลงโทษให้ชำระเงินไม่เกินจำนวนสูงสุด 100,000 ดอลลาร์สหรัฐเท่ากับจำนวนมูลค่าธุรกรรมที่หลีกเลี่ยงไม่รายงานนั้นหรือเป็นจำนวนเงิน 25,000 ดอลลาร์สหรัฐ<sup>85</sup>

(8) ในกรณีที่สถาบันการเงินกระทำมิได้มีเจตนาหลีกเลี่ยงการปฏิบัติตามที่กฎหมายหรือข้อบังคับกำหนดไว้ รัฐมนตรีมีอำนาจลงโทษโดยลงโทษให้ชำระเงินเป็นจำนวนไม่เกิน 5,000 ดอลลาร์สหรัฐ<sup>86</sup>

<sup>80</sup> The Code of Federal regulations Section 1010.820 (c)

<sup>81</sup> The Code of Federal regulations Section 1010.820 (d)

<sup>82</sup> The Code of Federal regulations Section 1010.820 (e)

<sup>83</sup> The Code of Federal regulations Section 1010.820 (f)

<sup>84</sup> The Code of Federal regulations Section 1010.820 (g) (1)

<sup>85</sup> The Code of Federal regulations Section 1010.820(g) (2)

<sup>86</sup> The Code of Federal regulations Section 1010.820 (h)

นอกจากบทลงโทษทางแพ่งแล้ว The Code of Federal Regulations ยังได้กำหนดบทลงโทษทางอาญาต่อสถาบันการเงินและผู้ที่เกี่ยวข้องที่ไม่ปฏิบัติตามกฎหมายและข้อบังคับในการรายงานการทำธุรกรรมทางการเงินต่อ FinCEN ดังนี้

(1) ในกรณีที่บุคคลใดมีเจตนาหลีกเลี่ยงเงื่อนไขข้อหนึ่งข้อใดใน Title 1 ของ Public Law มาตรา 91-508 ซึ่งเป็นการเปลี่ยนแปลงแก้ไขรายละเอียดจาก BSA โดยมีรายละเอียดเพิ่มเติมเกี่ยวกับการลงโทษผู้ที่หลีกเลี่ยงไม่รายงานและบันทึกการทำธุรกรรมทางการเงินหรือเงื่อนไขใดๆตามที่ FinCEN กำหนดไว้ โดยกำหนดอัตราโทษปรับเป็นจำนวนไม่เกิน 1,000 ดอลลาร์สหรัฐหรือจำคุกไม่เกิน 1 ปี หรือทั้งจำทั้งปรับ นอกจากนี้ หากบุคคลใดหลีกเลี่ยงการปฏิบัติตามเงื่อนไขใน Title 1 ของ Public Law มาตรา 91-508 และเงื่อนไขนั้น เป็นการหลีกเลี่ยงการกระทำตามที่กฎหมายส่วนกลางกำหนดโทษไว้ บุคคลนั้นจะต้องได้รับโทษจำคุกมากกว่า 1 ปี ปรับไม่เกิน 10,000 ดอลลาร์สหรัฐหรือจำคุกไม่เกิน 5 ปี หรือทั้งจำทั้งปรับ<sup>87</sup>

(2) ในกรณีที่บุคคลใดมีเจตนาหลีกเลี่ยงเงื่อนไขข้อหนึ่งข้อใดใน Title 2 ของ Public Law มาตรา 91-508 ซึ่งเป็นการเปลี่ยนแปลงแก้ไขรายละเอียดจาก BSA โดยมีรายละเอียดเพิ่มเติมเกี่ยวกับการลงโทษผู้ที่หลีกเลี่ยงไม่รายงานและบันทึกการทำธุรกรรมทางการเงินหรือเงื่อนไขใดๆตามที่ FinCEN กำหนดไว้ จะต้องได้รับโทษโดยกำหนดอัตราโทษปรับเป็นจำนวนไม่เกิน 250,000 ดอลลาร์สหรัฐ หรือจำคุกไม่เกิน 5 ปี หรือทั้งจำทั้งปรับ<sup>88</sup>

(3) ในกรณีที่บุคคลใดเจตนาหลีกเลี่ยงการปฏิบัติตามเงื่อนไขข้อหนึ่งข้อใดตาม Title 2 ของ Public Law มาตรา 91-580 อันเกี่ยวกับการไม่รายงานและบันทึกการทำธุรกรรมทางการเงินหรือตามเงื่อนไขใดๆที่ FinCEN กำหนดไว้หรือมีเจตนาหลีกเลี่ยงการปฏิบัติตามกฎหมายอื่นของประเทศสหรัฐอเมริกาหรือมีการกระทำส่วนหนึ่งส่วนใดอันเป็นการกระทำที่มีขอบด้วยกฎหมาย ซึ่งเกี่ยวข้องกับธุรกรรมทางการเงินซึ่งมีจำนวนมูลค่า 100,000 ดอลลาร์สหรัฐในช่วงเวลา 1 ปี จะต้องได้รับโทษปรับเป็นจำนวนไม่เกิน 500,000 ดอลลาร์สหรัฐหรือจำคุกไม่เกิน 5 ปีหรือทั้งจำทั้งปรับ<sup>89</sup>

(4) ในกรณีที่บุคคลใดรู้ถึงการกระทำผิด การทุจริตหรือการปลอมเอกสารหรือรู้ตัวบุคคลที่มีหน้าที่ต้องรายงานการทำธุรกรรมซึ่งตนเองอาจพิสูจน์ถึงการกระทำ

<sup>87</sup> The Code of Federal regulations Section 1010.840 (a)

<sup>88</sup> The Code of Federal regulations Section 1010.840 (b)

<sup>89</sup> The Code of Federal regulations Section 1010.840 (c)



ความผิดนั้นได้จะต้องได้รับโทษปรับเป็นจำนวนไม่เกิน 10,000 ดอลลาร์สหรัฐหรือจำคุกไม่เกิน 5 ปีหรือทั้งจำทั้งปรับ<sup>90</sup>

### 3. การรายงานการทำธุรกรรมที่มีเหตุอันควรต้องสงสัย

Suspicious Activity Monitoring and Reporting The Code of Federal Regulation มาตรา 103.19 ได้กำหนดให้ บริษัทหลักทรัพย์หรือผู้จัดจำหน่ายหลักทรัพย์ซึ่งได้ขึ้นทะเบียนต่อคณะกรรมการกำกับหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์ภายใต้ Security Exchange Act เรียบร้อยแล้ว จะต้องรายงานการทำธุรกรรมทางการเงินที่ต้องสงสัยภายใต้ Bank Secrecy Act ต่อกระทรวงการคลัง ตามที่กำหนดใน U.S.A. Code Title 31 Section 5318(g)<sup>91</sup> โดยบริษัทหลักทรัพย์และผู้จัดจำหน่ายหลักทรัพย์ ดังกล่าวจะต้องรายงานการทำธุรกรรมที่มีเหตุอันควรต้องสงสัยต่อ FinCEN แต่ทั้งนี้ การรายงานการทำธุรกรรมที่มีเหตุอันควรต้องสงสัยนั้น Bank Secrecy Act มิได้กำหนด ลักษณะของการทำธุรกรรมที่มีเหตุอันควรต้องสงสัยไว้ SAR จึงต้องพิจารณาตาม Bank Secrecy Act Regulations Title: Banks and Banking มาตรา 208.62 ซึ่งประกาศโดย Board of Governors the Federal Reserve System ที่กำหนดให้รายงานธุรกรรมที่มีเหตุอันควรต้องสงสัยตามที่คณะกรรมการเป็นผู้กำหนด<sup>92</sup> โดยลักษณะของธุรกรรมที่มีเหตุอันควรต้องสงสัยที่ต้องรายงานต่อ FinCEN มีดังนี้

ก. ในกรณีที่สถาบันการเงินตรวจสอบแล้วพบการกระทำผิดความผิด โดยมีการกระทำที่ต้องสงสัยว่ามีการหลีกเลี่ยงความผิดทางอาญา กระทำหรือพยายามกระทำโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายหรือการทำธุรกรรมทางการเงินกับสถาบันการเงินหรือกระทำการธุรกรรมผ่านทางสถาบันการเงิน โดยมีเหตุอันสมควรเชื่อได้ว่าสถาบันการเงินจะเป็นเหยื่อของการกระทำผิดหรือสถาบันการเงินมีส่วนช่วยอำนวยความสะดวกในการกระทำผิด โดยผู้กระทำความผิดเป็นบุคคลภายในของสถาบันการเงินนั้น อาทิเช่น ผู้อำนวยการ พนักงาน ลูกจ้าง ตัวแทนหรือผู้ได้รับมอบหมายจากสถาบันการเงิน<sup>93</sup>

ข. ในกรณีที่สถาบันการเงินตรวจสอบแล้วพบการกระทำผิดความผิด โดยมีการกระทำที่ต้องสงสัยว่ามีการหลีกเลี่ยงความผิดทางอาญา กระทำหรือพยายามกระทำในการทำธุรกรรมทางการเงินหรือเงินทุนหรือทรัพย์สินซึ่งมีจำนวนมูลค่า 5,000 ดอลลาร์สหรัฐ ซึ่งเป็นการทำธุรกรรมทางการเงินกับสถาบันการเงินหรือกระทำการธุรกรรมผ่านทางสถาบันการเงินซึ่งมี

<sup>90</sup> The Code of Federal regulations Section 1010.840 (d)

<sup>91</sup> The USA PATRIOT Act. Section 356(a)

<sup>92</sup> The Code of Federal Regulations Section. 208.62(3) Definitions

<sup>93</sup> The Code of Federal Regulations Section. 208.62(C)(1)

ลักษณะการทำธุรกรรมที่มีเหตุอันควรต้องสงสัย โดยมีเหตุอันสมควรเชื่อได้ว่าสถาบันการเงินจะเป็นเหยื่อของการกระทำความผิดหรือเป็นสถาบันการเงินมีส่วนช่วยอำนวยความสะดวกในการกระทำความผิด โดยผู้กระทำความผิดเป็นบุคคลภายในของสถาบันการเงิน<sup>94</sup>

ค. ในกรณีที่สถาบันการเงินตรวจสอบแล้วพบการกระทำความผิด โดยมีการกระทำที่ต้องสงสัยว่ามีการหลีกเลี่ยงความผิดทางอาญา กระทำหรือพยายามกระทำในการทำธุรกรรมทางการเงินหรือเงินทุนหรือทรัพย์สินซึ่งมีจำนวนมูลค่า 25,000 ดอลลาร์สหรัฐ ซึ่งเป็นการทำธุรกรรมทางการเงินกับสถาบันการเงินหรือกระทำความผิดผ่านทางสถาบันการเงิน ซึ่งมีลักษณะการทำธุรกรรมที่มีเหตุอันควรต้องสงสัย โดยมีเหตุอันสมควรเชื่อได้ว่าสถาบันการเงินจะเป็นเหยื่อของการกระทำความผิดหรือสถาบันการเงินมีส่วนช่วยอำนวยความสะดวกในการกระทำความผิดหรือเป็นส่วนหนึ่งในการกระทำความผิดอาญา<sup>95</sup>

ง. การทำธุรกรรมที่มีจำนวนมูลค่ารวม 5,000 ดอลลาร์สหรัฐหรือธุรกรรมที่มีส่วนเกี่ยวข้องกับการฟอกเงินหรือธุรกรรมที่มีการหลีกเลี่ยงการปฏิบัติตาม Bank Secrecy Act ธุรกรรมเหล่านี้ หมายถึง การฝากเงิน การถอนเงิน การโอนเงินระหว่างบัญชี การแลกเปลี่ยนเงิน การกู้ยืมเงิน การเพิ่มสินเชื่อ การซื้อหรือขายหลักทรัพย์ ตราสาร บัตรเงินฝาก หรือตราสารทางการเงินอื่นๆ การลงทุนในหลักทรัพย์หรือการชำระเงิน โอนเงินหรือการส่งเงินโดยหรือส่งผ่านทางสถาบันการเงิน กระทำหรือพยายามกระทำในการทำธุรกรรมทางการเงินหรือเงินทุนหรือทรัพย์สินซึ่งมีจำนวนมูลค่า 5,000 ดอลลาร์สหรัฐ โดยสถาบันการเงินรู้ถึงการกระทำที่มีเหตุอันควรต้องสงสัยหรือมีเหตุอันควรเชื่อว่าจะมีการกระทำที่มีเหตุอันควรสงสัย<sup>96</sup>

จ. การทำธุรกรรมเกี่ยวข้องกับเงินทุนซึ่งได้รับมาจากการกระทำที่มีขอบด้วยกฎหมายหรือเจตนาหรือกระทำการเพื่อซ่อนหรือปกปิดเงินหรือทรัพย์สินที่ได้รับมาจากการกระทำที่มีขอบด้วยกฎหมาย โดยมีเจตนาเพื่อฝ่าฝืนหรือหลีกเลี่ยงกฎหมายหรือข้อบังคับในการรายงานการทำธุรกรรมภายใต้กฎหมายของส่วนกลาง<sup>97</sup>

ฉ. การทำธุรกรรมที่มีลักษณะเป็นการเลี่ยงกฎข้อบังคับซึ่งได้ถูกประกาศใช้ภายใต้ Bank Secrecy Act<sup>98</sup>

<sup>94</sup> The Code of Federal Regulations Section. 208.62(C)(2)

<sup>95</sup> The Code of Federal Regulations Section. 208.62(C)

<sup>96</sup> The Code of Federal Regulations Section. 208.62(C)(4)

<sup>97</sup> The Code of Federal Regulations Section. 208.62(C)(4)(i)

<sup>98</sup> The Code of Federal Regulations Section. 208.62(C)(4)(ii)

ข. การทำธุรกรรมซึ่งไม่มีการดำเนินธุรกิจอย่างแท้จริงหรือมีจุดประสงค์ให้ผลปรากฏว่าเป็นการกระทำที่ถูกต้องตามกฎหมายหรือสถาบันการเงินไม่ทราบถึงที่มาของลูกค้าและภายหลังสถาบันการเงินได้ตรวจสอบแล้ว พบว่าไม่ทราบถึงเหตุผลที่แท้จริงในการทำธุรกรรม รวมถึงประวัติความเป็นมาและวัตถุประสงค์ในการทำธุรกรรมอย่างแท้จริง<sup>99</sup>

นอกจากนี้ The Code of Regulation ได้กำหนดถึงรายละเอียดเกี่ยวกับการรายงานการทำธุรกรรมที่มีเหตุอันควรสงสัย สำหรับสถาบันการเงิน กองทุนรวม บริษัทหลักทรัพย์และผู้จัดจำหน่ายหลักทรัพย์ โดยให้บริษัทหลักทรัพย์และผู้จัดจำหน่ายหลักทรัพย์ในตลาดทุนของสหรัฐอเมริกาจะต้องรายงานการทำธุรกรรมที่มีเหตุอันควรต้องสงสัยต่อ FinCEN ที่มีลักษณะการทำธุรกรรมโดยหลีกเลี่ยงกฎหมายหรือข้อบังคับ<sup>100</sup> โดยมีลักษณะเป็นการกระทำหรือพยายามกระทำโดยหรือผ่านบริษัทหลักทรัพย์ ผู้จัดจำหน่ายหลักทรัพย์และกองทุนรวมซึ่งเกี่ยวข้องกับทุนหรือทรัพย์สินที่มีจำนวนมูลค่าอย่างน้อย 5,000 ดอลลาร์สหรัฐ เมื่อทราบหรือสงสัยหรือมีเหตุอันควรสงสัยอันเกี่ยวกับธุรกรรมนั้น<sup>101</sup> และเงินทูลนั้นได้รับมาจากการกระทำที่มีขอบด้วยกฎหมายหรือมีเจตนาในการซ่อนหรือปกปิดเงินหรือทรัพย์สินที่ได้รับมาจากการกระทำที่มีขอบด้วยกฎหมายโดยมีเจตนาเพื่อฝ่าฝืนหรือหลีกเลี่ยงกฎหมายหรือข้อบังคับหรือหลีกเลี่ยงการรายงานการทำธุรกรรมภายใต้กฎหมายหรือข้อบังคับของส่วนกลาง<sup>102</sup>

การรายงานการทำธุรกรรมที่มีเหตุอันควรต้องสงสัยที่ The Code of Federal Regulation กำหนดนั้น เป็นการรายงานการทำธุรกรรมที่มีลักษณะเป็นการทำธุรกรรมที่มีวัตถุประสงค์ในการหลีกเลี่ยงการปฏิบัติตามที่ Bank Secrecy Act กำหนด ซึ่งถือเป็นมาตรการเบื้องต้นในการป้องกันการฟอกเงินอันเกี่ยวกับการทำธุรกรรมในตลาดทุน โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อให้เอกสารของการรายงานธุรกรรมดังกล่าวสามารถนำมาใช้เป็นหลักฐานหากตรวจสอบได้ว่าการทำธุรกรรมอันมีเหตุอันควรต้องสงสัยนั้นเข้าข่ายเป็นการกระทำความผิดฐานฟอกเงินอันเกี่ยวกับการทำธุรกรรมในตลาดทุน<sup>103</sup>

#### 4. การเก็บรักษาข้อมูล

<sup>99</sup> The Code of Federal Regulations Section. 208.62(C)(4)(iii)

<sup>100</sup> The Code of Federal Regulations Section 103.19(1)

<sup>101</sup> The Code of Federal Regulations Section 103.19(2)

<sup>102</sup> The Code of Federal Regulations Section 103.19(i)

<sup>103</sup> FinCEN Financial Crimes Enforcement Network United States department of the Treasury, Bank Secrecy Act Form and Filing Required[Online], 12 August 2012. Form [http://www.fincen.gov/forms/bsa\\_forms/](http://www.fincen.gov/forms/bsa_forms/)

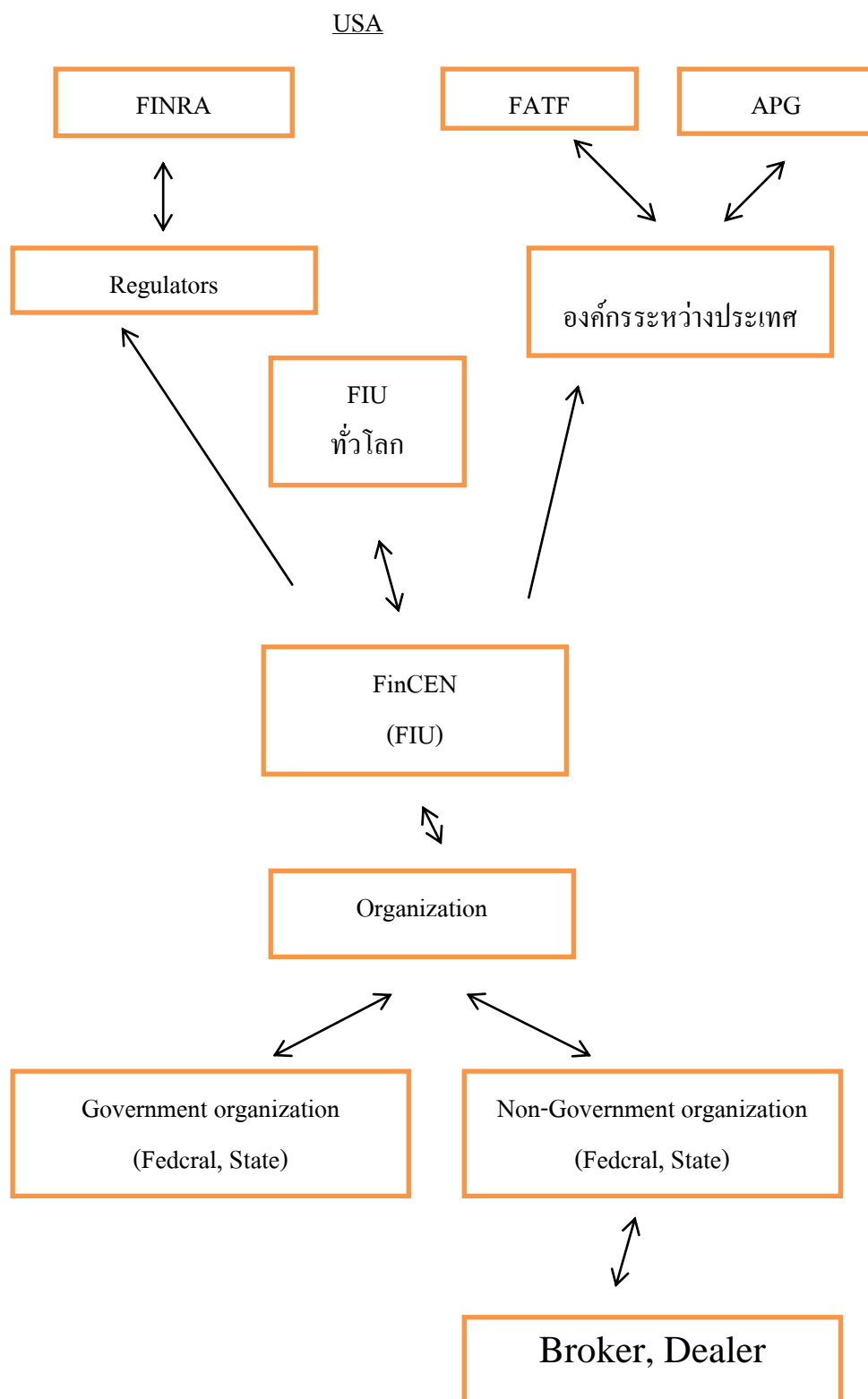
Bank Secrecy Act (BSA) กำหนดอำนาจหน้าที่ให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังมีอำนาจในการออกกฎเกณฑ์ต่างๆ เพื่อบังคับให้สถาบันการเงิน ซึ่งรวมถึงบริษัทหลักทรัพย์ ผู้จัดการนายหลักทรัพย์ ภายใต้ Rule 17a-8 แห่ง The Securities and Exchange Act of 1934 (Exchange Act)<sup>104</sup> และผู้ที่เกี่ยวข้องมีหน้าที่ในการเก็บบันทึก เพื่อให้เป็นประโยชน์ต่อการสืบสวนสอบสวนการกระทำความผิดฐานฟอกเงินและการประกอบอาชญากรรมอื่นๆ โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อสร้างร่องรอยทางเอกสาร (Paper Trail) หรือร่องรอยทางการเงิน (Money Trail)

3.2.1.2 องค์กรและหน่วยงานที่เกี่ยวข้องในการป้องกันและปราบปรามการกระทำความผิดฐานฟอกเงิน

การดำเนินมาตรการป้องกันการฟอกเงินอันเกี่ยวกับการทำธุรกรรมในตลาดทุนให้เป็นไปตามบทบัญญัติและเจตนารมณ์ของกฎหมายนั้น ต้องมีการควบคุม บังคับหรือกำกับดูแลจากองค์กรหรือหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง เป็นไปตามแผนภาพที่ 2. ดังต่อไปนี้

---

<sup>104</sup> Rule 17a-8 of The Securities and Exchange Act of 1934.



แผนภาพที่ 2. แสดงการดำเนินงานของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องในการดำเนินการตามมาตรการป้องกันการฟอกเงินอันเกี่ยวกับธุรกรรมในตลาดทุนของประเทศสหรัฐอเมริกา

## 1. The United States Secret Service

The United States Secret Service เป็นองค์กรของรัฐที่จัดตั้งขึ้นมาเมื่อปี 1895 ซึ่งเป็นองค์กรที่มีอำนาจในการบังคับใช้กฎหมาย Federal Law โดยมีภารกิจหลักที่สำคัญคือการสอบสวนการกระทำความผิดอาญา<sup>105</sup> โดยดำเนินการเป็นศูนย์กลางเครือข่ายข้อมูลให้กับผู้กำกับดูแลอื่น ๆ ซึ่งมีอำนาจในการบังคับใช้กฎหมาย รวมถึงผู้ประกอบการให้บริการทางการเงิน ซึ่งเป็นสมาชิกของ United States Secret Service โดยในการให้ข้อมูลแก่สมาชิกรุ่น จะเป็นการให้บริการข้อมูลทางระบบออนไลน์ 2 ช่องทาง คือ U.S. Secret Service e- Library และ U.S. Secret Service US. Dollars Note Searchsite<sup>106</sup> และมีหน้าที่ในการป้องกันระบบการชำระเงินของประเทศ มีจุดมุ่งหมายเพื่อปกป้องนักลงทุนและการประกอบธุรกิจทางการเงิน<sup>107</sup> นอกจากนี้ The United States Secret Service ยังมีหน้าที่ในการให้ข้อมูลการสืบสวน อันเกี่ยวกับบุคคลหรือกลุ่มบุคคลที่เกี่ยวข้องกับการกระทำความผิดอาญา รวมถึงบุคคลที่ไม่อยู่ภายใต้อำนาจศาลสหรัฐอเมริกาซึ่งเป็นบุคคลที่มีผลกระทบต่อสถาบันการเงินและระบบเศรษฐกิจของประเทศ<sup>108</sup> ซึ่งกล่าวได้ว่า The United States Secret Service เป็นองค์กรแรกที่มีอำนาจในการสอบสวนการกระทำความผิดประเภทอาชญากรรมทางการเงิน เช่น บัตรเครดิต รวมถึงการกระทำความผิดฐานฟอกเงินด้วย<sup>109</sup>

เนื่องจาก The United States Secret Service นั้น เป็นองค์กรที่เป็นศูนย์กลางเครือข่ายข้อมูลในทางระบบการเงินของประเทศสหรัฐอเมริกา ดังนั้น หากมีการกระทำความผิดฐานฟอกเงินเกิดขึ้นหรือมีลักษณะการกระทำธุรกรรมอันมิชอบด้วยกฎหมาย ตามที่บัญญัติไว้ใน The Money Laundering Control Act มาตรา 1956- 1957 The United State Secret Service จะมีหน้าที่ในการป้องกันการกระทำที่เป็นการฟอกเงินซึ่งถือเป็นการประกอบอาชญากรรมทางการเงิน โดยควบคุมการทำธุรกรรมและตรวจสอบการทำธุรกรรมทางการเงิน รวมถึงข้อมูลต่างๆผ่านทางสถาบันการเงิน อีกทั้งยังมีอำนาจในการสอบสวนการกระทำความผิดตามที่ได้อ้างมาแล้ว

---

<sup>105</sup> United States Secret Service, Who we are [Online], 7 August 2012. Form <http://www.secretservice.gov/whoweare.shtml>

<sup>106</sup> United States Secret Service, Resources for Law Enforcement [Online], 7 August 2012. Form [http://.secretservice.gov/le\\_resources.shtml](http://.secretservice.gov/le_resources.shtml)

<sup>107</sup> United States Secret Service, Criminal Investigations [Online], 7 August 2012. Form <http://www.secretservice.gov/criminal.shtml>

<sup>108</sup> United States Secret Service, Investigative Support [Online], 7 August 2012. Form [http://www.secretservice.gov/investigative\\_support.shtml](http://www.secretservice.gov/investigative_support.shtml)

<sup>109</sup> United States Secret Service, Criminal Investigations [Online], 7 August 2012. Form <http://www.secretservice.gov/criminal.shtml>

ข้างต้นด้วย แต่อย่างไรก็ดี หน้าที่หลักของ The United State Secret Service คือการเป็นศูนย์กลางเครือข่ายข้อมูลเท่านั้น จึงทำให้บทบาทหน้าที่ในการป้องกันการฟอกเงินยังไม่เด่นชัดเท่า FinCEN ซึ่งเป็นหน่วยงานที่ถูกจัดตั้งขึ้นมาเพื่อใช้สำหรับการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน รวมถึงการก่ออาชญากรรมทางการเงินด้วย ซึ่งผู้วิจัยจะขอล่าวถึงรายละเอียดดังกล่าวในหัวข้อต่อไป

## 2. The Department of the Treasury

The Department of the Treasury เป็นหน่วยงานที่ดำเนินงานภายใต้กระทรวงการคลังที่มีหน้าที่ในการดำเนินการเกี่ยวกับการฟอกเงิน คือ The Under Secretary for Terrorism and Financial Intelligence โดยมีหน่วยงานภายในซึ่งมีหน้าที่ในการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงินไว้เป็นการเฉพาะด้วย คือ The Financial Crime Enforcement Network (FinCEN) และเป็นผู้มีอำนาจในการดำเนินการตามที่ Bank Secrecy Act กำหนดไว้ ซึ่งมีรายละเอียดดังนี้

The Financial Crimes Enforcement Network (FinCEN) จัดตั้งขึ้นเมื่อวันที่ 25 เมษายน 1990 เป็นหน่วยงานกำกับดูแลหน่วยงานหนึ่งซึ่งอยู่ภายใต้สังกัดกระทรวงการคลัง โดยมีผู้อำนวยการของ FinCEN ซึ่งเป็นผู้ที่ได้รับมอบหมายจากรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง และทำหน้าที่เป็นหัวหน้าในการปฏิบัติงานของ FinCEN โดยผู้อำนวยการ FinCEN จะต้องรายงานการดำเนินงานให้แก่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังได้ทราบถึงการกระทำที่มีลักษณะการทำธุรกรรมที่อาจเป็นการก่ออาชญากรรมทางการเงิน FinCEN นี้มีอำนาจหน้าที่ในการดำเนินการตามที่กฎหมายกำหนด ซึ่งมีการกิจหลักที่สำคัญของ FinCEN คือ การทำให้ระบบการเงินของสหรัฐอเมริกาเป็นไปด้วยความโปร่งใสและยุติธรรม โดยทำให้การตรวจสอบเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพและสะดวก รวมถึง ป้องกันการเกิดอาชญากรรมทางการเงินด้วย

FinCEN ประกอบขึ้นด้วยผู้เชี่ยวชาญในด้านการวิเคราะห์ข้อมูลจากหน่วยงานต่างๆ ภาระหน้าที่ของ FinCEN คือ วิเคราะห์ข้อมูลทางการเงิน ซึ่งจะเห็นตัวชี้ให้เห็นถึงความผิดปกติ ซึ่งมาจากการทำธุรกรรมที่มีขอบด้วยกฎหมาย อันสามารถนำไปสู่การวินิจฉัยถึงพฤติกรรมที่ผิดปกติในระบบการเงินได้ อีกทั้ง FinCEN เก็บรวบรวมข้อมูลเพื่อส่งให้หน่วยงานกลางในการดำเนินคดีเกี่ยวกับการกระทำความผิดทางการเงิน และดำเนินการโดยใช้เทคโนโลยีที่ทันสมัยและการวิเคราะห์ข้อมูล เพื่อให้เท่าทันพฤติกรรมของอาชญากรรมและใช้มาตรการหลายอย่างประสานกัน (Multi-disciplinary approach) เช่น การวิเคราะห์ การตรวจสอบ การสืบสวนสอบสวน รวมทั้งการใช้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องทำงานร่วมกัน (Multi-agency) เช่น หน่วยปราบปราม เจ้าหน้าที่กำกับดูแลของธนาคาร เป็นผลให้ FinCEN สามารถรวบรวมข้อมูลจากแหล่งต่างๆได้ ในรูปของรายงานการสืบสวนสอบสวน หมายค้น และข้อมูลส่วนตัว เป็นต้น

ในปัจจุบัน FinCEN ดำเนินการพัฒนาข้อมูลข่าวสารให้อำนวยประโยชน์ต่อการป้องกันและปราบปรามการกระทำผิดกฎหมายทุกรูปแบบ เช่น อาชญากรรมทางเศรษฐกิจ การพนัน การฟอกเงิน การฉ้อโกงและอาชญากรรมทางธุรกิจต่างๆ เป็นต้น โดยในการปราบปรามการฟอกเงิน FinCEN จะมีแบบเอกสารเพื่อให้สถาบันการเงินใช้บันทึกข้อมูลเพื่อส่งให้แก่ Fincen ในการตรวจสอบด้วย เช่น SAR เป็นต้น<sup>110</sup>

ดังนั้น จึงอาจกล่าวได้ว่า FinCEN เป็นหน่วยงานกลางซึ่งรับผิดชอบในการแก้ไขปัญหาการฟอกเงินของประเทศ ทำหน้าที่รวบรวมบริหารข้อมูลเกี่ยวกับความผิด เช่น ความผิดทางด้านการเงิน รวมทั้งความผิดอาญาอย่างต่อเนื่องและนำข้อมูลมาวิเคราะห์เพื่อป้องกันการฟอกเงิน โดยอาจแบ่งอำนาจหน้าที่โดยทั่วไปของ FinCEN ได้ดังนี้<sup>111</sup>

- 1) สนับสนุนและบังคับใช้กฎและข้อบังคับที่ออกโดย FinCEN
- 2) สนับสนุน ประสานงานและวิเคราะห์ข้อมูลซึ่งถูกตรวจสอบจากผู้กำกับดูแลอื่นๆ
- 3) ดำเนินการเก็บ รวบรวม ป้องกันและส่งข้อมูลซึ่ง FinCEN ได้รับมาจากการรายงานการทำธุรกรรม
- 4) เก็บรักษาระบบการเข้าถึงการให้บริการข้อมูลและเครือข่ายต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับการให้บริการข้อมูล
- 5) สนับสนุนการบังคับใช้กฎหมายในการตรวจสอบและดำเนินคดีตามกฎหมาย
- 6) วิเคราะห์ข้อมูลจากแหล่งข้อมูลภายในและจากแหล่งข้อมูลภายนอก เพื่อป้องกันความเสี่ยงในการเกิดอาชญากรรมทางการเงิน
- 7) แบ่งปันข้อมูล ประสานงานและทำงานร่วมกับหน่วยข่าวกรองทางการเงินของประเทศสหรัฐอเมริกา
- 8) วิเคราะห์ข้อมูลและรายละเอียดเพื่อสนับสนุนการทำงานของผู้กำหนดนโยบาย ผู้บังคับใช้กฎหมาย ผู้กำกับดูแล องค์กรข่าวกรอง หน่วยข่าวกรองทางการเงิน และธุรกิจทางการเงิน

<sup>110</sup> The Financial Crimes Enforcement network Department of the treasury, What we do[Online], 8 August 2012. Form [http://www.fincen.gov/about\\_fincen/wwd/](http://www.fincen.gov/about_fincen/wwd/)

<sup>111</sup> *ibid.*



9) สนับสนุนการทำงานของหน่วยข่าวกรองทางการเงินของสหรัฐอเมริกา โดยเน้นในการแบ่งปันข้อมูลและทำงานร่วมกับหน่วยข่าวกรองทางการเงินของประเทศสหรัฐอเมริกา

10) แลกเปลี่ยนข้อมูลทางการเงินกับหน่วยข่าวกรองทางการเงินเพื่อสนับสนุนการสืบสวนสอบสวนกระทำความผิดในประเทศสหรัฐอเมริกาและการสืบสวนสอบสวนการเกิดอาชญากรรมทางการเงินต่างประเทศ

ตามที่ได้กล่าวในข้างต้น การดำเนินงานของ FinCEN จะต้องอยู่ภายใต้การควบคุมและดูแลของผู้อำนวยการ FinCEN ซึ่งเป็นหัวหน้าในการดำเนินงาน ซึ่งตามที่ FinCEN เป็นหน่วยงานที่รับข้อมูลการรายงานการทำธุรกรรมทางการเงินของบริษัทหลักทรัพย์ ดังนั้นเมื่อเกิดการกระทำความผิดฐานฟอกเงินในตลาดทุน FinCEN จะเป็นหน่วยงานหลักในการนำส่งข้อมูลการทำธุรกรรมทางการเงินไปให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องเพื่อประโยชน์ในการดำเนินคดี โดยในการป้องกันการฟอกเงิน FinCEN มีอำนาจหน้าที่ดังต่อไปนี้

1) วิเคราะห์และเผยแพร่ข้อมูลตามที่ได้รับร้องขอตามกฎหมายนโยบาย เพื่อกำหนดรายละเอียดเกี่ยวกับแนวทางและวิธีในการฟอกเงินและการก่ออาชญากรรมทางการเงิน<sup>112</sup>

2) สนับสนุนรัฐบาลในการเริ่มการต่อต้านการฟอกเงิน<sup>113</sup>

3) ค้นคว้า วิเคราะห์ ให้บริการข้อมูลต่อสถาบันการเงิน องค์กรกำกับดูแลของรัฐที่เกี่ยวข้องกับสถาบันการเงิน หน่วยงานของรัฐส่วนกลาง หน่วยงานของรัฐ ท้องถิ่นและองค์กรที่มีอำนาจตามกฎหมายของต่างประเทศ โดยรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังจะเป็นผู้จัดทำนโยบายและแนวทางในการตรวจสอบ การป้องกัน การฟ้องร้องดำเนินคดีอื่นเกี่ยวกับการก่อการร้าย องค์กรอาชญากรรม การฟอกเงินและการก่ออาชญากรรมทางการเงิน<sup>114</sup>

4) คิดต่อประสานงานกับหน่วยสืบราชการลับทางการเพื่อต่อต้านการกระทำการหรือพยายามกระทำการก่อการร้ายและการต่อต้านการฟอกเงิน<sup>115</sup>

การกระทำความผิดฐานฟอกเงินอาจมีความเกี่ยวข้องกับการกระทำ ความผิดอาญาประเภทอื่นรวมอยู่ด้วย ดังนั้น จึงต้องมีการตรวจสอบข้อมูลเพื่อให้มั่นใจว่าลูกค้าและ การทำธุรกรรมทางการเงินนั้นๆ ไม่มีความเกี่ยวข้องกับการกระทำความผิดฐานฟอกเงิน ในการ

<sup>112</sup> United State Code Title 31 : money and Treasury Section 310 (b)(2)(C)(v)

<sup>113</sup> United State Code Title 31 : money and Treasury Section 310 (b)(2)(C)(E)

<sup>114</sup> United State Code Title 31 : money and Treasury Section 310 (b)(2)(C)(vii)

<sup>115</sup> United State Code Title 31 : money and Treasury Section 310(b)(2)(C)(H)

ตรวจสอบข้อมูลของ FinCEN นี้ เป็นไปเพื่อช่วยให้ระบบการสืบสวนการกระทำความผิดฐานฟอกเงินและการกระทำความผิดในการก่ออาชญากรรมทางการเงินเป็นไปโดยสะดวกขึ้น ซึ่งมีขั้นตอนและวิธีการตรวจสอบข้อมูล โดย FinCEN จะมีการตั้งโปรแกรมจัดเก็บข้อมูลเพื่อช่วยผู้ประกอบการธุรกิจทางการเงินในสหรัฐอเมริกาในการตรวจสอบข้อมูลของลูกค้าและยังช่วยในการสอบสวนการกระทำความผิดทางอาญาในการตรวจสอบข้อมูลของผู้กระทำความผิดหรือรายละเอียดอันเกี่ยวกับการกระทำความผิดอีกด้วย ซึ่งสถาบันการเงิน รวมถึงบริษัทหลักทรัพย์ มีหน้าที่ต้องรายงานการทำธุรกรรมทางการเงินต่อ FinCEN และ FinCEN มีหน้าที่ในการตรวจสอบและวิเคราะห์ข้อมูลดังกล่าวเพื่อป้องกันการกระทำความผิดทางอาญาด้วย โดยในการดำเนินการในการตรวจสอบข้อมูลมีขั้นตอนและวิธีการ ดังนี้<sup>116</sup>

- 1) บริษัทหลักทรัพย์จะต้องส่งข้อมูลของลูกค้าและการรายงานการทำธุรกรรมทางการเงิน เพื่อให้ FinCEN ตรวจสอบและเก็บบันทึกข้อมูลไว้ในระบบฐานข้อมูล
- 2) บริษัทหลักทรัพย์จะต้องส่งข้อมูลให้แก่ FinCEN ทุกๆ 2 สัปดาห์ โดยผ่านทางเว็บไซต์ของ FinCEN
- 3) บริษัทหลักทรัพย์จะต้องส่งข้อมูลอันเกี่ยวกับชื่อ ที่อยู่ ข้อมูลทางธุรกิจและรายละเอียดอื่นๆ ตามที่ FinCEN กำหนดไว้ให้แก่ FinCEN
- 4) สถาบันการเงิน บริษัทหลักทรัพย์และผู้จัดจำหน่ายหลักทรัพย์ สามารถสืบค้นข้อมูลจากฐานข้อมูลของ FinCEN ได้โดยการผ่านทางอินเทอร์เน็ต โดยระบบจะทำการสืบค้นข้อมูลโดยใช้วิธีการจับคู่ระหว่างฐานข้อมูลของ FinCEN กับข้อมูลที่สถาบันการเงินทำการสอบถามผ่านระบบ โดยโปรแกรมจะใช้เวลาในการตรวจสอบประมาณ 2 สัปดาห์ นับจากวันที่สถาบันการเงินส่งคำขอผ่านระบบ ทั้งนี้ หากระบบไม่พบข้อมูลระบบจะไม่ทำการตอบกลับคำร้องขอไปยังสถาบันการเงิน ภายในระยะเวลาที่กำหนด โดยในการตรวจสอบนี้ ระบบจะตรวจสอบจากฐานข้อมูลของ FinCEN ซึ่งมีข้อมูลอันเกี่ยวกับชื่อ ที่อยู่และรายละเอียดของบุคคลที่ FinCEN ได้รับภายในกำหนดระยะเวลา 1 ปีและข้อมูลการทำธุรกรรมต่างๆ ที่เกิดขึ้นล่าสุดภายในระยะเวลา 6 เดือน

นอกจากนี้ FinCEN ยังทำหน้าที่เป็นหน่วยข่าวกรองทางการเงิน ซึ่งเป็นศูนย์กลางในการรวบรวมข้อมูล ไม่เพียงเฉพาะข้อมูลภายในประเทศเท่านั้น แต่รวมถึงข้อมูลระดับโลกด้วย เนื่องมาจากเกิดการแบ่งปันและแลกเปลี่ยนข้อมูลระหว่างหน่วยงานในการกำกับดูแลของทุกองค์กรในประเทศและหน่วยข่าวกรองทางการเงินทั่วโลก การดำเนินการตามมาตรการ

<sup>116</sup> Financial Crimes Enforcement Network Department of the Treasury, FinCEN's 314(a) Fact Sheet, 16 August 2012. Form [http://www.fincen.gov/statutes\\_regs/patriot/pdf/314afactsheet.pdf](http://www.fincen.gov/statutes_regs/patriot/pdf/314afactsheet.pdf)

FinCEN จะมีการแต่งตั้งเจ้าหน้าที่แต่ละคนให้ดำเนินการติดต่อประสานงานกับหน่วยงานแต่ละหน่วยงาน ดังนั้น หากมีความสงสัยในการทำงานใด ๆ จะมีเจ้าหน้าที่ FinCEN มาช่วยดูแลอย่างใกล้ชิด รวมทั้ง หากมีธุรกรรมที่มีเหตุอันควรต้องสงสัยว่าจะต้องรายงานหรือไม่ ผู้กำกับดูแลและตลาดทุนจะแจ้งให้เจ้าหน้าที่ FinCEN มาดำเนินการตรวจสอบด้วยตนเอง นอกจากนี้ การที่ FinCEN รวบรวมข้อมูลที่เกิดจากการแบ่งปันและแลกเปลี่ยนข้อมูล ทำให้บริษัทหลักทรัพย์สามารถเข้ามาใช้ฐานข้อมูลได้ของทุกองค์กร การเข้าใช้นี้ เป็นการเข้าใช้ข้อมูลได้โดยทางอินเทอร์เน็ต การที่บริษัทหลักทรัพย์สามารถให้เจ้าหน้าที่ FinCEN เข้าร่วมตรวจสอบและวิเคราะห์ข้อมูลเบื้องต้นได้เลย นับแต่ยังไม่เริ่มทำธุรกรรมอีกทั้งการมีเจ้าหน้าที่ติดต่อระหว่างกัน ทำให้การดำเนินการเป็นไปอย่างถูกต้อง มีระเบียบแบบแผนและเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ

### 3. Financial Industry Regulatory Authority (FINRA)

ในปี 1934 ซึ่งได้มีการประกาศใช้ Securities Exchange Act of 1934 ขึ้น เพื่อลดปัญหาเกี่ยวกับความไม่ยืดหยุ่นในการทำหน้าที่ของรัฐ ต่อมาภายหลังจากที่เกิดการขาดความเชื่อมั่นในตลาดหลักทรัพย์ขึ้น คณะกรรมการกำกับหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์ (SEC) จึงได้ตัดสินใจจัดตั้งสมาคมนักวิชาชีพที่มีสถานะทางกฎหมายเพื่อให้องค์กรกำกับดูแลตนเองที่เรียกว่า The National Association of Securities dealers (NASD) ภายใต้กฎหมาย Maloney Act 1934 โดยหน้าที่หลักของ NASD คือ การกำกับดูแลการซื้อขายหลักทรัพย์ทั้งในและนอกตลาด อย่างไรก็ตาม การเป็นสมาชิกของ NASD นั้น เป็นไปโดยความสมัครใจในการเข้าร่วม ทำให้ส่วนใหญ่จะมีแต่บริษัทที่ใหญ่เท่านั้น ที่จะเข้าเป็นสมาชิก ทำให้เกิดการดูแลไม่ทั่วถึง<sup>117</sup>

ต่อมาเมื่อปี 2009 SEC ของสหรัฐอเมริกา ได้อนุมัติให้มีการจัดตั้ง Financial Industry Regulatory Authority (FINRA) มีฐานะเป็นองค์กรในการกำกับดูแลตนเองอิสระ (Self Regulatory Organizations-SRO) ซึ่งเป็นการรวมกฎเกณฑ์ของ NASD กับ NYSE เข้าด้วยกัน และเป็นยังเป็นการรวมหน่วยงานในการกำกับดูแลตลาดทุนให้เป็นหน่วยงานเดียวอีกด้วย ซึ่งแต่เดิมก่อนที่มีการจัดตั้ง FINRA ขึ้นนั้น NASD กับ NYSE (New York Stock Exchange) มีกฎเกณฑ์ของตนเอง ในการกำกับดูแลตลาดทุน รวมถึงมาตรการในการป้องกันและต่อต้านการฟอกเงินอยู่แล้ว คือ NASD Rule 3011 และ NASD IM-3011-1 และ NYSE 445 และต่อมาเมื่อมีการจัดตั้ง FINRA ขึ้น FINRA จึงมีอำนาจในการกฎและข้อบังคับต่างๆ ขึ้นใช้บังคับบริษัทสมาชิกด้วย ดังนั้น บริษัทหลักทรัพย์ซึ่งต้องเป็นสมาชิกได้ถูกกฎหมายบังคับในฐานะสมาชิกของ FINRA จึงต้องปฏิบัติตามกฎและข้อบังคับของ FINRA ในส่วนของการป้องกันและต่อต้านการฟอกเงินตาม

<sup>117</sup> Funding universe, NASD history[Online], 16 August 2012. Form

กฎของ FINRA ข้อ 3310 บังคับให้สมาชิกจะต้องพัฒนาและจัดทำโปรแกรมในการต่อต้านการฟอกเงินเป็นลายลักษณ์อักษรให้เรียบร้อยและจะต้องควบคุมให้การดำเนินการของสมาชิกเป็นไปตามที่ Bank Secrecy Act และกระทรวงการคลังกำหนดด้วย โดยโปรแกรมต่อต้านการฟอกเงินจะต้องมีการดำเนินการอย่างน้อย ดังต่อไปนี้

1) จัดตั้งและปฏิบัติตามนโยบาย วิธีการในการตรวจสอบและการรายงานการทำธุรกรรมตาม Title 31 ข้อ 5318(g)<sup>118</sup> ของ United State Code และตามข้อบังคับอื่นๆ ที่ประกาศใช้แล้ว<sup>119</sup> เช่น โปรแกรม AML Compliance Program หรือ Customer Identification Program หรือ Correspondents Accounts (Prohibition on Foreign Shell Banks and Due Diligence Program) เป็นต้น

2) จัดตั้งและปฏิบัติตามนโยบายและวิธีการในการควบคุมภายในบริษัท หลักทรัพย์เพื่อให้การปฏิบัติตาม Bank Secrecy Act ประสบผลสำเร็จ และปฏิบัติตามข้อบังคับอื่นๆ ที่ประกาศใช้แล้ว

3) จัดให้มีการตรวจสอบการปฏิบัติตามการดำเนินการตาม โปรแกรมตามที่กล่าวในข้อ 1) อย่างเป็นอิสระ เป็นรายปี โดยสมาชิกเองหรือโดยบุคคลภายนอกซึ่งเป็นผู้เชี่ยวชาญ เว้นแต่ สมาชิกมิได้มีการทำธุรกรรมกับลูกค้าหรือเป็นผู้ดูแลบัญชีของลูกค้าหรือปฏิบัติตนเป็นตัวแทนของนายหน้าซื้อขายหลักทรัพย์ในการดูแลบัญชีของลูกค้า (หรือดำเนินการอื่นๆ ในทางการค้าอย่างเหมาะสมหรือดำเนินการกับนายหน้าซื้อขายหลักทรัพย์และผู้ค้าหลักทรัพย์เท่านั้น) ในกรณีเช่นนี้ การตรวจสอบอย่างเป็นอิสระนี้ ให้ทำทุกๆ 2 ปี

4) จัดให้มีการพิสูจน์ตัวตนของลูกค้าต่อ FINRA (ดังมีรายละเอียดคือ ชื่อ กำนาน้ำชื่อ ที่อยู่ อีเมล เบอร์โทรศัพท์และเบอร์โทรสาร) ของบุคคลธรรมดาหรือบุคคลผู้ซึ่งรับผิดชอบในการดำเนินการและควบคุมการดำเนินการเป็นประจำและผู้ซึ่งควบคุมและดำเนินการตามโปรแกรมการควบคุมภายใน เช่น บุคคลหรือบุคคลที่มีความสัมพันธ์เกี่ยวข้องกับสมาชิกและจะต้องจัดให้มีการรายงานต่อ FINRA ในกรณีที่มีการแต่งตั้งบุคคลใดขึ้น

5) จัดให้มีการอบรมบุคคลที่เหมาะสมอย่างต่อเนื่อง

นอกจากนี้ FINRA ในฐานะผู้กำกับดูแลตลาดทุนและบริษัทหลักทรัพย์ ยังมีหน้าที่อื่นๆ ในการป้องกันการฟอกเงินอันเกี่ยวกับการทำธุรกรรมในตลาดทุน ซึ่งตามที่ The USA PATRIOT Act ได้กำหนดให้บริษัทหลักทรัพย์ ผู้จัดจำหน่ายหลักทรัพย์และกองทุนรวมมีหน้าที่ในการจัดตั้งโปรแกรมเพื่อป้องกันการฟอกเงินเพื่อดำเนินการตามที่ Bank Secrecy Act

<sup>118</sup> The United State Code Title 31 Section 5318(g)

<sup>119</sup> Finra Rule 3310, (a)

กำหนด ซึ่งตาม bank Secrecy Act และข้อบังคับของ Bank Secrecy Act กำหนดให้สถาบันการเงิน รวมถึงบริษัทหลักทรัพย์จัดตั้ง โปรแกรมการต่อต้านการฟอกเงิน (AML Compliance Program) และ โปรแกรมการพิสูจน์ตัวตนของลูกค้า (Customer Identification Program) รวมทั้งการรายงานการ กระทำที่ ต้องสงสัย เพื่อป้องกันการ ใช้บริษัทหลักทรัพย์ ผู้จัดจำหน่ายหลักทรัพย์เป็น ตัวกลางหรือ เป็นเหยื่อในการฟอกเงิน ซึ่งการต่อต้านการฟอกเงินได้ถูกกำหนดให้พิสูจน์ความมีตัวตนของลูกค้า และพยายามหยุดการ ใช้บัญชีหลักทรัพย์ในการปิดบังอำพรางการกระทำ ความผิดอาญาและการก่อ อาชญากรรมทางการเงิน โดยในการป้องกันการฟอกเงินนี้ FINRA ในฐานะผู้กำกับดูแลบริษัท หลักทรัพย์ซึ่งเป็นสมาชิกของ FINRA มีอำนาจในการตรวจสอบการปฏิบัติตามโปรแกรมต่างๆ ดังนี้<sup>120</sup>

1) การตรวจสอบการปฏิบัติตามโปรแกรมต่อต้านการฟอกเงิน ตาม Bank Secrecy Act กำหนดให้บริษัทหลักทรัพย์ ผู้จัดจำหน่ายหลักทรัพย์ กองทุนรวมและสถาบัน การเงินต่างๆ มีหน้าที่ในการรายงานการทำธุรกรรมทางการเงินต่อ FinCEN โดยต้องดำเนินการ ตามที่กำหนดไว้ในมาตรา 352 แห่ง The USA PATRIOT Act และตาม Bank Secrecy Act ซึ่งใน การตรวจสอบการปฏิบัติตามโปรแกรมของบริษัทหลักทรัพย์นี้ FINRA จะตรวจสอบว่า บริษัท หลักทรัพย์ได้ปฏิบัติตามที่กฎหมายและข้อบังคับกำหนดไว้หรือไม่ หากบริษัทหลักทรัพย์ปฏิบัติไม่ ครบถ้วนหรือไม่เพียงพออาจถูกลงโทษจาก FINRA โดยการลงโทษปรับได้ตามดุลพินิจของ FINRA เนื่องจาก FINRA มีอำนาจในการกำกับดูแลการดำเนินงานของบริษัทหลักทรัพย์ซึ่งเป็น สมาชิกของ FINRA อยู่แล้ว

2) การตรวจสอบการจัดตั้งโปรแกรมการพิจารณาความเสี่ยง (Creating a Risk-Based Program) ในการพิจารณาให้ลูกค้าเปิดบัญชีหลักทรัพย์กับบริษัทหลักทรัพย์ บริษัท หลักทรัพย์จะต้องพิจารณาจากหลักฐานของลูกค้าเพื่อพิจารณาถึงความถูกต้องของเอกสารเพื่อ อนุญาตให้ลูกค้าเปิดบัญชีหลักทรัพย์ได้ FINRA จึงกำหนดให้บริษัทหลักทรัพย์จะต้องมีการจัดตั้ง โปรแกรมการพิจารณาความเสี่ยงเพื่อเป็นประโยชน์ในการลดความเสี่ยงของบริษัทหลักทรัพย์ใน การถูกใช้เป็นเครื่องมือในการฟอกเงินและยังช่วยทำให้เกิดความยืดหยุ่นในการปฏิบัติตาม โปรแกรมต่อต้านการฟอกเงินด้วย โดยบริษัทหลักทรัพย์จะต้องพิจารณาความเสี่ยงดังนี้

(1) ความเสี่ยงของลูกค้า ในการพิจารณาลูกค้าของบริษัทหลักทรัพย์ จะต้องมีการกำหนดประเภทของลูกค้าเพื่อพิจารณาถึงวิธีการและหลักเกณฑ์ในการพิจารณาลูกค้า แต่ละราย โดยจะต้องพิจารณา ดังนี้

<sup>120</sup> Finra, Anti-Money Laundering Reviews during Routine Examinations, 17 August 2012. Form <http://www.finra.org/web/groups/industry/@ip/@edu/documents/education/p037702.pdf>

ก. ลูกค้ำเป็นชาวต่างประเทศหรือไม่

ข. ลูกค้ำขอเปิดบัญชีกับบริษัทหลักทรัพย์ผ่านช่องทางไหน เช่น อินเทอร์เน็ตหรืออื่นๆ

ค. ลูกค้ำมีสินทรัพย์มากหรือเป็นบุคคลที่มีฐานะทางการเงินหรือไม่

ง. บุคคลใดเป็นผู้รับประโยชน์อย่างแท้จริง

(2) พิจารณาความเสี่ยงจากการประกอบธุรกิจของลูกค้ำ การพิจารณาถึงการดำเนินธุรกิจของลูกค้ำ นอกจากจะทำให้ทราบถึงข้อมูลและความน่าเชื่อถือของลูกค้ำในการขอเปิดบัญชีหลักทรัพย์แล้ว ยังเป็นส่วนช่วยในการป้องกันการฟอกเงินด้วย โดยการทำให้ทราบถึงแหล่งที่มาของเงินและทำให้บริษัทหลักทรัพย์ทราบถึงวัตถุประสงค์ที่แท้จริงในการขอเปิดบัญชีด้วย

(3) การพิจารณาถึงที่อยู่ของลูกค้ำ ในการพิจารณาความเสี่ยงนี้ เป็นพิจารณาถึงลักษณะการทำธุรกรรมของลูกค้ำว่ามีเจตนาและจุดประสงค์ที่จะทำธุรกรรมเพื่อส่งผ่านเงินไปที่ใดหรือมีการทำธุรกรรมเพื่อส่งเงินออกหรือรับเงินเข้าจากต่างประเทศหรือไม่

3) การตรวจสอบการจัดเตรียมโปรแกรมเพื่อพิสูจน์ตัวตนของลูกค้ำตามที่บริษัทหลักทรัพย์จะต้องมีการจัดตั้ง โปรแกรมพิสูจน์ความมีตัวตนของลูกค้ำ ซึ่งรวมถึงการทำความรู้จักลูกค้ำ (Customer Due Diligence หรือ Due Diligence) ตามที่ SEC, FINRA books หรือ Record Rules กำหนดไว้ FINRA จะต้องตรวจสอบว่า บริษัทหลักทรัพย์มีการจัดเก็บข้อมูลเกี่ยวกับลูกค้ำและผู้รับประโยชน์อย่างไร มีความเพียงพอหรือไม่ และแนวทางการปฏิบัติมีความเหมาะสมเพียงพอในการป้องกันการฟอกเงินโดยใช้บัญชีหลักทรัพย์หรือใช้บริษัทหลักทรัพย์เป็นช่องทางในการฟอกเงินหรือไม่

4) การตรวจสอบการรายงานการทำธุรกรรมที่มีเหตุอันควรต้องสงสัย การตรวจสอบการทำธุรกรรมนั้น มีวัตถุประสงค์เพื่อตรวจสอบการทำธุรกรรมที่มีเหตุอันควรสงสัย ซึ่งอาจมีส่วนเกี่ยวข้องกับการกระทำความผิดฐานฟอกเงินหรืออาจเกี่ยวข้องกับการกระทำความผิดอาญาอื่นๆ รวมถึงการก่ออาชญากรรมทางการเงินด้วย ซึ่งการทำธุรกรรมที่มีเหตุอันควรต้องสงสัยนั้น เป็นลักษณะการทำธุรกรรมที่มีลักษณะผิดปกติ โดยมีการใช้บัญชีหลักทรัพย์หรือบริษัทหลักทรัพย์เป็นช่องทางในการฟอกเงินซึ่งไม่สามารถชี้แจงถึงรายละเอียดเกี่ยวกับการทำธุรกรรมนั้นได้ ซึ่งในการทำธุรกรรมที่เกิดขึ้นนี้ ลูกค้ำมิได้มีวัตถุประสงค์ในการดำเนินธุรกิจหรือลงทุนในธุรกิจหลักทรัพย์อย่างแท้จริง ในการตรวจสอบลูกค้ำของบริษัทหลักทรัพย์นั้น บริษัทหลักทรัพย์จะต้องพิจารณาถึงวิธีการและหลักเกณฑ์ในการตรวจสอบลูกค้ำ หากบริษัทตรวจพบว่าลูกค้ำรายนั้นเป็นลูกค้ำที่น่าสงสัยหรือการทำธุรกรรมของลูกค้ำรายนั้น มีลักษณะเป็นการกระทำความธุรกรรมที่มีเหตุ

อันควรสงสัย บริษัทหลักทรัพย์จะต้องกำหนดให้ลูกค้ายรายนั้น เป็นลูกค้ำประเภท “ชงแดง” หรือ การทำธุรกรรมนั้นเป็นการทำธุรกรรมที่มีเหตุอันควรต้องสงสัย ซึ่งในการตรวจสอบการทำงานของ บริษัทหลักทรัพย์นั้น FINRA จะตรวจสอบของการปฏิบัติงานของบริษัทหลักทรัพย์ ดังนี้

(1) ข้อมูลที่บริษัทหลักทรัพย์ได้รับนั้น มีความถูกต้องและเหมาะสม เพียงพอหรือไม่

(2) บริษัทหลักทรัพย์มีวิธีในการควบคุมบัญชีหลักทรัพย์และลูกค้ำ อย่างเหมาะสมเพียงพอหรือไม่

(3) บริษัทหลักทรัพย์มีการเก็บบันทึกข้อมูลอย่างเพียงพอหรือไม่

(4) บริษัทหลักทรัพย์มีวิธีในการตรวจสอบและวิเคราะห์การทำ ธุรกรรมทางการเงินอย่างเพียงพอหรือไม่

5) การตรวจสอบรายงานธุรกรรมที่มีเหตุอันควรต้องสงสัยให้ถูกต้อง และตามกำหนดเวลา ในการรายงานการทำธุรกรรมที่มีเหตุอันควรสงสัย บริษัทหลักทรัพย์จะต้อง พนักงานเจ้าหน้าที่ที่เพียงพอในการตรวจสอบและพิจารณาว่าการทำธุรกรรมที่เกิดขึ้นนั้น เป็น ธุรกรรมที่มีเหตุอันควรสงสัยหรือไม่ หากพนักงานพบการทำธุรกรรมที่มีเหตุอันควรต้องสงสัย พนักงานจะต้องรายงานการทำธุรกรรมที่มีเหตุอันควรสงสัยนั้น ตามแบบฟอร์มที่กำหนดภายใน กำหนดระยะเวลา 30 วันนับแต่วันที่พนักงานตรวจพบการทำธุรกรรมนั้น พร้อมทั้งรายงานชี้แจง เหตุผลพร้อมรายละเอียดอันเกี่ยวกับการทำธุรกรรมที่มีเหตุอันควรสงสัยนั้น โดยรายงานการทำ ธุรกรรมที่มีเหตุอันควรสงสัยนี้ จะถูกส่งไปยังหน่วยงานอื่นๆ ที่เกี่ยวข้องในการบังคับใช้กฎหมาย ด้วย แต่อย่างไรก็ดี หากแม้ว่าพนักงานตรวจสอบการทำธุรกรรมใดๆ ที่เกิดขึ้นแล้วไม่พบความ ผิดปกติหรือต้องสงสัย พนักงานของบริษัทหลักทรัพย์ก็ยังคงมีหน้าที่ในการรายงานชี้แจงเหตุผล เช่นกัน

6) การตรวจสอบการทดสอบการดำเนินงานโดยผู้ตรวจสอบอิสระ ในการดำเนินงานเพื่อต่อต้านการฟอกเงินนั้น จะต้องมีการตรวจสอบโดยผู้ตรวจสอบอิสระซึ่ง ผู้ตรวจสอบอิสระนี้ อาจเป็นพนักงานของบริษัทหลักทรัพย์เองแต่จะต้องมิใช่พนักงานซึ่งได้รับ มอบหมายให้มีหน้าที่ในการดำเนินการเพื่อต่อต้านการฟอกเงินหรือเป็นพนักงานซึ่งมีหน้าที่ต้อง รายงานการทำธุรกรรมต่อ FINRA หรือผู้ตรวจสอบนี้ อาจเป็นบุคคลภายนอกก็ได้ โดยผู้ตรวจสอบ นี้ จะต้องเป็นผู้ที่เข้าใจถึงการปฏิบัติตาม โปรแกรมการต่อต้านการฟอกเงิน การดำเนินการตาม Bank Secrecy Act และข้อบังคับต่างๆอย่างละเอียดด้วย ซึ่งในการตรวจสอบนี้ FINRA กำหนดให้บริษัท หลักทรัพย์จะต้องกำหนดให้มีการตรวจสอบอย่างน้อยปีละครั้ง เว้นแต่ในกรณีที่ลูกค้ายรายนั้น มิได้ มีการทำธุรกรรมเลย บริษัทหลักทรัพย์จะต้องกำหนดให้มีการตรวจสอบอย่างน้อยสองปีต่อครั้ง

นอกจากนี้ FINRA ต้องจัดให้มีการอบรมทางอิเล็กทรอนิกส์ในโปรแกรมต่างๆ ตามที่ FINRA กำหนดไว้<sup>21</sup> อาทิเช่น Anti-Money Laundering (AML) และโปรแกรมอื่นๆ ตามที่บริษัทหลักทรัพย์ต้องการเพื่อเป็นส่วนช่วยบริษัทในการปฏิบัติตามกฎหมายและข้อบังคับในการจัดตั้งโปรแกรมต่อต้านการฟอกเงิน นอกจากนี้ FINRA ยังจัดให้บริษัทสามารถเข้ารับการอบรมจาก FINRA ในเรื่องอื่นๆ ได้อีกด้วย

### 3.2.2 ประเทศออสเตรเลีย

ประเทศออสเตรเลียถือเป็นอีกประเทศหนึ่งที่มีความมั่นคงและความเจริญก้าวหน้าทางเศรษฐกิจและเทคโนโลยี ทำให้ให้ประเทศออสเตรเลียต้องประสบกับปัญหาการฟอกเงินในด้านต่างๆ โดยเฉพาะปัญหาการฟอกเงินอันเกี่ยวกับการทำธุรกรรมในตลาดทุน ซึ่งเป็นผลมาจากความมั่นคงทางเศรษฐกิจและความเจริญก้าวหน้าทางเทคโนโลยีดังกล่าว ทำให้อาชญากรสามารถอาศัยเทคโนโลยีต่างๆ เป็นเครื่องมือในการฟอกเงิน โดยการทำธุรกรรมมีความสลับซับซ้อน ยากต่อการตรวจสอบ ด้วยเหตุนี้ประเทศออสเตรเลียจึงให้ความสำคัญในการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงินเป็นอย่างมาก โดยการเข้าเป็นภาคีในสนธิสัญญาและอนุสัญญาต่างๆ ที่เกี่ยวกับการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน

3.2.2.1 มาตรการทางกฎหมายในการป้องกันการฟอกเงินอันเกี่ยวกับการทำธุรกรรมในตลาดทุน

มาตรการทางกฎหมายในการป้องกันการฟอกเงินอันเกี่ยวกับการทำธุรกรรมในตลาดทุนของประเทศออสเตรเลียนั้นมีความแตกต่างจากประเทศสหรัฐอเมริกาเนื่องจากการบัญญัติและบังคับใช้กฎหมายเป็นไปตามความเหมาะสมกับระบบกฎหมายและระบบเศรษฐกิจของประเทศ ซึ่งมาตรการทางกฎหมายในการป้องกันการฟอกเงินอันเกี่ยวกับการทำธุรกรรมในตลาดทุนของประเทศออสเตรเลียสามารถแบ่งออกได้ ดังนี้

1. KYC/CDD มาตรการในการตรวจสอบเพื่อทราบข้อเท็จจริงและระบุตัวตนเกี่ยวกับลูกค้า

Anti-Money Laundering and Combating of Terrorism (AML/CFT) Act กำหนดให้การประกอบธุรกิจที่มีลักษณะตามที่กำหนดจะต้องขอใบอนุญาตในการประกอบธุรกิจ (An Australian Financial Service-AFS License) จะต้องปฏิบัติตามกฎหมายฉบับนี้ ซึ่งบริษัท

<sup>21</sup> Finra, Finra E-Learning Courses, 17 August 2012. Form <http://www.finra.org/Industry/Education/OnlineLearning/E-learningCourses/index.htm>



หลักทรัพย์เป็นผู้ได้รับอนุญาตให้ประกอบธุรกิจการให้บริการทางการเงินจึงต้องมีใบอนุญาต AFS License ดังกล่าวในการดำเนินงานด้วย<sup>122</sup> และถือว่าเป็นผู้ประกอบการให้บริการทางการเงินของประเทศออสเตรเลีย (Australia Financial Service-AFS) ด้วย<sup>123</sup> บริษัทหลักทรัพย์จึงมีหน้าที่ต้องรายงานการทำธุรกรรมทางการเงินและรายงานการทำธุรกรรมที่มีเหตุอันควรสงสัยตามที่ AML/CFT Act กำหนดไว้ โดยกฎหมายฉบับนี้ได้กำหนดการดำเนินการตามมาตรการอันเกี่ยวกับการป้องกันการฟอกเงินในตลาดทุนไว้ดังนี้

#### 1) Anti-Money Laundering and Combating of Terrorism Program

AML/CFT Program เป็นแนวทางในการดำเนินงานในการรายงานการทำธุรกรรมเพื่อพิสูจน์ตัวตนของลูกค้า บรรเทาและจัดการความเสียหายที่อาจเกิดขึ้น โดยการใช้สินค้าหรือบริการในการอำนวยความสะดวกในการฟอกเงินหรือก่ออาชญากรรมทางการเงิน ซึ่งการปฏิบัติตาม AML/CFT Program นี้จะต้องมีผลกระทบต่อลูกค้าน้อยที่สุด โดยในการดำเนินงานจะมี AUSTRAC เป็นผู้ควบคุมและกำกับดูแลการดำเนินงาน ทั้งนี้ รายละเอียดและแนวทางในการดำเนินงานตาม AML/CFT Program จะต้องพิจารณาจาก AML/CFT Act และ AML/CFT Rules Instrument 2007 ซึ่งได้กำหนดประเภทของ AML/CFT Program และประเภทธุรกิจที่มีหน้าที่ต้องทำตามมาตรา 83 แห่ง AML/CFT Act ได้กำหนดให้รูปแบบ AML/CFT Program มีดังนี้<sup>124</sup>

(1) A Standard anti-money laundering and counter-terrorism financing program โดยผู้ประกอบการโดยทั่วไป (Business) จะต้องรายงานการทำธุรกรรม โดยใช้รูปแบบนี้<sup>125</sup>

(2) A Joint anti-money laundering and counter-terrorism financing program โดยผู้ประกอบการซึ่งเป็นสมาชิกของกลุ่มผู้ประกอบการทางการเงิน (A Designed Business Group) จะต้องรายงานการทำธุรกรรมโดยใช้รูปแบบนี้<sup>126</sup>

<sup>122</sup> Australia Anti-Money Laundering and Combating of Terrorism Financing Act Part 1 Section 6 item 54

<sup>123</sup> Australian Government Australia Transactions Reports and Analysis Reports and Analysis Center, Finance Broker [Online], 29 August 2012. From [http://www.austrac.gov.au/finance\\_brokers.html](http://www.austrac.gov.au/finance_brokers.html)

<sup>124</sup> Australian Government Australia Transactions Reports and Analysis Reports and Analysis Center, AML/CFT Programs(Online), 30 August 2012. From [http://www.austrac.gov.au/aml\\_ctf\\_programs.html](http://www.austrac.gov.au/aml_ctf_programs.html)

<sup>125</sup> Anti-Money Laundering and Combating of Terrorism Financing Act Section 83

<sup>126</sup> Anti-Money Laundering and Combating of Terrorism Financing Act Section 86

(3) A Special anti-money laundering and counter-terrorism financing program<sup>127</sup> โดยผู้ประกอบธุรกิจซึ่งจะต้องได้รับใบอนุญาตเป็นผู้ให้บริการทางการเงินของประเทศออสเตรเลีย (AFS License) ซึ่งมีลักษณะการประกอบธุรกิจตามที่กำหนดใน item 54 ตาราง 1 มาตรา 6 ของ AML/CFT Act จะต้องรายงานการทำธุรกรรมทางการเงินโดยใช้รูปแบบโปรแกรมซึ่งบริษัทหลักทรัพย์ถือเป็นผู้ประกอบธุรกิจการให้บริการทางการเงินซึ่งอยู่ภายใต้ AML/CFT Act จึงมีหน้าที่ต้องจัดทำโปรแกรมในรูปแบบนี้ด้วย

ตาม AML/CFT Rules Instrument 2007 (No.1) กำหนดให้ AML/CFT Program มี 2 ส่วน คือ Part A ซึ่งเป็นรายละเอียดอันเกี่ยวกับการปฏิบัติตามโปรแกรมป้องกันการฟอกเงินและ Part B เป็นการพิสูจน์ความมีตัวตนของลูกค้า โดยในการปฏิบัติตาม Part A และ Part B จะต้องขึ้นอยู่กับตามประเภทการประกอบธุรกิจและรูปแบบ AML/CFT Program ที่ใช้ ดังมีรายละเอียด ดังนี้

#### (1) PART A

ก. A Standard anti-money laundering and counter-terrorism financing program ตาม AML/CFT Rules Instrument 2007 (No.1) ได้กำหนดให้ผู้ประกอบธุรกิจต้องจัดให้มี AML/CFT Program เพื่อพิสูจน์ บรรเทาและจัดการความเสี่ยง (Risk based system controls) ที่อาจเกิดขึ้นซึ่งเป็นการทำธุรกรรมกับผู้ประกอบธุรกิจหรือทำธุรกรรมผ่านผู้ประกอบธุรกิจซึ่งการทำธุรกรรมนั้น อาจมีความเกี่ยวข้องกับการฟอกเงินหรือการก่ออาชญากรรมทางการเงิน<sup>128</sup>

ข. A Joint anti-money laundering and counter-terrorism financing program ตาม AML/CFT Rules Instrument 2007 (No.1) ได้กำหนดให้ผู้ประกอบธุรกิจการให้บริการทางการเงิน (A Designed Business Group) จะต้องจัดให้มี AML/CFT Program โดยจะต้องรายงานการทำธุรกรรมและปฏิบัติตามโปรแกรมซึ่งจะต้องอยู่ภายใต้เงื่อนไขของการประกอบธุรกิจการให้บริการทางการเงินด้วย ซึ่งแม้ว่าบริษัทหลักทรัพย์จัดเป็นผู้ประกอบธุรกิจที่จะต้องได้รับใบอนุญาต AFS (Designed service) ซึ่งจะต้องจัดให้มีโปรแกรมการป้องกันการฟอกเงินแบบ A Special anti-money laundering and counter-terrorism financing program แต่ในแนวทางการปฏิบัติยังไม่มีการกำหนดว่าจะต้องปฏิบัติอย่างไร ในการดำเนินงานตามโปรแกรมใน

<sup>127</sup> Anti-Money Laundering and Combating of Terrorism Financing Act Section 84

<sup>128</sup> Anti-Money laundering and Counter-Terrorism Financing Rules Instrument 2007(No.1) Part 9.1 – Part A of a Joint anti-money laundering and counter-terrorism financing (AML/CTF) program Section 9.1.1

ปัจจุบันจึงใช้การจัดตั้งโปรแกรมแบบ A Joint anti-money laundering and counter-terrorism financing program ซึ่งรวมถึงจะต้องรายงานการทำธุรกรรมทุกครั้งที่มีการทำธุรกรรมกับบริษัท หลักทรัพย์หรือมีการทำธุรกรรมผ่านบริษัทหลักทรัพย์ซึ่งเป็นธุรกรรมที่เกิดขึ้นในประเทศ ออสเตรเลียด้วย<sup>129</sup>

ดังนั้นตาม AML/CFT Rules Instrument 2007 (No.1) กำหนดให้ การประกอบธุรกิจทุกรูปแบบในประเทศออสเตรเลีย จะต้องจัดให้มี AML/CFT Program โดยให้มี ลักษณะและรูปแบบเหมือนกัน คือ การปฏิบัติตาม AML/CFT Program ในส่วนของ Part A จะต้อง เกี่ยวข้องกับ การระบุดำเนินการ การจัดการและการลดความเสี่ยงในการฟอกเงินและการก่อ อาชญากรรมทางการเงิน โดยการตรวจสอบการทำธุรกรรม ซึ่งรวมถึงจะต้องดำเนินการ ดังนี้<sup>130</sup>

ก. ระบบจะต้องทำให้มั่นใจได้ว่า สามารถลดความเสี่ยงสำหรับ สินค้าหรือการประกอบธุรกิจของผู้ให้บริการทางการเงินได้

ข. จะต้องมีการตรวจสอบลูกค้าก่อนจะให้มีการดำเนินการและ จะต้องมีการควบคุมตรวจสอบพนักงานอย่างต่อเนื่อง

ค. จะต้องมีการอบรมพนักงานในการปฏิบัติตาม Program และ การดำเนินการในการจัดการความเสี่ยง

ง. จะต้องมีการอบรมและควบคุมตัวแทนหรือบุคคลที่สามอย่าง ต่อเนื่อง

จ. จะต้องมีการรู้จักตัวตนของลูกค้า รวมถึงการควบคุมการทำ ธุรกรรมของลูกค้าอย่างต่อเนื่อง

## (2) PART B

ตาม AML/CFT Act กำหนดให้ผู้ประกอบธุรกิจจะต้อง ดำเนินการให้มีการพิสูจน์ตัวตนของลูกค้าสำหรับการรายงานการทำธุรกรรมทางการเงินของลูกค้า ด้วย<sup>131</sup> และตาม AML/CFT Act มิได้กำหนดวิธีการในการพิสูจน์ตัวตนของลูกค้าไว้โดยชัดเจน ตาม มาตรา 229 แห่ง AML/CFT Act จึงได้กำหนดให้ผู้บริหารระดับสูงของ AUSTRAC มีอำนาจในการ

<sup>129</sup> Anti-Money Laundering and Combating of Terrorism Financing Act Part 7-Anti-money Laundering and Counter Financing Programs Division 1-Introduction 80 Simplified Outline

<sup>130</sup> Australian Government Australia Transactions Reports and Analysis Reports and Analysis Center, AML/CFT Programs(Online), 30 August 2012. From [http://www.austrac.gov.au/aml\\_ctf\\_programs.html](http://www.austrac.gov.au/aml_ctf_programs.html)

<sup>131</sup> *ibid.*

ออกกฎเพื่อนำมาใช้บังคับประกอบกับ AML/CFT Act ได้ โดย AML/CFT Rules Instrument 2007(No.1) ได้กำหนดถึงรายละเอียดในการพิสูจน์ตัวตนของลูกค้าไว้ดังนี้

ก. การเก็บข้อมูลของลูกค้า ในการเก็บข้อมูลของลูกค้าจะต้องเก็บข้อมูลของลูกค้าสำหรับลูกค้าประเภทบุคคลธรรมดา จะต้องเก็บข้อมูลอย่างน้อยอาทิเช่น ชื่อเต็ม วัน เดือน ปีเกิด และถิ่นที่อยู่ของลูกค้า<sup>132</sup> การเก็บข้อมูลของลูกค้าประเภทอื่นๆ ที่มีใช้บุคคลธรรมดา จะต้องเก็บข้อมูลอย่างน้อย อาทิเช่น ชื่อเต็ม วัน เดือน ปีเกิด ชื่อเต็มในการประกอบธุรกิจของลูกค้า (ถ้ามี) สถานที่ประกอบธุรกิจอย่างเป็นทางการ(ถ้ามี) ถิ่นที่อยู่ของลูกค้า เลขทะเบียนการค้าของลูกค้า (Australian Business Number-ABN)<sup>133</sup> โดยรายการของเอกสารจะขึ้นอยู่กับประเภทของนิติบุคคลตามรายละเอียดที่กำหนดไว้ใน AML/CFT Rules Instrument (No.1) ทั้งนี้ ในการดำเนินการดังกล่าวจะต้องจัดให้มีระบบการจัดการความเสี่ยงและการควบคุมการรายงานการทำธุรกรรมด้วย<sup>134</sup>

ข. การตรวจสอบข้อมูล เมื่อได้เก็บข้อมูลจากลูกค้าแล้ว จะต้องตรวจสอบข้อมูลของลูกค้ารายนั้นด้วย โดยในการตรวจสอบข้อมูลนั้น จะต้องใช้ข้อมูลที่อ้างอิงจากแหล่งข้อมูลที่น่าเชื่อถือได้และมีฐานข้อมูลที่เป็นกลางด้วย<sup>135</sup> ซึ่งในการตรวจสอบข้อมูลเพื่อสอบยันถึงความน่าเชื่อถือของเอกสารนั้น จะต้องสามารถยืนยันถึงความมีตัวตนของลูกค้าในเงื่อนไขดังต่อไปนี้ ดังนี้

ก) เป็นบริษัทมหาชนที่จดทะเบียนในประเทศ<sup>136</sup>

ข) บริษัทสาขาส่วนใหญ่เป็นบริษัทมหาชนซึ่งจดทะเบียนใน

ประเทศ<sup>137</sup>

<sup>132</sup> Anti –money Laundering and Counter-Terrorism Financing Instruments 2007 (No.1) Part 4.2

Applicable Customer Identification Procedure with respect to Individuals Section 4.2.3

<sup>133</sup> Anti –money Laundering and Counter-Terrorism Financing Instruments 2007 (No.1) Part 4.2

Applicable Customer Identification Procedure with respect to Individuals Section 4.2.5

<sup>134</sup> Anti –money Laundering and Counter-Terrorism Financing Instruments 2007 (No.1) Part 4.2

Applicable Customer Identification Procedure with respect to Individuals Section 4.2.4

<sup>135</sup> Anti –money Laundering and Counter-Terrorism Financing Instruments 2007 (No.1) Part 4.2

Verification of Information Section 4.2.7

<sup>136</sup> Anti –money Laundering and Counter-Terrorism Financing Instruments 2007 (No.1) Part 4.3

Applicable Customer Identification Procedure with respect to Companies 4.3.8 Simplified Company Verification(1)

ค) ได้รับใบอนุญาตในการประกอบธุรกิจจากผู้กำกับดูแลในการประกอบธุรกิจประเภทนั้นตามกฎหมาย<sup>138</sup>

ง) สามารถตรวจสอบได้จากตลาดหลักทรัพย์ในประเทศ<sup>139</sup>

จ) มีเอกสารซึ่งเปิดเผยต่อสาธารณะชนอันเกี่ยวข้องกับบริษัทหลักทรัพย์<sup>140</sup>

ฉ) สามารถตรวจสอบได้จากฐานข้อมูลของ ASIC<sup>141</sup>

ช) สามารถตรวจสอบได้จากใบอนุญาตหรือข้อมูลของผู้กำกับดูแลบันทึกไว้<sup>142</sup>

ค. การเก็บบันทึกข้อมูลของลูกค้าและข้อมูลการทำธุรกรรม ตาม AML/CFT Act กำหนดให้จะต้องเก็บข้อมูลของลูกค้าที่ได้มาจากกระบวนการตรวจสอบลูกค้า รวมถึงข้อมูลการทำธุรกรรมทางการเงินของลูกค้า โดยจะต้องเก็บข้อมูลการทำธุรกรรมทางการเงิน อาทิเช่น บันทึกการทำธุรกรรม สำเนาบันทึกการทำธุรกรรม หลักฐานข้อเท็จจริงตามที่กำหนดไว้ในกฎหมาย เป็นระยะเวลา 7 ปี นับแต่วันที่สิ้นสุดความสัมพันธ์กับลูกค้า<sup>143</sup> และจะต้องเก็บบันทึก

<sup>137</sup> Anti –money Laundering and Counter-Terrorism Financing Instruments 2007 (No.1) Part 4.3 Applicable Customer Identification Procedure with respect to Companies 4.3.8 Simplified Company Verification(2)

<sup>138</sup> Anti –money Laundering and Counter-Terrorism Financing Instruments 2007 (No.1) Part 4.3 Applicable Customer Identification Procedure with respect to Companies 4.3.8 Simplified Company Verification(4)

<sup>139</sup> Anti –money Laundering and Counter-Terrorism Financing Instruments 2007 (No.1) Part 4.3 Applicable Customer Identification Procedure with respect to Companies 4.3.8 Simplified Company Verification(3)

<sup>140</sup> Anti –money Laundering and Counter-Terrorism Financing Instruments 2007 (No.1) Part 4.3 Applicable Customer Identification Procedure with respect to Companies 4.3.8 Simplified Company Verification(3)

<sup>141</sup> Anti –money Laundering and Counter-Terrorism Financing Instruments 2007 (No.1) Part 4.3 Applicable Customer Identification Procedure with respect to Companies 4.3.8 Simplified Company Verification(6)

<sup>142</sup> Anti –money Laundering and Counter-Terrorism Financing Instruments 2007 (No.1) Part 4.3 Applicable Customer Identification Procedure with respect to Companies 4.3.8 Simplified Company Verification(5)

<sup>143</sup> Anti –money Laundering and Counter-Terrorism Financing Act Section 107(2)

ข้อมูลของลูกค้าที่ได้มาจากการตรวจสอบลูกค้า อาทิเช่น เอกสารหรือสำเนาเอกสารที่ได้รับมาจากลูกค้า เป็นระยะเวลา 7 ปี นับแต่วันที่ได้รับเอกสารนั้น<sup>144</sup>

ง. บทลงโทษ AML/CFT Act กำหนดให้ผู้ซึ่งพยายามหรือกระทำการใดๆ อันเป็นการหลีกเลี่ยงการปฏิบัติตามกฎหมายฉบับนี้จะต้องถูกลงโทษชำระเงิน ดังนี้

ก) กรณีที่บุคคลใดหลีกเลี่ยงการดำเนินการใดๆ ตามกฎหมายฉบับนี้ ไม่ว่าจะเจตนาหรือไม่ก็ตาม จะต้องถูกลงโทษชำระเงินเป็นจำนวนไม่เกิน 100,000 ดอลลาร์

ข) กรณีที่นิติบุคคลใดหลีกเลี่ยงการดำเนินการใดๆ ตามกฎหมายฉบับนี้ ไม่ว่าจะเจตนาหรือไม่ก็ตาม จะต้องถูกลงโทษชำระเงินเป็นจำนวนไม่เกิน 20,000 ดอลลาร์

กล่าวโดยสรุป Part B ของ AML/CFT Rules Instrument 2007(No.1) เป็นแนวทางขั้นต่ำในการดำเนินการตาม AML/CFT Program ในการพิสูจน์ตัวตนของลูกค้า โดยมีลักษณะที่สำคัญ คือการดำเนินการให้มีวิธีในการตรวจสอบตัวตนของลูกค้าและตัวแทนต่างๆ เพื่อรายงานการทำธุรกรรมของลูกค้าและจะต้องมีการเก็บและสอบย้อนข้อมูลในการพิสูจน์ตัวตนของลูกค้าอีกด้วย

## 2. การรายงานการทำธุรกรรมทางการเงิน

Financial Transaction Reports Act 1988 (FTR Act) ได้กำหนดหน้าที่ให้ผู้ประกอบธุรกิจการให้บริการทางการเงินและบุคคลอื่นตามที่กำหนดในกฎหมายฉบับนี้ ซึ่งมีการทำธุรกรรมทางการเงินมีหน้าที่ต้องรายงานการทำธุรกรรมทางการเงินที่เป็นเงินสดที่มีจำนวน 10,000 ดอลลาร์ออสเตรเลียหรือที่มีจำนวนมากกว่า 10,000 ดอลลาร์ออสเตรเลีย ธุรกรรมที่มีเหตุอันควรต้องสงสัยและการทำธุรกรรมที่มีการโอนเงินทุนระหว่างประเทศต่อ AUSTRAC โดยมีสาระสำคัญกล่าวคือ

FTR Act ได้กำหนดถึงขอบเขต นิยามความหมายไว้ดังนี้ “Cash Dealer” หมายความว่า ผู้ได้รับใบอนุญาตประกอบธุรกิจการให้บริการทางการเงิน ตามที่กำหนดไว้ใน The Corporations Act 2001) ซึ่งรวมถึงผู้ได้รับอนุญาตให้ประกอบธุรกิจทางการเงินเกี่ยวกับหลักทรัพย์และตราสารอนุพันธ์ด้วย<sup>145</sup> ดังนั้น บริษัทหลักทรัพย์จึงถือเป็นผู้ประกอบธุรกิจทางการเงินซึ่งเป็นผู้ได้รับใบอนุญาตในการประกอบธุรกิจทางการเงินเกี่ยวกับหลักทรัพย์และตราสารอนุพันธ์จึงมีหน้าที่ต้องรายงานการทำธุรกรรมทางการเงินตามกฎหมายฉบับนี้ด้วย

<sup>144</sup> Anti –money Laundering and Counter-Terrorism Financing Act Section 108(2)

<sup>145</sup> Financial Transaction Reports Act 1988 Part 1 Preliminary 3 Cash Dealer(d)

“Cash Transaction” หมายความว่าถึง การทำธุรกรรมซึ่งเกี่ยวข้องกับ การโอนเงินจากบุคคลหนึ่งไปยังอีกบุคคลอื่น<sup>146</sup>

“Currency” หมายความว่าถึง เหรียญหรือธนบัตรของประเทศออสเตรเลีย หรือของต่างประเทศ ซึ่งถูกต้องตามกฎหมายหรือสามารถใช้หรือแลกเปลี่ยนกันในประเทศ<sup>147</sup>

“Designed service” หมายความว่าถึง การประกอบธุรกิจการให้บริการทางการเงินซึ่งจะต้องได้รับใบอนุญาต ตามความหมายที่ปรากฏใน Anti Money Laundering and Counter-Terrorism Financing Act 2006<sup>148</sup>

“International funds transfer instruction” หมายความว่าถึง การโอนเงินทุนเข้ามาหรือออกไปจากประเทศออสเตรเลียโดยทางอิเล็กทรอนิกส์หรือโทรสาร<sup>149</sup>

“Reporting entity” หมายความว่าถึงการทำธุรกรรมทางการเงิน ตามที่กำหนดไว้ใน Anti Money Laundering and Counter-Terrorism Financing Act 2006<sup>150</sup>

การรายงานการทำธุรกรรมโดย Cash dealer ตามกฎหมายฉบับนี้ กำหนดให้ Cash dealer ซึ่งรวมถึงผู้ประกอบการให้บริการทางการเงินมีหน้าที่ต้องรายงานการทำธุรกรรมทางการเงินและธุรกรรมที่มีเหตุอันควรสงสัยต่อ AUSTRAC โดย Cash dealer มีหน้าที่ต้องรายงานการทำธุรกรรมที่เป็นเงินสด ดังนี้<sup>151</sup>

1) Cash Dealer จะต้องรายงานการทำธุรกรรมทางการเงินตั้งแต่เริ่มมีการทำธุรกรรมจนถึงสิ้นสุดการทำธุรกรรม

2) Cash dealer มีหน้าที่ต้องจัดเตรียมรายงานการทำธุรกรรม

3) Cash dealer จะต้องรายงานการทำธุรกรรมที่ Cash Dealer เป็นคู่สัญญา

4) Cash dealer จะต้องติดต่อประสานงานในการเก็บข้อมูลการทำธุรกรรมเพื่อรายงานต่อ CEO ของ AUSTRAC เว้นแต่ธุรกรรมดังนี้

<sup>146</sup> Financial Transaction Reports Act 1988 Part 1 Preliminary 3 Cash Transaction

<sup>147</sup> Financial Transaction Reports Act 1988 Part 1 Preliminary 3 Currency

<sup>148</sup> Financial Transaction Reports Act 1988 Part 1 Preliminary 3 reporting entity

<sup>149</sup> Financial Transaction Reports Act 1988 Part 1 Preliminary 3 international funds transfer instruction

<sup>150</sup> Financial Transaction Reports Act 1988 Part 1 Preliminary 3 designed service

<sup>151</sup> Financial Transaction Reports Act 1988 Part 2 Transaction reports Division 1- Cash transaction reports by cash dealers<sup>7</sup> Reports of significant cash transactions by cash dealers

(1) ธุรกรรมนั้น เป็นประเภทการทำธุรกรรมที่ไม่ต้องรายงานการทำธุรกรรม

(2) ธุรกรรมนั้น เป็นธุรกรรมที่ได้รับยกเว้นไม่ต้องรายงานการทำธุรกรรมก่อนและหลังสิ้นสุดการการทำธุรกรรม

(3) Cash dealer เป็นผู้อนุมัติให้ทำธุรกรรมนั้น หรือการทำธุรกรรมนั้น เป็นการทำธุรกรรมของผู้ประกอบธุรกิจการให้บริการทางการเงิน

นอกจากนี้ FTR Act 1988 ยังได้กำหนดให้บุคคลใดที่มีการโอนเงินเข้าหรือโอนเงินออกนอกประเทศมีหน้าที่ต้องรายงานการทำธุรกรรมทางการเงิน หากธุรกรรมทางการเงินที่มีการโอนเงินนั้น เป็นธุรกรรมที่มีมูลค่าไม่น้อยกว่า 10,000 ดอลลาร์ออสเตรเลีย<sup>152</sup>

### 3. การรายงานการทำธุรกรรมที่มีเหตุอันควรต้องสงสัย

ในกรณีที่มีการทำธุรกรรมที่มีเหตุอันควรสงสัย บริษัทหลักทรัพย์จะต้องรายงานการทำธุรกรรม ในกรณีที่เห็นว่าธุรกรรมนั้น มีลักษณะ ดังนี้<sup>153</sup>

1) การทำธุรกรรมนั้นมีเจตนาหรือพยายามหลีกเลี่ยงการสอบสวนหรือมีการหลีกเลี่ยงกฎหมายเกี่ยวกับภาษีอากร

2) การทำธุรกรรมนั้นมีเจตนาหลีกเลี่ยงการสอบสวนหรือถูกบุคคลใดฟ้องร้องหรือมีการต่อสู้ตามกฎหมาย

3) การทำธุรกรรมนั้นเป็นการหลีกเลี่ยงในการบังคับใช้กฎหมาย Proceeds of Crime Act 1987 หรือถูกข้อบังคับอื่นภายใต้พระราชบัญญัตินี้

นอกจากนี้ AUSTRAC ยังได้กำหนดการรายงานการทำธุรกรรมที่มีเหตุอันควรต้องสงสัยในกรณีที่ผู้ประกอบธุรกิจทางการเงินที่เป็น A Designed Service รวมถึงบริษัทหลักทรัพย์ มีหน้าที่ในการรายงานการทำธุรกรรมที่มีเหตุอันควรต้องสงสัย ดังนี้<sup>154</sup>

1) ในกรณีที่พิจารณาแล้วเห็นว่า การทำธุรกรรมนั้นมีการหลีกเลี่ยงภาษีหรือมีการกระทำความผิดอาญา ซึ่งรวมถึงการกระทำความผิดฐานฟอกเงิน การก่ออาชญากรรมทาง

<sup>152</sup> Financial Transaction Reports Act 1988 Part 2 Transaction reports Division 1A—Reports about transfers of currency Section .15 Reports in relation to transfer of currency into or out of Australia

<sup>153</sup> Financial Transaction Reports Act 1988 Part 2 Transaction reports Division Division 2—Reports of suspect transactions Section .16 Reports of suspect transactions

<sup>154</sup> Australian Government Australian Transaction Reports and analysis Centre, Report requirements[Online], 30 August 2012. From [http://www.austrac.gov.au/reporting\\_obligations.html](http://www.austrac.gov.au/reporting_obligations.html)



การเงินหรือมีการกระทำตามอื่นตามกฎหมาย ไม่ว่าจะการกระทำตามอื่นนั้น เป็นการกระทำ ความผิดตามกฎหมายระดับใด

2) เมื่อพบการกระทำผิดดังกล่าวแล้ว ผู้ประกอบธุรกิจทางการเงิน ซึ่งรวมถึงบริษัทหลักทรัพย์จะต้องรายงานการทำธุรกรรมที่มีเหตุอันควรสงสัยนั้น ภายใน 3 วัน นับแต่วันที่พบการทำธุรกรรมที่มีเหตุอันควรต้องสงสัย เว้นแต่หากพิจารณาแล้วเห็นว่า การทำ ธุรกรรมที่มีเหตุอันควรต้องสงสัยนั้น อาจมีส่วนเกี่ยวข้องกับก่ออาชญากรรมทางการเงินผู้ประกอบ ธุรกิจจะต้องรายงานการทำธุรกรรมนั้น ภายใน 24 ชั่วโมงนับแต่ตรวจพบการทำธุรกรรมนั้น

3) ในการรายงานการทำธุรกรรมนั้น ผู้ประกอบธุรกิจจะต้องรายงานถึง การทำธุรกรรมที่มีเหตุอันควรต้องสงสัย ชื่อบุคคลหรือองค์กรที่เกี่ยวข้องกับการทำธุรกรรมและ ลักษณะของการทำธุรกรรมนั้น

4) นอกจากนี้ ผู้ประกอบธุรกิจจะต้องตรวจสอบถึงที่มา จุดประสงค์ และรายละเอียดอื่น ๆ อันเกี่ยวกับการทำธุรกรรมนั้นด้วย

5) ผู้ประกอบธุรกิจจะต้องเก็บและตรวจสอบข้อมูลโดยวิธี Know Your Customer ของลูกค้าด้วย

6) ผู้ประกอบธุรกิจจะต้องไม่แจ้งเตือนลูกค้าหรือผู้ทำธุรกรรมว่า ธุรกรรมนั้น เป็นธุรกรรมที่มีเหตุอันควรต้องสงสัยหรือมีการรายงานธุรกรรมนั้น

โดยในการรายงานการทำธุรกรรมที่มีเหตุอันควรสงสัยนี้ Cash Dealer จะต้องทำหน้าที่ในการดำเนินการตามขั้นตอนดังต่อไปนี้

1) จัดเตรียมรายงานการทำธุรกรรม

2) ติดต่อประสานงานในการเก็บข้อมูลเพื่อรายงานต่อ CEO ของ AUSTRAC

3) รายงานการทำธุรกรรมที่ Cash dealer เป็นคู่สัญญา

4) Cash Dealer จะต้องรายงานการทำธุรกรรมที่พิจารณาแล้วเห็นว่า ธุรกรรมนั้นอาจมีส่วนเกี่ยวข้องกับการก่ออาชญากรรมทางการเงิน

5) Cash dealer จะต้องรายงานการทำธุรกรรมทางการเงินที่พิจารณา แล้วเห็นว่ามีส่วนเกี่ยวข้องกับการสอบสวนหรือการถูกบุคคลใดฟ้องร้องดำเนินคดีหรืออาจมีส่วน เกี่ยวข้องในการก่ออาชญากรรมทางการเงิน

#### 4. การเก็บรักษาข้อมูล

เมื่อมีการดำเนินการรายงานการทำธุรกรรมดังกล่าวแล้ว FTR Act 1988 ยังกำหนดให้ Cash Dealer มีหน้าที่ต้องเก็บรักษาข้อมูลการทำธุรกรรมดังกล่าว โดยจะต้องปฏิบัติ ดังนี้<sup>155</sup>

1) Cash dealer จะต้องเก็บรักษาข้อมูลใดๆที่ได้รับหรือข้อมูลใดๆอันเกี่ยวกับผู้มีอำนาจลงนาม โดยจะต้องเก็บต้นฉบับหรือสำเนาเอกสารไว้เป็นเวลา 7 ปีนับแต่บัญชีนั้นปิดลง

2) ในกรณีที่ลูกค้ำมีมากกว่า 1 บัญชี Cash dealer จะต้องเก็บรักษาข้อมูลไว้เป็นเวลา 7 ปีนับแต่วันที่บัญชีสุดท้ายได้มีการปิดลง

3) Cash dealer จะต้องมีการเก็บรักษาข้อมูลไว้ตั้งแต่มีการเริ่มก่อนการเปิดบัญชีและภายหลังจากปิดบัญชีด้วย

ในกรณีที่ Cash dealer ไม่ปฏิบัติตามในการเก็บรักษาข้อมูลตามที่ระบุไว้นี้ Cash dealer จะต้องระวางโทษจำคุก 1 ปี และหาก Cash dealer ต่อต้านหรือปฏิเสธหรือไม่ดำเนินการในการติดต่อประสานงานเพื่อให้ข้อมูลเมื่อ AUSTRAC CEO แจ้งให้ทราบ หรือไม่ดำเนินการตามหนังสือบอกกล่าวหรือไม่เก็บรักษารายงานการทำธุรกรรมตามที่กำหนด<sup>156</sup> จะต้องระวางโทษจำคุกไม่เกิน 2 ปี<sup>157</sup> นอกจากนี้ยังมีการลงโทษโดยการปรับเป็นจำนวนเงินหาก Cash dealer ไม่ปฏิบัติตามในการติดต่อประสานงานส่งข้อมูลการรายงานการทำธุรกรรมให้ AUSTRAC CEO หรือตรวจสอบข้อมูลของลูกค้ำไม่ครบถ้วนในการรายงานการทำธุรกรรม<sup>158</sup> จะต้องถูกลงโทษชำระค่าปรับเป็นจำนวนไม่เกิน 10 เท่าของจำนวนมูลค่าแต่ละธุรกรรม<sup>159</sup>อีกด้วย

จากมาตรการป้องกันการฟอกเงินอันเกี่ยวกับการทำธุรกรรมในตลาดทุน จึงกล่าวโดยสรุปได้ว่า FTR Act กำหนดให้ Cash Dealer มีหน้าที่ในการรายงานการทำธุรกรรมทางการเงินซึ่งเป็นธุรกรรมที่เป็นเงินสดและธุรกรรมการโอนเงินระหว่างประเทศ ธุรกรรม

<sup>155</sup> Financial Transaction Reports Act 1988 Part 3 Accounts Section 23. cash Dealer to keep document

<sup>156</sup> Financial Transaction Reports Act 1988 Part V Enforcement Section 28 failure to provide information(1)

<sup>157</sup> Financial Transaction Reports Act 1988 Part IVA Power of inspection Section 30 Incomplete Information(4)

<sup>158</sup> Financial Transaction Reports Act 1988 Part IVA Power of inspection Section 30 Incomplete Information(1)

<sup>159</sup> Financial Transaction Reports Act 1988 Part V Enforcement Section 28 failure to provide information(4)

ที่มีเหตุอันควรต้องสงสัย รวมถึงต้องเก็บรักษาข้อมูลของลูกค้าที่ได้รับมาด้วย ซึ่งบริษัทหลักทรัพย์ถือว่าเป็น Cash Dealer ตามที่กฎหมายฉบับนี้กำหนดด้วย จึงมีหน้าที่ต้องรายงานการทำธุรกรรมและเก็บข้อมูล ซึ่งหากไม่ปฏิบัติตามจะมีโทษทั้งทางแพ่งและทางอาญา

การบังคับใช้มาตรการป้องกันการฟอกเงินอันเกี่ยวกับการทำธุรกรรมในตลาดทุนของประเทศออสเตรเลียนั้น ได้มีการบัญญัติถึงโทษของการไม่ดำเนินการตามกฎหมายโดย The Criminal Code Act 1995 ได้กำหนดถึงการกระทำอันถือว่าเป็นความผิดเกี่ยวกับการนำเงินหรือทรัพย์สินที่ได้มาจากการกระทำความผิดเข้าประเทศในกรณีดังต่อไปนี้<sup>160</sup> (1) การนำเงินหรือทรัพย์สินเข้าสู่ประเทศออสเตรเลียโดยทางอิเล็กทรอนิกส์ (2) การนำเงินหรือทรัพย์สินที่เกี่ยวกับการก่ออาชญากรรม ซึ่งได้ถูกใช้หรือใช้ในการอำนวยความสะดวกในการก่ออาชญากรรม (3) การนำเงินหรือทรัพย์สินทั้งหมดหรือบางส่วนที่ได้รับมาจากหรือได้ใช้หรือได้รับมาโดยตรงจากการกระทำความผิด (4) กรณีที่บุคคลใดได้ดำเนินการเกี่ยวกับเงินหรือทรัพย์สิน<sup>161</sup> โดยได้รับหรือครอบครองหรือจัดการเงินหรือทรัพย์สิน นำเข้าเงินหรือทรัพย์สินเข้าสู่ประเทศออสเตรเลีย ส่งเงินหรือทรัพย์สินออกจากประเทศออสเตรเลีย หรือจัดการธุรกรรมทางธนาคารอันเกี่ยวข้องกับเงินหรือทรัพย์สิน

โดย The Criminal Code Act 1995 ได้กำหนดบทลงโทษสำหรับการกระทำความผิดฐานฟอกเงิน ตาม The Criminal Code Act 1995 กำหนดถึงลักษณะการกระทำความผิดและบทลงโทษไว้สำหรับการกระทำความผิดฐานฟอกเงินด้วย ซึ่งการคำนวณบทลงโทษในการกระทำความผิดแต่ละลักษณะนั้น จะขึ้นอยู่กับจำนวนมูลค่าของเงินหรือทรัพย์สินของธุรกรรมทางการเงินที่เกี่ยวกับการกระทำความผิด ดังนี้

1) การกระทำความผิดอันเกี่ยวกับเงินหรือทรัพย์สินซึ่งมีจำนวนมูลค่า 1,000,000 ดอลลาร์ออสเตรเลียหรือมากกว่า โดยแยกพิจารณาถึงประเภทของการกระทำความผิดและจำนวนเงินออกได้ดังนี้<sup>162</sup>

ผู้ใดดำเนินการใดๆ เกี่ยวกับเงินหรือทรัพย์สินและใช้เงินหรือทรัพย์สินในการก่ออาชญากรรมหรือมีเจตนาใช้เงินหรือทรัพย์สินนั้น ในการก่ออาชญากรรมจะต้องระวางโทษจำคุก 25 ปีหรือปรับเป็นจำนวน 1,500 ดอลลาร์ออสเตรเลียหรือทั้งจำทั้งปรับ

ผู้ใดดำเนินการใดๆ เกี่ยวกับเงินหรือทรัพย์สินและใช้เงินหรือทรัพย์สินนั้นในการก่ออาชญากรรมหรือมีความเสี่ยงที่จะใช้เงินหรือทรัพย์สินนั้นในการก่อ

<sup>160</sup> The Criminal code Act 1995 Section 400.1

<sup>161</sup> The Criminal code Act 1995 Section 400.2

<sup>162</sup> The Criminal code Act 1995 Section 400.3





อาชญากรรม โดยกระทำโดยประมาทในการใช้เงินหรือทรัพย์สินนั้นในการก่ออาชญากรรม จะต้องระวางโทษจำคุก 12 เดือนหรือปรับเป็นจำนวน 60 ดอลลาร์ออสเตรเลียหรือทั้งจำทั้งปรับ

6) การกระทำความผิดอันเกี่ยวกับเงินหรือทรัพย์สินมูลค่าน้อยกว่าตามที่กล่าวมาข้างต้น<sup>167</sup>

ผู้ใดดำเนินการใดๆ เกี่ยวกับเงินหรือทรัพย์สินและใช้เงินหรือทรัพย์สินในการก่ออาชญากรรมหรือมีเจตนาใช้เงินหรือทรัพย์สินนั้น ในการก่ออาชญากรรม จะต้องระวางโทษจำคุก 12 เดือนหรือปรับเป็นจำนวน 60 ดอลลาร์ออสเตรเลียหรือทั้งจำทั้งปรับ

ผู้ใดดำเนินการใดๆ เกี่ยวกับเงินหรือทรัพย์สินและใช้เงินหรือทรัพย์สินนั้นในการก่ออาชญากรรมหรือมีความเสี่ยงที่จะใช้เงินหรือทรัพย์สินนั้น ในการก่ออาชญากรรมและบุคคลนั้น มิได้มีเจตนาในการใช้เงินหรือทรัพย์สินนั้นในการก่ออาชญากรรม จะต้องระวางโทษจำคุก 6 เดือนหรือปรับเป็นจำนวน 30 ดอลลาร์ออสเตรเลียหรือทั้งจำทั้งปรับ

ผู้ใดดำเนินการใดๆเกี่ยวกับเงินหรือทรัพย์สินและใช้เงินหรือทรัพย์สินนั้นในการก่ออาชญากรรมหรือมีความเสี่ยงที่จะใช้เงินหรือทรัพย์สินนั้นในการก่ออาชญากรรม โดยกระทำโดยประมาทในการใช้เงินหรือทรัพย์สินนั้นในการก่ออาชญากรรม จะต้องระวางโทษปรับเป็นจำนวน 10 ดอลลาร์ออสเตรเลียหรือทั้งจำทั้งปรับ

7) ผู้ใดดำเนินการใดๆอันเกี่ยวกับเงินหรือทรัพย์สินซึ่งมีเหตุอันควรต้องสงสัยว่าเงินหรือทรัพย์สินนั้นอาจเกี่ยวกับการก่ออาชญากรรมซึ่งเงินหรือทรัพย์สินนั้น มีจำนวนมูลค่า 100,000 ดอลลาร์ออสเตรเลียหรือมากกว่า จะต้องระวางโทษจำคุก 3 ปีหรือปรับเป็นจำนวน 180 ดอลลาร์ออสเตรเลียหรือทั้งจำทั้งปรับ<sup>168</sup>

นอกจากนี้ยังมีการกำหนดถึงกระทำความผิดและบทลงโทษในการก่ออาชญากรรมทางการเงิน ซึ่ง The Criminal Code Act 1995 Division 103 ได้กำหนดลักษณะการกระทำความผิดและบทลงโทษสำหรับการกระทำความผิดในการก่ออาชญากรรมทางการเงินไว้ดังนี้

1) ผู้ใดดำเนินการหรือเก็บเงินโดยมิได้มีเจตนาในการใช้หรือจัดการเพื่ออำนวยความสะดวกในการก่อการร้ายจะต้องระวางโทษจำคุกตลอดชีวิต<sup>169</sup>

<sup>167</sup> The Criminal code Act 1995 Section 400.8

<sup>168</sup> The Criminal code Act 1995 Section 400.9

<sup>169</sup> The Criminal code Act 1995 Section 103.1

2) ผู้ใดดำเนินการเก็บหรือดำเนินการอันเกี่ยวกับเงินส่งไปยังบุคคลอื่น ซึ่งเป็นบุคคลที่อยู่ในต่างประเทศโดยมิได้มีเจตนาในการใช้หรือดำเนินการเพื่ออำนวยความสะดวกในการก่อการร้ายจะต้องระวางโทษจำคุกตลอดชีวิต<sup>170</sup>

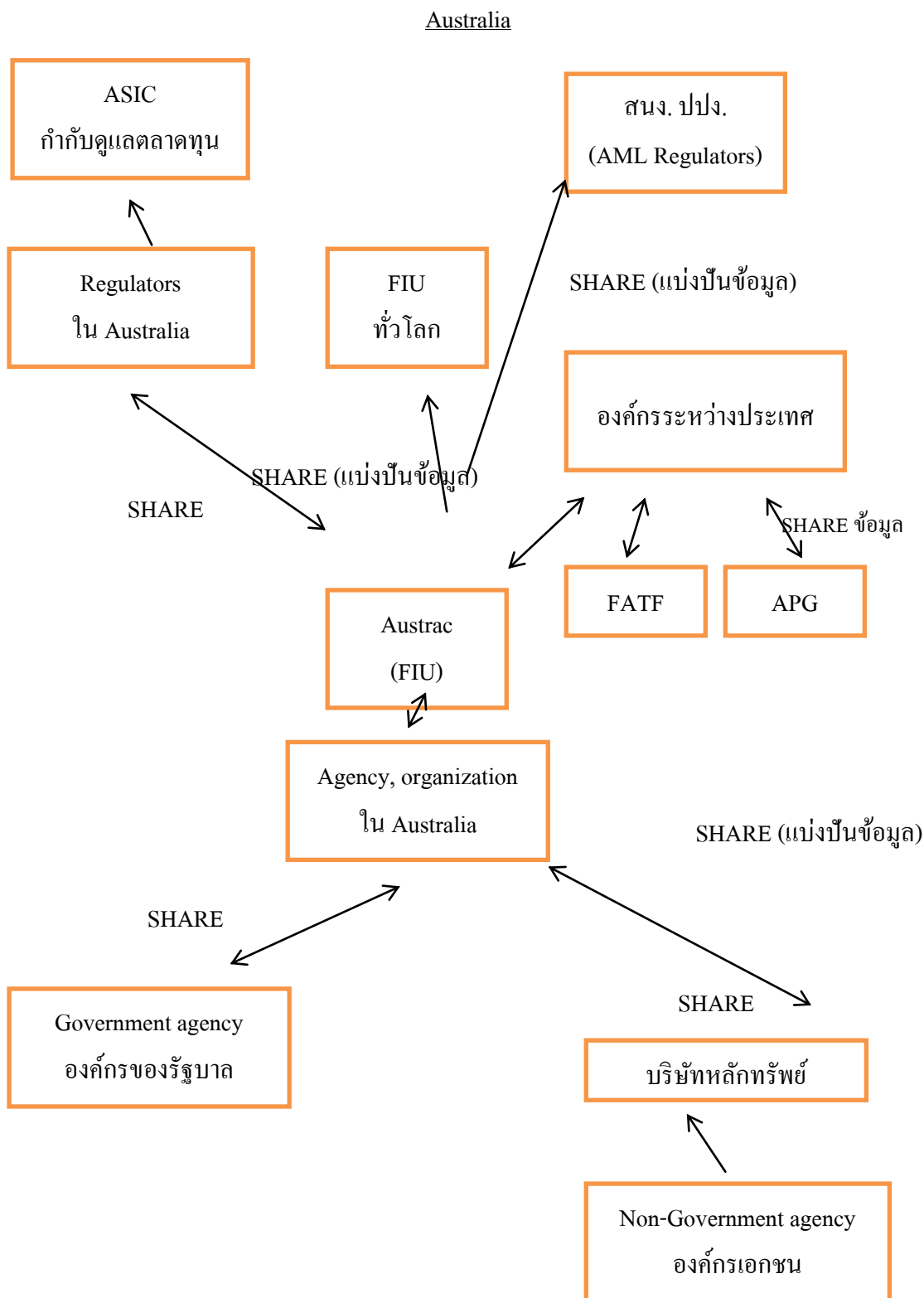
ดังนั้น จะเห็นได้ว่าการกำหนดบทลงโทษ ในกรณีที่ผู้ใดกระทำความผิดฐานฟอกเงินหรือก่ออาชญากรรมทางการเงิน ผู้นั้นจะต้องได้รับโทษในทางอาญาตาม The Criminal Code Act 1995 ทั้งนี้ ในการพิจารณาถึงอัตราโทษว่ามากหรือน้อยเพียงใดจะต้องพิจารณาถึงลักษณะการทำความผิดและจำนวนมูลค่าของเงินหรือทรัพย์สินที่เกี่ยวข้องกับการทำความผิดด้วย

3.2.2.2 องค์ครที่เกี่ยวข้องในการป้องกันและปราบปรามการทำความผิดฐานฟอกเงินและการก่ออาชญากรรมทางการเงิน

ในการบังคับใช้มาตรการทางกฎหมายในการป้องกันการฟอกเงินอันเกี่ยวกับการทำธุรกรรมในตลาดทุน จะมีหน่วยงานที่ประสานงานกันซึ่งเป็นไปตามแผนภาพที่ 3 ดังนี้

---

<sup>170</sup> The Criminal code Act 1995 Section 103.2



แผนภาพที่ 3. แสดงการดำเนินงานของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องในการดำเนินการตามมาตรการป้องกันการฟอกเงินอันเกี่ยวกับธุรกรรมในตลาดทุนของประเทศออสเตรเลีย



## 1. AUSTRAC

AUSTRAC (The Australian Transaction Reports and Analysis Center) เป็นหน่วยงานที่จัดตั้งขึ้นมาตาม The Cash Transaction Reports Act 1988 เมื่อเดือนธันวาคม 1991 หรือที่รู้จักกันทั่วไปว่า Cash Transactions Reports Agency เมื่อแรกเริ่มนั้น การทำงานของ AUSTRAC นั้น เป็นหน่วยงานในการกำกับดูแลการป้องกันการฟอกเงินและการก่ออาชญากรรมทางการเงิน แต่ในปัจจุบันยังกำกับดูแลในการกระทำความผิดฐานก่อการร้ายด้วย AUSTRAC มีอำนาจในการบังคับใช้ AML/CFT Act รวมถึงกฎข้อบังคับตามกฎหมายฉบับนี้ด้วย ในการดำเนินงานของ AUSTRAC จะมี AUSTRAC CEO ซึ่งเป็นผู้บริหารของ AUSTRAC โดยจะมีอำนาจตามที่ AML/CFT Act กำหนด นอกจากนี้ AUSTRAC CEO ยังมีหน้าที่ให้คำแนะนำแก่รัฐมนตรีในการดำเนินการตาม FTR Act และ AML/CFT Act และยังมีหน้าที่ในการออกคำแนะนำต่างๆ เพื่อเป็นแนวทางในการดำเนินงานอีกด้วย การก่อตั้ง AUSTRAC มีวัตถุประสงค์เพื่อป้องกันระบบการเงินของออสเตรเลียให้เป็นไปโดยโปร่งใสและยังมีส่วนช่วยในการดำเนินงานตามกฎหมายเพื่อต่อต้านการฟอกเงินและการก่ออาชญากรรมทางการเงิน และกำหนดให้ AUSTRAC เป็นหน่วยงานในการกำกับดูแลการกระทำความผิดฐานฟอกเงิน การก่ออาชญากรรมทางการเงิน และการก่อการร้ายโดยเฉพาะ นอกจากนี้ AUSTRAC ยังต้องมีการดำเนินการเกี่ยวกับฐานข้อมูลโดยรวม วิเคราะห์ เผยแพร่ข้อมูลทางการเงิน การบังคับใช้กฎหมายและการป้องกันประเทศ และองค์กรอื่นของประเทศออสเตรเลียและของต่างประเทศอีกด้วย<sup>171</sup>

โดยตาม AML/CFT กำหนดให้การทำงานของ AUSTRAC เป็นไปเพื่อช่วยเหลือการทำงานของ AUSTRAC CEO โดยกำหนดถึงบทบาทและอำนาจหน้าที่โดยทั่วไปไว้ดังนี้<sup>172</sup>

- 1) รวบรวม วิเคราะห์และเก็บข้อมูล
- 2) ให้คำแนะนำและช่วยเหลือบุคคลหรือองค์กรใดๆ ในการให้ข้อมูลของ AUSTRAC
- 3) ให้คำแนะนำและช่วยเหลือบุคคลที่มีหน้าที่ในการรายงานการทำธุรกรรมตามที่กำหนดไว้ใน AML/CFT และกฎข้อบังคับของ AML/CFT
- 4) ให้คำแนะนำและช่วยเหลือตัวแทนและหน่วยงานใดๆ ในการรายงานการทำธุรกรรมตามที่กำหนดใน AML/CFT Act และ AML/CFT Rules

<sup>171</sup> Australian Government Australian Transaction Reports and analysis Centre, AUSTRAC regulatory Guide[Online], 31 August 2012. แหล่งที่มา [http://www.austrac.gov.au/regulatory\\_guide.html](http://www.austrac.gov.au/regulatory_guide.html).

<sup>172</sup> Anti –money Laundering and Counter-Terrorism Financing Act Section 212

5) ช่วยเหลือและสนับสนุนในการดำเนินงานตาม AML/CFT Act และ AML/CFT Rules

6) ดำเนินการตามที่ AUSTRAC CEO กำหนดภายใต้ AML/CFT Act AML/CFT Rules และกฎหมายอื่น

7) ควบคุมการดำเนินงานตาม AML/CFT Act และ AML/CFT Rules ตามคำสั่งของ AUSTRAC CEO<sup>173</sup>

ซึ่งบทบาทหน้าที่ของ AUSTRAC ยังรวมถึงการมีนโยบายในการให้ความรู้ Cash dealer ในการรายงานการทำธุรกรรมซึ่งเรียกว่า “หลักทรัพย์ซึ่งถูกกำกับดูแล” ซึ่งอยู่ภายใต้ AML/CFT Act และ Financial Transaction Reports Act 1988 ซึ่งนโยบายนี้ จะระบุถึงเครื่องมือและวิธีการในการรายงานการทำธุรกรรม โดยมีจุดประสงค์เพื่อให้ความรู้เพื่อเป็นการสนับสนุนในการปฏิบัติตามกฎหมายในการประกอบธุรกิจ การให้ความรู้ของ AUSTRAC นั้น มีหลายรูปแบบ อาทิเช่น AML/CFT Sessions Seminars/Forums Online education หรือ Help desk ซึ่งแต่ละวิธีนั้นจะมีจุดประสงค์ที่แตกต่างกันออกไป ทั้งนี้ นโยบายนี้ ยังมีส่วนช่วยให้ผู้ประกอบการป้องกันการใช้ธุรกิจซึ่งถูกกำกับดูแลในการป้องกันการฟอกเงินและการก่ออาชญากรรมทางการเงินได้อีกด้วย<sup>174</sup>

บทบาทหน้าที่เฉพาะด้านของ AUSTRAC ดังนี้

1) AUSTRAC มีหน้าที่ในการกำกับดูแลการทำธุรกรรมทางการเงินของหน่วยงานที่มีหน้าที่รายงานการทำธุรกรรม โดย AUSTRAC CEO มีอำนาจตามที่ AML/CFT Act และ AML/CFT Rules กำหนดไว้

2) AUSTRAC มีหน้าที่ในการจัดเตรียมข้อมูลที่ AUSTRAC ได้รับมาจากการรับรายงานการทำธุรกรรมตาม AML/CFT Act และ AML/CFT Rules และตามที่กฎหมายอื่นๆ กำหนด รวมถึงยังมีหน้าที่ในการให้ข้อมูลแก่องค์กรระหว่างประเทศที่สามารถใช้ข้อมูลหรือรับข้อมูลจาก AUSTRAC ได้ ตามที่กำหนดใน Part 11 ของ AML/CFT Act

3) AUSTRAC เป็นหน่วยงานหลักและเป็นหน่วยงานสำคัญที่ดำเนินงานเพื่อยับยั้งการฟอกเงิน การก่ออาชญากรรมทางการเงินและการกระทำความผิดอาญาและการหลีกเลี่ยงภาษี บทบาทที่สำคัญของ AUSTRAC คือ ทำหน้าที่ในการรับ วิเคราะห์และตรวจสอบ

<sup>173</sup> Anti –money Laundering and Counter-Terrorism Financing Act Section 190

<sup>174</sup> Australian Government Australian Transaction Reports and analysis Centre, Education policy(Online), 30 August 2012. From [http://www.austrac.gov.au/education\\_policy.html](http://www.austrac.gov.au/education_policy.html)

ข้อมูลที่ได้รับมาจากผู้มีหน้าที่ต้องรายงานข้อมูลและการทำธุรกรรม รวมถึงแลกเปลี่ยนข้อมูลกับหน่วยงานทางการเงินและผู้กำกับดูแลอื่นๆ และสนับสนุนในการดำเนินงาน รวมทั้งยังช่วยเหลือในการอบรมในการให้ความรู้และการดำเนินงานของ AUSTRAC ในประเทศ บางประเทศในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้และแปซิฟิก ดังนั้นในการดำเนินงานของ AUSTRAC จะมีสองรูปแบบคือ เป็นหน่วยงานดำเนินงานด้านควบคุมดูแลให้ระบบทางการเงินของประเทศออสเตรเลียเป็นไปโดยโปร่งใสและยังเป็นหน่วยงานในการกำกับดูแลอีกด้วย

นอกจากนี้ยังได้กำหนดถึงบทบาทอำนาจหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ของ AUSTRAC ในการดำเนินการโดยแบ่งประเภทของเจ้าหน้าที่ออกดังนี้

1) AUSTRAC CEO โดย AML/CFT Rules กำหนดให้ AUSTRAC CEO มีอำนาจ ออกแนวทางปฏิบัติในการดำเนินการตาม AML/CFT Rules ออกคำแนะนำและแนวทางการดำเนินงาน รวมถึงการบังคับใช้ตามที่รัฐมนตรีแนะนำได้และดำเนินการอื่นๆ ตามที่ AML/CFT Act และ AML/CFT Rules กำหนดและตามที่รัฐมนตรีมอบหมายให้<sup>175</sup>

2) เจ้าหน้าที่ของ AUSTRAC มีอำนาจควบคุมการดำเนินงานของ AUSTRAC ตามที่กำหนดไว้ใน Part B ของ AML/CFT Act<sup>176</sup> และมีอำนาจอื่นๆ<sup>177</sup> ดังต่อไปนี้

(1) การสืบค้นและการบันทึกข้อมูลการทำธุรกรรมทางการเงิน การใช้ระบบในการรายงานการทำธุรกรรมทางการเงินและการเก็บรักษาข้อมูลในการรายงานการทำธุรกรรมทางการเงิน รวมถึงการจัดเตรียมจัดส่งการรายงานการทำธุรกรรมทางการเงิน ตาม AML/CFT Act และการดำเนินการอื่นๆซึ่งเกี่ยวข้องกับหน้าที่ในการรายงานการทำธุรกรรมตามที่ AML/CFT Act กำหนด

(2) ดำเนินการรวบรวมการทำธุรกรรมทางการเงินที่ได้รับมาจากการรายงานการทำธุรกรรมตาม AML/CFT Act และ AML/CFT Rules ซึ่งสามารถใช้เป็นพยานหลักฐานได้และ ดำเนินการสอบสวนการทำธุรกรรมทางการเงินที่ได้รับมาจากการรายงานการทำธุรกรรมตาม AML/CFT Act และ AML/CFT Rules ซึ่งสามารถใช้เป็นพยานหลักฐานได้

(3) จัดทำภาพถ่ายหรือวิดีโอหรือสิ่งบันทึกเสียง หลักฐานอื่นๆอันเกี่ยวกับการรายงานการทำธุรกรรมซึ่งสามารถใช้เป็นหลักฐานได้

(4) ตรวจสอบเอกสารต้นฉบับหรือสำเนาการรายงานการทำธุรกรรมซึ่งอาจใช้เป็นหลักฐานได้

<sup>175</sup> Anti –money Laundering and Counter-Terrorism Financing Act Section 229

<sup>176</sup> Anti –money Laundering and Counter-Terrorism Financing Act Section 148

<sup>177</sup> Anti –money Laundering and Counter-Terrorism Financing Act Section 147

(5) จัดเตรียมรายงานการทำธุรกรรมและข้อมูลอื่นๆตามที่เจ้าหน้าที่ร้องขอเพื่อดำเนินการตามกฎหมายได้

(6) ดำเนินการใดๆ ตามที่ได้รับการร้องขอภายในกำหนดระยะเวลาไม่เกิน 24 ชั่วโมงและดำเนินการอื่นๆ อาทิเช่นจัดหาอุปกรณ์หรือข้อมูลซึ่งสามารถใช้เป็นหลักฐานได้ และอำนวยความสะดวกในการรายงานการทำธุรกรรมเพื่อนำข้อมูลและสำเนาเอกสารไปใช้เป็นพยานหลักฐานได้ รวมถึงการอำนวยความสะดวกในการโอนข้อมูลไปยังดิสก์ เทปหรือสิ่งบันทึกอื่นๆซึ่งได้รับมาจากการใช้อำนาจตามกฎหมายหรือตามที่ได้ตกลงไว้กับหน่วยงานที่รับผิดชอบ

(7) ให้ความเห็น ควบคุม จัดทำเอกสารหรือสอบถามรายละเอียดต่างๆ ซึ่งเกี่ยวข้องกับการดำเนินการตาม AML/CFR Act และ AML/CFT Rules ซึ่งในกรณีที่บุคคลใดไม่ปฏิบัติตามจะต้องถูกลงโทษจำคุก 6 เดือนหรือปรับ 30 ดอลลาร์ออสเตรเลีย

### 3) ผู้ตรวจสอบภายนอก (External Audit)<sup>178</sup>

เพื่อให้การดำเนินงานของ AUSTRAC เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพมากขึ้น หาก AUSTRAC CEO พบการทำธุรกรรมที่มีเหตุอันควรต้องสงสัย AUSTRAC CEO จะแจ้งให้ผู้ตรวจสอบภายนอกเข้ามาดำเนินการตรวจสอบการรายงานการทำธุรกรรมทางการเงินและธุรกรรมที่มีเหตุอันควรต้องสงสัย และตรวจสอบการทำธุรกรรมทางการเงินรายหนึ่งรายใดหรือรายหลายรายโดยเฉพาะเจาะจงซึ่งภายหลังจากการตรวจสอบแล้ว AUSTRAC CEO จะต้องดำเนินการให้ได้รับรายงานผลการตรวจสอบจากผู้ตรวจสอบภายนอก เพื่อดำเนินการในขั้นตอนต่อไป

ในการกำกับดูแลหน่วยงานหรือองค์กรที่เกี่ยวข้องในการรายงานการทำธุรกรรมทางการเงินตาม AML/CFT Act และ AML/CFT Rules นั้น นโยบายหลักของ AUSTRAC คือ การกำหนดให้ AUSTRAC CEO มีอำนาจในการใช้ดุลพินิจกำหนดค่าปรับสำหรับผู้ที่ไม่ปฏิบัติตามในการไม่รายงานการทำธุรกรรมทางการเงิน โดยกำหนดให้มีบทลงโทษทางแพ่งและทางอาญา โดยกำหนดบทลงโทษทางแพ่งในกรณีที่ผู้กระทำความผิดเป็นบุคคลธรรมดาจะต้องได้รับโทษชำระเงินสูงสุดเป็นจำนวนไม่เกิน 2.2 ล้านดอลลาร์สหรัฐ และหากผู้กระทำความผิดเป็นนิติบุคคลจะต้องรับโทษชำระเงินสูงสุดเป็นจำนวนไม่เกิน 1.1 ล้านดอลลาร์สหรัฐ<sup>179</sup> และเพื่อป้องกันการฟอกเงินที่อาจเกิดขึ้นตาม AML/CFT Act กำหนดให้ AUSTRAC CEO มีอำนาจในการให้คำแนะนำ รวมทั้งออกคำสั่งให้มีการแก้ไขเยียวยาในการทำธุรกรรมทางการเงินได้ หากพิจารณาแล้วเห็นว่า การทำธุรกรรมนั้นเป็นการกระทำที่เป็นการฝ่าฝืนกฎหมายที่มีโทษ

<sup>178</sup> Anti –money Laundering and Counter-Terrorism Financing Act Part 13 Division 7 Section 162(2)

<sup>179</sup> Financial Transaction Reports Act 1988 Section 176

ในทางแพ่งตาม AML/CFT Act เท่านั้น<sup>180</sup> แต่หากเป็นกรณีที่อยู่กระทำความผิดจะต้องรับโทษทางอาญาจำคุกเป็นจำนวน 10 ปีและปรับเป็นจำนวนสูงสุดไม่เกิน 1.1 ล้านดอลลาร์สหรัฐ<sup>181</sup> ซึ่งหากผู้กระทำความผิดต้องรับโทษทางอาญาแล้ว AUSTRAC CEO ย่อมไม่มีอำนาจในการให้คำแนะนำรวมทั้งออกคำสั่งให้มีการแก้ไขเยียวยาในการทำธุรกรรมทางการเงินได้

ในการดำเนินงานของ AUSTRAC นั้น จะมีเจ้าหน้าที่ของ AUSTRAC ในการทำหน้าที่ติดต่อประสานงานกับผู้กำกับดูแลและผู้ประกอบธุรกิจทุกประเภทในประเทศออสเตรเลียอยู่แล้ว เพื่อช่วยเหลือและดูแลในการเก็บรวบรวมข้อมูล สืบค้นข้อมูลรวมถึงการดำเนินการอื่นๆ เพื่อให้การใช้มาตรการป้องกันการฟอกเงินเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพมากขึ้น ดังนั้น AUSTRAC CEO จึงกำหนดให้ผู้ประกอบธุรกิจจะต้องมีการดำเนินการให้มี AML/CFT Compliance Officer เพื่อรับผิดชอบในการตาม AML/CFT Act โดยจะต้องเป็นบุคคลที่เป็นอิสระ อาวุโส มีความรู้ในทางบัญชี สามารถทำรายงานได้ ทำงานใกล้ชิดกับผู้บริหารและจะต้องมีทักษะและประสบการณ์ในเรื่องดังกล่าวด้วย โดยกำหนดให้ AML/CFT Compliance Officer มีหน้าที่ดังนี้<sup>182</sup>

- 1) มีหน้าที่ดำเนินงานเพื่อให้เกิดความมั่นใจว่าได้ปฏิบัติตาม AML/CFT Act และ AML/CFT Rules
- 2) ติดต่อประสานงานกับ AUSTRAC ในการรายงานการทำธุรกรรมที่มีเหตุอันควรต้องสงสัย การโอนเงินข้ามประเทศ การทำธุรกรรม การรายงานอย่างเร่งด่วน การปฏิบัติตามผู้ตรวจสอบหรือการแจ้งข้อมูลตามที่ได้รับร้องขอ
- 3) การออกแบบ ปรับปรุงและรักษาวิธีการในการดำเนินงานของ AML/CFT Compliance Officer รวมถึงการดำเนินงานตามนโยบายและตามระบบด้วย
- 4) ติดตามข้อมูลความรู้เกี่ยวกับความเสี่ยงในการฟอกเงินและการก่ออาชญากรรมทางการเงินในการรายงานการทำธุรกรรม รวมถึงข้อมูลอื่น ๆ อันเกี่ยวกับการดำเนินการตามกฎหมายและหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง
- 5) ดำเนินการตามหน้าที่ที่กำหนดใน Financial Transaction Reports Act 1988 และ AML/CFT Act

<sup>180</sup> Anti –money Laundering and Counter-Terrorism Financing Act Part 25 Division 5

<sup>181</sup> Financial Transaction Reports Act 1988 Section 177

<sup>182</sup> Australian Government Australian Transaction Reports and analysis Centre, AML/CFT

6) อธิบายถึงลักษณะของการทำงานของ AML/CFT Compliance Officer เป็นเอกสารรายงาน

7) รวบรวมข้อมูลในการรู้จักลูกค้าในเบื้องต้นและวิเคราะห์ข้อมูลของบุคคลที่สามในการให้บริการของผู้ประกอบธุรกิจ

8) เป็นตัวแทนพนักงานของผู้ประกอบธุรกิจ หากเป็นการทำธุรกรรมของผู้ประกอบธุรกิจแบบกลุ่ม

9) เก็บรักษาข้อมูลตาม AML/CFT Act กำหนด

ดังนั้น จึงกล่าวโดยสรุปได้ว่า AUSTRAC เป็นองค์กรเฉพาะที่มีหน้าที่ในการกำกับดูแลการป้องกันการฟอกเงินและการก่ออาชญากรรมทางการเงิน รวมถึงการกระทำ ความผิดฐานก่อการร้ายด้วย นอกจากนี้ Austrac ยังเป็นหน่วยข่าวกรองทางการเงิน Financial intelligence unit ซึ่งเป็นศูนย์กลางในการรวบรวมข้อมูล ไม่เพียงเฉพาะข้อมูลภายในประเทศเท่านั้น แต่รวมถึงข้อมูลระดับโลกด้วย เนื่องมาจากเกิดการแบ่งปันและแลกเปลี่ยนข้อมูลระหว่างหน่วยงาน ในการกำกับดูแลของทุกองค์กรในประเทศและหน่วยข่าวกรองทางการเงินทั่วโลกการดำเนินการ ตามมาตรการ Austrac จะมีการแต่งตั้งเจ้าหน้าที่แต่ละคนให้ดำเนินการติดต่อประสานงานกับ หน่วยงานแต่ละหน่วยงาน ดังนั้น หากมีความสงสัยในการทำงานใด ๆ จะมีเจ้าหน้าที่ Austrac มา ช่วยดูแลอย่างใกล้ชิด รวมทั้ง หากมีธุรกรรมที่มีเหตุอันควรต้องสงสัยว่าจะต้องรายงานหรือไม่ ผู้กำกับดูแลตลาดทุนจะแจ้งให้เจ้าหน้าที่ Austrac มาตรวจสอบเองนอกจากนี้ การที่ Austrac รวบรวมข้อมูลที่เกิดจากการแชร์และแลกเปลี่ยนข้อมูล ทำให้บริษัทหลักทรัพย์สามารถเข้ามาใช้ ฐานข้อมูลได้ของทุกองค์กร การเข้าใช้นี้ เป็นการเข้าใช้ข้อมูลได้เลยทางอินเทอร์เน็ต ส่วนการ ร่วมมือกันนี้เป็นการตกลงกันโดย MOU หรือการทำความเข้าใจร่วมกัน อีกทั้ง การที่บริษัท หลักทรัพย์สามารถให้เจ้าหน้าที่ Austrac เข้าร่วมตรวจสอบและวิเคราะห์ข้อมูลเบื้องต้นได้เลย นับแต่ยังไม่เริ่มทำธุรกรรมอีกทั้งการมีเจ้าหน้าที่ติดต่อระหว่างกัน ทำให้การดำเนินการเป็นไปอย่าง ถูกต้อง มีระเบียบแบบแผน และเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ การเก็บข้อมูลของ Austrac เก็บเป็น ระบบคอมพิวเตอร์เป็นเวลา 7 ปี รวมถึงในการกำหนดมาตรการป้องกันการฟอกเงินอันเกี่ยวกับการ ทำธุรกรรมในตลาดทุนนั้น AUSTRAC ยังได้กำหนดลักษณะของการทำธุรกรรมที่มีเหตุอันควร ต้องสงสัยให้บริษัทหลักทรัพย์ต้องมีหน้าที่ในการรายงานการทำธุรกรรมที่มีเหตุอันควรต้องสงสัย อีกด้วย ซึ่ง AML/CFT Act ยังกำหนดให้ AUSTRAC CEO มีอำนาจในการลงโทษทั้งทางแพ่งและ ทางอาญาแก่บริษัทหลักทรัพย์ในกรณีไม่ปฏิบัติตามข้อกำหนดของ AML/CFT Act ด้วย นอกจากนี้ AUSTRAC ยังมีหน้าที่ในการรวบรวม วิเคราะห์และเก็บข้อมูลเกี่ยวกับการทำธุรกรรมทางการเงิน

เพื่อเป็นฐานข้อมูลในการตรวจสอบการกระทำความผิดฐานฟอกเงินอันเกี่ยวกับการทำธุรกรรมในตลาดทุนอีกด้วย

## 2. Australian Securities Investments Commission (ASIC)

ASIC เป็นองค์กรอิสระของรัฐ ซึ่งจัดตั้งขึ้นตาม Australian Securities Investments Commission Act โดยกำหนดให้เป็นหน่วยงานในการกำกับดูแลบริษัท ตลาดเงิน ตลาดทุน รวมถึงผู้ประกอบการให้บริการทางการเงินด้วย โดยหน้าที่ของ ASIC คือการควบคุม กำกับดูแลตลาดการเงินและตลาดทุนให้เป็นไปโดยโปร่งใส ยุติธรรม เพื่อสนับสนุนความเชื่อมั่นของลูกค้าและนักลงทุน โดยแบ่งการกำกับดูแลเป็นดังนี้<sup>183</sup>

1) การกำกับดูแลบริษัท ตลาดเงินและผู้ให้บริการทางการเงิน โดย ให้คำแนะนำพิจารณาออกใบอนุญาต และรับคำขอในการขอจดทะเบียนจัดตั้งนิติบุคคล พิจารณาคำขอรับจดทะเบียนบริษัท รวมถึงวิเคราะห์ ตรวจสอบ พร้อมทำความเข้าใจในการพิจารณา อนุญาตจัดตั้งนิติบุคคลต่อรัฐมนตรี

2) การกำกับดูแลการให้สินเชื่อลูกค้า โดยออกใบอนุญาตและกฎเกณฑ์ ในการกำกับดูแลการประกอบธุรกิจให้เป็นไปตามใบอนุญาตซึ่งจะต้องทำให้มั่นใจได้ว่าผู้ได้รับ ใบอนุญาตจะต้องมีมาตรฐานและมีความรับผิดชอบต่อลูกค้า

3) กำกับดูแลตลาดทุน ออกใบอนุญาตและกฎเกณฑ์ในการดูแล ประกอบธุรกิจให้เป็นไปตามใบอนุญาต ช่วยเหลือให้มีการประกอบธุรกิจถูกต้องตามที่กำหนด เพื่อให้เกิดความโปร่งใสและยุติธรรม รวมถึงกำกับดูแลในการค้าในตลาดทุน ตลาดตราสาร อนุพันธ์และตลาดล่วงหน้าด้วย

4) การกำกับผู้ประกอบการให้บริการทางการเงิน ออกใบอนุญาตและ ควบคุมการประกอบธุรกิจให้บริการทางการเงินเพื่อให้มั่นใจได้ว่า การประกอบธุรกิจนั้นเป็นไป โดยซื่อสัตย์และยุติธรรม

ASIC เป็นองค์กรของรัฐในการกำกับดูแลผู้ประกอบการทุกประเภท ซึ่งการดำเนินงานของ ASIC อยู่ภายใต้ Corporation Act 2001 ซึ่งตามกฎหมายฉบับนี้กำหนดให้ ผู้ประกอบการให้บริการทางการเงินจะต้องได้รับใบอนุญาต AFS เว้นแต่ ผู้ที่นั้นได้รับการ ยกเว้นไม่ต้องขอใบอนุญาตหรือเป็นผู้มีอำนาจให้บริการทางการเงินโดยไม่ต้องได้รับใบอนุญาต และเนื่องจากบริษัทหลักทรัพย์ถือเป็นผู้ให้บริการทางการเงินตามที่กำหนดใน AML/CFT Act จึงมี

<sup>183</sup> Australian Government Australian Transaction Reports and analysis Centre, our role[Online], 30 August 2012. From <http://www.asic.gov.au/asic/ASIC.NSF/byHeadline/Our%20role>

ความจำเป็นต้องมีใบอนุญาต AFS นับแต่เริ่มดำเนินการด้วย<sup>184</sup> นอกจากนี้ บริษัทหลักทรัพย์ยังมีหน้าที่ในการต้องรายงานการทำธุรกรรมทางการเงินและธุรกรรมที่มีเหตุอันควรต้องสงสัยตามที่กำหนดไว้ใน AML/CFT Act ด้วย ทั้งนี้ ในการรายงานการทำธุรกรรมดังกล่าวต้องพิจารณาด้วยว่าบริษัทหลักทรัพย์ประกอบธุรกิจประเภทเดียวหรือมากกว่านั้น ตามเงื่อนไขในการรายงานที่ AUSTRAC กำหนด<sup>185</sup>

ลักษณะการประกอบธุรกิจที่ต้องได้รับใบอนุญาต AFS ตามที่ผู้กำกับดูแลผู้ประกอบการให้บริการทางการเงินมีอำนาจในการออกใบอนุญาตและควบคุมการประกอบธุรกิจการให้บริการทางการเงิน เพื่อให้มั่นใจว่าผู้ให้บริการทางการเงินนั้น ประกอบธุรกิจเป็นไปโดยโปร่งใส ซื่อสัตย์และยุติธรรม โดยผู้ที่ประกอบธุรกิจในลักษณะดังต่อไปนี้ จะต้องขอใบอนุญาต AFS ต่อ ASIC กล่าวคือ<sup>186</sup>

- 1) ให้บริการผลิตภัณฑ์ทางการเงิน
  - 2) ดำเนินการเกี่ยวกับผลิตภัณฑ์ทางการเงิน
  - 3) ทำการตลาดเกี่ยวกับผลิตภัณฑ์ทางการเงิน
  - 4) ดำเนินการรับจดทะเบียน
  - 5) ให้บริการดูแลหรือฝากทรัพย์สิน
  - 6) ให้บริการดูแลทรัพย์สินหรือฝากทรัพย์สิน
  - 7) ให้บริการดูแลจัดการทรัพย์สินหรือดำเนินการอื่นๆ แทนนิติบุคคล
- นอกจากนี้ ASIC ยังมีหน้าที่ในการตรวจสอบเพื่อกำกับดูแลผู้ที่ได้รับ

อนุญาต AFS ดังนี้

- 1) ผู้ที่ได้รับใบอนุญาตประกอบธุรกิจตรงตามประเภทธุรกิจที่ขอจดทะเบียนไว้กับ ASIC
- 2) มีแหล่งที่มาของเงินทุนซึ่งสามารถประกอบธุรกิจได้ เว้นแต่อยู่ภายใต้การกำกับโดย The Australian Prudential Regulation Authority (APRA)

<sup>184</sup> Australian Government Australian Transaction Reports and analysis Centre, Do You need an AFS License[Online],30 August 2012. From <http://www.asic.gov.au/asic/asic.nsf/byheadline/Do+you+need+an+AFS+licence%3F?openDocument>

<sup>185</sup> Australian Government Australian Transaction Reports and analysis Centre, Finance Broker[Online],30 August 2012. From [http://www.austrac.gov.au/finance\\_brokers.html](http://www.austrac.gov.au/finance_brokers.html)

<sup>186</sup> Australian Government Australian Transaction Reports and analysis Centre, What is an AFS License[Online],31 August 2012. From <http://www.asic.gov.au/asic/ASIC.NSF/byHeadline/Licensing>



### 3) สามารถปฏิบัติตามหน้าที่ที่กำหนดตามในใบอนุญาต AFS

ในการกำกับดูแลของ ASIC นี้ AUSTRAC ยังมีอำนาจในการพิจารณาถึงความเหมาะสมเพียงพอในการออกใบอนุญาตของ ASIC สำหรับผู้ประกอบการทางการเงินด้วยภายใต้การตกลงร่วมกันในการทำ MOU<sup>187</sup>

ดังนั้น จึงเห็นได้ว่าองค์กรที่เกี่ยวข้องในการป้องกันการฟอกเงินและการก่ออาชญากรรมทางการเงินมี 2 องค์กร คือ AUSTRAC และ ASIC โดยผู้ที่มีความประสงค์จะดำเนินธุรกิจในประเทศออสเตรเลียไม่ว่าในรูปแบบใดจะต้องจดทะเบียนหรือได้รับใบอนุญาตในการประกอบธุรกิจจาก ASIC ซึ่งเป็นผู้กำกับดูแลการประกอบธุรกิจภายใต้ The Corporation Act 2001 ดังนั้น ผู้ประกอบธุรกิจจึงมีหน้าที่ในการปฏิบัติตาม The Corporation Act 2001 และตามกฎเกณฑ์ที่ ASIC กำหนดไว้ด้วย ซึ่ง ASIC ในฐานะผู้กำกับดูแลตลาดทุนจึงมีหน้าที่ต้องควบคุมกำกับดูแลให้ผู้อยู่ภายใต้การกำกับดูแลของตนจะต้องดำเนินการให้มีการจัดตั้งและดำเนินการตาม AML/CFT Program และรายงานการทำธุรกรรมทางการเงินซึ่งเป็นเงินสดหรือธุรกรรมการเงินระหว่างประเทศ และการรายงานการทำธุรกรรมที่มีเหตุอันควรต้องสงสัยตามที่ FTR Act กำหนดเพื่อป้องกันการฟอกเงินและการก่ออาชญากรรมทางการเงินในตลาดทุนด้วย

นอกจากนี้ เมื่อตาม FTR Act กำหนดให้ Cash dealer ซึ่งรวมถึงบริษัทหลักทรัพย์ มีหน้าที่ต้องรายงานการทำธุรกรรมต่อ AUSTRAC ดังนั้น AUSTRAC จึงมีอำนาจในการตรวจสอบ ควบคุมและกำกับดูแล Cash Dealer บริษัทหลักทรัพย์และผู้ที่มีหน้าที่ต้องรายงานการทำธุรกรรมประเภทอื่นๆด้วย ตาม AML/CFT Act และ AML/CFT Rules Instrument 2007 (No.1) กำหนดไว้ โดยมี AUSTRAC CEO เป็นผู้ใช้อำนาจในการควบคุมและกำกับดูแลตามที่ AML/CFT กำหนดด้วย ดังนั้น ในการดำเนินงานจึงทำให้ AUSTRAC มีอำนาจในการพิจารณาถึงความเหมาะสมของกฎเกณฑ์ของ ASIC ซึ่งออกมาบังคับใช้ผู้อยู่ภายใต้การกำกับดูแลในเรื่องที่เกี่ยวข้องนี้ด้วย ซึ่งในการป้องกันการฟอกเงินและการก่ออาชญากรรมทางการเงินนี้ AUSTRAC และ ASIC จึงได้มีการประสานกันทำงานอย่างถาวรเพื่อดำเนินงานในด้านต่างๆ ร่วมกัน ซึ่งรวมถึงการดำเนินการในการใช้มาตรการในการป้องกันการฟอกเงินอันเกี่ยวกับธุรกรรมในตลาดทุนด้วย ซึ่งจากที่กล่าวมาในข้างต้น เมื่อผู้ประกอบการทุกประเภท รวมถึงบริษัทหลักทรัพย์ต้องการดำเนินการจดทะเบียนหรือขอใบอนุญาตในการประกอบธุรกิจ บริษัทหลักทรัพย์จะต้องดำเนินการของใบอนุญาตกับ ASIC ก่อน ซึ่งเป็นผู้กำกับดูแลตลาดทุนด้วย นอกจากนี้ ASIC ในฐานะผู้กำกับ

<sup>187</sup> Australian Government Australian Transaction Reports and analysis Centre, Supervisory Framework[Online],30 August 2012. From [http://www.austrac.gov.au/supervisory\\_framework.html#relationship\\_with\\_regulators](http://www.austrac.gov.au/supervisory_framework.html#relationship_with_regulators)

ดูแลตลาดทุนยังมีอำนาจให้บริษัทหลักทรัพย์ปฏิบัติตามมาตรการในการป้องกันการฟอกเงิน อาทิ เช่น การรายงานการทำธุรกรรมทางการเงินและธุรกรรมที่มีเหตุอันควรต้องสงสัย การตรวจสอบข้อมูลและตัวตนของลูกค้า รวมถึงการเก็บรักษาข้อมูลและตรวจสอบสถานะของลูกค้า ตลอดระยะเวลาที่มีการทำธุรกรรมอยู่กับบริษัทหลักทรัพย์ แต่อย่างไรก็ดีการดำเนินงานของ AUSTRAC และ ASIC มีการประสานกันทำงานในลักษณะถาวร จึงทำให้เห็นได้ว่า การบังคับใช้ มาตรการในการป้องกันการฟอกเงินของ AUSTRAC ซึ่งเป็นหน่วยงานเฉพาะเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ ถูกต้อง รวดเร็วและมีความแม่นยำเป็นอย่างมาก ส่งผลให้การประกอบธุรกิจ การลงทุน รวมถึงภาพลักษณ์ของตลาดทุนของประเทศออสเตรเลียเป็นไปโดยโปร่งใส ยุติธรรม ทำให้นักลงทุนเกิดความเชื่อมั่นว่า เงินที่ผ่านการลงทุนในตลาดทุนของประเทศออสเตรเลียไม่มีความเสี่ยงหรือเกี่ยวกับการฟอกเงินแต่อย่างใด

จากการศึกษาถึงมาตรการป้องกันการฟอกเงินอันเกี่ยวกับการทำธุรกรรมในตลาดทุนของต่างประเทศ จะเห็นได้ว่า การดำเนินมาตรการป้องกันดังกล่าวของทั้งประเทศ สหรัฐอเมริกาและประเทศออสเตรเลียเป็นไปตามมาตรฐานที่ FATF กำหนด นอกจากนี้ ยังได้มีการบัญญัติโทษทั้งทางแพ่งและทางอาญาแก่บริษัทหลักทรัพย์ที่ไม่ดำเนินการตามที่กฎหมายกำหนด ซึ่งการกำกับดูแลให้มีการดำเนินมาตรการป้องกันการฟอกเงินอันเกี่ยวกับการทำธุรกรรมในตลาดทุนนั้น ทั้งประเทศสหรัฐอเมริกาและประเทศออสเตรเลียได้จัดให้มีองค์กรเฉพาะที่มีอำนาจหน้าที่ในการดำเนินการ อีกทั้งยังได้มีการจัดให้มีระบบฐานข้อมูลกลางของลูกค้าเพื่อให้บริษัทหลักทรัพย์ใช้เป็นข้อมูลในการตรวจสอบเพื่อทราบข้อเท็จจริงเกี่ยวกับลูกค้า และจัดให้มีการรายงานการธุรกรรมต่อองค์กรหรือหน่วยงานเฉพาะที่มีหน้าที่ในการป้องกันการฟอกเงินอันเกี่ยวกับการทำธุรกรรมในตลาดทุน ซึ่งจากมาตรการป้องกันการฟอกเงินดังกล่าวของประเทศ สหรัฐอเมริกาและประเทศออสเตรเลียสามารถป้องกันและลดปัญหาการฟอกเงินได้อย่างมีประสิทธิภาพ เนื่องจากการจัดให้มีองค์กรหรือหน่วยงานที่มีอำนาจหน้าที่เฉพาะด้าน รวมถึงการจัดให้มีระบบฐานข้อมูลกลางในการใช้ตรวจสอบข้อเท็จจริงเกี่ยวกับลูกค้าที่ทำธุรกรรมในตลาดทุน โดยเมื่อพิจารณาถึงมาตรการป้องกันการฟอกเงินอันเกี่ยวกับการทำธุรกรรมในตลาดทุนของประเทศไทยแล้ว จะเห็นได้ว่า การดำเนินมาตรการป้องกันการฟอกเงินดังกล่าวของประเทศไทย ยังไม่มีบทบัญญัติของกฎหมายที่กำหนดให้มีการประสานความร่วมมือขององค์กรที่เกี่ยวข้อง ในลักษณะถาวร และยังไม่มีการจัดตั้งองค์กรหรือหน่วยงานเฉพาะที่มีอำนาจหน้าที่ในการป้องกันการฟอกเงินอันเกี่ยวกับการทำธุรกรรมในตลาดทุน อีกทั้งยังไม่มีมีระบบฐานข้อมูลกลางที่ใช้ในการตรวจสอบเพื่อทราบข้อเท็จจริงเกี่ยวกับลูกค้าและเกิดการแบ่งปันและแลกเปลี่ยนข้อมูลจากหน่วยงานเฉพาะหรือหน่วยข่าวกรองทางการเงินให้แก่ผู้กำกับดูแลและหน่วยงานอื่นๆ ส่งผลให้

การบังคับใช้และดำเนินมาตรการป้องกันการฟอกเงินอันเกี่ยวกับการทำธุรกรรมในตลาดทุนของประเทศไทยยังไม่มีประสิทธิภาพอย่างเพียงพอ

## บทที่ 4

### วิเคราะห์มาตรการทางกฎหมายในการป้องกันการฟอกเงิน อันเกี่ยวกับธุรกรรมในตลาดทุน

ปัจจุบันปัญหาการฟอกเงินเป็นปัญหาที่ยากต่อการป้องกันและปราบปราม ซึ่งเป็นผลจากความเจริญก้าวหน้าทางเทคโนโลยีที่ทันสมัย ที่ทำให้ขั้นตอนและวิธีการในการฟอกเงินมีความสลับซับซ้อนมากกว่าในอดีต และยากแก่การตรวจสอบเพื่อป้องกันและปราบปราม ซึ่งกรณีดังกล่าวทำให้หลายประเทศทั่วโลกเริ่มมีการตระหนักถึงความสำคัญ และพยายามกำหนดมาตรการทางกฎหมายและมาตรการอื่นๆ เพื่อป้องกันและปราบปรามการกระทำความผิดฐานฟอกเงิน โดยเฉพาะปัญหาการฟอกเงินอันเกี่ยวกับการทำธุรกรรมในตลาดทุน ซึ่งเป็นช่องทางที่เริ่มมีการกระทำความผิดฐานฟอกเงินจากอาชญากร เพราะเป็นช่องทางที่สามารถฟอกเงินได้ครั้งละเป็นจำนวนมากๆ และมีมาตรการในการตรวจสอบไม่เคร่งครัดมาก โดยเมื่อเกิดปัญหาดังกล่าวขึ้นกับตลาดทุนขึ้น ก็ย่อมส่งผลกระทบต่อประเทศในหลายๆ ด้าน ทั้งด้านเศรษฐกิจ สังคม หรือภาพลักษณ์และความน่าเชื่อถือของตลาดทุน ดังนั้นจึงมีความพยายามกำหนดและดำเนินมาตรการในการป้องกันการฟอกเงินอันเกี่ยวกับการทำธุรกรรมในตลาดทุนขึ้นอย่างเคร่งครัด ทั้งในต่างประเทศและระหว่างประเทศ ด้วยเหตุดังกล่าวนี้เอง จึงทำให้ประเทศไทยเข้าเป็นสมาชิกของกลุ่มความร่วมมือต่อต้านการฟอกเงินเอเชียแปซิฟิก (The Asia Pacific Group on Money Laundering หรือ APG) และ APG ยังเป็นสมาชิกของคณะทำงานเฉพาะกิจเพื่อดำเนินมาตรการทางการเงินเกี่ยวกับการฟอกเงิน (Financial Action Task Force on Money Laundering - FATF) ด้วยซึ่งจากการที่ประเทศไทยเป็นสมาชิกของ APG นี้เองจึงทำให้ประเทศไทยเป็นสมาชิกทางอ้อมของ FATF และเนื่องจาก APG และ FATF เป็นองค์กรระหว่างประเทศที่มีการทำงานร่วมกัน APG จึงกำหนดให้ประเทศสมาชิกปฏิบัติตามข้อแนะนำในการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน 40 ประการของ FATF ซึ่งรวมถึงประเทศไทยด้วย ทำให้ประเทศไทยจึงต้องถูกประเมินการดำเนินการตามมาตรฐานสากลที่ FATF กำหนดไว้

จากการศึกษา ผู้วิจัยพบว่า ประเทศไทยได้ถูก FATF ประเมินและขึ้นบัญชี โดยถูกจัดอยู่ในกลุ่ม Grey List ซึ่งเป็นกลุ่มประเทศที่ถูกเฝ้าระวังและถูกประเมินว่า ประเทศไทยเป็นประเทศที่ไม่ปฏิบัติตามมาตรฐานระหว่างประเทศว่าด้วยการสกัดการฟอกเงิน โดยข้อบกพร่องของประเทศไทยที่ถูก FATF ประเมินว่าไม่เป็นไปตามมาตรฐานสากลและเกี่ยวข้องกับมาตรการทางกฎหมายในการป้องกันการฟอกเงินอันเกี่ยวกับธุรกรรมในตลาดทุน มีดังนี้

1) ประเทศไทยไม่มีกฎหมายหรือระเบียบเกี่ยวกับการดำเนินการตามมาตรการตรวจสอบเพื่อทราบข้อเท็จจริงเกี่ยวกับลูกค้า

2) ประเทศไทยไม่มีกฎหมายให้สถาบันการเงินมีมาตรการเก็บรักษาข้อมูลการแสดงตนและข้อมูลการทำธุรกรรมทางการเงินของลูกค้าหรือหลักฐานอื่นๆ เป็นระยะเวลาไม่น้อยกว่า 5 ปีเพื่อใช้เป็นหลักฐานในการดำเนินคดี

3) กฎหมายฟอกเงินของประเทศไทยไม่ได้กำหนดให้สถาบันการเงินต้องรายงานกรณีที่มีความพยายามที่จะทำธุรกรรม รวมทั้งไม่มีการประเมินความเสี่ยงเรื่องการฟอกเงินในส่วนของธุรกรรมที่ได้รับยกเว้นจากหน้าที่ในการรายงาน

4) ประเทศไทยไม่มีการกำหนดอย่างชัดเจนว่าหน่วยงานใดรับผิดชอบการติดตามและควบคุมให้สถาบันการเงินปฏิบัติตามกฎหมายฟอกเงิน ไม่มีมาตรการในการป้องกันไม่ให้อาชญากรได้รับผลประโยชน์ทางการเงิน

5) ประเทศไทยไม่มีหน่วยข่าวกรองทางการเงิน (FIU) ทำหน้าที่เป็นศูนย์รับข้อมูลวิเคราะห์และส่งต่อรายงานธุรกรรมที่ต้องสงสัยและข้อมูลอื่นๆ

6) ประเทศไทยไม่มีการให้ความช่วยเหลือกันทางกฎหมาย (Mutual Legal Assistance)

ในการศึกษาถึงมาตรการทางกฎหมายในการป้องกันการฟอกเงินอันเกี่ยวกับการทำธุรกรรมในตลาดทุนพบว่า ตามพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน พ.ศ. 2542 ได้กำหนดให้บริษัทหลักทรัพย์ซึ่งถือเป็นสถาบันการเงินประเภทหนึ่งตามที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน พ.ศ. 2542 มีหน้าที่ในการดำเนินการตามมาตรการในการป้องกันการฟอกเงิน แต่อย่างไรก็ดี ตามกฎหมายฉบับดังกล่าวมิได้บัญญัติถึงการดำเนินการอย่างชัดเจน ซึ่งจำเป็นต้องพิจารณาถึงกฎหมายลำดับรอง ระเบียบและประกาศอื่นๆ อีกด้วย ซึ่งมีความกระจัดกระจายมิได้อยู่ภายใต้กฎหมายหลักในการป้องกันการฟอกเงินเพียงฉบับเดียว นอกจากนี้ ตามบทบัญญัติในการดำเนินการตามมาตรการนั้น เป็นเพียงการบัญญัติให้บริษัทหลักทรัพย์ให้มีการดำเนินการเท่านั้น ไม่มีลักษณะและสภาพบังคับให้ต้องดำเนินการจึงไม่มีสภาพบังคับทางกฎหมาย แต่อย่างไรก็ดี ตามที่สำนักงาน ก.ล.ต. ได้มีการออกประกาศที่ สธ./น.ย/ข.3/2550 เรื่อง หลักเกณฑ์ เงื่อนไขและวิธีการในการจัดให้มีระบบการบริหารความเสี่ยงเพื่อป้องกันการใช้ธุรกิจหลักทรัพย์เป็นช่องทางในการฟอกเงินและสนับสนุนทางการเงินแก่การก่อการร้าย เพื่อสร้างความมั่นใจต่อนักนักลงทุนและสร้างความมีเสถียรภาพว่า ตลาดทุนมีการดำเนินการตามมาตรฐานสากลอย่างมีประสิทธิภาพ แต่อย่างไรก็ดีการดำเนินมาตรการป้องกันดังกล่าวของประเทศไทยก็ยังเกิดปัญหาขึ้นอยู่หลายประการ ส่งผลให้การดำเนินมาตรการป้องกันการฟอกเงินอันเกี่ยวกับการทำธุรกรรมในตลาดทุนยังไม่มีประสิทธิภาพและประสิทธิผลอย่างเพียงพอ ซึ่งเป็นผล

สืบเนื่องมาจากการ ไม่มีบทบัญญัติกฎหมายอย่างชัดเจน ครอบคลุม และมาตรการดังกล่าวที่ประเทศไทยใช้อยู่ในปัจจุบันยังไม่เป็นไปตามมาตรฐานสากลที่ FATF กำหนด ทำให้การบังคับใช้กฎหมายอันเกี่ยวกับการป้องกันการฟอกเงินอันเกี่ยวกับการทำธุรกรรมในตลาดทุนเป็นไปอย่างไม่มีประสิทธิภาพ ซึ่งปัญหาในเรื่องดังกล่าวผู้วิจัยจะขอกล่าวในหัวข้อต่อไป

ดังนั้น เพื่อประโยชน์ในการศึกษาวิจัยนี้ ผู้วิจัยจึงศึกษาและวิเคราะห์เปรียบเทียบทั้งมาตรการทางกฎหมายในการป้องกันการฟอกเงินอันเกี่ยวกับธุรกรรมในตลาดทุน รวมถึงการดำเนินงานของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องในการป้องกันการฟอกเงินอันเกี่ยวกับธุรกรรมในตลาดทุน เพื่อหาแนวทางที่เหมาะสมและนำมาแก้ไขบทบัญญัติทางกฎหมายของประเทศไทยให้มีประสิทธิภาพในการบังคับใช้และเป็นไปตามมาตรฐานสากลที่ FATF กำหนด

#### 4.1 มาตรการการจัดให้มีนโยบายในการบริหารความเสี่ยง

##### 4.1.1 มาตรการการจัดให้มีนโยบายในการบริหารความเสี่ยงของประเทศไทย

ตามพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน พ.ศ.2542 มาตรา 20/1 กำหนดให้บริษัทหลักทรัพย์จะต้องกำหนดนโยบายในการรับลูกค้า การบริหารความเสี่ยงที่อาจเกี่ยวกับการฟอกเงินของลูกค้าซึ่งตามกฎหมายฟอกเงินดังกล่าวมิได้มีบทบัญญัติอย่างชัดเจนว่าบริษัทหลักทรัพย์จะต้องดำเนินการอย่างไร จึงส่งผลให้เกิดความไม่ชัดเจนในการดำเนินงาน รวมถึงไม่มีสภาพบังคับตามกฎหมายอีกด้วย ซึ่งต่อมาได้มีการประกาศกฎกระทรวง เรื่อง การกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีตรวจสอบเพื่อทราบข้อเท็จจริงเกี่ยวกับลูกค้า พ.ศ. 2555 และตามประกาศดังกล่าว ได้บัญญัติถึงการดำเนินการตามมาตรการในการจัดให้มีนโยบายในการบริหารความเสี่ยงเพิ่มเติมจากพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน พ.ศ. 2542 กล่าวคือ บริษัทหลักทรัพย์จะต้องมีนโยบายในการรับลูกค้าเพื่อป้องกันไม่ให้เกิดการใช้ธุรกิจหลักทรัพย์เป็นช่องทางในการฟอกเงินและต้องกำหนดให้มีการดำเนินการตามมาตรฐานขั้นต่ำ คือ การจัดระดับความเสี่ยงของลูกค้าในการมีความเสี่ยงต่อการใช้ธุรกิจหลักทรัพย์เป็นช่องทางในการฟอกเงินและการกำหนดความเข้มข้นในการตรวจสอบลูกค้าแต่ละราย นอกจากนี้ จะต้องมีความเสี่ยงในการดำเนินการ กล่าวคือ

1) บริษัทหลักทรัพย์จะต้องมีการติดตามและตรวจสอบความเคลื่อนไหวของลูกค้า และความเคลื่อนไหวในการดำเนินธุรกิจว่าวัตถุประสงค์ในการทำธุรกรรมยังคงเดิมตามที่เคยแจ้งไว้เมื่อขอมีความสัมพันธ์กับลูกค้า

2) ตรวจสอบทางบัญชีหรือความเคลื่อนไหวทางการเงินว่ายังสอดคล้องกับข้อมูลเดิมของลูกค้าหรือไม่

3) ตรวจสอบข้อมูลระบุตัวตนของลูกค้าให้เป็นปัจจุบันมากที่สุด

และตามประกาศของสำนักงาน กสท.ฯ ที่ สธ./น/ย/ข.3/2550 เรื่อง หลักเกณฑ์เงื่อนไขและวิธีการในการจัดให้มีระบบการบริหารความเสี่ยงเพื่อป้องกันการใช้ธุรกิจหลักทรัพย์เป็นช่องทางในการฟอกเงินและสนับสนุนทางการเงินแก่การก่อการร้าย ซึ่งกำหนดให้บริษัทหลักทรัพย์ต้องจัดให้มีนโยบายในการบริหารความเสี่ยงในเรื่องต่างๆ ดังนี้

- 1) การพิจารณารับลูกค้าและการทำธุรกรรมกับลูกค้า
- 2) การพิจารณาระงับการทำธุรกรรมหรือยุติความสัมพันธ์
- 3) การรู้จักลูกค้าและตรวจสอบตัวตนเพื่อทราบข้อเท็จจริงเกี่ยวกับลูกค้า
- 4) การรายงานการทำธุรกรรมที่มีเหตุอันควรต้องสงสัย
- 5) การเก็บรักษาเอกสารภายใต้กระบวนการรู้จักลูกค้าและการตรวจสอบเพื่อทราบข้อเท็จจริงเกี่ยวกับลูกค้า

นอกจากนี้ การดำเนินการตามมาตรการดังกล่าว บริษัทหลักทรัพย์จะต้องทบทวนนโยบายและขั้นตอนในการปฏิบัติงาน รวมถึงจะต้องจัดให้มีบุคคลากรเฉพาะเพื่อดำเนินการตามมาตรการซึ่งบุคคลากรดังกล่าวจะต้องได้รับการอบรมด้วย และการดำเนินการดังกล่าวจะต้องมีการรายงานผลอย่างน้อยปีละ 1 ครั้ง

หากพิจารณาตามมาตรการในการจัดให้มีนโยบายในการบริหารความเสี่ยงเพื่อป้องกันการฟอกเงินอันเกี่ยวกับธุรกรรมในตลาดทุนจะพบว่า ตามพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน พ.ศ. 2542 มิได้มีบทบัญญัติอย่างชัดเจนว่าจะต้องดำเนินการอย่างไร ซึ่งเป็นเพียงแนวทางในการดำเนินการเท่านั้น ทำให้การดำเนินการตามมาตรการนี้ของแต่ละบริษัทหลักทรัพย์ รวมถึงสถาบันการเงินอื่นๆ ไม่เป็นไปตามมาตรฐานเดียวกัน และการที่แนวทางในการดำเนินการดังกล่าว บัญญัติอยู่ในกฎกระทรวงแต่ในกฎกระทรวงดังกล่าวก็มิได้มีบทบัญญัติทางกฎหมายในการลงโทษผู้ที่ไม่ปฏิบัติตามแนวทางดังกล่าว จึงทำให้การบังคับใช้กฎหมายในการดำเนินการตามมาตรการดังกล่าวไม่มีประสิทธิภาพ นอกจากนี้ หากพิจารณาจากประกาศของสำนักงาน กสท. ถึงมาตรการดังกล่าว จะพบว่า มาตรการดังกล่าวออกมาโดยใช้อำนาจตามพระราชบัญญัติหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์ พ.ศ. 2535 ซึ่งแม้จะถือว่าประกาศดังกล่าว มิใช่กฎหมายก็ตาม แต่ก็ถือว่าเป็นมาตรการทางกฎหมายอย่างหนึ่ง ซึ่งหากบริษัทหลักทรัพย์ซึ่งอยู่ภายใต้การกำกับดูแลไม่ปฏิบัติตามจักต้องมีโทษทางอาญา ซึ่งจะสังเกตเห็นได้ว่า มาตรการของสำนักงาน กสท. ในการดำเนินการดังกล่าว มีความชัดเจนกว่าตามกฎหมายหลักในการป้องกันการฟอกเงิน

อันเกี่ยวกับธุรกรรมในตลาดทุน จะต้องจัดให้มีนโยบายในการบริหารความเสี่ยงในเรื่องใดบ้าง แต่อย่างไรก็ดี จากการศึกษาพบว่า การดำเนินการตามมาตรการดังกล่าว ก็มีได้บัญญัติอย่างชัดเจนว่าจะต้องดำเนินการอย่างไร ซึ่งทำให้เกิดความไม่ชัดเจนในการดำเนินการ นอกจากนี้ แม้ว่าหากบริษัทหลักทรัพย์ไม่ดำเนินการตามประกาศของสำนักงาน กสศ. ก็อาจมีความผิดฐานไม่ปฏิบัติตามประกาศของสำนักงาน กสศ. เท่านั้น แต่ไม่ใช่การกระทำความผิดตามกฎหมายฟอกเงิน ซึ่งมีอัตราโทษที่หนักกว่า

และหากเปรียบเทียบมาตรการทางกฎหมายในการดำเนินการจัดให้มีนโยบายในการบริหารความเสี่ยงตามพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน พ.ศ.2542 เปรียบเทียบกับประกาศของสำนักงาน กสศ. จะพบว่า ตามประกาศของสำนักงาน กสศ. มีความชัดเจนในการดำเนินการตามมาตรการมากกว่า ดังนี้

1) ตามพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน พ.ศ. 2542 เป็นการกำหนดให้บริษัทหลักทรัพย์กำหนดกระบวนการในการบริหารความเสี่ยงต่อการฟอกเงินสำหรับลูกค้าเท่านั้น มิได้กำหนดไว้โดยชัดเจนว่าต้องดำเนินการอย่างไรและต้องมีนโยบายในการบริหารความเสี่ยงในเรื่องใดบ้าง

2) ตามพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน พ.ศ. 2542 บัญญัติให้บริษัทหลักทรัพย์มีการดำเนินการเท่านั้น ไม่ก่อให้เกิดสภาพบังคับทางกฎหมายให้ปฏิบัติตามซึ่งต่างจากประกาศของสำนักงาน กสศ. แม้ว่าจะมิใช่กฎหมายแต่เป็นมาตรการในการกำกับดูแลอย่างหนึ่ง ที่บริษัทหลักทรัพย์ต้องปฏิบัติตาม หากไม่ปฏิบัติตามจะต้องได้รับโทษทางอาญา

3) ตามพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน พ.ศ. 2542 ไม่มีการกำหนดให้บริษัทต้องมีการทบทวนนโยบายและขั้นตอนการปฏิบัติงานในการบริหารความเสี่ยงเหมือนตามที่ประกาศของสำนักงาน กสศ. กำหนด

4) ตามพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน พ.ศ. 2542 ไม่มีการกำหนดให้บริษัทหลักทรัพย์ต้องจัดให้มีบุคลากรเพื่อให้คำปรึกษา ติดตามและตรวจสอบการปฏิบัติงานของบุคลากรที่ได้รับมอบหมาย นโยบายและขั้นตอนในการดำเนินการ รวมถึงมีการรายงานต่อคณะกรรมการบริษัทปีละ 1 ครั้งเหมือนประกาศของสำนักงาน กสศ.

5) ตามพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน พ.ศ. 2542 ไม่มีการกำหนดให้มีการอบรมให้ความรู้ ความเข้าใจเพื่อเพิ่มพูนความรู้ให้แก่บุคลากรและผู้ที่ได้รับมอบหมายให้ปฏิบัติงานของบริษัทหลักทรัพย์เหมือนประกาศของกสศ.



6) ตามพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน พ.ศ. 2542 บัญญัติให้มีการดำเนินการตรวจสอบลูกค้าขาจร โดยอาจมีการบริหารความเสี่ยงที่แตกต่างกับลูกค้าทั่วไป ทำให้มาตรฐานในการดำเนินการของลูกค้าแต่ละรายแตกต่างกัน

#### 4.1.2 มาตรการการจัดให้มีนโยบายในการบริหารความเสี่ยงตามมาตรฐานสากล FATF และต่างประเทศ

หากพิจารณาถึงมาตรการในการจัดให้มีนโยบายในการบริหารความเสี่ยงของประเทศไทยเปรียบเทียบกับมาตรฐานสากล FATF จะพบว่า มาตรการดังกล่าว ไม่เป็นไปตามมาตรฐานสากล FATF ดังนี้

1) ตามมาตรา 20/1 แห่งพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน พ.ศ. 2542 กำหนดให้ “บริษัทหลักทรัพย์กำหนดนโยบายในการรับลูกค้าและนโยบายบริหารความเสี่ยงเกี่ยวกับการฟอกเงินของลูกค้าเป็นลายลักษณ์อักษร ซึ่งการดำเนินการตามมาตรการดังกล่าว ไม่เป็นไปตามมาตรฐานสากลของ FATF ตามข้อแนะนำที่ 1 เนื่องจากไม่มีสภาพบังคับให้ต้องปฏิบัติตาม

2) การฟอกเงินอาจเกิดจากการพัฒนาการบริหารและผลิตภัณฑ์ใหม่ๆ ของบริษัทหลักทรัพย์ ซึ่งตามมาตรการดังกล่าว มิได้มีการกำหนดให้บริษัทหลักทรัพย์จะต้องกำหนดมาตรการประเมินความเสี่ยงด้านการฟอกเงินในเรื่องดังกล่าว และยังไม่มีการกำหนดให้ต้องดำเนินการประเมินความเสี่ยงด้านการฟอกเงินที่อาจเกิดขึ้นก่อนการให้บริการ ขายหลักทรัพย์หรือใช้เทคโนโลยีใหม่ซึ่งไม่สอดคล้องตามข้อแนะนำที่ 15 ของมาตรฐานสากล FATF

3) ตามกฎกระทรวง เรื่อง การกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีตรวจสอบเพื่อทราบข้อเท็จจริงเกี่ยวกับลูกค้า พ.ศ. 2555 ข้อ 7. บัญญัติให้บริษัทหลักทรัพย์ปฏิเสธความสัมพันธ์ทางธุรกิจหรือธุรกรรม หากพบว่าลูกค้ามีการปกปิดชื่อหรือ.....” ซึ่งมีได้เป็นบทบัญญัติในการห้ามดำเนินการอย่างชัดเจน เนื่องจากเป็นเพียงแนวทางให้บริษัทหลักทรัพย์ดำเนินการเท่านั้น จึงไม่สอดคล้องตามข้อแนะนำที่ 10 ของมาตรฐานสากล FATF ที่กำหนดให้ “บริษัทหลักทรัพย์ห้ามสร้างความสัมพันธ์ทางธุรกิจหรือทำธุรกรรมกับลูกค้า.....” ซึ่งทำให้ประเทศไทยถูกประเมินว่า มาตรการของบริษัทหลักทรัพย์ในการจัดให้มีนโยบายความเสี่ยงไม่เป็นไปตามมาตรฐานสากลที่ FATF กำหนดไว้

4) ตามกฎกระทรวง เรื่อง การกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีตรวจสอบเพื่อทราบข้อเท็จจริงเกี่ยวกับลูกค้า พ.ศ. 2555 ข้อ 8. บัญญัติว่า “ให้บริษัทหลักทรัพย์ดำเนินการตรวจสอบ

ข้อมูลและหลักฐานการแสดงตนของลูกค้าที่ไม่ได้สร้างความสัมพันธ์ต่อหน้าหรือที่ไม่ได้ทำธุรกรรมต่อหน้า...”ซึ่งการดำเนินการตามมาตรการดังกล่าวไม่เป็นไปตามมาตรฐานสากลของ FATF เนื่องจากไม่มีสภาพบังคับให้ต้องปฏิบัติตาม และเป็นแนวทางให้ดำเนินการเท่านั้น

และจากการศึกษาประเทศสหรัฐอเมริกาและประเทศออสเตรเลีย จะพบว่า ทั้งสองประเทศนั้น แม้จะไม่มีการจัดให้บริษัทหลักทรัพย์จะต้องจัดให้มีนโยบายในการบริหารความเสี่ยงก็ตาม แต่ตามกฎหมายหลักในการป้องกันการฟอกเงินอันเกี่ยวกับธุรกรรมในตลาดทุน ได้บัญญัติให้บริษัทหลักทรัพย์จะต้องจัดให้มีโปรแกรมต่อต้านการฟอกเงิน ซึ่งโปรแกรมดังกล่าว จะต้องประกอบด้วย 2 ส่วน กล่าวคือ 1) การป้องกันการฟอกเงิน และ 2) การตรวจสอบเพื่อพิสูจน์ทราบความมีตัวตนของลูกค้า ซึ่งโปรแกรมดังกล่าวนี้ บริษัทหลักทรัพย์จะต้องดำเนินการให้มีการกำหนดให้มีนโยบายในการบริหารความเสี่ยงในเรื่องดังกล่าว ตั้งแต่เริ่มมีความสัมพันธ์ทางธุรกิจกับลูกค้าจนสิ้นสุดการมีความสัมพันธ์ด้วย โดยโปรแกรมในการป้องกันการฟอกเงินของประเทศสหรัฐอเมริกา เรียกว่า AML Compliance program และโปรแกรมของประเทศออสเตรเลียเรียกว่า AML/CFT Program ซึ่งตามกฎหมายของทั้งสองประเทศนั้น ได้มีบทบัญญัติในกฎหมายในการดำเนินการอย่างชัดเจน และบทลงโทษลงอย่างชัดเจนหากไม่ดำเนินการด้วย

นอกจากนี้ หากพิจารณาหน่วยงานในการกำกับดูแลตลาดทุนของประเทศสหรัฐอเมริกาพบว่า หน่วยงานในการกำกับดูแลตลาดทุน (FINRA) ได้มีการออกกฎให้บริษัทหลักทรัพย์จัดให้มีโปรแกรมในการต่อต้านการฟอกเงิน โดยจะต้องมีนโยบายในการดำเนินการขั้นตอน และจะต้องมีการตรวจสอบและรายงานผลเป็นประจำทุกปีด้วย ซึ่งมีลักษณะการดำเนินงานคล้ายมาตรการของสำนักงาน ก.ล.ต. ด้วย และหากพิจารณาถึงการดำเนินงานของผู้กำกับดูแลตลาดทุนของประเทศออสเตรเลียแล้วจะพบว่า แม้ว่า ASIC จะมีได้ออกกฎเพื่อให้บริษัทหลักทรัพย์อยู่ภายใต้การกำกับดูแลดำเนินการจัดตั้งโปรแกรมการป้องกันการฟอกเงินก็ตาม แต่ ASIC และหน่วยงานเฉพาะในการป้องกันการฟอกเงิน (AUSTRAC) ได้ดำเนินการประสานความร่วมมือกันอยู่แล้ว และการพิจารณาออกกฎใดๆ ในการป้องกันการฟอกเงินอันเกี่ยวกับธุรกรรมในตลาดทุนจักต้องขึ้นอยู่กับพิจารณาของ AUSTRAC ด้วย จึงทำให้ ASIC ไม่จำเป็นต้องออกกฎเพื่อบังคับบริษัทหลักทรัพย์อีก บริษัทหลักทรัพย์จึงมีหน้าที่ในการดำเนินการและปฏิบัติตามกฎหมายและกฎข้อบังคับในการป้องกันการฟอกเงินอันเกี่ยวกับธุรกรรมในตลาดทุนของ AUSTRAC เท่านั้น

#### 4.2 มาตรการการตรวจสอบเพื่อทราบข้อเท็จจริงและระบุตัวตนของลูกค้า

#### 4.2.1 มาตรการการตรวจสอบเพื่อทราบข้อเท็จจริงและระบุตัวตนเกี่ยวกับลูกค้าของประเทศไทย

ตามพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน พ.ศ. 2542 มาตรา 20/1 บัญญัติไว้ว่า บริษัทหลักทรัพย์ต้องดำเนินการตรวจสอบเพื่อทราบข้อเท็จจริงเกี่ยวกับลูกค้าเมื่อเริ่มทำธุรกรรมครั้งแรก โดยจะต้องตรวจสอบเป็นระยะจนสิ้นสุดดำเนินการเมื่อมีการปิดบัญชีหรือยุติความสัมพันธ์กับลูกค้า แต่ตามบทบัญญัติดังกล่าว ก็ได้บัญญัติว่าในการดำเนินการตามมาตรการจะต้องดำเนินการอย่างไร จึงต้องพิจารณาเพิ่มเติมจากกฎกระทรวง เรื่อง การกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีตรวจสอบเพื่อทราบข้อเท็จจริงเกี่ยวกับลูกค้า พ.ศ. 2555 ซึ่งได้กำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการในการดำเนินการไว้ ดังนี้

- 1) บริษัทหลักทรัพย์ต้องขอข้อมูลและหลักฐานการแสดงตนของลูกค้า
- 2) บริษัทหลักทรัพย์ต้องระบุความมีตัวตนของลูกค้า

นอกจากหลักเกณฑ์และวิธีการในการดำเนินการดังกล่าว บริษัทหลักทรัพย์จะต้องดำเนินการเพื่อให้ได้ข้อมูลตามที่กำหนดไว้ในกฎกระทรวง อาทิเช่น แหล่งที่มาของรายได้ วัตถุประสงค์ในการสร้างความสัมพันธ์ เป็นต้น และจะต้องปฏิเสธการสร้างความสัมพันธ์ทางธุรกิจหากลูกค้ามีลักษณะ ดังนี้

- 1) ปกปิดหรือไม่เปิดเผยชื่อแท้จริง รวมถึงการใช้ชื่อปลอมหรือนามแฝง
- 2) บริษัทหลักทรัพย์ไม่สามารถตรวจสอบข้อมูลของลูกค้าได้
- 3) ลูกค้าไม่สามารถให้ข้อมูลในการแสดงตนต่อบริษัทหลักทรัพย์ได้
- 4) บริษัทหลักทรัพย์ตรวจสอบแล้วพบว่า ลูกค้าหรือบุคคลที่ได้รับผลประโยชน์

อย่างแท้จริงเป็นบุคคลผู้มีรายชื่ออยู่ในรายชื่อต้องห้าม

จะเห็นได้ว่าการแสดงตนของลูกค้าตามมาตรการดังกล่าว ยังไม่รวมถึงเจ้าของผู้รับประโยชน์ที่แท้จริงด้วย

และตามประกาศของสำนักงาน กสท.๑ ที่ สธ./น/ย/ข.3/2550 เรื่อง หลักเกณฑ์เงื่อนไขและวิธีการในการจัดให้มีระบบการบริหารความเสี่ยงเพื่อป้องกันการใช้ธุรกิจหลักทรัพย์เป็นช่องทางในการฟอกเงินและสนับสนุนทางการเงินแก่การก่อการร้าย กำหนดให้บริษัทหลักทรัพย์จะต้องมีการตรวจสอบเพื่อทราบข้อเท็จจริงเกี่ยวกับลูกค้าและระบุตัวตนเกี่ยวกับลูกค้า ขึ้นอยู่กับความเสี่ยงของลูกค้าในแต่ละราย โดยพิจารณาจากรายการเอกสารตามที่ลูกค้าส่งให้ที่ได้มาภายใต้กระบวนการในการบริหารความเสี่ยง โดยเมื่อบริษัทหลักทรัพย์ได้ดำเนินการในการขอข้อมูลของลูกค้าแล้ว บริษัทหลักทรัพย์จะต้องทำการระบุตัวตนของลูกค้าในแต่ละรายด้วย

ซึ่งหากบริษัทหลักทรัพย์ตรวจสอบแล้วพบว่า ลูกค้ายเป็นบุคคลผู้ต้องสงสัย บริษัทหลักทรัพย์จะต้อง ปฏิเสธในการสร้างความสัมพันธ์ทางธุรกิจกับลูกค้า นอกจากนี้ เมื่อทำการระบุตัวตนของลูกค้าแล้ว บริษัทหลักทรัพย์จะต้องเก็บรักษาข้อมูลที่ได้มาภายใต้กระบวนการตรวจสอบเพื่อทราบข้อเท็จจริง เกี่ยวกับลูกค้าไว้ด้วย นอกจากนี้ บริษัทหลักทรัพย์ยังสามารถให้สถาบันการเงินอื่น เป็นผู้ดำเนินการ ในการตรวจสอบลูกค้าแทนบริษัทหลักทรัพย์ได้อีกด้วย หากสถาบันการเงินนั้น มีการปฏิบัติตาม มาตรฐานที่ FATF กำหนดและจะต้องมีมาตรฐานในการปฏิบัติในการตรวจสอบอย่างรัดกุม โดย สถาบันการเงินดังกล่าว จะต้องเป็นสถาบันการเงินที่อยู่ภายใต้การกำกับดูแลของหน่วยงานราชการ ด้วย และอีกในกรณีหนึ่งมาตรการของสำนักงาน กสท.๑ ยังมีข้อจำกัดบางประการ เนื่องจาก ไม่สามารถบังคับใช้ได้กับผู้อยู่ใต้การกำกับดูแลของธนาคารแห่งประเทศไทย คณะกรรมการ ประกันภัยและไม่ครอบคลุมถึงธุรกิจอนุพันธ์และแม้ว่าสำนักงาน กสท. จะมีประกาศในการ ดำเนินการตามมาตรการในการป้องกันการฟอกเงินก็ตาม แต่ประกาศดังกล่าว ยังไม่ถือเป็น กฎหมายตามที่มาตรฐานสากล FATF กำหนดไว้

หากพิจารณาตามมาตรการในการตรวจสอบเพื่อทราบข้อเท็จจริงและระบุตัวตน เกี่ยวกับลูกค้าจะพบว่า บทบัญญัติตามพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน พ.ศ. 2542 ได้กำหนดให้มีการตรวจสอบเพื่อทราบข้อเท็จจริงและระบุตัวตนเกี่ยวกับลูกค้าเท่านั้น แต่ไม่ได้ กำหนดวิธีการดำเนินการเอาไว้ แม้ว่าจะพิจารณาหลักเกณฑ์และวิธีการในการดำเนินงานตาม มาตรการดังกล่าว ตามกฎกระทรวง เรื่อง การกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีตรวจสอบเพื่อทราบ ข้อเท็จจริงเกี่ยวกับลูกค้า พ.ศ. 2555 ก็ตาม แต่บทบัญญัติตามมาตรการดังกล่าว ได้กำหนดเป็นเพียง แนวทางในการดำเนินการเท่านั้น มิได้มีความชัดเจนว่า จะต้องปฏิบัติตามที่กฎหมายกำหนด เนื่องจากบทบัญญัติดังกล่าวบัญญัติให้บริษัทหลักทรัพย์มีการดำเนินการแต่ไม่ได้มีสภาพบังคับ บริษัทหลักทรัพย์ให้ต้องปฏิบัติตาม จึงทำให้เกิดความไม่ชัดเจนในการดำเนินการ จึงทำให้เห็นได้ โดยชัดเจนว่า การดำเนินการตามมาตรการดังกล่าว ไม่มีความชัดเจน ครอบคลุม ไม่มีบทลงโทษ ทางกฎหมายส่งผลให้การดำเนินการตามมาตรการดังกล่าวไม่มีประสิทธิภาพนอกจากนี้ หากพิจารณาจากประกาศของสำนักงาน กสท.๑ ถึงมาตรการดังกล่าว จะพบว่า มาตรการดังกล่าว ออกมาโดยใช้อำนาจตามพระราชบัญญัติหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์ พ.ศ. 2535 ซึ่งแม้จะถือว่า ประกาศดังกล่าว มิใช่กฎหมายก็ตาม แต่ก็ถือว่าเป็นมาตรการทางกฎหมายอย่างหนึ่ง ซึ่งหากบริษัท หลักทรัพย์ซึ่งอยู่ภายใต้การกำกับดูแลไม่ปฏิบัติตามก็ต้องมีโทษทางอาญา ซึ่งจะสังเกตเห็นได้ว่า มาตรการของสำนักงาน กสท.๑ ในการดำเนินการดังกล่าว มีความชัดเจนกว่าตามกฎหมายหลักใน การป้องกันการฟอกเงินอันเกี่ยวกับธุรกรรมในตลาดทุน ว่าจะต้องดำเนินการตามมาตรการในการ ตรวจสอบเพื่อทราบข้อเท็จจริงและระบุตัวตนของลูกค้าอย่างไร อีกทั้งในการระบุตัวตนของลูกค้า

จะมีการดำเนินการเมื่อลูกค้ามีการทำธุรกรรมกับบริษัทหลักทรัพย์หรือเริ่มมีความสัมพันธ์ทางธุรกิจกับบริษัทหลักทรัพย์เท่านั้น แต่อย่างไรก็ดี จากการศึกษาพบว่า การดำเนินการตามมาตรการดังกล่าว ก็มีได้บัญญัติอย่างชัดเจนว่าจะต้องดำเนินการอย่างไร ซึ่งทำให้เกิดความไม่ชัดเจนในการดำเนินการ และหากบริษัทหลักทรัพย์ไม่ดำเนินการตามประกาศของสำนักงาน กสท.ฯ ก็อาจมีความผิดฐานไม่ปฏิบัติตามประกาศของสำนักงาน กสท.ฯ เท่านั้น แต่ไม่ใช่การกระทำผิดตามกฎหมายฟอกเงิน ซึ่งมีอัตราโทษที่หนักกว่า ซึ่งหากพิจารณาเปรียบเทียบถึงการดำเนินการตามมาตรการดังกล่าว ตามพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน พ.ศ. 2542 และสำนักงาน กสท. พบว่า ตามประกาศของสำนักงาน กสท. มีความชัดเจนกว่า ดังนี้

- 1) ตามพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน พ.ศ. 2542 บัญญัติให้บริษัทหลักทรัพย์ดำเนินการเท่านั้น จึงไม่มีสภาพบังคับให้ต้องปฏิบัติตาม
- 2) ตามพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน พ.ศ. 2542 มิได้มีการกำหนดขั้นตอนและวิธีการไว้ว่าต้องดำเนินการอย่างไร เหมือนตามประกาศของสำนักงาน กสท.
- 3) ตามพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน พ.ศ. 2542 มิได้กำหนดให้บริษัทหลักทรัพย์จะต้องทำการสอบย้อนข้อมูลจากแหล่งข้อมูลที่น่าเชื่อถือได้
- 4) ตามพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน พ.ศ. 2542 กำหนดให้การแสดงตนนั้น ให้นำหมายถึงลูกค้าเท่านั้น แต่ยังไม่รวมถึงบุคคลอื่นๆ เช่น ผู้ได้รับประโยชน์ที่แท้จริงด้วย
- 5) ตามพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน พ.ศ. 2542 จะมีการระบุตัวตนเฉพาะลูกค้าซึ่งเป็นผู้ที่มีการธุรกรรมเกิดขึ้นกับบริษัทหลักทรัพย์เท่านั้น
- 6) ตามพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน พ.ศ. 2542 ไม่มีการจัดให้มีการประเมินอย่างรัดกุมเพียงพอ สำหรับลูกค้าของสถาบันการเงินในต่างประเทศ
- 7) ตามพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน พ.ศ. 2542 ไม่มีการกำหนดให้บริษัทหลักทรัพย์ต้องติดตามข้อมูลที่มีการเปิดเผยผ่านสื่อ รวมทั้งจัดให้มีระบบฐานข้อมูลหรือขั้นตอนการปฏิบัติงานในการเข้าถึงฐานข้อมูลภายนอกด้วย
- 8) ตามพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน พ.ศ. 2542 ไม่มีการกำหนดให้บริษัทหลักทรัพย์ต้องจัดให้มีระบบการปฏิบัติงานในการตรวจสอบเพื่อทบทวนข้อมูลเดิมของลูกค้า ตามความเสี่ยงของลูกค้าด้วย

แต่อย่างไรก็ดี ตามพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน พ.ศ.2542 ไม่สามารถออกบทบัญญัติทางกฎหมายเพื่อบังคับใช้กับธุรกิจทุกประเภทได้อย่างชัดเจนและครบถ้วนเพียงพอเท่ากับมาตรการทางกฎหมายซึ่งผู้กำกับดูแลเป็นผู้พิจารณาออกมาตรการทาง

กฎหมายในการป้องกันดังกล่าว เพื่อบังคับใช้กับบริษัทหลักทรัพย์ซึ่งเป็นผู้อยู่ภายใต้การกำกับดูแล เนื่องจากการประกอบธุรกิจแต่ละประเภทมีความแตกต่างกัน จึงควรให้คณะกรรมการ กตด. เป็นผู้พิจารณาออกมาตรการทางกฎหมายในการป้องกันการฟอกเงินอันเกี่ยวกับธุรกรรมในตลาดทุน เพื่อให้เกิดความยืดหยุ่นในการกำกับดูแลและเพื่อให้เกิดการพัฒนาแนวทางในการดำเนินการตาม มาตรการอย่างเหมาะสม รวมถึงทำให้การดำเนินการตามมาตรการเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพและ เหมาะสมตามแต่ละประเภทการประกอบธุรกิจ ในการนี้ เพื่อให้การดำเนินการตามมาตรการ ดังกล่าวมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น ผู้วิจัยเห็นว่า ควรนำข้อเสนอแนะ 40 ประการของมาตรฐานสากล FATF มาปรับใช้เพิ่มเติมเพื่อสนับสนุนการดำเนินการตามมาตรการทางกฎหมายเป็นไปอย่างมี ประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น ดังนี้

1) การตรวจสอบเพื่อทราบข้อเท็จจริงและระบุตัวตนสำหรับลูกค้าซึ่งเป็นบุคคล ธรรมดา

ก. ถ้าในระหว่างการสร้างหรือการมีความสัมพันธ์กับลูกค้าหรือเมื่อทำธุรกรรม เป็นครั้งคราว สถาบันการเงินเกิดความสงสัยว่าธุรกรรมนั้นเกี่ยวข้องกับการฟอกเงินหรือการ สนับสนุนทางการเงินแก่การก่อการร้าย สถาบันการเงินควรจะค้นหาอย่างปกติเพื่อหาและ ตรวจสอบตัวตนของลูกค้าและเจ้าของผู้รับผลประโยชน์ไม่ว่าเป็นลูกค้าถาวรหรือเป็นครั้งคราว และไม่คำนึงถึงข้อยกเว้นใดๆหรือจำนวนเงินขั้นต่ำใดๆ และส่งรายงานธุรกรรมที่น่าสงสัยให้ หน่วยงานข่าวกรองทางการเงิน

ข. ในขั้นตอนการตรวจสอบเพื่อทราบข้อเท็จจริงและระบุตัวตนเกี่ยวกับลูกค้า ห้ามสถาบันการเงิน ผู้บริหาร เจ้าหน้าที่และพนักงานเปิดเผยข้อเท็จจริงว่ามีการรายงานธุรกรรมที่มี เหตุอันควรต้องสงสัยหรือข้อมูลที่เกี่ยวข้องไปยังหน่วยข่าวกรองทางการเงิน

ค. ในกรณีที่สถาบันการเงินเกิดความสงสัยว่าธุรกรรมใดมีความเกี่ยวข้องกับการ ฟอกเงิน สถาบันการเงินก็ควรจะคำนึงถึงความเสี่ยงของการบอกกล่าวให้ลูกค้าทราบ (Tipping Off) เมื่อดำเนินกระบวนการตรวจสอบข้อเท็จจริงเกี่ยวกับลูกค้า ถ้าสถาบันการเงินมีเหตุผลเชื่อว่าการ ดำเนินกระบวนการตรวจสอบเพื่อทราบข้อเท็จจริงเกี่ยวกับลูกค้าจะเป็นการเตือนให้ลูกค้าหรือผู้ที่ จะมาเป็นลูกค้าทราบ สถาบันการเงินก็อาจเลือกที่จะไม่ดำเนินกระบวนการนั้นและควรส่ง รายงานธุรกรรมที่มีเหตุอันควรต้องสงสัยให้หน่วยข่าวกรองทางการเงินทราบ สถาบันการเงินควร จะสร้างความมั่นใจว่าพนักงานของสถาบันการเงินทราบและมีความอ่อนไหวต่อประเด็นปัญหา เหล่านี้เมื่อดำเนินกระบวนการตรวจสอบเพื่อทราบข้อเท็จจริงเกี่ยวกับลูกค้า

2) การตรวจสอบเพื่อทราบข้อเท็จจริงและระบุตัวตนสำหรับลูกค้าซึ่งเป็นนิติ บุคคล

ก. ตรวจสอบว่าบุคคลใดๆซึ่งอ้างว่ากระทำการแทนลูกค้าได้รับมอบอำนาจ เช่นนั้นจริงและระบุหาตัวตนของบุคคลนั้น

ข. ระบุหาตัวตนของลูกค้าและตรวจสอบตัวตนนั้น ซึ่งมาตรการชนิดที่จำเป็น เพื่อดำเนินการดังกล่าวจะต้องการใช้หลักฐานการก่อตั้งนิติบุคคลหรือหลักฐานในลักษณะเดียวกัน เกี่ยวกับสถานะทางกฎหมายของนิติบุคคลหรือการจัดทำข้อตกลงตามกฎหมาย ตลอดจนข้อมูล เกี่ยวกับชื่อของลูกค้า ชื่อของกรรมการทรัสต์ รูปแบบทางกฎหมาย ที่อยู่ ผู้บริหาร และข้อกำหนด อำนาจหน้าที่ซึ่งผูกมัดนิติบุคคลหรือข้อตกลงตามกฎหมายนั้น

ค. ระบุหาตัวตนของเจ้าของผู้รับผลประโยชน์รวมทั้งทำความเข้าใจใน กรรมสิทธิ์และโครงสร้างการควบคุม และดำเนินมาตรการตามสมควรเพื่อตรวจสอบตัวตนของ บุคคลดังกล่าว มาตรการที่จำเป็นสำหรับการดำเนินการดังกล่าวนี้จะต้องมีการระบุตัวตนของบุคคล ธรรมดาซึ่งมีผลประโยชน์ในการควบคุม และระบุตัวตนของบุคคลธรรมดาซึ่งประกอบขึ้นเป็นฝ่าย บริหารจัดการของนิติบุคคลหรือการจัดทำข้อตกลงตามกฎหมายนั้น ในกรณีที่ลูกค้าหรือเจ้าของ ผลประโยชน์ในการควบคุมนั้นเป็นบริษัทมหาชนซึ่งต้องปฏิบัติตามข้อกำหนดในการเปิดเผยตัวตน อยู่แล้ว ก็ไม่จำเป็นต้องระบุหาตัวตนและตรวจสอบตัวตนของผู้ถือหุ้นใดๆของบริษัทนั้น

นอกจากนี้ มาตรการตรวจสอบเพื่อทราบข้อเท็จจริงเกี่ยวกับลูกค้าไม่ได้ หมายความว่าสถาบันการเงินจะต้องระบุตัวตนและตรวจสอบตัวตนของของลูกค้าแต่ละรายซ้ำอีก ทุกครั้งที่ลูกค้าทำธุรกรรม สถาบันการเงินมีสิทธิใช้ข้อมูลการแสดงผลและการตรวจสอบ ซึ่งสถาบันการเงินได้ดำเนินการไปแล้ว ยกเว้นเมื่อสถาบันการเงินเกิดความสงสัยเกี่ยวกับความ ถูกต้องของข้อมูลนั้น

ในทางปฏิบัติตามที่พระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน พ.ศ.2542 มาตรา 20/1 กำหนดให้สถาบันการเงินรวมถึงบริษัทหลักทรัพย์มีหน้าที่ตรวจสอบเพื่อทราบ ข้อเท็จจริงเกี่ยวกับลูกค้า ทำให้บริษัทหลักทรัพย์มีหน้าที่ในการติดตั้งระบบคอมพิวเตอร์เพื่อ ตรวจสอบข้อมูลและเก็บรักษาข้อมูลของลูกค้า โดยจะต้องวางแผนทางปฏิบัติไม่ต่ำกว่าแนวทาง ปฏิบัติตามกฎหมายป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน เรื่อง การรายงานการทำ ธุรกรรมและจัดให้ ลูกค้าแสดงผลสำหรับสถาบันการเงินประเภทธุรกิจหลักทรัพย์ของสำนักงาน ปปง. อีกทั้งในการ ดำเนินงานของบริษัทหลักทรัพย์เพื่อสอบยืนยันถึงความถูกต้อง แท้จริงและความมีตัวตนของลูกค้า นั้น เป็นหน้าที่ของบริษัทหลักทรัพย์เองที่จะต้องขอตรวจสอบข้อมูลจากทางหน่วยงานราชการอันมี แหล่งที่มาที่น่าเชื่อถือได้ รวมทั้งบริษัทหลักทรัพย์มีหน้าที่ที่จะต้องติดตามข้อมูลข่าวสาร รวมถึง ประวัติและรายละเอียดของผู้กระทำความผิดผ่านสื่อต่างๆ เอง หลังจากนั้นหากบริษัทหลักทรัพย์ ตรวจสอบข้อมูลของลูกค้าที่ทำธุรกรรมแล้วพบว่าเป็นไปตามเงื่อนไขและหลักเกณฑ์ตาม

พระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน พ.ศ.2542 มาตรา 13 ที่กำหนดให้บริษัทหลักทรัพย์มีหน้าที่ต้องรายงานการทำธุรกรรมทางการเงินต่อสำนักงานป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน ในกรณีที่มีการทำธุรกรรมที่มีจำนวนเงินสด ตั้งแต่ 2,000,000 บาทขึ้นไป ธุรกรรมที่เกี่ยวข้องกับทรัพย์สินที่มีจำนวนมูลค่าตั้งแต่ 5,000,000 บาทขึ้นไป หรือทำธุรกรรมที่มีเหตุอันควรต้องสงสัย<sup>1</sup> บริษัทหลักทรัพย์ต้องดำเนินการรายงานการทำธุรกรรมในแก่สำนักงาน ปปง. ทราบ

การที่บริษัทหลักทรัพย์มีหน้าที่จะต้องรายงานการทำธุรกรรมทางการเงินและธุรกรรมที่มีเหตุอันควรสงสัยต่อสำนักงาน ปปง. ตามมาตรา 13 แห่งพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน พ.ศ. 2542 เพื่อให้คณะกรรมการธุรกรรมของสำนักงาน ปปง. ตรวจสอบธุรกรรมทางการเงินนั้นเพื่อป้องกันการฟอกเงิน ซึ่งทำให้สำนักงาน ปปง. มีระบบฐานข้อมูลการรายงานธุรกรรมทางการเงิน ธุรกรรมที่มีเหตุอันควรสงสัย รวมถึงข้อมูลของลูกค้าซึ่งมีลักษณะข้อมูลจำกัดเฉพาะลักษณะข้อมูลที่ต้องรายงานต่อสำนักงาน ปปง. ตามกฎหมายเท่านั้น แต่ระบบฐานข้อมูลของสำนักงาน ปปง. ก็มิได้มีการแบ่งปันข้อมูลให้กับสถาบันการเงินหรือบริษัทหลักทรัพย์หรือสำนักงาน กสท. แต่อย่างใด ส่งผลให้บริษัทหลักทรัพย์ไม่สามารถเข้าถึงข้อมูลของลูกค้าที่ทำธุรกรรมได้ ทำให้การตรวจสอบข้อมูลของลูกค้าที่ทำธุรกรรมยังไม่เป็นไปตามมาตรฐานเดียวกัน อีกทั้งการตรวจสอบข้อมูลดังกล่าวของบริษัทหลักทรัพย์อาจมีความคลาดเคลื่อนไม่ชัดเจน

ในปัจจุบันประเทศไทยสำนักงาน ปปง. ก็ยังมีได้ดำเนินการเป็นหน่วยข่าวกรองทางการเงิน (Financial Intelligent Unit-FIU) ให้แก่ผู้ที่มีหน้าที่ในการต้องรายงานการทำธุรกรรมดังกล่าว แม้ว่าสำนักงาน ปปง.จะมีข้อมูลที่ได้รับมาจากการที่ผู้ที่มีหน้าที่ตามกฎหมายฟอกเงินจะต้องดำเนินการรายงานการทำธุรกรรม และขณะนี้ในประเทศไทยก็ยังมีได้มีการจัดตั้งระบบฐานข้อมูลกลางที่ให้บริษัทหลักทรัพย์ หน่วยงานของรัฐรวมถึงองค์กรต่างๆ สามารถใช้ระบบฐานข้อมูลเดียวกันในการตรวจสอบถึงความถูกต้องและแท้จริงของเอกสารและข้อมูลในการตรวจสอบเกี่ยวกับลูกค้าทำให้ หากลูกค้ามีความจำเป็นต้องการทำธุรกรรมทางการเงิน บริษัทหลักทรัพย์จะต้องดำเนินการขอข้อมูลเพื่อตรวจสอบความถูกต้องของข้อมูลเองในแต่ละครั้ง ซึ่งหากลูกค้ามีการทำธุรกรรมกับสถาบันการเงินหรือบริษัทหลักทรัพย์หลายแห่งแล้ว ข้อมูลที่บริษัทหลักทรัพย์ได้รับมานั้นอาจมิใช่ข้อมูลเดียวกันทำให้เกิดความเสี่ยงและความคลาดเคลื่อนต่อการพิสูจน์ตัวตนของลูกค้ามากขึ้น เพราะบริษัทหลักทรัพย์จะมีระบบฐานข้อมูลเฉพาะที่บริษัทหลักทรัพย์ได้รับมาเท่านั้น แต่ไม่อาจใช้ระบบฐานข้อมูลของสถาบันการเงิน บริษัทหลักทรัพย์อื่นๆ ได้หรือแม้แต่การขอใช้ข้อมูลจากระบบฐานข้อมูลของหน่วยงานราชการก็เป็นไปโดยยากเช่นกัน และยังเป็นการเพิ่มภาระในค่าใช้จ่ายและเวลาเพื่อการตรวจสอบข้อมูลของบริษัทหลักทรัพย์อีกด้วย

<sup>1</sup> พระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน พ.ศ.2542 มาตรา 13



นอกจากนี้ การแบ่งปันข้อมูลดังกล่าว FATF ได้กำหนดให้การดำเนินงานป้องกันการฟอกเงินนั้น แต่ละประเทศจะต้องมีการจัดตั้งหน่วยงานเฉพาะขึ้นมา เพื่อเป็นหน่วยงานกลางในการดำเนินการด้านการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน และทำหน้าที่เป็นศูนย์กลางของประเทศในการเป็นหน่วยข่าวกรองทางการเงินด้วย โดยหน่วยงานเฉพาะดังกล่าว จะต้องมียานาจในการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน ซึ่ง FATF ได้ให้ข้อเสนอแนะเกี่ยวกับบทบาทอำนาจหน้าที่ของหน่วยงานเฉพาะนอกจากสถาบันการเงินในการป้องกันการฟอกเงิน กล่าวคือ ให้หน่วยงานเฉพาะมียานาจในการรับเรื่องและร้องขอไปยังหน่วยงานอื่นๆ ให้ดำเนินการตามที่ได้รับอนุญาตจากรัฐบาล<sup>2</sup> โดยเป็นการประสานงานด้านข้อมูลระหว่างหน่วยงานที่มีอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับการป้องกันการฟอกเงิน

โดยเมื่อพิจารณาหลักเกณฑ์การตรวจสอบข้อมูลของลูกค้าของบริษัทหลักทรัพย์ในการทำธุรกรรมเพื่อรายงานแก่สำนักงาน ปปง. ของประเทศไทยแล้วเห็นว่า ประเทศไทยได้มีการกำหนดให้สำนักงาน ปปง. ซึ่งเป็นหน่วยงานเฉพาะในการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงินมียานาจในการรับข้อมูลและร้องขอข้อมูลจากบริษัทหลักทรัพย์หรือหน่วยงานอื่นๆ เท่านั้น แต่ยังไม่มีการจัดให้มีการแบ่งปันข้อมูล รวมถึงการจัดให้มีระบบฐานข้อมูลกลางเพื่อให้บริษัทหลักทรัพย์ใช้ในการตรวจสอบข้อมูลของลูกค้าในการทำธุรกรรม จึงอาจกล่าวได้ว่า ประเทศไทยยังไม่ได้มีการกำหนดและบังคับใช้มาตรการในการแบ่งปันข้อมูลจากสำนักงาน ปปง. ซึ่งเป็นหน่วยงานเฉพาะหรือหน่วยงานอื่นๆ ของรัฐที่เกี่ยวข้องให้แก่บริษัทหลักทรัพย์เพื่อใช้เป็นมาตรฐานในการตรวจสอบข้อเท็จจริงเกี่ยวกับลูกค้าตามที่ FATF กำหนด

#### 4.2.2 มาตรการการตรวจสอบเพื่อทราบข้อเท็จจริงเกี่ยวกับลูกค้าและระบุตัวตนเกี่ยวกับลูกค้าของประเทศไทยตามมาตรฐานสากล FATF

หากพิจารณาการดำเนินการตามมาตรการในการตรวจสอบเพื่อทราบข้อเท็จจริงและระบุตัวตนของลูกค้าของประเทศไทยเทียบกับข้อเสนอแนะ 40 ประการตามมาตรฐานสากล FATF พบว่า ประเทศไทยยังมีข้อบกพร่องในการดำเนินการซึ่งไม่เป็นไปตามมาตรฐานสากล FATF ดังนี้

1) ตามกฎกระทรวงข้อ 11 ได้บัญญัติให้ “บริษัทหลักทรัพย์ดำเนินการในการตรวจสอบเพื่อทราบข้อเท็จจริงและระบุตัวตนเกี่ยวกับลูกค้าเมื่อเริ่มมีความสัมพันธ์ทางธุรกิจเป็น

<sup>2</sup> FATF 40 Recommendations October 2003 (incorporating all subsequent amendments until October 2004) Article 23

ครั้งแรก เว้นแต่ลูกค้าอาจร ให้ดำเนินการเมื่อมีการทำธุรกรรมครั้งเดียว/หลายครั้ง มีมูลค่าตั้งแต่เจ็ดแสนบาทขึ้นไป หรือมีการทำธุรกรรมที่เป็นการโอนเงินหรือชำระเงินทางอิเล็กทรอนิกส์ตั้งแต่ห้าหมื่นบาทขึ้นไปหรือมีเหตุอันควรสงสัยว่าเกี่ยวข้องกับการฟอกเงินหรือมีเหตุอันควรสงสัยในข้อเท็จจริงหรือข้อมูลที่ลูกค้าได้รับไม่เพียงพอ” ซึ่งไม่เป็นไปตามข้อแนะนำข้อที่ 10 ของมาตรฐานสากล FATF คือ ตามข้อแนะนำของ FATF ให้ดำเนินการเมื่อมีหลักเกณฑ์ตามที่กำหนดมิได้จำกัดเฉพาะลูกค้าอาจรจึงจะต้องมีการดำเนินการเท่านั้น รวมถึงจะต้องดำเนินการหากมีข้อสงสัยเกี่ยวกับข้อมูลของลูกค้าหรือผู้ที่ได้รับประโยชน์ที่แท้จริง ซึ่งมีได้จำกัดเพียงลูกค้าเท่านั้น

2) ตามกฎกระทรวงฯ มิได้กำหนดวิธีการ หลักเกณฑ์และขั้นตอนในการดำเนินการตรวจสอบเพื่อทราบข้อเท็จจริงและระบุตัวตนของลูกค้าไว้ ซึ่งไม่เป็นไปตามข้อแนะนำที่ 10 วรรค 4 ตามมาตรฐานสากล FATF ซึ่งกำหนดให้บริษัทหลักทรัพย์จะต้องดำเนินการตรวจสอบข้อเท็จจริง โดยจะต้องมีการดำเนินการ ดังนี้

ก. ระบุตัวตนของลูกค้าและตรวจสอบยืนยันตัวตนของลูกค้าโดยใช้เอกสารข้อมูลหรือข่าวสารจากแหล่งข้อมูลสาธารณะที่น่าเชื่อถือนอกเหนือจากการขอข้อมูลของลูกค้า

ข. ระบุผู้ที่ได้รับผลประโยชน์ที่แท้จริงและใช้มาตรการที่เหมาะสมในการตรวจสอบเพื่อยืนยันผู้ที่ได้รับผลประโยชน์ที่แท้จริง

ค. ตรวจสอบข้อมูลของลูกค้าและผู้ที่ได้รับประโยชน์ที่แท้จริงของลูกค้ากับข้อมูลรายชื่อบุคคล คณะบุคคล นิติบุคคลหรือองค์กร ซึ่งมีมติหรือประกาศภายใต้คณะรัฐมนตรีความมั่นคงฯ

ง. ขอข้อมูลเกี่ยวกับวัตถุประสงค์ในการสร้างความสัมพันธ์ทางธุรกิจตามเจตจำนงที่แจ้งไว้

จ. ตรวจสอบความเคลื่อนไหวทางการเงินตลอดระยะเวลาที่มีความสัมพันธ์ทางธุรกิจ

3) ตามกฎกระทรวงฯ มิได้กำหนดให้มีการตรวจสอบความมีตัวตนที่แท้จริงของบุคคลที่ได้รับมอบหมายให้ดำเนินการแทนลูกค้าหรือผู้รับประโยชน์ที่แท้จริงด้วย ซึ่งไม่เป็นไปตามข้อแนะนำข้อที่ 10 ตามมาตรฐานสากล FATF

4) ตามกฎกระทรวงฯ ตามมาตรการในการตรวจสอบเพื่อทราบข้อเท็จจริงและระบุตัวตนเกี่ยวกับลูกค้ายังไม่เป็นไปตามข้อแนะนำข้อที่ 10 ของมาตรฐานสากล FATF กล่าวคือ “ในการตรวจสอบเพื่อทราบข้อเท็จจริงเกี่ยวกับลูกค้าที่เป็นบุคคลหรือบุคคลที่มีการตกลงกันตามกฎหมาย บริษัทหลักทรัพย์จะต้องดำเนินการระบุตัวตนและพิสูจน์ทราบตัวตนของลูกค้า รวมทั้งทำความเข้าใจเกี่ยวกับลักษณะธุรกิจของลูกค้า ตลอดจนโครงสร้างในการบริหารจัดการหรือการ

เป็นเจ้าของและอำนาจในการควบคุมนิติบุคคลหรือการเป็นเจ้าของและอำนาจในการควบคุมนิติบุคคลหรือบุคคลที่มีการตกลงกันตามกฎหมาย” ซึ่งตามกฎหมายกระทรวงฯ กำหนดไว้ว่า ลูกค้าหมายความว่า บุคคลธรรมดาหรือนิติบุคคลเท่านั้น ยังไม่รวมถึงบุคคลที่มีการตกลงกันตามกฎหมายด้วย

#### 4.2.3 มาตรการการตรวจสอบเพื่อทราบข้อเท็จจริงและระบุตัวตนเกี่ยวกับลูกค้าของประเทศสหรัฐอเมริกา

The USA Patriot Act กำหนดให้บริษัทหลักทรัพย์มีหน้าที่ในการจัดตั้ง AML Compliance Program เพื่อกำหนดแนวทาง นโยบาย และขั้นตอนในการดำเนินงานเพื่อป้องกันและต่อต้านการฟอกเงิน โดยในการดำเนินงานตามโปรแกรมนี้ บริษัทหลักทรัพย์จะต้องจัดให้มี Customer Identification Programs (CIP) หรือเดิมคือ Know your customer เพื่อใช้ในการตรวจสอบความมีตัวตนของลูกค้าในการขอเปิดบัญชี โดยมีมาตรฐานขั้นต่ำ ดังนี้

- 1) พิสูจน์เอกลักษณ์ของบุคคลและเหตุผลในการขอเปิดบัญชี
- 2) เก็บรักษาข้อมูลในการพิสูจน์เอกลักษณ์
- 3) ตรวจสอบลูกค้าจากรายชื่อบุคคลผู้มีชื่อเสียงหรือผู้ก่อการร้าย
- 4) จัดทำเอกสารและดำเนินการตามโปรแกรมเป็นลายลักษณ์อักษร
- 5) จัดทำแนวทางในการพิสูจน์ลูกค้าแต่ละราย

นอกจากนี้ หากมีการทำธุรกรรมทางการเงินกับธนาคารต่างประเทศ จะต้องมีการดำเนินการขั้นต่ำ ดังนี้

- 1) พิจารณابัญชีธนาคารเพื่อป้องกันความเสี่ยง
- 2) เก็บรักษาและพิจารณาข้อมูลอันเกี่ยวกับ โปรแกรม
- 3) ควบคุมการทำธุรกรรม
- 4) เก็บข้อมูลอันเกี่ยวกับเอกลักษณ์ของบุคคลที่ทำธุรกรรม ผู้มีอำนาจในการทำธุรกรรม แหล่งที่มาของเงินและผู้รับผลประโยชน์ ทรัพย์สินซึ่งนำมาใช้ในการเปิดบัญชี
- 5) ตรวจสอบและสอบย้อนข้อมูลของผู้ทำธุรกรรมและบัญชีต่างประเทศ

นอกจากนี้ในการศึกษาแนวทางการปฏิบัติของต่างประเทศจะเห็นได้ว่าประเทศสหรัฐอเมริกาเน้นมีองค์กรหรือหน่วยงานเฉพาะที่ทำหน้าที่ในการแบ่งปันข้อมูลและจัดให้มีระบบฐานข้อมูลกลางเพื่อให้สถาบันการเงิน บริษัทหลักทรัพย์ หรือหน่วยงานอื่นๆ ที่เกี่ยวข้องใช้เป็นข้อมูลในการตรวจสอบลูกค้าให้เป็นไปตามมาตรฐานเดียวกันและสามารถกระทำได้อย่าง

ไม่ยุ่งยากซับซ้อน อีกทั้งการจัดให้มีการแบ่งปันข้อมูลและระบบฐานข้อมูลกลางก็เป็นไปตามหลักเกณฑ์ที่ FATF กำหนด ทำให้การบังคับใช้มาตรการป้องกันการฟอกเงินอันเกี่ยวกับการทำธุรกรรมในตลาดทุนในส่วนของมาตรการตรวจสอบเพื่อทราบข้อมูลของลูกค้าของบริษัทหลักทรัพย์และสถาบันการเงินนั้นเพื่อรายงานแก่หน่วยงานหรือองค์กรที่มีอำนาจเฉพาะในการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงินนั้นเป็นไปอย่างมีระบบ เป็นมาตรฐานเดียวกันอย่างมีประสิทธิภาพ ซึ่งเมื่อพิจารณาเปรียบเทียบกับบทบาทหน้าที่ขององค์กรเฉพาะในเรื่องของการแบ่งปันข้อมูลและการจัดให้มีระบบฐานข้อมูลกลางของประเทศสหรัฐอเมริกากับมาตรการตรวจสอบข้อมูลของลูกค้าของบริษัทในประเทศไทยแล้วจะพบว่าประเทศไทยยังไม่มีกำหนดให้สำนักงาน ป.ป.ง. ซึ่งเป็นหน่วยงานเฉพาะมีหน้าที่ในการแบ่งปันข้อมูลและจัดให้มีระบบฐานข้อมูลกลางเพื่อให้บริษัทหลักทรัพย์ สถาบันการเงินหรือหน่วยงานอื่นๆ ที่เกี่ยวข้องใช้เป็นข้อมูลในการตรวจสอบลูกค้าให้เป็นไปตามมาตรฐานเดียวกัน ส่งผลให้บริษัทหลักทรัพย์จะต้องดำเนินการหาข้อมูลเกี่ยวกับลูกค้าด้วยตนเอง อีกทั้ง หากบริษัทหลักทรัพย์ต้องการข้อมูลของลูกค้าที่อยู่กับหน่วยงานของราชการแล้ว ก็จะต้องมีขั้นตอนที่ยุ่งยากในการร้องขอ ทำให้การบังคับใช้มาตรการในการตรวจสอบข้อมูลของลูกค้าของบริษัทหลักทรัพย์ดำเนินไปด้วยความล่าช้าและไม่มีประสิทธิภาพอย่างเพียงพอ

ดังนั้น ในการกำหนดหน้าที่ให้สำนักงาน ป.ป.ง. ซึ่งเป็นหน่วยงานเฉพาะและเป็นหน่วยงานที่รับข้อมูลต่างๆ เกี่ยวกับการทำธุรกรรมทางการเงินของลูกค้าในตลาดทุน จากบริษัทหลักทรัพย์ สถาบันการเงินหรือหน่วยงานที่เกี่ยวข้องอื่นๆ ต้องดำเนินการรวบรวม วิเคราะห์และแบ่งปันข้อมูลดังกล่าว ไปจนถึงการกำหนดให้สำนักงาน ป.ป.ง. ต้องมีการจัดระบบฐานข้อมูลกลางเพื่อให้บริษัทหลักทรัพย์ สถาบันการเงินและหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการตรวจสอบข้อมูลเกี่ยวกับลูกค้าในการทำธุรกรรมในตลาดทุน โดยการบัญญัติกฎหมายเพิ่มเติม เพื่อให้การบังคับใช้มาตรการตรวจสอบข้อมูลของลูกค้าในการทำธุรกรรมในตลาดทุนของบริษัทหลักทรัพย์สามารถกระทำได้เป็นมาตรฐานเดียวกันอย่างมีประสิทธิภาพ และให้มีความสอดคล้องกับคำแนะนำของ FATF ในเรื่องดังกล่าวด้วย

#### 4.2.4 มาตรการการตรวจสอบเพื่อทราบข้อเท็จจริงและระบุตัวตนเกี่ยวกับลูกค้าของประเทศออสเตรเลีย

Anti-Money laundering and Combating of Terrorism (AML/CFT) Act กำหนดให้บริษัทหลักทรัพย์มีหน้าที่ต้องจัดให้มี Anti-Money Laundering and Combating of Terrorism Program เพื่อป้องกันและต่อต้านการฟอกเงิน โดยแบ่งเป็น 2 ส่วนคือ

1) Part A เป็นการกำหนดขั้นตอนและแนวทางในการดำเนินงานตามโปรแกรมเพื่อพิสูจน์ บรรเทาและจัดการความเสี่ยง (Risk based system controls) ที่อาจเกิดขึ้นซึ่งเป็นการทำธุรกรรมกับผู้ประกอบธุรกิจหรือทำธุรกรรมผ่านผู้ประกอบธุรกิจซึ่งการทำธุรกรรมนั้น อาจมีความเกี่ยวข้องกับการฟอกเงินหรือการก่ออาชญากรรมทางการเงิน<sup>3</sup>

2) Part B เป็นการดำเนินการให้มีการพิสูจน์ตัวตนของลูกค้าสำหรับการรายงานการทำธุรกรรมทางการเงินของลูกค้า โดย Austrac CEO ได้กำหนดวิธีการและแนวทางในการพิสูจน์ตัวตนของลูกค้าไว้ใน AML/CFT Rules Instruments 2007 (No.1) ดังนี้

ก. การเก็บข้อมูลของลูกค้า ซึ่งในการดำเนินการดังกล่าว จะต้องมีการจัดให้มีระบบบริหารความเสี่ยงและการควบคุมการรายงานการทำธุรกรรมด้วย<sup>4</sup>

ข. การตรวจสอบเพื่อทราบข้อมูลของลูกค้า โดยในการตรวจสอบข้อมูลนั้น จะต้องใช้ข้อมูลที่อ้างอิงจากแหล่งข้อมูลที่น่าเชื่อถือได้และมีฐานข้อมูลกลางด้วย<sup>5</sup> ซึ่งในการตรวจสอบข้อมูลเพื่อสอบยันถึงความน่าเชื่อถือของเอกสารนั้น จะต้องสามารถสอบยันถึงความมีตัวตนของลูกค้าในเงื่อนไข อาทิเช่น การเป็นบริษัทมหาชนที่จดทะเบียนในประเทศ<sup>6</sup> มีเอกสารซึ่งเปิดเผยต่อสาธารณชนอันเกี่ยวข้องกับผู้ประกอบธุรกิจ<sup>7</sup> สามารถตรวจสอบได้จากฐานข้อมูลของ ASIC<sup>8</sup> เป็นต้น

<sup>3</sup> Anti-Money laundering and Counter-Terrorism Financing Rules Instrument 2007(No.1) Part 9.1 – Part A of a Joint anti-money laundering and counter-terrorism financing (AML/CTF) program Section 9.1.1

<sup>4</sup> Anti –money Laundering and Counter-Terrorism Financing Instruments 2007 (No.1) Part 4.2 Applicable Customer Identification Procedure with respect to Individuals Section 4.2.4

<sup>5</sup> Anti –money Laundering and Counter-Terrorism Financing Instruments 2007 (No.1) Part 4.2 Verification of Information Section 4.2.7

<sup>6</sup> Anti –money Laundering and Counter-Terrorism Financing Instruments 2007 (No.1) Part 4.3 Applicable Customer Identification Procedure with respect to Companies 4.3.8 Simplified Company Verification(1)

<sup>7</sup> Anti –money Laundering and Counter-Terrorism Financing Instruments 2007 (No.1) Part 4.3 Applicable Customer Identification Procedure with respect to Companies 4.3.8 Simplified Company Verification(3)

<sup>8</sup> Anti –money Laundering and Counter-Terrorism Financing Instruments 2007 (No.1) Part 4.3 Applicable Customer Identification Procedure with respect to Companies 4.3.8 Simplified Company Verification(6)

ค. การเก็บบันทึกข้อมูลของลูกค้าและข้อมูลการทำธุรกรรมตาม AML/CFT Act กำหนดให้บริษัทหลักทรัพย์จะต้องเก็บข้อมูลของลูกค้าที่ได้มาจากกระบวนการตรวจสอบลูกค้า รวมถึงข้อมูลการทำธุรกรรมทางการเงินของลูกค้า โดยจะต้องเก็บข้อมูลการทำธุรกรรมทางการเงิน อาทิเช่น บันทึกการทำธุรกรรม สำเนาบันทึกการทำธุรกรรม หลักฐานข้อเท็จจริงตามที่กำหนดไว้ใน กฎหมายเป็นระยะเวลา 7 ปี นับแต่วันที่สิ้นสุดความสัมพันธ์ของลูกค้า<sup>9</sup>

ตาม AML/CFT Act กำหนดให้ผู้ใดซึ่งพยายามหรือกระทำการใดๆ อันเป็นการ หลีกเลี่ยงการปฏิบัติตามกฎหมายฉบับนี้ จะต้องถูกลงโทษจำคุก ดังนี้

ก. กรณีที่บุคคลใดหลีกเลี่ยงการดำเนินการใดๆ ตามกฎหมายฉบับนี้ ไม่ว่าจะเจตนา หรือ ไม่ก็ตาม จะต้องถูกลงโทษจำคุกเป็นจำนวนไม่เกิน 100,000 ดอลลาร์

ข. กรณีที่นิติบุคคลใดหลีกเลี่ยงการดำเนินการใดๆ ตามกฎหมายฉบับนี้ ไม่ว่าจะ เจตนาหรือ ไม่ก็ตาม จะต้องถูกลงโทษจำคุกเป็นจำนวนไม่เกิน 20,000 ดอลลาร์

นอกจากนี้จากการศึกษาการดำเนินงานของประเทศออสเตรเลียพบว่า มีองค์กรหรือ หน่วยงานเฉพาะที่ทำหน้าที่ในการแบ่งปันข้อมูลและจัดให้มีระบบฐานข้อมูลกลางเพื่อให้สถาบัน การเงิน บริษัทหลักทรัพย์ หรือหน่วยงานอื่นๆ ที่เกี่ยวข้องใช้เป็นข้อมูลในการตรวจสอบลูกค้าให้ เป็นไปตามมาตรฐานเดียวกันและสามารถกระทำได้อย่างง่าย ไม่ยุ่งยากซับซ้อน อีกทั้งการจัดให้มี การแบ่งปันข้อมูลและระบบฐานข้อมูลกลางก็เป็นไปตามหลักเกณฑ์ที่ FATF กำหนด อีกทั้ง การที่ Austrac CEO ได้มีการกำหนดให้บริษัทหลักทรัพย์มีการแต่งตั้ง AML Compliance officer ในการ ติดต่อกับ Austrac ทำให้บริษัทหลักทรัพย์สามารถติดต่อและร้องขอให้ Austrac เข้ามาช่วย ตรวจสอบการดำเนินงานและความผิดปกติได้อย่างรวดเร็ว ทำให้การบังคับใช้มาตรการป้องกันการ ฟอกเงินอันเกี่ยวกับการทำธุรกรรมในตลาดทุนในส่วนของมาตรการตรวจสอบเพื่อทราบข้อมูลของ ลูกค้าของบริษัทหลักทรัพย์และสถาบันการเงินนั้นเพื่อรายงานแก่หน่วยงานหรือองค์กรที่มีอำนาจ เฉพาะในการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงินนั้นเป็นไปอย่างมีระบบ เป็นมาตรฐานเดียวกัน อย่างมีประสิทธิภาพ

#### 4.3 มาตรการการรายงานการทำธุรกรรมทางการเงิน

การฟอกเงินเป็นการนำเงินที่ได้มาโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายมาผ่านเข้าสู่กระบวนการทาง การเงินที่ชอบด้วยกฎหมายเพื่อทำให้เงินนั้น มีแหล่งที่มาที่ชอบด้วยกฎหมาย ดังนั้น การรายงาน การทำธุรกรรมทางการเงินจึงเป็นมาตรการหนึ่งที่ทำให้เกิดร่องรอยทางการเงิน (Money trail)

<sup>9</sup> Anti –money Laundering and Counter-Terrorism Financing Act Section 107(2)

หรือร่องรอยทางเอกสาร (Paper trail) ขึ้น เนื่องจากในการทำธุรกรรมทางการเงินทำให้ทราบถึงผู้ทำธุรกรรม (อาชญากร, ตัวแทนหรืออนามินิของอาชญากร) ลักษณะการทำธุรกรรม ช่องทางในการทำธุรกรรม วัตถุประสงค์ของการทำธุรกรรมและในบางที่อาจทำให้ทราบถึงที่มาของเงินที่นำมาใช้ในการทำธุรกรรมด้วย ซึ่งหากจำนวนเงินที่นำมาฝากโดยผ่านกระบวนการทางการเงินที่ชอบด้วยกฎหมายมีเป็นจำนวนมากแล้ว ยิ่งทำให้มีผลกระทบในวงกว้าง อาทิเช่น เศรษฐกิจ สังคมและอาจนำไปสู่การก่ออาชญากรรมในรูปแบบต่างๆ ด้วย ดังนั้น การรายงานการทำธุรกรรมทางการเงินจึงเป็นมาตรการหนึ่งที่หลายๆ ประเทศนำไปบังคับใช้ โดยพิจารณาถึงมูลค่าของเงินหรือทรัพย์สินที่ต้องรายงานการทำธุรกรรมเป็นสำคัญ ดังมีรายละเอียด ดังนี้

#### 4.3.1 มาตรการการรายงานการทำธุรกรรมทางการเงินของประเทศไทย

บทบัญญัติ	รายละเอียด
พรบ.ป้องกันฯ	บริษัทหลักทรัพย์ถือเป็นสถาบันการเงินประเภทหนึ่งที่ต้องรายงานการทำธุรกรรมทางการเงิน โดยแบ่งเป็น 2 ประเภทดังนี้ 1. ธุรกรรมที่เป็นเงินสด ที่มีมูลค่าตั้งแต่ 2 ล้านบาทขึ้นไป <u>เว้นแต่</u> การโอนหรือชำระเงินทางอิเล็กทรอนิกส์ที่มีมูลค่า 100,000 บาทขึ้นไป 2. ธุรกรรมที่เกี่ยวกับทรัพย์สินที่มีมูลค่าตั้งแต่ 5 ล้านบาทขึ้นไป <u>เว้นแต่</u> การโอนหรือชำระเงินทางอิเล็กทรอนิกส์ที่มีมูลค่าทรัพย์สินตั้งแต่ 700,000 บาทขึ้นไป

ตามที่พระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน พ.ศ. 2542 มาตรา 13 กำหนดให้บริษัทหลักทรัพย์และสถาบันการเงินจะต้องรายงานการทำธุรกรรมทางการเงินต่อสำนักงาน ปปง. เมื่อบริษัทหลักทรัพย์และสถาบันการเงินมีการทำธุรกรรมทางการเงินกับลูกค้าซึ่งมีมูลค่าของการทำธุรกรรมเป็นไปตามที่กำหนดไว้ในกฎกระทรวงข้อ 3 เรื่อง กำหนดจำนวนเงินสดและมูลค่าทรัพย์สินในการทำธุรกรรมที่สถาบันการเงินต้องรายงานการทำธุรกรรมต่อสำนักงานป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน พ.ศ.2554 ซึ่งหากบริษัทหลักทรัพย์และสถาบันการเงินฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามจะต้องระวางโทษปรับไม่เกิน 500,000 บาทและปรับอีกไม่เกินวันละ 5,000 บาทตลอดระยะเวลาที่ยังฝ่าฝืนอยู่หรือจนกว่าจะปฏิบัติไม่ถูกต้อง

ซึ่งจากการที่พระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน พ.ศ.2542 กำหนดให้บริษัทหลักทรัพย์จะต้องรายงานการทำธุรกรรมทางการเงินที่เป็นการใช้เงินสด ธุรกรรม

ที่เกี่ยวกับทรัพย์สิน ธุรกิจที่เป็นการโอนหรือชำระเงินทางอิเล็กทรอนิกส์ แต่ไม่ได้กำหนดถึงการ  
ทำธุรกรรมทางการเงินโดยใช้ตราสารทางการเงิน เช่น ตั๋วสัญญาใช้เงินหรือตราสารทางการเงิน  
ย่อมทำให้เกิดความไม่ชัดเจนและการใช้ดุลพินิจในการรายงานต่อสำนักงานปปง. ถึงการทำ  
ธุรกรรมดังกล่าวด้วยว่าจะต้องอยู่ภายใต้บทบัญญัติของกฎหมายว่า จะต้องรายงานหรือไม่

#### 4.3.2 มาตรการการรายงานการทำธุรกรรมทางการเงินตามมาตรฐานสากล FATF

ข้อกำหนด	รายละเอียด
ข้อแนะนำที่ 5	กำหนดให้บริษัทหลักทรัพย์และสถาบันการเงินจะต้องรายงานการทำธุรกรรม ทางการเงินที่มีมูลค่าขั้นต่ำ 10,000 ดอลลาร์สหรัฐหรือยูโร, ลูกค้าอาจมีโอกาส การรายงานการทำธุรกรรมทางการเงิน เมื่อมีมูลค่า 15,000 ดอลลาร์ขึ้นไป (การพิจารณาการรายงานการทำธุรกรรมมิได้ขึ้นอยู่กับจำนวนครั้งในการทำ ธุรกรรม)

#### 4.3.3 การรายงานการทำธุรกรรมทางการเงินของประเทศสหรัฐอเมริกา

บทบัญญัติ	รายละเอียด
Bank Secrecy Act 1970 (BSA), The code of Federal Regulations	กำหนดให้บริษัทหลักทรัพย์และสถาบันการเงินรายงานการทำธุรกรรมทางการเงิน ที่มีมูลค่า 10,000 ดอลลาร์สหรัฐขึ้นไป โดยแบ่งประเภทการทำธุรกรรมดังนี้  1) Currency transaction report (CTR) การรายงานการทำธุรกรรมที่เป็นเงินสด ที่มีมูลค่า 10,000 ดอลลาร์ต่อ 1 ธุรกรรมและการทำธุรกรรมโดยบุคคลคนเดียว ทำธุรกรรมหลายๆครั้ง รวมเป็น มูลค่า 10,000 ดอลลาร์สหรัฐ  2) International transactions of Currency or Monetary Instrument (CMIR) การทำธุรกรรมที่เป็นการส่งเงินเข้าหรือออกนอกประเทศที่มีมูลค่า 10,000 ดอลลาร์สหรัฐต่อ 1 ธุรกรรม  3) Foreign bank and foreign account (FBAR)



	<p>การทำธุรกรรมทางการเงินของบุคคลซึ่งมีสัญชาติอเมริกาที่ได้รับผลประโยชน์จากบัญชีการเงินในต่างประเทศที่มีมูลค่าของการทำธุรกรรม 10,000 ดอลลาร์สหรัฐต่อปี</p> <p>4) Designation of Exempt person</p> <p>การรายงานการทำธุรกรรมของบุคคลที่ไม่จำเป็นต้องรายงานเมื่อมีการทำธุรกรรม เช่น องค์กรของรัฐ บุคคลซึ่งมีเงินเดือนประจำ เป็นต้น แต่ทั้งนี้ บุคคลดังกล่าว ยังมีหน้าที่ต้องรายงานและส่งข้อมูลให้แก่หน่วยงานเฉพาะในการป้องกันการฟอกเงิน (FinCEN) เพื่อเก็บไว้เป็นข้อมูล โดย FinCEN จะมีการทบทวนข้อมูลนั้นๆ ทุก 2 ปี</p>
--	--

ตามที่ Bank Secrecy Act (BSA) กำหนดให้บริษัทหลักทรัพย์และสถาบันการเงินมีหน้าที่ต้องรายงานการทำธุรกรรมทางการเงินต่อ FinCEN ซึ่งหากบริษัทหลักทรัพย์และสถาบันการเงินไม่ปฏิบัติตามจะต้องได้รับโทษทั้งทางแพ่งและทางอาญา ดังนี้

1) โทษทางแพ่ง

ตาม The Code of Federal Regulations ที่กำหนดให้บริษัทหลักทรัพย์และสถาบันการเงินมีหน้าที่ต้องรายงานการทำธุรกรรมทางการเงิน ซึ่งหากบริษัทหลักทรัพย์หรือสถาบันการเงินไม่ปฏิบัติตาม รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังมีอำนาจในการลงโทษทางแพ่ง ดังนี้

ก. ในกรณีที่บริษัทหลักทรัพย์หรือสถาบันการเงินไม่รายงานการทำธุรกรรมทางการเงินซึ่งเป็นเงินสด จะต้องถูกลงโทษให้ชำระเงินเป็นจำนวน 1,000 ดอลลาร์สหรัฐ

ข. ในกรณีที่บริษัทหลักทรัพย์หรือสถาบันการเงินมีเจตนาหลีกเลี่ยงไม่รายงานการทำธุรกรรมที่เป็นเงินสดซึ่งได้รับมาจากต่างประเทศจะต้องถูกลงโทษให้ชำระเงินเป็นจำนวนไม่เกิน 10,000 ดอลลาร์สหรัฐ

ค. ในกรณีที่บริษัทหลักทรัพย์หรือสถาบันการเงินไม่รายงานการทำธุรกรรมทางการเงินที่เป็นเงินหรือตราสารทางการเงินจะต้องถูกลงโทษให้ชำระเงินตามจำนวนเงินสดหรือตราสารทางการเงิน

ง. ในกรณีที่บริษัทหลักทรัพย์หรือสถาบันการเงินหลีกเลี่ยงการปฏิบัติในการรายงานการทำธุรกรรมทางการเงิน จะต้องถูกลงโทษให้ชำระเงินตามจำนวนของมูลค่าการทำธุรกรรม

จ. ในกรณีที่บริษัทหลักทรัพย์หรือสถาบันการเงินหลีกเลี่ยงการรายงานการทำธุรกรรมทางการเงิน จะต้องถูกลงโทษให้ชำระเงินไม่เกินจำนวนเงินสูงสุดคือ 100,000 ดอลลาร์สหรัฐของแต่ละธุรกรรมหรือเป็นจำนวนเงิน 25,000 ดอลลาร์สหรัฐ

ฉ. ในกรณีที่บริษัทหลักทรัพย์หรือสถาบันการเงินมีเจตนาหลีกเลี่ยงการไม่รายงานการทำธุรกรรมทางการเงินหรือตรวจสอบข้อมูลการทำธุรกรรมทางการเงิน จะต้องถูกลงโทษให้ชำระเงินเป็นจำนวนเงินไม่เกินจำนวนเงินสูงสุด 100,000 ดอลลาร์สหรัฐของแต่ละธุรกรรมหรือเป็นจำนวนเงิน 25,000 ดอลลาร์สหรัฐ

ช. ในกรณีที่บริษัทหลักทรัพย์หรือสถาบันการเงินมีเจตนาหลีกเลี่ยงการรายงานการทำธุรกรรมทางการเงินของบัญชีต่างประเทศหรือมีเจตนาหลีกเลี่ยงไม่ตรวจสอบบัญชีทางการเงินของบัญชีต่างประเทศ จะต้องถูกลงโทษชำระเงินไม่เกินจำนวนสูงสุด 100,000 ดอลลาร์สหรัฐหรือเท่ากับจำนวนมูลค่าของธุรกรรมที่หลีกเลี่ยงไม่รายงานนั้นหรือเป็นจำนวนเงิน 25,000 ดอลลาร์สหรัฐ

ซ. ในกรณีที่สถาบันการเงินมิได้มีเจตนาหลีกเลี่ยงการปฏิบัติตามที่กฎหมายกำหนดหรือตามข้อบังคับ จะต้องถูกลงโทษให้ชำระเงินเป็นจำนวนไม่เกิน 5,000 ดอลลาร์สหรัฐ

## 2) โทษทางอาญา

นอกจากบทลงโทษทางแพ่งแล้ว The Code of Federal Regulations ยังได้กำหนดบทลงโทษทางอาญาต่อบริษัทหลักทรัพย์และสถาบันการเงิน รวมถึงผู้ที่เกี่ยวข้องที่ไม่ปฏิบัติตามที่กฎหมายและข้อบังคับกำหนดดังนี้

ก. ในกรณีที่บริษัทหลักทรัพย์หรือสถาบันการเงินใด มีเจตนาหลีกเลี่ยงเงื่อนไขตามที่กำหนดใน Title 1 ของ Public Law (The USA Patriot Act) ซึ่งเป็นการต่อต้านการก่อการร้ายอันเกี่ยวกับหลักทรัพย์ในประเทศ โดยไม่รายงานการทำธุรกรรมทางการเงินหรือเงื่อนไขใดๆ ตามที่ FinCEN กำหนดไว้ บริษัทหลักทรัพย์หรือสถาบันการเงินจะต้องระวางโทษปรับเป็นจำนวนไม่เกิน 1,000 ดอลลาร์สหรัฐหรือจำคุกไม่เกิน 1 ปี หรือทั้งจำทั้งปรับ และหากเป็นกรณีที่ไม่บุคคลใดหลีกเลี่ยงการปฏิบัติตามข้อนี้ บุคคลนั้น จะต้องระวางโทษจำคุกมากกว่า 1 ปี ปรับไม่เกิน 10,000 ดอลลาร์สหรัฐหรือจำคุกไม่เกิน 5 ปีหรือทั้งจำทั้งปรับ

ข. ในกรณีที่บริษัทหลักทรัพย์หรือสถาบันการเงินใด มีเจตนาหลีกเลี่ยงเงื่อนไขตามที่กำหนดใน Title 2 ของ Public Law (The USA Patriot Act) ซึ่งเป็นกระบวนการในการตรวจสอบเพื่อป้องกันการฟอกเงิน โดยการไม่รายงานการทำธุรกรรมทางการเงินหรือเงื่อนไขใดๆ ตามที่ FinCEN กำหนดไว้ จะต้องระวางโทษปรับเป็นจำนวนไม่เกิน 250,000 ดอลลาร์สหรัฐหรือจำคุกไม่เกิน 5 ปีหรือทั้งจำทั้งปรับ

ค. ในกรณีที่บุคคลใดมีเจตนาหลีกเลี่ยงการปฏิบัติตาม Title 2 ของ Public Law (The USA Patriot Act) ซึ่งเป็นกระบวนการในการตรวจสอบเพื่อป้องกันการฟอกเงิน โดยการไม่รายงานการทำธุรกรรมทางการเงินหรือเงื่อนไขใดๆ ตามที่ FinCEN กำหนดไว้หรือมีเจตนาในการหลีกเลี่ยงการ

ปฏิบัติตามกฎหมายอื่นหรือมีส่วนหนึ่งส่วนใดเป็นการกระทำที่มีขอบด้วยกฎหมาย จะต้องระวางโทษไม่เกิน 500,000 ดอลลาร์สหรัฐหรือจำคุกไม่เกิน 5 ปีหรือทั้งจำทั้งปรับ

ง. ในกรณีที่บุคคลใดรู้ถึงการกระทำความผิด การทุจริตหรือการปลอมเอกสารหรือรู้ตัวบุคคลที่มีหน้าที่ต้องรายงานการทำธุรกรรมจะต้องระวางโทษปรับเป็นจำนวนไม่เกิน 10,000 ดอลลาร์สหรัฐหรือจำคุกไม่เกิน 5 ปีหรือทั้งจำทั้งปรับ

#### 4.3.4 การรายงานการทำธุรกรรมทางการเงินของประเทศออสเตรเลีย

บทบัญญัติ	รายละเอียด
Financial Transaction Report Act 1988 (FTR Act)	บริษัทหลักทรัพย์ถือเป็นผู้ให้บริการทางการเงินประเภทหนึ่ง ซึ่งเรียกว่า “Cash Dealer” มีหน้าที่ต้องรายงานการทำธุรกรรม ดังนี้ 1) ธุรกรรมที่เป็นเงินสดที่มีมูลค่าเท่ากับหรือมากกว่า 10,000 ดอลลาร์ออสเตรเลียขึ้นไป 2) ธุรกรรมที่เป็นการโอนเงินเข้าหรือออกนอกประเทศที่มีมูลค่าไม่น้อยกว่า 10,000 ดอลลาร์ออสเตรเลีย

ตามที่ The Financial Transaction Reports Act (FTR Act) กำหนดให้บริษัทหลักทรัพย์และสถาบันการเงินมีหน้าที่ต้องรายงานการทำธุรกรรมทางการเงินต่อ Austrac ซึ่งหากบริษัทหลักทรัพย์หรือสถาบันการเงินไม่ปฏิบัติตาม Austrac CEO มีอำนาจลงโทษทางแพ่งและจะต้องได้รับโทษทางอาญาเพิ่มเติม ดังนี้

##### 1) โทษทางแพ่ง

ในกรณีที่บุคคลธรรมดาไม่รายงานการทำธุรกรรมจะต้องถูกลงโทษให้ชำระเงินเป็นจำนวนสูงสุดไม่เกิน 2.2 ล้านดอลลาร์สหรัฐ แต่หากผู้กระทำความผิดเป็นนิติบุคคลจะต้องถูกลงโทษให้ชำระเงินเป็นจำนวนไม่เกิน 1.1 ล้านดอลลาร์สหรัฐ

##### 2) โทษทางอาญา

ในกรณีที่บุคคลธรรมดาหรือนิติบุคคลฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามในการรายงานการทำธุรกรรมทางการเงินจะต้องระวางโทษจำคุกไม่เกิน 10 ปีและปรับสูงสุดไม่เกิน 1.1 ล้านดอลลาร์สหรัฐ

จากการศึกษาพบว่า ประเทศสหรัฐอเมริกาและประเทศออสเตรเลียได้กำหนดให้บริษัทหลักทรัพย์จะต้องมีการรายงานการทำธุรกรรมทางการเงินซึ่งมีมูลค่าตั้งแต่ 10,000 ดอลลาร์ขึ้นไป

ซึ่งเป็นไปตามข้อแนะนำที่ 5 ของมาตรฐานสากล FATF ที่กำหนดให้บริษัทหลักทรัพย์และสถาบันการเงินจะต้องรายงานการทำธุรกรรมทางการเงินที่มีมูลค่าตั้งแต่ 10,000 ดอลลาร์ขึ้นไป นอกจากนี้การรายงานการทำธุรกรรมทางการเงินของประเทศสหรัฐอเมริกาและประเทศออสเตรเลียยังได้มีการแบ่งประเภทของลักษณะการทำธุรกรรมทางการเงินที่จะต้องรายงานเพิ่มเติมจากการพิจารณาเฉพาะมูลค่าของการทำธุรกรรมทางการเงิน ดังนี้

1) ธุรกรรมทางการเงินที่เกิดขึ้น โดยมีได้พิจารณาเฉพาะธุรกรรมที่เกิดขึ้นภายในประเทศเท่านั้น แต่รวมถึงธุรกรรมที่มีการนำเงินเข้าหรือออกนอกประเทศด้วย ซึ่งทั้งประเทศสหรัฐอเมริกาและประเทศออสเตรเลียมีบทบัญญัติทางกฎหมายให้รายงานการทำธุรกรรมประเภทนี้อย่างชัดเจน

2) ในประเทศสหรัฐอเมริกา การรายงานการทำธุรกรรมทางการเงินมิได้กำหนดให้ผู้ที่ทำหน้าที่ตามกฎหมายซึ่งมีความสัมพันธ์ทางธุรกิจกับผู้ที่ทำธุรกรรมทางการเงินเป็นผู้รายงานการทำธุรกรรมเท่านั้น และตาม Bank Secrecy Act (BSA) ยังกำหนดผู้ที่มีสัญชาติอเมริกันซึ่งได้รับผลประโยชน์จากบัญชีการเงินในต่างประเทศมีหน้าที่ในการรายงานการทำธุรกรรมทางการเงินด้วย เพื่อเป็นการควบคุมบุคคลซึ่งมีสัญชาติอเมริกัน ในการรายงานการทำธุรกรรมทางการเงินซึ่งตนได้รับผลประโยชน์และเพื่อเป็นการเก็บข้อมูลการทำธุรกรรมทางการเงินของบุคคลที่มีสัญชาติอเมริกันด้วย

3) แม้ว่าตาม Bank Secrecy Act (BSA) กำหนดให้บุคคลบางประเภทได้รับยกเว้น ไม่ต้องรายงานการทำธุรกรรมก็ตาม แต่อย่างไรก็ดี บุคคลดังกล่าวนั้น ยังมีหน้าที่ต้องส่งข้อมูลในการทำธุรกรรมให้แก่หน่วยงานเฉพาะในการป้องกันการฟอกเงิน (FinCEN) เพื่อเก็บไว้เป็นหลักฐานการทำธุรกรรมทางการเงินด้วย

4) การรายงานการทำธุรกรรมทางการเงินตาม Bank Secrecy Act (BSA) ของประเทศสหรัฐอเมริกานั้น มิได้คำนึงถึงการรายงานการทำธุรกรรมทางการเงินซึ่งเป็นธุรกรรมที่เป็นไปตามบทบัญญัติของกฎหมายที่กำหนดให้ต้องรายงานการทำธุรกรรมทางการเงินเมื่อการทำธุรกรรมเป็นไปตามมูลค่าที่กฎหมายกำหนดไว้ให้ต้องรายงานเท่านั้น แต่จะต้องพิจารณาถึงการทำธุรกรรมหลายๆครั้ง รวมกันเป็นมูลค่าตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องรายงานหากการทำธุรกรรมนั้น เป็นการทำธุรกรรมโดยบุคคลคนๆ เดียวด้วย

5) การรายงานการทำธุรกรรมทางการเงินของประเทศสหรัฐอเมริกาและประเทศออสเตรเลียมิได้กำหนดให้รายงานการทำธุรกรรมที่เป็นเงินสด ทรัพย์สินหรือการโอนหรือชะระเงินทางอิเล็กทรอนิกส์เท่านั้น แต่ยังรวมถึงการทำธุรกรรมโดยการใช้ตราสารทางการเงินด้วย

6) การพิจารณาบทลงโทษแก่บริษัทหลักทรัพย์ในการฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามบทบัญญัติของกฎหมายกำหนดให้มีบทลงโทษทางแพ่งและอาญา โดยจะต้องพิจารณาลักษณะการกระทำ

ความผิดอาญาและจำนวนมูลค่าในการทำธุรกรรมทางการเงินมาเป็นส่วนประกอบในการคิดบทลงโทษตามกฎหมาย โดยมีได้มีบทลงโทษเดียวเช่นของประเทศไทย

ดังนั้น หากพิจารณาตามกฎหมายในการรายงานการทำธุรกรรมทางการเงินของต่างประเทศเปรียบเทียบกับประเทศไทยจะพบว่า จำนวนมูลค่าของการรายงานการทำธุรกรรมของต่างประเทศ ซึ่งกำหนดให้ต้องรายงานการทำธุรกรรมเมื่อมูลค่าของการทำธุรกรรมนั้น มีมูลค่า 10,000 ดอลลาร์ คิดเป็นเงินไทยประมาณ 300,000 บาท (คิดอัตราแลกเปลี่ยน 1 ดอลลาร์เท่ากับ 30 บาท) ซึ่งเป็นจำนวนที่น้อยกว่าของประเทศไทยที่จกต้องมีการรายงานการทำธุรกรรมเมื่อมีการทำธุรกรรมที่เป็นเงินสด 2 ล้านบาทหรือธุรกรรมที่เกี่ยวกับทรัพย์สินซึ่งมีมูลค่า 5 ล้านบาท เว้นแต่เป็นการทำธุรกรรมทางอิเล็กทรอนิกส์ซึ่งกำหนดให้ต้องรายงานเมื่อมีการทำธุรกรรมที่มีมูลค่า 100,000 บาทหรือ 200,000 บาทขึ้นไปตามลำดับและตามที่กฎหมายบัญญัติให้ต้องรายงานการทำธุรกรรมที่ “ใช้เงินสด” หรือ “ชำระด้วยเงินสด” แต่มีได้บัญญัติถึงการใช้ตราสารทางการเงินในการทำธุรกรรม เช่น การใช้ตั๋วสัญญาใช้เงินหรือเช็ค เป็นต้น ซึ่งอาจทำให้เกิดช่องว่างได้ว่า หากเป็นการทำธุรกรรมทางการเงินโดยใช้ตราสารต่างๆ แม้ว่าจะมีมูลค่าตามจำนวนเงินที่ต้องรายงานการทำธุรกรรมทางการเงิน ตามมาตรา 13 แห่งพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน พ.ศ. 2542 ก็ไม่อยู่ในบังคับที่ต้องรายงานการทำธุรกรรม นอกจากนี้ การรายงานการทำธุรกรรมทางการเงินของประเทศสหรัฐอเมริกาและประเทศออสเตรเลียยังมีได้พิจารณาเฉพาะจำนวนมูลค่าของการทำธุรกรรมที่ต้องรายงานเท่านั้น แต่จะต้องพิจารณาเพิ่มเติมจากบุคคลที่มีการทำธุรกรรมหรือได้รับผลประโยชน์จากทรัพย์สินอีกด้วย ซึ่งยังช่วยให้หน่วยงานเฉพาะมีข้อมูลในการทำธุรกรรมทางการเงินของผู้ทำธุรกรรมทางการเงินด้วย

ตามที่กล่าวมาในข้างต้น จะเห็นได้ชัดเจนว่า มาตรการทางกฎหมายในการรายงานการทำธุรกรรมทางการเงินและบทลงโทษเพื่อป้องกันการฟอกเงินอันเกี่ยวกับธุรกรรมในตลาดทุนของต่างประเทศ มีความชัดเจนกว่าของประเทศไทย เนื่องจากตามที่พระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน พ.ศ. 2542 กำหนดให้บริษัทหลักทรัพย์จะต้องรายงานการทำธุรกรรมทางการเงิน หากการทำธุรกรรมนั้น มีมูลค่าเป็นไปตามมาตรา 13 แห่งพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน พ.ศ. 2542 ทั้งนี้ หากการทำธุรกรรมทางการเงินเป็นการทำธุรกรรมที่มีมูลค่าน้อยกว่าที่กฎหมายกำหนด บริษัทหลักทรัพย์จึงไม่ต้องรายงานการทำธุรกรรมทางการเงินต่อสำนักงาน ปปง. ซึ่งจำนวนมูลค่าของเงินที่กำหนดให้ต้องรายงานตามพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน พ.ศ.2542 นั้นมีมูลค่าที่สูงเกินไปและไม่เป็นไปตามมาตรฐานสากล ซึ่งอาจเป็นช่องทางให้อาชญากรนำเงินมาฟอกในตลาดทุน โดยการแตกการทำธุรกรรมออกเป็นรายย่อยเป็นจำนวนไม่เกินมูลค่าที่จะต้องรายงานต่อสำนักงาน ปปง. ซึ่งทำให้สำนักงาน ปปง. ไม่มี

ฐานข้อมูลของอาชญากรสำหรับเป็นร่องรอยทางเอกสารหรือร่องรอยทางการเงินหากเกิดการกระทำความคิดในภายหลังได้ อีกทั้งบทลงโทษของต่างประเทศมิได้จำกัดเฉพาะโทษในทางอาญากรณีที่บริษัทหลักทรัพย์หรือสถาบันการเงินฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามเท่านั้น แต่ยังรวมถึงการกระทำโดยไม่เจตนาหรือการพยายามกระทำความคิด ซึ่งมีบทลงโทษทั้งในทางแพ่งและทางอาญาคด้วย

และแม้ว่าประเทศไทยจะยังไม่ได้เข้าเป็นสมาชิกของคณะทำงานระหว่างประเทศ FATF แต่ประเทศไทยก็ได้เข้าเป็นสมาชิกของคณะทำงานระหว่างประเทศ APG ซึ่งได้วางเงื่อนไขและข้อกำหนดในการบังคับใช้กับสมาชิกของ APG ให้เป็นไปตามคำแนะนำ 40 ประการของ FATF นอกจากนี้ APG ยังได้ทำความตกลงกับ FATF ในการกำกับดูแลให้สมาชิกของ APG ปฏิบัติตามข้อแนะนำ 40 ประการของ FATF ด้วย ซึ่งจากเงื่อนไขและข้อกำหนดดังกล่าวประเทศไทยต้องดำเนินมาตรการป้องกันการฟอกเงินอันเกี่ยวกับการทำธุรกรรมในตลาดทุนให้สอดคล้องกับข้อแนะนำ 40 ประการของ FATF กล่าวคือ แม้การกำหนดมาตรการในการรายงานการทำธุรกรรมทางการเงินของประเทศไทยจะเป็นไปตามข้อแนะนำของ FATF ก็ตาม แต่ทั้งนี้มาตรการดังกล่าวก็ยังคงขาดความชัดเจนในการปรับใช้กับกรณีข้อเท็จจริง ซึ่งแม้ว่าข้อแนะนำของ FATF ได้กำหนดให้สถาบันการเงินหรือบริษัทหลักทรัพย์สามารถกำหนดนโยบายและขั้นตอนในการปฏิบัติเพื่อจัดการความเสี่ยงในการทำธุรกรรมขึ้นเพิ่มเติมจากที่กฎหมายกำหนดก็ได้ หากเห็นว่ามีความจำเป็น แต่ทั้งนี้ นอกจากการดำเนินการรายงานการทำธุรกรรมทางการเงินตามที่กฎหมายกำหนดแล้ว ก็ยังไม่ปรากฏว่าสถาบันการเงินหรือบริษัทหลักทรัพย์ของประเทศไทยได้มีการกำหนดนโยบายและเงื่อนไขเกี่ยวกับการทำธุรกรรมทางการเงินต่อครั้งที่มิใช่จำนวนไม่เกินที่กฎหมายกำหนด โดยบุคคลคนเดียวทำธุรกรรมแบ่งออกเป็นหลายครั้งหรือหลายส่วน จึงทำให้การบังคับใช้มาตรการดังกล่าวยังไม่ครอบคลุมถึงการทำธุรกรรมทุกกรณี

โดยสรุป เมื่อพิจารณาถึงมาตรการป้องกันการฟอกเงินอันเกี่ยวกับการทำธุรกรรมในตลาดทุน โดยการรายงานการทำธุรกรรมทางการเงินตามมาตรา 13 แห่งพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน พ.ศ.2542 แล้ว จะพบว่ามาตรการดังกล่าวของประเทศไทยแม้จะได้บัญญัติให้สอดคล้องกับข้อแนะนำ 40 ประการที่ FATF กำหนด แต่ทั้งนี้ บทบัญญัติดังกล่าวยังคงขาดความชัดเจนและยังไม่ครอบคลุมถึงวิธีและลักษณะของการทำธุรกรรมทางการเงินในทุกกรณี และยังเป็นช่องทางหนึ่งที่ผู้กระทำความผิดสามารถระทำการฟอกเงินได้ผ่านทางบริษัทหลักทรัพย์ได้ทำให้การบังคับใช้มาตรการป้องกันการฟอกเงินอันเกี่ยวกับการทำธุรกรรมในตลาดทุนโดยการกำหนดให้บริษัทหลักทรัพย์และสถาบันการเงินรายงานการทำธุรกรรมทางการเงินยังไม่เป็นไปตามเจตนารมณ์ของกฎหมาย ดังนั้น จึงควรมีการแก้ไขบทบัญญัติของกฎหมายดังกล่าวให้เป็นไปตามมาตรฐานสากล FATF รวมถึงพิจารณาลักษณะธุรกรรมที่ต้องรายงาน โดยเทียบเคียงกับต่างประเทศ

เพื่อปรับใช้กับกรณีการทำธุรกรรมทางการเงิน และทำให้การบังคับใช้มาตรการป้องกันการฟอกเงิน อันเกี่ยวกับการทำธุรกรรมในตลาดทุนเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพต่อไป แต่อย่างไรก็ดี จำนวนมูลค่าของการทำธุรกรรมทางการเงินที่จะต้องรายงานนี้ ผู้วิจัยเห็นว่า ควรพิจารณาให้เหมาะสมตามความพร้อมในการดำเนินการตามมาตรการของแต่ละประเทศ ซึ่งหากประเทศไทยกำหนดให้บริษัทหลักทรัพย์จะต้องรายงานการทำธุรกรรมทางการเงินซึ่งมีมูลค่า 10,000 ดอลลาร์ขึ้นไป ย่อมทำให้เกิดภาระแก่บริษัทหลักทรัพย์ในการตรวจสอบ รายงานและจัดเก็บข้อมูลดังกล่าว ทำให้เกิดบริษัทหลักทรัพย์ มีภาระและค่าใช้จ่ายมากขึ้น แม้ว่าอาจจะมีข้อดีที่อาจทำให้มีระบบฐานข้อมูลมากขึ้นก็ตาม

#### 4.4 มาตรการการรายงานธุรกรรมที่มีเหตุอันควรต้องสงสัย

การรายงานการทำธุรกรรมทางการเงินที่มีเหตุอันควรต้องสงสัยนั้น ถือเป็นมาตรการในการป้องกันการฟอกเงินอันเกี่ยวกับธุรกรรมในตลาดทุนอย่างหนึ่ง ซึ่งมีได้ยึดติดอยู่เฉพาะหลักการในการที่บริษัทหลักทรัพย์จะต้องรายงานการทำธุรกรรมทางการเงินซึ่งมีจำนวนมูลค่าตามที่กฎหมายกำหนดเท่านั้น และการพิจารณาลักษณะของการกระทำความผิดจะขึ้นอยู่กับวงเงินเป็นสำคัญ แต่มาตรการในการป้องกันการฟอกเงินโดยกำหนดให้บริษัทหลักทรัพย์มีหน้าที่ต้องรายงานการทำธุรกรรมที่มีเหตุอันควรต้องสงสัยนี้จะขึ้นอยู่กับพฤติการณ์ในการกระทำของผู้กระทำความผิดจริงๆ ดังนั้น มาตรการในการรายงานการทำธุรกรรมทางการเงินที่มีเหตุอันควรสงสัยนี้ ไม่ว่าจะจะมีวงเงินหรือจำนวนเงินในการทำธุรกรรมเท่าใด จึงมิใช่สาระสำคัญที่จะกำหนดภาระหน้าที่ว่าบริษัทหลักทรัพย์จะต้องรายงานการทำธุรกรรมทางการเงินหรือไม่ แต่ได้มอบภาระหน้าที่ให้บริษัทหลักทรัพย์เป็นผู้พิจารณาโดยใช้ดุลพินิจเองว่า การทำธุรกรรมทางการเงินกรณีใดจึงจะถือว่าน่าสงสัยหรือไม่ เพียงใด หากบริษัทหลักทรัพย์เห็นว่า การทำธุรกรรมทางการเงินนั้นมีเหตุอันควรต้องสงสัย บริษัทหลักทรัพย์นั้นก็จะมีหน้าที่ในการรายงานการทำธุรกรรมที่ต้องสงสัยนั้นต่อหน่วยงานเฉพาะเพื่อดำเนินการตามกฎหมายต่อไป

##### 4.4.1 มาตรการการรายงานการทำธุรกรรมที่มีเหตุอันควรต้องสงสัยของประเทศไทย

การกำหนดให้บริษัทหลักทรัพย์รายงานการทำธุรกรรมที่มีเหตุอันควรสงสัยว่า อาจจะเป็นการกระทำความผิดหรือเกี่ยวข้องกับการกระทำความผิดตามพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน พ.ศ.2542 นั้น เป็นอีกมาตรการหนึ่งที่ใช้เพื่อป้องกันการฟอกเงินอัน

เกี่ยวกับการทำธุรกรรมในตลาดทุน ซึ่งพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน พ.ศ. 2542 ได้กำหนดลักษณะของการทำธุรกรรมที่มีเหตุอันควรสงสัยที่สถาบันการเงินต้องรายงานต่อสำนักงาน ปปง. ในมาตรา 13 (3) ว่า “เมื่อมีการทำธุรกรรมกับสถาบันการเงิน ให้สถาบันการเงินมีหน้าที่ต้องรายงานการทำธุรกรรมนั้นต่อสำนักงาน เมื่อปรากฏว่าธุรกรรมดังกล่าวเป็น...(3) ธุรกรรมที่มีเหตุอันควรสงสัย...” และได้บัญญัติขอบเขต นิยามความหมายของ “ธุรกรรมที่มีเหตุอันควรสงสัย”<sup>10</sup> หมายความว่า ธุรกรรมที่มีความซับซ้อนผิดไปจากการทำธุรกรรมในลักษณะเดียวกันที่ทำการอยู่ตามปกติ ธุรกรรมที่ขาดความเป็นไปได้ในเชิงเศรษฐกิจ ธุรกรรมที่มีเหตุอันควรเชื่อได้ว่ากระทำขึ้นเพื่อหลีกเลี่ยงมิให้ต้องตกอยู่ภายใต้บังคับแห่งพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน พ.ศ.2542 หรือธุรกรรมที่เกี่ยวข้องหรืออาจเกี่ยวข้องกับการกระทำความผิดมูลฐาน ทั้งนี้ ไม่ว่าจะเป็นการทำธุรกรรมเพียงครั้งเดียวหรือหลายครั้ง ซึ่งต่อมาขอบเขต นิยามความหมายของ “ธุรกรรมที่มีเหตุอันควรต้องสงสัย” ได้มีการแก้ไขเพิ่มเติมตามพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน พ.ศ.2542 (ฉบับที่ 4) พ.ศ.2556 เป็นดังนี้ “ธุรกรรมที่มีเหตุอันควรต้องสงสัย”<sup>11</sup> หมายความว่า ธุรกรรมที่มีเหตุอันควรเชื่อได้ว่ากระทำขึ้นเพื่อหลีกเลี่ยงมิให้ต้องตกอยู่ภายใต้บังคับแห่งพระราชบัญญัตินี้หรือธุรกรรมที่เกี่ยวข้องหรืออาจเกี่ยวข้องกับการกระทำความผิดมูลฐานหรือการสนับสนุนทางการเงินแก่การก่อการร้าย ทั้งนี้ ไม่ว่าจะเป็นการทำธุรกรรมเพียงครั้งเดียวหรือหลายครั้งและให้หมายความรวมถึงการพยายามทำธุรกรรมดังกล่าวด้วย นอกจากนี้ประกาศสำนักงานคณะกรรมการกำกับหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์ที่ สร/น/ย/ช.3/2550 เรื่อง หลักเกณฑ์ เงื่อนไขและวิธีการในการจัดให้มีระบบการบริหารความเสี่ยงเพื่อป้องกันการใช้ธุรกิจหลักทรัพย์เป็นช่องทางในการฟอกเงินและสนับสนุนทางการเงินแก่การก่อการร้าย ข้อ 2(5) ยังกำหนดให้ “ธุรกรรมที่มีเหตุอันควรสงสัย” หมายความว่า ธุรกรรมที่มีเหตุอันควรสงสัยตามกฎหมายฟอกเงิน ซึ่งประกาศดังกล่าวสำนักงาน ก.ล.ต. ได้ประกาศเพื่อเป็นกรอบเงื่อนไขและหลักเกณฑ์ให้บริษัทหลักทรัพย์รายงานการทำธุรกรรมที่มีเหตุอันควรสงสัยแก่สำนักงาน ปปง. ให้สอดคล้องและเป็นไปในแนวทางเดียวกันกับพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน พ.ศ.2542 อีกทั้งสำนักงาน ปปง. ในฐานะหน่วยงานเฉพาะในการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงินยังได้มีการวางแนวปฏิบัติถึงลักษณะการทำธุรกรรมอันเกี่ยวกับหลักทรัพย์ที่เป็นธุรกรรมที่มีเหตุอันควรต้องสงสัย เพื่อเป็นแนวทางให้บริษัทหลักทรัพย์ใช้ในการวางแนวทางการดำเนินงานและพิจารณาถึงลักษณะของการทำธุรกรรมอันเกี่ยวกับหลักทรัพย์ของนักลงทุนแต่ละราย ว่ามีลักษณะการทำธุรกรรมที่ใกล้เคียงหรือคล้ายคลึงกับลักษณะการทำธุรกรรมอัน

<sup>10</sup> พระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน พ.ศ.2542 มาตรา 3

<sup>11</sup> พระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน พ.ศ.2542 (ฉบับที่ 4) พ.ศ.2556



เกี่ยวกับหลักทรัพย์ที่มีเหตุอันควรต้องสงสัยที่บริษัทหลักทรัพย์จะต้องรายงานการทำธุรกรรมต่อสำนักงาน ปปง. หรือไม่ โดยมีลักษณะดังนี้<sup>12</sup>

1) การซื้อขายหลักทรัพย์ที่มีมูลค่าหมุนเวียนเป็นจำนวนมากซึ่งกระทำโดยลูกค้า ซึ่งเป็นบุคคลธรรมดาซึ่งไม่สอดคล้องกับฐานะทางการเงินของลูกค้าหรือสินทรัพย์ที่มีสภาพคล่องที่ลูกค้ามี

2) การซื้อขายหลักทรัพย์ที่ลูกค้าหลายรายมอบอำนาจให้บุคคลใดบุคคลหนึ่งทำการซื้อขายหลักทรัพย์แทนซึ่งเป็นธุรกรรมที่มีขนาดใหญ่และดำเนินการอย่างต่อเนื่องซึ่งอาจทำให้พิจารณาได้ว่า บุคคลหรือผู้ดำเนินการซื้อขายแทนลูกค้ารายนั้นอาจเป็นผู้รับประโยชน์ทอดสุดท้ายของลูกค้าหลายราย

3) กรณีลูกค้ารายเดียวกันขอเปิดบัญชีซื้อขายหลักทรัพย์ประเภทเดียวกันหลายบัญชีและมีการทำธุรกรรมซื้อขายหลักทรัพย์ขนาดใหญ่ในแต่ละบัญชีจึงอาจทำให้เชื่อได้ว่า ลูกค้ารับเปิดบัญชีแทนผู้อื่นหรือลูกค้าอาจมิใช่ผู้รับประโยชน์ที่แท้จริงจากการซื้อขายหลักทรัพย์

4) กรณีลูกค้ามีคำสั่งซื้อคำสั่งขาย “หลักทรัพย์เดียวกัน” ในลักษณะที่เป็นธุรกรรมขนาดใหญ่และต่อเนื่อง จนอาจพิจารณาได้ว่าเป็นการพยายามดำเนินการเพื่อให้ผู้อื่นหลงเชื่อหรือเข้าใจว่าหลักทรัพย์นั้น มีการสั่งซื้อและสั่งขายจำนวนมากและหลายครั้ง

5) กรณีที่พบว่าลูกค้ามีการเปิดบัญชีและสั่งซื้อขายหลักทรัพย์จากนอกประเทศ และมีการโอนหลักทรัพย์ไปยังบัญชีของลูกค้าต่างรายในบริษัทหลักทรัพย์เดียวกันหรือโอนไปยังบัญชีในบริษัทหลักทรัพย์อื่นซึ่งเป็นธุรกรรมที่มีขนาดใหญ่และต่อเนื่อง รวมถึงการทำธุรกรรมในทางกลับกันด้วย

6) กรณีที่พบว่าลูกค้ามีการโอนหลักทรัพย์ไปยังบัญชีลูกค้าในบริษัทหลักทรัพย์อื่นอย่างต่อเนื่องและเป็นธุรกรรมที่มีขนาดใหญ่ รวมถึงธุรกรรมในทางกลับกันด้วย

7) กรณีที่พบว่าลูกค้ามีการถอนหลักทรัพย์ออกจากบัญชีในลักษณะขอคืนเป็นใบหุ้นซึ่งสามารถมอบหรือสลักหลังให้แก่ผู้อื่นได้โดยสะดวก โดยเป็นธุรกรรมขนาดใหญ่ผิดปกติหรือดำเนินการอย่างต่อเนื่องและรวมเป็นเงินมูลค่าสูงและกระทำบ่อยครั้ง ซึ่งผิดปกติสำหรับแนวทางในการทำธุรกรรมด้านซื้อขายหลักทรัพย์ทั่วไป

8) กรณีที่บริษัทหลักทรัพย์ตรวจสอบพบเหตุอันต้องสงสัยก่อนอนุมัติสร้างความสัมพันธ์หรือทำธุรกรรมหรือลูกค้ามีความเกี่ยวข้องกับการก่อการร้ายหรือการกระทำความผิดที่หน่วยงานของรัฐแจ้งรายชื่อไว้หรืออยู่ในระหว่างกระบวนการยึดหรืออายัดทรัพย์สินหรือขอให้ทรัพย์สินตกเป็นของแผ่นดินตามพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน ร.ล.2542

<sup>12</sup> สีนาทา ประยูรรัตน์, เรื่องเดิม, หน้า 7-8.

นอกจากนี้ ตามประกาศสำนักงานคณะกรรมการกำกับหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์ที่ สช/น/ย/ข.3/2550 เรื่องหลักเกณฑ์ เงื่อนไขและวิธีการในการจัดให้มีระบบการบริหารความเสี่ยงเพื่อป้องกันการใช้ธุรกิจหลักทรัพย์เป็นช่องทางในการฟอกเงินและสนับสนุนทางการเงินแก่การก่อการร้าย ข้อ 20 ยังได้กำหนดไว้ว่า บริษัทหลักทรัพย์อาจกำหนดให้การทำธุรกรรมของลูกค้าที่มีลักษณะตามที่ประกาศฉบับนี้กำหนดไว้หรือธุรกรรมอื่นๆ ที่มีลักษณะคล้ายคลึงกันเป็นธุรกรรมที่มีเหตุอันควรต้องสงสัย ซึ่งมีลักษณะ ดังนี้<sup>13</sup>

- 1) ลูกค้าขอเปิดบัญชีเพื่อการซื้อขายหลักทรัพย์หรือทำธุรกรรมในชื่อของบุคคลอื่นหรือพยายามหลีกเลี่ยงการใช้ชื่อของตนเองในการเปิดบัญชีหรือทำธุรกรรม
- 2) ลูกค้าขอเปิดบัญชีเพื่อการซื้อขายหลักทรัพย์ประเภทเดียวกันหลายบัญชี โดยไม่มีเหตุอันสมควรในลักษณะที่แสดงให้เห็นว่าลูกค้ามีเจตนาอำพรางให้เสมือนเป็นการซื้อขายหลักทรัพย์ของบุคคลหลายราย
- 3) ลูกค้าพยายามหลบเลี่ยงการมาปรากฏตัวต่อหน้าเจ้าหน้าที่ของบริษัทหลักทรัพย์ในกรณีที่บริษัทหลักทรัพย์ร้องขอภายใต้กระบวนการรู้จักลูกค้าและการตรวจสอบเพื่อทราบข้อเท็จจริงเกี่ยวกับลูกค้า
- 4) ลูกค้าทำธุรกรรมในมูลค่าที่มีนัยสำคัญภายหลังจากที่ไม่มีความเคลื่อนไหวของธุรกรรมต่อเนื่องกันมาเป็นระยะเวลาหนึ่ง
- 5) ลูกค้าทำธุรกรรมในมูลค่าที่มีนัยสำคัญโดยไม่สอดคล้องกับข้อมูลฐานะการเงินของลูกค้าที่บริษัทมีอยู่ และลูกค้าไม่สามารถแสดงแหล่งที่มาของเงินได้อย่างชัดเจน
- 6) ลูกค้าทำธุรกรรมที่ไม่มีความสมเหตุสมผลหรือไม่สามารถอธิบายด้วยเหตุผลในเชิงเศรษฐศาสตร์ เช่น การขอทำธุรกรรมเร่งด่วนในมูลค่าที่มีนัยสำคัญเป็นประจำ การทำธุรกรรมที่เป็นผลให้ลูกค้าขาดทุนอย่างมีนัยสำคัญเป็นประจำโดยลูกค้าไม่สนใจกับผลขาดทุนดังกล่าว การทำธุรกรรมหรือเงื่อนไขการทำธุรกรรมที่มีความซับซ้อนกว่าปกติโดยไม่มีเหตุจำเป็น
- 7) ลูกค้าส่งคำสั่งซื้อและขายหลักทรัพย์เดียวกันในเวลาเดียวกันหรือใกล้เคียงกัน ในลักษณะที่แสดงให้เห็นว่าลูกค้ามีเจตนาให้คำสั่งดังกล่าวมีการจับคู่ซื้อขายกัน (matched order) โดยลูกค้าไม่สามารถชี้แจงเหตุผลได้อย่างชัดเจน

<sup>13</sup> ประกาศสำนักงานคณะกรรมการกำกับหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์ที่ สช/น/ย/ข.3/2550 เรื่องหลักเกณฑ์ เงื่อนไขและวิธีการในการจัดให้มีระบบการบริหารความเสี่ยงเพื่อป้องกันการใช้ธุรกิจหลักทรัพย์เป็นช่องทางในการฟอกเงินและสนับสนุนทางการเงินแก่การก่อการร้าย ข้อ 20

8) ลูกค้านำเงินสดในจำนวนที่มีนัยสำคัญมาฝากไว้กับบริษัทหลักทรัพย์โดยไม่มีคำสั่งหรือไม่ได้แสดงเจตนาอย่างชัดเจนว่าจะให้นำเงินดังกล่าวไปลงทุนในหลักทรัพย์หรือไม่อย่างไร หรือแม้มีคำสั่งให้นำเงินดังกล่าวไปลงทุนในหลักทรัพย์แต่ก็เป็นจำนวนเล็กน้อยเมื่อเทียบสัดส่วนกับจำนวนเงินที่ฝากอยู่ทั้งหมด

9) ลูกค้ามีพฤติกรรมในการชำระเงินหรือรับชำระเงินในการทำธุรกรรมกับบริษัทหลักทรัพย์ในลักษณะที่แสดงให้เห็นว่าลูกค้ามีเจตนาที่จะหลีกเลี่ยงการทำธุรกรรมทางการเงินผ่านระบบบัญชีของธนาคาร หรือมีการชำระเงินสดเป็นเช็คธนาคาร (cashier's cheque) เป็นประจำ

10) ลูกค้ามีการชำระเงินหรือรับชำระเงินค่าซื้อขายหลักทรัพย์ในบัญชีบุคคลอื่นหรือโอนหรือรับโอนทรัพย์สินจากบุคคลอื่น ที่ไม่ใช่บุคคลที่ได้รับประโยชน์จากการทำธุรกรรมในทอดสุดท้ายหรือบุคคลที่มีอำนาจควบคุมการทำธุรกรรมในทอดสุดท้าย ผ่านบริษัทหลักทรัพย์เป็นประจำหรือในมูลค่าที่มีนัยสำคัญโดยไม่สามารถชี้แจงเหตุผลได้อย่างชัดเจน

11) ลูกค้าปฏิเสธที่จะแสดงตัวตนที่แท้จริง หรือไม่ให้ความร่วมมือในการจัดส่งเอกสารหลักฐานที่แสดงถึงตัวตนที่แท้จริงของลูกค้าหรือเอกสารหลักฐานอื่นใดภายใต้กระบวนการรู้จักลูกค้าและการตรวจสอบเพื่อทราบข้อเท็จจริงเกี่ยวกับลูกค้า หรือจัดส่งเอกสารหลักฐาน ซึ่งมีข้อพิรุธอย่างเห็นได้ประจักษ์ว่าไม่ใช่เอกสารหลักฐานที่ออกโดยหน่วยงานที่รับผิดชอบในการออกเอกสารหลักฐานนั้น

12) ลูกค้าเป็นบุคคลที่มีส่วนเกี่ยวข้องกับการกระทำความผิดมูลฐานหรือความผิดฐานฟอกเงินตามกฎหมายฟอกเงินซึ่งบริษัทหลักทรัพย์ได้ทราบข้อเท็จจริงดังกล่าวจากกระบวนการรู้จักลูกค้าและการตรวจสอบเพื่อทราบข้อเท็จจริงเกี่ยวกับลูกค้า ทั้งนี้ ไม่ว่าจะมีส่วนเกี่ยวข้องของบุคคลดังกล่าวจะเกิดขึ้นในประเทศหรือต่างประเทศ

13) ลูกค้าขอทราบรายละเอียดเกี่ยวกับนโยบายและขั้นตอนการปฏิบัติงานในการรายงานธุรกรรมที่มีเหตุอันควรสงสัยในลักษณะที่แสดงให้เห็นว่าลูกค้ามีเจตนาที่จะหลีกเลี่ยงการถูกรายงานธุรกรรมที่มีเหตุอันควรสงสัย หรือลูกค้าขอให้บริษัทหลักทรัพย์ไม่รายงานการทำธุรกรรมของลูกค้า

ในการดำเนินการตามมาตรการในการป้องกันการฟอกเงินโดยการรายงานการทำธุรกรรมที่มีเหตุอันควรต้องสงสัยแล้ว บริษัทหลักทรัพย์ยังจะต้องจัดให้มีการดำเนินการดังต่อไปนี้ด้วย<sup>14</sup>

1) กำหนดลักษณะของธุรกรรมที่ควรจัดเป็นธุรกรรมที่มีเหตุอันควรสงสัย

<sup>14</sup> ประกาศสำนักงานคณะกรรมการกำกับหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์ที่ สธ/น/ย/ช.3/2550 เรื่อง หลักเกณฑ์ เงื่อนไข และวิธีการในการจัดให้มีระบบการบริหารความเสี่ยงเพื่อป้องกันการใช้ธุรกิจหลักทรัพย์เป็นช่องทางในการฟอกเงินและสนับสนุนทางการเงินแก่การก่อการร้าย ข้อ 20

2) จัดให้มีระบบและขั้นตอนในการติดตามธุรกรรมที่มีเหตุอันควรสงสัยที่มีประสิทธิภาพ และทันต่อเหตุการณ์

3) จัดให้มีขั้นตอนและวิธีการในการพิจารณารายงานธุรกรรมที่มีเหตุอันควรสงสัยที่เหมาะสม

ตามที่พระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน พ.ศ. 2542 มาตรา 13 กำหนดให้บริษัทหลักทรัพย์จะต้องรายงานการทำธุรกรรมทางการเงินที่มีเหตุอันควรต้องสงสัยต่อสำนักงาน ปปง. ซึ่งหากบริษัทหลักทรัพย์ฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามจะต้องระวางโทษปรับไม่เกิน 500,000 บาท และปรับอีกไม่เกินวันละ 5,000 บาทตลอดระยะเวลาที่ยังฝ่าฝืนอยู่หรือจนกว่าจะปฏิบัติไม่ถูกต้อง

เมื่อพิจารณาถึงขอบเขต นิยามความหมายดังกล่าวข้างต้นนั้นเป็นเพียงตัวอย่างของธุรกรรมที่มีเหตุอันควรสงสัยเท่านั้น ยังมีลักษณะที่ไม่ครอบคลุมอย่างเพียงพอ ทำให้เมื่อมีปรับใช้บทบัญญัติ มาตรา 13 แห่งพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน พ.ศ.2542 มาปรับใช้กับกรณีข้อเท็จจริงที่มีการทำธุรกรรมที่มีเหตุอันควรต้องสงสัยในตลาดทุน ทำให้บริษัทหลักทรัพย์ซึ่งไม่ได้มีความเชี่ยวชาญเกี่ยวกับการฟอกเงิน กลับต้องใช้ดุลพินิจในการพิจารณาว่าธุรกรรมใดเป็นธุรกรรมที่มีเหตุอันควรต้องสงสัยเพื่อรายงานการทำธุรกรรมดังกล่าวแก่สำนักงาน ปปง. ก็อาจทำให้เกิดปัญหาในการใช้ดุลพินิจได้ กล่าวคือ การใช้ดุลพินิจในการพิจารณาอาจมีความคลาดเคลื่อนไม่เป็นไปตามมาตรฐาน ซึ่งเป็นผลมาจากการที่ต้องตีความบทบัญญัติของกฎหมายดังกล่าว ประกอบยังไม่มีระบบฐานข้อมูลกลางที่ให้บริษัทหลักทรัพย์ใช้เป็นมาตรฐานในการตรวจสอบ ซึ่งอาจทำให้ไม่พบความผิดปกติของข้อมูล จุดประสงค์ในการเข้าธุรกรรมและลักษณะการทำธุรกรรมที่มีเหตุอันควรสงสัยหรือการตรวจสอบข้อมูลดังกล่าวมีความคลาดเคลื่อนและยังไม่เป็นไปตามมาตรฐานเดียวกัน

แม้ว่าสำนักงาน ปปง. จะได้มีการวางแผนปฏิบัติถึงลักษณะการทำธุรกรรมอันเกี่ยวกับหลักทรัพย์ที่เป็นธุรกรรมที่มีเหตุอันควรต้องสงสัย เพื่อเป็นแนวทางให้บริษัทหลักทรัพย์ใช้ในการวางแผนงานในการดำเนินงานและพิจารณาถึงลักษณะของการทำธุรกรรมอันเกี่ยวกับหลักทรัพย์ของนักลงทุนแต่ละราย ว่ามีลักษณะการทำธุรกรรมที่ใกล้เคียงหรือคล้ายคลึงกับลักษณะการทำธุรกรรมอันเกี่ยวกับหลักทรัพย์ที่มีเหตุอันควรต้องสงสัยที่บริษัทหลักทรัพย์จะต้องรายงานการทำธุรกรรมต่อสำนักงาน ปปง. ไว้เพิ่มเติมก็ตาม แต่ทั้งนี้กรณีดังกล่าวก็เป็นเพียงแนวทางการปฏิบัติเท่านั้น ยังไม่มีสภาพบังคับเช่นเดียวกับบทบัญญัติของกฎหมายจึงทำให้เกิดสภาพบังคับต่อบริษัทหลักทรัพย์ให้ต้องปฏิบัติตามโดยการรายงานการทำธุรกรรมที่มีเหตุอันควรต้องสงสัยให้สำนักงาน ปปง.ทราบ และแม้ว่าสำนักงาน กตต. ได้มีประกาศสำนักงานคณะกรรมการกำกับหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์ที่ สช/น/ย/ข.3/2550 เรื่องหลักเกณฑ์ เงื่อนไขและวิธีการในการจัดให้มีระบบการ

บริหารความเสี่ยงเพื่อป้องกันการใช้ธุรกิจหลักทรัพย์เป็นช่องทางในการฟอกเงินและสนับสนุนทางการเงินแก่การก่อการร้ายถึงลักษณะของธุรกรรมที่อาจกำหนดให้เป็นธุรกรรมที่ต้องสงสัยเพื่อช่วยเหลือบริษัทหลักทรัพย์ในการพิจารณาถึงลักษณะของการทำธุรกรรมทางการเงินก็ตามแต่ประกาศในเรื่องดังกล่าว ก็มีใช้บทบัญญัติของกฎหมาย จึงไม่มีสภาพบังคับให้ต้องปฏิบัติตามประกอบกับแม้ว่าประกาศฯ ดังกล่าว จะออกมภายในใต้อำนาจของพระราชบัญญัติหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์ พ.ศ.2535 ซึ่งหากไม่ปฏิบัติตามจะต้องถูกลงโทษฐานฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามแต่บทบัญญัตินี้ดังกล่าว มิได้กำหนดให้บริษัทหลักทรัพย์ต้องปฏิบัติตามเป็นเพียงกำหนดแนวทางให้บริษัทใช้ดุลพินิจในการพิจารณาเพื่อให้ถือว่าลักษณะของการทำธุรกรรมทางการเงินดังกล่าวตามประกาศของสำนักงาน ก.ล.ต. เป็นลักษณะธุรกรรมที่มีเหตุอันควรสงสัยจึงทำให้ไม่เกิดสภาพบังคับให้ต้องปฏิบัติตามแต่อย่างใด แต่อย่างไรก็ดี ตามประกาศฉบับดังกล่าว ยังมีข้อกำหนดในการกำหนดให้บริษัทหลักทรัพย์ต้องมีระบบและขั้นตอน รวมถึงหลักเกณฑ์ในการดำเนินการดังกล่าว ทำให้บริษัทหลักทรัพย์สามารถมีแนวทางปฏิบัติในการดำเนินการชัดเจนขึ้น

ซึ่งจากการที่ประเทศไทยได้นำระบบการรายงานการทำธุรกรรมตามมาตรฐานสากลทั้งที่เป็นข้อกำหนดมูลค่าในการทำธุรกรรมที่จกต้องรายงานและระบบการรายงานการทำธุรกรรมที่มีเหตุอันควรต้องสงสัยทำให้การดำเนินการในการใช้ระบบการรายงานการทำธุรกรรมทางการเงินมีความครอบคลุมมากขึ้น โดยกำหนดให้บริษัทหลักทรัพย์รายงาน โดยมีต้องพิจารณาจากจำนวนมูลค่าที่ทำธุรกรรมเท่านั้น แต่ให้พิจารณาจากพฤติการณ์ของผู้ทำธุรกรรมเป็นสำคัญด้วย และด้วยการที่กำหนดให้บริษัทหลักทรัพย์มีการใช้ดุลพินิจของบริษัทหลักทรัพย์ในการรายงานการทำธุรกรรมที่มีเหตุอันควรต้องสงสัยย่อมก่อให้เกิดประโยชน์ในหลายๆ ด้าน อาทิเช่น การพิจารณาให้เหมาะสมตามลักษณะการประกอบธุรกิจ ความรู้ความเชี่ยวชาญตามลักษณะการทำธุรกรรมทางการเงินประเภทนั้น ๆ เป็นต้น แต่อย่างไรก็ดี หากพิจารณาตามบทบัญญัติตามพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน พ.ศ. 2542 จะพบว่า ตามมาตรา 13 กำหนดให้บริษัทหลักทรัพย์รายงานการทำธุรกรรมที่มีเหตุอันควรต้องสงสัยต่อสำนักงานปปง. โดยมีได้มีการกำหนดรูปแบบหรือลักษณะของการทำธุรกรรมไว้เป็นแนวทาง เพื่อให้กรอบของการใช้ดุลพินิจเป็นไปในทิศทางเดียวกัน อีกทั้ง ยังไม่มีการกำหนดให้มีการดำเนินการเพื่อสนับสนุนการดำเนินการตามมาตรการดังกล่าวนี้ อาทิเช่น การจัดให้มีนโยบายในการดำเนินงาน การกำหนดให้มีการติดตามตรวจสอบธุรกรรมที่มีเหตุอันควรต้องสงสัย เป็นต้น จึงทำให้การดำเนินการตามมาตรการดังกล่าวเป็นไปอย่างไม่มีประสิทธิภาพและไม่เป็นไปตามมาตรฐานสากล

และหากพิจารณาการดำเนินงานของสำนักงาน ปปง. ในฐานะศูนย์ข้อมูลธุรกรรมทางการเงิน (Financial Intelligence Unit-FIU) จะพบว่าการทำงาน of สำนักงาน ปปง. ไม่มีการส่ง

ข้อมูลการรายงานการทำธุรกรรมทางการเงินไปยังบริษัทหลักทรัพย์ ไม่มีการเข้าช่วยเหลือบริษัทหลักทรัพย์ในการตรวจสอบลักษณะการทำธุรกรรมที่มีเหตุอันควรต้องสงสัยซึ่งอยู่ในขั้นตอนการพิจารณาของบริษัทหลักทรัพย์ก่อนกำหนดว่าลักษณะการทำธุรกรรมทางการเงินนั้นเป็นธุรกรรมที่มีเหตุอันควรต้องสงสัยที่จะต้องรายงานการทำธุรกรรมต่อสำนักงาน ปปง. อีกทั้งการส่งต่อรายงานการทำธุรกรรมทางการเงินซึ่งเป็นธุรกรรมที่มีเหตุอันควรต้องสงสัยไปยังหน่วยงานบังคับใช้กฎหมายอื่นๆ ในประเทศ รวมถึงสำนักงาน ก.ล.ต.มีเป็นจำนวนน้อยมากและยังขาดความพร้อมสำหรับภารกิจในการวิเคราะห์การรายงานธุรกรรมที่มีเหตุอันควรต้องสงสัยที่ได้รับจากบริษัทหลักทรัพย์ รวมถึงยังขาดการกำหนดแนวทางและการแจ้งผลลัพธ์ (Feedback) ให้บริษัทหลักทรัพย์ผู้มีหน้าที่ต้องรายงานการทำธุรกรรมทราบ

#### 4.4.2 การรายงานการทำธุรกรรมที่มีเหตุอันควรต้องสงสัยตามมาตรฐานสากล FATF

เมื่อพิจารณาถึงข้อแนะนำ 40 ประการในการรายงานการทำธุรกรรมที่มีเหตุอันควรต้องสงสัยตามมาตรฐานสากล FATF ซึ่งกำหนดให้ลักษณะของธุรกรรมที่มีเหตุอันควรต้องสงสัย มีดังนี้

- 1) ธุรกรรมที่มีขนาดใหญ่ผิดปกติที่มีความซับซ้อนและเป็นธุรกรรมที่มีความผิดปกติซึ่งไม่มีจุดประสงค์ในทางเศรษฐกิจที่สามารถเห็นได้หรือชอบด้วยกฎหมายอย่างชัดเจน
- 2) การทำธุรกรรมทางการเงินที่บริษัทหลักทรัพย์พิจารณาแล้วเห็นว่าน่าสงสัยหรือมีเหตุอันควรต้องสงสัยว่าเป็นเงินที่นำมาทำธุรกรรมเป็นเงินที่มีรายได้มาจากการประกอบอาชญากรรมหรือเกี่ยวข้องกับการสนับสนุนทางการเงินแก่การก่อการร้าย

โดยในการดำเนินการดังกล่าวจะต้องมีบทบัญญัติทางกฎหมายให้บริษัทหลักทรัพย์จะต้องรายงานการทำธุรกรรมที่มีเหตุอันควรต้องสงสัยต่อหน่วยข่าวกรองทางการเงินทันที นอกจากนี้จะต้องมีการกำหนดให้ต้องมีการรายงานการพยายามการทำธุรกรรมที่มีเหตุอันควรต้องสงสัยด้วย โดยไม่จำเป็นต้องพิจารณาถึงจำนวนครั้งในการทำธุรกรรม

นอกจากนี้ FATF ยังกำหนดให้บริษัทหลักทรัพย์มีแผนงานในการป้องกันการฟอกเงินโดยการรายงานการทำธุรกรรมที่มีเหตุอันควรสงสัยอย่างต่อเนื่อง โดยองค์กรหรือหน่วยงานที่มีบทบาทและอำนาจหน้าที่ในการกำหนดมาตรการป้องกันการฟอกเงินและต้อง

ดำเนินการเพื่อพัฒนามาตรการดังกล่าวให้เท่าทันกับอาชญากรที่พยายามกระทำความผิดโดยการฟอกเงินในตลาดทุน กล่าวคือ<sup>15</sup>

1) บริษัทหลักทรัพย์จะต้องมีการพัฒนานโยบาย ขั้นตอนวิธีการและการควบคุมภายใน รวมถึงจะต้องจัดให้มีการบริหารจัดการการกำกับ การปฏิบัติงานที่เหมาะสม และมีมาตรฐานที่ดีในการจ้างเจ้าหน้าที่ของสถาบันการเงิน

2) บริษัทหลักทรัพย์จะต้องจัดให้มีแผนงานการฝึกอบรมเจ้าหน้าที่ของสถาบันการเงินอย่างต่อเนื่อง และ

3) บริษัทหลักทรัพย์จะต้องจัดให้มีระบบการตรวจสอบเพื่อทดสอบระบบในการปฏิบัติงานเพื่อป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน

#### 4.4.3 มาตรการการรายงานการทำธุรกรรมที่มีเหตุอันควรต้องสงสัยของประเทศสหรัฐอเมริกา

The Code of Federal Regulations มาตรา 103.19 กำหนดให้บริษัทหลักทรัพย์จะต้องรายงานการทำธุรกรรมที่มีเหตุอันควรต้องสงสัยต่อ FinCEN ซึ่งลักษณะธุรกรรมที่มีเหตุอันควรต้องสงสัย มีดังนี้

1) ธุรกรรมที่บริษัทหลักทรัพย์ตรวจสอบแล้วพบว่าการกระทำที่ต้องสงสัยว่ามีการหลีกเลี่ยงการกระทำความผิดอาญา กระทำหรือพยายามกระทำการที่มีขอบด้วยกฎหมายหรือมีการทำธุรกรรมกับหรือผ่านทางบริษัทหลักทรัพย์ ซึ่งมีเหตุอันควรเชื่อได้ว่าบริษัทหลักทรัพย์จะเป็นเหยื่อของการกระทำความผิดหรือบริษัทหลักทรัพย์มีส่วนช่วยในการกระทำความผิด โดยผู้กระทำความผิดเป็นบุคคลภายในของบริษัทหลักทรัพย์

2) ธุรกรรมที่บริษัทหลักทรัพย์ตรวจสอบแล้วพบว่าการกระทำที่ต้องสงสัยว่ามีการหลีกเลี่ยงการกระทำความผิดทางอาญา กระทำหรือพยายามกระทำการทำธุรกรรมทางการเงินหรือเงินทุนที่มีจำนวนทรัพย์สินซึ่งมีมูลค่า 5,000 ดอลลาร์สหรัฐ และเป็นการทำธุรกรรมกับหรือผ่านบริษัทหลักทรัพย์ซึ่งมีเหตุอันควรเชื่อได้ว่าบริษัทหลักทรัพย์จะเป็นเหยื่อของการกระทำความผิดหรือบริษัทหลักทรัพย์มีส่วนช่วยในการกระทำความผิด โดยบุคคลผู้กระทำความผิดเป็นบุคคลภายในของบริษัทหลักทรัพย์

<sup>15</sup> FATF 40 Recommendations October 2003 (incorporating all subsequent amendments until October 2004) Article 15

3) การทำธุรกรรมที่บริษัทหลักทรัพย์ตรวจสอบแล้วพบว่ามีการกระทำที่ต้องสงสัยว่ามีการหลีกเลี่ยงการกระทำความผิดทางอาญา กระทำหรือพยายามกระทำการทำธุรกรรมทางการเงินหรือเงินกู้ที่มีจำนวนทรัพย์สินซึ่งมีมูลค่า 25,000 ดอลลาร์สหรัฐ และเป็นการทำธุรกรรมกับหรือผ่านบริษัทหลักทรัพย์ซึ่งมีเหตุอันควรเชื่อได้ว่าบริษัทหลักทรัพย์จะเป็นเหยื่อของการกระทำความผิดหรือบริษัทหลักทรัพย์มีส่วนช่วยในการกระทำความผิด โดยบุคคลผู้กระทำความผิดเป็นบุคคลภายในของบริษัทหลักทรัพย์

4) การทำธุรกรรมที่มีจำนวนมูลค่ารวม 5,000 ดอลลาร์สหรัฐหรือธุรกรรมที่เกี่ยวข้องกับการฟอกเงินหรือธุรกรรมที่มีการหลีกเลี่ยงการปฏิบัติตาม Bank Secrecy Act ซึ่งเป็นการกระทำหรือพยายามกระทำการทำธุรกรรมทางการเงินหรือเงินกู้ที่มีจำนวนทรัพย์สินซึ่งมีมูลค่า 5,000 ดอลลาร์สหรัฐ โดยบริษัทหลักทรัพย์รู้ถึงการกระทำที่มีเหตุอันควรต้องสงสัยหรือมีอันควรเชื่อว่ามี การกระทำที่ต้องสงสัย

5) การทำธุรกรรมที่เกี่ยวกับเงินกู้ซึ่งได้รับมาจากการกระทำที่มีขอบด้วยกฎหมายหรือเจตนากระทำเพื่อซ่อนหรือปกปิดเงินหรือทรัพย์สินที่ได้รับมาจากการกระทำที่มีขอบด้วยกฎหมาย โดยมีเจตนาเพื่อฝ่าฝืนหรือหลีกเลี่ยงกฎหมายหรือข้อบังคับในการรายงานการทำธุรกรรม

6) การทำธุรกรรมที่มีลักษณะเป็นการหลีกเลี่ยงกฎข้อบังคับที่ประกาศใช้ภายใต้ Bank Secrecy Act

7) การทำธุรกรรมซึ่งไม่มีการดำเนินธุรกิจอย่างแท้จริงหรือตรวจสอบแล้วพบว่าไม่ทราบเหตุผลที่แท้จริงในการทำธุรกรรม ประวัติและวัตถุประสงค์ในการทำธุรกรรมอย่างแท้จริงตามที่กล่าวมาข้างต้น จะเห็นได้ว่า การดำเนินการตามมาตรการในการรายงานการทำธุรกรรมที่มีเหตุอันควรต้องสงสัยของประเทศสหรัฐอเมริกาเป็นการกำหนดรูปแบบและลักษณะของการทำธุรกรรมที่มีเหตุอันควรต้องสงสัยไว้เป็นแนวทางเพื่อให้บริษัทหลักทรัพย์ รวมถึงสถาบันการเงินอื่นๆ ใช้เป็นกรอบในการพิจารณาให้เป็นไปในทิศทางเดียวกัน ซึ่งจากการพิจารณาเพื่อรายงานธุรกรรมที่มีเหตุอันควรต้องสงสัยของประเทศสหรัฐอเมริกานั้น ถูกลักษณะหลัก 5 W กล่าวคือ Who หมายถึง ใครเป็นผู้ทำธุรกรรม, What หมายถึง ทำธุรกรรมประเภทใด, When หมายถึง การทำธุรกรรมนั้น เกิดขึ้นเมื่อใด, Where หมายถึง การทำธุรกรรมเกิดขึ้นที่ไหนและ why หมายถึง วัตถุประสงค์ในการทำธุรกรรมทำเพื่อวัตถุประสงค์ใด ซึ่งจะสังเกตเห็นได้ว่า จากการที่ข้อเท็จจริงในการทำแต่ละธุรกรรมที่มีความเปลี่ยนแปลงจึงทำให้การดำเนินการตามมาตรการนี้ มีความจำเป็นต้องใช้ดุลพินิจประกอบด้วย โดยมีเหตุผล คือ เป็นการเปิดช่องให้บริษัทหลักทรัพย์เป็นผู้พิจารณาว่า ลักษณะการทำธุรกรรมลักษณะใดที่มีความผิดปกติจากการทำธุรกรรมโดยทั่วไป



เพื่อให้เกิดแนวทางในการพัฒนาและตรวจสอบด้วยตนเอง นอกจากนี้ เพื่อให้การดำเนินการเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ FinCEN ยังกำหนดให้บริษัทหลักทรัพย์จะต้องมีมาตรการเสริมในการตรวจสอบ ดังนี้

1) การกำหนดให้บริษัทหลักทรัพย์ต้องมีการกำหนดวิธีการในการรายงาน  
 2) บริษัทหลักทรัพย์จะต้องจัดให้มีแนวทางในการรายงานและการพิจารณาอย่างมีระเบียบแบบแผน

3) บริษัทหลักทรัพย์จะต้องจัดให้ตัวอย่างหรือลักษณะของธุรกรรมที่มีเหตุอันควรต้องสงสัย

โดยรายละเอียดของข้อมูลที่บริษัทหลักทรัพย์จะต้องรายงานต่อ FinCEN มีดังนี้

1) วัตถุประสงค์และข้อมูลอื่นๆ ที่ได้รับมา ซึ่งมีรูปแบบและลักษณะที่ผิดปกติที่มีการหลีกเลี่ยงกฎหมายหรือเงื่อนไขบางประการ

2) หน่วยงานหรือบุคคลที่เกี่ยวข้องที่ควรรับทราบข้อมูลหรือเกี่ยวข้องในการพิจารณา

3) ข้อมูลที่ได้รับจากการตรวจสอบจากสถาบันการเงินหรือหน่วยงานอื่นๆ

4) การวิเคราะห์ถึงลักษณะ “ชงแดง” หรือธุรกรรมที่ต้องห้าม

5) วันที่ทำธุรกรรมหรือเกี่ยวเนื่องกับธุรกรรมที่มีเหตุอันควรต้องสงสัย

และเนื่องด้วย การทำธุรกรรมที่มีเหตุอันควรต้องสงสัยนั้น ยังไม่สามารถสรุปได้อย่างชัดเจนว่ามีความเกี่ยวข้องกับการกระทำความผิดหรือไม่ ดังนั้น เพื่อเป็นการดำเนินการป้องกันอย่างมีประสิทธิภาพ บริษัทหลักทรัพย์จะต้องกำหนดให้มีกระบวนการในการติดตามตรวจสอบ ดังนี้

1) Written Policies and Procedures

บริษัทหลักทรัพย์ต้องกำหนดนโยบายและวิธีการในการตรวจสอบ

2) Implement of written Policies and Procedure

ก. บริษัทหลักทรัพย์ต้องกำหนดวิธีการนำไปปฏิบัติและบังคับใช้

ข. บริษัทหลักทรัพย์ต้องกำหนดวิธีและกระบวนการในการตรวจสอบวิเคราะห์ถึงประสิทธิภาพในการติดตามตรวจสอบ

3) Monitoring for suspicious activity

บริษัทหลักทรัพย์ต้องจัดให้มีระบบในการควบคุมติดตามตรวจสอบไม่ว่าจะเป็นดำเนินการโดยระบบอัตโนมัติหรือการตรวจสอบโดยผู้ชำนาญการ

4) Reporting of suspicious activity

- ก. บริษัทหลักทรัพย์ต้องมีการกำหนดระยะเวลาในการรายงาน
- ข. บริษัทหลักทรัพย์ต้องมีการจัดเก็บข้อมูลที่เหมาะสม
- ค. บริษัทหลักทรัพย์จะต้องมีการตรวจสอบซ้ำถึงลักษณะของการทำธุรกรรมที่ไม่สามารถตรวจสอบและบ่งชี้ได้

ในการพิจารณาบทลงโทษในกรณีที่บริษัทหลักทรัพย์กระทำการโดยเจตนาหรือพยายามกระทำการในการหลีกเลี่ยง ฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามในการรายงานการทำธุรกรรมที่มีเหตุอันควรต้องสงสัยต้องสงสัยต่อ FinCEN จะต้องพิจารณาบทลงโทษตามมูลค่าของการทำธุรกรรมทางการเงินตามที่กล่าวมาแล้วในข้างต้น นอกจากนี้ในการดำเนินการตามมาตรการดังกล่าว Finra ในฐานะผู้กำกับดูแลการประกอบธุรกิจหลักทรัพย์จะต้องดำเนินการตรวจสอบการปฏิบัติงานของบริษัทหลักทรัพย์ในการดำเนินงานตามมาตรการ อาทิเช่น การตรวจสอบและวิเคราะห์ข้อมูลของลูกค้า การเก็บข้อมูล การควบคุมบัญชีหลักทรัพย์ การรายงานการทำธุรกรรมที่มีเหตุอันควรต้องสงสัยต่อ FinCEN ภายใน 30 วัน รวมถึงการจัดให้มีเจ้าหน้าที่ในการดำเนินงานตามมาตรการดังกล่าวอย่างเพียงพอด้วย

#### 4.4.4 มาตรการการรายงานการทำธุรกรรมที่มีเหตุอันควรต้องสงสัยของประเทศออสเตรเลีย

The Financial Transaction Report Act 1988 กำหนดไว้ว่า ธุรกรรมที่มีเหตุอันควรต้องสงสัยมีดังนี้

- 1) ธุรกรรมที่มีเจตนาหรือพยายามหลีกเลี่ยงการสอบสวนหรือมีการหลีกเลี่ยงกฎหมายภาษีอากร
- 2) ธุรกรรมที่มีเจตนาหลีกเลี่ยงการสอบสวนหรือถูกฟ้องร้องหรือมีการต่อสู้กันตามกฎหมาย
- 3) ธุรกรรมที่เป็นการหลีกเลี่ยงการบังคับใช้กฎหมาย Proceed of Crime Act 1987 หรือกฎข้อบังคับอื่นตามกฎหมายฉบับนี้

นอกจากนี้ Austrac ยังได้กำหนดลักษณะการทำธุรกรรมที่มีเหตุอันควรต้องสงสัยเพิ่มเติม ว่าให้รวมถึงธุรกรรมที่มีการหลีกเลี่ยงภาษีหรือมีการกระทำความผิดอาญา การก่ออาชญากรรมทางการเงินหรือการกระทำความผิดตามกฎหมายอื่น ซึ่งหากบริษัทหลักทรัพย์ไม่รายงานการทำธุรกรรมที่มีเหตุอันควรต้องสงสัยต่อ Austrac จะต้องระวางโทษจำคุกไม่เกิน 2 ปี และปรับเป็นจำนวนไม่เกิน 10 เท่าของจำนวนมูลค่าของแต่ละธุรกรรม

ตามที่กล่าวมาแล้วข้างต้น แม้ว่าตาม FTR act จะได้กำหนดลักษณะการทำธุรกรรมที่มีเหตุอันควรต้องสงสัยที่บริษัทหลักทรัพย์จะต้องรายงานการทำธุรกรรมต่อ Austrac แล้วก็ตาม แต่เพื่อให้การดำเนินการตามมาตรการป้องกันเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ จึงควรให้บริษัทหลักทรัพย์รายงานการทำธุรกรรมที่มีเหตุอันควรต้องสงสัยโดยการใช้ดุลพินิจของแต่ละบริษัทหลักทรัพย์เอง เพื่อให้เกิดผลดี กล่าวคือ เพื่อให้เข้ากับรูปแบบและวิธีการดำเนินธุรกิจและเพื่อก่อให้เกิดประสิทธิภาพในการพัฒนาแนวทางในการดำเนินการตามมาตรการให้เหมาะสมกับรูปแบบและวิธีการดำเนินธุรกิจของตน โดย Austrac CEO ยังได้กำหนดรูปแบบและลักษณะของธุรกรรมที่มีเหตุอันควรต้องสงสัยที่บริษัทหลักทรัพย์จะต้องรายงานต่อ Austrac เพื่อให้การใช้ดุลพินิจเป็นไปในทิศทางเดียวกัน ดังนี้

1) การทำธุรกรรมที่มีการหลีกเลี่ยงหรือพยายามหลีกเลี่ยงการรายงานการทำธุรกรรม

2) การทำธุรกรรมหลายๆธุรกรรมเพื่อหลีกเลี่ยงการตรวจสอบ

3) การทำธุรกรรมที่ขัดแย้งกับข้อมูลของผู้ทำธุรกรรมที่ได้ให้ไว้กับบริษัทหลักทรัพย์

4) การทำธุรกรรมหลายๆธุรกรรมในระยะเวลาอันสั้น

5) ผู้ทำธุรกรรมมีพฤติกรรมในการทำธุรกรรมที่ผิดปกติ

6) การทำธุรกรรมที่ต่อไปในทางทุจริต

7) การทำธุรกรรมแลกเปลี่ยนเงินไปยังสกุลเงินอื่นที่มีมูลค่าสูงกว่าโดยขัดแย้งกับข้อมูลของผู้ทำธุรกรรม

8) การโอนเงินไปยังบัญชีบุคคลหรือหน่วยธุรกิจอื่นๆ

9) มีการโอนเงินไปยังประเทศที่มีความเสี่ยงซึ่งขัดแย้งกับข้อมูลของผู้ทำธุรกรรม

10) ผู้ทำธุรกรรมที่พยายามเก็บบัตรที่มีมูลค่าไว้เพื่อใช้ภายในประเทศ เช่น บัตรเงินสด

นอกจากนี้ เพื่อให้การดำเนินการเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ บริษัทหลักทรัพย์จะต้องกำหนดให้มีมาตรการดังต่อไปนี้

1) บริษัทหลักทรัพย์จะต้องจัดให้มีการเห็นอันเกี่ยวกับธุรกรรมที่ต้องรายงาน

2) บริษัทหลักทรัพย์จะต้องมีการติดตามธุรกรรมที่มีเหตุอันควรต้องสงสัยอย่างต่อเนื่อง

3) บริษัทหลักทรัพย์ต้องจัดให้มีทีมงานและหัวหน้างานในการติดตามตรวจสอบ

4) บริษัทหลักทรัพย์จะต้องมีการกำหนดธุรกรรมที่มีเหตุอันควรต้องสงสัย

5) บริษัทหลักทรัพย์จะต้องดำเนินการขอเอกสารเพื่อตรวจสอบและสนับสนุนการรายงานธุรกรรมที่มีเหตุอันควรต้องสงสัย

กล่าวโดยสรุปได้ว่า มาตรการการรายงานการทำธุรกรรมทางการเงินที่มีเหตุอันควรต้องสงสัยถือเป็นมาตรการอย่างหนึ่งที่มีได้กำหนดให้บริษัทหลักทรัพย์จะต้องรายงานการทำธุรกรรมเมื่อมีมูลค่าของการทำธุรกรรมทางการเงินตามที่กฎหมายกำหนดเท่านั้น ซึ่งหากพิจารณามาตรการในการรายงานการทำธุรกรรมที่มีเหตุอันควรต้องสงสัยของประเทศไทย จะพบว่าตามมาตรา 13 แห่งพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน พ.ศ. 2542 กำหนดให้บริษัทหลักทรัพย์มีหน้าที่ต้องรายงานการทำธุรกรรมที่มีเหตุอันควรต้องสงสัยต่อสำนักงาน ปปง. ซึ่งหากบริษัทหลักทรัพย์ฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามบริษัทหลักทรัพย์จะต้องระวางโทษปรับเป็นจำนวนไม่เกิน 500,000 บาทและปรับอีกไม่เกินวันละ 5,000 บาท ตลอดเวลาที่ยังฝ่าฝืนอยู่ ซึ่งการพิจารณาว่าธุรกรรมทางการเงินใดเป็นธุรกรรมที่มีเหตุอันควรต้องสงสัยหรือไม่จะต้องพิจารณาถึงลักษณะและพฤติกรรมของการทำธุรกรรม โดยใช้ดุลพินิจของเจ้าหน้าที่ของบริษัทหลักทรัพย์เอง ในการตั้งข้อสันนิษฐานว่าธุรกรรมใดเป็นธุรกรรมที่น่าสงสัยหรือไม่ แม้ว่าสำนักปปง. และสำนัก ก.ล.ต. จะได้วางแนวทางว่า ธุรกรรมตามที่สำนักงาน ปปง. และสำนักงาน ก.ล.ต. ประกาศไว้อาจเป็นธุรกรรมที่น่าสงสัย แต่อย่างไรก็ดีแนวทางปฏิบัติของสำนักงาน ปปง. ก็มีไว้ขอบทบัญญัติทางกฎหมายให้บริษัทหลักทรัพย์จะต้องปฏิบัติตามในการรายงานการทำธุรกรรมที่มีเหตุอันควรต้องสงสัยหากมีการทำธุรกรรมตามที่สำนักงาน ปปง. กำหนดไว้ นอกจากนี้ แม้ว่าสำนักงาน ก.ล.ต. จะมีประกาศถึงลักษณะของธุรกรรมที่มีเหตุอันควรต้องสงสัยก็ตามแต่เป็นเพียงแนวทางไว้ว่า บริษัทหลักทรัพย์อาจกำหนดให้ธุรกรรมตามที่สำนักงาน ก.ล.ต. ประกาศเป็นธุรกรรมที่มีเหตุอันควรต้องสงสัยซึ่งเป็นการใช้ดุลพินิจของเจ้าหน้าที่ของบริษัทหลักทรัพย์เช่นกัน จึงไม่มีสภาพบังคับตามกฎหมายให้ต้องปฏิบัติตาม และเนื่องจากตามที่กฎหมายมิได้มีบทบัญญัติอย่างชัดเจนว่าธุรกรรมใดจึงจะเป็นธุรกรรมที่มีเหตุอันควรต้องสงสัยจึงทำให้มาตรฐานในการปฏิบัติงานของบริษัทหลักทรัพย์แต่ละแห่งแตกต่างกันออกไป กล่าวคือ ในบางกรณีการกระทำบางอย่างบริษัทหลักทรัพย์อาจเห็นว่าเป็นการทำธุรกรรมที่มีเหตุอันควรต้องสงสัยจึงต้องรายงานและในขณะที่บริษัทหลักทรัพย์แห่งอื่น อาจพิจารณาเห็นว่า การกระทำเช่นนั้นยังมีใช้การกระทำที่น่าสงสัยจึงไม่ได้รายงาน เนื่องจากหลักเกณฑ์ที่แต่ละบริษัทหลักทรัพย์ใช้ในการพิจารณาและข้อมูลที่ได้มาไม่อยู่ในมาตรฐานเดียวกัน และยังทำให้เกิดข้อผิดพลาดได้โดยง่ายและ ทำให้การดำเนินการตามมาตรการเป็นไปอย่างไม่มีประสิทธิภาพ แม้ว่าประเทศไทยจะมีการกำหนดให้บริษัทหลักทรัพย์ต้องรายงานการทำธุรกรรมทางการเงินที่มีเหตุอันควรต้องสงสัยต่อหน่วยข่าวกรองทางการเงินตามมาตรฐานสากลที่ FATF กำหนดก็ตาม นอกจากนี้ ตามบทบัญญัติของพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน

พ.ศ.2542 ดังกล่าว ก็มีได้กำหนดรูปแบบและลักษณะของธุรกรรมไว้ เพื่อเป็นกรอบในการให้บริษัทหลักทรัพย์ใช้ดุลพินิจในการพิจารณาเพื่อทำให้บริษัทหลักทรัพย์และสถาบันการเงินได้รับข้อมูลและใช้หลักเกณฑ์ในการพิจารณาเป็นอย่างเดียวกัน อีกทั้ง เนื่องจากลักษณะการทำธุรกรรมที่มีเหตุอันควรต้องสงสัยนั้น เป็นเพียงบทสันนิษฐานว่าอาจมีการกระทำความผิดเกี่ยวกับความผิดมูลฐานตามกฎหมายฟอกเงินปนอยู่ด้วย เพื่อให้เกิดความมีประสิทธิภาพในการดำเนินการตามมาตรการ จึงควรมีบทบัญญัติทางกฎหมายในการกำหนดให้บริษัทหลักทรัพย์จะต้องจัดให้มีนโยบายและการดำเนินการเพื่อติดตามและตรวจสอบธุรกรรมที่มีเหตุอันควรต้องสงสัยนั้นด้วย

หาพิจารณาถึงมาตรการในการรายงานการทำธุรกรรมที่มีเหตุอันควรต้องสงสัยของประเทศสหรัฐอเมริกาและประเทศออสเตรเลียจะพบว่า ทั้งสองประเทศมีการกำหนดลักษณะของการทำธุรกรรมที่มีเหตุอันควรต้องสงสัยอย่างชัดเจนคือการเจตนาหรือพยายามกระทำความผิดทางการเงินหรือหลีกเลี่ยงการรายงานการทำธุรกรรมทางการเงินไม่ว่ากระทำโดยเจตนาหรือพยายามกระทำก็ตาม จะต้องได้รับโทษทั้งในทางแพ่งและทางอาญา นอกจากนี้ หากพิจารณาถึงการดำเนินงานตามมาตรการของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องจะเห็นได้ว่าประเทศไทยได้กำหนดให้บริษัทหลักทรัพย์ต้องมีหน้าที่ตรวจสอบการทำธุรกรรมทางการเงิน เมื่อตรวจพบธุรกรรมที่มีเหตุอันควรสงสัยต้องรายงานแก่สำนักงาน ป.ป.ง. แต่ทั้งนี้ ปัญหาที่เกิดขึ้นของประเทศไทยนั้น บริษัทหลักทรัพย์ไม่มีความเชี่ยวชาญเกี่ยวกับการฟอกเงิน อีกทั้งยังไม่มีระบบฐานข้อมูลกลางที่ให้บริการให้บริษัทหลักทรัพย์ใช้เป็นเกณฑ์และมาตรฐานของการตรวจสอบ โดย FATF ได้ให้คำแนะนำในการพัฒนาเจ้าหน้าที่ของบริษัทหลักทรัพย์ ในการจัดให้มีนโยบาย การฝึกอบรม และระบบการตรวจสอบมาตรฐานของเจ้าหน้าที่ที่มีหน้าที่ในการตรวจสอบการทำธุรกรรม อย่างต่อเนื่อง เพื่อให้เจ้าหน้าที่ของบริษัทหลักทรัพย์มีความรู้ความเชี่ยวชาญในด้านการตรวจสอบธุรกรรมที่เข้าข่ายว่าเป็นธุรกรรมที่มีเหตุอันควรสงสัย เพื่อให้เจ้าหน้าที่ของบริษัทหลักทรัพย์มีความเชี่ยวชาญและสามารถใช้ดุลพินิจในการพิจารณาธุรกรรมที่มีเหตุอันควรสงสัยได้อย่างมีประสิทธิภาพและเท่าทันวิธีการของอาชญากรในการพยายามฟอกเงิน โดยการทำธุรกรรมในตลาดทุน โดยเมื่อพิจารณาเปรียบเทียบกับมาตรการดังกล่าวของประเทศสหรัฐอเมริกาแล้ว ประเทศสหรัฐอเมริกาได้กำหนดให้ FinCEN สามารถดำเนินการตรวจสอบการทำธุรกรรมได้ โดย FinCEN จะมีการแต่งตั้งเจ้าหน้าที่แต่ละคนให้ดำเนินการติดต่อประสานงานกับหน่วยงานแต่ละหน่วยงาน ดังนั้น หากมีความสงสัยในการทำงานใด ๆ จะมีเจ้าหน้าที่ FinCEN มาช่วยดูแลอย่างใกล้ชิด รวมทั้ง หากมีธุรกรรมที่มีเหตุอันควรต้องสงสัยว่าจะต้องรายงานหรือไม่ ผู้กำกับดูแลตลาดทุน (Finra) จะแจ้งให้เจ้าหน้าที่ FinCEN มาดำเนินการตรวจสอบด้วยตนเอง รวมถึงประเทศออสเตรเลียก็ได้มีการกำหนดให้ Austrac มีอำนาจในการดำเนินการแต่งตั้งเจ้าหน้าที่แต่ละคนให้ดำเนินการติดต่อ

ประสานงานกับหน่วยงานแต่ละหน่วยงาน ดังนั้น หากมีความสงสัยในการทำงานใด ๆ จะมีเจ้าหน้าที่ Austrac มาช่วยดูแลอย่างใกล้ชิด รวมทั้ง หากมีธุรกรรมที่มีเหตุอันควรต้องสงสัยว่า จะต้องรายงานหรือไม่ ผู้กำกับดูแลตลาดทุน (ASIC) จะแจ้งให้เจ้าหน้าที่ Austrac มาตรฐานตรวจสอบได้ด้วยตนเอง

แม้ว่า FATF จะได้กำหนดถึงแนวทางการพัฒนาดังกล่าวไว้ก็ตาม แต่ทั้งนี้เมื่อพิจารณาถึงมาตรการตรวจสอบธุรกรรมที่มีเหตุอันควรสงสัยของประเทศไทยแล้ว และเปรียบเทียบของมาตรการดังกล่าวของประเทศสหรัฐอเมริกาและประเทศออสเตรเลียแล้ว จะเห็นได้ว่า มาตรการดังกล่าวในการตรวจสอบธุรกรรมที่มีเหตุอันควรสงสัยของประเทศไทยยังไม่มีกำหนดให้สำนักงาน ป.ป.ง. ซึ่งเป็นหน่วยงานเฉพาะเข้ามาอำนาจหน้าที่ในการตรวจสอบการทำธุรกรรมที่มีเหตุอันควรสงสัยด้วยตนเองตั้งแต่ขณะเริ่มทำธุรกรรม โดยให้เป็นหน้าที่ของบริษัทหลักทรัพย์ในการตรวจสอบดังกล่าว อีกทั้งประเทศไทยเองก็ยังมีได้จัดให้มีการพัฒนาเจ้าหน้าที่ของบริษัทหลักทรัพย์ให้มีความเชี่ยวชาญในเรื่องดังกล่าวตามคำแนะนำของ FATF แต่อย่างไรก็ตาม จึงทำให้เห็นได้ชัดเจนว่า การดำเนินการตามมาตรการดังกล่าวของประเทศไทยยังไม่มีประสิทธิภาพและเป็นไปตามมาตรฐานสากล

#### 4.5 มาตรการเก็บรักษาข้อมูล

ตามพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน พ.ศ. 2542 มาตรา 22 กำหนดให้บริษัทหลักทรัพย์มีหน้าที่ต้องเก็บข้อเท็จจริงของการทำธุรกรรมทางการเงิน ข้อมูลเกี่ยวกับการแสดงตนซึ่งได้มาจากกระบวนการตรวจสอบข้อเท็จจริงเกี่ยวกับลูกค้า เป็นระยะเวลา 5 ปีนับแต่ที่มีการปิดบัญชีหรือยุติความสัมพันธ์กับลูกค้าซึ่งหากบริษัทหลักทรัพย์ฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามจะต้องระวางโทษปรับไม่เกิน 500,000 บาทและปรับอีกไม่เกินวันละ 5,000 บาทตลอดระยะเวลาที่ยังฝ่าฝืนอยู่หรือจนกว่าจะปฏิบัติไม่ถูกต้อง ซึ่งเป็นไปในทิศทางเดียวกับประกาศสำนักงาน ก.ล.ด. ที่มีการกำหนดให้บริษัทหลักทรัพย์มีการเก็บข้อมูลเป็นระยะเวลาไม่น้อยกว่า 5 ปี

หากพิจารณาตามข้อแนะนำที่ 10 ของมาตรฐานสากล FATF ที่กำหนดให้บริษัทหลักทรัพย์มีหน้าที่จัดเก็บบันทึกหลักฐานเกี่ยวกับการทำธุรกรรมทั้งในประเทศและต่างประเทศอย่างน้อยที่สุด 5 ปี เพื่อให้สามารถปฏิบัติตามคำขอของเจ้าหน้าที่ของหน่วยงานเฉพาะได้อย่างรวดเร็ว ซึ่งบันทึกหลักฐานดังกล่าวจะต้องเพียงพอให้สามารถสืบค้นธุรกรรมเฉพาะเรื่องได้ ข้อมูลการทำธุรกรรมดังกล่าว ได้แก่ จำนวน ชนิด สกุลเงินที่ใช้ในการทำธุรกรรม เป็นต้น เพื่อใช้เป็นหลักฐานหากมีการ

กระทำความผิดเกิดขึ้น นอกจากนี้ บริษัทหลักทรัพย์จะต้องจัดเก็บข้อมูลการระบุตัวตนของลูกค้าซึ่งได้มาจากการตรวจสอบเพื่อทราบความมีตัวตนของลูกค้า อย่างน้อยเป็นระยะเวลา 5 ปี

สำหรับการเก็บข้อมูลการทำธุรกรรมทางการเงินและข้อมูลของลูกค้าในประเทศสหรัฐอเมริกา ไม่มีบทบัญญัติทางกฎหมายกำหนดชัดเจนให้เก็บเป็นระยะเวลาเท่าใด แต่อย่างไรก็ดีตามที่ Bank Secrecy Act กำหนดให้บริษัทหลักทรัพย์มีหน้าที่ต้องเก็บข้อมูล หากบริษัทหลักทรัพย์ไม่ฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามมีโทษตามที่ The Code of Federal Regulations โดยพิจารณาจากจำนวนของการทำธุรกรรมเป็นสำคัญ ตามอัตราโทษทั้งทางแพ่งและอาญาตามกล่าวมาแล้วในข้อ 4.4.3

และหากพิจารณามาตรการในการเก็บรักษาข้อมูลของประเทศออสเตรเลียจะพบว่า The Financial Transaction Report Act กำหนดให้บริษัทหลักทรัพย์มีหน้าที่ในการเก็บรักษาข้อมูลไว้เป็นระยะเวลา 7 ปี ดังมีหลักเกณฑ์ดังนี้

1) บริษัทหลักทรัพย์ต้องเก็บรักษาข้อมูลที่ได้รับหรือข้อมูลที่เกี่ยวข้องกับผู้มีอำนาจลงนาม โดยจะต้องเก็บต้นฉบับหรือสำเนาเอกสารไว้เป็นระยะเวลา 7 ปีนับแต่บัญชีนั้นปิดลง

2) ในกรณีที่ลูกค้ามีบัญชีมากกว่า 1 บัญชีบริษัทหลักทรัพย์จะต้องเก็บข้อมูลไว้เป็นระยะเวลา 7 ปีนับแต่บัญชีสุดท้ายได้ปิดลง

3) บริษัทหลักทรัพย์จะต้องเก็บรักษาข้อมูลไว้ตั้งแต่ก่อนเริ่มเปิดบัญชีจนถึงบัญชีด้วย

ซึ่งหากพิจารณาเปรียบเทียบการดำเนินการตามมาตรการในการป้องกันการฟอกเงินอันเกี่ยวข้องกับธุรกรรมในตลาดทุน โดยการเก็บรักษาข้อมูลการทำธุรกรรม ข้อมูลของลูกค้าที่ได้มาจากการแสดงตน ข้อมูลของลูกค้าที่ได้มาจากการตรวจสอบเพื่อทราบข้อเท็จจริงเกี่ยวกับลูกค้า เพื่อเก็บไว้เป็นหลักฐาน รวมถึงเก็บไว้เป็นฐานข้อมูลในการให้บริษัทหลักทรัพย์และสถาบันการเงินอื่นๆ ตรวจสอบพบว่า การดำเนินการตามมาตรการดังกล่าวของประเทศไทยเป็นไปตามมาตรฐานสากลตามที่ FATF กำหนด แต่อย่างไรก็ดี จะเห็นได้ว่า มาตรการในการเก็บรักษาข้อมูลของประเทศออสเตรเลียมีระยะเวลานานที่สุด คือ 7 ปี ซึ่งทำให้มาตรการดังกล่าวมีประสิทธิภาพมาก เนื่องจากมีระบบฐานข้อมูลให้ตรวจสอบเป็นระยะเวลานานที่สุด

#### 4.6 ความร่วมมือประสานกันทำงานระหว่างองค์กรและหน่วยงานที่เกี่ยวข้องในการป้องกันการฟอกเงินอันเกี่ยวกับการทำธุรกรรมในตลาดทุน

การดำเนินการมาตรการในการป้องกันการฟอกเงินอันเกี่ยวกับการทำธุรกรรมในตลาดทุนของประเทศไทย บทบัญญัติของกฎหมายได้กำหนดให้บริษัทหลักทรัพย์ต้องดำเนินการในการ

ตรวจสอบข้อเท็จจริงเกี่ยวกับลูกค้าที่ทำธุรกรรมทางการเงิน<sup>16</sup> และเมื่อบริษัทหลักทรัพย์ดำเนินการดังกล่าวแล้วต้องจัดให้มีการรายงานการทำธุรกรรมทางการเงินที่มีจำนวนเงินตามที่กฎหมายกำหนด รวมถึงธุรกรรมที่มีเหตุอันควรต้องสงสัย<sup>17</sup> ให้แก่สำนักงาน ปปง. ซึ่งเป็นหน่วยงานเฉพาะในการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงินทราบ ซึ่งในการป้องกันการฟอกเงินอันเกี่ยวกับการทำธุรกรรมในตลาดทุนนั้น ไม่มีบทบัญญัติของกฎหมายใดที่กำหนดให้สำนักงาน กลต. และสำนักงาน ปปง. ดำเนินงานร่วมกัน มีเพียงข้อกำหนดที่เป็นเพียงนโยบายและแนวทางการปฏิบัติเท่านั้น ซึ่งจากการที่แต่ละหน่วยงานที่มีความเกี่ยวข้องในการดำเนินงานมีเพียงนโยบายและแนวทางการปฏิบัติเพื่อการป้องกันการฟอกเงินอันเกี่ยวกับการทำธุรกรรมในตลาดทุน แต่ในส่วนของบทบัญญัติของกฎหมายการดำเนินงานของทั้งสองหน่วยงานยังแยกเป็นอิสระต่อกัน ไม่มีบทบัญญัติของกฎหมายที่ให้อำนาจในการบังคับระหว่างกันและไม่มีการกำหนดให้มีการประสานความร่วมมือในการทำงานร่วมกัน จึงส่งผลการบังคับใช้มาตรการป้องกันการฟอกเงินอันเกี่ยวกับการทำธุรกรรมในตลาดทุนยังไม่มีประสิทธิภาพอย่างเพียงพอ ซึ่งในการดำเนินงานของสำนักงาน กลต. นั้นอาจกล่าวได้ว่าสำนักงาน กลต. มีบทบาทอำนาจหน้าที่ในการกำกับดูแลบริษัทหลักทรัพย์ที่พระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน พ.ศ.2542 กำหนดให้มีหน้าที่ในการตรวจสอบการทำธุรกรรมและรายงานต่อสำนักงาน ปปง. แต่ทั้งนี้ การดำเนินการดังกล่าวไม่อาจถือได้ว่าเป็นการประสานงานระหว่างสำนักงาน กลต. ซึ่งมีความเชี่ยวชาญเกี่ยวกับการทำธุรกรรมในตลาดทุนกับสำนักงาน ปปง. ที่มีบทบาทอำนาจหน้าที่และความเชี่ยวชาญในการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงินเป็นการเฉพาะ ซึ่งการดำเนินมาตรการป้องกันการฟอกเงินอันเกี่ยวกับการทำธุรกรรมในตลาดทุนของประเทศไทย หน่วยงานทั้งสองหน่วยงานต้องมีการประสานความร่วมมือกันในการดำเนินการดังกล่าว จึงจะสามารถบังคับใช้มาตรการป้องกันการฟอกเงินอันเกี่ยวกับการทำธุรกรรมในตลาดทุนได้อย่างมีประสิทธิภาพ แต่เมื่อพิจารณาถึงพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน พ.ศ.2542 ไม่ได้มีการบัญญัติกฎหมายที่บังคับใช้ให้หน่วยงานดังกล่าวมีหน้าที่ในการประสานความร่วมมือกันอย่างเป็นเอกภาพ แม้ว่า ในปัจจุบันจะมีการแก้ไขเพิ่มเติม พระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน พ.ศ.2542 (ฉบับที่ 4) โดยแก้ไขเพิ่มเติมมาตรา 40(3) เป็นดังนี้ “รับหรือส่งรายงานหรือข้อมูลเพื่อปฏิบัติตามพระราชบัญญัตินี้หรือกฎหมายอื่น หรือตามข้อตกลงที่ได้จัดให้มีขึ้นระหว่างประเทศ” แต่ก็ก็จะเห็นได้ว่า ตามพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน พ.ศ.2542 ที่แก้ไขใหม่ ยังไม่มีการกำหนดหน้าที่ให้สำนักงาน ปปง. ผู้ซึ่งมีข้อมูลการทำธุรกรรมทางการเงินจัดให้มีระบบฐานข้อมูลกลางเพื่อ

<sup>16</sup> พระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน พ.ศ.2542 มาตรา 20/1

<sup>17</sup> พระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน พ.ศ.2542 มาตรา 13



ใช้เป็นฐานข้อมูลเดียวกันในการตรวจสอบข้อมูลส่วนตัวและข้อมูลการทำธุรกรรมทางการเงินของลูกค้า อีกทั้งประสานความร่วมมือกับผู้กำกับดูแลและสถาบันการเงินอื่นๆ เพื่อแบ่งปันและแลกเปลี่ยนข้อมูลที่มีอยู่ เพื่อใช้สำหรับการตรวจสอบ และทำให้การดำเนินการตามมาตรการเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ

ในการดำเนินงานป้องกันการฟอกเงินนั้น FATF ได้กำหนดให้แต่ละประเทศจะต้องมีการจัดตั้งหน่วยงานเฉพาะขึ้นมา เพื่อเป็นหน่วยงานกลางในการดำเนินการด้านการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน และทำหน้าที่เป็นศูนย์กลางของประเทศในการเป็นหน่วยข่าวกรองทางการเงินด้วย โดยหน่วยงานเฉพาะดังกล่าว จะต้องมียอำนาจในการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน ซึ่ง FATF ได้ให้กำหนดเกี่ยวกับบทบาทอำนาจหน้าที่ของหน่วยงานเฉพาะเกี่ยวกับการประสานความร่วมมือในการป้องกันการฟอกเงิน ดังนี้

1) ให้หน่วยงานเฉพาะมียอำนาจในการรับเรื่องและร้องขอไปยังหน่วยงานอื่นๆ ให้ดำเนินการตามที่ได้รับอนุญาตจากรัฐบาล<sup>18</sup> โดยเป็นการประสานงานด้านข้อมูลระหว่างหน่วยงานที่มีอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับการป้องกันการฟอกเงิน และให้มียอำนาจในการบังคับใช้บทลงโทษ หากมีการละเลยไม่ปฏิบัติตามข้อกำหนดในการป้องกันการฟอกเงิน<sup>19</sup> ให้เกิดขึ้นเป็นรูปธรรม

2) ให้มียอำนาจในการกำหนดแนวทางและแจ้งให้สถาบันการเงินรับทราบและเข้าใจถึงการรายงานการทำธุรกรรมที่มีเหตุอันควรสงสัยและการดำเนินการอื่นๆ เพื่อช่วยให้สถาบันการเงินสามารถดำเนินการในการป้องกันการฟอกเงินได้อย่างมีประสิทธิภาพ โดยเฉพาะการสืบสวนและรายงานการทำธุรกรรมที่มีเหตุอันควรต้องสงสัยด้วย<sup>20</sup>

เมื่อพิจารณาถึงข้อกำหนดดังกล่าวจะเห็นได้ว่า แม้ว่าประเทศไทยจะได้มีการกำหนดอำนาจหน้าที่ของสำนักงาน ปปง. ซึ่งเป็นหน่วยงานเฉพาะในการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงินให้มียอำนาจในการกำหนดแนวทางให้สถาบันการเงินรายงานการทำธุรกรรมที่มีเหตุอันควรต้องสงสัยตามคำแนะนำของ FATF ก็ตาม แต่ทั้งนี้ในส่วนของการประสานความร่วมมือด้านข้อมูลระหว่างสำนักงาน กต. กับสำนักงาน ปปง. นั้น ยังไม่มีบทบัญญัติของกฎหมายใดที่กำหนดให้หน่วยงานหรือองค์กรดังกล่าวประสานความร่วมมือกัน จึงทำให้เห็นว่าการบัญญัติกฎหมายเกี่ยวกับการ

<sup>18</sup> FATF 40 Recommendations October 2003 (incorporating all subsequent amendments until October 2004) Article 23

<sup>19</sup> FATF 40 Recommendations October 2003 (incorporating all subsequent amendments until October 2004) Article 29

<sup>20</sup> FATF 40 Recommendations October 2003 (incorporating all subsequent amendments until October 2004) Article 25

ประสานความร่วมมือของหน่วยงานหรือองค์กรที่เกี่ยวข้องกับการป้องกันการฟอกเงินอันเกี่ยวกับการทำธุรกรรมในตลาดทุนของประเทศไทยนั้นยังไม่มีผลสอดคล้องกับคำแนะนำของ FATF ทำให้สำนักงาน ปปง. ซึ่งเป็นหน่วยงานเฉพาะ แม้จะมีความเชี่ยวชาญในการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน แต่สำนักงาน ปปง. ก็ไม่ได้มีความเชี่ยวชาญเกี่ยวกับการทำธุรกรรมในตลาดทุนเช่นเดียวกับสำนักงาน กสท. จึงทำให้การดำเนินการดังกล่าวยังไม่มีประสิทธิภาพอย่างเพียงพอ

โดยเมื่อพิจารณาถึงการประสานความร่วมมือขององค์กรที่เกี่ยวข้องกับการป้องกันการฟอกเงินของประเทศสหรัฐอเมริกาได้กำหนดให้ The United States Secret Service ซึ่งเป็นองค์กรของรัฐโดยมีภารกิจหลักที่สำคัญคือการสอบสวนการกระทำความผิดอาญา<sup>21</sup> โดยดำเนินการเป็นศูนย์กลางเครือข่ายข้อมูลให้กับผู้กำกับดูแลอื่น ซึ่งมีอำนาจในการบังคับใช้กฎหมาย รวมถึงผู้ประกอบธุรกิจให้บริการทางการเงิน และมีหน้าที่ในการป้องกันระบบการชำระเงินของประเทศ มิจุดมุ่งหมายเพื่อปกป้องนักลงทุนและการประกอบธุรกิจทางการเงิน<sup>22</sup> โดย The United States Secret Service นั้น เป็นองค์กรที่เป็นศูนย์กลางเครือข่ายข้อมูลในทางระบบการเงินของประเทศสหรัฐอเมริกา

องค์กรที่เกี่ยวข้องกับการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน ซึ่ง FinCEN มีอำนาจหน้าที่ในการดำเนินการตามที่กฎหมายกำหนด ซึ่งมีภารกิจหลักที่สำคัญของ FinCEN คือ การทำให้ระบบการเงินของสหรัฐอเมริกาเป็นไปด้วยความโปร่งใสและยุติธรรม โดยทำให้การตรวจสอบเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพและสะดวก รวมถึง ป้องกันการเกิดอาชญากรรมทางการเงินด้วย โดย FinCEN มีอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับการประสานงานกับองค์กรที่เกี่ยวข้องอื่นๆ กล่าวคือ<sup>23</sup> ค้นคว้า วิเคราะห์ ให้บริการข้อมูลต่อสถาบันการเงิน องค์กรกำกับดูแลของรัฐที่เกี่ยวข้องกับสถาบันการเงิน หน่วยงานของรัฐส่วนกลาง หน่วยงานของรัฐ ท้องถิ่นและองค์กรที่มีอำนาจตามกฎหมายของต่างประเทศ โดยรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังจะเป็นผู้จัดทำนโยบายและแนวทางในการตรวจสอบ การป้องกัน การฟ้องร้องดำเนินคดีอันเกี่ยวกับการก่อการร้าย องค์กรอาชญากรรม การฟอกเงินและการก่ออาชญากรรมทางการเงิน<sup>24</sup>

<sup>21</sup> United States Secret Service, Who we are [Online], 7 August 2012. Form

<http://www.secretservice.gov/whoweare.shtml>

<sup>22</sup> United States Secret Service, Criminal Investigations [Online], 7 August 2012. Form

<http://www.secretservice.gov/criminal.shtml>

<sup>23</sup> ibid.

<sup>24</sup> United State Code Title 31 : money and Treasury Section 310 (b)(2)(C)(vii)

นอกจากองค์กรดังกล่าวแล้ว สหรัฐอเมริกายังได้กำหนดให้มีองค์กรที่กำกับดูแลตลาดทุนขึ้น โดย FINRA มีหน้าที่ในการกำกับดูแลตลาดทุน รวมถึงมาตรการในการป้องกันและต่อต้านการฟอกเงินมีอำนาจในการกฎและข้อบังคับต่างๆ ขึ้นใช้บังคับบริษัทสมาชิกด้วย บริษัทหลักทรัพย์ซึ่งต้องเป็นสมาชิกได้ถูกกฎหมายบังคับในฐานสมาชิกของ FINRA จึงต้องปฏิบัติตามกฎและข้อบังคับของ FINRA ซึ่งในการตรวจสอบการทำงานของบริษัทหลักทรัพย์นั้น FINRA จะตรวจสอบของการปฏิบัติงานของบริษัทหลักทรัพย์

ในการประสานความร่วมมือป้องกันการฟอกเงินอันเกี่ยวกับการทำธุรกรรมในตลาดทุนของประเทศสหรัฐอเมริกา นั้น จะเห็นได้ว่าประเทศสหรัฐอเมริกาได้มีการกำหนดให้มีระบบฐานข้อมูลกลางเพื่อใช้ในการตรวจสอบ FinCEN ยังทำหน้าที่เป็นหน่วยข่าวกรองทางการเงิน ซึ่งเป็นศูนย์กลางในการรวบรวมข้อมูล ไม่เพียงเฉพาะข้อมูลภายในประเทศเท่านั้น แต่รวมถึงข้อมูลระดับโลกด้วย เนื่องมาจากเกิดการแบ่งปันและแลกเปลี่ยนข้อมูลระหว่างหน่วยงานในการกำกับดูแลของทุกองค์กรในประเทศและหน่วยข่าวกรองทางการเงินทั่วโลกการดำเนินการตามมาตรการโดยองค์กรต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับการป้องกันการฟอกเงินอันเกี่ยวกับการทำธุรกรรมในตลาดทุนสามารถใช้ข้อมูลจากระบบฐานข้อมูลกลางในการดำเนินการตรวจสอบการทำธุรกรรมที่เกิดขึ้นในตลาดทุน ซึ่งถือว่าเป็นการประสานความร่วมมือกันอย่างหนึ่ง ทำให้ในการตรวจสอบการทำธุรกรรมในตลาดทุนของบริษัทหลักทรัพย์ หรือหน่วยงานต่างๆ ที่เกี่ยวข้องเป็นไปในมาตรฐานและแนวทางเดียวกัน

นอกจากนี้ ประเทศออสเตรเลียก็ยังสามารถกำหนดถึงการประสานงานระหว่างองค์กรหรือหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับมาตรการป้องกันการฟอกเงินอันเกี่ยวกับการทำธุรกรรมในตลาดทุนโดยกำหนดให้มี AUSTRAC เป็นหน่วยงานในการกำกับดูแลการป้องกันการฟอกเงินและการก่ออาชญากรรมทางการเงิน มีอำนาจในการบังคับใช้ AML/CFT Act รวมถึงกฎข้อบังคับตามกฎหมายด้วย ซึ่งในการดำเนินงานของ AUSTRAC นั้น จะมีเจ้าหน้าที่ของ AUSTRAC ในการทำหน้าที่ติดต่อประสานงานกับผู้กำกับดูแลและผู้ประกอบธุรกิจทุกประเภท เพื่อช่วยเหลือและดูแลในการเก็บรวบรวมข้อมูล สืบค้นข้อมูลรวมถึงการดำเนินการอื่นๆ เพื่อให้การใช้มาตรการป้องกันการฟอกเงินเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพมากขึ้น

นอกจากนี้ยังได้มีการตั้งหน่วยงาน ASIC ขึ้น เป็นหน่วยงานในการกำกับดูแลบริษัทตลาดเงิน ตลาดทุน รวมถึงผู้ประกอบการให้บริการทางการเงินด้วย โดยหน้าที่ของ ASIC คือการควบคุม กำกับดูแลตลาดการเงินและตลาดทุนให้เป็นไปโดยโปร่งใส ยุติธรรม เพื่อสนับสนุนความเชื่อมั่นของลูกค้าและนักลงทุน

ASIC ในฐานะผู้กำกับดูแลตลาดทุนจึงมีหน้าที่ต้องควบคุม กำกับดูแลให้ผู้อยู่ภายใต้การกำกับดูแลของตนจะต้องดำเนินการให้มีการจัดตั้งและดำเนินการตาม AML/CFT Program และรายงานการทำธุรกรรมทางการเงินซึ่งเป็นเงินสดหรือธุรกรรมการโอนเงินระหว่างประเทศ และการรายงานการทำธุรกรรมที่มีเหตุอันควรต้องสงสัยตามที่ FTR Act กำหนด

ซึ่งตาม FTR Act กำหนดให้ Cash dealer ซึ่งรวมถึงบริษัทหลักทรัพย์ มีหน้าที่ต้องรายงานการทำธุรกรรมต่อ AUSTRAC ดังนั้น AUSTRAC จึงมีอำนาจในการตรวจสอบ ควบคุมและกำกับดูแล Cash Dealer บริษัทหลักทรัพย์และผู้ที่มีหน้าที่ต้องรายงานการทำธุรกรรมประเภทอื่นๆ ด้วยตาม AML/CFT Act และ AML/CFT Rules Instrument 2007 (No.1) กำหนดไว้ โดยมี AUSTRAC CEO เป็นผู้ใช้อำนาจในการควบคุมและกำกับดูแลตามที่ AML/CFT กำหนด

ซึ่งในการดำเนินงาน AUSTRAC มีอำนาจในการพิจารณาถึงความเหมาะสมของกฎเกณฑ์ของ ASIC ซึ่งออกมาบังคับใช้กับผู้อยู่ภายใต้การกำกับดูแลในเรื่องที่เกี่ยวข้องนี้ด้วย ซึ่งในการป้องกันการฟอกเงินและการก่ออาชญากรรมทางการเงินนี้ AUSTRAC และ ASIC จึงได้มีการประสานกันทำงานอย่างถาวรเพื่อดำเนินงานในด้านต่างๆ ร่วมกัน

AUSTRAC ซึ่งดำเนินการเป็นหน่วยข่าวกรองทางการเงิน Financial intelligence unit โดยเป็นศูนย์กลางในการรวบรวมข้อมูล ไม่เพียงเฉพาะข้อมูลภายในประเทศเท่านั้น แต่รวมถึงข้อมูลระดับโลกด้วย เนื่องมาจากเกิดการแบ่งปันและแลกเปลี่ยนข้อมูลระหว่างหน่วยงานในการกำกับดูแลของทุกองค์กรในประเทศและหน่วยข่าวกรองทางการเงินทั่วโลกการดำเนินการตามมาตรการฟอกเงินอันเกี่ยวกับการทำธุรกรรมในตลาดทุนนั้น AUSTRAC จะมีการแต่งตั้งเจ้าหน้าที่แต่ละคนให้ดำเนินการติดต่อประสานงานกับหน่วยงานแต่ละหน่วยงาน ดังนั้น หากมีความสงสัยในการทำงานใดๆ จะมีเจ้าหน้าที่ AUSTRAC มาช่วยดูแลอย่างใกล้ชิด รวมทั้ง หากมีธุรกรรมที่มีเหตุอันควรต้องสงสัยว่าจะต้องรายงานหรือไม่ ผู้กำกับดูแลและตลาดทุนจะแจ้งให้เจ้าหน้าที่ AUSTRAC มาดำเนินการตรวจสอบด้วยตนเอง นอกจากนี้ การที่ AUSTRAC รวบรวมข้อมูลที่เกิดจากการแบ่งปันและแลกเปลี่ยนข้อมูลทั้งในระดับประเทศและระดับโลก ทำให้บริษัทหลักทรัพย์สามารถเข้ามาใช้ฐานข้อมูลได้ของทุกองค์กร การเข้าใช้นี้เป็นการเข้าใช้ข้อมูลได้โดยทางอินเทอร์เน็ต ส่วนการร่วมมือกันนี้เป็นการตกลงกันโดยการทำ MOU (Memorandum of Understanding)<sup>25</sup> ร่วมกัน อีกทั้ง

<sup>25</sup> Memorandum of Understanding เป็น “บันทึกความเข้าใจ” เป็นหนังสือซึ่งฝ่ายหนึ่งแสดงความสมัครใจจะปฏิบัติอย่างหนึ่งอย่างใด และตามเงื่อนไขที่ปรากฏในหนังสือนั้นกับอีกฝ่ายหนึ่ง โดยที่หนังสือนี้ไม่ถือว่าเป็นสัญญาผูกมัด แต่แสดงความต้องการอันแน่วแน่ของผู้ลงนามว่าจะปฏิบัติดังที่ได้ระบุไว้ ในทางการทูต MoU เป็นส่วนหนึ่งของ “สนธิสัญญา” (treaty) ซึ่ง “สนธิสัญญา” เป็นคำที่มีความหมายทั่วไป โดยอาจมีชื่อเรียกที่แตกต่างกันไป อาทิ “ความตกลง” (agreement) “ข้อตกลง” (arrangement) “บันทึกความ

การที่บริษัทหลักทรัพย์สามารถให้เจ้าหน้าที่ Austrac เข้าร่วมตรวจสอบและวิเคราะห์ข้อมูลเบื้องต้นได้เลย นับแต่ยังไม่เริ่มทำธุรกรรมและการมีเจ้าหน้าที่ติดต่อระหว่างกัน ทำให้การดำเนินการเป็นไปอย่างถูกต้อง มีระเบียบแบบแผน และเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ การเก็บข้อมูลของ AUSTRAC เป็นระบบคอมพิวเตอร์เป็นเวลา 7 ปี เพื่อใช้เป็นฐานข้อมูลและเป็นหลักฐานต่างๆ ในการทำธุรกรรมในตลาดทุน

ซึ่งจะเห็นได้ว่าองค์กรหรือหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการป้องกันการฟอกเงินอันเกี่ยวกับการทำธุรกรรมในตลาดทุนของอเมริกาและของประเทศออสเตรเลียนั้น กฎหมายประเทศสหรัฐอเมริกาบัญญัติให้มีการประสานงานกันในเรื่องของการแบ่งปันข้อมูลต่างๆ และจัดให้มีระบบฐานข้อมูลกลางเพื่อใช้ตรวจสอบการทำธุรกรรมที่เกี่ยวกับการฟอกเงิน โดยมีวัตถุประสงค์โดยรวมคือการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน ทำให้การบังคับใช้มาตรการป้องกันการฟอกเงินอันเกี่ยวกับการทำธุรกรรมในตลาดทุนดำเนินไปอย่างมีมาตรฐาน และในส่วนของประเทศออสเตรเลียนั้น ได้มีการบัญญัติถึงการประสานความร่วมมือระหว่างหน่วยงานที่มีความชัดเจนและมีลักษณะถาวร กล่าวคือ AUSTRAC ซึ่งเป็นหน่วยงานเฉพาะมีหน้าที่ในการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน นอกจากนี้ ในการป้องกันการฟอกเงินอันเกี่ยวกับการทำธุรกรรมในตลาดทุนนั้น AUSTRAC ก็ยังมีอำนาจหน้าที่ที่จะเข้าไปดำเนินการตรวจสอบการทำธุรกรรมได้ด้วยตนเองหรือเมื่อมีการร้องขอจาก ASIC ในฐานะผู้กำกับดูแลตลาดทุนซึ่งเมื่อพิจารณาเปรียบเทียบกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้องในการป้องกันการฟอกเงินอันเกี่ยวกับการทำธุรกรรมในตลาดทุนของประเทศไทยแล้ว จะเห็นว่าประเทศไทยยังไม่มีบทบัญญัติของกฎหมายที่กำหนดให้สำนักงาน กลต. และสำนักงาน ปปง. ประสานงานกันในการบังคับใช้มาตรการป้องกันการฟอกเงินอันเกี่ยวกับการทำธุรกรรมในตลาดทุน โดยการแบ่งปันข้อมูลหรือจัดให้สำนักงาน ปปง. เป็นศูนย์กลางระบบฐานข้อมูลเพื่อกำหนดให้สำนักงาน กลต. สามารถใช้เป็นหลักเกณฑ์เพื่อกำหนดให้บริษัทหลักทรัพย์ใช้ในการตรวจสอบข้อมูลเกี่ยวกับลูกค้าแต่อย่างใด ดังนั้น จึงควรมีการบัญญัติกฎหมายเพื่อกำหนดให้สำนักงาน ปปง. มีหน้าที่ในการประสานและดำเนินการร่วมกันกับคณะกรรมการ กลต. ในด้านแบ่งปันและแลกเปลี่ยนข้อมูลและ

---

เข้าใจ”(memorandum of understanding) “บันทึกความตกลง”(memorandum of agreement) “พิธีสาร” (protocol) “อนุสัญญา” (Convention) อย่างไรก็ตาม ตามหลักกฎหมายระหว่างประเทศ ไม่ว่าจะเรียกชื่ออย่างไรก็ตาม หากเข้าหลักเกณฑ์ตามกฎหมาย ถือเป็น “สนธิสัญญา” MoU จะถือเป็นเอกสารสัญญาที่มีผลผูกพัน หรือบังคับทางกฎหมายหรือไม่ ต้องดูประเด็นที่ควรพิจารณา คือ ให้อูที่เนื้อหาของ MoU นั้น หากมีเนื้อหาที่มีเจตนาต้องการให้เกิดผลผูกพัน มีการระบุหน้าที่ความรับผิดชอบของแต่ละฝ่ายอย่างชัดเจน ย่อมถือว่า MoU นั้นเป็นข้อตกลงเนื่องจากมีนิติสัมพันธ์ต่อกัน ในกรณีที่ MoU นั้น เป็นเพียงการบันทึกเพื่อช่วยจำ หรือเป็นการแจ้งให้ทราบ ในทางกฎหมายแล้วจะไม่ถือว่าเป็นข้อตกลง

ควรกำหนดให้สำนักงาน ปปง. จัดตั้งระบบฐานข้อมูลกลาง เพื่อให้บริษัทหลักทรัพย์หรือหน่วยงานที่เกี่ยวข้องสามารถใช้เป็นฐานข้อมูลกลางในการตรวจสอบเพื่อปฏิบัติตามมาตรการในการป้องกันได้ ซึ่งเป็นมาตรการหนึ่งในการป้องกันการฟอกเงินอันเกี่ยวกับการทำธุรกรรมในตลาดทุนใช้เป็นข้อมูลในการตรวจสอบได้อย่างมีมาตรฐานและเป็นไปในแนวทางเดียวกัน

นอกจากนี้ แม้ว่า ตามพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน พ.ศ. 2542 (ฉบับที่ 4) พ.ศ.2556 จะมีการแก้ไขเพิ่มเติมมาตรา 40(4) ตามพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน พ.ศ. 2542 ฉบับเดิม เป็นดังนี้ “เก็บ รวบรวมข้อมูล สถิติ ติดตาม ประเมิน การดำเนินการตามพระราชบัญญัตินี้และวิเคราะห์รายงานหรือข้อมูลต่างๆ เกี่ยวกับการทำธุรกรรม และประเมินความเสี่ยงที่เกี่ยวกับการฟอกเงินและสนับสนุนทางการเงินแก่การก่อการร้าย” ซึ่งจากบทบัญญัติดังกล่าว มิได้หมายความว่าถึง สำนักงาน ปปง. จะสามารถมีหนังสือให้แก่บุคคลอื่นใด เพื่อนำส่งข้อมูลหรือเอกสารของลูกค้ำมาให้สำนักงาน ปปง. ตรวจสอบได้ แต่บทบัญญัตินี้เป็นการรวบรวม ติดตาม หรือตรวจสอบ เฉพาะลักษณะการทำธุรกรรมที่สถาบันการเงินทั้งหลายมีหน้าที่ต้องนำส่งเท่านั้น แต่มิได้มีหน้าที่ในการติดตามหรือตรวจสอบการดำเนินงานบริษัทหลักทรัพย์เพื่อให้ดำเนินงานตามมาตรการในการป้องกันการฟอกเงินอันเกี่ยวกับธุรกรรมในตลาดทุน ดังนั้นผู้วิจัยเห็นว่า คณะกรรมการ กตต. เป็นผู้กำกับดูแลการประกอบธุรกิจหลักทรัพย์ และเป็นผู้ใกล้ชิดกับบริษัทหลักทรัพย์ให้ดำเนินการประกอบธุรกิจหลักทรัพย์ให้เป็นไปโดยโปร่งใสและยุติธรรมอยู่แล้ว ดังนั้น จึงควรมีการแก้ไขบทบัญญัติทางกฎหมายในการเพิ่มอำนาจหน้าที่ให้คณะกรรมการ กตต. หรือผู้กำกับดูแลสามารถดำเนินการในการติดตาม ตรวจสอบ สอบสวน การดำเนินการตามมาตรการในการป้องกันการฟอกเงินอันเกี่ยวกับธุรกรรมทางการเงิน เพื่อให้ผู้กำกับดูแลสามารถใช้อำนาจในเชิงบริหารในการลงโทษบริษัทหลักทรัพย์หากไม่ปฏิบัติตามได้ ซึ่งจะก่อให้เกิดภาพลักษณ์ที่ดีและความเชื่อมั่นต่อผู้กำกับดูแลและตลาดทุน ว่ามีการปฏิบัติอย่างถูกต้องและรัดกุมอย่างเพียงพอ ส่งผลกระทบต่อความเชื่อมั่นในทางเศรษฐกิจตามมาอีกด้วย

## บทที่ 5

### บทสรุปและข้อเสนอแนะ

#### 5.1 บทสรุป

ในการศึกษาวิจัยเรื่องปัญหามาตรการทางกฎหมายในการป้องกันการฟอกเงินอันเกี่ยวกับการทำธุรกรรมในตลาดทุนนั้นเกิดขึ้นจากความสนใจและตระหนักในประเด็นดังกล่าว ทั้งความสำคัญในแง่ของกฎหมาย ความสำคัญในแง่ภาวะการณ์ของโลกที่ก้าวหน้าทั้งในด้านธุรกิจ การค้าที่ไร้พรมแดน ความเจริญก้าวหน้าทางเทคโนโลยี ซึ่งเป็นองค์ประกอบสำคัญที่ผนวกรวม จึงเกิดเป็นความสนใจได้ศึกษา โดยผู้ศึกษาได้ค้นคว้า รวบรวม ทบทวน และวิเคราะห์ สังเคราะห์ องค์ความรู้เรื่องเกี่ยวกับมาตรการทางกฎหมายในการป้องกันการฟอกเงินอันเกี่ยวกับการทำธุรกรรมในตลาดทุนในประเทศและต่างประเทศ

โดยการศึกษาวิจัยปัญหามาตรการทางกฎหมายในการป้องกันการฟอกเงินอันเกี่ยวกับการทำธุรกรรมในตลาดทุน เป็นการศึกษาภายใต้ตามวัตถุประสงค์ของการศึกษาวิจัย คือ เพื่อศึกษาถึง หลักการทำธุรกรรมในตลาดทุน และมาตรการทางกฎหมายในการป้องกันการทำธุรกรรมในตลาดทุนของประเทศไทยและของต่างประเทศ เพื่อวิเคราะห์ปัญหามาตรการทางกฎหมายในการป้องกันการฟอกเงินอันเกี่ยวกับการทำธุรกรรมในตลาดทุน โดยเปรียบเทียบกับ มาตรการทางกฎหมายของต่างประเทศ และเพื่อเสนอแนะแนวทางการแก้ไขปัญหาดังกล่าว

จากการศึกษาถึงปัญหามาตรการทางกฎหมายในการป้องกันการฟอกเงินอันเกี่ยวกับการทำธุรกรรมในตลาดทุนนั้น จะเห็นได้ว่าปัญหาการฟอกเงินอันเกี่ยวกับการทำธุรกรรมในตลาดทุนนั้น นับว่าเป็นปัญหาที่ทุกประเทศทั่วโลกตระหนักถึงความสำคัญเป็นอย่างมาก เนื่องจากตลาดทุน นับว่าเป็นกลไกของการขับเคลื่อนทางเศรษฐกิจที่สำคัญของทุกประเทศ รวมไปถึงการมีมาตรการป้องกันการฟอกเงินอันเกี่ยวกับการทำธุรกรรมในตลาดทุนที่มีประสิทธิภาพย่อมทำให้ระบบเศรษฐกิจและภาพลักษณ์ของประเทศเกี่ยวกับความน่าเชื่อถือและลงทุนของประเทศนั้นมีความมั่นคงและน่าเชื่อถือจากประเทศอื่นๆ แต่ทั้งนี้หากมาตรการในการป้องกันการฟอกเงินอันเกี่ยวกับการทำธุรกรรมในตลาดทุนไม่มีประสิทธิภาพแล้ว ผลกระทบที่ตามมาย่อมสร้างความเสียหายแก่ระบบเศรษฐกิจและภาพลักษณ์ของประเทศเกี่ยวกับความน่าเชื่อถือและลงทุนของประเทศนั้นๆ อย่างแน่นอน จึงทำให้ประเทศต่างๆ เริ่มมีการตื่นตัวและพยายามหามาตรการป้องกันการฟอกเงินอันเกี่ยวกับการทำธุรกรรมในตลาดทุน ซึ่งจะเห็นได้ว่า ปัจจุบันได้มีการจัดตั้งคณะทำงานเฉพาะกิจเพื่อดำเนินการมาตรการทางการเงิน (Financial Task Force หรือ FATF) ซึ่งเป็นคณะทำงานระหว่าง

ประเทศ มีวัตถุประสงค์เพื่อป้องกันและปราบปรามการฟอกเงินระหว่างประเทศ เพื่อแก้ไขปัญหาการฟอกเงินอันเกี่ยวกับการทำธุรกรรมในตลาดทุน

ผลกระทบของปัญหาการฟอกเงินเกี่ยวกับการทำธุรกรรมในตลาดทุนนั้น ย่อมส่งผลกระทบต่อระบบเศรษฐกิจหรือระบบการค้าระหว่างประเทศ นอกจากนั้น หากพิจารณาถึงผลกระทบที่เกิดขึ้นภายในประเทศที่ประสบปัญหาดังกล่าวแล้ว นอกจากผลกระทบต่อความน่าเชื่อถือของตลาดทุนของประเทศนั้นๆ แล้ว ก็อาจได้รับผลกระทบที่ตามมาอีกหลายด้าน กล่าวคือผลกระทบด้านสังคม ผลกระทบด้านเศรษฐกิจ เช่น เกิดภาวะเงินเฟ้อ เกิดการชะลอตัวของระบบเศรษฐกิจในประเทศที่กำลังพัฒนา เป็นต้น

ประเทศไทย ซึ่งเป็นประเทศกำลังพัฒนา โดยเฉพาะด้านเศรษฐกิจและสังคมตลาดทุนเป็นแหล่งระดมเงินทุนที่มีความสำคัญของประเทศ ดังนั้น ภาพลักษณ์และความโปร่งใสในการดำเนินการของตลาดทุนจึงมีความจำเป็นต้องโปร่งใสและยุติธรรมเพื่อคุ้มครองนักลงทุน การระดมเงินทุนนี้ มิได้ทำได้เฉพาะในประเทศเท่านั้น แต่สามารถทำได้ไม่ว่าอยู่ที่ใดของโลก เพราะอย่างไรก็ดี การทำธุรกรรมในตลาดทุนจะต้องผ่านตัวกลางคือบริษัทหลักทรัพย์ ซึ่งต้องถูกตรวจสอบและควบคุมกำกับดูแลการประกอบการโดยคณะกรรมการกวด. และเพื่อเป็นการส่งเสริมการลงทุน ลักษณะการทำธุรกรรมในตลาดทุนจะต้องมีความรวดเร็ว สะดวกและนักลงทุนสามารถเข้าถึงข้อมูลในตลาดได้ง่ายเพื่อจูงใจให้นักลงทุนเข้ามาลงทุนเพื่อเก็งกำไร

ในการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงินระหว่างประเทศนั้น ดังที่ได้กล่าวไปแล้วข้างต้นว่าปัจจุบันได้มีการจัดตั้ง FATF ซึ่งเป็นคณะทำงานป้องกันและปราบปรามการฟอกเงินระหว่างประเทศขึ้น โดย FATF ได้กำหนดมาตรการในการป้องกันการฟอกเงิน รวมถึงมาตรการในการป้องกันการฟอกเงินอันเกี่ยวกับการทำธุรกรรมในตลาดทุนให้แก่ประเทศสมาชิกปฏิบัติตามเป็นมาตรฐานและแนวทางเดียวกัน โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน

แม้ว่าในปัจจุบันประเทศไทยไม่ได้เป็นสมาชิกของ FATF ก็ตาม แต่ทั้งนี้ ประเทศไทยก็ได้เป็นสมาชิกของ APG ซึ่งเป็นกลุ่มความร่วมมือต่อต้านการฟอกเงินระหว่างประเทศที่มีวัตถุประสงค์ดำเนินงานในการป้องกันการฟอกเงินที่สอดคล้องกับ FATF โดยใช้หลักการในการดำเนินงานตามข้อแนะนำ 40 ประการ ของ FATF ในการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน ซึ่งในการปฏิบัติการดำเนินมาตรการป้องกันการฟอกเงินอันเกี่ยวกับการทำธุรกรรมในตลาดทุน ประเทศไทยก็ต้องวางแนวทางของมาตรการดังกล่าวตามข้อแนะนำ 40 ประการของ FATF เนื่องจากประเทศไทยเป็นสมาชิกของ APG ที่อยู่ภายใต้การควบคุมดูแลของกลุ่มดังกล่าว และ APG ได้กำหนดเงื่อนไขในการบังคับใช้กับสมาชิกของ APG ให้เป็นไปตามคำแนะนำ 40 ประการของ FATF ดังนั้น จึงอาจกล่าวได้ว่า ข้อแนะนำของ FATF ถือเป็นมาตรการในการป้องกันและ



ปราบปรามการฟอกเงินระหว่างประเทศที่ใช้เป็นแนวทางให้ทั้งประเทศที่เป็นสมาชิกของ FATF และประเทศที่ไม่ได้เป็นสมาชิกปฏิบัติตามเพื่อให้มาตรการป้องกันการฟอกเงินของแต่ละประเทศ เป็นไปในแนวทางและมาตรฐานเดียวกัน

การป้องกันการฟอกเงินอันเกี่ยวกับการทำธุรกรรมในตลาดทุนของประเทศไทยนั้น สำนักงาน ปปง. ได้กำหนดมาตรการดังกล่าวเพื่อให้บริษัทหลักทรัพย์ต้องดำเนินการปฏิบัติการ โดยแบ่งออกเป็น 5 มาตรการ ดังนี้

1. นโยบายการจัดให้มีนโยบายการบริหารความเสี่ยง โดยบริษัทหลักทรัพย์จะต้องกำหนด นโยบายในการรับลูกค้า รวมถึงจะต้องจัดให้มี การนโยบายในการบริหารความเสี่ยงเพื่อป้องกัน ลูกค้าใช้ธุรกิจหลักทรัพย์เป็นช่องทางในการฟอกเงินด้วย

2. การตรวจสอบเพื่อทราบข้อเท็จจริงและระบุตัวตนเกี่ยวกับลูกค้า เมื่อลูกค้าขอเปิดบัญชี กับบริษัทหลักทรัพย์เพื่อทำธุรกรรมอันเกี่ยวกับหลักทรัพย์ในตลาดทุนแล้ว บริษัทหลักทรัพย์ จะต้องดำเนินการตรวจสอบเพื่อทราบข้อเท็จจริงเกี่ยวกับลูกค้า เพื่อพิสูจน์ทราบว่าคุณสมบัติ และหลักฐานการแสดงผลงานนั้น บ่งชี้ถึงตัวตนของลูกค้านั้น รวมถึงลูกค้ามีตัวตนอยู่จริงและข้อมูลของการแสดงผลงานของลูกค้าที่แสดงมีความถูกต้องตรงกัน

3. การรายงานการทำธุรกรรมทางการเงิน บริษัทหลักทรัพย์มีหน้าที่ที่จะต้องรายงานการทำ ธุรกรรมทางการเงินต่อสำนักงาน ปปง. เพื่อใช้เป็นร่องรอยทางเอกสารและร่องรอยทางการเงิน ในการตรวจสอบ

4. การรายงานการทำธุรกรรมที่มีเหตุอันควรต้องสงสัย ในการดำเนินการตามมาตรการ ป้องกันการฟอกเงิน โดยการให้บริษัทหลักทรัพย์รายงานการทำธุรกรรมที่มีเหตุอันควรต้องสงสัย แก่สำนักงาน ปปง.

5. การเก็บรักษาเอกสารหลักฐานภายใต้กระบวนการรู้จักลูกค้าและการตรวจสอบเพื่อ ทราบข้อเท็จจริงเกี่ยวกับลูกค้า รวมถึงรายงานธุรกรรมอันเกี่ยวกับหลักทรัพย์

จากมาตรการดังกล่าว แม้ว่าจะได้มีความพยายามในการดำเนินมาตรการป้องกันการ ฟอกเงินอันเกี่ยวกับการทำธุรกรรมในตลาดทุนให้มีความสอดคล้องและเป็นไปตามมาตรฐานของ ข้อแนะนำ 40 ประการของ FATF แล้วนั้น แต่การบังคับใช้มาตรการป้องกันดังกล่าวของประเทศไทยก็ยังไม่สอดคล้องและเป็นไปตามมาตรฐานของ FATF เท่าที่ควร อีกทั้งดำเนินการป้องกันการ ฟอกเงินอันเกี่ยวกับการทำธุรกรรมในตลาดทุนก็ยังไม่เป็นไปตามวัตถุประสงค์และยังไม่มี ประสิทธิภาพอย่างเพียงพอ ซึ่งอาจสรุปได้ดังนี้

1. มาตรการจัดให้มีนโยบายในการบริหารความเสี่ยงและมาตรการการตรวจสอบเพื่อทราบ ข้อเท็จจริงและระบุตัวตนเกี่ยวกับลูกค้า

ตามพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน พ.ศ. 2542 และตามกฎกระทรวงกำหนดให้บริษัทหลักทรัพย์ดำเนินการให้มีนโยบายในการบริหารความเสี่ยงและให้ดำเนินการตรวจสอบข้อเท็จจริงและระบุตัวตนเกี่ยวกับลูกค้า แต่ตามกฎหมายดังกล่าว ไม่มีการบัญญัติไว้โดยชัดเจนว่าจะต้องจัดให้มีนโยบายในการบริหารความเสี่ยงในเรื่องใดบ้างและต้องดำเนินการอย่างไร และมีได้กำหนดไว้ว่า จะต้องดำเนินการตรวจสอบลูกค้าอย่างไร นอกจากนี้การดำเนินการตรวจสอบข้อเท็จจริงและระบุตัวตนเกี่ยวกับลูกค้าตามพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน พ.ศ. 2542 เน้นถึงผู้ที่มีการเปิดบัญชีและทำธุรกรรมทางการเงิน ซึ่งเป็นลูกค้าเท่านั้น จึงทำให้เกิดช่องว่างได้ว่า หากบริษัทหลักทรัพย์มิได้ทำการเปิดบัญชีให้กับลูกค้ารายใด จะทำให้ไม่มีการรายงานข้อมูลและทำให้ไม่มีฐานข้อมูลของบุคคลดังกล่าว นอกจากนี้การตรวจสอบข้อมูลของผู้ทำธุรกรรมนั้น ตามพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน พ.ศ. 2542 มิได้กำหนดให้มีการสอบย้อนข้อมูลและตัวตนของผู้ทำธุรกรรม ผู้ดำเนินการแทน ผู้ได้รับมอบอำนาจและผู้รับประโยชน์ที่แท้จริง ซึ่งจะต้องจัดให้มีการจัดให้มีนโยบายในการบริหารความเสี่ยงในเรื่องดังกล่าวด้วย จึงทำให้การดำเนินการตามมาตรการดังกล่าวไม่สอดคล้องกับมาตรฐานสากลตามที่ FATF กำหนด ประกอบกับการที่กฎหมายฟอกเงินมิได้กำหนดไว้โดยชัดเจนว่า บริษัทหลักทรัพย์ต้องดำเนินการตามหลักเกณฑ์อย่างไรบ้าง จึงทำให้ไม่เกิดสภาพบังคับยอมทำให้การพิจารณาการกระทำความผิดตามพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน พ.ศ.2542 เป็นไปโดยยาก

## 2. มาตรการการรายงานการทำธุรกรรมทางการเงิน

การกำหนดให้มีการรายงานการทำธุรกรรมที่มีจำนวนเงินตามที่กฎหมายกำหนดของประเทศไทยนั้น ได้มีการกำหนดให้บริษัทหลักทรัพย์ต้องรายงานการทำธุรกรรมที่ใช้เงินสดที่มีจำนวนเงินสดตั้งแต่สองล้านบาทขึ้นไป เว้นแต่ธุรกรรมที่เป็นการโอนเงินหรือชำระเงินทางอิเล็กทรอนิกส์ ซึ่งรวมถึงธุรกรรมที่เกี่ยวกับสังหาริมทรัพย์ที่เป็นการโอนเงินหรือชำระเงินทางอิเล็กทรอนิกส์ด้วย ให้รายงานเมื่อมีจำนวนเงินสดตั้งแต่หนึ่งแสนบาทขึ้นไปหรือธุรกรรมที่เกี่ยวกับทรัพย์สินที่มีจำนวนมูลค่าตั้งแต่ 5,000,000 บาทขึ้นไป แต่หากข้อเท็จจริงที่เกิดขึ้นเกี่ยวกับการทำธุรกรรมทางการเงินที่อาชญากรต้องการฟอกเงินโดยผ่านบริษัทหลักทรัพย์ โดยนำเงินที่ได้มาจากการกระทำความผิดมาทำธุรกรรมโดยแบ่งออกเป็นหลายครั้งหรือหลายส่วน ซึ่งทำให้ แต่ละครั้งนั้นมีจำนวนเงินที่ทำธุรกรรมไม่เกินกว่าตามที่กฎหมายกำหนดก็จะทำให้มาตรการดังกล่าวไม่สามารถบังคับใช้ได้

นอกจากนี้ หากพิจารณามาตรการในการรายงานการทำธุรกรรมทางการเงินของประเทศไทยเปรียบเทียบกับมาตรฐานสากล FATF และของต่างประเทศ พบว่า ข้อเสนอแนะของ FATF

และมาตรการทางกฎหมายของประเทศสหรัฐอเมริกาและประเทศออสเตรเลียกำหนดให้บริษัทหลักทรัพย์จะต้องรายงานการทำธุรกรรมทางการเงิน หากมีมูลค่าการทำธุรกรรมทางการเงินเป็นจำนวน 10,000 ดอลลาร์ขึ้นไป แต่อย่างไรก็ดี การดำเนินงานตามมาตรการดังกล่าวของต่างประเทศนั้น มีความชัดเจนถึงลักษณะของการทำธุรกรรมที่จกต้องรายงานมากขึ้น โดยมีจกต้องพิจารณาเฉพาะการทำธุรกรรมทางการเงินที่มีมูลค่าตามที่กำหนดเท่านั้น บริษัทหลักทรัพย์ถึงมีหน้าที่ต้องรายงานแต่ให้พิจารณาถึงการทำธุรกรรมทางการเงินที่มีการโอนเงินหรือทำธุรกรรมระหว่างประเทศและในอีกกรณีหนึ่ง หากผู้ทำธุรกรรมเป็นบุคคลที่มีสัญชาติอเมริกันแต่ได้รับผลประโยชน์จากบัญชีธนาคารในต่างประเทศก็อยู่ในบังคับต้องรายงานการทำธุรกรรมด้วย โดยมีต้องคำนึงถึงมูลค่าของธุรกรรมด้วย นอกจากนี้ แม้ว่าตาม The USA Patriot Act กำหนดให้บุคคลบางประเภทได้รับการยกเว้นไม่ต้องรายงานการทำธุรกรรมทางการเงินก็ตาม แต่บุคคลดังกล่าว ยังคงมีหน้าที่ในการนำส่งข้อมูลในการรายงานการทำธุรกรรมทางการเงินทุกๆ 2 ปี รวมถึงยังจะต้องให้ FinCEN ดำเนินการตรวจสอบเพื่อทบทวนข้อมูลของบุคคลผู้ทำธุรกรรมทุกๆ 2 ปีด้วย นอกจากนี้ การดำเนินการตามมาตรการนี้ของประเทศสหรัฐอเมริกาเป็นการกำหนดหลักเกณฑ์ในลักษณะที่ครอบคลุมมากกว่าของประเทศไทย ซึ่งเมื่อพิจารณากับกรณีข้อเท็จจริงแล้ว หากอาชญากรได้มีการทำธุรกรรมน้อยกว่า 10,000 ดอลลาร์สหรัฐต่อหนึ่งธุรกรรมเพื่อหลีกเลี่ยงหลักเกณฑ์ของกฎหมายที่บริษัทหลักทรัพย์ต้องรายงาน และได้แบ่งการทำธุรกรรมนั้นออกเป็นหลายครั้งหรือหลายส่วน แต่หากการทำธุรกรรมโดยบุคคลคนเดียวกันหรือการทำธุรกรรมอันเป็นผลให้สถาบันการเงินได้รับเงินเป็นจำนวนมูลค่ามากกว่า 10,000 ดอลลาร์สหรัฐ ก็ให้ถือว่าเป็นการทำธุรกรรมเดียวและประเทศออสเตรเลียได้กำหนดให้มีการรายงานการทำธุรกรรมทุกประเภทแก่หน่วยงานเฉพาะในการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน เพื่อให้หน่วยงานเฉพาะที่มีความเชี่ยวชาญเกี่ยวกับการฟอกเงินดำเนินการตรวจสอบด้วยตนเอง

นอกจากนี้ ตามที่พระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการฟอกเงินพ.ศ. 2542 กำหนดให้บริษัทหลักทรัพย์มีหน้าที่ต้องรายงานการทำธุรกรรมทางการเงินสดและธุรกรรมที่เกี่ยวข้องกับทรัพย์สิน หากมีจำนวนมูลค่าตามที่กำหนดไว้ในกฎกระทรวง แต่อย่างไรก็ดี การดำเนินการตามมาตรการดังกล่าว ยังมีช่องว่างได้ว่า หากเป็นการทำธุรกรรมโดยการใช้จ่ายตราสารทางการเงิน เช่น ตั๋วสัญญาใช้เงินหรือเช็ค จะยังคงอยู่ในบังคับตามกฎหมายที่จะต้องรายงานการทำธุรกรรมทางการเงินหรือไม่ แต่ถึงอย่างไรก็ดี แม้ว่า จำนวนมูลค่าของธุรกรรมที่จกต้องรายงานตามกฎหมายกระทรวงที่ออกโดยการใช้คำสั่งอำนาจตามพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการฟอกเงินพ.ศ.2542 จะมีมูลค่าที่สูงมากหากเทียบกับมาตรฐานสากลของ FATF และของต่างประเทศก็ตาม แต่การพิจารณาถึงจำนวนมูลค่าการทำธุรกรรมที่จกต้องรายงานนั้น ว่ามีความเหมาะสมหรือ

เพียงพอหรือไม่ อาจต้องอาศัยความคิดเห็นจากหลายส่วน ตามประเภทและลักษณะการประกอบธุรกิจ โดยเฉพาะการประกอบธุรกิจหลักทรัพย์ ซึ่งผู้วิจัยเห็นว่า ลักษณะการทำธุรกรรมในตลาดทุนของแต่ละธุรกรรมโดยผ่านบริษัทหลักทรัพย์จะมีมูลค่าการทำธุรกรรมต่อหนึ่งธุรกรรมเป็นจำนวนที่สูงอยู่แล้ว ดังนั้น หากมีการแก้ไขจำนวนมูลค่าการทำธุรกรรมทางการเงินให้เป็นไปตามมาตรฐานสากลที่ FATF กำหนด ย่อมก่อให้เกิดภาระหน้าที่ต่อบริษัทหลักทรัพย์ทั้งในด้านการรายงานการตรวจสอบและค่าใช้จ่ายในการดำเนินการเป็นอย่างมาก เพราะบริษัทหลักทรัพย์อาจต้องรายงานธุรกรรมแทบธุรกรรมที่เกิดขึ้นต่อบริษัทหลักทรัพย์ ซึ่งหากภาครัฐเห็นสมควรกำหนดให้จำนวนมูลค่าของการทำธุรกรรมทางการเงินที่จะต้องรายงานให้เป็นไปตามมาตรฐานสากลเพื่อทำให้มีระบบฐานข้อมูลการทำธุรกรรมที่มากขึ้นและเพื่อส่งผลในการมีฐานข้อมูลที่กว้างสำหรับการใช้ในการดำเนินการตรวจสอบเพื่อทราบข้อเท็จจริงและระบุตัวตนเกี่ยวกับลูกค้า ภาครัฐและหน่วยงานเฉพาะ เช่น สำนักงานปปง. จักต้องมีการช่วยเหลือในการดำเนินการในการตรวจสอบและจัดเก็บข้อมูลด้วย เพราะระบบฐานข้อมูลของบริษัทหลักทรัพย์มิได้ดำเนินการตามมาตรการเพื่อประโยชน์ในการดำเนินธุรกิจเท่านั้น แต่มิได้มีวัตถุประสงค์เพื่อใช้เป็นข้อมูลในการสืบสวน สอบสวนการกระทำความผิดตามพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน พ.ศ.2542 หรือความผิดทางอาญาในเรื่องอื่นๆ

### 3. มาตรการการรายงานการทำธุรกรรมที่มีเหตุอันควรสงสัย

ประเทศไทยได้กำหนดให้บริษัทหลักทรัพย์ต้องมีหน้าที่ตรวจสอบการทำธุรกรรมทางการเงิน เมื่อตรวจพบธุรกรรมที่มีเหตุอันควรสงสัยต้องรายงานแก่สำนักงาน ปปง. แต่ทั้งนี้บริษัทหลักทรัพย์ไม่มีความเชี่ยวชาญเกี่ยวกับการฟอกเงิน อีกทั้งยังไม่มีระบบฐานข้อมูลกลางที่ให้บริษัทหลักทรัพย์ใช้เป็นเกณฑ์และมาตรฐานของการตรวจสอบ และแม้ว่าการดำเนินการตามมาตรการนี้ จะมีความยืดหยุ่นในการดำเนินการโดยการกำหนดให้บริษัทหลักทรัพย์ใช้ดุลพินิจในการรายงานการทำธุรกรรมที่มีเหตุอันควรต้องสงสัยตามประสบการณ์และความเชี่ยวชาญของตนเพื่อพัฒนาแนวทางในการดำเนินการตามมาตรการป้องกันการฟอกเงินเพื่อให้สอดคล้องกับธุรกิจของตนก็ตาม แต่การดำเนินการตามมาตรการดังกล่าว ยังไม่เป็นไปเป็นตามมาตรฐานสากลที่ FATF กำหนดคือ ตามบทบัญญัติของกฎหมายยังไม่มีกำหนดให้มีการจัดให้บริษัทหลักทรัพย์มีนโยบายในการติดตาม ควบคุม จัดให้มีแผนงานในการฝึกอบรมเจ้าหน้าที่อย่างต่อเนื่องและจัดให้มีระบบในการตรวจสอบเพื่อทดสอบประสิทธิภาพในการดำเนินการตามมาตรการ นอกจากนี้เนื่องจากการดำเนินการตามมาตรการนี้ เป็นการใช้อดุลพินิจในการดำเนินการ ดังนั้น ตามบทบัญญัติของกฎหมายควรมีการกำหนดแนวทางขั้นต่ำของลักษณะธุรกรรมที่มีเหตุอันควรต้องสงสัยที่บริษัทหลักทรัพย์จะต้องรายงานต่อสำนักงานปปง. ด้วยเพื่อให้การดำเนินการตามมาตรการมีแนวทาง

อย่างชัดเจนมากขึ้น ซึ่งการกำหนดให้บริษัทหลักทรัพย์จะต้องรายงานการทำธุรกรรมที่มีเหตุอันควรต้องสงสัย โดยพิจารณาจากประสบการณ์และลักษณะการประกอบธุรกิจแต่ละประเภทเอง ถือว่าเป็นการดำเนินการตามมาตรการในการป้องกันการฟอกเงินอันเกี่ยวกับธุรกรรมที่มีประสิทธิภาพอย่างหนึ่ง เนื่องจากการทำธุรกรรมทางการเงินแต่ละประเภทมีความแตกต่างกัน จึงควรให้ใช้ดุลพินิจตามประเภทการประกอบธุรกิจและเพื่อประโยชน์ในการทำให้เกิดการพัฒนาแนวทางในการดำเนินการตามมาตรการอย่างมีประสิทธิภาพ แต่อย่างไรก็ตามการดำเนินการตามมาตรการดังกล่าวของประเทศไทยยังมีข้อบกพร่อง กล่าวคือ ประเทศไทยไม่มีข้อกำหนดและบทลงโทษ ผู้ที่เปิดเผยถึงการรายงานธุรกรรมที่มีเหตุอันควรต้องสงสัยต่อบุคคลภายนอก อีกทั้งประเทศไทยไม่มีข้อกำหนดในการตรวจสอบธุรกรรมที่มีเหตุอันควรต้องสงสัยจากประเทศที่มีได้ปฏิบัติตามมาตรฐานของ FATF อย่างเพียงพอ รวมถึงไม่มีมาตรการในการโต้ตอบกลับด้วย นอกจากนี้ เมื่อการดำเนินการตามมาตรการในการใช้ดุลพินิจ ดังนั้น เพื่อให้เกิดความมีประสิทธิภาพบริษัทหลักทรัพย์ควรดำเนินการให้มีการวางแนวทางในการดำเนินงานอย่างชัดเจน โดยควรจะต้องมีการกำหนดรูปแบบและลักษณะของธุรกรรมที่ต้องสงสัย การวางแนวทางในการตรวจสอบ รวมถึงควรมีกระบวนการในการติดตามและตรวจสอบการทำธุรกรรมที่มีเหตุอันควรต้องสงสัยนั้นด้วย เนื่องจากลักษณะการทำธุรกรรมนั้น ยังไม่สามารถบ่งชี้ได้โดยแน่ชัดว่าอาจมีการกระทำความผิดเกิดขึ้นหรือไม่ ซึ่งจากการศึกษาพบว่า ประเทศไทยยังไม่มีกรอบบัญญัติกฎหมายให้มีการดำเนินการตามที่กำหนดซึ่งถือว่าเป็นมาตรฐานสากล

ซึ่งหากพิจารณาการดำเนินการตามมาตรการในการรายงานการทำธุรกรรมที่มีเหตุอันควรต้องสงสัยของประเทศสหรัฐอเมริกาและประเทศออสเตรเลียพบว่า การดำเนินการตามมาตรการดังกล่าว มีการวางรูปแบบและลักษณะของธุรกรรมที่มีเหตุอันควรต้องสงสัยไว้ เพื่อให้การใช้ดุลพินิจของบริษัทหลักทรัพย์มีกรอบและแนวทางและการดำเนินงานเป็นไปในทิศทางเดียวกัน อีกทั้งผู้บริหารของ FinCEN และ Austrac ยังมีการกำหนดให้บริษัทหลักทรัพย์จะต้องจัดให้มีการวางแนวทางในการตรวจสอบการทำธุรกรรมที่มีเหตุอันควรต้องสงสัย รวมถึง กลไกในการติดตามและตรวจสอบการดำเนินงานตามมาตรการดังกล่าวอีกด้วย นอกจากนี้ หากพิจารณาการดำเนินมาตรการดังกล่าวของประเทศสหรัฐอเมริกาและประเทศออสเตรเลียซึ่งได้กำหนดให้ FinCEN และ Austrac สามารถดำเนินการตรวจสอบการทำธุรกรรมได้ โดยจะมีการแต่งตั้งเจ้าหน้าที่แต่ละคนให้ดำเนินการติดต่อประสานงานกับหน่วยงานแต่ละหน่วยงาน ดังนั้น หากมีความสงสัยในการทำงานใดๆ จะมีเจ้าหน้าที่ของหน่วยงานเฉพาะเข้ามาช่วยดูแลอย่างใกล้ชิดรวมทั้ง หากมีธุรกรรมที่มีเหตุอันควรต้องสงสัยว่าจะต้องรายงานหรือไม่ ผู้กำกับดูแลและตลาดทุนจะแจ้งให้เจ้าหน้าที่ของหน่วยงานเฉพาะมาดำเนินการตรวจสอบด้วยตนเอง

#### 4. การตรวจสอบเพื่อทราบข้อเท็จจริงและระบุตัวตนเกี่ยวกับลูกค้า

ตามที่พระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน พ.ศ.2542 กำหนดให้บริษัทหลักทรัพย์จะต้องดำเนินการตรวจสอบเพื่อทราบข้อเท็จจริงและระบุตัวตนเกี่ยวกับลูกค้า แต่บทบัญญัติทางกฎหมายดังกล่าว ไม่มีความชัดเจนว่าจะต้องดำเนินการอย่างไร นอกจากนี้ การดำเนินการตามมาตรการดังกล่าว บริษัทหลักทรัพย์จะต้องขอข้อมูลและหลักฐานการแสดงตนของลูกค้าว่าเป็นบุคคลที่แท้จริง โดยจะต้องมีการตรวจสอบถึงความถูกต้องและแท้จริงจากแหล่งข้อมูลที่เชื่อถือได้ แต่อย่างไรก็ดี การดำเนินการตามมาตรการดังกล่าว ยังมีข้อบกพร่องที่จกต้องพิจารณาเพิ่มเติมกล่าวคือ การดำเนินการดังกล่าว กำหนดให้มีการตรวจสอบข้อมูลเท่านั้น แต่ไม่ได้กำหนดให้มีการสอบยันถึงความถูกต้องของข้อมูลและบุคคลที่ทำธุรกรรมด้วย อีกทั้ง การตรวจสอบตามมาตรการดังกล่าว กำหนดให้บริษัทหลักทรัพย์ดำเนินการตรวจสอบเฉพาะผู้ที่ทำธุรกรรมหรือผู้ที่เป็นลูกค้าที่มีการเปิดบัญชีกับบริษัทหลักทรัพย์ โดยให้มีการตรวจสอบเมื่อเริ่มมีความสัมพันธ์ทางธุรกิจเท่านั้น ซึ่งทำให้มีข้อบกพร่องได้ว่า หากบริษัทหลักทรัพย์มิได้มีการเปิดบัญชีกับลูกค้ารายใด ก็มิจกต้องตรวจสอบข้อมูลอย่างละเอียด รวมถึงไม่มีการสอบยันข้อมูลด้วย แต่อย่างไรก็ดี ตามที่บริษัทหลักทรัพย์อยู่ภายใต้การกำกับดูแลของคณะกรรมการ กสท. จึงทำให้บริษัทหลักทรัพย์ต้องปฏิบัติตามประกาศของสำนักงาน กสท. ซึ่งทำให้การดำเนินงานของบริษัทมีความชัดเจนและมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น แต่ทั้งนี้ ผู้วิจัยเห็นว่า ควรมีการนำข้อเสนอแนะของ FATF มาปรับใช้เพิ่มเติมตามที่กล่าวมาแล้ว เพื่อให้การดำเนินการตามมาตรการมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น

ซึ่งหากพิจารณาการดำเนินการตามมาตรการดังกล่าวของประเทศสหรัฐอเมริกาและประเทศออสเตรเลียพบว่า การดำเนินการตรวจสอบเพื่อทราบข้อเท็จจริงและระบุตัวตนของลูกค้าของทั้งสองประเทศนั้น โดยจะต้องทำการตรวจสอบและสอบยันข้อมูลนับแต่ยังไม่เริ่มมีความสัมพันธ์ทางธุรกิจจนถึงสิ้นสุดความสัมพันธ์ทางธุรกิจด้วย นอกจากนี้ การดำเนินการตามมาตรการดังกล่าว ยังได้รับการสนับสนุนจากหน่วยงานเฉพาะในการแบ่งปันและแลกเปลี่ยนข้อมูล เพื่อให้กระบวนการในการตรวจสอบเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ

#### 5. การเก็บรักษาข้อมูล

ตามพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน พ.ศ.2542 มาตรา 22 กำหนดให้บริษัทหลักทรัพย์จะต้องดำเนินการเก็บรักษาข้อมูลของลูกค้าภายใต้กระบวนการรายงานการทำธุรกรรมทางการเงินและการตรวจสอบเพื่อทราบข้อเท็จจริงเกี่ยวกับลูกค้าเป็นระยะเวลาไม่น้อยกว่า 5 ปี ซึ่งเป็นไปตามมาตรฐานสากลที่ FATF กำหนด แต่อย่างไรก็ดี หากพิจารณาการดำเนินการตามมาตรการดังกล่าวของประเทศสหรัฐอเมริกาก็พบว่า แม้ว่าจะไม่มีการกำหนดระยะเวลาในการเก็บรักษาไว้ แต่ได้กำหนดบทลงโทษไว้ สำหรับผู้ที่ละเลยไม่ปฏิบัติตามส่งผลให้บริษัทหลักทรัพย์ต้อง

ดำเนินการ โดยการใช้ดุลพินิจเพื่อให้เกิดประโยชน์แก่บริษัทของตนเองมากที่สุด และหากพิจารณาการดำเนินการตามมาตรการดังกล่าวของประเทศออสเตรเลียจะพบว่า ตามบทบัญญัติของกฎหมายกำหนดให้บริษัทหลักทรัพย์จะต้องเก็บรักษาข้อมูลภายใต้กระบวนการรายงานการทำธุรกรรมทางการเงินและการตรวจสอบเพื่อทราบข้อเท็จจริงเกี่ยวกับลูกค้าไว้เป็นระยะเวลา 7 ปี ซึ่งส่งผลให้ประเทศออสเตรเลียมีฐานข้อมูลที่กว้าง ทำให้เกิดประสิทธิภาพในการดำเนินงานเพื่อใช้ข้อมูลมากที่สุด

6. ปัญหาการร่วมมือประสานกันทำงานระหว่างองค์กรและหน่วยงานที่เกี่ยวข้องในการป้องกันการฟอกเงินอันเกี่ยวกับการทำธุรกรรมในตลาดทุน

แม้ว่าประเทศไทยจะได้มีการกำหนดอำนาจหน้าที่ของสำนักงาน ปปง. ซึ่งเป็นหน่วยงานเฉพาะในการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงินให้มีอำนาจในการกำหนดแนวทางให้บริษัทหลักทรัพย์รายงานการทำธุรกรรมที่มีเหตุอันควรต้องสงสัยตามข้อแนะนำ 40 ประการของ FATF ก็ตาม แต่ทั้งนี้ในส่วนของการประสานความร่วมมือด้านข้อมูลระหว่างสำนักงาน กสท. กับสำนักงาน ปปง. นั้น ยังไม่มีบทบัญญัติของกฎหมายใดที่กำหนดให้หน่วยงานหรือองค์กรดังกล่าวประสานความร่วมมือกัน นอกจากนี้ จากการที่บทบัญญัติของกฎหมายมิได้มีการกำหนดหน้าที่ให้สำนักงาน ปปง. จัดให้มีระบบฐานข้อมูลเพื่อใช้เป็นฐานข้อมูลกลางและใช้สำหรับผู้กำกับดูแลและบริษัทหลักทรัพย์ในการตรวจสอบข้อมูลเพื่อดำเนินการตามมาตรการจึงทำให้สำนักงาน ปปง. ไม่มีการแบ่งปันข้อมูลและแลกเปลี่ยนข้อมูลระหว่างผู้กำกับดูแลตลาดทุนและสถาบันการเงินอื่นๆ ทำให้ข้อมูลมีลักษณะจำกัด อีกทั้ง หากมีการประสานความร่วมมือกัน จะทำให้สำนักงาน ปปง. สามารถเข้าไปติดตามตรวจสอบการดำเนินงานตามมาตรการในการป้องกันการฟอกเงินอันเกี่ยวกับการทำธุรกรรมในตลาดทุนได้เป็นอย่างดีมีประสิทธิภาพ โดยไม่จำกัดเฉพาะข้อมูลของการทำธุรกรรมที่บริษัทหลักทรัพย์จะต้องรายงานตามที่กฎหมายกำหนดเท่านั้น ซึ่งจะทำให้การดำเนินการตามมาตรการในการป้องกันการฟอกเงินอันเกี่ยวกับธุรกรรมในตลาดทุนเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ จึงทำให้เห็นว่าการบัญญัติกฎหมายเกี่ยวกับการประสานความร่วมมือของหน่วยงานหรือองค์กรที่เกี่ยวข้องกับการป้องกันการฟอกเงินอันเกี่ยวกับการทำธุรกรรมในตลาดทุนของประเทศไทยนั้นยังไม่มี ความสอดคล้องกับคำแนะนำของ FATF ทั้งนี้ แม้ว่า ตามพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน พ.ศ.2542 (ฉบับที่ 4) พ.ศ.2556 ได้มีการแก้ไขบทบัญญัติทางกฎหมายเพิ่มเติม ตามมาตรา 40 (3) เป็นดังนี้ “รับหรือส่งรายงานหรือข้อมูลเพื่อปฏิบัติการตามพรบ.นี้หรือกฎหมายอื่นหรือตามข้อตกลงที่ได้จัดให้มีขึ้นระหว่างประเทศ” และตามมาตรการ 40 (4) เป็นดังนี้ “เก็บ รวบรวมข้อมูล สถิติ ตรวจสอบ ติดตาม ประเมินการดำเนินการตามพรบ.นี้และวิเคราะห์รายงานหรือข้อมูลต่างๆ เกี่ยวกับการทำธุรกรรมและประเมินความเสี่ยงที่เกี่ยวกับการฟอกเงินและ

สนับสนุนทางการเงินแก่การก่อการร้าย” แต่การดำเนินการดังกล่าวของบริษัทหลักทรัพย์มิใช่การประสานความร่วมมือในการแบ่งปันและแลกเปลี่ยนข้อมูล ซึ่งแม้ว่าหน้าที่หลักของสำนักงาน ปปง. นั้น จะ เป็น ไป เพื่อ รับ หรือ ส่ง ข้อมูล รวมถึงติดตาม ตรวจสอบการดำเนินงานอันเกี่ยวกับลักษณะการทำธุรกรรมที่จกต้องรายงานต่อสำนักงาน ปปง. แต่อย่างไรก็ดี หากมีการกระทำความผิดทางอาญา ซึ่งเป็นความผิดมูลตามพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน พ.ศ. 2542 หรือความผิดตามพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการสนับสนุนทางการเงินแก่การก่อการร้าย พ.ศ.2556 คณะกรรมการธุรกรรมของสำนักงาน ปปง. ก็มีอำนาจเข้าไปตรวจสอบการทำธุรกรรมทางการเงินได้เช่นกัน ดังนั้นเพื่อให้การดำเนินการในการสืบสวน ติดตามและตรวจสอบหาข้อมูลการทำธุรกรรมทางการเงินและข้อมูลของอาชญากรที่มีการทำธุรกรรมโดยการใช้ธุรกิจหลักทรัพย์เป็นช่องทางในการฟอกเงินเป็นไปโดยง่ายสะดวกและรวดเร็ว ควรจะต้องมีการประสานความร่วมมือระหว่างสำนักงาน ปปง.และคณะกรรมการ กตต. ในการแบ่งปันและแลกเปลี่ยนข้อมูล เนื่องจากคณะกรรมการ กตต. เป็นผู้กำกับดูแลการประกอบธุรกิจหลักทรัพย์และมีความใกล้ชิดกับบริษัทหลักทรัพย์อยู่แล้ว ซึ่งหากมีการประสานความร่วมมือดังกล่าวจะทำให้การดำเนินการตามมาตรการในการป้องกันการฟอกเงินอันเกี่ยวกับธุรกรรมในตลาดทุนมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น

ซึ่งหากพิจารณาการดำเนินงานในการป้องกันการฟอกเงินอันเกี่ยวกับธุรกรรมในตลาดทุนของประเทศสหรัฐอเมริกาและประเทศออสเตรเลียพบว่า ประเทศทั้งสอง ได้กำหนดให้หน่วยงานเฉพาะในการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงินทำหน้าที่เป็นหน่วยข่าวกรองทางการเงิน ซึ่งเป็นศูนย์กลางในการรวบรวมข้อมูล ไม่เพียงเฉพาะข้อมูลภายในประเทศเท่านั้น แต่รวมถึงข้อมูลระดับโลกด้วย เนื่องมาจากเกิดการแบ่งปันและแลกเปลี่ยนข้อมูลระหว่างหน่วยงานในการกำกับดูแลของทุกองค์กรในประเทศและหน่วยข่าวกรองทางการเงินทั่วโลกการดำเนินการตามมาตรการ โดยองค์กรต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับการป้องกันการฟอกเงินอันเกี่ยวกับการทำธุรกรรมในตลาดทุนสามารถใช้ข้อมูลจากระบบฐานข้อมูลกลางในการดำเนินการตรวจสอบการทำธุรกรรมที่เกิดขึ้นในตลาดทุน ซึ่งถือว่าเป็นการประสานความร่วมมือกันอย่างหนึ่ง นอกจากนี้ในการประสานความร่วมมือกันระหว่างหน่วยงานหรือองค์กรที่เกี่ยวข้องนั้น ประเทศสหรัฐอเมริกาและประเทศออสเตรเลียยังได้มีการกำหนดให้หน่วยงานเฉพาะในการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงินมีอำนาจในการแต่งตั้งเจ้าหน้าที่แต่ละคนให้ดำเนินการติดต่อประสานงานกับหน่วยงานแต่ละหน่วยงาน ดังนั้น หากมีความสงสัยในการทำงานใดๆ จะมีเจ้าหน้าที่มาช่วยดูแลอย่างใกล้ชิดรวมทั้ง หากมีธุรกรรมที่มีเหตุอันควรต้องสงสัยว่าจะต้องรายงานหรือไม่ ผู้กำกับดูแลและตลาดทุนจะแจ้งให้เจ้าหน้าที่ มาดำเนินการตรวจสอบได้ด้วยตนเอง นอกจากนี้ ยังกำหนดให้มีการรวบรวมข้อมูลที่เกิดจากการแชร์และแลกเปลี่ยนข้อมูล ทำให้บริษัทหลักทรัพย์สามารถเข้ามาใช้



ฐานข้อมูลได้ของทุกองค์กร การเข้าใช้นี้ เป็นการเข้าใช้ข้อมูลได้โดยทางอินเทอร์เน็ต ส่วนการร่วมมือกันนี้เป็นการตกลงกันโดย MOU อีกทั้ง การที่บริษัทหลักทรัพย์สามารถให้เจ้าหน้าที่เข้าร่วมตรวจสอบและวิเคราะห์ข้อมูลเบื้องต้นได้เลย นับแต่ยังไม่เริ่มทำธุรกรรม อีกทั้งการมีเจ้าหน้าที่ติดต่อระหว่างกัน ทำให้การดำเนินการเป็นไปอย่างถูกต้อง มีระเบียบแบบแผน และเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ จะเห็นได้ว่าประเทศสหรัฐอเมริกาและประเทศออสเตรเลียได้มีการกำหนดให้มีระบบฐานข้อมูลกลางเพื่อใช้ในการตรวจสอบ โดยองค์กรต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับการป้องกันการฟอกเงินอันเกี่ยวกับการทำธุรกรรมในตลาดทุนสามารถใช้ข้อมูลจากระบบฐานข้อมูลกลางในการดำเนินการตรวจสอบการทำธุรกรรมที่เกิดขึ้นในตลาดทุน และกำหนดให้หน่วยงานเฉพาะในการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงินมีอำนาจในการประสานความร่วมมือกับบริษัทหลักทรัพย์ในการตรวจสอบการทำธุรกรรมเบื้องต้นด้วย นอกจากนี้ เพื่อความมีประสิทธิภาพในการดำเนินการตามมาตรการการป้องกันการฟอกเงินอันเกี่ยวกับธุรกรรมในตลาดทุน ตามมาตรฐานสากลที่ FATF กำหนด ผู้กำกับดูแลมีหน้าที่ในการติดตามและตรวจสอบการดำเนินงานของบริษัทหลักทรัพย์ในการดำเนินการตามมาตรการการป้องกันการฟอกเงินอันเกี่ยวกับธุรกรรมในตลาดทุน ซึ่งหากผู้กำกับดูแลเห็นว่า มีความผิดปกติ ผู้กำกับดูแลอาจร้องขอให้เจ้าหน้าที่ของหน่วยงานเฉพาะตรวจสอบเพิ่มเติม โดยผ่านระบบฐานข้อมูลซึ่งได้มีการแบ่งปันและแลกเปลี่ยน หรือจะร้องขอให้หน่วยงานเฉพาะเข้ามาตรวจสอบบริษัทหลักทรัพย์นั้นๆ เลยก็ได้

นอกจากนี้ การกระทำความผิดตามพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน พ.ศ. 2542 จะต้องพิจารณาจากการกระทำความผิดอาญาซึ่งเป็นความมูลฐานตามพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน พ.ศ.2542 ก่อน ซึ่งหากผู้กระทำความผิดมิได้กระทำความผิดมูลฐานตามกฎหมายฟอกเงิน หากมีการนำเอาเงินหรือทรัพย์สินที่ได้มาเข้าสู่กระบวนการใดๆ อันชอบด้วยกฎหมาย โดยมีวัตถุประสงค์ในการเปลี่ยนหรือแปรสภาพทรัพย์สินให้กลายเป็นทรัพย์สินที่มีที่มาโดยชอบด้วยกฎหมาย ก็อาจไม่มีความผิดฐานฟอกเงิน ซึ่งการกำหนดความผิดฐานฟอกเงินนั้น เป็นการกำหนดโดยใช้มาตรการทางแพ่งในการตัดวงจรการประกอบอาชญากรรม รวมถึงจัดการทรัพย์สินที่ได้มาจากการกระทำความผิดตามประมวลกฎหมายอาญา แต่อย่างไรก็ดี การพิจารณากำหนดความผิดมูลฐานตามกฎหมายฟอกเงินของแต่ละประเภทจะต้องขึ้นอยู่กับความเหมาะสมหลายประการเนื่องจากอาจมีผลกระทบกระเทือนถึงสิทธิประโยชน์ของประชาชนทั้งส่วนตัวและส่วนรวม เนื่องจากการตรวจสอบทรัพย์สินตามกฎหมายฟอกเงินนั้น เป็นเครื่องมือให้ฝ่ายบริหารใช้ในการตรวจสอบเพื่อตัดวงจรการประกอบอาชญากรรม โดยการริบเงินหรือทรัพย์สินที่เกี่ยวข้องกับการกระทำความผิด ซึ่งหากพิจารณาจากหลายประเทศทั่วโลก จะพบว่าการกำหนดความผิดมูลฐานเป็นจำนวนมากบัญญัติอยู่ตามกฎหมายฟอกเงิน เช่น ประเทศ

สหรัฐอเมริกาที่มีความผิดมูลฐานทั้งหมด 150 ความผิดมูลฐานหรือประเทศออสเตรเลียที่กำหนดให้ ความผิดอาญาทุกประเภทที่อาจเกี่ยวข้องกับการก่ออาชญากรรมทางการเงินเป็นความผิดมูลฐาน โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อจัดการทรัพย์สินที่ได้มาจากการกระทำที่มีขอบด้วยกฎหมายให้ออกจาก ระบบเศรษฐกิจ สำหรับประเทศไทย หากพิจารณาว่า ตามพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปราม การฟอกเงิน พ.ศ.2542 ที่กำหนดให้มีความผิดมูลฐานทั้งสิ้น 21 ความผิดมูลฐานนั้น มีความเพียงพอ หรือไม่ อาจต้องพิจารณาจากผู้ที่เกี่ยวข้องหลายส่วน เพื่อให้เกิดความเหมาะสมและส่งผลกระทบต่อ สังคมโดยรวมน้อยที่สุด แต่อย่างไรก็ดี ผู้วิจัยเห็นว่า ในการกำหนดความผิดมูลฐานเพิ่มขึ้นตาม พระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน พ.ศ.2542 จักควรต้องพิจารณาและกำหนด แนวทางในการกำหนดลักษณะความผิดมูลฐาน ดังนี้

- 1) ต้องมีลักษณะการกระทำที่เป็นขบวนการ
- 2) เป็นการกระทำความผิดที่ยากจะสาวไปถึงตัวผู้อยู่เบื้องหลัง
- 3) เป็นความผิดที่ได้รับผลตอบแทนเป็นเงินหรือทรัพย์สินในมูลค่าที่สูง
- 4) เป็นการกระทำที่มีกระบวนการสลับซับซ้อนยากแก่การปราบปรามหรือเข้าถึงธุรกรรม

นอกจากนี้ ตามที่ประเทศไทยได้มีการประกาศใช้พระราชบัญญัติป้องกันและปราบปราม การสนับสนุนทางการเงินแก่การก่อการร้าย พ.ศ.2556 ยังเป็นส่วนช่วยให้สามารถดำเนินการ เกี่ยวกับทรัพย์สินที่ได้มาจากการกระทำความผิดเพื่อใช้สำหรับการสนับสนุนทางการเงินแก่การก่อ การร้าย ซึ่งแม้ว่าความผิดดังกล่าวจะไม่ได้ถูกกำหนดเป็นความผิดมูลฐานตามพระราชบัญญัติ ป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน พ.ศ.2542 ก็ตาม แต่หากมีการกระทำความผิดดังกล่าวเกิดขึ้น คณะกรรมการธุรกรรมของสำนักงาน ปปง. ก็มีอำนาจในการเข้าไปตรวจสอบและระงับการ ดำเนินการเกี่ยวกับทรัพย์สิน ซึ่งแม้ว่าจะไม่มีความผิดตามพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปราม การฟอกเงิน พ.ศ.2542 ก็ตามแต่ก็มีความผิดตามพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปราม การสนับสนุนทางการเงินแก่การก่อการร้าย พ.ศ.2556 ซึ่งทำให้การป้องกันและปราบปรามการ ฟอกเงินเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น

จากปัญหาของมาตรการป้องกันการฟอกเงินอันเกี่ยวกับการทำธุรกรรมในตลาดทุนของ ประเทศไทยนั้น กล่าวโดยสรุปได้ว่า การดำเนินมาตรการป้องกันการฟอกเงินอันเกี่ยวกับการทำ ธุรกรรมในตลาดทุนนั้น ได้มีความพยายามใช้มาตรการตามมาตรฐานและแนวทางที่ FATF กำหนด แต่ทั้งนี้ ยังมีปัญหาในการบังคับใช้มาตรการดังกล่าวอยู่หลายกรณี กล่าวคือ มาตรการดังกล่าวยังไม่ สามารถป้องกันการฟอกเงินอันเกี่ยวกับการทำธุรกรรมในตลาดทุนได้อย่างมีประสิทธิภาพและตาม มาตรฐานที่ FATF ซึ่งจากการดำเนินการวิจัยในปัญหาดังกล่าว ผู้วิจัยเห็นว่า การกำหนดมาตรการใน การป้องกันการฟอกเงินอันเกี่ยวกับการทำธุรกรรมในตลาดทุนควรมีการดำเนินการแก้ไข เพื่อให้

เป็นไปตามมาตรฐานและแนวทางเดียวกับที่ FATF กำหนด รวมถึงทำให้การบังคับใช้มาตรการดังกล่าวดำเนินไปอย่างมีประสิทธิภาพ

## 5.2 ข้อเสนอแนะ

ในการศึกษาถึงมาตรการทางกฎหมายในการป้องกันการฟอกเงินอันเกี่ยวกับการทำธุรกรรมในตลาดทุนในส่วนของข้อเสนอแนะนั้น ผู้วิจัยเห็นว่า ควรมีการดำเนินการแก้ไขดังต่อไปนี้

1. ควรมีการแก้ไขบทบัญญัติตามพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน พ.ศ. 2542 และกฎกระทรวง ในการดำเนินการตามมาตรการในการป้องกันการฟอกเงินอันเกี่ยวกับการทำธุรกรรมในตลาดทุนให้มีความสอดคล้องและเป็นไปตามมาตรฐานสากลที่ FATF กำหนด ซึ่งในการแก้ไขบทบัญญัติทางกฎหมายในระยะเวลาอันใกล้ ผู้วิจัยเห็นว่า ควรมีการแก้ไขเพิ่มเติมกฎกระทรวงเพื่อให้เกิดความสะดวกและรวดเร็ว

2. ควรมีการแก้ไขเพิ่มเติมบทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน พ.ศ. 2542 โดยกำหนดหน้าที่ให้สำนักงาน ปปง. จัดให้มีระบบฐานข้อมูลเพื่อเป็นฐานข้อมูลกลางสำหรับผู้กำกับดูแลและสถาบันการเงินต่างๆ ใช้เป็นฐานข้อมูลกลางในการตรวจสอบข้อมูลของผู้ทำธุรกรรมและลักษณะธุรกรรมที่ต้องสงสัย รวมทั้งแก้ไขเพิ่มเติมอำนาจหน้าที่ของสำนักปปง. ในการประสานความร่วมมือกับผู้กำกับดูแลต่างๆ เพื่อแบ่งปันและแลกเปลี่ยนข้อมูลซึ่งทำให้เกิดกระบวนการตรวจสอบข้อมูลที่เกี่ยวข้องในการทำธุรกรรมนับแต่ยังไม่มีความสัมพันธ์ทางธุรกิจหรือไม่มีความสัมพันธ์ทางธุรกิจเกิดขึ้น

3. ควรมีการปฏิรูปการทำงานของสำนักงานปปง. ให้เป็นหน่วยข่าวกรองทางการเงินที่มีการประสานความร่วมมือกับผู้กำกับดูแลในประเทศและต่างประเทศ เพื่อทำให้เกิดการแบ่งปันและแลกเปลี่ยนข้อมูลระหว่างกัน เพื่อทำให้มีระบบฐานข้อมูลกลางที่มากขึ้น เพื่อประสิทธิภาพในการดำเนินการตามมาตรการในการป้องกันการฟอกเงินอันเกี่ยวกับการทำธุรกรรมในตลาดทุน

4. ควรมีการแก้ไขเพิ่มเติมความผิดมูลฐานตามพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน พ.ศ. 2542 ให้มีมากขึ้น เพื่อตัดวงจรการประกอบอาชญากรรมและสามารถดำเนินการเกี่ยวกับทรัพย์สินที่ได้มาจากการกระทำความผิดโดยมิได้จำกัดเฉพาะความผิดทางอาญา 21 มูลฐานเท่านั้น โดยพิจารณาถึงความเหมาะสมและผลกระทบต่อสังคมโดยรวมเป็นสำคัญ

5. ควรมีการกำหนดลักษณะและรูปแบบของลักษณะการทำธุรกรรมที่มีเหตุอันควรต้องสงสัย รวมถึงแนวทางการดำเนินการตามมาตรฐานขั้นต่ำในการรายงานธุรกรรมที่มีเหตุอันควรต้อง

สงสัย และกำหนดแนวทางในการติดตามตรวจสอบเพื่อตีกรอบการใช้ดุลพินิจให้เป็นไปในทิศทางเดียวกัน

6. ควรมีการให้อำนาจหน้าที่ ให้แก่ผู้กำกับดูแลสามารถติดตามการดำเนินการตามมาตรการในการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงินได้ เพื่อให้มีอำนาจในการบังคับใช้บทลงโทษในกรณีของบริษัทหลักทรัพย์ละเลยการปฏิบัติ

ดังนั้น จะเห็นได้ว่า การดำเนินมาตรการป้องกันการฟอกเงินอันเกี่ยวกับการธุรกรรมของประเทศไทยนั้น จะเห็นได้ว่ายังไม่มีประสิทธิภาพอย่างเพียงพอ การดำเนินการแก้ไขจึงควรมีการประสานความร่วมมือจากทุกฝ่าย ไม่ว่าจะเป็นสำนักงาน กสท. สำนักงาน ปปง. บริษัทหลักทรัพย์ภาครัฐ และหน่วยงานอื่นๆ ที่เกี่ยวข้อง อีกทั้ง การกำหนดมาตรการทางกฎหมายในการป้องกันการฟอกเงินอันเกี่ยวกับการทำธุรกรรมในตลาดทุนของประเทศไทยควรมีการแก้ไขเพื่อให้มีความสอดคล้องกับและเป็นไปตามมาตรฐานตามข้อเสนอแนะของ FATF เพื่อให้มาตรการในการป้องกันการฟอกเงินอันเกี่ยวกับการทำธุรกรรมของประเทศไทยมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล อีกทั้งยังเป็นการสร้างภาพลักษณ์ตลาดทุนและระบบเศรษฐกิจ ความน่าเชื่อถือของประเทศได้อีกด้วย

## รายการอ้างอิง

### ภาษาไทย

คำอธิบายพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน พ.ศ. 2542. กรุงเทพมหานคร:  
นิติสนเทศ, 2544.

คณะกรรมการกำกับตลาดหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์. หลักเกณฑ์ที่เกี่ยวกับมาตรการป้องกันการฟอกเงินผ่านธุรกิจหลักทรัพย์ [ออนไลน์]. 2555. แหล่งที่มา:

[http://www.sec.or.th/internetradioinside\\_sec\\_detail.jsp?categoryID=CAT0000508&lang=th&radioId=00027](http://www.sec.or.th/internetradioinside_sec_detail.jsp?categoryID=CAT0000508&lang=th&radioId=00027) [30 สิงหาคม 2555]

ไชยยศ เหมะรัชตะ. มาตรการทางกฎหมายในการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน.

กรุงเทพมหานคร: นิติธรรม, 2540.

ตลาดหลักทรัพย์แห่งประเทศไทย. ลักษณะการดำเนินงาน [ออนไลน์], 2555. แหล่งที่มา

[http://www.set.or.th/th/about/overview/history\\_p1.html](http://www.set.or.th/th/about/overview/history_p1.html) [22 สิงหาคม 2555]

ปรีย เตชะมวลไวยวิทย์. ก.ล.ต. ตลาดหลักทรัพย์-who is who [ออนไลน์]. 2555. แหล่งที่มา:

[http://www.sec.or.th/investor\\_edu/info\\_media/article/2549/Content\\_0000000806.jsp?categoryID=CAT0000316](http://www.sec.or.th/investor_edu/info_media/article/2549/Content_0000000806.jsp?categoryID=CAT0000316). [22 สิงหาคม 2555]

ชนิด โสรัตน์. ปัญหาและผลกระทบของประเทศไทยจากกรณี FATF ขึ้นบัญชีดำ [ออนไลน์].

2555. แหล่งที่มา : <http://www.tanitsorat.com/view.php?id=570>. [13 พฤศจิกายน 2555]

วีระพงษ์ บุญโญภาส, สุพัตรา แผนวิจิต, จิรวุฒิ ลิปิพันธ์, รายงานสรุปผลการวิจัย เรื่อง “การกำหนดความผิดฐานฟอกเงินที่ผู้กระทำให้เป็นองค์กรอาชญากรรมข้ามชาติและมาตรการรวมทั้งความร่วมมือระหว่างประเทศในการปราบปรามการฟอกเงินและมาตรการยึดอายัดและริบทรัพย์สิน.” (หัวข้อที่ 6 ของโครงการวิจัยเรื่อง “การพัฒนากฎหมายป้องกันและปราบปรามองค์กรอาชญากรรมข้ามชาติ” ระยะที่ 2). สำนักงานอัยการสูงสุด. (กรุงเทพมหานคร: สถาบันกฎหมายอาญาสำนักงานอัยการสูงสุด).

เสถียร ต้นชนะสฤษฎี. FATF [Online]. 2555. แหล่งที่มา:

<http://www.bangkokbiznews.com/home/details/business/ceoblogs/satien/20130102/484103/FATF.html>. [18 กรกฎาคม 2555]

สีหนาท ประยูรรัตน์. คำอธิบายพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน พ.ศ. 2542.

กรุงเทพมหานคร: เอเชีย เพลส, 2542.

สำนักงานคณะกรรมการกำกับและส่งเสริมการประกอบธุรกิจประกันภัย, แนวทางการปฏิบัติตาม  
มาตรการด้านการป้องกันการฟอกเงินและการสนับสนุนทางการเงินแก่การก่อการร้าย  
(กรุงเทพมหานคร: สำนักงานคณะกรรมการกำกับและส่งเสริมการประกอบธุรกิจ  
ประกันภัย, 2554).

สำนักงานป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน. ความรู้ทั่วไปเกี่ยวกับการป้องกันและปราบปราม  
การฟอกเงิน [ออนไลน์]. 2555. แหล่งที่มา

<http://www.amlo.go.th/amlofarm/farm/web/files/1%20Part1.pdf>. [20 กันยายน 2555]

### ภาษาอังกฤษ

APG. APG members [Online]. 2012 Available from : <http://www.apgml.org/apg-members/>.  
[2012, November 1]

APG. Typologies – Introduction [Online]. 2012 Available from :  
<http://www.apgml.org/frameworks/>. [2012, November 1]

Australian Government Australia Transactions Reports and Analysis Reports and Analysis  
Center. Finance Broker [Online]. 2012 Available from :  
[http://www.austrac.gov.au/finance\\_brokers.html](http://www.austrac.gov.au/finance_brokers.html). [2012, August 29]

BankerOnline.com. KYC VS.CIP [Online]. 2012 Available from :  
<http://www.bankersonline.com/articles/v08n13/v08n13a14.html>. [2012, August 6]

FATF-GAFI. FATF 40+9 Special Recommendations on Money Laundering & Terrorist  
Financing [Online]. 2012 Available from :  
<http://www.accessbankplc.com/Library/Documents/Download%20Centre/FATF.pdf>.  
[2012, July 18]

FATF. What is the FATF? [Online]. 2012 Available from : <http://www.fatf-gafi.org/pages/aboutus/>. [2012, July 18]

FinCEN Financial Crimes Enforcement Network United States department of the Treasury. Bank  
Secrecy Act [Online]. 2012 Available from : [http://www.fincen.gov/statutes\\_regs/bsa/](http://www.fincen.gov/statutes_regs/bsa/).  
[2012, November 1]

FinCEN Financial Crimes Enforcement Network United States department of the Treasury. Bank  
Secrecy Act Form and Filing Required [Online]. 2012 Available from :  
[http://www.fincen.gov/forms/bsa\\_forms/](http://www.fincen.gov/forms/bsa_forms/). [2012, August 12]

FinCEN Financial Crimes Enforcement Network Department of the Treasury. FinCEN's 314(a) Fact Sheet [Online]. 2012 Available from :

[http://www.fincen.gov/statutes\\_regs/patriot/pdf/314afactsheet.pdf](http://www.fincen.gov/statutes_regs/patriot/pdf/314afactsheet.pdf). [2012, August 16]

FinCEN Financial Crimes Enforcement Network United States Department of the Treasury. USA Patriot Act [Online]. 2012 Available from :

[http://www.fincen.gov/statutes\\_regs/patriot/index.html?r=1&id=352#352](http://www.fincen.gov/statutes_regs/patriot/index.html?r=1&id=352#352). [2012, August 1]

Finra. Anti-Money Laundering Reviews during Routine Examinations [Online]. 2012 Available from :

<http://www.finra.org/web/groups/industry/@ip/@edu/documents/education/p037702.pdf>. [2012, August 17]

Finra. Finra E-Learning Courses [Online]. 2012 Available from :

<http://www.finra.org/Industry/Education/OnlineLearning/E-learningCourses/index.htm>. [2012, August 17]

Funding universe, NASD history [Online]. 2012 Available from :

<http://www.fundinguniverse.com/company-histories/nasd-history/>. [2012, August 16]

John McDowell, Senior Policy Adviser, and Gary Novis. THE CONSEQUENCES OF MONEY LAUNDERING AND FINANCIAL CRIME [Online]. 2013 Available from :

[http://www.apgml.org/issues/docs/30/Negative%20Effects%20of%20ML\\_Economic%20Perspectives%20May%202001.pdf](http://www.apgml.org/issues/docs/30/Negative%20Effects%20of%20ML_Economic%20Perspectives%20May%202001.pdf). [2013, January 13]

Office of the Comptroller of the Currency. BSA Reporting Requirements [Online]. 2012

Available from : [http://www.fincen.gov/forms/files/fin104\\_ctr.pdf](http://www.fincen.gov/forms/files/fin104_ctr.pdf). [2012, August 3]

Privacy Rights Clearinghouse Empowering Consumers Protecting Privacy. Introduction Fact Sheet 31: Customer Identification Programs for Financial transactions [Online]. 2012

Available from : <https://www.privacyrights.org/fs/fs31-CIP.htm>. [2012, July 19]

Thailand securities Institute. 6 ขั้นตอน ฝึกอบรมอย่างเข้มข้น [Online]. 2012 Available from :

[http://www.tsithailand.org/index.php?option=com\\_content&task=view&id=1762&Itemid=1538](http://www.tsithailand.org/index.php?option=com_content&task=view&id=1762&Itemid=1538). [2012, August 22]

The Financial Crimes Enforcement network Department of the treasury. What we do [Online].

2012 Available from : [http://www.fincen.gov/about\\_fincen/wwd/](http://www.fincen.gov/about_fincen/wwd/). [2012, August 8]

United States Secret Service. Who we are [Online]. 2012 Available from :

<http://www.secretservice.gov/howeare.shtml>. [2012, August 7]

United States Secret Service. Resources for Law Enforcement [Online]. 2012 Available from :

[http://.secretservice.gov/le\\_resources.shtml](http://.secretservice.gov/le_resources.shtml). [2012, August 7]



## ประวัติผู้เขียนวิทยานิพนธ์

### ผู้วิจัย

นางสาวภัสสร เอกมฤเคนทร์ เกิดเมื่อวันที่ 16 พฤษภาคม 2526 จังหวัดกรุงเทพมหานคร

### ประวัติการศึกษา

มัธยมศึกษา	โรงเรียนเตรียมอุดมศึกษาน้อมเกล้า
ปริญญาตรี	คณะวิทยาศาสตร์ สาขาเคมีวิเคราะห์ มหาวิทยาลัยราชมนักลกรุงเทพฯ คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยรามคำแหง
ปัจจุบัน	ที่ปรึกษาอกฎหมายของบริษัทเอกชน