

การฟอกเงินโดยองค์กรที่ไม่แสวงหากำไร  
ศึกษาเฉพาะกรณีข้อเสนอแนะพิเศษของหน่วยป้องกันอาชญากรรมการทางการเงิน



นางสาวสกันธ์กาญจน์ ปัญญานนท์

วิทยานิพนธ์นี้เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาดำรงหลักสูตรปริญญาวิทยาศาสตรมหาบัณฑิต  
สาขาวิชานิติศาสตร์

คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย  
ปีการศึกษา 2550  
ลิขสิทธิ์ของจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

MONEY LAUNDERING BY NON PROFIT ORGANIZATIONS  
A CASE STUDY OF FINANCIAL ACTION TASK FORCE  
SPECIAL RECOMMENDATIONS



Miss Sakonkam Pitakanon

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

Faculty of Law  
Chulalongkorn University  
Academic Year 2007

Copyright of Chulalongkorn University

500031



สภานิติบัญญัติ ปญญานนท์ : การฟอกเงินโดยองค์กรที่ไม่แสวงหากำไร : ศึกษาเฉพาะกรณี  
ข้อเสนอแนะพิเศษของหน่วยงานป้องกันอาชญากรรมทางการเงิน (MONEY LAUNDERING BY  
NON PROFIT ORGANIZATIONS A CASE STUDY OF FINANCIAL ACTION TASK FORCE  
SPECIAL RECOMMENDATIONS) อ.ที่ปรึกษา: ศ. วีระพงษ์ บุญโญภาส, 223 หน้า

วิทยานิพนธ์เล่มนี้มุ่งศึกษา กฎหมายและกฎระเบียบต่างๆที่เกี่ยวกับองค์กรที่ไม่แสวงหากำไร และ  
ข้อเสนอแนะพิเศษของหน่วยงานป้องกันอาชญากรรมทางการเงิน (FATF) เพื่อป้องกันไม่ให้องค์กรที่ไม่  
แสวงหากำไรถูกนำไปใช้ในทางที่ผิด โดยถูกนำไปใช้เป็นแหล่งในการฟอกเงิน เพื่อสนับสนุนการเงินแก่  
การก่อการร้าย โดยวิเคราะห์ถึงประเด็นปัญหาของกฎหมายที่ใช้อยู่ในปัจจุบัน นอกจากนี้ยังศึกษาถึง  
มาตรการทางกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับองค์กรที่ไม่แสวงหากำไร ในต่างประเทศอย่างเช่น ประเทศสหราชอาณาจักร  
ประเทศสหรัฐอเมริกาและประเทศแคนาดาด้วย

ผลการศึกษาวิจัยพบว่า ประเทศไทยยังขาดกลไกในการควบคุมดูแลองค์กรที่ไม่แสวงหากำไรอีก  
หลายประการ และยังคงปรับปรุงแก้ไขมาตรการทางกฎหมายเกี่ยวกับองค์กรที่ไม่แสวงหากำไรเพื่อให้ได้  
มาตรฐานในระดับสากล ไม่ว่าจะเป็นมาตรการในการจัดตั้งองค์กร การบริหารจัดการ ตลอดจนการลงโทษ  
องค์กรที่ฝ่าฝืนกฎหมาย และมาตรการทางกฎหมายฟอกเงินเพื่อให้สอดคล้องกันและสามารถประสานงาน  
กันระหว่างหน่วยที่กำกับดูแลองค์กรที่ไม่แสวงหากำไรและสำนักงานป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน  
(ปปง.) ได้อย่างมีประสิทธิภาพ

ด้วยเหตุนี้ จึงจำเป็นที่จะต้องศึกษาข้อเสนอแนะพิเศษของหน่วยงานป้องกันอาชญากรรมทางการเงิน  
ที่เกี่ยวกับองค์กรที่ไม่แสวงหากำไร เพื่อนำมาวิเคราะห์หามาตรการทางกฎหมายอันเหมาะสมมาบังคับใช้กับ  
มาตรการการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงินอยู่ในปัจจุบันให้มีประสิทธิภาพมากขึ้น เพื่อป้องกันไม่ให้  
องค์กรการก่อการร้ายนำองค์กรที่ไม่แสวงหากำไร ไปใช้เป็นแหล่งในการฟอกเงินเพื่อนำเงินดังกล่าวไป  
สนับสนุนการเงินแก่การก่อการร้ายได้อีกต่อไป

ศูนย์วิทยทรัพยากร

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

สาขาวิชา นิติศาสตร์

ปีการศึกษา 2550

ลายมือชื่อนิติ.....

ลายมือชื่ออาจารย์ที่ปรึกษา.....

## 478 63381 34 : MAJOR LAWS

KEYWORD : MONEY LAUNDERING

SAKONKARN PITAKANON : MONEY LAUNDERING BY NON PROFIT ORGANIZATIONS  
 A CASE STUDY OF FINANCIAL ACTION TASK FORCE SPECIAL RECOMMENDATIONS  
 ADVISOR : PROF. VIRAPHONG BOONYOBHAS 223 pp.

This thesis is aimed at studying laws and rules related to a non-profit organization and special recommendations of the Financial Action Task Force, so as to prevent the non-profit organization from being illegally used as a source of money laundering to provide financial support for terrorism by analyzing the questions of laws currently applied. In addition, the legal measures concerning non-profit organization in the foreign countries such as the United Kingdom, the United States of America and Canada are also taken to study.

The result of the study reveal that Thailand is lacking in the mechanisms for controlling the non-profit organization, and has to improve the legal measures as to non-profit organization to meet the international standard, regardless of the measures to establish the organization; management, including punishing the organization for breaching the laws, and the legal measure in connection with money laundering to be in harmony with each other, and to enable the entity supervising the non-profit organization to efficiently coordinate with the Anti-Money Laundering Office (AMLO).

As a result, it is necessary to study the special recommendations of the Financial Action Task Force concerning the non-profit organization in order to analyze and find the appropriate legal measures to apply to the existing money laundering measures to be much more efficient, which prevents the terrorist organizations from using the non-profit organization as the source of money laundering to provide financial support for terrorism.

ศูนย์วิทยุทรัพยากร

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

Field of Study      Laws

Academic Year      2007

Student's Signature ..... *Sakonkarn Pitakanon* .....

Advisor's Signature ..... *V. Boonyobhas* .....

## กิตติกรรมประกาศ

วิทยานิพนธ์เล่มนี้ ผู้เขียนใคร่ขอขอบพระคุณอย่างสูงต่อท่านศาสตราจารย์ วีระพงษ์ บุญโญภาส ที่กรุณาได้รับเป็นอาจารย์ที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์ โดยให้คำแนะนำข้อคิดเห็นที่เป็นประโยชน์ต่อการเขียนวิทยานิพนธ์ และสนับสนุนแนวทางในการเขียนนับแต่เริ่มจนเสร็จสิ้นเรียบร้อย ซึ่งผู้เขียนขอกราบขอบพระคุณในความเมตตาของท่านอาจารย์เป็นอย่างยิ่ง

ผู้เรียนขอกราบขอบพระคุณท่านอาจารย์ไชยยศ เหมะรัชตะ ที่กรุณาได้รับเป็นประธานกรรมการสอบวิทยานิพนธ์ และได้กรุณาให้ความเห็นและคำแนะนำต่างๆที่เป็นประโยชน์ต่อผู้เขียนอย่างยิ่ง ผู้เขียนขอกราบขอบพระคุณท่านอาจารย์อภิรัตน์ เพ็ชรศิริ ท่านพลตำรวจตรี พิรพันธุ์ เปรมภูติ และท่านวันชัย รุจนวงศ์ ที่กรุณาได้รับเป็นกรรมการสอบวิทยานิพนธ์ และได้ชี้แนะข้อมูลและความคิดเห็นในทางวิชาการและในทางปฏิบัติที่เป็นประโยชน์ต่อผู้เขียนอย่างยิ่งในการแก้ไขวิทยานิพนธ์ ทั้งนี้ วิทยานิพนธ์จะมีขึ้นไม่ได้ถ้าขาดท่านพันตำรวจเอกสีหนาท ประยูรรัตน์ ถ้าไม่ได้รับความช่วยเหลือ ให้คำแนะนำ ส่งเสริมผู้เขียนเสมอมา และให้ข้อมูลที่เป็นประโยชน์ต่อผู้เขียนอย่างยิ่ง

ผู้เขียนขอขอบพระคุณคณาจารย์ทุกท่านที่ได้ประสิทธิ์ประสาทวิชาให้แก่ผู้เขียนและกราบขอบพระคุณบิดามารดา บุคคลในครอบครัว คุณศันสนีย์ วงศ์วรเศรษฐ คุณบุญสนอง มีพงษ์ คุณมาลี เครือวงศ์น้อย ที่ได้ให้ความช่วยเหลือและเอื้อเฟื้ออำนวยความสะดวกในทุกๆด้าน ตลอดเวลาที่ผู้เขียนทำวิทยานิพนธ์ฉบับนี้ด้วยอภัยยศไมตรีตลอดมา

สุดท้ายนี้ ผู้เขียนหวังว่าวิทยานิพนธ์ฉบับนี้น่าจะมีประโยชน์ต่อผู้ให้ความสนใจได้บ้างพอสมควร หากมีข้อผิดพลาดหรือบกพร่องประการใดแล้ว ผู้เขียนขอน้อมรับและขออภัยมา ณ ที่นี้

ศูนย์วิทยทรัพยากร  
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

## สารบัญ

	หน้า
บทคัดย่อภาษาไทย.....	ง
บทคัดย่อภาษาอังกฤษ.....	จ
กิตติกรรมประกาศ.....	ฉ
สารบัญ.....	ช
บทที่ 1 บทนำ.....	1
1.1 ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา.....	1
1.2 วัตถุประสงค์ของการวิจัย.....	3
1.3 ขอบเขตการศึกษาวิจัย.....	4
1.4 สมมุติฐานของการวิจัย.....	4
1.5 วิธีการดำเนินการศึกษาวิจัย.....	4
1.6 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ.....	5
บทที่ 2 องค์กรที่ไม่แสวงหากำไรในประเทศไทย.....	6
2.1 องค์กรที่ไม่แสวงหากำไร.....	6
2.1.1 ความหมาย.....	6
2.1.2 การจัดตั้ง.....	9
2.1.3 การบริหารจัดการ.....	19
2.1.4 การเปลี่ยนแปลง.....	23
2.1.5 การเลิก.....	27
2.1.6 ข้อมูลเชิงปริมาณ.....	31
2.2 ผลกระทบที่เกิดจากนำองค์กรที่ไม่แสวงหากำไร ไปใช้ในทางที่ผิด.....	32
2.2.1 ผลกระทบทางด้านสังคม.....	32
2.2.2 ผลกระทบทางด้านเศรษฐกิจ.....	32
2.2.3 ผลกระทบทางการเมืองการปกครอง.....	32
2.2.4 ผลกระทบทางด้านธรรมาภิบาล.....	33
2.3 กฎหมายที่เกี่ยวข้องและมาตรการในการควบคุมดูแลองค์กร ที่ไม่แสวงหากำไร.....	33
2.3.1 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540.....	33
2.3.2 ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์.....	37

2.3.3 พระราชบัญญัติวัฒนธรรมแห่งชาติ (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2486 .....	39
2.3.4 ระเบียบกระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคมว่าด้วยการเข้ามา ดำเนินงาน ขององค์การเอกชนต่างประเทศในประเทศไทย พ.ศ. 2541 .....	40
2.3.5 พระราชบัญญัติส่งเสริมการจัดสวัสดิการสังคม พ.ศ. 2546 .....	41
2.3.6 พระราชบัญญัติกำหนดความผิดเกี่ยวกับห้างหุ้นส่วนจดทะเบียน ห้างหุ้นส่วนจำกัด บริษัทจำกัด สมาคมและมูลนิธิ (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2535 .....	42
2.3.7 ประมวลรัษฎากร .....	44
2.3.8 พระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน พ.ศ. 2542 .....	46
2.4 ปัญหาและอุปสรรคในการป้องกันและปราบปรามการนำองค์กร ที่ไม่แสวงหากำไรไปใช้ในทางที่ผิด .....	72
2.4.1 ปัญหาทางด้านกฎหมาย .....	72
2.4.1.1. ปัญหาทั่วไป .....	72
2.4.1.2. ปัญหาเกี่ยวกับสมาคม .....	73
2.4.1.3. ปัญหาเกี่ยวกับมูลนิธิ .....	75
2.4.1.4. ปัญหาเกี่ยวกับองค์การเอกชนต่างประเทศ .....	76
2.4.1.5. ปัญหาเกี่ยวกับองค์กรสาธารณประโยชน์ .....	76
2.4.2. ปัญหาด้านการบังคับใช้กฎหมาย .....	77
2.4.2.1. ปัญหาทั่วไป .....	77
2.4.2.2. ปัญหาที่เกี่ยวกับหน่วยงานที่กำกับดูแลองค์กร ที่ไม่แสวงหากำไร .....	78
บทที่ 3 ข้อเสนอแนะพิเศษข้อ 8 ของ FATF เกี่ยวกับองค์กรที่ไม่แสวงหากำไร .....	80
3.1 ความเป็นมา .....	80
3.1.1 องค์กรสหประชาชาติ (UN) .....	80
3.1.1.1. United Nations Security Resolutions 1373 .....	80
3.1.1.2. UN International Convention for Suppression of the Financing of Terrorism 1999 .....	82
3.1.2 หน่วยป้องกันอาชญากรรมทางการเงิน (FATF) .....	85
3.1.2.1. The FATF Forty Recommendations on Money Laundering .....	92



3.1.2.2. The FATF Special Recommendations on Terrorist Financing.....	93
3.1.2.3. Guidance for Financial Institutions in Detecting Terrorism Financing.....	102
3.1.3 กลุ่มเอเชียแปซิฟิกว่าด้วยการฟอกเงิน (APG).....	105
3.1.3.1 Relationship to the FATF.....	105
3.1.3.2 Terms of Reference.....	106
3.1.3.3 การดำเนินการที่เกี่ยวกับองค์กรที่ไม่แสวงหากำไรของAPG.....	110
3.2 หลักการสำคัญเกี่ยวกับข้อเสนอแนะพิเศษข้อ 8 เกี่ยวกับองค์กรที่ไม่แสวงหากำไร.....	112
3.2.1 หลักการเกี่ยวกับการต่อต้านการฟอกเงินและต่อต้านการสนับสนุนทาง การเงินแก่ผู้ก่อการร้าย (Methodology).....	112
3.2.2. ความหมายขององค์กรที่ไม่แสวงหากำไร (Meaning).....	113
3.2.3. Interpretative Note to Special Recommendation VIII : Non Profit Organisations.....	113
3.2.4. แนวทางปฏิบัติ (Best Practice).....	117
บทที่ 4 องค์กรที่ไม่แสวงหากำไรและกฎหมายป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน ในต่างประเทศ.....	124
4.1 องค์กรที่ไม่แสวงหากำไรในต่างประเทศ.....	124
4.1.1 ความหมายขององค์กรที่ไม่แสวงหากำไร.....	124
4.1.1.1 ประเทศอังกฤษ.....	124
4.1.1.2 ประเทศสหรัฐอเมริกา.....	125
4.1.1.3 ประเทศแคนาดา.....	126
4.1.1.4. ประเทศฟิลิปปินส์.....	128
4.1.2 มาตรการในการควบคุมองค์กรที่ไม่แสวงหากำไร.....	128
4.1.2.1 ประเทศอังกฤษ.....	128
4.1.2.2 ประเทศสหรัฐอเมริกา.....	136
4.1.2.3 ประเทศแคนาดา.....	145
4.1.2.4. ประเทศฟิลิปปินส์.....	151
4.1.3 รูปแบบความผิดของการนำองค์กรที่ไม่แสวงหากำไร ไปใช้ในทางที่ผิด (CASE STUDY).....	155

4.1.3.1	ประเทศอังกฤษ	155
4.1.3.2	ประเทศสหรัฐอเมริกา	157
4.1.3.3	ประเทศแคนาดา	159
4.1.3.4	ประเทศฟิลิปปินส์	159
4.2	กฎหมายป้องกันและปราบปรามการฟอกเงินในต่างประเทศ	159
4.2.1	ประเทศอังกฤษ	160
4.2.1.1	Terrorism Act 2000	160
4.2.1.2	Proceed of crime Act 2002	160
4.2.1.3	Money Laundering Regulations 2003	162
4.2.2	ประเทศสหรัฐอเมริกา	163
4.2.2.1	USA Patriot Act 2001	163
4.2.2.2	Federal Crime and Criminal Procedure	168
4.2.2.3	Bank Secrecy Act (BSA)	168
4.2.2.4	Money Laundering Control Act (MLCA)	170
4.2.3	ประเทศแคนาดา	171
4.2.3.1	The Anti-Terrorism Act	171
4.2.3.2	The Proceed of Crime (Money Laundering) Act	172
4.2.4	ประเทศฟิลิปปินส์	175
4.2.4.1	Anti-Money Laundering Act of 2001	175
4.3	วิเคราะห์องค์กรที่ไม่แสวงหากำไรของประเทศไทย เปรียบเทียบกับต่างประเทศ	176
4.3.1	ความหมาย	176
4.3.2	มาตรการในการควบคุมองค์กรที่ไม่แสวงหากำไร	177
4.4	วิเคราะห์มาตรการทางกฎหมายเกี่ยวกับองค์กรที่ไม่แสวงหากำไรของ ประเทศไทยกับมาตรฐานสากลตามข้อเสนอแนะพิเศษของหน่วยป้องกัน อาชญากรรมทางการเงิน (FATF)	181
4.4.1	ลักษณะขององค์กรที่ไม่แสวงหากำไร	181
4.4.2	มาตรการในการควบคุมดูแลองค์กรที่ไม่แสวงหากำไร	182
4.4.3	มาตรการในการลงโทษองค์กรที่ไม่แสวงหากำไร	182
4.4.4	ความร่วมมือระหว่างประเทศ	183

4.5. วิเคราะห์มาตรการทางกฎหมายเกี่ยวกับองค์กรที่ไม่แสวงหากำไรกับการบังคับใช้กฎหมายป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน	184
4.5.1 มาตรการทางกฎหมายเกี่ยวกับองค์กรที่ไม่แสวงหากำไรที่เอื้อหรือเป็นประโยชน์และเป็นอุปสรรคในการบังคับใช้กฎหมายฟอกเงิน	184
4.5.1.1. มาตรการทางกฎหมายเกี่ยวกับองค์กรที่ไม่แสวงหากำไรที่เอื้อหรือเป็นประโยชน์กับการบังคับใช้กฎหมายฟอกเงิน	184
4.5.1.2. มาตรการทางกฎหมายเกี่ยวกับองค์กรที่ไม่แสวงหากำไรที่เป็นอุปสรรคในการบังคับใช้กฎหมายฟอกเงิน	185
4.5.2 มาตรการทางกฎหมายฟอกเงินที่เอื้อหรือเป็นประโยชน์และเป็นอุปสรรคในการบังคับใช้กฎหมายป้องกันและปราบปรามการฟอกเงินเพื่อป้องกันไม่ให้องค์กรที่ไม่แสวงหากำไรถูกนำไปใช้ในทางที่ผิด	187
4.5.2.1 มาตรการทางกฎหมายฟอกเงินที่เอื้อหรือเป็นประโยชน์ต่อการบังคับใช้กฎหมายป้องกันและปราบปรามการฟอกเงินเพื่อป้องกันไม่ให้องค์กรที่ไม่แสวงหากำไรถูกนำไปใช้ในทางที่ผิด	187
4.5.2.2. มาตรการทางกฎหมายฟอกเงินที่เป็นอุปสรรคต่อการบังคับใช้กฎหมายป้องกันและปราบปรามการฟอกเงินเพื่อป้องกันไม่ให้องค์กรที่ไม่แสวงหากำไรถูกนำไปใช้ในทางที่ผิด	190
บทที่ 5 บทสรุปและข้อเสนอแนะ	193
5.1 บทสรุป	193
5.2 ข้อเสนอแนะ	196
รายการอ้างอิง	204
ภาคผนวก	208
ประวัติผู้เขียนวิทยานิพนธ์	223

# บทที่ 1

## บทนำ

### 1.1 ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

ปัจจุบันการก่อการร้ายในประเทศต่างๆ ได้ขยายตัวและเพิ่มมากขึ้น สาเหตุเนื่องมาจากองค์กรอาชญากรรมที่เกี่ยวข้องได้รับเงินสนับสนุนจากองค์กรก่อการร้ายข้ามชาติ โดยเงินที่ใช้สนับสนุนการก่อการร้ายอาจมาจากแหล่งเงินที่ถูกกฎหมายและผิดกฎหมาย และในส่วนของ การเคลื่อนย้ายได้อาศัยวิธีการ โอนเงินผ่านกลุ่มอาชญากรรมการฟอกเงินบางกลุ่ม เช่น พวกชนและ ค้าเงินเถื่อน พวกลักลอบโอนเงินผ่านบัญชีธนาคารระหว่างประเทศ พวกซื้อและเปลี่ยนเงินตรา การโอนเงินทางอิเล็กทรอนิกส์ การใช้โพยก๊วน และการใช้องค์กรที่ไม่แสวงหากำไร จากปัญหา การขยายตัวของกลุ่มการก่อการร้ายดังกล่าว กลุ่มประเทศอุตสาหกรรม 7 ประเทศ หรือที่เรียกว่า กลุ่มประเทศ G7 ได้มีการประชุมเมื่อเดือนกรกฎาคม พ.ศ. 2532 มีมติจัดตั้งคณะทำงานเฉพาะกิจ เพื่อแก้ไขปัญหาเรื่องการฟอกเงิน โดยเฉพาะมีชื่อว่า หน่วยป้องกันอาชญากรรมทางการเงิน (Financial Action Task Force on Money Laundering) หรือ FATF ซึ่งได้ประกาศรายงานตนอย่างเป็นทางการเมื่อเดือนเมษายน พ.ศ.2533 โดย FATF ได้ออกข้อเสนอแนะสำหรับการฟอกเงิน ระหว่างประเทศ 40 ข้อ (The FATF Forty Recommendations on Money Laundering) เพื่อเป็น มาตรการหลักเพื่อใช้เป็นแนวทางในการปราบปรามการฟอกเงิน โดยข้อเสนอแนะดังกล่าวมี หลักการสอดคล้องกับอนุสัญญากรุงเวียนนา ค.ศ.1988 นอกจากนี้ FATF ยังส่งเสริมให้มีการ ดำเนินการตามมาตรฐานด้านการปราบปรามการฟอกเงินระหว่างประเทศทั่วโลก โดย สนับสนุนให้มีการก่อตั้งกลุ่มในระดับภูมิภาคขึ้น โดยกลุ่มเหล่านี้จะมีฐานะเป็นผู้สังเกตการณ์และ ดำเนินงานเหมือนกับที่ FATF ดำเนินการกับสมาชิก ไม่ว่าจะประเมินผลงานของสมาชิกด้วยตนเอง หรือทบทวนแนวโน้มการฟอกเงินในภูมิภาคนั้นๆ ซึ่งกลุ่มภูมิภาคที่ประเทศไทยได้เข้าร่วมเป็น สมาชิก ก็คือ กลุ่มเอเชีย แปซิฟิกว่าด้วยปัญหาการฟอกเงิน (Asia/Pacific Group on Money Laundering –APG)

หลังจากเกิดเหตุการณ์เมื่อวันที่ 11 กันยายน พ.ศ. 2544 เพื่อเป็นการตอบโต้และประณาม การกระทำของผู้ก่อการร้าย คณะมนตรีความมั่นคงแห่งสหประชาชาติได้มีมติที่ 1373 เพื่อกำหนด แนวทางป้องกันและปราบปรามการสนับสนุนทางการเงินที่ใช้สำหรับการก่อการร้าย เดือนตุลาคม

พ.ศ. 2544 FATF จึงออกมาตรการต่อต้านการฟอกเงิน โดยขยายไปถึงการฟอกเงินเพื่อใช้ในการสนับสนุนการก่อการร้าย เป็นข้อเสนอแนะพิเศษ 8 ข้อ และต่อมาในปี พ.ศ. 2547 ได้ออกข้อเสนอแนะพิเศษข้อ 9 ขึ้นมาอีก ซึ่งข้อเสนอแนะทั้งเก้าข้อนี้เรียกว่าข้อเสนอแนะพิเศษว่าด้วยการต่อต้านการสนับสนุนการเงินแก่การก่อการร้าย (The FATF Special Recommendations on Terrorist Financing) เพื่อสนองตอบรับกระแสในการออกกฎหมายเพื่อปราบปรามแหล่งเงินทุนที่ใช้สนับสนุนการก่อการร้ายข้ามชาติ เนื่องจากพบว่าองค์กรการก่อการร้ายข้ามชาติในปัจจุบันหลายองค์กรได้ใช้ขบวนการและเทคนิควิธีต่างๆ เพื่อมิให้เกิดร่องรอยพยานหลักฐานในการโอนเงินและสาวไปถึงที่มาของการฟอกเงินหรือแหล่งเงินหรือที่อยู่ของผู้เป็นหัวหน้าในองค์กรการก่อการร้ายนั้นๆ FATF จึงได้เน้นความสำคัญไปที่การควบคุมการทำธุรกรรมทางการเงินผ่านสถาบันทางการเงินนอกระบบ รวมทั้งวางแนวทางให้แต่ละประเทศให้ความสำคัญในเรื่องการป้องกันมิให้ประเทศของตนเป็นแหล่งที่ใช้ในการฟอกเงินขององค์กรอาชญากรรมเหล่านั้น ซึ่งตามข้อเสนอแนะพิเศษข้อ 8 ของ FATF เห็นว่า องค์กรที่ไม่แสวงหากำไรถือได้ว่ามีความเสี่ยงสูงที่จะเป็นแหล่งหนึ่งที่ผู้ก่อการร้ายใช้ในการฟอกเงินเพื่อให้การสนับสนุนทางการเงินแก่การก่อการร้าย จึงเรียกร้องให้ประเทศสมาชิกทบทวนว่ากฎหมายและระเบียบต่างๆ ที่เกี่ยวกับกลุ่มองค์กรที่ไม่แสวงหากำไรที่มีอยู่เพียงพอหรือไม่ เพื่อป้องกันไม่ให้ถูกนำไปใช้ในทางที่ผิด

FATF ทราบว่าแต่ละประเทศมีระบบกฎหมายและการเงินที่หลากหลายแตกต่างกัน ดังนั้นทุกประเทศจึงไม่สามารถใช้มาตรการที่เหมือนกันได้เพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ร่วมกันได้ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในเรื่องที่เป็นรายละเอียด ข้อเสนอแนะจึงเป็นเพียงการกำหนดมาตรฐานต่ำสุดสำหรับการดำเนินการของประเทศต่างๆ เพื่อนำรายละเอียดมาปฏิบัติตามสถานการณ์เฉพาะและขอบเขตรัฐธรรมนูญของแต่ละประเทศ ข้อเสนอแนะจะควบคุมมาตรการทั้งหมดที่ระบบของประเทศควรมีอยู่แล้วภายในระบบกฎหมายและกฎระเบียบข้อบังคับของตน มาตรการป้องกันที่สถาบันการเงินและกิจการอื่นๆ บางชนิดและผู้ประกอบวิชาชีพต้องใช้อยู่ รวมทั้งความร่วมมือระหว่างประเทศ

ถึงแม้ประเทศไทยจะได้นำประมวลกฎหมายอาญามาปรับใช้ในการปราบปรามการก่อการร้ายโดยอาศัยความผิดที่แทรกอยู่ในประมวลกฎหมายอาญากำหนดให้การกระทำอันเป็นการก่อการร้ายและการสนับสนุนการก่อการร้ายเป็นความผิดอาญาแล้ว และกำหนดให้มีมาตรการระงับความเคลื่อนไหวทางการเงิน โดยแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน พ.ศ. 2542 ให้การกระทำความผิดเกี่ยวกับการก่อการร้ายซึ่งกำหนดไว้ในประมวลกฎหมายอาญาเป็นความผิดมูลฐานเพื่อนำมาตรการตามพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการฟอกเงินมาใช้บังคับ แต่ก็ไม่ได้บัญญัติความผิด ดังกล่าวไว้เป็นการเฉพาะ กฎหมายเกี่ยวกับ

องค์กรที่ไม่แสวงหากำไรที่ใช้บังคับอยู่ก็ไม่สามารถควบคุมกำกับดูแลองค์กรดังกล่าวได้ทั่วถึง เนื่องจากกฎหมายที่ให้บังคับใช้องค์กรเหล่านี้มีหลายฉบับ หน่วยงานที่กำกับดูแลก็มีหลายหน่วยงาน ทำให้องค์กรที่ไม่แสวงหากำไรไม่สามารถเข้าใจถึงขอบข่ายของกฎหมาย ซึ่งสาเหตุดังกล่าวอาจทำให้กลุ่มผู้ก่อการร้ายอาจใช้องค์กรที่ไม่แสวงหากำไรที่ตั้งอยู่ในประเทศไทยเป็นเครื่องมือในการกระทำความผิด เพราะสะดวกต่อเปลี่ยนสภาพทรัพย์สินที่เกี่ยวกับการกระทำความผิดเพื่อการปกปิดหรือซ่อนเร้นแหล่งที่มาของทรัพย์สินดังกล่าว อีกทั้งยังปิดบังอำพรางถึงแหล่งเงินปลายทางได้ด้วย

ดังนั้น จึงมีความสำคัญอย่างยิ่งที่ประเทศไทยจะต้องปรับปรุงแก้ไขกฎหมายเกี่ยวกับการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน รวมทั้งการต่อต้านการสนับสนุนการเงินแก่การก่อการร้าย โดยเฉพาะกฎหมายที่เกี่ยวกับองค์กรที่ไม่แสวงหากำไรให้ได้มาตรฐานสากล เนื่องจากหากไม่ปรับปรุงแก้ไขกฎหมายและกฎระเบียบดังกล่าว ในอนาคตประเทศต่างๆอาจจะไม่ให้การสนับสนุนช่วยเหลือหรือปฏิสัมพันธ์ในด้านต่างๆกับประเทศไทยอีกต่อไป และถ้ากฎหมายที่มีอยู่ไม่สามารถบังคับใช้ก็จะสร้างความเสียหายมหาศาลต่อระบบเศรษฐกิจ สังคม การเมืองของประเทศ จึงจำเป็นที่จะต้องศึกษาถึงข้อเสนอแนะพิเศษข้อ 8 ของ FATF เกี่ยวกับองค์กรที่ไม่แสวงหากำไรที่อาจถูกนำไปใช้ในทางที่ผิดเพื่อให้การสนับสนุนการเงินแก่การก่อการร้ายเพื่อสนองรับกระแสและเป็นแนวทางในการแก้ไขปรับปรุงมาตรการในการบังคับใช้กฎหมายป้องกันและปราบปรามการฟอกเงินต่อไป

## 1.2 วัตถุประสงค์ในการวิจัย

1. เพื่อศึกษาถึงความหมายและแนวคิดของข้อเสนอแนะพิเศษข้อ 8 ของ FATF เกี่ยวกับองค์กรที่ไม่แสวงหากำไร
2. เพื่อศึกษาถึงกฎหมายและกฎระเบียบต่างๆที่เกี่ยวกับองค์กรที่ไม่แสวงหากำไรที่ใช้บังคับอยู่ในปัจจุบันเพียงพอหรือไม่ เพื่อป้องกันไม่ให้ถูกนำไปใช้ในทางที่ผิด
3. เพื่อศึกษาวิเคราะห์หลักเกณฑ์และสภาพปัญหาเกี่ยวกับการดำเนินการปราบปรามการใช้ขององค์กรที่ไม่แสวงหากำไรไปในทางที่ผิดเพื่อให้การสนับสนุนการเงินแก่การก่อการร้าย
4. เพื่อนำข้อเสนอแนะข้อ 8 ของ FATF เกี่ยวกับองค์กรที่ไม่แสวงหากำไรนำมาปรับหรือบังคับใช้กับกฎหมายป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน
5. เพื่อเป็นแนวทางในการปรับปรุงแก้ไขกฎหมายป้องกันและปราบปรามการฟอกเงินรวมทั้งมาตรการทางกฎหมายและกฎระเบียบต่างๆของประเทศไทยเกี่ยวกับการดำเนินการ

ปราบปรามการใช้องค์กรที่ไม่แสวงหากำไรไปใช้ในทางที่ผิดเพื่อให้การสนับสนุนการเงินแก่การก่อการร้าย

### 1.3 ขอบเขตของการศึกษาวิจัย

ในการศึกษาเป็นการวิจัยถึงข้อเสนอแนะพิเศษข้อ 8 ของหน่วยป้องกันอาชญากรรมทางการเงิน (FATF) เกี่ยวกับองค์กรที่ไม่แสวงหากำไรและนำมาบังคับใช้กับพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน พ.ศ. 2542 ทั้งนี้ เพื่อเป็นแนวทางในการปรับปรุงแก้ไขมาตรการทางกฎหมาย และลดอุปสรรคในการบังคับใช้กฎหมายป้องกันและปราบปรามการฟอกเงินต่อไป

### 1.4 สมมติฐานของการวิจัย

ปัจจุบันการก่อการร้ายเป็นปัญหาที่ทุกประเทศกำลังประสบอยู่รวมทั้งประเทศไทยด้วยการฟอกเงินเป็นปัจจัยสำคัญที่ผู้ก่อการร้ายจะนำเงินดังกล่าวมาสนับสนุนการก่อการร้าย ซึ่งวิธีการฟอกเงินได้เปลี่ยนแปลงไปเพื่อหลีกเลี่ยงมาตรการได้ตอบทางกฎหมาย องค์กรที่ไม่แสวงหากำไรถือว่าเป็นกลุ่มที่มีความยากในการบังคับใช้กฎหมาย ดังนั้น เพื่อให้กฎหมายการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงินที่บังคับใช้อยู่ในปัจจุบันสามารถบังคับใช้ได้มีประสิทธิภาพ จึงควรนำข้อเสนอแนะพิเศษข้อ 8 ของ FATF เกี่ยวกับ องค์กรที่ไม่แสวงหากำไรมาเป็นแนวทางในการปรับปรุงแก้ไขมาตรการทางกฎหมายป้องกันและปราบปรามการฟอกเงินต่อไป

### 1.5 วิธีการดำเนินการศึกษาวิจัย

1. การศึกษาวิจัยจะใช้วิธีการวิจัยเอกสาร โดยศึกษาวิเคราะห์ข้อมูลจากเอกสารที่เกี่ยวข้อง ได้แก่ หนังสือ ตำราวิชาการ บทความทางวิชาการ ด้วบทกฎหมาย อนุสัญญา คดีตัวอย่าง ตลอดจนข้อมูลทางอินเทอร์เน็ตที่เกี่ยวข้องทั้งภาษาไทยและภาษาต่างประเทศ เพื่อนำมาศึกษาวิเคราะห์ถึงแนวความคิด และสภาพปัญหาในการบังคับใช้กฎหมาย
2. การศึกษาวิจัยจะใช้วิธีการแบบภาคสนาม โดยการสัมภาษณ์ข้อคิดเห็นของนักกฎหมายและผู้ทรงคุณวุฒิที่เกี่ยวข้อง เพื่อเป็นแนวทางในการดำเนินการวิจัย

## 1.6 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

1. เพื่อให้ทราบถึงแนวความคิดของหน่วยป้องกันอาชญากรรมทางการเงิน (FATF)
  - 1.1 เพื่อให้ทราบถึงปัญหาและอุปสรรคในการบังคับใช้กฎหมายป้องกันและปราบปรามการฟอกเงินที่เกี่ยวข้องกับการสนับสนุนการเงินแก่การก่อการร้าย
  - 1.2 เพื่อให้ทราบว่าประเทศไทยควรมีการแก้ไขเพิ่มเติมมาตรการทางกฎหมายเกี่ยวกับองค์กรที่ไม่แสวงหากำไร และกฎหมายป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน หากมีควรจะมีลักษณะและแนวทางไปในแนวทางใด โดยเปรียบเทียบกับข้อเสนอแนะพิเศษของหน่วยป้องกันอาชญากรรมทางการเงิน
  - 1.3 เพื่อให้หน่วยงานต่างๆที่เกี่ยวข้องในประเทศไทยสามารถเอาแนวความคิดตลอดจนบทวิเคราะห์ต่างๆ ไปใช้เป็นแนวทางในการแก้ไขปัญหา



ศูนย์วิทยทรัพยากร  
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย



## บทที่ 2

### องค์กรที่ไม่แสวงหากำไรในประเทศไทย

#### 2.1 องค์กรที่ไม่แสวงหากำไร (Non-Profit Organization)

องค์กรที่ไม่แสวงหากำไรในประเทศไทยนั้นมีหลายรูปแบบ สามารถแยกออกเป็นสองประเภท คือ องค์กรที่ไม่แสวงหากำไรที่จดทะเบียน ได้แก่ สมาคม มูลนิธิ องค์กรเอกชน ต่างประเทศ หรือองค์กรสาธารณประโยชน์ และองค์กรที่ไม่แสวงหากำไรที่ไม่ได้จดทะเบียน ได้แก่ ชมรม สโมสร คลับ หรือกลุ่มบุคคลที่รวมกันอื่นๆ ซึ่งทั้งสองประเภทยังมีลักษณะคล้ายกัน คือ ก่อตั้งเพื่อวัตถุประสงค์ในทางการศึกษา การศาสนา หรือเพื่อการสาธารณประโยชน์อื่นๆ ที่ไม่นำรายได้หรือผลกำไรมาแบ่งปันกัน โดยในที่นี้ขอกล่าวถึงเฉพาะองค์กรที่ไม่แสวงหากำไรที่จดทะเบียนและต้องปฏิบัติตามระเบียบข้อบังคับตามที่กฎหมายบัญญัติไว้

##### 2.1.1 ความหมาย

###### 2.1.1.1 สมาคม

ความหมายของสมาคมตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์มาตรา 76 “การก่อตั้งสมาคมเพื่อกระทำการใดๆอันมีลักษณะต่อเนื่องร่วมกันและมีใช่เป็นการหาผลกำไรหรือรายได้มาแบ่งปันกัน ต้องมีข้อบังคับและจดทะเบียนตามบทบัญญัติแห่งประมวลกฎหมายนี้”

กล่าวโดยสรุป สมาคมเป็นการรวมตัวกันของกลุ่มบุคคลเพื่อทำกิจกรรมใดกิจกรรมหนึ่งเป็นการต่อเนื่องไม่ใช่ทำกันเพียงชั่วคราวแล้วเลิกไป คือเน้นในเรื่องของการกระทำ กิจกรรมให้เป็นไปตาม วัตถุประสงค์ไม่ได้ให้ความสำคัญในเรื่องของการรวมทุนสังเกตได้ว่า ไม่มีกฎหมายกำหนดทุนทรัพย์เริ่มแรกในการจดทะเบียนเพื่อก่อตั้งสมาคมแต่อย่างใด ดังจะกล่าวในเรื่องการจัดตั้งสมาคมในหัวข้อต่อไป

###### 2.1.1.2 มูลนิธิ

ความหมายตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 110

“มูลนิธิได้แก่ทรัพย์สินที่จัดสรรไว้โดยเฉพาะสำหรับวัตถุประสงค์เพื่อการกุศล สาธารณะ การศาสนา วิทยาศาสตร์ วรรณคดี การศึกษา หรือประโยชน์สาธารณะอย่าง

อื่น โดยมีได้มุ่งหาผลประโยชน์มาแบ่งปันกัน และได้จดทะเบียนตามบทบัญญัติแห่งประมวลกฎหมายนี้

การจัดการทรัพย์สินของมูลนิธิ ต้องมิใช่เป็นการหาผลประโยชน์เพื่อบุคคลใด นอกจากเพื่อดำเนินการตามวัตถุประสงค์ของมูลนิธินั่นเอง”

กล่าวโดยสรุป ความหมายของมูลนิธิตามข้อกฎหมายข้างต้นนี้ ให้ความสำคัญอยู่ที่ทรัพย์สิน คือเป็นการนำเอาเงินสด และอสังหาริมทรัพย์มารวมกันเข้าเป็นทรัพย์สิน เพื่อทำกิจกรรมให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์ดังจะเห็นได้จากหลักเกณฑ์ของตั้งมูลนิธิตามหนังสือกระทรวงมหาดไทย ที่ มท. 0402/ว.1548 ลงวันที่ 19 กันยายน 2534 กระทรวงมหาดไทยกำหนดทุนทรัพย์เริ่มแรกในการจดทะเบียนจัดตั้งมูลนิธิต้องมีกองทุนเป็นเงินไม่น้อยกว่า 500,000 บาท และถ้ามีทรัพย์สินอื่นต้องมีเงินสดไม่น้อยกว่า 250,000 บาท เมื่อรวมกับทรัพย์สินอื่นแล้วต้องมีมูลค่า ไม่น้อยกว่า 500,000 บาท และถ้ามูลนิธิที่มีวัตถุประสงค์เพื่อการสังคมสงเคราะห์ส่งเสริมการศึกษา การกีฬา ศาสนา สาธารณภัย และเพื่อการบำบัดรักษาคนคว่ำป้องกันผู้ป่วยจากยาเสพติด เอ็ดส์ หรือมูลนิธิที่ก่อตั้งโดยหน่วยงานของรัฐตามหนังสือกระทรวงมหาดไทยที่ มท. 0402/ว.1310 ลงวันที่ 7 ตุลาคม 2529 ได้รับการผ่อนผันให้มีทรัพย์สินเป็นเงินทุน ไม่ต่ำกว่า 200,000 บาท ถ้าเป็นทรัพย์สินอื่นจะต้องเป็นเงินสดไม่น้อยกว่า 100,000 บาท และเมื่อรวมกับทรัพย์สินอื่นแล้วต้องมีมูลค่า ไม่น้อยกว่า 200,000 บาท ตามหลักเกณฑ์หนังสือกระทรวงมหาดไทยที่ มท. 04023/ว.2073 ลงวันที่ 18 ธันวาคม 2534 ซึ่งกระทรวงมหาดไทยได้พิจารณาแล้วเห็นว่า เพื่อให้การสนับสนุนมูลนิธิที่มีวัตถุประสงค์ในป้องกันและแก้ไขปัญหาสังคมตามนโยบายของรัฐบาลจึงกำหนดแนวทางปฏิบัติในการจดทะเบียนจัดตั้งมูลนิธิเพิ่มเติมไว้

สำหรับมูลนิธิที่ไม่เข้าหลักเกณฑ์ดังกล่าว แต่มีความประสงค์จะขอให้ทางราชการลดหย่อนทุนทรัพย์ในการจดทะเบียนจัดตั้งมูลนิธิจากหลักเกณฑ์ที่กำหนดให้ต้องมีเงินสด ไม่น้อยกว่า 500,000 บาท เป็น 200,000 บาท ก็ให้เสนอเหตุผลความจำเป็นเพื่อขออนุมัติต่อกระทรวงมหาดไทยเป็นรายๆ ไป

### 2.1.1.3 องค์การเอกชนต่างประเทศ

ตามระเบียบกระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม ว่าด้วยการเข้ามาดำเนินการขององค์กรเอกชนต่างประเทศในประเทศไทย พ.ศ. 2541

คำว่า การดำเนินงาน การขอจัดตั้งสำนักงานหรือดำเนินการกิจกรรมให้ความช่วยเหลือสนับสนุน ไม่ว่าในรูปของการให้การสนับสนุนทางการเงิน การจัดประชุมสัมมนา นิทรรศการ การบริจาค การสนับสนุน วัสดุอุปกรณ์ ครุภัณฑ์ และเทคโนโลยี หรือการช่วยเหลือสนับสนุนอื่นใดแก่บุคคลหรือ นิติบุคคล และหรือส่วนราชการของรัฐ หรือรัฐวิสาหกิจในประเทศไทย หรือประเทศอื่นในภูมิภาคนี้

“องค์กรเอกชนต่างประเทศ” หมายความว่า สถาบัน องค์กร สมาคม มูลนิธิ หรือนิติบุคคลอื่น หรือกลุ่มบุคคลต่างประเทศที่เป็นเอกชนหรือที่ได้รับการสนับสนุนจากรัฐบาลต่างประเทศ

องค์กรเอกชนต่างประเทศที่จะต้องการเข้ามาดำเนินงานในประเทศไทย ต้องยื่นเรื่องต่อกรมการจัดหางาน กระทรวงแรงงาน สามารถแบ่งออกได้เป็น 3 ประเภท

- 1) องค์กรเอกชนที่ขอเข้ามาดำเนินงานเฉพาะในเมืองไทย
- 2) องค์กรเอกชนที่เข้ามาตั้งสำนักงานภูมิภาคและดำเนินการในประเทศ

อื่นด้วย

สำนักงานภูมิภาค หมายความว่า สำนักงานองค์กรเอกชนต่างประเทศหรือสำนักงานสาขาที่ตั้งอยู่ในประเทศไทย โดยให้ความช่วยเหลือสนับสนุนแก่บุคคล กลุ่มบุคคล หรือนิติบุคคล และหรือส่วนราชการของรัฐ หรือรัฐวิสาหกิจในประเทศไทยหรือประเทศอื่น ภูมิภาคนี้

- 3) องค์กรเอกชนไทยขอรับความช่วยเหลือจากต่างประเทศ

#### 2.1.1.4 องค์กรสาธารณประโยชน์

ตามพระราชบัญญัติส่งเสริมการจัดสวัสดิการสังคม พ.ศ.2546

“องค์กรสาธารณประโยชน์” หมายความว่า องค์กรเอกชนที่ได้รับการรับรองให้ดำเนินงานด้านการจัดสวัสดิการสังคมตามพระราชบัญญัตินี้ ซึ่งมี 2 ประเภท คือ

1) มูลนิธิ หรือสมาคมที่จดทะเบียนตามกฎหมายแพ่งและพาณิชย์หรือตามกฎหมายอื่น ที่มีวัตถุประสงค์ในการจัดสวัสดิการสังคม และคณะกรรมการส่งเสริมการจัดสวัสดิการสังคมแห่งชาติให้การรับรองเป็นองค์กรสาธารณประโยชน์

2) องค์กรภาคเอกชนที่ไม่ใช่ส่วนราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือองค์กรอื่นของรัฐ และเป็นองค์กรที่ไม่แสวงหากำไรในการดำเนินงานด้านการจัดสวัสดิการสังคม ที่มีผลงานเกี่ยวกับการจัดสวัสดิการสังคมตามมาตรฐานที่คณะกรรมการส่งเสริมการจัดสวัสดิการสังคมแห่งชาติกำหนด และคณะกรรมการให้การรับรองเป็นองค์กรสาธารณประโยชน์

โดยทั้งสองประเภทจะต้องมีวัตถุประสงค์เพื่อป้องกัน แก้ไขปัญหา พัฒนาและส่งเสริมความมั่นคงทางสังคม เพื่อตอบสนองความจำเป็นขั้นพื้นฐานของประชาชน ให้มีคุณภาพที่ดีและพึ่งตนเองได้อย่างทั่วถึง เหมาะสม เป็นธรรม และให้เป็นไปตามมาตรฐาน ทั้งทางด้านการศึกษา สุขภาพอนามัย ที่อยู่อาศัย การทำงาน และการมีรายได้ นันทนาการ

กระบวนการยุติธรรม และบริการสังคมทั่วไป โดยคำนึงถึงศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ สิทธิที่ประชาชนจะต้องได้รับและการมีส่วนร่วมในการจัดสวัสดิการสังคมทุกระดับ\*

ทั้งนี้ มูลนิธิ หรือสมาคม หรือองค์กรภาคเอกชนที่ได้รับการรับรองเป็นองค์กรสาธารณประโยชน์อาจได้รับการสนับสนุนในการจัดสวัสดิการสังคม ดังนี้

(1) เงินอุดหนุนจากกองทุนตามระเบียบที่คณะกรรมการกำหนด

(2) การช่วยเหลือจากสำนักงานในด้านวิชาการและการพัฒนาบุคลากรที่ปฏิบัติงานใน องค์กรสาธารณประโยชน์ตามความจำเป็นและเหมาะสมตามระเบียบที่คณะกรรมการกำหนด

(3) การช่วยเหลืออื่นๆ ตามที่คณะกรรมการกำหนด

ตามที่ได้กล่าวมาแล้วจะเห็นว่าสมาคม มูลนิธิ องค์กรเอกชน ต่างประเทศ และองค์กรสาธารณประโยชน์ มีลักษณะและวัตถุประสงค์คล้ายคลึงกัน

## 2.1.2 การจัดตั้ง

### 2.1.2.1 การจัดตั้งสมาคม

การยื่นคำร้องขอจัดตั้งสมาคมเดิมเป็นภารกิจของสำนักตำรวจแห่งชาติ แต่โดยมาตรา 56 แห่งพระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม พ.ศ. 2545 ที่กำหนดให้รัฐบาลออกกฎหมายเพื่อโอนภารกิจของสำนักงานตำรวจแห่งชาติที่ไม่ใช่ภารกิจหลัก ในการรักษาความสงบเรียบร้อยและการป้องกันและปราบปรามผู้กระทำความผิดไปเป็นของหน่วยราชการหรือหน่วยงานของรัฐอื่นที่เกี่ยวข้อง และเพื่อลดภารกิจในพื้นที่ตามลำดับความพร้อมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการรักษาความสงบเรียบร้อยและการป้องกันปราบปรามผู้กระทำความผิด ประกอบกับมาตรา 46 (1) แห่งพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าว กำหนดให้สำนักงานตำรวจแห่งชาติมีอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับการรักษาความสงบเรียบร้อยโดยตรง ซึ่งงานทะเบียนสมาคมเป็นภารกิจด้านความมั่นคงภายในและเกี่ยวข้องกับการบริการสาธารณประโยชน์ ดังนั้น สมควรโอนภารกิจดังกล่าวเป็นของส่วนราชการที่เกี่ยวข้อง รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยจึงได้อาศัยอำนาจตามความในมาตรา 109 (1) แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ออกกฎหมายกระทรวง ฉบับที่ 2 พ.ศ. 2547 กำหนดให้การยื่นคำขอจดทะเบียนสมาคม สำหรับกรุงเทพมหานครให้ยื่น ณ สำนักงานเขต และให้สำนักงานเขตส่งเรื่องให้นายทะเบียนดำเนินการต่อไป สำหรับในจังหวัดอื่นให้ยื่น ณ ที่ว่าการอำเภอ หรือที่ว่าการกิ่งอำเภอที่สำนักงานใหญ่ของสมาคมจะตั้งขึ้นหรือตั้งอยู่แล้วแต่กรณี

\* พระราชบัญญัติส่งเสริมการจัดการสวัสดิการสังคม มาตรา 3

โดยกำหนดให้กฎกระทรวงนี้มีผลใช้บังคับเมื่อพ้นกำหนดหกสิบวันนับแต่วันที่ประกาศในราชกิจจานุเบกษา (คือวันที่ 11 มิถุนายน 2547) เป็นต้นไป

นอกจากนี้ประกาศกระทรวงมหาดไทยเรื่องการแต่งตั้งนายทะเบียนสมาคมที่ประกาศให้มีผลบังคับใช้เมื่อวันที่ 15 กันยายน 2547 ได้กำหนดให้อธิบดีกรมการปกครองเป็นนายทะเบียนสมาคม สำหรับในจังหวัดอื่นให้ผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นนายทะเบียนสมาคม

ขั้นตอนในการจัดตั้งสมาคม<sup>1</sup> กำหนดให้ผู้ที่จะเป็นสมาชิกจำนวนไม่น้อยกว่า 3 คน ยื่นคำขอแบบ ส.ค.1 ณ สำนักงานเขตสำหรับในกรุงเทพมหานครหรือที่ว่าการอำเภอ/กิ่งอำเภอ สำหรับในจังหวัดอื่นที่สำนักงานใหญ่ของสมาคมจะตั้งขึ้น พร้อมเอกสารหลักฐาน จำนวน 3 ชุด ดังต่อไปนี้

- (1) ชื่อบังคับของสมาคม
- (2) รายชื่อที่อยู่ และอาชีพของผู้ที่จะเป็นสมาชิกไม่น้อยกว่าสิบคน
- (3) รายชื่อที่อยู่และอาชีพของผู้ที่จะเป็นกรรมการของสมาคม
- (4) รายชื่อการประชุมก่อตั้งสมาคม
- (5) แผนผังที่ตั้งสังเขปของสมาคมทั้งสำนักงานใหญ่สำนักงานสาขา
- (6) หนังสืออนุญาตให้ใช้สถานที่ของสมาคม
- (7) สำเนาบัตรประจำตัวประชาชนหรือบัตรอื่นที่ทางราชการออกให้และภาพถ่ายสำเนาทะเบียนบ้านของผู้ที่เป็นสมาชิกและผู้ที่เป็นกรรมการของสมาคม
- (8) สำเนาใบอนุญาตจัดตั้งสมาคมหรือองค์การตามกฎหมายว่าด้วยวัฒนธรรมแห่งชาติในกรณีที่สมาคมมีวัตถุประสงค์เกี่ยวกับงานของสภาวัฒนธรรมแห่งชาติ

เมื่อสำนักงานเขตหรืออำเภอ/กิ่งอำเภอได้รับคำขอแล้วก็จะดำเนินการตรวจสอบคำขอและชื่อบังคับ วัตถุประสงค์ของสมาคม ผู้จะเป็นกรรมการว่าถูกต้องหรือไม่ เมื่อพิจารณาเอกสารและคำขอแล้วเห็นว่าครบถ้วนและถูกต้อง ก็จะส่งเรื่องราวพร้อมความเห็นต่อนายทะเบียนโดยส่งเรื่องไปกรุงเทพมหานครหรือจังหวัด เพื่อตรวจสอบความถูกต้องและเสนอนายทะเบียนเพื่อพิจารณาจดทะเบียน และออกใบสำคัญแสดงการจดทะเบียนสมาคม (ส.ค.4) พร้อมทั้งส่งประกาศการรับจดทะเบียนสมาคมไปยังสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีเพื่อประกาศใน

<sup>1</sup> สำนักการสอบสวนและนิติการ, “คู่มือการจดทะเบียนสมาคม มูลนิธิ การขออนุญาตจัดให้มีการเรียไรและทำการเรียไร”(เอกสารไม่ตีพิมพ์เผยแพร่)

ราชกิจจานุเบกษา และส่งเรื่องคืนไปยังสำนักงานเขตหรืออำเภอ/กิ่งอำเภอ และแจ้งให้ผู้ขอจดทะเบียนทราบเพื่อขอรับใบสำคัญและชำระค่าธรรมเนียมตามกฎหมายกระทรวงฯ

ถ้านายทะเบียนเห็นว่าไม่อาจรับการจดทะเบียนได้เนื่องจากวัตถุประสงค์ของสมาคมขัดต่อกฎหมายหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน หรืออาจเป็นภัยอันตรายต่อความสงบสุขของประชาชนหรือความมั่นคงของรัฐ หรือผู้จดทะเบียนไม่แก้ไขหรือเปลี่ยนแปลงให้ถูกต้องภายในสามสิบวันนับแต่ทราบคำสั่งของนายทะเบียน นายทะเบียนจะมีคำสั่งไม่รับจดทะเบียน

ผู้ยื่นคำขอจดทะเบียนมีสิทธิอุทธรณ์คำสั่งไม่รับจดทะเบียนต่อรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย โดยทำเป็นหนังสือยื่นต่อนายทะเบียนภายใน 30 วัน นับแต่วันที่ได้รับแจ้งคำสั่งไม่รับจดทะเบียน คำวินิจฉัยของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยให้เป็นที่สุด

ในกรณีที่วัตถุประสงค์ของสมาคมเกี่ยวกับงานของสภาวัฒนธรรมแห่งชาติผู้ยื่นคำขอจะต้องส่งคำขอจดทะเบียนดังกล่าวไปยังสำนักงานวัฒนธรรมแห่งชาติ (สวช.) พิจารณาอนุญาตก่อนตามกฎหมายว่าด้วยวัฒนธรรมแห่งชาติก่อนตามพระราชบัญญัติวัฒนธรรมแห่งชาติ พ.ศ. 2486 มาตรา 14 ระบุว่า “สมาคมหรือองค์กรใดซึ่งมีวัตถุประสงค์เกี่ยวกับงานสภาวัฒนธรรมแห่งชาติไม่ว่าจะได้ตั้งอยู่ก่อนแล้วหรือไม่ก็ตาม ต้องได้รับอนุญาตจากสภาวัฒนธรรมแห่งชาติก่อนจึงจะดำเนินการจัดตั้งตามกฎหมายหรือดำรงอยู่ต่อไปได้ และเมื่อได้ตั้งขึ้นหรือดำรงอยู่แล้วให้อยู่ในความควบคุมของสภานี้ สมาคมหรือองค์กรที่ไม่ได้รับอนุญาตให้ดำรงอยู่ต่อไปให้เลิกและหยุดดำเนินการทันที อนึ่ง ถ้าสภาวัฒนธรรมแห่งชาติพิจารณาเห็นสมควรจะสั่งเพิกถอนการอนุญาตที่ให้ไว้แก่สมาคมหรือองค์กรใดก็ได้ สมาคมหรือองค์กรเช่นว่านั้นจักต้องเลิกและหยุดดำเนินการทันทีคู่กัน” เมื่อสำนักงานวัฒนธรรมแห่งชาติ(สวช.)พิจารณาอนุญาตแล้ว จึงส่งเรื่องมาให้นายทะเบียนพิจารณาเพื่อออกใบสำคัญการจดทะเบียนเป็นสมาคมต่อไป

#### 2.1.2.2 การจัดตั้งมูลนิธิ

การจดทะเบียนมูลนิธิ กฎหมายกำหนดให้ผู้ที่จะเป็นกรรมการมูลนิธิ ประกอบด้วยบุคคลอย่างน้อย 3 คน ยื่นคำขอตามแบบ ม.น. 1 ณ สำนักงานเขตในกรุงเทพมหานคร ในกรณีที่สำนักงานใหญ่ที่จะขอจัดตั้งอยู่ในกรุงเทพมหานคร หรือที่ว่าการอำเภอ/กิ่งอำเภอ ในกรณีที่สำนักงานใหญ่ของมูลนิธิที่จะขอจัดตั้งอยู่ในจังหวัดอื่น จะต้องจัดทำเอกสารหลักฐาน จำนวน 3 ชุด ดังต่อไปนี้

- (1) รายชื่อเจ้าของทรัพย์สินและรายการทรัพย์สินที่จัดสรรสำหรับมูลนิธิ
- (2) รายชื่อที่อยู่และอาชีพของผู้ที่จะเป็นกรรมการของมูลนิธิทุกคน
- (3) ข้อบังคับของมูลนิธิ

- (4) คำมั่นว่าจะให้ทรัพย์สินแก่มูลนิธิของเจ้าของทรัพย์สินตาม (1) ที่มีผลตามกฎหมาย
- (5) สำเนาพินัยกรรม ในกรณีที่การจดทะเบียนมูลนิธิหรือการจัดสรรทรัพย์สินสำหรับมูลนิธิตาม (1) เกิดขึ้นโดยผลของพินัยกรรมนั้น
- (6) สำเนาบัตรประจำตัวประชาชนหรือบัตรประจำตัวอื่นที่ส่วนราชการหน่วยงานของรัฐ หรือรัฐวิสาหกิจออกให้ และภาพถ่ายสำเนาทะเบียนบ้านของบุคคลตาม (1) และ(2) หรือเอกสารอื่นที่สามารถแสดงสถานภาพของบุคคลหรือถิ่นที่อยู่ในทำนองเดียวกันในกรณีที่บุคคลดังกล่าวเป็นผู้ที่ไม่มีหลักฐานตามที่กำหนด เช่น คนต่างด้าวหรือพระภิกษุ
- (7) แคนผังโดยสังเขปสถานที่ตั้งสำนักงานใหญ่ และที่ตั้งสำนักงานสาขา ทั้งปวง (ถ้ามี)
- (8) หนังสืออนุญาตจากเจ้าของหรือผู้ครอบครองให้ใช้สถานที่ตาม (7)
- (9) สำเนารายงานการประชุมจัดตั้งมูลนิธิ
- (10) กรณีที่ใช้ชื่อตัวหรือชื่อสกุลของบุคคลประกอบเป็นชื่อมูลนิธิต้องมีหนังสืออนุญาตให้ใช้ชื่อตัวหรือชื่อสกุลจากเจ้าของชื่อหรือทายาท
- (11) กรณีใช้ชื่อหน่วยงานหรือนิติบุคคลประกอบเป็นชื่อมูลนิธิ ต้องมีหนังสืออนุญาตให้ชื่อหน่วยงานหรือนิติบุคคลนั้น

เมื่อสำนักงานเขต/อำเภอ/กิ่งอำเภอ ได้พิจารณาตรวจสอบคำขอและข้อบังคับ วัตถุประสงค์ ผู้ที่จะเป็นกรรมการของมูลนิธิ ว่าถูกต้องหรือไม่ เมื่อพิจารณาเอกสารและคำขอแล้วเห็นว่าครบถ้วนและถูกต้องก็จะส่งเรื่องราวพร้อมความเห็นค่อนายทะเบียน โดยส่งเรื่องไปกรุงเทพมหานคร ในกรณีที่มูลนิธินั้นอยู่ในจังหวัดกรุงเทพมหานคร หรือจังหวัด สำหรับในจังหวัดอื่น เพื่อตรวจสอบความถูกต้องและเสนอนายทะเบียนเพื่อพิจารณาจดทะเบียน โดยปลัดกระทรวงมหาดไทย เป็นนายทะเบียนมูลนิธิในกรุงเทพมหานคร และผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นนายทะเบียนมูลนิธิในจังหวัดอื่น เมื่อนายทะเบียนพิจารณารับจดทะเบียนก็จะออกไปสำคัญแสดงการจดทะเบียนมูลนิธิ (ม.น. 3) และส่งประกาศการรับจดทะเบียนไปยังสำนักงานเลขาธิการคณะรัฐมนตรีเพื่อประกาศในราชกิจจานุเบกษา แล้วส่งเรื่องคืนไปยังสำนักงานเขตหรืออำเภอ/กิ่งอำเภอ และแจ้งให้ผู้ขอจดทะเบียนทราบเพื่อขอรับใบสำคัญฯ และชำระค่าธรรมเนียมตามกฎหมายกระทรวงฯ

\* ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ พ.ศ. 2541 มาตรา 115

ถ้านายทะเบียนเห็นว่าไม่อาจรับการจดทะเบียนได้เนื่องจากวัตถุประสงค์ของมูลนิธิขัดต่อกฎหมายหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน หรืออาจเป็นภัยอันตรายต่อความสงบสุขของประชาชนหรือความมั่นคงของรัฐ หรือผู้จดทะเบียนไม่แก้ไขหรือเปลี่ยนแปลงให้ถูกต้องภายในสามสิบวันนับแต่ทราบคำสั่งของนายทะเบียน นายทะเบียนจะมีคำสั่งไม่รับจดทะเบียน

ผู้ยื่นคำขอจดทะเบียนมีสิทธิอุทธรณ์คำสั่งไม่รับจดทะเบียนต่อรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย โดยทำเป็นหนังสือยื่นต่อนายทะเบียนภายใน 30 วัน นับแต่วันที่ได้รับแจ้งคำสั่งไม่รับจดทะเบียน คำวินิจฉัยของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยให้เป็นที่สุด

ในกรณีที่วัตถุประสงค์ของมูลนิธิเกี่ยวกับงานของสำนักงานวัฒนธรรมแห่งชาติ(สวช.) นายทะเบียนจะส่งคำขอจดทะเบียนดังกล่าวไปยังสำนักงานวัฒนธรรมแห่งชาติ(สวช.) พิจารณาอนุญาตตามกฎหมายว่าด้วยวัฒนธรรมแห่งชาติก่อนตามพระราชบัญญัติวัฒนธรรมแห่งชาติ พ.ศ. 2486 เหมือนกรณีสมาคม เมื่อสำนักงานวัฒนธรรมแห่งชาติ(สวช.)พิจารณาอนุญาตแล้ว จึงส่งเรื่องมาให้นายทะเบียนพิจารณาเพื่อออกใบสำคัญการจดทะเบียนเป็นมูลนิธิต่อไป

### 2.1.2.3 การจัดตั้งองค์การเอกชนต่างประเทศ

กฎระเบียบที่เกี่ยวข้องกับการก่อตั้งองค์การเอกชนต่างประเทศ (ทรัสต์หรือทุนบริจาต) ให้ปฏิบัติตามระเบียบกระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม ว่าด้วยการเข้ามาดำเนินการขององค์การเอกชนต่างประเทศในประเทศไทย พ.ศ. 2541 ได้กำหนดให้มีคณะกรรมการพิจารณา การดำเนินงานขององค์การเอกชนต่างประเทศ ซึ่งประกอบด้วย ปลัดกระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม หรือรองปลัดกระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม ผู้ได้รับมอบหมายจากปลัดกระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคมเป็นประธาน ผู้แทนกรมการปกครอง ผู้แทนกรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงาน ผู้แทนกรมวิเทศสหการ ผู้แทนกรมองค์การระหว่างประเทศ ผู้แทนสำนักข่าวกรองแห่งชาติ ผู้แทนกรมประชาสัมพันธ์ ผู้แทนกรมศาสนา ผู้แทนสำนักงานสภาพความมั่นคงแห่งชาติ ผู้แทนกองบัญชาการทหารสูงสุด ผู้แทนสำนักงานตรวจคนเข้าเมืองผู้แทนสำนักงานตำรวจสันติบาล และผู้ทรงคุณวุฒิอื่นซึ่งรัฐมนตรีแต่งตั้งอีกไม่เกินสี่คน เป็นกรรมการ ผู้แทนกรมการจัดหางานเป็นกรรมการและเลขานุการ เจ้าหน้าที่กรมการจัดหางานซึ่งประธานกรรมการแต่งตั้งไม่เกินสองคน เป็นกรรมการและเลขานุการ จะเป็นผู้พิจารณาอนุญาต การเข้ามาดำเนินงานขององค์การเอกชนต่างประเทศไม่ว่าจะตั้งสำนักงานในประเทศไทยหรือตั้งสำนักงานภูมิภาคในกรณีที่ ไม่จำเป็นต้องมีการทำความตกลงเป็นพิเศษระหว่างรัฐบาลไทยกับสำนักงานภูมินาคนั้น และพิจารณาอนุญาตจำนวนตำแหน่ง และลักษณะงานของคนต่างด้าวซึ่งเข้ามาทำงานให้กับองค์การเอกชนต่างประเทศและสำนักงานภูมิภาค โดยการพิจารณาอนุญาตให้องค์การเอกชนต่างประเทศเข้ามาดำเนินงานและหรือตั้งสำนักงานภูมินาคนั้น ให้คณะกรรมการ



ค่านึงนโยบายการพัฒนาเศรษฐกิจ สังคม และความมั่นคงของประเทศ สัมพันธ์อันดีระหว่างประเทศไทยกับประเทศอื่น วัตถุประสงค์และแนวทางการดำเนินงานขององค์การเอกชนต่างประเทศนั้น ตลอดจนความเห็นและข้อเสนอแนะของส่วนราชการที่เกี่ยวข้องประกอบด้วย คุณสมบัติเบื้องต้นขององค์การเอกชนต่างประเทศที่จะขอเข้ามาดำเนินงานนั้นจะต้องเป็นนิติบุคคลตามกฎหมายของประเทศนั้น หรือมีการจดทะเบียนถูกต้องตามกฎหมายของประเทศภูมิลำเนาเป็นองค์การเอกชนที่ไม่มีวัตถุประสงค์ในการแสวงหากำไร หรือมุ่งหวังผลทางการเมือง มีวัตถุประสงค์ในการเข้ามาให้ความช่วยเหลือ หรือพัฒนาบุคคล กลุ่มบุคคล หรือนิติบุคคล และหรือหน่วยราชการหรือหน่วยรัฐวิสาหกิจที่สอดคล้องกับนโยบายการพัฒนาและความมั่นคงของประเทศไทยและมีนโยบายในการทำงานที่ไม่ขัดกับนโยบายของรัฐบาลไทย

ในทางปฏิบัติเมื่อกรมการจดทะเบียนในฐานะฝ่ายเลขานุการได้รับคำขอเข้ามาก็จะผ่านขั้นตอนการตรวจสอบเบื้องต้น จะต้องส่งผ่านทางหน่วยงานที่เกี่ยวข้องได้แก่กระทรวงการต่างประเทศซึ่งปกติต้องประสานผ่านทางสถานทูตที่สำนักงานใหญ่ขององค์กรนั้นๆ ดั้งขึ้นเพื่อตรวจสอบสถานภาพหรือว่าประวัติเบื้องต้น สภาความมั่นคงแห่งชาติก็จะตรวจสอบให้เห็นว่า ถ้าสมมติว่าคณะกรรมการพิจารณาการดำเนินการขององค์การเอกชนต่างประเทศอนุญาตให้องค์การใดเข้ามาจะมีผลกระทบทางด้านความ มั่นคงของประเทศหรือไม่ ส่วนหน่วยงานอื่นๆ เช่น สำนักข่าวกรองแห่งชาติ หรือศูนย์รักษาความปลอดภัยก็จะตรวจสอบพฤติกรรมโดยภาพรวมขององค์กร เช่นว่าเคยเข้ามาทำงานร่วมกับองค์การเอกชนในประเทศไทยหรือไม่ หรือว่าประวัติของกรรมการองค์การเอกชนหรือเจ้าหน้าที่ที่คาดว่าจะเข้ามาทำงานในองค์กรนั้นเป็นอย่างไร

ก่อนหน้านี้ กระทรวงแรงงานฯ เมื่อได้รับความเห็นจากทางหน่วยงานที่ขอความเห็น ไปสามารถนำเข้าไปประชุมคณะกรรมการได้เลย แต่เมื่อประมาณปลายปี 2546 ได้มีการแต่งตั้งคณะกรรมการขึ้นมาอีกหนึ่งชุดเพื่อกลั่นกรองข้อมูลที่ได้รับจากหน่วยงานที่เกี่ยวข้องอีกชั้นหนึ่ง ซึ่งทางสำนักงานความมั่นคงแห่งชาติได้ยกร่างระเบียบขึ้นมาเป็นกรอบให้คณะกรรมการปฏิบัติเป็นลักษณะของอนุกรรมการซึ่งมาช่วยเสริม หากคาดว่าองค์การเอกชนนั้นมีพฤติกรรมน่าสงสัย กระทรวงแรงงานฯ และหน่วยงานข่าวกรองแห่งชาติก็จะประสาน ไปยังสำนักงานความมั่นคงแห่งชาติให้มีการประชุมกรอบจะ ไม่มีการเปิดเผยเรื่องรายงานการประชุมดังกล่าว เมื่อประชุมได้ผลอย่างไรก็จะเสนอความเห็นเข้ามายังคณะกรรมการพิจารณาการดำเนินงานขององค์การเอกชนต่างประเทศ หากคณะกรรมการพิจารณาการดำเนินงานขององค์การเอกชนต่างประเทศไม่เห็นพ้องกับความเห็นของคณะกรรมการก็อาจจะข้อมูลเพิ่มเติมเพื่อพิจารณาอีกครั้ง ถ้าคณะกรรมการพิจารณาการดำเนินงานขององค์กรเอกชนต่างประเทศอนุญาตให้องค์การเอกชนเข้ามาจัดตั้งก็จะออกใบอนุญาตให้องค์การเอกชนดังกล่าว และสำหรับคนต่างด้าวที่มีความประสงค์จะเข้ามาทำงานในองค์กรเอกชนต่างประเทศกรมการจดทะเบียนก็จะพิจารณาออกใบอนุญาตทำงานคนต่างด้าวให้แก่บุคคลที่จะเข้ามาทำงานให้กับองค์กรเอกชนนั้นๆ ต่อไป

ส่วนกรณีที่คณะกรรมการพิจารณาการดำเนินงานขององค์การเอกชนต่างประเทศไม่อนุญาตให้องค์การเอกชนต่างประเทศเข้ามาดำเนินงาน ไม่อนุญาตให้จัดตั้งสำนักงานและหรือสำนักงานสาขา ผู้ขออนุญาตสามารถยื่นอุทธรณ์เป็นหนังสือต่อรัฐมนตรีกระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคมภายใน 30 วันนับแต่วันที่ได้รับหนังสือแจ้งการไม่อนุญาตจากคณะกรรมการฯ ซึ่งรัฐมนตรีกระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคมอนุญาตจะต้องวินิจฉัยอุทธรณ์ให้แล้วเสร็จภายใน 60 วัน นับแต่วันที่ได้รับหนังสืออุทธรณ์ คำวินิจฉัยอุทธรณ์ของรัฐมนตรีถือเป็นที่สุด

เอกสารประกอบการจัดตั้งองค์การเอกชนต่างประเทศ

(1) ในกรณีองค์การเอกชนต่างประเทศขอเข้ามาตั้งสำนักงาน และหรือส่งเจ้าหน้าที่เข้ามาทำงานในสำนักงาน ให้แนบรายละเอียดหลักฐาน ดังนี้

1. วัตถุประสงค์การจัดตั้งองค์การ
2. นโยบายขององค์การ
3. โครงการและแผนงาน และแนวทางการดำเนินงานที่ชัดเจน เพียงพอตามแบบที่คณะกรรมการกำหนด
4. รายชื่อของคณะกรรมการบริหารหรือผู้บริหาร
5. รายละเอียดเกี่ยวกับงบประมาณ รายได้และแหล่งที่มา
6. หลักฐานหรือหนังสือรับรองสถานภาพการเป็นนิติบุคคลจากประเทศที่เป็นภูมิลำเนาขององค์การเอกชนต่างประเทศนั้น หรือสถานทูต หรือสถานกงสุลของประเทศที่เป็นภูมิลำเนาขององค์การเอกชนต่างประเทศนั้น ในกรณีที่องค์การเอกชนต่างประเทศไม่มีฐานะเป็น นิติบุคคลตามกฎหมายจะต้องขอหนังสือจากสถานทูต หรือสถานกงสุลของประเทศที่เป็นภูมิลำเนาขององค์การเอกชนต่างประเทศนั้น รับรองเรื่องภูมิลำเนาและฐานะทางการเงิน
7. หนังสือแต่งตั้งผู้แทนผู้มีอำนาจเต็มขององค์การเอกชนต่างประเทศนั้น เพื่อประสานงานกับคณะกรรมการในด้านข้อมูล หรือเอกสารที่จำเป็นอื่นๆ ในการพิจารณาอนุญาต

(2) กรณีองค์การเอกชนต่างประเทศไม่ได้เข้ามาดำเนินการเอง เพียงแต่ให้ความช่วยเหลือทางการเงินหรืออื่นๆ ให้ผู้ซึ่งได้รับความช่วยเหลือยื่นขออนุญาตแทน โดยแนบรายละเอียดหลักฐาน ดังนี้

1. วัตถุประสงค์และกิจกรรมขององค์การเอกชนต่างประเทศที่ให้ความช่วยเหลือ
2. หนังสือรับรององค์การเอกชนต่างประเทศ จากสถานทูตหรือสถานกงสุลของประเทศที่เป็นภูมิลำเนาขององค์การนั้นๆ

### 3. ข้อมูลโครงการที่ได้รับความช่วยเหลือจากองค์การเอกชน ต่างประเทศ

(3) กรณีองค์การเอกชนต่างประเทศประสงค์จะเข้ามาดำเนินงานจัดประชุมสัมมนาในประเทศไทยให้แนบรายละเอียดหลักฐานเกี่ยวกับการจัดประชุมสัมมนา ดังนี้

1. วัตถุประสงค์ของการจัดประชุมสัมมนา
2. รายชื่อวิทยากรและผู้เข้าประชุม
3. หัวข้อการประชุม
4. กำหนดการประชุม

(4) กรณีองค์การเอกชนต่างประเทศนั้น ไม่ได้จัดประชุมสัมมนาเอง เพียงแต่ให้การช่วยเหลือทางการเงินหรืออื่นๆ ในการจัดประชุมสัมมนาให้ผู้ซึ่งได้รับความช่วยเหลือขอ อนุญาตแทนได้ ทั้งนี้ ต้องยื่นคำขอล่วงหน้าก่อนวันนัดประชุมสัมมนาไม่น้อยกว่า 30 วัน ยกเว้นองค์การเอกชนต่างประเทศที่ได้ดำเนินงานอยู่ภายใต้ความรับผิดชอบของ ทบวง กรมอยู่ แล้วก่อนหน้าที่จะเขียนกระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคมว่าด้วยการเข้ามาดำเนินงานของ องค์การเอกชนต่างประเทศในประเทศไทย พ.ศ. 2541 จะประกาศใช้ไม่ต้องยื่นคำขออนุญาต

ในกรณีที่องค์การเอกชนต่างประเทศนั้นเข้ามาดำเนินงานภายใต้ ความตกลงที่รัฐบาลไทยทำความตกลงกับรัฐบาลต่างประเทศ สิทธิขององค์การเอกชนนี้ได้รับการ ยกเว้นและได้รับสิทธิพิเศษทางด้านภาษีแ่หากเป็นองค์การเอกชนต่างประเทศที่เข้ามา โดยการขอ อนุญาตผ่านทางกรมการจัดหางาน กระทรวงแรงงานฯตามที่กล่าวมาจะต้องเสียภาษี ไม่ได้รับการ ยกเว้น สำหรับคนต่างด้าวที่เข้ามาทำงานในองค์การเอกชนต่างประเทศที่รัฐบาลไทยทำความ กับ รัฐบาลต่างประเทศก็เช่นเดียวกันไม่จำเป็นต้องขออนุญาต ซึ่งเป็นข้อยกเว้นว่าบุคคลที่เข้ามาปฏิบัติ หน้าที่ตามที่รัฐบาลไทยได้ตกลงกับรัฐบาลต่างประเทศ ยกเว้นมิให้บังคับกับคนต่างด้าวกลุ่มนั้น\*

ในกรณีที่เข้ามาโดยรัฐบาลไทยทำความตกลงกับรัฐบาลต่างประเทศ นั้น หน่วยงานที่กำกับดูแล คือ กระทรวงต่างประเทศจะกำหนดทั้งจำนวนคนและระยะเวลาที่เข้ามา ทำงาน ที่สำคัญก็คือจะต้องทำงานเฉพาะในประเทศไทยนั้น จะเข้าไปทำงานประเทศอื่นไม่ได้ แต่ องค์การเอกชนต่างประเทศที่เข้ามาโดยผ่านกรมการจัดหางาน กระทรวงแรงงานฯ สามารถเข้ามา ดำเนินงานได้ถึงในระดับภูมิภาค ดังนั้น หน่วยงานที่กำกับดูแลองค์การเอกชนต่างประเทศที่เข้ามา ดำเนินงานในประเทศไทยจึงมีถึงสองหน่วยงาน ได้แก่ กรมการจัดหางาน กรมแรงงานฯ และ กระทรวงต่างประเทศ

\* พระราชบัญญัติการทำงานของคนต่างด้าว พ.ศ. 2521 มาตรา 4

#### 2.1.2.4 การจัดตั้งองค์กรสาธารณประโยชน์

ตามพระราชบัญญัติส่งเสริมการจัดสวัสดิการสังคม พ.ศ. 2546 ให้มีคณะกรรมการคณะหนึ่งเรียกว่า “คณะกรรมการส่งเสริมการจัดสวัสดิการสังคมแห่งชาติ” เรียกโดยย่อว่า ก.ส.ค. ประกอบด้วย นายกรัฐมนตรีเป็นประธาน รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ และผู้แทนองค์กรสาธารณประโยชน์ซึ่งรัฐมนตรีแต่งตั้งจากผู้แทนองค์กรสาธารณประโยชน์ที่คณะรัฐมนตรีได้แต่งตั้ง เป็นรองประธานกรรมการ ปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี ปลัดกระทรวงการคลัง ปลัดกระทรวงการท่องเที่ยวและกีฬา ปลัดกระทรวงพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ ปลัดกระทรวงมหาดไทย ปลัดกระทรวงยุติธรรม ปลัดกระทรวงแรงงาน ปลัดกระทรวงศึกษาธิการ ปลัดกระทรวงสาธารณสุข ผู้อำนวยการสำนักงานประชาคมอาเซียน กรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ อธิบดีกรมพัฒนาและสวัสดิการสังคม ผู้แทนองค์กรสาธารณประโยชน์ซึ่งคณะรัฐมนตรีแต่งตั้งจำนวนแปดคน และผู้ทรงคุณวุฒิซึ่งคณะรัฐมนตรีแต่งตั้งจำนวนแปดคน เป็นกรรมการ พิจารณารับรองมูลนิธิ สมาคมที่มีวัตถุประสงค์ในการจัดสวัสดิการสังคม หรือองค์กรภาคเอกชนที่ผลงานเกี่ยวกับการจัดสวัสดิการสังคมตามมาตรฐานที่คณะกรรมการกำหนดให้เป็นองค์กรสาธารณประโยชน์ แยกออกเป็นสองกรณี

**กรณีแรก** การยื่นคำรับรองเป็นองค์กรสาธารณประโยชน์ของมูลนิธิหรือสมาคมที่มีความประสงค์จะขอขึ้นคำขอให้รับรองเป็นองค์กรสาธารณประโยชน์จะต้องดำเนินการกิจการมีผลงานด้านการจัดสวัสดิการสังคมอย่างต่อเนื่องและมีสำนักงานใหญ่ตั้งอยู่ในท้องที่ที่จะยื่นคำขอไม่น้อยกว่าหกเดือน โดยจะต้องมีบุคลากร หรืออาสาสมัคร ในการปฏิบัติงานประจำ หรือที่ปรึกษาที่มีความรู้เกี่ยวกับการจัดสวัสดิการสังคมและสังคมสงเคราะห์ และจะต้องมีการกำหนดสาขาในการจัดสวัสดิการสังคมอย่างชัดเจนว่าจะดำเนินการด้านใด เช่น การบริการสังคม การศึกษา สุขภาพอนามัย ที่อยู่อาศัย การฝึกอาชีพ การประกอบอาชีพ นันทนาการ หรือกระบวนการยุติธรรม โดยกำหนดรูปแบบและวิธีการในการดำเนินการว่าจะเป็นการส่งเสริมการพัฒนา การสงเคราะห์ การคุ้มครอง การป้องกัน การแก้ไข หรือการบำบัดฟื้นฟู เป็นต้น การยื่นคำขอรับรองเป็นองค์กรสาธารณประโยชน์ ผู้มีอำนาจทำการแทนหรือผู้ได้รับมอบฉันทะจากมูลนิธิหรือสมาคมต้องยื่นคำขอตามแบบที่ปลัดกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์กำหนด กรณีมูลนิธิ หรือสมาคมอยู่ในเขตท้องที่กรุงเทพมหานคร ให้ยื่นคำขอที่สำนักพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์กรุงเทพมหานคร หากมูลนิธิ หรือสมาคมตั้งอยู่ในเขตท้องที่อื่น ให้ยื่นคำขอที่สำนักงานพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์จังหวัดเพื่อตรวจสอบความถูกต้องแล้วส่งคำขอให้สำนักงานคณะกรรมการส่งเสริมการจัดสวัสดิการสังคมแห่งชาติต่อไป เอกสารหลักฐานที่ต้องยื่นพร้อมคำขอ มีดังต่อไปนี้

- (1) สำเนาทะเบียนบ้าน และสำเนาบัตรประชาชน หรือสำเนาบัตรประจำตัวเจ้าหน้าที่ของรัฐที่มีคำรับรองว่าถูกต้อง
- (2) สำเนาข้อบังคับ หรือระเบียบ หรือตราสาร และสำเนาใบอนุญาตจัดตั้งมูลนิธิหรือสมาคม
- (3) รายชื่อคณะกรรมการของมูลนิธิ หรือสมาคม
- (4) สำเนางบดุล หรือสำเนารายงานฐานะทางการเงินของมูลนิธิ หรือสมาคม
- (5) แผนงาน โครงการของมูลนิธิ หรือสมาคม
- (6) ผลการดำเนินงานในระยะเวลาไม่น้อยกว่าหกเดือน
- (7) เอกสารหลักฐานที่แสดงถึงการกำหนดสาขาของงานสวัสดิการสังคม การกำหนดลักษณะ หรือรูปแบบและวิธีการในการดำเนินงาน รวมทั้งเอกสารหลักฐานในการสนับสนุนว่ามูลนิธิหรือสมาคมได้มีส่วนร่วมในการส่งเสริมและสนับสนุนให้บุคคล ครอบครัวยุวมชน องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น องค์กรวิชาชีพ สถาบันศาสนา และองค์กรอื่น

**กรณีที่สอง** การยื่นคำขอรับรองเป็นองค์กรสาธารณประโยชน์ขององค์กรภาคเอกชนนั้น หลักเกณฑ์ วิธีการและเงื่อนไขมีลักษณะเหมือนกรณีเป็นมูลนิธิ หรือสมาคม เพียงแต่องค์กรภาคเอกชนนั้นจะต้องดำเนินการกิจการและมีผลงานด้านสวัสดิการสังคมต่อเนื่องจนถึงวันยื่นคำขอและมีสำนักงานใหญ่ ตั้งอยู่ในท้องที่ที่จะยื่นไม่น้อยกว่าหนึ่งปี ที่สำคัญจะต้องมีส่วนราชการหรือหน่วยงานของรัฐที่ดำเนินงานด้านการจัดสวัสดิการสังคมหรือมูลนิธิหรือสมาคมที่จดทะเบียนตามกฎหมายแพ่งและพาณิชย์และมีวัตถุประสงค์ในการจัดสวัสดิการสังคมรับรองผลการดำเนินงานให้แก่องค์กรภาคเอกชนดังกล่าว จึงจะขอรับรองการเป็นองค์กรสาธารณประโยชน์ได้ โดยยื่นคำขอพร้อมเอกสารหลักฐาน ดังต่อไปนี้

- (1) สำเนาทะเบียนบ้าน และสำเนาบัตรประจำตัวประชาชน หรือสำเนาบัตรประจำตัว เจ้าหน้าที่ของรัฐที่มีคำรับรองว่าถูกต้องของผู้แทนองค์กรภาคเอกชน
- (2) สำเนาข้อบังคับ หรือระเบียบขององค์กรภาคเอกชน
- (3) สำเนารายงานฐานะทางการเงินซึ่งประธานกรรมการ หรือหัวหน้าผู้บริหารให้คำรับรอง
- (4) แผนงาน โครงการขององค์กรภาคเอกชน
- (5) ผลการดำเนินงานในระยะเวลาไม่น้อยกว่าหนึ่งปี

- (6) เอกสารหลักฐานที่แสดงถึงการกำหนดสาขาของงานสวัสดิการสังคม การกำหนดลักษณะ หรือรูปแบบและวิธีการในการดำเนินงาน รวมทั้งเอกสารหลักฐานในการสนับสนุนว่าองค์กรภาคเอกชนได้มีส่วนร่วมในการส่งเสริมและสนับสนุนให้บุคคล ครอบครัว ชุมชน องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น องค์กรวิชาชีพ สถาบันศาสนา และ องค์กรอื่น

### 2.1.3 การบริหารจัดการ

ระบบการบริหารจัดการองค์กรที่ไม่แสวงหากำไรถือเป็นกลไกที่สำคัญในการควบคุมดูแลองค์กรที่ไม่แสวงหากำไรไม่ให้ถูกนำไปใช้ในทางที่ผิด ระบบการควบคุมกำกับมีเป้าหมายเพื่อป้องกันการกระทำผิด ไม่ว่าจะการกระทำนั้นจะมุ่งสนับสนุนการก่อการร้ายหรือเจตนาทุจริตธรรมดา ทั้งผู้ก่อการร้ายหรืออาชญากรรมธรรมดาจะต้องใช้วิธีการเดียวกัน บุคคลหรือกลุ่มบุคคลที่ใช้องค์กร ไม่แสวงหากำไรในทางที่ผิดจะพยายามแสดงว่าได้ดำเนินการตามกรอบของกฎหมาย ดังนั้น จึงไม่มีวิธีที่ได้ผลเพื่อต่อต้านภัยคุกคามเช่นการก่อการร้าย การป้องกันที่ดีที่สุด คือ มีระบบสมบูรณ์แบบที่กำกับควบคุมเพื่อต่อต้านการกระทำทุกรูปแบบของบุคคลหรือกลุ่มบุคคล หากเกิดกรณีการกระทำผิดเพื่อการสนับสนุนการก่อการร้าย การตอบโต้ของทางการย่อมเป็นไปอย่างจริงจังขึ้น แต่ทั้งนี้ แนวทางการควบคุมกำกับที่ช่วยป้องกันหรือบ่งชี้การกระทำผิดจะอาศัยแนวทางเดียวกันไม่ว่าผู้กระทำจะมีเจตนาใดก็ตาม

ระบบการควบคุมกำกับที่ดีจะเป็นประโยชน์ต่อการป้องกันและบ่งชี้การกระทำผิด ระบบที่ทุกฝ่ายเข้าใจเป็นอย่างดีและปฏิบัติอย่างสม่ำเสมอส่งผลดีหลายประการ คือ เมื่อมีการปฏิบัติตามระเบียบมากขึ้นเท่าใด รัฐย่อมสามารถหุ้มเห้เจ้าหน้าที่และงบประมาณเพื่อดำเนินการกับผู้ที่ไม่ปฏิบัติตามระเบียบได้มากขึ้นเท่านั้น การดำเนินการดังกล่าวจึงเป็นการกำกับองค์กรที่ไม่แสวงหากำไรให้อยู่ในกรอบป้องกันผู้ที่มีงู่ใจ องค์กรที่ไม่แสวงหากำไรไปในทางที่ผิด และส่งเสริมองค์กรที่ไม่แสวงหากำไรที่มีปัญหาในการบริหารให้ปฏิบัติอยู่ในกรอบระเบียบที่กำหนด การดำเนินการดังกล่าวช่วยให้้องค์กรที่ไม่แสวงหากำไรที่ปฏิบัติตามระเบียบมีจำนวนเพิ่มขึ้น และระบบมีประสิทธิภาพมากขึ้น

#### 2.1.3.1 การบริหารจัดการสมาคม

สมาคมเมื่อได้จดทะเบียนแล้วจะมีสภาพเป็นนิติบุคคล คณะกรรมการของสมาคมต้องดำเนินกิจการของสมาคมให้เป็นไปตามกฎหมายและข้อบังคับ ภายใต้การควบคุมดูแล

ของที่ประชุมใหญ่ คณะกรรมการสมาคมถือเป็นผู้แทนของสมาคมในกิจการอันเกี่ยวข้องกับบุคคลภายนอก แนวทางในการดำเนินงานของสมาคมที่สำคัญ มีดังนี้

- 1) คณะกรรมการของสมาคมจะต้องจัดให้มีการประชุมใหญ่น้อยปีละหนึ่งครั้ง
- 2) คณะกรรมการของสมาคมจะเรียกประชุมใหญ่วิสามัญเมื่อใดก็ได้แล้วแต่เห็นสมควร
- 3) สมาชิกของสมาคมจำนวนไม่น้อยกว่าหนึ่งในห้าของจำนวนสมาชิกทั้งหมดหรือสมาชิกไม่น้อยกว่าหนึ่งร้อยคนหรือสมาชิกไม่น้อยกว่าจำนวนที่กำหนดไว้ในข้อบังคับสามารถทำหนังสือร้องขอต่อคณะกรรมการของสมาคมให้เรียกประชุมใหญ่วิสามัญได้ โดยในหนังสือร้องขอจะต้องระบุว่าให้เรียกประชุมเพื่อการใด

ในการเรียกประชุมใหญ่นั้น คณะกรรมการของสมาคมต้องส่งหนังสือนัดประชุมไปยังสมาชิกทุกคนซึ่งมีชื่อในทะเบียนของสมาคมก่อนวันนัดประชุมไม่น้อยกว่าเจ็ดวันหรือลงพิมพ์โฆษณาอย่างน้อยสองคราวในหนังสือพิมพ์ที่แพร่หลายในท้องถิ่นฉบับหนึ่งก่อนวันนัดประชุมไม่น้อยกว่าเจ็ดวัน การเรียกประชุมจะต้องระบุสถานที่ วัน เวลา และระเบียบวาระการประชุมและจัดส่งรายละเอียดและเอกสารที่เกี่ยวข้องไปด้วย แต่ในกรณีที่เรียกการประชุมใหญ่โดยลงพิมพ์โฆษณา รายละเอียดและเอกสารที่เกี่ยวข้องจะจัดเตรียมไว้ให้แก่สมาชิก ณ สถานที่ที่ผู้เรียกประชุมกำหนด เมื่อสมาชิกร้องขอ

การประชุมใหญ่ของสมาคมต้องมีสมาชิมาประชุมไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดจึงจะครบองค์ประชุมเว้นแต่ข้อบังคับจะกำหนดไว้เป็นอย่างอื่น ถ้าปรากฏว่าการประชุมใหญ่ครั้งใดไม่ครบองค์ประชุมก็ให้งดการประชุม แต่ถ้าเป็นการประชุมใหญ่ที่สมาชิก มิได้เป็นผู้ร้องขอให้คณะกรรมการเรียกประชุมใหญ่อีกครั้งหนึ่งโดยจัดให้มีการประชุมภายในสิบสี่วันนับแต่วันที่นัดประชุมครั้งแรก การประชุมครั้งนี้ไม่บังคับว่าต้องครบองค์ประชุม

มติของที่ประชุมให้ถือเอาเสียงข้างมาก เว้นแต่ข้อบังคับของสมาคมกำหนดเสียงข้างมากไว้เป็นพิเศษ โดยเฉพาะ สมาชิกคนหนึ่งมีเสียงหนึ่งเสียงในการลงคะแนน ถ้าเสียงคะแนนเท่ากันให้ประธานในที่ประชุมออกเสียงเพิ่มขึ้นได้อีกหนึ่งเสียงเป็นเสียงชี้ขาด

### 2.1.3.2 การบริหารจัดการมูลนิธิ

มูลนิธิเมื่อได้รับการจดทะเบียนเป็นนิติบุคคลแล้ว คณะกรรมการมูลนิธิต้องดำเนินกิจการมูลนิธิเป็นไปตามบทบัญญัติแห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ พ.ศ. 2535

กฎกระทรวงและข้อบังคับของมูลนิธิ ที่ได้จดทะเบียนไว้โดยมีแนวทางการดำเนินงานของมูลนิธิที่สำคัญ ดังนี้

1) แนวทางเริ่มแรก

เมื่อได้รับอนุญาตให้จัดตั้งเป็นมูลนิธิแล้วต้องเร่งจัดการประชุมคณะกรรมการมูลนิธิในเวลาอันสมควรเพื่อดำเนินงานในเรื่องดังต่อไปนี้

- ให้ผู้ให้คำมั่นสัญญา โอนทรัพย์สินให้แก่มูลนิธิตามคำมั่นสัญญาที่ให้ไว้แล้วเสร็จภายในเวลาที่กำหนด นับแต่วันที่จดทะเบียนมูลนิธิมอบหมายให้บุคคลใดบุคคลหนึ่งเป็นผู้ดำเนินการขอเลขประจำตัวผู้เสียภาษีอากรของมูลนิธิต่อสรรพากรท้องถิ่นที่สำนักงานใหญ่มูลนิธิตั้งอยู่ภายใน 60 วันนับแต่วันที่จดทะเบียนเป็นนิติบุคคล

- แต่งตั้งผู้ตรวจสอบบัญชีที่ได้รับอนุญาต เพื่อให้เป็นผู้ตรวจสอบบัญชีงบดุลของมูลนิธิในรอบปีวางแผนดำเนินการ ในการกำหนดเป้าหมายการดำเนินการในรอบปีว่าจะทำอะไรอย่างไร และเมื่อใด เช่น กำหนดว่าจะมีการประชุมคณะกรรมการเมื่อใดบ้างในรอบปี ฯลฯ เป็นต้น

2) แนวทางการดำเนินงานของคณะกรรมการมูลนิธิตามแผนงานที่

กำหนดไว้ในการบริหารกิจการมูลนิธิภายในรอบปี มีกิจกรรมที่สำคัญที่ต้องปฏิบัติ ดังนี้

- ดำเนินการมูลนิธิตามที่ประชุมของคณะกรรมการมูลนิธิที่ได้มีมติให้ดำเนินการภายในกรอบกฎหมายและข้อบังคับของมูลนิธิที่กำหนดไว้

- ดำเนินการประชุมคณะกรรมการมูลนิธิตามกำหนดในข้อบังคับของมูลนิธิเพื่อกำหนดและดำเนินกิจการของมูลนิธิ เช่น พิจารณารับรองรายงานการประชุมของคณะกรรมการมูลนิธิในครั้งที่ผ่านมา แต่งตั้งหรือมอบหมายกรรมการมูลนิธิหรือบุคคลใดบุคคลหนึ่งให้เป็นผู้ยื่นเรื่องราวขอจดทะเบียนเปลี่ยนแปลงหรือแก้ไขเพิ่มเติมข้อบังคับของมูลนิธิ (ถ้ามี) เป็นต้น

- ปฏิบัติตามข้อบังคับมูลนิธิ ในเรื่องการแต่งตั้งกรรมการกรณิกรรมการบริหารการดำรงตำแหน่งต้องแต่งตั้งแทนแล้วนำไปจดทะเบียนมูลนิธิภายใน 30 นับแต่วันที่มติจัดทำ/ตรวจสอบบัญชีงบดุล เมื่อครบรอบปีบัญชีมูลนิธิจะต้องทำบัญชีรายได้รายจ่ายงบดุลประจำปี โดย ผู้ตรวจสอบบัญชีรับรองแล้วนำเสนอต่อที่ประชุมของคณะกรรมการมูลนิธิเพื่ออนุมัติรวมทั้งจะต้องเสนอที่ประชุมแต่งตั้งผู้ตรวจสอบบัญชีที่ได้รับอนุญาตเป็นผู้ดำเนินการตรวจบัญชีรับรองงบดุลในปีต่อไป เมื่อถึงเดือนมีนาคมของทุกปี คณะกรรมการมูลนิธิต้องส่งเอกสารหลักฐานรายงานผลการดำเนินการของมูลนิธิ รายงานการประชุมของคณะกรรมการมูลนิธิทุกครั้ง



ในปีที่ผ่านมา และบัญชีรายได้รายจ่าย งบดุลประจำปีและผู้ตรวจสอบบัญชีรับรองแล้วต่อ  
นายทะเบียน\*

- ขึ้นแบบชำระภาษีนิติบุคคล โดยปกติรายได้ของนิติบุคคลที่  
จะต้องเสียภาษีเงินได้นิติบุคคลจากยอดขายได้ก่อนหักรายจ่าย (เงินได้พึงประเมิน)

### 2.1.3.3 การบริหารจัดการองค์กรเอกชนต่างประเทศ

องค์กรเอกชนต่างประเทศที่ได้รับอนุญาตให้เข้ามาดำเนินงาน จะต้อง  
ปฏิบัติ ดังนี้

1. ต้องปฏิบัติตามหลักเกณฑ์ เงื่อนไข หรือข้อปฏิบัติสำหรับการ  
ดำเนินงานขององค์กรเอกชนต่างประเทศที่คณะกรรมการกำหนด
2. ต้องปฏิบัติตามกฎหมาย กฎ ระเบียบ และข้อบังคับของทางราชการ  
ไทยที่เกี่ยวข้องและไม่ขัดต่อศีลธรรม ขนบธรรมเนียมประเพณี และวัฒนธรรมไทย
3. ดำเนินงานตาม โครงการ หรือแผนงานที่ได้รับอนุญาตจะ  
ดำเนินการกิจกรรมใดนอกเหนือจากที่อนุญาตไม่ได้
4. รายงานผลการดำเนินงานให้คณะกรรมการทราบทุกระยะเวลา  
หกเดือน
5. ในกรณีที่ระยะเวลาตาม โครงการ หรือแผนงานซึ่งองค์กรเอกชน  
ต่างประเทศได้รับอนุญาตจากคณะกรรมการสิ้นสุดลง ให้องค์กรเอกชนต่างประเทศรายงานให้  
คณะกรรมการทราบภายใน 90 วัน นับแต่วันที่โครงการหรือแผนงานนั้นสิ้นสุดลง
6. ใบอนุญาตให้องค์กรเอกชนต่างประเทศเข้ามาดำเนินงานให้มีอายุ  
ครั้งละไม่เกิน 2 ปี องค์กรเอกชนต่างประเทศที่ได้รับอนุญาตจะขอต่ออายุใบอนุญาตให้ยื่นต่ออายุ  
ใบอนุญาตต่อคณะกรรมการก่อนใบอนุญาตสิ้นอายุไม่น้อยกว่า 90 วัน เมื่อได้ยื่นคำขอดังกล่าวแล้ว  
ให้ดำเนินงานต่อไปได้จนกว่าคณะกรรมการจะสั่งไม่อนุญาตให้ต่ออายุใบอนุญาต ในกรณีที่  
คณะกรรมการ ไม่ต่ออายุใบอนุญาตให้องค์กรเอกชนต่างประเทศ องค์กรเอกชนต่างประเทศ  
ผู้ขออนุญาตมีสิทธิอุทธรณ์เป็นหนังสือต่อรัฐมนตรีว่าการกระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคมได้  
ภายใน 30 วัน นับแต่วันที่ได้รับหนังสือแจ้งการ ไม่อนุญาตจากคณะกรรมการ ซึ่งรัฐมนตรี  
จะวินิจฉัยให้แล้วเสร็จสิ้นภายใน 60 วัน นับแต่วันที่ได้รับหนังสืออุทธรณ์ คำวินิจฉัยของรัฐมนตรี  
ถือเป็นที่สุด

\* “กฎกระทรวงว่าด้วยการจดทะเบียน การดำเนินการ และการจดทะเบียนมูลนิธิ  
พ.ศ. 2545,” ข้อ 13 ราชกิจจานุเบกษา (30 กรกฎาคม 2545)

### 2.1.3.4 การบริหารองค์กรสาธารณประโยชน์

องค์กรสาธารณประโยชน์สามารถขอรับเงินอุดหนุนจากกองทุนส่งเสริมการจัดสวัสดิการสังคมได้ โดยโครงการองค์กรที่จะขอรับเงินอุดหนุนดังกล่าวต้องมีลักษณะเป็นโครงการด้านการจัดสวัสดิการสังคมที่มีผลต่อการป้องกัน การแก้ไขปัญหาและการพัฒนาสังคมซึ่งเป็นโครงการที่มีการดำเนินงานมาแล้ว โดยมีทุนอยู่บางส่วนหรือเป็นโครงการใหม่ก็ได้ แต่ที่สำคัญจะต้องเป็นโครงการที่ไม่ขัดต่อนโยบายของรัฐและแผนพัฒนางานสวัสดิการสังคม เมื่อองค์กรสาธารณประโยชน์ได้รับเงินอุดหนุนจากกองทุนส่งเสริมการจัดสวัสดิการสังคมแล้ว มีหน้าที่ที่จะต้องจัดทำรายงานการใช้จ่ายเงินตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่คณะกรรมการส่งเสริมการจัดสวัสดิการสังคมแห่งชาติกำหนด

### 2.1.4 การเปลี่ยนแปลง

สิ่งที่สำคัญที่สุดอีกประการหนึ่งก็คือในกรณีมีการเปลี่ยนแปลงภายในองค์กรที่ไม่แสวงหากำไรเกิดขึ้น ภาครัฐจะต้องทราบถึงการเปลี่ยนแปลงดังกล่าว การมีข้อมูลที่ทราบถึงเฉพาะการมีอยู่ขององค์กรที่ไม่แสวงหากำไรเพียงอย่างเดียวนั้น ถือว่าไม่เพียงพอและไม่มีประโยชน์ ภาครัฐจะต้องทราบถึงการเปลี่ยนแปลงไม่ว่าจะเป็นการเปลี่ยนแปลงกรรมการ การเปลี่ยนแปลงข้อบังคับ และการเปลี่ยนแปลงที่อยู่ขององค์กรนั้นๆ ด้วย ข้อมูลที่มีประสิทธิภาพนั้น คือการปรับปรุงข้อมูลให้ทันสมัยอยู่ตลอดเวลา ภาครัฐจึงควรกำหนดให้องค์กรที่ไม่แสวงหากำไรแจ้งการเปลี่ยนแปลงที่สำคัญให้หน่วยงานที่กำกับดูแลทราบ รวมทั้งกรณีมีการเลิกกิจการด้วย

#### 2.1.4.1 การจดทะเบียนเปลี่ยนแปลงสมาคม

##### 1. กรณีเปลี่ยนแปลงกรรมการสมาคม

กรณีมีการเปลี่ยนแปลงกรรมการสมาคมขึ้นใหม่ทั้งชุดหรือการเปลี่ยนแปลงกรรมการของสมาคม ให้กระทำตามข้อบังคับของสมาคมและสมาคมจะต้องไปจดทะเบียนต่อสำนักงานเขตหรืออำเภอ/กิ่งอำเภอที่สำนักงานใหญ่ของสมาคมนั้นตั้งอยู่ภายในสามสิบวันนับแต่วันที่มีการแต่งตั้งหรือมีการเปลี่ยนแปลงกรรมการ เมื่อเจ้าหน้าที่เขตได้รับเรื่องไว้ จะสอบประวัติของผู้ที่จะเข้ามาเป็นกรรมการของสมาคม มีการใช้บัตรประจำตัวประชาชน สำเนาทะเบียนบ้าน ซึ่งรับรองการเป็นบุคคล ถ้าพิจารณาแล้วเห็นว่ากรรมการสมาคมผู้ใดมีฐานะหรือความประพฤติไม่เหมาะสมในการดำเนินการตามวัตถุประสงค์ของสมาคมเจ้าหน้าที่เขตจะไม่รับจดทะเบียนกรรมการสมาคมผู้นั้นก็ได้ ในกรณีที่ไม่มีรับจดทะเบียนสมาคมจะต้องแจ้งให้ทราบภายในหกสิบวันนับแต่วันที่ขึ้นคำขอจดทะเบียน ผู้ยื่นขอมีสถานีอื่นอุทธรณ์คำสั่งไม่รับจดทะเบียนนั้นได้ต่อรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย โดยทำเป็นหนังสือภายในสามสิบวันนับแต่ที่ได้รับแจ้ง

คำสั่งไม่รับจดทะเบียน และให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยวินิจฉัยอุทธรณ์และแจ้งให้ผู้อุทธรณ์ทราบภายในเก้าสิบวันนับแต่วันที่นายทะเบียนได้รับหนังสืออุทธรณ์ คำวินิจฉัยรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยถือเป็นที่สุด

ในกรณีที่คณะกรรมการสมาคมเป็นคนต่างชาติ จะมีการตรวจสอบประวัติว่ามีความน่าเชื่อถือมากน้อยแค่ไหน เข้ามาในประเทศไทยเพื่อจุดประสงค์อะไร มีสำนักข่าวกรองแห่งชาติ สำนักงานตำรวจแห่งชาติ และสถานทูตที่เข้ามาเกี่ยวข้องในการตรวจสอบด้วย

ในระหว่างที่ยังไม่มีการจดทะเบียนกรรมการสมาคมชุดใหม่ ถ้าข้อบังคับมิได้กำหนดไว้เป็นอย่างอื่นให้กรรมการชุดเดิมปฏิบัติหน้าที่กรรมการชุดเดิมต่อไปจนกว่าจะได้มีการจดทะเบียนกรรมการของสมาคมชุดใหม่

## 2. กรณีการแก้ไขเพิ่มเติมข้อบังคับของสมาคม

การแก้ไขเพิ่มเติมข้อบังคับของสมาคมจะต้องเกิดจากการประชุมใหญ่โดยมติตามที่กำหนดไว้ในข้อบังคับ และสมาคมจะต้องนำข้อบังคับที่แก้ไขใหม่ไปจดทะเบียนต่อสำนักงานเขตหรืออำเภอ/กิ่งอำเภอที่สำนักงานใหญ่ตั้งอยู่ภายในสิบสี่วันนับแต่วันที่ได้ลงมติเมื่อเรื่องผ่านสำนักงานเขตมาแล้ว กรมการปกครองเองก็จะมาพิจารณาเพิ่มเติมอีกว่า ถ้าสำนักงานเขตพิจารณาแล้วเห็นว่าควรจดทะเบียนให้กรมการปกครองจะมาดูวัตถุประสงค์ที่ขอจดทะเบียนมาว่าขัดต่อกฎหมายหรือศีลธรรมอันดีของประชาชนหรือไม่เป็นภัยอันตรายต่อความสงบสุขของประชาชน หรือความความมั่นคงของรัฐหรือไม่ และรายการซึ่งจดทะเบียนในคำขอหรือข้อบังคับของสมาคมนั้นสอดคล้องกับวัตถุประสงค์ของสมาคมหรือไม่ ถ้ากรมการปกครองเห็นว่าคำขอหรือข้อบังคับไม่ถูกต้องหรือรายการซึ่งจดทะเบียนในคำขอหรือข้อบังคับไม่สอดคล้องกับวัตถุประสงค์ของสมาคม มีคำสั่งให้ผู้ยื่นคำขอจดทะเบียนแก้ไขหรือเปลี่ยนแปลงให้ถูกต้องภายในสามสิบวันนับแต่วันที่ทราบคำสั่ง เมื่อแก้ไขหรือเปลี่ยนแปลงให้ถูกต้องแล้วให้รับจดทะเบียน ถ้านายทะเบียนเห็นว่าไม่อาจจะรับจดทะเบียนได้เนื่องจากวัตถุประสงค์ขัดต่อกฎหมายหรือศีลธรรมของประชาชนหรืออาจเป็นภัยอันตรายต่อความสงบสุขของประชาชนหรือความมั่นคงของรัฐ หรือผู้ยื่นคำขอไม่แก้ไขหรือเปลี่ยนแปลงให้ถูกต้องภายในกำหนดเวลาให้มีคำสั่งไม่รับจดทะเบียนหรือแจ้งคำสั่งพร้อมเหตุผลที่ไม่รับจดทะเบียน ไปยังผู้ยื่นคำขอจดทะเบียน โดยไม่ชักช้า จะเห็นได้ว่าไม่ใช่ว่าเรื่องทุกอย่างที่ขอมานายทะเบียนจะต้องจดทะเบียนไป

ทั้งนี้ ผู้ยื่นขอมีสหวิทยุอุทธรณ์คำสั่งไม่รับจดทะเบียนนั้น ได้ต่อรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย โดยทำเป็นหนังสือภายในสามสิบวันนับแต่ที่ได้รับแจ้งคำสั่งไม่รับจดทะเบียน และให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยวินิจฉัยอุทธรณ์และแจ้งให้ผู้อุทธรณ์ทราบภายในเก้าสิบวันนับแต่วันที่นายทะเบียนได้รับหนังสืออุทธรณ์ คำวินิจฉัยรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยถือเป็นที่สุด

### 3. กรณีมีการเปลี่ยนแปลงที่ตั้งสำนักงานใหญ่

การเปลี่ยนแปลงที่ตั้งของที่ทำการสมาคมจะต้องเกิดขึ้นจากการประชุมใหญ่ที่ประชุมจะต้องมีมติตามที่กำหนดไว้ในข้อบังคับ การเสนอเรื่องขึ้นมาจะต้องผ่านสำนักงานเขต อำเภอ/กิ่งอำเภอที่สมาคมตั้งอยู่ เจ้าหน้าที่เขตจะรับเรื่องทั้งหมดพร้อมเอกสารที่เกี่ยวข้อง

#### 2.1.4.2 การจดทะเบียนเปลี่ยนแปลงมูลนิธิ

##### 1. กรณีเปลี่ยนแปลงกรรมการมูลนิธิ

เนื่องจากพันธวาระการดำรงตำแหน่งตามข้อบังคับหรือมีการแก้ไขเพิ่มเติมข้อบังคับมูลนิธิ มูลนิธิต้องยื่นเรื่องราวตามแบบ (ม.น.2) พร้อมเอกสารหลักฐานจำนวน 3 ชุด เพื่อยกจดทะเบียนเปลี่ยนแปลงต่อสำนักงานเขตหรืออำเภอ/กิ่งอำเภอที่สำนักงานใหญ่ของมูลนิธิตั้งอยู่ภายในสามสิบวัน นับแต่วันที่ที่มีการแต่งตั้งหรือมีการเปลี่ยนแปลงมูลนิธิจะต้องมีรายงานการประชุมที่แสดงถึงมติของคณะกรรมการของมูลนิธิให้มีการแต่งตั้งกรรมการขึ้นใหม่ทั้งชุดหรือการเปลี่ยนแปลงกรรมการของมูลนิธิ พร้อมบัญชีรายชื่อคณะกรรมการของมูลนิธิชุดเดิมรายชื่อที่อยู่และอาชีพของกรรมการของมูลนิธิที่ขอแต่งตั้งขึ้นใหม่ทั้งชุดหรือที่ขอเปลี่ยนแปลงพร้อมด้วยหลักฐานเช่นบัตรประจำตัวประชาชนหรือหลักฐานอื่นที่สามารถแสดงสถานภาพของบุคคลดังกล่าวได้ เมื่อสำนักงานเขตหรืออำเภอ/กิ่งอำเภอได้รับคำขอแล้วก็จะดำเนินการตรวจสอบว่าการแต่งตั้งกรรมการของมูลนิธิขึ้นใหม่ทั้งชุดหรือการเปลี่ยนแปลงกรรมการของมูลนิธิได้กระทำได้ตามข้อบังคับของมูลนิธิหรือไม่ กรรมการที่ขอจดทะเบียนมีฐานะหรือความประพฤติเหมาะสมในการดำเนินการตามวัตถุประสงค์ของมูลนิธิหรือไม่ ซึ่งเมื่อสำนักงานเขต หรืออำเภอ/กิ่งอำเภอ ได้พิจารณาเอกสารและคำขอแล้วเห็นว่าครบถ้วนถูกต้องก็จะส่งเรื่องราวพร้อมความเห็นต่อนายทะเบียนเพื่อพิจารณาจดทะเบียน เมื่อนายทะเบียนพิจารณารับจดทะเบียนก็จะออกใบสำคัญแสดงการจดทะเบียนการแต่งตั้งกรรมการมูลนิธิขึ้นใหม่ทั้งชุดหรือการเปลี่ยนแปลงกรรมการของมูลนิธิ (ม.น. 4) แล้วส่งเรื่องคืนไปยังสำนักงานเขต หรืออำเภอ/กิ่งอำเภอและแจ้งให้ผู้ขอจดทะเบียนทราบเพื่อขอรับใบสำคัญและชำระค่าธรรมเนียมตามกฎหมายกระทรวง

ในกรณีที่มีการแต่งตั้งกรรมการของมูลนิธิใหม่ทั้งชุดหรือเปลี่ยนแปลงกรรมการของมูลนิธิให้กระทำได้ตามข้อบังคับของมูลนิธิ ถ้านายทะเบียนเห็นว่ากรรมการของมูลนิธิผู้ใดมีฐานะหรือความประพฤติไม่เหมาะสมในการดำเนินการตามวัตถุประสงค์ของมูลนิธิ นายทะเบียนจะไม่รับจดทะเบียนกรรมการของมูลนิธิผู้นั้นก็ได้ ตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 125 ซึ่งจากข้อกำหนดดังกล่าวแสดงว่าต้องการให้มีการตรวจสอบคุณสมบัติของผู้เป็นกรรมการของมูลนิธิก่อนการรับจดทะเบียนเพราะตามธรรมชาติของมนุษย์ในห้วงเวลาที่แตกต่างกันมนุษย์อาจมีการเปลี่ยนแปลงในด้านต่างๆ ได้ตามสภาวะแวดล้อมหรือบริบทในขณะนั้น

ในการทำงานเดียวกันกับฐานะและความประพฤติของบุคคลที่เป็นหรือเคยเป็นกรรมการข้อมติที่จะเปลี่ยนแปลงได้เช่นกัน ดังนั้น ในการแต่งตั้งกรรมการมูลนิธิแทนกรรมการมูลนิธิกรณีกรรมการครบวาระบางคนหรือเปลี่ยนแปลงตำแหน่งกรรมการเป็นกรรมการเดิมแม้จะเคยเป็นกรรมการชุดเดิมของ มูลนิธิมาก่อนก็จะต้องให้พนักงานเจ้าหน้าที่ดำเนินการตรวจสอบคุณสมบัติของบุคคลดังกล่าว เช่นเดียวกับคนใหม่ที่ได้รับการแต่งตั้งเพิ่ม<sup>2</sup> สำหรับกรรมการที่ยังไม่ครบวาระพนักงานเจ้าหน้าที่ไม่ต้องตรวจสอบคุณสมบัติใหม่แต่อย่างใด

## 2. กรณีแก้ไขเพิ่มเติมข้อบังคับของมูลนิธิ

จะมีขั้นตอนคล้ายกับการจดทะเบียนมูลนิธิ จะต้องมีรายงานการประชุมที่แสดงถึงมติคณะกรรมการของมูลนิธิให้แก้ไขเพิ่มเติมข้อบังคับของมูลนิธิ พร้อมข้อบังคับของมูลนิธิปัจจุบันและข้อบังคับของมูลนิธิในส่วนที่แก้ไขเพิ่มเติม การแก้ไขเพิ่มเติมข้อบังคับของมูลนิธิต้องเป็นไปตามที่ข้อบังคับกำหนดไว้หากข้อบังคับของมูลนิธิได้กำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการแก้ไขเพิ่มเติมไว้ หากมูลนิธิต้องการจะแก้ไขเพิ่มเติมวัตถุประสงค์จะกระทำได้เฉพาะในกรณีเพื่อให้สามารถดำเนินการตามวัตถุประสงค์ของมูลนิธิ หรือพฤติการณ์เปลี่ยนแปลงไปเป็นเหตุให้วัตถุประสงค์ของมูลนิธินั้นมีประโยชน์น้อย หรือไม่อาจดำเนินการให้สมประโยชน์ตามวัตถุประสงค์ของมูลนิธินั้นได้และวัตถุประสงค์ของมูลนิธิที่แก้ไขเพิ่มเติมนั้น ใกล้เคียงวัตถุประสงค์เดิมของมูลนิธิ \*

## 3. กรณีมีการเปลี่ยนแปลงที่ตั้งสำนักงานใหญ่หรือสำนักงานสาขา

จะต้องยื่นเอกสารแผนผังโดยสังเขปแสดงที่ตั้งแห่งใหม่พร้อมด้วยหนังสืออนุญาตจากเจ้าของหรือผู้ครอบครองให้ใช้สถานที่ดังกล่าวและแนบหนังสือแสดงกรรมสิทธิ์หรือสิทธิครอบครองด้วย

### 2.1.4.3 การจดทะเบียนเปลี่ยนแปลงองค์การเอกชนต่างประเทศ

#### 1. กรณีเปลี่ยนแปลงเจ้าหน้าที่ที่เข้ามาทำงานในองค์การ

ในกรณีเจ้าหน้าที่ที่เข้ามาดำเนินงานในองค์การมีการเปลี่ยนแปลงองค์การเอกชนต่างประเทศต้องรายงานการเปลี่ยนแปลงดังกล่าวไปยังกรมการจัดหางาน กระทรวงแรงงานถึงการเปลี่ยนแปลงดังกล่าว ถ้าเป็นระดับผู้อำนวยการกรมการจัดหางานก็จะดำเนินการประสานงานไปยังหน่วยงานต่างๆ เช่น กระทรวงต่างประเทศสำนักงานความมั่นคงแห่งชาติ สำนักข่าวกรอง ศูนย์รักษาความปลอดภัย กองบัญชาการทหารสูงสุด และสำนักงานตำรวจแห่งชาติเพื่อ

<sup>2</sup> หนังสือกระทรวงมหาดไทย ที่ มท 0307.4/ว 569 ลงวันที่ 18 กุมภาพันธ์ 2547

\* ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 126

\* ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 127

ตรวจสอบพฤติการณ์ของบุคคลที่จะเข้ามาดำเนินงานดังกล่าวในเบื้องต้นและส่งเรื่องให้คณะกรรมการพิจารณาการดำเนินงานขององค์การเอกชนต่างประเทศพิจารณาอนุญาตการเข้ามาดำเนินงานของบุคคลดังกล่าว แต่หากเป็นเจ้าหน้าที่ในระดับล่างแล้ว เจ้าหน้าที่มักจะจดทะเบียนเปลี่ยนแปลงให้โดยไม่ได้ประสานไปยังหน่วยงานต่างๆ เพื่อข้อมูล<sup>3</sup>

## 2. กรณีเปลี่ยนแปลงวัตถุประสงค์

ในกรณีองค์การเอกชนต่างประเทศมีความประสงค์จะเปลี่ยนแปลงวัตถุประสงค์และแนวทางการดำเนินงานขององค์การเอกชน จะต้องผ่านการพิจารณาจากคณะกรรมการพิจารณาการเข้ามาดำเนินงานขององค์การเอกชนต่างประเทศก่อน โดยคณะกรรมการจะคำนึงนโยบายการพัฒนาเศรษฐกิจ สังคม และความมั่นคงของประเทศ ความสัมพันธ์อันดีระหว่างประเทศไทยกับประเทศอื่น ตลอดจนความเห็นและข้อเสนอแนะของส่วนราชการที่เกี่ยวข้องประกอบด้วย

## 3. กรณีเปลี่ยนแปลงที่ตั้งสำนักงานใหญ่

ในกรณีที่องค์การเอกชนต่างประเทศเปลี่ยนแปลงสำนักงานจะต้องรายงานสำนักงานที่ตั้งใหม่ไปยังกรมการจัดหางาน เพื่อให้กรมการจัดหางาน กระทรวงแรงงาน เพราะในใบอนุญาตให้เข้ามาดำเนินงานในประเทศไทยสำนักงานที่ตั้งขององค์การเอกชนดังกล่าวจะต้องตรงกัน

### 2.1.4.4 การจดทะเบียนเปลี่ยนแปลงองค์กรสาธารณประโยชน์

ในกรณีที่องค์กรสาธารณประโยชน์มีการเปลี่ยนแปลงไม่ว่าจะเป็นในเรื่องของ ข้อบังคับ กรรมการ หรือที่ตั้งสำนักงานก็ตาม ไม่มีกฎหมายกำหนดให้องค์กรสาธารณประโยชน์ดังกล่าวต้องแจ้งการเปลี่ยนแปลงไปที่สำนักพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์แต่อย่างใด แต่ในกรณีที่องค์กรสาธารณประโยชน์ได้เปลี่ยนชื่อองค์กร องค์กรดังกล่าวจะแจ้งการเปลี่ยนแปลงให้ทราบเนื่องจากต้องการให้สำนักพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์รับรองชื่อองค์กรสาธารณประโยชน์ใหม่

### 2.1.5 การเลิกกิจการ

การเลิกกิจการขององค์กรที่ไม่แสวงหากำไรสามารถแยกออกเป็นสองกรณี ได้แก่ กรณีที่องค์กรที่ไม่แสวงหากำไรเลิกกิจการ โดยสมัครใจ และกรณีที่องค์กรที่ไม่แสวงหากำไรเลิก

<sup>3</sup> นางบุญสนอง มีพงษ์, เจ้าหน้าที่กรมจัดหางาน, วันที่ 17 สิงหาคม 2549.

กิจการ โดยไม่สมัครใจ ซึ่งไม่ว่าจะเป็นการเลิกโดยวิธีใดก็ตาม ข้อมูลดังกล่าวถือเป็นข้อมูลสำคัญที่ภาครัฐจะต้องรับรู้เพื่อนำไปปรับปรุงให้ทันสมัย และแก้ไขข้อมูลให้ถูกต้องให้มากที่สุด

#### 2.1.5.1 การเลิกสมาคม

##### 1. กรณีสมาคมแจ้งการเลิกสมาคมเอง

คณะกรรมการสมาคมที่อยู่ในตำแหน่งขณะเลิกสมาคมแจ้งการเลิกสมาคมต่อ นายทะเบียน (ส.ค. 6) ต่อพนักงานเจ้าหน้าที่ และให้พนักงานเจ้าหน้าที่ผู้ได้รับแจ้งการเลิกสมาคมตรวจสอบการแจ้งเลิกและหลักฐานต่างๆว่าเป็นไปตามข้อบังคับของสมาคมและตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ว่าด้วยสมาคมหรือไม่ แล้วเสนอความเห็นต่อนายทะเบียน

##### 2. กรณีเลิกสมาคมตามกฎหมายตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 101 คือ

(1) กรณีเมื่อมีเหตุผลตามที่กำหนดไว้ในข้อบังคับ เป็นการเลิกตามที่กำหนดไว้ในข้อบังคับของสมาคมนั้นๆ และสมาคมได้ปฏิบัติตามเหตุที่กำหนดไว้ครบถ้วนแล้ว

(2) กรณีสมาคมตั้งขึ้นเฉพาะเวลาใดแล้ว เมื่อสิ้นระยะเวลานั้นเป็นการเลิกตามกำหนดเวลาที่ตกลงไว้ ซึ่งอาจเป็นการกำหนดไว้ในข้อบังคับหรือมติที่ประชุมจัดตั้งก็ได้

(3) กรณีสมาคมตั้งขึ้นเพื่อกิจการใด แล้วกิจการนั้นได้สำเร็จแล้วเป็นการกำหนดไว้เป็นการเฉพาะกิจ และกิจการนั้นได้กระทำครบถ้วนแล้ว

(4) กรณีที่ประชุมใหญ่มีมติให้เลิก เป็นการเลิก โดยผลของที่ประชุมใหญ่ของสมาคม

(5) กรณีสมาคมล้มละลาย เป็นการเลิก โดยผลจากที่ประชุมผู้ฟ้องล้มละลายและศาลได้สั่งเป็นที่สิ้นสุดแล้ว

(6) กรณีเมื่อนายทะเบียนถอนชื่อสมาคมออกจากทะเบียนในกรณีดังต่อไปนี้\*

- เมื่อปรากฏภายหลังการจดทะเบียนว่า วัตถุประสงค์ของสมาคมขัดต่อกฎหมายหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน หรืออาจเป็นภัยอันตรายต่อความสงบสุขของประชาชนหรือความมั่นคงของรัฐ และนายทะเบียนได้สั่งให้แก้ไขแล้วแต่สมาคมไม่ปฏิบัติตามภายในระยะเวลาที่นายทะเบียนกำหนด

- เมื่อปรากฏว่าการดำเนินกิจการของสมาคมขัดต่อกฎหมายหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน หรืออาจเป็นภัยอันตรายต่อความสงบสุขของประชาชนหรือความมั่นคงของรัฐ

\* ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 102

- เมื่อสมาคมหยุดดำเนินการติดต่อกันตั้งแต่สองปีขึ้นไป
- เมื่อปรากฏว่าสมาคมให้หรือปล่อยให้บุคคลอื่นซึ่งมิใช่

กรรมการของสมาคมเป็นผู้ดำเนินการสมาคม

- เมื่อสมาคมมีสมาชิกเหลือน้อยกว่าสิบคนมาเป็นเวลาติดต่อกันกว่าสองปี

เมื่อนายทะเบียนถอนชื่อสมาคมใดออกจากทะเบียนแล้ว กรรมการคนใดคนหนึ่งหรือสมาชิกของสมาคมจำนวนไม่น้อยกว่าสามคนมีสิทธิอุทธรณ์คำสั่งของนายทะเบียนต่อรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยได้โดยทำหนังสือยื่นต่อนายทะเบียนภายในสามสิบวันนับแต่วันที่ได้รับแจ้งคำสั่งและให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยวินิจฉัยอุทธรณ์และแจ้งให้ผู้อุทธรณ์ทราบ ภายในเก้าสิบวันนับแต่วันที่นายทะเบียนได้รับหนังสืออุทธรณ์ คำวินิจฉัยรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยถือเป็นที่สุด

(7) กรณีศาลมีคำสั่งให้เลิกตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 104

เมื่อมีกรณีตามกฎหมายแพ่งและพาณิชย์มาตรา 102 เกิดขึ้น ผู้มีส่วนได้เสียอาจร้องขอต่อนายทะเบียนให้ถอนชื่อสมาคมออกจากทะเบียนได้ ถ้านายทะเบียนไม่ปฏิบัติตามคำร้องขอโดยไม่แจ้งเหตุผลให้ผู้ร้องขอทราบภายในกำหนดระยะเวลาอันสมควร หรือนายทะเบียนได้แจ้งเหตุผลให้ทราบแล้วแต่ผู้ร้องขอไม่พอใจ ผู้ร้องอาจร้องขอต่อศาลให้เลิกสมาคม นั้นเสียก็ได้

### 2.1.5.2 การเลิกมูลนิธิ

#### 1. กรณีมูลนิธิแจ้งการเลิกมูลนิธิเอง

ตามกฎหมายกระทรวงว่าด้วยการจดทะเบียนมูลนิธิ การดำเนินการ และการทะเบียนมูลนิธิ 2545 กำหนดว่าให้คณะกรรมการมูลนิธิที่อยู่ในตำแหน่งขณะเลิกมูลนิธิยื่นคำขอตามแบบ ม.น. 6 ต่อสำนักงานเขต หรืออำเภอ/กิ่งอำเภอ เพื่อพิจารณาเอกสารและคำขอว่าครบถ้วนถูกต้องตามกฎหมายและข้อบังคับของมูลนิธิ ก็เสนอเรื่องราวพร้อมความเห็นต่อนายทะเบียนโดยส่งเรื่องไปกรุงเทพมหานครหรือจังหวัดแล้วแต่กรณี เพื่อตรวจสอบความถูกต้อง และเสนอต่อนายทะเบียนเพื่อพิจารณาจดทะเบียน

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย



2. กรณีศาลมีคำสั่งให้เลิกมูลนิธิ เนื่องจากกรณีดังต่อไปนี้\*
  - มีเหตุตามที่กำหนดไว้ในข้อบังคับ
  - ถ้ามูลนิธิตั้งขึ้นไว้เฉพาะเวลาใด แล้วสิ้นกำหนดระยะเวลา นั้นแล้ว
  - ถ้ามูลนิธิตั้งขึ้นเพื่อวัตถุประสงค์อย่างใด และได้ดำเนินการตาม วัตถุประสงค์สำเร็จบริบูรณ์แล้ว หรือวัตถุประสงค์นั้นกลายเป็น ฟันวิสัย
  - เมื่อศาลมีคำสั่งให้เลิกมูลนิธิตามประมวลกฎหมายแพ่งและ พณิชย์ตามมาตรา 131

3. กรณีนายทะเบียน พนักงานอัยการ หรือผู้มีส่วนได้เสีย คนใดคนหนึ่ง ร้องขอต่อศาลให้มีคำสั่งให้เลิกมูลนิธิ ตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 131

ตามกฎหมายกระทรวงว่าด้วยการจดทะเบียนมูลนิธิ การดำเนินกิจการ และการทะเบียนมูลนิธิ พ.ศ. 2545 เมื่อนายทะเบียนประสงค์จะร้องขอต่อศาลให้มีคำสั่งเลิกมูลนิธิใด ตามมาตรา 131 นายทะเบียนสอบสวนข้อเท็จจริงนั้นก่อน โดยมีหนังสือแจ้งให้มูลนิธิยื่นคำแถลง แสดงเหตุผลของตนเป็นหนังสือต่อนายทะเบียน ภายใน 30 วันนับแต่วันที่ได้รับแจ้ง หากมูลนิธินั้น ไม่ชี้แจงต่อนายทะเบียนหรือคำชี้แจงนั้นยังไม่เป็นที่พอใจแก่นายทะเบียนก็ยื่นคำร้องขอต่อศาลให้มี คำสั่งเลิกมูลนิธิต่อไป โดยนายทะเบียนอาจร้องขอให้อัยการเป็นผู้ดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ของ พนักงานอัยการแทนนายทะเบียนก็ได้

กรณีตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 131 มีดังนี้

1. เมื่อปรากฏว่าวัตถุประสงค์ของมูลนิธิขัดต่อกฎหมาย
2. เมื่อปรากฏว่ามูลนิธิขัดต่อกฎหมายหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน หรืออาจเป็นภัยอันตรายต่อความสงบสุขของประชาชนหรือความ มั่นคงของประเทศ
3. เมื่อปรากฏว่ามูลนิธิไม่สามารถดำเนินการต่อไปได้ไม่ว่าเพราะเหตุ ใดๆหรือหยุดดำเนินกิจการตั้งแต่สองปีขึ้นไป

#### 2.1.5.3 การเลิกองค์การเอกชนต่างประเทศ

1. กรณีระยะเวลาตามโครงการหรือแผนงานซึ่งองค์การเอกชน ต่างประเทศได้รับอนุญาตจากคณะกรรมการสิ้นสุดลง

\* ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 130

2. ใบอนุญาตหมดอายุ และคณะกรรมการไม่อนุญาตให้ต่อโดยดูจากพฤติกรรมและการปฏิบัติตามระเบียบว่าที่ผ่านมาองค์การเอกชนต่างประเทศให้ความร่วมมืออนุญาตใบอนุญาต

3. กรณีองค์การเอกชนต่างประเทศที่ได้รับอนุญาตให้เข้ามาดำเนินงานกระทำการฝ่าฝืนไม่ปฏิบัติตามระเบียบกระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคมว่าด้วยการเข้ามาดำเนินงานขององค์การเอกชนต่างประเทศในประเทศไทย พ.ศ. 2541

#### 2.1.5.4 การเลิกองค์กรสาธารณประโยชน์

ในกรณีที่ปรากฏว่าองค์กรสาธารณประโยชน์ใดมีพฤติกรรมในการจัดสวัสดิการสังคมที่ไม่สุจริต หรือไม่ปฏิบัติตามระเบียบที่คณะกรรมการกำหนด หรือไม่มีผลงานตามมาตรฐานที่คณะกรรมการกำหนด เมื่อพนักงานเจ้าหน้าที่ได้สอบสวนพฤติกรรมดังกล่าวแล้วปรากฏว่า องค์กรสาธารณ-ประโยชน์ดังกล่าวได้กระทำการดังกล่าวจริง และเมื่อองค์กรสาธารณประโยชน์ได้รับแจ้งแล้วจากพนักงานเจ้าหน้าที่แล้วไม่ปฏิบัติตามโดยไม่มีเหตุอันควร คณะกรรมการอาจจะ เพิกถอนการรับรองการเป็นองค์กร สาธารณประโยชน์ ทำให้องค์กรสาธารณประโยชน์ดังกล่าวไม่ได้รับการสนับสนุนในการจัดสวัสดิการสังคมต่อไป เช่น ได้รับเงินอุดหนุนจากกองทุนฯ หรือความช่วยเหลืออื่นๆ ที่เคยได้รับ เป็นต้น

#### 2.1.6 ข้อมูลเชิงปริมาณ

เพื่อให้ทราบถึงปริมาณขององค์กรที่ไม่แสวงหากำไรในประเทศไทยที่ภาครัฐมีข้อมูล ผู้เขียนจึงขอกล่าวถึงพอสังเขป เพื่อใช้ในการวิเคราะห์ต่อไป

1. สมาคม ในเขตกรุงเทพมหานคร มีจำนวน 4,595 องค์กร และในจังหวัดอื่นมีจำนวน 7,619 องค์กร รวมเป็น 12,214 องค์กร (ณ วันที่ 17 พฤษภาคม 2550)
2. มูลนิธิ ในเขตกรุงเทพมหานคร มีจำนวน 3,602 องค์กร และในจังหวัดอื่นมีจำนวน 6,530 องค์กร รวมเป็น 11,032 องค์กร (ณ วันที่ 17 พฤษภาคม 2550)
3. องค์การเอกชนต่างประเทศ มีจำนวนทั้งหมด 71 องค์กร อยู่ในระหว่างการพิจารณาของคณะกรรมการพิจารณาการดำเนินงานขององค์การเอกชนต่างประเทศ อีกจำนวน 5 องค์กร (ณ วันที่ 17 พฤษภาคม 2550)
4. องค์กรสาธารณประโยชน์ ขอแยกออกเป็นสมาคมที่ได้รับการรับรองเป็นองค์กรสาธารณประโยชน์ ทั้งหมด จำนวน 286 องค์กร มูลนิธิ จำนวน 444 องค์กร และองค์กรภาค เอกชน อีกจำนวน 358 องค์กร รวมเป็นจำนวนทั้งหมด 1,088 องค์กร (ณ วันที่ 17 พฤษภาคม 2550)

## 2.2 ผลกระทบที่เกิดจากนำองค์กรที่ไม่แสวงหากำไรไปใช้ในทางที่ผิด

### 2.2.1 ผลกระทบทางด้านสังคม

องค์กรที่ไม่แสวงหากำไรถือเป็นองค์กรหนึ่งที่มีส่วนช่วยในการให้บริการแก่สังคม ไม่ว่าจะเป็นรูปแบบของการให้ทรัพย์สินแก่เด็กที่ยากจนและด้อยโอกาส เช่น การให้ทุนการศึกษา จัดกิจกรรมทางด้านการศึกษา อีกทั้งยังมีส่วนปลูกฝังวัฒนธรรมประเพณีให้แก่สังคม ส่งเสริมอาชีพและความเป็นอยู่ในสังคม ทำให้เกิดความสงบเรียบร้อยขึ้นในสังคม หากองค์กรเหล่านี้ถูกนำไปใช้ในทางที่ผิดย่อมทำให้สังคมนั้นๆ เสื่อมเสียดลไปด้วย เงินที่องค์กรที่ไม่แสวงหากำไรได้รับบริจาคแทนที่จะนำไปพัฒนาสังคมกลับถูกนำไปใช้ทางอื่นที่ผิดวัตถุประสงค์ ซึ่งหากไม่มีมาตรการในการควบคุมดูแลองค์กรเหล่านี้ย่อมมีประสิทธิภาพแทนที่องค์กรเหล่านี้จะเสริมสร้างสังคมแต่กลับเป็นผลร้ายกับสังคมนั้นๆ

### 2.2.2 ผลกระทบทางด้านเศรษฐกิจ

การนำองค์กรที่ไม่แสวงหากำไรไปใช้ในทางผิด เช่น การจัดตั้งองค์กรที่ไม่แสวงหากำไรขึ้นมาเพื่อบังหน้า แท้จริงแล้วเพื่อหลบเลี่ยงการเสียภาษีเนื่องจากมูลนิธิหรือสมาคมที่ได้รับการประกาศให้เป็นองค์กรสาธารณกุศลจะได้รับการยกเว้นภาษีเงินได้และผู้บริจาคเงินสามารถนำเงินบริจาคไปหักลดหย่อนภาษีเงินได้บุคคลธรรมดาได้ ทำให้รายได้ของประเทศลดลงอย่างมหาศาล อีกทั้งหากมาตรการในการควบคุมดูแลองค์กรที่ไม่แสวงหากำไรของประเทศไทยไม่รัดกุมเพียงพอ ทำให้ประเทศต่างๆเกิดความไม่มั่นใจในความโปร่งใสขององค์กรที่ไม่แสวงหากำไรก็จะทำให้ไม่มีประเทศใดจะสนับสนุนให้ความช่วยเหลือองค์กรที่ไม่แสวงหากำไรซึ่งส่งผลให้เงินหมุนเวียนภายในประเทศลดน้อยลงด้วย ซึ่งจากสถิติรายรับขององค์กรเหล่านี้ถือเป็นส่วนเสริมสร้างรายได้ให้กับประเทศไทยอย่างมหาศาล

### 2.2.3 ผลกระทบทางด้านการเมืองการปกครอง

องค์กรที่ไม่แสวงหากำไรเป็นองค์กรที่มีส่วนสำคัญในการพัฒนาประเทศ สังเกตได้จากในระยะหลังมานี้ องค์กรเอกชนมีบทบาทอย่างมากในการเข้าร่วมชุมนุมในเวลาที่บ้านเมืองเกิดเหตุการณ์คับขันขึ้น ทั้งที่กฎหมายกำหนดไม่ให้มูลนิธิและสมาคมดำเนินการเกี่ยวข้องกับการเมือง แต่สามารถกระทำเพื่อส่งเสริมการปกครองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์เป็นประมุขได้ ดังนั้น องค์กรเหล่านี้มีส่วนสำคัญในการปลูกฝังจิตสำนึกในเรื่องของระบอบประชาธิปไตย หากสังคมมีการเมืองการปกครองที่เข้มแข็งข้าราชการและนักการเมืองก็ไม่กล้าที่จะใช้ตำแหน่งหน้าที่ราชการ โดนมิชอบ หรืออาจจะมิ้นักการเมืองบางคนจัดตั้งองค์กรขึ้นเพื่อใช้เป็นเครื่องมือในการก่อความวุ่นวายขึ้นในสังคมหรือเพื่อสนับสนุนอำนาจของตนเองได้ส่งผลให้เกิด

ภาพลักษณ์ที่ดีต่อการเมืองไทย การปกครองประเทศก็จะทำได้ง่ายขึ้น ก็จะส่งผลกระทบให้การเมืองการปกครองของประเทศดลลย

#### 2.2.4 ผลกระทบทางด้านธรรมาภิบาล

ธรรมาภิบาลเป็นพื้นฐานที่จะช่วยพัฒนาสังคมทั้งระบบให้มีคุณภาพและมีประสิทธิภาพโดยยึดหลัก 6 ประการ คือ ความซื่อสัตย์สุจริต ความเปิดเผย โปร่งใส ความรับผิดชอบที่สามารถตรวจสอบได้ ความชอบธรรมและความยุติธรรม ความมีคุณภาพและมีประสิทธิภาพ รวมถึง ความมีคุณธรรมจริยธรรม ซึ่งหากองค์กรที่ไม่แสวงหากำไรสามารถนำหลักดังกล่าวมาใช้ ก็จะทำให้ประเทศก้าวไปสู่ความสำเร็จ แต่หากการจัดตั้งองค์กรดังกล่าวขึ้นมาเพื่อวัตถุประสงค์แอบแฝงต่างๆ หรือเพื่อประโยชน์ที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย อันเป็นการทุจริต เช่น นำเงินที่ได้จากการบริจาคไปใช้ส่วนตัว หรือเพื่อประโยชน์ที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย ตั้งมูลนิธิรับบริจาคมาช่วยเหลือพวกเดียวกันเอง ไม่ใช่สาธารณะกุศล ก็จะส่งผลกระทบต่อภาพพจน์ของประเทศ ทั้งในด้านจรรยาบรรณ ความชอบธรรม และความโปร่งใสของประเทศ

### 2.3 กฎหมายที่เกี่ยวข้องและมาตรการในการควบคุมดูแลองค์กรที่ไม่แสวงหากำไร

กฎหมายที่เกี่ยวข้องขององค์กรที่ไม่แสวงหากำไรและมาตรการกำกับดูแลองค์กรที่ไม่แสวงหากำไรในประเทศไทยมีอยู่หลายฉบับ ไม่ว่าจะเป็นกฎหมายแม่บทของประเทศที่เกี่ยวกับสิทธิเสรีภาพในการรวมตัวกัน อันได้แก่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย หรือกฎหมายแพ่ง ที่กำหนดเกี่ยวกับมาตรการในการควบคุมดูแลองค์กรที่ไม่แสวงหากำไรให้ปฏิบัติตามขั้นตอนของกฎหมาย รวมถึงกฎหมายอาญาที่กำหนดโทษทางอาญาในกรณีที่องค์กรที่ไม่แสวงหากำไรกระทำความผิด สิ่งเหล่านี้ได้ระบุอยู่ในกฎหมายหลายฉบับด้วยกัน ไม่มีกฎหมายที่ร่างขึ้นเพื่อใช้บังคับกับองค์กรที่ไม่แสวงหากำไร โดยเฉพาะ ผู้เขียนจึงขอกกล่าวแต่เพียง ข้อกฎหมายที่น่าจะมีความสำคัญเกี่ยวกับการป้องกันและปราบปรามการนำองค์กรที่ไม่แสวงหากำไรไปใช้ในทางที่ผิดเท่านั้น อันได้แก่

#### 2.3.1 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540

##### 2.3.1.1 หมวดสิทธิเสรีภาพของปวงชนชาวไทย

ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 45

“บุคคลย่อมมีเสรีภาพในการรวมกันเป็นสมาคม สหภาพ สหพันธ์ สหกรณ์ กลุ่มเกษตรกร องค์การเอกชน หรือหมู่คณะอื่น

การจำกัดเสรีภาพตามวรรคหนึ่งจะกระทำมิได้ เว้นแต่โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายเฉพาะเพื่อคุ้มครองประโยชน์ส่วนรวมของประชาชน เพื่อรักษาความสงบ

เรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน หรือเพื่อป้องกันมิให้มีการผูกขาดคัดคนในทาง เศรษฐกิจ”

ตามรัฐธรรมนูญมาตรา 52

บุคคลย่อมมีสิทธิเสมอกันในการรับบริการทางสาธารณสุขที่ได้มาตรฐานและ ผู้ยากไร้มีสิทธิได้รับการรักษาพยาบาลจากสถานบริการสาธารณสุขของรัฐ โดยไม่เสียค่าใช้จ่าย ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ

การบริการสาธารณสุขของรัฐต้องเป็นไปอย่างทั่วถึงและมีประสิทธิภาพ โดย จะต้องส่งเสริมให้องค์กรปกครองท้องถิ่นและเอกชนมีส่วนร่วมด้วยเท่าที่จะกระทำได้

ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 56

สิทธิของบุคคลที่จะมีส่วนร่วมด้วยกับรัฐและชุมชนในการบำรุงรักษา และการได้ ประโยชน์จากทรัพยากรและการได้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติและ ความหลากหลายจาก ชีวภาพ และในการคุ้มครองส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม เพื่อให้ดำรงชีพอยู่ได้อย่างปกติ และต่อเนื่อง ในสิ่งแวดล้อมที่ไม่ก่อให้เกิดอันตรายต่อสุขภาพอนามัย สวัสดิภาพ หรือคุณภาพชีวิต ของตน ย่อมได้รับความคุ้มครอง ทั้งนี้ตามที่กฎหมายบัญญัติ

การดำเนินโครงการหรือกิจกรรมที่อาจก่อให้เกิดผลกระทบอย่างรุนแรงต่อ คุณภาพชีวิตจะกระทำมิได้ เว้นแต่จะ ได้ศึกษาและประเมินผลกระทบต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อมรวมทั้ง ได้ให้องค์กรอิสระ ซึ่งประกอบด้วยผู้แทนองค์กรเอกชนด้าน สิ่งแวดล้อมและผู้แทน สถาบันอุดมศึกษาที่จัดการศึกษาด้านสิ่งแวดล้อมให้ความเห็นประกอบการดำเนินการดังกล่าว ทั้งนี้ ตามกฎหมายบัญญัติ

สิทธิของบุคคลที่จะฟ้องหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ ราชการ ส่วนท้องถิ่นหรือองค์กรอื่นของรัฐ เพื่อให้ปฏิบัติตามหน้าที่ตามที่บัญญัติไว้ในกฎหมายวรรคหนึ่ง และวรรคสองย่อมได้รับความคุ้มครอง

ตามรัฐธรรมนูญมาตรา 57

สิทธิของบุคคลซึ่งเป็นผู้บริโภคย่อมได้รับความคุ้มครอง ทั้งนี้ตามที่กฎหมาย บัญญัติกฎหมายตามวรรคหนึ่ง ต้องบัญญัติให้มีองค์กรอิสระซึ่งประกอบด้วยตัวแทนผู้บริโภคทำ หน้าที่ให้ความเห็นในการตรากฎหมาย กฎ และข้อบังคับและให้ความเห็นในการกำหนดมาตรการ ต่างๆเพื่อคุ้มครองผู้บริโภค

### 2.3.1.2 แนวนโยบายพื้นฐานของรัฐ

ตามรัฐธรรมนูญมาตรา 81

รัฐต้องจัดการศึกษาอบรมและสนับสนุนให้เอกชนจัดการศึกษาอบรมให้ เกิดความรู้คุณธรรมจัดให้กฎหมายเกี่ยวกับการศึกษาแห่งชาติ ปรับปรุงการศึกษาให้สอดคล้องกับ

ความเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจและสังคม เสริมสร้างความรู้และปลูกฝังจิตสำนึกที่ถูกต้องเกี่ยวกับการเมืองการปกครองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์เป็นประมุขสนับสนุนการค้นคว้าวิจัยในศิลปวิทยาการต่างๆ เร่งรัดพัฒนาวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีเพื่อการพัฒนาประเทศพัฒนาวิชาชีพครูและส่งเสริมภูมิปัญญาท้องถิ่น ศิลปะและวัฒนธรรมของชาติ

### 2.3.1.3 รัฐสภา

#### ตามรัฐธรรมนูญมาตรา 190

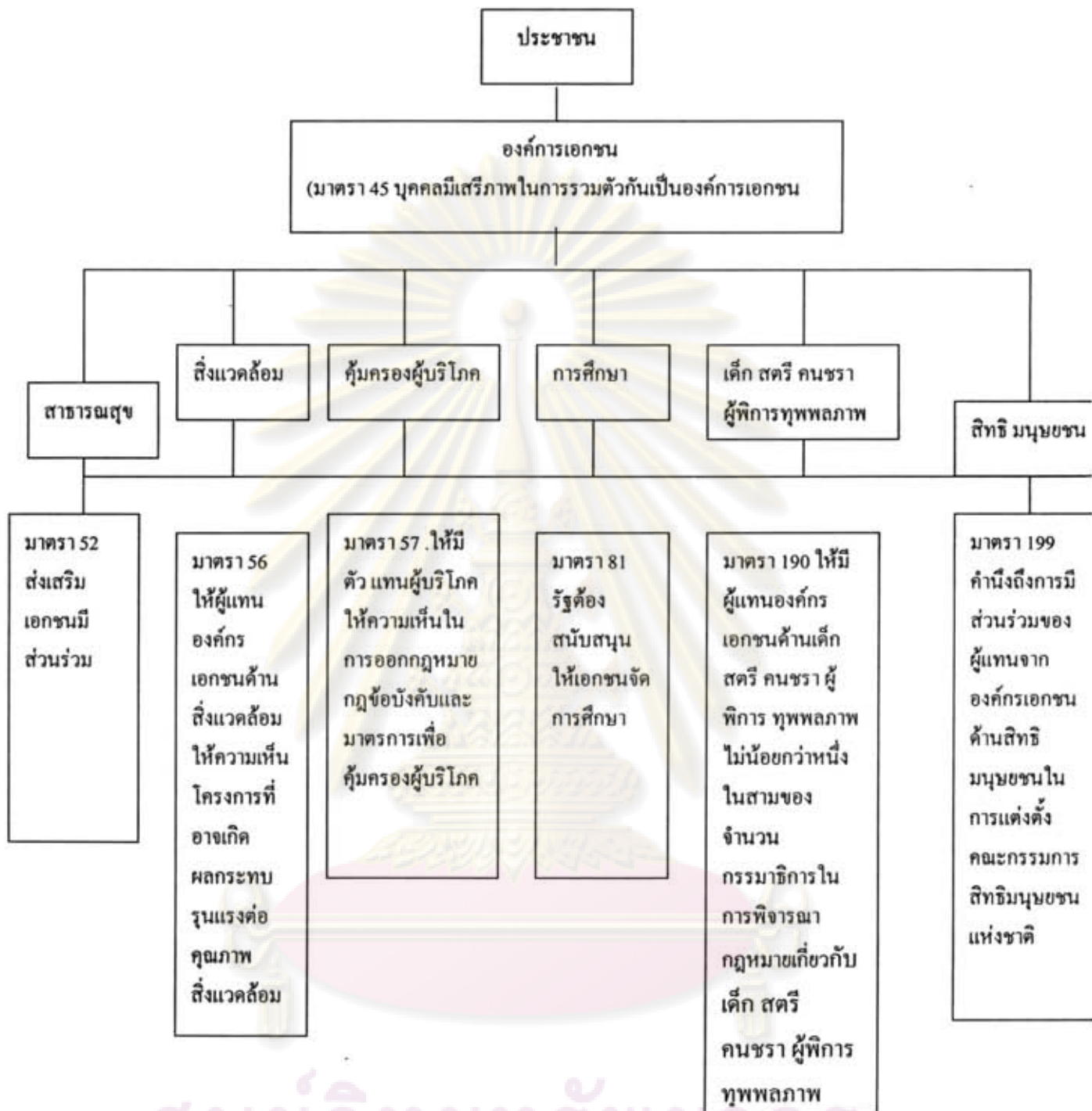
การพิจารณาร่างพระราชบัญญัติที่ประธานสภาผู้แทนราษฎรวินิจฉัยว่ามีสาระสำคัญเกี่ยวกับเด็ก สตรีและคนชรา หรือผู้พิการหรือทุพพลภาพ หากสภาผู้แทนราษฎรมิได้พิจารณาโดย กรรมวิธีการเต็มสภา ให้สภาผู้แทนราษฎรตั้งคณะกรรมการวิสามัญขึ้น ประกอบด้วยผู้แทนองค์กรเอกชน เกี่ยวกับบุคคลประเภทนั้นจำนวนไม่น้อยกว่าหนึ่งในสามของจำนวนกรรมการทั้งหมด

#### ตามรัฐธรรมนูญมาตรา 199

คณะกรรมการมนุษยชนแห่งชาติประกอบด้วยประธานกรรมการคนหนึ่งและกรรมการอื่นอีกสิบคน ซึ่งพระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้งตามคำแนะนำของวุฒิสภาจากผู้มีความรู้หรือประสบการณ์ด้านคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชนเป็นที่ประจักษ์ ทั้งนี้โดยคำนึงถึงการมีส่วนร่วมของผู้แทนจากองค์กรเอกชนด้านสิทธิมนุษยชนด้วย

เมื่อพิจารณารัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 ในส่วนที่เกี่ยวข้องกับองค์กรที่ไม่แสวงหากำไรแล้ว เป็นการให้สิทธิประชาชนในการรวมตัวกันเป็นองค์กรเอกชนไว้หลายมาตรา ไม่ว่าจะเป็นการให้สิทธิแก่ประชาชนในการรวมตัวกันเป็นองค์กรเอกชน การให้ประชาชนมีส่วนร่วมในด้านสาธารณสุข ด้านการศึกษา รวมทั้งสิทธิแก่องค์กรเอกชนในการให้ความเห็นเกี่ยวกับโครงการหรือกิจกรรมที่อาจก่อให้เกิดผลกระทบอย่างรุนแรงต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อม

ศูนย์วิทยทรัพยากร  
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย



ศูนย์วิทยทรัพยากร  
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

ที่มา: ชินชัย ชีเจริญ (2541)<sup>4</sup>

<sup>4</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 73

## 2.3.2 ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์

### 2.3.2.1 มาตรการทางกฎหมายในการควบคุมสมาคม

1. ให้นายทะเบียนมีอำนาจสั่งถอนชื่อสมาคมจากทะเบียนได้ในกรณีตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 102
2. สมาชิกของสมาคมมีสิทธิที่จะตรวจตรากิจการและทรัพย์สินของสมาคมในระหว่างเวลาทำการของสมาคมได้\*
3. ผู้มีส่วนได้เสียร้องขอต่อศาลให้มีคำสั่งเลิกสมาคม ถ้านายทะเบียนไม่ปฏิบัติตามคำร้องขอ โดยไม่แจ้งเหตุผลให้ผู้ร้องทราบภายในระยะเวลาอันสมควรหรือนายทะเบียนได้แจ้งเหตุผลให้ทราบแล้วแต่ผู้ร้องไม่พอใจในเหตุผลดังกล่าว\*
4. บุคคลภายนอกสามารถยื่นคำขอต่อนายทะเบียนขอตรวจเอกสารเกี่ยวกับสมาคมที่นายทะเบียนเก็บรักษาไว้ หรือขอให้นายทะเบียนคัดสำเนาดังกล่าวพร้อมรับรองสำเนาถูกต้องได้
5. คำสั่งกระทรวงมหาดไทย ที่ 92 /2519 เรื่องตั้งคณะกรรมการสอดส่องพฤติกรรมของสมาคม ตั้ง ณ วันที่ 3 กุมภาพันธ์ 2519 เนื่องจากมีบางสมาคมได้ตั้งขึ้นบังหน้าโดยมีวัตถุประสงค์แอบแฝงเพื่อจัดให้มีการเล่นบิลเลียดเท่านั้นมิได้มีการดำเนินการตามวัตถุประสงค์ของสมาคมแต่อย่างใด จึงให้มีคณะกรรมการคณะหนึ่งมีหน้าที่สอดส่องดูแลพฤติกรรมของสมาคมในท้องที่ว่าจะมีการดำเนินการอันเป็นการฝ่าฝืนข้อบังคับของสมาคมกฎหมายหรือไม่ คณะกรรมการประกอบด้วยสำหรับกรุงเทพมหานคร ผู้บังคับการตำรวจนครบาล ผู้กำกับการตำรวจนครบาล สารวัตรหรือสารวัตรใหญ่สถานีตำรวจนครบาล ซึ่งสำนักงานสมาคมตั้งอยู่ในท้องที่ใดในเขตท้องที่ ผู้แทนผู้บังคับการตำรวจสันติบาล ผู้แทนหัวหน้ากองทะเบียน กรมตำรวจ ส่วนจังหวัดอื่น ให้คณะกรรมการประกอบด้วยปลัดจังหวัดหรือผู้แทนอัยการจังหวัด หรือผู้แทนผู้กำกับการตำรวจจังหวัด นายอำเภอ สารวัตรหรือสารวัตรใหญ่ สถานีตำรวจภูธร อำเภอแล้วแต่กรณี ซึ่งสำนักงานของสมาคมนั้นตั้งอยู่ในเขตท้องที่ โดยให้คณะกรรมการดังกล่าวมีอำนาจหน้าที่ทำการสืบสวนสอบสวน ตลอดจนสอดส่องดูแลพฤติกรรมของสมาคมที่ตั้งอยู่ในเขตท้องที่ หากมีหลักฐานฟังได้ว่าสมาคมนั้นๆดำเนินการฝ่าฝืนของข้อบังคับของสมาคมหรือฝ่าฝืนประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ว่าด้วยสมาคมให้คณะกรรมการรายงานต่อนายทะเบียนเพื่อให้ดำเนินการขิดชื่อสมาคมออกจากทะเบียนหรือดำเนินการร้องขอต่อศาลขอให้ศาลสั่งเลิกแล้วแต่กรณี ส่วนสมาคมที่แต่งตั้งขึ้นใหม่เมื่อเจ้าหน้าที่รับคำร้องแล้วส่งเรื่องให้คณะกรรมการดังกล่าวพิจารณา

\* ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 89

\* ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 104



### 2.3.2.2 มาตรการทางกฎหมายในการควบคุมดูแลมูลนิธิ

#### 1. ตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 128

“ ให้นายทะเบียนมีอำนาจตรวจตราและควบคุมดูแลการดำเนินการของมูลนิธิให้เป็นไปตามกฎหมายและข้อบังคับของมูลนิธิเพื่อการนี้ให้นายทะเบียนและพนักงานเจ้าหน้าที่ซึ่งนายทะเบียนมอบหมายเป็นหนังสือ มีอำนาจ

(1) มีคำสั่งเป็นหนังสือให้กรรมการ พนักงาน ลูกจ้าง หรือตัวแทนของมูลนิธิ ชี้แจงแสดงข้อเท็จจริงเกี่ยวกับกิจการของมูลนิธิ หรือเรียกบุคคลดังกล่าวมาสอบถาม หรือให้ส่งหรือแสดงสมุดบัญชีและเอกสารอื่นๆของมูลนิธิเพื่อตรวจสอบ

(2) เข้าไปในสำนักงานของมูลนิธิในเวลาระหว่างพระอาทิตย์ขึ้นและพระอาทิตย์ตกเพื่อตรวจสอบกิจการของมูลนิธิ

ในการปฏิบัติการตามวรรคหนึ่ง ถ้าเป็นนายทะเบียนให้แสดงบัตรประจำตัวและถ้าเป็นพนักงานเจ้าหน้าที่ซึ่งได้รับมอบหมาย ให้แสดงบัตรประจำตัว และหนังสือมอบหมายของนายทะเบียนผู้ที่เกี่ยวข้อง”

#### 2. ตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 129

“ในกรณีที่กรรมการของมูลนิธิผู้ใดดำเนินการของมูลนิธิผิดพลาดหรือเสื่อมเสียต่อมูลนิธิ หรือดำเนินการฝ่าฝืนกฎหมาย หรือข้อบังคับของมูลนิธิ หรือกลายเป็นผู้ที่มีฐานะหรือความประพฤติไม่เหมาะสมในการดำเนินการตามวัตถุประสงค์ของมูลนิธิ นายทะเบียน พนักงานอัยการ หรือผู้มีส่วนได้เสียคนหนึ่งคนใดอาจร้องขอต่อศาลให้มีคำสั่งถอดถอน กรรมการของมูลนิธิผู้นั้นได้

ในกรณีที่การกระทำตามวรรคหนึ่งเป็นการกระทำของคณะกรรมการของมูลนิธิ หรือปรากฏว่าคณะกรรมการของมูลนิธิไม่ดำเนินการตามวัตถุประสงค์ของมูลนิธิโดยไม่มี เหตุอันสมควร นายทะเบียน พนักงานอัยการหรือผู้มีส่วนได้เสียคนหนึ่งคนใดอาจร้องขอต่อศาลให้มีคำสั่งถอดถอนกรรมการของมูลนิธิทั้งคณะได้

ในกรณีที่ศาลมีคำสั่งถอดถอนกรรมการมูลนิธิหรือคณะกรรมการมูลนิธิตามวรรคหนึ่งหรือวรรคสอง ศาลจะแต่งตั้งบุคคลอื่นเป็นกรรมการของมูลนิธิหรือคณะกรรมการของมูลนิธิที่ศาลถอดถอนก็ได้ เมื่อศาลมีคำสั่งแต่งตั้งบุคคลใดเป็นกรรมการมูลนิธิแล้ว ให้นายทะเบียนดำเนินการจดทะเบียนไปตามนั้น”

#### 3. ตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 130

“มูลนิธิย่อมเลิกด้วยเหตุหนึ่งเหตุใด ดังต่อไปนี้

(5) เมื่อศาลมีคำสั่งให้เลิกมูลนิธิตามมาตรา 131”

ตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 131

“นายทะเบียน พนักงานอัยการ หรือผู้มีส่วนได้เสียคนหนึ่งคนใด อาจร้องขอต่อศาลให้มีคำสั่งให้เลิกมูลนิธิได้ในกรณีหนึ่งกรณีใด ดังต่อไปนี้

- (1) เมื่อปรากฏว่าวัตถุประสงค์ของมูลนิธิขัดต่อกฎหมาย
- (2) เมื่อปรากฏว่ามูลนิธิกระทำการขัดต่อกฎหมายหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน หรืออาจเป็นภัยอันตรายต่อความสงบสุขของประชาชน หรือความมั่นคงของรัฐ
- (3) เมื่อปรากฏว่ามูลนิธิไม่สามารถดำเนินกิจการต่อไปได้ไม่ว่าเพราะเหตุใดๆ หรือหยุดดำเนินกิจการตั้งแต่สองปีขึ้นไป”

4. บุคคลภายนอกสามารถยื่นคำขอต่อนายทะเบียนขอตรวจสอบเอกสารเกี่ยวกับมูลนิธิที่นายทะเบียนเก็บรักษาไว้ หรือขอให้นายทะเบียนคัดสำเนาดังกล่าวพร้อมรับรองสำเนาถูกต้องได้

5. กฎกระทรวงว่าด้วยการจดทะเบียนมูลนิธิ การดำเนินการกิจการและการทะเบียนมูลนิธิ พ.ศ. 2545 ข้อ 13 ได้กำหนดให้มูลนิธิรายงานผลการดำเนินการต่อนายทะเบียน พร้อมทั้งรายงานการดำเนินกิจการของมูลนิธิในปีที่ผ่านมา บัญชีรายได้รายจ่าย และสำเนางบดุลของมูลนิธิในรอบปีที่ผ่านมาซึ่งผู้สอบบัญชีรับอนุญาตได้รับรองความถูกต้องแล้ว สำเนารายงานการประชุมของคณะกรรมการของมูลนิธิทุกครั้งในปีที่ผ่านมา ภายในเดือนมีนาคมของทุกปี

### 2.3.3 พระราชบัญญัติวัฒนธรรมแห่งชาติ

#### 2.3.3.1 มาตรการในการควบคุมสมาคมและมูลนิธิ

ตามพระราชบัญญัติวัฒนธรรมแห่งชาติ ฉบับที่ 2 พ.ศ. 2486 มาตรา 15

“ผู้ใดโฆษณา ชี้นำ เข้าเป็นธุระในการจัดการเป็นสมาชิกหรือการใดอันเป็นการส่งเสริมหรือสนับสนุนความเป็นอยู่ของสมาคมหรือองค์การ ซึ่งยังมีได้รับอนุญาตจากสภาวัฒนธรรมแห่งชาติให้จัดตั้งขึ้นตามกฎหมายได้หรือซึ่งสภาวัฒนธรรมแห่งชาติได้เพิกถอนการอนุญาตหรือสภาวัฒนธรรมแห่งชาติไม่อนุญาตให้สมาคม หรือองค์การนั้นจัดตั้งหรือดำรงอยู่ต่อไป มีความผิดต้องระวางโทษปรับไม่เกินสองพันบาท หรือจำคุกไม่เกิน 1 ปี หรือทั้งจำทั้งปรับ”

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

2.3.4 ระเบียบกระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคมว่าด้วยการเข้ามาดำเนินงานของ  
องค์การเอกชนต่างประเทศในประเทศไทย พ.ศ. 2541 และระเบียบคณะกรรมการพิจารณาการ  
ดำเนินงานขององค์การเอกชนในต่างประเทศ ว่าด้วยหลักเกณฑ์การพิจารณาและข้อปฏิบัติเกี่ยวกับ  
การเข้ามาดำเนินงานขององค์การเอกชนต่างประเทศในประเทศไทยและการจัดตั้งสำนักงานภูมิภาค  
ในประเทศไทย พ.ศ. 2543

1. ตามระเบียบกระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม ว่าด้วยการเข้ามา  
ดำเนินการของ องค์การเอกชนต่างประเทศในประเทศไทย พ.ศ. 2541 หมวด 4 มาตราควบคุม  
ข้อ 21

“ กรณีองค์การเอกชนต่างประเทศที่ได้รับอนุญาตให้เข้ามาดำเนินงาน กระทำ  
การฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามระเบียบนี้ หรือในกรณีที่คณะกรรมการพิจารณาแล้วเห็นว่า  
การดำเนินงานขององค์การเอกชนต่างประเทศไม่เป็นประโยชน์ต่อประเทศไทยหรือเป็น  
การขัดขวางต่อความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีหรือกระทบกระเทือนต่อความมั่นคงของ  
ประเทศ หรือความสัมพันธ์อันดีระหว่างประเทศไทยกับประเทศอื่น คณะกรรมการอาจมีหนังสือ  
เตือนเพื่อให้องค์การเอกชนต่างประเทศนั้นปฏิบัติให้ถูกต้อง ภายในเวลาที่กำหนดไว้ในหนังสือ  
เตือนเสียก่อนก็ได้

หากองค์การเอกชนต่างประเทศไม่ปฏิบัติให้ถูกต้องภายในเวลาที่กำหนดไว้  
ในหนังสือเตือนหรือการฝ่าฝืนดังกล่าวเป็นเรื่องร้ายแรง คณะกรรมการมีอำนาจสั่งระงับ  
การดำเนินงานขององค์การ เอกชนต่างประเทศทั้งหมดหรือบางส่วนได้ หรือเสนอต่อรัฐมนตรี  
เพื่อสั่งให้คนต่างด้าวที่เข้ามาทำงานให้องค์การเอกชนต่างประเทศ หรือสำนักงานภูมิภาคออกจาก  
ประเทศไทย หรือยุติการดำเนินงานใดๆ ได้ ทั้งนี้ ให้หน่วยงานที่มีอำนาจดำเนินการตามกฎหมาย  
ปฏิบัติตามมติคณะกรรมการ”

2. ตามระเบียบคณะกรรมการพิจารณาการดำเนินงานขององค์การเอกชนใน  
ต่างประเทศ ว่าด้วยหลักเกณฑ์การพิจารณาและข้อปฏิบัติเกี่ยวกับการเข้ามาดำเนินงานขององค์การ  
เอกชนต่างประเทศในประเทศไทยและการจัดตั้งสำนักงานภูมิภาคในประเทศไทย พ.ศ. 2543

- ได้กำหนดระยะเวลาการอนุญาตดำเนินการในประเทศไทยเมื่อขึ้นขอครั้ง  
แรกไว้ 1 ปี และหากมีการขอขยายระยะเวลาการดำเนินงานให้พิจารณาจากผลการดำเนินงานจาก  
สำนักงานใหญ่ให้ขยายระยะเวลาการอนุญาตการดำเนินงานครั้งละไม่เกิน 2 ปี\* ซึ่งในการ  
ดำเนินการของฝ่ายเลขานุการเพื่อประกอบการพิจารณาของคณะกรรมการจะตรวจเยี่ยมชมองค์การ

\* ระเบียบคณะกรรมการพิจารณาการดำเนินงานขององค์การเอกชนต่างประเทศว่าด้วย  
หลักเกณฑ์การพิจารณาและข้อปฏิบัติเกี่ยวกับการเข้ามาดำเนินงานขององค์การเอกชนต่างประเทศ  
ในประเทศไทยและการจัดตั้งสำนักงานภูมิภาคในประเทศไทย พ.ศ. 2543 ข้อ 7

เอกชนต่างประเทศและหรือ โครงการที่องค์การเอกชนต่างประเทศดำเนินงานเพื่อเสนอความเห็นเบื้องต้นต่อคณะกรรมการ และต้องประสานกับหน่วยงานด้านความมั่นคงได้แก่ สำนักข่าวกรองแห่งชาติ สำนักงานตำรวจสันติบาล และศูนย์รักษาความปลอดภัย กองบัญชาการทหารสูงสุด เพื่อตรวจสอบพฤติการณ์ขององค์การเอกชนดังกล่าวและคนต่างด้าว ที่ทำงานขององค์การเอกชนด้วย\*

- องค์การเอกชนต่างประเทศที่ได้รับอนุญาตให้เข้ามาดำเนินงานตามระเบียบต้องรายงานผลการดำเนินงานให้คณะกรรมการทราบทุกระยะเวลาหกเดือน\*\*

### 2.3.5. พระราชบัญญัติส่งเสริมการจัดสวัสดิการสังคม พ.ศ. 2546

1. ในกรณีที่น่าปรากฏว่าองค์กรสาธารณประโยชน์ใดมีพฤติการณ์ในการจัดสวัสดิการสังคมไม่สุจริต หรือไม่ปฏิบัติตามระเบียบที่คณะกรรมการส่งเสริมการจัดสวัสดิการสังคมแห่งชาติกำหนด หรือ ไม่มีผลงานตามมาตรฐานที่คณะกรรมการกำหนดให้พนักงานเจ้าหน้าที่มีอำนาจหน้าที่ ดังต่อไปนี้\*\*\*

- (1) มีหนังสือแจ้งให้องค์กรสาธารณประโยชน์นั้นชี้แจงข้อเท็จจริงหรือความเห็น ในการปฏิบัติงานหรือส่งผู้แทนมาชี้แจงหรือให้ถ้อยคำ หรือส่งเอกสารหรือ พยานหลักฐานอื่นมาประกอบการพิจารณา
- (2) มีหนังสือแจ้งให้บุคคลที่เกี่ยวข้องมาให้ถ้อยคำหรือมีหนังสือชี้แจงข้อเท็จจริง หรือให้ส่งวัตถุ เอกสาร หรือนำพยานหลักฐานอื่นมาประกอบการพิจารณา

2. คณะกรรมการจัดสวัสดิการสังคมแห่งชาติมีอำนาจเพิกถอนการรับรององค์กรสาธารณประโยชน์เมื่อได้รับรายงานจากเจ้าหน้าที่ในกรณีอย่างใดอย่างหนึ่ง ดังต่อไปนี้†

- (1) องค์กรสาธารณประโยชน์ใดมีพฤติการณ์ในการจัดสวัสดิการสังคมไม่สุจริตหรือไม่ปฏิบัติตามระเบียบที่คณะกรรมการส่งเสริมการจัดสวัสดิการสังคมแห่งชาติกำหนด หรือ ไม่มีผลงานตามมาตรฐานที่

\* ระเบียบคณะกรรมการพิจารณาการดำเนินงานขององค์การเอกชนต่างประเทศว่าด้วยหลักเกณฑ์การพิจารณาและข้อปฏิบัติเกี่ยวกับการเข้ามาดำเนินงานขององค์การเอกชนต่างประเทศในประเทศไทยและการจัดตั้งสำนักงานภูมิภาคในประเทศไทย พ.ศ. 2543 ข้อ 12

\*\* ระเบียบคณะกรรมการพิจารณาการดำเนินงานขององค์การเอกชนต่างประเทศว่าด้วยหลักเกณฑ์การพิจารณาและข้อปฏิบัติเกี่ยวกับการเข้ามาดำเนินงานขององค์การเอกชนต่างประเทศในประเทศไทยและการจัดตั้งสำนักงานภูมิภาคในประเทศไทย พ.ศ. 2543 ข้อ 14

\*\*\* พระราชบัญญัติส่งเสริมการจัดสวัสดิการสังคม พ.ศ. 2546 มาตรา 38

† พระราชบัญญัติส่งเสริมการจัดสวัสดิการสังคม พ.ศ. 2546 มาตรา 39

คณะกรรมการกำหนด และพนักงานเจ้าหน้าที่ได้สอบสวนพฤติการณ์ดังกล่าวแล้วปรากฏว่าองค์กรสาธารณประโยชน์นั้นได้กระทำการดังกล่าวจริง

- (2) องค์กรสาธารณประโยชน์ที่ได้รับแจ้งให้ชี้แจงข้อเท็จจริงหรือความเห็นในการปฏิบัติงานหรือส่งผู้แทนมาชี้แจงหรือให้ถ้อยคำ หรือส่งเอกสารหรือพยานหลักฐานอื่นมาประกอบการพิจารณาแล้วไม่ปฏิบัติตาม โดยไม่มีเหตุผลอันสมควร

### 2.3.6 พระราชบัญญัติกำหนดความผิดเกี่ยวกับห้างหุ้นส่วนจดทะเบียน ห้างหุ้นส่วนจำกัด บริษัทจำกัด สมาคมและมูลนิธิ (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2535

#### 2.3.6.1 สมาคม

1. ผู้ใดใช้คำว่าสมาคม ประกอบกับชื่อในดวงตราป้ายชื่อ จดหมายใบแจ้งความหรือเอกสารอย่างอื่นเกี่ยวกับธุรกิจ โดยมีได้เป็นสมาคมที่จดทะเบียนตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์หรือตามกฎหมายอื่น เว้นแต่เป็นการใช้ในการจดทะเบียนเกี่ยวกับการตั้งสมาคมหรือในการแปลอักษรต่างประเทศเป็นอักษรไทย โดยมีอักษรต่างประเทศกำกับไว้ด้วยต้องระวางโทษไม่เกินสองหมื่นบาท และปรับอีกวันละไม่เกินห้าร้อยบาทจนกว่าจะเลิกใช้ (มาตรา 49)
2. ผู้ใดดำเนินกิจการของคณะบุคคลใด โดยกระทำการอย่างใดอย่างหนึ่งให้ผู้อื่นหลงเชื่อว่าการนั้นเป็นสมาคมที่ได้จดทะเบียนตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์และการกระทำดังกล่าวน่าจะเกิดความเสียหายแก่ผู้อื่นหรือประชาชน ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินสองปีหรือปรับไม่เกินสี่หมื่นบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ (มาตรา 50)
3. ผู้ใดเป็นสมาชิกของคณะบุคคลที่ใช้ชื่อว่าสมาคม โดยรู้อยู่แล้วว่าเป็นสมาคมที่ไม่ได้จดทะเบียนตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ต้องระวางโทษไม่เกินหนึ่งหมื่นบาท (มาตรา 51)
4. สมาคมต้องยื่นเรื่องราวของจดทะเบียนแต่งตั้งและเปลี่ยนแปลงกรรมการหรือของจดทะเบียนแก้ไขข้อบังคับ ภายใน 30 วันหลังจากที่กรรมการมูลนิธิมีมติในที่ประชุมให้แต่งตั้งและเปลี่ยนแปลงกรรมการหรือแก้ไขข้อบังคับ หากไม่ดำเนินการต้องระวางโทษปรับเกินหนึ่งหมื่นบาท (มาตรา 53)
5. สมาคมใดไม่ยอมให้สมาชิกของสมาคมตรวจกิจการและทรัพย์สินของสมาคม ต้องระวางโทษปรับไม่เกินหนึ่งหมื่นบาท (มาตรา 55)
6. กรรมการของสมาคมผู้ใดดำเนินกิจการผิดวัตถุประสงค์ของสมาคม และดำเนินกิจการอันเป็นอันตรายศต่อความสงบสุขของประชาชน หรือความมั่นคงของรัฐ ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินสามปี หรือปรับไม่เกินหกหมื่นบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ (มาตรา 56)

7. ในกรณีที่สมาคมมีเหตุต้องเลิกตามที่กำหนดไว้ในข้อบังคับ หรือสิ้นสุดกำหนดระยะเวลาตามที่สมาคมกำหนดไว้ หรือเมื่อกิจการที่สมาคมตั้งขึ้นได้กระทำสำเร็จแล้ว หรือเมื่อที่ประชุมใหญ่มีมติให้เลิก แต่คณะกรรมการสมาคมไม่แจ้งเลิกสมาคมต่อนายทะเบียนภายในระยะเวลาสิบสี่วันนับแต่วันที่มีการเลิกสมาคม กรรมการสมาคมนั้นต้องระวางโทษปรับไม่เกินคนละหนึ่งหมื่นบาท เว้นแต่กรรมการผู้ใดของสมาคมนั้นจะพิสูจน์ได้ว่า การที่ไม่ได้แจ้งนั้น ไม่ได้เกิดจากการกระทำของตน (มาตรา 57)

8. ผู้ใดแบ่งทรัพย์สินของสมาคมที่เหลืออยู่เมื่อได้ชำระบัญชีแล้วให้แก่สมาชิกหรือโอนทรัพย์สินดังกล่าวให้แก่บุคคลอื่น แทนที่จะโอนทรัพย์สินที่เหลือให้แก่สมาคมหรือมูลนิธิหรือนิติบุคคลที่มีวัตถุประสงค์เกี่ยวกับสาธารณกุศล ตามที่ระบุชื่อไว้ในข้อบังคับของสมาคม หรือตามมติของที่ประชุมใหญ่ หรือตกเป็นของแผ่นดิน ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินหนึ่งปี หรือปรับไม่เกินสองหมื่นบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ (มาตรา 58)

9. ผู้ใดแสดงตนว่าเป็นกรรมการหรือสมาชิกของสมาคมโดยรู้อยู่แล้วว่า นายทะเบียนถอนชื่อของสมาคมนั้นออกจากทะเบียนแล้วหรือศาลมีคำสั่งให้เลิกสมาคมนั้นแล้ว ต้องระวางโทษปรับไม่เกินสองหมื่นบาท (มาตรา 59)

### 2.3.6.2 มูลนิธิ

1. ผู้ใดใช้คำว่า มูลนิธิ ประกอบชื่อในดวงตรา ป้ายชื่อ จดหมาย ใบแจ้งความ หรือเอกสารอย่างอื่นเกี่ยวกับธุรกิจ โดยมีได้เป็นมูลนิธิที่ได้จดทะเบียนตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ เว้นแต่เป็นการใช้ในการขอจดทะเบียนเกี่ยวกับการตั้งมูลนิธิหรือในการแปลอักษรต่างประเทศเป็นอักษรไทยโดยมีอักษรต่างประเทศกำกับไว้ด้วย ต้องระวางโทษไม่เกินสองหมื่นบาท และปรับอีกวันละไม่เกิน ห้าร้อยบาทจนกว่าจะเลิกใช้ (มาตรา 60)

2. ผู้ใดดำเนินการใดๆ โดยกระทำอย่างหนึ่งอย่างใดให้บุคคลอื่นหลงเชื่อ ว่ากิจการนั้นเป็นมูลนิธิที่ได้จดทะเบียนตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ และการกระทำดังกล่าวน่าจะเกิดความเสียหายแก่ผู้อื่นหรือประชาชนต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินสองปี หรือไม่เกินสี่หมื่นบาทหรือทั้งจำทั้งปรับ (มาตรา 61)

3. มูลนิธิต้องยื่นเรื่องราวของจดทะเบียนแต่งตั้งและเปลี่ยนแปลงกรรมการหรือขอจดทะเบียนแก้ไขข้อบังคับ ภายในสามสิบวันหลังจากที่กรรมการมูลนิธิมีมติในที่ประชุมให้แต่งตั้งและเปลี่ยนแปลงกรรมการหรือแก้ไขข้อบังคับ หากไม่ดำเนินการต้องระวางโทษปรับไม่เกินหนึ่งหมื่นบาท (มาตรา 63 และ 64)

4. มูลนิธิที่ไม่ให้ความร่วมมือหรือฝ่าฝืนต่อนายทะเบียนหรือพนักงานเจ้าหน้าที่ที่นายทะเบียนมอบหมายเป็นหนังสือในการที่มีคำสั่งให้ชี้แจงแสดงข้อเท็จจริงเกี่ยวกับกิจการของมูลนิธิหรือเรียกบุคคลมาสอบถามหรือให้ส่งบัญชีและเอกสารต่างๆของมูลนิธิ

มาตรวจสอบหรือเข้าไปในสำนักงานของมูลนิธิในระหว่างพระอาทิตย์ขึ้นและพระอาทิตย์ตกเพื่อตรวจสอบกิจการ ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินหนึ่งเดือน หรือปรับไม่เกินหนึ่งหมื่นบาทหรือทั้งจำทั้งปรับ (มาตรา 65)

5. กรรมการมูลนิธิดำเนินกิจการผิดวัตถุประสงค์ของมูลนิธิ และก่อให้เกิดอันตรายต่อความสงบสุขของประชาชนหรือความมั่นคงของรัฐต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินสามปีหรือปรับไม่เกินหกหมื่นบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ (มาตรา 66)

6. ในกรณีที่มูลนิธิเลิกกิจการเนื่องจากมีเหตุตามที่กำหนดในข้อบังคับหรือมูลนิธิดังกล่าวตั้งขึ้นไว้เฉพาะระยะเวลาใดและสิ้นระยะเวลานั้น หรือมูลนิธิตั้งขึ้นตามวัตถุประสงค์ใดและได้ดำเนินการตามวัตถุประสงค์นั้นสำเร็จบริบูรณ์ หรือวัตถุประสงค์นั้นกลายเป็นพ้นวิสัยแล้ว คณะกรรมการไม่แจ้งการเลิกมูลนิธิต่อนายทะเบียน กรรมการมูลนิธิต้องระวางโทษปรับไม่เกินคนละหนึ่งหมื่นบาท เว้นแต่กรรมการผู้นั้นจะพิสูจน์ได้ว่ากรณีที่มิได้แจ้งนั้นมีได้เกิดจากการกระทำของคน (มาตรา 67)

7. ในกรณีที่เมื่อได้ชำระบัญชีแล้วทรัพย์สินของมูลนิธิเหลืออยู่ หากผู้ใดนำทรัพย์สินดังกล่าวให้แก่บุคคลอื่น ที่ระบุไว้ในข้อบังคับของมูลนิธิ ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินหนึ่งปี หรือปรับไม่เกินสองหมื่นบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ (มาตรา 68)

### 2.3.7. ประมวลรัษฎากร

เนื่องจากสมาคมและมูลนิธิเป็นนิติบุคคลจึงต้องปฏิบัติประมวลกฎหมายแห่งประมวลรัษฎากร หมวด 3 ภาษีเงินได้ ส่วนที่ 1 ข้อความทั่วไปมาตรา 39 (คำนิยาม) วรรค 8 (3)

บริษัทหรือห้างหุ้นส่วนนิติบุคคล หมายความว่า บริษัทหรือห้างหุ้นส่วนนิติบุคคลที่ตั้งขึ้นตามกฎหมายไทยหรือตั้งขึ้นตามกฎหมายของต่างประเทศ และให้หมายความรวมถึงมูลนิธิหรือสมาคมที่ประกอบกิจการซึ่งมีรายได้แต่ไม่รวมมูลนิธิหรือสมาคมที่รัฐมนตรีประกาศกำหนดความตามมาตรา 47 (7) (ข)

ดังนั้น มูลนิธิหรือสมาคมที่ได้รับจัดตั้งให้เป็นนิติบุคคลแล้ว ถือเป็นองค์กรนิติบุคคลประเภทเดียวกับห้างหุ้นส่วนบริษัท และมีหน้าที่ที่จะต้องปฏิบัติตามบัญญัติแห่งประมวลรัษฎากร เว้นแต่ มูลนิธิที่รัฐมนตรีประกาศกำหนดตามมาตรา 47(7) (ข) คือ ประกาศกำหนดให้เป็นองค์กรสาธารณกุศลได้รับการยกเว้นภาษีเงินได้

เพราะฉะนั้นรายได้ของมูลนิธิหรือสมาคมที่ต้องเสียภาษีเงินได้นิติบุคคล ก็คือ มูลนิธิหรือสมาคมต้องเสียเงินได้จากยอดรายได้ ก่อนหักรายจ่าย ตามประเภทและอัตรา ดังต่อไปนี้

1. เงินได้พึงประเมินตามมาตรา 40 (8) แห่งประมวลรัษฎากร ซึ่งได้แก่เงินได้จากธุรกิจการพาณิชย์ การเกษตร การอุตสาหกรรม การขนส่ง หรือการอื่นๆ เสียภาษีในอัตราร้อยละ 2 ของรายได้ก่อนหักรายจ่าย
2. เงินได้อื่น นอกจากเงินได้พึงประเมินตามมาตรา 40(8) เช่น
  - รายได้อันเกิดจากทรัพย์สินของมูลนิธิ เช่น ค่าเช่าทรัพย์สิน
  - รายได้อันเกิดจากทรัพย์สินที่เป็นทุนของมูลนิธิ เช่น ดอกเบี้ยเงินฝากธนาคาร เสียภาษีในอัตราร้อยละ 10 ของรายได้ก่อนหักรายจ่าย

ส่วนเงินหรือทรัพย์สินที่ได้จากการบริจาค หรือการได้มาโดยเสน่หา ได้รับการยกเว้นไม่ต้องนำมาคำนวณเป็นรายได้เพื่อเสียภาษี รายละเอียดตามมาตรา 65 ทวิ (13) แห่งประมวลรัษฎากร

ส่วนกรณีที่มูลนิธิหรือสมาคมได้รับการยกเว้นเสียภาษีเงินได้นิติบุคคลตามที่กล่าวมาข้างต้น นั้น มูลนิธิและสมาคมจะต้องปฏิบัติตามประกาศกระทรวงการคลังว่าด้วยภาษีเงินได้แก่ภาษีมูลค่าเพิ่ม เรื่องหลักเกณฑ์การพิจารณาประกาศกำหนดองค์การสถานสาธารณกุศล สถานพยาบาลและสถานศึกษาตามมาตรา 47 (7) (ข) แห่งประมวลรัษฎากร และมาตรา 3(5) แห่งพระราชกฤษฎีกาออกตามความในประมวลรัษฎากรว่าด้วยการยกเว้นภาษีมูลค่าเพิ่ม (ฉบับที่ 239) พ.ศ. 2534 ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชกฤษฎีกา ออกตามความในประมวลรัษฎากรว่าด้วยการยกเว้นภาษีมูลค่าเพิ่ม (ฉบับที่ 254) พ.ศ. 2535 ได้กำหนดว่า มูลนิธิที่ประสงค์จะขอให้พิจารณาประกาศเป็นองค์การหรือสถานสาธารณกุศล จะต้องมีฐานะเป็นนิติบุคคล และวัตถุประสงค์ของมูลนิธิต้องเพื่อการกุศลสาธารณะในประเทศไทยเท่านั้น และรายได้ของมูลนิธิจะต้องไม่ใช่เป็นการได้มาจากการซื้อขายหรือการให้บริการ โดยมีค่าตอบแทนเป็นปกติธุระเว้นแต่การซื้อหรือการให้บริการนั้นเกี่ยวข้องกับศาสนา การศึกษา การสถานพยาบาล หรือการสังคมสงเคราะห์ และไม่นำรายได้ ดังกล่าวไปใช้ในทางอื่น เมื่อกรมสรรพากรตรวจสอบเอกสารหลักฐานต่างๆเกี่ยวกับการดำเนินงานของมูลนิธิ เช่นงบดุล และบัญชีรายได้รายจ่าย ซึ่งมีผู้สอบบัญชีรับรองแล้วย้อนหลังไปไม่ต่ำกว่า 3 ปี จะต้องไม่พบว่าการดำเนินงานของมูลนิธิไม่ตรงตามวัตถุประสงค์หรือใช้ชื่อมูลนิธิดำเนินงานเพื่อหาประโยชน์ส่วนตัว หรือรายได้ของมูลนิธิได้นำไปเป็นรายจ่ายเพื่อกุศลสาธารณะน้อยกว่าร้อยละ 60 ของรายได้ทั้งสิ้นใน สามรอบระยะเวลาบัญชีที่แล้วมา เว้นแต่ตราสารจัดตั้งระบุว่า

- 1.ให้นำดอกผลมาเป็นรายได้เท่านั้นหรือให้นำดอกผลมาใช้จ่ายเท่านั้น
2. กรณีมีความจำเป็นต้องเก็บสะสมรายได้เพื่อดำเนินการตามโครงการตาม

วัตถุประสงค์ของมูลนิธิ



สำหรับรายจ่ายของมูลนิธิจะต้องไม่เป็นรายจ่ายเพื่อสาธารณกุศลสาธารณะ น้อยกว่าร้อยละ 75 ของรายจ่ายทั้งสิ้นในสามรอบระยะเวลาบัญชีที่แล้วมา และรายจ่ายดังกล่าวได้นำไปเป็นรายจ่ายเพื่อการกุศลสาธารณะน้อยกว่าร้อยละ 65 ของรายจ่ายทั้งสิ้นในแต่ละรอบระยะเวลาบัญชี รายจ่ายเพื่อการกุศลสาธารณะของมูลนิธิควรกระจายเป็นการทั่วไปตามวัตถุประสงค์ที่ได้จัดแจ้งไว้และต้องไม่ใช่เพื่อวัตถุประสงค์ใดวัตถุประสงค์หนึ่งที่จะให้ประโยชน์เฉพาะแก่บุคคล คณะบุคคล หรือหน่วยงานใดหน่วยงานหนึ่งหรือเป็นส่วนใหญ่

ทั้งนี้ องค์กร สถานสาธารณกุศล สถานพยาบาล หรือสถานศึกษาที่ประกาศไปแล้ว ให้กรมสรรพากรดำเนินการตรวจสอบเอกสารหลักฐานเกี่ยวกับการดำเนินงาน หากปรากฏว่าผลการดำเนินงานไม่เป็นไปตามหลักเกณฑ์หรือคุณสมบัติที่กำหนดข้างต้นหรือไม่ส่งรายงานการประชุมใหญ่ งบดุลและบัญชีรายไ้รายจ่าย พร้อมทั้งรายงานการดำเนินงานของกิจการสำหรับรอบปีบัญชีที่ผ่านมา ให้กรมสรรพากรทราบภายใน 150 วันนับแต่วันสิ้นรอบระยะเวลาบัญชีโดยไม่มีเหตุผลอันสมควรให้เพิกถอนการประกาศฯ โดยให้มีผลตั้งแต่ปีถัดจากปีที่ประกาศเพิกถอนในราชกิจจานุเบกษาเป็นต้นไป

นอกจากนี้ บุคคลธรรมดายังมีสิทธิลดหย่อนเงินบริจาคเพื่อการกุศลอีก โดยบุคคลธรรมดามีสิทธิหักค่าลดหย่อนเงินบริจาคไม่เกิน 60,000 บาท และต้องไม่เกินร้อยละ 10 ของเงินได้ ตามประมวลรัษฎากรว่าด้วยภาษีเงินได้บุคคลธรรมดา อีกทั้งตามประกาศกระทรวงการคลังที่ 3/2531 เรื่องหลักเกณฑ์และเงื่อนไขการเป็นองค์กรสาธารณกุศลเพื่อขอรับสิทธิยกเว้นอากรตามพิกัดอัตราศุลกากรประเภทที่ 11 ภาค 4 แห่งพระราชกำหนดพิกัดอัตราศุลกากร พ.ศ. 2530 องค์กรสาธารณกุศลสามารถขอรับสิทธิยกเว้นอากรแก่ของที่นำเข้ามาในราชอาณาจักรตามพิกัดอัตราศุลกากรของมูลนิธิสมาคมต่างๆ

ซึ่งผู้เขียนเห็นว่า มาตรการยกเว้นภาษีนี้อาจสามารถสร้างแรงจูงใจให้องค์กรที่ไม่แสวงหากำไรทั้งหลายเข้ามาจดทะเบียนต่อภาครัฐ ทำให้ภาครัฐมีข้อมูลเกี่ยวกับองค์กรที่ไม่แสวงหากำไรเพิ่มขึ้น

### 2.3.8. พระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน พ.ศ. 2542

ถึงแม้พระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน พ.ศ. 2542 ไม่ได้เกี่ยวข้องกับมาตรการในการควบคุมดูแลองค์กรที่ไม่แสวงหากำไรโดยตรง แต่หากพูดถึงการนำองค์กรที่ไม่แสวงหากำไร ไปใช้ในทางที่ผิดของผู้ก่อการร้ายเพื่อฟอกเงินแล้ว กฎหมายฉบับนี้ย่อมมีส่วนสำคัญในการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงินโดยผ่านองค์กรที่ไม่แสวงหากำไรเพื่อให้การสนับสนุนการเงินการก่อการร้าย ตามที่ประเทศไทยได้ออกพระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน พ.ศ. 2542 พ.ศ. 2546 เพื่อใช้เป็นเครื่องมือใน

การจัดแหล่งเงินทุนการก่อการร้าย โดยได้บัญญัติความผิดการก่อการร้ายตามประมวลกฎหมายอาญาเป็นความผิดมูลฐานที่ 8 นั้น ผู้เขียนเห็นว่า การแก้ไขเพิ่มเติมดังกล่าวจะไม่เกิดประโยชน์เท่าที่ควร หากขาดกลไกและประสานงานที่มีประสิทธิภาพระหว่างหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ดังนั้น ผู้เขียนจึงขอล่าถึงกฎหมายฟอกเงินที่ใช้อยู่ในปัจจุบันเพื่อนำไปวิเคราะห์ในบทต่อไป

### 2.3.8.1 หลักการและสาระสำคัญของกฎหมายฟอกเงิน

#### 1. ความหมายของการฟอกเงิน

มีผู้ให้ความหมายของ คำว่า “การฟอกเงิน” ไว้มากมาย ดังนี้

การฟอกเงิน คือ การเปลี่ยนเงินที่ได้มาโดยผิดกฎหมายให้เสมือนหนึ่งว่าเป็นเงินที่ได้มาโดยชอบด้วยกฎหมาย หรือกล่าวอีกนัยหนึ่งก็คือ การฟอกเงินเป็นกระบวนการที่บุคคลปกปิดแหล่งที่มาของรายได้ที่ผิดกฎหมาย เกิดดอกออกผลแล้วจึงย้อนกลับไปประกอบอาชญากรรมอีก<sup>5</sup>

การฟอกเงิน คือ การเปลี่ยน แปรสภาพเงิน หรือทรัพย์สินที่ได้มาโดยผิดกฎหมายหรือโดยมิชอบด้วยกฎหมายให้เสมือนหนึ่งว่าเป็นเงินที่ได้มาโดยชอบ หรืออาจจะกล่าวอีกนัยหนึ่งว่า การฟอกเงินเป็นกระบวนการซึ่งกระทำโดยบุคคลต่อทรัพย์สินเพื่อปกปิดแหล่งที่มาของรายได้ที่ผิดกฎหมาย และทำให้รายได้นั้นมีที่มาโดยชอบด้วยกฎหมายและยังหมายรวมไปถึงการเปลี่ยนเงินหรือทรัพย์สินที่ได้มาโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายหรือไม่สุจริตให้กลายเป็นเงินหรือทรัพย์สินที่ได้มาโดยชอบด้วยกฎหมาย<sup>6</sup>

การฟอกเงิน คือ การนำเงินหรือทรัพย์สินที่ได้มาจากการกระทำ ความผิดหรือ ได้มาโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายมาเปลี่ยนสภาพให้เป็นเงินหรือทรัพย์สินที่ได้มาอย่างถูกต้อง หรือเรียกได้ว่า กระบวนการทำ “เงินสกปรก” ให้เปลี่ยนสภาพเป็น “เงินสะอาด”<sup>7</sup>

จากนิยามต่างๆข้างต้น จะเห็นว่า การฟอกเงิน ก็คือ การกระทำใดๆที่มีวัตถุประสงค์จะแปรสภาพไม่ว่าจะเป็นเงินหรือทรัพย์สินที่ได้มาจากการกระทำผิด ให้บุคคลทั่วไปหลงเชื่อว่าเป็นเงินหรือทรัพย์สินที่ได้มาโดยชอบด้วยกฎหมาย

#### 2. ขั้นตอนในการฟอกเงิน

วิธีการฟอกเงิน สามารถแบ่งชั้น ได้ออกเป็น 3 ระดับ คือ

<sup>5</sup> วีระพงษ์ บุญโญภาส, “กฎหมายฟอกเงินกับความจำเป็นที่จะต้องพิจารณา” ประชาชาติธุรกิจ, (วันพฤหัสบดีที่ 19 – วันเสาร์ที่ 21 พฤษภาคม 2537) ,:12

<sup>6</sup> สหนาท ประชวรรัตน์, คำอธิบายพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน พ.ศ. 2542 , ครั้งที่ 1 (ส.เอเชีย เพลส, 2542), หน้า 60

<sup>7</sup> สหส สิงหวิริยะ, ความรู้เรื่องกฎหมายป้องกันการฟอกเงิน, ครั้งที่ 1 (กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์นิติธรรม, 2545), หน้า3

1) การซ่อนเร้น (Placement) หมายถึง การเก็บงำเอารายได้ที่ได้มาจากการกระทำความผิดไว้อย่างปกตินที่ซ่อนเร้นและปลอดภัยที่สุด วิธีการง่ายๆ คือ การนำไปฝากกับธนาคารทั้งภายในและภายนอกประเทศ โดยอาจจะให้ชื่อย่อ นามแฝง วิธีการนี้เกิดขึ้นมากในช่วงที่ยังไม่มีกฎหมายป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน

2) การแปรรูป (Layering) หมายถึง นำเงินที่ได้จากการกระทำความผิดไปซื้อทรัพย์สินหรือทำสิ่งของที่มีค่าแล้วยกให้บุคคลอื่นที่ไว้ใจได้ หรือขายให้กับคนอื่นหรือโอนเป็นมรดกให้กับบุตรหลาน

3) การผสมผสาน (Integration) หมายถึง นำเงินที่ได้จากการกระทำความผิดหรือเงินที่ได้มาโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายไปผสมกับเงินส่วนอื่นที่ได้จากรายได้ส่วนอื่นที่ได้มาโดยถูกต้องตามกฎหมายหรือไปลงทุนประกอบการที่ถูกต้องตามกฎหมาย เพื่อลบล้างต่อการแยกเงินที่ได้จากการกระทำความผิดกับเงินที่ได้จากธุรกิจที่ชอบด้วยกฎหมาย

### 3. รูปแบบการฟอกเงิน

เนื่องจากเงินที่นำมาฟอกเป็นเงินมหาศาลทำให้ผู้ฟอกเงินต้องจัดสรรเงินเป็นส่วนๆ ฟอกเงินหลายๆรูปแบบเพื่อไม่ให้เป็นที่สงสัย จากนั้นจึงนำเงินที่ได้มาจากการฟอกเงินนำไปใช้ประกอบอาชญากรรมในรูปแบบอื่น ซึ่งวิธีการฟอกเงินจะเปลี่ยนไปตามสถานการณ์ สภาพแวดล้อม ความรู้ความสามารถ เทคนิคของผู้ประกอบการ ตลอดจนการใช้หน้าที่เป็นช่องทางในการดำเนินการ ซึ่งการฟอกเงินมีความซับซ้อนมากยากแก่การตรวจสอบ การฟอกเงินจึงมีรูปแบบและวิธีการหลากหลาย<sup>8</sup>

#### - การนำเงินสดติดตัวออกนอกประเทศ

เป็นการนำเงินสดที่ได้มาโดยไม่สุจริตติดตัวไป ซึ่งเป็นลักษณะการฟอกเงินที่นิยมกันมากในสมัยก่อน ในปัจจุบันการย้ายเงินสดที่ได้จากการกระทำความผิดเป็นไปด้วยความยากลำบากเนื่องจากธุรกรรมที่เกี่ยวข้องกับเงินสดอาจถูกฟ่งเล็งได้ นอกจากนี้ในบางประเทศยังมีมาตรการควบคุมการทำธุรกิจด้วยเงินสดอย่างเข้มงวด จึงทำให้การฟอกเงินในลักษณะนี้มีน้อยลง

#### - การฝากเงินกับสถาบันการเงิน

การฟอกเงินลักษณะนี้จะนิยมทำกันมาก ในประเทศที่ไม่มีมาตรการควบคุมหรือการตรวจสอบธุรกรรมทางการเงิน การถอนเงินหรือฝากเงินสามารถใช้นามแฝงหรือชื่อปลอม ซึ่งทำให้เงินไหลเข้าสู่ประเทศได้เป็นจำนวนมาก แต่ในขณะเดียวกันก็เป็นจุดอ่อนในการใช้สถาบันการเงินเพื่อการฟอกเงินได้

<sup>8</sup> สีนาท ประชวรรัตน์, คำอธิบายพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน

- การส่งเงินสดหรือโอนเงินออกนอกประเทศ

การนำเงินสดไปฝากไว้กับธนาคารหรือสถาบันทางการเงินในประเทศเหล่านั้น เพื่อให้เงินที่ผิดกฎหมายไหลเวียนอยู่ในระบบทางการเงินของประเทศดังกล่าว และโอนเงินกับมายังอาชญากรซึ่งเงินสดที่ได้มาจากการกระทำความผิดเหล่านั้นจะถูกแปรสภาพเป็นเงินที่ถูกต้องตามกฎหมายทันที วิธีดังกล่าวมักจะใช้กันมากในประเทศที่ไม่มีการควบคุมระบบธนาคารหรือสถาบันการเงินที่เข้มงวด

- การจัดตั้งบริษัทหรือกิจการขึ้น

เป็นการจัดตั้งบริษัทหรือกิจการขึ้นเพื่อทำธุรกิจ โดยมีการประกอบกิจการที่ถูกกฎหมายเพื่อใช้บังหน้าในการฟอกเงินแต่ความจริงแล้วมีการนำเงินที่ได้จากการทำผิดกฎหมายเข้าไปลงทุนในกิจการดังกล่าวแล้วนำผลกำไรของกิจการดังกล่าวออกมาใช้ จึงทำให้ดูเหมือนว่าเป็นการได้เงินมาโดยสุจริต เช่น อาจมีการจัดตั้งและซื้อกิจการในต่างประเทศแล้วให้กิจการของตนในประเทศกู้ยืมเงินหรือซื้อสินค้าจากกิจการในต่างประเทศดังกล่าวในราคาแพงกว่าปกติ ทั้งนี้ เพื่อให้ได้เงินที่ได้มาโดยผิดกฎหมายถูกใช้จ่ายหมุนเวียนระหว่างกิจการทั้งสองแห่งดังกล่าว

- อื่นๆ

นอกจากรูปแบบและวิธีการดังกล่าวแล้วยังมีการฟอกเงินลักษณะอื่นๆอีก เช่น การซื้อกิจการที่มีผลขาดทุน แต่เป็นกิจการที่มีรายรับเป็นเงินสด เช่น โรงแรม กิจการแลกเปลี่ยนเงินตราต่างประเทศ ร้านอาหาร เป็นต้น ซึ่งธุรกิจเหล่านี้ก็จะฟื้นตัวขึ้นมาโดยอาศัยดอกผลจากเงินที่ผิดกฎหมาย การนำเงินสดไปซื้อพันธบัตรหรือตราสารการเงินที่เปลี่ยนมือได้ ซึ่งตราสารนั้น ไม่มีการควบคุมสืบหาผู้ที่ซื้อจากสถาบันการเงินผู้ออก นอกจากนี้ก็ยังมี การซื้ออสังหาริมทรัพย์ในราคาที่สูงกว่าปกติ หรือของมีค่า การฟอกเงินที่มีลักษณะเฉพาะของประเทศไทยก็คือ การฟอกเงินในตลาดพระเครื่อง ซึ่งการซื้อขายเกิดจากความพอใจของทั้งผู้ซื้อและผู้ขาย ไม่มีการตรวจสอบเงินที่ได้มาจากการกระทำความผิดอาจจะถูกอ้างว่าได้มาจากการให้เช่าพระเครื่อง ซึ่งอาจจะพระเครื่องที่ไม่แท้จริง แต่มีการสมยอมกันระหว่างผู้ต้องการฟอกเงินกับผู้ให้ความช่วยเหลือในการฟอกเงิน<sup>9</sup>

#### 4. แหล่งที่มาของการฟอกเงิน

ในปัจจุบันแหล่งที่มาของเงินหรือทรัพย์สินซึ่งบุคคลหรือกลุ่มบุคคลนำมาแปรสภาพหรือที่เรียกว่าฟอกเงินนั้น อาจมีที่มาจากกรกระทำใดๆอันเป็นความผิดตาม

<sup>9</sup> วีระพงษ์ บุญโญภาส, กระบวนการยุติธรรมกับกฎหมายป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน, ครั้งที่ 1(กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์นิติธรรม, 2547), หน้า 42

กฎหมายและที่ได้มาโดยชอบด้วยกฎหมายผสมผสานกันอยู่ จะขอกล่าวพอสังเขปในเรื่องแหล่งที่มาของเงินที่ต้องฟอก ดังนี้

1) เงินจากวงการเมือง

การทุจริตในวงราชการส่วนใหญ่แล้วจะมีผลประโยชน์ที่ไม่ใช่ตัวเงินรวมทั้งเงินที่ได้มาโดยไม่สุจริตหมุนเวียนเข้ามามากมาย เพราะฉะนั้น เงินและผลประโยชน์ที่ได้มาจากการเมืองโดยไม่สุจริตจึงเป็นแหล่งสำคัญสำหรับการฟอกเงิน ส่วนใหญ่ของเงินที่ได้มาจากการกระทำความผิด ได้แก่ เงินจากการคอร์รัปชัน ความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ ซึ่งจะต้องฟอกเงินเพื่อปกปิดความผิดของตนเอง

2) เงินจากการค้ายาเสพติด

เนื่องจากการค้ายาเสพติดเป็นอาชญากรรมที่ไม่มีผู้เสียหาย เพราะผู้เสพซึ่งเป็นผู้ได้รับผลร้ายจากยาเสพติดต่างพึงพอใจในการเสพและไม่คิดจะเรียกร้องจากเจ้าหน้าที่ของรัฐ จึงยากต่อการปราบปราม และเป็นอาชญากรรมที่ให้ผลตอบแทนสูง จึงมีผู้ที่คิดจะเสี่ยงที่จะก่ออาชญากรรมประเภทนี้จำนวนมาก ก่อให้เกิดรูปแบบการฟอกเงินเพื่อปกปิดความผิดเพื่อให้รอดพ้นจากการปราบปราม อีกทั้งยังส่งผลให้มีการขยายเครือข่ายให้เป็นองค์กรอาชญากรรมเพื่อเพิ่มรายได้และความมั่นคง

3) เงินจากวงการพนัน

วงการพนันต่างๆ ทั้งที่ถูกกฎหมายและไม่ถูกกฎหมายมีเงินเดินสะพัดมากมาย แหล่งนี้เป็นแหล่งหนึ่งที่สำคัญที่ทำให้เกิดเงินจำนวนมาก ไม่ว่าจะเป็นการพนันฟุตบอล มวย หรือกีฬาอื่นๆ

4) เงินจากการทุจริตในภาคเอกชน

การทุจริตในกิจการธุรกิจ เช่น การตั้งซื้อสินค้าหรือการจ้างบริการในราคาที่สูงกว่าความเป็นจริง การขั๊กยก การฉ้อโกงเงิน หรือทรัพย์สินในกิจการธุรกิจ ไม่ว่าจะเป็นระดับพนักงานหรือระดับผู้บริหารทำให้ธุรกิจนั้นต้องประสบกับภาวะขาดทุน แต่ในทางตรงกันข้ามกลับสร้างความร่ำรวยให้กับคนบางคน การฟอกเงินจึงทำให้เงินหรือทรัพย์สินที่ได้มาดูเหมือนว่าเป็นเงินหรือทรัพย์สินที่ได้มาโดยชอบด้วยกฎหมาย

5) เงินที่ได้จากกิจการธุรกิจ

ธุรกิจบางประเภทที่ก่อให้เกิดรายได้จำนวนมากในระยะเวลาดังนั้น เช่น ธุรกิจสถานบริการ สถานบันเทิง ธุรกิจนายหน้าค่าที่ดิน จำเป็นจะต้องนำเงินที่ได้มาฟอกเพื่อเลี่ยงการเสียภาษีสรรพากร เงินที่ได้มาจากการนำเข้าและส่งออกที่มีการลักลอบหนีภาษีศุลกากร เช่น แฉงราคาสินค้าเท็จไม่ตรงกับความจริงเพื่อเสียภาษีน้อยลง จึงต้องนำเงินมาฟอกเพื่อให้ถูกกฎหมาย

6) เงินจากการถือโงงประชาชน

บุคคลหรือนิติบุคคลบางรายมีวิธีหาเงินโดยไม่ชอบหลายวิธี เช่น การเล่นแชร์ลูกโซ่ หรือการหลอกลวงประชาชนให้มาร่วมลงทุนเพื่อหวังผลกำไรที่เป็นไปไม่ได้ เป็นการหาผลประโยชน์จากการกระทำผิดอันขัดต่อกฎหมายในลักษณะที่หลอกลวงประชาชน

7) เงินจากการแสวงหาประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายเงินที่ได้มาโดยไม่ถูกต้องตามกฎหมาย โดยการแสวงหาประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติ เช่น การบุกรุกป่าสงวนแล้วตัดไม้ทำลายป่า การทำเหมืองแร่ เป็นต้น

8) อื่นๆ

เงินที่ได้มาจากแหล่งอื่นๆนอกเหนือจากที่กล่าวมา

5. สถานที่สำหรับฟอกเงิน

สถานที่สำหรับการฟอกเงินนั้นมีทั้งในและนอกประเทศ ขึ้นอยู่กับผู้ที่จะนำไปฟอกว่าจะเลือกสถานที่ใด โดยสถานที่เหล่านั้นอาจจะรู้เกี่ยวกับการนำเงินมาฟอกหรือไม่รู้โดย สถานที่ฟอกเงินเกิดขึ้นตามแหล่งต่างๆ ได้แก่<sup>10</sup>

แหล่งที่หนึ่ง ธนาคารประเทศสวิตเซอร์แลนด์

เนื่องจากประเทศสวิตเซอร์แลนด์มีกฎหมายคุ้มครองความลับของลูกค้า อย่างเข้มงวด แต่ทั้งนี้ ธนาคารสวิสเห็นว่ามีมาร้องขอจากรัฐบาลว่าแหล่งที่มาของเงินเป็นแหล่งที่ไม่ชอบมาพากลก็จะเปิดเผยที่มาของเงิน

แหล่งที่สอง สถาบันการเงินอยู่ในหมู่เกาะแคริบเบียน

ประเทศหมู่เกาะเหล่านี้เคยเป็นอาณานิคมของประเทศยุโรป ซึ่งมีอาชีพเกษตรกรรมเป็นหลัก แต่เนื่องจากผลผลิตทางการเกษตรตกต่ำขายไม่ได้ราคา จึงเปลี่ยนมาเป็นแหล่งบริการการฟอกเงิน หรือแหล่งเอื้อประโยชน์ต่อธุรกิจที่ผิดกฎหมาย อาทิ ธนาคารที่มีการรักษาความลับของลูกค้าอย่างเข้มงวด และเปิดเสรีทางการเงินสามารถโอนเงินผ่านเข้าออกได้โดยสะดวก การเปิดโอกาสให้เป็นเจ้าของกิจการบนเกาะอย่างรวดเร็ว และมีราคาถูกลงเหล่านี้ เป็นนโยบายเพื่อให้บริการแก่ผู้ที่ต้องการฟอกเงิน สามารถนำเงินจำนวนมากหลังไหลเข้าสู่ประเทศ

แหล่งที่สาม ประเทศเล็กๆในยุโรปที่ไม่มีรายได้หลักเป็นที่แน่นอน

การฟอกเงินของประเทศแถบนี้บางครั้งถูกกฎหมายเพียงแต่ปิดบังแหล่งที่มาของ ผู้ฝากและจำนวนเงินเท่านั้น ไม่ได้เป็นการฟอกเงินอย่างจริงจัง แต่เป็นเพราะว่าประเทศเหล่านี้เป็นประเทศที่มีขนาดเล็กมากจนไม่สามารถหาสร้างเศรษฐกิจจากแหล่งอื่นมาบำรุง

<sup>10</sup> เกษมพงศ์ โบตระกูล, “กระบวนการบังคับใช้กฎหมายตามพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน พ.ศ. 2542”, (วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต ภาควิชานิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2544) หน้า 23-25

ประเทศอย่างพอเพียง จึงเปลี่ยนวิธีการเป็นสถานที่ฟอกเงินจากแหล่งต่างๆ เช่น เงินจากการพนัน เงินรายได้จากบริษัทจดทะเบียนที่หนีภาษี เป็นต้น ประเทศต่างๆเหล่านี้ได้แก่ โมนาโก ไชบีเรีย เป็นต้น

แหล่งที่สี่ ประเทศแถบศูนย์กลางการเงิน

ประเทศต่างๆบริเวณศูนย์กลาง เช่น ในแปซิฟิกตอนใต้มีหมู่เกาะ สำหรับบริการเงินที่ต้องฟอกจากเอเชียและออสเตรเลีย ทางยุโรปมีเกาะเล็กหลายแห่งที่อยู่นอกเกาะ ฝรั่งเศส หรืออังกฤษที่เรียกว่าเกาะไอร์ออฟแมน เกาะในทะเลเมดิเตอร์เรเนียนบางเกาะ หรือประเทศที่มีฐานะเป็นอิสระ บางประเทศที่เดิมเป็นอาณานิคม เช่น ฮิบรอลตา มอลตา และประเทศตามหมู่เกาะใหญ่น้อยต่างๆ

แหล่งที่ห้า บ่อนการพนันที่ถูกกฎหมายและผิดกฎหมาย

แหล่งการพนัน ส่วนใหญ่เกิดขึ้นตามแหล่งที่ไม่สามารถพัฒนาสถานที่นั้นให้มีความเจริญทางเศรษฐกิจจากทางอื่น หรือเป็นสถานที่ที่เคยมีเศรษฐกิจซบเซา แหล่งการพนันจะเป็นแหล่งฟอกเงินที่กระทำได้สะดวกและง่ายดาย เนื่องจากมีผู้คนจำนวนมากที่เข้ามาใช้บริการและมีเงินมากมายหมุนเวียน นอกจากนี้ทางบ่อนการพนันยังไม่มีตรวจสอบหรือควบคุมในเรื่องแหล่งที่มาของเงินอีกด้วย

แหล่งที่หก ตลาดหุ้น

เป็นแหล่งที่เงินเปลี่ยนมือได้มากและผู้ลงทุนไม่ค่อยสนใจเกี่ยวผู้ซื้อหรือผู้ขายเพราะหุ้นเป็นตราสารการเงินที่เปลี่ยนมือได้ง่าย โดยเฉพาะเมื่อมีการเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจอย่างรวดเร็ว ช่วงที่หุ้นมีการค้าขายมากสามารถทำการฟอกเงิน โดยการซื้อขายหุ้นได้เป็นจำนวนมากหลาย หรือตลาดหุ้นที่มีลักษณะการซื้อขายที่เก็งกำไร ก็จะมีช่องทางให้เกิดการฟอกเงินได้เช่นกัน

แหล่งที่เจ็ด การค้าขายที่ดิน

ที่ดินเป็นทรัพย์สินที่สามารถเปลี่ยนเป็นเงินได้ ถึงจะช้าแต่มีปริมาณมากและเป็นที่ยอมรับของสถาบันการเงินในประเทศที่ยังไม่ค่อยพัฒนา เพราะที่ดินเป็นทรัพย์สินที่จับต้องได้และไม่สามารถขโมยได้ จึงมีการซื้อขายเปลี่ยนมือเป็นจำนวนมาก และราคาซื้อขายจะขึ้นอยู่กับความพอใจของผู้ซื้อและผู้ขายเป็นสำคัญ ดังนั้นวิธีการที่จะให้ประโยชน์ซึ่งกันและกัน โดยการซื้อขายที่ดิน ในราคามิตรภาพ หรือการให้ค่านายหน้าซื้อขายที่ดินก็เป็นกระบวนการฟอกเงินอันหนึ่งเช่นกัน

แหล่งที่แปด สินค้าทรัพย์สินมีค่าทุกชนิด

แหล่งฟอกเงินแหล่งนี้ได้แก่สังหาริมทรัพย์มีค่า เช่น อัญมณี ต่างๆซึ่งจะมีการซื้อขายให้แก่กัน ในราคามิตรภาพ หรือให้ด้วยสินน้ำใจอันเป็นสาเหตุแห่งการคอร์รัปชันและเป็นที่มาของการฟอกเงินต่อไป

แหล่งที่เก่า การเปลี่ยนเป็นเงินสกุลอื่นๆ

ปัจจุบันมีประเทศที่เปิดเสรีด้านการเงินมากขึ้น ทำให้การควบคุม การแลกเปลี่ยนเงินตราเป็นไปอย่างลำบาก ส่งผลให้การแลกเปลี่ยนเพื่อส่งไปยังต่างประเทศทำได้ ง่ายขึ้นและมีจำนวนมากว่าแต่ก่อน ประกอบกับการบริการสมัยใหม่ เช่น การใช้บัตรเครดิตเป็น เงินสดในอีกประเทศหนึ่ง นับเป็นกลไกอีกวิธีหนึ่งของการฟอกเงิน

แหล่งที่ลับ องค์กรที่ไม่แสวงหากำไร

องค์กรที่ไม่แสวงหากำไรถือเป็นแหล่งฟอกเงินอีกแหล่งหนึ่งที่ อาชญากรใช้เป็นเครื่องมือในการฟอกเงิน หรือ โอนทรัพย์สินที่ได้จากการกระทำความผิดหรือจะใช้ ในการกระทำความผิดเนื่องจากองค์กรเหล่านี้ได้รับการยกเว้นภาษีเงินได้ รัฐจึงไม่สนใจการหมุนเวียน ของเงินเหมือนกับนิติบุคคลอื่น ไม่สนใจแหล่งที่มาของเงินที่องค์กรได้รับ อีกทั้งมาตรการใน การควบคุมดูแลองค์กรเหล่านี้ รัฐมักจะ ไม่เข้มงวดเพราะถือว่าเป็นองค์กรของนักบุญ และมีส่วน ช่วยในการพัฒนาประเทศ

### 2.3.8.2 ความผิดมูลฐาน

ความผิดฐานฟอกเงินต้องเป็นการกระทำต่อเงินหรือทรัพย์สินที่ได้มาจาก การกระทำความผิดที่กำหนดไว้เท่านั้น ดังนั้น การกำหนดความผิดมูลฐานจึงเป็นหลักการสำคัญของ กฎหมายว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน เนื่องจากกฎหมายป้องกันและปราบปราม การฟอกเงินมีผลกระทบต่อสิทธิเสรีภาพของประชาชนและการประกอบการ ในภาคธุรกิจ ซึ่งจะต้องปรับตัวเองให้สอดคล้องกับมาตรการที่กำหนดไว้ โดยหลักการแล้วการกำหนดความผิด มูลฐานมีแนวความคิดว่า ควรเป็นความผิดอาญาที่มีลักษณะดังต่อไปนี้<sup>11</sup>

1. ความผิดที่มีรูปแบบและวิธีการดำเนินงานมีลักษณะเป็นองค์กร อาชญากรรม
2. ความผิดที่โดยลักษณะของการประกอบอาชญากรรมทำให้มี ผลตอบแทนสูง
3. ความผิดที่มีลักษณะการกระทำที่มีลักษณะซับซ้อนยากแก่การ ปราบปราม
4. ความผิดที่มีลักษณะเป็นภัยต่อความมั่นคงของรัฐในทางเศรษฐกิจ

<sup>11</sup> สีนทาท ประยูรรัตน์, คำอธิบายพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน พ.ศ. 2542,ครั้งที่ 1(สำนักพิมพ์ส.เอเชีย เพลส, 2542) หน้า72



ซึ่งปัจจุบันประเทศไทยได้กำหนดความผิดมูลฐานไว้ในพระราชบัญญัติ  
ป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน พ.ศ.2542 เพียง 8 มูลฐาน คือ

1) ความผิดเกี่ยวกับยาเสพติดตามกฎหมายว่าด้วยการป้องกันและ  
ปราบปรามยาเสพติดหรือกฎหมายว่าด้วยมาตรการในการปราบปรามผู้กระทำความผิดเกี่ยวกับยา  
เสพติด

2) ความผิดเกี่ยวกับเพศตามประมวลกฎหมายอาญาเฉพาะที่เกี่ยวกับการ  
เป็นธุระจัดหาล่อไปหรือพาไปเพื่อการอนาจารหญิงและเด็ก เพื่อสนองความใคร่ของผู้อื่นและ  
ความผิดฐานพรากเด็กและผู้เยาว์ ความผิดตามกฎหมายว่าด้วยมาตรการในการป้องกันและ  
ปราบปรามการค้าหญิงและเด็ก หรือความผิดตามกฎหมายว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการ  
ค้าประเวณีเฉพาะที่เกี่ยวกับการเป็นธุระจัดหาล่อไปหรือชักพาไปเพื่อให้บุคคลนั้นกระทำการ  
ค้าประเวณี หรือความผิดเกี่ยวกับการเป็นเจ้าของกิจการค้าประเวณี ผู้ดูแลหรือผู้จัดการกิจการ  
ค้าประเวณีหรือสถานการค้าประเวณี หรือเป็นผู้ควบคุมผู้กระทำการค้าประเวณีในสถานการค้า  
ค้าประเวณี

3) ความผิดเกี่ยวกับการฉ้อโกงประชาชนตามประมวลกฎหมายอาญา  
หรือความผิดตามกฎหมายว่าด้วยการกู้ยืมเงินที่เป็นการฉ้อโกงประชาชน

4) ความผิดเกี่ยวกับการชักยอกหรือฉ้อโกงตามกฎหมายว่าด้วยการ  
ธนาคารพาณิชย์ กฎหมายว่าด้วยการประกอบธุรกิจเงินทุน ธุรกิจหลักทรัพย์ และธุรกิจ  
เครดิตฟองซิเอร์ หรือกฎหมายว่าด้วยหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์ ซึ่งกระทำโดยกรรมการ  
ผู้จัดการหรือบุคคลใดซึ่งรับผิดชอบหรือมีประ โยชน์เกี่ยวข้องในการดำเนินงานของสถาบันการเงิน  
นั้น

5) ความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการหรือความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ใน  
การยุติธรรมตามประมวลกฎหมายอาญา ความผิดตามกฎหมายว่าด้วยความผิดของพนักงานใน  
องค์การหรือในหน่วยงานของรัฐ หรือความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่หรือทุจริตต่อหน้าที่ตามกฎหมาย  
อื่น

6) ความผิดเกี่ยวกับการกรร โฆษหรือรีดทรัพย์ที่กระทำโดยอ้างอำนาจ  
อัยย์หรือช่องโง่ตามประมวลกฎหมายอาญา

7) ความผิดเกี่ยวกับการลักลอบหนีศุลกากรตามกฎหมายว่าด้วยศุลกากร

8) ความผิดเกี่ยวกับการก่อการร้ายตามประมวลกฎหมายอาญา

กล่าวได้ว่าผู้กระทำความผิดจะมีความผิดฐานฟอกเงินได้ต่อเมื่อกระทำ  
ความผิดตามความผิดมูลฐานทั้ง 8 ประการข้างต้นและกระทำการ โอน รับ โอน หรือเปลี่ยนสภาพ  
ทรัพย์สินที่เกี่ยวกับการกระทำความผิด เพื่อชุกซ่อนหรือปกปิดแหล่งที่มาของทรัพย์สินนั้น หรือ

เพื่อช่วยเหลือผู้อื่น ไม่ว่าจะ ก่อนขณะ หรือหลังกระทำความผิดไม่ให้ต้องรับโทษหรือรับโทษน้อยลง  
ในความผิด มูลฐาน

หรือกระทำการด้วยประการใดๆ เพื่อปกปิดอำพรางลักษณะที่แท้จริงการ  
ได้มาแหล่งที่ตั้ง การจำหน่าย การ โอน การ ได้สิทธิใดๆซึ่งทรัพย์สินที่เกี่ยวกับการกระทำความผิด  
อันมีลักษณะเป็นการฟอกเงิน แต่หากการกระทำนอกเหนือจากความผิดมูลฐานทั้ง 8 มูลฐานนี้แล้ว  
ก็จะ ไม่มีความผิดฐานฟอกเงินแต่อาจจะมีผิดตามฐานความผิดที่ได้กระทำลง แต่ในกรณีที่ได้มี  
การกระทำความผิดทั้งความผิดมูลฐานและความผิดฐานฟอกเงินด้วยแล้วผู้กระทำความผิดจะต้อง  
รับโทษทั้งสองกรณี

เนื่องจากพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน พ.ศ.2542  
กำหนดความผิดมูลฐานไว้เพียง 8 มูลฐานทำให้ไม่สามารถนำมาบังคับใช้ในการตัดวงจรการ  
ประกอบอาชญากรรมให้ลดน้อยลงหรือหมดสิ้นไปได้อย่างมีประสิทธิภาพ ซึ่งปัจจุบันผู้กระทำ  
ความผิดอาชญาฐานอื่นยังสามารถนำเงินและทรัพย์สินที่ได้มาจากการกระทำความผิดในแต่ละ  
คราวมาใช้สนับสนุนความผิดอาญาได้อีก ดังนั้น เพื่อให้การตัดวงจรประกอบอาชญากรรมเป็น ไป  
อย่างได้ผลตามที่เจตนารมณ์ที่กฎหมายกำหนดไว้ จึงได้มีการเสนอแก้ไขเพิ่มเติมความผิดมูลฐานอีก  
8 มูลฐาน

1. ความผิดเกี่ยวกับการใช้ ยี่ดื้อ หรือครอบครองทรัพย์สินอาชญากรรมชาติ  
และกระบวนการแสวงหาประโยชน์จากทรัพย์สินอาชญากรรมชาติโดยมิชอบตามกฎหมายว่าด้วยแร่  
กฎหมายว่าด้วยป่าไม้ กฎหมายว่าด้วยป่าสงวนแห่งชาติ กฎหมายว่าด้วยการปิโตรเลียม กฎหมายว่า  
ด้วยอุทยานแห่งชาติ หรือกฎหมายว่าด้วยการสงวนหรือคุ้มครองสัตว์ป่า
2. ความผิดเกี่ยวกับการควบคุมแลกเปลี่ยนเงินตามกฎหมายว่าด้วยการ  
ควบคุมการแลกเปลี่ยนเงิน
3. ความผิดเกี่ยวกับการกระทำอันไม่เป็นธรรมเกี่ยวกับการซื้อขาย  
หลักทรัพย์ตามกฎหมายว่าด้วยหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์
4. ความผิดเกี่ยวกับการพนันตามกฎหมายว่าด้วยการพนัน
5. ความผิดเกี่ยวกับการค้าอาวุธตามกฎหมายว่าด้วยอาวุธปืน เครื่อง  
กระสุนปืน วัตถุระเบิด ดอกไม้เพลิง และสิ่งเทียมอาวุธปืน
6. ความผิดเกี่ยวกับการสมยอมในการเสนอราคาต่อหน่วยงานของรัฐ  
และการกีดกันการแข่งขันราคาอย่างเป็นธรรมตามกฎหมายว่าด้วยความผิดเกี่ยวกับการเสนอราคา  
ต่อหน่วยงานของรัฐ
7. ความผิดเกี่ยวกับการฉ้อ โกงแรงงานตามประมวลกฎหมายอาญา
8. ความผิดเกี่ยวกับสุราตามกฎหมายว่าสุรา ความผิดเกี่ยวกับยาสูบตาม  
กฎหมายว่าด้วยยาสูบ ความผิดเกี่ยวกับภาษีสรรพสามิตตามกฎหมายว่าด้วยภาษีสรรพสามิต

ทั้งนี้ ความผิดมูลฐานที่ได้กำหนดขึ้นมาใหม่นั้น จะเป็นความผิดฟอกเงิน ก็ต่อเมื่อมีลักษณะที่มีหรืออาจมีผลกระทบอย่างรุนแรงต่อความสงบเรียบร้อยและศีลธรรมอันดีของประชาชน ความมั่นคงของประเทศ ความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ หรือระบบเศรษฐกิจการคลังของประเทศ เป็นการกระทำความผิดข้ามชาติที่สำคัญหรือเป็นการกระทำขององค์กรอาชญากรรมหรือมีผู้ทรงอิทธิพลที่สำคัญเป็นตัวการ ผู้ใช้หรือผู้สนับสนุน ซึ่งขณะนี้คณะรัฐมนตรีให้ความเห็นชอบร่างพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการฟอกเงินตามที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรมเสนอแล้ว

### 2.3.8.3. มาตรการที่เกี่ยวกับการทำธุรกรรมและหน้าที่ของผู้เกี่ยวข้อง

มาตรการประการสำคัญที่จะทำให้กฎหมายป้องกันและปราบปรามการฟอกเงินสัมฤทธิ์ผล คือ ต้องกำหนดมาตรการติดตามเส้นทางการโอนเงินสกปรกให้ได้<sup>12</sup>

เนื่องจากผู้กระทำความผิดฐานฟอกเงินใช้ช่องโหว่ของธุรกิจที่ไม่มีการจดบันทึกหรือเอกสารหลักฐานทางการเงิน ทำให้การฟอกเงินเป็นไปอย่างง่ายดาย ส่วนการสืบสวนตรวจจับ และการดำเนินคดี ต่ออาชญากรก็เป็นไปด้วยความยากลำบาก กฎหมายนี้จึงกำหนดให้ผู้ที่เกี่ยวข้องในการดำเนินธุรกิจที่อาชญากรมักฟอกเงินจะใช้เป็นช่องทางในการฟอกเงินสกปรกต้องมีหน้าที่ในการรายงานทำธุรกรรม โดยริเริ่มจากคำแถลงการณ์เกี่ยวกับการป้องกันไม่ให้อาชญากรใช้ระบบธนาคารเพื่อการฟอกเงิน ปี ค.ศ. 1988 (1988 Statement on Prevention of Criminal Use of the Banking System for the Purpose of Money Laundering) ของคณะกรรมการเกี่ยวกับระเบียบและการกำกับดูแลธนาคารแห่งบาเซลหรือคณะกรรมการแห่งบาเซล (Basle Committee on Banking Regulations and Supervisory Practices- The Basle Committee) :ซึ่งมุ่งหมายให้ธนาคารต่างๆ ไม่ถูกใช้เป็นเครื่องมือในการฟอกเงินที่ได้มาจากการกระทำความผิด โดยเฉพาะที่เกี่ยวกับยาเสพติด โดยผ่านสิ่งที่เรียกว่า “แถลงการณ์ทั่วไปเกี่ยวกับหลักจรรยาบรรณ” (A general statement of ethical principles) ซึ่งต่อมา FATF ได้นำหลักการเดียวกันมาปรับปรุงเป็นข้อเสนอแนะ 40 ข้อ โดยขยายการใช้ให้รวมถึงสถาบันการเงินอื่นซึ่งไม่ใช่ธนาคาร (Non-bank institution) ด้วย<sup>13</sup>

<sup>12</sup> จิรนิติ หะวานนท์, “มาตรการป้องกันและฟอกเงิน,” รวมบทความและสาระน่ารู้เกี่ยวกับกฎหมายฟอกเงิน, หน้า 45

<sup>13</sup> วรเทพ เชื้อสุนทร โสภณ, “พระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน พ.ศ. 2542 : ศึกษาเฉพาะกรณีธุรกรรมที่มีเหตุอันควรสงสัย,” (นิติศาสตรมหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2544), หน้า 21

หน้าที่ของสถาบันการเงินที่เป็นที่ยอมรับกันเป็นหลักสากล ประกอบด้วย

1. หน้าที่ในการรู้จักลูกค้าของตน (Know Your Customer) หรือหน้าที่ในการให้ลูกค้าแสดงตน (Customer Identification) สถาบันการเงินควรมีมาตรการในการได้ซึ่งข้อมูลที่แท้จริงเกี่ยวกับลูกค้าโดยตรวจสอบเอกสารทางราชการเพื่อบ่งชี้ถึงตนเอง เช่น บัตรประจำตัวประชาชน หนังสือเดินทาง รวมทั้งบันทึกข้อมูลของลูกค้า กรณีเป็นนิติบุคคล สถาบันการเงินควรพิสูจน์การมีอยู่และ โครงสร้างของนิติบุคคลนั้น เช่น หนังสือรับรองจดทะเบียน บริษัทฯ หรือหนังสือบริคณห์สนธิ เป็นต้น

2. หน้าที่ในการตรวจตรา (Duty of Vigilance) หรือตรวจสอบธุรกรรมบางประเภทเป็นพิเศษ (Special surveillance of certain transaction) สถาบันการเงินมีหน้าที่ต้องตรวจตราธุรกรรมบางประเภทเป็นพิเศษ แม้ไม่ปรากฏชัดเจนว่าเกี่ยวข้องกับการฟอกเงินเป็นพิเศษ ซึ่งได้แก่

- ธุรกรรมมูลค่าสูง (เกินกว่าจำนวนที่ระบุ ซึ่งแต่ละประเทศจะกำหนดแตกต่างกัน)
- ธุรกรรมที่ประกอบด้วยพฤติกรรมแวดล้อมที่ผิดปกติ ซึ่งอาจจะพิจารณาจากลักษณะหรือชนิดของธุรกิจนั้นๆ รวมทั้งวัตถุประสงค์และความเป็นไปได้ทางธุรกิจ รวมถึงบุคลิกภาพและอุปนิสัยของลูกค้าด้วย

3. หน้าที่ในการเก็บรักษาข้อมูล (Reservation of records) ไม่ว่าจะเป็ข้อมูลในการแสดงตนของลูกค้า หรือข้อมูลธุรกรรมและรายงานธุรกรรม ประเทศส่วนใหญ่จะมีหลักการในการเก็บข้อมูลเป็นเวลา 5 ปี การเก็บข้อมูลนี้มีความสำคัญอย่างมากในกรณีที่ต้องการสืบสวนเพื่อทราบเกี่ยวกับธุรกรรมและบุคคลที่เกี่ยวข้อง กับอาชญากรรม ไม่ว่าจะเป็นการฟอกเงินหรือความผิดมูลฐาน นอกจากสถาบันการเงินมีความจำเป็นต้องใช้ข้อมูลเหล่านี้ เจ้าหน้าที่หรือหน่วยงานของรัฐก็จำเป็นต้องพึ่งพาข้อมูลเพื่อประกอบการสืบสวนสอบสวนและดำเนินคดีเช่นเดียวกัน

4. หน้าที่ในการปฏิบัติตามกฎหมายทั่วไป (Compliance with Laws) ธนาคารและสถาบันการเงินควรดำเนินธุรกิจตามวิธีทางที่ถูกต้องโดยยึดหลักจรรยาบรรณ และหลักกฎหมายอย่างเคร่งครัด

5. หน้าที่ให้ความร่วมมือกับหน่วยงานที่ใช้บังคับใช้กฎหมาย (Co-operation with Law enforcement agencies) สถาบันการเงินและสถาบันอื่นๆควรให้ความร่วมมือกับหน่วยงานของรัฐอย่างเต็มที่ โดยเฉพาะกรณีมีเหตุอันสมควรสงสัยว่าจะเป็นการฟอกเงิน แม้จะมีจำกัดเกี่ยวกับการต้องรักษาความลับของลูกค้า

6. หน้าที่ดำเนินการภายในองค์กรเพื่อต่อต้านการฟอกเงิน (Internal programmes against Money Laundering ) สถาบันการเงินควรกำหนดนโยบายในการป้องกันและ

ปราบปรามการฟอกเงินให้ชัดเจน ซึ่งประกอบด้วยข้อพิจารณาในการมอบหมายแต่งตั้งเจ้าหน้าที่ในระดับจัดการเพื่อดูแลให้มีการปฏิบัติตามกฎหมายที่เกี่ยวข้องในแต่ละสาขา มีการฝึกอบรม (Training) เพื่อส่งเสริมให้พนักงานมีความรู้ความเข้าใจที่ดีเกี่ยวกับการต่อต้านการฟอกเงิน มีการรวมศูนย์ข้อมูล (Centralization of Information) ตลอดจนถึงการตรวจสอบภายใน (Internal Auditing) เพื่อตรวจสอบการดำเนินงานและประสิทธิภาพของระบบ

ด้วยเหตุนี้ทำให้กฎหมายป้องกันและปราบปรามการฟอกเงินได้กำหนดหน้าที่ให้สถาบันการเงิน ซึ่งในพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน พ.ศ. 2542 มาตรา 3 ให้ความหมายถึง

1. ธนาคารแห่งประเทศไทยตามกฎหมายว่าด้วยธนาคารแห่งประเทศไทย ธนาคารพาณิชย์ตามกฎหมายว่าธนาคารพาณิชย์และธนาคารตามที่กฎหมายจัดตั้งขึ้นโดยเฉพาะ
2. บริษัทเงินทุน และบริษัทเครดิตฟองซิเอร์ตามกฎหมายว่าด้วยการประกอบธุรกิจเงินทุน ธุรกิจหลักทรัพย์ และธุรกิจเครดิตฟองซิเอร์ และบริษัทหลักทรัพย์ตามกฎหมายว่าด้วยหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์
3. บริษัทเงินทุนอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทยตามกฎหมายว่าด้วยบริษัทเงินทุนอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย และบริษัทเงินทุนอุตสาหกรรมขนาดย่อมตามกฎหมายว่าด้วยบริษัทเงินทุนอุตสาหกรรมขนาดย่อม
4. บริษัทประกันชีวิตตามกฎหมายว่าด้วยการประกันชีวิต และบริษัทประกันวินาศภัยตามกฎหมายว่าด้วยการประกันวินาศภัย
5. สหกรณ์ออมทรัพย์ตามกฎหมายว่าด้วยสหกรณ์ หรือ
6. นิติบุคคลที่ดำเนินธุรกิจอื่นที่เกี่ยวข้องกับการเงินตามที่กำหนดในกฎกระทรวง (พ.ศ. 2543) ออกตามความในพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน พ.ศ. 2542 โดยกำหนดให้นิติบุคคลดังต่อไปนี้เป็นสถาบันการเงิน
  - (1) นิติบุคคลเฉพาะกิจตามกฎหมายว่าด้วยนิติบุคคลเฉพาะกิจเพื่อการแปลงสินทรัพย์เป็นหลักทรัพย์
  - (2) นิติบุคคลที่ได้รับอนุญาตให้ประกอบธุรกิจเกี่ยวกับปัจจัยชำระเงินต่างประเทศตามกฎหมายว่าด้วยการควบคุมการแลกเปลี่ยนเงิน

- (3) บรรษัทบริหารสินทรัพย์สถาบันการเงินตามกฎหมายว่าด้วย  
บรรษัทบริหารสินทรัพย์สถาบันการเงิน
- (4) บริษัทบริหารสินทรัพย์ตามกฎหมายว่าด้วยการบริหารสินทรัพย์

ทั้งนี้ สถาบันการเงินดังกล่าวข้างต้น มีหน้าที่

- 1) รายงานธุรกรรม โดยให้รายงานการทำธุรกรรม 3 ประเภท คือ
  - ธุรกรรมเกี่ยวกับเงินสดตั้งแต่ 2 ล้านบาทขึ้นไป
  - ธุรกรรมเกี่ยวกับทรัพย์สินมีมูลค่า ตั้งแต่ 5 ล้านบาทขึ้นไป
  - ธุรกรรมที่มีเหตุอันควรสงสัย
- 2) ต้องยึดหลักการ รู้จักลูกค้าของตน(Know Your Customer) และมีหน้าที่ตรวจตราธุรกรรมและช่วยป้องกันการฟอกเงิน โดย
  - ต้องจัดให้ลูกค้าแสดงตนก่อนการทำธุรกรรม
  - ต้องจัดให้ลูกค้าจดบันทึกการทำธุรกรรม
  - จะอ้างหลักการคุ้มครองความลับของลูกค้าไม่ได้
  - ต้องเก็บรักษารายละเอียดเกี่ยวกับการแสดงตนและบันทึกข้อเท็จจริง เกี่ยวกับธุรกรรมไว้เป็นเวลา 5 ปี
  - ให้ความร่วมมือแก่สำนักงานป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน ในการเข้าถึงข้อมูลของลูกค้ากรณีมีเหตุอันควรสงสัย

นอกจากสถาบันการเงินกฎหมายป้องกันและปราบปรามการฟอกเงินยังกำหนดให้สำนักงานที่ดิน มีหน้าที่รายงานการทำธุรกรรมเมื่อมีการจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมเกี่ยวกับอสังหาริมทรัพย์ที่สถาบันการเงินมิได้เป็นคู่กรณีและมีลักษณะ ดังต่อไปนี้

- 1) เมื่อมีการชำระด้วยเงินสดเป็นจำนวนตั้งแต่ 2 ล้านบาทขึ้นไป
- 2) เมื่ออสังหาริมทรัพย์มีมูลค่าตามราคาประเมินเพื่อเรียกเก็บค่าธรรมเนียมจดทะเบียนและนิติกรรมมีมูลค่าตั้งแต่ 5 ล้านบาทขึ้นไป
- 3) เมื่อธุรกรรมมีเหตุอันควรสงสัย

รวมไปถึงผู้ประกอบการอาชีพที่ปรึกษาการลงทุนผู้ประกอบการอาชีพเกี่ยวกับการดำเนินการ หรือให้คำแนะนำในการทำธุรกรรมที่เกี่ยวกับการลงทุนหรือการเคลื่อนย้ายเงินทุน มีหน้าที่ต้องรายงานต่อสำนักงานป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน ในกรณีที่มีเหตุอันควรเชื่อได้ว่า การทำธุรกรรมนั้นเกี่ยวข้องกับทรัพย์สินที่เกี่ยวกับการกระทำความผิด หรือเป็นธุรกรรมที่มีเหตุอันควรสงสัย

แต่อย่างไรก็ตาม กฎหมายป้องกันและปราบปรามการฟอกเงินได้กำหนดข้อยกเว้นบางประการที่สถาบันการเงิน ไม่ต้องรายงานการทำธุรกรรมต่อสำนักงานป้องกันและปราบปรามการฟอกเงินไม่ว่าจะเป็นธุรกรรมที่ใช้เงินสดมีจำนวนตั้งแต่สองล้านบาทหรือกว่านั้นขึ้นไป หรือเป็นธุรกรรมที่เกี่ยวกับทรัพย์สินที่มีมูลค่าทรัพย์สินตั้งแต่ห้าล้านบาทหรือกว่านั้นขึ้นไปหรือไม่ก็ตาม กล่าวคือ

- ธุรกรรมที่พระมหากษัตริย์ พระบรมราชินี พระราชชายา หรือพระบรมวงศ์ตั้งแต่ชั้นพระองค์เจ้าขึ้นไปจนถึงชั้นเจ้าฟ้า เป็นคู่กรณี
- ธุรกรรมที่รัฐบาล ราชการส่วนกลาง ราชการส่วนภูมิภาค ราชการส่วนท้องถิ่น รัฐวิสาหกิจ องค์การมหาชน หรือหน่วยงานอื่นของรัฐ เป็นคู่กรณี
- ธุรกรรมที่มูลนิธิต่อไปนี้ เป็นคู่กรณี
  - 1) มูลนิธิชัยพัฒนา
  - 2) มูลนิธิส่งเสริมศิลปาชีพในสมเด็จพระนางเจ้าสิริกิติ์ พระบรมราชินีนาถ
  - 3) มูลนิธิสายใจไทย
  - 4) ธุรกรรมที่เกี่ยวกับทรัพย์สินประเภทสังหาริมทรัพย์ที่ทำกับสถาบันทางการเงิน เว้นแต่
    - (ก) ธุรกรรมที่เป็นการโอนเงินในประเทศโดยใช้บริการธนาคาร ตามระเบียบธนาคารแห่งประเทศไทยว่าด้วยการธนาคาร หรือที่เป็นการโอนเงินข้ามประเทศระหว่างธนาคาร โดยใช้บริการของ S.W.I.F.T.s.c.
    - (ข) ธุรกรรมที่เกี่ยวกับทรัพย์สินที่เป็นเรือกำปั่น เรือที่มีระวางตั้งแต่หกตันขึ้นไป เรือกลไฟ หรือเรือยนต์ที่มีระวางตั้งแต่ห้าตันขึ้นไป รวมทั้งแพด้วย
    - (ค) ธุรกรรมที่เกี่ยวกับทรัพย์สินที่เป็นยานพาหนะ เครื่องมือ หรือเครื่องจักรกลอื่นใด
- 5) การทำสัญญาวินาศภัย เว้นแต่การชดใช้ค่าสินไหมทดแทนตามสัญญาประกันวินาศภัยที่คาดว่าจะต้องจ่ายตั้งแต่สิบล้านขึ้นไป
- 6) การจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมประเภทโอนเป็นหนี้ สาธารณประโยชน์หรือการได้มาโดยการครอบครองหรือโดยอายุความมาตรา 1382 หรือมาตรา 1401 ตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์

สังเกตได้ว่ามูลนิธินอกเหนือจากที่ระบุไว้ข้างต้น หรือองค์กรที่ไม่แสวงหากำไรอื่น หากทำธุรกรรมทางการเงินกับสถาบันการเงินและเข้าหลักเกณฑ์ตามที่กำหนดไว้ในกฎกระทรวง สถาบันการเงินต้องรายงานการทำธุรกรรมดังกล่าวไปยังสำนักงานป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน หรือแม้แต่กรณีที่องค์กรที่ไม่แสวงหากำไรได้ไปทำธุรกรรมเกี่ยวกับการขอจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมที่เกี่ยวกับอสังหาริมทรัพย์ที่สถาบันการเงินไม่ได้เป็นคู่กรณีและเข้าหลักเกณฑ์ที่กำหนดไว้ในกฎกระทรวง สำนักงานที่ดินก็จะต้องรายงานการทำธุรกรรมมายังสำนักงานป้องกันและปราบปรามการฟอกเงินเช่นกัน

#### 2.3.8.4 มาตรการในการลงโทษทางอาญา

##### 1. บทลงโทษบุคคลธรรมดา

1.1 บุคคลใดกระทำการ โอน รับโอน หรือเปลี่ยนสภาพทรัพย์สินที่เกี่ยวกับการกระทำความผิดมูลฐาน เพื่อชุกซ่อนหรือปกปิดแหล่งที่มาของทรัพย์สินนั้น หรือเพื่อช่วยเหลือผู้อื่นไม่ว่าก่อน ขณะ หรือหลังการกระทำความผิดมิให้ต้องรับโทษหรือรับโทษน้อยลงในความผิดมูลฐาน หรือกระทำความผิดด้วยประการใดๆ เพื่อปกปิดหรืออำพรางลักษณะที่แท้จริงการได้มาแหล่งที่ตั้ง การจำหน่าย การ โอน การ ได้สิทธิใดๆซึ่งทรัพย์สินที่เกี่ยวกับการกระทำความผิด มีความผิดฐานฟอกเงิน ทั้งนี้แม้ผู้นั้นจะกระทำความผิดนอกราชอาณาจักรก็จะต้องรับโทษในราชอาณาจักร ถ้าปรากฏว่าผู้กระทำความผิดหรือผู้ร่วมกระทำความผิดคนใดคนหนึ่งเป็นคนไทย หรือมีถิ่นที่อยู่ในประเทศไทย หรือผู้กระทำความผิดเป็นคนต่างด้าว และได้กระทำโดยประสงค์ให้ความผิดเกิดขึ้นในราชอาณาจักร หรือรัฐบาลไทยเป็นผู้เสียหาย หรือผู้กระทำความผิดเป็นคนต่างด้าว และการกระทำนั้นเป็นความผิดตามกฎหมายของรัฐที่การกระทำเกิดขึ้นในเขตอำนาจของรัฐนั้น หากผู้นั้นได้ปรากฏตัวอยู่ในราชอาณาจักรและมีได้มีการส่งตัวผู้นั้นออกไปตามกฎหมายว่าด้วยการส่งผู้ร้ายข้ามแดน

นอกจากนี้กฎหมายยังกำหนดว่า หากผู้ใดกระทำการสนับสนุนการกระทำความผิดหรือช่วยเหลือผู้กระทำความผิดก่อน หรือขณะกระทำความผิด หรือจัดหาหรือให้เงินหรือทรัพย์สิน ยานพาหนะ สถานที่ หรือวัตถุใดๆหรือกระทำการใดๆ เพื่อช่วยให้ผู้กระทำความผิดหลบหนี หรือเพื่อมิให้ผู้กระทำความผิดถูกลงโทษหรือเพื่อให้ได้รับประโยชน์ในการกระทำความผิด ผู้นั้นก็จะต้องรับโทษฐานฟอกเงินเช่นเดียวกัน เว้นแต่ผู้จัดหาหรือให้เงิน หรือทรัพย์สิน ที่ทำนัก หรือที่ซ่อนเร้น เพื่อช่วยเหลือบิดา มารดา บุตร สามี ภรรยาของตนให้พ้นจากการถูกจับกุม ศาลอาจจะไม่ลงโทษผู้นั้นหรือลงโทษผู้นั้นน้อยกว่าที่กฎหมายกำหนดไว้สำหรับความผิดฐานฟอกเงินก็ได้ ถึงแม้ ผู้นั้นจะลงมือกระทำความผิดแต่กระทำไปไม่ตลอดหรือกระทำไปตลอดแล้วแต่การกระทำนั้นไม่บรรลุผลก็ตาม



ดังนั้น หากองค์กรที่ไม่แสวงหากำไรใดไม่ได้ยื่นขอจดทะเบียน เป็นสมาคมหรือมูลนิธิ ซึ่งจะมีฐานะเป็นนิติบุคคลตามกฎหมาย กระทำความผิดฐานฟอกเงิน จะต้องรับผิดชอบตามที่กล่าวมาข้างต้น

1.2. บุคคลใดฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามมาตรา 38 ของพระราชบัญญัติ ป้องกันและปราบปรามการฟอกเงินที่กำหนดให้อำนาจกรรมการธุรกรรม เลขานุการ และพนักงาน เจ้าหน้าที่ที่ได้รับมอบหมายเป็นหนังสือจากเลขานุการมีอำนาจออกหนังสือเพื่อสอบถามหรือเรียก ให้สถาบันการเงิน ส่วนราชการ องค์กร หรือหน่วยงานของรัฐ หรือรัฐวิสาหกิจ ส่งเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องรวมไปถึงบุคคลใดๆก็ตาม มาให้ถ้อยคำ หรือส่งหลักฐานต่างๆมาเพื่อตรวจสอบหรือเพื่อ ประกอบการพิจารณา นอกจากนี้กฎหมายยังกำหนดว่าหากบุคคลใดขัดขวางหรือไม่ให้ความสะดวกในการเข้าไปเคหสถาน สถานที่หรือยานพาหนะใดๆ ในกรณีที่มีเหตุอันควรสงสัยว่ามีการซุกซ่อนหรือเก็บรักษาทรัพย์สินหรือพยานหลักฐานที่เกี่ยวข้องกับการกระทำความผิดโดยไม่มีหมายค้นจากศาล ต้องรับโทษตามกฎหมายฟอกเงิน ถึงแม้อำนาจดังกล่าวจะแตกต่างไปจากประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาที่บัญญัติมิให้เจ้าพนักงานเข้าตรวจค้น ในเคหะสถาน โดยไม่มีหมายค้นก็ตาม บุคคลดังกล่าวย่อมต้องปฏิบัติตาม

ดังนั้น หากกรรมการธุรกรรม เลขานุการ หรือพนักงานที่ได้รับมอบหมายเป็นหนังสือจากเลขานุการ มีหนังสือแจ้งให้องค์กรที่ไม่แสวงหากำไรส่งเจ้าหน้าที่มา ให้ถ้อยคำ หรือจัดส่งเอกสาร หรือข้อมูลใดไปยังสำนักงาน ป.ป.ง. องค์กรที่ไม่แสวงหากำไรดังกล่าว ต้องปฏิบัติตาม หากฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามต้องรับโทษตามที่กำหนดไว้ในทางตรงข้าม อำนาจดังกล่าวตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ก็ได้บัญญัติให้อำนาจนายทะเบียนเช่นเดียวกัน เพียงแต่ไม่ให้อำนาจในการเข้าไปตรวจค้นในสำนักงานขององค์กรที่ไม่แสวงหากำไร ซึ่งผู้เขียน เห็นว่าอำนาจและบทลงโทษดังกล่าวจะเป็นมาตรการที่สำคัญอย่างหนึ่งที่ช่วยป้องกันและ ปราบปรามให้ผู้ที่ไม่นำองค์กรที่ไม่แสวงหากำไร ไปใช้ในทางที่ผิดไม่กล้ากระทำการดังกล่าว

## 2. บทลงโทษนิติบุคคล

2.1 กรณีที่นิติบุคคลกระทำความผิดฐานฟอกเงิน โดยมีพฤติการณ์ กระทำการ โอน รับ โอน หรือเปลี่ยนสภาพทรัพย์สินที่เกี่ยวกับการกระทำความผิดมูลฐาน เพื่อซุกซ่อนหรือปกปิดแหล่งที่มาของทรัพย์สินนั้น หรือเพื่อช่วยเหลือผู้อื่นไม่ว่าก่อน ขณะ หรือ หลังการกระทำความผิดมิให้ต้องรับโทษหรือรับโทษน้อยลงในความผิดมูลฐาน หรือกระทำความ ประการใดๆ เพื่อปกปิดหรืออำพรางลักษณะที่แท้จริงการ ได้มา แหล่งที่ตั้ง การจำหน่าย การ โอน การ ได้สิทธิใดๆซึ่งทรัพย์สินที่เกี่ยวกับการกระทำความผิด

หากนิติบุคคลใดกระทำการสนับสนุนการกระทำความผิดหรือช่วยเหลือผู้กระทำความผิดก่อน หรือขณะกระทำความผิด หรือจัดหาหรือให้เงินหรือทรัพย์สิน ยานพาหนะ สถานที่ หรือวัตถุใดๆหรือกระทำการใดๆ เพื่อช่วยให้ผู้กระทำความผิดหลบหนี หรือ

เพื่อมิให้ผู้กระทำความผิดอุกฉกรรจ์โทษหรือเพื่อให้ได้รับประโยชน์ในการกระทำความผิด นิติบุคคลนั้นก็ควรรับโทษฐานฟอกเงินเช่นเดียวกัน ถึงแม้นิติบุคคลนั้นจะลงมือกระทำความผิดแต่กระทำไปไม่ตลอดหรือกระทำไปตลอดแล้วแต่การกระทำนั้นไม่บรรลุผลก็ตาม กฎหมายป้องกันและปราบปรามการฟอกเงินลงโทษนิติบุคคลนั้นระวางโทษปรับตั้งแต่สองแสนบาทถึงหนึ่งล้านบาท

หากเป็นการกระทำความผิดโดยกรรมการ ผู้จัดการหรือบุคคลซึ่งรับผิดชอบในการดำเนินงานของนิติบุคคลดังกล่าวคนใดคนหนึ่งรู้เห็นด้วย กรรมการ ผู้จัดการหรือผู้ซึ่งรับผิดชอบในการดำเนินงานต้องระวางโทษจำคุกด้วย หรือปรับตั้งแต่สองหมื่นบาทถึงสองแสนบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ เว้นแต่จะพิสูจน์ได้ว่าคนไม่ได้มีส่วนในการกระทำความผิดของนิติบุคคลนั้น

กรณีนิติบุคคลกระทำความผิดฐานฟอกเงินนั้น ส่วนใหญ่มักจะเข้าใจว่าเป็นรูปบริษัทจำกัดหรือห้างหุ้นส่วนจำกัดแต่ในความเป็นจริงมีนิติบุคคลประเภทหนึ่งที่สามารถทำการฟอกเงินได้แนบเนียนกว่า คือ องค์กรที่ไม่แสวงหากำไร ได้แก่ สมาคม มูลนิธิ หรือแม้แต่วัดวาอาราม เช่น การจัดตั้งมูลนิธิขึ้นมาเพื่อบังหน้าโดยแสดงวัตถุประสงค์ว่าเพื่อช่วยเหลือผู้ยากไร้หรือเพื่อสาธารณกุศล แต่เบื้องหลังนำเงินที่ได้มาจากการกระทำความผิดเข้ามาในมูลนิธิหรือสมาคมอันมีลักษณะเป็นการฟอกเงิน ยกตัวอย่างเช่น ผู้มีอำนาจบริหารซึ่งดำรงตำแหน่งสำคัญทางการเมืองหรือข้าราชการระดับสูงจัดตั้งมูลนิธิขึ้นมาและใช้ตำแหน่งหน้าที่ที่กระทำหรือไม่กระทำการใดในตำแหน่งอันเป็นการไม่ชอบเพื่อช่วยเหลือบุคคลหนึ่งบุคคลใด ทำให้ตนเองได้รับค่าตอบแทนในการกระทำดังกล่าวโดยอาจจะให้บุคคลที่ตนช่วยเหลือบริจาคเงินในแก่มูลนิธิที่ตนจัดตั้งขึ้น แล้วคณะบุคคลที่เป็นผู้มีอำนาจในการบริหารกิจการของมูลนิธินั้นก็จะมีเงินไปจ่ายในรูปของการให้สวัสดิการแก่สมาชิก หรือคนในครอบครัว เช่น เงินช่วยเหลือค่ารักษาพยาบาล เงินเพื่อเป็นทุนในการศึกษา หรือจัดกิจกรรมขึ้นบังหน้าแต่แท้จริงแล้วเป็นข้ออ้างเพื่อพักผ่อน ซึ่งกรณีการกระทำผิดฐานฟอกเงินดังกล่าวค่อนข้างจะยากที่นำตัวผู้กระทำความผิดมาลงโทษได้เนื่องจากผู้บริจาคยินยอมให้เงิน อีกทั้งกรรมการของมูลนิธิหรือสมาคมนั้นมักจะมีอำนาจมากในสังคม

ในกรณีการฟอกเงิน โดยวัดวาอารามนั้นก็มิให้เห็นอยู่เสมอ เช่น การสร้างภาพให้ประชาชนเกิดความศรัทธา การ โฆษณาชวนเชื่อผสมผสานกับหลักธรรมะจนทำให้มีผู้ทำบุญมากมาย ซึ่งบางครั้งเงินบริจาคเป็นจำนวนมหาศาลแล้วก็นำเงินที่ได้นั้น ไปแปลงสภาพเป็นอสังหาริมทรัพย์ หรือบริจาคให้บุคคลอื่นเป็นการส่วนตัว หรือให้ตัวแทนถือกรรมสิทธิ์แทนไว้ก่อน ซึ่งวิธีการดังกล่าวถือเป็นการฉ้อ โกงประชาชนตามประมวลกฎหมายอาญาอันเป็นความผิดมูลฐานตามกฎหมายป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน แต่ยากในการจับกุมเช่นเดียวกันเนื่องจากผู้ที่ทำบุญมักไม่รู้เท่าทันและที่สำคัญคือ ไม่ตั้งใจที่จะดำเนินคดีกับผู้กระทำความผิด

### 3. บทลงโทษสถาบันการเงินและผู้ประกอบอาชีพเกี่ยวกับการดำเนินการ หรือให้คำแนะนำในการทำธุรกรรมที่เกี่ยวกับการลงทุนหรือการเคลื่อนย้ายเงินทุน

3.1 กฎหมายได้กำหนดโทษสำหรับสถาบันการเงินและผู้ประกอบอาชีพเกี่ยวกับการดำเนินการหรือให้คำแนะนำในการทำธุรกรรมที่เกี่ยวกับการลงทุนหรือการเคลื่อนย้ายเงินทุน ที่ฝ่าฝืนหรือไม่รายงานการทำธุรกรรมตามที่กำหนดไว้ในกฎกระทรวง หรือธุรกรรมที่มีเหตุอันควรสงสัยไว้ หรือไม่จัดให้ลูกค้าแสดงตัวตน หรือฝ่าฝืนไม่ยับยั้งการทำธุรกรรมไว้ ดังนี้

1. เมื่อมีการทำธุรกรรมกับสถาบันการเงินให้สถาบันการเงินมีหน้าที่ต้องรายงานการทำธุรกรรมนั้นต่อสำนักงานป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน เมื่อปรากฏว่าธุรกรรมดังกล่าวเป็นธุรกรรมที่ใช้เงินสดมีจำนวนตั้งแต่สองล้านบาทหรือกว่านั้นขึ้นไปหรือธุรกรรมที่เกี่ยวกับทรัพย์สินที่มีมูลค่าตั้งแต่ห้าล้านบาทหรือกว่านั้นขึ้นไป ตามที่กำหนดไว้ในกฎกระทรวงฉบับที่ 2 (พ.ศ. 2543) ออกตามความในพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน พ.ศ. 2542 หรือธุรกรรมการที่มีเหตุอันควรสงสัย ซึ่งตามพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน พ.ศ. 2542 มาตรา 3 ได้ให้คำนิยามของคำว่า ธุรกรรมที่มีเหตุอันควรสงสัยไว้ว่า ธุรกรรมที่มีความซับซ้อนผิดไปจากการทำธุรกรรมในลักษณะเดียวกันที่ทำการอยู่ตามปกติ ธุรกรรมที่ขาดความเป็นไปได้ในเชิงเศรษฐกิจ ธุรกรรมที่มีเหตุอันควรเชื่อได้ว่าเป็นการกระทำขึ้นเพื่อหลีกเลี่ยงมิให้ต้องตกอยู่ภายใต้บังคับแห่งพระราชบัญญัตินี้ หรือธุรกรรมที่เกี่ยวข้องกับการกระทำ ความผิดมูลฐาน ทั้งนี้ ไม่ว่าจะเป็นการทำธุรกรรมเพียงครั้งเดียวหรือหลายครั้ง

ดังนั้น เมื่อมีการทำธุรกรรมกับสถาบันการเงิน เช่น การฝากเงิน การถอนเงินการ โอนเงินสด การซื้อตราสารการเงินด้วยเงินสด เช่น เช็ค ดราฟต์ เป็นต้น การจ่ายเงินสดเพื่อชำระหนี้ และปรากฏว่าธุรกรรมนั้นมีการใช้เงินสดตั้งแต่สองล้านบาทหรือกว่านั้นขึ้นไป หรือธุรกรรมเกี่ยวกับทรัพย์สินที่มีมูลค่าตั้งแต่ห้าล้านบาทขึ้นไปหรือธุรกรรมที่มีเหตุอันควรสงสัย สถาบันการเงินต้องรายงานธุรกรรมนั้นต่อสำนักงานป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน รวมทั้งในกรณีที่ปรากฏในภายหลังว่ามีเหตุอันควรเชื่อได้ว่ามีธุรกรรมใดที่ได้กระทำไปแล้วแต่ยังไม่ได้รายงานต่อสำนักงานป้องกันและปราบปรามการฟอกเงินเป็นธุรกรรมที่สถาบันการเงินมีหน้าที่ต้องรายงาน สถาบันการเงินต้องรายงานให้สำนักงานทราบ โดยไม่ชักช้าเช่นเดียวกัน

นอกจากนี้ ในการทำธุรกรรมสถาบันทางการเงินต้องจัดให้ลูกค้าแสดงตนทุกครั้งก่อนการทำธุรกรรม ตามที่กฎกระทรวง ฉบับที่ 6 (พ.ศ.2543) กำหนด เว้นแต่ลูกค้าได้แสดงตนไว้ก่อนแล้ว พร้อมทั้งบันทึกข้อเท็จจริงต่างๆเกี่ยวกับธุรกรรมดังกล่าวด้วย หากลูกค้าปฏิเสธที่จะทำบันทึกข้อเท็จจริง สถาบันการเงินต้องจัดทำข้อเท็จจริงเอง ในการแสดงตนของลูกค้าและการบันทึกข้อเท็จจริง สถาบันการเงินต้องเก็บรายละเอียดดังกล่าวไว้เป็นเวลา 5 ปี

ถ้าสถาบันการเงินไม่ปฏิบัติตามที่กล่าวมาข้างต้น สถาบันการเงินต้องระวางโทษสามแสนบาทขึ้นไป

2. ผู้ประกอบการอาชีพเกี่ยวกับการดำเนินการหรือให้คำแนะนำในการทำธุรกรรมที่เกี่ยวกับการลงทุนหรือการเคลื่อนย้ายเงินทุน ในกฎหมายป้องกันและปราบปรามการฟอกเงินไม่ได้ความหมายไว้ แต่ตามความหมายของพระราชบัญญัติหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์ พ.ศ. 2535 มาตรา 4 ได้ให้ความหมายไว้ว่า การให้คำแนะนำแก่ประชาชน ไม่ว่าจะโดยทางตรงหรือทางอ้อมเกี่ยวกับคุณค่าของหลักทรัพย์หรือความเหมาะสมในการลงทุนเกี่ยวกับทรัพย์สินหรือที่เกี่ยวกับการซื้อหรือขายหลักทรัพย์ใดๆเป็นทางปกติ ทั้งนี้ โดยได้รับค่าธรรมเนียมหรือค่าตอบแทนอื่น แต่ไม่รวมถึงการให้คำแนะนำกับประชาชนลักษณะที่คณะกรรมการกำกับหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์ประกาศกำหนด เพราะฉะนั้นเห็นได้ว่า อาจเป็นบุคคลธรรมดาหรือนิติบุคคลก็ได้ที่ประกอบอาชีพเกี่ยวกับการดำเนินงานหรือให้คำแนะนำ ให้คำปรึกษา ในการทำธุรกรรมที่เกี่ยวกับการลงทุนหรือการเคลื่อนย้ายเงินทุน มีหน้าที่ต้องรายงานต่อสำนักงานในกรณีที่มีเหตุอันควรเชื่อได้ว่าการทำธุรกรรมนั้นเกี่ยวข้องกับข้อกบทรหัสสินที่เกี่ยวกับการกระทำความผิดเป็นธุรกรรมที่มีเหตุอันควรสงสัย ซึ่งหากผู้ประกอบการอาชีพเกี่ยวกับการดำเนินการหรือให้คำแนะนำในการทำธุรกรรมที่เกี่ยวกับการลงทุนหรือเคลื่อนย้ายเงินทุนไม่ปฏิบัติตามที่ได้กล่าวมาข้างต้น ผู้นั้นต้องระวางโทษปรับสามแสนบาทขึ้นไป

3. ในกรณีที่มีเหตุอันควรสงสัยว่าธุรกรรมใดเกี่ยวข้องกับหรืออาจเกี่ยวข้องกับกระทำความผิดฐานฟอกเงิน คณะกรรมการธุรกรรมมีอำนาจสั่งเป็นหนังสือยับยั้งการทำธุรกรรมนั้นไว้ก่อนได้ภายในกำหนดระยะเวลาแต่ไม่เกินสามวันทำการ ซึ่งในกรณีจำเป็นหรือเร่งด่วน เลขาธิการคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงินมีอำนาจสั่งยับยั้งการทำธุรกรรมไปก่อนแล้วรายงานต่อคณะกรรมการธุรกรรมก็ได้ หรือในกรณีที่มีหลักฐานเป็นที่เชื่อได้ว่าธุรกรรมใดเกี่ยวข้องกับหรืออาจเกี่ยวข้องกับการกระทำความผิดฐานฟอกเงิน คณะกรรมการธุรกรรมมีอำนาจสั่งเป็นหนังสือยับยั้งการทำธุรกรรมนั้นไว้ชั่วคราวภายในกำหนดระยะเวลาแต่ไม่เกินเก้าสิบวันทำการ ซึ่งหากมีผู้ใดฝ่าฝืนไม่ปฏิบัติตามคำสั่งของคณะกรรมการธุรกรรมหรือเลขาธิการคณะกรรมการ ป้องกันและปราบปรามการฟอกเงินจะต้องระวางโทษปรับไม่เกินสามแสนบาท

4. กรณีที่ผู้ใดในสถาบันการเงินหรือผู้ประกอบการอาชีพเกี่ยวกับการดำเนินการหรือให้คำแนะนำในการทำธุรกรรมที่เกี่ยวกับการลงทุนหรือการเคลื่อนย้ายเงินทุน รายงานหรือแจ้ง ข้อความอันเป็นเท็จหรือปกปิดความจริงให้พนักงานเจ้าหน้าที่ทราบ ผู้นั้นต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินสองปีหรือปรับตั้งแต่ห้าหมื่นบาทหรือทั้งจำทั้งปรับ

### 2.3.8.5 มาตรการเกี่ยวกับทรัพย์สินที่เกี่ยวกับการกระทำความผิด

พระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน พ.ศ. 2542 ได้บัญญัติมาตรการการดำเนินการเกี่ยวกับทรัพย์สินที่เกี่ยวกับการกระทำความผิดไว้ โดยกำหนดให้มีการยึดหรืออายัดทรัพย์สินที่เกี่ยวข้องกับการกระทำความผิดไว้ได้ชั่วคราว รวมทั้งการขอให้ทรัพย์สินดังกล่าวตกเป็นของแผ่นดิน ดังนี้

#### 1. การยับยั้งการทำธุรกรรมที่เกี่ยวกับการกระทำความผิด

ในกรณีที่มีเหตุอันควรสงสัยว่าธุรกรรมใดเกี่ยวข้องกับหรืออาจเกี่ยวข้องกับการกระทำความผิดฐานฟอกเงิน คณะกรรมการธุรกรรมมีอำนาจสั่งยับยั้งการทำธุรกรรมนั้นไว้ก่อนได้ แต่ไม่เกินสามวันทำการ หากเป็นกรณีเร่งด่วน เลขานุการจะสั่งยับยั้งการทำธุรกรรมก่อนแล้วค่อยรายงานต่อคณะกรรมการธุรกรรมก็ได้

#### 2. การยึดหรืออายัดทรัพย์สินที่เกี่ยวกับการกระทำความผิด

เมื่อได้รับรายงานและข้อมูลเกี่ยวกับการทำธุรกรรมแล้ว คณะกรรมการธุรกรรมจะทำหน้าที่ตรวจสอบรายงานและข้อมูลเกี่ยวกับการทำธุรกรรมหรือทรัพย์สินที่เกี่ยวข้องกับการทำ ธุรกรรมที่ได้รับรายงานมา หากคณะกรรมการธุรกรรมเชื่อว่าอาจมีการโอน จำหน่าย ยักย้าย ปกปิด หรือซ่อนเร้นทรัพย์สินใดที่เป็นทรัพย์สินที่เกี่ยวข้องกับการกระทำความผิด คณะกรรมการธุรกรรมมีอำนาจสั่งยึดหรืออายัดทรัพย์สินนั้นไว้ชั่วคราวแต่มีกำหนดไม่เกินเก้าสิบวัน หากเป็นกรณีเร่งด่วน เลขานุการคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงินมีอำนาจสั่งยึดหรืออายัดทรัพย์สินไปก่อนแล้วค่อยรายงานต่อคณะกรรมการธุรกรรมก็ได้ เมื่อคณะกรรมการธุรกรรมหรือเลขานุการ แล้วแต่กรณีสั่งยึดหรืออายัดทรัพย์สินหรือสั่งเพิกถอนการยึดหรืออายัดทรัพย์สินแล้ว ให้รายงานต่อคณะกรรมการธุรกรรม

#### 3. การขอให้ทรัพย์สินที่เกี่ยวกับการกระทำความผิดตกเป็นของแผ่นดิน

ในกรณีที่ปรากฏหลักฐานเป็นที่น่าเชื่อถือได้ว่าทรัพย์สินใดเป็นทรัพย์สินที่เกี่ยวข้องกับการกระทำความผิด ให้เลขานุการส่งเรื่องให้พนักงานอัยการพิจารณาเพื่อยื่นคำร้องขอให้ศาลมีคำสั่งให้ทรัพย์สินนั้นตกเป็นของแผ่นดิน

โดยให้มีการนำเอามาตรการดำเนินการเกี่ยวกับทรัพย์สินที่เกี่ยวข้องกับการกระทำความผิดมาใช้ คือ มาตรการริบทรัพย์สินทางแพ่ง (civil forfeiture measure) โดยบัญญัติให้ศาลแพ่งสั่งให้ริบทรัพย์สินที่เกี่ยวกับการกระทำความผิด 3 ประเภท

1) เงินหรือทรัพย์สินที่ได้มาจากการกระทำความผิดซึ่งเป็นความผิดมูลฐาน หรือจากการสนับสนุนหรือช่วยเหลือการกระทำความผิดซึ่งเป็นความผิดมูลฐาน

2) เงินหรือทรัพย์สินที่ได้มาจากการจำหน่าย จ่าย โอน ด้วยประการใดๆซึ่งเงินหรือทรัพย์สินข้างต้น

3) ดอกผลของเงินหรือทรัพย์สินที่ได้มาจากการกระทำความผิดและที่ได้มาจากการจำหน่าย จ่าย โอน ด้วยประการใดๆ หรือตามข้อ 1 และข้อ 2 นั้นเอง

ทั้งนี้ไม่ว่าทรัพย์สินหรือดอกผลนั้นจะมีการจำหน่าย จ่าย โอนหรือเปลี่ยนแปลงไปกี่ครั้งและไม่ว่าจะอยู่ในความครอบครองของบุคคลใด หรือมีหลักฐานทางทะเบียนพิสูจน์ว่าเป็นของบุคคลใดก็ตาม โดยไม่คำนึงด้วยว่าจะมีการ โอนหรือแปรสภาพไปก็ทอดแล้ว หากศาลเชื่อว่าเป็นทรัพย์สินที่เกี่ยวข้องกับการกระทำความผิดแล้วศาลย่อมมีอำนาจสั่งให้ทรัพย์สินนั้นตกเป็นของแผ่นดินได้ โดยไม่ได้ผูกติดกับคำพิพากษาของศาลในคดีอาญาแต่อย่างใด ไม่เหมือนกับการริบทรัพย์สินตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 32 จะต้องพิสูจน์ว่าจำเลยได้กระทำความผิดและพิสูจน์ว่าทรัพย์สินนั้นเป็นทรัพย์สินที่จำเลยได้ใช้หรือมีไว้เพื่อใช้ในการกระทำความผิดหรือได้มาโดยการกระทำความผิดจนศาลมีคำพิพากษาลงโทษจำเลยว่ากระทำความผิดจึงริบทรัพย์สินได้ การริบทรัพย์สินตามกฎหมายฟอกเงินจึงไม่ต้องอาศัยความผิดทางอาญาเป็นเงื่อนไขในการริบ กล่าวคือ แม้ศาลจะยกฟ้องว่าจำเลยไม่มีความผิดมูลฐานหรือแม้จะ ไม่มีการฟ้องคดีอาญาเลขก็สามารถริบทรัพย์สินได้ถ้าเข้าเงื่อนไขของกฎหมาย คือ ไม่นำหลักการพิสูจน์โดยปราศจากข้อสงสัยตามสมควรมาใช้ ภาระการพิสูจน์ของพนักงานอัยการจึงเบากว่าในคดีอาญาทั่วไป

แต่หากพิจารณาถึงคำว่า “ทรัพย์สินที่เกี่ยวข้องกับการกระทำความผิด” ตามมาตรา 3 ของพระราชบัญญัติการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน พ.ศ. 2542 นั้น ทรัพย์สินดังกล่าวไม่ครอบคลุมถึงเงินหรือทรัพย์สินที่ใช้หรือมีไว้เพื่อใช้ในการกระทำความผิด จึงทำให้เงินบริจาคที่บุคคลสุจริตบริจาคให้กับองค์กรที่ไม่แสวงหากำไรนำไปใช้ตามวัตถุประสงค์ขององค์กรฯ ซึ่งเท่ากับว่าเงินดังกล่าวเป็นเงินสะอาด ไม่ใช่เงินที่เกิดจากความผิดมูลฐานตามกฎหมายป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน แต่กลับมีบุคคลอื่นในองค์กรฯหรือตัวองค์กรที่จัดตั้งขึ้นมา บังหน้านำเงินบริจาคมดังกล่าวไปใช้เป็นแหล่งเงินทุนเพื่อสนับสนุนการก่อการร้าย ทำให้ไม่อาจนำกฎหมายฟอกเงินมาใช้บังคับกับเงินเหล่านี้ได้

4. ภาระการพิสูจน์หรือหน้าที่นำสืบการกระทำความผิดฐานฟอกเงิน และขอให้ทรัพย์สินที่เกี่ยวข้องกับการกระทำความผิดตามกฎหมายป้องกันและปราบปรามการฟอกเงินตกเป็นของแผ่นดิน

กรณีแรก หน้าที่นำสืบเรื่องกระทำความผิดฐานฟอกเงิน

พนักงานอัยการมีหน้าที่นำสืบว่าจำเลยได้กระทำความผิดฐาน

ฟอกเงิน เพราะเป็นผู้ที่กล่าวอ้างข้อเท็จจริงซึ่งเป็นไปตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง มาตรา 84 กำหนดว่า ถ้าคู่ความฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งกล่าวอ้างข้อเท็จจริงอย่างใดเพื่อสนับสนุนคำฟ้องหรือคำให้การของตนให้หน้าที่นำสืบข้อเท็จจริงตกอยู่กับคู่ความฝ่ายที่กล่าวอ้าง และเป็นหน้าที่ของพนักงานอัยการที่จะต้องพิสูจน์โดยปราศจากข้อสงสัยด้วย(Prove beyond reasonable doubt) เพราะหากมีความสงสัยว่าจำเลยได้กระทำความผิดหรือไม่ ศาลต้องยกประโยชน์แห่งความสงสัยให้แก่จำเลย

ตามมาตรา 227 แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 227 ดังนั้น หน้าที่ในการนำสืบ จึงตกเป็นของฝ่ายพนักงานอัยการเหมือนคดีอาญาทั่วไป<sup>14</sup>

กรณีที่สอง หน้าที่สืบเรื่องขอให้ทรัพย์สินที่เกี่ยวข้องกับการกระทำความผิดตามกฎหมายป้องกันและปราบปรามการฟอกเงินตกเป็นของแผ่นดิน

เมื่อพนักงานอัยการเห็นสมควรยื่นคำร้องต่อศาลเพื่อขอให้ศาลมีคำสั่งให้ทรัพย์สินตกเป็นของแผ่นดินตามมาตรา 49 และมีผู้ซึ่งอ้างว่าเป็นเจ้าของทรัพย์สินที่พนักงานอัยการร้องขอให้ตกเป็นของแผ่นดินได้ยื่นขอให้ศาลคืนทรัพย์สินดังกล่าว พนักงานอัยการจะต้องมีหน้าที่นำสืบพยานบุคคลและพยานเอกสารเพื่อพิสูจน์ให้ศาลเห็นว่าทรัพย์สินดังกล่าวเกี่ยวข้องกับกระทำความผิด แต่เนื่องจากกฎหมายป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน มาตรา 51 วรรคท้าย ได้บัญญัติข้อสันนิษฐานไว้ว่า หากพนักงานอัยการสามารถนำสืบให้เข้าเงื่อนไขที่ว่า เจ้าของทรัพย์สินหรือรับโอนของทรัพย์สินนั้น เป็นผู้ซึ่งเกี่ยวข้องหรือเคยเกี่ยวข้องกับสัมพันธ์กับผู้กระทำความผิดมูลฐานหรือความผิดฐานฟอกเงินมาก่อนให้สันนิษฐานไว้ก่อนว่าบรรดาทรัพย์สินดังกล่าวเป็นทรัพย์สินที่เกี่ยวข้องกับการกระทำความผิดหรือได้รับโอนโดยไม่สุจริต ดังนั้น จึงเป็นการผลักภาระการพิสูจน์หรือหน้าที่นำสืบให้แก่ผู้ซึ่งอ้างว่าเป็นเจ้าของทรัพย์สิน ทั้งนี้ ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง มาตรา 84 กำหนดว่า ถ้ามีข้อสันนิษฐานไว้ในกฎหมายเป็นคุณแก่คู่ความฝ่ายใด คู่ความฝ่ายนั้นต้องพิสูจน์เพียงแต่ว่าตนได้ปฏิบัติตามเงื่อนไขแห่งการที่ตนจะได้รับประโยชน์จากข้อสันนิษฐานนั้นครบถ้วนแล้ว เนื่องจากอาชญากรรมต่างๆที่เกิดขึ้นปัจจุบันมีความซับซ้อนยากต่อการพิสูจน์แหล่งที่มาของทรัพย์สินหรือการได้มาของทรัพย์สินกฎหมายจึงกำหนดให้หน้าที่ดังกล่าวตกอยู่แก่ฝ่ายผู้ร้อง หากสามารถพิสูจน์แหล่งที่มาของทรัพย์สินดังกล่าวได้ว่ามาจากที่ไหนอย่างไร ได้ทรัพย์สินนั้นมาโดยสุจริตและเสียค่าตอบแทนตามสมควรในทางศีลธรรมอันดีหรือทางกุศลสาธารณะ ผู้ร้องไม่ได้เกี่ยวข้องกับสัมพันธ์กับผู้กระทำความผิดมูลฐาน หรือความผิดฐานฟอกเงินมาก่อน ศาลก็จะมีคำสั่งยกคำร้องนั้นและให้คืนทรัพย์สินแก่ผู้นั้นไป

จะเห็นได้ว่าหน้าที่นำสืบในเรื่องการขอให้ทรัพย์สินที่เกี่ยวข้องกับการกระทำความผิดตามกฎหมายป้องกันและปราบปรามการฟอกเงินเป็นประโยชน์อย่างมากในกรณีที่องค์กรที่ไม่แสวงหากำไรตกเป็นจำเลย เนื่องจากการพิสูจน์แหล่งที่มาของทรัพย์สินที่ได้รับจากการบริจาคเป็นภาระให้แก่อัยการอย่างมากในการพิสูจน์ถึงแหล่งที่มาของทรัพย์สินดังกล่าว

<sup>14</sup> วีระพงษ์ บุญโญภาส, กระบวนการยุติธรรมกับกฎหมายป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน, ครั้งที่ 1 (กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์นิติธรรม, 2547), หน้า 210-211

### 2.3.8.6 การประสานงานในการปฏิบัติตามพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน พ.ศ.2542

เนื่องจากพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน พ.ศ. 2542 มีบทบัญญัติเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการธุรกรรม เลขานุการ และสำนักงานป้องกันและปราบปรามการฟอกเงินในการประสานงานกับส่วนราชการ หน่วยงาน และบุคคลซึ่งเกี่ยวข้อง เพื่อให้สามารถปฏิบัติตามกฎหมายได้จึงได้ออกระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการประสานงานในการปฏิบัติหน้าที่ตามพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน พ.ศ. 2542 พ.ศ.2544 โดยหลักการสำคัญของระเบียบดังกล่าว คือ

ข้อ 4 ในกรณีที่มีการร้องทุกข์หรือกล่าวโทษหรือจับกุมคดีในความผิดมูลฐานให้พนักงานสอบสวนแห่งท้องที่หรือหน่วยงานซึ่งมีอำนาจหน้าที่ทำการสอบสวนในความผิดดังกล่าวดำเนินการสอบสวนว่ามีหรือมีเหตุอันควรเชื่อว่ามีกระทำความผิดฐานฟอกเงินตามกฎหมายว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงินด้วยหรือไม่ หากปรากฏว่ามีการกระทำความผิดฐานฟอกเงินฐานใดฐานหนึ่งดังกล่าวให้พนักงานสอบสวนดำเนินการสอบสวนในความผิดนั้นด้วย แล้วให้หัวหน้าพนักงานสอบสวนแห่งท้องที่หรือหน่วยงานนั้นรีบรายงานสำนักงานตามแบบท้ายระเบียบนี้

ในกรณีที่พนักงานสอบสวนในท้องที่ใดหรือหน่วยงานใดได้ทำการสืบสวนสอบสวนในความผิดฐานฟอกเงินฐานใดฐานหนึ่งอยู่แล้วก็ให้ถือปฏิบัติตามวรรคหนึ่งโดยอนุโลม

นอกจากการรายงานตามวรรคหนึ่ง หรือวรรคสองแล้ว เมื่อมีเหตุผลหรือความจำเป็นในการปฏิบัติตามกฎหมายว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน สำนักงานอาจขอให้หัวหน้าพนักงานสอบสวนท้องที่หรือหน่วยงานซึ่งมีอำนาจหน้าที่ทำการสอบสวนแจ้งหรือรายงานข้อเท็จจริงเพิ่มเติมภายในกำหนดระยะเวลาอีกก็ได้

ลักษณะคดีที่ต้องรายงานตามวรรคหนึ่งให้เป็นไปข้อตกลงที่ทำขึ้นตามข้อ 16 แห่งระเบียบนี้ ได้กล่าวไว้ว่า

ในกรณีที่มีข้อกำหนดไว้ในระเบียบนี้หรือเพื่อประโยชน์ในการดำเนินการตามกฎหมายว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงินให้มีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น เลขานุการส่วนราชการ องค์การหรือหน่วยงานของรัฐ หรือรัฐวิสาหกิจต่างๆ อาจทำความตกลงร่วมกันในการปฏิบัติดังกล่าว ข้อตกลงที่ได้ทำขึ้นนั้นเมื่อคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงินได้ให้ความเห็นชอบแล้วให้ใช้บังคับได้

ฉะนั้น คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงินจึงได้อาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน พ.ศ. 2542 ประกอบกับข้อ 16 แห่งระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการประสานงานในการปฏิบัติตามพระราชบัญญัติป้องกันและ



ปราบปรามการฟอกเงิน พ.ศ. 2542 พ.ศ. 2544 และมติกรรมการในการประชุมครั้งที่ 1/2544 กำหนดข้อตกลงตามระเบียบสำนักงานนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการประสานงานในการปฏิบัติตามพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน พ.ศ. 2542 พ.ศ. 2544 ฉบับที่ 1 (พ.ศ. 2544) โดยจัดทำขึ้นระหว่างสำนักงานป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน(สำนักงาน ปปง.) สำนักงานตำรวจแห่งชาติ สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามยาเสพติด กรมศุลกากร สำนักงานงบประมาณ ธนาคารแห่งประเทศไทย กรมบัญชีกลาง กรมที่ดิน และกรมการปกครอง ให้รายงานในประเภทคดีความผิดมูลฐานทั้ง 8 มูลฐาน ไปยังสำนักงานป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน โดยค่าใช้จ่ายต่างๆ ในการปฏิบัติตามระเบียบนี้ หน่วยงานที่เกี่ยวข้องสามารถนำมาเบิกจ่ายงบประมาณของสำนักงานป้องกันและปราบปรามการฟอกเงินในงบประมาณประจำปีได้ และได้วางหลักเกณฑ์ในการปฏิบัติของหน่วยงานในการดำเนินการเกี่ยวกับทรัพย์สินที่เกี่ยวกับการกระทำความผิดตามมาตรา 58 แห่งพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน พ.ศ. 2542 ในที่นี้ขอคัดตัวอย่างหน่วยงานที่จะมีการประสานงานกับสำนักงานป้องกันและปราบปรามการฟอกเงินในเรื่องการนำองค์กรที่ไม่แสวงหากำไรใช้ในทางที่ผิด

#### 1. กรมสอบสวนคดีพิเศษ

สำหรับความผิดตามพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน พ.ศ. 2542 ซึ่งอยู่ในอำนาจหน้าที่ดำเนินการของกรมสอบสวนคดีพิเศษนั้นมิใช่คดีความผิดมูลฐานตามกฎหมายป้องกันและปราบปรามการฟอกเงินทั้งหมด เฉพาะความผิดฐานฟอกเงินที่เข้าลักษณะมาตรา 21 และมาตรา 22 ของพระราชบัญญัติการสอบสวนคดีพิเศษ พ.ศ. 2547 เท่านั้นที่กรมสอบสวนคดีจะเข้าไปดำเนินการได้ เช่น<sup>15</sup> คดีกระทำความผิดฐานฟอกเงินผ่านบริษัทบังหน้า ซึ่งตั้งอยู่หลายประเทศโดยมีการโอนเงินผ่านไปมาเพื่อซื้อสินค้าที่ไม่มีตัวตนจริง หรือมีการแลกเปลี่ยนเป็นเงินหลายสกุลก่อน โอนไปมาหลายทอด หรือ การกระทำความผิดฐานฟอกเงินจากเงินได้ค้ายาเสพติด ซึ่งมีวัตถุประสงค์ในการนำเอาเงินนี้ไปสนับสนุนขบวนการก่อการร้ายแบ่งแยกดินแดน ดังนั้น จึงมีบ่อยครั้งที่สำนักงานป้องกันและปราบปรามการฟอกเงินจะได้รับข้อมูลจากกรมสอบสวนคดีพิเศษในคดีความผิดฐานฟอกเงินการใช้อองค์กรที่ไม่แสวงหากำไรเป็นแหล่งในการฟอกเงินเพื่อสนับสนุนการก่อการร้ายใน 3 จังหวัดชายแดนภาคใต้

#### 2. กรมการปกครอง

องค์กรที่ไม่แสวงหากำไรส่วนใหญ่แล้วจะอยู่ในความดูแลรับผิดชอบของกรมการปกครองไม่ว่าจะเป็นสมาคมหรือมูลนิธิ การตรวจตราและควบคุมองค์กรเหล่านี้กฎหมายมอบอำนาจให้แก่นายทะเบียน ดังนั้น ในกรณีที่นายทะเบียนหรือผู้ที่นายทะเบียนได้

<sup>15</sup> วีระพงษ์ บุญโญภาส, กระบวนการยุติธรรมกับการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน, ครั้งที่ 1(กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์นิติธรรม, 2547) หน้า 171

มอบหมายให้ตรวจตราและควบคุมดูแลการดำเนินการกิจการขององค์กรที่ไม่แสวงหากำไรเมื่อพบว่าองค์กรที่ไม่แสวงหากำไรกระทำความผิดตามมูลฐานตามกฎหมายฟอกเงินต้องรายงานไปยังสำนักงานป้องกันและปราบปรามการฟอกเงินเพื่อดำเนินการตามกฎหมายฟอกเงินต่อไป ไม่ว่าจะเป็นการยับยั้งการทำธุรกรรม การยึดหรืออายัดทรัพย์สินที่เกี่ยวกับการกระทำความผิด การขอให้ทรัพย์สินตกเป็นของแผ่นดิน

### 3. สำนักงานตำรวจแห่งชาติ

ตามที่ได้กล่าวมาแล้ว การขออนุญาตเข้ามาดำเนินงานขององค์กรเอกชนต่างประเทศสำนักงานตำรวจสันติบาล จะเป็นผู้พิจารณาด้านความมั่นคงภายในและดูแลพฤติกรรมขององค์กรเอกชนต่างประเทศ หรือในกรณีองค์กรเอกชนต่างประเทศขอขยายระยะเวลาการดำเนินงาน ฝ่ายเลขานุการของคณะกรรมการพิจารณาการดำเนินการขององค์กรเอกชนต่างประเทศจะประสานมายังสำนักงานตำรวจสันติบาลเพื่อตรวจสอบพฤติกรรมขององค์กรเอกชนดังกล่าวรวมทั้งคนต่างด้าวที่ทำงานในองค์กรเอกชนนั้นด้วย โดยเฉพาะกรณีที่องค์กรที่ไม่แสวงหากำไรไม่ได้จดทะเบียนเป็นสมาคมหรือมูลนิธิตามกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ หากกลุ่มบุคคลดังกล่าวมีพฤติกรรมที่เกี่ยวข้องกับความมั่นคงภายในของประเทศ สำนักงานตำรวจสันติบาลเป็นหน่วยงานที่รับผิดชอบในการป้องกันและปราบปรามการกระทำผิดดังกล่าว ดังนั้นในกรณีที่กลุ่มบุคคลดังกล่าวได้กระทำความผิดมูลฐานตามกฎหมายฟอกเงินหรือกระทำความผิดฐานฟอกเงินสำนักงานตำรวจ สันติบาลจะเป็นหน่วยงานที่สำคัญอีกหน่วยงานหนึ่งที่จะประสานไปยังสำนักงานป้องกันและปราบปรามการฟอกเงินเพื่อให้ดำเนินการตามกฎหมายฟอกเงินต่อไป

#### 2.3.8.7 การบังคับใช้กฎหมาย

การบังคับใช้กฎหมายรัฐได้จัดตั้งสำนักงานป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน(ปปง.) ขึ้นเพื่อทำหน้าที่บังคับใช้กฎหมาย มีอำนาจหน้าที่ในการตรวจสอบและดำเนินการเกี่ยวกับ ธุรกรรมหรือทรัพย์สินที่เกี่ยวข้องกับการกระทำความผิด ทั้งนี้ ภายในมติคณะกรรมการ ปปง. ตลอดจนดูแลให้ผู้มีส่วนเกี่ยวข้องปฏิบัติตามกฎหมายว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน ไม่ว่าจะเป็นสถาบันการเงิน สำนักงานที่ดิน หรือผู้ประกอบการอาชีพเกี่ยวกับการดำเนินการหรือให้คำแนะนำในการทำธุรกรรมที่เกี่ยวกับการลงทุนหรือการเคลื่อนย้ายเงินทุนตามที่กล่าวมาแล้วข้างต้น

องค์กรหลักในการดำเนินการหรือบังคับใช้กฎหมายป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน ก็คือ

1. คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน
2. คณะกรรมการธุรกรรม

### 3. สำนักงานป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน

อาจแบ่งตามบทบาทได้ 2 ด้าน คือ

1) องค์กรในระดับบริหาร มีอำนาจหน้าที่ในการกำหนดนโยบาย มาตรการและวางหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน ซึ่งได้แก่ คณะกรรมการการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน

2) องค์กรและผู้มีอำนาจหน้าที่ในระดับปฏิบัติการ มีอำนาจหน้าที่ในการดำเนินนโยบายและมาตรการขององค์กรบริหาร เพื่อสามารถบังคับผลในความเป็นจริงได้ในการปฏิบัติ ซึ่งได้แก่ คณะกรรมการธุรกรรม เลขานุการ ป.ป.ง สำนักงานป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน และพนักงานเจ้าหน้าที่

ในเบื้องต้น คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงินจะเสนอ มาตรการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน ให้ความเห็นต่อรัฐมนตรีในการออกกฎกระทรวง ระเบียบ และประกาศ วางระเบียบเกี่ยวกับการจัดการทรัพย์สิน เช่น การเก็บรักษา การขายทอดตลาด การนำทรัพย์สินไปใช้ให้เกิดประโยชน์ และการประเมินค่าเสียหายและค่าเสื่อมสภาพ และประสานงานคณะกรรมการธุรกรรมซึ่งมีภารกิจ ในฐานะเป็นหน่วยปฏิบัติการ ในการตรวจสอบธุรกรรมหรือทรัพย์สิน สำหรับสำนักงานป้องกันและปราบปรามการฟอกเงินมี เลขานุการป.ป.ง เป็นหัวหน้าสำนักงาน ทำหน้าที่เป็นหน่วยงานธุรการดำเนินการไปตามมติของ คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงินและคณะกรรมการธุรกรรม รวบรวม พยานหลักฐานและร่วมมือประสานงานกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง โดยเฉพาะสำนักงานตำรวจ แห่งชาติ และสำนักงานอัยการสูงสุด เพื่อดำเนินคดีกับผู้กระทำความผิดเกี่ยวกับการฟอกเงิน<sup>16</sup>

## 2.4 ปัญหาและอุปสรรคในการป้องกันและปราบปรามการนำองค์กรที่ไม่แสวงหา กำไรไปใช้ในทางที่ผิด

### 2.4.1 ปัญหาด้านกฎหมาย

#### 2.4.1.1 ปัญหาทั่วไป

1. กฎหมายไม่บังคับให้องค์กรที่ไม่แสวงหากำไรจดทะเบียน เนื่องจากเป็นสิทธิพื้นฐานตามรัฐธรรมนูญที่กำหนดให้บุคคลย่อมมี เสรีภาพในการรวมกันเป็นสมาคม มูลนิธิองค์การเอกชน ฯลฯ การจำกัดเสรีภาพโดยจะบังคับให้

<sup>16</sup>เกษมพงศ์ โปตระกุล, “กระบวนการบังคับใช้กฎหมายตามพระราชบัญญัติป้องกันและ ปราบปรามการฟอกเงิน พ.ศ. 2542,” (นิติศาสตร์มหาบัณฑิต จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2544), หน้า 46

กลุ่มบุคคลที่รวมตัวกันต้องจดทะเบียนต่อรัฐจึงกระทำไม่ได้ ดังนั้น จึงเป็นปัญหาที่สำคัญประการหนึ่งในการควบคุมองค์กรที่ไม่แสวงหากำไร โดยเฉพาะองค์กรที่ไม่แสวงหากำไรที่ไม่จดทะเบียน เนื่องจากรัฐไม่สามารถเข้าไปควบคุมดูแลการดำเนินงานหรือกิจกรรมต่างๆ ที่องค์กรนั้นดำเนินการอยู่ เมื่อรัฐไม่มีข้อมูลพื้นฐานขององค์กรดังกล่าวจึงทำให้ยากต่อการป้องกันและปราบปรามองค์กรที่ไม่แสวงหากำไรที่มีวัตถุประสงค์แอบแฝง

## 2. กฎหมายที่เกี่ยวกับองค์กรที่ไม่แสวงหากำไรมีหลายฉบับ

ตามที่ได้กล่าวมาแล้ว กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับองค์กรที่ไม่แสวงหากำไรมีอยู่หลายฉบับด้วยกัน ไม่ว่าจะเป็นเรื่องของการจัดตั้ง การบริหาร หรือบทลงโทษ ที่สำคัญบางฉบับก็มีการใช้บังคับมาเป็นระยะเวลาอันยาวนาน การมีกฎหมายหลายฉบับและมีการซ้ำซ้อนกันทำให้องค์กรที่ไม่แสวงหากำไร ไม่เกิดความตระหนักหรือเข้าใจถึงกฎหมายที่มีต่อองค์กรทำให้นำไปปฏิบัติได้ยาก ส่งผลให้รัฐต้องรับภาระในการตรวจสอบทั้งองค์กรที่จงใจกระทำผิดกฎหมายและองค์กรที่ไม่จงใจกระทำผิดกฎหมาย

## 3. หน่วยงานที่มีหน้าที่รับผิดชอบในการจดทะเบียนมีหลายหน่วยงาน

ในการจัดตั้งสมาคมหรือมูลนิธิตามกฎหมายนั้น ต้องดำเนินการจดทะเบียนที่กรมการปกครองตามกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ และหากองค์กรดังกล่าวมีวัตถุประสงค์ไปเกี่ยวข้องกับกฎหมายอื่น ผู้ที่จดทะเบียนจะต้องไปขออนุญาตการจัดตั้งองค์กรดังกล่าวต่อหน่วยงานดังกล่าวด้วย เช่น หากวัตถุประสงค์ขององค์กรเกี่ยวข้องกับงานของสภาวัฒนธรรม ผู้ที่จดทะเบียนต้องไปขออนุญาตกับสภาวัฒนธรรมแห่งชาติด้วย เป็นต้น ซึ่งก็หมายความว่า จะต้อง มีหน่วยงานที่เข้ามาเกี่ยวข้องถึงสองหน่วยงานเพื่อจัดการในเรื่องเดียวกัน เป็นการฟุ่มเฟือยทั้งทรัพยากรและเสียเวลาโดยใช่เหตุ ที่สำคัญยังสร้างภาระให้กับองค์กรที่ไม่แสวงหากำไรเพิ่มขึ้น

### 2.4.1.2 ปัญหาเกี่ยวกับสมาคม

- อำนาจของเจ้าหน้าที่กรมการปกครองในการตรวจตราสอดส่องดูแลสมาคม

โดยมาตรา 56 แห่งพระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม พ.ศ. 2545 กำหนดให้รัฐบาลออกกฎหมายเพื่อโอนภารกิจของสำนักงานตำรวจแห่งชาติที่ไม่ใช่ภารกิจหลัก ในการรักษาความสงบเรียบร้อยและการป้องกันและปราบปรามผู้กระทำความผิดไปเป็นของหน่วยราชการหรือหน่วยงานของรัฐอื่นที่เกี่ยวข้อง และเพื่อลดภารกิจในพื้นที่ตามลำดับความพร้อมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการรักษาความสงบเรียบร้อยและการป้องกันปราบปรามผู้กระทำความผิดประกอบกับมาตรา 46 (1) แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว กำหนดให้สำนักงานตำรวจแห่งชาติมีอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับการรักษาความสงบเรียบร้อยโดยตรง ซึ่งงานทะเบียนสมาคมเป็นภารกิจด้านความมั่นคงภายในและเกี่ยวข้องกับการบริการสาธารณประโยชน์ ดังนั้น สมควรโอน

ภารกิจดังกล่าวเป็นส่วนราชการที่เกี่ยวข้อง รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยจึงได้อาศัยอำนาจตามความในมาตรา 109 (1) แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ออกกฎหมายกระทรวงฉบับที่ 2 พ.ศ. 2547 กำหนดให้การยื่นคำขอจดทะเบียนสมาคม การยื่นคำขอจดทะเบียนแก้ไขเพิ่มเติมข้อบังคับของสมาคม และการยื่นคำขอจดทะเบียนการแต่งตั้งกรรมการขึ้นใหม่ทั้งชุดหรือการเปลี่ยนแปลงกรรมการของสมาคม สำหรับกรุงเทพมหานครให้ยื่น ณ สำนักงานเขต และให้สำนักงานเขตส่งเรื่องให้นายทะเบียนดำเนินการต่อไป สำหรับในจังหวัดอื่นให้ยื่น ณ ที่ว่าการอำเภอหรือที่ว่าการกิ่งอำเภอที่สำนักงานใหญ่ของสมาคมจะตั้งขึ้นหรือตั้งอยู่แล้วแต่กรณี โดยกำหนดให้กฎกระทรวงนี้มีผลใช้บังคับเมื่อพ้นกำหนดหกสิบวันนับแต่วันที่ประกาศในราชกิจจานุเบกษา (คือวันที่ 11 มิถุนายน 2547) เป็นต้นไป แต่ตามคำสั่งกระทรวงมหาดไทย ที่ 92 /2519 เรื่องตั้งคณะกรรมการสอดส่องพฤติกรรมของสมาคม สั่ง ณ วันที่ 3 กุมภาพันธ์ 2519 เนื่องจากมีบางสมาคมได้ตั้งขึ้นบังหน้าโดยมีวัตถุประสงค์แอบแฝงเพื่อจัดให้มีการเล่นบิลเลียดเท่านั้นมิได้มีการดำเนินการตามวัตถุประสงค์ของสมาคมแต่อย่างใด จึงให้มีคณะกรรมการคณะหนึ่งมีหน้าที่สอดส่องดูแลพฤติกรรมของสมาคมในท้องที่ว่าจะมีการดำเนินการอันเป็นการฝ่าฝืนข้อบังคับของสมาคม กฎหมายหรือไม่ คณะกรรมการประกอบด้วยสำหรับกรุงเทพมหานคร ผู้บังคับการตำรวจนครบาล ผู้กำกับการตำรวจนครบาล สารวัตรหรือสารวัตรใหญ่สถานีตำรวจนครบาล ซึ่งสำนักงานสมาคมตั้งอยู่ในท้องที่ใดในเขตท้องที่ ผู้แทนผู้บังคับการตำรวจสันติบาล ผู้แทนหัวหน้ากองทะเบียน กรมตำรวจ ส่วนจังหวัดอื่น ให้คณะกรรมการประกอบด้วยปลัดจังหวัดหรือผู้แทนอัยการจังหวัด หรือผู้แทน ผู้กำกับการตำรวจภูธรจังหวัด นายอำเภอ สารวัตรหรือสารวัตรใหญ่ สถานีตำรวจภูธร อำเภอแล้วแต่กรณี ซึ่งสำนักงานของสมาคมนั้นตั้งอยู่ในเขตท้องที่ โดยให้คณะกรรมการดังกล่าวมีอำนาจหน้าที่ทำการสืบสวนสอบสวน ตลอดจนสอดส่องดูแลพฤติกรรมของสมาคมที่ตั้งอยู่ในเขตท้องที่ หากมีหลักฐานพึงได้ว่าสมาคมนั้นๆดำเนินการฝ่าฝืนของข้อบังคับของสมาคมหรือฝ่าฝืนประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ว่าด้วยสมาคมให้คณะกรรมการรายงานต่อนายทะเบียนเพื่อให้ดำเนินการขิดชื่อสมาคมออกจากทะเบียนหรือดำเนินการร้องขอต่อศาลขอให้ศาลสั่งเลิกแล้วแต่กรณี ส่วนสมาคมที่แต่งตั้งขึ้นใหม่เมื่อเจ้าหน้าที่รับคำร้องแล้วส่งเรื่องให้คณะกรรมการดังกล่าวพิจารณาก่อน และให้คณะกรรมการมีหน้าที่ตรวจสอบการขอตั้งสมาคมใหม่ว่าจะมีพฤติกรรมตั้งบังหน้าเพื่อจัดให้มีการเล่นบิลเลียดหรือไม่พร้อมกับทำความเข้าใจแก่นายทะเบียนว่าสมควรอนุญาตหรือไม่ด้วย

จะเห็นว่าปัจจุบันการยื่นจดทะเบียนสมาคมได้โอนงานในส่วนจดทะเบียนให้นายทะเบียน คือ อธิบดีกรมการปกครองแล้ว แต่ไม่ได้มีการเปลี่ยนแปลงคำสั่งกระทรวงมหาดไทยที่ 92/2519 เรื่องตั้งคณะกรรมการสอดส่องพฤติกรรมของสมาคม ทำให้เจ้าหน้าที่ของกรมการปกครองไม่มีอำนาจในการสอดส่องดูแลสมาคมเลย นอกจากนี้ ตามกฎหมายยังไม่ได้กำหนดให้สมาคมต้องส่งรายงานการดำเนินกิจการ บัญชีรายได้รายจ่ายและสำเนาบุคคล

และรายงานการประชุมของคณะกรรมการของสมาคมในปีที่ผ่านมาต่อนายทะเบียนเหมือนอย่างมูลนิธิ จึงเกิดทำให้ปัญหาในการตรวจสอบความถูกต้องของข้อมูล และไม่สามารถปรับปรุงแก้ไขข้อมูลที่ไม่ถูกต้องได้

#### 2.4.1.3 ปัญหาเกี่ยวกับมูลนิธิ

- หลักเกณฑ์ในการจัดตั้งมูลนิธิกำหนดทุนเริ่มแรกในการจดทะเบียนไว้ หลักเกณฑ์ของตั้งมูลนิธิตามหนังสือกระทรวงมหาดไทย ที่มท. 0402/ว.1548 ลงวันที่ 19 กันยายน 2534 กระทรวงมหาดไทยกำหนดทุนทรัพย์เริ่มแรกในการจดทะเบียนจัดตั้งมูลนิธิต้องมีกองทุนเป็นเงินไม่น้อยกว่า 500,000 บาท และถ้ามีทรัพย์สินอื่นต้องมีเงินสดไม่น้อยกว่า 250,000 บาท เมื่อรวมกับทรัพย์สินอื่นแล้วต้องมีมูลค่าไม่น้อยกว่า 500,000 บาท และถ้ามูลนิธิที่มีวัตถุประสงค์เพื่อการสังคมสงเคราะห์ส่งเสริมการศึกษา การกีฬา ศาสนา สาธารณภัย และเพื่อการบำบัดรักษาคนคว่ำป้องกันผู้ป่วยจากยาเสพติด เฮดส์ หรือมูลนิธิที่ก่อตั้งโดยหน่วยงานของรัฐตามหนังสือกระทรวงมหาดไทยที่ มท. 0402/ว.1310 ลงวันที่ 7 ตุลาคม 2529 ได้รับการผ่อนผันให้มีทรัพย์สินเป็นเงินทุน ไม่ต่ำกว่า 200,000 บาท ถ้าเป็นทรัพย์สินอื่นจะต้องเป็นเงินสดไม่น้อยกว่า 100,000 บาท และเมื่อรวมกับทรัพย์สินอื่นแล้วต้องมีมูลค่าไม่น้อยกว่า 200,00 บาท ตามหลักเกณฑ์หนังสือกระทรวงมหาดไทยที่ มท. 04023/ว.2073 ลงวันที่ 18 ธันวาคม 2534 ซึ่งกระทรวงมหาดไทยได้พิจารณาแล้วเห็นว่า เพื่อให้การสนับสนุนมูลนิธิที่มีวัตถุประสงค์ในป้องกันและแก้ไขปัญหาสังคมตามนโยบายของรัฐบาลจึงกำหนดแนวทางปฏิบัติในการจดทะเบียนจัดตั้งมูลนิธิเพิ่มเติมไว้

สำหรับมูลนิธิที่ไม่เข้าหลักเกณฑ์ดังกล่าว แต่มีความประสงค์จะขอให้ทางราชการลดหย่อนทุนทรัพย์ในการจดทะเบียนจัดตั้งมูลนิธิจากหลักเกณฑ์ที่กำหนดให้ต้องมีเงินสดไม่น้อยกว่า 500,000 บาท เป็น 200,000 บาท ก็ให้เสนอเหตุผลความจำเป็นเพื่อของอนุมัติต่อกระทรวงมหาดไทยเป็นรายๆ ไป

ส่วนสมาคมนั้น ไม่ต้องมีเงินทุนจดทะเบียน เพียงแต่มีผู้ริเริ่มสามคนขึ้นไปและสมาชิกสิบคนก็สามารถไปขอจดทะเบียนที่กระทรวงมหาดไทยได้

สำหรับมูลนิธิที่ได้จดทะเบียนเดิมที่จดทะเบียนไว้ก่อนหน้านั้นไม่ต้องมีทุนจดทะเบียนครบตามที่กล่าวมาข้างต้น คือ เดิมนั้นจะต้องมีทุนทะเบียน 100,000 บาท

จะเห็นได้ว่า มูลนิธิใดมีทุนจดทะเบียนตามที่กฎหมายกำหนดไว้ ก็ไม่สามารถเข้ามาจดทะเบียนได้ ทั้งๆที่มูลนิธิเล็กๆจริงแล้วอาจจะอยากจดทะเบียนก็ไม่สามารถจดทะเบียนได้ เพราะมีทุนจดทะเบียนไม่มากพอ เมื่อไม่สามารถจดทะเบียนเป็นมูลนิธิตามกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ได้ ทำให้รัฐไม่สามารถเข้าตรวจสอบองค์กรที่ไม่แสวงหากำไรดังกล่าวได้ เพราะหากมูลนิธิใดจดทะเบียนไว้ อย่างน้อยรัฐก็สามารถควบคุมความโปร่งใสได้ เนื่องจากตามประมวลกฎหมาย

แพ่งและพาณิชย์มูลนิธิตั้งจดทะเบียนในรอบสิบสองเดือน จะต้องมีการประชุมใหญ่ในการประชุมใหญ่นั้นจะต้องรายงานการดำเนินการในรอบปีที่ผ่านมาแสดงฐานะทางการเงิน ว่ามีรายรับรายจ่ายอย่างไร และในรายการการเงินจะต้องมีผู้ตรวจสอบบัญชีตรวจสอบรับรองความถูกต้อง ผู้ตรวจสอบบัญชีนี้ก็มีหน่วยงาน คือคณะกรรมการควบคุมวิชาชีพ หรือ TA และยังมีกรมสรรพากรควบคุมอีกทอดหนึ่งด้วย เพราะฉะนั้น ถ้าหากมูลนิธิส่วนใหญ่จดทะเบียนไว้ก็จะสามารถควบคุมความโปร่งใสได้ระดับหนึ่ง

#### 2.4.1.4 ปัญหาที่เกี่ยวกับองค์การเอกชนต่างประเทศ

- การขออนุญาตเข้ามาดำเนินงานขององค์การเอกชนต่างประเทศ ตามที่ระเบียบกระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคมกำหนดให้องค์การเอกชนต่างประเทศที่ประสงค์จะเข้ามาดำเนินงานในประเทศไทยต้องขออนุญาตต่อกรมการจัดหางาน โดยมีขั้นตอนในการตรวจสอบอย่างเข้มงวด และกำหนดให้องค์กรที่ได้รับอนุญาตแล้ว ต้องรายงานผลการดำเนินงานให้คณะกรรมการฯ ทราบทุกหกเดือน อีกทั้งใบอนุญาตให้เข้ามาดำเนินงานขององค์การเอกชนต่างประเทศมีอายุครั้งละไม่เกินสองปี ทำให้องค์กรต้องยื่นขออนุญาตต่อกรมการจัดหางานทุกสองปีนั้น ถือเป็นมาตรการในการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน โดยผ่านองค์กรที่ไม่แสวงหากำไรที่สำคัญ แต่เนื่องจากระเบียบดังกล่าวไม่มีบทกำหนดโทษกับองค์กรเอกชนที่ไม่ได้ขออนุญาตก่อนเข้ามาดำเนินงาน อาจส่งผลให้องค์การเอกชนที่มีเจตนาที่จะหลีกเลี่ยงไม่เกรงกลัวต่อระเบียบดังกล่าว อันจะส่งผลให้ภาครัฐไม่มีข้อมูลเกี่ยวกับองค์กรเอกชน ทั้งในเรื่องความมั่งคั่ง การดำเนินงาน และ กิจกรรมขององค์กรเหล่านั้น ซึ่งจากการสัมภาษณ์เจ้าหน้าที่ในกรมการจัดหางาน บ่อยครั้งที่เจ้าหน้าที่จะรู้ถึงการมีอยู่ขององค์กรเอกชน เนื่องจากคนต่างด้าวที่ทำงานในองค์กรเอกชนยื่นเรื่องขอต่อใบอนุญาตทำงานตามพระราชบัญญัติการทำงานของคนต่างด้าว พ.ศ. 2521

#### 2.4.1.5 ปัญหาที่เกี่ยวกับองค์กรสาธารณประโยชน์

- การยื่นคำขอและการรับรองเป็นองค์กรสาธารณประโยชน์ ตามที่พระราชบัญญัติส่งเสริมการจัดสวัสดิการสังคม พ.ศ. 2546 ได้กำหนดให้องค์กรภาคเอกชนที่มีผลงานเกี่ยวกับการจัดสวัสดิการสังคมตามมาตรฐานที่คณะกรรมการกำหนดอาจยื่นขอต่อคณะกรรมการให้รับรองเป็นองค์กรสาธารณประโยชน์ที่จะได้รับการสนับสนุนด้านเงินอุดหนุนจากกองทุน หรือได้รับความช่วยเหลืออื่นๆ นั้น มีทั้งข้อดีและข้อเสีย เนื่องจากทำให้รัฐทราบถึงความมั่งคั่งขององค์กรภาคเอกชนที่ไม่ได้จดทะเบียนต่อกรมการปกครองไม่มากนักน้อย แต่ในทางตรงกันข้าม องค์กรภาคเอกชนจะไม่ให้ความสำคัญกับการจดทะเบียนเป็นมูลนิธิหรือสมาคมต่อกรมการปกครอง เพราะ ถึงแม้้องค์กรดังกล่าวจะไม่ได้

จดทะเบียนตามกฎหมาย องค์กรดังกล่าวก็สามารถได้รับความช่วยเหลือจากรัฐ ไม่ว่าจะเป็นในรูปแบบของเงินทุนหรือความช่วยเหลือในรูปแบบอื่นๆ อยู่ดี อีกทั้งในกรณีที่มีการเปลี่ยนแปลงภายในองค์กรภาคเอกชน ก็ไม่ต้องรายงานการเปลี่ยนแปลงดังกล่าวให้สำนักพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์อีกด้วย ซึ่งสิ่งที่สำคัญที่สุดก็คือ ข้อมูลที่ทันสมัย การรู้ถึงความมีตัวตนขององค์กรภาคเอกชนไม่เพียงพอ ดังนั้น เมื่อองค์กรภาคเอกชนดังกล่าวไม่ได้จดทะเบียนตามกฎหมาย มาตรการในการกำกับดูแลที่บัญญัติไว้ในประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์หรือกฎระเบียบต่างๆ ที่ใช้บังคับกับมูลนิธิหรือสมาคมก็ใช้บังคับไม่ได้

## 2.4.2 ปัญหาในการบังคับใช้กฎหมาย

### 2.4.2.1 ปัญหาทั่วไป

#### 1. การจัดเก็บข้อมูล

ในเรื่องของการจดทะเบียน เอกสารหลักฐานที่ต้องยื่นขอจดทะเบียนสำหรับประเทศไทย ถือได้ว่าจะเพียงพอสำหรับการตรวจสอบในเบื้องต้นระดับหนึ่ง การส่งเรื่องให้สำนักงานที่ตั้งอยู่ในภูมิภาคช่วยเหลือสนับสนุนในเรื่องของการจดทะเบียนต่างๆ คือ ในต่างจังหวัดให้ผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นนายทะเบียน แต่สิ่งที่ยากจะให้ข้อสังเกตก็คือว่า น่าจะมีการรวบรวมหรือเก็บข้อมูลของมูลนิธิหรือสมาคมไว้ที่เดียว เพื่อจะได้ง่ายต่อการตรวจสอบ

และเนื่องจากกฎหมายไม่ได้บังคับให้องค์กรที่ไม่แสวงหากำไรต้องจดทะเบียนการรวบรวมรายชื่อทั้งสมาคมและมูลนิธิที่จดทะเบียน กับสมาคมและมูลนิธิที่ไม่ได้จดทะเบียนไว้เพื่อให้ประชาชนสามารถตรวจสอบได้ง่ายว่ามูลนิธิไหนจดทะเบียนถูกต้องตามกฎหมาย และมูลนิธิไหนยังไม่ได้จดทะเบียน ที่สำคัญประชาชนจะได้ช่วยสอดส่องดูแลแทนเจ้าหน้าที่ของรัฐได้อย่างดีด้วย เช่น สร้างเว็บไซต์ขึ้นมาเพื่อง่ายต่อการตรวจสอบ

#### 2. การประชาสัมพันธ์

การประชาสัมพันธ์ ถือเป็นสิ่งสำคัญ เนื่องจากหลักเกณฑ์หรือกฎหมายที่ใช้บังคับอยู่อาจไม่เป็นที่รู้จักและเข้าใจเพียงพอ ทำให้มูลนิธิหรือสมาคมต่างไม่ทราบข้อมูลว่าการจดทะเบียนต่อกระทรวงมหาดไทยจะอย่างไรบ้าง และจะได้รับประโยชน์จากการจดทะเบียนอย่างไร เช่น ถ้ามูลนิธิใดดำเนินการส่งงบดุลถูกต้องและใช้จ่ายเงินไปตามวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้ในข้อบังคับครบ 3 ปี จะมีการพิจารณาให้เป็นองค์กรสาธารณกุศลอยู่ในพระราชบัญญัติฉบับที่ 117 ซึ่งเป็นแรงจูงใจให้มูลนิธิประพฤติดี และตั้งให้มาตรฐานของมูลนิธิดีขึ้นด้วย เพื่อให้องค์กรภาคเอกชนอื่นๆ ที่ไม่จดทะเบียนจะรู้ว่ามิใช่กฎหมายหรือระเบียบกำกับดูแลอยู่และสามารถเข้ามาจดทะเบียนได้ถูกช่องทางในเรื่องของมูลนิธินั้น



### 3. การตีความกฎหมาย

ตามที่กฎหมายได้กำหนดให้องค์กรที่ไม่แสวงหากำไรที่ต้องการจดทะเบียนเป็นสมาคมหรือมูลนิธิต้องยื่นขอจดทะเบียนเป็นนิติบุคคลตามกฎหมายต่อกรมการปกครอง หากวัตถุประสงค์เกี่ยวข้องกับงานของสภาวัฒนธรรมต้องขออนุญาตกับสภาวัฒนธรรมแห่งชาติก่อน โดยความหมายของคำว่า “วัฒนธรรม” ตามมาตรา 4 แห่งพระราชบัญญัติวัฒนธรรมแห่งชาติ พ.ศ. 2485 หมายความว่า ลักษณะที่แสดงถึงความเจริญงอกงาม ความเป็นระเบียบเรียบร้อย ความกลมเกลียวก้าวหน้าของชาติ และศีลธรรมอันดีของประชาชน เป็นเรื่องของชาติและประชาชนทั่วไป มีความหมายที่กว้างมาก เมื่อผู้ยื่นขอจดทะเบียนไปดำเนินการขอจดทะเบียนที่สำนักงานเขต แต่สำนักงานเขตไม่รับดำเนินการจดทะเบียนให้เนื่องจากพิจารณาแล้วเห็นว่าวัตถุประสงค์เกี่ยวข้องกับงานของ สภาวัฒนธรรมจึงไม่รับจดทะเบียนหรือเห็นว่าวัตถุประสงค์ขององค์กรไม่แสวงหากำไรไม่เกี่ยวข้องกับงานของสภาวัฒนธรรมแห่งชาติ จึงไม่ได้ส่งเรื่องให้สำนักงานคณะกรรมการวัฒนธรรมแห่งชาติพิจารณาอนุญาตก่อน ซึ่งทำให้สำนักงานวัฒนธรรมแห่งชาติเห็นว่าจดทะเบียนไม่ถูกต้อง เป็นต้น ทำให้เกิดปัญหาหรือความยุ่งยากในทางปฏิบัติอย่างมาก

### 4. การดำเนินคดีทางศาลกับองค์กรที่ไม่แสวงหากำไรมีหลายขั้นตอน

การดำเนินคดีกับองค์กรที่ไม่แสวงหากำไรให้อำนาจนายทะเบียนในการพิจารณาถอนชื่อสมาคมได้โดยไม่ต้องผ่านขบวนการทางศาล แต่กรณีของมูลนิธิเมื่อนายทะเบียนพิจารณาแล้วเห็นว่ามูลนิธิมีวัตถุประสงค์ขัดต่อกฎหมาย หรือกระทำการขัดต่อกฎหมาย หรือศีลธรรมอันดีต่อประชาชน หรืออาจเป็นภัยอันตรายต่อความสงบสุขของประชาชนหรือความมั่นคงของรัฐ หรือพบว่ามูลนิธิไม่สามารถดำเนินกิจการต่อไปได้ไม่ว่าด้วยเหตุใดๆ หรือหยุดการดำเนินกิจการตั้งแต่สองปีขึ้นไป นายทะเบียนจะต้องร้องขอต่อศาลให้มีคำสั่งให้เลิกมูลนิธิ ซึ่งการดำเนินคดีทางศาลนั้นใช้ระยะเวลาานานและทำให้เกิดความยุ่งยากในทางปฏิบัติจนทำให้เจ้าหน้าที่ที่รับผิดชอบไม่อยากขบวนทางนี้ จึงเลือกที่จะให้มูลนิธิขอเลิกกิจการเองทำให้มีมูลนิธิจำนวนที่หยุดการดำเนินการแล้วแต่ยังมีสถานภาพทางกฎหมายเป็นมูลนิธิอยู่ ส่งผลให้เสียเวลาและงบประมาณในการควบคุมดูแลมูลนิธิดังกล่าวแทนที่จะได้ควบคุมดูแลเฉพาะมูลนิธิที่ดำเนินกิจการอยู่ได้อย่างเต็มที่

#### 2.4.2.2 ปัญหาของหน่วยงานที่กำกับดูแลหน่วยงาน

##### 1. การติดตามและตรวจสอบการดำเนินการขององค์กรที่ไม่แสวงหากำไร

เนื่องจากหน่วยงานที่รับผิดชอบเกี่ยวกับการจัดตั้งองค์กรที่ไม่แสวงหากำไรมีหลายหน่วยงาน ทำให้การจัดเก็บข้อมูลกระจัดกระจายไม่สามารถรวบรวมได้ จึงเกิด

ปัญหาในการติดตามหรือตรวจสอบ ถึงแม้กฎหมายจะกำหนดให้มูลนิธิส่งบัญชีงบดุลทุกปีมูลนิธิเหล่านั้นทุกปี แต่เมื่อระบบการจัดเก็บข้อมูลไม่มีประสิทธิภาพเพียงพอ เจ้าหน้าที่ก็ไม่สามารถรู้ว่สมาคมหรือมูลนิธิใดบ้างที่ยังไม่ปฏิบัติตามกฎหมาย จึงไม่ได้บังคับใช้กฎหมายที่มีอยู่เลย

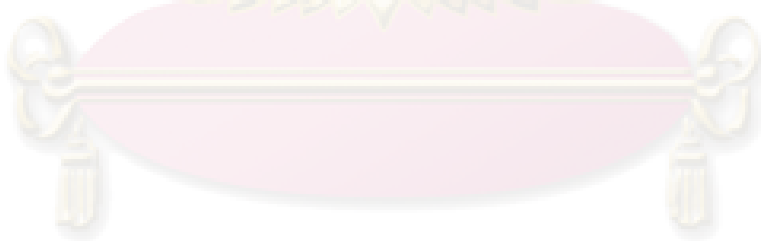
## 2. เจ้าหน้าที่ไม่เพียงพอแก่การบังคับใช้กฎหมาย

เนื่องจากตรวจเยี่ยม ณ ที่ทำการขององค์กรนั้นจะทำให้เราสามารถประเมินความเสี่ยงขององค์กร ในขณะที่เดียวกันก็ทำให้รู้ว่าองค์กรใดจดทะเบียนและไม่จดทะเบียนที่สำคัญสามารถรู้ได้ว่าเป้าหมายหรือวัตถุประสงค์ขององค์กรนั้นคืออะไร จะได้ให้การสนับสนุนความต้องการขององค์กรเหล่านั้น ได้ถูกทาง แต่เจ้าหน้าที่ที่ดูแลรับผิดชอบกลับมีปริมาณไม่เพียงพอกับจำนวนขององค์กรเหล่านั้น ทำให้ไม่สามารถตรวจเยี่ยมได้ครบทุกองค์กร

## 3. การบังคับใช้กฎหมายของเจ้าหน้าที่

กฎหมายกำหนดให้หน่วยงานต่างๆเข้ามาดูแลเฉพาะการจัดตั้งองค์กรที่ไม่แสวงหากำไรแต่ไม่ได้ให้อำนาจให้การลงโทษขององค์กรที่ไม่แสวงหากำไรในกรณีที่องค์กรดังกล่าวกระทำผิดกฎหมาย

ดังนั้น หน่วยงานที่เข้ามากำกับดูแล องค์กรที่ไม่แสวงหากำไรจะต้องมีอำนาจหน้าที่ในการบังคับใช้กฎหมายมากพอสมควร เช่น สามารถที่จะดำเนินคดี เข้าไปยึดทรัพย์ได้ เข้าไปเปลี่ยนแปลงมีอำนาจที่จะเข้าไปเพิกถอนเอกสารสิทธิต่างๆได้ สามารถยึดทรัพย์ได้ถ้าพบความไม่ถูกต้อง ซึ่งหากเรามีระบบที่ดีแล้วก็จะทำให้เราไม่ต้องใช้อำนาจในส่วนนี้มาก เพราะทำให้องค์กรดังกล่าวที่ไม่ปฏิบัติตามกฎหมายค่อยๆหมดไป เนื่องจากการใช้อำนาจเพื่อลงโทษขององค์กรที่ไม่แสวงหากำไรมากเท่าใดก็ยิ่งจะทำให้้องค์กรเหล่านั้นต่อต้านมากขึ้นเท่านั้น



ศูนย์วิทยทรัพยากร  
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

## บทที่ 3

### ข้อเสนอแนะพิเศษข้อ 8 ของ FATF เกี่ยวกับองค์กรที่ไม่แสวงหากำไร

#### 3.1 ความเป็นมา

หลังจากที่มีเหตุการณ์เมื่อวันที่ 11 กันยายน 2544 เกิดขึ้นในกรุงวอชิงตัน และเมืองนิวยอร์ก ประเทศสหรัฐอเมริกา ที่ประชุมทั่วไปขององค์การสหประชาชาติ โดยสมาชิกทั้ง 189 ประเทศเห็นพ้องต้องกันที่จะเรียกร้องให้มีความร่วมมือระหว่างประเทศในการป้องกันและปราบปรามการก่อการร้าย และถือเป็นความรับผิดชอบที่แต่ละประเทศจะต้องดำเนินการต่อต้านการก่อการร้าย ตลอดจนการให้ที่พำนักแก่ผู้ก่อการร้ายด้วย โดยเฉพาะหน่วยป้องกันอาชญากรรมทางการเงิน (Financial Action Task Force) หรือที่เรียกว่า FATF ซึ่งถือเป็นองค์กรที่ประสบความสำเร็จในการปราบปรามการฟอกเงินระหว่างประเทศ จัดตั้งขึ้นโดยประเทศ G7 เมื่อปี พ.ศ. 2532 เป็นองค์กรที่กำหนดมาตรฐาน พัฒนาและส่งเสริม นโยบายเพื่อต่อสู้กับการฟอกเงินและสนับสนุนการเงินแก่ผู้ก่อการร้าย ปัจจุบันมีประเทศสมาชิก ทั้งหมด 33 ประเทศ โดยมาตรฐานระหว่างประเทศสำหรับการต่อต้านการฟอกเงินและให้การสนับสนุนทางการเงินแก่ผู้ก่อการร้าย มีกองทุนการเงินระหว่างประเทศ (International Monetary Fund) กลุ่มธนาคารโลก (World Bank Group) และกลุ่มเอเชียแปซิฟิก (Asia Pacific Group) ทำหน้าที่เป็นผู้ตรวจสอบ ปัจจุบัน FATF ได้ออกมาตรฐานการป้องกันการฟอกเงินและการต่อต้านการให้การสนับสนุนการเงินแก่ผู้ก่อการร้าย คือ ข้อเสนอแนะ 40 ข้อ เกี่ยวกับการต่อต้านการฟอกเงิน และข้อเสนอแนะพิเศษ 9 ข้อ เกี่ยวกับการต่อต้านการให้การสนับสนุนการเงินแก่ผู้ก่อการร้าย เพื่อเป็นมาตรฐานระหว่างประเทศ ดังจะกล่าวต่อไป

#### 3.1.1 องค์การสหประชาชาติ (UN)

##### 3.1.1.1 United Nation Security Council Resolution 1373

เมื่อวันที่ 28 กันยายน 2544 คณะมนตรีความมั่นคงแห่งสหประชาชาติได้มีมติ ที่ 1373 เกี่ยวกับการก่อการร้าย ซึ่งมติคณะมนตรีความมั่นคงแห่งสหประชาชาติ 1373 เรียกร้องให้ทุกมลรัฐดำเนินการเพิ่มเติมเพื่อป้องกันและปราบปรามการก่อการร้าย โดยประเทศต่างๆจะต้องมีการเปลี่ยนแปลงกฎหมาย ข้อบังคับและวิธีการดำเนินการ ซึ่งความช่วยเหลือซึ่งกันและกันถือเป็นกุญแจของความสำเร็จในการต่อต้านการก่อการร้าย โดยประเทศสหรัฐอเมริกา

ยินดีให้ความช่วยเหลือทางการด้านเทคนิคและให้คำแนะนำแก่ประเทศต่างๆ โดยได้วางหลักเกี่ยวกับการต่อต้านการก่อการร้ายว่า

1. กำหนดให้ความร่วมมือทางการเงินเพื่อป้องกันไม่ให้ผู้ก่อการร้ายใช้ทรัพย์สินทางการเงินในประเทศต่างๆ เช่น การอายัดทรัพย์สินทางการเงินของบุคคลหรือองค์กรที่เกี่ยวข้องกับการก่อการร้าย และป้องกันมิให้บุคคลภายในสัญชาติของตน หรือบุคคลอื่นสามารถให้ทรัพย์สินทางการเงินในกิจกรรมที่เกี่ยวข้องกับการก่อการร้าย
2. กำหนดไม่ให้มีการสนับสนุนทางการเงินแก่บุคคล หรือองค์กรที่เกี่ยวข้องกับการก่อการร้าย นอกจากนี้ทุกประเทศต้องปรับปรุงกฎหมาย และกฎระเบียบภายในประเทศเพื่อระบุงการก่อการร้ายเป็นการกระทำผิดกฎหมายอาญาอย่างร้ายแรงและสมควรได้รับการลงโทษอย่างรุนแรง
3. กำหนดให้ความร่วมมือระหว่างกัน ในด้านการตรวจคนเข้าเมืองอย่างแข็งขันเพื่อป้องกันการเคลื่อนไหวของผู้ก่อการร้าย รวมทั้งให้ทุกประเทศตรวจสอบผู้ลี้ภัย หรือผู้พลัดถิ่นว่าไม่มีการเชื่อมโยงกับการก่อการร้าย
4. กำหนดให้การแลกเปลี่ยนข้อมูลเกี่ยวกับผู้ก่อการร้าย ด้วยการเรียกร้องให้ส่งเสริมความร่วมมือระหว่างกัน เช่น ข้อมูลด้านการปฏิบัติการของผู้ก่อการร้าย ตลอดจนให้ประเทศต่างๆ เข้าเป็นรัฐภาคีและปฏิบัติตามอนุสัญญาและพิธีสารต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับการก่อการร้ายโดยเร็วที่สุดรวมทั้งอนุสัญญาระหว่างประเทศเพื่อการปราบปรามการให้การสนับสนุนด้านการเงินแก่การก่อการร้าย
5. กำหนดให้มีการจัดตั้งคณะกรรมการของคณะมนตรีความมั่นคงแห่งสหประชาชาติ (The UN Counter-terrorism Committee) หรือที่เรียกว่า CTC ประกอบด้วยสมาชิกความมั่นคงแห่งสหประชาชาติทุกประเทศ เพื่อทำหน้าที่ตรวจสอบสอดส่องดูแลให้ประเทศต่างๆ ปฏิบัติตามข้อมติ และเรียกร้องให้ทุกประเทศรายงานต่อคณะกรรมการภายใน 90 วัน นับแต่วันที่ข้อมตินี้ได้รับความเห็นชอบ

เนื่องจากกฎบัตรสหประชาชาติ ข้อ 25 มีการระบุให้ประเทศสมาชิกสหประชาชาติ ตกลงยอมรับและปฏิบัติตามคำวินิจฉัยของคณะมนตรีความมั่นคงของสหประชาชาติ ดังนั้น ประเทศไทยในฐานะที่เป็นสมาชิกสหประชาชาติต้องมีพันธผูกพันที่ต้องปฏิบัติตามมติของคณะมนตรีความมั่นคงแห่งสหประชาชาติที่ 1373 นอกจากนี้ อนุสัญญาสหประชาชาติมีฐานะเป็นกฎหมายระหว่างประเทศ ซึ่งประเทศที่ลงนามและให้สัตยาบันเป็นภาคีสมาชิกของอนุสัญญาสหประชาชาติจะต้องนำเอาคำนิยามและมาตรการต่างๆ ตามที่บัญญัติไว้ในอนุสัญญาสหประชาชาติ

มาบัญญัติไว้เป็นกฎหมายภายในของแต่ละรัฐ เพื่อให้สามารถปฏิบัติตามพันธกรณีที่ระบุในอนุสัญญาสหประชาชาติได้<sup>1</sup>

นอกจากมติที่ 1373 แล้ว ประเทศไทยยังมีการลงนามและให้สัตยาบันอนุสัญญาสหประชาชาติอีกฉบับหนึ่ง ได้แก่ อนุสัญญาระหว่างประเทศเพื่อการปราบปรามการให้การสนับสนุนด้านการเงินแก่การก่อการร้าย ปี ค.ศ. 1999 ซึ่งอนุสัญญาดังกล่าวเป็นเรื่องสืบเนื่องจากการที่ประเทศภาคีสมาชิกต่างมีความกังวลต่อการขยายตัวของผู้การก่อการร้ายในทุกรูปแบบ

**3.1.1.2 อนุสัญญาระหว่างประเทศเพื่อการปราบปรามการให้การสนับสนุนด้านการเงินแก่การก่อการร้าย ปี ค.ศ. 1999 (UN International Convention for the Suppression of the Financing of Terrorism 1999)**

เมื่อวันที่ 9 ธันวาคม 2542 องค์การสหประชาชาติได้ออกอนุสัญญาที่เรียกว่า UN International Convention for the Suppression of the Financing of Terrorism 1999 โดยให้ถือว่าการกระทำดังต่อไปนี้เป็นการกระทำผิดทางอาญา เช่น การรวบรวมเงิน การจัดสรรเงิน โดยมีเจตนาเพื่อใช้ในการก่อการร้าย ในอนุสัญญาข้อ 18 เรียกร้องให้สมาชิกร่วมมือในการที่จะป้องกันหรือปราบปรามการสนับสนุนการ ก่อการร้าย ให้มีการปรับปรุงกฎหมายในประเทศเพื่อเตรียมรับมือการก่อการร้าย และยังได้กล่าวถึงมาตรการต่างๆที่หน่วยป้องกันอาชญากรรมทางการเงิน (Financial Action Task Force) ได้กล่าวถึงเกี่ยวกับการ ฟอกเงิน เช่น ผู้ที่จะเป็นลูกค้าของสถาบันการเงินต้องแสดงตัวต่อสถาบันการเงิน สถาบันการเงินต้องจัดให้ลูกค้าที่จะทำธุรกรรมทางการเงินยืนยันข้อเท็จจริงที่ให้กับสถาบันการเงินว่าถูกต้อง และให้สถาบันการเงินขอเอกสารยืนยันสถานภาพทางกฎหมายของลูกค้า เช่น หนังสือจัดตั้งบริษัทฯ เป็นต้น

นอกจากนี้อนุสัญญาฉบับนี้ยังสนับสนุนให้รัฐกำหนดให้หน่วยงานทางการเงินของรัฐรายงานธุรกรรมทางการเงินที่มีความซับซ้อนหรือจำนวนมาก หรือพฤติกรรมที่ผิดปกติ และขอให้สถาบันทางการเงินเก็บข้อมูลของลูกค้าเป็นระยะเวลา 5 ปี และให้ตรวจตราเส้นทางการเดินเงินข้ามเขตแดนรวมถึงให้มีการแลกเปลี่ยนข้อมูลซึ่งกันและกัน โดยอนุสัญญานี้มีผลบังคับ เมื่อวันที่ 9 เมษายน 2545 ซึ่งประเทศไทยให้สัตยาบันไปเมื่อวันที่ 29 กันยายน 2547 โดยมีสาระสำคัญของอนุสัญญา ดังนี้

1. กำหนดให้การจัดหาเงินทุนให้ หรือรวบรวมเงินทุน ไม่ว่าจะทางตรงหรือทางอ้อม (ก) โดยมีเจตนาว่าเงินเหล่านั้นควรจะนำไปใช้ หรือ (ข) รู้ยู่่าเงินนั้นจะถูกนำไปใช้

<sup>1</sup> วันชัย รุจนวงศ์, “ฝ่าองค์กรอาชญากรรมมะเร็งร้ายของสังคม” (กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์มติชน, 2548), หน้า 19

เพื่อการก่อการร้าย ไม่ว่าจะทั้งหมดหรือแต่บางส่วนเป็นความผิด ซึ่งตามอนุสัญญาฯ ได้ให้คำจำกัดความของคำว่า “ กองทุน” คือ สินทรัพย์ทุกชนิด ไม่ว่าจะรูปร่างหรือไม่มีรูปร่าง สหหาริมทรัพย์หรืออสังหาริมทรัพย์ ซึ่งถือเอาได้ ตลอดจนเอกสารหรือหลักฐานแห่งสิทธิในรูปแบบใดๆ ซึ่งรวมถึงในรูปแบบของอิเล็กทรอนิกส์หรือดิจิทัล เช็คเดินทาง เช็คธนาคาร ตัวเงิน หุ้นส่วน หลักทรัพย์ ตัวแลกเงิน หนังสือเครดิต<sup>2</sup>

2. ความผิดมูลฐาน กล่าวคือ การให้การสนับสนุนการเงินแก่การก่อการร้ายเหล่านี้จะเป็นความผิดตามอนุสัญญานี้

2.1 ความผิดตามอนุสัญญาที่เกี่ยวกับการก่อการร้าย 9 ฉบับ ได้แก่

- อนุสัญญาเพื่อการปราบปรามการยึดอากาศยานโดยมิชอบด้วยกฎหมาย ค.ศ. 1970 (Convention for Suppression of Unlawful Seizure of Aircraft 1970)
- อนุสัญญาเพื่อการปราบปรามการกระทำโดยมิชอบด้วยกฎหมายต่อความปลอดภัยของการบินพลเรือน ค.ศ. 1971 (Convention for Suppression of Unlawful Act against Safety of Civil Aviation)
- อนุสัญญาว่าด้วยการป้องกันและลงโทษอาชญากรรมที่กระทำต่อบุคคลที่ได้รับการคุ้มครองระหว่างประเทศ ซึ่งรวมถึงผู้แทนทางการทูต ค.ศ. 1973 (Convention of the Prevention and Punishment of Crimes against Internationally Protected Person including Diplomatic Agent)
- อนุสัญญาขององค์การสหประชาชาติเพื่อต่อต้านการจับตัวประกัน ค.ศ. 1979 (International Convention against the taking Hostages)
- อนุสัญญาว่าด้วยการป้องกันทางกายภาพต่อวัตถุนิวเคลียร์ ค.ศ. 1980 (Convention on the Physical Protection of Nuclear Material)
- พิธีสารเพื่อการปราบปรามการกระทำโดยมิชอบด้วยกฎหมายของการก่อการร้ายที่ทำอากาศยานการบินพลเรือนระหว่างประเทศ ซึ่งเป็นบทเสริมของอนุสัญญาเพื่อการปราบปรามการกระทำโดยมิชอบด้วยกฎหมายต่อความปลอดภัยของการบินพลเรือน ค.ศ. 1988 (Protocol for suppression of Unlawful Acts of Violence at Airport Serving International Civil Aviation , supplementary to the Convention for Suppression of Unlawful Acts against the Safety of Civil Aviation )

<sup>2</sup> ข้อ 1 แห่งอนุสัญญาขององค์การสหประชาชาติเพื่อการปราบปรามการให้เงินสนับสนุนแก่การก่อการร้าย

- อนุสัญญาเพื่อการปราบปรามการกระทำโดยมิชอบด้วยกฎหมายต่อความปลอดภัยของการเดินเรือในทะเล ค.ศ. 1988 (Convention for Suppression of Unlawful Acts against the Safety of Maritime Navigation)

- พิธีสารเพื่อการปราบปรามการกระทำโดยมิชอบด้วยกฎหมายต่อความปลอดภัยของขานชลาถาวรซึ่งอยู่บนไหล่เขาของทวีป ค.ศ. 1988 (Protocol for Suppression of Unlawful Acts against the Safety of Fixed Platforms Located on the Continental Shelf)

- อนุสัญญาขององค์การสหประชาชาติเพื่อการปราบปรามการใช้ระเบิดในการก่อการร้าย ค.ศ. 1987 (International Convention for the Suppression of Terrorism Bombing )

2.2 การกระทำที่ตั้งใจให้บุคคลใดถึงแก่ความตายหรือได้รับบาดเจ็บอย่างร้ายแรง (ยกเว้นบุคคลที่เกี่ยวกับข้อขัดแย้งที่ใช้กำลังทหาร ) โดยการกระทำนั้นได้กระทำโดยมุ่งให้ประชาชนเกิดความเกรงกลัว หรือบีบบังคับให้รัฐบาลหรือองค์การระหว่างประเทศใด กระทำการหรืองดกระทำการอย่างใดอย่างหนึ่ง

2.3 การกระทำให้ข้อ 1. จะเป็นความผิดโดยไม่คำนึงว่า ผู้ก่อการร้าย จะใช้เงินนั้นในการกระทำความผิดจริงๆ หรือไม่

การตัดเงินทุนที่สนับสนุนการก่อการร้ายถือได้ว่าเป็นมาตรการที่ได้ผลยิ่งประการหนึ่งในการปราบปรามการก่อการร้ายระหว่างประเทศ

จะเห็นได้ว่า อนุสัญญาฉบับนี้ มีลักษณะคล้ายกับกฎหมายฟอกเงิน กล่าวคือ กฎหมายทั้งสองฉบับมุ่งจัดการไหลเวียนของเงินทุน โดยกฎหมายฟอกเงินป้องกันการนำเงินทุนที่ได้มาจากการกระทำความผิด ไปใช้ประโยชน์ แต่อนุสัญญานี้มุ่งปราบปรามการใช้เงินทุนไปสนับสนุนการกระทำความผิด และกฎหมายทั้งสองกำหนดให้เป็นหน้าที่ของสถาบันการเงินในการรายงานธุรกรรมรายใหญ่ หรือธุรกรรมที่น่าสงสัยแก่ทางการด้วย

จากสาระสำคัญข้างต้น รัฐภาคีมีหน้าที่จะต้องปฏิบัติ ดังนี้

1. กำหนดให้การกระทำตามอนุสัญญาเป็นความผิดอาญาตามกฎหมายภายในของตน และกำหนดให้มีบทลงโทษที่เหมาะสม โดยคำนึงถึงความร้ายแรงของความผิดแก่ผู้กระทำความผิดทั้งที่เป็นบุคคลธรรมดา และนิติบุคคล

2. ดำเนินตามมาตรการที่เหมาะสมในการสืบหา ยึดอายัด หรือรับเงินทุนที่ได้ใช้หรือมีไว้เพื่อใช้ในการก่อการร้าย

3. จับกุมและฟ้องร้องดำเนินคดีแก่ผู้กระทำความผิด หรือส่งผู้ร้ายข้ามแดนให้แก่ประเทศที่เกี่ยวข้อง โดยอนุสัญญาฯ ให้ถือว่า ความผิดตามอนุสัญญาฯ เป็นความผิดที่สามารถส่งผู้ร้ายข้ามแดนได้ระหว่างรัฐภาคีด้วยกัน

4 ร่วมมือกันในการกำหนดมาตรการให้สถาบันการเงินต่างๆ มีหน้าที่ต้องรายงานธุรกรรมรายใหญ่ หรือธุรกรรมที่น่าสงสัยต่อหน่วยงานที่รับผิดชอบ และเก็บรักษาเอกสารที่เกี่ยวข้องเป็นระยะเวลาไม่น้อยกว่า 5 ปี

5. แลกเปลี่ยนข้อมูลข่าวสารที่เกี่ยวข้องซึ่งกันและกัน

### 3.1.2 หน่วยป้องกันอาชญากรรมทางการเงิน (Financial Action Task Force)

เริ่มต้นจากการที่กลุ่มประเทศอุตสาหกรรม 7 ประเทศหรือที่เรียกว่ากลุ่มประเทศ G7 ได้มีการประชุมสุดยอดทางเศรษฐกิจ ประจำปีครั้งที่ 15 เมื่อเดือนกรกฎาคม พ.ศ. 2532 ที่ประชุมได้ตระหนักถึงความจำเป็นในการดำเนินการเพื่อแก้ไขปัญหายาเสพติดอย่างจริงจัง ทั้งระดับในประเทศและระหว่างประเทศจึงได้มีมติจัดตั้งคณะทำงานเฉพาะกิจ ซึ่งเรียกว่า **Financial Action Task Force** หรือที่เรียกว่า FATF ประกอบด้วยกลุ่มประเทศอุตสาหกรรม 7 ประเทศ (G7) คณะผู้แทนของประชาคมยุโรป (The Commission of the European Communities) และประเทศอื่นอีก 8 ประเทศ เพื่อกำหนดมาตรฐาน พัฒนา ส่งเสริมนโยบายเพื่อต่อสู้กับการฟอกเงิน หลังจากนั้น FATF ได้ออกข้อเสนอแนะ 40 ข้อ โดยผ่านการรับรองเมื่อเดือนกุมภาพันธ์ พ.ศ. 2533 โดยข้อเสนอแนะทั้ง 40 ข้อ มีหลักการที่สอดคล้องกับอนุสัญญากรุงเวียนนา ค.ศ. 1988 ซึ่งเป็นการต่อต้านการฟอกเงินโดยผ่านธนาคาร โดยมีสาระดังนี้

1. กำหนดลักษณะการกระทำความผิดฐานฟอกเงิน และบทลงโทษ
2. กำหนดแนวทางในการยึด หรืออายัดทรัพย์สิน
3. กำหนดแนวทางในการเปิดเผยความลับของธนาคาร และข้อกำหนดเรื่องการ

รายงานแสดงตนของลูกค้า การเก็บประวัติข้อมูลในการทำธุรกิจ การสืบค้นธุรกิจที่น่าสงสัยของธนาคาร โดยไม่มีความลับในข้อหาเปิดเผยความลับของลูกค้า<sup>3</sup>

FATF จะวัดความก้าวหน้าของรัฐบาลประเทศสมาชิกในการดำเนินการตามข้อเสนอแนะ 40 ข้อ ด้วยการวัดผลตัวเองและการประเมินร่วมกันเป็นประจำทุกปี ในการวัดผลตัวเองนั้นประเทศสมาชิกแต่ละรายจะตอบแบบสอบถามมาตรฐานเกี่ยวกับสถานการณ์ดำเนินงาน

<sup>3</sup> สีนาท ประยูรรัตน์, คำอธิบายพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน พ.ศ. 2542,ครั้งที่ 1(กรุงเทพมหานคร:นิติสนเทศ, 2542) หน้า37-38



ของคนในกระบวนการประเมินผลร่วมกัน โดยแต่ละประเทศจะได้รับการตรวจสอบจากคณะผู้เชี่ยวชาญด้านกฎหมาย การเงิน และฝ่ายปราบปราม ซึ่งคัดเลือกมาจากประเทศสมาชิกแนวร่วมของ FATF เมื่อพบว่าประเทศสมาชิกรายใดไม่ปฏิบัติตามข้อเสนอแนะ 40 ข้อ ดังกล่าว แนวร่วมของ FATF จะดำเนินมาตรการเพื่อบีบให้ประเทศนั้นเพิ่มความเข้มงวดของระบบปราบปรามการฟอกเงินของตน โดยในขั้นแรกถ้าสมาชิกไม่ปฏิบัติตามคำแนะนำจะถูกขึ้นเสนอรายงานความคืบหน้าต่อที่ประชุมใหญ่ของแนวร่วม FATF ถ้าหากจำเป็นต้องดำเนินมาตรการเพิ่มเติมอีก ประธานแนวร่วม FATF หรือคณะทำงานระดับสูงจะส่งหนังสือไปยังประเทศดังกล่าว นอกจากนี้แนวร่วม FATF ยังอาจออกแถลงการณ์เรียกร้องให้สถาบันการเงินให้ความสนใจเป็นพิเศษกับความสัมพันธ์ธุรกิจและการทำธุรกรรมกับบุคคล บริษัท และสถาบันการเงินที่ตั้งอยู่ในประเทศที่ไม่ปฏิบัติตามข้อเสนอแนะ มาตรการสุดท้ายคืออาจมีการถอนสมาชิกภาพของประเทศเหล่านั้นได้

นอกจากนี้ FATF ยังส่งเสริมให้มีการดำเนินการตามมาตรฐานด้านการปราบปรามการฟอกเงินระหว่างประเทศทั่วโลกโดยสนับสนุนให้มีการก่อตั้งกลุ่มระดับภูมิภาคขึ้น โดยให้กลุ่มเหล่านี้มีฐานะเป็นผู้สังเกตการณ์ใน FATF กลุ่มภูมิภาคเหล่านี้จะมีการดำเนินงานกับประเทศสมาชิกเหมือนกับการดำเนินงานของ FATF เช่น การประเมินผลงานของสมาชิกด้วยกันและทบทวนแนวโน้มการฟอกเงินในระดับภูมิภาค ซึ่งประเทศไทยได้เป็นสมาชิกในกลุ่มเอเชียแปซิฟิกว่าด้วยปัญหาการฟอกเงิน (Asia/Pacific Group on Money Laundering) หรือที่เรียกว่า APG

สำหรับประเทศที่ไม่ได้เป็นสมาชิกของ FATF ซึ่งมีบทบัญญัติด้านการปราบปรามการฟอกเงินที่ไม่มีประสิทธิภาพ ในปี พ.ศ. 2542 FATF ได้มีโครงการสำคัญที่เรียกว่า “ความริเริ่มว่าด้วยประเทศและดินแดนที่ไม่ให้ความร่วมมือ” (Non-Cooperative Countries and Territories Initiative) หรือประเทศ NCCT รายงานฉบับแรกของโครงการนี้ตีพิมพ์ในเดือนมิถุนายน พ.ศ. 2543 ให้หลักเกณฑ์ในการนิยามประเทศและดินแดนที่ไม่ให้ความร่วมมือและระบุชื่อประเทศที่มีปัญหาเกี่ยวกับการฟอกเงินอย่างเป็นระบบขั้นร้ายแรง 15 ประเทศและดินแดน ได้แก่ หมู่เกาะบาฮามาส หมู่เกาะเคย์แมน หมู่เกาะคุก สาธารณรัฐ โดมินีกา อิสราเอล เลบานอน ลิกเทินสไตน์ หมู่เกาะมาร์แชลล์ สาธารณรัฐนาอูรู เกาะนิเออู ปานามา ฟิลิปปินส์ รัสเซีย เซนต์คิตส์-เนวิส และเซนต์วินเซนต์แอนดร์เกรนาดินส์ รายงานดังกล่าวส่งผลให้ประเทศและดินแดนดังกล่าวออกกฎหมายและปรับปรุงกฎ ระเบียบ และหลักปฏิบัติอย่างรวดเร็ว หากประเทศ NCCT ยังคงดำเนินกฎระเบียบและหลักปฏิบัติที่เป็นภัยต่อไป FATF จะดำเนินมาตรการได้คอบนับแต่การกำหนดให้สมาชิก FATF ตรวจสอบธุรกรรมที่ทำกับประเทศ NCCT ให้ละเอียดมากยิ่งขึ้น ไปจนถึงการห้ามดำเนินธุรกรรมด้านการเงินกับประเทศหรือดินแดนที่ไม่ให้ความร่วมมือดังกล่าว

ทั้งนี้ FATF ได้จัดทำลำดับความสำคัญที่ประเทศ NCCT จะต้องปฏิบัติและดำเนินการเพื่อที่จะได้รับการถอนชื่อออกจากประเทศที่ไม่ให้ความร่วมมือ ซึ่งเป็นการกำหนดให้

ประเทศเหล่านั้นปฏิบัติเพื่อที่จะพัฒนาระบบการต่อต้านการฟอกเงิน โดยพิจารณาจากรายงานของประเทศ NCCT ที่ส่งให้ FATF เพื่อนำมาปรับปรุงแก้ไข

นโยบายของ FATF ที่เกี่ยวกับการพัฒนาประเทศ NCCT และหลักเกณฑ์ในการถอนชื่อออกจากประเทศ NCCT มีดังต่อไปนี้

1. ประเทศ NCCT ต้องบังคับใช้กฎหมายและประกาศกฎข้อบังคับอย่างเป็นทางการ ซึ่งกฎหมายดังกล่าวจะต้องสอดคล้องกับมาตรฐานระหว่างประเทศ รายงานของประเทศ NCCT ถือเป็นข้อมูลพื้นฐานที่ FATF จะตัดสินใจให้ประเทศเหล่านั้นเป็นประเทศที่ไม่ให้ความร่วมมือ

2. ประเทศ NCCT ที่ต้องปรับปรุงแก้ไขกฎหมาย ควรที่จะยื่น โครงสร้างและระยะเวลาในการปรับปรุง รวมทั้งเป้าหมายให้ FATF เพื่อพิจารณาว่าโครงการนั้นเหมาะสมหรือไม่ อีกทั้งต้องยื่นรายงานกิจกรรมที่น่าสงสัย โดยนำมาวิเคราะห์และติดตามความเป็นไปของรายงาน หากมีเหตุอันควรสงสัยว่าเกี่ยวข้องกับการฟอกเงินจะต้องมีการสืบสวน มีการแลกเปลี่ยนข้อมูลระหว่างประเทศ และข้อกำหนดเกี่ยวกับงบประมาณ และทรัพยากรบุคคล รวมทั้งมีมาตรการตรวจสอบสถาบันทางการเงินดำเนินการตามนโยบายเกี่ยวกับการรู้จักตัวตนของลูกค้า (Know Your Customer)

3. กลุ่มตรวจสอบระดับภูมิภาคที่เหมาะสมควรที่จะตรวจสอบแผนพัฒนาที่ได้จาก ประเทศ NCCT และตอบกลับไปยังประเทศ NCCT ในเวลาที่เหมาะสม ซึ่งประธานของกลุ่มตรวจสอบ 4 กลุ่ม คือ กลุ่มอเมริกา กลุ่มเอเชียแปซิฟิก กลุ่มยุโรป และกลุ่มแอฟริกา-ตะวันออกกลาง จะต้องรายงานความคืบหน้าของตนเองอย่างสม่ำเสมอ และควรจะมีการประชุมภายในเพื่อให้รับรู้ถึงการตอบสนองของประเทศ NCCT อย่างต่อเนื่อง

4. กลุ่มตรวจสอบควรที่จะมีการไปเยี่ยมชมประเทศ NCCT ในเวลาที่เหมาะสม เพื่อยืนยันว่าได้ดำเนินการปรับปรุงแก้ไขอย่างมีประสิทธิภาพ

5. กลุ่มตรวจสอบควรมีการรายงานความคืบหน้าต่อการประชุม FATF ในครั้งต่อไป เมื่อกลุ่มตรวจสอบมีความพอใจในประเทศ NCCT ที่แสดงให้เห็นถึงการพัฒนาที่มีประสิทธิภาพอย่างต่อเนื่อง กลุ่มตรวจสอบควรที่จะเสนอต่อที่ประชุมเพื่อให้มีการถอดถอนรายชื่อประเทศดังกล่าวออกจากประเทศที่ไม่ให้ความร่วมมือ โดย FATF จะใช้มติที่ประชุมในการตัดสินใจโดยใช้ข้อ 2. เป็นตัววัด

6. การตัดสินใจในการถอนออกรายชื่อออกจากประเทศ NCCT จะต้องมีหนังสือจากประธานของ FATF เพื่อ

6.1. ชี้แจงว่าการออกรายชื่อไม่ได้หมายถึงการมีระบบการป้องกันการฟอกเงินที่สมบูรณ์

6.2. แจกแจงปัญหาที่ประเทศดังกล่าวจะต้องให้ความสนใจ

6.3. เสนอแนะกลไกในการตรวจตรา ตามคำแนะนำของ FATF และกลุ่มภูมิภาค(FSRB) ที่เกี่ยวข้อง รวมถึงการขึ้นรายงานการพัฒนาให้กับกลุ่มตรวจสอบอย่างต่อเนื่อง และมีการเข้าพบเพื่อติดตามผลและประเมินผลการพัฒนาของประเทศนั้น เพื่อยืนยันว่าเป้าหมายดังกล่าวได้ประสบผลสำเร็จอย่างแท้จริง

หลังจากที่ประเทศดังกล่าวถูกถอนออกจากรายชื่อประเทศที่ไม่ให้ความร่วมมือแล้ว FATF จะตรวจสอบความคืบหน้าของประเทศนั้น โดยใช้แผนการพัฒนาและประเด็นต่างๆที่มีในรายงานความคืบหน้า รวมถึงประสบการณ์ของสมาชิก FATF โดยประเด็นที่จะให้ความสนใจอาจรวมถึง

1. แนวทางของกฎและข้อบังคับรับรอง
2. มีการวางแผนและดำเนินการตรวจสอบสถาบันทางการเงิน
3. ระบบรายงานธุรกรรมที่มีเหตุอันควรสงสัย (suspicious transaction report/STR)
4. การดำเนินการความคิดและดำเนินการตามขั้นตอนของการสืบสวนการฟอกเงิน
5. ความร่วมมือทางกฎข้อบังคับของหน่วยข่าวกรองทางการเงิน (FIU) และทางศาล
6. การมีทรัพยากรที่เพียงพอ
7. การประเมินวัฒนธรรมของความร่วมมือในภาคที่เกี่ยวข้อง

ความร่วมมือระหว่างประเทศในการต่อต้านการฟอกเงิน ต้องเจออุปสรรคทั้งทางตรงและทางอ้อม รวมถึงอุปสรรคที่มีรูปแบบในการจำกัดการควบคุมดูแลหรืออำนาจรัฐที่เกี่ยวข้องกับการสืบสวนหรือเขตอำนาจศาล หรือวิธีในการที่จะใช้อำนาจเหล่านั้น และการเปิดอนสิทธิในการร่วมมือระหว่างประเทศ ส่งผลให้ไม่ได้รับผลตอบแทนที่ดีเท่าที่ควร

FATF ได้กล่าวไว้ว่า ความบกพร่องของกฎระเบียบและมาตรการในการป้องกันการฟอกเงินที่ไม่มีประสิทธิภาพถือเป็นอุปสรรคต่อความร่วมมือระหว่างประเทศ ซึ่งมีผลกระทบต่อความพยายามในการปกป้องและต่อต้านการฟอกเงินภายในประเทศ เนื่องจากกฎระเบียบเหล่านี้จะเป็นสิ่งสำคัญในการป้องกันการฟอกเงินและเป็นสิ่งที่จะบ่งชี้ให้เห็นว่า ได้เกิดการฟอกเงินขึ้นภายในประเทศ โดย FATF ได้ระบุถึงสิ่งที่เป็นอุปสรรคไว้ ดังนี้

1. ช่องโหว่ของกฎระเบียบทางการเงิน

1.1 สถาบันการเงินไม่มีกฎระเบียบและมาตรการในการควบคุมดูแลที่เพียงพอระบบการเงินที่ดีควรจะต้องมีการควบคุมดูแลที่เพียงพอเพื่อที่จะพัฒนาการควบคุมและ

ป้องกันการฟอกเงิน การที่ไม่มีการระบุหรือการควบคุมดูแลที่มีประสิทธิภาพ หรือมีแต่ไม่ได้มาตรฐานสากลถือว่าการปฏิบัติที่เป็นภัย

1.2 กฎระเบียบในการให้ใบอนุญาตแก่สถาบันการเงินและการก่อตั้งสถาบันการเงิน รวมถึงการประเมินภูมิหลังของผู้จัดการและผู้รับผลประโยชน์ไม่เพียงพอ ทำให้ประเทศเหล่านี้มักจะมีสถาบันการเงินต่างประเทศเข้ามาก่อตั้งเป็นจำนวนมาก เนื่องจากไม่มีเงื่อนไขในการจัดตั้งมากนัก และการตรวจสอบประวัติของผู้ก่อตั้งก็ไม่เข้มงวด ทำให้เกิดช่องโหว่และเป็นภัยต่อสถาบันการเงินได้ เพราะสถาบันการเงินอาจถูกองค์กรอาชญากรรมครอบงำได้ง่าย

1.3 ความเป็นไปได้ในกรณีที่บุคคลหรือนิติบุคคลสามารถบริหารสถาบันการเงิน โดยไม่ได้รับอนุญาตหรือไม่ได้ขึ้นทะเบียน หรือไม่ผ่านข้อเรียกร้องและข้อกำหนดในการได้รับใบอนุญาต

1.4 สถาบันการเงินไม่มีมาตรการในการรู้จักตัวตนของลูกค้าอย่างเพียงพอ ควรให้สถาบันการเงินเรียกร้องข้อมูลเกี่ยวกับการรู้จักตัวตนของลูกค้าที่มีการทำธุรกรรม โดยให้ระบุถึง ผู้รับผลประโยชน์ และบัญชีของผู้รับผลประโยชน์ และให้เก็บหลักฐานไว้ ซึ่งหลักฐานดังกล่าวควรมีให้กับผู้มีอำนาจทางการเงิน รวมถึงฝ่ายตุลาการและผู้บังคับใช้กฎหมาย ซึ่งผู้ควบคุมดูแลสถาบันการเงินควรมีอำนาจในการตรวจสอบถึงความร่วมมือในการปฏิบัติตามข้อบังคับดังกล่าวนี้ด้วย การปฏิบัติที่ถือว่าเป็นอันตราย คือ การมีบัญชีที่ไม่ระบุเจ้าของ หรือว่าไม่สามารถแสดงได้ว่าบัญชีดังกล่าวเป็นของใคร

1.5 ความไม่มีประสิทธิภาพที่เพียงพอในเรื่องกฎหมายและข้อบังคับและข้อตกลงระหว่างผู้มีอำนาจควบคุมดูแลหรือสถาบันการเงิน หรือข้อตกลงในการควบคุมดูแลภายในสถาบันการเงินในการรู้จักตัวตนของลูกค้า รวมถึงผู้รับผลประโยชน์ เมื่อลูกค้าไม่ได้ใช้ชื่อตามสกุลจริง

1.6 ไม่มีกฎหมายหรือกฎข้อบังคับที่ให้สถาบันการเงินเก็บข้อมูลและเอกสารที่เกี่ยวข้องกับการรู้จักตัวตนของลูกค้าในระยะเวลาที่เหมาะสมและเพียงพอ ไม่น้อยกว่า 5 ปี เช่น เอกสารที่แสดงถึงตัวตนของลูกค้าว่าเป็นใคร โครงสร้างทางกฎหมายของนิติบุคคล หรือข้อมูลของ ผู้รับผลประโยชน์ การโอน รวมทั้ง การทำธุรกรรมทั้งภายในและภายนอกประเทศ รวมถึงสกุลเงินด้วย

1.7 สถาบันการเงินมีข้อกำหนดเกี่ยวกับการรักษาความลับมากเกินไป ประเทศต่างๆควรให้กฎหมายในการรักษาความลับมีข้อยกเว้นได้เมื่อเป็นการร่วมมือกันในการต่อต้านการฟอกเงิน เพราะฉะนั้นสิ่งที่ถือว่าเป็นอันตราย คือ กฎระเบียบการรักษาความลับที่เกี่ยวข้องกับกิจกรรมทางการเงิน และอาชีพทางการเงิน โดยเฉพาะการเก็บความลับทางธนาคาร กฎระเบียบนี้ผู้มีอำนาจสามารถนำมาใช้บังคับได้ แต่ต้องไม่นำมาเป็น

ข้อกเว้นในการบังคับใช้กับผู้มีอำนาจทางกฎหมายในกรณีที่คุณถูกสงสัยว่าเกี่ยวข้องกับการฟอกเงิน

#### 1.8. การขาดแคลนระบบการรายงานธุรกรรมที่น่าสงสัย

โดยทั่วไป หน่วยงานทางการเงินจะต้องช่วยสอดคล้องธุรกรรมทางการเงินที่น่าสงสัยเพื่อให้การป้องกันการฟอกเงินมีประสิทธิภาพ ข้อเสนอนี้ 40 ข้อ ของ FATF ระบุว่าสถาบันทางการเงินจะต้องรายงานธุรกรรมที่น่าสงสัยให้กับผู้มีอำนาจที่เกี่ยวข้อง และ มีการพัฒนา นโยบาย ขั้นตอนวิธีการและการควบคุมภายใน รวมทั้งการดำเนินการบริหารจัดการการปฏิบัติตามที่เหมาะสมและขั้นตอนวิธีการตรวจสอบที่เพียงพอเพื่อให้มั่นใจว่ามีมาตรฐานสูงเมื่อจ้างพนักงาน มีการจัด โครงการเพื่อฝึกอบรมพนักงานอย่างต่อเนื่อง และมีการจัดระบบการทดสอบระบบตรวจสอบด้วย

ความมีประสิทธิภาพของระบบตรวจสอบที่บังคับให้ต้องมีรายงานธุรกรรมที่น่าสงสัยหรือธุรกรรมที่ผิดปกตินั้น เป็นสิ่งสำคัญ ถ้าระบบนี้มีความมุ่งหมายที่จะสืบหาหรือดำเนินคดีเกี่ยวกับการฟอกเงิน ผู้มีอำนาจหรือรัฐบาลควรที่จะตรวจสอบและสอดคล้องคุณแล้ว สถาบันการเงินได้ทำตามกฎระเบียบข้อบังคับในการรายงานธุรกรรม และจะต้องตรวจสอบคุณแล้ว มีการกำหนดกฎระเบียบในเรื่องนี้ด้วย

#### 2. ข้อเรียกร้องของกฎระเบียบอื่นๆ

กฎหมายทางการเงินมีความสำคัญต่อการต่อต้านการฟอกเงิน เนื่องจากการจัดตั้งบริษัทบังหน้าเป็นกลไกที่ผู้ฟอกเงินนิยมใช้ ดังนั้น ความสามารถของผู้มีอำนาจในการได้มาหรือการแบ่งปันข้อมูลเกี่ยวกับการสถานะของบริษัทฯ หรือผู้รับผลประโยชน์จึงมีความสำคัญมากในการป้องกันการฟอกเงินและมาตรการในการลงโทษผู้กระทำความผิดฐานฟอกเงิน

2.1 การขาดมาตรการเรียกร้องในเรื่องการจดทะเบียนบริษัท และนิติบุคคล วิธีการการเก็บข้อมูล หรือการแบ่งปันข้อมูล ทำให้เกิดผลกระทบในหลายระดับ เช่น

ข้อมูลที่สถาบันการเงินได้รับ โดยวิธีการรู้จักตัวตนของลูกค้าไม่เพียงพอ ส่งผลให้ผู้บริหารทางปกครองและศาลได้รับข้อมูลอย่างจำกัดตามไปด้วย ทำให้ยากต่อการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงินผ่านสถาบันการเงิน

2.2 การไม่รู้จักตัวตนของผู้รับผลประโยชน์จากธุรกิจ ไม่ว่าจะเป็นผู้อำนวยความสะดวก เจ้าหน้าที่ของบริษัทฯ รวมถึงผู้รับผลประโยชน์ของบริษัทฯ เป็นสิ่งที่อันตรายมากกฎหมายหรือระบบที่ขอมให้สถาบันการเงินสามารถดำเนินธุรกิจ โดยที่ไม่รู้จักตัวตนผู้รับผลประโยชน์ หรือธุรกรรมมีการกระทำโดยผ่านคนกลางที่ไม่เปิดเผยข้อมูล ถือเป็นพฤติกรรมที่อันตรายเช่นกัน ดังนั้น ควรที่จะมีการเก็บข้อมูลเกี่ยวกับผู้รับผลประโยชน์เพื่อส่งให้ผู้ควบคุมทางการเงิน และศาล

### 3. อุปสรรคด้านความร่วมมือระหว่างประเทศ

#### 3.1 ระดับการบริหารปกครอง

ประเทศที่มีศูนย์กลางการเงินที่ใหญ่และเปิดกว้างควรที่จะมีการจัดตั้งผู้มีอำนาจทางการปกครอง เพื่อที่จะดูแลสอดส่องดูแลกิจกรรมทางการเงิน ในแต่ละภาคควรที่จะมีเจ้าหน้าที่ที่มีอำนาจในการรับและวิเคราะห์รายงานของธุรกรรมที่น่าสงสัย สิ่งดังกล่าวสำคัญสำหรับนโยบายป้องกันการฟอกเงิน และยังทำให้มีรากฐานที่พอเพียงในการที่จะเข้าร่วมกับต่างชาติ ในการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน เมื่อผู้มีอำนาจเหล่านี้มีข้อมูลที่ประเทศอื่นเรียกอย่าง เป็นทางการสามารถที่จะแลกเปลี่ยนข้อมูลได้อย่างทันทีได้โดยที่ไม่มีข้อจำกัดที่ไม่เหมาะสม ดังนั้น ข้อจำกัดหรือข้อห้ามในทางกฎหมายในการแบ่งปันข้อมูลควรที่จะมีอย่างมีขอบเขต เช่น

1. ผู้ร้องขอข้อมูลควรมีหน้าที่คล้ายคลึงกันกับผู้ที่ได้รับการร้องขอ
2. ผู้ร้องขอควรที่จะอธิบายวัตถุประสงค์และขอบเขตของข้อมูลที่จะถูกนำมาใช้และข้อมูลที่ได้รับการถ่ายทอดควรที่จะถูกนำไปใช้ตามวัตถุประสงค์ที่ร้องขอมา
3. ผู้ร้องขอควรที่จะอยู่ภายใต้พันธะของการรักษาความลับต่อเจ้าหน้าที่ที่ถูก ร้องขอ การแลกเปลี่ยนข้อมูลควรมีการช่วยเหลือซึ่งกันและกัน

จากที่กล่าวมาทั้งหมด กฎหมายและข้อบังคับในการห้ามการแลกเปลี่ยนข้อมูลระหว่างประเทศ กฎหมายและกฎข้อบังคับที่ห้ามไม่ให้ผู้มีอำนาจที่เกี่ยวข้องมีสิทธิในการสอบสวนหรือไต่สวน และความไม่เต็มใจช่วยเหลือซึ่งกันและกันถือเป็นอุปสรรคอย่างหนึ่ง

#### 3.2 ระดับศาล

การระบุให้การฟอกเงินเป็นความผิดทางอาญาเป็นจุดสำคัญของนโยบายการป้องกันการฟอกเงินและเป็นพื้นฐานที่สำคัญในการที่จะให้ความร่วมมือระหว่างประเทศ เพราะฉะนั้นความล้มเหลวในการที่จะดำเนินคดีอาญากับผู้ที่กระทำความผิดฐานฟอกเงินนั้นถือว่าเป็นอุปสรรคที่ร้ายแรง เมื่อมีการร้องขอควรที่จะมีการให้ความช่วยเหลืออย่างทันที เช่น การไม่ให้ความช่วยเหลือหรือความร่วมมือในคดีที่เกี่ยวข้องกับภาษี ถือว่าเป็นการไม่ให้ความร่วมมือต่อการต่อต้านการฟอกเงินระหว่างประเทศ

#### 4. ความไม่เพียงพอของทรัพยากรในการป้องกัน การสืบสวนและปราบปรามกิจกรรมการฟอกเงิน

##### 4.1 ความไม่เพียงพอของทรัพยากรในภาคสาธารณะและภาคเอกชน

ผู้มีอำนาจทางการบริหารปกครองและศาลมีทรัพยากรทางการเงินทางบุคคลและทางเทคนิค ที่ไม่เพียงพอในการควบคุมดูแลและสืบสวนถือว่าเป็นอุปสรรคในการป้องกันการ ฟอกเงิน การขาดแคลนทรัพยากรเหล่านี้มีผลกระทบโดยตรงที่ร้ายแรงต่อผู้มีอำนาจในการที่จะ ช่วยเหลือหรือมีส่วนร่วมในการให้ความร่วมมือระหว่างประเทศอย่างมีประสิทธิภาพ การขาดแคลนทรัพยากรดังกล่าวไม่ได้หมายถึงเฉพาะเจ้าหน้าที่ศาลหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐเท่านั้น แต่รวมถึงเจ้าหน้าที่ที่ทำงานในสถาบันการเงินด้วย

##### 4.2 การขาดแคลนหน่วยข่าวกรองทางการเงินหรือกลไกในระดับเดียวกัน

นอกเหนือจากระบบของการรายงานธุรกรรมที่น่าสงสัยยังคงจะมีศูนย์กลางของผู้มีอำนาจของรัฐ โดยเฉพาะเจ้าหน้าที่ที่ดูแลควบคุมการป้องกันการฟอกเงินและการบังคับใช้มาตรการที่เกี่ยวข้อง การขาดแคลนหน่วยงานที่เป็นศูนย์กลางหรือกลไกที่เกี่ยวข้องที่ใช้ในการรวบรวม วิเคราะห์ และการกระจายข้อมูลของธุรกรรมที่น่าสงสัย ถือว่าเป็นอันตราย

#### 3.1.2.1. ข้อเสนอแนะ 40 ข้อ เกี่ยวกับการต่อต้านการฟอกเงิน (The FATF Forty Recommendations on Money Laundering)

ข้อเสนอแนะทั้ง 40 ข้อนี้ ถือเป็นหลักการสำคัญในการต่อต้านการฟอกเงินที่เกี่ยวกับมาตรการทางกฎหมายอาญา และกฎหมายเกี่ยวกับการธนาคารตลอดจนมาตรการและข้อปฏิบัติต่างๆของสถาบันการเงินและความร่วมมือระหว่างประเทศ โดยข้อเสนอแนะเหล่านี้มีหลักการสอดคล้องกับอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยการต่อต้านการลักลอบค้ายาเสพติดและวัตถุที่ออกฤทธิ์ต่อจิตประสาทหรืออนุสัญญากรุงเวียนนา ซึ่งมีสาระสำคัญในการกำหนดให้มีการลงโทษการฟอกเงิน ทำการยึดและอายัดทรัพย์สินที่ได้มาจากการฟอกเงิน และหน้าที่ของสถาบันการเงินในการรายงานและเปิดเผยข้อมูลของลูกค้ายันเกี่ยวกับธุรกรรม นอกจากนี้ มาตรการ Controlled Delivery ภายใต้ The FATF Forty Recommendations on Money Laundering กลายเป็นมาตรการที่สำคัญของ FATF ในการปราบปรามการฟอกเงินและการติดตามการกระทำผิดและสิ่งของที่อาจเกี่ยวกับการกระทำความผิด ไม่ว่าจะการกระทำความผิดจะเกิดขึ้นที่ใดก็ตาม

ผู้เขียนขอสรุปหลักการขั้นพื้นฐานที่ประเทศต่างๆควรจะดำเนินการ ดังนี้

1. ประเทศต่างๆควรถือว่าอาชญากรรมการฟอกเงินเป็นความผิดที่ร้ายแรงโดยให้รวมไปถึงขอบเขตกว้างที่สุดของความผิดมูลฐาน ซึ่งอาจจะระบุความผิดมูลฐานโดย

อ้างอิงถึงบรรดาความผิดหรือความผิดขั้นต่ำซึ่งเชื่อมโยงถึงประเภทความผิดร้ายแรงหรือโทษจำคุกที่ใช้กับความผิดมูลฐาน หรือบัญชีรายการความผิดมูลฐาน

2. ประเทศต่างๆควรจะต้องบังคับใช้มาตรการในการริบทรัพย์กับเงินที่ได้มาจากการฟอกเงิน หรือความผิดมูลฐาน โดยมาตรการดังกล่าวควรรวมถึงอำนาจในการจำแนกติดตามร่องรอยและประเมินทรัพย์สินซึ่งต้องถูกริบ หรือดำเนินมาตรการชั่วคราว เช่นอายัดและยึดเพื่อป้องกันการนำทรัพย์สินดังกล่าวทำความตกลง โอนหรือจำหน่ายแจกจ่าย หรือดำเนินขั้นตอนซึ่งจะป้องกันไม่ให้เสื่อมเสียต่อความสามารถที่รัฐจะเอาคืนซึ่งทรัพย์สินนั้นได้ รวมทั้งมีมาตรการสืบสวนสอบสวนตามความเหมาะสม

3. กำหนดให้สถาบันการเงินระบุลูกค้าทั้งหมดไม่ควรให้มีการเปิดบัญชีไม่มีชื่อ หรือบัญชีที่ใช้นามแฝง รวมทั้งระบุตัวผู้รับผลประโยชน์และใช้มาตรการที่สมเหตุสมผลเพื่อตรวจสอบตัวตนของผู้รับผลประโยชน์จนสถาบันการเงินพอใจและทราบว่าผู้รับผลประโยชน์เป็นใคร นอกจากนี้ สถาบันการเงินควรจะเก็บและบันทึกข้อมูลที่จำเป็นทั้งปวงเกี่ยวกับธุรกรรมเป็นเวลาอย่างน้อยที่สุดห้าปีเพื่อให้สถาบันการเงินสามารถปฏิบัติตามคำขอข้อมูลจากเจ้าพนักงานได้อย่างรวดเร็ว

4. กำหนดให้สถาบันการเงินรายงานธุรกรรมที่น่าสงสัยต่อเจ้าหน้าที่ที่มีอำนาจเหมาะสม

5. ประเทศต่างๆควรจัดระบบต่างๆเกี่ยวกับการกำกับดูแลสถาบันการเงินอย่างเพียงพอเพื่อสร้างความมั่นใจว่าสถาบันการเงินได้ปฏิบัติตามข้อบังคับและการกำกับดูแลและกำลังดำเนินการตามข้อเสนอแนะของ FATF อย่างมีประสิทธิภาพ

6. จัดทำสนธิสัญญาและข้อตกลงระหว่างประเทศ และออกกฎหมายภายในเพื่อเปิดโอกาสให้ประเทศต่างๆสามารถดำเนินการด้านความร่วมมือระหว่างประเทศได้ในทุกระดับชั้นอย่างมีประสิทธิภาพ โดยทันที

### 3.1.2.2. The FATF Special Recommendations on Terrorist Financing

หลังจากเหตุการณ์เมื่อวันที่ 11 กันยายน 2544 FATF ได้มีการออกมาตรการการต่อต้านการฟอกเงิน โดยขยายไปถึงการฟอกเงินเพื่อใช้ในการสนับสนุนการก่อการร้าย โดยเมื่อวันที่ 29-30 ตุลาคม 2544 ได้มีการประชุมวิสามัญที่กรุงวอชิงตัน ดีซี FATF ยอมรับข้อเสนอแนะพิเศษ 8 ข้อ เกี่ยวกับการสนับสนุนการเงินแก่การก่อการร้าย และต่อมาเมื่อวันที่ 22 ตุลาคม 2547 ก็ได้ออกข้อเสนอแนะพิเศษข้อ 9 ขึ้นมาอีก ซึ่งปัจจุบันข้อเสนอแนะพิเศษทั้งเก้าข้อนี้ถือเป็นมาตรฐานระหว่างประเทศ โดยมีรายละเอียดดังต่อไปนี้



**ข้อเสนอแนะพิเศษข้อ 1. การให้สัตยาบันและการดำเนินการตาม**  
**มาตรการขององค์การสหประชาชาติ**

แต่ละประเทศควรจะเริ่มดำเนินการในการให้สัตยาบันและการดำเนินการตามอนุสัญญาระหว่างประเทศขององค์การสหประชาชาติว่าด้วยการปราบปรามการให้การสนับสนุนการเงินแก่การก่อการร้าย ค.ศ. 1999 (1999 United Nations International Convention for the Suppression of the financing of Terrorism) อย่างเต็มรูปแบบโดยเร็ว

ประเทศต่างๆควรเร่งดำเนินการมติขององค์การสหประชาชาติที่เกี่ยวข้องกับการป้องกันและการปราบปรามการให้การสนับสนุนทางการเงินของการดำเนินกิจกรรมของผู้ก่อการร้าย โดยเฉพาะอย่างยิ่ง มติคณะมนตรีความมั่นคงแห่งสหประชาชาติที่ 1373 (United Nations Security Council Resolution 1373)

องค์ประกอบของข้อเสนอแนะพิเศษข้อนี้ มี 2 ประการ

1. แต่ละประเทศให้สัตยาบันและดำเนินการตามอนุสัญญาระหว่างประเทศขององค์การสหประชาชาติว่าด้วยการปราบปรามการให้การสนับสนุนการเงินแก่การก่อการร้าย ค.ศ. 1999 (1999 United Nations International Convention for the suppression of the Financing of Terrorism)

2. ต้องดำเนินการตามมติของคณะกรรมการด้านความปลอดภัยขององค์การสหประชาชาติ ( UN Security Council Resolutions) 5 ประการ ได้แก่ S/RES/1267 (พ.ศ. 2542 ) , S/RES/1269 (พ.ศ. 2542 ) , S/RES/1333 (พ.ศ. 2543) , S/RES/1373 (พ.ศ. 2544) และ S/RES/1390 (พ.ศ.2544)

เพื่อให้เป็นไปตามจุดประสงค์ของข้อเสนอแนะข้อนี้ การสัตยาบันคือดำเนินการทุกอย่างที่จำเป็นในด้านกฎหมายภายในประเทศ และกระบวนการของฝ่ายบริหารของรัฐบาลเพื่อที่จะยอมรับอนุสัญญาระหว่างประเทศขององค์การสหประชาชาติ และส่งมอบเครื่องมือที่เหมาะสมในการให้สัตยาบัน ตามที่กล่าวว่าการดำเนินการตามอนุสัญญาฯ คือ การนำมาตรการที่สามารถที่จะทำตามข้อเรียกร้องที่ระบุไว้ในอนุสัญญาระหว่างประเทศขององค์การสหประชาชาติ ซึ่งมาตรการเหล่านี้ถูกสร้างขึ้นโดยกฎหมาย กฎระเบียบข้อบังคับ คำสั่งบังคับบัญชา คำพิพากษา กฎหมายอื่นที่เหมาะสม หรือ การกระทำของฝ่ายบริหารที่สอดคล้องกับกฎหมายภายในประเทศ

**ข้อเสนอแนะพิเศษข้อ 2. กำหนดให้การสนับสนุนการเงินแก่การก่อการร้ายและการฟอกเงินที่เกี่ยวข้องกับการก่อการร้ายเป็นการกระทำที่ผิดกฎหมาย**

แต่ละประเทศควรกำหนดให้การสนับสนุนการเงินแก่การก่อการร้าย การดำเนินกิจกรรมของผู้ก่อการร้าย และองค์กรผู้ก่อการร้ายเป็นสิ่งที่ผิดกฎหมาย นอกจากนี้ ประเทศต่างๆ ควรจะให้การรับรองว่า ฐานความผิดดังกล่าวจะถูกระบุเอาไว้เป็นมูลฐานเรื่องการฟอกเงิน

องค์ประกอบของข้อเสนอแนะพิเศษข้อนี้ มี 2 ประการ

1. แต่ละประเทศควรมีมาตรการทางอาญากับการสนับสนุนการเงินแก่การก่อการร้าย การดำเนินกิจกรรมของผู้ก่อการร้าย และองค์กรการก่อการร้าย
2. แต่ละประเทศควรที่จะกำหนดให้โทษการสนับสนุนทางการเงินแก่ผู้ก่อการร้าย การดำเนินกิจกรรมของผู้ก่อการร้าย และองค์กรการก่อการร้าย เป็นมูลฐานความผิดของกฎหมายฟอกเงิน

ในการดำเนินการตามข้อเสนอแนะพิเศษข้อนี้ ประเทศต่างๆ ควรจะกำหนดให้มีความผิดทางอาญาที่แน่นอนสำหรับกิจกรรมการสนับสนุนการก่อการร้าย หรืออย่างน้อยก็สามารถที่จะนำกฎหมายทางอาญาที่อยู่มาใช้กับคดีต่างๆ เหล่านั้นได้

คำว่า การสนับสนุนการเงินแก่การก่อการร้าย หรือกิจกรรมการสนับสนุนการก่อการร้าย หมายถึง กิจกรรมต่างๆ ที่ระบุอยู่ในสนธิสัญญา UN Convention (Article 2) และ S/RES/1373 (พ.ศ.2544) นอกจากนี้แล้ว ประเทศต่างๆ ควรที่จะแน่ใจว่าความผิดการสนับสนุนการก่อการร้ายที่กระทำในรัฐอื่นถือว่าเป็นความผิด

ข้อเสนอแนะพิเศษข้อนี้ถูกสร้างขึ้นภายใต้ข้อเสนอแนะข้อ 4 คือ ประเทศต่างๆ ไม่ควรทำให้กฎหมายการรักษาความลับของสถาบันการเงินเป็นอุปสรรคขัดขวางการนำข้อเสนอแนะของ FATF มาใช้ปฏิบัติ

**ข้อเสนอแนะพิเศษข้อ 3. การอายัดและการยึดทรัพย์สินของผู้ก่อการร้ายให้ตกเป็นของแผ่นดิน**

แต่ละประเทศควรดำเนินมาตรการต่างๆ เพื่ออายัดเงินทุนและทรัพย์สินอื่นๆ ของผู้ก่อการร้าย โดยไม่ชักช้า (ในที่นี้หมายถึงผู้ให้การสนับสนุนการเงินแก่ผู้ก่อการร้ายและองค์กรผู้ก่อการร้าย โดยคำจำกัดความที่สอดคล้องกับมติขององค์การสหประชาชาติที่เกี่ยวข้องกับการป้องกันและปราบปรามการให้การสนับสนุนทางการเงินของการดำเนินกิจกรรมของผู้ก่อการร้าย

แต่ละประเทศควรยอมรับการดำเนินมาตรการต่างๆ รวมถึงมาตรการการออกกฎหมายที่ช่วยให้หน่วยงานที่มีหน้าที่รับผิดชอบสามารถยึดทรัพย์สินไว้ระหว่างการดำเนินการสืบสวนสอบสวน ตลอดจนสามารถยึดทรัพย์สินที่ใช้ดำเนินการ หรือใช้ใน หรือตั้งใจที่จะใช้ใน

หรือถูกจัดสรรเพื่อใช้ในการสนับสนุนทางการเงินแก่การก่อการร้าย กิจกรรมของผู้ก่อการร้าย และองค์กรผู้ก่อการร้าย ให้ตกเป็นของแผ่นดินได้

องค์ประกอบของข้อเสนอแนะพิเศษข้อนี้ มี 3 ประการ

1. แต่ละประเทศควรที่จะมีอำนาจในการที่จะอายัดทรัพย์สิน(freezing) ของ
  - 1.1 ผู้ก่อการร้ายและองค์กรการก่อการร้าย
  - 1.2 ผู้ที่ให้การสนับสนุนแก่กิจกรรมของผู้ก่อการร้ายและองค์กรการก่อการร้าย
2. แต่ละประเทศควรที่จะมีอำนาจในการที่จะยึดทรัพย์สิน(Seizure) ของ
  - 2.1 รายได้ของการก่อการร้ายและกิจกรรมการก่อการร้าย
  - 2.2 ทรัพย์สินที่ใช้ในการก่อการร้ายในกิจกรรมของผู้ก่อการร้ายหรือองค์กรการก่อการร้าย ทรัพย์สินที่เจตนาหรือถูกจัดสรรเพื่อใช้ในการก่อการร้าย หรือกิจกรรมของผู้ก่อการร้ายหรือองค์กรการก่อการร้าย
3. แต่ละประเทศควรที่จะมีอำนาจในการที่จะริบทรัพย์สิน (Confiscation or forfeiture) ของ
  - 3.1 รายได้ของการก่อการร้ายและกิจกรรมการก่อการร้าย
  - 3.2 ทรัพย์สินที่ใช้ในการก่อการร้ายในกิจกรรมของผู้ก่อการร้ายหรือองค์กรการก่อการร้าย ทรัพย์สินที่เจตนาหรือถูกจัดสรรเพื่อใช้ในการก่อการร้าย หรือกิจกรรมของผู้ก่อการร้ายหรือองค์กรการก่อการร้าย

การอายัดทรัพย์สิน คือ รัฐหรือผู้มีอำนาจ หรือศาล ควรที่มีอำนาจในการอายัดหรือยับยั้ง หรือหยุดเงินหรือทรัพย์สินและป้องกันไม่ให้มีการเคลื่อนย้ายหรือถูกนำไปใช้ซึ่งทรัพย์สินนั้น ซึ่งทรัพย์สินยังเป็นกรรมสิทธิ์ของเจ้าของเดิมและทำความเข้าใจว่าให้ทรัพย์สินดังกล่าวอยู่ในความดูแลของสถาบันการเงินหรือผู้ดูแลอื่นๆ

การยึดทรัพย์สิน คือ รัฐ หรือผู้มีอำนาจ หรือศาล ควรที่มีอำนาจที่จัดการหรือออกคำสั่งให้มีการควบคุมทรัพย์สินหรือเงินเหล่านั้น โดยที่เงินหรือทรัพย์สินยังเป็นกรรมสิทธิ์ของเจ้าของเดิม แต่ไม่มีอำนาจในการครอบครอง การจัดการ และการบริหาร

การริบทรัพย์สินจะเกิดขึ้นเมื่อรัฐบาล สั่งให้กรรมสิทธิ์ของทรัพย์สินดังกล่าวตกเป็นของแผ่นดิน ซึ่งในกรณีนี้เจ้าของกรรมสิทธิ์จะเสียดสิทธิตลอดทุกอย่างในทรัพย์สินนี้ ซึ่งการริบทรัพย์สินนี้ศาลจะสั่งเมื่อทรัพย์สินเหล่านี้มาจากการละเมิดกฎหมาย

**ข้อเสนอแนะพิเศษข้อ 4.** การรายงานธุรกรรมที่มีเหตุอันควรสงสัยที่เกี่ยวข้องกับการก่อการร้าย หากสถาบันการเงิน หรือสถานประกอบการธุรกิจ หรือหน่วยงานที่มีภาระหน้าที่ในการฟอกเงิน สงสัยหรือมีเหตุผลสนับสนุนที่จะสงสัยว่า เงินทุนดังกล่าวเชื่อมโยงหรือเกี่ยวข้องหรือถูกนำไปใช้ในการก่อการร้าย สถาบันการเงิน หรือสถานประกอบการธุรกิจ หรือหน่วยงานที่มีภาระหน้าที่ในการเฝ้าระวังการฟอกเงินควรจะต้องรายงานเหตุอันควรสงสัยดังกล่าวโดยทันทีต่อหน่วยงานที่มีหน้าที่รับผิดชอบในเรื่องดังกล่าว

องค์ประกอบของข้อเสนอแนะพิเศษข้อนี้ มี 2 ประการ คือ

1. แต่ละประเทศควรที่จะกำหนดให้มีการรายงานต่อหน่วยงานที่มีหน้าที่รับผิดชอบเมื่อมีความสงสัยว่าเงินดังกล่าวมีความเกี่ยวข้องกับการสนับสนุนทางการเงินแก่ผู้ก่อการร้าย

2. แต่ละประเทศควรที่จะกำหนดให้มีการรายงานต่อหน่วยงานที่มีหน้าที่รับผิดชอบเมื่อมีเหตุผลเพียงพอที่จะสงสัยว่าเงินดังกล่าวมีความเกี่ยวข้องกับการสนับสนุนทางการเงินแก่ผู้ก่อการร้าย

โดยให้รายงานธุรกรรมที่มีเหตุอันควรสงสัยไปยังหน่วยงานข่าวกรองทางการเงิน (FIU) หรือหน่วยงานที่ได้รับมอบหมายในการรับข้อมูลที่เกี่ยวข้องกับการฟอกเงิน

การรายงานนี้ควรนำข้อเสนอแนะข้อ 15 และข้อเสนอแนะพิเศษ ข้อ 7 มาประกอบการพิจารณาด้วย \*

ข้อเสนอแนะพิเศษนี้ ประสงค์ให้แต่ละประเทศกำหนดให้มีการรายงานถึงแม้ว่าจะอยู่บนพื้นฐานของความสงสัย หรือมีเหตุอันควรสงสัย

#### **ข้อเสนอแนะพิเศษข้อ 5. ความร่วมมือระหว่างประเทศ**

แต่ละประเทศควรให้ความช่วยเหลืออีกประเทศหนึ่ง โดยอยู่บนพื้นฐานของสนธิสัญญา หรือข้อตกลง หรือกลไกอื่นๆ สำหรับการให้ความช่วยเหลือซึ่งกันและกันระหว่างประเทศทางกฎหมายและการแลกเปลี่ยนข้อมูลข่าวสาร หรือมาตรการการให้ความช่วยเหลือที่มีความเป็นไปได้มากที่สุดที่เกี่ยวข้องกับเรื่องอาชญากรรม การบังคับทางแพ่ง และการบริหารจัดการด้านการสืบสวนสอบสวน รวมถึงการสอบถามข้อมูลและการดำเนินคดีที่เกี่ยวข้องกับการให้การสนับสนุนทางการเงินแก่การก่อการร้าย กิจกรรมของผู้ก่อการร้าย และองค์กรผู้ก่อการร้าย

ประเทศต่างๆ ควรดำเนินการทุกมาตรการที่เป็นไปได้เพื่อเป็นการรับรองว่า

---

\* ดูภาคผนวก

จะไม่มีสถานที่ที่ปลอดภัยสำหรับผู้ที่เกี่ยวข้องกับการให้การสนับสนุนทางการเงินแก่การก่อการร้าย กิจกรรมของผู้ก่อการร้าย หรือองค์การก่อการร้ายใดๆ ตลอดจนควรจะมีขั้นตอนและกระบวนการ ในการส่งผู้ร้ายข้ามแดน (สำหรับประเทศที่เป็นไปได้)

องค์ประกอบของข้อเสนอแนะข้อนี้ มี 5 ประการ คือ

1. แต่ละประเทศควรที่จะอนุญาตให้มีการแลกเปลี่ยนข้อมูลกับประเทศอื่น โดยผ่านกลไกทางความร่วมมือระหว่างประเทศซึ่งกันและกันทางกฎหมาย
2. แต่ละประเทศควรที่จะอนุญาตให้มีการแลกเปลี่ยนข้อมูลกับประเทศอื่น โดยวิธีอื่นนอกจากผ่านกลไกทางความร่วมมือระหว่างประเทศซึ่งกันและกันทางกฎหมาย
3. แต่ละประเทศควรที่จะมีมาตรการที่เจาะจงว่าจะไม่มีสถานที่ที่ปลอดภัย สำหรับ ผู้ที่เกี่ยวข้องกับพวกที่มีพฤติกรรมให้การสนับสนุนแก่ผู้ก่อการร้าย
4. แต่ละประเทศควรมีกระบวนการที่อนุญาตให้มีมาตรการการส่งผู้ร้ายข้ามแดนในกรณีผู้ใดกระทำความผิดเกี่ยวกับการสนับสนุนการก่อการร้าย
5. แต่ละประเทศควรรับรองว่ามีข้อกำหนดและกระบวนการที่เกี่ยวข้องกับ ข้ออ้างในเรื่องเหตุฉุกเฉินทางการเมืองไม่สามารถปฏิเสธข้อเรียกร้องให้ส่งผู้ร้ายข้ามแดน

“กลไกทางความร่วมมือระหว่างประเทศซึ่งกันและกันทางกฎหมาย” หมายถึงอำนาจในการจัดสรรความช่วยเหลือทางกฎหมาย การเก็บพยานหลักฐาน การสร้างเอกสารเพื่อการสืบสวนหรือเพื่อเป็นหลักฐาน การค้นหาและยึดเอกสารหรือสิ่งของที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินคดีอาญา หรือการสืบสวนทางอาญา รวมถึงความสามารถในออกคำสั่งเกี่ยวกับการบังคับ การกักขังระหว่างประเทศ การยึดทรัพย์ การริบทรัพย์ ซึ่งการช่วยเหลือนี้รวมไปถึงการแลกเปลี่ยนข้อมูล โดยผ่านคณะกรรมการระหว่างประเทศที่มีความรับผิดชอบหรือมีอำนาจต่ออีกประเทศหนึ่ง

“โดยวิธีอื่นนอกเหนือจากการผ่านกลไกความร่วมมือระหว่างประเทศ” หมายถึง โดยวิธีอื่นนอกจากที่กล่าวข้างต้น รวมไปถึงหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับหน่วยข่าวกรองทางการเงิน(FIU) และตัวแทนอื่นที่มีการติดต่อกัน

ข้อเสนอแนะพิเศษข้อ 6. การโอนเงินในรูปแบบอื่น

แต่ละประเทศควรดำเนินมาตรการต่างๆ เพื่อเป็นการรับรองว่า บุคคลหรือนิติบุคคล รวมถึงตัวแทนที่ให้บริการการส่งเงินหรือสิ่งของมีค่า (รวมถึงระบบหรือเครือข่ายการส่งผ่านเงินหรือสิ่งของมีค่าที่ไม่เป็นทางการ) จะต้องมีใบอนุญาตและได้รับการขึ้นทะเบียน ตลอดจนอยู่ภายใต้ข้อเสนอแนะของ FATF ที่ใช้บังคับกับสถาบันการเงินที่เป็นธนาคารและที่ไม่ถูกต้องตามกฎหมายจะได้รับการลงโทษทั้งทางบริหาร ทางแพ่ง และทางอาญา

องค์ประกอบของข้อเสนอแนะนี้มี 3 ประการ คือ

1. รัฐจะต้องเรียกร้องให้บุคคลหรือนิติบุคคลที่มีใบอนุญาตหรือมีการขึ้นทะเบียนในการส่งเงินหรือสิ่งของมีค่า รวมถึงระบบหรือเครือข่ายการส่งผ่านเงินหรือสิ่งของมีค่าที่ไม่เป็นทางการ

2. รัฐจะต้องยืนยันว่าเงินหรือสิ่งของมีค่าที่มีการส่งผ่านเงินหรือสิ่งของมีค่า รวมถึงระบบหรือเครือข่ายการส่งผ่านเงินหรือสิ่งของมีค่าที่ไม่เป็นทางการ ได้อยู่ภายใต้ข้อเสนอแนะ ของ FATF ข้อ 10 ถึงข้อ 12 และข้อ 15

3. รัฐจะต้องกำหนดบทลงโทษกับสถาบันการเงินที่เป็นธนาคารและที่ไม่ถูกต้องตามกฎหมาย หากบุคคลหรือนิติบุคคลไม่มีใบอนุญาตและไม่ได้รับการขึ้นทะเบียนการส่งผ่านเงินที่เป็นทางการ หมายถึง การบริการที่เกี่ยวข้องกับเงินที่ถูกถ่ายโอนสำหรับบุคคลหรือนิติบุคคล โดยผ่านระบบที่ได้รับการตรวจสอบแล้ว หรือใช้ผ่านสถาบันการเงิน

การส่งผ่านเงินที่ไม่เป็นทางการ หมายถึง การถ่ายโอนเงินจากประเทศหนึ่งไปสู่อีกประเทศหนึ่ง โดยส่วนใหญ่แล้วไม่ได้ผ่านทางสถาบันการเงินที่ได้รับการตรวจสอบ เช่น HAWALA

การมีใบอนุญาต หมายถึง การเรียกร้องที่จะได้รับการอนุญาตจากผู้มีอำนาจของรัฐบาลที่ได้รับการแต่งตั้งให้ดูแล ต้องอนุญาตให้กระทำการถ่ายโอนเงินได้

ขึ้นทะเบียน หมายถึง จะต้องมีการจดทะเบียน หรือประกาศว่าบริษัทจะดำเนินการให้บริการการโอนเงิน

ข้อเสนอแนะพิเศษข้อ 6 นี้ มีจุดประสงค์เพื่อให้แต่ละประเทศยืนยันว่ามาตรการป้องกันการฟอกเงินและการป้องกันการสนับสนุนการก่อการร้าย ได้ถูกนำมาใช้กับระบบการโอนเงินหรือ สิ่งของมีค่าทุกชนิด เนื่องจากระบบนี้มีความเสี่ยงในการที่จะถูกนำไปใช้ในการฟอกเงินหรือการก่อการร้ายได้ อีกทั้ง รัฐจะต้องมีการแต่งตั้งผู้มีอำนาจเพื่อดูแลว่าสถาบันการเงินได้มีการปฏิบัติตามข้อเสนอแนะนี้หรือไม่ด้วย

ข้อเสนอแนะพิเศษข้อ 7. การโอนเงินผ่านสายสัญญาณ

แต่ละประเทศควรดำเนินมาตรการต่างๆ เพื่อให้สถาบันการเงิน รวมถึงผู้ประกอบการ โอนเงินทำการบันทึกข้อมูลการโอนเงิน และข้อความที่ฝากส่งไปด้วยของผู้เริ่มทำธุรกรรมที่สำคัญอย่างถูกต้อง (ได้แก่ ชื่อ ที่อยู่ และหมายเลขบัญชี) นอกจากนี้ ข้อมูลดังกล่าวข้างต้นควรจะไปควบคู่กับการโอนเงินตลอดเส้นทาง

แต่ละประเทศควรจะดำเนินการต่าง ๆ เพื่อเป็นการรับรองว่า สถาบันการเงินรวมถึงผู้ประกอบการธุรกิจการโอนเงินจะดำเนินการพัฒนาการตรวจสอบและเฝ้าติดตามธุรกรรมการโอนเงินที่มีเหตุอันสมควรสงสัยที่มีข้อมูล ( ได้แก่ ชื่อ ที่อยู่ และหมายเลขบัญชี ) ผู้เริ่มทำธุรกรรมที่ไม่สมบูรณ์

องค์ประกอบของข้อเสนอแนะพิเศษข้อนี้ มี 3 ประการ คือ

1. แต่ละประเทศควรเรียกร้องให้สถาบันการเงิน รวมถึงผู้ประกอบการโอนเงินทำการรวบรวมข้อมูลการโอนเงิน และข้อความที่ฝากส่งไปด้วยของผู้เริ่มทำธุรกรรมที่สำคัญอย่างถูกต้อง
2. แต่ละประเทศควรเรียกร้องให้สถาบันการเงินบันทึกข้อมูลการโอนเงิน และข้อความที่ฝากส่งไปด้วยของผู้เริ่มทำธุรกรรมที่สำคัญตลอดเส้นทาง
3. แต่ละประเทศควรดำเนินการตรวจสอบและสอดคล้องอย่างใกล้ชิด ในกรณีที่ไม่มีข้อมูลการโอนเงิน และข้อความที่ฝากส่งไปด้วยของผู้เริ่มทำธุรกรรมที่สำคัญ

ข้อเสนอแนะพิเศษข้อ 8. องค์กรที่ไม่แสวงหากำไร

ประเทศต่างๆควรทบทวนว่ากฎหมายและกฎระเบียบต่างๆที่เกี่ยวข้องกับกลุ่มหรือองค์กรที่สามารถถูกนำไปใช้ในทางที่ผิดเพื่อให้การสนับสนุนทางการเงินแก่การก่อการร้ายนั้นมีอยู่อย่างเพียงพอแล้วหรือไม่ องค์กรที่ไม่แสวงหากำไรถือได้ว่าเป็นกลุ่มที่มีความเสี่ยงสูงซึ่งประเทศต่างๆควรที่จะรับรองว่า องค์กรที่ไม่แสวงหากำไรเหล่านั้นจะไม่ถูกนำไปใช้ในทางที่ผิดดังนี้

1. ถูกนำไปใช้โดยองค์กรผู้ก่อการร้ายเพื่อบังหน้าให้คนดูเสมือนเป็นองค์กรที่ถูกกฎหมาย
2. ถูกนำไปใช้ในการแสวงหาผลประโยชน์จากองค์กรที่ถูกกฎหมาย โดย ทำหน้าที่เปรียบเสมือนเป็นตัวกลางในการสนับสนุนทางการเงินแก่ ผู้ก่อการร้าย รวมถึงถูกนำไปใช้เพื่อวัตถุประสงค์ในการ โฆษณาทรัพย์สินให้รอดพ้นจากมาตรการการยึด/อายัดต่างๆ และ
3. ถูกนำไปใช้เพื่อปกปิดหรือปิดบังการแปลงสภาพเงินทุนที่ตั้งใจจะนำไปใช้ในวัตถุประสงค์ที่ถูกกฎหมายให้กลายเป็นเงินสนับสนุนองค์กรผู้ก่อการร้าย

เพื่อที่จะรับรองว่านิติบุคคลหรือกลุ่มบุคคลหรือองค์กรที่ไม่แสวงหากำไรไม่ถูกผู้ก่อการร้ายนำไปใช้บังหน้าหรือนำไปใช้เพื่อสนับสนุนทางการเงินหรือกิจกรรมการก่อการร้าย ข้อเสนอแนะพิเศษข้อนี้มีองค์ประกอบ 2 ประการ คือ

1. แต่ละประเทศควรที่จะทบทวนกฎหมายและกฎระเบียบต่างๆที่เกี่ยวข้องกับกลุ่มหรือองค์กรที่สามารถถูกนำไปใช้ในทางที่ผิด โดยเฉพาะองค์กรที่ไม่แสวงหากำไรเพื่อที่จะป้องกันไม่ให้เกิดการนำไปใช้ในการสนับสนุนการก่อการร้าย

2. แต่ละประเทศควรรับรองว่านิติบุคคลหรือกลุ่มบุคคลหรือองค์กรที่ไม่แสวงหากำไรจะไม่ถูกนำไปใช้โดยองค์กรผู้ก่อการร้ายเพื่อบังหน้าให้คนดูเสมือนเป็นองค์กรที่ถูกกฎหมาย

องค์กรที่ไม่แสวงหากำไรหรือกลุ่มที่มีลักษณะคล้ายกัน ในแต่ละประเทศย่อมมี รูปแบบที่แตกต่างกัน ซึ่งระดับความเสี่ยงของการที่องค์กรถูกนำไปใช้ในทางที่ผิดก็จะแตกต่างกัน ไปด้วย ดังจะกล่าวในหัวข้อที่ 3.2

**ข้อเสนอแนะพิเศษข้อ 9.** ประเทศต่างๆควรมีมาตรการภายในสำหรับตรวจจับการขนเงินและตราสารเปลี่ยนมือผู้ถือข้ามพรมแดน รวมทั้งระบบสำแดงหรือเปิดเผยข้อมูลอื่น ๆ

ประเทศต่างๆ ควรจะให้ความมั่นใจว่าเจ้าพนักงานของคนมีอำนาจโดยชอบด้วยกฎหมายที่จะหยุดยั้งหรือควบคุมการขนเงินและตราสารเปลี่ยนมือผู้ถือข้ามแดนที่มีเหตุอันควรสงสัยว่าเชื่อมโยงการสนับสนุนการเงินแก่ผู้ก่อการร้ายหรือการฟอกเงินหรือเป็นผู้สำแดงเท็จ

ประเทศต่างๆ ควรจะสร้างความมั่นใจว่ามีวิธีการบังคับที่มีประสิทธิภาพเหมาะสมและป้องปรามเพื่อจัดการกับผู้สำแดงรายการเท็จ ในคดีที่เกี่ยวกับการขนเงินและตราสารเปลี่ยนมือที่เชื่อมโยงการสนับสนุนการเงินแก่การก่อการร้ายหรือการฟอกเงิน ประเทศต่างๆ ควรจะใช้มาตรการ รวมทั้ง บัญญัติกฎหมายตามข้อเสนอแนะข้อ 3. และข้อเสนอแนะพิเศษข้อ 3. ซึ่งสามารถริบเงินสดและตราสารได้

จะเห็นได้ว่าThe FATF Special Recommendations on Terrorist Financing ได้เน้นความสำคัญไปที่การควบคุมการทำธุรกรรมทางการเงินผ่านสถาบันการเงินนอกระบบแบบ Remittance Money Service และการบริหารเงินภายใต้องค์กรที่ไม่แสวงหากำไรหรือเกี่ยวข้องกับศาสนาต่างๆ ซึ่งพบว่าเป็นแหล่งที่มีการโอนเงินข้ามประเทศโดยใช้ธนาคารได้ดินจำนวนมาก และอาจถือว่าเป็นกิจการบังหน้าขององค์กรอาชญากรรมหรือองค์กรการก่อการร้ายข้ามชาติได้ รวมทั้งแนวทางให้แต่ละประเทศป้องกันมิให้ประเทศของตนเป็นแหล่งของการฟอกเงินขององค์กรอาชญากรรมเหล่านั้น



### 3.1.2.3. Guidance for Financial Institutions in Detecting Terrorism

#### Financing

แนวทางนี้เป็นแนวทางที่ FATF เพิ่มเติมจาก The FATF Special Recommendations on Terrorist Financing เพื่อวางแนวทางให้สถาบันการเงินทั้งหลายป้องกันตัวเองไม่ให้กลายเป็นแหล่งของการฟอกเงินหรือแหล่งสนับสนุนทางการเงินให้ด้านอื่นๆขององค์กรอาชญากรรมหรือองค์กรการก่อการร้ายข้ามชาติ โดยได้กำหนดหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการปราบปรามการฟอกเงินในสถาบันการเงินไว้ว่า สถาบันการเงินใดที่รู้หรือเกี่ยวข้องกับทรัพย์สินของผู้ก่อการร้ายหรืออำนวยความสะดวกในการทำธุรกรรมของผู้ก่อการร้าย ไม่ว่าจะเป็ทรัพย์สินที่ได้จากการกระทำผิดโดยเจตนา หรือเป็นทรัพย์สินที่ได้มาโดยถูกต้องตามกฎหมายแต่นำไปสนับสนุนการก่อการร้าย ทั้งนี้ ให้พิจารณาว่าสถาบันการเงินมีความสัมพันธ์ในการทำธุรกรรมขององค์กรอาชญากรรมข้ามชาติมากน้อยเพียงใด และถ้ามาตรการควบคุมของสถาบันการเงินยังไม่มีควมเข้มแข็งเพียงพอ ก็จะทำให้เกิดความเสี่ยงต่อการเป็นแหล่งฟอกเงินขององค์กรอาชญากรรมข้ามชาติ

แนวทางนี้จึงได้กำหนดหน้าที่ที่สำคัญของสถาบันการเงินประการหนึ่งอันได้แก่ สถาบันการเงินจะต้องทำการตรวจสอบการทำธุรกรรมทางการเงินในสถาบันการเงินของตนที่น่าสงสัยว่าจะเกี่ยวข้องกับกระบวนการก่อการร้ายข้ามชาติ โดยมีหลักในการพิจารณาธุรกรรมทางการเงินที่น่าสงสัย ดังต่อไปนี้

ในส่วนที่เกี่ยวกับความเปลี่ยนแปลงในบัญชีสถาบันการเงิน<sup>4</sup>

- (1) การเปิดบัญชีในสถาบันการเงิน โดยไม่มีเงินฝากจริง หรืออาจเรียกว่าเปิดบัญชีลอย
- (2) การเปิดบัญชีโดยฝากเงินจำนวนน้อย และต่อมาในวันเดียวกันลูกค้าได้ถอนเงินในบัญชีนั้นออกไปจนหมด
- (3) ในขณะที่เปิดบัญชี ลูกค้าปฏิเสธที่จะให้ข้อมูลส่วนบุคคลที่เพียงพอแก่สถาบันการเงิน
- (4) การเปิดบัญชีที่มีบุคคลหลายคนมีอำนาจลงนามในการทำธุรกรรม แต่บุคคลเหล่านี้ไม่ได้มีสัมพันธ์กันทางส่วนตัวและธุรกิจ
- (5) การเปิดบัญชีหลายบัญชีโดยนิติบุคคลหลายแห่งที่แจ้งที่อยู่ของสถานประกอบการเป็นที่เดียวกัน

<sup>4</sup> FATF , Guidance for Financial Institutions in Detecting Terrorism Financing , page 7

- ของบุคคลนั้น
- (6) บัญชีที่มีจำนวนของการฝากเงิน ไม่เหมาะสมกับสถานะทางการเงิน
- อยู่หลายบัญชี
- (7) บุคคลคนเดียวกันได้เปิดบัญชีที่มีจำนวนเงินฝากจำนวนน้อยกระจาย
- เป็นองค์กรการก่อการร้าย
- (8) บัญชีผู้มีรายชื่อเจ้าของบัญชีมีความเกี่ยวข้องกับองค์กรที่ต้องสงสัยว่า
- สนับสนุนองค์กรอาชญากรรม
- (9) บัญชีที่มีการเคลื่อนย้ายเงินจำนวนมากจนน่าสงสัยว่าเป็นการนำไป

#### ลักษณะของการฝากเงินและถอนเงิน

- คราวเดียวกัน
- (1) การฝากเงินของนิติบุคคลโดยใช้ตราสารทางการเงินหลายแบบใน
- (2) การถอนเงินจากบัญชีของธุรกิจที่มีจำนวนมากกว่าปกติธรรมดา
- (3) การฝากเงินจำนวนมากเข้าบัญชีของนิติบุคคลที่ไม่มีการดำเนินธุรกิจ
- ในรูปแบบอื่นนอกจากการฝากเงินเข้าและถอนออกจากธนาคารเท่านั้น หรือเรียกว่าบริษัทบังหน้า
- (4) การทำธุรกรรมกับสถาบันทางการเงิน โดยใช้ทั้งเงินสดและตราสาร
- ทางการเงินในลักษณะที่ไม่เป็นไปตามรูปแบบการทำธุรกรรมปกติ
- (5) การทำธุรกรรมทางการเงินหลายครั้งในวันเดียวกันและในสถาบัน
- การเงินแห่งเดียวกัน แต่พยายามไม่ใช้บริการกับเจ้าหน้าที่ของสถาบันการเงินคนเดียวกัน
- (6) การพยายามฝากเงินให้กระจายไปตามสาขาค้างๆของสถาบันการเงิน
- แห่งเดียวกันหรือบุคคลหรือนิติบุคคลหลายคนพยายามจะฝากเงินในสถาบันการเงินสาขาเดียว
- (7) การฝากเงินหรือถอนเงินจำนวนที่ต่ำกว่าอัตราที่กฎหมายกำหนดเพียง
- เล็กน้อย เพื่อหลีกเลี่ยงการทำรายงานธุรกรรมทางการเงิน
- (8) การทำธุรกรรมทางการเงินที่ไม่มีการนับเงิน หรือแม้มีการนับ แต่
- พยายามที่จะทำรายงานธุรกรรมทางการเงินให้มีมูลค่าต่ำกว่าอัตราที่กฎหมายกำหนด
- (9) การฝากหรือถอนเงินโดยใช้ตราสารทางการเงิน โดยตราสารแต่ละใบ
- มีมูลค่าน้อยกว่าอัตราที่กฎหมายกำหนดเพียงเล็กน้อย เพื่อหลีกเลี่ยงการทำรายงานธุรกรรมทางการเงิน

#### การทำธุรกรรมทางการเงินผ่านเครือข่ายอิเล็กทรอนิกส์

- (1) การทำธุรกรรมทางการเงินผ่านเครือข่ายอิเล็กทรอนิกส์ที่มีมูลค่าน้อย
- เพื่อหลบเลี่ยงการทำรายงานธุรกรรมทางการเงินและทำรายงานแสดงข้อมูลส่วนบุคคลของลูกค้า

(2) การทำธุรกรรมผ่านเครือข่าย ให้กับหรือทำแทนผู้ที่ไม่ปรากฏชื่อว่ามีสิทธิทำธุรกรรมทางการเงินบนเครือข่ายนั้น

(3) การใช้บัญชีหลายบัญชีของหน่วยงานที่ไม่ค้ากำไรหรือองค์กรการกุศล ทำการเรียไ้เงินฝากในบัญชีเหล่านั้น และต่อมาถอนไปฝากสถาบันการเงินอีกแห่งหนึ่งภายในระยะเวลาสั้นๆ

(4) การส่งเงินผ่านแหล่งรับซื้อขายแลกเปลี่ยนเงินตรา ไปฝากยังบัญชีที่ไม่มีความเกี่ยวข้องกับลูกค้า หรือส่งไปยังแหล่งที่ต้องสงสัยว่าจะเป็นแหล่งฟอกเงิน

#### ลักษณะความประพฤติกของลูกค้าสถาบันการเงิน

(1) การระดมทุนสนับสนุนธุรกิจของบุคคลหลายคนที่มีแหล่งที่มาจากสถานประกอบการแห่งเดียวกัน หรือเงินจากธุรกิจของบุคคลหลายคนในประเทศเดียวกัน แต่เป็นธุรกิจที่มีลักษณะการประกอบการที่ใกล้เคียงกัน

(2) การที่ลูกค้าทำธุรกรรมและแจ้งข้อมูลแก่สถาบันการเงินไม่ตรงหรือเหมาะสมกับสภาพการประกอบวิชาชีพของตนเอง เช่น ผู้ทำเป็นนักเรียน ผู้ว่างงาน หรืออาชีพรับจ้างอิสระ ย่อมไม่เหมาะสมกับการทำธุรกรรมแทนหน่วยธุรกิจขนาดใหญ่ เป็นต้น

(3) จำนวนเงินที่ทำธุรกรรมไม่เหมาะสมกับสภาพวิชาชีพของลูกค้า เช่น เป็นนักเรียน หรือผู้ว่างงาน แล้วทำธุรกรรมทางการเงินจำนวนมาก

(4) การทำธุรกรรมทางการเงินโดยมูลนิธิหรือองค์กรการกุศล โดยไม่มีความจำเป็นในเชิงเศรษฐกิจ หรือไม่มีความเกี่ยวข้องกับกิจกรรมหรือวัตถุประสงค์ขององค์กรเหล่านั้น

(5) การฝากเงินไว้ใน Safe Deposit Box โดยผู้ที่ไม่ปรากฏชื่อหรือผู้ไม่มีสิทธิตามกฎหมาย

(6) การแจ้งข้อมูลการทำธุรกรรมทางการเงินที่ไม่สมบูรณ์แก่สถาบันการเงิน โดยขาดข้อมูลในเรื่องต่างๆ อย่างเช่น ภูมิฐานะปัจจุบัน รายละเอียดเกี่ยวกับหนังสือเดินทาง เอกสารแสดงชื่อสกุลที่แท้จริง เป็นต้น

#### การทำธุรกรรมทางการเงินที่มีความเกี่ยวข้องกับแหล่งเงินผิดกฎหมาย

(1) ธุรกรรมทางการเงินเกี่ยวกับการแลกเปลี่ยนเงินตราต่างประเทศที่กระทำอย่างรวดเร็วผ่านเครือข่ายอิเล็กทรอนิกส์ ไปยังสถานที่ที่อยู่ในความสงสัยของรัฐบาลหรือหน่วยงานปราบปรามการฟอกเงินเฉพาะกิจระหว่างประเทศ

(2) โครงการเกี่ยวกับการเคลื่อนย้ายเงินตราข้ามประเทศ ที่กระทำอย่างรวดเร็วผ่านเครือข่ายอิเล็กทรอนิกส์ ไปยังสถานที่ที่อยู่ในความสงสัยของรัฐบาลหรือหน่วยงานปราบปรามการฟอกเงินเฉพาะกิจระหว่างประเทศ

(3) การทำธุรกรรมที่มีมูลค่ามากผ่านเครือข่ายอิเล็กทรอนิกส์ไปยังบัญชีของธุรกิจอื่นที่ไม่มีความเกี่ยวข้องกับการทำธุรกิจของตนตามความเป็นจริง

(4) การฝากเงินกระจายไปตามบัญชีของบุคคลหรือธุรกิจขนาดเล็กหลายบัญชีที่มีลักษณะน่าสงสัยว่าจะเป็นการหลีกเลี่ยงการรายงานธุรกรรมทางการเงิน

(5) การที่สถาบันการเงินให้บริการลูกค้าในการ โอนเงิน ไปยังสถานที่บางแห่งที่ต้องสงสัยว่าจะเป็นแหล่งที่ใช้ในการฟอกเงิน

(6) การเปิดบัญชีในสถาบันการเงินที่ต้องสงสัยว่าจะเป็นแหล่งที่ใช้ในการฟอกเงิน การส่งเงินไป หรือรับเงินจากหน่วยธุรกิจที่อาจเป็นแหล่งที่ใช้ในการฟอกเงิน

### 3.1.3 กลุ่มเอเชียแปซิฟิกว่าด้วยปัญหาการฟอกเงิน หรือ ที่เรียกว่า APG (Asia/Pacific Group on Money Laundering)

ตามที่ได้กล่าวมาแล้วว่า FATF มีการจัดตั้งกลุ่มตรวจสอบในระดับภูมิภาคขึ้น โดยให้กลุ่มเหล่านี้มีฐานะเป็นผู้สังเกตการณ์เพื่อตรวจตราดูแลประเทศอื่นว่าได้ปฏิบัติหรือมีมาตรการการปราบปรามการฟอกเงินเป็นไปตามมาตรฐานระหว่างประเทศหรือไม่ ซึ่งกลุ่มเอเชียแปซิฟิกหรือ APG นี้ เป็นกลุ่มระดับภูมิภาคหนึ่งที่ประเทศไทยได้เข้าร่วมเป็นสมาชิก

#### 3.1.3.1 ความสัมพันธ์ระหว่าง APG กับ FATF (Relationship to FATF)

กลุ่มเอเชียแปซิฟิกว่าด้วยปัญหาการฟอกเงิน หรือที่เรียกว่า APG เป็นกลุ่มระดับภูมิภาคของหน่วยป้องกันอาชญากรรมทางการเงิน (FATF) ได้ก่อตั้งขึ้นเมื่อเดือนกุมภาพันธ์ 2540 ในการสัมมนาครั้งที่ 4 ณ กรุงเทพมหานคร ประเทศไทย ได้ตกลงกันที่จะดำเนินการตามข้อเสนอแนะทั้ง 40 ข้อของ FATF ในเรื่องการป้องกันและการปราบปรามการฟอกเงิน และข้อเสนอแนะพิเศษ 9 ข้อว่าด้วยการอุดหนุนการเงินแก่ผู้ก่อการร้าย ปัจจุบันมีสมาชิกทั้งหมด 30 ประเทศ ประเทศไทยเป็นหนึ่งในสมาชิกของกลุ่มนี้ หลังจากที่มีการก่อตั้งขึ้น ได้มีการประชุมเกิดขึ้นทุกปี ตั้งแต่ปี 2541 ณ เมืองโตเกียว ประเทศญี่ปุ่น ปี 2542 ณ เมืองมะนิลา ประเทศฟิลิปปินส์ ปี 2543 ณ เมืองซิดนีย์ ประเทศออสเตรเลีย ปี 2544 เมืองกัวลาลัมเปอร์ ประเทศมาเลเซีย ปี 2545 ณ เมืองบริสเบน ประเทศออสเตรเลีย ปี 2546 ณ เมืองมาเก๊า สาธารณรัฐประชาชนจีน ปี

2547 ณ เมืองไซล ประเทศเกาหลี ปี 2548 ณ เมืองแครน ประเทศออสเตรเลีย และปี 2549 เมือง มะนิลา ประเทศฟิลิปปินส์

ภายใต้ข้อกำหนดและเงื่อนไขของการเป็นสมาชิก สมาชิกของ APG ทั้งหมดยอมรับที่จะผูกพันตามข้อเสนอแนะ 40 ข้อและข้อเสนอแนะพิเศษ 9 ข้อ ของ FATF การทำงานของ APG จะเหมือนกับการรวมตัวของกลุ่มอื่นที่มีการวัตถุประสงค์ในการต่อต้าน การฟอกเงิน ซึ่งมีนโยบายการแนวทางปฏิบัติเป็นของตนเอง โดยสมาชิกของ APG และ ผู้สังเกตการณ์ทำงานร่วมกันเพื่อต่อต้านการฟอกเงินและการสนับสนุนการเงินแก่การก่อการร้าย รวมถึงการช่วยเหลือประเทศต่างๆที่อยู่ในภูมิภาคในการบัญญัติมาตรการทางอาญาที่เกี่ยวกับการ ฟอกเงินที่เกี่ยวข้องกับการกระทำความผิด และการสนับสนุนการเงินแก่การก่อการร้าย อีกทั้ง กฎหมายที่เกี่ยวกับการริบทรัพย์และการยึดทรัพย์ที่เกี่ยวข้องกับการกระทำความผิด ความร่วมมือซึ่ง กันและกันระหว่างประเทศและการส่งผู้ร้ายข้ามแดน บทบาทของ APG ได้รวมไปถึง การมี ส่วนรวมและการติดต่อกับเครือข่ายเกี่ยวกับการต่อต้านการฟอกเงินที่สำคัญกับ FATF และกลุ่ม ภูมิภาคอื่นๆ การให้การศึกษา การค้นหาและวิเคราะห์กิจกรรมเพื่อยกระดับความเข้าใจเกี่ยวกับการ ฟอกเงินและการสนับสนุนการเงินแก่การก่อการร้าย การจัดหาและร่วมกันกำหนดเทคนิคและ ฝึกฝนให้ประเทศต่างๆในภูมิภาคเอเชีย แปซิฟิก และอีกบทบาทหนึ่งที่มีความสำคัญ ก็คือ ประเมินผลการดำเนินงานของประเทศสมาชิกที่เกี่ยวกับมาตรฐานต่อต้านการฟอกเงินและ การสนับสนุนการเงินแก่การก่อการร้าย ซึ่งวัตถุประสงค์ หน้าที่และเป้าหมายของ APG ได้ระบุอยู่ใน ข้อกำหนดและขอบเขตของงานที่จะกล่าวต่อไป

### 3.1.3.2 ข้อกำหนดและขอบเขตของงาน (Terms of Reference)

Term of Reference ของ APG มีการตกลงกันและยอมรับในการประชุม เมื่อวันที่ 25-27 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2540 และมีการปรับปรุงแก้ไขทุกครั้งที่มีการประชุมประจำปี โดยมีรายละเอียดดังต่อไปนี้<sup>5</sup>

- เมื่อวันที่ 27 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2540 ประเทศสมาชิกได้มีการรับรองว่า
- การฟอกเงินเป็นประเด็นสำคัญระหว่างประเทศซึ่งต้องดำเนินการทั่วโลก
  - ภูมิภาคเอเชีย/แปซิฟิก จำเป็นที่จะต้องเน้นการฟอกเงินเป็นส่วนหนึ่งของความรับผิดชอบสากล

<sup>5</sup> APG, Terms of Reference (As amended at the Fifth APG Annual Meeting, June 2002), page 1.

- การปฏิบัติหน้าที่ของแต่ละเขตอำนาจศาลทำให้มีการติดต่อในเรื่องการฟอกเงินอย่างจำกัดเพราะความยุ่งยากซับซ้อนและขอบเขตความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ
- การร่วมมือกันอย่างใกล้ชิดระหว่างเขตอำนาจศาลมีความจำเป็นและเป็นประโยชน์อย่างมากในการเพิ่มความเข้าใจในปัญหาและสถานการณ์ต่างๆ
- มีการยอมรับมาตรฐานระหว่างประเทศ คือ ข้อเสนอแนะของ FATF 40 ข้อ แต่วิธีการที่ดีที่สุดแต่ละประเทศควรที่จะตรวจสอบก่อนนำไปใช้
- การฟอกเงินในภูมิภาคเอเชียแปซิฟิกมีความเสี่ยงเพิ่มขึ้นเท่ากับภูมิภาคอื่นๆที่เพิ่งเริ่มมีมาตรการในการต่อต้านการฟอกเงิน
- แผนการปฏิบัติการควรที่จะมีการพัฒนาโดยความร่วมมือกันในภูมิภาคในกรณีที่มีปัญหาเกิดขึ้น มีการยอมรับมาตรฐานต่างๆและช่วยเหลือซึ่งกันและกัน

#### โดยวัตถุประสงค์ของ APG มีดังนี้

1. ให้ความสนใจเกี่ยวกับความร่วมมือกันในการต่อต้านการฟอกเงินและการสนับสนุนการเงินแก่การก่อการร้าย
2. จัดให้มีการอภิปรายเพื่อแลกเปลี่ยนประสบการณ์และถกเถียงกันในภูมิภาค และส่งเสริมกันระหว่างประเทศสมาชิก
3. ช่วยทำให้ประเทศสมาชิกรับเอามาตรการในการต่อต้านการฟอกเงินและการสนับสนุนการเงินแก่การก่อการร้ายมาใช้และปฏิบัติตามพันธะดังกล่าวได้ง่ายขึ้น
4. ทำให้ประเทศสมาชิกและภูมิภาคสามารถบรรลุผลสำเร็จในการใช้มาตรการต่างๆเกี่ยวกับการต่อต้านการฟอกเงินและการสนับสนุนการเงินแก่การก่อการร้าย
5. ส่งเสริมให้ประเทศต่างๆปฏิบัติตามพันธะในเรื่องเกี่ยวกับการต่อต้านการฟอกเงินและการสนับสนุนการเงินแก่การก่อการร้ายรวมทั้งความช่วยเหลือซึ่งกันและกันทางกฎหมายเพื่อให้มีประสิทธิภาพมากขึ้น
6. ทำให้ประเทศสมาชิกและผู้สังเกตการณ์ในภูมิภาคร่วมมือกันและสนับสนุนในทางปฏิบัติเมื่อมีการร้องขอ

นอกจากนี้ ใน Term of Reference ยังได้กำหนดคุณสมบัติของประเทศสมาชิก โดยให้พื้นฐานของ APG อยู่บนความสมัครใจและความร่วมแรงร่วมใจกัน APG ก่อขึ้นโดยความ

ตกลงกันระหว่างประเทศสมาชิกไม่ได้เกิดจากสนธิสัญญาระหว่างประเทศ และไม่ได้เป็นส่วนหนึ่งขององค์กรระหว่างประเทศด้วย อย่างไรก็ตาม APG เป็นการตกลงกันอย่างเป็นทางการระหว่างองค์กรหรือคนกลุ่มหนึ่งที่ทำงานร่วมกันระหว่างประเทศและในส่วนภูมิภาคเพื่อที่จะส่งเสริมการตอบโต้ในเรื่องการฟอกเงินและการสนับสนุนการเงินแก่การก่อการร้าย

การเป็นสมาชิกของ APG เปิดรับทุกประเทศภายในภูมิภาคเอเชียแปซิฟิก ซึ่ง

1. ขอมรับการต่อต้านการฟอกเงินและการสนับสนุนการเงินแก่การก่อการร้าย
2. ขอมรับการช่วยเหลือต่างๆ โดยการแลกเปลี่ยนความรู้และประสบการณ์
3. ต้องการพัฒนาและปฏิบัติตามพันธะในเรื่องการบัญญัติกฎหมายเกี่ยวกับการต่อต้านการฟอกเงินและการสนับสนุนการเงินแก่การก่อการร้ายเพื่อให้เป็นที่ยอมรับตามมาตรฐานสากล
4. ขอมรับที่จะปฏิบัติตามมติที่ประชุมของ APG โดยขึ้นอยู่กับกฎหมายภายในประเทศนั้นๆ
5. ผูกพันตัวเองในการมีส่วนร่วมในการประเมินผลซึ่งกันและกัน
6. ให้ความช่วยเหลือแก่ APG เกี่ยวกับค่าใช้จ่ายในการจัดการต่างๆ ตามที่ตกลงกัน

การประชุมของ APG จะมีการสำรองที่ให้ประเทศที่ไม่ได้เป็นสมาชิกไม่ว่าจะเป็นประเทศที่อยู่ภายในภูมิภาคและประเทศที่อยู่นอกภูมิภาคเอเชียแปซิฟิกซึ่งจะได้รับเชิญในฐานะผู้สังเกตการณ์ นอกจากนี้ APG ยังยอมรับองค์กรระหว่างประเทศต่างๆที่มีความสนใจในเรื่องการต่อต้านการฟอกเงินและการต่อต้านการสนับสนุนทางการเงินแก่การก่อการร้าย รวมทั้งยินดีรับความช่วยเหลือและความร่วมมือจากองค์กรระหว่างประเทศต่างๆและประเทศที่ไม่ได้เป็นสมาชิกที่มีความประสงค์จะจัดหาทรัพยากรต่างๆเพื่อช่วยเหลือการทำงานของ APG

APG มีการประชุมอย่างน้อยปีละครั้ง การประชุมจะมีขึ้นโดยขึ้นอยู่กับประเทศสมาชิกทั้งหมดว่าตัวแทนของแต่ละประเทศสามารถเข้าร่วมประชุมได้ครบ ซึ่งการตัดสินใจทั้งหมดของ APG จะเป็นไปตามเสียงข้างมาก นอกจากนี้ การประชุมอาจจะมีการขึ้นได้หากประเทศสมาชิกเห็นควรที่จะมีประชุมในเรื่องการเกี่ยวกับการฟอกเงิน ซึ่งในการประชุมบางครั้งจะจำกัดเฉพาะประเทศที่เป็นสมาชิกเท่านั้น แต่ในบางครั้งการประชุมอาจจะมีการเชิญประเทศที่ไม่ได้เป็นสมาชิกเข้าร่วมประชุมด้วยโดยให้อยู่ในฐานะผู้สังเกตการณ์ และเพื่อให้แน่ใจว่า

การต่อต้านการฟอกเงินและการต่อต้านการสนับสนุนการเงินแก่การก่อการร้ายใกล้ชิดที่จะอยู่ในระดับสากล APG จะต้องทำงานร่วมกับ FATF และกลุ่มในระดับภูมิภาคต่างๆของ FATF อย่างใกล้ชิด โดยประธานและเลขานุการของ FATF จะเข้าร่วมประชุมเช่นเดียวกับประธานและเลขานุการของ APG ที่จะเข้าร่วมประชุมทุกครั้งที่มีการประชุม

แผนการดำเนินการของ APG จะพัฒนาแผนการทางยุทธศาสตร์ทุกๆ 3 ปี และพัฒนาแผนทางธุรกิจทุกๆปี โดยให้ประเทศสมาชิกรับรอง

โดยหน่วยงานในการบริหารงานของ APG ประกอบด้วย

#### 1. ตำแหน่งเลขานุการ

การบริการของกองเลขานุการจะดำเนินการโดยเลขานุการของ APG ซึ่งงานเลขานุการของ APG จะตั้งอยู่ที่กรุงซิดนีย์ ประเทศออสเตรเลีย กองเลขานุการของ APG จะให้การบริการทำนองเดียวกันกับกลุ่มที่รวมตัวกันเพื่อต่อต้านการฟอกเงินอื่นๆ

#### 2. กลุ่มปฏิบัติการ

เพื่อให้การดำเนินงานของ APG สามารถดำเนินการได้ในระหว่างการประชุมกลุ่มปฏิบัติการอาจจะถูกจัดตั้งขึ้น ประเทศสมาชิกต่างๆอาจจะมีส่วนร่วมในกลุ่มปฏิบัติการของ APG ทั้งเชิงปฏิบัติการทั่วไป และกรณีเฉพาะเรื่องที่มีการตั้งคณะกรรมการเฉพาะกาลขึ้นมาให้รับผิดชอบ

#### 3. ประธานของ APG

APG จะมีตำแหน่งประธาน 2 ตำแหน่ง ตำแหน่งหนึ่งจะอยู่ที่ประเทศออสเตรเลีย ซึ่งจะเป็นผู้นำในการจัดประชุมประจำปี อีกตำแหน่งหนึ่งจะสับเปลี่ยนหมุนเวียนกันทุกๆสองปีระหว่างประเทศสมาชิกต่างๆ การสับเปลี่ยนหมุนเวียนในตำแหน่งนี้จะมีขึ้นทุกๆสองปีที่มีการประชุมประจำปีและผู้ที่ได้รับแต่งตั้งจะรับผิดชอบงานต่อไปหลังจากในการประชุมครั้งนั้นเสร็จสิ้น

#### 4. ตัวกลางในการประสานงาน

ประเทศสมาชิกแต่ละประเทศจะเสนอชื่อบุคคลที่จะมารับตำแหน่งตัวกลางในการประสานงานจากกองเลขานุการของ APG นอกจากนี้ สมาชิกแต่ละประเทศจะเสนอสถานที่ในการประสานงานที่เหมาะสมสำหรับการปรึกษาปัญหาเกี่ยวกับการฟอกเงิน โดยออกเป็น 3 ส่วน คือ ส่วนที่เกี่ยวข้องกับกฎหมาย ส่วนที่เกี่ยวข้องกับการเงิน และส่วนที่เกี่ยวข้องกับการบังคับใช้กฎหมาย

ประเทศที่ไม่ได้เป็นสมาชิกและองค์กรอื่นๆจะเสนอชื่อบุคคลหรือกลุ่มบุคคลซึ่งจะเป็นตัวกลางในการติดต่อสัมพันธ์กันเกี่ยวกับการฟอกเงินและการทำงานของ APG ด้วยก็ได้



### 3.1.3.3 การดำเนินการที่เกี่ยวกับองค์กรที่ไม่แสวงหากำไรของ APG

เนื่องจาก APG เป็นกลุ่มในระดับภูมิภาคของ FATF ซึ่งมีนโยบายร่วมกันว่า จะปฏิบัติและดำเนินการตามข้อเสนอแนะของ FATF ดังนั้น ประเทศไทยซึ่งเป็นประเทศสมาชิกของ APG จึงต้องปฏิบัติตามในเรื่องที่เกี่ยวกับองค์กรที่ไม่แสวงหากำไร ซึ่ง FATF ได้กล่าวถึงไว้ในข้อเสนอแนะพิเศษข้อ 8. ให้ประเทศทุกประเทศทบทวนว่า กฎหมายและกฎระเบียบต่างๆที่เกี่ยวข้องกับกลุ่มหรือองค์กรที่สามารถถูกนำไปใช้ในทางที่ผิดเพื่อให้การสนับสนุนทางการเงินแก่การก่อการร้ายนั้นมีอยู่อย่างเพียงพอแล้วหรือไม่ องค์กรที่ไม่แสวงหาผลกำไรถือได้ว่าเป็นกลุ่มที่มีความเสี่ยงสูง ซึ่งประเทศต่างๆควรที่จะรับรองว่า องค์กรที่ไม่แสวงหาผลกำไรเหล่านั้นจะไม่ถูกนำไปใช้ในทางที่ผิด ดังนี้

1. ถูกนำไปใช้โดยองค์กรผู้ก่อการร้ายเพื่อบังหน้าให้คนดูเสมือนเป็นองค์กรที่ถูกกฎหมาย
2. ถูกนำไปใช้ในการแสวงหาผลประโยชน์จากองค์กรที่ถูกกฎหมาย โดยทำหน้าที่เปรียบเสมือนเป็นตัวกลางในการสนับสนุนทางการเงินแก่ผู้ก่อการร้ายรวมถึงถูกนำไปใช้เพื่อวัตถุประสงค์ในการ โฆษณาทรัพย์สินให้รอดพ้นจากมาตรการการยึด/อายัดต่างๆ และ
3. ถูกนำไปใช้เพื่อปกปิดหรือปิดบังการแปลงสภาพเงินทุนที่ตั้งใจจะนำไปใช้ ในวัตถุประสงค์ที่ถูกกฎหมายให้กลายเป็นเงินทุนสนับสนุน องค์กรผู้ก่อการร้าย

วิธีการประเมินของ FATF ในปี พ.ศ. 2547 ได้ให้ทุกประเทศที่อาจจะมีความเสี่ยงปฏิบัติตามข้อเสนอแนะพิเศษข้อ 8 และเริ่มกระทำตามข้อเสนอแนะพิเศษข้อ 8 ดังนี้

1. ประเทศต่างๆควรที่จะทบทวนว่า กฎหมายและกฎระเบียบต่างๆที่เกี่ยวข้องกับกลุ่มหรือองค์กรที่สามารถถูกนำไปใช้ในทางที่ผิดเพื่อใช้ในการสนับสนุนทางการเงินแก่การก่อการร้ายนั้นมีอยู่อย่างเพียงพอแล้วหรือไม่ และมีหลักฐานซึ่งหาได้ให้ผู้ประเมิน
2. ประเทศต่างๆควรที่จะมีมาตรการเพื่อให้แน่ใจว่าองค์กรการก่อการร้ายจะไม่สามารถก่อตั้งองค์กรที่ไม่แสวงหากำไรเพื่อมาบังหน้า รวมทั้งเพื่อหลบเลี่ยงการริบทรัพย์หรือมาตรการยึดทรัพย์
3. ประเทศต่างๆควรที่จะมีมาตรการเพื่อให้แน่ใจว่าเงินทุนหรือทรัพย์สินอื่นที่ได้รับ โอนมาให้องค์กรที่ไม่แสวงหากำไรจะไม่ถูกนำไปสนับสนุนกิจกรรมของผู้ก่อการร้ายหรือองค์กรการก่อการร้าย

นับตั้งแต่เดือนมีนาคม ปีพ.ศ. 2547 มีประเทศที่เป็นสมาชิกของ FATF กว่า 14 ประเทศ ได้ดำเนินการตรวจสอบองค์กรที่ไม่แสวงหากำไรตามแนวทางของ Working Group on Terrorist Financing (WGTF) ซึ่งตามแนวทางของ WGTF ได้กำหนดให้ประเทศต่างๆ ให้ความสำคัญในประเด็น ดังต่อไปนี้

1. ลักษณะขององค์กรที่ไม่แสวงหากำไร
2. ขอบเขตขององค์กรที่ไม่แสวงหากำไรอยู่ภายใต้การครอบงำของมาตรการการต่อต้านการฟอกเงินและการต่อต้านการสนับสนุนการเงินแก่การก่อการร้าย (Anti Money Laundering (AML) และ Counter Financing Terrorist (CFT) )
3. ให้ขอบเขตในการควบคุมดูแลและการตรวจตราองค์กรที่ไม่แสวงหากำไรกว้างขวางยิ่งขึ้น
4. รูปแบบและการป้องกันของการกระทำที่เกี่ยวกับอาชญากรรมในองค์กรที่ไม่แสวงหากำไร
5. ความสามารถในการเปิดเผยข้อมูลและความจำกัดเกี่ยวกับความเป็นไปได้ในการทำความผิดอาญาในองค์กรที่ไม่แสวงหากำไร

APG จึงได้มีการประชุมเกี่ยวกับการตรวจทานองค์กรที่ไม่แสวงหากำไร และ มีการเสนอแนะให้สมาชิกของ APG ทำการตรวจทานองค์กรที่ไม่แสวงหากำไรภายในประเทศของตน ซึ่งเป็นขั้นตอนแรกที่สำคัญเพื่อปฏิบัติตามข้อเสนอแนะพิเศษข้อ 8 ของ FATF

โดยมีการเสนอแนะให้สมาชิก APG ดำเนินการดังต่อไปนี้

1. ให้สังเกตอัตราการเสี่ยงของการใช้องค์กรที่ไม่แสวงหากำไรในทางที่ผิดเพื่อให้การสนับสนุนการเงินแก่การก่อการร้ายและกระทำการทบทวนกฎหมายและกฎระเบียบต่างๆที่เกี่ยวข้องกับองค์กรที่ไม่แสวงหากำไรว่ามีเพียงพอแล้วหรือไม่
2. ตกลงกันว่าสมาชิก APG จะให้ความสำคัญในการควบคุมดูแลการทบทวนระบบภายในองค์กรที่ไม่แสวงหากำไรที่จะมีความเกี่ยวข้องกับการสนับสนุนการเงินแก่การก่อการร้าย
3. ตกลงกันว่ากรทบทวนระบบภายในขององค์กรที่ไม่แสวงหากำไรของแต่ละประเทศจะเสร็จสิ้นภายในเดือนธันวาคม พ.ศ. 2549
4. ตกลงกันว่าจะนำแนวทางที่ออกโดย FATF Working Group on Terrorist Financing (WGTF) มาใช้เพื่อดำเนินการกับองค์กรที่ไม่แสวงหากำไร

5. ตกลงกันว่าจะขอความช่วยเหลือจากสมาชิกของกลุ่มผู้บริจาคและผู้จัดหา Donor and Provider Group (DAP Group) เพื่อสนับสนุนให้ประเทศต่างๆดำเนินการตรวจสอบองค์กรที่ไม่แสวงหากำไร

6. ตกลงกันว่าจะส่งรายงานความคืบหน้าเกี่ยวกับการตรวจสอบองค์กรที่ไม่แสวงหากำไรในการประชุม APG ประจำปี พ.ศ. 2549

7. ตกลงกันว่าจะสังเกตการณ์ควบคุมดูแลองค์กรที่ไม่แสวงหากำไรระหว่าง ประเทศสมาชิกด้วยกัน และจะใช้ผลในการตรวจทานองค์กรที่ไม่แสวงหากำไรดังกล่าวเป็นแนวทางในการปฏิบัติตามข้อเสนอแนะพิเศษข้อ 8 ให้เหมาะสมกับอำนาจในการตัดสินใจและเน้นถึงความเสี่ยงที่อาจเกิดขึ้นได้ง่าย

### 3.2 หลักการสำคัญของข้อเสนอแนะพิเศษข้อ 8 เกี่ยวกับองค์กรที่ไม่แสวงหากำไร

#### 3.2.1 หลักการเกี่ยวกับการต่อต้านการฟอกเงินและต่อต้านการสนับสนุนการเงินแก่ผู้ก่อการร้าย (Methodology)

หลักการนี้เป็นเครื่องมือที่สำคัญในการช่วยผู้ประเมินเพื่อจัดเตรียมรายงานผลการประเมินเกี่ยวกับการต่อต้านการฟอกเงินและการต่อต้านการสนับสนุนการเงินแก่ผู้ก่อการร้าย ซึ่งหลักการนี้จะช่วยเหลือผู้ประเมินในการระบุระบบและกลไกในการพัฒนาประเทศทั้งหลายในเรื่องของกฎหมายต่างๆ มาตรการและ โครงสร้างทางการเงินเพื่อให้ระบบการต่อต้านการฟอกเงินและการต่อต้านการสนับสนุนการเงินแก่ผู้ก่อการร้ายมีประสิทธิภาพ นอกจากนี้ หลักการนี้ยังช่วยประเทศต่างๆ ในการตรวจสอบระบบของตนเองรวมทั้งสิ่งที่เกี่ยวข้องกับเทคนิคต่างๆ ในการช่วยเหลือโครงการ

ในข้อเสนอแนะพิเศษข้อ 8 ได้กำหนดวิธีการประเมินองค์กรที่ไม่แสวงหากำไรไว้ ซึ่งประเทศต่างๆ ควรจัดกลุ่มความเสี่ยงขององค์กรที่ไม่แสวงหากำไร โดยจัดตามขนาดขององค์กร จำนวนเงินที่มีอยู่ และวัตถุประสงค์ก่อน แล้วจึงดำเนินการตามบรรทัดฐาน ดังต่อไปนี้<sup>6</sup>

1. แต่ละประเทศควรที่จะพิจารณาความเหมาะสมของกฎหมายและกฎเกณฑ์ที่เกี่ยวข้องกับองค์กรที่ไม่แสวงหากำไรที่สามารถจะถูกนำไปใช้ในทางที่ผิดเพื่อสนับสนุนการเงินแก่การก่อการร้าย และควรที่จะมีหลักฐานเพียงพอที่จะพิสูจน์ให้เห็นว่าได้ดำเนินการดังกล่าวแล้ว

<sup>6</sup> FATF, Methodology for Assessing Compliance with the FATF 40 Recommendations and the FATF 9 Special Recommendations, 14 October 2005, page 68

2. แต่ละประเทศควรมีมาตรการที่จะแน่ใจว่าองค์กรการก่อการร้ายไม่สามารถที่จะนำองค์กรที่ไม่แสวงหากำไรมาใช้บังหน้าให้ดูเสมือนว่าเป็นองค์กรที่ถูกกฎหมาย
3. แต่ละประเทศควรมีมาตรการที่จะรับรองว่าเงินบริจาคหรือทรัพย์สินที่ได้รับบริจาคไม่ได้ถูกนำไปสนับสนุนกิจกรรมของผู้ก่อการร้ายหรือองค์กรการก่อการร้าย
4. แต่ละประเทศควรมีมาตรการที่ระบุในแนวทางปฏิบัติ (Best Practice) ที่ออกโดย FATF มาปรับใช้

### 3.2.2 ความหมายขององค์กรที่ไม่แสวงหากำไร (Meaning)

FATF ได้ให้คำจำกัดความของคำว่า “องค์กรที่ไม่แสวงหากำไร” ไว้ว่าความหมายขององค์กรที่ไม่แสวงหากำไรนั้น ขึ้นอยู่กับว่าองค์กรเหล่านั้นอยู่ในเขตอำนาจศาลใด และภายใต้ระบบกฎหมายใด ระหว่างประเทศสมาชิกของ FATF กฎหมายและทางปฏิบัติถือว่าสมาคม มูลนิธิ คณะกรรมการเรียไรเงิน องค์กรเพื่อช่วยเหลือชุมชน องค์กรสาธารณะ บริษัทจำกัด สถาบันที่เอื้อประโยชน์ต่อสาธารณะ และอื่นๆ เป็นองค์กรที่ไม่แสวงหากำไร ความหลากหลายของรูปแบบเหล่านี้ และการจัดกลุ่มความเสี่ยงทำให้การตีความขององค์กรที่ไม่แสวงหากำไรดูจากบทบาทขององค์กรมากกว่าคำจำกัดความขององค์กร เพราะฉะนั้น FATF จึงได้พัฒนาข้อเสนอแนะในทางปฏิบัติที่จะสามารถช่วยให้ผู้มีอำนาจสามารถที่จะปกป้ององค์กรที่ไม่แสวงหากำไรที่มีส่วนรวมในการระดมเงินหรือแจกจ่ายเงินสำหรับการกุศล ศาสนา วัฒนธรรม การศึกษา สังคม หรือเพื่อจุดประสงค์ในทางที่ดี จากการถูกนำไปใช้ในทางที่ผิดโดยผู้สนับสนุนทางการเงินแก่การก่อการร้าย<sup>7</sup>

### 3.2.3. Interpretative note to Special Recommendation VIII : Non profit Organisations

วัตถุประสงค์และหลักการพื้นฐานของข้อเสนอแนะพิเศษข้อ 8 เกี่ยวกับองค์กรที่ไม่แสวงหากำไร<sup>8</sup> เพื่อที่จะรับรองไม่ให้องค์กรที่ไม่แสวงหากำไรถูกองค์กรการก่อการร้ายนำไปใช้ในทางที่ผิด ดังนี้

<sup>7</sup> Ibid.,p.80

<sup>8</sup> FATF, Interpretative Note to Special Recommendation VIII:Non-profit Organisations ,

1. ถูกนำไปใช้โดยองค์กรผู้การก่อการร้ายเพื่อใช้บังหน้าให้ตนดูเสมือนเป็นองค์กรที่ถูกกฎหมาย
2. ถูกนำไปใช้ในการแสวงหาประโยชน์จากองค์กรที่ถูกกฎหมาย โดยหน้าที่เปรียบเสมือนเป็นตัวกลางในการสนับสนุนทางการเงินแก่การก่อการร้าย รวมถึงถูกนำไปใช้เพื่อวัตถุประสงค์ในการ โยกย้ายทรัพย์สินให้รอดพ้นจากมาตรการยึด/อายัดต่างๆ
3. ถูกนำไปใช้เพื่อปกปิดหรือปิดบังการแปลงสภาพเงินทุนที่ตั้งใจจะนำไปใช้ในวัตถุประสงค์ที่ถูกกฎหมายให้กลายเป็นเงินทุนสนับสนุนองค์กรผู้ก่อการร้าย

วิธีที่ใช้ในการบรรลุมันจะขึ้นอยู่กับหลักการ ดังต่อไปนี้

1. ประเทศต่างๆจะต้องมีมาตรการในการจัดการกับองค์กรที่ไม่แสวงหากำไรที่เลขและกำลังถูกองค์กรการก่อการร้ายนำไปใช้ในทางที่ผิด โดยเรียกร้องให้ประเทศนั้นนำมาตรการเพื่อปกป้องไม่ให้องค์กรดังกล่าวถูกนำไปสนับสนุนการก่อการร้ายและสามารถระบุได้ว่าองค์กรใดสนับสนุนการก่อการร้ายและดำเนินการลงโทษตามกฎหมายกับองค์กรดังกล่าว
2. มาตรการที่ประเทศต่าง ๆ นำมาใช้ในการปกป้ององค์กรที่ไม่แสวงหากำไรจากการถูกนำไปใช้ในทางที่ผิด โดยองค์กรการก่อการร้ายจะต้องไม่ขัดขวางการดำเนินงานขององค์กรที่ถูกกฎหมาย และมาตรการเหล่านี้ก็ควรที่จะมีความ โปร่งใสเพื่อสร้างความมั่นใจให้กับชุมชนและสาธารณชนที่คาดหวังว่าจะได้รับเงินบริจาคจากบุคคลเหล่านั้น แต่ทั้งนี้ทั้งนั้น ในการดำเนินงานขององค์กรจะต้องสอดคล้องกับมาตรการที่ทำให้้องค์กรเหล่านี้ไม่ถูกนำไปใช้ในทางที่ผิด
3. มาตรการที่ประเทศนำมาใช้ในการบ่งชี้และดำเนินการกับองค์กรที่ถูกนำไปแสวงหา หรือสนับสนุน ควรที่จะมุ่งป้องกันและดำเนินการกับการสนับสนุนทางการเงินและด้านอื่นๆแก่องค์กรการร้ายอย่างเหมาะสม เมื่อองค์กรที่ไม่แสวงหากำไรใดที่มีพฤติกรรมน่าสงสัยหรือแนวโน้มว่าจะสนับสนุนทางด้านการเงินหรือด้านอื่น สิ่งแรกที่จะต้องกระทำ คือ ควรที่จะดำเนินการสืบสวนและหยุดการสนับสนุนการก่อการร้ายนั้นทันที แต่การดำเนินการดังกล่าวควรที่จะอยู่บนพื้นฐานของเหตุผล และหลีกเลี่ยงผลกระทบที่จะอาจเกิดขึ้นกับองค์กรที่ถูกกฎหมาย อย่างไรก็ตาม ไม่ควรที่จะนำสิ่งดังกล่าวเป็นข้ออ้างในการหลีกเลี่ยงมาตรการนั้น
4. การพัฒนาการและความร่วมมือกันระหว่างสาธารณะกับฝ่ายเอกชนและกลุ่มขององค์กรที่ไม่แสวงหากำไรเป็นสิ่งสำคัญในการที่จะสร้างการรับรู้และส่งเสริมความสามารถในการต่อต้านการถูกองค์กรการก่อการร้ายนำไปใช้ในทางที่ผิด ประเทศควรที่จะสนับสนุนการพัฒนาทางด้านวิชาการและการแลกเปลี่ยนข้อมูลภายในองค์กรที่ไม่แสวงหากำไรเพื่อที่จะสามารถระบุถึงปัญหาที่เกี่ยวข้องเนื่องกับการสนับสนุนการก่อการร้าย

5. ใช้วิธีการระบุเป้าหมายในการที่จะดำเนินการกับการก่อการร้ายต่อองค์กรที่ไม่แสวงหากำไร ซึ่งวิธีการนี้มีความสำคัญมากเนื่องจากองค์กรที่ไม่แสวงหากำไรมีความหลากหลาย ซึ่งวิธีการดังกล่าวจะช่วยให้อนุสัญญาไม่ไปขัดขวางการทำงานขององค์กรที่ไม่แสวงหากำไร และไม่สิ้นเปลืองทรัพยากรเนื่องจากต้องทำงานซับซ้อนหรือเสียเปล่า

6. มาตรการดังกล่าวควรจะมีควมยืดหยุ่นในการพัฒนาและได้ตอบวิธีการในการสนับสนุนการก่อการร้าย

มาตรการที่สำคัญเกี่ยวกับองค์กรที่ไม่แสวงหากำไรนั้น ประเทศต่างๆควรจะดำเนินการตรวจสอบองค์กรที่ไม่แสวงหากำไรภายในประเทศของตน หรือมีความสามารถในการรับข้อมูลเกี่ยวกับกิจกรรมขององค์กรที่ไม่แสวงหากำไรอย่างสม่ำเสมอ ในการประเมินประเทศนั้น ควรที่จะใช้แหล่งข้อมูลที่มีอยู่ในการที่จะระบุถึงลักษณะและรูปแบบขององค์กรที่ไม่แสวงหากำไร ว่าลักษณะดังกล่าวมีแนวโน้มที่องค์กรการก่อการร้ายจะนำไปใช้ในทางที่ผิดได้ง่ายหรือไม่ และทุกครั้งที่ได้รับข้อมูลใหม่ ประเทศต่างๆควรที่จะมีการประเมินผลเพื่อว่าองค์กรเหล่านั้นมีความเสี่ยงในการถูกนำไปใช้ในทางที่ผิดหรือไม่เสมอ วิธีการที่มีประสิทธิภาพที่สุดในการป้องกันและต่อต้านการสนับสนุนการก่อการร้ายเพื่อที่จะปกป้ององค์กรที่ไม่แสวงหากำไรไม่ให้ถูกนำไปใช้ในทางที่ผิดจะต้องประกอบด้วยองค์ประกอบ 4 ประการ คือ

#### 1. เข้าถึงการดำเนินงานขององค์กรที่ไม่แสวงหากำไร

1.1 แต่ละประเทศควรที่จะมีนโยบายที่ชัดเจนในการสนับสนุนและส่งเสริมความโปร่งใส ความมีคุณธรรม และสร้างความมั่นใจต่อสาธารณชนในการบริหารและจัดการองค์กรที่ไม่แสวงหากำไร

1.2 แต่ละประเทศควรที่จะสนับสนุนและดำเนินการตามนโยบายในการเข้าถึงองค์กรที่ไม่แสวงหากำไร เพื่อที่จะให้หน่วยงานขององค์กรที่ไม่แสวงหากำไรทราบถึงความเสี่ยงในการที่จะถูกนำไปสนับสนุนองค์กรการก่อการร้าย รวมถึงมาตรการที่องค์กรที่ไม่แสวงหากำไรควรจะนำไปปฏิบัติเพื่อป้องกันตนเอง

1.3 แต่ละประเทศควรที่จะร่วมมือกับหน่วยงานองค์กรที่ไม่แสวงหากำไร เพื่อที่จะพัฒนาและปรับปรุงแนวทางปฏิบัติ (Best Practice) และนำมาจัดการกับความเสี่ยงในการสนับสนุนการก่อการร้ายเพื่อนำมาปกป้องตนเอง

1.4 แต่ละประเทศควรที่จะสนับสนุนองค์กรที่ไม่แสวงหากำไรให้มีการทำธุรกรรมผ่านทางสถาบันการเงินที่ถูกต้อง ถ้าเป็นไปได้ควรที่จะคำนึงถึงความสามารถที่แตกต่างกันของแต่ละประเทศ เนื่องจากหน่วยงานทางการเงินของแต่ละประเทศมีศักยภาพที่แตกต่างกัน โดยเฉพาะเขตที่ได้รับความช่วยเหลือทางด้านการกุศล และมนุษยธรรมเป็นจำนวนมาก

2. การควบคุมดูแลหรือตรวจตราองค์กรที่ไม่แสวงหากำไร แต่ละประเทศควรที่จะดำเนินการเพื่อส่งเสริมในการตรวจตราองค์กรที่แสวงหากำไรของตนเองให้มีประสิทธิภาพ ซึ่งในทางปฏิบัติประเทศนั้นควรที่จะมีความสามารถในการที่จะพิสูจน์ให้เห็นว่า มาตรฐานที่จะกล่าวถึงต่อไปนี้ได้ มีการนำไปใช้กับองค์กรที่ไม่แสวงหากำไรที่เป็นแหล่งที่มาของเงินจำนวนมาก หรือ เป็นผู้ที่มีความสัมพันธ์กับต่างประเทศ ซึ่งมาตรฐานดังกล่าว คือ

2.1 องค์กรที่ไม่แสวงหากำไรควรที่จะรักษาข้อมูลเกี่ยวกับวัตถุประสงค์และเป้าหมายของกิจกรรมองค์กรที่ไม่แสวงหากำไร ข้อมูลส่วนตัวของผู้เป็นเจ้าของหรือเป็นผู้ควบคุม กำกับดูแลองค์กร รวมไปถึงระดับผู้บริหาร กรรมการ หรือผู้ได้รับมอบหมายในการจัดการดูแลองค์กรข้อมูล เหล่านี้ควรที่จะมีการเปิดเผยให้สาธารณะรับทราบ

2.2 องค์กรที่ไม่แสวงหากำไรควรที่จะออกรายงานประจำปีที่มีรายละเอียดเกี่ยวกับรายรับและรายจ่าย

2.3 องค์กรที่ไม่แสวงหากำไรควรที่จะได้รับใบอนุญาตและขึ้นทะเบียน ซึ่งข้อมูลดังกล่าวควรที่จะมีให้กับหน่วยงานที่เกี่ยวข้องในการตรวจสอบ

24. องค์กรที่ไม่แสวงหากำไรควรที่จะมีการควบคุมที่เหมาะสมในการที่จะรับรองว่าเงินได้ถูกนำไปใช้ตามวัตถุประสงค์และเป้าหมายที่องค์กร ได้ระบุไว้

25. องค์กรที่ไม่แสวงหากำไรควรที่จะรู้จักตัวตนของผู้รับประโยชน์ และรู้จักหุ้นส่วนภายในองค์กร รวมทั้งสาขาขององค์กรทั้งภายในประเทศและนอกประเทศด้วย ซึ่งหมายความว่าองค์กรดังกล่าวควรที่จะพยายามอย่างเต็มที่เพื่อให้ได้ข้อมูลของผู้รับประโยชน์อย่างถูกต้องและเชื่อถือได้ และควรพยายามที่จะเก็บรักษาข้อมูลของผู้ให้ไว้

26. องค์กรที่ไม่แสวงหากำไรควรที่จะเก็บรักษาข้อมูลของการทำธุรกรรมต่างๆอย่างน้อย 5 ปี รวมทั้งประวัติของผู้บริหารและรายงานประจำปีขององค์กรด้วยเพื่อที่จะสามารถตรวจสอบได้ว่าเงินดังกล่าวได้ถูกนำไปใช้ตามวัตถุประสงค์ขององค์กร และเพื่อให้ผู้มีอำนาจสามารถตรวจสอบได้ด้วย

27. ผู้มีอำนาจที่เหมาะสมควรที่จะตรวจตราการปฏิบัติตามข้อบังคับขององค์กรที่ไม่แสวงหากำไรที่มีต่อกฎข้อบังคับ และสามารถที่จะลงโทษอย่างเหมาะสมในกรณีที่องค์กรที่ไม่แสวงหากำไรกระทำละเมิด การลงโทษดังกล่าวให้รวมถึงผู้บริหารขององค์กรในกรณีที่รู้เห็นเกี่ยวกับการละเมิดนั้นด้วย

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

### 3. การรวบรวมและตรวจสอบข้อมูลอย่างมีประสิทธิภาพ

3.1 แต่ละประเทศควรที่จะรับรองว่าผู้มีอำนาจที่เหมาะสมจะได้รับความร่วมมือ การช่วยเหลือและการแบ่งปันข้อมูลในทุกระดับชั้นจากองค์กรที่มีข้อมูลที่เกี่ยวข้องกับองค์กรที่ไม่แสวงหากำไรอย่างมีประสิทธิภาพ

3.2 แต่ละประเทศควรที่จะมีผู้เชี่ยวชาญในการสืบสวน และมีความสามารถที่จะตรวจสอบองค์กรที่ไม่แสวงหากำไรที่น่าสงสัยว่าจะถูกนำไปใช้ในการแสวงหาประโยชน์หรือสนับสนุนองค์กรการก่อการร้าย

3.3 แต่ละประเทศควรที่จะรับรองว่ารัฐมีสิทธิที่จะเข้าถึงข้อมูลได้อย่างเต็มที่ในหน่วยบริหารและจัดการขององค์กรที่ไม่แสวงหากำไร รวมไปถึงข้อมูลทางการเงิน และนโยบาย โดยข้อมูลดังกล่าวจะต้องมีให้รัฐเมื่อองค์กรที่ไม่แสวงหากำไรถูกสอบสวนเสมอ

3.4 แต่ละประเทศควรที่จะสร้างกลไกที่เหมาะสมเพื่อที่รับรองว่าเมื่อเกิดความสงสัยหรือมีเหตุผลเพียงพอว่าองค์กรที่ไม่แสวงหากำไรเป็นฉากบังหน้าในการขอเงินของผู้ก่อการร้าย หรือกำลังถูกองค์กรการก่อการร้ายนำไปใช้แสวงหาประโยชน์ทางการเงินรวมไปถึงเป็นช่องทางในการหลบหนีการยึดอาชัศทรัพย์สิน หรือ กำลังพยายามปกปิดหรือปิดบังการแปลงสภาพเงินทุนที่ตั้งใจจะนำไปใช้ในวัตถุประสงค์ที่ถูกกฎหมายให้กลายเป็นเงินทุนสนับสนุนองค์กรการก่อการร้าย เมื่อได้ข้อมูลเหล่านี้ก็ควรที่จะมีการส่งข้อมูลให้แก่ผู้มีอำนาจ โดยทันที เพื่อที่จะให้มีการป้องกันและสืบสวนเหตุดังกล่าว

4. ความมีศักยภาพในจัดส่งข้อมูลให้แก่ประเทศอื่นๆ เมื่อมีการเรียกร้องมา ตามข้อเสนอแนะพิเศษข้อ 5 นั้น แต่ละประเทศควรที่จะระบุหน่วยงานที่จะต้องติดต่อและขั้นตอนในการตอบสนองข้อเรียกร้องนั้นในเรื่องขององค์กรที่ไม่แสวงหากำไรที่น่าจะสนับสนุนทางการเงินแก่ผู้ก่อการร้ายหรือสนับสนุนทางด้านอื่นๆ

#### 3.2.4 แนวทางปฏิบัติ (Best Practice)

FATF ได้สร้างแนวทางปฏิบัตินี้ขึ้นมาเพื่อผู้บังคับใช้กฎหมายสามารถนำมาปกป้ององค์กรที่ไม่แสวงหากำไรจากการถูกนำไปใช้เพื่อเป็นการส่งเสริมผู้ก่อการร้าย<sup>9</sup> โดยแนวทางปฏิบัตินี้จะกล่าวถึงหลักการพื้นฐานที่แต่ละประเทศควรนำมาพิจารณา จุดที่ควรให้ความสนใจ

<sup>9</sup> FATF , Combating the abuse of non-profit organizations international best practices, 11 October 2002,page 1-8



กลุ่มควบคุมดูแลองค์กร การลงทุนในการกรณีขององค์กรที่ไม่แสวงหากำไรกระทำผิด และรูปแบบการนำองค์กรที่ไม่แสวงหากำไรไปใช้ในทางที่ผิด ดังนี้

#### 3.2.4.1. หลักการพื้นฐาน

1. เนื่องจากองค์กรการกุศลมีความสำคัญทางเศรษฐกิจ มีส่วนช่วยในการพัฒนาทางสังคม และเพื่อการสาธารณะ
2. ความร่วมมือซึ่งกันและกันในการดูแลองค์กร ควรที่จะได้รับจากรัฐบาล ตัวองค์กร ผู้ที่ช่วยเหลือองค์กร รวมไปถึงผู้ที่ได้รับความช่วยเหลือจากองค์กรด้วย โดยเป้าหมายของความร่วมมือกัน ก็คือเพื่อให้องค์กรเหล่านี้มีความโปร่งใสและได้รับความน่าเชื่อถือ
3. การควบคุมดูแลจากรัฐควรมีความยืดหยุ่น และมีคุณภาพ ซึ่งสิ่งดังกล่าวควรขึ้นอยู่กับสัดส่วนความเสี่ยงของแต่ละประเทศด้วย ในประเทศที่มีขนาดเล็กและไม่มีความเสี่ยงก็ไม่จำเป็นต้องเข้าไปควบคุมองค์กรเหล่านี้มาก เนื่องจากจะเป็นการสิ้นเปลืองงบประมาณโดยเปล่าประโยชน์
4. เนื่องจากระบบกฎหมายของแต่ละประเทศมีความแตกต่างกัน ดังนั้นมาตรฐานระหว่างประเทศของ FATF จึงได้คำนึงถึงสิ่งเหล่านี้ด้วย
5. ถึงแม้แต่ละประเทศจะมีความแตกต่างกันไม่ว่าจะเป็นเรื่องขอบข่ายของวัตถุประสงค์ การดำเนินงาน และความหมายของคำว่าองค์กรการกุศล แต่ไม่ว่าทางตรงหรือทางอ้อมองค์กรเหล่านี้จะต้องไม่ไปเกี่ยวข้องกับกิจกรรมการก่อการร้าย
6. ในแต่ละประเทศ กลุ่มองค์กรที่ไม่แสวงหากำไรจะมีกฎระเบียบของตนเอง มีตัวแทน และมีผู้ควบคุมดูแลหรือหน่วยงานที่ได้รับการแต่งตั้ง ซึ่งบุคคลเหล่านี้น่าจะมีบทบาทในการปกป้องและสนับสนุนให้องค์กรที่ไม่แสวงหากำไรสามารถปกป้องตัวเอง

#### 3.2.4.2 จุดที่ควรให้ความสนใจ (AREA OF FOCUS)

##### 1. ความโปร่งใสทางการเงิน

องค์กรที่ไม่แสวงหากำไรมีความสำคัญเนื่องจากในแต่ละปีสามารถหาเงินได้เป็นพันล้าน อย่างไรก็ตาม เพื่อมิให้เกิดภาระแก่องค์กรที่ไม่แสวงหากำไรที่ถูกกฎหมาย มาตรการในการควบคุมควรขึ้นอยู่กับความเสี่ยง กับขนาดขององค์กรนั้นๆด้วย

##### 1.1. ด้านบัญชีทางการเงิน

1.1.1. องค์กรที่ไม่แสวงหากำไรควรที่จะเก็บข้อมูลด้านค่าใช้จ่ายแต่ละโครงการและสามารถที่จะนำมาแสดงได้ โดยข้อมูลดังกล่าวสามารถแสดงให้เห็นว่าได้นำเงินไปใช้จ่ายอะไรบ้าง รวมถึง เงินค่าใช้จ่ายในการบริหารการดำเนินงานขององค์กร

1.1.2. การตรวจสอบบัญชีโดยองค์กรอิสระเป็นวิธีที่ใช้กับองค์กรเหล่านี้ เพื่อแสดงว่าค่าใช้จ่ายดังกล่าวได้นำไปใช้อย่างแท้จริง ทำให้เกิดความไว้วางใจแก่ผู้ที่มีบริจาคมเงิน ซึ่งในบางประเทศผู้มีอำนาจในการควบคุมองค์กรที่ไม่แสวงหากำไรจะตรวจสอบบัญชีขององค์กร ถึงแม้วิธีการนี้จะไม่สามารถยืนยันได้ว่าเงินบริจาคได้ไปสู่ผู้ที่ควรได้รับผลประโยชน์อย่างแท้จริง

## 1.2 บัญชีธนาคาร

ควรมีการลงทะเบียนบัญชีกับธนาคารธนาคารและใช้บัญชีนี้ในการทำธุรกรรมทางการเงินเพื่อให้เห็นเส้นทางการเดินบัญชี โดยเฉพาะธุรกรรมทางการเงินระหว่างประเทศ ในกรณีที่มีการกระทำธุรกรรมจำนวนมาก ควรใช้ระบบการโอนเงินที่เป็นทางการ และทำให้เข้าสู่ระบบของธนาคาร เพื่ออำนวยความสะดวกตรวจสอบและควบคุม

### 2. การตรวจสอบข้อเท็จจริงของโครงการหรือนโยบาย

เนื่องจากมีกรณีที่สำนักงานใหญ่ไม่ได้รับการรายงานการดำเนินงาน ซึ่งจากการตรวจสอบพบว่า โครงการเหล่านี้ถูกนำไปใช้เพื่อสนับสนุนการก่อการร้าย เพราะฉะนั้นองค์กรเหล่านี้ควรที่จะรู้ว่าเงินที่ได้รับการช่วยเหลือถูกนำไปใช้ตามที่วางแผนเอาไว้ ดังนั้น องค์กรที่ไม่แสวงหากำไรควรที่จะตรวจสอบข้อเท็จจริงในเรื่องต่อไปนี้

2.1 การขอความช่วยเหลือจากผู้บริจาคควรมีความโปร่งใสเพื่อให้ผู้บริจาคได้รู้ว่าเงินที่บริจาคมนั้นถูกนำไปใช้อะไร และได้นำไปใช้ตามที่แจ้งเอาไว้

2.2 การควบคุมดูแล เพื่อที่จะให้แน่ใจว่าเงินที่บริจาคมนี้ได้ไปสู่ผู้รับประโยชน์ตามที่ตั้งใจไว้ และได้ถูกนำไปใช้จริง ดังนั้น องค์กรควรถามว่า

- โครงการนี้ได้เกิดขึ้นจริงหรือไม่
- ผู้รับประโยชน์มีตัวตนจริงหรือไม่
- ผู้รับผลประโยชน์นี้ได้รับเงินบริจาคตามที่ส่งไปจริงหรือไม่
- เงินหรือทรัพย์สิน หรือสิ่งที่ช่วยเหลือครบตามที่ส่งไปหรือไม่

### 2.3 การตรวจสอบภาคสนาม

บางครั้งการควบคุมบัญชีทางการเงินหรือฝ่ายตรวจสอบอาจไม่เพียงพอในการป้องกันองค์กร ดังนั้น การตรวจสอบภาคสนามเป็นมาตรการที่สามารถทำให้ค้นพบเส้นทางการเงินที่ผิดปกติได้มากขึ้น

การตรวจสอบการดำเนินการทางภาคสนามเป็นกลไกระดับที่ก้าวขึ้นไปที่มีความสำคัญ เพราะฉะนั้นควรที่จะกำหนดพื้นฐานความเสี่ยงตามสัดส่วนความเสี่ยง โดยไม่จำเป็นต้องดำเนินการตรวจสอบขององค์กรที่ไม่แสวงหากำไรทั้งหมด แต่อาจตรวจสอบเป็นกรณีๆ ไป และ ควรที่จะติดตาม โครงการที่เห็นว่ามีความเสี่ยงสูงว่าได้ดำเนินงานตรงตามที่รายงานมาหรือไม่

## 2.4 การดำเนินงานในต่างประเทศ

ในกรณีสำนักงานใหญ่อยู่ในประเทศหนึ่ง แต่สำนักงานผู้ที่ได้รับผลประโยชน์อยู่อีกประเทศหนึ่ง ผู้มีอำนาจในแต่ละประเทศควรมีการประสานงานกัน การแลกเปลี่ยนข้อมูลและการสืบสวนซึ่งกันและกัน

### 3. การบริหาร

องค์กรที่ไม่แสวงหากำไรควรที่จะมีการเก็บรวบรวมเอกสารของการบริหารงาน การจัดการ หรือการควบคุมนโยบายเกี่ยวกับการดำเนินงาน ซึ่งบทบาทของคณะกรรมการผู้อำนวยการคือกุญแจสำคัญในการดำเนินงานดังกล่าว

การบริหารงานขององค์กรที่ไม่แสวงหากำไรก็เหมือนกับการบริหารงานของบริษัทจำกัดทั่วไป คณะกรรมการผู้อำนวยการควรทำให้องค์กรดังกล่าวมีความโปร่งใส และ เอาใจใส่เกี่ยวกับองค์กรว่าได้ดำเนินการอย่างมีจริยธรรม ผู้อำนวยการควรที่จะต้องรู้ว่าผู้มีอำนาจกระทำการแทนได้ดำเนินการอย่างไร โดยมีมาตรการในการพิสูจน์ว่าเงินหรือทรัพย์สินไม่ได้ถูกนำไปใช้เพื่อสนับสนุนการเงินแก่การก่อการร้าย และต้องรู้ว่าใครเป็นตัวแทนขององค์กร โดยเฉพาะผู้อำนวยการ ผู้มีอำนาจลงนามแทนบริษัทฯ ผู้ดูแลผลประโยชน์ และต้องไม่ให้องค์กรนี้ถูกแทรกแซงจากผู้ก่อการร้าย

ผู้อำนวยการควรที่จะพยายามปฏิบัติงานด้วยความซื่อสัตย์ต่อหน้าที่การที่ผู้อำนวยการไม่มีความรู้เพียงพอจะทำให้เป็นจุดอ่อน ดังนั้น ผู้อำนวยการมีหน้าที่รับผิดชอบต่อองค์กรและสมาชิกขององค์กรว่าเงินหรือทรัพย์สินได้ถูกนำไปใช้ตามเจตนารมณ์ และจะต้องรู้จักผู้ที่เกี่ยวข้องได้ติดต่อด้วย เช่น ผู้บริจาค ลูกค้า รัฐบาลทุกระดับที่มีความเกี่ยวข้องในการควบคุมองค์กร ความรับผิดชอบเหล่านี้จึงเป็นสิ่งที่จะคว่าองค์กรจะถูกนำไปใช้ในทางที่ผิด ถ้าองค์กรที่ไม่แสวงหากำไรมีผู้อำนวยการในการบริหาร ผู้อำนวยการควรที่จะปฏิบัติตามสิ่งที่กล่าวต่อไปนี้

- สามารถที่จะระบุอย่างแน่ชัดว่ามีใครเป็นสมาชิกของคณะกรรมการ และสมาชิกของคณะผู้บริหาร
- มีการประชุมอย่างสม่ำเสมอ และเก็บข้อมูลเกี่ยวกับมติที่ประชุม
- มีกระบวนการต่างที่มีแบบแผนอย่างเป็นทางการ เช่น การเลือกตั้ง
- ควรรับรองว่ามีการรายงานประจำปีเกี่ยวกับการเงินและการบัญชีขององค์กร
- ควรรับรองว่ามีการควบคุมที่เหมาะสมเกี่ยวกับด้านการเงินในเรื่องค่าใช้จ่ายในโครงการต่างๆ รวมไปถึงโครงการที่ทำความตกลงกับองค์กรอื่น
- รับรองความเหมาะสมของความสมดุลระหว่างค่าใช้จ่ายของโครงการกับการบริหาร

- รับรองว่าได้มีขบวนการในการป้องกันไม่ให้องค์กรถูกนำไปใช้ในทางที่ผิดหรือสนับสนุนการเงินแก่การก่อการร้าย

### 3.2.4.3 กลุ่มควบคุมดูแล (Oversight bodies)

ในความเป็นจริงแล้วจุดสนใจของกลุ่มเหล่านี้ไม่ใช่อยู่ที่การต่อต้านการก่อการร้ายแต่กลุ่มเหล่านี้จะให้ความสนใจในเรื่องการทำให้องค์กรมีความโปร่งใสและมีความน่าเชื่อถือแก่ผู้บริจาคมากกว่า แต่อย่างไรก็ตามการควบคุมดังกล่าวก็ส่งผลไปถึงการต่อต้านการก่อการร้ายไม่มากนักน้อย

ในการทำให้องค์กรที่ไม่แสวงหากำไรมีความโปร่งใสนั้น แต่ละประเทศก็จะมีวิธีการที่แตกต่างกันออกไป เช่น บางประเทศอาจมีกระทรวงดูแลโดยตรง หรือบางประเทศอาจเป็นกรมสรรพากรเข้ามาดูแล แต่บางประเทศกรมสรรพากรอาจไม่มีอำนาจดูแลเลยก็ได้ บางครั้งก็จะมีหน่วยงานในการควบคุมดูแล เช่น ผู้บังคับใช้กฎหมาย หรือผู้ควบคุมธนาคาร หรืออาจจะเป็นผู้ควบคุมดูแลเอกชนหรือรัฐก็ได้ ดังจะกล่าวต่อไปนี้

1. ผู้มีอำนาจในการบังคับใช้กฎหมาย หรือเจ้าหน้าที่รักษาความปลอดภัย

การสนับสนุนผู้ก่อการร้ายเป็นการกระทำที่ผิดกฎหมาย เพราะฉะนั้นจึงต้องมีผู้ที่บังคับใช้กฎหมาย หรือเจ้าหน้าที่รักษาความปลอดภัยเข้ามาเกี่ยวข้อง ไม่มีองค์กรที่ได้รับการยกเว้นหากองค์กรเหล่านั้นกระทำการสนับสนุนการก่อการร้าย เพราะฉะนั้น ผู้บังคับใช้กฎหมายหรือเจ้าหน้าที่รักษาความปลอดภัย ควรที่จะมีบทบาทในการต่อต้านการนำองค์กรที่ไม่แสวงหากำไร ไปใช้ในทางที่ผิด หรือการดำเนินกิจกรรมต่างๆ ที่เกี่ยวกับองค์กรการก่อการร้าย

2. หน่วยงานพิเศษ

ยกตัวอย่าง

1. ประเทศอังกฤษ มีการควบคุมโดยโครงการความร่วมมือระหว่างประเทศของคณะกรรมการการกุศลอังกฤษและเวลส์ (Charity Commission for England and Wales)

2. ประเทศอเมริกามีผู้ชำนาญการของรัฐบาลในระดับรัฐควบคุมดูแลองค์กรที่ไม่แสวงหากำไร โดยกลุ่มต่างๆ เพราะฉะนั้นจึงควรที่จะมีองค์กรกลางเพื่อให้มีการปรึกษากันภายในรัฐบาลระหว่างองค์กรหรือหน่วยงานที่เคยเกี่ยวข้องกับการองค์กรการก่อการร้าย รวมทั้งหน่วยงานที่ไม่ให้ความสนใจเกี่ยวกับการก่อการร้ายและการสนับสนุนการก่อการร้ายเท่าที่ควร ที่สำคัญควรให้ผู้ชำนาญการด้านการก่อการร้ายร่วมงานกับองค์กรที่ไม่แสวงหากำไรเพื่อสอดส่องดูแลในปัญหาที่เกิดขึ้น

### 3. ธนาคารภาครัฐหรือผู้มีอำนาจในการควบคุมภาษีและการเงิน

ในความเป็นจริงเรื่องการต่อต้านการก่อการร้ายไม่ได้เกี่ยวข้องกับธนาคารโดยตรง แต่เนื่องจากองค์กรเหล่านี้ต้องมีการทำธุรกรรมทางการเงินอยู่เสมอทำให้ธนาคารเข้ามามีส่วนเกี่ยวข้อง ดังนั้น ควรทำให้องค์กรที่ไม่แสวงหากำไรเข้าสู่ระบบของธนาคาร และควรให้อำนาจแก่ ผู้ควบคุมดูแลธนาคารเหล่านี้ด้วย เช่น การรายงานเหตุอันควรสงสัย การรู้จักตัวตนของลูกค้า (Know Your Customer) และอื่นๆ เป็นสิ่งที่จะช่วยในการต่อต้านการก่อการร้ายและการนำองค์กรที่ไม่แสวงหากำไร ไปใช้ในทางที่ผิด

และเนื่องจากการให้ผลประโยชน์ในเรื่องการยกเว้นภาษีแก่องค์กรเหล่านี้ผู้ควบคุมทางด้านภาษีเหล่านี้จึงมีความสำคัญเช่นกัน เพราะฉะนั้น การเก็บข้อมูลขององค์กรเพื่อลดหย่อนภาษีควรที่จะมีการแลกเปลี่ยนข้อมูลกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการต่อต้านการก่อการร้ายด้วย

### 4. การควบคุมดูแลของภาคเอกชน

หน่วยงานนี้ถือเป็นหน่วยงานที่มีความสำคัญเพราะถือว่าเป็นผู้ที่มีความรู้และ ความเข้าใจขององค์กรที่ไม่แสวงหากำไร และให้ความสนใจในการที่จะรักษาความชอบธรรมและความน่าเชื่อถือขององค์กรที่ไม่แสวงหากำไร เพราะฉะนั้น แต่ละประเทศควรพยายามที่จะให้หน่วยงานเหล่านี้ร่วมมือด้วย เพื่อให้แนวทางปฏิบัติ (Best Practice) นำมาใช้ได้จริง

#### 3.2.4.4 การลงโทษ (Sanction)

ประเทศควรจะใช้กฎหมายที่มีอยู่หรือบัญญัติกฎหมายใหม่เพื่อที่จะสร้างการมาตรการทั้งทางแพ่งและทางอาญาที่เหมาะสมและมีประสิทธิภาพสำหรับผู้ที่ใช้องค์กรที่ไม่แสวงหากำไรในทางที่ผิด

#### 3.2.4.5 รูปแบบการการนำองค์กรที่ไม่แสวงหากำไรไปใช้ในทางที่ผิด

##### 1. การเป็นองค์กรก่อการร้ายเสียเอง

คือ องค์กรที่ไม่แสวงหากำไรถูกนำไปใช้โดยองค์กรผู้ก่อการร้ายเพื่อ บังหน้าให้ตนดูเสมือนเป็นองค์กรที่ถูกกฎหมาย

##### 2. เป็นหน่วยงานที่ให้การสนับสนุนการเงินหรืออำนวยความสะดวกในการ

การยกย้ายทรัพย์สินที่ได้จากการก่อการร้าย

คือ องค์กรที่ไม่แสวงหากำไรถูกนำไปใช้ในการแสวงหาผลประโยชน์จากองค์กรที่ถูกกฎหมาย โดยทำหน้าที่เปรียบเสมือนเป็นตัวกลางในการสนับสนุน

ทางการเงินแก่ ผู้ก่อการร้าย รวมถึงถูกนำไปใช้เพื่อวัตถุประสงค์ในการ โยกย้ายทรัพย์สินให้รอดพ้นจากมาตรการการยึด/อายัดต่างๆ

3. เป็นแหล่งที่ใช้ในการแปลงสภาพทรัพย์สินเพื่อการฟอกเงินที่ได้จากการก่อการร้าย

คือ องค์กรที่ไม่แสวงหากำไรถูกนำไปใช้เพื่อปกปิดหรือปิดบังการแปลงสภาพเงินทุนที่ตั้งใจจะนำไปใช้ในวัตถุประสงค์ที่ถูกกฎหมายให้กลายเป็นเงินทุนสนับสนุนองค์กรผู้ก่อการร้าย



ศูนย์วิทยทรัพยากร  
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

## บทที่ 4

### องค์กรที่ไม่แสวงหากำไรและกฎหมายป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน ในต่างประเทศ

#### 4.1 องค์กรที่ไม่แสวงหากำไรในต่างประเทศ

เนื่องจากหน่วยป้องกันอาชญากรรมทางการเงิน หรือที่เรียกในบทที่แล้วว่า FATF ได้เป็นองค์กรที่ได้รับความยอมรับว่าเป็นองค์กรที่ประสบความสำเร็จมากที่สุดในการประสานงานความร่วมมือด้านการปราบปรามการฟอกเงินระหว่างประเทศเกิดขึ้นจากความห่วงใยเกี่ยวกับภัยคุกคามของการฟอกเงินที่เกิดกับระบบธนาคารและสถาบันการเงินจนกลายเป็นแรงกระตุ้นให้บรรดาผู้นำของกลุ่มประเทศมหาอำนาจทั้งเจ็ด คือ ประเทศแคนาดา ฝรั่งเศส เยอรมนี อิตาลี ญี่ปุ่น สหราชอาณาจักร และสหรัฐอเมริกา จัดการประชุมหน่วยป้องกันอาชญากรรมทางการเงินขึ้น (FATF) ซึ่งกลุ่มแนวร่วมเหล่านี้ได้กำหนดนโยบายระหว่างรัฐบาลและได้รับมอบหมายความรับผิดชอบให้ตรวจสอบเทคนิคและแนวโน้มของการฟอกเงินทบทวนมาตรการระดับชาติและระหว่างประเทศที่ได้ดำเนินการไปแล้ว และกำหนดมาตรการปราบปรามการฟอกเงินเพิ่มเติม โดยปัจจุบันมีประเทศที่เข้าร่วมเป็นสมาชิกทั้งหมด 33 ประเทศ ผู้จัดทำจึงเห็นควรกล่าวถึงประเทศสมาชิกของ FATF บางประเทศเพื่อนำข้อบ่งชี้เกี่ยวกับองค์กรที่ไม่แสวงหากำไรและกฎหมายฟอกเงินมากล่าวถึงในบทนี้ เพื่อให้เห็นความแตกต่างระหว่างประเทศที่เป็นผู้ก่อตั้งหน่วยป้องกันอาชญากรรมทางการเงิน (FATF) อันได้แก่ ประเทศแคนาดา สหราชอาณาจักร และประเทศสหรัฐอเมริกา กับประเทศที่เคยได้รับให้เป็นประเทศที่ไม่ให้ความร่วมมือ (NCCT) อย่างประเทศฟิลิปปินส์ ซึ่งปัจจุบันได้ถูกถอนออกจากรายชื่อประเทศที่ไม่ให้ความร่วมมือแล้ว ดังจะได้อธิบายดังต่อไปนี้

#### 4.1.1 ความหมายขององค์กรที่ไม่แสวงหากำไร

##### 4.1.1.1 ประเทศอังกฤษ แยกออกเป็น 2 ประเภท ได้แก่

##### 1. องค์กรการกุศล

องค์กรที่จัดตั้งขึ้นเพื่อวัตถุประสงค์ในทางการกุศล เพื่อช่วยเหลือในเรื่องความลำบากด้านการเงิน การพัฒนาการศึกษา การศาสนา ให้ประโยชน์ต่อชุมชน และไม่เข้าไปเพื่อวัตถุประสงค์ทางการเมือง ไม่มีการแบ่งปันกำไรให้แก่สมาชิก โดยทั่วไปแล้วองค์กรที่

ได้รับการจดทะเบียนจะได้รับการยกเว้นภาษี โดย INLAND REVENUE จะเป็นองค์กรที่เก็บข้อมูลเกี่ยวกับองค์กรที่ได้รับการยกเว้นภาษี

การที่ได้เป็นองค์กรการกุศลจะต้องจดทะเบียนกับคณะกรรมการการองค์กรการกุศล (Charity Commission) โดยจะได้รับผลประโยชน์ ดังนี้

- (1) ได้รับผลประโยชน์ทางด้านงบประมาณ เช่น การลดหย่อนภาษี
- (2) มีสิทธิเป็นองค์กรที่สามารถรับบริจาคจากประเทศต่างๆ ได้
- (3) ได้รับความนับถือ

## 2. องค์กรที่ไม่แสวงหากำไร(ไม่ได้จัดตั้งเพื่อการกุศล)

องค์กรนี้รวมถึงรูปแบบและประเภทขององค์กรหลายอย่าง ตั้งแต่คลับส่วนตัวเล็กๆ ไปจนถึงกลุ่มกิจกรรมทางการค้าต่างชาติ บางครั้งการรวมตัวกันของการให้บริการทางการเงิน ก็สามารถรวมอยู่ในความหมายขององค์กรที่ไม่แสวงหากำไรได้

### 4.1.1.2 ประเทศสหรัฐอเมริกา แยกออกเป็น 2 ประเภท ได้แก่

#### 1. องค์กรการกุศลสาธารณะ (Public charity)

องค์กรประเภทนี้จะได้รับความช่วยเหลือจากสาธารณชน

#### 2. มูลนิธิเอกชน (Private Foundation)

องค์กรประเภทนี้จะได้รับทุนสนับสนุนและมีการดำเนินการโดยกลุ่มเล็ก

ซึ่งทั้งสองประเภทมีวัตถุประสงค์สำคัญเพื่อสนับสนุนช่วยเหลือประเด็นที่เกี่ยวข้องกับผลประโยชน์ของเอกชนหรือประเด็นที่เป็นความวิตกกังวลของสาธารณะ เช่น วัตถุประสงค์ที่เกี่ยวกับการศาสนา การเมือง การศิลปะ การศึกษา การวิจัย หรือจุดประสงค์อื่นโดยมากเพื่อการกุศลหรือการบริการ

ภายใต้กฎหมายของประเทศสหรัฐอเมริกา องค์กรการกุศล คือ องค์กรที่ไม่แสวงหากำไรที่มีคุณสมบัติตามที่กฎหมายภาษีเงินได้แห่งสหรัฐอเมริกา (Federal income tax) ภายใต้ Section 501 (C) (3) ของประมวลรัษฎากรภายในประเทศกำหนด (Internal Revenue Code) หรือ ที่เรียกว่า IRC นอกจากนี้ Section 170 (C) (2) ยังกำหนดว่า ทรัพย์สินที่ได้รับบริจาคมาสามารถนำไปลดหย่อนภาษีได้ทั้ง Section 501 (C) (3) และ Section 170 (C) (2) ระบุว่า องค์กรการกุศลจะต้องดำเนินการเพื่อวัตถุประสงค์เฉพาะในทางการกุศล การศาสนา การวิทยาศาสตร์ และการศึกษา โดยผู้ก่อตั้งสามารถเลือกวัตถุประสงค์ทางใดทางหนึ่งก็ได้ ถ้าองค์กรการกุศลใดต้องการที่จะได้รับการลดหย่อนภาษี จะต้องสมัครที่หน่วยภาษีอากร (Internal Revenue Service) หรือที่เรียกว่า IRS หากมีคุณสมบัติครบตาม Section 501 (C) (3) หน่วยภาษีอากรจะออกใบรับรอง



สถานะ การเป็นองค์กรการกุศลให้เกินกว่าจะมีการเลิกกิจการ โดยสถานะ การเป็นองค์กรการกุศล นั้นจะถูกยกเลิกหากหน่วยภาษีอากรเห็นว่าองค์กรการกุศลดังกล่าวไม่มีคุณสมบัติตามที่กำหนดอีกต่อไป หรืออาจถูกระงับการเป็นองค์กรการกุศลไว้ชั่วคราวหากองค์กรนั้นถูกระงับว่ามีส่วนเกี่ยวข้องกับการสนับสนุนการก่อการร้าย ตาม Section 501 (P)

หน่วยภาษีอากรจะมีรายชื่อองค์กรการกุศลที่ผู้รับบริจาคจะรับการลดหย่อนภาษี อยู่ใน IRS Publication 78 (Cumulative List of Organizations Described in section 170 (C) of the Internal Revenue Code of 1986)

นอกจากนี้ ตามประมวลรัษฎากร (IRC) Section 501(C)(3) นั้น ได้กำหนดว่าโบสถ์ หรือสมาคมของโบสถ์ และองค์กรการกุศลสาธารณะ ที่มีรายได้ต่อปีต่ำกว่า 5,000 เหรียญสหรัฐ ไม่จำเป็นต้องได้รับการรับรองจากหน่วยภาษีอากรอย่างเป็นทางการ ก็สามารถได้รับการลดหย่อนภาษี

องค์กรการกุศลที่ได้รับการรับรองจากหน่วยภาษีอากรจะได้รับสิทธิ ดังนี้

- (1) ไม่ต้องเสียภาษีในรายได้ที่ได้มาจากกิจกรรมที่เกี่ยวกับการกุศล
- (2) ผู้บริจาคสามารถที่จะลดหรือหักภาษีเงินได้ในอัตราร้อยละ 40 ของจำนวนเงินที่บริจาค

#### 4.1.1.3 ประเทศแคนาดา แยกออกเป็น 2 ประเภท ได้แก่

1. องค์กรที่ไม่แสวงหากำไร (Non profit Organization) คือ สโมสร หน่วยงาน สมาคม โดยไม่รวมถึงองค์กรการกุศล ที่จัดการและดำเนินการเฉพาะเพื่อการสวัสดิการทางสังคม เพื่อการปรับปรุงประชากร เพื่อความเพลิดเพลิน และเพื่อการสนทนากการหรือเพื่อจุดประสงค์อื่นใดก็ตามที่ไม่แสวงหากำไร เพราะฉะนั้นจะไม่มีส่วนใดของรายได้ที่จ่ายให้เพื่อผลประโยชน์ส่วนตัวสำหรับสมาชิกผู้ถือหุ้นหรือเจ้าของกิจการคนใดก็ตาม ตามพระราชบัญญัติเกี่ยวกับภาษีเงินได้ (Income Tax Act/ITA) องค์กรที่ไม่แสวงหากำไรจะต้องยื่นรายการการเสียภาษีบริษัทและกองทุนแก่ Canadian Revenue Agency / CRA โดยเมื่อรวมภาษีขององค์กรที่ไม่แสวงหากำไรแล้ว ปรากฏว่ามีทรัพย์สินที่เกินกว่า 200,000 เหรียญ หรือรายได้จากการลงทุน 10,000 เหรียญต่อปี จะได้รับการยกเว้นภาษี แต่ผู้บริจาคเงินไม่สามารถนำไปรับเงินไปลดหย่อนภาษีได้

2. องค์กรการกุศล (Charity) องค์กรเหล่านี้จะต้องถูกจัดขึ้นเพื่อวัตถุประสงค์ทางการกุศลและใช้ทรัพยากรเพื่อกิจกรรมทางการกุศล เพื่อส่งเสริมการศึกษา การศาสนา เพื่อประโยชน์ทางสังคม องค์กรการกุศลจะต้องตั้งอยู่ในประเทศแคนาดา และไม่นำรายได้ไปใช้เพื่อประโยชน์แก่สมาชิกขององค์กร ได้รับการยกเว้นภาษีทั้งตัวองค์กรและผู้บริจาค และต้องอยู่ภายใต้พระราชบัญญัติเกี่ยวกับภาษีเงินได้ (Income Tax Act) โดยแบ่งเป็น

- องค์กรการกุศล (Charitable Organization) จะจดทะเบียนได้ต้อง
  1. อุทิศทรัพย์สินเพื่อกิจกรรมการกุศลที่ดำเนินการด้วยตนเอง
  2. ผู้อำนวยการจะต้องไม่มีความเกี่ยวข้องกันเกินร้อยละ 50
  3. เงินทุนที่ได้รับต้องไม่ได้มาจากบุคคลคนเดียว หรือกลุ่มคนกลุ่มเดียวกันเกินกว่าร้อยละ 50
- มูลนิธิสาธารณะ (Public Foundation) โดยปกติจะสนับสนุนทางการเงินให้กับกิจกรรมทางการกุศลขององค์กรการกุศลอื่น จะจดทะเบียนได้ต้อง
  1. มีจุดประสงค์เพื่อการกุศล
  2. มีลักษณะเป็นบริษัท หรือการรวมกลุ่มบริษัท
  3. มากกว่าร้อยละ 50 ของรายได้ต่อปีต้องบริจาคให้กับผู้รับที่มีคุณสมบัติ
  4. ผู้อำนวยการจะต้องไม่มีความเกี่ยวข้องกันเกินร้อยละ 50
  5. เงินทุนที่ได้รับต้องไม่ได้มาจากบุคคลคนเดียว หรือกลุ่มคนกลุ่มเดียวกันเกินร้อยละ 50
- มูลนิธิเอกชน (Private Foundation) จะมีการควบคุมดูแลโดยกลุ่มบุคคลที่เกี่ยวข้องและสามารถที่จะดำเนินการเกี่ยวกับกิจกรรมการกุศลหรือจะให้การสนับสนุนกับองค์กรการกุศลอื่นก็ได้ จะจดทะเบียนได้ต้อง
  1. มีจุดประสงค์เพื่อการกุศล
  2. มีลักษณะเป็นบริษัท หรือการรวมกลุ่มบริษัท
  3. มากกว่าร้อยละ 50 ของรายได้ต่อปีต้องบริจาคให้กับผู้รับที่มีคุณสมบัติ
  4. ผู้อำนวยการจะต้องไม่มีความเกี่ยวข้องกันเกินร้อยละ 50
  5. เงินทุนที่ได้รับต้องไม่ได้มาจากบุคคลคนเดียว หรือกลุ่มคนกลุ่มเดียวกันเกินร้อยละ 50
  6. ไม่รวมถึงองค์กรการกุศล และมูลนิธิสาธารณะ

#### 4.1.1.4 ประเทศฟิลิปปินส์ แยกออกเป็น 2 ประเภท ได้แก่

1. องค์กรเอกชน (Non Organization) หมายถึง องค์กรที่ดำเนินการเพื่อ การ วิทยาศาสตร์ การศึกษา การค้นคว้า การสร้าง การพัฒนาเยาวชนและกีฬา เพื่อสุขภาพ วัฒนธรรม และการกุศล โดยที่ไม่มีการแบ่งปันรายได้ให้กับบุคคลใดบุคคลหนึ่ง และมีหลักเกณฑ์ ดังนี้

(1) ภายในวันที่ 15 ของเดือนที่สามของรอบการจ่ายภาษีของปีที่ ได้รับเงินบริจาคจะต้องถูกนำไปใช้เพื่อกิจกรรมที่ระบุไว้ในเป้าหมายหรือวัตถุประสงค์ของการ ก่อตั้งองค์กร นอกจากนี้จะได้รับการขยายระยะเวลาโดยรัฐมนตรีกระทรวงการคลัง

(2) การบริหารด้านการเงิน รายจ่ายด้านการบริหารจะต้องไม่สูงกว่า ร้อยละ 30 ของรายจ่ายทั้งหมด

(3) เมื่อเลิกกิจการ ทรัพย์สินจะต้องถูกแจกจ่ายให้กับองค์กรเอกชนที่มี จุดประสงค์เป้าหมายคล้ายคลึงกัน หรือให้กับรัฐเพื่อจุดประสงค์ทางด้านสาธารณะ หรือมิฉะนั้นก็ ให้ศาลเป็นผู้ตัดสิน

2. องค์กรที่ไม่แสวงหากำไร (Non Profit Organization) หมายถึง องค์กรที่ถูกก่อตั้งขึ้นเพื่อจุดประสงค์ทางด้านศาสนา การศึกษา วิทยาศาสตร์ การกีฬา วัฒนธรรม สวัสดิการสังคม การกุศล และการดูแลทหารผ่านศึก

#### 4.1.2 มาตรการในการควบคุมองค์กรที่ไม่แสวงหากำไร

ในแต่ละประเทศมีมาตรการ ในการควบคุมองค์กรที่ไม่แสวงหากำไรที่แตกต่างกัน ออกไป อาจมีหน่วยงานที่ก่อตั้งขึ้นมาเพื่อดูแลองค์กรที่ไม่แสวงหากำไร โดยเฉพาะ แต่บางประเทศ ก็อาจมีหน่วยงานที่มีหน้าที่โดยทั่วไปในการรักษาความปลอดภัยภายในประเทศกรณีเกิดการกระทำ ผิดกฎหมายเป็นผู้ควบคุมดูแล

##### 4.1.2.1 ประเทศอังกฤษ

คณะกรรมการองค์กรการกุศลอังกฤษและเวลส์ (Charity Commission for England and Wales) จัดตั้งครั้งแรกในฐานะเป็นหน่วยงานหนึ่งของศาล ในปี พ.ศ. 2436 (ค.ศ. 1893) ซึ่งมีระบบการปกครองตนเอง เป็นองค์กรอิสระ ดำเนินการภายใต้ Charity Act 1993 เพื่อพิจารณาเรื่องที่เกี่ยวข้องกับการกุศล ในปัจจุบันเป็นหน่วยงานอิสระที่ดำเนินการตามอำนาจทาง กฎหมายซึ่งมีอำนาจถึงหน่วยงานตุลาการ มีอำนาจหน้าที่ในการจดทะเบียน ติดตาม ให้คำแนะนำ และสอบสวนองค์กรที่ไม่แสวงหากำไร องค์กรที่ไม่แสวงหากำไรที่มีขนาดตามหลักเกณฑ์จะต้อง จดทะเบียนต่อคณะกรรมการฯ ซึ่งมีข้อตกลงกับสำนักงานภาษีว่าองค์กรที่จดทะเบียนกับ

คณะกรรมการฯ เท่านั้นที่มีสิทธิได้รับประโยชน์ทางภาษี โดยในแต่ละปีทุกองค์กรจะต้องเก็บหลักฐานทางการเงิน จัดทำรายงานประจำปีไว้ และจะต้องเตรียมพร้อมเสมอในกรณีที่คณะกรรมการองค์กรการกุศล (Charity Commission) หรือ สาธารณชน ร้องขอ โดยมาตรการที่องค์กรการกุศลต้องปฏิบัติจะแบ่งตามรายได้ขององค์กร กล่าวคือ

- องค์กรที่มีรายได้ตั้งแต่ 1,000 ปอนด์ขึ้นไปจะต้องจดทะเบียนต่อคณะกรรมการฯ เพื่อได้รับการยกเว้นภาษี
- องค์กรที่มีรายได้ตั้งแต่ 10,000 ปอนด์ขึ้นไป ต้องมีการตรวจสอบบัญชี และจะต้องยื่นรายงานประจำปีต่อคณะกรรมการ
- องค์กรที่มีรายได้ตั้งแต่ 90,000 ปอนด์ขึ้นไป ต้องมีการตรวจสอบในเรื่องการยกเว้นภาษี
- องค์กรที่มีรายได้ตั้งแต่ 100,000 ปอนด์ขึ้นไป ต้องมีการทำบัญชีสะสม
- องค์กรที่มีรายได้ตั้งแต่ 250,000 ปอนด์ขึ้นไป ต้องมีการจัดส่งรายงานประจำปีอย่างละเอียด โดยการตรวจสอบจากนักตรวจสอบบัญชี

คณะกรรมการองค์กรการกุศลฯ (Charity Commission) จะต้องแน่ใจว่าองค์กรการกุศลได้ปฏิบัติตามข้อกำหนดต่างๆ นอกจากนี้ในกรณีมีประเด็นต่างๆ ขึ้นมา คณะกรรมการองค์กรการกุศลฯ (Charity Commission) มีอำนาจในการที่จะขอข้อมูลจากองค์กรการกุศลเพื่อการตรวจสอบ โดยมีอำนาจในการแก้ไขปรับปรุงหากเห็นว่าการแก้ไขดังกล่าวจะทำให้องค์กรดังกล่าวมีประสิทธิภาพมากขึ้น มีอำนาจในการตรวจสอบและการสอบสวนเมื่อมีการสงสัยว่ามีการบริหารที่ไม่ถูกต้อง มีอำนาจในการแทรกแซง เพื่อที่จะป้องกันองค์กรและทรัพยากรขององค์กร ซึ่งอำนาจในการแทรกแซง การรักษาและการแก้ไขนี้ รวมไปถึง การถอดถอนผู้ที่ได้รับมอบหมายให้ดูแลองค์กร หยุดการเดินบัญชีขององค์กร และแต่งตั้งผู้จัดการเพื่อไปดูแลหน่วยงานหรือส่วนใดส่วนหนึ่งขององค์กร รวมถึงการสั่งให้มีการชดใช้ในส่วนของทรัพยากรที่ถูกนำไปใช้ในทางที่ผิด แต่ถ้ามีความจำเป็นต้องขูขององค์กรนั้น ทรัพยากรขององค์กรดังกล่าวจะถูกนำไปให้แก่องค์กรที่มีวัตถุประสงค์คล้ายคลึงกัน

นอกจากนี้ คณะกรรมการองค์กรการกุศลฯ ยังได้ริเริ่ม โครงการความร่วมมือระหว่างประเทศ หรือที่เรียกว่า Charity Commission's International Program ขึ้น<sup>1</sup>

## จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

<sup>1</sup> Charity commission, “โครงการความร่วมมือระหว่างประเทศของ charity commission,” เอกสารในการสัมมนาเรื่องโครงการสัมมนาเพื่อกำหนดแนวทางในการปฏิบัติตามมาตรฐานสากล

โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อสนับสนุนองค์กรพัฒนาเอกชนทั่วโลกให้เกิดความเข้มแข็งในการทำงานร่วมกับหน่วยราชการส่วนท้องถิ่นและประชาสังคม จากการเสริมสร้างความเป็นเอกภาพและอิสระขององค์กรพัฒนาเอกชนในประเทศต่างๆ ได้ส่งผลให้เกิดธรรมาภิบาลและยังเป็นการช่วยส่งเสริมสมรรถนะที่จะบรรลุวัตถุประสงค์ขององค์กร ตลอดจนเป้าหมายการพัฒนาโดยรวม

ตั้งแต่ปี พ.ศ. 2545 เป็นต้นมา คณะกรรมการองค์กรการกุศลฯ ได้ให้ความร่วมมือทางวิชาการแก่ประเทศต่างๆ กว่า 20 ประเทศ และจัดการประชุมเชิงปฏิบัติการระดับภูมิภาคหลายครั้งเพื่อแลกเปลี่ยนประสบการณ์ในการดำเนินงานคณะกรรมการองค์กรการกุศลฯ ได้ดำเนินงานทั้งในตะวันออก แอฟริกา เอเชียใต้ และเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ โดยเฉพาะในประเทศกำลังพัฒนา

แผนงานความร่วมมือระหว่างประเทศเป็นภารกิจหนึ่งของคณะกรรมการองค์กรการกุศลฯ ซึ่งตั้งขึ้นตามกฎหมายให้หน่วยงานอิสระทำหน้าที่กำกับดูแลองค์กรการกุศลในอังกฤษและเวลส์ วัตถุประสงค์หลักคือ ดำเนินงานกำกับดูแลองค์กรการกุศลในอังกฤษและเวลส์ เพิ่มประสิทธิภาพความเชื่อมั่นและความไว้วางใจจากสาธารณชน การดำเนินการของคณะกรรมการ องค์กรการกุศลฯ ช่วยให้องค์กรการกุศลต่างๆ มีศักยภาพมากขึ้น รวมทั้งโปร่งใสตรวจสอบได้จาก ผู้บริจาคและผู้รับประโยชน์จากองค์กรต่างๆ ดังกล่าว

แผนงานความร่วมมือระหว่างประเทศของคณะกรรมการองค์กรการกุศลฯ มีเป้าหมาย ดังนี้

- ส่งเสริมแนวปฏิบัติที่ดีในการกำกับดูแล และให้มีการแลกเปลี่ยนความคิดเห็นในระดับระหว่างประเทศ ภูมิภาค และภายในประเทศต่างๆ คณะกรรมการมุ่งที่จะเรียนรู้แนวความคิดและแนวปฏิบัติตลอดจนแลกเปลี่ยนความคิดเห็นกับประเทศอื่นๆ ซึ่งแนวทางที่กว้างกว่า แนวทางการกำกับดูแลความเสี่ยง (Risk-based regulatory model) ของคณะกรรมการองค์กรการกุศลฯ ตามปกติ โดยคณะกรรมการองค์กรการกุศลฯ มีเจ้าหน้าที่ที่มีประสบการณ์ช่วยสนับสนุน

- คณะกรรมการองค์กรการกุศลฯ เห็นว่าการกำกับดูแลองค์กรพัฒนาเอกชนเป็นหน้าที่ความรับผิดชอบร่วมกันระหว่างรัฐบาล ภาคองค์กรพัฒนาเอกชน ผู้บริจาค และผู้รับประโยชน์ ซึ่งทั้งภาครัฐและภาคองค์กรพัฒนาเอกชนควรมีส่วนร่วมเพื่อให้การกำกับดูแลเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ หน่วยงานภาครัฐควรออกกฎระเบียบเพื่อสร้างความเข้มแข็งแก่ภาค

## จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

สำหรับหน่วยงานองค์กรที่ไม่แสวงผลกำไร (NPO) ในระหว่างวันที่ 20-21 มีนาคม 2549. (เอกสาร  
ไม่ตีพิมพ์เผยแพร่)

องค์กรพัฒนาเอกชนมากกว่าการออกกฎระเบียบเพื่อการควบคุม การสร้างความเข้มแข็งดังกล่าวช่วยป้องกันการกระทำผิดที่อาจเกิดขึ้น เช่น การแสวงหาประโยชน์ส่วนตัวหรือการฉ้อโกง

- คณะกรรมการองค์กรการกุศลฯพิจารณาระเบียบการกำกับควบคุมในด้านสาระ โดยเฉพาะอย่างยิ่งกฎหมายที่เกี่ยวกับองค์กรพัฒนาเอกชน การกำกับควบคุมตนเองขององค์กรฯและความสัมพันธ์ระหว่างภาครัฐกับภาคองค์กรฯ ซึ่งคณะกรรมการองค์กรการกุศลฯจะช่วยประสานกับองค์กรอื่นๆให้ร่วมมือด้วย

มาตรการในการควบคุมดูแลองค์กรที่ไม่แสวงหากำไรที่คณะกรรมการองค์กรการกุศลฯ นำมาใช้ก็คือ

## 1. รูปแบบการกำกับควบคุม (Regulatory Model)<sup>2</sup>

### 1.1 ขั้นตอนการกำกับควบคุม

การกำกับควบคุมที่มีประสิทธิภาพไม่ได้หมายถึงการกำกับควบคุมโดยภาครัฐเท่านั้น หากการกำกับควบคุมมีจุดประสงค์เพื่อป้องกันการกระทำผิด การกำกับควบคุมจะเกิดได้ 5 ระดับ

#### 1.1.1 การตรวจสอบตนเอง

เป็นระบบการบริหารและการตรวจสอบภายในของแต่ละองค์กร เป็นรูปแบบการกำกับควบคุมเบื้องต้นที่มีประสิทธิผลที่สุด เนื่องจากหน้าที่ในการป้องกันและการตรวจสอบการกระทำผิดอยู่ในระดับเจ้าหน้าที่ขององค์กรที่ไม่แสวงหากำไร เจ้าหน้าที่ขององค์กรมีโอกาสกำหนดเสนอแนะ และรักษาระบบที่ยึดหยุ่นมีประสิทธิผลในการป้องกันการกระทำผิดที่อาจเกิดขึ้นได้ วิธีการดังกล่าวเป็นพื้นฐานของระบบการกำกับควบคุมทั้งปวง จากการศึกษาในประเทศสหราชอาณาจักร เมื่อปี พ.ศ 2543 พบว่า การบริหารงานภายในที่บกพร่องเป็นสาเหตุสำคัญที่สุดเพียงประการเดียวที่ทำให้เกิดการ ใช้อ้องค์กรที่ไม่แสวงหากำไรในทางที่ผิด แต่ทั้งนี้ แต่ละองค์กรมีมาตรฐานการบริหารและตรวจสอบภายใน ต่างกัน ฉะนั้น ขั้นตอนหนึ่งที่ทำให้ได้ คือ การช่วยเหลือให้องค์กรที่ไม่แสวงหากำไรพัฒนาในเรื่องการกำกับควบคุมตนเองทั้งในแง่ของการส่งเสริมและการบังคับ

<sup>2</sup> Charity commission, “รูปแบบการกำกับควบคุม,” เอกสารในการสัมมนาเรื่อง โครงการสัมมนาเพื่อกำหนดแนวทางในการปฏิบัติตามมาตรฐานสากลสำหรับหน่วยงานองค์กรที่ไม่แสวงหากำไร (NPO) ในระหว่างวันที่ 20-21 มีนาคม 2549. (เอกสารไม่ตีพิมพ์เผยแพร่)

## 1.2 ผู้บริจาค

ในการบริจาคผู้บริจาคมักมีเงื่อนไขในแง่ระเบียบข้อบังคับบางประการ ในหลายๆประเทศเงื่อนไขเหล่านี้เป็นวิธีการกำกับควบคุมที่มีประสิทธิผลที่สุด อย่างไรก็ตามมักเป็นการเน้นการตรวจสอบการใช้เงินในโครงการขององค์กรที่ไม่แสวงหากำไรนั้นๆ และอาจมีการวิเคราะห์ประสิทธิผลของโครงการ รูปแบบดังกล่าวถ้าเป็นทางการเกินไปอาจเป็นผลเสียได้ แต่มักไม่มีการประเมินในแง่ ประสิทธิภาพ ความโปร่งใส การบริหารงานและการตรวจสอบเงินได้ขององค์กรที่ไม่แสวงหากำไร และยังไม่มีการผลักดันให้องค์กรที่ไม่แสวงหากำไรพัฒนาตนเองในเรื่องนี้

## 1.3 ภาคองค์กรที่ไม่แสวงหากำไร

การกำกับดูแลโดยภาคองค์กรที่ไม่แสวงหากำไรเป็นวิธีส่งเสริมและช่วยเหลือให้มีการกำกับควบคุมตนเองดีขึ้น แนวทางนี้มีข้อดี คือ เนื่องจากการกำกับควบคุมที่องค์กรที่ไม่แสวงหากำไรและผู้แทนองค์กรกำหนดขึ้นเอง จึงนับว่าเป็นระบบกำกับดูแลที่ปฏิบัติได้ และมีอำนาจในการควบคุมตนเอง

## 1.4 สาธารณชน

การกำกับดูแลโดยสาธารณชนใช้ความเชื่อถือเป็นตัวผลักดันให้ปฏิบัติตามระเบียบ รูปแบบการดำเนินการ ได้แก่ การรณรงค์ผ่านสื่อ และหน่วยงานตรวจสอบอิสระ เช่น Guidestar ในสหราชอาณาจักร ในบางกรณี ระบบกำกับควบคุมที่ไม่นับถือ เช่น ระบบที่ดำเนินการกันเอง ได้รับความเชื่อถือจากสาธารณชนอย่างมาก หากองค์กรที่ไม่แสวงหากำไรใดไม่อาจแสดงให้เห็นว่า ได้ปฏิบัติตามระเบียบกำกับควบคุมเป็นอย่างดี องค์กรที่ไม่แสวงหากำไรนั้นจะไม่สามารถดำเนินกิจกรรมในสังคมได้เลย เช่น CBF ในประเทศเนเธอร์แลนด์

## 1.5 ภาครัฐ

การกำกับดูแลของภาครัฐเป็นวิธีที่มีประสิทธิภาพอีกวิธีหนึ่งในการกำหนดให้ องค์กรที่ไม่แสวงหากำไรมีระบบการกำกับดูแลตนเอง และกำหนดให้องค์กรที่ไม่แสวงหากำไรต้องปฏิบัติตามระเบียบกำกับควบคุมเป็นอย่างดี หน่วยงานกำกับหลายแห่งได้ให้คำแนะนำและแนวทางแก่องค์กรที่ไม่แสวงหากำไรเพื่อช่วยให้สามารถดำเนินการกำกับดูแลตนเองได้ จุดแข็งที่เด่นชัดของการกำกับดูแลภาครัฐ คือ การมีอำนาจออกข้อกำหนดที่สมบูรณ์แบบกำหนดบทลงโทษแก่ผู้ฝ่าฝืนได้

กลไกในการกำกับดูแลองค์กรที่ไม่แสวงหากำไรอีกประการหนึ่งที่คณะกรรมการองค์กรการกุศลฯ นำมาปฏิบัติ ก็คือ

## 2. ตัวชี้วัดความเสี่ยง (Red Flag Indicators)<sup>3</sup>

เนื่องจากฝ่ายที่เกี่ยวข้องให้ความสำคัญต่อจุดอ่อนขององค์กรที่ไม่แสวงหากำไร หรือองค์กรพัฒนาเอกชนทั่วโลกที่อาจจะถูกใช้ในการกระทำผิดที่ร้ายแรง รวมทั้งการฟอกเงินและการก่อการร้าย จึงมีความพยายามกำหนดลักษณะที่ใช้บ่งชี้ถึงแนวโน้มการกระทำผิดดังกล่าวเรียกว่า “ตัวชี้วัดความเสี่ยง”

จุดประสงค์ของการกำหนดตัวชี้วัดความเสี่ยง คือ เพื่อให้หน่วยงานที่รับผิดชอบในการกำกับควบคุมองค์กรที่ไม่แสวงหากำไรใช้เป็นพื้นฐานดำเนินการติดตาม และหรือสอบสวน แต่ไม่ใช่ นำข้อมูลต่างๆ เหล่านี้ ใช้แทนการเก็บรวบรวมข้อมูลที่ต้องทำให้สมบูรณ์ โดยเฉพาะก่อนจะสอบสวนการดำเนินกิจกรรมขององค์กรที่ไม่แสวงหากำไร องค์กรใดองค์กรหนึ่ง

ในการใช้ตัวชี้วัดเหล่านี้ คณะกรรมการองค์กรการกุศลฯ เน้น 2 เรื่อง คือ ประการแรก แม้องค์กรที่ไม่แสวงหากำไรบางแห่งมีลักษณะตรงตามตัวชี้วัด แต่จะใช้เป็นข้อพิสูจน์หรือกล่าวหาว่ามีการกระทำผิดเกิดขึ้น ไม่ได้ ประการที่ 2 คือ ตัวชี้วัดที่รวบรวมไว้นี้ เป็นเพียงจุดเริ่มต้นไม่ใช่เป็นข้อสรุป ทั้งนี้ คณะกรรมการองค์กรการกุศลฯ ได้รวบรวมจากหน่วยงานอื่นๆ ที่ดำเนินการด้านการกำกับควบคุมองค์กรที่ไม่แสวงหากำไร โดยแยกลักษณะในการบ่งชี้ถึงแนวโน้ม ไว้ 4 ลักษณะ คือ

### 1. ลักษณะทั่วไป

- ชื่อขององค์กรที่ไม่แสวงหากำไรคล้ายกับองค์กร องค์กรที่ไม่แสวงหากำไร องค์กรการกุศล หรือองค์กรระหว่างประเทศที่มีชื่อเสียง
- องค์กรที่ไม่แสวงหากำไรมีชื่อที่คลุมเครือ ซึ่งไม่แสดงถึงจุดมุ่งหมายที่ชัดเจน
- องค์กรที่ไม่แสวงหากำไร ทำการ และหรือมีคณะกรรมการบริหารทรัสต์ ตั้งในประเทศหรือรัฐที่มีความเสี่ยงสูง ความเสี่ยงสูง หมายถึง เสี่ยงต่อการทุจริต ไม่มั่นคง และหรือมีภาวะไม่สงบ

<sup>3</sup> Charity commission, “ตัวชี้วัดความเสี่ยง,” เอกสารในการสัมมนาเรื่องโครงการสัมมนาเพื่อกำหนดแนวทางในการปฏิบัติตามมาตรฐานสากลสำหรับหน่วยงานองค์กรที่ไม่แสวงผลกำไร (NPO) ในระหว่างวันที่ 20-21 มีนาคม 2549. (เอกสารไม่ตีพิมพ์เผยแพร่)



- ที่อยู่สำนักงานใช้ร่วมกับองค์กรที่ไม่แสวงหากำไรอื่นหลายองค์กร
- องค์กรที่ไม่แสวงหากำไรนั้นต่อต้าน ชัดขวาง เมื่อทางการดำเนินการสอบถามตามระเบียบ
- มีข้อมูลเกี่ยวกับกิจกรรมขององค์กรที่ไม่แสวงหากำไร น้อยมาก
- เป็นองค์กรที่ไม่ได้รับการยอมรับว่าเป็นองค์กรที่ไม่แสวงหากำไร แต่ดำเนินการเสมือนเป็นองค์กรที่ไม่แสวงหากำไร
- ดำเนินกิจกรรมเกี่ยวกับกลุ่มศาสนาหรือการเมือง
- เป็นองค์กรที่ไม่แสวงหากำไรที่ไม่มีบทบาทในชุมชนที่ตนเป็นสมาชิกอยู่ เช่น ไม่เป็นสมาชิกของกลุ่มหลักหรือกลุ่มสำคัญใดๆ หรือสมาคมที่เหมาะสมอื่นๆ

## 2. การบริหารและการจัดการ

- มีบุคคลต้องสงสัยเป็นผู้รับผิดชอบองค์กรที่ไม่แสวงหากำไร
- เป็นองค์กรที่ไม่แสวงหากำไรที่ไม่ได้อยู่ภายใต้การบริหารของคณะกรรมการทรัสต์ หรือเป็นเพียงส่วนหนึ่งของกลุ่มคณะกรรมการบริหารทรัสต์
- การบริหารจัดการองค์กรที่ไม่แสวงหากำไรไม่สอดคล้องกับธรรมเนียม วัตถุประสงค์ของการก่อตั้ง
- โครงสร้างองค์กรซับซ้อนเกินไป มีการกำกับควบคุมน้อยมากหรือไม่มีเลย (เช่น ไม่ขอ จดทะเบียน โดยสมัครใจ)
- บทบาทเจ้าหน้าที่สายการบริหารไม่ชัดเจน
- การเลือกองค์กรพันธมิตรต่างประเทศใช้หลักเกณฑ์ใด มีเอกสารข้อตกลงกับองค์กร พันธมิตรหรือไม่
- มีนโยบายในการบริหารการเงินและการบริหารความเสี่ยงในส่วนที่เกี่ยวข้องกับเจ้าหน้าที่และงบประมาณหรือไม่

## 3. ลักษณะรายรับ

- การขอเรียบริจาคจากประชาชน การใช้จ่ายเงินสดเป็นหลัก
- มีผู้บริหารรายใหญ่รายเดียวที่เกี่ยวข้องพันกับคณะกรรมการจัดการทรัพย์สิน หรือเป็นผู้จัดการทรัพย์สิน และจำกัดเงินทุน

- มีการระดมเงินทุนได้เป็นจำนวนมากภายในชุมชนขนาดเล็ก และหรือยากจน กล่าวคือเป็นชุมชนที่ไม่น่าจะมีเงินทุน ได้มากขนาดนั้น
- มีรายจ่ายเป็นจำนวนมากให้แก่ผู้รับดำเนินการระดมเงินทุน และมีค่าใช้จ่ายสูงอื่นๆเมื่อเทียบกับเงินทุนที่ได้รับบริจาค
- ใช้วิธีการขอรับบริจาคผิดปกติ
- การรับเงินได้ที่ไม่ปกติ เช่น การให้เงินจากดอกเบี้ยเท่านั้น
- รายรับสูงกว่าฐานานุรูปของผู้บริจาค และ/หรือ เป็นรายรับที่ ผันผวนมาก
- ไม่มีความตระหนักในเรื่อง การรู้จักผู้บริจาค (Know Your Donor )

#### 4. ลักษณะการบริหารทางการเงิน

- ประเภทของกิจกรรม ไม่สอดคล้องกับกระแสรายรับ เช่น องค์กรที่ไม่แสวงหากำไรมีรายรับ 1 ล้านปอนด์ แต่ให้ความช่วยเหลือโรงเรียนเพียงแห่งเดียวในหมู่บ้านเล็กๆ
- มีธุรกรรมทางการเงินเพิ่มจำนวนมากและบ่อยขึ้น
- ไม่ส่งรายงานงบดุลบัญชี หรือส่งงบดุลบัญชีที่ตกแต่งตัวเลข ขึ้น
- มีธุรกรรมทางการเงินที่ซับซ้อน ขาดการตรวจสอบบัญชี ที่ชัดเจน
- มีปัญหาทางการเงินรุนแรง และ/หรือ มีสถานะล้มละลาย จากเดิมเคยเป็นองค์กรที่มีสถานะทางการเงินดี
- ใช้เงินผิดไปจากวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้
- มีธุรกรรมจำนวนหลายครั้งกับฝ่ายที่เกี่ยวข้อง
- หลักฐานแสดงถึงการฟอกเงิน
- สูญเสียเงินจากการลงทุนที่ไม่ดี หรือการควบคุมการเงิน ที่ไม่ดี
- องค์กรที่ไม่แสวงหากำไร โอนเงินผ่านรัฐที่มีความเสี่ยงสูง
- องค์กรที่ไม่แสวงหากำไรเลือกใช้ระบบ โอนเงินนอกระบบ แทนที่จะใช้บริการของสถาบันการเงินทั้งที่มีอยู่

#### 4.1.2.2 ประเทศสหรัฐอเมริกา

กลไกการควบคุมดูแลความโปร่งใสขององค์กรการกุศลในประเทศสหรัฐอเมริกา มี 3 ระดับ ได้แก่ ระดับรัฐบาลกลาง ระดับมลรัฐ และองค์กรเอกชน กลไกที่ใช้ส่วนใหญ่จะเกี่ยวกับกลไกทางด้านระบบภาษี และหน่วยงานที่ดูแล ก็คือ หน่วยงานีอากรของประเทศสหรัฐอเมริกา (Internal Revenue Service/IRS) ซึ่งมีหน้าที่ในการบริหารกฎหมายภาษีรัฐ ตลอดจนการยกเว้นภาษี ในระดับมลรัฐจะมีตัวแทนที่จะควบคุมดูแลการเรียกรายเงินขององค์กรการกุศลที่อยู่ในแต่ละรัฐ ซึ่งรัฐส่วนใหญ่ระบุว่าองค์กรการกุศลจะต้องขึ้นทะเบียนกับมลรัฐ และส่วนประกอบที่สำคัญของระบบ คือ การควบคุมดูแลตัวเองที่ทำโดยกลุ่มขององค์กรเอกชน

##### 1. การดูแลควบคุมระดับรัฐบาลกลาง

หน่วยงานีอากร (IRS) เป็นผู้มีอำนาจสำคัญ หรือเป็นหน่วยงานหลักที่รัฐบาลกลางมอบหมายให้ดูแลองค์กรการกุศลในประเทศสหรัฐอเมริกา ความรับผิดชอบของหน่วยงานีอากร (IRS) ได้ขยายเพิ่มมากขึ้นเมื่อกฎหมายได้เปลี่ยนไปตามความเติบโตของภาคองค์กรการกุศล ซึ่งความรับผิดชอบนี้ทำผ่านแผนกการดำเนินการเกี่ยวกับยกเว้นภาษีและสิทธิของรัฐบาล (Tax Exempt and Government Entities Operating Division /TEGE) องค์กรการกุศลจะต้องอยู่ภายใต้กฎระเบียบของรัฐบาลกลางและมลรัฐด้วย องค์กรการกุศลนี้จะต้องผ่านมาตรฐานที่ระบุไว้ในประมวลรัษฎากร ( IRC )และ กฎระเบียบเกี่ยวกับภาษีเงินได้ (Income Tax Regulation) เพื่อที่จะได้รับรองการยกเว้นภาษี ซึ่งองค์กรเหล่านี้จะต้องเป็นองค์กรที่ไม่แสวงหากำไร ซึ่งไม่สามารถที่จะแจกจ่ายรายได้ให้กับเจ้าขององค์กร ในประมวลรัษฎากร (IRC) Section 501 (C) (3) ได้ผลักดันให้มีการทดสอบภายในองค์กร ทั้งในด้านการจัดตั้งและการบริหาร การทดสอบในด้านการจัดตั้ง เรียกร้องว่าจะต้องมีเอกสารที่จัดทำขึ้น เช่น ข้อตกลงเกี่ยวกับการร่วมกันจัดตั้งองค์กร เอกสารการถือกรรมสิทธิ์ในทรัพย์สินเพื่อผลประโยชน์ของบุคคลอื่น เป็นต้น ส่วนการทดสอบในด้านการบริหาร จะตรวจสอบการบริหารขององค์กรภายใต้กฎต่างๆ ซึ่งองค์กรนี้จะต้องดำเนินการหรือมีกิจกรรมที่เป็นไปตามวัตถุประสงค์ที่ได้รับการยกเว้นภาษี

วัตถุประสงค์ในทางการกุศลที่มีการยอมรับทางกฎหมายทั่วไป และกฎหมายจารีตประเพณี (Common Law) ได้แก่ วัตถุประสงค์ในทางการศาสนา การศึกษา ความยากจน การเจ็บป่วย ค่าตอบแทนสำหรับผู้ดูแลองค์กรก็ควรที่จะเป็นไปอย่างเหมาะสมตามที่ได้ทำงานจริง ซึ่งการบริหารงานทางการกุศลจะต้องเป็นไปเพื่อสาธารณะ ไม่ใช่เพื่อเอกชน เพราะฉะนั้นจะต้องไม่มีบุคคลใดภายในองค์กรได้รับรายได้จากกิจกรรมนั้น ๆ และจะต้องไม่เกี่ยวข้องกับการเมือง ภายใต้ Section (501) (C) (3) องค์กรการกุศลที่ร้องขอให้มีสถานะในการได้รับการยกเว้นภาษีจะต้องกรอกแบบฟอร์ม 1023 ของหน่วยงานีอากร (IRS) รวมถึงเอกสารที่เกี่ยวข้องอื่นๆ และยื่นคำร้องไปที่หน่วยงานีอากร (IRS) ซึ่งแบบฟอร์มนี้มีการรวบรวมข้อมูลของ

องค์กร รายละเอียดของการบ่งชี้องค์กร เช่น ชื่อที่อยู่ขององค์กร บุคคลที่ติดต่อ และเบอร์โทรศัพท์ รูปแบบขององค์กร กิจกรรม ข้อมูลของการบริหาร ชื่อที่อยู่และตำแหน่งของเจ้าหน้าที่ ผู้อำนวยการ และบุคคลอื่นที่ทำงานภายในองค์กร รวมถึงค่าตอบแทน และชื่อขององค์กรอื่นที่ควบคุมดูแลหรือเกี่ยวข้อง รายละเอียดทางการเงิน และข้อจำกัดของการเป็นสมาชิก ซึ่งหน่วยภาษีอากร (IRS) สามารถที่จะขอข้อมูลเพิ่มเติมจาก ผู้สมัครได้ในระหว่างที่กำลังพิจารณา องค์กรการกุศลนี้อาจจะถูกปฏิเสธหรืออาจถูกเพิกถอน ถ้าหน่วยภาษีอากร (IRS) เห็นว่าไม่ผ่านการทดสอบด้านการจัดตั้งและการบริหารที่ระบุไว้ ข้างต้น

การถูกเพิกถอนนี้ ส่งผลให้องค์กรการกุศลที่ถูกเพิกถอนจะต้องเสียภาษี และผู้บริจาคก็จะไม่ได้รับการลดหย่อนภาษีเมื่อทำการบริจาค การถูกเพิกถอนสถานะดังกล่าว อาจทำให้ผู้มีอำนาจของรัฐเข้ามาตรวจสอบว่าองค์กรการกุศลได้นำเงินไปใช้ตามวัตถุประสงค์จริงหรือไม่ ซึ่งองค์กรสามารถที่จะอุทธรณ์คำตัดสินของหน่วยภาษีอากร (IRS) ได้ต่อศาล นอกจากนี้ องค์กรการกุศลยังสามารที่จะถูกพักสถานะภายใต้ประมวลรัษฎากร (IRC) Section (501) (P) เมื่อองค์กรนั้นถูกระบุว่ามีการสนับสนุนการก่อการร้ายภายใต้กฎหมายแห่งสหรัฐ ซึ่ง The Treasury Department's Office of Financial Assets Control (OFAC) จะมีรายชื่อขององค์กรและบุคคลที่ถูกระบุว่าเป็นผู้ให้การสนับสนุนการก่อการร้าย

องค์กรการกุศลส่วนใหญ่จะต้องมีการยื่นข้อมูลภาษีประจำปีกับหน่วยภาษีอากร(IRS) ยกเว้นองค์กรที่มีรายได้รวมทั้งหมคน้อยกว่า 25,000 เหรียญสหรัฐ หรือโบสล์ หรือองค์กรที่เกี่ยวข้องกับโบสล์ ซึ่งข้อมูลนี้จะแสดงรายได้ รายจ่าย ทรัพย์สิน และหนี้สินขององค์กร รวมถึงข้อมูลเกี่ยวกับโครงการต่างๆ ข้อมูลภาษีส่วนใหญ่แล้วจะเป็นความลับ แต่ข้อมูลภาษีขององค์กรที่ได้รับการยกเว้นภาษี รวมถึงองค์กรที่ขึ้นแบบฟอร์ม 1023 สามารถเปิดเผยต่อสาธารณะได้ โครงการตรวจตราดูแลของหน่วยภาษีอากร (IRS) จะดำเนินการโดยการตรวจสอบและยืนยันข้อมูลภาษีขององค์กร โดยจัดให้มีการตรวจสอบบัญชีเพื่อที่จะระบุว่างค์กรนี้ยังดำเนินการภายใต้กฎหมายภาษี และมีมาตรการลงโทษทางภาษีหรือมาตรการลงโทษอื่น แต่เนื่องจากกลุ่มองค์กรการกุศลในประเทศสหรัฐอเมริกาจำนวนมาก ทำให้ไม่สามารถที่จะเชื่อมั่นในโครงการตรวจสอบอย่างเดียวยังไงก็ตาม ข้อมูลทางภาษีที่หน่วยภาษีอากร (IRS) ได้รับมานั้นมีความสำคัญมากในการสนับสนุนหรือพัฒนาการให้ข้อมูลกับหน่วยงานหรือผู้บังคับใช้กฎหมายเกี่ยวกับการสนับสนุนการก่อการร้าย

นอกจากนี้ ฝ่ายตรวจสอบทางการเงิน (The US Treasury Department) ยังได้ออกแนวทางที่เรียกว่า "Anti-Terrorist Financing Guidelines: Voluntary Best Practices for US.-Based Charities in November 2002" เพื่อช่วยผู้บริจาคและกลุ่มการกุศลในการป้องกันองค์กรการกุศลไม่ให้ถูกนำไปใช้ในทางที่ผิด ซึ่งฝ่ายตรวจสอบทางการเงินนี้จะมีการ

ปรึกษากับภาคองค์กรในการที่จะปรับปรุงแนวทางดังกล่าว และช่วยกันส่งเสริมให้บุคคลเข้าใจในการป้องกันการสนับสนุนการก่อการร้าย โดยแบ่งออกเป็น 4 หัวข้อ<sup>4</sup>

1. การบริหารจัดการขององค์กรที่ไม่แสวงหากำไร
2. ความโปร่งใสในการบริหารองค์กรที่ไม่แสวงหากำไรและการเงินขององค์กรที่ไม่แสวงหากำไร
3. การจัดสรรเงินขององค์กรที่ไม่แสวงหากำไร
4. มาตรการในการต่อต้านการสนับสนุนทางการเงินแก่ผู้ก่อการร้าย

โดยพูดถึงแนวทางก่อนที่จะให้เงินแก่องค์กรที่ไม่แสวงหากำไรต่างชาติ ผู้ให้เงินบริจาคต้องมีการตรวจสอบและดำเนินการตามขั้นตอนเหล่านี้ก่อน

1. เก็บข้อมูลขั้นพื้นฐาน
  - ชื่อขององค์กรต่างชาติเป็นภาษาอังกฤษและภาษาประจำชาติ และชื่อย่อหรือชื่อต่างๆที่ใช้ในการในการระบุสถานภาพขององค์กรนั้น
  - เขตอำนาจศาลที่องค์กรที่ไม่แสวงหากำไรนั้นจัดตั้งอยู่
  - เขตอำนาจศาลขององค์กรอื่นที่องค์กรที่ไม่แสวงหากำไรนั้นมีความสัมพันธ์ เกี่ยวข้องด้วย
  - ที่อยู่และเบอร์โทรศัพท์ของสถานที่ที่องค์กรที่ไม่แสวงหากำไรนั้นไปดำเนินการด้วย
  - วัตถุประสงค์หลักขององค์กรที่ไม่แสวงหากำไรรวมทั้งรายละเอียดของโครงการ ในการดำเนินการตามวัตถุประสงค์ขององค์กรที่ไม่แสวงหากำไร
  - ชื่อและที่อยู่ขององค์กรที่ไม่แสวงหากำไรที่องค์กรต่างชาติกำลังให้ความช่วยเหลืออยู่ รวมไปถึงผู้ที่เจตนาให้ความช่วยเหลือองค์กรนั้นด้วย
  - ชื่อและที่อยู่ขององค์กรย่อยที่องค์กรนั้นใช้ประโยชน์อยู่
  - คัดสำเนาเอกสารขององค์กรที่ไม่แสวงหากำไรนั้น เช่น หนังสือรับรองการจดทะเบียน รายงานประจำปี ข้อมูลประจำปีที่เกี่ยวข้องกับทางการ
  - ที่มาของรายได้ปัจจุบัน เช่น ทุนบริจาค เงินที่ได้จากรัฐ และเงินที่ได้จากการดำเนินการ

<sup>4</sup> Barnett F. Baron , Deterring Donors: Anti-Terrorist Financing Rule and American Philanthropy, page 2-6

## 2. ปฏิบัติการตรวจสอบขั้นพื้นฐาน

- ผู้ให้เงินบริจาคต้องแสดงให้เห็นว่าได้ดำเนินการตรวจสอบข้อมูลทางสาธารณะเช่น ค้นหาข้อมูลทางอินเทอร์เน็ต ก่อนที่จะบริจาคเงินหรือทรัพย์สินแก่องค์กรที่ไม่แสวงหากำไรนั้นๆ
- ผู้ให้เงินบริจาคต้องแสดงให้เห็นว่าได้ตรวจสอบกับทางการแล้วว่าองค์กรที่ไม่แสวงหากำไรนั้นไม่ได้อยู่ในบัญชีดำ (Black List) ของประเทศสหรัฐอเมริกา องค์กรสหประชาชาติ (The United Nation) และสหภาพยุโรป (The European Union) และหน่วยงานอื่นที่เกี่ยวข้อง
- ผู้ให้เงินบริจาคจะต้องมีชื่อภาษาอังกฤษ ภาษาประจำชาติ ชื่อย่อ หรือชื่ออื่นที่ใช้ รวมถึงเชื้อชาติ และประเทศที่อาศัยอยู่ ณ ปัจจุบัน วันเดือนปี สถานที่เกิดของคณะกรรมการขององค์กรและของเจ้าหน้าที่ระดับอาวุโสของสาขา เมื่อได้ข้อมูลต่างๆเหล่านี้แล้วให้นำข้อมูลดังกล่าวไปตรวจสอบกับฐานข้อมูลหรือบัญชีดำของประเทศสหรัฐอเมริกา องค์กรสหประชาชาติ (The United Nation) และสหภาพยุโรป (The European Union)
- ต้องให้องค์กรที่ไม่แสวงหากำไรยืนยันว่าไม่ได้มีความสัมพันธ์เกี่ยวข้องกับบุคคลหรือองค์กรที่อยู่ในบัญชีดำของประเทศสหรัฐอเมริกา องค์กรสหประชาชาติ (The United Nation) และสหภาพยุโรป (The European Union)

## 3. พิจารณาการบริหารการเงินขององค์กรเหล่านี้

- ผู้ให้เงินบริจาคจะต้องตรวจสอบสถาบันการเงินที่องค์กรเหล่านี้มีบัญชีอยู่
- ผู้ให้เงินบริจาคจะต้องขอข้อมูลเกี่ยวกับการใช้เงินและการดำเนินงานที่ผ่านมาอย่างเป็นระยะๆ ขององค์กรนั้น
- ผู้ให้เงินบริจาคจะต้องเรียกร้องให้ผู้รับแสดงว่าผู้รับ(องค์กรที่ไม่แสวงหากำไร)นั้นได้ดำเนินการป้องกันเพื่อไม่ให้องค์กรที่ไม่แสวงหากำไรถูกนำไปใช้ในทางที่ผิดแล้ว
- ผู้ให้เงินบริจาคควรที่จะตรวจสอบองค์กรที่ไม่แสวงหากำไร ณ สำนักงาน โดยขึ้นอยู่กับขนาดขององค์กรและรายได้ขององค์กร

นอกจากฝ่ายตรวจสอบทางการเงินของสหรัฐอเมริกาแล้ว รัฐบาลของอเมริกาและรัฐบาลก็มีบทบาทในการควบคุมดูแลองค์กรการกุศลในประเทศสหรัฐอเมริกาเหมือนกัน โดย House of Representative Committee on ways and the Senate Finance Committee มีหน้าที่ดูแลด้านวิธีการควบคุมดูแล ส่วน Congressional Committees จะดูแลการดำเนินการของหน่วยภาษีอากร (IRS) อีกชั้นในด้านการตรวจราค่าใช้จ่าย และตรวจสอบ

ว่าหน่วยภาษีอากร (IRS) ได้ดำเนินการตามข้อกำหนดที่ประมวลรัษฎากร (IRC) ได้บัญญัติให้อำนาจไว้หรือไม่ เพื่อให้แน่ใจว่ากฎหมายภาษียังนำมาใช้ได้อย่างที่ตั้งใจ คณะกรรมการทั้งสองนี้มีบทบาทในการระบุพื้นที่ที่กฎหมายจะต้องถูกนำมาใช้ โดยคณะกรรมการวุฒิสภาด้านการเงิน (the Senate Finance Committee) จะมีการหารือกันเกี่ยวกับประเด็นต่างๆ ที่จะกระทบกระเทือนถึงกลุ่มที่ได้รับการยกเว้นภาษี รวมถึงองค์กรการกุศลด้วย ซึ่งขณะนี้กำลังพิจารณาข้อเสนอบางอย่างที่จะช่วยลดความเป็นไปได้ในการที่องค์กรจะถูกนำไปใช้ในทางที่ผิด และช่วยผู้บริหารขององค์กรสามารถดำเนินการได้อย่างราบรื่น

## 2. การควบคุมดูแลในระดับมลรัฐ

การควบคุมดูแลองค์กรการกุศลในระดับมลรัฐมีส่วนช่วยเหลือและเป็นกำลังเสริมให้ระดับรัฐบาลกลาง อธิบดีกรมอัยการ (State Attorneys General) มีอำนาจเหนือทรัพย์สินขององค์กรเหล่านี้ เกี่ยวกับการดูแลผลประโยชน์ระหว่างคณะกรรมการกับทรัพย์สินขององค์กร และเกี่ยวกับกิจกรรมที่องค์กรการกุศลดำเนินการเกี่ยวกับการหาเงินทุน ในทางปฏิบัติแล้ว ความรับผิดชอบนี้จะแตกต่างกันไปในแต่ละมลรัฐ แต่ส่วนใหญ่แล้วมลรัฐจะมีกฎข้อบังคับในการควบคุมดูแลองค์กรการกุศลที่มารับเงินหรือทรัพย์สินภายในมลรัฐ ซึ่งจะมีมลรัฐประมาณ 39 มลรัฐใน 50 มลรัฐที่มีข้อกำหนดว่าองค์กรการกุศลจะต้องจดทะเบียนกับมลรัฐ

State Charity Official มีการก่อตั้งองค์กรระดับชาติขึ้นมา คือ the National Association of State Charities Officials (NASCO) เพื่อสนับสนุนให้มีการร่วมมือกันในเรื่องข้อเรียกร้องเกี่ยวกับการจดทะเบียนระหว่างมลรัฐ และมีการเสนอ “Model Act Concerning the Solicitation of funds for Charitable Purposes”<sup>5</sup> ให้นำมาใช้โดยสภานิติบัญญัติของมลรัฐ

## 3. การควบคุมดูแลในระดับเอกชน

การควบคุมดูแลองค์กรการกุศลอีกระดับหนึ่งที่มีความสำคัญก็คือความร่วมมือจากสาธารณชน กฎหมายภาษีของอเมริกาที่กำหนดให้ข้อมูลของหน่วยภาษีอากร (IRS) สามารถเปิดเผยต่อสาธารณชนช่วยสนับสนุนความร่วมมือของภาคเอกชน เพราะเมื่อข้อมูลเปิดเผยต่อสาธารณชนทำให้ผู้บริจาคมักมีความกระตือรือร้นที่จะตรวจสอบองค์กรการกุศลก่อนที่ตนเองจะบริจาค รวมถึงองค์กรเอกชนที่ทำหน้าที่ควบคุมดูแลด้านนี้ด้วย กลุ่มขององค์กรการกุศล มีระบบควบคุมตนเอง รวมทั้งมีเครือข่ายของ องค์กร (Umbrella Organization) ที่สนใจในเรื่องการบริหารและการดำเนินการที่มีผลกระทบต่อกลุ่มการกุศล และมีกลุ่มที่ทำการตรวจตรา (Watch Dog) ที่จะเฝ้าติดตามการช่วยเหลือผู้บริจาคในด้านการให้ข้อมูล นอกจากนี้ยังมีองค์กรด้านวิชาการก็จะ

<sup>5</sup> ดูเพิ่มเติมได้จาก <http://nasconet.org/public.php?pubsec=4&sdbid=21&curdoc=240>.

ศึกษาว่าทำอย่างไรกลุ่มองค์กรการกุศลจะบรรลุถึงความต้องการของประชาชนและสามารถปรับปรุงแก้ไขให้มีประสิทธิภาพได้ เจาะจงเกี่ยวกับปัญหาที่อาจจะมีผลกระทบต่อกลุ่มองค์กรการกุศล องค์กรหนึ่งในเครือข่ายขององค์กร (Umbrella Organization) ที่รู้จักกันมาก คือ Independent Sector เป็นองค์กรที่ไม่แสวงหากำไรที่ไม่ขึ้นอยู่กับฝ่ายใด เป็นการร่วมมือกันของ 700 องค์กร มูลนิธิ และบริษัทฯ ที่ร่วมกันเป็นตัวแทนให้กับองค์กรอื่นๆอีกมากมายในประเทศสหรัฐอเมริกา ซึ่งองค์กรนี้จะมีกิจกรรมในการค้นหาหลายอย่าง เช่น การศึกษาผลกระทบของนโยบายสาธารณะต่อการบริจาค อธิบาย และพยายามที่จะหาวิธีในการที่ปรับปรุงความน่าเชื่อถือขององค์กรการกุศล กลุ่มตรวจตรา (Watch Dog) ขององค์กรนี้จะโฟกัสที่การให้ข้อมูลที่จำเป็นในการตัดสินใจในเรื่องการบริจาคแก่สาธารณชน

การแบ่งปันข้อมูลและความสามารถในการสืบสวนเพื่อต่อต้านการนำองค์กรการกุศลไปใช้ในทางที่ผิดเป็นกลไกที่ประเทศสหรัฐอเมริกาให้ความสำคัญ โดยกลไกดังกล่าวนี้ ประเทศสหรัฐอเมริกาได้สร้างขึ้นเพื่อต่อต้านการสนับสนุนทางการเงินแก่ผู้ก่อการร้าย ซึ่งประเทศสหรัฐอเมริกาได้รับความช่วยเหลือจากตัวแทนหลายฝ่ายด้วยกัน หน่วยป้องกันการก่อการร้ายร่วม (Joint Terrorism Task Force) เป็นตัวแทนหนึ่งในการทำหน้าที่สืบสวนและสร้างกลไกเพื่อประสานงานในการสืบสวนเกี่ยวกับการสนับสนุนทางการเงินแก่ผู้ก่อการร้าย อีกทั้งยังได้มีการเกณฑ์ทรัพยากรและผู้เชี่ยวชาญด้านการสอบสวนและการบังคับใช้กฎหมายเพื่อสืบสวนเฉพาะกิจ กลไกที่หน่วยป้องกันการก่อการร้ายร่วม (Joint Terrorism Task Force) ได้สร้างขึ้น ก็คือ การกำหนดให้หน่วยภาษีอากร (IRS) มีสิทธิพิเศษในการเข้าถึงข้อมูลทางด้านภาษีขององค์กรการกุศลและผู้บริจาค และความสามารถพิเศษในการวิเคราะห์ข้อมูล รวมถึงมาตรการสืบสวนของเจ้าหน้าที่ผู้บังคับใช้กฎหมายอื่นๆ และผู้เชี่ยวชาญทางด้านอาชญากรรมทางการเงิน ภายในหน่วยภาษีอากร (IRS) จะมีแผนกการดำเนินการเกี่ยวกับยกเว้นภาษีและสิทธิของรัฐบาล (IRS-Tax Exempt and Government Entities Operating Division /IRS-TEGE) ซึ่งประกอบด้วยผู้ตรวจสอบทางแพ่งที่มีความเชี่ยวชาญเกี่ยวกับองค์กรการกุศล และแผนกการสอบสวนคดีอาญา (IRS-Criminal Investigation Division /IRS-CI) ซึ่งประกอบด้วยผู้เชี่ยวชาญทางด้านการสืบสวนสอบสวนคดีอาญา เป็นหน่วยงานสำคัญ เนื่องจากทั้งสองหน่วยจะต้องมีทำงานร่วมกันในคดีที่เกี่ยวกับการให้การสนับสนุนทางการเงินแก่ผู้ก่อการร้าย โดยแผนกสอบสวนคดีอาญา (CI) จะส่งข้อมูลไปยังแผนกการดำเนินการด้านการยกเว้นภาษีและสิทธิของรัฐบาล (TEGE) เพื่อที่จะดำเนินการตรวจสอบองค์กรการกุศลที่มีความเสี่ยงต่อการถูกนำไปใช้ในทางที่ผิด

แผนกการดำเนินการด้านการยกเว้นภาษีและสิทธิของรัฐบาล (TEGE) ได้มีการปรับปรุงแบบฟอร์ม 1023 ซึ่งเป็นแบบฟอร์มสำหรับองค์กรการกุศลที่ต้องการได้รับการยกเว้นการเสียภาษี โดยให้แบบฟอร์มดังกล่าวมีความเกี่ยวข้องกับข้อมูลที่ใช้ในการ



สอบสวนสำหรับคดีที่เกี่ยวกับการสนับสนุนทางการเงินแก่ผู้ก่อการร้ายและคดียาเสพติด และได้มีการสร้างหน่วยความร่วมมือ เพื่อที่จะมุ่งตรวจสอบองค์กรการกุศลที่มีความเสี่ยงสูง โดยใช้เกณฑ์ที่ตั้งอยู่บนข้อมูลที่ได้จากแผนกสอบสวนคดีอาญา (CI) และยังคงได้มีการก่อตั้งศูนย์กรองข้อมูล เพื่อที่จะตรวจสอบข่าวที่มาจากแหล่งต่างๆ รวมถึงสร้างหน่วยงานสื่อสารมวลชนเพื่อที่จะระบุและตรวจสอบรายงานสาธารณชนเกี่ยวกับองค์กรการกุศลที่ถูกนำไปใช้ในทางที่ผิดด้วย

ส่วนแผนกสอบสวนคดีอาญา (CI) ได้สร้าง Lead Development Center (LDC) ประกอบด้วย ตัวแทนจากแผนกการดำเนินการด้านการขกเว้นภาษีและสิทธิของรัฐบาล (TEGE) และผู้บังคับใช้กฎหมายของประเทศสหรัฐอเมริกา ส่วนใหญ่แล้วจะทำงานผ่านตัวแทนของแผนกสอบสวนคดีอาญา (CI) ในหน่วยป้องกันการก่อการร้ายร่วม (JTTF) ที่นำโดย FBI เพื่อดูแลโครงการการต่อต้านการก่อการร้ายซึ่งจะมุ่งไปที่การนำองค์กรที่ไม่แสวงหากำไรไปใช้ในทางที่ผิดโดยใช้เทคโนโลยีในการวิเคราะห์ข้อมูล รวมถึงผู้เชี่ยวชาญในเรื่องนั้นๆ เพื่อที่จะนำข้อมูลมาสนับสนุนการสืบสวนและระบุถึงรูปแบบของการกระทำความผิด นอกจากนี้ LDC ยังเป็นศูนย์รวมในการที่จะนำข้อมูลจากหลายแหล่งมารวมกันทำให้สอดคล้องกัน และมีความสามารถในการวิเคราะห์ความเชื่อมโยงของฐานข้อมูล โดย LDC จะวิเคราะห์ข้อมูลให้กับผู้บังคับใช้กฎหมายอื่น เช่น ใช้ฐานข้อมูลขององค์กรที่ได้รับการขกเว้นภาษี หรือข้อมูลเกี่ยวกับภาษีอื่นที่ได้รับการคุ้มครองกันผ่านทางกฎหมาย โดยการนำข้อมูลที่ได้จากแหล่งข้อมูลสาธารณะอื่น และข้อมูลที่ได้จากการสืบสวนคดีอาญามารวมกัน LDC จะนำมาดำเนินการวิเคราะห์ข้อมูลทางการเงินที่เกี่ยวข้องกับเป้าหมายได้โดยตรง ซึ่งทำให้สามารถควบคุมการเปิดเผยความลับของข้อมูลดังกล่าวไม่ให้แพร่หลายได้ นอกจากนี้ แผนกสอบสวนคดีอาญา (CI) ยังได้ใช้เงินเพื่อสนับสนุนเกี่ยวกับที่จัดเก็บข้อมูล (Data Warehouse) ที่ได้มาจากแหล่งข้อมูลของหน่วยภาษีอากร (IRS)

เมื่อหน่วยการดำเนินการด้านการขกเว้นภาษีและสิทธิของรัฐบาล (TEGE) ได้ข้อมูลก็จะส่งไปยังหน่วยป้องกันการก่อการร้าย (JTTF) กับหน่วยภาษีอากร (IRS) เพื่อวิเคราะห์ และส่งไปยังหน่วยบังคับใช้กฎหมายอื่นตามความเหมาะสมและขอบเขตของกฎหมายที่ให้เอาไว้

ดังนั้น หน่วยภาษีอากร (IRS) จึงได้สร้างกลไกหลายอย่างขึ้นมาเพื่อสร้างความมั่นใจว่าหน่วยงานทั้งสองมีการสื่อสารและประสานงานกันอย่างดี ไม่ว่าจะเป็นการพยายามให้มีการแลกเปลี่ยนความคิดเห็นซึ่งกันและกัน การศึกษาเกี่ยวกับวิธีการปฏิบัติงานและความต้องการของกันและกัน การแบ่งปันข้อมูลเกี่ยวกับตัวชี้วัดความเสี่ยง (Red flag)

นอกจากนี้แล้ว ในประเทศสหรัฐอเมริกายังมีอีกหลายหน่วยที่มีส่วนรวมในการพยายามที่จะพัฒนามาตรการเพื่อปกป้ององค์กรการกุศลจากการก่อการร้าย ไม่ว่าจะเป็น องค์การบริหารวิเทศกิจแห่งอเมริกา (The United States Agency for International

Development) หรือที่เรียกว่า US AID มีส่วนร่วมในการให้ข้อมูลกับองค์กรต่างชาติ The Department of Homeland Security , The Department of Justice และ FBI's Terrorist Financing Operations Section และ Criminal Division's Counterterrorism Section terrorist financing unit และ Treasury Department ก็มีส่วนร่วมในการต่อต้านการก่อการร้ายด้วย

จากการที่ได้ศึกษาระบบกฎหมายและมาตรการในการควบคุมองค์กรที่ไม่แสวงหากำไรของประเทศสหรัฐอเมริกาเพื่อป้องกันการนำองค์กรมีแสวงหากำไร ไปใช้ในทางที่ผิด ซึ่งเป็นกลไกสำคัญในการต่อต้านการให้การสนับสนุนทางการเงินแก่ผู้ก่อการร้าย จะพบปัญหาเกิดขึ้นในประเทศสหรัฐอเมริกาอยู่บางประการ ประการแรกที่ใหญ่ที่สุด คือ ทรัพยากรที่จำกัด เนื่องจากว่าองค์กรการกุศลมีอยู่จำนวนมากทำให้ทรัพยากรในการสืบสวนและตรวจตราจะต้องถูกแบ่งสรรอย่างมียุทธศาสตร์โดยแบ่งตามความเสี่ยงด้วยกลไกที่กล่าวถึงข้างต้น ยุทธศาสตร์การแบ่งความเสี่ยงตั้งอยู่บนข้อมูลที่สามารถนำมาประเมินคดีได้ ทำให้เกิดปัญหาขึ้นอีกสามประการ คือ ความยากในการได้รับข้อมูลที่สามารถนำมาประเมินคดี ประเทศสหรัฐอเมริกาจึงพยายามที่จะพัฒนากลไกการรายงานโดยผ่านกระบวนการอย่างที่ได้กล่าวมาแล้ว เพื่อให้มั่นใจว่าข้อมูลที่เกี่ยวข้องกับการสนับสนุนการก่อการร้ายที่ส่งให้หน่วยป้องกันการก่อการร้ายร่วม (JTTF) และผู้มีอำนาจอื่นๆสามารถนำมาวิเคราะห์และนำข้อมูลดังกล่าวไปใช้ประโยชน์ในทางคดีได้ และมีการนำตัวชี้วัดความเสี่ยง (Red Flag) มาใช้ นอกจากนี้ ประเทศสหรัฐอเมริกายังพยายามส่งเสริมให้หน่วยงานต่างๆตระหนักถึงความเสี่ยงเพื่อที่จะพัฒนาความสามารถของหน่วยงานและพัฒนาความสามารถของสาธารณชนในการรายงานข้อมูลที่เกี่ยวข้อง ซึ่งได้นำไปสู่ปัญหาประการต่อมา คือ ข้อมูลที่สามารถเปิดเผยต่อสาธารณชนได้เกี่ยวกับการนำองค์กรการกุศลไปใช้ในทางที่ผิดนั้นมีจำนวนจำกัด ความพยายามทำงานร่วมกับผู้บังคับใช้กฎหมายและหน่วยข่าวสารในการที่จะแก้ไขข้อจำกัดนี้จึงเป็นไปได้ยาก เช่น มีข้อมูลจำนวนมากที่ไม่สามารถเปิดเผยได้ทำให้สาธารณชนเข้าใจยาก ปัญหาอีกประการ คือ การแบ่งปันข้อมูลที่เกี่ยวข้องกับภาษี เนื่องจากกฎหมายภาษีไม่อนุญาตให้มีการแบ่งปันข้อมูลบางอย่างที่เกี่ยวข้องกับภาษีออกไป นอกหน่วยภาษีอากร (IRS) ซึ่งประเทศสหรัฐอเมริกาก็แก้ไขปัญหานี้ตามวิธีการที่ได้กล่าวมาแล้วข้างต้น คือ ขบวนการของหน่วยป้องกันการก่อการร้ายร่วม (JTTF) และ LDC จึงขึ้นอยู่กับคำต่อเนื่องของการสื่อสารประสานงานและความร่วมมือภายใน องค์กรประกอบต่างๆภายในหน่วยภาษีอากร (IRS) และระหว่างหน่วยภาษีอากร (IRS) กับหน่วยสืบสวนอื่น กลไกระหว่างองค์กรนี้ได้ถูกสร้างสรรค์ขึ้นมาเพื่อส่งเสริมการสื่อสารและประสานงาน แต่เนื่องจากขนาดของรัฐบาล และความเลื่อมล้ำทางด้านเขตอำนาจศาลของแต่ละหน่วยงานสืบสวน ทำให้การประสานงานกันไม่สามารถเป็นไปได้อย่างมีประสิทธิภาพที่สุด โดยเฉพาะในด้านอำนาจของมลรัฐและท้องถิ่น ความใส่ใจในเรื่องส่วนตัว สิทธิเสรีภาพ และอิสรภาพ ซึ่งมีความสำคัญมากในประเทศสหรัฐอเมริกาทำให้เป็นการปัญหาอีกอย่างหนึ่งที่เกิดขึ้น

ในความพยายามที่จะระบุและดำเนินการกับผู้ต้องสงสัยหรือพฤติกรรมที่ต้องสงสัยว่าองค์กรการกุศลถูกนำไปใช้ในทางที่ผิด เพราะประเทศสหรัฐอเมริกาให้ความสำคัญกับเรื่องอิสรภาพและเสรีภาพมาก

ดังนั้น ความพยายามของประเทศสหรัฐอเมริกาในการแก้ไขปัญหาคือ

1. การเพิ่มบทบาทของหน่วยข่าวกรองทางการเงิน (Financial Intelligence Unit/FIU) กับรายงานธุรกรรมที่น่าสงสัย (Suspicious Transaction Reports /STR) โดยพยายามที่จะเพิ่มประสิทธิภาพในการรายงานเกี่ยวกับพฤติกรรมที่ต้องสงสัยและธุรกรรมทางการเงิน เพื่อที่จะระบุถึงการนำองค์กรการกุศลไปใช้ในทางที่ผิด จำนวนขององค์กรการกุศล และเงินหมุนเวียน ให้ทุกหน่วยตระหนักถึงความเสี่ยงในการถูกนำไปใช้ในทางที่ผิด

2. การระบุคุณลักษณะขององค์กรการกุศลที่ถูกกำหนด (Designated Charities) เนื่องจากองค์กรการกุศลที่ถูกกำหนด (Designated Charities) พยายามที่จะหลบหลีกการถูกขึ้นบัญชีหรือการสอบสวน โดยการเปลี่ยนชื่อองค์กร ดังนั้น เพื่อที่จะแก้ไขปัญหานี้ ประเทศสหรัฐอเมริกาจึงเห็นควรที่จะมีการเจาะจงไปที่ผู้นำขององค์กรเหล่านั้น หรือว่ามีวิธีการที่จะระบุ ทำลาย หรือขัดขวางความพยายามที่จะหลีกเลี่ยงมาตรการในการลงโทษ รวมถึงการติดตามพฤติกรรมกิจกรรมของกลุ่มผู้ที่ถูกหมายหัวหลังจากที่มีรายชื่อปรากฏอยู่ในบัญชีดำ ซึ่งขั้นตอนนี้จะต้องมีการสืบสวนอย่างระมัดระวังและมีการสื่อสารประสานงานอย่างมีประสิทธิภาพ

3. การประสานงานระหว่างทรัพยากรและผู้มีอำนาจของรัฐบาล  
 ดังที่ได้กล่าวมาในข้างต้น ประเทศสหรัฐอเมริกาได้มีความพยายามที่จะระบุและจู่โจมการให้การสนับสนุนทางการเงินแก่ผู้ก่อการร้าย ความพยายามนี้ขึ้นอยู่กับความเข้าใจในวิธีการรวบรวมและประสานงานระหว่างทรัพยากรและผู้มีอำนาจจากภาคต่างๆ ของรัฐบาล ซึ่งได้พยายามที่จะระบุและพัฒนาการใช้แหล่งข้อมูลที่สำคัญเพื่อที่จะตรวจหากรณีของการนำองค์กรที่ไม่แสวงหากำไรไปใช้ในทางที่ผิด และยังคงพยายามประเมินและประสานงานกับผู้มีอำนาจอื่นๆ เพื่อที่จะต่อต้านการให้การสนับสนุนการเงินแก่ผู้ก่อการร้าย ซึ่งการจัดการอย่างมีประสิทธิภาพต้องมีการสื่อสารและร่วมมือกัน รวมทั้งช่วยเหลือซึ่งกันและกันระหว่างตัวแทนอย่างต่อเนื่อง เพื่อที่จะให้มั่นใจว่าการดำเนินการนี้ได้เกิดศักยภาพสูงสุด ไม่ทำให้องค์กรการกุศลที่ถูกต้องได้รับผลกระทบ

4. การรวบรวมความช่วยเหลือจากภาคเอกชน  
 การที่จะปกป้องภาคองค์กรการกุศลจะต้องได้รับความร่วมมือจากภาคเอกชนและภาคองค์กรการกุศลด้วย ถึงแม้จะมีความสำคัญมากที่จะต้องตระหนักถึงการเคารพต่อความมีอิสรภาพขององค์กรการกุศล แต่ว่าองค์กรการกุศลกับรัฐบาลก็มีผลประโยชน์

ร่วมกันในการที่จะรักษาความน่าเชื่อถือขององค์กรการกุศลไว้ ด้วยขนาดขององค์กรการกุศลและด้วยวัตถุประสงค์ที่องค์กรนี้ดำเนินการ รวมถึงทรัพยากรที่มีจำกัดขององค์กรและรัฐบาลทำให้ความสำคัญในการส่งเสริมความร่วมมือที่มีประสิทธิภาพนี้มีความสำคัญต่อการป้องกันการก่อการร้าย เช่น มีการดำเนินการให้ความรู้กับองค์กรการกุศลเพื่อให้ตระหนักถึงภัยของการก่อการร้าย มีการชี้แจงถึงหน้าที่และบทบาทขององค์กร รวมถึงแนวทางปฏิบัติ (Best Practice) ที่องค์กรสามารถต่อต้านภัยจากการก่อการร้ายได้

นอกจากนี้ หลังจากเหตุการณ์เมื่อวันที่ 11 กันยายน พ.ศ. 2544 ประเทศสหรัฐอเมริกาได้มีการแก้ไขปรับปรุงมาตรการควบคุมองค์กรที่ไม่แสวงกำไร ใน Executive Order 13224 ซึ่งประกาศใช้เมื่อวันที่ 23 กันยายน พ.ศ. 2544 โดยเพิ่มมาตรฐานของสื่อกลางทางการเงินและให้อำนาจในการอายัดทรัพย์สินของสื่อกลางทางการเงินเหล่านี้ถ้าพบว่ามี การสนับสนุนการก่อการร้าย ให้อายัดทรัพย์สินของบุคคลหรือองค์กรที่ถูกระบุว่าเป็นผู้ก่อการร้าย ที่มีชื่ออยู่ในรายชื่อของทางการ และห้ามไม่ให้มีการโอนเงินระหว่างองค์กรหรือบุคคลที่มีชื่ออยู่ในบัญชีรายชื่อผู้ต้องสงสัย(Black list)

#### 4.1.2.3 ประเทศแคนาดา

องค์กรที่ไม่แสวงหากำไรของประเทศแคนาดาประกอบไปด้วยขนาดและรูปแบบของการกุศลและองค์กรที่ไม่แสวงหากำไรมากมายแตกต่างกันไป องค์กรที่ไม่แสวงหากำไรมีมาก่อน พระราชบัญญัติเกี่ยวกับภาษีเงินได้ (Income Tax Act) หลังจากมีกฎหมายดังกล่าว กฎหมายฉบับนี้เป็นส่วนทำให้องค์กรที่ไม่แสวงหากำไรต้องจดทะเบียน ภายใต้ Section 149(1) (f) และ 149 (1) (i) ในกฎหมายฉบับนี้ได้กำหนดให้องค์กรการกุศลและองค์กรที่ไม่แสวงหากำไรไม่ต้องเสียภาษี แต่มาตรการในการควบคุม องค์กรการกุศลและองค์กรที่ไม่แสวงหากำไรนั้นได้กำหนดไว้แตกต่างกัน

พระราชบัญญัติเกี่ยวกับภาษีเงินได้ (Income Tax Act) กำหนดให้องค์กรเหล่านี้จะต้องมีวัตถุประสงค์เพื่อการกุศลเท่านั้น แต่ไม่มีการระบุคำนิยามของคำว่า “การกุศล” ไว้ ในทางปฏิบัติกฎหมายได้มีการยอมรับความหมายที่มาจากคำพิพากษาศาล ซึ่งได้มีการกระบุถึงวัตถุประสงค์ ในทางการกุศล 4 ประการ คือ

1. เพื่อจัดความยากจน เช่น ให้ที่พักกับคนไร้ถิ่นที่อยู่ ช่วยเหลือผู้ อพยพ ให้อาหาร
2. เพื่อส่งเสริมการศึกษา เช่น โรงเรียน มหาวิทยาลัย สถาบันค้นคว้า
3. เพื่อส่งเสริมศาสนา เช่น สถานที่ศักดิ์สิทธิ์เพื่อเคารพสักการะ

#### 4. เพื่อผลประโยชน์ทางชุมชนอื่นๆ เช่น บ้านพักคนชรา โรงพยาบาล สถานที่เพื่อช่วยเหลือผู้ประสบภัยพิบัติ

หน่วยงานที่เข้ามาควบคุมดูแลองค์กรการกุศลนั้นมีหลายหน่วยงานตามหน้าที่ของหน่วยงานนั้นๆ ดังจะกล่าวดังต่อไปนี้

1. หน่วยงานีอากรของแคนาดา (Canadian Revenue Agency) หรือที่เรียกว่า CRA เป็นหน่วยงานที่มีหน้าที่ในการจดทะเบียนองค์กรการกุศลและสอดคล้องกิจกรรมองค์กรการกุศลที่จดทะเบียน องค์กรการกุศลที่ต้องการจดทะเบียนจะต้องยื่นใบสมัครไปยังคณะกรรมการของหน่วยงานีอากรของแคนาดา (CRA) โดยใบสมัครดังกล่าวจะประเมินผลจากพื้นฐานความเสี่ยง (Risk Base) ว่าองค์กรดังกล่าวมีความเสี่ยงมากน้อยแค่ไหนในการถูกนำไปใช้ในทางที่ผิด หากองค์กรใด คณะกรรมการฯ ไม่พบว่ามีความเสี่ยงก็จะใช้เวลาประเมินผลประมาณ 2 เดือน แต่หากองค์กรใดอาจมีความเสี่ยงก็จะใช้ระยะเวลาในการประเมินหลายเดือน ผู้สมัครต้องกรอกแบบฟอร์มมาตรฐานที่หน่วยงานีอากรของแคนาดาจัดเตรียมไว้ให้ ไม่ว่าจะ เป็นชื่อทางกฎหมาย รายชื่อของผู้อำนวยความสะดวก และข้อมูลทางการเงิน รายละเอียดของโครงการ สถานที่ในการทำกิจกรรม ผู้ที่ได้รับผลประโยชน์ รวมถึงกลไกอื่นๆ ที่แสดงให้เห็นว่าองค์กรดังกล่าวจะสามารถจัดแจงทรัพยากรได้อย่างถูกต้อง พร้อมทั้งส่งสำเนาของเอกสารที่เกี่ยวข้องในการดำเนินการมายังหน่วยงานีอากรของแคนาดาด้วย เช่น ใบจดทะเบียนบริษัท หรือหนังสือบริคณห์สนธิ เป็นต้น ที่สำคัญองค์กรการกุศลจะต้องผ่านการทดสอบว่า องค์กรเหล่านั้นได้ดำเนินการเพื่อวัตถุประสงค์ของสาธารณะ ถูกกฎหมาย และไม่ได้ก่อตั้งเพื่อผลประโยชน์ทางการเมือง ซึ่งองค์กรที่จดทะเบียนจะต้องอยู่ ภายใต้พระราชบัญญัติเกี่ยวกับภาษีเงินได้ (Income Tax Act) ดังนี้

(1) องค์กรไม่สามารถที่จะให้ของกำนัลแก่องค์กรต่างชาติได้

(2) องค์กรจะต้องจัดสรรเงินที่ได้ในแต่ละปีอย่างน้อยจำนวนหนึ่ง

ให้กับโครงการที่เกี่ยวข้องกับการกุศล

(3) ทุกปีจะต้องส่งข้อมูลทางบัญชีการเงิน ข้อมูลของผู้บริหารและกรรมการขององค์กร แหล่งที่มาของรายได้ และรูปแบบของการใช้จ่ายเงิน การปฏิบัติงานทั่วไปให้แก่หน่วยงานีอากรของแคนาดา (CRA)

(4) องค์กรการกุศลจะต้องส่งข้อมูลให้กับหน่วยงานีอากรของแคนาดา (CRA) เพื่อเป็นการรับรองว่าองค์กรการกุศลได้ดำเนินงานตามพระราชบัญญัติภาษีเงินได้ โดยองค์กรการกุศลดังกล่าวจะต้องขอจดทะเบียนต่อหน่วยงานีอากรของแคนาดา (CRA) และ

จะต้องปฏิบัติตามข้อกำหนดที่ระบุในพระราชบัญญัติเกี่ยวกับภาษีเงินได้ (Income Tax Act) หากไม่ปฏิบัติตามจะถูกถอนทะเบียนออกจากหน่วยภาษีอากรของประเทศแคนาดา (CRA)

กลไกในการตรวจสอบองค์กรของหน่วยภาษีอากรของแคนาดานั้น คณะกรรมการหน่วยภาษีอากรของประเทศแคนาดา (CRA) ได้สร้างโปรแกรมการตรวจสอบขึ้นมา ซึ่งโปรแกรมนี้จะขึ้นอยู่กับข้อมูลจากการยื่นภาษีประจำปี การวิเคราะห์แนวโน้มภายในหน่วย การร้องเรียนจากสาธารณะและข้อมูลจากผู้ให้ข่าวสารซึ่งในระยะหลังมีองค์กรที่ไม่แสวงหากำไรถูกถอนชื่อออกจากทะเบียนเนื่องจากเกี่ยวข้องกับวิธีการเรียกรายเงินที่น่าสงสัย พระราชบัญญัติเกี่ยวกับภาษีเงินได้ (Income Tax Act) จึงได้กำหนดให้องค์กรการกุศลเก็บข้อมูลขององค์กรไว้โดยให้อำนาจหน่วยภาษีอากรของแคนาดา (CRA) สามารถเข้ามาตรวจสอบได้ องค์กรการกุศลที่ไม่สามารถดำเนินการได้จะถูกถอนใบอนุญาต นอกจากนี้ คณะกรรมการหน่วยภาษีอากรของแคนาดา ยังได้สร้างแนวทางสำหรับองค์กรต่างประเทศ ซึ่งได้รวมถึง Charity International Context โดยให้หน่วยงานมุ่งความสนใจไปที่แนวทางปฏิบัติ (Best Practice) ของหน่วยป้องกันอาชญากรรมทางการเงิน ( FATF) และมีการขยายหน่วยงานที่มีผู้เชี่ยวชาญในการตรวจสอบองค์กรการกุศลที่มีความเสี่ยงว่าจะเกี่ยวข้องกับผู้ก่อการร้าย ฉะนั้น ถ้าการตรวจสอบขั้นต้นชี้ให้เห็นว่า องค์กรดังกล่าวอาจมีส่วนเกี่ยวข้องกับองค์กรผู้ก่อการร้าย หน่วยภาษีอากรของแคนาดา (CRA) จะพิจารณาจากข้อมูลที่ได้รับจาก The Royal Canadian Mounted Police and the Canadian Security Intelligence Service ไม่ว่าจะเป็นข้อมูลทางหน่วยอาชญากรรมและความมั่นคงแห่งชาติเพื่อมาสนับสนุนว่าควร จะปฏิเสธการขึ้นทะเบียนหรือถอนใบอนุญาตหรือไม่ ซึ่งคณะกรรมการหน่วยภาษีอากรของแคนาดา (CRA) มีสิทธิที่จะ เข้าไปตรวจสอบสถานที่และขอข้อมูลขององค์กรดังกล่าวก่อนที่จะทำการจดทะเบียนให้

และเพื่อส่งเสริมความมั่นใจของสาธารณชน ทางหน่วยภาษีอากรของประเทศแคนาดา (Canadian Revenue Agency / CRA) จะเปิดเผยข้อมูลประจำปีขององค์กรการกุศลที่จดทะเบียนเหล่านี้ให้กับประชาชนทราบ ซึ่งปัจจุบันนี้มีองค์กรการกุศลที่จดทะเบียนต่อหน่วยภาษีอากรของประเทศ แคนาดา (Canadian Revenue Agency / CRA) อยู่ประมาณ 82,500 องค์กร ร้อยละ 40 ขององค์กรการกุศล ทั้งหมดมีวัตถุประสงค์เพื่อการศึกษา ร้อยละ 16 มีวัตถุประสงค์เพื่อการศึกษา ร้อยละ 20 มีวัตถุประสงค์เกี่ยวกับสังคมสงเคราะห์ โดยองค์กรการกุศลเหล่านี้จะมีอยู่กระจัดกระจายกันไป แต่มากกว่าสามส่วนในองค์กรการกุศลทั้งหมดจะมีสำนักงานใหญ่ตั้งอยู่ที่เมืองออนตาริโอของประเทศแคนาดา

จากข้อมูลปัจจุบันพบว่าองค์กรการกุศลที่มีรายได้ประจำปีมากกว่าหนึ่งล้านเหรียญต่อปีมีอยู่ประมาณร้อยละ 13 ในทางตรงข้ามเกือบครึ่งขององค์กรการกุศลทั้งหมด มีการดำเนินการด้วยรายได้ประจำปี ที่น้อยกว่า 50,000 เหรียญ

ข้อมูลที่มีความสำคัญอีกประการ คือ องค์การการกุศลที่มีโครงการเพื่อการกุศลอยู่นอกประเทศแคนาดามีประมาณร้อยละ 15 ขององค์การการกุศลทั้งหมด โดยมีเงินไหลออกนอกประเทศเพื่อสนับสนุนโครงการดังกล่าวประมาณ 1.9 พันล้านเหรียญต่อปี

2. สำนักงานผู้อำนวยการองค์การการกุศล (Charity Directorate) เป็นองค์กรที่มีหน้าที่ในการตรวจสอบองค์การการกุศล หากองค์กรใดมีความเกี่ยวข้องหรือช่วยเหลือสนับสนุน องค์การการก่อการร้ายที่อยู่ในรายชื่อตามประมวลกฎหมายอาญา (Criminal Code of Canada) ภายใต้ Section 83.05 ของ Criminal Code of Canada ที่กำหนดให้ผู้ว่าการสภา (Governor in council) สามารถที่จะจัดทำรายชื่อ องค์การที่มีเหตุผลน่าเชื่อว่าเกี่ยวข้องกับการสนับสนุนการเงินแก่ก่อการร้าย จนถึงทุกวันนี้ มีองค์กรที่ไม่แสวงหากำไรอยู่ประมาณ 30 องค์กรที่อยู่ในรายชื่อภายใต้ Criminal Code of Canada สำนักงานผู้อำนวยการองค์การการกุศลก็จะส่งเรื่องไปให้ The Minister of Nation Revenue and the Minister of Public Safety เพื่อตรวจสอบ หากเห็นว่าองค์กรดังกล่าวมีความผิดตามที่กล่าวหา ก็ต้องส่งเรื่องไปยังศาลเพื่อให้ศาลพิจารณา ยกเลิกองค์กรดังกล่าว ซึ่งองค์กรดังกล่าว จะไม่สามารถจัดตั้งได้ใหม่ภายใน 7 ปี และมีสิทธิอุทธรณ์

นอกจากมาตรการตามพระราชบัญญัติเกี่ยวกับภาษีเงินได้ (Income Tax Act) ที่กล่าวมาแล้ว เมื่อประมาณเดือนตุลาคม พ.ศ. 2544 ประเทศแคนาดาได้ประกาศแผนการต่อต้านองค์การการก่อการร้าย เพื่อเป็นแนวทางให้ประเทศแคนาดาตอบโต้การก่อการร้าย ในแผนการนี้ได้มีวาระการประชุมซึ่งเกี่ยวกับการออกพระราชบัญญัติการต่อต้านการก่อการร้าย (Anti-terrorism Act) รวมอยู่ด้วย โดยมีผลบังคับใช้ในเดือนธันวาคม พ.ศ. 2544 พระราชบัญญัตินี้ได้ถูกสร้างขึ้นเพื่อแสดงเจตนาในการให้สัตยาบันและปฏิบัติตามพันธะผูกพันต่ออนุสัญญาระหว่างประเทศเพื่อการปราบปรามการให้การสนับสนุนด้านการเงินแก่การก่อการร้าย (The United Nations Convention for the Suppression of the Financing of Terrorism) และพัฒนาความสามารถของประเทศในการที่จะระบุตัวเพื่อดำเนินคดีและพิพากษาลงโทษกับผู้ก่อการร้าย โดยสร้างเครื่องมือในการสืบสวนให้กับเจ้าหน้าที่ผู้บังคับใช้กฎหมายของประเทศแคนาดาและหน่วยงานความมั่นคงของชาติ (National Security Agency) องค์การการกุศลและองค์กรที่ไม่แสวงหากำไรจะต้องอยู่ภายใต้พระราชบัญญัตินี้ กฎหมายและข้อบังคับที่เกี่ยวข้อง พระราชบัญญัตินี้ถือว่าการให้สนับสนุนการเงินแก่ผู้ก่อการร้ายเป็นความผิดทางอาญา และมีการจัดตั้งแนวทางที่มีประสิทธิภาพในการ ค้นหา ตรวจสอบ ชัดขวาง สืบสวน ดำเนินคดีกับผู้สนับสนุนทางการเงินแก่ผู้ก่อการร้าย และยังมีกรริเริ่มมาตรการ ในการป้องกันองค์การการกุศลไม่ให้สนับสนุนการก่อการร้ายให้มีประสิทธิภาพมากขึ้น และพระราชบัญญัตินี้เองที่กระตุ้นให้มีการเปลี่ยนแปลงกฎหมายฟอกเงินของประเทศแคนาดา (Proceed of Crime (Money Laundering) Act) หรือที่เรียกว่า PCMLA ที่กำหนดให้สถาบันทางการเงินมีระบบการรู้จักตัวตนของลูกค้ารวมไปถึงองค์กร

ที่ไม่แสวงหากำไร การเก็บรักษาข้อมูลของลูกค้าและความเคลื่อนไหวทางบัญชี และต้องรายงานธุรกรรมที่น่าสงสัยว่าจะเกี่ยวข้องกับความเสี่ยงทางการเงินแก่ผู้ก่อการร้าย รวมไปถึงภัยต่อความมั่นคงของชาติ คอสนีย์วิเคราะห์รายงานและธุรกรรมทางการเงินของประเทศแคนาดา (The Financial Transactions and Reports Analysis Centre of Canada) หรือที่เรียกว่า FINTRAC นอกจากนี้ยังขยายหน้าที่ของ FINTRAC ในการวิเคราะห์รายงานธุรกรรมเหล่านี้ และเปิดเผยข้อมูลที่สำคัญให้กับผู้บังคับใช้กฎหมาย และผู้มีอำนาจทางด้านความมั่นคงของชาติ

นอกจากนั้น พระราชบัญญัติต่อต้านการก่อการร้าย (Anti-terrorism Act) ก็ยังได้มีการเสนอ The Charity Registration (Security Information) Act หรือที่เรียกว่า CRSIA มีวัตถุประสงค์เพื่อพิสูจน์ข้อผูกพันระหว่างประเทศที่ร่วมกันในการที่จะตรวจสอบองค์กรการกุศลที่อาจจะถูกนำไปใช้เพื่อบงกชในการสนับสนุนกิจกรรมการก่อการร้าย และเพื่อปกป้องความมั่นคงของกระบวนการจดทะเบียนขององค์กรการกุศลภายใต้พระราชบัญญัติเกี่ยวกับภาษีเงินได้ (Income Tax Act) และเพื่อรักษาไว้ซึ่งความมั่นใจของประชากรที่เสียภาษีว่าผลประโยชน์ที่มีให้กับองค์กรการกุศลจะถูกนำไปใช้ตามวัตถุประสงค์เพื่อการกุศลจริง โดยกฎหมายฉบับนี้ได้มีการสร้างกลไกขึ้นใหม่ เช่น กำหนดให้รัฐมนตรีมีอำนาจในการปฏิเสธการจดทะเบียนขององค์กรการกุศลได้ ถ้ามีเหตุผลเพียงพอที่เชื่อได้ว่าองค์กรนั้นมีดำเนินกิจการเพื่อการให้การสนับสนุนการเงินแก่ผู้ก่อการร้าย ในการตรวจใบสมัครหรือการประเมินผลของหน่วยภาษีอากรของประเทศแคนาดา (CRA) โดยได้รับข้อมูลจาก The Royal Canadian Mounted Police and the Canadian Security Intelligence Service ตามที่ได้กล่าวมาแล้วข้างต้น

ความสำคัญของกฎหมายฉบับนี้ได้ริเริ่มมาตรการเกี่ยวกับการบริหารเพื่อที่จะช่วยให้สำนักงานผู้อำนวยความสะดวกการกุศล (Charity Directorate) สามารถทำงานได้โดยไม่กระทบต่อองค์กรการกุศลอื่นของประเทศ และเพื่อให้สำนักงานผู้อำนวยความสะดวก (Charity Directorate) สามารถนำข้อมูลที่เกี่ยวข้องกับการก่อการร้ายไปใช้ได้โดยอยู่ภายใต้ Income Tax Act

กลไกที่สำคัญอีกประการหนึ่งที่ประเทศแคนาดาให้ความสำคัญ ก็คือการแลกเปลี่ยนข้อมูลภายในประเทศ ประเทศแคนาดามีกลไกและขบวนการบริหารที่สนับสนุนความร่วมมือระหว่างตัวแทนภายในประเทศมากมาย การบังคับใช้กฎหมาย และสัญญาการรักษาความปลอดภัยอื่นที่มีข้อตกลงระหว่างหน่วยงาน รวมถึง the Canada Border Services Agency, the Canadian Revenue Agency , the Canadian Security Intelligence Service , FINTRAC

สำหรับ FINTRAC เป็นองค์กรที่ได้รับรายงานธุรกรรมทางการเงินจากสถาบันการเงินต่างๆ รวมถึงตัวกลางระหว่างองค์กร และยังได้รับข้อมูลอย่างสมัครใจจากผู้บังคับใช้กฎหมาย และหน่วยข่าวกรอง/หน่วยสืบราชการลับทางการเงินของต่างประเทศและ



สาธารณะ มีอำนาจที่จะเข้าถึงฐานข้อมูลของรัฐ และการปกครองส่วนท้องถิ่น แต่อย่างไรก็ตาม FINTRAC ต้องดำเนินการอย่างโปร่งใสต่อหน่วยสืบสวน ผู้บังคับใช้กฎหมายของแคนาดาเพื่อปกป้องความเป็นส่วนตัวส่วนตัวของข้อมูลเหล่านี้ ซึ่งภายใต้ Proceed of crime Act FINTRAC สามารถที่จะเปิดเผยข้อมูลต่อเมื่อมีเหตุผลเพียงพอที่สงสัยว่ามีการทำธุรกรรมที่เกี่ยวข้องกับการฟอกเงิน หรือ ความผิดฐานสนับสนุนการก่อการร้าย หรือเป็นอันตรายต่อความมั่นคงของชาติ ซึ่งคณะกรรมการของหน่วยภาษีอากรของแคนาดา (CRA) อยู่ภายใต้พระราชบัญญัติเกี่ยวกับภาษีเงินได้ (Income Tax Act) ที่กำหนดให้เก็บความลับของข้อมูลของผู้เสียภาษี แต่อย่างไรก็ตามหน่วยภาษีอากรของแคนาดา (CRA) ยอมให้คณะกรรมการหน่วยภาษีอากรของแคนาดาแบ่งปันข้อมูลได้เมื่อการเปิดเผยดังกล่าวมีความสำคัญต่อการบังคับใช้พระราชบัญญัติเกี่ยวกับภาษีเงินได้ (Income Tax Act) หรือ The Charitable Registration (Security Information) Act ซึ่งผู้มีอำนาจในการสอบสวนดำเนินคดี สามารถที่จะได้รับอนุญาตให้เข้าถึงข้อมูลลับของคณะกรรมการหน่วยภาษีอากรของแคนาดาได้ แต่ต้องมีหมายศาล

นอกจากการแลกเปลี่ยนข้อมูลภายในประเทศตามที่กล่าวมาข้างต้นแล้ว การแลกเปลี่ยนข้อมูลระหว่างประเทศก็ถือเป็นกลไกที่สำคัญประการหนึ่งของประเทศแคนาดา โดยแยกออกเป็นสองแบบ คือ ทั้งแบบที่เป็นทางการและไม่เป็นทางการ ทั้งสองแบบทำให้ประเทศแคนาดาสามารถที่จะให้และรับข้อมูลข่าวสารเกี่ยวกับการสนับสนุนการก่อการร้ายภายในองค์กรที่ไม่แสวงหากำไรได้ เช่น ผู้บังคับใช้กฎหมายหรือ ผู้รักษาความมั่นคง สามารถที่จะแลกเปลี่ยนข้อมูลรายชื่อองค์กรการก่อการร้ายกับต่างชาติ ภายใต้ Canadian Criminal Code อีกทั้ง FINTRAC ก็สามารถแลกเปลี่ยนข้อมูลเกี่ยวกับการดำเนินคดีด้านการฟอกเงินและการสนับสนุนการก่อการร้ายกับต่างชาติได้เช่นกัน ถ้ามีการลงนามในบันทึกความเข้าใจ (Memorandum of understanding / MOU) กับประเทศนั้น ว่าข้อมูลเหล่านี้จะถูกนำไปใช้และจะมีการปกป้องข้อมูลนี้อย่างไร ภายใต้ Canada's Proceed of Crime (Money Laundering) and Terrorist Financing Act ซึ่งจนถึงทุกวันนี้ FINTRAC ได้ลงนามบันทึกความเข้าใจ (MOU) ไปแล้ว 39 ฉบับ และอยู่ในระหว่างการเจรจากับประเทศอื่นๆอยู่

นอกจากบันทึกความเข้าใจ (MOU) แล้วประเทศแคนาดายังสามารถที่จะเปิดเผยข้อมูลให้กับประเทศอื่นๆ ได้ถ้ามีการลงนามสนธิสัญญาการให้ความช่วยเหลือทางกฎหมาย (A Mutual Legal Assistance Treaty /MLAT) กับประเทศนั้นๆ ขั้นตอนทางนิติบัญญัติสามารถที่จะเรียกร้องข้อมูลทางการเงินของบุคคลใดบุคคลอื่นได้ แต่การที่จะเรียกร้องข้อมูลภายใต้สนธิสัญญาการให้ความช่วยเหลือทางกฎหมาย (MLAT) จะต้องมีเหตุผลเพียงพอที่จะเชื่อได้ว่ามีความผิดเกิดขึ้นจริงและมีหลักฐานมาสนับสนุน และจะต้องมีหลักฐานว่ามีการกระทำความผิดเพื่อที่จะให้ศาลมีการออกหมายศาลและให้ผู้บังคับใช้กฎหมายนำข้อมูลเหล่านั้นมาได้ ซึ่งทุกวันนี้

แคนาดาได้มีการลงนามในสนธิสัญญาการให้ความช่วยเหลือทางกฎหมาย (MLAT) มากกว่า 30 ประเทศแล้ว

#### 4.1.2.4 ประเทศฟิลิปปินส์

หน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการควบคุมดูแลองค์กรที่ไม่แสวงหากำไรในประเทศ ฟิลิปปินส์มีอยู่หลายหน่วยงาน โดยแบ่งความรับผิดชอบตามหน้าที่ของหน่วยงานนั้นๆ ได้แก่ หน่วยงานที่มีหน้าที่ในด้านการจดทะเบียน หน่วยงานที่มีหน้าที่ในการออกใบอนุญาต และ หน่วยงานที่มีหน้าที่ในการออกหนังสือรับรองและการแต่งตั้ง

1. หน่วยงานที่มีหน้าที่ในการจดทะเบียนขององค์กรเอกชนของประเทศฟิลิปปินส์มีสองหน่วย องค์กรเอกชนสามารถจดทะเบียนกับทั้งสองหน่วยงานตามความสมัครใจ องค์กรเอกชนใดไม่จดทะเบียนจะไม่สามารถใช้ชื่อบริษัทหรือสหกรณ์ในการทำธุรกรรม จะต้องใช้ชื่อส่วนตัวในการทำธุรกรรม หน่วยงานดังกล่าว ได้แก่

1.1 Securities and Exchange Commission (SEC) เป็นหน่วยงานที่รับผิดชอบสำหรับองค์กรเอกชนที่ต้องการจดทะเบียนเป็นบริษัทตามกฎหมายห้างหุ้นส่วนบริษัท (Corporation Code) บริษัทที่จดทะเบียนภายใต้หน่วยงานนี้จะต้องยื่นเอกสารที่แสดงถึงคุณสมบัติของกรรมการ ผู้ได้รับมอบหมายให้จัดการดูแลและข้อบังคับทั้ง stock corporation และ non - stock corporation โดยกรรมการจะมาจาก การลงคะแนนเสียงเลือกตั้งของสมาชิก ส่วนเจ้าหน้าที่ที่ดูแลองค์กรเอกชนดังกล่าวก็จะมาจากการเลือกตั้งระหว่างกรรมการกับสมาชิก อย่างไรก็ตาม เจ้าหน้าที่ที่มาจากการเลือกตั้งของสมาชิกโดยตรงจะต้องได้รับอนุญาตอย่างเป็นทางการตามกฎหมายที่ออกด้วยอำนาจของกฎหมายอย่างเปิดเผย องค์กรเอกชนที่จดทะเบียนจะต้องเก็บรักษาหนังสือความเป็นสมาชิกภาพ และจดทะเบียนต่อ SEC ภายใน 30 วันนับแต่วันที่ได้รับหนังสือรับรองการเป็นบริษัทฯ ซึ่งตัวองค์กรเอกชนจะต้องเก็บเอกสารทั้งหมดที่ขึ้นต่อ SEC ไว้กับองค์กรดังกล่าวด้วยเช่นกัน

สำหรับการเก็บข้อมูลภายใต้กฎหมายห้างหุ้นส่วนบริษัท (Corporation Code) Section 141 ได้กำหนดให้ทุกบริษัทจะต้องยื่นรายงานประจำปีที่เกี่ยวข้องกับทำธุรกรรมทั้งภายในประเทศและต่างประเทศต่อ SEC พร้อมทั้งหลักฐานทางบัญชีที่แสดงถึงทรัพย์สินและหนี้สินทั้งหมดขององค์กร และหลักฐานที่แสดงถึงปีงบประมาณก่อนหน้าด้วย ตลอดจนเอกสารอื่นที่ SEC ร้องขอ

นอกจากนี้ หน่วยงาน SEC ยังมีอำนาจในการสอบสวนสืบสวนในกรณีที่องค์กรเอกชนถูกกล่าวหาว่าได้กระทำความผิด ซึ่งสามารถออกมาเรียกพยานเอกสารและหมายเรียกพยานบุคคลเพื่อมาให้ถ้อยคำได้เสมอ มีอำนาจในการฟ้องดำเนินคดีอาญา กำหนดโทษ

ทางการบริหาร หรือลงโทษทางแพ่ง รวมถึงเรียกค่าปรับและการยกเลิกการจดทะเบียนหรือยกเลิกการรับรองได้ด้วย โดยองค์กรที่ถูกลงโทษมีสิทธิอุทธรณ์ต่อคณะกรรมการ En Banc หลังจากนั้นก็สามารถยื่นอุทธรณ์ต่อศาลอุทธรณ์ได้อีก ชั้นหนึ่ง ส่วนเงินทุนขององค์กรเอกชนดังกล่าวจะถูกแบ่งสรรไปยังองค์กรเอกชนที่มีวัตถุประสงค์คล้ายกัน หรือตกเป็นของรัฐบาล หรือตามกฎหมายที่ออกด้วยอำนาจของกฎหมาย ถ้าเงินทุนดังกล่าวไม่แบ่งสรรไปตามกฎหมายที่ออกด้วยอำนาจของกฎหมาย แผนการของการแบ่งสรรเงินทุนดังกล่าวจะสามารถยอมรับได้หลังจากมีการสิ้นสุดลงโดยกรรมการผู้ได้รับมอบหมายให้จัดการดูแล (Board of Trustee)

1.2 Cooperative Development Authority (CDA) เป็นหน่วยงานที่รับผิดชอบสำหรับองค์กรเอกชนที่ต้องการจดทะเบียนเป็นสหกรณ์ตามกฎหมายว่าด้วยสหกรณ์ (Cooperatives Code) และกฎระเบียบของ CDA , AOI และกฎหมายที่ออกด้วยอำนาจของกฎหมาย กำหนดให้มีการจดทะเบียน ผู้ที่เป็นสมาชิกของสหกรณ์ทุกคน และส่งเอกสารรายงานการประชุมของ GA ผู้บริหาร และกรรมการ หลักฐานทางบัญชี บัญชีผู้ถือหุ้น รวมทั้งนโยบาย แนวทางและขบวนการการดำเนินงานต่างๆขององค์กร สำหรับค่าตอบแทนการทำงานนั้น ไม่อนุญาตให้จ่ายค่าตอบแทนให้แก่ผู้อำนวยการ เจ้าหน้าที่ และคณะกรรมการ

สำหรับการเก็บข้อมูลของสหกรณ์นั้น CDA ได้กำหนดให้สหกรณ์ที่ได้จดทะเบียนต้องแสดงหลักฐานทางการเงินที่ได้ผ่านการตรวจสอบจากนักบัญชี ข้อมูลของสมาชิกและเจ้าหน้าที่ทุกคน รวมถึงนโยบาย แนวทางและขบวนการการดำเนินงานต่างๆขององค์กร แหล่งที่มาของทุนและการจัดสรรเงิน บัญชีผู้ถือหุ้น และหลักฐานอื่นที่กฎหมายได้กำหนดไว้

นอกจากนี้ หน่วยงาน CDA ยังมีอำนาจในการสอบสวนสืบสวนในกรณีที่องค์กรเอกชนถูกกล่าวหาว่าได้กระทำความผิด ซึ่งสามารถออกมาเรียกพยานเอกสารและหมายเรียกพยานบุคคลเพื่อมาให้ถ้อยคำได้เสมอ มีอำนาจในการฟ้องดำเนินคดีอาญา กำหนดโทษทางการบริหาร หรือลงโทษทางแพ่ง รวมถึงเรียกค่าปรับและการยกเลิกการจดทะเบียนหรือยกเลิกการรับรองได้ด้วย โดยองค์กรที่ถูกลงโทษมีสิทธิอุทธรณ์ต่อประธานของหน่วยงาน CDA ส่วนเงินทุนขององค์กรเอกชนที่มีการสิ้นสุดลงจะถูกนำไปให้แก่ผู้ได้รับมอบหมายให้จัดการดูแลสมาชิก เจ้าหน้าที่ และบุคคลอื่นที่ได้รับผลประโยชน์ ตามกฎหมายว่าด้วยสหกรณ์ (Cooperative Code) Section 70

2. หน่วยงานที่มีหน้าที่ในการออกใบอนุญาตพิเศษมีสองหน่วยงาน ได้แก่

2.1. Development of Social Welfare and Development (DSWD) เป็นหน่วยงานที่มีหน้าที่ในการออกใบอนุญาตให้แก่องค์กรเอกชนที่มีวัตถุประสงค์เพื่อการ

สวัสดิการสังคม โดยกำหนดให้องค์กรเอกชนจะต้องเก็บหลักฐานการจดทะเบียนต่อ SEC ประวัติของสมาชิกและเจ้าหน้าที่ขององค์กร แหล่งที่มาและการใช้จ่ายเงินทุนขององค์กร ข้อมูลสาธารณะหลักฐานทางบัญชีที่ผ่านการรับรองจากนักบัญชี พื้นที่ของการดำเนินการ และเป้าหมายขององค์กร รวมถึงข้อสัญญาที่ต้องผูกพัน

หน่วยงาน DSWD มีอำนาจในการสอบสวนสืบสวนในกรณีขององค์กร เอกชนถูกกล่าวหาว่าได้กระทำผิด ซึ่งสามารถออกมาเรียกพยานเอกสารและหมายเรียกพยานบุคคลเพื่อมาให้อัยการได้เสมอ มีอำนาจในการฟ้องดำเนินคดีอาญา กำหนดโทษทางการบริหาร หรือลงโทษทางแพ่ง รวมถึงเรียกค่าปรับและการยกเลิกการจดทะเบียนหรือยกเลิกการรับรองได้ด้วย

2.2 Department of Environment and Natural Resource (DENR) เป็นหน่วยงานที่มีหน้าที่ในการออกใบอนุญาตให้แก่องค์กรเอกชนที่มีวัตถุประสงค์เพื่อสิ่งแวดล้อม เพื่อแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นในสังคม เพื่อการศาสนา ซึ่งจะต้องได้รับการรับรองจากสองแหล่งที่จะกล่าวต่อไปนี้ได้แก่ ประชาชนในชุมชนนั้น หรือหัวหน้าประจำท้องถิ่น เช่น นายกเทศมนตรี หรือผู้ว่าราชการจังหวัด หรือหัวหน้าคณะที่เกี่ยวกับศาสนาหรือหลักธรรม หรือองค์กรอื่นที่ได้รับการยอมรับจากองค์กรเอกชนขนาดใหญ่ที่มีความเกี่ยวข้องกัน โดยองค์กรเอกชนดังกล่าวจะต้องส่งข้อมูลพื้นฐานในการจัดตั้งองค์กร หลักฐานการจดทะเบียนต่อ SEC CDA หรือ DSWD หลักฐานทางบัญชีที่ผ่านการรับรองจากนักบัญชี กิจกรรมที่ดำเนินการกับชุมชน

### 3. หน่วยงานที่มีหน้าที่ในการออกหนังสือรับรองและแต่งตั้ง ได้แก่

3.1 สภาการรับรององค์กรพัฒนาเอกชนแห่งฟิลิปปินส์ (The Philippine Council for NGO Certification) หรือที่เรียกว่า PCNC มีหน้าที่ในการประเมินองค์กรที่ไม่แสวงหากำไรก่อนที่จะส่งไปยัง The Bureau of Internal Revenue (BIR) เพื่อออกใบรับรองว่ามีฐานะที่เป็นองค์กรที่สามารถรับเงินบริจาคได้อย่างถูกต้องตามกฎหมาย ก่อตั้งขึ้นโดยการสนับสนุนจากรัฐบาล Department of Finance ประกอบด้วยองค์กรที่ไม่แสวงหากำไร 6 องค์กร หลังจากรัฐบาลเชื่อว่าจะยกเลิกสิทธิประโยชน์ทางภาษีให้แก่กลุ่มองค์กรที่ไม่แสวงหากำไร ซึ่งเดิมหน่วยงานภาษีเห็นชอบให้ยกเว้นภาษีแก่องค์กรที่ไม่แสวงหากำไรที่ดำเนินกิจกรรมที่เป็นประโยชน์ และมีมาตรฐานในการบริหารงาน การตรวจสอบได้ และมีความโปร่งใส สภาการรับรององค์กรพัฒนาเอกชนแห่งฟิลิปปินส์ได้มีการให้คำแนะนำแก่องค์กรที่ไม่แสวงหากำไรที่ยังไม่มีมาตรฐานให้สามารถปฏิบัติตามหลักเกณฑ์ได้ในอนาคต การยื่นขอรับการรับรองใหม่ต้องทำทุก 1 ปี 3 ปี หรือ 5 ปี ซึ่งเป็นองค์กรที่ใหญ่ที่สุดในประเทศฟิลิปปินส์

วิธีการ ให้ส่งหนังสือไปที่ PCNC พร้อมเอกสารต่างๆ ถ้าประเมินแล้ว องค์กรดังกล่าวมีคุณสมบัติตามที่กำหนดไว้ โดยจะมีทีมประเมิน ไปประเมิน ณ ที่ทำการของ

องค์กร การชี้แนะจะขึ้นอยู่กับผลของการประเมิน มีการคิดค่าสมัคร 10,000 เปโซ โดยกำหนดบรรทัดฐานว่าวัตถุประสงค์ขององค์กรจะต้องถูกต้องตามกฎหมาย และทรัพยากรที่เพียงพอสามารถที่จะใช้ทรัพยากรในการจัดโปรแกรมให้เป็นไปตามโครงการต่างๆ อีกทั้งมีหลักฐานในการปรับปรุงโครงการต่างๆในอนาคต

PCNC ถือเป็นหน่วยงานหนึ่งภายใต้ The Accrediting Entity ซึ่งในการสมัครจะต้องจัดส่งเอกสาร อันประกอบด้วย

(1) ข้อบังคับขององค์กร  
 (2) หนังสือรับรองการจดทะเบียนกับ SEC มีข้อความที่รับรองวิธีการ โดยแสดงให้เห็นถึง

- ลักษณะขององค์กร
- วัตถุประสงค์ขององค์กร
- โครงการและกิจกรรมในช่วงสองปีที่ผ่านมา หรือวัตถุประสงค์ของโครงการหรือกิจกรรมสองปีแรกของการจัดตั้งองค์กร
- ที่มาของรายได้และสิ่งอื่นที่เป็นประโยชน์ หรือเป้าหมายของเงิน
- ข้อเท็จจริงอื่นๆที่เกี่ยวกับการบริหารที่ตรงกับคุณสมบัติที่กำหนดในฐานะขององค์กรที่จะรับการบริจาค

(3) รายการทางบัญชีที่ผ่านการตรวจสอบแล้วในช่วงสองปีที่ผ่านมา โดยแสดงถึงทรัพย์สิน ใบเสร็จ การจัดสรรเงินขององค์กร หรือโครงการทางด้านการใช้จ่ายเงินในสองปีแรกขององค์กรเมื่อมีการจัดตั้งองค์กร

โดยมีหลักเกณฑ์ในการออกใบรับรอง ดังนี้

- ใบรับรองซึ่งมีกำหนดระยะเวลา 5 ปี จะออกให้กับองค์กรที่มีอยู่แล้ว
- ใบรับรองซึ่งมีกำหนดระยะเวลา 3 ปี สำหรับองค์กรที่จัดตั้งขึ้นใหม่

ในกรณีที่ไม้ออกใบรับรองให้จะมีกำหนดระยะเวลาให้แก้ไขหรือปรับปรุง และสามารถยื่นขอออกใบรับรองได้ใหม่ภายใน 1 ปี

หลักเกณฑ์ในการยกเว้นภาษีสำหรับการบริจาคเงินให้แก่องค์กรที่ไม่แสวงหากำไร มีดังนี้

1. การหักภาษีอย่างมีจำกัด

การบริจาค การแจกจ่าย หรือการให้ซึ่งกระทำภายในรอบปีที่ต้องเสียภาษีแก่องค์กรที่ไม่แสวงหากำไรจะได้รับอนุญาตในการหักภาษีไม่เกินอัตราร้อยละ 10 ของผู้บริจาคที่มีฐานะเป็นบุคคลธรรมดา และร้อยละ 5 สำหรับผู้บริจาคที่มีฐานะเป็นนิติบุคคล สำหรับรายได้ของผู้บริจาคที่ได้มาจากการค้า ธุรกิจ หรือ ผู้ชำนาญเป็นผู้คำนวณ

2. การหักภาษีได้อย่างเต็มรูปแบบ

การบริจาคเงิน การแจกจ่าย หรือการให้ ภายในรอบปีที่ต้องเสียภาษีอนุญาตให้องค์กรเอกชน ได้รับอนุญาต

3. การยกเว้นภาษีจากภาษีของผู้บริจาค

การเพิกถอนใบรับรอง

ในกรณีที่ไม่นปฏิบัติตามข้อบังคับขององค์กรหรือกระทำผิดกฎหมาย PCNC จะต้องรายงานไปยังหน่วยงานด้านการให้บริการทางกฎหมาย เพื่อส่งเรื่องให้ BIR เพื่อเป็นผู้เพิกถอนใบรับรอง เมื่อองค์กรถูกเพิกถอนใบรับรองก็จะมีสิทธิในการได้รับการยกเว้นภาษีอีกต่อไป

#### 4.1.3 รูปแบบความผิดของการนำองค์กรที่ไม่แสวงหากำไรไปใช้ในทางที่ผิด (CASE STUDY)

##### 4.1.3.1 ประเทศอังกฤษ

เหตุการณ์เมื่อวันที่ 10 สิงหาคม 2549 หน่วยต่อต้านการก่อการร้ายของตำรวจนครบาลกรุงลอนดอน ประสานงานกับหน่วยสายลับของอังกฤษ “เอ็มไอ 5” รวบตัวผู้ต้องสงสัยมากกว่า 20 คน ซึ่งส่วนใหญ่เป็นชาวมุสลิมที่อาศัยอยู่ในกรุงลอนดอน โดยเป้าหมายจะระเบิดเครื่องบินกลางอากาศมากถึง 10 ลำ เป็นเครื่องบินสัญชาติสหรัฐทั้งสิ้น คือ สายการบินอเมริกา แอร์ไลน์ สายการบินยูไนเต็ด แอร์ไลน์ส และสายการบินคอนติเนนตัล แอร์ไลน์ส มุ่งหน้าออกจากกรุงลอนดอนไปยังประเทศสหรัฐอเมริกา คือ นิวยอร์ก วอชิงตัน ดี.ซี. บอสตัน ชิคาโก และเมืองใหญ่ในรัฐแคลิฟอร์เนีย ในแผนการครั้งนี้ ผู้ก่อการร้ายวางแผนที่จะลวงตาเจ้าหน้าที่สนามบิน ด้วยการตัดต่อขวดเครื่องดื่มเกลือแร่ด้านบนเป็นขวดที่ปิดสนิท ด้านท้ายขวดถูกต่อเติมเข้าไปเพื่อบรรจุระเบิดเหลวที่ผสมให้เป็นสีแดงใกล้เคียงกับสีของน้ำเกลือแร่ของจริง สารชนิดนี้จะไวต่อความร้อน การสะเทือน และการแตกตัว ที่เกิดจากประกายไฟหรือกระแสไฟฟ้า จนทำให้เกิดการระเบิดในที่สุด หลังจากการตรวจสอบไม่นาน ได้พบว่าองค์กรการกุศลของชาวมุสลิมที่

ตั้งอยู่ที่ประเทศสหรัฐอเมริกาและประเทศอังกฤษได้มีการ โอนเงินจำนวนหลายล้านเหรียญสหรัฐ ไปยังประชาชนที่อาศัยอยู่ในปากีสถาน ตั้งแต่ประมาณเดือนธันวาคม พ.ศ. 2548 ซึ่งผู้ต้องสงสัยที่ ถูกจับกุมจำนวนสองคน ได้ทำงานในองค์กรการกุศลดังกล่าวและมีหมายกำหนดจะเดินทางใน เที่ยวบินที่เป็นเป้าหมายในการวางระเบิด<sup>6</sup> แต่ก็ยังไม่ปรากฏหลักฐานเป็นที่แน่ชัดว่าผู้ต้องสงสัยที่ เป็นเจ้าหน้าที่ในองค์กรการกุศลได้ใช้องค์กรการกุศลดังกล่าวฟอกเงินหรือนำเงินขององค์กรการ กุศลไปใช้สนับสนุนการก่อการร้าย

ส่วนรูปแบบความผิดของการนำองค์กรที่ไม่แสวงหากำไรไปใช้ในทางที่ ผิดที่คณะกรรมการการกุศลของอังกฤษและเวลส์(Charity Commission) ได้พบความ ผิดปกติขององค์กรการกุศลและมีหลักฐานว่าองค์กรดังกล่าวมีความเกี่ยวข้องกับองค์กรการก่อการ ร้าย ได้แก่<sup>7</sup>

- เมื่อปี พ.ศ. 2543 คณะกรรมการฯ ได้กล่าวหาว่า องค์กรการกุศล แห่งหนึ่ง มีชื่อว่า “The Tamils Rehabilitation Organisation (TRO)” มีความเชื่อมโยงกับองค์กรการ ก่อการร้าย “The Liberation Tigers of Tamil Eelam (LTTE)” ภายใต้พระราชบัญญัติการก่อการร้าย ปี 2000 (Terrorism Act 2000) และเพื่อเป็นการป้องกันไว้ก่อนคณะกรรมการฯ จึงได้ดำเนินการ สอบสวนและอาศัยบัญชีธนาคารขององค์กรการกุศล และได้มีการขอรายละเอียดการเดินบัญชี ธนาคารขององค์กรดังกล่าวและข้อมูลย้อนหลังต่างๆมาตรวจสอบ ระหว่างการสอบสวน คณะกรรมการฯ พบว่า ทรัสต์ขององค์กรการกุศลได้ส่งเงินจำนวนหนึ่งไปยังประเทศศรีลังกา จึงได้แต่งตั้งผู้จัดการชั่วคราวขึ้นให้มีหน้าที่ในการบริหารองค์กรการกุศลแทน หลังจากได้มีการ สอบสวนผลปรากฏว่าตัวแทนขององค์กรการกุศลมีความสัมพันธ์กับองค์กรการก่อการร้าย LTTE จริง ผู้จัดการที่คณะกรรมการฯ แต่งตั้งขึ้นมาชั่วคราวจึงได้ตัดสินใจก่อตั้งองค์กรการกุศลขึ้นมา ใหม่ ภายใต้ชื่อ “Tamil Support Foundation” และได้โอนทรัพย์สินของ TRO และทรัสต์ที่ เหมาะสมไปยังองค์กรการกุศลที่ก่อตั้งขึ้นมาใหม่

- เมื่อปี พ.ศ. 2541 คณะกรรมการฯ ได้รับรู้ถึงความวุ่นวายที่เกิด ขึ้นภายในThe North London Central Mosque ซึ่งได้ทำงานร่วมกับทรัสต์ในการแก้ไขปัญหาที่ เพิ่มขึ้น เกี่ยวกับพฤติกรรมของพวกหัวรุนแรง Abu Hamza โดยในปี พ.ศ. 2544 เป็นที่ประจักษ์ชัด ว่า Abu Hamza ซึ่งมีตำแหน่งเป็นทรัสต์ขององค์กรการกุศลได้ใช้องค์กรการกุศลอย่างไม่เหมาะสม

<sup>6</sup> Available from: [http://www.usatoday.com/news/world/2006-08-14-pakistan-charities\\_x.htm](http://www.usatoday.com/news/world/2006-08-14-pakistan-charities_x.htm)

<sup>7</sup> Available

ในเรื่องส่วนตัวและทางการเมืองมากกว่าวัตถุประสงค์ในทางการกุศล Abu Hamza ได้ใช้ตำแหน่งของตนเองในทางที่ผิดโดยสนับสนุนผู้ก่อการร้ายชาวอิสลาม ผลปรากฏว่า คณะกรรมการฯ ได้พักงานและโยกย้าย Abu Hamza ออกจากตำแหน่ง ซึ่งในระหว่างการสอบสวนคณะกรรมการฯ ได้พบว่า Abu Hamza และผู้ที่สนับสนุน ได้มีการจัดตั้งบัญชีธนาคารขึ้นมาอีกบัญชีหนึ่งสำหรับองค์กรการกุศล จึงได้อายัดและปิดบัญชีธนาคารดังกล่าวในเวลาต่อมา

#### 4.1.3.2 ประเทศสหรัฐอเมริกา<sup>8</sup>

1. ตั้งองค์กรการกุศลขึ้นมาเพื่อเป็นฉากบังหน้าหรือว่าใช้องค์กรการกุศลเพื่อหาเงินไปสนับสนุนการก่อการร้าย

องค์กรแบบนี้ส่วนใหญ่ก็จะมีการขอการลดหย่อนภาษีและทำให้ตัวองค์กรดูเหมือนว่าได้ดำเนินการตามขั้นตอนของกฎหมายทุกประการซึ่งโดยมากจะแจ้งวัตถุประสงค์ในการเรียกรายได้ที่ได้รับเงินบริจาคเป็นจำนวนครั้งละหลายๆ เช่น ศาสนา เชื้อชาติ แต่เมื่อมีการตรวจสอบแล้วไม่พบรายละเอียดว่านำเงินที่ได้รับจากการบริจาคไปใช้อะไรบ้าง

ตัวอย่างเช่น

- The Holy Land Foundation for Relief and Development (HLF) เป็นองค์กรที่ได้รับการยกเว้นภาษี ก่อตั้งขึ้นที่รัฐแคลิฟอร์เนียในปี พ.ศ. 2532 ย้ายไปอยู่ที่รัฐเท็กซัสปี พ.ศ. 2535 มีสำนักงานตั้งอยู่ที่รัฐแคลิฟอร์เนีย นิวเจอร์ซีย์ อิลลินอย องค์กรดังกล่าวมีตัวแทนทั่วประเทศอเมริกา รวมถึง the West Bank และ Gaza ด้วย หลังจากที่ได้ตรวจสอบแล้วพบว่า HLF ได้โอนเงินจำนวนประมาณล้านเหรียญสหรัฐให้กับ the West Bank ,Gaza และองค์กรที่ไม่แสวงหากำไรอื่นๆที่สนับสนุนกลุ่ม HAMAS ซึ่งตัวองค์กร HLF และผู้อำนวยการขององค์กรได้ถูกฟ้องร้องดำเนินคดีเมื่อเดือนกรกฎาคม พ.ศ. 2547

- องค์กรที่ไม่แสวงหากำไรแห่งหนึ่งมีวัตถุประสงค์ในการช่วยเหลือเด็กหาเงินบริจาคโดยเผยแพร่เกี่ยวกับการต่อสู้ทางศาสนาผ่านทางวิดีโอเนื้อหาของวิดีโอเชื้อเชิญให้คนบริจาคเงินผ่านทางตู้ไปรษณีย์เพื่อช่วยเหลือการต่อสู้ และนำวิดีโอแจกจ่ายตามสถานที่ต่างๆ ภายหลังจากพบว่ามีหมายเลขตู้ไปรษณีย์เกี่ยวข้องกับกลุ่มหัวรุนแรง

- องค์กรที่ไม่แสวงหากำไรแห่งหนึ่งมีวัตถุประสงค์เพื่อช่วยเหลือเด็กกำพร้ากับแม่หม้ายมีการประสานงานกับองค์กรที่ตั้งอยู่ในท้องถิ่นในประเทศผู้รับบริจาคซึ่งหัวหน้าขององค์กรเป็นบุคคลเดียวกับหัวหน้าขององค์กรการก่อการร้ายของโอซามา บิน ลาดเดน (Usama bin

<sup>8</sup> Typologies and Open Source Reporting on Terrorist Abuse of Charitable Operations in Post-earthquake Pakistan and India , page 2-5



Laden) นั่นก็หมายความว่าเงินที่ได้จากการบริจาคนี้ได้นำไปสนับสนุนของกลุ่มก่อการร้าย อัลเคด้า (Al Qaeda)

2. จัดตั้งหรือใช้องค์กรที่ไม่แสวงหากำไรเพื่อเป็นทางผ่านของเงินหรือกลไก ในการดำเนินการเพื่อสนับสนุนการก่อการร้าย

นอกจากที่ได้จัดตั้งองค์กรขึ้นมาเพื่อหาเงินแล้ว องค์กรการก่อการร้ายก็ยัง สามารถที่จัดตั้งองค์กรขึ้นมาเพื่อใช้เป็นเครื่องมือในการ โอนเงินเพื่อไปสนับสนุนการก่อการร้าย เนื่องจากว่าการ โอนเงินข้ามประเทศเป็นเรื่องปกติขององค์กร ไม่แสวงหากำไรทำให้เป็นจุดอ่อน ของการที่องค์กรที่ไม่แสวงหากำไรถูกนำไปใช้ในทางที่ผิด

ตัวอย่างเช่น

- หัวหน้ากลุ่มก่อการร้าย คือ jaish-e-mohammed , mastoid Zahra ได้ จัดตั้งองค์กรที่ไม่แสวงหากำไรขึ้นมา 2 องค์กรในประเทศปากีสถาน มีวัตถุประสงค์เพื่อช่วยเหลือ หรือสนับสนุนมนุษยชาติ โดยใช้ชื่อว่า Al Akhtar Trust และ Elkhart Trust ทั้งสององค์กรนั้นทำ เหมือนว่าได้ส่งเงิน หรือสิ่งของไปช่วยเหลือบุคคลอื่นตามวัตถุประสงค์ขององค์กร ไม่มีความ เกี่ยวข้องกัน หลังจากที่มีการสอบ ปากคำสมาชิกของกลุ่มการก่อการร้ายอัล เคด้า พบว่า กลุ่มก่อ การร้ายอัล เคด้า ได้ใช้องค์กรทั้งสองเป็นช่องทางในการขนส่งสิ่งของเพื่อการสนับสนุนการก่อการ ร้ายไปสู่ Qandahar ในประเทศอัฟกานิสถาน

3. เจ้าหน้าที่ขององค์กรหรือหน่วยงานในองค์กรถือ โกงเงินบริจาคเพื่อนำไป สนับสนุนการก่อการร้าย

เจ้าหน้าที่หรือหน่วยงานภายในองค์กร หรือสาขาของสำนักงานใหญ่ ถือ โกงเงินที่ได้รับบริจาคไปสนับสนุนการก่อการร้าย

ตัวอย่างเช่น

- ผู้อำนวยการขององค์กรที่ไม่แสวงหากำไรในประเทศผู้รับบริจาค ถือ โกง โดยการตกแต่งข้อมูลของผู้รับบริจาคว่ามีจำนวนผู้รับบริจาคมามาก โดยส่งรายชื่อของผู้ที่ ต้องการรับความช่วยเหลือเป็นจำนวนมากกว่าความเป็นจริงซึ่งบางคน ได้เสียชีวิตไปแล้ว เพื่อให้ ทางสำนักงานใหญ่ขององค์กร ส่งเงินช่วยเหลือมายังสาขาขององค์กรและนำเงินดังกล่าวไป สนับสนุนการก่อการร้ายในกลุ่มการก่อการร้ายอัลเคด้า

4. ใช้เงินบริจาคหรือทรัพย์สินอื่นหรือการบริการ เพื่อเกณฑ์คนหรือชี้นำคน เพื่อให้สนับสนุนองค์กรการก่อการร้าย

องค์กรที่ไม่แสวงหากำไรใช้เงินบริจาคหรือให้ความช่วยเหลือเฉพาะบุคคลที่ขอรับการสนับสนุนการก่อการร้าย เพื่อให้การก่อการร้ายเพิ่มมากขึ้นและขยายเครือข่ายขององค์กร และใช้องค์กรที่ไม่แสวงหากำไรนี้ในการเผยแพร่ความคิดในเรื่องการก่อการร้ายด้วย

ตัวอย่างเช่น

- ศาลทหารของประเทศอิสราเอลได้ดำเนินคดีกับ Ahmed Salatna ซึ่ง เป็นสมาชิกของกลุ่ม Hamas และเป็นผู้อำนวยการขององค์กรที่ไม่แสวงหากำไรที่จดทะเบียนจัดตั้ง ในประเทศอเมริกาแต่ตั้งอยู่ในประเทศอังกฤษและทราบภายหลังว่า ภายในระยะเวลา 9 ปี ได้แบ่งเงินที่ได้รับบริจาคบางส่วนประมาณ 9 ล้านยูโร ไปให้พวกชาวปาเลสไตน์เพื่อทำการระเบิดพลีชีพ (Suicide Bombers) ใน the West Bank และ Gaza

#### 4.1.3.3 ประเทศแคนาดา

1. ความพยายามที่จะ โอนเงินไปยังต่างประเทศ โดยการก่อตั้งองค์กรขึ้นมาหลายองค์กร และเรียกเรื่องเงินจากผู้บริจาคที่ต้องการบริจาคเงินเพื่อช่วยเหลือตามวัตถุประสงค์ขององค์กรการกุศล โดยองค์กรการก่อการร้ายเหล่านี้มักจะใช้วิธีเรียกรายเงินจากผู้บริจาคที่ต้องการจะนำเงินไปช่วยเหลือ ผู้ประสบภัยในบ้านเกิดของตัวเอง เมื่อได้เงินมากก็จะ โอนเงินไปยังต่างประเทศ และ โอนเงินไปยังประเทศอื่นอีก เพื่อให้ตรวจสอบได้ยากขึ้นว่าแหล่งที่มาของเงินดังกล่าวมาจากไหน และได้โอนไปที่ไหนบ้าง
2. ความพยายามที่จะจดทะเบียนเป็นองค์กรการกุศล หลังจากเวลาล่วงเลยไปแต่ไม่สามารถผ่านการประเมินจากหน่วยงานของรัฐ องค์กรดังกล่าวจึงได้ใช้วิธีในการรับช่วง หรือ take over องค์กรที่ได้รับใบอนุญาตแล้ว เพื่อใช้องค์กรดังกล่าวในการสนับสนุนการก่อการร้ายหรือนำไปใช้ในทางที่ผิดต่อไป

#### 4.1.3.4 ประเทศฟิลิปปินส์

จากการตรวจสอบข้อมูลรูปแบบการกระทำความผิดขององค์กรที่ไม่แสวงหากำไรในประเทศฟิลิปปินส์ที่เกิดขึ้นจะมีลักษณะเหมือนประเทศไทย ยังไม่พบว่าองค์กรที่ไม่แสวงหากำไรถูกนำไปใช้เพื่อการให้การสนับสนุนแก่การก่อการร้าย เพียงแต่ไม่ปฏิบัติตามกฎหมาย หรือ กฎระเบียบข้อบังคับที่เกี่ยวกับองค์กรที่ไม่แสวงหากำไรเท่านั้น

#### 4.2 กฎหมายป้องกันและปราบปรามการฟอกเงินในต่างประเทศ

การกำหนดความผิดมูลฐานเป็นสิ่งสำคัญในการบังคับใช้กฎหมายฟอกเงิน เพราะหากการกระทำผิดใด ไม่เป็นความผิดมูลฐานก็ไม่สามารถนำกฎหมายฟอกเงิน ไปบังคับใช้ได้ แนวความคิด

ในเรื่องของการกำหนดความผิดมูลฐานของประเทศต่าง ๆ นั้นมีที่มาแตกต่างกันขึ้นอยู่กับขนบธรรมเนียมประเพณี พื้นฐานความเป็นอยู่ของประชาชน พื้นฐานของกฎหมายของแต่ละประเทศด้วย แต่ส่วนใหญ่จะเป็นผลสืบเนื่องจากมาจากอาชญากรรมทางการเงิน โดยเฉพาะอาชญากรรมที่สร้างรายได้อย่างมหาศาล เช่น การค้ายาเสพติด การหลบเลี่ยงภาษี การก่อการร้าย เป็นต้น เพื่อเข้าสู่ขบวนการฟอกเงินเพื่อแสดงให้เห็นว่าเป็นเงินที่ได้มาถูกต้องตามกฎหมาย อีกทั้งบางกรณียังก่อให้เกิดกำไรเพิ่มขึ้นจากขบวนการฟอกเงินจึงทำให้เกิดแนวความคิดในการยับยั้งการกระทำความผิดโดยวิธีการสืบหาแหล่งที่มาของเงินหรือทรัพย์สินที่เกิดจากการกระทำความผิดหรือการทำให้เงินหรือทรัพย์สินนั้นตกเป็นของแผ่นดิน หรือการให้อำนาจรัฐในการยึดหรืออายัดทรัพย์สินที่ได้จากการกระทำความผิดมูลฐาน ซึ่งความสลับซับซ้อนของกระบวนการฟอกเงินก็มักจะมีมากขึ้นเพื่อให้กฎหมายไม่สามารถบังคับใช้ได้โดยประสิทธิผล จึงทำให้รัฐต้องออกกฎหมายที่เกี่ยวกับการฟอกเงินมาบังคับใช้เพื่อตัดวงจรแห่งการกระทำความผิดที่เกิดขึ้นในสังคม ในที่นี้จะขอกกล่าวถึงการกำหนดความผิด มูลฐานของบางประเทศเท่านั้น ได้แก่

#### 4.2.1 ประเทศอังกฤษ

##### 4.2.1.1 Terrorism Act 2000

กฎหมายฉบับนี้มีการปรับปรุงแก้ไขเพื่อให้เหมาะสมกับการก่อการร้ายทุกรูปแบบ ตลอดจนยังเป็นกฎหมายที่ใช้จับไล่กลุ่มผู้ก่อการร้ายออกจากประเทศอังกฤษ รวมทั้งความผิดที่เกี่ยวข้องกับทรัพย์สินที่ใช้เพื่อการก่อการร้าย และให้อำนาจเจ้าหน้าที่ตำรวจในการต่อต้านการก่อการร้าย เช่น การให้อำนาจรัฐมนตรีประจำกระทรวงของสหราชอาณาจักร (Secretary of State) มีอำนาจเนรเทศองค์กรที่เกี่ยวข้องกับการก่อการร้าย หากเป็นองค์กรที่กระทำความผิดหรือมีส่วนในการกระทำการก่อการร้าย เตรียมการเพื่อการก่อการร้าย หรือสนับสนุนส่งเสริมการก่อการร้าย หรือมีส่วนเกี่ยวข้องกับการก่อการร้าย โดยทางอื่นทั้งในสหราชอาณาจักร และต่างประเทศ ให้ถือว่า องค์กรดังกล่าวเป็นองค์กรที่เกี่ยวข้องกับการก่อการร้าย โดยได้กำหนดคำว่า องค์กร (Organization) ให้หมายความรวมถึง การรวมตัวกันเป็นสมาคม หรือการร่วมมือกัน ตลอดจนดำเนินการกับสมาชิกขององค์กรหรือการช่วยเหลืออันไม่ชอบด้วยกฎหมาย การเพิ่มเงินทุน และกฎหมายยังได้ระบุชื่อองค์กรที่เกี่ยวข้องกับการก่อการร้ายในไอร์แลนด์เหนือด้วย

##### 4.2.1.2 Proceed of Crime Act 2002

เดิมความผิดฐานฟอกเงินที่ได้จากยาเสพติดจะระบุอยู่ในได้ Criminal Justice Act 1988 (CJA) และ Drug Trafficking Act 1994 แต่เมื่อปี พ.ศ. 2545 ประเทศอังกฤษได้

ออก Proceed of crime Act 2002(POCA) ซึ่งได้เปลี่ยนมาตรฐานของความผิดฐานฟอกเงินและความผิดที่เกี่ยวข้องอื่นๆ

เนื่องจาก Drug Trafficking Act 1994 (DTA) ปี 2002 จะระบุนความผิดเฉพาะการฟอกเงินที่ได้มาจากยาเสพติด หากไม่ใช่เงินที่ได้จากการค้ายาเสพติด จะใช้ Criminal Justice Act 1988 ทำให้เกิดปัญหาในการดำเนินคดี เพราะอัยการไม่สามารถทราบว่าควรให้กฎหมายฉบับใด ซึ่งหลังจากวันที่ 24 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2546 หากมีการกระทำความผิดเกิดขึ้นจะต้องถูกดำเนินคดีภายใต้ Proceed of crime 2002 แต่หากไม่แน่ใจว่าความผิดเกิดขึ้นเมื่อใด มาตรา 304 (4) ได้กำหนดให้นำกฎหมาย proceed of crime conduct ที่มีอยู่ก่อนที่จะเกิดกฎหมายฉบับนี้มาใช้บังคับ

ในพระราชบัญญัติฉบับนี้ หลักการเรื่องความผิดฐานฟอกเงินได้ระบุอยู่ใน Section 327 , 328 , 329 กำหนดให้การฟอกเงิน รวมถึงการพยายาม การสมคบคิด การให้คำปรึกษา การยุยง หรือการส่งเสริม เป็นความผิด และเป็นการแก้ไขปัญหากับพนักงานอัยการในการพิจารณาก่อนดำเนินคดีว่าเป็นการฟอกเงินที่ได้มาจากยาเสพติดหรือไม่

Section 327 บัญญัติขึ้นมาเพื่อใช้บังคับแทน Section 49 ของ DTA และ Section 93 c ของ CJA โดยกล่าวถึงความผิดฐานปกปิดทรัพย์สินที่ได้จากการกระทำความผิด และอื่นๆ

การกระทำผิดกฎหมายภายใต้ Section 327 ได้แก่

- ปกปิดทรัพย์สินที่ได้จากการกระทำความผิด
- ปลอมแปลงทรัพย์สินที่ได้มาจากกระทำความผิด
- เปลี่ยนแปลงทรัพย์สินที่ได้จากการกระทำผิด
- โยกย้ายทรัพย์สินที่ได้จากการกระทำผิด

ผู้ที่มีความผิดต้องโทษจำคุก 14 ปี หรือปรับ หรือทั้งจำทั้งปรับ

การปกปิดหรือปลอมแปลง หมายถึง เป็นการปกปิดหรือปลอมแปลงลักษณะ แหล่งที่มา สถานที่ตั้ง การเคลื่อนย้าย ความเป็นเจ้าของ หรือสิทธิอะไรก็ตามที่เกี่ยวข้องกับทรัพย์สินที่ได้มาจากการกระทำความผิด ซึ่งระบุใน Section 327 (3)

ผู้กระทำความผิดต้องรู้หรือสงสัยว่า ทรัพย์สินดังกล่าวได้มาจากการกระทำความผิด โดยพนักงานอัยการสามารถที่จะอ้างพยานหลักฐานแวดล้อมที่ขณะถูกขุ่นจะอนุมานได้ว่า ผู้กระทำความผิดต้องรู้หรือสงสัยว่า ทรัพย์สินดังกล่าวได้มาจากการกระทำความผิด ฉะนั้น พนักงานอัยการจำเป็นต้องพิสูจน์ว่า มีพฤติการณ์ในการปกปิด ปลอมแปลง เปลี่ยนแปลง

โยกย้าย เนื่องจากผู้กระทำความผิดได้รู้ว่าทรัพย์สินดังกล่าวได้มาจากการกระทำความผิด จึงกระทำการดังกล่าว

Section 328 บัญญัติขึ้นมาเพื่อใช้บังคับแทน Section 50 ของ DTA และ Section 93a ของ CJA โดยกล่าวถึงความผิดฐานฟอกเงินขั้นเตรียม

เป็นมาตราที่ระบุให้สถาบันการเงิน สถาบันสินเชื่อ หรือผู้ประกอบการอาชีพ นักบัญชีที่กระทำการช่วยเหลือการฟอกเงินมีความผิด พนักงานอัยการจะต้องพิสูจน์ว่า ผู้กระทำความผิดเข้าไปร่วมหรือเป็นส่วนหนึ่ง เกี่ยวข้อง หรือให้ความสนใจในการจัดแจงการฟอกเงิน ที่รู้หรือสงสัยว่าการได้มาของเงินดังกล่าว เกี่ยวข้องกับทรัพย์สินที่ได้จากการกระทำความผิดกฎหมาย

ผู้นั้นมีความผิดต้องโทษจำคุก 14 ปี หรือปรับ หรือทั้งจำทั้งปรับ

Section 329 บัญญัติขึ้นมาเพื่อใช้บังคับแทน Section 51 ของ DTA และ Section 93 b ของ CJA โดยกล่าวถึงความผิดฐานได้มาหรือการครอบครอง

กำหนดให้ผู้ที่ใช้เงินที่ได้มาจากการกระทำความผิด หรือมีทรัพย์สินที่ได้มาจากการกระทำความผิดตามกฎหมายไว้ในครอบครอง โดยผู้กระทำความผิดจะต้องรู้ว่าทรัพย์สินที่ใช้หรือครอบครองดังกล่าวได้มาจากการกระทำความผิดกฎหมาย

ผู้นั้นมีความผิดต้องโทษจำคุก 14 ปี หรือปรับ หรือทั้งจำทั้งปรับ

Section 330

ระบุให้ regulate sector ที่ไม่เปิดเผยข้อมูล หรือไม่แจ้งข้อมูลกรณีพฤติกรรมที่มีเหตุอันความสงสัย ต้องโทษจำคุก 5 ปี หรือปรับ หรือทั้งจำทั้งปรับ

Section 331

ระบุให้ พนักงานเจ้าหน้าที่ที่ทำงานใน regulate sector ที่ไม่เปิดเผยข้อมูล หรือไม่แจ้งข้อมูลว่ามีพฤติกรรมที่มีเหตุอันความสงสัย ต้องโทษจำคุก 5 ปี หรือปรับ หรือทั้งจำทั้งปรับ

Section 332

ระบุให้ พนักงานเจ้าหน้าที่ในหน่วยงานอื่น ที่ไม่เปิดเผยข้อมูล หรือไม่แจ้งข้อมูลว่ามีพฤติกรรมที่มีเหตุอันความสงสัย ต้องโทษจำคุก 5 ปี หรือปรับ หรือทั้งจำทั้งปรับ

#### 4.2.1.3 Money Laundering Regulations 2003

กฎหมายฉบับนี้ มีวัตถุประสงค์เพื่อกำหนดให้สถาบันการเงินทั้งหมด และบุคคลอื่น ต้องจัดระบบเพื่อต่อต้านการฟอกเงิน การฝ่าฝืนกฎหมายนี้ โดยไม่จัดตั้งกระบวนการในการต่อต้านการฟอกเงินถือเป็นความผิดอาญา โดยไม่คำนึงว่าจะมีการฟอกเงินเกิดขึ้นจริงหรือไม่

หน้าที่ในการต่อต้านการฟอกเงิน ซึ่งสถาบันการเงินและผู้มีหน้าที่อื่นๆ ต้องปฏิบัติ คือ

1. การบ่งชี้และการพิสูจน์ตัวตนของลูกค้า (Identification and Verification)
2. การตรวจสอบธุรกรรม (Transaction examination) ได้แก่ การฝึกอบรมให้พนักงานแยกแยะและจัดการกับธุรกรรมซึ่งอาจปรากฏเป็นการฟอกเงินได้
3. การเก็บรักษาข้อมูล (Record Keeping) ได้แก่ การเก็บรักษาข้อมูลที่เกี่ยวข้องกับการบ่งชี้ตัวตนของลูกค้า และความรู้หรือความสงสัยว่ามีการฟอกเงิน ต่อพนักงานดูแลให้ เป็นไปตามกฎหมายของสถาบันการเงินนั้น ซึ่งเรียกว่า Money Laundering Compliance Officer (MLCO) ซึ่ง MLCO จะพิจารณาและรายงานแก่หน่วยงานกลาง ได้แก่ National Crime Intelligence Service หรือ NCIS ให้ทราบต่อไป
4. การให้ความรู้และฝึกอบรม (Education and Training) ได้แก่ การให้การศึกษาศึกษาและฝึกอบรม โดยเฉพาะแก่พนักงานของสถาบันการเงิน ซึ่งต้องดำเนินการกับธุรกรรม เพื่อให้รู้ถึงการต่อต้านการฟอกเงิน

#### 4.2.2 ประเทศอเมริกา

##### 4.2.2.1 USA Patriot Act 2001

USA. Patriot Act 2001 หรือ Anti-Terrorist Financial Act H.R2975 เป็นกฎหมายปราบปรามแหล่งเงินทุนขององค์กรก่อการร้ายข้ามชาติ ออกเมื่อเดือนตุลาคม พ.ศ.2544 หลังจากเหตุการณ์เมื่อวันที่ 11 กันยายน พ.ศ. 2544 ที่ผ่านมา จุดมุ่งหมายของกฎหมายนี้ได้แก่ การเพิ่มอำนาจเจ้าหน้าที่ในการติดตามการกระทำผิดผ่านการติดต่อสื่อสารระหว่างผู้กระทำความผิดใช้มาตรการการติดตามการกระทำผิดได้ทั้งในประเทศและนอกประเทศ โดยเริ่มต้นจากการเพิ่มอำนาจของเจ้าหน้าที่กระทรวงการคลัง(Department of Treasury) เพื่อปราบปรามการทุจริตในสถาบันการเงินเป็นแห่งแรก โดยให้ความสนใจเกี่ยวกับความสัมพันธ์ระหว่างการเคลื่อนย้ายเงินจำนวนมากข้ามประเทศและการดำเนินงานขององค์กรก่อการร้ายข้ามชาติที่มีความเกี่ยวพันกันมากขึ้นเพียงใด กฎหมายนี้ได้มีการกำหนดฐานความผิดเพิ่มเติม รวมทั้งบทลงโทษและกระบวนการพิจารณาคดีอาญา เพื่อให้ทันต่อการปราบปรามการก่อการร้ายระหว่างประเทศ แต่อย่างไรก็ตาม มาตรการภายใต้กฎหมายนี้เป็นการออกนอกขอบเขตของหลักนิติธรรมของกฎหมายอาญาไป

พอสมควร แต่กระทรวงยุติธรรมของสหรัฐจะเป็นผู้กลั่นกรองการบังคับใช้กฎหมายนี้ทั้งหมดเพื่อไม่ให้เกินขอบเขตจนไม่มีความยุติธรรม

มาตรการที่ใช้ในการติดตามการกระทำความผิดภายใต้กฎหมายฉบับนี้ ได้แก่ มาตรการดักฟังการกระทำความผิด (Wiretapping) ซึ่งเป็นการติดตามการกระทำความผิดโดยใช้การดักฟังทางโทรศัพท์ การแอบดูการกระทำความผิดทางเครื่องบันทึกภาพ หรือการดักฟังข้อมูลจากการติดต่อสื่อสารทางเครือข่ายคอมพิวเตอร์ เป็นต้น ซึ่งการกระทำดังกล่าวเป็นการกระทบต่อสิทธิส่วนบุคคลของประชาชนอย่างรุนแรง แต่อย่างไรก็ตาม แนวทางพิจารณาของศาลในการใช้อำนาจตามมาตรการดักฟังการกระทำความผิดขึ้นอยู่กับพยานหลักฐานที่เจ้าหน้าที่นำเสนอว่ามีความเกี่ยวข้องกับบุคคลที่เจ้าหน้าที่จะดักฟังหรือไม่เพียงใด มากกว่าจะพิจารณาตามดุลพินิจของศาลเอง

จุดมุ่งหมายของกฎหมายฉบับนี้ ได้แก่

- (1) อนุญาตให้ติดตามเครื่องดักฟัง (Pen register) บนเครือข่ายโทรศัพท์ หรือ เครือข่ายอิเล็กทรอนิกส์ที่เกี่ยวข้องกับผู้ต้องสงสัยในขณะที่มีการติดต่อสื่อสารกันอยู่
- (2) อนุญาตให้ศาลทั่วประเทศออกหมายอนุญาตให้มีการดักฟัง และการเข้า ตรวจสอบแหล่งเก็บรวบรวมที่ได้มาจากการติดต่อสื่อสารนั้น เช่น การบันทึกเสียงการติดต่อทางโทรศัพท์ หรือการตรวจสอบ e-mail ที่บันทึกไว้ในเครื่องคอมพิวเตอร์ เป็นต้น
- (3) ให้ถือว่าพยานหลักฐานที่ได้จากการบันทึกการสนทนาทางโทรศัพท์ มี คุณสมบัติเทียบเท่ากับข้อมูลที่ได้จากการบันทึก e-mail
- (4) ห้ามเจ้าหน้าที่เข้าไปดักฟังการติดต่อสื่อสารของบุคคลผ่านเครือข่าย การสื่อสารใดๆ เว้นแต่ได้รับอนุญาตจากเจ้าของหรือผู้ควบคุม เครือข่ายนั้นเสียก่อน
- (5) ให้เพิ่มความผิดฐานการก่อการร้ายข้ามชาติและอาชญากรรม คอมพิวเตอร์เป็นฐานความผิดภายใต้ Title III ด้วย
- (6) ให้มีมาตรการคุ้มครองพยานบุคคลที่อำนวยความสะดวกแก่เจ้าหน้าที่ ในการปฏิบัติตาม Title III
- (7) สร้างความร่วมมือในการปฏิบัติงานระหว่างเจ้าหน้าที่ในประเทศและ หน่วยงานสืบสวนสอบสวนของต่างประเทศ
- (8) ในกรณีที่มีการละเมิดสิทธิส่วนบุคคล ผู้เสียหายอาจจะฟ้องร้อง เจ้าหน้าที่จากการปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบได้

- (9) ให้ดำเนินคดีกับผู้ที่ไม่ให้ความร่วมมือกับเจ้าหน้าที่ปฏิบัติตามกฎหมายฉบับนี้ หรือการทำงานของหน่วยงานของต่างประเทศเพื่อประโยชน์ตามกฎหมายนี้

นอกจากกฎหมาย Patriot Act จะเพิ่มอำนาจของเจ้าหน้าที่ในการใช้มาตรการดักฟังการกระทำความผิดแล้ว ยังเป็นหลักประกันที่คุ้มครองการทำงานของเจ้าหน้าที่ในการใช้มาตรการนี้ อันได้แก่

- (1) ในหมายของศาล จะไม่มีการระบุถึงประเภทของเครื่องมือและสถานที่ที่จะใช้ในการดักฟัง เพื่อป้องกันมิให้มีการขัดขวางการทำงานของเจ้าหน้าที่
- (2) เพิ่มจำนวนผู้พิพากษาที่นั่งพิจารณาคดีในการออกหมายให้ดักฟังการกระทำความผิดตามกฎหมาย Foreign Intelligence Surveillance Act จาก 7 ท่านเป็น 11 ท่าน
- (3) เมื่อมีเหตุอันจำเป็นอย่างยิ่ง ให้เจ้าหน้าที่สามารถรวบรวมข้อมูลจากหน่วยงานสืบสวนสอบสวนในต่างประเทศได้
- (4) มาตรการนี้ใช้บังคับกับการดักฟังแบบ Pen Register, Trap & Trace สำหรับ e-mail เช่นเดียวกับการดักฟังทางโทรศัพท์ตามปกติ
- (5) เจ้าหน้าที่สามารถเข้าถึงข้อมูลของหน่วยงานธุรกิจหรือหน่วยงานที่อาจเป็นทางผ่านของอาชญากรหรือทรัพย์สินของอาชญากรได้ เช่น โรงแรม ร้านอาหารบริการเช่ารถยนต์ หรือร้านบริการรับฝากของมีค่า เป็นต้น
- (6) รัฐมีอำนาจเข้ามาเป็นผู้แทนในคดี กรณีที่เจ้าหน้าที่ของรัฐถูกฟ้องขอให้ใช้มาตรการละเมิดสิทธิส่วนบุคคลของประชาชน

กฎหมาย Patriot Act ได้เพิ่มอำนาจเจ้าหน้าที่ของกระทรวงการคลัง (Department of Treasury) ในการตรวจสอบธุรกรรมทางการเงินในสถาบันการเงินทุกแห่งว่ามีความเกี่ยวข้องกับก่อการร้ายข้ามชาติมากน้อยเพียงใด โดยได้เสริมอำนาจในการใช้มาตรการที่มีอยู่ในเรื่องต่อไปนี้

- (1) อำนาจในการบังคับให้บริษัทเงินทุนหลักทรัพย์ Broker หรือ Dealer รายงานการทำธุรกรรมทางการเงินที่น่าสนใจในสถาบันของตน
- (2) บังคับให้ธุรกิจใดๆที่ทำธุรกรรมทางการเงินมากกว่า USD 10,000 ขึ้นไปต้องทำรายงานธุรกรรมทางการเงิน (STR)



- (3) ป้องกันมิให้สถาบันการเงินในสหรัฐทำธุรกรรมกับสถาบันการเงินนอกระบบหรือ Shell Bank
- (4) ป้องกันมิให้สถาบันการเงินให้บริการทางการเงินอื่นๆ นอกจากบริการตามปกติของสถาบันการเงิน ในอันที่จะอำนวยความสะดวกในการเปิดการทำธุรกรรมทางการเงินที่น่าสงสัย
- (5) ให้สถาบันการเงินมีการรายงานข้อมูลส่วนบุคคลของลูกค้าใหม่ของสถาบันการเงิน พร้อมทั้งให้มีมาตรการกั้นกรองผู้ที่เข้ามาเป็นลูกค้าใหม่ของสถาบันการเงินด้วย
- (6) ให้มีการประสานความร่วมมือในเรื่องข้อมูลระหว่างเจ้าหน้าที่ผู้บังคับกฎหมายกับสถาบันการเงิน ในเรื่องรูปแบบการทำธุรกรรมที่น่าสงสัยว่าจะเป็นการฟอกเงิน และข้อมูลในเรื่องแหล่งเงินทุนสนับสนุนการก่อการร้าย<sup>9</sup>

นอกจากนั้น กฎหมาย Patriot Act ได้เพิ่มฐานความผิดฐานฟอกเงิน รวมถึงการกระทำความผิดดังต่อไปนี้ด้วย ได้แก่

- (1) การฟอกเงินในสหรัฐที่มีความเกี่ยวข้องกับการประกอบอาชญากรรมนอกประเทศและการวางแผนเพื่อประกอบอาชญากรรมทางการเมืองในสหรัฐ
- (2) การฟอกเงินผ่านเครือข่ายคอมพิวเตอร์(Cyber Money Laundering) หรือเพื่อการสนับสนุนองค์กรการก่อการร้ายข้ามชาติ
- (3) การเพิ่มโทษสำหรับความผิดฐานเคลื่อนย้ายเงินตราออกนอกประเทศ โดยไม่ได้รับอนุญาต
- (4) ให้ศาล Supreme Court มีอำนาจพิจารณาเปรียบเทียบปรับผู้ที่เคลื่อนย้ายเงินออกนอกประเทศมากกว่า USD 30,000 และ ไม่รายงานต่อหน่วยงานของ สุลตการ
- (5) ให้อำนาจเจ้าหน้าที่สหรัฐฯ ในการดำเนินคดีการฉ้อโกงบัตรเครดิตต่างๆของสหรัฐที่เกิดขึ้นนอกประเทศ

<sup>9</sup> วันชัย รุจนวงศ์, ผ่าอาชญากรรมมะเร็งร้ายของสังคม, (สำนักพิมพ์มติชน: พ.ศ. 2548)

- (6) ให้อำนาจแก่เจ้าหน้าที่ในการดำเนินคดีสถานที่ที่มีการวางแผนและเตรียมการกระทำการฟอกเงินได้

ในส่วนของมาตรการบังคับเอาทรัพย์สินจากการกระทำความผิด บทบัญญัติในกฎหมาย Patriot Act ได้ปรับปรุงแก้ไขกระบวนการพิจารณาคดีทางอาญาหลายประการเพื่อที่จะให้เจ้าหน้าที่เข้าถึงทรัพย์สินที่เกี่ยวข้องหรือสนับสนุนการวางแผนการก่อการร้ายข้ามชาติ ทั้งในและนอกประเทศ และให้อำนาจแก่เจ้าหน้าที่ในการบังคับเอาทรัพย์สินที่ได้ใช้หรือได้จากการก่อการร้ายข้ามชาติไม่ว่าจะเป็นการก่อการร้ายในประเทศหรือนอกประเทศ แต่อย่างไรก็ตาม ข้อจำกัดของการใช้อำนาจในส่วนนี้ได้แก่ บทบัญญัติตามรัฐธรรมนูญของสหรัฐในส่วนที่เกี่ยวข้องกับหลัก Due Process, Double Jeopardy และ Ex Post Facto Clause หลักที่ว่านี้ได้แก่

- (1) ให้เพิ่มอำนาจเจ้าหน้าที่ของสหรัฐ ในการติดตามตัวบุคคลและทรัพย์สินที่ เกี่ยวกับการก่อการร้ายข้ามชาติที่ถูกลักลอบนำออกนอกประเทศ หรือให้ หลัก Long Arm Jurisdiction
- (2) ให้เจ้าหน้าที่ที่มีอำนาจบังคับเอาทรัพย์สินที่อยู่ในสหรัฐที่อาจมีความเกี่ยวกับการกระทำความผิดตามกฎหมายต่างประเทศ
- (3) ให้เจ้าหน้าที่ของสหรัฐมีอำนาจจัดการกับทรัพย์สินตามคำสั่งบังคับเอาทรัพย์สินของศาลต่างประเทศ
- (4) ให้เจ้าหน้าที่มีอำนาจเข้าไปยึดอายัดเงินในบัญชีของสถาบันการเงินในสหรัฐตามคำร้องขอของสถาบันการเงินในต่างประเทศให้บังคับเอาเงินดังกล่าว
- (5) ให้สถาบันการเงินปฏิเสธที่จะทำธุรกรรมทางการเงินกับหน่วยธุรกิจที่ปรากฏว่ามีผู้ที่ไม่มีความเป็นหุ้นส่วนผู้จัดการ

นอกจากกฎหมาย Patriot Act จะกำหนดความผิดในการก่อการร้ายระหว่างประเทศและการฟอกเงินที่ได้จากการก่อการร้ายระหว่างประเทศเพิ่มขึ้น ไม่ว่าจะเป็นการสนับสนุนอาวุธยุทโธปกรณ์ การให้ที่พักพิงแก่ผู้ก่อการร้าย หรือการกระทำการฟอกเงินที่มีความเกี่ยวข้องกับผู้ก่อการร้าย หรือไม่ว่าจะเป็นการเปิดธุรกิจบังหน้าหรือการค้าขายเพื่อหาเงินไปสนับสนุนการก่อการร้าย หรือเรียกรับเงินผ่านองค์กรการกุศลต่างๆ กฎหมายยังกำหนดบทลงโทษใหม่ๆและเพิ่มโทษอย่างไม่จำกัด (Alternative Maximum Penalty) สำหรับการก่อการร้ายข้ามชาติ ไม่ว่าจะเป็นขั้นตอนในการสมคบกันกระทำความผิด(Conspiracy) การลักลอบขนเงินที่ผิดกฎหมาย

อาชญากรรมคอมพิวเตอร์ที่เกี่ยวข้องรวมไปถึงการฉ้อโกงประชาชนในรูปแบบของการตั้งองค์กรการกุศล

โดยเมื่อวันที่ 24 ตุลาคม 2544 ได้เพิ่มมาตรการ ดังนี้

- อนุญาตให้ผู้เสียหายในการก่อการร้ายดำเนินคดีกับองค์กรที่ไม่แสวงหากำไรในกรณีที่องค์กรที่ไม่แสวงหากำไรละเมิดกฎหมาย
- ปรับปรุงแก้ไขกฎหมาย (the United States Code) โดยให้เพิ่มมาตรการในทางลงโทษทางอาญากับบุคคลหรือองค์กรที่มีเจตนาให้การสนับสนุนการก่อการร้ายหรือองค์กรการก่อการร้าย

#### 4.2.2.2 Federal Crime and Criminal Procedure

กฎหมายฉบับนี้ เป็นบทบัญญัติที่มีลักษณะเป็นบทกำหนดโทษเพื่อลงโทษผู้กระทำความผิดเกี่ยวกับการเงิน รวมถึงการนำเข้าหรือนำออกเงินหรือตราสารทางการเงิน มีสาระสำคัญ ดังนี้

1. การกระทำหรือพยายามกระทำการ
  - สนับสนุน ช่วยเหลือในการกระทำความผิดเกี่ยวกับการเงิน
  - ปกปิด ซ่อนเร้นในการกระทำความผิด
  - หลีกเลี่ยงไม่รายงานการ โอนเงิน

โทษปรับไม่เกิน 500,000 เหรียญสหรัฐหรือสองเท่าของมูลค่าของทรัพย์สินที่ เกี่ยวข้องแล้วแต่จำนวนใดจะมากกว่า หรือจำคุกไม่เกิน 20 ปี หรือทั้งจำทั้งปรับ

2. กระทำหรือพยายามนำเข้าหรือนำออกซึ่งตราสารทางการเงิน (Money Instrument) คือ เหรียญ หรือเงินตราของสหรัฐของประเทศอื่น เช็คเดินทาง เช็คส่วนตัว เช็คธนาคาร ตัวเงิน เป็นต้น

โทษปรับไม่เกิน 500,000 เหรียญสหรัฐ หรือสองเท่าของมูลค่านั้นแล้วแต่จำนวนใดจะสูงกว่า หรือจำคุกไม่เกิน 20 ปี หรือทั้งจำทั้งปรับ

#### 4.2.2.3 Bank Secrecy Act (BSA)

กฎหมายฉบับนี้มีวัตถุประสงค์ให้รัฐสามารถเข้าไปควบคุมการทำรายงานธุรกรรมทางการเงิน ทั้งการทำธุรกรรมปกติและธุรกรรมที่ผิดปกติ ทั้งนี้เป็นการสอดคล้องกับแนวทางของ OECD , FATF , FinCEN (Financial Crimes Enforcement Network) และอื่นๆ รวมไปถึงการเพิ่มความเคร่งครัดในการทำรายงานธุรกรรมทางการเงินที่น่าสงสัยว่าจะเป็นการฟอกเงิน

กฎหมาย Bank Secrecy Act ได้กำหนดมาตรการการติดตามการฟอกเงินผ่านสถาบันการเงิน ซึ่งมีสาระสำคัญ ดังนี้<sup>10</sup>

1. การแสดงตนของลูกค้า กำหนดให้สถาบันการเงินต้องรู้จักลูกค้าที่มาติดต่อทำธุรกรรมหรือผ่านสถาบันการเงิน โดยสถาบันการเงินมีหน้าที่จัดให้ลูกค้าแสดงตนและที่อยู่ ที่แท้จริง และไม่อนุญาตให้มีการเปิดบัญชีโดยมีการใช้ชื่อปลอมหรือใช้นามแฝง

2. การจัดทำและเก็บรักษาบันทึก กำหนดให้สถาบันการเงินจัดทำและเก็บรักษาข้อมูลทางการเงินไว้เป็นระยะเวลา 5 ปี ซึ่งหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขเป็นไปตาม รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังได้กำหนด

3. การรายงาน กำหนดธนาคารหรือสถาบันการเงิน รวมทั้งบุคคลธรรมดา รายงานข้อมูลทางการเงินประเภทต่างๆต่อหน่วยงานของรัฐ ได้แก่

(1) กำหนดให้สถาบันการเงินภายในประเทศรายงานธุรกรรมที่เกี่ยวข้องกับการจ่ายเงิน การรับเงิน การโอนเงิน หรือตราสารทางการเงินอื่นๆตามรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังกำหนด ซึ่งมีจำนวนตามที่กฎหมายกำหนด คือ เกินกว่า 10,000 เหรียญสหรัฐขึ้นไป (31 U.S.C. มาตรา 5313(a) ) โดยรายงานต่อกรมสรรพากร

(2) กำหนดให้บุคคลใดหรือตัวแทนหรือผู้รับฝากเงิน รายงานการนำเงินหรือตราสารทางการเงิน ซึ่งมีจำนวนเกินกว่า 10,000 เหรียญสหรัฐขึ้นไปเข้ามาหรือออกนอกสหรัฐ โดยรายงานต่อหน่วยงานศุลกากร

(3) กำหนดประชาชนสหรัฐอเมริกาหรือผู้มีถิ่นที่อยู่ในสหรัฐอเมริกา หรืออยู่ที่อยู่ในสหรัฐอเมริกา และประกอบธุรกิจ ในสหรัฐอเมริกา รายงานธุรกรรมหรือความสัมพันธ์ที่มีต่อสถาบันการเงินต่างประเทศตามหลักเกณฑ์ที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังกำหนด (31 U.S.C. มาตรา 5314(a))

(4) ให้อำนาจรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังกำหนดให้สถาบันการเงิน รวมทั้งผู้จัดการ พนักงาน ลูกจ้าง หรือตัวแทน ของสถาบันการเงินใด รายงานธุรกรรมที่น่าสงสัยว่าจะเกี่ยวข้องกับ

<sup>10</sup> วรเทพ เชื้อสุนทร โสภณ, พระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน พ.ศ. 2542 ศึกษาเฉพาะกรณีธุรกรรมที่มีเหตุอันควรสงสัย, หน้า 112

การละเมิดกฎหมาย (31 U.S.C. มาตรา 5314(g)) โดยกำหนดให้ยื่นรายงานต่อ Financial Crimes Enforcement Network (FinCEN)

- (5) กำหนดให้มีการกระจายข้อมูลทางการเงิน โดยให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังมีอำนาจในการกระจายข้อมูลรายงานประเภทต่างๆ ให้กับหน่วยงานอื่นๆ เพื่อใช้ในการสืบสวนดำเนินคดีอาญา และคดีภาษีอากร ข้อมูลที่ได้รับนี้จะต้องเก็บไว้เป็นความลับและเปิดเผยให้กับบุคคลที่นำไปใช้ในทางราชการเกี่ยวกับการสืบสวนดำเนินคดี (31 U.S.C. มาตรา 5319)
- (6) กำหนดให้ธนาคาร หรือสถาบันการเงินจัดฝึกอบรมเจ้าหน้าที่เพื่อให้เกิดความเข้าใจในข้อปฏิบัติเกี่ยวกับการจัดให้ลูกค้าแสดงตน การจัดทำบันทึกการ รายงานข้อมูลทางการเงิน รวมทั้งในความร่วมมือในการตรวจสอบข้อมูลต่างๆ
- (7) มีบทกำหนดโทษผู้ฝ่าฝืนกฎหมายทั้งทางแพ่งและทางอาญา

#### 4.2.2.4 Money Laundering Control Act (MLCA)

กฎหมายฉบับนี้ ประกาศใช้เพื่อต่อต้านอาชญากรรมทางเศรษฐกิจ ด้วยการกำหนดความผิดฐานฟอกเงินเป็นครั้งแรก โดยมุ่งใช้บังคับกับบุคคลทั่วไปและสถาบันการเงินที่มีเจตนาจะปกปิดแหล่งที่มาของเงินหรือเจ้าของเงินหรือเจตนาหลบเลี่ยงการรายงานการโอนเงินอันมิชอบด้วยกฎหมาย ดังที่ระบุไว้ใน 18 U.S.C. มาตรา 1956 ของกฎหมายสหรัฐอเมริกา<sup>11</sup> ดังนี้

- (1) “บุคคลใดก็ตามที่ดำเนินการ หรือพยายามที่จะดำเนินธุรกรรมทางการเงินอันเกี่ยวกับเงินที่ได้มาจากการกระทำอันไม่ชอบด้วยกฎหมาย โดยรู้ที่มาของเงินในการทำธุรกรรม ดังกล่าวไม่ว่าโดยเจตนาช่วยเหลือในการกระทำอันมิชอบด้วยกฎหมาย หรือว่าธุรกรรมทั้งหมดหรือแต่บางส่วนซึ่งการกระทำดังกล่าวนั้นเพื่อปกปิด หรือลวงสภาพ ที่ตั้ง แหล่งที่มา ความเป็นเจ้าของ หรือการควบคุมรายได้ของการกระทำอันไม่ชอบด้วยกฎหมาย หรือ

<sup>11</sup> ไซยศ เหมะรัชตะ ,มาตรการทางกฎหมายในการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน , เอกสารวิจัยส่วนบุคคลลักษณะวิชาการเมือง วิทยาลัยป้องกันราชอาณาจักรหลักสูตรการป้องกันราชอาณาจักรภาครัฐร่วมเอกชนรุ่น 9 ประจำปี พ.ศ. 2539-2540 หน้า 29-30

หลีกเลี่ยงการรายงานธุรกรรมซึ่งกำหนดไว้ภายใต้กฎหมายของมลรัฐ  
หรือกฎหมายสหรัฐ

จะต้องระวางโทษปรับไม่เกิน 50,000 เหรียญ หรือปรับเป็นจำนวน  
สองเท่าของ มูลค่าทรัพย์สินซึ่งเกี่ยวกับธุรกรรม แล้วแต่ว่าจำนวนใดมากกว่ากัน หรือจำคุกไม่เกิน  
20 ปี หรือทั้งจำทั้งปรับ” และ

(2) “บุคคลใดก็ตาม ทำการส่ง หรือพยายามที่จะส่งตราสารทางการเงิน  
หรือเงินทุนภายในสหรัฐ ออกหรือผ่านไปยังสถานที่แห่งใดภายนอกสหรัฐ หรือนำเข้าซึ่งตราสาร  
หรือเงินทุนใดๆยังสหรัฐ จากหรือผ่านสถานที่แห่งใดภายนอกสหรัฐ ไม่ว่าโดยเจตนาช่วยเหลือใน  
การกระทำความผิดอันไม่ชอบด้วยกฎหมาย หรือรู้ว่าตราสารทางการเงินหรือเงินทุนดังกล่าว  
เกี่ยวข้องกับเงินซึ่งได้มาจากการกระทำอันไม่ชอบด้วยกฎหมายและรู้ว่าการส่งหรือนำเข้าเงิน  
ทั้งหมดหรือบางส่วนดังกล่าวนั้นเพื่อ

ปกปิด หรือลวงสภาพ ที่ตั้ง แหล่งที่มา ความเป็นเจ้าของ หรือการ  
ควบคุมรายได้ของการกระทำอันไม่ชอบด้วยกฎหมาย หรือ

หลีกเลี่ยงการรายงานธุรกรรมซึ่งกำหนดไว้ภายใต้กฎหมายของมลรัฐ  
หรือกฎหมายสหรัฐ

จะต้องระวางโทษปรับไม่เกิน 50,000 เหรียญ หรือปรับเป็นจำนวน  
สองเท่าของ มูลค่าทรัพย์สินซึ่งเกี่ยวกับธุรกรรม แล้วแต่ว่าจำนวนใดมากกว่ากัน หรือจำคุกไม่เกิน  
20 ปี หรือทั้งจำ ทั้งปรับ” และ

(3) “บุคคลใดก็ตามดำเนินการหรือพยายามดำเนินการธุรกรรมดังที่กล่าวใน  
ข้อ (1) หรือส่งหรือนำเข้าหรือพยายามส่งหรือนำเข้าดังที่กล่าวมาในข้อ (2) ต้องรับผิดทางแพ่งต่อ  
สหรัฐเป็นจำนวน ไม่เกินกว่ามูลค่าของทรัพย์สิน เงินทุน หรือตราสารทางการเงินซึ่งเกี่ยวกับ  
ธุรกรรม หรือเป็นเงิน 10,000 เหรียญ”

#### 4.2.3. ประเทศแคนาดา

##### 4.2.3.1. The Anti-terrorism Act

กฎหมายฉบับนี้ได้กำหนดคำนิยามของการก่อการร้ายไว้ ดังนี้

1. การกระทำ หรือละเว้นการกระทำที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย ทั้งใน  
ประเทศและต่างประเทศ หากเป็นการกระทำที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายในประเทศแคนาดา ต้อง  
ประกอบด้วยความคิดอย่างใดอย่างหนึ่งตามที่ระบุไว้ในอนุสัญญาองค์การสหประชาชาติ เช่น  
อนุสัญญาองค์การประชาชาติว่าด้วยการปราบปรามการเงินแก่การก่อการร้าย หรืออนุสัญญา  
องค์การสหประชาชาติว่าด้วยการป้องกันและการลงโทษอาชญากรต่อต้านบุคคลที่ได้รับความ

คุ้มครองระหว่างประเทศ หรืออนุสัญญาองค์การสหประชาชาติว่าด้วยการต่อต้านการกระทำการขีดเครื่องบินระหว่างประเทศ เป็นต้น ตลอดจนอนุสัญญาระหว่างประเทศอื่นๆ ที่เกี่ยวข้อง

2. การกระทำหรือละเว้นการกระทำทั้งในประเทศและนอกประเทศ แคนาดาอันเป็นการกระทำผิดที่มีวัตถุประสงค์ หรือทำให้เกิดผลกระทบในเชิงการเมือง ศาสนา หรือต่อเป้าหมายในทางเศรษฐกิจการเมืองทั้งหมดหรือแต่บางส่วน และมีเจตนาหรือข่มขู่สาธารณะ ไม่ว่าทั้งหมดหรือบางส่วนที่ส่งผลกระทบหรือความปลอดภัย ความมั่นคงทางเศรษฐกิจ หรือบังคับบุคคลใดบุคคลหนึ่ง รัฐบาลใดรัฐบาลหนึ่ง หรือองค์กรภายในหรือระหว่างประเทศ เพื่อให้กระทำการหรือละเว้นการกระทำ ทั้งในและนอกประเทศแคนาดา โดยเจตนาทำให้ผู้อื่นถึงแก่การตายหรือบาดเจ็บสาหัส โดยใช้ความรุนแรงรวมทั้งทำให้เกิดความเสียหายต่อสุขภาพ หรือความปลอดภัยสาธารณะ ตลอดจนทรัพย์สินของผู้อื่นเป็นอย่างมาก

และยังถืออีกว่าพฤติการณ์ที่เป็นการสมคบ การพยายาม หรือการข่มขู่ มีสถานะเดียวกับผู้ให้การสนับสนุนการก่อการร้าย หากภายหลังมีข้อเท็จจริงที่เชื่อได้ว่าได้มีการกระทำที่เชื่อมโยงกับการก่อการร้าย

ส่วนคำนิยามของคำว่า การสนับสนุนการเงินแก่การก่อการร้าย หมายถึง ผู้ใดที่จัดหาหรือสะสมทรัพย์สิน โดยเจตนาใช้หรือได้รู้ว่าจะใช้ทรัพย์สินทั้งหมดหรือบางส่วนทั้งทางตรงและทางอ้อมอย่างเจตนา หรือปราศจากเหตุผลโดยชอบด้วยกฎหมายหรือข้อยกเว้น เพื่อกระทำหรือละเว้นการกระทำอันเป็นความผิดตามคำนิยามของการก่อการร้ายที่กล่าวมาข้างต้น หรือการกระทำหรือละเว้นการกระทำอื่นใดที่เจตนาที่ก่อให้เกิดผู้อื่นถึงแก่ความตายหรือบาดเจ็บสาหัส หรือนุคคลอื่นที่ถูกกระทำที่ไม่ได้เป็นส่วนหนึ่งความขัดแย้งทางด้านอาวุธ หากเป้าหมายของการกระทำ หรือละเว้นการกระทำมุ่งเบียดเบียนประชาชน หรือใช้อิทธิพลต่อรัฐบาลหรือองค์กรระหว่างประเทศจากการกระทำดังกล่าวโดยลักษณะและสภาพแวดล้อม หากได้กระทำความผิดตามที่ถูกร้อง ต้องระวางโทษไม่เกิน 10 ปี

นอกจากนี้ยังได้บัญญัติให้ การจัดหาทรัพย์สิน การทำประโยชน์ในทรัพย์สิน หรือการบริการเพื่อเป้าหมายการก่อการร้าย การใช้หรือการได้มาซึ่งทรัพย์สินเพื่อเป้าหมายการก่อการร้าย เป็นความผิด รวมทั้งได้กำหนดในเรื่องการอายัดทรัพย์สินการก่อการร้าย การวิธิการยึดทรัพย์สินด้วย

#### 4.2.3.2. The Proceed of Crime ( Money Laundering ) Act

กฎหมายฉบับนี้ ประกาศใช้เพื่ออำนวยความสะดวกในการต่อต้านการฟอกทรัพย์สินที่ได้มาจากการกระทำผิดและต่อต้านการสนับสนุนการเงินเพื่อกระทำการก่อการร้าย

ตลอดจนได้จัดตั้งศูนย์วิเคราะห์รายงานและธุรกรรมทางการเงิน ซึ่งวัตถุประสงค์ของกฎหมายฉบับนี้ได้บัญญัติไว้ในมาตรา 3 คือ

1. เป็นเครื่องมือตามมาตรการพิเศษต่อการสืบสวนและยับยั้งการฟอกเงินและการเงินเพื่อกระทำการก่อการร้ายและเป็นเครื่องอำนวยความสะดวกเพื่อสอบสวนและดำเนินคดีกับความผิดฟอกเงิน และความผิดสนับสนุนการเงินเพื่อการก่อการร้าย รวมทั้ง
  - 1) กำหนดให้เก็บข้อมูลและระบุตัวตนลูกค้า สำหรับผู้ให้บริการทางการเงินหรือบุคคลหรือนิติบุคคลอื่นๆ ที่เกี่ยวข้องในธุรกิจโดยอาชีพ หรือกิจการที่อ่อนไหวต่อการถูกใช้เพื่อการฟอกเงินหรือการกระทำการก่อการร้าย
  - 2) กำหนดให้รายงานธุรกรรมทางการเงินที่ต้องสงสัย และขนย้ายเงินสดข้ามพรมแดนและตราสารทางการเงิน และ
  - 3) กำหนดให้เจ้าหน้าที่รับผิดชอบเพื่อการจัดการรายงานและข้อมูลอื่นๆ
2. ให้เจ้าหน้าที่ผู้บังคับใช้กฎหมายจัดหาข้อมูลที่ต้องการคัดทอนทรัพย์สินที่ได้จากการกระทำผิด เพื่อตอบโต้การคุกคามที่เกิดจากองค์กรอาชญากรรม โดยให้เกิดความเชื่อมั่นว่าไม่เป็นการละเมิดสิทธิส่วนตัว และข้อมูลส่วนตัวอย่างเหมาะสม
3. ให้บรรลุซึ่งความร่วมมือระหว่างประเทศ ซึ่งเกี่ยวข้องในการต่อต้านอาชญากรรมข้ามชาติ การฟอกเงินและการต่อต้านการก่อการร้าย

นอกจากนี้ในมาตรา 3 ยังได้ให้ความหมายของคำว่า นิติบุคคล (Entity) คือ กลุ่มนิติบุคคล การรวมกลุ่มบริษัท หุ้นส่วน กลุ่มบริษัทหรือสมาคมที่ไม่ได้รวมตัวกันหรือองค์กร ซึ่งการรายงานธุรกรรมที่ต้องสงสัยนั้น กฎหมายฉบับนี้ได้กำหนดให้บุคคลหรือนิติบุคคลที่เกี่ยวข้องโดยอาชีพ หรือกิจการที่อ่อนไหว ตลอดจนลูกจ้างของบุคคลเหล่านี้เป็นผู้รายงานธุรกรรมที่ต้องสงสัยที่เกี่ยวข้องกับการฟอกเงินและการกระทำการก่อการร้าย ต่อศูนย์วิเคราะห์รายงานและธุรกรรมทางการเงินของประเทศแคนาดา (The Financial Transaction and Report Analysis Centre of Canada หรือ FINTRAC) ซึ่งบุคคลและนิติบุคคลเหล่านี้มีการระบุไว้ในมาตรา 5 ประกอบด้วย

- 1) ธนาคารต่างชาติที่ได้รับอนุญาตที่ประกอบธุรกิจในแคนาดา ตามกฎหมาย the Bank Act และธนาคารอื่น



- 2) นิติบุคคลทางการเงิน เช่น ธนาคาร กลุ่มสหกรณ์ออมทรัพย์ บริษัทหลักทรัพย์ ให้กู้ยืม และหน่วยงานของรัฐบาลรับฝากเงิน โดยชอบด้วยกฎหมาย
- 3) บริษัท หรือบริษัทต่างประเทศที่ประกอบธุรกิจประกันชีวิต ประกันภัย
- 4) บริษัทเงินทุนหลักทรัพย์
- 5) บริษัทเงินทุน
- 6) บริษัทจัดการเงิน
- 7) บุคคลหรือนิติบุคคลที่ได้รับอนุญาตประกอบธุรกิจตัวแทนหลักทรัพย์ การจัดการลงทุน และบริการที่ปรึกษาการลงทุน
- 8) บุคคลหรือนิติบุคคลที่ประกอบธุรกิจแลกเปลี่ยนเงินตราต่างประเทศ
- 9) บุคคลหรือนิติบุคคลในธุรกิจบริการทางการเงิน รวมทั้งระบบการเงินทางเลือก เช่น ฮาวาลา ฮินดิ และซิติ เป็นต้น
- 10) ไปรษณีย์ส่งจ่ายของรัฐ
- 11) บริษัทห้างร้านที่จัดทำบัญชีหรือตรวจสอบบัญชี
- 12) บ่อนการพนันรวมทั้งผู้ที่ได้รับอนุญาตให้ทำธุรกิจเหล่านี้ในแคนาดา ยกเว้นบ่อนการพนันที่ดำเนินการชั่วคราวเพื่อการกุศล

คำว่า ธุรกิจที่ต้องสงสัย หมายถึง ธุรกิจทางการเงินที่มีเหตุพื้นฐานด้วยเหตุต้องสงสัยว่าเกี่ยวข้องกับความคิดการฟอกเงิน และที่เกี่ยวข้องกับความผิดสนับสนุนทางการเงินแก่การ ก่อการร้าย ซึ่งภายใต้กฎหมายของแคนาดานั้น ความคิดฟอกเงินเป็นการกระทำผิดที่ผู้กระทำผิดปกปิดและเบี่ยงเบนทรัพย์สินหรือรายได้จากทรัพย์สิน โดยเจตนาหรือเชื่อว่าจะได้รับจากความผิดร้ายแรงที่ระบุไว้ตามประมวลกฎหมายอาญา หรือกฎหมายแห่งรัฐอื่น รวมทั้งความผิดที่เกี่ยวกับการค้ายาเสพติด การให้สินบน การฉ้อโกง การปลอมแปลง ฆาตกรรม การปล้นทรัพย์ การปลอมแปลงเงินตรา หรือใบกำกับหุ้น เป็นต้น และยังรวมถึงทรัพย์สินหรือรายได้จากทรัพย์สินที่ได้จากการกระทำความผิดนอกประเทศแคนาดาด้วย

ส่วนความผิดสนับสนุนการเงินแก่การก่อการร้าย เป็นการกระทำความผิดเพื่อรวบรวมหรือจัดหาทรัพย์สิน โดยเจตนา เป็นเงินทุนเพื่อบรรลุถึงความผิดการก่อการร้ายทั้งทางตรงและทางอ้อม รวมทั้งการเชื่อเชิญให้บุคคลอื่นจัดหาทรัพย์สินเพื่อการก่อการร้าย ตลอดจนใช้ หรือ ครอบครองทรัพย์สินต่อการอำนวยความสะดวกหรือบรรลุผลการกระทำการก่อการร้าย นอกจากนี้ ให้หมายถึงผู้สนับสนุน หรือให้ความช่วยเหลือ หรือสั่งสอน หรือให้ที่ซ่อนเร้น

ผู้ก่อการร้ายที่เกี่ยวข้องกับการสนับสนุนการเงินแก่การก่อการร้ายที่กำหนดให้ต้องรายงานธุรกรรมที่ต้องสงสัยต่อ FINTRAC ภายใน 30 วัน<sup>12</sup>

#### 4.2.4 ประเทศฟิลิปปินส์

##### 4.2.4.1 Anti-Money Laundering Act of 2001

กฎหมายว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงินของประเทศฟิลิปปินส์ มีขึ้นเพื่อวัตถุประสงค์ในการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงินในกิจการที่ผิดกฎหมายทุกชนิดและป้องกันไม่ให้เกิดฟอกเงินในสถาบันการเงินที่สำคัญเดิมประเทศฟิลิปปินส์เป็นประเทศที่ไม่ให้ความร่วมมือประเทศหนึ่ง ที่อยู่ภายใต้โครงการสำคัญของหน่วยป้องกันอาชญากรรมทางการเงิน(FATF)ที่เรียกว่า Non-Cooperative Countries and Territories Initiative จึงทำให้ประเทศ ฟิลิปปินส์ยกร่างกฎหมายป้องกันและปราบปรามการฟอกเงินฉบับนี้ขึ้นมาใช้บังคับ โดยกฎหมายฉบับนี้กำหนดความผิดมูลฐานไว้ 14 ฐานความผิด คือ

- (1) ความผิดเกี่ยวกับการลักพาตัว
- (2) ความผิดเกี่ยวกับยาเสพติด
- (3) ความผิดเกี่ยวกับการรับสินบน
- (4) ความผิดเกี่ยวกับการเรียกสินบน
- (5) การผิดเกี่ยวกับการลักทรัพย์ , กรร โขก
- (6) ความผิดเกี่ยวกับการพนัน
- (7) ความผิดเกี่ยวกับการกระทำอันเป็นโจรสลัด
- (8) ความผิดเกี่ยวกับ Qualified Theft
- (9) ความผิดเกี่ยวกับการฉ้อโกงประชาชน
- (10)การผิดเกี่ยวกับการลักลอบขนของผิดกฎหมาย
- (11)ความผิดเกี่ยวกับการทุจริตภายใต้กฎหมายว่าด้วยพหามิชซ์  
อิเล็กทรอนิกส์
- (12)ความผิดเกี่ยวกับสลัดอากาศ การวางเพลิง การฆาตกรรม
- (13)ความผิดเกี่ยวกับลักทรัพย์
- (14)ความผิดรุนแรงที่มีบทลงโทษตามกฎหมายของต่างประเทศ

<sup>12</sup> ธนัท ธรรมากุลวิรัช, “ความผิดการก่อการร้าย ศึกษากรณีติดตามร่องรอยทางการเงินขององค์กรที่ดำเนินการ โดยไม่มุ่งหวังกำไร.” นิตยสารธรรมมหาบัณฑิต จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2548), หน้า144.

จะเห็นได้ว่ามูลฐานความผิดตามกฎหมายป้องกันและปราบปรามการฟอกเงินของประเทศฟิลิปปินส์เน้นความผิดตามประมวลกฎหมายอาญาและเป็นความผิดที่เกี่ยวกับอาชญากรรมทางการเงิน ซึ่งมูลฐานความผิดที่อาจจะเกี่ยวข้องกับการฟอกเงินที่ได้จากการก่อการร้ายข้ามชาติ ก็คือ ความผิดเกี่ยวกับสัลดอากาศ โดยบัญญัติให้เงินที่เกี่ยวข้องกับกระบวนการก่อการร้ายให้ถือว่าเป็นการฟอกเงิน

#### 4.3 วิเคราะห์องค์กรที่ไม่แสวงหากำไรของต่างประเทศเปรียบเทียบกับประเทศไทย

##### 4.3.1 ความหมาย

จากที่ได้กล่าวมาแล้ว ไม่ว่าจะจะเป็นประเทศสหรัฐอเมริกา ประเทศอังกฤษ และประเทศแคนาดา ซึ่งถือเป็นประเทศมหาอำนาจมีความเจริญทั้งทางด้านวัฒนธรรมประเพณี และด้านเศรษฐกิจ หรือแม้แต่ประเทศฟิลิปปินส์ ที่เพิ่งได้รับการยกถอนชื่อออกจากประเทศและดินแดนที่ไม่ให้ความร่วมมือ หรือ NCCT ล้วนแล้วแต่ให้ความหมายของคำว่า องค์กรที่ไม่แสวงหากำไรว่า ก่อตั้งเพื่อวัตถุประสงค์ในทางการกุศลศาสนา วัฒนธรรม สังคม หรือเพื่อวัตถุประสงค์อื่นในทางที่ดี ไม่มีการแบ่งปันรายได้ให้แก่สมาชิกหรือเจ้าขององค์กร โดยองค์กรเหล่านี้ส่วนใหญ่แล้วจะได้รับการยกเว้นภาษีจากรัฐ และจะต้องขึ้นทะเบียนกับทางการ เมื่อนำมาเปรียบเทียบกับองค์กรที่ไม่แสวงหากำไรของประเทศไทย จะเห็นว่า ลักษณะขององค์กรที่ไม่แสวงหากำไรมีความคล้ายคลึงกับมูลนิธิ สมาคม องค์กรเอกชนต่างประเทศ หรือองค์กรสาธารณะประโยชน์ เพียงแต่ตามกฎหมายของไทยนั้น ไม่ได้กำหนดให้องค์กรเหล่านี้ต้องจดทะเบียนกับรัฐจึงจะดำเนินกิจการได้ อีกทั้งกฎหมายยังมีเงื่อนไขเกี่ยวกับองค์กรที่ต้องการจดทะเบียนเป็นมูลนิธิหรือสมาคมในเรื่องของทุนจดทะเบียนตามที่ได้อ้างมาแล้วในบทที่ 2 ซึ่งผู้เขียนเห็นว่าเป็นสิ่งที่ทำให้องค์กรที่ไม่แสวงหากำไรบางองค์กร ไม่สามารถขึ้นทะเบียนเป็นมูลนิธิ หรือสมาคม ตามที่กฎหมายกำหนดไว้ ซึ่งส่งผลให้รัฐไม่มีข้อมูลเกี่ยวกับองค์กรเหล่านั้นเลย นอกจากนี้ จะสังเกตได้ว่า ประเทศต่างๆ ให้สิทธิขององค์กรที่ไม่แสวงหากำไรเหล่านี้ในเรื่องการได้รับการยกเว้นภาษีทั้งตัวขององค์กรเองและผู้บริจาค โดยให้หน่วยงานที่มีหน้าที่รับผิดชอบเกี่ยวกับภาษีเป็นผู้ดูแลรับผิดชอบในการดำเนินงานขององค์กร เนื่องจากเป็นหน่วยงานที่ได้รับข้อมูลไม่ว่าจะเป็นรายรับ รายจ่าย ขององค์กรมากที่สุด และเนื่องจากการ ได้รับการยกเว้นภาษีเป็นสิ่งที่สามารถดึงดูดให้องค์กรเหล่านี้ต้องการที่จะจดทะเบียนเป็นมูลนิธิ หรือสมาคม และทำให้รัฐมีข้อมูลขององค์กรเหล่านี้ แต่สำหรับประเทศไทยแล้ว ตามประกาศกระทรวงการคลังว่าด้วยภาษีเงินได้และภาษีมูลค่าเพิ่ม เรื่องหลักเกณฑ์การพิจารณาองค์กรที่ไม่แสวงหากำไรที่สามารถได้รับการยกเว้นภาษีจะต้องเป็นมูลนิธิ หรือสมาคม และดำเนินกิจการเป็นระยะเวลาไม่น้อยกว่า 3 ปี โดยต้องปฏิบัติตามกฎเกณฑ์ที่กรมสรรพากรกำหนดไว้ จึงจะได้รับการยกเว้นภาษี ผู้เขียนจึงเห็นว่า ข้อกำหนดเหล่านี้เป็นอุปสรรคในสร้างแรงจูงใจให้องค์กรที่ไม่

แสวงหากำไรจดทะเบียนกับรัฐ ซึ่งในต่างประเทศสิทธิในการได้รับการยกเว้นภาษีจะได้รับทันทีที่ได้ผ่านการจดทะเบียนเป็นองค์กรการกุศล

#### 4.3.2 มาตรการในการควบคุมองค์กรที่ไม่แสวงหากำไร

1. กฎหมายที่ใช้บังคับองค์กรที่ไม่แสวงหากำไรในต่างประเทศ จะแตกต่างกับประเทศไทย เนื่องจากในต่างประเทศนั้น มักจะมีกฎหมายที่ร่างขึ้นมาเพื่อกิจการขององค์กรที่ไม่แสวงหากำไร โดยเฉพาะ โดยกำหนดทั้งสิทธิและหน้าที่ รวมทั้งบทกำหนดโทษ รวมไปถึงในกฎหมายฉบับเดียว หรืออย่างมากก็จะมีกฎหมายในเรื่องการเสียภาษีแยกออกต่างหากเท่านั้น แต่สำหรับประเทศไทย มีกฎหมายหลายฉบับ ซึ่งการมีกฎหมายหลายฉบับและซับซ้อนนี้ ทำให้องค์กรไม่เกิดความตระหนักหรือเข้าใจในกฎหมายที่มีผลต่อองค์กร ไม่เพียงกฎหมายที่ใช้บังคับกับองค์กรที่ไม่แสวงหากำไรเท่านั้น กฎหมายในเรื่องการก่อการร้ายก็เป็นส่วนที่หนึ่งที่มีความสำคัญ เนื่องจากปัจจุบัน กฎหมายในเรื่องการก่อการร้ายได้รวมอยู่ในประมวลกฎหมายอาญา ซึ่งผู้เขียนเห็นว่า ไม่เพียงพอหากประเทศไทยต้องการที่จะต่อต้านการก่อการร้ายและต่อต้านการให้การสนับสนุนทางการเงินแก่การก่อการร้ายไม่ว่าจะด้วยวิธีการใดก็ตาม โดยเฉพาะการป้องกันไม่ให้องค์กรที่ไม่แสวงหากำไรถูกนำไปใช้สนับสนุนการเงินแก่การก่อการร้าย

สำหรับประเด็นในเรื่องการจดทะเบียนควรบังคับให้จดทะเบียนหรือไม่นั้น การบังคับให้จดทะเบียนอาจขัดแย้งกับแนวความคิดว่าด้วยเสรีภาพในการรวมตัวกัน ดังนั้น การจดทะเบียนจึงควรเป็นไปโดยความสมัครใจ ซึ่งส่วนใหญ่จะเลือกจดทะเบียนเพื่อผลประโยชน์ เช่น การเป็นนิติบุคคล การยกเว้นภาษี หรือใช้เป็นหลักฐานในการแสดงความชอบธรรมต่อผู้บริจาค แต่ผู้เขียนเห็นว่า การจดทะเบียนเป็นสิ่งจำเป็นเพื่อจะได้มีการติดตามตรวจสอบที่ง่าย การกำหนดให้องค์กรที่ไม่แสวงหากำไรบางประเภทรายงานต่อภาครัฐตามความสมัครใจ นับเป็นจุดอ่อนที่ร้ายแรง เหตุผลประการแรก คือ เป็นการเปิดโอกาสให้องค์กรที่ไม่แสวงหากำไรที่ต้องการหลีกเลี่ยงการตรวจสอบสามารถเลือกใช้รูปแบบตามกฎหมายที่ไม่บังคับให้ต้องรายงานต่อภาครัฐ ประการที่สอง คือ ทำให้ภาครัฐไม่สามารถรวบรวมข้อมูลที่เกี่ยวข้องกับองค์กรที่ไม่แสวงหากำไรได้ครบถ้วน ฉะนั้น ระเบียบที่มีประสิทธิภาพมากที่สุด คือ ระเบียบกำกับที่บังคับให้องค์กรที่ไม่แสวงหากำไรทุกแห่งตามหลักเกณฑ์ต้องรายงานตนต่อภาครัฐ

2. หน่วยงานที่กำกับดูแลองค์กรที่ไม่แสวงหากำไรในต่างประเทศจะมีเพียงหน่วยงานเดียว ซึ่ง ส่วนใหญ่แล้วจะมอบหมายให้หน่วยงานด้านภาษีอากรของประเทศนั้นเป็นผู้กำกับดูแล รวมทั้งมีอำนาจในการ ลงโทษองค์กรที่ไม่แสวงหากำไรดังกล่าวในกรณีที่ทำผิด เนื่องจากกฎหมายมักจะให้สิทธิในเรื่องการยกเว้นการเสียภาษีเงินได้แก่องค์กรที่ไม่แสวงหากำไร หากองค์กรใด ไม่ปฏิบัติตามข้อบังคับหรือกฎหมายระเบียบที่หน่วยงานภาษีอากรกำหนดไว้จะถูก

ถอนจากการเป็นองค์กรที่ไม่แสวงหากำไร เช่น ไม่ส่งงบการเงินตามกำหนดเวลา รายงานข้อมูลเท็จ รายงานบัญชีเท็จ เป็นต้น ส่วนในเรื่องการจดทะเบียนเป็นองค์กรที่ไม่แสวงหากำไรนั้น ก็จะมีหน่วยงานอีกหน่วยงานหนึ่งในออกใบอนุญาตรับรองการเป็นองค์กรที่ไม่แสวงหากำไร แต่สำหรับประเทศไทยจะเห็นได้ว่ามีหลายหน่วยงานที่เข้ามากำกับดูแลโดยแยกออกตามความรับผิดชอบของหน่วยงานดังกล่าวเป็นหลัก แต่ไม่ได้คำนึงถึงความยุ่งยากซับซ้อนของกระบวนการที่องค์กรที่ไม่แสวงหากำไรต้องปฏิบัติตาม ไม่ว่าจะเป็นในเรื่องการจดทะเบียนขององค์กรที่ไม่แสวงหากำไรที่มีวัตถุประสงค์ที่เกี่ยวข้องกับวัฒนธรรมจะต้องยื่นขออนุญาตต่อสำนักงานวัฒนธรรมแห่งชาติก่อนจึงจะมาขอจดทะเบียนเป็นมูลนิธิหรือสมาคมได้ หรือองค์กรที่ต้องการได้รับเงินสนับสนุนจากภาครัฐเมื่อจดทะเบียนเป็นมูลนิธิหรือสมาคมแล้วจะต้องยื่นเรื่องขอเป็นองค์กรสาธารณประโยชน์อีกจึงจะได้รับเงินสนับสนุนจากภาครัฐ อีกทั้งหน่วยงานทั้งหลายก็ไม่มีอำนาจในการลงโทษขององค์กรที่ไม่แสวงหากำไร ดังจะกล่าวในหัวข้อถัดไป

ดังนั้น การที่มีหลายหน่วยงานกำกับดูแลนั้น อาจทำให้การบังคับใช้กฎหมายไม่มีประสิทธิภาพ เนื่องจากหากแต่ละหน่วยงานไม่มีการประสานงานกัน บางครั้งอาจจะทำให้ดูเหมือนว่าเป็นการเลือกปฏิบัติ จนทำให้เกิดความไม่มั่นใจแก่องค์กรที่มีต่อภาครัฐ ข่มขู่ผลประโยชน์ติดตามการตรวจสอบการกระทำผิดเป็นไปด้วยความยากลำบาก

3. กลไกในการดูแลองค์กรที่ไม่แสวงหากำไร โดยแบ่งตามความเสี่ยงขององค์กรนั้นๆ จะเห็นได้ว่า ในต่างประเทศนั้นจะแบ่งองค์กรที่ไม่แสวงหากำไรตามขนาด โดยดูจากรายได้ขององค์กร องค์กรที่มีขนาดใหญ่รายได้มากในแต่ละปี จะต้องปฏิบัติตามกฎระเบียบ ข้อบังคับที่เข้มงวดกว่าองค์กรที่มีขนาดเล็กรายได้น้อยและไม่มีขีดความสามารถเพียงพอที่จะตอบสนองข้อกำหนดสูงๆ ได้ ยกตัวอย่างในประเทศอังกฤษ หากองค์กรการกุศลใดมีรายได้มากกว่า 250,000 ปอนด์ ต่อปี จะต้องจัดส่งรายงานประจำปีอย่างละเอียดผ่านการตรวจสอบจากนักตรวจสอบบัญชี แต่หากองค์กรที่มีรายได้ตั้งแต่ 1,000 ปอนด์ต่อปี เพียงแต่บังคับให้ จดทะเบียนเพื่อได้รับการยกเว้นภาษีก็เพียงพอแล้ว ซึ่งกลไกดังกล่าวนี้ จะเป็นสิ่งที่ช่วยลดภาระให้แก่ หน่วยงานที่มีหน้าที่กำกับดูแลองค์กรที่ไม่แสวงหากำไร ไม่ไปเสียเวลาในการตรวจสอบองค์กรที่ไม่แสวงหากำไรที่มีความเสี่ยงน้อยที่จะกระทำผิด และมีเวลาตรวจสอบอย่างละเอียดกับองค์กรที่ไม่แสวงหากำไรที่มีความเสี่ยงมากกว่า อีกทั้งยังเป็นการประหยัดทรัพยากรของประเทศด้วย ซึ่งจะสังเกตได้ว่าประเทศไทยนั้น ไม่มีการแบ่งส่วนหรือจำแนกขนาดขององค์กรที่ไม่แสวงหากำไร มูลนิธิหรือสมาคมที่จดทะเบียนต่อภาครัฐจะต้องปฏิบัติตามกฎระเบียบข้อบังคับที่กำหนดเหมือนกันหมด จะต้องมีการส่งรายงานประจำปีโดยผ่านการรับรองจากนักตรวจสอบบัญชีทุกองค์กร ซึ่งเป็นสาเหตุประการหนึ่งที่ทำให้้องค์กรที่มีขนาดเล็กและรายได้น้อยไม่มีขีดความสามารถที่จะตอบสนองกับข้อกำหนดสูงๆ ได้จึงไม่จดทะเบียนเป็นมูลนิธิหรือสมาคม ทำให้ภาครัฐตรวจสอบได้ยาก อีกทั้งเจ้าหน้าที่ใน

หน่วยงานที่มีหน้าที่กำกับดูแลองค์กรเหล่านี้ก็มีจำนวนไม่เพียงพอกับปริมาณขององค์กรที่ไม่แสวงหากำไรซึ่งนับวันก็มีแต่จะมากขึ้น ทำให้การตรวจสอบความถูกต้องของข้อมูลไม่มีประสิทธิภาพเกิดความผิดพลาดได้ง่าย ดังนั้น หากประเทศไทยแบ่งการกำกับดูแลตามขนาดขององค์กรที่ไม่แสวงหากำไรก็น่าจะเป็นสิ่งที่ดีต่อการป้องกันไม่ให้องค์กรที่ไม่แสวงหากำไรถูกนำไปใช้ในทางที่ผิด

#### 4. การเก็บข้อมูลหรือวิธีการตรวจสอบความถูกต้องของข้อมูล

การเก็บข้อมูลที่มีประสิทธิภาพ คือ การปรับปรุงข้อมูลให้ทันสมัย ลบ หรือแก้ไขข้อมูลที่ซ้ำซ้อนกัน หรือ ข้อมูลที่มีถูกต้อง การเก็บข้อมูลให้ถูกต้องอยู่เสมอทำได้ด้วยการกำหนดให้องค์กรที่ไม่แสวงหากำไรแจ้งการเปลี่ยนแปลงใดๆที่สำคัญให้ภาครัฐทราบ รวมทั้งกรณีเลิก หรือการให้องค์กรที่ไม่แสวงหากำไรต้องยื่นขอจดทะเบียนใหม่หลังจากครบกำหนดระยะเวลาที่วางไว้ แต่รูปแบบการจดทะเบียนจะต้องเป็นกระบวนการที่ง่ายและไม่ยุ่งยากซับซ้อน หากภาครัฐมีข้อมูลเพียงการตั้งอยู่ขององค์กรนับว่าเป็นข้อมูลที่ไม่ค่อยมีประโยชน์ ภาครัฐควรมีชื่อและรายละเอียดที่อยู่ติดต่อได้ของเจ้าหน้าที่ที่รับผิดชอบในการบริหารงานขององค์กรที่ไม่แสวงหากำไรนั้นๆด้วย เช่น คณะกรรมการ ผู้จัดการทรัพย์สิน หรือคณะผู้บริหาร เจ้าหน้าที่หรือบุคลากร ซึ่งนอกจากองค์กรที่ไม่แสวงหากำไรจะต้องจัดส่งข้อมูลดังกล่าวให้แก่ภาครัฐแล้ว องค์กรที่ไม่แสวงหากำไร จะต้องเก็บข้อมูลของตนเองไว้ที่สำนักงานเพื่ออำนวยความสะดวกด้วย

จากการศึกษาวิธีการเก็บข้อมูลและวิธีการตรวจสอบความถูกต้องของข้อมูลในต่างประเทศ พบว่า ในต่างประเทศนั้นจะมอบหมายให้เจ้าหน้าที่ระดับบริหารเป็นผู้มีหน้าที่ในการตรวจสอบความถูกต้องของข้อมูล และกำหนดให้องค์กรที่ไม่แสวงหากำไรรับรองความถูกต้องของข้อมูลที่แจ้งต่อภาครัฐ โดยบุคคลที่มีคุณสมบัติเหมาะสมและไม่ขึ้นอยู่กับองค์กรที่ไม่แสวงหากำไรนั้นๆ โดยในแต่ละปีจะมีการสุ่มตรวจสอบความถูกต้องของข้อมูลที่ได้รับ และมีการกำหนดโทษหากพบว่าข้อมูลที่ได้รับมาเป็นความเท็จ ซึ่งจะเห็นได้ว่าตามกฎหมายหรือกฎระเบียบของประเทศนั้น กำหนดว่า ในกรณีที่มีการเปลี่ยนแปลงสำนักงานหรือกรรมการจะต้องแจ้งต่อหน่วยงานที่รับผิดชอบ เพื่อขอแก้ไข หากไม่ปฏิบัติตามจะถูกลงโทษตามพระราชบัญญัติกำหนดความผิดเกี่ยวกับห้างหุ้นส่วนจดทะเบียน ห้างหุ้นส่วนจำกัด บริษัทจำกัด สมาคมและมูลนิธิ (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2535 แต่ไม่ได้กำหนดโทษหากข้อมูลที่จัดส่งให้ภาครัฐเป็นเท็จเอาไว้ อีกทั้งยังไม่ได้กำหนดให้องค์กรที่ไม่แสวงหากำไรดังกล่าวเก็บข้อมูลของตนเองที่ให้แก่ภาครัฐไว้ด้วย ซึ่งมาตรการดังกล่าวจะมีส่วนช่วยในการบ่งชี้ถึงความไม่ปกติขององค์กรดังกล่าวหากองค์กรนั้นหลีกเลี่ยงที่จะปฏิบัติตามกฎระเบียบนั้น

การตรวจสอบการบ่งชี้การกระทำผิดที่อาจเกิดขึ้นต้องอาศัยข่าวกรองทั้งภายในและภายนอก แหล่งข้อมูลภายในที่สำคัญ คือ ฐานข้อมูลที่เก็บจากองค์กรที่ไม่แสวงหากำไร

ต่างๆ หากวิเคราะห์แล้วพบว่า องค์กรที่ไม่แสวงหากำไร ไม่แจ้งรายงานหรือส่งรายงานที่ผิดปกติ หรือข้อมูลไม่เพียงพอ ในกรณีนี้ควรมีการสอบสวนเพิ่มเติม ดังนั้น เครื่องมือที่บ่งชี้การกระทำผิด ได้แก่ ฐานข้อมูลที่ถูกต้องและการปฏิบัติข้อกำหนดในการส่งรายงาน ส่วนแหล่งภายนอก คือ การรายงานเหตุอันควรสงสัยจากหน่วยงานราชการอื่นๆ หรือจากประชาชน ดังจะเห็นได้จากประเทศ อังกฤษที่ได้สร้างตัวบ่งชี้วัดความเสี่ยง (Red Flag) ขึ้นมาเพื่ออำนวยความสะดวกขององค์กรที่ไม่แสวงหากำไรที่มีแนวโน้มว่าจะกระทำผิด แต่การกำหนดตัวบ่งชี้วัดความเสี่ยงเพื่อบ่งชี้แนวโน้มการกระทำผิดนั้นเป็นเรื่องยาก เนื่องจาก กิจกรรมที่ดูผิดปกติสำหรับองค์กรอื่นๆ กลับเป็นเรื่องปกติและถูกต้องสำหรับองค์กรที่ไม่แสวงหากำไรหลายแห่ง เช่น การรับเงินสดจำนวนมากจากผู้บริจาคที่ไม่ประสงค์ออกนาม หรือการจ่ายเงินจำนวนมากโดยไม่ใช่เพื่อประโยชน์ส่วนตัว ฉะนั้น หน่วยงานที่กำกับดูแลจะต้องพัฒนาระบบเพื่อดำเนินการกับกรณีที่มีความเสี่ยงสูงอยู่ตลอดเวลา

นอกจากนี้สิ่งที่ช่วยป้องกันองค์กรที่ไม่แสวงหากำไรจากการถูกนำไปใช้ในทางที่ผิดก็คือ ประมวล จริยธรรม (Code of conduct) ซึ่งเป็นสิ่งที่บอกว่าองค์กรที่ดีควรต้องดำเนินการอย่างไร

#### 5. อำนาจในการลงโทษ และประเภทของการกำหนดโทษ

ระบบการกำกับควบคุมที่ดีต้องมีการกำหนดโทษ โดยเฉพาะอย่างยิ่งการกำหนดโทษในกรณีกระทำผิดร้ายแรงและมุ่งลงโทษตัวผู้กระทำความผิด องค์กรที่ไม่แสวงหากำไร เป็นการรวมตัวของบุคคลต่างๆ ดังนั้น คำว่า องค์กรที่ไม่แสวงหากำไรที่ผิดกฎหมายจึงไม่ถูกต้อง คำที่ถูกต้อง คือ องค์กรที่ไม่แสวงหากำไรที่ถูกใช้ในการกระทำผิด ฉะนั้น การลงโทษ โดยการตัดเงินทุนขององค์กรที่ไม่แสวงหากำไรเป็นวิธีที่ไม่มีประสิทธิผล เนื่องจากมิได้ลงโทษตัวผู้กระทำความผิดโดยตรง แต่กลับเป็นการสร้างความเดือดร้อนแก่กลุ่มผู้รับบริจาคจากองค์กร ซึ่งส่วนใหญ่เป็นผู้ยากจนและเป็นฝ่ายที่ถูกกระทำมิใช่เป็นการที่ภาครัฐพยายามปราบปรามอยู่ การลงโทษที่ไม่เหมาะสมย่อมสร้างผลเสียทำให้ผู้บริสุทธิไม่ต้องการที่จะเข้าร่วมงานในองค์กรที่ไม่แสวงหากำไรหรือผู้ที่เห็นใจองค์กรอาจไม่รายงานกรณีที่เกิดเหตุผิดปกติ นอกจากนั้นยังบั่นทอนความไว้วางใจระหว่างฝ่ายกำกับควบคุมดูแลกับฝ่ายขององค์กรที่ไม่แสวงหากำไร และทำให้การปฏิบัติตามระเบียบโดยสมัครใจลดน้อยลงด้วย

จะเห็นได้ว่าตามกฎหมายของต่างประเทศนั้นกำหนดให้หน่วยงานที่กำกับดูแลสามารถกำหนดโทษแก่ตัวผู้กระทำความผิดและตัวองค์กร กรณีที่พบว่ากรรมการ หรือเจ้าหน้าที่กระทำผิด หน่วยงานดังกล่าวมีอำนาจในการ โยกย้ายหรือเปลี่ยนแปลงกรรมการได้ โดยเฉพาะหน่วยงานด้านภาษีอากรของประเทศ จะเป็นหน่วยงานหลักในการกำหนดโทษแก่องค์กรที่ไม่แสวงหากำไร เช่น ในกรณีที่มีการรายงานข้อมูลอันเป็นความเท็จ หน่วยงานด้านภาษีอากรจะเพิกถอนองค์กรดังกล่าว ไม่เพียงแต่เพิกถอนสิทธิที่ได้รับการยกเว้นภาษีเท่านั้น แต่สามารถเพิกถอน

สถานะเป็นองค์กรที่ไม่แสวงหากำไรได้เลย ซึ่งเมื่อนำมาเปรียบเทียบกับอำนาจในการลงโทษของหน่วยงานที่กำกับดูแลองค์กรที่ไม่แสวงหากำไรของไทย ไม่ว่าจะเป็นกรรมการปกครอง กรรมการจัดหางาน กระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม หรือกระทรวงพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์มีหน้าที่เพียงการพิจารณาว่าจะรับจดทะเบียนองค์กรที่ไม่แสวงหากำไรเหล่านี้หรือไม่เท่านั้น หากไม่ปฏิบัติตามกฎระเบียบข้อบังคับหรือกฎหมายก็มีอำนาจเพียงเพิกถอนการจดทะเบียนแต่ไม่มีอำนาจในการลงโทษผู้กระทำผิด ส่วนกรมสรรพากรก็มีหน้าที่เพียงแต่พิจารณาว่าองค์กรใดจะได้รับสิทธิยกเว้นการเสียภาษีเท่านั้นเช่นกัน โดยหน่วยงานตนเองนั้นไม่มีอำนาจในการตัดสินลงโทษโดยวิธีการอื่น อย่างเช่นหน่วยงานในต่างประเทศ ที่สามารถยึด อาชดทรัพย์สิน หรือเปลี่ยนแปลงกรรมการ หรือลงโทษกรรมการกรณีพบว่ากรรมการมีส่วนร่วมในการกระทำผิด

#### 4.4 วิเคราะห์มาตรการทางกฎหมายที่เกี่ยวกับองค์กรที่ไม่แสวงหากำไรของประเทศไทยกับมาตรฐานสากลตามข้อเสนอแนะพิเศษของหน่วยป้องกันอาชญากรรมทางการเงิน (FATF)

##### 4.4.1. ลักษณะขององค์กรที่ไม่แสวงหากำไร

คำว่า องค์กรที่ไม่แสวงหากำไร (Non Profit Organization) หน่วยป้องกันอาชญากรรมทางการเงิน (FATF) ได้ให้ความหมายไว้ว่า หน่วยงานที่ถูกกฎหมายหรือองค์กรที่ดำเนินงานซึ่งเกี่ยวกับการหาเงินหรือจัดสรรเงินเพื่อจุดประสงค์ในการกุศล ศาสนา วัฒนธรรม การศึกษา สังคม หรือ การสมานฉันท์ หรือเพื่อไปดำเนินการเกี่ยวกับการสร้างคุณงามความดี ผู้เขียนจึงขอแยกออกเป็น 3 ประเด็น คือ

ประเด็นแรกคือ ต้องเป็นหน่วยงานที่ถูกกฎหมาย ได้รับใบอนุญาตหรือจดทะเบียนต่อหน่วยงานของรัฐ แต่กฎหมายไทย ไม่ได้บังคับให้องค์กรที่ไม่แสวงหากำไรต้องจดทะเบียนกับหน่วยงานของรัฐ จึงไม่อาจถือได้ว่าองค์กรที่ไม่แสวงหากำไรในประเทศไทยเป็นหน่วยงานที่ถูกกฎหมายทุกองค์กร

ประเด็นที่สอง คือวัตถุประสงค์ในการก่อตั้งองค์กรที่ไม่แสวงหากำไร ซึ่งหากนำความหมายขององค์กรที่ไม่แสวงหากำไรที่ถูกต้องตามกฎหมายมาพิจารณา คือ สมาคม มูลนิธิ องค์กรเอกชนต่างประเทศ องค์กรสาธารณประโยชน์มาเปรียบเทียบแล้วจะเห็นว่าองค์กรเหล่านี้ล้วนแล้วแต่มีลักษณะก่อตั้งเพื่อการกุศล ศาสนา วัฒนธรรม การศึกษา สังคม ทั้งนี้ เพียงแต่ตามกฎหมายของไทยนั้น หากวัตถุประสงค์เป็นไปในทางใด หน่วยงานที่กำกับดูแลก็จะแตกต่างกันไปตามวัตถุประสงค์นั้น เช่น หาก องค์กรที่ไม่แสวงหากำไรก่อตั้งขึ้นมาเพื่อวัตถุประสงค์ในส่งเสริมวัฒนธรรมไทย กระทรวงวัฒนธรรมก็จะเป็นผู้มีอำนาจกำกับดูแล

ประเด็นที่สาม องค์กรที่ไม่แสวงหากำไรตามกฎหมายของไทยนั้นมีอยู่หลายประเภท ไม่ว่าจะเป็นสมาคม มูลนิธิ องค์กรเอกชนต่างประเทศ หรือองค์กรสาธารณประโยชน์



หน่วยงานที่กำกับดูแล สมาคมและมูลนิธิที่ได้จดทะเบียนต่อกรมการปกครองบางส่วนถือเป็นองค์กรสาธารณประโยชน์ หากมูลนิธิ หรือสมาคมนั้นมีผลงานด้านการจัดสวัสดิการสังคมต่อเนื่อง และได้ยื่นคำขอให้รับรองเป็นองค์กรสาธารณประโยชน์ ซึ่งองค์กรสาธารณประโยชน์จะอยู่ภายใต้การกำกับดูแลของกระทรวงพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์อีก ซึ่งเป็นการซ้ำซ้อนกัน

#### 4.4.2. มาตรการในการควบคุมดูแลองค์กรที่ไม่แสวงหากำไร

ตามมาตรการของหน่วยป้องกันอาชญากรรมทางการเงิน ประเทศต่างๆ ควรมีความสามารถในการได้รับข้อมูลเกี่ยวกับกิจกรรมขององค์กรที่ไม่แสวงหากำไรอย่างสม่ำเสมอเพื่อนำข้อมูลดังกล่าวไปประเมินผลใหม่อยู่เป็นระยะๆ ว่าองค์กรเหล่านี้มีความเสี่ยงในการถูกนำไปใช้ในทางที่ผิดหรือไม่ อีกทั้งควรมีมาตรการให้องค์กรที่ไม่แสวงหากำไรรักษาข้อมูลเกี่ยวกับวัตถุประสงค์และเป้าหมายของกิจกรรมต่างๆ ที่องค์กรได้ดำเนินการ ข้อมูลส่วนตัวของผู้เป็นเจ้าขององค์กรหรือผู้ควบคุมกำกับดูแล ผู้ได้รับมอบหมายให้จัดการดูแลองค์กร รวมถึง ข้อมูลในการทำธุรกรรมต่างๆ ที่แสดงให้เห็นว่าเงินได้ถูกนำไปใช้ตามวัตถุประสงค์ขององค์กร เป็นเวลาอย่างน้อย 5 ปี เพื่อให้สาธารณชนและผู้บังคับใช้กฎหมายสามารถตรวจสอบขอข้อมูลดังกล่าวได้อยู่ตลอดเวลา แต่ปรากฏว่าตามกฎหมายไทยนั้น เฉพาะองค์กรที่ไม่แสวงหากำไรที่จดทะเบียนต่อกรมการปกครอง องค์กรเอกชน ต่างประเทศซึ่งขออนุญาตต่อกรมการจัดหางาน กระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม และองค์กรสาธารณประโยชน์ที่อยู่ภายใต้การกำกับดูแลของกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์เท่านั้นที่ต้องส่งข้อมูลขององค์กร ในกรณีที่มีการเปลี่ยนแปลงภายในองค์กร หรือส่งรายงานประจำปี ซึ่งประกอบไปด้วยรายรับรายจ่ายต่อปีไปยังหน่วยงานเท่านั้น ส่วนองค์กรที่ไม่แสวงหากำไรอื่นๆ ที่ไม่ได้ลงทะเบียนไว้ รัฐไม่มีข้อมูลดังกล่าวเลย อีกทั้งรัฐไม่ได้มีมาตรการให้องค์กรที่ไม่แสวงหากำไรเก็บรักษาข้อมูลที่ได้นำส่งให้แก่ภาครัฐเป็นเวลาอย่างน้อย 5 ปี ตามมาตรการของหน่วยป้องกันอาชญากรรมทางการเงิน นอกจากนี้ หากเจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจพบว่าองค์กรที่ไม่แสวงหากำไร ไม่ปฏิบัติตามกฎหมายข้อบังคับหรือกฎระเบียบที่กำหนดไว้ เจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจก็ไม่สามารถลงโทษผู้บริหารขององค์กรฯ ได้ เว้นแต่ถอนองค์กรที่ไม่แสวงหากำไรดังกล่าวออกจากทะเบียนเท่านั้น

#### 4.4.3. มาตรการในการรวบรวมข้อมูลและการลงโทษองค์กรที่ไม่แสวงหากำไร

ตามมาตรการของหน่วยป้องกันอาชญากรรมทางการเงิน ประเทศต่างๆ ควรมีจะต้องมีสิทธิที่จะเข้าถึงข้อมูลขององค์กรที่ไม่แสวงหากำไรได้อย่างเต็มที่ ไม่ว่าจะเป็นการสุ่มตรวจ

การมีอำนาจในการเรียกบุคคลใดก็ได้มาให้ข้อมูล มีผู้เชี่ยวชาญด้านการฟอกเงินและการก่อการร้าย เข้าร่วมในการวิเคราะห์ ข้อมูลที่ได้รับมา มีอำนาจให้การขิด อาัยคทรัพย์ และมีกลไกที่เหมาะสม เพื่อรับรองว่าเมื่อเกิดความสงสัยหรือมีเหตุผลเพียงพอว่าองค์กรที่ไม่แสวงหากำไร ได้ถูกนำไปใช้ในทางที่ผิด โดยของค์กรการก่อการร้าย ข้อมูลเหล่านี้จะมีการส่งให้แก่ผู้มีอำนาจ โดยทันทีเพื่อ ดำเนินการป้องกันและสืบสวนสอบสวนต่อไป อย่างเช่น ตัวชี้วัดความเสี่ยง แต่มาตรการที่ประเทศ ไทยใช้อยู่ในปัจจุบันเพื่อรวบรวมข้อมูลขององค์กรที่ไม่แสวงหากำไรนั้น เป็นเพียงการรวบรวม ข้อมูลขั้นพื้นฐานเท่านั้น คือ ในกรณีที่มูลนิธิ สมาคม หรือองค์กรเอกชนต่างประเทศ มีการเปลี่ยนแปลงขึ้นภายในองค์กร กฎหมายบังคับให้องค์กรดังกล่าวจะต้องรายงานความ เปลี่ยนแปลงไปยังหน่วยงานกำกับดูแล ซึ่งวิธีการดังกล่าวสามารถได้รับข้อมูลก็จริง แต่ไม่สามารถ ทราบได้ว่าข้อมูลที่ได้รับมานั้นถูกต้องหรือไม่ เพราะตามกฎหมายเกี่ยวกับองค์กรที่ไม่แสวงหา กำไรของไทยนั้น ไม่ได้ให้อำนาจเจ้าหน้าที่ในหน่วยงานที่กำกับดูแลอย่างเต็มที่ ที่สำคัญอำนาจใน การลงโทษก็มีเพียงแต่การเพิกถอนการจดทะเบียนเท่านั้น ส่งผลให้องค์กรเหล่านี้ไม่เกรงกลัวต่อ กฎหมายอีกทั้งหน่วยงานที่กำกับดูแลก็ไม่มีผู้เชี่ยวชาญในเรื่องการฟอกเงินและการก่อการร้ายเพื่อ ช่วยในการวิเคราะห์ข้อมูลด้วยทำให้ข้อมูลที่ได้รับไม่ครบถ้วนสมบูรณ์ยากแก่การนำไปวิเคราะห์ เพื่อส่งให้แก่หน่วยงานอื่นดำเนินการป้องกันและสืบสวนต่อไป

#### 4.4.4. ความร่วมมือระหว่างประเทศ

ตามข้อเสนอแนะพิเศษข้อ 5 ของหน่วยป้องกันอาชญากรรมทางการเงินได้ระบุให้ ประเทศต่างๆควรให้ความช่วยเหลืออีกประเทศหนึ่งตามสนธิสัญญา หรือข้อตกลง หรือกลไกอื่นๆ สำหรับการให้ความช่วยเหลือซึ่งกันและกันระหว่างประเทศทางกฎหมายและการแลกเปลี่ยนข้อมูล ข่าวสาร ดังนั้น หากมีประเทศที่ต้องการทราบข้อมูลเกี่ยวกับองค์กรที่ไม่แสวงหากำไรที่มีแนวโน้ม ว่าอาจจะสนับสนุนทางการเงินแก่องค์กรการก่อการร้าย ประเทศไทยควรที่จะต้องมีหน่วยงานที่ สามารถตอบสนองต่อข้อเรียกร้องดังกล่าวได้ทันที แต่หากพิจารณาถึงหน่วยงานที่สามารถให้ข้อมูล ดังกล่าว ประเทศไทยมีหลายหน่วยงานมากที่มีข้อมูลเกี่ยวกับองค์กรที่ไม่แสวงหากำไร ซึ่งหน่วยงานต่างประเทศยากในการติดต่อประสานงาน อีกทั้งยัง ส่งผลให้ประเทศไทยไม่สามารถ ตอบสนองความต้องการได้ในทันทีอย่างแน่นอน เนื่องจากในเบื้องต้นจะต้องสืบค้นก่อนว่าองค์กร ที่ไม่แสวงหากำไรดังกล่าวอยู่นั้นอยู่ภายใต้การกำกับดูแลของหน่วยงานใด ใครจะเป็นผู้มีอำนาจใน การตัดสินใจว่าข้อมูลดังกล่าวสามารถส่งให้แก่ประเทศที่ร้องขอมาหรือไม่ อีกทั้งการเก็บข้อมูลเป็น ระบบเอกสาร ไม่ใช่ระบบอิเล็กทรอนิกส์ยากต่อการค้นหา

#### 4.5. วิเคราะห์มาตรการทางกฎหมายเกี่ยวกับองค์กรที่ไม่แสวงหากำไรกับการบังคับใช้กฎหมายป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน

4.5.1 มาตรการทางกฎหมายเกี่ยวกับองค์กรที่ไม่แสวงหากำไรที่เอื้อหรือเป็นประโยชน์และเป็นอุปสรรคในการบังคับใช้กฎหมายฟอกเงิน

4.5.1.1 มาตรการทางกฎหมายเกี่ยวกับองค์กรที่ไม่แสวงหากำไรที่เอื้อหรือเป็นประโยชน์กับการบังคับใช้กฎหมายฟอกเงิน

##### 1. คำจำกัดความขององค์กรที่ไม่แสวงหากำไรมีความชัดเจน

ตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ได้ให้คำจำกัดความของคำว่า สมาคม มูลนิธิ ไว้อย่างชัดเจน รวมทั้งองค์การเอกชนต่างประเทศที่เข้ามาดำเนินงานในประเทศไทย ตามระเบียบกระทรวงแรงงานก็ได้ให้คำจำกัดความอย่างชัดเจนเช่นกัน อีกทั้งยังกำหนดให้สมาคม หรือมูลนิธิมีฐานะเป็นนิติบุคคลตามกฎหมาย ทำให้เอื้อแก่การบังคับกฎหมายป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน เมื่อมีฐานะเป็นนิติบุคคล หากกระทำความผิดฐานฟอกเงินก็จะต้องได้รับโทษตามมาตรา 61 แต่หากไม่ได้จดทะเบียนก็จะต้องรับโทษในฐานะเป็นบุคคลธรรมดา ตามมาตรา 60 ถ้าไม่ระบุไว้ในประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ผู้บังคับใช้กฎหมายก็จะไม่แน่ใจว่าควรปรับโทษให้เข้ากับมาตราใด ซึ่งอาจจะทำให้เกิดปัญหาขึ้นภายหลัง

##### 2. ขั้นตอนในการตรวจสอบก่อนจัดตั้งองค์กรที่ไม่แสวงหากำไร และกรณีที่มีการเปลี่ยนแปลงในขณะดำเนินกิจการ

ตามกฎหมายแพ่งและพาณิชย์และระเบียบกระทรวงแรงงานได้กำหนดวิธีการตรวจสอบข้อมูลบุคคลที่เข้ามาเป็นกรรมการ ในกรณีขอจัดตั้งสมาคม มูลนิธิ องค์กรสาธารณประโยชน์ และองค์การเอกชนต่างประเทศไว้ค่อนข้างเข้มงวด จึงเป็นการง่ายต่อการบังคับใช้กฎหมายป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน ในกรณีที่มีเหตุอันควรสงสัยเพื่อสืบหาหลักฐาน และข้อมูลต่างๆ

เนื่องจากการตรวจสอบของคณะกรรมการการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน (ปปง.) จะได้รับการรายงานธุรกรรมจากสถาบันการเงินเป็นหลัก หากพบว่าเจ้าหน้าที่ขององค์กรที่ไม่แสวงหากำไรมีการทำธุรกรรมที่น่าสงสัยและรู้ว่าบุคคลดังกล่าวมีความเชื่อมโยงกับองค์กรที่ไม่แสวงหากำไรก็จะทำให้ ปปง. และสถาบันการเงินให้ความสำคัญและเน้นได้ถูกจุดมากกว่าที่ไม่ทราบข้อมูล

#### 4.5.1.2 มาตรการทางกฎหมายเกี่ยวกับองค์กรที่ไม่แสวงหากำไรที่เป็นอุปสรรคในการบังคับใช้กฎหมายฟอกเงิน

1. กฎหมายที่ใช้ในการควบคุมดูแลองค์กรที่ไม่แสวงหากำไร ผู้เขียนขอแยกออกเป็น 2 ประเด็น

ประเด็นแรก การจดทะเบียนขององค์กรที่ไม่แสวงหากำไร

ตามกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ไม่ได้บังคับให้องค์กรที่ไม่แสวงหากำไรต้องจดทะเบียนตามกฎหมาย ดังนั้น จึงมีองค์กรที่ไม่แสวงหากำไรจำนวนมากที่รัฐไม่สามารถเข้าไปควบคุมดูแลได้ และไม่มีข้อมูลขององค์กรเหล่านั้น จึงทำให้เป็นอุปสรรคในการบังคับใช้กฎหมายฟอกเงินเพราะยากต่อการตรวจสอบ โดยบางครั้งองค์กรที่ไม่แสวงหากำไรเหล่านั้นสามารถเรียกรับเงินได้จำนวนมากโดยที่รัฐไม่ทราบข้อมูลดังกล่าวเลย ว่า องค์กรที่ไม่แสวงหากำไรได้นำเงินไปใช้ทำอะไรบ้าง มีกิจกรรมอะไร และเงินได้มาอย่างไร บุคคลที่บริหารองค์กรดังกล่าวคือใคร ซึ่งถือเป็นสิ่งสำคัญในขั้นเริ่มแรกของกลไกในการควบคุมดูแล เพื่อแยกแยะและจัดสรรทรัพยากรได้อย่างเหมาะสม แต่เนื่องจากตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 บุคคลทุกคนมีเสรีภาพในการในการรวมตัวกัน ดังนั้น ภาครัฐจึงควรใช้วิธีอื่นในการจูงใจให้องค์กรต่างๆยื่นคำขอจดทะเบียนโดยสมัครใจ เช่น กำหนดกฎระเบียบกระบวนการยื่นขอจดทะเบียนในรูปแบบง่ายๆ ประชาสัมพันธ์ให้องค์กรเหล่านั้นเข้าใจถึงเหตุผลของภาครัฐที่ต้องการให้องค์กรจดทะเบียน หรือให้สิทธิประโยชน์แก่องค์กรที่จดทะเบียนไม่ว่าจะอยู่ในรูปของการยกเว้นภาษีหรือการให้เงินทุนช่วยเหลือ เป็นต้น

ประเด็นที่สอง กฎหมายกำหนดให้องค์กรที่ไม่แสวงหากำไรทุกองค์กรต้องปฏิบัติเหมือนกันไม่ว่าจะเป็นองค์กรที่มีขนาดใหญ่หรือขนาดเล็กก็ตาม

เนื่องจากหน่วยงานที่มีหน้าที่ควบคุมดูแลองค์กรที่ไม่แสวงหากำไร ออกข้อบังคับให้องค์กรที่ไม่แสวงหากำไรไม่ว่าจะมีรายได้น้อยต่างกันต้องปฏิบัติเหมือนกัน เพราะตามที่กล่าวมาแล้วในบทที่ 2 ปัญหาประการหนึ่งของการบังคับใช้กฎหมายที่เกี่ยวกับการควบคุมดูแลองค์กรที่ไม่แสวงหากำไร ก็คือ เจ้าหน้าที่ไม่เพียงพอ ดังนั้น หากกฎหมายกำหนดมาตรการทางกฎหมายตามขนาดขององค์กร โดยอาจจะดูจากรายรับที่ได้ในแต่ละปีเป็นหลัก เช่น มีกฎหมายที่ใช้บังคับสำหรับองค์กรที่มีขนาดใหญ่ให้ปฏิบัติมากกว่าองค์กรที่มีขนาดเล็ก ก็จะเป็นการช่วยในเรื่องการบริหารจัดการภายในหน่วยงานได้ง่ายขึ้น ใช้ทรัพยากรบุคคลและเงินเฉพาะองค์กรที่มีความเสี่ยงมากกว่า เนื่องจากในทางปฏิบัติองค์กรที่ไม่แสวงหากำไรส่วนใหญ่เป็นองค์กรที่ถูกกฎหมายระบบที่มีประสิทธิภาพที่สุดจะช่วยให้องค์กรที่ไม่แสวงหากำไรปฏิบัติตามข้อกำหนดได้สะดวก การที่องค์กรที่ไม่แสวงหากำไรอยู่ภายในกรอบกติกาเพิ่มขึ้น จะช่วยให้สามารถติดตามองค์กรที่ไม่แสวงหากำไรส่วนน้อยที่เจตนาหลีกเลี่ยงการกำกับได้ ภาครัฐจะสามารถตรวจสอบได้

ว่า การที่องค์กรที่ไม่แสวงหากำไรไม่ปฏิบัติตามระเบียบ เนื่องจากมีความผิดพลาดในการบริหาร หรือเจตนาที่จะหลีกเลี่ยงการถูกสอบสวนการกระทำผิด ซึ่งเมื่อสอบสวนแล้วพบว่าอาจมีการ โอน จ้างนำ ยักย้าย ปกปิด หรือซ่อนเร้นทรัพย์สินใดที่เป็นทรัพย์สินที่เกี่ยวกับการกระทำผิด จะ ได้ประสานงานไปยังสำนักงานป้องกันและปราบปรามการฟอกเงินเพื่อให้คณะกรรมการธุรกรรม ตรวจสอบต่อไป

2. หน่วยงานที่รับผิดชอบเกี่ยวกับองค์กรที่ไม่แสวงหากำไรมีหลาย หน่วยงาน

เนื่องจากหน่วยงานที่รับผิดชอบเกี่ยวกับการจัดตั้ง ควบคุมดูแล สมาคม มูลนิธิ องค์กรสาธารณประโยชน์ และองค์กรเอกชนต่างประเทศมีหลายหน่วยงานทำให้ การจัดเก็บข้อมูลอยู่กระจัดกระจาย ถึงแม้แต่ละหน่วยงานจะมีมาตรการในการควบคุมดูแลแค่ไหน ไหนก็ตาม แต่ขาดกลไกในการประสานงานหรือแบ่งปันข้อมูลที่ดี ก็อาจเกิดช่องโหว่ของ กฎหมายที่เหล่าอาชญากรจะนำไปใช้ประโยชน์ได้ ดังนั้น หากมีหน่วยงานที่มีหน้าที่ในการ วิเคราะห์ข้อมูลเพียงหน่วยงานเดียว โดยอาจจะได้รับข้อมูลมาจากแหล่งต่างๆ เพื่อให้ได้ข้อมูลที่เป็น อันหนึ่งเดียวกันหรือสอดคล้องก็อาจจะง่ายต่อการ ได้ข้อมูลที่ถูกต้องและแม่นยำ หากพบความ ผิดปกติก็นำข้อมูลเหล่านั้นส่งไปยังสำนักงานป้องกันและปราบปรามการฟอกเงินได้ทันการณ์

3. อำนาจตามกฎหมายของหน่วยงานที่กำกับดูแลและลงโทษองค์กรที่ ไม่แสวงหากำไร

เนื่องจากมาตรการทางกฎหมายเกี่ยวกับองค์กรที่ไม่แสวงหากำไร มักจะเน้นไปทางด้านการจัดตั้งองค์กร คือ กฎหมายกำหนดให้หน่วยงานหรือพนักงานเจ้าหน้าที่มี อำนาจในการพิจารณาว่าจะจดทะเบียนให้องค์กรที่ยื่นคำร้องขอจัดตั้งหรือไม่ แต่ไม่ได้ให้อำนาจใน การควบคุมดูแลภายหลังการจัดตั้งองค์กรดังกล่าวเท่าที่ควร รวมทั้งอำนาจในการลงโทษองค์กรที่ ไม่ปฏิบัติตามกฎหมายหรือกฎระเบียบหรือกระทำผิดกฎหมายตามที่กล่าวมาแล้ว ทำให้เกิด อุปสรรคในการบังคับใช้กฎหมายป้องกันและปราบปรามการฟอกเงินเพราะเมื่อไม่ให้อำนาจ พนักงานเจ้าหน้าที่ในการตรวจตราการดำเนินงานขององค์กรที่ไม่แสวงหากำไรย่อมไม่สามารถ ทราบถึงความถูกต้องของข้อมูลที่ได้รับมาว่าถูกต้องหรือไม่ ซึ่งก็ส่งผลให้ไม่พบความผิดปกติของ องค์กรเหล่านั้น หรือถึงแม้จะพบว่ามีความผิดปกติเกิดขึ้นแต่การที่หน่วยงานกำกับดูแลไม่มีอำนาจ การลงโทษองค์กรที่กระทำผิด องค์กรที่ไม่แสวงหากำไรก็จะไม่ใส่ใจที่จะปฏิบัติตามข้อบังคับ ดังกล่าว ทำให้ระบบการควบคุมดูแลที่สร้างขึ้นไร้ประโยชน์ ถึงแม้ตามพระราชบัญญัติป้องกันและ ปราบปรามการฟอกเงินจะกำหนดให้อำนาจคณะกรรมการธุรกรรมหรือเลขาธิการคณะกรรมการ ปปง. ในการชี้คอาชัหรือยับยั้งการทำธุรกรรมไว้ แต่หากไม่มีการรายงานความผิดปกติจาก หน่วยงานที่กำกับดูแลองค์กรที่ไม่แสวงหากำไรแล้ว คณะกรรมการธุรกรรมจะไม่ได้ใช้อำนาจที่มี

อยู่ เปรียบเสมือนกับมีอำนาจอยู่ในมือแต่ไม่มีโอกาสได้ใช้ ดังนั้น การให้อำนาจในการลงโทษแก่หน่วยงานที่กำกับดูแลโดยตรงแล้ว รายงานไปยังสำนักงานป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน เมื่อพบพฤติกรรมที่มีเหตุอันควรสงสัยว่ามีการฟอกเงินน่าจะเป็นสิ่งที่ดีกว่า

4.5.2 มาตรการทางกฎหมายฟอกเงินที่เอื้อหรือเป็นประโยชน์และเป็นอุปสรรคในการบังคับใช้กฎหมายป้องกันและปราบปรามการฟอกเงินเพื่อป้องกันไม่ให้องค์กรที่ไม่แสวงหากำไรถูกนำไปใช้ในทางที่ผิด

4.5.2.1 มาตรการทางกฎหมายฟอกเงินที่เอื้อหรือเป็นประโยชน์ต่อการบังคับใช้กฎหมายป้องกันและปราบปรามการฟอกเงินเพื่อป้องกันไม่ให้องค์กรที่ไม่แสวงหากำไรถูกนำไปใช้ในทางที่ผิด

1. การกำหนดความผิดของกระทำความผิดฐานฟอกเงิน

กฎหมายป้องกันและปราบปรามการฟอกเงินที่กำหนดให้ผู้สนับสนุนหรือช่วยเหลือการกระทำความผิดก่อนหรือขณะกระทำความผิด หรือจัดหาให้เงินหรือทรัพย์สิน ยานพาหนะ สถานที่ หรือวัตถุใดๆ หรือกระทำการใดเพื่อช่วยเหลือผู้กระทำความผิดหลบหนีหรือมิให้ผู้กระทำความผิดถูกลงโทษหรือเพื่อให้ได้รับประโยชน์ในการกระทำความผิดผู้พยายามกระทำความผิดฐานฟอกเงิน และผู้สมคบเพื่อกระทำความผิดฐานฟอกเงินโดยได้มีการกระทำความผิดฐานฟอกเงิน เพราะที่ได้มีการสมคบ ต้องรับโทษเช่นเดียวกับตัวการนั้น หรือเพียงแค่สมคบกันตั้งแต่สองคนขึ้นไปเพื่อกระทำความผิด ก็ต้องรับโทษถึงหนึ่งของโทษที่กำหนดไว้\* ซึ่งตามประมวลกฎหมายอาญากำหนดให้ผู้สนับสนุนช่วยเหลือ และผู้พยายามกระทำความผิดรับโทษเพียงสองในสามส่วนของโทษที่กำหนดไว้สำหรับความผิดนั้นเท่านั้น\* หรือในกรณีที่มีความผิดเกิดขึ้นโดยการกระทำของบุคคลตั้งแต่สองคนขึ้นไป ผู้ที่ร่วมกระทำความผิดด้วยกันถือเป็นตัวการต้องรับโทษตามที่กฎหมายกำหนดไว้สำหรับความผิดนั้น\* แต่ไม่ได้กำหนดความผิดผู้ที่เพียงแค่สมคบโดยการตกลงกันตั้งแต่สองคนขึ้นไปเพื่อกระทำความผิดไว้

ศูนย์วิจัยทรัพยากร

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

\* ตามพระราชบัญญัติกฎหมายป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน พ.ศ. 2542

มาตรา 17, 8, 9

\* ตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 80 , 86

\* มาตรา 83 เรื่องเดียวกัน

ด้วยรูปแบบและวิธีการในการฟอกเงินที่มักจะซับซ้อนแล้ว องค์กรที่ไม่แสวงหากำไรก็ถือเป็นองค์กรที่มีบุคคลหลากหลายตาเข้ามาทำธุรกรรม ไม่ว่าจะเป็นการบริจาคเงินสด การบริจาคด้วยเช็ค หรือการบริจาคสิ่งของ บุคคลากรที่ทำงานให้องค์กรที่ไม่แสวงหากำไรเองก็มีทั้งเจ้าหน้าที่ประจำ หรืออาสาสมัคร อีกทั้ง เป็นเรื่องปกติขององค์กรที่ไม่แสวงหากำไรที่จะได้รับเงินสดจำนวนมากหรือจ่ายเงินจำนวนมากโดยไม่หวังผลตอบแทน ซึ่งถือเป็นจุดอ่อนอย่าง ร้ายแรงขององค์กรที่ไม่แสวงหากำไรที่เหล่าอาชญากรจะนำสิ่งดังกล่าวไปเป็นหนทางในการกระทำความผิดเพื่อหลีกเลี่ยงการถูกตรวจสอบและพบการกระทำความผิด ทำให้การกระทำผิดฐานฟอกเงิน โดยผ่านองค์กรที่ไม่แสวงหากำไรนี้อาจเกี่ยวข้องกับคนมากกว่าหนึ่งคน มาตรการของพระราชบัญญัติการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงินที่กำหนดให้ลงโทษครอบคลุมไปถึงบุคคลต่างๆ ที่ให้ความช่วยเหลือหรือสนับสนุน หรือพยายามกระทำความผิด ตลอดจนผู้ที่ทำการสมคบกัน จึงน่าจะสามารป้องกันปรามบุคคลที่จะมีเจตนาจะฟอกเงิน โดยผ่านองค์กรที่ไม่แสวงหากำไรได้ไม่มากนัก

## 2. การตรวจสอบธุรกรรมหรือทรัพย์สินที่เกี่ยวกับการกระทำความผิด

กฎหมายป้องกันและปราบปรามการฟอกเงินให้กรรมการธุรกรรม เลขานุการ และพนักงานเจ้าหน้าที่ที่ได้รับมอบหมายเป็นหนังสือจากเลขานุการมีอำนาจเรียกสถาบันการเงิน ส่วนราชการ องค์กร หรือบุคคลใดๆก็ตาม ไม่ว่าบุคคลนั้นจะมีสถานะทางกฎหมายอย่างไร เป็นบุคคลธรรมดา หรือนิติบุคคล หรือเป็นเพียงกลุ่มบุคคลที่รวมกันเพื่อทำกิจกรรมอย่างใดอย่างหนึ่ง มาให้ข้อมูล หรือส่งบัญชี เอกสาร หรือหลักฐานใดๆ มาเพื่อตรวจสอบหรือเพื่อประกอบการพิจารณา หรือแม้แต่การเข้าไปให้เคหสถานได้เพียงแต่มีเหตุอันควร สงสัยว่ามีการซุกซ่อนหรือเก็บรักษาทรัพย์สินที่เกี่ยวกับการกระทำความผิด หรือพยานหลักฐานที่เกี่ยวกับการกระทำความผิดฐานฟอกเงิน ดังนั้น กลุ่มองค์กรที่ไม่แสวงหากำไรที่ไม่ได้ขึ้นขอจดทะเบียนต่อกรมการปกครอง หรือขอใบอนุญาตจากกรมการจัดหางาน ซึ่งกฎหมายไม่ได้ให้อำนาจนายทะเบียนสามารถมีคำสั่งเป็นหนังสือให้กรรมการ พนักงาน ลูกจ้าง หรือตัวแทนขององค์กรที่ไม่แสวงหากำไร มาให้ข้อมูลหรือเข้าไปตรวจตราในสำนักงานขององค์กรที่ไม่แสวงหากำไรดังกล่าว นั้น กรรมการธุรกรรม เลขานุการ และพนักงานเจ้าหน้าที่ที่ได้รับมอบหมายเป็นหนังสือจากเลขานุการจึงสามารถกระทำการดังกล่าวได้ มาตรการดังกล่าวจึงมีส่วนช่วยในการตรวจสอบองค์กรที่ไม่แสวงหากำไรทั้งที่จดทะเบียนและที่ไม่ได้จดทะเบียนตามกฎหมายให้แก่เจ้าหน้าที่ที่ดูแลรับผิดชอบองค์กรที่ไม่แสวงหากำไรได้มากยิ่งขึ้น

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

### 3. การยับยั้งการทำธุรกรรมที่เกี่ยวกับการกระทำความผิด

ตามกฎหมายป้องกันและปราบปรามการฟอกเงินให้อำนาจคณะกรรมการธุรกรรมและเลขาธิการปง. ในการยับยั้งการทำธุรกรรมที่เกี่ยวกับการกระทำความผิด ฉะนั้น หากมีเหตุสงสัยว่าองค์กรที่ไม่แสวงหากำไรใดทำธุรกรรมหรือมีพฤติกรรมที่เกี่ยวข้องกับการกระทำความผิดฐาน ฟอกเงิน เช่น นำเงินที่ได้จากการกระทำความผิดมูลฐานตามกฎหมายฟอกเงินไปสนับสนุนการเงินแก่การก่อการร้าย คณะกรรมการธุรกรรมหรือเลขาธิการปง. ก็มีอำนาจสั่งยับยั้งการทำธุรกรรมดังกล่าวได้ ซึ่งอาจส่งผลให้องค์กรผู้ก่อการร้ายไม่สามารถก่อการร้ายได้สำเร็จ

### 4. การยึดหรืออายัดทรัพย์สินที่เกี่ยวกับการกระทำความผิด

กฎหมายป้องกันและปราบปรามการฟอกเงินให้อำนาจคณะกรรมการและเลขาธิการปง. ยึดหรืออายัดทรัพย์สินที่เกี่ยวข้องกับการกระทำความผิดได้ในกรณีที่เชื่อว่าอาจมีการ โอน จำหน่าย ชักย้าย ปกปิด หรือซ่อนเร้นทรัพย์สินดังกล่าว ดังนั้นในกรณีที่เจ้าหน้าที่ขององค์กรที่ไม่แสวงหากำไรจะทำการ โอน จำหน่าย ชักย้าย ปกปิด หรือซ่อนเร้นทรัพย์สินที่เกี่ยวกับการกระทำความผิดตาม มูลฐานไปเพื่อให้การสนับสนุนการเงินแก่การก่อการร้าย คณะกรรมการ ธุรกรรมหรือเลขาธิการ ปง. ก็สามารถยึดหรืออายัดทรัพย์สินดังกล่าวได้ทันที ซึ่งตามกฎหมายเกี่ยวกับองค์กรที่ไม่แสวงหากำไรแล้ว ไม่ได้ให้อำนาจหน่วยงานที่กำกับดูแลองค์กรที่ไม่แสวงหากำไร ในการยึดหรืออายัดทรัพย์สินดังกล่าว อาจส่งผลให้ผู้ก่อการร้ายสามารถดำเนินการ ได้สำเร็จ แต่การกระทำดังกล่าวอาจมีผลกระทบต่อผู้รับบริจาคหากข้อมูลที่สำนักงานป้องกันและปราบปรามการฟอกเงินได้รับมาไม่ถูกต้อง ดังนั้น วิธีการตรวจสอบความถูกต้องข้อมูลจึงเป็นสิ่ง สำคัญ

### 5. การระงับการพิสูจน์และหน้าที่นำสืบ

ตามกฎหมายป้องกันและปราบปรามการฟอกเงินมาตรา 51 วรรคท้าย ได้บัญญัติข้อสันนิษฐานว่า หากพนักงานอัยการสามารถนำสืบให้เข้าเงื่อนไขที่ว่าเจ้าของทรัพย์สินหรือรับ โอนของทรัพย์สินนั้น เป็นผู้ซึ่งเกี่ยวข้องหรือเคยเกี่ยวข้องกับสัมพันธกับผู้กระทำความผิดมูลฐานหรือความผิดฐานฟอกเงินมาก่อน ให้สันนิษฐานไว้ก่อนว่าบรรดาทรัพย์สินดังกล่าวเป็นทรัพย์สินที่เกี่ยวข้องกับการกระทำความผิดหรือได้รับ โอน โดยไม่สุจริต ดังนั้นจึงเป็นการผลักภาระการ พิสูจน์หรือหน้าที่นำสืบให้แก่ผู้ที่อ้างว่าเป็นเจ้าของทรัพย์สินเนื่องจากผู้บริจาคส่วนใหญ่อ้างว่า ต้องการช่วยผู้ยากไร้และเป็นการให้โดยเสนหาไม่จำเป็นต้องมีหลักฐานว่า ได้รับอะไรเป็นสิ่งตอบแทน จะเห็น ได้ว่าการพิสูจน์ถึงแหล่งที่มาของทรัพย์สินที่ได้รับบริจาคและการหาพยานหลักฐาน เป็นไป ได้ยาก อีกทั้งยากต่อการพิสูจน์ถึงเจตนาที่แท้จริง นอกจากนั้น องค์กรที่ไม่แสวงหากำไรยังเป็นองค์กรที่เกี่ยวข้องกับเงินจำนวนมากเป็นปกติ และไม่จำเป็นจะทราบถึงแหล่งที่มาของเงินที่



นำมาบริจาคก็สามารถรับโอนมาได้ การที่กฎหมายป้องกันและปราบปรามการฟอกเงินผลักภาวะในการพิสูจน์ ดังกล่าวจึงเป็นการกำจัดองค์กรที่ไม่แสวงหากำไรที่ผิดกฎหมายให้ลดน้อยลงได้

4.5.2.2 มาตรการทางกฎหมายฟอกเงินที่เป็นอุปสรรคต่อการบังคับใช้กฎหมายป้องกันและปราบปรามการฟอกเงินเพื่อป้องกันไม่ให้องค์กรที่ไม่แสวงหากำไรถูกนำไปใช้ในทางที่ผิด

#### 1. มูลฐานความคิด

มูลฐานความคิดของพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการฟอกเงินมีเพียง 8 มูลฐาน ซึ่งน้อยมากเมื่อเปรียบเทียบกับมูลฐานความคิดที่ต่างประเทศได้กำหนดไว้ อาจส่งผลให้การบังคับใช้กฎหมายเพื่อตัดวงจรการฟอกเงินของผู้กระทำผิดไม่ครอบคลุมถึงการกระทำผิดในฐานอื่นๆที่อาจจะเกิดขึ้นเนื่องจากความผิดฐานฟอกเงินต้องเป็นการกระทำต่อเงินหรือทรัพย์สินที่ได้มาจากการกระทำความผิดที่กำหนดไว้เท่านั้น เป็นที่ทราบคืออยู่แล้วว่า องค์กรการก่อการร้ายในปัจจุบันนั้นกระทำความผิดกฎหมายแทบทุกรูปแบบเพื่อให้ได้มาซึ่งทรัพย์สินเพื่อนำไปสนับสนุนการเงินแก่การก่อการร้ายเนื่องจากต้องการขยายอิทธิพลให้ได้มากที่สุด ดังนั้น หากความผิดมูลฐานมีน้อยเท่าใด การบังคับใช้กฎหมายฟอกเงินก็น้อยตามไปด้วย โอกาสที่องค์กรที่ไม่แสวงหากำไรจะถูกนำไปใช้เป็นเครื่องมือในการฟอกเงินก็มีมากขึ้น (ถึงแม้ขณะนี้ได้มีการเสนอมูลฐานความคิดเพิ่มขึ้นอีก 8 มูลฐานก็ตาม ผู้เขียนก็ยังเห็นว่า ไม่น่าจะเพียงพอต่อการต่อต้านการฟอกเงินและการก่อการร้ายได้)

#### 2. มาตรการที่เกี่ยวกับการทำธุรกรรมและหน้าที่ของผู้เกี่ยวข้อง

กฎหมายป้องกันและปราบปรามการฟอกเงินกำหนดให้สถาบันการเงิน สำนักงานที่ดิน และผู้ประกอบการอาชีพที่ปรึกษาการลงทุนมีหน้าที่รายงานธุรกรรมตามที่กฎหมายกระทรวงกำหนดเท่านั้น ดังนั้น หากองค์กรที่ไม่แสวงหากำไรทำธุรกรรมโดยไม่ผ่านสถาบันทางการเงิน สำนักงานที่ดิน หรือผู้ประกอบการอาชีพที่ปรึกษาการลงทุนแล้ว สำนักงานป้องกันและปราบปรามการฟอกเงินก็จะไม่มีทางทราบถึงการเคลื่อนไหวของเงินจำนวนมากที่อาจมีเหตุอันควรสงสัยว่ากำลังโอน หรือรับโอน หรือเปลี่ยนสภาพทรัพย์สินที่เกี่ยวกับการกระทำความผิดเพื่อซุกซ่อนหรือปกปิดแหล่งที่มาของทรัพย์สินนั้น หรือเพื่อช่วยเหลือผู้อื่นมิให้ต้องรับโทษหรือรับโทษน้อยลงในความผิดมูลฐาน ที่สำคัญคือการทำธุรกรรมดังกล่าวอาจทำไปเพื่อสนับสนุนการก่อการร้ายก็ได้ ซึ่งส่งผลกระทบต่อทั้งความไว้วางใจของประชาชนที่มีต่อองค์กรที่ไม่แสวงหากำไรและความมั่นคงของประเทศ

### 3. บทลงโทษนิติบุคคลตามกฎหมายป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน

กฎหมายป้องกันและปราบปรามการฟอกเงินกำหนดให้นิติบุคคลที่กระทำความผิดตามมาตรา 5 มาตรา 7 มาตรา 8 หรือมาตรา 9 ต้องรับโทษตั้งแต่สองแสนบาทถึงหนึ่งล้านบาท ส่วนกรรมการหรือบุคคลที่รับผิดชอบในการดำเนินงานของนิติบุคคลรับโทษตั้งแต่หนึ่งปีหรือปรับตั้งแต่สองหมื่นบาทถึงสองแสนบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ แต่หากพิสูจน์ได้ว่าคนไม่ได้มีส่วนร่วมในการกระทำผิดก็ไม่ต้องรับโทษ การลงโทษโดยการตัดเงินทุนขององค์กรที่ไม่แสวงหากำไรถือเป็นวิธีการลงโทษที่ไม่มี ประสิทธิภาพ และเป็น การลงโทษที่ไม่ยุติธรรมต่อองค์กรที่ไม่แสวงหากำไรที่จดทะเบียนเป็นมูลนิธิหรือสมาคมเพราะถือเป็นนิติบุคคลตามกฎหมาย เนื่องจากเงินทุนขององค์กรส่วนใหญ่แล้วได้มาจากการบริจาคที่ถือเป็นเงินบริสุทธิที่มีเจตนาจะช่วยเหลือสังคม ดังนั้น การกำหนดโทษขององค์กรที่ไม่แสวงหากำไรควรจะต้องมุ่งลงโทษที่ตัวผู้กระทำความผิด

### 4. ความเป็นองค์กรอิสระของสำนักงานป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน

ปัจจุบันสำนักงานป้องกันและปราบปรามการฟอกเงินขึ้นตรงกับสำนักนายกรัฐมนตรี ทำให้ไม่เป็นองค์กรอิสระอย่างแท้จริง เนื่องจากกรรมการของสมาคม มูลนิธิ ส่วนใหญ่มักจะเป็นบุคคลซึ่งมีหน้ามีตาในสังคมหรือข้าราชการระดับสูง ทำให้หน่วยงานหรือเจ้าหน้าที่ไม่กล้าที่จะลงโทษ จึงเกิดความไม่โปร่งใสขึ้นได้ ซึ่งขณะนี้กฎหมายฟอกเงินฉบับแก้ไขที่กำลังอยู่ในระหว่างการพิจารณาจากคณะรัฐมนตรีจะแก้ไขให้ปง.นั้น ไม่ขึ้นตรงกับสำนักนายกรัฐมนตรีอีกต่อไป

### 5. การดำเนินการทางศาลในความผิดฐานฟอกเงิน

ตามพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน พ.ศ. 2542 มาตรา 59 กำหนดให้ดำเนินคดีได้เฉพาะศาลแพ่ง ทำให้การบังคับใช้กฎหมายฟอกเงินล่าช้า ส่งผลให้มี ช่องโหว่ที่องค์กรที่ไม่แสวงหากำไรจะถูกนำไปใช้ในทางที่ผิดได้ง่ายขึ้น เนื่องจากองค์กรที่ไม่แสวงหากำไรมีจำนวนมากและมีแนวโน้มว่าจะมีจำนวนเพิ่มขึ้นเรื่อยๆ ในอนาคต อีกทั้งตามกฎหมายแพ่งและพาณิชย์กำหนดให้การเพิกถอนมูลนิธิจะต้องใช้อำนาจศาลในการเพิกถอนเท่านั้น

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

## 6 กลไกในการแลกเปลี่ยนและแบ่งปันข้อมูลระหว่างประเทศ

สำนักงานป้องกันและปราบปรามการฟอกเงินเป็นหน่วยงานที่มีหน้าที่ในการเก็บรวบรวม ติดตาม ตรวจสอบ ศึกษาและวิเคราะห์รายงาน ข้อมูลต่างๆที่ได้รับมาจากภายในประเทศและต่างประเทศ ดังนั้น ข้อมูลที่ได้รับมาจึงเป็นสิ่งสำคัญในการบังคับใช้กฎหมายฟอกเงิน เนื่องจากองค์กรที่ไม่แสวงหากำไรที่จัดตั้งขึ้นในประเทศไทยมักได้รับความช่วยเหลือจากองค์กรต่างๆในต่างประเทศ ไม่ว่าจะเป็นการบริจาคเงิน ทรัพย์สิน หรือให้ความช่วยเหลือในด้านอื่น ดังนั้น หากสำนักงานป้องกันและปราบปรามการฟอกเงินขาดกลไกในการประสานงานกับหน่วยงานต่างประเทศแล้ว ย่อมส่งผลให้โอกาสที่องค์กรที่ไม่แสวงหากำไรจะถูกนำไปใช้ในทางที่ผิด โดยองค์กรก่อการร้ายข้ามชาติเพิ่มขึ้น ซึ่งขณะนี้แม้แต่ข้อตกลงในการประสานงานหรือเชื่อมโยงข้อมูลระหว่างหน่วยงานที่กำกับดูแลองค์กรที่ไม่แสวงหากำไรกับสำนักงานป้องกันและปราบปรามการฟอกเงินยังไม่มีกลไกในการแลกเปลี่ยนหรือแบ่งปันข้อมูลซึ่งกันและกันเลย



ศูนย์วิจัยทรัพยากร  
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

## บทที่ 5

### บทสรุปและข้อเสนอแนะ

#### 5.1 บทสรุป

ตามที่กล่าวมาแล้วว่า ประเทศไทยได้เข้าร่วมเป็นสมาชิกของกลุ่มเอเชียแปซิฟิกว่าด้วยปัญหาการฟอกเงิน (Asia /Pacific Group on Money Laundering) ซึ่งเป็นกลุ่มในระดับภูมิภาคของหน่วยป้องกันอาชญากรรมทางการเงิน (FATF) มีนโยบายยอมรับที่จะผูกพันตามข้อเสนอแนะ 40 ข้อ ซึ่งถือเป็นหลักสำคัญในการต่อต้านการฟอกเงินที่เกี่ยวกับมาตรการทางกฎหมายอาญา และกฎหมายที่เกี่ยวกับการสถาบันการเงิน ตลอดจนมาตรการและข้อปฏิบัติต่างๆของสถาบันการเงิน และข้อเสนอแนะพิเศษ 9 ข้อ ซึ่งเป็นแนวทางควบคุมการทำธุรกรรมทางการเงินผ่านสถาบันการเงินนอกระบบ รวมทั้งแนวทางในการป้องกันตนเองมิให้ประเทศของตนเป็นแหล่งที่องค์กรอาชญากรรมใช้ในการฟอกเงิน แหล่งหนึ่งที่ FATF มองว่า มีความเสี่ยงสูง ก็คือ องค์กรที่ไม่แสวงหากำไร เพราะกิจกรรมที่คิดปกติสำหรับองค์กรอื่นๆ กลับเป็นเรื่องปกติและถูกต้องสำหรับองค์กรที่ไม่แสวงหากำไรหลายอย่าง เช่น การรับเงินสดจำนวนมากจากผู้บริจาคที่ไม่ประสงค์ออกนาม หรือการจ่ายเงินจำนวนมากโดยไม่ใช่เพื่อประโยชน์ส่วนตัว อีกทั้งภาครัฐก็มักจะไม่เข้มงวดเกี่ยวกับการกำกับดูแลองค์กรเหล่านี้มากนัก เนื่องจากองค์กรเหล่านี้มักจะได้รับสิทธิในการยกเว้นภาษี และถือเป็นองค์กรที่จัดตั้งขึ้นเพื่อวัตถุประสงค์ในทางกุศล ทำให้ประเทศต่างๆอาจมีช่องโหว่ที่องค์กรผู้ก่อการร้ายสามารถนำไปใช้เป็นประโยชน์ในการหาเงินทุนเพื่อสนับสนุนการก่อการร้ายได้ง่าย FATF จึงได้ออกข้อเสนอแนะพิเศษข้อ 8. ระบุให้ประเทศต่างๆทบทวนกฎหมายและกฎระเบียบต่างๆที่เกี่ยวกับกลุ่มหรือองค์กรที่ไม่แสวงหากำไรที่อาจจะถูกองค์กรผู้ก่อการร้ายนำไปใช้ในทางที่ผิด

การฟอกเงิน โดยองค์กรที่ไม่แสวงหากำไร ตามข้อเสนอแนะพิเศษข้อ 8 ของ FATF มีอยู่สามประการ ได้แก่

1. การตั้งองค์กรที่ไม่แสวงหากำไรขึ้นมาเพื่อเป็นฉากบังหน้าให้ดูเสมือนว่าเป็นองค์กรที่ถูกกฎหมาย
2. การจัดตั้งองค์กรที่ไม่แสวงหากำไรขึ้นมาเพื่อเป็นทางผ่านของเงินหรือเพื่ออำนวยความสะดวกในการชักย้ายทรัพย์สินที่ได้มาจากการก่อการร้ายเพื่อให้รอดพ้นจากมาตรการยึดอายัดต่างๆ

3. เป็นแหล่งในการแปลงสภาพเงินหรือทรัพย์สินที่ผู้บริจาคตั้งใจบริจาคให้แก่องค์กรที่ไม่แสวงหากำไรเพื่อนำเงินดังกล่าวไปใช้ตามวัตถุประสงค์ขององค์กร แต่กลับนำเงินดังกล่าวไปใช้สนับสนุนการก่อการร้าย

หากประเทศไทยไม่ปฏิบัติตามข้อเสนอแนะของ FATF อาจส่งผลให้องค์กรที่ไม่แสวงหากำไรที่ตั้งอยู่ในประเทศไทยถูกเพ่งเล็งเป็นพิเศษในการรับบริจาคเงินหรือส่งเงินบริจาคไปช่วยเหลือประเทศที่ประสบปัญหา ซึ่งปัจจุบันองค์กรที่ไม่แสวงหากำไรถือเป็นองค์กรมีส่วนช่วยในการพัฒนาสังคมและเศรษฐกิจของประเทศอย่างมาก และหากไม่สามารถแก้ไขปัญหานั้น ประเทศไทยอาจถูกถอนออกจากการเป็นสมาชิกภาพของกลุ่มเอเชียแปซิฟิกว่าด้วยปัญหาในการฟอกเงิน และอาจถูกระบุให้เป็นประเทศหรือดินแดนที่ไม่ให้ความร่วมมือ (NCCT) ซึ่งจะส่งผลกระทบต่อถึงความสัมพันธ์ทางธุรกิจและการทำธุรกรรมกับบุคคล หรือบริษัท และสถาบันการเงินที่ตั้งอยู่ในประเทศไทยด้วย

จากการศึกษาพบว่า กฎหมายและกฎระเบียบต่างๆ ที่เกี่ยวกับองค์กรที่ไม่แสวงหากำไรที่ประเทศไทยใช้บังคับอยู่ อาจก่อให้เกิดปัญหาหลายประการ ในการต่อต้านการฟอกเงินและการต่อต้านการก่อการร้าย ซึ่งถือเป็นปัญหาสำคัญประการหนึ่งที่ประเทศไทยกำลังประสบอยู่ ปัญหาดังกล่าวไม่เพียงแต่ส่งผลกระทบต่อความมั่นคงของประเทศเท่านั้น แต่ได้ส่งผลกระทบต่อทั้งทางด้านเศรษฐกิจ และสังคมของประเทศด้วย ปัญหาประการแรก ก็คือ เนื่องจากกฎหมายไม่ได้บังคับให้องค์กรที่ไม่แสวงหากำไรต้องจดทะเบียนทำให้รัฐ ไม่มีข้อมูลที่เกี่ยวข้องกับองค์กรที่ไม่แสวงหากำไรอย่างครบถ้วนและสมบูรณ์ ซึ่งวิธีที่จะมีส่วนช่วยให้องค์กรที่ไม่แสวงหากำไรมาจดทะเบียนกับรัฐ โดยสมัครใจ ก็คือ การแสดงให้องค์กรที่ไม่แสวงหากำไรเข้าใจและตระหนักถึงขบวนการของกฎหมาย และการสร้างแรงจูงใจ เช่น การได้รับสิทธิในการยกเว้นภาษี หรือการได้รับเงินช่วยเหลือจากภาครัฐ เป็นต้น แต่ปรากฏว่า กฎหมายและกฎระเบียบที่เกี่ยวกับองค์กรที่ไม่แสวงหากำไรที่ใช้บังคับอยู่ในปัจจุบันมีหลายฉบับทำให้เข้าใจยาก และสร้างภาระให้องค์กรที่ไม่แสวงหากำไรที่จะปฏิบัติตามข้อกำหนดดังกล่าวจนเกินไป กลไกในการสร้างแรงจูงใจอย่างการได้รับสิทธิในการยกเว้นภาษีก็มีเงื่อนไขหลายประการกว่าจะได้รับสิทธิดังกล่าว ปัญหาประการที่สอง คือ หน่วยงานที่เข้ามากำกับดูแลองค์กรที่ไม่แสวงหากำไรมีหลายหน่วยงาน ซึ่งบ้างท่านอาจมองว่าเป็นสิ่งที่ได้จะมีการตรวจสอบที่รัดกุมยิ่งขึ้น แต่ในความเป็นจริงกลับไม่สามารถกำกับดูแลได้เลย เนื่องจากกฎหมายไม่ได้ให้อำนาจหน่วยงานที่กำกับดูแลในการลงโทษขององค์กรที่ไม่แสวงหากำไร เท่าที่ควร ในกรณีที่เจ้าหน้าที่ของหน่วยงานที่กำกับดูแลนั้นพบการกระทำ ความผิด ยิ่งไปกว่านั้น ประเทศไทยยังไม่มีมาตรการที่ช่วยหน่วยงานที่กำกับดูแลในการวิเคราะห์เบื้องต้นเพื่อให้หน่วยงานที่กำกับดูแลสามารถมองเห็นถึงความผิดปกติของการดำเนินงานขององค์กรที่ไม่แสวงหากำไรอย่างเช่นตัวชี้วัดความเสี่ยง (Red Flag) เพื่อจะได้นำข้อมูลดังกล่าวส่ง

ให้แก่หน่วยงานที่เกี่ยวข้องเพื่อช่วยกันสอดส่องดูแลพฤติกรรมขององค์กรที่ไม่แสวงหากำไรนั้นๆ ต่อไป

ซึ่งเมื่อศึกษาถึงหน่วยงานที่เกี่ยวข้องในการต่อต้านการฟอกเงิน อันได้แก่ สำนักงานป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน (ปปง.) ก็พบปัญหาทั้งในเรื่องตัวพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน พ.ศ.2542 และการบังคับใช้กฎหมายของเจ้าหน้าที่อยู่หลายประการเช่นกัน เนื่องจากกฎหมายดังกล่าวกำหนดให้สถาบันการเงิน สำนักงานที่ดิน และผู้ประกอบการอาชีพที่ปรึกษาการลงทุนมีหน้าที่ต้องรายงานธุรกรรมต่อสำนักงานปปง.ตามที่กำหนดในกฎกระทรวงหรือธุรกรรมที่มีเหตุอันควรสงสัย ซึ่งถือเป็นกลไกสำคัญของสำนักงานปปง. ในการนำข้อมูลที่รายงานมาตรวจสอบและนำมาวิเคราะห์เพื่อตัดสินใจว่าจะดำเนินการยึดหรืออายัดทรัพย์สินตามมาตราของกฎหมายฟอกเงินต่อไปหรือไม่ แต่เนื่องจากองค์กรที่ไม่แสวงหากำไรเป็นองค์กรที่ผู้บริจาคมักจะนำเงินมาบริจาคด้วยตนเองไม่นิยมโอนเงินผ่านสถาบันการเงิน หรือแม้จะมีการโอนเงินผ่านสถาบันการเงินก็เป็นเงินเพียงจำนวนครั้งละไม่มากไม่ถึงเกณฑ์ที่กฎกระทรวงกำหนด ทำให้ขาดตัวกลางในการให้ข้อมูลระหว่างองค์กรที่ไม่แสวงหากำไรกับสำนักงานปปง.

นอกจากนี้หากวิเคราะห์ถึงรูปแบบการกระทำผิดที่ FATF ได้กำหนดไว้ ปัญหาที่สำคัญอีกประการหนึ่ง ก็คือ มูลฐานความผิดที่กำหนดในพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน พ.ศ. 2542 ไม่เพียงพอต่อการบังคับใช้กฎหมาย เนื่องจากการทำความผิดฐานฟอกเงินต้องเป็นการกระทำต่อเงินหรือทรัพย์สินที่ได้มาจากการกระทำผิดตามมูลฐานที่กำหนดไว้เท่านั้น ถึงแม้ประเทศไทยจะได้ประกาศพระราชกำหนดเพิ่มเติมพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน พ.ศ. 2542 พ.ศ. 2546 เพื่อบัญญัติความผิดเกี่ยวกับการก่อการร้ายตามประมวลกฎหมายอาญาเป็นมูลฐานความผิดก็ตาม แต่เงินที่ได้มาจากการทำความผิดที่ผู้ก่อการร้ายนำมาเปลี่ยนสภาพหรือปกปิดในองค์กรที่ไม่แสวงหากำไรให้ดูเสมือนว่าเป็นเงินหรือทรัพย์สินที่ได้มาอย่างถูกต้องหรือที่เรียกว่าการฟอกเงิน อาจมาจากการทำความผิดอื่น นอกเหนือจากการก่อการร้ายหรืออาจเป็นเงินที่ถูกยึดตามกฎหมายก็ได้ เช่น เงินที่มีผู้บริจาคบริจาคให้แก่องค์กรที่ไม่แสวงหากำไร ซึ่งถือว่าเงินดังกล่าวเป็นเงินสะอาด ทำให้ไม่สามารถนำมาตราการตามกฎหมายฟอกเงินมาใช้บังคับได้

ด้วยเหตุผลดังกล่าว ผู้เขียนจึงเห็นว่า หากประเทศไทยได้นำเอามาตรการตามข้อเสนอแนะพิเศษของหน่วยป้องกันอาชญากรรมทางการเงิน (FATF) มาเป็นแนวทางในการแก้ไขปรับปรุงกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับองค์กรที่ไม่แสวงหากำไร และกฎหมายฟอกเงิน เพื่อให้กฎหมายทั้งสองฉบับสอดคล้องกัน หรือหน่วยงานที่เกี่ยวข้องสามารถประสานงานกันได้ ย่อมเป็นสิ่งที่จะช่วยป้องกันไม่ให้ประเทศไทยถูกใช้เป็นแหล่งในการฟอกเงินขององค์กรอาชญากรรม และองค์กรที่ไม่แสวงหากำไรที่มีวัตถุประสงค์ที่ต้องเดือดร้อนไปด้วย

## 5.2 ข้อเสนอแนะ

จากการศึกษาพบว่าปัญหาการก่อการร้ายถือเป็นอาชญากรรมที่ก่อให้เกิดความเสียหายอย่างมหาศาลไม่ว่าจะส่งผลกระทบต่อเศรษฐกิจ สังคมและความมั่นคงของประเทศ ซึ่งในปัจจุบันกลับพบว่ากลุ่มผู้ก่อการร้ายได้กระทำการฟอกเงิน โดยใช้องค์กรที่ไม่แสวงหากำไรเป็นเครื่องมือในการแสวงหาเงินทุนเพื่อไปสนับสนุนทางการเงินแก่การก่อการร้าย ดังนั้น จึงเป็นการสมควรอย่างยิ่งที่จะหามาตรการทางกฎหมายที่มีประสิทธิภาพมาบังคับใช้กับการกระทำความผิดดังกล่าวเพื่อลดความบกพร่องของกฎหมายที่ใช้บังคับอยู่ในปัจจุบันและเพื่อเพิ่มประสิทธิภาพในการบังคับใช้กฎหมายให้ดียิ่งขึ้น ผู้เขียนจึงมีข้อเสนอแนะ ดังนี้

### 5.2.1 แนวทางในการบังคับใช้กฎหมายที่เกี่ยวกับองค์กรที่ไม่แสวงหากำไร

1. เนื่องจากกฎหมายที่บังคับใช้ในปัจจุบันได้บังคับให้องค์กรที่ไม่แสวงหากำไรที่ได้ขึ้นทะเบียนกับหน่วยงานกำกับดูแลองค์กรที่ไม่แสวงหากำไรทุกองค์กรต้องปฏิบัติตามข้อบังคับตามกฎหมายไม่ว่าองค์กรที่ไม่แสวงหากำไรจะมีรายรับมากหรือน้อยเหมือนกันทุกองค์กร ทั้งๆที่เจ้าหน้าที่ของหน่วยงานที่กำกับดูแลองค์กรที่ไม่แสวงหากำไรไม่เพียงพอ ดังนั้น สิ่งที่ควรปฏิบัติในเบื้องต้น ก็คือ ควรกำหนดมาตรการทางกฎหมายตามขนาดขององค์กรที่ไม่แสวงหากำไร โดยดูจากรายรับที่ได้ในแต่ละปีเป็นหลัก โดยกำหนดให้องค์กรที่มีขนาดใหญ่ต้องปฏิบัติตามกฎหมายมากกว่าองค์กรที่มีขนาดเล็ก เช่น องค์กรที่ไม่แสวงหากำไรที่มีรายรับต่อปีไม่เกิน 100,000 บาท เพียงแค่จดทะเบียนตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์เพื่อได้รับสิทธิในการยกเว้นภาษีก็เพียงพอแล้ว ส่วนองค์กรที่ไม่แสวงหากำไรที่มีรายรับตั้งแต่ 500,000 ขึ้นไปต้องส่งงบการเงินที่ผ่านการตรวจสอบจากผู้ตรวจสอบบัญชีที่ได้รับอนุญาต เพื่อเป็นการช่วยในเรื่องการบริหารจัดการภายในหน่วยงานกำกับดูแลองค์กรที่ไม่แสวงหากำไร อีกทั้งใช้ทรัพยากรบุคคลและเงินเฉพาะองค์กรที่มีความเสี่ยงมากกว่า

2. ปัจจุบันมีหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการจดทะเบียนและการควบคุมดูแลองค์กรที่ไม่แสวงหากำไรหลายหน่วยงาน ทำให้การรวบรวมข้อมูลกระจัดกระจายยากต่อการบังคับใช้กฎหมายป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน และการบังคับใช้พระราชบัญญัติกำหนดความผิดเกี่ยวกับห้างหุ้นส่วนจดทะเบียน ห้างหุ้นส่วนจำกัด บริษัทจำกัด สมาคมและมูลนิธิ พ.ศ. 2535 จึงควรที่จะมีหน่วยงานที่รับผิดชอบเพียงหน่วยงานเดียวเท่านั้น ซึ่งมีทางเลือกอยู่สองทาง คือ ให้หน่วยงานที่ดูแลรับผิดชอบอยู่ในขณะนี้โอนงานทั้งหมดไปให้หน่วยงานใดหน่วยงานหนึ่ง หรือจัดตั้งหน่วยงานขึ้นมาใหม่โดยให้หน่วยงานทุกหน่วยงาน โอนงานทั้งหมดให้ โดยให้หน่วยงานดังกล่าวดูแลรับผิดชอบตั้งแต่การจดทะเบียน การดำเนินกิจการ การเลิกกิจการ และการลงโทษ

องค์กรเหล่านั้นได้ ตลอดจนถึงการฟ้องร้องดำเนินคดี การยึด อาัยคทรัพย์สินไว้ชั่วคราว และการยับยั้งการทำธุรกรรมที่มีเหตุอันควรสงสัยด้วย ที่สำคัญหน่วยงานดังกล่าวจะต้องเป็นหน่วยงานหนึ่งตามระเบียบสำนักงานนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการประสานงานในการปฏิบัติตามพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน พ.ศ. 2542 พ.ศ. 2545 เพื่อจะได้มีการประสานงานกับสำนักงานป้องกันและปราบปราม การฟอกเงิน (ปปง.)

3. จากการศึกษาประเทศไทยยังขาดกลไกที่สามารถช่วยหน่วยงานที่กำกับดูแล ในการวิเคราะห์องค์กรที่ไม่แสวงหากำไรที่มีพฤติกรรมที่ผิดปกติ ดังนั้น ประเทศไทยควรที่จะสร้างตัวชี้วัดความเสี่ยง (Red flag indicator) ขึ้นมาเพื่อช่วยต่อการระบุงค์กรที่ไม่แสวงหากำไรที่มีแนวโน้มว่าจะกระทำผิด และประมวลจริยธรรม (Code of conduct) ซึ่งเป็นสิ่งที่บอกว่าองค์กรที่ดีควรต้องดำเนินการอย่างไร เพื่อช่วยป้องกันองค์กรที่ไม่แสวงหากำไรจากการถูกนำไปใช้ในทางที่ผิด

4. ผู้เขียนเห็นว่าควรบัญญัติกฎหมายที่ใช้ในการกำกับดูแลองค์กรที่ไม่แสวงหากำไรขึ้นมาเป็นกฎหมายเฉพาะ เนื่องจากในปัจจุบันมีกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับองค์กรที่ไม่แสวงหากำไรอยู่หลายฉบับ ไม่ว่าจะเป็นในเรื่องมาตรการทางแพ่ง ได้แก่ ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ พระราชบัญญัติวัฒนธรรมแห่งชาติ (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2486 ระเบียบกระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคมว่าด้วยการเข้ามาดำเนินงานขององค์กรเอกชนต่างประเทศในประเทศไทย พ.ศ. 2541 พระราชบัญญัติส่งเสริมการจัดสวัสดิการสังคม พ.ศ. 2546 ประมวลรัษฎากร พ.ศ. 2539 และมาตรการทางอาญา ได้แก่ พระราชบัญญัติกำหนดความผิดเกี่ยวกับห้างหุ้นส่วนจดทะเบียน ห้างหุ้นส่วนจำกัด บริษัทจำกัด สมาคมและมูลนิธิ (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2535 การมีกฎหมายหลายฉบับและมีการซ้ำซ้อนทำให้องค์กรที่ไม่แสวงหากำไร ไม่เกิดความตระหนักหรือเข้าใจในกฎหมายที่มีผลต่อตัวขององค์กร แม้แต่หน่วยงานภาครัฐยังไม่สามารถให้คำแนะนำหรืออธิบายได้ ซึ่งปัญหาดังกล่าวเป็นปัญหาที่มักจะเกิดขึ้นกับประเทศที่กำลังพัฒนาที่ใช้ระบอบกฎหมายจารีตประเพณี ผู้เขียนจึงเห็นว่าควรมีการก้าวไปสู่การออกกฎหมายใหม่ที่เกี่ยวข้องกับองค์กรที่ไม่แสวงหากำไร โดยเฉพาะและให้มีกระบวนการในการจดทะเบียนที่ง่ายขึ้น ไม่ซับซ้อน อย่างเช่นกฎหมาย Charity Act 1993 ของประเทศอังกฤษที่ระบุถึงกระบวนการในการจดทะเบียนเป็นองค์กรการกุศล อำนาจหน้าที่ของหน่วยงานที่กำกับดูแลองค์กรที่ไม่แสวงหากำไร รวมถึงสิทธิประโยชน์ที่องค์กรที่ไม่แสวงหากำไร มีสิทธิได้รับด้วยอยู่ในกฎหมายฉบับเดียว

นอกจากแนวทางในการแก้ไขปัญหาล้องค์กรที่ไม่แสวงหากำไรถูกนำไปใช้ในทางที่ผิดแล้ว โดยนำมาตราการตามหน่วยอาชญากรรมทางการเงิน (FATF) มาใช้บังคับจากการศึกษาพบว่าพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน พ.ศ. 2542 เองยังคงมีปัญหาในเรื่องการบังคับใช้และยังไม่ให้ความคุ้มครองต่อองค์กรที่ไม่แสวงหากำไรได้อย่างเพียงพอ ดังนั้น



จึงควรมีการแก้ไขปรับปรุงกฎหมายดังกล่าวให้ทันสมัยและสอดคล้องกับการดำเนินงานขององค์กรที่ไม่แสวงหากำไรในปัจจุบันด้วย

### 5.2.2 แนวทางการเอามาตรการตามพระราชบัญญัติการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงินมาใช้บังคับกับความคิดเกี่ยวกับการนำองค์กรที่ไม่แสวงหากำไรไปใช้ในทางที่ผิด

1. เพื่อให้การดำเนินงานในการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน โดยใช้อองค์กรที่ไม่แสวงหากำไรประสบความสำเร็จและมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น จะต้องอาศัยความร่วมมือและการประสานงานที่ดีระหว่างหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ผู้เขียนจึงเห็นว่าควรมีการทำบันทึกข้อตกลงระหว่างหน่วยงานกำกับดูแลองค์กรที่ไม่แสวงหากำไรกับสำนักงานป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน (สำนักงาน ปปง.) ในเรื่องความร่วมมือในการสนับสนุนการปฏิบัติงานของหน่วยงานที่กำกับดูแลองค์กรที่ไม่แสวงหากำไร ในการดำเนินการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน โดยองค์กรที่ไม่แสวงหากำไรเพื่อมิให้เกิดความเสียหายแก่สังคมและความมั่นคงของประเทศไทย

ส่วนสาระสำคัญของข้อตกลงความร่วมมือในการให้การสนับสนุนการปฏิบัติงานของหน่วยงานที่กำกับดูแลองค์กรที่ไม่แสวงหากำไรดังกล่าวนี้ ผู้เขียนเห็นว่าควรมีหลักเกณฑ์ดังนี้

- ในเบื้องต้นสิ่งที่น่าสนใจที่สามารถทำได้ในระยะเวลาอันสั้นควรให้หน่วยงานที่กำกับดูแลองค์กรที่ไม่แสวงหากำไรนำข้อมูลที่มีไม่ว่าจะเป็นองค์กรที่จดทะเบียนหรือไม่จดทะเบียนเท่าที่สามารถหาได้ รวมทั้งองค์กรที่เข้าข่ายหรือน่าสงสัยส่งให้แก่สำนักงาน ปปง. เพื่อรวบรวมข้อมูลดังกล่าวส่งให้สถาบันการเงินต่างๆคอยสังเกตการณ์ทำธุรกรรมที่ผ่านไปยังองค์กรดังกล่าว หากมีพฤติกรรมน่าสงสัยให้รีบแจ้งไปยังสำนักงาน ปปง. ทันที

- ในกรณีที่หน่วยงานที่กำกับดูแลองค์กรที่ไม่แสวงหากำไรพบว่าองค์กรที่ไม่แสวงหากำไรถูกนำไปใช้ในทางผิด เมื่อได้ทำการไต่สวนวินิจฉัยว่ามีมูลฐานความผิดทางอาญาแล้วให้หน่วยงานกำกับดูแลดังกล่าวส่งรายงานการไต่สวนข้อเท็จจริงให้สำนักงาน ปปง. ดำเนินการตามกฎหมายว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงินต่อไปโดยเร็ว

- ในกรณีที่เรื่องอยู่ระหว่างการไต่สวนข้อเท็จจริงของหน่วยงานที่กำกับดูแลองค์กรที่ไม่แสวงหากำไร หากพบว่ามีความผิดที่เป็นหรืออาจเป็นความผิดมูลฐานหรือความผิดฟอกเงินและนายทะเบียนหรือผู้ที่ได้รับมอบหมายจากหน่วยงานที่กำกับดูแลเห็นว่าจะต้องดำเนินการตามกฎหมายว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงินให้หน่วยงานที่กำกับดูแลแจ้งพฤติกรรมแห่งการกระทำผิดดังกล่าวพร้อมระบุตัวผู้กระทำผิดและพยานหลักฐานที่เกี่ยวข้อง

ให้สำนักงาน ปปง.ทราบด้วย หรือหากมีกรณีที่เจ้าหน้าที่ของสำนักงาน ปปง.ต้องการเข้าร่วมในการไต่สวนข้อเท็จจริงก็สามารถทำได้

- กรณีที่การดำเนินการตรวจสอบหรือไต่สวนข้อเท็จจริงของหน่วยงานที่จับดูแลองค์กรที่ไม่แสวงหากำไร หากมีเหตุอันควรเชื่อได้ว่าบัญชีของลูกค้าของสถาบันการเงิน เครื่องมือ อุปกรณ์ในการสื่อสาร หรือเครื่องคอมพิวเตอร์ใดถูกใช้หรืออาจใช้เพื่อประโยชน์ในการกระทำความผิด นายทะเบียนหรือผู้ที่ได้รับมอบหมายจากหน่วยงานที่กำกับดูแลอาจขอความร่วมมือสำนักงาน ปปง.ดำเนินการเพื่อให้ได้มาซึ่งข้อมูลดังกล่าวแล้วส่งไปให้หน่วยงานที่กำกับดูแลเพื่อใช้ประโยชน์ในการตรวจสอบหรือไต่สวนข้อเท็จจริงในเรื่องนั้นๆ ได้

- ในกรณีที่สำนักงาน ปปง. ตรวจสอบรายงานการทำธุรกรรมหรือข้อมูลตามพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน พ.ศ. 2542 พบพยานหลักฐานการกระทำความผิดมูลฐานและความผิดฐานฟอกเงินและพยานหลักฐานที่เกี่ยวข้องกับองค์กรที่ไม่แสวงหากำไร หรือบุคคลที่ทำงานในองค์กรที่ไม่แสวงหากำไรดังกล่าวจะเป็นประโยชน์ต่อการตรวจสอบและไต่สวนข้อเท็จจริงของหน่วยงานที่กำกับดูแลองค์กรที่ไม่แสวงหากำไรที่กำลังดำเนินการอยู่นั้นให้สำนักงาน ปปง. ส่งสำเนารายการพยานหลักฐาน ดังกล่าวให้หน่วยงานกำกับดูแลดังกล่าวพิจารณาต่อไป

- ข้อมูลและพยานหลักฐานใดซึ่งจะเป็นประโยชน์ต่อการดำเนินการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน โดยองค์กรที่ไม่แสวงหากำไร ให้หน่วยงานที่กำกับดูแลองค์กรที่ไม่แสวงหากำไรและสำนักงานปปง.สามารถแลกเปลี่ยนข้อมูลกันได้

- ในกรณีที่มีข้อเท็จจริงนอกเหนือจากบันทึกข้อตกลงร่วมกันให้รัฐมนตรีของหน่วยงานที่กำกับดูแลองค์กรที่ไม่แสวงหากำไรและเลขาธิการคณะกรรมการปปง. ร่วมกันวินิจฉัยและปฏิบัติไปตามนั้น

2. ตามที่พระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน พ.ศ. 2542 ได้กำหนดธุรกรรมที่ได้รับการยกเว้นไม่ต้องรายงานตามมาตรา 13 มาตรา 15 และมาตรา 16 ให้เป็นไปตามที่กำหนดในกฎกระทรวง ซึ่งตามกฎหมายกฎกระทรวงฉบับที่ 5 (พ.ศ. 2543) ได้กำหนดให้ธุรกรรมที่มีมูลนิธิต่างแห่งเป็นคู่กรณีได้รับการยกเว้นไม่ต้องรายงาน โดยสถาบันการเงินและสำนักงานที่ดิน หรือผู้ประกอบการอาชีพเกี่ยวกับการลงทุนไม่ต้องรายงานการทำธุรกรรมไปยังสำนักงานปปง. ผู้เขียนเห็นว่า ควรยกเลิกกฎระเบียบดังกล่าว เนื่องจากการนำองค์กรที่ไม่แสวงหากำไร ไปใช้ในทางที่ผิดอาจไม่ได้เกิดจากตัวองค์กรหรือผู้จัดตั้งองค์กร แต่อาจกระทำโดยเจ้าหน้าที่ในองค์กรก็ได้

3. หากพิจารณาถึงคำว่า “ทรัพย์สินที่เกี่ยวกับการกระทำความผิด” ตามมาตรา 3 ของพระราชบัญญัติการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน พ.ศ. 2542 นั้น ทรัพย์สินดังกล่าวไม่ครอบคลุมถึงเงินหรือทรัพย์สินที่ใช้หรือมีไว้เพื่อใช้ในการกระทำความผิด จึงทำให้เงินบริจาคที่

บุคคลสุจริตบริจาคให้กับองค์กรที่ไม่แสวงหากำไรนำไปใช้ตามวัตถุประสงค์ขององค์กรฯ แต่กลับมีบุคคลอื่นในองค์กรฯ หรือตัวองค์กรที่จัดตั้งขึ้นมาบังหน้า นำเงินบริจาคดังกล่าวไปใช้เป็นแหล่งเงินทุนเพื่อสนับสนุนการก่อการร้าย ไม่ใช่เงินที่เกิดจากความผิดมูลฐานตามกฎหมายป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน ทำให้ไม่อาจนำกฎหมายฟอกเงินมาใช้บังคับกับเงินเหล่านี้ได้ ดังนั้น จึงต้องระบุให้ทรัพย์สินที่ใช่หรือมีไว้เพื่อใช้กระทำผิดสามารถยึดและอายัดและสามารถยับยั้งการทำธุรกรรมได้ด้วย

4. การบริจาคเงินให้แก่องค์กรที่ไม่แสวงหากำไรมีทั้งการโอนเงินผ่านสถาบันการเงิน ซึ่งตามกฎหมายป้องกันและปราบปรามการฟอกเงินได้กำหนดให้สถาบันการเงินรายงานธุรกรรมที่เข้าข่ายตามที่กำหนดไว้ในกฎกระทรวง และธุรกรรมที่มีเหตุควรสงสัยแก่สำนักงานป้องกันและปราบปรามการฟอกเงินกับการนำเงินบริจาคมาบริจาคด้วยตัวเอง ซึ่งโดยส่วนใหญ่แล้วผู้บริจาคมักจะการนำเงินมาบริจาคกับองค์กรที่ไม่แสวงหากำไร โดยตรง มีทั้งประสงค์ออกนามและไม่ประสงค์ออกนาม ดังนั้น หากองค์กรที่ไม่แสวงหากำไรถูกองค์กรผู้ก่อการร้ายนำไปใช้เพื่อบังหน้า หรือแสวงหาประโยชน์จากองค์กรดังกล่าว โดยใช้เป็นตัวกลางในการ โยกย้ายทรัพย์สิน ใ้รอดพ้นจากมาตรการยึด อายัดต่างๆ โดยไม่ทำธุรกรรมผ่านสถาบันการเงินตามที่ระบุไว้ในพระราชบัญญัติการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน รัฐก็ไม่สามารถทราบถึงการเคลื่อนย้ายเงินทุนขององค์กรผู้ก่อการร้ายได้ และไม่สามารถขจัดแหล่งเงินทุนเพื่อใช้ในการสนับสนุนการก่อการร้ายได้ จึงควรที่จะแก้ไขพระราชบัญญัติการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน พ.ศ. 2542 ให้องค์กรที่ไม่แสวงหากำไรที่จดทะเบียนตามกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ซึ่งมีฐานะเป็นนิติบุคคลตามกฎหมายเป็นนิติบุคคลที่ดำเนินธุรกิจอื่นที่เกี่ยวข้องกับการเงินตามกฎหมายกระทรวงประเภทหนึ่ง ตามมาตรา 3 ให้ถือว่าเป็นสถาบันการเงินที่ต้องรายงานธุรกรรมไปยังสำนักงานป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน เช่น อาจกำหนดว่าในกรณีที่มีผู้บริจาคเงินตั้งแต่หนึ่งแสนบาทขึ้นไป เจ้าหน้าที่หน่วยงานที่กำกับดูแลองค์กรที่ไม่แสวงหากำไรดังกล่าวต้องรายงานการทำธุรกรรมไปยังสำนักงาน ปปง. รวมทั้งกรณีที่มีเหตุอันควรสงสัย และต้องเก็บข้อมูลในการทำธุรกรรมไว้เป็นระยะเวลาห้าปี ที่สำคัญการเก็บข้อมูลดังกล่าวต้องอยู่บนพื้นฐานของการรู้จักตัวตนของลูกค้า (Know Your Customer) และมาตรการตรวจสอบลูกค้า (Customer Due Diligence-CDD) ดังเช่นสถาบันการเงินประเภทอื่นๆ ซึ่งหากหน่วยงานที่กำกับดูแลฝ่าฝืนไม่ปฏิบัติตามกฎหมายจะต้องได้รับโทษด้วย

### 5.2.3 แนวทางด้านเจ้าหน้าที่ผู้ใช้บังคับกฎหมาย

เจ้าหน้าที่ผู้ใช้บังคับกฎหมายไม่ว่าจะเป็นเจ้าหน้าที่ของหน่วยงานที่ควบคุมดูแลองค์กรที่ไม่แสวงหากำไร หรือเจ้าหน้าที่ของสำนักงานป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน รวมทั้ง

เจ้าหน้าที่ตำรวจ ถือว่าเป็นผู้มีบทบาทสำคัญในการช่วยป้องกันและแก้ไขปัญหาคอร์รัปชันที่ไม่แสวงหากำไรไปใช้ในการสนับสนุนการเงินแก่การก่อการร้าย แต่จากการศึกษาพบว่า ปัญหาดังกล่าวเกิดจากการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่ผู้บังคับใช้กฎหมายไม่ว่าจะเป็นการขาดอัตรากำลังเจ้าหน้าที่ในการให้ความช่วยเหลือหรือตรวจสอบควบคุมองค์กรที่ไม่แสวงหากำไร หรือวิเคราะห์ข้อมูลภายในสำนักงานป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน รวมทั้งการขาดประสิทธิภาพในการทำงาน ขาดการประสานงานระหว่างหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้อง ตลอดจนไม่ได้ให้ความรู้หรือแนะนำประชาชนเกี่ยวกับการบริจาคเงิน หรือให้คำแนะนำแก่องค์กรที่ไม่แสวงหากำไรควรดำเนินกิจการอย่างไรเพื่อปฏิบัติให้ถูกต้องตามกฎหมาย ดังนั้น รัฐควรมีบทบาท ดังนี้

1. เจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงานและบังคับใช้กฎหมายควรมีการบังคับใช้กฎหมายอย่างจริงจังสม่ำเสมอและต่อเนื่องเพื่อป้องกันการฟอกเงิน โดยผ่านองค์กรที่ไม่แสวงหากำไร

2. จัดสัมมนาหรือฝึกอบรมเจ้าหน้าที่ทั้งในองค์กรที่ไม่แสวงหากำไร หน่วยงานที่ควบคุมดูแลองค์กรที่ไม่แสวงหากำไร ให้มีความรู้ในด้านกระบวนการในการฟอกเงินรู้จักวิธีการทำงานองค์กรผู้ก่อการร้าย ทั้งนี้ เพื่อให้เจ้าหน้าที่มีความรู้และสามารถให้คำแนะนำหรือให้คำปรึกษาแก่องค์กรที่ไม่แสวงหากำไรหรือประชาชน โดยทั่วไปที่ต้องการบริจาคเงินพิจารณาไตร่ตรองก่อนที่จะบริจาคเงินแก่องค์กรที่ไม่แสวงหากำไร

3. ควรมีการสร้างเครือข่ายและการประสานงานทั้งในภาครัฐ ภาคเอกชนและภาคประชาชนเพื่อสะดวกและง่ายต่อการทำงานและเพื่อให้ทราบเบาะแสของการกระทำความผิดรวมทั้งเป็นการเชื่อมโยงให้ประชาชนเข้าถึงการทำงานของหน่วยงานของรัฐด้วย ทั้งนี้ เพื่อให้การทำงานเพื่อป้องกันไม่ให้องค์กรที่ไม่แสวงหากำไรถูกนำไปใช้ในทางที่ผิดเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ

4. จัดอัตรากำลังเจ้าหน้าที่ในหน่วยงานที่ดูแลรับผิดชอบเกี่ยวกับองค์กรที่ไม่แสวงหากำไร โดยมีผู้เชี่ยวชาญเกี่ยวกับการก่อการร้ายและการฟอกเงินประจำสำนักงานในแต่ละพื้นที่ ตลอดจนจัดทำหรือปรับปรุงคู่มือสำหรับเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงานเพื่อให้สามารถดำเนินการให้เป็นไปแนวทางเดียวกัน

5. ควรมีการปรับปรุงแก้ไขกฎหมายและระเบียบต่างๆ ที่เกี่ยวกับอำนาจของเจ้าหน้าที่ผู้บังคับใช้กฎหมายให้ทันสมัยอยู่ตลอดเวลาเพื่อให้ทันต่อวิธีการของการฟอกเงินเพื่อหลีกเลี่ยงมิให้ต้องรับโทษตามกฎหมาย

#### 5.2.4 แนวทางด้านอื่นๆ

ในการแก้ไขปัญหาคอร์รัปชันฟอกเงิน โดยองค์กรที่ไม่แสวงหากำไร เพื่อให้การสนับสนุนการเงินแก่การก่อการร้าย นั้น นอกจากแนวทางในการนำเอามาตรการของหน่วย

ป้องกันอาชญากรรมทางการเงิน (FATF) มาใช้บังคับ แนวทางในการป้องกันและแก้ไขปัญหาค้น ด้านการบังคับใช้กฎหมายตามพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน พ.ศ. 2542 และ แนวทางในการแก้ไขปัญหาค้นในด้านเจ้าหน้าที่ผู้บังคับใช้กฎหมายตามที่ได้กล่าวมาแล้ว ผู้เขียนเห็นว่า ยังมีแนวทางด้านอื่นๆอีกที่มีความสำคัญในการป้องกันและแก้ไขปัญหาค้นการฟอกเงิน โดยองค์กรที่ ไม่แสวงหากำไร คือ

1. ควรมีการเผยแพร่และประชาสัมพันธ์ในรูปแบบต่างๆเพื่อสร้างความรู้และความเข้าใจเกี่ยวกับขั้นตอนและวิธีการการดำเนินงานขององค์กรที่ไม่แสวงหากำไรอย่างถูกต้อง ตลอดจนควมทบทวนกฎหมายและข้อกำหนดต่างๆที่เกี่ยวข้องให้แก่ประชาชนทราบอย่างทั่วถึงโดยอาศัย สื่อทางโทรทัศน์ วิทยุและหนังสือพิมพ์ รวมทั้งวิธีการฟอกเงิน โดยองค์กรที่ไม่แสวงหากำไร ไม่ว่าจะ เป็นการนำเงินดังกล่าวไปใช้ในการกระทำผิดในรูปแบบใด ไม่เพียงแต่นำไปสนับสนุนการเงินแก่ การก่อการร้ายเท่านั้น

2. ส่งเสริมให้ประชาชนและภาคองค์กรที่ไม่แสวงหากำไรและภาครัฐให้ข้อมูล ช่วยเหลือซึ่งกันและกัน เพราะประชาชนถือเป็นผู้ที่มีปฏิสัมพันธ์กับองค์กรที่ไม่แสวงหากำไรมากที่สุด และองค์กรที่ไม่แสวงหากำไรก็ถือเป็นองค์กรที่รู้เรื่องเกี่ยวกับการบริหารงานภายในของภาค องค์กรที่ไม่แสวงหากำไรดีที่สุดสามารถวิเคราะห์การกระทำขององค์กรที่ไม่แสวงหากำไรด้วยกัน

3. เนื่องจากปัจจุบันองค์กรผู้ก่อการร้ายมักจะเปลี่ยนแปลงวิธีการไม่ว่าจะเป็น การแสวงเงินทุนเพื่อใช้สนับสนุนการก่อการร้ายหรือการก่อการร้ายเพื่อหลีกเลี่ยงกระบวนการทาง กฎหมายไม่ให้สามารถนำตัวผู้กระทำผิดมาลงโทษได้ จึงควรรนำเทคโนโลยีใหม่ๆ หรือพัฒนา ระบบที่มีอยู่แล้วในการเข้ามาช่วยทางด้านการวิเคราะห์สถิติ รูปแบบการกระทำผิด ความน่าจะเป็น ในการธุรกรรมที่น่าสงสัย การส่งข้อมูลหรือรายงานธุรกรรมที่น่าสงสัยว่าเกี่ยวข้องกับการก่อการร้าย เพื่อเป็นระบบตรวจสอบการเคลื่อนย้ายเงินทุนหรือทรัพย์สินขององค์กรเหล่านี้

4. ความร่วมมือระหว่างประเทศเนื่องจากการก่อการร้ายข้ามชาติเป็นปัญหาที่ ทุกประเทศกำลังประสบอยู่นอกจากการก่อการร้ายภายในประเทศ การแบ่งปันข้อมูลและ การประสานงานกันสามารถติดตามร่องทางการเงินและยับยั้งการให้การสนับสนุนการเงินแก่ การก่อการร้ายได้ หากประเทศต่างๆร่วมมือกัน ไม่ว่าจะการทำความตกลงในรูปแบบของสนธิสัญญา แบบทวิภาคีหรือพหุภาคี หรือจะเป็นบันทึกความเข้าใจร่วมกัน ประเทศควรส่งเสริมให้มีเจือินใจ น้อยที่สุด หรืออาจส่งเสริมให้มีความร่วมมืออย่างไม่เป็นทางการ ในระหว่างหน่วยงานบังคับใช้ กฎหมายในลักษณะคดีต่อคดี จนกว่าจะทำข้อตกลงระหว่างกันอย่างเป็นทางการ สำหรับสนธิ สัญญาที่ได้ทำกันแล้วไว้ ก็ควรพัฒนารูปแบบของความสัมพันธ์ตลอดจนระบบ การประสานงานซึ่งกันและกันให้เกิดความยืดหยุ่นในการประสานงานตามสถานการณ์ที่แตกต่าง กัน ข้อมส่งผลไม่มากนักน้อยในการต่อต้านการนำองค์กรที่ไม่แสวงหากำไรไปใช้ในการสนับสนุน การการเงินแก่การก่อการร้าย

จะเห็นได้ว่าปัญหาการฟอกเงิน โดยองค์กรที่ไม่แสวงหากำไรเพื่อการสนับสนุนการเงินแก่การก่อการร้ายเป็นปัญหาอย่างหนึ่งที่รัฐบาลควรให้ความสำคัญในการป้องกันและปราบปราม ถึงแม้ในปัจจุบันประเทศไทยยังไม่สามารถพิสูจน์ได้ว่าได้มีการนำองค์กรที่ไม่แสวงหากำไรเหล่านั้นไปใช้ในการฟอกเงินก็ตาม แต่หากประเทศไทยยังคงเพิกเฉยต่อปัญหาที่ประเทศต่างๆกำลังประสบอยู่ ย่อมนำมาซึ่งปัญหาไม่ทางใดก็ทางหนึ่งอย่างแน่นอน ผู้เขียนจึงหวังว่าการศึกษาและข้อเสนอแนะของผู้เขียนในครั้งนี้จะเป็แนวทางที่ผู้มีส่วนเกี่ยวข้องนำไปพิจารณาและศึกษาเพิ่มเติมเพื่อประกอบการปรับปรุงการดำเนินงานภายในหน่วยงานได้ไม่มากก็น้อยเพื่อป้องกันไม่ให้ผู้ที่ประสงค์จะบริจาคเงินเพื่อช่วยเหลือบุคคลที่ยากไร้แต่กลับกลายเป็นการสร้างความสะดวกให้แก่ประเทศชาติของตนเอง หรือเพิกเฉยต่อการที่ผู้ก่อการร้ายสามารถดำเนินการก่อตั้งองค์กรที่ไม่แสวงหากำไรขึ้นมาเพื่อใช้บังหน้าจนทำให้ประเทศไทยถูกมองว่าเป็นแดนสวรรค์ของเหล่าองค์กรการก่อการร้าย



ศูนย์วิทยทรัพยากร  
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

## รายการอ้างอิง

### ภาษาไทย

การปกครอง, กรม. คำแนะนำการจัดตั้งและดำเนินงานมูลนิธิ. กรุงเทพมหานคร: ศิลปสนอง  
การพิมพ์

การปกครอง, กรม. คู่มือการจดทะเบียนสมาคม มูลนิธิ การขออนุญาตจัดให้มีการเรียไรและทำการ  
เรียไร. กรุงเทพมหานคร: โรงพิมพ์อาสารักษาดินแดน, 2548 กฎหมาย

การปกครอง, กรม. เอกสารประกอบการสัมมนาเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงานสมาคม มูลนิธิ การควบคุม  
การเรียไร สถานบริการและโรงแรม ประจำปี 2549. สำนักการสอบสวนและนิติการ, 2549.

เกษมพงศ์ โบตระกูล. กระบวนการบังคับใช้กฎหมายตามพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปราม  
การฟอกเงิน พ.ศ. 2542. วิทยานิพนธ์ปริญญาวิทยาศาสตรบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์  
มหาวิทยาลัย, 2544.

เอกสารประกอบการสัมมนากฎหมายป้องกันและปราบปรามการฟอกเงินกับการก่อการร้าย.

กรุงเทพมหานคร: ศูนย์ข้อมูลอาชญากรรมทางธุรกิจและการฟอกเงิน วิทยานิพนธ์ปริญญา  
วิทยาศาสตรบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2548.

ชัยนันท์ แสงปุดตะ. กฎหมายว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน: ศึกษาเฉพาะกรณี  
ความผิดมูลฐาน. วิทยานิพนธ์ปริญญาวิทยาศาสตรบัณฑิต, คณะนิติศาสตร์  
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

ไชยยศ เหมะรัชตะ. มาตรการทางกฎหมายในการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน. เอกสาร  
วิจัยส่วนบุคคลลักษณะวิชาการเมือง. หลักสูตรการป้องกันราชอาณาจักรภาครัฐร่วม  
เอกชน, วิทยาลัยป้องกันราชอาณาจักร, 2540. (อัดสำเนา)

วิชัย ดันติกุลนันท์. คำอธิบายกฎหมายป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน. กรุงเทพมหานคร:  
พิมพ์อักษร, 2543.

ณัฐวิภา บริสุทธิชัย. พระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน พ.ศ. 2542 กับความผิด  
มูลฐานเกี่ยวกับการฉ้อโกงประชาชน ศึกษาเฉพาะกรณีการหลอกลวงคนหางานเพื่อไป  
ทำงานในต่างประเทศ. วิทยานิพนธ์ปริญญาวิทยาศาสตรบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์  
มหาวิทยาลัย 2547.

ปณิธาน วัฒนาษากร. กฎหมายป้องกันและปราบปรามการฟอกเงินกับการก่อการร้าย. เอกสาร  
ประกอบการสัมมนาหัวข้อกฎหมายป้องกันและปราบปรามการฟอกเงินกับการก่อการร้าย  
วิทยานิพนธ์ปริญญาวิทยาศาสตรบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2548.

- วรเทพ เชื้อสุนทร โสภณ. พระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน พ.ศ. 2542 : ศึกษาเฉพาะกรณีธุรกรรมที่มีเหตุอันควรสงสัย. วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารธุรกิจ คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2544.
- วีระพงษ์ บุญโญภาส. การกำหนดความผิดมูลฐานฟอกเงินที่ผู้กระทำให้เป็นองค์การอาชญากรรมข้ามชาติและมาตรการรวมทั้งความร่วมมือระหว่างประเทศในการปราบปรามการฟอกเงินและมาตรการยึด อาชัง และริบทรัพย์สิน. สรุปรายงานศึกษาวิจัยในโครงการพัฒนากฎหมายป้องกันและปราบปรามองค์การอาชญากรรมข้ามชาติ(ระยะที่ 2) สถาบันกฎหมายอาญา สำนักงานอัยการสูงสุด, 2547.
- วีระพงษ์ บุญโญภาส. กระบวนการยุติธรรมกับกฎหมายป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน สำนักพิมพ์นิติธรรม, 2547.
- วีระพงษ์ บุญโญภาส. ความผิดมูลฐานตามพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน พ.ศ. 2542 กับความจำเป็นในการบังคับใช้กฎหมายของประเทศไทย.วารสารกฎหมาย (พ.ศ. 2544)
- วีระพงษ์ บุญโญภาส. อาชญากรรมทางเศรษฐกิจ. กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์นิติธรรม, 2544.
- ศุภร์สุดา ปิ่นเพ็อง. ปัญหาการบังคับใช้กฎหมายป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน:ศึกษาเฉพาะกรณีการแก้ไขความผิดมูลฐานลักลอบหนีศุลกากร. วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารธุรกิจ คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2547.
- สีหนาท ประยูรรัตน์. พ.ศ.๒ คำอธิบายพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามกฎหมายการฟอกเงิน นิติสนเทศ, 2542.
- สำนักงานนายกรัฐมนตรี. เอกสารประกอบการสัมมนาเรื่องกฎหมายป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน กับการแก้ไขปัญหายาเสพติด. กองนิติการ สำนักงาน ป.ป.ส.
- สำนักงานป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน. เอกสารประกอบการสัมมนาเพื่อกำหนดแนวทางในการปฏิบัติตามมาตรฐานสากลสำหรับหน่วยงานองค์กรที่ไม่แสวงผลกำไร (NPO). สำนักงานปปง.
- สมาคมสันนิบาตมูลนิธิแห่งประเทศไทยในพระบรมราชูปถัมภ์. คู่มือการดำเนินงานมูลนิธิ. กรุงเทพมหานคร: บริษัท บพิศการพิมพ์ จำกัด, 2548.
- สหัส สิงหวิริยะ. ความรู้เรื่องกฎหมายป้องกันการฟอกเงิน สำนักพิมพ์นิติธรรม, 2545.
- สุรพล ไตรเวทย์. คำอธิบายการหมายฟอกเงิน. กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์วิญญูชน, 2543.
- สิริลักษณ์ นุรักษ์. การศึกษาทัศนคติต่อกฎหมายป้องกันและปราบปรามการฟอกเงินศึกษาเฉพาะกรณี: นักการเมืองและสถาบันการเงิน. สังคมสงเคราะห์ศาสตร์มหาบัณฑิต, คณะสังคมสงเคราะห์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2541.



อมรา พงศาพิชญ์ และคนอื่นๆ. องค์กรสาธารณประโยชน์ในประเทศไทย. สถาบันวิจัยสังคม จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2546.

Charity commission. โครงการความร่วมมือระหว่างประเทศของ charity commission. เอกสารในการสัมมนาเรื่องโครงการสัมมนาเพื่อกำหนดแนวทางในการปฏิบัติตามมาตรฐานสากลสำหรับหน่วยงานองค์กรที่ไม่แสวงผลกำไร (NPO) ในระหว่างวันที่ 20-21 มีนาคม 2549. (เอกสารไม่ตีพิมพ์เผยแพร่)

Charity commission. รูปแบบการกำกับควบคุม. เอกสารในการสัมมนาเรื่องโครงการสัมมนาเพื่อกำหนดแนวทางในการปฏิบัติตามมาตรฐานสากลสำหรับหน่วยงานองค์กรที่ไม่แสวงผลกำไร (NPO) ในระหว่างวันที่ 20-21 มีนาคม 2549. (เอกสารไม่ตีพิมพ์เผยแพร่)

Charity commission. ตัวชี้วัดความเสี่ยง. เอกสารในการสัมมนาเรื่องโครงการสัมมนาเพื่อกำหนดแนวทางในการปฏิบัติตามมาตรฐานสากล สำหรับหน่วยงานองค์กรที่ไม่แสวงผลกำไร (NPO) ในระหว่างวันที่ 20-21 มีนาคม 2549. (เอกสารไม่ตีพิมพ์เผยแพร่)

## ภาษาอังกฤษ

Bank Secrecy Act 1970 (USA)

Barnett F. Baron. Deterring Donors: Anti-Terrorist Financing Rule and American Philanthropy: Available from: <http://www.google.co.th>

Combating The abuse of Non-profit Organisations International Best Practices. Available from: <http://www.fatf-gafi.org>

Guidance for Financial Institutions in Detecting Terrorism Financing. Available from <http://www.fatf-gafi.org>

The Patriot Act 2001(USA)

The FATF Forty Recommendations on Money Laundering. Available from: <http://www.fatf-gafi.org>

The FATF Special Recommendations on Terrorist Financing. Available from: <http://www.fatf-gafi.org>

Term and Reference, Available from: <http://www.apgml.org>

Typologies and Open Source Reporting on Terrorist Abuse of Charitable Operations in Post-earthquake Pakistan and India, Available from: <http://google.co.th>

Review of Safeguards to Protect The Charitable Sector (England and Wales) from Terrorist Abuse, Available from: <http://homeoffice.gov.uk>

<http://www.am.lo.go.th>

<http://www.NGORegNet.com>

<http://www.apgml.org>

<http://www.charitycommission.gov.uk>

<http://www.moi.go.th>

<http://www.konjaidee.com>

<http://www.pcnc.com.ph>

<http://www.manager.co.th>

<http://www.usatoday.com>

<http://m-society.go.th>

<http://doe.go.th>



ศูนย์วิทยทรัพยากร  
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย



ภาคผนวก

ศูนย์วิทยทรัพยากร  
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

## ข้อเสนอแนะ

### ของหน่วยป้องกันอาชญากรรมทางการเงิน (FATF)

#### ก. ระบบกฎหมาย

##### ขอบเขตและความผิดอาญาของการฟอกเงิน

1. ประเทศต่างๆ ควรเอาผิดทางอาญาแก่การฟอกเงินตามอนุสัญญา ปี 2531 ของสหประชาชาติเรื่องการต่อต้านการล้างเงินและสารออกฤทธิ์ต่อจิตประสาทอย่างผิดกฎหมาย (อนุสัญญากรุงเวียนนา) และอนุสัญญาปี 2543 ของสหประชาชาติเรื่ององค์การอาชญากรรมข้ามชาติ (อนุสัญญาเมืองปาเลร์โม)

ประเทศต่างๆ ควรจะถือว่าอาชญากรรมการฟอกเงินเป็นความผิดที่ร้ายแรงโดยให้รวมไปถึงขอบเขตกว้างที่สุดของความผิดมูลฐาน ซึ่งอาจจะระบุความผิดมูลฐานโดยอ้างอิงถึงบรรดาความผิดหรือถึงความผิดขั้นต่ำซึ่งเชื่อมโยงถึงประเภทความผิดร้ายแรงหรือถึงระวางโทษจำคุกที่ใช้กับความผิดมูลฐาน (ใช้แนวทางความผิดขั้นต่ำ) หรือ ถึงบัญชีรายการความผิด มูลฐาน หรือแนวทางเหล่านี้รวมกัน

ในประเทศที่ใช้แนวทางความผิดขั้นต่ำอย่างน้อยที่สุดความผิดมูลฐานควรจะประกอบด้วยความผิดทั้งปวงซึ่งอยู่ในประเภทความผิดร้ายแรงตามกฎหมายของประเทศหรือควรจะรวมความผิดซึ่งต้องระวางโทษสูงสุดหรือจำคุกมากกว่าหนึ่งปี หรือสำหรับประเทศซึ่งกำหนดความผิดขั้นต่ำสุดสำหรับความผิดในระบบกฎหมายของตน ความผิดมูลฐานควรประกอบด้วยความผิดทั้งปวงซึ่งมีระวางโทษจำคุกต่ำสุดจำคุกมากกว่าหกเดือน

ไม่ว่าจะใช้แนวทางใดอย่างน้อยที่สุดแต่ละประเทศควรจะรวมกลุ่มความผิดไว้ในประเภทความผิดที่กำหนดไว้ในแต่ละประเภท

ความผิดมูลฐานสำหรับการฟอกเงินควรขยายไปถึงการกระทำซึ่งเกิดขึ้นในอีกประเทศหนึ่งซึ่งเป็นความผิดในประเทศนั้น และซึ่งก็จะเป็ความผิดมูลฐานถ้าเกิดขึ้นในประเทศของผู้กระทำความผิดนั้นเอง ประเทศต่างๆ อาจจะบัญญัติว่า การกระทำจะเป็นความผิดมูลฐานถ้าเกิดขึ้นในประเทศของผู้กระทำ

ประเทศต่างๆ อาจจะบัญญัติว่าความผิดฐานฟอกเงิน ไม่ใช่กับบุคคลซึ่งกระทำความผิดมูลฐานซึ่งถูกกำหนดโดยหลักการพื้นฐานในประเทศของผู้กระทำ

2. ประเทศต่างๆ ควรจะกำหนดว่า

ก) เจตนาและความรู้ที่ต้องการเพื่อพิสูจน์ความผิดฟอกเงินสอดคล้องกับมาตรฐานที่กำหนดไว้ในอนุสัญญากรุงเวียนนาและอนุสัญญาเมืองปาเลร์โม รวมทั้งแนวความคิดว่าสถานะทางจิตนั้นอาจสรุปได้จากพฤติกรรมเชิงอัตตวิสัย

ข) ความรับผิดชอบทางอาญาและความเป็นไปไม่ได้ก็เป็นความรับผิดชอบในทางแพ่งหรือทางปกครองควรจะนำมาใช้กับนิติบุคคล สิ่งนี้ไม่ควรจะยกเว้นกระบวนการพิจารณาทางอาญา ทางแพ่งหรือทางปกครอง ซึ่งควบคู่กันในส่วนที่เกี่ยวกับนิติบุคคลในประเทศซึ่งรูปแบบความรับผิดชอบเช่นนี้มีอยู่นิติบุคคลควรจะอยู่ในทางบังคับที่มีประสิทธิผลได้สัดส่วนและเป็นการห้ามปรามมาตรการเช่นนี้ไม่ควรจะเสื่อมเสียต่อความรับผิดชอบทางอาญาของปัจเจกบุคคล

### 3. มาตรการและการริบชั่วคราว

ประเทศต่างๆควรจะใช้มาตรการที่คล้ายคลึงกับมาตรการที่กำหนดไว้ในอนุสัญญากรุงเวียนนาและอนุสัญญาเมืองปาเลร์โม รวมทั้งมาตรการทางนิติบัญญัติเพื่อให้เจ้าหน้าที่ของตบสามารถริบทรัพย์สินที่ถูกฟอก เงินที่ได้มาจากการฟอกเงิน หรือความผิดมูลฐาน อุปกรณ์ซึ่งใช้หรือมีเจตนานำไปใช้ในการกระทำความผิดเหล่านี้หรือทรัพย์สินที่มีมูลค่าสมนัยกัน โดยไม่เป็นการเสื่อมเสียสิทธิของบุคคลภายนอกผู้สุจริต

มาตรการดังกล่าวควรจะรวมถึงอำนาจหน้าที่ในการ (ก) จำแนกตามรอยและประเมินทรัพย์สินซึ่งต้องถูกริบ (ข) ดำเนินมาตรการชั่วคราว เช่นอายัดและยึดเพื่อป้องกันการนำทรัพย์สินดังกล่าวไปใช้ทำความตกลง โอน หรือจำหน่ายจ่ายแจก (ค) ดำเนินขั้นตอนซึ่งจะป้องกันหรือทำให้การกระทำเป็นโมฆะไม่ให้เสื่อมเสียต่อความสามารถที่รัฐจะเอาคืนทรัพย์สินที่คงอยู่ และ (ง) ดำเนินมาตรการสืบสวน ตามที่เหมาะสม

ประเทศต่างๆอาจพิจารณาใช้มาตรการซึ่งยอมให้ริบเงินได้หรืออุปกรณ์ดังกล่าวโดยไม่ต้องรับโทษทางอาญา หรือกำหนดให้ผู้กระทำความผิดแสดงที่มาตามกฎหมายของทรัพย์สินที่ถูกกล่าวหาว่าจะต้องถูกริบในขอบเขตที่ข้อกำหนดดังกล่าวสอดคล้องกับหลักการของกฎหมายในประเทศนั้น

ข. มาตรการที่ต้องดำเนินโดยสถาบันการเงินและกิจการที่ไม่ใช่การเงินและผู้ประกอบวิชาชีพเพื่อป้องกันการฟอกเงินและการอุดหนุนการเงินแก่ผู้ก่อการร้าย

4. ประเทศต่างๆควรจะไม่ทำให้กฎหมายการรักษาความลับของสถาบันการเงินเป็นอุปสรรคขัดขวางการนำข้อเสนอแนะของ FATF มาใช้ปฏิบัติ  
การตรวจสอบและการบันทึกบัญชีของลูกค้า

5. สถาบันการเงินไม่ควรให้มีการเปิดบัญชีไม่มีชื่อหรือบัญชีที่ใช้นามแฝงอย่างชัดเจน สถาบันการเงินควรดำเนินมาตรการตรวจสอบลูกค้ารวมทั้งการจำแนกและการตรวจสอบตัวตนของลูกค้าเมื่อ

- สร้างความสัมพันธ์ทางธุรกิจ

- ดำเนินธุรกรรมเป็นครั้งคราว (1) เหนือข้อกำหนดขั้นต่ำที่ใช้ หรือ (2) เป็นการโอนเงินทางโทรเลขในพฤติกรรมที่อยู่ภายใต้หมายเหตุการณ์ตีความสำหรับข้อเสนอแนะพิเศษข้อ 7
- มีข้อสงสัยว่ามีการฟอกเงินหรือการอุดหนุนการเงินแก่ผู้ก่อการร้าย หรือ
- สถาบันการเงินมีข้อสงสัยเกี่ยวกับความถูกต้องหรือความเพียงพอของข้อมูลเกี่ยวกับตัวตนของลูกค้าที่ได้มาในครั้งก่อน

มาตรการตรวจสอบลูกค้า (Customer Due Diligence- CDD ) ซึ่งต้องกระทำ ดังนี้

- 1) จำแนกตัวตนของลูกค้าและตรวจสอบตัวตนของลูกค้าโดยใช้เอกสารข้อมูลหรือสารสนเทศจากแหล่งที่น่าเชื่อถือและเป็นอิสระ
- 2) ระบุตัวตนผู้รับผลประโยชน์และใช้มาตรการที่สมเหตุผลเพื่อตรวจสอบตัวตนผู้รับผลประโยชน์จนสถาบันการเงินพอใจและทราบว่าผู้รับผลประโยชน์เป็นใคร สำหรับนิติบุคคลและการจัดรูปแบบในทางกฎหมายควรจะรวมถึงการที่สถาบันการเงินใช้มาตรการที่สมเหตุผลเพื่อทำความเข้าใจ โครงสร้างกรรมสิทธิ์และการควบคุมลูกค้า
- 3) หาข้อมูลเกี่ยวกับจุดประสงค์และเจตนารมณ์ของความสัมพันธ์ทางธุรกิจ
- 4) ตรวจสอบความสัมพันธ์ทางธุรกิจและตรวจเข้มธุรกรรมซึ่งได้ดำเนินการอย่างต่อเนื่องตลอดระยะเวลาของความสัมพันธ์นั้นเพื่อให้มั่นใจว่าธุรกรรมที่กำลังดำเนินอยู่นั้นสอดคล้องกับความรู้ของสถาบันเกี่ยวกับลูกค้ากิจการของลูกค้า และภาพความเสี่ยงรวมทั้งแหล่งเงินทุนถ้าจำเป็น

สถาบันการเงินควรจะใช้มาตรการ CDD แต่ละข้อตามข้อ (ก) ถึง (ง) ข้างต้น แต่อาจจะกำหนดขอบเขตของมาตรการดังกล่าวจากเกณฑ์ความอ่อนไหวต่อความเสี่ยงโดยขึ้นอยู่กับชนิดของลูกค้า ความสัมพันธ์ทางธุรกิจและธุรกรรม มาตรการที่ใช้ควรสอดคล้องกับแนวทางใดๆ ที่ออกโดยหน่วยงานที่มีหน้าที่สำหรับประเภทที่มีความเสี่ยงสูง สถาบันการเงินควรจะทำ การตรวจสอบอย่างเข้มงวด ในบาง สถานการณ์เมื่อมีความเสี่ยงต่ำ ก็อาจจะอนุญาตให้สถาบันการเงินใช้มาตรการที่ลดหย่อนลงไปหรือไม่ยุ่งยากมาก

สถาบันการเงินควรตรวจสอบตัวตนของลูกค้า และผู้รับผลประโยชน์ก่อนหรือในระหว่างการสร้างความสัมพันธ์ทางธุรกิจหรือการทำธุรกรรมสำหรับลูกค้ากร โดยอนุญาตสถาบันการเงินให้ตรวจสอบให้เสร็จสิ้นโดยเร็วที่สุดเท่าที่จะทำได้ ภายหลังจากสร้างความสัมพันธ์ซึ่งความเสี่ยงที่จะมีการฟอกเงินจะได้รับการจัดการอย่างมีประสิทธิภาพและที่สำคัญคือการไม่เป็นการขัดขวางการทำธุรกิจตามปกติ

ถ้าสถาบันการเงินไม่สามารถปฏิบัติตามวรรค (ก) ถึง (ค) ข้างต้นได้ ก็ไม่ควรเปิดบัญชี เริ่มต้นความสัมพันธ์ทางธุรกิจหรือทำธุรกรรม หรือควรจะเลิกความสัมพันธ์ทางธุรกิจและควร พิจารณารายงานธุรกรรมที่น่าสงสัยในส่วนที่เกี่ยวกับลูกค้า

ข้อกำหนดเหล่านี้ควรจะใช้กับลูกค้าใหม่ทั้งหมดแม้ว่าสถาบันการเงินก็ควรจะนำ ข้อเสนอแนะนี้ไปใช้กับลูกค้าที่มีอยู่แล้วด้วย โดยใช้เกณฑ์ความเป็นสาระสำคัญและความเสี่ยงและ ควรจะดำเนินการตรวจสอบความสัมพันธ์ที่มีอยู่แล้วนี้ในเวลาที่เหมาะสม

6. ในความสัมพันธ์กับบุคคลที่เกี่ยวข้องของวงการเมือง นอกจากจะดำเนินการตรวจสอบตามปกติแล้ว สถาบันการเงินควรจะ

- 1) มีระบบบริหารความเสี่ยงที่เหมาะสมเพื่อกำหนดว่าลูกค้าเป็นบุคคลที่เกี่ยวข้องของ วงการเมืองหรือไม่
- 2) ขออนุมัติจากผู้บริหารอาวุโสเพื่อสร้างความสัมพันธ์ทางธุรกิจกับลูกค้าดังกล่าว
- 3) ใช้มาตรการที่เหมาะสมเพื่อกำหนดแหล่งทรัพย์สินและแหล่งเงินทุน
- 4) ดำเนินการตรวจสอบความสัมพันธ์ทางธุรกิจอย่างต่อเนื่องและเข้มข้น

7. นอกจากจะดำเนินการตรวจสอบตามปกติแล้วในส่วนที่เกี่ยวข้องกับกิจการธนาคารที่ ติดต่อกันในประเทศและความเกี่ยวข้องกันของกันและกันอย่างอื่น สถาบันการเงินควรจะ

- 1) เก็บข้อมูลให้เพียงพอเกี่ยวกับสถาบันการเงินตัวแทนในต่างประเทศเพื่อให้เข้าใจ อย่าง ถ่องแท้ถึงลักษณะธุรกิจของสถาบันที่ติดต่อด้วยและเพื่อกำหนดหาจาก ข้อมูลสาธารณะถึงชื่อเสียงของสถาบันและคุณภาพของการกำกับดูแลรวมทั้งว่า สถาบันการเงินนั้น ได้เคยถูกสอบสวนเรื่องการฟอกเงินหรือการอุดหนุนการเงิน แก่ผู้ก่อการร้ายหรือการถูกลงโทษเรื่องการทำผิดระเบียบข้อบังคับหรือไม่
- 2) ประเมินผลการควบคุมการฟอกเงินและการอุดหนุนการเงินแก่ผู้ก่อการร้ายของ สถาบันการเงินตัวแทนในต่างประเทศ
- 3) ขออนุมัติจากฝ่ายจัดการระดับสูงก่อนสร้างความสัมพันธ์ใหม่สถาบันการเงิน ตัวแทนในต่างประเทศ
- 4) จัดทำเอกสารเกี่ยวกับความรับผิดชอบตามลำดับของสถาบันการเงินแต่ละแห่ง
- 5) ในส่วนที่เกี่ยวข้องกับ "บัญชีชำระเงินผ่าน" ให้ตรวจสอบจนพอใจว่าสถาบันการเงิน ตัวแทนในต่างประเทศได้ตรวจสอบตัวตนและได้ดำเนินการตรวจสอบลูกค้าซึ่งมี สายตรงถึงบัญชีของสถาบันการเงินและสถาบันสามารถจัดหาข้อมูลระบุตัวตน ลูกค้าที่เกี่ยวข้องได้เมื่อสถาบันได้รับการร้องขอ

8. สถาบันการเงินควรจะให้ความสนใจเป็นพิเศษในการคุกคามการฟอกเงินใดๆซึ่ง อาจจะเกิดขึ้นจากเทคโนโลยีอย่างใหม่หรือที่กำลังพัฒนาซึ่งอาจจะชอบการไม่ระบุชื่อและให้ ดำเนินมาตรการถ้าจำเป็นเพื่อป้องกันการนำมาใช้ในการฟอกเงิน โดยเฉพาะอย่างยิ่งคือสถาบัน

การเงินควรจะมีนโยบายและ ขั้นตอนวิธีการใช้อยู่แล้วในการจัดการกับความเสี่ยงภัยเฉพาะใดๆที่เกี่ยวข้องกับความสัมพันธ์หรือธุรกรรมของกิจการที่มีตัวตนกับกิจการที่ไม่มีตัวตน

9. ประเทศต่างๆอาจอนุญาตให้สถาบันการเงินซึ่งพึ่งพาคนกลางหรือบุคคลภายนอกอื่นๆให้ดำเนินการตามข้อ (ก) – (ค) ของกระบวนการ (CDD) หรือให้แนะนำ กิจการ ทั้งนี้ให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดไว้ข้างล่างนี้ หากสามารถพึ่งพาได้เช่นนี้ ให้สถาบันการเงินซึ่งพึ่งพาบุคคลภายนอกรับผิดชอบเต็มที่ในการระบุตัวตนและตรวจสอบลูกค้า หลักเกณฑ์ที่ควรจะทำได้ มีดังนี้

- 1) สถาบันการเงินซึ่งพึ่งพาบุคคลภายนอกควรมีข้อมูลที่จำเป็นเกี่ยวกับข้อ (ก) – (ค) ของกระบวนการ CDD สถาบันการเงินควรจะดำเนินการอย่างเพียงพอจนเป็นที่พอใจว่าสำเนาข้อมูลระบุตัวตนและเอกสารที่เกี่ยวข้องอื่นๆเกี่ยวกับข้อกำหนดของ CDD จะสามารถขอมาได้มาจากบุคคลภายนอกโดยไม่ชักช้า
- 2) สถาบันการเงินควรจะดำเนินการจนเป็นที่พอใจว่าบุคคลภายนอกอยู่ภายใต้กฎระเบียบข้อบังคับและการกำกับดูแลและมีมาตรการในการปฏิบัติตามข้อกำหนดของ CDD ในแนวทางของข้อเสนอแนะ 5 และ 10

ให้แต่ละประเทศกำหนดว่าในประเทศใดสามารถมีบุคคลภายนอกที่เป็นไปตามเงื่อนไขซึ่งเกี่ยวข้องกับข้อมูลที่มีอยู่เกี่ยวกับประเทศซึ่งให้หรือ ไม่ได้ใช้ข้อเสนอแนะของ FATF อย่างเพียงพอ

10. สถาบันการเงินควรจะเก็บรักษาบันทึกหลักฐานที่จำเป็นทั้งปวงเกี่ยวกับธุรกรรมทั้งในประเทศและในต่างประเทศเป็นเวลาอย่างน้อยที่สุดห้าปีเพื่อให้สถาบันสามารถปฏิบัติตามคำขอข้อมูลจากเจ้าพนักงานได้อย่างรวดเร็ว บันทึกหลักฐานดังกล่าวจะต้องเพียงพอให้สามารถสืบค้นธุรกรรมเฉพาะเรื่องได้(รวมทั้งจำนวนและชนิดของสกุลเงินที่เกี่ยวข้อง(ถ้ามี) เพื่อใช้เป็นหลักฐานในการดำเนินคดีอาชญากรรมถ้าจำเป็น

สถาบันการเงินควรจะเก็บบันทึกหลักฐานเกี่ยวกับข้อมูลระบุตัวซึ่งได้มาผ่านทางกระบวนการตรวจสอบลูกค้า(เช่น สำเนาหรือบันทึกหลักฐานเอกสารระบุตัวตนของทางราชการ เช่น หนังสือเดินทาง บัตรประจำตัว ใบขับขี่ หรือเอกสารทำนองเดียวกัน) แฟ้มบัญชีและหนังสือโต้ตอบทางธุรกิจอย่างน้อยที่สุดห้าปี หลังจากที่มีความสัมพันธ์ทางธุรกิจได้สิ้นสุดลง

ข้อมูลระบุตัวตนและบันทึกหลักฐานธุรกรรมควรจะสามารถส่งมอบให้เจ้าพนักงานได้เมื่อมีอำนาจหน้าที่เหมาะสมในส่วนที่เกี่ยวข้อง

11. สถาบันการเงินควรให้ความสนใจเป็นพิเศษกับธุรกรรมขนาดใหญ่ผิดปกติที่มีความซับซ้อนทั้งปวงและบรรดารูปแบบที่ผิดปกติของธุรกรรมซึ่งไม่มีจุดประสงค์ทางธุรกิจที่สามารถเห็นได้หรือชอบด้วยกฎหมายอย่างชัดเจนภูมิหลังและจุดประสงค์ของธุรกรรมดังกล่าวควรจะได้รับ



ตรวจสอบให้ได้มากที่สุดเท่าที่จะทำได้ ทำบันทึกผลการตรวจสอบไว้เป็นลายลักษณ์อักษร และสามารถมีไว้เพื่อช่วยเหลือเจ้าพนักงานและผู้สอบบัญชี

12. การตรวจสอบลูกค้าและกำหนดการเก็บบันทึกหลักฐานที่กำหนดไว้ในข้อเสนอนี้ 5,6,8 และ 11 สามารถนำมาใช้กับธุรกิจและวิชาชีพที่ไม่ใช่การเงินที่ระบุไว้ในสถานการณ์ต่อไปนี้

- 1) บ่อนการพนันเมื่อลูกค้าทำธุรกรรมทางการเงินเท่ากับหรือเกินกว่าระดับต่ำสุดที่กำหนดไว้ ซึ่งสามารถนำมาประยุกต์ใช้ได้
  - 2) ตัวแทนซื้อขายที่ดิน เมื่อเกี่ยวข้องกับธุรกรรมสำหรับลูกค้าเกี่ยวกับการซื้อและขายที่ดิน
  - 3) ผู้ค้าโลหะมีค่าและผู้ค้าอัญมณีมีค่า เมื่อทำธุรกรรมเงินสดใดๆกับลูกค้าเท่ากับหรือเกินกว่าระดับต่ำสุดที่กำหนดไว้ซึ่งสามารถนำมาประยุกต์ใช้ได้
  - 4) ทนายความ ผู้รับรองเอกสาร ผู้ประกอบวิชาชีพกฎหมายและบัญชีอิสระอื่นๆ เมื่อจัดทำหรือประกอบธุรกรรมให้ลูกค้าเกี่ยวกับกิจกรรมดังต่อไปนี้
    - ซื้อและขายที่ดิน
    - บริหารจัดการหลักทรัพย์หรือสินทรัพย์อื่นๆของลูกค้า
    - การบริหารจัดการบัญชีธนาคาร ออมทรัพย์ หรือหลักทรัพย์
    - การจัดการองค์กรของการมีส่วนร่วมในการก่อตั้ง การดำเนินการหรือการบริหาร จัดการบริษัทฯ
    - การก่อตั้ง การดำเนินการหรือการบริหารจัดการนิติบุคคลหรือจัดการดำเนินการและซื้อและขายขององค์กรธุรกิจ
  - 5) ผู้ให้บริการทรัสต์หรือบริษัท เมื่อจัดทำหรือประกอบธุรกรรมให้ลูกค้าเกี่ยวกับกิจกรรมซึ่งมีอยู่ในบัญชีรายการ ในคำจำกัดความในอภิธานศัพท์
- การรายงานธุรกรรมและการปฏิบัติตามที่น่าสงสัย**

13. ถ้าสถาบันการเงินสงสัยหรือมีเหตุอันควรสงสัยว่ากองทุนเงินเป็นรายได้มาจากการประกอบอาชญากรรมหรือเกี่ยวข้องกับการอุดหนุนการเงินแก่ผู้ก่อการร้ายควรจะมีกฎหมายหรือระเบียบข้อบังคับโดยตรงให้สถาบันการเงินรายงานข้อสงสัยให้หน่วยงานข่าวกรองทางการเงิน โดยทันที

14. สถาบันการเงิน กรรมการ เจ้าหน้าที่และพนักงานของสถาบันควรจะ

- 1) ได้รับความคุ้มครองโดยบัญชีของกฎหมายจากความคิดทางอาญาและแพ่ง สำหรับการละเมิดข้อจำกัดใดๆในการเปิดเผยข้อมูลซึ่งกำหนดไว้โดยสัญญาหรือโดยบัญชีของกฎหมาย ระเบียบข้อบังคับ หรือการปกครองใดๆ ถ้าบุคคลเหล่านี้รายงานความสงสัยโดยสุจริตไปยังหน่วยงานข่าวกรองทางการเงินแม้จะไม่ทราบ

แน่ชัดถึงการประกอบอาชญากรรมที่อยู่เบื้องหลังและไม่ว่าการประกอบอาชญากรรมจะเกิดขึ้นจริงหรือไม่ก็ตาม

- 2) ถูกกฎหมายห้ามเปิดเผยข้อเท็จจริงที่ว่ารายงานธุรกรรมที่น่าสงสัยหรือข้อมูลที่เกี่ยวข้องได้ถูกรายงานไปยังหน่วยงานข่าวกรองทางการเงิน

15. สถาบันการเงินควรจะพัฒนาโครงการต่อต้านการฟอกเงินและการอุดหนุนการเงินแก่ผู้ก่อการร้าย โครงการเหล่านี้ควรประกอบด้วย

- 1) การพัฒนานโยบาย ขั้นตอนวิธีการและการควบคุมภายในรวมทั้งการจัดดำเนินการบริหารจัดการการปฏิบัติตามที่เหมาะสมและขั้นตอนวิธีการตรวจสอบที่เพียงพอเพื่อให้มั่นใจว่ามีมาตรฐานสูงเมื่อจ้างพนักงาน
- 2) โครงการฝึกอบรมพนักงานอย่างต่อเนื่อง
- 3) ระบบการตรวจสอบเพื่อทดสอบระบบ

16. ข้อกำหนดที่กำหนดไว้ในข้อเสนอแนะ 13 ถึง 15 และ 21 จะใช้กับบรรดาธุรกิจและวิชาชีพที่ไม่ใช่การเงินที่ระบุไว้ ตามข้อกำหนดต่อไปนี้

- 1) ควรมีข้อกำหนดให้ทนายความ ผู้รับรองเอกสาร ผู้ประกอบวิชาชีพ กฎหมายและบัญชีอิสระอื่นๆ รายงานธุรกรรมที่น่าสงสัยเมื่อทำธุรกรรมทางการเงินแทนหรือให้ลูกค้าซึ่งเกี่ยวข้องกับกิจกรรมที่ระบุไว้ในข้อเสนอแนะ 12 (ง) ขอสนับสนุนเป็นอย่างมากให้ประเทศต่างๆ ขยายข้อกำหนดการรายงานไปยังกิจกรรมวิชาชีพที่เหลือของนักบัญชีรวมทั้งการสอบบัญชี
- 2) ควรมีข้อกำหนดให้ลูกค้าโลหะมีค่า และผู้ค้าอัญมณีมีค่ารายงานธุรกรรมที่น่าสงสัยเมื่อธุรกรรมเงินสดกับลูกค้าเท่ากับหรือเกินกว่าระดับต่ำสุดที่กำหนดไว้ซึ่งสามารถนำมาประยุกต์ใช้ได้
- 3) ควรมีข้อกำหนดให้ผู้บริการทรัสต์หรือบริษัทรายงานธุรกรรมที่น่าสงสัยสำหรับลูกค้าเมื่อทำธุรกรรมแทนหรือให้แก่ลูกค้าซึ่งเกี่ยวข้องกับกิจกรรมที่กล่าวถึงในข้อเสนอแนะ 12(จ)
- 4) ไม่ต้องกำหนดให้ทนายความ ผู้รับรองเอกสาร ประกอบวิชาชีพกฎหมายและบัญชีอิสระอื่นๆ ซึ่งทำหน้าที่เป็นผู้ประกอบวิชาชีพอิสระรายงานความสงสัยถ้าได้รับข้อมูลเกี่ยวข้องมาในพฤติกรรมที่ต้องรักษาความลับในวิชาชีพหรือสิทธิพิเศษในวิชาชีพกฎหมาย

มาตรการอื่นๆ เพื่อป้องกันการฟอกเงินและอุดหนุนการเงินแก่ผู้ก่อการร้าย

17. ประเทศต่างๆ ควรสร้างความมั่นใจว่ามีวิธีบังคับที่มีประสิทธิผล เหมาะสมและโปร่งปรามไม่ว่าในทางอาญา ทางแพ่ง หรือทางการปกครองเพื่อดำเนินกับบุคคลธรรมดาหรือนิติบุคคล

ซึ่งข้อเสนอแนะเหล่านี้ครอบคลุมอยู่ที่ไม่ปฏิบัติตามข้อกำหนดการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงินหรือการอุดหนุนการเงินแก่ผู้ก่อการร้าย

18. ประเทศต่างๆ ไม่ควรอนุมัติการจัดตั้งหรือยอมรับให้มีการดำเนินงานอีกต่อไปของธนาคารบงก้า สถาบันการเงินควรจะปฏิเสธที่จะมีหรือคงไว้ซึ่งความสัมพันธ์การติดต่อธุรกิจการธนาคารบงก้า นอกจากนี้สถาบันการเงินยังควรระมัดระวังอีกด้วยในการสร้างความสัมพันธ์กับสถาบันการเงินต่างประเทศซึ่งอนุญาตให้ธนาคารบงก้าใช้บัญชีของตน

#### 19. ประเทศต่างๆ ควรพิจารณา

- 1) ดำเนินการใช้มาตรการตรวจจับหรือตรวจสอบการเงินและตราสารเปลี่ยนมือผู้ถือได้ข้ามพรมแดน โดยต้องมีการป้องกันอย่างเข้มงวดเพื่อให้มั่นใจในการใช้ข้อมูลอย่างถูกต้องเหมาะสมและไม่ขัดขวางการเคลื่อนไหวของเงินทุนโดยเสรีแก่ประการใด
- 2) ความเป็นไปได้และการใช้ประโยชน์ของระบบซึ่งธนาคารบงก้าและสถาบันการเงินอื่นๆ และคนกลางจะรายงานบรรดาธุรกรรมกระแสเงินในประเทศและต่างประเทศซึ่งเกินกว่าจำนวนที่กำหนดไว้ต่อหน่วยงานกลางของประเทศซึ่งมีฐาน ข้อมูลคอมพิวเตอร์สำหรับเจ้าพนักงานใช้ในคดีฟอกเงินหรือการอุดหนุนการเงินแก่ผู้ก่อการร้าย โดยต้องมีการระวังป้องกันอย่างเข้มงวดเพื่อให้มั่นใจในการใช้ข้อมูลอย่างถูกต้องเหมาะสม

20. ประเทศต่างๆ ควรจะพิจารณาประยุกต์ใช้ข้อเสนอแนะของ FATF กับธุรกิจและวิชาชีพนอกเหนือไปจากธุรกิจและวิชาชีพซึ่งไม่ใช่การเงินที่ระบุไว้ซึ่งตกอยู่ในความเสี่ยงจากการฟอกเงินและการอุดหนุนการเงินแก่ผู้ก่อการร้าย

ประเทศต่างๆ ควรจะสนับสนุนการพัฒนาเทคนิคที่ทันสมัยและมีความมั่นคงในการบริหารจัดการการเงินซึ่งตกอยู่ในความเสี่ยงจากการฟอกเงินน้อยกว่า

**มาตรการที่ต้องดำเนินการเกี่ยวกับประเทศซึ่งไม่หรือปฏิบัติอย่างไม่เพียงพอกับข้อเสนอแนะของ FATF**

21. สถาบันการเงินควรให้ความสนใจเป็นพิเศษกับความสัมพันธ์ทางธุรกิจและธุรกรรมกับบุคคลรวมทั้งบริษัทและสถาบันทางการเงินจากประเทศซึ่งใช้หรือประยุกต์ใช้ข้อเสนอแนะของ FATF ได้ไม่เพียงพอ เมื่อใดก็ตามที่ธุรกรรมเหล่านี้ไม่มีจุดประสงค์ทางเศรษฐกิจที่เห็นได้หรือชอบด้วยกฎหมายอย่างชัดเจน ภูมิหลังและจุดประสงค์ของธุรกรรมควรจะได้รับ การตรวจสอบให้มากที่สุดเท่าที่จะทำได้ โดยให้บันทึกการตรวจสอบเป็นลายลักษณ์อักษรและมีไว้สำหรับช่วยเหลือเจ้าพนักงาน เมื่อประเทศดังกล่าวยังคงไม่ใช้หรือประยุกต์ใช้งานข้อเสนอแนะของ FATF ได้ไม่เพียงพอ ประเทศต่างๆ ควรจะสามารถประยุกต์ใช้มาตรการต่อต้านที่เหมาะสมได้

22. สถาบันการเงินควรจะสร้างความมั่นใจว่าหลักการที่สามารถประยุกต์ใช้ได้กับสถาบันการเงินซึ่งถูกระบุไว้ข้างต้นยังประยุกต์ใช้ได้กับสาขาและบริษัทย่อยในต่างประเทศซึ่งเป็นของสถาบันการเงิน โดยเฉพาะก็คือ ในประเทศซึ่งไม่ใช้หรือประยุกต์ใช้ข้อเสนอแนะของ FATF ได้ไม่เพียงพอในขอบเขตเท่าที่กฎหมายและระเบียบข้อบังคับในท้องถิ่นอนุญาตให้ทำได้ ถ้ากฎหมายและระเบียบข้อบังคับในท้องถิ่นห้ามดำเนินการนี้ เจ้าหน้าที่งานในประเทศของสถาบันแม่ควรจะได้รับ การแจ้งให้ทราบถึงสถาบันการเงินว่าไม่สามารถประยุกต์ใช้งานข้อเสนอแนะของ FATF ได้

#### ข้อบังคับและการกำกับดูแล

23. ประเทศต่างๆควรจะสร้างความมั่นใจว่าสถาบันการเงินต้องปฏิบัติตามข้อบังคับและการกำกับดูแลและกำลังดำเนินการให้ข้อเสนอแนะของ FATF อย่างมีประสิทธิภาพ เจ้าหน้าที่งานควร ดำเนินมาตรการทางกฎหมายหรือระเบียบข้อบังคับเพื่อป้องกันไม่ให้อาชญากรหรือผู้สมรู้ร่วม สมคิดได้ถือครองหรือเป็นเจ้าของ ได้รับประโยชน์ในผลประโยชน์อย่างสำคัญหรือที่ถูกควบคุม หรือการดำรงตำแหน่งบริหารจัดการในสถาบันการเงิน

สำหรับสถาบันการเงินที่ต้องปฏิบัติตามหลักการแกน มาตรการตามระเบียบข้อบังคับ และการกำกับดูแลซึ่งประยุกต์ใช้เพื่อจุดประสงค์ที่ระมัดระวังและซึ่งเกี่ยวข้องกับการฟอกเงินด้วย ควรจะนำมาประยุกต์ใช้ในลักษณะที่คล้ายกัน สำหรับจุดประสงค์ในการป้องกันและปราบปราม การฟอกเงินและการอุดหนุนการเงินแก่ผู้ก่อการร้าย

สถาบันการเงินอื่นๆควรจะได้รับอนุญาตหรือได้รับการขึ้นทะเบียนและอยู่ภายใต้ ระเบียบข้อบังคับอย่างเหมาะสมและได้รับการกำกับดูแลหรือควบคุมเพื่อจุดประสงค์ในการป้องกัน และปราบปรามการฟอกเงินซึ่งเกี่ยวข้องกับความเสี่ยงของการฟอกเงินหรือการอุดหนุนการเงินแก่ การก่อการร้ายในภาคธุรกิจนั้น อย่างน้อยที่สุดธุรกิจซึ่งให้บริการทางการเงินหรือสิ่งมีค่าหรือ การแลกเปลี่ยนควรจะได้รับใบอนุญาตหรือได้รับการขึ้นทะเบียนและต้องอยู่ภายใต้ระบบที่มี ประสิทธิภาพสำหรับการตรวจสอบและสร้างความมั่นใจว่ามีการปฏิบัติตามข้อกำหนดของประเทศ เพื่อต่อสู้กับการฟอกเงินและการอุดหนุนการเงินแก่การก่อการร้าย

24. ธุรกิจและการประกอบวิชาชีพที่ไม่ใช่การเงินควรจะต้องถูกควบคุมโดยมาตรการของ ระเบียบข้อบังคับและการกำกับดูแลดังต่อไปนี้

1) บ่อนการพนันควรจะต้องถูกควบคุม โดยระบบข้อบังคับและการกำกับดูแลซึ่ง สร้างความมั่นใจว่าได้ดำเนินใช้มาตรการการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงินและการอุดหนุน การเงินแก่ผู้ก่อการร้ายอย่างมีประสิทธิภาพอย่างน้อยที่สุดคือ

- บ่อนการพนันควรมีใบอนุญาต
- เจ้าหน้าที่งานควรใช้มาตรการทางกฎหมายหรือระเบียบข้อบังคับเพื่อป้องกัน อาชญากรและผู้สมรู้ร่วมคิดจากการถือครองหรือเป็นเจ้าของผู้รับ

ผลประโยชน์ในผลประโยชน์สำคัญหรืออยู่ในความควบคุม ดำรงตำแหน่ง  
บริหารจัดการ ในหรือเป็นผู้ประกอบการบ่อนการพนัน

- เจ้าหน้าที่งานควรสร้างความมั่นใจว่าบ่อนการพนันได้รับการกำกับดูแลอย่างมี  
ประสิทธิผลในการปฏิบัติตามข้อกำหนดเพื่อต่อสู้กับการก่อการร้ายและการ  
อุดหนุนการเงินแก่ผู้ก่อการร้าย

2) ประเทศต่างๆควรสร้างความมั่นใจว่าธุรกิจและการประกอบวิชาชีพที่ไม่ใช่  
การเงินที่ระบุไว้ในประเภทอื่นๆต้องอยู่ภายใต้ระบบการตรวจสอบที่มีประสิทธิผลและสร้างความ  
มั่นใจว่ากิจการเหล่านี้ปฏิบัติตามข้อกำหนดในการต่อสู้กับการฟอกเงินและการอุดหนุนการเงินแก่  
ผู้ก่อการร้าย สิ่งนี้ควรได้รับการปฏิบัติด้วยหลักเกณฑ์ที่อ่อนไหวต่อความเสี่ยง ซึ่งอาจปฏิบัติโดย  
หน่วยงานของรัฐบาลหรือองค์กรอิสระที่เหมาะสมหากว่าองค์กรเช่นนี้สามารถมั่นใจได้ว่าสมาชิก  
ขององค์กรปฏิบัติตามข้อผูกพันในการต่อสู้กับการฟอกเงินและการอุดหนุนการเงินแก่ผู้ก่อการร้าย

25. เจ้าหน้าที่งานควรกำหนดแนวทางและจัดให้มีการแสดงความคิดเห็นป้อนกลับซึ่งจะ  
ช่วยให้สถาบันการเงินและธุรกิจและการประกอบวิชาชีพที่ไม่ใช่การเงินที่ระบุไว้ในการประยุกต์ใช้  
การของประเทศเพื่อการต่อสู้กับการฟอกเงินและการอุดหนุนการเงินแก่ผู้ก่อการร้ายและ โดยเฉพาะคือ  
ในการตรวจจับและรายงานธุรกรรมที่น่าสงสัย

**ค. สถาบันและมาตรการอื่นๆที่จำเป็นในระบบสำหรับการต่อสู้กับการฟอกเงินและการอุดหนุน  
การเงินแก่ผู้ก่อการร้ายเจ้าหน้าที่งาน อำนวยและทรัพยากร**

26. ประเทศต่างๆควรจะจัดตั้งหน่วยงานข่าวกรองทางการเงินซึ่งทำหน้าที่เป็นศูนย์กลางของ  
ประเทศเพื่อรับ (และร้องขอตามที่ได้รับอนุญาต) วิเคราะห์และเผยแพร่รายงานธุรกรรมที่น่าสงสัย  
(Suspicious Transaction Report –STR) และข้อมูลอื่นๆเกี่ยวกับการฟอกเงินและการอุดหนุน  
การเงินแก่ผู้ก่อการร้ายที่มีศักยภาพ หน่วยงานข่าวกรองทางการเงิน การปกครอง และการบังคับใช้  
กฎหมายโดยตรงหรือโดยอ้อมตามระยะเวลาซึ่งหน่วยงานต้องการเพื่อปฏิบัติหน้าที่อย่างถูกต้อง  
เหมาะสม รวมทั้งการวิเคราะห์ STR

27. ประเทศต่างๆควรจะสร้างความมั่นใจว่าหน่วยราชการบังคับใช้กฎหมายที่กำหนดไว้มี  
ความรับผิดชอบในการสืบสวนการฟอกเงินและการอุดหนุนการเงินแก่ ผู้ก่อการร้าย ประเทศต่างๆ  
ได้รับการสนับสนุนให้ส่งเสริมและพัฒนาเทคนิคการสืบสวนพิเศษที่เหมาะสมสำหรับการสืบสวน  
การฟอกเงินให้มากที่สุดเท่าที่จะทำได้ เช่น การส่งมอบภายใต้การควบคุม การปฏิบัติการได้ดินและ  
เทคนิคที่เกี่ยวข้องอื่นๆ นอกจากนี้ประเทศต่างๆยังได้รับการสนับสนุนให้ใช้กลไกที่มีประสิทธิผล  
อื่นๆอีกด้วย เช่น การใช้ชุดทำงานถาวรหรือชั่วคราวซึ่งมีความชำนาญพิเศษในการสืบสวนในเรื่อง  
สินทรัพย์ และการสืบสวนที่ร่วมมือกับเจ้าหน้าที่งานซึ่งเหมาะสมในประเทศอื่นๆ

28. เมื่อดำเนินการสืบสวนการฟอกเงินและความผิดมูลฐานที่อยู่เบื้องหลังเจ้าพนักงานควรจะสามารถได้รับเอกสารและข้อมูลเพื่อใช้ในการสืบสวนเหล่านั้นและในการดำเนินคดีและการดำเนินการที่เกี่ยวข้อง ซึ่งควรจะรวมถึงอำนาจให้ใช้มาตรการบังคับเพื่อขอบันทึกหลักฐานที่สถาบันการเงินและบุคคลอื่นเก็บไว้เพื่อค้นบุคคลและสถานที่เพื่อการยึดและหาหลักฐาน

29. ผู้กำกับดูแลควรมีอำนาจเพียงพอที่จะตรวจสอบและสร้างความมั่นใจว่าสถาบันการเงินปฏิบัติตามข้อกำหนดเพื่อต่อสู้กับการฟอกเงินและการอุดหนุนการเงินแก่ผู้ก่อการร้าย รวมทั้งอำนาจที่จะดำเนินการตรวจสอบ เจ้าหน้าที่เหล่านี้ควรมีอำนาจบังคับขอข้อมูลใดๆจากสถาบันการเงินซึ่ง เกี่ยวข้องกับการตรวจสอบการปฏิบัติตามดังกล่าวและเพื่อบังคับใช้อำนาจปกครองอย่างเพียงพอหากมีการไม่ปฏิบัติตามข้อกำหนดดังกล่าว

30. ประเทศต่างๆควรจะมีมาตรการทางการเงิน บุคลากรและด้านเทคนิคอย่างเพียงพอให้เจ้าพนักงานของคนที่เกี่ยวกับการต่อสู้กับการฟอกเงินและการอุดหนุนการเงินแก่ผู้ก่อการร้าย ประเทศต่างๆควรมีกระบวนการภายในเพื่อสร้างความมั่นใจว่าบุคลากรของหน่วยงานเหล่านั้นมีคุณธรรมความซื่อสัตย์สุจริตสูง

31. ประเทศต่างๆควรจะมีอำนาจที่ผู้กำหนดนโยบาย หน่วยงานช่างกรองทางการเงิน การบังคับใช้กฎหมายและผู้กำกับดูแลมีกลไกที่มีประสิทธิภาพภายในอยู่แล้วซึ่งจะทำให้สามารถร่วมมือกันและเมื่อมีความเหมาะสมก็จะประสานงานในประเทศในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนาและการปฏิบัติใช้นโยบายและกิจกรรมเพื่อต่อสู้กับการฟอกเงินและการอุดหนุนการเงินแก่ผู้ก่อการร้าย

32. ประเทศต่างๆควรจะมีอำนาจที่เจ้าพนักงานของตนสามารถทบทวนประสิทธิผลของระบบของตนได้เพื่อต่อสู้กับระบบการฟอกเงินและการอุดหนุน การเงินแก่ผู้ก่อการร้ายโดยการเก็บรักษาสถิติโดยรวมในเรื่องเกี่ยวกับประสิทธิผลและประสิทธิภาพของระบบดังกล่าว ซึ่งควรจะรวมถึงสถิติเกี่ยวกับรายงานธุรกรรมที่น่าสงสัย (STR) ที่ได้รับและเผยแพร่เกี่ยวกับการสืบสวนการฟอกเงินและการอุดหนุนการเงินแก่ผู้ก่อการร้าย การดำเนินคดีและการพิพากษาลงโทษเกี่ยวกับทรัพย์สินที่ถูกอายัด ยึด และริบ และเกี่ยวกับความช่วยเหลือทางกฎหมายร่วมกันหรือร้องขอความร่วมมือระหว่างประเทศอื่นๆ

#### ความโปร่งใสของนิติบุคคลและการจัดดำเนินการทางกฎหมาย

33. ประเทศต่างๆ ควรจะมีมาตรการเพื่อป้องกันการใช้นิติบุคคลโดยมิชอบด้วยกฎหมายของผู้ฟอกเงิน ประเทศต่างๆควรมีอำนาจที่สร้างความมั่นใจว่ามีข้อมูลที่เพียงพอ ถูกต้องและทันเวลาเกี่ยวกับเจ้าของผู้รับผลประโยชน์และการควบคุมนิติบุคคลซึ่งสามารถได้มาหรือเข้าถึงได้ทันเวลาโดยเข้าถึงเจ้าพนักงาน โดยเฉพาะคือประเทศซึ่งมีนิติบุคคลที่สามารถออกหุ้นให้ถือครองควรใช้มาตรการที่เหมาะสมเพื่อสร้างความมั่นใจว่าจะไม่ถูกนำไปใช้ในทางที่ผิดเพื่อการฟอกเงินและสามารถแสดงได้ว่ามาตรการเหล่านี้มีความเพียงพอ ประเทศต่างๆสามารถพิจารณามาตรการเพื่ออำนวยความสะดวก

ความสะดวกในการเข้าถึงข้อมูลการเป็นเจ้าของผู้รับผลประโยชน์และการควบคุมแก่สถาบันการเงินซึ่งกระทำตามข้อกำหนดที่ระบุไว้ใน ข้อเสนอแนะข้อ 5

34. ประเทศต่างๆควรใช้มาตรการเพื่อป้องกันการใช้การจัดดำเนินการทางกฎหมายอย่างมิชอบด้วยกฎหมายโดยผู้ฟอกเงิน โดยเฉพาะคือประเทศต่างๆควรสร้างความมั่นใจว่ามีข้อมูลเพียงพอ ถูกต้องและทันเวลาเกี่ยวกับทรัพย์สินโดยชัดแจ้งรวมทั้งข้อมูลเกี่ยวกับผู้ทำความตกลง ทรัพย์สินและผู้รับผลประโยชน์ซึ่งสามารถหามาได้หรือเข้าถึงได้ทันเวลาโดยเจ้าพนักงาน ประเทศต่างๆสามารถพิจารณามาตรการเพื่ออำนวยความสะดวกในการเข้าถึงข้อมูลการเป็นเจ้าของผู้รับผลประโยชน์และการควบคุมแก่สถาบันการเงินซึ่งกระทำตามข้อกำหนดที่ระบุไว้ใน ข้อเสนอแนะข้อ 5

#### จ. ความร่วมมือระหว่างประเทศ

35. ประเทศต่างๆควรจะดำเนินการขั้นต้น โดยเร็วเพื่อเข้าเป็นสมาชิกและปฏิบัติใช้สนธิสัญญากรุงเวียนนา สนธิสัญญาเมืองปาเลร์โม และสนธิสัญญาระหว่างประเทศของสหประชาชาติปี 2542 ว่าด้วยการปราบปรามการอุดหนุนการเงินแก่การก่อการร้าย ประเทศต่างๆยังได้รับการสนับสนุนเพื่อให้สัตยาบันและการปรับใช้สนธิสัญญาระหว่างประเทศที่เกี่ยวข้องอื่นๆ เช่น สนธิสัญญาสภาแห่งยุโรปปี 2533 ว่าด้วยการฟอกเงิน การค้นหา การยึด การริบเงินได้จากการประกอบอาชญากรรม และสนธิสัญญาระหว่างรัฐอเมริกาเพื่อต่อต้านการก่อการร้ายปี 2545

#### ความช่วยเหลือด้านกฎหมายและการส่งผู้ร้ายข้ามแดนร่วมกัน

36. ประเทศต่างๆควรจะจัดให้มีการช่วยเหลือด้านกฎหมายร่วมกันอย่างกว้างขวางที่สุดเท่าที่จะทำได้ โดยเร็ว อย่างสร้างสรรค์และมีประสิทธิผลในส่วนที่เกี่ยวกับการสืบสวนการดำเนินคดีกระบวนวิธีที่เกี่ยวข้องในเรื่องการฟอกเงินและการอุดหนุนการเงินแก่ผู้ก่อการร้าย โดยเฉพาะคือประเทศต่างๆควรจะ

- 1) ไม่ห้ามหรือกำหนดเงื่อนไขที่ไม่มีเหตุผลหรือมีข้อจำกัดที่เหมาะสมในข้อกำหนดของความช่วยเหลือด้านกฎหมายร่วมกัน
- 2) สร้างความมั่นใจว่ามีกระบวนการที่ชัดเจนและมีประสิทธิภาพสำหรับการขอความช่วยเหลือด้านกฎหมายร่วมกัน
- 3) ไม่ปฏิเสธการขอความร่วมมือด้านกฎหมายร่วมกัน โดยเหตุแต่อย่างเดียวว่าความคิดได้รับการพิจารณาว่าเกี่ยวข้องกับเรื่องการเงินด้วย
- 4) ไม่ปฏิเสธการขอความช่วยเหลือด้านกฎหมายร่วมกัน โดยเหตุว่ากฎหมายกำหนดให้สถาบันการเงินรักษาความลับหรือสิ่งที่ถูกปกปิด

ประเทศต่างๆควรจะสร้างความมั่นใจว่าอำนาจของเจ้าพนักงานของตนซึ่งกำหนดไว้ตามข้อเสนอแนะ 28 สามารถนำมาใช้เพื่อตอบสนองคำขอความช่วยเหลือด้านกฎหมายร่วมกันและ

หากว่ามีความสอดคล้องกับกรอบงานในประเทศของตนเพื่อตอบสนองคำขอโดยตรงจากฝ่ายตุลาการหรือเจ้าพนักงานบังคับใช้กฎหมายจากต่างประเทศมายังหน่วยงานชนิดเดียวกันในประเทศ

เพื่อหลีกเลี่ยงความขัดแย้งเรื่องเขตอำนาจศาล ควรพิจารณาคิดหาวิธีและประยุกต์ใช้กลไกสำหรับกำหนดหาสถานที่ซึ่งคดีที่สุดสำหรับดำเนินคดีจำเลยเพื่อประโยชน์ของความยุติธรรมในกรณีที่ต้องมีการดำเนินคดีมากกว่าหนึ่งประเทศ

37. ประเทศต่างๆควรจะให้ความร่วมมือด้านกฎหมายร่วมกันในขอบเขตกว้างที่สุดเท่าที่จะทำได้แม้ว่าจะไม่เป็นคดีอาญาซ้อน

ถ้ามีข้อกำหนดว่าต้องเป็นคดีอาญาซ้อนสำหรับความช่วยเหลือด้านกฎหมายร่วมกันหรือการส่งผู้ร้ายข้ามแดน ควรถือว่าข้อกำหนดนั้นเป็นที่พอใจไม่ว่าทั้งสองประเทศจะกำหนดความคิดไว้เป็นประเภทเดียวกันหรือเรียกชื่อความคิด โดยใช้คำจำกัดความเดียวกันหากว่าทั้งสองประเทศกำหนดให้การกระทำความคิดเป็นความคิดทางอาญา

38. ควรจะมีหน่วยงานราชการสำหรับการดำเนินงานที่ต้องการความรวดเร็วเพื่อตอบสนองคำขอจากต่างประเทศเพื่อระบุด่วน อาชัค บิด และริบทรัพย์ที่ถูกฟอก เงินที่ได้จากการฟอกเงินหรือความผิดมูลฐาน เครื่องอุปกรณ์ที่ใช้หรือที่มีเจตนาจะนำไปใช้ในการกระทำความคิดเหล่านี้หรือทรัพย์สินที่มีมูลค่าเทียบเท่ากัน นอกจากนี้ก็ควรจะมีการจัดดำเนินการเพื่อประสานงานกระบวนวิธีคดีและริบทรัพย์สินซึ่งอาจจะรวมถึงการแบ่งปันสินทรัพย์ที่ถูกริบ

39. ประเทศต่างๆควรจะยอมรับว่าการฟอกเงินเป็นความคิดให้ส่งตัวผู้ร้ายข้ามแดนได้แต่ละประเทศควรส่งตัวคนสัญชาติของตนเอง หรือเมื่อประเทศหนึ่งไม่กระทำการดังกล่าวด้วยเหตุเรื่องสัญชาติแต่อย่างเดียว ประเทศนั้นควรส่งมอบกรณีเรื่องให้โดยไม่ชักช้าไปยังเจ้าพนักงานของตนเมื่อได้รับการร้องขอจากประเทศที่กำลังจะขอให้มีการส่งผู้ร้ายข้ามแดนเพื่อจุดประสงค์ในการดำเนินคดีความคิดที่ระบุไว้ในคำขอ หน่วยงานเหล่านี้ควรจะตัดสินใจและดำเนินกระบวนวิธีของตนในลักษณะเดียวกันกับกรณีความคิดกรณีอื่นใดที่มีความร้ายแรงตามกฎหมายในประเทศของประเทศนั้น ประเทศต่างๆที่เกี่ยวข้องควรจะร่วมมือซึ่งกันและกัน โดยเฉพาะคือในด้านวิธีการและพยานหลักฐานเพื่อสร้างความมั่นใจประสิทธิภาพของการดำเนินคดีดังกล่าว

#### รูปแบบอื่นของความร่วมมือ

40. ประเทศต่างๆควรจะสร้างความมั่นใจว่าเจ้าพนักงานของตนให้ความร่วมมือระหว่างประเทศแก่หน่วยงานต่างประเทศลักษณะเดียวกันอย่างกว้างขวางที่สุดแล้วเท่าที่จะทำได้ และควรมีประตูทางเข้าออกที่ชัดเจนและมีประสิทธิผลเพื่ออำนวยความสะดวกการแลกเปลี่ยน โดยตรงอย่างรวดเร็วและในเชิงสร้างสรรค์ระหว่างหน่วยงานลักษณะเดียวกันทั้งสองฝ่ายโดยฝ่ายหนึ่งดำเนินการเองหรือได้รับการร้องขอซึ่งข้อมูลที่เกี่ยวข้องกับทั้งการฟอกเงินและความผิดมูลฐานที่อยู่เบื้องหลังการแลกเปลี่ยนควรได้รับการอนุญาตโดยไม่มีเงื่อนไขจำกัดที่ไม่สมควร โดยเฉพาะคือ



- 1) เจ้าพนักงานไม่ควรปฏิเสธคำขอความช่วยเหลือด้วยเหตุอย่างเดียวกว่าคำขอนั้นได้รับการพิจารณาว่าเกี่ยวข้องกับการเงินด้วย
- 2) ประเทศต่างๆ ไม่ควรจะทำ่างกฎหมายที่กำหนดให้สถาบันทางการเงินรักษาความลับหรือสิ่งปกปิดว่าเป็นเหตุให้ปฏิเสธที่จะให้ความร่วมมือ
- 3) เจ้าพนักงานควรสามารถดำเนินการสอบสวนและสืบสวน(ถ้าเป็นไปได้) แทนหน่วยงานต่างประเทศลักษณะเดียวกัน

เมื่อความสามารถให้ได้มาซึ่งข้อมูลซึ่งเจ้าพนักงานของต่างประเทศต้องการไม่อยู่ในอาณัติของหน่วยงานลักษณะเดียวกัน ประเทศต่างๆยังได้รับการสนับสนุนให้อนุญาตแลกเปลี่ยนข้อมูลอย่างรวดเร็วและในเชิงสร้างสรรค์กับหน่วยงานที่ไม่ใช่ลักษณะเดียวกันอีกด้วย การร่วมมือกับเจ้าพนักงานต่างประเทศนอกเหนือจากหน่วยงานลักษณะเดียวกันอาจเกิดขึ้นได้ทั้งทางตรงหรือทางอ้อมหากมีความไม่แน่ใจเกี่ยวหนทางที่เหมาะสมจะใช้ เจ้าพนักงานควรจะต้องขอความช่วยเหลือจากหน่วยงานลักษณะเดียวกันของต่างประเทศก่อน

ประเทศต่างๆควรที่จะกำหนดความควบคุมและข้อระวังความปลอดภัยเพื่อสร้างความมั่นใจว่าข้อมูลที่แลกเปลี่ยนกันระหว่างเจ้าพนักงานจะถูกนำมาใช้ในลักษณะที่ได้รับมอบอำนาจเท่านั้น โดยสอดคล้องกับข้อผูกพันเกี่ยวกับการคุ้มครองภาวะเฉพาะส่วนตัวและข้อมูล



ศูนย์วิทยทรัพยากร  
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

## ประวัติผู้เขียนวิทยานิพนธ์

นางสาวสกันธ์กาญจน์ ปิฎกานนท์

เกิดเมื่อ วันที่ 5 เมษายน 2518

ที่อยู่ 1 ซอยติวานนท์ 50 ถ.ติวานนท์ ต.ท่าทราย อ.เมือง จ.นนทบุรี

วุฒิการศึกษา :

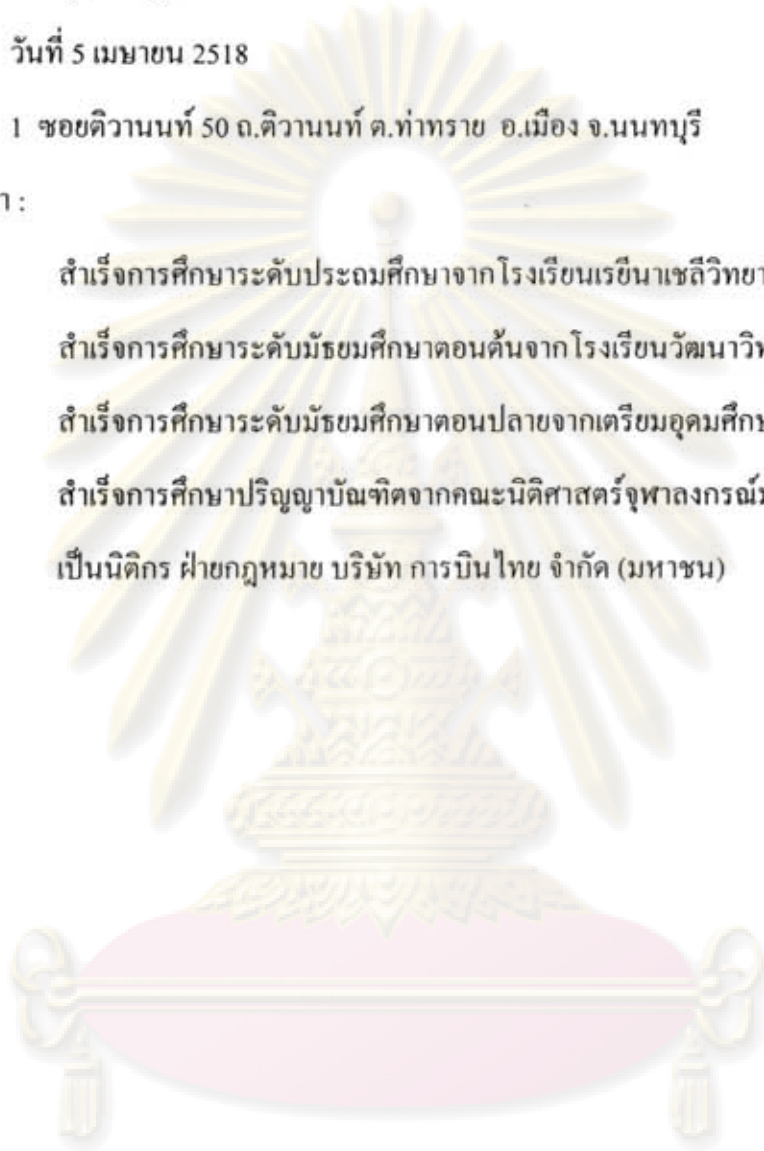
พ.ศ. 2528 สำเร็จการศึกษาระดับประถมศึกษาจาก โรงเรียนเรขินาเซลิวิทยาลัย

พ.ศ. 2532 สำเร็จการศึกษาระดับมัธยมศึกษาตอนต้นจาก โรงเรียนวัฒนาวิทยาลัย

พ.ศ. 2535 สำเร็จการศึกษาระดับมัธยมศึกษาตอนปลายจากเตรียมอุดมศึกษา

พ.ศ. 2539 สำเร็จการศึกษาปริญญาบัณฑิตจากคณะนิติศาสตร์จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

ปัจจุบัน เป็นนิติกร ฝ่ายกฎหมาย บริษัท การบินไทย จำกัด (มหาชน)



ศูนย์วิทยทรัพยากร  
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย