

บทที่ 3

ศูนย์บริหารข้อมูลกลาง

ดังที่ทราบมาแล้วว่า ประเทศใดที่มีกฎหมายปราบปรามการฟอกเงิน นั้นก็มักจะมีหน่วยงานซึ่งปฏิบัติหน้าที่นี้โดยตรง ซึ่งมีหน้าที่ดูแลด้านการเงิน และควบคุมระบบการเงิน อีกทั้งตรวจสอบ สอดส่องดูแล และวิเคราะห์ข้อมูลที่น่าสงสัยว่าจะก่อความผิดเกี่ยวกับการเงิน ดังนั้นจึงมีการจัดตั้งหน่วยงานพิเศษสอบสวนคดีทางการเงินเพื่อทำหน้าที่ติดตามยึด อาชักรทรัพย์สินอันได้มาจากการฟอกเงิน ทั้งโดยการค้าขาย เสพติดและอื่นๆ ตลอดจนทำหน้าที่รับรายงาน หรือข้อมูลจากธนาคารหรือสถาบันการเงินที่จะจัดส่งได้โดยตรง เพื่อติดตามและประสานงานกับส่วนงานอื่นๆ ที่เกี่ยวข้อง หน่วยงานพิเศษนี้คือ ศูนย์บริหารข้อมูลกลาง ซึ่งเป็นหน่วยงานพิเศษอยู่ในรูปราชการ เป็นสำนักงาน¹ ขึ้นตรงกับกระทรวงการคลัง สำหรับประเทศไทยนั้นมีหน้าที่และให้อำนาจควบคู่กันไป ซึ่งโดยพื้นฐานของหน่วยราชการในประเทศไทยนั้น เมื่อให้มีหน้าที่ก็มักจะมอบอำนาจควบคู่กันไปด้วย โดยเฉพาะในปัจจุบันเพื่อความสะดวกรวดเร็วและทันเหตุการณ์จึงสมควรเห็นว่าสำนักงานบริหารข้อมูลในประเทศไทยนั้นควรมีทั้งอำนาจ และหน้าที่ควบคู่กันไป

แต่ในบางประเทศนั้นมีแต่หน้าที่เพียงอย่างเดียว ดังต่อไปนี้

ประเทศสวีเดน

สวีเดนได้เป็นสมาชิกประชาคมยุโรป (EC) แต่ก็มีบทบาทสำคัญในการต่อสู้กับปัญหาการฟอกเงินด้วย เดิมนั้นสถาบันการเงินของสวีเดนได้ชื่อว่าเป็นแหล่งที่พวกอาชญากรหรือผู้เผด็จการทางการเมืองจะใช้เป็นแหล่งปกปิดหรือซุกซ่อนเงินของตนโดยอาศัยความคุ้มครองจากกฎหมายคุ้มครองความลับทางธนาคารของสวีเดน (Bank Secrecy Laws) ดังนั้น เพื่อมิให้เกิดภาพพจน์ในอดีตดังกล่าว รัฐบาลสวีเดนโดย

¹ รายงานการประชุม ครั้งที่ 4/2537, เอกสารการประชุมสำนักงาน ป.ป.ส., วันที่ 25 กรกฎาคม 2537, หน้า 4

ความร่วมมือของสถาบันการเงิน จึงดำเนินการประกาศใช้กฎหมายป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน (anti-money-laundering legislation)

ในเดือนมีนาคม 2534 รัฐสภาสวิสได้ให้ความเห็นชอบต่อมาตรา 305 ทวิและ 305 ตริของประมวลกฎหมายอาญาสวิส ซึ่งกำหนดให้การฟอกเงินเป็นความผิดอาญา ทั้งนี้มาตรา 305 ทวิกำหนดโทษจำคุกหรือปรับสำหรับการกระทำใดๆ อันเป็นการขัดขวางการสืบสวนสอบสวนแหล่งที่มาของทรัพย์สิน หรือขัดขวางการริบทรัพย์สินใดๆ ซึ่งผู้กระทำรู้หรือควรรู้ว่าเป็นทรัพย์สินที่ได้มาจากการกระทำผิดกฎหมายมาตรา 305 ทวิ จึงมิได้ใช้บังคับเฉพาะทรัพย์สินที่เกี่ยวข้องกับความผิดอาญาเท่านั้น แต่ยังคงรวมถึงรายได้ที่ได้มาจากการกระทำความผิดอื่นตามกฎหมายสวิส นอกจากนี้ยังได้ขยายขอบเขตอำนาจการบังคับใช้กฎหมายดังกล่าวให้คลุมถึงการกระทำความผิดที่ได้กระทำนอกประเทศสวิสอีกด้วย สำหรับบทกำหนดโทษนั้น มาตรา 305 ได้กำหนดให้ผู้กระทำความผิดต้องรับโทษจำคุกอย่างสูง 5 ปี และปรับเป็นจำนวนถึงหนึ่งล้านฟรังก์สวิส

เมื่อบรรดาธนาคารไม่เห็นด้วยในการกำหนดให้ความประมาทในการยอมรับเงินจากอาชญากรรมเป็นความผิด มาตรา 305 จึงได้กำหนดความผิด และโทษจำคุกแก่ผู้ซึ่งโดยอาชีพมีหน้าที่ต้องรับ รับฝากหรือสนับสนุนในการลงทุน (invest) หรือโอนทรัพย์สินต่างประเทศและมิได้พิจารณาถึงการแสดงตนของเจ้าของทรัพย์สินด้วยความระมัดระวังตามควรแก่สถานการณ์โดยมาตรา 305 ตริ กำหนดให้สถาบันการเงินซึ่งโอนเงินในนามของบุคคลที่สามต้องแสดงว่าทรัพย์สินนั้นมาจากการกระทำที่ชอบด้วยกฎหมายหรือผิดกฎหมาย

การกำหนดให้การฟอกเงินเป็นความผิดอาญา ได้พิจารณาปรับปรุงบางส่วนของกฎหมายคุ้มครองความลับทางธนาคาร (Federal bank secrecy laws) ซึ่งออกใช้บังคับในปี 2527 จนกระทั่งเดือนมีนาคม 2534 กระทรวงยุติธรรมสวิสได้เสนอกฎหมาย ซึ่งกำหนดให้บุคคลหนึ่งบุคคลใดสามารถรายงานการโอนเงินที่ต้องสงสัยได้ โดยไม่มีความผิดตามกฎหมายคุ้มครองความลับทางธนาคาร กฎหมายดังกล่าวได้ยกร่างโดยหน่วยงานต่างๆ ของรัฐบาลอย่างไรก็ตามมีความขัดแย้งเกิดขึ้นได้ ในกรณีที่สถาบันการเงินฝ่าฝืนกฎหมายฟอกเงินโดยมิได้รายงานการโอนเงินที่ต้องสงสัยว่ามีชอบด้วยกฎหมาย หรือกรณีที่มีการฝ่าฝืนกฎหมายคุ้มครองความลับทางธนาคารโดยรายงาน

การโอนเงินที่ต้องสงสัยว่ามีขอบด้วยกฎหมาย ซึ่งภายหลังพิสูจน์ได้ว่าขอบด้วยกฎหมาย กฎหมายให้อำนาจแก่ลูกขุนในการยึดทรัพย์สินที่ต้องสงสัยว่าจะมีการเปลี่ยนสภาพไว้ได้

สวิตเซอร์แลนด์ได้เพิ่มความร่วมมือในการสืบสวนสอบสวนระหว่าง ประเทศโดยการจัดหาข้อมูลด้านการเงินตามที่ได้มีการร้องขอมา โดยผลขอมาตรา 305 ทวิและ 305 ตริ หน่วยงานด้านปราบปรามของต่างประเทศ ซึ่งทำการสืบสวนสอบสวน การฟอกเงินระหว่างประเทศและขอรับข้อมูลจากธนาคารสวิส ย่อมประสบความสำเร็จ ในการได้รับข้อมูลตามกระบวนการยุติธรรม (through judicial intervention) นอกจาก การให้ข้อมูลดังกล่าวแล้ว สวิตเซอร์แลนด์ได้แสดงความตั้งใจในการให้ความร่วมมือ ระหว่างประเทศในเรื่องอื่นอีกด้วย โดยได้เข้าร่วมในการยกร่างรายงาน FATF และ แถลงการณ์ของคณะกรรมการบาเซล นอกนี้ได้ลงนามในอนุสัญญายุโรปว่าด้วยการ ฟอกเงินในเดือนสิงหาคม 2534

ธนาคารสวิสได้ร่วมในการต่อสู้การฟอกเงินอย่างแข็งขัน สิ่งสำคัญที่ เป็นหลักฐานก็คือความตกลงระหว่างสมาคมธนาคารสวิสกับธนาคารที่ลงนามในความ ตกลงในการให้ลูกค้าผู้เป็นเจ้าของเงินฝากที่แท้จริงต้องแสดงตน ความตกลงนี้ได้ กำหนดให้ธนาคารต้องพิสูจน์การแสดงตนของลูกค้าและในกรณีที่สงสัยจะต้องขอรับ เอกสารการแสดงตนจากผู้เป็นเจ้าของทรัพย์สินในการสร้างความสัมพันธ์ทางธุรกิจ ระหว่างกัน ถ้าธนาคารมีข้อสงสัยว่าลูกค้า (contracting owner) มิใช่เจ้าของทรัพย์สิน beneficial owner ธนาคารตกลงว่าจะต้องใช้ความระมัดระวังตามสมควรในการขอรับ เอกสารเป็นลายลักษณ์อักษรตามแบบ “ฟอร์ม A” ซึ่งฟอร์ม A จะมีรายการรับรองของ ลูกค้าเป็นเจ้าของทรัพย์สิน ในกรณีที่ธนาคารสงสัยความถูกต้องแท้จริงของข้อมูลซึ่งไม่ อาจใช้วิธีซักถามต่อไปได้ ธนาคารจะต้องระงับความสัมพันธ์ทางธุรกิจกับลูกค้านั้น

ตามความตกลงระหว่างสมาคมธนาคารสวิสกับธนาคารดังกล่าว บุคคลผู้ ซึ่งต้องห้ามมิให้เปิดเผยผู้เป็นเจ้าของทรัพย์สินเนื่องจากมีหน้าที่ต้องรักษาความลับโดย อาชีพ (professional confidentiality) จะต้องยื่นเอกสารเป็นลายลักษณ์อักษรในรูปแบบ ต่างๆ ตามแบบ “ฟอร์ม B” ผู้แทนของเจ้าของทรัพย์สินจะต้องรับรองว่า เขารู้จักผู้เป็น เจ้าของทรัพย์สินและเมื่อได้ใช้ความระมัดระวังตามสมควรแล้ว เขามีได้ทราบข้อเท็จจริง ว่าเจ้าของทรัพย์สินกำลังใช้ประโยชน์จากกฎหมายคุ้มครองความลับทางธนาคารหรือ ปิดบังชุกซ่อนนราขได้จากกรกระทำผิดกฎหมาย

คณะกรรมการธนาคารกลางแห่งสวิส (Swiss Federal Banking Commission) (FBK) ได้ออกแถลงการณ์ในเดือนพฤษภาคม 2534 ยกเลิกการใช้บัญชีธนาคารซึ่งปกปิดชื่อจริงในธนาคารสวิส ทั้งหมด FBK ต้องการให้มีเอกสารซึ่งเป็นลายลักษณ์อักษรเกี่ยวกับการแสดงตนของผู้เป็นเจ้าของที่แท้จริงของบัญชี ตามแบบฟอร์ม B นอกจากนี้ผู้ถือบัญชีใหม่จะต้องแสดงตนและจดทะเบียนไว้กับ FBK ตั้งแต่กรกฎาคม 2534 FBK ได้กำหนดให้มีคณะทำงานเฉพาะกิจ (task force) เพื่อวางแนวทางที่ชัดเจนแก่ธนาคารสำหรับการแสดงตนของลูกค้า

เพื่อที่จะดำเนินการแก้ปัญหาการฟอกเงินต่อไปอีก FBK ได้พัฒนาระบบการอนุญาตสำหรับการค้าขนบัตร ทั้งนี้สวิตเซอร์แลนด์ได้มีการแลกเปลี่ยนเงินตราต่างประเทศประมาณ 100 พันล้านฟรังก์เซ็นต์สวิสต่อไป (ประมาณ 8% ของโลก) และในการรับใบอนุญาตตามระบบใหม่ธนาคารต้องพิสูจน์ว่าได้พัฒนาระบบการป้องกันการฟอกเงินอย่างเพียงพอแล้ว คณะกรรมการบริหารของธนาคารเหล่านี้จะต้องรับผิดชอบในการฉ้อฉล และผู้ตรวจบัญชีธนาคารจะต้องตรวจสอบการค้าขายเงินอย่างระมัดระวัง ระเบียบได้กำหนดให้ธนาคารต้องตรวจสอบลักษณะ (character) ของคู่ค้า (trading partner) และตัดความสัมพันธ์กับลูกค้าซึ่งต้องสงสัยเกี่ยวกับการประกอบอาชญากรรม

อังกฤษ

เช่นเดียวกับสวิตเซอร์แลนด์ ประชาคมการเงินของสหราชอาณาจักรได้ถูกใช้สำหรับการฟอกเงินรายที่มีขอบด้วยกฎหมายมาก่อน และได้กำหนดมาตรการเพื่อแก้ไขปัญหานี้เมื่อเร็วๆ นี้ โดยพระราชบัญญัติความผิดเกี่ยวกับยาเสพติดปี 2529 (Drug Trafficking Offences Act) ได้กำหนดให้การฟอกเงินที่ได้มาจากยาเสพติด (drug related fund) เป็นความผิดพระราชบัญญัติปี 2529 ดังกล่าวได้กำหนดบทลงโทษทางอาญาแก่ผู้ซึ่งกระทำหรือให้ความสะดวกแก่ผู้อื่นซึ่งทราบหรือต้องสงสัยว่าค้ายาเสพติด ในการรักษาควบคุมดูแลหรือลงทุนรายได้ที่ได้มาจากการค้ายาเสพติด พระราชบัญญัติ 2529 ได้กำหนดบทลงโทษสำหรับสถาบันการเงินซึ่งมิได้รายงานเจ้าหน้าที่ปราบปรามในกรณีที่มีข้อสงสัย (suspicion) หรือเชื่อได้ว่าเงินหรือการลงทุนของบุคคลอื่นเกี่ยวข้องกับการค้ายาเสพติด และประการสำคัญก็คือผู้ซึ่งรายงานการโอนเงินซึ่งทราบหรือต้อง

สงสัยว่าเกี่ยวข้องกับการฟอกเงินซึ่งเกี่ยวข้องกับการค้าเสพติดจะไม่ต้องรับผิดชอบ
เปิดเผยความลับ

ตามพระราชบัญญัติปี 2529 เจ้าหน้าที่ปราบปรามสามารถตรวจสอบบัญชี
ของผู้ต้องสงสัยว่าค้ายาเสพติดได้ และผู้ต้องคำพิพากษาว่ากระทำการค้ายาเสพติดจะ
ต้องถูกศาลสั่งริบทรัพย์สินในที่สุด ศาลอังกฤษมีอำนาจริบทรัพย์สิน ซึ่งเชื่อว่าได้มา
จากการค้ายาเสพติด โดยการออกคำสั่งริบทรัพย์สิน ศาลจะมีข้อสันนิษฐานว่าทรัพย์สิน
ของผู้ค้ายาเสพติดในช่วงย้อนหลังไป 6 ปี เป็นทรัพย์สินที่ได้มาจากการค้ายาเสพติดซึ่ง
ข้อสันนิษฐานดังกล่าวโอกาสให้ผู้เป็นเจ้าของทรัพย์สินพิสูจน์ได้

บทกำหนดโทษตาม พระราชบัญญัติปี 2529 ได้เชื่อมโยงกับพระรา
ชบัญญัติความยุติธรรมทางอาญาปี 2533 (Criminal Justice Act) โดยพระราชบัญญัติ
ปี 2533 ได้กำหนดความผิดอาญาสำหรับการเคลื่อนย้ายหรือสนับสนุนในการเคลื่อนย้าย
ทรัพย์สิน ซึ่งได้มาจากการค้ายาเสพติด เมื่อได้ทราบหรือสงสัยว่าทรัพย์สินนั้นเป็น
ทรัพย์สินซึ่งได้มาจากการค้ายาเสพติด พระราชบัญญัติปี 2533 ได้ให้ศาลการอังกฤษ
และเจ้าหน้าที่ปราบปรามมีอำนาจในการยึดเงินสด ซึ่งสงสัยว่าได้รับมาจากการค้า
ยาเสพติด ทั้งยังกำหนดให้มีความร่วมมือกันมากขึ้นระหว่างอังกฤษกับประเทศอื่นๆ ใน
คดีฟอกเงิน โดยยินยอมให้เจ้าหน้าที่ด้านปราบปรามของอังกฤษในความร่วมมือในการสืบ
สวนสอบสวน ค้นหรือดำเนินการตามกระบวนการยุติธรรมและโอนตัวนักโทษเป็นการ
ชั่วคราวไปยังต่างประเทศตามคำขอของทางการต่างประเทศ

ธนาคารของอังกฤษได้ทุ่มเทความพยายามในการปราบปรามการฟอกเงิน
โดยสนองตอบต่อหลักการของบาเซล ทั้งนี้ธนาคารแห่งอังกฤษ (Bank of England) ได้
ออกหนังสือไปยังธนาคารทุกธนาคารในสหราชอาณาจักรในปี 2532 โดยธนาคารแห่ง
อังกฤษได้เตือนว่าการไม่มีระบบตรวจสอบการฟอกเงินที่เหมาะสมอาจเป็นผลให้ต้องถูก
เพิกถอนใบอนุญาตได้ หนังสือดังกล่าวได้ให้ธนาคารระลึกถึงหน้าที่ตามกฎหมายในการ
รายงาน กรณีที่ต้องสงสัยและร่วมมือกับเจ้าหน้าที่ด้านปราบปราม นอกจากนี้หนังสือ
ยังได้เตือนให้ธนาคารทราบถึงหลักการ “รู้จักลูกค้า” ซึ่งเป็นหลักการที่คณะกรรมการ
บาเซลสนับสนุนมาก และใช้ได้กับการฟอกเงินที่ได้จากอาชญากรรมทุกชนิด ไม่เฉพาะแต่
การค้ายาเสพติดเท่านั้น

เพื่อสนับสนุนมาตรการกฎหมายในการแก้ไขปัญหาการฟอกเงิน ผู้แทนของสมาคมนักการธนาคารแห่งอังกฤษ คณะกรรมการสร้างสรรค์สังคมหน่วยการข่าวยาเสพติดแห่งชาติ (National Drugs Intelligence Unit: NDIU) ในปัจจุบันคือ NCIS แห่งสกอตแลนด์ยาร์ด สุลกากรหน่วยงานด้านปราบปรามจะร่วมปฏิบัติงานกันในลักษณะเป็นคณะทำงาน โดยได้รับการอุปถัมภ์จากธนาคารแห่งอังกฤษ คณะทำงานที่เป็นที่รู้จักกันว่าเป็นคณะทำงานโดยได้รับการอุปถัมภ์จากธนาคารแห่งอังกฤษ คณะทำงานที่เป็นที่รู้จักกันว่าเป็นคณะทำงานร่วมด้วยการฟอกเงิน (joint money laundering working group) ซึ่งจัดตั้งขึ้นหลังจากได้มีการประชุมคณะกรรมการบาเซิลและมีรายงาน FATF เพื่อพัฒนาแนวทางสำหรับธนาคารในการบ่งชี้การโอนเงินที่ต้องสงสัย คณะทำงานได้จัดทำเอกสารแนะนำแนวทางแจ้งไปยังบรรดาสถาบันการเงินเมื่อปี 2533 โดยแนวทางดังกล่าวได้กำหนด ข้อปฏิบัติสำหรับการควบคุมภายในและการฝึกอบรมเจ้าหน้าที่ธนาคารเพื่อให้สถาบันการเงินหลีกเลี่ยงในการตกเป็นเครื่องมือในการฟอกเงินและประการสำคัญคือ การเก็บรักษาบันทึกทางการเงิน การพิสูจน์การแสดงตนของลูกค้า และการตรวจสอบการดำเนินการของสาขาโพ้นทะเลเอกสารแนะนำแนวทางของคณะทำงานสนับสนุนการใช้หลักการ “รู้จักลูกค้า” มาใช้ในความสัมพันธ์ระหว่างธนาคารด้วย

ในปี 2534 คณะทำงานได้ออกเอกสารแนะนำแนวทางเป็นการเพิ่มเติมไปยังกลุ่มบริษัทประกันภัยเอกสารแนะนำแนวทางนี้ออกมาเพื่อสนับสนุนผู้รับประกันในการตรวจสอบการโอนเงินประกันภัยที่ต้องสงสัยเอกสารแนะนำแนวทางได้แจ้งบรรดาบริษัทประกันภัยให้ทราบถึงกฎหมายและระเบียบเกี่ยวกับการฟอกเงินและแนะนำข้อปฏิบัติซึ่งบริษัทประกันภัยอาจนำไปปฏิบัติเพื่อป้องกันการฟอกเงิน นอกจากนี้เอกสารแนะนำแนวทางยังได้ระบุถึงวิธีปฏิบัติให้ลูกค้าแสดงตนอย่างเคร่งครัดและวิธีการเก็บรักษาบันทึกทางการเงินของผู้รับประกันด้วยทั้งนี้ให้ยึดหลักการ “รู้จักลูกค้า” เช่นเดียวกับธนาคารด้วย

ฝรั่งเศส

นอกจากสวีเดนและอังกฤษแล้ว ฝรั่งเศสได้ออกกฎหมายเพื่อปราบปรามการฟอกเงินในปี 2530 และ 2531 โดยการฟอกเงินและการโอนเงินระหว่างประเทศที่เกี่ยวข้องกับการค้ายาเสพติดเป็นความผิดอาญา กฎหมายดังกล่าวได้มีการแก้ไขเพิ่มเติมในเดือนกรกฎาคม 2538 เมื่อรัฐบาลฝรั่งเศสได้ออกกฎหมายกำหนดหน้าที่ในการเปิดเผยการโอนเงินซึ่งเกี่ยวกับการฟอกเงินที่ได้มาจากการค้ายาเสพติด ตามกฎหมายใหม่นี้สถาบันการเงินมีหน้าที่จะต้องเปิดเผยลักษณะและจำนวนของการโอนเงินใดๆ ซึ่งมีเหตุอันควรเชื่อว่าเป็นรายได้จากการค้ายาเสพติด โดยจะต้องรายงานไปยังคณะทำงานจัดตั้งโดยกระทรวงการคลัง ซึ่งมีหน้าที่รับผิดชอบในการสืบสวนสอบสวนสถาบันการเงินซึ่งมิได้แจ้งการโอนเงินที่ต้องสงสัยจะต้องถูกลงโทษทางด้านบริหาร มิใช่โทษทางอาญา

ปี 2533 กฎหมายได้กำหนดหน้าที่สำหรับบุคคลซึ่งอำนวยความสะดวกให้เคลื่อนย้ายเงินหรือให้คำปรึกษาหรือควบคุมผู้อื่นในการกระทำดังกล่าว โดยผู้มีอาชีพเหล่านี้จะต้องเปิดเผยการโอนเงินซึ่งตนทราบว่าเป็นรายได้เกี่ยวกับยาเสพติด ผู้ซึ่งไม่เปิดเผยอาจต้องรับโทษทางอาญา หน้าที่ในการเปิดเผยตามกฎหมายใหม่เป็นสิ่งที่แสดงถึงการผ่อนคลายกฎหมายความลับทางธนาคาร ซึ่งกำหนดไว้ในมาตรา 378 ของประมวลกฎหมายอาญา และมาตรา 57 ของรัฐบัญญัติระเบียบปฏิบัติเกี่ยวกับธนาคารปี 2527 ดังนั้นพนักงานและเจ้าหน้าที่ของสถาบันการเงินผู้ซึ่งปฏิบัติตามกฎหมายจะสามารถรายงานการโอนเงินที่ต้องสงสัยโดยปราศจากความกังวลว่าจะต้องรับผิดทางแพ่งหรือทางอาญา

กฎหมายปี 2533 กำหนดให้สถาบันการเงินต้องให้มีการแสดงตนของผู้ถือบัญชีก่อนทำการเปิดบัญชี ถ้าผู้ถือบัญชีมิใช่เป็นผู้ได้รับประโยชน์จากการโอนเงินจะต้องมีการแสดงตนของผู้รับประโยชน์ที่แท้จริง นอกจากนี้สถาบันการเงินจะต้องให้ลูกค้าแสดงเป็นครั้งคราว เมื่อมีการโอนเงินมากกว่า 50,000 ฟรังก์ (ประมาณ 9,000 เหรียญสหรัฐ) การไม่แสดงตนจะต้องถูกปรับหรือริบทรัพย์สินที่จะโอนเสีย และถ้าสถาบันการเงินพบว่าการโอนเงินมีลักษณะซับซ้อนหรือผิดปกติ สถาบันการเงินจะต้องเก็บรักษาบันทึกการโอนเงินนั้นไว้อย่างน้อย 5 ปี หลังจากที่มีความสัมพันธ์กับลูกค้าได้สิ้นสุดลงแล้ว

ลักซัมเบอร์ก

ในฐานะที่ลักซัมเบอร์กเป็นประเทศที่มีการนิยมใช้เป็นสถานที่ฟอกเงิน ลักซัมเบอร์กจึงได้ดำเนินมาตรการที่จะเปลี่ยนภาพพจน์เสียใหม่ โดยลักซัมเบอร์กได้ออกกฎหมายที่เข้มงวดในเดือนกรกฎาคม 2532 กำหนดให้การฟอกเงินเป็นความผิดอาญา ตามกฎหมายใหม่นี้บุคคลซึ่งปิดบังแหล่งที่มาของรายได้ที่ได้มาจากการค้ายาเสพติดจะต้องรับโทษจำคุกถึง 5 ปี และปรับไม่เกิน 50 ล้านฟรังก์ (ประมาณ 1.5 ล้านดอลลาร์สหรัฐ) บทลงโทษนี้ใช้กับบุคคลซึ่งโดยอาชีพหรือประมาทและสนับสนุนในการฟอกเงินที่ได้มาจากการค้ายาเสพติด นอกจากนี้กฎหมายยังกำหนดให้มีการยึดและริบทรัพย์สินที่ได้มาจากการค้ายาเสพติดที่ได้ทำการฟอกด้วย

เพื่อป้องกันมิให้สถาบันการเงินต้องฝ่าฝืนกฎหมาย โดยความประมาทเกี่ยวกับการฟอกเงินสถาบันการเงินแห่งลักซัมเบอร์กได้ออกหนังสือเวียนในเดือนพฤศจิกายน 2532 กำหนดหน้าที่ในการต้องใช้ความระมัดระวังตามสมควร (due care) หนังสือเวียนขอให้สถาบันการเงินได้ให้ผู้รับประโยชน์ไว้ด้วย นอกจากนี้สถาบันการเงินจะต้องตรวจสอบบัญชีลูกค้าและวงเงินการโอนเงิน ซึ่งปรากฏว่ามีความน่าสงสัย

แม้ว่าจะออกกฎหมายและระเบียบเกี่ยวกับการฟอกเงินแล้วก็ตาม แต่ลักซัมเบอร์กก็ได้ได้เต็มใจที่จะผ่อนคลายนโยบายเกี่ยวกับความลับทางธนาคาร โดยหลังจาก 4 เดือนที่กำหนดให้การฟอกเงินเป็นความผิดอาญาแล้ว ลักซัมเบอร์กกลับแก้ไขกฎหมายเกี่ยวกับความลับทางธนาคารให้เข้มงวดยิ่งขึ้น อย่างไรก็ตามแม้ว่ากฎหมายความลับทางธนาคารจะทำให้เป็นการยากลำบากที่จะได้รับข้อมูลทางธนาคารก็ตามแต่ลักซัมเบอร์กได้ให้ความร่วมมือกับต่างประเทศในการสืบสวนสอบสวนการฟอกเงินระหว่างประเทศและลักซัมเบอร์กได้สนับสนุนความพยายามระหว่างประเทศในการต่อสู้กับการฟอกเงิน โดยเข้าร่วมใน FATF และเข้าเป็นภาคีอนุสัญญาเวียนนาแล้ว

อิตาลี

อิตาลีได้ใช้มาตรการปราบปรามการฟอกเงินโดยกำหนดให้การฟอกเงินเป็นความผิดอาญา หน่วยงานเกี่ยวกับสถิติของอิตาลีได้ประมาณว่ารายได้ขององค์กรอาชญากรรมมีประมาณอย่างคร่าวๆ 75 พันล้านเหรียญสหรัฐต่อปี เป็นที่เชื่อกัน

อย่างกว้างขวางว่า มาเฟียและผู้ค้ายาเสพติดของอิตาลีได้แทรกซึมเข้าไปในธุรกิจที่ชอบด้วยกฎหมายและสถาบันการเงินของอิตาลีเพื่อที่จะแก้ไขปัญหานี้อิตาลีได้ออกกฎหมายในปี 2534 กำหนดให้การโอนเงินของลูกค้านั้นจำนวนมากกว่า 20 ล้านลิรา (ประมาณ 15,000 เหรียญสหรัฐ) จะต้องกระทำโดยผ่านผู้เป็นตัวกลางในการโอนเงินจะต้องเก็บรักษายับันทึกและต้องรายงานต่อหน่วยงานของรัฐบาลตามที่กำหนดไว้ อย่างไรก็ตาม แม้จะมีกฎหมายใหม่แล้ว ก็ยังมีปัญหาอุปสรรคบางประการในการปฏิบัติหน้าที่ของธนาคาร รัฐบาลอิตาลีจึงได้พิจารณาหลักการให้พนักงานผู้รายงานการ โอนเงินที่ต้องสงสัยมีต้องเปิดเผยชื่อที่แท้จริง

ประเทศออสเตรเลีย

ก. CUSTOMS ACT 1901

มาตรา 229 A รายได้ที่มาจาก การซื้อขายยาเสพติดให้ยึดได้ (รายได้ให้หมายความรวมถึงเงินสด เช็คและทรัพย์สินที่ได้มาจากการซื้อขายยาเสพติด เป็นต้น)

ข. PROCEEDS OF CRIME ACT 1987

ให้อำนาจศาลสั่งยึดทรัพย์สินที่ใช้หรือเกี่ยวข้องกับการกระทำความผิด เมื่อมีเหตุอันสมควร สงสัยหรือเชื่อว่ามีข้อมูลของบุคคลใดอยู่ที่สถาบันการเงินว่าบุคคลนั้น

- กำลังหรือกำลังจะกระทำหรือเกี่ยวข้องกับการกระทำความผิดที่เป็นข้อหารุนแรง (Serious Offense)

- ได้รับหรือกำลังจะได้รับผลประโยชน์ไม่ว่าโดยตรง หรือโดยอ้อมจากการกระทำความผิด

ตำรวจจะขออำนาจศาลให้สถาบันการเงินส่งข้อมูลเหล่านั้นมาได้

SERIOUS OFFENSE คือการค้ายาเสพติด การฉ้อโกงเป็นขบวนการ (ORGANIZED FRAUD) การฟอกเงินและการเลี่ยงภาษี

กฎหมายได้กำหนดให้สถาบันการเงินต้องเก็บหลักฐานทางการเงิน (FINANCIAL TRANSACTION DOCUMENT) ไว้อย่างน้อย 7 ปี

ตำรวจเชื่อว่าผู้ใดมีทรัพย์สินที่ไม่บริสุทธิ์ (Tainted Property) สามารถ
ขอลายเซ็นจากศาลได้

- กรณีเร่งด่วน อาจขอลายเซ็นโดยทางโทรศัพท์ได้ เช่น เพื่อป้องกัน
การปกปิด ซ่อนเร้นสูญหายหรือทำลายทรัพย์สิน เป็นต้น

โทษของผู้กระทำการฟอกเงิน

- ปรับไม่เกิน 200,000 เหรียญหรือจำคุกไม่เกิน 20 ปี หรือ
ทั้งปรับทั้งจำ
- ถ้าเป็นนิติบุคคลปรับไม่เกิน 600,000 เหรียญ

ในกฎหมายนี้มีข้อหาสมคบ พยายามช่วยเหลือ ยุยง จัดหาย้ายถ่ายเท
ทรัพย์สิน ช่วยผู้กระทำความผิดให้พ้นจากการถูกลงโทษด้วย

ก. CASH TRANSACTIONS REPORTS ACT 1988

- นำเงินสดเข้า-ออกออสเตรเลียเกิน 5,000 เหรียญ ต้องแจ้งเจ้าพนักงาน
ศุลกากร

- โอนเงินเกิน 5,000 เหรียญ ต้องแจ้งผู้อำนวยการ CTRA (cash
Transacting Reports Agency) หรือเจ้าพนักงานศุลกากร

- โทษปรับไม่เกิน 5,000 เหรียญ หรือจำคุกไม่เกิน 2 ปี หรือทั้ง
ปรับทั้งจำ ถ้าเป็นนิติบุคคลปรับไม่เกิน 25,000 เหรียญ

ง. TELECOMMUNICATIONS (INTERCEPTION) AMENDMENT
ACT 1987

- เพื่อเป็นการป้องกัน และกำกับดูแลตรวจตราโดยเจ้าหน้าที่ที่สามารถขอ
หมายศาลเพื่อดักฟังโทรศัพท์ได้โดยเฉพาะคดีที่สำคัญ ๆ เช่น ฆาตกรรม ลักพาตัวยา
เสพติด SERIOUS FRAUD หรือ SERIOUS REVENUE

ประเทศสหรัฐอเมริกา

ก. FEDERAL CRIMES AND CRIMINAL PROCEDURE

กระทำหรือพยายามกระทำการ

- สนับสนุน ช่วยเหลือในการกระทำความผิดเกี่ยวกับการเงิน
- ปกปิด ซ่อนเร้น ในการกระทำความผิด
- หลีกเลียงไม่รายงานการโอนเงิน

โทษปรับไม่เกิน 500,000 เหรียญ หรือสองเท่าของมูลค่าของทรัพย์สินที่เกี่ยวข้องสูงสุดแต่จำนวนไหนจะมากกว่าหรือจำคุกไม่เกิน 20 ปีหรือทั้งปรับทั้งจำ

กระทำหรือพยายามนำเข้าหรือนำออก MONETARY INSTRUMENT

โทษปรับไม่เกิน 500,000 เหรียญหรือสองเท่าของมูลค่านั้นสูงสุดแต่จำนวนไหนจะมากกว่าหรือจำคุกไม่เกิน 20 ปีหรือทั้งปรับทั้งจำ

ทั้ง 1 และ 2 ต้องรับผิดทางแพ่งไม่เกินมูลค่าของทรัพย์สินนั้นๆ หรือไม่เกิน 10,000 เหรียญ

- MONETARY INSTRUMENT ได้แก่ เหรียญหรือเงินตราของสหรัฐอเมริกา หรือของประเทศอื่น เช็คเดินทาง เช็คส่วนตัว เช็คธนาคาร ด้วเงิน เป็นต้น

ข. BANK SECRECY ACT 1970

ให้อำนาจตรวจสอบแหล่งที่มาของเงินที่ต้องสงสัยในธนาคาร หากฝ่าฝืนต้องระวางโทษทั้งจำและปรับ โดยกฎหมายระบุให้สถาบันการเงินต้องยื่นรายงานทางการเงินของเงินที่ผ่านสถาบันการเงินที่มีจำนวนตั้งแต่ 10,000 เหรียญ สหรัฐฯ ขึ้นไป

ค. MONEY LAUNDERING CONTROL ACT 1986

เป็นกฎหมายควบคุมการฟอกเงินที่ใช้บังคับในปัจจุบัน²

²ศูนย์บริการข้อมูลทางกฎหมาย, ป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน, เอกสารเผยแพร่ ลำดับที่ 1, สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา, สิงหาคม 2537, หน้า 27-28

สาระสำคัญของประการที่คล้ายคลึงกันของกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการฟอกเงินใน ประเทศต่างๆ

จากโครงสร้างกฎหมายฟอกเงินของแต่ละประเทศดังกล่าวข้างต้น สามารถสรุปสาระสำคัญที่คล้ายคลึงกันได้ ดังนี้

1. บุคคลหรือนิติบุคคลหรือตัวแทนที่นำเอกสารการเงินเข้าหรือออกนอกประเทศเกินกว่า 10,000 เหรียญ จะต้องรายงานให้รัฐบาลทราบ
 2. สถาบันการเงินภายในประเทศ ต้องรายงานให้รัฐบาลทราบถึงการรับเข้าเกินกว่า 10,000 เหรียญ
 3. จำนวนเงินที่กำหนดนี้ อาจมากหรือน้อยกว่านี้ได้
 4. ประชาชนและผู้อาศัยในประเทศ ตลอดถึงบุคคลที่ประกอบธุรกิจในประเทศ ต้องรายงานกระแสการเงินหรือความสัมพันธ์ที่มีต่อสถาบันการเงินต่างประเทศ
 5. ส่งของปลอมที่ผิดกฎหมายทางไปรษณีย์ (รวมทั้งส่งข้อความทางโทรเลขหรือสื่ออื่นๆ ด้วย) ให้รัฐบาลทราบ
 6. รัฐบาลสามารถยึดทรัพย์สินที่ได้มาโดยการกระทำความผิดหรือแสดงแหล่งที่มาไม่ได้
 7. เมื่อมีกรณีเป็นที่สงสัย รัฐบาลสั่งให้นิติบุคคลนั้นหยุดประกอบธุรกิจชั่วคราวได้
 8. ห้ามชักย้าย ซ่อนเร้น หรือทำลายทรัพย์สินที่ถูกยึดหรืออายัด รวมทั้งทรัพย์สินของนิติบุคคลที่ถูกสั่งให้หยุดประกอบกิจการด้วย
 9. มีการกำหนดโทษให้สูง รวมทั้งโทษฐานพยายามและโทษฐานสมคบด้วย เป็นต้น³
- ส่วนประเทศในแถบเอเชียที่เป็นศูนย์กลางทางการเงิน ได้แก่ ญี่ปุ่น ฮองกง ก็มีกฎหมายฟอกเงินบังคับใช้อยู่แล้ว ในกลุ่มอาเซียน มีสิงคโปร์เพียงประเทศเดียวที่มีกฎหมายฟอกเงินใช้ควบคุม ขณะที่มาเลเซีย จีน และได้หวัน กำลังจะมีกฎหมาย

³ศูนย์บริการข้อมูลทางกฎหมาย, ป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน, เอกสารเผยแพร่ ลำดับที่ 1, สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา, สิงหาคม 2537, หน้า 29

ดังกล่าวออกมาในเร็วๆ นี้

ประเทศไทยยังไม่มีกฎหมายฟอกเงินโดยตรง แต่มีกฎหมายอื่นๆ ที่เกี่ยวข้องอยู่ได้แก่ พระราชบัญญัติมาตรการในการปราบปรามผู้กระทำความผิดเกี่ยวกับยาเสพติด พ.ศ.2534 และพระราชบัญญัติความร่วมมือระหว่างประเทศในเรื่องทางอาญา พ.ศ.2535 โดยแต่ละฉบับมีสาระสำคัญ ดังนี้

ก. พระราชบัญญัติมาตรการในการปราบปรามผู้กระทำความผิดเกี่ยวกับยาเสพติด พ.ศ.2534

เพื่อช่วยเพิ่มประสิทธิภาพในการติดตาม ยึด และอายัดทรัพย์สินของผู้กระทำความผิดเกี่ยวกับยาเสพติด สาระสำคัญของกฎหมายประกอบด้วย

- ผู้ผลิต ผู้นำเข้า ผู้ส่งออก ผู้จำหน่ายหรือครอบครองยาเสพติด เพื่อจำหน่าย ล้วนมีความผิด แม้จะได้กระทำความผิดนอกราชอาณาจักรก็ตาม

- ผู้ร่วมสมคบกับผู้กระทำความผิดตามลักษณะที่กำหนดไว้ในกฎหมายถือว่ามีความผิดเช่นเดียวกับผู้กระทำความผิด

- ผู้ที่พยายามกระทำความผิดเกี่ยวกับยาเสพติด ถือว่ามีความผิดเช่นเดียวกับเสมือนได้กระทำความผิดลงไปแล้ว

- ผู้ที่สมคบโดยการตกลงกันตั้งแต่ 2 คนขึ้นไป เพื่อกระทำความผิดเกี่ยวกับยาเสพติด ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกิน 5 ปีหรือปรับไม่เกิน 50,000 บาทหรือทั้งจำทั้งปรับ

- คณะกรรมการตรวจสอบทรัพย์สินมีอำนาจยึด หรืออายัดทรัพย์สินของผู้กระทำความผิด หรือบุคคลอื่นๆ หากมีหลักฐานแน่ชัดว่า ทรัพย์สินดังกล่าวได้มาโดยกระทำความผิดหรือเพื่อป้องกันมิให้มีการชักย้ายถ่ายเททรัพย์สินนั้น ไปในระหว่างที่ยังทำการได้สวนไม่เสร็จสิ้น

อนึ่ง หากศาลไม่ได้สวนได้ว่าเป็นทรัพย์สินที่ได้มาจากการกระทำความผิดจริง ศาลจะมีคำสั่งให้ริบทรัพย์สินนั้นเป็นของกองทุนป้องกันและปราบปรามยาเสพติด ซึ่งบริหารงานโดยสำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามยาเสพติด

ข. พระราชบัญญัติความร่วมมือระหว่างประเทศ ในเรื่องทางอาญา พ.ศ. 2534

เพื่อช่วยเสริมสร้างความร่วมมือกันระหว่างหน่วยงานในประเทศไทยและต่างประเทศให้สามารถรวบรวมหลักฐานและดำเนินการกับผู้กระทำความผิดระหว่างประเทศในเรื่องต่างๆ รวมทั้งความผิดเกี่ยวกับการค้ายาเสพติดด้วย สาระสำคัญของกฎหมายประกอบด้วย

- ช่วยสอบสวนและสืบพยานหลักฐาน
- ช่วยจัดหา และให้เอกสารหรือข่าวสารที่อยู่ในความครอบครองของหน่วยงานของรัฐ
- ช่วยจัดส่งเอกสารทางกฎหมาย
- ช่วยค้นและยึดสิ่งของ
- ช่วยส่งบุคคลที่ถูกคุมขังเพื่อนำไปสืบพยาน
- ช่วยสืบหาบุคคลซึ่งต้องการตัว
- ช่วยเริ่มกระบวนการคดีทางอาญา
- ช่วยริบหรือยึดทรัพย์สิน

นอกจากนี้ยังมีมาตรการในการตรวจสอบ และดำเนินการเกี่ยวกับการฟอกเงิน โดยให้เจ้าพนักงานมีอำนาจเรียกบุคคลมาให้ปากคำ หรือแสดงหลักฐาน บัญชี เอกสาร หรือข้อมูลต่างๆ เพื่อการตรวจสอบและดำเนินการเกี่ยวกับเงินที่ได้มา รวมถึงกฎหมายที่ควบคุม ธนาคารหรือสถาบันการเงิน ให้อำนาจเจ้าพนักงานติดตามรายการที่ผิดปกติได้ ด้านกระทรวงการคลัง ก็ได้ให้ความสนใจเกี่ยวกับกฎหมายฟอกเงิน⁴

3.1 บทบาทของสำนักงานบริหารข้อมูลในมาตรการปราบปราม

ดังที่กล่าวมาแล้วในตอนต้นถึงความจำเป็นที่จะต้องมึสำนักงานบริหารข้อมูล อีกทั้งตามที่มีการประชุมอภิปรายปัญหาเรื่องการฟอกเงินเอเชีย ผู้แทนของแต่ละประเทศได้มีข้อเสนอและมีความคิดเห็นในมาตรการปราบปราม บนพื้นฐานของสนธิสัญญาระหว่างประเทศ เพื่อมาดำเนินการคือ

⁴ ศูนย์บริการข้อมูลทางกฎหมาย, การป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน, เอกสารเผยแพร่ ลำดับที่ 1, สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา, สิงหาคม 2537, หน้า 28-31

ให้เพิ่มมาตรการในการตอบโต้การฟอกเงิน โดยให้ถือว่าเป็นความผิดทางอาญา

ให้ประเทศต่างๆ มีการให้สัตยาบันถึงอนุสัญญากรุงเวียนนา ค.ศ.1988 ให้มากขึ้น

ให้ถือว่าการประสานงานร่วมกันระหว่างธนาคาร และสถาบันการเงินต่างๆ กับหน่วยงานบังคับใช้กฎหมายเป็นความจำเป็นที่ต้องคงไว้เพื่อต่อต้านการฟอกเงิน

ให้ถือว่าเป็นความจำเป็นในการปฏิบัติของสถาบันการเงินที่จะต้องมีการจัดแจ้งการแสดงตนของลูกค้าและมีการเก็บบันทึกรายละเอียดของลูกค้าไว้

ให้เพิ่มการปฏิบัติในการขอความร่วมมือทางธนาคารในการรายงานบัญชีที่ต้องสงสัยและการโอนเงินจำนวนมากๆ

ให้ถือเป็นความสำคัญในการใช้มาตรการทางด้านการเงิน ทั้งต่อธนาคาร และสถาบันการเงินที่ไม่ใช่ธนาคาร

ให้มีการตรวจควบคุมการไหลเวียนของเงินระหว่างประเทศ

จัดให้มีสื่อหรือตัวกลางที่มีประสิทธิภาพในการแลกเปลี่ยนข้อมูล และข่าวสารระหว่างหน่วยงานท้องถิ่นและหน่วยงานระหว่างประเทศ

จัดให้มีการร่วมมือระหว่างประเทศในทางอาญาที่มีประสิทธิภาพ

ให้ถือเป็นความสำคัญในการพิจารณาสื่อ หรือตัวกลางที่มีประสิทธิภาพในการติดตามยึด หรืออายัด และริบทรัพย์สินที่ได้มาจากการกระทำความผิด³

Fin CEN

Fin CEN เป็นหน่วยงานของประเทศสหรัฐอเมริกาทำหน้าที่รวบรวม วิเคราะห์ข้อมูลทางการเงิน รับข้อมูลการเงินจากหน่วยงานของรัฐบาลและเอกชน แล้วนำข้อมูลนั้นมาวิเคราะห์ ในกรณีเป็นข้อมูลที่น่าสงสัยก็จะส่งไปยังหน่วยงานที่เกี่ยวข้องเพื่อดำเนินการต่อไป เช่น ข้อมูลการเงินที่เกี่ยวกับยาเสพติดก็จะส่งไปยังหน่วยปราบ

³ ศูนย์บริการข้อมูลทางกฎหมาย, การป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน, เอกสารเผยแพร่ ลำดับที่ 1, ภาคผนวก ข รายงานการประชุมอภิปรายปัญหาเรื่องการฟอกเงินเอเชีย, สำนักเลขาธิการวุฒิสภา, สิงหาคม 2537, หน้า 42

ปรามยาเสพติด (DEA) ข้อมูลการเงินที่เกี่ยวกับการหลบเลี่ยงภาษียิ่งจะส่งไปยังกรมสรรพากร ข้อมูลที่เกี่ยวกับการก่อการร้ายก็จะส่งไปยังตำรวจสอบสวนกลาง (FBI)

NCIS

NCIS เป็นหน่วยงานที่ทำหน้าที่ควบคุมการปราบปรามในภาพรวมของประเทศอังกฤษมี NDIU (National Drugs Intelligence Unit) รับข้อมูลจากทั่วประเทศทั้งรัฐและเอกชน จากนั้นจะวิเคราะห์ข้อมูล โดยเน้นบัญชีที่ต้องสงสัย หลังจากนั้นจะส่งข้อมูลที่ต้องสงสัยนั้น ให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องดำเนินการ และจะมีการติดตามผล เจ้าหน้าที่สืบสวนจะต้องรายงานผลการสืบสวนให้ NDIU ทราบว่าสืบหน้าไปอย่างไรบ้าง

AUSTRACT

AUSTRACT เป็นเครื่องมือหรือรูปแบบของการจัดโครงการเพื่อใช้ติดตาม สืบสวนทางการเงิน (มีใช้หน่วยงานตำรวจ) รับข้อมูลทุกข้อมูลจากหน่วยงานต่างๆ AUSTRACT มีหน่วยงาน 2 หน่วย คือ หน่วยงานวิเคราะห์ข้อมูลและข้อมูลให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องไปดำเนินการต่อไป⁶

ร่างกฎหมายนี้เป็นกฎหมายที่ใช้บังคับระหว่างหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง กล่าวคือ หน่วยงานที่มีหน้าที่บังคับการให้เป็นไปตามกฎหมาย (Law Enforcement) กับ สถาบันการเงิน โดยการกำหนดให้สถาบันการเงินต้องมีหน้าที่ตรวจสอบลูกค้าของตนว่ามีกรณีต้องสงสัยว่าจะนำเงินที่ได้มาโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายมาฝากหรือไม่ และกำหนดให้สถาบันการเงินมีหน้าที่ต้องรายงานข้อมูลที่ต้องสงสัยให้หน่วยงานกลางได้รับทราบ กำหนดขั้นตอนการรายงานเพื่อดำเนินการต่อไป

⁶ รายงานการประชุมครั้งที่ 3/2537, เอกสารการประชุมสำนักงาน ป.ป.ส., วันที่ 4 กรกฎาคม 2537, หน้า 13

3.1.1 Fin CEN: (Financial Crimes Enforcement NetWork)

ลักษณะและภาระหน้าที่ของ Fin CEN

Fin CEN เป็นหน่วยงานที่ทำหน้าที่บริหารข้อมูลเกี่ยวกับความผิด เช่น ความผิดทางการเงินรวมถึงความผิดทางอาญาอย่างอื่นของประเทศสหรัฐอเมริกา จัดตั้งขึ้นโดยกระทรวงการคลังสหรัฐ

Fin CEN ประกอบขึ้นด้วยผู้เชี่ยวชาญในด้านการวิเคราะห์ข้อมูลจากหน่วยงานต่างๆ เช่น พนักงานสอบสวนคดีอาญา ผู้สอบบัญชี บุคลากรระดับผู้บริหารจากหน่วยงานของสหรัฐจำนวนมากซึ่งได้แก่ จากหน่วยงานสรรพากร ศาลากร ตำรวจลับสหรัฐ รวมทั้งตัวแทนจากเจ้าพนักงานผู้บังคับใช้กฎหมายจากรัฐบาลกลางและสำนักงานที่ทำหน้าที่ดูแลกิจการธนาคาร

ภาระหน้าที่ของ Fin CEN คือ วิเคราะห์ข้อมูลทางการเงิน ซึ่งจะเป็นตัวชี้ให้เห็นถึงความผิดปกติซึ่งมาจากกระบวนการธุรกรรมที่มีขอบข่ายกฎหมายอันสามารถนำไปสู่การวินิจฉัยถึงพฤติกรรมที่ผิดปกติในระบบ บุคลากรในหน่วยงานนี้จะถูกฝึกฝนให้มีความละเอียดถี่ถ้วนในการสังเกตจากข้อมูลต่างๆ

การใช้มาตรการหลายอย่างประสานกัน(วิเคราะห์ตรวจสอบและสืบสวน) โดยอาศัยข้อมูลจากหลายหน่วยงาน ทำให้ Fin CEN สามารถเก็บรวบรวมข้อมูลทางการเงินได้อย่างหลากหลาย เช่น จากสำนวนการสอบสวน ข้อมูลจากการดำเนินการตามหมายค้นและข้อมูลจากภาคเอกชน ข้อมูลเหล่านี้จะถูกรวบรวมและจัดเก็บไว้ในคอมพิวเตอร์เป็นระบบทำให้สามารถนำไปใช้เพื่อชี้ให้เห็นถึงความผิดปกติและเป็นพยานในการกระทำผิดทางอาญาได้

ด้วยข้อมูลที่เป็นตัวชี้ให้เห็นถึงความผิดปกติ เจ้าหน้าที่ของ Fin CEN จะสามารถสาวต่อไปถึงกระบวนการประกอบธุรกิจที่ผิดกฎหมาย และปรับเข้ากับตัวกฎหมายที่กำหนดค่าธุรกรรมนั้นเป็นความผิด จากนั้น Fin CEN ก็จะส่งเรื่องนั้นพร้อมข้อมูลที่เกี่ยวข้องไปยังหน่วยงานบังคับใช้กฎหมายที่เกี่ยวข้อง เพื่อเริ่มต้นการสอบสวน ยิ่งหน่วยงานนั้นได้รับรายละเอียดจาก Fin CEN ได้มาเพียงใด สัมฤทธิ์ผลในการบังคับใช้กฎหมายต่อกรณีนั้นก็ยิ่งได้มากเพียงนั้น

อย่างไรก็ตาม Fin CEN โดยตัวเองแล้วจะไม่ดำเนินการจับหรือยึดด้วยตนเอง Fin CEN จึงเป็นแต่เพียงหน่วยงานที่มีศักยภาพในการรวบรวม วิเคราะห์ แล้ว

นำส่งข้อมูลเท่านั้น นอกจากนี้ Fin CEN ยังมีหน้าที่ช่วยแนะนำเจ้าพนักงานของสหรัฐอเมริกาของมลรัฐและระดับท้องถิ่น ในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการหาข้อมูลทางการเงิน ตลอดจนเผยแพร่วิชาการใหม่ๆ รวมทั้งการจัดการสัมมนาให้ความรู้แก่หน่วยงานต่างๆ ด้วย

หน่วยงานที่รับผิดชอบเกี่ยวกับการฟอกเงิน มีอยู่สามหน่วยงาน หน่วยงานแรกคือ Financial Crime Enforcement Network (Fincen) สังกัดกระทรวงการคลัง หน่วยงานที่สองคือ Money Laundering Section ซึ่งอยู่ใน Criminal Division สังกัดกระทรวงยุติธรรมทั้งสองหน่วยงานนี้รับผิดชอบตาม Money Laundering Act และ หน่วยงานที่สามซึ่งมีความสำคัญมากและรับผิดชอบตาม Bank Secrecy Act (BSA) คือ The Office of the Financial Enforcement สังกัดกระทรวงการคลัง

- Fin CEN จัดตั้งขึ้นในเดือนเมษายน ค.ศ.1990 โดยเน้นการสืบเสาะข้อมูลทางการเงินจากหลายหน่วยงาน (multi agencies) ซึ่งไม่มีอำนาจสืบสวนสอบสวนแต่อย่างใด วัตถุประสงค์หลักของ Fin CEN คือการนำข้อมูลไปใช้ประโยชน์แก่หน่วยงานที่เกี่ยวข้อง Fin CEN มีเจ้าหน้าที่ประมาณ 200 คน โดยในส่วนของ Criminal Investigators และ Intelligence Analysisists ส่วนใหญ่มาจากหน่วยงานต่างๆ เช่น จากหน่วยงานศุลกากร IRS DEA เป็นต้น

ข้อมูลที่ Fin CEN จะทำการวิเคราะห์นั้นมาจาก 3 แหล่งคือ

ก. Law Enforcement Cata Base เป็นข้อมูลที่มาจากหน่วยงานต่างๆ ไม่ว่า DEA IRS เป็นต้น การประสานงานข้อมูลระหว่างกันจะใช้ระบบ Memorandum of Understanding (MOU)

ข. Financial Data Base เป็นข้อมูลที่สำคัญตามกฎหมายเกี่ยวกับการฟอกเงินได้มาจาก 2 หน่วยงานหลัก คือ IRS และหน่วยงานศุลกากร ซึ่งได้รับรายงานทั้ง 4 ประเภทที่กล่าวไว้แล้ว

ค. Comercial Data Base เป็นข้อมูลจากกิจการต่างๆ หรือผู้ที่เกี่ยวข้อง ซึ่งได้เปิดเผยต่อสาธารณชนไว้แล้ว (National Automatic Telephone Directory)

นอกจากนี้ยังมี Uniform Commercial Code หรือ UCC Listing ซึ่งเป็นข้อมูลอย่างเดียวกันกับที่ใช้ในตลาดหลักทรัพย์แห่งประเทศไทย โดยได้มาจากบริษัทจำกัดที่จดทะเบียนกับสำนักงานทะเบียนหุ้นส่วนบริษัท

ประโยชน์ของข้อมูลที่ได้จาก Fin CEN มี 3 ประเภท คือ

ก. Practical Support Product ใช้เพื่อสนับสนุนหน่วยงานผู้ปฏิบัติ โดยตรง (Law Enforcement Agencies) รวมทั้งเป็นข้อมูลที่ให้หน่วยงานผู้ปฏิบัติไปศึกษาต่อไป

ข. ใช้เพื่อประโยชน์ในการดำเนินการยึด หรืออายัดทรัพย์สินที่ได้จากการฟอกเงิน

ค. ใช้เพื่อประโยชน์ในการกำหนดนโยบายระดับประเทศ

กล่าวโดยสรุป หน้าที่หลักของ Fin CEN ก็คือเป็นหน่วยวิเคราะห์ข้อมูลทางการเงินให้แก่หน่วยงานผู้ปฏิบัติ

- Money Laundering Section หน่วยงานนี้สังกัด Criminal Division กระทรวงยุติธรรม รับผิดชอบโดยตรงในส่วนที่เกี่ยวกับการฟอกเงิน บทบาทของหน่วยงานนี้มีดังนี้

ก. ให้ความสำคัญกับเหตุที่เกิด (transacting) และติดตามอย่างใกล้ชิด

ข. มีอำนาจตาม Money Laundering Act ในส่วนที่เกี่ยวกับการริบทางแพ่ง (Civil Forfeiture) และการริบทางอาญา (Criminal Forfeiture)

ค. ให้ความสำคัญกับการให้ความร่วมมือระหว่างประเทศ ในการดำเนินการริบและแบ่งปันทรัพย์สิน (International Forfeiture Cooperation and Sharing of Confiscated Assets) ในส่วนที่เกี่ยวกับประเทศไทยก็ได้มีการประสานงานกับหน่วยงานของประเทศไทยในเรื่องแนวทางดำเนินการริบทรัพย์สินระหว่างกัน

- The Office of Financial Enforcement หน่วยงานนี้สังกัดกระทรวงการคลัง (Department of Treasury) จัดตั้งโดย Bank Secrecy Act (BSA) ปี ค.ศ.1970 หน้าที่ความรับผิดชอบของหน่วยงานดังนี้

ก. เป็นหน่วยงานผู้ปฏิบัติตาม BSA

ข. ออกกฎหรือระเบียบต่างๆ เพื่อปฏิบัติตาม BSA

ค. ทำการจัดเก็บข้อมูลทางการเงิน

ง. ทำการสืบสวนสอบสวนการกระทำความผิดตาม BSA ซึ่งโดยปกติจะดำเนินการร่วมกับหน่วยงานอื่น ไม่ว่าจะเป็นหน่วยงานศุลกากร Fin CEN หรือ IRS

หน้าที่ของสถาบันการเงินตาม BSA มี 4 ประการคือ

- ก. ต้องให้มีการรู้จักตัวลูกค้าหรือการแสดงตนของลูกค้า
- ข. จัดเก็บบันทึกหรือข้อมูลต่างๆ
- ค. ฝึกอบรมพนักงานของสถาบันการเงินที่รับผิดชอบในด้านนี้
- ง. ปฏิบัติตามกรอบหรือแนวทางของหน่วยงานราชการที่ควบคุมดูแล

ข้อสังเกตของการใช้ Financial Enforcement มีดังนี้

ก. การกำหนดให้สถาบันการเงินจัดทำรายงาน มิได้ถือว่าเป็นการแทรกแซงลูกค้าแต่อย่างใด

ข. วิธีปฏิบัติสำหรับสถาบันการเงิน (Banking Compliance) นั้นกำหนดไว้ค่อนข้างชัดเจน กรณีที่พนักงานหรือสถาบันการเงินไม่ปฏิบัติตามจะมีความผิดตามกฎหมาย

ค. เน้นการทำความเข้าใจกับสถาบันการเงิน เพื่อให้ความร่วมมือ ในการปฏิบัติตามกฎหมาย⁷

Fin CEN และหน่วยงาน Financial Enforcement ต่างก็สังกัดกระทรวงการคลัง ยกเว้นหน่วยงาน Money Laundering Section ซึ่งเป็นหน่วยงานที่ทำหน้าที่ยึดหรืออายัดทรัพย์สินตาม Money Laundering Act สังกัดกระทรวงยุติธรรม การแบ่งบทบาทหน้าที่ของทั้ง 3 หน่วยงานค่อนข้างจะชัดเจนโดย Fin CEN เป็นศูนย์ข้อมูลทางการเงิน เพื่อประโยชน์แก่หน่วยงานต่างๆ ที่เกี่ยวข้อง อาจจะกล่าวได้ว่ากระทรวงการคลังมีบทบาทหน้าที่ตาม Bank Secrecy Act (BSA) โดยตรงในขณะที่กระทรวงยุติธรรมมีบทบาทหน้าที่ตาม Money Laundering Act

ตาม BSA สถาบันการเงินมีหน้าที่หลัก 4 ประการ

ประการแรก ต้องรู้จักตัวลูกค้า

ประการที่สอง ต้องรายงานทางการเงิน โดยรายงานนั้นจะถูกส่งไปยัง IRS เป็นหลัก ทั้งนี้เนื่องจากจะต้องทำการตรวจสอบประวัติการเสียภาษี ดังนี้จึง

⁷ รายงานการประชุมครั้งที่ 6/2537, เอกสารการประชุม สำนักงาน ป.ป.ส., วันที่ 12 กันยายน 2537, หน้า 4-6

สามารถตรวจสอบแหล่งที่มาจากการรายงานต่อหน่วยงานสรรพากรและแหล่งที่มาจากการรายงานของสถาบันการเงินว่ามีความแตกต่างกันหรือไม่ นอกจากนี้ยังมีหน่วยงานศุลกากรซึ่งรับรายงานการนำเงินสดเข้าออกนอกประเทศ จะทำหน้าที่ตรวจสอบความผิดปกติของเงินเช่นเดียวกัน

ประการที่สาม ต้องเก็บรายงาน ไม่น้อยกว่าห้าปี

ประการสุดท้าย หากสถาบันการเงินละเลยไม่รายงาน ก็จะมีบทลงโทษ โดย Fin CEN จะส่งไปยังหน่วยงานที่บังคับใช้กฎหมายในเรื่องนั้นๆ เช่นหน่วยงานที่รับผิดชอบเรื่องยาเสพติด สถานกาสิโน การหลีกเลี่ยงภาษีเป็นต้น ดังนั้น Fin CEN จึงทำหน้าที่หลักในการสืบสวนข้อมูลเบื้องต้นและวิเคราะห์ข้อมูลก่อนที่จะส่งต่อไปยังหน่วยงานที่เกี่ยวข้องต่อไป

กล่าวโดยสรุปประเทศสหรัฐอเมริกาจะมีกระทรวงที่เกี่ยวข้องกับการฟอกเงินอยู่สองประการ คือ กระทรวงการคลังซึ่งควบคุมหน่วยงานศุลกากร หน่วยงานสรรพากร และสถาบันการเงินทั้งหลายมีบทบาทหน้าที่ในเรื่องแหล่งที่มาทางการเงิน และกระทรวงยุติธรรมซึ่งควบคุมหน่วยงานที่ทำหน้าที่ติดตามยึดและอายัดทรัพย์สิน โดยทั้ง 2 กระทรวงจะมีบทบาทหน้าที่ที่แยกจากกันอย่างชัดเจนและขณะเดียวกันก็ต่อเนื่องสอดคล้องกัน

ระบบการริบทรัพย์สินของประเทศสหรัฐอเมริกว่าการริบทรัพย์สินมี 2 ระบบคือ

ก. การริบทรัพย์สินทางแพ่ง มีอยู่ในประมวลกฎหมายอาญา (21 USC) มาตรา 881 บัญญัติว่า ทรัพย์สินที่จะถูกริบเป็นของแผ่นดินนั้น จะต้องเป็นการริบตามกฎหมายของสหรัฐอเมริกา และทรัพย์สินที่ได้ใช้หรือเกี่ยวข้องกับการกระทำความผิดสิทธิในทรัพย์สินเหล่านั้นจะตกเป็นของรัฐทันทีแม้ว่าจะยังไม่มีคำพิพากษาของศาลบุคคลใดจะยกข้อต่อสู้หรืออ้างว่าได้ซื้อมาโดยสุจริตมิได้

ประเด็นที่น่าสนใจตามมาตรา 881 นี้คือ เรื่องเงินซึ่งหมายรวมถึง เงินที่นำไปใช้แลกเปลี่ยนกับยาเสพติด รวมทั้งเงินที่มีเหตุอันควรเชื่อว่าได้ใช้หรือจะใช้เพื่อแลกเปลี่ยนกับยาเสพติดไม่ว่าจะโดยทางตรงหรือทางอ้อม ได้มีการยกตัวอย่างว่า หากพบเงินจำนวนหนึ่งพร้อมกับยาเสพติด แต่ไม่มีข้อเท็จจริงที่ชี้ให้ชัดว่าเป็นเงินที่ใช้ซื้อขาย

ยาเสพติดโดยตรง เงินจำนวนนี้ก็อาจถูกริบทางแพ่งได้ในประเด็นเกี่ยวกับรายได้ซึ่งหมายถึงเงินที่ได้จากการค้ายาเสพติด และทรัพย์สินที่ได้มาโดยการใช้เงินจากการค้ายาเสพติดและยังรวมถึงทรัพย์สินที่มีเงินจากการค้ายาเสพติดรวมอยู่ด้วย ตามกฎหมายสหรัฐอเมริกา ทรัพย์สินเหล่านี้ก็อาจถูกริบทางแพ่งได้ทั้งสิ้น นอกจากนี้เงินที่ใช้ติดสินบนเจ้าพนักงานและเงินที่อำนวยความสะดวกในการค้ายาเสพติดก็อาจถูกริบทางแพ่งได้เช่นกัน

ข. การริบทรัพย์สินทางอาญา ไม่มีความแตกต่างจากการริบตามกฎหมายของประเทศไทยมากนัก

กองทุนของประเทศสหรัฐอเมริกานั้น จัดตั้งเป็นกองทุนกลาง ซึ่งหน่วยงานที่เกี่ยวข้องต่างๆ สามารถเบิกจ่ายเงินจากกองทุนได้โดยไม่มีกองทุนย่อย

สถาบันการเงินตามกฎหมายฟอกเงินของประเทศสหรัฐอเมริกามุ่งเน้นเฉพาะธนาคารพาณิชย์เท่านั้น คั้งนี้จึงเสนอให้พิจารณาบทพจนนิยามคำว่า “สถาบันการเงิน” ตามร่างกฎหมายฟอกเงินว่า ควรจำกัดขอบเขตของสถาบันการเงินให้แคบในชั้นต้น โดยไม่ควรขยายไปถึงโรงรับจำนำ หรือสหกรณ์ออมทรัพย์

ควรจำกัดพจนนิยามคำว่า “สถาบันการเงิน” โดยในชั้นแรกควรหมายรวมถึงเฉพาะสถาบันการเงินที่สำคัญๆ คือ ธนาคารพาณิชย์และบริษัทเงินซึ่งออก Monetary Instrument การกำหนดหน้าที่และความรับผิดชอบของธนาคารพาณิชย์จะไม่มี การต่อต้าน เนื่องจากบรรดาธนาคารพาณิชย์ต่างก็ได้ยึดถือปฏิบัติอยู่แล้วทั้งในเรื่องการรู้จักตัวลูกค้าและการรักษามันที่ข้อมูลทางการเงิน ในส่วนหน้าที่ที่ต้องรายงานนั้น ก็เพียงแต่รายงานเฉพาะกรณีที่มีเหตุอันควรสงสัยเท่านั้น ความเชื่อมโยงในการทำงานของสามหน่วยงานตามกฎหมายทั้งสองฉบับอย่างชัดเจน ในส่วนของสถาบันการเงินก็ได้มีการจัดฝึกอบรมพนักงานของสถาบันการเงินให้มีความชำนาญในด้านนี้ ความหวาดระแวงหรือความกังวลในลูกค้าสถาบันการเงินก็จะหมดไป เมื่อ Fin CEN ได้รับรายงานจากสถาบันการเงินก็จะทำการสืบสวนสอบสวนต่อไป จุดนี้เองเป็นพัฒนาการทางกฎหมายเพื่อให้กฎหมายใช้บังคับได้ในส่วนของร่างกฎหมายฟอกเงินของไทยก็ได้รับคำยืนยันจากนายเพ็ญวรรณฯ ว่าสถาบันการเงินจะไม่มี การต่อต้านกฎหมายฉบับนี้ จึงทำให้มั่นใจว่าความสัมพันธ์อันดีระหว่างสถาบันการเงินกับหน่วยงานของรัฐจะเป็นรากฐานที่ทำให้กฎหมายสกัดการฟอกเงินดำเนินไปได้ด้วยดี

ศูนย์ข้อมูลมีระบบวิเคราะห์ข้อมูลโดยอาศัยหลักเกณฑ์อะไรที่จะชี้ว่าได้มีการฟอกเงินเกิดขึ้น ฟอกเงินที่ไหน อย่างไร

กฎหมายฟอกเงินมีอยู่ 2 ส่วนคือ

- ก. เรื่องการรายงานและ
- ข. เรื่องการบังคับใช้กฎหมาย⁸

ซึ่งการบังคับใช้กฎหมายนั้นเป็นการดำเนินการ เพื่อให้ไปถึงการริบทรัพย์สินซึ่งเป็นเหตุแห่งการกระทำผิด ดังนั้นเมื่อพนักงานสถาบันการเงินซึ่งได้รับการฝึกอบรมอย่างดีและมีประสิทธิภาพสูงได้รับรายงานและข้อมูลก็จะส่งต่อมายัง Fin CEN เพื่อทำการวิเคราะห์ก่อนที่จะส่งต่อไปยังหน่วยงานที่รับผิดชอบเพื่อดำเนินการต่อไป ส่วนที่สำคัญที่สุดของกฎหมายฟอกเงินจึงอยู่ที่พนักงานของสถาบันการเงิน

ขอบเขตการยึดทรัพย์สินทางแพ่งตามกฎหมายของสหรัฐอเมริกาว่า ยึดได้เฉพาะทรัพย์สินที่ธนาคารแจ้งข้อมูลหรือสามารถยึดเลขได้ถึงทรัพย์สินอื่นอยู่นอกเหนือขอบเขตของสถาบันการเงิน เช่น ที่อยู่อาศัย โรงงาน อีกประการหนึ่ง เจ้าหน้าที่ฝ่ายใดมีอำนาจยึดทรัพย์สิน

ขอบเขตในการยึดนี้กว้างกว่าที่สถาบันการเงินระบุมาในส่วนเกี่ยวกับอำนาจในการยึดทรัพย์สินนั้น เนื่องจาก Fin CEN ไม่มีอำนาจโดยตรงในการบังคับใช้กฎหมาย หากแต่เป็นหน่วยงานรวบรวมข้อมูลเพื่อส่งแก่หน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ดังนั้นในส่วนของการยึดก็ต้องอาศัยเจ้าหน้าที่ของหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง โดยมีขั้นตอนว่าเมื่อมีเหตุ

⁸ รายงานการประชุมครั้งที่ 6/2537, เอกสารการประชุม สำนักงาน ป.ป.ส., วันที่ 12 กันยายน 2537, หน้า 7

อันควรสงสัย (Probable Cause) หน่วยงานที่รับผิดชอบก็จะเป็นผู้ดำเนินการเพื่อให้ศาลสั่งยึดหรือริบทางแพ่ง ซึ่งหากผู้ที่เป็นเจ้าของทรัพย์สินไม่ได้เข้ามาในคดีเพื่อขอทรัพย์สินคืนภายในระยะเวลาหนึ่ง ทรัพย์สินก็จะตกเป็นของรัฐ กรณีนี้จะแตกต่างจากการริบทางอาญาซึ่งจะต้องผูกติดอยู่กับฐานความผิด กล่าวคือจะริบทางอาญาได้ก็ต่อเมื่อศาลได้พิจารณาลงโทษจำเลยแล้ว

3.1.2 NCIS (The National Criminal Intelligence Service)

ลักษณะและภาระหน้าที่ NCIS

NCIS เป็นหน่วยงานที่ตั้งขึ้นโดย กระทรวงมหาดไทยของอังกฤษ ในปี 1990 ตามความต้องการของ Association of Chief Police Officers ของประเทศอังกฤษ ซึ่งมีการเรียกร้องให้ประเทศอังกฤษได้มีระบบข้อมูลอาชญากรรมแห่งชาติขึ้น

ภารกิจของ NCIS คือ ดำเนินการรวบรวม ประเมินผล วิเคราะห์ ข้อมูลที่เกี่ยวกับอาชญากรรมที่ร้ายแรง (รวมถึงการก่อการร้าย) อาชญากรรมที่ส่งผลกระทบต่อผลประโยชน์ของประเทศ เมื่อรวบรวมข้อมูลได้เพียงพอแล้ว ก็จะส่งข้อมูลนั้นไปยังหน่วยงานที่รับผิดชอบโดยตรง เพื่อบังคับการให้เป็นไปตามกฎหมาย

NCIS ได้เริ่มปฏิบัติการตามหน้าที่ในช่วงต้นปี 1992 และปัจจุบันประกอบด้วยเจ้าหน้าที่ที่เป็นตำรวจมากกว่า 400 คน พนักงานศุลกากร และสรรพากรอีกประมาณ 40 คน แม้เจ้าหน้าที่ส่วนใหญ่จะประจำอยู่ที่ Spring Gardens ในมหานครลอนดอน แต่ก็ยังมีสำนักงานสาขาอีก 5 แห่งทั่วประเทศอังกฤษ โดยมีการสับเปลี่ยนเจ้าหน้าที่ระหว่างกัน

ผู้อำนวยการของ NCIS จะขึ้นตรงต่อรัฐมนตรีมหาดไทยของอังกฤษ จากการที่ NCIS เป็นส่วนหนึ่งของกิจการตำรวจ และศูนย์คอมพิวเตอร์แห่งชาติ ดังนั้น นอกจากภาระหน้าที่ในการบริหารข้อมูลแล้ว NCIS ยังมีหน้าที่ในการให้บริการทางวิชาการแก่หน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ทำให้เกิดการประสานกันระหว่างส่วนท้องถิ่นและส่วนกลาง ซึ่งส่งผลดีต่อสัมฤทธิ์ผลในการปราบปรามอาชญากรรมในประเทศอังกฤษ (NCIS)

กฎหมายเกี่ยวกับการฟอกเงินของประเทศอังกฤษ มีอยู่ 2 ฉบับคือ

1. Money Laundering Regulation พ.ศ. 1993 มีสาระสำคัญดังนี้

ก. กำหนดให้สถาบันการเงิน เช่น ธนาคารพาณิชย์ สหกรณ์ออมทรัพย์ บริษัทเงินทุนหลักทรัพย์ มีหน้าที่บันทึกข้อมูลการทำธุรกรรมในครั้งแรกของลูกค้า

ข. กำหนดให้สถาบันการเงินจัดทำบันทึกการโอนเงินต่างๆ ซึ่งมีการโอนเงินเกินกว่า 1,500 ECU. (10,000 ปอนด์) และเก็บไว้ภายใน 5 ปี

ค. กำหนดให้สถาบันการเงินรายงานการทำธุรกรรมที่ต้องสงสัยว่าเกี่ยวข้องกับฟอกเงินแก่หน่วยงาน National Criminal Intelligence Services หรือ NCIS

หน่วยงาน NCIS จะทำการรวบรวมข้อมูลข่าวสารที่เกี่ยวข้องกับอาชญากรรมทุกชนิด โดยในแผนกที่เกี่ยวกับการฟอกเงินมีเจ้าหน้าที่ประมาณ 10 คนเจ้าหน้าที่ส่วนหนึ่งจะทำหน้าที่ป้อนข้อมูลเข้าเครื่องคอมพิวเตอร์และอีกส่วนหนึ่งจะทำหน้าที่วิเคราะห์ข้อมูลก่อนส่งให้หน่วยงานที่รับผิดชอบ

ข้อสังเกตต่อกฎหมายฉบับนี้

ก. ตามกฎหมายฉบับนี้ กำหนดให้การฟอกเงินเป็นความผิดทางอาญา แต่ในส่วนการดำเนินคดีเกี่ยวกับการฟอกเงินยังไม่มี การดำเนินคดีแต่อย่างใด เนื่องจากการพิสูจน์เกี่ยวกับการกระทำความผิดตกอยู่แก่ฝ่ายโจทก์หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ และไม่สามารถหาหลักฐานเพื่อพิสูจน์ว่าเจ้าของทรัพย์สินได้รู้ว่าทรัพย์สินนั้น ได้มาจากการกระทำความผิด

ข. บรรดาสถาบันการเงินและสมาคมธนาคารของประเทศอังกฤษได้ให้ความร่วมมือกับ NCIS ในการปฏิบัติตามกฎหมายเป็นอย่างมาก นอกจากนี้ยังได้มีการจัดฝึกอบรมเจ้าหน้าที่ของสถาบันการเงินเพื่อให้มีความชำนาญ

2. Drug Trafficking Offences Act พ.ศ. 1988 มีสาระสำคัญคือ กำหนด

ให้สามารถริบผลประโยชน์ (Benefit) จากการกระทำความผิดเกี่ยวกับยาเสพติด ซึ่งเริ่มคำนวณตั้งแต่เมื่อศาลมีคำพิพากษาย้อนหลังไป 6 ปี โดยอาศัยวิธีคำนวณตามราคา (Confiscated by Value) คือ ให้ชำระเป็นดั่งเงิน หากไม่มีก็ดำเนินการริบทรัพย์สินทั้งหลายที่มีอยู่ภายใน 10 ปี

ในปีหนึ่งๆ หน่วยงาน NCIS จะได้รับข้อมูลจากสถาบันการเงิน ประมาณ 14,000 ชิ้น โดยข้อมูลประมาณ 6-10% ได้นำมาขยายผลการสืบสวนสอบสวนในคดีอาชญากรรม

ทรัพย์สินที่ถูกศาลมีคำสั่งให้ริบจะตกเป็นของกระทรวงการคลังโดยไม่มีกองทุน ทั้งนี้เพื่อป้องกันปัญหาการที่เจ้าหน้าที่มือคดในการทำงาน โดยมุ่งถึงผลประโยชน์ที่จะได้รับมากเกินไป

3.1.3 AUSTRAC: (Australian Transaction Reports and Analysis Centre) ลักษณะและภาระหน้าที่

AUSTRAC เป็นหน่วยงานที่ตั้งขึ้นจากกฎหมาย The Financial Transaction Report Act 1988 ส่วนที่ 6 ภายใต้การดูแลของ Australian Attorney General ทำหน้าที่สอดส่องดูแล กระแสความเคลื่อนไหวทางการเงินที่เกี่ยวข้องกับประเทศออสเตรเลีย ทั้งในและนอกประเทศ วิเคราะห์และสืบสวนหาข้อมูลเพื่อส่งต่อไปยังหน่วยงานที่บังคับใช้กฎหมายโดยตรงต่อไป

นอกจากภาระหน้าที่ในการรวบรวมข้อมูล วิเคราะห์และสืบสวนเกี่ยวกับความผิดต่อภาษีอากร และความผิดต่ออาชญากรรมแล้ว เครือข่ายความรับผิดชอบในด้านข้อมูลของ AUSTRAC ยังครอบคลุมไปถึงความผิดต่อกฎหมายดังต่อไปนี้

- Crimes (Tortation Offences) Act, 1980
- Mutual Assistance in Criminal Mater Act, 1987
- Proceeds of Crime Act, 1987 และ
- Cash Transaction Reports Act, 1988

และบทกฎหมายอื่นที่เกี่ยวกับความผิดต่ออาชญากรรมและการฟอกเงิน ซึ่งได้แก่

- The Customs Act, 1901
- The Income Tax Assessment Act, 1936

- The Crimes Act 1914 (Commonwealth); และ
- Various States Confiscation of Assets Legislation

นอกจากนี้เมื่อมีพฤติการณ์ดังต่อไปนี้ Financial Transaction Report Act 1988 ได้กำหนดให้มีการรายงานไปยัง AUSTRAC หรือผ่าน AUSTRAC คือ

- สถาบันการเงิน หรือผู้ประกอบการอื่นเกี่ยวกับการเงิน ต้องรายงานเกี่ยวกับธุรกรรมทางการเงิน ตั้งแต่ 10,000 ดอลลาร์ขึ้นไปต่อ AUSTRAC (มาตรา 15 ของ FIR Act)

- การโอนเงินสดเข้า หรือออกนอกประเทศออสเตรเลีย ตั้งแต่ 5,000 ดอลลาร์ขึ้นไปให้รายงานไปยัง Australian Customs โดยส่งผ่าน AUSTRAC

- รายงานเกี่ยวกับธุรกรรมทางการเงินที่น่าสงสัย หรือการโอนเงินที่น่าสงสัย ผู้ประกอบการเกี่ยวกับการเงินต้องส่งไปยัง AUSTRAC (มาตรา 16 ของ FIR Act และมาตรา 2430 ของ Australian Securities Commission Law

- รายงานเกี่ยวกับผู้เปิดบัญชีเงินฝากใหม่ซึ่งต้องมีบัตรประจำตัว ซึ่งใช้บังคับเมื่อวันที่ 1 กุมภาพันธ์ 1991 (ส่วนที่ 3 ของ FIR Act) ควบคู่กับข้อห้ามในการเปิดบัญชีหรือดำเนินการโดยไม่ใช้ชื่อจริง มาตรา 24 ของ FIR Act ใช้บังคับตั้งแต่ปี 1988)¹⁰ ใน AUSTRAC มี 4 เขตพื้นที่ของการทำงานที่เป็นผลมาจาก (FIR) Act ดังนี้

3.1.3.1 AUSTRAC ได้ก่อตั้งและได้กำหนดโครงสร้างในการควบคุมและการใช้กฎหมายให้ปฏิบัติซึ่งใช้ให้เกิดประโยชน์ภายใต้สถานการณ์ของพื้นที่การตลาด (Marketplace)

3.1.3.2 มีการรับประกันในความร่วมมือ โดยฝ่ายจัดการบริหารโดยอำนาจของหน่วยงานในการค้นหาวิธีการแก้ไข เกี่ยวกับในคดีแพ่งและการเรียกร้องในการลงโทษพวกอาชญากรให้มีหลักฐานที่จะกระทำหรือเอาโทษต่อผู้กระทำความผิด เพื่อจะดำเนินคดีคนเหล่านี้ให้ได้

3.1.3.3 เป็นหน่วยงานที่มีความเข้าใจในเรื่องของการเงิน แต่ก่อนจะต้องได้รับการดูแลและเอาใจใส่ในการสืบสวน ในเรื่องการฟอกเงินนั้นอาจจะต้องการพวกนักสืบโดยมีตัวแทนอื่นๆ

¹⁰ รองศาสตราจารย์ วีระพงษ์ บุญโยภาส. เอกสารเสนอพิจารณาหน่วยงาน, หน้า 4-6

3.1.3.4 มีการเก็บข้อมูลไว้สำหรับการบังคับใช้กฎหมายที่สำคัญๆ ในประเทศออสเตรเลีย ด้วยความเอาใจใส่ของการดำเนินการทางการเงิน (ซึ่งเป็นข้อมูลที่ถูกรวบรวมเอาไว้)¹¹

ในระหว่างปี 1994-95 ทาง AUSTRAC ได้มีการใช้การควบคุมการเงินโดยระบบคอมพิวเตอร์ในการดำเนินกิจการ โดยมีศูนย์กลางในการดำเนินกลางที่ใหญ่มาก ซึ่งเป็นการดำเนินกิจการทางการเงินที่เพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็วและมีแบบอย่างของการจ่ายเงิน. แบบอย่างของการโอนเงินผ่านทางโทรเลขของชาติอื่น และเขตพื้นที่ทำอุตสาหกรรมที่มีอิทธิพลตาม ก.ม.

ในตอนแรกๆ ทางรัฐบาลได้เกิดความสงสัยในการดำเนินกิจการจากธนาคารและพ่อค้า นักธุรกิจทางการเงิน ซึ่งสงสัยในการเสียภาษีว่าจะมีการฟอกเงิน

ทาง AUSTRAC ได้มีคำสั่งซึ่งเป็นนโยบายเป็นลักษณะการร้องขอไปยังพ่อค้า นักธุรกิจทางการเงินให้ดูแลเรื่อง เช็คที่ส่งจ่ายจะเป็นการฟอกเงินได้

ซึ่งเป็นนโยบายใหม่ของ AUSTRAC ทำให้เห็นถึงบทบาทใหม่ขององค์กรว่า นอกจากจะตรวจสอบทางรายงานแล้วยังสามารถลงมาหรือเข้ามาถึงระบบการเงินหรือการไหลของเงินก่อนเข้าสู่ระบบการเงินได้อีกด้วย¹²

จึงทำให้พอมองเห็นรูปร่างของหน่วยงานของศูนย์บริหารข้อมูลกลางควรมีบทบาทดังนี้

หน่วยรับผิดชอบและภาระหน้าที่

ผู้เขียนเห็นว่า รูปแบบของหน่วยงานรับผิดชอบควรมีลักษณะเป็นสำนักงานบริหารข้อมูลกลาง บริหารงานโดยคณะกรรมการจากหน่วยงานต่างๆ ที่เกี่ยวข้องคล้ายคลึงกับหน่วยงาน Fin CEN ของประเทศสหรัฐอเมริกา หน่วยงาน NCIS ของประเทศอังกฤษหรือหน่วยงาน AUSTRAC ของประเทศออสเตรเลีย โดยมีภาระหน้าที่คือ

¹¹ Australian Transaction Reports and Analysis Center (AUSTRAC), 2 Prevention and deterrence: inhibiting the facilitation of money laundering, Annual Report 1994-1995 p.7

¹² Australian Transaction Reports and Analysis Center (AUSTRAC), 3.3 Monitoring work in 1994-95, Annual Report 1994-95, p.16

ก. รับรายงานเกี่ยวกับจำนวนเงินที่ต้องสงสัยว่าได้มาจากการลักลอบค้า
ยาเสพติด รวมทั้งการทำธุรกรรมที่เกี่ยวข้องกับเงินจำนวนนั้น

ข. ออกใบรับการรายงานให้แก่สถาบันการเงิน

ค. แจ้งให้สถาบันการเงินยับยั้งการทำธุรกรรมไว้ได้เป็นเวลาไม่เกิน 24

ชั่วโมง

ง. นำเสนอพนักงานอัยการเพื่อยื่นคำร้องขอให้ศาลมีคำสั่งระงับธุรกรรม

จ. ติดตามและตรวจสอบตามรายงานที่ต้องสงสัย

ช. รวบรวมพยานหลักฐาน เพื่อดำเนินคดีแก่ผู้กระทำความผิดตาม
พระราชบัญญัตินี้

ซ. บริหารกองทุน เพื่อป้องกันและปราบปรามการปกปิดหรือเปลี่ยน
สภาพทรัพย์สินที่เกี่ยวข้องกับการกระทำความผิดเกี่ยวกับยาเสพติด (อาจเพิ่มเติมความ
ผิดฐานอื่นในอนาคตที่เกี่ยวข้องกับการฟอกเงิน)

ฉ. ดำเนินการตามวิธีพิเศษ¹³

¹⁴ความเห็นของที่ประชุมคณะกรรมการร่าง เห็นว่าสำนักงานควรมี
ลักษณะใดนั้น พิจารณาตามที่ประชุมนั้นมี 2 ลักษณะดังนี้

1. ความเห็นเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของสำนักงานและคณะกรรมการตาม
ร่างกฎหมายฟอกเงินที่ฝ่ายเลขานุการได้นำเสนอว่า สำนักงานควรมีอำนาจหน้าที่
ในการปฏิบัติการตามกฎหมาย ในขณะที่คณะกรรมการควรมีอำนาจหน้าที่ในการควบคุมดูแลค่านโยบายและเสนอแนะเกี่ยวกับการออกกฎกระทรวงและวางระเบียบ โดยไม่
ควรที่จะต้องปฏิบัติการตามกฎหมายเช่น ในเรื่องการแจ้งให้ระงับการทำธุรกรรม เป็น
ต้น ยกเว้นในบางเรื่องที่ทางสำนักงานขอให้คณะกรรมการพิจารณาให้ความเห็นชอบ
รูปแบบนี้เป็นรูปแบบที่มีทั้งคณะกรรมการและสำนักงาน

¹³ วิชาญ บุญญาภาส, “ประเทศไทยกับร่างพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปราม
การปกปิดหรือเปลี่ยนแปลงสภาพทรัพย์สินที่เกี่ยวข้องกับการกระทำความผิดเกี่ยวกับยาเสพติด”, ชุดพจน.
กรกฎาคม-สิงหาคม 2537, ปีที่ 4 ฉบับที่ 41, หน้า 85

¹⁴ รายงานการประชุม, คณะอนุกรรมการพิจารณากร่าง พ.ร.บ.ป้องกันและปราบปราม
การปกปิดหรือเปลี่ยนแปลงสภาพทรัพย์สินที่เกี่ยวพันกับการกระทำความผิด พ.ศ...., ครั้งที่ 5/2537, หน้า 10

2. ส่วนอีกรูปแบบหนึ่งเป็นรูปแบบที่มีเฉพาะคณะกรรมการ เช่น คณะกรรมการตรวจสอบทรัพย์สินตาม พ.ร.บ. มาตรการฯ คณะกรรมการจะมีอำนาจหน้าที่เพื่อปฏิบัติการตามกฎหมายโดยตรง จึงเสนอให้ที่ประชุมได้พิจารณาเปรียบเทียบทั้ง 2 รูปแบบก่อนนำมาปรับใช้กับร่างกฎหมายฟอกเงิน

รูปแบบที่มีเฉพาะคณะกรรมการอาจไม่เหมาะสมกับร่างกฎหมายฟอกเงิน ทั้งนี้ โดยพิจารณาจากกระบวนการตรวจสอบทรัพย์สินในคดีอาชญากรรมตาม พ.ร.บ. มาตรการฯ ซึ่งมักจะล่าช้าและไม่คล่องตัว เนื่องจากคณะกรรมการตรวจสอบทรัพย์สินจะมีอำนาจหน้าที่หลักในการสั่งตรวจสอบทรัพย์สิน แม้ตามกฎหมาย เลขาธิการ ป.ป.ส. ก็มีอำนาจสั่งตรวจสอบทรัพย์สินเช่นกัน แต่เป็นการให้อำนาจเฉพาะกรณีมีเหตุจำเป็นเร่งด่วนเท่านั้น ดังนั้นในที่ประชุมคณะกรรมการร่างพระราชบัญญัติฉบับนี้จึงเห็นสมควรที่จะเลือกรูปแบบที่ 1 ซึ่งให้อำนาจหน้าที่สำนักงานเพื่อปฏิบัติการตามกฎหมายโดยตรง

3.2 ลักษณะขององค์กร

ในเรื่องของการกำหนดหน่วยงานที่รับผิดชอบนั้น ได้ระบุถึงลักษณะขององค์กรนั้นเห็นได้ว่าเป็นความจำเป็นต้องใช้อุปกรณ์และเทคโนโลยีขั้นสูง มีเครื่องบันทึกข้อมูลขนาดใหญ่ถึงในต่างประเทศ ดังที่กล่าวมาแล้วใน 3.1 จะเป็นหน่วยงานขนาดใหญ่เห็นว่าหน่วยงานนี้ควรทำหน้าที่รวบรวมข้อมูลแล้ววิเคราะห์แล้วส่งข้อมูลไปยังหน่วยงานที่มีหน้าที่โดยตรง หรือ ถ้าพบเหตุอันน่าสงสัยและเกรงว่าจะถูกทำลายหลักฐานให้ศูนย์บริหารข้อมูลกลางนั้นมีอำนาจที่จะยับยั้งธุรกรรมนั้นไว้ชั่วคราว ดังจะกล่าวต่อไปในหัวข้อ 3.3 ต่อไป และเห็นควรจะมีการจัดตั้งกองทุนในลักษณะเดียวกับกองทุนป้องกันและปราบปรามยาเสพติดตาม พ.ร.บ. มาตรการในการปราบปรามผู้กระทำความผิดยาเสพติด พ.ศ.2534 เพื่อนำดอกผลไปสนับสนุนผู้เกี่ยวข้องกับการปฏิบัติการเกี่ยวกับการฟอกเงินตามกฎหมายดังกล่าวต่อไป ถึงแม้ว่าจะกำหนดให้อยู่ในกระทรวงการคลังก็ตาม แต่ผู้เขียนเห็นสมควรว่าจะต้องมีกองทุนเป็นของหน่วยงานของตนเองเพื่อความสะดวกในการนำเงินออกมาใช้อย่างรวดเร็ว ถึงแม้จะอยู่ในกระทรวงการคลัง หากไม่มีกองทุนดังกล่าวแล้ว การใช้จ่ายเงินหรือการขอเงินช่วยเหลือในการปฏิบัติหน้าที่จะกลับมาในรูปของงบประมาณซึ่งกว่าจะได้รับจะล่าช้ามากจนอาจไม่ทันถ่วงที และล่าช้า

มาก แต่เงินที่กองทุนจะได้รับนั้นสมควรจะได้มาจากความผิดฐานฟอกเงินเท่านั้น ถ้าหากวิเคราะห์หรือตรวจสอบพบอยู่ในความผิดฐานอื่นๆ ก็ส่งข้อมูลไปยังหน่วยงานนั้นๆ โดยตรง เพื่อดำเนินการตามกฎหมายเฉพาะต่อไป

¹⁵ ศูนย์บริหารข้อมูลกลางนั้น สมควรอยู่ในรูปของ “สำนักงาน” อยู่ในกระทรวงการคลัง มีกลไกที่ต้องรับผิดชอบซึ่งจะต้องเป็นระบบราชการ ซึ่งทำหน้าที่รับรายงานจากสถาบันการเงิน จะเป็นศูนย์รวมในการรับรายงานต่างๆ ในกรณีมีเหตุอันควรสงสัยหรือผิดปกติเกี่ยวกับการฟอกเงินก็จะรวบรวมไว้เพื่อประโยชน์ในการตรวจสอบดำเนินคดี นอกจากนี้ยังมีหน้าที่ในการตรวจสอบข้อมูลที่ได้รับรายงานมาประสานงานกับพนักงานสอบสวนเพื่อให้พิจารณาดำเนินคดีต่อผู้กระทำความผิด

อีกทั้งหน่วยงานนี้จะรับผิดชอบและมีอำนาจโดยเฉพาะในเรื่องที่เกี่ยวกับคดีโดยเฉพาะในเรื่องการสอบถาม ตรวจสอบ ต้องส่งคำชี้แจงเป็นหนังสือและอื่นๆ หรือมีหนังสือสอบถาม ระวังการทำธุรกรรมทางการเงินเป็นเวลาไม่น้อยกว่า 24 ชั่วโมง เรื่องการระงับการทำธุรกรรมทางการเงินก็เป็นมาตรการอย่างหนึ่งใน MODEL LAW ที่องค์การสหประชาชาติได้กำหนดไว้ในกรณีที่มีข้อสงสัย อย่างไรก็ตามก็จำกัดระยะเวลา 24 ชั่วโมง เพื่อมิให้เกิดความเสียหายในเรื่องการโอนเงินหรือทำธุรกิจทางการเงิน หน้าที่ต่อไปคือมีอำนาจเข้าไปเคหะสถานยานพาหนะใดๆ ซึ่งเป็นอำนาจของพนักงาน

ผู้ปฏิบัติหน้าที่ในศูนย์บริหารข้อมูลกลางนั้นควรมีลักษณะดังนี้

ก. รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง ให้รักษาการและบังคับการตามพระราชบัญญัตินี้ และมีอำนาจแต่งตั้งพนักงานเจ้าหน้าที่ภายในศูนย์และผู้เชี่ยวชาญพิเศษในการปฏิบัติหน้าที่ตามพระราชบัญญัตินี้

ข. ให้มีหัวหน้าสำนักงาน และพนักงานเจ้าหน้าที่เป็นเจ้าพนักงานตามประมวลกฎหมายอาญา

ค. ผู้เชี่ยวชาญในการวิเคราะห์ให้เป็นพนักงานวิเคราะห์ หรือเจ้าหน้าที่วิเคราะห์ข้อมูลและตรวจสอบข้อมูลที่จะส่งยึด หรืออายัดทรัพย์สินได้มาจากการแต่งตั้งจาก

¹⁵ รายงานการประชุมครั้งที่ 1/2537, เอกสารการประชุม สำนักงาน ป.ป.ส. วันที่ 30 พฤษภาคม 2537, หน้า 9

ผู้เชี่ยวชาญที่ยอมรับว่ามีความสามารถในสาขาอาชีพที่เกี่ยวข้อง เช่น ธนาคารและสถาบันการเงิน โดยวาระคราวละ 2 ปี ให้มีการแต่งตั้งใหม่ โดยสามารถถูกคัดเลือกขึ้นดำรงตำแหน่งใหม่ได้อีก โดยหัวหน้าสำนักงานและความเห็นชอบจากรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง

ง. กำหนดให้มีคณะกรรมการอุทธรณ์เพื่อตรวจสอบและควบคุมดูแลทั้งทางด้านกฎหมายที่เกี่ยวข้องและการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่ผู้เชี่ยวชาญในการวิเคราะห์และตรวจสอบข้อมูลนั้นๆ โดยคณะกรรมการนั้นมีวาระคราวละ 2 ปีเช่นกัน แต่งตั้งโดยรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง เป็นต้น

3.3 อำนาจหน้าที่

ตามกฎหมายนั้น ได้กำหนดอำนาจหน้าที่ของศูนย์บริหารข้อมูลกลางให้มี 3 ลักษณะดังนี้

- ออกใบรับรายงานให้แก่สถาบันการเงินภายในเวลาไม่เกินสองวัน นับแต่เมื่อได้รับรายงาน
- ออกใบแจ้งยับยั้งการทำธุรกรรมซึ่งมีระยะเวลาไม่เกินยี่สิบสี่ชั่วโมง
- ในกรณีที่ไม่สามารถตรวจพบแหล่งที่มาของเงิน ภายในระยะเวลาตามที่ระบุไว้ในใบแจ้งการยับยั้งให้หน่วยงานควบคุมกลางดำเนินการนำเสนอพนักงานอัยการ เพื่อยื่นคำร้องขอให้ศาลมีคำสั่งระงับ

ซึ่งได้กำหนดไว้ในหมวดที่ 1 มาตรา 6 ไว้ดังนี้

ศูนย์วิจัยทรัพย์สิน
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

หมวด 1¹⁶

**สำนักงานบริหารข้อมูลเกี่ยวกับการปกปิดหรือเปลี่ยนสภาพ
ทรัพย์สินที่เกี่ยวข้องกับการกระทำความผิด**

มาตรา 6 สำนักงานมีอำนาจหน้าที่ดังต่อไปนี้

(1) รับรายงานเกี่ยวกับทรัพย์สิน ที่มีเหตุอันควรสงสัยว่าเป็นทรัพย์สินที่
เกี่ยวข้องกับการกระทำความผิด รวมทั้งธุรกรรมใดๆ ที่เกี่ยวข้อง และออกหลักฐาน
ใบรับรายงานให้แก่สถาบันการเงิน

(2) ติดตาม และตรวจสอบทรัพย์สินที่เกี่ยวข้องกับการกระทำความผิด

(3) มีหนังสือแจ้งสถาบันการเงินให้ยับยั้ง หรือระงับการทำธุรกรรมไว้
ชั่วคราว

(4) วินิจฉัยว่าทรัพย์สินใดเป็นทรัพย์สินที่เกี่ยวข้องกับการกระทำความผิด
หรือไม่

(5) รวบรวมเอกสาร หรือบันทึกหลักฐานใด ๆ เพื่อประโยชน์ในการ
พิจารณาหรือตรวจสอบ

(6) รวบรวมพยานหลักฐานส่งพนักงานสอบสวน เพื่อ
กระทำความผิดมูลฐานและความผิดตามพระราชบัญญัตินี้

(7) รวบรวมพยานหลักฐานส่งพนักงานอัยการ เพื่อดำเนินการตาม
มาตรา 21 หรือ มาตรา 25

ซึ่งอาจแบ่งเป็นส่วนต่างๆ ได้ดังนี้

3.3.1 การเข้าถึงข้อมูล

3.3.2 การวิเคราะห์ข้อมูล

3.3.3 การบังคับใช้กฎหมายกับข้อมูล

3.3.4 การอายัดชั่วคราว

¹⁶ดูพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการปกปิดหรือเปลี่ยนสภาพทรัพย์สินที่เป็นเงิน
กับการกระทำความผิด พ.ศ., มาตรา 6

3.3.1 การเข้าถึงข้อมูล

ในประเทศออสเตรเลียนั้น มีระบบ Agg Cells

Agg Cells คือการวางแผนค้นหาตลอดจนการจัดฐานข้อมูลของ AUSTRAC ในการสืบหาและค้นหา สำหรับรายงานที่ถูกปิดบัง ซ่อนเร้นอยู่ ตามสำนักงานที่เกี่ยวข้อง เพื่อที่จะบังคับใช้กฎหมาย¹⁷ และ AUSTRAC ยังใช้ระบบคอมพิวเตอร์หรือเทคโนโลยีสมัยใหม่ซึ่งเป็นการตรวจสอบโดยอัตโนมัติ โดยการติดต่อเชื่อมโยงถึง ATO ซึ่งเป็นการทำงานที่มีประสิทธิภาพหรือเพิ่มประสิทธิภาพให้มากยิ่งขึ้นกับตัวของ AUSTRAC เองด้วย อีกทั้งการค้นหารวมกับการพัฒนาในเชิงวิเคราะห์ ได้รับข้อมูลใหม่ๆ โดยใช้ข้อมูลของ FTR อีกประการคือ AUSTRAC ได้ขยายแผนงานออกไปยังการบังคับใช้กฎหมายเพื่อที่จะได้ฝึกสอนผู้ร่วมงานของหน่วยงานของตนเองในการดำเนินการทางการเงิน¹⁸ ซึ่งในหัวข้อนี้อาจกล่าวได้ว่าเป็นการเข้าไปตรวจสอบเสาะแสวงหาข้อมูลที่ยังถูกปิดบัง ซ่อนเร้นอยู่ มิได้รับรายงานตามที่กฎหมายกำหนดให้สถาบันการเงินและธนาคารรายงานให้ศูนย์บริหารข้อมูลกลางได้รับ จึงเป็นเรื่องของการเข้าไปตรวจสอบข้อมูลหรือเข้าไปหาข้อมูลอันที่คิดว่าผิดสังเกตและน่าสงสัย

ดังปรากฏใน (2) ซึ่งให้อำนาจติดตามและมีหน้าที่ตรวจสอบทรัพย์สินที่เกี่ยวข้องกับการกระทำความผิด

จะเห็นได้ว่าสำนักงานบริหารข้อมูลนั้นมีอำนาจที่จะเจาะหรือเข้าสู่ระบบสาขางานต่างๆ ที่เกี่ยวข้องโดยอำนาจของกฎหมายที่จะไปสืบหาข้อมูลทั้งทางเอกสาร บันทึกร และระบบคอมพิวเตอร์ของระบบการเงินการธนาคาร จะทำให้สืบไปถึงเส้นทางการเคลื่อนไหวของการเดินทางของเงินทั้งภายในระบบของสถาบันการเงินต่างๆ ได้เป็นอย่างดี อีกทั้งในปัจจุบันเทคโนโลยีเจริญไปไกลมากแล้ว การค้นฟังข้อมูลนั้นไม่จำเป็นต้องใช้ระบบ TAB สายโทรศัพท์อีกต่อไป ในบางครั้งการเจรจาตกลงในการกระทำความผิดนั้นมิได้ผ่านเครื่องมือสื่อสารใดๆ ซึ่งเป็นลักษณะ FACE TO FACE ดังนั้นจึงต้องเป็นการค้นฟังการสนทนาเท่านั้น ซึ่งก็ไม่จำเป็นที่จะต้องใช้เครื่องส่งวิทยุเช่นกัน

¹⁷The Scavengers within the AUSTRAC Database, paper delivered by pat Mc Dannel at the NSW Police Service, State Intelligence Group Conference, Manly, 27-29 July 1994, p.7

¹⁸Australian Transaction Reports and Analysis Center (Austrac), ANNUAL REPORT 1994-95, p.6

ในปัจจุบันนั้นการแอบฟังการสนทนาระยะไกลนั้นก็ทำได้แล้วโดยไม่ต้องใช้วิทยุหรือเครื่องส่งวิทยุไปติดตั้งในที่สนทนานั้นก็สามารถทำได้เช่นกัน ดังนั้นทางกฎหมายควรจะยอมรับเรื่องพยานที่สามารถพิสูจน์ได้ทางวิทยาศาสตร์ ทางกฎหมายควรจะยอมรับมากกว่านี้

ในความเป็นจริงนั้น ประเทศไทยนั้น ระบบคอมพิวเตอร์ยังเจริญไปเพียงระดับหนึ่งเท่านั้น ดังนั้นจึงเป็นการยากแก่การติดตามการเคลื่อนไหวของเงินในระบบเพราะยังมีลักษณะข้อมูลที่ได้รับเป็น Paper หรือ เอกสารเท่านั้น จึงเป็นการยากและล่าช้าในการตรวจสอบหาความผิดปกติ เพราะกว่าจะตรวจพบก็อาจสายไปเสียแล้ว ในบางประเทศที่เจริญแล้ว เช่น ออสเตรเลียผ่านทาง AUSTRAC นั้นได้รับข้อมูลทางการเงินทุกวัน โดยระบบคอมพิวเตอร์จากธนาคาร ซึ่งจะได้รับทุกวันในตอนเย็นหรือหลังจากธนาคารเคอร์รี่บัญชีทุกวัน ซึ่งทาง AUSTRAC ยังยอมรับเลยว่าอาจเข้าไปเพราะการยกย้ายถ่ายโอนการเงินนั้น ยังมีความเจริญและรวดเร็วในธนาคารเท่าใดก็ยิ่งไปเร็วเท่านั้น ภายในระยะเวลาสั้นๆ 5-10 นาทีเงินก็โอนหายไปแล้ว แทบจะรอบโลกเลยที่เดียว เงินนั้นอาจสูญหายหรือออกไปนอกเขตอำนาจของตนได้ ดังนั้นจึงพยายามที่จะให้เกิดความร่วมมือกันในระดับประเทศหรือระดับโลกในการติดตามและให้เกิดความร่วมมือกันในการปราบปรามความผิดนี้

ดังนั้น จึงเห็นว่าสมควรที่จะต้องมีความร่วมมือกันทุกๆ กรณี อีกทั้งต้องมีคอมพิวเตอร์ที่สามารถติดต่อกันได้จากสำนักงานบริหารข้อมูลกับแหล่งสถาบันการเงินธนาคารต่างๆ เพื่อความรวดเร็วในการปฏิบัติงาน

ถึงจะมีอำนาจที่จะเข้าไปตรวจสอบในระบบการเงินใดๆ ก็ตามที่กฎหมายให้อำนาจไว้ แต่ถ้าวิธีการได้รับข้อมูลล่าช้า ก็ไม่สามารถปฏิบัติหน้าที่ได้อย่างเต็มประสิทธิภาพ

ซึ่งในประเทศออสเตรเลียก็ได้แก้ไขปัญหานี้โดยการเข้าไปมีส่วนร่วม กับ Bank และที่อื่นๆ ที่น่าจะมีการฟอกเงิน ทั้งโดยการให้ความช่วยเหลือ ฝึกสอน ตรวจสอบ พฤติการณ์ที่น่าสงสัยให้รายงานได้ทันทีก่อนจะมีการโอนเงินไปที่อื่นต่อโดยการแจ้งให้หน่วยงานทราบและการร้องขอ (การสมัคร) ของ The Act ที่เป็นมาตรฐานระหว่างชาติซึ่งรับเข้ามาโดยธนาคารที่มีการฟอกเงินเพื่อจัดการฟอกเงินของธนาคาร เพื่อให้มีการตรวจสอบโดยตรง อีกประการคือ การรายงานซึ่งทำขึ้นโดย AUSTRAC

ภายใต้การบังคับบัญชาของ The Act ที่เตรียมการบังคับใช้กฎหมายและสำนักงานภาษีของออสเตรเลียกับรายละเอียดที่ไม่น่าไว้วางใจ ข้อมูลและพยานหลักฐานที่จะนำมาอ้างอิงนั้นสามารถนำมาใช้เป็นประโยชน์ได้ สำหรับใช้สอบสวนหาพยานหลักฐานว่ามี การประกอบอาชญากรรมหรือไม่¹⁹

3.3.2 การวิเคราะห์ข้อมูล

AUSTRAC มีการดำเนินการเพื่อที่จะวิเคราะห์ข้อมูลให้ได้ประสิทธิภาพ หน่วยงานได้ทำการคัดเลือกสำหรับการพัฒนาเป็นระบบอัตโนมัติ ซึ่ง ขบวนการนี้เรียกว่า Screen IT ซึ่งในระบบนี้จะมีความ Hi Tec มากเพราะสามารถวางแผนในการสืบหาพวกลี้ภัยไปถึงการสอบสวนในเรื่องภาษีได้ล่วงหน้าด้วย ซึ่งมี วัตถุประสงค์ 2 ประการในระบบนี้คือ

- การสืบหา
- การแพร่ขยายออกไปให้รู้ล่วงหน้าได้

สำหรับผลประโยชน์ที่ได้รับคือการบังคับใช้กฎหมายตัวแทนและ ATO TRAQ Database คือการติดตั้ง Screen IT software อย่างง่ายๆ เข้าด้วยกัน ซึ่งจะมีการวัดเตรียมระบบอัตโนมัติดังนี้

- ขบวนการจัดเก็บรวบรวม
- ขบวนการจัดของ FTR
- ขบวนการประเมินค่าของ FTR
- ขบวนการตรวจทานของ FTR
- วิธีการและมาตรการขั้นต้นของการวิเคราะห์ของ FTR

- ขบวนการเผยแพร่ของ FTR ในอนาคต AUSTRAC จะนำระบบ Screen IT มาใช้กับหน่วยงานในไม่ช้าหลังจากการดำเนินการตรวจสอบระบบอย่างละเอียดแล้ว²⁰ เมื่อเปรียบเทียบกับประเทศไทยแล้วจะเห็นได้ว่า ระบบของเรายังล่าช้าล่าหลังอยู่มากที่จะใช้ระบบเช่นเดียว

¹⁹ The Legislation, AUSTRAC 1995, p.1

²⁰ The Scavengers within the AUSTRAC Database, Paper delivered by pat Mc Donnell of the NSW Police Service, State Intelligence Group Conference, Monday, 27-29 July 1994,

กับทางประเทศออสเตรเลีย ซึ่งทางประเทศไทยยังคงใช้วิธีการวิเคราะห์จากเอกสารอยู่ และการได้รับข้อมูลนั้นยังล่าช้าอยู่ อาจจะไม่ทันการณ์ก็ได้ จึงได้มีมาตรการสอบสวน โดยเจ้าหน้าที่เจ้าพนักงานโดยระบุนำเอาไว้อย่างแจ่มชัด ในการที่จะเข้าไปสืบสวน สอบสวนและติดตามข้อมูลมาเพื่อวิเคราะห์หาความผิด

การวิเคราะห์ข้อมูลนั้น จะติดตามข้อมูลและปฏิบัติตามคำแนะนำของ FATF ซึ่งศูนย์มีหน้าที่จะวิเคราะห์ข้อมูล โดยผู้เชี่ยวชาญพิเศษที่ถูกแต่งตั้งขึ้นและตรวจสอบหาการเคลื่อนไหวที่ผิดสังเกตเพื่อบังคับใช้กฎหมายต่อไปตามอำนาจของศูนย์บริหาร ข้อมูลกลาง ในขณะที่เดียวกันทางสำนักงานบริหารข้อมูลก็ต้องได้รับความร่วมมือจากทาง สถาบันการเงินด้วยเพื่อความสะดวกและรวดเร็วในการปฏิบัติหน้าที่ จึงออกมาตรการให้ เป็นภาระหน้าที่ของสถาบันการเงิน มีหน้าที่ดังต่อไปนี้

ภาระหน้าที่ของสถาบันการเงิน²¹

ตามพระราชบัญญัตินี้ สถาบันการเงิน หมายความว่า หน่วยงานของ รัฐ หรือองค์กรธุรกิจที่มีหน้าที่ตามพระราชบัญญัตินี้ ซึ่งประกอบด้วย ธนาคารพาณิชย์ ธนาคารเฉพาะกิจ เช่น ธนาคารออมสิน ธนาคารเพื่อการนำเข้าและส่งออก ธนาคาร อาคารสงเคราะห์ ฯลฯ บริษัทเงินทุนหรือบริษัทหลักทรัพย์ บริษัทเครดิตฟองซิเอร์ บริษัทกองทุนรวม บริษัทเงินทุน ตลาดหลักทรัพย์แห่งประเทศไทย บริษัทประกันภัย สหกรณ์ออมทรัพย์ สถานที่รับแลกเปลี่ยนเงินและสถานที่อื่นใดซึ่งดำเนินธุรกิจเกี่ยวข้อง ทางด้านการเงิน โดยมีภาระหน้าที่คือ

ก. ตรวจสอบและบันทึกการแสดงตนและที่อยู่ของลูกค้าประจำก่อนมี การเปิดบัญชี ทำนิติกรรมทางการเงิน เช่าตู้നിรัย หรือมีธุรกิจสัมพันธ์อย่างอื่น ไม่ว่า ลูกค้าจะเป็นบุคคลธรรมดาหรือนิติบุคคล

ข. ตรวจสอบและบันทึกการแสดงตนและที่อยู่ของลูกค้าไม่ประจำที่ทำ ธุรกิจเกี่ยวข้องกับจำนวนเงินที่เกินกว่าที่กฎหมายกำหนด

²¹ระพีพร บุญไญญาต, “ประเทศไทยกับร่างพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการ ปกปิดหรือเปลี่ยนสภาพทรัพย์สินที่เกี่ยวข้องกับการกระทำความผิดเกี่ยวกับยาเสพติด”, สุทธิพน, กรกฎาคม- สิงหาคม 2537, ปีที่ 4 เล่มที่ 41, หน้า 86

ค. สอบถามข้อมูลจากลูกค้าเกี่ยวกับแหล่งที่มา และจุดหมายปลายทางของเงิน จุดประสงค์ของการทำธุรกรรมและรายละเอียดเกี่ยวกับผู้รับประโยชน์ แม้ธุรกรรมนั้นจะไม่เกี่ยวข้องโดยตรงกับการปกปิดหรือเปลี่ยนสภาพทรัพย์สินที่เกี่ยวข้องเนื่องกับการกระทำความผิด หากธุรกรรมนั้น

- เกี่ยวข้องกับเงินจำนวนเกินกว่าที่กฎหมายกำหนด
- มีลักษณะสลับซับซ้อนผิดปกติ
- ขาดความสมเหตุสมผลทางเศรษฐกิจ หรือขาดวัตถุประสงค์ที่ชอบด้วย

กฎหมาย

ง. เก็บรักษาสัญชีการแสดงผลของลูกค้าเป็นเวลาไม่น้อยกว่า 5 ปี นับแต่เมื่อได้ปิดบัญชีหรือยุติธุรกิจสัมพันธ์กับลูกค้า รวมทั้งเก็บรักษาสัญชีการทำธุรกรรมของลูกค้าและรายงานเกี่ยวกับข้อมูลจากลูกค้าเป็นเวลาไม่น้อยกว่า 5 ปี นับแต่การทำธุรกรรม

จ. รายงานเกี่ยวกับจำนวนเงิน ที่ต้องสงสัยว่าได้มาจากการลักลอบค้ายาเสพติดและธุรกรรมที่เกี่ยวข้องกับเงินจำนวนดังกล่าว รวมทั้งรายงานการทำธุรกรรมที่ไม่สามารถยับยั้งไว้ก่อนได้ หรือที่ปรากฏในภายหลังว่าเกี่ยวข้องกับเงินที่ต้องสงสัยว่าได้มาจากการลักลอบค้ายาเสพติด

สอบถามข้อมูลจากลูกค้าเกี่ยวกับที่มาและจุดหมายปลายทางของเงิน จุดประสงค์ของการทำธุรกรรมและรายละเอียดเกี่ยวกับผู้รับประโยชน์ แม้ธุรกรรมนั้นจะไม่เกี่ยวข้องกับการปกปิดหรือเปลี่ยนสถานทรัพย์สินที่เกี่ยวข้องเนื่องกับการกระทำความผิด หากธุรกรรมนั้น

- ก. เกี่ยวข้องกับเงินจำนวนที่เกินกว่าที่กฎหมายกำหนด
- ข. มีลักษณะสลับซับซ้อนผิดปกติ
- ค. ขาดความสมเหตุสมผลทางเศรษฐกิจหรือขาดวัตถุประสงค์ที่ชอบด้วย

กฎหมาย

เก็บรักษาสัญชีการแสดงผลงานของลูกค้าเป็นเวลาไม่น้อยกว่าห้าปี นับแต่เมื่อได้ปิดบัญชีหรือยุติธุรกิจสัมพันธ์กับลูกค้า รวมทั้งเก็บรักษาสัญชีการทำธุรกรรมของลูกค้าและรายงานเกี่ยวกับข้อมูลจากลูกค้าเป็นเวลาไม่น้อยกว่าห้าปี นับแต่เมื่อทำธุรกรรม

รายงานเกี่ยวกับจำนวนเงินที่ต้องสงสัยว่าได้มาจากการลักลอบค้ายาเสพติด (หรืออาชญากรรมทางเศรษฐกิจ) และธุรกรรมที่เกี่ยวข้องกับเงินจำนวนดังกล่าว รวมทั้งรายงานการทำธุรกรรมที่ไม่สามารถยับยั้งไว้ก่อนได้ หรือที่ปรากฏในภายหลังว่าเกี่ยวข้องกับเงินที่ต้องสงสัยว่าได้มาจากการลักลอบค้ายาเสพติด (หรืออาชญากรรมทางเศรษฐกิจ)

ส่วนบทบัญญัติที่คุ้มครองสถาบันการเงินหรือบุคคลที่มีส่วนเกี่ยวข้องได้แก่

ก) สถาบันการเงินและบุคคลที่เกี่ยวข้องจะไม่ต้องรับผิดชอบใดๆ ทั้งทางแพ่งและทางอาญาอันเป็นผลมาจากการรายงานโดยสุจริต

ข) ความเสียหายใดๆ ที่เกิดขึ้นอันเป็นผลมาจากการรายงานโดยสุจริตให้รัฐเป็นผู้ชดใช้ให้แก่ผู้เสียหาย

ค) ในกรณีที่มีการแจ้งการยับยั้งเข้าไป สถาบันการเงินอาจดำเนินการไปได้เลย ถ้าภายหลังปรากฏว่าธุรกรรมนั้นเป็นการฟอกเงิน สถาบันการเงินก็ไม่ต้องรับผิดชอบถ้าได้กระทำโดยสุจริต

สำหรับประกาศสหรัฐอเมริกาที่มีกฎหมายที่เป็นหลักในการปราบปรามการฟอกเงินอยู่ 2 ฉบับคือ

- Bank Secrecy Act ปี ค.ศ.1970 ซึ่งกำหนดให้สถาบันการเงินและผู้ที่เกี่ยวข้องจัดทำแบบรายงาน 4 แบบคือ

ก. แบบรายงาน CTR จัดทำโดยสถาบันการเงิน ซึ่งมุ่งถึงธนาคารพาณิชย์โดยตรง จัดทำแบบรายงานทางการเงินที่เกิดขึ้นจากการนำเงินสดมาฝากเกิน 10,000 เหรียญสหรัฐ โดยแจ้งให้แก่หน่วยงานพิเศษที่เรียกว่า Criminal Investigation Division ซึ่งมีศูนย์คอมพิวเตอร์อยู่ที่เมือง Detroit ซึ่งเรียกว่า Detroit Computing Center ทำหน้าที่เก็บรายงานต่างๆ ของธนาคารพาณิชย์

ข. แบบรายงาน CTIC จัดทำโดยสถานกาสโนในรายการที่มีวงเงินเกินกว่า 10,000 เหรียญสหรัฐ

ค. แบบรายงานที่เรียกว่า Report on International Importation of the Currency and Monetary Instrument จัดทำโดยหน่วยธุรกิจ (Business Venture) ที่ทำรายการซื้อขายเป็นเงินสดมีมูลค่าเกินกว่า 10,000 เหรียญสหรัฐ

ง. แบบรายงาน CMIR จัดทำในกรณีที่มีการนำเงินสดเข้าออกนอกประเทศเกินกว่า 10,000 เหรียญสหรัฐ โดยรายงานแก่หน่วยงานศุลกากร ซึ่งมีศูนย์คอมพิวเตอร์ที่มีมลรัฐ Virginia

- Money Laundering Act ปี ค.ศ.1986 ซึ่งแบ่งสาระสำคัญออกได้เป็น 2 ประการคือ

ก. กำหนดให้การฟอกเงินเป็นความผิดอาญา

ข. สามารถดำเนินการยึดหรืออายัดทรัพย์สินได้ โดยอาจจะใช้มาตรการ Criminal Forfeiture หรือ Civil Forfeiture²²

3.3.3 การบังคับใช้กฎหมายกับข้อมูล

เมื่อกลางปี 1994 AUSTRAC ได้ส่งข้อมูลไปทั่วเครือจักรภพ โดย AMI ในเรื่องของการวิเคราะห์ และการบังคับใช้กฎหมายในเครือจักรภพติดต่อกับ AUSTRAC โดยตรงซึ่งทาง AUSTRAC ก็จะตอบคำถาม วิธีการและสิ่งที่ต้องการทราบไปภายใน 24 ชั่วโมงยังปลายทาง หรือผู้ร้องขอซึ่งแสดงถึงการบังคับใช้กฎหมายเป็นอันหนึ่งอันเดียวกันและการติดต่อประสานงานกันอย่างมีประสิทธิภาพขององค์การ ดังเช่น

CUSTOMS ACT 1901

มาตรา 229 A รายได้ที่มาจาก การซื้อขายยาเสพติดให้ใช้ได้ (รายได้ให้หมายความถึง เงินสด เช็ค และทรัพย์สินที่ได้มาจากการซื้อขายยาเสพติด เป็นต้น)

มาตรา 243 ให้อำนาจศาล ซึ่งปรับได้สูงเท่ากับผลประโยชน์ที่ได้รับจากการซื้อขายยาเสพติด

ในประเทศไทยนั้นก็ให้อำนาจในการปฏิบัติหน้าที่ของสำนักงานบริหารข้อมูล เกี่ยวกับการบังคับใช้กฎหมายกับข้อมูล เมื่อเกิดเหตุอันน่าสงสัยกับข้อมูล

²² ที่มา: หนังสือพิมพ์ประชาชาติธุรกิจ ฉบับวันอาทิตย์ที่ 9-วันพุธที่ 12 ตุลาคม 2537

ตรวจพบ ทางสำนักงานอาจแจ้งเป็นลายลักษณ์อักษรกับสถาบันการเงิน หรือให้บุคคลอื่น โดยการมอบอำนาจของศูนย์บริหารข้อมูลกลาง ยับยั้งการทำธุรกรรมนั้นๆ ได้ เมื่อมีเหตุอันควรสงสัย และถ้าตรวจพบว่าธุรกรรมนั้นมีพยานหลักฐานเพียงพอเป็นเหตุเชื่อได้ว่าเกี่ยวกับการกระทำความผิดมูลฐานสามารถระงับธุรกรรมนั้นไว้เป็นการชั่วคราวเป็นเวลา 10 วันทำการธนาคารได้

แต่ยังมีข้อยกเว้น อยู่ว่า ภายหลังจากการระงับธุรกรรมไว้ตามกำหนดแล้วทางสำนักงานยังไม่แจ้งการยับยั้งหรือยกเว้นหรือยกเลิกธุรกรรมนั้น เมื่อพ้นกำหนดตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา 17 และ 18 แล้วแต่กรณี สถาบันการเงินนั้นอาจยอมให้มีการธุรกรรมต่อไปได้

หากการตรวจสอบธุรกรรมนั้นมีเหตุอันควรสงสัยว่ามีการทำผิดกฎหมายหรือความผิดมูลฐานและมีพยานหลักฐานอันน่าเชื่อได้ว่า ธุรกรรมนั้นอาจมีการโอนหรือเปลี่ยนแปลงทรัพย์สิน หรือกระทำการใดๆ ตามมาตรา 21 ของความผิดนี้แล้ว ทางสำนักงานสามารถเสนอเรื่องให้พนักงานอัยการยื่นคำร้องขอต่อศาลให้สั่งให้ทรัพย์สินที่เกี่ยวกันกับการกระทำความผิด รวมทั้งดอกผลของทรัพย์สินนั้นตกเป็นของแผ่นดิน จนกว่าจะแสดงได้ว่า

ก. ตนเป็นเจ้าของที่แท้จริง และทรัพย์สินนั้นไม่เกี่ยวพันกับการกระทำความผิด ดังคำฟ้องหรือคำร้องขอของสำนักงาน

ข. ตนเป็นผู้รับโอนโดยสุจริต และมีค่าตอบแทนอย่างถูกต้องกฎหมายทุกประการ

ในกรณีเร่งด่วน สำนักงานสามารถยื่นเสนอให้พนักงานอัยการยื่นคำขอฝ่ายเดียวร้องขอให้ศาลมีคำสั่งยึด หรืออายัดทรัพย์สินไว้ ซึ่งคร่าวก่อนพิพากษาถือเป็นการเร่งด่วน ให้ศาลมีคำสั่งออกหมายตามคำขอโดยไม่ชักช้า

ถ้ามีเหตุเร่งด่วนอย่างมากจนไม่สามารถปฏิบัติตามมาตรา 21-22 ได้ทันที ให้สำนักงานมีอำนาจยึดหรืออายัดทรัพย์สินไว้ชั่วคราวก่อนยื่นคำร้องขอ แต่กำหนดไม่เกิน 90 วัน

หากมีปัญหาในการบังคับใช้กฎหมายมาตรา 21-22 ก็สามารถใช้ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งมาบังคับใช้โดยอนุโลม

1. การริบทรัพย์สินทางแพ่ง มีอยู่ในประมวลกฎหมายอาญา (21 USC) มาตรา 881 บัญญัติว่า ทรัพย์สินที่จะถูกริบเป็นของแผ่นดินนั้น จะต้องเป็นการริบตามกฎหมายของสหรัฐอเมริกา และทรัพย์สินที่ได้ใช้หรือเกี่ยวข้องกับการกระทำความผิดสิทธิในทรัพย์สินเหล่านั้นจะตกเป็นของรัฐทันทีแม้ว่าจะยังไม่มีคำพิพากษาของศาลบุคคลใดจะยกข้อต่อสู้หรืออ้างว่าได้ซื้อมาโดยสุจริตมิได้

ประเด็นที่น่าสนใจตามมาตรา 881 นี้ คือ เรื่องเงินซึ่งหมายความถึง เงินที่นำไปใช้แลกเปลี่ยนกับยาเสพติด รวมทั้งเงินที่มีเหตุอันควรเชื่อว่าจะใช้หรือจะใช้เพื่อแลกเปลี่ยนกับยาเสพติด ไม่ว่าจะโดยทางตรงหรือทางอ้อม ได้มีการยกตัวอย่างว่า หากพบเงินจำนวนหนึ่งพร้อมกับยาเสพติด แต่ไม่มีข้อเท็จจริงที่ชี้ให้ชัดว่าเป็นเงินที่ใช้ซื้อขายยาเสพติดโดยตรง เงินจำนวนนี้ก็อาจถูกริบทางแพ่งได้ในประเด็นเกี่ยวกับรายได้ซึ่งหมายถึงเงินที่ได้จากการค้ายาเสพติด และทรัพย์สินที่ได้มาโดยการใช้เงินจากการค้ายาเสพติดซื้อ และยังรวมถึงทรัพย์สินที่มีเงินจากการค้ายาเสพติดรวมอยู่ด้วย ตามกฎหมายสหรัฐอเมริกา ทรัพย์สินเหล่านี้อาจถูกริบทางแพ่งได้ทั้งสิ้น นอกจากนี้เงินที่ใช้ติดสินบนเจ้าพนักงานและเงินที่อำนวยความสะดวกในการค้ายาเสพติดก็อาจถูกริบทางแพ่งได้เช่นกัน

2. การริบทรัพย์สินทางอาญา ไม่มีความแตกต่างจากการริบตามกฎหมายของประเทศไทยมากนัก

ในประเทศไทยนั้นการริบทรัพย์สินทางแพ่งมิใช่ของใหม่ เพียงแต่มิได้นำมาใช้ให้เป็นรูปธรรมเท่านั้น ดังเห็นได้ในพระราชบัญญัติประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 1327

3.3.4 การยึดชั่วคราว

ควรมีการพิจารณาว่า การฟอกเงินที่ผิดกฎหมาย หรือเงินที่ได้มาจากการทำความผิดเกี่ยวกับยาเสพติด เป็นความผิดตามกฎหมาย โดยให้มีการจัดตั้งหน่วยสืบสวนทางการเงินเพื่อทำหน้าที่ติดตาม ยึดหรืออายัด และริบทรัพย์สินที่ได้มาจากการกระทำความผิด หรือทรัพย์สินที่ถูกแปรสภาพไปโดยผิดกฎหมาย

หน่วยงานบังคับใช้กฎหมาย หรือตำรวจ จะต้องได้รับมอบหมายโดยให้มีอำนาจในการริบทรัพย์สินที่แปรสภาพไป รวมถึงทรัพย์สินที่ถูกใช้เป็นเครื่องมือหรือได้ใช้ในการกระทำความผิดเกี่ยวกับการแปรสภาพทรัพย์สิน

อำนาจตรวจสอบ ยึด และอายัดทรัพย์สินตามพระราชบัญญัตินี้ ให้เจ้าพนักงานเจ้าหน้าที่วิเคราะห์ตรวจสอบทรัพย์สินมีอำนาจตรวจสอบทรัพย์สินของผู้ต้องหาเมื่อมีเหตุอันควรสงสัยว่าทรัพย์สินของผู้ต้องหาarayใดเป็นทรัพย์สินที่เกี่ยวข้องกับการกระทำความผิดเกี่ยวกับการฟอกเงิน ซึ่งการตรวจสอบอาจขยายไปถึงทรัพย์สินของผู้อื่นด้วย หากมีหลักฐานเป็นที่เชื่อได้ว่าเป็นทรัพย์สินที่เกี่ยวข้องกับการกระทำความผิดเกี่ยวกับความผิดมูลฐาน ผู้ต้องหาโดยได้รับทรัพย์สินมาโดยเสน่หา หรือรู้ช้ว่าทรัพย์สินนั้นเป็นทรัพย์สินที่เกี่ยวข้องกับการกระทำความผิดเกี่ยวกับการฟอกเงิน ถ้าผู้ถูกตรวจสอบหรือผู้ซึ่งอ้างว่าเป็นเจ้าของทรัพย์สินไม่สามารถแสดงหลักฐานได้ว่าทรัพย์สินที่ถูกตรวจสอบไม่เกี่ยวเนื่องกับการกระทำความผิดเกี่ยวกับการฟอกเงิน หรือได้รับโอนทรัพย์สินนั้นมาโดยสุจริตและมีค่าตอบแทน หรือเป็นทรัพย์สินที่ได้มาตามสมควรในทางศีลธรรมอันดี หรือในทางกุศลสาธารณาให้คณะกรรมการสั่งยึดหรืออายัดทรัพย์สินนั้นไว้จนกว่าจะมี คำสั่งเด็ดขาดไม่ฟ้องคดี หรือจนกว่าจะมีคำพิพากษาถึงที่สุดให้ยกฟ้องในคดีที่ต้องหา

มาตรการพิเศษก็คือ เจ้าพนักงานเจ้าหน้าที่วิเคราะห์อำนาจยึดหรืออายัดทรัพย์สินไว้ก่อนได้ กล่าวคือก่อนที่จะมีการวินิจฉัยว่าทรัพย์สินของผู้ต้องหาหรือของผู้อื่นนั้นเกี่ยวเนื่องกับการกระทำความผิด

ทรัพย์สินที่อยู่ในอำนาจการตรวจสอบ ยึด และอายัดดังกล่าวนี้ หมายรวมถึง

- ทรัพย์สินที่เปลี่ยนสภาพไป สิทธิเรียกร้อง ผลประโยชน์ และดอกผลจากผลประโยชน์ดังกล่าว

- หนี้ที่บุคคลภายนอกถึงกำหนดชำระแก่ผู้ต้องหา

- ทรัพย์สินที่เกี่ยวข้องกับการกระทำความผิดเกี่ยวกับการฟอกเงินของผู้ต้องหาที่ได้รับ ขาย จำหน่าย โอน หรือยกย้ายไปเสีย ในระหว่างระยะเวลาสี่ปีก่อนมีคำสั่งยึดหรืออายัดและภายหลังนั้น เว้นแต่ผู้รับโอนหรือผู้รับผลประโยชน์จะพิสูจน์ต่อ

คณะกรรมการหรือเจ้าพนักงานเจ้าหน้าที่วิเคราะห์ได้ว่าการโอนหรือการกระทำนั้นได้กระทำไปโดยสุจริตและมีค่าตอบแทน

มาตรการเพื่อประโยชน์ในการตรวจสอบ ยึด และอายัด คือกรรมการหัวหน้าสำนักงานและเจ้าพนักงานเจ้าหน้าที่วิเคราะห์ข้อมูล อนุกรรมการ และเลขาธิการ ตามพระราชบัญญัตินี้ มีอำนาจดังต่อไปนี้

1. มีหนังสือสอบถาม หรือเรียกเจ้าหน้าที่ของส่วนราชการ องค์การหรือหน่วยงานของรัฐ หรือรัฐวิสาหกิจมาให้ถ้อยคำ ส่งคำชี้แจงเป็นหนังสือหรือส่งบัญชีเอกสารหรือหลักฐานใด มาเพื่อตรวจสอบหรือเพื่อประกอบการพิจารณา

2. มีหนังสือสอบถาม หรือเรียกบุคคลอื่นนอกจาก (1) มาดำเนินการทำนองเดียวกัน รวมทั้งการตรวจสอบจากธนาคาร ตลาดหลักทรัพย์ และสถาบันการเงินด้วย

3. เข้าไปในเคหะสถาน สถานที่ หรือยานพาหนะที่มีเหตุอันควรสงสัยว่า มีการกระทำความผิดเกี่ยวกับยาเสพติดหรือมีทรัพย์สินที่ต้องคำสั่งยึดหรืออายัดชุกช่อนอยู่ เพื่อทำการตรวจค้น หรือเพื่อประโยชน์ในการตรวจสอบ ยึด และอายัดทรัพย์สินในเวลากลางวัน หรือในกรณีมีเหตุอันควรเชื่อได้ว่า หากไม่ดำเนินการในทันที ทรัพย์สินนั้นจะถูกย้ายก็ให้มีอำนาจเข้าไปในเวลากลางคืน

การร้องขอให้ริบทรัพย์สิน และการสั่งริบทรัพย์สิน เมื่อพนักงานเจ้าหน้าที่วิเคราะห์ข้อมูล ได้วินิจฉัยว่าทรัพย์สินที่ตรวจสอบเป็นทรัพย์สินที่เกี่ยวข้องกับการกระทำความผิดเกี่ยวกับการฟอกเงิน และยึดหรืออายัดทรัพย์สินนั้นแล้ว และพนักงานอัยการมีคำสั่งฟ้องผู้ต้องหา พนักงานอัยการจะยื่นคำร้องเพื่อขอให้ศาลสั่งริบทรัพย์สินนั้น โดยยื่น ไปพร้อมกับคำฟ้อง หรือจะยื่นคำร้องต่างหากก่อนศาลชั้นต้นมีคำพิพากษาก็ได้ ทั้งนี้ หากปรากฏภายหลังจากศาลชั้นต้นมีคำพิพากษามีทรัพย์สินที่เกี่ยวข้องเนื่องจากการกระทำความผิดเพิ่มขึ้นอีก พนักงานอัยการอาจยื่นคำร้องเพื่อขอให้ศาลสั่งริบทรัพย์สินนั้นอีกก็ได้ก่อนคดีถึงที่สุด

เมื่อศาลได้สวนคำร้องแล้วปรากฏว่า คดีมีมูลว่าเป็นทรัพย์สินที่เกี่ยวข้องกับการกระทำความผิดเกี่ยวกับการฟอกเงิน ให้ศาลสั่งริบทรัพย์สินนั้น เว้นแต่ผู้อ้างซึ่งเป็นเจ้าของจะแสดงให้ศาลเห็นว่าตนเป็นเจ้าของอันแท้จริงและทรัพย์สินนั้นมิได้เกี่ยวข้องเนื่องจากการกระทำความผิดเกี่ยวกับการฟอกเงิน หรือตนเป็นผู้รับโอนหรือรับประโยชน์

และได้รับทรัพย์สินมาโดยสุจริตและมีค่าตอบแทน หรือได้มาตามสมควรในทางศีลธรรม อันดี หรือในทางกุศลสาธารณะ

จำเลยหรือผู้ถูกตรวจสอบเป็นผู้เกี่ยวข้องหรือเคยเกี่ยวข้องกับการกระทำ ความผิดเกี่ยวกับการฟอกเงินมาก่อน ให้สันนิษฐานไว้ก่อนว่าบรรดาเงินหรือทรัพย์สินที่ ผู้นั้นมีอยู่หรือได้มาเกินกว่าฐานะหรือความสามารถในการประกอบอาชีพหรือกิจกรรม อย่างอื่นโดยสุจริต เป็นทรัพย์สินที่เกี่ยวข้องเนื่องกับการกระทำผิดเกี่ยวกับการฟอกเงิน ข้อความต่าง ๆ ที่ยกมาแสดงเกี่ยวกับบทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัติ มาตรการในการปราบปรามผู้กระทำความผิดเกี่ยวกับยาเสพติด พ.ศ.2534 ดังปรากฏข้าง ดันนับว่าค่อนข้างยืดหยุ่นกว่าที่กล่าวถึงในบทบัญญัติของกฎหมายอีก 2 ฉบับก่อนหน้า กฎหมายฉบับนี้ ก็เพื่อแสดงให้เห็นถึงความสมบูรณ์ของมาตรการปราบปรามการฟอก เงินที่พระราชบัญญัตินี้กำหนดขึ้น แต่ความจริงแล้วยังมีข้อกำหนดอื่นๆ และรายละเอียด อีกมากที่ผู้เขียนมิได้ยกมากล่าว เพราะบทความนี้ต้องการสำรวจกฎหมายต่างๆ ที่มี มาตรการปราบปรามการฟอกเงินพอได้ความรู้ทุกๆ ไปโดยสังเขปเท่านั้น²³

นอกจากนี้ ดอกผลของทรัพย์สินที่ได้โดยตรงมาจากการกระทำความผิด และดอกผลจากทรัพย์สินที่เกิดจากการฟอกเงินซึ่งอาจมีดอกผลธรรมชาติดอกผลนิติณัย ตลอดจนกำไร และมูลค่าที่เพิ่มขึ้นจากการขวนขวายจัดการของผู้กระทำความผิดในการ บริหารทรัพย์สินนั้น ผู้เขียนเห็นว่าดอกผลตามนัยดังกล่าวมีทั้งที่ใกล้และไกลจาก ทรัพย์สินต้นทุนที่ได้มาครั้งแรกจากการกระทำผิด แต่เมื่อเกิดจากมูลทรัพย์อันไม่ชอบ ค้วยกฎหมายแล้ว ก็อยู่ในข่ายพึงริบในฐานะที่ได้มาโดยได้กระทำความผิดด้วย

ในเรื่องการอายัดทรัพย์นั้น ในมาตรา 22 ได้กำหนดไว้แล้วเมื่อทาง สำนักงานเห็นผิดสังเกตหรือเกิดธุรกรรมที่ต้องสงสัย เกรงว่าจะถูกโอน ขาย จำหน่าย หรือย้ายไปนั้นอำนาจศาลทางสำนักงานสามารถเสนอเรื่องให้พนักงานอัยการยื่นคำขอ ฝ่ายเดียว ร้องขอให้ศาลมีคำสั่ง ยึด หรือ อายัดทรัพย์สินนั้นไว้ชั่วคราวได้ก่อนคำ พิพากษา เมื่อเห็นว่าควรรับทำก่อนเกิดเหตุการณ์ดังกล่าว ได้ไม่เกิน 1 วัน ถ้าตรวจ

²³มานิต วิชาเต็ม, "สำรวจกฎหมายเกี่ยวกับการฟอกเงิน", สุลพพาน, กรกฎาคม 2537, ปี ที่ 4 ฉบับที่ 41, หน้า 33-35

สอบแล้วมีหลักฐานเพียงพอยับยั้งต่อไปได้อีก 10 วัน คือ ถ้าสงสัยยับยั้งได้ 1 วัน แต่ถ้านานกว่านั้นต้องมีหลักฐานอันเชื่อถือได้ ไม่ใช่สงสัยลอยๆ ยับยั้งได้ 10 วัน

หากมีแต่ฉุกเฉิน ไม่สามารถทำได้ตามที่กล่าวมาแล้วข้างต้น สำนักงานมีอำนาจสั่งยึดหรืออายัดทรัพย์สินนั้นได้ชั่วคราวก่อนยื่นคำร้องขอตามมาตรา 21-22 มีกำหนดได้ไม่เกิน 90 วัน



ศูนย์วิทยทรัพยากร
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย