



มาตรการป้องกันปราบปรามการฟอกเงินและการต่อต้านการสนับสนุนทางการเงินแก่การก่อการร้าย
เรื่อง นโยบายด้านความร่วมมือระหว่างประเทศ

เหตุผลในการออกนโยบาย

ปัญหาการฟอกเงินที่ได้จากการประกอบอาชญากรรมนี้ประเทศต่างๆทั่วโลก รวมทั้งประเทศไทยกำลัง
ประสบอยู่โดยประเทศไทยมีพันธกรณีดังนี้

1. อนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยการต่อต้านการลักลอบค้ายาเสพติดและวัตถุที่ออกฤทธิ์ต่อจิตและ
ประสาท ค.ศ. 1988 (UN Convention against Illicit Trafficking in Narcotic Drugs and Psychotropic
Substances)
2. อนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยการต่อต้านอาชญากรรมข้ามชาติที่จัดตั้งในลักษณะองค์กร ค.ศ. 2000
(UN Convention against Transnational Organized Crime)
3. อนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยการต่อต้านการสนับสนุนทางการเงินแก่การก่อการร้าย ค.ศ. 1999
(International Convention for the Suppression of the Financing of Terrorism)
4. มติคณะมนตรีความมั่นคงแห่งสหประชาชาติ
5. ข้อเสนอแนะของคณะทำงานเฉพาะกิจเพื่อดำเนินการมาตรการทางการเงินเกี่ยวกับการฟอกเงิน (Financial
Action Task Force: FATF)
6. กฎบัตรแห่งองค์การสหประชาชาติ

ประเทศไทยได้มีกฎหมายรองรับมาตรการต่างๆ ตามที่อนุสัญญาฯ ได้กำหนดไว้เป็นหลักเกณฑ์ให้แก่
ประเทศที่ประสงค์จะเข้าเป็นภาคีสมาชิกแล้ว โดยในปัจจุบันประเทศไทยได้ตรากฎหมายว่าด้วยการป้องกันและ
ปราบปรามการฟอกเงินขึ้นมาบังคับใช้แล้ว คือ พระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน พ.ศ.2542 โดย
กำหนดความผิดมูลฐานไว้รวมทั้งสิ้น 8 มูลฐานความผิด ประกาศในราชกิจจานุเบกษาเมื่อวันที่ 21 เมษายน 2542
มีผลบังคับใช้เมื่อวันที่ 19 สิงหาคม 2542 และต่อมา กฎกระทรวง ระเบียบ และประกาศที่ออกตามความใน
พระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน พ.ศ.2542 ได้ออกมามีผลบังคับใช้ เมื่อวันที่ 27 ตุลาคม 2543
อันมีผลทำให้กฎหมายว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงินของไทยมีสภาพบังคับใช้โดยสมบูรณ์

เนื่องจากการฟอกเงินเป็นความผิดที่มีลักษณะข้ามชาติ ความร่วมมือระหว่างประเทศจึงเป็นสิ่งจำเป็น
ไม่เพียงเพื่อให้มีการดำเนินการเป็นไปตามพันธกรณี หรือข้อตกลงระหว่างประเทศที่ทำได้ภายใต้กรอบกฎหมาย

ภายในก็ดี แต่ยังมีข้อมูล ข่าวสารต่างๆ เช่นเรื่องธุรกรรมทางการเงิน ที่จำเป็นต้องมีการตรวจสอบ สืบหาเส้นทางการโอน ชำย ทรัพย์สินที่เกี่ยวกับการกระทำผิด หรือทรัพย์สินที่ได้มาจากการกระทำผิดตลอดจนการรวบรวมข้อมูลของตัวผู้กระทำความผิดมูลฐาน หรือความผิดฐานฟอกเงิน ที่อยู่ในต่างประเทศ หรือที่หน่วยงานในต่างประเทศครอบครองอยู่เพื่อดำเนินการตามกฎหมาย ทั้งนี้ การกระทำผิดในลักษณะข้ามชาติดังกล่าวยังรวมถึงการดำเนินการกับตัวผู้กระทำความผิด หรือกับทรัพย์สินที่เกี่ยวกับการกระทำผิดที่อยู่ในต่างประเทศด้วย จึงจำเป็นต้องขอความร่วมมือกับประเทศต่างๆ ในการดำเนินการดังกล่าว

หน่วยงานที่ควรถือปฏิบัติ: หน่วยงานที่เกี่ยวข้องด้านการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน

เนื้อหา

1. ควรให้ความสำคัญเป็นลำดับแรกในการป้องกันการฟอกเงินและการสนับสนุนทางการเงินแก่การก่อการร้าย รวมทั้งจัดระบบ และกลไกในการแก้ไขปัญหาดังกล่าว
2. จัดให้มีการพัฒนาประสิทธิภาพการข่าวกรอง และจัดระบบการประสานงานการข่าวให้สามารถวิเคราะห์ข่าวเชิงลึก และติดตามความเคลื่อนไหวการฟอกเงินและการสนับสนุนทางการเงินแก่การก่อการร้าย
3. ปรับปรุง แก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายและระเบียบข้อบังคับรองรับพันธกรณีระหว่างประเทศ เพื่อให้สามารถจัดการกับปัญหาการฟอกเงินและการสนับสนุนทางการเงินแก่การก่อการร้าย ได้อย่างมีประสิทธิภาพ และทันต่อเหตุการณ์
4. พัฒนากลไกการ ระบบข้อมูลข่าวสาร และองค์ความรู้ในเรื่องการฟอกเงินและการสนับสนุนทางการเงินแก่การก่อการร้ายตามมาตรฐานสากล เพื่อให้สามารถป้องกันและแก้ไขปัญหาได้อย่างมีประสิทธิภาพ
5. ลดปัจจัย และเงื่อนไขที่เกื้อกูลต่อการฟอกเงินและการสนับสนุนทางการเงินแก่การก่อการร้าย โดยดำเนินการปราบปรามขบวนการข้ามชาติที่เป็นที่มาของการลักลอบค้าอาวุธ การลักลอบเข้าเมือง การปลอมแปลงเอกสารและการสนับสนุนทางการเงิน รวมทั้งลดเงื่อนไขที่เป็นปัจจัยเอื้อต่อบุคคลบางกลุ่มที่ถูกชักจูงให้เข้าร่วมกับกลุ่มก่อการร้าย
6. กระชับและขยายความร่วมมือในระดับภูมิภาค เพื่อสร้างเครือข่ายการป้องกันและแก้ไขปัญหการฟอกเงินและการสนับสนุนทางการเงินแก่การก่อการร้าย และจัดตั้งกลไกประสานงาน และช่องทางการติดต่อสื่อสารที่มีประสิทธิภาพและทันเวลา รวมทั้งการแลกเปลี่ยนการเรียนรู้ และประสบการณ์ร่วมกัน
7. ร่วมมือกับประชาคมระหว่างประเทศทั้งในรูปทวิภาคี และพหุภาคี เพื่อสร้างเครือข่ายในการป้องกัน และแก้ไขปัญหการก่อการร้ายในรูปแบบต่างๆ รวมทั้งการปฏิบัติตามพันธกรณีระหว่างประเทศภายใต้กรอบสหประชาชาติ ทั้งนี้ โดยคำนึงถึงผลประโยชน์และความมั่นคงของชาติเป็นสำคัญ

แนวทางการปฏิบัติ: ปรากฏตามเอกสารแนบ

โครงการความช่วยเหลือทางวิชาการ
ระหว่างธนาคารพัฒนาเอเซีย และรัฐบาลไทย

“แนวทางปฏิบัติเรื่อง
การส่งเสริมความร่วมมือระหว่างประเทศ
ด้านการป้องกันปราบปรามการฟอกเงิน
และการต่อต้านสนับสนุนทางการเงินแก่การก่อการร้าย”

(TAR: THA 39119)

(ฉบับร่าง)

สารบัญ

สารบัญ

๒

คำนำ

๔

การจัดทำแนวทางปฏิบัติ

๔

วัตถุประสงค์ในการจัดทำแนวทางปฏิบัติ

๖

กรอบค่านกฎหมาย

๗

ข้อเสนอแนะในการแก้ไขกฎหมาย

๗

ความผิดฐานฐานในการดำเนินคดีฟอกเงิน

๗

ข้อสังเกตด้านเขตนานา

๗

การตรวจสอบเพื่อทราบข้อเท็จจริงเกี่ยวกับลูกค้า

๗

การปรับปรุงขอบเขตของกฎหมายว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน

๗

การปรับปรุงอำนาจหน้าที่ของสำนักงานป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน

๗

การรายงานธุรกรรมที่มีเหตุอันควรสงสัย และธุรกรรมที่มีมูลค่าสูง

๗

การคุ้มครองผู้รายงาน

๗

การกำกับดูแลสถาบันการเงิน และหน่วยธุรกิจ และอาชีพที่ไม่ใช่สถาบันการเงิน

๘

การสืบหา ยึด อาชญากรรม และทรัพย์สินที่ได้มาจากการกระทำความผิด

๘

คำขอความช่วยเหลือ และคำขอให้อัดทรัพย์จากต่างประเทศ

๑๐

การบริหารจัดการทรัพย์สิน

๑๐

สรุปกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินการเกี่ยวกับทรัพย์สินที่ได้มาจากการกระทำความผิด

๑๐

การสนับสนุนจากภาคการเมืองและประชาชน

๑๐

การปรับปรุงระบบการบริหาร

๑๑

บทบาทของธนาคารแห่งประเทศไทย

๑๑

องค์กรในการกำกับดูแลสถาบันการเงินอื่นๆ

๑๒

นโยบายด้านการต่อต้านการฟอกเงินและการสนับสนุนทางการเงินแก่การก่อการร้ายสำหรับ

๑๒

สถาบันการเงิน และหน่วยธุรกิจที่ไม่ใช่สถาบันการเงิน

๑๒

การพัฒนาทักษะ และองค์ความรู้	๑๒
การฝึกอบรม	๑๒
สำนักงานป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน	๑๒
สถาบันการเงิน	๑๓
หน่วยงานบังคับใช้กฎหมาย	๑๔
ศาล และกระบวนการยุติธรรม	๑๔
ความร่วมมือภายในประเทศ	๑๕
การให้คำปรึกษา และความร่วมมือกับสถาบันการเงิน	๑๕
หน่วยดำเนินการปฏิบัติ	๑๖
ความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ และเครือข่าย	๑๗
การให้ความช่วยเหลือ	๑๗
แนวทางปฏิบัติ	๑๘
บทสรุป	๑๙

บทนำ

๑. ความร่วมมือระหว่างประเทศมีความสำคัญมากต่อระบบการป้องกันปราบปรามการฟอกเงิน และการต่อต้านการสนับสนุนทางการเงินแก่การก่อการร้าย ทั้งนี้ ด้วยลักษณะเฉพาะของการฟอกเงินและการสนับสนุนทางการเงินแก่การก่อการร้าย แนวทางปฏิบัตินี้จึงมุ่งไปที่การเสริมสร้างประสิทธิภาพในความร่วมมือของประเทศไทยในด้านการป้องกันปราบปรามการฟอกเงิน และการต่อต้านการสนับสนุนทางการเงินแก่การก่อการร้าย
๒. ราชอาณาจักรไทยมีพันธกรณีในด้านการป้องกันปราบปรามการฟอกเงิน และการต่อต้านการสนับสนุนทางการเงินแก่การก่อการร้าย ในฐานะที่เป็นสมาชิกในประชาคมโลก รวมถึงความต้องการในการป้องกันภาคการเงินของประเทศจากการถูกใช้เพื่อการฟอกเงิน และการก่อการร้าย
๓. รัฐบาลไทยได้ขอความช่วยเหลือไปยังธนาคารพัฒนาเอเซียในด้านการเสริมสร้างประสิทธิภาพของระบบการป้องกันปราบปรามการฟอกเงิน และการต่อต้านการสนับสนุนทางการเงินแก่การก่อการร้าย ซึ่งธนาคารพัฒนาเอเซียเห็นว่า การให้การสนับสนุนเพื่อเสริมสร้างประสิทธิภาพของระบบการป้องกันปราบปรามการฟอกเงิน และการต่อต้านการสนับสนุนทางการเงินแก่การก่อการร้ายนี้ เป็นหนึ่งในภารกิจหลักของธนาคารพัฒนาเอเซีย โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อส่งเสริมหลักธรรมาภิบาล ดังนั้น จึงยินดีให้ความช่วยเหลือแก่ประเทศไทยในการพัฒนา และการนำมาตราฐานสากลด้านการป้องกันปราบปรามการฟอกเงิน และการต่อต้านการสนับสนุนทางการเงินแก่การก่อการร้ายไปปฏิบัติ ทั้งนี้ นับเป็นส่วนหนึ่งของอนุสัญญาระหว่างประเทศ นิตินะมนตรีความมั่นคงแห่งสหประชาชาติ และข้อแนะนำ ๔๕ ข้อของคณะทำงานเฉพาะกิจเพื่อดำเนินการด้านการเงินในด้านการต่อต้านการฟอกเงิน

การจัดทำแนวทางปฏิบัติ

๔. แนวทางปฏิบัตินี้เป็นองค์ประกอบแรก (Component A) ของโครงการให้ความช่วยเหลือทางวิชาการจากธนาคารพัฒนาเอเซีย
๕. เอกสารฉบับนี้เสนอแนะการดำเนินการที่ต่อเนื่องเพื่อให้ประเทศไทยมีหลักการปฏิบัติที่มีประสิทธิภาพมากขึ้นในระยะ ๓ ปี
๖. แนวทางปฏิบัตินี้ได้รับความเห็นชอบโดยคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน ซึ่งจัดตั้งภายใต้บังคับแห่งพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน พ.ศ. ๒๕๔๒
๗. ในขณะที่รัฐบาลมีภารกิจหลักในการพัฒนาระบบกฎหมาย และการบริหารเพื่อลดอาชญากรรมการฟอกเงิน และการสนับสนุนทางการเงินแก่การก่อการร้าย หน่วยงานเอกชนก็มีส่วนสำคัญ สถาบันการเงิน โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ธนาคาร เป็นกลไกสำคัญในการตรวจจับการฟอกเงิน และการเคลื่อนไหวของเงินซึ่งอาจมีจุดประสงค์ในการก่อการร้าย แนวทางปฏิบัตินี้สะท้อนให้เห็นถึงบทบาทดังกล่าว
๘. เอกสารฉบับนี้ได้สรุปผลการวิเคราะห์พันธกรณีระหว่างประเทศทั้งหมดที่ประเทศไทยต้องปฏิบัติตาม ในฐานะที่ได้ลงนาม และให้สัตยาบันในอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยการต่อต้านการลักลอบค้าขนสพติดและวัตถุออกฤทธิ์ต่อจิตและประสาท พ.ศ. ๑๙๘๘ อนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วย

การต่อต้านการสนับสนุนทางการเงินแก่การก่อการร้าย ค.ศ. ๑๙๙๙ และอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยการต่อต้านอาชญากรรมข้ามชาติที่จัดตั้งในลักษณะองค์กร ค.ศ. ๒๐๐๐ ข้อมติที่เกี่ยวข้องของคณะมนตรีความมั่นคงแห่งสหประชาชาติ และข้อแนะนำ ๔๐ ข้อ และข้อแนะนำพิเศษ ๙ ข้อ ของคณะทำงานเฉพาะกิจเพื่อประเมินมาตรการด้านการเงิน เกี่ยวกับการฟอกเงิน ต่อจากนั้นได้วิเคราะห์กฎหมาย และวิธีปฏิบัติในประเทศไทย และชี้ให้เห็นถึงความจำเป็นในการแก้ไขกฎหมาย และระบบบริหารภายในหน่วยงานรัฐ และสถาบันการเงิน และหน่วยงานอื่นที่มีส่วนเกี่ยวข้อง รวมถึงความรับผิดชอบในการต่อต้านการฟอกเงิน และการสนับสนุนทางการเงินแก่การก่อการร้าย แนวทางปฏิบัติยังกล่าวถึงความจำเป็นในการพัฒนาทักษะ การฝึกอบรม และความช่วยเหลือทางวิชาการอื่นๆ

๙. พระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน พ.ศ. ๒๕๔๒ ซึ่งบัญญัติขึ้นตามกรอบของกฎหมายด้านการต่อต้านการฟอกเงินในประเทศไทย มีผลบังคับใช้เมื่อวันที่ ๑๙ สิงหาคม ๒๕๔๒ ซึ่งเป็นพระราชบัญญัติที่จัดตั้งสำนักงานป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน เพื่อทำหน้าที่เป็นหน่วยวิเคราะห์ข่าวกรองทางการเงิน พระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการฟอกเงินนี้เป็นพื้นฐานแห่งอำนาจตามกฎหมายในการต่อต้านการฟอกเงิน กฎหมายที่เกี่ยวข้องอีกหลายฉบับก็เป็นส่วนสำคัญในการที่จะทำให้ประเทศไทยสามารถปฏิบัติตามพันธกรณีระหว่างประเทศได้ ประมวลกฎหมายอาญา พ.ศ. ๒๕๕๙ ให้อำนาจศาลไทยในการพิจารณาคดีอาญา และกำหนดการกระทำอันเป็นความผิดอาญาส่วนใหญ่ ความผิดอาญาอื่นๆ ถูกบัญญัติโดยกฎหมายเฉพาะ เช่น พระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน พ.ศ. ๒๕๔๒ กำหนดความผิดฐานฟอกเงิน พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๔๒ กำหนดความผิดอาญาต่อผู้ที่ไม่ปฏิบัติตามคำสั่งของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (มาตรา ๑๑๔) หรือความผิดอื่นๆ ตามหมวด ๑๑ แห่ง พระราชบัญญัตินี้ พระราชบัญญัติความร่วมมือระหว่างประเทศในเรื่องทางอาญา พ.ศ. ๒๕๓๕ และพระราชบัญญัติส่งผู้ร้ายข้ามแดน พ.ศ. ๒๕๓๒ ให้อำนาจในการขอ และให้ความช่วยเหลือประเทศอื่นๆ กฎหมายอีกหลายฉบับบัญญัติในเรื่องการควบคุมสถาบันการเงิน เช่น พระราชบัญญัติธนาคารแห่งประเทศไทย พ.ศ. ๒๕๔๕ พระราชบัญญัติการธนาคารพาณิชย์ พ.ศ. ๒๕๐๕ และพระราชบัญญัติการประกอบธุรกิจเงินทุน ธุรกิจหลักทรัพย์ และเครดิตฟองซิเอร์ พ.ศ. ๒๕๒๒ และพระราชบัญญัติหลักทรัพย์ และตลาดหลักทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๓๕ กฎหมายอีกหลายฉบับบัญญัติในเรื่องเกี่ยวกับยาเสพติด และวิธีพิจารณาความ เช่น พระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามยาเสพติด พ.ศ. ๒๕๑๙ พระราชบัญญัติมาตรการในการปราบปรามผู้กระทำความผิดเกี่ยวกับยาเสพติด พ.ศ. ๒๕๓๔ พระราชบัญญัติยาเสพติดให้โทษ พ.ศ. ๒๕๒๒ พระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา พ.ศ. ๒๕๓๗ และพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง พ.ศ. ๒๕๓๗

๑๐. ในการวิเคราะห์ในรายละเอียด ที่ปรึกษาโครงการฯ ได้อธิบายถึงการบริหารจัดการ ซึ่งชี้ให้เห็นถึงจุดที่ควรได้รับการแก้ไข และวิธีการแก้ไข

วัตถุประสงค์ของแนวทางปฏิบัติ

๑๑. แนวทางปฏิบัติที่กำหนดวัตถุประสงค์อย่างเป็นรูปธรรม ภายในกรอบเวลาที่เหมาะสม และเสนอแนะกรอบกิจกรรมที่ควรดำเนินการ ในด้านต่างๆ ที่เกี่ยวกับการป้องกันปราบปรามการฟอกเงิน และการต่อต้านการสนับสนุนทางการเงินแก่การก่อการร้าย ดังต่อไปนี้

- กรอบของกฎหมาย
- โครงสร้างองค์กร
- ความรู้
- ทักษะ
- การกำกับการปฏิบัติ
- ความร่วมมือ และ
- ความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ

๑๒. การจัดทำเอกสารแนวทางปฏิบัติฉบับนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อมุ่งเน้นการเพิ่มศักยภาพในด้านความร่วมมือระหว่างประเทศ รวมทั้งเพื่อให้ประเทศไทยสามารถตอบสนองต่อมาตรการด้านการป้องกันปราบปรามการฟอกเงิน และการต่อต้านการสนับสนุนทางการเงินแก่การก่อการร้ายได้มีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น โดยกำหนดประเด็นแยกเป็น ๓ ข้อคือ

- กำหนดเป้าประสงค์
- กำหนดกรอบเวลาที่จะดำเนินการจะแล้วเสร็จ
- วิธีการหรือขั้นตอนเพื่อให้บรรลุจุดประสงค์

๑๓. กองทุนการเงินระหว่างประเทศมีการทบทวนการปฏิบัติตามมาตรฐานสากลของแต่ละประเทศอย่างสม่ำเสมอ เรียกว่า “การประเมินการปฏิบัติตามมาตรฐานสากล (Report on Observance of Standards and Codes: ROSCs)” แยกเป็น ๑๒ ด้าน รวมทั้งด้านการป้องกันปราบปรามการฟอกเงิน และการต่อต้านการสนับสนุนทางการเงินแก่การก่อการร้าย ประเทศต่างๆ เป็นผู้พิจารณาในการจัดทำ และเผยแพร่รายงานสรุปผลการวิเคราะห์สถานะการปฏิบัติตามมาตรฐานสากลดังกล่าว ซึ่งเป็นประโยชน์ต่อการกำหนดนโยบายของประเทศ และต่อภาคเอกชนในด้านการประเมินความเสี่ยง ทั้งนี้ จะต้องมี การปรับปรุงอย่างสม่ำเสมอ และจัดทำรายงานใหม่ทุก ๒-๓ ปี

๑๔. กองทุนการเงินระหว่างประเทศจะประเมินประเทศไทยในปี ๒๕๔๕ ทั้งธนาคารโลก และกองทุนการเงินระหว่างประเทศได้ประสานกับหน่วยงานไทยที่เกี่ยวข้องในการจัดเตรียมความพร้อมเพื่อรับการประเมินนี้ ธนาคารแห่งประเทศไทยและหน่วยงานราชการต่างๆ ได้เร่งรัดการเตรียมความพร้อม ทั้งนี้ ธนาคารแห่งประเทศไทยได้รับข้อคิดเห็นจากคณะผู้เชี่ยวชาญต่างประเทศไว้พิจารณาแล้ว อย่างไรก็ตาม กำหนดเวลาตามเอกสารแนวทางฯ ฉบับนี้อาจยืดหยุ่นกว่ากำหนดเวลาของธนาคารแห่งประเทศไทย โดยเน้นการกำหนดกิจกรรมที่เกี่ยวข้องกับหน่วยงานต่างๆ ในการดำเนินการตามพันธกรณี และมาตรฐานสากลตามลำดับที่เหมาะสม

กรอบด้านกฎหมาย

๑๕. ที่ปรึกษาโครงการฯ ของธนาคารพัฒนาเอเชียได้เสนอแนะในด้านการปรับปรุงแก้ไขกฎหมาย และกระบวนการต่างๆ เพื่อให้ประเทศไทยมีการปฏิบัติที่สอดคล้องกับมาตรฐานสากล ขณะนี้ หน่วยงานไทยอยู่ระหว่างการพิจารณาแก้ไขกฎหมายเพื่อให้รองรับการให้สัตยาบันต่ออนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยการต่อต้านอาชญากรรมข้ามชาติที่จัดตั้งในลักษณะองค์กร ค.ศ. ๒๐๐๐ และดำเนินการจากผลการทบทวนระบบการป้องกันปราบปรามการฟอกเงินและการต่อต้านการสนับสนุนทางการเงินแก่การก่อการร้ายที่ผ่านมา แต่ทั้งนี้ ยังมีประเด็นอื่นๆ ที่ยังคงจำเป็นต้องพิจารณาต่อไป
๑๖. กำหนดการเสนอแก้ไขกฎหมายคาดว่าจะผ่านการพิจารณาโดยรัฐบาลไทยภายในปี ๒๕๔๕ และออกเป็นกฎหมายในปี ๒๕๕๐ การดำเนินการตามกฎหมายจะเป็นไปอย่างต่อเนื่อง พร้อมทั้งการเปลี่ยนแปลงด้านการบริหาร คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงินมีหน้าที่ในการควบคุมดูแลขั้นตอน เพื่อให้การดำเนินการเป็นไปตามกำหนดการที่กำหนดในเอกสารแนวทางปฏิบัติ

ข้อเสนอแนะในการแก้ไขกฎหมาย

๑๗. ที่ปรึกษาโครงการฯ ของธนาคารพัฒนาเอเชีย ได้เสนอแนะในการแก้ไขกฎหมายส่วนหนึ่ง รวมถึงการออกกฎหมายใหม่ ทั้งนี้ การดำเนินการตามข้อเสนอแนะดังกล่าวขึ้นกับกระบวนการแก้ไขกฎหมายของไทย ประเด็นหลักที่สมควรดำเนินการมีดังนี้

ความผิดมูลฐาน

๑๘. ความผิดที่กำหนดให้เป็นความผิดมูลฐานในปัจจุบันยังไม่เพียงพอ และเป็นการจำกัดอำนาจของกฎหมายฟอกเงิน และการให้สัตยาบันต่ออนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยการต่อต้านการก่อการร้ายและอาชญากรรมข้ามชาติ เพื่อให้เป็นไปตามอนุสัญญานี้ ประเทศไทยจึงต้องกำหนดให้ความผิดมูลฐานครอบคลุมความผิดทั้งหมดที่มีโทษจำคุกมากกว่า ๔ ปี

ข้อสังเกตด้านเขตอำนาจ

๑๙. ประมวลกฎหมายอาญา และพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการฟอกเงินจำเป็นต้องได้รับการแก้ไขในหลายประเด็น เพื่อให้ประเทศไทยมีมาตรการทางกฎหมายที่รองรับการปฏิบัติตามพันธกรณีในอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยการต่อต้านอาชญากรรมข้ามชาติที่จัดตั้งในลักษณะองค์กร ค.ศ. ๒๐๐๐ และมาตรฐานสากลด้านการป้องกันปราบปรามการฟอกเงินและการต่อต้านการสนับสนุนทางการเงินแก่การก่อการร้าย รวมถึงการให้ความผิดฐานฟอกเงินเป็นความผิดที่ไม่ผูกอยู่กับความผิดมูลฐาน โดยให้สามารถลงโทษได้โดยมิต้องคำนึงถึงสถานที่ที่ความผิดมูลฐานเกิด ให้การกระทำความผิดโดยกลุ่มอาชญากรมีกรณีบัญญัติไว้ว่าเป็นความผิด และความผิดฐานขัดขวางกระบวนการยุติธรรมเป็นความผิดที่สามารถดำเนินคดีได้

การตรวจสอบเพื่อทราบข้อเท็จจริงเกี่ยวกับลูกค้าของสถาบันการเงิน

๒๐. ประเทศไทยต้องกำหนดให้มีการทำการตรวจสอบเพื่อทราบข้อเท็จจริงเกี่ยวกับลูกค้าของสถาบันการเงิน และการเก็บข้อมูลที่เกี่ยวข้อง ให้เป็นไปตามมาตรฐานสากล โดยมาตรฐานนี้ให้ใช้กับหน่วยธุรกิจที่ไม่ใช่สถาบันการเงินด้วย

การปรับปรุงขอบเขตของกฎหมายฟอกเงิน

๒๑. กฎหมายว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงินควรได้รับการแก้ไขปรับปรุง เพื่อให้ครอบคลุมถึงตัวแทนแลกเปลี่ยนเงินตรา ตัวแทนการโอนเงินระหว่างประเทศ โดยกำหนดให้มีมาตรฐานด้านการป้องกันปราบปรามการฟอกเงินและการต่อต้านการสนับสนุนทางการเงินแก่การก่อการร้าย เช่นเดียวกับสถาบันการเงิน

๒๒. กฎหมายป้องกันและปราบปรามการฟอกเงินควรครอบคลุมถึงหน่วยธุรกิจที่ไม่ใช่สถาบันการเงินตามมาตรฐานสากล โดยให้รวมถึงผู้ค้าอัญมณี และ โลหะมีค่า ทุนายความ และนักบัญชี

การปรับปรุงอำนาจหน้าที่ให้กับสำนักงานป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน

๒๓. ควรให้สำนักงานป้องกันและปราบปรามการฟอกเงินมีอำนาจหน้าที่ในการเฝ้าระวัง และตรวจสอบการฟอกเงิน และการสนับสนุนทางการเงินแก่การก่อการร้ายต่อหน่วยงานที่ไม่แสวงผลกำไรด้วย

การรายงานธุรกรรมที่มีมูลค่ามาก และธุรกรรมที่มีเหตุอันควรสงสัย

๒๔. ควรให้หน่วยธุรกิจที่ไม่ใช่สถาบันการเงินมีหน้าที่รายงานธุรกรรม

การคุ้มครองผู้รายงาน

๒๕. ควรขยายการคุ้มครองผู้รายงาน

การกำกับดูแลสถาบันการเงินและหน่วยธุรกิจที่ไม่ใช่สถาบันการเงิน

๒๖. ควรมีการแก้ไขกฎหมาย และระเบียบการปฏิบัติงานเพื่อให้สามารถกำกับดูแลด้านการปฏิบัติตามกฎหมายและนโยบายด้านการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงินได้อย่างจริงจัง รวมถึง

- การเพิ่มหน่วยงานที่มีหน้าที่รายงาน เก็บรักษาข้อมูล และการฝึกอบรม ตามกฎหมายฟอกเงิน
- มีมาตรการบังคับให้สถาบันการเงิน และหน่วยธุรกิจที่ไม่ใช่สถาบันการเงินปฏิบัติตามมาตรการด้านการต่อต้านการฟอกเงิน และการสนับสนุนทางการเงินแก่การก่อการร้ายไปปฏิบัติ และ
- กระจายอำนาจให้หน่วยงานอื่นกำกับดูแล และลงโทษองค์กรที่ไม่ปฏิบัติตาม

การสืบหา บิด อายัด และบริบททรัพย์สินที่ได้มาจากการกระทำความผิด

๒๗. พระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน พ.ศ. ๒๕๔๒ และกฎหมายที่เกี่ยวข้องยังมีข้อจำกัดในเรื่องอำนาจเจ้าหน้าที่ในการยึด และอายัดทรัพย์สินที่ได้มาจากการประกอบอาชญากรรม ข้อจำกัดบางเรื่องสามารถแก้ไขได้ทันที และไม่เกี่ยวข้องกับด้านนโยบายสำคัญ แต่บางเรื่องจำเป็นต้องพิจารณาแก้ไขในเชิงนโยบาย เช่น ควรกำหนดไว้ในตัวบทกฎหมาย หรือออกเป็นมาตรการทางการบริหาร รวมถึงเรื่องการเปลี่ยนแปลงอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการธุรกรรม ซึ่งต้องดำเนินการด้วยวิธีการแก้ไขกฎหมาย

๒๘. ควรมีการแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายเพื่อให้อำนาจคณะกรรมการธุรกรรมดังต่อไปนี้

- ติดตามการเดินบัญชีประเภทที่มีผู้ถือแทน และการจัดการทรัพย์สินที่ตามที่ได้กำหนดไว้
- การอายัดทรัพย์สิน แม้ไม่มีหลักฐานว่าจะมีการ โอน ย้าย หรือแปลงสภาพ
- การมีคำสั่งให้ชำระเป็นเงินแทนการยึดทรัพย์สิน
- การให้ศาลมีอำนาจในการสั่งให้อายัดทรัพย์สินที่อยู่นอกประเทศไทย และ
- การขอให้ศาลในต่างประเทศสืบทรัพย์สินแทน

๒๙. อนึ่งหน่วยงานไทยควรพิจารณารายละเอียดในประเด็นสำคัญอื่นๆ ซึ่งไม่รวมอยู่ในอนุสัญญาระหว่างประเทศ มติคณะมนตรีความมั่นคงแห่งสหประชาชาติ หรือข้อเสนอแนะของคณะทำงานเฉพาะกิจเพื่อดำเนินมาตรการทางการเงินเกี่ยวกับการฟอกเงิน โดยอาจสรุปได้ดังนี้

- ความจำเป็นหรือความเหมาะสมที่จะใช้ระบบการสืบทรัพย์สินเมื่อมีการพิพากษาว่ากระทำความผิด
- หน่วยงานใดมีอำนาจในการตัดสินใจเรื่องดังกล่าว
- ควรมีการใช้ค่าชดเชยหรือไม่ หากไม่สามารถดำเนินคดีได้
- ควรมีมาตรการในการยึดและอายัดทรัพย์สินอย่างไร
- ประเทศไทยควรมีมาตรการพิเศษในการบริหารจัดการทรัพย์สินที่ถูกยึดหรืออายัดหรือไม่
- ควรใช้หลักใดในการใช้ทรัพย์สินที่ถูกยึดหรืออายัด รวมถึง
 - การจำหน่ายทรัพย์สิน
 - การบริหารเงินที่ได้มาจากการขายทรัพย์สิน และ
 - การมีบัญชีเฉพาะในการจัดการทรัพย์สินที่ถูกยึดไว้

๓. คำขอความช่วยเหลือ และคำขอให้ยึดทรัพย์สินจากต่างประเทศ

๓๐. จำเป็นต้องแก้ไขกฎหมายเพื่อให้ประเทศไทยสามารถยึด หรืออายัดทรัพย์สินเมื่อได้รับคำร้องขอจากรัฐบาลต่างประเทศ และใช้มาตรการยึดทรัพย์สินทางแห่ง

๓๑. ต้องมีกฎหมายที่บัญญัติให้รักษาความลับเกี่ยวกับรายละเอียดคำขอจากต่างประเทศ

การบริหารจัดการทรัพย์สิน

๓๒. เนื่องจากสำนักงานป้องกันและปราบปรามการฟอกเงินดำเนินการสืบหา ยึด และอายัดทรัพย์สินได้อย่างมีประสิทธิภาพ ดังนั้นจึงควรมีอำนาจเพิ่มขึ้นในการบริหารจัดการทรัพย์สินก่อนศาลจะมีคำพิพากษา ประเด็นข้อพิจารณาดังนี้

- อนุญาตให้ใช้ทรัพย์สินที่ยึดมาได้
- การบริหารจัดการทรัพย์สินที่ยึดมา
- ควรใช้หลักใดในการบริหารจัดการทรัพย์สิน
- การชดเชยกรณีคืนทรัพย์สิน

สรุปกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินการเกี่ยวกับทรัพย์สินที่ได้มาจากการกระทำความผิด

๓๓. บทบัญญัติเกี่ยวกับการสืบหา ยึด อายัด และริบทรัพย์สินที่ได้มาจากการกระทำความผิดนั้น ปัจจุบันมีอยู่ในกฎหมายต่างๆ หลายฉบับ อำนาจตาม พระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน พ.ศ. ๒๕๕๒ จำกัดเฉพาะตามความผิดฐาน ดังนั้นควรมีการพิจารณากฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินการเกี่ยวกับทรัพย์สินที่ครอบคลุมในฉบับเดียวกัน

๓๔. ข้อเสนอแนะในการแก้ไขทั้งหมด รวมถึงเหตุผลและความจำเป็น ปรากฏแนบท้ายเอกสารแนวทางปฏิบัตินี้

การสนับสนุนจากภาคการเมืองและประชาชน

๓๕. การแก้ไขกฎหมายจำเป็นต้องได้รับการสนับสนุนในวงกว้าง ทั้งจากภาคการเมือง ภาคธุรกิจ และภาคประชาชน ดังนั้น จึงควรจัดการสัมมนา รวมถึงการประชาสัมพันธ์ อาทิ การชี้แจงถึงปัญหาของการฟอกเงิน เหตุผลและความจำเป็นในการแก้ไขปรับปรุง ความจำเป็นในการเสริมสร้างความร่วมมือระหว่างประเทศ และผลประโยชน์ที่จะได้รับจากการดำเนินมาตรการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน

๓๖. เนื่องจากภาคธุรกิจอาจไม่เห็นด้วยกับการปรับปรุงแก้ไขในบางเรื่อง ดังนั้นจึงจำเป็นต้องใช้กลไกสนับสนุนจากภาคการเมือง

การปรับปรุงระบบการบริหาร

๓๗. อนุสัญญาและมติคณะมนตรีความมั่นคงแห่งสหประชาชาติกำหนดให้ประเทศไทยจะต้องมีกฎหมายบัญญัติเกี่ยวกับความผิดโดยเฉพาะ ให้อำนาจในการสืบหา ยึด อายัด และริบทรัพย์สินที่ได้มาจากการกระทำความผิด ซึ่งอาจจะถูกใช้เพื่อการสนับสนุนการก่อการร้าย รวมถึงการเพิ่มอำนาจหน่วยราชการและศาล ในการให้ความร่วมมือตามคำขอจากต่างประเทศ ในเรื่องความร่วมมือกันทางอาญา และการส่งผู้ร้ายข้ามแดน

๓๘. ข้อเสนอแนะของคณะทำงานเฉพาะกิจเพื่อดำเนินมาตรการทางการเงินเกี่ยวกับการฟอกเงิน กำหนดให้สถาบันการเงินดำเนินการด้านการรู้จักลูกค้า และการตรวจสอบเพื่อทราบข้อเท็จจริงเกี่ยวกับลูกค้า การเก็บรักษาข้อมูล การรายงาน และการฝึกอบรม ปัจจุบัน หน่วยธุรกิจที่ไม่ใช่สถาบันการเงินต้อง

ปฏิบัติตามคีย์ เช่น คาสโน (ด้าม) ผู้ค้าอัญมณี นายหน้าอสังหาริมทรัพย์ และวิชาชีพเฉพาะเช่น
ทนายความ และนักบัญชี โดยจำเป็นจะต้องมีการกำกับ การปฏิบัติตามมาตรฐานตามกฎหมาย ประเทศ
ไทยจะต้องพิจารณากำหนดหน่วยงานที่รับผิดชอบ รวมถึงมาตรการในการกำกับดูแลหน่วยธุรกิจ และ
ผู้ประกอบการวิชาชีพเหล่านี้ โดยควรใช้หลักการบริหารความเสี่ยง (คือการใช้เงินในการฟอกเงิน)
ในขณะที่หน่วยธุรกิจดังกล่าวต้องปฏิบัติตามข้อกำหนด แต่มาตรฐานที่ใช้กับองค์กรบางแห่ง เช่น
ธนาคารขนาดใหญ่ กับนายหน้าอสังหาริมทรัพย์รายเล็กจะแตกต่างกัน โดยสามารถกำหนด
แนวทางการบริหารจัดการตามความเหมาะสมของทั้งในส่วน of หน่วยกำกับ และภาคธุรกิจ

บทบาทของธนาคารแห่งประเทศไทย

๓๕. ธนาคารแห่งประเทศไทยเป็นหน่วยงานหลักในการกำกับดูแลธุรกิจธนาคารในประเทศไทย สำหรับ
ด้านการป้องกันปราบปรามการฟอกเงินและการต่อต้านการสนับสนุนทางการเงินแก่การก่อการร้าย
นั้น สำนักงานป้องกันและปราบปรามการฟอกเงินมีหน้าที่ในการให้ธนาคารปฏิบัติตามข้อกำหนดตาม
พระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน พ.ศ. ๒๕๔๒ ซึ่งในขณะนี้ทุกหน่วยงานที่
เกี่ยวข้องอยู่ระหว่างการแบ่งแยกภารกิจให้ชัดเจนขึ้น
๔๐. จากการหารือสรุปได้ว่า ธนาคารแห่งประเทศไทยจะทำหน้าที่กำกับดูแลการปฏิบัติ ส่วนสำนักงาน
ป้องกันและปราบปรามการฟอกเงินจะดูแลในนโยบายการปฏิบัติทั่วไป อย่างไรก็ตาม สำนักงาน
ป้องกันและปราบปรามการฟอกเงินต้องมีขีดความสามารถเพียงพอในการติดตามรายงานบางรายเป็น
พิเศษ กับธนาคารบางแห่ง คาดว่าการดำเนินการตามภารกิจดังกล่าวจะเริ่มดำเนินการได้ภายใน ๖-๑๒ เดือน
ข้างหน้า

องค์กรในการกำกับดูแลสถาบันการเงินอื่นๆ

๔๑. สำนักงานคณะกรรมการกำกับหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์ กระทรวงการคลัง และ
กรมการประกันภัย มีหน้าที่ในการกำกับดูแลแต่ละภาคส่วนซึ่งมีความสำคัญ และหน่วยงานเหล่านี้
ก็ควรหารือกับสำนักงานป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน เพื่อให้ประเทศไทยมีมาตรการการกำกับ
ดูแลที่เหมาะสม
๔๒. หน่วยงานที่เกี่ยวข้องอยู่ระหว่างการหารือตามข้อ ๔๑

นโยบายด้านการป้องกันปราบปรามการฟอกเงินและการต่อต้านการสนับสนุนทางการเงินแก่การก่อการร้าย
สำหรับสถาบันการเงิน และหน่วยธุรกิจที่ไม่ใช่สถาบันการเงิน

๔๓. ในปี ๒๕๔๘ คณะทำงานร่วมระหว่างสมาคมธนาคารไทย ธนาคารแห่งประเทศไทย และสำนักงาน
ป้องกันและปราบปรามการฟอกเงินได้ร่างนโยบายการป้องกันปราบปรามการฟอกเงินและ
การต่อต้านการสนับสนุนทางการเงินแก่การก่อการร้ายสำหรับธนาคาร และได้รับความเห็นชอบจาก
ธนาคารโลกแล้ว คาดว่าจะประกาศใช้ในปี ๒๕๔๙

๔๔. นโยบายฉบับนี้จะเป็นมาตรฐานในการร่างนโยบายของสถาบันการเงินอื่นๆ เช่น นายหน้า
ค้าหลักทรัพย์ บริษัทประกันภัย ค้าแทนแลกเปลี่ยนเงิน และตัวแทน โอนเงิน ภายในครึ่งปีแรกของ
ปี ๒๕๔๘ และ ปฏิบัติตามนโยบายในครึ่งปีหลัง
๔๕. นโยบายด้านการป้องกันปราบปรามการฟอกเงินและการต่อต้านการสนับสนุนทางการเงินแก่การก่อ
การร้ายนี้จะครอบคลุมถึงหน่วยธุรกิจที่ไม่ใช่สถาบันการเงิน และวิชาชีพที่กำหนดตามพระราชบัญญัติ
ป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน พ.ศ. ๒๕๔๒ โดยต้องรอกกระบวนการแก้ไขพระราชบัญญัติ
ป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน พ.ศ. ๒๕๔๒ เพื่อให้หน่วยธุรกิจเหล่านี้มีหน้าที่ตามกฎหมาย
๔๖. และเช่นเดียวกับสถาบันการเงินอื่นๆ นโยบายเหล่านี้จะมีผลบังคับภายใต้พระราชบัญญัตินี้

การพัฒนาทักษะ และองค์ความรู้

การฝึกอบรม

๔๗. จำเป็นต้องมีการฝึกอบรม และความช่วยเหลือทางวิชาการ ทั้งในส่วน of หน่วยราชการ หน่วยงานที่มี
หน้าที่รายงาน ตั้งแต่สถาบันการเงินขนาดใหญ่ จนถึงผู้ประกอบการวิชาชีพ
๔๘. เนื่องจากมีหน่วยธุรกิจประเภทใหม่ที่ต้องปฏิบัติตามพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปราม
การฟอกเงิน พ.ศ. ๒๕๔๒ จึงมีความจำเป็นต้องจัดการฝึกอบรมให้แก่เจ้าหน้าที่ภาครัฐ และเอกชนที่
เกี่ยวข้อง มาตรการในการกำกับดูแลบริษัทบัญชี และทนายความแตกต่างจากการกำกับสถาบันการเงิน
ธุรกิจหลายประเภท ไม่อาจให้ความรู้พนักงานเองได้ จึงอาจต้องให้สมาคมทำหน้าที่จัดฝึกอบรมให้
การพัฒนามาตรฐานการปฏิบัติ จนถึงการศึกษาจริงต้องใช้เวลา และทรัพยากรพอสมควร ซึ่งอาจ
เริ่มต้นโดยการสร้างความรู้ ความเข้าใจในหน้าที่ และการแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมาย หรือระเบียบที่เกี่ยวข้อง
เพื่อให้ภาคธุรกิจสามารถปฏิบัติตามได้ ทั้งนี้ภายในเวลา ๒ ปี

สำนักงานป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน

๔๙. ในระยะสั้น มีการฝึกอบรมเจ้าหน้าที่ป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน โดยเน้นการพัฒนา
ความสามารถในการวิเคราะห์ และการกำกับการปฏิบัติโดยเฉพาะอย่างยิ่งในส่วนที่เกี่ยวข้องกับสถาบัน
การเงิน เมื่อมีการแก้ไขกฎหมายแล้วเจ้าหน้าที่ป้องกันและปราบปรามการฟอกเงินต้องศึกษาวิธีการ
กำกับสถาบันการเงินเพิ่มเติม ในการฝึกอบรมอาจรวมถึงการใช้ และการส่งข้อมูลข่าวสารทาง
การเงิน และความร่วมมือกับต่างประเทศ
๕๐. กำหนดระเบียบภายในของสถาบันการเงินต่างๆ และการประสานงานกับสถาบันการเงิน
๕๑. การฝึกอบรม และความช่วยเหลือทางวิชาการที่สำคัญมีดังนี้
- การกำหนดหน่วยงานที่จะทำหน้าที่กำกับดูแลธุรกิจประเภทใหม่
 - การร่างนโยบายการกำกับการปฏิบัติ
 - การฝึกอบรมด้านการกำกับการปฏิบัติ
 - ประเด็นเฉพาะสำหรับหน่วยธุรกิจใหม่ที่มีหน้าที่รายงาน