

บทที่ 4

วิเคราะห์เปรียบเทียบการติดตามการโยกย้ายเงินผ่านธนาคารหรือสถาบันการเงิน ของต่างประเทศ

ปัจจุบันอาชญากรรมยาเสพติดมีลักษณะเป็นอาชญากรรมระหว่างประเทศ โดยมีเครือข่ายขององค์กรอาชญากรรมเชื่อมโยงกันหลายประเทศ มีการประสานงานกันอย่างเป็นระบบ นอกจากนี้เงินหรือรายได้อาจมาจากการประกอบอาชญากรรมยาเสพติดมีจำนวนมหาศาล ซึ่งจะมีการนำเงินหรือรายได้นี้ไปใช้ในการประกอบอาชญากรรมอื่น รวมทั้งใช้สร้างบริวารหรืออิทธิพลเพื่อขยายเครือข่ายขององค์กรอาชญากรรมต่อไป การปราบปรามองค์กรอาชญากรรมดังกล่าวจึงต้องอาศัยความร่วมมือจากประเทศต่าง ๆ โดยกำหนดแนวทางในการปราบปรามมุ่งเน้นไปที่การทำลายเครือข่ายขององค์กรอาชญากรรม และการทำลายอิทธิพลทางเศรษฐกิจขององค์กรอาชญากรรม

การทำลายอิทธิพลทางเศรษฐกิจขององค์กรอาชญากรรมยาเสพติด ได้มีการนำมาตรการริบทรัพย์สินมาใช้ในการปราบปราม แต่ปรากฏว่าองค์กรอาชญากรรมจะดำเนินการปกปิดแหล่งที่มาของเงินหรือรายได้อีกจากการค้ายาเสพติด โดยการเปลี่ยนสภาพในรูปแบบต่าง ๆ เพื่อให้เงินหรือรายได้นั้นกลายเป็นเงินที่ถูกกฎหมาย ซึ่งวิธีการที่ใช้กันมากคือการโยกย้ายเงินผ่านระบบธนาคารหรือสถาบันการเงิน ทำให้การติดตามริบทรัพย์สินผู้กระทำความผิดเกี่ยวกับยาเสพติดประสบความสำเร็จยากลำบาก จากการศึกษาที่ประเทศต่าง ๆ ร่วมมือกันต่อต้านการใช้ธนาคารหรือสถาบันการเงินปกปิดหรือเปลี่ยนสภาพทรัพย์สินที่ได้มาจากการประกอบอาชญากรรม โดยนำมาตรการกำหนดความผิดเกี่ยวกับการฟอกเงินและมาตรการติดตามการโยกย้ายเงินผ่านธนาคารหรือสถาบันการเงินมาใช้บังคับ ในที่นี้จะศึกษาถึงมาตรการติดตามการโยกย้ายเงินผ่านธนาคารหรือสถาบันการเงินของต่างประเทศ เพื่อนำมาใช้เป็นแนวทางในการพัฒนามาตรการทางกฎหมายของประเทศไทยต่อไป

ประเทศสหรัฐอเมริกา

ก่อนปี ค.ศ.1970 มีคำพิพากษาศาลสหรัฐอเมริกา ที่สนับสนุนการคุ้มครองความลับทางธนาคาร ซึ่งมีแนวความคิดว่า ธนาคารและสถาบันการเงินต้องเก็บรักษาข้อมูลทางการเงินของลูกค้าเป็นความลับ โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อปกป้องคุ้มครองปัจเจกชนและผลประโยชน์ส่วนตัวของลูกค้า แต่อย่างไรก็ตามได้มีการแทรกแซงกฎหมายคุ้มครองความลับทางธนาคารบ่อยครั้ง โดยการสืบสวนเกี่ยวกับอาชญากรรมทางเศรษฐกิจและอาชญากรรมอื่น ๆ ต่อมาศาลสหรัฐอเมริกาได้มีคำวินิจฉัยในคดี California Bankers Association v. Schultz, 416 U.S. 21, 85 (1974) ว่า "การที่ปัจเจกชนให้ข้อมูลแก่ธนาคาร ข้อมูลดังกล่าวเป็นของธนาคาร ปัจเจกชนไม่อาจสงวนสิทธิส่วนบุคคลในเรื่องข้อมูลดังกล่าว" หลังจากนั้นสภาองเกรสได้ผ่านกฎหมาย The Right to Financial Privacy Act 1978 หรือ RFPA โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อคุ้มครองกิจกรรมทางการเงินของปัจเจกชน แต่กฎหมายฉบับนี้เปิดโอกาสให้รัฐบาลสามารถเข้าถึงข้อมูลทางการเงินของลูกค้าได้ ซึ่งสถาบันการเงินจะต้องบอกกล่าวให้ลูกค้าทราบเกี่ยวกับการขอข้อมูลของรัฐบาล เพื่อให้ลูกค้าได้มีโอกาสโต้แย้ง สำหรับวิธีการขอข้อมูลทางการเงินของลูกค้ามีได้หลายวิธีดังนี้¹ 1) ลูกค้าให้ความยินยอมเป็นหนังสือ 2) มีหมายค้น 3) มีหมายเรียกพยานบุคคลหรือเอกสารโดยฝ่ายบริหาร 4) มีคำร้องขอเป็นหนังสืออย่างเป็นทางการ 5) มีหมายเรียกพยานบุคคลหรือเอกสารโดยศาล หรือ 6) มีหมายเรียกพยานบุคคลหรือเอกสารโดยคณะลูกขุนใหญ่ ภายหลังได้มีการแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมาย RFPA โดยสถาบันการเงินไม่ต้องบอกกล่าวให้ลูกค้าทราบเกี่ยวกับการที่รัฐบาลดำเนินการสืบหาข้อมูลทางการเงินของลูกค้า ในกรณีที่ได้รับหมาย

¹Berta Esperanza Hernandez, "RIP to IRP - Money Laundering and Drug Trafficking Controls Score a Knockout Victory Over Bank Secrecy" North Carolina Journal of International Law and Commercial Regulation 18, 2 (1993) : 235-304.

เรียกจากศาลหรือคณะลูกขุนใหญ่ ต่อมาในปี ค.ศ.1989 มีการออกกฎหมาย The Financial Institution Reform, Recovery and Enforcement Act of 1989 (FIRREA) แก้ไขเพิ่มเติมกฎหมาย RFPA ในหลายเรื่อง

ประเทศสหรัฐอเมริกาได้ออกกฎหมาย Bank Secrecy Act 1970 (BSA) โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อต้องการพิสูจน์ทราบแหล่งที่มาของเงิน ปริมาณเงิน และความเคลื่อนไหวของกระแสการเงินที่นำเข้ามาหรือออกนอกประเทศหรือที่ฝากไว้ในธนาคารหรือสถาบันการเงิน เพื่อช่วยให้เจ้าหน้าที่ของรัฐสามารถตรวจสอบและสืบสวนผู้กระทำการฝ่าฝืนกฎหมายอาญา กฎหมายภาษีอากร และกฎหมายอื่น ๆ ทั้งนี้เนื่องจากมีบางประเทศได้ออกกฎหมายคุ้มครองความลับทางธนาคารโดยถือว่าข้อมูลของธนาคารเป็นความลับ ธนาคารไม่สามารถเปิดเผยข้อมูลในบัญชีของลูกค้าได้ การเปิดเผยข้อมูลโดยไม่ได้รับอนุญาตถือเป็นความผิดอาญา เจ้าหน้าที่ของรัฐบาลสหรัฐอเมริกาจึงไม่ได้ได้รับความร่วมมือจากธนาคารต่างประเทศ ในการสืบสวนพฤติกรรมผู้ฝ่าฝืนกฎหมาย โดยเฉพาะการหลีกเลี่ยงภาษีและการค้ายาเสพติด ซึ่งมีการนำเงินที่ได้มาโดยมิชอบไปฝากในบัญชีลับของธนาคารต่างประเทศ รัฐบาลสหรัฐอเมริกาได้พยายามแก้ไขปัญหาดังกล่าวโดยวิธีการทูตแต่ไม่ประสบผลสำเร็จ สภาคองเกรสจึงหาทางแก้ไขปัญหาดังกล่าวภายในประเทศเอง โดยการเสนอร่างกฎหมายเข้าสู่การพิจารณาของสภาผู้แทนราษฎร เมื่อวันที่ 3 ธันวาคม ค.ศ.1969 และเข้าสู่การพิจารณาของสภาคองเกรส เมื่อวันที่ 6 เมษายน ค.ศ.1970 ซึ่งประธานาธิบดีของสหรัฐอเมริกาได้ลงนามประกาศใช้กฎหมายฉบับนี้ เมื่อวันที่ 26 ตุลาคม ค.ศ.1970²

มาตรการติดตามการโยกย้ายเงินผ่านธนาคารหรือสถาบันการเงิน ตามกฎหมาย BSA มีดังนี้

²U.S. Department of Justice, Investigation and Prosecution of Illegal Money Laundering : A Guide to the Bank Secrecy Act (Drug Enforcement Administration, 1983), pp. 1-2.

1. การแสดงผลของลูกค้า

กฎหมายกำหนดให้สถาบันการเงิน ต้องรู้จักลูกค้าที่มาติดต่อทำธุรกรรม โดยสถาบันการเงินมีหน้าที่จัดให้ลูกค้าแสดงผลและที่อยู่ที่แท้จริง ไม่อนุญาตให้มีการเปิดบัญชีโดยใช้ชื่อปลอมหรือนามแฝง ในการเปิดบัญชีหรือติดต่อทำธุรกรรมกับสถาบันการเงิน ลูกค้าต้องแสดงหลักฐานทางทะเบียน ซึ่งลูกค้าจะต้องกรอกข้อมูลเกี่ยวกับประวัติส่วนตัวที่จำเป็นเพื่อให้ทราบว่า เป็นใคร อยู่ที่ไหน เลขประจำตัวอะไร

คำว่า "สถาบันการเงิน" (Financial Institution) ตามกฎหมาย BSA มีความหมายกว้าง นอกจากธนาคารพาณิชย์แล้ว ยังหมายความถึง ตัวแทนหรือสาขาธนาคารต่างประเทศในสหรัฐอเมริกา สถาบันออมทรัพย์ ธนาคารเพื่อการลงทุน บริษัทเงินทุน บริษัทประกันภัย นายหน้าหรือผู้ค้าหลักทรัพย์ ผู้ขายหรือผู้ขายฝากเช็คเดินทางหรือตราสารอื่นที่คล้ายคลึงกัน ผู้รับจำนำ ที่ทำการไปรษณีย์ สถานคาสีโนหรือบ่อนการพนันที่ได้รับอนุญาต ฯลฯ (31 U.S.C. มาตรา 5312 (a)(2) ประกอบ 31 C.F.R. มาตรา 103.33)

2. การจัดทำและเก็บรักษาบันทึก

1) รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังมีอำนาจออกกฎกระทรวง เพื่อกำหนดให้สถาบันการเงินปฏิบัติเกี่ยวกับการจัดทำและเก็บรักษาบันทึก (31 U.S.C. มาตรา 5318 (2))

บันทึกที่สถาบันการเงินภายในประเทศต้องจัดทำและเก็บรักษา ประกอบด้วย

- ตัวอย่างลายมือชื่อเจ้าของบัญชีเงินฝากหรือหุ้น
- คำขอเปิดบัญชีประเภทต่าง ๆ พร้อมหลักฐานต่าง ๆ ใบฝาก-ถอนเงินประเภทต่าง ๆ บันทึกที่แสดงความเคลื่อนไหวทางบัญชี
- คำขอกู้เงิน และหลักฐานต่าง ๆ
- เช็ค ดราฟท์ แคชเชียร์เช็ค เช็คเดินทาง คำสั่งจ่ายเงินอื่น ๆ ตาม

ที่กฎหมายกำหนด

- การโอนเงินทางโทรเลข
- การเข้าตู้নিরภัย ได้แก่ บันทึทกเกี่ยวกับสัญญาเช่า บันทึทกเกี่ยวกับการเปิดตู้নিরภัยแต่ละครั้ง
- บันทึทกบัตรเครดิต ได้แก่ แบบคำขอ รายการจ่ายเงินประจำเดือน
- คำสั่งโอนเงินเกินกว่า 10,000 เหรียญสหรัฐ ไปยังบุคคลหรือบัญชีที่อยู่นอกระเทศ

- คำสั่งให้สถาบันการเงินอื่นหรือบุคคลอื่น ไม่ว่าจะอยู่ในหรือนอกระเทศ โอนเงินเกินกว่า 10,000 เหรียญสหรัฐ ไปยังบุคคลหรือบัญชีที่อยู่นอกระเทศ

ตามกฎกระทรวงกำหนดให้สถาบันการเงิน ธนาคาร ตลาดหลักทรัพย์ เก็บรักษบบันทึทกไว้เป็นเวลา 5 ปี

2) กำหนดให้ประชาชนสหรัฐอเมริกา บุคคลที่มีถิ่นที่อยู่ในสหรัฐอเมริกา บุคคลที่อยู่ในสหรัฐอเมริกาและประกอบธุรกิจนในสหรัฐอเมริกา จัดทำและเก็บรักษบบันทึทกการทำธุรกรรมหรือความสัมพันธ์ที่มีต่อสถาบันการเงินต่างประเทศ เป็นเวลา 5 ปี (31 U.S.C. มาตรา 5314)

ตามกฎกระทรวงกำหนดให้บันทึทกประกอบด้วยข้อความดังนี้ (31 C.F.R. มาตรา 103.32)

- ชื่อบัญชี
- เลขที่บัญชีหรือรหัสอื่นใด
- ชื่อและที่อยู่ของธนาคารต่างประเทศหรือบุคคลอื่นที่ถือบัญชีอยู่
- ประเภทบัญชี
- มูลค่าสูงสุดในแต่ละบัญชี ในช่วงเวลาที่ผ่านมาของการรายงาน

3. การรายงาน

กฎหมาย BSA กำหนดให้ธนาคารหรือสถาบันการเงินและบุคคล มีหน้าที่รายงานข้อมูลทางการเงินต่อหน่วยงานของรัฐ ดังนี้

1) กำหนดให้สถาบันการเงินภายในประเทศ รายงานการทำธุรกรรมที่เกี่ยวข้องกับการจ่ายเงิน การรับเงิน การโอนเงิน (หรือตราสารทางการเงินอื่นตามที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังกำหนด) ซึ่งมีจำนวนตามที่กำหนดในกฎกระทรวง (เกินกว่า 10,000 เหรียญสหรัฐ ขึ้นไป) ในกรณีที่เป็นตัวแทนหรือผู้รับฝากเงิน ให้ยื่นรายงานพร้อมทั้งแสดงชื่อบุคคลที่มอบหมายให้ดำเนินการแทน (31 U.S.C. มาตรา 5313 (a))

คำว่า "ตราสารทางการเงิน" (monetary instrument) หมายความว่า ความถึงเหรียญและเงินตราของสหรัฐอเมริกา และตามที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังกำหนด ซึ่งรวมถึง เหรียญและเงินตราของต่างประเทศ เช็คเดินทาง ตราสารเปลี่ยนมือได้ที่ไม่ระบุชื่อผู้ถือ หลักทรัพย์ที่ไม่ระบุชื่อผู้ถือ หุ้นที่ไม่ระบุชื่อผู้ถือ (31 U.S.C. มาตรา 5312 (a)(3))

การรายงานให้ใช้แบบรายงาน CTR (Currency Transaction Report) หรือ แบบ 4789* ยื่นต่อหน่วยงานสรรพากร (Internal Revenue Service / IRS) หน่วยงานนี้ประกอบด้วยหน่วยงานพิเศษที่เรียกว่า Criminal Investigation Division ซึ่งมีศูนย์คอมพิวเตอร์อยู่ที่เมือง Detroit เรียกว่า Detroit Computing Center ทำหน้าที่เก็บรายงานต่าง ๆ ของสถาบันการเงิน

แบบ CTR กำหนดให้สถาบันการเงินให้ข้อมูลรายละเอียดเกี่ยวกับการทำธุรกรรมแต่ละครั้ง ข้อมูลนี้จะเป็นประโยชน์ในการพิสูจน์ทราบการฟอกเงินจากแหล่งเงินที่ผิดกฎหมาย แบบ CTR กำหนดให้เปิดเผยว่า ใครเป็นผู้ทำธุรกรรมกับสถาบันการเงิน ใครเป็นเจ้าของเงินที่แท้จริง ถ้าเป็นการฝากเงิน ผู้ฝากจะต้องระบุข้อมูลส่วนตัว เช่น หมายเลขประกันสังคม หรือหมายเลขหนังสือเดินทาง จำนวนเงินที่ฝาก ชนิดของเงิน สถาบันการเงินหรือเจ้าหน้าที่ผู้ยื่นรายงาน เป็นต้น กรณีการแลกเงินสดประเภทต่าง ๆ ก็ต้องรายงานด้วย (ข้อมูลการแลกเงินสดมีประโยชน์ต่อเจ้าหน้าที่สืบสวนเพราะเป็นเครื่องชี้ถึงอาชญากรรมบางประเภท เช่น นักค้ายาเสพติดรายย่อย จะนำธนบัตรย่อยจำนวนมากมาแลกเปลี่ยนเป็นธนบัตรที่ใหญ่กว่า)

*ดูภาคผนวก ข

2) กำหนดให้บุคคลใดหรือตัวแทนหรือผู้รับฝากเงิน รายงานการนำเงินหรือตราสารทางการเงิน ซึ่งมีจำนวนเกินกว่า 10,000 เหรียญสหรัฐ เข้ามาหรือออกนอกสหรัฐอเมริกา รวมทั้งผู้ที่ได้รับเงินหรือตราสารทางการเงินจากต่างประเทศ เกินกว่า 10,000 เหรียญสหรัฐ (31 U.S.C. มาตรา 5316)

กระทรวงการคลังได้กำหนดแบบรายงานที่เรียกว่า CMIR (Report of International Transportation of Currency or Monetary Instruments) หรือ แบบ 4790* โดยยื่นรายงานต่อ หน่วยงานศุลกากร ซึ่งมีศูนย์คอมพิวเตอร์อยู่ที่มลรัฐเวอร์จิเนีย กำหนดหน้าที่เก็บรายงาน

แบบ CMIR จะต้องยื่นเมื่อเดินทางเข้าสหรัฐอเมริกา หรือเดินทางออกนอกสหรัฐอเมริกา แบบ CMIR ประกอบด้วยข้อมูลเกี่ยวกับ ชื่อผู้ถือเงิน เจ้าของเงิน สถานที่ที่จะนำเงินออกไป สถานที่ที่นำเงินเข้ามา จำนวนเงิน ชนิดของเงิน

ข้อมูลในแบบ CMIR ถือเป็นถ้อยคำที่ได้สาบานแล้ว (a sworn statement) บุคคลที่กรอกแบบรายงานต้องลงชื่อรับรอง การให้ข้อมูลเท็จ มีความผิดฐานให้การเท็จ และมีความผิดตามกฎหมายอื่นของสหรัฐอเมริกาอีกด้วย

3) กำหนดให้ประชาชนสหรัฐอเมริกา หรือผู้ที่มีถิ่นที่อยู่ในสหรัฐอเมริกา หรือผู้ที่อยู่ในสหรัฐอเมริกาและประกอบธุรกิจในสหรัฐอเมริกา รายงานธุรกรรมหรือความสัมพันธ์ที่มีต่อสถาบันการเงินต่างประเทศ ตามหลักเกณฑ์ที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังกำหนด (31 U.S.C. มาตรา 5314 (a))

4) ให้อำนาจรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง กำหนดให้สถาบันการเงิน รวมทั้งผู้จัดการ พนักงาน ลูกจ้าง หรือตัวแทนของสถาบันการเงินใด ๆ รายงานธุรกรรมที่น่าสงสัยว่าจะเกี่ยวข้องกับการละเมิดกฎหมาย (31 U.S.C. มาตรา 5314 (g))

* ดูภาคผนวก ค

ข้อยกเว้น รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง มีอำนาจกำหนดข้อยกเว้น เกี่ยวกับการยื่นรายงานหรือการเก็บบันทึกข้อมูลทางการเงิน หรือยกเลิกข้อยกเว้น ดังกล่าว (31 U.S.C. มาตรา 5318) ข้อยกเว้นส่วนใหญ่เป็นเรื่อง ข้อกำหนด การรายงานข้อมูลทางการเงินภายในประเทศ ได้แก่

(1) การโอนเงินระหว่างสถาบันการเงินภายในประเทศด้วยกัน

(2) สถาบันการเงินภายในประเทศ สามารถยื่นคำขอยกเว้นข้อกำหนด ให้รายงานข้อมูลทางการเงินภายในประเทศให้กับลูกค้ารายใหญ่ ซึ่งรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังจะพิจารณาอนุญาตหรือไม่ก็ได้ กระทรวงการคลังจะทำบัญชี รายชื่อลูกค้าสถาบันการเงินที่ได้รับยกเว้น ซึ่งบัญชีดังกล่าวจะใช้อ้างในการดำเนิน คดีในกรณีที่สถาบันการเงินไม่ปฏิบัติตามข้อกำหนด

4. การเข้าตรวจสอบ

กฎหมายให้อำนาจเจ้าหน้าที่ของรัฐ ตรวจสอบแหล่งที่มาของเงินที่ต้อง สงสัยในสถาบันการเงิน โดยมีอำนาจเข้าตรวจสอบบันทึกและหลักฐานทางการเงิน ต่าง ๆ ที่สถาบันการเงินเก็บรักษาไว้

นอกจากนี้ กฎหมายได้ให้อำนาจเจ้าหน้าที่ศุลกากรในการค้นและยึดเงิน หรือตราสารทางการเงินที่บุคคลนำเข้ามาหรือนำออกนอกสหรัฐอเมริกา โดยไม่ได้ รายงาน (31 U.S.C. มาตรา 5317 (a)) และให้อำนาจรัฐบาลสหรัฐอเมริกา ค้นหาเงินหรือตราสารทางการเงิน เพื่อดำเนินการริบในกรณีที่ไม่ยื่นรายงาน หรือ รายงานไม่ครบถ้วน หรือรายงานเท็จ (31 U.S.C. มาตรา 5317 (b))

5. การอายัดชั่วคราว

ในกรณีที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังเชื่อว่า บุคคลใดกระทำการ ฝ่าฝืนต่อบทบัญญัติแห่งกฎหมายนี้ หรือกำลังกระทำการ หรือจะกระทำการดังกล่าว รัฐมนตรีมีอำนาจยื่นคำร้องขอต่อศาลที่พิจารณาคดีแพ่ง เพื่อให้มีคำสั่งระงับหรือยับยั้ง การกระทำดังกล่าว หรืออายัดเงินไว้เป็นการชั่วคราวได้ (31 U.S.C. มาตรา



5320)

6. การฝึกอบรมเจ้าหน้าที่

สถาบันการเงิน มีหน้าที่จัดฝึกอบรมเจ้าหน้าที่ให้มีความรู้ความเข้าใจในข้อปฏิบัติเกี่ยวกับการจัดให้ลูกค้าแสดงตน การจัดทำและเก็บรักษายันติก การรายงานข้อมูลทางการเงิน ตลอดจนการให้ความร่วมมือกับเจ้าหน้าที่ของรัฐในการตรวจสอบข้อมูลและหลักฐานต่าง ๆ โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อป้องกันมิให้มีการใช้สถาบันการเงินในการปกปิดหรือเปลี่ยนสภาพทรัพย์สินที่ได้มาจากการกระทำความผิด

ในกรณีที่ลูกจ้างของสถาบันการเงินเกี่ยวข้องกับการฟอกเงินให้กับบุคคลที่สาม สถาบันการเงินอาจต้องรับผิดชอบตาม 31 U.S.C. มาตรา 5313 (a) ซึ่งศาลเคยมีคำวินิจฉัยในคดี United States v. Beusch, 596 F.2d 871 (9th Cir. 1979) ว่า "...เพียงแต่บริษัทประกาศนโยบายหรือข้อกำหนดให้ทราบนั้น ยังไม่เพียงพอที่จะอ้างว่าการกระทำของลูกจ้างอยู่นอกขอบเขตความรับผิดชอบของบริษัท แต่ต้องมีการกวัดขั่นดูแลไม่ให้มีการฝ่าฝืนนโยบายด้วย..."

7. บทกำหนดโทษ

1) ทางแพ่ง

(1) กรณีที่สถาบันการเงินภายในประเทศ รวมทั้งหุ้นส่วน ผู้จัดการ พนักงาน หรือลูกจ้างของสถาบันการเงิน จงใจฝ่าฝืนกฎหมายหรือระเบียบที่ออกภายใต้กฎหมาย (ยกเว้นกรณีฝ่าฝืน 31 U.S.C. มาตรา 5314 มาตรา 5315) จะถูกปรับมากกว่าจำนวนเงินที่เกี่ยวข้องกับธุรกรรม (ไม่เกิน 100,000 เหรียญสหรัฐ) หรือปรับ 25,000 เหรียญสหรัฐ [31 U.S.C. มาตรา 5321 (a)(1)]

(2) กรณีที่บุคคลใดละเลยไม่ยื่นรายงาน การนำเงินหรือตราสารทางการเงิน เข้ามาหรือออกนอกสหรัฐอเมริกา หรือรายงานไม่ครบถ้วน หรือรายงานเท็จ ตาม 31 U.S.C. มาตรา 5316 เงินหรือตราสารทางการเงินอาจจะถูกยึดและริบเป็นของสหรัฐอเมริกา [31 U.S.C. มาตรา 5317 (b)]

(3) รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง มีอำนาจกำหนดเงื่อนไขในการลงทะเบียน บุคคลที่ละเลยไม่ยื่นรายงาน การนำเงินหรือตราสารทางการเงินเข้ามาหรือออกนอกสหรัฐอเมริกา หรือรายงานไม่ครบถ้วน หรือรายงานเท็จ ตาม 31 U.S.C. มาตรา 5316 ซึ่งค่าปรับต้องไม่เกินจำนวนเงินที่กำหนดให้รายงาน และค่าปรับนี้อาจจะถูกหักด้วยจำนวนเงินที่รับได้ ตาม 31 U.S.C. มาตรา 5317 (b) [31 U.S.C. มาตรา 5321 (a)(2)]

(4) รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังมีอำนาจยกเว้นโทษริบทรัพย์สินบางส่วนตาม 31 U.S.C. มาตรา 5317 (b) หรือโทษปรับตาม 31 U.S.C. มาตรา 5321 (a)(2) [31 U.S.C. มาตรา 5321 (c)]

2) ทางอาญา

(1) ผู้ใดเจตนาฝ่าฝืนกฎหมาย หรือระเบียบที่ออกภายใต้กฎหมาย (ยกเว้นกรณี 31 U.S.C. มาตรา 5315) จะถูกปรับไม่เกิน 250,000 เหรียญสหรัฐ หรือจำคุกไม่เกิน 5 ปี หรือทั้งจำทั้งปรับ [31 U.S.C. มาตรา 5322 (a)]

(2) กรณีที่จำเลยกระทำความผิดตามกฎหมายนี้ (ยกเว้นกรณี 31 U.S.C. มาตรา 5315) พร้อมกับกระทำความผิดตามกฎหมายอื่น ๆ ของสหรัฐอเมริกาด้วยหรือเป็นส่วนหนึ่งของรูปแบบการกระทำความผิดที่เกี่ยวข้องกับธุรกรรมที่มีจำนวนเกินกว่า 100,000 เหรียญสหรัฐ ภายในระยะเวลา 12 เดือน ผู้กระทำความผิดจะถูกปรับไม่เกิน 500,000 เหรียญสหรัฐ หรือจำคุกไม่เกิน 10 ปี หรือทั้งจำทั้งปรับ [31 U.S.C. มาตรา 5322 (b)]

การกระจายข้อมูล

รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง มีอำนาจในการกระจายข้อมูลจากรายงานข้อมูลทางการเงินประเภทต่าง ๆ ให้กับหน่วยงานราชการอื่น ๆ เพื่อใช้ประโยชน์ในการสืบสวนดำเนินคดีอาญาและคดีภาษีอากร ข้อมูลที่ได้รับมานี้จะต้องเก็บรักษาเป็นความลับ และจะเปิดเผยได้เฉพาะกรณีที่จะนำไปใช้ประโยชน์ในทาง

ราชการเกี่ยวกับการสืบสวนดำเนินคดี (31 U.S.C. มาตรา 5319)

การขอข้อมูลที่อยู่ในความดูแลของกระทรวงการคลัง โดยหน่วยงานของรัฐบาลกลาง หัวหน้าส่วนราชการจะต้องมีหนังสือถึงรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังเพื่อขอข้อมูล พร้อมทั้งเสนอชื่อบุคคลที่จะทำการแทนในการขอข้อมูลครั้งต่อไป (31 C.F.R. มาตรา 103.43) หนังสือคำขอประกอบด้วยข้อความดังนี้

- 1) คำรับรองว่า ข้อมูลที่ขอเกี่ยวข้องกับ การสืบสวนหรือการดำเนินคดีของทางราชการ
- 2) คำรับรองว่าเป็นการสืบสวนที่เกี่ยวข้องกับกฎหมายของสหรัฐอเมริกาในเรื่องใด
- 3) ระบุข้อมูลที่ต้องการสืบสวน เช่น ชื่อบุคคล เลขที่บัญชี

หน่วยงานบริหารข้อมูล³

หน่วยงานที่รับผิดชอบในด้านการบริหารข้อมูล ตามกฎหมาย BSA คือ Financial Crime Enforcement Network (FinCEN) จัดตั้งขึ้นเมื่อปี ค.ศ. 1990 สังกัดกระทรวงการคลังสหรัฐอเมริกา

FinCEN เป็นหน่วยงานที่ทำหน้าที่บริหารข้อมูลเกี่ยวกับความผิดทางด้านการเงินและความผิดทางอาญาอย่างอื่น FinCEN ประกอบขึ้นด้วยผู้เชี่ยวชาญในด้านการวิเคราะห์ข้อมูลจากหน่วยงานต่าง ๆ เช่น พนักงานสอบสวนคดีอาญา ผู้สอบบัญชี บุคลากรระดับผู้บริหารจากหน่วยงานของสหรัฐจำนวนมาก ซึ่งได้แก่ หน่วยงานสรรพากร ศุลกากร ตำรวจลับสหรัฐ รวมทั้งตัวแทนจากหน่วยงานบังคับใช้กฎหมายของรัฐบาลกลาง และสำนักงานที่ทำหน้าที่ดูแลกิจการธนาคาร

³ วีระพงษ์ บุญโญภาส, "หน่วยงานรับผิดชอบในด้านการบริหารข้อมูล" เอกสารประกอบรายงานการประชุมคณะอนุกรรมการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการปกปิดหรือเปลี่ยนสภาพทรัพย์สินที่เกี่ยวข้องกับการกระทำความผิด พ.ศ. ครั้งที่ 5/2537 วันที่ 15 สิงหาคม 2537

ภาระหน้าที่ของ FinCEN คือ วิเคราะห์ข้อมูลทางการเงิน ซึ่งจะเป็
 ตัวชี้ให้เห็นถึงความผิดปกติ ซึ่งมาจากกระบวนการที่มีข้อบกพร่องกฎหมาย อัน
 สามารถนำไปสู่การวินิจฉัยถึงพฤติกรรมที่ผิดปกติในระบบ บุคลากรในหน่วยงานนี้จะ
 ถูกฝึกฝนให้มีความละเอียดถี่ถ้วนในการสังเกตข้อมูลต่าง ๆ

การใช้มาตรการหลายอย่างประสานกัน (วิเคราะห์ ตรวจสอบ และ
 สืบสวน) โดยอาศัยข้อมูลจากหลายหน่วยงาน ทำให้ FinCEN สามารถเก็บรวบรวม
 รวมข้อมูลทางการเงินได้หลายอย่าง เช่น จากสำนวนการสอบสวน ข้อมูลจาก
 การดำเนินการตามหมายค้น และข้อมูลจากภาคเอกชน ข้อมูลเหล่านี้จะถูกรวบรวม
 และจัดเก็บไว้ในคอมพิวเตอร์อย่างเป็นระบบ ทำให้สามารถนำไปใช้เพื่อชี้ให้เห็น
 ถึงความผิดปกติและเป็นพยานหลักฐานในการกระทำความผิดทางอาญาได้

อย่างไรก็ตาม FinCEN จะไม่ดำเนินการจับหรือยึดเอง เนื่องจาก
 FinCEN เป็นเพียงหน่วยงานที่มีศักยภาพในการรวบรวม วิเคราะห์ และนำส่ง
 ข้อมูลเท่านั้น

ข้อมูลที่ FinCEN จะทำการวิเคราะห์นั้น มาจาก 3 แหล่ง คือ⁴

(1) Law Enforcement Data Base เป็นข้อมูลที่มาจากหน่วยงาน
 ต่าง ๆ เช่น หน่วยงานปราบปรามยาเสพติด (DEA) หน่วยงานสรรพากร (IRS)
 เป็นต้น การประสานงานข้อมูลระหว่างกันจะใช้ระบบ Memorandum of
 Understanding (MOU)

(2) Financial Data Base เป็นข้อมูลที่สำคัญตามกฎหมายเกี่ยวกับการ
 การฟอกเงิน ได้มาจาก 2 หน่วยงานหลัก คือ หน่วยงานสรรพากร (IRS) และ
 ศาลากร ซึ่งได้รับรายงานประเภทต่าง ๆ

(3) Commercial Data Base เป็นข้อมูลจากกิจการต่าง ๆ หรือ
 ผู้ที่เกี่ยวข้อง ซึ่งได้เปิดเผยต่อสาธารณชนไว้แล้ว (National Automatic
 Telephone Directory)

⁴ รายงานการประชุมคณะอนุกรรมการพิจารณากร่างกฎหมายว่าด้วยการ
 ป้องกันและปราบปรามการปกปิดหรือเปลี่ยนสภาพทรัพย์สินที่เกี่ยวข้องกับการกระทำ
 ความผิด พ.ศ. ครั้งที่ 6/2537 วันที่ 12 กันยายน 2537

นอกจากนี้ยังมี Uniform Commercial Code Listing หรือ UCC Listing ซึ่งเป็นข้อมูลที่ได้มาจากบริษัทจำกัดที่จดทะเบียนกับสำนักงานทะเบียนหุ้นส่วนบริษัท

ข้อมูลที่ FinCEN วิเคราะห์จะมีการนำไปใช้ประโยชน์ดังนี้

- (1) เพื่อสนับสนุนหน่วยงานผู้ปฏิบัติโดยตรง รวมทั้งเป็นข้อมูลที่ให้หน่วยงานผู้ปฏิบัติไปศึกษาต่อไป
- (2) เพื่อประโยชน์ในการดำเนินการยึดหรืออายัดทรัพย์สินที่ได้จากการฟอกเงิน
- (3) เพื่อประโยชน์ในการกำหนดนโยบายระดับประเทศ

อุปสรรค

- 1) ผลกระทบทางเศรษฐกิจด้านการลงทุนจากต่างประเทศ

ในการออกกฎหมาย BSA มีข้อโต้แย้งเกี่ยวกับการกำหนดให้รายงานข้อมูลทางการเงิน โดยเฉพาะกรณีการนำเงินหรือตราสารทางการเงินเข้ามาหรือออกนอกประเทศ จะเป็นอุปสรรคต่อบรรยากาศการลงทุน ซึ่งในประเด็นนี้คณะกรรมการรัฐสภามีความเห็นว่า กฎหมายมีวัตถุประสงค์ให้รายงาน ไม่ใช่จำกัดการหมุนเวียนของเงินตราในระบบการค้าระหว่างประเทศ "บุคคลสามารถนำเงินตราเข้า-ออกนอกประเทศได้โดยไม่จำกัดจำนวน ตราบใดที่มีการรายงานตามกฎหมาย กฎหมายฉบับนี้ไม่สามารถจะแปลความว่าเป็นการควบคุมการหมุนเวียนของเงินตราได้เลย"⁵

⁵U.S. Department of Justice, Investigation and Prosecution of Illegal Money Laundering : A Guide to the Bank Secrecy Act, p. 10.

2) การจัดเก็บรายงาน

เนื่องจากมีรายงานข้อมูลทางการเงินจำนวนมาก รัฐบาลสหรัฐอเมริกา จึงจัดตั้งหน่วยงานขึ้นมาเพื่อรับรายงานข้อมูลทางการเงินดังกล่าว และได้นำระบบคอมพิวเตอร์มาใช้ในการจัดเก็บและค้นหาข้อมูล นอกจากนี้ได้มีกฎหมายกำหนดให้ รายงานการนำเงินตราเข้ามาหรือออกนอกประเทศ เป็นจำนวนเกินกว่า 5,000 เหรียญสหรัฐ ซึ่งปรากฏว่ามีรายงานที่ต้องจัดเก็บจำนวนมาก และยากต่อการค้นหา รายการที่น่าสงสัย^๕ จึงแก้ไขกฎหมายโดยเพิ่มจำนวนเงินเป็น เกินกว่า 10,000 เหรียญสหรัฐ ซึ่งทำให้ลดปริมาณรายงานลงได้

กล่าวโดยสรุปมาตรการติดตามการโยกย้ายเงินผ่านธนาคารหรือสถาบันการเงิน ตามกฎหมาย Bank Secrecy Act 1970 มีดังนี้

- 1) การให้ลูกค้าแสดงตน ในการทำธุรกรรมกับธนาคารหรือสถาบันการเงิน
- 2) การจัดทำและเก็บรักษายันทัก รวมทั้งหลักฐานต่าง ๆ โดยธนาคารหรือสถาบันการเงินเป็นเวลา 5 ปี
- 3) การรายงานข้อมูลทางการเงินต่อหน่วยงานของรัฐ โดยธนาคารหรือสถาบันการเงิน
- 4) การให้เจ้าหน้าที่ของรัฐเข้าตรวจสอบบัญชี ยันทัก และหลักฐานต่าง ๆ ที่ธนาคารหรือสถาบันการเงินเก็บรักษา
- 5) การระงับหรือยับยั้งธุรกรรมที่มีเหตุอันควรสงสัยว่าเกี่ยวข้องกับการกระทำผิด ตามคำสั่งศาล
- 6) การฝึกอบรมเจ้าหน้าที่ธนาคารหรือสถาบันการเงิน เพื่อให้มีความรู้ความเข้าใจในข้อปฏิบัติต่าง ๆ ตามที่กฎหมายกำหนด

^๕Ibid., p. 26.

ประเทศออสเตรเลีย

ประเทศออสเตรเลียได้ออกกฎหมาย The Cash Transaction Report Act 1988 มีผลใช้บังคับเมื่อวันที่ 15 มิถุนายน ค.ศ.1988 โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อประโยชน์ต่อการสืบสวนเกี่ยวกับการหลีกเลี่ยงกฎหมายภาษีอากร การประกอบอาชญากรรมต่าง ๆ รวมทั้งความผิดต่อกฎหมายเกี่ยวกับบริษัท ความผิดเกี่ยวกับการฟอกเงินที่ได้มาจากการค้ายาเสพติด และองค์การอาชญากรรม ต่อมาเมื่อวันที่ 6 ธันวาคม ค.ศ.1992 ได้มีการเปลี่ยนชื่อกฎหมายจาก The Cash Transaction Report Act 1988 (CTR Act) เป็น The Financial Transaction Report Act 1988 (FTR Act) เนื่องจากมีการแก้ไขเพิ่มเติมบทบัญญัติกฎหมาย โดยกำหนดให้ธนาคารหรือสถาบันการเงินมีหน้าที่รายงานคำสั่งการโอนเงินระหว่างประเทศ

มาตรการติดตามการโยกย้ายเงินผ่านธนาคารหรือสถาบันการเงิน ตามกฎหมาย FTR Act มีดังนี้

1. การแสดงตนของลูกค้า

กฎหมายกำหนดให้ผู้ประกอบธุรกิจด้านการเงิน ต้องรู้จักลูกค้าที่มาติดต่อทำธุรกรรม ผู้ประกอบธุรกิจด้านการเงินมีหน้าที่จัดให้ลูกค้าแสดงตนและที่อยู่แท้จริง โดยลูกค้าต้องแสดงหลักฐานทางทะเบียนต่อผู้ประกอบธุรกิจด้านการเงิน ลูกค้าจะต้องกรอกข้อมูลเกี่ยวกับประวัติส่วนตัวที่จำเป็นเพื่อให้ทราบว่า เป็นใคร อยู่ที่ไหน เลขประจำตัวอะไร นอกจากนี้ผู้ประกอบธุรกิจด้านการเงินมีหน้าที่ตรวจสอบความถูกต้องในการเปิดบัญชีของลูกค้า (มาตรา 20 และมาตรา 21)

กฎหมายห้ามการเปิดบัญชีหรือการติดต่อธุรกิจกับผู้ประกอบธุรกิจด้านการเงินโดยใช้ชื่อปลอม ซึ่งหากมีการฝ่าฝืนมีความผิดทางอาญา (มาตรา 24)

คำว่า "ผู้ประกอบธุรกิจด้านการเงิน" (Cash Dealers) หมายรวมถึง (มาตรา 3)

- ธนาคาร สมาคมให้กู้เงินเพื่อสิ่งปลูกสร้าง เครดิตยูเนียน (สถาบันการเงินต่าง ๆ) และบริษัทการเงินโดยทั่วไป
- ผู้ถือหรือผู้ขนส่งเงิน
- บริษัทประกันภัย และผู้ทำหน้าที่เป็นตัวกลางในการประกันภัยต่าง ๆ
- ผู้จัดการและผู้พิทักษ์ทรัพย์ของทรัสต์ต่าง ๆ
- กิจกรรมที่เกี่ยวข้องกับเช็คเดินทาง ธนาณัติและอื่น ๆ ทำนองเดียวกัน
- พ่อค้าเงินตราและทองคำแท่ง
- บ่อนคาสีโนและสถานการพนันต่าง ๆ
- เจ้ามือรับพนันม้า

2. การจัดทำและเก็บรักษาบันทึก

กฎหมายกำหนดให้ผู้ประกอบธุรกิจด้านการเงิน จัดทำบันทึกเกี่ยวกับการติดต่อทำธุรกรรมกับลูกค้า นอกจากนี้ กำหนดให้ผู้ประกอบธุรกิจด้านการเงิน เก็บรักษาบันทึกข้อมูลทางการเงินและหลักฐานต่าง ๆ ตลอดจนสำเนาบันทึกดังกล่าวไว้เป็นเวลา 7 ปี (มาตรา 23)

ในกรณีที่บุคคลใดใช้ชื่อเฉพาะ ในการติดต่อกับผู้ประกอบธุรกิจด้านการเงิน หากบุคคลนั้นเปิดเผยแก่ผู้ประกอบธุรกิจด้านการเงินว่ายังมีชื่ออื่นอีกหรือชื่อที่รู้จักกันทั่วไป ผู้ประกอบธุรกิจด้านการเงินมีหน้าที่ทำบันทึกเกี่ยวกับการเปิดเผยดังกล่าวและส่งสำเนาบันทึกนั้นให้กับหน่วยงานของรัฐ (มาตรา 24 (5))

3. การรายงาน

1) รายงานธุรกรรมเงินสดที่สำคัญ (Significant Cash Transaction Reports - SCTRs) โดยกำหนดให้ผู้ประกอบธุรกิจด้านการเงินรายงานธุรกรรมเงินสด ทั้งในและนอกสถาบันการเงิน ที่มีจำนวนตั้งแต่ 10,000 เหรียญ ขึ้นไป (มาตรา 7)

2) รายงานการโอนเงินตราต่างประเทศ (International Currency Transfer Report - ICTRs) โดยกำหนดให้บุคคลใด ๆ รายงานการโอนเงินเข้ามาหรือออกนอกประเทศ ที่มีจำนวนตั้งแต่ 5,000 เหรียญ ขึ้นไป (มาตรา 15)

รายงานนี้โดยทั่วไปจัดทำโดยนักท่งที่เกี่ยวข้องเพื่อแสดงต่อเจ้าหน้าที่ศุลกากรในการเดินทางเข้า-ออกประเทศออสเตรเลีย หรือในกรณีที่มีการส่งเงินเข้า-ออกประเทศ ให้รายงานโดยตรงต่อหน่วยงานที่เรียกว่า Australian Transaction Reports and Analysis Center หรือ AUSTRAC

3) รายงานธุรกรรมที่น่าสงสัย (Suspect Transaction Reports - SUSTRs) โดยกำหนดให้ผู้ประกอบธุรกิจด้านการเงินรายงานธุรกรรมที่น่าสงสัย ซึ่งมีเหตุอันควรสงสัยว่าธุรกรรมนั้นอาจจะเกี่ยวข้องกับการหลีกเลี่ยงภาษีอากรหรือการกระทำผิดกฎหมายอื่น ๆ (มาตรา 16)

ในกรณีนี้ AUSTRAC ได้จัดทำ "คำแนะนำเกี่ยวกับธุรกรรมที่น่าสงสัย" เพื่อให้ผู้ประกอบธุรกิจด้านการเงินใช้เป็นแนวทางในการพิจารณาว่า รายการใดหรือการกระทำใดที่น่าสงสัย นอกจากนี้ผู้ประกอบธุรกิจด้านการเงินยังสามารถรายงานธุรกรรมที่น่าสงสัยแก่ AUSTRAC โดยทาง Suspect Transactions Hotline ได้อีกด้วย ในกรณีที่เป็นการเร่งด่วน

4) รายงานคำสั่งการโอนเงินระหว่างประเทศ (International Funds Transfer Instructions - IFTIs) โดยกำหนดให้ผู้ประกอบธุรกิจด้านการเงินรายงานคำสั่งการโอนเงินระหว่างประเทศ เข้ามาหรือออกนอกประเทศออสเตรเลีย (มาตรา 17 B)

การรายงานนี้เริ่มมีขึ้นเมื่อวันที่ 6 ธันวาคม ค.ศ. 1992 ซึ่ง AUSTRAC ประมาณว่า จะมีรายงาน 3-4 ล้าน รายงานต่อปี AUSTRAC จึงได้พัฒนา unique software package ขึ้น เรียกว่า The Electronic Data Delivery System (EDDS) ซึ่งช่วยในการถ่ายข้อมูล IFTIs จากผู้ประกอบธุรกิจด้านการเงินไปยัง AUSTRAC เพื่อดำเนินการต่อไป

5) รายงานเกี่ยวกับผู้เปิดบัญชีเงินฝากใหม่ ซึ่งมีข้อห้ามในการเปิดบัญชีโดยไม่ใช้ชื่อจริง รวมทั้งมีข้อกำหนดเรื่องการพิสูจน์ความถูกต้องในการเปิดบัญชี

หรือในการเพิ่มชื่อหรือลายมือชื่อในบัญชี โดยกำหนดให้ผู้ประกอบธุรกิจด้านการเงิน รับผิดชอบตรวจสอบความถูกต้องในการเปิดบัญชี และการดำเนินการของบัญชีนั้น ๆ (มาตรา 24)

จากการที่ FTR Act กำหนดให้ผู้ประกอบธุรกิจด้านการเงิน รายงาน ข้อมูลทางการเงินต่าง ๆ ไปยัง AUSTRAC นั้นอาจใช้วิธีการรายงานเป็นเอกสาร หรือรายงานทางระบบอิเล็กทรอนิกส์ก็ได้

4. การเข้าตรวจสอบ

กฎหมายกำหนดให้ผู้บริหาร AUSTRAC มีอำนาจเข้าถึงบันทึกข้อมูลทางการเงินต่าง ๆ ที่ผู้ประกอบธุรกิจด้านการเงินจัดทำ และมีอำนาจตรวจสอบบันทึกดังกล่าว (มาตรา 14)

ผู้บริหาร AUSTRAC และเจ้าหน้าที่ที่ได้รับมอบหมาย มีอำนาจเข้าไป ตรวจสอบหลักฐาน บันทึกต่าง ๆ ลายมือชื่อลูกค้า ตลอดจนระบบที่ใช้ในการเก็บ บันทึกหลักฐานของผู้ประกอบธุรกิจด้านการเงิน (มาตรา 14 A)

นอกจากนี้กฎหมายให้อำนาจเจ้าหน้าที่ศุลกากรค้นและยึดเงิน ในกรณีที่มี เหตุผลและความจำเป็นว่าบุคคลใดนำเงินเข้ามาหรือออกนอกประเทศ ซึ่งมีจำนวน ตั้งแต่ 5,000 เหรียญขึ้นไป โดยไม่รายงานตามมาตรา 15 (มาตรา 33) และ ให้มีอำนาจจับโดยไม่ต้องมีหมาย ในกรณีที่มีการฝ่าฝืนมาตรา 15 (มาตรา 33 A)

5. การอายัดชั่วคราว

ในกรณีที่มีการกระทำฝ่าฝืนต่อบทบัญญัติแห่งกฎหมายนี้หรือพยายามกระทำการดังกล่าว หรือกรณีที่มีการช่วยเหลือหรือสนับสนุนบุคคลใดให้กระทำการฝ่าฝืนต่อบทบัญญัติแห่งกฎหมายนี้ ผู้บริหาร AUSTRAC อาจยื่นคำร้องขอต่อศาลเพื่อให้มีคำสั่ง ระงับหรือยับยั้งการกระทำดังกล่าว หรือมีคำสั่งอายัดเงินไว้เป็นการชั่วคราวได้ (มาตรา 32)

6. การฝึกอบรมเจ้าหน้าที่

ผู้ประกอบธุรกิจด้านการเงินหรือสถาบันการเงิน มีหน้าที่จัดฝึกอบรมเจ้าหน้าที่ให้มีความชำนาญในการตรวจสอบความถูกต้องของการเปิดบัญชีของลูกค้า รวมทั้งตรวจสอบธุรกรรมที่น่าสงสัย เพื่อรายงานให้ AUSTRAC ทราบ ตลอดจนมีหน้าที่ฝึกอบรมให้เจ้าหน้าที่ที่มีความรู้ความเข้าใจในข้อปฏิบัติต่าง ๆ ตามที่กฎหมายกำหนด โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อป้องกันการใช้ธนาคารหรือสถาบันการเงินในการปกปิดหรือเปลี่ยนสภาพทรัพย์สินที่ได้มาจากการประกอบอาชญากรรม

7. บทกำหนดโทษ

1) กำหนดความผิดอาญาแก่บุคคลที่เปิดบัญชีหรือติดต่อธุรกิจกับผู้ประกอบธุรกิจด้านการเงินโดยใช้ชื่อปลอม (มาตรา 24 (1) (6))

(1) กรณีที่ผู้กระทำความผิดเป็นบุคคลธรรมดา มีโทษปรับไม่เกิน 5,000 เหรียญ หรือจำคุกไม่เกิน 2 ปี หรือทั้งจำทั้งปรับ

(2) กรณีที่ผู้กระทำความผิดเป็นนิติบุคคลมีโทษปรับไม่เกิน 25,000 เหรียญ

2) กำหนดความผิดอาญาแก่ผู้ประกอบธุรกิจด้านการเงิน ซึ่งเจตนาแจ้งข้อมูลเท็จ หรือทำให้เข้าใจผิดในสาระสำคัญ (มาตรา 29 (1)(a) (5))

(1) กรณีที่ผู้กระทำความผิดเป็นบุคคลธรรมดา มีโทษปรับไม่เกิน 10,000 เหรียญ หรือจำคุกไม่เกิน 5 ปี หรือทั้งจำทั้งปรับ

(2) กรณีที่ผู้กระทำความผิดเป็นนิติบุคคลมีโทษปรับไม่เกิน 50,000 เหรียญ

การกระจายข้อมูล

FTR Act กำหนดให้ผู้อำนวยการ AUSTRAC รวบรวม เก็บรักษา วิเคราะห์ และเผยแพร่รายงานต่าง ๆ ที่ผู้ประกอบธุรกิจด้านการเงินรายงานต่อ

AUSTRAC ให้แก่หน่วยงานที่เกี่ยวข้อง รวมทั้งกฎหมายได้กำหนดว่าหน่วยงานใดบ้างที่สามารถใช้ประโยชน์จากรายงานดังกล่าวได้ (มาตรา 27 และมาตรา 38)

หน่วยงานบริหารข้อมูล⁷

หน่วยงานที่รับผิดชอบตาม FTR Act คือ Australian Transaction Reports and Analysis Center หรือ AUSTRAC (เดิมเรียกว่า The Cash Transaction Report Agency หรือ CTRA) เป็นหน่วยงานที่ตั้งขึ้นตามกฎหมาย FTR Act อยู่ภายใต้การดูแลของ Australian Attorney - General มีหน้าที่ในการรวบรวมข้อมูล วิเคราะห์ข้อมูล และสืบสวนหาข้อมูลทางการเงินเกี่ยวกับความผิดต่อกฎหมายภาษีอากร และกฎหมายอื่น ๆ เพื่อประโยชน์แก่การปฏิบัติงานของฝ่ายบริหารรวมทั้งหน่วยงานบังคับใช้กฎหมาย

หน่วยงานภายใน AUSTRAC ที่ทำหน้าที่วิเคราะห์ มีอยู่ 2 ส่วน คือ

1) Bilateral Analytical Service Unit ทำหน้าที่วิเคราะห์ข้อมูลที่จัดเตรียมโดยหน่วยงานปราบปราม เพื่อติดตามร่องรอยทางการเงิน

2) AUSTRAC Analysis Unit (AAU) ทำหน้าที่วิเคราะห์ข้อมูลที่มีอยู่ของ AUSTRAC เพื่อค้นหาเป้าหมายใหม่ ๆ ซึ่งอาจจะยังไม่เป็นที่รู้จักแก่หน่วยงานปราบปรามต่าง ๆ โดยการสืบหากระแสเงินสดที่ผิดปกติ ซึ่งอาจจะเป็นตัวชี้ถึงการฟอกเงินหรือการหลีกเลี่ยงภาษี

⁷ วีระพงษ์ บุญโญภาส, "หน่วยงานรับผิดชอบในด้านการบริหารข้อมูล" เอกสารประกอบรายงานการประชุมคณะอนุกรรมการพิจารณากร่างพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการปกปิดหรือเปลี่ยนสภาพทรัพย์สินที่เกี่ยวข้องกับการกระทำความผิด พ.ศ. ครั้งที่ 5/2537 วันที่ 15 สิงหาคม 2537

อุปสรรค

1) มีการใช้ระบบธนาคารใต้ดิน (Underground Banking) มากขึ้น "ธนาคารใต้ดิน" (Underground Banking)^๕ เป็นระบบธนาคารที่ไม่มีเจ้าหน้าที่ดำเนินการอย่างเป็นทางการ การควบคุมเงินตราใช้กลอุบาย ซึ่งสามารถเคลื่อนย้ายเงินทุนจากประเทศหนึ่งไปอีกประเทศหนึ่ง โดยปราศจาก "ร่องรอยทางกระดาษ" ธนาคารใต้ดินเป็นระบบการปฏิบัติงานที่ได้รับความเชื่อถืออย่างกว้างขวาง เงินทุนซึ่งฝากในธุรกิจส่วนตัวหรือธุรกิจครอบครัวในประเทศหนึ่งสามารถถอนได้ในอีกประเทศหนึ่ง

ในประเทศออสเตรเลียมีระบบธนาคารใต้ดินอยู่หลายแห่ง แต่ไม่มีพยานหลักฐานที่ชี้ชัดว่าธนาคารใต้ดินเคยดำเนินการฟอกเงิน อย่างไรก็ตามธนาคารใต้ดินเป็นธุรกิจที่ดึงดูดนักฟอกเงิน เนื่องจากการดำเนินการของระบบธนาคารใต้ดินไม่มีร่องรอยทางกระดาษให้ติดตาม ยิ่งไปกว่านั้นยังสามารถดำเนินการได้ในประเทศต่าง ๆ ทั่วโลก และมีบริการหลายรูปแบบ โดยสามารถเคลื่อนย้ายเงินหรือทองคำจากสถานที่หนึ่งไปสู่อีกสถานที่หนึ่งโดยวิธีการปกปิด ซึ่งมีเพียงเจ้าของเงินทุนเท่านั้นที่รู้จักนักการธนาคารใต้ดิน จากการที่ประเทศออสเตรเลียมีบทบัญญัติเพื่อควบคุมเงินหรือรายได้จากการประกอบอาชญากรรม ทำให้มีการใช้ระบบธนาคารใต้ดินมากขึ้นเพื่อหลีกเลี่ยงจากการติดตามร่องรอยทางการเงิน

2) มีการนำเงินตราออกนอกประเทศมากขึ้น^๖

จากการที่ FTR Act กำหนดหน้าที่ผู้ประกอบธุรกิจด้านการเงินรายงานข้อมูลทางการเงินและพิสูจน์ความถูกต้องของบัญชีลูกค้า รวมทั้งกำหนดความผิดในกรณีและผู้ประกอบธุรกิจด้านการเงินละเลยไม่ปฏิบัติตามกฎหมาย ปรากฏว่าผู้ประกอบ

^๕National Crime Authority, Taken to the Cleaners : Money Laundering in Australia Vol. 1 (Canberra : Australian Government Publishing Service, 1992), p. 35.

^๖Ibid., p. 64.

ธุรกิจด้านการเงินให้ความร่วมมือในการรายงานและปฏิบัติตามกฎหมายเป็นอย่างดี ทำให้องค์กรอาชญากรรมประสบความสำเร็จในการปิดบังร่องรอยทางการเงิน เพื่อมิให้เห็นถึงความเชื่อมโยงระหว่าง เงินที่ได้มาจากการกระทำผิดกับ อาชญากรผู้เป็นเจ้าของเงิน การดำเนินธุรกิจจากเงินที่ได้มาจากการประกอบ อาชญากรรมมีความเสี่ยงมากขึ้น นอกจากนี้องค์กรอาชญากรรมต้องเสียค่าใช้จ่าย เพิ่มขึ้น ในการหาวิธีการปิดเบี่ยงและหลีกเลี่ยงให้พ้นจากการติดตามร่องรอยทาง การเงิน ดังนั้นองค์กรอาชญากรรมจึงดำเนินการลักลอบนำเงินที่ได้จากการประกอบ อาชญากรรมออกนอกประเทศมากขึ้น เนื่องจากมาตรการทางกฎหมายที่ใช้บังคับอยู่ ทำให้ระบบการเงินของประเทศออสเตรเลียไม่เป็นที่ดึงดูดใจของนักฟอกเงิน

กล่าวโดยสรุปมาตรการติดตามการโยกย้ายเงินผ่านธนาคารหรือสถาบัน การเงิน ตามกฎหมาย FTR Act มีดังนี้

- 1) การให้ลูกค้าแสดงตน ในการทำธุรกรรมกับธนาคารหรือสถาบันการ เงิน
- 2) การจัดทำและเก็บรักษาบันทึก รวมทั้งหลักฐานต่าง ๆ โดยธนาคาร หรือสถาบันการเงินเป็นเวลา 7 ปี
- 3) การรายงานข้อมูลทางการเงินต่อหน่วยงานของรัฐ โดยธนาคาร หรือสถาบันการเงิน
- 4) การให้เจ้าหน้าที่ของรัฐเข้าตรวจสอบบัญชี บันทึก หลักฐานต่าง ๆ ตลอดจนระบบในการเก็บบันทึกของธนาคารหรือสถาบันการเงิน
- 5) การระงับหรือยับยั้งธุรกรรมที่มีเหตุอันควรสงสัยว่าเกี่ยวข้องกับ การกระทำผิด ตามคำสั่งศาล
- 6) การฝึกอบรมเจ้าหน้าที่ธนาคารหรือสถาบันการเงิน เพื่อให้มีความรู้ ความเข้าใจในข้อปฏิบัติต่าง ๆ ตามที่กฎหมายกำหนด

ประเทศอังกฤษ

ประเทศอังกฤษ มีกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับมาตรการติดตามการโยกย้ายเงินผ่านธนาคารหรือสถาบันการเงินดังนี้

1) The Drug Trafficking Offences Act 1986 หรือ DTOA มีวัตถุประสงค์เพื่อดำเนินการริบทรัพย์สินที่ได้มาจากการค้ายาเสพติด และเพื่อใช้ดำเนินการควบคุมยาเสพติด

2) Money Laundering Regulation 1993 (เป็นบทบัญญัติที่ออกโดยกฎหมาย The European Communities Act 1972) มีวัตถุประสงค์เพื่อป้องกันการใช้สถาบันการเงินในการฟอกเงิน

มาตรการติดตามการโยกย้ายเงินผ่านธนาคารหรือสถาบันการเงิน ตามกฎหมายของประเทศอังกฤษมีดังนี้

1. การแสดงตนของลูกค้า

กำหนดให้สถาบันการเงินต้อง "รู้จักลูกค้า" (know your customer) ลูกค้าต้องแสดงตนและที่อยู่ที่แท้จริงในการติดต่อทำธุรกรรมกับสถาบันการเงิน การเปิดบัญชีไม่อนุญาตให้ใช้ชื่อปลอม นอกจากนี้ลูกค้าจะต้องแสดงหลักฐานทางทะเบียนในการเปิดบัญชี

ข้อมูลเบื้องต้นที่สถาบันการเงินได้รับจากลูกค้า ได้แก่ ชื่อจริง ที่อยู่ วันเดือนปีเกิด สัญชาติ หมายเลขประจำตัว เป็นต้น

2. การจัดทำและเก็บรักษาบันทึก

กฎหมายกำหนดให้สถาบันการเงิน (เช่น ธนาคารพาณิชย์ สหกรณ์ออมทรัพย์ บริษัทเงินทุนหลักทรัพย์ ฯลฯ) มีหน้าที่บันทึกข้อมูลการทำธุรกรรมในครั้งแรกของลูกค้า

นอกจากนี้กำหนดให้สถาบันการเงิน จัดทำบันทึกการโอนเงินต่าง ๆ ที่มีจำนวนเกินกว่า 10,000 ปอนด์ และเก็บรักษาไว้เป็นเวลา 5 ปี

3. การรายงาน

กฎหมาย DTOA กำหนดให้สถาบันการเงิน มีหน้าที่รายงานธุรกรรมที่น่าสงสัยว่าจะเกี่ยวข้องกับการค้ายาเสพติดต่อหน่วยงานของรัฐ

กฎหมาย DTOA ยังให้ความคุ้มครองแก่สถาบันการเงิน ไม่ต้องรับผิดชอบในการเปิดเผยข้อมูลต่อหน่วยงานของรัฐ (มาตรา 24)

นอกจากนี้ประเทศอังกฤษมีการจัดตั้งคณะทำงานร่วมต่อต้านการฟอกเงิน (Joint Money Laundering Working Group) เพื่อพัฒนาแนวทางสำหรับสถาบันการเงินในการบ่งชี้ธุรกรรมที่น่าสงสัย

4. การเข้าตรวจสอบ

กฎหมาย DTOA ให้อำนาจเจ้าหน้าที่ของรัฐด้านปราบปราม ตรวจสอบบัญชีของผู้ต้องสงสัยว่าค้ายาเสพติด ตลอดจนบันทึกและหลักฐานต่าง ๆ ที่สถาบันการเงินจัดทำและเก็บรักษาไว้ โดยได้รับอนุญาตจากศาล

นอกจากนี้กฎหมาย The Criminal Justice Act 1990 กำหนดให้เจ้าหน้าที่ศุลกากรและเจ้าหน้าที่ของรัฐด้านปราบปราม มีอำนาจยึดเงินสดซึ่งมีเหตุอันควรสงสัยว่าได้รับมาจากการค้ายาเสพติด (มาตรา 25)

5. การฝึกอบรมเจ้าหน้าที่

สถาบันการเงินมีหน้าที่จัดฝึกอบรมเจ้าหน้าที่เพื่อให้มีความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับลักษณะของธุรกรรมที่น่าสงสัย มีความระมัดระวังในการติดต่อกับลูกค้า มีความเข้าใจในข้อปฏิบัติต่าง ๆ ตามที่กฎหมายกำหนด ตลอดจนตระหนักถึงหน้าที่รายงานธุรกรรมที่น่าสงสัยต่อหน่วยงานของรัฐ

นอกจากนี้คณะทำงานร่วมต่อต้านการฟอกเงิน ได้จัดทำเอกสารแนะแนวทางแก่สถาบันการเงิน โดยกำหนดข้อปฏิบัติสำหรับการควบคุมภายในสถาบันการเงินและการฝึกอบรมเจ้าหน้าที่สถาบันการเงิน เพื่อให้สถาบันการเงินหลีกเลี่ยงจากการตกเป็นเครื่องมือในการฟอกเงินและกำหนดข้อปฏิบัติเกี่ยวกับการเก็บรักษาบันทึกทางการเงิน การพิสูจน์การแสดงตนของลูกค้า และการตรวจสอบการดำเนินการของสาขาโพ้นทะเล

6. บทกำหนดโทษ

1) กำหนดความผิดอาญาแก่สถาบันการเงิน ซึ่งมีได้รายงานเจ้าหน้าที่ด้านปราบปราม ในกรณีที่มีข้อสงสัยหรือเชื่อว่าเงินหรือการลงทุนของบุคคลอื่นเกี่ยวข้องกับการค้ายาเสพติด ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกิน 14 ปี หรือปรับ หรือทั้งจำทั้งปรับ (กฎหมาย DTOA มาตรา 24)

2) กำหนดความผิดอาญาแก่บุคคลใด ซึ่งรู้เกี่ยวกับการสืบสวนของเจ้าหน้าที่ด้านปราบปราม และเปิดเผยการดำเนินการดังกล่าว ซึ่งทำให้เกิดความเสียหายแก่การสืบสวนการกระทำความผิดอาญา ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกิน 5 ปี หรือปรับ หรือทั้งจำทั้งปรับ (กฎหมาย DTOA มาตรา 31)

หน่วยงานบริหารข้อมูล¹⁰

National Criminal Intelligence Service (NCIS) เป็นหน่วยงานที่ตั้งขึ้นโดยกระทรวงมหาดไทยของประเทศไทย ในปี ค.ศ. 1990 ตามความต้องการของ Association of Chief Police Officers ของ

¹⁰ วีระพงษ์ บุญโญภาส, "หน่วยงานรับผิดชอบในด้านการบริหารข้อมูล" เอกสารประกอบรายงานการประชุมคณะอนุกรรมการพิจารณากร่างพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการปกปิดหรือเปลี่ยนสภาพทรัพย์สินที่เกี่ยวข้องกับการกระทำ ความผิด พ.ศ. ครั้งที่ 5/2537 วันที่ 15 สิงหาคม 2537

ประเทศอังกฤษ ซึ่งมีการเรียกร้องให้ประเทศอังกฤษมีระบบข้อมูลอาชญากรรมแห่งชาติขึ้น

NCIS มีหน้าที่ดำเนินการรวบรวม วิเคราะห์ ประเมินผล ข้อมูลเกี่ยวกับอาชญากรรมที่ร้ายแรง (รวมถึงการก่อการร้าย) อาชญากรรมที่ส่งผลกระทบต่อผลประโยชน์ของประเทศหรือระหว่างประเทศ จากนั้น NCIS จะส่งข้อมูลที่ดำเนินการไปยังหน่วยงานที่รับผิดชอบโดยตรงเพื่อบังคับการให้เป็นไปตามกฎหมาย

ผู้อำนวยการของ NCIS จะขึ้นตรงต่อรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยของประเทศอังกฤษ จากการที่ NCIS เป็นส่วนหนึ่งของกิจการตำรวจ NCIS จึงประสานงานโดยตรงกับ วิทยาลัยตำรวจ และศูนย์คอมพิวเตอร์ของตำรวจแห่งชาติ ดังนั้นนอกจากหน้าที่ในการบริหารข้อมูลแล้ว NCIS ยังมีหน้าที่ในการให้บริการทางวิชาการแก่หน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ทำให้เกิดการประสานงานกันระหว่างส่วนท้องถิ่นกับส่วนกลาง ซึ่งส่งผลดีต่อการปราบปรามอาชญากรรม

อุปสรรค

กรณีการรายงานข้อมูลทางการเงิน ประเทศอังกฤษไม่มีบทบัญญัติกำหนดให้สถาบันการเงินมีหน้าที่รายงานข้อมูลทางการเงินเป็นการเฉพาะเจาะจง (ไม่ได้กำหนดจำนวนเงินที่ต้องรายงานไว้ชัดเจน) เพียงแต่กำหนดให้สถาบันการเงินมีหน้าที่รายงานในกรณีที่มีข้อสงสัย ซึ่งอาจจะทำให้สถาบันการเงินละเลยไม่รายงานโดยอ้างว่าไม่สงสัยก็ได้ จากกรณีดังกล่าว ประเทศอังกฤษได้ให้สถาบันการเงินดำเนินการฝึกอบรมเจ้าหน้าที่ เพื่อให้ทราบถึงแนวทางในการพิจารณาข้อมูลทางการเงินที่น่าสงสัย ซึ่งปรากฏว่า หน่วยงาน NCIS ได้รับข้อมูลที่น่าสงสัยจากสถาบันการเงินประมาณ 14,000 รายการ ต่อปี¹¹ โดยข้อมูลประมาณ 6-10 % สามารถนำมาใช้ขยายผลในการสืบสวนสอบสวนคดียาเสพติด

¹¹ รายงานการประชุมคณะอนุกรรมการพิจารณากร่างพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการปกปิดหรือเปลี่ยนสภาพทรัพย์สินที่เกี่ยวข้องกับการกระทำความผิด พ.ศ. ครั้งที่ 6/2537 วันที่ 12 กันยายน 2537

กล่าวโดยสรุปมาตรการติดตามการโยกย้ายเงินผ่านธนาคารหรือสถาบันการเงิน ตามกฎหมายของประเทศอังกฤษ มีดังนี้

- 1) การให้ลูกค้าแสดงตน ในการทำธุรกรรมกับธนาคารหรือสถาบันการเงิน
- 2) การจัดทำและเก็บรักษาบันทึก รวมทั้งหลักฐานต่าง ๆ โดยธนาคารหรือสถาบันการเงินเป็นเวลา 5 ปี
- 3) การรายงานข้อมูลทางการเงินที่น่าสงสัยต่อหน่วยงานของรัฐ โดยธนาคารหรือสถาบันการเงิน
- 4) การให้เจ้าหน้าที่ของรัฐเข้าตรวจสอบบัญชี บันทึกและหลักฐานต่าง ๆ ที่ธนาคารหรือสถาบันการเงินเก็บรักษา
- 5) การฝึกอบรมเจ้าหน้าที่ธนาคารหรือสถาบันการเงิน เพื่อให้มีความรู้ความเข้าใจในข้อปฏิบัติต่าง ๆ ตามที่กฎหมายกำหนด



การแก้ไขเพิ่มเติมมาตรการติดตามการโยกย้ายเงินผ่านธนาคารหรือสถาบันการเงิน
ในประเทศไทย

จากการศึกษาถึงมาตรการติดตามการโยกย้ายเงินของผู้กระทำความผิดเกี่ยวกับยาเสพติดผ่านธนาคารหรือสถาบันการเงินในประเทศไทย ดังที่กล่าวมาในบทที่ 3 ประกอบกับการศึกษาถึงมาตรการติดตามการโยกย้ายเงินผ่านธนาคารหรือสถาบันการเงินในต่างประเทศ กล่าวคือ ประเทศสหรัฐอเมริกา ประเทศออสเตรเลีย และประเทศอังกฤษ ดังกล่าวมาข้างต้น จะเห็นได้ว่ามาตรการที่ประเทศไทยใช้ดำเนินการอยู่ในปัจจุบัน คือ การที่หน่วยงานด้านปราบปรามยาเสพติดมีอำนาจขอตรวจสอบข้อมูลทางการเงิน โดยการมีหนังสือสอบถามไปยังธนาคารหรือสถาบันการเงิน ตามที่บัญญัติไว้ใน มาตรา 14 (5) แห่งพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามยาเสพติด พ.ศ.2519 และมาตรา 25 (2) แห่งพระราชบัญญัติมาตรการในการปราบปรามผู้กระทำความผิดเกี่ยวกับยาเสพติด พ.ศ.2534 ในกรณีที่ธนาคารหรือสถาบันการเงินไม่ให้ความร่วมมือ มีบทกำหนดโทษตามที่บัญญัติไว้ใน มาตรา 16 แห่งพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามยาเสพติด พ.ศ.2519 และมาตรา 40 แห่งพระราชบัญญัติมาตรการในการปราบปรามผู้กระทำความผิดเกี่ยวกับยาเสพติด พ.ศ.2534 ซึ่งในทางปฏิบัติหน่วยงานด้านปราบปรามยาเสพติดจะใช้วิธีการประสานงาน เพื่อขอความร่วมมือจากธนาคารหรือสถาบันการเงินในการตรวจสอบข้อมูลทางการเงิน เมื่อเปรียบเทียบกับมาตรการติดตามการโยกย้ายเงินผ่านธนาคารหรือสถาบันการเงินของต่างประเทศแล้ว อาจกล่าวได้ว่ามาตรการทางกฎหมายของประเทศไทย ไม่เอื้ออำนวยต่อการติดตามการโยกย้ายเงินผ่านธนาคารหรือสถาบันการเงิน เนื่องจากไม่มีการกำหนดขอบเขตอำนาจหน้าที่ของธนาคารหรือสถาบันการเงินที่ชัดเจน จากปัญหาและอุปสรรคดังที่ได้กล่าวมาแล้ว จึงขอเสนอแนวทางเพื่อแก้ไขเพิ่มเติมมาตรการติดตามการโยกย้ายเงินผ่านธนาคารหรือสถาบันการเงินของประเทศไทยดังต่อไปนี้

1. การแสดงตนของลูกค้า

ควรกำหนดให้ธนาคารหรือสถาบันการเงินต้องรู้จักลูกค้า

เหตุผล การมีความสัมพันธ์ทางธุรกิจต่อกันต้องรู้จักกันเป็นธรรมดา แต่ในทางปฏิบัติปรากฏว่าธนาคารหรือสถาบันการเงินมักจะไม่รู้จักลูกค้าที่แท้จริง จึงเป็นช่องทางให้นักค้ายาเสพติดและอาชญากรอื่น ๆ ใช้ธนาคารหรือสถาบันการเงินเป็นแหล่งหลบซ่อนเงินที่ได้มาจากการกระทำความผิด การกำหนดให้ธนาคารหรือสถาบันการเงินรู้จักลูกค้าที่มาติดต่อทำธุรกรรม จะทำให้ได้ข้อมูลเกี่ยวกับบุคคลที่เป็นเจ้าของเงินอย่างถูกต้องหรือมีความชัดเจนขึ้น

วิธีการ

1) ธนาคารหรือสถาบันการเงินจัดให้ลูกค้าแสดงตนและที่อยู่ที่แท้จริงในการทำธุรกรรม เว้นแต่ลูกค้าได้มีการแสดงตนไว้ก่อนแล้ว โดยลูกค้าต้องแสดงเอกสารหรือหลักฐานที่ออกโดยทางราชการ

ก) กรณีบุคคลธรรมดา ต้องแสดงเอกสารแสดงตนที่ออกโดยทางราชการ เช่น บัตรประจำตัวประชาชน บัตรข้าราชการ หนังสือเดินทาง เป็นต้น

ข) กรณีนิติบุคคล ต้องแสดงสำเนาหนังสือรับรองการจดทะเบียนนิติบุคคลที่ออกโดยทางราชการ พร้อมกับหนังสือมอบอำนาจให้ทำธุรกรรมแทน และเอกสารแสดงตนของผู้รับมอบอำนาจที่ออกโดยทางราชการ

2) ไม่อนุญาตให้ลูกค้าใช้ชื่อปลอมหรือนามแฝงในการทำธุรกรรม โดยธนาคารหรือสถาบันการเงินต้องตรวจสอบข้อมูลหรือประวัติของลูกค้าอย่างละเอียดขึ้น เพื่อป้องกันการใช้ชื่อปลอมหรือนามแฝง

ในทางปฏิบัติธนาคารหรือสถาบันการเงินก็ได้ดำเนินการจัดให้ลูกค้าแสดงตนและที่อยู่ที่แท้จริง เช่น การเปิดบัญชีครั้งแรก การให้สินเชื่อ การทำบัตรเครดิต เป็นต้น แต่มีบางกรณีที่ธนาคารหรือสถาบันการเงินบางแห่งยังไม่ได้ดำเนินการอย่างจริงจัง เช่น การจำหน่ายตราสารทางการเงินบางประเภทให้กับลูกค้า

ข้อดี การให้ลูกค้าแสดงตนและที่อยู่ที่แท้จริง มีประโยชน์ต่อการสืบสวนและการติดตามวิปถวัลย์สินผู้กระทำความผิดเกี่ยวกับยาเสพติด นอกจากนี้ยังเป็นการป้องกันการให้ธนาคารหรือสถาบันการเงิน เป็นแหล่งหลบซ่อนเงินที่ผิดกฎหมาย

ซึ่งจะทำให้ธนาคารหรือสถาบันการเงินมีความน่าเชื่อถือมากยิ่งขึ้น ทั้งนี้เพราะ นักค้ายาเสพติดมักจะเกรงกลัวการปรากฏชื่ออยู่ในเอกสารหลักฐานต่าง ๆ ซึ่งจะ ทำให้เจ้าหน้าที่ของรัฐสามารถติดตามร่องรอยทางการเงินได้

ข้อเสีย ธนาคารหรือสถาบันการเงินมีการเพิ่มขึ้น ในการตรวจสอบ เอกสารหรือหลักฐานการแสดงตนของลูกค้า ซึ่งในกรณีนี้ธนาคารหรือสถาบันการเงินก็ได้ดำเนินการอยู่บ้างแล้ว ดังนั้นจึงเห็นว่าไม่เป็นภาระต่อธนาคารหรือสถาบันการเงินมากเกินไป

2. การจัดทำและเก็บรักษบบันทึกร

ควรกำหนดให้ธนาคารหรือสถาบันการเงิน จัดให้ลูกค้าทำบันทึกข้อเท็จจริงเกี่ยวกับการทำธุรกรรมบางประเภท ในกรณีที่ลูกค้าปฏิเสธการทำบันทึกดังกล่าว ให้ธนาคารหรือสถาบันการเงินจัดทำบันทึกเอง และกำหนดให้ธนาคารหรือสถาบันการเงินเก็บรักษบบันทึกรและหลักฐานต่าง ๆ ไว้เป็นเวลาไม่น้อยกว่า 5 ปี

เหตุผล บันทึกข้อเท็จจริงเกี่ยวกับการทำธุรกรรมของลูกค้า จะเป็น เครื่องชี้ให้เห็นถึงความสัมพันธ์ระหว่างเงินกับเจ้าของเงิน และจะทำให้ทราบถึงแหล่งที่มาของเงิน รวมทั้งจุดหมายปลายทางของเงิน

วิธีการ

1) ธนาคารหรือสถาบันการเงิน มีหน้าที่จัดให้ลูกค้าทำบันทึกข้อเท็จจริง เกี่ยวกับการทำธุรกรรมซึ่งมีลักษณะดังนี้

ก) ธุรกรรมที่มีมูลค่าสูงเกินกว่าที่กฎหมายกำหนด เช่น จำนวนเกินกว่า 500,000 บาทขึ้นไป

ข) ธุรกรรมที่มีเหตุอันควรสงสัยว่าเกี่ยวข้องกับกรกระทำผิด เกี่ยวกับการยาเสพติด เช่น กรณีที่ลูกค้าไม่ได้ประกอบธุรกิจการค้า แต่มีการโอนเงิน จากต่างประเทศ (เช่น ฮองกง) เข้าบัญชีของลูกค้าเป็นประจำ

บันทึกข้อเท็จจริง ต้องกำหนดเป็นแบบฟอร์มสำหรับให้ลูกค้ากรอก ข้อมูลเกี่ยวกับแหล่งที่มาของเงิน และจุดหมายปลายทางของเงินหรือผู้รับประโยชน์ เพื่อให้รู้ว่าเงินนั้นมาจากไหนและจะไปไหน

2) ในกรณีที่ลูกค้าปฏิเสธการทำบันทึกดังกล่าว ให้ธนาคารหรือสถาบันการเงินจัดทำบันทึกเองโดยการสอบถามลูกค้า หรือจัดแจ้งว่าลูกค้าไม่ให้ข้อมูลอย่างไร และให้ธนาคารหรือสถาบันการเงินดำเนินการเงินดำเนินธุรกรรมต่อไปได้ โดยให้ธนาคารหรือสถาบันการเงินแจ้งให้หน่วยงานของรัฐที่รับผิดชอบทราบ

3) ให้ธนาคารหรือสถาบันการเงินเก็บรักษาหลักฐานการแสดงตน และที่อยู่ของลูกค้า ตลอดจนบันทึกข้อเท็จจริงดังกล่าว เป็นระยะเวลาไม่น้อยกว่า 5 ปี นับแต่ได้มีการทำธุรกรรม หรือนับแต่ปิดบัญชีหรือยุติความสัมพันธ์กับลูกค้า

บันทึกที่ธนาคารหรือสถาบันการเงินต้องจัดเก็บเพิ่มเติม คือ บันทึกข้อเท็จจริงเกี่ยวกับการทำธุรกรรมของลูกค้า ซึ่งมีมูลค่าเกินกว่าที่กฎหมายกำหนด หรือที่มีเหตุอันควรสงสัยว่าเกี่ยวข้องกับภาระทำความผิดเกี่ยวกับยาเสพติด ส่วนหลักฐานการแสดงตนและที่อยู่ของลูกค้านั้น ธนาคารหรือสถาบันการเงินดำเนินการจัดเก็บอยู่แล้ว ซึ่งในทางปฏิบัติธนาคารหรือสถาบันการเงินจะจัดทำและเก็บรักษาบันทึกตลอดจนหลักฐานต่าง ๆ เป็นระยะเวลา 5 - 10 ปี

ข้อดี ทำให้ทราบถึงเส้นทางการโยกย้ายเงินของผู้กระทำความผิดเกี่ยวกับยาเสพติด ซึ่งเป็นประโยชน์ต่อการติดตามทรัพย์สินผู้กระทำความผิดเกี่ยวกับยาเสพติด นอกจากนี้บันทึกหลักฐานต่าง ๆ ที่ธนาคารหรือสถาบันการเงินเก็บรักษาสามารถใช้เป็นพยานหลักฐานในการดำเนินคดียาเสพติด

ข้อเสีย

1) ธนาคารหรือสถาบันการเงินมีภาระเพิ่มขึ้น ในการจัดทำและเก็บรักษาบันทึกข้อเท็จจริงเกี่ยวกับการทำธุรกรรมของลูกค้า ดังนั้นจึงเห็นว่ากฎหมายควรกำหนดจำนวนเงินในการทำธุรกรรมให้สูงพอสมควร เพื่อจะได้ไม่เป็นภาระต่อธนาคารหรือสถาบันการเงินมากเกินไป

2) การจัดให้ลูกค้าทำบันทึกข้อเท็จจริงเกี่ยวกับการทำธุรกรรม ซึ่งมีมูลค่าเกินกว่าที่กฎหมายกำหนด หรือธุรกรรมที่มีเหตุอันควรสงสัยว่าเกี่ยวข้องกับภาระทำความผิดเกี่ยวกับยาเสพติด เพื่อให้ทราบถึงแหล่งที่มาและจุดหมายปลายทางของเงินนั้น เป็นการกระทบต่อสิทธิส่วนบุคคล ซึ่งในกรณีนี้มีความเห็นว่าแม้รัฐจะมีหน้าที่ให้ความคุ้มครองสิทธิส่วนบุคคล แต่รัฐก็อาจจำกัดหรือรื้อถอนสิทธิส่วนบุคคลได้

ในกรณีที่มีความจำเป็น เพื่อคุ้มครองประโยชน์ของสังคมส่วนรวม ซึ่งการจำกัดหรือ
 วิจารณ์สิทธิส่วนบุคคลนั้น รัฐต้องกระทำโดยการบัญญัติเป็นกฎหมาย

3. การรายงาน

ควรกำหนดให้ธนาคารหรือสถาบันการเงิน มีหน้าที่รายงานธุรกรรมบาง
 ประเภทต่อหน่วยงานของรัฐ

จากการศึกษามาตรการติดตามการโยกย้ายเงินผ่านธนาคารหรือสถาบัน
 การเงินของต่างประเทศ พบว่าการรายงานมี 3 รูปแบบคือ

1) กฎหมายกำหนดจำนวนเงินในการทำธุรกรรม ที่ธนาคารหรือสถาบัน
 การเงินต้องรายงานไว้ชัดเจน ซึ่งเป็นรูปแบบของประเทศสหรัฐอเมริกา กล่าวคือ
 ธุรกรรมที่มีจำนวนเกินกว่า 10,000 เหรียญสหรัฐ ธนาคารหรือสถาบันการเงิน
 รวมทั้งบุคคลธรรมดาที่มีหน้าที่รายงานให้หน่วยงานของรัฐที่รับผิดชอบทราบ

ข้อดี การกำหนดจำนวนเงินที่ต้องรายงานไว้ชัดเจน เจ้าหน้าที่ธนาคาร
 หรือสถาบันการเงินสามารถปฏิบัติได้ง่าย

ข้อเสีย มีปริมาณเอกสารรายงานจำนวนมาก ซึ่งเป็นภาระในการจัด
 เก็บรายงาน

2) กฎหมายกำหนดให้ธนาคารหรือสถาบันการเงิน มีหน้าที่รายงาน
 เฉพาะกรณีที่ธุรกรรมนั้นมีข้อสงสัยว่าจะเกี่ยวข้องกับการค้ายาเสพติด ซึ่งเป็นรูป
 แบบของประเทศอังกฤษ โดยให้เป็นดุลพินิจของธนาคารหรือสถาบันการเงินในการ
 รายงาน

ข้อดี มีปริมาณเอกสารรายงานน้อย จึงไม่เป็นภาระยุ่งยากในการจัด
 เก็บรายงาน นอกจากนี้การรายงานธุรกรรมที่น่าสงสัยหรือผิดปกติ เป็นการช่วย
 ชี้เบาะแสเกี่ยวกับการกระทำผิด ซึ่งเป็นประโยชน์ต่อการสืบสวน

ข้อเสีย การรายงานธุรกรรมที่น่าสงสัยหรือผิดปกติต้องอาศัยประสบการณ์
 ของเจ้าหน้าที่ธนาคารหรือสถาบันการเงิน ดังนั้นธนาคารหรือสถาบันการเงินจึงมี
 ภาระในการฝึกอบรมเจ้าหน้าที่ ให้รู้จักวิธีการสังเกตลักษณะของธุรกรรมที่น่าสงสัย
 หรือผิดปกติ ซึ่งเจ้าหน้าที่ธนาคารหรือสถาบันการเงินจะต้องมีความตื่นตัวอยู่เสมอ

เวลา นอกจากนี้การรายงานซึ่งให้เป็นคณพินิจของธนาคารหรือสถาบันการเงิน เจ้าหน้าที่ธนาคารหรือสถาบันการเงินอาจละเอียดหรือหลีกเลี่ยงการรายงานได้โดยอ้างว่าไม่สงสัย ซึ่งการพิสูจน์เจตนาของเจ้าหน้าที่ธนาคารหรือสถาบันการเงินกระทำได้ยาก

3) กฎหมายกำหนดจำนวนเงินในการทำธุรกรรม ที่ธนาคารหรือสถาบันการเงินต้องรายงานและกำหนดให้ธนาคารหรือสถาบันการเงินรายงานธุรกรรมที่มีเหตุอันควรสงสัยว่าเกี่ยวข้องกับกรกระทำผิด ซึ่งเป็นรูปแบบของประเทศออสเตรเลีย อันเป็นรูปแบบผสม การรายงานอาจใช้วิธีการรายงานเป็นเอกสารหรือรายงานทางระบบอิเล็กทรอนิกส์ก็ได้

ข้อดี ทำให้ได้รับข้อมูลทางการเงินที่ครอบคลุมมากขึ้น

ข้อเสีย มีปริมาณเอกสารรายงานจำนวนมาก ซึ่งเป็นภาระในการจัดเก็บรายงาน

สำหรับประเทศไทย ควรมีการกำหนดจำนวนเงินในการทำธุรกรรมที่ธนาคารหรือสถาบันการเงินต้องรายงานและกำหนดให้ธนาคารหรือสถาบันการเงินรายงานธุรกรรมที่มีเหตุอันควรสงสัยว่าเกี่ยวข้องกับกรกระทำผิดเกี่ยวกับยาเสพติด โดยใช้รูปแบบผสม

เหตุผล ธนาคารหรือสถาบันการเงินเป็นแหล่งซุกซ่อนเงินที่ผิดกฎหมายที่สำคัญ ซึ่งการตรวจสอบกระทำได้ยาก การกำหนดหน้าที่ให้ธนาคารหรือสถาบันการเงินรายงานธุรกรรมที่น่าสงสัยหรือผิดปกติ เป็นการช่วยชี้เบาะแสเกี่ยวกับการกระทำผิดอันเป็นการสนับสนุนหน่วยงานของรัฐในการปราบปรามอาชญากรรมยาเสพติด แต่ควรกำหนดจำนวนเงินในการทำธุรกรรมที่ธนาคารหรือสถาบันการเงินต้องรายงานด้วย เนื่องจากธนาคารหรือสถาบันการเงินอาจละเอียดไม่รายงานธุรกรรมที่น่าสงสัยหรือผิดปกติโดยอ้างว่าไม่สงสัยก็ได้ และการพิสูจน์เจตนากระทำได้ยาก นอกจากนี้การรายงานไม่ควรให้มีการตัดสินใจโดยธนาคารหรือสถาบันการเงินมากเกินไปว่าควรรายงานหรือไม่ เพราะอาจเกิดปัญหาในการบังคับใช้กฎหมาย ซึ่งจะขาดบรรทัดฐานที่แน่นอนว่าอะไรคือพฤติกรรมที่น่าสงสัย และอาจก่อให้เกิดมาตรฐานการรายงานที่แตกต่างกันซึ่งอาจนำไปสู่ปัญหาระหว่างธนาคารหรือสถาบันการเงินกับลูกค้า

วิธีการ

1) กำหนดจำนวนเงินในการทำธุรกรรม ที่ธนาคารหรือสถาบันการเงิน ต้องรายงาน ซึ่งควรมีจำนวนสูงพอสมควร เพื่อมิให้เป็นการเพิ่มภาระแก่ธนาคาร หรือสถาบันการเงินมากเกินไป และเพื่อมิให้ปริมาณเอกสารรายงานมากเกินไป เช่น จำนวนเกินกว่า 500,000 บาท ขึ้นไป ซึ่งมีความเห็นว่าเป็นจำนวนเงินที่ เหมาะสม เนื่องจากหากกำหนดจำนวนเงินไว้น้อยจะทำให้ธนาคารหรือสถาบันการเงินมีภาระหน้าที่ในการรายงานมาก และหน่วยงานของรัฐมีภาระในการจัดเก็บ รายงานจำนวนมาก แต่หากกำหนดจำนวนเงินไว้สูงมาก อาจทำให้ได้รับข้อมูลไม่ ครบคลุม นอกจากนี้อาจมีการหลีกเลี่ยงการรายงานโดยการกระจายเงินเข้าบัญชี ต่าง ๆ ในจำนวนที่ต่ำกว่าที่กฎหมายกำหนด

2) กำหนดให้ธนาคารหรือสถาบันการเงินรายงานธุรกรรม ที่มีเหตุอัน ควรสงสัยว่าเกี่ยวข้องกับกระทำความผิดเกี่ยวกับยาเสพติด เพื่อให้หน่วยงาน ของรัฐได้รับข้อมูลที่กว้างขึ้น ซึ่งโดยปกติเจ้าหน้าที่ธนาคารหรือสถาบันการเงินที่มี ความชำนาญ จะทราบถึงความผิดปกติของธุรกรรมได้ดี

3) ในกรณีที่ธนาคารหรือสถาบันการเงิน ได้กระทำธุรกรรมไปโดยพลั้ง เพลอ หากปรากฏในภายหลังว่าธุรกรรมดังกล่าวมีจำนวนเกินกว่าที่กฎหมายกำหนด หรือมีเหตุอันควรสงสัยว่าเกี่ยวข้องกับกระทำความผิดเกี่ยวกับยาเสพติด ให้ ธนาคารหรือสถาบันการเงินรายงานธุรกรรมนั้นต่อหน่วยงานของรัฐที่รับผิดชอบ

4) ควรให้ความคุ้มครองธนาคารหรือสถาบันการเงิน ในการเปิดเผย ข้อมูลต่อหน่วยงานของรัฐ โดยไม่ต้องรับผิดชอบทั้งทางแพ่งและทางอาญา ความ เสียหายใด ๆ ที่เกิดขึ้น อันเป็นผลจากการรายงานโดยสุจริต ธนาคารหรือสถาบัน การเงินไม่ต้องรับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทน เพื่อเป็นหลักประกันแก่ธนาคารหรือ สถาบันการเงิน ซึ่งจะทำให้ธนาคารหรือสถาบันการเงินมั่นใจให้ความร่วมมือใน การรายงานต่อหน่วยงานของรัฐ

5) การรายงาน ต้องกำหนดแบบฟอร์มรายงาน เพื่อให้ธนาคารหรือ สถาบันการเงินใช้เป็นมาตรฐานเดียวกัน และกำหนดระยะเวลาที่จะต้องรายงาน รวมทั้งหน่วยงานของรัฐที่ทำหน้าที่รับรายงานดังกล่าว

ข้อดี เป็นประโยชน์ต่อการสืบสวนและการติดตามทรัพย์สินผู้กระทำความผิดเกี่ยวกับยาเสพติดและความผิดอาญาอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องซึ่งกับเงินจำนวนมาก นอกจากนี้ยังเป็นประโยชน์ต่อการสืบหาเป้าหมายใหม่ เพื่อสืบสวนการกระทำความผิดเกี่ยวกับยาเสพติด ตลอดจนความผิดอาญาอื่น ๆ

ข้อเสีย ธนาคารหรือสถาบันการเงินมีภาระหน้าที่เพิ่มมากขึ้น ตลอดจนภาระค่าใช้จ่ายในการรายงานด้วย ซึ่งอาจส่งผลกระทบต่อประชาชน เนื่องจากธนาคารหรือสถาบันการเงินอาจให้ประชาชนเข้ามาร่วมรับภาระต้นทุนที่เพิ่มขึ้น ในรูปของค่าธรรมเนียมที่สูงขึ้น

4. การให้ความร่วมมือกับหน่วยงานของรัฐ

ควรกำหนดขอบเขตความร่วมมือระหว่างธนาคารหรือสถาบันการเงินกับหน่วยงานของรัฐ ในการติดตามและตรวจสอบธุรกรรมที่มีเหตุอันควรสงสัยว่าเกี่ยวข้องกับการกระทำความผิดเกี่ยวกับยาเสพติด โดยธนาคารหรือสถาบันการเงินต้องยอมให้หน่วยงานของรัฐเข้าตรวจสอบข้อมูลที่เกี่ยวข้องซึ่งกับธุรกรรมดังกล่าว ตลอดจนปฏิบัติตามคำสั่งที่ให้ยับยั้งหรือระงับการทำธุรกรรมดังกล่าว

เหตุผล เงินเป็นทรัพย์สินที่เปลี่ยนสภาพได้ง่าย และยากต่อการติดตาม นอกจากนี้ธนาคารหรือสถาบันการเงินเป็นแหล่งซุกซ่อนเงินที่ผิดกฎหมายที่สำคัญและยากต่อการตรวจสอบ การให้ความร่วมมือของธนาคารหรือสถาบันการเงิน จึงเป็นการสนับสนุนให้การติดตามการโยกย้ายเงินของผู้กระทำความผิดเกี่ยวกับยาเสพติดมีประสิทธิภาพมากขึ้น

วิธีการ

1) ธนาคารหรือสถาบันการเงิน ยอมให้หน่วยงานของรัฐเข้าตรวจสอบข้อมูลทางการเงินที่เกี่ยวข้องกับธุรกรรม ที่มีเหตุอันควรสงสัยว่าเกี่ยวข้องซึ่งกับการกระทำความผิดเกี่ยวกับยาเสพติด เช่น การตรวจสอบบัญชี การขอดูเอกสารหลักฐานต้นฉบับ การขอข้อมูลจากเครื่องคอมพิวเตอร์ เป็นต้น

2) ธนาคารหรือสถาบันการเงิน ยอมปฏิบัติตามคำสั่งที่ให้ยับยั้งการทำธุรกรรม ที่มีเหตุอันควรสงสัยว่าเกี่ยวข้องซึ่งกับการกระทำความผิดเกี่ยวกับยาเสพติด

ภายในเวลาที่กำหนด เช่น ภายในเวลาไม่เกิน 24 ชั่วโมง

3) ธนาคารหรือสถาบันการเงิน ยอมรับปฏิบัติตามคำสั่งที่ให้ระงับการทำธุรกรรม ในกรณีที่มีหลักฐานเป็นที่เชื่อได้ว่าธุรกรรมนั้นเกี่ยวข้องกับกระทำความผิดเกี่ยวกับยาเสพติด ภายในเวลาที่กำหนด เช่น ภายในเวลา 10 วัน

4) ในกรณีที่หน่วยงานของรัฐ ได้แจ้งหรือมีคำสั่งให้ธนาคารหรือสถาบันการเงินยับยั้งหรือระงับการทำธุรกรรมดังกล่าวแล้ว แต่ปรากฏว่าธนาคารหรือสถาบันการเงินไม่ได้รับการแจ้งหรือคำสั่งดังกล่าว ธนาคารหรือสถาบันการเงินอาจยอมให้มีการทำธุรกรรมต่อไปได้

5) ในกรณีที่หน่วยงานของรัฐ ได้แจ้งหรือมีคำสั่งให้ธนาคารหรือสถาบันการเงินยับยั้งหรือระงับการทำธุรกรรมดังกล่าวแล้ว และปรากฏว่าพ้นกำหนดระยะเวลาตามที่ได้มีการแจ้งหรือมีคำสั่งดังกล่าว ธนาคารหรือสถาบันการเงินสามารถทำธุรกรรมต่อไปได้

นอกจากการให้ความร่วมมือของธนาคารหรือสถาบันการเงิน ดังที่กล่าวมาแล้ว ธนาคารหรือสถาบันการเงินควรมีการจัดระบบภายใน โดยเฉพาะระบบการรายงานและการติดตามที่มีประสิทธิภาพด้วย

ข้อดี เป็นประโยชน์ต่อการสืบสวนและการติดตามทรัพย์สินผู้กระทำความผิดเกี่ยวกับยาเสพติด โดยมีมาตรการเพื่อควบคุมเงินให้อยู่ในธนาคารหรือสถาบันการเงิน ซึ่งสะดวกต่อการตรวจสอบและติดตามเงินที่ต้องสงสัยว่าเกี่ยวข้องกับการกระทำความผิดเกี่ยวกับยาเสพติด

ข้อเสีย การที่ธนาคารหรือสถาบันการเงินดำเนินการยับยั้งหรือระงับการทำธุรกรรมของลูกค้าไว้ชั่วคราว ย่อมส่งผลกระทบต่อทางเศรษฐกิจ โดยอาจทำให้เกิดความเสียหายแก่ธุรกิจการค้า เป็นเหตุให้ลูกค้าได้รับความเดือดร้อน นอกจากนี้การที่เจ้าของเงินไม่อาจใช้ประโยชน์จากเงินนั้นได้ ถือเป็นภาระจำกัดหรือรีดถอนสิทธิในทรัพย์สินของบุคคล ซึ่งในกรณีนี้เห็นว่า การที่หน่วยงานของรัฐจะมีคำสั่งให้ธนาคารหรือสถาบันการเงินดำเนินการดังกล่าวได้นั้น จะต้องเป็นกรณีที่มีเหตุอันควรสงสัยหรือมีหลักฐานเป็นที่เชื่อได้ว่าธุรกรรมนั้นเกี่ยวข้องกับการกระทำความผิดเกี่ยวกับยาเสพติด ซึ่งหน่วยงานของรัฐจะต้องมีการพิจารณาอย่างรอบคอบ และมีพยานหลักฐานพอสมควรจึงจะมีคำสั่งดังกล่าวได้ นอกจากนี้ถึงแม้ว่ารัฐจะมี

หน้าที่ให้ความคุ้มครองสิทธิในทรัพย์สินของบุคคล แต่รัฐก็อาจจำกัดหรือริดรอนสิทธิในทรัพย์สินของบุคคลได้ ในกรณีที่มีความจำเป็นเพื่อรักษาความสงบสุขในสังคมและเพื่อป้องกันภัยอันตรายมิให้เกิดขึ้นแก่สังคมส่วนรวม ซึ่งการจำกัดหรือริดรอนสิทธิในทรัพย์สินของบุคคลนั้นรัฐต้องกระทำโดยการบัญญัติเป็นกฎหมาย

5. การฝึกอบรมเจ้าหน้าที่

ควรกำหนดให้ธนาคารหรือสถาบันการเงินจัดฝึกอบรมเจ้าหน้าที่ธนาคารหรือสถาบันการเงิน เพื่อให้ความร่วมมือกับหน่วยงานของรัฐในการติดตามการโยกย้ายเงินที่ได้มาจากการกระทำผิดเกี่ยวกับยาเสพติด

เหตุผล ธนาคารหรือสถาบันการเงินมีหน้าที่ให้ความร่วมมือกับหน่วยงานของรัฐในการสืบสวนสอบสวนการกระทำผิดต่าง ๆ นอกจากนี้ในการติดตามการโยกย้ายเงินที่ได้มาจากการกระทำผิดเกี่ยวกับยาเสพติด ต้องอาศัยความร่วมมือของเจ้าหน้าที่ธนาคารหรือสถาบันการเงินในการสังเกตและระมัดระวังการทำธุรกรรมของลูกค้าที่มีลักษณะน่าสงสัยหรือผิดปกติ

วิธีการ

1) เจ้าหน้าที่ธนาคารหรือสถาบันการเงินมีหน้าที่อธิบายให้ลูกค้าเข้าใจถึงเหตุผลและความจำเป็นในการจัดให้ลูกค้าแสดงตนและที่อยู่ที่พักจริง และการจัดทำบันทึกข้อเท็จจริงเกี่ยวกับการทำธุรกรรมที่มีมูลค่าเกินกว่าที่กฎหมายกำหนด

2) เจ้าหน้าที่ธนาคารหรือสถาบันการเงิน จะต้องสร้างความเข้าใจกับลูกค้า เพื่อไม่ให้ลูกค้ารู้สึกว่ามีภาระมากขึ้น

3) เจ้าหน้าที่ธนาคารหรือสถาบันการเงิน ต้องรู้จักลักษณะของธุรกรรมที่น่าสงสัยหรือผิดปกติ

4) เจ้าหน้าที่ธนาคารหรือสถาบันการเงิน ต้องรู้จักวิธีการสังเกตการทำธุรกรรมของลูกค้า โดยไม่ให้ลูกค้ารู้ตัว

5) เจ้าหน้าที่ธนาคารหรือสถาบันการเงิน ต้องตระหนักถึงภาระหน้าที่ในการรายงานธุรกรรมที่มีมูลค่าเกินกว่าที่กฎหมายกำหนด หรือธุรกรรมที่มีเหตุอันควรสงสัยว่าเกี่ยวข้องกับกรกระทำผิดเกี่ยวกับยาเสพติด ต่อหน่วยงานของรัฐ

6) เจ้าหน้าที่ธนาคารหรือสถาบันการเงิน ต้องช่วยรักษาความลับของทางราชการ เมื่อทราบถึงการตรวจสอบหรือติดตามลูกค้ารายใด ไม่ควรเปิดเผยให้ลูกค้าหรือบุคคลอื่นล่วงรู้

ข้อดี

1) ธนาคารหรือสถาบันการเงินมีบุคลากรที่มีคุณภาพ และมีความรู้ความเชี่ยวชาญในการสังเกตลักษณะของธุรกรรมที่น่าสงสัยหรือผิดปกติ

2) ธนาคารหรือสถาบันการเงินมีความน่าเชื่อถือมากยิ่งขึ้น เพราะมีมาตรการป้องกันการใช้ธนาคารหรือสถาบันการเงิน เป็นแหล่งหลบซ่อนเงินที่ได้มาจากการกระทำผิดเกี่ยวกับยาเสพติด

3) เป็นประโยชน์ต่อการสืบสวน และการติดตามวิปถวัลย์สินผู้กระทำความผิดเกี่ยวกับยาเสพติด

ข้อเสีย ธนาคารหรือสถาบันการเงินมีการระงับบัญชีและค่าใช้จ่ายเพิ่มมากขึ้นในการจัดฝึกอบรมเจ้าหน้าที่

6. หน่วยงานข้อมูลกลาง

ควรกำหนดให้มีหน่วยงานข้อมูลกลางเพื่อรับผิดชอบในการรวบรวมข้อมูลทางการเงินจากธนาคารหรือสถาบันการเงิน และทำหน้าที่วิเคราะห์ข้อมูลดังกล่าวให้กับหน่วยงานด้านปราบปรามเพื่อบังคับการให้เป็นไปตามกฎหมายต่อไป

เหตุผล เพื่อให้มีศูนย์กลางในการบริหารข้อมูลทางการเงินต่าง ๆ ที่ได้รับจากธนาคารหรือสถาบันการเงิน ซึ่งข้อมูลที่ได้รับรายงานนี้อาจจะเกี่ยวข้องกับอาชญากรรมหลายประเภท นอกเหนือไปจากอาชญากรรมยาเสพติด ดังนั้นจึงควรมีหน่วยงานกลางเพื่อทำหน้าที่บริหารข้อมูลดังกล่าว

วิธีการ

1) กำหนดให้มีหน่วยงานข้อมูลกลาง เพื่อรวบรวมรายงานจากธนาคารหรือสถาบันการเงิน ซึ่งอาจจะ เป็นหน่วยงานที่มีอยู่แล้ว โดยเพิ่มศักยภาพเข้าไป เพื่อให้มีประสิทธิภาพในการดำเนินงาน

2) เจ้าหน้าที่วิเคราะห์ของหน่วยงานนี้ ควรมีความรู้ความเชี่ยวชาญด้านการเงินและการบัญชี รวมทั้งมีความเข้าใจเกี่ยวกับการประกอบอาชีพการกรมประเภทต่าง ๆ ด้วย

3) กำหนดอำนาจหน้าที่ของหน่วยงานข้อมูลกลาง

ก) รับรายงานธุรกรรม ตามที่ธนาคารหรือสถาบันการเงินรายงาน และออกหลักฐานใบรับรายงานให้แก่ธนาคารหรือสถาบันการเงิน โดยแจ้งกลับไปยังธนาคารหรือสถาบันการเงินภายในระยะเวลาที่กำหนด นับแต่วันที่ได้รับรายงาน เช่น ภายในเวลาไม่เกิน 2 วัน

ข) วิเคราะห์ข้อมูลที่ได้รับรายงานจากธนาคารหรือสถาบันการเงิน

ค) ติดตามและตรวจสอบ รายงานที่ต้องสงสัยว่าเกี่ยวข้องกับ การกระทำความผิดเกี่ยวกับยาเสพติด โดยมีอำนาจเข้าตรวจสอบข้อมูล เอกสารและหลักฐานต่าง ๆ ที่ธนาคารหรือสถาบันการเงินเก็บรักษา

ง) มีอำนาจแจ้งให้ธนาคารหรือสถาบันการเงินยับยั้งการทำธุรกรรม ในกรณีที่มีเหตุอันควรสงสัยว่า ธุรกรรมนั้นเกี่ยวข้องกับ การกระทำความผิดเกี่ยวกับ ยาเสพติด ภายในเวลาที่กำหนด เช่น ภายในเวลาไม่เกิน 24 ชั่วโมง

จ) มีอำนาจสั่งให้ธนาคารหรือสถาบันการเงินระงับการทำธุรกรรม ในกรณีที่มีหลักฐานเป็นที่เชื่อได้ว่าธุรกรรมนั้นเกี่ยวข้องกับ การกระทำความผิดเกี่ยวกับยาเสพติด ภายในเวลาที่กำหนด เช่น ภายในเวลา 10 วัน

ฉ) รวบรวมพยานหลักฐานต่าง ๆ ให้กับหน่วยงานด้านปราบปราม เพื่อดำเนินคดีกับผู้กระทำความผิดเกี่ยวกับยาเสพติด

ช) เสนอเรื่องให้พนักงานอัยการยื่นคำขอฝ่ายเดียวต่อศาลส่วนแพ่ง ที่มีเขตอำนาจ ร้องขอให้ศาลมีคำสั่งยึดหรืออายัดเงินไว้ชั่วคราวก่อนพิพากษา ใน กรณีที่มีความจำเป็นเร่งด่วน เพื่อมิให้ผู้กระทำความผิดโยกย้ายเงินไปเสียให้พ้น จากอำนาจศาล

4) สร้างระบบการจัดเก็บข้อมูลทางการเงินให้มีประสิทธิภาพต่อการนำไปใช้ประโยชน์ และควรมีเครื่องคอมพิวเตอร์ที่สามารถ Online กับธนาคารหรือสถาบันการเงินเพื่อเรียกดูข้อมูลบางประเภทได้

ข้อดี มีศูนย์กลางในการบริหารข้อมูลทางการเงิน ซึ่งเป็นประโยชน์ต่อหน่วยงานด้านปราบปรามในการสืบสวนและการติดตามทรัพย์สินผู้กระทำความผิดเกี่ยวกับยาเสพติดและความผิดอื่น ๆ

ข้อเสีย รัฐบาลต้องเสี่ยงงบประมาณในการจัดตั้งหน่วยงานข้อมูลกลาง และต้องจัดสรรอัตรากำลังคนเพื่อทำหน้าที่ดังกล่าว ตลอดจนสร้างระบบการจับเก็บและการเรียกดูข้อมูลให้มีประสิทธิภาพ ซึ่งในกรณีนี้มีความเห็นว่าเป็นหน้าที่ของรัฐในการรักษาความสงบเรียบร้อยให้เกิดขึ้นในสังคม รัฐมีความจำเป็นต้องแก้ไข ปัญหาอาชญากรรมต่าง ๆ โดยเฉพาะอาชญากรรมยาเสพติด ซึ่งทวีความรุนแรงมากยิ่งขึ้น รัฐต้องสูญเสียงบประมาณในการปราบปราม ตลอดจนการบำบัดรักษาผู้ติดยาเสพติดในแต่ละปีเป็นจำนวนมาก การจัดตั้งหน่วยงานข้อมูลกลางจะเป็นการสนับสนุนการปราบปรามอาชญากรรมยาเสพติดและอาชญากรรมทางเศรษฐกิจ ให้มีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น

7. บทกำหนดโทษ

1) ควรมีบทกำหนดโทษในกรณีที่ธนาคารหรือสถาบันการเงินไม่รายงานธุรกรรมที่มีมูลค่าเกินกว่าที่กฎหมายกำหนด หรือรายงานเท็จ ซึ่งโทษที่จะใช้บังคับควรเป็นโทษปรับ

เหตุผล เพื่อเป็นมาตรการบังคับให้ธนาคารหรือสถาบันการเงินปฏิบัติหน้าที่อย่างจริงจัง

2) ควรมีบทกำหนดโทษ ในกรณีที่เจ้าหน้าที่ของรัฐเปิดเผยความลับซึ่งได้จากการปฏิบัติหน้าที่ให้บุคคลอื่นล่วงรู้ เว้นแต่เป็นกรณีการปฏิบัติงานตามหน้าที่หรือตามกฎหมาย

เหตุผล เพื่อป้องกันมิให้เจ้าหน้าที่ของรัฐใช้อำนาจหน้าที่โดยมิชอบ และเพื่อคุ้มครองสิทธิส่วนบุคคลมิให้ถูกล่วงละเมิดโดยง่าย

3) ควรมีบทกำหนดโทษ ในกรณีที่เจ้าหน้าที่ธนาคารหรือสถาบันการเงินเปิดเผยความลับให้ลูกค้าทราบถึงการถูกตรวจสอบหรือติดตาม

เหตุผล เพื่อป้องกันมิให้บุคคลที่ถูกตรวจสอบดำเนินการโยกย้ายเงินออกจากธนาคารหรือสถาบันการเงินเสียก่อน และเพื่อป้องกันมิให้เกิดผลกระทบต่อการสืบสวนการกระทำความผิดเกี่ยวกับยาเสพติดหรือความผิดอื่น ๆ ซึ่งหน่วยงานด้านปราบปรามกำลังดำเนินการสืบสวนอยู่

การนำมาตรการติดตามการโยกย้ายเงินผ่านธนาคารหรือสถาบันการเงินมาใช้บังคับในประเทศไทย อาจก่อให้เกิดผลกระทบในด้านต่าง ๆ ดังนี้

1) ธนาคารหรือสถาบันการเงินมีภาระเพิ่มมากขึ้น รวมทั้งภาระค่าใช้จ่ายในการจัดทำและเก็บรักษาสันทัก การรายงาน ตลอดจนการฝึกอบรมเจ้าหน้าที่ซึ่งภาระค่าใช้จ่ายต่าง ๆ ที่เพิ่มขึ้น ธนาคารหรือสถาบันการเงินอาจให้ประชาชนเข้ามาร่วมรับภาระด้วย โดยประชาชนอาจจะต้องเสียค่าธรรมเนียมในบริการต่าง ๆ เพิ่มมากขึ้น

2) ธนาคารหรือสถาบันการเงินมีความน่าเชื่อถือมากขึ้น เนื่องจากการมีมาตรการดังกล่าวจะช่วยกำจัดเงินสกปรกหรือเงินที่ได้มาจากการกระทำความผิดเกี่ยวกับยาเสพติดออกไปจากระบบ นอกจากนี้ยังทำให้ธนาคารหรือสถาบันการเงินของประเทศไทยไม่เป็นที่ดึงดูดใจของนักฟอกเงินอีกต่อไป นักฟอกเงินอาจจะต้องแสวงหาแหล่งฟอกเงินแห่งใหม่นอกระบบธนาคารหรือสถาบันการเงิน เช่น ชื่อทรัพย์สินต่าง ๆ หรือโยกย้ายเงินออกนอกประเทศ

3) จากการศึกษาที่ประเทศไทย มีนโยบายที่จะพัฒนาไปสู่ความเป็นศูนย์กลางทางการเงินในภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ การมีมาตรการดังกล่าวย่อมจะช่วยสนับสนุนให้ระบบการเงินของประเทศไทยมีความน่าเชื่อถือมากยิ่งขึ้นในสายตาประชาคมโลก เพราะเป็นเครื่องแสดงให้เห็นว่าธนาคารหรือสถาบันการเงินของประเทศไทยไม่ใช่ที่หลบซ่อนเงินของบรรดาอาชญากร

4) ในด้านการลงทุนจากต่างประเทศ มาตรการดังกล่าวไม่เป็นอุปสรรคต่อการลงทุนจากต่างประเทศ ทั้งนี้เพราะมาตรการดังกล่าวไม่ได้ควบคุมการหมุนเวียนของเงินตราแต่ประการใด เพียงแต่กำหนดให้มีการจัดทำบันทึกและรายงานธุรกรรมที่มีมูลค่าเกินกว่าที่กฎหมายกำหนดเท่านั้น ซึ่งอาจส่งผลกระทบต่อการลงทุน

ที่ผิดกฎหมาย เนื่องจากผู้ลงทุนมักจะหลีกเลี่ยงการปรากฏหลักฐานทางการเงินต่อหน่วยงานของรัฐ

5) มาตรการดังกล่าวกระทบต่อสิทธิในทรัพย์สินของบุคคล เนื่องจากหน่วยงานของรัฐอาจสั่งให้ธนาคารหรือสถาบันการเงิน ดำเนินการยับยั้งหรือระงับธุรกรรมที่มีเหตุอันควรสงสัยหรือมีหลักฐานเป็นที่เชื่อได้ว่า ธุรกรรมนั้นเกี่ยวข้องกับ การกระทำความผิดเกี่ยวกับยาเสพติด ซึ่งในกรณีนี้มีความเห็นว่า แม้ว่ารัฐจะมีหน้าที่ให้ความคุ้มครองสิทธิในทรัพย์สินของบุคคล แต่รัฐก็อาจจำกัดหรือรื้อถอนสิทธิ นั้นได้ ในกรณีที่มีความจำเป็นเพื่อรักษาความสงบสุขในสังคม และเพื่อป้องกัน ภัยอันตรายมิให้เกิดขึ้นแก่สังคมส่วนรวม การจำกัดหรือรื้อถอนสิทธิในทรัพย์สินของ บุคคลรัฐต้องกระทำโดยการบัญญัติเป็นกฎหมาย เพื่อเป็นหลักประกันและคุ้มครอง สิทธิในทรัพย์สินของบุคคลมิให้ถูกแทรกแซงได้โดยง่าย เพราะกระบวนการนิติบัญญัติ ย่อมเป็นหลักประกันในความรอบคอบอย่างดีพอสมควร

6) มาตรการดังกล่าวจะทำให้ทราบถึง แหล่งที่มาของเงินสกปรกหรือ เงินที่ได้มาจากการกระทำความผิด ตลอดจนเส้นทางการโยกย้ายเงินนั้น ซึ่งเป็น ประโยชน์ต่อการสืบสวนการกระทำความผิด นอกจากนี้การที่ข้อมูลทางการเงินไป รวมอยู่ที่เดียวกันโดยมีศูนย์กลางในการบริหารข้อมูล ย่อมทำให้เกิดความสะดวกต่อ การตรวจสอบและติดตามเงินที่ได้มาจากการกระทำความผิด ดังนั้นการมีมาตรการ ดังกล่าวจะช่วยให้การสืบสวนการกระทำความผิดเกี่ยวกับยาเสพติดและการติดตาม ทรัพย์สินผู้กระทำความผิดเกี่ยวกับยาเสพติดมีประสิทธิภาพมากขึ้น

7) การมีมาตรการดังกล่าวจะช่วยให้ประเทศไทยสามารถเข้าร่วมเป็น ภาคีสมาชิกของอนุสัญญาสหประชาชาติ ว่าด้วยการต่อต้านการลักลอบค้ายาเสพติด และวัตถุที่ออกฤทธิ์ต่อจิตและประสาท ค.ศ. 1988 ซึ่งจะทำให้เกิดความร่วมมือ ระหว่างประเทศในด้านต่าง ๆ มากขึ้น โดยเฉพาะในด้านการปราบปรามยาเสพติด รวมทั้งมีการประสานงานกันใกล้ชิดมากขึ้น นอกจากนี้จะส่งผลดีต่อภาพลักษณ์ ของประเทศไทยในสายตาประชาคมโลก ทั้งนี้เพราะการที่ประเทศไทยไม่ได้เป็น ภาคีสมาชิกของอนุสัญญาดังกล่าว ทำให้ต่างประเทศมีความเข้าใจว่าประเทศไทย ไม่จริงจังในการให้ความร่วมมือเพื่อแก้ไขปัญหายาเสพติด

จะเห็นได้ว่า การนำมาตรการติดตามการโยกย้ายเงินผ่านธนาคารหรือสถาบันการเงินมาใช้บังคับในประเทศไทย ย่อมจะส่งผลกระทบต่อทั้งในด้านบวกและด้านลบ ซึ่งผู้เขียนเห็นว่าการนำมาตรการดังกล่าวมาใช้จะส่งผลกระทบต่อในด้านดีมากกว่า เพราะจะทำให้ธนาคารหรือสถาบันการเงินมีระบบที่น่าเชื่อถือมากยิ่งขึ้น แต่ธนาคารหรือสถาบันการเงินจะต้องรับภาระหน้าที่เพิ่มมากขึ้น ซึ่งนับว่าเป็นความจำเป็นที่จะต้องมีกฎเกณฑ์เพิ่มมากขึ้นเพื่อให้เกิดระบบที่ดีขึ้น ดังนั้นจึงมีความเห็นว่าการนำมาตรการดังกล่าวไว้ก่อนดีกว่า ซึ่งเป็นการให้ความร่วมมือกับหน่วยงานของรัฐในการปราบปรามอาชญากรรมยาเสพติด

กล่าวโดยสรุป ผู้เขียนเห็นว่าควรมีการแก้ไขเพิ่มเติมมาตรการติดตามการโยกย้ายเงินผ่านธนาคารหรือสถาบันการเงินของประเทศไทย โดยการกำหนดขอบเขตอำนาจหน้าที่ของธนาคารหรือสถาบันการเงิน ตลอดจนการให้ความร่วมมือกับหน่วยงานของรัฐ ดังที่ได้กล่าวมาแล้วข้างต้น ซึ่งจะ เป็นประโยชน์ต่อการป้องกันและปราบปรามการปกปิดหรือเปลี่ยนสภาพทรัพย์สิน ที่ได้มาจากการกระทำความผิดเกี่ยวกับยาเสพติด รวมทั้งช่วยให้การติดตามทรัพย์สินผู้กระทำความผิดเกี่ยวกับยาเสพติดมีประสิทธิภาพมากขึ้น

อนึ่งผู้เขียนเห็นว่าควรนำมาตรการติดตามการโยกย้ายเงินผ่านธนาคารหรือสถาบันการเงินมาบัญญัติไว้เป็นกฎหมายพิเศษ โดยแยกออกจากพระราชบัญญัติมาตรการในการปราบปรามผู้กระทำความผิดเกี่ยวกับยาเสพติด พ.ศ. 2534 เนื่องจากมาตรการดังกล่าวกำหนดอำนาจหน้าที่ของธนาคารหรือสถาบันการเงิน ไว้เป็นกรณีพิเศษ นอกจากนี้มาตรการดังกล่าวสามารถนำไปบังคับใช้กับการกระทำความผิดอาญาอื่น ๆ นอกเหนือไปจากการกระทำความผิดเกี่ยวกับยาเสพติด