

บทที่ 4

ข้อพิจารณาในการดำเนินการตามกฎหมายว่าด้วยการป้องกันและปราบปราม การฟอกเงินในส่วนของธนาคารพาณิชย์เปรียบเทียบแนวปฏิบัติของ ประเทศสหรัฐอเมริกา

4.1 การรายงานธุรกรรมของธนาคารพาณิชย์

4.1.1 แนวคิดเกี่ยวกับการรายงานธุรกรรม

การลดกฎเกณฑ์ทางการเงิน (Deregulation) ของระบบการค้าแบบเสรีและความก้าวหน้าทางเทคโนโลยีทำให้ระบบการเงินโลกพัฒนาไปเป็นระบบอันหนึ่งอันเดียวกัน รวมทั้งอุปสรรคในการเคลื่อนย้ายทุนข้ามประเทศลดน้อยลงมาก ซึ่งส่งผลในอีกด้าน คือ อาชญากรสามารถใช้ประโยชน์จากระบบเช่นนี้ในการซ่อนเร้นเงินที่ได้มาโดยมิชอบด้วยกฎหมายได้ เพราะสามารถเคลื่อนย้ายเงินสดผิดกฎหมายไปยังประเทศต่าง ๆ ได้อย่างรวดเร็ว สร้างความยุ่งยากซับซ้อนแก่การสืบค้นร่องรอย (Audit trail) และติดตามริบเงินหรือทรัพย์สินเหล่านี้อย่างมาก

เนื่องจากอาชญากรมีความจำเป็นอย่างยิ่งในการหลีกเลี่ยงการใช้หรือเกี่ยวข้องกับเงินสด ธนาคารหรือสถาบันการเงินจึงตกเป็นเครื่องมือของอาชญากรในการฟอกเงิน ในการต่อต้านการฟอกเงินจึงพยายามมุ่งเน้นไปที่กระบวนการที่ผู้รับฝากเงินใช้ในการให้บริการแก่ลูกค้า หนึ่งในบรรดามาตรการที่ริเริ่มในการหยุดยั้งกระบวนการฟอกเงิน คือ การวางแนวปฏิบัติให้สถาบันการเงินเหล่านี้ โดยเฉพาะธนาคารมีหน้าที่สำคัญ คือ การจัดให้ลูกค้าแสดงตน (Customer Identification) การเก็บรักษาข้อมูล (Record Keeping) และการรายงานธุรกรรมตามปกติ รวมถึงธุรกรรมที่มีเหตุอันควรสงสัยด้วย (Report of Suspicious Transactions) มาตรการเหล่านี้เป็นกระบวนการเพื่อให้เกิดร่องรอยทางเอกสาร (Paper trail) หรือร่องรอยเพื่อการตรวจสอบ (Audit trail) ที่จะใช้เป็นประโยชน์แก่อนุญาบาลบังคับใช้กฎหมายต่อไป

หลักการรายงานธุรกรรมต่อหน่วยงานบริหารข้อมูลกลาง อาจแบ่งได้ 2 รูปแบบใหญ่ คือ รูปแบบแรก เป็นรูปแบบของประเทศสหรัฐอเมริกา คือ การกำหนดจำนวนเงินขั้นต่ำเอาไว้ให้สถาบันการเงินมีหน้าที่รายงาน หากมีการทำธุรกรรมโดยใช้เงินสดในจำนวนที่กำหนดไว้ รูปแบบ

ที่สอง เป็นรูปแบบของประเทศอังกฤษ คือ การรายงานธุรกรรมที่เกิดความสงสัยว่าธุรกรรมนี้อาจเกี่ยวข้องกับอาชญากรรม

การกำหนดจำนวนเงินเป็นหลักเกณฑ์ที่จะให้สถาบันการเงินรายงานธุรกรรมของในแต่ละประเทศ สามารถสรุปได้สองแนวทาง ดังนี้

1. การกำหนดจำนวนเงินที่ต้องรายงาน

ประเทศสหรัฐอเมริกา

- กำหนดให้สถาบันการเงินภายในประเทศรายงานธุรกรรมที่เกี่ยวข้องกับการจ่ายเงิน การรับเงิน การโอนเงิน (หรือตราสารทางการเงินอื่น ๆ ตามที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง กำหนด) ซึ่งมีจำนวนตามที่กฎหมายกำหนด คือ เกินกว่า 10,000 เหรียญสหรัฐขึ้นไป (31 U.S.C. มาตรา 5313 (a))

- กำหนดให้บุคคลใด หรือตัวแทน หรือผู้รับฝากเงิน รายงานการนำเงินหรือตราสารทางการเงิน ซึ่งมีจำนวนเกินกว่า 10,000 เหรียญสหรัฐ ขึ้นไป เข้ามาหรือออกนอกประเทศสหรัฐ (31 U.S.C. มาตรา 5316)

- ให้อำนาจรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังกำหนดให้สถาบันการเงิน รวมทั้งผู้จัดการ พนักงาน ลูกจ้าง หรือตัวแทนของสถาบันการเงินใด รายงานธุรกรรมที่น่าสงสัยว่าจะเกี่ยวข้องกับการละเมิดกฎหมาย (31 U.S.C. มาตรา 5414 (2))

ประเทศออสเตรเลีย

- กำหนดให้ผู้ประกอบธุรกิจด้านการเงินรายงานธุรกรรมเงินสดที่สำคัญ (Significant Cash Transaction Report – SCTRs) โดยรายงานธุรกรรมเงินสดที่มีจำนวนตั้งแต่ 10,000 เหรียญ ขึ้นไป (The Financial Transaction Report Act 1988 มาตรา 7)

- กำหนดให้บุคคลใด ๆ ที่โอนเข้ามาหรือออกนอกประเทศซึ่งเงินตราต่างประเทศ มีหน้าที่รายงานการโอนเงินตราต่างประเทศ (International Currency Transfer Report - ICTRs) ที่มีจำนวนเงินตั้งแต่ 5,000 เหรียญ ขึ้นไป (The Financial Transaction Report Act 1988 มาตรา 15)

- กำหนดให้ผู้ประกอบธุรกิจด้านการเงินมีหน้าที่รายงานธุรกรรมที่น่าสงสัย (Suspect Transaction Report - SUSTRs) แก่ AUSTRAC ซึ่งมีเหตุอันควรสงสัยว่าธุรกรรมนั้นอาจจะเกี่ยวข้องกับอาชญากรรมหรือการกระทำความผิดกฎหมายอื่น ๆ (The Financial Transaction Report Act 1988 มาตรา 16)

- กำหนดให้ผู้ประกอบธุรกิจด้านการเงินมีหน้าที่รายงานคำสั่งการโอนเงินระหว่างประเทศเข้ามาหรือออกนอกประเทศออสเตรเลีย (International Fund Transfer Instruction – IFTIs) (The Financial Transaction Report Act 1988 มาตรา 17 B) ซึ่งธุรกรรมการโอนเงินระหว่างประเทศนี้ สถาบันการเงินจะต้องรายงานธุรกรรมทั้งหมดต่อ AUSTRAC แม้จะเป็นการโอนเงินเพียง 5 เหรียญ ก็ตาม

2. การกำหนดกรณีที่ต้องสงสัย

ประเทศอังกฤษ

ในประเทศอังกฤษ กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการฟอกเงินซึ่งกำหนดหน้าที่ให้แก่สถาบันการเงินที่จะต้องรายงานธุรกรรม คือ The Drug Trafficking Offenses Act 1989 (DTOA) ซึ่งกำหนดให้สถาบันการเงินมีหน้าที่รายงานธุรกรรมที่น่าสงสัยว่าจะเกี่ยวข้องกับการค้ายาเสพติดต่อหน่วยงาน NCIS

จะเห็นได้ว่า The Drug Trafficking Offenses Act 1989 (DTOA) ไม่ได้กำหนดจำนวนเงินเป็นเกณฑ์ให้สถาบันการเงินรายงานธุรกรรมแต่อย่างใด แต่อย่างไรก็ดี สถาบันการเงินจะต้องจัดทำบันทึกการโอนเงินที่มีจำนวนเงินเกินกว่า 10,000 ปอนด์ และเก็บรักษาไว้เป็นเวลา 5 ปี

โดยการกำหนดหน้าที่ดังกล่าวก็ก่อให้เกิดอุปสรรคบางประการขึ้นกับสถาบันการเงินเช่นกัน ในส่วนของประเทศสหรัฐอเมริกา การจัดเก็บรายงานเนื่องจากมีรายงานข้อมูลทางการเงินจำนวนมาก เดิมกฎหมายกำหนดให้รายงานธุรกรรมในการนำเงินตราเข้ามาหรือออกนอกประเทศเป็นจำนวนเกินกว่า 5,000 เหรียญสหรัฐ ซึ่งทำให้มีรายงานที่ต้องจัดเก็บจำนวนมาก และยากต่อการค้นหาธุรกรรมที่น่าสงสัย จึงมีการแก้ไขกฎหมายโดยเพิ่มจำนวนเป็นเกินกว่า 10,000 เหรียญสหรัฐ ซึ่งทำให้ปริมาณรายงานธุรกรรมลดลง

ในประเทศออสเตรเลีย The Financial Transaction Report Act 1988 มาตรา 17 B ได้กำหนดหน้าที่ให้สถาบันการเงินมีหน้าที่รายงานธุรกรรมการเงินในกรณีที่มีการโอนเงินประเทศเข้ามาหรือออกนอกประเทศในทุกกรณี แม้ว่าจะเป็นการโอนเงินเพียง 5 เหรียญก็ตาม ซึ่งส่งผลให้สถาบันการเงินต้องรายงานธุรกรรมในลักษณะนี้เป็นจำนวนมาก มีรายงานว่า AUSTRAC รัับรายงานธุรกรรมประเภท International Fund Transfer Instruction – IFTIs นี้ ประมาณ 7 ล้านรายการต่อปี ซึ่งเป็นผลดีในแง่ของการสืบสวนสอบสวน เพราะข้อมูลเหล่านี้จะบอกถึงความสัมพันธ์และความเชื่อมโยงต่าง ๆ ของอาชญากรรมได้ดี

ในประเทศอังกฤษ การรายงานข้อมูลทางการเงินไม่มีบทบัญญัติกำหนดให้สถาบันการเงินต้องรายงานข้อมูลทางการเงินโดยเฉพาะเจาะจง เพราะไม่ได้กำหนดจำนวนเงินที่ต้องรายงานไว้ชัดเจน เพียงแต่กำหนดให้สถาบันการเงินมีหน้าที่รายงานธุรกรรมในกรณีที่มีข้อสงสัยเท่านั้น ซึ่งอาจทำให้สถาบันการเงินละเลยไม่รายงาน โดยอ้างว่าไม่เกิดความสงสัยก็ได้ จากกรณีดังกล่าว ประเทศอังกฤษได้ให้สถาบันการเงินดำเนินการจัดฝึกอบรมเจ้าหน้าที่เพื่อให้ทราบถึงแนวทางในการพิจารณาข้อมูลทางการเงินที่น่าสงสัย ซึ่งปรากฏว่าหน่วยงาน NCIS ได้รับข้อมูลที่น่าสงสัยจากสถาบันการเงินประมาณ 14,000 รายการต่อปี โดยข้อมูลประมาณ 6-10 % สามารถนำมาขยายผลในการสืบสวนคดีอาชญากรรมได้¹

4.1.2 การรายงานธุรกรรมของธนาคารพาณิชย์ในประเทศไทย

ในส่วนของประเทศไทยนั้น ในขั้นตอนการร่างพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน มีการทำการสำรวจทัศนคติที่มีต่อร่างพระราชบัญญัตินี้ ในส่วนของทัศนคติต่อรูปแบบและวงเงินขั้นต่ำในการตรวจสอบการฟอกเงิน ผลของการสำรวจประมาณร้อยละ 59 คิดว่าควรจะมีการกำหนดวงเงินขั้นต่ำของการทำธุรกรรมที่จะต้องให้สถาบันการเงินรายงานแก่หน่วยงานของรัฐ อย่างไรก็ตาม อีกประมาณร้อยละ 37 คิดว่า ไม่ควรต้องรายงานธุรกรรมทั้งหมด แต่ควรรายงานเฉพาะกรณีที่ต้องสงสัยเท่านั้น²

¹ รายงานการประชุมคณะอนุกรรมการพิจารณาร่าง พระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการปกปิดหรือเปลี่ยนสภาพทรัพย์สินที่เกี่ยวข้องกับการกระทำความผิด พ.ศ. ... ครั้งที่ 6/2537 วันที่ 12 กันยายน 2537 สำนักงานป้องกันและปราบปรามยาเสพติด

² “ผลสำรวจทัศนคติที่มีต่อร่างกฎหมายสกัดการฟอกเงินเบื้องต้น” เอกสารประกอบการประชุมเชิงปฏิบัติการ เรื่อง เศรษฐกิจนอกกฎหมายกับนโยบายสาธารณะ โดยศูนย์ศึกษาเศรษฐศาสตร์การเมือง คณะเศรษฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

เนื่องจากวัฒนธรรมทางธุรกิจของประเทศไทยตามปกติการทำธุรกรรมแต่ละครั้งใช้เงินสดจำนวนค่อนข้างสูง หากกำหนดจำนวนเงินสดที่สถาบันการเงินต้องรายงานการทำธุรกรรมต่อกินไป ก็จะทำให้รายงานของสถาบันการเงินมีจำนวนมาก สร้างภาระแก่สถาบันการเงินและประชาชนเกินความจำเป็น จึงควรกำหนดจำนวนเงินสดที่สถาบันการเงินต้องรายงานธุรกรรมไว้จำนวนตั้งแต่สองล้านบาทขึ้นไป³

ในส่วนของการขึ้นตอนการร่างกฎกระทรวงเพื่อกำหนดจำนวนเงินให้สถาบันการเงินมีหน้าที่รายงานธุรกรรม เมื่อปรากฏว่าธุรกรรมนั้นเป็นธุรกรรมที่ใช้เงินสดเกินกว่าที่กำหนด โดยความประสงค์ของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องต่าง ๆ ในชั้นยกร่างพระราชบัญญัติ เห็นชอบตรงกันว่าควรให้สถาบันการเงินทำรายงานธุรกรรมที่ใช้เงินสดจำนวนตั้งแต่สองล้านบาทถ้วนขึ้นไป และธุรกรรมที่เกี่ยวข้องกับทรัพย์สินที่มีมูลค่าตั้งแต่ห้าล้านบาทถ้วนขึ้นไปต่อสำนักงานป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน เพราะสถาบันการเงินแจ้งว่าจำนวนเงินดังกล่าว เป็นจำนวนเงินที่มีการทำธุรกรรมบ่อยครั้งและไม่ส่งผลกระทบต่อธุรกรรมในลักษณะเงินหมุนเวียน⁴

ในปัจจุบันได้มีการบังคับใช้กฎกระทรวง ฉบับที่ 2 (พ.ศ. 2543) ออกตามความในพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน พ.ศ. 2542 กำหนดให้สถาบันการเงินรายงานการทำธุรกรรมของสถาบันการเงินต่อสำนักงานป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน ในกรณีที่เป็นธุรกรรมตามมาตรา 13 (1) พระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน พ.ศ. 2542 มีจำนวนเงินสดตั้งแต่สองล้านบาทหรือกว่านั้นขึ้นไป และธุรกรรมตามมาตรา 13 (2) พระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน พ.ศ. 2542 มีมูลค่าตั้งแต่ห้าล้านบาทหรือกว่านั้นขึ้นไป ซึ่งการบังคับใช้กฎกระทรวงฉบับนี้จนถึงปัจจุบันเป็นระยะเวลาประมาณ 3 ปี และมีแนวคิดของสำนักงานป้องกันและปราบปรามการฟอกเงินที่จะลดจำนวนเงินในการรายงานธุรกรรมเงินสดลดลงเหลือห้าแสนบาท โดยเห็นว่า ธุรกรรมที่ลูกค้ามาทำกับธนาคารพาณิชย์ในจำนวนเงินประมาณสองล้านบาทขึ้นไปนั้น ส่วนใหญ่จะเป็นลูกค้าที่ประกอบอาชีพ

³ รายงานของคณะกรรมการวิสามัญ พิจารณาร่างพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน พ.ศ. ... สภาผู้แทนราษฎร

⁴ รายงานการประชุมกลุ่มกฎหมายกระบวนการยุติธรรมทางอาญา ครั้งที่ 1/2543 ในส่วนร่างกฎกระทรวง ฉบับ ... (พ.ศ.) ออกตามความพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน พ.ศ. 2542

สุจริต ธุรกิจการค้าทั่วไป โดยเฉพาะห้างสรรพสินค้าที่มีหลายสาขาทั่วประเทศ จะเป็นลูกค้าประจำที่มาทำธุรกรรมกับธนาคารพาณิชย์ในสัดส่วนที่เกินกว่าสองล้านบาทเป็นส่วนใหญ่ แต่อย่างไรก็ดี แนวคิดดังกล่าวย่อมส่งผลต่อธนาคารพาณิชย์ โดยเป็นการเพิ่มปริมาณงานให้กับธนาคารพาณิชย์มากขึ้น ซึ่งจากการสอบถามเจ้าหน้าที่ธนาคารพาณิชย์แห่งหนึ่ง มีการคาดการณ์ว่า ปริมาณงานจะเพิ่มเกือบ 20 เท่าของปริมาณงานในปัจจุบัน ซึ่งแรงงานคนไม่สามารถรองรับปริมาณงานที่เพิ่มขึ้นได้ ดังนั้น จึงควรมีมาตรการรองรับ ซึ่งอาจจะปรับปรุงวิธีการรายงานหรือวิธีการอื่นเพื่อลดภาระของธนาคารพาณิชย์

4.1.3 การรายงานธุรกรรมของธนาคารพาณิชย์กับการโอนเงินทางอิเล็กทรอนิกส์

ความหมายและองค์ประกอบของการโอนเงินทางอิเล็กทรอนิกส์⁵

การโอนเงินทางอิเล็กทรอนิกส์ (Electronic funds transfers) หมายถึง การโอนเงินจากบัญชีเงินฝากหนึ่งเข้าบัญชีเงินฝากอื่น โดยอาจเป็นบัญชีเงินฝากที่อยู่ในธนาคารเดียวกันหรือต่างธนาคารก็ได้ และคำสั่งเพื่อการโอนเงินดังกล่าวต้องสามารถสื่อสารโดยวิธีการทางอิเล็กทรอนิกส์ได้

การโอนเงินทางอิเล็กทรอนิกส์มีองค์ประกอบที่สำคัญ ดังนี้

- ผู้โอน (Transferor)
- ผู้รับโอน (Transferee)
- ธนาคารของผู้โอน (Transferor bank)
- ธนาคารของผู้รับโอน (Transferee bank)
- บางกรณีอาจมีธนาคารซึ่งเป็นตัวกลางระหว่างธนาคารของผู้โอนเงินและธนาคารของผู้รับโอนซึ่งอาจมีมากกว่าหนึ่งธนาคารในกรณีที่ทั้งสองธนาคารดังกล่าวไม่มีบัญชีเงินฝากระหว่างกัน (Intermediary Bank)
- คำสั่งโอนเงิน (Payment Order)
- ระบบการโอนเงิน (Funds-transfer System) ซึ่งทำหน้าที่เป็นระบบรับส่งข้อมูลคำสั่งการโอนเงินทางอิเล็กทรอนิกส์ระหว่างธนาคารของผู้โอนเงินกับธนาคารของผู้รับโอนเงิน ดังตัวอย่าง ในระดับระหว่างประเทศ เช่น Society for Worldwide Interbank Financial Telecommunication, limited liability Co – operative Society (S.W.I.F.T.s.c.) ในประเทศสหรัฐอเมริกา เช่น Automated Clearing House, Fedwire, Clearing House Interbank

⁵ www.nitc.go.th/itlaws/itls5/head2-1.html

Payment System และสำหรับในประเทศไทย ได้แก่ Bank of Thailand Automated Highvalue Transfer Network (BAHTNET)

ประเภทของการโอนเงิน

การโอนเงินแบ่งออกเป็นสองประเภท ได้แก่ การโอนเงินเข้าบัญชี (Credit Transfer) กับ การโอนเงินหักบัญชี (Debit Transfer) ซึ่งมีรายละเอียดดังนี้

- การโอนเงินเข้าบัญชี (Credit Transfer) หมายถึง การโอนเงินที่ผู้จ่ายเงินส่งคำสั่งโอนเงินให้ธนาคารหักบัญชีของตนเพื่อโอนเงินไปเข้าบัญชีของผู้รับเงินที่ธนาคารของผู้รับเงิน
- การโอนเงินหักบัญชี (Debit Transfer) หมายถึง การโอนเงินที่กระทำโดยผู้รับเงินส่งคำสั่งโอนเงินโดยตนเองหรือธนาคารของตน ให้ธนาคารของผู้จ่ายเงินหักเงินในบัญชีของผู้จ่ายเพื่อโอนเงินเข้าบัญชีของผู้รับเงิน

การรายงานธุรกรรมทางการเงินที่โอนเงินแบบอิเล็กทรอนิกส์ตามพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน พ.ศ. 2542 ได้กำหนดไว้ในกฎกระทรวง ฉบับที่ 5 (พ.ศ. 2543) ข้อ 1 (4) (ก) ธุรกรรมที่เป็นการโอนเงินในประเทศโดยใช้บริการบาทเน็ต (BAHTNET) ตามระเบียบธนาคารแห่งประเทศไทยว่าด้วยการบริการบาทเน็ตหรือที่เป็นการโอนเงินข้ามประเทศระหว่างธนาคารโดยใช้บริการของ Society for Worldwide Interbank Financial Telecommunication, Limited Liability Co – operative Society (S.W.I.F.T.s.c.) ถือว่าเป็นธุรกรรมเกี่ยวกับทรัพย์สินประเภทสังหาริมทรัพย์ที่ทำกับสถาบันการเงิน ซึ่งสถาบันการเงินมีหน้าที่ต้องรายงานต่อสำนักงานป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน ซึ่งในทางปฏิบัติสถาบันการเงินจะทำการรายงานในรูปแบบของเอกสารมิใช่การรายงานในรูปแบบอิเล็กทรอนิกส์ ปัจจุบันสำนักงานป้องกันและปราบปรามการฟอกเงินได้ปรับปรุงระบบสารสนเทศในการรายงานการธุรกรรมโดยใช้สื่ออิเล็กทรอนิกส์ของการโอนเงินแบบบาทเน็ตและ S.W.I.F.T.s.c. ซึ่งข้อมูลเหล่านี้จะนำไปใช้ในการตรวจสอบการทำธุรกรรมตามกฎหมายต่อไป⁶

⁶แผนแม่บทเทคโนโลยีสารสนเทศ ฉบับสมบูรณ์แบบบูรณาการ , สำนักงานป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน

รูปแบบการโอนเงินผ่านบัตร A.T.M. เป็นบริการของธนาคารพาณิชย์รูปแบบหนึ่งในการโอนเงินจากบัญชีเงินฝากหนึ่งเข้าบัญชีเงินฝากอื่น โดยอาจเป็นบัญชีเงินฝากที่อยู่ในธนาคารเดียวกันหรือต่างธนาคารก็ได้ บางธนาคารให้วงเงินลูกค้าในการโอนได้ต่อวันถึง 500,000 บาท การโอนเงินในรูปแบบนี้เป็นการโอนเงินทางอิเล็กทรอนิกส์อย่างหนึ่ง แต่ไม่มีกฎหมายกำหนดหน้าที่ให้ธนาคารพาณิชย์ต้องรายงานธุรกรรมประเภทนี้อาจเป็นเพราะการทำธุรกรรมเช่นนี้เป็นการดำเนินการกับเงินที่อยู่ในบัญชีของเจ้าของบัญชีอยู่แล้ว ซึ่งการโอนเงินดังกล่าวแม้จะมีจำนวนไม่เกินกว่าที่กำหนดไว้ให้ธนาคารพาณิชย์ต้องรายงานก็ตาม แต่อาจจะเป็นการโยกย้ายเงินในบัญชีของอาชญากรก็ได้

4.2 ลักษณะธุรกรรมที่มีเหตุอันควรสงสัย

4.2.1 แนวคิดเกี่ยวกับธุรกรรมที่มีเหตุอันควรสงสัยของประเทศต่าง ๆ

มาตรการตามกฎหมายป้องกันและปราบปรามการฟอกเงินของประเทศไทย คือ พระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน พ.ศ. 2542 ในส่วนของสถาบันการเงินเป็นมาตรการหนึ่งที่จะป้องกันมิให้สถาบันการเงินหรือธนาคารพาณิชย์ตกเป็นเครื่องมือของอาชญากรในการฟอกเงิน โดยกำหนดภาระหน้าที่ให้ธนาคารพาณิชย์ต้องรายงานธุรกรรมทางการเงินที่ลูกค้ามากระทำกับธนาคารพาณิชย์ในจำนวนเงินที่กฎหมายกำหนดต่อหน่วยงานที่รับผิดชอบ และนอกจากนี้แล้วธนาคารพาณิชย์ยังมีหน้าที่ที่จะต้องรายงานธุรกรรมที่ผิดปกติหรือธุรกรรมที่มีเหตุอันควรสงสัย (Suspicious Transaction หรือ Unlawful Activity)

ธุรกรรมที่มีเหตุอันควรสงสัยตามพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน พ.ศ. 2542 (Suspicious Transaction หรือ Unlawful Activity) คือ ธุรกรรมที่มีความซับซ้อนผิดไปจากการทำธุรกรรมในลักษณะเดียวกับที่ทำกันอยู่ตามปกติ ธุรกรรมที่ขาดความเป็นไปได้ในเชิงเศรษฐกิจ ธุรกรรมที่มีเหตุอันควรเชื่อได้ว่ากระทำขึ้นเพื่อหลีกเลี่ยงมิให้ต้องตกอยู่ภายใต้บังคับแห่งพระราชบัญญัตินี้ หรือธุรกรรมที่เกี่ยวข้องกับการกระทำความผิดมูลฐาน ทั้งนี้ไม่ว่าจะเป็นการทำธุรกรรมเพียงครั้งเดียวหรือหลายครั้ง

การกำหนดให้ธนาคารพาณิชย์มีหน้าที่รายงานธุรกรรมที่ผิดปกติหรือธุรกรรมที่มีเหตุอันควรสงสัย มีหลักเกณฑ์คล้ายคลึงกับมาตรการทางกฎหมายป้องกันและปราบปรามการฟอกเงินตาม UN MODEL LAW ของ UNDCP มาตรา 13 คือ ให้สถาบันการเงินมีหน้าที่ต้องรายงาน

กิจกรรมที่สงสัยว่ามีมูลฐานมาจากการค้ายาเสพติด ซึ่งเป็นดุลพินิจของผู้รายงานเองว่ากิจกรรมใดต้องสงสัยสมควรรายงานว่าเป็นธุรกรรมที่มีเหตุอันควรสงสัยโดยให้รายงานต่อเจ้าพนักงานทางอาญาหรือหน่วยควบคุมการฟอกเงิน หากเจ้าพนักงานทางอาญาเป็นผู้ได้รับรายงานต้องส่งรายงานต่อไปยังหน่วยควบคุมการฟอกเงิน เมื่อหน่วยควบคุมการฟอกเงินได้รับรายงานแล้ว ต้องดำเนินการสืบสวนทันที และมีอำนาจระงับกิจกรรมดังกล่าวไว้ชั่วคราว และนอกจากนี้ หลักเกณฑ์ดังกล่าวยังมีลักษณะคล้ายคลึงกับข้อเสนอนะ 40 ประการของ Financial Action Task Force (FATF) ข้อ 15 คือ สถาบันการเงินควรจะให้ความสนใจกับธุรกรรมที่มีมูลค่าสูงหรือธุรกรรมที่มีรูปแบบผิดปกติจากธรรมดา เช่น เป็นการกระทำที่ไม่มีเหตุผลในทางเศรษฐกิจและทางกฎหมายและควรสืบหาข้อเท็จจริงถึงความเป็นมาและวัตถุประสงค์ของการทำธุรกรรมนั้น เพื่อให้มีข้อมูลที่สามารถช่วยงานของผู้กำกับ ผู้ตรวจสอบและเจ้าหน้าที่ผู้รักษากฎหมาย

1. ประเทศสหรัฐอเมริกา

การฟอกเงินเป็นปัญหาที่ร้ายแรงในสหรัฐอเมริกา ต้นตอของเงินส่วนใหญ่มาจากเงินที่ได้จากอาชญากรรมยาเสพติดซึ่งในแต่ละปีมีมูลค่ามหาศาล เนื่องจากสหรัฐอเมริกาถือเป็นตลาดยาเสพติดที่ใหญ่มากนั่นเอง ประมาณกันว่าคนอเมริกันมีการซื้อขายเสพติดมากถึงปีละ 100,000 ล้านเหรียญสหรัฐ เกือบจะทั้งหมดเป็นการซื้อด้วยเงินสด และเงินสกปรกเหล่านี้มากถึงร้อยละ 80 จะถูกนำเข้าสู่สถาบันการเงินในสหรัฐไม่ว่าทางใดทางหนึ่ง ส่วนที่เหลือจะถูกลักลอบนำออกนอกประเทศ

สหรัฐอเมริกาได้ชื่อว่าเป็นประเทศแรกในโลกที่กำหนดให้การฟอกเงินเป็นความผิดทางอาญาแยกออกมาโดยเฉพาะ (Specific Crime) นับตั้งแต่ปี ค.ศ.1986 เรียกว่า Money Laundering Control Act 1986 ซึ่งในตอนแรกมุ่งหมายที่จะต่อต้านปัญหาการฟอกเงินที่ได้มาจากอาชญากรรมยาเสพติดเท่านั้น แต่ต่อมามีการปรับปรุงให้ครอบคลุมถึงการฟอกเงินที่ได้มาจากกระทำการผิดกฎหมายตามที่ระบุเฉพาะ (Specified Unlawful Activity) หรือความผิดมูลฐาน (Predicate Crimes) (ตามที่กล่าวไว้แล้วโดยละเอียดใน ข้อ 3.1.3) โดยก่อนหน้านี้ใน ค.ศ. 1970 สหรัฐอเมริกาได้ประกาศใช้กฎหมายว่าด้วยความลับทางธนาคาร หรือ Bank Secrecy Act 1970 เนื่องจากในต้นทศวรรษ 1970 สหรัฐอเมริกาได้ประสบกับปัญหาการหลบเลี่ยงภาษี การละเมิดกฎหมายหลักทรัพย์และอาชญากรรมอื่น ซึ่งใช้สถาบันการเงินทั้งในประเทศและนอกประเทศในการฟอกเงินที่ได้มา โดยกฎหมายฉบับนี้ให้อำนาจรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังใน

การออกกฎบังคับให้สถาบันการเงินและผู้เกี่ยวข้องต้องจัดทำรายงานและเก็บรักษาข้อมูล เรียกว่า BSA Regulations การบังคับให้รายงานและเก็บรักษาข้อมูลดังกล่าวก็เพื่อวัตถุประสงค์ ในการสร้างร่องรอยทางเอกสาร (Paper Trail) หรือร่องรอยทางการเงิน (Money Tail) เพื่อ ติดตามเงินที่ได้มาโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายไปหาต้นตอของการกระทำความผิด

กฎหมาย Bank Secrecy Act 1970 ได้กำหนดมาตรการการติดตามการโยกย้ายเงิน ผ่านสถาบันการเงินหรือธนาคารพาณิชย์ มีสาระสำคัญโดยสรุป ดังนี้ (กล่าวไว้แล้วโดยละเอียด ในข้อ 3.1.2)

1. การแสดงผลของลูกค้า กำหนดให้สถาบันการเงินต้องรู้จักลูกค้าที่มาติดต่อ ทำธุรกรรมกับสถาบันการเงิน โดยสถาบันการเงินมีหน้าที่จัดให้ลูกค้าแสดงผลและที่อยู่ที่แท้จริง ไม่อนุญาตให้มีการเปิดบัญชีโดยมีการใช้ชื่อปลอมหรือใช้นามแฝง
2. การจัดทำและเก็บรักษารายงาน กำหนดให้สถาบันการเงินจัดทำและเก็บรักษารายงาน ข้อมูลทางการเงินไว้เป็นเวลา 5 ปี ซึ่งหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไข เป็นไปตามรัฐมนตรีว่าการ กระทรวงการคลังได้กำหนด (31 U.S.C. มาตรา 5318 (3))
3. การรายงาน กำหนดให้ธนาคารหรือสถาบันการเงิน รวมทั้งบุคคลธรรมดา รายงาน ข้อมูลทางการเงินประเภทต่าง ๆ ต่อหน่วยงานของรัฐ ได้แก่
 - (1) แบบรายงาน CTR จัดทำโดยสถาบันการเงิน โดยธนาคารพาณิชย์ต้องจัดทำแบบ รายงานทางการเงินที่เกิดขึ้นจากการนำเงินสดมาฝากเกิน 10,000 ดอลลาร์สหรัฐ โดยแจ้งให้แก่ หน่วยงานพิเศษที่เรียกว่า Criminal Investigation Division ซึ่งมีศูนย์คอมพิวเตอร์อยู่ที่เมือง Detroit Computing Center ทำหน้าที่เก็บรายงานต่าง ๆ ของธนาคารพาณิชย์
 - (2) แบบรายงาน CTRE จัดทำโดยสถานคาสีโน โดยสถานคาสีโนต้องรายงานธุรกรรม ที่มีวงเงินเกินกว่า 10,000 ดอลลาร์สหรัฐ
 - (3) แบบรายงานที่เรียกว่า Report on International Importation of the Currency and Monetary Instrument จัดทำโดยหน่วยงานธุรกิจ (Business Venture) ที่ทำรายการซื้อ ขายเป็นเงินสดมีมูลค่าเกินกว่า 10,000 ดอลลาร์สหรัฐ
 - (4) แบบรายงาน CMIR จัดทำในกรณีที่มีการนำเอาเงินสดเข้าออกประเทศเกินกว่า 10,000 ดอลลาร์สหรัฐ โดยรายงานแก่หน่วยงานศุลกากร ซึ่งมีศูนย์คอมพิวเตอร์อยู่ที่มลรัฐ Veginia

นอกจากนี้ Bank Secrecy Act 1970 ได้ให้อำนาจรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง กำหนดให้สถาบันการเงินรวมทั้งผู้จัดการ พนักงาน ลูกจ้าง หรือตัวแทนของสถาบันการเงินใด ๆ

รายงานธุรกรรมที่น่าสงสัยว่าจะเกี่ยวข้องกับการละเมิดกฎหมาย (31 U.S.C. มาตรา 5312 (g)) ซึ่งการรายงานนี้จะใช้แบบรายงาน Suspicious Activity Report (SAR) หรือการรายงานธุรกรรมที่มีเหตุอันควรสงสัย โดยกำหนดให้ยื่นรายงานต่อ Financial Crime Enforcement Network (FinCen)¹

4. กำหนดให้มีการกระจายข้อมูลทางการเงิน โดยให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังมีอำนาจในการกระจายข้อมูลรายงานประเภทต่าง ๆ ให้กับหน่วยอื่น ๆ เพื่อใช้ในการสืบสวนดำเนินคดีอาญา และคดีภาษีอากร ข้อมูลที่ได้รับนี้จะต้องเก็บรักษาไว้เป็นความลับและจะเปิดเผยให้เฉพาะกับบุคคลที่นำไปใช้ในทางราชการเกี่ยวกับการสืบสวนดำเนินคดี (31 U.S.C. มาตรา 5319)⁷

5. การฝึกอบรมพนักงาน กำหนดให้ธนาคารหรือสถาบันการเงินฝึกอบรมเจ้าหน้าที่เพื่อให้เกิดความเข้าใจในข้อปฏิบัติเกี่ยวกับการจัดให้ลูกค้าแสดงตน การจัดทำบันทึกการรายงานข้อมูลทางการเงิน รวมทั้งการให้ความร่วมมือในการตรวจสอบข้อมูลต่าง ๆ

2. ประเทศอื่น ๆ

ประเทศอังกฤษ

ประเทศอังกฤษมีกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับมาตรการติดตามการโยกย้ายเงินผ่านธนาคารหรือสถาบันการเงิน ดังนี้⁸

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

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

⁷ ปารีชาติ มุสิกะปาน, "มาตรการในการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน : ศึกษากรณีเทคโนโลยีสารสนเทศในเครือข่ายอินเทอร์เน็ตกับการฟอกเงิน," (วิทยานิพนธ์ปริญญาโท สาขาวิชานิติศาสตร์ บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2543), หน้า 80.

⁸ เมธี กุศลสร้าง, "กฎหมายป้องกันและปราบปรามการฟอกเงินกับบทบาทและภาระหน้าที่ของสถาบันการเงิน," (วิทยานิพนธ์ปริญญาโท สาขาวิชานิติศาสตร์ บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2539), หน้า 80-82.

มาตรการติดตามการโยกย้ายเงินผ่านธนาคารหรือสถาบันการเงินตามกฎหมายของประเทศอังกฤษ มีดังนี้

1. การแสดงผลของลูกค้า กำหนดให้สถาบันการเงินใช้มาตรการ “การรู้จักลูกค้า” (know your customer) ลูกค้าต้องแสดงตนและที่อยู่ที่แท้จริงในการติดต่อทำธุรกรรมกับสถาบันการเงิน การเปิดบัญชีไม่อนุญาตให้ใช้ชื่อปลอม นอกจากนี้ลูกค้าจะต้องแสดงหลักฐานทางทะเบียนในการเปิดบัญชี

ข้อมูลเบื้องต้นที่สถาบันการเงินได้รับจากลูกค้า ได้แก่ ชื่อจริง ที่อยู่ วันเดือนปี เกิด สัญชาติ หมายเลขประจำตัว เป็นต้น

2. การจัดทำและเก็บรักษาบันทึก กฎหมายกำหนดให้สถาบันการเงิน (เช่น ธนาคารพาณิชย์ สหกรณ์ออมทรัพย์ บริษัทเงินทุนหลักทรัพย์ ฯลฯ) มีหน้าที่บันทึกข้อมูลการทำธุรกรรมในครั้งแรกของลูกค้า

นอกจากนี้กำหนดให้สถาบันการเงินจัดทำบันทึกการโอนเงินต่าง ๆ ที่มีจำนวนเงินเกินกว่า 10,000 ปอนด์ และเก็บรักษาไว้เป็นเวลา 5 ปี

3. การรายงาน The Drug Trafficking Offenses Act 1986 กำหนดให้สถาบันการเงินมีหน้าที่รายงานธุรกรรมที่น่าสงสัยว่าจะเกี่ยวข้องกับการค้ายาเสพติดต่อหน่วยงานของรัฐ

กฎหมาย The Drug Trafficking Offenses Act 1986 ยังให้ความคุ้มครองแก่สถาบันการเงินไม่ต้องรับผิดในการเปิดเผยข้อมูลต่อหน่วยงานของรัฐ (มาตรา 24)

นอกจากนี้ การรายงานยังหมายความถึงการรายงานภายในเกี่ยวกับการบ่งชี้ตัวตนของลูกค้าและความรู้หรือความสงสัยว่ามีการฟอกเงินต่อพนักงานดูแลให้เป็นไปตามกฎหมายของสถาบันการเงินนั้น ซึ่งเรียกว่า Money Laundering Compliance Officer (MLCO) ซึ่ง MLCO จะพิจารณาและรายงานต่อหน่วยงานกลาง (National Crime Intelligence Service หรือ NCIS) ให้ทราบต่อไป อย่างไรก็ตาม การรายงานแก่หน่วยงานกลางดังกล่าว ในกรณีของประเทศอังกฤษไม่ถือเป็นการบังคับให้ต้องกระทำแต่อย่างใด (Voluntary Notification)⁹

ประเทศอังกฤษมีการจัดตั้งคณะทำงานร่วมต่อต้านการฟอกเงิน (Joint Money Laundering Working Group) เพื่อพัฒนาแนวทางสำหรับสถาบันการเงินในการบ่งชี้ธุรกรรมที่น่าสงสัย

4. การเข้าตรวจสอบ กฎหมาย The Drug Trafficking Offenses Act 1986 ให้อำนาจเจ้าหน้าที่ของรัฐด้านปราบปรามทำการตรวจสอบบัญชีของผู้ต้องสงสัยว่าค้ายาเสพติด

⁹ นิกอร์ เกร็ทูล, การป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน ทฤษฎีกฎหมาย แนวปฏิบัติ, (กรุงเทพฯ : Translators-at-Law . Com, 2543) , หน้า 70.

ตลอดจนบันทึกและหลักฐานต่าง ๆ ที่สถาบันการเงินจัดทำและเก็บรักษาไว้โดยได้รับอนุญาตจากศาล

นอกจากนี้กฎหมาย The Criminal Justice Act 1990 กำหนดให้เจ้าหน้าที่ศุลกากรและเจ้าหน้าที่ของรัฐด้านปราบปรามมีอำนาจยึดเงินสดซึ่งมีเหตุอันควรสงสัยว่าได้รับมาจากการค้ายาเสพติด (มาตรา 25)

5. การฝึกอบรมเจ้าหน้าที่ สถาบันการเงินมีหน้าที่จัดฝึกอบรมเจ้าหน้าที่เพื่อให้มีความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับลักษณะของธุรกรรมที่น่าสงสัย มีความระมัดระวังในการติดต่อกับลูกค้า มีความเข้าใจในข้อปฏิบัติต่าง ๆ ตามที่กฎหมายกำหนดตลอดจนตระหนักถึงหน้าที่รายงานธุรกรรมที่น่าสงสัยต่อหน่วยงานของรัฐ

นอกจากนี้คณะทำงานร่วมต่อต้านการฟอกเงินได้จัดทำเอกสารแนะแนวทางแก่สถาบันการเงิน โดยกำหนดข้อปฏิบัติสำหรับการควบคุมภายในสถาบันการเงินและการฝึกอบรมเจ้าหน้าที่สถาบันการเงิน เพื่อให้สถาบันการเงินหลีกเลี่ยงจากการตกเป็นเครื่องมือในการฟอกเงิน และกำหนดข้อปฏิบัติเกี่ยวกับการเก็บรักษาบันทึกทางการเงินการพิสูจน์การแสดงตนของลูกค้า และการตรวจสอบการดำเนินการของสาขาโพ้นทะเล

ประเทศออสเตรเลีย

ประเทศออสเตรเลียได้ออกกฎหมาย Financial Transaction Report Act 1988 (The Report Act หรือ The FTR Act) ซึ่งกำหนดให้ซึ่งประกอบธุรกิจด้านการเงินมีหน้าที่ในการต้องรายงานธุรกรรมไปยัง AUSTRAC เพื่อช่วยเหลือในการตรวจสอบการฟอกเงิน โดยให้รายงานธุรกรรมประเภทต่าง ๆ ได้แก่ ธุรกรรมเงินสดปริมาณมาก หรือเกินกว่า 10,000 เหรียญ (Significant Cash Transaction) ธุรกรรมที่น่าสงสัย (Suspect Transactions) และคำสั่งให้โอนเงินระหว่างประเทศ (International Funds Transfer Instructions)¹⁰

มาตรการติดตามการโยกย้ายเงินผ่านธนาคารหรือสถาบันการเงินตามกฎหมาย Financial Transaction Report Act 1988 มีดังนี้¹¹

1. การแสดงตนของลูกค้า กฎหมายกำหนดให้ผู้ประกอบธุรกิจด้านการเงินต้องรู้จักลูกค้าที่มาติดต่อกำธุรกรรม ผู้ประกอบธุรกิจด้านการเงินมีหน้าที่จัดให้ลูกค้าแสดงตนและที่อยู่

¹⁰ เรื่องเดียวกัน , หน้า 63.

¹¹ เมธี กุศลสร้าง , กฎหมายป้องกันและปราบปรามการฟอกเงินกับบทบาทและภาระหน้าที่ของสถาบันการเงิน , หน้า 71-75.

แท้จริง โดยลูกค้าต้องแสดงหลักฐานทางทะเบียนต่อผู้ประกอบการธุรกิจด้านการเงิน ลูกค้าจะต้องกรอกข้อมูลเกี่ยวกับประวัติส่วนตัวที่จำเป็นเพื่อให้ทราบว่าเป็นใคร อยู่ที่ไหน เลขประจำตัวอะไร นอกจากนี้ผู้ประกอบการธุรกิจด้านการเงินมีหน้าที่ตรวจสอบความถูกต้องในการเปิดบัญชีของลูกค้า (มาตรา 20 และมาตรา 21)

กฎหมายห้ามการเปิดบัญชีหรือการติดต่อธุรกิจกับผู้ประกอบการธุรกิจด้านการเงินโดยใช้ชื่อปลอม ซึ่งหากมีการฝ่าฝืนมีความผิดทางอาญา (มาตรา 24)

คำว่า “ผู้ประกอบการธุรกิจด้านการเงิน” (Cash Dealers) (มาตรา 3) หมายความว่าถึง

- ธนาคาร สมาคมให้กู้เงินเพื่อสิ่งปลูกสร้าง เครดิตยูเนียน (สถาบันการเงินต่าง ๆ) และบริษัทการเงินโดยทั่วไป

- ผู้ถือหรือผู้ขนส่งเงิน
- บริษัทประกันภัย และผู้ทำหน้าที่เป็นตัวกลางในการประกันภัยต่าง ๆ
- ผู้จัดการและผู้พิทักษ์ทรัพย์ของทรัสต์ต่าง ๆ
- กิจกรรมที่เกี่ยวข้องกับเช็คเดินทาง ธนาณัติและอื่น ๆ ทำนองเดียวกัน
- พ่อค้าเงินตราและทองคำแท่ง
- บ่อนคาสีโนและสถานการพนันต่าง ๆ
- เจ้ามือรับพนันม้า

2. การรักษาบัญชี กฎหมายกำหนดให้ผู้ประกอบการธุรกิจด้านการเงินจัดทำบัญชีเกี่ยวกับการติดต่อทำธุรกรรมกับลูกค้า นอกจากนี้ยังกำหนดให้ผู้ประกอบการธุรกิจด้านการเงินเก็บรักษาบัญชีข้อมูลทางการเงินและหลักฐานต่าง ๆ ตลอดจนสำเนาบันทึกดังกล่าวไว้เป็นเวลา 7 ปี (มาตรา 23)

ในกรณีที่บุคคลใดใช้ชื่อเฉพาะ ในการติดต่อกับผู้ประกอบการธุรกิจด้านการเงิน หากบุคคลนั้นเปิดเผยแก่ผู้ประกอบการธุรกิจด้านการเงินว่ายังมีชื่ออื่นอีก หรือชื่อที่รู้จักกันทั่วไป ผู้ประกอบการธุรกิจด้านการเงินมีหน้าที่บันทึกเกี่ยวกับการเปิดเผยดังกล่าว และส่งสำเนาทันทีกับหน่วยงานของรัฐ (มาตรา 24(5))

1. การรายงาน

3.1 รายงานธุรกรรมเงินสดที่สำคัญ (Significant Cash Transaction Report - SCTRs) โดยกำหนดให้ผู้ประกอบการธุรกิจด้านการเงินรายงานธุรกรรมเงินสดทั้งในและนอกสถาบันการเงินที่มีจำนวนเงินตั้งแต่ 10,000 เหรียญขึ้นไป (มาตรา 7)

3.2 รายงานการโอนเงินตราต่างประเทศ (International Currency Transfer Report - ICTRs) โดยกำหนดให้บุคคลใด ๆ รายงานการโอนเงินเข้ามาหรือออกนอกประเทศ ที่มีจำนวนตั้งแต่ 5,000 เหรียญขึ้นไป (มาตรา 15)

รายงานนี้โดยทั่วไปจัดทำโดยนักท่งเที่ยว เพื่อแสดงต่อเจ้าหน้าที่ศุลกากรในการเดินทางเข้า - ออกประเทศออสเตรเลีย หรือในกรณีที่มีการส่งเงินเข้า - ออกประเทศให้รายงานโดยตรงต่อหน่วยงานที่เรียกว่า Australian Transaction Report and Analysis Center หรือ AUSTRAC

3.3 รายงานธุรกรรมที่น่าสงสัย (Suspect Transaction Reports หรือ SUSTRs) โดยกำหนดให้ผู้ประกอบธุรกิจด้านการเงินรายงานธุรกรรมที่น่าสงสัย ซึ่งเหตุอันควรสงสัยนั้นอาจจะเกี่ยวข้องกับการหลีกเลี่ยงภาษีอากร หรือการกระทำผิดกฎหมายอื่น ๆ (มาตรา 16)

ในกรณีนี้ AUSTRAC ได้จัดทำ “คำแนะนำเกี่ยวกับธุรกรรมที่น่าสงสัย” เพื่อให้ผู้ประกอบธุรกิจด้านการเงินใช้เป็นแนวทางในการพิจารณาว่ารายการใดหรือการกระทำใดที่น่าสงสัย นอกจากนี้ ผู้ประกอบธุรกิจด้านการเงินยังสามารถรายงานธุรกรรมที่น่าสงสัยแก่ AUSTRAC โดยทาง Suspect Transactions Hotline ได้อีกด้วยในกรณีที่เป็นการเร่งด่วน

3.4 รายงานคำสั่งการโอนเงินระหว่างประเทศ (International Funds Transfer Instructions - IFTIs) โดยกำหนดให้ผู้ประกอบธุรกิจด้านการเงินรายงานคำสั่งการโอนเงินระหว่างประเทศเข้ามาหรือออกนอกประเทศออสเตรเลีย (มาตรา 17 B)

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

3.5 รายงานเกี่ยวกับผู้เปิดบัญชีเงินฝากใหม่ซึ่งมีข้อห้ามในการเปิดบัญชีโดยไม่ใช้ชื่อจริง รวมทั้งมีข้อกำหนดเรื่องการพิสูจน์ความถูกต้องในการเปิดบัญชี หรือในการเพิ่มชื่อหรือลายมือในบัญชี โดยกำหนดให้ผู้ประกอบธุรกิจด้านการเงินรับผิดชอบตรวจสอบความถูกต้องในการเปิดบัญชีและการดำเนินการของบัญชานั้น (มาตรา 24)

จากการที่ FTR Act กำหนดให้ผู้ประกอบธุรกิจด้านการเงินรายงานข้อมูลทางการเงินต่าง ๆ ไปยัง AUSTRAC นั้นอาจใช้วิธีรายงานเป็นเอกสารหรือรายงานทางระบบอิเล็กทรอนิกส์ก็ได้

4. การเข้าตรวจสอบ กฎหมายกำหนดให้ผู้บริหาร AUSTRAC มีอำนาจเข้าถึงบันทึกข้อมูลทางการเงินต่าง ๆ ที่ผู้ประกอบการธุรกิจด้านการเงินจัดทำ และมีอำนาจตรวจสอบบันทึกดังกล่าว (มาตรา 14)

ผู้บริหาร AUSTRAC และเจ้าหน้าที่ที่ได้รับมอบหมายมีอำนาจเข้าไปตรวจสอบหลักฐานบันทึกต่าง ๆ ลายมือชื่อลูกค้า ตลอดจนระบบที่ใช้ในการเก็บรักษาบันทึกหลักฐานของผู้ประกอบการธุรกิจด้านการเงิน (มาตรา 14 A)

นอกจากนี้กฎหมายให้อำนาจเจ้าหน้าที่สุภาพการค้นและยึดเงินในกรณีที่มีเหตุผลและความจำเป็นว่าบุคคลใดนำเงินเข้ามาหรือออกนอกประเทศซึ่งมีจำนวนตั้งแต่ 5,000 เหรียญขึ้นไปโดยไม่รายงานตามมาตรา 15 (มาตรา 33) และให้อำนาจจับโดยไม่ต้องมีหมาย ในกรณีที่มีการฝ่าฝืน มาตรา 15 (มาตรา 33 A)

5. การอายัดชั่วคราว ในกรณีที่มีการกระทำฝ่าฝืนต่อบทบัญญัติแห่งกฎหมายนี้ หรือพยายามกระทำการดังกล่าว หรือกรณีที่มีการช่วยเหลือ หรือสนับสนุนบุคคลใดให้กระทำฝ่าฝืนต่อบทบัญญัติแห่งกฎหมายนี้ ผู้บริหาร AUSTRAC อาจยื่นคำร้องขอต่อศาลเพื่อให้มีคำสั่งระงับหรือยับยั้งการกระทำดังกล่าว หรือมีคำสั่งอายัดเงินไว้เป็นการชั่วคราวได้ (มาตรา 32)

6. การฝึกอบรมเจ้าหน้าที่ ผู้ประกอบการธุรกิจด้านการเงินหรือสถาบันการเงินมีหน้าที่จัดฝึกอบรมเจ้าหน้าที่ให้มีความชำนาญในการตรวจสอบความถูกต้องของการเปิดบัญชีของลูกค้า รวมทั้งตรวจสอบธุรกรรมที่น่าสงสัยเพื่อรายงานให้ AUSTRAC ทราบ ตลอดจนมีเจ้าหน้าที่ฝึกอบรมให้เจ้าหน้าที่ที่มีความรู้ความเข้าใจในข้อปฏิบัติต่าง ๆ ตามที่กฎหมายกำหนด โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อป้องกันการใช้นาคารหรือสถาบันการเงินในการปกปิดหรือเปลี่ยนสภาพทรัพย์สินที่ได้มาจากการประกอบอาชญากรรม

ช่องกม¹²

ช่องกมได้ชื่อว่าเป็นศูนย์กลางการเงินซึ่งใช้ในการฟอกเงินของนักค้ายาเสพติดทั้งในระบบและนอกระบบธนาคาร ทำให้ช่องกมตระหนักในความสำคัญที่จะต้องรักษาชื่อเสียงทางการเงินและตื่นตัวดำเนินการร่วมมือกับต่างประเทศในความพยายามเพื่อต่อสู้กับปัญหาการฟอกเงิน¹³

¹² ชัยนันท์ แสงปุตตะ, "กฎหมายว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน : ศึกษาเฉพาะกรณีความผิดมูลฐาน," (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทมหาบัณฑิต ภาควิชานิติศาสตร์ บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย , 2541) , หน้า 45-53.

¹³ นิกร เกรีกูล , การป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน ทฤษฎีกฎหมาย แนวปฏิบัติ , หน้า 80.

โดยฮ่องกงมีกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับมาตรการติดตามการโยกย้ายเงินผ่านธนาคารพาณิชย์หรือสถาบันการเงิน ดังนี้

1) Drug Trafficking (Recovery of Proceeds) Ordinance 1989 หรือ DTRPO กฎหมายว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงินในช่วงที่เกาะฮ่องกงยังคงเป็นอาณานิคมของประเทศอังกฤษนั้น ได้มีความเจริญรุ่งเรืองในการเป็นผู้นำศูนย์กลางทางการเงิน ด้วยนโยบายของรัฐซึ่งได้แทรกแซงที่ละเล็กที่ละน้อย เกี่ยวกับการติดต่อทางการเงินและธุรกิจซึ่งเกาะฮ่องกงนี้เป็นแหล่งการลงทุนทางธุรกิจ และทำให้มีอาชญากรรมทางการเงินเกิดขึ้นมากมาย ในการดำเนินการนำเงินที่ผิดกฎหมาย (The amount of "black" or illegal money) ผ่านทางเกาะฮ่องกง โดยก่อนปี ค.ศ. 1989 ยังไม่มีกฎหมายที่เกี่ยวข้องหรือต่อต้านการฟอกเงินออกมาแต่อย่างใด จนกระทั่งเมื่อวันที่ 1 กันยายน 1989 ฮ่องกงได้ออกกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการปราบปรามการฟอกเงินขึ้นมาฉบับแรก เรียกว่า กฎหมายว่าด้วยการลักลอบค้ายาเสพติด (ริบทรัพย์สิน) พ.ศ. 1989 (Drug Trafficking (Recovery of Proceeds) Ordinance 1989 หรือ DTRPO) ซึ่งมีวัตถุประสงค์ของกฎหมายฉบับนี้คือ เพื่อให้อำนาจรัฐในการติดตามและริบทรัพย์สินที่ได้มาจากการลักลอบค้ายาเสพติด และเพื่อกำหนดฐานความผิดเกี่ยวกับการสนับสนุนผู้อื่นในการปกปิดทรัพย์สินที่ได้มาจากการลักลอบค้ายาเสพติด และเพื่อกำหนดฐานความผิดเกี่ยวกับการสนับสนุนผู้อื่นในการปกปิดทรัพย์สินที่ได้มาจากการลักลอบค้ายาเสพติด (ความผิดเกี่ยวกับการฟอกเงิน)

2) Organized and Services Crimes Ordinance 1995

จะเห็นได้ว่า ความผิดเกี่ยวกับการลักลอบค้ายาเสพติดเป็นความผิดมูลฐานตามกฎหมายฮ่องกง ซึ่งได้ปรากฏขึ้นเป็นกฎหมายฉบับแรกโดยไม่มีภาวะบัญญัติความผิดอื่น ๆ ที่มีโทษทางอาญาแต่อย่างใด โดยเฉพาะกฎหมาย DTRPO นี้ ได้เน้นในเรื่องของการปราบปรามการค้ายาเสพติดเท่านั้น ต่อมาเมื่อวันที่ 2 กันยายน 1994 ฮ่องกงได้ออกกฎหมายเพิ่มความผิดเกี่ยวกับการฟอกเงิน โดยรวมความผิดที่เกี่ยวกับการกระทำที่อาจถูกฟ้องร้องดำเนินคดีได้ ซึ่งรวมไปถึงการกระทำความผิดอาชญากรรมเกือบทั้งหมด โดยต่อมาได้มีการออกกฎหมายซึ่งเรียกว่า กฎหมายว่าด้วยองค์กรอาชญากรรมและอาชญากรรมร้ายแรง ค.ศ.1995 (Organized and Services Crimes Ordinance 1995) และได้เริ่มใช้บังคับตั้งแต่วันที่ 2 ธันวาคม 1994 เป็นต้นมา ตามกฎหมายฉบับนี้มีบางส่วนของบางมาตราอื่น ๆ ได้มีการใช้บังคับตั้งแต่วันที่ 28 เมษายน 1995 ซึ่งกฎหมายฉบับนี้ได้มีวัตถุประสงค์คือ

1. เพื่อเพิ่มอำนาจสืบสวนสอบสวนการกระทำอันเป็นองค์กรอาชญากรรม และความผิดอื่นที่ร้ายแรง

2. เพื่อให้อำนาจจับทรัพย์สินที่ได้มาจากการกระทำความผิดอาญา

3. เพื่อกำหนดบทลงโทษผู้กระทำความผิดบางประเภท และ

4. เพื่อกำหนดฐานความผิดเกี่ยวกับการกระทำการช่วยเหลือผู้อื่นในการปกปิดทรัพย์สินที่ได้มาจากการกระทำความผิดอาญา (ความผิดเกี่ยวกับการฟอกเงินที่ได้มาจากการกระทำความผิดอาญา)

ทั้งนี้ความผิดเกี่ยวกับการฟอกเงินบัญญัติไว้ในมาตรา 25 และความผิดเกี่ยวกับการรายงานธุรกรรมที่ต้องสงสัย บัญญัติไว้ในมาตรา 25 A

มาตรา 25 "การกระทำการเกี่ยวข้องกับทรัพย์สินซึ่งตนรู้หรือมีเหตุอันควรเชื่อว่าเป็นทรัพย์สินที่ได้มาจากการกระทำความผิด

(1) ภายใต้บังคับแห่งมาตรา 25 A ผู้ที่กระทำการเกี่ยวข้องกับทรัพย์สินโดยรู้หรือมีเหตุอันควรเชื่อว่าเป็นทรัพย์สินที่ได้มาจากการกระทำความผิด ไม่ว่าจะทั้งหมดหรือเพียงบางส่วน ผู้นั้นกระทำความผิดตามมาตรานี้

(2) ในการพิจารณาความผิดตามอนุมาตรา (1) ให้จำเลยมีหน้าที่พิสูจน์ว่า

(a) ตนตั้งใจที่จะเปิดเผยแก่เจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจในเรื่องที่ตนรู้หรือมีเหตุสงสัยหรือในเรื่องที่ระบุไว้ในมาตรา 25 A (1) ซึ่งมีส่วนสัมพันธ์กับการกระทำที่ฝ่าฝืนตามอนุมาตรา (1) และ

(b) มีเหตุผลอันควรที่ไม่อาจเปิดเผยตามมาตรา 25 A (2) ได้

(3) ผู้กระทำความผิดตามอนุมาตรา (1) ต้องระวางโทษ

(a) ในคดีที่คณะลูกขุนวินิจฉัยปรับ 5,000,000 ดอลลาร์ฮ่องกง และจำคุก

14 ปี

(b) ในคดีที่ไม่มีคณะลูกขุนวินิจฉัยปรับ 5,000,000 ดอลลาร์ฮ่องกง และจำคุก

3 ปี"

การกระทำที่เกี่ยวข้องกับทรัพย์สิน หมายความว่าถึง

1. การรับหรือได้มาซึ่งทรัพย์สิน

2. การปกปิดหรืออำพรางทรัพย์สิน (ไม่ว่าโดยการซ่อนเร้นหรืออำพรางลักษณะที่แท้จริง แหล่งที่มา แหล่งที่ตั้ง การจำหน่าย การยกย้าย หรือการได้ซึ่งกรรมสิทธิ์ หรือสิทธิใด ๆ ที่เกี่ยวข้องกับทรัพย์สิน)
3. การจำหน่ายหรือแปรสภาพทรัพย์สิน
4. การนำทรัพย์สินเข้าหรือออกนอกฮ่องกง หรือ
5. การใช้ทรัพย์สินค้ำประกันการกู้ยืมเงิน หรือใช้เป็นทรัพย์สินประกัน (ไม่ว่าโดยการ จำนอง จำนำ หรือโดยทางอื่น)

การรายงานธุรกรรมที่ต้องสงสัย

มาตรา 25 A “การเปิดเผยในเรื่องที่ตนรู้หรือมีเหตุสงสัยว่าทรัพย์สินนั้นเป็นทรัพย์สินที่ได้มาจากการลักลอบค้ายาเสพติด หรือได้ใช้หรือมีไว้เพื่อใช้ในการลักลอบค้ายาเสพติด

(1) ในกรณีที่ผู้ใดได้รู้ หรือมีเหตุสงสัยว่าทรัพย์สินรายใด

(a) เป็นทรัพย์สินที่ได้มาจากการลักลอบค้ายาเสพติดทั้งหมดหรือบางส่วน ไม่ว่าจะโดยตรงหรือโดยอ้อม หรือ

(b) ได้ใช้ในการลักลอบค้ายาเสพติด ผู้นั้นจะต้องเปิดเผยแก่เจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจในเรื่องที่ตนรู้หรือมีเหตุสงสัย พร้อมทั้งเหตุผลสนับสนุนในทันทีที่ถึงเวลาอันสมควร

(2) ผู้ที่ได้เปิดเผยตามอนุมาตรา (1) หากกระทำการใด ๆ อันฝ่าฝืนมาตรา 25(1) (ไม่ว่าก่อนหรือภายหลังการเปิดเผย) ผู้นั้นจะไม่มีผิดตามมาตรา 25 (1) หาก

(a) การเปิดเผยได้กระทำก่อนหน้าที่ผู้นั้นจะกระทำการดังกล่าวโดยเจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจได้ให้ความยินยอมแล้ว หรือ

(b) การเปิดเผยได้กระทำ

(i) ภายหลังจากที่ผู้นั้นได้กระทำการดังกล่าว

(ii) โดยความประสงค์ของผู้นั้นเอง และ

(iii) ในทันทีที่ถึงเวลาอันสมควร

(3) การเปิดเผยตามอนุมาตรา (1)

(a) จะไม่ถือว่าเป็นการฝ่าฝืนข้อห้ามในการเปิดเผยข้อมูลซึ่งกำหนดไว้ในสัญญาข้อบังคับใด ๆ กฎวิชาชีพ หรือข้อบัญญัติอื่น

(b) จะไม่ทำให้ผู้เปิดเผยต้องรับผิดชอบในความเสียหายใด อันเกิดขึ้นจาก

(i) การเปิดเผย หรือ

(ii) การกระทำหรืองดเว้นการกระทำใด ๆ ที่เกี่ยวกับทรัพย์สินอันเป็นผลจากการแจ้งดังกล่าว

(4) ฯลฯ

(5) ผู้ที่รู้หรือมีเหตุสงสัยว่ามีการเปิดเผยตามอนุมาตรา (1) หากได้กระทำการเปิดเผยแก่บุคคลอื่นอันอาจจะกระทบต่อการสอบสวนในภายหลัง ผู้นั้นกระทำความผิดตามอนุมาตรานี้

(6) ในการพิจารณาคดีความผิดตามอนุมาตรา (5) จำเลยมีหน้าที่ต้องพิสูจน์ว่า

(a) ตนไม่รู้หรือไม่มีเหตุสงสัยว่าการเปิดเผยดังกล่าวจะส่งผลกระทบต่ออนุมาตรา (5) หรือ

(b) ตนมีอำนาจตามกฎหมาย หรือมีเหตุอันสมควรในการเปิดเผยดังกล่าว

(7) ผู้ที่กระทำการฝ่าฝืนอนุมาตรา (1) จะต้องระวางโทษปรับจำนวนหนึ่ง (ในระดับ 5) และระวางโทษจำคุก 3 เดือน

(8) ผู้ที่กระทำการฝ่าฝืนอนุมาตรา (5) จะต้องระวางโทษ

(a) ในคดีที่คณะลูกขุนได้วินิจฉัยปรับจำนวน 500,000 ดอลลาร์ฮ่องกง และจำคุก 3 ปี

(b) ในคดีที่ไม่มีคณะลูกขุนวินิจฉัยปรับจำนวนหนึ่ง (ในระดับ 6) และจำคุก 1 ปี

4.2.2 แนวทางการพิจารณาลักษณะหรือสิ่งบ่งชี้ของธุรกรรมที่มีเหตุอันควรสงสัยตามกฎหมายต่างประเทศ

จากการศึกษาถึงบทบัญญัติของกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการฟอกเงิน ซึ่งบัญญัติมาตรการติดตามการโยกย้ายเงินโดยใช้สถาบันการเงินหรือธนาคารพาณิชย์ของประเทศอังกฤษ ออสเตรเลีย ฮ่องกง และสหรัฐอเมริกา ในข้อ 4.2.1 จะเห็นได้ว่า กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการฟอกเงินทั้งหมด กำหนดเพียงแต่ให้ผู้ที่มีหน้าที่ตามกฎหมายมีหน้าที่ต้องรายงานธุรกรรมที่มีเหตุอันควรสงสัยแก่หน่วยงานที่เกี่ยวข้อง รวมทั้งมีบทกำหนดโทษสำหรับผู้ฝ่าฝืน แต่จะเห็นได้ว่า มิได้มีการกำหนดบทนิยามหรือให้ความหมายที่ชัดเจนของคำว่า “ธุรกรรมที่มีเหตุอันควรสงสัย” ทั้งนี้ เนื่องจากวิธีการที่อาชญากรใช้ในการซ่อนเร้น ปกปิด หรือโยกย้ายถ่ายเทเงินหรือทรัพย์สินที่ได้มาจากการประกอบอาชญากรรมมีมากมาย กระทั่งมีคำกล่าวว่ามีข้อจำกัดแต่เพียงจินตนาการของมนุษย์เท่านั้น ยิ่งเวลาผ่านไปเทคนิคที่ใช้ก็ยังมีแนวโน้มซับซ้อนชาญฉลาดมากขึ้น¹⁴

¹⁴ นิกอร์ เกร็ทูล , การป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน ทฤษฎีกฎหมาย แนวปฏิบัติ, หน้า 107.

ดังนั้น กฎหมายจึงให้เป็นดุลพินิจของผู้ที่มีหน้าที่ในการพิจารณาว่า ธุรกรรมในลักษณะใดถึงเป็นธุรกรรมที่มีเหตุอันควรสงสัย ซึ่งสามารถสรุปแนวทางการพิจารณาลักษณะหรือสิ่งบ่งชี้ของธุรกรรมที่มีเหตุอันควรสงสัยได้ดังนี้

1. ความสงสัย (Suspicious) ความสงสัย หรือเหตุอันควรสงสัย เป็นประเด็นที่สำคัญที่สุดที่จะต้องพิจารณาเป็นประการแรก ทั้งนี้เพราะความสงสัยเป็นเรื่องละเอียดอ่อน เป็นนามธรรม และยังเป็นเรื่องที่ซับซ้อน ทั้งนี้ขึ้นอยู่กับพฤติการณ์แวดล้อม และประสบการณ์ของแต่ละบุคคล ด้วยเหตุนี้ประเทศที่พัฒนากฎหมายเกี่ยวกับการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงินมาก่อน โดยส่วนใหญ่จึงไม่ระบุชัดเจนในกฎหมายว่าธุรกรรมลักษณะใดควรเป็นสิ่งที่น่าสงสัย แต่จะปล่อยให้ดุลพินิจของผู้มีหน้าที่รายงาน เพื่อให้ยึดหยุ่นสามารถปรับเปลี่ยนใช้ได้กับเทคนิควิธีใหม่ ๆ ในการฟอกเงินที่อาชญากรใช้ นอกจากนี้ยังสนับสนุนให้สถาบันการเงินและผู้มีหน้าที่รายงานการทำธุรกรรมอื่น ๆ พัฒนาแนวทางหรือมาตรฐานในการระบุเหตุอันควรสงสัยโดยใช้ประสบการณ์ของตนเองด้วย

2. รูปแบบการดำเนินธุรกิจ โดยทั่วไปการประกอบธุรกิจทุกประเภทดำเนินการไปเพื่อการแสวงหาผลกำไร และต้องมีเงินหมุนเวียนในการประกอบธุรกิจ ดังนั้น ปริมาณการเข้าออกของเงินในบัญชีว่ามีปริมาณมากหรือน้อยเกินไป จึงขึ้นอยู่กับประเภทและขนาดของธุรกิจนั้น ๆ ซึ่งผู้มีหน้าที่รายงานอาจใช้ประสบการณ์หรือการอาศัยข้อมูลเปรียบเทียบจากข้อมูลของบัญชีอื่น ๆ ที่ประกอบธุรกิจในลักษณะเดียวกันหรือคล้ายคลึงกันว่ามีที่น่าสงสัยหรือไม่ นอกจากนี้ในการประกอบธุรกิจสิ่งสำคัญ คือ การทำให้การดำเนินธุรกิจเกิดต้นทุนน้อยที่สุด เพื่อให้ได้ผลกำไรมากที่สุด การดำเนินธุรกิจจึงมักเป็นไปในรูปแบบที่ตรงไปตรงมาไม่สลับซับซ้อนสามารถอธิบายถึงความจำเป็นในการทำธุรกรรมแต่ละครั้งและสามารถเชื่อมโยงกันได้ ดังนั้น หากการดำเนินธุรกิจใดมีความซับซ้อนในการทำธุรกรรม ย่อมสามารถสันนิษฐานเบื้องต้นได้ว่ามีความน่าสงสัยว่าอาจเกี่ยวข้องกับการฟอกเงิน¹⁵

ลักษณะเบื้องต้นของการดำเนินธุรกิจที่ผิดปกติ โดยการใช้วิธีการหรือการเคลื่อนย้ายเงินทุนที่ผิดปกติในการทำธุรกรรม เช่น

¹⁵ วรเทพ เชื้อสุนทรโสภณ, "พระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน พ.ศ.2542 : ศึกษาเฉพาะกรณีธุรกรรมที่มีเหตุอันควรสงสัย," (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารธุรกิจ ภาควิชานิติศาสตร์ บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2544), หน้า 149.

- การแลกเปลี่ยนธนบัตรย่อย เป็นธนบัตรมูลค่าสูง รวมเป็นเงินจำนวนมาก ๆ โดยไม่มีเหตุผลที่ชัดเจนกว่าจะไปใช้เพื่อการใด หรือเกี่ยวข้องกับธุรกิจที่ดำเนินการอยู่อย่างไร
- การทำธุรกรรมเงินสดจำนวนมาก แต่ไม่ถึงระดับที่ต้องรายงานและบ่อยครั้งโดยผู้ซึ่งไม่เป็นลูกค้าประจำ
- การฝาก ถอน โอน หรือเคลื่อนย้ายเงินทุนเป็นเงินสดจำนวนมาก โดยแหล่งที่มาของเงินไม่ปรากฏชัดว่าชอบด้วยกฎหมาย
- ฯลฯ

3. ความสมเหตุสมผลการทำธุรกรรม โดยปกติในการทำธุรกรรมทุกครั้ง ถ้าเป็นการทำธุรกรรมโดยปกติโดยเฉพาะธุรกรรมที่มีมูลค่าสูง ลูกค้ามักจะไม่กังวลที่จะทำธุรกรรมนั้น ๆ เพราะสามารถชี้แจงให้เจ้าหน้าที่สถาบันการเงินหรือผู้มีหน้าที่รายงานทราบถึงเหตุผลและความจำเป็นในการทำธุรกรรม เช่น ในกรณีที่เป็นการทำธุรกรรมที่มีมูลค่าเกินกว่า 10,000 ดอลลาร์สหรัฐ จะต้องรายงาน ถ้าเป็นการประกอบธุรกิจจริง แม้จะเป็นการทำธุรกรรมที่มีมูลค่าถึง 100,000 ดอลลาร์สหรัฐ ก็จะทำเพียงครั้งเดียว เป็นต้น หรือใกล้เคียงกันและกระทำในหลายสาขาของธนาคาร ซึ่งจากลักษณะธุรกิจของลูกค้าไม่น่าจะได้รับเงินมาในลักษณะเป็นจำนวนย่อย เช่นนั้น ซึ่งเป็นการขาดความสมเหตุสมผลในการทำธุรกรรม โดยอาจเป็นการหลีกเลี่ยงไม่ให้ถูกรายงานธุรกรรม (Structuring) ก็ถือเป็นการทำธุรกรรมที่น่าสงสัย¹⁶

4. พฤติกรรมของบุคคลหรือกลุ่มบุคคลที่ทำธุรกรรม นอกจากพิจารณาข้อมูลในรูปของเอกสารหรือสถิติแล้ว พฤติกรรมการแสดงออกของบุคคลหรือกลุ่มบุคคลที่มาติดต่อทำธุรกรรมกับเจ้าหน้าที่ เป็นอีกหนึ่งแนวทางที่ช่วยในการพิจารณาว่าการทำธุรกรรมครั้งนั้น ๆ น่าสงสัยหรือไม่ ทั้งนี้ เพราะโดยปกติมนุษย์โดยทั่วไปเมื่อถูกถามหรือพูดคุยในเรื่องที่เป็นความจริงมักจะพูดจาตอบโต้โดยฉะฉาน ชัดเจน และไม่ปรากฏถึงความรู้สึกเครียดกระวนกระวายในขณะสนทนา ดังนี้ หากผู้มาทำธุรกรรมมีความผิดปกติในขณะสนทนา เช่น เหงื่อออกมากผิดปกติ กระวนกระวาย หรือเครียดผิดปกติ หรือพยายามหลบเลี่ยงไม่ตอบคำถามเกี่ยวกับการทำธุรกรรม ย่อมสันนิษฐานได้ว่าธุรกรรมนั้นเป็นธุรกรรมที่มีเหตุอันควรสงสัย รวมถึงกรณีที่มีการติดต่อทำธุรกรรมเป็นกลุ่ม แต่เมื่อถึงเวลาติดต่อทำธุรกรรมกับพนักงานกลับไม่เข้าร่วมด้วยแต่มาด้วยทุกครั้ง ก็อาจสันนิษฐานได้ว่าเป็นธุรกรรมที่มีเหตุอันควรสงสัยเช่นกัน¹⁷

¹⁶ เรื่องเดียวกัน, หน้า 152

¹⁷ เรื่องเดียวกัน, หน้า 153.

5. สิ่งบ่งชี้และปัจจัยแวดล้อมอื่น ๆ ปัจจัยหรือสิ่งบ่งชี้ที่เป็นบ่อเกิดเหตุอันควรสงสัยในการทำธุรกรรม อาจมาจากการพิจารณาสิ่งหนึ่งสิ่งใดที่ไม่เป็นปกติเกี่ยวกับลักษณะของการทำธุรกรรมนั่นเอง หรือผู้ทำธุรกรรมหรือบุคคลที่เกี่ยวข้อง ซึ่งผู้มีหน้าที่รายงานไม่ควรหาข้อสรุปว่าเป็นหรือไม่เป็นธุรกรรมที่มีเหตุอันควรสงสัยโดยการพิจารณาลักษณะใดลักษณะหนึ่งเพียงประการเดียว แต่ควรพิจารณามูลเหตุปัจจัยและพฤติการณ์แวดล้อมทั้งหมดของธุรกรรมให้รอบครอบ ซึ่งอาจจะเริ่มต้นตั้งแต่หลักการรู้จักลูกค้าของตน (Know your customers) นอกจากนี้ ปัจจัยและสิ่งบ่งชี้ที่ถึงลักษณะของธุรกรรมที่มีเหตุอันควรสงสัยสามารถนำมาใช้ได้เพียงระดับหนึ่ง และในระยะเวลาหนึ่งเท่านั้นและไม่สามารถแจ่มแจ้งให้ครอบคลุมครบถ้วนได้ สิ่งบ่งชี้และปัจจัยแวดล้อมอื่น ๆ ซึ่งเป็นประสบการณ์ของธนาคารและสถาบันการเงินในประเทศซึ่งมีการพัฒนาการเกี่ยวกับกฎหมายป้องกันและปราบปรามการฟอกเงินมาก่อน เช่น การเปิดบัญชีโดยไม่ใช้ชื่อจริง (False name accounts), การหลีกเลี่ยงไม่ให้ถูกรายงานธุรกรรม (Structuring) , การเคลื่อนย้ายผลกำไรหรือเงินทุนระหว่างประเทศเพื่อฟอกเงิน (International profit shifting or funds transfer to launder money) ฯลฯ¹⁸

จากที่กล่าวมาข้างต้นเป็นเพียงแนวทางการพิจารณาลักษณะของธุรกรรมที่มีเหตุอันควรสงสัยในเบื้องต้นเท่านั้น ความสำคัญอยู่ที่ผู้มีหน้าที่รายงานจะต้องเอาใจใส่ต่อการทำธุรกรรมในแต่ละครั้ง รวมถึงประวัติการทำธุรกรรมที่ผ่านมาของลูกค้านั้นโดยอาศัยหลาย ๆ สิ่งประกอบกัน ซึ่งสิ่งเหล่านี้จะต้องอาศัยประสบการณ์การฝึกอบรมและการแสวงหาความรู้เพิ่มเติมของผู้มีหน้าที่รายงาน

4.2.3 แนวปฏิบัติในการวางหลักเกณฑ์เกี่ยวกับธุรกรรมที่มีเหตุอันควรสงสัยตามพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน พ.ศ. 2542

ความหมายของธุรกรรมที่มีเหตุอันควรสงสัย

มาตรา 3 แห่งพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน พ.ศ. 2542 ได้ให้นิยามของคำว่า “ธุรกรรม” และ “ธุรกรรมที่มีเหตุอันควรสงสัย” ไว้ดังนี้

¹⁸ เรื่องเดียวกัน, หน้า 153.

“**ธุรกรรม**” หมายความว่า กิจกรรมที่เกี่ยวกับการทำนิติกรรม สัญญา หรือการดำเนินการใด ๆ กับผู้อื่น ทางการเงิน ทางธุรกิจ หรือการดำเนินการเกี่ยวกับทรัพย์สิน

“**ธุรกรรมที่มีเหตุอันควรสงสัย**” หมายความว่า ธุรกรรมที่มีความซับซ้อนผิดไปจากการทำธุรกรรมในลักษณะเดียวกันที่ทำกันอยู่ตามปกติ ธุรกรรมที่ขาดความเป็นไปได้ในเชิงเศรษฐกิจ ธุรกรรมที่มีเหตุอันควรเชื่อได้ว่ากระทำขึ้นเพื่อหลีกเลี่ยงมิให้ต้องตกอยู่ภายใต้บังคับแห่งพระราชบัญญัตินี้ หรือธุรกรรมที่เกี่ยวข้องหรืออาจเกี่ยวข้องกับการกระทำความผิดมูลฐาน ทั้งนี้ไม่ว่าจะเป็นการทำธุรกรรมเพียงครั้งเดียวหรือหลายครั้ง ซึ่งมีลักษณะใดลักษณะหนึ่ง ดังนี้

- ซับซ้อนผิดไปจากการทำธุรกรรมในลักษณะเดียวกันที่ทำกันอยู่ตามปกติ
- ขาดความเป็นไปได้ในเชิงเศรษฐกิจ
- มีเหตุอันควรเชื่อได้ว่ากระทำขึ้นเพื่อหลีกเลี่ยงมิให้ต้องตกอยู่ภายใต้บังคับแห่งพระราชบัญญัตินี้ หรือ
- เกี่ยวข้องหรืออาจเกี่ยวข้องกับการกระทำความผิดมูลฐาน

การรายงานธุรกรรมที่มีเหตุอันควรสงสัยตามมาตรา 13 (3) สถาบันการเงินจะต้องรายงานสำนักงานป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน ภายในเจ็ดวันนับแต่วันที่เหตุอันควรสงสัย (กฎกระทรวงฉบับที่ 8 ข้อ 2 (2)) ซึ่งแตกต่างหากจากการรายงานตามปกติของสถาบันการเงินซึ่งกำหนดไว้เดือนละ 2 ครั้ง

แนวทางการพิจารณาธุรกรรมที่มีเหตุอันควรสงสัย

แม้ว่ากฎหมายจะวางกรอบการรายงานการทำธุรกรรมประเภทที่มีเหตุอันควรสงสัยไว้ แต่ก็ไม่กฎระเบียบใด ๆ วางแนวทางไว้เป็นหลักเกณฑ์ชัดเจน จึงจำเป็นที่ผู้เกี่ยวข้องจะต้องมีความรู้ความเข้าใจที่ดีในเรื่องนี้ เพื่อใช้เป็นแนวทางเบื้องต้นในการตรวจสอบลักษณะของธุรกรรมและพฤติกรรมของลูกค้าที่ไม่สุจริตและพัฒนาไปสู่ความชำนาญต่อไป

สำนักงานป้องกันและปราบปรามการฟอกเงินจึงได้จัดทำคู่มือ “แนวทางการพิจารณาธุรกรรมที่มีเหตุอันควรสงสัย” มีวัตถุประสงค์ในการเสริมสร้างความรู้ความเข้าใจให้แก่ผู้มีหน้าที่ต้องรายงานการทำธุรกรรมที่มีเหตุอันควรสงสัย และใช้เป็นแนวทางในการปฏิบัติงาน

ในการพิจารณาว่าการทำธุรกรรมใดเป็นการทำธุรกรรมที่มีเหตุอันควรสงสัย ซึ่งจะต้องรายงานต่อสำนักงานป้องกันและปราบปรามการฟอกเงินหรือไม่นั้น สมควรพิจารณาข้อเท็จจริงและพฤติการณ์แวดล้อมอย่างรอบคอบและสมควรพิจารณาประเด็นสำคัญต่าง ๆ ได้แก่¹⁹

1. **ความสงสัย (Suspicious)** ประเด็นสำคัญยิ่งที่ควรพิจารณาประการหนึ่ง คือ ความสงสัยหรือความไม่สงสัย เนื่องจากเป็นเรื่องที่ละเอียดอ่อน ในบางกรณีอาจกลายเป็นเรื่องซับซ้อน นอกจากเป็นเรื่องที่ขึ้นอยู่กับสถานะหรือพฤติการณ์แวดล้อมหรือเรื่อง “สงสัยอะไร” (Objective) แล้ว ยังเป็นเรื่องที่ขึ้นอยู่กับความคิดความรู้สึกของแต่ละบุคคลหรือ “ใครที่สงสัย” (Subjective) ด้วย ซึ่งประการหลังนี้เป็นการยากที่จะสามารถกำหนดให้ชัดเจนตายตัวได้ อย่างที่มีผู้กล่าวในทำนองที่ว่า ธุรกรรมลักษณะนี้น่าสงสัยตั้งแต่ความรู้สึกแรกเลยทีเดียว บุคคลซึ่งจะมีความรู้สึกทันทีเช่นนี้ได้ต้องมีประสบการณ์ทั้งในการทำงานและพฤติกรรมของผู้คนในวงการมาพอสมควร อย่างไรก็ตาม การพิจารณาเพื่อตัดสินว่าควรเป็นธุรกรรมที่มีเหตุอันควรสงสัยหรือไม่โดยทั่วไปขึ้นอยู่กับองค์ประกอบทั้งสองประการดังกล่าว

2. **ไม่จำกัดเฉพาะแต่ธุรกรรมเงินสด** ข้อที่ควรพิจารณาอีกประการหนึ่งในการรายงานการทำธุรกรรมที่มีเหตุอันควรสงสัยตามพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน พ.ศ. 2542 คือ การรายงานประเภทนี้ใช้บังคับธุรกรรมทุกประเภท เช่น การโอนเงินทางโทรเลข การซื้อตราพืธนาการหรือเช็คเดินทาง เป็นต้น จึงไม่ใช่แค่ธุรกรรมเงินสดเท่านั้นที่จะต้องพิจารณาว่าเป็นธุรกรรมที่มีเหตุอันควรสงสัยหรือไม่ แม้แต่ธุรกรรมใดที่จะต้องมีกรรายงานหรือได้มีการรายงานการทำธุรกรรมเงินสดไปแล้ว หากมีพฤติการณ์แวดล้อมเข้าลักษณะเป็นธุรกรรมที่มีเหตุอันควรสงสัย ผู้มีหน้าที่ก็ต้องรายงานยื่นรายงานการทำธุรกรรมที่มีเหตุอันควรสงสัยอีกประการหนึ่งด้วย

3. **ปัจจัยที่ต้องนำมาพิจารณา** ปัจจัยหรือสิ่งที่เป็นบ่อเกิดเหตุอันควรสงสัยในการทำธุรกรรม อาจมาจากการพิจารณาสิ่งหนึ่งสิ่งใดที่ไม่เป็นปกติเกี่ยวกับลักษณะของธุรกรรมนั้นเอง หรือของผู้ทำธุรกรรม หรือของบุคคลที่เกี่ยวข้อง ซึ่งไม่ควรหาข้อสรุปว่าเป็นหรือไม่เป็นธุรกรรมที่มีเหตุอันควรสงสัย โดยพิจารณาลักษณะใดลักษณะหนึ่งเพียงอย่างเดียว แต่ควรพิจารณามูลเหตุปัจจัยและพฤติการณ์แวดล้อมทั้งหมดของธุรกรรมให้รอบคอบ โดยหลักทั่วไป

¹⁹ เอกสารเผยแพร่ “แนวทางการพิจารณาธุรกรรมที่มีเหตุอันควรสงสัย” สำนักงานป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน, หน้า 15-16.

ก่อนจะตัดสินใจหรือวัดความรู้สึกหรือเกิดความสงสัยหรือไม่ไว้วางใจต่อการทำธุรกรรมใด ผู้มีหน้าที่ในการรายงานควรจะต้องพิจารณาถึงองค์ประกอบต่าง ๆ ได้แก่

- ลักษณะ พฤติการณ์ หรือสภาพแวดล้อมที่ไม่ปกติของการทำธุรกรรม (Unusual nature or circumstances)
- บุคคลหรือกลุ่มบุคคลที่เกี่ยวข้องกับธุรกรรมหรือผู้ทำธุรกรรม
- ภูมิหลังทางธุรกิจที่รู้ของบุคคลที่ทำธุรกิจ
- การทำเอกสารระบุตัวตนบุคคลที่ปรากฏเป็นเท็จหรือปลอมในการทำธุรกรรมใด ๆ การใช้นามแฝงและใช้สถานที่ที่ต่างกัน แต่สถานที่เหล่านั้นล้วนใกล้เคียงหรือคล้ายคลึงกัน โดยเฉพาะในการเปิดบัญชีหรือดำเนินการทางบัญชีโดยไม่ใช้ชื่อจริง
- การยอมรับหรือชี้แจงกับผู้มีหน้าที่รายงานหรือพนักงานหรือตัวแทนซึ่งเกี่ยวข้องกับกิจกรรมผิดกฎหมายเกี่ยวพันกับการทำธุรกรรมนั้น
- ธุรกรรมไม่ว่าที่เป็นปกติหรือน่าสงสัย ซึ่งเกี่ยวข้องกับแหล่งยาเสพติดที่รู้จักกัน หรือประเทศส่งผ่านยาเสพติด
- พฤติกรรมของบุคคลหรือกลุ่มบุคคลที่ทำธุรกรรม เช่น กระวนกระวาย หรือเครียด ผิดปกติ

ลักษณะหรือสิ่งบ่งชี้ของธุรกรรมที่มีเหตุอันควรสงสัย²⁰

วิธีการที่อาชญากรใช้ในการซ่อนเร้น ปกปิด หรือยกย้ายถ่ายเทเงินหรือทรัพย์สิน ที่ได้มาจากการประกอบอาชญากรรมมีมากมาย กระทั่งมีคำกล่าวว่ามีข้อจำกัดแต่เพียงจินตนาการเท่านั้น ยิ่งเวลาผ่านไปเทคนิคที่ใช้ก็ยิ่งมีแนวโน้มที่จะซับซ้อนชาญฉลาดขึ้น การบ่งชี้ถึงลักษณะของธุรกรรมที่มีเหตุอันควรสงสัยจึงสามารถกระทำได้แต่เพียงระดับหนึ่งและในระยะเวลาหนึ่งเท่านั้น และไม่สามารถแจ่มแจ้งให้ครอบคลุมครบถ้วนได้ อย่างไรก็ตาม รายการของสิ่งบ่งชี้ดังที่จะกล่าวต่อไปนี้แสดงถึงสัญญาณซึ่งผู้ที่เกี่ยวข้องหรือมีหน้าที่ในการรายงานการทำธุรกรรมควรจับตามอง เพื่อเป็นเครื่องมือเบื้องต้นในการพิจารณาตัดสินว่าธุรกรรมใดควรถือว่าเป็นธุรกรรมที่มีเหตุอันควรสงสัยซึ่งต้องรายงานต่อสำนักงานป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน ในที่นี้จะแบ่งออกเป็น 2 ส่วน คือ ลักษณะหรือสิ่งบ่งชี้โดยทั่วไปซึ่งใช้ได้กับธุรกรรมในธุรกิจทุกประเภท และอีกส่วนหนึ่งเป็นลักษณะหรือสิ่งบ่งชี้ซึ่งใช้เหมาะสมกับผู้มีหน้าที่ต้องรายงานเกี่ยวกับธุรกิจบางประเภท

²⁰ เรื่องเดียวกัน, หน้า 17-22.

1. ลักษณะหรือสิ่งบ่งชี้สำหรับการทำธุรกรรมของธุรกิจโดยทั่วไป

ลักษณะหรือสิ่งบ่งชี้ของธุรกรรมที่มีเหตุอันควรสงสัยดังต่อไปนี้ให้นำมาจากประสบการณ์ของธนาคารและสถาบันการเงินในประเทศซึ่งมีพัฒนาการเกี่ยวกับกฎหมายป้องกันและปราบปรามการฟอกเงินมาก่อน ประกอบกับความเป็นสากลของระบบการเงินและธุรกิจของโลกในปัจจุบัน จึงอาจนำมาปรับใช้ได้กับการทำธุรกรรมในประเทศไทย ได้แก่

- **บัญชีที่ไม่ใช่ชื่อจริง (False name accounts)** บัญชีที่ไม่ใช่ชื่อจริงถูกใช้เป็นเครื่องมือในการซ่อนเร้นเงินที่เกี่ยวกับการกระทำความผิดหรือเพื่อวัตถุประสงค์ผิดกฎหมายอื่น ๆ ความพยายามในการเปิดบัญชี หรือทำธุรกรรมใดโดยการใช้ชื่อเท็จ ชื่อปลอม หรือชื่อที่ตั้งขึ้นเอง และไม่มีเอกสารหลักฐานสนับสนุนเพียงพอ ผู้มีหน้าที่รายงานควรรายงานไปยังสำนักงานป้องกันและปราบปรามการฟอกเงินว่าเป็นการทำธุรกรรมที่มีเหตุอันควรสงสัย

- **การหลีกเลี่ยงไม่ให้ดูรายงานธุรกรรม (Structuring)** การหลีกเลี่ยงเพื่อไม่ให้มีการรายงานการทำธุรกรรม อาจใช้วิธีการแบ่งส่วนของเงินเพื่อทำธุรกรรมหลายครั้งหรือหลายแห่ง หรือโดยหลายบุคคล ทั้งที่หากเป็นกรณีปกติมีความจำเป็นจะต้องทำธุรกรรมเพียงครั้งเดียว แห่งเดียว หรือโดยบุคคลเดียว การหลีกเลี่ยงอาจใช้วิธีการหรือมีพฤติกรรม เช่น

- ใ้บุคคลหลายคนที่รู้เห็นเป็นใจร่วมกันทำธุรกรรม

- แบ่งธุรกรรมเงินสดจำนวนมากซึ่งจำเป็นต้องทำเพียงครั้งเดียวแต่ต้องรายงานสำนักงานป้องกันและปราบปรามการฟอกเงินออกเป็นหลายธุรกรรมย่อย ให้แต่ละธุรกรรมรายย่อยมีจำนวนน้อยกว่าที่กฎหมายกำหนดให้รายงาน (2 ล้านบาท) เพียงเล็กน้อย แล้วทำธุรกรรมรายย่อยดังกล่าวหลายครั้งหลายเวลา

- กระอักกระอ่วนหรือไม่ยอมทำธุรกรรมต่อไปให้แล้วเสร็จ เมื่อทราบจากผู้ให้บริการทำธุรกรรมว่าจำเป็นต้องรายงานการทำธุรกรรมนั้น ๆ

- พยายามจูงใจพนักงานสถาบันการเงินหรือหาวิธีเพื่อที่จะไม่ต้องทำรายงานการทำธุรกรรมต่อสำนักงานป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน

- **การทำธุรกรรมกับบางประเทศ (Transactions with certain countries)** สถาบันการเงินควรรายงานสำนักงานป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน ในกรณีมีการใช้เงินสดเกินกว่าจำนวนปกติในการทำธุรกรรมกับต่างประเทศ เช่น โอนทางโทรเลข การซื้อตราฟัท หรือธุรกรรมอื่น ๆ ไปยังต่างประเทศซึ่งเป็น

- ประเทศแหล่งผลิตหรือส่งผ่านยาเสพติด โดยเฉพาะบางส่วนของตะวันออกกลาง และยุโรปตะวันออก เช่น เลบานอน และบางส่วนของอเมริกาใต้และอเมริกากลาง เช่น โคลัมเบีย ปานามา เป็นต้น

- ประเทศที่เป็นเกาะกำบังทางภาษี ซึ่งเป็นที่รู้จักกันว่าใช้กฎหมายคุ้มครองความลับของลูกค้าช่วยเหลือการฟอกเงินที่ได้มาจากการกระทำอาชญากรรม โดยเฉพาะหมู่เกาะแคริเบียน บางส่วนของยุโรป เช่น The Isle of Channel Islands และประเทศแถบแปซิฟิกใต้ เช่น Cook Island และ Vanautu เป็นต้น

- การดำเนินธุรกิจที่ผิดปกติ (Unusal dealings) การใช้วิธีการหรือการเคลื่อนย้ายเงินทุนที่ผิดปกติในการธุรกิจอาจเป็นสิ่งบ่งชี้ได้ว่าเป็นการฟอกเงิน ตัวอย่างดังต่อไปนี้มาจากประสบการณ์ของประเทศที่มีการพัฒนาการในการต่อสู้กับการฟอกเงินมาก่อน ได้แก่

- การแลกเปลี่ยนธนบัตรย่อย (10 บาท 20 บาท 50 บาท หรือ 100 บาท) เป็นธนบัตรมูลค่าสูง (500 บาท 1,000 บาท) รวมเป็นเงินจำนวนมาก โดยไม่มีเหตุผลที่ชัดเจนว่าจะไปใช้เพื่อการใด

- การทำธุรกรรมเงินสดจำนวนมาก (ไม่จำเป็นต้องถึงระดับที่ต้องรายงานธุรกรรมเงินสด) และบ่อยครั้งโดยผู้ซึ่งไม่เป็นลูกค้าประจำ

- การฝาก ถอน โอน หรือเคลื่อนย้ายเงินทุนเป็นเงินสดจำนวนมาก โดยแหล่งที่มาของเงินไม่ปรากฏชัดว่าชอบด้วยกฎหมาย

- บัญชีซึ่งมีการฝากตราสารการเงินชนิดผู้ถือบ่อยครั้ง เช่น เช็คธนาคาร ธนาณัติ พันธบัตรผู้ถือ เป็นต้น แต่ละครั้งจำนวนต่ำกว่า 2 ล้านบาท เล็กน้อยเท่านั้น

- การใช้เช็คเดินทางที่มีจำนวนสูงผิดปกติ

- การถือบัญชีที่ผิดปกติ เช่น

- ลูกค้ามีบัญชีจำนวนมากเกินปกติเมื่อพิจารณาถึงประเภทธุรกิจที่ลูกค้าอ้างว่าทำกันอยู่

- บัญชีในชื่อใดชื่อหนึ่งหรือหลายชื่อ ซึ่งมีการโอนเงินระหว่างกันไปรวบรวมอยู่ ณ บัญชีใดบัญชีหนึ่ง ซึ่งไม่สัมพันธ์กับธุรกิจหรือวัตถุประสงค์ในการค้าที่กล่าวอ้างว่าทำอยู่

- บัญชีซึ่งมีการฝากเงินสดให้โดยบุคคลที่แตกต่างกันหลายราย หรือจากหลายแหล่งเกินกว่าปกติ

- การโอนเงินข้ามประเทศที่ผิดปกติ ตัวอย่างเช่น

- การโอนเงินทางโทรเลขโดยมีการชำระเป็นเงินสดจำนวนมากผิดปกติ

- บัญชีต่าง ๆ ซึ่งเปิดใช้เพียงชั่วคราว และมักใช้เพื่อจำหน่ายเงินทุนออกไปประเทศศูนย์กลางการเงินระหว่างประเทศเท่านั้น

- การโอนเงินทางโทรเลขที่มีการชำระเป็นเงินสดจำนวนมาก โดยผู้ซึ่งไม่ใช่ลูกค้าธนาคารและไม่มีการแสดงตนหรือบันทึกข้อเท็จจริง

- ธุรกิจการกู้ยืมและหลักทรัพย์ ที่ใช้เป็นเครื่องมือในการซ่อนเร้นหรือปิดบังการโอนเงิน

- การใช้ตู้ฝากเงินกลางคืนหรือตู้নিরภัยที่ผิดปกติ โดยเฉพาะในกรณีที่เกี่ยวข้องกับเงินสดปริมาณมาก

- ลูกค้ำซึ่งทำธุรกรรมโดยใช้เงินสดจำนวนมากผิดปกติ เมื่อพิจารณาถึงอาชีพหรือประเภทของธุรกิจที่ทำ อาจเป็นที่สัณญาณบ่งบอกว่าลูกค้ำกำลังทำการการฟอกเงินโดยการนำเงินสกปรกเข้ามาผสมผสานกับเงินได้จากธุรกิจที่ถูกต้อง หรือโดยการฝากเงินสกปรกเข้าในบัญชีของธุรกิจที่ขอด้วยกฎหมาย

- การรู้จักลูกค้ำ (Know your customer)

- ความรู้เกี่ยวกับลูกค้ำและธุรกิจของลูกค้ำเป็นเรื่องที่สำคัญอย่างยิ่ง และควรที่สถาบันการเงินจะต้องถือเป็นหลักในการดำเนินงาน ข้อมูลรายละเอียดต่าง ๆ เกี่ยวกับลูกค้ำและสิ่งที่ลูกค้ำทำจะสามารถทำให้ตัดสินใจได้ง่ายขึ้นว่าการทำธุรกรรมแต่ละครั้งของลูกค้ำเป็นไปอย่างปกติ สอดคล้องกับประเภทของอาชีพหรือธุรกิจของลูกค้ำหรือไม่ หรือมีเหตุอันควรสงสัยประการใดหรือไม่ กรณีการทำธุรกรรมซึ่งลูกค้ำไม่เคยแสดงตนมาก่อน สถาบันการเงินมีหน้าที่ต้องตรวจพิสูจน์เอกสารประจำตัวของบุคคลซึ่งหากลูกค้ำพยายามหลีกเลี่ยงก็อาจถือว่ามีเหตุอันควรสงสัยได้

- สิ่งที่อยู่เกี่ยวกับลูกค้ำในบางกรณี อาจทำให้สถาบันการเงินมีเหตุอันควรสงสัยเกี่ยวกับการเคลื่อนย้ายเงินทุนเข้ามาในหรือออกจากบัญชีของลูกค้ำว่าอาจเป็นการยกย้ายถ่ายเทปิดบัง หรือซ่อนเร้นทรัพย์สินที่เกี่ยวข้องกับการกระทำความผิด อันเป็นความผิดอาญาฐานฟอกเงินตามพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน พ.ศ. 2542 การรายงานการทำธุรกรรมที่มีเหตุอันควรสงสัยดังกล่าวแก่สำนักงานป้องกันและปราบปรามการฟอกเงินจะเป็นเกราะกำบังมิให้ต้องถูกกล่าวหาว่าเกี่ยวข้องกับการฟอกเงินของลูกค้ำ รวมทั้งถือเป็นการปฏิบัติหน้าที่ตามกฎหมายนี้ด้วย

- การเคลื่อนย้ายผลกำไรหรือเงินทุนระหว่างประเทศเพื่อฟอกเงิน (Internation profit shifting or funds transfer to launder money) สถาบันการเงินหรือผู้ซึ่งมีหน้าที่ในการรายงานการทำธุรกรรมควรให้ความสนใจเกี่ยวกับการเคลื่อนย้ายเงินทุนหรือผลกำไรไปยังต่างประเทศ ซึ่งอาจมีเหตุอันควรสงสัยว่าเกี่ยวข้องกับการฟอกเงินได้ เช่น กรณีที่เกี่ยวข้องกับการ

เปิดบัญชีหรือทำรายการทางบัญชีในชื่อบุคคลซึ่งไม่มีถิ่นที่อยู่ในประเทศไทย แต่แท้จริงแล้วเป็นบัญชีที่ใช้โดยผู้มีถิ่นที่อยู่ในประเทศไทย และมีการดำเนินการต่าง ๆ

2. ลักษณะหรือสิ่งบ่งชี้สำหรับการทำธุรกรรมของธุรกิจประเภทธนาคารพาณิชย์และสถาบันการเงิน

สามารถพิจารณาจากสิ่งบ่งชี้ ดังต่อไปนี้

- การทำธุรกิจ/ธุรกรรมใหม่ ได้แก่
 - ลูกค้ำซึ่งไม่เต็มใจที่จะให้รายละเอียดเกี่ยวกับตนเองหรือการอธิบายข้อมูลเกี่ยวกับตนเองไม่ว่ากรณีใด ๆ เป็นไปโดยความยากลำบากเกินกว่าปกติ
 - ลูกค้ำซึ่งใช้บัญชีเป็นระยะเวลาสั้น ๆ โดยเฉพาะลูกค้ำต่างถิ่นซึ่งสามารถใช้บริการเช่นเดียวกันจากสถานที่ที่อยู่ใกล้บ้านกว่าได้
 - ลูกค้ำซึ่งได้รับการแนะนำโดยธนาคารต่างประเทศ โดยทั้งลูกค้ำและธนาคารผู้แนะนำมีถิ่นฐานในประเทศที่มีการผลิตและขายยาเสพติดแพร่หลาย
 - ธุรกรรมใด ๆ ที่คู่สัญญาอีกฝ่ายหนึ่งไม่เป็นที่รู้จัก
- การใช้ตัวแทนหรือคนกลาง (Intermediaries) แม้ว่าการใช้ตัวแทนหรือคนกลางจะเป็นเรื่องชอบด้วยกฎหมาย แต่ในธุรกรรมที่ไม่จำเป็นต้องผ่านตัวแทน การตั้งตัวแทนเช่นนี้อาจเป็นการจัดการทางการเงินที่ไม่โปร่งใส
- รูปแบบการดำเนินการที่ไม่ปกติ บัญชีของลูกค้ำที่ใช้บริการมาเป็นเวลานานและดูชอบด้วยกฎหมายนั้นอาจถูกใช้ในการฟอกเงินโดยตั้งใจหรือไม่ตั้งใจก็ได้ เหตุที่ควรสงสัยได้แก่
 - การทำธุรกรรมการลงทุนระหว่างประเทศ อาจเกี่ยวข้องกับหลายประเทศและจำนวนบ่อยครั้ง
 - การซื้อขายหลักทรัพย์โดยไม่มีวัตถุประสงค์ที่อาจจะเข้าใจได้
 - ธุรกรรมที่ไม่ได้ทำเป็นกิจกรรมตามปกติของนักลงทุน ซึ่งอาจจะต้องพิจารณาเป็นกรณี ๆ ไป
- ธุรกรรมผิดปกติ ได้แก่
 - การทำธุรกรรมรายย่อยจำนวนมากในการลงทุนเดียวกัน เช่น หน่วยย่อยจำนวนมากในกองทุนหรือหุ้นหน่วยใดหน่วยหนึ่ง แต่ละหน่วยชำระโดยเงินสดตามด้วยการขายครั้งเดียว ซึ่งอาจจะเป็นไปได้ว่าเงินได้ถูกเครดิตไปอีกบัญชีหนึ่ง
 - การโอนการลงทุนไปยังบุคคลที่สามซึ่งเห็นได้ชัดว่าไม่เกี่ยวข้อง

- ในกรณีสัญญาประกันชีวิตมีการเลิกสัญญาแต่เนิ่น ๆ ซึ่งอ้างว่าเป็นเงินเบี้ยประกันที่ได้รับคืน
 - อุดหนุนที่ชำระบัญชีด้วยเงินสดหรือหุ้นผู้ถือ
- การใช้บุคคลภายในธนาคาร ฟังระมัดระวังพนักงานซึ่งอาจถูกจูงใจให้ช่วยเหลือในการฟอกเงิน โดยอาจดูได้จากสัญญาฉบับต่อไป
 - พนักงานซึ่งใช้ชีวิตหรูหราฟุ่มเฟือย ทั้งนี้ไม่น่าจะกระทำได้โดยลำพังเงินเดือนที่ได้รับ
 - พนักงานซึ่งไม่เต็มใจหยุดพักในวันหยุด
 - พนักงานชายที่มีผลงานยอดเยี่ยม โดยเฉพาะผู้ที่ขายเป็นเงินสด
 - พนักงานซึ่งเกี่ยวข้องกับการหายไปอย่างลึกลับของบัญชีหรือเงินในบัญชีขาดไปจำนวนมากโดยไม่อาจอธิบายได้

จากการศึกษาแนวทางการพิจารณารูปแบบและลักษณะของธุรกรรมที่มีเหตุอันควรสงสัยตามแนวทางของต่างประเทศและตามคู่มือแนวทางการพิจารณาธุรกรรมที่มีเหตุอันควรสงสัยที่สำนักงานป้องกันและปราบปรามการฟอกเงินได้จัดทำขึ้น มีแนวทางในการพิจารณาอยู่หลายแนวทาง แต่อย่างไรก็ดีสิ่งเหล่านี้ก็เป็นเพียงข้อพิจารณาเบื้องต้นเท่านั้นว่าธุรกรรมนั้นมีความน่าสงสัยหรือไม่ สิ่งสำคัญน่าจะอยู่ที่ว่าผู้มีหน้าที่รายงานธุรกรรมมีความรู้ความเข้าใจ ความเอาใจใส่และมีประสบการณ์เพียงใด เนื่องจากการพัฒนาที่รวดเร็วของรูปแบบและวิธีการฟอกเงินของอาชญากร หากผู้มีหน้าที่รายงานยึดติดอยู่กับแนวทางเดิม ๆ ในการพิจารณาก็ไม่อาจบรรลุถึงวัตถุประสงค์ของกฎหมายนี้ได้

4.3 USA Patriot Act 2001 กับแนวทางปฏิบัติของธนาคารพาณิชย์

The Uniting and Strengthening America by Providing Appropriate Tools Required to Intercept and Obstruct Terrorism (USA PATRIOT) Act of 2001 หรือ USA Patriot Act 2001 เป็นกฎหมายเกี่ยวกับการปราบปรามแหล่งเงินทุนขององค์กรก่อการร้ายข้ามชาติ บัญญัติขึ้นเมื่อเดือนตุลาคม ค.ศ. 2001 หลังจากเหตุการณ์วันที่ 11 กันยายน 2001 วัตถุประสงค์ของกฎหมายฉบับนี้ จะเป็นการเพิ่มอำนาจเจ้าหน้าที่ในการติดตามการกระทำคามผิดทั้งในประเทศและนอกประเทศสหรัฐอเมริกา โดยเริ่มต้นจากการเพิ่มอำนาจของเจ้าหน้าที่กระทรวงการคลัง (Department of Treasury) เพื่อปราบปรามการฟอกเงินในสถาบัน

การเงิน โดยพิจารณาจากความสัมพันธ์ระหว่างการเคลื่อนย้ายเงินข้ามประเทศจำนวนมาก และการดำเนินงานขององค์กรก่อการร้ายข้ามชาติ และกฎหมายนี้ยังได้กำหนดฐานความผิดเพิ่มเติม บทลงโทษ และวิธีพิจารณาความอาญาใหม่ ๆ เพื่อให้ทันต่อการปราบปรามการก่อการร้ายข้ามชาติ

USA Patriot Act 2001 กับการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน

USA Patriot Act 2001 ได้เพิ่มฐานความผิดให้การกระทำความผิดฐานฟอกเงินรวมถึง การกระทำความผิดดังต่อไปนี้ คือ²¹

- (1) การฟอกเงินในประเทศสหรัฐอเมริกาที่มีความเกี่ยวข้องกับการประกอบอาชญากรรมนอกประเทศและการวางแผนเพื่อประกอบอาชญากรรมทางการเมืองในประเทศสหรัฐอเมริกา
- (2) การฟอกเงินผ่านเครือข่ายคอมพิวเตอร์ (Cyber Money Laundering) หรือเพื่อการสนับสนุนองค์กรก่อการร้ายข้ามชาติ
- (3) การเพิ่มโทษสำหรับความผิดฐานเคลื่อนย้ายเงินตราออกนอกประเทศโดยไม่ได้รับอนุญาต
- (4) ให้ศาล Supreme Court มีอำนาจพิจารณาเปรียบเทียบปรับผู้ที่เคลื่อนย้ายเงินออกนอกประเทศมากกว่า 300,000 เหรียญสหรัฐ โดยไม่รายงานต่อหน่วยงานศุลกากร
- (5) ให้อำนาจเจ้าหน้าที่สหรัฐอเมริกาในการดำเนินคดีการฉ้อโกงบัตรเครดิตต่าง ๆ ของสหรัฐอเมริกาที่เกิดขึ้นนอกประเทศ
- (6) ให้อำนาจแก่เจ้าหน้าที่ในการดำเนินคดีในกรณีที่มีการวางแผนและเตรียมการกระทำการฟอกเงินได้

นอกจากนี้ USA Patriot Act 2001 ได้เพิ่มอำนาจของเจ้าหน้าที่กระทรวงการคลัง ในการตรวจสอบธุรกรรมทางการเงินในสถาบันการเงินทุกแห่งว่ามีความเกี่ยวข้องกับการก่อการร้ายข้ามชาติหรือไม่ โดยได้เสริมอำนาจการใช้มาตรการที่มีอยู่ในเรื่องดังต่อไปนี้

²¹ จีรวุฒิ ลิปิพันธ์, "มาตรการป้องกันและปราบปรามเงินนอกระบบ : ศึกษากรณีการใช้ โปยก๊วน," (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทมหาบัณฑิต ภาควิชานิติศาสตร์ บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์ มหาวิทยาลัย, 2545), หน้า 110.

- (1) อำนาจในการบังคับให้บริษัทเงินทุนหลักทรัพย์ Broker หรือ Dealer รายงานการทำธุรกรรมทางการเงินที่น่าสงสัยในสถาบันการเงินของตน
- (2) บังคับให้ธุรกิจใด ๆ ที่มีการทำธุรกรรมทางการเงินมากกว่า 10,000 เหรียญสหรัฐขึ้นไปต้องทำรายงานธุรกรรมทางการเงิน SAR (Suspicious Activity Report)
- (3) ป้องกันมิให้สถาบันการเงินในสหรัฐอเมริกาทำธุรกรรมทางการเงินกับสถาบันการเงินนอกระบบ หรือ Shell Bank
- (4) ป้องกันมิให้สถาบันการเงินให้บริการทางการเงินอื่น ๆ นอกจากบริการตามปกติของสถาบันการเงิน ในอันที่จะอำนวยความสะดวกในการปิดการทำธุรกรรมทางการเงินที่น่าสงสัย
- (5) ให้สถาบันการเงินมีการจดยางานข้อมูลส่วนบุคคลของลูกค้าใหม่ของการเงิน พร้อมทั้งให้มีมาตรการกั้นกรองผู้ที่จะมาเป็นลูกค้าใหม่ของการเงินด้วย
- (6) ให้มีการประสานความร่วมมือในเรื่องข้อมูลระหว่างเจ้าหน้าที่ผู้บังคับใช้กฎหมายกับสถาบันการเงิน ในเรื่องรูปแบบการทำธุรกรรมที่น่าสงสัยว่าจะเป็นการฟอกเงิน และข้อมูลในเรื่องแหล่งเงินทุนสนับสนุนการก่อการร้ายข้ามชาติ

USA Patriot Act 2001 ได้ให้ความสำคัญกับมาตรการการป้องกันและปราบปรามกันการฟอกเงิน โดยนำมาตรการดังกล่าวนี้มาใช้ในการปราบปรามองค์กรก่อการร้ายข้ามชาติ ในส่วนของการตัดวงจรแหล่งเงินทุนขององค์กรก่อการร้ายข้ามชาติ ซึ่ง USA Patriot Act 2001 ใช้สถาบันการเงินเป็นหน่วยรบแนวหน้า (Frontier) โดยกำหนดหน้าที่และมาตรการต่าง ๆ ให้สถาบันการเงินเพื่อใช้ในการตรวจสอบแหล่งเงินทุนขององค์กรก่อการร้ายข้ามชาติ เช่น กำหนดมาตรการพิเศษสำหรับสถาบันการเงินเพื่อใช้ตรวจสอบการฟอกเงินขั้นพื้นฐาน (มาตรา 311) , การให้ความสนใจกับบัญชีต่าง ๆ ที่ลูกค้ามาเปิดไว้ในสถาบันการเงินของตน (มาตรา 325) , การตรวจสอบการแสดงตนของลูกค้าเพื่อให้ทราบถึงข้อมูลที่แท้จริง (มาตรา 326) ทั้งนี้ USA Patriot Act 2001 ยังได้แก้ไขเพิ่มเติม Bank Secrecy Act โดยกำหนดมาตรการในการปราบปรามการฟอกเงิน (มาตรา 352) , การรายงานในกรณีที่มีเหตุอันควรสงสัย (มาตรา 351)

หลังจากที่ USA Patriot Act 2001 มีผลบังคับใช้แล้ว หน่วยงานที่เกี่ยวข้องก็ได้มีการออกข้อแนะนำในการปฏิบัติตาม (Guidance) หรือแนวทางในการปฏิบัติตาม USA Patriot Act 2001 เพื่อให้สถาบันการเงินปฏิบัติตามไปในทิศทางเดียวกัน เช่น

(1) กระทรวงการคลังแห่งประเทศสหรัฐอเมริกาได้ออก Interim Guidance Concerning Compliance ข้อแนะนำนี้เป็นข้อแนะนำในการปฏิบัติงานของสถาบันการเงินเกี่ยวกับบทบัญญัติใหม่ในการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน ในส่วนของบัญชีเงินฝากของสถาบันการเงินต่างชาติ

ข้อแนะนำนี้เป็นการให้คำแนะนำแก่สถาบันการเงินในการปฏิบัติตาม มาตรา 313 และ มาตรา 319 (b) USA Patriot Act 2001 ในส่วนของมาตรการในการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงินซึ่งเกี่ยวข้องกับความสัมพันธ์ระหว่างสถาบันการเงินในประเทศสหรัฐอเมริกาและสถาบันการเงินต่างชาติ

(2) Customer Identification Programs for Banks , Savings Associations , Credit Unions and Certain Non - Federally Regulated Banks โดยกระทรวงการคลัง, Fin CEN และหน่วยงานอื่น ๆ ได้ร่วมกันกำหนดข้อปฏิบัติในการรองรับบทบัญญัติในมาตรา 326 USA Patriot Act 2001 ซึ่งแนวปฏิบัติได้เรียกร้องให้สถาบันการเงินต่าง ๆ กำหนดวิธีการที่สมเหตุสมผลในการตรวจสอบข้อมูลของลูกค้าเพื่อให้ได้รับข้อมูลที่แท้จริง , การตรวจสอบบัญชีเงินฝาก และการเก็บรักษาข้อมูลของบุคคลเพื่อใช้ตรวจสอบว่าเป็นบุคคลต้องสงสัยเกี่ยวข้องกับองค์กรก่อการร้ายหรือไม่ โดยแนวปฏิบัตินี้ใช้บังคับกับธนาคารพาณิชย์ , สถาบันรับฝากเงิน , เครดิตยูเนียน และบริษัททรัสต์ต่าง ๆ

ซึ่งแนวปฏิบัตินี้ ออกมาโดยมีวัตถุประสงค์เพื่อความสะดวกในการป้องกัน , สืบหา และการดำเนินคดีเกี่ยวกับการฟอกเงินระหว่างประเทศและแหล่งเงินทุนขององค์กรก่อการร้ายข้ามชาติ

(3) Financial Crimes Enforcement Network ; Anti - Money Laundering Programs for Financial Institutions

Fin CEN ได้ออกกฎเกณฑ์เพื่อใช้เป็นแนวทางสำหรับสถาบันการเงินในการปฏิบัติตาม Bank Secrecy Act ซึ่งถูกแก้ไขเพิ่มเติมโดย มาตรา 352 USA Patriot Act 2001 กำหนดให้สถาบันการเงินต้องมีระบบในการป้องกันการฟอกเงิน โดย (a) พัฒนา ปรับปรุง นโยบาย วิธีปฏิบัติ และกระบวนการในการควบคุม (b) จัดตั้งหน่วยงานกำกับกับการปฏิบัติหน้าที่

เกี่ยวกับการป้องกันการฟอกเงินภายในสถาบันการเงิน (c) ฝึกอบรมพนักงานของตนเองอย่าง ต่อเนื่องและสม่ำเสมอ (d) มีระบบตรวจสอบอิสระภายในสถาบันการเงิน

ตามพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน พ.ศ. 2542 ได้กำหนด ภาระหน้าที่ให้กับสถาบันการเงิน โดยได้นำหลักเกณฑ์สากลมาบัญญัติไว้โดยให้สถาบันการเงิน ใช้มาตรการที่สมเหตุสมผลในการตรวจสอบข้อมูลแท้จริงเกี่ยวกับตัวลูกค้า และธุรกิจของลูกค้า รวมทั้งหลีกเลี่ยงไม่ให้มีชื่อบัญชี ซึ่งไม่มีชื่อ หรือบัญชีที่ปลอม หรือบัญชีซึ่งไม่สามารถระบุผู้รับ ประโยชน์ที่แท้จริงได้ และหน้าที่หลักสำคัญอีกประการหนึ่ง คือ การรายงานธุรกรรมต่อ สำนักงานป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน ซึ่งการปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวนี้ สำนักงานป้องกัน และปราบปรามการฟอกเงินได้จัดทำคู่มือเพื่อให้สถาบันการเงินใช้เป็นแนวทางปฏิบัติตาม พระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน พ.ศ. 2542 กำหนดไว้ 2 ประเภท คือ คู่มือ การปฏิบัติงานของหน่วยงานและผู้มีหน้าที่ต้องรายงานธุรกรรม และแนวทางการ พิจารณาธุรกรรมที่มีเหตุอันควรสงสัย ส่วนระเบียบข้อปฏิบัติภายในแต่ละสถาบันการเงินนั้น สำนักงานป้องกันและปราบปรามการฟอกเงินไม่ได้เรียกร้องให้สถาบันการเงินจะต้องมี เป็นเรื่อง ภายในของแต่ละองค์กร ในประเทศสหรัฐอเมริกาหลังจากมีการประกาศใช้ USA Patriot Act 2001 ก็ได้นำมาตราการป้องกันการฟอกเงินมาใช้ในการปราบปรามองค์กรก่อการร้ายข้ามชาติ โดยกำหนดให้สถาบันการเงินมีมาตรการป้องกันการฟอกเงินที่สมเหตุสมผลของตนเอง เพื่อใช้ในการ ตรวจสอบและรายงานธุรกรรมที่อาจเกี่ยวข้องกับขบวนการฟอกเงิน ซึ่งเป็นสิ่งที่สำคัญมาก ในการมีกระบวนการตรวจสอบการฟอกเงิน เพราะสิ่งนี้จะช่วยให้สถาบันการเงินหลีกเลี่ยงจากการ เสียชื่อเสียงได้ หากเงินที่ผ่านเข้าสู่สถาบันการเงินของตนนั้นเป็นเงินที่เกี่ยวข้องกับองค์กรก่อ การร้าย

สืบเนื่องมาจากการที่ธนาคารซีทีบีแอนด์ทีถูกกล่าวหาว่าเป็นแหล่งฟอกเงินขององค์กรก่อการ ร้าย ดังนั้น ธนาคารซีทีบีแอนด์ทีได้วางแนวทางในการตรวจสอบการปฏิบัติตามมติความมั่นคงของ สหประชาชาติว่าด้วยการต่อต้านการก่อการร้าย โดยได้นำ Identification and Verification of Account Holders Industry Resource Guide ของ American Bankers Association (ABA) ให้เป็นแนวทาง โดย Identification and Verification of Account Holders ออกมาเพื่อ กำหนดแนวทางปฏิบัติให้ธนาคารพาณิชย์ที่เป็นสมาชิกของ ABA นำไปใช้เป็นแนวทางกำหนด ระเบียบภายในของแต่ละธนาคารในการตรวจสอบบัญชีของเจ้าของบัญชี เพื่อให้สอดคล้องกับ USA Patriot Act of 2001 มีรายละเอียดโดยสังเขป ดังนี้

บัญชีประเภทบุคคลธรรมดา

การรวบรวมข้อมูลหลากหลายประเภท เอกสาร และกระบวนการพิสูจน์ข้อเท็จจริงอาจจะไม่สามารถใช้ได้กับลูกค้าหรือลักษณะของบัญชีทุกประเภท สถาบันการเงินอาจจะรวบรวมข้อมูลบนพื้นฐานของการประเมินความเสี่ยงของลูกค้าและประเภทของบริการของสถาบันการเงินนั้น ๆ ซึ่งการรวบรวมข้อมูลหรือพิสูจน์ข้อเท็จจริงจะแตกต่างกันตามลักษณะของลูกค้า หรือประเภทของบัญชี

สำหรับการเปิดบัญชีใหม่ของบุคคลธรรมดาเพียงคนเดียว หรือมากกว่าหนึ่งคนขึ้นไป รวมถึงบัญชีทางธุรกิจของบุคคลคนเดียว สถาบันการเงินควรเก็บบันทึกข้อมูลของเจ้าของบัญชี แต่ละบัญชีดังต่อไปนี้เป็นอย่างน้อย เช่น ชื่อ เลขประจำตัวผู้เสียภาษี ที่อยู่ เบอร์โทรศัพท์ อาชีพ วันเกิด ข้อมูลเกี่ยวกับการดำเนินธุรกิจ เช่น สถานที่ตั้ง เบอร์โทรศัพท์และเบอร์โทรสาร ในกรณีที่แตกต่างกันจากข้อมูลส่วนบุคคล²²

บัญชีประเภทธุรกิจ

การรวบรวมข้อมูลหลากหลายประเภท เอกสาร และกระบวนการพิสูจน์ข้อเท็จจริงอาจจะไม่สามารถใช้ได้กับลูกค้าหรือลักษณะของบัญชีทุกประเภท สถาบันการเงินอาจจะรวบรวมข้อมูลบนพื้นฐานของการประเมินความเสี่ยงของลูกค้าและประเภทของบริการของสถาบันการเงินนั้น ๆ ซึ่งการรวบรวมข้อมูลหรือพิสูจน์ข้อเท็จจริงจะแตกต่างกันตามลักษณะของลูกค้า หรือประเภทของบัญชี เช่น บัญชีของลูกค้าที่เกี่ยวข้องกับธุรกิจที่ใช้เป็นแหล่งฟอกเงิน เป็นบัญชีต้องการการพิสูจน์ข้อเท็จจริงมากกว่าบัญชีในลักษณะอื่น

สำหรับการเปิดบัญชีใหม่ของบุคคลธรรมดาเพียงคนเดียว หรือมากกว่าหนึ่งคนขึ้นไป รวมถึงบัญชีทางธุรกิจของบุคคลคนเดียว สถาบันการเงินควรเก็บบันทึกข้อมูลของเจ้าของบัญชี แต่ละบัญชี ดังต่อไปนี้เป็นอย่างน้อย เช่น ชื่อของสถานประกอบการ เลขประจำตัวผู้เสียภาษี ของสถานประกอบการ ที่ตั้งของสำนักงานใหญ่ เบอร์โทรศัพท์ ประเภทของธุรกิจ (เช่น บริษัท ห้างหุ้นส่วน ทรัสต์ และอื่น ๆ) ข้อมูลเกี่ยวกับเจ้าของกิจการ เว็บไซต์ของกิจการ²³

²² Identification and Verification of Account Holders Industry Resource

Guide ของ American Bankers Association (ABA) pp. 4-5

²³ Ibid pp. 6-7

การตรวจสอบบัญชีต้องสงสัยของผู้ก่อการร้าย

นอกจากกระบวนการที่สถาบันการเงินจะต้องทำตามปกติแล้ว สถาบันการเงินต้องจำแนกประเภทลูกค้าในขณะเปิดบัญชีว่า ลูกค้าแต่ละรายจะอยู่ในประเภทของผู้ก่อการร้ายหรือต้องสงสัยว่าจะเป็นผู้ก่อการร้ายหรือองค์กรก่อการร้าย ตามที่หน่วยงานที่บังคับใช้กฎหมายฟอกเงินกำหนดหรือไม่ หากลูกค้าอยู่ในประเภทของผู้ก่อการร้ายหรือต้องสงสัยว่าจะเป็นผู้ก่อการร้ายหรือองค์กรก่อการร้าย สถาบันการเงินมีหน้าที่รายงานต่อหน่วยงานที่รับผิดชอบตามที่กฎหมายกำหนดต่อไป²⁴

ดังนั้น เมื่อมีการประกาศใช้พระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน พ.ศ. 2542 พ.ศ. 2546 โดยกำหนดให้ความผิดเกี่ยวกับการก่อการร้ายตามประมวลกฎหมายอาญา เป็นความผิดมูลฐานตามพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน พ.ศ. 2542 สำนักงานป้องกันและปราบปรามการฟอกเงินจึงควรวางแนวทางอย่างชัดเจนให้สถาบันการเงินในการเฝ้าระวัง และตรวจสอบบัญชีที่อาจจะเป็นแหล่งเงินทุนขององค์กรก่อการร้ายข้ามชาติ เพื่อให้การบังคับใช้กฎหมายในส่วนนี้สัมฤทธิ์ผลอย่างจริงจัง

4.4 ความสัมพันธ์ของข้อมูลระหว่างธนาคาร

4.4.1 องค์กรบริหารข้อมูลระหว่างประเทศ

การริเริ่มในระดับระหว่างประเทศในการดำเนินการเพื่อต่อสู้กับการฟอกเงินขององค์กรต่าง ๆ ที่มีบทบาทอย่างสำคัญต่อการพัฒนาหลักการ มาตรการ และมาตรฐานในการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงินระหว่างประเทศ ซึ่งโดยส่วนใหญ่เห็นว่าระบบธนาคารมีบทบาทอย่างสูงในการป้องกันการฟอกเงิน ระบบธนาคารที่ดีก็ย่อมส่งผลต่อประสิทธิภาพในการป้องกันการฟอกเงินเช่นกัน อีกทั้งความร่วมมือระหว่างธนาคารเป็นปัจจัยสำคัญต่อการบรรลุผลอย่างปฏิเสธไม่ได้

รูปแบบของความร่วมมือระหว่างประเทศที่จะนำเสนอนี้ มีวัตถุประสงค์ที่จะป้องกันการฟอกเงินในกลุ่มของสถาบันการเงินโดยตรง คือ Statement Of Purpose of the Egmont Group of Financial Intelligence Units เป็นรูปแบบของความร่วมมือระหว่างประเทศในการ

²⁴ Ibid pp. 8

ปราบปรามการฟอกเงินของกลุ่มประเทศเอเชีย-แปซิฟิก หรือ APG โดยมีวัตถุประสงค์ในการที่จะให้ความร่วมมือช่วยเหลือซึ่งกันและกันในการสกัดกั้นการฟอกเงินในกลุ่มของสถาบันการเงิน โดยได้มีการจัดตั้งหน่วยงานที่เรียกว่า “FIUs” (Financial Intelligence Units) หรือหน่วยสืบสวนทางการเงิน อันมีผลสืบเนื่องมาจากการประชุมอย่างไม่เป็นทางการ 5 ครั้งด้วยกัน ซึ่งรู้จักกันในนามของ Egmont Group โดยผู้นำจากประเทศสมาชิกรวมองค์ระหว่างประเทศที่ได้เข้าร่วมประชุมได้ร่วมกันกำหนดภาระหน้าที่ และรูปแบบในการดำเนินการ ในด้านการแลกเปลี่ยนข้อมูล การจัดเตรียมข้อมูลในการแลกเปลี่ยนความคิดเห็น การให้ความคุ้มครองความลับของข้อมูลในการแลกเปลี่ยนหรือส่งข้อมูลโดยผ่านระบบอินเทอร์เน็ต และการฝึกอบรมเจ้าหน้าที่ให้มีความรู้ความชำนาญในการทำงานภายใต้หน่วยงาน “FIUs” นอกจากนี้ยังได้ร่วมมือกันในการขจัดปัญหาและอุปสรรคในการแลกเปลี่ยนข้อมูล การดำเนินการร่วมกันระหว่างหน่วยงาน “FIUs” ในกลุ่มประเทศสมาชิกด้วยกัน²⁵

ในปี ค.ศ. 1997 Egmont Group of Financial Intelligence Units ได้ออก Statement of Purpose โดยแถลงว่าได้ตระหนักในเรื่องการต่อต้านการฟอกเงิน และรัฐบาลของประเทศต่าง ๆ เพิ่มมากขึ้นเรื่อย ๆ ได้กำหนดให้สถาบันการเงินมีหน้าที่ต้องเปิดเผยข้อมูล และก่อตั้งหน่วยงานสืบสวนทางการเงิน เพื่อทำหน้าที่รับวิเคราะห์และให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องใช้ข้อมูลดังกล่าว แต่การเปิดเผยข้อมูลทางการเงินเป็นเรื่องต้องให้ความระมัดระวัง ทั้งการรักษาความลับและวิเคราะห์เพื่อใช้เป็นประโยชน์แก่หน่วยงานสืบสวนสอบสวน หน่วยงานดำเนินคดี และในการพิจารณาคดีของศาล

Financial Intelligence Units หรือ FIUs จึงเป็นศูนย์กลางในการรับข้อมูล วิเคราะห์ข้อมูล และรายงานข้อมูลที่ได้รับมาจากสถาบันการเงิน ไปยังหน่วยงานที่เกี่ยวข้องเพื่อดำเนินการสืบสวน สอบสวน หรือดำเนินคดีตามความเหมาะสมต่อไป ทั้งนี้ ข้อมูลที่ได้รับหากเกี่ยวข้องกับธุรกรรมที่มีเหตุอันควรสงสัย ก็จะต้องส่งต่อไปยังประเทศนั้น ๆ เพื่อดำเนินการให้เป็นไปตามกฎหมายต่อไป

จากที่กล่าวมานี้ เป็นความร่วมมือในระดับประเทศเพื่อความสัมพันธ์ของข้อมูลระหว่างธนาคารในแต่ละประเทศ เพื่อนำข้อมูลที่ได้จากการวิเคราะห์นั้นไปใช้ในการปราบปรามการฟอก

²⁵ วริศรา ภูษมภู, “ข้อตกลงระหว่างประเทศในการปราบปรามการฟอกเงิน : ศึกษาเฉพาะกรณี อนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยการต่อต้านการลักลอบค้ายาเสพติด และวัตถุออกฤทธิ์ต่อจิตและประสาท ค.ศ. 1988,” (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทมหาบัณฑิต ภาคศึกษานิติศาสตร์ บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย , 2540) , หน้า 85.

เงิน แต่ในระดับภายในประเทศ ประเทศใดที่มีกฎหมายป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน ก็มักจะมีหน่วยงานซึ่งปฏิบัติหน้าที่นี้โดยตรง ซึ่งมีหน้าที่ดูแลด้านการเงิน และควบคุมระบบการเงิน อีกทั้งตรวจสอบ สอดส่องดูแล และวิเคราะห์ข้อมูลที่น่าสงสัยว่าจะก่อความผิดเกี่ยวกับการเงิน ดังนั้น จึงมีการจัดตั้งหน่วยงานพิเศษสอบสวนคดีทางการเงินเพื่อทำหน้าที่ติดตามยึดอายัดทรัพย์สินอันได้มาจากการฟอกเงิน ทั้งโดยการค้ายาเสพติด หรืออาชญากรรมทางการเงินอื่น ๆ ตลอดจนทำหน้าที่รับรายงาน หรือข้อมูลจากธนาคารหรือสถาบันการเงินที่จะจัดส่งได้โดยตรง เพื่อติดตามและประสานงานกับหน่วยงานอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้อง หน่วยงานพิเศษนี้คือ สำนักบริหารข้อมูลกลาง

4.4.2 องค์การบริหารข้อมูลกลางของต่างประเทศ

สำนักบริหารข้อมูลกลางของแต่ละประเทศ ส่วนใหญ่จะมีบทบาทหน้าที่คล้ายคลึงกัน ไม่ว่าจะเป็น หน่วยงาน NCIS ของประเทศอังกฤษ , AUSTRAC ของประเทศออสเตรเลีย , FinCEN ของประเทศสหรัฐอเมริกา มีรายละเอียดดังนี้

NCIS (The National Crime Intelligence Service)

NCIS เป็นหน่วยงานที่สร้างขึ้นโดยกระทรวงมหาดไทยของประเทศไทยของประเทศไทย ในปี 1990 ตามความต้องการของ Association of Chief Police Officers ของประเทศอังกฤษ ซึ่งมีการเรียกร้องให้ประเทศอังกฤษมีระบบข้อมูลอาชญากรรมแห่งชาติขึ้น ภารกิจของ NCIS คือ ดำเนินการรวบรวม ประเมินผล วิเคราะห์ข้อมูลที่เกี่ยวข้องกับอาชญากรรมที่ร้ายแรง (รวมถึงการก่อการร้าย) อาชญากรรมที่ส่งผลกระทบต่อผลประโยชน์ของประเทศ เมื่อรวบรวมข้อมูลได้เพียงพอแล้ว ก็จะส่งข้อมูลนั้นไปยังหน่วยงานที่รับผิดชอบโดยตรง เพื่อบังคับให้เป็นไปตามกฎหมาย

หน้าที่ของสถาบันการเงินที่มีต่อหน่วยงานนี้ คือ การรายงาน ได้แก่ การรายงานภายในเกี่ยวกับการบ่งชี้ตัวตนของลูกค้าและความรู้หรือความสงสัยว่ามีการฟอกเงินต่อพนักงานดูแลให้ เป็นไปตามกฎหมายของสถาบันการเงินนั้น ซึ่งเรียกว่า Money Laundering Compliance Officer (MLCO) ซึ่ง MLCO จะพิจารณาและรายงานแก่หน่วยงานกลาง คือ NCIS ทราบต่อไป แต่อย่างไรก็ตาม การรายงานของ MLCO แก่หน่วยงาน NCIS นั้น ในกรณีของประเทศอังกฤษไม่ถือเป็นการบังคับให้ต้องกระทำแต่อย่างใด (Voluntary Notification)²⁶

²⁶ นิกร เกร็กูล , การป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน ทฤษฎีกฎหมาย แนวปฏิบัติ, หน้า 70.

หลังจากหน่วยงาน NCIS ได้รับข้อมูลแล้วก็จะทำการรวบรวม วิเคราะห์ ประเมินผล ข้อมูลที่ได้ โดยเน้นบัญชีที่ต้องสงสัย หลังจากนั้นจะส่งข้อมูลที่ต้องสงสัยนั้นให้หน่วยงานที่รับผิดชอบโดยตรง เพื่อบังคับการให้เป็นไปตามกฎหมายต่อไป

AUSTRAC : (Australian Transaction Report and Analysis Center)

AUSTRAC เป็นหน่วยงานที่ตั้งขึ้นจากกฎหมาย The Financial Transaction Report Act 1988 ส่วนที่ 6 ทำหน้าที่สอดส่องดูแลกระแสความเคลื่อนไหวทางการเงินที่เกี่ยวกับประเทศออสเตรเลีย ทั้งในประเทศและนอกประเทศ โดยวิเคราะห์และสืบสวนหาข้อมูลเพื่อส่งต่อไปยังหน่วยงานที่บังคับใช้กฎหมายโดยตรงต่อไป

AUSTRAC เป็นเพียงหน่วยงานรวบรวม จัดเก็บ และวิเคราะห์ธุรกรรมเท่านั้น ไม่มีอำนาจในการสืบสวนดำเนินคดี หรือรวบรวมพยานหลักฐานในการดำเนินคดีฟ้องเงินทั้งทางแพ่ง และทางอาญาแต่อย่างใด แต่จะให้หน่วยงานปราบปรามที่เกี่ยวข้องเข้าถึงข้อมูลของตนได้ ซึ่งหน่วยงานปราบปรามที่สามารถเข้าถึงข้อมูลของ AUSTRAC ได้นั้น มีจำนวน 28 แห่ง เช่น Australian Customs Service , Australian Federal Police , Australian Securities and Investment Commissions ฯลฯ

ภารกิจที่สำคัญยิ่งของ AUSTRAC ประการหนึ่งก็คือ การชี้เป้า (Targeting) ให้กับหน่วยปราบปรามนำไปขยายผลสู่ความผิดมูลฐานต่อไป หรือกล่าวอีกนัยหนึ่งก็คือ การวิเคราะห์ธุรกรรมที่มีเหตุอันควรสงสัยเชิงรุก (Proactive Analysis) โดยอาศัยความสามารถของ Software ที่ทันสมัย ประกอบกับการบริหารจัดการข้อมูลที่เอื้อประโยชน์ต่อการวิเคราะห์ธุรกรรม เพื่อให้ได้ความสัมพันธ์ของบุคคลหรือนิติบุคคลที่มีธุรกรรมที่มีเหตุอันควรสงสัย ทั้งนี้ เป็นการค้นหาจากฐานข้อมูลธุรกรรมทั้งหมด โดยไม่ได้อาศัยเบาะแส (Clue) หรือสิ่งชี้แนะ (Leads) ที่มาจากภายนอกหรือมาจากหน่วยงานอื่นเลย

FinCEN

ตามที่ได้กล่าวไว้ในข้อ 3.2.1 ในส่วนของหน่วยงานที่รับผิดชอบเกี่ยวกับกฎหมายป้องกันและปราบปรามการฟอกเงินในประเทศสหรัฐอเมริกาจะเห็นได้ว่า FinCEN เป็นหน่วยงานที่มีหน้าที่รวบรวมวิเคราะห์ข้อมูลทางการเงิน โดยรับข้อมูลการเงินจากหน่วยงานของรัฐบาลและเอกชนแล้วนำข้อมูลเหล่านั้นมาวิเคราะห์ ในกรณีที่เป็นข้อมูลที่น่าสงสัยก็ส่งไปยังหน่วยงานที่เกี่ยวข้องเพื่อดำเนินการต่อไป เช่น ข้อมูลการเงินที่เกี่ยวกับยาเสพติดก็จะส่งไปยังหน่วย

ปราบปรามยาเสพติด (DEA) ข้อมูลที่เกี่ยวข้องกับการก่อการร้ายก็จะส่งไปยังตำรวจสอบสวนกลาง (FBI)

ภาระหน้าที่ของ FinCEN จึงมีเพียงวิเคราะห์ข้อมูลทางการเงิน ซึ่งจะเป็นตัวชี้ให้เห็นถึงความผิดปกติซึ่งมาจากการดำเนินธุรกรรมที่มีขอบด้วยกฎหมาย อันสามารถนำไปสู่การวินิจฉัยถึงพฤติกรรมที่ผิดปกติในระบบ อย่างไรก็ตาม FinCEN โดยตัวเองแล้วจะไม่ดำเนินการจับหรือยึดด้วยตนเอง FinCEN จึงเป็นแต่เพียงหน่วยงานที่มีศักยภาพในการรวบรวม วิเคราะห์ แล้วนำส่งข้อมูลต่อเท่านั้น

สำนักงานบริหารข้อมูลตามพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน พ.ศ. 2542 คือ สำนักงานป้องกันและปราบปรามการฟอกเงินตามที่กล่าวไว้ในข้อ 3.5.1.3 ในส่วนของหน่วยงานที่รับผิดชอบเกี่ยวกับกฎหมายป้องกันและปราบปรามการฟอกเงินในประเทศไทย อำนาจหน้าที่ของสำนักงานป้องกันและปราบปรามการฟอกเงินที่เกี่ยวข้องกับการรายงานธุรกรรมของธนาคารนั้น คือ มีหน้าที่รับรายงานการทำธุรกรรมที่ส่งให้ตามหมวด 2 และแจ้งตอบรับรายงาน (พระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน พ.ศ. 2542 มาตรา 40 (2)) และเก็บรวบรวม ติดตาม ตรวจสอบ ศึกษา และวิเคราะห์รายงานและข้อมูลต่าง ๆ เกี่ยวกับการทำธุรกรรม (พระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน พ.ศ. 2542 มาตรา 40 (3))

กฎกระทรวงแบ่งส่วนราชการแบ่งส่วนราชการสำนักงานป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน พ.ศ. 2545 ข้อที่ 3 ซึ่งออกโดยอาศัยอำนาจตามความในมาตรา 8 ฉ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2543 ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน (ฉบับที่ 4) พ.ศ. 2543 ได้จัดตั้งศูนย์สารสนเทศและติดตามประเมินผล มีอำนาจหน้าที่ ดังนี้

(ก) จัดสร้างระบบมาตรฐานข้อมูลและพัฒนาระบบสารสนเทศเพื่อการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงินและการบริหารงานของสำนักงานป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน รวมทั้งเป็นศูนย์กลางให้บริการแลกเปลี่ยนข้อมูลข่าวสารเกี่ยวกับการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน

(ข) ทำหน้าที่เป็นศูนย์กลางในการรับและรวบรวมรายงานการทำธุรกรรม การประมวล และการแลกเปลี่ยนข้อมูลข่าวสารผ่านเครื่องคอมพิวเตอร์

(ค) จัดวางระบบเครื่องมืออุปกรณ์เทคนิค เครื่องมืออุปกรณ์สื่อสาร และเทคโนโลยีสมัยใหม่เพื่อสนับสนุนการสืบสวนและการข่าว และทำหน้าที่เป็นศูนย์กลางติดต่อสื่อสารของสำนักงาน

(ง) ติดตามและประเมินผลหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการบังคับใช้กฎหมายป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน รวมทั้งเร่งรัด ติดตาม ประเมินผลและรายงานผลการปฏิบัติงานของหน่วยงานในสำนักงาน

(จ) ปฏิบัติงานร่วมกับหรือสนับสนุนการปฏิบัติงานของหน่วยงานอื่นที่เกี่ยวข้องหรือที่ได้รับมอบหมาย

ในกรณีที่ตรวจสอบและวิเคราะห์การรายงานธุรกรรมหรือข้อมูลต่าง ๆ พบธุรกรรมที่มีเหตุอันควรสงสัย หรือเชื่อได้ว่าเป็นธุรกรรมที่เกี่ยวข้องหรืออาจเกี่ยวข้องกับการกระทำความผิดฐานฟอกเงินก็จะจัดส่งสำเนาตรวจสอบและคดีเพื่อดำเนินการตรวจสอบ วิเคราะห์ข้อมูล ประสานปฏิบัติการเพื่อสืบสวนและปราบปรามการกระทำความผิดตามกฎหมายต่อไป

จากที่กล่าวมา จะเห็นได้ว่าสำนักงานป้องกันและปราบปรามการฟอกเงินเป็นหน่วยงานที่รับรายงานธุรกรรมมาจากธนาคารและทำหน้าที่วิเคราะห์ ตรวจสอบ ข้อมูลนั่นเอง หากมีเหตุอันควรสงสัยว่าธุรกรรมที่รายงานมานั้นอาจจะเกี่ยวข้องกับการฟอกเงินสำนักงานป้องกันและปราบปรามการฟอกเงินก็จะดำเนินการยึด อาศัย ทรัพย์สินนั่นเอง ซึ่งแตกต่างจาก NCIS , AUSTRAC , FinCEN ซึ่งหน่วยงานเหล่านี้จะทำหน้าที่เป็นเพียงผู้วิเคราะห์ข้อมูลทางการเงินเท่านั้น ในกรณีที่ข้อมูลที่น่าสงสัยก็จะส่งต่อไปยังหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง เพื่อดำเนินการต่อไป

ในการรายงานธุรกรรมทางการเงินของธนาคารให้สำนักงานป้องกันและปราบปรามการฟอกเงินนั้น จะเป็นไปในลักษณะที่ต่างคนต่างรายงาน ไม่มีความสัมพันธ์ในทางข้อมูล ดังนั้นหากอาชญากรไปทำธุรกรรมกับธนาคารต่าง ๆ และต่างสาขากัน ในจำนวนเงินที่ไม่เข้าหลักเกณฑ์ที่จะต้องรายงาน ธนาคารที่รับทำธุรกรรมนั้นอาจไม่คิดว่าธุรกรรมประเภทนี้เกี่ยวข้องกับอาชญากรรมฟอกเงิน เพราะไม่มีเหตุอันควรสงสัย สำนักงานป้องกันและปราบปรามการฟอกเงินก็ไม่มีทางทราบได้เลย ซึ่งแตกต่างจากประเทศอังกฤษ จะมีหน่วยงานที่เรียกว่า MCLO (Money Laundering Compliance Officer) ซึ่งจะเป็นผู้พิจารณาลักษณะของธุรกรรมของแต่ละธนาคาร และส่งต่อไปยังหน่วยงานกลาง คือ NCIS จะเห็นได้ว่าในลักษณะนี้จะมีตัวกลางเชื่อมระหว่างธนาคารให้มีความสัมพันธ์ในทางข้อมูลมากยิ่งขึ้น

ในประเทศออสเตรเลีย นอกจาก AUSTRAC จะได้รับรายงานธุรกรรมจากธนาคารแล้ว ก็ยังมีระบบ Agg Cells คือ การวางแผนค้นหาข้อมูลตลอดจนการจัดฐานข้อมูลของ

AUSTRAC ในการสืบหาและค้นหารายงานธุรกรรมที่ถูกปิดบังซ่อนเร้นอยู่ มิได้รับรายงานตามที่กฎหมายกำหนดให้สถาบันการเงินหรือธนาคารรายงานให้ AUSTRAC ได้รับ จึงเป็นเรื่องของการเข้าไปตรวจสอบข้อมูลหรือเข้าไปหาข้อมูลที่ผิดสังเกตและน่าสงสัย²⁷

4.4.3 ข้อมูลเครดิตตามพระราชบัญญัติการประกอบธุรกิจข้อมูลเครดิต พ.ศ. 2545 กับการรายงานธุรกรรมเงินสดของธนาคารพาณิชย์

หลักทั่วไป

พระราชบัญญัติการประกอบธุรกิจข้อมูลเครดิต พ.ศ. 2545 ถูกตราขึ้นด้วยเหตุผลที่ว่าในการให้กู้ยืมหรือให้สินเชื่อของสถาบันการเงินจำเป็นต้องมีข้อมูลเกี่ยวกับฐานะทางการเงินและประวัติการชำระหนี้ของลูกค้าอย่างเพียงพอว่าลูกค้ารายนั้นมีประวัติเป็นอย่างไร และมีภาระหนี้อยู่กับสถาบันการเงินอื่นมากน้อยเพียงใด เท่าที่ผ่านมากการให้กู้ยืมหรือให้สินเชื่อของสถาบันการเงินยังมีข้อมูลไม่ครบถ้วนส่งผลให้เกิดหนี้ที่ไม่ก่อให้เกิดรายได้เพิ่มมากขึ้นทำให้เกิดปัญหาความมั่นคงแก่สถาบันการเงินนั้น และระบบสถาบันการเงินโดยรวม นอกจากนี้การประกอบธุรกิจข้อมูลเครดิตในปัจจุบันยังไม่มีกฎหมายที่เกี่ยวกับการกำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในการทำธุรกรรมข้อมูลเครดิตรวมทั้งยังไม่มีกฎหมายคุ้มครองประชาชนผู้เป็นเจ้าของข้อมูลไว้เป็นการเฉพาะ จึงจำเป็นต้องตราพระราชบัญญัตินี้

ความหมายของคำว่า "ข้อมูลเครดิต" พระราชบัญญัติการประกอบธุรกิจข้อมูลเครดิต พ.ศ. 2545 มาตรา 3 ได้กำหนดคำนิยามไว้ดังนี้

"ข้อมูลเครดิต" หมายความว่า ข้อเท็จจริงเกี่ยวกับลูกค้าที่ขอสินเชื่อ ดังต่อไปนี้

- (1) ข้อเท็จจริงที่บ่งชี้ถึงตัวลูกค้า และคุณสมบัติของลูกค้าที่ขอสินเชื่อ
- (ก) กรณีบุคคลธรรมดา หมายถึง ชื่อ ที่อยู่ วันเดือนปีเกิด สถานภาพ การสมรส อาชีพ เลขที่บัตรประชาชน หรือบัตรประจำตัวเจ้าหน้าที่ของรัฐ หรือหนังสือเดินทาง และเลขประจำตัวผู้เสียภาษีอากร (ถ้ามี)

²⁷ ชัยวัฒน์ บ่างตระกูล, "อำนาจหน้าที่ของสำนักบริหารข้อมูลตามร่างกฎหมายปราบปรามการฟอกเงิน," (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทมหาบัณฑิต ภาควิชานิติศาสตร์ บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2539), หน้า 91.

(๑) กรณีนิติบุคคล หมายถึง ชื่อ สถานที่ตั้ง เลขที่ทะเบียนการจัดตั้งนิติบุคคลหรือเลขประจำตัวผู้เสียภาษีอากร

(๒) ประวัติการขอและการได้รับอนุมัติสินเชื่อ และการชำระสินเชื่อของลูกค้าที่ขอสินเชื่อ รวมทั้งประวัติการชำระราคาสินค้าหรือบริการโดยบัตรเครดิต

ธุรกิจข้อมูลเครดิต คือ กิจการเกี่ยวกับการควบคุมและหรือการประมวลผลข้อมูลเครดิต เพื่อให้ข้อมูลแก่สมาชิกหรือผู้ใช้บริการ โดยการประกอบธุรกิจข้อมูลเครดิตจะอยู่ในรูปของบริษัท ข้อมูลเครดิตที่ได้รับใบอนุญาตให้ประกอบธุรกิจข้อมูลเครดิต และสมาชิกหรือผู้ใช้บริการจะเป็นสถาบันการเงินหรือนิติบุคคลที่ประกอบกิจการอันชอบด้วยกฎหมายโดยให้สินเชื่อเป็นทางการค้าปกติ

นอกจากนี้ในหมวดที่ 3 แห่งพระราชบัญญัตินี้ยังได้กำหนดสิทธิและหน้าที่ของบริษัท ข้อมูลเครดิต สมาชิกและผู้ใช้บริการ ไว้ดังนี้

สิทธิและหน้าที่ของบริษัทข้อมูลเครดิต

สิทธิและหน้าที่ของบริษัทข้อมูลเครดิตได้ถูกกำหนดไว้ ดังนี้

มาตรา 16 “บริษัทข้อมูลเครดิตต้องทำการประมวลผลข้อมูลจากสมาชิกหรือจากแหล่งข้อมูลที่เชื่อถือได้ ตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขที่คณะกรรมการประกาศกำหนด”

มาตรา 17 “ในการประมวลผลข้อมูล บริษัทข้อมูลเครดิตหรือผู้ซึ่งได้รับมอบหมายให้เป็นผู้ประมวลผลข้อมูลแทน ต้องจัดให้มีระบบและข้อกำหนดดังต่อไปนี้เป็นอย่างน้อย

- (1) ระบบจำแนกข้อมูลที่เก็บรักษาไว้
- (2) ระบบการแก้ไขข้อมูลให้มีความถูกต้องสมบูรณ์และทันสมัยอยู่เสมอ
- (3) ระบบรักษาความลับและความปลอดภัยของข้อมูลเพื่อป้องกันมิให้มีการนำข้อมูลไปใช้ผิดวัตถุประสงค์และมีให้ผู้ไม่มีสิทธิได้รับรู้ข้อมูล รวมทั้งระบบป้องกันมิให้ข้อมูลถูกแก้ไข ทำให้เสียหายหรือถูกทำลายโดยไม่ชอบหรือโดยไม่ได้รับอนุญาต

(4) ระบบการขอใช้ข้อมูลและระบบการรายงานข้อมูลตามปกติ”

(5) ระบบการตรวจสอบและแก้ไขข้อมูลของเจ้าของข้อมูล

(6) ระบบบันทึกและรายงานผลทุกครั้งเมื่อมีผู้เข้าถึงข้อมูล โดยมีกำหนดระยะเวลาไม่น้อยกว่าสองปีนับแต่วันที่มีการบันทึกของการเข้าถึงข้อมูลเพื่อให้เจ้าของข้อมูลตรวจสอบได้

- (7) ระบบการทำลายข้อมูลที่มีอายุเกินกว่าที่คณะกรรมการกำหนด
- (8) ระบบหรือข้อกำหนดอื่นใดตามที่คณะกรรมการประกาศกำหนด
- การจัดระบบและข้อกำหนดตามวรรคหนึ่ง ให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขที่คณะกรรมการประกาศกำหนด

มาตรา 20 “ให้บริษัทข้อมูลเครดิตเปิดเผยหรือให้ข้อมูลแก่สมาชิกหรือผู้ใช้บริการที่ประสงค์จะใช้ข้อมูลเพื่อประโยชน์ในการวิเคราะห์การให้สินเชื่อ รวมทั้งการรับประกันภัย การรับประกันชีวิต และการออกบัตรเครดิต ทั้งนี้ จะต้องได้รับคำยินยอมเป็นหนังสือจากเจ้าของข้อมูลเพื่อให้เปิดเผยหรือให้ข้อมูลแก่สมาชิกหรือผู้ใช้บริการนั้นก่อน

นอกจากการเปิดเผยหรือให้ข้อมูลแก่สมาชิกหรือผู้ใช้บริการตามวรรคหนึ่ง ให้บริษัทข้อมูลเครดิตเปิดเผยหรือให้ข้อมูลได้ในกรณีดังต่อไปนี้โดยไม่จำเป็นต้องได้รับความยินยอมเป็นหนังสือจากเจ้าของข้อมูลก่อน

- (1) เมื่อมีคำสั่งศาลหรือตามหมายศาลหรือเป็นข้อมูลเกี่ยวกับการฟ้องร้องคดีต่าง ๆ ที่เปิดเผยต่อสาธารณะ
- (2) เมื่อมีหนังสือจากพนักงานสอบสวนเพื่อประโยชน์ในการสอบสวนความผิดอาญาเกี่ยวกับธุรกิจการเงินซึ่งต้นเป็นผู้รับผิดชอบการสอบสวนคดีดังกล่าว
- (3) เมื่อมีหนังสือจากกระทรวงการคลัง ธนาคารแห่งประเทศไทย คณะกรรมการกำกับหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์เพื่อประโยชน์ในการปฏิบัติการในการกำกับดูแลหรือตรวจสอบสถาบันการเงินตามกฎหมายว่าด้วยการนั้น
- (4) เมื่อมีหนังสือจากบรรษัทตลาดรองสินเชื่อเพื่อที่อยู่อาศัยตามกฎหมายว่าด้วยบรรษัทตลาดรองสินเชื่อเพื่อที่อยู่อาศัย หรือนิติบุคคลเฉพาะกิจเพื่อการแปลงสินทรัพย์เป็นหลักทรัพย์ ตามกฎหมายว่าด้วยนิติบุคคลเฉพาะกิจเพื่อการแปลงสินทรัพย์เป็นหลักทรัพย์ เพื่อใช้ประโยชน์ในการประเมินฐานะสินทรัพย์ที่นำมาแปลงเป็นหลักทรัพย์ตามกฎหมายว่าด้วยการนั้นตามความจำเป็นแห่งกรณี
- (5) เมื่อมีหนังสือจากบรรษัทบริหารสินทรัพย์ไทยตามกฎหมายว่าด้วยบรรษัทบริหารสินทรัพย์ไทย บรรษัทบริหารสินทรัพย์สถาบันการเงินตามกฎหมายว่าด้วยบรรษัทบริหารสินทรัพย์สถาบันการเงิน หรือบริษัทบริหารสินทรัพย์ตามกฎหมายว่าด้วยบริษัทบริหารสินทรัพย์เพื่อใช้ประโยชน์ในการประเมินราคาสินทรัพย์ที่รับซื้อหรือรับโอนตามกฎหมายว่าด้วยการนั้นตามความจำเป็นแห่งกรณี

ทั้งนี้ การเปิดเผยหรือให้ข้อมูลตาม (4) หรือ (5) ต้องได้รับความเห็นชอบจาก คณะกรรมการ

เมื่อมีการเปิดเผยหรือให้ข้อมูลตามวรรคสองแล้ว ให้บริษัทข้อมูลเครดิตแจ้งเป็นหนังสือ แก่เจ้าของข้อมูลทราบภายในสามสิบวันนับแต่วันเปิดเผยหรือให้ข้อมูล ในกรณีที่เป็นข้อมูล โดยรวมของสถาบันการเงินแห่งหนึ่งแห่งใดให้แจ้งแก่สถาบันการเงินนั้นทราบ”

สิทธิและหน้าที่ของสมาชิกและผู้ให้บริการ

สิทธิและหน้าที่ของสมาชิกและผู้ให้บริการได้ถูกกำหนดไว้ ดังนี้

มาตรา 18 “เพื่อประโยชน์ในการควบคุมและประมวลผลข้อมูลของบริษัทข้อมูลเครดิต ให้สมาชิกส่งข้อมูลของลูกค้ำของตนแก่บริษัทข้อมูลเครดิตที่ตนเป็นสมาชิก และแจ้งเป็นหนังสือ ให้ลูกค้ำของตนทราบเกี่ยวกับข้อมูลที่ส่งไปภายในสามสิบวัน นับแต่วันที่ส่งข้อมูลแก่บริษัทข้อมูล เครดิต แต่การส่งข้อมูลเพิ่มเติมในส่วนของประวัติการชำระสินเชื่อ และประวัติการชำระราคา สินค้าหรือบริการโดยบัตรเครดิตให้แก่บริษัทข้อมูลเครดิต ให้สมาชิกแจ้งให้ลูกค้ำของตนทราบ ตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขที่คณะกรรมการกำหนด”

มาตรา 19 “สมาชิกมีหน้าที่ดังต่อไปนี้

(1) รายงานและส่งข้อมูลตามมาตรา 18 ให้บริษัทข้อมูลเครดิต และแจ้งให้ลูกค้ำของตน ทราบถึงการส่งข้อมูลนั้นโดยไม่เลือกปฏิบัติ

(2) ส่งข้อมูลที่ถูกต้องและทันสมัยอยู่เสมอ ถ้ารู้ว่ามีความไม่ถูกต้อง สมาชิกต้องแก้ไข และจัดส่งข้อมูลที่ถูกต้องให้แก่บริษัทข้อมูลเครดิต

(3) ในกรณีที่สมาชิกได้รับรายงานจากบริษัทข้อมูลเครดิตว่าเจ้าของข้อมูลเห็นว่าข้อมูลที่ ตนมีอยู่นั้นไม่ถูกต้อง ให้สมาชิกดำเนินการดังต่อไปนี้

(ก) ตรวจสอบข้อเท็จจริงตามที่มีคำขอแก้ไข

(ข) รายงานผลการตรวจสอบให้บริษัทข้อมูลเครดิตทราบโดยเร็ว

(ค) หากข้อมูลนั้นไม่สมบูรณ์หรือไม่ถูกต้อง ให้สมาชิกแก้ไขให้ถูกต้องและรายงานข้อมูลที่ ถูกต้องให้บริษัทข้อมูลเครดิตทุกแห่งที่รับข้อมูลจากตนทราบ

(ง) การพิจารณาคำขอแก้ไขตาม (ก) ต้องดำเนินการให้แล้วเสร็จภายในสามสิบวัน นับ วันที่ได้รับคำขอแก้ไขจากเจ้าของข้อมูล ในกรณีที่เจ้าของข้อมูลส่งข้อมูลเพิ่มเติมภายใน ระยะเวลาสามสิบวัน ให้ขยายระยะเวลาให้บริษัทข้อมูลเครดิตเพื่อพิจารณาได้อีกไม่เกินครั้งละ สามสิบวัน นับแต่ได้รับข้อมูลครั้งสุดท้าย

(๑) ในระหว่างการพิจารณาคำขอแก้ไขตาม (ง) ให้บริษัทข้อมูลเครดิตจัดเก็บข้อมูลซึ่งเป็นคำขอแก้ไขนั้นไว้ในระบบข้อมูลของเจ้าของข้อมูล

(4) หากมีการโต้แย้งข้อมูลและไม่อาจหาข้อยุติได้ ให้สมาชิกรายงานบริษัทข้อมูลเครดิตเพื่อบันทึกเป็นข้อโต้แย้งในระบบข้อมูลของเจ้าของข้อมูล

(5) เมื่อมีการผิदनัดชำระหนี้ สมาชิกต้องรายงานให้บริษัทข้อมูลเครดิตทราบวันเดือนปีที่เริ่มมีการผิदनัดชำระหนี้

การรายงานหรือบันทึกข้อโต้แย้งตามวรรคหนึ่ง ให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่คณะกรรมการประกาศกำหนด”

มาตรา 21 “ผู้ให้บริการประเภทเดียวกันมีสิทธิได้รับข้อมูลอย่างเท่าเทียมกันจากบริษัทข้อมูลเครดิต”

มาตรา 22 “ผู้ให้บริการมีหน้าที่ดังต่อไปนี้

- (1) ใช้ข้อมูลตามวัตถุประสงค์ที่กำหนดตามมาตรา 20 เท่านั้น
- (2) ห้ามมิให้เปิดเผยหรือเผยแพร่ข้อมูลแก่ผู้อื่นที่ไม่มีสิทธิรับรู้ข้อมูล”

มาตรา 23 “ให้ผู้ที่ได้รับข้อมูลตามมาตรา 20 วรรคสอง ใช้ข้อมูลดังกล่าวนั้นเพื่อประโยชน์แต่เฉพาะการนั้น และต้องเก็บรักษาข้อมูลดังกล่าวไว้เป็นความลับในที่ปลอดภัยเพื่อมิให้ผู้อื่นได้รับรู้ข้อมูลนั้น”

มาตรา 24 “ภายใต้บังคับมาตรา 20 ห้ามมิให้บุคคลดังต่อไปนี้เปิดเผยข้อมูล

- (1) บริษัทข้อมูลเครดิต ผู้ควบคุมข้อมูล ผู้ประมวลผลข้อมูล สมาชิก หรือผู้ให้บริการ
- (2) ผู้ซึ่งรู้ข้อมูลจากการทำงานหรือปฏิบัติหน้าที่ใน (2)
- (3) ผู้ซึ่งรู้ข้อมูลจากบุคคลตาม (1) หรือ (2)”

จากที่กล่าวมาจะเห็นได้ว่า พระราชบัญญัตินี้ได้กำหนดภาระหน้าที่ให้แก่บริษัทข้อมูลเครดิตไว้มากมาย เช่น ต้องจัดให้มีระบบจำแนกข้อมูลที่เก็บรักษาไว้ ระบบการแก้ไขข้อมูลให้มีความถูกต้องสมบูรณ์และทันสมัยอยู่เสมอ และหน้าที่ที่สำคัญประการหนึ่ง คือ ต้องจัดให้มีระบบรักษาความลับและความปลอดภัยของข้อมูลเพื่อป้องกันมิให้มีการนำข้อมูลไปใช้ผิดวัตถุประสงค์ และมิให้ผู้ไม่มีสิทธิได้รับรู้ข้อมูล รวมทั้งระบบป้องกันมิให้ข้อมูลถูกแก้ไข ทำให้

เสียหาย หรือถูกทำลาย โดยไม่ชอบหรือโดยไม่ได้รับอนุญาต โดยการนำข้อมูลไปใช้นั้น ตาม มาตรา 20 ได้กำหนดให้บริษัทข้อมูลเครดิตเปิดเผยหรือให้ข้อมูลแก่สมาชิกหรือผู้ใช้บริการที่ ประสงค์จะใช้ข้อมูลเพื่อประโยชน์ในการวิเคราะห์การให้สินเชื่อ รวมทั้งการรับประกันภัย การ รับประกันชีวิต และการออกบัตรเครดิต ทั้งนี้ จะต้องได้รับคำยินยอมเป็นหนังสือจากเจ้าของ ข้อมูลเพื่อให้เปิดเผยหรือให้ข้อมูลแก่สมาชิกหรือผู้ใช้บริการนั้นก่อน

ในการนำรูปแบบองค์กรหรือข้อมูลเครดิตตามพระราชบัญญัติการประกอบธุรกิจข้อมูล เครดิต พ.ศ. 2545 ไปใช้กับการวิเคราะห์ข้อมูลของธนาคารพาณิชย์เพื่อรายงานธุรกรรมเงินสด หรือธุรกรรมที่มีเหตุอันควรสงสัยตามพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน พ.ศ. 2542 อาจแบ่งแยกได้ 2 ประการ ดังนี้

ประการแรก การนำข้อมูลเครดิตมาใช้วิเคราะห์ประกอบนั้น อาจจะมีได้ก่อให้เกิด ประสิทธิภาพเท่าใดนัก เนื่องจากวัตถุประสงค์ของการนำข้อมูลเครดิตไปใช้นั้นก็เพื่อประโยชน์ใน การวิเคราะห์การให้สินเชื่อ แต่อย่างไรก็ดี ประวัติการชำระสินเชื่อของลูกค้าอาจนำมาใช้ วิเคราะห์ประกอบได้ เช่น ลูกค้าชำระสินเชื่อมาโดยตลอดไม่ผิดนัด ทั้งที่สภาพธุรกิจของลูกค้าตก ต่ำลง ซึ่งข้อมูลนี้หากนำมาวิเคราะห์ประกอบการโอนเงินของลูกค้าในการชำระสินเชื่อแต่ละครั้ง แม้จะไม่ถึงเกณฑ์ที่กฎหมายกำหนดให้รายงาน แต่อาจนำไปสู่ธุรกรรมที่มีเหตุอันควรสงสัยได้ โดยการนำข้อมูลเครดิตมาใช้นอกวัตถุประสงค์ตามมาตรา 20 ได้กำหนดข้อยกเว้นให้บริษัทข้อมูล เครดิตเปิดเผยหรือให้ข้อมูลโดยไม่จำเป็นต้องได้รับความยินยอมเป็นหนังสือจากเจ้าของข้อมูลก่อน ไว้ในอนุมาตรา (1) – (5) โดยในอนุมาตรา (3) พอนำมาปรับใช้กับพระราชบัญญัติป้องกัน และปราบปรามการฟอกเงิน พ.ศ. 2542 กล่าวคือ เมื่อมีหนังสือจากกระทรวงการคลังหรือ ธนาคารแห่งประเทศไทย เพื่อประโยชน์ในการปฏิบัติการในการกำกับดูแลหรือตรวจสอบ สถาบัน การเงิน จะเห็นได้ว่า ธนาคารพาณิชย์โดยลำพังไม่มีสิทธินำข้อมูลเครดิตของลูกค้ามาใช้ใน วัตถุประสงค์อื่นนอกเหนือไปจากการวิเคราะห์การให้สินเชื่อเท่านั้นตามที่ระบุไว้ในมาตรา 22 และได้กำหนดโทษสำหรับผู้ฝ่าฝืนไว้ในมาตรา 52 คือ จำคุกตั้งแต่ห้าปีถึงสิบปี หรือปรับไม่เกิน ห้าแสนบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ

ในส่วนของสำนักงานป้องกันและปราบปรามการฟอกเงินสามารถใช้ข้อมูลเครดิตเพื่อ ประโยชน์ในการพิจารณาลักษณะธุรกรรมที่มีเหตุอันควรสงสัยหรือลักษณะของความผิดปกติ

โดยอาศัยมาตรา 38 แห่งพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน พ.ศ. 2542 ได้ ซึ่งสำนักงานป้องกันและปราบปรามการฟอกเงินเคยดำเนินการมาแล้ว²⁸

ประการที่สอง การนำรูปแบบของค์กรการประกอบธุรกิจข้อมูลเครดิตมาปรับใช้กับการรายงานธุรกรรมของสถาบันการเงินตามพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน พ.ศ. 2542 โดยจัดตั้งหน่วยงานกลางที่มีระบบคล้ายคลึงกับบริษัทธุรกิจข้อมูลเครดิต และให้สมาชิกซึ่งเป็นธนาคารพาณิชย์ที่มีหน้าที่รายงานธุรกรรมต่อสำนักงานป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน นำข้อมูลของลูกค้าแต่ละรายวิเคราะห์ประกอบกับธุรกรรมการเงินที่มาทำกับธนาคาร ซึ่งหน่วยงานกลางนี้จะต้องมีระบบรักษาความลับและความปลอดภัยของข้อมูล รวมทั้งระบบป้องกันมิให้ข้อมูลถูกแก้ไขหรือทำลาย ในทำนองเดียวกับบริษัทธุรกิจข้อมูลเครดิตเช่นกัน

ดังนั้น จึงเห็นได้ว่า ความสัมพันธ์ของข้อมูลระหว่างธนาคารจึงมีความจำเป็นอย่างมาก หากมีหน่วยงานกลางทำหน้าที่เป็นตัวกลางคอยเชื่อมข้อมูลระหว่างธนาคาร และเข้าถึงข้อมูลโดยการสืบหาข้อมูลในกรณีที่น่าสงสัยเพิ่มเติมได้แล้ว ความผิดพลาดหรือความบกพร่องของการรายงานก็จะลดลง อีกทั้งธุรกรรมที่อาชญากรรมพยายามที่จะหลบซ่อนสายตาของสำนักงานป้องกันและปราบปรามการฟอกเงินก็จะไม่สามารถเล็ดรอดไปได้

4.5 หลัก Know Your Customer และการฝึกอบรมพนักงานของธนาคารพาณิชย์

4.5.1 แนวคิดเกี่ยวกับหลัก Know Your Customer

บทบาทของธนาคารพาณิชย์และสถาบันการเงินอื่น ๆ ถือเป็นหน่วยรบแนวหน้าในการต่อสู้กับการฟอกเงินเพราะต้องเผชิญกับอาชญากร ซึ่งต้องการใช้ธนาคารพาณิชย์และสถาบันการเงินเป็นเครื่องมือในการฟอกเงิน หน้าที่ของสถาบันการเงินที่เป็นที่ยอมรับกันเป็นหลักสากลตามกฎหมายป้องกันและปราบปรามการฟอกเงินหน้าที่หนึ่ง คือ หน้าที่ในการรู้จักลูกค้าของตนเอง (Know Your Customer)

หลักการดังกล่าวบัญญัติอยู่ใน UN MODEL LAW ของ UNDCP มาตรา 6 โดยกำหนดให้สถาบันการเงินซึ่งเป็นแหล่งที่เสี่ยงต่อการฟอกเงินมากที่สุด สามารถกระทำได้ง่าย ต่อเนื่อง

²⁸ บทสัมภาษณ์ พ.ต.อ. สีนาท ประยูรรัตน์ ผู้อำนวยการศูนย์สารสนเทศและติดตามประเมินผล สำนักงานป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน

เป็นระบบ และตรวจสอบได้ยาก จึงจำเป็นต้องป้องกันมิให้ถูกใช้เป็นแหล่งฟอกเงิน ดังนั้น เมื่อมีการติดต่อกับสถาบันการเงินเป็นจำนวนตั้งแต่ 10,000 ดอลลาร์ ขึ้นไป สถาบันการเงินมีหน้าที่จัดให้ลูกค้าแสดงตน โดยก่อนรับดำเนินการใด ๆ ไม่ว่าจะเป็นการรับฝากเงิน รับฝากทรัพย์ ให้กู้ยืมหรือนิติกรรมอื่น ๆ สถาบันการเงินต้องจัดให้ลูกค้าแสดงตนโดยระบุชื่อ ที่อยู่ของลูกค้า ถ้าเป็นบุคคลธรรมดาต้องแสดงบัตรประชาชน ภาพถ่าย และพิสูจน์ที่อยู่ในช่วงก่อนหน้า 3 เดือน ถ้าเป็นนิติบุคคลต้องแสดงหลักฐานเอกสารซึ่งทางราชการออกให้ไม่เกินกว่า 3 เดือน ซึ่งระบุชื่อที่อยู่และหนังสือมอบอำนาจ ในกรณีที่เป็นการติดต่อหลายครั้งแต่น่าจะเกี่ยวเนื่องกันและรวมกันแล้วจำนวนเงินตั้งแต่ 10,000 ดอลลาร์ขึ้นไป สถาบันการเงินก็ต้องจัดให้ลูกค้าแสดงตนในวิธีเดียวกัน

นอกจากนี้หลักการดังกล่าวยังปรากฏอยู่ใน ข้อเสนอแนะ 40 ประการของ Financial Action Task Force (FATF) ข้อ 10 โดยบัญญัติในเรื่องของหน้าที่ในการรู้จักลูกค้าของตน (Know Your Customer) หรือหน้าที่ในการให้ลูกค้าแสดงตน (Customer Identification) สถาบันการเงินควรใช้มาตรการที่สมเหตุสมผลในการได้มาซึ่งข้อมูลแท้จริงเกี่ยวกับลูกค้า ให้ลูกค้าแสดงตนโดยตรวจสอบเอกสารราชการที่บ่งชี้เฉพาะบุคคลที่เหมาะสม เช่น บัตรประจำตัวประชาชน หนังสือเดินทาง รวมทั้งบันทึกข้อมูลของลูกค้าทั้งลูกค้าประจำและลูกค้าจร กรณีนิติบุคคล สถาบันการเงินควรตรวจสอบพิสูจน์การมีอยู่และโครงสร้างของลูกค้าจากทะเบียนสาธารณะ เช่น หนังสือแสดงการจดทะเบียน หรือหนังสือบริคณห์สนธิ เป็นต้น สำหรับกรณีตัวแทนให้ตรวจสอบจากเอกสารการมอบอำนาจให้ถูกต้อง²⁹ ที่สำคัญอีกประการ คือ พึงหลีกเลี่ยงไม่ให้มีบัญชีที่ไม่มีชื่อหรือบัญชีที่ปลอม หรือบัญชีที่ไม่สามารถระบุเจ้าของผู้รับประโยชน์ที่แท้จริง

หลักการดังกล่าวถูกนำไปบัญญัติในกฎหมายป้องกันและปราบปรามการฟอกเงินของแต่ละประเทศไม่ว่าจะเป็น Bank Secrecy Act 1970 ของประเทศสหรัฐอเมริกา , Money Laundering Regulations 1993 ของประเทศอังกฤษ หรือ Financial Transaction Report Act 1988 ของประเทศออสเตรเลีย โดยสรุปแล้ว การจัดให้ลูกค้าแสดงตน เป็นหลักการสำคัญเพื่อทราบถึงผู้เป็นลูกค้าที่แท้จริง "Know Your Customer" เพื่อใช้เป็นข้อมูลในกรณีจำเป็นต้องตรวจสอบและวิเคราะห์ธุรกรรมรวมทั้งทรัพย์สินที่เกี่ยวข้อง การให้ลูกค้าแสดงตนและที่อยู่จะเป็นวิถีทางหนึ่งที่ช่วยป้องกันและใช้สถาบันการเงินเป็นแหล่งฟอกเงิน และช่วยให้สามารถ

²⁹ FATF's 40 Recommendations ข้อ 10

ติดตามตรวจสอบธุรกรรม (Paper Trail) ได้อย่างมีประสิทธิภาพซึ่งเป็นผลดีต่อการปราบปรามการฟอกเงิน

4.5.2 หลัก Know Your Customer กับพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน พ.ศ. 2542

หลัก Know Your Customer หรือหน้าที่ในการรู้จักลูกค้า ถูกนำมาบัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน พ.ศ. 2542 เช่นกัน ปรากฏอยู่ในหมวด 2 การรายงานและการแสดงตน (กล่าวไว้โดยละเอียดแล้วในข้อ 3.4)

การมีความรู้เกี่ยวกับตัวลูกค้า ไม่ว่าจะเป็นประวัติ อาชีพ ฐานะทางการเงิน รวมถึงธุรกิจของลูกค้าว่าประกอบธุรกิจอะไร ธุรกิจมีประวัติทางการเงินอย่างไร เป็นจุดเริ่มต้นและเป็นเรื่องที่สำคัญอย่างยิ่งต่อการที่จะใช้พิจารณาว่าลูกค้ากำลังใช้ธนาคารพาณิชย์เป็นเครื่องมือในการฟอกเงินหรือไม่ การรู้จักลูกค้าเป็นหลักการที่ธนาคารพาณิชย์จะต้องถือเป็นหลักในการดำเนินงาน ข้อมูลรายละเอียดต่าง ๆ เกี่ยวกับลูกค้าและสิ่งที่ลูกค้าทำ จะทำให้ผู้มีหน้าที่รายงานสามารถตัดสินใจได้ง่ายขึ้นและถูกต้องว่าการทำธุรกรรมแต่ละครั้งของลูกค้าเป็นไปอย่างปกติสอดคล้องกับประเภทอาชีพหรือธุรกิจของลูกค้าหรือไม่ หรือเป็นธุรกรรมที่มีเหตุอันควรสงสัยหรือไม่

ความปกติของลูกค้าของธนาคารพาณิชย์มักจะมีลักษณะเป็นลูกค้าประจำ เป็นบุคคลที่อาศัยในพื้นที่ตั้งของธนาคารพาณิชย์และมีความคุ้นเคยกันอยู่แล้ว สำหรับลูกค้าภายนอก หรือที่เรียกว่า ลูกค้าจร ที่มาทำธุรกรรมกับธนาคารพาณิชย์มักจะมีจำนวนน้อยกว่า ซึ่งในกรณีนี้ธนาคารพาณิชย์มีหน้าที่ให้ลูกค้านั้นแสดงตนโดยต้องตรวจพิสูจน์เอกสารประจำตัวบุคคล ซึ่งหากลูกค้าพยายามหลีกเลี่ยงก็อาจถือเป็นเหตุอันควรสงสัยได้

4.5.3 United State “Know Your Customer” Rule กับ FATF 40 Recommendations 10 through 12³⁰

หลัก Know Your Customer ถูกกำหนดไว้เป็นจุดประสงค์หลักของคู่มือแนวปฏิบัติ ซึ่งหน่วยงานกำกับดูแลธนาคารพาณิชย์ของประเทศสหรัฐอเมริกาได้บัญญัติขึ้น เพื่อใช้เป็นกระบวนการหนึ่งในการพยายามป้องกันการฟอกเงินโดยใช้สถาบันที่รับฝากเงินเป็นเครื่องมือ ซึ่งหลักการดังกล่าวมีความสัมพันธ์กับ Recommendations 10 ,11 และ 12 ของ FATF 40 Recommendations

จุดประสงค์ของการกำหนดแนวปฏิบัติ (Regulation) จะมุ่งเน้นไปที่การปฏิบัติเพื่อป้องกันให้เกิดผลอย่างแท้จริงในทุกกรณี ทั้งในข้อกำหนดหรือระเบียบปฏิบัติในการจัดให้ลูกค้าแสดงตน จะบัญญัติเป็นหน้าที่ในการตรวจสอบและรายงานธุรกรรมไม่ว่าจะเป็นการรายงานตามปกติหรือธุรกรรมที่มีเหตุอันควรสงสัย ซึ่งหลัก Know Your Customer จะยังคงแฝงอยู่ในทุกกรณี

FATF Recommendation 10. ได้เรียกร้องให้มีการห้ามปิดบังชื่อที่แท้จริงหรือใช้นามแฝงในการเปิดบัญชี ต้องใช้ชื่อที่แท้จริง และให้สถาบันการเงินเก็บรักษาข้อมูลของลูกค้าของตนเองเอาไว้

สถาบันการเงินในประเทศสหรัฐอเมริกาจะไม่รับเปิดบัญชีให้กับลูกค้าที่ปิดบังชื่อที่แท้จริงหรือผู้ที่ประสงค์จะใช้นามแฝง และในทางตรงกันข้าม สถาบันการเงินจะต้องเก็บรักษาข้อมูลของลูกค้าไว้ ระเบียบปฏิบัติ (Regulation) ของประเทศสหรัฐอเมริกาคำหนดให้ธนาคารพาณิชย์เก็บหมายเลขประจำตัวผู้เสียภาษีของลูกค้าไว้ 30 วัน นับแต่วันที่เปิดบัญชี หากไม่สามารถทราบหมายเลขประจำตัวผู้เสียภาษีได้ ธนาคารก็ถูกกำหนดให้มีหน้าที่ที่จะต้องหาข้อมูลเพิ่มเติมและเก็บรักษารายละเอียดเกี่ยวกับชื่อ ที่อยู่ และหมายเลขบัญชี ซึ่งข้อมูลดังกล่าวต้องเก็บไว้ 5 ปี หากธนาคารใดฝ่าฝืนจะได้รับโทษในทางแพ่ง

FATF Recommendation 11. เรียกร้องให้สถาบันการเงินกำหนดมาตรการที่สมเหตุสมผลในการรักษาข้อมูลที่แท้จริงของลูกค้า.... การบังคับใช้กฎเกณฑ์ (Rules) นี้เป็นการกำหนดภาระหน้าที่ให้กับสถาบันการเงินโดยให้สถาบันการเงินรับและบันทึกข้อมูลที่เกี่ยวข้องกับการ

³⁰ Third Asia/Pacific Money Laundering Methods Typologies Workshop “The Use of False Identities for Money Laundering Purposes” 1-2 March 2000, Bangkok, Thailand

ทำธุรกรรมของบุคคลที่เป็นเจ้าของเงินฝาก หรือเจ้าของบัญชี เช่น กฎเกณฑ์ในการรายงานธุรกรรมที่ใช้เงินสดจำนวนมาก , กฎเกณฑ์ในการรายงานธุรกรรมข้ามประเทศโดยใช้เงินสด หรือตราสารทางการเงิน และกฎเกณฑ์ในการเก็บรักษาบันทึก โดยกฎเกณฑ์ทั้งหมดนี้ต้องการให้สถาบันการเงินเก็บรักษาข้อมูลของบุคคลที่เกี่ยวข้องกับธุรกรรมการเงินนั้น ข้อมูลที่ต้องการให้สถาบันการเงินรายงานและเก็บบันทึกได้ถูกกำหนดและรวบรวมด้วยกระบวนการในการสืบสวนในทางแพ่งและทางอาญาของประเทศสหรัฐอเมริกา

จากที่กล่าวมาเป็นหน้าที่ของสถาบันการเงินในประเทศสหรัฐอเมริกาที่ต้องปฏิบัติ เทียบได้กับ FATF Recommendation 11 โดยเฉพาะหน้าที่ของสถาบันการเงินที่จะต้องให้ความเอาใจใส่ดูแลเป็นพิเศษกับความสัมพันธ์ในทางธุรกิจหรือธุรกรรมกับลูกค้า ซึ่งในบางสถานการณ์อาจมีเหตุผลทำให้เชื่อได้ว่าการกระทำที่ผิดกฎหมายแอบแฝงอยู่เบื้องหลังของธุรกรรมนั้น ๆ

หลักเกณฑ์หรือแนวปฏิบัติของการรายงานธุรกรรมที่มีเหตุอันควรสงสัย ในประเทศสหรัฐอเมริกานั้น กำหนดให้สถาบันการเงินมีหน้าที่ต้องรายงานแม้แต่ธุรกรรมที่ใช้เงินเพียง 5,000 เหรียญสหรัฐ ก็ตาม หากสถาบันการเงินนั้นรู้, สงสัย หรือมีเหตุผลที่ควรสงสัยในธุรกรรมนั้น เช่น ธุรกรรมนั้นเกี่ยวข้องกับการกระทำที่ผิดกฎหมาย , ธุรกรรมนั้นเกี่ยวข้องข้องกับธุรกิจที่ไม่สามารถเป็นไปได้ในเชิงธุรกิจ หรือจงใจที่จะหลีกเลี่ยงการรายงานธุรกรรม

ในกรณีที่ไม่รายงานธุรกรรมที่มีเหตุอันควรสงสัย มีหลักเกณฑ์ในทางกฎหมายที่กำหนดโทษในทางแพ่งเอาไว้ แต่หากมีการหลีกเลี่ยงหรือไม่ปฏิบัติตามโดยจงใจ โทษในทางอาญาจะถูกนำมาบังคับใช้กับสถาบันการเงินนั้นทันที กฎหมายของประเทศสหรัฐในส่วนนี้กำลังพัฒนาต่อไป และที่สำคัญคำตัดสินของศาลอุทธรณ์ยังแสดงให้เห็นได้ว่า ความล้มเหลวของสถาบันการเงินต่อหลัก Know Your Customer เป็นปัจจัยสำคัญที่คณะลูกขุนใช้เป็นเหตุผลในการลงโทษสถาบันการเงินในความผิดฐานฟอกเงิน³¹

³¹ United State v. Giraldi, 86 F. 3d 1368, 1373-74 (5th Cir.1996) (“(Defendant) had been trained and even served as trainer in know-your-client practices that, had they been employed, would have exposed (his purported customer’s) wealth as illegitimate)

ทั้งหลักเกณฑ์ในการรายงานธุรกรรมที่มีเหตุอันควรสงสัยเพื่อป้องกันการก่ออาชญากรรม การฟอกเงิน ล้วนแต่เป็นการกำหนดหน้าที่ที่ไม่อาจหลีกเลี่ยงความรับผิดชอบได้ ซึ่งหน้าที่เหล่านี้ ก็ปรากฏอยู่ใน FATF Recommendation 11 การสร้างความรับผิดชอบในทางกฎหมายโดยทางอ้อม นี้เป็นลักษณะของระบบกฎหมายคอมมอนลอว์และสิ่งนี้จึงเป็นข้อแตกต่างระหว่างระบบกฎหมาย Common Law กับ ระบบกฎหมาย Civil Law

ดังนั้น จะเห็นได้ว่า หากสถาบันการเงินปฏิบัติตามหลัก Know Your Customer โดยเคร่งครัดและจริงจังแล้ว สถาบันการเงินก็จะสามารถปกป้องตนเองจากลูกค้าที่มาหลอกลวง อาศัยสถาบันการเงินเป็นเครื่องมือและสามารถต่อต้านการฟอกเงิน หรืออาชญากรรมทางการเงิน อื่นๆ ได้อีกด้วย ปัจจุบันทั้งธนาคารพาณิชย์และสถาบันการเงินที่มีไซเบอร์คาร์พานิซซ์ ใช้นโยบาย Know Your Customer และกระบวนการในการปกป้องตนเองอย่างจริงจังและยังมี ประสิทธิภาพต่าง ๆ แสดงให้เห็นถึงการปฏิบัติอย่างจริงจังซึ่งเป็นส่วนสำคัญในการป้องกันการ ฟอกเงิน

FATF Recommendation 12. เรียกร้องให้สถาบันการเงินเก็บรักษาบันทึกไว้อย่าง น้อย 5 ปี โดยหลักการของกฎเกณฑ์ (Regulation) ในประเทศสหรัฐอเมริกามุ่งหมายให้สถาบัน การเงินตรวจสอบการแสดงตนของบุคคลที่มาทำธุรกรรมและเก็บรักษาบันทึกของธุรกรรมต่าง ๆ ไว้เช่นเดียวกับข้อมูลของลูกค้าในขณะเปิดบัญชี โดยรูปแบบจะต้องเอื้อต่อการใช้ในการสืบสวน หากมีการกระทำความผิดทางอาญาหรือความผิดในคดีที่เกี่ยวข้องกับภาษีอากร บันทึกต่าง ๆ สถาบันการเงินถูกบังคับให้ต้องเก็บรักษาไว้เป็นเวลา 5 ปี นับแต่สิ้นสุดความสัมพันธ์กับลูกค้า จากที่กล่าวมาก็แสดงให้เห็นได้อีกครั้งว่าหลัก Know Your Customer ปรากฏอยู่ในกฎหมาย ของประเทศสหรัฐอเมริกา (12 U.S.C. 1829 b (b); 31 CFR. 103.31 , 103.33 through 103.38)

Recent U.S. Experience with Proposing and the Withdrawing a “Know Your Customer” Rule.

หลัก Know Your Customer ได้ถูกกำหนดขึ้นโดยหน่วยงานกำกับดูแลธนาคารพาณิชย์ ของประเทศสหรัฐอเมริกา ข้อกำหนดต่าง ๆ ได้ถูกกำหนดขึ้นบนพื้นฐานของหลัก Know Your

Customer ดังนั้น การดำรงไว้ซึ่งหลักการของ Know Your Customer เป็นสิ่งที่สำคัญมิใช่เพียงเพื่อแสดงว่าประเทศสหรัฐอเมริกายอมรับในหลักการ 40 Recommendation เท่านั้น

ในปัจจุบันสถาบันการเงินในประเทศสหรัฐอเมริกาใช้หลัก Know Your Customer เป็นนโยบายในการปฏิบัติงานเพื่อปกป้องความซื่อสัตย์ของสถาบันการเงินของตน ประสบการณ์ต่าง ๆ แสดงให้เห็นว่า หลัก Know Your Customer เป็นส่วนสำคัญต่อประสิทธิภาพของการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน ดังนั้น การกำหนดหลักเกณฑ์แนวปฏิบัติตาม Know Your Customer เป็นเจตนาของหน่วยงานกำกับดูแลธนาคารพาณิชย์ ที่จะให้คำแนะนำแก่สถาบันการเงินเกี่ยวกับลูกค้า เพื่อที่จะช่วยเหลือในการสืบหาและป้องกันการกระทำความผิด

ไม่ใช่เพียงหน่วยงานกำกับดูแลธนาคารพาณิชย์เท่านั้นที่เชื่อมั่นในหลัก Know Your Customer ว่ามีประโยชน์ต่อสถาบันการเงิน สภาคองเกรสก็ได้มีการประกาศเป็นแนวปฏิบัติไว้เช่นกัน หน่วยงานกำกับดูแลธนาคารพาณิชย์ก็ได้พัฒนาหลัก Know Your Customer เพื่อให้หลักการนี้มีความเหมาะสมเพื่อที่จะให้ได้มาซึ่งข้อมูลในการป้องกันการฟอกเงินต่อไป

โดยหลักการ Know Your Customer ต้องการให้ธนาคารแต่ละแห่งพัฒนา ออกแบบ โปรแกรมในการจัดให้ลูกค้าแสดงตน ,ตรวจสอบแหล่งที่มาของเงินของลูกค้า รายงานธุรกรรมอย่างเหมาะสมและสอดคล้องกับหลักเกณฑ์ในทางปฏิบัติของการรายงานธุรกรรมที่มีเหตุอันควรสงสัย และโดยวัตถุประสงค์ของหลักการนี้มุ่งลดความเป็นไปได้ของสถาบันการเงินที่จะหลีกเลี่ยงการรายงานธุรกรรมที่ผิดกฎหมาย หรือโดยการหลีกเลี่ยงด้วยความพยายามของลูกค้า

ข้อกำหนดต่าง ๆ ที่ถูกนำมาใช้บังคับกับสถาบันการเงิน ผลกระทบโดยภาพรวมของกระบวนการ (Program) ในการปฏิบัติตามหลัก Know Your Customer ในสายตาของหน่วยงานกำกับดูแลสถาบันการเงิน คือ ข้อกำหนดหรือกฎเกณฑ์ในการปฏิบัติเพื่อให้เป็นไปตามหลัก Know Your Customer อาจจะเหมาะสมกับสถาบันการเงินหนึ่ง แต่ไม่เหมาะสมกับอีกสถาบันการเงินหนึ่ง ดังนั้น แต่ละธนาคารควรกำหนดกฎระเบียบ ความเคร่งครัด สำหรับธนาคารของตนเองให้เหมาะสมกับปริมาณ ความยุ่งยากหรือพื้นฐานของธุรกรรมแต่ละธุรกรรม การพัฒนาโดยยึดหลักการของ Know Your Customer ไว้จะขึ้นอยู่กับพื้นฐานของความเข้าใจ ความเสี่ยงภัย และชนิดของธุรกรรม ซึ่งสถาบันการเงินควรที่จะมีความเข้าใจโดยพิจารณา ร่วมกับตัวลูกค้าแต่ละรายไป

หลัก Know Your Customer ถูกกำหนดเป็นนโยบายภายในของแต่ละองค์กรของธนาคาร สถาบันการเงินส่วนใหญ่สนับสนุน หลักการดังกล่าว แม้ในช่วงต้นจะมีข้อโต้แย้งอยู่บ้าง แต่เมื่อเวลาผ่านไปก็แสดงให้เห็นว่า หลัก Know Your Customer มีความสำคัญต่อการป้องกันการฟอกเงินหรืออาชญากรรมทางการเงินอื่น ๆ การสร้างหลักเกณฑ์ที่มั่นคงและแนวปฏิบัติที่ต่อเนื่องเป็นสิ่งสำคัญต่อการป้องกันการฟอกเงินของประเทศสหรัฐอเมริกา การสร้างมาตรฐานของหน่วยงานกำกับดูแลธนาคารพาณิชย์เป็นผลดีต่อสถาบันการเงินในการปฏิบัติตามมิให้ตกเป็นเครื่องมือของการฟอกเงิน

4.5.4 หลัก Know Your Customer กับการฝึกอบรมพนักงาน

ส่วนสำคัญของความพยายามของสถาบันการเงินที่จะจัดการกับการฟอกเงิน คือ การฝึกอบรมพนักงานของตน (Employee training) ให้มีความรู้ความเชี่ยวชาญเกี่ยวกับการฟอกเงิน โดยพนักงานของสถาบันการเงินควรจะต้องรู้ถึงลักษณะ สภาพ ของการฟอกเงิน และให้ความสำคัญกับปัญหาการฟอกเงินและพนักงานทุกคนควรจะต้องรู้ถึงลักษณะธุรกรรมที่มีเหตุอันควรสงสัย ซึ่งอาจจะแสดงถึงการฟอกเงินได้ ทั้งนี้สถาบันการเงินจะต้องมีมาตรการหรือวิธีปฏิบัติในการสังเกต การกระทำที่น่าสงสัย และพนักงานทุกคนควรที่จะตระหนักและปฏิบัติตามมาตรการหรือวิธีปฏิบัติที่สถาบันการเงินวางไว้

การฝึกอบรมพนักงาน (Employee training) เป็นส่วนสำคัญซึ่งในการที่จะให้พนักงานมีความรู้ความเข้าใจเรื่องของการฟอกเงิน และเฝ้าระวังธุรกรรมที่มีเหตุอันควรสงสัย รวมถึงระดับผู้จัดการก็ควรได้รับการฝึกอบรมเป็นระยะถ้าเป็นไปได้ การฝึกอบรมควรจะทำให้ความรู้ถึงประสบการณ์ของสถาบันการเงินที่จะหลีกเลี่ยงการตกเป็นเครื่องมือของการฟอกเงิน และพนักงานใหม่ก็ควรได้รับการฝึกอบรมเช่นกัน³²

เนื่องจากหลัก Know Your Customer เป็นหลักสากลที่นานาประเทศที่มีกฎหมายป้องกันและปราบปรามการฟอกเงินจะต้องนำหลักการดังกล่าวกำหนดไว้ในกฎหมายโดยมีวัตถุประสงค์เพื่อให้สถาบันการเงินปฏิบัติตาม ในแถลงการณ์ว่าด้วยหลักการของคณะกรรมการแห่งบาเซล (BASLE STATEMENT OF PRINCIPLES) มีหลักการที่สำคัญ คือ

³² Robert E. Powis, "The money launderers" (Probus Publishing Company: 1992) P. 321.

การให้ธนาคารต้องตรวจพิสูจน์ตัวตนของลูกค้า (Customer Identification) หรือการรู้จักลูกค้าของตน (Know Your Customer) ซึ่งกำหนดหลักให้ธนาคารใช้ความพยายามให้มากพอในการตรวจสอบเพื่อทราบถึงตัวตนของลูกค้า และมีขั้นตอนที่มีประสิทธิภาพในการพิสูจน์ความบริสุทธิ์ใจของลูกค้าใหม่ นอกจากนี้ แถลงการณ์ดังกล่าว มีข้อความตอนหนึ่งว่า “ธนาคารทั้งปวงควรยึดนโยบายอย่างเป็นทางการให้สอดคล้องกับหลักที่ระบุไว้ในแถลงการณ์นี้ และควรประกันได้ว่าบรรดาพนักงานที่เกี่ยวข้องไม่ว่าจะอยู่ที่ใด ได้รู้ถึงนโยบายของธนาคารในเรื่องนี้ ควรให้ความสนใจในการฝึกอบรมพนักงานในเรื่องต่าง ๆ ที่ครอบคลุมโดยแถลงการณ์นี้ เพื่อส่งเสริมการยึดถือหลักการเหล่านี้ ธนาคารควรดำเนินตามขั้นตอน โดยเฉพาะในการให้ลูกค้าแสดงตนและการเก็บรักษาข้อมูลภายในของธุรกรรม จัดให้มีการตรวจสอบภายในซึ่งอาจจำเป็นต้องขยายเพื่อสร้างวิธีที่มีประสิทธิภาพในการทดสอบการปฏิบัติตามแถลงการณ์นี้”

ในประเทศอังกฤษ ธนาคารแห่งประเทศอังกฤษ (Bank of England) ได้ทุ่มเทความพยายามในการปราบปรามการฟอกเงิน ตอบสนองต่อหลักการของบาเซิล โดยได้ออกหนังสือไปยังธนาคารทุกธนาคารในสหราชอาณาจักรในปี 2532 โดยธนาคารแห่งประเทศอังกฤษได้เตือนว่าการไม่มีระบบตรวจสอบการฟอกเงินที่เหมาะสมอาจเป็นผลให้ต้องถูกเพิกถอนใบอนุญาตได้ หนังสือดังกล่าวได้ให้ธนาคารระลึกถึงหน้าที่ตามกฎหมายในการรายงาน กรณีที่ต้องสงสัยและร่วมมือกับเจ้าหน้าที่ด้านปราบปราม นอกจากนี้หนังสือยังได้เตือนให้ธนาคารทราบถึงหลักการ Know Your Customer อีกด้วย ซึ่งเป็นหลักการที่คณะกรรมการบาเซิลสนับสนุนมากและใช้ได้กับการฟอกเงินที่ได้จากอาชญากรรมทุกชนิดไม่เฉพาะแต่การค้ายาเสพติดเท่านั้น

เพื่อสนับสนุนมาตรการกฎหมายในการแก้ไขปัญหาการฟอกเงิน ผู้แทนของสมาคมนักการธนาคารแห่งอังกฤษ คณะกรรมการสร้างสรรค์สังคมหน่วยการข่าวยาเสพติดแห่งชาติ (Nation Drugs Intelligence Unit : NDIU) แห่งสกอตแลนด์ยาร์ด สุลกากร หน่วยงานด้านปราบปรามจะร่วมปฏิบัติงานกันในลักษณะเป็นคณะทำงานโดยได้รับการอุปถัมภ์จากธนาคารแห่งประเทศอังกฤษ คณะทำงานที่เป็นที่รู้จักกันว่าเป็นคณะทำงานร่วมด้านการฟอกเงิน (Joint Money Laundering Working Group) ซึ่งจัดตั้งขึ้นหลังจากได้มีการประชุมคณะกรรมการบาเซิล และมีรายงานของ FATF เพื่อพัฒนาแนวทางสำหรับธนาคารในการบ่งชี้การโอนเงินที่ต้องสงสัย คณะทำงานได้จัดทำเอกสารแนะแนวทางแจ้งไปยังบรรดาสถาบันการเงินเมื่อปี 2533 โดยแนวทางดังกล่าวได้กำหนดข้อปฏิบัติสำหรับการควบคุมภายในและการฝึกอบรมเจ้าหน้าที่ธนาคาร เพื่อให้สถาบันการเงินหลีกเลี่ยงในการตกเป็นเครื่องมือในการฟอกเงินและประการสำคัญ คือ การเก็บบันทึกทางการเงิน การพิสูจน์การแสดงตนของลูกค้า และการตรวจสอบการ

ดำเนินการของสาขาพันธมิตร เอกสารแนะแนวทางของคณะทำงานสนับสนุนการใช้หลักการ Know Your Customer มาใช้ในความสัมพันธ์ระหว่างธนาคารด้วย³³

สำหรับประเทศสหรัฐอเมริกา ในเรื่องหลักการของ Know Your Customer นั้น เมื่อวันที่ 1 พฤศจิกายน ค.ศ. 1991 ประเทศสหรัฐอเมริกาได้ออก Guidelines for sentencing Organization ซึ่งถือได้ว่าเป็นข้อแนะนำอย่างหนึ่งที่จะลดภาระของสถาบันการเงินลงได้บางส่วน กล่าวคือ ถ้าสถาบันการเงินได้ดำเนินการตามมาตรฐานของ Guidelines แล้ว ก็เปรียบเสมือนเครื่องมือที่ทำให้สถาบันการเงินลดความเสี่ยงในการถูกดำเนินคดี หรือถูกลงโทษตามกฎหมายได้

แผนงานที่จะให้สถาบันการเงินปฏิบัติตาม Compliance Program นี้ สถาบันการเงินจะต้องมีนโยบายห้ามมิให้พนักงานของสถาบันการเงินเกี่ยวข้องกับการกระทำที่จะมีลักษณะเป็นการฝ่าฝืนกฎหมาย Bank Secrecy Act หรือ Money Laundering Control Act และให้ความรู้แก่พนักงานของสถาบันการเงินด้วยว่า ถ้ามีการฝ่าฝืนจะถูกดำเนินการอย่างไร และสถาบันการเงินจะต้องให้พนักงานของสถาบันการเงินลงลายมือชื่อรับทราบข้อความทั้งหมดด้วย สถาบันการเงินต้องแต่งตั้งเจ้าหน้าที่ระดับสูง ซึ่งจะต้องรายงานโดยตรงไปยัง C.E.O. สถาบันการเงินมีหน้าที่ต้องคอยดูแลให้เป็นไปตามข้อผูกมัดดังกล่าว การที่สถาบันการเงินละเว้นไม่ปฏิบัติตามดังกล่าวก็ถือว่าเป็นการเพียงพอแล้วที่จะนำไปสู่การฝ่าฝืนกฎหมาย Bank Secrecy Act “ได้”³⁴

ในส่วนของประเทศไทย ระบบการรู้จักลูกค้าของประเทศไทยนั้น เป็นการรู้จักลูกค้าในรูปแบบของเอกสารเท่านั้น ในกฎระเบียบของธนาคารแห่งประเทศไทยไม่มีการกำหนดให้ธนาคารพาณิชย์ต้องรู้จักลูกค้าไปมากกว่านี้ ในบางประเทศมีกฎระเบียบให้ธนาคารพาณิชย์ในการแบ่งกลุ่มลูกค้าตามอาชีพ และความเสี่ยงของแต่ละอาชีพว่ามีโอกาสที่จะเกี่ยวข้องกับความผิดฐานหรือความผิดฐานฟอกเงินมากน้อยเพียงใด เช่น นักการเมืองมีความเสี่ยงสูงที่จะทุจริตคอร์รัปชัน ทำให้ต้องอาศัยพนักงานจะต้องสังเกตลูกค้าที่มาทำธุรกรรม ซึ่งในทางปฏิบัติเป็นเรื่องที่ปฏิบัติยาก ลูกค้าสามารถทำธุรกรรมกับสาขาใดก็ได้ แม้กระทั่งสาขาเดียวกันก็อาจจะทำธุรกรรม

³³ เอกสารเผยแพร่ “การป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน” ศูนย์บริการข้อมูลและกฎหมาย สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา หน้า 21-22.

³⁴ เมธี กุศลสร้าง, กฎหมายป้องกันและปราบปรามการฟอกเงินกับบทบาทและภาระหน้าที่ของสถาบันการเงิน, หน้า 113.

กับพนักงานต่างคนกันก็ได้ จึงเห็นได้ว่าการกำหนดให้ธนาคารพาณิชย์ต้องรู้จักลูกค้านั้น ก่อให้เกิดปัญหาเช่นกัน

จากที่กล่าวมาจะเห็นได้ว่า สิ่งที่เป็นส่วนสำคัญในการที่ธนาคารพาณิชย์จะหลีกเลี่ยงจากการตกเป็นเครื่องมือของอาชญากรในการฟอกเงิน คือ นโยบาย Know Your Customer ที่เข้มแข็ง มาตรการหรือแนวทางในการปฏิบัติตาม นโยบาย Know Your Customer ควรจะถูกกำหนดไว้และใช้ให้เป็นประโยชน์ตลอดจนการฝึกอบรมพนักงานของตนเองอย่างต่อเนื่องให้มีความรู้ความเข้าใจในหลักการและความจำเป็นของหลักการดังกล่าว ซึ่งธนาคารพาณิชย์ในประเทศไทยส่วนใหญ่ยังไม่ให้ความสำคัญเท่าที่ควร

4.6 มาตรการตรวจสอบลูกค้า (Customer Due Diligence – CDD) ตามหลักการของ FATF Recommendation

นอกจากหลักการ Know Your Customer ที่ถูกนำมาใช้กับสถาบันการเงินในการรู้จักลูกค้าของตนตามข้อ 4.5 เพื่อปฏิบัติการให้เป็นไปตามพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน พ.ศ. 2542 แล้ว ในปัจจุบันมาตรการใหม่ได้ถูกกำหนดขึ้นเพื่อป้องกันและปราบปรามการฟอกเงินและการต่อต้านการอุดหนุนทางการเงินของผู้ก่อการร้าย คือ มาตรการตรวจสอบลูกค้า (Customer Due Diligence – CDD) ซึ่งหลักการนี้ได้ถูกระบุไว้ในข้อเสนอนะ 40 ประการของ FATF ฉบับทบทวนแก้ไข เพื่อใช้เป็นแนวทางใหม่ที่สมบูรณ์สำหรับต่อสู้กับการฟอกเงินและการอุดหนุนทางการเงินแก่ผู้ก่อการร้าย ซึ่งมาตรการตรวจสอบลูกค้า (Customer Due Diligence – CDD) มีหลักการสำคัญ ดังนี้³⁵

ข้อเสนอนะข้อที่ 5 ได้กำหนดหลักการตรวจสอบและบันทึกบัญชีของลูกค้า กล่าวคือ สถาบันการเงินไม่ควรให้มีการเปิดบัญชีไม่มีชื่อหรือบัญชีที่ใช้นามแฝงอย่างชัด

สถาบันการเงินควรดำเนินมาตรการตรวจสอบลูกค้ารวมทั้งการจำแนกและตรวจสอบตัวตนของลูกค้าเมื่อ

- สร้างความสัมพันธ์ทางธุรกิจ

³⁵ www.amlo.go.th

- ดำเนินธุรกรรมเป็นครั้งคราว (1) เนื้อหอกำหนดขั้นต่ำที่ใช้ หรือ (2) ซึ่งเป็นการโอนเงินทางโทรเลขในพฤติกรรมที่อยู่ภายใต้หมายเหตุกรณีตีความสำหรับข้อแนะนำพิเศษข้อ 7³⁶
- มีข้อสงสัยว่ามีการฟอกเงินหรือการอุดหนุนทางการเงินแก่ผู้ก่อการร้าย หรือ
- สถาบันการเงินมีข้อสงสัยเกี่ยวกับความถูกต้องหรือความเพียงพอของข้อมูลเกี่ยวกับตัวตนของลูกค้าที่ได้มาในครั้งก่อน

มาตรการตรวจสอบลูกค้า (Customer Due Diligence – CDD) ที่ต้องกระทำมีดังนี้

(ก) จำแนกตัวตนของลูกค้าและตรวจสอบตัวตนของลูกค้าโดยใช้เอกสารข้อมูลหรือสารสนเทศจากแหล่งที่น่าเชื่อถือและเป็นอิสระ (แห่งเอกสาร ข้อมูลหรือสารสนเทศที่น่าเชื่อถือและเป็นอิสระ)

(ข) ระบุตัวตนผู้รับผลประโยชน์และใช้มาตรการที่สมเหตุผลเพื่อตรวจสอบตัวตนผู้รับผลประโยชน์จนสถาบันการเงินพอใจว่าทราบว่าเป็นใคร สำหรับนิติบุคคลและการจัดรูปแบบในทางกฎหมายควรรวมถึงการที่สถาบันการเงินใช้มาตรการที่สมเหตุผลเพื่อความเข้าใจโครงสร้างกรรมสิทธิ์และการควบคุมของลูกค้า

(ค) หาข้อมูลเกี่ยวกับจุดประสงค์และเจตนารมณ์ของความสัมพันธ์ทางธุรกิจ

(ง) ตรวจสอบความสัมพันธ์ทางธุรกิจและตรวจเข้มธุรกรรมซึ่งได้ดำเนินการอย่างต่อเนื่องตลอดระยะเวลาของความสัมพันธ์นั้น เพื่อให้มั่นใจว่าธุรกรรมที่กำลังดำเนินอยู่นั้นสอดคล้องกับความรู้ของสถาบันเกี่ยวกับลูกค้า กิจกรรมของลูกค้าและภาพความเสี่ยง รวมทั้งแหล่งเงินทุนถ้าจำเป็น

สถาบันการเงินควรจะใช้มาตรการ CDD แต่ละข้อตามข้อ (ก) ถึง (ง) ข้างต้น แต่อาจจะกำหนดขอบเขตของมาตรการดังกล่าวจากเกณฑ์ความอ่อนไหวต่อความเสี่ยงโดยขึ้นอยู่กับชนิดของลูกค้า ความสัมพันธ์ทางธุรกิจและธุรกรรมมาตรการที่ใช้ควรสอดคล้องกับแนวทางใด ๆ ที่ออกโดยหน่วยงานที่มีหน้าที่ สำหรับประเภทที่มีความเสี่ยงสูงสถาบันการเงินควรจะทำ การตรวจสอบอย่างเข้ม ในบางสถานการณ์เมื่อมีความเสี่ยงต่ำก็อาจจะอนุญาตให้สถาบันการเงินใช้ มาตรการที่ลดหย่อนลงไปหรือไม่ยุ่งยากมาก

สถาบันการเงินควรตรวจสอบตัวตนของลูกค้าและผู้รับผลประโยชน์ก่อนหรือในระหว่าง การสร้างความสัมพันธ์ทางธุรกิจหรือการทำธุรกรรมที่สำหรับลูกค้าจรโดยอาจอนุญาตสถาบัน

³⁶ คีกรายละเอียดเพิ่มเติมได้จากข้อแนะนำ 40 ข้อ ของคณะทำงานเฉพาะกิจเพื่อ ดำเนินมาตรการทางการเงินเกี่ยวกับการฟอกเงิน (ภาคผนวก)

การเงินให้ตรวจให้เสร็จสิ้นโดยเร็วที่สุดเท่าที่จะทำได้ภายหลังการสร้างความสัมพันธ์ซึ่งความเสี่ยงที่จะมีการฟอกเงินจะได้รับการบริหารจัดการอย่างมีประสิทธิภาพและที่สำคัญ คือ ไม่เป็นการขัดขวางการทำธุรกิจตามปกติ

ถ้าสถาบันการเงินไม่สามารถปฏิบัติตามวรรค (ก) ถึง (ค) ข้างต้นได้ ก็ไม่ควรเปิดบัญชีเริ่มต้นความสัมพันธ์ทางธุรกิจหรือทำธุรกรรม หรือควรจะได้เลิกความสัมพันธ์ทางธุรกิจและควรพิจารณารายงานธุรกรรมที่น่าสงสัยในส่วนที่เกี่ยวข้องกับลูกค้า

ข้อกำหนดเหล่านี้ควรจะใช้กับลูกค้าใหม่ทั้งหมดแม้ว่าสถาบันการเงินควรจะนำข้อเสนอแนะนี้ไปใช้กับลูกค้าที่มีอยู่แล้วด้วยโดยใช้เกณฑ์ความเป็นสาระสำคัญและความเสี่ยงและควรจะดำเนินการตรวจสอบความสัมพันธ์ที่มีอยู่แล้วนี้ในเวลาที่เหมาะสม

โดยในส่วนของภาคผนวกหมายเหตุการตีความข้อเสนอนี้ 40 ประการ ได้อธิบายถึงหลักการ CDD ไว้ดังนี้

การตรวจสอบลูกค้าและการได้รับการเตือนให้ทราบ

ถ้าในระหว่างการสร้างหรือการมีความสัมพันธ์กับลูกค้าหรือเมื่อทำธุรกรรมเป็นครั้งคราว สถาบันการเงินเกิดความสงสัยว่าธุรกรรมนั้นเกี่ยวข้องกับการฟอกเงินหรือการอุดหนุนการเงินแก่ผู้ก่อการร้าย สถาบันการเงินก็ควรจะ

(ก) ค้นหาอย่างปกติเพื่อหาและตรวจสอบตัวตนของลูกค้าและเจ้าของผู้รับผลประโยชน์ไม่ว่าถาวรหรือเป็นครั้งคราวและไม่คำนึงถึงข้อยกเว้นใด ๆ หรือจำนวนต่ำสุดใด ๆ ที่ระบุไว้ซึ่งอาจนำมาใช้ด้วยประการอื่น

(ข) ทำรายงานเรื่องธุรกรรมที่น่าสงสัย (STR) ส่งให้หน่วยงานข่าวกรองตามข้อเสนอแนะ 13 ข้อเสนอแนะ 14 ห้ามสถาบันการเงิน กรรมการ เจ้าหน้าที่และพนักงานเปิดเผยข้อเท็จจริงว่ามีการรายงาน STR หรือข้อมูลที่เกี่ยวข้องไปยัง FIU มีความเสี่ยงว่าลูกค้าอาจได้รับการเตือนให้ทราบโดยไม่ได้ตั้งใจเมื่อสถาบันการเงินต้องดำเนินการตรวจสอบลูกค้าของตน (CDD) ในสถานการณ์เหล่านี้ การที่ลูกค้าทราบว่าจะมีการรายงาน STR หรือการสอบสวนก็อาจจะทำให้เกิดความเสียหายแก่ความพยายามในอนาคตที่จะสอบสวนเรื่องการฟอกเงินหรือการอุดหนุนการเงินแก่ผู้ก่อการร้ายที่ต้องสงสัย

ดังนั้น ถ้าสถาบันการเงินเกิดความสงสัยว่าธุรกรรมมีความเกี่ยวข้องกับการฟอกเงินหรือการอุดหนุนการเงินแก่ผู้ก่อการร้าย สถาบันการเงินก็ควรจะคำนึงถึงความเสี่ยงของการเตือนให้ทราบเมื่อดำเนินกระบวนการตรวจสอบลูกค้า ถ้าสถาบันการเงินมีเหตุผลเชื่อว่าการดำเนินกระบวนการการตรวจสอบลูกค้าจะเป็นการเตือนให้ลูกค้าหรือผู้ที่จะมาเป็นลูกค้าทราบ สถาบัน

การเงินก็อาจเลือกที่จะไม่ดำเนินกระบวนการนั้นและควรส่งรายงาน STR สถาบันการเงินควร จะสร้างความมั่นใจว่าพนักงานของสถาบันทราบและมีความอ่อนไหวต่อประเด็นปัญหาเหล่านี้ เมื่อดำเนินกระบวนการ CDD

กระบวนการ CDD สำหรับนิติบุคคลและการจัดดำเนินการทางกฎหมาย

เมื่อดำเนินการข้อ (ก) และ (ข) ของกระบวนการ CDD กับนิติบุคคลหรือการจัด ดำเนินการทางกฎหมาย สถาบันการเงินควรจะ

(ก) ตรวจสอบว่าบุคคลใด ๆ ซึ่งอ้างว่าการกระทำแทนลูกค้าได้รับมอบอำนาจเช่นนั้น จริงและระบุตัวตนของบุคคลนั้น

(ข) ระบุตัวตนของลูกค้าและตรวจสอบตัวตนนั้น มาตรการชนิดที่จำเป็นตามปกติ เพื่อดำเนินการนี้ให้เป็นที่พอใจจะต้องการหลักฐานการก่อตั้งนิติบุคคลหรือหลักฐานในลักษณะ เดียวกันของสถานะทางกฎหมายของนิติบุคคลหรือการจัดดำเนินการทางกฎหมายตลอดจนข้อมูล เกี่ยวกับชื่อของลูกค้า ชื่อของทรัสต์ แบบตามกฎหมาย ที่อยู่ กรรมการ และข้อกำหนดอำนาจ ซึ่งผูกมัดนิติบุคคลหรือการจัดดำเนินการทางกฎหมายนั้น

(ค) ระบุตัวตนของเจ้าของผู้รับประโยชน์รวมทั้งทำความเข้าใจในกรรมสิทธิ์และ โครงสร้างการควบคุมและดำเนินมาตรการตามสมควรเพื่อตรวจสอบตัวตนของบุคคลดังกล่าว มาตรการชนิดที่จำเป็นตามปกติเพื่อดำเนินการนี้ให้เป็นที่พอใจจะต้องการระบุตัวตนของ บุคคลธรรมดา ซึ่งประกอบขึ้นเป็นจิตใจและการบริหารจัดการนิติบุคคลหรือการดำเนินการทาง กฎหมายนั้น เมื่อลูกค้าหรือเจ้าของผลประโยชน์ในการควบคุมนั้นเป็นบริษัทมหาชน ซึ่งต้อง ปฏิบัติตามข้อกำหนดในการเปิดเผยก็ไม่จำเป็นต้องหาทางระบุตัวตนและตรวจสอบตัวตนของผู้ ถือหุ้นใด ๆ ของบริษัทนั้น

การพึ่งพาอาศัยการระบุตัวตนและการตรวจสอบซึ่งได้ดำเนินการไปแล้ว

มาตรการ CDD ที่กำหนดไว้ในข้อแนะนำข้อที่ 5 ไม่ได้หมายความว่าสถาบัน การเงินจะต้องระบุตัวตนและตรวจสอบตัวตนของลูกค้าแต่ละรายอย่างซ้ำซากทุกครั้งที่ถูกค้า ทำธุรกรรม สถาบันการเงินมีสิทธิพึ่งพาอาศัยขั้นตอนการระบุตัวตนและการตรวจสอบซึ่ง สถาบันได้ดำเนินการไปแล้วยกเว้นเมื่อสถาบันเกิดความสงสัยเกี่ยวกับความถูกต้องของข้อมูลนั้น ตัวอย่างของเหตุการณ์ซึ่งอาจทำให้สถาบันการเงินมีความสงสัยเช่นนี้อาจเกิดขึ้นเมื่อสงสัยเรื่อง การฟอกเงินเกี่ยวกับลูกค้าผู้นั้น หรือเมื่อมีการเปลี่ยนแปลงอย่างมีสาระสำคัญในวิธีที่ดำเนินการ ของบัญชีของลูกค้าซึ่งไม่สอดคล้องกับการดำเนินธุรกิจของลูกค้า

จังหวะเวลาในการตรวจสอบ

ตัวอย่างของชนิดเหตุการณ์ซึ่งอาจจะต้องดำเนินการตรวจสอบหลังจากสร้างความสัมพันธ์ทางธุรกิจแล้วเพราะมีความจำเป็นจะต้องไม่ทำให้การประกอบธุรกิจตามปกติหยุดชะงักซึ่งได้แก่

- ธุรกิจที่ไม่มีการพบกันซึ่งหน้า
- ธุรกิจหลักทรัพย์ในธุรกิจเกี่ยวกับหลักทรัพย์ บริษัทและคนกลางอาจต้องทำธุรกรรมอย่างรวดเร็วตามสถานการณ์ตลาดในขณะที่ลูกค้ากำลังติดต่ออยู่และอาจต้องทำธุรกรรมก่อนการตรวจสอบตัวตนจะเสร็จสิ้น
- ธุรกิจประกันชีวิต ในส่วนที่เกี่ยวกับธุรกิจประกันชีวิต ประเทศต่าง ๆ อาจอนุญาตให้ระบุหาตัวตนและตรวจสอบตัวตนของผู้รับประโยชน์ตามกรมธรรม์หลังจากได้สร้างความสัมพันธ์ทางธุรกิจกับผู้ถือกรมธรรม์แล้ว อย่างไรก็ตามในกรณีเช่นนี้การระบุหาตัวตนและการตรวจสอบตัวตนควรจะทำเมื่อหรือก่อนเวลาจ่ายเงินหรือเมื่อผู้รับประโยชน์มีเจตนาจะใช้สิทธิพื้นฐานตามกรมธรรม์

สถาบันการเงินยังต้องใช้วิธีการบริหารความเสี่ยงอีกด้วยในสถานการณ์ซึ่งลูกค้าอาจใช้ความสัมพันธ์ทางธุรกิจก่อนการตรวจสอบ วิธีการนี้ควรจะรวมถึงมาตรการ เช่น การจำกัดจำนวน ชนิด และ/หรือ จำนวนธุรกรรมที่สามารถทำได้และการตรวจสอบธุรกรรมขนาดใหญ่หรือที่มีความซับซ้อนซึ่งกำลังถูกดำเนินการนอกเหนือความปรกติที่คาดหวังได้สำหรับความสัมพันธ์ชนิดนั้น สถาบันการเงินควรจะอ้างอิงถึงเอกสารการดำเนินการ CDD จากการประชุมที่เมืองบาเซิล สำหรับคำแนะนำเฉพาะเรื่องตัวอย่างมาตรการบริหารความเสี่ยงสำหรับธุรกิจที่ไม่มีการพบกันซึ่งหน้า

มาตรการ CDD ที่ง่ายขึ้นหรือลดลง

กฎทั่วไปก็คือ ลูกค้าต้องอยู่ภายใต้มาตรการ CDD อย่างเต็มที่รวมทั้งข้อกำหนดให้ระบุหาตัวตนของเจ้าของผู้รับประโยชน์ แต่กระนั้นก็ตามยังมีสถานการณ์ซึ่งความเสี่ยงของการฟอกเงินหรือการอุดหนุนทางการเงินแก่ผู้ก่อการร้ายมีน้อยเมื่อข้อมูลเรื่องตัวตนของลูกค้าหรือเจ้าของผู้รับประโยชน์ของลูกค้าสามารถหาได้จากข้อมูลสาธารณะหรือเมื่อมีการตรวจสอบและควบคุมอย่างเพียงพอทั่วไปในระบบของประเทศ ในสถานการณ์เช่นนั้นจึงเป็นการสมควรที่จะยอมให้สถาบันการเงินของประเทศใช้มาตรการที่ง่ายขึ้นหรือลดลงได้เมื่อดำเนินการระบุตัวตนและตรวจสอบตัวตนของลูกค้าและเจ้าของผู้รับผลประโยชน์

ตัวอย่างกรณีลูกค้าซึ่งอาจใช้มาตรการ CDD ที่ง่ายขึ้นหรือลดลงได้

- สถาบันการเงิน เมื่ออยู่ภายใต้ข้อกำหนดเพื่อต่อสู้กับการฟอกเงินและการอุดหนุนการเงินแก่ผู้ก่อการร้ายซึ่งสอดคล้องกับข้อเสนอแนะของ FATF และได้รับการกำกับดูแลและให้ปฏิบัติตามการควบคุมเหล่านั้น

- บริษัทมหาชนซึ่งต้องปฏิบัติตามข้อกำหนดการเปิดเผยตามข้อบังคับ
- หน่วยงานหรือวิสาหกิจของรัฐบาล

นอกจากหลักการ CDD จะเป็นการขยายกระบวนการตรวจสอบลูกค้าของสถาบันการเงินแล้ว ข้อเสนอแนะข้อที่ 6 ได้ให้ความสำคัญกับบุคคลที่เกี่ยวข้องในวงการเมือง หรือนักการเมือง ซึ่งการตรวจสอบความสัมพันธ์กับบุคคลเหล่านั้นนอกจากจะดำเนินมาตรการตรวจสอบตามปกติแล้ว สถาบันการเงินควรจะ

(ก) มีระบบบริหารความเสี่ยงที่เหมาะสมเพื่อกำหนดว่าลูกค้าเป็นบุคคลที่เกี่ยวข้องวงการเมืองหรือไม่

(ข) ขออนุมัติจากผู้บริหารอาวุโสเพื่อสร้างความสัมพันธ์ทางธุรกิจกับลูกค้าดังกล่าว

(ค) ใช้มาตรการที่เหมาะสมเพื่อกำหนดหาแหล่งทรัพย์สินและแหล่งเงินทุน

(ง) ดำเนินการตรวจสอบความสัมพันธ์ทางธุรกิจอย่างต่อเนื่องและเข้มข้น

โดย FATF ได้ให้คำนิยามของคำว่า “บุคคลที่เกี่ยวข้องวงการเมือง” หมายถึง บุคคลผู้ซึ่งได้รับความเชื่อถือให้ทำกิจกรรมที่โด่งดังในต่างประเทศ เช่น ประมุขของรัฐหรือรัฐบาล นักการเมืองอาวุโส เจ้าหน้าที่รัฐบาลอาวุโส เจ้าพนักงานตุลาการหรือทหาร ผู้บริหารอาวุโสของบริษัทที่รัฐเป็นเจ้าของ เจ้าหน้าที่พรรคการเมืองคนสำคัญ ความสัมพันธ์ทางธุรกิจกับสมาชิกครอบครัวหรือผู้ร่วมงานคนสนิทของบุคคลที่เกี่ยวข้องวงการเมืองซึ่งมีความเสี่ยงต่อชื่อเสียง เช่นเดียวกับตัวบุคคลที่เกี่ยวข้องวงการเมืองเอง ซึ่งคำจำกัดความนี้ไม่มีเจตนาให้ครอบคลุมถึงบุคคลในระดับกลางหรือระดับล่างกว่าในประเภทที่กล่าวข้างต้น

แม้ข้อเสนอแนะของ FATF จะทำให้เกิดมาตรการที่สมบูรณ์สอดคล้องกัน และมีความเข้มแข็งสูงสำหรับใช้ต่อสู้กับการฟอกเงินและการอุดหนุนทางการเงินแก่ผู้ก่อการร้าย แต่ก็ปฏิเสธไม่ได้ว่าหากในอนาคตมีการนำหลักการ CDD มาใช้ในสถาบันการเงินแล้ว จะก่อให้เกิดภาระแก่สถาบันการเงินที่จะต้องเพิ่มความเข้มแข็งและให้ความสำคัญกับการปฏิบัติตาม ไม่ว่าจะอยู่ในรูปแบบของการออกระเบียบปฏิบัติ การตรวจสอบภายในองค์กรหรือการตรวจสอบจากภายนอกองค์กร อีกทั้งในการใช้มาตรฐานในการตรวจสอบลูกค้าที่เป็นบุคคลที่เกี่ยวข้องวงการเมืองที่สูงกว่าลูกค้าปกตินั้น อาจก่อให้เกิดข้อคัดค้านได้ว่าเป็นการเลือกปฏิบัติได้

4.7 ประเด็นปัญหาอื่น ๆ

จากการสอบถามเจ้าหน้าที่ผู้มีหน้าที่รับผิดชอบในธนาคารพาณิชย์แห่งหนึ่ง พบประเด็นปัญหา คือ ปัญหาในการจัดเก็บข้อมูล ในส่วนภาระหน้าที่ธนาคารพาณิชย์ที่จะต้องเก็บรายละเอียดเกี่ยวกับการแสดงตนและบันทึกข้อเท็จจริงตามมาตรา 20 และมาตรา 21 แห่งพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน พ.ศ. 2542 เป็นเวลา 5 ปี นับแต่วันที่มีการปิดบัญชีหรือยุติความสัมพันธ์กับลูกค้าหรือนับแต่ได้มีการทำธุรกรรมนั้นแล้วแต่ที่กำหนดระยะเวลาใดจะยาวกว่ากันนั้น เป็นข้อบังคับของกฎหมายที่ก่อให้เกิดภาระแก่ธนาคารพาณิชย์เป็นอย่างมาก เนื่องจากการสิ้นสุดความสัมพันธ์ของลูกค้ากับธนาคารจะสิ้นสุดเมื่อใดไม่อาจทราบได้หากไม่ปิดบัญชี เพราะลูกค้าอาจจะมีเงินอยู่ในบัญชี 1,000 บาท แต่ไม่ปิดบัญชี ธนาคารพาณิชย์ไม่มีพนักงานเพียงพอที่จะให้มาตรวจว่าบัญชีไหนเคลื่อนไหวหรือไม่เคลื่อนไหวแล้ว จึงตัดปัญหาโดยเก็บเอกสารเหล่านั้นไว้ตลอด ซึ่งเอกสารเหล่านี้มีได้มี 1 รายการ ต่อ 1 บัญชี เพราะลูกค้าอาจจะทำธุรกรรมกับธนาคารหลายครั้ง อีกทั้งเอกสารดังกล่าวเป็นเพียงเอกสารที่ระบุว่า ณ เวลาหนึ่งมีการทำธุรกรรมเกิดขึ้น โดยรายละเอียดเช่นนี้สามารถตรวจสอบได้จากรายงานภาวะเคลื่อนไหวทางบัญชีในแต่ละบัญชี ซึ่งแต่ละธนาคารสามารถตรวจสอบได้อยู่แล้ว ดังนั้น หากในอนาคตมีการแก้ไขจำนวนเงินที่กำหนดให้ธนาคารพาณิชย์ต้องรายงานโดยลดจำนวนเงินลง แต่ไม่แก้ปัญหานี้ควบคู่กันไปด้วยก็จะทำให้ก่อปัญหาให้ธนาคารพาณิชย์มากขึ้น

จากที่กล่าวมาทั้งหมดนี้จะเห็นได้ว่า การดำเนินการตามกฎหมายว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงินในส่วนของธนาคารพาณิชย์นั้น ยังมีปัญหาและอุปสรรคอยู่ไม่ว่าจะเป็นภาระหน้าที่ที่กฎหมายกำหนดให้ปฏิบัติ เช่น การรายงานธุรกรรม การจัดเก็บข้อมูล หรือกฎระเบียบภายในของแต่ละธนาคารที่ยังไม่มีมาตรฐานที่ดี หรือมาตรการ CDD ที่กำหนดภาระหน้าที่เพิ่มขึ้นให้กับธนาคารและจะถูกนำมาใช้ในอนาคต ซึ่งในบทที่ 5 ผู้วิจัยจะได้นำเสนอข้อเสนอแนะในการแก้ปัญหาและอุปสรรคต่อไป