# บทที่ 5

# สรุปและข้อเสนอแนะ

## 1. สรุป

พระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน พ.ศ.2542 ได้กำหนดภาระและหน้าที่ให้กับสถาบันการเงิน ในการรายงานเกี่ยวกับธุรกรรมที่เป็นไปตามกฎกระทรวง ให้แก่สำนักงานป้องกันและปราบปรามการฟอกเงินทราบ

ในมาตรา 13 ของพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน พ.ศ.2542 ได้กำหนด ธุรกรรมที่สถาบันการเงินต้องรายงานต่อสำนักงานป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน

(1) ธุรกรรมที่ใช้เงินสดมีจำนวนเกินกว่าที่กำหนดไว้ในกฎกระทรวง

(2) ธุรกรรมที่เกี่ยวกับทรัพย์สินที่มีมูลค่าเกินกว่าที่กำหนดไว้ในกฎกระทรวง หรือ

(3) ธุรกรรมที่มีเหตุอันควรสงสัย ทั้งนี้ไม่ว่าจะเป็นธุรกรรมตาม (1) หรือ (2) หรือไม่ก็ตาม

มาตรการการควบคุมการฟอกเงิน ได้แก่ มาตรการสกัดกั้นมิให้มีการเปลี่ยนสภาพเงินหรือทรัพย์สิน ที่ได้มาโดยมิชอบด้วยกฎหมายหรือไม่สุจริต ให้กลายเป็นเงินหรือทรัพย์สินที่ได้มาโดยถูกกฎหมายหรือพิสูจน์ไม่ได้ว่า เป็นการได้เงินหรือทรัพย์สินนั้นมาโดยทุจริตโดยมีหลักเกณฑ์ที่สำคัญ คือ กำหนดให้การฟอกเงินเป็นความผิดทางอาญา และกำหนดให้ธนาคารและสถาบันการเงินต่างๆ มีหน้าที่ต้องรายงานการเคลื่อนไหวของธุรกรรม ตามมาตรา 13 แห่งพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน พ.ศ.2542 อีกทั้งยังเป็นมาตรการในการช่วยยับยั้งการฟอกเงินได้ด้วย จึงกำหนดให้สถาบันการเงินและบุคคลที่เกี่ยวข้อง มีหน้าที่ต้องรายงานการทำธุรกรรม และการแสดงตนของลูกค้า เพื่อเป็นการทำความรู้จักกับลูกค้าของตนให้ดี และวัตถุประสงค์ที่สำคัญนั้นก็เพื่อให้สถาบันการเงิน ใช้มาตรการที่สมเหตุสมผลในการตรวจสอบข้อมูลที่แท้จริงเกี่ยวกับตัวลูกค้า รวมทั้งหลีกเลี่ยงไม่ให้มีการใช้บัญชีที่ไม่มีชื่อ หรือบัญชีชื่อปลอม หรือบัญชีที่ไม่ระบุชื่อของเจ้าของอย่างแท้จริง อันจะเป็นช่องว่างในการฟอกเงินได้ โดยการกำหนดให้สถาบันการเงินนั้นต้อง

มีหน้าที่การรายงานธุรกรรมนั้น ถือว่าเป็นการควบคุมการทำธุรกรรมโดยมีหลักเกณฑ์ที่กำหนดเบื้องต้นนั้นเป็นการใช้มูลค่าของธุรกรรมข้อแรก กล่าวคือสถาบันการเงินนั้น จะมีหน้าที่ต้องรายงาน ลูกค้าในสถาบันการเงิน เมื่อปรากฏว่าธุรกรรมนั้นเป็น 1.ธุรกรรมที่ใช้เงินสดมีจำนวนเกินกว่า 2,000,000 บาทขึ้นไป 2. ธุรกรรมที่เกี่ยวกับทรัพย์สินที่มีจำนวนกว่า 5,000,000 บาทขึ้นไป 3. ธุรกรรมที่มีเหตุอันควรสงสัย

ธนาคารพาณิชย์ถือเป็นหน่วยงานแนวหน้า ในการต่อสู้กับการฟอกเงิน เนื่องจากต้องเผชิญกับลูกค้าที่จะใช้สถาบันการเงินเป็นเครื่องมือในการฟอกเงินโดยธนาคารพาณิชย์มีบทบาทหน้าที่ในการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงินซึ่งประกอบด้วย

1) หน้าที่ในการรู้จักลูกค้าของตน หรือหน้าที่ในการให้ลูกค้าแสดงตน

2) หน้าที่ในการตรวจตรา หรือการตรวจสอบธุรกรรมบางประเภทเป็นพิเศษ

3) หน้าที่ในการเก็บรักษาข้อมูล

4) หน้าที่ในการปฏิบัติตามกฎหมายโดยทั่วไป

5) หน้าที่ในการให้ความร่วมมือกับหน่วยงานบังคับใช้กฎหมาย

6) หน้าที่ดำเนินการภายในองค์กรเพื่อต่อต้านการฟอกเงิน

7) การรายงานข้อมูลให้สำนักงานป้องกันและปราบปรามการฟอกเงินทราบเมื่อพบธุรกรรมที่น่าสงสัย

8) การอบรมกระตุ้นให้พนักงานมีวินัยในการรายงานอย่างเคร่งครัด

ด้วยเหตุผลนี้จึงสามารถสรุปการทำธุรกรรมต่าง ๆ ได้ดังนี้

1. ในส่วนธุรกรรมเกี่ยวกับการใช้เงินสดกับธนาคารพาณิชย์ มาตรการควบคุมการใช้เงินสดที่เกี่ยวข้องกับสถาบันการเงินมีบทบัญญัติชัดแจ้งไว้แล้ว โดยกำหนดให้เป็นหน้าที่ของสถาบันการเงินที่จะต้องรายงาน แต่ก็ยังมีธุรกรรมที่เกี่ยวข้องกับเงินสด แต่ไม่ได้กระทำผ่านสถาบันการเงิน พระราชบัญญัติดังกล่าวไม่ได้กำหนดไว้ ทำให้เกิดช่องว่างมีการนำเงินสดไปฟอกในธุรกรรมที่ไม่เกี่ยวข้องกับสถาบันการเงิน เพื่อหลีกเลี่ยงการต้องรายงานการทำธุรกรรมด้วยเงินสดนั้นต่อสำนักงานป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน เนื่องจากเงินสดนั้นจะไม่ปรากฏร่องรอยทางการเงินหรือที่มาที่ไปของเงิน ทำให้บุคคลต่างๆ ไม่สามารถทราบได้ว่าเงินนั้นได้มาจากการกระทำความผิดกฎหมาย หรือหลบเลี่ยงการที่จะต้องกระทำตามกฎหมาย และทำให้เจ้าหน้าที่ของรัฐไม่สามารถตรวจสอบพบการกระทำความผิดกฎหมายดังกล่าวได้

การรายงานเกี่ยวกับธุรกรรมเงินสดที่ผ่านทางสถาบันการเงินที่มีจำนวนเกินกว่า 2,000,000 บาทขึ้นไป แก่สำนักงานป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน แต่ก็ยังมีธุรกิจเกี่ยวกับเงินสดอีกเป็นจำนวนมากที่กระทำกันเองโดยตรง ไม่ผ่านสถาบันการเงินซึ่งเป็นการยากในการติดตาม

ร่องรอยที่จะนำไปสู่ตัวผู้ฟอกเงิน เช่น การได้เงินสดมาจากการกระทำความผิดแล้วไปซื้อสังหาริมทรัพย์ที่มีค่า ไม่ว่าจะเป็นรถยนต์ ทองคำ อัญมณี ปศุสัตว์ แล้วต่อมาจึงเอาอสังหาริมทรัพย์เหล่านั้นเปลี่ยนเป็นเงินสด เงินดังกล่าวก็กลายเป็นเงินที่ได้มาโดยชอบด้วยกฎหมาย ซึ่งข้าพเจ้าคิดว่าควรมีการกำหนดเพดานในการทำใช้เงินสดที่ไม่ผ่านระบบธนาคารพาณิชย์ เช่น ระบุว่าการใช้เงินสดมากกว่า 5 แสนบาทขึ้นไป ต้องใช้แคชเชียร์เช็ค เช็ค ตั๋วแลกเงิน เพราะจะได้เป็นหลังการของที่มาของเงินได้ ตรวจสอบได้ สามารถตรวจสอบหาร่องรอยได้

2. ในส่วนธุรกรรมที่เกี่ยวกับทรัพย์สินที่มีมูลค่าเงินกว่าตามที่กฎหมายกำหนดว่าการกำหนดมูลค่าในการทำธุรกรรมและมูลค่าของอสังหาริมทรัพย์ ในการทำนิติกรรมสัญญาเพื่อทำการรายงานต่อสถาบันการเงิน ควรมีการกำหนดมูลค่าทรัพย์สินที่สมเหตุสมผลและสามารถยืดหยุ่นเปลี่ยนแปลงได้ตามสภาวะเศรษฐกิจเพื่อไม่ให้เกิดความเดือดร้อนแก่ประชาชนผู้ประกอบธุรกิจและไม่เป็นการเพิ่มภาระทางด้านต่างๆ ในการปฏิบัติตามกฎหมายมากจนเกินไปแก่สถาบันการเงินอันก่อให้เกิดผลกระทบทางเศรษฐกิจของประเทศได้

3. ในส่วนของการรายงานธุรกรรมที่มีเหตุควรสงสัย พระราชบัญญัตินี้ได้กำหนดนิยามของคำว่า “ธุรกรรมที่มีเหตุอันควรสงสัย” หมายความว่า ธุรกรรมที่มีความทรัพย์ซ้อนผิดไปจากการทำธุรกรรมในลักษณะเดียวกันที่ทำกันอยู่อย่างปกติ ธุรกรรมที่มีเหตุเชื่อได้ว่าการทำขึ้นเพื่อหลีกเลี่ยงไม่ให้ตกอยู่ภายใต้พระราชบัญญัตินี้ จึงเป็นเพียงลักษณะของธุรกรรมที่น่าเชื่อได้ว่า อาจเป็นการกระทบเพื่อปกปิดแหล่งที่มาของเงิน จึงเป็นหน้าที่ของธนาคารเอง รวมทั้งพนักงานในระดับปฏิบัติการ ซึ่งแต่ละคนย่อมมีความรู้ความชำนาญไม่เท่าเทียมกัน และดุลพินิจแตกต่างกันไป อีกทั้งความสัมพันธ์กับลูกค้าก็มีผลเหมือนกัน สิ่งเหล่านี้ย่อมส่งผลต่อการรายงานธุรกรรมแต่ละชิ้นว่าจะสามารถว่าจะสืบหาต้นตอของเงินได้หรือไม่ นอกจากนี้ยังมีการกำหนดมาตรการภายในวิธีปฏิบัติของแต่ละธนาคารขึ้นอยู่ว่าแต่ละธนาคารให้ความสำคัญกับมาตรการการป้องกันการฟอกเงินเพียงใด

## 2. ข้อเสนอแนะ

ถึงแม้พระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน พ.ศ.2542 จะได้วางมาตรการต่างๆ ไว้หลายประการที่เกี่ยวกับการควบคุมการดำเนินการเกี่ยวกับเงินสด เช่นกำหนดหน้าที่ให้แก่สถาบันการเงิน ในการรายงานเกี่ยวกับธุรกรรมเงินสดกว่า 2,000,000 บาทขึ้นไป ธุรกรรมที่เกี่ยวกับทรัพย์สินที่มีจำนวนกว่า 5,000,000 บาทขึ้นไป และธุรกรรมที่มีเหตุอันควรสงสัย ซึ่งหลักเกณฑ์

เหล่านี้ได้มีมาตรการบัญญัติไว้ใน พ.ร.บ. ป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน พ.ศ.2542 หมวด 2 การรายงานและการแสดงตน มาตรา 13 อย่างไรก็ตามรูปแบบการเปลี่ยนแปลงสภาพเงินสด ทรัพย์สินต่างๆ ได้หลบหลีกการดำเนินการที่ผ่านทางสถาบันการเงินมากขึ้น ดังนั้น ผู้ศึกษาจึงมีข้อเสนอแนะดังนี้

1. เมื่อยังมีลูกค้าอีกจำนวนมากที่ยังไม่กล้าให้ข้อมูลกับพนักงานของธนาคารเนื่องด้วยเหตุผลทั้งหลาย เช่น กลัวข้อมูลที่ให้ไปจะเป็นผลร้ายต่อตนเองในอนาคต หวั่นเกรงทางด้านผลกระทบทางภาษี ยังไม่เข้าใจเป้าหมายของการให้ข้อมูลดังกล่าว ด้วยเหตุผลทั้งปวงจึงพยายามหลีกเลี่ยงการรายงานธุรกรรมที่ต้องส่งต่อสำนักงานป้องกันและปราบปรามการฟอกเงินแก่พนักงานธนาคาร จึงควรมีการประชาสัมพันธ์ในลักษณะที่ให้ประชาชนทั่วไปทราบอย่างโดยละเอียด เพื่อสร้างความรู้ความเข้าใจ แก่ประชาชนทั่วไป ให้เข้าใจถึงวัตถุประสงค์ของกฎหมายตัวนี้ รวมทั้งประโยชน์ต่อสาธารณะของกฎหมายดังกล่าว รวมไปถึงขั้นตอน และวิธีการในการรายงานธุรกรรม

2. ส่วนตัวพนักงานเองก็ยังขาดความรู้ ความเข้าใจในการปฏิบัติการตามพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน พ.ศ.2542 เนื่องจากพนักงานดังกล่าวของธนาคารขาดการฝึกอบรมความรู้ต่างๆ เกี่ยวกับกฎหมายตัวนี้ โดยให้ตระหนักถึงบทบาท ภาระหน้าที่ จรรยาบรรณของพนักงาน และความรับผิดชอบที่มีต่อการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน รวมถึงเป้าหมายของกฎหมายฟอกเงิน

3. เพื่อให้ธนาคารพาณิชย์มีมาตรฐานในการรายงานที่เป็นมาตรฐานเดียวกัน ดังนั้น สำนักงานป้องกันและปราบปรามการฟอกเงินจึงควรที่จะปรับปรุงคู่มือที่มีแนวทาง โดยคู่มือนั้นจะต้องมีความชัดเจนและง่ายต่อความเข้าใจ

4. ควรมีการกำหนดมาตรฐานขั้นสูงในการใช้เงินสด เช่น ถ้ามีการใช้เงินสดมากกว่าที่กำหนดไว้ จะต้องมีเอกสารทางการเงินมาแสดง ไม่ว่าจะเป็นเช็ค แคชเชียร์เช็ค ดร๊าฟ ตั๋วแลกเงิน เป็นต้น เพราะสามารถตรวจสอบที่มาที่ไปของผู้ใช้เอกสารทางการเงินได้ และสามารถสืบย้อนหลังไปได้อีก

5. ในกรณีที่มีผู้พยายามเปลี่ยนแปลงสภาพเงินสดเป็นทรัพย์สินมีค่า เช่น ทองคำ เพชร อัญมณีก่อน แล้วนำไปจำหน่ายภายหลัง เพื่อให้สามารถอ้างอิงที่มาที่ไปของทรัพย์สินเหล่านั้นได้ ข้าพเจ้ามีความเห็นว่าควรมีการนำรูปแบบการรายงานและการแสดงตนตามกฎหมายฟอกเงินมาใช้ได้ด้วยโดยอนุโลม

6. ในส่วนของธนาคารพาณิชย์ควรจัดตั้งหน่วยงานกำกับดูแล โดยต้องมีหน่วยงานอิสระที่มีบทบาททบทวนการเก็บข้อมูลรวบรวม และการรายงานธุรกรรมทางการเงิน รวมทั้งติดตามประเมินผลการปฏิบัติของพนักงานธนาคารอยู่เสมอ

7. ควรหามาตรการป้องกันลูกค้าที่มาทำธุรกรรมที่ไม่สุจริต โดยใช้วิธีหลีกเลี่ยงมาตรการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน เช่น ฝาก – ถอนเงินสดหลายครั้งไม่เกิน สองล้านบาท โดยอาจฝาก – ถอนหลายครั้งต่างสาขา หรือต่างธนาคาร หรือใช้ชื่อผู้ฝากหลายคน เป็นต้น

8. สำนักงานป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน และธนาคารพาณิชย์ ควรจัดให้มีการสัมมนา และอบรมในทุกครั้งที่มีการออกประกาศ ข้อบังคับใหม่ๆ เนื่องจากหน่วยงานต่างๆ รวมทั้งประชาชน พนักงานของธนาคาร จะได้ทราบข้อมูลและปัญหาต่างๆ เพื่อนำไปปรังปรุงแก้ไขไปในทางเดียวกัน

9. ควรมีการกำหนดขอบเขต ลักษณะของธุรกรรมที่มีเหตุอันควรสงสัยอย่างชัดเจนว่าธุรกรรมลักษณะนี้เป็นธุรกรรมที่น่าสงสัย เพราะเรื่องดังกล่าวนี้มีความสำคัญอย่างมากจะต้องตรวจสอบและมีการรายงานอย่างละเอียด ให้เป็นมาตรฐานเดียวกัน

10. ข้อเสนอแนะในส่วนเกี่ยวกับบทนิยามของมาตรา 13 ในส่วนการกำหนดระยะเวลาในการรายงานการทำธุรกรรมภายหลังได้มีการทำธุรกรรมเกิดขึ้นแล้วนั้นโดยถือว่าเป็นช่องโหว่ของกฎหมายในมาตรานี้ จะทำให้สถาบันการเงินไม่เคร่งครัดการทำรายงาน จนอาจส่งผลเสีย และไม่สอดคล้องต่อเจตนารมณ์ของกฎหมายได้ โดยให้อยู่ภายใต้ความรับผิดชอบของสถาบันการเงิน โดยควรกำหนดระยะเวลาที่แน่นอนลงไปว่าควรมีระยะเวลาในการรายงานเท่าใด ไม่ใช่ตามบทนิยามที่ว่า “โดยไม่ชักช้า” เพื่อให้สถาบันการเงินดำเนินตามแนวทางเดียวกัน

11. ในส่วนที่เกี่ยวกับธุรกรรมที่มีเหตุอันควรสงสัยนั้น ตามบทนิยามได้ให้คำจำกัดความเอาไว้ ไม่ชัดเจนนัก คนยกตัวอย่างให้เป็นรูปธรรม เพราะประชาชนส่วนใหญ่ยังไม่เข้าใจในเรื่องกฎหมายฟอกเงินนี้มากนัก ควรใช้คำที่ทำให้ประชาชน เข้าใจง่ายขึ้น เพราะถ้าอาจไม่ตีความให้ชัดเจน ก็อาจเป็นช่องโหว่ของกฎหมายได้

12. กรณีของจำนวนเงินที่มีมูลค่าสูงกว่าเกินกำหนดในการทำธุรกรรม นอกจากที่จะทำเป็นตราสารแล้ว ควรมีกำหนดจำนวนที่แน่ชัดสำหรับกิจการแต่ละประเภท และเนื่องจากธุรกิจแต่ละประเภทมีรายได้การดำเนินธุรกิจที่แตกต่างกันไป ดังนั้นการกำหนดจำนวนเงินอาจแบ่งเป็นธุรกิจขนาดใหญ่ ขนาดกลาง และขนาดเล็ก เป็นต้น และอาจมีการเปลี่ยนแปลงได้ตามสภาวะเศรษฐกิจ

13. นอกเหนือจากการทำวิธีแปลงเงินให้เป็นตราสารเพื่อจะได้ตรวจสอบที่มาที่ไปของเงินได้นั้น ก็ควรจะมีวิธีการอย่างอื่นอีก เช่น การกำหนดให้มีการรายงานการทำ ธุรกรรม โดยนำแบบการรายงานธุรกรรมตามกฎหมายฟอกเงินไปใช้โดยอนุโลมด้วย เพื่อสามารถตรวจสอบที่มาที่ไปของเงินได้ อย่างมีประสิทธิภาพ

ดังนั้น ข้อเสนอแนะข้างต้นเป็นเพียงมาตรการควบคุมการฟองเงินที่ช่วยเสริมและช่วยให้การใช้ในการวิเคราะห์ของผู้ที่มีหน้าที่รายงานเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพมากที่สุด แต่ทั้งนี้

ประสบการณ์และความเข้าใจถึงความสำคัญของการรายงานธุรกรรมที่ใช้เงินสด ธุรกรรมที่มีมูลค่าของทรัพย์สิน และธุรกรรมที่มีเหตุอันควรสงสัยเป็นสิ่งที่จำเป็นที่สุดและสำคัญที่สุดที่จะทำให้การรายงานธุรกรรมเหล่านี้สามารถนำไปสู่การติดตาม ตรวจสอบถึงการกระทำผิดฐานฟอกในสถาบันการเงินได้อย่างมีประสิทธิภาพ