

# บทที่ 1

## บทนำ

### 1.1 ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

การฟอกเงินเป็นปัญหาอาชญากรรมทางเศรษฐกิจที่สำคัญและลุกลามไปทั่วโลก โดยเหล่าอาชญากรได้พัฒนารูปแบบและวิธีการในการฟอกเงินที่สลับซับซ้อนและมีเครือข่ายโยงใยมากมาย ยากต่อการติดตามหรือตรวจสอบได้โดยง่าย ประเทศต่างๆ จึงเกิดความมุ่งมั่นในการขจัดปัญหาดังกล่าว และได้มีการสร้างความร่วมมือระหว่างประเทศขึ้นเป็นครั้งแรก โดยการดำเนินการขององค์การสหประชาชาติ (United Nations: UN) ซึ่งจัดให้มีการหารือร่วมกันระหว่างประเทศสมาชิก จนได้ข้อมติร่วมกันออกมาเป็นอนุสัญญาว่าด้วยการต่อต้านการลักลอบค้ายาเสพติดให้โทษ และวัตถุที่ออกฤทธิ์ต่อจิตประสาท ค.ศ. 1988 (United Nation Convention against the Illicit Traffic in Narcotic Drugs and Psychotropic Substances 1988)<sup>1</sup> และนับตั้งแต่นั้นเป็นต้นมา ความพยายามในเรื่องนี้ได้แพร่หลายไปอย่างรวดเร็ว โดยในระดับระหว่างประเทศก็ได้มีการจัดทำอนุสัญญาข้อตกลง รวมทั้งโครงการความร่วมมือต่างๆ เช่น อนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยการต่อต้านการสนับสนุนทางการเงินแก่การก่อการร้าย ค.ศ.1999 (International Convention for the Suppression of the Financing of Terrorism 1999)<sup>2</sup>, อนุสัญญาสหประชาชาติเพื่อต่อต้านอาชญากรรมข้ามชาติที่จัดตั้งในลักษณะองค์กร ค.ศ. 2000 (United Nations Convention against

---

<sup>1</sup> อนุสัญญาว่าด้วยการต่อต้านการลักลอบค้ายาเสพติดให้โทษและวัตถุที่ออกฤทธิ์ต่อจิตประสาท ค.ศ. 1988 (United Nation Convention against the Illicit Traffic in Narcotic Drugs and Psychotropic Substances 1988) ได้จัดทำเมื่อวันที่ 19 ธันวาคม ค.ศ. 1988 ณ กรุงเวียนนา ซึ่งมีสาระสำคัญเกี่ยวกับความผิดและการลงโทษ การริบทรัพย์ผู้ค้ายาเสพติด การให้ความช่วยเหลือระหว่างกันทางกฎหมายด้านพยานหลักฐานระหว่างประเทศ เพื่อให้มีผลในการลงโทษผู้กระทำความผิด ต่อมาประเทศไทยได้นำแนวทางดังกล่าวมากำหนดเป็นความผิดทางอาญาโดยได้มีการตรากฎหมายออกมาบังคับใช้คือ พระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน พ.ศ. 2542

<sup>2</sup> ประเทศไทยได้ลงนามในอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยการต่อต้านการสนับสนุนทางการเงินแก่การก่อการร้าย ค.ศ.1999 เมื่อวันที่ 18 ธันวาคม 2544 และได้ตรากฎหมายภายในคือ พระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการสนับสนุนทางการเงินแก่การก่อการร้ายและการแพร่ขยายอาวุธที่มีอานุภาพทำลายล้างสูง พ.ศ. 2559 นอกเหนือจากการเพิ่มความผิดฐาน “ก่อการร้าย” เข้าไปในประมวลกฎหมายอาญา

Transnational Organized Crime 2000)<sup>3</sup>, ข้อเสนอแนะของคณะทำงานเฉพาะกิจเพื่อดำเนินมาตรการทางการเงิน (The FATF Recommendation)<sup>4</sup> เป็นต้น ซึ่งมีจุดมุ่งหมายเพื่อป้องกันและปราบปรามการฟอกเงินในทุกรูปแบบ

ประเทศไทยเป็นสมาชิกกลุ่มความร่วมมือเพื่อต่อต้านการฟอกเงินเอเชียแปซิฟิก (The Asia Pacific Group on Money Laundering: APG)<sup>5</sup> ซึ่งในฐานะสมาชิกจึงต้องปฏิบัติตามมาตรฐานสากลด้านการต่อต้านการฟอกเงินและการสนับสนุนทางการเงินแก่การก่อการร้ายและการแพร่อาวุธที่มีอำนาจทำลายล้างสูง และมีพันธกรณีที่ต้องเข้ารับการประเมินการปฏิบัติตามมาตรฐานสากลด้านการป้องกันปราบปรามการฟอกเงินและการต่อต้านการสนับสนุนทางการเงินแก่การก่อการร้าย (Anti-Money Laundering and Combating the Financing of Terrorism: AML/CFT) ของคณะทำงานเฉพาะกิจเพื่อดำเนินมาตรการทางการเงิน (Financial Action Task Force: FATF)<sup>6</sup>

โดยคณะทำงานเฉพาะกิจเพื่อดำเนินมาตรการทางการเงิน (Financial Action Task Force: FATF) ได้กำหนดข้อเสนอแนะที่เป็นมาตรฐานสากลขึ้นมา เพื่อให้แต่ละประเทศนำไปใช้ โดยปรับให้สอดคล้องกับสภาพการณ์เฉพาะของแต่ละประเทศ โดยเน้นในด้านที่ยังมีความเสี่ยงสูง หรือด้านที่ต้องดำเนินการเพิ่มเติม ซึ่งในลำดับแรกแต่ละประเทศควรระบุ ประเมิน และทำความเข้าใจความเสี่ยงเกี่ยวกับการฟอกเงินและการสนับสนุนทางการเงินแก่การก่อการร้าย หลังจากนั้นจึงนำ

<sup>3</sup> ประเทศไทยได้ลงนามในอนุสัญญาสหประชาชาติเพื่อต่อต้านอาชญากรรมข้ามชาติที่จัดตั้งในลักษณะองค์กร ค.ศ. 2000 เมื่อวันที่ 13 ธันวาคม 2543 และได้ตรากฎหมายภายในคือ พระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการมีส่วนร่วมในองค์กรอาชญากรรมข้ามชาติ พ.ศ. 2556

<sup>4</sup> ข้อเสนอแนะของคณะทำงานเฉพาะกิจเพื่อดำเนินมาตรการทางการเงิน (The FATF Recommendation) ได้ร่างขึ้นในปี 2533 เพื่อป้องกันปราบปรามการใช้ระบบการเงินในทางที่ผิดเพื่อฟอกเงินที่ได้มาจากการค้ายาเสพติด ต่อมา มีการปรับปรุงข้อเสนอแนะเพื่อสะท้อนรูปแบบการฟอกเงินที่เปลี่ยนแปลงไป ซึ่งได้รับการรับรองจากประเทศต่างๆ มากกว่า 130 ประเทศ และใช้เป็นมาตรฐานระหว่างประเทศในการป้องกันปราบปรามการฟอกเงิน

<sup>5</sup> ประเทศไทยเป็นสมาชิกกลุ่มความร่วมมือเพื่อต่อต้านการฟอกเงินเอเชียแปซิฟิก (The Asia Pacific Group on Money Laundering - APG) ตั้งแต่ปี พ.ศ. 2544 ตามมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 10 เมษายน 2544

<sup>6</sup> ที่ผ่านมามีประเทศไทยได้เข้ารับการประเมินแล้ว 3 รอบ ในปี พ.ศ. 2545, พ.ศ. 2550 และครั้งล่าสุดเมื่อวันที่ 31 ตุลาคม – 11 พฤศจิกายน 2559 ซึ่งการประเมินการปฏิบัติตามมาตรฐานสากลด้าน AML/CFT เน้นประเมิน 2 ส่วน ได้แก่ 1) ความสอดคล้องของกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับข้อเสนอแนะของ FATF และ 2) ความมีประสิทธิภาพของระบบการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงินและการต่อต้านการสนับสนุนทางการเงินแก่การก่อการร้าย และความสามารถในการป้องกันหรือจัดการกับความเสี่ยงด้านการฟอกเงินและการสนับสนุนทางการเงินแก่การก่อการร้ายได้อย่างเหมาะสม เพื่อความปลอดภัยและความมั่นคงของประเทศ

มาตรการที่เหมาะสมมาบรรเทาความเสี่ยงดังกล่าว โดยมีกระบวนการบริหารจัดการตามความเสี่ยง (Risk Based Approach: RBA) และเปิดโอกาสให้ประเทศต่างๆ นำมาตรการที่มีความยืดหยุ่น มาใช้ได้ภายในกรอบข้อแนะนำ FATF ซึ่งจะช่วยให้สามารถดำเนินการได้อย่างมีประสิทธิภาพ และสอดคล้องกับลักษณะความเสี่ยงของประเทศ<sup>7</sup>

ประเทศไทยจึงตราพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน พ.ศ. 2542 เพื่อเป็นการตัดวงจรการประกอบอาชญากรรมและสกัดกั้นมิให้มีการนำเงินที่ได้จากการกระทำ ความผิดไปฟอก จึงกำหนดให้การฟอกเงินเป็นความผิดอาญา กำหนดมาตรการทางแพ่งหรือ การดำเนินการกับทรัพย์สินที่เกี่ยวกับการกระทำความผิด และกำหนดให้สถาบันการเงิน สำนักงาน ที่ดิน และผู้ประกอบการอาชีพเกี่ยวกับการดำเนินการ หรือให้คำแนะนำในการทำธุรกรรมที่เกี่ยวข้อง การลงทุนหรือการเคลื่อนย้ายเงินทุน มีหน้าที่รายงานและรวบรวมข้อมูลเกี่ยวกับการทำธุรกรรม ต่อสำนักงานป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน

ต่อมาในปี พ.ศ. 2552 ได้มีการแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปราม การฟอกเงิน (ฉบับที่ 3) เนื่องจากอาชญากรได้ใช้ช่องทางจากการประกอบอาชีพบางประเภทซึ่ง มิใช่สถาบันการเงิน เช่น นิติบุคคลที่ประกอบอาชีพค้าอัญมณีและทองคำ เป็นแหล่งในการฟอกเงิน จึงกำหนดให้นิติบุคคลที่ประกอบอาชีพดังกล่าว มีหน้าที่ ดังนี้

- 1) รายงานการทำธุรกรรมต่อสำนักงานป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน<sup>8</sup>
- 2) จัดให้ลูกค้าแสดงตน (Know Your Customer: KYC) ทุกครั้งก่อนการทำธุรกรรม ตามที่กำหนดในกฎกระทรวง<sup>9</sup>
- 3) เก็บรักษารายละเอียดเกี่ยวกับการแสดงตน<sup>10</sup>

และจากผลการประเมินเมื่อปี พ.ศ. 2555 ประเทศไทย มีข้อบกพร่องที่ไม่ผ่านเกณฑ์ ของคณะทำงานเฉพาะกิจเพื่อดำเนินมาตรการทางการเงิน (Financial Action Task Force: FATF) จำนวน 13 ข้อ โดยหนึ่งในข้อบกพร่องดังกล่าวคือ ประเทศไทยไม่มีกฎหมายหรือระเบียบเกี่ยวกับการ ดำเนินมาตรการตรวจสอบเพื่อทราบข้อเท็จจริงเกี่ยวกับลูกค้า (Customer Due Diligence:

<sup>7</sup> THE FATF RECOMMENDATIONS, (2012). INTERNATIONAL STANDARDS ON COMBATING MONEY LAUNDERING AND THE FINANCING OF TERRORISM & PROLIFERATION.

<sup>8</sup> พระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2552. มาตรา 16 (2).

<sup>9</sup> พระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2552. มาตรา 20.

<sup>10</sup> พระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2552. มาตรา 22 วรรคสอง.

CDD)<sup>11</sup> ประกอบกับผลการประเมินความเสี่ยงระดับชาติ (National Risk Assessment: NRA) ที่สำนักงานป้องกันและปราบปรามการฟอกเงินมอบหมายให้สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์ ดำเนินการศึกษาวิจัยเกี่ยวกับความเสี่ยงระดับชาติ ได้ผลการวิจัยออกมาว่า “กิจการค้าทองคำ อัญมณี เป็นภาคธุรกิจที่อาชญากรมักใช้เป็นช่องทางในการฟอกเงิน เนื่องจากมีร้านค้าประเภทนี้กระจายทั่วไปในประเทศเป็นจำนวนมาก การซื้อขายดำเนินการได้สะดวก และหน่วยงานกำกับดูแลไม่อาจตรวจสอบได้อย่างทั่วถึง”<sup>12</sup>

ต่อมาในปี พ.ศ. 2558 จึงได้มีการแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน (ฉบับที่ 5) ทำให้นิติบุคคลที่ประกอบอาชีพค้าอัญมณีและทองคำ มีหน้าที่เพิ่มเติม ดังนี้

- 1) การตรวจสอบเพื่อทราบข้อเท็จจริงเกี่ยวกับลูกค้า (Customer Due Diligence: CDD)<sup>13</sup>
- 2) เก็บรักษารายละเอียดเกี่ยวกับการตรวจสอบเพื่อทราบข้อเท็จจริงเกี่ยวกับลูกค้า<sup>14</sup>
- 3) ต้องจัดให้พนักงานปฏิบัติหน้าที่ในการจัดทำรายงานหรือควบคุมการจัดทำรายงานการจัดให้ลูกค้าแสดงตน และการตรวจสอบเพื่อทราบข้อเท็จจริงเกี่ยวกับลูกค้า ได้รับการฝึกอบรมเกี่ยวกับการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน และการป้องกันและปราบปรามการสนับสนุนทางการเงินแก่การก่อการร้าย<sup>15</sup>

นอกจากนี้ ได้กำหนดมาตรการลงโทษนิติบุคคลที่ประกอบอาชีพค้าอัญมณีและทองคำ ในกรณีที่ว่าฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามกฎหมาย โดยกำหนดโทษปรับไม่เกินหนึ่งล้านบาท และปรับอีกไม่เกินวันละหนึ่งหมื่นบาทตลอดเวลาที่ยังฝ่าฝืนอยู่หรือจนกว่าจะได้ปฏิบัติตามให้ถูกต้อง<sup>16</sup> และในกรณีที่รายงานการทำธุรกรรมอันเป็นเท็จ หรือปกปิดความจริงที่ต้องแจ้งให้พนักงานเจ้าหน้าที่ทราบ ก็มีโทษจำคุกไม่เกินสองปี หรือปรับตั้งแต่ห้าหมื่นบาทถึงห้าแสนบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ<sup>17</sup> ซึ่งถือเป็นโทษที่ค่อนข้างรุนแรง แต่พระราชบัญญัติดังกล่าวมิได้กำหนดนิยามของนิติบุคคลที่ประกอบอาชีพค้าอัญมณีและทองคำไว้ ว่าหมายความถึงอัญมณีและทองคำประเภทใดบ้าง และรวมถึงอัญมณีสังเคราะห์ หรือทองเค (ทองคำซึ่งผสมกับโลหะอื่นๆ) ด้วยหรือไม่ ซึ่งการกำหนดนิยาม

<sup>11</sup> The Asia/Pacific Group on Money Laundering (APG). Anti-money laundering and counter-terrorist financing measures Thailand Mutual Evaluation Report. 2012.

<sup>12</sup> สำนักงานป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน. (2559). *สรุปรายงานการประเมินความเสี่ยงด้านการฟอกเงิน และการสนับสนุนทางการเงินแก่การก่อการร้ายของประเทศไทย พ.ศ. 2559*. เอกสารประกอบการประชุม.

<sup>13</sup> พระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน (ฉบับที่ 5) พ.ศ. 2558. มาตรา 20/1 วรรคสาม.

<sup>14</sup> พระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน (ฉบับที่ 5) พ.ศ. 2558. มาตรา 22/1.

<sup>15</sup> พระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน (ฉบับที่ 5) พ.ศ. 2558. มาตรา 21/3.

<sup>16</sup> พระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน (ฉบับที่ 5) พ.ศ. 2558. มาตรา 62.

<sup>17</sup> พระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน (ฉบับที่ 5) พ.ศ. 2558. มาตรา 63.

ดังกล่าวมีความสำคัญและจำเป็นอย่างยิ่ง เพราะเป็นการระบุว่าผู้ใดบ้างเป็นผู้ที่มีหน้าที่ในการปฏิบัติ ตามกฎหมายว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน

ส่งผลให้พนักงานเจ้าหน้าที่ต้องใช้ดุลยพินิจในการตีความกฎหมาย (Interpretation of law) ทำให้เกิดปัญหาการตีความที่แตกต่างกัน ซึ่งหากตีความตามที่ปรากฏในพจนานุกรม ฉบับราชบัณฑิตยสถาน มีความหมาย ดังนี้

อัญมณี หมายถึง รัตนชาติที่เจียรระไนแล้ว หรือแก้วมณีอื่น ๆ นอกจากเพชรพลอย<sup>18</sup>

รัตนชาติ หมายถึง แก้วที่มีค่า เช่น เพชร ทับทิม มรกต หรือหมายถึง หินหรือแร่ที่มีค่า เมื่อเจียรระไนแล้วจะต้องมีลักษณะสวยงาม คงทน หายาก ราคาแพง และนำมาใช้เป็นเครื่องประดับ ได้<sup>19</sup> แต่เมื่อพิจารณาจากสถิติข้อมูลคำสั่งยึดหรืออายัดทรัพย์สิน<sup>20</sup> และการขายทอดตลาดทรัพย์สิน<sup>21</sup> ของสำนักงานป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน ไม่พบว่ามียัญมณีและทองคำบางประเภท เช่น พลอยสังเคราะห์ ไข่มุก หรือทองเค (ทองคำซึ่งผสมกับโลหะอื่นๆ) ที่มีเปอร์เซ็นต์น้อยกว่า 70 % ในการขายทอดตลาด จึงสันนิษฐานได้ว่าอาชญากรไม่นิยมใช้อัญมณีและทองคำดังกล่าว เป็นช่องทางในการฟอกเงิน ดังนั้น หากตีความตามพจนานุกรมฉบับราชบัณฑิตยสถาน โดยไม่คำนึงถึงสถานการณ์หรือแนวโน้มของอัญมณีและทองคำที่อาชญากรใช้ในการฟอกเงิน จะเป็นการสร้างภาระให้แก่นิติบุคคลที่ประกอบอาชีพค้าอัญมณีและทองคำบางประเภท ที่อาชญากรไม่นิยมใช้เป็นช่องทางในการฟอกเงิน ต้องมีหน้าที่ในการรายงานการทำธุรกรรมและหน้าที่อื่นๆ ตามที่กฎหมายกำหนด นอกจากนี้ ก็เป็นการเพิ่มภาระให้แก่สำนักงานป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน ที่ต้องรับรายงานธุรกรรมเป็นจำนวนมากขึ้น ซึ่งอาจทำให้ไม่สามารถวิเคราะห์รายงานธุรกรรมเพื่อหาร่องรอยทางการเงินหรือวิเคราะห์วิธีการในการฟอกเงินได้อย่างมีประสิทธิภาพ และเพิ่มภาระในการที่ต้องกำกับดูแลนิติบุคคลที่ประกอบอาชีพดังกล่าวให้ปฏิบัติตามกฎหมาย รวมถึงเพิ่มค่าใช้จ่ายสำหรับจัดจ้างบุคลากรเพื่อดำเนินการดังกล่าว ส่งผลให้สิ้นเปลืองงบประมาณแผ่นดิน

<sup>18</sup> พจนานุกรม ฉบับราชบัณฑิตยสภา พ.ศ. 2554. (ออนไลน์). เข้าถึงได้จาก <http://www.royin.go.th/dictionary/> [2561, 20 พฤษภาคม].

<sup>19</sup> พจนานุกรม ฉบับราชบัณฑิตยสภา พ.ศ. 2554. (ออนไลน์). เข้าถึงได้จาก <http://www.royin.go.th/dictionary/> [2561, 20 พฤษภาคม].

<sup>20</sup> สำนักงานป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน. *ตรวจสอบข้อมูลคำสั่งยึด/อายัด*. (ออนไลน์). เข้าถึงได้จาก <http://www.amlo.go.th/index.php/th/2016-04-20-14-41-30>. [2561, 25 พฤษภาคม].

<sup>21</sup> สำนักงานป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน. *ขายทอดตลาดทรัพย์สิน*. (ออนไลน์). เข้าถึงได้จาก <http://www.amlo.go.th/index.php/th/2016-04-24-08-47-18/2016-04-24-08-48-21>. [2561, 25 พฤษภาคม].

นอกจากนี้ หากตีความตามพจนานุกรมดังกล่าวข้างต้น จะไม่สอดคล้องกับหลักมาตรฐานสากลด้านการต่อต้านการฟอกเงินและการสนับสนุนทางการเงินแก่การก่อการร้ายและการแพร่ขยายอาวุธที่มีอานุภาพทำลายล้างสูง ของคณะทำงานเฉพาะกิจเพื่อดำเนินมาตรการทางการเงิน (Financial Action Task Force: FATF) ที่กำหนดให้มีการบริหารจัดการตามความเสี่ยง (Risk Based Approach: RBA) เช่น นิติบุคคลที่ประกอบอาชีพค้าอัญมณีหรือทองคำประเภทใดมีความเสี่ยงที่จะถูกใช้เป็นช่องทางในการฟอกเงิน ก็ควรมีการควบคุมและกำกับดูแลนิติบุคคลประเภทนั้น และเฝ้าระวังสำหรับกลุ่มที่มีความเสี่ยงต่ำ<sup>22</sup> มิใช่ควบคุมและกำกับดูแลนิติบุคคลที่ประกอบอาชีพค้าอัญมณีหรือทองคำทุกประเภทโดยไม่คำนึงถึงความเสี่ยง

ประกอบกับรัฐธรรมนูญกำหนดให้รัฐพึงจัดให้มีกฎหมายเพียงเท่าที่จำเป็น และยกเลิกหรือปรับปรุงกฎหมายที่หมดความจำเป็นหรือไม่สอดคล้องกับสภาพการณ์ หรือที่เป็นอุปสรรคต่อการดำรงชีวิตหรือการประกอบอาชีพโดยไม่ชักช้าเพื่อไม่ให้เป็นภาระแก่ประชาชน ตลอดจนกำหนดให้รัฐพึงจัดให้มีระบบการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมายในรอบระยะเวลาที่กำหนด โดยรับฟังความคิดเห็นของผู้เกี่ยวข้องประกอบด้วยเพื่อพัฒนากฎหมายทุกฉบับให้สอดคล้องและเหมาะสมกับบริบทต่างๆ ที่เปลี่ยนแปลงไป<sup>23</sup>

ดังนั้น ในการกำหนดนิยาม ความหมายดังกล่าว จึงควรคำนึงถึงหลักมาตรฐานสากลด้านการต่อต้านการฟอกเงินและการสนับสนุนทางการเงินแก่การก่อการร้ายและการแพร่อาวุธที่มีอำนาจทำลายล้างสูง ของ FATF และกฎหมายรัฐธรรมนูญ ประกอบกับการศึกษารูปแบบและวิธีการในการฟอกเงินของอาชญากรว่าใช้ช่องทางของการประกอบอาชีพค้าอัญมณีและทองคำประเภทใดในการฟอกเงิน โดยศึกษาข้อมูลจากสถิติที่สำนักงานป้องกันและปราบปรามการฟอกเงินดำเนินการยึดหรืออายัดทรัพย์สิน และการขายทอดตลาดทรัพย์สิน เพื่อให้การป้องกันและปราบปรามการฟอกเงินเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ และสอดคล้องกับลักษณะความเสี่ยงภายในประเทศ

นอกจากนี้ กฎกระทรวงกำหนดธุรกรรมที่สถาบันการเงินและผู้ประกอบอาชีพตามมาตรา 16 ต้องจัดให้ลูกค้าแสดงตน พ.ศ. 2559 ข้อ 3 ข้อ 5 และกฎกระทรวงการตรวจสอบเพื่อทราบข้อเท็จจริงเกี่ยวกับลูกค้า สำหรับผู้ประกอบอาชีพตามมาตรา 16 วรรคหนึ่ง (2) (3) (4) (5) (6) (7) (8) และ (10) พ.ศ. 2559 ข้อ 2 ข้อ 17 ได้กำหนดลักษณะของผู้ที่ทำธุรกรรมกับนิติบุคคล

<sup>22</sup> สำนักงานป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน. *Structures and Tools Modules to Strengthen the AML/CFT System*. (ออนไลน์). เข้าถึงได้จาก file:///C:/Users/user/Downloads/2YYYYYYYYYYYYYYYYY11YYYYYYYYY\_3157%20(3).pdf. [2561, 25 พฤษภาคม].

<sup>23</sup> รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560. มาตรา 77.

ที่ประกอบอาชีพค้าอัญมณีและทองคำไว้ 2 ประเภท คือ ลูกค้าและผู้ที่ทำธุรกรรมเป็นครั้งคราว นั้น ได้สร้างความสับสนในการปฏิบัติตามกฎหมายแก่นิติบุคคลที่ประกอบอาชีพค้าอัญมณีและทองคำ เนื่องจากหากพิจารณาตามกฎหมาย ผู้ที่ทำธุรกรรมกับนิติบุคคลที่ประกอบอาชีพค้าอัญมณีและทองคำส่วนใหญ่เป็นผู้ที่ทำธุรกรรมเป็นครั้งคราว เนื่องจากมีลักษณะเป็นการทำธุรกรรมครั้งคราว และมีได้มีความสัมพันธ์ทางธุรกิจ แต่ในทางธุรกิจการค้าของนิติบุคคลที่ประกอบอาชีพค้าอัญมณีและทองคำต่างก็เรียกผู้ที่ทำธุรกรรมกับตนว่าลูกค้า ดังนั้น เพื่อไม่ให้เกิดความสับสนในการปฏิบัติตามกฎหมายที่เกี่ยวกับการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน และเพื่อแก้ไขปัญหาในการตีความว่ากลุ่มใดคือลูกค้า กลุ่มใดคือผู้ที่ทำธุรกรรมเป็นครั้งคราว ของนิติบุคคลที่ประกอบอาชีพค้าอัญมณีและทองคำ ควรกำหนดให้ผู้ที่ทำธุรกรรมกับนิติบุคคลที่ประกอบอาชีพค้าอัญมณีและทองคำคือลูกค้าเพียงอย่างเดียว

อีกทั้ง การกำหนดหลักเกณฑ์ในการจัดให้ลูกค้าแสดงตน (Know Your Customer: KYC) และตรวจสอบเพื่อทราบข้อเท็จจริงเกี่ยวกับลูกค้า (Customer Due Diligence: CDD) ของผู้ประกอบอาชีพค้าอัญมณีและทองคำ ของประเทศไทยได้กำหนดจำนวนเงินที่เป็นเงื่อนไขในการจัดให้ลูกค้าแสดงตนและการตรวจสอบเพื่อทราบข้อเท็จจริงเกี่ยวกับลูกค้าไว้แตกต่างจากข้อแนะนำของคณะทำงานเฉพาะกิจเพื่อดำเนินมาตรการทางการเงิน ที่กำหนดให้นิติบุคคลผู้ประกอบอาชีพค้าอัญมณีและทองคำ ดำเนินการในกรณีมีการทำธุรกรรมเงินสดกับลูกค้าในจำนวนเท่ากับหรือสูงกว่า 15,000 เหรียญสหรัฐ/ยูโร<sup>24</sup> หรือประมาณ 450,000 บาท แต่ประเทศไทยกำหนดให้ต้องดำเนินการกับลูกค้าทุกราย และในกรณีของผู้ที่ทำธุรกรรมเป็นครั้งคราว ต้องดำเนินการเมื่อมีการทำธุรกรรมตั้งแต่ 100,000 บาทขึ้นไป<sup>25</sup>

จากปัญหาดังกล่าวข้างต้น จึงมีความจำเป็นที่จะต้องกำหนดหลักเกณฑ์และเงื่อนไขที่ชัดเจน เพื่อให้นิติบุคคลที่ประกอบอาชีพค้าอัญมณีและทองคำปฏิบัติตามกฎหมายว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงินได้อย่างถูกต้อง และมีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น

<sup>24</sup> THE FATF METHODOLOGY FOR ASSESSING TECHNICAL COMPLIANCE WITH THE FATF RECOMMENDATIONS AND THE EFFECTIVENESS OF AML/CFT SYSTEMS. (February 2013). RECOMMENDATION 22.

<sup>25</sup> กฎกระทรวงกำหนดธุรกรรมที่สถาบันการเงินและผู้ประกอบอาชีพตามมาตรา 16 ต้องจัดให้ลูกค้าแสดงตน พ.ศ. 2559 ข้อ 5 และกฎกระทรวงการตรวจสอบเพื่อทราบข้อเท็จจริงเกี่ยวกับลูกค้า สำหรับผู้ประกอบอาชีพตามมาตรา 16 วรรคหนึ่ง (2) (3) (4) (5) (6) (7) (8) และ (10) พ.ศ. 2559 ข้อ 17.

## 1.2 วัตถุประสงค์ของการศึกษา

1. เพื่อศึกษาเกี่ยวกับความเป็นมา ความหมาย แนวคิดและทฤษฎีเกี่ยวกับการฟอกเงินผ่านนิติบุคคลที่ประกอบอาชีพค้าอัญมณีและทองคำ
2. เพื่อศึกษามาตรการทางกฎหมายเกี่ยวกับการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงินของนิติบุคคลที่ประกอบอาชีพค้าอัญมณีและทองคำ ของประเทศไทยเปรียบเทียบกับต่างประเทศ
3. เพื่อศึกษาปัญหาและผลกระทบจากมาตรการทางกฎหมายเกี่ยวกับการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน ของนิติบุคคลที่ประกอบอาชีพค้าอัญมณีและทองคำ
4. เพื่อศึกษาเกี่ยวกับแนวทางในการแก้ไขปัญหาและผลกระทบจากมาตรการทางกฎหมายเกี่ยวกับการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน ของนิติบุคคลที่ประกอบอาชีพค้าอัญมณีและทองคำ

## 1.3 สมมติฐานของการศึกษา

เนื่องจากพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน พ.ศ. 2542 และกฎหมายที่เกี่ยวข้อง มิได้กำหนดนิยามของนิติบุคคลที่ประกอบอาชีพค้าอัญมณีและทองคำไว้ และคำนิยามของลูกค้า และผู้ที่ทำธุรกรรมเป็นครั้งคราว ได้สร้างความสับสนในการปฏิบัติตามกฎหมาย เนื่องจากในทางธุรกิจการค้าของนิติบุคคลที่ประกอบอาชีพค้าอัญมณีและทองคำ ต่างก็เรียกผู้ที่ทำธุรกรรมกับตนว่าลูกค้า นอกจากนี้ การกำหนดหลักเกณฑ์ในการจัดให้ลูกค้าแสดงตน (Know Your Customer: KYC) และตรวจสอบเพื่อทราบข้อเท็จจริงเกี่ยวกับลูกค้า (Customer Due Diligence: CDD) ของนิติบุคคลที่ประกอบอาชีพค้าอัญมณีและทองคำ ได้กำหนดจำนวนเงินที่เป็นเงื่อนไขในการจัดให้ลูกค้าแสดงตนและการตรวจสอบเพื่อทราบข้อเท็จจริงเกี่ยวกับลูกค้าไว้แตกต่างจากข้อแนะนำของคณะทำงานเฉพาะกิจเพื่อดำเนินมาตรการทางการเงิน ดังนั้น เห็นควรแก้ไขกฎหมายที่เกี่ยวข้องให้เกิดความชัดเจนในเรื่องดังกล่าว และกำหนดหลักเกณฑ์ที่เหมาะสมในการปฏิบัติตามกฎหมายว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน เพื่อให้การป้องกันและปราบปรามการฟอกเงินเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ และสอดคล้องกับลักษณะความเสี่ยงภายในประเทศ

## 1.4 ขอบเขตของการศึกษา

สารนิพนธ์ฉบับนี้มุ่งศึกษาถึงสภาพปัญหาและผลกระทบจากมาตรการทางกฎหมายเกี่ยวกับการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน ของนิติบุคคลที่ประกอบอาชีพค้าอัญมณี



และทองคำ โดยศึกษาจากมาตรการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงินของประเทศไทย เปรียบเทียบกับต่างประเทศ ได้แก่ สหรัฐอเมริกา ประเทศอังกฤษ และประเทศออสเตรเลีย ประกอบกับข้อเสนอแนะของคณะทำงานเฉพาะกิจเพื่อดำเนินมาตรการทางการเงิน (Financial Action Task Force: FATF) เพื่อวิเคราะห์ปัญหาและผลกระทบจากมาตรการดังกล่าวที่มีต่อนิติบุคคลที่ประกอบอาชีพค้าอัญมณีและทองคำ และเสนอแนวทางการพัฒนามาตรการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงินที่เหมาะสม และมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น

## 1.5 วิธีดำเนินการศึกษา

ผู้วิจัยได้ดำเนินการศึกษาวิจัยเชิงคุณภาพ (Qualitative Research) และทำการเก็บข้อมูล โดยใช้วิธีวิจัยจากเอกสาร (Documentary Research) ทั้งการค้นคว้าจากหนังสือ บทความในวารสาร เอกสารวิจัย กฎหมายที่เกี่ยวข้อง ข้อมูลทางอิเล็กทรอนิกส์ และข้อมูลจากหน่วยงานการกำกับดูแลผู้ประกอบการอาชีพค้าอัญมณีและทองคำ ด้านการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงินของประเทศไทยและต่างประเทศ

## 1.6 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

1. ทำให้ทราบถึงความเป็นมา ความหมาย แนวคิดและทฤษฎีเกี่ยวกับการฟอกเงินผ่านนิติบุคคลที่ประกอบอาชีพค้าอัญมณีและทองคำ
2. ทำให้ทราบถึงมาตรการทางกฎหมายเกี่ยวกับการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงินของนิติบุคคลที่ประกอบอาชีพค้าอัญมณีและทองคำ ของประเทศไทยเปรียบเทียบกับต่างประเทศ
3. ทำให้ทราบถึงปัญหาและผลกระทบจากมาตรการทางกฎหมายเกี่ยวกับการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน ของนิติบุคคลที่ประกอบอาชีพค้าอัญมณีและทองคำ
4. ทำให้ทราบถึงแนวทางในการแก้ไขปัญหาและผลกระทบจากมาตรการทางกฎหมายเกี่ยวกับการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน ของนิติบุคคลที่ประกอบอาชีพค้าอัญมณีและทองคำ