

# บทที่ 1

## บทนำ

### 1.1 ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

ในปัจจุบันผู้ประกอบอาชญากรรมหรือองค์กรอาชญากรรมนำเงินหรือทรัพย์สินที่ได้มาจากการกระทำความผิดหรือได้มาโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย มาเปลี่ยนสภาพให้เป็นเงินหรือทรัพย์สินที่ได้มาอย่างถูกต้อง หรือเรียกได้ว่า กระบวนการทำ “เงินสกปรก” ให้เปลี่ยนสภาพเป็น “เงินสะอาด”<sup>1</sup> เพื่อปิดบังแหล่งที่มาที่มีขอบของเงินนั้น และทำให้ผู้อื่นเข้าใจหรือเชื่อว่าเป็นเงินที่ได้มาจากการกระทำโดยชอบด้วยกฎหมาย ซึ่งวิธีการกระทำความผิดดังกล่าวนี้เรียกว่า “การฟอกเงิน” (Money Laundering)

ซึ่งการฟอกเงินอาจทำได้หลายวิธี เช่น เอาเงินที่ได้มาโดยผิดกฎหมายไปเล่นแชร์ เล่นหุ้น โอนเงินออกนอกประเทศโดยใช้ชื่อปลอม ทำธุรกิจแล้วนำเงินที่ได้มาโดยผิดกฎหมายปนเข้าไปในธุรกิจนั้น ซื้องิจการจากผู้อื่นซึ่งเป็นกิจการที่ขาดทุน แต่เป็นกิจการที่มีรายรับเป็นเงินสด เช่น กิจการ โรงแรม กิจการแลกเปลี่ยนเงินตราต่างประเทศ กิจการภัตตาคารหรือร้านค้าปลีก นอกจากนี้การฟอกเงินอาจทำได้โดยการนำเงินสดไปลงทุนซื้อสังหาริมทรัพย์และสังหาริมทรัพย์ที่มีราคาสูง เช่น ที่ดิน เครื่องเพชร รถยนต์ เป็นต้น หรือจดทะเบียนก่อตั้งบริษัทหรือองค์กรธุรกิจ ซึ่งไม่ได้ดำเนินการทางธุรกิจอย่างแท้จริง แต่ใช้เป็นช่องทางทางการโอนเงินที่ได้จากการค้ายาเสพติด ในรูปการกู้ยืมและการชำระหนี้เงินกู้ หรือการโอนเงินระหว่างประเทศโดยใช้ระบบ SWIFT ซึ่งสามารถโอนเงินจำนวนมหาศาลในเวลาเพียง 2-3 นาทีเท่านั้นนอกจากนี้ในปัจจุบันเทคโนโลยีก้าวไกลการโอนเงินสามารถทำได้ง่ายแค่ในโทรศัพท์มือถือผ่านระบบโปรแกรมของธนาคารที่สามารถดาวน์โหลดได้ในโทรศัพท์มือถือ การโอนเงินจึงสามารถทำได้ง่าย รวดเร็ว และสามารถดำเนินการได้ตลอดเวลา

โดยอาชญากรรมในประเทศไทยมีมูลค่ารวมกว่าสี่แสนล้านบาทต่อปี โดยเงินที่ได้จากการกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการมีสัดส่วนสูงที่สุด (ร้อยละ 34.96) รองลงไปได้แก่

---

<sup>1</sup> สำนักงานป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน. (2559). *คู่มือประชาชนการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน* (พิมพ์ครั้งที่ 14). กรุงเทพฯ: สำนักงานป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน. หน้า 13.

ความคิดเกี่ยวกับยาเสพติด (ร้อยละ 23.15) ความคิดเกี่ยวกับการเลี้ยงภานี (ร้อยละ 12.84) ความคิดเกี่ยวกับความไม่เป็นธรรมในการซื้อขายหลักทรัพย์ (ร้อยละ 8.71) และความคิดเกี่ยวกับการลักลอบหนีศุลกากร (ร้อยละ 8.02) ตามลำดับ หรือคิดเป็นสัดส่วนสูงถึงร้อยละ 86.18 เมื่อเทียบกับเงินที่ได้จากการกระทำความผิดมูลฐานทั้งหมด 22 ประเภทตามกฎหมายป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน<sup>2</sup> ซึ่งมีโอกาสสูงเป็นอย่างมากที่ผู้ประกอบการอาชญากรรมดังกล่าวข้างต้นจะนำเงินที่ได้จากการกระทำความผิดดังกล่าวมาผ่านกระบวนการฟอกเงิน เพื่อทำ “เงินสกปรก” ให้เปลี่ยนสภาพเป็น “เงินสะอาด” เพื่อให้ตนเองสามารถนำเงินที่ได้จากการกระทำความผิดไปใช้ได้โดยสะดวกสบาย ซึ่งเป็นเหตุก่อให้เกิดการฟอกเงินจำนวนมาก

การฟอกเงินส่งผลกระทบต่อระบบเศรษฐกิจของประเทศเป็นอย่างมาก เนื่องจากเงินที่เกี่ยวกับการกระทำความผิดมีการหมุนเวียนออกไปด้วยความรวดเร็วและปราศจากเหตุผลทางเศรษฐกิจ (Economic Rationale) ทำให้เกิดการบิดเบือนของดัชนีชี้วัดทางเศรษฐกิจและการกำหนดนโยบายทางเศรษฐกิจ หากไม่ได้รับการป้องกันและปราบปรามอย่างเพียงพอจะนำไปสู่ผลกระทบที่รุนแรงทางเศรษฐกิจ สังคมและความมั่นคง

เมื่อมีการฟอกเงินจากการประกอบอาชญากรรม จึงต้องมีมาตรการทางกฎหมายในการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงินขึ้น ซึ่งในประเทศไทยมีพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน พ.ศ.2542 บังคับใช้ ซึ่งในการปฏิบัติงานของพนักงานเจ้าหน้าที่ตามกฎหมายดังกล่าวนี้มีเทคนิคการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน คือ จับจุดในการโอนเงินที่ได้มาจากการกระทำความผิดมาเป็นจุดเริ่มต้น ในการทำการสืบสวนสอบสวนเส้นทางทางการเงิน การย้ายถ่ายเทเงินจนถึงต้นตอของเงินสกปรก เพื่อตัดวงจรทางการเงินของผู้ประกอบอาชญากรรม ไม่ให้สามารถนำเงินที่ได้มาโดยผิดกฎหมายไปใช้ได้โดยสะดวก หรือนำไปก่ออาชญากรรมอื่นซ้ำอีก ซึ่งมาตรการหนึ่งที่สำคัญในกฎหมายป้องกันและปราบปรามการฟอกเงินที่จะใช้ในการสืบสวนถึงต้นตอของเงินที่ได้มาจากการประกอบอาชญากรรม คือ การกำหนดมาตรการทางกฎหมายให้ผู้ที่มีโอกาสถูกใช้เป็นเครื่องมือในการฟอกเงิน มีหน้าที่การรายงานการทำธุรกรรมให้สำนักงานป้องกันและปราบปรามการฟอกเงินทราบ เพื่อประโยชน์ในการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงินให้มีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น

<sup>2</sup> สำนักงานป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน. (2560). *สรุปรายงานการประเมินความเสี่ยงด้านการฟอกเงินและการสนับสนุนทางการเงินแก่การก่อการร้ายของประเทศไทย พ.ศ.2559*. กรุงเทพฯ: สำนักงานป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน. หน้า 3.

พระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน พ.ศ.2542 ของไทยได้นำแนวทางเกี่ยวกับการรายงานธุรกรรมตามข้อแนะนำสี่สิบข้อว่าด้วยการต่อต้านการฟอกเงิน (Forty Recommendations) ของคณะทำงานเฉพาะกิจเพื่อดำเนินมาตรการทางการเงินเกี่ยวกับการฟอกเงิน Financial Action Task Force : FATF ซึ่งองค์กรดังกล่าวเป็นองค์กรระดับรัฐบาลสากลที่จัดตั้งโดยกลุ่มประเทศ G7 เมื่อ ปี ค.ศ.1989 บางส่วนมาบัญญัติไว้ โดยได้กำหนดให้ผู้มีหน้าที่รายงานการทำธุรกรรมต่อสำนักงานป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน คือ สถาบันการเงิน (มาตรา13) , สำนักงานที่ดิน (มาตรา15) และผู้ประกอบการอาชีพที่ไม่ใช่สถาบันการเงินบางประเภท (มาตรา16)

ซึ่งในปัจจุบัน พระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน พ.ศ.2542 มาตรา16 ได้กำหนดให้ผู้ประกอบการอาชีพที่ไม่ใช่สถาบันการเงิน 10 ประเภท ต้องมีหน้ารายงานการทำธุรกรรมที่ใช้เงินสดเกินกว่าที่กำหนดไว้ในกฎกระทรวงหรือธุรกรรมที่มีเหตุอันควรสงสัยต่อสำนักงานป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน

เนื่องจากในปัจจุบันนี้ผู้ประกอบการเกี่ยวกับความผิดมูลฐาน ได้อาศัยช่องทางจากการประกอบอาชีพบางประเภทซึ่งมิใช่การดำเนินกิจกรรมของสถาบันการเงินเป็นแหล่งในการฟอกเงิน ซึ่งอาจเป็นโอกาสและช่องว่างเพื่อให้ผู้ประกอบการเกี่ยวกับความผิดมูลฐาน ใช้ประโยชน์ในการฟอกเงิน ดังนั้นเพื่อเป็นการตัดวงจรการประกอบอาชญากรรมเกี่ยวกับความผิดมูลฐานจึงต้องมีการกำหนดให้ผู้ประกอบการอาชีพที่ไม่ใช่สถาบันการเงิน 10 ประเภท มีหน้าที่รายงานธุรกรรมดังกล่าวข้างต้น

แม้พระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน พ.ศ.2542 มาตรา16 ได้กำหนดให้ผู้ประกอบการอาชีพที่ไม่ใช่สถาบันการเงิน ต้องมีหน้ารายงานการทำธุรกรรมต่อสำนักงานป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน แต่ยังไม่ได้กำหนดให้ผู้ประกอบวิชาชีพนายความและที่ปรึกษากฎหมาย เป็นผู้ที่มีหน้าที่รายงานการทำธุรกรรมต่อสำนักงานป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน ซึ่งยังไม่สอดคล้องกับข้อแนะนำสี่สิบข้อว่าด้วยการต่อต้านการฟอกเงิน (Forty Recommendations) ของคณะทำงานเฉพาะกิจเพื่อดำเนินมาตรการทางการเงินเกี่ยวกับการฟอกเงิน (Financial Action Task Force : FATF) ที่เป็นมาตรฐานสากล ที่ได้กำหนดให้วิชาชีพดังกล่าว มีหน้าที่ต้องรายงานการทำธุรกรรมที่มีเหตุอันควรสงสัย

โดยผู้ประกอบการวิชาชีพนายความและที่ปรึกษากฎหมายถือว่าเป็นด่านแรกที่มีความสำคัญสูงในการตรวจสอบลูกค้า อีกทั้งเป็นวิชาชีพที่มีความเสี่ยงในการถูกใช้เป็นเครื่องมือในการฟอกเงิน และเป็นวิชาชีพที่มีความเสี่ยงต่อการเข้าร่วมกระบวนการกระทำความผิดฐานฟอกเงิน เนื่องจาก

ผู้ประกอบการวิชาชีพทนายความและที่ปรึกษากฎหมายเป็นผู้มีความรู้ความเชี่ยวชาญในด้านกฎหมาย ตลอดจนช่องทางในการบังคับใช้กฎหมาย ในการปฏิบัติงานนั้นจะเข้าไปมีส่วนเกี่ยวข้องกับการจดทะเบียนก่อตั้งบริษัทหรือองค์กรธุรกิจของลูกค้า การให้คำปรึกษาหรือจัดทำสัญญาจะซื้อจะขายอสังหาริมทรัพย์ ตลอดจนการดูแลการจดทะเบียนการโอนขายอสังหาริมทรัพย์ของลูกค้า การดูแลให้คำปรึกษาและทำสัญญาเกี่ยวกับการโอนหุ้น การขายธุรกิจ หรือการควบรวมธุรกิจของลูกค้า เป็นต้น โดยผู้ประกอบการดังกล่าวจะทราบและรู้เห็นถึงจำนวนเงินที่ใช้ในการดำเนินกิจการตลอดจนเส้นทางการเงิน ซึ่งในการดำเนินกิจกรรมดังกล่าวข้างต้น อาจเป็นแหล่งในการฟอกเงินที่ได้จากการกระทำความผิดมูลฐานตามกฎหมายป้องกันและปราบปรามการฟอกเงินได้หากผู้ประกอบการดังกล่าวเพิกเฉยไม่สนใจถึงการทำธุรกรรมที่ตนดูแลหรือใช้ความรู้ความสามารถทางกฎหมายไปในทางที่ผิดจนทำให้ไปเป็นผู้มีส่วนร่วมในการกระทำความผิดฐานฟอกเงิน จะทำให้ผู้ประกอบการอาชญากรรมใช้ช่องทางการฟอกเงินจากวิชาชีพดังกล่าว เพราะจะได้รับความสะดวกในการฟอกเงิน

นอกจากนี้หากกฎหมายป้องกันและปราบปรามฟอกเงินของประเทศไทยยังไม่มี การบัญญัติปฏิบัติตามมาตรฐานสากล อาจถูกคณะทำงานเฉพาะกิจเพื่อดำเนินมาตรการทางการเงินเกี่ยวกับการฟอกเงิน (Financial Action Task Force : FATF) ขึ้นบัญชีประเทศที่มีความเสี่ยงในการสนับสนุนการฟอกเงินเพื่อการก่อการร้ายได้ โดยเมื่อก่อนหน้านี้เมื่อวันที่ 16 กุมภาพันธ์ พ.ศ.2555 FATF ได้ประกาศเพิ่มรายชื่อประเทศไทย เข้าเป็น 1 ใน 5 “ประเทศในฐานะเป็นประเทศที่ไม่ปฏิบัติตามมาตรฐานระหว่างประเทศว่าด้วยการสกัดการฟอกเงิน” ในการป้องกันกระบวนการก่อการร้ายข้ามชาติ ในระดับที่เป็น Dark Grey List ซึ่งเป็นลิสต์ประเภทที่มีได้รับการตัดเดือนแล้วแต่ขาดความคืบหน้าในการปรับปรุงตามมาตรการของ FATF<sup>3</sup> ซึ่งหากปล่อยไว้จะส่งผลกระทบต่อขีดความสามารถในการแข่งขันของสถาบันการเงินเนื่องจากคู่ค้าบางประเทศมีข้อกำหนดที่เข้มงวดในการทำธุรกิจกับคู่ค้าที่ไม่ปฏิบัติตามมาตรฐานสากล ซึ่งจะส่งผลกระทบต่อเศรษฐกิจอีกทางหนึ่งด้วย<sup>4</sup>

ดังนั้น เพื่อป้องกันไม่ให้ผู้ประกอบการอาชญากรรมใช้ช่องทางของผู้ประกอบวิชาชีพทนายความและที่ปรึกษากฎหมายเป็นช่องทางในการฟอกเงิน และเพื่อให้กฎหมายป้องกันและปราบปรามฟอกเงินของประเทศไทยเป็นไปตามมาตรฐานสากล จึงควรศึกษาเพื่อหาแนวทางและขอบเขตในการกำหนดให้ผู้ประกอบวิชาชีพทนายความและที่ปรึกษากฎหมายมีหน้าที่ต้องรายงาน

<sup>3</sup> ธนิต โสรรัตน์. (2555). *ปัญหาและผลกระทบของประเทศไทยจากกรณี FATF ขึ้นบัญชีดำ*. (ออนไลน์). เข้าถึงได้จาก: <http://www.tanitsorat.com/view.php?id=570>. [2562, 30 เมษายน].

<sup>4</sup> สำนักงานป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน. *อั้งแล้วเชิงอรรถที่ 2*. หน้า 5.

การทำธุรกรรมตามพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน พ.ศ.2542 โดยมุ่งศึกษาถึงลักษณะการประกอบวิชาชีพของนายความและที่ปรึกษากฎหมาย ความเสี่ยงในการฟอกเงินผ่านวิชาชีพดังกล่าว ความจำเป็นและความเหมาะสมในการกำหนดให้ผู้ประกอบวิชาชีพนายความและที่ปรึกษากฎหมายมีหน้าที่ต้องรายงานการทำธุรกรรมฯ ตลอดจนผลกระทบที่ได้รับทั้งด้านดีและด้านเสียในการกำหนดมาตรการดังกล่าว เพื่อการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงินของประเทศไทยได้มีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น และลดผลกระทบต่าง ๆ เกี่ยวกับเศรษฐกิจและสังคมของประเทศไทย

## 1.2 วัตถุประสงค์ของการศึกษา

1. เพื่อศึกษาถึงหลักทั่วไปเกี่ยวกับการฟอกเงินและการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน ตลอดจนการรายงานธุรกรรมตามกฎหมายป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน
2. เพื่อศึกษาเกี่ยวกับการประกอบวิชาชีพนายความและที่ปรึกษากฎหมายและการเข้ามา มีบทบาทกำกับตรวจสอบการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน
3. เพื่อศึกษาวิเคราะห์ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการกำหนดให้ผู้ประกอบวิชาชีพนายความและที่ปรึกษากฎหมายมีหน้าที่รายงานธุรกรรมตามพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน พ.ศ.2542
4. เพื่อศึกษาและหาแนวทางที่เหมาะสมในการเสนอแนะมาตรการทางกฎหมายในการกำหนดให้ผู้ประกอบวิชาชีพนายความและที่ปรึกษากฎหมายมีหน้าที่รายงานธุรกรรมตามพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน พ.ศ.2542

## 1.3 ขอบเขตของการศึกษา

สารนิพนธ์ฉบับนี้ทำการศึกษาถึงสภาพปัญหา สถานการณ์ ของมาตรการการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน การรายงานธุรกรรมตามกฎหมายป้องกันและปราบปรามการฟอกเงินของประเทศไทยและของต่างประเทศรวมถึงมาตรฐานสากล ตลอดจนศึกษาถึงลักษณะการประกอบวิชาชีพของนายความและที่ปรึกษากฎหมายที่มีความเสี่ยงต่อที่จะเกี่ยวข้องกับการฟอกเงิน โดยศึกษาวิเคราะห์กฎหมายที่เกี่ยวข้องเพื่อหาแนวทางในการกำหนดมาตรการทางกฎหมายให้ผู้ประกอบวิชาชีพนายความและที่ปรึกษากฎหมายมีหน้าที่รายงานธุรกรรมตามพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน พ.ศ.2542

#### 1.4 สมมติฐานการศึกษา

ตามพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน พ.ศ.2542 ไม่ได้มีการกำหนดให้ผู้ประกอบวิชาชีพทนายความและที่ปรึกษากฎหมายมีหน้าที่รายงานธุรกรรมต่อสำนักงานป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน ดังเช่น สถาบันการเงิน, สำนักงานที่ดิน และผู้ประกอบการอาชีพที่ไม่ใช่สถาบันการเงินบางประเภท ซึ่งหากมีมาตรการทางกฎหมายกำหนดให้ผู้ประกอบวิชาชีพทนายความและที่ปรึกษากฎหมายมีหน้าที่รายงานธุรกรรมตามพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน พ.ศ.2542 จะเป็นการป้องกันไม่ให้ผู้ประกอบการอาศัยผู้ประกอบการวิชาชีพทนายความและที่ปรึกษากฎหมายเป็นช่องทางในการฟอกเงินได้

#### 1.5 วิธีดำเนินการศึกษา

การดำเนินการศึกษาทำการค้นคว้าโดยวิธีการวิจัยทางเอกสาร (Documentary Research) โดยศึกษาค้นคว้า และรวบรวมข้อมูลจาก กฎหมาย ข้อบังคับ ระเบียบ คำสั่ง หนังสือ บทความ เอกสารและวารสารกฎหมาย วิทยานิพนธ์ ข้อมูลจากอินเทอร์เน็ต ตลอดจนบทสัมภาษณ์ แล้วนำมาวิเคราะห์สรุปผลและหาแนวทางในการเสนอแก้ไขกำหนดมาตรการทางกฎหมายดังกล่าว

#### 1.6 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

1. เพื่อทราบถึงหลักทั่วไปเกี่ยวกับการฟอกเงินและการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน ตลอดจนการรายงานธุรกรรมตามกฎหมายป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน
2. เพื่อทราบเกี่ยวกับการประกอบวิชาชีพทนายความและที่ปรึกษากฎหมายและการเข้ามามีบทบาทกำกับตรวจสอบการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน
3. เพื่อทราบผลการวิเคราะห์ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการกำหนดให้ผู้ประกอบวิชาชีพทนายความและที่ปรึกษากฎหมายมีหน้าที่รายงานธุรกรรมตามพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน พ.ศ.2542
4. เพื่อนำแนวทางที่เหมาะสมไปใช้เสนอแนะมาตรการทางกฎหมายในการกำหนดให้ผู้ประกอบวิชาชีพทนายความและที่ปรึกษากฎหมายมีหน้าที่รายงานธุรกรรมตามพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน พ.ศ.2542