

บทที่ 6

บทสรุปและข้อเสนอแนะ

6.1 บทสรุป

ปัจจุบันปัญหาการฟอกเงินยังถือว่าเป็นปัญหาที่มีความสำคัญที่กระทบต่อเศรษฐกิจ สังคมและความมั่นคงของประเทศ และอาชญากรยังคงมีการกระทำความผิดในหลายรูปแบบต่าง ๆ อย่างต่อเนื่อง นานาประเทศจึงพยายามหามาตรการ หรือเครื่องมือมาดำเนินการเพื่อป้องกันและต่อต้านการกระทำอันเป็นการฟอกเงิน ทั้งนี้ สหประชาชาติได้ให้ความสำคัญของปัญหาการฟอกเงิน ซึ่งถือเป็นการทุจริตที่ซับซ้อน และเงินที่เกิดจากกระบวนการฟอกเงินอาจถูกนำไปใช้เป็นปัจจัย ในการสนับสนุนการก่อการร้ายทั้งในประเทศและระหว่างประเทศ ดังนั้น จึงได้เกิดการตั้งองค์กรขึ้น เรียกว่า The Financial Action Task Force (FATF)

คณะทำงานเฉพาะกิจเพื่อดำเนินมาตรการเกี่ยวกับการฟอกเงินได้กำหนดมาตรการ ด้านการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงินและการต่อต้านการสนับสนุนทางการเงินแก่การก่อการร้าย (Anti – Money Laundering/Counter Financing of Terrorism) เพื่อที่จะป้องกันรูปแบบอาชญากรรม ฟอกเงินที่จะเกิดขึ้นในอนาคตและเพื่อแสวงหาต้นตอของการกระทำการฟอกเงิน (Illegally Origin) โดยข้อเสนอแนะที่เป็นมาตรฐานใช้เป็นแนวทางในการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงินและการต่อต้านการสนับสนุนทางการเงินแก่การก่อการร้าย เรียกว่า FATF Recommendations ซึ่งข้อเสนอแนะดังกล่าวเป็นแนวทางในการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงินและการต่อต้าน การสนับสนุนทางการเงินแก่การก่อการร้าย

ทั้งนี้ ข้อกำหนดเกี่ยวกับผู้ประกอบการวิชาชีพทนายความและนักบัญชี ปรากฏตามข้อเสนอแนะ ที่ 22 (d) ทนายความ ผู้ทำคำรับรองลายมือชื่อและเอกสาร ผู้ประกอบวิชาชีพกฎหมายอิสระอื่นๆ และนักบัญชี เมื่อบุคคลเหล่านี้เตรียมการเพื่อทำหรือทำธุรกรรมให้แก่ลูกค้าเกี่ยวกับกิจกรรม ต่อไปนี้ การซื้อและขายอสังหาริมทรัพย์ การบริหารจัดการเงิน หลักทรัพย์ หรือทรัพย์สินอื่นของ

ก ค ก

การบริหารจัดการธนาคาร บัญชีออมทรัพย์หรือบัญชีซื้อขายหลักทรัพย์ การจัดรูปแบบของส่วนที่ ลงหุ้น เพื่อการจัดตั้ง เพื่อการปฏิบัติการ หรือการบริหารจัดการบริษัท การจัดตั้ง ดำเนินการ หรือ บริหารจัดการนิติบุคคล หรือบุคคลที่มีการตกลงกันทางกฎหมาย และการซื้อขายหน่วยงานธุรกิจ

คำแนะนำของคณะทำงานเฉพาะกิจเพื่อดำเนินมาตรการเกี่ยวกับการฟอกเงิน ได้อธิบายเพิ่มเติมเกี่ยวกับสถาบันการเงินและ DNFBPs ว่าการปฏิบัติตามข้อแนะนำที่ 22 และ 23 แต่ละประเทศไม่จำเป็นต้องออกกฎหมายหรือใช้วิธีการบังคับเฉพาะกับธนาคาร ผู้มีอำนาจในการรับรองลายมือชื่อ นักบัญชี และธุรกิจและผู้ประกอบวิชาชีพที่ไม่ใช่สถาบันการเงินอื่น ๆ โดยเฉพาะตราบดที่ธุรกิจหรือผู้ประกอบวิชาชีพเหล่านี้ได้อยู่ภายใต้กฎหมายหรือมาตรการบังคับครอบคลุมกิจกรรมอยู่แล้ว ประกอบกับหากธนาคาร เจ้าหน้าที่ที่มีอำนาจทำคำรับรองลายมือชื่อและเอกสารและผู้ประกอบวิชาชีพกฎหมายอิสระอื่น ๆ และนักบัญชีที่ทำหน้าที่ในฐานะผู้ประกอบวิชาชีพกฎหมายอิสระ ไม่จำเป็นต้องรายงานธุรกรรมที่มีเหตุอันควรสงสัย ถ้าหากข้อมูลที่เกี่ยวข้องนั้นได้รับมาในสภาพการณ์ที่บุคคลเหล่านั้นอยู่ในข่ายที่จะได้รับเอกสิทธิ์ในการรักษาความลับตามสาขาวิชาชีพ หรือเอกสิทธิ์สำหรับวิชาชีพด้านกฎหมาย โดยให้แต่ละประเทศตัดสินใจว่าเรื่องใดจะตกอยู่ในข่ายของเอกสิทธิ์ของผู้ที่ประกอบวิชาชีพด้านกฎหมายหรือการรักษาความลับในสาขาวิชาชีพของตน เรื่องดังกล่าวนี้ปกติกจะครอบคลุมถึงข้อมูลที่ธนาคาร เจ้าหน้าที่ที่มีอำนาจทำคำรับรองลายมือชื่อและเอกสาร หรือผู้ประกอบวิชาชีพทางกฎหมายอิสระอื่น ๆ ที่ได้รับหรือขอรับผ่านลูกค้าของตนคนใดคนหนึ่งในช่วงที่ดำเนินการเกี่ยวกับสถานะทางกฎหมายของลูกค้า หรือในระหว่างการปฏิบัติหน้าที่ในการว่าความหรือเป็นตัวแทนลูกค้าคนนั้น ในเรื่องที่เกี่ยวข้องกับกระบวนการพิจารณาทางตุลาการ ปกครอง อนุญาโตตุลาการหรือการไกล่เกลี่ย อีกทั้งให้แต่ละประเทศอาจจะอนุญาตให้ธนาคาร เจ้าหน้าที่ที่มีอำนาจทำคำรับรองลายมือชื่อและเอกสาร ผู้ประกอบวิชาชีพทางกฎหมายอิสระอื่น ๆ และ นักบัญชี รายงานธุรกรรมที่มีเหตุอันควรสงสัยไปยังองค์กรกำกับดูแลตัวเองที่เหมาะสม โดยมีเงื่อนไขว่า มีรูปแบบที่เหมาะสมในการร่วมมือกันระหว่างองค์กรเหล่านี้กับหน่วยข่าวกรองทางการเงินและในกรณีที่ธนาคาร เจ้าหน้าที่ที่มีอำนาจทำคำรับรองลายมือชื่อและเอกสาร ผู้ประกอบวิชาชีพกฎหมายอิสระอื่น ๆ และนักบัญชี ที่ปฏิบัติหน้าที่ในฐานะเป็นผู้ประกอบวิชาชีพกฎหมายอิสระ แสวงหาทางที่จะยับยั้งลูกค้าไม่ให้เข้าไปเกี่ยวข้องกับกิจกรรมที่ผิดกฎหมายการกระทำดังกล่าวนี้ไม่ถือว่าเป็นการชี้ช่องให้กับลูกค้า

ในการนี้ แต่ละประเทศควรใช้มาตรการต่าง ๆ เพื่อให้มั่นใจว่ามีการเปิดเผยสถานะของตนต่อสถาบันการเงินและต่อธุรกิจและ DNFBPs เมื่อเริ่มมีความสัมพันธ์ทางธุรกิจหรือทำธุรกรรมบางครั้งบางคราวในระดับที่เกินกว่าพาดานที่กำหนดไว้ และควรจัดการให้เจ้าหน้าที่อื่นที่เกี่ยวข้องตลอดจนบุคคลและหน่วยงานเก็บรักษาข้อมูล โดยเฉพาะอย่างยิ่งคือข้อมูลที่สถาบันการเงินและ DNFBPs ควรเก็บรักษาไว้ในเรื่องที่เกี่ยวข้องกับเจ้าของผู้รับผลประโยชน์ ที่อยู่ ทรัพย์สินที่รักษาไว้ หรือบริหารจัดการโดยสถาบันการเงินหรือ DNFBPs ที่มีความสัมพันธ์ทางธุรกิจด้วย หรือเป็นบุคคลที่สถาบันการเงินหรือ DNFBPs ดังกล่าวทำธุรกรรมแทนเป็นบางครั้งบางคราว

สหราชอาณาจักรเป็นประเทศหนึ่งที่ทำให้มีความสำคัญในการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน ซึ่งเห็นได้จากการเข้าร่วมเป็นสมาชิกกลุ่มประชาคมยุโรปและเป็นประเทศที่ร่วมก่อตั้งคณะทำงานเฉพาะกิจเพื่อดำเนินมาตรการทางการเงิน (Financial Action Task Force: FATF) สหราชอาณาจักรมีกฎหมายป้องกันและปราบปรามการฟอกเงินที่สำคัญ คือ พระราชบัญญัติเงินที่ได้จากการกระทำความผิด ค.ศ. 2002 (Proceeds of Crime Act 2002) โดยพระราชบัญญัตินี้ได้กำหนดบทบัญญัติเกี่ยวกับการป้องกันและกั้นปราบปรามการฟอกเงินของสหราชอาณาจักรไว้ในส่วนที่ 7 ของพระราชบัญญัตินี้ รวมไปถึงมีการกำหนดให้ธุรกิจบางประเภทอยู่ในภาคของการควบคุม เพื่อให้มีหน้าที่รายงานการทำธุรกรรมต่อเจ้าหน้าที่ของรัฐ เมื่อสงสัยว่ามีการฟอกเงิน โดยลูกค้าของตนเองหรือผู้อื่น หนึ่งในธุรกิจที่อยู่ในภาคควบคุมที่มีหน้าที่ต้องรายงานธุรกรรมตามพระราชบัญญัติเงินที่ได้จากการกระทำความผิด ค.ศ. 2002 คือผู้ประกอบการวิชาชีพกฎหมายซึ่งรวมถึงทนายความและที่ปรึกษากฎหมาย

ปัจจุบัน FATF ได้ทำการประเมินระบบป้องกันการฟอกเงินและการต่อต้านการสนับสนุนเงินแก่การก่อการร้ายของสหราชอาณาจักร ซึ่งเป็นการประเมินที่ครอบคลุมไปถึงประสิทธิภาพและมาตรการของสหราชอาณาจักร โดยสหราชอาณาจักรได้วางแนวทางในการกำหนดให้สอดคล้องกับข้อเสนอแนะของคณะทำงานเฉพาะกิจเพื่อดำเนินมาตรการเกี่ยวกับการฟอกเงิน ทั้งนี้ ตามรายงานการประเมินการปฏิบัติตามมาตรการป้องกันการฟอกเงินและการต่อต้านการสนับสนุนทางการเงินแก่การก่อการร้ายของสหราชอาณาจักร จาก FATF พบว่าการประเมินตามข้อแนะนำที่ 22 และ 23 ซึ่งเป็นข้อแนะนำเกี่ยวกับการกำหนดให้ผู้ประกอบอาชีพอื่นซึ่งมิใช่สถาบันการเงิน (DNFBPs) มีหน้าที่รายงานธุรกรรม กฎหมายของสหราชอาณาจักรถูกประเมินว่าสอดคล้องเป็นส่วนใหญ่กับข้อแนะนำที่ 22 และ 23 ของ FATF (Recommendation 22 & 23 is rated largely compliant)

สำหรับประเทศไทยซึ่งมีฐานะเป็นสมาชิกกลุ่มความร่วมมือเพื่อต่อต้านการฟอกเงินเอเชียแปซิฟิก The Asia Pacific Group on Money Laundering: APG¹ ซึ่งตามข้อบังคับ (Term of Reference) ของ APG ได้กำหนดให้ประเทศสมาชิกของกลุ่มต้องปฏิบัติตามข้อเสนอแนะของคณะทำงานเฉพาะกิจเพื่อดำเนินมาตรการทางการเงิน (Financial Action Task Force: FATF) ประเทศไทยจึงต้องปฏิบัติตามมาตรฐานสากลด้านการต่อต้านการฟอกเงินและการสนับสนุนทางการเงินแก่การก่อการร้ายและการแพร่อาวุธที่มีอำนาจทำลายล้างสูง และต้องเข้ารับการประเมิน

¹ ประเทศไทยเข้าร่วมเป็นสมาชิกกลุ่มความร่วมมือเพื่อต่อต้านการฟอกเงินเอเชียแปซิฟิก (The Asia Pacific Group on Money Laundering APG) ในปี พ.ศ. 2544 ตามมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 10 เมษายน 2544

การปฏิบัติตามมาตรฐานสากลด้านการป้องกันปราบปรามการฟอกเงินและการต่อต้านการสนับสนุนทางการเงินแก่การก่อการร้าย (Anti-Money Laundering and Combating the Financing of Terrorism AML/CFT)² ด้วย

สำนักงาน ปปง. ซึ่งเป็นองค์กรหลักในการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงินของประเทศไทย มีอำนาจหน้าที่ในการวางหลักเกณฑ์ และดูแลให้มีการปฏิบัติตามกฎหมายว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน รวมทั้งเป็นหน่วยงานตรวจสอบวิเคราะห์ข้อมูลทางการเงินที่เกี่ยวข้องกับการฟอกเงิน ทั้งนี้ เพื่อประสิทธิภาพในการมุ่งสู่มาตรฐานสากลจึงได้ตราพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน พ.ศ. 2542 และที่แก้ไขเพิ่มเติมขึ้น โดยมีเจตนารมณ์ในการตัดวงจรการประกอบอาชญากรรมและสกัดกั้นมิให้มีการนำเงินหรือทรัพย์สินที่ได้จากการกระทำความผิดไปเปลี่ยนสภาพทำให้เงินหรือทรัพย์สินดังกล่าวกลายเป็นทรัพย์สินที่ได้มาโดยชอบด้วยกฎหมาย สามารถนำไปเป็นทุนในการขยายเครือข่ายอาชญากรรมหรือหล่อเลี้ยงองค์กรอาชญากรรม จึงได้กำหนดให้การฟอกเงินเป็นความผิดอาญา กำหนดมาตรการทางแพ่งหรือการดำเนินการกับทรัพย์สินที่เกี่ยวข้องกับการกระทำความผิด และกำหนดให้สถาบันการเงินสำนักงานที่ดิน และผู้ประกอบการอาชีพตามมาตรา 16 มีหน้าที่ตามกฎหมายว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน ดังนี้

1. ต้องรายงานการทำธุรกรรมต่อสำนักงาน ปปง. กรณีเป็นธุรกรรมที่ใช้เงินสดมีจำนวนเกินกว่าที่กำหนดในกฎกระทรวง หรือเป็นธุรกรรมที่มีเหตุอันควรสงสัย³
2. สถาบันการเงินและผู้ประกอบอาชีพตามมาตรา 16 ต้องจัดให้ลูกค้าแสดงตนทุกครั้งก่อนการทำธุรกรรมตามที่กำหนดไว้ในกฎกระทรวง⁴
3. สถาบันการเงินและผู้ประกอบอาชีพตามมาตรา 16 (1) และ (9) ต้องกำหนดนโยบายการรับลูกค้า การบริหารความเสี่ยงที่อาจเกี่ยวกับการฟอกเงินของลูกค้า และต้องดำเนินการ

² ประเทศไทยได้เข้ารับการประเมิน ตั้งแต่ปี พ.ศ. 2545 พ.ศ. 2550 และครั้งล่าสุด เมื่อวันที่ 31 ตุลาคม - 11 พฤศจิกายน 2559 การประเมินตามมาตรฐานสากลด้าน AML/CFT ประกอบด้วย 2 ส่วน คือ 1) ความสอดคล้องของกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับข้อเสนอแนะของ FATF และ 2) ความมีประสิทธิภาพของระบบการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงินและการต่อต้านการสนับสนุนทางการเงินแก่การก่อการร้าย และความสามารถในการป้องกันหรือจัดการกับความเสี่ยงด้านการฟอกเงินและการสนับสนุนทางการเงินแก่การก่อการร้ายได้อย่างเหมาะสม เพื่อความปลอดภัยและความมั่นคงของประเทศ

³พระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2552. มาตรา 16.

⁴พระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2552. มาตรา 20.

ตรวจสอบเพื่อทราบข้อเท็จจริงเกี่ยวกับลูกค้าเมื่อเริ่มทำธุรกรรมครั้งแรก โดยต้องตรวจสอบเป็นระยะจนสิ้นสุดดำเนินการเมื่อมีการปิดบัญชีหรือยุติความสัมพันธ์กับลูกค้า⁵

4. ผู้มีหน้าที่รายงานตามมาตรา 13 และมาตรา 16 เก็บรักษาเกี่ยวกับการแสดงตนตามมาตรา 20 เป็นเวลาห้าปีนับแต่วันที่มีการปิดบัญชีหรือยุติความสัมพันธ์กับลูกค้า⁶ และเก็บรักษารายละเอียดเกี่ยวกับการตรวจสอบเพื่อทราบข้อเท็จจริงเกี่ยวกับลูกค้าตามมาตรา 20/1 เป็นเวลาสิบปีนับแต่วันที่มีการปิดบัญชีหรือยุติความสัมพันธ์กับลูกค้า แต่ก่อนพ้นกำหนดเวลาสิบปีดังกล่าวหากมีเหตุจำเป็นและสมควรเพื่อประโยชน์ในการดำเนินการตามพระราชบัญญัตินี้สำหรับลูกค้ารายใดให้เลขาธิการแจ้งเป็นหนังสือให้ผู้มีหน้าที่รายงานดังกล่าวเก็บรักษารายละเอียดของลูกค้ายานั้นต่อไปอีกไม่เกินห้าปีนับแต่พ้นเวลาสิบปีก็ได้⁷

5. เมื่อผู้มีหน้าที่รายงานตามมาตรา 13 และมาตรา 16 มีเจ้าหน้าที่ที่ได้รับการฝึกอบรมจากสำนักงาน ป.ป.ง. แล้ว ต้องให้ผู้ที่ได้รับการฝึกอบรมดังกล่าวปฏิบัติหน้าที่ในการจัดทำรายงานหรือควบคุมการจัดทำรายงาน การจัดให้ลูกค้าแสดงตน และการตรวจสอบเพื่อทราบข้อเท็จจริงเกี่ยวกับลูกค้าให้ถูกต้องตามพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน พ.ศ. 2542⁸

ทั้งนี้ สำนักงาน ป.ป.ง. ได้กำหนดมาตรการลงโทษไว้ กรณีที่ผู้มีหน้าที่รายงานฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามกฎหมาย โดยโทษปรับไม่เกิน 1,000,000 บาท และปรับอีกไม่เกินวันละ 10,000 บาทตลอดเวลาที่ยังฝ่าฝืนอยู่ หรือจนกว่าจะได้ปฏิบัติให้ถูกต้อง⁹ และกรณีผู้มีหน้าที่รายงานหรือแจ้งโดยแสดงข้อความอันเป็นเท็จ หรือปกปิดความจริงที่ต้องแจ้งให้พนักงานเจ้าหน้าที่ทราบต้องระวางโทษจำคุกไม่เกิน 2 ปี หรือปรับตั้งแต่ 50,000 บาทถึง 500,000 บาท หรือทั้งจำทั้งปรับ¹⁰

อย่างไรก็ตามจะเห็นได้ว่าพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน พ.ศ. 2542 ของประเทศไทยได้กำหนดให้สถาบันการเงิน สำนักงานที่ดิน และผู้ประกอบการอาชีพตามมาตรา 16 ซึ่งได้แก่ ผู้ประกอบอาชีพเกี่ยวกับการดำเนินการการให้คำแนะนำ หรือการเป็นที่ปรึกษาในการทำธุรกรรมที่เกี่ยวกับการลงทุนหรือการเคลื่อนย้ายเงินทุนตามกฎหมายว่าด้วยหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์ ที่ไม่ใช่สถาบันการเงินตามมาตรา 13 ผู้ประกอบอาชีพค้าอัญมณี เพชรพลอยทองคำ หรือเครื่องประดับที่ประดับด้วยอัญมณีเพชรพลอยหรือทองคำ ผู้ประกอบอาชีพค้าหรือ

⁵พระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2552. มาตรา 20/1.

⁶พระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2552. มาตรา 22.

⁷พระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2552. มาตรา 22/1.

⁸พระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2552. มาตรา 21/3.

⁹พระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2552. มาตรา 62.

¹⁰พระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2552. มาตรา 63.

ให้เข้าซื้อรถยนต์ ผู้ประกอบอาชีพเกี่ยวกับนายหน้าหรือตัวแทนซื้อขายอสังหาริมทรัพย์ ผู้ประกอบอาชีพค้าของเก่าตามกฎหมายว่าด้วยการควบคุมการขายทอดตลาดและค้าของเก่า เป็นต้น เป็นผู้มีหน้าที่รายงานธุรกรรมตามกฎหมายว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน จึงส่งผลทำให้ประเทศไทยจัดอยู่ในเกณฑ์ไม่สอดคล้องกับมาตรฐานสากล เนื่องจากประเทศไทยยังไม่ได้กำหนดให้ผู้ประกอบอาชีพทนายความและนักบัญชี เป็นผู้มีหน้าที่รายงานตามแนวทางของ FATF Recommendations ซึ่งผู้ประกอบอาชีพดังกล่าวถือเป็นด่านแรกที่มีความสำคัญในการตรวจสอบลูกค้า และช่วยในการป้องกันการฟอกเงินได้อย่างมีประสิทธิภาพซึ่งเห็นได้จากรายงานการประเมินการปฏิบัติตามมาตรฐานสากลปี พ.ศ. 2550 ผลการประเมินตามข้อแนะนำข้อที่ 22 และ 23 ประเทศไทยจึงอยู่ในเกณฑ์ไม่สอดคล้อง (non-compliant)

6.2 ข้อเสนอแนะ

1. การกำหนดให้ผู้ประกอบวิชาชีพที่มีความเสี่ยงในการถูกใช้เป็นช่องทางในการฟอกเงินเป็นผู้มีหน้าที่รายงาน ซึ่งเป็นภาคส่วนที่อาชญากรมักจะใช้เป็นช่องทางในการฟอกเงิน แต่ในปัจจุบันกฎหมายว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน มาตรา 16 กำหนดให้ ผู้ประกอบอาชีพเกี่ยวกับการดำเนินการทำให้คำแนะนำ หรือการเป็นที่ปรึกษาในการทำธุรกรรมที่เกี่ยวข้องกับการลงทุนหรือการเคลื่อนย้ายเงินทุนตามกฎหมายว่าด้วยหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์ที่ไม่ใช่สถาบันการเงินตามมาตรา 13 ผู้ประกอบอาชีพค้าหรือให้เช่าซื้อรถยนต์ ผู้ประกอบอาชีพเกี่ยวกับนายหน้าหรือตัวแทนซื้อขายอสังหาริมทรัพย์ ผู้ประกอบอาชีพค้าของเก่าตามกฎหมายว่าด้วยการควบคุมการขายทอดตลาดและค้าของเก่า ผู้ประกอบอาชีพเกี่ยวกับสินเชื่อส่วนบุคคลภายใต้การกำกับสำหรับผู้ประกอบธุรกิจที่มีใช่สถาบันการเงินตามประกาศกระทรวงการคลังเกี่ยวกับการประกอบธุรกิจสินเชื่อส่วนบุคคลภายใต้การกำกับ หรือตามกฎหมายว่าด้วยธุรกิจสถาบันการเงิน ผู้ประกอบอาชีพเกี่ยวกับบัตรเครดิตที่มีใช่สถาบันการเงินตามประกาศกระทรวงการคลังเกี่ยวกับการประกอบธุรกิจบัตรเครดิต หรือตามกฎหมายว่าด้วยธุรกิจสถาบันการเงิน ผู้ประกอบอาชีพเกี่ยวกับการชำระเงินทางอิเล็กทรอนิกส์ตามกฎหมายว่าด้วยการควบคุมดูแลธุรกิจบริการการชำระเงินทางอิเล็กทรอนิกส์ ผู้ประกอบอาชีพที่ดำเนินธุรกิจทางการเงินตามกฎหมายว่าด้วยการควบคุมการแลกเปลี่ยนเงินที่มีใช่เป็นสถาบันการเงิน ผู้ประกอบอาชีพค้าอัญมณี เพชรพลอย ทองคำ หรือเครื่องประดับที่ประดับด้วยอัญมณีเพชรพลอยหรือทองคำ

ผลจากการประเมินความเสี่ยงที่เกี่ยวกับการฟอกเงินหรือการสนับสนุนทางการเงินแก่การก่อการร้ายที่มีความเสี่ยงที่อาจถูกใช้เป็นช่องทางในการฟอกเงินหรือการสนับสนุนทางการเงินแก่การก่อการร้าย เฉพาะที่เป็นนิติบุคคลเท่านั้นที่เป็นผู้ที่มีหน้าที่รายงานยังไม่ครอบคลุมถึงกรณี

บุคคลธรรมดาทำให้อาชญากรสามารถหลบเลี่ยงใช้ช่องทางดังกล่าวในการประกอบอาชญากรรมได้ จึงควรแก้ไขเพิ่มเติมให้รวมบุคคลธรรมดาเป็นผู้มีหน้าที่รายงานธุรกรรมด้วย ประกอบกับประเทศไทยยังไม่ได้กำหนดให้ผู้ประกอบอาชีพทนายความและนักบัญชีเป็นผู้มีหน้าที่รายงานตามคำแนะนำของ FATF Recommendations ซึ่งผู้ประกอบอาชีพดังกล่าวถือเป็นด่านแรกที่มีความสำคัญในการตรวจสอบลูกค้า และช่วยในการป้องกันการฟอกเงินได้อย่างมีประสิทธิภาพ ซึ่งเห็นได้จากกฎหมายในหลายประเทศที่มีการกำหนดให้ผู้ประกอบวิชาชีพทนายความและนักบัญชีเป็นผู้มีหน้าที่ในการรายงานธุรกรรม

ในการนี้ สำนักงาน ปปง. ได้จัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นจากผู้ประกอบวิชาชีพทนายความและนักบัญชี ขึ้น เพื่อเป็นการรับฟังความคิดเห็นว่าผู้ประกอบวิชาชีพทนายความและนักบัญชีควรมีนियามหรือขอบเขตผู้มีหน้าที่รายงานอย่างไร ซึ่งผลสรุปในเบื้องต้น ผู้ประกอบวิชาชีพทนายความได้ให้ความเห็นโดยรวม กล่าวคือ การที่จะกำหนดให้ผู้ประกอบวิชาชีพทนายความเป็นผู้มีหน้าที่รายงานการทำธุรกรรมนั้น ควรระบุเหตุผลประกอบในการกำหนดผู้ประกอบวิชาชีพประเภททนายความให้มีหน้าที่รายงานด้วย

ทั้งนี้ ผู้ประกอบวิชาชีพบัญชีได้ให้ความเห็นว่า ควรมีการหารือระหว่างสำนักงาน ปปง. กับสภาวิชาชีพบัญชีเพื่อให้ผู้ประกอบวิชาชีพบัญชีทำงานได้ถูกต้อง เนื่องจากกฎหมายเกี่ยวกับการสอบบัญชีได้กำหนดไม่ให้ผู้สอบบัญชีนำความลับของลูกค้าไปเปิดเผย และในกรณีผู้สอบบัญชีไม่ได้ปฏิบัติหน้าที่ทุกวันจะต้องปฏิบัติอย่างไร อีกทั้งยังให้ข้อสังเกตว่า กรณีการปฏิบัติหน้าที่ในการวางระบบบัญชีไม่ควรนำมารวมไว้ในบทนิยามของผู้ประกอบวิชาชีพบัญชี เนื่องจากไม่มีส่วนเกี่ยวข้องกับข้อมูลใดๆ

ดังนั้น เพื่อให้การปฏิบัติด้านการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงินและการต่อต้านการสนับสนุนทางการเงินแก่การก่อการร้ายของประเทศไทยสอดคล้องกับข้อแนะนำ FATF ข้อที่ 22 ธุรกิจและผู้ประกอบวิชาชีพที่ไม่ใช่สถาบันการเงิน (DNFBPs) ประเทศไทยควรกำหนดให้ผู้ประกอบวิชาชีพทนายความและนักบัญชีเป็นผู้มีหน้าที่รายงานเพื่อเป็นการป้องกันมิให้อาชญากรใช้ความรู้ความสามารถของผู้ประกอบวิชาชีพดังกล่าวในการฟอกเงินได้ โดยแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน พ.ศ. 2542 โดยให้ยกเลิกความในมาตรา 16 แห่งพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน พ.ศ. 2542 ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2552 และให้ใช้ความต่อไปนี้แทน ดังนี้

“มาตรา 16 ให้ผู้ประกอบอาชีพดังต่อไปนี้มีหน้าที่ต้องรายงานการทำธุรกรรมต่อสำนักงาน

(1) ผู้ประกอบวิชาชีพนายความตามกฎหมายว่าด้วยนายความ เฉพาะที่เกี่ยวข้องกับการเตรียมการหรือทำธุรกรรมสำหรับลูกค้าในเรื่อง ดังต่อไปนี้

- (ก) การซื้อหรือขายอสังหาริมทรัพย์
- (ข) การบริการด้านบริหารจัดการเงิน หลักทรัพย์หรือทรัพย์สินอื่นของลูกค้า
- (ค) การบริหารจัดการธนาคาร บัญชีเงินฝากหรือบัญชีหลักทรัพย์
- (ง) การจดทะเบียนจัดตั้งหรือการจัดการบริษัทหรือองค์กรธุรกิจอื่น
- (จ) การจัดตั้ง ดำเนินการ หรือบริหารจัดการนิติบุคคล บุคคลที่มีการตกลงกันทางกฎหมาย หรือการซื้อขายองค์กรธุรกิจ

(2) ผู้ประกอบวิชาชีพบัญชีตามกฎหมายว่าด้วยวิชาชีพบัญชีเฉพาะวิชาชีพในด้านการทำบัญชี ด้านการสอบบัญชี ด้านการวางระบบบัญชี และด้านการบัญชีภาษีอากร

ทั้งนี้ ควรกำหนดให้องค์กรที่ควบคุมดูแลผู้ประกอบวิชาชีพนายความและวิชาชีพบัญชี ดำเนินการควบคุม กำกับ ดูแล และตรวจสอบการปฏิบัติหน้าที่ผู้ประกอบวิชาชีพ โดยแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน พ.ศ. 2542 โดยให้ยกเลิกความในมาตรา 16/1 แห่งพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน พ.ศ. 2542 ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2552 และให้ใช้ความต่อไปนี้แทน ดังนี้

“มาตรา 16/1 เพื่อป้องกันการฟอกเงินหรือการสนับสนุนทางการเงินแก่การก่อการร้ายหรือการแพร่ขยายอาวุธที่มีอานุภาพทำลายล้างสูง ให้มูลนิธิ สมาคมหรือองค์กรไม่แสวงหากำไร ดำเนินการดังต่อไปนี้

(1) เก็บรักษาข้อมูลเกี่ยวกับการดำเนินโครงการหรือปฏิบัติงานต่าง ๆ และต้องมีข้อมูลผู้ที่มีอำนาจควบคุม หรือสั่งการในการดำเนินโครงการหรือปฏิบัติงานดังกล่าว รวมทั้งเจ้าหน้าที่หรือบุคคลที่เกี่ยวข้อง โดยข้อมูลนี้ต้องสามารถเปิดเผยได้

(2) จัดทำงบประมาณประจำปี โดยแยกรายละเอียดของรายรับหรือเงินบริจาค และรายจ่ายให้ชัดเจน

(3) บันทึกข้อเท็จจริงในการทำธุรกรรมเกี่ยวกับค่าใช้จ่ายและวัตถุประสงค์ของค่าใช้จ่ายดังกล่าว

(4) สามารถให้ข้อมูลผู้รับประโยชน์และมูลนิธิ สมาคมหรือองค์กรไม่แสวงหากำไรที่เกี่ยวข้องสัมพันธ์กัน

(5) เก็บรักษาข้อมูลการทำธุรกรรมทั้งภายในประเทศและระหว่างประเทศไว้อย่างน้อยห้าปีนับแต่ทำธุรกรรมนั้น

ให้หน่วยงานที่มีอำนาจและหน้าที่ควบคุมและกำกับดูแล ให้มูลนิธิ สมาคมหรือองค์กร ไม่แสวงหากำไรดำเนินการควบคุมและกำกับดูแลให้เป็นไปตามวรรคหนึ่ง และแจ้งให้สำนักงาน ทราบกรณีตรวจสอบพบว่ามีกรณีฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามบทบัญญัติในมาตรานี้

ในกรณีที่มีเหตุอันควรสงสัยโดยมีพยานหลักฐานตามสมควรว่ามูลนิธิ สมาคมหรือ องค์กรไม่แสวงหากำไรใดมีการทำธุรกรรมที่เกี่ยวข้องกับการฟอกเงินหรือการสนับสนุน ทางการเงินแก่การก่อการร้ายหรือการแพร่ขยายอาวุธที่มีอานุภาพทำลายล้างสูงให้สำนักงาน โดยความเห็นชอบของคณะกรรมการธุรกรรมมีอำนาจสั่งเป็นหนังสือให้มูลนิธิ สมาคมหรือองค์กร ไม่แสวงหากำไรนั้น ชี้แจงข้อเท็จจริงเกี่ยวกับการทำธุรกรรมหรือตั้งระงับการทำธุรกรรมดังกล่าว ไว้เป็นการชั่วคราวเป็นเวลาตามที่สำนักงานกำหนด และในกรณีที่มีเหตุจำเป็นเลขานุการหรือ พนักงานเจ้าหน้าที่ที่ได้รับมอบหมายเป็นหนังสือจากเลขานุการอาจเข้าไปในสถานที่ดำเนินงานของ มูลนิธิ สมาคมหรือองค์กร ไม่แสวงหากำไรนั้น ในระหว่างเวลาพระอาทิตย์ขึ้นถึงพระอาทิตย์ตก เพื่อตรวจสอบตามที่จำเป็นได้”

2. การปฏิบัติตามกฎหมายด้านการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงินและการต่อต้าน การสนับสนุนทางการเงินแก่การก่อการร้ายของผู้มีหน้าที่รายงานให้เป็นมาตรฐานเดียวกัน แม้ว่า กฎหมายว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงินจะมีการบังคับใช้มาตั้งแต่ ปี พ.ศ. 2542 ตลอดจนมีการปรับปรุงเนื้อหาสาระสำคัญของกฎหมายให้สอดคล้องกับมาตรฐานสากลมากยิ่งขึ้น อีกหลายครั้ง แต่ความเข้มข้นในการปฏิบัติยังคงกระจุกตัวเฉพาะสถาบันการเงิน (ธนาคารสถาบัน การเงินเฉพาะกิจ บริษัทประกันชีวิต และบริษัทหลักทรัพย์) เท่านั้น ควรมีมาตรการให้ผู้มีหน้าที่ รายงานสามารถปฏิบัติงานได้สอดคล้องกับระดับความเสี่ยง เพื่อให้สามารถบรรเทาความเสี่ยงได้ อย่างเหมาะสม โดยพิจารณาขยายความเข้มงวดไปยังกลุ่มผู้ประกอบการอาชีพ (DNFBPs) ด้วย

สำนักงาน ปปง. ควรจัดทำแนวทางในการกำกับและตรวจสอบ ความครบถ้วนด้านการ ปฏิบัติงานตามกฎหมายให้แก่ผู้มีหน้าที่รายงาน เพื่อให้การปฏิบัติงานมีแนวทางการบริหารจัดการ ความเสี่ยงอย่างเหมาะสมและเป็นมาตรฐานเดียวกัน หน่วยบังคับใช้กฎหมายควรพิจารณาให้ ความสำคัญต่อการบังคับใช้กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับความผิดมูลฐานดังกล่าวในระดับความสำคัญ สูงสุด ขณะที่มูลฐานความผิดในด้านอื่นๆ ก็ควรให้ความสำคัญด้วยเช่นกัน และควรมีการจัดเก็บ ข้อมูล สถิติคดี มูลค่าเงินและทรัพย์สินที่ได้จากการประกอบอาชญากรรมแบ่งตามรายความผิดมูล ฐานเพื่อนำมาใช้ประกอบการพิจารณาเปรียบเทียบความสอดคล้องกับผลการประเมินความเสี่ยง

3. การป้องกันช่องทางที่มีความเสี่ยงต่อการถูกใช้ในการฟอกเงิน หน่วยงานกำกับดูแล ควรให้ความสำคัญกับการบังคับใช้กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับผู้มีหน้าที่รายงานทุกประเภท เสริมสร้าง

ความเข้าใจให้ผู้มีหน้าที่รายงานตระหนักถึงหน้าที่ความรับผิดชอบในการป้องกันมิให้ผลิตภัณฑ์/บริการถูกใช้เป็นเครื่องมือในการฟอกเงินหรือการสนับสนุนทางการเงินแก่การก่อการร้าย การกำหนดให้ลูกค้าแสดงตน การตรวจสอบเพื่อทราบข้อเท็จจริงเกี่ยวกับลูกค้า รวมถึงการรายงานธุรกรรมประเภทต่าง ๆ ควรจะมีข้อมูลและรายละเอียดพฤติกรรมการทำธุรกรรมของลูกค้าอย่างครบถ้วนชัดเจน

อำนาจหน้าที่ของหน่วยงานต้องมีความชัดเจน การกำหนดแนวทางการกำกับดูแลและควบคุมการจัดตั้งบริษัทหรือซื้อกิจการ และมีกระบวนการกำกับดูแลเพื่อป้องกันการใช้นิติบุคคลเป็นเครื่องมือในการฟอกเงิน โดยมีกระบวนการที่ชัดเจนเพื่อป้องกันการซื้อขายอสังหาริมทรัพย์เพื่อการฟอกเงินหรือใช้เพื่อการสนับสนุนการก่อการร้าย ซึ่งผู้ก่อเหตุอาจใช้เป็นที่พักอาศัยของกลุ่มอาชญากร หรือเป็นที่เก็บทรัพย์สินจากอาชญากรรมรวมทั้งยาเสพติด

4. การเสริมสร้างความรู้ความเข้าใจของเจ้าหน้าที่สำนักงาน ปปง. เกี่ยวกับลักษณะการประกอบกิจการของผู้มีหน้าที่รายงานแต่ละประเภท เนื่องจากจำนวนผู้มีหน้าที่รายงานที่อยู่ภายใต้การกำกับดูแลของสำนักงาน ปปง. มีอยู่เป็นจำนวนมากและมีประเภทกิจการที่หลากหลาย จึงเป็นการยากที่บุคลากรจะมีความรู้หรือความเชี่ยวชาญในกิจการทุกประเภท จึงจำเป็นที่จะต้องกำหนดคุณสมบัติพื้นฐานของผู้ปฏิบัติงานในตำแหน่งหน้าที่ที่รับผิดชอบด้านการกำกับและตรวจสอบการปฏิบัติตามกฎหมายของผู้มีหน้าที่รายงานให้มีความรู้ความเข้าใจลักษณะของธุรกิจของหน่วยงานที่อยู่ภายใต้การกำกับดูแล เพื่อให้สามารถวิเคราะห์และตรวจประเมินการบริหารจัดการด้านการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงินได้อย่างมีประสิทธิภาพ ตรงตามสภาพการณ์ที่แท้จริงของผู้มีหน้าที่รายงานแต่ละประเภท นอกจากนี้ เพื่อสร้างการยอมรับของหน่วยงานระหว่างประเทศควรพิจารณาให้ผู้ปฏิบัติงานได้รับการรับรองเป็น Certified Anti-Money Laundering Specialist (CAMS)

สำนักงาน ปปง. ควรพิจารณาร่วมมือแลกเปลี่ยนความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับผลิตภัณฑ์/บริการ และลักษณะการประกอบกิจการของผู้มีหน้าที่รายงานแต่ละประเภทกับหน่วยงานกำกับดูแลหลัก เพื่อช่วยในการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงินและการต่อต้านการสนับสนุนทางการเงินแก่การก่อการร้ายของประเทศไทยเกิดสัมฤทธิ์ผลมากยิ่งขึ้น