

## รายงานฉบับสมบูรณ์

เรื่อง แนวโน้มการฟอกเงินในประเทศไทย: ศึกษาเฉพาะกรณี  
การฟอกเงินผ่านนิติบุคคลและธุรกิจบังหน้า ทัศนคติและนักบัญชี  
บริษัทนำเที่ยว ทรัสต์ต่างประเทศที่ดำเนินการในประเทศไทย  
การเล่นแชร์ที่มีการฉ้อโกง  
และการฟอกเงินผ่านองค์กรไม่แสวงหากำไร

โดย

สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย (ทีดีอาร์ไอ)

เสนอต่อ

สำนักงานป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน (สำนักงาน ปปง.)

พฤษภาคม 2564



## คณะผู้วิจัย

ดร. นิพนธ์	พั้วพงศกร	หัวหน้าโครงการ
ดร. กิรติพงศ์	แนวมาลี	ที่ปรึกษาโครงการ
นางสาวเทียนสว่าง	ธรรมวณิช	นักวิจัยอาวุโส
นางสาวธารทิพย์	ศรีสุวรรณเกศ	นักวิจัยอาวุโส
นายธิปไตย	แสลงวงศ์	นักวิจัยอาวุโส
นางสาวชณิสรา	ดำคำ	นักวิจัย
นางสาวอุไรรัตน์	จันทศิริ	นักวิจัย
นางสาวภูมิจิต	ศรีอุดมขจร	นักวิจัย
นางสาวกระตลักษณ์	เหลี่ยมเพชร	นักวิจัย





## สารบัญ

หน้า

สารบัญ .....	i
สารบัญตาราง .....	v
สารบัญรูปภาพ.....	ix
<b>บทที่ 1 บทนำ.....</b>	<b>13</b>
1.1 หลักการและเหตุผล .....	1
1.2 วัตถุประสงค์.....	5
1.3 ผลที่คาดว่าจะได้รับ .....	5
1.4 ขอบเขตการดำเนินงาน .....	6
1.5 กรอบแนวคิดในการศึกษาแนวโน้มการฟอกเงินในประเทศไทย .....	9
1.6 ระเบียบวิธีวิจัย .....	11
1.7 แผนการดำเนินงาน .....	23
<b>บทที่ 2 การทบทวนวรรณกรรมและทฤษฎีที่เกี่ยวข้อง.....</b>	<b>27</b>
2.1 ความหมายและขั้นตอนการฟอกเงิน .....	27
2.2 แนวโน้มการฟอกเงินในประเทศไทย .....	30
2.3 เอกสารและงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง .....	46
2.4 ผลการประเมินการปฏิบัติตามมาตรฐานของ FATF .....	56
2.5 ภาพรวมของกฎหมายด้านการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน.....	63
2.6 การกำกับดูแลนิติบุคคล 6 รูปแบบ .....	81
<b>ภาคผนวกท้ายบทที่ 2 .....</b>	<b>91</b>
<b>บรรณานุกรม.....</b>	<b>95</b>
<b>บทที่ 3 การฟอกเงินผ่านนิติบุคคลที่ไม่มีการประกอบธุรกิจจริง และผ่านธุรกิจบังหน้า.....</b>	<b>99</b>
3.1 สถานการณ์และแนวโน้มปัญหาการฟอกเงินโดยใช้นิติบุคคลบังหน้า .....	100
3.2 การวิเคราะห์ความเสี่ยงของการจัดตั้งบริษัทเพื่อใช้เป็นช่องทางในการฟอกเงิน.....	105
3.3 รูปแบบ วิธีการ และช่องทางในการฟอกเงิน .....	116
3.4 การฟอกเงินและแนวทางป้องกันและปราบปรามการฟอกเงินในต่างประเทศ .....	139
3.5 สรุปผลการศึกษา.....	158
3.6 ข้อเสนอแนะ.....	162
<b>ภาคผนวกท้ายบทที่ 3 .....</b>	<b>169</b>
<b>บรรณานุกรม.....</b>	<b>179</b>

## สารบัญ (ต่อ)

	หน้า
<b>บทที่ 4 การฟอกเงินผ่านทนายความและนักบัญชี .....</b>	<b>183</b>
4.1 สถานการณ์และแนวโน้มการฟอกเงิน.....	184
4.2 การวิเคราะห์ความเสี่ยงที่อาจถูกใช้เป็นช่องทางในการฟอกเงิน .....	188
4.3 รูปแบบ วิธีการและช่องทางการฟอกเงิน .....	210
4.4 การฟอกเงินและแนวทางป้องกันและปราบปรามการฟอกเงินในต่างประเทศ .....	217
4.5 สรุปผลการศึกษา.....	262
4.6 ข้อเสนอแนะ.....	268
<b>บรรณานุกรม.....</b>	<b>271</b>
<b>บทที่ 5 การฟอกเงินผ่านบริษัทนำเที่ยว .....</b>	<b>277</b>
5.1 สถานการณ์และแนวโน้มการฟอกเงินผ่านบริษัทนำเที่ยว.....	278
5.2 การวิเคราะห์ความเสี่ยงในการถูกใช้เป็นช่องทางในการฟอกเงินของบริษัทตัวแทนนำเที่ยว ..	285
5.3 รูปแบบ วิธีการ และช่องทางในการฟอกเงิน .....	297
5.4 มาตรการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงินในต่างประเทศ .....	312
5.5 สรุปผลการศึกษา.....	331
5.6 ข้อเสนอแนะ.....	335
<b>บรรณานุกรม .....</b>	<b>339</b>
<b>บทที่ 6 การฟอกเงินผ่านทรัสต์ต่างประเทศที่ดำเนินการในประเทศไทย .....</b>	<b>345</b>
6.1 สถานการณ์และแนวโน้มการฟอกเงินผ่านทรัสต์ .....	345
6.2 การวิเคราะห์ความเสี่ยงในการถูกใช้เป็นช่องทางในการฟอกเงิน .....	350
6.3 รูปแบบ วิธีการ และช่องทางการฟอกเงิน .....	379
6.4 แนวทางการกำกับดูแลทรัสต์ของต่างประเทศ.....	381
6.5 สรุปผลการศึกษา.....	412
6.6 ข้อเสนอแนะ.....	414
<b>ภาคผนวกแนบท้ายบทที่ 6 .....</b>	<b>417</b>
<b>บรรณานุกรม.....</b>	<b>431</b>

## สารบัญ (ต่อ)

หน้า

<b>บทที่ 7 การเล่นแชร์ที่มีการฉ้อโกง.....</b>	<b>435</b>
7.1 สถานการณ์และแนวโน้มการฟอกเงินจากการเล่นแชร์ที่มีการฉ้อโกง.....	436
7.2 การวิเคราะห์ความเสี่ยงที่ทำให้เกิดการ เล่นแชร์ที่มีการฉ้อโกงประชาชน และ การฟอกเงินจากการ เล่นแชร์ที่มีการฉ้อโกงประชาชน .....	443
7.3 รูปแบบ วิธีการ และช่องทางการฟอกเงิน.....	462
7.4 แนวทางป้องกันและปราบปรามในต่างประเทศ .....	478
7.5 สรุปผลการศึกษา.....	499
7.6 ข้อเสนอแนะ.....	505
<b>บรรณานุกรม.....</b>	<b>513</b>
<b>บทที่ 8 การฟอกเงินผ่านองค์กรไม่แสวงหากำไร.....</b>	<b>519</b>
8.1 สถานการณ์และแนวโน้มการฟอกเงินผ่านองค์กรไม่แสวงหากำไร .....	521
8.2 การวิเคราะห์ความเสี่ยงในการถูกใช้เป็นช่องทางในการฟอกเงิน .....	527
8.3 รูปแบบ วิธีการ และช่องทางการฟอกเงิน.....	545
8.4 แนวทางตรวจสอบการฟอกเงินในต่างประเทศ.....	557
8.5 สรุปผลการศึกษา.....	591
8.6 ข้อเสนอแนะ.....	600
<b>บรรณานุกรม.....</b>	<b>609</b>
<b>บทที่ 9 การฟอกเงินผ่านวัด .....</b>	<b>615</b>
9.1 สถานการณ์และแนวโน้มปัญหาการฟอกเงินผ่านวัด .....	621
9.2 การวิเคราะห์ความเสี่ยงการฟอกเงินผ่านวัด.....	623
9.3 รูปแบบ วิธีการ และช่องทางในการฟอกเงิน .....	632
9.4 การฟอกเงินและแนวทางป้องกันและปราบปรามการฟอกเงินในต่างประเทศ .....	641
9.5 สรุปผลการศึกษา.....	650
9.6 ข้อเสนอแนะ.....	660
<b>บรรณานุกรม.....</b>	<b>663</b>

## สารบัญ (ต่อ)

หน้า

<b>บทที่ 10</b>	<b>วิเคราะห์และสรุปผลการศึกษา.....</b>	<b>667</b>
10.1	สถานการณ์และแนวโน้มการฟอกเงินผ่านนิติบุคคลทั้ง 7 รูปแบบ.....	671
10.2	ความเสี่ยงที่นิติบุคคลทั้ง 7 รูปแบบจะถูกใช้เป็นเครื่องมือของการฟอกเงิน.....	682
10.3	การกำกับดูแลการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงินผ่านนิติบุคคลทั้ง 7 รูปแบบ ในต่างประเทศ.....	686
10.4	สรุปผลการศึกษา.....	693
<b>บทที่ 11</b>	<b>ข้อเสนอแนะ.....</b>	<b>694</b>
11.1	ข้อเสนอแนะระยะเร่งด่วน.....	694
11.2	ข้อเสนอแนะที่ไม่เร่งด่วน แต่ต้องดำเนินการ.....	697

## สารบัญตาราง

	หน้า
ตารางที่ 1.1 ตารางการดำเนินกิจกรรม .....	24
ตารางที่ 2.1 สถิติมูลค่าการค้าของประเทศไทย ปี พ.ศ. 2558 - 2562.....	31
ตารางที่ 2.2 พื้นที่ชายแดนและช่องทางผ่านแดนระหว่างประเทศไทยกับประเทศเพื่อนบ้าน.....	32
ตารางที่ 2.3 สถิติการจดทะเบียนจัดตั้งนิติบุคคล ปี พ.ศ. 2558 - 2562.....	33
ตารางที่ 2.4 การรับเรื่องราวร้องเรียน ร้องทุกข์ แจ้งเบาะแส ตั้งแต่เริ่มดำเนินการ (วันที่ 4 เมษายน 2556 ถึง 30 กันยายน 2562) .....	42
ตารางที่ 2.5 สรุปผลรายงานการประเมินการปฏิบัติตามมาตรฐานสากลของประเทศไทย ปี พ.ศ. 2560 สำหรับนิติบุคคล 6 รูปแบบ .....	62
ตารางที่ 2.6 หน่วยงานและกฎหมายที่เกี่ยวข้องในนิติบุคคล 6 รูปแบบ .....	82
ตารางภาคผนวกที่ 2.1 ความผิดมูลฐาน 21 ลักษณะ ตามพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปราม การฟอกเงิน พ.ศ. 2542 .....	91
ตารางภาคผนวกที่ 2.2 ความผิดมูลฐานจากกฎหมายอื่น 8 ลักษณะ .....	94
ตารางที่ 3.1 รายชื่อนิติบุคคลที่เกี่ยวข้องกับการนำเงินทุจริตโครงการจำหน่ายข้าวและการระบายข้าวมา ฟอกเงินผ่านบริษัท.....	118
ตารางที่ 3.2 รายการทรัพย์สินที่ถูกอายัดเพื่อให้ศาลมีคำสั่งริบทรัพย์สิน (ทรัพย์สินบางรายการถูกจำหน่าย ไว้กับบริษัท เวลเนส อินเวสเมนท์ จำกัด).....	122
ตารางที่ 3.3 รายชื่อนิติบุคคลที่เกี่ยวข้องกับการทุจริตโครงการออกแบบรวมก่อสร้างระบบรวบรวม และบำบัดน้ำเสียเขตควบคุมมลพิษ จังหวัดสมุทรปราการ (คลองด่าน).....	133
ตารางที่ 3.4 หลักเกณฑ์ขั้นพื้นฐานของการจัดทำมาตรการตรวจสอบความโปร่งใสของนิติบุคคล ตามข้อเสนอแนะของ FATF ข้อ 24.....	140
ตารางที่ 3.5 หลักเกณฑ์เบื้องต้นในการตรวจสอบผู้รับประโยชน์ที่แท้จริง (Identify the beneficial ownership).....	166
ตารางภาคผนวก 3.1 รายชื่อนิติบุคคลที่มีส่วนเกี่ยวข้องทั้งในความผิดมูลฐานและความผิดฐานฟอกเงิน .....	169

## สารบัญตาราง (ต่อ)

หน้า

ตารางที่ 4.1	บริการของที่ปรึกษากฎหมายและบริการของทนายความ.....	189
ตารางที่ 4.2	สถิติเรื่องร้องเรียนต่อคณะกรรมการมรรยาททนายความ ปี พ.ศ. 2561.....	191
ตารางที่ 4.3	รายการอาชีพหรือลักษณะบริการที่ต้องและตรวจสอบข้อเท็จจริงเกี่ยวกับลูกค้า.....	204
ตารางที่ 4.4	รายการ 8 อาชีพและมูลค่าที่ต้องรายงานธุรกรรม.....	207
ตารางที่ 4.5	การให้บริการด้านกฎหมายหรือบัญชีและการกำกับดูแลวิชาชีพของประเทศไทย.....	209
ตารางที่ 4.6	ความสัมพันธ์ของวิธีการฟอกเงินกับขั้นตอนการฟอกเงินและบริการที่มีความเสี่ยง.....	217
ตารางที่ 4.7	ตัวอย่างการพิจารณาคดีฟอกเงินเพื่อศึกษาตัวชี้วัดความเสี่ยง (red flag interceptor) ของทนายความ.....	221
ตารางที่ 4.8	วิชาชีพด้านกฎหมายและสภาวิชาชีพที่กำกับดูแลเฉพาะด้าน.....	236
ตารางที่ 4.9	เปรียบเทียบการปฏิบัติตามข้อแนะนำของ FATF ของแต่ละประเทศ.....	252
ตารางที่ 4.10	สรุปหน่วยงานกำกับดูแลผู้ประกอบการวิชาชีพกฎหมายและนักบัญชี.....	260
ตารางที่ 4.11	ตารางเปรียบเทียบการกำกับดูแลการให้บริการทางวิชาชีพเพื่อต่อต้านการฟอกเงินของ สหราชอาณาจักรและประเทศนิวซีแลนด์.....	261
ตารางที่ 5.1	พื้นที่ชายแดนและช่องทางผ่านแดนระหว่างประเทศไทยกับประเทศเพื่อนบ้าน.....	286
ตารางที่ 5.2	หลักเกณฑ์เกี่ยวกับการนำเงินตราไทย เงินตราต่างประเทศ และตราสารเปลี่ยนมือ ออกไปนอกหรือเข้ามาในราชอาณาจักร.....	289
ตารางที่ 5.3	รายการทรัพย์สินของเครือทรานส์ฯ ที่สำนักงาน ป.ง. आयัดไว้ชั่วคราว.....	308
ตารางที่ 5.4	ขนาดของภาคการท่องเที่ยวและจุดเด่นของมาตรการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน ในธุรกิจนำเที่ยวของประเทศที่เป็นตัวอย่างที่ดีต่อประเทศไทย.....	312
ตารางที่ 5.5	หน่วยงานกำกับดูแลธุรกิจรับแลกเปลี่ยนเงินตราและคาสีโน.....	319
ตารางที่ 5.6	สรุปมาตรการต่อต้านการฟอกเงินในธุรกิจนำเที่ยวของประเทศไทยและต่างประเทศ.....	335

## สารบัญตาราง (ต่อ)

หน้า

ตารางที่ 6.1	เปรียบเทียบหลักการทั่วไปของกฎหมายทรัสต์และกฎหมายบริษัท .....	355
ตารางที่ 6.2	บริษัทหรือองค์กรที่จดทะเบียนต่างประเทศ (offshore entities) ที่เกี่ยวข้องกับประเทศไทย .....	362
ตารางที่ 6.3	การกำกับดูแล REIT .....	367
ตารางที่ 6.4	ตารางแสดงรายละเอียดวิธีการแสดงตนของลูกค้า .....	369
ตารางที่ 6.5	รายละเอียดการตรวจสอบเพื่อทราบข้อเท็จจริงเกี่ยวกับลูกค้ากรณีทรัสต์หรือบุคคล ที่มีการตกลงกันทางกฎหมาย .....	374
ตารางที่ 6.6	สรุปข้อแนะนำของ FATF ที่เกี่ยวกับทรัสต์ จำแนกตามผู้มีหน้าที่ .....	389
ตารางที่ 6.7	สรุปเรื่องการระบุตัวตนของลูกค้ากรณีลูกค้าเป็นทรัสต์ (applicable customer identification procedure with respect to trustees) ของประเทศออสเตรเลีย .....	397
ตารางที่ 6.8	กฎหมายป้องกันการฟอกเงินผ่านทรัสต์ของแต่ละประเทศจำแนกตาม ข้อแนะนำของ FATF .....	407
ตารางที่ 6.9	เปรียบเทียบมาตรการเข้าถึงกองทรัสต์ของแต่ละประเทศ .....	410
ตารางภาคผนวกที่ 6.1	รายชื่อ offshore entities ที่มีความเกี่ยวข้องกับประเทศไทยตามที่ปรากฏ ในเอกสารปานามาเปเปอร์* .....	417
ตารางที่ 7.1	ตัวอย่างการฉ้อโกงประชาชน (Ponzi scheme) ที่เจ้าหน้าที่เริ่มการสืบสวน จากข้อมูลรายงานธุรกรรมที่น่าสงสัย (SARS) .....	497
ตารางที่ 7.2	เปรียบเทียบวิธีการแก้ไขปัญหาการฉ้อโกงประชาชนในต่างประเทศและในประเทศไทย .....	504
ตารางที่ 8.1	ผลการสำรวจจำนวนองค์กรเอกชนที่ไม่แสวงหากำไรที่มีการดำเนินการในประเทศไทย จำแนกตามประเภท ปี พ.ศ. 2556 และ พ.ศ. 2561 .....	522
ตารางที่ 8.2	หน่วยกำกับดูแลองค์กรไม่แสวงหากำไร .....	523
ตารางที่ 8.3	ตัวอย่างสถิติงานด้านมูลนิธิในกรุงเทพมหานคร ปี พ.ศ. 2558 - 2562 .....	525
ตารางที่ 8.4	สถิติองค์กรเอกชนต่างประเทศ ปี พ.ศ. 2560 และ พ.ศ. 2562 - 2563 .....	526
ตารางที่ 8.5	ความเสี่ยงขององค์กรไม่แสวงหากำไรแต่ละประเภท .....	529
ตารางที่ 8.6	สรุปจุดเปราะบางของหน่วยกำกับดูแลองค์กรไม่แสวงหากำไร .....	544
ตารางที่ 8.7	แบบฟอร์มรายงานสถานะการเงินและกิจกรรมขององค์กรไม่แสวงหากำไร .....	577
ตารางที่ 8.8	ตัวอย่างข้อมูลองค์กรการกุศลที่เปิดเผยภายในเว็บไซต์ของสำนักงานฯ .....	581

## สารบัญตาราง (ต่อ)

	หน้า
ตารางที่ 8.9 เปรียบเทียบการปฏิบัติตามข้อแนะนำของ FATF ของแต่ละประเทศ .....	586
ตารางที่ 8.10 ตัวอย่างองค์กรตัวแทนเพื่อการกำกับดูแลตนเองขององค์กรไม่แสวงหากำไร.....	598
ตารางที่ 8.11 สรุปดัชนีบ่งชี้ความเสี่ยงการฟอกเงินผ่านองค์กรไม่แสวงหากำไร (Red Flag Indicators Which May Indicate ML).....	599
ตารางที่ 8.12 ตัวอย่างกรอบการประเมินความเสี่ยงการฟอกเงินผ่าน NPOs จำแนกตามประเภท.....	605
ตารางที่ 8.13 ตัวอย่างดัชนีการประเมินความเสี่ยงต่อการฟอกเงินผ่าน NPOs รายองค์กร .....	606
ตารางที่ 9.1 การเปรียบเทียบวัดกับองค์กรไม่แสวงหากำไรตามนิยามของ FATF .....	619
ตารางที่ 9.2 รายรับ-รายจ่ายของวัดต่อปี .....	625
ตารางที่ 9.3 เปรียบเทียบการกำกับดูแลศาสนสถานในต่างประเทศและการกำกับดูแลวัดในประเทศไทย	656
ตารางที่ 11.1 หลักเกณฑ์เบื้องต้นในการตรวจสอบผู้รับประโยชน์ที่แท้จริง (Identify the beneficial ownership).....	706
ตารางที่ 11.2 ข้อเสนอเรื่องธุรกิจบังหน้าและผู้รับประโยชน์ที่แท้จริง .....	713
ตารางที่ 11.3 ข้อเสนอเรื่องการทำกับดูแลผู้ประกอบวิชาชีพกฎหมายและนักบัญชี .....	716
ตารางที่ 11.4 ข้อเสนอแนะการกำกับดูแลการป้องกันการฟอกเงินผ่านบริษัททัวร์และธุรกิจนำเที่ยว .....	721
ตารางที่ 11.5 ข้อเสนอเรื่องการทำกับดูแลทรัสต์ต่างประเทศที่เข้ามาดำเนินการในประเทศไทย กรณี private trust .....	723
ตารางที่ 11.6 ข้อเสนอเรื่องแชร์ที่ฉ้อโกงประชาชน .....	726
ตารางที่ 11.7 ข้อเสนอแนะเรื่องการทำกับดูแลการฟอกเงินผ่านองค์กรไม่แสวงหากำไร.....	729
ตารางที่ 11.8 ข้อเสนอเรื่องกำกับดูแลเพื่อป้องกันการฟอกเงินผ่านวัด.....	734



## สารบัญญรูปภาพ

หน้า

รูปที่ 1.1	จำนวนคำสั่งยึดหรืออายัดทรัพย์สินตามกฎหมายว่าด้วยการป้องกันและปราบปราม การฟอกเงิน และมูลค่าทรัพย์สินที่ยึดหรืออายัดได้ ปี พ.ศ. 2556-2561 .....	2
รูปที่ 1.2	กรอบแนวคิดในการทำวิจัย .....	11
รูปที่ 2.1	สถานที่ตั้งทางภูมิศาสตร์ของประเทศไทยกับประเทศเพื่อนบ้าน และอันดับความเสี่ยงต่อ การฟอกเงิน .....	35
รูปที่ 2.2	ขั้นตอนการดำเนินการเกี่ยวกับทรัพย์สินตามกฎหมายว่าด้วยการป้องกันและปราบปราม การฟอกเงิน .....	74
รูปที่ 2.3	ความผิดพลาดฐานที่มีคำสั่งยึดหรืออายัดทรัพย์สินมากที่สุด 10 ลักษณะ พ.ศ. 2560 - 2562.....	77
รูปที่ 2.4	จำนวนการส่งเรื่องของสำนักงาน ป.ปง. ต่อสำนักงานอัยการสูงสุด และจำนวนคดีที่ศาลตัดสิน พ.ศ. 2557 - 2561.....	79
รูปที่ 2.5	มูลค่าทรัพย์สินตามคำสั่งให้ทรัพย์สินตกเป็นของแผ่นดิน .....	79
รูปที่ 3.1	จำนวนคำสั่งยึดและอายัดทรัพย์สินในช่วงปี พ.ศ. 2555 – 2562 ของสำนักงาน ป.ปง. ที่มีนิติบุคคลเกี่ยวข้อง.....	102
รูปที่ 3.2	จำนวนคำสั่งยึดและอายัดทรัพย์สินในคดีต่าง ๆ ที่มีนิติบุคคลมาเกี่ยวข้อง.....	103
รูปที่ 3.3	จำนวนนิติบุคคลที่จดทะเบียนกับกรมพัฒนาธุรกิจการค้า.....	107
รูปที่ 3.4	ลำดับเหตุการณ์สำคัญในคดีฟอกเงินโครงการรับจำนำข้าวฯ ผ่านการจัดตั้ง บริษัท ทีเอช พร็อพเพอร์ตี้ จำกัด .....	125
รูปที่ 3.5	รูปแบบ วิธีการ และช่องทางการนำเงินทุจริตโครงการจำนำข้าวฟอกเงินผ่าน บริษัท ทีเอช พร็อพเพอร์ตี้ จำกัด .....	127
รูปที่ 3.6	ลำดับเหตุการณ์การการจัดซื้อที่ดินที่ใช้ในการก่อสร้างโครงการบำบัดน้ำเสียคลองด่าน โดยใช้บริษัทเป็นนอมินี.....	130
รูปที่ 3.7	บันได 4 ชั้นล๊อคสเปก/เปลี่ยนเงื่อนไขเอื้อพวกพ้อง: โครงการบำบัดน้ำเสียคลองด่าน.....	132
รูปที่ 4.1	ผลการสืบค้นข้อมูลเกี่ยวกับนิติบุคคลที่ให้บริการกิจกรรมทางกฎหมาย .....	191
รูปที่ 4.2	การสืบค้นจำนวนนิติบุคคลที่ประกอบกิจการทำบัญชี การตรวจสอบบัญชี และ การให้คำปรึกษาด้านภาษี .....	196
รูปที่ 4.3	บทบาทของสำนักกฎหมายในคดีฟอกเงินผ่านบริษัท สบาย พร็อพเพอร์ตี้ จำกัด .....	212
รูปที่ 4.4	ขั้นตอนการให้ความช่วยเหลือของทนายความในคดีอายัดทรัพย์สิน บริษัท ทีเอช พร็อพเพอร์ตี้ จำกัด .....	215

## สารบัญรูปร่างภาพ (ต่อ)

	หน้า
รูปที่ 5.1 จำนวนคนเข้าออกด่านชายแดนประเทศเพื่อนบ้าน มากที่สุด 3 อันดับแรก .....	287
รูปที่ 5.2 จำนวนเงินนำเข้าและนำออกนอกราชอาณาจักรผ่านด่านศุลกากรแต่ละแห่ง .....	288
รูปที่ 5.3 คาสีโนในประเทศเพื่อนบ้านติดชายแดนประเทศไทย .....	292
รูปที่ 5.4 ขั้นตอนการฟอกเงินผ่านบริษัทนำเที่ยวในสหราชอาณาจักร .....	299
รูปที่ 5.5 ขั้นตอนการฟอกเงินผ่านบริษัทนำเที่ยวในคดีค้ายาเสพติดในประเทศฝรั่งเศส .....	300
รูปที่ 5.6 ขั้นตอนการฟอกเงินของผ่านคาสีโนในประเทศออสเตรเลีย .....	303
รูปที่ 5.7 กลุ่มบริษัทในเครือทรานส์ต้า .....	306
รูปที่ 5.8 การฟอกเงินของเครือข่ายบริษัททรานส์ต้า .....	307
รูปที่ 5.9 เส้นทางทางการเงินและรูปแบบการฟอกเงินในคดีแก๊งคอลเซ็นเตอร์ .....	310
รูปที่ 5.10 การฟอกเงินของนักพนันผ่านคาสีโนในบริบทของประเทศไทย .....	311
รูปที่ 6.1 ความสัมพันธ์ในลักษณะทรัพย์สิน .....	351
รูปที่ 6.2 วิเคราะห์ขั้นตอนการนำเงินเข้ามาในประเทศไทยของกองทรัสต์ส่วนบุคคลที่จัดตั้ง ในต่างประเทศ .....	360
รูปที่ 6.3 การฟอกเงินผ่านทรัสต์ .....	381
รูปที่ 7.1 จำนวนคดีฉ้อโกงประชาชน ปี พ.ศ. 2558 - 2562 .....	438
รูปที่ 7.2 มูลค่าความเสียหายจากคดีแชร์ลูกโซ่ ปี พ.ศ. 2558 - 2562 .....	438
รูปที่ 7.3 แนวโน้มการใช้นิติบุคคลบังหน้าเพื่อการฉ้อโกงประชาชน .....	439
รูปที่ 7.4 รายได้โดยเฉลี่ยต่อเดือนต่อครัวเรือน รายภาคเทียบกับกรุงเทพฯ และปริมณฑล พ.ศ. 2545 - 2562 .....	444
รูปที่ 7.5 ความเสี่ยงของขั้นตอนการซื้อขายสกุลเงินดิจิทัล .....	460
รูปที่ 7.6 โครงสร้างเครือข่ายผู้กระทำความผิดในคดีของบริษัท โอดี แคปปิตอล จำกัด .....	465
รูปที่ 7.7 ภาพที่ปรากฏในเฟซบุ๊กของบริษัท เดอะซิสเต็มฯ และบริษัท อินโนวิชั่นโฮลดิ้งฯ .....	471
รูปที่ 7.8 ตารางการวิเคราะห์คดี และการฟอกเงินคดีแชร์สัมมนา บริษัท The System Plug and Play .....	473
รูปที่ 8.1 องค์การเอกชนต่างประเทศ จำแนกตามวัตถุประสงค์ ปี พ.ศ. 2563 .....	527
รูปที่ 8.2 ขั้นตอนการออกใบอนุญาตแก่องค์การเอกชนต่างประเทศ .....	541
รูปที่ 8.3 ขั้นตอนการฟอกเงินคดียักยอกเงินสหกรณ์เครดิตยูเนียนคลองจั่น .....	548

## สารบัญรูปร่างภาพ (ต่อ)

	หน้า
รูปที่ 8.4 เส้นทางเงินทุนของอาคารบุญรักษา.....	548
รูปที่ 8.5 เส้นทางเงินทุนของอาคารลูกโลก โครงการ 100 ปี.....	548
รูปที่ 8.6 เส้นทางเงินทุนของอาคารรัตนวิหารคด.....	549
รูปที่ 8.7 ขั้นตอนการพอกเงินโครงการเวิร์ลพีชวัลเลย์ เขาใหญ่.....	551
รูปที่ 8.8 เส้นทางทางการเงินของโครงการเวิร์ลพีชวัลเลย์ เขาใหญ่.....	552
รูปที่ 8.9 ตัวอย่างรูปแบบการพอกเงินผ่านองค์กรไม่แสวงหากำไร.....	556
รูปที่ 8.10 รูปแบบการวิเคราะห์ความเสี่ยงขององค์กรไม่แสวงหากำไร.....	559
รูปที่ 8.11 สรุปแนวทางข้อเสนอแนะเพื่อการป้องกันการพอกเงินเพื่อสนับสนุนด้านการเงิน	
แก่การก่อการร้ายขององค์กรไม่แสวงหากำไรที่มีความเสี่ยงสูง.....	567
รูปที่ 8.12 ตัวอย่างการพอกเงินองค์กรไม่แสวงหากำไรเพื่อหลีกเลี่ยงภาษีในสหราชอาณาจักร.....	572
รูปที่ 9.1 เงินอุดหนุนวัดทั่วประเทศ ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2556 - 2562.....	624
รูปที่ 9.2 จำนวนวัดและสัดส่วนของวัดที่มีการส่งรายงานทางการเงิน.....	630
รูปที่ 9.3 ขั้นตอนการพอกเงินในคดีหลวงปู่เณรคำ ฉัตติโก.....	633
รูปที่ 9.4 ขั้นตอนการพอกเงินคดีเงินทอนวัด กรณีทุจริตเงินสนับสนุนโรงเรียนพระปริยัติธรรม	
แผนกสามัญ วัดสามพระยา.....	637
รูปที่ 9.5 ขั้นตอนการพอกเงินคดีเงินทอนวัด กรณีทุจริตเงินอุดหนุนเพื่อเผยแผ่พระพุทธศาสนา.....	641
รูปที่ 10.1 จำนวนคำสั่งยึดหรืออายัดทรัพย์สินตามกฎหมายว่าด้วยการป้องกันและปราบปราม	
การพอกเงิน และมูลค่าทรัพย์สินที่ยึดหรืออายัดได้ ปี พ.ศ. 2556-2561.....	668
รูปที่ 10.2 จำนวนคำสั่งยึดและอายัดทรัพย์สินในคดีต่าง ๆ ที่มีนิติบุคคลมาเกี่ยวข้อง.....	673
รูปที่ 10.3 จำนวนคดีฉ้อโกงประชาชน ปี พ.ศ. 2558 - 2562.....	679
รูปที่ 10.4 แนวโน้มการใช้นิติบุคคลบังหน้าเพื่อการฉ้อโกงประชาชน.....	681



## คำอธิบายอักษรย่อ

ตัวย่อ	ภาษาอังกฤษ	ภาษาไทย
ABN	Australia Business Number	รหัสธุรกิจ
ABTA	Association of British Travel agents	สมาคมผู้ประกอบการท่องเที่ยวประเทศอังกฤษ
ACNC	Australian Charities and Not-for-profits Commission	คณะกรรมการกำกับดูแลองค์กรไม่แสวงหากำไร ออสเตรเลีย
AML/CTF	Anti-Money Laundering and Combating the Financing of Terrorism	การต่อต้านการฟอกเงิน และการต่อต้านการให้เงินอุดหนุนต่อการก่อการร้าย
AMLDD	the Anti-Money Laundering Division (Taipei)	สำนักงานป้องกันและปราบการฟอกเงินไต้หวัน
APG	Asia/Pacific Group on Money Laundering	กลุ่มต่อต้านการฟอกเงินเอเชีย-แปซิฟิก
ASIC	Australian Securities and Investments Commission	สำนักงานคณะกรรมการกำกับหลักทรัพย์และการลงทุนของออสเตรเลีย
ATO	Australian Taxation Office	กรมสรรพากร ประเทศออสเตรเลีย
ATOL	Air Travel Organisers' Licensing	สมาคมผู้จัดการท่องเที่ยวทางอากาศ
AUD	Australian dollar	อัตราค่าเงินดอลลาร์ออสเตรเลีย
AUSTRAC	Australian Transaction Reports and Analysis Centre	สำนักงานป้องกันและปราบปรามการฟอกเงินประเทศออสเตรเลีย
BO	beneficial ownership	ผู้รับประโยชน์ที่แท้จริง
BSA	Bank Secrecy Act (U.S.A.)	พระราชบัญญัติว่าด้วยความลับทางธนาคาร สหรัฐอเมริกา
BSB	Bar Standard Board	หน่วยงานกำกับดูแลนิติบัณฑิตและธุรกิจบริการด้านกฎหมายเฉพาะในอังกฤษและเวลส์เพื่อประโยชน์สาธารณะ
CAA	The Civil Aviation Authority	สำนักงานการบินพลเรือน สหราชอาณาจักร
CBSA	Canada Border Services Agency	หน่วยบริการชายแดนประเทศแคนาดา

## คำอธิบายอักษรย่อ

ตัวย่อ	ภาษาอังกฤษ	ภาษาไทย
CCEW	the Charity Commission for England and Wales	คณะกรรมการสาธารณกุศลแห่งประเทศอังกฤษและเวลส์
CCNI	the Charity Commission Northern Ireland	คณะกรรมการสาธารณกุศลแห่งประเทศไอร์แลนด์เหนือ
CILEx	Chartered Institute of Legal Executives	สถาบันกำกับดูแลผู้เชี่ยวชาญด้านกฎหมายหรือที่ปรึกษา กฎหมายเฉพาะด้าน
CLC	Council for Licensed Conveyancers	คณะกรรมการกำกับดูแลตัวแทนการโอนกรรมสิทธิ์
CLSB	Costs lawyer Standard Board	คณะกรรมการกำกับดูแลการประเมินความเหมาะสม เรื่องค่าใช้จ่ายในการดำเนินคดี
CR	The Companies Registry	นายทะเบียน (registrar) รับผิดชอบและมีอำนาจ พิจารณาเพื่อให้ใบอนุญาตแก่ผู้ที่ต้องการให้บริการทรีสต์ ในฮ่องกง
CRA	Canada Revenue Agency	กรมสรรพากร ประเทศแคนาดา
CSIS	Canadian Security Intelligence Service	หน่วยสืบราชการลับประเทศแคนาดา
CTRs	Currency Transaction Reports	รายงานธุรกรรมต้องสงสัย สหรัฐอเมริกา
DIA	Department of Internal Affairs	กระทรวงกิจการภายใน ประเทศนิวซีแลนด์
DNFBPs	Designated Non-financial Business and Professions	ผู้ประกอบการวิชาชีพที่ไม่ใช่สถาบันการเงิน
ECDD	enhanced customer due diligence program	มาตรการขั้นสูงการตรวจสอบตัวตนที่แท้จริงของลูกค้า
Egmont Group	The Egmont Group of Financial Intelligence Units	กลุ่มความร่วมมือของหน่วยข่าวกรองทางการเงินสากล
enhanced CDD	enhanced due diligence	การตรวจสอบเพื่อทราบข้อเท็จจริงของลูกค้าเข้มข้นสูง

## คำอธิบายอักษรย่อ

ตัวย่อ	ภาษาอังกฤษ	ภาษาไทย
FATF	Financial Action Task Force	มาตรฐานสากลของคณะทำงานเฉพาะกิจเพื่อดำเนินมาตรการทางการเงิน
FCA	Financial Conduct Authority	สำนักงานกำกับดูแลธุรกิจการเงิน
FinCEN	Financial Crimes Enforcement Network	สำนักงานป้องกันและปราบปรามการฟอกเงินของสหรัฐอเมริกา
FinTech	financial technology	เทคโนโลยีในการทำธุรกรรมผ่านสมาร์ทโฟน
FINTRAC	Financial Transactions and Reports Analysis Centre of Canada	หน่วยงานวิเคราะห์รายงานและธุรกรรมทางการเงินประเทศแคนาดา
FIs	financial institution	สถาบันการเงิน
FIU	Financial Intelligence Unit	หน่วยข่าวกรองทางการเงิน
FMA	Financial Markets Authority	สำนักงานกำกับตลาดหลักทรัพย์ ประเทศนิวซีแลนด์
FRC	Financial Reporting Council	สภาวิชาชีพบัญชีของสหราชอาณาจักร
HMRC	HM Revenues and Customs	กรมศุลกากร ประเทศออสเตรเลีย
IAASB	International Auditing and Assurance Standards Board	คณะกรรมการกำหนดมาตรฐานการสอบบัญชีและงานที่ให้ความเชื่อมั่นระหว่างประเทศ
ICAEW	Institute of Chartered Accountants in England and Wales	สถาบันกำกับดูแลนักบัญชีที่ได้รับการรับรองเฉพาะในอังกฤษและเวลส์เพื่อประโยชน์สาธารณะ
ICIJ	The International Consortium of Investigative Journalists	เครือข่ายผู้สื่อข่าวสืบสวนสอบสวนนานาชาติ
ICO	Initial Coin Offering	การระดมทุนรูปแบบหนึ่งที่ใช้เทคโนโลยีบล็อกเชนเข้ามาช่วย โดยบริษัทจะเสนอและกำหนดขายโทเคนที่กำหนดสิทธิหรือผลประโยชน์ต่าง ๆ ของผู้ลงทุน
ICO Portal	Initial Coin Offering portal	ผู้ให้บริการระบบเสนอขายโทเคนดิจิทัล

## คำอธิบายอักษรย่อ

ตัวย่อ	ภาษาอังกฤษ	ภาษาไทย
ICO Issuer	Initial Coin Offering issuer	บริษัทไทยที่ต้องการเงินทุนมาพัฒนาในโครงการใหม่ ๆ จึงออกโทเคนที่ต้องการเงินทุนมาพัฒนาในโครงการและ ออกโทเคนของตัวเองเพื่อแลกกับคริปโท ที่จะเอาไปใช้ พัฒนาระบบงาน โดยโทเคนเหล่านี้จะนำมาใช้ใน โครงการได้ตามที่ผู้ระดมทุนกำหนด
IES	International Education Standard	มาตรฐานการศึกษา
IFAC	International Federation of Accountants	สมาพันธ์นักบัญชีโลก
IFT	Infrastructure Trust	กองทรัสต์เพื่อการลงทุนในโครงสร้างพื้นฐาน
IOR	Institute for the Works of Religion	สถาบันเพื่องานศาสนา ประเทศอิตาลี
IPREG	Intellectual Property Regulation Board	คณะกรรมการกำกับดูแลทรัพย์สินทางปัญญา
JFIU	Joint Financial Intelligence Unit	หน่วยข่าวกรองทางการเงินของฮ่องกง
KYC	Know Your Customer	ตรวจสอบข้อมูลเพื่อทำความรู้จักลูกค้า
LLC	limited liability company	บริษัทจำกัด
MAS	Monetary Authority of Singapore	ธนาคารกลางของประเทศสิงคโปร์
MBCA	Model Business Corporation Act	กฎหมายกลางของรัฐบาล สหรัฐอเมริกา
MLM	multi-level marketing	การตลาดแบบขายตรง
NASDAQ	National Association of Securities Dealers Automated Quotation	ตลาดหลักทรัพย์แห่งแรกของโลกที่มีการซื้อขายด้วย ระบบอิเล็กทรอนิกส์ อีกทั้งยังเป็นตลาดหุ้นที่มีความใหญ่ เป็นลำดับที่ 2 ของสหรัฐอเมริกา
NCA	National Crime Agency	องค์กรป้องกันและปราบปรามอาชญากรรมแห่งชาติ สหราชอาณาจักร
NCC	National Coordination Committee	คณะกรรมการประสานการทำงานระดับชาติ ประเทศนิวซีแลนด์
NPOs	Non-Profit Organizations	องค์กรไม่แสวงหากำไร



## คำอธิบายอักษรย่อ

ตัวย่อ	ภาษาอังกฤษ	ภาษาไทย
OPBAS	Office for Professional Body AML Supervision	หน่วยงานภายใต้สำนักงาน ปปง. ของสหราชอาณาจักร เพื่อกำกับดูแลภาววิชาชีพโดยเฉพาะ
OSCR	the Office of the Scottish Charity Regulatory	คณะกรรมการสาธารณกุศลแห่งประเทศไทยสกอตแลนด์
PE Trust	Private Equity Trust	การจัดตั้งกิจการเงินร่วมลงทุน
PEP	politically exposed person	บุคคลที่มีสถานภาพทางการเมือง
PFIU	Police Financial Intelligence Unit	สำนักงานข่าวกรองทางการเงิน ประเทศนิวซีแลนด์
POCA	The Proceeds of Crime Act 2002	พระราชบัญญัติการดำเนินการเกี่ยวกับการก่ออาชญากรรม
PSC	People with Significant Control หรือ	ระบบการรายงานผู้ที่ควบคุมบริษัทที่แท้จริง
RART	the Metropolitan Police London Regional Asset Recovery Team	สำนักงานตำรวจแห่งชาติ กรุงลอนดอน
RCMP	Royal Canadian Mounted Police	สำนักงานตำรวจแห่งชาติแคนาดา
REIT	Real Estate Investment Trust	การระดมทุนในรูปแบบของกองทรัสต์เพื่อการลงทุนในอสังหาริมทรัพย์
RNA	the National Register of Associations (Répertoire national des associations)	ระบบแพลตฟอร์มการลงทะเบียนเพื่อตรวจสอบและติดตามองค์กรจดทะเบียนประเภทสมาคมผ่านระบบการรายงานออนไลน์ กระทรวงมหาดไทยแห่งประเทศไทย ฝรั่งเศส
ROC	Registrar of Companies	สำนักทะเบียนบริษัท ประเทศอินเดีย
SCBC	Standard Chartered Bank Singapore	ธนาคารสแตนดาร์ดชาร์เตอร์ด ประเทศสิงคโปร์
SCISA	the Security of Canada Information Sharing Act	กฎหมายว่าด้วยความปลอดภัยด้านการเปิดเผยข้อมูล ประเทศแคนาดา

## คำอธิบายอักษรย่อ

ตัวย่อ	ภาษาอังกฤษ	ภาษาไทย
SEC	Securities and Exchange Commission	สำนักงานกำกับหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์ สหรัฐอเมริกา
SFIO	serious fraud investigation office	สำนักงานสืบสวนสอบสวนการทุจริต ประเทศอินเดีย
simplified CDD	simplified due diligence	การตรวจสอบเพื่อทราบข้อเท็จจริงของลูกค้าเข้มข้นต่ำ
SRA	Solicitors Regulation Authority	หน่วยงานกำกับดูแลทนายความ
standard CDD	standard due diligence	การตรวจสอบเพื่อทราบข้อเท็จจริงของลูกค้า ในระดับมาตรฐาน
STR	Suspicious Transaction Report	การรายงานธุรกรรมที่มีเหตุอันควรสงสัย
TCSPs	Trust and Company Service Provider	ความน่าเชื่อถือของบริษัทผู้ให้บริการ
TFRS	Thai Financial Reporting Standard	มาตรฐานการรายงานทางการเงิน
TFRS for NPAEs	Thai Financial Reporting Standard for Non-Publicly Accountable Entities	มาตรฐานการรายงานทางการเงิน สำหรับกิจการ ที่ไม่มีส่วนได้เสียสาธารณะ
TI	Transparency International	องค์กรความโปร่งใสสากล
TIA	Transparency International Australia	องค์กรด้านความโปร่งใสในออสเตรเลีย
The Wolfsberg Group	Wolfsberg guidance on politically exposed persons (PEPs)	การร่วมกลุ่มของธนาคารระดับโลกสิบสามแห่ง เพื่อการพัฒนาอุตสาหกรรมการเงิน
TRACFIN	Traitement du renseignement et action contre les circuits financiers clandestins	หน่วยงานข่าวกรองทางการเงินของประเทศฝรั่งเศส
TSA	Thai Standard on Auditing	มาตรฐานการสอบบัญชี
TSQC1)	Thai Standard on Quality control	มาตรฐานการควบคุมคุณภาพ ฉบับที่ 1
UBO	ultimate beneficial owner	ผู้รับประโยชน์ที่แท้จริง

## คำอธิบายอักษรย่อ

ตัวย่อ	ภาษาอังกฤษ	ภาษาไทย
UKFIU	UK Financial Intelligence Unit	หน่วยข่าวกรองทางการเงิน สหราชอาณาจักร
UKGC	UK Gambling Commission	คณะกรรมการกำกับกิจการพนัน สหราชอาณาจักร
UNODC	United Nations of Drugs and Crime	สำนักงานว่าด้วยยาเสพติดและอาชญากรรม แห่งสหประชาชาติ
คำสั่ง ย		คำสั่งยึดและอายัดทรัพย์สิน
ผลการประเมิน การปฏิบัติตาม มาตรฐานสากล ของประเทศ ไทย ในปี พ.ศ. 2560	Anti-money laundering and counter-terrorist financing measures: Thailand Mutual Evaluation Report December 2017	รายงานการประเมินการปฏิบัติตามมาตรฐานสากลด้านการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงินและการต่อต้านการสนับสนุนทางการเงินแก่การก่อการร้ายของประเทศไทย ปี พ.ศ. 2560
น.ส.3	หนังสือรับรองการทำประโยชน์	หนังสือรับรองจากเจ้าหน้าที่ว่า ได้ทำประโยชน์ในที่ดินแล้วแต่มีเพียงสิทธิ์ครอบครองไม่มีกรรมสิทธิ์ โดยหนังสือเป็นแบบธรรมดาที่มีการรังวัด และจัดทำแผนที่ของที่ดิน



## คำอธิบายอักษรย่อ หน่วยงานในประเทศไทย

ตัวย่อ	ภาษาอังกฤษ	ภาษาไทย
DSI	Department of Special Investigation	กรมสอบสวนคดีพิเศษ
ก.พ.ร.		สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ
บก.ปปป.		กองบังคับการป้องกันปราบปรามการทุจริตและ ประพฤติมิชอบ
บก.ปอศ.		กองบังคับการปราบปรามการกระทำความผิดเกี่ยวกับ อาชญากรรมทางเศรษฐกิจ
สคบ.		สำนักงานคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภค
สตช.		สำนักงานตำรวจแห่งชาติ
สตง.		สำนักงานตรวจเงินแผ่นดิน
สำนักงาน ก.ล.ต.		สำนักงานคณะกรรมการกำกับหลักทรัพย์และ ตลาดหลักทรัพย์
สำนักงาน ป.ป.ช.		สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปราม การทุจริตแห่งชาติ
สำนักงาน ปปง.		สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปราม การฟอกเงิน
สำนักงาน พศ.		สำนักงานพระพุทธศาสนาแห่งชาติ



## คำอธิบายภาษาอังกฤษ

ภาษาอังกฤษ	ภาษาไทย
access of NPOs to financial services	ข้อเสนอแนะเกี่ยวกับการเข้าถึงสถาบันทางการเงินขององค์กรไม่แสวงหากำไร
accounts	บัญชี
accounting firm	สำนักงานบัญชี
accountant public practice	นักบัญชีในสำนักงานบัญชีเอกชน
accountable	ความรับผิดชอบในภาระหน้าที่
accounting practice	การปฏิบัติเกี่ยวกับบัญชี
accounting profession	ผู้ประกอบการวิชาชีพบัญชี หมายถึง ผู้มีอาชีพทางบัญชีทุกประเภท
actions NPOs can take to protect against TF abuse	ข้อเสนอแนะด้านข้อปฏิบัติที่ดีขององค์กรไม่แสวงหากำไร เพื่อการป้องกันการก่อการร้าย
acquisitive crime	กลุ่มผู้ลักเล็กขโมยน้อย
advisory and consulting	ผู้ให้คำปรึกษาด้านบัญชี
alarm	สัญญาณเตือน
AML/CFT obligations	มาตรการป้องกันการฟอกเงินของสหรัฐอเมริกา
annual returns	รายงานผลตอบแทนประจำปี
answer statutory questions	การตอบคำถามตามกฎหมาย
Anti-cruelty organizations for animals and children	องค์กรต่อต้านการกระทำทารุณแรงแก่เด็กและสัตว์
applicable customer identification procedure with respect to trustees	การระบุตัวตนของลูกค้ากรณีที่ถูกค้ำเป็นทรัสต์
appointing additional trustees	การแต่งตั้งกรรมการองค์กรเพิ่มเติม
appointing an interim manager	การแต่งตั้งผู้จัดการชั่วคราว
armed group	กลุ่มติดอาวุธ
associations of worship	สมาคมด้านศาสนา
attorneys	ทนายความ

## คำอธิบายภาษาอังกฤษ

ภาษาอังกฤษ	ภาษาไทย
audit	ผู้สอบบัญชี
auditors, external accountants	ผู้ประกอบวิชาชีพการบัญชี
barristers	เนติบัณฑิต
bearer share	ใบหุ้นประเภทไม่ระบุชื่อผู้ถือ
beneficiary / beneficiaries	ผู้รับประโยชน์
black money	เงินสกปรก
Boston Police Department (U.S.A.)	สำนักงานตำรวจของบอสตัน สหรัฐอเมริกา
bribery / corruption	การรับสินบนหรือทุจริตคอร์ปชั่น
by method of creation	หลักเกณฑ์ในการแบ่ง
cash – intensive	ธุรกิจที่ใช้เงินสดสูง
casino chips	สกุลเงินสากลประเภทหนึ่งที่ใช้แทนเงินสด สำหรับเล่นการพนันในบ่อนคาสีโน
casino junkets / casino-based gaming tours / junket promoter	นายหน้าบ่อน
certain of object	ความแน่นอนแห่งตัวผู้รับประโยชน์
certainty of subject matter	ความแน่นอนแห่งทรัพย์สิน
certainty of words	ความแน่นอนแห่งเจตนา
certificate of incorporation field	หนังสือรับรองการจดทะเบียนบริษัท
chartered accountants	นักบัญชีที่ได้รับการรับรอง
charitable organization	การจัดตั้งองค์กรการกุศลบังหน้า
charities	องค์กรสาธารณกุศล
check statute result	การตรวจสอบองค์กร
checklist	รายการตรวจสอบ
checkpoint for border trade	จุดผ่อนปรนเพื่อการค้า



## คำอธิบายภาษาอังกฤษ

ภาษาอังกฤษ	ภาษาไทย
choice of lawyer	การเลือกผู้ให้บริการด้านกฎหมาย
church tax	การเก็บภาษีคริสตจักร
clients	ลูกค้าหรือผู้มาใช้บริการ
code of ethics for professional accountants	จรรยาบรรณของผู้ประกอบวิชาชีพบัญชี
collapse of the scheme	การล่มสลายของกระบวนการฉ้อโกงประชาชน (แชร์ลูกโซ่)
commercial trusts	ทรัสต์ส่วนบุคคลเพื่อประโยชน์ในเชิงพาณิชย์
company stock	หุ้นของบริษัท
compensations	ค่าตอบแทน
compensation information	ข้อมูลค่าตอบแทนที่ได้รับ
constructive trust	ทรัสต์อันเกิดจากการขยายความ
conveyancers	การโอนทรัพย์สิน
corporate vehicles	การพอกเงินผ่านนิติบุคคล
corruption	การทุจริต
costs lawyers	นักกฎหมายเกี่ยวกับการประเมินความเหมาะสมเรื่องค่าใช้จ่ายในการดำเนินคดี
country/geographic	ประเทศหรือที่ตั้งทางภูมิศาสตร์
crown entities	องค์กรมหาชน
cruise	นำเที่ยวบนเรือสำราญ
crypto currency	เงินสกุลคริปโต
custodian	ผู้รับผิดชอบในการดูแลทรัพย์สินมีค่า
cybercrime	อาชญากรรมคอมพิวเตอร์
Data Protection Act 1998	พระราชบัญญัติคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคล
dark website	เว็บไซต์ที่ตั้งใจซ่อนอำพรางการเข้าถึง ปกปิดข้อมูลผู้อยู่เบื้องหลัง โดยส่วนใหญ่มีจุดประสงค์เพื่อใช้ในเชิงผิดกฎหมาย

## คำอธิบายภาษาอังกฤษ

ภาษาอังกฤษ	ภาษาไทย
delivery channel	ช่องทางในการติดต่อรับบริการ
Department of Labor	กระทรวงแรงงาน
digital asset	สินทรัพย์ดิจิทัล หรือคริปโทเคอร์เรนซีและโทเคนดิจิทัล
digital asset broker	นายหน้าสินทรัพย์ดิจิทัล
digital asset dealer	ผู้ค้าสินทรัพย์ดิจิทัล
digital asset exchange	การประกอบธุรกิจซื้อขายสินทรัพย์ดิจิทัล
dissolution	การลบล้าง
documentation	การจัดเก็บเอกสารเกี่ยวกับลูกค้า
domestic / onshore trust	ทรัสต์ที่จัดตั้งในประเทศ
donor	ผู้บริจาค
donors' responsible decision	การบริจาคอย่างมีความรับผิดชอบ
dual or split ownership	หลักการแบ่งแยกกรรมสิทธิ์
Educational institutions	องค์กรทางการศึกษา
effective interagency collaboration	หน่วยงานภาครัฐจะต้องมีความร่วมมือกันอย่างมีประสิทธิภาพ
effective investigation and information gathering	หลักเกณฑ์การสืบสวนสอบสวนและรวบรวมข้อมูลที่มีประสิทธิภาพ
related organizations and unrelated partnerships	หน่วยงานที่เกี่ยวข้องและหุ้นส่วนอื่น ๆ
Employee Benefit Security Administration	สำนักงานบริหารผลประโยชน์ของลูกจ้าง สหรัฐอเมริกา
employer identification number	การจดทะเบียนแรงงาน
end use of fund	บันทึกการใช้ทุนขั้นสุดท้าย
enforcement	การบังคับใช้
engaging in allowable activities	การดำเนินกิจการหรือการเข้าร่วมกิจกรรมที่สอดคล้องกับเป้าหมาย
equitable interest	สิทธิประโยชน์ตามกฎหมาย

## คำอธิบายภาษาอังกฤษ

ภาษาอังกฤษ	ภาษาไทย
equity	หลักกฎหมายว่าด้วยความเป็นธรรม
equity's chameleon	ความเป็นธรรมตามสถานการณ์
ethical fund-raising	การระดมทุนอย่างมีจริยธรรม
exempt from taxes	สิทธิพิเศษทางภาษี
existence of the trust	ทรัสต์ที่ดำเนินการอยู่
expenses	รายจ่าย
express trust	ทรัสต์โดยชัดแจ้ง
facilitator	ผู้อำนวยการความสะดวก
fake agreement	สัญญาปลอม
family estate planning	การบริหารจัดการทรัพย์สินของครอบครัว
Federal Deposit Insurance Corporation (U.S.A.)	สถาบันคุ้มครองเงินฝาก สหรัฐอเมริกา
federal law	กฎหมาย/กฎระเบียบส่วนกลาง
filing the annual information return	จัดทำรายงานประจำปี
filter	ตัวช่วยคัดกรอง
financial advice	ผู้ให้บริการเกี่ยวกับการปรึกษาด้านการเงิน โดยครอบคลุมทั้งผู้ที่ปฏิบัติงานเป็นพนักงานใน และที่ประกอบวิชาชีพอิสระ
financial company services	บริการธุรกรรมการเงินของบริษัท
financial penalties	โทษปรับ
financial statement	รายงานงบการเงินประจำปี
Financial Services and the Treasury Bureau	กระทรวงบริการทางการเงินและการคลัง (ฮ่องกง)
financial transaction	เส้นทางการเงิน
fiscal audit	รายงานการตรวจสอบทางการเงิน
foreign exchange operations	ตัวแทนแลกเปลี่ยนเงินตราต่างประเทศ
foreign / offshore trust	ทรัสต์ที่จัดตั้งในประเทศหนึ่งแล้วไปลงทุนในอีกประเทศหนึ่ง

## คำอธิบายภาษาอังกฤษ

ภาษาอังกฤษ	ภาษาไทย
'freezing' a charity's bank account	การอายัดบัญชีธนาคารขององค์กรไม่แสวงหากำไร
front company	บริษัทที่มีการประกอบธุรกิจจริง
fundraising methods	แนวทางการระดมเงินทุน
funds	ให้บริการบริหารกองทุน
Gambling Commission	คณะกรรมการกำกับดูแลธุรกิจการพนัน สหราชอาณาจักร
geographical risk	พื้นที่ที่มีความเสี่ยง
good governance	การบริหารจัดการองค์กรที่ดี
government departments	หน่วยงานรัฐบาล
government sector	ภาครัฐ
government subsidy	การสนับสนุนจากภาครัฐ
grand corruption cases	คดีคอร์รัปชันมูลค่าสูง
granted confidentiality	การคุ้มครองข้อมูลที่เป็นความลับ
Grants	เงินช่วยเหลือ
Groups that foster national or international amateur sports competitions	กลุ่มที่ส่งเสริมการแข่งขันกีฬาสมัครเล่นระดับชาติหรือนานาชาติ
Groups that test for public safety	กลุ่มการตรวจสอบด้านความปลอดภัยของสาธารณะ
guidance/guideline	แนวทางปฏิบัติ
headquarter	บริษัทแม่ในต่างประเทศ
high net worth	มีสินทรัพย์เป็นจำนวนมาก
high roller customers / high rollers	กลุ่มนักพนันที่มีฐานะ นักพนันรายใหญ่
high-spending customers	ลูกค้าที่มีวงเงินสูงในการนำเงินมาเล่นการพนัน
high value dealers	ธุรกิจค้าสินค้ามูลค่าสูง
hit the jackpot	ถูกรางวัลที่หนึ่ง

## คำอธิบายภาษาอังกฤษ

ภาษาอังกฤษ	ภาษาไทย
holding company	การประกอบธุรกิจมีลักษณะนำเงินไปลงทุนในบริษัทหรือกิจการอื่น ๆ
Homeland Security Investigations (U.S.A.)	สำนักงานตรวจคนเข้าเมืองและศุลกากร สหรัฐอเมริกา
hospitals	สถานพยาบาล
ICO portal	ผู้ให้บริการระบบเสนอขายโทเคนดิจิทัล
identify beneficial ownership	การพิสูจน์ตรวจสอบผู้มีอำนาจในการควบคุมบริษัท
illegal fundraising	การแสวงหาเงินทุนจากการระดมทุนอย่างผิดกฎหมาย
inbound	การนำนักท่องเที่ยวเข้ามาในประเทศไทย
inclusive tour	การพักผ่อนแบบกลุ่ม
incorporated accounting practices	บริษัทที่ให้บริการเกี่ยวกับบัญชี
independent auditor	การตรวจสอบบัญชีจากบุคคลที่สาม
independent legal professional	ผู้ประกอบวิชาชีพกฎหมายอิสระ
independent panel	คณะทำงานอิสระ
indirect holding	การถือหุ้นทางอ้อม
informal banking system / hawala / underground banking	ระบบธนาคารใต้ดิน
informal power structure	ผู้มีอิทธิพลในพื้นที่
information and guidance for members	ข้อมูลและคำแนะนำสำหรับสมาชิก
information gathering and identification	การจัดการให้ลูกค้าแสดงตนและระบุตัวตน
information sharing between supervisors and public authorities	การประสานงานด้านข้อมูลระหว่างหน่วยงาน
in rem	ทรัพย์สิน
integration	การนำเงินกลับมาใช้
integrity checks	การตรวจสอบข้อมูลความถูกต้อง
integrity and accountability	ความรับผิดชอบขององค์กร

## คำอธิบายภาษาอังกฤษ

ภาษาอังกฤษ	ภาษาไทย
internal controls and forbearances and subsidiaries	มาตรการควบคุมภายในประเทศและสาขาต่างประเทศ และบริษัทในเครือ
Interpol	องค์การตำรวจสากล
internal financial controls and risk management procedures	การจัดทำการการควบคุมทางการเงินและวิเคราะห์ความเสี่ยงภายใน
international umbrella organization	การรวมตัวกันขององค์กรไม่แสวงหากำไรระหว่างประเทศ
interpretation	บทนิยาม
Investigation Bureau for investigation (Taipei)	กรมสอบสวน กระทรวงยุติธรรม
investigators	กลุ่มนักสืบสวน
impenetrable	ข้อมูลที่แท้จริงได้
implement	การปฏิบัติได้จริง
implied trust	ทรัสต์โดยปริยาย
JOB ORDER	ใบสั่งงานมักคุเทศก์
issuing complete and accurate donation receipts	จัดเก็บใบสำคัญทางการเงินการรับบริจาคตามกฎหมายที่ถูกต้อง และเป็นประโยชน์
issue official donation receipts	ใบรับรองการบริจาค
jurisdictions	เขตอำนาจ
keeping adequate books and records	จัดเก็บข้อมูลที่ถูกต้องและเป็นประโยชน์
key terms and concepts	บทนิยามและหลักการ
late filing	การรายงานล่าช้า
law enforcement authority regulation	การให้ข้อมูลแก่หน่วยงานที่มีอำนาจบังคับตามกฎหมาย
law firm	บริษัทที่ปรึกษากฎหมาย
layering	การกระจายและยกย้ายเงิน
lawyers	ทนายความ

## คำอธิบายภาษาอังกฤษ

ภาษาอังกฤษ	ภาษาไทย
legal advisor	ปรึกษากฎหมาย ไม่เกี่ยวข้องกับกระบวนการศาล
legal arrangements	บุคคลที่มีการตกลงกันทางกฎหมาย
legal executives	ผู้เชี่ยวชาญด้านกฎหมายหรือที่ปรึกษากฎหมายเฉพาะด้าน
legal ownership	สิทธิความเป็นเจ้าของตามกฎหมาย
legal persons	นิติบุคคล
legal private lending	การระดมทุนจากการกู้ยืมเงินระหว่างบุคคลซึ่งถูกกฎหมาย
legal professionals	ผู้ประกอบการวิชาชีพกฎหมาย
liaison	สื่อกลาง
license	ใบอนุญาต
licensed conveyancers	ผู้ที่ได้รับอนุญาตให้เป็นตัวแทนการโอนกรรมสิทธิ์
licensed insurers	บริษัทประกันภัยที่ได้รับอนุญาตตามกฎหมาย
liquidation	การชำระหนี้
listed companies	บริษัทที่ระดมทุนในตลาดหลักทรัพย์
literary groups	กลุ่มด้านการสืบสวนวรรณกรรม
lobbyist	นักเจรจาต่อรองทำหน้าที่จูงใจโน้มน้าวบรรดาผู้ใช้อำนาจรัฐ เช่น สมาชิกสภาผู้แทน เจ้าหน้าที่ของรัฐ ให้ตกลง ตัดสินใจในการใช้อำนาจรัฐตามที่ลูกค้าของล็อบบิยิสต์ต้องการ
local authorities	องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น
malpractice	การประพฤติผิดต่อหน้าที่
managing charitable donations	การบริหารจัดการเงินบริจาค
managing various corporate functions	การบริหารจัดการกิจกรรมบางประเภทของธุรกิจ
Ministry of Corporate Affairs	กระทรวงกิจการบริษัท ประเทศอินเดีย
misusing of trust	การใช้ทรัสต์ไปในทางที่ผิด
mitigate the risk	การลดความเสี่ยง

## คำอธิบายภาษาอังกฤษ

ภาษาอังกฤษ	ภาษาไทย
moderate level of effectiveness	ระดับที่ค่อนข้างมีประสิทธิภาพ
Monetary and Financial Code (Code monétaire et financier)	ประมวลกฎหมายการเงิน
money business service	บริการด้านการเงิน
money laundering	การฟอกเงิน
Money Laundering, Terrorist Financing and Transfer of Funds Regulations 2017	ข้อบังคับว่าด้วยการฟอกเงิน การสนับสนุนทางการเงินต่อผู้ก่อการร้าย และการโอนเงิน 2017
National Credit Union Administration (U.S.A.)	สำนักงานบริหารเครดิตยูเนียนแห่งชาติ สหรัฐอเมริกา
national risk assessment	การประเมินองค์กรไม่แสวงหากำไร
natural border path	ช่องทางธรรมชาติ
nature of the retainer	ค่าบริการทางกฎหมาย
network marketing	การตลาดแบบระดมเครือข่าย
non-beneficially holding	ผู้ถือหุ้นหรือบริหารจัดการบริษัทในรูปแบบของนอมินี
non-compliance	การไม่ปฏิบัติตาม
non-face-to-face business transaction	บริการที่ไม่ต้องพบหน้ากัน
non-government sector	ภาคส่วนที่ไม่ใช่ภาครัฐ
non-trust law countries	ประเทศที่ไม่มีกฎหมายทรัสต์
nominee director	นอมินีกรรมการบริษัท
nominee shareholder	นอมินีผู้ถือหุ้นบริษัท
notaries	ผู้รับรองเอกสารทางกฎหมายหรือนอติารี
notarial services attorney	ทนายความรับรองลายมือชื่อ
NPOs characteristics	ข้อมูลพื้นฐานขององค์กรไม่แสวงหากำไร
obscuring ownership	การอำพรางเจ้าของที่แท้จริง
Office of the Comptroller of the Currency (U.S.A.)	สำนักงานบัญชีกลางของสกุลเงิน สหรัฐอเมริกา



## คำอธิบายภาษาอังกฤษ

ภาษาอังกฤษ	ภาษาไทย
Office of Thrift Supervision (U.S.A.)	สำนักงานกำกับดูแลสถาบันออมทรัพย์ สหรัฐอเมริกา
offshore entities	บุคคล คณะบุคคล บริษัท หรือองค์กรที่จดทะเบียนต่างประเทศ
offshore financial center	ศูนย์กลางการเงินในต่างประเทศ
operation of law	บทบัญญัติแห่งกฎหมาย
opportunity cost	ค่าเสียโอกาส
optional tour	การขายทัวร์เสริม
organization information	ข้อมูลทั่วไปขององค์กร
others asset	ทรัพย์สินอื่นใด
parallel banking system	การโอนเงินผ่านระบบธนาคารใต้ดิน
partner organization	องค์กรพันธมิตรหรือองค์กรเครือข่ายผู้รับทุน
partner relationship	องค์กรเครือข่ายผู้รับทุน
patent attorneys	ผู้เชี่ยวชาญทางกฎหมายด้านสิทธิบัตร
payroll services	บริการจัดทำบัญชีเงินเดือนพนักงาน
placement	การนำเงินเข้าระบบ
ponzi scheme	การเล่นแชร์ที่มีการฉ้อโกง
political campaign and lobbying activities	ข้อมูลที่เกี่ยวข้องทางการเมือง
predicate offences	ความผิดมูลฐาน
professional bodies	องค์กรกำกับดูแลวิชาชีพ
professional services	การให้บริการทางวิชาชีพ
program planning and monitoring	การวางแผนและติดตามตรวจสอบ
promissory note	ตั๋วสัญญาใช้เงิน
proof of identity	การรายงานระบุตัวตน
proportionate risk-based supervision and monitoring	หลักเกณฑ์การกำกับและตรวจสอบดูแลองค์กรไม่แสวงหากำไรตามสัดส่วนของความเสี่ยง

## คำอธิบายภาษาอังกฤษ

ภาษาอังกฤษ	ภาษาไทย
Prosecutors of the Taipei District Prosecutors Office	สำนักงานอัยการเขตไต้หวัน
public unit trusts	หน่วยลงทุนที่สาธารณชนเข้าไปร่วมลงทุนได้
public charity status	สถานะขององค์กร
public support	การสนับสนุนจากสาธารณะ
publicly available	การเปิดเผยข้อมูลสู่สาธารณะ
publicly listed companies	บริษัทในตลาดหลักทรัพย์
purchase	การซื้อทรัพย์สิน
pyramid scheme	การฉ้อโกงประชาชนในรูปแบบทำธุรกิจขายตรงบังหน้า
record keeping	การเก็บรักษาหลักฐาน
record keeping and quality assurance	การบันทึกข้อมูลและการประกันคุณภาพ
red flag	การจัดทำดัชนีชี้วัดความเสี่ยง
red flag interceptor	ตัวชี้วัดความเสี่ยง
red notice	หมายจับตามหมายแดง
registered banks	ธนาคารที่จดทะเบียนตามกฎหมาย
registered share	หุ้นชนิดระบุชื่อ
Regulation and Supervision of DNFBPs	การกำกับดูแลและการควบคุมธุรกิจและผู้ประกอบวิชาชีพที่ไม่ใช่สถาบันการเงิน
regulator	ผู้กำกับดูแล
Regulatory Memorandum Of understanding	หน่วยงานกำกับดูแลธุรกิจคาสีโน ประเทศออสเตรเลีย
relevant person	บุคคลสำคัญ
relevant transection	ธุรกรรมการเงินที่สำคัญ
religious activities	กิจกรรมที่เกี่ยวข้องกับศาสนา
religious group	กลุ่มหรือองค์กรทางศาสนา

## คำอธิบายภาษาอังกฤษ

ภาษาอังกฤษ	ภาษาไทย
religious institution	สถาบันทางศาสนา
religious organizations	องค์กรทางศาสนา
reporting entities	ผู้มีหน้าที่รายงาน
reserved activities	กิจกรรมสงวน
Reserve Bank	ธนาคารกลาง ประเทศนิวซีแลนด์
restricting the transactions that a charity may enter into	การจำกัดการทำธุรกรรมที่มีความเสี่ยง
resulting trust	ทรัสต์อันเป็นผลตามมา
revenues	รายรับ
reverse restructuring	เชื่คคาสีโน
revocation	การถอดถอน
rights of ownership	เจ้าของทรัพย์สินตามกฎหมาย
risk analysis and risk-based approach	การวิเคราะห์ความเสี่ยงและแนวทางการจัดการความเสี่ยง
risk-based approach guidance for legal professionals	แนวปฏิบัติสำหรับผู้ประกอบวิชาชีพกฎหมาย
risk identification	ระบุความเสี่ยง
risk-based approach	การดำเนินการตามความเสี่ยง
sanctions	บทกำหนดโทษ
schedule of contributors	ข้อมูลผู้บริจาค
Scientific organizations	องค์กรด้านวิทยาศาสตร์
securities	หลักทรัพย์
security context	ความเสี่ยงด้านความปลอดภัย
senior management	พนักงานระดับบริหาร
settlor	ผู้ก่อตั้งทรัสต์

## คำอธิบายภาษาอังกฤษ

ภาษาอังกฤษ	ภาษาไทย
service	การบริการ
self-regulatory body	องค์กรหรือหน่วยงานกำกับดูแลตนเอง
settlor / grantor	ผู้ก่อตั้งทรัสต์
share certificate	หุ้น
shares in bearer form / bearer shares	หุ้นผู้ถือ
shelf company	บริษัทจดทะเบียนแต่เลิกกิจการไปแล้ว
shell company	บริษัทที่ไม่ได้มีการประกอบกิจการจริง
significant disposition of assets	สินทรัพย์ขององค์กร
smurfing	การโอนเงินด้วยมูลค่าต่ำกว่าเกณฑ์การรายงานธุรกรรม
social network	สังคมออนไลน์
social security numbers (U.S.A.)	เลขประกันสังคม สหรัฐอเมริกา
solicitors	ทนายความ ที่ปรึกษาทางกฎหมาย หรือเป็นตัวแทนของผู้ว่าจ้าง ในการทำนิติกรรมต่าง ๆ
source of funds	ที่มาของเงิน
specialist advocates	ที่ปรึกษากฎหมายที่มีความเชี่ยวชาญเฉพาะด้าน
standard certification that the parties are not debarred, ineligible, voluntarily excluded or suspended	หลักฐานยืนยันว่าไม่ได้อยู่ในระหว่างการถูกดำเนินคดี หรือถูกยับยั้ง ไม่ให้ดำเนินกิจการจากหน่วยงานภาครัฐ
standard certification the parties are in compliance with all law	องค์กรที่ได้รับการจดทะเบียนถูกต้องตามกฎหมาย
staff competence and training	ประสิทธิภาพของเจ้าหน้าที่และการฝึกอบรม
state-owned enterprises	บริษัทที่รัฐเป็นเจ้าของ
statement of activities outside	กิจกรรมนอกประเทศ
strong financial management	การบริหารจัดการด้านการเงินที่เข้มแข็ง
structuring	การฟอกเงินผ่านการโอนหรือฝากเงินด้วยรูปแบบเฉพาะ

## คำอธิบายภาษาอังกฤษ

ภาษาอังกฤษ	ภาษาไทย
supervision	การกำกับดูแล
supervisor	เจ้าหน้าที่ควบคุมตรวจสอบ
supplemental financial statements	งบการเงิน
supplemental information	ข้อมูลอื่นที่เกี่ยวข้อง
supplemental information on tax exempt bonds	ข้อมูลเกี่ยวกับพันธบัตรที่ได้รับการยกเว้นภาษี
supplemental information regarding fundraising or gaming activities	กิจกรรมที่เกี่ยวข้องกับกิจกรรมการระดมทุน
suspending or removing a trustee	ระงับหรือถอดถอนกรรมการองค์กร
suspension	การระงับการดำเนินงาน
suspicious transaction reporting	ธุรกรรมที่มีเหตุอันควรสงสัย
Taipei District Court	ศาลเขตไต้หวัน
task force on shell company	หน่วยตรวจสอบบริษัท ประเทศอินเดีย
tax	นักบัญชีภาษีอากร
tax advisors	ที่ปรึกษาทางภาษี
tax evasion / tax haven	หลีกเลี่ยงภาษี
termination	การบอกเลิกสัญญา
terrorism financing	การสนับสนุนทางการเงินเพื่อก่อการร้าย
The Catholic Church	คริสตจักรโรมันคาทอลิก
The Charities Act 1992	กฎหมายว่าด้วยองค์กรสาธารณกุศล
The Federal Trade Commission (U.S.A.)	สำนักงานคุ้มครองผู้บริโภค สหรัฐอเมริกา
The Federal Reserve Board (U.S.A.)	คณะกรรมการธนาคารกลาง สหรัฐอเมริกา
The Financial Fraud Task Force (U.S.A.)	หน่วยปราบปรามการทุจริตด้านการเงิน สหรัฐอเมริกา
The Financial Intelligence Office of Macao	สำนักข่าวกรองทางการเงินของมาเก๊า

## คำอธิบายภาษาอังกฤษ

ภาษาอังกฤษ	ภาษาไทย
The Holy See	สันตะสำนัก ซึ่งเป็นสถาบันด้านการปกครองของนครรัฐวาติกัน
The Internal Revenue Service (U.S.A.)	กรมสรรพากร สหรัฐอเมริกา
The Official Gazette	ราชกิจจานุเบกษา สาธารณรัฐประชาชนจีน
The New Zealand Police	ตำรวจของประเทศนิวซีแลนด์
The Taipei Field Office	สำนักงานเศรษฐกิจและวัฒนธรรมไต้หวัน
Tipping-off and confidentiality	การบอกใบ้และการเก็บรักษาความลับ
Tour operator	บริษัททัวร์ที่ดำเนินการเกี่ยวกับการตลาด
Tourism Code (Code de Tourisme)	ประมวลกฎหมายการท่องเที่ยวของประเทศฝรั่งเศส
trade-based money laundering	การฟอกเงินผ่านการค้าระหว่างประเทศ
trademark	เครื่องหมายการค้า
transection	ธุรกรรม
transparent	ความโปร่งใส
travel agency / travel agent	ธุรกิจนำเที่ยว อาจเป็นบุคคลธรรมดา หรือนิติบุคคล
traveler's check	เช็คนักท่องเที่ยว
trust countries	ประเทศที่รองรับระบบทรัสต์
trust law	กฎหมายทรัสต์
trust law countries	ประเทศที่มีกฎหมายทรัสต์
trust manager	ผู้จัดการกองทรัสต์
trustee	ทรัสต์ตี
ongoing monitoring / ongoing monitor	การตรวจสอบลูกค้าอย่างต่อเนื่อง
over-invoicing	การเสนอราคาเกินกว่ามูลค่าที่แท้จริงของสินค้า
umbrella organization	การรวมตัวขององค์กรไม่แสวงหากำไร
under-invoicing	การเสนอราคาต่ำกว่ามูลค่าที่แท้จริงของสินค้า
understand the domestic NPOs	ความเข้าใจเกี่ยวกับองค์กรไม่แสวงหากำไรภายในประเทศ

## คำอธิบายภาษาอังกฤษ

ภาษาอังกฤษ	ภาษาไทย
unit trust	หน่วยลงทุน
U.S. Naval Criminal Investigative Service (U.S.A.)	หน่วยสืบสวนคดีของกองทัพเรือ สหรัฐอเมริกา
verification	การยืนยันตัวตนของลูกค้า
vulnerabilities	จุดเปราะบาง
whistleblowing	การเปิดโปงข้อมูลจากภายในองค์กร
white collar crime	อาชญากรรมทางเศรษฐกิจ
wholesaler	บริษัทที่ลงทุนซื้อตัวพาหนะการเดินทาง
willfully blind	ลูกค้าปกปิดเจตนาที่แท้จริง
wire transfer	ช่องทางรับหรือโอนเงิน
work permit	ใบอนุญาตทำงาน
3rd party preparer information	ข้อมูลบุคคลหรือองค์กรอื่นที่เกี่ยวข้อง





# บทที่ 1

## บทนำ

### 1.1 หลักการและเหตุผล

การฟอกเงินถือเป็นความผิดทางอาญาที่เกี่ยวข้องกับอาชญากรรมร้ายแรง และเงินดังกล่าวยังถูกนำไปใช้เพื่อขยายเครือข่ายการประกอบอาชญากรรมโดยเฉพาะอาชญากรรมข้ามชาติ ทั้งนี้ จากรายงานการจัดทำดัชนีความลับทางการเงิน หรือ Financial Secrecy Index ปี พ.ศ. 2563 ประเมินว่ามีสินทรัพย์ด้านการเงินส่วนบุคคลอยู่ราว 21-32 ล้านล้านดอลลาร์สหรัฐ หรือประมาณ 700-1,000 ล้านล้านบาท ถูกนำไปซ่อนในแหล่งต่าง ๆ ทั่วโลกเพื่อหลีกเลี่ยงการเสียภาษี ขณะที่ในแต่ละปีมีเม็ดเงินที่ไหลข้ามประเทศอย่างผิดกฎหมายสูงถึง 1-1.6 ล้านล้านดอลลาร์สหรัฐ หรือประมาณ 30-50 ล้านล้านบาท ซึ่งมากกว่างบประมาณในการให้ความช่วยเหลือของประเทศต่าง ๆ ทั่วโลกที่มีอยู่เพียง 135,000 ล้านดอลลาร์สหรัฐต่อปี หรือประมาณ 4 ล้านล้านบาท<sup>1</sup>

ทั้งนี้ เม็ดเงินที่ไหลข้ามประเทศอย่างผิดกฎหมายนั้น อาจถูกนำไปฟอกเงินผ่านธุรกิจบังหน้าในประเทศปลายทางเพื่อนำเงินเข้าสู่ระบบและแปลงให้เป็นเงินที่ถูกกฎหมาย โดยอาจผ่านการทำธุรกรรมการค้าหรือบริการในราคาที่ต่ำกว่าต้นทุนที่แท้จริง ซึ่งกิจกรรมดังกล่าวจะเป็นการทำลายตลาดและระบบเศรษฐกิจภายในประเทศนั้น ๆ ขณะที่หน่วยงานภาครัฐในแต่ละประเทศต้องทุ่มเททั้งงบประมาณและทรัพยากรที่มีเพื่อป้องกันและปราบปรามอาชญากรรมดังกล่าว และเพื่อตัดวงจรของการนำเงินเหล่านั้นไปขยายเครือข่ายให้กับอาชญากรรมอื่น ๆ ดังนั้น การฟอกเงินจึงส่งผลกระทบต่อระบบเศรษฐกิจและสังคมอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้

แม้ว่าประเทศไทยจะมีพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน พ.ศ. 2542 และที่แก้ไขเพิ่มเติม เป็นมาตรการในการป้องกันและปราบปรามการสนับสนุนทางการเงินแก่อาชญากรรม หากแต่ปัญหาการฟอกเงินยังคงมีอยู่อย่างต่อเนื่อง เห็นได้จากสถิติคำสั่งยึดหรืออายัดทรัพย์สินตามกฎหมายว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน ในปี พ.ศ. 2556-2561<sup>2</sup> ตามรูปที่ 1.1 พบว่า ในปี พ.ศ. 2556 มีจำนวนการยึดหรืออายัดทรัพย์สิน 108 คำสั่ง มีมูลค่าทรัพย์สินจากการกระทำผิด 5,943 ล้านบาท และยังคงมีจำนวนคดีเพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่องโดยเฉลี่ยร้อยละ 14 ต่อปี ทำให้การยึดหรืออายัดทรัพย์สินจากการกระทำผิดในปี พ.ศ. 2561 เพิ่มขึ้นจากปี พ.ศ. 2556 เกือบ 2 เท่า และมีมูลค่าทรัพย์สินที่ยึดหรืออายัดได้เป็นจำนวน

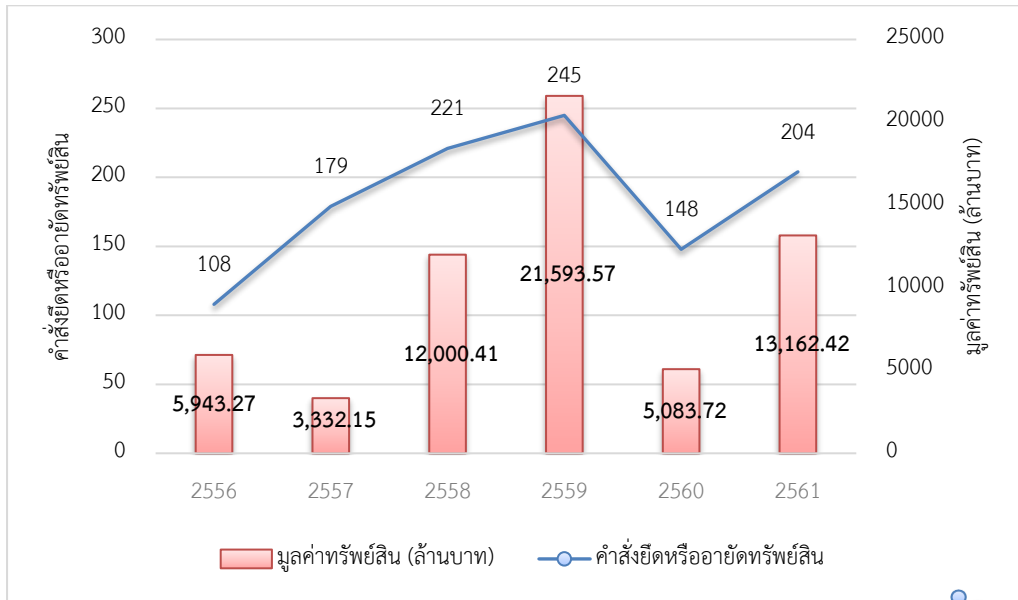
---

<sup>1</sup> Tax Justice Network. (18 February 2020). *The Financial Secrecy Index 2020*. สืบค้นจาก <https://fsi.taxjustice.net/en/> เมื่อวันที่ 10 เมษายน 2563

<sup>2</sup> สำนักงานป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน. (2560). *สรุปผลงานที่สำคัญของสำนักงานป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน (สำนักงานปปง.) ด้านการป้องกัน การแก้ไขปัญหา การให้บริการประชาชนด้านต่างๆ และการปรับปรุงและพัฒนาประเทศในภาพรวม*. สืบค้นจาก [https://media.thaigov.go.th/uploads/public\\_img/source/สำนักงานป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน.pdf](https://media.thaigov.go.th/uploads/public_img/source/สำนักงานป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน.pdf). เมื่อวันที่ 31 มีนาคม 2563

มากกว่า 2 เท่า โดยในปี พ.ศ. 2561 มีคำสั่งยึดหรืออายัดทรัพย์สินตามกฎหมายว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงินถึง 204 คำสั่ง เป็นมูลค่าทรัพย์สินจากการกระทำความผิดกว่า 13,162.42 ล้านบาท

**รูปที่ 1.1 จำนวนคำสั่งยึดหรืออายัดทรัพย์สินตามกฎหมายว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน และมูลค่าทรัพย์สินที่ยึดหรืออายัดได้ ปี พ.ศ. 2556-2561**



ที่มา: สรุปผลงานที่สำคัญของสำนักงานป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน (สำนักงาน ป.ง.) ด้านการป้องกัน การแก้ไขปัญหา การให้บริการประชาชนด้านต่าง ๆ และการปรับปรุงและพัฒนาประเทศในภาพรวม.

ทั้งนี้ หากวิเคราะห์จำนวนคำสั่งยึดหรืออายัดทรัพย์สินจากการกระทำความผิดที่มีแนวโน้มเพิ่มขึ้นดังกล่าว อาจมีสาเหตุ 3 ประการ ได้แก่ **ประการแรก** การฟอกเงินมีวิวัฒนาการที่เปลี่ยนไปจากเดิมทำให้ยากต่อการปราบปราม และจำนวนเงินดังกล่าวยังคงถูกนำไปขยายเครือข่ายในการก่ออาชญากรรมได้ นั่นคือจากเดิมที่อาชญากรเก็บซ่อนเงินไว้ที่บ้านแต่ในปัจจุบันด้วยความก้าวหน้าทางเทคโนโลยี ความเติบโตของระบบการเงินและการค้าระหว่างประเทศจึงมีการใช้เทคโนโลยีเข้ามาช่วย เช่น การใช้ช่องทางอินเทอร์เน็ตและเครือข่ายสื่อสังคมออนไลน์ รวมทั้ง FinTech (financial technology) หรือเทคโนโลยีในการทำธุรกรรมผ่านสมาร์ทโฟน หรือแม้กระทั่งการใช้สินทรัพย์ดิจิทัล (digital asset) หรือคริปโทเคอร์เรนซีและโทเคนดิจิทัล<sup>3</sup>

<sup>3</sup> มาตรา 3 พระราชกำหนดการประกอบธุรกิจสินทรัพย์ดิจิทัล พ.ศ. 2561 “คริปโทเคอร์เรนซี” หมายความว่า หน่วยข้อมูลอิเล็กทรอนิกส์ซึ่งถูกสร้างขึ้นบนระบบหรือเครือข่ายอิเล็กทรอนิกส์โดยมีความประสงค์ที่จะใช้เป็นสื่อกลางในการแลกเปลี่ยนเพื่อให้ได้มาซึ่งสินค้าบริการ หรือสิทธิอื่นใด หรือแลกเปลี่ยนระหว่างสินทรัพย์ดิจิทัล และให้หมายความรวมถึงหน่วยข้อมูลอิเล็กทรอนิกส์อื่นใดตามที่คณะกรรมการ ก.ล.ต. ประกาศกำหนด

“โทเคนดิจิทัล” หมายความว่า หน่วยข้อมูลอิเล็กทรอนิกส์ซึ่งถูกสร้างขึ้นบนระบบหรือเครือข่ายอิเล็กทรอนิกส์โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อ

(1) กำหนดสิทธิของบุคคลในการเข้าร่วมลงทุนในโครงการหรือกิจการใด ๆ  
 (2) กำหนดสิทธิในการได้มาซึ่งสินค้าหรือบริการหรือสิทธิอื่นใดที่เฉพาะเจาะจง ทั้งนี้ ตามที่กำหนดในข้อตกลงระหว่างผู้ออกและผู้ถือ

และให้หมายความรวมถึงหน่วยแสดงสิทธิอื่นตามที่คณะกรรมการ ก.ล.ต. ประกาศกำหนด

“สินทรัพย์ดิจิทัล” หมายความว่า คริปโทเคอร์เรนซีและโทเคนดิจิทัล

ซึ่งเทคโนโลยีเหล่านี้ล้วนอำนวยความสะดวกให้แก่อาชญากรสามารถฟอกเงินได้สะดวกและรวดเร็วมากยิ่งขึ้น ซึ่งการโอนเงินระหว่างประเทศทางโทรศัพท์มือถือหรือการใช้สินทรัพย์ดิจิทัลทำให้เกิดความลำบากมากขึ้น ในการติดตามเส้นทางการเงินของอาชญากร

**ประการที่สอง** การฟอกเงินมีความซับซ้อนมากขึ้น มีการใช้ช่องทางต่าง ๆ ในการฟอกเงิน อย่างแพร่หลาย อาทิ การจัดตั้งบริษัทและธุรกิจบังหน้า การฟอกเงินผ่านบริษัทนำเที่ยว การฟอกเงินผ่านมูลนิธิหรือองค์กรไม่แสวงหากำไร หรือแม้แต่การใช้ผู้ประกอบการวิชาชีพทนายความและนักบัญชีเป็นช่องทาง หรือให้ความช่วยเหลือในการฟอกเงินทำให้การปราบปรามและการตรวจจับของเงินผิดกฎหมายเหล่านั้นเป็นไปได้ยาก ดังจะเห็นได้จากตัวอย่างในหลายคดีที่เกิดขึ้น เช่น

1) คดีการจับกุมในความผิดเกี่ยวกับยาเสพติด โดยอาชญากรมีการจัดตั้งบริษัทจำกัดแห่งหนึ่ง มีวัตถุประสงค์เพื่อประกอบธุรกิจเกี่ยวกับบอสังหาริมทรัพย์ การท่องเที่ยว จำหน่ายตัวเครื่องบินและตัวแทน คาสีโน โดยใช้บริษัทดังกล่าวเป็นช่องทางโอนเงินเพื่อนำเงินตราออกนอกประเทศสำหรับลูกค้าที่เดินทางไปเล่น คาสีโน<sup>4</sup>

2) คดีฉ้อโกงประชาชน โดยอาชญากรได้จดทะเบียนจัดตั้งบริษัทบังหน้าขึ้นมา 2 แห่งเพื่อใช้หลอกลวง ประชาชนในการระดมทุน และมีการโอนย้ายทรัพย์สินระหว่างกันหรือฟอกเงินในรูปแบบต่าง ๆ ทั้งการซื้อที่ดิน อสังหาริมทรัพย์ รวมทั้งโอนเงินเข้าบัญชีทั้งในนามของบุคคลธรรมดาและนิติบุคคล ซึ่งรวมถึงจัดตั้งสำนักงาน ทนายความ 2 แห่งเพื่อใช้เปิดบัญชีธนาคารเพื่อทำธุรกรรมในการฟอกเงิน<sup>5</sup>

3) คดีการยกยอกเงินของสหกรณ์ เค (นามสมมติ)<sup>6</sup> โดยผู้กระทำผิดได้นำเงินที่ยกยอกดังกล่าวไปลงทุน ซื้อที่ดินและหุ้นของบริษัท เอ็ม (นามสมมติ) ด้วยการนำที่ดินไปใช้จำนองหนี้แทนการซื้อหุ้นด้วยเงินสด จากนั้น ได้มีการนำที่ดินไปบริจาคให้วัดแห่งหนึ่ง ก่อนที่ บริษัท เอ็ม (นามสมมติ) จะมีการแบ่งขายที่ดินในมูลค่าสูงเพื่อนำเงินที่กระทำผิดกลับคืนสู่ระบบ รวมทั้งมีการนำเงินจากการขายที่ดินบางส่วนไปบริจาคให้แก่มูลนิธิ ไม่แสวงหากำไร

**ประการสุดท้าย** ประเทศไทยยังมีข้อบกพร่องบางประการในการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน ทั้งนี้ จากรายงานการประเมินการปฏิบัติตามมาตรฐานสากลด้านการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงินและการต่อต้านการสนับสนุนทางการเงินแก่การก่อการร้ายของประเทศไทย ปี พ.ศ. 2560 (Anti-money laundering and counter-terrorist financing measures: Thailand Mutual Evaluation Report

<sup>4</sup> คำพิพากษาคดีหมายเลขคำที่ พ. 59/2547 และ คดีหมายเลขแดงที่ พ. 48/2549. ศาลแพ่ง

<sup>5</sup> สำนักงานป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน. (2562). คำสั่งคณะกรรมการธุรกรรม ที่ ย. 52/2562 เรื่อง ยึดและอายัดทรัพย์สินที่เกี่ยวข้องกับการกระทำความผิดไว้ชั่วคราว ลงวันที่ 28 กุมภาพันธ์ 2562. สืบค้นจาก [http://www.amlo.go.th/amlo-intranet/images/CommandHo\\_2562/52-2562.pdf](http://www.amlo.go.th/amlo-intranet/images/CommandHo_2562/52-2562.pdf) เมื่อวันที่ 10 เมษายน 2563

<sup>6</sup> ตำนานคดียกยอกเงินสหกรณ์เครดิตยูเนียนคลองจั่น. (7 มิถุนายน 2018). Thaipublica. สืบค้นจาก <https://thaipublica.org/2018/06/credit-unions-klongchan-127/> เมื่อวันที่ 10 เมษายน 2563

December 2017) โดยรายงานดังกล่าวเป็นการประเมินความสอดคล้องใน “ด้านกรอบกฎหมายและด้านประสิทธิภาพ” เทียบกับ “มาตรฐานสากลของคณะกรรมการเฉพาะกิจเพื่อดำเนินมาตรการทางการเงิน (Financial Action Task Force – FATF) ซึ่งต่อไปนี้จะใช้คำว่า FATF โดยผลการประเมินการปฏิบัติตามมาตรฐานสากลของประเทศไทย ในปี พ.ศ. 2560 พบว่า ประเทศไทยยังขาดการประเมินความเสี่ยงด้านฟอกเงินของอาชญากรรมแต่ละประเภทที่มีความเสี่ยงสูง รวมทั้งขาดการวิเคราะห์เชิงยุทธศาสตร์โดยเฉพาะการศึกษาแนวโน้ม สถานการณ์และวิธีการฟอกเงินใหม่ ๆ ส่งผลให้การป้องกันและการปราบปรามในประเทศไทยยังไม่มี การกำหนดนโยบายและมาตรการใน “เชิงป้องกัน” เกี่ยวกับการป้องกันการฟอกเงิน

ดังนั้น เพื่อให้การปฏิบัติงานด้านการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงินของสำนักงานป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน (สำนักงาน ปปง.) เกิดประสิทธิภาพและประสิทธิผล และสามารถปฏิบัติตามมาตรฐานสากลได้ดียิ่งขึ้น รวมทั้งยังสามารถดำเนินการ “เชิงป้องกัน” เพื่อป้องกันปัญหาการฟอกเงินที่อาจจะมีแนวโน้มเพิ่มสูงขึ้นในอนาคต จึงมีความจำเป็นที่จะต้องมีการศึกษาสถานการณ์ แนวโน้ม รูปแบบ และวิธีการฟอกเงินใหม่ ๆ ได้แก่

- (1) การฟอกเงินผ่านนิติบุคคลและธุรกิจบังหน้า ซึ่งอาศัยประโยชน์จากการจดทะเบียนจัดตั้งนิติบุคคลได้โดยง่าย
- (2) ทนายความและนักบัญชี ซึ่งมักมีส่วนร่วมในการจัดตั้งบริษัทหรือในการบริหารจัดการธุรกรรมทางการเงินและการบัญชีของบริษัทที่เกี่ยวข้องกับการฟอกเงิน
- (3) บริษัทนำเที่ยวที่มักเกี่ยวข้องกับการโอนเงินข้ามประเทศ และพอยก๊วน และการพาคนไปเล่นการพนันในต่างประเทศ
- (4) ทริสต์ต่างประเทศที่ดำเนินการในประเทศไทยที่มีลงทุนในทรัพย์สินต่าง ๆ แทนบุคคลที่ต้องการอำพรางตัวตน
- (5) การเล่นแชร์ที่มีการฉ้อโกงหรือธุรกิจขายตรงที่มีการฉ้อโกงประชาชน ซึ่งก่อให้เกิดความเสียหายในวงกว้าง
- (6) การฟอกเงินผ่านองค์กรไม่แสวงหากำไร ซึ่งในประเทศไทยยังมีจุดอ่อนในเรื่องของกฎหมายและระเบียบที่ยังไม่รัดกุมเพียงพอ

รวมถึงศึกษารายละเอียดเกี่ยวกับแนวทางในการป้องกันหรือตรวจสอบมิให้บุคคลหรือนิติบุคคลดังกล่าวถูกใช้เป็นเครื่องมือในการฟอกเงินได้ และเสนอให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องสามารถนำไปใช้เป็นข้อมูลเพื่อกำหนดแนวทางและมาตรการในการจัดการความเสี่ยงด้านการฟอกเงินได้อย่างเหมาะสม ตลอดจนเพื่อให้การวิเคราะห์ข่าวกรองในเชิงยุทธศาสตร์สามารถคาดการณ์ความเสี่ยงและแนวโน้มของการฟอกเงินที่กำลังแพร่หลายหรือมีแนวโน้มที่จะแพร่หลายมากขึ้นในอนาคตช่วยให้อาัยรัฐสามารถเตรียมมาตรการทั้งใน “เชิงป้องกัน” และ “เชิงปราบปราม” ได้อย่างเหมาะสม

## 1.2 วัตถุประสงค์

- 1.2.1. เพื่อศึกษาเชิงลึกเกี่ยวกับสถานการณ์ แนวโน้ม ความเสี่ยงในการถูกใช้ฟอกเงิน รูปแบบและวิธีการในการฟอกเงินที่มีอยู่อย่างแพร่หลายในประเทศไทย ซึ่งดำเนินการผ่านนิติบุคคลรูปแบบต่าง ๆ โดยอย่างน้อยต้องครอบคลุม 6 รูปแบบ ดังต่อไปนี้
  - (1) บริษัทจดทะเบียนที่ไม่มีการประกอบธุรกิจ หรือประกอบธุรกิจบังหน้า
  - (2) ทนายความและนักบัญชีซึ่งมักมีส่วนร่วมในการจัดตั้งบริษัทหรือในการบริหารจัดการธุรกรรมทางการเงินและการบัญชีของบริษัทที่เกี่ยวข้องกับการฟอกเงิน
  - (3) บริษัทนำเที่ยวที่มักเกี่ยวข้องกับการโอนเงินข้ามประเทศ โภยก๊วน และการพาคนไปเล่นการพนันในต่างประเทศ
  - (4) บริษัททรัสต์ที่จดทะเบียนในต่างประเทศที่มักลงทุนในทรัพย์สินต่าง ๆ แทนบุคคลที่ต้องการอำพรางตัวตน
  - (5) ธุรกิจเล่นแชร์หรือขายตรงที่มีการฉ้อโกงประชาชน
  - (6) องค์กรไม่แสวงหากำไรรวมถึงธุรกิจประเภทอื่นที่มีความเสี่ยงสูงที่จะใช้ในการฟอกเงิน
- 1.2.2. เพื่อศึกษาแนวทางในการป้องกันและปราบปรามรูปแบบการฟอกเงิน ในข้อ 1.2.1 ในต่างประเทศที่มีความเหมาะสม รวมถึงศึกษาข้อมูลที่เคยเผยแพร่โดย FATF เพื่อนำมาประยุกต์ใช้ในการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงินตามบริบทของประเทศไทย
- 1.2.3. เพื่อสร้างความตระหนักของปัญหาการฟอกเงินในรูปแบบต่าง ๆ รวมทั้งส่งเสริมการมีส่วนร่วมในการแก้ไขปัญหาให้กับหน่วยงานของรัฐและภาคเอกชนที่เกี่ยวข้อง โดยการจัดเวทีระดมสมองในการออกแบบแนวทางในการป้องกันและปราบปรามที่เหมาะสม และการสัมภาษณ์ในเชิงลึกกับกลุ่มผู้ที่มีความรู้และความเชี่ยวชาญ
- 1.2.4. เพื่อนำเสนอมาตรการในการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน ในข้อ 1.2.1 ที่เป็นรูปธรรมและข้อเสนอแนะในการแก้ไขกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับ และมาตรการที่เกี่ยวข้อง พร้อมข้อมูลหลักฐานในเชิงทฤษฎีและเชิงประจักษ์ประกอบ
- 1.2.5. เพื่อผลักดันให้ประเทศไทยผ่านเกณฑ์การประเมินตามมาตรฐานของ FATF ได้มากขึ้น

## 1.3 ผลที่คาดว่าจะได้รับ

ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับจากการวิจัยชิ้นนี้โดยแบ่งเป็นผลผลิต (output) ผลลัพธ์ (outcome) และดัชนีชี้วัดความสำเร็จ (KPIs) ดังนี้

เป้าหมาย	ผลผลิต	ผลลัพธ์	ดัชนีชี้วัด
1. จัดทำรายงานบันทึกและวิเคราะห์ปัญหาการฟอกเงินที่สำคัญของประเทศ 6 รูปแบบที่สามารถใช้เป็นเอกสารอ้างอิงเพื่อพิจารณาออกแบบนโยบายและมาตรการต่อต้านการฟอกเงินที่เหมาะสม	รายงานผลการศึกษาและวิเคราะห์รูปแบบการฟอกเงินในประเทศไทยทั้ง 6 รูปแบบ และมาตรการต่อต้านการฟอกเงินในประเทศแนวหน้า และข้อเสนอแนะของ FATF	มีการเผยแพร่รายงานดังกล่าวต่อสาธารณะ และมีการนำเอกสารดังกล่าวไปใช้ในการศึกษาต่อยอด	จำนวนครั้งที่มีการ download รายงานจากเว็บไซต์ (ถ้ามี) จำนวนบทความจากสื่อที่อ้างอิงถึงผลงานวิจัยชิ้นนี้
2. สร้างความตระหนักถึงปัญหาการฟอกเงินใน 6 รูปแบบ และส่งเสริมการมีส่วนร่วมของหน่วยงานภาครัฐ และภาคเอกชนที่เกี่ยวข้อง	ข้อคิดเห็น/ข้อเสนอแนะจากหน่วยงานและองค์กรที่เกี่ยวข้องที่สัมพันธ์ รวมถึงข้อคิดเห็นที่ได้รับจากการจัดประชุมระดมสมอง และการจัดสัมมนาเพื่อเผยแพร่ผลการศึกษา	หน่วยงานที่เกี่ยวข้องมีความตระหนักถึงสภาพและความรุนแรงของปัญหา และมีส่วนร่วมในการออกแบบมาตรการที่เหมาะสม	จำนวนหน่วยงานที่เกี่ยวข้องที่เข้าร่วมในงานสัมมนาเพื่อนำเสนอรายงานฉบับสมบูรณ์ตามจำนวนที่สำนักงาน ป.ป.ง. กำหนด
3. นำเสนอมาตรการต่อต้านการฟอกเงินทั้ง 6 รูปแบบ และข้อเสนอแก้ไขกฎหมาย (ถ้ามี) พร้อมข้อมูลหลักฐานในเชิงทฤษฎีและเชิงประจักษ์ประกอบ	ข้อเสนอแนะเกี่ยวกับมาตรการที่ควรดำเนินการ และกฎหมายที่ต้องแก้ไข พร้อมชื่อของหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง โดยแบ่งข้อเสนอแนะที่ต้องดำเนินการเป็นระยะเร่งด่วน (6 เดือน) ระยะกลาง (1 ปี) ระยะยาว (2 ปี)	มีการนำข้อเสนอไปใช้ประกอบการพิจารณา มาตรการการป้องกัน และปราบปรามการฟอกเงินทั้ง 6 รูปแบบ	จำนวนมาตรการหรือนโยบายที่คณะผู้วิจัยนำเสนอต่อสำนักงาน ป.ป.ง. ในรายงานฉบับสมบูรณ์ และหน่วยงานที่เกี่ยวข้องได้แสดงความเห็น หรือเห็นด้วยที่จะรับไปดำเนินการต่อ

## 1.4 ขอบเขตการดำเนินงาน

### 1.4.1 ขอบเขตเนื้อหาของการศึกษา มีดังนี้

- 1.4.1.1 ศึกษากฎหมายว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน ระเบียบ ข้อบังคับ และมาตรการที่เกี่ยวข้องกับเรื่องที่ศึกษา โดยละเอียด
- 1.4.1.2 ศึกษาเชิงลึกเกี่ยวกับสถานการณ์ แนวโน้ม ความเสี่ยงในการถูกใช้ฟอกเงิน รูปแบบและวิธีการในการฟอกเงินที่มีอยู่อย่างแพร่หลายในประเทศไทยซึ่งดำเนินการผ่านนิติบุคคล รูปแบบต่าง ๆ โดยอย่างน้อยต้องครอบคลุม 6 รูปแบบดังต่อไปนี้

- (1) บริษัทที่ไม่ได้มีการประกอบกิจการจริง (shell company) หรือบริษัทจดทะเบียนแต่เลิกกิจการไปแล้ว (shelf company)
- (2) ทนายความและนักบัญชีซึ่งมักมีส่วนร่วมในการจัดตั้งบริษัทหรือในการบริหารจัดการธุรกรรมทางการเงินและการบัญชีของบริษัทที่เกี่ยวข้องกับการฟอกเงิน
- (3) บริษัทนำเที่ยวที่มักเกี่ยวข้องกับการโอนเงินข้ามประเทศ โปยก๊วน และการพาคนไปเล่นการพนันในต่างประเทศ
- (4) บริษัททรัสต์ที่จดทะเบียนในต่างประเทศที่มีกองทุนในทรัพย์สินต่าง ๆ แทนบุคคลที่ต้องการอำพรางตัวตน
- (5) ธุรกิจเล่นแชร์หรือขายตรงที่มีการฉ้อโกงประชาชน
- (6) องค์กรไม่แสวงหากำไร

รวมถึงธุรกิจนิติบุคคลประเภทอื่นที่มีความเสี่ยงสูงที่จะใช้ในการฟอกเงิน

โดยกรอบแนวคิดในการวิเคราะห์รูปแบบและวิธีการในการฟอกเงินให้จำแนกตามขั้นตอนในการฟอกเงินที่เป็นมาตรฐานสากล 3 ขั้นตอน ได้แก่

- (1) การนำเงินเข้าสู่ระบบ (placement stage)
- (2) การย้ายเงิน (layering stage)
- (3) การนำเงินกลับเข้ามาในระบบ (integration stage)

1.4.1.3 ในการดำเนินการตามข้อ 1.4.1.2 ให้ใช้การวิเคราะห์จากรูปแบบ วิธีการและช่องทางในการฟอกเงินโดยใช้ ข้อมูลปฐมภูมิ ทูตียภูมิ รวมทั้งการสัมภาษณ์เชิงลึกจากกลุ่มเป้าหมายที่มีคุณภาพ อย่างน้อยต้องพิจารณาจากข้อมูล ดังต่อไปนี้

- (1) ภาพรวมของประเทศ สถานที่ตั้งทางภูมิศาสตร์ ผลิตภัณฑ์ทางการเงินที่มีผลต่อการฟอกเงิน
- (2) อาชญากรรมในประเทศ รวมถึงอาชญากรรมในต่างประเทศที่มีผลกระทบถึงประเทศไทย ภาพรวมในการประกอบอาชญากรรม ขนาด และมูลค่าของอาชญากรรมทุกประเภท โดยเฉพาะอย่างยิ่งอาชญากรรมที่เป็นความผิดมูลฐานตามพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการฟอกเงินที่มีการฟอกเงินผ่าน 6 รูปแบบดังกล่าว
- (3) ประสิทธิภาพของการบังคับใช้กฎหมาย ทั้งด้านที่เกี่ยวกับการป้องกัน และปราบปรามการใช้ทั้ง 6 รูปแบบการฟอกเงิน

1.4.1.4 ศึกษาแนวทางในการป้องกันและปราบปรามรูปแบบการฟอกเงิน ในข้อ 1.4.1.2 ในต่างประเทศโดยในภาพรวมอย่างน้อย 5 ประเทศที่มีความเหมาะสม รวมถึงศึกษาข้อมูล

ที่เผยแพร่โดย FATF เพื่อนำมาประยุกต์ใช้ในการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงินตามบริบทของประเทศไทย

1.4.1.5 จัดเวทีระดมสมองในการออกแบบแนวทางในการป้องกันและปราบปรามที่เหมาะสม และการสัมภาษณ์ในเชิงลึกกับกลุ่มผู้ที่มีความรู้และความเชี่ยวชาญ ซึ่งในการนำเสนอมาตรการในการป้องกันเบื้องต้น จะต้องมีการประเมินผลประโยชน์และต้นทุนของมาตรการที่นำเสนอต่อทั้งภาครัฐ ภาคธุรกิจและผู้มีส่วนได้เสียอื่น ๆ และในการรับฟังความเห็นและข้อมูลจากหน่วยงานที่เกี่ยวข้องต่อข้อเสนอแนะในเชิงนโยบายและมาตรการ ให้จัดทำในรูปแบบของ focus group ซึ่งบุคคลที่เข้าร่วมในการระดมสมองจะต้องไม่น้อยกว่า 20 คน อย่างน้อยจำนวน 6 ครั้ง โดยให้ครอบคลุมทุกรูปแบบในการศึกษาข้อ 1.4.1.2

1.4.1.6 จัดทำรายงานผลการศึกษาที่แสดงข้อมูล ดังต่อไปนี้

- (1) สถานการณ์และแนวโน้มการฟอกเงินที่จะแพร่หลายมากขึ้นในอนาคต และวิเคราะห์ความเสี่ยงในการถูกใช้เป็นช่องทางในการฟอกเงินตามข้อ 1.4.1.2
- (2) รูปแบบ วิธีการ และช่องทางในการฟอกเงิน ตามข้อ 1.4.1.2
- (3) แนวทางในการป้องกันและปราบปรามรูปแบบการฟอกเงิน ตามข้อ 1.4.1.2 ในต่างประเทศ ในภาพรวมอย่างน้อย 5 ประเทศ
- (4) ประเด็นอื่น ๆ ตามความเหมาะสม

1.4.1.7 นำเสนอมาตรการและข้อเสนอแนะต่าง ๆ ที่สำคัญ พร้อมข้อมูลหลักฐานในเชิงทฤษฎีและเชิงประจักษ์ประกอบ ดังต่อไปนี้

- (1) มาตรการในการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงินที่เกี่ยวข้องกับรูปแบบที่ศึกษาตามข้อ 1.4.1.2 ที่เป็นรูปธรรม
- (2) ข้อเสนอแนะในการแก้ไขกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับ และมาตรการที่เกี่ยวข้องอย่างเป็นทางการ

ทั้งนี้ ในการจัดทำมาตรการและข้อเสนอแนะดังกล่าว ให้แบ่งเป็นข้อเสนอแนะระยะสั้นซึ่งระบุมาตรการที่เร่งด่วนและระยะเวลาสำหรับมาตรการที่ต้องใช้เวลาในการดำเนินการ โดยกำหนดและจัดลำดับความสำคัญของกิจกรรมที่เกี่ยวข้องในด้านต่าง ๆ เช่น การแก้ไขกฎหมาย การดำเนินการตามกฎหมาย เป็นต้น ซึ่งในการจัดทำข้อเสนอแนะสมบูรณ์หลังจากที่มีการประมวลข้อคิดเห็นและข้อมูลที่เพิ่มเติมที่ได้รับจากการทำ focus group

1.4.1.8 นำเสนอผลการศึกษา จะต้องมีการจัดประชุมรับฟังความคิดเห็นต่อรายงานผลการศึกษานี้ จำนวน 1 ครั้ง ผู้เข้าร่วมประชุม ไม่น้อยกว่า 150 คน



#### 1.4.2 ขอบเขตด้านพื้นที่ แบ่งขอบเขตการศึกษา ดังนี้

โครงการศึกษา เรื่อง แนวโน้มการฟอกเงินในประเทศไทย : ศึกษาเฉพาะกรณี การฟอกเงินผ่านนิติบุคคล และธุรกิจบังหน้า ทนายความและนักบัญชี บริษัทนำเที่ยว ทริสต์ต่างประเทศที่ดำเนินการในประเทศไทย การเล่นแชร์ที่มีการฉ้อโกง และการฟอกเงินผ่านองค์กรไม่แสวงหากำไร จะศึกษาจากหน่วยงานหลัก คือ สำนักงาน ปง. และหน่วยงานที่เกี่ยวข้องทั้งในภาครัฐและภาคเอกชนที่อยู่ในส่วนกลางและส่วนภูมิภาค

#### 1.5 กรอบแนวคิดในการศึกษาแนวโน้มการฟอกเงินในประเทศไทย

การประเมินความเสี่ยงด้านการฟอกเงินของอาชญากรรมที่มีความเสี่ยงสูง เพื่อการจัดทำมาตรการในการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงินที่มีประสิทธิภาพนั้น จำเป็นต้องวิเคราะห์ถึงสถานการณ์ แนวโน้มความเสี่ยงของการใช้นิติบุคคลเพื่อการฟอกเงิน ตลอดจนรูปแบบและวิธีการในการฟอกเงินที่เกิดขึ้นอย่างแพร่หลายในประเทศไทย โดยจะทำการวิเคราะห์และประเมินจากการดำเนินการผ่านนิติบุคคลทั้ง 6 รูปแบบ ได้แก่

1. บริษัทจดทะเบียนที่ไม่มีการประกอบธุรกิจจริง หรือประกอบธุรกิจบังหน้า
2. ทนายความและนักบัญชีซึ่งมักมีส่วนร่วมในการจัดตั้งบริษัทหรือในการบริหารจัดการธุรกรรมทางการเงินและการบัญชีของบริษัทที่เกี่ยวข้องกับการฟอกเงิน
3. บริษัทนำเที่ยวที่มักเกี่ยวข้องกับการโอนถ่ายเงินข้ามประเทศ และโปยก๊วน และการพาคนไปเล่นการพนันในต่างประเทศ
4. บริษัททริสต์ที่จดทะเบียนในต่างประเทศที่มีกองทุนในทรัพย์สินต่างๆ แทนบุคคลที่ต้องการอำพรางตัวตน
5. ธุรกิจเล่นแชร์หรือธุรกิจขายตรงที่มีการฉ้อโกงประชาชน
6. องค์กรไม่แสวงหากำไร

ทั้งนี้การศึกษาเชิงลึกเกี่ยวกับสถานการณ์ แนวโน้ม ความเสี่ยงในการถูกใช้ฟอกเงิน รูปแบบ และวิธีการในการฟอกเงินซึ่งดำเนินการผ่านนิติบุคคลทั้ง 6 รูปแบบ (ตามรูปที่ 1.2) จะจำแนกตามขั้นตอนในการฟอกเงินที่เป็นมาตรฐานสากล 3 ขั้นตอน ได้แก่

- (1) การนำเงินเข้าสู่ระบบ (placement stage) โดยผู้ฟอกเงินจะแบ่งเงินสดออกเป็นหลายส่วนและนำเข้าธนาคารหลายแห่ง รวมถึงการเปลี่ยนกระแสดเงินสดเป็นผลิตภัณฑ์ทางการเงินที่หลากหลาย โดยมีเป้าหมายเพื่อแปลงเงินสดก้อนใหญ่ให้อยู่ในรูปแบบที่สามารถเคลื่อนย้ายและจัดการได้โดยไม่ถูกตรวจสอบ หรืออาจใช้วิธีการในการลักลอบขนเงินสดเพื่อนำไปฝาก

ธนาคารในประเทศที่ไม่เปิดเผยตัวตนของเจ้าของบัญชีหรือนำเงินไปฝากกับธนาคารในประเทศที่ไม่มีการปราบปรามการฟอกเงินอย่างจริงจัง

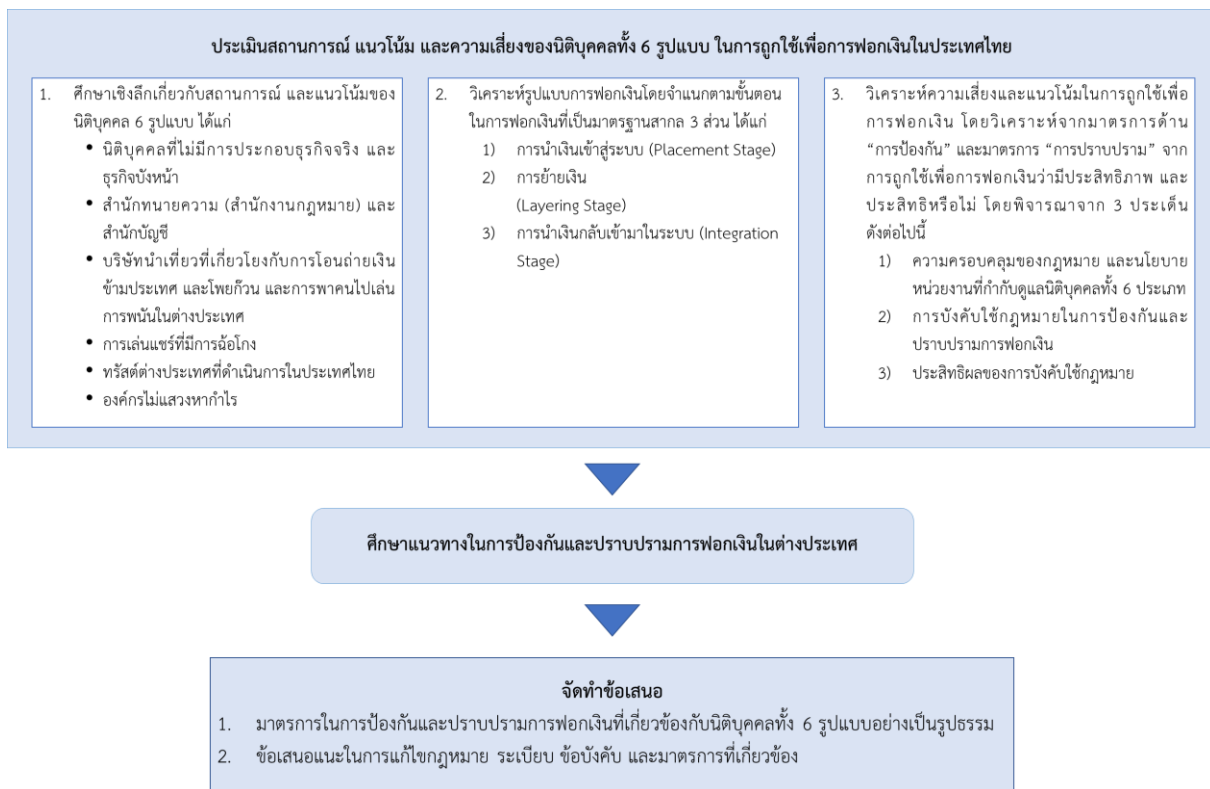
- (2) การย้ายเงิน (layering stage) โดยผู้ฟอกเงินจะทำการโอนย้ายเงินที่ได้จากการกระทำความผิดไปทำธุรกรรมอื่น ๆ เช่น การซื้อสินค้าหรือบริการหรือเป็นการสร้างขั้นตอนการทำธุรกรรมทางการเงินที่ซับซ้อน เพื่อป้องกันมิให้เจ้าหน้าที่รัฐสามารถติดตามแหล่งที่มาของเงินได้ เช่น การนำเงินที่ได้ไปซื้ออสังหาริมทรัพย์ ซึ่งเมื่อขายต่อให้กับบุคคลที่สามแล้วจะตรวจสอบย้อนกลับค่อนข้างยาก เป็นต้น
- (3) การนำเงินกลับเข้ามาในระบบ (integration stage) โดยผู้ฟอกเงินจะทำการแปลงสินทรัพย์ที่ได้มีการโอนย้ายจากขั้นตอนที่ (2) เพื่อปกปิดแหล่งที่มาของรายได้ให้กลายเป็นเงินที่ชอบด้วยกฎหมาย เช่น การให้บริษัทบังหน้าซื้อที่ดิน และมีการจำหน่ายที่ดินในภายหลังเพื่อแปลงสภาพที่ดินให้เป็นรายได้ที่ชอบด้วยกฎหมาย เป็นต้น

นอกจากนี้แล้ว การวิเคราะห์ความเสี่ยงในการฟอกเงินของนิติบุคคลทั้ง 6 รูปแบบ จะประเมินความเสี่ยงจากกฎหมายหรือมาตรการที่จะใช้เพื่อ “การป้องกัน” เช่น กฎหมายว่าด้วยการจัดตั้งธุรกิจ กฎระเบียบว่าด้วยการกำกับดูแลนักกฎหมายและนักบัญชีในการให้บริการลูกค้า กฎหมายว่าด้วยการกำกับดูแลองค์กรไม่แสวงหากำไร เป็นต้น ว่ามีช่องโหว่หรือความเสี่ยงที่จะเปิดโอกาสให้นำไปใช้เพื่อการฟอกเงินได้หรือไม่ เช่น กฎหมายว่าด้วยการจัดตั้งธุรกิจมีการตรวจสอบผู้รับประโยชน์ที่แท้จริง (beneficial owner) เข้มงวดมากน้อยแค่ไหนเพื่อป้องกันมิให้มีการใช้ตัวแทนอำพรางมาเปิดบริษัทเพื่อใช้บังหน้าและทำการฟอกเงิน เป็นต้น

นอกจากนี้จำเป็นต้องวิเคราะห์ถึงกระบวนการปราบปรามการฟอกเงินผ่านนิติบุคคลทั้ง 6 รูปแบบ ว่ามีกฎหมาย นโยบายและหน่วยงานใดเข้ามาเกี่ยวข้องบ้าง และการปราบปรามดังกล่าวมีประสิทธิภาพมากน้อยเพียงใด มีการบูรณาการในการปราบปรามร่วมกันหรือไม่ เพื่อใช้เป็นแนวทางในการจัดทำข้อเสนอแนะเชิงนโยบายเกี่ยวกับมาตรการทั้งในการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงินสำหรับประเทศไทย โดยจะเน้นการวิเคราะห์และประเมินความเสี่ยงจากคดีที่เกิดขึ้นในประเทศเพื่อให้สามารถวิเคราะห์และประเมินความเสี่ยงจากการใช้นิติบุคคลทั้ง 6 รูปแบบ เพื่อการฟอกเงินได้อย่างเป็นรูปธรรมมากยิ่งขึ้น

ขณะเดียวกันเพื่อให้การปฏิบัติงานด้านการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงินของสำนักงาน ป.ป.ง. เกิดประสิทธิภาพและประสิทธิผล และสามารถปฏิบัติตามมาตรฐานสากลได้ดียิ่งขึ้น จำเป็นต้องศึกษาแนวทางในการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงินในต่างประเทศ รวมถึงศึกษาข้อมูลที่เผยแพร่โดย FATF เพื่อนำมาประยุกต์ใช้ในการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงินตามบริบทของประเทศไทย

## รูปที่ 1.2 กรอบแนวคิดในการทำวิจัย



ที่มา: คณะผู้วิจัย (2563).

## 1.6 ระเบียบวิธีวิจัย

### 1.6.1 วิธีการวิเคราะห์สถานการณ์ รูปแบบ แนวโน้ม และความเสี่ยงปัญหาการฟอกเงินในรายประเด็น

การวิเคราะห์รูปแบบการฟอกเงินผ่านนิติบุคคลในธุรกิจ 6 รูปแบบที่ได้กล่าวมาแล้วข้างต้น จะมีโครงสร้างและขั้นตอนของการศึกษาทั้งหมด 8 ขั้นตอน ดังนี้

- 1) วิเคราะห์สถานการณ์ ความเสี่ยงของการฟอกเงินผ่านนิติบุคคลในธุรกิจทั้ง 6 รูปแบบ เพื่อให้เข้าใจถึงสภาพปัญหาที่เกิดขึ้น ลักษณะการประกอบธุรกิจของแต่ละรูปแบบ ตลอดจนถึงแนวโน้มการฟอกเงินในอนาคตผ่านนิติบุคคลในธุรกิจทั้ง 6 รูปแบบ
- 2) วิเคราะห์รูปแบบและวิธีการในการฟอกเงิน จะทำการวิเคราะห์จากคดีสำคัญที่เกิดขึ้น เพื่อถอดรูปแบบ วิธีการในการฟอกเงิน รวมทั้งจะทำการสัมภาษณ์เจ้าหน้าที่สำนักงาน ป.ง. ที่รับผิดชอบคดี และหน่วยงานที่เกี่ยวข้องในประเด็นของการดำเนินคดีเพื่อที่จะเข้าใจถึงกระบวนการและวิธีการในการฟอกเงิน ตลอดจน กฎ ระเบียบ นโยบายของรัฐบาล รวมถึงหน่วยงานหรือบุคคลที่เกี่ยวข้อง และข้อจำกัดในเชิงกฎหมายและเชิงสถาบันที่ส่งผลกระทบต่อ การป้องกันและปราบปรามการฟอกเงินในคดีดังกล่าว

- 3) วิเคราะห์และศึกษาแนวทางในการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงินผ่านนิติบุคคลทั้ง 6 รูปแบบในต่างประเทศ เพื่อให้เป็นทางเลือกในการจัดทำข้อเสนอแนะที่เหมาะสมกับประเทศไทย เช่น การป้องกันการจัดตั้งบริษัทบังหน้า ในประเทศออสเตรเลีย ประเทศฝรั่งเศส ประเทศไนจีเรีย และประเทศเนเธอร์แลนด์มีข้อกำหนดให้บริษัทที่จดทะเบียนจัดตั้งบริษัทจะต้องเปิดเผยตัวตนที่แท้จริง (ultimate beneficiaries) ของผู้ถือหุ้นซึ่งสอดคล้องกับข้อเสนอแนะของ FATF ข้อ 24<sup>7</sup> และข้อ 25<sup>8</sup> เกี่ยวกับการกำหนดให้มีการเปิดเผยตัวตนของผู้รับผลประโยชน์ที่แท้จริง (beneficial owner) เช่น ผู้ถือหุ้น เป็นต้น ในขณะที่ประเทศอินเดียใช้มาตรการเพิกถอนบริษัทจดทะเบียนทุกบริษัทที่ไม่รายงานผลการดำเนินงานในรอบ 2 ปี เป็นต้น
- 4) ศึกษากฎหมาย กฎระเบียบ นโยบายที่เกี่ยวข้องในการกำกับดูแลนิติบุคคล 6 รูปแบบ รวมถึงหน่วยงานหรือองค์กรที่เกี่ยวข้องในการกำกับดูแล เพื่อวิเคราะห์ถึงมาตรการในการป้องกันและการจัดการความเสี่ยงเบื้องต้นด้านการฟอกเงินของนิติบุคคลทั้ง 6 รูปแบบ
- 5) วิเคราะห์กฎหมายและมาตรการในการกำกับดูแลของประเทศไทยที่มีอยู่ในปัจจุบันว่ามีประสิทธิผลมากน้อยเพียงใด มีอุปสรรคหรือข้อจำกัดในการบังคับใช้ในทางปฏิบัติหรือไม่อย่างไร เช่น กรณีที่มีการออกกฎกระทรวงการตรวจสอบเพื่อทราบข้อเท็จจริงเกี่ยวกับลูกค้าสำหรับผู้ประกอบอาชีพตามมาตรา 16 วรรคหนึ่ง (2) (3) (4) (5) (6) (7) (8) และ (10) พ.ศ. 2559 เป็นต้น
- 6) นำเสนอมาตรการในการป้องกันและปราบปรามเบื้องต้น โดยมีการประเมินผลประโยชน์และต้นทุนของมาตรการที่นำเสนอต่อทั้งภาครัฐ ภาคธุรกิจและผู้มีส่วนได้เสียอื่น ๆ โดยในการจัดทำ

---

<sup>7</sup> FATF RECOMMENDATIONS 24. Transparency and beneficial ownership of legal persons

Countries should take measures to prevent the misuse of legal persons for money laundering or terrorist financing. Countries should ensure that there is adequate, accurate and timely information on the beneficial ownership and control of legal persons that can be obtained or accessed in a timely fashion by competent authorities. In particular, countries that have legal persons that are able to issue bearer shares or bearer share warrants, or which allow nominee shareholders or nominee directors, should take effective measures to ensure that they are not misused for money laundering or terrorist financing. Countries should consider measures to facilitate access to beneficial ownership and control information by financial institutions and DNFBPs undertaking the requirements set out in Recommendations 10 and 22.

<sup>8</sup> FATF RECOMMENDATIONS 25. Transparency and beneficial ownership of legal arrangements

Countries should take measures to prevent the misuse of legal arrangements for money laundering or terrorist financing. In particular, countries should ensure that there is adequate, accurate and timely information on express trusts, including information on the settlor, trustee and beneficiaries, that can be obtained or accessed in a timely fashion by competent authorities. Countries should consider measures to facilitate access to beneficial ownership and control information by financial institutions and DNFBPs undertaking the requirements set out in Recommendations 10 and 22.

ข้อเสนอเบื้องต้นดังกล่าวจะสัมภาษณ์หน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้อง ผู้เชี่ยวชาญและภาคเอกชนที่อาจได้รับผลกระทบจากกฎระเบียบที่เสนอ

- 7) รับฟังความเห็นและข้อมูลจากหน่วยงานที่เกี่ยวข้องต่อข้อเสนอแนะเชิงนโยบายและมาตรการในรูปแบบของ focus group โดยประกอบด้วยหน่วยงานและบุคคลที่เกี่ยวข้องทั้งจากภาครัฐและภาคเอกชน รวมถึงนักวิชาการและผู้เชี่ยวชาญด้านที่เกี่ยวข้องไม่ต่ำกว่า 20 คน แต่ไม่เกิน 30 คน
- 8) จัดทำข้อเสนอแนะเชิงนโยบายเกี่ยวกับการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน ตลอดจนข้อเสนอแนะต่อหน่วยงานที่เกี่ยวข้องในการกำกับดูแลนิติบุคคล 6 รูปแบบ เพื่อเพิ่มประสิทธิภาพในการป้องกันปัญหาการฟอกเงิน ตลอดจนการปราบปรามการฟอกเงินให้มีการบูรณาการร่วมกันหลังจากที่มีการประมวลข้อคิดเห็นและข้อมูลเพิ่มเติมที่ได้รับจากการจัดประชุม focus group

### 1.6.2 แนวทางและวิธีการศึกษาวิเคราะห์รูปแบบการฟอกเงินของนิติบุคคล 6 รูปแบบ

การวิเคราะห์รูปแบบการฟอกเงินผ่านนิติบุคคลทั้ง 6 รูปแบบ มีแนวทางในการศึกษาโดยสังเขปดังนี้

#### 1.6.2.1 การจดทะเบียนนิติบุคคลที่ไม่มีการประกอบธุรกิจจริง หรือประกอบธุรกิจบังหน้า

การฟอกเงินผ่านนิติบุคคลที่ไม่มีการประกอบธุรกิจจริงหรือธุรกิจบังหน้าเป็นปัญหาที่แพร่หลายในทุกประเทศทั่วโลกรวมทั้งประเทศไทย จากข้อแนะนำของ FATF ข้อ 24<sup>9</sup> แนะนำให้ทุกประเทศต้องมีการตรวจสอบผู้รับประโยชน์ที่แท้จริง (beneficial owner) ของบุคคลและนิติบุคคลอย่างเข้มงวด เพื่อป้องกันมิให้เป็นเครื่องมือในการฟอกเงิน ทั้งนี้ จากรายงานการประเมินการปฏิบัติตามมาตรฐานสากลของประเทศไทย ปี พ.ศ. 2560 พบว่า การรับจดทะเบียนจัดตั้งนิติบุคคลยังมีขั้นตอนการตรวจสอบข้อมูลการเป็นผู้รับประโยชน์ที่แท้จริง (beneficial owner) ที่ไม่เข้มงวด และประเทศไทยยังคงมีการออกใบหุ้นชนิดไม่ระบุชื่อผู้ถืออยู่ แต่ยังไม่มีการควบคุมว่าผู้ถือหุ้นชนิดไม่ระบุชื่อจะใช้ช่องว่างทางกฎหมายดังกล่าวไปใช้ในการฟอกเงินหรือไม่ การศึกษาในส่วนนี้จะดำเนินการดังนี้

- วิเคราะห์รูปแบบของนิติบุคคลและธุรกิจบังหน้าที่ใช้ในการฟอกเงินในประเทศไทยว่ามีลักษณะแบบใด เป็นบริษัทที่จัดตั้งขึ้นมาเพื่อฟอกเงินโดยเฉพาะ หรือจัดตั้งเพื่อประกอบธุรกิจอื่นควบคู่

---

<sup>9</sup> FATF RECOMMENDATIONS 24. Transparency and beneficial ownership of legal persons

Countries should take measures to prevent the misuse of legal persons for money laundering or terrorist financing. Countries should ensure that there is adequate, accurate and timely information on the beneficial ownership and control of legal persons that can be obtained or accessed in a timely fashion by competent authorities. In particular, countries that have legal persons that are able to issue bearer shares or bearer share warrants, or which allow nominee shareholders or nominee directors, should take effective measures to ensure that they are not misused for money laundering or terrorist financing. Countries should consider measures to facilitate access to beneficial ownership and control information by financial institutions and DNFBPs undertaking the requirements set out in Recommendations 10 and 22.

ไปกับการฟอกเงินหรือไม่ ธุรกิจดังกล่าวมักเป็นธุรกิจประเภทใด วิธีการฟอกเงินที่บริษัทเหล่านี้ใช้เป็นอย่างไร เช่น การปลอมแปลงเอกสารนำเข้าสินค้า เป็นต้น รวมทั้งวิเคราะห์คุณลักษณะพิเศษของบริษัทบังหน้าเหล่านี้ที่แตกต่างไปจากบริษัททั่วไป

- วิเคราะห์แนวทางในการตรวจสอบธุรกิจบังหน้าในต่างประเทศ และศึกษาความเหมาะสมในการใช้มาตรการเดียวกันในประเทศไทย โดยพิจารณาจากกฎหมายที่เกี่ยวข้อง ความพร้อมของหน่วยงานที่ต้องดำเนินการ ความพร้อมของข้อมูล เช่น การเสนอให้มีการเปิดเผยตัวตนที่แท้จริงของผู้ถือหุ้น หรือเพิกถอนบริษัทที่ไม่ส่งงบการเงินจะต้องศึกษาความเป็นไปได้ในทางปฏิบัติ โดยการสัมภาษณ์กรมพัฒนาธุรกิจการค้าซึ่งรับผิดชอบเรื่องการจดทะเบียนบริษัท รวมทั้งประเมินผลกระทบต่อธุรกิจที่สุจริตจากข้อกำหนดดังกล่าว โดยเฉพาะการเปิดเผยตัวตนจะมีผลต่อการลงทุนจากต่างประเทศหรือไม่ เป็นต้น
- ประเทศที่คาดว่าจะศึกษาเป็นกรณีตัวอย่างในการศึกษามาตรการในการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงินผ่านนิติบุคคลบังหน้า ได้แก่ 1) ประเทศออสเตรเลีย มีการบังคับให้เปิดเผยตัวตนที่แท้จริงของผู้ถือหุ้น และ 2) ประเทศอินเดีย มีการเพิกถอนชื่อบริษัทจดทะเบียน หากไม่มีการยื่นรายงานผลการดำเนินการเป็นเวลา 2 ปี
- การวิเคราะห์กฎหมายที่เกี่ยวข้องและการประเมินขีดความสามารถในการตรวจสอบธุรกิจบังหน้าในประเทศไทย เช่น ขีดความสามารถของกรมพัฒนาธุรกิจการค้า ในการตรวจสอบนอมินี เป็นต้น
- หน่วยงานที่คาดว่าจะสัมภาษณ์ อาทิ กรมพัฒนาธุรกิจการค้า ในประเด็นเกี่ยวกับฐานข้อมูลธุรกิจจดทะเบียน สำนักกฎหมายที่มีความเชี่ยวชาญในการจัดตั้งบริษัทจดทะเบียน เป็นต้น
- ข้อเสนอแนะที่จัดทำจะครอบคลุมข้อเสนอแนะที่เกี่ยวข้องกับมาตรการในการป้องกันการจัดตั้งและการตรวจสอบหรือตรวจจับนิติบุคคลและธุรกิจบังหน้า หากแต่ไม่รวมถึงข้อเสนอเกี่ยวกับการแก้ปัญหาการฟอกเงินของนิติบุคคลบังหน้า เช่น หากผลการศึกษาพบว่าบริษัทบังหน้าทำเงินที่ได้มาจากการกระทำความผิดไปซื้ออสังหาริมทรัพย์ และนำไปทำนิติกรรมอำพรางกับบริษัทที่จัดตั้งขึ้นในต่างประเทศโดยนำทรัพย์สินไปจดทะเบียนจำนองค้ำประกันหนี้ ซึ่งจะเกี่ยวข้องไปถึงการจดทะเบียนที่ดิน ข้อเสนอแนะที่จัดทำขึ้นจะไม่ครอบคลุมมาตรการในการป้องกันการจดทะเบียนจำนองกับสำนักงานที่ดิน เป็นต้น

#### 1.6.2.2 หมายเหตุและนักบัญชี

การฟอกเงินผ่านนิติบุคคลที่ประกอบธุรกิจบังหน้าเป็นวิธีการที่สามารถอำพรางตัวตนของผู้กระทำความผิดได้ แต่ในขณะเดียวกันนิติบุคคลดังกล่าวจะต้องมีกรรมการและผู้ถือหุ้น และการจะได้มาซึ่งกรรมการและผู้ถือหุ้นจะต้องอาศัย “นอมินี” ให้แก่ผู้ฟอกเงินที่ไม่ต้องการแสดงตัวตน

กลุ่มบุคคลที่เข้ามาเกี่ยวข้องในการจัดหา “นอมินี” มักเป็นนักกฎหมาย หรือทนายความจาก บริษัทกฎหมายที่ให้คำปรึกษาและช่วยดำเนินการในการจัดตั้งบริษัท หรือนักบัญชีที่เข้ามามีบทบาท ในการบริหารจัดการด้านการเงินและบัญชีของบริษัท โดยลักษณะกิจกรรมที่เกี่ยวข้องกับการฟอกเงิน มีดังต่อไปนี้

- การจัดตั้งและบริหารจัดการนิติบุคคล
- การดำเนินธุรกรรมแทนผู้ฟอกเงิน
- การรับโอนและโอนเงินสดในปริมาณสูง
- การออกแบบและบริหารจัดการการกู้เงินหรือการระดมเงินทุนจากแหล่งอื่น ๆ ที่ซับซ้อน
- แนะนำผู้ฟอกเงินให้สถาบันการเงิน
- อำนวยความสะดวกในการโอนสินทรัพย์ไปให้นอมินีหรือบุคคลที่สาม

โดยทั่วไปแล้ว ผู้ฟอกเงินจะใช้นักกฎหมายและนักบัญชีจำนวนมากในการดำเนินธุรกรรมเพื่อที่จะ ป้องกันการตรวจสอบ

อนึ่ง ภายใต้ข้อแนะนำของ FATF ข้อ 22<sup>10</sup> เสนอให้ “หน่วยธุรกิจและผู้ประกอบอาชีพที่ไม่ใช่สถาบัน การเงิน” ต้องรายงานธุรกรรมที่น่าสงสัย ซึ่งรวมถึงทนายความ ผู้รับรองเอกสาร ผู้ประกอบวิชาชีพกฎหมาย และนักบัญชีอิสระด้วย ดังนั้น การศึกษาภายใต้หัวข้อนี้จะดำเนินการดังต่อไปนี้

- ศึกษาบทบาทของทนายความและนักบัญชีในกระบวนการฟอกเงินในประเทศไทยจากคดี ที่สำนักงาน ปปง. ดำเนินการเสร็จสิ้นแล้ว
- ศึกษาแนวทางต่างประเทศการกำกับดูแลวิชาชีพนักกฎหมายและนักบัญชีเพื่อการป้องกันการ ฟอกเงิน

---

<sup>10</sup> FATF RECOMMENDATIONS 22. DNFBPs: customer due diligence.

The customer due diligence and record-keeping requirements set out in Recommendations 10, 11, 12, 15, and 17, apply to designated non-financial businesses and professions (DNFBPs) in the following situations: (d) Lawyers, notaries, other independent legal professionals and accountants – when they prepare for or carry out transactions for their client concerning the following:

- activities:
- buying and selling of real estate.
- managing of client money, securities or other assets.
- management of bank, savings or securities accounts.
- organization of contributions for the creation, operation or management of companies.
- creation, operation or management of legal persons or arrangements, and buying and selling of business entities.

- ประเทศที่คาดว่าจะศึกษามาตรการเพื่อป้องกันและปราบปรามการฟอกเงินผ่านทนายความและนักบัญชี ได้แก่ 1) สหราชอาณาจักร มีการจัดตั้งหน่วยงานกำกับดูแลองค์กรวิชาชีพในการป้องกันการฟอกเงินขึ้นมาเมื่อเดือนมกราคม พ.ศ. 2560 ที่มีชื่อว่า Office for Professional Body AML Supervision (OPBAS) ภายใต้หน่วยงานที่กำกับธุรกรรมทางการเงิน หรือ Financial Conduct Authority โดยองค์กรวิชาชีพที่อยู่ภายใต้การกำกับเป็นองค์กรวิชาชีพที่เกี่ยวกับนักกฎหมาย นักบัญชีและนักภาษี และ 2) ประเทศนิวซีแลนด์ มีการปรับปรุงกฎหมายว่าด้วยการฟอกเงินที่มีผลทำให้วิชาชีพกฎหมายและบัญชีต้องรายงานธุรกรรมบางประเภท
- หน่วยงานที่คาดว่าจะสัมภาษณ์ ได้แก่ สภานายความ สภาวิชาชีพบัญชี บริษัทที่ปรึกษากฎหมาย และบริษัทที่ปรึกษาบัญชี
- ข้อเสนอแนะจะครอบคลุมแนวทางในการกำกับดูแลวิชาชีพกฎหมายและบัญชี เพื่อป้องกันและปราบปรามการฟอกเงินที่เป็นที่ยอมรับของวิชาชีพ

อนึ่ง การกำหนดให้อาชีพนักกฎหมายและนักบัญชี เป็นอาชีพที่ต้องรายงานการทำธุรกรรมเช่นเดียวกับอีก 10 อาชีพ ตามมาตรา 16 ของพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน พ.ศ. 2542 และที่แก้ไขเพิ่มเติม มีความอ่อนไหวเป็นพิเศษ เนื่องจากทั้งสองอาชีพมีมาตรฐานจรรยาบรรณของวิชาชีพที่ต้องรักษาความลับของลูกค้า การกำกับดูแลจึงต้องมีการชั่งน้ำหนักระหว่างเป้าหมายในการป้องปรามการฟอกเงินกับการรักษาข้อมูลส่วนตัวของลูกค้าของบริษัทที่ปรึกษากฎหมายและบริษัทที่ปรึกษาบัญชี โดยต้องคำนึงถึงกฎหมายที่เกี่ยวข้อง

อย่างไรก็ดี ในช่วง 2-3 ปีที่ผ่านมา หลายประเทศได้มีการออกกฎ ระเบียบในการกำกับวิชาชีพดังกล่าวเพื่อการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน และประสบการณ์ในประเทศเหล่านี้จะเป็นประโยชน์ในการนำมาใช้ประกอบการพิจารณามาตรการหรือวิธีการในการกำกับดูแลวิชาชีพนักกฎหมาย ทนายความ และนักบัญชีในประเทศไทย

### **1.6.2.3 บริษัทนำเที่ยวและบริษัททัวร์ที่มักเกี่ยวโยงกับการโอนเงินข้ามประเทศ โพลีก๊วน และการพาคนไปเล่นการพนันในต่างประเทศ**

ประเทศไทยมีนักท่องเที่ยวเดินทางเข้ามามากที่สุดอันดับต้นของโลก ด้วยเหตุที่ประเทศไทยมีแหล่งท่องเที่ยวทางธรรมชาติ โรงแรมและศูนย์การค้าที่หลากหลาย รวมทั้งนโยบายของรัฐบาลที่ประชาสัมพันธ์การท่องเที่ยวอย่างต่อเนื่อง ส่งผลให้มีย่านักท่องเที่ยวจำนวนมากไม่น้อยโดยเฉพาะนักท่องเที่ยวชาวจีนเดินทางเข้าประเทศไทยผ่านบริษัทนำเที่ยว

แต่ในช่วง 3 ปีที่ผ่านมาหน่วยงานภาครัฐของประเทศไทย พบว่า บริษัทนำเที่ยวถูกใช้เป็นเครื่องมือหนึ่งในการฟอกเงิน ด้วยธรรมชาติของธุรกิจที่รับเงินสดและเป็นธุรกิจที่จำเป็นต้องร่วมลงทุนกับชาวต่างชาติ และการนำนักท่องเที่ยวบางกลุ่มเดินทางผ่านประเทศไทยเพื่อไปเล่นพนันในคาสิโนในประเทศเพื่อนบ้าน สำนักงาน ปปง. จึงออกประกาศในเดือนมีนาคม พ.ศ. 2560 เรื่อง “แนวทางในการกำหนดปัจจัยเพื่อพิจารณา



ความเสี่ยงของลูกค้าเกี่ยวกับอาชีฟ” ซึ่งกำหนดให้บริษัทนำเที่ยวและบริษัททัวร์เป็นอาชีฟหนึ่งที่มีความเสี่ยงสูงในการฟอกเงิน ดังนั้น การศึกษาในส่วนนี้จะดำเนินการดังต่อไปนี้

- ศึกษาความสัมพันธ์ระหว่างธุรกิจนำเที่ยวที่นำนักท่องเที่ยวต่างชาติเข้ามาในประเทศไทยและการฟอกเงินในประเทศไทย
- วิเคราะห์วิธีการที่ธุรกิจนำเที่ยวข้างต้นใช้ในการฟอกเงิน เช่น การส่งเงินสดผ่านระบบธนาคารใต้ดิน โปยก๊วน หรือฮาวาลา (hawala) ไปต่างประเทศ หรือวิธีการที่ธุรกิจนำเที่ยวถูกใช้เป็นช่องทางในการฟอกเงิน เช่น การจัดตั้งบริษัทนำเที่ยวเพื่อทำธุรกรรม (อาทิ ลงทุนในอสังหาริมทรัพย์และรถยนต์) หรือการเป็นส่วนหนึ่งของเครือข่ายธนาคารใต้ดินข้ามชาติ
- วิเคราะห์แนวทางในการตรวจสอบธุรกิจนำเที่ยวในต่างประเทศ และศึกษาความเหมาะสมในการใช้มาตรการเดียวกันในประเทศไทย โดยพิจารณาจากกฎหมายที่เกี่ยวข้อง ความพร้อมของหน่วยงานที่ต้องดำเนินการ ความพร้อมของฐานข้อมูล เช่น กฎหมายว่าด้วยการประกอบธุรกิจของคนต่างด้าวในประเทศไทย กฎหมายว่าด้วยธุรกิจนำเที่ยวและมัคคุเทศก์ซึ่งเป็นกฎหมายที่กำกับดูแลธุรกิจนำเที่ยว
- ประเทศที่คาดว่าจะศึกษาเพื่อใช้เป็นแนวทาง ได้แก่ 1) สหรัฐอเมริกา ที่กำหนดให้ธุรกิจนำเที่ยว (travel agency) เป็นธุรกิจในการกำกับดูแลเรื่องการฟอกเงินเช่นเดียวกับสถาบันการเงิน 2) สหราชอาณาจักร และ 3) ประเทศฝรั่งเศส ซึ่งมีปัญหาการฟอกเงินผ่านบริษัทนำเที่ยว
- หน่วยงานที่คาดว่าจะสัมภาษณ์ ได้แก่ กรมพัฒนาธุรกิจการค้า กรมการท่องเที่ยว และสมาคมธุรกิจนำเที่ยว
- ข้อเสนอแนะที่จัดทำจะครอบคลุมมาตรการกำกับดูแลกิจกรรมของบริษัทนำเที่ยวที่นำนักท่องเที่ยวต่างชาติเข้าประเทศไทยโดยมีลักษณะเอื้อต่อการฟอกเงินในประเทศไทย

#### 1.6.2.4 ทรัพย์สินต่างประเทศที่ดำเนินการในประเทศไทย

ทรัพย์สินเป็นหนึ่งในรูปแบบการจัดการทรัพย์สินที่แพร่หลายในต่างประเทศ ทั้งนี้ การตั้งทรัพย์สินจะมีวัตถุประสงค์ที่แตกต่างกันไป เช่น ทรัพย์สินเพื่อการลงทุน ทรัพย์สินเพื่อครอบครัว ทรัพย์สินเพื่อการกุศล ฯลฯ อย่างไรก็ตาม กองทุนทรัพย์สินเป็นหนึ่งในนิติบุคคลที่อาจจะถูกใช้เป็นเครื่องมือในการเลี่ยงภาษีหรือฟอกเงินได้ เช่นเดียวกับการใช้บริษัทบังหน้าเพื่อการฟอกเงิน ด้วยเหตุผลดังกล่าว ข้อเสนอแนะของ FATF ข้อ 22<sup>11</sup>

---

<sup>11</sup> FATF RECOMMENDATIONS 22. DNFBPs: customer due diligence. The customer due diligence and record-keeping requirements set out in Recommendations 10, 11, 12, 15, and 17, apply to designated non-financial businesses and professions (DNFBPs) in the following situations: (e) Trust and company service providers – when they prepare for or carry out transactions for a client concerning the following activities:

- acting as a formation agent of legal persons.

แนะนำให้มีการกำกับดูแลทรัสต์ทั้งในส่วนของผู้ที่ให้บริการจัดตั้งทรัสต์ มีหน้าที่ต้องจัดให้ลูกค้าแสดงตน (Know Your Customer : KYC) และตรวจสอบเพื่อทราบข้อเท็จจริงเกี่ยวกับลูกค้า (Customer Due Diligence : CDD) และในส่วนของหน่วยงานกำกับดูแลที่ต้องมีข้อมูลผู้รับประโยชน์ที่แท้จริง (beneficial owner) ของทรัสต์ที่มีการปรับปรุงให้ทันสมัยอย่างต่อเนื่อง

ขณะที่การกำกับดูแลทรัสต์ที่จัดตั้งในประเทศไทยยังไม่มีกฎหมายใช้บังคับ แม้ว่าจะมีการอนุญาตให้จัดตั้งทรัสต์เพื่อใช้ส่งเสริมการทำธุรกรรมในรูปแบบต่าง ๆ เช่น การระดมทุนในรูปแบบของกองทุนทรัสต์เพื่อการลงทุนในอสังหาริมทรัพย์ (Real Estate Investment Trust - REIT) กองทรัสต์เพื่อการลงทุนในโครงสร้างพื้นฐาน (Infrastructure Trust - IFT) การจัดตั้งกิจการเงินร่วมลงทุน (Private Equity Trust - PE Trust) และการออกตราสารทางการเงินตามหลักศาสนาอิสลาม (ศุกุก) ซึ่งการจัดตั้งทรัสต์ในลักษณะดังกล่าวเป็นเพียงการระดมทุนเพื่อการทำธุรกรรมในตลาดทุนโดยอาศัยหลักเกณฑ์ตามพระราชบัญญัติทรัสต์เพื่อธุรกรรมในตลาดทุน พ.ศ. 2550 เท่านั้น ผู้ก่อตั้งทรัสต์ไม่สามารถจัดตั้งทรัสต์ที่มีวัตถุประสงค์เป็นอย่างอื่นได้ ซึ่งหลักเกณฑ์ตามพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าวไม่เอื้อต่อการบริหารจัดการทรัพย์สินส่วนบุคคลแต่อย่างใด จึงเป็นเหตุให้มีการถ่ายเททรัพย์สินออกไปบริหารจัดการยังต่างประเทศโดยเฉพาะประเทศที่มีกฎหมายรองรับการจัดการทรัพย์สินส่วนบุคคลที่มีผู้ดูแลและไม่มีการจัดเก็บภาษีมรดก เช่น ประเทศสิงคโปร์ ฮองกง เป็นต้น

ดังนั้น การศึกษาภายใต้หัวข้อนี้จึงเป็นการศึกษาแนวทางการกำกับดูแลทรัสต์ในต่างประเทศ เพื่อใช้เป็นแนวทางในการป้องกันปัญหาการฟอกเงินผ่านการจัดตั้งทรัสต์ในอนาคตต่อไป โดยแนวทางการศึกษาภายใต้หัวข้อนี้มีรายละเอียดดังต่อไปนี้

- ศึกษากรณีการฟอกเงินที่เกี่ยวข้องกับทรัสต์เพื่อที่จะทำความเข้าใจเกี่ยวกับบทบาทของทรัสต์ในกระบวนการฟอกเงินว่ามีแพร่หลายมากน้อยเพียงใด และทรัสต์ที่เกี่ยวข้องต้องมีลักษณะพิเศษอย่างไร เช่น เป็นทรัสต์ที่จัดตั้งโดยองค์กรหรือธุรกิจแบบใด ตลอดจนวิธีการหรือช่องทางในการฟอกเงินของทรัสต์เหล่านี้
- ศึกษาแนวทางการกำกับดูแลทรัสต์ในต่างประเทศ ได้แก่ 1) สหราชอาณาจักร ซึ่งมีการออก Money Laundering Regulation 2017 ซึ่งเป็นการดำเนินการให้สอดคล้องกับ EU Money

- 
- acting as (or arranging for another person to act as) a director or secretary of a company, a partner of a partnership, or a similar position in relation to other legal persons. ...(ต่อหน้าถัดไป)

(ต่อจากหน้าที่แล้ว)...

- providing a registered office, business address or accommodation, correspondence or administrative address for a company, a partnership or any other legal person or arrangement.
- acting as (or arranging for another person to act as) a trustee of an express trust or performing the equivalent function for another form of legal arrangement.
- acting as (or arranging for another person to act as) a nominee shareholder for another person.

Laundry Directive ฉบับที่ 4 ที่มีเป้าประสงค์ในการป้องกันมิให้มีการใช้ทรัสต์ในการฟอกเงิน โดยมีการกำหนดเงื่อนไขเพิ่มเติมเกี่ยวกับการรายงานธุรกรรมที่น่าสงสัยและการรายงานชื่อผู้ถือหุ้นที่แท้จริง ทั้งนี้ สหราชอาณาจักรได้มีการจัดตั้ง Trust Registry Service ซึ่งให้บริการในการขึ้นทะเบียนทรัสต์ทุกแห่ง 2) ประเทศออสเตรเลียกำลังเปิดรับฟังความเห็นสาธารณะต่อแนวทางในการกำกับดูแลทรัสต์เพื่อให้เป็นไปตามข้อเสนอแนะของ FATF<sup>12</sup>

- การศึกษากฎ ระเบียบในการกำกับดูแลและรวมถึงประกาศคณะกรรมการกำกับหลักทรัพย์ตลาดหลักทรัพย์ต่าง ๆ ที่เกี่ยวกับทรัสต์ เช่น ประกาศคณะกรรมการ ก.ล.ต. ที่ กร. 14/2555 หลักเกณฑ์เกี่ยวกับการเป็นผู้ก่อตั้งทรัสต์ และการเป็นทรัสต์ของทรัสต์เพื่อการลงทุนในอสังหาริมทรัพย์ (ฉบับประมวล) และประกาศคณะกรรมการ ก.ล.ต. ที่ ทจ. 51/2555 หลักเกณฑ์ เงื่อนไข และวิธีการรายงานการเปิดเผยข้อมูลเกี่ยวกับฐานะการเงินและผลการดำเนินงานของทรัสต์เพื่อการลงทุนในอสังหาริมทรัพย์ (ฉบับประมวล) เป็นต้น
- หน่วยงานที่จะสัมภาษณ์ ได้แก่ สำนักงานคณะกรรมการกำกับหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์ (ก.ล.ต.) ในฐานะผู้กำกับดูแลการจัดตั้งและการบริหารธุรกิจทรัสต์ และตัวแทนทรัสต์ ในฐานะผู้ประกอบการ
- ข้อเสนอแนะจะครอบคลุมแนวทางในการกำกับดูแลทรัสต์ในประเทศไทย โดยมีการจำแนกประเภทหรือลักษณะของทรัสต์ เช่น ทรัสต์ที่จดทะเบียนในประเทศไทย ทรัสต์ที่จดทะเบียนในต่างประเทศ ทรัสต์ที่จัดตั้งโดยสถาบันการเงินภายใต้การกำกับของหน่วยงานรัฐ ทรัสต์ที่ตั้งขึ้นโดยธุรกิจที่ไม่ได้อยู่ภายใต้การกำกับของรัฐ เช่น สำนักงานที่ปรึกษากฎหมาย หรือบุคคลที่ได้รับอนุญาตในการตั้งทรัสต์ เป็นต้น ซึ่งมีระดับความเสี่ยงที่จะเข้ามาเกี่ยวข้องกับการฟอกเงินที่แตกต่างกัน

#### 1.6.2.5 การเล่นแชร์ที่มีการฉ้อโกงหรือขายตรงที่มีการฉ้อโกงประชาชน

การเล่นแชร์ที่มีการฉ้อโกง (ponzi scheme) คือ การชักชวนให้มีการลงทุนในสินค้าหรือบริการบางอย่าง โดยมีการสัญญาว่าจะให้ค่าตอบแทนการลงทุนในอัตราสูง เช่น การชักชวนให้ลงทุนในธุรกิจการค้าอัญมณี น้ำมัน เงินสกุลคริปโต (crypto currency) เป็นต้น แต่ในทางปฏิบัติแล้วผู้ชักชวนไม่ได้มีการประกอบธุรกิจจริง เป็นเพียงการนำเงินจากสมาชิกรายใหม่เพื่อมาจ่ายผลตอบแทนให้กับรายเดิมเท่านั้น แต่หากไม่สามารถหาสมาชิกรายใหม่ได้ ผลที่ตามมาคือ การล้มละลายของแชร์ลูกโซ่

---

<sup>12</sup> Australian Government: Attorney General's Department. (2017). Consultation: Trust and company service providers: a model for regulation under Australia's anti-money laundering and counter-terrorism financing regime. สืบค้นจาก <https://www.ag.gov.au/.../AML.../trust-company-service-providers-model-for-regulation.doc> เมื่อวันที่ 13 เมษายน พ.ศ. 2563.

ตัวอย่างการล้มละลายของแชร์ลูกโซ่ซึ่งมีผู้เสียหายจำนวนมาก คือ การล้มละลายของแชร์น้ำมัน หรือ แชร์แม่ขม้อย หลังจากนั้นไม่นานได้เกิดการล้มละลายของบริษัท บริดเซอร์ คอร์เปอร์เรชั่น จำกัด และเมื่อปี พ.ศ. 2548 บริษัท กรีนแพลนเนท 108 คอร์เปอร์เรชั่น จำกัด เป็นแชร์ลูกโซ่ขนาดใหญ่อีกรายที่เกิดปัญหาล้มละลาย<sup>13</sup> จากปัญหาดังกล่าวทำให้เกิดกฎหมายพระราชกำหนดการกู้ยืมเงินที่เป็นการฉ้อโกงประชาชน พ.ศ. 2527 ซึ่งระบุว่า การกู้ยืมเงินที่การสัญญาว่าจะให้ดอกเบี้ยสูงกว่าอัตราสูงสุดที่สถาบันการเงินตามกฎหมายพึงจ่ายได้ โดยผู้กู้ตระหนักดีว่าไม่สามารถประกอบธุรกรรมใด ๆ ที่จะให้ผลตอบแทนดังกล่าวได้ เป็นการกระทำผิดฐานฉ้อโกงประชาชนซึ่งมีระวางโทษจำคุกตั้งแต่ 5 ปี ถึง 10 ปี และปรับตั้งแต่ห้าแสนบาทถึงหนึ่งล้านบาท และปรับอีกไม่เกินวันละหนึ่งหมื่นบาทตลอดเวลาที่ยังฝ่าฝืนอยู่

ทั้งนี้ การเล่นแชร์ที่มีการฉ้อโกงอาจเกี่ยวข้องกับการฟอกเงินได้ด้วยเหตุผลสองประการ **ประการแรก** การนำเงินของผู้ซื้อแชร์รายใหม่ไปให้กับผู้ซื้อแชร์รายเก่าอาจมองได้ว่าเป็นการฟอกเงินที่ได้จากการฉ้อโกงไปสู่เงินที่สะอาดในรูปแบบของค่าตอบแทนการลงทุน **ประการที่สอง** การเล่นแชร์ที่มีการฉ้อโกง ในบางกรณีอาจมีการกระทำร่วมไปกับการทำธุรกิจขายตรงหลายชั้น<sup>14</sup> ทำให้มีการปะปนเงินจากการฉ้อโกงเข้ากับเงินที่ได้มาจากการจำหน่ายสินค้าหรือบริการในเชิงพาณิชย์

แม้ว่าการฟอกเงินผ่านการทำธุรกิจแชร์ลูกโซ่หรือขายตรงนั้นไม่ได้มีการกล่าวถึงใน FATF หากแต่ข้อแนะนำของ FATF ข้อ 3<sup>15</sup> ระบุว่า การฉ้อโกงเป็นหนึ่งในความผิดมูลฐานสำหรับการฟอกเงิน ดังนั้น การตั้งธุรกิจหรือการทำธุรกิจขายตรงเพื่อฉ้อโกงจึงเป็นความผิดมูลฐานสำหรับการฟอกเงินด้วยเช่นกัน กอปรกับการเล่นแชร์หรือการขายตรงที่มีการฉ้อโกงเป็นคดีที่เกิดขึ้น มีจำนวนผู้เสียหายและสร้างความเสียหายเป็นจำนวนมากในประเทศไทย ซึ่งอาจเป็นการนำไปสู่การนำเงินที่ได้จากการกระทำมูลฐานการฉ้อโกงดังกล่าวไปสู่การฟอกเงินที่อาจมีแนวโน้มเพิ่มขึ้น จึงจำเป็นที่จะต้องศึกษาในรายละเอียดและข้อเท็จจริงเกี่ยวกับวิธีการฟอกเงินดังกล่าว รวมถึงหน่วยงานหรือกลุ่มบุคคลที่เกี่ยวข้องเพื่อที่จะกำหนดมาตรการในการป้องปรามที่เหมาะสม ดังนั้น การศึกษาภายใต้หัวข้อนี้จะมีแนวทางการศึกษาดังต่อไปนี้

---

<sup>13</sup> เกรียงศักดิ์ เจริญวงศ์ศักดิ์. (2550). แชร์ลูกโซ่ : อาชญากรรมทางเศรษฐกิจที่ไม่เคยตาย. สืบค้นจาก <http://www.kriengsak.com/node/1063> เมื่อวันที่ 12 มิถุนายน 2563.

<sup>14</sup> ธุรกิจขายตรงสามารถแยกได้เป็นสองประเภทหลัก คือ ขายตรงแบบชั้นเดียว (Single Level Marketing) กับขายตรงแบบหลายชั้น (Multilevel Marketing) ระบบแรกผู้ขายอิสระเป็นผู้จำหน่ายสินค้าของบริษัทไปยังผู้บริโภค โดยได้ค่าตอบแทนเป็นส่วนต่างจากราคาส่วนลดที่ได้จากบริษัทหรือค่าคอมมิชชั่นจากการขายสินค้า ส่วนระบบขายตรงแบบหลายชั้นประกอบด้วยหัวหน้าทีมขายที่ชักชวนบุคคลอื่นมาเป็นตัวแทนขายตรงในสายของตน ซึ่งจะได้ค่าตอบแทนจากการหาตัวแทนขายรายใหม่ ๆ ด้วย นอกเหนือจากค่าตอบแทนจากการขายสินค้า

<sup>15</sup> FATF RECOMMENDATIONS 3. Money laundering offence

Countries should criminalise money laundering on the basis of the Vienna Convention and the Palermo Convention. Countries should apply the crime of money laundering to all serious offences, with a view to including the widest range of predicate offences.

- ศึกษาตีฟอกเงินที่เกี่ยวข้องกับแชร์ลูกโซ่ในอดีตว่ามีรูปแบบอย่างไร มีกลุ่มบุคคลหรือธุรกิจที่เกี่ยวข้องอย่างไร เช่น เกี่ยวข้องกับอาชญากรรมข้ามชาติหรือไม่ ถ้าใช่เป็นอาชญากรรมประเภทใด เช่น การค้ายาเสพติด
- ศึกษาแนวทางในการกำกับดูแลธุรกิจขายตรงในต่างประเทศ ได้แก่ สาธารณรัฐประชาชนจีน ไต้หวัน สหรัฐอเมริกาว่ามีวิธีการในการป้องกันแชร์ลูกโซ่ที่ใช้ธุรกิจขายตรงบ้างหน้าอย่างไร โดยเฉพาะในยุคดิจิทัลที่มีการระดมทุนออนไลน์
- ศึกษากฎ ระเบียบที่เกี่ยวข้องกับการกำกับดูแลธุรกิจขายตรงในประเทศไทย ซึ่งปัจจุบัน ธุรกิจขายตรงมิได้เป็นธุรกิจที่ต้องรายงานธุรกรรมตามกฎหมายว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน หากแต่เป็นธุรกิจที่อยู่ภายใต้การกำกับโดยพระราชบัญญัติขายตรงและตลาดแบบตรง พ.ศ. 2545 ซึ่งบัญญัติขึ้นเพื่อป้องกันปัญหาแชร์ลูกโซ่โดยเฉพาะ และกฎหมายดังกล่าวกำหนดให้ผู้ประกอบธุรกิจขายตรงต้องจดทะเบียนกับเลขาธิการคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภค และต้องยื่นแผนการจ่ายผลตอบแทนว่ามีประสิทธิผลในการป้องกันปัญหาการฟอกเงินผ่านระบบแชร์ลูกโซ่มากน้อยเพียงใด เพราะเหตุใด
- หน่วยงานที่คาดว่าจะสัมภาษณ์ ได้แก่ สำนักงานคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภค ซึ่งเป็นหน่วยงานที่รับผิดชอบยื่น สมาคมการขายตรงไทย สมาคมพัฒนาการขายตรงไทย กรมสอบสวนคดีพิเศษ สมาพันธ์ต่อต้านแชร์ลูกโซ่ไทย และกองบังคับการปราบปรามการกระทำผิดเกี่ยวกับการคุ้มครองผู้บริโภค
- ข้อเสนอแนะจะครอบคลุมแนวทางในการกำกับดูแลหรือตรวจสอบธุรกิจขายตรงว่ามีลักษณะที่เป็นการฉ้อโกงหรือไม่

#### 1.6.2.6 องค์กรไม่แสวงหากำไร

องค์กรไม่แสวงหากำไรเป็นอีกหนึ่งนิติบุคคลที่มีการใช้บัญชีหน้าเพื่อการฟอกเงิน หรือใช้ในการอำพรางการโอนย้ายเงิน เนื่องจากองค์กรเหล่านี้ได้รับการยกเว้นภาษีรายได้นิติบุคคลและมักจะไม่ถูกตรวจสอบเข้มข้นเท่ากับนิติบุคคลที่ดำเนินการเชิงพาณิชย์ ด้วยเหตุผลของการจัดตั้งองค์กรที่มีการดำเนินการเพื่อสาธารณประโยชน์

ทั้งนี้ องค์กรไม่แสวงหากำไรที่ดำเนินการในประเทศไทยมีสองประเภท ได้แก่ 1) องค์กรไม่แสวงหากำไรประเทศไทยที่เป็นมูลนิธิ สมาคม ที่จดทะเบียนกับกรมการปกครอง กระทรวงมหาดไทย 2) องค์กรไม่แสวงหากำไรต่างประเทศที่ต้องการเข้ามาดำเนินการในประเทศไทย ที่ต้องขออนุญาตจากคณะกรรมการพิจารณาการดำเนินงานขององค์กรเอกชนต่างประเทศ กระทรวงแรงงาน

ทั้งนี้ จากการสำรวจองค์กรเอกชนที่ไม่แสวงหากำไร พ.ศ. 2561 ของสำนักงานสถิติแห่งชาติ พบว่า องค์กรไม่แสวงหากำไรที่ดำเนินการในประเทศไทยมีประมาณ 84,099 แห่ง และรายงานการประเมินความเสี่ยงขององค์กรไม่แสวงหาผลกำไรตามมาตรฐานสากลด้านการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงินและ

การสนับสนุนทางการเงินแก่การก่อการร้าย ซึ่งจัดทำโดยสำนักงาน ปปง. ปี พ.ศ. 2562 ระบุองค์กรไม่แสวงหากำไรที่นำมาประเมินความเสี่ยง จำนวน 26,236 แห่ง ประกอบด้วย องค์กรไม่แสวงหากำไรประเทศไทย จำนวน 26,161 แห่ง ซึ่งเป็นองค์กรไม่แสวงหากำไรด้านการบริการสังคมสงเคราะห์ ด้านศาสนา ด้านการศึกษา และด้านสุขภาพ และองค์กรไม่แสวงหากำไรต่างประเทศที่ดำเนินการในประเทศไทย จำนวน 75 แห่ง

ขณะที่องค์กรไม่แสวงหากำไรอีกจำนวนกว่า 50,000 แห่ง ที่ไม่ได้นำมาประเมินความเสี่ยง เป็นสมาคมฌาปนกิจสงเคราะห์ สมาคมการค้า/หอการค้า สมาคมนายจ้าง สหภาพแรงงาน สหภาพแรงงานรัฐวิสาหกิจ อยู่ภายใต้การกำกับดูแล/หน่วยงานรับผิดชอบของหน่วยงานต่าง ๆ เช่น กรมส่งเสริมการปกครองส่วนท้องถิ่น กรมการจัดหางาน กรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงาน กรมพัฒนาธุรกิจการค้า เป็นต้น

นอกจากนี้แล้ว จากรายงานการประเมินความเสี่ยงขององค์กรไม่แสวงหากำไรฯ ยังพบว่า มีองค์กรไม่แสวงหากำไรบางส่วนทั้งที่เป็นองค์กรไม่แสวงหากำไรของประเทศไทยและองค์กรไม่แสวงหากำไรต่างประเทศที่ดำเนินการในประเทศไทย มีการดำเนินกิจกรรมเพื่อสาธารณประโยชน์ มีการระดมทุนแต่ยังไม่มี การจดทะเบียนหรือขออนุญาตอีกจำนวนไม่น้อยซึ่งไม่สามารถระบุจำนวนได้ ทั้งนี้้องค์กรไม่แสวงหากำไรที่อยู่ นอกกระบบเหล่านี้ยังไม่มีกลไกใดที่จะเข้าไปกำกับดูแล ซึ่งอาจเป็นหนึ่งในความเสี่ยงที่จะถูกนำมาใช้เพื่อ การฟอกเงินได้

อนึ่ง จากรายงานการประเมินการปฏิบัติตามมาตรฐานสากลของประเทศไทย ปี พ.ศ. 2560 พบว่า ประเทศไทยสามารถปฏิบัติตามข้อแนะนำของ FATF ข้อ 8 ว่าด้วยการกำกับดูแลองค์กรไม่แสวงหากำไรได้ เพียงบางส่วนเท่านั้น (partial compliance) เนื่องจากระบบการประเมินความเสี่ยง (risk scoping) ขององค์กรไม่แสวงหากำไรยังไม่เข้มข้นพอ และยังมีองค์กรฯ ที่อยู่ในสามจังหวัดชายแดนภาคใต้ เป็นหลักเท่านั้น แม้จะมีการจัดลำดับความเสี่ยงขององค์กรไม่แสวงหากำไรเป็นระดับสูง ปานกลาง และต่ำ หากแต่ยังไม่มี การประเมินว่าการกำกับดูแลกลุ่มองค์กรที่มีความเสี่ยงสูงมีประสิทธิภาพเพียงใดและควรมี การปรับปรุงเปลี่ยนแปลงการกำกับดูแลหรือกฎระเบียบอย่างไร เพื่อป้องกันมิให้มูลนิธิเหล่านี้ถูกใช้เป็น เครื่องมือในการฟอกเงิน ดังนั้น แนวทางในการศึกษาภายใต้หัวข้อนี้จะประกอบไปด้วย

- ศึกษาคดีการฟอกเงินที่เกี่ยวข้องกับองค์กรไม่แสวงหากำไรว่ามีรูปแบบ กลุ่มบุคคลหรือธุรกิจ ที่เกี่ยวข้องอย่างไร เช่น เป็นองค์กรที่มีวัตถุประสงค์ด้านใด เกี่ยวกับศาสนาหรือการเมืองหรือไม่ มีแหล่งเงินจากไหน มีใครเป็นกรรมการและผู้บริหาร และมีการใช้ช่องทางในการโยกย้ายเงิน อย่างไรก็ตาม เป็นต้น อนึ่ง การศึกษาในส่วนนี้จะจำกัดกรอบเฉพาะการใช้้องค์กรไม่แสวงหากำไร มาบังหน้าในการฟอกเงินเท่านั้น โดยการศึกษาจะไม่รวมถึงการฟอกเงินที่เกี่ยวกับความผิด อื่น ๆ เช่น การหลบเลี่ยงภาษี เป็นต้น
- ศึกษาแนวทางในการตรวจสอบและกำกับดูแลองค์กรไม่แสวงหากำไรจากข้อแนะนำของ FATF ในรายงาน FATF Report: Risk of Terrorist Abuse in non-profit Organization (2014) และ

- ตัวอย่างในประเทศที่เป็น best practice เช่น กรณีของสหราชอาณาจักรที่มีการจัดตั้ง คณะกรรมการองค์การการกุศลประเทศอังกฤษและเวลส์ ภายใต้สำนักงานศาลยุติธรรม โดยคณะกรรมการดังกล่าวได้มีการจัดทำดัชนีชี้วัดความเสี่ยง (red flag) ขององค์กรไม่แสวงหากำไรที่อาจมีความเกี่ยวข้องกับการฟอกเงิน โดยใช้การพิจารณาจาก 1) ชื่อองค์กร 2) กรรมการ 3) ที่อยู่ 4) วัตถุประสงค์ที่ระบุลักษณะการทำธุรกรรมทางการเงิน และ 5) แหล่งเงิน
- ศึกษากฎ ระเบียบที่เกี่ยวข้องกับการกำกับควบคุมองค์กรไม่แสวงหากำไร เช่น 1) การจดทะเบียน องค์กรไม่แสวงหากำไร ซึ่งมีทั้งในส่วนของกระทรวงมหาดไทย กระทรวงแรงงาน และ กระทรวงศึกษาธิการ 2) การตรวจสอบขององค์กรไม่แสวงหากำไร ซึ่งภายใต้พระราชบัญญัติป้องกัน และปราบปรามการฟอกเงิน พ.ศ. 2542 เพิ่มโดยพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปราม การฟอกเงิน (ฉบับที่ 5) พ.ศ. 2558 มาตรา 16/1 ให้อำนาจสำนักงาน ปปง. โดยความเห็นชอบ ของคณะกรรมการธุรกรรมมีอำนาจในการให้มูลนิธิ สมาคมหรือองค์กรไม่แสวงหากำไรที่มีเหตุ อันควรสงสัยโดยมีพยานหลักฐานตามสมควรว่าเกี่ยวข้องกับการสนับสนุนทางการเงิน แก่การก่อการร้าย ต้องชี้แจงข้อเท็จจริงเกี่ยวกับการทำธุรกรรม หรือระงับการทำธุรกรรมที่ต้อง สงสัยเป็นการชั่วคราวได้ และพนักงานเจ้าหน้าที่ที่ได้รับมอบหมายจากเลขาธิการ สำนักงาน ปปง. สามารถเข้าไปตรวจสอบในองค์กรที่ไม่แสวงหากำไรนั้น ๆ ได้
  - หน่วยงานที่คาดว่าจะสัมภาษณ์ ได้แก่ กรมการปกครอง กระทรวงมหาดไทยคณะกรรมการ พิจารณาการดำเนินงานขององค์กรต่างประเทศ กระทรวงแรงงาน และสำนักงานคณะกรรมการ ส่งเสริมการศึกษาเอกชน กระทรวงศึกษาธิการ
  - ข้อเสนอแนะจะครอบคลุมแนวทางการกำกับดูแลหรือตรวจสอบองค์กรนิติบุคคลที่ไม่แสวง หากำไรที่มีความเสี่ยงในการสนับสนุนการฟอกเงิน ทั้งในส่วนของหน่วยงานที่จดทะเบียน และ หน่วยงานที่กำกับดูแล

## 1.7 แผนการดำเนินงาน

ระยะเวลาการดำเนินโครงการทั้งสิ้น 12 เดือน (360 วัน) ตามแผนงานที่กำหนดไว้ ดังนี้

ตารางที่ 1.1 ตารางการดำเนินงานกิจกรรม

เดือนที่ ดำเนินการ	กิจกรรม	หน่วยงานที่จะสัมภาษณ์
1 - 4	<p>ส่งรายงานความคืบหน้าฉบับที่ 1 ประกอบด้วย</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>● บทนำและกรอบแนวคิดในการวิเคราะห์รูปแบบการฟอกเงิน 6 รูปแบบ</li> <li>● รูปแบบรายงานและร่างสารบัญ</li> <li>● ผลการศึกษาการฟอกเงิน <u>3 รูปแบบ</u> ได้แก่               <ol style="list-style-type: none"> <li>1. การฟอกเงินผ่านนิติบุคคลและธุรกิจบังหน้า</li> <li>2. ทนายความและนักบัญชี</li> <li>3. บริษัทนำเที่ยว</li> </ol> </li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>● กรมพัฒนาธุรกิจการค้า</li> <li>● สำนักกฎหมายที่มีความเชี่ยวชาญในการจัดตั้งบริษัทจดทะเบียน</li> <li>● สภานายความ</li> <li>● สภาวิชาชีพบัญชี</li> <li>● บริษัทที่ปรึกษากฎหมาย</li> <li>● บริษัทที่ปรึกษาบัญชี</li> <li>● กรมการท่องเที่ยว</li> <li>● สมาคมธุรกิจนำเที่ยว</li> </ul>
5 - 7	<p>ส่งรายงานความคืบหน้าฉบับที่ 2 ประกอบด้วย</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>● ผลการศึกษาการฟอกเงิน <u>3 รูปแบบ</u> ที่เหลือ ได้แก่               <ol style="list-style-type: none"> <li>1. ทริสต์ต่างประเทศที่ดำเนินการในประเทศไทย</li> <li>2. การเล่นแชร์ที่มีการฉ้อโกง</li> <li>3. การฟอกเงินผ่านองค์กรไม่แสวงหากำไร</li> </ol> </li> <li>● ผลการศึกษารูรกิจประเภทอื่นที่มีความเสี่ยงสูงที่จะใช้ในการฟอกเงิน <u>ตามที่คณะผู้วิจัยและสำนักงาน ป.ป.ง. ตกลงร่วมกัน</u></li> <li>● ผลการจัดประชุมระดมสมองนำเสนอผลการศึกษาในงวดแรก <u>3 ครั้ง</u> ผู้เข้าร่วมไม่น้อยกว่า 20 คน แต่ไม่เกิน 30 คน</li> <li>● ข้อเสนอแนะเชิงนโยบายของการฟอกเงิน 6 รูปแบบ</li> <li>● ข้อเสนอแนะแก้ไขกฎหมาย</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>● สำนักงานคณะกรรมการกำกับหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์ (ก.ล.ต.)</li> <li>● สำนักงานคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภค</li> <li>● สมาคมการขายตรงไทยสมาคมพัฒนาการขายตรงไทย</li> <li>● กรมสอบสวนคดีพิเศษ</li> <li>● สมาพันธ์ต่อต้านแชร์ลูกโซ่ไทย</li> <li>● กองบังคับการปราบปรามการกระทำผิดเกี่ยวกับการคุ้มครองผู้บริโภค</li> <li>● กรมการปกครอง</li> <li>● คณะกรรมการพิจารณาการดำเนินงานขององค์กรต่างประเทศกระทรวงแรงงาน</li> </ul>



ตารางที่ 1.1 ตารางการดำเนินงานกิจกรรม (ต่อ)

เดือนที่ ดำเนินการ	กิจกรรม	หน่วยงานที่จะสัมภาษณ์
8 - 10	<p>สร้างรายงานฉบับสมบูรณ์ ประกอบด้วย</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>● บทประมวลและสรุป ผลการศึกษางวดที่ 1 และงวดที่ 2</li> <li>● ผลการจัดประชุมระดมสมองนำเสนอผลการศึกษา ในงวดสอง 3 ครั้ง ผู้เข้าร่วมไม่น้อยกว่า 20 คน แต่ไม่เกิน 30 คน</li> <li>● ข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย</li> <li>● ข้อเสนอแนะแก้ไขกฎหมาย</li> <li>● สรุปผลการจัดสัมมนาเพื่อเผยแพร่รายงาน ฉบับสมบูรณ์</li> </ul>	
11 - 12	รายงานฉบับสมบูรณ์และบทสรุปผู้บริหาร	



## บทที่ 2

### การทบทวนวรรณกรรมและทฤษฎีที่เกี่ยวข้อง

การศึกษาในบทนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อให้ความเข้าใจเบื้องต้นแก่ผู้อ่านก่อนการนำเสนอข้อมูลในรายละเอียดในบทต่อ ๆ ไป เนื้อหาในบทนี้แบ่งออกเป็น 6 ส่วน **ส่วนแรก** เป็นการอธิบายความหมายและขั้นตอนการฟอกเงิน **ส่วนที่สอง** เป็นการศึกษาภาพรวมแนวโน้มการฟอกเงินที่เกิดขึ้นในประเทศไทย เช่น การรายงานธุรกรรมต่าง ๆ ตามที่กฎหมายกำหนด การสืบสวนฟ้องร้อง และการพิพากษาลงโทษคดีฟอกเงิน เพื่อวิเคราะห์เบื้องต้นเกี่ยวกับประสิทธิภาพของการบังคับใช้กฎหมาย

**ส่วนที่สาม** จะเริ่มเข้าสู่เนื้อหาของนิติบุคคล 6 รูปแบบ เพื่อให้ข้อมูลเบื้องต้นเกี่ยวกับลักษณะธุรกิจของนิติบุคคลแต่ละรูปแบบ รวมถึงการทบทวนวรรณกรรม กฎหมาย ระเบียบ เอกสาร และงานวิจัยที่ผ่านมาเกี่ยวกับนิติบุคคลเหล่านั้น ก่อนที่จะนำไปสู่การศึกษาในรายละเอียดของนิติบุคคลทั้ง 6 รูปแบบในบทถัด ๆ ไป **ส่วนที่สี่** เป็นการสรุปข้อมูลของคณะผู้ประเมินประเทศไทยต่อมาตรการป้องกันปราบปรามการฟอกเงินผ่านนิติบุคคล 6 รูปแบบของประเทศไทย ตามมาตรฐาน FATF ซึ่งจะช่วยให้เห็นถึงแนวทางที่ประเทศไทยจะสามารถปรับปรุงต่อไปได้

**ส่วนที่ห้า** และ **ส่วนที่หก** เป็นการศึกษาสถานการณ์ปัจจุบันของประเทศไทยในด้านภาพรวมของกฎหมายด้านการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงินภายใต้การกำกับดูแลของสำนักงาน ปปง. ตลอดจนหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการกำกับดูแลนิติบุคคล 6 รูปแบบ

#### 2.1 ความหมายและขั้นตอนการฟอกเงิน

“การฟอกเงิน” ปรากฏในเอกสารคดีความในสหรัฐอเมริกาครั้งแรกปี ค.ศ. 1982<sup>16</sup> การฟอกเงินถือเป็นการกระทำผิดทางอาญาที่ผู้กระทำผิดปกปิดแหล่งที่มาของเงินที่ได้จากการกระทำผิดเพื่อให้ดูเหมือนเป็นรายได้จากการดำเนินการอย่างถูกกฎหมาย ในช่วงเวลาดังกล่าว การฟอกเงินมุ่งเน้นเพื่อใช้ปราบปรามการค้ายาเสพติดและการค้ามนุษย์ หลังจากนั้นจึงถูกขยายไปใช้กับคดีอาญาร้ายแรงอื่น เช่น การทุจริต การสนับสนุนทางการเงินแก่ผู้ก่อการร้าย

การฟอกเงินมีขั้นตอนการดำเนินการ 3 ขั้นตอน ได้แก่ การนำเงินสดผิดกฎหมายเข้าระบบการเงิน (placement) การกระจายเงิน (layering) และ การนำเงินกลับมาใช้ (integration)<sup>17</sup> การทำผิดกฎหมายโดยทั่วไปมักมีรายได้จากเงินสด ผู้กระทำผิดจึงต้องนำเงินสดผิดกฎหมายเข้าระบบการเงินแทนการขนเงินสด

---

<sup>16</sup> Buchanan, Bonnie. (2004). "Money laundering--a global obstacle." *Research in International Business and Finance*, Elsevier, vol. 18(1), pp 115-127, April.

<sup>17</sup> Gilmore, William C. (1995). *Dirty money: The evolution of money laundering counter-measures*. Strasbourg : Council of Europe Publishing, 2004, 3<sup>rd</sup> ed.

เพื่อโยกย้ายเงินได้สะดวกและหลบหลีกการถูกตรวจจับจากเจ้าหน้าที่<sup>18</sup> อย่างไรก็ตามการนำเงินสดจำนวนมากไปฝากกับสถาบันการเงินผ่านบุคคลธรรมดาอาจเป็นที่น่าสงสัยต่อเจ้าหน้าที่ธนาคารอันนำไปสู่การรายงานธุรกรรมที่มีเหตุอันควรสงสัยได้ ผู้กระทำผิดจึงอาศัยช่องทางการฝากเงินผ่านบริษัทที่มีการประกอบธุรกิจจริง (front company) เพื่ออำพรางเงินสด เมื่อเงินสดถูกนำเข้าระบบการเงิน การกระจายเงินไปสู่บัญชีต่าง ๆ ทำให้การตรวจสอบที่มาของเงินซับซ้อนขึ้น ในขั้นตอนนี้ ศูนย์กลางการเงินในต่างประเทศ (offshore financial center) เข้ามามีบทบาทสำคัญในการกระจายเงินของขบวนการฟอกเงินและหนีภาษี<sup>19</sup> ในขั้นตอนสุดท้ายคือการนำเงินกลับมาใช้หรือนำกลับมาสู่ระบบเศรษฐกิจจริง ขบวนการฟอกเงินแนวโน้มจะแปลงเงินในบัญชีเป็นผลิตภัณฑ์ทางการเงินต่าง ๆ อาทิ ตราสารหนี้ ตราสารทุน จากเดิมที่ถ่อนเป็นเงินสดเพื่อนำมาใช้<sup>20</sup>

การฟอกเงินในขั้นตอนต่าง ๆ ข้างต้นมีวิธีการดำเนินการซึ่งสามารถสรุปได้เป็น 5 กลุ่มหลัก ได้แก่<sup>21</sup>

- การฟอกเงินผ่านนิติบุคคล (corporate vehicles) โดยทั่วไป จะเป็นการฟอกเงินผ่านบริษัทที่ไม่ได้มีการประกอบกิจการจริง (shell company) และบริษัทที่มีการประกอบธุรกิจจริง (front company) และมีนิติบุคคลบางประเภท อาทิ ทรัสต์ องค์กรไม่แสวงหากำไร<sup>22</sup>
- การฟอกเงินผ่านการโอนหรือฝากเงินด้วยรูปแบบเฉพาะ (structuring) อาทิ โอนเงินด้วยมูลค่าต่ำกว่าเกณฑ์การรายงานธุรกรรม (smurfing)
- การโอนเงินข้ามประเทศผ่านระบบอิเล็กทรอนิกส์ หรือธนาคารตัวแทนต่างประเทศที่ขาดการกำกับดูแลอย่างเข้มงวด
- การฟอกเงินผ่านการค้าระหว่างประเทศ (trade-based money laundering) เพื่อโอนเงินผิดกฎหมายข้ามประเทศโดยวิธีจัดทำใบขนสินค้านำเข้าหรือส่งออกเกิน (over-invoicing) หรือต่ำกว่า (under-invoicing) มูลค่าที่แท้จริงของสินค้า
- การโอนเงินผ่านระบบธนาคารใต้ดิน (parallel banking system)

งานวิจัยในช่วงหลังวิเคราะห์ว่าอินเทอร์เน็ตกำลังเป็นช่องทางสำคัญในการกระทำผิดกฎหมายและการฟอกเงิน ที่เห็นชัดคือ (1) การเปิดเว็บไซต์เพื่อจำหน่ายสินค้าผิดกฎหมาย (dark web) อาทิ ยาเสพติด

---

<sup>18</sup> Buchanan, Bonnie. (2004). อ้างแล้ว

<sup>19</sup> Pierre Picard and Patrice Pieretti, (2011). Bank secrecy, illicit money and offshore financial centers. *Journal of Public Economics*, 95, (7-8), 942-955.

<sup>20</sup> Quirk, Peter J. (1997), Money Laundering: Muddying the Macroeconomy, *Financial & Development*, March 1997, 7-9. สืบค้นจาก <https://www.imf.org/external/pubs/ft/fandd/1997/03/pdf/quirk.pdf> เมื่อวันที่ 15 เมษายน 2563

<sup>21</sup> Buchanan, Bonnie. (2004). อ้างแล้ว

<sup>22</sup> Willebois, Emile van der Does de. & Emily M. Halter, Robert A. Harrison, Ji Won Park, and J.C. Sharman. (2011). *The Puppet Masters: How the Corrupt Use Legal Structures to Hide Stolen Assets and What to Do About It*. Washington DC.

อาชญากรรม (2) อาชญากรรมคอมพิวเตอร์ (cybercrime) และ (3) การพนันออนไลน์ การกระทำผิดรูปแบบเหล่านี้จะยังคงถูกปราบปรามได้ยาก หากรัฐบาลแต่ละประเทศยังไม่ร่วมมือกันกำกับดูแล<sup>23</sup>

ขั้นตอนการฟอกเงินตามที่กล่าวมาข้างต้นสอดคล้องกับขั้นตอนตามที่ FATF ระบุว่า การฟอกเงิน (money laundering) คือ กระบวนการอำพรางแหล่งที่มาของรายได้หรือผลกำไรจากการกระทำผิดกฎหมาย โดยเฉพาะอาชญากรรมจากการจำหน่ายอาวุธผิดกฎหมาย การค้ายาเสพติด การค้าประเวณี รวมไปถึงการฉ้อโกงจากการซื้อขายหลักทรัพย์และการหลอกลวงประชาชนด้วยวิธีการต่าง ๆ เช่น การขายตรงสินค้า/บริการ การหลอกลให้ร่วมลงทุนซื้อขายอัตราแลกเปลี่ยน เป็นต้น ซึ่งอาชญากรรมเหล่านี้สร้างผลกำไรอันมหาศาล จึงเป็นเหตุจูงใจสำคัญที่ทำให้อาชญากรต้องหาวิธีการอำพรางรายได้ที่มาจาก การกระทำผิดเหล่านี้ให้กลับเข้าสู่ระบบ เพื่อให้กลายเป็นเงินที่ได้มาโดยชอบด้วยกฎหมาย<sup>24</sup> โดยขั้นตอนการฟอกเงินสามารถแบ่งเป็น 3 ขั้นตอน (stage) ตามลำดับ<sup>25</sup> ได้แก่

**ขั้นตอนแรก** เป็นการนำเงินเข้าสู่ระบบ (placement stage) โดยผู้ฟอกเงินจะนำเงินที่ได้จากการประกอบธุรกิจผิดกฎหมายเข้าสู่ระบบการเงิน ซึ่งกระทำได้หลายวิธี เช่น แบ่งเงินสดเป็นจำนวนน้อย ๆ และกระจายฝากเข้าบัญชีของสถาบันการเงิน ชื่อผลิตภัณฑ์ทางการเงินรูปแบบต่าง ๆ เช่น เช็ค ตราสารทางการเงิน เป็นต้น

**ขั้นตอนที่สอง** เป็นการปกปิดแหล่งที่มาของเงิน (layering stage) โดยหลังจากที่นำเงินที่ได้มาจากการกระทำผิดเข้าสู่ระบบแล้ว ผู้ฟอกเงินจะทำการเคลื่อนย้ายเงินไปปกปิดหรืออำพรางแหล่งที่มาของเงินได้ โดยอาจนำไปซื้อสินค้าหรือบริการต่าง ๆ การนำไปลงทุน หรืออาจมีการโอนเงินไปยังธนาคารต่าง ๆ ทั่วโลก

**ขั้นตอนที่สาม** เป็นการนำเงินที่ผ่านจากขั้นตอนที่สองกลับเข้าสู่ช่องทางที่สามารถนำไปใช้ได้เสมือนเงินที่ถูกกฎหมาย (integration stage) ซึ่งอาจเป็นเงินผลตอบแทนที่ได้รับจากการลงทุนต่าง ๆ หรือจากการจำหน่ายอสังหาริมทรัพย์หรือทรัพย์สินที่มีมูลค่ามหาศาล

อย่างไรก็ดี การฟอกเงินมีแนวโน้มที่จะมีความซับซ้อนมากขึ้น เนื่องจากการเปลี่ยนแปลงของสังคม เศรษฐกิจ การเมือง และเทคโนโลยี ทำให้อาชญากรมักจะหาช่องทางใหม่ ๆ ในการปกปิดแหล่งที่มาของเงินได้

---

<sup>23</sup> De Sanctis and Fausto Martin. (2019). Technology-Enhanced Methods of Money Laundering. Springer International Publishing, vol. 1, pp 25-42, April.

<sup>24</sup> The Financial Action Task Force (FATF). "Money laundering is the processing of these criminal proceeds to disguise their illegal origin. This process is of critical importance, as it enables the criminal to enjoy these profits without jeopardizing their source. Illegal arms sales, smuggling, and the activities of organized crime, including for example drug trafficking and prostitution rings, can generate huge amounts of proceeds. Embezzlement, insider trading, bribery and computer fraud schemes can also produce large profits and create the incentive to "legitimize" the ill-gotten gains through money laundering." สืบค้นจาก <https://www.fatf-gafi.org/faq/moneylaundering/> เมื่อวันที่ 15 เมษายน 2563

<sup>25</sup> The Financial Action Task Force (FATF). How is money laundered? สืบค้นจาก <https://www.fatf-gafi.org/faq/moneylaundering/> เมื่อวันที่ 15 เมษายน 2563

ด้วยวิธีการที่หลากหลายกว่าเดิม ตัวอย่างจากรายงานการฟอกเงินในขบวนการค้ามนุษย์ของ FATF “Money Laundering Risks Arising from Trafficking in Human Beings and Smuggling of Migrants” ระบุว่า รูปแบบการฟอกเงินใหม่ ๆ ในกระบวนการค้ามนุษย์ คือ การฟอกเงินผ่านผู้แทนจำหน่ายรถยนต์ ร้านสะดวกซื้อ และบริษัทนำเข้า/ส่งออก หรือใช้เงินสดซื้อชิพในบ่อนการพนันและขึ้นเงินหลังจากการเล่นการพนัน<sup>26</sup> อีกทั้ง การใช้ธุรกิจบังหน้าเพื่อการทำธุรกรรมโอนเงินทั้งในประเทศและต่างประเทศ รวมถึงการใช้ระบบธนาคารใต้ดิน (informal banking system) หรือที่เรียกว่า hawala<sup>27</sup>

การใช้ระบบโพยก๊วนหรือธนาคารใต้ดิน โดยเฉพาะในรูปแบบของระบบธนาคารใต้ดิน (underground banking) ที่เรียกว่า hawala ซึ่งเป็นโพยก๊วนในรูปแบบที่ไม่ต้องใช้กระดาษเป็นตัวพา แต่ใช้วาจาของบุคคลเป็นโพยก๊วน ส่วนมากจะใช้ในการโอนเงินเพื่อการสนับสนุนทางการเมืองหรือเพื่อการคอร์รัปชัน การสนับสนุนองค์กรก่อการร้ายข้ามชาติที่มีโครงสร้างการดำเนินงานเป็นองค์กรการกุศลทางศาสนาบางองค์กรก็ใช้โพยก๊วน หรือฮาวาลา (hawala) ประเภทนี้เป็นสื่อในการโอนเงินเพื่อสนับสนุนการดำเนินงานขององค์กรในเครือข่ายเดียวกัน

นอกจากนี้ จากรายงานดังกล่าวพบว่า แนวโน้มการฟอกเงินจากความผิดฐานค้ามนุษย์มีความแตกต่างกันตามภูมิภาค ตัวอย่างเช่น ในทวีปยุโรป การค้ามนุษย์มีวัตถุประสงค์หลักเพื่อการหาประโยชน์ทางเพศและการบังคับใช้แรงงาน ผู้ค้ามนุษย์มักใช้เหยื่อเป็นตัวช่วยในการฟอกเงิน เช่น การใช้เงินสด เป็นต้น หรือการใช้ธุรกิจบริการทางการเงินหรือระบบธนาคารใต้ดิน การใช้บริษัทบังหน้าและธุรกิจที่เน้นเงินสดในการฟอกเงินด้วยวิธีการแบ่งการโอนเงินหลายครั้ง หรือวิธีที่นิยมอย่างมากคือ การฟอกเงินโดยการนำเงินมาลงทุนในธุรกิจอสังหาริมทรัพย์และการซื้อรถยนต์ ในทวีปอเมริกาเหนือ ตัวอย่างเช่น แคนาดา การฟอกเงินจากความผิดฐานค้ามนุษย์อาศัยธุรกิจ ตัวแทนจำหน่ายรถยนต์ ร้านสะดวกซื้อ บริษัทนำเข้าและส่งออก และบ่อนการพนัน เป็นต้น

## 2.2 แนวโน้มการฟอกเงินในประเทศไทย

การศึกษาแนวโน้มการฟอกเงินจะช่วยให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องสามารถในการวางแผนการดำเนินงานได้อย่างตรงเป้าหมายมากขึ้น ซึ่งจะช่วยประหยัดทรัพยากรและเพิ่มประสิทธิภาพการทำงานได้เป็นอย่างมาก โดยทั่วไปแล้วการศึกษาแนวโน้มการฟอกเงินสามารถพิจารณาได้จากหลายองค์ประกอบร่วมกัน เช่น ปริมาณเงินสดที่หมุนเวียนอยู่ระบบเศรษฐกิจของประเทศ ที่ตั้งทางภูมิศาสตร์ ชายแดนที่ติดอยู่กับประเทศเพื่อนบ้าน ช่องทางผ่านแดนต่างๆ การเคลื่อนย้ายทั้งประชาชน สินค้า นักท่องเที่ยว ปริมาณเงินสดเข้าและออกประเทศ

---

<sup>26</sup> The Financial Action Task Force (FATF). (July 2011). FATF Report: Money Laundering Risks Arising from Trafficking in Human Beings and Smuggling of Migrants. สืบค้นจาก <https://www.fatf-gafi.org/media/fatf/documents/reports/Trafficking%20in%20Human%20Beings%20and%20Smuggling%20of%20Migrants.pdf>. หน้า 28. เมื่อวันที่ 15 เมษายน 2563

<sup>27</sup> The Financial Action Task Force (FATF). หน้า 37.

ในแต่ละวัน ความก้าวหน้าของระบบการเงินและความหลากหลายของผลิตภัณฑ์ทางการเงินที่ใช้ในประเทศ และรวมถึงสถิติคดีทางเศรษฐกิจที่สำคัญ ๆ เป็นต้น

คณะผู้วิจัยคัดเลือกข้อมูลสำคัญ ๆ ดังกล่าวข้างต้นมาประกอบการศึกษาแนวโน้มการฟอกเงินในประเทศไทย ซึ่งสามารถสรุปสาระสำคัญในแต่ละประเด็นได้ดังนี้

### 2.2.1 การค้าและการลงทุนของประเทศไทย

ประเทศไทยเป็นระบบเศรษฐกิจแบบเปิด ซึ่งหมายถึงระบบเศรษฐกิจที่มีการไหลเวียนของสินค้าและบริการระหว่างประเทศค่อนข้างมาก จากสถิติมูลค่าการค้าของประเทศไทยย้อนหลัง 5 ปี (พ.ศ. 2558 - 2562) ตามตารางที่ 2.1 จะเห็นว่า การค้าระหว่างประเทศมีมูลค่าเกือบ 2 แสนล้านบาทต่อปี ขณะที่มูลค่าการค้าผ่านชายแดนมีมากกว่า 1 แสนล้านบาทต่อปี โดยในปี พ.ศ. 2562 มีมูลค่าการส่งออกผ่านศุลกากรชายแดนประเทศเมียนมาร์มากถึง 85,500 ล้านบาท และมูลค่าการนำเข้าผ่านศุลกากรชายแดนสาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาว 23,000 ล้านบาท

ทั้งนี้ การที่ประเทศไทยเป็นประเทศที่มีเศรษฐกิจแบบเปิดและมีการค้าผ่านชายแดนเป็นจำนวนมาก จึงมักตกเป็นเป้าหมายของกลุ่มอาชญากรรมทางเศรษฐกิจได้ โดยด่านชายแดนการค้าของประเทศไทยกับประเทศเพื่อนบ้านอาจเป็นจุดเปราะบางสำคัญในการขนย้ายเงินสด หรือทรัพย์สินที่ได้มาจากการกระทำผิดกฎหมาย

ตารางที่ 2.1 สถิติมูลค่าการค้าของประเทศไทย ปี พ.ศ. 2558 - 2562

หน่วย: ล้านบาท

มูลค่าการค้า	2558	2559	2560	2561	2562
มูลค่าการค้ารวมทั้งประเทศ	182,437.7	184,686.7	179,082.8	177,178.1	152,916.9
มูลค่าการส่งออกรวม	134,568.7	136,346.0	137,238.6	141,804.3	133,725.8
1. การส่งออกผ่านด่านศุลกากรที่ไม่ใช่ชายแดน	18,299.0	17,953.7	16,985.5	13,791.8	14,232.3
2. การส่งออกผ่านด่านศุลกากรชายแดน	115,426.7	123,850.6	120,253.0	122,554.2	120,336.4
- ประเทศเมียนมาร์	82,947.8	93,118.6	87,838.6	87,515.3	85,513.4
- สปป. ลาว	22,909.2	21,750.6	20,047.2	21,671.4	14,807.6
- สาธารณรัฐประชาชนจีน	9,531.0	8,949.0	12,337.7	13,322.1	19,988.6
ตอนใต้					
- อื่น ๆ	38.6	32.2	29.4	45.2	26.5

ตารางที่ 2.1 สถิติมูลค่าการค้าของประเทศไทย ปี พ.ศ. 2558 – 2562 (ต่อ)

มูลค่าการนำเข้ารวม	47,869	48,340.6	41,844.1	35,373.7	19,191.1
1. การนำเข้าผ่านด่านศุลกากรที่ไม่ใช่ชายแดน	6,745.4	7555.4	7593.7	6645.3	6637.5
2. การนำเข้าผ่านด่านศุลกากรชายแดน	12,553.5	28,728.4	34,250.4	40,785.2	41,123.6
- ประเทศเมียนมาร์	4,091.3	4,800.4	5,651.8	7,169.4	10,026.2
- สปป. ลาว	3,124.5	16,899.0	20,933.0	24,480.4	23,039.5
- สาธารณรัฐประชาชนจีนตอนใต้	5,119.6	6,602.4	7,199.8	6,717.0	7,556.7
- อื่น ๆ	217.9	426.4	465.7	2,418.3	501.1

ที่มา: กรมศุลกากร กระทรวงการคลัง.

นอกจากการมีระบบเศรษฐกิจแบบเปิดแล้ว ข้อมูลจากรายงานการประเมินการปฏิบัติตามมาตรฐานสากลของประเทศไทย ปี พ.ศ. 2560<sup>28</sup> ยังระบุด้วยว่าประเทศไทยมีระบบเศรษฐกิจที่พึ่งพาการใช้เงินสดในปริมาณสูง โดยมีการค้าการลงทุนระหว่างประเทศเป็นจำนวนมาก กอปรกับประเทศไทยเป็นประเทศที่มีชายแดนติดกับประเทศเพื่อนบ้าน 4 ประเทศ คิดเป็นพื้นที่มากถึง 5,656 กิโลเมตร และมีช่องทางผ่านแดนระหว่างประเทศไทยกับประเทศเพื่อนบ้านมากถึง 89 ช่องทาง ตามที่แสดงในตารางที่ 2.2 ซึ่งเป็นช่องทางในการเคลื่อนย้ายทั้งประชาชน สินค้า นักท่องเที่ยว รวมถึงเงินสด

ตารางที่ 2.2 พื้นที่ชายแดนและช่องทางผ่านแดนระหว่างประเทศไทยกับประเทศเพื่อนบ้าน

ประเทศเพื่อนบ้าน	ระยะทางเขตพื้นที่ชายแดน (กิโลเมตร)	จังหวัดที่ติดกับชายแดนประเทศเพื่อนบ้าน (จังหวัด)	จำนวนช่องทางผ่านแดนประเทศไทยกับประเทศเพื่อนบ้าน
ประเทศกัมพูชา	798	7	47
สปป. ลาว	1,810	12	18
ประเทศเมียนมาร์	2,410	10	15
ประเทศมาเลเซีย	647	4	9
<b>รวม</b>	<b>5,656</b>	<b>31</b>	<b>89</b>

ที่มา: สำนักงานสภาความมั่นคงแห่งชาติ. (2559). แผนบริหารจัดการชายแดนด้านความมั่นคง พ.ศ. 2559 – 2564. สืบค้นจาก

<http://www.nsc.go.th/wp-content/upload/2018/10/แผนบริหารจัดการชายแดนด้านความมั่นคง.pdf> เมื่อวันที่ 12 เมษายน 2563

<sup>28</sup> Asia/Pacific Group on Money Laundering (APG). รายงานการประเมินการปฏิบัติตามมาตรฐานสากลของประเทศไทย ปี พ.ศ. 2560. หน้า 18



นอกจากนี้ ประเทศไทยยังมีนโยบายส่งเสริมการค้าและการลงทุนเพื่อสร้างความเจริญเติบโตให้แก่เศรษฐกิจของประเทศ โดยมีการอำนวยความสะดวกเกี่ยวกับการจัดตั้งธุรกิจให้สามารถยื่นคำขอจดทะเบียนจัดตั้งบริษัทกับกรมพัฒนาธุรกิจการค้าได้ง่าย อำนวยความสะดวกให้ดำเนินการผ่านระบบออนไลน์ได้ โดยหน่วยงานที่รับผิดชอบสามารถปรับปรุงให้ใช้เวลาดำเนินการทั้งหมดเฉลี่ยเพียง 6 วัน ส่งผลให้มีการรวบรัดขั้นตอนในการตรวจสอบเอกสารซึ่งอาจเป็นจุดเสี่ยงต่อการใช้เป็นช่องทางในการฟอกเงินได้ ทั้งนี้ จากข้อมูลการจดทะเบียนจัดตั้งนิติบุคคลในปี พ.ศ. 2558 - 2562 ของกรมพัฒนาธุรกิจการค้า ตามตารางที่ 2.3 พบว่าสถิติการจดทะเบียนจัดตั้งนิติบุคคลเฉลี่ยต่อเดือนมีประมาณ 5,000 กว่าราย และมีการจดทะเบียนจัดตั้งนิติบุคคลทั้งปีมากกว่า 60,000 ราย จึงอาจกล่าวได้ว่าการที่ประเทศไทยส่งเสริมให้มีการจัดตั้งธุรกิจได้ง่าย อาจเป็นช่องความเสี่ยงให้อาชญาการใช้เป็นเครื่องมือในการจัดตั้งบริษัทบังหน้าเพื่อการฟอกเงินได้เช่นกัน

ตารางที่ 2.3 สถิติการจดทะเบียนจัดตั้งนิติบุคคล ปี พ.ศ. 2558 - 2562

ปี	จัดตั้ง (ราย)		เปรียบเทียบอัตราการเติบโต (YoY)	GDP Growth
	ทั้งปี	รายเดือน (เฉลี่ย)		
2558	60,147	5,012	1%	2.8%
2559	64,288	5,357	7%	3.2%
2560	74,517	6,210	16%	3.8%
2561	72,109	6,009	-3%	4.1%
2562	71,485	5,957	-0.87%	2.6%*

ที่มา: กรมพัฒนาธุรกิจการค้า กระทรวงพาณิชย์.

\*มูลค่า GDP Growth ประมาณการปี พ.ศ. 2562 โดยสำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ

ในด้านการเดินทางระหว่างประเทศ เป็นที่ทราบกันโดยทั่วไปว่าประเทศไทยเป็นจุดหมายในการท่องเที่ยวอันดับต้น ๆ ของโลก<sup>29</sup> ส่งผลให้มีนักท่องเที่ยวเดินทางจากต่างประเทศเข้ามาประเทศไทยเป็นจำนวนมากในแต่ละปี ทั้งนี้จากข้อมูลของกระทรวงการท่องเที่ยวและกีฬา พบว่า ในปี พ.ศ. 2562 มีนักท่องเที่ยว เดินทางเข้าประเทศไทยมากถึง 39.8 ล้านคน โดยเป็นนักท่องเที่ยวจากสาธารณรัฐประชาชนจีนมากที่สุด ตามมาด้วยนักท่องเที่ยวจากประเทศมาเลเซีย ประเทศรัสเซีย ประเทศอินเดีย และประเทศเกาหลีใต้ ขณะที่จำนวนนักท่องเที่ยวจากประเทศ เพื่อนบ้าน ได้แก่ สปป. ลาว มีจำนวนเพิ่มขึ้น

<sup>29</sup> World Tourism Organization. (2019). *International Tourism Highlights, 2019 Edition*. สืบค้นจาก <https://www.e-unwto.org/doi/pdf/10.18111/9789284421152>. หน้า 9. เมื่อวันที่ 16 เมษายน 2563

ถึงร้อยละ 11<sup>30</sup> ดังนั้น การที่ประเทศไทยมีการเคลื่อนย้ายคนเป็นจำนวนมาก เช่น ในธุรกิจท่องเที่ยว อาจเป็นหนึ่งปัจจัยเสี่ยงในการก่ออาชญากรรมการฟอกเงินได้

จากข้อมูลข้างต้นอาจสรุปได้ว่าการค้าและการลงทุนของประเทศไทยเป็นหนึ่งในปัจจัยเสี่ยงที่อาจส่งผลกระทบต่อแนวโน้มการฟอกเงินด้วยเหตุผล 3 ประการ ได้แก่ **ประการแรก** การที่ประเทศไทยเป็นระบบเศรษฐกิจเปิด มีการค้าผ่านชายแดนจำนวนมาก ส่งผลให้มีการเคลื่อนย้ายคน สินค้า บริการ ผ่านด่านชายแดนการค้าของประเทศไทยกับประเทศเพื่อนบ้าน รวมถึงผ่านชายแดนดังกล่าวยังเป็นจุดเปราะบางที่จะสามารถขนย้ายเงินสดหรือทรัพย์สินที่ได้มาจากการกระทำผิดได้ง่าย **ประการที่สอง** การอำนวยความสะดวกในการจัดตั้งธุรกิจในประเทศให้สามารถดำเนินการได้ง่าย ส่งผลให้มีการรวบรัดขั้นตอนในการตรวจสอบเอกสารซึ่งอาจเป็นจุดเสี่ยงต่อการใช้เป็นช่องทางในการฟอกเงินได้ และ **ประการที่สาม** การที่ประเทศไทยเป็นจุดหมายปลายทางของนักท่องเที่ยวอันดับต้นของโลก ส่งผลให้นักท่องเที่ยวเดินทางเข้ามาประเทศไทยเป็นจำนวนไม่น้อย และเป็นจุดเสี่ยงที่จะสามารถขนเงินข้ามแดนหรือสินทรัพย์ที่ได้จากการกระทำผิดข้ามแดนเข้ามายังประเทศไทยได้

### 2.2.2 สถานที่ตั้งทางภูมิศาสตร์

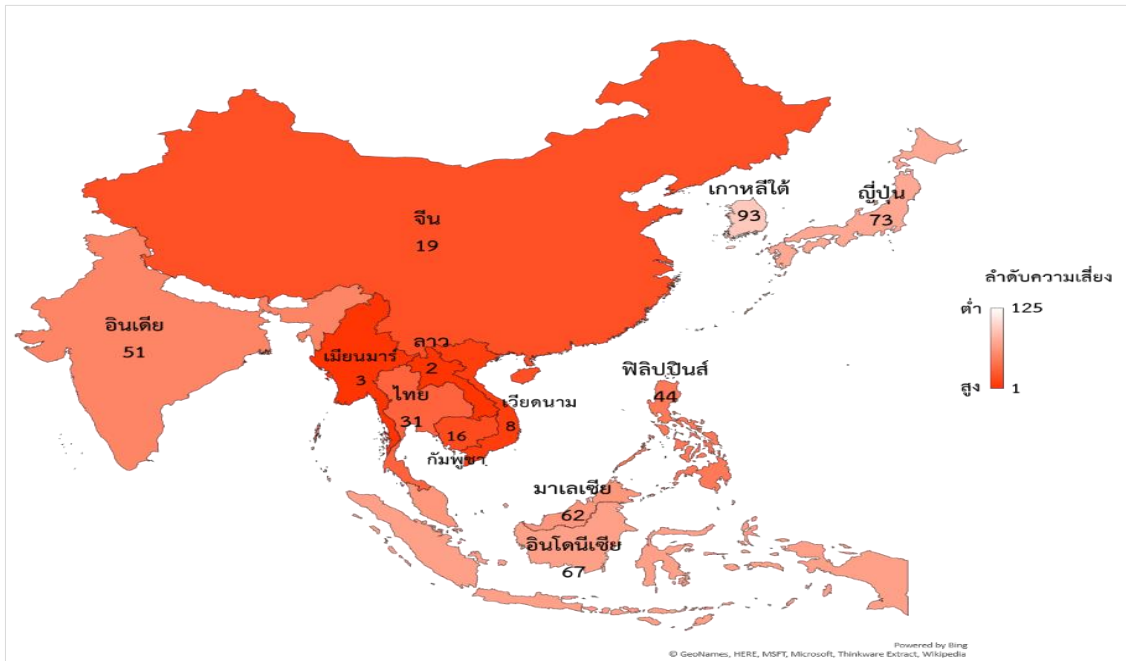
ประเทศไทยถูกประเมินว่าเป็นประเทศที่มีความเสี่ยงต่อการฟอกเงินสูงเป็นอันดับที่ 31 ของโลก จาก 125 ประเทศ ในดัชนี Basel AML Index ปี 2019 ซึ่งจัดทำโดยองค์กรไม่แสวงหากำไร Basel Institute on Governance ประเทศสวิตเซอร์แลนด์<sup>31</sup> ทั้งนี้ จากการวิเคราะห์ในเชิงภูมิศาสตร์ พบว่า ประเทศไทยตั้งอยู่ในภูมิภาคที่มีความเสี่ยงต่อการฟอกเงินสูงเป็นอันดับต้นของโลก เนื่องจากประเทศไทยเป็นศูนย์กลางด้านการเงินและการขนส่งของภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ และมีพรมแดนติดกับประเทศเพื่อนบ้านที่มีช่องทางข้ามแดนทางธรรมชาติหลายช่องทาง ไม่ว่าจะเป็นสปป.ลาว ประเทศเมียนมาร์ และประเทศกัมพูชา (ตามรูปที่ 2.1) ซึ่งประเทศเหล่านี้ล้วนถูกจัดให้เป็นประเทศที่มีความเสี่ยงในการฟอกเงินเป็นอันดับที่ 2 อันดับ ที่ 3 และอันดับที่ 16 ของโลกตามลำดับ ประกอบกับความเข้มงวดในการกำกับดูแลด้านพรมแดนต่าง ๆ และการตรวจสอบด้านพรมแดนที่ไม่ทั่วถึง จึงอาจเป็นช่องทางให้ขบวนการอาชญากรรมข้ามชาติอาศัยเป็นช่องทางกระทำผิดหรือหลบหนีข้ามแดนได้ค่อนข้างง่าย

---

<sup>30</sup> กระทรวงการท่องเที่ยวและกีฬา. (2563). *สถานการณ์ด้านการท่องเที่ยวเดือนธันวาคม พ.ศ. 2562*. สืบค้นจาก [https://mots.go.th/download/article/article\\_20200123132729.pdf](https://mots.go.th/download/article/article_20200123132729.pdf). หน้า 2. เมื่อวันที่ 16 เมษายน 2563

<sup>31</sup> Basel Institute on Governance. (2019). *Basel AML Index 2019 A country ranking and review of money laundering and terrorist financing risks around the world*. สืบค้นจาก <https://www.baselgovernance.org/sites/default/files/2019-08/Basel%20AML%20Index%202019.pdf>. หน้า 4. เมื่อวันที่ 16 เมษายน 2563

## รูปที่ 2.1 สถานที่ตั้งทางภูมิศาสตร์ของประเทศไทยกับประเทศเพื่อนบ้าน และอันดับความเสี่ยงต่อการฟอกเงิน



ที่มา: คณะผู้วิจัย (2563).

### 2.2.3 ผลกระทบทางการเงินและเทคโนโลยีทางการเงิน

แม้ว่าการฟอกเงินจะอยู่ในรูปแบบเงินสดเป็นจำนวนมาก เพราะสะดวกและง่ายต่อการเคลื่อนย้าย แต่การจัดการเงินสดที่ได้จากการกระทำผิดซึ่งมีมูลค่ามหาศาลอาจเป็นเรื่องยากหากไม่มีการทำธุรกรรมผ่านสถาบันการเงิน ประกอบกับความก้าวหน้าด้านเทคโนโลยีในปัจจุบันทำให้อาชญากรฟอกเงินใช้ช่องทางใหม่ ๆ ทางการเงินเพิ่มมากขึ้น หน่วยงานที่เกี่ยวข้องจึงจำเป็นต้องมีความรู้ในเรื่องผลกระทบทางการเงินร่วมด้วย

ทั้งนี้ จากรายงานการประเมินความเสี่ยงด้านการฟอกเงิน และการสนับสนุนทางการเงินแก่การก่อการร้ายของประเทศไทย พ.ศ. 2559 พบว่า อาชญากรมักจะใช้จุดอ่อนหรือจุดเปราะบางของภาคธุรกิจต่าง ๆ และจุดผ่านแดน เป็นช่องทางในการฟอกเงินหรือเคลื่อนย้ายทรัพย์สินที่ได้จากการกระทำความผิด โดยพบว่าธนาคารพาณิชย์เป็นภาคธุรกิจที่มีระดับความเสี่ยงมากที่สุด<sup>32</sup> แม้ว่าจะมีการบริหารจัดการและมีการควบคุมเป็นอย่างดีแต่เนื่องจากภาคธุรกิจดังกล่าวมีผลิตภัณฑ์ที่หลากหลาย กอปรกับช่องทางการให้บริการของธนาคารพาณิชย์มีนวัตกรรมใหม่เกิดขึ้นอีกเป็นจำนวนมาก ทำให้กลายเป็นเครื่องมือในการฟอกเงินของผู้กระทำผิดได้ง่ายขึ้น

<sup>32</sup> รายงานการประเมินความเสี่ยงด้านการฟอกเงิน และการสนับสนุนทางการเงินแก่การก่อการร้ายของประเทศไทย พ.ศ. 2559. เผยแพร่เมื่อเดือนพฤษภาคม 2562. สืบค้นจาก <https://multi.dopa.go.th/omd2/news/cate2/view14>. หน้า 3. เมื่อวันที่ 16 เมษายน 2563

ที่ผ่านมาประเทศไทยมีการตื่นตัวเป็นอย่างมากต่อกระแสการเกิดผลิตภัณฑ์ทางการเงินรูปแบบใหม่ ๆ ซึ่งเป็นผลมาจากความก้าวหน้าของเทคโนโลยีการสื่อสารโทรคมนาคมและสารสนเทศ โดยเฉพาะมีการกล่าวถึงความก้าวหน้าของ “ฟินเทค (fin tech)” ซึ่งเป็นคำทางการตลาดที่ธุรกิจที่เกี่ยวข้องกับภาคการเงิน การธนาคารนำมาใช้อย่างแพร่หลาย การรู้เท่าทันแนวโน้มของฟินเทคจะช่วยให้องค์กรที่เกี่ยวข้องกับการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงินเตรียมการล่วงหน้าได้ในระดับหนึ่ง (กล่องข้อความที่ 2.1)

## กล่องข้อความที่ 2.1

### ฟินเทค (fin tech) คืออะไร

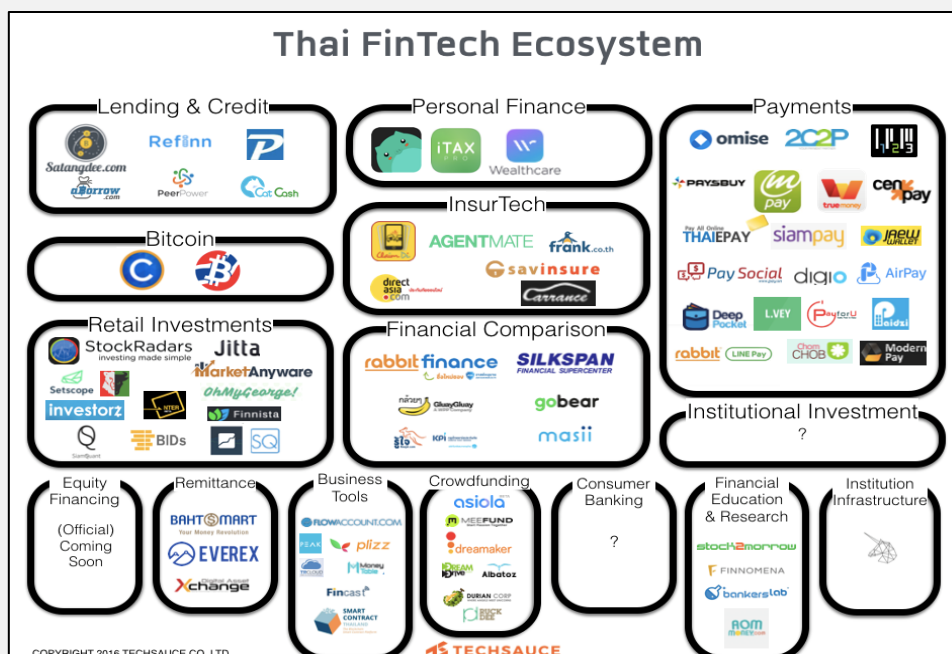
ฟินเทค (fin tech) หรือ financial technology เป็นคำกว้างๆ ที่ใช้เรียกบริษัทที่นำเอาเทคโนโลยีอินเทอร์เน็ต โทรศัพท์มือถือ ระบบคลาวด์ (cloud computing) และการใช้คอมพิวเตอร์ซอฟต์แวร์มาผสมผสานกันเพื่อใช้กับผลิตภัณฑ์ทางการเงินของตนทั้งสำหรับการให้บริการแก่ลูกค้าและการจัดการภายในสำนักงาน (back office)

สำนักข่าวบลูมเบิร์ก<sup>(1)</sup> ได้จัดกลุ่มผลิตภัณฑ์ทางการเงินที่มีผู้นำฟินเทคมาใช้แล้วในปัจจุบันจำแนกได้เป็น 6 กลุ่ม ได้แก่ 1) การให้กู้ยืมเงินแบบไม่ผ่านตัวกลาง (peer-to-peer lenders) 2) การระดมทุนจากฝูงชน (crowd funding) 3) บล็อกเชนและบิตคอยน์ (blockchain and bitcoin) 4) การให้คำแนะนำด้านการลงทุนแบบอัตโนมัติ (robo-advising) 5) การชำระเงินผ่านโทรศัพท์มือถือ (mobile payments) และ 6) การรับประกันภัย (insurance)

ผลิตภัณฑ์ทางการเงินทั้ง 6 กลุ่มข้างต้นมีลักษณะสำคัญร่วมกันของการนำฟินเทคมาใช้คือ การลดบทบาทของตัวกลางลงเป็นอย่างมาก ตัวอย่างเช่น ตัวกลางในการจับคู่ระหว่างผู้ลงทุนกับผู้ต้องการกู้ยืมเงิน ซึ่งแต่เดิมคือสถาบันการเงินทั้งประเภทธนาคาร (bank) และสถาบันการเงินที่ไม่ใช่ธนาคาร (non-bank) การลดบทบาทของตัวกลางแลกเปลี่ยนเงินตราสกุลท้องถิ่น (local currency) ซึ่งตัวกลางคือผู้ให้บริการรับแลกเปลี่ยนเงินตรา (money exchange) หรือการลดบทบาทของตัวกลางการซื้อประกันภัยหรือประกันชีวิต ซึ่งตัวกลางคือตัวแทนประกัน ธุรกิจเหล่านี้เมื่อนำฟินเทคมาใช้ทำให้สามารถชำระหรือโอนเงินผ่านหมายเลขโทรศัพท์มือถือได้สะดวกมากขึ้น เป็นต้น

สำหรับประเทศไทยมีการเติบโตของธุรกิจในกลุ่มฟินเทคสูงมาก นิตยสารออนไลน์เทคซอสรวบรวมธุรกิจฟินเทคในประเทศไทยเมื่อปี พ.ศ. 2561 พบว่าประเทศไทยมีผลิตภัณฑ์ทางการเงินในรูปแบบฟินเทคครอบคลุมเกือบทุกมิติของธุรกิจที่เกี่ยวข้องกับผลิตภัณฑ์ทางการเงิน

### รูปกล่องข้อความ 2.1 ผลิตภัณฑ์ทางการเงินที่มีผู้ให้บริการในรูปแบบฟินเทคในประเทศไทย



ที่มา: นิตยสารออนไลน์เทคซอส (TECHSAUCE) <http://techsauce.co>.

หมายเหตุ: (1) Bloomberg QuickTakes (<http://bloomberg.com/quicktake/financial-technology-companies-disrupt-comfy-banks-quicktake>)

ทั้งนี้ หากนำฟินเทคมาพิจารณาในประเด็นที่เกี่ยวข้องกับการฟอกเงิน คณะผู้วิจัยมีความเห็นว่าการนำฟินเทคมาใช้อาจทำให้เกิดข้อกังวลด้านความเสี่ยงและเป็นช่องทางให้แก่ผู้ประกอบอาชญากรรมฟอกเงินได้ง่ายด้วยเหตุผลอย่างน้อยสองประการคือ

**ประการแรก** การที่บทบาทของตัวกลางลดลงทำให้หน่วยงานภาครัฐที่เกี่ยวข้องกับการฟอกเงินเข้าถึงข้อมูลของผู้ประกอบอาชญากรรมได้ยากขึ้น

ปัจจุบันการให้บริการทางการเงินทั้ง 6 กลุ่มผลิตภัณฑ์ข้างต้นรัฐมีการกำกับดูแลอยู่แล้ว เช่น สถาบันการเงินทั้งที่เป็นธนาคารและที่ไม่ใช่ธนาคาร และธุรกิจรับแลกเปลี่ยนเงินตรา กำกับดูแลโดยธนาคารกลางของแต่ละประเทศ ธุรกิจที่เกี่ยวข้องกับการลงทุนในตลาดหลักทรัพย์กำกับดูแลโดยหน่วยงานกำกับหลักทรัพย์ เป็นต้น การใช้ฟินเทคทำให้ข้อมูลสำคัญที่ผู้ทำหน้าที่เป็นตัวกลางเคยเก็บรวบรวมได้ทำได้ยากขึ้น

**ประการที่สอง** บทบาทของภาครัฐในฐานะของผู้ให้การรับรองมาตรฐานเงินตราและผู้ควบคุมปริมาณเงินในท้องตลาดถูกท้าทาย

การที่เงินตราสกุลท้องถิ่นต่างๆ เช่น ดอลลาร์สหรัฐ ปอนด์สเตอร์ลิงของสหราชอาณาจักร เยนญี่ปุ่น หรือเงินบาทไทย เป็นที่ยอมรับนำไปใช้ซื้อขายสินค้าหรือบริการได้ทั่วโลกผ่านระบบอัตราแลกเปลี่ยนเงินตราได้ เพราะมีรัฐบาลเจ้าของเงินตราเหล่านั้นเป็นผู้ให้การรับรองมูลค่าอย่างเป็นทางการอยู่ ธนาคารกลางของแต่ละประเทศมีหน้าที่และอำนาจโดยเด็ดขาดที่จะควบคุมปริมาณเงินให้เหมาะสมกับสภาวะการเติบโตทางเศรษฐกิจของประเทศซึ่งจะสะท้อนไปที่ค่าเงินของแต่ละสกุลด้วย แต่เงินตราดิจิทัล เช่น บิทคอยน์ (bitcoin) อีเธอเรียม (ethereum) ริปเปิล (ripple) ฯลฯ เป็นเงินตราที่สร้างขึ้นโดยกลุ่มบุคคล โดยที่ปริมาณเงินดิจิทัลไม่ได้สะท้อนการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจของประเทศแต่อย่างใด

ปัจจุบันอัตราแลกเปลี่ยนของเงินดิจิทัลมีความผันผวนค่อนข้างสูงขึ้นอยู่กับอุปสงค์-อุปทานของเงินดิจิทัลแต่ละสกุล ทำให้เป็นจุดดึงดูดให้นักเก็งกำไรเข้ามาลงทุนในตลาดเงินดิจิทัลเพิ่มมากขึ้น ส่งผลให้รัฐบาลบางประเทศต้องมีการแก้ไขกฎหมายเพื่อขยายขอบเขตการกำกับดูแลให้ครอบคลุมเงินดิจิทัลด้วย เช่น ประเทศญี่ปุ่น ประเทศเกาหลีใต้ ประเทศออสเตรเลีย และบางมลรัฐของสหรัฐอเมริกา เช่น รัฐวอชิงตัน รัฐแคลิฟอร์เนีย รัฐอิลลินอยส์ เป็นต้น

### **การกำกับดูแลฟินเทคในประเทศไทย**

ปัจจุบันประเทศไทยมีการกำกับดูแลเพื่อคุ้มครองผู้ลงทุนในสินทรัพย์ดิจิทัล ภายใต้พระราชกำหนดการประกอบธุรกิจสินทรัพย์ดิจิทัล พ.ศ. 2561 ซึ่งดูแลโดยสำนักงานคณะกรรมการกำกับหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์ (ก.ล.ต.) ประกาศในราชกิจจานุเบกษาเมื่อวันที่ 13 พฤษภาคม พ.ศ. 2561 วัตถุประสงค์สำคัญคือการคุ้มครองผู้ลงทุนในสินทรัพย์ดิจิทัลและเพิ่มทางเลือกในการระดมทุนให้แก่ธุรกิจเริ่มต้นใหม่ (startup) โดยการกำกับดูแลผู้ประกอบธุรกิจการให้บริการเป็นตัวกลาง (broker) ในการซื้อขายสินทรัพย์ดิจิทัลในประเทศไทย

สินทรัพย์ดิจิทัล (digital asset) ที่อยู่ภายใต้บังคับของพระราชกำหนดนี้ ได้แก่ คริปโทเคอร์เรนซี และโทเคนดิจิทัล<sup>33</sup> โดยมีข้อยกเว้นที่พระราชกำหนดสินทรัพย์ดิจิทัลฯ มาตรา 5 กำหนดคือ “หลักทรัพย์” ตามพระราชบัญญัติหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์ พ.ศ. 2535 ซึ่งแม้จะอยู่ในรูปของหน่วยข้อมูลอิเล็กทรอนิกส์ ไม่ถือเป็นสินทรัพย์ดิจิทัลในประเภทคริปโทเคอร์เรนซีและโทเคนดิจิทัลภายใต้พระราชกำหนดนี้ เพื่อให้เกิดความชัดเจนและป้องกันความซ้ำซ้อนของกฎหมาย

ในประเด็นที่เกี่ยวข้องกับการป้องกันการฟอกเงินนั้น พระราชกำหนดสินทรัพย์ดิจิทัลฯ มีบทบัญญัติที่สำคัญดังนี้

- มาตรา 7 กำหนดให้ผู้ประกอบธุรกิจสินทรัพย์ดิจิทัลและผู้ให้บริการระบบเสนอขายโทเคนดิจิทัล เป็นสถาบันการเงินตามกฎหมายว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน เพื่อทำหน้าที่ตรวจสอบมิให้มีการใช้สินทรัพย์ดิจิทัลเป็นช่องทางในการฟอกเงินหรือสนับสนุนการก่ออาชญากรรมข้ามชาติและการก่อการร้าย
- มาตรา 9 กำหนดให้ผู้เสนอขายโทเคนดิจิทัลที่จะรับคริปโทเคอร์เรนซีเป็นการตอบแทนหรือผู้ประกอบธุรกิจสินทรัพย์ดิจิทัลที่จะรับคริปโทเคอร์เรนซีจากลูกค้าในการทำธุรกรรมให้รับได้เฉพาะคริปโทเคอร์เรนซีที่ได้จากการซื้อขาย แลกเปลี่ยน หรือฝากไว้กับผู้ประกอบธุรกิจสินทรัพย์ดิจิทัลตามพระราชกำหนดสินทรัพย์ดิจิทัลฯ นี้เท่านั้น ทั้งนี้เพื่อป้องกันการนำคริปโทเคอร์เรนซีที่ไม่มีแหล่งที่มาที่ชัดเจนมาใช้ในการทำธุรกรรม
- มาตรา 30 กำหนดให้ผู้ประกอบธุรกิจสินทรัพย์ดิจิทัลจะต้องดำเนินการและปฏิบัติให้เป็นไปตามมาตรฐานตลอดจนหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขที่คณะกรรมการ ก.ล.ต. ประกาศกำหนดไว้ด้วย เช่น การมีโครงสร้างการบริหารจัดการ ระบบงาน และบุคลากรที่เหมาะสมและเพียงพอต่อการประกอบธุรกิจ การมีแหล่งเงินทุนที่เพียงพอรองรับการประกอบการและความเสี่ยงในด้านต่างๆ การดูแลรักษาความปลอดภัยของระบบ

---

<sup>33</sup> สินทรัพย์ดิจิทัล ตามที่กำหนดไว้ในมาตรา 3 ของพระราชกำหนดการประกอบธุรกิจสินทรัพย์ดิจิทัล พ.ศ. 2561

(1) “คริปโทเคอร์เรนซี” คือ หน่วยข้อมูลอิเล็กทรอนิกส์ซึ่งถูกสร้างขึ้นบนระบบหรือเครือข่ายอิเล็กทรอนิกส์ โดยมีความประสงค์ที่จะใช้เป็นสื่อกลางในการแลกเปลี่ยนเพื่อให้ได้มาซึ่งสินค้า บริการหรือสิทธิอื่นใด หรือแลกเปลี่ยนระหว่างสินทรัพย์ดิจิทัล และหมายความรวมถึงหน่วยข้อมูลอิเล็กทรอนิกส์อื่นที่คณะกรรมการ ก.ล.ต. ประกาศกำหนดเพิ่มเติม

(2) “โทเคนดิจิทัล” คือ หน่วยข้อมูลอิเล็กทรอนิกส์ซึ่งถูกสร้างขึ้นบนระบบหรือเครือข่ายอิเล็กทรอนิกส์โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อกำหนดสิทธิของบุคคลในการเข้าร่วมลงทุนในโครงการหรือกิจการใด ๆ หรือกำหนดสิทธิในการได้มาซึ่งสินค้าหรือบริการหรือสิทธิอื่นใดที่เฉพาะเจาะจง ทั้งนี้ ตามที่กำหนดในข้อตกลงระหว่างผู้ออกและผู้ถือ และหมายความรวมถึงหน่วยข้อมูลอิเล็กทรอนิกส์อื่นที่คณะกรรมการ ก.ล.ต. ประกาศกำหนดเพิ่มเติม ซึ่งคณะกรรมการ ก.ล.ต. ได้ออกประกาศกำหนดให้คริปโทเคอร์เรนซีที่ผู้ออกมีวัตถุประสงค์ในการระดมทุนจากประชาชนและมีการกำหนดสิทธิของบุคคลในการเข้าร่วมลงทุนในโครงการหรือกิจการใด ๆ หรือมีการกำหนดสิทธิในการได้มาซึ่งสินค้าหรือบริการหรือสิทธิอื่นใด ๆ ถือเป็นโทเคนดิจิทัลด้วย

เทคโนโลยีสารสนเทศ การติดต่อและให้บริการลูกค้า การมีระบบบัญชีที่เหมาะสม มีหน้าที่ต้องจัดให้ลูกค้าแสดงตน (Know Your Customer : KYC) และตรวจสอบเพื่อทราบข้อเท็จจริงเกี่ยวกับลูกค้า (Customer Due Diligence : CDD) เป็นต้น

ในด้านการกำกับดูแลสกุลเงินซึ่งโดยทั่วไปแล้วเป็นหน้าที่ของธนาคารกลางแต่ละประเทศนั้น ธนาคารแห่งประเทศไทยยังอยู่ในระหว่างการศึกษาอย่างใกล้ชิด โดยธนาคารแห่งประเทศไทยมีนโยบายส่งเสริมการพัฒนานวัตกรรมทางการเงิน (fin tech) ผ่านกลไก regulatory sandbox ตามรายละเอียดในกล่องข้อความที่ 2.2

### กล่องข้อความที่ 2.2

#### กลไก regulatory sandbox ภายใต้การกำกับดูแลของธนาคารแห่งประเทศไทย

กลไก regulatory sandbox เป็นโครงการทดสอบบริการทางการเงินที่นำนวัตกรรม fin tech มาใช้ภายใต้สภาพแวดล้อมของการประกอบธุรกิจและการให้บริการที่จำกัด โดยการทดสอบอยู่ภายใต้การกำกับดูแลของธนาคารแห่งประเทศไทย เริ่มโครงการตั้งแต่วันที่ 21 ธันวาคม 2559

วัตถุประสงค์ของโครงการนี้คือเพื่อส่งเสริมให้ผู้ให้บริการทางการเงินที่สนใจนำเทคโนโลยีใหม่มาใช้พัฒนาหรือสร้างนวัตกรรมเพื่อสนับสนุนการให้บริการทางการเงิน หรือเพื่อปรับปรุงกระบวนการทำงานของธุรกิจให้มีประสิทธิภาพมากขึ้น สามารถทดสอบบริการทางการเงินหรือนวัตกรรม fin tech ดังกล่าว ภายใต้สภาพแวดล้อมของการประกอบธุรกิจและการให้บริการที่จำกัด

ผู้เข้าร่วมโครงการก็คือผู้ให้บริการทางการเงิน ได้แก่ สถาบันการเงิน บริษัทในกลุ่มธุรกิจทางการเงินของสถาบันการเงิน ตามกฎหมายว่าด้วยธุรกิจสถาบันการเงิน และผู้ประกอบการที่ไม่ใช่สถาบันการเงินที่อยู่ภายใต้การกำกับของธนาคารแห่งประเทศไทย (non-banks) รวมถึงผู้ประกอบการ fin tech หรือผู้ที่มีความชำนาญด้านเทคโนโลยี (technology firms) ที่ประสงค์จะเสนอบริการทางการเงินที่นำนวัตกรรม fin tech มาใช้

ที่ผ่านมาตัวอย่างของเทคโนโลยีที่มีการนำเข้าทดสอบภายใต้ regulatory sandbox ได้แก่

- การนำเทคโนโลยี blockchain มาใช้ในการโอนเงินที่ช่วยให้การโอนเงินระหว่างประเทศรวดเร็วมากขึ้น ต้นทุนต่ำลง และใช้ในการให้บริการหนังสือค้ำประกัน (Letter of Guarantee หรือ LG) ที่ช่วยให้สถาบันการเงินออกหนังสือค้ำประกันให้แก่หน่วยงานต่าง ๆ ด้วยเอกสารอิเล็กทรอนิกส์ครบวงจรด้วยกระบวนการที่ปลอดภัย มีกลไกป้องกันการปลอมแปลง ช่วยให้ภาคธุรกิจประหยัดเวลา ลดขั้นตอนการจัดการเอกสาร และมีความเชื่อมั่นมากขึ้น
- การนำเทคโนโลยี biometrics เช่น การสแกนหน้าหรือลายนิ้วมือ มาใช้ในการพิสูจน์และยืนยันตัวตนลูกค้า เพื่อเพิ่มความปลอดภัยและความเชื่อมั่นในการใช้บริการทางการเงิน และอำนวยความสะดวกแก่ลูกค้าในการใช้บริการผ่านช่องทางออนไลน์ ผ่านการพิสูจน์และยืนยันตัวตนลูกค้าผ่านทางอิเล็กทรอนิกส์ (Electronic-Know Your Customer หรือ e-KYC) โดยไม่จำเป็นต้องเดินทางไปสาขา



## กล่องข้อความที่ 2.2 (ต่อ)

### กลไก regulatory sandbox ภายใต้การกำกับดูแลของธนาคารแห่งประเทศไทย

นอกจากนี้ธนาคารแห่งประเทศไทยยังมีโครงการอื่น ๆ โดยเฉพาะที่เกี่ยวข้องกับโครงสร้างพื้นฐานเพื่อรองรับการบริการที่ใช้ fin tech ที่น่าจะเติบโตอย่างรวดเร็วในอนาคต ตัวอย่างสำคัญที่น่าจะเกี่ยวข้องกับการป้องกันการฟอกเงิน เช่น การพัฒนา National Digital Identity (NDID) ซึ่งเป็นโครงสร้างพื้นฐานสำหรับการพิสูจน์และยืนยันตัวตนในรูปแบบดิจิทัล โดยใช้หลักการตรวจสอบยืนยันข้อมูลกับหน่วยงานที่เชื่อถือได้ หรือผู้ให้บริการที่เคอร์รี่จักตัวตนของผู้ขอใช้บริการรายนั้นแล้ว ผ่านกระบวนการแลกเปลี่ยนข้อมูลระหว่างหน่วยงานที่ปลอดภัย ซึ่งจะช่วยสนับสนุนให้ลูกค้าของผู้ประกอบธุรกิจ FinTech สามารถทำธุรกรรมทางการเงิน เช่น การเปิดบัญชีเงินฝาก การสมัครใช้บริการ การยื่นขอสินเชื่อ เป็นต้น ได้สะดวกมากขึ้น โดยไม่ต้องยื่นเอกสารหลักฐานทั้งหมดให้แก่ผู้ให้บริการรายใหม่ทุกครั้งที่ต้องการใช้บริการ

ที่มา: ธนาคารแห่งประเทศไทย. แนวปฏิบัติธนาคารแห่งประเทศไทย เรื่อง แนวทางการเข้าร่วมทดสอบและพัฒนานวัตกรรมที่นำเทคโนโลยีใหม่มาสนับสนุนการให้บริการทางการเงิน (Regulatory Sandbox). 15 มีนาคม 2562.

จากข้อมูลดังกล่าวข้างต้น จะเห็นได้ว่าหน่วยงานด้านการกำกับดูแลที่เกี่ยวข้องกับฟินเทคในประเทศไทยมีนโยบายส่งเสริมการใช้นวัตกรรมในการพัฒนาธุรกิจ มีความพยายามพัฒนาและปรับปรุงกฎระเบียบ เช่น การคุ้มครองผู้ลงทุนในสินทรัพย์ดิจิทัล ในขณะที่เดียวกันก็ต้องไม่ขัดขวางความก้าวหน้าของการนำนวัตกรรมมาใช้ในธุรกิจด้วย ซึ่งหน่วยงานกำกับดูแลทั้งสองแห่งข้างต้นตระหนักถึงความจำเป็นในการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงินโดยกำหนดให้เป็นหลักการสำคัญประการหนึ่งของการดำเนินการในเรื่องนี้

### 2.2.4 อาชญากรรมความผิดมูลฐานในประเทศไทย

จากข้อมูลจำนวนรายงานประเภทความผิดมูลฐานที่สำนักงาน ปปง. ได้รับ ในตารางที่ 2.4 ซึ่งหากพิจารณาตามปีงบประมาณย้อนหลัง 2 ปี จะพบว่าสำนักงาน ปปง. ได้รับรายงานคดีอาชญากรรมความผิดมูลฐานในปีงบประมาณ พ.ศ. 2561 และ 2562 เป็นจำนวนรวม 2,683 คดี และ 2,430 คดี ตามลำดับ

คณะผู้วิจัยนำมาเทียบเคียงกับรายงานสถิติฐานความผิดคดีอาญารวบรวมโดยสำนักงานตำรวจแห่งชาติ เฉพาะปี พ.ศ. 2561 พบว่ามีจำนวนคดีที่รับคำร้องทุกข์มากถึง 795,544 คดี

ตารางที่ 2.4 การรับเรื่องราวร้องเรียน ร้องทุกข์ แจ้งเบาะแส ตั้งแต่เริ่มดำเนินการ  
(วันที่ 4 เมษายน พ.ศ.2556 ถึง 30 กันยายน 2562)

ประเภทความผิดมูลฐาน	ปีงบประมาณ พ.ศ. 2561	ปีงบประมาณ พ.ศ. 2562	ตั้งแต่เริ่ม ดำเนินการ (4 เม.ย. 56 – 30 ก.ย. 62)
1. ยาเสพติด ม.3 (1)	917	1,149	3,989
2. การค้ามนุษย์/ค้าหญิงและเด็ก ม.3 (2)	141	85	603
3. การฉ้อโกงประชาชน ม.3 (3)	434	485	1,800
4. การยักยอก หรือฉ้อโกง (สถาบันการเงิน) ม.3 (4)	5	4	43
5. ทุจริตต่อตำแหน่งหน้าที่ ม.3 (5)	388	174	1,882
6. กรรโชกหรือรีดทรัพย์ที่กระทำโดยอำนาจอัยยี่ช่องโจร ม.3 (6)	1	-	18
7. การลักลอบหนีศุลกากร ม.3 (7)	43	33	165
8. การก่อการร้าย ม.3 (8)	1	1	21
9. การพนัน ม.3 (9)	163	40	608
10. การเป็นสมาชิกอัยยี่ หรือการมีส่วนร่วมในองค์กรอาชญากรรม ม.3 (10)	4	5	93
11. การรับของโจร ม.3 (11)	5	1	10
12. การปลอมหรือแปลงเงินตรา ตวงตรา แสตมป์ และตัว ม.3 (12)	-	-	1
13. การปลอมหรือการละเมิดทรัพย์สินทางปัญญา ม.3 (13)	4	46	172
14. การปลอมแปลงเอกสารสิทธิ บัตรอิเล็กทรอนิกส์ หรือหนังสือเดินทางฯ ม.3 (14)	3	1	67
15. ทรัพยากรธรรมชาติหรือสิ่งแวดล้อม ม.3 (15)	52	18	505
16. ประทุษร้ายต่อชีวิตหรือร่างกาย ม.3 (16)	-	1	3
17. การหน่วงเหนี่ยวหรือกักขังผู้อื่น ม.3 (17)	-	-	1
18. การลักทรัพย์ กรรโชก รีดเอาทรัพย์ ชิงทรัพย์ ปล้นทรัพย์ ฉ้อโกง หรือยักยอกเป็นปกติธุระ ม.3 (18)	115	31	748
19. การกระทำอันเป็นโจรสลัด ม.3 (19)	-	-	-
20. การกระทำอันไม่เป็นธรรมเกี่ยวกับการซื้อขายหลักทรัพย์ ม.3 (20)	12	6	28
21. การค้าอาวุธปืน เครื่องกระสุนปืน และวัตถุระเบิดฯ ม.3 (21)	5	-	8
22. การเลือกตั้ง (มาตรา 73 แห่ง พ.ร.บ. ประกอบรัฐธรรมนูญว่า ด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2561)	1	-	1
23. สมาชิกวุฒิสภา (มาตรา 77 แห่ง พ.ร.บ.ประกอบรัฐธรรมนูญว่า ด้วยการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ. 2561)	-	-	-

ตารางที่ 2.4 การรับเรื่องราวร้องเรียน ร้องทุกข์ แจ้งเบาะแส ตั้งแต่เริ่มดำเนินการ  
(วันที่ 4 เมษายน พ.ศ. 2556 ถึง 30 กันยายน 2562) (ต่อ)

ประเภทความผิดมูลฐาน	ปีงบประมาณ พ.ศ. 2561	ปีงบประมาณ พ.ศ. 2562	ตั้งแต่เริ่ม ดำเนินการ (4 เม.ย. 56 – 30 ก.ย. 62)
24. การมีส่วนร่วมในองค์กรอาชญากรรมข้ามชาติ (มาตรา 22 แห่ง พ.ร.บ. ป้องกันและปราบปรามการมีส่วนร่วมในองค์กรอาชญากรรมข้ามชาติ พ.ศ. 2556)	3	4	23
25. การสนับสนุนทางการเงินแก่การก่อการร้าย (มาตรา 25 แห่ง พ.ร.บ. ป้องกันและปราบปรามการสนับสนุนทางการเงินแก่การก่อการร้ายและการแพร่ขยายอาวุธที่มีอานุภาพทำลายล้างสูง พ.ศ. 2559)	3	2	8
26. การสนับสนุนทางการเงินแก่การแพร่ขยายอาวุธที่มีอานุภาพทำลายล้างสูง (มาตรา 25 แห่ง พ.ร.บ. ป้องกันและปราบปรามการสนับสนุนทางการเงินแก่การก่อการร้ายและการแพร่ขยายอาวุธที่มีอานุภาพทำลายล้างสูง พ.ศ. 2559)	-	-	-
27. การหลีกเลียงหรือฉ้อโกงภาษี (มาตรา 37 ตรี แห่งประมวลรัษฎากร)	35	3	40
28. บังคับใช้แรงงานหรือบริการ (มาตรา 44 แห่ง พ.ร.บ. ป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ พ.ศ. 2551 ซึ่งเพิ่มโดยพระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ พ.ศ. 2562)	-	-	-
29. การเลือกตั้งสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น (มาตรา 65 แห่ง พ.ร.บ. การเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. 2562)	-	-	-
30. ไม่เกี่ยวข้องกับความผิดมูลฐาน	348	321	1,866
<b>รวม</b>	<b>2,683</b>	<b>2,430</b>	<b>12,703</b>

ที่มา: รายงานประจำปี 2562 (annual report 2019) สำนักงาน ปปง. หน้า 41 - 43.

เป็นที่น่าสังเกตว่าข้อมูลจากตารางข้างต้นเมื่อเปรียบเทียบกับสถิติจำนวนคดีของสำนักงานตำรวจแห่งชาติเพียงปีเดียวคือ พ.ศ. 2561 พบว่ามีความแตกต่างกันมาก โดยข้อมูลส่วนที่ สำนักงาน ปปง. จัดเก็บเป็นเพียงจำนวนเรื่องที่ได้รับร้องเรียนหรือกิจกรรมที่น่าสงสัยจากประชาชนและผู้แจ้งเบาะแสให้แก่สำนักงาน ปปง. โดยตรงเท่านั้น

จำนวนคดีที่สำนักงาน ปปง. รวบรวมได้ขณะนี้ มีจำนวนต่ำกว่าความเป็นจริงไปมาก (underestimated) แม้ว่าจะมีข้อตกลงร่วมกันระหว่างหน่วยงานแล้วคือ ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการประสานงานในการปฏิบัติตามพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน พ.ศ. 2542 และ พ.ศ. 2544 (ต่อไปนี้จะใช้คำว่า “ข้อตกลงตามระเบียบฯ ปี พ.ศ. 2544”) ที่จัดทำขึ้นระหว่างสำนักงานป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน สำนักงานตำรวจแห่งชาติ สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามยาเสพติด กรมศุลกากร สำนักงานประมาณ ธนาครแห่งประเทศไทย กรมบัญชีกลาง กรมที่ดิน และกรมการปกครอง ต้องรายงานทุกฐานความผิดมายังสำนักงาน ปปง.

จากการสัมภาษณ์หน่วยงานที่เกี่ยวข้องเพื่อรวบรวมปัญหาในทางปฏิบัติตามข้อตกลงตามระเบียบฯ ปี พ.ศ. 2544 ที่ผ่านมา พบว่าน่าจะมีสาเหตุสำคัญดังต่อไปนี้

- เจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงานในหน่วยงานตามข้อตกลงตามระเบียบฯ ปี พ.ศ. 2544 ยังขาดความรู้เกี่ยวกับการปฏิบัติตามระเบียบฯ ดังกล่าว และยังไม่เข้าใจความสำคัญของการรายงานสถิติจำนวนคดีฟอกเงิน
- มีการเปลี่ยนแปลงนิยามของความผิดมูลฐานที่เกี่ยวกับการฟอกเงินจากเดิมมีเพียง 7 มูลฐาน เป็น 29 มูลฐานเพื่อให้สอดคล้องตามมาตรฐาน FATF (ตุกรอบที่ 2.3) ในขณะที่ข้อตกลงตามระเบียบฯ ปี พ.ศ. 2544 ยังไม่มีการปรับปรุงให้สอดคล้องกับมูลฐานความผิดที่เพิ่มขึ้น จึงยังทำให้ผู้ปฏิบัติงานเกิดความสับสน
- การรายงานข้อมูลตามข้อตกลงข้างต้นเป็นการขอความร่วมมือระหว่างหน่วยงาน ไม่ได้มีผลใด ๆ หากไม่มีการรายงานอย่างสม่ำเสมอ

การรวบรวมข้อมูลเกี่ยวกับความผิดมูลฐานเป็นจุดสำคัญในการตั้งต้นกระบวนการทำงานเพื่อจัดทำมาตรการเพื่อป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน ซึ่งต้องอาศัยความร่วมมือกับหน่วยงานบังคับใช้กฎหมาย เช่น สำนักงานตำรวจแห่งชาติ กรมสอบสวนคดีพิเศษ (DSI) สำนักงาน ป.ป.ช. สำนักงาน ป.ป.ท. สำนักงาน ป.ป.ส. เป็นต้น เพื่อดำเนินการมาตรการ “เชิงปราบปราม” ให้เกิดการบูรณาการกันทุกฝ่าย

### กรอบที่ 2.3 ความผิดมูลฐานตามข้อเสนอแนะของ FATF

FATF เสนอให้ประเทศสมาชิกควรกำหนดฐานความผิดที่ควรต้องกำหนดให้เป็นความผิดมูลฐาน (predicate offences) ที่หน่วยงานรัฐสามารถใช้กฎหมายว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงินดำเนินการปราบปรามได้ตามข้อเสนอแนะ 3 ดังนี้

“Recommendation 3 Money laundering offence : Countries should criminalize money laundering on the basis of the Vienna Convention and the Palermo Convention. Countries should apply the crime of money laundering to all serious offences, with a view to including the widest range of predicate offences.”

ความผิดที่ควรถูกกำหนดเป็นความผิดมูลฐานอาจเป็นลักษณะความผิดร้ายแรงตามกฎหมายในประเทศ หรือลักษณะความผิดที่มีบทลงโทษขั้นต่ำเป็นการจำคุกตั้งแต่ 6 เดือนขึ้นไป ตัวอย่างลักษณะความผิดที่ควรถูกกำหนดให้เป็นความผิดมูลฐานตามข้อเสนอแนะของ FATF มีดังนี้

- ความผิดเกี่ยวกับการเป็นส่วนหนึ่งของกลุ่มอาชญากรหรือเป็นสมาชิกอั้งยี่ (participation in an organised criminal group and racketeering)
- ความผิดเกี่ยวกับการก่อการร้ายหรืออาชญากรรมทางเศรษฐกิจ (terrorism, including terrorist financing)
- ความผิดเกี่ยวกับการค้ามนุษย์และลักลอบขนผู้ย้ายถิ่นฐาน (trafficking in human beings and migrant smuggling)
- ความผิดเกี่ยวกับเพศ รวมถึงความผิดเกี่ยวกับเพศในเด็ก (sexual exploitation, including sexual exploitation of children)
- ความผิดเกี่ยวกับยาเสพติด (illicit trafficking in narcotic drugs and psychotropic substances)
- ความผิดฐานค้าอาวุธ (illicit arms trafficking)
- ความผิดฐานค้าของโจร (illicit trafficking in stolen and other goods)
- ความผิดฐานคอร์รัปชันหรือความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ (corruption and bribery)
- ความผิดเกี่ยวกับการฉ้อโกง (Fraud)
- ความผิดเกี่ยวกับการปลอมหรือการแปลงเงินตรา (counterfeiting currency)
- ความผิดเกี่ยวกับการปลอมแปลงเอกสารสิทธิ (counterfeiting and piracy of products)
- ความผิดเกี่ยวกับทรัพยากรธรรมชาติหรือสิ่งแวดล้อม (environmental crime)
- ความผิดเกี่ยวกับการประทุษร้ายต่อชีวิตหรือร่างกาย (murder, grievous bodily injury)
- ความผิดเกี่ยวกับการพรากหรือหน่วงเหนี่ยวกักขัง (kidnapping, illegal restraint and hostage-taking)
- ความผิดเกี่ยวกับการลักทรัพย์หรือปล้นทรัพย์ (robbery or theft)
- ความผิดเกี่ยวกับลักลอบหนีศุลกากร (smuggling; (including in relation to customs and excise duties and taxes))
- ความผิดเกี่ยวกับการหลีกเลี่ยงหรือฉ้อโกงภาษี ทั้งนี้ไม่ว่าทางตรงหรือทางอ้อม (tax crimes (related to direct taxes and indirect taxes))
- ความผิดเกี่ยวกับการกรรโชกทรัพย์ (extortion)
- ความผิดเกี่ยวกับการปลอมและแปลงเอกสาร (forgery)
- ความผิดเกี่ยวกับการกระทำความผิดเป็นโจรสลัด (piracy)
- ความผิดเกี่ยวกับการกระทำความผิดไม่เป็นธรรมเกี่ยวกับการซื้อขายหลักทรัพย์ (insider trading and market manipulation)

ที่มา : FATF International Standards on Combating Money Laundering and the Financing of Terrorism & Proliferation, The FATF Recommendations, Updated June 2019. หน้า 32 และ หน้า 115 – 116.

### 2.3 เอกสารและงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

การศึกษาในส่วนนี้จะเป็นการทบทวนเอกสารและงานวิจัยที่เกี่ยวข้องกับการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อให้ทราบถึงสถานะของความรู้ในปัจจุบันที่เกี่ยวข้องกับงานวิจัยด้านการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงินของประเทศไทย เฉพาะส่วนที่เกี่ยวข้องกับนิติบุคคลตามกรอบการศึกษานี้ ข้อมูลในส่วนนี้จะช่วยให้คณะผู้วิจัยและผู้ที่เกี่ยวข้องทราบถึงประเด็นที่จะนำไปต่อยอดความรู้ได้ต่อไป

การศึกษาเกี่ยวกับการฟอกเงินในประเทศไทยในช่วงระยะเวลา 13 ปีที่ผ่านมา (พ.ศ. 2550 – 2563) มีจำนวนเอกสารและงานวิจัยมากกว่า 50 ผลงาน ส่วนมากเป็นวิทยานิพนธ์ตามหลักสูตรการศึกษาปริญญาโท ในสาขาวิชานิติศาสตรมหาบัณฑิต เช่น สกนธ์กาญจน์ ปิฎกานนท์ วาทีนิ หวังไพบุลย์ เป็นต้น นอกจากนี้ยังพบว่าม้งานวิจัยที่อยู่ภายใต้การสนับสนุนของสำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย (สกว.) อีกบางส่วน เช่น ศาสตราจารย์วีระพงษ์ บุญโญภาส และคณะ, ศาสตราจารย์วีระพงษ์ บุญโญภาส และ ดร.สุพัตรา แผนวิชิต เป็นต้น

งานวิจัยข้างต้นเป็นการวิเคราะห์จากข้อมูลเชิงเอกสารเป็นหลัก โดยเน้นการวิเคราะห์กฎหมายของประเทศไทยว่าเป็นไปตามข้อเสนอแนะของ FATF หรือไม่ รวมถึงข้อเสนอให้มีการแก้ไขกฎหมาย กฎระเบียบที่เกี่ยวข้องกับประเด็นศึกษาให้มีความสอดคล้องกับข้อเสนอแนะของ FATF ตัวอย่างงานวิจัยที่ผ่านมา เช่น

**ศาสตราจารย์วีระพงษ์ บุญโญภาส และ ดร.สุพัตรา แผนวิชิต<sup>34</sup> ได้มีการศึกษาแนวทางพัฒนากฎหมายและมาตรการเพื่อดำเนินการกับทรัพย์สินขององค์กรอาชญากรรมค้ำมนุษย์** โดยการศึกษาดังกล่าวมีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษากลไกในการบังคับใช้กฎหมายและมาตรการดำเนินการกับทรัพย์สินขององค์กรอาชญากรรมค้ำมนุษย์ของประเทศไทย และวิเคราะห์ปัญหาข้อขัดข้องและอุปสรรคในการดำเนินการกับทรัพย์สินของผู้ที่กระทำความผิด เพื่อเสนอแนะแนวทางแก้ไขกฎหมายและกำหนดมาตรการที่มีประสิทธิภาพในการดำเนินการกับทรัพย์สินที่เกี่ยวกับความผิดฐานค้ำมนุษย์

ผลการศึกษาข้างต้นพบว่าดำเนินการกับทรัพย์สินในความผิดฐานค้ำมนุษย์แยกออกเป็น 2 กรณี กล่าวคือ 1) การริบทรัพย์สินในคดีค้ำมนุษย์ตามพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการค้ำมนุษย์ พ.ศ. 2551 เป็นการริบทรัพย์สินทางอาญาตามประมวลกฎหมายอาญา ดังนั้น การริบทรัพย์สินที่ใช้หรือมีไว้เพื่อใช้หรือได้มาในการกระทำความผิดจะต้องมีการฟ้องผู้กระทำความผิดเป็นคดีอาญาและศาลต้องมีคำพิพากษาว่าผู้นั้นกระทำความผิด หากศาลมีคำพิพากษายกฟ้องแล้ว การริบทรัพย์สินจะกระทำไม่ได้และจะริบได้เฉพาะทรัพย์สินที่เป็นของกลางในคดีเท่านั้น ไม่อาจขยายผลไปถึงทรัพย์สินที่มีการโอน หรือเปลี่ยนสภาพไปจากเดิม และ 2) การดำเนินการกับทรัพย์สินที่เกี่ยวกับการกระทำความผิดตามกฎหมายฟอกเงิน เนื่องจากความผิดเกี่ยวกับการค้ำมนุษย์ตามกฎหมายว่าด้วยการป้องกันและ

---

<sup>34</sup> วีระพงษ์ บุญโญภาส และ สุพัตรา แผนวิชิต. (กันยายน 2560). แนวทางพัฒนากฎหมายและมาตรการเพื่อดำเนินการกับทรัพย์สินขององค์กรอาชญากรรมค้ำมนุษย์. งานวิจัยภายใต้ชุดโครงการ กระบวนการยุติธรรม – ดำรวจ สนับสนุนโดยสำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย (สกว.).

ปราบปรามการค้ามนุษย์เป็นความผิดมูลฐานที่ 2 ตามพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน พ.ศ. 2542 และที่แก้ไขเพิ่มเติม โดยมาตรการริบทรัพย์สินตามกฎหมายฟอกเงินได้ขยายหลักเกณฑ์ของการริบทรัพย์สินให้มีขอบเขตกว้างขวางขึ้นกว่าการริบทรัพย์สินตามกฎหมายอาญา โดยให้สามารถริบทรัพย์สินที่เกี่ยวกับการกระทำความผิดมูลฐานตามที่บัญญัติไว้ในกฎหมายได้ทั้งหมด โดยไม่คำนึงว่าทรัพย์สินดังกล่าวจะมีการจำหน่าย จ่าย โอน หรือเปลี่ยนแปลงสภาพไปแล้วกี่ครั้ง หรือตกเป็นกรรมสิทธิ์ของบุคคลอื่นแล้วก็ตาม และไม่ผูกมัดโยงกับคดีอาญาทำให้สามารถดำเนินการกับทรัพย์สินที่เกี่ยวกับการกระทำความผิดได้ แม้จะไม่มีผู้ถูกลงโทษในคดีอาญาก็ตาม

จากข้อกำหนดเกี่ยวกับการริบทรัพย์สินภายใต้พระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน พ.ศ. 2542 และที่แก้ไขเพิ่มเติม ดังกล่าวส่งผลให้เกิดปัญหาการริบทรัพย์สินที่เกี่ยวกับการกระทำความผิดไม่สามารถดำเนินการตามพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ พ.ศ. 2551 ซึ่งเป็นกฎหมายหลักในการปราบปรามความผิดฐานค้ามนุษย์ได้ ด้วยเหตุดังกล่าวจึงนำมาสู่แนวคิดในการขยายขอบเขตการริบทรัพย์สินตามพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ พ.ศ. 2551 เพื่อให้สามารถดำเนินการกับทรัพย์สินได้ทันทีโดยไม่ต้องอาศัยกฎหมายอื่น

ขณะที่ปัญหา ข้อขัดข้องและอุปสรรคในการดำเนินการกับทรัพย์สินของผู้ที่กระทำความผิดเกี่ยวกับการค้ามนุษย์ของประเทศไทย โดยเฉพาะปัญหาการติดตามและการริบทรัพย์สินที่เกี่ยวกับการกระทำความผิดฐานค้ามนุษย์ที่ถูกโอน เคลื่อนย้ายและผ่านกระบวนการฟอกเงินไปยังต่างประเทศนั้น พบว่า

- ปัญหาการสืบสวนขยายผลเพื่อดำเนินการกับทรัพย์สิน ที่ภาครัฐไม่สามารถบังคับใช้กฎหมายฟอกเงินเพื่อดำเนินการกับผู้กระทำความผิดที่เป็นองค์กรอาชญากรรมหรือขบวนการค้ามนุษย์ขนาดใหญ่ได้ เนื่องจากขาดการประสานงานระหว่างหน่วยงานในพื้นที่กับสำนักงาน ปปง. ทำให้ขาดข้อมูลที่จะเชื่อมโยงไปสู่การบังคับใช้กฎหมายฟอกเงิน
- ปัญหาการดำเนินการกับทรัพย์สินตามกฎหมายฟอกเงิน พบว่า มีปัญหาในการพิสูจน์ความเกี่ยวข้องสัมพันธ์ของทรัพย์สินที่ยึดหรืออายัดตามกฎหมายฟอกเงิน เนื่องจากพยานหลักฐานไม่เพียงพอต่อการวินิจฉัยประเด็นเรื่องความเกี่ยวข้องสัมพันธ์ของทรัพย์สินกับความผิดมูลฐาน จึงต้องเพิกถอนการยึดหรืออายัด อีกทั้งการตรวจสอบทำได้ยาก เนื่องจากไม่มีของกลางที่เป็นตัวเงินหรือทรัพย์สินที่ปรากฏชัด ต้องตรวจสอบจากตัวบุคคลและทรัพย์สินเป็นหลัก และมีปัญหาในกรณีที่ผู้กระทำความผิดได้ดำเนินการถ่าย โอน ยักย้าย ทรัพย์สินไปยังต่างประเทศ หรือใช้ทรัพย์สินสิ้นเปลืองหมดไป หรือใช้ทรัพย์สินสกรปรกจนหมดไป จนไม่มีทรัพย์สินที่เกี่ยวกับการกระทำความผิดเหลืออยู่ที่จะริบได้ตามกฎหมาย
- ปัญหาการติดตามทรัพย์สินที่เกี่ยวกับการกระทำความผิดในต่างประเทศ พบว่า การดำเนินการกับทรัพย์สินที่โอนไปยังต่างประเทศ โดยการใช้องค์ทางความร่วมมือระหว่างประเทศ เพื่อติดตามทรัพย์สินกระทำได้น้อย เนื่องจากกฎหมายภายในบางเรื่องยังเป็นอุปสรรค

ต่อการบังคับใช้กฎหมายความร่วมมือระหว่างประเทศ เช่น ระบบการริบทรัพย์ที่หลักการแบ่งเฉลี่ยทรัพย์สิน หรือการขอความร่วมมือตามกฎหมายว่าด้วยความร่วมมือระหว่างประเทศในเรื่องทางอาญาที่ยังจำกัดเฉพาะในคดีอาญาและการขาดศักยภาพในการตรวจสอบติดตามเส้นทางการเงิน

ทั้งนี้ ภายใต้งานวิจัยดังกล่าว มีข้อเสนอแนะว่าควรมีการกำหนดมาตรการดำเนินการกับทรัพย์สินขององค์กรอาชญากรรมข้ามศูนย์ และกำหนดมาตรการที่จำเป็นในการบังคับใช้กฎหมายและดำเนินคดีกับผู้กระทำความผิด ประกอบด้วย 1) ข้อเสนอแนะการจัดทำร่างพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ (ฉบับที่ ...) พ.ศ. ... 2) การจัดทำคู่มือการตรวจสอบทรัพย์สิน 3) การจัดทำสนธิสัญญาว่าด้วยความร่วมมือในการดำเนินการกับทรัพย์สินในความผิดฐานค้ามนุษย์ ซึ่งจะส่งผลให้ประเทศไทยมีกฎหมายและมาตรการดำเนินการกับทรัพย์สินขององค์กรอาชญากรรมข้ามศูนย์ที่มีประสิทธิภาพและสอดคล้องกับหลักสากล

นอกจากนี้แล้ว ยังมีตัวอย่างงานเอกสารและงานวิจัยอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องกับรูปแบบการฟอกเงินผ่านนิติบุคคลที่เป็นกรณีศึกษา แต่เป็นงานที่เกี่ยวข้องกับนิติบุคคลเพียง 4 รูปแบบเท่านั้นคือ การประกอบธุรกิจบังหน้า ทนายความและนักบัญชี ทรัสต์ต่างประเทศที่ดำเนินการในประเทศไทย และองค์กรไม่แสวงหากำไร หากแต่ยังไม่พบบางงานวิจัยที่ศึกษากรณีการฟอกเงินผ่านนิติบุคคลที่ประกอบธุรกิจบริษัททัวร์ บริษัทนำเที่ยว หรือการฟอกเงินผ่านการเล่นแชร์ที่มีการฉ้อโกงประชาชน

งานวิจัยที่เกี่ยวข้องกับนิติบุคคล 4 รูปแบบ มีตัวอย่างเช่น

### 2.3.1 การจดทะเบียนนิติบุคคลที่ไม่มีการประกอบธุรกิจจริง หรือประกอบธุรกิจบังหน้า

เอกสารเผยแพร่ของกองความร่วมมือระหว่างประเทศ สำนักงาน ปปง. นำเสนอผลการประเมินความเสี่ยงประเภทนิติบุคคล (เบื้องต้น) ปีงบประมาณ พ.ศ. 2562<sup>35</sup> โดยวิเคราะห์ว่านิติบุคคลประเภทใดที่จะถูกใช้บังหน้าเพื่อการฟอกเงินมากที่สุด การประเมินดังกล่าวเป็นการวิเคราะห์และประมวลผลจากข้อมูลที่ได้รับจากหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการประกอบกิจการของนิติบุคคลทั้งหมด 54 หน่วยงาน พบว่า นิติบุคคลที่เกี่ยวข้องกับการกระทำความผิดด้านการฟอกเงิน และการสนับสนุนทางการเงินแก่การก่อการร้ายมีความเกี่ยวข้องกับความผิดมูลฐานตามพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน พ.ศ. 2542 และที่แก้ไขเพิ่มเติม จำนวน 15 มูลฐาน มีมูลค่าทรัพย์สินที่ได้จากการกระทำความผิดทั้งหมด 26,992.03 ล้านบาท

ทั้งนี้ หากจำแนกประเภทธุรกิจของนิติบุคคลที่มีมูลค่าทรัพย์สินที่ได้จากการกระทำความผิดด้านการฟอกเงิน 5 อันดับแรก ได้แก่

- (1) ธุรกิจประเภทการทำเหมืองแร่และเหมืองหิน

---

<sup>35</sup> กองความร่วมมือระหว่างประเทศ สำนักงานป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน. (2562). สรุปผลการดำเนินโครงการประเมินความเสี่ยงประเภทนิติบุคคล (เบื้องต้น) ปีงบประมาณ พ.ศ. 2562. หน้า 15-16.



- (2) ธุรกิจประเภทการก่อสร้าง (คดีตัวอย่าง เช่น การฮั้วประมูลงานโครงการรับเหมาก่อสร้าง)
- (3) ธุรกิจประเภทกิจกรรมการบริหารและบริการสนับสนุน โดยเฉพาะตัวแทนธุรกิจการเดินทาง ธุรกิจจัดนำเที่ยว และบริการสำรองและกิจกรรมที่เกี่ยวข้อง (คดีตัวอย่าง เช่น การประกอบธุรกิจนำเที่ยว โดยมีตัวแทนอำพรางและถือหุ้นแทนบุคคลสัญชาติจีน)
- (4) ธุรกิจประเภทเกษตรกรรมป่าไม้และการประมง (คดีตัวอย่าง เช่น โครงการจํานำข้าว แชร้มันเทศ ญี่ปุ่น ฯลฯ)
- (5) ธุรกิจประเภทการขายส่งและการขายปลีก (คดีตัวอย่างเช่น การหลอกลวงประชาชนให้สมัครเป็นสมาชิกหรือเข้าร่วมลงทุนซื้อสินค้าหรือธุรกิจขายตรงน้ำหอมจากฝรั่งเศส)

ขณะที่ประเภทธุรกิจนิติบุคคลที่มักจะเกี่ยวข้องกับการกระทำความผิดด้านการสนับสนุนทางการเงินแก่การก่อการร้าย ได้แก่

- (1) ธุรกิจประเภทการศึกษา (คดีตัวอย่าง เช่น โรงเรียนเอกชนสอนศาสนาในพื้นที่ชายแดนใต้)
- (2) ธุรกิจประเภทการผลิต (คดีตัวอย่าง เช่น การค้ำน้ำมันเถื่อน)

นอกจากนี้ สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร<sup>36</sup> ได้มีการศึกษาเกี่ยวกับอาชญากรรมทางเศรษฐกิจข้ามชาติ เป็นการค้นคว้าทางเอกสารและงานวิจัยของต่างประเทศและจัดทำขึ้นเพื่อเผยแพร่ต่อสมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติ สมาชิกสภาว่่างรัฐธรรมนุญ คณะกรรมาธิการ และบุคคลที่สนใจ ทั้งนี้ จากผลการศึกษาดังกล่าว พบว่า การฟอกเงินในหลายประเทศจะดำเนินการผ่านธุรกิจนำเข้าและส่งออก โดยจะมีจัดตั้งบริษัทที่มีการประกอบธุรกิจจริง แต่อำพรางกิจกรรมผิดกฎหมายร่วมด้วย (front company) รวมทั้งมีการจัดตั้งบริษัทที่ไม่ได้มีการประกอบกิจการจริง (shell company หรือ ghost company) ใช้เป็นเครื่องมือสำคัญในการปิดบังอำพรางที่มาที่ไปของเงินและผู้ที่เกี่ยวข้อง โดยให้บริษัทที่จัดตั้งขึ้นนั้นหรือบริษัทในนามทำการส่งนำเข้าสินค้าจากบริษัทของคนในอีกประเทศหนึ่ง แล้วส่งเงินที่ได้จากธุรกิจผิดกฎหมายไปยังปลายทาง และแจ้งว่าเป็นการชำระเงินค่าสินค้าหรือบริการดังกล่าว

อนึ่ง หากวิเคราะห์ผลการศึกษาของโครงการประเมินความเสี่ยงประเภทนิติบุคคล (เบื้องต้น) ปี พ.ศ. 2562 ของสำนักงาน ปปง. พบว่า โครงการดังกล่าวได้มีการเก็บรวบรวมข้อมูลที่เกี่ยวข้องกับนิติบุคคลที่ดำเนินการในประเทศ และประเภทนิติบุคคลที่มีความเสี่ยงจะถูกใช้เป็นเครื่องมือในการกระทำความผิดด้านการฟอกเงินและการสนับสนุนทางการเงินแก่การก่อการร้าย หรือจัดตั้งขึ้นบังหน้า ขณะที่เอกสารเผยแพร่ของสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร เป็นการค้นคว้าทางเอกสารและงานวิจัยของต่างประเทศเป็นหลัก ทั้งนี้คณะผู้วิจัยจะทำการศึกษาและวิเคราะห์เพิ่มเติมจากผลการศึกษาดังกล่าวเพื่อประเมินสถานการณ์แนวโน้ม รวมถึงวิเคราะห์วิธีการ ขั้นตอน รูปแบบของการใช้นิติบุคคลบังหน้าเพื่อการฟอกเงิน และความเสี่ยง

<sup>36</sup> สำนักวิชาการ สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร (2550). อาชญากรรมทางเศรษฐกิจข้ามชาติ (Transnational Economic Crime). สืบค้นจาก [https://library2.parliament.go.th/ejournal/content\\_af/2561/mar2561-4.pdf](https://library2.parliament.go.th/ejournal/content_af/2561/mar2561-4.pdf) เมื่อวันที่ 15 เมษายน 2563

ด้านการกำกับดูแลว่ามีช่องโหว่ของกฎหมายที่จะถูกนำไปใช้เป็นช่องทางของการจัดตั้งนิติบุคคลบังหน้า เพื่อการฟอกเงิน เพื่อให้การจัดทำข้อเสนอแนะเกี่ยวกับการมาตรการการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน เป็นรูปธรรมและเหมาะสมกับประเทศไทยต่อไป

### 2.3.2 ทัศนคติและนักบัญชี

**วีรดา เบ็ญจาทิกุล<sup>37</sup> ได้ศึกษาความเหมาะสมและความจำเป็นในการกำหนดให้ผู้ประกอบวิชาชีพกฎหมายมีหน้าที่ในการรายงานธุรกรรมตามกฎหมายว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน** จากผลการศึกษาพบว่า วิชาชีพกฎหมายเป็นวิชาชีพที่มีความเสี่ยงเข้าไปเกี่ยวข้องกับขบวนการฟอกเงิน เนื่องจากผู้ประกอบวิชาชีพกฎหมายสามารถให้บริการได้หลายรูปแบบ อาทิ การให้คำแนะนำด้านกฎหมาย การเป็นทนายความ การทำธุรกรรมด้านทรัพย์สิน การบริการด้านการลงทุน การตั้งและบริหารจัดการบริษัท ฯลฯ ซึ่งบริการเหล่านี้อาจเป็นจุดเสี่ยงที่จะเอื้อประโยชน์ให้กับกลุ่มลูกค้าที่เป็นอาชญากรได้

ทั้งนี้ FATF มีข้อเสนอแนะให้ผู้ประกอบวิชาชีพกฎหมายคือทนายความ (lawyers) ผู้รับรองเอกสาร (notaries) และผู้ประกอบวิชาชีพกฎหมายอิสระ (independent legal professional) ต้องมีหน้าที่ตรวจสอบเพื่อทราบข้อเท็จจริงเกี่ยวกับลูกค้า (Customer Due Diligence : CDD) การเก็บรักษาหลักฐาน (record keeping) การรายงานธุรกรรมที่มีเหตุอันควรสงสัย (suspicious transaction reporting) นอกจากนี้ อาจกำหนดแนวปฏิบัติสำหรับผู้ประกอบวิชาชีพกฎหมาย (risk-based approach guidance for legal professionals) เมื่อผู้ประกอบวิชาชีพกฎหมายต้องดำเนินกิจกรรมกับลูกค้าหรือกระทำกิจกรรมแทนลูกค้า ในกิจกรรมที่อาจมีความเสี่ยงว่าเกี่ยวข้องกับการฟอกเงินหรือสนับสนุนทางการเงินแก่การก่อการร้าย

วีรดา เบ็ญจาทิกุลพบว่ามาตรา 16 แห่งพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน พ.ศ. 2542 ยังไม่มีการกำหนดให้ผู้ประกอบวิชาชีพกฎหมายมีหน้าที่ต้องทำรายงานการทำธุรกรรมต่อสำนักงาน ปปง. ตามที่ข้อเสนอแนะของ FATF ที่กำหนดให้ผู้ประกอบวิชาชีพกฎหมายหรือทนายความต้องมีหน้าที่รายงานธุรกรรมที่มีเหตุอันควรสงสัยด้วยเช่นเดียวกับสถาบันการเงิน วีรดา เบ็ญจาทิกุลจึงมีข้อเสนอว่า ประเทศไทยมีความจำเป็นต้องพัฒนากฎหมายว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงินให้เป็นที่ยอมรับในระดับสากล ซึ่งควรมีการดำเนินการดังนี้

1. เพิ่มเติมหน้าที่ให้ผู้ประกอบวิชาชีพทนายความให้มีหน้าที่ตามกฎหมายฟอกเงิน โดยเพิ่มมาตรา 16/1 พระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน พ.ศ. 2542

---

<sup>37</sup> วีรดา เบ็ญจาทิกุล. (2553). ความเหมาะสมและความจำเป็นในการกำหนดให้ผู้ประกอบวิชาชีพกฎหมายมีหน้าที่ในการรายงานธุรกรรมตามกฎหมายว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน. วิทยานิพนธ์หลักสูตรปริญญานิติศาสตรมหาบัณฑิต สาขาวิชานิติศาสตร์ คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.

2. จัดทำคู่มือพิจารณาลักษณะเบื้องต้นของธุรกรรมที่มีเหตุอันควรสงสัยสำหรับผู้ประกอบวิชาชีพกฎหมาย โดยใช้ค่านิยามธุรกรรมที่มีเหตุอันควรสงสัยตามกฎหมายไทยประกอบกับ RBA guidance for legal professionals
3. เพิ่มเติมการคุ้มครองความลับคดีเรื่องการรายงานธุรกรรมของผู้ประกอบวิชาชีพทนายความ โดยเพิ่มมาตรา 16/2 พระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน พ.ศ. 2542
4. เพิ่มบทบัญญัติเกี่ยวกับการกำหนดโทษในกรณีที่ผู้ประกอบวิชาชีพทนายความกระทำการใด ๆ อันเป็นการเปิดเผยหรืออาจเปิดเผยข้อมูลการรายงานธุรกรรมและข้อมูลอื่นที่เกี่ยวข้องต่อผู้อื่น โดยอาจเพิ่มเติมบทบัญญัติในพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน พ.ศ. 2542 ในหมวดที่ 7 มาตรา 63/1
5. นอกจากการรายงานธุรกรรมที่มีเหตุอันควรสงสัยแล้ว ให้ผู้ประกอบวิชาชีพกฎหมาย มีหน้าที่อื่นตามข้อเสนอแนะของ FATF ด้วย กล่าวคือ การกำหนดนโยบายเพื่อป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน การตรวจสอบข้อมูลเพื่อทำความรู้จักลูกค้า การตรวจสอบเพื่อทราบข้อเท็จจริงเกี่ยวกับลูกค้า การบันทึกการรายงานธุรกรรมและข้อมูลการตรวจสอบเพื่อทราบข้อเท็จจริงเกี่ยวกับลูกค้า รวมถึงการจัดทำคู่มือการปฏิบัติตามมาตรการดังกล่าว

นอกจากนี้ ยังมีงานวิจัยของ *พรภัทร์ รอดโพธิ์ทอง บุญถนอม*<sup>38</sup> ศึกษาเรื่อง “*Social Responsibility of Lawyers in Reporting Suspicious Transactions Under Money Laundering Measurements*” เป็นการศึกษาเชิงคุณภาพจากเอกสารงานวิจัยต่าง ๆ และกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับบทบาทและความรับผิดชอบของนักกฎหมายต่อความเสี่ยงในการฟอกเงิน จากผลการศึกษา ระบุว่า สืบเนื่องจาก FATF มีข้อเสนอแนะให้ประเทศสมาชิกควรนำมาตราการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงินที่ใช้สำหรับสถาบันการเงิน (financial institution) มาใช้กับส่วนที่ไม่ใช่สถาบันการเงิน (non-financial institution) ด้วยมาตรการเหล่านั้นเกี่ยวข้องกับการเปิดเผยข้อมูลของลูกค้า ซึ่งที่ผ่านมาในกรณีของประเทศไทย พระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน พ.ศ. 2542 และที่แก้ไขเพิ่มเติม มาตรา 16 กำหนดให้ผู้ประกอบอาชีพที่มีหน้าที่รายงานธุรกรรมต้องรายงานธุรกรรมกรณีที่มีการใช้เงินสดมีจำนวนเกินกว่าที่กฎหมายกำหนด หรือเป็นธุรกรรมที่มีเหตุอันควรสงสัยให้แก่สำนักงาน ป.ป.ง. แต่ยังไม่รวมถึงนักกฎหมายและนักบัญชี

*พรภัทร์ รอดโพธิ์ทอง บุญถนอม* ยังให้ความเห็นว่าหากประเทศไทยพิจารณาให้นักกฎหมายและนักบัญชีเป็นผู้ประกอบอาชีพที่มีหน้าที่รายงานธุรกรรมตามมาตรา 16 โดยมีหน้าที่ต้องรายงานธุรกรรมและเปิดเผยข้อมูลต่อสำนักงาน ป.ป.ง. จะเป็นสิ่งที่ขัดแย้งกับจรรยาบรรณและลักษณะการประกอบธุรกิจของ

---

<sup>38</sup> พรภัทร์ รอดโพธิ์ทอง บุญถนอม. (2019) Social Responsibility of Lawyers in Reporting Suspicious Transactions Under Money Laundering Measurements. Official Journal of National Research Council of Thailand in conjunction with Journal of Thai Justice System.

นักกฎหมายและนักบัญชีที่การรักษาความลับและข้อมูลส่วนตัวของลูกค้าเป็นสิ่งสำคัญอย่างยิ่ง และในทางปฏิบัติการตรวจจับธุรกรรมที่น่าสงสัยเป็นสิ่งที่ต้องอาศัยความรู้และประสบการณ์ค่อนข้างมาก โดยหากรายงานไปแล้วไม่พบว่ามีผิด ผู้ประกอบวิชาชีพก็จะมีปัญหาความสัมพันธ์กับลูกค้าได้

นอกจากนี้ **พรภัทร์ รอดโพธิ์ทอง บุญถนอม** ยังเห็นว่าผู้ฝากเงินอาจใช้บริการนักกฎหมายและนักบัญชีให้ทำธุรกรรมแทนได้หลายรูปแบบ โดยที่นักกฎหมายหรือนักบัญชีนั้นอาจจะรู้หรือไม่รู้ตัวก็ได้ เช่น การเป็นตัวแทนจัดตั้งบริษัท การเปิดบัญชีธนาคาร การเปลี่ยนเงินสดให้เป็นทรัพย์สินต่าง ๆ ธุรกรรมแต่ละประเภทมีความเสี่ยงแตกต่างกัน ด้วยเหตุนี้ **พรภัทร์ รอดโพธิ์ทอง บุญถนอม** จึงมีข้อเสนอต่อไปนี้

- ในกรณีที่พบข้อมูลที่น่าสงสัยและนักกฎหมายมีการรายงานให้สำนักงาน ป.ง. ทราบและควรมีมาตรการปกป้องนักกฎหมายที่อาจถูกลูกค้าฟ้องร้องไว้ด้วย
- ควรนำระบบการดำเนินการตามความเสี่ยง (risk-based approach) มาใช้พิจารณาว่าธุรกรรมลักษณะใดควรสงสัยและนักกฎหมายต้องรายงาน ทั้งนี้ เพื่อลดภาระการรายงานให้มีเท่าที่จำเป็นเท่านั้น
- เพื่อให้เกิดความแน่นอน (certainty) และลดการคาดการณ์ ข้อเสนอการปกป้องการถูกฟ้องร้อง และการกำหนดความหมายของธุรกรรมที่น่าสงสัยให้ชัดเจน ควรระบุไว้ในกฎหมายหลักด้วย
- การกำหนดมาตรการเกี่ยวกับการเปิดเผยข้อมูล (disclosure of data) เพื่อใช้ในการตรวจสอบการรายงานธุรกรรม ปัจจัยต่อไปนี้เป็นสิ่งจำเป็นอย่างยิ่ง ได้แก่ การเข้าถึงระบบฐานข้อมูลที่ดี การรวบรวมข้อมูลที่ดี และมีเทคโนโลยีที่ดี

โดยสรุป จากผลการศึกษาของ **วีรดา เบ็ญจาธิกุล และพรภัทร์ รอดโพธิ์ทอง บุญถนอม** พบว่าเป็นการวิจัยเชิงเอกสาร โดยศึกษาและทบทวนพันธกรณีของประเทศไทยที่นักกฎหมายและนักบัญชีจะต้องปฏิบัติตามมาตรฐานสากลด้านการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงินและการต่อต้านการสนับสนุนทางการเงินแก่การก่อการร้าย และมีข้อเสนอแนะให้มีการปรับปรุงกฎหมายหรือกฎระเบียบที่เกี่ยวข้องเพื่อให้เป็นไปตามมาตรฐานสากล แต่อย่างไรก็ตาม เพื่อให้มาตรการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงินผ่านทนายความและนักบัญชีเป็นรูปธรรมและมีความชัดเจนมากยิ่งขึ้น อาจจำเป็นต้องมีการศึกษาเพิ่มเติมในประเด็นเกี่ยวกับสภาพปัญหา ความเสี่ยง แนวโน้ม รวมถึงวิธีการหรือรูปแบบของการใช้ผู้ประกอบวิชาชีพกฎหมายเป็นเครื่องมือในการฟอกเงิน และขั้นตอนใดของการฟอกเงินที่กลุ่มวิชาชีพกฎหมายเข้าไปมีส่วนร่วม เพื่อนำไปสู่การเสนอแนะมาตรการที่เหมาะสมกับประเทศไทยต่อไป

นอกจากผลงานวิจัยภายในประเทศตามที่กล่าวมาแล้ว ยังมีเอกสารและงานวิจัยที่น่าสนใจของต่างประเทศที่ศึกษาเกี่ยวกับบทบาทของทนายความและนักบัญชี คือ *Money Laundering in Canada: An*

*Analysis of RCMP Cases, Nathan Centre for the Study of Organized Crime and Corruption*<sup>39</sup>, ศึกษาโดย Stephen Schneider ซึ่งมีการศึกษารายละเอียดเกี่ยวกับแนวโน้ม รูปแบบ และการฟอกเงิน ผ่านทนายความและนักบัญชี ซึ่งมีรูปแบบการวิเคราะห์ข้อมูลของแคนาดาที่น่าสนใจนำมาใช้ได้ หากประเทศไทยมีการเก็บรวบรวมข้อมูลที่สมบูรณ์เพียงพอ

Money Laundering in Canada: An Analysis of RCMP Cases<sup>40</sup> เป็นรายงานวิจัยเชิงประจักษ์ มีวัตถุประสงค์เพื่อรวบรวมรูปแบบการฟอกเงินที่อาชญากรใช้ โดยศึกษาจากคดีฟอกเงินของประเทศแคนาดา ช่วงปี ค.ศ. 1993 - 1998 คัดเลือกเฉพาะคดีที่มีคำสั่งยึดทรัพย์สินมูลค่าตั้งแต่ 10,000 เหรียญแคนาดาขึ้นไป (หรือประมาณ 250,000 บาท) และเป็นคดีที่เจ้าหน้าที่ใช้เวลาในการสืบสวนรวบรวมข้อมูลตั้งแต่ 40 ชั่วโมงขึ้นไป โดยมีการดำเนินคดีในชั้นศาล ผลจากการคัดเลือกตามเงื่อนไขดังกล่าวได้ข้อมูลมาทั้งหมด 149 คดี ในจำนวนนี้พบว่า มีผู้ประกอบวิชาชีพทนายความ นักบัญชี และนักการเงินเกี่ยวข้องกับการฟอกเงิน ร้อยละ 49.7 และร้อยละ 8.7 ตามลำดับ

ความน่าสนใจของข้อค้นพบจากงานวิจัยข้างต้นสรุปได้ดังนี้

1. แม้ว่าคดีส่วนใหญ่ที่ศึกษาจะพบว่าทนายความและนักบัญชีไม่มีความรู้เห็น (unaware) ว่าเงินที่ผู้ฟอกเงินนำเข้าสู่ระบบ (placement) มาจากแหล่งใด แต่ผู้วิจัยพบคดีที่เชื่อได้ว่ามีประจักษ์พยานแวดล้อมประกอบการดำเนินธุรกรรมที่ทนายความหรือนักบัญชีน่าจะควรสงสัยได้
2. การที่ทนายความและนักบัญชีอ้างว่าไม่มีความรู้เห็นนั้นอาจเกิดได้ทั้ง (1) กรณีที่ทนายความหรือนักบัญชีผู้นั้นไม่มีความรู้ (uneducated) หรือไม่ใส่ใจ (recklessness) เกี่ยวกับกระบวนการฟอกเงิน และ (2) กรณีที่ทนายความหรือนักบัญชีไม่รับรู้ (willfully blind) กับความผิดปกตินั้น โดยพบว่าสำหรับในกรณีแรกอาจเกิดขึ้นได้หากทนายความหรือนักบัญชีมีประสบการณ์น้อย หรือเป็นพนักงานในระดับปฏิบัติ
3. คดีส่วนใหญ่ที่ศึกษาพบว่าทนายความหรือนักบัญชีเข้ามาเกี่ยวข้องในฝั่งของผู้รับเงินจากผู้ฟอกเงิน เช่น นักกฎหมายหรือฝ่ายการเงินของบริษัทที่ขายอสังหาริมทรัพย์หรือรถยนต์ให้กับผู้ฟอกเงิน ในกรณีที่ฟอกเงินด้วยการซื้ออสังหาริมทรัพย์ หรือรถยนต์ เป็นต้น โดยนักกฎหมายจะเกี่ยวข้องในขั้นตอนการทำสัญญาซื้อ และนักบัญชีจะเกี่ยวข้องในขั้นตอนการโอนเงิน
4. เครือข่ายฟอกเงินยังมีขนาดใหญ่เท่าใดก็จะมีเงินสดที่ต้องฟอกเป็นจำนวนมาก ซึ่งในการฟอกเงินจำนวนมากนั้นอาชญากรจำเป็นต้องอาศัยรูปแบบการฟอกเงิน

---

<sup>39</sup> Schneider, S. (2004). Money laundering in Canada: An analysis of RCMP cases. Toronto: Nathan Centre for the Study of Organized Crime and Corruption.

<sup>40</sup> Schneider, S. (2004). อ้างแล้ว

ที่มีความซับซ้อนสูง และมักจะใช้การฟอกเงินมากกว่ารูปแบบเดียว ซึ่งทำให้เครือข่ายการฟอกเงินจำเป็นต้องอาศัยความเชี่ยวชาญจากมืออาชีพโดยเฉพาะด้านกฎหมายและบัญชี

นอกจากนี้แล้ว Dr. Margaret E. Beare<sup>41</sup> ผู้เชี่ยวชาญด้านการศึกษาระดับปริญญาโทและการคอร์รัปชัน ประเทศแคนาดา ให้ความเห็นเพิ่มเติมจากงานวิจัยดังกล่าวว่าผู้ฟอกเงินโดยเฉพาะที่เป็นองค์กรอาชญากรรมข้ามชาติขนาดใหญ่มีความพยายามในการพัฒนารูปแบบการฟอกเงินที่มีความซับซ้อนสูงขึ้นด้วยเหตุนี้ การปรับปรุงมาตรการด้านการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงินตามข้อเสนอแนะของ FATF ข้อที่ 22 และข้อ 23 จึงมีความจำเป็น

### 2.3.3 ทรัสต์ต่างประเทศที่ดำเนินการในประเทศไทย

**แคทริน สหชัยยันต์<sup>42</sup> ได้ศึกษาการพัฒนากฎหมายทรัสต์ในประเทศไทย** จากผลการศึกษา พบว่าทรัสต์เป็นการจัดการทรัพย์สินโดยเป็นความสัมพันธ์ที่ตั้งอยู่บนความไว้วางใจกัน เริ่มแรกใช้กับทรัสต์ครอบครัว/ทรัสต์มรดก (family trust) และได้มีการพัฒนาเรื่อยมาจนปัจจุบันมีการนำรูปแบบทรัสต์มาประยุกต์ใช้ในด้านธุรกิจที่หลากหลายมากขึ้น ทั้งนี้ทรัสต์มีบทบาทสำคัญหลายประการ ได้แก่

- 1) ทรัสต์มีบทบาทต่อการสนับสนุนการเติบโตของตลาดทุน โดยเห็นได้จากการเพิ่มขึ้นของมูลค่าหลักทรัพย์ ณ ราคาตลาดของทรัสต์เพื่อการลงทุนในอสังหาริมทรัพย์ (Real Estate Investment Trust: REIT) พบว่า ขนาดของราคาตลาดของทรัสต์ดังกล่าวทั่วโลกมีการเติบโตเป็นอย่างมากตั้งแต่ปี พ.ศ. 2553 - 2559
- 2) ทรัสต์เป็นเครื่องมือในการระดมเงินทุนสำหรับการพัฒนาธุรกิจและเศรษฐกิจของประเทศ ผู้ประกอบการที่ต้องการเงินทุนเพิ่มเติมและมีศักยภาพในทางธุรกิจอาจเลือกใช้ทรัสต์เป็นเครื่องมือในการระดมเงินทุนในตลาดทุนจากนักลงทุนแทนที่จะกู้ยืมเงินจากสถาบันการเงินได้
- 3) ทรัสต์มีส่วนช่วยในการแก้ไขปัญหาเศรษฐกิจและสังคม ประชาชนสามารถมีส่วนในการให้ความช่วยเหลือบุคคลที่ประสบปัญหาต่าง ๆ ในสังคมโดยใช้ระบบของทรัสต์ในการจัดการ ในประเทศอังกฤษมีการแบ่งประเภทของทรัสต์ตามวัตถุประสงค์ กล่าวคือ ทรัสต์เพื่อสาธารณกุศล ทรัสต์เพื่อประโยชน์ของท้องถิ่น ทรัสต์เพื่อบรรเทาความยากจน ทรัสต์เพื่อการศึกษา ทรัสต์เพื่อศาสนา และทรัสต์เพื่อการอื่น ๆ ตามที่กฎหมายกำหนดอนุญาต เป็นต้น

ด้วยเหตุผลดังกล่าว ภาครัฐควรอนุญาตให้มีกิจการทรัสต์ในลักษณะหรือรูปแบบอื่นใดเกิดขึ้นในประเทศไทย ซึ่งจะเป็นเครื่องมือทางการเงินอย่างหนึ่งที่ช่วยดึงดูดเงินจากนักลงทุนต่างชาติให้เข้ามาใช้

---

<sup>41</sup> Dr. Margaret E. Beare. (2003). Critical Reflections on Transnational Organized Crime, Money Laundering and Corruption. Edited book. University of Toronto Press.

<sup>42</sup> แคทริน สหชัยยันต์. (2561). การพัฒนากฎหมายทรัสต์ในประเทศไทย, วารสารนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยอัสสัมชัญ ปีที่ 9 ฉบับที่ 1 (มกราคม - มิถุนายน 2561).

ระบบทรัพย์สินในประเทศ และเงินของนักลงทุนชาวไทยที่มีฐานะความเป็นอยู่ร่ำรวยให้มีการลงทุนในประเทศมากกว่าที่จะให้นำเงินออกไปลงทุนนอกประเทศ ทั้งนี้ ควรมีกฎหมายที่เอื้อให้จัดตั้งทรัสต์โดยบุคคลหรือในรูปแบบอื่นใดเพื่อบริหารทรัพย์สินได้ ซึ่งจะเป็นกลไกหนึ่งที่จะช่วยดึงดูดเงินทุนให้ไหลมาสู่ประเทศเพิ่มขึ้น อันจะช่วยเสริมสร้างศักยภาพการแข่งขันทางเศรษฐกิจของประเทศไทยให้มีเงินทุนหมุนเวียนมากมาย ในการพัฒนาประเทศและสนับสนุนให้เกิดความยั่งยืนทางเศรษฐกิจในอนาคตได้

เพื่อให้การพัฒนากฎหมายทรัสต์ที่ดำเนินการในประเทศไทยมีการกำกับดูแลอย่างรอบด้านและครอบคลุมถึงการป้องกันเพื่อใช้เป็นเครื่องมือในการฟอกเงิน คณะผู้วิจัยจะทำการศึกษาในรายละเอียดต่อไป โดยจะศึกษาถึงผลกระทบหรือความเสี่ยงที่กองทรัสต์อาจถูกนำมาใช้เป็นเครื่องมือในการฟอกเงิน รูปแบบวิธีการ และแนวโน้มของการใช้ทรัสต์เพื่อฟอกเงินจากต่างประเทศ เพื่อใช้เป็นแนวทางในการเสนอแนะการกำกับดูแลทรัสต์ให้มีความเหมาะสมและครบถ้วนมากยิ่งขึ้น

### 2.3.4 องค์กรไม่แสวงหากำไร

จากการศึกษาของ *สกนธ์กาญจน์ ปิฎกานนท์*<sup>43</sup> ซึ่งเป็นการศึกษาเกี่ยวกับการฟอกเงินโดยองค์กรที่ไม่แสวงหากำไร ศึกษาเฉพาะกรณีข้อเสนอแนะพิเศษของหน่วยป้องกันอาชญากรรมทางการเงิน โดยเป็นการศึกษาในประเด็นเกี่ยวกับกฎหมายและกฎระเบียบต่าง ๆ ที่เกี่ยวกับองค์กรไม่แสวงหากำไร ข้อเสนอแนะของ FATF และปัญหาของกฎหมายไทยที่ใช้อยู่ในปัจจุบัน จากผลการศึกษา พบว่า ประเทศไทยยังขาดกลไกในการควบคุมดูแลองค์กรไม่แสวงหากำไรในหลายมิติ และยังคงปรับปรุงแก้ไขมาตรการทางกฎหมายที่เกี่ยวกับองค์กรที่ไม่แสวงหากำไรเพื่อให้ได้มาตรฐานในระดับสากล ไม่ว่าจะเป็นมาตรการในการจัดตั้งองค์กร การบริหารจัดการ ตลอดจนการลงโทษขององค์กรที่ฝ่าฝืนกฎหมาย และมาตรการทางกฎหมายฟอกเงิน

ขณะที่การศึกษาของ *วาทีณี หวังไพบุลย์*<sup>44</sup>เป็นการศึกษามาตรการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงินกับศาสนธุรกิจ จากผลการศึกษาพบว่า ศาสนธุรกิจและวัดมีความเสี่ยงที่จะถูกใช้เป็นช่องทางในการฟอกเงิน โดยวิเคราะห์ความเสี่ยงจากคดีที่เกิดขึ้น เช่น กรณีหลวงปู่เณรคำ ฉัตติโก ประธานสงฆ์ วัดป่าขันติธรรม ต.ยาง อ.กันทรารมย์ จ.ศรีสะเกษ ฉ้อโกงเงินบริจาคจากพุทธศาสนิกชน กรณี นายศุภชัย ศรีศุภอักษร ยักยอกเงินของสหกรณ์เครดิตยูเนียนคลองจั่น และนำไปฟอกเงินผ่านวัดพระธรรมกาย กรณีสำนักสงฆ์ถ้ำหินห้วยนาคว (ภูเขษตร) จังหวัดอำนาจเจริญ พัวพันขบวนการค้าไม้เถื่อน เป็นต้น เนื่องจากวัดและสำนักสงฆ์ต่าง ๆ มีเงินสดหมุนเวียนเป็นจำนวนมากและมีความเกี่ยวข้องกับการทำธุรกรรมทางการเงิน แต่การกำกับดูแลวัด ศาสนกิจ และสำนักสงฆ์ในประเทศไทยยังไม่มี ความเข้มงวดมากพอ กอปรกับยังไม่มี มาตรการในการตรวจสอบหรือควบคุมการทำธุรกรรมที่มีมูลค่าสูง จึงจำเป็นต้องมีการปรับปรุงกฎหมาย

<sup>43</sup> สกนธ์กาญจน์ ปิฎกานนท์. (2550). การฟอกเงินโดยองค์กรที่ไม่แสวงหากำไร ศึกษาเฉพาะกรณีข้อเสนอแนะพิเศษของหน่วยป้องกันอาชญากรรมทางการเงิน. วิทยานิพนธ์ตามหลักสูตรปริญญานิติศาสตรมหาบัณฑิต สาขาวิชานิติศาสตร์ คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.

<sup>44</sup> วาทีณี หวังไพบุลย์. (2558). มาตรการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงินกับศาสนธุรกิจ. วิทยานิพนธ์หลักสูตรนิติศาสตรบัณฑิต สาขาวิชานิติศาสตร์ คณะนิติศาสตร์ปริธี พนมยงค์ มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิต.

ในการควบคุม ตรวจสอบ องค์กรทางศาสนา รวมทั้งต้องมีการปรับปรุงแก้ไขพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน พ.ศ. 2542 มาตรา 16 กำหนดให้องค์กรไม่แสวงหากำไร องค์กรทางศาสนาทุกศาสนา รวมถึงวัด อยู่ในนิยามของผู้ประกอบอาชีพ ตามมาตรา 16 โดยกำหนดให้เวยาวัจกรหรือตัวแทนขององค์กรนั้น เป็นผู้หน้าที่จัดให้ผู้บริจาคแสดงตน หากมีการบริจาคเงินหรือทรัพย์สินที่มีมูลค่าเกินกว่าที่กำหนด ในกฎกระทรวง และต้องมีการรายงานธุรกรรมของวัด หากมีการบริจาคเงินหรือทรัพย์สินเกินกว่าที่กำหนด ในกฎกระทรวงให้เป็นธุรกรรมที่มีเหตุอันควรสงสัย ตลอดจนเก็บรักษาข้อมูลการบริจาค ข้อมูลการทำธุรกรรมของวัด และข้อมูลระบุตัวตนของผู้บริจาคไว้เป็นระยะเวลาตามที่กฎหมายกำหนด

อนึ่ง จากผลการศึกษาของ สกนธ์กาญจน์ ปิฎกานนท์ เป็นการศึกษาเชิงเอกสารในประเด็นเกี่ยวกับกฎหมายและกฎระเบียบต่าง ๆ ที่เกี่ยวกับองค์กรไม่แสวงหากำไร ตามข้อแนะนำของคณะทำงานเฉพาะกิจเพื่อดำเนินมาตรการทางการเงิน (FATF) และปัญหาของกฎหมายไทยที่ใช้อยู่ในปัจจุบัน และเสนอแนะให้มีการปรับแก้กฎหมายให้สอดคล้องกับข้อแนะนำของ FATF ขณะทำงานวิจัยของวาทีณี หวังไพบูลย์ เป็นการวิเคราะห์ความเสี่ยงจากคดีที่เกิดขึ้น และเสนอแนะให้มีการปรับปรุงแก้ไขพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน พ.ศ. 2542 และที่แก้ไขเพิ่มเติม มาตรา 16 กำหนดให้องค์กรไม่แสวงหากำไร องค์กรทางศาสนาทุกศาสนา รวมถึงวัด อยู่ในนิยามของผู้ประกอบอาชีพ ตามมาตรา 16 และต้องมีการรายงานธุรกรรมที่มีเหตุอันควรสงสัยให้สำนักงาน ปปง. เพื่อป้องกันมิให้ถูกใช้เป็นเครื่องมือในการฟอกเงิน ทั้งนี้คณะผู้วิจัยจะศึกษาเพิ่มเติมจากงานวิจัยทั้ง 2 งานดังกล่าว โดยจะเป็นการวิเคราะห์และประเมินสถานการณ์แนวโน้มของการใช้องค์กรไม่แสวงหาผลกำไรในการถูกนำมาใช้เพื่อการฟอกเงิน รวมถึงการวิเคราะห์รูปแบบและวิธีการจากคดีที่เกิดขึ้น เพื่อจัดทำข้อเสนอแนะอย่างเป็นรูปธรรมและมีความเหมาะสมต่อไป

## 2.4 ผลการประเมินการปฏิบัติตามมาตรฐานของ FATF

ประเทศไทยเป็นหนึ่งในสมาชิก 41 ประเทศที่ลงนามในกรอบข้อบังคับของกลุ่มต่อต้านการฟอกเงิน เอเชีย-แปซิฟิก (Asia/Pacific Group on Money Laundering - APG)<sup>45</sup> ประเทศที่เป็นสมาชิกจะได้รับ การประเมินผลมาตรการด้านการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงินโดยคณะผู้ประเมินที่เป็นสมาชิกของ APG เช่นกัน (peer review) โดยใช้มาตรฐานของ FATF ซึ่งกำหนดไว้เป็นข้อแนะนำสำหรับแต่ละเรื่อง เป็นกรอบในรายงานการประเมินการปฏิบัติตามมาตรฐานสากลของประเทศไทย ปี พ.ศ. 2560 คณะผู้ประเมิน จะพิจารณาจากประสิทธิผลและความสอดคล้องด้านกฎหมายการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงินของ

---

<sup>45</sup> ข้อบังคับของกลุ่มต่อต้านการฟอกเงินเอเชีย-แปซิฟิก (Asia/Pacific Group on Money Laundering - APG) มีอายุ 8 ปี ประเทศไทย เป็นสมาชิกที่จะสิ้นสุดในเดือนธันวาคม 2563 ต่อมาเมื่อเมื่อวันที่ 5 พฤษภาคม พ.ศ. 2563 คณะรัฐมนตรีมีมติเห็นชอบต่ออายุกรอบข้อบังคับ ออกไปอีก 1 รอบ คือ 2564-2571



ประเทศสมาชิก โดยการประเมินความสอดคล้องด้านกฎหมายจะแบ่งออกเป็น 4 ระดับเรียงลำดับจากผลการประเมินที่ดีที่สุดไปสู่ต้องปรับปรุง ดังนี้

- สอดคล้องอย่างสมบูรณ์ (compliant)
- สอดคล้องเป็นส่วนใหญ่ (largely compliant)
- สอดคล้องเพียงบางส่วน (partially compliant) และ
- ไม่สอดคล้อง (non-compliant)

การศึกษาในรายงานฉบับนี้คณะผู้วิจัยจะคัดเลือกมาเฉพาะข้อเสนอแนะที่เกี่ยวข้องกับแนวโน้มการฟอกเงินผ่านกรณีนิติบุคคล 6 รูปแบบที่อยู่ภายใต้การศึกษาเท่านั้น เพื่อใช้เป็นแนวทางในการจัดทำข้อเสนอแนะต่อมาตรการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงินผ่านกรณีนิติบุคคล 6 รูปแบบ

#### 2.4.1 การจดทะเบียนนิติบุคคลที่ไม่มีการประกอบธุรกิจจริงหรือประกอบธุรกิจบังหน้า

ข้อเสนอแนะของ FATF ข้อ 24<sup>46</sup> เสนอให้ทุกประเทศควรใช้มาตรการเพื่อป้องกันการเปิดธุรกิจบังหน้าเพื่อการฟอกเงิน โดยเน้นการตรวจสอบข้อมูลของบุคคลที่เป็นผู้รับประโยชน์ที่แท้จริง (beneficial owner) ของบริษัทหรือบุคคลที่มีอำนาจที่แท้จริงในการควบคุมบริษัท โดยเฉพาะอย่างยิ่งประเทศที่สามารถออกใบหุ้นประเภทไม่ระบุชื่อผู้ถือ (bearer share) รวมทั้งประเทศที่อนุญาตให้ใช้นามินีถือหุ้นได้หรือเป็นกรรมการผู้มีอำนาจในการบริหารงานบริษัทได้ ประเทศนั้นๆ จะต้องมีมาตรการกำกับดูแลเพื่อป้องกันไม่ให้อำนาจเหล่านั้นใช้บังหน้าเพื่อการฟอกเงิน

ผลการประเมินมาตรการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงินและการต่อต้านการสนับสนุนทางการเงินแก่การก่อการร้ายของประเทศเดือนธันวาคม ปี พ.ศ. 2560 ชี้ว่าเรื่องการตรวจสอบตัวตนผู้รับประโยชน์ที่แท้จริง (beneficial owner) ของบริษัท ยังไม่ได้ถูกบัญญัติไว้ในกฎหมายของประเทศไทย และแม้ว่ากฎหมายกำหนดให้นิติบุคคลต้องยื่นข้อมูลแสดงความเป็นเจ้าของหรือเจ้าของผู้รับประโยชน์

---

<sup>46</sup> FATF International Standards on Combating Money Laundering and the Financing of Terrorism & Proliferation, The FATF Recommendations, Updated June 2019. หน้า 20.

Recommendation 24: Transparency and beneficial ownership of legal persons

Countries should take measures to prevent the misuse of legal persons for money laundering or terrorist financing. Countries should ensure that there is adequate, accurate and timely information on the beneficial ownership and control of legal persons that can be obtained or accessed in a timely fashion by competent authorities. In particular, countries that have legal persons that are able to issue bearer shares or bearer share warrants, or which allow nominee shareholders or nominee directors, should take effective measures to ensure that they are not misused for money laundering or terrorist financing. Countries should consider measures to facilitate access to beneficial ownership and control information by financial institutions.

ต่อนายทะเบียน แต่ไม่มีสิ่งใดรับประกันว่าข้อมูลนั้นถูกต้องและเป็นปัจจุบัน จึงส่งผลให้มาตรการกำกับดูแล การจดทะเบียนจัดตั้งบริษัทยังอยู่ในระดับที่สอดคล้องเพียงบางส่วนกับมาตรฐานของ FATF<sup>47</sup>

#### 2.4.2 ทัศนคติและนักบัญชี

ทัศนคติและนักบัญชีมีลักษณะเป็นวิชาชีพซึ่งหมายความว่าบุคคลที่สำเร็จการศึกษาด้านกฎหมาย หรือด้านบัญชีและมีคุณสมบัติและทักษะตามที่วิชาชีพนั้น ๆ กำหนดจะสามารถประกอบอาชีพอิสระได้โดยไม่จำเป็นต้องจัดตั้งเป็นนิติบุคคลหรือไม่จำเป็นต้องอยู่ภายใต้นิติบุคคลแห่งใดแห่งหนึ่งเสมอไป เพื่อให้สอดคล้องกับสภาพความเป็นจริงในทางปฏิบัติ และสอดคล้องกับข้อเสนอแนะของ FATF ข้อ 22 และข้อ 23<sup>48</sup> ซึ่งครอบคลุมผู้ประกอบการวิชาชีพกฎหมายและนักบัญชีอิสระด้วย ดังนั้นการศึกษาที่เกี่ยวข้องกับทัศนคติและนักบัญชีในส่วนนี้จึงครอบคลุมทั้งทัศนคติและนักบัญชีที่ประกอบอาชีพอิสระและที่ปฏิบัติหน้าที่ในนามนิติบุคคลด้วย

ผลการประเมินการปฏิบัติตามมาตรฐานของ FATF ในปี พ.ศ. 2560<sup>49</sup> ระบุว่า ประเทศไทยยังต้องปรับปรุงมาตรฐานด้าน AML/CTF โดยเพิ่มมาตรการป้องกันที่เกี่ยวข้องกับทัศนคติและและผู้ประกอบการวิชาชีพบัญชี (รวมถึงผู้สอบบัญชี) ซึ่งเป็นผู้ประกอบการที่ไม่ใช่สถาบันการเงิน (Designated Non-

---

<sup>47</sup> Asia/Pacific Group on Money Laundering (APG). (2017). pp. 170 – 176.

<sup>48</sup> FATF International Standards on Combating Money Laundering and the Financing of Terrorism & Proliferation, The FATF Recommendations, Updated June 2019. หน้า 17 – 19 และหน้า 115-116.

Recommendation 22 DNFBPs: customer due diligence

The customer due diligence and record-keeping requirements set out in Recommendations 10, 11, 12, 15, and 17, apply to designated non-financial business and professions (DNFBPs) in the following situations:

- lawyers, notaries, other independent legal professionals and accountants – when they prepare for or carry out transactions for their client concerning the following activities:
- Buying and selling of real estate;
- managing of client money, securities of other assets;
- management of bank, savings or securities accounts;
- organization of contributions for the creation, operation or management of companies;
- creation, operation or management of legal persons or arrangements, and buying and selling of business entities.

Recommendation 23 DNFBPs: Other measures

The requirement set out in Recommendations 18 to 21 apply to all designated non-financial businesses and professions, subject to the following qualifications: Lawyers, notaries, other independent legal professionals and accountants should be required to report suspicious transactions when, on behalf of or for a client, they engage in a financial transaction in relation to the activities described in paragraph (d) of recommendation 22. Countries are strongly encouraged to extend the reporting requirement to the rest of the professional activities of accountants, including auditing.

<sup>49</sup> APG. (2017). p. 9.

financial Business and Professions (DNFBPs)) เป็นผู้ที่มีหน้าที่รายงานธุรกรรมโดยกำหนดหน้าที่ตามผลการประเมินความเสี่ยง<sup>50</sup>

### 2.4.3 บริษัทนำเที่ยวและบริษัททัวร์

รายงานการประเมินการปฏิบัติตามมาตรฐานสากลของประเทศไทย ปี พ.ศ. 2560 **ไม่ได้ระบุชัดว่า** บริษัทนำเที่ยวและบริษัททัวร์มีความเสี่ยงที่จะถูกใช้เป็นเครื่องมือในการฟอกเงิน แต่ภายใต้คำแนะนำของ FATF ข้อ 1<sup>51</sup> ระบุว่า ทุกประเทศควรมีการประเมินสถานการณ์ความเสี่ยงด้านการฟอกเงินและการสนับสนุนทางการเงินแก่การก่อการร้ายภายในประเทศ เพื่อดำเนินการจัดทำมาตรการเพื่อป้องกันความเสี่ยงให้มีประสิทธิภาพตามบริบทของแต่ละประเทศ รวมทั้ง FATF ยังมีคำแนะนำเพิ่มเติมให้สถาบันการเงินและธุรกิจที่ไม่ใช่สถาบัน รวมถึงกลุ่มวิชาชีพ ต้องมีหน้าที่จัดให้ลูกค้าแสดงตน (Know Your Customer : KYC) และตรวจสอบเพื่อทราบข้อเท็จจริงเกี่ยวกับลูกค้า (Customer Due Diligence : CDD) เพื่อเป็นการบรรเทาความเสี่ยงอันอาจเกิดจากการฟอกเงินด้วย

ที่ผ่านมาสำนักงาน ป.ป.ง. ได้จัดทำประกาศสำนักงาน ป.ป.ง. เรื่อง แนวทางในการกำหนดปัจจัยเพื่อพิจารณาความเสี่ยงของลูกค้าเกี่ยวกับอาชีพ<sup>52</sup> ซึ่งระบุว่าอาชีพธุรกิจนำเที่ยวและบริษัททัวร์เป็นอาชีพ

<sup>50</sup> APG. (2017). p. 89.

<sup>51</sup> FATF International Standards on Combating Money Laundering and the Financing of Terrorism & Proliferation, The FATF Recommendations, Updated June 2019. หน้า 9.

FATF Recommendations 1 Assessing risks and applying a risk-based approach

Countries should identify, assess, and understand the money laundering and terrorist financing risks for the country, and should take action, including designating an authority or mechanism to coordinate actions to assess risks, and apply resources, aimed at ensuring the risks are mitigated effectively. Based on that assessment, countries should apply a risk-based approach (RBA) to ensure that measures to prevent or mitigate money laundering and terrorist financing are commensurate with the risks identified. This approach should be an essential foundation to efficient allocation of resources across the anti-money laundering and countering the financing of terrorism (AML/CFT) regime and the implementation of riskbased measures throughout the FATF Recommendations. Where countries identify higher risks, they should ensure that their AML/CFT regime adequately addresses such risks. Where countries identify lower risks, they may decide to allow simplified measures for some of the FATF Recommendations under certain conditions.

Countries should require financial institutions and designated non-financial businesses and professions (DNFBPs) to identify, assess and take effective action to mitigate their money laundering and terrorist financing risks.

<sup>52</sup> ประกาศสำนักงานป้องกันและปราบปรามการฟอกเงินเรื่อง แนวทางในการกำหนดปัจจัยเพื่อพิจารณาความเสี่ยงของลูกค้าเกี่ยวกับอาชีพ

ข้อ 3 ผู้ประกอบอาชีพตามมาตรา 16 วรรคหนึ่ง (2) (3) (4) (5) (6) (7) (8) และ (10) ต้องตรวจสอบข้อมูลเกี่ยวกับลูกค้าเพื่อทราบว่าลูกค้าแต่ละรายมีปัจจัยความเสี่ยงในระดับสูงตามข้อ 13 ของกฎกระทรวงการตรวจสอบเพื่อทราบข้อเท็จจริงเกี่ยวกับลูกค้าสำหรับผู้ประกอบอาชีพตามมาตรา 16 วรรคหนึ่ง (2) (3) (4) (5) (6) (7) (8) และ (10) พ.ศ. 2559 หรือไม่ โดยต้องทราบข้อมูลเกี่ยวกับอาชีพ อันเป็นแหล่งที่มาของเงินหรือรายได้ของลูกค้า ในกรณีที่ผู้ประกอบอาชีพตามมาตรา 16 วรรคหนึ่ง (2) (3) (4) (5) (6) (7) (8) และ (10) พบว่าลูกค้าประกอบอาชีพ

ดังต่อไปนี้ อาจพิจารณาได้ว่าลูกค้าดังกล่าวมีปัจจัยความเสี่ยงระดับสูงอันเนื่องมาจากการประกอบอาชีพ

(1) อาชีพค้าอัญมณี เพชรพลอย ทองคำ หรือเครื่องประดับที่ประดับด้วยอัญมณี เพชรพลอยหรือทองคำ...(ต่อหน้าถัดไป)

ที่มีความเสี่ยงสูงเกี่ยวกับการฟอกเงิน ดังนั้น นิติบุคคลใดที่ให้บริการลูกค้าที่เป็นบริษัทนำเที่ยว หรือบริษัททัวร์ จะต้องตรวจสอบข้อมูล ข้อเท็จจริง และแหล่งที่มาของรายได้ของบริษัททัวร์หรือบริษัทนำเที่ยวด้วย

#### 2.4.4 การเล่นเกมที่มีการฉ้อโกงหรือขายตรงที่มีการฉ้อโกงประชาชน

การเล่นเกมที่มีการฉ้อโกงหรือขายตรงที่มีการฉ้อโกง เป็นการชักชวนให้มีการลงทุนหรือมาขายสินค้าหรือบริการบางอย่างโดยมีการสัญญาว่าจะให้ค่าตอบแทนการลงทุนในอัตราสูง แต่ผู้ชักชวนไม่ได้มีการประกอบธุรกิจจริงเป็นเพียงการนำเงินจากสมาชิกรายใหม่เพื่อมาจ่ายผลตอบแทนให้กับรายเดิมเท่านั้น แต่หากไม่สามารถหาสมาชิกรายใหม่ได้ ผลที่ตามมาคือการล้มละลายของแชร์ลูกโซ่

แม้ว่าการฟอกเงินผ่านการทำธุรกิจแชร์ลูกโซ่หรือขายตรงนั้นไม่ได้มีการกล่าวถึงใน FATF หากแต่ข้อแนะนำของ FATF ข้อ 3 ระบุว่า การฉ้อโกงเป็นหนึ่งในความผิดมูลฐานสำหรับการฟอกเงิน ดังนั้น การตั้งธุรกิจหรือการทำธุรกิจขายตรงเพื่อฉ้อโกงจึงเป็นความผิดมูลฐานสำหรับการฟอกเงินด้วยเช่นกัน ก่อปรกกับการเล่นเกมหรือการขายตรงที่มีการฉ้อโกงเป็นคดีที่เกิดขึ้น มีจำนวนผู้เสียหายและสร้างความเสียหายเป็นจำนวนมากในประเทศไทย ซึ่งอาจเป็นนำไปสู่การนำเงินที่ได้จากการกระทำมูลฐานการฉ้อโกงดังกล่าวไปสู่การฟอกเงินที่อาจมีแนวโน้มเพิ่มขึ้น

แต่หากวิเคราะห์ถึงลักษณะการประกอบธุรกิจพบว่า การเล่นเกมหรือการขายตรงที่มีการฉ้อโกงประชาชนมีส่วนพัวพันกับการฟอกเงิน ด้วยสาเหตุ 2 ประการ ประการแรก การที่ผู้ชักชวนหลอกลวงประชาชนให้นำเงินมาลงทุนเป็นจำนวนมาก ส่วนหนึ่งผู้ชักชวนจะนำไปจ่ายผลตอบแทนให้กับสมาชิกเก่า และเงินอีกบางส่วนจะถูกถ่ายโอนไปยังบัญชีอื่น ๆ หรือนำไปฟอกเงินผ่านการซื้อสินค้าบริการ หรือทรัพย์สินต่าง ๆ ประการที่สอง ผู้ที่ชักชวนให้ร่วมลงทุนหรือขายตรงสินค้าหรือบริการอาจมีการนำเงินจากการกระทำผิดกฎหมายมาปะปนกับการจ่ายผลตอบแทนให้กับสมาชิกหรือผู้ร่วมลงทุนได้

นอกจากนี้คณะผู้วิจัยเห็นว่า การเล่นเกมหรือการขายตรงที่มีการฉ้อโกงและปัญหาการฟอกเงิน จะสร้างปัญหาที่รุนแรงขึ้น หากผู้กระทำความผิดเริ่มหาวิธีการหลอกลวงประชาชนรูปแบบใหม่ ๆ ที่มีความซับซ้อนมากขึ้น และนำเงินที่ได้จากการฉ้อโกงประชาชนไปฟอกเงินผ่านการซื้อสินทรัพย์ดิจิทัล

---

(ต่อจากหน้าที่แล้ว)... (2) อาชีพค้าของเก่าตามกฎหมายว่าด้วยการควบคุมการขายทอดตลาดและค้าของเก่า

(3) อาชีพรับแลกเปลี่ยนเงินตราทั้งนิติบุคคลและบุคคลธรรมดา

(4) อาชีพที่ให้บริการโอนและรับโอนมูลค่าเงินทั้งภายในประเทศและข้ามประเทศซึ่งไม่ใช่สถาบันการเงิน

(5) อาชีพประกอบธุรกิจคาสิโนหรือบ่อนการพนัน

(6) อาชีพประกอบธุรกิจสถานบริการตามกฎหมายว่าด้วยสถานบริการ

(7) อาชีพค้าอาวุธยุทโธปกรณ์

(8) อาชีพบริษัทหรือหน่วยงานบริหารจัดการงาน ซึ่งเกี่ยวข้องกับการรับคนเข้ามาทำงานจากต่างประเทศหรือส่งคนไปทำงานในต่างประเทศ

(9) อาชีพธุรกิจนำเที่ยว บริษัททัวร์

(digital asset) หรือคริปโทเคอร์เรนซีและโทเคนดิจิทัลด้วยการนำเงินสดมาแลกเปลี่ยนเป็นเงินสกุลดิจิทัล<sup>53</sup> จะทำให้การติดตามเส้นทางการเงิน การยึดหรืออายัดทรัพย์สินดำเนินการได้ยากยิ่งขึ้น

#### 2.4.5 ทรัสต์ต่างประเทศที่ดำเนินการในประเทศไทย

ข้อแนะนำของ FATF ข้อ 22 และข้อ 23<sup>54</sup> แนะนำให้ประเทศสมาชิกต้องมีมาตรการกำกับดูแลทรัสต์ให้มีหน้าที่เช่นเดียวกับนายความ นักบัญชี และธุรกิจที่ไม่ใช่สถาบันการเงินประเภทอื่น นั่นหมายถึง ทรัสต์ที่จัดตั้งขึ้นจะต้องมีหน้าที่จัดให้ลูกค้าแสดงตน (Know Your Customer : KYC) และตรวจสอบเพื่อทราบข้อเท็จจริงเกี่ยวกับลูกค้า (Customer Due Diligence : CDD) รวมทั้งข้อแนะนำของ FATF ข้อ 25<sup>55</sup> แนะนำให้ประเทศสมาชิกต้องมีมาตรการกำกับดูแลความโปร่งใสและเจ้าของผู้รับประโยชน์ที่แท้จริง (beneficial owner) ของบุคคลที่มีการตกลงกันทางกฎหมาย (legal arrangements)

ทั้งนี้จาก รายงานการประเมินการปฏิบัติตามมาตรฐานสากลของประเทศไทย ปี พ.ศ. 2560 ระบุว่า ประเทศไทยยังมีข้อบกพร่องบางส่วนในด้านขอบเขตของกลุ่ม DNFBPs ซึ่งมีสาเหตุมาจากการที่ประเทศไทยยังไม่มีกฎหมายกำกับดูแลธุรกิจทรัสต์ต่างประเทศที่ดำเนินการในประเทศไทย ทำให้ผลการประเมินไม่สอดคล้องกับมาตรฐานสากล

#### 2.4.6 องค์กรไม่แสวงหากำไร

ข้อแนะนำของ FATF ข้อ 8<sup>56</sup> เสนอให้ประเทศสมาชิกมีมาตรการกำกับดูแลองค์กรไม่แสวงหากำไรเพื่อป้องกันมิให้ถูกใช้เป็นเครื่องมือในการสนับสนุนทางการเงินแก่การก่อการร้าย ในกรณีของประเทศไทย

---

<sup>53</sup> Campbell-Verduyn, Malcolm. Bitcoin, (2018). Crypto-Coins, and Global Anti-Money Laundering Governance. University of Groningen. สืบค้นจาก [www.researchgate.net/publication/322596368\\_Bitcoin\\_crypto-coins\\_and\\_global\\_anti-money\\_laundering\\_governance](http://www.researchgate.net/publication/322596368_Bitcoin_crypto-coins_and_global_anti-money_laundering_governance) เมื่อวันที่ 6 มกราคม 2563

<sup>54</sup> APG. (2017).

<sup>55</sup> FATF International Standards on Combating Money Laundering and the Financing of Terrorism & Proliferation, The FATF Recommendations, Updated June 2019. หน้า 20.

Recommendation 25 Transparency and Beneficial ownership of legal arrangements

(C) Countries should take measures to prevent the misuse of legal arrangement for money laundering or terrorist financing. In particular, countries should ensure that there is adequate accurate and timely information on express trust, including information on the settlor, trustee and beneficiaries, that can be obtained in a timely fashion by competent authorities. Countries should consider measures to facilitate access to beneficial ownership and control information by financial institutions and DNFBPs undertaking the requirement set out in Recommendation 10 and 22.

<sup>56</sup> FATF International Standards on Combating Money Laundering and the Financing of Terrorism & Proliferation, The FATF Recommendations, Updated June 2019. หน้า 11.

Recommendation 8: Non-profit organisations,

Countries should review the adequacy of laws and regulations that relate to non-profit organisations which the country has identified as being vulnerable to terrorist financing abuse. Countries should apply focused and ...(ต่อหน้าถัดไป)

การประเมินการปฏิบัติตามคำแนะนำของ FATF ในปี พ.ศ. 2560 ระบุว่า ประเทศไทยมีมาตรการกำกับดูแลองค์กรไม่แสวงหากำไรระดับสอดคล้องกับมาตรฐานของ FATF อยู่ในเรื่องของกฎหมายขึ้นทะเบียนและกำกับดูแลการดำเนินกิจกรรม แต่ประเทศไทยยังไม่มี การประเมินความเสี่ยงขององค์กรไม่แสวงหากำไร แยกประเภทขององค์กร มีเพียงการประเมินความเสี่ยงที่มุ่งเน้นเฉพาะองค์กรไม่แสวงหากำไรในพื้นที่ภาคใต้ ของประเทศไทยซึ่งพบว่ามีความเสี่ยงในการระดมทุนเพื่อสนับสนุนทางการเงินแก่การก่อการร้าย<sup>57</sup>

ตารางที่ 2.5 สรุปผลรายงานการประเมินการปฏิบัติตามมาตรฐานสากลของประเทศไทย ปี พ.ศ. 2560 โดยเรียงลำดับความสำคัญตามความเข้มข้นของปัญหาพบว่า การจะทำให้ประเทศไทยได้รับผล การประเมินที่ดีขึ้นในการประเมินรอบต่อไปได้นั้น ประเทศไทยจำเป็นต้องมีการปรับปรุงความสอดคล้อง ด้านกฎหมายการกำกับดูแลนิติบุคคลประเภทสำนักงานทนายความและสำนักงานบัญชี ทรัสต์ต่างประเทศ ที่มาดำเนินการในประเทศไทย และกำหนดให้เป็นเรื่องเร่งด่วนที่ต้องดำเนินการทันที โดยสำหรับนิติบุคคลที่ เหลืออีก 4 รูปแบบนั้นหากประเทศไทยสามารถปรับปรุงให้ดีขึ้นได้ก็จะช่วยให้ประเทศไทยได้รับผล การประเมินที่ดียิ่งขึ้น

**ตารางที่ 2.5 สรุปผลรายงานการประเมินการปฏิบัติตามมาตรฐานสากลของประเทศไทย ปี พ.ศ. 2560 สำหรับนิติบุคคล 6 รูปแบบ**

นิติบุคคล 6 รูปแบบที่ศึกษา	ผลการประเมินประเทศไทยตามมาตรฐานของ FATF
1. สำนักงานทนายความและสำนักงานบัญชี	ต้องปรับปรุง
2. ทรัสต์ต่างประเทศที่ดำเนินการในประเทศไทย	ต้องปรับปรุง
3. นิติบุคคลที่ไม่มีการประกอบธุรกิจจริงหรือ ประกอบธุรกิจ บังหน้า	สอดคล้องบางส่วน
4. องค์กรไม่แสวงหากำไร	สอดคล้องบางส่วน
5. บริษัทนำเที่ยวและบริษัททัวร์	ไม่ระบุชัดเจน
6. การเล่นเกมที่มีการฉ้อโกงหรือขายตรงผ่านนิติบุคคลที่มี การฉ้อโกงประชาชน	ไม่ระบุชัดเจน

ที่มา: รวบรวมโดยคณะผู้วิจัย

(ต่อจากหน้าที่แล้ว)... proportionate measures, in line with the riskbased approach, to such non-profit organisations to protect them from terrorist financing abuse, including:

- (a) by terrorist organisations posing as legitimate entities;
- (b) by exploiting legitimate entities as conduits for terrorist financing, including for the purpose of escaping asset-freezing measures; and
- (c) by concealing or obscuring the clan

<sup>57</sup> APG. (2017). pp. 145 – 149.

## 2.5 ภาพรวมของกฎหมายด้านการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน

ปัจจุบันการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงินในประเทศไทยมีสำนักงาน ป.ง. เป็นหน่วยงานหลัก ซึ่งทำหน้าที่เป็นหน่วยข่าวกรองทางการเงิน และบังคับใช้กฎหมายพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน นอกจากนี้ยังมีหน่วยงานอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินงานเพื่อป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน ได้แก่ สำนักงานตำรวจแห่งชาติ และกรมสอบสวนคดีพิเศษ ซึ่งจะมีหน้าที่ในการรวบรวมพยานหลักฐานและสอบสวนเกี่ยวกับการกระทำความผิดทางอาญา หากกระทำความผิดดังกล่าวเชื่อมโยงการฟอกเงิน หน่วยงานดังกล่าวจะมีส่งต่อเรื่องให้สำนักงาน ป.ง. เพื่อตรวจสอบธุรกรรมทางการเงินต่อไป การดำเนินการข้างต้นอยู่ภายใต้กฎหมายเกี่ยวกับการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงินในประเทศไทย ซึ่งมีรายละเอียดดังต่อไปนี้

### 2.5.1 พระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน พ.ศ. 2542 และที่แก้ไขเพิ่มเติม

พระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน พ.ศ. 2542 และที่แก้ไขเพิ่มเติม เป็นกฎหมายว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงินฉบับแรกของประเทศไทย โดยเป็นการบัญญัติขึ้นภายใต้พันธกรณีในฐานะรัฐภาคีขององค์การสหประชาชาติ เพื่อเป็นมาตรการทางกฎหมายในการสกัดกั้นไม่ให้นำเงินที่ได้รับจากการกระทำความผิดไปแปรสภาพให้เป็นทรัพย์สินที่ถูกกฎหมายและนำไปขยายเครือข่ายอาชญากรรมอื่น ๆ ซึ่งการฟอกเงินและการสนับสนุนทางการเงินแก่การก่อการร้ายเป็นอาชญากรรมข้ามชาติที่จำเป็นต้องได้รับความร่วมมือจากนานาประเทศ และประเทศไทยได้ดำเนินการปรับปรุงแก้ไขกฎหมายฟอกเงินของประเทศไทยให้สอดคล้องกับมาตรฐานสากลมาโดยตลอด

ภายใต้บทบัญญัติของพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน พ.ศ. 2542 และที่แก้ไขเพิ่มเติมได้กำหนดมาตรการในการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน ดังนี้

#### 2.5.1.1 มาตรการเพื่อการป้องกันการฟอกเงิน

การป้องกันการฟอกเงินภายใต้พระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน พ.ศ. 2542 และที่แก้ไขเพิ่มเติม มีวัตถุประสงค์เพื่อป้องกันการจำหน่าย จ่าย โอน เงินหรือทรัพย์สินจากการกระทำผิดเพื่อตัดช่องทางทางการเงินหรือทรัพย์สินดังกล่าวไปสู่การขยายเครือข่ายในการก่ออาชญากรรม โดยมาตรการป้องกันภายใต้พระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน พ.ศ. 2542 และที่แก้ไขเพิ่มเติม กำหนดให้สถาบันการเงิน สำนักงานที่ดิน เจ้าหน้าที่ศุลกากร ผู้ประกอบอาชีพตามมาตรา 16<sup>58</sup> มีหน้าที่ต้องรายงาน

---

<sup>58</sup> พระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน พ.ศ. 2542 แก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2552 และพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน (ฉบับที่ 5) พ.ศ. 2558 มาตรา 16 ให้ผู้ประกอบอาชีพดังต่อไปนี้มีหน้าที่ต้องรายงานการทำธุรกรรมต่อสำนักงานในกรณีเป็นธุรกรรมที่ใช้เงินสดมีจำนวนเกินกว่าที่กำหนดในกฎกระทรวง หรือเป็นธุรกรรมที่มีเหตุอันควรสงสัย ทั้งนี้ผู้ประกอบอาชีพตาม (2) (3) (4) และ (5) ต้องเป็นนิติบุคคล เว้นแต่ในกรณีที่มีเหตุอันควรสงสัยที่มีพยานหลักฐานอันสมควรว่ามี

การทำธุรกรรมต่อสำนักงาน ป.ป.ง. นอกจากนี้ ยังกำหนดให้สถาบันการเงินและผู้ประกอบอาชีพตามมาตรา 16 ต้องกำหนดนโยบายการรับลูกค้า การบริหารความเสี่ยงที่อาจเกี่ยวกับการฟอกเงินของลูกค้า และต้องดำเนินการตรวจสอบเพื่อทราบข้อเท็จจริงเกี่ยวกับลูกค้าเมื่อเริ่มทำธุรกรรมครั้งแรก โดยต้องตรวจสอบเป็นระยะจนสิ้นสุดดำเนินการ เมื่อมีการปิดบัญชีหรือยุติความสัมพันธ์กับลูกค้า<sup>59</sup>

ทั้งนี้ สาระสำคัญของมาตรการเพื่อการป้องกันการฟอกเงินที่เกี่ยวกับการรายงานการทำธุรกรรม การตรวจสอบลูกค้าเพื่อทราบข้อเท็จจริงเกี่ยวกับลูกค้า สรุปได้ดังนี้

---

การทำธุรกรรมที่เกี่ยวข้องหรืออาจเกี่ยวข้องกับการกระทำความผิดมูลฐานหรือความผิดฐานฟอกเงินกับผู้ประกอบอาชีพตามมาตรา (2) (3) (4) และ (5) ที่มีได้เป็นนิติบุคคล ให้สำนักงานมีอำนาจสั่งเป็นหนังสือให้ผู้ประกอบอาชีพดังกล่าวรายงานการทำธุรกรรมต่อสำนักงาน

- 1) ผู้ประกอบอาชีพเกี่ยวกับการดำเนินการ การให้คำแนะนำ หรือการเป็นที่ปรึกษาในการทำธุรกรรมที่เกี่ยวกับการลงทุนหรือ การเคลื่อนย้ายเงินทุนตามกฎหมายว่าด้วยหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์ ที่ไม่ใช่สถาบันการเงินตามมาตรา 13
- 2) ผู้ประกอบอาชีพค้าอัญมณีเพชรพลอย ทองคำ หรือเครื่องประดับที่ประดับด้วยอัญมณี เพชรพลอย หรือทองคำ
- 3) ผู้ประกอบอาชีพค้าหรือให้เช่าซีอีรอลยนต์
- 4) ผู้ประกอบอาชีพเกี่ยวกับนายหน้าหรือตัวแทนซื้อขายอสังหาริมทรัพย์
- 5) ผู้ประกอบอาชีพค้าของเก่าตามกฎหมายว่าด้วยการควบคุมการขายทอดตลาดและค้าของเก่า
- 6) ผู้ประกอบอาชีพเกี่ยวกับสินเชื่อส่วนบุคคลภายใต้การกำกับสำหรับผู้ประกอบธุรกิจที่มีใช้สถาบันการเงินตามประกาศกระทรวงการคลังเกี่ยวกับการประกอบธุรกิจสินเชื่อส่วนบุคคลภายใต้การกำกับ หรือตามกฎหมายว่าด้วยธุรกิจสถาบันการเงิน
- 7) ผู้ประกอบอาชีพเกี่ยวกับบัตรเครดิตอิเล็กทรอนิกส์ที่มีใช้สถาบันการเงินตามประกาศกระทรวงการคลังเกี่ยวกับการประกอบธุรกิจบัตรเครดิตอิเล็กทรอนิกส์หรือตามกฎหมายว่าด้วยธุรกิจสถาบันการเงิน
- 8) ผู้ประกอบอาชีพเกี่ยวกับบัตรเครดิตที่มีใช้สถาบันการเงินตามประกาศกระทรวงการคลังเกี่ยวกับการประกอบธุรกิจบัตรเครดิตหรือตามกฎหมายว่าด้วยธุรกิจสถาบันการเงิน
- 9) ผู้ประกอบอาชีพเกี่ยวกับการชำระเงินทางอิเล็กทรอนิกส์ตามกฎหมายว่าด้วยการควบคุมดูแลธุรกิจบริการการชำระเงินทางอิเล็กทรอนิกส์
- 10) ผู้ประกอบอาชีพที่ดำเนินธุรกิจทางการเงินตามกฎหมายว่าด้วยการควบคุมการแลกเปลี่ยนเงิน ที่มีใช้เป็นสถาบันการเงิน ซึ่งปรากฏ ผลจากการประเมินความเสี่ยงที่เกี่ยวกับการฟอกเงินหรือการสนับสนุนทางการเงินแก่การก่อการร้ายว่ามีความเสี่ยงที่อาจถูกใช้เป็น ช่องทางในการฟอกเงินหรือการสนับสนุนทางการเงินแก่การก่อการร้าย ทั้งนี้ตามที่กำหนดในกฎกระทรวง

ในกรณีที่ปรากฏว่ามีข้อเท็จจริงใดที่เกี่ยวข้องหรืออาจจะเป็นประโยชน์ในการยืนยันหรือยกเลิกข้อเท็จจริงเกี่ยวกับธุรกรรมที่ได้รายงานไปตามวรรคหนึ่งแล้ว ให้บุคคลดังกล่าวรายงานข้อเท็จจริงนั้นให้สำนักงานทราบโดยไม่ชักช้า

ให้นำความในมาตรา 14 มาใช้บังคับกับผู้มีหน้าที่รายงานตามวรรคหนึ่งด้วยโดยอนุโลม เว้นแต่กรณีผู้มีหน้าที่รายงานดังกล่าว เป็นผู้กระทำความผิดฐานฟอกเงินเสียเอง

<sup>59</sup> พระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน พ.ศ. 2542 เพิ่มโดยพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2552 มาตรา 20/1 สถาบันการเงินและผู้ประกอบอาชีพตามมาตรา 16 (1) และ (9) ต้องกำหนดนโยบายการรับลูกค้า การบริหารความเสี่ยงที่อาจเกี่ยวกับการฟอกเงินของลูกค้า และต้องดำเนินการตรวจสอบเพื่อทราบข้อเท็จจริงเกี่ยวกับลูกค้าเมื่อเริ่มทำธุรกรรมครั้งแรก โดยต้องตรวจสอบเป็นระยะจนสิ้นสุดดำเนินการเมื่อมีการปิดบัญชีหรือยุติความสัมพันธ์กับลูกค้า



## 1. การกำหนดให้สถาบันการเงินต้องรายงานธุรกรรมต่อสำนักงาน ปปง.

พระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน พ.ศ. 2542 มาตรา 13<sup>60</sup> กำหนดให้สถาบันการเงินมีหน้าที่ต้องรายงานการทำธุรกรรมนั้นต่อสำนักงาน ปปง. เมื่อธุรกรรมดังกล่าวเป็น (1) ธุรกรรมที่ใช้เงินสดมีจำนวนเกินกว่าที่กำหนดในกฎกระทรวง (2) ธุรกรรมที่เกี่ยวกับทรัพย์สินที่มีมูลค่าเกินกว่าที่กำหนดในกฎกระทรวง หรือ (3) ธุรกรรมที่มีเหตุอันควรสงสัย ทั้งนี้สำนักงาน ปปง. ได้ออกแนวปฏิบัติเรื่องการรายงานธุรกรรมสำหรับสถาบันการเงินประเภทต่างๆ ได้แก่ บริษัทบริหารสินทรัพย์ ธนาคารบริษัทเงินทุน และบริษัทเครดิตฟองซิเอร์ บริษัทหลักทรัพย์ บริษัทหลักทรัพย์จัดการกองทุน บริษัทประกันชีวิต สหกรณ์ โดยกำหนดประเภทธุรกรรมที่ต้องรายงาน ได้แก่

- ธุรกรรมที่ใช้เงินสด ตั้งแต่ 2 ล้านบาทขึ้นไป
- ธุรกรรมเกี่ยวกับทรัพย์สิน ที่สามารถประเมินราคาได้ตั้งแต่ 5 ล้านบาทขึ้นไป
- ธุรกรรมที่มีเหตุอันควรสงสัย กล่าวคือ เป็นธุรกรรมที่เจตนาหลีกเลี่ยงการปฏิบัติตามกฎหมายว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน หรือ เป็นธุรกรรมที่มีพฤติการณ์ว่าอาจเกี่ยวข้องกับการกระทำความผิด

## 2. การกำหนดให้นิติบุคคลและบุคคลธรรมดาที่ได้รับอนุญาตให้ประกอบธุรกิจเกี่ยวกับปัจจัยชำระเงินต่างประเทศตามกฎหมายว่าด้วยการควบคุมการแลกเปลี่ยนเงิน มีหน้าที่ต้องรายงานธุรกรรมต่อสำนักงาน ปปง.<sup>61</sup>

กิจกรรมหลักของนิติบุคคลที่ได้รับอนุญาตให้ประกอบธุรกิจเกี่ยวกับปัจจัยชำระเงินต่างประเทศตามกฎหมายว่าด้วยการควบคุมการแลกเปลี่ยนเงิน ประกอบด้วยกิจกรรมดังต่อไปนี้

- (1) รับซื้อเงินตราต่างประเทศจากลูกค้า
- (2) ขายเงินตราต่างประเทศให้แก่ลูกค้า

---

<sup>60</sup> พระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน พ.ศ. 2542 มาตรา 13 เมื่อมีการทำธุรกรรมกับสถาบันการเงิน ให้สถาบันการเงินมีหน้าที่ต้องรายงานการทำธุรกรรมนั้นต่อสำนักงาน ปปง. เมื่อปรากฏว่าธุรกรรมดังกล่าวเป็น

- (1) ธุรกรรมที่ใช้เงินสดมีจำนวนเกินกว่าที่กำหนดในกฎกระทรวง
- (2) ธุรกรรมที่เกี่ยวกับทรัพย์สินที่มีมูลค่าเกินกว่าที่กำหนดในกฎกระทรวง หรือ
- (3) ธุรกรรมที่มีเหตุอันควรสงสัย ทั้งนี้ ไม่ว่าจะเป็ นธุรกรรมตาม (1) หรือ (2) หรือไม่ก็ตาม

ในกรณีที่ปรากฏว่ามีข้อเท็จจริงใดที่เกี่ยวข้องหรืออาจจะเป็นประโยชน์ในการยืนยัน หรือยกเลิกข้อเท็จจริงเกี่ยวกับธุรกรรมที่สถาบันการเงินได้รายงานไปแล้ว ให้สถาบันการเงินรายงานข้อเท็จจริงนั้น ให้สำนักงานทราบโดยไม่ชักช้า

<sup>61</sup> สำนักงานป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน. (2562). แนวปฏิบัติเรื่อง การรายงานธุรกรรมสำหรับนิติบุคคลและบุคคลธรรมดาที่ได้รับอนุญาตให้ประกอบธุรกิจเกี่ยวกับปัจจัยชำระเงินต่างประเทศตามกฎหมายว่าด้วยการควบคุมการแลกเปลี่ยน. สืบค้นจาก [http://www.amlo.go.th/amlo-intranet/media/k2/attachments/8YreportYMC\\_8511.pdf](http://www.amlo.go.th/amlo-intranet/media/k2/attachments/8YreportYMC_8511.pdf). เมื่อวันที่ 20 มิถุนายน 2563.

- (3) รับซื้อเช็คคนักเดินทาง (traveler's check) หรือตราสารทางการเงิน (ต่างประเทศ) จากลูกค้า
- (4) รับเงินสดเพื่อโอนมูลค่าเงินไปต่างประเทศตามคำสั่งของลูกค้า
- (5) ส่งมอบเงินสดให้แก่ลูกค้าที่มาชำระเงินตามคำสั่งโอนเงินจากต่างประเทศ

ทั้งนี้ภายใต้กฎหมายว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงินกำหนดให้ผู้ประกอบธุรกิจเกี่ยวกับปัจจัยชำระเงินต่างประเทศตามกฎหมายว่าด้วยการควบคุมการแลกเปลี่ยนเงิน ต้องมีหน้าที่รายงานธุรกรรมต่อสำนักงาน ปปง. ดังนี้

- ผู้มีหน้าที่รายงานเป็นนิติบุคคล ต้องรายงานธุรกรรมที่ใช้เงินสดที่เป็นการรับหรือส่งมอบเงินสดกับลูกค้าโดยตรง มีมูลค่าตั้งแต่ 5 แสนบาทขึ้นไป
- ผู้มีหน้าที่รายงานเป็นบุคคลธรรมดา ต้องรายงานธุรกรรมที่ใช้เงินสดที่เป็นการรับหรือส่งมอบเงินสดกับลูกค้าโดยตรง มีมูลค่าตั้งแต่ 1 แสนบาทขึ้นไป
- ธุรกรรมการโอนเงินทางอิเล็กทรอนิกส์ ได้แก่ ธุรกรรมการโอนมูลค่าเงินหรือรับโอนมูลค่าเงิน โดยหักบัญชี ตั้งแต่ 7 แสนบาทขึ้นไป
- ธุรกรรมการโอนเงินทางอิเล็กทรอนิกส์ที่เป็นการส่งมอบเงินสดตั้งแต่ 1 แสนบาทขึ้นไป
- ธุรกรรมที่มีเหตุอันควรสงสัย

### 3. การกำหนดให้สำนักงานที่ดินมีหน้าที่ต้องรายงานการทำธุรกรรมต่อสำนักงาน ปปง.

เมื่อมีการดำเนินนิติกรรมใด ๆ ก็ตามที่เกี่ยวข้องกับอสังหาริมทรัพย์โดยผู้ทำนิติกรรมนั้นไม่ใช่สถาบันการเงินในกรณีที่ (1) เมื่อมีการชำระด้วยเงินสดตั้งแต่ 2 ล้านบาทขึ้นไป (2) เมื่ออสังหาริมทรัพย์มีมูลค่าตามราคาประเมินเพื่อเรียกเก็บค่าธรรมเนียมในการทำนิติกรรมมีมูลค่าตั้งแต่ 5 ล้านบาทขึ้นไป (3) เมื่อเป็นธุรกรรมที่มีเหตุอันควรสงสัยตามพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน พ.ศ. 2542 มาตรา 15<sup>62</sup>

---

<sup>62</sup> พระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน พ.ศ. 2542 มาตรา 15 ให้สำนักงานที่ดินกรุงเทพมหานคร สำนักงานที่ดินจังหวัด สำนักงานที่ดินสาขา และสำนักงานที่ดินอำเภอ มีหน้าที่ต้องรายงานต่อสำนักงาน เมื่อปรากฏว่ามีอาการของทะเบียนสิทธิและนิติกรรมเกี่ยวกับอสังหาริมทรัพย์ที่สถาบันการเงินมิได้เป็นคู่กรณีและมีลักษณะดังต่อไปนี้

- (1) เมื่อมีการชำระด้วยเงินสดเป็นจำนวนเกินกว่าที่กำหนดในกฎกระทรวง
- (2) เมื่ออสังหาริมทรัพย์มีมูลค่าตามราคาประเมินเพื่อเรียกเก็บค่าธรรมเนียมจดทะเบียนสิทธิ และนิติกรรมเกินกว่าที่กำหนดในกฎกระทรวง เว้นแต่เป็นการโอนในทางมรดกให้แก่ทายาทโดยธรรม หรือ
- (3) เมื่อเป็นธุรกรรมที่มีเหตุอันควรสงสัย

#### 4. การกำหนดให้เจ้าหน้าที่ศุลกากรต้องรวบรวมและจัดส่งข้อมูลไปยังสำนักงาน ปง.

พระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน พ.ศ. 2542 เพิ่มโดยพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน (ฉบับที่ 5) พ.ศ. 2558 มาตรา 15/1<sup>63</sup> เมื่อพนักงานเจ้าหน้าที่ศุลกากรผู้ใดได้รับแจ้งรายการเกี่ยวกับการนำเงินตราไม่ว่าจะเป็นเงินตราหรือเงินตราต่างประเทศตามกฎหมายว่าด้วยการควบคุมการแลกเปลี่ยนเงินเข้ามาในหรือออกไปนอกราชอาณาจักร อันมีมูลค่ารวมกันถึงจำนวนที่คณะกรรมการกำหนดให้พนักงานเจ้าหน้าที่ศุลกากรดังกล่าวรวบรวมและจัดส่งข้อมูลที่ได้รับแจ้งนั้นไปยังสำนักงาน

#### 5. การกำหนดให้ผู้ประกอบอาชีพตามพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน พ.ศ. 2542 มาตรา 16 ต้องรายงานธุรกรรมต่อ สำนักงาน ปง.

พระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน พ.ศ. 2542 และที่แก้ไขเพิ่มเติม โดยมาตรา 16 ให้ผู้ประกอบอาชีพดังต่อไปนี้มีหน้าที่ต้องรายงานการทำธุรกรรมต่อสำนักงานในกรณีเป็นธุรกรรมที่ใช้เงินสดมีจำนวนเกินกว่าที่กำหนดในกฎกระทรวง หรือเป็นธุรกรรมที่มีเหตุอันควรสงสัย ทั้งนี้

ผู้ประกอบอาชีพตามมาตรา 16 ต้องเป็นนิติบุคคล เว้นแต่ในกรณีที่มีเหตุอันควรสงสัยที่มีพยานหลักฐานอันสมควรว่ามีการทำธุรกรรมที่เกี่ยวข้องหรืออาจเกี่ยวข้องกับการกระทำความผิดมูลฐานหรือความผิดฐานฟอกเงินกับผู้ประกอบอาชีพตามมาตรา 16 ที่มีได้เป็นนิติบุคคล ให้สำนักงานมีอำนาจสั่งเป็นหนังสือให้ผู้ประกอบอาชีพดังกล่าวรายงานการทำธุรกรรมต่อสำนักงาน

- (1) ผู้ประกอบอาชีพเกี่ยวกับการดำเนินการ การให้คำแนะนำ หรือการเป็นที่ปรึกษา ในการทำธุรกรรมที่เกี่ยวกับการลงทุนหรือการเคลื่อนย้ายเงินทุนตามกฎหมายว่าด้วยหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์ ที่ไม่ใช่สถาบันการเงินตามมาตรา 13
- (2) ผู้ประกอบอาชีพค้าอัญมณีเพชรพลอย ทองคำ หรือเครื่องประดับที่ประดับด้วยอัญมณีเพชรพลอย หรือทองคำ
- (3) ผู้ประกอบอาชีพค้าหรือให้เช่าซื้อรถยนต์
- (4) ผู้ประกอบอาชีพเกี่ยวกับนายหน้าหรือตัวแทนซื้อขายอสังหาริมทรัพย์

---

<sup>63</sup> พระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน พ.ศ. 2542 เพิ่มโดยพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน (ฉบับที่ 5) พ.ศ. 2558 มาตรา 15/1 เมื่อพนักงานเจ้าหน้าที่ศุลกากรผู้ใดได้รับแจ้งรายการเกี่ยวกับการนำเงินตราไม่ว่าจะเป็นเงินตราหรือเงินตราต่างประเทศตามกฎหมายว่าด้วยการควบคุมการแลกเปลี่ยนเงินเข้ามาในหรือออกไปนอกราชอาณาจักร อันมีมูลค่ารวมกันถึงจำนวนที่คณะกรรมการกำหนด ให้พนักงานเจ้าหน้าที่ศุลกากรดังกล่าวรวบรวมและจัดส่งข้อมูลที่ได้รับแจ้งนั้นไปยังสำนักงาน ทั้งนี้ ตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และแบบการแจ้งรายการที่คณะกรรมการกำหนด

จำนวนเงินตราหรือเงินตราต่างประเทศที่คณะกรรมการกำหนดตามวรรคหนึ่ง ต้องไม่น้อยกว่าจำนวนที่ผู้นำเงินตราที่นำเข้ามาในหรือออกไปนอกราชอาณาจักรต้องแจ้งรายการตามที่กฎหมายว่าด้วยการควบคุมการแลกเปลี่ยนเงินกำหนด

- (5) ผู้ประกอบอาชีพค้าของเก่าตามกฎหมายว่าด้วยการควบคุมการขายทอดตลาด และ  
ค้าของเก่า
- (6) ผู้ประกอบอาชีพเกี่ยวกับสินเชื่อส่วนบุคคลภายใต้การกำกับสำหรับผู้ประกอบธุรกิจ  
ที่มีใช้สถาบันการเงินตามประกาศกระทรวงการคลังเกี่ยวกับการประกอบธุรกิจสินเชื่อ  
ส่วนบุคคลภายใต้การกำกับ หรือตามกฎหมายว่าด้วยธุรกิจสถาบันการเงิน
- (7) ผู้ประกอบอาชีพเกี่ยวกับบัตรเครดิตอิเล็กทรอนิกส์ที่มีใช้สถาบันการเงินตามประกาศ  
กระทรวงการคลังเกี่ยวกับการประกอบธุรกิจบัตรเครดิตหรือตามกฎหมาย  
ว่าด้วยธุรกิจสถาบันการเงิน
- (8) ผู้ประกอบอาชีพเกี่ยวกับบัตรเครดิตที่มีใช้สถาบันการเงินตามประกาศ  
กระทรวงการคลังเกี่ยวกับการประกอบธุรกิจบัตรเครดิต หรือตามกฎหมายว่าด้วยธุรกิจ  
สถาบันการเงิน
- (9) ผู้ประกอบอาชีพเกี่ยวกับการชำระเงินทางอิเล็กทรอนิกส์ตามกฎหมายว่าด้วย  
การควบคุมดูแลธุรกิจบริการการชำระเงินทางอิเล็กทรอนิกส์
- (10) ผู้ประกอบอาชีพที่ดำเนินธุรกิจทางการเงินตามกฎหมายว่าด้วยการควบคุม  
การแลกเปลี่ยนเงิน ที่มีใช้เป็นสถาบันการเงิน ซึ่งปรากฏผลจากการประเมินความเสี่ยง  
ที่เกี่ยวกับการฟอกเงินหรือการสนับสนุนทางการเงินแก่การก่อการร้ายที่มีความเสี่ยง  
ที่อาจถูกใช้เป็นช่องทางในการฟอกเงินหรือการสนับสนุนทางการเงินแก่การก่อการร้าย  
ทั้งนี้ตามที่กำหนดในกฎกระทรวง

#### **6. การกำหนดมาตรการในการตรวจสอบเพื่อทราบข้อเท็จจริงเกี่ยวกับลูกค้าของสถาบันการเงิน และผู้ประกอบอาชีพ**

ตามพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน พ.ศ. 2542 เพิ่มโดยพระราชบัญญัติป้องกัน  
และปราบปรามการฟอกเงิน (ฉบับที่ 5) พ.ศ. 2558 มาตรา 20/1 “สถาบันการเงินและผู้ประกอบอาชีพ  
ตามมาตรา 16 (1) และ (9) ต้องกำหนดนโยบายการรับลูกค้า การบริหารความเสี่ยงที่อาจเกี่ยวกับการฟอกเงิน  
ของลูกค้า และต้องดำเนินการตรวจสอบเพื่อทราบข้อเท็จจริงเกี่ยวกับลูกค้าเมื่อเริ่มทำธุรกรรมครั้งแรก โดย  
ต้องตรวจสอบเป็นระยะจนสิ้นสุดดำเนินการเมื่อมีการปิดบัญชีหรือยุติความสัมพันธ์กับลูกค้า” และมาตรา  
20/1 วรรคท้ายกำหนดให้ผู้ประกอบอาชีพตามมาตรา 16 (2) (3) (4) (5) (6) (7) (8) และ (10) ต้องดำเนินการ  
เช่นเดียวกับสถาบันการเงินและผู้ประกอบอาชีพตามมาตรา 16 (1) และ (9)

อนึ่ง สำนักงาน ปปง. จึงกำหนดแนวปฏิบัติ เรื่อง การจัดให้ลูกค้าแสดงตน ของลูกค้าประเภท  
บุคคลธรรมดาและลูกค้านิติบุคคล รวมถึงออกกฎกระทรวงการตรวจสอบเพื่อทราบข้อเท็จจริงเกี่ยวกับลูกค้า

พ.ศ. 2563 ซึ่งมีผลบังคับใช้วันที่ 12 สิงหาคม พ.ศ. 2563 โดยกำหนดให้สถาบันการเงินและผู้ประกอบอาชีพ ตามมาตรา 16 ต้องตรวจสอบเพื่อทราบข้อเท็จจริงเกี่ยวกับลูกค้ำ โดยแบ่งลูกค้ำออกเป็น 2 ประเภทเพื่อให้เกิดความชัดเจน คือ 1) ลูกค้ำที่สร้างความสัมพันธ์ทางธุรกิจ และ 2) ลูกค้ำที่มีการทำธุรกรรมเป็นครั้งคราว

การตรวจสอบเพื่อทราบข้อเท็จจริงเกี่ยวกับลูกค้ำสามารถแบ่งออกได้เป็น 2 ด้านใหญ่ ๆ ดังนี้

### 1. ด้านการกำหนดนโยบายในการรับลูกค้ำ

กฎกระทรวงการตรวจสอบเพื่อทราบข้อเท็จจริงเกี่ยวกับลูกค้ำ พ.ศ. 2563 กำหนดให้สถาบันการเงินและผู้ประกอบอาชีพตามมาตรา 16 กำหนดนโยบายการรับลูกค้ำและระเบียบวิธีการสำหรับการประเมิน บริหาร และบรรเทาความเสี่ยงภายในองค์กรของสถาบันการเงินและผู้ประกอบอาชีพตามมาตรา 16<sup>64</sup> และ กำหนดมาตรการที่เหมาะสมในการประเมินความเสี่ยง<sup>65</sup>

การกำหนดนโยบายและระเบียบวิธีการดังกล่าวต้องมีลักษณะอย่างน้อยคือ (1) จัดทำขึ้น เป็นลายลักษณ์อักษร (2) มีความสำคัญระดับสูงสุด ซึ่งผ่านความเห็นชอบและได้รับอนุมัติจากผู้บริหารระดับสูง หรือคณะกรรมการของสถาบันการเงินและผู้ประกอบอาชีพตามมาตรา 16 และ (3) ได้รับการทบทวน เป็นระยะและปรับปรุงให้ทันสมัยอยู่เสมอ

ส่วนการกำหนดมาตรการที่เหมาะสมในการประเมินความเสี่ยงนั้น กฎกระทรวงฯ กำหนดให้ต้อง นำปัจจัยความเสี่ยงที่เกี่ยวกับลูกค้ำ พื้นที่หรือประเทศ ผลิตภัณฑ์หรือบริการ ธุรกรรมหรือช่องทาง ในการบริการมาประกอบการพิจารณาประเมินความเสี่ยง

### 2. ด้านการดำเนินการเพื่อตรวจสอบข้อเท็จจริงเกี่ยวกับลูกค้ำ

ในการดำเนินการเพื่อตรวจสอบข้อเท็จจริงเกี่ยวกับลูกค้ำ กฎกระทรวงฯ ได้กำหนดให้สถาบันการเงินและผู้ประกอบอาชีพตามมาตรา 16 ดำเนินการตามนโยบายและระเบียบวิธีการที่กำหนด<sup>66</sup>

ส่วนการดำเนินการเพื่อประเมินความเสี่ยง บริหาร และบรรเทาความเสี่ยงเกี่ยวกับลูกค้ำนั้น สถาบันการเงินและผู้ประกอบอาชีพตามมาตรา 16 ต้องดำเนินการที่ตามกำหนดในมาตรการฯ และต้องจัดทำรายงาน ประเมินความเสี่ยง รวมถึงปรับปรุงผลการประเมินความเสี่ยงให้เป็นปัจจุบัน โดยในการประเมินความเสี่ยงนี้ สถาบันการเงินและผู้ประกอบอาชีพตามมาตรา 16 ต้องกำหนดระดับความเสี่ยงของลูกค้ำสำหรับลูกค้ำทุกราย ยาเพื่อกำหนดระดับความเข้มข้นในการตรวจสอบเพื่อทราบข้อเท็จจริงเกี่ยวกับลูกค้ำให้สอดคล้องกับระดับ ความเสี่ยง<sup>67</sup> โดยสามารถแบ่งความเสี่ยงของลูกค้ำออกได้ 3 ระดับ ดังนี้

<sup>64</sup> กฎกระทรวงการตรวจสอบเพื่อทราบข้อเท็จจริงเกี่ยวกับลูกค้ำ พ.ศ. 2563 ข้อ 8

<sup>65</sup> กฎกระทรวงการตรวจสอบเพื่อทราบข้อเท็จจริงเกี่ยวกับลูกค้ำ พ.ศ. 2563 ข้อ 9

<sup>66</sup> กฎกระทรวงการตรวจสอบเพื่อทราบข้อเท็จจริงเกี่ยวกับลูกค้ำ พ.ศ. 2563 ข้อ 8

<sup>67</sup> กฎกระทรวงการตรวจสอบเพื่อทราบข้อเท็จจริงเกี่ยวกับลูกค้ำ พ.ศ. 2563 ข้อ 11

ระดับความเสี่ยงของลูกค้า	ระดับความเข้มข้นในการตรวจสอบเพื่อทราบข้อเท็จจริงเกี่ยวกับลูกค้า (customer due diligence: CDD)	กรณีปรับระดับความเสี่ยง
กรณีลูกค้าในรายที่มี <b>ความเสี่ยงสูง</b>	ตรวจสอบเพื่อทราบข้อเท็จจริงเกี่ยวกับลูกค้าในระดับเข้มข้น (enhance customer due diligence: EDD) โดยอย่างน้อยต้องดำเนินการตาม ข้อ 12 ของกฎกระทรวงเพื่อตรวจสอบข้อเท็จจริงเกี่ยวกับลูกค้า พ.ศ. 2563	ถ้าปรากฏในภายหลังว่า มีปัจจัยอื่นที่ทำให้ลูกค้ามีความเสี่ยงลดลง อาจพิจารณาปรับลดระดับความเสี่ยงลงตามผลการประเมินความเสี่ยงได้แต่ต้องกำหนดให้ผู้บริหารระดับสูงเป็นผู้อนุมัติผลการปรับลดระดับความเสี่ยงของลูกค้าดังกล่าว <sup>68</sup>
กรณีลูกค้าในรายที่มี <b>ความเสี่ยงปกติ</b>	ตรวจสอบเพื่อทราบข้อเท็จจริงเกี่ยวกับลูกค้าในระดับปกติ (customer due diligence: CDD) วิธีการตาม หมวด 3 ของกฎกระทรวงเพื่อตรวจสอบข้อเท็จจริงเกี่ยวกับลูกค้า พ.ศ. 2563	-
กรณีลูกค้าในรายที่มี <b>ความเสี่ยงต่ำ</b>	สถาบันการเงินและผู้ประกอบอาชีพตามมาตรา 16 อาจพิจารณาลดระดับความเข้มข้นในการตรวจสอบเพื่อทราบข้อเท็จจริงเกี่ยวกับลูกค้าได้ (simplify customer due diligence: SDD) ตามข้อ 17 วรรคหนึ่ง (5)	กรณีมีเหตุอันควรสงสัยว่าลูกค้ามีส่วนร่วมในการกระทำ หรือมีการทำธุรกรรมหรือมีการดำเนินการใด ๆ ที่อาจเกี่ยวข้องกับความผิดมูลฐาน การฟอกเงิน หรือการสนับสนุนทางการเงินแก่การก่อการร้ายหรือการแพร่ขยายอาวุธที่มีอานุภาพทำลายล้างสูง ต้องปรับระดับความเสี่ยงของลูกค้าให้เป็นลูกค้าที่มีความเสี่ยงสูง <sup>69</sup>

ทั้งนี้ การประเมิน บริหารและบรรเทาความเสี่ยงนั้น สถาบันการเงินและผู้ประกอบอาชีพตามมาตรา 16 ต้องดำเนินการกับลูกค้าทุกรายตั้งแต่สร้างความสัมพันธ์ทางธุรกิจจนยุติความสัมพันธ์ทางธุรกิจหรือ

<sup>68</sup> กฎกระทรวงการตรวจสอบเพื่อทราบข้อเท็จจริงเกี่ยวกับลูกค้า พ.ศ. 2563 ข้อ 11 วรรคสอง

<sup>69</sup> กฎกระทรวงการตรวจสอบเพื่อทราบข้อเท็จจริงเกี่ยวกับลูกค้า พ.ศ. 2563 ข้อ 11 วรรคสาม

เมื่อมีการทำธุรกรรมเป็นครั้งคราวกับลูกค้า<sup>70</sup> เช่นเดียวกันกับการกำหนดระดับความเสี่ยงของลูกค้า สถาบันการเงินหรือผู้ประกอบการอาชีพตามมาตรา 16 ที่ได้กำหนดระดับความเสี่ยงของลูกค้าไปแล้วอาจพิจารณาปรับลดระดับความเสี่ยงตามปัจจัยที่กฎกระทรวงฯ

อย่างไรก็ดี เนื่องจากสำนักงาน ป.ป.ง. ยังมิได้กำหนดแนวทางร่วมกับกรมพัฒนาธุรกิจการค้า กระทรวงพาณิชย์ ในฐานะนายทะเบียนผู้รับจดทะเบียนจัดตั้งนิติบุคคลเพื่อหาทางป้องกันไม่ให้นิติบุคคลถูกใช้บังหน้าเพื่อการฟอกเงิน และยังมีได้กำหนดให้ผู้ประกอบวิชาชีพนายความและวิชาชีพบัญชี เป็นผู้มีหน้าที่รายงานตามกฎหมายดังกล่าว ด้วยเหตุนี้ ทั้งกรมพัฒนาธุรกิจการค้า กระทรวงพาณิชย์ และผู้ประกอบการวิชาชีพนายความและวิชาชีพบัญชี จึงยังไม่มีหน้าที่ในการจัดให้ลูกค้าแสดงตน (Know Your Customer : KYC) ตรวจสอบเพื่อทราบข้อเท็จจริงเกี่ยวกับลูกค้า (Customer Due Diligence : CDD) และรายงานธุรกรรมที่มีเหตุอันควรสงสัย ส่งผลให้ประเทศไทยถูกจัดอยู่ในกลุ่มประเทศที่มีข้อบกพร่องในทางกฎหมายว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงินตามการประเมินการปฏิบัติตาม ข้อเสนอแนะของ FATF โดยเห็นว่า นายทะเบียนนิติบุคคลและผู้ประกอบวิชาชีพดังกล่าวถือว่าเป็นด่านแรกในการตรวจสอบลูกค้า ซึ่งอาจช่วยให้กฎหมายว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงินมีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น

โดยคณะผู้วิจัยพบปัญหาในลักษณะข้างต้นนี้กับการกำกับดูแลการดำเนินงานของมูลนิธิ สมาคมหรือองค์กรไม่แสวงหากำไร โดยพบว่าภายใต้พระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน พ.ศ. 2542 และที่แก้ไขเพิ่มเติม ยังไม่ได้กำหนดให้มูลนิธิ สมาคมหรือองค์กรไม่แสวงหากำไรเป็นผู้มีหน้าที่ในการรายงานธุรกรรมใด ๆ ต่อสำนักงาน ป.ป.ง. ตัวอย่างเช่น กรณีมีผู้บริจาคเงินโดยใช้เงินสดมากเกินไปผิดปกติ โดยพระราชบัญญัติฉบับนี้กำหนดไว้เพียงกรณีที่สำนักงาน ป.ป.ง. มีเหตุอันควรสงสัยและมีพยานหลักฐานก็สามารถที่จะขอให้คณะกรรมการธุรกรรมสั่งให้มูลนิธิ สมาคมหรือองค์กรไม่แสวงหากำไรนั้นเข้าชี้แจงข้อเท็จจริง<sup>71</sup> ทั้งนี้ มูลนิธิ สมาคมหรือองค์กรไม่แสวงหากำไรอาจเป็นอีกหนึ่งในองค์กรที่จะถูกใช้เป็นเครื่องมือในการฟอกเงินได้เช่นกัน

ด้านการป้องกันและควบคุมการเล่นแชร์ที่มีการฉ้อโกงประชาชนนั้น ภายใต้พระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน พ.ศ. 2542 และที่แก้ไขเพิ่มเติม มาตรา 3 ได้กำหนดให้การเล่นแชร์ที่มีการฉ้อโกงเป็นความผิดมูลฐานตามอนุมาตรา 3 โดยหากมีการกระทำความผิดมูลฐานเกิดขึ้น สำนักงาน ป.ป.ง. สามารถ

---

<sup>70</sup> กฎกระทรวงการตรวจสอบเพื่อทราบข้อเท็จจริงเกี่ยวกับลูกค้า พ.ศ. 2563 ข้อ 10

<sup>71</sup> พระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน พ.ศ. 2542 ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน (ฉบับที่ 5) พ.ศ. 2558 มาตรา 16/1 ในกรณีที่มีเหตุอันควรสงสัยโดยมีพยานหลักฐานตามสมควรว่า มูลนิธิ สมาคมหรือองค์กรไม่แสวงหากำไรใด มีการทำธุรกรรมที่เกี่ยวข้องกับการสนับสนุนทางการเงินแก่การก่อการร้าย ให้สำนักงานโดยความเห็นชอบของคณะกรรมการธุรกรรม มีอำนาจสั่งเป็นหนังสือให้มูลนิธิ สมาคมหรือองค์กรไม่แสวงหากำไรนั้นชี้แจงข้อเท็จจริงเกี่ยวกับการทำธุรกรรมหรือสั่งระงับการทำธุรกรรมดังกล่าวไว้เป็นการชั่วคราว เป็นเวลาตามที่สำนักงานกำหนด และในกรณีที่มีเหตุจำเป็น เลขานุการหรือพนักงานเจ้าหน้าที่ที่ได้รับมอบหมายเป็นหนังสือจากเลขานุการอาจเข้าไปในสถานที่ดำเนินงานของมูลนิธิ สมาคม หรือ องค์กรไม่แสวงหากำไรนั้นในระหว่างเวลาพระอาทิตย์ขึ้นถึงพระอาทิตย์ตก เพื่อตรวจสอบตามที่จำเป็นได้

ดำเนินคดีเกี่ยวกับทรัพย์สินและโทษทางอาญาฐานฟอกเงินกับผู้เกี่ยวข้องทั้งหมดได้ตามพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน พ.ศ. 2542 เพิ่มโดยพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน (ฉบับที่ 5) พ.ศ. 2558 มาตรา 5<sup>72</sup>

ขณะที่การป้องกันมิให้บริษัทนำเที่ยวและบริษัททัวร์ถูกใช้เป็นเครื่องมือในการฟอกเงินนั้น จากสรุป รายงานการประเมินการปฏิบัติตามมาตรฐานสากลของประเทศไทย ปี พ.ศ. 2560 ของประเทศไทยระบุว่า ธุรกิจท่องเที่ยวของประเทศไทยถูกใช้เป็นธุรกิจ บังหน้าเพื่อฟอกเงินจากการค้ายาเสพติดและการฉ้อโกงจากต่างประเทศ<sup>73</sup> ส่งผลให้สำนักงาน ป.ง. ได้มีการออกประกาศสำนักงานป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน เรื่อง แนวทางในการกำหนดปัจจัยเพื่อพิจารณาความเสี่ยงของลูกค้าเกี่ยวกับอาชีวะ พ.ศ. 2560 โดยกำหนดให้บริษัทนำเที่ยวและบริษัททัวร์เป็นอาชีพหนึ่งที่มีความเสี่ยงสูงในการฟอกเงิน<sup>74</sup> และต้องมีการเฝ้าระวังเป็นพิเศษด้วย

ข้อมูลข้างต้นชี้ให้เห็นว่าแม้กฎหมายปัจจุบันของประเทศไทยจะมีมาตรการในการป้องกันมิให้มีการใช้นิติบุคคลประเภทต่าง ๆ เป็นช่องทางในการฟอกเงินไว้แล้ว หากแต่มาตรการดังกล่าวมิได้ครอบคลุมในทุกประเภทองค์กรหรือหน่วยงาน เช่น ทรัสต์ เป็นต้น ทำให้ธุรกิจหน่วยงานที่เกี่ยวข้องขาดข้อมูลที่สำคัญที่จะ

---

<sup>72</sup> พระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน พ.ศ. 2542 เพิ่มโดยพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน (ฉบับที่ 5) พ.ศ. 2558 มาตรา 5 ผู้ใด

(1) โอน ครอบครอง หรือเปลี่ยนสภาพทรัพย์สินที่เกี่ยวกับการกระทำความผิดเพื่อชุกซ่อนหรือปกปิดแหล่งที่มาของทรัพย์สินนั้น หรือเพื่อช่วยเหลือผู้อื่น ไม่มาก่อน ขณะ หรือหลังการกระทำความผิด มิให้ต้องรับโทษหรือรับโทษน้อยลงในความผิดมูลฐาน หรือ

(2) กระทำด้วยประการใด ๆ เพื่อปกปิดหรืออำพรางลักษณะที่แท้จริงการได้มาแหล่งที่ตั้ง การจำหน่าย การโอน การได้สิทธิใด ๆ ซึ่งทรัพย์สินที่เกี่ยวกับการกระทำความผิด

(3) ได้มา ครอบครอง หรือใช้ทรัพย์สิน โดยรู้ในขณะที่ได้มา ครอบครอง หรือใช้ทรัพย์สินนั้นว่าเป็นทรัพย์สินที่เกี่ยวกับการกระทำความผิดผู้กระทำความผิดฐานฟอกเงิน

<sup>73</sup> APG (2017), p. 16.

<sup>74</sup> ประกาศสำนักงานป้องกันและปราบปรามการฟอกเงินเรื่อง แนวทางในการกำหนดปัจจัยเพื่อพิจารณาความเสี่ยงของลูกค้าเกี่ยวกับอาชีวะ ข้อ 3 ผู้ประกอบอาชีพตามมาตรา 16 วรรคหนึ่ง (2) (3) (4) (5) (6) (7) (8) และ (10) ต้องตรวจสอบข้อมูลเกี่ยวกับลูกค้าเพื่อทราบว่าลูกค้าแต่ละรายมีปัจจัยความเสี่ยงในระดับสูงตามข้อ 13 ของกฎกระทรวงการตรวจสอบเพื่อทราบข้อเท็จจริงเกี่ยวกับลูกค้าสำหรับผู้ประกอบอาชีพตามมาตรา 16 วรรคหนึ่ง (2) (3) (4) (5) (6) (7) (8) และ (10) พ.ศ. 2559 หรือไม่ โดยต้องทราบข้อมูลเกี่ยวกับอาชีพ อันเป็นแหล่งที่มาของเงินหรือรายได้ของลูกค้า ในกรณีที่ผู้ประกอบอาชีพตามมาตรา 16 วรรคหนึ่ง (2) (3) (4) (5) (6) (7) (8) และ (10) พบว่าลูกค้าประกอบอาชีพดังต่อไปนี้อาจพิจารณาได้ว่าลูกค้าดังกล่าวมีปัจจัยความเสี่ยงระดับสูงอันเนื่องมาจากการประกอบอาชีพ

(1) อาชีพค้าอัญมณี เพชรพลอย ทองคำ หรือเครื่องประดับที่ประดับด้วยอัญมณี เพชรพลอยหรือทองคำ

(2) อาชีพค้าของเก่าตามกฎหมายว่าด้วยการควบคุมการขายทอดตลาดและค้าของเก่า

(3) อาชีพรับแลกเปลี่ยนเงินตราทั้งนิติบุคคลและบุคคลธรรมดา

(4) อาชีพที่ให้บริการโอนและรับโอนมูลค่าเงินทั้งภายในประเทศและข้ามประเทศซึ่งไม่ใช่สถาบันการเงิน

(5) อาชีพประกอบธุรกิจคาสิโนหรือบ่อนการพนัน

(6) อาชีพประกอบธุรกิจสถานบริการตามกฎหมายว่าด้วยสถานบริการ

(7) อาชีพค้าอาวุธยุทโธปกรณ์

(8) อาชีพบริษัทหรือนายหน้าจัดหางาน ซึ่งเกี่ยวข้องกับการรับคนเข้ามาทำงานจากต่างประเทศหรือส่งคนไปทำงานในต่างประเทศ

(9) อาชีพธุรกิจนำเที่ยว บริษัททัวร์



นำมาวิเคราะห์หรือวางแผนได้ ดังนั้นเพื่อให้การป้องกันและปราบปรามการฟอกเงินมีประสิทธิภาพและประสิทธิผลจึงจำเป็นต้องมีการศึกษาองค์กรหรือธุรกิจประเภทใหม่ ๆ ซึ่งไม่ได้จำกัดเพียงทรัสต์เท่านั้น แต่หมายรวมถึงธุรกิจอื่น ๆ ด้วย เช่น การซื้อขายอตราแลกเปลี่ยนเงินตราต่างประเทศ การซื้อขายเงินตราสกุลอิเล็กทรอนิกส์ต่าง ๆ เป็นต้น เพื่อให้การป้องกันและกำกัับดูแลทันต่อเหตุการณ์และยุคสมัยที่เปลี่ยนแปลงไป

### 2.5.1.2 มาตรการเพื่อการปราบปรามการฟอกเงิน

การปราบปรามการฟอกเงินในประเทศไทยสามารถดำเนินคดีได้ทั้งในทางแพ่ง และทางอาญา กล่าวคือ หากเป็นการดำเนินคดีทางอาญาในความผิดมูลฐาน และความผิดอาญฐานฟอกเงิน โดยส่วนใหญ่ เป็นหน้าที่ของพนักงานสอบสวนของสำนักงานตำรวจแห่งชาติและกรมสอบสวนคดีพิเศษ ขณะที่การดำเนินคดีทางแพ่งเป็นอำนาจหน้าที่ของสำนักงาน ปปง. ซึ่งมีหน้าที่ในการดำเนินการทางแพ่งที่เกี่ยวกับทรัพย์สิน โดยเฉพาะ และไม่ผูกติดกับการดำเนินคดีอาญาในความผิดมูลฐานและความผิดอาญฐานฟอกเงิน ซึ่งมาตรการในการดำเนินการเกี่ยวกับทรัพย์สินจะสามารถกระทำได้ 3 ทาง คือ (1) การยับยั้งธุรกรรม (2) การยึดหรืออายัดทรัพย์สิน (3) ศาลสั่งให้ทรัพย์สินตกเป็นของแผ่นดิน หรือคุ้มครองสิทธิของผู้เสียหาย

ทั้งนี้ กรณีที่สำนักงาน ปปง. จะสามารถเข้าไปดำเนินการเกี่ยวกับทรัพย์สินนั้น คดีที่เกิดขึ้นต้องเป็นคดีที่กฎหมายกำหนดให้เป็นคดีมูลฐานทั้ง 29 มูลฐาน และทรัพย์สินต้องได้มาจากการกระทำความผิดมูลฐาน<sup>75</sup> รวมทั้งการสนับสนุนหรือช่วยเหลือให้เกิดการกระทำความผิดมูลฐานด้วย โดยสำนักงาน ปปง. มีอำนาจที่จะดำเนินการยึดหรืออายัดทรัพย์สินได้เมื่อปรากฏเหตุอันควรเชื่อได้ว่าอาจมีการจำหน่าย จ่าย โอน ทรัพย์สินนั้น ทั้งนี้ สำนักงาน ปปง. จะมีหน้าที่ดำเนินการรวบรวมพยานหลักฐานในคดีแล้วส่งให้พนักงานอัยการยื่นคำร้องต่อศาลแพ่ง นอกจากนี้แล้ว สำนักงาน ปปง. ยังมีมาตรการการดำเนินการเกี่ยวกับทรัพย์สินที่แตกต่างจากหน่วยงานอื่น ๆ คือ คดีไม่มีอายุความและภาระหน้าที่ในการพิสูจน์ทรัพย์สินในชั้นศาลเป็นหน้าที่ของเจ้าของทรัพย์สินที่จะต้องมาพิสูจน์ว่าทรัพย์สินนั้นไม่เกี่ยวข้องกับกระทำความผิด หากไม่สามารถพิสูจน์ได้ ศาลจะมีคำสั่งให้คืนทรัพย์สินหรือชดใช้ในกรณีที่มีผู้ได้รับความเสียหายก่อน จะมีคำสั่งให้ทรัพย์สินนั้นตกเป็นของแผ่นดิน (ตามรูปที่ 2.2)

---

<sup>75</sup> พระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน พ.ศ. 2542 และที่แก้ไขเพิ่มเติม มาตรา 3 “ทรัพย์สินที่ได้มาจากการกระทำความผิด” หมายความว่า

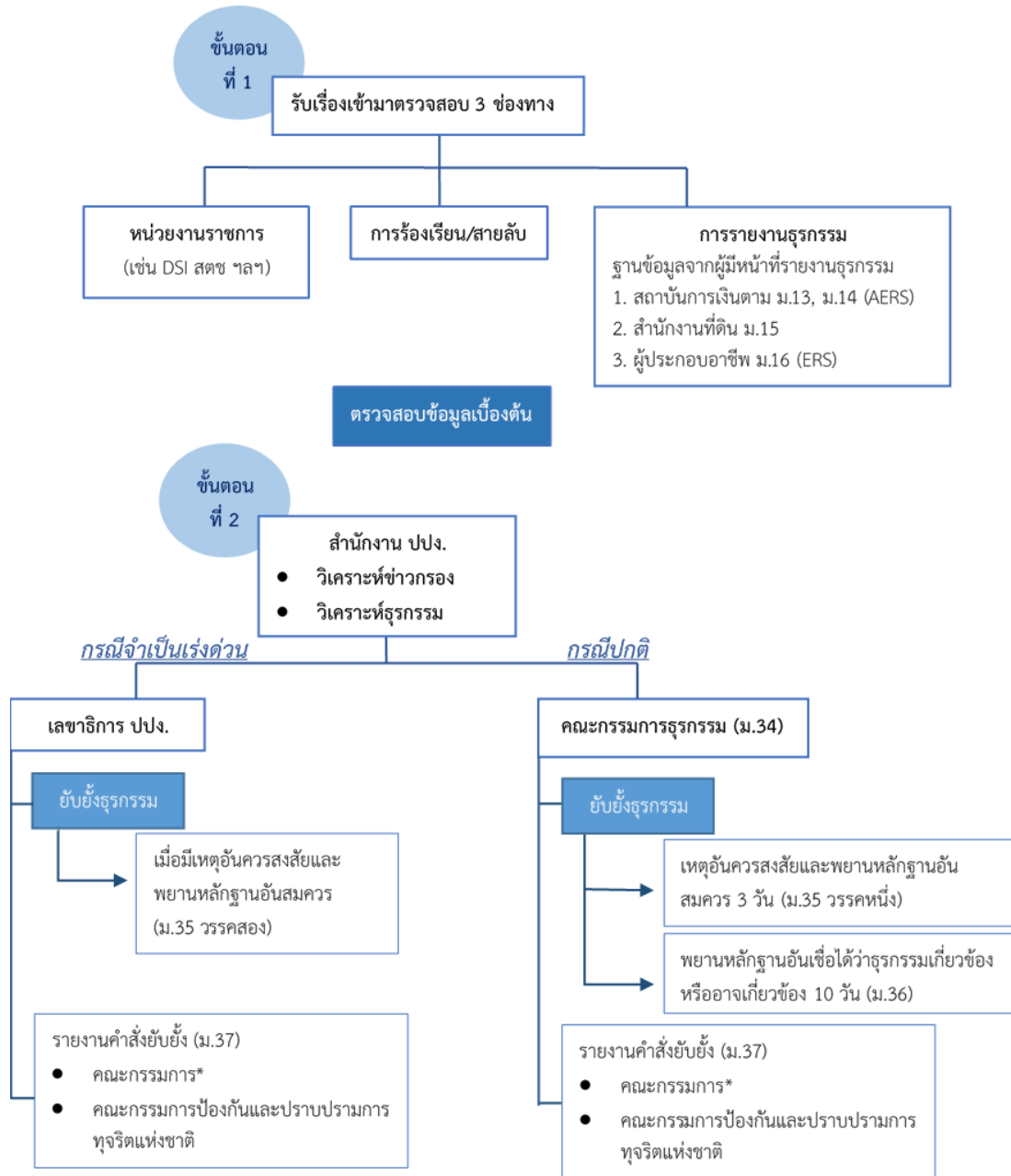
(1) เงินหรือทรัพย์สินที่ได้มาจากการกระทำความผิดซึ่งมีความผิดมูลฐานหรือความผิดฐานฟอกเงินหรือจากการสนับสนุนหรือช่วยเหลือการกระทำความผิดซึ่งมีความผิดมูลฐานหรือความผิดฐานฟอกเงินและให้รวมถึงเงินหรือทรัพย์สินที่ได้ใช้หรือมีไว้เพื่อใช้หรือสนับสนุนการกระทำความผิดมูลฐานหรือความผิดฐานฟอกเงิน

(2) เงินหรือทรัพย์สินที่ได้มาจากการจำหน่าย จ่าย โอนด้วยประการใด ๆ ซึ่งเงินหรือทรัพย์สินตาม (1) หรือ

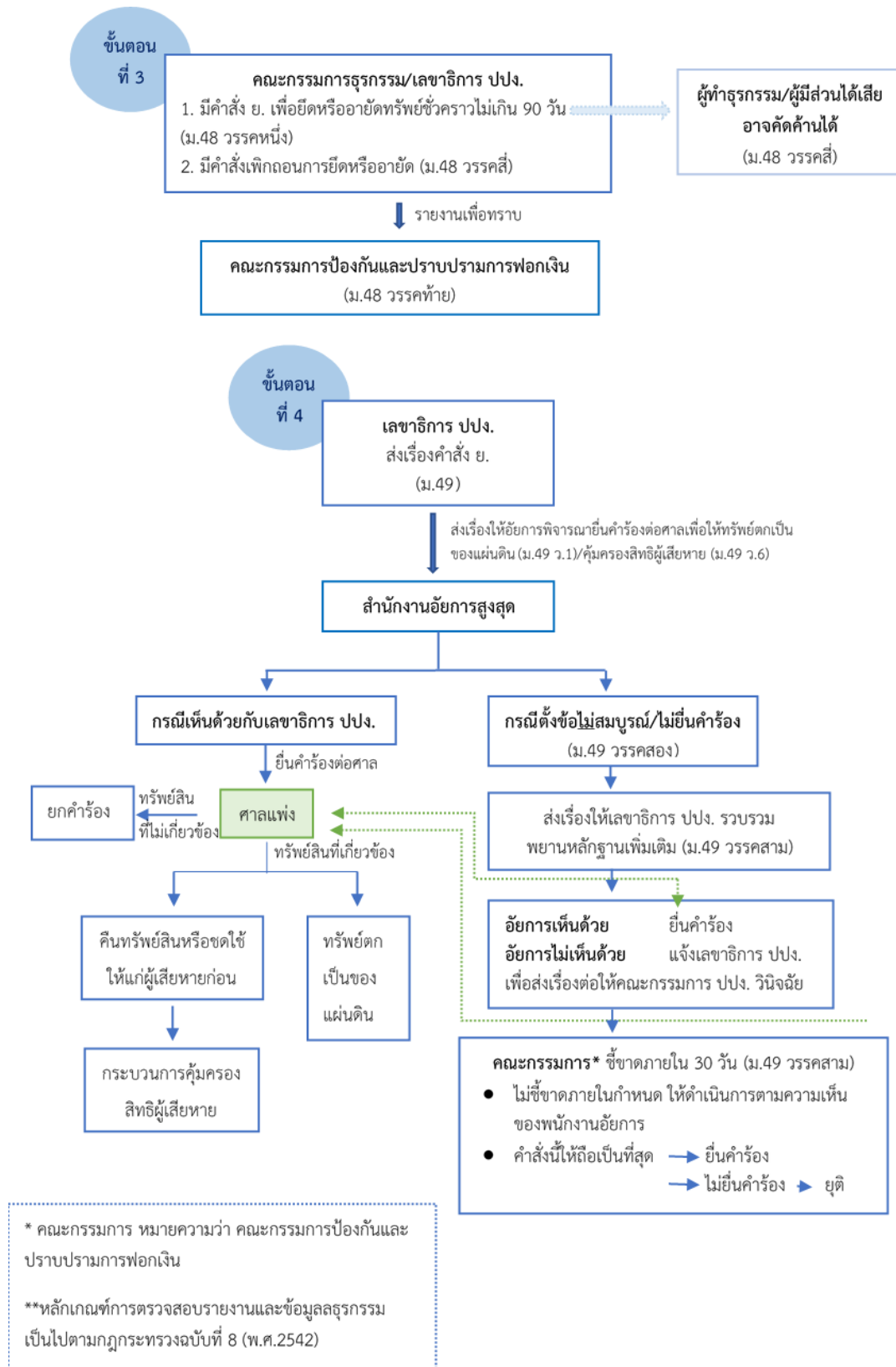
(3) ดอกผลของเงินหรือทรัพย์สินตาม (1) หรือ (2)

ทั้งนี้ ไม่ว่าทรัพย์สินตาม (1) (2) หรือ (3) จะมีการจำหน่าย จ่าย โอน หรือเปลี่ยนแปลงไปกี่ครั้งและไม่ว่าจะอยู่ในความครอบครองของบุคคลใดโอนไปเป็นของบุคคลใด หรือปรากฏหลักฐานทางทะเบียนว่าเป็นของบุคคลใด

รูปที่ 2.2 ขั้นตอนการดำเนินการเกี่ยวกับทรัพย์สินตามกฎหมายว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน



รูปที่ 2.2 ขั้นตอนการดำเนินการเกี่ยวกับทรัพย์สินตามกฎหมายว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน (ต่อ)



ที่มา: คณะผู้วิจัย (2563)

อนึ่ง หากวิเคราะห์การบังคับใช้กฎหมายในการปราบปรามอาชญากรรมดังกล่าว พบว่า **ประการแรก** การยึดหรืออายัดทรัพย์สินเป็นเครื่องมือสำคัญในการป้องกันการจำหน่าย จ่าย โอน เงินจากการกระทำผิดไปสู่ระบบการกระทำความผิดซ้ำ ทั้งนี้ ภายใต้พระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน พ.ศ. 2542 และที่แก้ไขเพิ่มเติม มาตรา 48 กำหนดให้คณะกรรมการมีอำนาจสั่งยึดหรืออายัดทรัพย์สินไว้ชั่วคราวไม่เกิน 90 วันได้ (ตามกรอบที่ 2.2) หากตรวจพบเหตุอันควรสงสัยของข้อมูลเกี่ยวกับการทำธุรกรรมว่าอาจมีการโอนจำหน่าย ยักย้าย ปกปิด หรือซ่อนเร้นทรัพย์สินใดที่เป็นทรัพย์สินที่เกี่ยวกับการกระทำความผิด

#### กรอบที่ 2.2

##### กรอบอำนาจของคณะกรรมการในการสั่งยึดหรืออายัดทรัพย์สินตามพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน พ.ศ. 2542 และที่แก้ไขเพิ่มเติม

มาตรา 48 ในการตรวจสอบรายงานและข้อมูลเกี่ยวกับการทำธุรกรรม หากมีเหตุอันควรเชื่อได้ว่าอาจมีการโอน จำหน่าย ยักย้าย ปกปิด หรือซ่อนเร้นทรัพย์สินใดที่เป็นทรัพย์สินที่เกี่ยวกับการกระทำความผิด ให้คณะกรรมการธุรกรรมมีอำนาจสั่งยึดหรืออายัดทรัพย์สินนั้นไว้ชั่วคราวมีกำหนดไม่เกินเก้าสิบวัน

ในกรณีจำเป็นหรือเร่งด่วน เลขาธิการจะสั่งยึดหรืออายัดทรัพย์สินตามวรรคหนึ่งไปก่อน แล้วรายงานต่อคณะกรรมการธุรกรรม

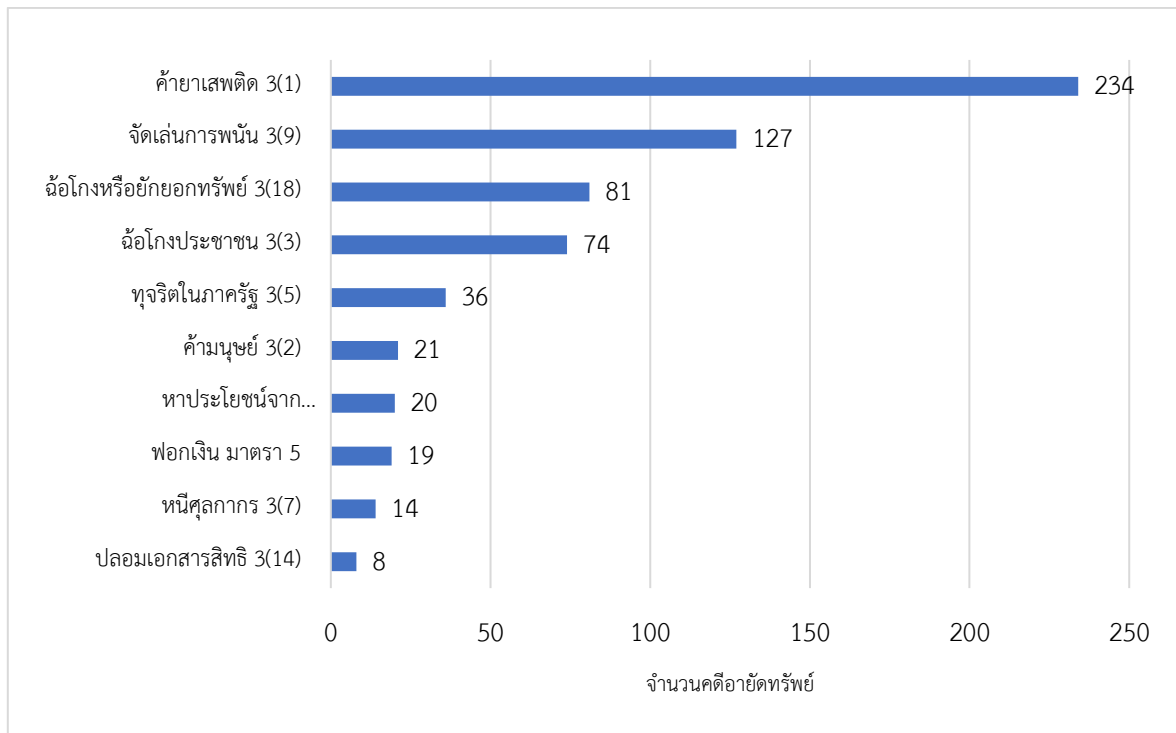
การตรวจสอบรายงานและข้อมูลเกี่ยวกับการทำธุรกรรมตามวรรคหนึ่ง ให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์วิธีการที่กำหนดในกฎกระทรวง

ผู้ทำธุรกรรมซึ่งถูกสั่งยึดหรืออายัดทรัพย์สิน หรือผู้มีส่วนได้เสียในทรัพย์สินจะแสดงหลักฐานว่าเงินหรือทรัพย์สินในการทำธุรกรรมนั้นมิใช่ทรัพย์สินที่เกี่ยวกับการกระทำความผิดเพื่อให้มีคำสั่งเพิกถอนการยึดหรืออายัดก็ได้ ทั้งนี้ ตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กำหนดในกฎกระทรวง

เมื่อคณะกรรมการธุรกรรมหรือเลขาธิการ แล้วแต่กรณี สั่งยึดหรืออายัดทรัพย์สิน หรือสั่งเพิกถอนการยึดหรืออายัดทรัพย์สินนั้นแล้ว ให้คณะกรรมการธุรกรรมรายงานต่อคณะกรรมการ

จากข้อมูลคำสั่งยึดหรืออายัดทรัพย์สินของสำนักงาน ปปง. ในปี พ.ศ. 2560 – 2562 จะเห็นได้ว่า คณะกรรมการธุรกรรมมีคำสั่งยึดหรืออายัดทรัพย์สินจำนวน 557 คำสั่ง โดยเป็นความผิดฐานฟอกเงินมากที่สุด 5 อันดับแรก ได้แก่ (1) คดีการค้ายาเสพติด (2) การพนันที่มีมูลค่ามากกว่า 5 ล้านบาท หรือการพนันอิเล็กทรอนิกส์ (3) การกรรโชกทรัพย์ (4) การฉ้อโกงประชาชน และ (5) การทุจริตในภาครัฐ (ดูรูปที่ 2.3)

รูปที่ 2.3 ความผิดมูลฐานที่มีคำสั่งยึดหรืออายัดทรัพย์สินมากที่สุด 10 ลักษณะ พ.ศ. 2560 - 2562



ที่มา: สำนักงาน ปปง. วิเคราะห์ข้อมูลโดยคณะผู้วิจัย

หมายเหตุ: คำสั่งยึดหรืออายัดทรัพย์สิน 1 คำสั่งอาจเกี่ยวข้องกับความผิดมูลฐานมากกว่า 1 ลักษณะ

**ประการที่สอง** การดำเนินคดีทางแพ่ง สำนักงาน ปปง. มีอำนาจหน้าที่ในการดำเนินการทางแพ่งเกี่ยวกับทรัพย์สินตามพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน พ.ศ. 2542 และที่แก้ไขเพิ่มเติมตามกรอบที่ 2.3 โดยสามารถส่งเรื่องให้สำนักงานอัยการยื่นคำร้องต่อศาลแพ่งให้มีคำสั่งริบทรัพย์สินตกเป็นของแผ่นดิน ทั้งนี้ จากข้อมูลการดำเนินคดี ในปี พ.ศ. 2557 – 2561 พบว่า สำนักงาน ปปง. มีคำสั่งยึดหรืออายัดทรัพย์สิน จำนวน 997 คำสั่ง ดำเนินการส่งเรื่องให้อัยการเพื่อพิจารณายื่นคำร้องต่อศาล จำนวน 795 เรื่อง และศาลสั่งให้ทรัพย์สินตกเป็นของแผ่นดิน จำนวน 830 คำสั่ง ตามรูปที่ 2.4 และมีจำนวนทรัพย์สินตามคำสั่งศาลให้ทรัพย์สินตกเป็นของแผ่นดินตั้งแต่ปี พ.ศ. 2557 – 2661 รวมทั้งหมดกว่า 1,700 ล้านบาท (ตามรูปที่ 2.5)

### กรอบที่ 2.3

#### การดำเนินการทางแพ่งเกี่ยวกับทรัพย์สิน ตามพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน พ.ศ. 2542 และที่แก้ไขเพิ่มเติม

มาตรา 49 ภายใต้บังคับมาตรา 48 วรรคหนึ่ง ในกรณีที่ปรากฏหลักฐานเป็นที่เชื่อได้ว่าทรัพย์สินใดเป็นทรัพย์สินที่เกี่ยวข้องกับการกระทำความผิด ให้เลขาธิการส่งเรื่องให้พนักงานอัยการพิจารณาเพื่อยื่นคำร้องขอให้ศาลมีคำสั่งให้ทรัพย์สินนั้นตกเป็นของแผ่นดินโดยเร็ว

ในกรณีที่พนักงานอัยการเห็นว่าเรื่องดังกล่าวยังไม่สมบูรณ์พอที่จะยื่นคำร้องขอให้ศาลมีคำสั่งให้ทรัพย์สินนั้นทั้งหมดหรือบางส่วนตกเป็นของแผ่นดินได้ ให้พนักงานอัยการรีบแจ้งให้เลขาธิการทราบเพื่อดำเนินการต่อไป โดยให้ระบุข้อที่ไม่สมบูรณ์นั้นให้ครบถ้วนในคราวเดียวกัน

ให้เลขาธิการรีบดำเนินการตามวรรคสองแล้วส่งเรื่องเพิ่มเติมไปให้พนักงานอัยการพิจารณาอีกครั้งหนึ่ง หากพนักงานอัยการยังเห็นว่าไม่มีเหตุพอที่จะยื่นคำร้องขอให้ศาลมีคำสั่งให้ทรัพย์สินนั้นทั้งหมดหรือบางส่วนตกเป็นของแผ่นดิน ให้พนักงานอัยการรีบแจ้งให้เลขาธิการทราบเพื่อส่งเรื่องให้คณะกรรมการวินิจฉัยชี้ขาดภายในกำหนดสามสิบวันนับแต่ได้รับเรื่องจากเลขาธิการ และเมื่อคณะกรรมการวินิจฉัยชี้ขาดเป็นประการใดให้พนักงานอัยการและเลขาธิการปฏิบัติตามนั้น หากคณะกรรมการมิได้วินิจฉัยชี้ขาดภายในกำหนดเวลาดังกล่าว ให้ปฏิบัติตามความเห็นของพนักงานอัยการ

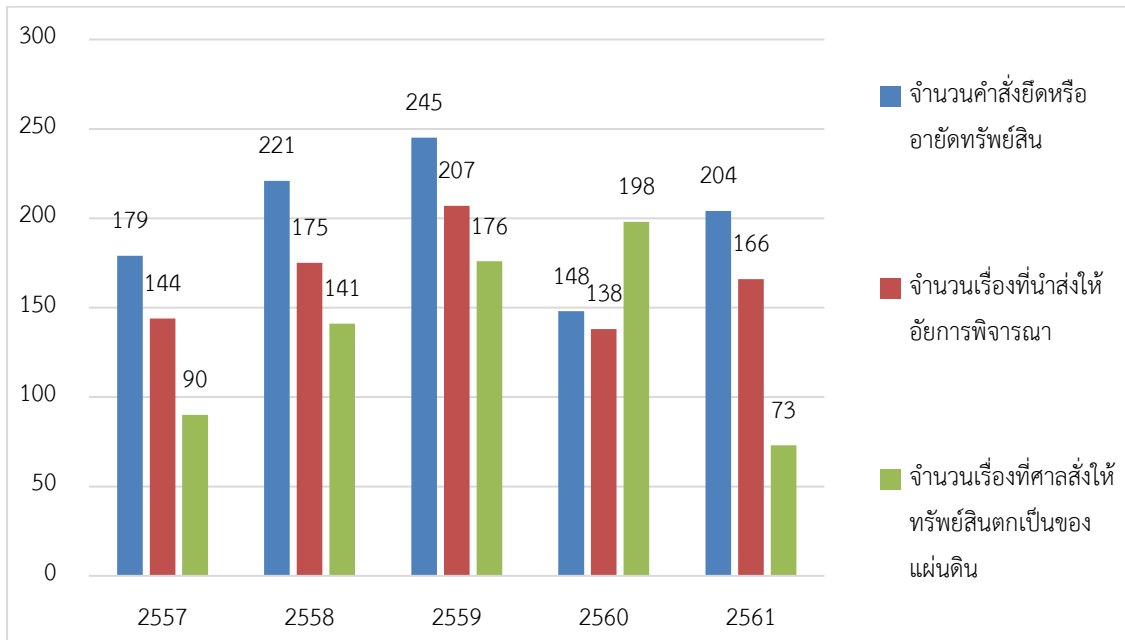
เมื่อคณะกรรมการมีคำวินิจฉัยชี้ขาดไม่ให้ยื่นคำร้องหรือไม่วินิจฉัยชี้ขาดภายในกำหนดระยะเวลาและได้ปฏิบัติตามความเห็นของพนักงานอัยการตามวรรคสามแล้ว ให้เรื่องนั้นเป็นที่ยุติ และห้ามมิให้มีการดำเนินการเกี่ยวกับบุคคลนั้นในทรัพย์สินเดียวกันนั้นอีก เว้นแต่จะได้พยานหลักฐานใหม่อันสำคัญ ซึ่งน่าจะทำให้ศาลมีคำสั่งให้ทรัพย์สินของบุคคลนั้นตกเป็นของแผ่นดินได้ และในกรณีเช่นว่านี้ ถ้าไม่มีผู้ใดขอรับคืนทรัพย์สินดังกล่าวภายในสองปีนับแต่วันที่คณะกรรมการมีคำวินิจฉัยชี้ขาดไม่ให้ยื่นคำร้องหรือไม่วินิจฉัยชี้ขาดภายในกำหนดระยะเวลา ให้สำนักงานดำเนินการนำทรัพย์สินนั้นส่งเข้ากองทุนและในกรณีที่มีผู้มาขอรับคืนโดยใช้สิทธิขอรับคืนตามกฎหมายอื่นซึ่งสามารถทำได้ถึงแม้จะเกินกว่ากำหนดสองปีให้สำนักงานส่งคืนทรัพย์สินนั้นแก่ผู้มาขอรับคืน หากไม่อาจส่งคืนทรัพย์สินได้ให้คืนเป็นเงินจากกองทุนแทน หากยังไม่มีผู้มารับคืนเมื่อล่วงพ้นห้าปี ให้ทรัพย์สินนั้นตกเป็นของกองทุน ทั้งนี้ หลักเกณฑ์ วิธีการ การเก็บรักษาและการจัดการทรัพย์สินหรือเงินในระหว่างที่ยังไม่มีผู้มารับคืน ให้เป็นไปตามระเบียบที่คณะกรรมการกำหนด

เมื่อศาลรับคำร้องที่พนักงานอัยการยื่นต่อศาลแล้ว ให้ศาลสั่งให้ปิดประกาศไว้ที่ศาลนั้น และประกาศอย่างน้อยสองวันติดต่อกันในหนังสือพิมพ์ที่มีจำหน่ายแพร่หลายในท้องถิ่นเพื่อให้ผู้ซึ่งอาจอ้างว่าเป็นเจ้าของหรือมีส่วนได้เสียในทรัพย์สินมายื่นคำร้องขอถอนศาลมีคำสั่งกับให้ศาลสั่งให้ส่งสำเนาประกาศไปยังเลขาธิการเพื่อปิดประกาศไว้ที่สำนักงานและสถานีตำรวจท้องที่ที่ทรัพย์สินนั้นตั้งอยู่และถ้ามีหลักฐานแสดงว่าผู้ใดอาจอ้างว่าเป็นเจ้าของหรือมีส่วนได้เสียในทรัพย์สิน ก็ให้เลขาธิการมีหนังสือแจ้งให้ผู้นั้นทราบเพื่อใช้สิทธิดังกล่าว การแจ้งนั้นให้แจ้งโดยทางไปรษณีย์ลงทะเบียนตอบรับตามที่อยู่ครั้งล่าสุดของผู้นั้นเท่าที่ปรากฏในหลักฐาน

ในกรณีตามวรรคหนึ่งถ้าปรากฏข้อเท็จจริงว่ามีผู้เสียหายในความผิดมูลฐาน ให้เลขาธิการขอให้พนักงานอัยการยื่นคำร้องขอให้ศาลมีคำสั่งให้นำทรัพย์สินที่เกี่ยวข้องกับการกระทำความผิดไปคืนหรือชดใช้คืนให้แก่ผู้เสียหายแทนการสั่งให้ทรัพย์สินดังกล่าวตกเป็นของแผ่นดินด้วยในคราวเดียวกันและเมื่อศาลมีคำสั่งให้คืนทรัพย์สินหรือชดใช้ให้ผู้เสียหายตามวรรคนี้แล้ว ให้สำนักงานดำเนินการให้เป็นไปตามคำสั่งศาลโดยเร็ว

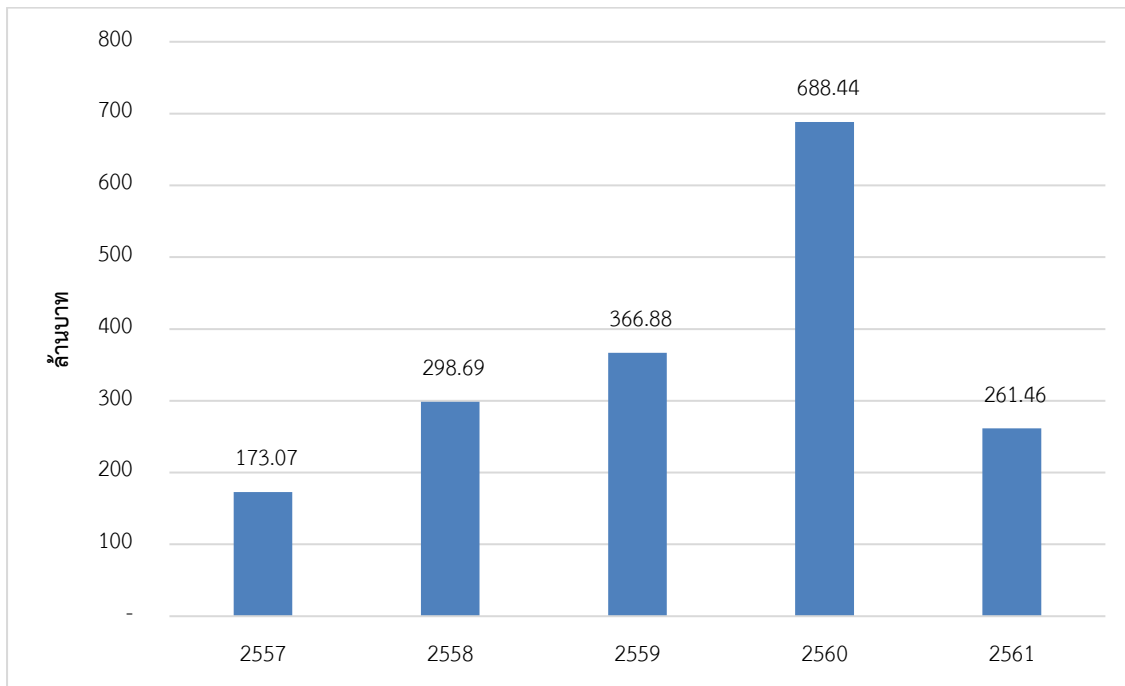
มาตรา 55 หลังจากพนักงานอัยการได้ยื่นคำร้องตามมาตรา 49 หากมีเหตุอันควรเชื่อได้ว่าอาจมีการโอน จำหน่าย หรือยกย้ายไปเสียซึ่งทรัพย์สินที่เกี่ยวข้องกับการกระทำความผิด เลขาธิการจะส่งเรื่องให้พนักงานอัยการยื่นคำขอฝ่ายเดียวร้องขอให้ศาลมีคำสั่งยึดหรืออายัดทรัพย์สินนั้นไว้ชั่วคราวก่อนมีคำสั่งตามมาตรา 51 ก็ได้ เมื่อได้รับคำขอดังกล่าวแล้วให้ศาลพิจารณาคำขอเป็นการด่วน ถ้ามีหลักฐานเป็นที่เชื่อได้ว่าคำขอนั้นมีเหตุอันสมควร ให้ศาลมีคำสั่งตามที่ขอโดยไม่ชักช้า

รูปที่ 2.4 จำนวนการส่งเรื่องของสำนักงาน ปปง. ต่อสำนักงานอัยการสูงสุด และจำนวนคดีที่ศาลตัดสิน พ.ศ. 2557 - 2561



ที่มา: สำนักงาน ปปง. (2562). รายงานประจำปี พ.ศ. 2557-2561. สืบค้นจาก <http://www.amlo.go.th/index.php/th/strategy/annual-report> เมื่อวันที่ 19 มิถุนายน 2563

รูปที่ 2.5 มูลค่าทรัพย์สินตามคำสั่งให้ทรัพย์สินตกเป็นของแผ่นดิน



ที่มา: สำนักงาน ปปง. (2562). รายงานประจำปี พ.ศ. 2557-2561. สืบค้นจาก <http://www.amlo.go.th/index.php/th/strategy/annual-report> เมื่อวันที่ 19 มิถุนายน 2563.

อนึ่ง จากมาตรการในการปราบปรามอาชญากรรมภายใต้ พระราชบัญญัติป้องกันและปราบปราม การฟอกเงิน พ.ศ. 2542 ดังกล่าว ถือเป็นมาตรการสำคัญที่จะช่วยยุติวงจรการเกิดอาชญากรรมและ การฟอกเงินได้ หากแต่มาตรการดังกล่าวเป็นการดำเนินงาน “เชิงปราบปราม” เป็นหลัก และปัญหา การฟอกเงินอาจมีแนวโน้มเกิดขึ้นแพร่หลายมากขึ้นหากไม่มีการดำเนินการด้านมาตรการ “เชิงป้องกัน” ให้มี ความเข้มแข็งและมีประสิทธิภาพ

## 2.5.2 กฎหมายอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน

มาตรการทางกฎหมายในการดำเนินการกับทรัพย์สินของผู้กระทำความผิด นอกจากมาตรการ ทางกฎหมายอาญาและกฎหมายว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงินแล้ว กฎหมายไทยยังให้อำนาจ ในการยึดและริบทรัพย์สินไว้ในกฎหมายหลายฉบับ เช่น กฎหมายปราบปรามยาเสพติด กฎหมายศุลกากร กฎหมายสรรพสามิต เป็นต้น ซึ่งกฎหมายแต่ละฉบับเป็นกฎหมายเฉพาะและมีวัตถุประสงค์ที่แตกต่างกันไป สำหรับการดำเนินการเกี่ยวกับทรัพย์สินกรณีการฟอกเงินผ่านนิติบุคคล 6 รูปแบบดังกล่าวเกี่ยวข้องกับ กฎหมายเพียงมาตรการทางกฎหมายอาญา และกฎหมายว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน เท่านั้น

แต่อย่างไรก็ตาม ในส่วนนี้จะยกตัวอย่างเฉพาะ 2 หน่วยงาน ได้แก่ สำนักงานตำรวจแห่งชาติ กรมสอบสวนคดีพิเศษ ซึ่งการดำเนินการกับทรัพย์สินของพนักงานสอบสวนทั้งสองหน่วยงานเป็นมาตรการ ทางอาญาภายใต้ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา และพระราชบัญญัติการสอบสวนคดีพิเศษ พ.ศ. 2547 หากมีการกระทำความผิดเกิดขึ้นคดีจะเข้าสู่กระบวนการทางอาญา พนักงานสอบสวนมีหน้าที่ ในการรวบรวมพยานหลักฐานทุกชนิดเพื่อพิสูจน์ความผิดของผู้กระทำความผิด หรือผู้ต้องหาตามประมวล กฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 131<sup>76</sup> และเพื่อความสะดวกในการยึดทรัพย์สิน กฎหมายได้ให้อำนาจ พนักงานสอบสวน เช่น ตรวจค้นตัวผู้เสียหายและผู้ต้องหา หรือสถานที่ใดๆ เพื่อค้นหาทรัพย์สินซึ่งมีไว้ เป็นความผิด หรือทรัพย์สินที่ได้ใช้ในการกระทำความผิด หรือได้มาโดยการกระทำความผิด และสามารถยึดทรัพย์สิน ดังกล่าวให้มาอยู่ในความดูแลของพนักงานสอบสวน ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 132<sup>77</sup>

---

<sup>76</sup> ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 131 ให้พนักงานสอบสวนรวบรวมหลักฐานทุกชนิด เท่าที่สามารถจะทำได้ เพื่อประสงค์ จะทราบข้อเท็จจริงและพฤติการณ์ต่าง ๆ อันเกี่ยวกับความผิดที่ถูกล่ามำหา เพื่อจะรู้ตัวผู้กระทำความผิดและพิสูจน์ให้เห็นความผิดหรือความบริสุทธิ์ของผู้ต้องหา

<sup>77</sup> ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 132 เพื่อประโยชน์แห่งการรวบรวมหลักฐาน ให้พนักงานสอบสวนมีอำนาจ ดังต่อไปนี้  
(1) ตรวจตัวผู้เสียหายเมื่อผู้นั้นยินยอม หรือตรวจตัวผู้ต้องหา หรือตรวจสิ่งของหรือที่ทางอันสามารถอาจใช้เป็นพยานหลักฐานได้ ให้รวมทั้งทำภาพถ่าย แผนที่ หรือภาพวาดจำลอง หรือพิมพ์ลายนิ้วมือ ลายมือหรือลายเท้า กับให้บันทึกรายละเอียดทั้งหลายซึ่งน่าจะกระทำให้ คดีแจ่มกระจ่างขึ้น



สำหรับการดำเนินการกับทรัพย์สินตามมาตราทางอาญาของพนักงานสอบสวนทั้งสองหน่วยงาน มีลักษณะคล้ายกับมาตรการดำเนินการเกี่ยวกับทรัพย์สินของสำนักงาน ป.ป.ง. คือ ทรัพย์สินซึ่งบุคคลได้ใช้ หรือ มีไว้เพื่อใช้ในการกระทำความผิด หรือทรัพย์สินซึ่งบุคคลได้มาโดยได้กระทำความผิด<sup>78</sup> โดยพนักงานสอบสวน จะดำเนินการตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 134 และยื่นคำฟ้องต่อศาลเพื่อให้ศาลสั่ง ริบทรัพย์สิน ซึ่งโดยปกติศาลจะมีอำนาจสั่งให้ริบทรัพย์สินนั้นเมื่อคดีถึงที่สุด<sup>79</sup> ดังนั้น การริบทรัพย์สินในทางอาญา จะถูกพิจารณาพร้อมกับการพิจารณาในคดีมูลฐาน ซึ่งใช้เวลานานและโจทก์ต้องนำสืบจนปราศจากข้อสงสัยว่า จำเลยกระทำความผิดตามฟ้องและทรัพย์สินนั้นเป็นทรัพย์สินที่ได้มาจากการกระทำความผิดที่แท้จริง ศาลจึงจะริบทรัพย์สิน นั้นได้<sup>80</sup> แต่อย่างไรก็ดี ภายใต้ประมวลกฎหมายอาญาศาลจะริบได้เฉพาะทรัพย์สินที่เกี่ยวกับการกระทำความผิดโดยตรงตามที่ฟ้องเท่านั้น ถ้าเป็นกรณีผู้กระทำความผิดได้จำหน่าย จ่ายโอนทรัพย์สิน เปลี่ยนสภาพ ทรัพย์สินไปจากเดิม ศาลอาจไม่ริบทรัพย์สินดังกล่าว เนื่องจากไม่ใช่ทรัพย์สินที่ได้มา ได้ใช้ หรือมีไว้เพื่อใช้ ในการกระทำความผิด และการพิจารณาของศาลที่จะสั่งให้ริบทรัพย์สินในทางอาญาถือได้ว่าเป็นการใช้อำนาจ ของศาลในการพิจารณาคดี โดยเมื่อศาลมีคำสั่งให้ริบทรัพย์สิน ทรัพย์สินนั้นจะตกเป็นของแผ่นดินทันที<sup>81</sup>

## 2.6 การกำกับดูแลนิติบุคคล 6 รูปแบบ

การกำกับดูแลเป็นกลไกสำคัญที่นอกเหนือไปจากการกำกับการประกอบธุรกิจของแต่ละนิติบุคคล แล้ว หน่วยงานกำกับดูแลยังทำหน้าที่สำคัญคือการเป็น “นายทะเบียน” ของนิติบุคคลนั้น ๆ ซึ่งจะช่วยให้ ภาครัฐสามารถจัดเก็บข้อมูลและติดตามพัฒนาการหรือการเปลี่ยนแปลงของนิติบุคคลเหล่านั้นได้ การศึกษา ในส่วนนี้จะทำให้ทราบถึงบทบาทและหน้าที่ของหน่วยงานกำกับดูแลในประเทศไทยที่เกี่ยวข้องกับการดำเนิน กิจการของนิติบุคคลทั้ง 6 รูปแบบที่นำมาศึกษา

---

ในการตรวจตัวผู้เสียหายหรือผู้ต้องหาตามวรรคหนึ่ง หากผู้เสียหายหรือผู้ต้องหาเป็นหญิง ให้จัดให้เจ้าพนักงานซึ่งเป็นหญิงหรือหญิงอื่น เป็นผู้ตรวจ ทั้งนี้ ในกรณีที่มีเหตุอันสมควร ผู้เสียหายหรือผู้ต้องหาของชนานุบุคคลใดมาอยู่ร่วมในการตรวจนั้นด้วยก็ได้

(2) ค้นเพื่อพบสิ่งของ ซึ่งมีไว้เป็นความผิด หรือได้มาโดยการกระทำความผิด หรือได้ใช้หรือสงสัยว่าได้ใช้ในการกระทำความผิด หรือซึ่งอาจใช้เป็น พยานหลักฐานได้ แต่ต้องปฏิบัติตามบทบัญญัติแห่งประมวลกฎหมายนี้ว่าด้วยค้น

(3) หมายเรียกบุคคลซึ่งครอบครองสิ่งของ ซึ่งอาจใช้เป็นพยานหลักฐานได้ แต่บุคคลที่ถูกหมายเรียกไม่จำเป็นต้องมาเอง เมื่อจัดส่งสิ่งของ มาตามหมายแล้ว ให้ถือเสมือนว่าได้ปฏิบัติตามหมาย

(4) ยึดไว้ซึ่งสิ่งของที่ค้นพบหรือส่งมาดังกล่าวไว้ในอนุมาตรา (2) และ (3)

<sup>78</sup> ประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 33 ในการริบทรัพย์สิน นอกจากศาลจะมีอำนาจริบตามกฎหมายที่บัญญัติไว้โดยเฉพาะแล้ว ให้ศาลมี อำนาจสั่งให้ริบทรัพย์สินดังต่อไปนี้ด้วย คือ

(1) ทรัพย์สินซึ่งบุคคลได้ใช้ หรือมีไว้เพื่อใช้ในการกระทำความผิด หรือ

(2) ทรัพย์สินซึ่งบุคคลได้มาโดยได้กระทำความผิด

เว้นแต่ทรัพย์สินเหล่านั้นเป็นทรัพย์สินของผู้อื่นซึ่งมิได้รู้เห็นเป็นใจด้วยในการกระทำความผิด

<sup>79</sup> ธานีศ เกศพิทักษ์, (2562). คำอธิบาย ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา เล่ม 1, พิมพ์ครั้งที่ 15 (กรุงเทพฯ)

<sup>80</sup> เกียรติขจร วัจนะสวัสดิ์, (2562). คำอธิบายกฎหมายอาญา ภาค 1, พิมพ์ครั้งที่ 10 (กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์ พลสยาม พรินติ้ง, หน้า 896

<sup>81</sup> เกียรติขจร วัจนะสวัสดิ์, (2562), หน้า 874

คณะผู้วิจัยมีสมมุติฐานว่าสาเหตุของปัญหาการฟอกเงินที่เกิดขึ้นในประเทศไทยนั้นส่วนหนึ่งเกิดจากช่องว่างในการกำกับดูแลการประกอบธุรกิจของนิติบุคคลประเภทต่าง ๆ ซึ่งเป็นโอกาสให้อาชญากรใช้เป็นเครื่องมือในการฟอกเงินผ่านธุรกิจประเภทต่าง ๆ ได้ การวิเคราะห์กลไกการกำกับดูแลนิติบุคคลทั้ง 6 รูปแบบทั้งในส่วนของกฎหมายและหน่วยงานกำกับดูแลที่เกี่ยวข้องน่าจะช่วยให้ได้ข้อมูลเพื่อนำไปปรับปรุงการดำเนินงานและการประสานงานระหว่างหน่วยงานได้ โดยตารางที่ 2.6 เป็นการสรุปรายชื่อหน่วยงานและกฎหมายที่เกี่ยวข้องจำแนกตามนิติบุคคลแต่ละรูปแบบที่ศึกษา

ตารางที่ 2.6 หน่วยงานและกฎหมายที่เกี่ยวข้องในนิติบุคคล 6 รูปแบบ

นิติบุคคล 6 รูปแบบ	หน่วยงานกำกับดูแล	กฎหมายกำกับดูแล
<b>รูปแบบที่ 1 การฟอกเงินผ่านนิติบุคคลและธุรกิจบังหน้า</b>		
(1) บริษัทจำกัด	กรมพัฒนาธุรกิจการค้า กระทรวงพาณิชย์	<ul style="list-style-type: none"> <li>ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ บรรพ 3 ลักษณะ 22 หุ้นส่วนบริษัท</li> <li>ระเบียบสำนักงานทะเบียนหุ้นส่วนบริษัทกลางว่าด้วยการจดทะเบียนห้างหุ้นส่วนและบริษัท พ.ศ. 2554</li> <li>พระราชบัญญัติการประกอบธุรกิจของคนต่างด้าว พ.ศ. 2542</li> </ul>
<b>รูปแบบที่ 2 หนายความและนักบัญชี</b>		
(1) หนายความ	สภาหนายความ	<ul style="list-style-type: none"> <li>พระราชบัญญัติหนายความ พ.ศ. 2528</li> </ul>
(2) ที่ปรึกษากฎหมาย	-	-
(3) ผู้ทำบัญชี	สภาวิชาชีพบัญชี	<ul style="list-style-type: none"> <li>พระราชบัญญัติวิชาชีพบัญชี พ.ศ. 2547</li> </ul>
(4) ผู้สอบบัญชี	สภาวิชาชีพบัญชี	<ul style="list-style-type: none"> <li>พระราชบัญญัติการบัญชี พ.ศ. 2543</li> </ul>
<b>รูปแบบที่ 3 บริษัทนำเที่ยว</b>		
(1) บริษัทนำเที่ยว	กรมการท่องเที่ยว กระทรวงการท่องเที่ยวและกีฬา	<ul style="list-style-type: none"> <li>พระราชบัญญัติธุรกิจนำเที่ยวและมัคคุเทศก์ พ.ศ. 2551</li> </ul>
<b>รูปแบบที่ 4 ทรัสต์ต่างประเทศที่ดำเนินการในประเทศไทย</b>		
(1) ทรัสต์ต่างประเทศที่ดำเนินการในประเทศไทย	-	-
(2) กองทุนทรัสต์ในตลาดหลักทรัพย์	สำนักงานคณะกรรมการกำกับหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์	<ul style="list-style-type: none"> <li>พระราชบัญญัติทรัสต์เพื่อธุรกรรมในตลาดทุน พ.ศ. 2550</li> <li>พระราชบัญญัติหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์ พ.ศ. 2535</li> </ul>

ตารางที่ 2.6 หน่วยงานและกฎหมายที่เกี่ยวข้องในนิติบุคคล 6 รูปแบบ (ต่อ)

นิติบุคคล 6 รูปแบบ	หน่วยงานกำกับดูแล	กฎหมายกำกับดูแล
<b>รูปแบบที่ 5 การเล่นแชร์ที่มีการฉ้อโกง</b>		
(1) การเล่นแชร์	กลุ่มงานป้องกันและปราบปรามการเงิน นอกระบบ กระทรวงการคลัง	<ul style="list-style-type: none"> <li>พระราชบัญญัติการเล่นแชร์ พ.ศ. 2534</li> </ul>
(2) การขายตรง	สำนักงานคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภค (สคบ.)	<ul style="list-style-type: none"> <li>พระราชบัญญัติขายตรงและตลาดแบบตรง พ.ศ. 2545</li> </ul>
(3) การฉ้อโกงประชาชน	กลุ่มงานป้องกันและปราบปรามการเงิน นอกระบบ กระทรวงการคลัง	<ul style="list-style-type: none"> <li>กฎหมายพระราชกำหนดการกู้ยืมที่เป็นการฉ้อโกงประชาชน พ.ศ. 2527</li> <li>ประมวลกฎหมายอาญา</li> </ul>
<b>รูปแบบที่ 6 การฟอกเงินผ่านองค์กรไม่แสวงหากำไร</b>		
(1) สมาคมและมูลนิธิ	กรมการปกครอง กระทรวงมหาดไทย	<ul style="list-style-type: none"> <li>ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์</li> <li>พระราชบัญญัติกำหนดความผิดเกี่ยวกับห้างหุ้นส่วนจดทะเบียน ห้างหุ้นส่วนจำกัด บริษัทจำกัด สมาคม และมูลนิธิ พ.ศ. 2499</li> </ul>
(2) องค์กรไม่แสวงหากำไรต่างชาติ	กรมการจัดหางาน กระทรวงแรงงาน	<ul style="list-style-type: none"> <li>ระเบียบกระทรวงแรงงานว่าด้วยการเข้ามาดำเนินงานขององค์กรเอกชนต่างประเทศในประเทศไทย พ.ศ. 2541</li> <li>ระเบียบคณะกรรมการพิจารณาการดำเนินงานขององค์กรต่างประเทศว่าด้วยหลักเกณฑ์การพิจารณาและข้อปฏิบัติเกี่ยวกับการเข้ามาดำเนินงานขององค์กรเอกชนต่างประเทศในประเทศไทย และการจัดตั้งสำนักงานภูมิภาคในประเทศไทย พ.ศ. 2543</li> </ul>

ที่มา: คณะผู้วิจัย (เมษายน 2563).

### 2.6.1 การจดทะเบียนนิติบุคคลที่ไม่มีการประกอบธุรกิจจริง หรือประกอบธุรกิจบังหน้า

การจดทะเบียนจัดตั้งบริษัทในประเทศไทยอยู่ภายใต้การกำกับดูแลของกฎหมาย 2 ฉบับ ได้แก่ 1) ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ บรรพ 3 ลักษณะ 22 หุ้นส่วนบริษัท และ 2) ระเบียบสำนักงานทะเบียนหุ้นส่วนบริษัทกลางว่าด้วยการจดทะเบียนห้างหุ้นส่วนและบริษัท พ.ศ. 2561 ทั้งนี้กรมพัฒนาธุรกิจการค้า

กระทรวงพาณิชย์เป็นหน่วยงานที่มีภารกิจในการให้บริการจดทะเบียนจัดตั้งบริษัท รวมทั้งกำกับดูแลให้ธุรกิจที่จดทะเบียนต้องดำเนินการให้เป็นไปตามที่กฎหมายกำหนด ได้แก่

1. บริษัทต้องมีที่ตั้งสำนักงานที่สามารถติดต่อได้ หากมีการย้ายที่ตั้งสำนักงานจากที่จดทะเบียนไว้ ต้องยื่นคำขอจดทะเบียนย้ายที่ตั้งสำนักงานต่อนายทะเบียนหุ้นส่วนบริษัท
2. บริษัทต้องจัดทำสมุดทะเบียนผู้ถือหุ้น โดยต้องจัดทำตั้งแต่วันที่จดทะเบียนเป็นบริษัทจำกัด เพื่อบันทึกข้อมูลผู้ถือหุ้น จำนวนหุ้น และการเข้า-ออกจากการเป็นผู้ถือหุ้น รวมทั้งรายละเอียดการโอนหุ้นเกี่ยวกับการโอนและการเปลี่ยนแปลงรายการต่าง ๆ และต้องส่งสำเนาบัญชีรายชื่อผู้ถือหุ้นทั้งหมดและผู้ที่ไม่ได้เป็นผู้ถือหุ้นแล้วไปยังนายทะเบียนหุ้นส่วนบริษัทอย่างน้อยปีละครั้ง
3. บริษัทจำกัดมีหน้าที่ต้องจัดทำบัญชีนับแต่วันที่บริษัทจำกัดนั้นได้รับการจดทะเบียนเป็นนิติบุคคล ตามกฎหมาย หลังจากนั้นจะต้องนำส่งงบดุล เช่น จำนวนทรัพย์สิน หนี้สินของบริษัท บัญชีกำไรและขาดทุน ในทุกกรอบ 12 เดือน ตามกฎระเบียบที่กำหนดไว้ในประกาศกรมพัฒนาธุรกิจการค้า เรื่องหลักเกณฑ์และวิธีการในการยื่นงบการเงิน พ.ศ. 2558 และแนวทางปฏิบัติในการยื่นงบการเงิน รอบปีบัญชี 2558 หากบริษัทจำกัดไม่ยื่นส่งงบการเงินเกิน 3 ปีติดต่อกัน กรมพัฒนาธุรกิจการค้าในฐานะนายทะเบียนมีอำนาจเป็นผู้กล่าวหาต่อกองบังคับการสืบสวนสอบสวนคดีเศรษฐกิจ สำนักงานตำรวจแห่งชาติ ในฐานะความผิดไม่ส่งงบการเงินของบริษัทหรือห้างหุ้นส่วนภายในเวลาดำหนด อันเป็นความผิดตามพระราชบัญญัติการบัญชี พ.ศ. 2543<sup>82</sup> มาตรา 11 วรรคหนึ่ง 30 และ 40

หลังจากนั้น กรมพัฒนาธุรกิจการค้า นายทะเบียนนิติบุคคลของกรมพัฒนาธุรกิจการค้าซึ่งมีอำนาจตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์สามารถดำเนินการถอนทะเบียนบริษัทให้เป็น “บริษัทร้าง” ได้

---

<sup>82</sup> พระราชบัญญัติการบัญชี พ.ศ. 2543

มาตรา 11 ผู้มีหน้าที่จัดทำบัญชีซึ่งเป็นห้างหุ้นส่วนจดทะเบียนที่จัดตั้งขึ้นตามกฎหมายไทย นิติบุคคลที่ตั้งขึ้นตามกฎหมายต่างประเทศ และกิจการร่วมค้าตามประมวลรัษฎากร ต้องจัดทำงบการเงินและยื่นงบการเงินดังกล่าวต่อสำนักงานกลางบัญชีหรือสำนักงานบัญชีประจำท้องที่ ภายในห้าเดือนนับแต่วันปิดบัญชีตามมาตรา 10 สำหรับกรณีของบริษัทจำกัดหรือบริษัทมหาชนจำกัดที่จัดตั้งขึ้นตามกฎหมายไทยให้ยื่นภายในหนึ่งเดือนนับแต่วันที่งบการเงินนั้นได้รับอนุมัติในที่ประชุมใหญ่ ทั้งนี้ เว้นแต่มีเหตุจำเป็นทำให้ผู้มีหน้าที่จัดทำบัญชีไม่สามารถจะปฏิบัติตามกำหนดเวลาดังกล่าวได้ อธิบดีอาจพิจารณาสั่งให้ขยายหรือเลื่อนกำหนดเวลาออกไปอีกตามความจำเป็นกรณีได้

มาตรา 30 ผู้มีหน้าที่จัดทำบัญชีผู้ใดไม่ปฏิบัติตามมาตรา 11 วรรคหนึ่ง ต้องระวางโทษปรับไม่เกินห้าหมื่นบาท

มาตรา 40 มาตรา 40 ในกรณีผู้กระทำความผิดซึ่งต้องรับโทษตามพระราชบัญญัตินี้เป็นนิติบุคคล ให้กรรมการผู้จัดการ หุ้นส่วนผู้จัดการ ผู้แทนนิติบุคคล หรือบุคคลใดซึ่งรับผิดชอบในการดำเนินการของนิติบุคคลนั้น ต้องรับโทษตามที่กฎหมายกำหนดไว้สำหรับความผิดนั้นๆ ด้วย เว้นแต่จะพิสูจน์ได้ว่าตนมิได้มีส่วนรู้เห็นหรือยินยอมในการกระทำความผิดของนิติบุคคลนั้น

## 2.6.2 หมายความและนักบัญชี

การบริการให้คำปรึกษาด้านกฎหมายหรือบัญชีเป็นบริการที่จำเป็นต่อการประกอบธุรกิจ ทั้งนี้ บริษัทเอกชนและบุคคลธรรมดาที่มีรายได้สูงมักนิยมใช้บริการเพื่อขอรับคำปรึกษาจากสำนักกฎหมายและบริการจากสำนักบัญชีในการบริหารจัดการทรัพย์สิน/รายได้และรายจ่าย ด้วยเหตุผลทางด้านภาษีหรือลดภาระที่จะต้องดำเนินการตามกฎหมายระเบียบที่ยุ่งยาก แต่ทว่าก็มีบุคคลบางกลุ่มที่ใช้บริการจากสำนักกฎหมายและสำนักบัญชีเพื่อวัตถุประสงค์ในการกระทำความผิด เช่น ผู้หลีกเลี่ยงภาษี ผู้ค้ายาเสพติด นักค้ามนุษย์ ฯลฯ โดยมักจะใช้บริการเพื่อหาช่องทางในการฟอกเงิน

อนึ่ง การประกอบอาชีพหมายความในประเทศไทยอยู่ภายใต้การกำกับดูแลของพระราชบัญญัติหมายความ พ.ศ. 2528 ซึ่งผู้ที่จะประกอบอาชีพหมายความได้ต้องเป็นผู้ที่สภามหาวิทยาลัยได้รับจดทะเบียนและออกใบอนุญาตให้เป็นหมายความ (มาตรา 33 ถึง มาตรา 44) หมายความต้องประพฤติตนตามข้อบังคับว่าด้วยมรรยาทหมายความ หมายความผู้ใดฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามข้อบังคับข้อใดข้อหนึ่งในข้อบังคับมรรยาทหมายความจะมีโทษตามมาตรา 52 ซึ่งแบ่งเป็นโทษ 3 สถาน คือ (1) ภาคทัณฑ์ (2) ห้ามทำการเป็นหมายความมีกำหนดไม่เกินสามปี และ (3) ลบชื่อออกจากทะเบียนหมายความ

ขณะที่การประกอบวิชาชีพนักบัญชีจะถูกกำกับดูแลโดยกฎหมาย 2 ฉบับ ได้แก่ (1) พระราชบัญญัติวิชาชีพบัญชี พ.ศ. 2547 และ (2) พระราชบัญญัติการบัญชี พ.ศ. 2543 ทั้งนี้ พระราชบัญญัติวิชาชีพบัญชี พ.ศ. 2547 กำหนดให้ผู้ที่จะประกอบอาชีพจัดทำบัญชีและสอบบัญชีต้องมีใบอนุญาตและจัดทำบัญชีตามมาตรฐานการบัญชี ส่วนนิติบุคคลที่จะให้บริการจัดทำบัญชีหรือสอบบัญชีต้องจดทะเบียนต่อสภาวิชาชีพบัญชี การจัดทำบัญชีจะต้องเป็นไปตามมาตรฐานที่สภาวิชาชีพกำหนด ผู้ประกอบวิชาชีพบัญชีโดยไม่มีใบอนุญาตมีโทษจำคุกสูงสุดไม่เกิน 3 ปี การฝ่าฝืนไม่ทำบัญชีตามที่หรือไม่ปฏิบัติตามมาตรฐานการบัญชีต้องรับโทษสูงสุดคือการเพิกถอนใบอนุญาต นิติบุคคลผู้ให้บริการสอบบัญชีต้องรับผิดชอบร่วมกับผู้สอบบัญชีในสังกัด หากการสอบบัญชีไม่เป็นไปตามมาตรฐาน ความผิดร้ายแรงที่สุดของการประกอบวิชาชีพบัญชีคือการจัดทำบัญชีเท็จ ในส่วนของพระราชบัญญัติการบัญชี พ.ศ. 2543 กำหนดโทษผู้จัดทำบัญชีที่ลงรายการเท็จแก้ไข ละเว้นการลงรายการในบัญชีหรืองบการเงิน (มาตรา 39) ไว้ให้มีโทษจำคุกไม่เกิน 3 ปี

## 2.6.3 บริษัทนำเที่ยวและบริษัททัวร์

บริษัทนำเที่ยวและบริษัททัวร์เป็นช่องทางหนึ่งในการเคลื่อนย้ายเงินสดหรือทรัพย์สินจากประเทศหนึ่งไปยังประเทศอื่นเพื่อกลบเกลื่อนเส้นทางการเงิน แม้ว่าผู้ประกอบธุรกิจนำเที่ยวและบริษัททัวร์จะต้องขอใบอนุญาตต่อกรมการท่องเที่ยวภายใต้พระราชบัญญัติธุรกิจนำเที่ยวและมัคคุเทศก์ พ.ศ. 2551 ก็ตาม แต่กฎหมายดังกล่าวไม่ได้กำหนดมาตรการในการป้องกันมิให้เกิดการเคลื่อนย้ายเงินหรือการฟอกเงิน ตัวอย่างเช่น กรณีการตั้งบริษัททัวร์เพื่อพานักพนันเดินทางข้ามชายแดนไปเล่นการพนันในแหล่งต่าง ๆ และอาจมีการฟอกเงินผ่านกิจกรรมดังกล่าว เป็นต้น ดังนั้น การฟอกเงินผ่านธุรกิจนำเที่ยวหรือบริษัททัวร์จึงจำเป็นต้องอาศัยกฎหมายอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องมาใช้ในการกำกับดูแลและเฝ้าระวัง

#### 2.6.4 ทรัสต์ต่างประเทศที่ดำเนินการในประเทศไทย

ทรัสต์เป็นการจัดการทรัพย์สินรูปแบบหนึ่งซึ่งเป็นที่นิยมของมหาเศรษฐีและนักลงทุนในต่างประเทศ สัญญาทรัสต์ช่วยให้เจ้าของทรัพย์สินหรือผู้ก่อตั้งทรัสต์ (settlor) โอนกรรมสิทธิ์ในทรัพย์สินไปฝากไว้ให้ทรัสต์ (trustee) ช่วยบริหารจัดการ ทรัสต์จะมอบทรัพย์สินและผลตอบแทนจากทรัพย์สินนี้ต่อให้ผู้รับประโยชน์ (beneficiary) ซึ่งอาจจะเป็นบุคคลเดียวกับผู้ก่อตั้งทรัสต์หรือไม่ก็ได้

การกำกับดูแลทรัสต์ในประเทศไทยอยู่ภายใต้พระราชบัญญัติทรัสต์เพื่อธุรกิจในตลาดทุน พ.ศ. 2550 ซึ่งอนุญาตให้ระดมทุนในรูปแบบของกองทรัสต์เพื่อการลงทุนในอสังหาริมทรัพย์ กองทรัสต์เพื่อการลงทุนในโครงสร้างพื้นฐาน การจัดตั้งกิจการเงินร่วมลงทุน และการออกตราสารทางการเงิน กฎหมายห้ามมิให้บุคคลประกอบธุรกิจเป็นทรัสต์ได้ เว้นแต่ได้รับอนุญาตจากคณะกรรมการ ก.ล.ต. (มาตรา 54) นิติบุคคลที่ยื่นขอเป็นทรัสต์ได้ต้องเป็นธนาคารพาณิชย์หรือสถาบันการเงินเท่านั้น และทรัสต์ต้องมีระบบงานที่เหมาะสมในเรื่องระบบการจัดตั้งกองทรัสต์ ระบบการเก็บรักษาทรัพย์สิน การตรวจสอบ ดูแล เบิกจ่าย ดูแลและติดตามสิทธิประโยชน์ของกองทรัสต์ และระบบบริหารความเสี่ยง

ทรัสต์ที่ไม่มีระบบงานบริหารทรัพย์สินที่เหมาะสมจะมีความรับผิดชอบสูงสุดคือการเพิกถอนใบอนุญาต และอาจต้องรับผิดชอบตามกฎหมายแพ่ง กรณีทรัสต์ไม่ปฏิบัติตามสัญญาก่อตั้งทรัสต์ และรับผิดชอบตามกฎหมายอาญาได้ในความผิดฐานทำให้เสียทรัพย์ หากพิสูจน์ได้ว่าทรัสต์มีเจตนาตามหลักกฎหมายอาญา

#### 2.6.5 การเล่นเกมที่มีการฉ้อโกงหรือขายตรงที่มีการฉ้อโกงประชาชน

การเล่นเกมถือเป็นช่องทางการลงทุนไม่กี่ประเภทสำหรับประชาชนที่ไม่สามารถเข้าถึงระบบสถาบันการเงิน โดยทั่วไปการเล่นเกมจะมีสมาชิกเฉพาะในกลุ่มคนที่รู้จักกัน พระราชบัญญัติการเล่นแชร์ พ.ศ. 2534 อนุญาตให้เฉพาะบุคคลทั่วไปสามารถตั้งกลุ่มแชร์ที่มีสมาชิกไม่เกิน 30 คน และวงเงินไม่เกิน 300,000 บาท และห้ามมิให้นิติบุคคลเป็นนายวงแชร์และจัดให้มีการเล่นเกมโดยเด็ดขาด (มาตรา 5)

ในส่วนของการประกอบธุรกิจขายตรง จะเป็นธุรกิจที่ถูกกฎหมายหากผู้ประกอบการจดทะเบียนกับสำนักงานคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภค (สคบ.) ตามพระราชบัญญัติขายตรงและตลาดแบบตรง พ.ศ. 2545 ซึ่งการขายตรงจะเป็นวิธีการทำการตลาดสินค้าหรือบริการต่อผู้ซื้อ ณ ที่อยู่อาศัย สถานที่ทำงาน หรือสถานที่อื่น ๆ ที่ไม่ใช่สถานที่จำหน่ายสินค้าหรือบริการ การทำตลาดในธุรกิจขายตรงมักดำเนินการผ่าน “ผู้จำหน่ายอิสระ” หรือ “ตัวแทนขายตรง” ทั้งนี้ พระราชบัญญัติขายตรงฯ ห้ามมิให้ผู้ประกอบการเสนอผลประโยชน์ตอบแทนแก่ตัวแทนขายตรงตามจำนวนสมาชิกใหม่ ๆ ที่ตัวแทนขายตรงสามารถชักชวนเข้าร่วมเครือข่าย และห้ามบังคับตัวแทนขายตรงซื้อสินค้าของธุรกิจ

อย่างไรก็ดี การเล่นเกมและการขายตรงมักถูกใช้เป็นช่องทางในการหลอกลวงให้ประชาชนนำเงินมาลงทุนในลักษณะค่าธรรมเนียม ค่าอบรม หรือการบังคับให้ซื้อสินค้าโดยสัญญาว่าจะให้ผลตอบแทนที่สูงในระยะเวลายาว แต่ไม่มีการนำเงินไปลงทุนหรือประกอบกิจการจริง และไม่มีรายงานผลการลงทุน

เหยื่อการฉ้อโกงประเภทนี้มีทั้งประชาชน “รากหญ้า” ที่มีความรู้ด้านการลงทุนและการประกอบธุรกิจจำกัด และบุคคลทั่วไปที่มีความรู้ในการลงทุนแต่พร้อมที่จะเสี่ยงลงทุนด้วยผลตอบแทนที่สูงกว่าการลงทุนในตลาดหลักทรัพย์ วิธีการหลอกลวงให้ลงทุนจะมาในรูปแบบต่าง ๆ เช่น เงินฉาบปกิฉงเคราะห์ การลงทุนเพื่อเก็งกำไรในอัตราแลกเปลี่ยนเงินตราต่างประเทศหรือทองคำ เป็นต้น ส่วนผลตอบแทนที่ได้จากการฉ้อโกงจะถูกนำเข้าสู่ระบบเศรษฐกิจอีกครั้งผ่านการฟอกเงิน

นับตั้งแต่ปี พ.ศ. 2547 ถึง พ.ศ. 2558 กรมสอบสวนคดีพิเศษได้ดำเนินการสอบสวนคดีการฉ้อโกงแชร์ลูกโซ่จำนวน 99 คดี<sup>83</sup> คดีที่มีผู้เสียหายจำนวนมากหรือมีมูลค่าความเสียหายสูง เช่น คดีแชร์ลอตเตอรี่ (ลงทุนจำหน่ายลอตเตอรี่) แชร์ลงทุนซื้อขายค่าเงินดอลลาร์ออนไลน์ คดีแชร์ข้าวสาร คดีแชร์กล้วยเดี่ยว (ลงทุนสร้างรถขายกล้วยเดี่ยว) คดีแชร์เก็งกำไรยางพารา และคดีแชร์ลูกโซ่ยูฟัน (ลงทุนในคริปโตเคอเรนซี (cryptocurrency)) เป็นต้น ส่วนการเอาผิดการฉ้อโกงผ่านแชร์ลูกโซ่ การขายตรง หรือหลอกลวงให้ลงทุนอัตราแลกเปลี่ยน สามารถดำเนินการได้ตามกฎหมายเหล่านี้

- ประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 341 (ความผิดฐานฉ้อโกง) ประกอบมาตรา 343 (ความผิดฐานฉ้อโกงประชาชน)
- พระราชกำหนดการกักขังที่เป็นการฉ้อโกงประชาชน พ.ศ. 2527 (มาตรา 4, 5, 12)
- กฎกระทรวง ฉบับที่ 13 (พ.ศ. 2497) ออกตามความในพระราชบัญญัติควบคุมการแลกเปลี่ยนเงิน พ.ศ. 2485

## 2.6.6 องค์กรไม่แสวงหากำไร

องค์กรไม่แสวงหากำไรในประเทศไทยมี 2 ประเภท ได้แก่

- (1) ประเภทที่จดทะเบียนเป็นนิติบุคคลกับกรมการปกครองตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ได้แก่ สมาคมและมูลนิธิ
- (2) ประเภทที่ไม่ได้จดทะเบียน เช่น ชมรม สโมสร คลับ เป็นต้น

สำหรับองค์กรไม่แสวงหากำไรต่างชาติที่ต้องการเข้ามาดำเนินการในประเทศไทยจะต้องขออนุญาตจากคณะกรรมการพิจารณาการดำเนินงานขององค์กรเอกชนต่างประเทศ กระทรวงแรงงาน ตามบทบัญญัติของระเบียบกระทรวงแรงงานว่าด้วยการเข้ามาดำเนินงานขององค์กรเอกชนต่างประเทศในประเทศไทย พ.ศ. 2541 และระเบียบคณะกรรมการพิจารณาการดำเนินงานขององค์กรต่างประเทศว่าด้วยหลักเกณฑ์การพิจารณาและข้อปฏิบัติเกี่ยวกับการเข้ามาดำเนินงานขององค์กรเอกชนต่างประเทศในประเทศไทยและการจัดตั้งสำนักงานภูมิภาคในประเทศไทย พ.ศ. 2543

---

<sup>83</sup> “ชำแหละ “แชร์ลูกโซ่” ธุรกิจหลอกพันเงิน”. (26 เมษายน 2558). กองบรรณาธิการโพสต์ทูเดย์. สืบค้นจาก <https://www.posttoday.com /politic/report/361364> เมื่อวันที่ 15 เมษายน 2563

ข้อมูลการสำรวจองค์การเอกชนที่ไม่แสวงหากำไร พ.ศ. 2561 โดยสำนักงานสถิติแห่งชาติ พบว่า ประเทศไทยมีองค์การเอกชนที่ไม่แสวงหากำไร ซึ่งหมายถึงหน่วยงานที่มีกิจการหลักเป็นการให้บริการสังคม สงเคราะห์ สมาคมฌาปนกิจสงเคราะห์ สมาคมการค้า หอการค้า สมาคมนายจ้าง สหภาพแรงงาน สหภาพแรงงานรัฐวิสาหกิจ องค์การศาสนา องค์การเอกชนต่างประเทศ องค์การด้านการศึกษา (โรงเรียน เอกชน และมหาวิทยาลัยเอกชน) และองค์การด้านสุขภาพ (โรงพยาบาลเอกชน) จำนวน 84,099 แห่ง<sup>84</sup> ในจำนวนนี้แบ่งเป็นองค์การศาสนาร้อยละ 58 และร้อยละ 31 เป็นองค์การที่ให้บริการสังคมสงเคราะห์ เช่น สภาสังคมสงเคราะห์แห่งประเทศไทย มูลนิธิเด็กอ่อนในสลัม องค์การเอกชนที่ไม่แสวงหากำไรมีรายได้ รวมในปี พ.ศ. 2560 จำนวน 1.28 แสนล้านบาท รายได้หลักมาจากเงินบริจาคทั้งจากรัฐบาล ประชาชน และ องค์การต่างประเทศ รายได้ส่วนนี้คิดเป็นร้อยละ 56 ของรายได้รวม

นอกจากนี้ จากการตรวจสอบสถานะการจดทะเบียนขององค์การเอกชนที่ไม่แสวงหากำไร ของกรมการปกครอง พบว่า ในจำนวนองค์การเอกชนที่ไม่แสวงหากำไรทั่วประเทศไทย 84,099 แห่ง เป็นองค์การที่ได้จดทะเบียนกับกรมการปกครองมีจำนวนเพียง 26,545 แห่งเท่านั้น แบ่งเป็นมูลนิธิจำนวน 13,572 แห่ง และสมาคมจำนวน 12,973 แห่ง<sup>85</sup> ขณะที่องค์กรไม่แสวงหากำไรอีกจำนวนกว่า 50,000 แห่ง เป็นสมาคมฌาปนกิจสงเคราะห์ สมาคมการค้า/หอการค้า สมาคมนายจ้างสหภาพแรงงาน สหภาพแรงงาน รัฐวิสาหกิจ อยู่ภายใต้การกำกับดูแลของหน่วยงานหลายแห่ง ไม่ว่าจะเป็นกรมส่งเสริมการปกครองส่วนท้องถิ่น กรมพัฒนาธุรกิจการค้า กรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงาน

นอกจากนี้แล้ว จากรายงานการประเมินความเสี่ยงขององค์กรไม่แสวงหาผลกำไรตามมาตรฐานสากล ด้านการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงินและการสนับสนุนทางการเงินแก่การก่อการร้าย ซึ่งจัดทำโดย สำนักงาน ปง. พบว่า มีองค์กรไม่แสวงหากำไรบางส่วนทั้งที่เป็นองค์กรไม่แสวงหากำไรของประเทศไทยและ องค์กรไม่แสวงหากำไรต่างประเทศที่ดำเนินการในประเทศไทย มีการระดมทุนและดำเนินกิจกรรมเพื่อ สาธารณประโยชน์ หากแต่ยังไม่มีกรจดทะเบียนหรือขออนุญาตอีกจำนวนไม่น้อยซึ่งไม่สามารถระบุจำนวนได้ ทั้งนี้้องค์กรไม่แสวงหากำไรที่อยู่นอกระบบเหล่านี้ยังไม่มีกลไกใดที่จะเข้าไปกำกับดูแล ซึ่งอาจเป็นหนึ่ง ใน ความเสี่ยงที่จะถูกนำมาใช้เพื่อการฟอกเงินได้

หากวิเคราะห์ปัจจัยที่ทำให้้องค์กรไม่แสวงหากำไรมีความเสี่ยงที่จะถูกใช้เป็นช่องทางของการฟอกเงิน ประการแรก คือ **การบริจาคส่วนใหญ่ทำในรูปแบบของการให้เงินสด** อันเป็นปัจจัยที่สร้างความเสี่ยงให้ องค์กรเอกชนที่ไม่แสวงหากำไรถูกใช้เป็นช่องทางในการฟอกเงินมากที่สุด โดยเฉพาะอย่างยิ่งเมื่อผู้บริจาคเป็น บุคคลธรรมดา มิใช่นิติบุคคลที่มีการจัดทำบัญชีรายได้ซึ่งต้องแจ้งต่อกระทรวงพาณิชย์หรือกรมสรรพากร

---

<sup>84</sup> สำนักงานสถิติแห่งชาติ. (2561). การสำรวจองค์การเอกชนที่ไม่แสวงหากำไร พ.ศ. 2561. สืบค้นจาก [http://www.nso.go.th/sites/2014/DocLib13/ด้านเศรษฐกิจ/สาขาบัญชีประชาชาติ/Non-profit\\_private\\_organization/2561/รายงานฉบับสมบูรณ์.pdf](http://www.nso.go.th/sites/2014/DocLib13/ด้านเศรษฐกิจ/สาขาบัญชีประชาชาติ/Non-profit_private_organization/2561/รายงานฉบับสมบูรณ์.pdf) เมื่อวันที่ 13 เมษายน พ.ศ. 2563

<sup>85</sup> ส่วนรักษาความสงบเรียบร้อย 2 กรมการปกครอง. (กันยายน 2562). ข่าวประชาสัมพันธ์ : รัฐหรือไม่ จดทะเบียนเป็นมูลนิธิ สมาคม แล้วดีอย่างไร?. สืบค้นจาก <https://multi.dopa.go.th/omd2/news/cate1/view17#>!. เมื่อวันที่ 13 เมษายน พ.ศ. 2563



และประการที่สอง คือ ระบบการจัดทำบัญชีที่ไม่ได้มาตรฐานและไม่มีการตรวจสอบอย่างเข้มงวด องค์กรไม่แสวงหากำไรจำนวนไม่น้อยมีปัญหาในการจัดทำบัญชีที่ได้มาตรฐาน และไม่สามารถอธิบายรายรับและรายจ่ายต่อหน่วยงานกำกับดูแลได้<sup>86</sup>

ด้วยเหตุผลดังกล่าว จึงได้มีการออกพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน (ฉบับที่ 5) พ.ศ. 2558 โดยเพิ่มเติม มาตรา 16/1 ให้คณะกรรมการธุรกรรมตามกฎหมายว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงินมีอำนาจสั่งเป็นหนังสือให้มูลนิธิ สมาคมหรือองค์กรไม่แสวงหากำไรนั้นชี้แจงข้อเท็จจริงเกี่ยวกับการทำธุรกรรมหรือสั่งระงับการทำธุรกรรมดังกล่าวไว้เป็นการชั่วคราว หากมีพยานหลักฐานว่ามีการทำธุรกรรมที่เกี่ยวข้องกับการสนับสนุนทางการเงินแก่การก่อการร้าย<sup>87</sup>

ผลจากการรวบรวมข้อมูลหน่วยงานกำกับดูแลนิติบุคคลทั้ง 6 รูปแบบ คณะผู้วิจัยมีข้อสรุปเบื้องต้นดังนี้

- ประเทศไทยมีหน่วยงานกำกับดูแลครบทุกประเภทนิติบุคคล ยกเว้นการกำกับดูแลทรัสต์ต่างประเทศที่เข้ามาดำเนินการในประเทศไทยยังไม่มีคุณสมบัติเพียงพอ เนื่องจากปัจจุบันกฎหมายไทยอนุญาตเฉพาะทรัสต์ที่ลงทุนผ่านตลาดหลักทรัพย์แห่งประเทศไทยเท่านั้น ทำให้ประเทศไทยยังไม่มีแหล่งรวบรวมข้อมูลทรัสต์ทั้งหมดที่เข้ามาลงทุนในช่องทางอื่นนอกเหนือไปจากตลาดหลักทรัพย์
- นิติบุคคลที่ทำธุรกิจขายตรงหรือนิติบุคคลที่ประกอบธุรกิจที่มีลักษณะเป็นแชร์ลูกโซ่ แม้จะเป็นรูปแบบการประกอบธุรกิจลักษณะหนึ่ง แต่ปัญหามักเกิดจากการขาดหน่วยงานกำกับดูแลเป็นการเฉพาะ เช่น ธุรกิจขายตรง อยู่ในการกำกับดูแลของสำนักงานคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภค โดยที่หน่วยงานนี้ไม่มีอำนาจสอบสวนเมื่อผู้ประกอบการเปลี่ยนรูปแบบธุรกิจจากการขายตรงเป็นแชร์ลูกโซ่ อาจทำให้หน่วยงานที่มีอำนาจสอบสวนโดยตรงเข้ามาดำเนินคดีกับผู้กระทำความผิดเข้าไป ทำให้ยึดหรืออายัดทรัพย์สินไม่ทันการ ทำให้ประชาชนซึ่งต่อมากลายเป็นผู้เสียหายได้รับการเยียวยาล่าช้า ส่งผลให้ผู้ประกอบธุรกิจ

<sup>86</sup> นัฏวรรณ รุจิณรงค์ และ ประพิน นุชเปี่ยม. (กรกฎาคม – ธันวาคม 2562). “ปัญหาทางกฎหมายต่อการบริหารจัดการของมูลนิธิในประเทศไทย”. วารสารการบริหารปกครอง (Governance Journal) ปีที่ 8 ฉบับที่ 2

<sup>87</sup> พระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน พ.ศ. 2542 เพิ่มโดยพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน (ฉบับที่ 5) พ.ศ. 2558 มาตรา 16/1 ในกรณีที่มีเหตุอันควรสงสัยโดยมีพยานหลักฐานตามสมควรว่ามูลนิธิ สมาคม หรือองค์กรไม่แสวงหากำไรใด มีการทำธุรกรรมที่เกี่ยวข้องกับการสนับสนุนทางการเงินแก่การก่อการร้าย ให้สำนักงานโดยความเห็นชอบของคณะกรรมการธุรกรรม มีอำนาจสั่งเป็นหนังสือให้มูลนิธิ สมาคม หรือองค์กรไม่แสวงหากำไรนั้นชี้แจงข้อเท็จจริงเกี่ยวกับการทำธุรกรรมหรือสั่งระงับการทำธุรกรรมดังกล่าวไว้เป็นการชั่วคราวเป็นเวลาตามที่สำนักงานกำหนด และในกรณีที่มีเหตุจำเป็นเลขาธิการหรือพนักงานเจ้าหน้าที่ที่ได้รับมอบหมายเป็นหนังสือจากเลขาธิการอาจเข้าไปในสถานที่ดำเนินงานของมูลนิธิ สมาคมหรือองค์กรไม่แสวงหากำไรนั้นในระหว่างเวลาพระอาทิตย์ขึ้นถึงพระอาทิตย์ตก เพื่อตรวจสอบตามที่จำเป็นได้

แบบแผนแชร์ลูกโซ่ไม่มีความเกรงกลัวต่อกฎหมาย แต่กลับสร้างธุรกิจใหม่ในรูปแบบเดิม เวียนซ้ำไปมาโดยอาศัยช่องว่างเหล่านี้

- แม้ว่าจะมีหน่วยงานกำกับดูแลทั้งที่เป็นหน่วยงานภาครัฐและหน่วยงานภาควิชาชีพ แต่หน่วยงานกำกับดูแลเหล่านั้นก็มีการกิจหลักของหน่วยงานตนเอง และมีดัชนีชี้วัดการทำงานของตนเองซึ่งบางภารกิจอาจดูเหมือนจะไม่สอดคล้องประสานกับการทำงานด้านการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน การประสานข้อมูลระหว่างหน่วยงานเพื่อให้แต่ละหน่วยงานสามารถทำงานตามภารกิจของตนเองในลักษณะหนุนเสริมกันได้จึงมีความจำเป็นอย่างยิ่ง

การศึกษาในบทต่อ ๆ ไป คณะผู้วิจัยจะเริ่มนำเสนอรายละเอียดผลการศึกษานิติบุคคลแต่ละรูปแบบ ทั้ง 6 รูปแบบ โดยจะใช้กรอบการศึกษาตามลำดับดังนี้

- (1) สถานการณ์และแนวโน้มปัญหาการฟอกเงินผ่านนิติบุคคลแต่ละรูปแบบ
- (2) วิเคราะห์ความเสี่ยงที่นิติบุคคลเหล่านั้นถูกใช้เป็นเครื่องมือของอาชญากรฟอกเงิน
- (3) รูปแบบ วิธีการ และช่องทางที่อาชญากรใช้นิติบุคคลเหล่านี้ในการฟอกเงิน
- (4) แนวทางการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงินตามมาตรฐานของ FATF โดยจะศึกษาแนวทางของต่างประเทศ เปรียบเทียบกับ
- (5) สรุปผลการศึกษาสำหรับนิติบุคคลแต่ละรูปแบบ และ
- (6) ข้อเสนอแนะสำหรับประเทศไทย

## ภาคผนวกท้ายบทที่ 2

ตารางภาคผนวกที่ 2.1 ความผิดมูลฐาน 21 ลักษณะ ตามพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน พ.ศ. 2542

ลำดับ	พระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน พ.ศ. 2542	ลักษณะความผิดและ กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับความผิด	
1	มาตรา 3 (1)	ยาเสพติด	<ul style="list-style-type: none"> <li>● กฎหมายว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามยาเสพติด</li> <li>● กฎหมายว่าด้วยมาตรการในการปราบปรามผู้กระทำความผิดเกี่ยวกับยาเสพติด</li> </ul>
2	มาตรา 3 (2)	การค้ามนุษย์	กฎหมายว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์
		การเป็นธุระจัดหา ล่อไป พาไป หรือรับไว้เพื่อการอนาจาร หรือการกระทำเพื่อหากำไรหรือเพื่ออนาจาร หรือโดยทุจริต ซื่อ จำหน่าย หรือรับตัวเด็กหรือผู้เยาว์ซึ่งถูกพรากนั้น	ประมวลกฎหมายอาญา (ความผิดเกี่ยวกับเพศและความผิดฐานพรากเด็กและผู้เยาว์)
		การค้าประเวณี เฉพาะที่เกี่ยวกับการเป็นธุระจัดหา ล่อไปหรือ ชักพาไป เพื่อให้บุคคลนั้นกระทำการค้าประเวณี หรือที่เกี่ยวกับการเป็นเจ้าของกิจการการค้าประเวณี ผู้ดูแลหรือผู้จัดการกิจการการค้าประเวณี หรือสถานการค้าประเวณี หรือเป็นผู้ควบคุมผู้กระทำการค้าประเวณีในสถานการค้าประเวณี	กฎหมายว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการค้าประเวณี
3	มาตรา 3 (3)	การฉ้อโกงประชาชน	<ul style="list-style-type: none"> <li>● ประมวลกฎหมายอาญา</li> <li>● กฎหมายว่าด้วยการกักเงินที่เป็นการฉ้อโกงประชาชน</li> </ul>
4	มาตรา 3 (4)	การยกยอกหรือฉ้อโกงหรือประทุษร้ายต่อทรัพย์สินหรือกระทำโดยทุจริตซึ่งกระทำโดยกรรมการ หรือผู้จัดการ หรือบุคคลใดซึ่งรับผิดชอบหรือ มีประโยชน์เกี่ยวข้องในการดำเนินงานของสถาบันการเงิน	<ul style="list-style-type: none"> <li>● กฎหมายว่าด้วยธุรกิจสถาบันการเงิน</li> <li>● กฎหมายว่าด้วยหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์</li> </ul>

ลำดับ	พระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน พ.ศ. 2542	ลักษณะความผิดและกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับความผิด	
5	มาตรา 3 (5)	การทุจริตต่อหน้าที่ราชการ หรือหน้าที่ในการยุติธรรม ทุจริตต่อหน้าที่ของพนักงานในหน่วยงานรัฐ	ประมวลกฎหมายอาญา  ● กฎหมายว่าด้วยความผิดของพนักงานในองค์การหรือหน่วยงานของรัฐ  ● กฎหมายอื่น ๆ ว่าด้วยความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่หรือทุจริตต่อหน้าที่
6	มาตรา 3 (6)	การกรรโชก หรือรีดเอาทรัพย์สินที่กระทำโดยอ้างอำนาจอัยย์ หรือช่องโง่	ประมวลกฎหมายอาญา
7	มาตรา 3 (7)	การลักลอบหนีศุลกากร	กฎหมายว่าด้วยศุลกากร
8	มาตรา 3 (8)	การก่อการร้าย	ประมวลกฎหมายอาญา
9	มาตรา 3 (9)	การเป็นผู้จัดให้มีการเล่นการพนันโดยไม่ได้รับอนุญาตโดยมีวงเงินรวมกันมีมูลค่าตั้งแต่ห้าล้านบาทขึ้นไป หรือเป็นการจัดให้มีการเล่นพนันทางสื่ออิเล็กทรอนิกส์	กฎหมายว่าด้วยการพนัน
10	มาตรา 3 (10)	การเป็นสมาชิกอั้งยี่หรือการมีส่วนร่วมในองค์การอาชญากรรม	ประมวลกฎหมายอาญา
11	มาตรา 3 (11)	การรับของโจร เฉพาะที่เกี่ยวข้องกับการช่วยจำหน่าย ซื่อ รับจำนำหรือรับไว้ด้วยประการใดซึ่งทรัพย์สินที่ได้มาโดยการกระทำความผิดอันมีลักษณะเป็นการค้า	ประมวลกฎหมายอาญา
12	มาตรา 3 (12)	การปลอมหรือการแปลงเงินตรา ดวงตรา แสตมป์ และตัวอันมีลักษณะเป็นการค้า	ประมวลกฎหมายอาญา
13	มาตรา 3 (13)	การปลอม หรือการละเมิดทรัพย์สินทางปัญญาของสินค้าอันมีลักษณะเป็นการค้า	● ประมวลกฎหมายอาญา ● กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการคุ้มครองทรัพย์สินทางปัญญา
14	มาตรา 3 (14)	การปลอมเอกสารสิทธิ บัตรอิเล็กทรอนิกส์ หรือหนังสือเดินทางอันมีลักษณะเป็นปกติธุระหรือเพื่อการค้า	ประมวลกฎหมายอาญา
15	มาตรา 3 (15)	การใช้ ยึดถือ หรือครอบครองทรัพย์สินสาธารณะหรือกระบวนกรแสวงหาประโยชน์จากทรัพย์สินสาธารณะโดยมิชอบอันมีลักษณะเป็นการค้า	กฎหมายว่าด้วยความผิดเกี่ยวกับทรัพย์สินสาธารณะหรือสิ่งแสวงล้อม

ลำดับ	พระราชบัญญัติป้องกัน และปราบปราม การฟอกเงิน พ.ศ. 2542	ลักษณะความผิดและ กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับความผิด	
16	มาตรา 3 (16)	การประทุษร้ายต่อชีวิตหรือร่างกายจนเป็นเหตุให้เกิดอันตรายสาหัสเพื่อให้ได้ประโยชน์ซึ่งทรัพย์สิน	ประมวลกฎหมายอาญา
17	มาตรา 3 (17)	การหน่วงเหนี่ยวหรือกักขังผู้อื่น เพื่อเรียกหรือรับผลประโยชน์หรือ เพื่อต่อรองให้ได้รับผลประโยชน์อย่างใดอย่างหนึ่ง	ประมวลกฎหมายอาญา
18	มาตรา 3 (18)	การลักทรัพย์ กรรโชก ริดเอาทรัพย์ ชิงทรัพย์ ปล้นทรัพย์ ฉ้อโกง หรือยกยอกอันมีลักษณะเป็นปกติสุระ	ประมวลกฎหมายอาญา
19	มาตรา 3 (19)	การกระทำอันเป็นโจรสลัด	กฎหมายว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการกระทำอันเป็นโจรสลัด
20	มาตรา 3 (20)	การกระทำอันไม่เป็นธรรมเกี่ยวกับการซื้อขายหลักทรัพย์	กฎหมายว่าด้วยหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์
		การกระทำอันไม่เป็นธรรมเกี่ยวกับสัญญาซื้อขายล่วงหน้า หรือการกระทำอันไม่เป็นธรรมที่มีผลกระทบต่อราคาซื้อขายสินค้าเกษตรล่วงหน้าหรือเกี่ยวกับการใช้ข้อมูลภายใน	กฎหมายว่าด้วยสัญญาซื้อขายล่วงหน้า
21	มาตรา 3 (21)	การค้าอาวุธปืน เครื่องกระสุนปืน และวัตถุระเบิด	กฎหมายว่าด้วยอาวุธปืน เครื่องกระสุนปืน วัตถุระเบิด ดอกไม้เพลิง และสิ่งเทียมอาวุธปืน
		การค้ายุทธภัณฑ์เพื่อนำไปใช้ใน การก่อการร้าย การรบ หรือการสงคราม	กฎหมายว่าด้วยการควบคุมยุทธภัณฑ์

ตารางภาคผนวกที่ 2.2 ความผิดมูลฐานจากกฎหมายอื่น 8 ลักษณะ

ลำดับ	กฎหมายที่บัญญัติความผิดมูลฐาน	ลักษณะการทำผิด
22	พระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการมีส่วนร่วมในองค์กรอาชญากรรมข้ามชาติ พ.ศ. 2556 มาตรา 22	การมีส่วนร่วมในองค์กรอาชญากรรมข้ามชาติ
23	พระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการสนับสนุนทางการเงินแก่การก่อการร้ายและการแพร่ขยายอาวุธที่มีอานุภาพทำลายล้างสูง พ.ศ. 2559 มาตรา 25	การสนับสนุนทางการเงินแก่การก่อการร้าย
24	พระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการสนับสนุนทางการเงินแก่การก่อการร้ายและการแพร่ขยายอาวุธที่มีอานุภาพทำลายล้างสูง พ.ศ. 2559 มาตรา 25	การสนับสนุนทางการเงินแก่การแพร่ขยายอาวุธที่มีอานุภาพทำลายล้างสูง
25	ประมวลรัษฎากร มาตรา 37 ตี	การหลีกเลี่ยงหรือฉ้อโกงภาษี
26	พระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ พ.ศ. 2551 มาตรา 14	การบังคับใช้แรงงานหรือบริการ ที่เป็นเหตุให้ผู้ถูกกระทำได้รับอันตรายสาหัสหรือถึงแก่ความตาย
27	พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2561 มาตรา 73	การกระทำการเพื่อจูงใจให้ผู้มีสิทธิเลือกตั้งลงคะแนนให้แก่ตนเองหรือผู้สมัครอื่น ใ้เห็นว่าการลงคะแนนให้แก่ผู้สมัคร หรือการชักชวนให้ไปลงคะแนนไม่เลือกผู้ใดเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร
28	พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ. 2561 มาตรา 77	การกระทำการเพื่อจูงใจให้ผู้อื่นสมัครเข้ารับเลือกเป็นสมาชิกวุฒิสภา หรือถอนการสมัคร หรือกระทำการใด ๆ อันไม่ชอบด้วยกฎหมาย ให้ผู้นั้นหมดสิทธิที่จะเลือกหรือได้รับเลือก หรือเพื่อจูงใจให้ผู้สมัครหรือผู้มีสิทธิเลือกตั้งลงคะแนนหรือไม่ลงคะแนนให้แก่ผู้ใด
29	พระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. 2562 มาตรา 65	การกระทำการเพื่อจูงใจให้ผู้มีสิทธิเลือกตั้งลงคะแนนให้แก่ตนเองหรือผู้สมัครอื่น ใ้เห็นว่าการลงคะแนนให้แก่ผู้สมัคร หรือการชักชวนให้ไปลงคะแนนไม่เลือกผู้ใดเป็นสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น

## บรรณานุกรม

### ภาษาไทย

- กระทรวงการท่องเที่ยวและกีฬา. (2560). รายงานสถิติการท่องเที่ยวประเทศไทย ประจำปี พ.ศ. 2560. สืบค้นจาก [https://mots.go.th/download/article/article\\_20200123132729.pdf](https://mots.go.th/download/article/article_20200123132729.pdf). หน้า 2. เมื่อวันที่ 16 เมษายน 2563
- กองความร่วมมือระหว่างประเทศ สำนักงานป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน. (2562). สรุปผลการดำเนินโครงการประเมินความเสี่ยงประเภทนิติบุคคล (เบื้องต้น) ปีงบประมาณ พ.ศ. 2562. หน้า 15-16. กฎกระทรวงการตรวจสอบเพื่อทราบข้อเท็จจริงเกี่ยวกับลูกค้า พ.ศ. 2563
- เกียรติขจร วัจนะสวัสดิ์. (2562). คำอธิบายกฎหมายอาญา ภาค 1. พิมพ์ครั้งที่ 10. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์พลสยาม พริ้นติ้ง).
- แคทริน สหชัยยันต์. (2561). การพัฒนากฎหมายทรัพย์สินในประเทศไทย, วารสารนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยอัสสัมชัญ ปีที่ 9 ฉบับที่ 1 (มกราคม - มิถุนายน 2561).
- “ชำแหละ "แชร์ลูกโซ่" ธุรกิจหลอกฟอกเงิน”. (26 เมษายน 2558). กองบรรณาธิการโพสต์ทูเดย์. สืบค้นจาก <https://www.posttoday.com/politic/report/361364> เมื่อวันที่ 15 เมษายน 2563
- นัฏวรรณ รุจิณรงค์ และ ประพิน นุชเปี่ยม. (กรกฎาคม – ธันวาคม 2562). “ปัญหาทางกฎหมายต่อการบริหารจัดการของมูลนิธิตั้งในประเทศไทย”. วารสารการบริหารปกครอง (Governance Journal) ปีที่ 8 ฉบับที่ 2
- พรภัทร์ รอดโพธิ์ทอง บุญถนอม. (2019) Social Responsibility of Lawyers in Reporting Suspicious Transactions Under Money Laundering Measurements. Official Journal of National Research Council of Thailand in conjunction with Journal of Thai Justice System
- รายงานการประเมินความเสี่ยงด้านการฟอกเงิน และการสนับสนุนทางการเงินแก่การก่อการร้ายของประเทศ ไทย พ.ศ. 2559. เผยแพร่เมื่อ เดือนพฤษภาคม 2562. สืบค้นจาก <https://multi.dopa.go.th/omd2/news/cate2/view14>. หน้า 3. เมื่อวันที่ 16 เมษายน 2563.
- แล้วดีอย่างไร?. สืบค้นจาก จาก <https://multi.dopa.go.th/omd2/news/cate1/view17#!>. เมื่อวันที่ 13 เมษายน พ.ศ. 2563
- วาทีณี หวังไพบูลย์. (2558). มาตรการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงินกับศาสนธุรกิจ. วิทยานิพนธ์หลักสูตรนิติศาสตร์บัณฑิต สาขาวิชานิติศาสตร์ คณะนิติศาสตร์ปริทัศน์ พนมมยงค์ มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิต.
- วีรดา เบ็ญจจาริกุล. (2553). ความเหมาะสมและความจำเป็นในการกำหนดให้ผู้ประกอบวิชาชีพกฎหมายมีหน้าที่ในการรายงานธุรกรรมตามกฎหมายว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน. วิทยานิพนธ์หลักสูตรปริญญาวิทยาศาสตรมหาบัณฑิต สาขาวิชานิติศาสตร์ คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.

วีระพงษ์ บุญโญภาส และ สุพัตรา แผนวิจิต. (กันยายน 2560). *แนวทางพัฒนากฎหมายและมาตรการเพื่อ  
ดำเนินการกับทรัพย์สินขององค์กรอาชญากรรมข้ามมนุษย์*. งานวิจัยภายใต้ชุดโครงการ กระบวนการ  
ยุติธรรม – ตำรวจ สนับสนุนโดยสำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย (สกว.).

สกนธ์กาญจน์ ปัญญานนท์. (2550). การฟอกเงินโดยองค์กรที่ไม่แสวงหากำไร ศึกษาเฉพาะกรณีข้อเสนอแนะ  
พิเศษของหน่วยป้องกันอาชญากรรมทางการเงิน. วิทยานิพนธ์ตามหลักสูตรปริญญานิติศาสตร  
มหาบัณฑิต สาขาวิชานิติศาสตร์ คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.

ส่วนรักษาความสงบเรียบร้อย 2 กรมการปกครอง. (กันยายน 2562). ข่าวประชาสัมพันธ์ : รู้หรือไม่ จด  
ทะเบียนเป็นมูลนิธิ สมาคม

สำนักงาน ปง. (2562). รายงานประจำปี พ.ศ. 2557-2561. สืบค้นจาก  
<http://www.amlo.go.th/index.php/th/strategy/annual-report> เมื่อวันที่ 19 มิถุนายน 2563.

สำนักงานป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน. (2562). แนวปฏิบัติเรื่อง การรายงานธุรกรรมสำหรับนิติบุคคล  
และบุคคลธรรมดาที่ได้รับอนุญาตให้ประกอบธุรกิจเกี่ยวกับปัจจัยชำระเงินต่างประเทศตามกฎหมาย  
ว่าด้วยการควบคุมการแลกเปลี่ยน. สืบค้นจาก [http://www.amlo.go.th/amlo-  
intranet/media/k2/attachments/8YreportYMC\\_8511.pdf](http://www.amlo.go.th/amlo-intranet/media/k2/attachments/8YreportYMC_8511.pdf). เมื่อวันที่ 20 มิถุนายน 2563.

สำนักงานสถิติแห่งชาติ. (2561). การสำรวจองค์การเอกชนที่ไม่แสวงหากำไร พ.ศ. 2561. สืบค้นจาก  
[http://www.nso.go.th/sites/2014/DocLib13/ด้านเศรษฐกิจ/สาขาบัญชีประชาชาติ/Non-  
profit\\_private\\_organization/2561/รายงานฉบับสมบูรณ์.pdf](http://www.nso.go.th/sites/2014/DocLib13/ด้านเศรษฐกิจ/สาขาบัญชีประชาชาติ/Non-profit_private_organization/2561/รายงานฉบับสมบูรณ์.pdf) เมื่อวันที่ 13 เมษายน พ.ศ. 2563

สำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจแห่งชาติ. (2559). แผนบริหารจัดการชายแดนด้านความมั่นคง พ.ศ. 2559 – 2564.  
สืบค้นจาก [http://www.nsc.go.th/wp-content/uploads/2018/10/แผนบริหารจัดการชายแดน  
ด้านความมั่นคง.pdf](http://www.nsc.go.th/wp-content/uploads/2018/10/แผนบริหารจัดการชายแดนด้านความมั่นคง.pdf) เมื่อวันที่ 12 เมษายน 2563

สำนักวิชาการ สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร (2550). อาชญากรรมทางเศรษฐกิจข้ามชาติ  
(Transnational Economic Crime). สืบค้นจาก [https://library2.parliament.go.th/ejournal/  
content\\_af/2561/mar2561-4.pdf](https://library2.parliament.go.th/ejournal/content_af/2561/mar2561-4.pdf) เมื่อวันที่ 15 เมษายน 2563

ธานีศ เกศวพิทักษ์, (2562). คำอธิบาย ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา เล่ม 1, พิมพ์ครั้งที่ 15  
(กรุงเทพฯ)

### **ภาษาอังกฤษ**

Asia/Pacific Group on Money Laundering (APG). รายงานการประเมินการปฏิบัติตามมาตรฐานสากล  
ของประเทศไทย ปี พ.ศ. 2560.

Basel Institute on Governance. (2019). Basel AML Index 2019 A country ranking and review of  
money laundering and terrorist financing risks around the world. สืบค้นจาก



<https://www.baselgovernance.org/sites/default/files/2019-08/Basel%20AML%20Index%202019.pdf>. หน้า 4. เมื่อวันที่ 16 เมษายน 2563

Buchanan, Bonnie. (2004). "Money laundering--a global obstacle." *Research in International Business and Finance*, Elsevier, vol. 18(1), pp 115-127, April.

Campbell-Verduyn, Malcolm. Bitcoin, (2018). *Crypto-Coins, and Global Anti-Money Laundering*

De Sanctis and Fausto Martin. (2019). *Technology-Enhanced Methods of Money Laundering*. Springer International Publishing, vol. 1, pp 25-42, April.

Dr. Margaret E. Beare. (2003). *Critical Reflections on Transnational Organized Crime, Money Laundering and Corruption*. Edited book. University of Toronto Press.

FATF International Standards on Combating Money Laundering and the Financing of Terrorism & Proliferation, The FATF Recommendations, Updated June 2019.

Gilmore, William C. (1995). *Dirty money: The evolution of money laundering counter-measures*. Strasbourg : Council of Europe Publishing, 2004, 3rd ed.

Governance. University of Groningen. สืบค้นจาก [www.researchgate.net/publication/322596368\\_Bitcoin\\_crypto-coins\\_and\\_global\\_anti-money\\_laundering\\_governance](http://www.researchgate.net/publication/322596368_Bitcoin_crypto-coins_and_global_anti-money_laundering_governance) เมื่อวันที่ 6 มกราคม 2563

Pierre Picard and Patrice Pieretti, (2011). Bank secrecy, illicit money and offshore financial centers. *Journal of Public Economics*, 95, (7-8), 942-955.

Quirk, Peter J. (1997), *Money Laundering: Muddying the Macroeconomy*, *Financial & Development*, March 1997, 7-9. สืบค้นจาก <https://www.imf.org/external/pubs/ft/fandd/1997/03/pdf/quirk.pdf> เมื่อวันที่ 15 เมษายน 2563

Schneider, S. (2004). *Money laundering in Canada: An analysis of RCMP cases*. Toronto: Nathan Centre for the Study of Organized Crime and Corruption.

The Financial Action Task Force (FATF). (July 2011). *FATF Report: Money Laundering Risks Arising from Trafficking in Human Beings and Smuggling of Migrants*. สืบค้นจาก <https://www.fatfgafi.org/media/fatf/documents/reports/trafficking%20in%20Human%20Beings%20and%20Smuggling%20of%20Migrants.pdf>. หน้า 28. เมื่อวันที่ 15 เมษายน 2563

The Financial Action Task Force (FATF). *How is money laundered?* สืบค้นจาก <https://www.fatfgafi.org/faq/moneylaundering/> เมื่อวันที่ 15 เมษายน 2563

Willebois, Emile van der Does de. & Emily M. Halter, Robert A. Harrison, Ji Won Park, and J.C. Sharman. (2011). *The Puppet Masters: How the Corrupt Use Legal Structures to Hide Stolen Assets and What to Do About It*. Washington DC.

World Tourism Organization. (2019). *International Tourism Highlights, 2019 Edition*. สืบค้นจาก <https://www.e-unwto.org/doi/pdf/10.18111/9789284421152>. หน้า 9. เมื่อวันที่ 16 เมษายน 2563

### บทที่ 3

## การฟอกเงินผ่านนิติบุคคลที่ไม่มีการประกอบธุรกิจจริง และผ่านธุรกิจบังหน้า

การฟอกเงินผ่านบริษัทที่มีการประกอบธุรกิจจริง (front company) และผ่านบริษัทที่ไม่ได้มีการประกอบกิจการจริง (shell company) เป็นปัญหาที่เกิดขึ้นแพร่หลายในทุกประเทศรวมทั้งประเทศไทย แม้กระทั่งในสหรัฐอเมริกา สำนักงานป้องกันและปราบปรามการฟอกเงินของสหรัฐอเมริกา (Financial Crimes Enforcement Network: FinCEN) มีการตรวจพบบริษัทจำกัด (limited liability company: LLC) หลายแห่งพัวพันกับองค์กรอาชญากรรมข้ามชาติและคดีฉ้อโกง เช่น ปี พ.ศ. 2527 บริษัท Capital Consultants และบริษัทอื่นอีก 3 แห่งถูกสอบสวน พบว่า จัดตั้งบริษัทขึ้นมาเพื่อใช้บังหน้าในการฉ้อโกง นักลงทุน และในปี พ.ศ. 2542 บริษัท Becs International ถูกจัดตั้งขึ้นเพื่อใช้เป็นช่องทางโอนเงินจากการกระทำผิดข้ามประเทศ

สำหรับประเทศไทย จาก รายงานการประเมินการปฏิบัติตามมาตรฐานสากลของประเทศไทย ปี พ.ศ. 2560<sup>88</sup> พบว่าประเทศไทยเป็นหนึ่งในประเทศที่มีความเสี่ยงจากการใช้นิติบุคคลบังหน้าเพื่อการฟอกเงินด้วยเช่นกัน จากข้อแนะนำของ FATF ข้อ 24 แนะนำให้ทุกประเทศต้องมีการตรวจสอบความโปร่งใสและการเป็นเจ้าของผู้รับประโยชน์ที่แท้จริง (beneficial owner) ของนิติบุคคล หากแต่ผลการประเมินระบุว่าประเทศไทยอยู่ในเกณฑ์สอดคล้องเพียงบางส่วน เนื่องจากข้อบกพร่องหลายประการ อาทิ นิติบุคคลไม่ต้องรายงานและเก็บข้อมูลการเป็นเจ้าของผู้รับผลประโยชน์ และไม่มีกลไกในการระบุตัวตนของเจ้าของหรือผู้รับผลประโยชน์จากหุ้นชนิดไม่ระบุชื่อผู้ถือ (bearer share) และไม่มีมาตรการเพื่อให้มั่นใจว่าจะไม่มีการใช้หุ้นชนิดไม่ระบุชื่อผู้ถือเพื่อการฟอกเงิน

การศึกษาในส่วนนี้จึงมุ่งวิเคราะห์สภาพปัญหาของการจดทะเบียนจัดตั้งนิติบุคคลในประเทศไทย เพื่อวิเคราะห์ช่องโหว่ของกฎหมาย ขั้นตอนการจัดตั้งนิติบุคคล ที่อาจมีความเสี่ยงต่อการใช้เป็นช่องทางของการฟอกเงินในประเทศไทย และข้อเสนอแนะเชิงนโยบายและปรับปรุงแก้ไขกฎหมายเพื่อสร้างมาตรการป้องกันการฟอกเงินด้วยการจดทะเบียนจัดตั้งนิติบุคคลบังหน้า ทั้งนี้การศึกษาในบทนี้จะไม่ศึกษาเชิงลึกถึงการฟอกเงินผ่านนิติบุคคลที่ดำเนินธุรกิจนำเที่ยว องค์กรไม่แสวงหากำไร กองทรัสต์ สำนักกฎหมาย ทนายความและสำนักบัญชี ซึ่งได้มีการแยกผลการศึกษาไว้ในบทต่อไป

<sup>88</sup> Asia/Pacific Group on Money Laundering (APG), (2560), หน้า 10.

### 3.1 สถานการณ์และแนวโน้มปัญหาการฟอกเงินโดยใช้นิติบุคคลบังหน้า

การฟอกเงินผ่านนิติบุคคลบังหน้าเป็นปัญหาที่หน่วยงานป้องกันและปราบปรามการฟอกเงินในต่างประเทศติดตามตรวจสอบเพื่อหามาตรการป้องกันมานานมากกว่า 10 ปี ในประเทศสหรัฐอเมริกา สำนักงานป้องกันและปราบปรามการฟอกเงินของสหรัฐอเมริกา (FinCEN)<sup>89</sup> ระบุว่า การจัดตั้งบริษัทจำกัดเป็นจุดเปราะบางที่ถูกใช้บังหน้าเพื่อการฟอกเงินได้ง่ายกว่าบริษัทมหาชนจำกัด เนื่องจากการจัดตั้งบริษัทจำกัดสามารถดำเนินการได้ง่ายกว่าการจัดตั้งบริษัทมหาชนจำกัด กอปรกับหน่วยงานภาครัฐขาดข้อมูลในการตรวจสอบความโปร่งใสของผู้รับประโยชน์ที่แท้จริง (beneficial owner) ของบริษัทจำกัด ย่อมส่งผลให้ถูกนำมาใช้เป็นเครื่องมือในการฟอกเงินได้ง่าย

อนึ่ง กลุ่มความร่วมมือของหน่วยข่าวกรองทางการเงินสากล (The Egmont Group of Financial Intelligence Units : Egmont Group)<sup>90</sup> เล็งเห็นถึงปัญหาว่าปัจจุบันอาชญากรรมก่ออาชญากรรมเทคนิคและกลไกต่าง ๆ เพื่อปกปิดความเป็นเจ้าของทรัพย์สินที่ได้มาจากการกระทำผิดต่าง ๆ เช่น การค้ายาเสพติด การหนีภาษี การค้ามนุษย์ การคอร์รัปชัน เป็นต้น ดังนั้นการพิสูจน์ความเป็นเจ้าของทรัพย์สินที่แท้จริงจึงถือเป็นความท้าทายสำคัญของเจ้าหน้าที่ ซึ่งผู้กระทำความผิดอาจใช้ช่องทางการจัดตั้งบริษัทจำกัดทำการค้าหรือการพาณิชย์บังหน้าโดยอาศัยนอมินีหรือตัวแทนอำพรางเพื่อเปลี่ยนทรัพย์สินที่ได้มาจากการกระทำผิดให้เป็นทรัพย์สินที่ได้มาอย่างถูกกฎหมาย

จากรายงานการวิเคราะห์คดีที่เคยเกิดขึ้นทั่วโลกจำนวน 106 คดี ของกลุ่มความร่วมมือของหน่วยข่าวกรองทางการเงินสากล (The Egmont Group)<sup>91</sup> พบว่า นิติบุคคลและบุคคลที่มีการตกลงกันทางกฎหมายหรือผู้ประกอบการวิชาชีพ เช่น ทนายความ นักบัญชี เป็นต้น เป็นสื่อกลางในการช่วยอาชญากรปกปิดทรัพย์สินที่ได้มาโดยผิดกฎหมาย โดยอาศัยการดำเนินการผ่านการจัดตั้งนิติบุคคลขึ้นมาบังหน้า ไม่ว่าจะเป็นการเปิดบริษัทที่ไม่ได้มีการประกอบกิจการจริง (shell company) ซึ่งเป็นรูปแบบของนิติบุคคลที่ผู้กระทำความผิดใช้เพื่ออำพรางความเป็นเจ้าของมากที่สุด ขณะที่บริษัทที่มีการประกอบธุรกิจจริง (front company) และการใช้หุ้นแบบไม่ระบุชื่อผู้ถือหุ้น (bearer shares) จะถูกเลือกใช้เพื่อการฟอกเงินรองลงมา

---

<sup>89</sup> Financial Crimes Enforcement Network (FinCEN) (2006). The Role of domestic shell companies in financial crime and money laundering: Limited liability companies สืบค้นจาก [https://www.FinCEN.gov/sites/default/files/shared/LLCAssessment\\_FINAL.pdf](https://www.FinCEN.gov/sites/default/files/shared/LLCAssessment_FINAL.pdf) เมื่อ 2 มกราคม 2563.

<sup>90</sup> กลุ่มความร่วมมือของหน่วยข่าวกรองทางการเงินสากล - The Egmont Group of Financial Intelligence Units (Egmont Group) เป็นกลุ่มความร่วมมือของหน่วยข่าวกรองทางการเงิน (Financial Intelligence Unit: FIU) หรือ ปง. ของประเทศต่างๆ จัดตั้งขึ้นในปี พ.ศ. 2538 มีวัตถุประสงค์เพื่อให้หน่วยงานข่าวกรองทางการเงินทั่วโลกได้สนับสนุนซึ่งกันและกันในการต่อต้านการฟอกเงิน โดยการร่วมมือในด้านการแลกเปลี่ยนข้อมูล ข่าวกรอง เพื่อประโยชน์ในการสืบสวน ผ่านช่องทาง Egmont Secure Web รวมทั้งส่งเสริมให้ประเทศสมาชิกจัดทำบันทึกความเข้าใจ (Memorandum of Understanding: MOU) ระหว่างกันเพื่อแลกเปลี่ยนข่าวกรองทางการเงิน ปัจจุบันมีหน่วยงานเข้าร่วมเป็นสมาชิก 164 หน่วยงาน ประเทศไทยโดยสำนักงานป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน (สำนักงาน ป.ป.ง.) เข้าร่วมเป็นสมาชิก Egmont อย่างเป็นทางการในเดือนธันวาคม 2552

<sup>91</sup> Financial Action Task Force (FATF). – Egmont Group, (2018), หน้า 5.

### กล่องข้อความที่ 3.1

#### ประเภทและความหมายของนิติบุคคลบังหน้า

- **shell company** คือ บริษัทที่ไม่ได้มีการประกอบกิจการจริง ไม่มีพนักงาน แต่จัดตั้งบริษัทขึ้นเพื่อถือครองทรัพย์สินที่แปลงมาจากเงินผิดกฎหมาย หรือจัดตั้งบริษัทเพื่อเปิดบัญชีธนาคารสำหรับรับหรือโอนเงินผิดกฎหมายเท่านั้น
- **front company** คือ บริษัทที่มีการประกอบธุรกิจจริง แต่มีการนำเงินจากการกระทำความผิดไปลงทุนเพื่อเปลี่ยนเงินผิดกฎหมายให้เป็นเงินที่ได้มาโดยชอบด้วยกฎหมาย
- **shelf company** คือ บริษัทจดทะเบียนแต่เลิกกิจการไปแล้ว ไม่มีกรรมการ หรือผู้ถือหุ้น ผู้กระทำความผิดจะซื้อบริษัทนั้นมาเพื่อนำมาใช้บังหน้าในการฟอกเงิน

ขณะที่สถานการณ์และแนวโน้มปัญหาการฟอกเงินโดยใช้นิติบุคคลบังหน้าในประเทศไทยนั้น หากรวบรวมและวิเคราะห์ข้อมูลคำสั่งยึดและอายัดทรัพย์สินในช่วง ปี พ.ศ. 2555–2562<sup>92</sup> จำนวน 1,383 คำสั่ง มีคดีที่นิติบุคคลเข้ามาเกี่ยวข้องในความผิดมูลฐานและความผิดฐานฟอกเงินทั้งหมด 76 คำสั่ง (ตามรูปที่ 3.1) โดยพบว่านิติบุคคลเข้าไปเกี่ยวข้องในคดีความผิดมูลฐานทั้งหมด 201 แห่ง เกี่ยวข้องในคดีความผิดมูลฐานฉ้อโกง<sup>93</sup> เช่น ฉ้อโกงภาษี ฉ้อโกงสถาบันการเงิน แกดจ์ call center และฉ้อโกงประชาชน<sup>94</sup> มากที่สุด (ตามรูปที่ 3.2) โดยมีจำนวนนิติบุคคลเกี่ยวข้องมากถึง 130 แห่ง รองลงมาเป็นคดีทุจริตต่อหน้าที่<sup>95</sup> มีจำนวนนิติบุคคลเกี่ยวข้อง 36 แห่ง และ คดียาเสพติด<sup>96</sup> มีนิติบุคคลเกี่ยวข้อง 14 แห่ง (ดูรายละเอียดได้จากตารางภาคผนวกที่ 3.1)

<sup>92</sup> ข้อมูลคดีและผลดำเนินการที่อยู่ระหว่างการยึดหรืออายัดทรัพย์สินตามพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน พ.ศ. 2542 ประจำปี พ.ศ. 2555-2562 สืบค้นจาก <http://www.amlo.go.th/index.php/th/2016-04-20-14-41-30> เมื่อวันที่ 4 มิถุนายน 2563

<sup>93</sup> พระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน พ.ศ. 2542 และที่แก้ไขเพิ่มเติม มาตรา 3 ในพระราชบัญญัตินี้ “ความผิดมูลฐาน” หมายความว่า

(18) ความผิดเกี่ยวกับการลักทรัพย์ กรรโชก ริดเอาทรัพย์ ชิงทรัพย์ ปล้นทรัพย์ ฉ้อโกง หรือยกยอก ตามประมวลกฎหมายอาญา อันมีลักษณะเป็นปกติธุระ

<sup>94</sup> พระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน พ.ศ. 2542 และที่แก้ไขเพิ่มเติม มาตรา 3 ในพระราชบัญญัตินี้ “ความผิดมูลฐาน” หมายความว่า

(3) ความผิดเกี่ยวกับการฉ้อโกงประชาชนตามประมวลกฎหมายอาญาหรือความผิดตามกฎหมายว่าด้วยการกู้ยืมเงินที่เป็นการฉ้อโกงประชาชน

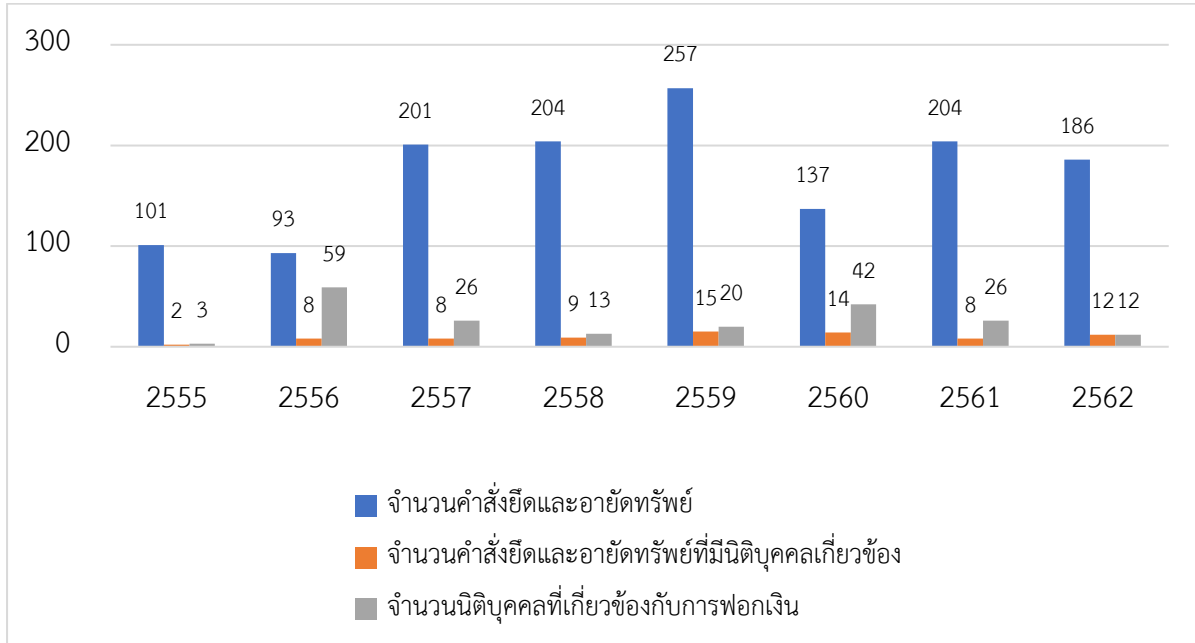
<sup>95</sup> พระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน พ.ศ. 2542 และที่แก้ไขเพิ่มเติม มาตรา 3 ในพระราชบัญญัตินี้ “ความผิดมูลฐาน” หมายความว่า

(5) ความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ หรือความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ในการยุติธรรมตามประมวลกฎหมายอาญา ความผิดตามกฎหมายว่าด้วยความผิดของพนักงานในองค์การหรือหน่วยงานของรัฐ หรือความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่หรือทุจริตต่อหน้าที่ตามกฎหมายอื่น

<sup>96</sup> พระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน พ.ศ. 2542 และที่แก้ไขเพิ่มเติม มาตรา 3 ในพระราชบัญญัตินี้ “ความผิดมูลฐาน” หมายความว่า

(1) ความผิดเกี่ยวกับยาเสพติดตามกฎหมายว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามยาเสพติดหรือกฎหมายว่าด้วยมาตรการในการปราบปรามผู้กระทำความผิดเกี่ยวกับยาเสพติด

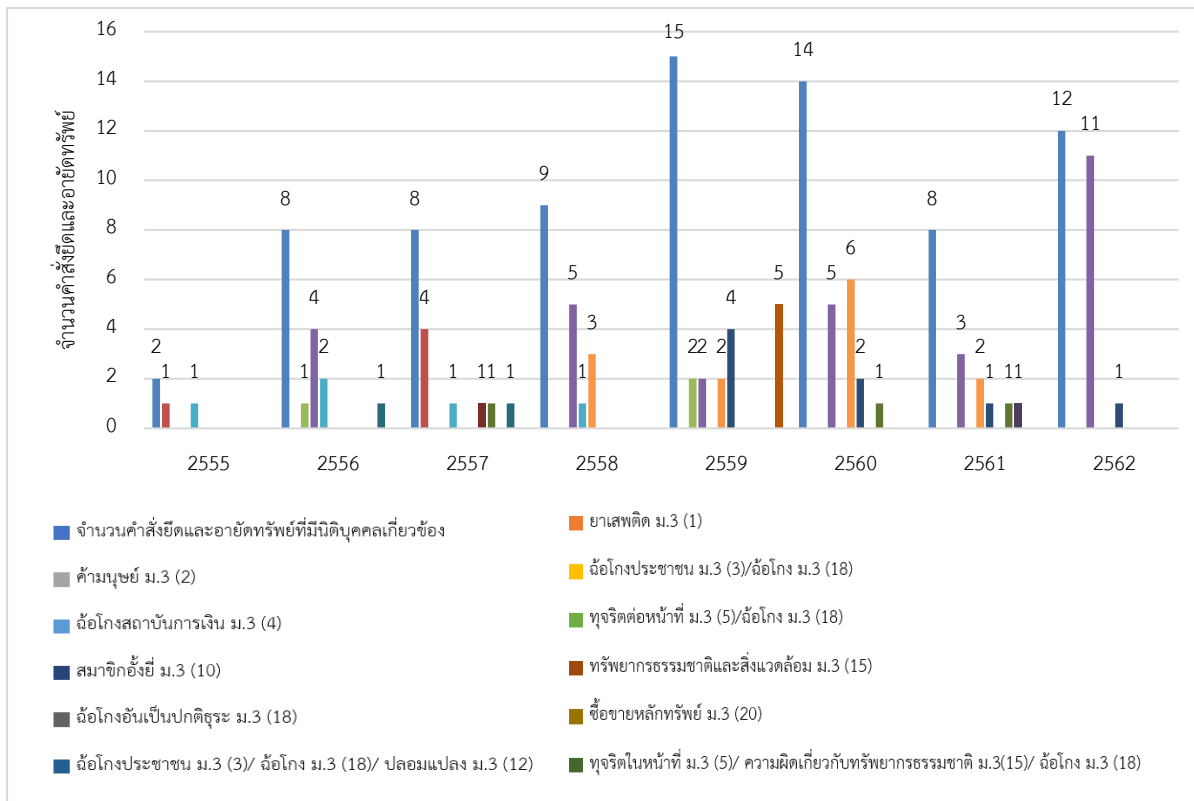
รูปที่ 3.1 จำนวนคำสั่งยึดและอายัดทรัพย์สินในช่วงปี พ.ศ. 2555 – 2562 ของสำนักงาน ปปง. ที่มีนิติบุคคลเกี่ยวข้อง



ที่มา : ประมวลผลโดยคณะผู้วิจัย (2563)

หมายเหตุ : รวบรวมจากข้อมูลคดีและผลดำเนินการที่อยู่ระหว่างการยึดหรืออายัดทรัพย์สินตามพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน พ.ศ. 2542 ประจำปี พ.ศ. 2555-2562 สืบค้นจาก <http://www.amlo.go.th/index.php/th/2016-04-20-14-41-30> เมื่อวันที่ 4 มิถุนายน 2563

รูปที่ 3.2 จำนวนคำสั่งยึดและอายัดทรัพย์สินในคดีต่าง ๆ ที่มีนิติบุคคลมาเกี่ยวข้อง



ที่มา : ประมวลผลโดยคณะผู้วิจัย (2563)

หมายเหตุ : รวบรวมจากข้อมูลคดีและผลการดำเนินการที่อยู่ระหว่างการยึดหรืออายัดทรัพย์สินตามพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน พ.ศ. 2542 ประจำปี พ.ศ. 2555-2562 สืบค้นจาก <http://www.amlo.go.th/index.php/th/2016-04-20-14-41-30> เมื่อวันที่ 4 มิถุนายน 2563

แม้ว่าจากจำนวนคำสั่งยึดและอายัดทรัพย์สินของสำนักงาน ป.ป.ง. จะมีคดีที่นิติบุคคลเข้ามาเกี่ยวข้องในความผิดมูลฐานและความผิดฐานฟอกเงินเพียง 76 คำสั่ง แต่ทว่าหากวิเคราะห์ข้อมูลการดำเนินคดีเฉพาะในปี พ.ศ. 2561 ของสำนักงานตำรวจแห่งชาติ (สตช.) ในคดีมูลฐานยาเสพติด กรมสอบสวนคดีพิเศษ (DSI) และกองบังคับการปราบปรามการกระทำความผิดเกี่ยวกับอาชญากรรมทางเศรษฐกิจ (บก.ปอศ.) ในมูลฐานความผิดฉ้อโกง ฉ้อโกงประชาชน และสำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (สำนักงาน ป.ป.ช.) ในมูลฐานความผิดเจ้าพนักงานของรัฐทุจริต พบว่า

(1) สำนักงานตำรวจแห่งชาติ ดำเนินคดีเกี่ยวกับความผิดยาเสพติด ทั้งการผลิต นำเข้า ส่งออก และจำหน่าย รวมกัน 25,422 คดี<sup>97</sup>

<sup>97</sup> ระบบสารสนเทศสถานีตำรวจ สำนักงานตำรวจแห่งชาติ. (2561). สถิติฐานความผิดคดีอาญา (คดี 4 กลุ่ม) หน่วยงานทั่วประเทศ

(2) กรมสอบสวนคดีพิเศษ (DSI) มีการดำเนินคดีเกี่ยวกับการฉ้อโกงประชาชนจำนวน 4 คดี<sup>98</sup> และกองบังคับการปราบปรามการกระทำความผิดเกี่ยวกับอาชญากรรมทางเศรษฐกิจ (บก.ปอศ.)<sup>99</sup> จำนวน 8 คดี

(3) สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (สำนักงาน ป.ป.ช.) ดำเนินการชี้มูลความผิดเจ้าพนักงานของรัฐ/เจ้าหน้าที่ของรัฐในปี พ.ศ. 2561 จำนวน 408 คดี<sup>100</sup>

อย่างไรก็ดีจากสถิติคดีอาชญากรรม การฉ้อโกงประชาชน และการทุจริตต่อหน้าที่ดังกล่าวที่ถูกดำเนินคดีโดยหน่วยงานทั้ง 3 แห่งอาจไม่เกี่ยวข้องกับการฟอกเงิน แต่อาชญากรรมดังกล่าวอาจเป็นภัยคุกคามสำคัญที่จะนำไปสู่การฟอกเงินที่อาจมีแนวโน้มเพิ่มขึ้นในอนาคตได้ด้วยเช่นกัน

นอกจากนี้ จากการประเมินความเสี่ยงประเภทนิติบุคคล (เบื้องต้น) ปี พ.ศ. 2562 ของสำนักงาน ป.ป.ช. พบว่า นิติบุคคลที่เกี่ยวข้องกับการกระทำความผิดด้านการฟอกเงิน และการสนับสนุนทางการเงินแก่การก่อการร้าย มีมูลค่าทรัพย์สินที่ได้จากการกระทำความผิดมากถึง 26,992.03 ล้านบาท โดยจำแนกประเภทรูขุมทรัพย์ของนิติบุคคลที่มีมูลค่าทรัพย์สินที่ได้จากการกระทำความผิดด้านการฟอกเงิน 5 อันดับแรก ได้แก่

- (1) ธุรกิจประเภทการทำเหมืองแร่และเหมืองหิน
- (2) ธุรกิจประเภทการก่อสร้าง (คดีตัวอย่าง เช่น การฮั้วประมูลงานโครงการรับเหมาก่อสร้าง)
- (3) ธุรกิจประเภทกิจกรรมการบริหารและบริการสนับสนุน โดยเฉพาะตัวแทนธุรกิจการเดินทาง ธุรกิจจัดนำเที่ยว และบริการสำรองและกิจกรรมที่เกี่ยวข้อง คดีตัวอย่าง เช่น การประกอบธุรกิจ
- (4) นำเที่ยว โดยมีตัวแทนอำพรางและถือหุ้นแทนบุคคลสัญชาติจีน
- (5) ธุรกิจประเภทเกษตรกรรมป่าไม้และการประมง (คดีตัวอย่าง เช่น โครงการจํานำข้าว แร่มันเทศ ญี่ปุ่น ฯลฯ)
- (6) ธุรกิจประเภทการขายส่งและการขายปลีก การช่อมยานยนต์และจักรยานยนต์ (คดีตัวอย่าง เช่น การหลอกลวงประชาชนให้สมัครเป็นสมาชิกหรือเข้าร่วมลงทุนซื้อสินค้าหรือธุรกิจขายตรง)

อย่างไรก็ตาม รายงานการประเมินการปฏิบัติตามมาตรฐานสากลของประเทศไทย ปี พ.ศ. 2560 ระบุว่าประเทศไทยควรมีมาตรการบรรเทาเพื่อป้องกันการใช้นิติบุคคลในทางที่ผิดกฎหมาย กรมพัฒนาธุรกิจการค้า

<sup>98</sup> เอกสารรายงานสถิติคดีแชร์ลูกโซ่ กองคดีธุรกิจการเงินนอกระบบ กรมสอบสวนคดีพิเศษ

<sup>99</sup> เอกสารรายงานสถิติกองบังคับการปราบปรามการกระทำความผิดเกี่ยวกับอาชญากรรมทางเศรษฐกิจ (บก.ปอศ.)

<sup>100</sup> สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ. (2561). รายงานประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2561. สืบค้นจาก <https://www.nacc.go.th/files/article/attachments/37054e6f1387b3923bfb68ab70bd670c.pdf>. หน้า 200. เมื่อวันที่ 22 มิถุนายน 2563.



ในฐานะนายทะเบียนนิติบุคคลควรมีมาตรการให้นิติบุคคลเพิ่มการรายงานและจัดเก็บข้อมูลเพื่อเพิ่มความโปร่งใสของนิติบุคคลที่จัดตั้งในประเทศไทย

### 3.2 การวิเคราะห์ความเสี่ยงของการจัดตั้งบริษัทเพื่อใช้เป็นช่องทางในการฟอกเงิน

กลุ่มความร่วมมือของหน่วยข่าวกรองทางการเงินสากล (Egmont Group) ระบุว่าความเสี่ยงของการจัดตั้งบริษัทเพื่อใช้เป็นช่องทางในการฟอกเงินจะเกิดขึ้นในบริษัทเอกชน หรือที่เรียกว่า “บริษัทจำกัด” (limited liability company: LLC) มากกว่าบริษัทมหาชน กล่าวคือ บริษัทจำกัดจะไม่เปิดเผยการดำเนินการหรือเปิดเผยตัวตนของผู้ถือหุ้นต่อสาธารณะ และในการโอนหุ้นบริษัทจะเป็นผู้กำหนดหลักเกณฑ์การโอนหุ้นทั้งหมด รวมทั้งกรรมการผู้จัดการ หรือกรรมการผู้มีอำนาจของบริษัทจะมีอำนาจในการบริหารบริษัทโดยตรง ดังนั้นหากเป็นการจัดตั้งบริษัทบังหน้าเพื่อการฟอกเงิน บริษัทจะปกปิดตัวตนผู้รับประโยชน์ที่แท้จริง (beneficial owner) หรือปกปิดบุคคลที่มีอำนาจที่แท้จริงในการควบคุมบริหารบริษัท และไม่มีการเปิดเผยต่อสาธารณะโดยจะทำสัญญาอำพรางกฎหมายที่แท้จริงไว้ และภายใต้ข้อกำหนดสัญญาที่อำพรางไว้อาจมีการแบ่งกรรมสิทธิ์ให้แก่ผู้รับประโยชน์ที่แท้จริง (beneficial owner)

สำหรับการป้องกันการใช้บริษัทบังหน้าเพื่อการฟอกเงินในปัจจุบันนับเป็นความท้าทายอย่างหนึ่ง เนื่องจากการจัดตั้งบริษัทบังหน้าเพื่อฟอกเงินมักจะไม่ได้แตกต่างจากบริษัทที่จัดตั้งขึ้นเพื่อประกอบธุรกิจจริง แต่อย่างไรก็ตามบริษัทบังหน้าจะมีรูปแบบและการดำเนินกิจการที่อาจบ่งบอกว่าบริษัทนั้นถูกตั้งขึ้นมาเพื่อบังหน้าจากการกระทำอันมิชอบด้วยกฎหมาย และอาจจะตรวจสอบได้จากพฤติกรรมในการดำเนินกิจการ ดังนี้

#### (1) บริษัทที่มีการประกอบธุรกิจจริง (front company) และใช้เพื่อการฟอกเงิน

บริษัทที่มีการประกอบธุรกิจจริงเป็นบริษัทที่ดำเนินกิจการเป็นปกติดังเช่นบริษัททั่วไป มีวัตถุประสงค์ในการประกอบธุรกิจถูกกฎหมาย มีการแสดงบัญชีสินทรัพย์ รายได้ และค่าใช้จ่ายของบริษัท ข้อสังเกตที่นำมาใช้เพื่อตรวจสอบบริษัทที่มีการประกอบธุรกิจจริง (front company) และใช้เพื่อการฟอกเงิน มักจะมุ่งเน้นไปที่ธุรกิจการให้บริการ เช่น ร้านอาหาร ไนท์คลับ นายหน้าอสังหาริมทรัพย์ เป็นต้น เนื่องจากธุรกิจเหล่านี้มักจะใช้เงินสดในการประกอบธุรกิจ เช่น การซื้อขายสินค้าบริการ หรือการซื้อขายที่ดินที่มีการชำระเงินเป็นเช็คเงินสด จากนั้นผู้กระทำความผิดอาจฟอกเงินด้วยการนำเงินได้ที่มาจากกระทำความผิดรวมกับเงินจากการทำธุรกิจ เพื่อแปลงให้เป็นรายได้ที่ถูกกฎหมายของบริษัท เพื่อทำการโอนเข้าบัญชีธนาคารของบริษัทหรือผู้รับประโยชน์ที่แท้จริง (beneficial ownership)

## (2) บริษัทที่ไม่ได้มีการประกอบกิจการจริง (shell company) แต่จัดตั้งขึ้นบังหน้าเพื่อการฟอกเงิน

พฤติกรรมที่อาจบ่งบอกว่าบริษัทประเภทนี้เป็นบริษัทที่ไม่ได้มีการประกอบกิจการจริงหรือเป็นบริษัทที่มีแต่เปลือก เช่น ที่ตั้งของบริษัทไม่มีอยู่จริงเป็นเพียงกล่องไปรษณีย์เท่านั้น ที่ตั้งซ้ำซ้อนกับที่ตั้งของบริษัทอื่นๆ อีกหลายแห่ง จำนวนพนักงานในบริษัทน้อยเกินกว่าที่จะประกอบธุรกิจได้ ไม่มีประวัติการชำระภาษี ทำเลที่ตั้งหรือสถานที่ประกอบการไม่สอดคล้องกับลักษณะธุรกิจ เป็นต้น ทั้งนี้พฤติกรรมเหล่านี้จำเป็นต้องมีการตรวจสอบจากเจ้าหน้าที่รัฐหลังจากที่ได้มีการจัดตั้งบริษัทไปแล้ว

## (3) บริษัทจดทะเบียนแต่เลิกกิจการไปแล้ว (shelf company) และถูกนำมาใช้เพื่อการฟอกเงิน

บริษัทประเภทนี้ในครั้งแรกจะถูกจัดตั้งด้วยวัตถุประสงค์ที่ชอบด้วยกฎหมาย ต่อมาเมื่อเลิกกิจการไปแล้วอาจมีการดำเนินการขายบริษัทต่อให้กับนักลงทุนรายใหม่ ซึ่งอาจเป็นผู้มีเจตนาไม่บริสุทธิ์ต้องการซื้อบริษัทมาเพื่อกระทำผิดกฎหมาย และทำการเปลี่ยนโครงสร้างผู้ถือหุ้นของบริษัทใหม่ใช้บังหน้าเพื่อการฟอกเงิน และหากว่าบริษัทนั้นเปิดดำเนินการมาหลายปี บริษัทจะมีเครดิตในการดำเนินธุรกิจที่ดี นักลงทุนหรือผู้กระทำผิดสามารถใช้เครดิตเดิมของบริษัทเพื่อสร้างความน่าเชื่อถือได้ เช่น สร้างความสัมพันธ์กับลูกค้ากลุ่มเดิม หรือสถาบันการเงินเพื่ออำนวยความสะดวกในการเข้าถึงระบบการเงินระหว่างประเทศ เป็นต้น

ทั้งนี้การตรวจสอบบริษัทจดทะเบียนที่เลิกกิจการไปแล้วแต่ถูกนำมาใช้เป็นเครื่องมือในการฟอกเงิน คือ การตรวจสอบการเปลี่ยนแปลงความเป็นเจ้าของ โครงสร้างกรรมการ และโครงสร้างผู้ถือหุ้น

นอกจากนี้แล้ว Financial Action Task Force (FATF) ได้รวบรวมข้อสังเกตที่อาชญากรมักใช้ในการจัดตั้งบริษัทบังหน้าเพื่อปกปิดความเป็นเจ้าของที่แท้จริง<sup>101</sup> โดยอาจสังเกตเพิ่มเติมดังนี้

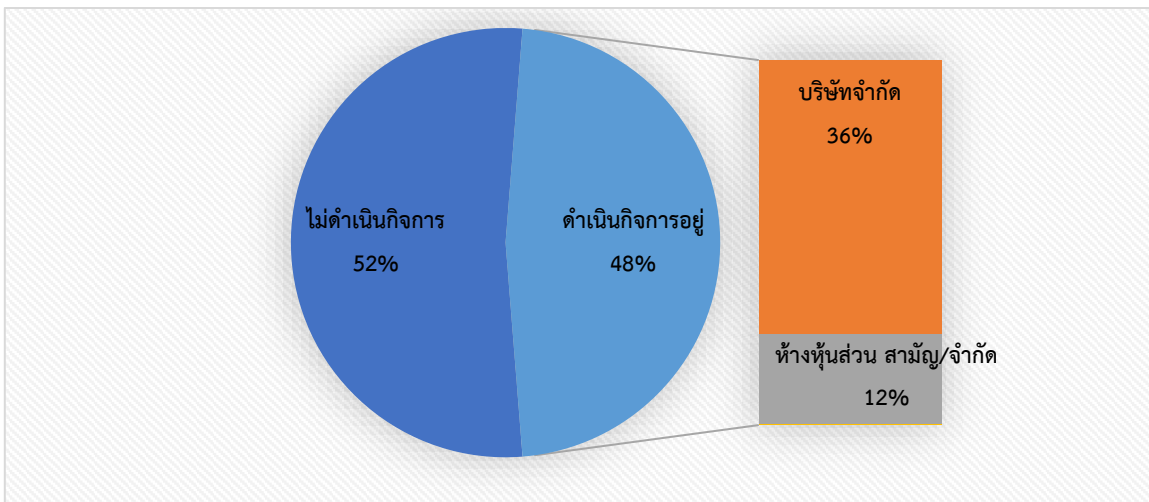
- อาชญากรจะเปิดบริษัทบังหน้าที่มีลักษณะการร่วมหุ้นกับคนต่างชาติ
- ผู้รับประโยชน์ที่แท้จริง (beneficial owner) และการควบคุมบริษัทที่แท้จริงจะถูกปกปิดภายใต้หุ้นที่จดทะเบียนหรือภายใต้ชื่อของบุคคลอื่น และจะมีโครงสร้างผู้ถือหุ้นที่ซับซ้อนเป็นลำดับขั้น
- หุ้นผู้ถือหรือหุ้นไม่ระบุชื่อ (bearer share) ยังคงมีความเสี่ยงสูงที่จะปกปิดผู้รับประโยชน์ที่แท้จริง (beneficial owner)
- ไม่มีการควบคุมการใช้นิติบุคคลตามกฎหมายในฐานะกรรมการบริษัท
- การใช้บุคคลภายนอกเป็นนอมินีเพื่อตั้งเป็นผู้ถือหุ้นและกรรมการบริษัท
- การใช้บุคคลใกล้ชิด เช่น บุคคลในครอบครัว เพื่อนสนิท เป็นนอมินีในการถือหุ้นของบริษัท และเป็นกรรมการบริษัท

<sup>101</sup> Financial Action Task Force. (October 2014).

- การใช้ทรัสต์ และบุคคลที่ตกลงกันในทางกฎหมายซึ่งทำให้สามารถแยกความเป็นเจ้าของตามกฎหมายและกรรมสิทธิ์ในทรัพย์สินจากผู้รับประโยชน์ที่แท้จริง (beneficial owner) ได้

ทั้งนี้หากวิเคราะห์ความเสี่ยงการจัดตั้งบริษัทเพื่อใช้เป็นช่องทางในการฟอกเงินในประเทศไทย โดยพิจารณาจากจำนวนนิติบุคคลที่จดทะเบียนกับกรมพัฒนาธุรกิจการค้าจำนวน 1,565,275 ราย พบว่าเป็นนิติบุคคลที่เปิดดำเนินการและมีการรายงานผลประกอบกิจการต่อกรมพัฒนาธุรกิจการค้าทุกปี มีจำนวนเพียง 743,073 ราย หรือคิดเป็นร้อยละ 48 เท่านั้น ขณะที่นิติบุคคลอีกกว่า 822,202 แห่ง ไม่ได้มีการรายงานผลการประกอบกิจการต่อกรมพัฒนาธุรกิจการค้าและอยู่ในระหว่างการตรวจสอบสถานะการดำเนินการ (รายละเอียดตามรูปที่ 3.3) ซึ่งนิติบุคคลดังกล่าวอาจมีการเลิกกิจการไปและไม่ได้มีการส่งงบการเงินต่อกรมพัฒนาธุรกิจการค้า หรืออาจเป็นนิติบุคคลที่ไม่ได้มีการประกอบกิจการจริงแต่ตั้งขึ้นเพื่อบังหน้าด้วยวัตถุประสงค์บางประการ

รูปที่ 3.3 จำนวนนิติบุคคลที่จดทะเบียนกับกรมพัฒนาธุรกิจการค้า



ที่มา : กรมพัฒนาธุรกิจการค้า กระทรวงพาณิชย์ (ข้อมูล ณ เดือนกันยายน 2562)

อย่างไรก็ตาม การคัดค้านิติบุคคลที่ไม่ได้มีการดำเนินการหรือไม่ได้มีการส่งผลประกอบการต่อกรมพัฒนาธุรกิจการค้า เป็นอำนาจหน้าที่ของนายทะเบียนนิติบุคคลของกรมพัฒนาธุรกิจการค้าซึ่งมีอำนาจตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์สามารถดำเนินการถอนทะเบียนบริษัทให้เป็น “บริษัทร้าง” ได้แต่การดำเนินการดังกล่าวจะต้องใช้ความรอบคอบในการตรวจสอบของเจ้าพนักงานและต้องใช้ระยะเวลาในการดำเนินการ เพราะเจ้าพนักงานอาจพบความเสี่ยงที่บริษัทจะฟ้องกลับฐานละเมิดได้ ทั้งนี้จากช่องทางของกฎหมายดังกล่าวอาจเป็นช่องทางให้ผู้กระทำความผิดเข้าสวมรอยบริษัทที่เลิกกิจการแล้วและนำไปหลอกลวงประชาชนให้ร่วมลงทุนได้

กฎหมายที่ใช้ในการกำกับดูแลการจดทะเบียนจัดตั้งนิติบุคคล พบว่า การจัดตั้งนิติบุคคลอยู่ภายใต้การกำกับดูแลของกฎหมาย 2 ฉบับ ได้แก่

- 1) ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ บรรพ 3 ลักษณะ 22 หุ้นส่วนบริษัท
- 2) ระเบียบสำนักงานทะเบียนหุ้นส่วนบริษัทกลางว่าด้วยการจดทะเบียนห้างหุ้นส่วนและบริษัท พ.ศ. 2554

หากวิเคราะห์เนื้อหาสาระของกฎหมายทั้ง 2 ฉบับ พบว่า การตรวจสอบตัวตนผู้รับประโยชน์ที่แท้จริง (beneficial owner) ของบริษัท ยังไม่ได้ถูกบัญญัติไว้ในกฎหมาย แม้ว่ากรมพัฒนาธุรกิจการค้าจะมีการตรวจสอบสถานะของบุคคลที่มาขอจดทะเบียนจัดตั้งบริษัทก็ตาม แต่การตรวจสอบดังกล่าวเป็นเพียงการตรวจสอบเบื้องต้น เช่น การตรวจสอบเอกสารประกอบการจดทะเบียนและการตรวจสอบตัวตนกับลายมือชื่อบุคคลผู้มีอำนาจที่นำบริษัทมาจดทะเบียนต่อเจ้าหน้าที่ หรือผู้ที่เจ้าหน้าที่มอบอำนาจให้ เช่น ทนายความ นักบัญชี พนักงานฝ่ายปกครองอื่นๆ เท่านั้น นอกจากนี้แล้ว กรมพัฒนาธุรกิจการค้าไม่ได้มีการติดตามตรวจสอบบริษัทที่จดทะเบียนแล้วว่าเป็นการจัดตั้งบริษัทขึ้นเพื่อเป็นกิจการบังหน้าสำหรับการฟอกเงินหรือไม่ รวมถึงการตรวจสอบนิติบุคคลที่มีสถานะการประกอบกิจการที่ผิดปกติก็ยังไม่มียุทธศาสตร์การติดตามตรวจสอบที่ดีพอ ดังนั้นการกำกับดูแลการจดทะเบียนนิติบุคคลยังคงมีช่องโหว่ทั้งในขั้นตอนทั้งก่อนจดทะเบียนนิติบุคคลและหลังจดทะเบียนนิติบุคคล โดยมีรายละเอียดดังต่อไปนี้

### 3.2.1 การกำกับดูแลขั้นตอนการยื่นจดทะเบียนจัดตั้งบริษัท

ประเทศไทยถูกจัดให้เป็นประเทศที่มีขั้นตอนการจัดตั้งบริษัทที่สะดวกที่สุดอันดับต้นของโลก ตามการประเมินของธนาคารโลก (ease of doing business) กล่าวคือ บุคคลทั่วไปสามารถยื่นคำขอจดทะเบียนจัดตั้งบริษัทกับกรมพัฒนาธุรกิจการค้าได้ง่ายโดยสามารถดำเนินการผ่านระบบออนไลน์ได้ และใช้เวลาดำเนินการทั้งหมดเฉลี่ยเพียง 6 วัน ขณะที่ค่าธรรมเนียมการจดทะเบียนนิติบุคคลใหม่จะมีค่าใช้จ่ายแบบคงที่ (flat rate) ในอัตราเดียวเพียง 5,500 บาท และถ้าดำเนินการจดทะเบียนนิติบุคคลผ่านระบบออนไลน์ (e-Registration) จะมีค่าธรรมเนียมเพียง 3,850 บาท

อนึ่ง การอำนวยความสะดวกเกี่ยวกับการจดทะเบียนนิติบุคคลดังกล่าวแม้จะเป็นเรื่องที่ดี แต่การตรวจสอบเอกสารประกอบการจดทะเบียนและการตรวจสอบตัวตนผู้รับประโยชน์ที่แท้จริง (beneficial owner) ของบริษัทก็เป็นเรื่องสำคัญที่ต้องดำเนินการอย่างเข้มงวด ซึ่งถือว่าเป็นเครื่องมือแรกที่จะใช้ในการคัดกรองหรือป้องกันมิให้ผู้มีเจตนาไม่บริสุทธิ์ใช้เป็นช่องทางเพื่อการฟอกเงินได้ ทั้งนี้ภายใต้ระเบียบสำนักงานทะเบียนหุ้นส่วนบริษัทกลางว่าด้วยการจดทะเบียนห้างหุ้นส่วนและบริษัท พ.ศ. 2561 ข้อ 48 กำหนดให้การลงลายมือชื่อในคำขอจดทะเบียนสามารถดำเนินการได้หลายวิธี ไม่ว่าจะเป็นการลงลายมือชื่อต่อหน้านายทะเบียน พนักงานฝ่ายปกครอง เจ้าหน้าที่ของรัฐ หรือแม้แต่การลงลายมือชื่อต่อหน้าบุคคลที่กฎหมายกำหนด เช่น ทนายความ เนติบัณฑิตไทย ผู้รับอนุญาตประกอบวิชาชีพบัญชี เป็นต้น และสามารถ

มอบอำนาจให้บุคคลอื่นไปยื่นเอกสารกับกรมพัฒนาธุรกิจการค้าได้โดยไม่ต้องลงลายมือชื่อในใบคำขอจดทะเบียนต่อหน้านายทะเบียนกรมพัฒนาธุรกิจการค้าอีก เนื่องจากได้ลงลายมือชื่อไปกับบุคคลที่ได้รับการรับรองเป็นที่เรียบร้อยแล้ว<sup>102</sup>

อย่างไรก็ดีจากการวิเคราะห์ความเสี่ยงที่จะเป็นช่องทางให้เกิดการจัดตั้งบริษัทบังหน้าเพื่อการฟอกเงิน พบว่า การลงลายมือชื่อต่อหน้าบุคคลที่ไม่ใช่เจ้าหน้าที่ของรัฐ แม้จะได้รับการรับรองจากกรมพัฒนาธุรกิจการค้าเองก็ตามแต่อาจเป็นช่องทางให้เกิดความหละหลวมในการตรวจสอบตัวตนที่แท้จริง นอกจากนี้อาจเป็นช่องทางให้เกิดการสมรู้ร่วมคิดระหว่างบุคคลที่ได้รับการรับรองจากกรมพัฒนาธุรกิจการค้ากับผู้ร้องขอให้มีการรับรองเอกสาร และรับรองการลงลายมือชื่อในใบคำขอจดทะเบียนเพื่อแลกกับค่าจ้างหรือผลตอบแทนที่จะได้รับหลังจากการจัดตั้งบริษัท เช่น ค่าตอบแทนจากการช่วยซื้อที่ดิน ค่าจ้างในการจัดทำหรือตรวจสอบบัญชี (กรณีผู้รับรองเอกสารเป็นสำนักงานบัญชี) นอกจากนี้ นายทะเบียนนิติบุคคลของกรมพัฒนาธุรกิจการค้าไม่ได้มีหน้าที่พิสูจน์ตัวตนที่แท้จริงของกรรมการ แต่จะทำหน้าที่เพียงตรวจสอบความครบถ้วนและถูกต้องของเอกสารประกอบการจดทะเบียนนิติบุคคลเท่านั้น ซึ่งจากปัญหาดังกล่าวจึงเป็นช่องโหว่ที่ทำให้เกิดการใช้ชื่อบุคคลอื่นหรือนอมินีสามารถจัดตั้งนิติบุคคลแทนเจ้าของกิจการที่แท้จริงได้

### 3.2.2 นอมินีและการตรวจสอบพฤติกรรมเป็นนอมินี

นอมินีหรือการใช้ตัวแทนอำพราง คือ การใช้ผู้อื่นทำนิติกรรมแทนผู้รับประโยชน์ที่แท้จริง (beneficial owner) ซึ่งไม่อาจกระทำนิติกรรมนั้นได้โดยชอบด้วยกฎหมายหรือมีวัตถุประสงค์เพื่อหลีกเลี่ยงกฎหมาย ทั้งนี้ นอมินีอาจเป็นได้ทั้งบุคคลธรรมดาหรือนิติบุคคล โดยจากการศึกษาพบว่า นอมินีมี 2 รูปแบบ ได้แก่

**รูปแบบแรก** การใช้บุคคลใกล้ชิดของผู้กระทำความผิดเป็นนอมินี เช่น สามี ภรรยา คนรับใช้ในบ้าน คนสวน เพื่อทำธุรกรรมอำพรางซึ่งส่วนใหญ่จะพบเจอในกรณีดังต่อไปนี้

---

<sup>102</sup> ระเบียบสำนักงานทะเบียนหุ้นส่วนบริษัทกลาง ว่าด้วยการจดทะเบียนห้างหุ้นส่วนและบริษัท พ.ศ. 2561 ข้อ 48 การลงลายมือชื่อในคำขอจดทะเบียน กระทำได้ตามวิธี ดังนี้

(1) การลงลายมือชื่อในคำขอจดทะเบียนในราชอาณาจักร กระทำได้โดย

(1.1) ลงลายมือชื่อต่อหน้านายทะเบียน หรือ

(1.2) ลงลายมือชื่อต่อหน้าพนักงานฝ่ายปกครอง ตำรวจชั้นผู้ใหญ่ซึ่งประจำอยู่ในท้องที่ที่ผู้ขอจดทะเบียนมีภูมิลำเนาอยู่ สามัญสมาชิกหรือสมาชิกวิสามัญแห่งเนติบัณฑิตยสภา ผู้สอบบัญชีรับอนุญาตตามกฎหมายว่าด้วยวิชาชีพบัญชี หรือบุคคลอื่นตามที่นายทะเบียนกลางประกาศกำหนด

การลงลายมือชื่อต่อหน้านายทะเบียน ผู้ลงลายมือชื่อต้องแสดงบัตรประจำตัวต่อหน้านายทะเบียนเพื่อตรวจสอบ และให้นายทะเบียนบันทึกข้อความ “ได้เห็นต้นฉบับแล้ว” ในสำเนาบัตรประจำตัวแล้วลงลายมือชื่อกำกับไว้เป็นหลักฐาน

(2) การลงลายมือชื่อในคำขอจดทะเบียนในต่างประเทศ ผู้ขอจดทะเบียนจะต้องลงลายมือชื่อต่อหน้าบุคคลดังต่อไปนี้

(2.1) เจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจของสถานทูตไทยหรือสถานกงสุลไทย หรือหัวหน้าสำนักงานสังกัดกระทรวงพาณิชย์ซึ่งรับผิดชอบการดำเนินงาน ณ ประเทศนั้น หรือเจ้าหน้าที่ผู้ได้รับมอบหมายให้ทำการแทนบุคคลดังกล่าว หรือ

(2.2) บุคคลซึ่งสามารถให้การรับรองที่สมบูรณ์ตามแบบของกฎหมายแห่งประเทศนั้น

(2.3) บุคคลที่ควรเชื่อถือได้สองคนมาลงลายมือชื่อรับรองต่อหน้านายทะเบียนว่าเป็นลายมือชื่อ ผู้นั้นจริง

การลงลายมือชื่อตามวิธีข้างต้น ให้ถือว่าลายมือชื่อนั้นเป็นลายมือชื่อที่ถูกต้องและนายทะเบียนไม่ต้องตรวจสอบลายมือชื่อนั้นอีก

- การจดทะเบียนจัดตั้งบริษัทบังหน้าเพื่อใช้ในการกระทำความผิด ซึ่งพบมากในคดีเจ้าพนักงานทุจริตต่อหน้าที่ คดีฮั้วประมูล คดีฉ้อโกงธนาคาร
- ใช้νομินีในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการการจัดตั้งทรัสต์ (ซึ่งจะวิเคราะห์โดยละเอียดในการศึกษาทรัสต์ต่างประเทศที่ดำเนินการในประเทศไทย)
- การใช้โนมินีในตลาดหลักทรัพย์เพื่ออำพรางการถือหุ้น โดยเฉพาะกรณีที่ผู้ถือหุ้นมีพฤติการณ์ไม่สุจริต เช่น การปั่นหุ้น แต่ทว่าในทางปฏิบัติพบว่าตรวจสอบได้ยากโดยเฉพาะνομินีที่เป็นบุคคลธรรมดา หรือนิติบุคคลที่ไม่ใช่สถาบันการเงิน<sup>103</sup>
- การใช้โนมินีเพื่อถือครองทรัพย์สินที่ได้มาจากการกระทำความผิด เช่น ที่ดิน รถหรู (luxury cars) ใช้โนมินีเพื่อเปิดบัญชีธนาคาร ซึ่งพบมากในคดีความผิดเกี่ยวกับการฉ้อโกงประชาชน เช่น คดีแชร์ลูกโซ่ คดีแก๊งค์ call center โดยที่ผู้กระทำความผิดมักจะให้โนมินีไปเปิดบัญชีธนาคารและสมัครบัตรเครดิตเงินสด และผู้กระทำความผิดจะยึดบัตรไว้เพื่อถอนเงินที่ได้มาจากการหลอกลวงในภายหลัง

จากรายละเอียดข้างต้นพบว่าการใช้บุคคลใกล้ชิดของผู้กระทำความผิดเป็นโนมินีเพื่อบังหน้าในการกระทำความผิดมูลฐาน ไม่ว่าจะเป็นการใช้โนมินีจัดตั้งบริษัท หรือถือหุ้นผ่านโนมินี เป็นความเสี่ยงที่พบมากขึ้นเรื่อย ๆ และมูลค่าความเสียหายที่เกิดขึ้นมักมีมูลค่าสูง ยิ่งไปกว่านั้นจากการศึกษาคำสั่งยึดและอายัดทรัพย์สินของสำนักงาน ป.ป.ง. ในการดำเนินมาตรการทางแพ่งเกี่ยวกับทรัพย์สินของผู้กระทำความผิดในการฟอกเงินพบว่าการใช้โนมินีในการถ่ายโอน และครอบครองทรัพย์สินของผู้กระทำความผิดในคดีมูลฐานซึ่งแต่ละรูปแบบมีการพัฒนาให้มีความซับซ้อนมากยิ่งขึ้น เห็นได้จากการวิเคราะห์คดีในหัวข้อรูปแบบวิธีการ และช่องทางในการฟอกเงิน

แม้ว่าในทางปฏิบัติจะพบว่าการใช้โนมินีในการกระทำความผิดมูลฐาน และถ่ายโอน และครอบครองทรัพย์สินของผู้กระทำความผิดแต่ยังไม่หน่วยงานใดหรือกฎหมายใดออกมาบังคับใช้กับผู้กระทำความผิดกรณีนี้อย่างจริงจัง มีเพียงพระราชบัญญัติการประกอบธุรกิจของคนต่างด้าว พ.ศ. 2542 ที่ใช้ในการกำกับดูแลการประกอบธุรกิจของคนต่างด้าว

**รูปแบบที่สอง** การเป็นโนมินีให้คนต่างด้าวในการจัดตั้งบริษัทจำกัดเพื่อประกอบธุรกิจในประเทศไทย โดยสามารถถือกรรมสิทธิ์หรือสิทธิครอบครองที่ดิน/อสังหาริมทรัพย์แทนชาวต่างชาติ เช่น การใช้คนไทยถือครองที่ดิน/อสังหาริมทรัพย์แทนโดยผ่านความสัมพันธ์ทางครอบครัว เช่น การสมรสกับคนไทย การถือครองโดยบุตรที่เกิดกับคู่สมรสคนไทย การเช่าหรือซื้อที่ดิน/อสังหาริมทรัพย์ผ่านบุคคลสัญชาติไทย การตั้งเป็นนิติบุคคลไทยแล้วถ่ายโอนในภายหลัง เป็นต้น

<sup>103</sup> เตือนเด่น นิคมบริรักษ์, สุณิพร ทวรรณกุล และสฤณี อาชวานันทกุล (2549). นอมินี. พิมพ์ครั้งที่ 1. กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์ openbooks.

แต่อย่างไรก็ตามการกำกับดูแลตามพระราชบัญญัติฉบับนี้คงยังมีข้อจำกัดเกี่ยวกับสัดส่วนการถือหุ้นของต่างชาติอาจเป็นหนทางให้ต่างชาติหลีกเลี่ยงกฎหมายโดยใช้ลักษณะการถือหุ้นทางอ้อม (indirect holding) เนื่องจากกฎหมายไม่ได้เข้มงวดเกี่ยวกับการถือหุ้นทางอ้อมผ่านบริษัทโฮลดิ้งเนื่องจากพระราชบัญญัติฉบับนี้พิจารณาหุ้นส่วนต่างชาติเฉพาะการถือหุ้นทางตรงเท่านั้น อาจทำให้ต่างชาติใช้เป็นช่องทางในการหลีกเลี่ยงกฎหมายโดยการถือหุ้นทางอ้อม (indirect holding) เพื่อเป็นผู้มีอำนาจควบคุมบริษัท มีการอำพรางสถานะที่แท้จริง เพื่อเข้ามาดำเนินธุรกิจที่กฎหมายไทยห้ามมิให้ต่างชาติประกอบธุรกิจ หรือเข้ามามีสิทธิในที่ดินเกินเกณฑ์ที่กฎหมายกำหนด โดยอาศัยสิทธิในนามของนิติบุคคลไทยได้ ทั้งนี้ การถือหุ้นแทนมีความผิดทางอาญาสำหรับทั้งผู้ถือหุ้นต่างชาติและผู้ถือหุ้นไทยที่เป็นนอมินีตามมาตรา 36 กำหนดว่า บุคคลธรรมดาหรือนิติบุคคลไทยที่ให้ความช่วยเหลือคนต่างด้าวในการฝ่าฝืนกฎหมายมีโทษจำคุกไม่เกินสามปี หรือปรับระหว่างหนึ่งแสนถึงหนึ่งล้านบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ ส่วนมาตรา 37 กำหนดบทลงโทษสำหรับคนต่างด้าวเช่นเดียวกับในมาตรา 36 แต่ในทางปฏิบัติก็ยังมีกรณีถือหุ้นแบบนอมินีกันอย่างแพร่หลาย<sup>104</sup>

ต่อมา กรมพัฒนาธุรกิจการค้ากำหนดให้ผู้จดทะเบียนจัดตั้งห้างหุ้นส่วนหรือบริษัทจำกัดส่งเอกสารหลักฐานที่ธนาคารออกให้ (bank guarantee) เพื่อรับรองหรือแสดงฐานะการเงินของผู้เป็นหุ้นส่วนหรือผู้ถือหุ้นที่มีสัญชาติไทยทุกคนประกอบคำขอจดทะเบียน โดยเอกสารดังกล่าวต้องแสดงจำนวนเงินที่สอดคล้องกับจำนวนเงินที่นำมาลงทุนหรือถือหุ้นของผู้เป็นหุ้นส่วนหรือผู้ถือหุ้นแต่ละราย ในกรณีดังต่อไปนี้ (1) กรณีห้างหุ้นส่วนหรือบริษัทจำกัดมีผู้เป็นหุ้นส่วนหรือผู้ถือหุ้นที่เป็นคนต่างด้าวลงหุ้นหรือถือหุ้นในห้างหุ้นส่วนหรือบริษัทจำกัดไม่ถึงร้อยละ 50 ของเงินลงทุนหรือทุนจดทะเบียน หรือ (2) กรณีบริษัทจำกัดไม่มีคนต่างด้าวเป็นผู้ถือหุ้น แต่คนต่างด้าวเป็นกรรมการผู้มีอำนาจลงนามหรือร่วมลงนามผูกพันบริษัท<sup>105</sup> เพื่อแสดงให้เห็นว่าผู้ถือหุ้นคนไทยมีความพร้อมทางการเงินที่จะร่วมลงทุนในนิติบุคคลนั้น ไม่เป็นเพียงนอมินีของนิติบุคคลดังกล่าว

ในการตรวจสอบบริษัทที่มีพฤติกรรมว่าเป็นนอมินีนั้น กรมพัฒนาธุรกิจการค้าจะดำเนินการตรวจสอบตามนโยบายของรัฐบาลซึ่งกำหนดให้มีการตรวจสอบเป็นรายประเภทธุรกิจและรายจังหวัด โดยเฉพาะในจังหวัดที่มีธุรกิจท่องเที่ยวซึ่งเป็นแหล่งดึงดูดให้ชาวต่างชาติสนใจที่จะมาลงทุนประกอบธุรกิจ นอกจากนี้แล้ว การตรวจสอบนอมินียังมุ่งเป้าไปที่ธุรกิจที่ถูกประเมินว่าอาจมีความเสี่ยงต่อการใช้นอมินีมาเปิดบริษัทบังหน้า ซึ่งมีจำนวน 5 สาขา ได้แก่ ธุรกิจในภาคการท่องเที่ยว ธุรกิจพัฒนาอสังหาริมทรัพย์ ธุรกิจการเกษตร การขนส่งสินค้า และธุรกิจโฆษณา

---

<sup>104</sup> เดือนเด่น นิคมบริรักษ์, สุณีพร ทวรรณกุล และสฤณี อาชวานันทกุล (2549). นอมินี. พิมพ์ครั้งที่ 1. กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์ openbooks.

<sup>105</sup> คำสั่งสำนักงานทะเบียนหุ้นส่วนบริษัทกลางที่ 205/2555 เรื่อง กำหนดหลักเกณฑ์และเอกสารประกอบคำขอจดทะเบียนจัดตั้งห้างหุ้นส่วนและบริษัทจำกัด กรณีมีคนต่างด้าวร่วมลงทุนหรือมีอำนาจลงนามในห้างหุ้นส่วนและบริษัทจำกัด

ทั้งนี้กรมพัฒนาธุรกิจการค้าได้กำหนดลักษณะของนิติบุคคลที่น่าสงสัยว่าจะเป็นนอมินีต่างตัวผ่านพฤติกรรมดังต่อไปนี้

- คนต่างตัวมีอำนาจควบคุมนิติบุคคลจากการทำหน้าที่เป็นผู้บริหารระดับสูงหรือกรรมการบริษัท
- คนต่างตัวเป็นผู้ถือหุ้นใหญ่ที่มีสิทธิเลือกกรรมการบริหาร
- ผู้ถือหุ้นคนไทยไม่มีพฤติกรรมลงทุนด้วยตนเอง
- นิติบุคคลต่างตัวไม่ประกอบธุรกิจตามบัญชีแนบท้าย พระราชบัญญัติการประกอบธุรกิจของคนต่างตัว พ.ศ. 2542 ตามที่ขออนุญาต

อนึ่ง จากข้อมูลการลงพื้นที่ตรวจสอบของกรมพัฒนาธุรกิจการค้าในปี พ.ศ. 2558-2562 ซึ่งได้มีการตรวจสอบนิติบุคคลไทยที่น่าสงสัยว่าจะเป็นนอมินีให้คนต่างตัวรวมแล้วกว่า 4,000 ราย หากแต่ตรวจพบนิติบุคคลที่เข้าข่ายมีพฤติกรรมเป็นนอมินีเพียง 2 – 15 รายต่อปีเท่านั้น ทั้งนี้จากข้อมูลดังกล่าวคณะผู้วิจัยตั้งข้อสังเกตว่า นิติบุคคลที่มีพฤติกรรมนอมินีให้กับบริษัทต่างตัวมีจำนวนเพียงเล็กน้อยจริง หรืออาจเกิดจากการตรวจสอบที่ยังไม่ครอบคลุมถึงบริษัททุกแห่งและทุกพื้นที่ ด้วยข้อจำกัดของทรัพยากรบุคคลและงบประมาณในการดำเนินการ ซึ่งรวมถึงระบบการตรวจสอบเอกสารเกี่ยวกับการถือหุ้นก็อาจเป็นอีกหนึ่งข้อจำกัดในการตรวจสอบด้วยเช่นกัน เนื่องจากการที่ประเทศไทยมีประเภทของการถือหุ้นที่ไม่ต้องระบุชื่อผู้ถือหุ้น (bearer share) อาจเป็นช่องทางให้คนต่างตัวอาศัยการถือหุ้นไม่ระบุชื่อผู้ถือ (bearer share) เป็นเครื่องมือในการจ้างนอมินีจัดตั้งบริษัทจำกัด

### 3.2.3 การออกใบหุ้นชนิดไม่ระบุชื่อ (bearer share)

จากข้อเสนอแนะของ FATF ข้อ 24 ระบุว่า “ประเทศที่มีนิติบุคคลซึ่งสามารถออกหุ้นไม่ระบุชื่อผู้ถือได้ควรมีมาตรการป้องกันไม่ให้มีการนำหุ้นไปใช้ในทางที่ผิดเพื่อการฟอกเงิน<sup>106</sup>”

สำหรับประเทศไทยได้นิยามว่าหุ้น (share certificate) คือ ตราสารชนิดหนึ่งซึ่งถือว่าเป็นหลักฐานของบริษัทที่ออกให้แก่ผู้ถือหุ้นเพื่อแสดงความเป็นเจ้าของที่สามารถใช้สิทธิและอ้างสิทธิของตนต่อบริษัทได้

---

<sup>106</sup> THE FATF RECOMMENDATIONS 24 Transparency and beneficial ownership of legal persons

Countries should take measures to prevent the misuse of legal persons for money laundering or terrorist financing. Countries should ensure that there is adequate, accurate and timely information on the beneficial ownership and control of legal persons that can be obtained or accessed in a timely fashion by competent authorities. ... (ต่อหน้าถัดไป)

(ต่อจากหน้าที่แล้ว)... In particular, countries that have legal persons that are able to issue bearer shares or bearer share warrants, or which allow nominee shareholders or nominee directors, should take effective measures to ensure that they are not misused for money laundering or terrorist financing. Countries should consider measures to facilitate access to beneficial ownership and control information by financial institutions and DNFBPs undertaking the requirements set out in Recommendations 10 and 22.



เช่น สิทธิในการเข้าร่วมประชุมใหญ่และมีสิทธิออกเสียงเพื่อที่จะถ่วงดุลอำนาจในการบริหารงานของบริษัท สิทธิที่จะได้รับเงินปันผลที่ได้มาจากการประกอบกิจการของบริษัท ทั้งนี้บริษัทสามารถออกใบหุ้นได้ 2 ประเภท ได้แก่

1. หุ้นชนิดระบุชื่อ (registered share) เป็นตราสารหุ้นที่ระบุชื่อบุคคลผู้เป็นเจ้าของหุ้นลงไป ใบหุ้น โดยผู้ถือหุ้นยังไม่จำเป็นต้องชำระค่าหุ้นครบถ้วนตามมูลค่าของหุ้น ดังเช่นหุ้นออกให้แก่ผู้ถือที่ต้องชำระค่าหุ้นเต็มก่อนที่จะมีการออกใบหุ้น<sup>107</sup>
2. หุ้นชนิดไม่ระบุชื่อ<sup>108</sup> (bearer share) เป็นตราสารแบบสามารถเปลี่ยนมือได้ ซึ่งในตราสารจะไม่ได้ระบุชื่อลงไปใบหุ้นว่าเป็นของบุคคลใดแต่เขียนค่าแปลงว่าได้ออกใบหุ้นนั้นให้แก่ผู้ถือ ดังนั้นหุ้นประเภทนี้จะได้รับการสันนิษฐานว่าผู้ที่ครอบครองเป็นเจ้าของที่แท้จริง และบริษัทจะห้ามไม่ให้มีการโอนให้แก่บุคคลอื่นไม่ได้ รวมทั้งผู้ครอบครองจะโอนให้แก่บุคคลอื่นก็สามารถทำได้โดยไม่ต้องขอความยินยอมจากบริษัท<sup>109</sup>

ทั้งนี้ใบหุ้นต้องมีลักษณะครบถ้วนตามที่กำหนดไว้ในกฎหมายแพ่งและพาณิชย์มาตรา 1128<sup>110</sup> เช่น ชื่อบริษัท เลขหมายหุ้น ชื่อผู้ถือหุ้น หากว่าขาดอย่างหนึ่งอย่างใดตามที่กฎหมายมาตรา 1128 กำหนดจะส่งผลให้ใบหุ้นนั้นบังคับใช้ไม่ได้ แต่อย่างไรก็ตาม กฎหมายของประเทศไทยยังมีช่องโหว่ให้บริษัทสามารถออกหุ้นไม่ระบุชื่อได้ ถ้ามีข้อบังคับของบริษัทอนุญาตไว้ ซึ่งในทางปฏิบัติแล้วบริษัทจะออกหุ้นชนิดระบุชื่อ (registered share) ให้แก่ผู้ถือหุ้นทุกคนก่อน หลังจากนั้นหากผู้ถือหุ้นชำระราคาหุ้นครบถ้วนแล้ว สามารถนำใบหุ้นชนิดระบุชื่อ (registered share) มาเวนคืน และบริษัทจะดำเนินการขีดฆ่าใบหุ้นนั้นทิ้งและเปลี่ยนเป็นหุ้นชนิดไม่ระบุชื่อ (bearer share) ให้แทน

อนึ่งหากวิเคราะห์ความเสี่ยงที่จะเป็นช่องทางให้เกิดการใช้หุ้นชนิดไม่ระบุชื่อ (bearer share) เพื่อการฟอกเงิน พบว่า **ประการแรก** การออกหุ้นชนิดไม่ระบุชื่อ (bearer share) ทำให้ไม่สามารถตรวจสอบว่า

---

<sup>107</sup> ภาสกร ชุมหล่อ. (2553). *คำอธิบาย ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ เรียงมาตราว่าด้วยหุ้นส่วนและบริษัท บรรพ 3 มาตรา 1012 – 1273/4.*

<sup>108</sup> ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 1134 ใบหุ้นออกให้แก่ผู้ถือหุ้นนั้น จะออกได้ก็แต่เมื่อมีข้อบังคับของบริษัทอนุญาตไว้ และจะออกให้ได้แต่เฉพาะเพื่อหุ้นซึ่งได้ใช้เต็มค่าแล้ว ในกรณีเช่นว่านี้ ผู้ทรงใบหุ้นชนิดระบุชื่อย่อมมีสิทธิจะได้รับใบหุ้นชนิดออกให้แก่ผู้ถือ เมื่อเวนคืนใบหุ้นชนิดระบุชื่อนั้นให้ขีดฆ่าเสีย

<sup>109</sup> โสภณ รัตนกร. (2011). *คำอธิบายหุ้นส่วนและบริษัท. นิตยบรรณการ, สนพ.*

<sup>110</sup> ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 1128 ใบใบหุ้นทุก ๆ ใบให้กรรมการอย่างน้อยหนึ่งคนลงลายมือชื่อเป็นสำคัญในใบหุ้นนั้นต้องมีข้อความต่อไปนี้ คือ

- (1) ชื่อบริษัท
- (2) เลขหมายหุ้นที่กล่าวถึงในใบหุ้นนั้น
- (3) มูลค่าหุ้นหนึ่งเป็นเงินเท่าใด
- (4) ถ้าและเป็นหุ้นที่ยังไม่ได้ใช้เงินเสร็จ ให้จดลงว่าได้ใช้เงินค่าหุ้นแล้วหุ้นละเท่าใด
- (5) ชื่อผู้ถือหุ้น หรือค่าแปลงว่าได้ออกใบหุ้นนั้นให้แก่ผู้ถือ

ใครคือผู้รับประโยชน์ที่แท้จริง (beneficial owner) ได้ เพราะหุ้นประเภทนี้จะออกให้หลังจากที่มีการชำระราคาหุ้นครบถ้วนแล้ว ซึ่งจะไม่มีการระบุชื่อผู้เป็นเจ้าของหุ้นลงในใบหุ้น ระบุไว้เพียง “ใบหุ้นให้แก่ผู้ถือ” เท่านั้น

**ประการที่สอง** การโอนหุ้นชนิดไม่ระบุชื่อ (bearer share) สามารถทำได้ง่ายเพียงการส่งมอบระหว่างผู้โอนกับผู้รับโอน โดยไม่จำเป็นต้องสลักหลังใบหุ้นหรือทำเป็นหนังสือการโอนหุ้น ก็เป็นการซื้อขายหุ้นได้อย่างสมบูรณ์ และการส่งมอบดังกล่าวไม่จำเป็นต้องแจ้งให้บริษัทรับทราบตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 1135<sup>111</sup> ซึ่งอาจเป็นอีกหนึ่งช่องทางที่ผู้กระทำความผิดใช้เป็นเครื่องมือในการฟอกเงินได้

อย่างไรก็ตาม การกำกับดูแลการโอนหุ้นชนิดไม่ระบุชื่อ (bearer share) ต่างจากการโอนใบหุ้นชนิดระบุชื่อ<sup>112</sup> (registered share) ซึ่งกฎหมายกำหนดให้ต้องทำเป็นหนังสือและลงลายมือชื่อของผู้โอนกับผู้รับโอน และต้องมีพยานอย่างน้อยหนึ่งคนลงชื่อรับรอง จึงทำให้การโอนหุ้นสมบูรณ์สามารถบังคับกันได้ตามกฎหมาย

**ประการที่สาม** กฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 1134<sup>113</sup> กำหนดหลักเกณฑ์การออกหุ้นชนิดไม่ระบุชื่อ (bearer share) ว่าสามารถออกใบหุ้นชนิดไม่ระบุชื่อ (bearer share) ได้ต่อเมื่อมีข้อบังคับของบริษัทอนุญาตไว้ ดังนั้นผู้มีเจตนาไม่บริสุทธิ์อาจใช้เป็นช่องทางนำเงินจากการกระทำผิดมาลงทุนในใบหุ้นชนิดไม่ระบุชื่อ (bearer share) ภายหลังจากที่ได้มีการจัดตั้งบริษัท และออกข้อบังคับของบริษัทให้สามารถออกหุ้นชนิดไม่ระบุชื่อ (bearer share) ได้<sup>114</sup>

**ประการสุดท้าย** การออกหุ้นชนิดไม่ระบุชื่อสามารถออกได้ในกรณีของการจดทะเบียนนิติบุคคลแบบบริษัทจำกัดเท่านั้น จึงทำให้การจัดตั้งบริษัทเสี่ยงต่อการถูกใช้เป็นเครื่องมือในการฟอกเงินได้

### 3.2.4 สมุดทะเบียนผู้ถือหุ้น

สมุดทะเบียนผู้ถือหุ้นถือว่าเป็นสิ่งที่สำคัญในบริษัทจำกัด เพราะสมุดทะเบียนผู้ถือหุ้นจะแสดงว่าผู้ใดมีสิทธิที่จะเข้าประชุมและออกเสียงเพื่อลงมติในการประชุมแต่ละครั้ง สมุดทะเบียนผู้ถือหุ้นจึงสามารถใช้เป็นหลักฐานในการพิสูจน์ตรวจสอบผู้มีอำนาจในการควบคุมบริษัท (identify beneficial ownership)

<sup>111</sup> ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 1135 หุ้นชนิดที่มีใบหุ้นออกให้แก่ผู้ถือนั้น ย่อมโอนกันได้เพียงด้วยส่งมอบใบหุ้นแก่กัน

<sup>112</sup> ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 1129 อันว่าหุ้นนั้นย่อมโอนกันได้โดยมิต้องได้รับความยินยอมของบริษัท เว้นแต่เมื่อเป็นหุ้นชนิดระบุชื่อลงในใบหุ้น ซึ่งมีข้อบังคับของบริษัทกำหนดไว้เป็นอย่างอื่น

การโอนหุ้นชนิดระบุชื่อลงในใบหุ้นนั้น ถ้ามิได้ทำเป็นหนังสือและลงลายมือชื่อของผู้โอนกับผู้รับโอน มีพยานคนหนึ่งเป็นอย่างน้อยลงชื่อรับรองลายมือชื่อ ด้วยแล้ว ท่านว่าเป็นโมฆะ อนึ่ง ตราสารอันนั้นต้องแกลงเลขหมายของหุ้นซึ่งโอนกันนั้นด้วย

การโอนเช่นนี้จะนำมาใช้แก่บริษัทหรือบุคคลภายนอกไม่ได้ จนกว่าจะได้จดทะเบียนการโอนทั้งชื่อและสำนักของผู้รับโอนนั้นลงในทะเบียนผู้ถือหุ้น

<sup>113</sup> ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 1129

<sup>114</sup> ประภาศน์ อวยชัย. (2521). คำอธิบายประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ว่าด้วยหุ้นส่วนและบริษัท (5th ed.). โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยรามคำแหง.

ในสมุดทะเบียนผู้ถือหุ้นจะมีรายการเกี่ยวกับข้อมูลของผู้ถือหุ้น และจำนวนหุ้นของผู้ถือหุ้นแต่ละราย ตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์มาตรา 1138<sup>115</sup> และหากมีการแก้ไขรายการตามที่กฎหมายกำหนด จะต้องดำเนินการแก้ไขเปลี่ยนแปลงในสมุดทะเบียนผู้ถือหุ้นด้วย โดยเป็นหน้าที่ของกรรมการที่จะต้องนำเสนอบัญชีรายชื่อไปยังนายทะเบียนอย่างน้อยปีละครั้ง ซึ่งสมุดทะเบียนผู้ถือหุ้นสามารถเปิดเผยข้อมูลให้แก่ผู้ถือหุ้นและสาธารณชนได้ เนื่องจากโดยหลักการทั่วไปบริษัทจำกัดจะดำเนินการคัดสำเนาสมุดทะเบียนผู้ถือหุ้นและนำเสนอต่อนายทะเบียนทุก ๆ รอบปี แต่หากบริษัทใดที่มีเจตนาไม่บริสุทธิ์ต้องการปกปิดหรืออำพรางตัวบุคคลเพื่อวัตถุประสงค์อื่น ๆ กรรมการบริษัทอาจมีการเปลี่ยนแปลงรายชื่อผู้ถือหุ้นเพื่อต้องการหลบเลี่ยงการตรวจสอบ

ทั้งนี้ สมุดทะเบียนผู้ถือหุ้นตามข้อสันนิษฐานของกฎหมายถือว่าเป็นพยานเอกสารอันดับแรก หากมีการฟ้องร้องเกิดขึ้น หากมีการเปลี่ยนแปลงในข้อเท็จจริงของบุคคลภายนอกอาจนำพยานบุคคลเข้ามาสืบและหักล้างพยานเอกสารได้ เช่น สืบพยานหักล้างว่าสมุดทะเบียนผู้ถือหุ้นมีการแก้ไขข้อมูลที่มีอยู่ไม่ใช่ข้อมูลปัจจุบัน หรือหักล้างว่าอาจมีการทำนิติกรรมอำพรางโอนหุ้นให้แก่กัน และไม่มีการปรับปรุงข้อมูลการโอนหุ้นในสมุดทะเบียนผู้ถือหุ้นเพื่อป้องกันการถูกตรวจสอบ

### 3.2.5 การรายงานงบการเงิน

นิติบุคคลที่จดทะเบียนกับกรมพัฒนาธุรกิจการค้าทุกแห่งมีหน้าที่ต้องรายงานงบการเงินอย่างน้อย 1 ครั้งในทุกรอบ 12 เดือน โดยต้องเป็นงบการเงินที่มีผู้สอบบัญชีรับรองและยื่นต่อกรมพัฒนาธุรกิจการค้าภายใน 1 เดือน นับตั้งแต่วันอนุมัติงบการเงิน ทั้งนี้นิติบุคคลรายใดที่ไม่นำเสนองบการเงินในแต่ละรอบ 12 เดือน จะได้รับจดหมายแจ้งให้เสียค่าปรับจากกรมพัฒนาธุรกิจการค้า และจะถูกบันทึกสถานะ “ไม่ส่งงบการเงิน” ไว้ในท้ายหนังสือรับรองนิติบุคคล ซึ่งจะเป็นการลดความน่าเชื่อถือของนิติบุคคลต่อบริษัทคู่ค้า หรือสถาบันการเงินหากมีการขอสินเชื่อ นอกจากนี้แล้ว หากนิติบุคคลรายใดไม่ส่งงบการเงินต่อเนื่องกัน 3 ปี กรมพัฒนาธุรกิจการค้าจะดำเนินการตรวจสอบสภาพการดำเนินกิจการของนิติบุคคลนั้นและถอนชื่อ (ขีดชื่อ) นิติบุคคลนั้นออกจากระบบ แต่อย่างไรก็ตาม แม้วานิติบุคคลจะถูกคัดออกจากทะเบียนในฐานะบริษัทร้าง แต่กรรมการและผู้ถือหุ้นของนิติบุคคลที่ถูกคัดชื่อออกยังสามารถจดทะเบียนจัดตั้งนิติบุคคลขึ้นมาใหม่ได้ ซึ่งอาจเป็นช่องทางให้ผู้มีเจตนาต้องการเปิดบริษัทบังหน้าเพื่อพอกเงินสามารถจดทะเบียนจัดตั้งบริษัทใหม่ขึ้นมาอีกได้

---

<sup>115</sup> ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 1138 บริษัทจำกัดต้องมีสมุดทะเบียนผู้ถือหุ้น มีรายการดังต่อไปนี้ คือ

- (1) ชื่อและสำนัก กับอาชีพะ ถ้าว่ามีของผู้ถือหุ้น ข้อตกลงเรื่องหุ้นของผู้ถือหุ้นคน หนึ่ง ๆ แยกหุ้นออกตามเลขหมายและจำนวนเงินที่ได้ใช้แล้ว หรือที่ได้ตกลงกันให้ถือว่าเป็นอันได้ใช้ แล้วในหุ้นของผู้ถือหุ้นคนหนึ่ง ๆ
- (2) วันเดือนปีซึ่งได้ลงทะเบียนบุคคลผู้หนึ่ง ๆ เป็นผู้ถือหุ้น
- (3) วันเดือนปีซึ่งบุคคลคนใดคนหนึ่งขาดจากเป็นผู้ถือหุ้น
- (4) เลขหมายใบหุ้นและวันที่ลงในใบหุ้นชนิดออกให้แก่ผู้ถือ และเลขหมายของหุ้นซึ่งได้ลงในใบหุ้นนั้น ๆ
- (5) วันที่ได้ขีดมาใบหุ้นชนิดระบุชื่อ หรือชนิดออกให้แก่ผู้ถือ

### 3.2.6 ที่อยู่บริษัทผิดปกติ

นิติบุคคลที่ต้องสงสัยจะถูกใช้ในการฟอกเงินมักไม่มีที่ตั้งตามที่แจ้งไว้ในการจดทะเบียนจัดตั้งบริษัทกับกรมพัฒนาธุรกิจการค้า หรือมีที่อยู่ซ้ำซ้อนกับนิติบุคคลอื่นหลายแห่ง หรือมีการเปลี่ยนที่อยู่โดยไม่แจ้งต่อกรมพัฒนาธุรกิจการค้า ทั้งนี้กรมพัฒนาธุรกิจการค้า (กองธรรมาภิบาล และสำนักงานพัฒนาธุรกิจการค้าจังหวัด) และกรมสรรพากร (สำนักงานสรรพากรพื้นที่) มีหน้าที่ตรวจสอบที่อยู่ที่แท้จริงของนิติบุคคลอย่างไรก็ดี วิธีการตรวจสอบที่อยู่ของนิติบุคคลยังมีการดำเนินการอย่างไม่เป็นระบบและไม่อยู่บนพื้นฐานของการประเมินความเสี่ยง กล่าวคือ กองธรรมาภิบาลจะใช้วิธีการลงพื้นที่สุ่มตรวจตามนโยบายของกรมพัฒนาธุรกิจการค้าที่จะพุ่งเป้าไปที่นิติบุคคลที่ได้รับการร้องเรียนว่าเป็น “นิติบุคคลต่างด้าว” ขณะที่สำนักงานสรรพากรพื้นที่จะลงตรวจสอบที่อยู่บริษัทเฉพาะนิติบุคคลที่ยื่นแบบภาษีเงินได้นิติบุคคลประจำปี

กล่าวโดยสรุปคือ ประเทศไทยยังขาดมาตรการสำคัญในการป้องกันการใช้บริษัทบังหน้าเพื่อการฟอกเงิน โดยเฉพาะขั้นตอนการตรวจสอบผู้รับประโยชน์ที่แท้จริง (beneficial owner) ก่อนการจดทะเบียนบริษัท เนื่องจากกฎหมายยังเอื้อประโยชน์ให้ผู้ต้องการจดทะเบียนจัดตั้งบริษัทสามารถลงลายมือชื่อต่อหน้านายความ นักบัญชีหรือบุคคลอื่นที่กรมพัฒนาธุรกิจการค้าให้การรับรองในใบคำขอจดทะเบียนบริษัทได้ นอกจากนี้กรมพัฒนาธุรกิจการค้าไม่มีหน้าที่ในการตรวจสอบการดำเนินงานของบริษัทว่าเข้าข่ายต้องสงสัยต่อการฟอกเงินหรือไม่ หรือแม้แต่กลไกที่มีประสิทธิภาพในการตรวจสอบบริษัทหลังจากที่ได้จดทะเบียนบริษัทไปแล้วก็ตาม กรมพัฒนาธุรกิจการค้าไม่ได้มีการติดตามที่อยู่ของบริษัทที่แท้จริงว่าเป็นเพียงกล่องไปรษณีย์หรือไม่ หรือแม้แต่การติดตามตรวจสอบการรายงานงบการเงิน การเปลี่ยนแปลงโครงสร้างผู้ถือหุ้น

### 3.3 รูปแบบ วิธีการ และช่องทางในการฟอกเงิน

การศึกษาในส่วนนี้จะเป็นการวิเคราะห์รูปแบบ วิธีการ และช่องทางในการฟอกเงินจากกรณีศึกษา 2 กรณีที่เกิดขึ้นในประเทศ ว่ามีการใช้บริษัทบังหน้าเพื่อดำเนินการฟอกเงินอย่างไรบ้าง โดยวิเคราะห์จากขั้นตอนการฟอกเงินที่ได้กล่าวไว้แล้วในบทที่ 2 ซึ่งขั้นตอนการฟอกเงินมีทั้งหมด 3 ขั้นตอน ได้แก่ **ขั้นตอนแรก** คือการนำเงินเข้าระบบ (placement) ผู้กระทำความผิดจะนำเงินสดเข้าไปอยู่ในระบบอย่างถูกต้องตามกฎหมาย ซึ่งสามารถทำได้หลายวิธี เช่น ฝากเข้าในบัญชีสถาบันการเงิน แต่ทว่าหลายประเทศได้บัญญัติกฎหมายเพื่อป้องกันโดยกำหนดให้ธนาคารมีหน้าที่รายงานกรณีพบธุรกรรมเงินสดที่มีมูลค่าสูง หรือธุรกรรมที่น่าสงสัย แต่ผู้กระทำความผิดก็ยังอาศัยช่องว่างทางกฎหมายทยอยนำเงินไปฝากในจำนวนที่ไม่ถึงอัตราที่ธนาคารต้องรายงานธุรกรรมต่อสำนักงาน ปปง. แต่ปัจจุบันพบว่าผู้กระทำความผิดเปลี่ยนแปลงวิธีการนำเงินเข้าระบบ (placement) โดยผ่านการจัดตั้งบริษัทไม่ว่าจะเป็นบริษัทที่ไม่ได้มีการประกอบกิจการจริง (shell company) หรือบริษัทที่มีการประกอบธุรกิจจริง (front company)

**ขั้นตอนที่ 2** กลบเกลื่อนร่องรอย (layering) เมื่อมีการจัดตั้งบริษัทขึ้นมาแล้วผู้กระทำความผิด จะทำการฟอกเงินโดยเปลี่ยนเงินที่ได้มานำไปซื้อทรัพย์สินหรือสังหาริมทรัพย์ ซึ่งในการซื้อแต่ละครั้งพบว่า มีการใช้เงินสดจำนวนมาก และ **ขั้นตอนที่ 3** คือ การนำเงินที่ผ่านการกลบเกลื่อนร่องรอยแล้วกลับเข้ามา ในระบบผ่านการทำธุรกรรมที่มีเอกสารถูกต้องตามกฎหมายจนกลายเป็นเงินที่ถูกต้องตามกฎหมาย (integration) และหลังจากนั้นบริษัทจะโอนเงินกลับไปยังเจ้าของผู้รับประโยชน์ที่แท้จริง (beneficial ownership)

ทั้งนี้การวิเคราะห์รูปแบบ วิธีการ และช่องทางการฟอกเงินดังกล่าว จะใช้เป็นแนวทางในการจัดทำ มาตรการสำหรับการป้องกันและปราบปรามการใช้บริษัทบังหน้าเพื่อการฟอกเงินให้มีความเหมาะสมกับ สถานการณ์ที่เป็นอยู่และแนวโน้มที่อาจจะเกิดขึ้นในอนาคตต่อไป

### 3.3.1 กรณีศึกษา: การทุจริตโครงการรับจํานำข้าว

นับตั้งแต่ปี พ.ศ. 2559-2562 คณะกรรมการธุรกรรม โดยสำนักงาน ปปง. มีคำสั่งยึดและอายัด ทรัพย์สินนายอภิชาติ จันทรสกุลพร หรือเสียเปรียบกับพวก<sup>116</sup> ซึ่งกระทำความผิดมูลฐานเกี่ยวกับการทุจริต โครงการรับจํานำข้าวและการระบายข้าวแบบรัฐต่อรัฐ (มาตรา 3(5) และ 3(18)) เป็นจํานวนทั้งสิ้น 15 ครั้ง มีจํานวนนิติบุคคลที่พัวพันกับการทุจริตดังกล่าวมากถึง 11 บริษัท (รายละเอียดตามตารางที่ 3.1)

หากวิเคราะห์รูปแบบ วิธีการ และช่องทางการฟอกเงิน พบว่า ผู้กระทำความผิดนำเงินจากการทุจริต มาฟอกเงินผ่านการจัดตั้งนิติบุคคลทั้งในรูปแบบของการจัดตั้งบริษัทที่ไม่ได้มีการประกอบกิจการจริง (shell company) และบริษัทที่มีการประกอบธุรกิจจริง (front company) แต่มีการนำเงินจากการกระทำความผิด ไปลงทุน เพื่อทำการกลบเกลื่อนร่องรอย (layering) เงินที่มาจากกระทำความผิดในโครงการรับจํานำข้าว โดยกระบวนการฟอกเงินดังกล่าวมีกลุ่มบุคคลและนิติบุคคลหลายแห่งเข้ามาเกี่ยวข้องในลักษณะที่เชื่อมโยง เป็นเครือข่าย มีการนำเงินเข้าระบบ (placement) ด้วยการกระจายเงินเข้าบัญชีเงินฝากในนามของ แต่ละนิติบุคคล รวมทั้งลงทุนในหน่วยลงทุนของธนาคารพาณิชย์ และซื้อสังหาริมทรัพย์เพื่อกลบเกลื่อน ร่องรอย

---

<sup>116</sup> ข้อมูลคดีและผลดำเนินการที่อยู่ระหว่างการยึดหรืออายัดทรัพย์สินตามพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน พ.ศ. 2542 ประจำปี พ.ศ. 2559-2562 สืบค้นจาก <http://www.amlo.go.th/index.php/th/2016-04-20-14-41-30> เมื่อวันที่ 4 มิถุนายน 2563

ตารางที่ 3.1 รายชื่อนิติบุคคลที่เกี่ยวข้องกับการนำเงินทุจริตโครงการจำหน่ายข้าวและการระบายข้าวมา  
ฟอกเงินผ่านบริษัท

ปี พ.ศ.	คำสั่ง คณะกรรมการ ธุรกรรม	นิติบุคคลที่เกี่ยวข้อง	ประเภททรัพย์สิน	มูลค่า (บาท)
2559	ย. 222/2559	บริษัท สยามอินดิก้า จำกัด	อสังหาริมทรัพย์ (ที่ดิน) จ.อ่างทอง ทั้งหมด 20 แปลง	15,459,760
			เงินฝากธนาคารเพื่อการเกษตรและ สหกรณ์การเกษตร จำกัด (มหาชน) 2 บัญชี	5,240,357
			เงินฝากธนาคารกรุงเทพ จำกัด (มหาชน) 5 บัญชี	12,683,418
		บริษัท กีธา พร็อพเพอร์ตี้ จำกัด	อสังหาริมทรัพย์ (ที่ดิน) จ.นนทบุรี ทั้งหมด 2 แปลง	405,000,000
			อสังหาริมทรัพย์ (ที่ดิน) จ.พังงา ทั้งหมด 1 แปลง	25,189,540
			อสังหาริมทรัพย์ (ที่ดิน) กทม. ทั้งหมด 3 แปลง	482,000,000
			อสังหาริมทรัพย์ (ห้องชุด) ลาดพร้าว กทม. ทั้งหมด 352 ห้อง	937,720,000
			เงินฝากธนาคารกสิกรไทย จำกัด (มหาชน) 14 บัญชี	180,187,367
			เงินฝากธนาคารกรุงไทย จำกัด (มหาชน) 1 บัญชี	2,822,099
			เงินฝากธนาคารซีไอเอ็มบีไทย จำกัด (มหาชน) 2 บัญชี	1,708,632
			เงินฝากธนาคารแลนด์ แอนด์ เฮ้าส์ จำกัด (มหาชน) 1 บัญชี	45,544,133
			เงินฝากธนาคารกรุงเทพ จำกัด (มหาชน) 2 บัญชี	181,340

ตารางที่ 3.1 รายชื่อนิติบุคคลที่เกี่ยวข้องกับการนำเงินทุจริตโครงการจำนำข้าวและการระบายข้าว  
มา ฟอกเงินผ่านบริษัท (ต่อ)

ปี พ.ศ.	คำสั่ง คณะกรรมการ ธุรกรรม	นิติบุคคลที่เกี่ยวข้อง	ประเภททรัพย์สิน	มูลค่า (บาท)
			เงินฝากธนาคารยูโอบี จำกัด (มหาชน) 2 บัญชี	4,881,107
			เงินฝากธนาคารไทยพาณิชย์ จำกัด (มหาชน) 2 บัญชี	21,152,246
		บริษัท สิวาลัย จำกัด	อสังหาริมทรัพย์ (ที่ดิน) จ.นนทบุรี ทั้งหมด 3 แปลง	50,000,000
			อสังหาริมทรัพย์ (ที่ดิน) กทม. ทั้งหมด 58 แปลง	2,764,381,400
			อสังหาริมทรัพย์ (ที่ดิน) จ.ภูเก็ต ทั้งหมด 7 แปลง	287,000,000
	ย. 220/2559	บริษัท กีธา พร็อพเพอร์ตี้ จำกัด	อสังหาริมทรัพย์ (ที่ดิน) กทม. ทั้งหมด 2 แปลง	455,000,000
			อสังหาริมทรัพย์ (ห้องชุด) ลาดพร้าว กทม. ทั้งหมด 704 ห้อง	2,355,781,000
2560	ย.2/2560	บริษัท จริฎุ แลนด์ 2012 จำกัด	อสังหาริมทรัพย์ (ที่ดิน) กทม. ทั้งหมด 2 แปลง	473,995,000
	ย.16/2560	บริษัท สูดหาดพิทยา จำกัด	อสังหาริมทรัพย์ (ที่ดิน) จ.เพชรบุรี ทั้งหมด 13 แปลง	499,998,990
	ย.19/2560	บริษัท ทีเอส พร็อพเพอร์ ตี้ จำกัด	อสังหาริมทรัพย์ (ที่ดิน พร้อมสิ่ง ปลูกสร้าง) กทม. ทั้งหมด 3 แปลง	419,675,389
			อสังหาริมทรัพย์ (ที่ดิน) กทม. ทั้งหมด 9 แปลง	703,901,232
			อสังหาริมทรัพย์ (ที่ดิน) จ.เชียงใหม่ ทั้งหมด 2 แปลง	262,460,901
			เงินฝากธนาคารไทยพาณิชย์ จำกัด (มหาชน) 1 บัญชี	38,585

ตารางที่ 3.1 รายชื่อนิติบุคคลที่เกี่ยวข้องกับการนำเงินทุจริตโครงการจำหน่ายข้าวและการระบายข้าว  
มาฟอกเงินผ่านบริษัท (ต่อ)

ปี พ.ศ.	คำสั่ง คณะกรรมการ ธุรกรรม	นิติบุคคลที่เกี่ยวข้อง	ประเภททรัพย์สิน	มูลค่า (บาท)
	ย.52/2560	บริษัท คิงดอม ไรซ์ ไซโล จำกัด	อสังหาริมทรัพย์ (ที่ดิน) จ.พระนครศรีอยุธยา ทั้งหมด 181 แปลง	331,621,357
			อสังหาริมทรัพย์ (ที่ดิน) จ.อ่างทอง ทั้งหมด 131 แปลง	141,614,300
		บริษัท เมอร์รี่ ไรซ์แลนด์ จำกัด	อสังหาริมทรัพย์ (ที่ดิน) จ.อ่างทอง ทั้งหมด 7 แปลง	30,366,000
			เงินฝากธนาคารกรุงไทย จำกัด (มหาชน) 8 บัญชี	1,334,879 บาท 500 USD 72,875 EURO
			หน่วยลงทุนใน KTPLUS ธนาคารกรุงไทย	14,303
		บริษัท สยามอินดิโก้ จำกัด	อสังหาริมทรัพย์ (ที่ดิน) จ.อ่างทอง ทั้งหมด 11 แปลง	3,385,650
	บริษัท ทีซี. แลนด์ จำกัด	เงินฝากธนาคารกรุงไทย จำกัด (มหาชน) 2 บัญชี	7,460	
	ย.81/2560	ห้างหุ้นส่วนจำกัด ดอย คำฮิลล์ไซด์	อสังหาริมทรัพย์ (ที่ดิน) จ.อ่างทอง ทั้งหมด 53 แปลง	58,093,025
	ย.125/2560	บริษัท ทีซี. พร็อพเพอร์ตี้ จำกัด	อสังหาริมทรัพย์ (ที่ดิน) จ.ปทุมธานี ทั้งหมด 1 แปลง	50,954,199
			อสังหาริมทรัพย์ (ที่ดิน) จ.ชลบุรี ทั้งหมด 1 แปลง	867,185,360
อสังหาริมทรัพย์ (ที่ดิน) จ.สมุทรปราการ ทั้งหมด 2 แปลง			117,040,518	
อสังหาริมทรัพย์ (ที่ดิน) จ.เชียงใหม่ ทั้งหมด 2 แปลง			174,799,443	
อสังหาริมทรัพย์ (ที่ดิน) กทม. ทั้งหมด 19 แปลง			1,089,966,199	



ตารางที่ 3.1 รายชื่อนิติบุคคลที่เกี่ยวข้องกับการนำเงินทุจริตโครงการจำหน่ายข้าวและการระบายข้าว  
มาฟอกเงินผ่านบริษัท (ต่อ)

ปี พ.ศ.	คำสั่ง คณะกรรมการ ธุรกรรม	นิติบุคคลที่เกี่ยวข้อง	ประเภททรัพย์สิน	มูลค่า (บาท)
2561	ย.17/2561	บริษัท เอ็มไพร์ ดีเวลลอป เมนท์ จำกัด	เงินฝากธนาคารกสิกรไทย จำกัด (มหาชน) 2 บัญชี	2,056,526
			เงินฝากธนาคารกรุงไทย จำกัด (มหาชน) 1 บัญชี	6,076,302
2562	ย.8/2562	บริษัท สยามอินดิก้า จำกัด	เงินฝากธนาคารกรุงเทพ จำกัด (มหาชน) 1 บัญชี	269,915,413
	ย.57/2562	บริษัท สยามอินดิก้า จำกัด	สิทธิเรียกร้องต่อบริษัท อีโตซู คอร์ ปอเรชั่น ตามสัญญาซื้อขาย	2,632,000 USD
	ย.122/2562	บริษัท เอ็มไพร์ ดีเวลลอป เมนท์ จำกัด	อสังหาริมทรัพย์ (ที่ดิน) จ.อ่างทอง ทั้งหมด 58 แปลง	51,244,685
		บริษัท เมอร์ริ โรสแลนด์ จำกัด	อสังหาริมทรัพย์ (ที่ดิน) จ.อ่างทอง ทั้งหมด 4 แปลง	816,000
	ย.167/2562	บริษัท กีธา พร็อพ เพอร์ตี้ จำกัด	เครื่องใช้ไฟฟ้า ทั้งหมด 58 รายการ	570,000

ที่มา : ข้อมูลคดีและผลดำเนินการที่อยู่ระหว่างการยึดหรืออายัดทรัพย์สินตามพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน พ.ศ. 2542  
ประจำปี พ.ศ. 2559-2562 สืบค้นจาก <http://www.amlo.go.th/index.php/th/2016-04-20-14-41-30> เมื่อวันที่ 4 มิถุนายน 2563

จากรายละเอียดข้างต้น คณะผู้วิจัยได้ทำการศึกษาในเฉพาะกรณีการจัดตั้งบริษัท ทีเอช พร็อพเพอร์ตี้  
จำกัด พบว่า จากการที่สำนักงาน ป.ป.ง. มีคำสั่งยึดและอายัด (ย.19/2560) บริษัท ทีเอช พร็อพเพอร์ตี้ จำกัด  
และต่อมาถูกดำเนินคดีและมีคำสั่งริบทรัพย์สินเป็นคดีแพ่งหมายเลขคดีดำที่ ฟ. 42/2560 หมายเลขคดีแดง  
ที่ 62/2561<sup>117</sup> คดีระหว่างพนักงานอัยการกับบริษัททีเอช พร็อพเพอร์ตี้ จำกัด ผู้คัดค้านที่ 1, และนาย ก  
(นามสมมติ) ผู้คัดค้านที่ 2 จากพฤติการณ์ในคดีนี้พบว่ามีกรนำเงินที่ได้มาจากการทุจริตโครงการจำหน่ายข้าว  
ซึ่งเป็นความผิดมูลฐานตามมาตรา 3(5) และ มาตรา 3(18) โอนเงินไปมาผ่านนิติบุคคลหลายแห่ง  
และมีพยานหลักฐานสอดคล้องกันว่ามีกรนำเงินที่ได้มานั้นซื้อทรัพย์สิน จำนวนทั้งสิ้น 16 รายการ มูลค่า  
1,386,114,982.10 บาท (รายละเอียดตามตารางที่ 3.2) โดยทำธุรกรรมผ่านบริษัท ทีเอช พร็อพเพอร์ตี้ จำกัด  
ซึ่งเป็นบริษัทที่จัดตั้งขึ้นมาบังหน้า (front company)

<sup>117</sup> คำพิพากษาลบเพิ่มในคดีแพ่งหมายเลขดำที่ ฟ.42/2560 หมายเลขแดงที่ 62/2561. ศาลแพ่ง

ทั้งนี้บริษัท ทีเอส พร็อพเพอร์ตี้ จำกัด จดทะเบียนประกอบธุรกิจประเภทพัฒนาอสังหาริมทรัพย์ มีทุนจดทะเบียนจัดตั้งบริษัท 1,000,000 บาท มีรายชื่อผู้ก่อตั้งเป็นบุคคลธรรมดา 3 ราย มีกรรมการบริษัท ทั้งหมด 5 ราย แต่ต่อมาได้มีการเปลี่ยนแปลงรายชื่อกรรมการบริษัทใหม่ทั้งหมด เป็นบุคคลธรรมดา 3 ราย และนิติบุคคล 1 ราย ได้แก่ บริษัท เวลเนส อินเวสเมนต์ จำกัด พร้อมกันนี้ได้มีการเปลี่ยนแปลงผู้ถือหุ้น มาเป็นนาย ก ซึ่งเป็นผู้คัดค้านที่ 2 ตามคำสั่งริบทรัพย์เป็นคดีแพ่งหมายเลขคดีดำที่ พ.42/2560 หมายเลข คดีแดงที่ 62/2561

**ตารางที่ 3.2 รายการทรัพย์สินที่ถูกอายัดเพื่อให้ศาลมีคำสั่งริบทรัพย์ (ทรัพย์สินบางรายการถูกจำนองไว้ กับ บริษัท เวลเนส อินเวสเมนต์ จำกัด)**

ลำดับ	รายการทรัพย์สิน	จำนวนพื้นที่	สถานะ
1.	ที่ดินตามโฉนดเลขที่ 19512 พร้อมสิ่งปลูกสร้าง (โรงแรม) แขวงหัวหมาก เขตบางกะปิ กทม.	4 ไร่ 87 ตรว.	จำนองไว้กับบริษัท เวลเนส อินเวสเมนต์ จำกัด
2.	ที่ดินตามโฉนดเลขที่ 16383 พร้อมสิ่งปลูกสร้าง แขวงลาดพร้าว เขตลาดพร้าว กทม.	1 งาน 2/10 ตรว.	จำนองไว้กับบริษัท เวลเนส อินเวสเมนต์ จำกัด
3.	ที่ดินตามโฉนดเลขที่ 16384 พร้อมสิ่งปลูกสร้าง แขวงลาดพร้าว เขตลาดพร้าว กทม.	1 งาน 70 ตรว.	จำนองไว้กับบริษัท เวลเนส อินเวสเมนต์ จำกัด
4.	ที่ดินตามโฉนดเลขที่ 79035 แขวงมีนบุรี เขตมีนบุรี กทม.	2 ไร่ 1 งาน 63 ตรว.	จำนองไว้กับบริษัท เวลเนส อินเวสเมนต์ จำกัด
5.	ที่ดินตามโฉนดเลขที่ 79036 แขวงมีนบุรี เขตมีนบุรี กทม.	3 ไร่ 3 งาน 93 ตรว.	จำนองไว้กับบริษัท เวลเนส อินเวสเมนต์ จำกัด
6.	ที่ดินตามโฉนดเลขที่ 79037 แขวงมีนบุรี เขตมีนบุรี กทม.	6 ไร่ 1 งาน 77 ตรว.	จำนองไว้กับบริษัท เวลเนส อินเวสเมนต์ จำกัด
7.	ที่ดินตามโฉนดเลขที่ 79038 แขวงมีนบุรี เขตมีนบุรี กทม.	3 ไร่ 2 งาน 98 ตรว.	จำนองไว้กับบริษัท เวลเนส อินเวสเมนต์ จำกัด
8.	ที่ดินตามโฉนดเลขที่ 14063 แขวงสะพานสูง เขตสะพานสูง กทม.	3 ไร่ 3 งาน 11 ตรว.	จำนองไว้กับบริษัท เวลเนส อินเวสเมนต์ จำกัด
9.	ที่ดินตามโฉนดเลขที่ 14064 แขวงสะพานสูง เขตสะพานสูง กทม.	3 ไร่ 72 งาน	จำนองไว้กับบริษัท เวลเนส อินเวสเมนต์ จำกัด
10.	ที่ดินตามโฉนดเลขที่ 14065 แขวงสะพานสูง เขตสะพานสูง กทม.	21 ตรว.	จำนองไว้กับบริษัท เวลเนส อินเวสเมนต์ จำกัด
11.	ที่ดินตามโฉนดเลขที่ 14096 แขวงสะพานสูง เขตสะพานสูง กทม.	2 ไร่ 3 งาน 83 ตรว.	จำนองไว้กับบริษัท เวลเนส อินเวสเมนต์ จำกัด
12.	ที่ดินตามโฉนดเลขที่ 63035 แขวงสะพานสูง เขตสะพานสูง กทม.	4 ไร่ 1 งาน 89 ตรว.	จำนองไว้กับบริษัท เวลเนส อินเวสเมนต์ จำกัด

ตารางที่ 3.2 รายการทรัพย์สินที่ถูกอายัดเพื่อให้ศาลมีคำสั่งริบทรัพย์สิน (ทรัพย์สินบางรายการถูกจำนองไว้กับ บริษัท เวลเนส อินเวสเมนท์ จำกัด) (ต่อ)

ลำดับ	รายการทรัพย์สิน	จำนวนพื้นที่	สถานะ
13.	ที่ดินตามโฉนดเลขที่ 63036 แขวงสะพานสูง เขตสะพานสูง กทม.	4 ไร่ 3 งาน 70 ตรว.	จำนองไว้กับบริษัท เวลเนส อินเวสเมนท์ จำกัด
14.	ที่ดินตามโฉนดเลขที่ 9499 ต.ช่างเผือก อ.เมืองเชียงใหม่ จ.เชียงใหม่	4 ไร่ 1 งาน 43 ตรว.	จำนองไว้กับบริษัท เวลเนส อินเวสเมนท์ จำกัด
15.	ที่ดินตามโฉนดเลขที่ 122939 ต.ช่างเผือก อ.เมืองเชียงใหม่ จ.เชียงใหม่	2 ไร่ 3 งาน 21 ตรว.	จำนองไว้กับบริษัท เวลเนส อินเวสเมนท์ จำกัด
16.	เงินในบัญชีเงินฝากธนาคารไทยพาณิชย์ จำกัด (มหาชน) ประเภทออมทรัพย์ สาขาซอยโชคชัย ยอดเงิน 77,456.82 บาท		อยู่ในความครอบครองของบริษัททีเอช พร็อพเพอร์ตี้ จำกัด

ที่มา : คำพิพากษาคดีหมายเลขคดีดำที่ พ.42/2560 คดีหมายเลขคดีแดงที่ พ.62/2561

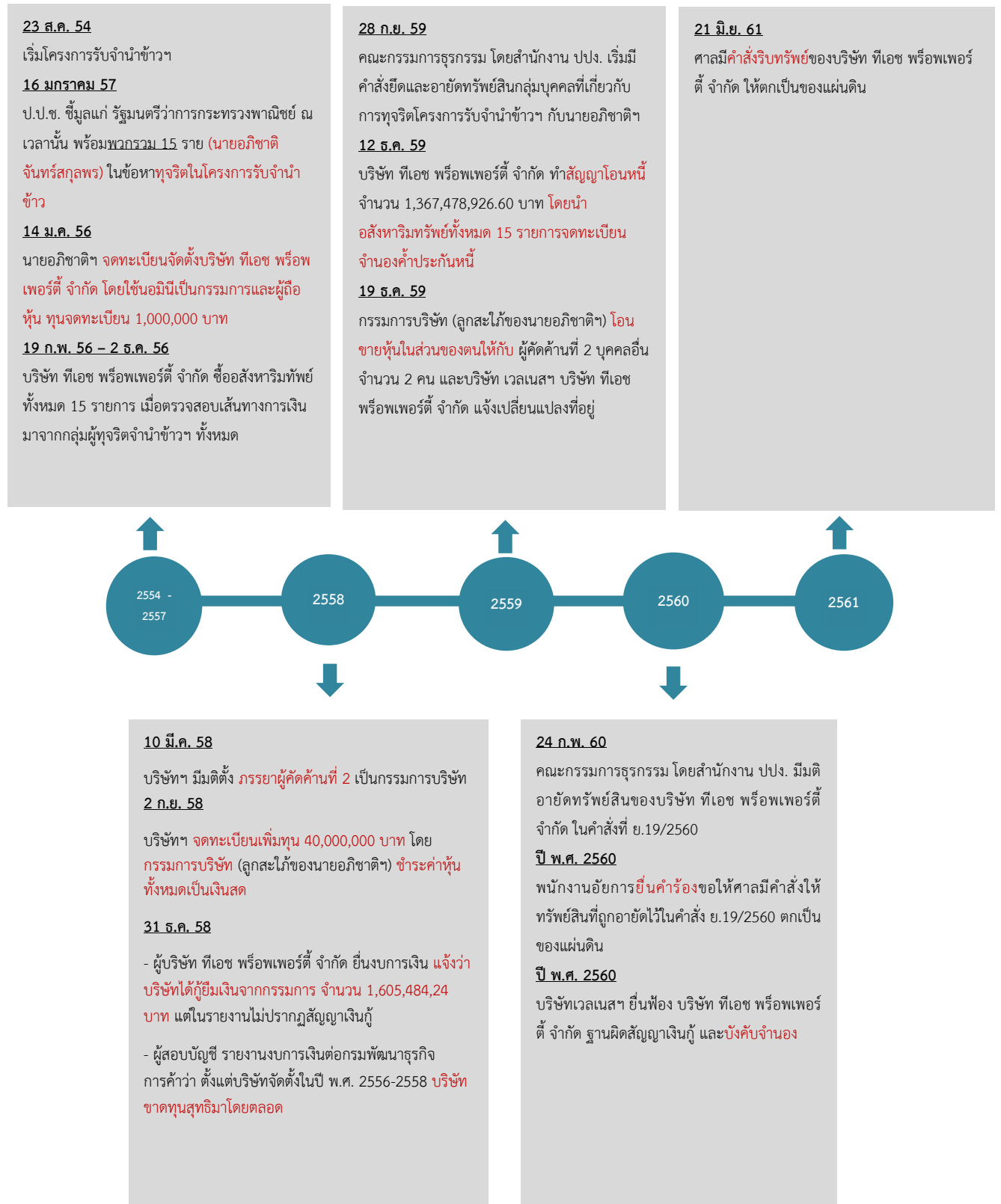
อนึ่ง หากวิเคราะห์การจัดตั้งบริษัทและผลประกอบการกิจการของบริษัท ทีเอช พร็อพเพอร์ตี้ จำกัด พบว่า บริษัทเริ่มจดทะเบียนจัดตั้งเมื่อวันที่ 14 มกราคม พ.ศ. 2557 มีทุนจดทะเบียน 1,000,000 บาท และมีผลประกอบการขาดทุนสุทธิมาโดยตลอด หากแต่มีรายงานซื้อทรัพย์สินจำนวนมากถึง 16 รายการ และมีมูลค่ารวมกันกว่า 1,300 ล้านบาท จึงเป็นที่ต้องสงสัยว่าทรัพย์สินดังกล่าวไม่ได้มาจากการประกอบธุรกิจที่แท้จริง แม้อ้อมมาบริษัท ทีเอช พร็อพเพอร์ตี้ จำกัด จะอ้างว่าได้ทำการกู้ยืมเงินจาก นาย ข (นามสมมติ) ซึ่งเป็นกรรมการของบริษัทก็ตาม แต่เมื่อทำการตรวจสอบประวัติ ที่มาของกรรมการบริษัท และสถานะทางการเงินของกรรมการบริษัททุกราย พบข้อสงสัยหลายประการ ดังนี้

- กรรมการของบริษัทฯ มีความสัมพันธ์กับกลุ่มบุคคลที่กระทำความผิด เช่น นายหน้าค้าขายที่ดิน คนรับใช้ ภรรยา คนสวน เป็นต้น
- กรรมการบริษัทบางรายมีหนี้สินกับสถาบันการเงิน
- จากการตรวจสอบข้อมูลทางการเงินของกรรมการบริษัทแต่ละรายไม่พบความเคลื่อนไหวว่ามีเงินหมุนเวียนในบัญชีธนาคารมากพอที่จะให้บริษัทฯ กู้ยืมเงินเพื่อนำมาประกอบกิจการได้
- เมื่อตรวจสอบเส้นทางการเงินของเงินที่นำมาซื้อทรัพย์สินทั้ง 16 รายการ พบว่า มีความผิดปกติ เช่นกลุ่มบุคคลที่กระทำความผิดบางรายจะมีการถอนเงินสดในจำนวนเดียวกันกับราคาอสังหาริมทรัพย์ที่บริษัท ทีเอช พร็อพเพอร์ตี้ จำกัด ทำการซื้อในทุกรายการ
- การทำธุรกิจเพื่อซื้ออสังหาริมทรัพย์ พบว่า กรรมการบริษัทจะทำการซื้อขายโดยการใช้ แคชเชียร์เช็คทั้งหมด

จากข้อมูลที่กล่าวมาเบื้องต้นมีมูลเหตุให้เชื่อได้ว่ากรรมการของบริษัทเป็นเพียงกลุ่มบุคคลที่ผู้กระทำความผิดใช้ชื่อเพื่ออำพราง (นอมินี) การดำเนินกิจการของบริษัทเท่านั้น เพราะภายหลังบริษัท ทีเอช

พรีอเพอร์ตี จำกัด ได้มีการเปลี่ยนแปลงกรรมการบริษัท และผู้ถือหุ้นอีกครั้ง โดยให้กรรมการบริษัทชุดเดิมหรือนอมนิทำการโอนขายหุ้นให้กับนาย ก เป็นผู้คัดค้านที่ 2 ตามคำสั่งริบทรัพย์เป็นคดีแพ่งหมายเลขคดีดำที่ พ.42/2560 หมายเลขคดีแดงที่ 62/2561 รวมทั้งโอนขายหุ้นให้กับบุคคลอื่นอีก 2 ราย และนิติบุคคล 1 ราย ได้แก่ บริษัท เวลเนส อินเวสเมนต์ จำกัด เพื่อหลีกเลี่ยงการถูกยึดหรืออายัดทรัพย์จากหน่วยงานรัฐ เนื่องจากในเดือนกันยายน พ.ศ. 2559 สำนักงาน ปปง. เริ่มมีคำสั่งยึดและอายัดทรัพย์สินกลุ่มบุคคลที่เกี่ยวกับการทุจริตโครงการรับจำนำข้าวฯ (รายละเอียดตามลำดับเหตุการณ์ในรูปที่ 3.4)

### รูปที่ 3.4 ลำดับเหตุการณ์สำคัญในคดีฟอกเงินโครงการรับจำนำข้าวฯ ผ่านการจัดตั้ง บริษัท ทีเอช พร็อพเพอร์ตี้ จำกัด



ที่มา : ดัดแปลงจากคำสั่งให้ริบทรัพย์สินในคดีหมายเลขดำที่ พ.42/2560 และคดีหมายเลขแดงที่ พ.62/2561

จากพฤติการณ์ในคดีดังกล่าว จะเห็นได้ว่า ผู้กระทำความผิดนำเงินจากการทุจริตโครงการรับจำนำข้าวมาฟอกเงินเพื่อเปลี่ยนให้เป็นเงินที่ได้มาโดยชอบด้วยกฎหมายผ่านรูปแบบการจัดตั้งบริษัทที่มีการประกอบกิจการจริง (front company) ทั้งนี้หากวิเคราะห์วิธีการและช่องทางการฟอกเงินจากคำพิพากษาคดีหมายเลขคดีดำที่ พ.42/2560 คดีหมายเลขคดีแดงที่ พ.62/2561 สามารถแบ่งขั้นตอนการฟอกเงินได้ 3 ขั้นตอน ดังนี้

- ผู้กระทำความผิดนำเงินเข้าสู่ระบบ (placement stage) ด้วยการนำเงินจากการกระทำผิดมาจดทะเบียนจัดตั้งบริษัท ทีเอช พร็อพเพอร์ตี้ จำกัด เพื่อประกอบกิจการซื้อขายอสังหาริมทรัพย์ (front company) โดยมีกลุ่มบุคคลผู้ใกล้ชิดเป็นตัวแทนอำพรางหรือนอมินีในการก่อตั้งบริษัท และเป็นกรรมการของบริษัทเพื่อปกปิดผู้รับประโยชน์ที่แท้จริง (beneficial ownership)
- ในขั้นตอนการกลบเกลื่อนร่องรอย (layering) ผู้กระทำความผิดจะมีวิธีการโอนเงินที่ซับซ้อนผ่านกลุ่มบุคคลหลายกลุ่ม เพื่อให้กรรมการบริษัทซึ่งเป็นนอมินีเบิกถอนจากบัญชีธนาคารและนำเงินจากการกระทำผิดนั้นไปซื้อแคชเชียร์เช็คเพื่อทำธุรกรรมซื้อขายอสังหาริมทรัพย์ไว้เพื่อการเก็งกำไร
- ขั้นตอนสุดท้าย ผู้กระทำความผิดได้นำเงินกลับคืนสู่ตนเอง (integration) ด้วยการขายอสังหาริมทรัพย์ไปยังบุคคลภายนอกผู้สุจริต และได้ผลกำไรกลับคืนเข้าสู่ผู้กระทำความผิดผ่านบริษัท ทีเอช พร็อพเพอร์ตี้ จำกัด

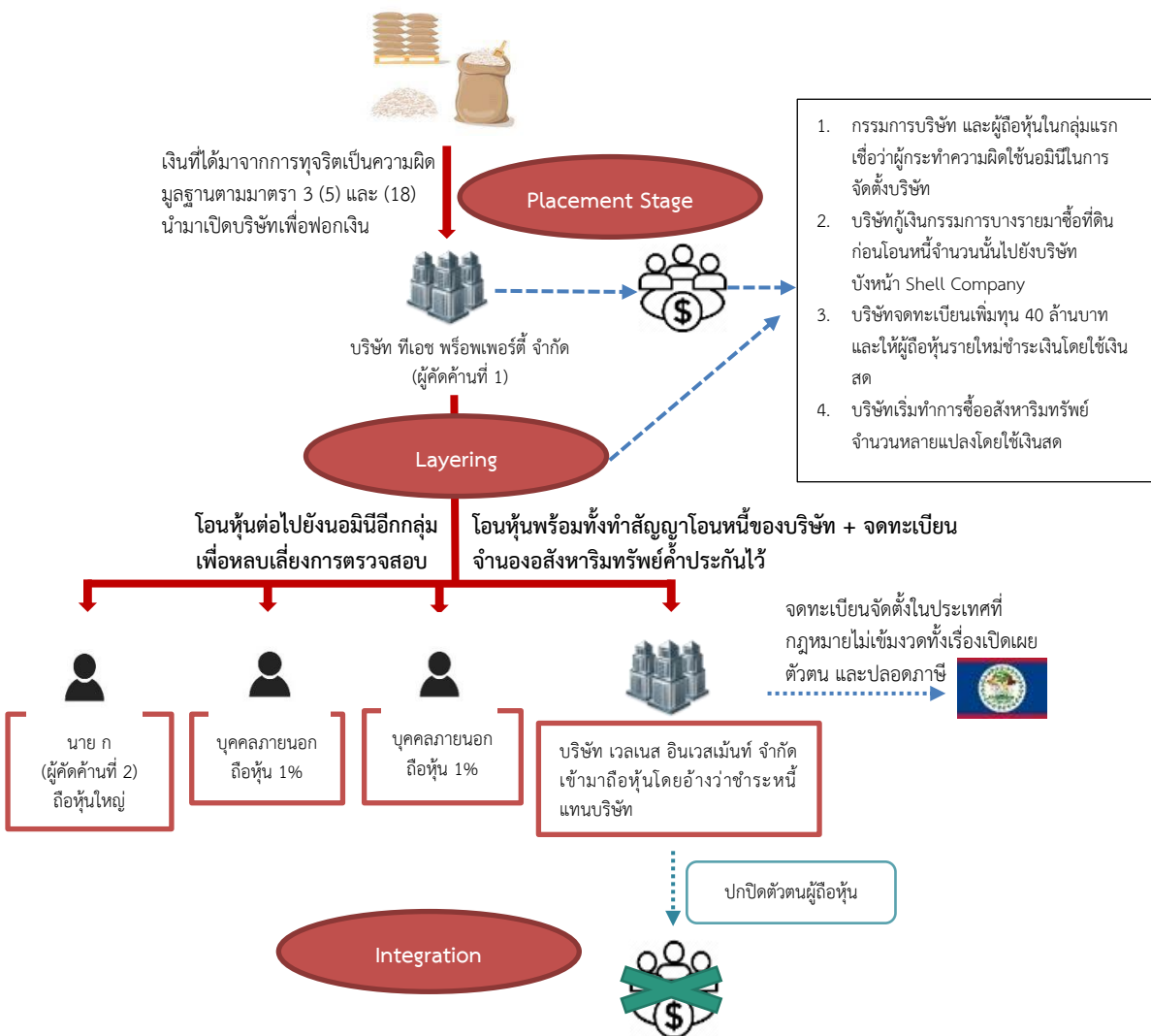
นอกจากนี้ ผู้กระทำความผิดยังหลบเลี่ยงการยึดอายัดทรัพย์สินจากการกระทำผิดด้วยการกลบเกลื่อนร่องรอยการกระทำผิดผ่านการโอนขายหุ้นไปยังกรรมการและผู้ถือหุ้นรายใหม่ (ตามรูปที่ 3.5) รวมทั้งมีการจัดตั้งบริษัท เวลเนส อินเวสเมนต์ จำกัด ซึ่งเป็นบริษัทบังหน้าที่ไม่มีการประกอบกิจการจริง (shell company) โดยบริษัทดังกล่าวจดทะเบียนจัดตั้งในประเทศที่กฎหมายไม่เข้มงวดเกี่ยวกับการเปิดเผยตัวตน และเป็นประเทศที่ปลอดภาษี (ตามกล่องข้อความที่ 3.2) ให้เข้ามาถือหุ้นและรับชำระหนี้แทนบริษัท ทีเอช พร็อพเพอร์ตี้ จำกัด ในสัญญาการกู้ยืมเงินจากกรรมการชุดเก่า พร้อมทั้งมีการแจ้งเปลี่ยนที่ตั้งของบริษัท และแจ้งเปลี่ยนวัตถุประสงค์ของการดำเนินธุรกิจเป็นการประกอบธุรกิจให้บริการธุรกิจโรงแรมและการให้เช่า การขาย การซื้อ และการดำเนินงานด้านอสังหาริมทรัพย์ภายใต้ชื่อโรงแรมแอนดา โดยมีการเพิ่มทุนจดทะเบียนของบริษัทเป็นเงิน 41 ล้านบาท ซึ่งการทำธุรกรรมทั้งหมดนั้นเป็นเพียงการปลอมแปลงเอกสารสัญญาที่ไม่มีธุรกรรมเกิดขึ้นจริง

นอกจากนี้แล้ว บริษัท เวลเนส อินเวสเมนต์ จำกัด และ บริษัท ทีเอช พร็อพเพอร์ตี้ จำกัด ได้ทำสัญญาโอนหนี้ระหว่างกัน โดยมีนำที่ดินที่อยู่ในความครอบครองของบริษัท ทีเอช พร็อพเพอร์ตี้ จำกัด จำนวนทั้งหมด 15 รายการ มาจดทะเบียนจำนอง<sup>118</sup> เพื่อค้ำประกันการชำระหนี้ ซึ่งพฤติการณ์ดังกล่าวเป็นการถ่ายเท

<sup>118</sup> ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ พ.ศ. 2535 มาตรา 702 อันว่าจำนองนั้น คือสัญญาซึ่งบุคคลคนหนึ่งเรียกว่า ผู้จำนองเอาทรัพย์สินตราไว้แก่บุคคลอีกคนหนึ่ง เรียกว่าผู้รับจำนอง เป็นประกันการชำระหนี้ โดยไม่ส่งมอบทรัพย์สินนั้นให้แก่ผู้รับจำนอง ผู้รับจำนองชอบที่จะได้รับชำระหนี้จากทรัพย์สินที่จำนองก่อน เจ้าหนี้สามมิต้องพิเคราะห์ว่ากรรมสิทธิ์ในทรัพย์สินจะได้โอน ไปยังบุคคลภายนอกแล้วหรือหาไม่

ทรัพย์สินทั้งหมดของบริษัท ทีเอช พร็อพเพอร์ตี้ จำกัด เพื่อให้ถูกศาลมีคำสั่งริบทรัพย์สินให้ตกเป็นของแผ่นดิน เนื่องจากการจำนองนั้นถือว่าเป็นการทำนิติกรรมที่ถูกต้องตามกฎหมายต่อหน้านายทะเบียน และการจำนองจะติดตามทรัพย์สินนั้นไปตลอดโดยไม่ต้องคำนึงว่ากรรมสิทธิ์ในทรัพย์สินนั้นจะเปลี่ยนไปเป็นของผู้ใดแล้วก็ตาม ดังนั้น แม้ว่าทรัพย์สินนั้นจะตกเป็นของแผ่นดิน สิทธิของผู้รับจำนองยังคงมีอยู่ และสามารถนำทรัพย์สินนั้นมาใช้หนี้ตามทรัพย์สินประธาน ส่งผลให้กระบวนการปราบปรามการฟอกเงินหรือการตัดวงจรทางการเงินของผู้กระทำผิดต้องล่าช้าออกไป เนื่องจากต้องรอให้คำพิพากษาบังคับจำนองให้ถึงที่สุดก่อน

**รูปที่ 3.5 รูปแบบ วิธีการ และช่องทางการนำเงินทุจริตโครงการจำนำข้าวฟอกเงินผ่านบริษัท ทีเอช พร็อพเพอร์ตี้ จำกัด**



ที่มา : คณะผู้วิจัย (กุมภาพันธ์ 2563)

หมายเหตุ : ประมวลจากคำพิพากษาคดีหมายเลขคดีดำที่ พ.42/2560 คดีหมายเลขคดีแดงที่ พ.62/2561

### กล่องข้อความที่ 3.2

บริษัท เวลเนส อินเวสเมนต์ จัดตั้งขึ้นในประเทศเบลีซ ซึ่งเป็นประเทศที่ปลอดภาษี (tax haven) หรือเก็บภาษีในอัตราต่ำ มีกฎหมายการกำกับดูแลการจัดตั้งบริษัทไม่เข้มงวด และการตรวจสอบไม่มีประสิทธิภาพเพียงพอ ทำให้บริษัทส่วนมากที่ไปจดทะเบียนจัดตั้งจะไม่มีการประกอบธุรกิจจริง (shell company)

ทั้งนี้ จากการสืบค้นข้อมูลบริษัท พบว่า ที่อยู่ของบริษัท เวลเนสฯ แจ้งไว้เป็นเพียงตู้ไปรษณีย์ หมายเลข 346 ตั้งอยู่ที่ 60 มาร์เก็ต สแควร์ เมืองเบลีซ ประเทศเบลีซ และเมื่อตรวจสอบกับกรมพัฒนาธุรกิจการค้าไม่ปรากฏว่ามีการจดทะเบียนประกอบธุรกิจในประเทศไทยและไม่มีการแสดงเอกสารหลักฐานข้อมูลของบริษัทต่อกรมพัฒนาธุรกิจการค้า

ที่มา : ข้อมูลจากสำนักข่าวอิศรา สืบค้นเมื่อวันที่ 19 กุมภาพันธ์ 2563

### 3.3.2 กรณีศึกษา: การทุจริตโครงการออกแบบรวมก่อสร้างระบบรวบรวมและบำบัดน้ำเสีย เขตควบคุมมลพิษ จังหวัดสมุทรปราการ (คลองด่าน)

การวิเคราะห์รูปแบบการฟอกเงินจากกรณีศึกษาการทุจริตโครงการบำบัดน้ำเสียคลองด่านคณะผู้วิจัยแบ่งการวิเคราะห์ออกเป็นสองส่วน ส่วนแรกเป็นการวิเคราะห์ถึงพฤติการณ์การกระทำความผิดในคดีมูลฐานตามมาตรา 3 (5), (15), (18) แห่งพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน พ.ศ. 2542 และที่แก้ไขเพิ่มเติม ส่วนที่สองจะวิเคราะห์ถึงเส้นทางการเงินและรูปแบบการฟอกเงิน ซึ่งเป็นมาตรการทางแพ่งเพื่อดำเนินการกับทรัพย์สินของผู้กระทำความผิดในคดีมูลฐาน

#### 1) พฤติการณ์การกระทำความผิดในคดีมูลฐาน

พฤติการณ์การกระทำความผิดคดีทุจริตโครงการบำบัดน้ำเสียคลองด่าน เป็นคดีที่ค่อนข้างซับซ้อนและเกี่ยวข้องกับบริษัทหลายแห่ง จากการตรวจสอบตัวตวนผู้ถือหุ้นของบริษัทที่เกี่ยวข้องกับคดีดังกล่าวพบว่าทุกบริษัทมีความเกี่ยวข้องกันหลายชั้น และมีบริษัทเกี่ยวข้องทั้งหมด 8 บริษัท ได้แก่ (1) กิจการร่วมค้า NVPSKG ซึ่งประกอบไปด้วย 5 บริษัท (2) บริษัทวิจิตรภัณฑ์ก่อสร้าง จำกัด (3) บริษัท ประยูรวิศว์การช่าง จำกัด (4) บริษัท สี่แสงการโยธา (1979) จำกัด (5) บริษัทกรุงธนแอนนิเออร์ จำกัด (6) บริษัทเกตเวย์ดีเวลลอปเม้นท์ จำกัด (7) บริษัทคลองด่านมารีน แอนด์ ฟิชเชอรีส์ จำกัด และ (8) บริษัท ปาล์ม บีช ดีเวลลอปเม้นท์ จำกัด<sup>119</sup>

อนึ่ง จาก “รายงานการศึกษารูปแบบการประกอบอาชญากรรมที่อาจเกี่ยวข้องกับการฟอกเงินกรณีทุจริตโครงการออกแบบรวมก่อสร้างระบบรวบรวมและบำบัดน้ำเสีย เขตควบคุมมลพิษ จังหวัด

<sup>119</sup> “การศึกษาที่มีวิวัฒนาการ-วางแผนแบบยลซับซ้อน! เปิดคำพิพากษาศาลฎีกาคดีคลองด่านจำคุก วัฒนา-บ.เอกชน”. (17 กรกฎาคม 2561). สำนักข่าวอิศรา. สืบค้นจาก <https://www.isranews.org/isranews-scoop/67840-report02-67840.html> เมื่อวันที่ 21 กรกฎาคม 2563



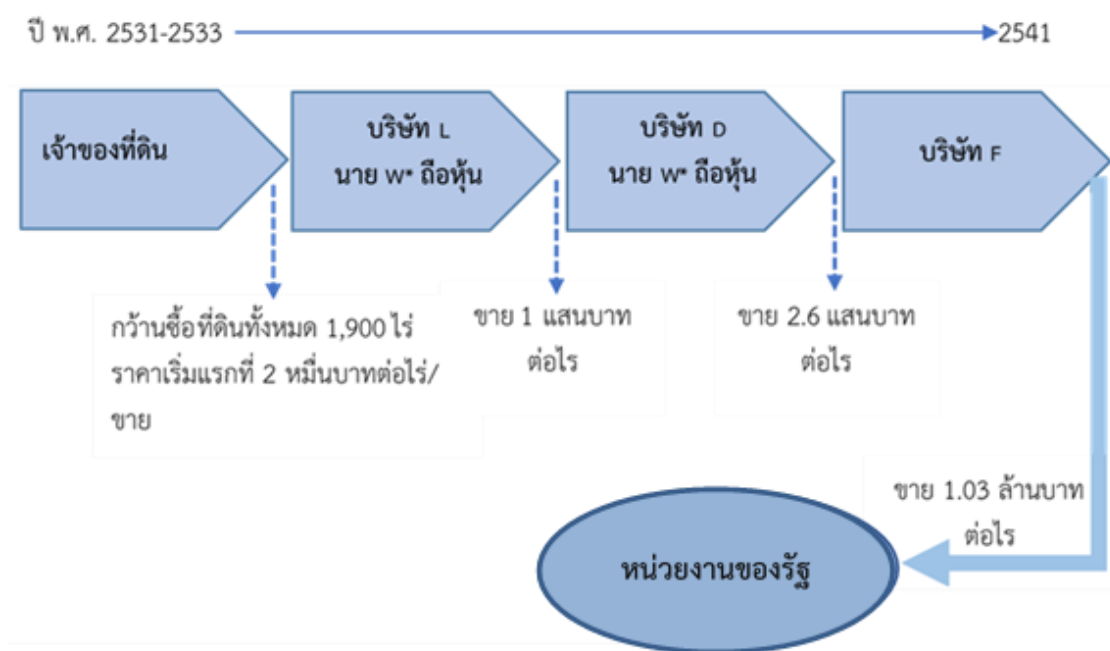
สมุทรปราการ (คลองด่าน)”<sup>120</sup> พบว่า มีเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำการทุจริตต่อหน้าที่ราชการ โดยมีบริษัทเอกชนหลายแห่งร่วมกับบริษัทที่ตกเป็นจำเลยในคดีนี้เป็นผู้สนับสนุนในการกระทำความผิด และจากพฤติการณ์ของกลุ่มผู้กระทำความผิดอันถือว่าเป็นความผิดมูลฐานตามพระราชบัญญัติ ป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน พ.ศ. 2542 มาตรา 3 (5), (15), (18) สามารถแยกพฤติกรรมของกลุ่มผู้กระทำความผิด ดังนี้

- การจัดซื้อจัดที่ดินที่ใช้ในการก่อสร้างโครงการบำบัดน้ำเสียคลองด่าน กลุ่มผู้กระทำความผิดใช้อำนาจข่มขู่หรือจูงใจให้เจ้าพนักงานฝ่ายปกครองและเจ้าหน้าที่สำนักงานที่ดิน ให้ออกโฉนดที่ดินทับที่สาธารณะโดยมิชอบเพื่อให้จำนวนที่ดินมีพื้นที่ 1.9 พันไร่ อีกทั้งยังปั่นราคาที่ดินจนมีราคาสูงขึ้นมากเกินกว่าความเป็นจริง หลังจากนั้นนำมาขายให้หน่วยงานรัฐที่มีหน้าที่รับผิดชอบเพื่อใช้ในการก่อสร้างโครงการนี้ในราคา 1,956,600,000 บาท
- กลุ่มบริษัทเอกชนที่ร่วมกระทำความผิดมีความสัมพันธ์เชื่อมโยง และเป็นบริษัทในเครือเดียวกัน พบการถือหุ้นไขว้กันเองของกรรมการบริหารในกลุ่มบริษัทจัดหาที่ดินและกลุ่มดำเนินการก่อสร้างบุคคลและบริษัทผู้ถือหุ้นมีความสัมพันธ์กันอย่างใกล้ชิดทั้งเชิงบริหารและมีอำนาจในการควบคุมโดยมีวัตถุประสงค์ที่ชัดเจนเพื่อที่จะดำเนินการหากำไรร่วมกัน อีกทั้งยังพบเอกสารประกอบการตรวจบัญชีงบการเงินและงบดุลยืนยันว่า บริษัทกลุ่มผู้กระทำความผิดไม่ได้ชำระเงินค่าที่ดินให้แก่กัน และยังร่วมตั้งบริษัท P ขึ้นมาเป็นนอมินีให้เข้าทำสัญญาซื้อขายที่ดินแก่หน่วยงานรัฐที่มีหน้าที่รับผิดชอบ (รายละเอียดตามรูปที่ 3.6)

---

<sup>120</sup> ส่วนพัฒนานโยบายการกำกับ กองกำกับและตรวจสอบ สำนักงานป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน. รายงานการศึกษารูปแบบการประกอบอาชญากรรมที่อาจเกี่ยวข้องกับการฟอกเงิน กรณีทุจริตโครงการออกแบบรวบรวมก่อสร้างระบบรวบรวมและบำบัดน้ำเสีย เขตควบคุมมลพิษ จังหวัดสมุทรปราการ (คลองด่าน)

รูปที่ 3.6 ลำดับเหตุการณ์การการจัดซื้อที่ดินที่ใช้ในการก่อสร้างโครงการบำบัดน้ำเสียคลองด่านโดยใช้บริษัทเป็นอนามินี



\* นาย W: รัฐมนตรีว่าการกระทรวงที่เกี่ยวข้อง

ที่มา : รายงานการศึกษารูปแบบการประกอบอาชญากรรมที่อาจเกี่ยวข้องกับการฟอกเงิน กรณีทุจริตโครงการออกแบบรวมก่อสร้างระบบรวบรวมและบำบัดน้ำเสีย เขตควบคุมมลพิษ จังหวัดสมุทรปราการ (คลองด่าน)

- การทุจริตในครั้งนี้ พบว่ามีการฮั้วประมูลการยื่นซองประกวดราคาโดยประกาศให้พื้นที่ในตำบลคลองด่าน ซึ่งอยู่ฝั่งตะวันออกอำเภอบางบ่อ จังหวัดสมุทรปราการ มีคุณสมบัติเข้าร่วมโครงการบำบัดน้ำเสียคลองด่าน เจ้าหน้าที่ที่มีการเปลี่ยนแปลงเงื่อนไขในเอกสารการประกวดราคาในการประมูลรอบสองทำให้มีผู้ที่สามารถเข้ายื่นซองประกวดราคาได้เพียง 2 ราย และหลังจากนั้นได้เพิ่มพื้นที่ของโครงการฝั่งตะวันออก จาก 1,550 ไร่เป็น 1,900 ไร่ ทำให้ที่ดินของบริษัทกลุ่มผู้กระทำความผิดมีคุณสมบัติเพียงรายเดียว และเมื่อตรวจสอบพบว่าบริษัทกลุ่มผู้กระทำความผิดมีสำนักงานอยู่ที่เดียวกันกับบริษัทของรัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงแห่งหนึ่ง ในขณะนั้นโดยถือหุ้นอยู่ร้อยละ 22 อีกทั้ง สำนักงาน ป.ป.ช. ระบุว่าผู้ถือหุ้นของกลุ่มบริษัทที่ชนะการประมูลกับบริษัทที่รัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงแห่งนั้นถือหุ้นอยู่เป็นบุคคลกลุ่มเดียวกัน<sup>121</sup>

<sup>121</sup> สมเกียรติ ตั้งกิจวานิชย์, ปกป้อง จันวิทย์, อิศร์กุล อุณหเกตุ, ศุภณัฐ ศศิวิวัฒน์, กิตติพงศ์ สนธิสัมพันธ์, และ สาโรช ศรีใส (2557). เมฆุคอร์รัปชัน. พิมพ์ครั้งที่ 1.กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์ บริษัท โรงพิมพ์อักษรสัมพันธ์ (1987) จำกัด.

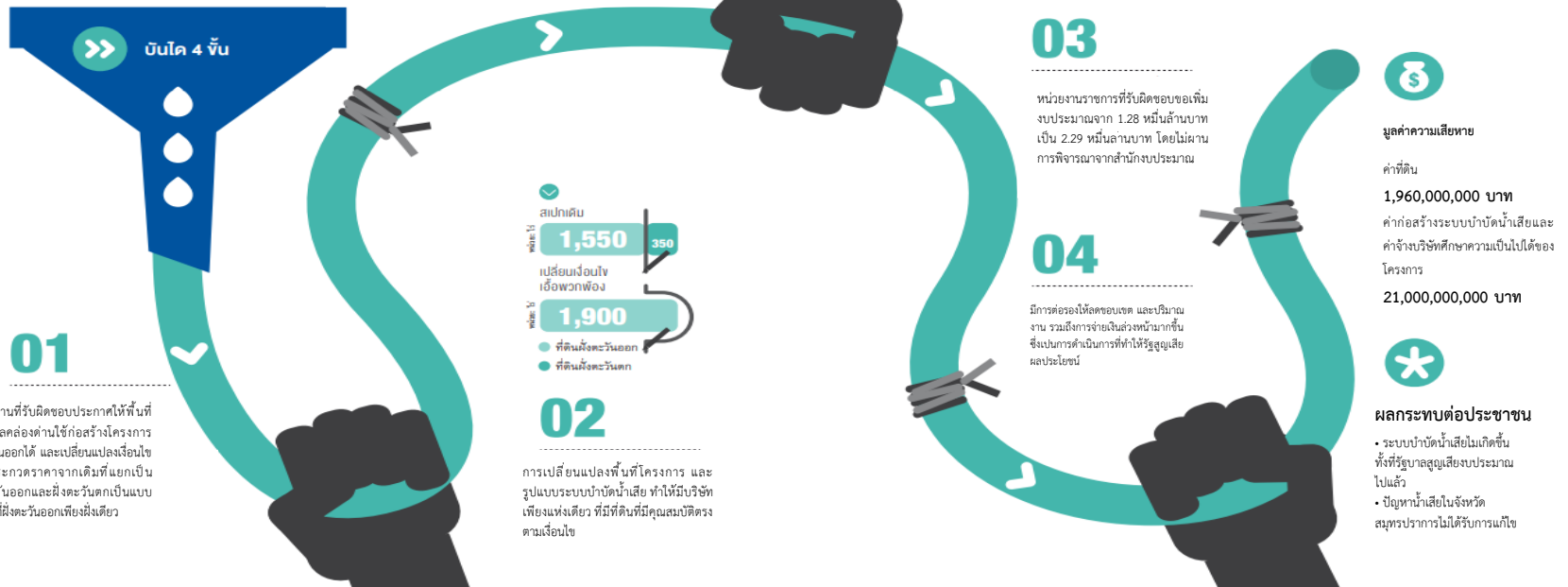
- หน่วยงานรัฐที่มีหน้าที่รับผิดชอบโครงการบำบัดน้ำเสียคลองด่านในขณะนั้น มีพฤติการณ์เอื้อประโยชน์ให้กลุ่มบริษัทผู้กระทำความผิดสามารถยื่นเอกสารเพื่อขายที่ดินบริเวณตำบลคลองด่านโดยไม่คำนึงถึงผลการศึกษาว่า “พื้นที่ตำบลคลองด่านไม่เหมาะสมในการก่อสร้างเนื่องจากเป็นดินเหลวไหลล้นชายทะเล เป็นอุปสรรคในการก่อสร้างทางวิศวกรรม ไม่คุ้มค่าทางเศรษฐกิจและสิ่งแวดล้อม” แสดงให้เห็นเจตนาที่เอื้อประโยชน์ต่อกลุ่มบริษัทผู้กระทำความผิด
- ก่อนการทำสัญญารับจ้างเกิดปัญหาขึ้นระหว่างกลุ่มกิจการร่วมค้า NVPSKG ทำให้บริษัท N (นามสมมติ หนึ่งในบริษัทของกลุ่มผู้กระทำความผิด) ขอดอนตัวจากโครงการบำบัดน้ำเสียคลองด่าน แต่กลุ่มกิจการร่วมค้า NVPSKG กลับเข้าทำสัญญากับหน่วยงานรัฐที่มีหน้าที่รับผิดชอบและตั้งบริษัท Q ขึ้นมาบังหน้า โดยบริษัทดังกล่าวมีการจัดตั้งขึ้นมาเพื่อมารับงานโดยไม่มีประสบการณ์ในการเดินระบบและซ่อมบำรุงระบบบำบัดน้ำเสียมาก่อน ซึ่งคุณสมบัติข้อนี้ถือว่าเป็นข้อสำคัญในการพิจารณาว่ากลุ่มกิจการร่วมค้า NVPSKG มีคุณสมบัติในการจัดสร้างบ่อบำบัดน้ำเสียหรือไม่

โดยสรุปแล้ว จากข้อมูลและหลักฐานข้างต้นอาจทำให้เชื่อได้ว่า (1) มีการกระทำความผิดอาชญากรรมร่วมกันฉ้อโกงเกี่ยวกับการซื้อขายที่ดินของโครงการบำบัดน้ำเสียคลองด่าน (2) หน่วยงานรัฐที่มีหน้าที่รับผิดชอบทำสัญญาโดยไม่มีบริษัท N ที่เป็นส่วนหนึ่งของกิจการร่วมค้า NVPSKG เป็นคู่สัญญา เพราะบริษัท N ถือได้ว่าเป็นผู้นำโครงการบำบัดน้ำเสียคลองด่าน และมีความเชี่ยวชาญในการเดินระบบบำบัดน้ำเสียถอนตัวไปก่อน หน่วยงานรัฐที่มีหน้าที่รับผิดชอบทำสัญญาโครงการบำบัดน้ำเสียคลองด่านนี้โดยสำคัญผิดในสาระสำคัญของสัญญา และมีกลุ่มกิจการร่วมค้า NVPSKG และบุคคลอื่นรู้เห็นเกี่ยวข้องกับการกระทำความผิด (รายละเอียดตามรูปที่ 3.7)

### รูปที่ 3.7 บันได 4 ขั้นลือกสเปก/เปลี่ยนเงื่อนไขเอื้อพวกพ้อง: โครงการบำบัดน้ำเสียคลองด่าน

#### โครงการบำบัดน้ำเสียคลองด่าน ลือกสเปก/เปลี่ยน เงื่อนไขเอื้อพวกพ้อง

จากการศึกษาความเป็นไปได้ของโครงการรูปแบบที่ดีที่สุดและถูกที่สุดของโครงการบำบัดน้ำเสียคลองด่าน คือการก่อสร้างโรงบำบัดน้ำเสียทั้งฝั่งตะวันออกและฝั่งตะวันตกของจังหวัดสมุทรปราการ แต่หน่วยงานราชการที่เกี่ยวข้อง กลับเปลี่ยนรูปแบบเป็นการก่อสร้างที่ฝั่งตะวันออกเพียงฝั่งเดียว ซึ่งเป็นการเอื้อประโยชน์แก่บริษัท คลองด่านมารีน แอนด์ พิกเชอร์ จำกัด เนื่องจากบริษัทดังกล่าวมีที่ดินที่มีคุณสมบัติตรงตามเงื่อนไขเพียงรายเดียว ทั้งนี้บริษัทดังกล่าวซื้อที่ดินมาจากบริษัท ปาล์ม บีช ดีเวลลอปเม้นท์ จำกัด ซึ่งมีบริษัทและน้องชายของ รมช.กระทรวงหนึ่งในขณะนั้น เป็นหนึ่งในผู้ถือหุ้น



ที่มา: สมเกียรติ ตั้งกิจวานิชย์ และคณะ (มีนาคม 2557). เมมูคอร์รัปชันและการแสวงหาผลประโยชน์. สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย  
สืบค้นจาก <http://tdri.or.th/wp-content/uploads/2014/10/corruptionmenu-mix-final.pdf> เมื่อวันที่ 3 กันยายน 2563

## 2) เส้นทางการเงินและรูปแบบการพอกเงิน

จากการวิเคราะห์เส้นทางการเงินและรูปแบบการพอกเงิน พบว่า คณะกรรมการธุรกรรมโดยสำนักงาน ป.ป.ช. มีคำสั่งยึดและอายัดทรัพย์สินในกรณีทุจริตโครงการบำบัดน้ำเสียคลองด่าน โดยมีบริษัทที่เกี่ยวข้องในการพอกเงินทั้งสิ้น 15 แห่ง ซึ่งรวมมูลค่าทรัพย์สินที่สำนักงาน ป.ป.ช. ได้ดำเนินการไปแล้วทั้งหมด 5,222,418,139.75 บาท และจำนวนเงินส่วนหนึ่งยังไม่มีมีการแปลงค่าเงินเป็นเงินสกุลบาทไทย จำนวน 32,576,783.10 เหรียญสหรัฐอเมริกา (รายละเอียดตามตารางที่ 3.3)

ตารางที่ 3.3 รายชื่อนิติบุคคลที่เกี่ยวข้องกับการทุจริตโครงการออกแบบรวมก่อสร้างระบบรวบรวมและบำบัดน้ำเสียเขตควบคุมมลพิษ จังหวัดสมุทรปราการ (คลองด่าน)

คำสั่ง คณะกรรมการ ธุรกรรม	นิติบุคคลที่เกี่ยวข้อง	ประเภททรัพย์สิน	มูลค่า	
			บาท	เหรียญ สหรัฐอเมริกา*
ย.148/2559 (คำสั่งนี้อยู่ ระหว่างการ พิจารณาของ ศาลแพ่ง)	1. บริษัทวิจิตรภัณฑ์ ก่อสร้าง จำกัด	สิทธิเรียกร้องที่หน่วยงานรัฐ ที่รับผิดชอบต้องชำระให้กิจการ ร่วมค้า งวดที่ 2	2,380,936,174.53	16,288,391.55
	2. บริษัท ประยูรวิศว์ การช่าง จำกัด	สิทธิเรียกร้องที่หน่วยงานรัฐ ที่รับผิดชอบต้องชำระให้กิจการ ร่วมค้า งวดที่ 3	2,380,936,174.53	16,288,391.55
ย.184/2559 (คำสั่งนี้อยู่ ระหว่างการ พิจารณาของ ศาลแพ่ง)	3. บริษัท สี่แสงการ โยธา (1979) จำกัด			
	4. บริษัทกรุงธน เอนยีเนียร์ จำกัด			
	5. บริษัทเกตเวย์ ดิเวลลอปเมนท์ จำกัด			
	กิจการร่วมค้า NVPSKG	เงินในบัญชีเงินฝากธนาคาร 1	97,826,211.98	-

ตารางที่ 3.3 รายชื่อนิติบุคคลที่เกี่ยวข้องกับการทุจริตโครงการออกแบบรวมก่อสร้างระบบรวบรวมและบำบัดน้ำเสียเขตควบคุมมลพิษ จังหวัดสมุทรปราการ (คลองด่าน) (ต่อ)

คำสั่ง คณะกรรมการ ธุรกรรม	นิติบุคคลที่เกี่ยวข้อง	ประเภททรัพย์สิน	มูลค่า	
			บาท	เหรียญ สหรัฐอเมริกา
	1. บริษัท วิจิตรภัณฑ์ก่อสร้าง จำกัด 2. บริษัท สี่แสงการโยธา (1979) จำกัด 3. บริษัท ประยูรวิศว์ การช่าง จำกัด 4. บริษัท รุ่งธนเอนยีเนียร์ จำกัด 5. บริษัท เกตเวย์ดีเวลลอปเม้นท์ จำกัด 6. บริษัท สมุทรปราการ ออฟเพอร์เรตติ้ง จำกัด	เงินในบัญชีเงินฝาก ธนาคาร 2	80,632.42	-
	7. บริษัท ประยูรวิศว์ จำกัด	เงินในบัญชีเงินฝาก ธนาคาร 3	30,000,000.00	-
ย.186/2559 (ศาลมีคำสั่งให้ ทรัพย์สินตก เป็นของ แผ่นดิน)	1. บริษัท เกตเวย์ ดีเวลลอปเม้นท์ จำกัด	เงินในบัญชีเงินฝาก ธนาคาร 1	50,000,000.00	-
		เงินในบัญชีเงินฝาก ธนาคาร 2	20,000,000.00	-
	2. บริษัท ประยูรวิศว์ จำกัด	เงินในบัญชีเงินฝาก ธนาคาร 3	30,000,000.00	-
ย.190/2559 (ศาลมีคำสั่งให้ ทรัพย์สินตก เป็นของ แผ่นดิน)	บริษัท เกตเวย์ ดีเวลลอปเม้นท์ จำกัด	เงินในบัญชีเงินฝาก ธนาคาร	40,000,000.00	-
ย.200/2559 (ศาลมีคำสั่งให้ ทรัพย์สินตก เป็นของ แผ่นดิน)	-	เงินในบัญชีเงินฝาก ธนาคาร	72,638,946.29	-

ตารางที่ 3.3 รายชื่อนิติบุคคลที่เกี่ยวข้องกับการทุจริตโครงการออกแบบรวมก่อสร้างระบบรวบรวมและบำบัดน้ำเสียเขตควบคุมมลพิษ จังหวัดสมุทรปราการ (คลองด่าน) (ต่อ)

คำสั่ง คณะกรรมการ ธุรกรรม	นิติบุคคลที่เกี่ยวข้อง	ประเภททรัพย์สิน	มูลค่า	
			บาท	เหรียญ สหรัฐอเมริกา
ย.212/2559 (ศาลมีคำสั่งให้ ทรัพย์สินตกเป็น ของแผ่นดิน)	-	เงินในบัญชีเงินฝาก ธนาคาร	50,000,000.00	-
รวม			5,222,418,139.75	32,576,783.10

ที่มา : รวบรวมจากคำสั่งคณะกรรมการธุรกรรม เรื่อง อายัดทรัพย์สินที่เกี่ยวกับการกระทำความผิดไว้ชั่วคราว

\* มูลค่าความเสียหายส่วนหนึ่งเป็นเงินดอลลาร์สหรัฐซึ่งยังไม่มีแปลงค่าเงินเป็นเงินสกุลบาทไทย

จากการตรวจสอบข้อมูลธุรกรรมการเงิน สำนักงาน ปง.<sup>122</sup> พบว่า หลังจากกลุ่มกิจการร่วมค้า NVPSKG ได้รับเงินค่าจ้างที่หน่วยงานรัฐที่มีหน้าที่รับผิดชอบชำระให้ในงวดแรกโดยวิธีส่งจ่ายเช็คจะมีการนำเช็คเข้าบัญชีเงินฝากของบริษัทแห่งหนึ่งหลังจากนั้นจะมีการโอนไปยังบัญชีอื่น ๆ อีกหลายทอดเพื่อกลบเกลื่อนเส้นทางทางการเงิน โดยส่วนมากจะเป็นการโอนเงินโดยวิธีส่งจ่ายเช็คให้กับทั้งนิติบุคคล และบุคคลธรรมดา ซึ่งล้วนแต่เป็นบุคคลใกล้ชิด หรือกลุ่มที่มีความสัมพันธ์เชื่อมโยงกันกับกลุ่มผู้กระทำความผิดมูลฐานอันถือได้ว่าเป็นพฤติกรรมที่อาจเข้าข่ายฟอกเงิน โดยมีขั้นตอนการฟอกเงินดังนี้

- กลุ่มกิจการร่วมค้า NVPSKG ถ่ายเทเงินที่ได้จากการกระทำความผิดเข้าไปยังบัญชีเงินฝากธนาคาร ซึ่งถือได้ว่าเป็นการนำเงินที่ผิดกฎหมาย/เงินสกปรก เข้าสู่ระบบธนาคารหรือสถาบันการเงินที่ถูกกฎหมาย (placement)
- กลุ่มกิจการร่วมค้า NVPSKG โอนเงินที่ได้จากการกระทำความผิดให้บุคคลที่มีความใกล้ชิดและนิติบุคคลในเครือข่าย รวม 31 ราย มูลค่ามากกว่า 3.62 พันล้านบาท เพื่อซุกซ่อนหรือปกปิดแหล่งที่มาของเงิน รวมถึงมีการทำธุรกรรมที่ซับซ้อน (layering/structuring) ส่งผลให้ยากต่อการตรวจสอบและติดตาม

<sup>122</sup> ส่วนพัฒนาโยบายการกำกับ กอ่งกำกับและตรวจสอบ สำนักงานป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน. รายงานการศึกษารูปแบบการประกอบอาชญากรรมที่อาจเกี่ยวข้องกับการฟอกเงิน กรณีทุจริตโครงการออกแบบรวมก่อสร้างระบบรวบรวมและบำบัดน้ำเสีย เขตควบคุมมลพิษ จังหวัดสมุทรปราการ (คลองด่าน).

- กลุ่มกิจการร่วมค้า NVPSKG นำเงินที่ได้จากการกระทำความผิดเข้าระบบรวมกับเงินที่ ถูกกฎหมาย (integration) โดยการนำเงินไปลงทุนซื้อหลักทรัพย์สินต่าง ๆ หรือทำธุรกรรมที่ ถูกกฎหมายอื่น ๆ ให้ดูเหมือนว่าเงินสกรปรกเป็นเงินสะอาด หรือเงินถูกกฎหมาย ซึ่งเป็น การกลบเกลื่อนร่องรอยในขั้นตอนสุดท้าย ในกรณีนี้จากการตรวจสอบธุรกรรมทางการเงิน สำนักงาน ปปง. พบว่ามีการนำเงินเข้าสู่บัญชีธนาคารที่เป็นบัญชีลงทุนของลูกค้าธนาคาร น่าเชื่อ ว่ามีการนำเงินที่ได้จากการกระทำความผิดไปซื้อหลักทรัพย์

### 3.3.3 กรณีศึกษา: ธุรกิจจำหน่ายและให้เช่าซื้อรถยนต์มือสอง

ธุรกิจให้เช่าซื้อรถยนต์มือสองเป็นกลุ่มธุรกิจเสี่ยงต่อการถูกใช้เป็นธุรกิจบังหน้าเพื่อพอกเงิน เนื่องจาก เป็นธุรกิจที่ซื้อขายสิ่งหาริมทรัพย์มูลค่าสูงและง่ายต่อการเคลื่อนย้าย และเอื้อต่อการซื้อขายและเปลี่ยนมือด้วย เงินสด ทั้งนี้ธุรกิจให้เช่าซื้อรถยนต์มือสองถูกจัดให้อยู่ในกลุ่มที่ต้องมีการประเมินความเสี่ยง เพราะเนื่องจาก เป็นธุรกิจค้าของเก่าและขายทอดตลาด<sup>123</sup> โดยต้องมีหน้าที่รายงานการซื้อขายกรณีผู้ประกอบการต้องรายงาน

<sup>123</sup> พระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการพอกเงิน พ.ศ. 2542 และที่แก้ไขเพิ่มเติม มาตรา 16 ให้ผู้ประกอบการอาชีพดังต่อไปนี้มีหน้าที่ต้อง รายงานการทำธุรกรรมต่อสำนักงาน ในกรณีเป็นธุรกรรมที่ใช้เงินสดมีจำนวนเกินกว่าที่กำหนดในกฎกระทรวง หรือเป็นธุรกรรมที่มีเหตุอันควรสงสัย ทั้งนี้ ผู้ประกอบอาชีพตาม (2) (3) (4) และ (5) ต้องเป็นนิติบุคคล เว้นแต่ในกรณีที่มีเหตุอันควรสงสัยที่มีพยานหลักฐานอันสมควรว่ามีการทำ ธุรกรรมที่เกี่ยวข้องหรืออาจเกี่ยวข้องกับการกระทำความผิดมูลฐานหรือ ความผิดฐานพอกเงินกับผู้ประกอบอาชีพตาม (2) (3) (4) และ (5) ที่มีได้ เป็นนิติบุคคล ให้สำนักงานมีอำนาจสั่งเป็นหนังสือให้ผู้ประกอบอาชีพดังกล่าวรายงานการทำธุรกรรมต่อสำนักงาน

- (1) ผู้ประกอบอาชีพเกี่ยวกับการดำเนินการ การให้คำแนะนำ หรือการเป็นที่ปรึกษาในการทำธุรกรรมที่เกี่ยวข้องกับการลงทุนหรือ การเคลื่อนย้ายเงินทุนตามกฎหมายว่าด้วยหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์ที่ไม่ใช่สถาบันการเงินตามมาตรา 13
- (2) ผู้ประกอบอาชีพค้าอัญมณี เพชรพลอย ทองคำ หรือเครื่องประดับที่ประดับด้วยอัญมณี เพชรพลอย หรือทองคำ
- (3) ผู้ประกอบอาชีพค้าหรือให้เช่าซื้อรถยนต์
- (4) ผู้ประกอบอาชีพเกี่ยวกับนายหน้าหรือตัวแทนซื้อสิ่งหาริมทรัพย์
- (5) ผู้ประกอบอาชีพค้าของเก่าตามกฎหมายว่าด้วยการควบคุมการขายทอดตลาดและค้าของเก่า
- (6) ผู้ประกอบอาชีพเกี่ยวกับสินเชื่อส่วนบุคคลภายใต้การกำกับสำหรับผู้ประกอบธุรกิจ ที่มีใช้สถาบันการเงินตามประกาศ กระทรวงการคลังเกี่ยวกับการประกอบธุรกิจสินเชื่อส่วนบุคคล ภายใต้การกำกับ หรือตามกฎหมายว่าด้วยธุรกิจสถาบันการเงิน
- (7) ผู้ประกอบอาชีพเกี่ยวกับบัตรเครดิตอิเล็กทรอนิกส์ที่มีใช้สถาบันการเงินตามประกาศกระทรวงการคลังเกี่ยวกับการประกอบธุรกิจบัตร เงินอิเล็กทรอนิกส์ หรือตามกฎหมายว่าด้วยธุรกิจสถาบันการเงิน
- (8) ผู้ประกอบอาชีพเกี่ยวกับบัตรเครดิตที่มีใช้สถาบันการเงินตามประกาศกระทรวงการคลังเกี่ยวกับการประกอบธุรกิจบัตรเครดิต หรือ ตามกฎหมายว่าด้วยธุรกิจสถาบันการเงิน
- (9) ผู้ประกอบอาชีพเกี่ยวกับการชำระเงินทางอิเล็กทรอนิกส์ตามกฎหมายว่าด้วยการควบคุมดูแลธุรกิจบริการการชำระเงิน ทางอิเล็กทรอนิกส์
- (10) ผู้ประกอบอาชีพที่ดำเนินธุรกิจทางการเงินตามกฎหมายว่าด้วยการควบคุม การแลกเปลี่ยนเงินที่มีใช้สถาบันการเงิน ซึ่งปรากฏผล จากการประเมินความเสี่ยงที่เกี่ยวข้องกับการพอกเงิน หรือการสนับสนุนทางการเงินแก่การก่อการร้าย ทั้งนี้ ตามที่กำหนดในกฎกระทรวง

ในกรณีที่มีปรากฏว่ามีข้อเท็จจริงใดที่เกี่ยวข้องหรืออาจจะเป็นประโยชน์ในการยืนยันหรือ ยกเลิกข้อเท็จจริงเกี่ยวกับธุรกรรมที่ได้รายงานไป ตามวรรคหนึ่งแล้ว ให้บุคคลดังกล่าวรายงานข้อเท็จจริงนั้น ให้สำนักงานทราบโดยไม่ชักช้า

ให้นำความในมาตรา 14 มาใช้บังคับกับผู้มีหน้าที่รายงานตามวรรคหนึ่งด้วยโดยอนุโลม เว้นแต่กรณีผู้มีหน้าที่รายงานดังกล่าว เป็นผู้กระทำความผิดฐานพอกเงินเสียเอง



ต่อสำนักงาน ป.ป.ง. ใน 2 กรณี คือ กรณีที่มีการใช้เงินสดในการซื้อขายมีจำนวนตั้งแต่สองล้านบาทขึ้นไป<sup>124</sup> และกรณีมีเหตุอันควรสงสัย

จากการศึกษาคำพิพากษาคดีฟอกเงินพบว่าธุรกิจให้เช่าซื้อรถยนต์มือสองเข้าไปพัวพันกับคดีฟอกเงิน ในความผิดมูลฐาน 3 มูลฐานตาม พระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน พ.ศ. 2542 และที่แก้ไขเพิ่มเติม ได้แก่ การยกยอทรัพย์ ตามมาตรา 3 (18) การรับของโจรจากการรับซื้อรถที่ขโมยมา ตามมาตรา 3 (11) และคดียาเสพติด ตามมาตรา 3 (1)

ทั้งนี้หากวิเคราะห์ตัวอย่างคดีอาญาหมายเลขดำที่ ยส.7170-7173/2553 คดีอาญาหมายเลขแดงที่ 42-45/2556<sup>125</sup> ในรายละเอียดเกี่ยวกับรูปแบบ วิธีการ และช่องทางการฟอกเงิน พบว่า ผู้กระทำความผิดจากการฟอกเงินโดยใช้นิติบุคคลในธุรกิจให้เช่าซื้อรถยนต์มือสองส่วนมากจะเป็นกลุ่มเครือข่ายค้ายาเสพติด โดยเมื่อผู้กระทำความผิดได้รับทรัพย์สินจากการกระทำความผิดมูลฐานเกี่ยวกับยาเสพติดตามกฎหมายว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามยาเสพติด จะนำทรัพย์สินซึ่งโดยมากเป็นเงินสดไปฝากเข้าบัญชีธนาคาร ชื่อที่ดินซื้อรถยนต์ และนำไปลงทุนเปิดบริษัทจดทะเบียนจัดตั้งเป็นนิติบุคคลเพื่อประกอบกิจการรับซื้อขาย แลกเปลี่ยนรถยนต์มือสอง ทั้งนี้หากวิเคราะห์จากคำพิพากษาดังกล่าวจะเห็นได้ว่าการกระทำดังกล่าวเป็นการกระทำในลักษณะโอน รับโอน เปลี่ยนสภาพทรัพย์สินที่เกี่ยวกับการกระทำความผิดเพื่อชุกซ่อนปกปิด อำพรางแหล่งที่มาของทรัพย์สิน

อนึ่งจากการประเมินความเสี่ยงต่อการฟอกเงินในธุรกิจให้เช่าซื้อรถยนต์มือสอง พบว่า การกำกับดูแลธุรกิจให้เช่าซื้อรถยนต์มือสองยังไม่รัดกุมมากพอ แม้การประกอบธุรกิจให้เช่าซื้อรถยนต์มือสองถูกกำหนดให้เป็นธุรกิจที่ต้องมีใบอนุญาต แต่ใบอนุญาตดังกล่าวเป็นเพียงใบอนุญาตขายทอดตลาดและค้าของเก่าทั่วไปเท่านั้น โดยเป็นการขึ้นทะเบียนขอใบอนุญาตต่อกรมการปกครอง กระทรวงมหาดไทย ตามพระราชบัญญัติควบคุมการขายทอดตลาดและค้าของเก่า พ.ศ. 2474 มาตรา 4<sup>126</sup> และระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการควบคุมการขายทอดตลาดและค้าของเก่า พ.ศ. 2533

---

<sup>124</sup> กฎกระทรวงกำหนดจำนวนเงินในการทำธุรกรรมที่ใช้เงินสดซึ่งผู้ประกอบการอาชีพตามมาตรา 16 ต้องรายงานต่อสำนักงานป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน พ.ศ. 2554 ข้อ 2 ให้ผู้ประกอบการอาชีพตามมาตรา 16 รายงานการทำธุรกรรมต่อสำนักงานในกรณีเป็นธุรกรรมที่ใช้เงินสดดังต่อไปนี้

(1) ผู้ประกอบอาชีพตามมาตรา 16 วรรคหนึ่ง (1) (2) (3) (4) (5) และ (8) ให้รายงานในกรณีเป็นธุรกรรมที่ใช้เงินสดมีจำนวนตั้งแต่สองล้านบาทขึ้นไป

(2) ผู้ประกอบอาชีพตามมาตรา 16 วรรคหนึ่ง (6) ให้รายงานในกรณีเป็นธุรกรรมที่ใช้เงินสดมีจำนวนตั้งแต่ห้าแสนบาทขึ้นไป

(3) ผู้ประกอบอาชีพตามมาตรา 16 วรรคหนึ่ง (7) และ (9) ให้รายงานในกรณีเป็นธุรกรรมที่ใช้เงินสดมีจำนวนตั้งแต่หนึ่งแสนบาทขึ้นไป

(4) ผู้ประกอบอาชีพตามมาตรา 16 วรรคหนึ่ง (10) ให้รายงานในกรณีเป็นธุรกรรมที่ใช้เงินสดมีจำนวนตั้งแต่หนึ่งแสนบาทขึ้นไป

<sup>125</sup> คำพิพากษาศาลฎีกาในคดีอาญาหมายเลขดำที่ ยส.7170-7173/2553 คดีอาญาหมายเลขแดงที่ 42-45/2556

<sup>126</sup> พระราชบัญญัติควบคุมการขายทอดตลาดและค้าของเก่า พ.ศ. 2474 มาตรา 4 ห้ามมิให้บุคคลใดประกอบอาชีพดังต่อไปนี้ โดยมีได้ใบอนุญาตสำหรับกิจการนั้นๆ จากเจ้าพนักงานผู้ออกใบอนุญาต...(ต่อหน้าถัดไป)

อย่างไรก็ดี ใบอนุญาตค้าของเก่าเป็นใบอนุญาตที่รวมทุกประเภทสินค้ามือสองไว้เป็นหมวดเดียวกัน ไม่ได้มีการจำแนกเป็นแต่ละประเภท เช่น ใบอนุญาตจำหน่ายรถยนต์เก่าหรือรถยนต์มือสอง เป็นต้น ทำให้เกิดปัญหาในการกำกับดูแลที่ไม่ทั่วถึงซึ่งเป็นช่องโหว่ของกฎหมายที่เอื้อให้ผู้กระทำความผิดใช้เป็นช่องทางในการฟอกเงิน ดังนั้นเพื่อป้องกันมิให้ธุรกิจค้าของเก่าถูกนำมาใช้เป็นเครื่องมือในการฟอกเงิน กระทรวงมหาดไทยในฐานะผู้กำกับดูแลธุรกิจดังกล่าว ควรมีการปรับแก้กฎหมายการกำกับดูแลธุรกิจค้าของเก่าโดยจำเป็นต้องตามประเภทของการประกอบธุรกิจ เช่น ใบอนุญาตขายของเก่าประเภทรถยนต์มือสอง ใบอนุญาตขายของเก่าประเภททองคำ เป็นต้น เพื่อให้การเฝ้าระวังตรวจสอบติดตามและประเมินความเสี่ยงต่อการฟอกเงินมีประสิทธิภาพมากขึ้น

นอกจากนี้ คณะผู้วิจัยเห็นว่าเพื่อเป็นการป้องกันมิให้มีการใช้ธุรกิจการจำหน่ายรถยนต์มือสองบังหน้าเพื่อการฟอกเงิน ควรมีหน่วยงานเข้ามากำกับดูแลอย่างจริงจังในเรื่องของการขอใบอนุญาตการประกอบธุรกิจ และมีระบบการขออนุญาตที่เข้มงวดขึ้นซึ่งจะเป็นเครื่องมือในการคัดกรองด่านแรกได้ ทั้งนี้ในขั้นตอนการขออนุญาตจะต้องมีการดำเนินการอย่างน้อยดังนี้

- ตรวจสอบคุณสมบัติของผู้ขอใบอนุญาตฯ ก่อนดำเนินการออกใบอนุญาต
- ต้องมีการพิมพ์ลายนิ้วมือ ณ สถานีตำรวจท้องที่ เพื่อส่งไปตรวจสอบที่กองทะเบียนประวัติอาชญากร สำนักงานตำรวจแห่งชาติ

ขณะที่ระบบการตรวจสอบและเฝ้าระวังอาจพิจารณาให้เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองส่วนท้องถิ่นดำเนินการตรวจสอบใบอนุญาตเป็นระยะ รวมทั้งต้องมีการตรวจสอบสมุดบัญชี และทรัพย์สินภายในร้านเพื่อป้องกันมิให้เกิดความผิดปกติและเป็นช่องทางในการนำมาใช้เป็นเครื่องมือในการฟอกเงิน<sup>127</sup>

---

(ต่อจากหน้าที่แล้ว)... (1) การขายทอดตลาด นอกจากการขายทอดตลาดซึ่งเจ้าหน้าที่ของรัฐบาลเป็นผู้ขายหรือการขายทอดตลาดเพื่อประโยชน์ของสมาคมหรือสาธารณประโยชน์ ซึ่งรัฐมนตรีสั่งเป็นหนังสือให้ยกเว้นเฉพาะกรณี

(2) การค้าของเก่า นอกจากการค้าของเก่าบางประเภทหรือบางชนิดซึ่งรัฐมนตรีได้ประกาศยกเว้นในราชกิจจานุเบกษา ของเก่าซึ่งรัฐมนตรีได้ประกาศยกเว้นดังกล่าวในวรรคก่อน เมื่อเห็นสมควรรัฐมนตรีจะประกาศเพิกถอนการยกเว้นเสียทั้งหมด หรือแต่เพียงบางประเภท บางชนิดก็ได้ผู้ค้าของเก่าประเภท หรือชนิดซึ่งได้มีการประกาศเพิกถอนการยกเว้นดังกล่าวแล้วจะต้องรับใบอนุญาตภายในกำหนดสามสิบวันนับแต่วันประกาศในราชกิจจานุเบกษาเป็นต้นไป

<sup>127</sup> พระราชบัญญัติควบคุมการขายทอดตลาดและค้าของเก่า พ.ศ. 2474 มาตรา 13 ในระหว่างตั้งแต่พระอาทิตย์ขึ้นจนถึงพระอาทิตย์ตก นายตรวจ และเจ้าพนักงานซึ่งรัฐมนตรี ตั้งให้หน้าที่ควบคุมการขายทอดตลาดและค้าของเก่าขอที่จะเข้าตรวจใบอนุญาต สมุดบัญชี และทรัพย์สินของในร้านค้าได้ ผู้รับใบอนุญาตต้องนำใบอนุญาต สมุดบัญชี และทรัพย์สินของตามที่เรียกตรวจออกให้ตรวจโดยทันที

### 3.4 การฟอกเงินและแนวทางป้องกันและปราบปรามการฟอกเงินในต่างประเทศ

ตามข้อแนะนำของ FATF ข้อ 24<sup>128</sup> เกี่ยวกับความโปร่งใสและผู้รับประโยชน์ที่แท้จริง (beneficial owner) ของนิติบุคคล ระบุว่า ประเทศต่าง ๆ ควรดำเนินมาตรการเพื่อป้องกันการใช้นิติบุคคลเพื่อการฟอกเงิน หรือการสนับสนุนทางการเงินแก่การก่อการร้าย ประเทศต่าง ๆ ควรสร้างความมั่นใจว่ามีข้อมูลเพียงพอ ถูกต้องและพร้อมใช้เกี่ยวกับผู้รับผลประโยชน์และการควบคุมนิติบุคคลซึ่งสามารถได้มาหรือเข้าถึงได้ทันเวลาโดยเจ้าพนักงาน โดยเฉพาะประเทศที่มีนิติบุคคลที่สามารถออกหุ้นไม่ระบุชื่อผู้ถือ (Bearer Shares or Bearer Share Warrants) ควรจะใช้มาตรการที่เหมาะสมเพื่อสร้างความมั่นใจว่าจะไม่ถูกนำไปใช้ในทางที่ผิดเพื่อการฟอกเงินและสามารถแสดงให้เห็นว่ามีมาตรการในการป้องกันปัญหาดังกล่าวได้อย่างเพียงพอ นอกจากนี้ประเทศต่าง ๆ อาจพิจารณามาตรการเพื่ออำนวยความสะดวกในการเข้าถึงข้อมูลการเป็นเจ้าของผู้รับผลประโยชน์ (beneficial owner) และการควบคุมแก่สถาบันการเงินซึ่งกระทำตามข้อกำหนดที่ระบุไว้ในข้อแนะนำของ FATF ข้อ 10 และ ข้อ 22

ทั้งนี้ FATF ได้พัฒนาคู่มือการปฏิบัติตามข้อแนะนำข้อ 24 และข้อ 25 เพื่อเป็นแนวทางให้ประเทศต่าง ๆ สามารถนำไปพัฒนาและปรับปรุงมาตรการที่เหมาะสมและสอดคล้องกับมาตรฐานของ FATF ได้ ซึ่งประกอบด้วย หลักเกณฑ์ขั้นพื้นฐานของการจัดทำมาตรการตรวจสอบความโปร่งใสของนิติบุคคลตามข้อแนะนำของ FATF ข้อ 24 เกี่ยวกับเครื่องมือที่ควรนำมาใช้เพื่อเพิ่มการตรวจสอบความโปร่งใสของบริษัท การตรวจสอบข้อมูลของผู้รับประโยชน์ที่แท้จริง (beneficial owner) ของบริษัท มาตรการอื่น ๆ ที่ควรนำมาใช้เพื่อเพิ่มการตรวจสอบความโปร่งใสของบริษัท<sup>129</sup> เป็นต้น (รายละเอียดตามตารางที่ 3.4)

<sup>128</sup> FATF RECOMMENDATIONS 24. Transparency and beneficial ownership of legal persons

Countries should take measures to prevent the misuse of legal persons for money laundering or terrorist financing. Countries should ensure that there is adequate, accurate and timely information on the beneficial ownership and control of legal persons that can be obtained or accessed in a timely fashion by competent authorities. In particular, countries that have legal persons that are able to issue bearer shares or bearer share warrants, or which allow nominee shareholders or nominee directors, should take effective measures to ensure that they are not misused for money laundering or terrorist financing. Countries should consider measures to facilitate access to beneficial ownership and control information by financial institutions and DNFBPs undertaking the requirements set out in Recommendations 10 and 22.

<sup>129</sup> Financial Action Task Force. (2012), FATF Guidance: Transparency and Beneficial Ownership, FATF, Paris. หน้า 44-45. สืบค้นจาก <http://www.fatf-gafi.org/media/fatf/documents/reports/Guidance-transparency-beneficial-ownership.pdf> เมื่อวันที่ 15 กุมภาพันธ์ 2563

ตารางที่ 3.4 หลักเกณฑ์ขั้นพื้นฐานของการจัดทำมาตรการตรวจสอบความโปร่งใสของนิติบุคคลตาม  
ข้อเสนอแนะของ FATF ข้อ 24

<b>สิ่งที่ควรทำเบื้องต้น</b>		
<p>1. ทำความเข้าใจกฎหมายของแต่ละประเทศว่ามีนิติบุคคลประเภท, อธิบายถึงขั้นตอนในการจัดตั้งนิติบุคคล, การเก็บข้อมูลเบื้องต้นของผู้รับประโยชน์ที่แท้จริง (beneficial owner) และมีการเผยแพร่ข้อมูลสู่สาธารณะหรือไม่</p> <p>2. ทำความเข้าใจและประเมินผลความเสี่ยงของการก่อการร้ายและการฟอกเงินที่มีความเกี่ยวข้องกับนิติบุคคลประเภทต่าง ๆ</p>		
<b>เครื่องมือที่ควรนำมาใช้เพื่อเพิ่มการตรวจสอบความโปร่งใสของบริษัท</b>		
<b>1. ข้อมูลเบื้องต้นของบริษัท</b>		
<p>สิ่งที่แต่ละประเทศควรทำ :</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>● รัฐต้องกำหนดหลักเกณฑ์ในการจดทะเบียนจัดตั้งบริษัท</li> </ul>	<p>สิ่งที่แต่ละบริษัทควรทำ :</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>● เก็บข้อมูลของบริษัทในเบื้องต้น</li> <li>● เก็บรักษาทะเบียนผู้ถือหุ้นให้เป็นข้อมูลที่ปัจจุบันให้มากที่สุด</li> </ul>	<p>สิ่งที่หน่วยงานที่รับผิดชอบเขียนจัดตั้งบริษัทควรทำ:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>● เก็บข้อมูลของบริษัทในเบื้องต้น</li> </ul>
<b>2. ข้อมูลของผู้รับประโยชน์ที่แท้จริง (beneficial owner) ของบริษัท</b>		
แต่ละประเทศควรใช้เครื่องมืออย่างใดอย่างหนึ่งต่อไปนี้ในการตรวจสอบ :		
<p>เครื่องมือที่ 1 – หน่วยงานรับผิดชอบเขียนจัดตั้งบริษัท</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>● รับและเก็บข้อมูลที่เป็นปัจจุบันของผู้รับประโยชน์ที่แท้จริง (beneficial owner) ของบริษัท</li> </ul>	<p>เครื่องมือที่ 2 – บริษัทจำกัด</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>● รับและเก็บข้อมูลที่เป็นปัจจุบันของผู้รับประโยชน์ที่แท้จริง (beneficial owner) ของบริษัทตนเอง หรือ</li> <li>● มีมาตรการที่เป็นไปได้ในการระบุว่าใครเป็นผู้รับประโยชน์ที่แท้จริง (beneficial owner) ของบริษัท</li> </ul>	<p>เครื่องมือที่ 3 – ใช้ข้อมูลจากหน่วยงานของรัฐที่มีอยู่ในการตรวจสอบ</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>● หน่วยงานรับผิดชอบเขียนจัดตั้งบริษัท</li> <li>● สถาบันการเงิน (FIs) และธุรกิจบางประเภทที่ไม่ใช่สถาบันการเงิน (DNFBPs) เช่น ข้อมูลในการตรวจสอบเพื่อทราบข้อเท็จจริงเกี่ยวกับลูกค้า (CDD)</li> <li>● บริษัทจำกัด</li> <li>● หน่วยงานของรัฐอื่น ๆ เช่น กรมสรรพากร เป็นต้น</li> <li>● ตลาดหลักทรัพย์</li> </ul>

ตารางที่ 3.4 หลักเกณฑ์ขั้นพื้นฐานของการจัดทำมาตรการตรวจสอบความโปร่งใสของนิติบุคคลตาม  
ข้อเสนอแนะของ FATF ข้อ 24 (ต่อ)

<b>เครื่องมือที่ควรนำมาใช้เพื่อเพิ่มการตรวจสอบความโปร่งใสของบริษัท</b>	
<b>3. มาตรการอื่น ๆ ที่ควรนำมาใช้เพื่อเพิ่มการตรวจสอบความโปร่งใสของบริษัท</b>	
<ul style="list-style-type: none"> <li>กำหนดให้บริษัทจำกัด กรรมการผู้จัดการ หรือผู้มีอำนาจตัวแทนบริษัทต้องร่วมมือกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง รวมถึงกำหนดให้บุคคลธรรมดา และ/หรือธุรกิจบางประเภทที่ไม่ใช่สถาบันการเงิน (DNFBP) ภายในประเทศร่วมมือกับหน่วยงานของรัฐ หรือมาตรการอื่น ๆ ที่สามารถเทียบเคียงได้</li> <li>กำหนดให้บริษัทจำกัด หรือนิติบุคคลประเภทอื่นเก็บข้อมูลเกี่ยวกับบริษัทอย่างน้อย 5 ปี</li> </ul>	
<b>4. มาตรการอื่น ๆ ที่ควรนำมาใช้เพื่อเพิ่มการตรวจสอบความโปร่งใสของบริษัท</b>	
<ul style="list-style-type: none"> <li>กำหนดให้บริษัทจำกัด กรรมการผู้จัดการ หรือผู้มีอำนาจตัวแทนบริษัทต้องร่วมมือกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง รวมถึงกำหนดให้บุคคลธรรมดา และ/หรือธุรกิจบางประเภทที่ไม่ใช่สถาบันการเงิน (DNFBP) ภายในประเทศร่วมมือกับหน่วยงานของรัฐ หรือมาตรการอื่น ๆ ที่สามารถเทียบเคียงได้</li> <li>กำหนดให้บริษัทจำกัด หรือนิติบุคคลประเภทอื่นเก็บข้อมูลเกี่ยวกับบริษัทอย่างน้อย 5 ปี</li> </ul>	
<b>5. มาตรการเพิ่มเติมเพื่อตรวจสอบความโปร่งใสของบริษัทจำกัด</b>	
<p>หุ้นผู้ถือ และ หุ้นไม่ระบุชื่อ (อย่างใดอย่างหนึ่ง) :</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>ห้ามให้มีการออกหุ้นทั้งสองชนิด</li> <li>เปลี่ยนหุ้นทั้งสองชนิดให้เป็นหุ้นระบุชื่อ หรือหุ้นจดทะเบียน</li> <li>หากยกเลิกไม่ได้ ให้ออกหลักเกณฑ์ว่าห้ามมีการขาย หรือโอนหุ้นทั้งสองชนิด หรือ</li> <li>ให้ผู้ถือหุ้นรายงานตนต่อบริษัท และทำให้ข้อมูลเป็นปัจจุบันตลอดเวลา</li> </ul>	<p>ตัวแทนอำพราง (nominee) ผู้ถือหุ้น หรือกรรมการบริษัท (อย่างใดอย่างหนึ่ง) :</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>กำหนดให้นอมินีได้รับการเสนอชื่อต้องเปิดเผยข้อมูลต่อหน่วยงานรับจดทะเบียนจัดตั้งบริษัท และแจ้งว่าบุคคลใดที่ตนเองเป็นนอมินีให้</li> <li>กรณีที่นอมินีนั้นมีใบอนุญาตกำหนดให้นอมินีต้องบันทึกว่าบุคคลใดที่ตนเองเป็นนอมินีให้</li> </ul>
<b>เครื่องมือที่ควรนำมาใช้เพื่อตรวจสอบความโปร่งใสของผู้จัดตั้ง มูลนิธิ หรือหุ้นส่วนจำกัดความรับผิด</b>	
ใช้มาตรการเฉพาะที่จำเป็นเช่นเดียวกันกับบริษัทจำกัด โดยคำนึงถึงรูปแบบและโครงสร้างที่แตกต่างกัน	
<b>เครื่องมือที่ควรนำมาใช้เพื่อตรวจสอบความโปร่งใสของบุคคลตามกฎหมายประเภทอื่น ๆ</b>	
<p>ดำเนินการตามมาตรการโดยพิจารณาการประเมินความเสี่ยงเบื้องต้นโดยคำนึงถึงความเสี่ยง ML / TF ที่เกี่ยวข้องกับนิติบุคคลประเภทอื่น ๆ และรูปแบบและโครงสร้างที่แตกต่างกัน</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>นิติบุคคลประเภทอื่น ๆ ควรบันทึกและเก็บข้อมูลเบื้องต้นที่ถูกต้องและเป็นปัจจุบัน โดยให้เป็นไปตามที่ได้กำหนดให้บริษัทจำกัดเก็บข้อมูล</li> <li>ควรมีข้อมูลผู้รับประโยชน์ที่แท้จริง (beneficial owner) ที่เพียงพอ ถูกต้องและเป็นปัจจุบัน</li> <li>วัตถุประสงค์คือความสำเร็จของการได้รับข้อมูลเพื่อความโปร่งใส โดยคำนึงถึงระดับความเสี่ยง</li> </ul>	
ตรวจสอบให้แน่ใจว่าการบังคับใช้กฎหมายและหน่วยงานที่มีอำนาจอื่น ๆ ได้มีอำนาจที่จำเป็นในการเข้าถึงข้อมูลเบื้องต้นของผู้รับประโยชน์ที่แท้จริง (beneficial owner) ของนิติบุคคล	

ตารางที่ 3.4 หลักเกณฑ์ขั้นพื้นฐานของการจัดทำมาตรการตรวจสอบความโปร่งใสของนิติบุคคลตาม  
ข้อเสนอแนะของ FATF ข้อ 24 (ต่อ)

ข้อกำหนดเบื้องต้นที่จะต้องดำเนินการสำหรับนิติบุคคลทุกประเภท
<ul style="list-style-type: none"> <li>• สามารถรับรองว่าข้อมูลผู้รับประโยชน์ที่แท้จริง (beneficial owner) นั้นถูกต้องและเป็นปัจจุบัน</li> <li>• จัดทำมาตรการลงโทษที่มีประสิทธิภาพตามสัดส่วนสำหรับผู้ที่ไม่ปฏิบัติตาม</li> </ul>
การบังคับใช้กฎหมายและหน่วยงานที่มีอำนาจอื่น ๆ
ความร่วมมือระหว่างประเทศ
ให้ความร่วมมือระหว่างประเทศเกี่ยวกับข้อมูลเบื้องต้นผู้รับประโยชน์ที่แท้จริง (beneficial owner) ของนิติบุคคล

ที่มา : ดัดแปลงจาก Financial Action Task Force. (October 2014). FATF guidance Transparency and Beneficial Ownership. สืบค้นจาก <http://www.fatf-gafi.org/media/fatf/documents/reports/Guidance-transparency-beneficial-ownership.pdf>. หน้า 44-45 เมื่อวันที่ 14 กันยายน 2563

ดังนั้น การศึกษาในส่วนนี้จะเป็นการศึกษาการกำกับดูแลปัญหาการฟอกเงินในต่างประเทศว่ามีการดำเนินงานตามมาตรฐานของ FATF หรือไม่ อย่างไร เพื่อใช้เป็นแนวทางในการจัดทำข้อเสนอแนะการกำกับดูแลการใช้นิติบุคคลบังหน้าเพื่อการฟอกเงินให้เหมาะสมกับประเทศไทย โดยจะแบ่งเนื้อหาการศึกษาออกเป็น (1) การกำกับดูแลธุรกิจที่มีความเสี่ยงต่อการใช้บังหน้าเพื่อการฟอกเงิน (2) การกำกับดูแลการจัดตั้งธุรกิจนิติบุคคลเพื่อวิเคราะห์แนวทางการกำกับดูแล การคัดกรองเบื้องต้นในการป้องกันมิให้ใช้เป็นช่องทางในการจัดตั้งบังหน้าเพื่อการฟอกเงิน และ (3) เป็นการกำกับดูแลการออกหุ้นในบริษัทของต่างประเทศว่ามีการกำกับดูแลเป็นไปในทิศทางใด

### 3.4.1 การกำกับดูแลธุรกิจที่มีความเสี่ยงต่อการใช้บังหน้าเพื่อฟอกเงิน

การศึกษาในส่วนนี้จะเป็นการศึกษาการกำกับดูแลธุรกิจหรือประเภทธุรกิจที่มีความเสี่ยงจะถูกจัดตั้งเป็นบริษัทบังหน้าเพื่อฟอกเงิน

#### 3.4.1.1 การกำกับดูแลธุรกิจในประเทศออสเตรเลีย

ในประเทศออสเตรเลีย การฟอกเงินผ่านนิติบุคคลบังหน้าส่วนมากมักดำเนินการฟอกเงินจากการกระทำผิดผ่านการซื้ออสังหาริมทรัพย์และรถยนต์หรู โดยขบวนการฟอกเงินจะเริ่มดำเนินการตั้งแต่การปลอมแปลงเอกสารเพื่อจัดตั้งนิติบุคคลบังหน้าเพื่อเป็นนอมินีในการซื้อและถือครองอสังหาริมทรัพย์ด้วยเงินผิดกฎหมาย<sup>130</sup> ทั้งนี้หากวิเคราะห์คดีการจัดตั้งธุรกิจด้านการขนส่ง (Transport Company)<sup>131</sup>

<sup>130</sup> AUSTRAC. Strategic analysis brief: Money laundering through real estate 2015. (n.d.). สืบค้นจาก <https://www.austrac.gov.au/business/how-comply-guidance-and-resources/guidance-resources/strategic-analysis-brief-money-laundering-through-real-estate-2015> เมื่อวันที่ 12 กุมภาพันธ์ 2563

<sup>131</sup> FATF – Egmont Group (2018), Concealment of Beneficial Ownership, FATF, Paris, หน้า 30-32 ...(ต่อหน้าถัดไป)

เพื่อการฟอกเงินของกลุ่มผู้ค้ายาเสพติด และคดีการจัดตั้งธุรกิจด้านการผลิตลวดเชื่อมไฟฟ้า (Welding Company)<sup>132</sup> เพื่อฟอกเงินจากการคอร์รัปชัน (รายละเอียดตามกล่องข้อความที่ 3.3) พบว่า รูปแบบ วิธีการ และช่องทางการฟอกเงินผ่านนิติบุคคลทั้ง 2 กรณีจะเป็นการนำเงินจากการกระทำความผิดมาเปลี่ยนเส้นทางการเงินผ่านบริษัทบังหน้า โดยให้สำนักงานบัญชีหรือสำนักงานกฎหมายเป็นผู้ดำเนินการจัดตั้งบริษัทที่เป็น นอมินีให้เพื่อปกปิดตัวตนของผู้กระทำความผิด และให้บริษัทดังกล่าวทำธุรกรรมแทนไม่ว่าจะเป็นการนำเงิน ที่ได้จากการกระทำความผิดมาเปลี่ยนเป็นค่าใช้จ่ายหรือเป็นเงินเดือนของพนักงานในบริษัท แต่ในทางปฏิบัติแล้ว เงินเดือนดังกล่าวเป็นการจ่ายเงินคืนให้กับเจ้าของผู้กระทำความผิด หรือการนำไปแปลงเป็นสินทรัพย์ประเภท ทรัพย์สิน

### กล่องข้อความที่ 3.3

- **คดีการจัดตั้งธุรกิจด้านการขนส่ง (Transport Company) เพื่อการฟอกเงินของกลุ่มผู้ค้ายาเสพติด**

กลุ่มอาชญากรว่าจ้างเพื่อจัดตั้งบริษัทด้านการขนส่งบังหน้าโดยอาศัยบริการจากบริษัทที่ปรึกษากฎหมาย หลังจากนั้นได้ปลอมแปลงเอกสารทางบัญชีของบริษัทเพื่อระบุให้เงินผิดกฎหมายเป็นรายได้จากการบริการขนส่ง จากนั้น กลุ่มผู้ค้ายาเสพติดดังกล่าวสั่งให้ผู้บริหารบริษัทนอมินีโอนเงินจากบริษัทเข้าบัญชีส่วนตัวของพรรคพวกโดยอ้างว่า เป็นเงินเดือน

นอกจากนี้ สำนักงาน ปปง. ยังพบว่าบริษัทบังหน้าดังกล่าวว่าจ้างที่ปรึกษากฎหมายและบัญชีให้ดำเนินการซื้อขายอสังหาริมทรัพย์ โดยให้นอมินีซึ่งเป็นเครือญาติของกลุ่มผู้ค้ายาเสพติดเป็นผู้ถือครองอสังหาริมทรัพย์ ทั้งนี้ เหตุการณ์ที่ทำให้สำนักงาน ปปง. สามารถสืบสวนจนนำไปสู่การจับกุมผู้กระทำความผิดมาจากการตรวจสอบพบว่าบริษัท ดังกล่าวไม่มีการดำเนินธุรกิจจริง และรูปแบบการประกอบธุรกิจไม่สะท้อนผลตอบแทนที่คุ้มค่า บริษัทมีการโอนเงินเข้า โอนเงินออกมูลค่าสูงและเกี่ยวข้องกับการจ่ายเงินกู้แก่ผู้ต้องสงสัยเพื่อซื้อขายอสังหาริมทรัพย์

- **คดีการจัดตั้งธุรกิจด้านการผลิตลวดเชื่อมไฟฟ้า (Welding Company) เพื่อฟอกเงินจากการคอร์รัปชัน**

ผู้ต้องหาในคดีเป็นนักการเมืองประเทศออสเตรเลียที่ได้เงินจากคดีทุจริต โดยมีการแต่งตั้งให้เจ้าหน้าที่บัญชีที่ไม่มี ประวัติก่ออาชญากรรม ร่วมจดทะเบียนนิติบุคคลจัดตั้งบริษัทผลิตลวดเชื่อมไฟฟ้า และให้เจ้าหน้าที่บัญชีดังกล่าว ทำหน้าที่เป็น นอมินีบริหารจัดการบริษัท และให้บริษัทดังกล่าวบังหน้าเพื่อฟอกเงินที่ได้มาจากการคอร์รัปชัน

เจ้าหน้าที่บัญชีดังกล่าวมีหน้าที่สร้างใบซื้อขายสินค้าปลอม (False Invoice) เพื่อให้เห็นว่าบริษัทมีการดำเนิน ธุรกิจ จากนั้นผู้ต้องหาจะทยอยถอนเงินสด 10,000 ดอลลาร์ออสเตรเลีย (3 แสนบาท) ทุกสัปดาห์ ก่อนนำไปซื้อ อสังหาริมทรัพย์และรถยนต์โดยใช้ชื่อบิดาและมารดาเป็นเจ้าของ สำนักงาน ปปง. ประเทศออสเตรเลีย (AUSTRAC) สามารถตรวจสอบธุรกรรมและจับกุมผู้กระทำความผิดได้จากการที่ผู้กระทำความผิดซื้อเงินสดมูลค่าสูงซื้อสินทรัพย์ และปลอมแปลง เอกสารทางบัญชีบริษัท

ที่มา : FATF – Egmont Group (2018), และ AUSTRAC. Typologies and case studies report (2009).

(ต่อจากหน้าที่แล้ว)... สืบค้นจาก [www.fatf-gafi.org/publications/methodandtrends/documents/concealment-beneficial-ownership.html](http://www.fatf-gafi.org/publications/methodandtrends/documents/concealment-beneficial-ownership.html). เมื่อวันที่ 12 กุมภาพันธ์ 2563

<sup>132</sup> AUSTRAC. Typologies and case studies report 2009. (n.d.). หน้า 44 สืบค้นจาก <https://www.austrac.gov.au/business/how-comply-guidance-and-resources/guidance-resources/typologies-and-case-studies-report-2009> เมื่อวันที่ 12 กุมภาพันธ์ 2563

ทั้งนี้ในการกำกับดูแลการฟอกเงินในประเทศออสเตรเลีย สำนักงาน ปง. ประเทศออสเตรเลีย (AUSTRAC) กำหนดให้ธุรกิจที่มีการใช้เงินสดในมูลค่าสูง (cash intensive businesses) อาทิ ร้านอาหาร โรงแรม ก่อสร้าง และตัวแทนขายรถยนต์ เป็นธุรกิจที่ควรมีการเฝ้าระวังและตรวจสอบเป็นพิเศษ เนื่องจากธุรกิจดังกล่าวสามารถปกปิดเส้นทางการเงินของผู้กระทำความผิดได้ง่าย อย่างไรก็ตาม แม้ว่าจะระบบการจ่ายเงินและการทำธุรกรรมทางการเงินผ่านระบบอิเล็กทรอนิกส์เป็นธุรกรรมที่ได้รับความนิยมในประเทศออสเตรเลีย ซึ่งสวนทางกับแนวโน้มการใช้เงินสดและเช็คซึ่งมีสัดส่วนลดลงเหลือเพียงร้อยละ 37 ของจำนวนซื้อขายสินค้าทั้งหมด<sup>133</sup> แต่ในธุรกิจบางประเภทยังคงมีการซื้อขายสินค้าและบริการด้วยเงินสดสูง และมีความเสี่ยงที่จะเป็นเครื่องมือกลุ่มอาชญากรฟอกเงินซึ่งเห็นได้จากการฟอกเงินโดยใช้เงินสดในการซื้อขายรถยนต์จากกรณีศึกษาในข้างต้น

ขณะที่การกำกับดูแลการฟอกเงินผ่านธุรกิจผู้ค้ารถ (Motor Vehicle Dealers) ในประเทศออสเตรเลีย เป็นหนึ่งธุรกิจที่รัฐบาลประเทศออสเตรเลียให้ความสำคัญเนื่องจากมีความเสี่ยงที่จะเป็นทางผ่านหรือเป็นธุรกิจบังหน้าในการฟอกเงินดังตัวอย่างคดีการฟอกเงินในข้างต้น การกำกับดูแลธุรกิจนี้อยู่ภายใต้กฎหมาย Financial Transaction Reports Act (FTR Act) โดยมี สำนักงาน ปง. ประเทศออสเตรเลีย (AUSTRAC) เป็นหน่วยงานที่ทำหน้าที่ในการกำกับดูแล ซึ่งกฎหมายฉบับดังกล่าวกำหนดให้บริษัทผู้ซื้อขายรถต้องดำเนินการรายงานการซื้อขายด้วยเงินสดที่มีมูลค่าตั้งแต่ 10,000 ดอลลาร์ออสเตรเลีย หรือเป็นการซื้อขายที่มีความน่าสงสัย (Suspicious Transaction) โดยมีเงื่อนไขว่าการซื้อโดยเกี่ยวข้องกับการใช้เงินตราต่างประเทศจะต้องมีการรายงานภายในวันที่มีการซื้อขาย แต่หากเป็นการซื้อขายโดยใช้เงินตราในประเทศผู้ประกอบการจะมีระยะเวลาการรายงานโดยไม่เกิน 15 วัน หากไม่รายงานตามที่กฎหมายกำหนดจะต้องได้รับโทษจำคุกไม่เกิน 2 ปี หรือหากพบว่ารายงานอันเป็นความเท็จจะต้องได้รับโทษจำคุกไม่เกิน 5 ปี<sup>134</sup>

### 3.4.1.2 การกำกับดูแลธุรกิจในประเทศอังกฤษ

การเปิดบริษัทเพื่อทำธุรกิจซื้อขายรถมือสองเป็นหนึ่งในธุรกิจที่ต้องตรวจสอบและเฝ้าระวังในประเทศอังกฤษ เนื่องจากการซื้อขายรถยนต์มือสองเป็นกิจกรรมหลักของหลายประเทศที่ใช้เป็นแหล่งของการฟอกเงินในประเทศอังกฤษ กรมสรรพากรและศุลกากร (HM Revenues and Customs : HMRC) ระบุว่า การซื้อขายรถยนต์เป็นเป้าหมายสำคัญของการฟอกเงิน รวมทั้งเป็นแหล่งจัดหาเงินทุนของผู้ก่อการร้าย โดยเฉพาะในตลาดของการซื้อขายรถยนต์ที่มีมูลค่าสูงหรือกลุ่มรถหรู (luxury cars) ดังนั้น อุตสาหกรรมรถยนต์จึงเป็นธุรกิจที่ต้องมีการกำกับดูแลเป็นพิเศษ ทั้งนี้ ภายใต้ข้อบังคับว่าด้วยการฟอกเงิน การสนับสนุนทางการเงินต่อผู้ก่อการร้าย และการโอนเงิน 2017 (Money Laundering, Terrorist Financing and Transfer of Funds Regulations 2017) กำหนดให้บริษัทที่เป็นตัวแทนจำหน่ายรถยนต์ทั้งประเภทรถยนต์

<sup>133</sup> Reserve Bank of Australia (2019). Payments System Board Annual Report – 2018. สืบค้นจาก <https://www.rba.gov.au/publications/annual-reports/psb/2018/tables.html> เมื่อวันที่ 12 กุมภาพันธ์ 2563

<sup>134</sup> Enrol or register with AUSTRAC. AUSTRAC. (n.d.). สืบค้นจาก <https://www.austrac.gov.au/business/new-austrac-start-here/enrol-or-register-austrac> เมื่อวันที่ 10 ธันวาคม 2562



ใหม่และรถยนต์ที่ใช้แล้วและมีการทำธุรกรรมด้วยเงินสดหรือเช็คที่มีมูลค่าเกินกว่า 10,000 ยูโร จะต้องลงทะเบียนกับกรมสรรพากรและศุลกากร (HMRC) รวมทั้งต้องมีการปฏิบัติตามกฎหมายว่าด้วยการฟอกเงินได้แก่<sup>135</sup>

1. จัดทำรายงานการประเมินความเสี่ยงการฟอกเงินของกิจการที่ดำเนินการอยู่ โดยจะต้องพิจารณาจาก
  - ประเภทของลูกค้า และพฤติกรรมของลูกค้าที่มาใช้บริการ และช่องทางการชำระเงินของลูกค้า
  - ที่อยู่สำหรับการติดต่อของบริษัทที่เปิดดำเนินการ และที่อยู่ของลูกค้าที่มาใช้บริการ
  - ช่องทางการซื้อขาย หรือช่องทางที่ลูกค้าสามารถเข้ามาติดต่อ
  - สินค้าหรือบริการของบริษัท
  - ช่องทางการจัดส่งสินค้าและกระบวนการชำระเงิน เช่น เงินสดผ่านเคาน์เตอร์ธนาคาร การโอนเงินทางอิเล็กทรอนิกส์ หรือการโอนเงินผ่านธนาคาร เป็นต้น
2. แต่งตั้งเจ้าหน้าที่ในบริษัทหรือผู้จัดการของบริษัทเพื่อดูแลเกี่ยวกับปัญหาการฟอกเงินโดยเฉพาะ โดยเจ้าหน้าที่คนดังกล่าวจะมีหน้าที่ในการรายงานกิจกรรมหรือธุรกรรมที่มีเหตุอันควรสงสัยต่อองค์กรป้องกันอาชญากรรมแห่งชาติ (National Crime Agency : NCA ) โดยต้องส่งรายงานกิจกรรมที่น่าสงสัยผ่านระบบออนไลน์ รวมทั้งต้องทำหน้าที่ในการตรวจเช็คกิจกรรมและธุรกรรมที่บริษัทดำเนินการกับ NCA เพื่อป้องกันไม่ให้เกิดการทำธุรกรรมใดๆ ที่ผิดกฎหมาย
3. รายงานกิจกรรมที่ต้องสงสัยเกี่ยวกับการฟอกเงิน โดยมอบหมายให้กับพนักงานที่ได้รับการแต่งตั้งให้มีหน้าที่รับผิดชอบดูแลเป็นการเฉพาะ
4. รายงานการเปลี่ยนแปลงเกี่ยวกับสภาพของการประกอบกิจการ เช่น ที่อยู่ เบอร์โทรศัพท์ รายชื่อผู้ถือหุ้น กรรมการบริหาร เป็นต้น

อนึ่ง เพื่อให้ผู้ประกอบการตัวแทนจำหน่ายรถยนต์ที่มีมูลค่าสูงสามารถดำเนินการได้ง่าย HMRC จึงได้จัดทำคู่มือป้องกันปัญหาการฟอกเงินสำหรับตัวแทนจำหน่ายรถยนต์ “Anti-money Laundering Guidance for High Value Dealers”<sup>136</sup> ให้ผู้ประกอบการสามารถปฏิบัติตามได้

---

<sup>135</sup> Money laundering regulations. (n.d.). สืบค้นจาก <https://www.gov.uk/topic/business-tax/money-laundering-regulations> เมื่อวันที่ 10 ธันวาคม 2562

<sup>136</sup> Anti-money laundering supervision: guidance for high value ... (n.d.). สืบค้นจาก [https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment\\_data/file/796552/High\\_Value\\_Dealers\\_Guidance.pdf](https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/796552/High_Value_Dealers_Guidance.pdf) เมื่อวันที่ 10 ธันวาคม 2562

### 3.4.2 การกำกับดูแลการจัดตั้งนิติบุคคลในต่างประเทศ

การศึกษาในส่วนนี้ เป็นการศึกษาการตรวจสอบการฟอกเงินผ่านนิติบุคคลบังหน้าและการกำกับดูแลทะเบียนนิติบุคคลในต่างประเทศ เพื่อใช้เป็นแนวทางในการจัดทำข้อเสนอแนะมาตรการการกำกับดูแลที่ประเทศไทยยังไม่มี และนำมาปรับใช้ให้เหมาะสมกับประเทศไทย

#### 3.4.2.1 การกำกับดูแลการจัดตั้งนิติบุคคลในประเทศออสเตรเลีย<sup>137</sup>

การจัดตั้งนิติบุคคลในประเทศออสเตรเลียอยู่ภายใต้กฎหมายว่าด้วยบริษัท (Corporations Act 2001) และจดทะเบียนการจัดตั้งต่อ Australian Securities and Investments Commission (ASIC) การจดทะเบียนบริษัทจะต้องแจ้งรายละเอียดข้อมูลส่วนตัวของผู้ที่จะมาทำหน้าที่ในการบริหารบริษัท เลขาธิการของบริษัท และวันที่เริ่มเข้ามาเป็นผู้บริหารของบริษัท และที่ตั้งของบริษัท หากบริษัทมีหุ้น (share capital) บริษัทต้องแจ้งชื่อและที่อยู่ของผู้ถือหุ้น โครงสร้างของสัดส่วนหุ้นบริษัท (share structure) และลักษณะประเภทของหุ้น แต่หากเป็นกรณีการถือครองหุ้นประเภทที่ไม่ระบุชื่อบริษัทไม่จำเป็นต้องแจ้งรายละเอียดดังกล่าว หลังจากจดทะเบียนจัดตั้งบริษัทแล้วจะต้องเก็บเอกสารไว้ภายในประเทศ อาจจะมีเก็บไว้ที่บริษัทนั่นเอง หรือสถานที่อื่นที่ได้รับการอนุมัติโดย ASIC ซึ่งประชาชนทั่วไปสามารถที่จะเข้าไปตรวจสอบถึงสถานะของบริษัทที่จดทะเบียนได้ โดยเสียค่าธรรมเนียมและต้องระบุวัตถุประสงค์ที่จะเข้าไปตรวจสอบสถานะของบริษัทนั้น นอกจากนี้ข้อมูลข้างต้นที่ทุกบริษัทต้องแจ้งต่อ ASIC ในการจดทะเบียนจัดตั้งบริษัทแล้ว หลังจากนั้นหากบริษัทมีการเปลี่ยนแปลงรายละเอียดไม่ว่าจะเป็นการเปลี่ยนสถานที่ตั้ง เปลี่ยนแปลงตัวกรรมการผู้มีอำนาจบริหารบริษัท

สำหรับการตรวจสอบตัวตนผู้รับประโยชน์ที่แท้จริง (beneficial owner) ในประเทศออสเตรเลีย กรณีผู้ถือหุ้นหากบริษัทนั้นมีจำนวนผู้ถือหุ้นที่มีสมาชิกมากกว่า 20 หุ้น ถ้าเป็นหุ้นระบุชื่อ (registered share) หากมีการเปลี่ยนแปลงจะต้องมีการแจ้งการเปลี่ยนแปลงรายละเอียดและผู้รับประโยชน์ที่แท้จริง (beneficial owner) ของหุ้นนั้นต่อ ASIC กรณีนี้ไม่รวมถึงหุ้นไม่ระบุชื่อ (bearer share) อย่างไรก็ตามการตรวจสอบตัวตนผู้รับประโยชน์ที่แท้จริง (beneficial owner) ยังมีข้อจำกัด เนื่องจากประเทศออสเตรเลียยังคงมีลักษณะการถือครองหุ้นโดยไม่ระบุตัวตนผู้รับผลประโยชน์ที่แท้จริง (beneficial owner) อยู่ และการรวบรวมและรายงานข้อมูลของผู้ถือหุ้นต่อ ASIC กฎหมายประเทศออสเตรเลียก็ไม่ได้บังคับว่าทุกบริษัทจะต้องปฏิบัติตาม

อย่างไรก็ตามการติดตาม (trace) ตัวคนที่แท้จริงของผู้รับประโยชน์ (beneficial owner) ASIC มุ่งเน้นไปยังบริษัทที่ระดมทุนในตลาดหลักทรัพย์ (listed companies) ทั้งนี้ การยืนยันตัวตนที่แท้จริงของบริษัทที่ไม่ใช่บริษัทจดทะเบียนมีเพียงการระบุตัวตนของผู้ถือหุ้นบริษัท การแจ้งข้อมูลชื่อ ที่อยู่ และวันที่เข้าถือ

---

<sup>137</sup> The Australian Government the Treasury. (February 2017). Increasing Transparency of the Beneficial Ownership of Companies. Consultation Paper February 2017. สืบค้นจาก [https://treasury.gov.au/sites/default/files/2019-03/C2017-004\\_CP\\_Increasing\\_Transparency\\_of\\_the\\_Beneficial\\_Ownership\\_of\\_Companies.pdf](https://treasury.gov.au/sites/default/files/2019-03/C2017-004_CP_Increasing_Transparency_of_the_Beneficial_Ownership_of_Companies.pdf). เมื่อวันที่ 15 ธันวาคม 2562

ครองส่วนแบ่งบริษัท จำนวนเงินปันผลที่ได้รับ รวมถึง หรือแจ้งผู้ที่ได้รับส่วนแบ่งผลประโยชน์แต่ไม่ได้เป็นสมาชิกผู้ถือครองส่วนแบ่งบริษัทตามกฎหมาย (a member does not hold beneficially) เท่านั้น<sup>138</sup>

---

<sup>138</sup> section 169 of the Corporations Act 2001 Register of members *General requirements*

(1) The register of members must contain the following information about each member:

- (a) the member's name and address;
- (b) the date on which the entry of the member's name in the register is made.

*Index to register*

(2) If the company or scheme has more than 50 members, the company or scheme must include in the register an up-to-date index of members' names. The index must be convenient to use and allow a member's entry in the register to be readily found. A separate index need not be included if the register itself is kept in a form that operates effectively as an index.

*Companies with share capital*

(3) If the company has a share capital, the register must also show:

- (a) the date on which every allotment of shares takes place; and
- (b) the number of shares in each allotment; and
- (c) the shares held by each member; and
- (d) the class of shares; and
- (e) the share numbers (if any), or share certificate numbers (if any), of the shares; and
- (ea) the amount paid on the shares; and
- (eb) whether or not the shares are fully paid; and
- (f) the amount unpaid on the shares (if any).

Note 1: Transfers of shares are entered in the register under section 1071D. Section 1072E deals with the registration of trustees etc. on the death, incapacity or bankruptcy of the shareholder.

Note 2: For the treatment of joint holders see subsection (8).

(4) The register does not have to show the amount unpaid on the shares (see paragraph (1)(f)) if:

- (a) all of the company's shares were issued before 1 July 1998; and
- (b) the register continues to show the par values of the shares as they were immediately before 1 July

1998.

(5) The register does not have to show the amount unpaid on the shares (see paragraph (1)(f)) if:

- (a) all of the company's shares were issued before 1 July 1998; and
- (b) the company is not a listed company.

*Non-beneficial ownership—companies other than listed companies*

(5A) The register of a company that:

- (a) has a share capital; and
- (b) is neither a listed company (within the meaning of section 603) nor a company covered by an order

under CORPORATIONS ACT 2001 – Section 707

must indicate any shares that a member does not hold beneficially.

Note: See also section 1072H (in particular, subsection 1072H(8) which contains relevant presumptions about beneficial ownership). ...(ต่อหน้าถัดไป)

อย่างไรก็ตาม การจัดตั้งบริษัทในประเทศออสเตรเลียจะต้องลงทะเบียนเพื่อรับรหัสธุรกิจ (Australia Business Number (ABN)) กับหน่วยงานจดทะเบียนธุรกิจ (Australian Business Register (ABR)) เพื่อการลงทะเบียนเข้าสู่ระบบการจ่ายภาษี ดังนั้น ผู้จดทะเบียนบริษัทจะต้องมีการรายงานระบุดัตตน (proof of identity) ต่อกรมสรรพากรของประเทศออสเตรเลีย (Australian Taxation Office (ATO)) ซึ่งเป็นอีกหนึ่งขั้นตอนในการระบุดัตตนของผู้รับประโยชน์ที่แท้จริง (beneficial ownership)

นอกจากนี้แล้วการกำกับดูแลนอมินีหรือการใช้ตัวแทนเพื่ออำพรางตัวตนในการจัดตั้งบริษัท กฎหมายว่าด้วยบริษัทของประเทศออสเตรเลียให้นิยามแก่ผู้ที่ถือหุ้นหรือบริหารจัดการบริษัทในรูปแบบของนอมินีว่า non-beneficially holding หรือเป็นการรับประโยชน์แทนผู้อื่น กรณีของการเกิดบริษัทบังหน้า เห็นว่าผู้รับประโยชน์ที่แท้จริง (beneficial owner) อาจมอบหมายให้นอมินีเป็นผู้บริหารจัดการหรือรับผลประโยชน์แทนเพื่อหลีกเลี่ยงการตรวจสอบติดตามช่องทางที่มาของเงิน ดังนั้น ASIC จึงมีอำนาจหน้าที่ในการคัดกรองและมีมาตรการในการสอดส่องดูแลธุรกิจเหล่านั้นเพื่อมิให้เป็นช่องทางของการฟอกเงิน โดยจะดำเนินการตรวจสอบข้อมูลความถูกต้อง (integrity checks) ของบริษัทที่ขอจดทะเบียน เช่น การตรวจสอบ

---

(ต่อจากหน้าที่แล้ว)... (6) In deciding for the purposes of subsection (5A) whether a member holds shares beneficially or non-beneficially, the company is to have regard only to information in notices given to the company under section 1072H, 672B or 672C.

*Registered schemes*

(6A) The register of a registered scheme must also show:

- (a) the date on which every issue of interests takes place; and
- (b) the number of interests in each issue; and
- (c) the interests held by each member; and
- (d) the class of interests; and
- (e) the amount paid, or agreed to be considered as paid, on the interests.

*Former members*

(7) A register of members must also show:

- (a) the name and details of each person who stopped being a member of the company or scheme within the last 7 years; and
- (b) the date on which the person stopped being a member.

The company or scheme may keep these entries separately from the rest of the register.

*Joint holders*

(8) For the purposes of this section:

- (a) 2 or more persons who jointly hold shares in the company or interests in the scheme are taken to be a single member of the company or scheme in relation to those shares or interests; and
- (b) 2 or more persons who have given a guarantee jointly are taken to be a single member of the company.

They may also be members of the company or scheme because of shares or interests that they hold, or a guarantee that they have given, in their own right or jointly with others.

สถานที่ตั้งตามที่อยู่ที่ระบุ และการตรวจสอบสถานะของบุคคลล้มละลายโดยใช้ข้อมูลจาก Australian Financial Security Authority

ถึงแม้ว่าการจดทะเบียนธุรกิจในประเทศออสเตรเลียจะกำหนดให้ต้องแจ้งรายละเอียดของผู้ที่มีส่วนได้ส่วนเสียถือครองส่วนแบ่งของบริษัท แต่จากการศึกษาพบว่าประเทศออสเตรเลียยังคงมีข้อบกพร่องในการตรวจสอบติดตาม และคัดกรองผู้รับประโยชน์ที่แท้จริง (beneficial owner) ทั้งนี้ องค์การ Transparency International Australia (TIA)<sup>139</sup> วิเคราะห์ว่าประเทศออสเตรเลียควรมีการพัฒนาเพื่อเพิ่มความโปร่งใสเกี่ยวกับผู้รับประโยชน์ที่แท้จริง (beneficial owner) ของบริษัท ขณะที่รายงานการศึกษาของรัฐบาลประเทศออสเตรเลียในปี ค.ศ. 2017<sup>140</sup> วิเคราะห์ว่าประเทศออสเตรเลียควรมีการพัฒนาโครงสร้างการตรวจสอบ เช่น การปรับโครงสร้างการจดทะเบียนธุรกิจโดยเปลี่ยนเป็นการจดทะเบียนแบบรวมศูนย์ (central register) แทนการจดทะเบียนแบบรายบริษัท เพื่อการตรวจสอบผู้รับประโยชน์ที่แท้จริง (beneficial owner) โดยควรกำหนดให้ ASIC และ สำนักงาน ปง.ของประเทศไทย (AUSTRAC) สามารถเข้าถึงข้อมูลและทำงานร่วมกันได้ ซึ่งเป็นลักษณะเดียวกันกับสหราชอาณาจักร

แต่อย่างไรก็ตาม สำนักงาน ปง. ของประเทศไทย (AUSTRAC) เริ่มต้นตัว และให้ความสำคัญเกี่ยวกับการตรวจสอบตัวตนผู้รับประโยชน์ที่แท้จริง (beneficial owner) จึงได้ออกคำแนะนำ (Guidance)<sup>141</sup> เกี่ยวกับตรวจสอบไว้โดยแบ่งเป็น 2 ระดับ ได้แก่

(1) การตรวจสอบผู้รับประโยชน์ที่แท้จริง (beneficial owner) กรณีบุคคลนั้นมีความเสี่ยงต่อการฟอกเงินในระดับต่ำถึงระดับกลาง ให้ตรวจสอบโดยใช้กระบวนการ ‘safe harbour’ คือการตรวจสอบตัวตนจากเอกสารที่เชื่อถือได้ (reliable and independent documents or electronic data) อาทิ

- เอกสารสำคัญประจำตัวที่มีรูปถ่าย เช่น ใบขับขี่ พาสปอร์ต บัตรประชาชน
- เอกสารสำคัญประจำตัวที่ไม่มีรูปถ่าย เช่น ใบเกิด บัตรประกันสุขภาพ
- เอกสารที่มีความสำคัญรองลงมา เช่น เอกสารประจำตัวผู้เสียภาษี บิลค่าน้ำ บิลค่าไฟ

(2) การตรวจสอบผู้รับผลประโยชน์ที่แท้จริง (beneficial owner) กรณีบุคคลนั้นมีความเสี่ยงต่อการฟอกเงินในระดับสูง ต้องใช้มาตรการตรวจสอบเพื่อทราบข้อเท็จจริงเกี่ยวกับลูกค้า (enhanced customer due diligence (ECDD) program) ยกตัวอย่างเช่น กรณีที่ลูกค้ามีอาชีพเป็นนักการเมืองของประเทศอื่น (a foreign politically exposed person : PEP)

---

<sup>139</sup> The Australian Government the Treasury. (February 2017). Increasing Transparency of the Beneficial Ownership of Companies. Consultation Paper February 2017. สืบค้นจาก [https://treasury.gov.au/sites/default/files/2019-03/C2017-004\\_CP\\_Increasing\\_Transparency\\_of\\_the\\_Beneficial\\_Ownership\\_of\\_Companies.pdf](https://treasury.gov.au/sites/default/files/2019-03/C2017-004_CP_Increasing_Transparency_of_the_Beneficial_Ownership_of_Companies.pdf). เมื่อวันที่ 2 มิถุนายน 2563

<sup>140</sup> The Australian Government the Treasury. (February 2017).

<sup>141</sup> AUSTRAC. Beneficial Owners. สืบค้นจาก <https://www.austrac.gov.au/business/how-comply-and-report-guidance-and-resources/customer-identification-and-verification/beneficial-owners> เมื่อวันที่ 2 มิถุนายน 2563

### 3.4.2.2 การกำกับดูแลการจัดตั้งนิติบุคคลในประเทศอินเดีย

การจัดตั้งธุรกิจในประเทศอินเดียอยู่ภายใต้กฎหมายว่าด้วยบริษัท (Company Act 2013) และกำกับดูแลโดยกระทรวงกิจการบริษัท (Ministry of Corporate Affairs) ทั้งนี้ ธุรกิจใดก็ตามที่จะเปิดกิจการในประเทศอินเดียจะสามารถดำเนินกิจการได้ภายใน 30 วันหลังจากลงทะเบียนกับสำนักทะเบียนบริษัท (Registrar of Companies – ROC) นอกจากนี้แล้ว ภายใต้กฎหมายว่าด้วยบริษัทยังกำหนดให้ทุกบริษัทจะต้องรายงานงบการเงินประจำปี (financial statement) หรือกรรมการบริษัทจะต้องยื่นรายงานผลตอบแทนประจำปี (annual returns) กับสำนักทะเบียนบริษัทด้วย

อย่างไรก็ดี การจัดตั้งบริษัทเพื่อประกอบกิจการที่ถูกกฎหมายเพื่อใช้บังหน้าในการฟอกเงิน เป็นอีกหนึ่งปัญหาที่เกิดขึ้นในประเทศอินเดียเช่นเดียวกับหลาย ๆ ประเทศทั่วโลก โดยส่วนมากแล้ว จุดประสงค์ของการเปิดบริษัทดังกล่าวจะเป็นการลงทะเบียนจัดตั้งธุรกิจเพื่อใช้ในการเปลี่ยนเส้นทางการโอนเงินสกปรก (black money) จากแหล่งอื่นเข้ามาในบริษัท และถอนออกเพื่อเป็นค่าใช้จ่ายของบริษัท เพื่อปิดบังที่มาของเงินผิดกฎหมาย ดังนั้นหน่วยงานกำกับดูแลหรือกระทรวงกิจการบริษัทจึงมีอำนาจหน้าที่ในการสอดส่องดูแลธุรกิจเหล่านั้นเพื่อมิให้เป็นช่องทางของการฟอกเงิน

ทั้งนี้ภายใต้กฎหมายว่าด้วยบริษัท มาตรา 248<sup>142</sup> ได้ให้อำนาจต่อสำนักทะเบียนบริษัทสามารถถอดถอนรายชื่อบริษัทออกจากทะเบียนได้ หากตรวจพบว่าบริษัทดังกล่าวไม่มีการเคลื่อนไหวในการรายงานงบการเงินกับกระทรวงกิจการบริษัท เป็นระยะเวลาติดต่อกัน 2 ปีขึ้นไป และภายใต้บทบัญญัติของกฎหมายว่าด้วยบริษัท มาตรา 164<sup>143</sup> หากว่ากรรมการของบริษัทที่ขาดการยื่นผลตอบแทนประจำปีต่อกระทรวงเป็นเวลา

---

<sup>142</sup> section 248 (1) of the Companies Act, 2013 empowers the Registrar of Companies (“RoC”) to remove the name of company from the register of companies, if it has reasonable cause to believe that—

- (i) a company has failed to commence its business within one year of its incorporation
- (ii) a company is not carrying on any business or operation for a period of two immediately preceding financial years and has not made any application within such period for obtaining the status of a dormant company under section 455 of the Act
- (iii) the subscribers to the memorandum have not paid the subscription which they had undertaken to pay at the time of incorporation of a company and a declaration to this effect has not been filed within one hundred and eighty days of its incorporation under subsection (1) of section 10A; or
- (iv) the company is not carrying on any business or operations, as revealed after the physical verification carried out under sub-section (9) of section 12

<sup>143</sup> Section 164(2) of the Companies Act, 2013 No person who is or has been a director of a company which—(a) has not filed financial statements or annual returns for any continuous period of three financial years; or (b) has failed to repay the deposits accepted by it or pay interest thereon or to redeem any debentures on the due date or pay interest due thereon or pay any dividend declared and such failure to pay or redeem continues for one year or more, shall be eligible to be re-appointed as a director of that company or appointed in other company for a period of five years from the date on which the said company fails to do so.

ติดต่อกัน 3 ปีขึ้นไป จะไม่มีสิทธิได้รับการแต่งตั้งเป็นกรรมการของบริษัทนั้นหรือได้รับการแต่งตั้งเป็นกรรมการในบริษัทอื่นเป็นเวลาห้าปีนับจากวันที่บริษัทไม่ยื่นผลตอบแทน

อย่างไรก็ตาม ก่อนที่กระทรวงกิจการบริษัทจะพิจารณาตัดสิทธิกรรมการหรือเพิกถอนทะเบียนบริษัทออกนั้น สำนักทะเบียนบริษัทจะต้องแจ้งเตือนให้บริษัทดังกล่าวรับทราบก่อน เพื่อให้บริษัทได้มีการชี้แจงถึงการไม่ปฏิบัติตามกฎหมายดังกล่าวไม่ว่าจะเป็นการรายงานงบการเงินและการไม่ยื่นผลตอบแทนของกรรมการ พร้อมกับเปิดโอกาสให้มีการดำเนินการได้ภายในระยะเวลาที่กำหนด แต่หากยังไม่มีการดำเนินการใด ๆ ก็จะมีการเพิกถอนทะเบียนและตัดสิทธิกรรมการบริษัทโดยทันที

รัฐบาลประเทศอินเดียโดยนายกรัฐมนตรียังได้ตั้งหน่วยตรวจสอบ หรือ task force on shell company มีหน้าที่ในการตรวจสอบธุรกิจที่จัดตั้งขึ้นเพื่อประกอบกิจการบังหน้าเพื่อการฟอกเงิน<sup>144</sup> ซึ่งหน่วยตรวจสอบดังกล่าวถูกตั้งขึ้นมาในเดือนกุมภาพันธ์ พ.ศ. 2560 โดยมีกระทรวงกิจการบริษัทและกรมสรรพากรเป็นประธานและทำงานร่วมกับหน่วยงานภาครัฐอีกหลายแห่ง ทั้งนี้ จากการตรวจสอบจำนวนบริษัทที่ลงทะเบียนทั้งหมด พบว่า

- บริษัท 16,537 แห่ง มีส่วนเกี่ยวข้องในกิจกรรมที่ผิดกฎหมาย
- บริษัท 16,739 แห่ง มีรายชื่อกรรมการเหมือนกัน หรือมีรายชื่อกรรมการร่วมกัน
- บริษัท 80,670 แห่ง เป็นบริษัทต้องสงสัยโดยการตรวจสอบของสำนักงานสืบสวนสอบสวนการทุจริต (serious fraud investigation office : SFIO) โดยวัดตามสิ่งบ่งชี้การตรวจสอบการทุจริต (red flag indicators) (รายละเอียดตามกล่องข้อความที่ 3.4)

---

<sup>144</sup> Ankitasingla18. 12 Mar 2019.

จากผลการตรวจสอบของ task force ดังกล่าวส่งผลให้ ในปี พ.ศ. 2560-2561 กระทรวงกิจการ บริษัทได้มีการเพิกถอนทะเบียนบริษัทจำนวนกว่า 200,000 แห่ง ออกจากสำนักทะเบียนบริษัท เนื่องจก ไม่มีการส่งรายงานงบการเงินติดต่อกันเป็นเวลา 2 ปี และมีกรรมการบริษัทกว่า 300,000 ราย ถูกตัดสิทธิ จากการเป็นกรรมการบริษัทเนื่องจากไม่ยื่นรายงานผลตอบแทนประจำปีเป็นเวลา 3 ปีติดต่อกัน ด้วยเหตุผล ที่ว่าบริษัทอาจปิดกิจการไปแล้ว หรือบริษัทอาจไม่ได้มีการทำกิจกรรมใด ๆ เป็นระยะเวลาติดต่อกัน 2 ปี รวมทั้งเพื่อป้องกันการเปิดธุรกิจบังหน้าในการฟอกเงินด้วย

#### กล่องข้อความที่ 3.4

##### ตัวอย่างสิ่งบ่งชี้การฟอกเงิน (money laundering red flags) ของประเทศอินเดีย

1. มีการซื้อทองคำเกิดขึ้นแบบฉับพลัน และนำไปสู่กิจกรรมอื่น ๆ เช่น ทำให้มีเงินสดเข้าสู่บัญชีผู้ค้าทองคำ เพื่อนร่วมงาน และสมาชิกในครอบครัว
2. มีการฝากเงินสดในธนาคารหลายสาขา รวมทั้งมีความพยายามในการจัดการบัญชีเงินฝากในปริมาณที่ไม่มาก เพื่อหลีกเลี่ยงการตรวจสอบ
3. มีการบริจาคเงินให้กับวัดหรือสถานที่ศักดิ์สิทธิ์ในปริมาณมาก
4. มีการเปิดบัญชีใหม่ในชื่อของบริษัทร่วม หรือสมาคมที่น่าเชื่อถือ (ผู้รับผลประโยชน์ที่แท้จริง (beneficial ownership) บุคคลผู้มีอำนาจในการลงลายมือชื่อ)
5. มีเงินฝากประจำย้อนหลังในช่วง 3 เดือนที่ผ่านมาในวงเงินที่สูง พร้อมกับมีการขอสินเชื่อจำนวนมาก
6. มีการจ่ายเงินล่วงหน้าให้กับพนักงานและบัญชีของบุคคลที่สามในปริมาณสูง หรือมีการสร้างบัญชีเงินเดือนหลายบัญชีสำหรับพนักงานบริษัท 1 คน
7. มีการบริจาคเงินให้กับพรรคการเมืองในมูลค่ามหาศาล รวมทั้งมีการซื้อสินทรัพย์หรือสินค้าที่มีมูลค่าสูง โดยที่ไม่ได้เกี่ยวกับกิจกรรมการเลือกตั้ง

ที่มา : Khanna, S. U. V. E. E. R. (2016, December 14). Demonetisation: How Banks Can Sift 'Red Flags' Of Innovative Money Laundering Methods. สืบค้นจาก <http://www.forbesindia.com/article/special/demonetisation-how-banks-can-sift-red-flags-of-innovative-money-laundering-methods/45103/1> เมื่อวันที่ 10 ธันวาคม 2562

นอกจาก การเพิกถอนบริษัทและการตัดสิทธิกรรมการบริษัทในกรณีที่บริษัทไม่มีการส่งงบการเงินและ กรรมการไม่ยื่นรายงานผลตอบแทนประจำปีติดต่อกันแล้ว กระทรวงกิจการบริษัทยังให้ความสำคัญ ในการตรวจสอบผู้รับผลประโยชน์แท้จริง (beneficial owner) ซึ่งเป็นไปตามคำแนะนำ ของ FATF ข้อ 24<sup>145</sup> เกี่ยวกับความโปร่งใสและผู้รับประโยชน์ที่แท้จริง (beneficial owner) ของนิติบุคคล โดยภายใต้

<sup>145</sup> FATF RECOMMENDATIONS 24. Transparency and beneficial ownership of legal persons

Countries should take measures to prevent the misuse of legal persons for money laundering or terrorist financing. Countries should ensure that there is adequate, accurate and timely information on the beneficial ... (ต่อหน้าถัดไป)



กฎหมายว่าด้วยบริษัท (Company Act 2013) มาตรา 90<sup>146</sup> มุ่งประเด็นเกี่ยวกับการตรวจสอบ การถือหุ้น หากมีความสงสัยเกิดขึ้นว่าอาจมีการปิดบังผู้รับผลประโยชน์แท้จริง (beneficial owner) หน่วยงาน สามารถแต่งตั้งบุคคลที่มีความเชี่ยวชาญให้ตรวจสอบเป็นรายกรณีไป เพื่อป้องกันมิให้ใช้นิติบุคคล บังหน้าเพื่อการฟอกเงิน

### 3.4.2.3 การกำกับดูแลการจัดตั้งนิติบุคคลในสหราชอาณาจักร<sup>147</sup>

ปัญหาการจัดตั้งธุรกิจบังหน้าเป็นอีกหนึ่งปัญหาที่เกิดขึ้นในสหราชอาณาจักรไม่ต่างจากทุกประเทศ ทั่วโลก จากการศึกษาองค์กรความโปร่งใสสากล (Transparency International) พบว่าในปี ค.ศ. 2017 บริษัท 766 แห่งในสหราชอาณาจักรเกี่ยวข้องกับการคอร์รัปชันและฟอกเงิน มูลค่ารวมกัน 8 หมื่นล้านปอนด์

ด้วยปัญหาการจัดตั้งธุรกิจบังหน้า ไม่ว่าจะเพื่อการโยกย้ายเงินผิดกฎหมาย การเลี่ยงภาษีหรือ การก่อการร้ายข้ามแดน ทำให้สหราชอาณาจักรได้ออกแบบโครงสร้างการคัดกรองผู้รับประโยชน์ ที่แท้จริงของบริษัท (beneficial owner) ลักษณะการจดทะเบียนธุรกิจแบบสาธารณะและรวมศูนย์ข้อมูล ซึ่งเป็นประเทศเดียวในโลกที่ดำเนินการในลักษณะนี้เพื่อป้องกันการฟอกเงินผ่านนิติบุคคล โดยในส่วนนี้ จะเป็นการศึกษาแนวทางการจดทะเบียนธุรกิจของสหราชอาณาจักรว่ามีแนวทางการจดทะเบียนในรูปแบบ สาธารณะและรวมศูนย์ข้อมูลจะสามารถคัดกรอง และติดตาม (tracing) โดยผู้รับประโยชน์ที่แท้จริง (beneficial owner) อย่างไร

การจดทะเบียนธุรกิจในสหราชอาณาจักรอยู่ภายใต้กฎหมายว่าด้วยบริษัท (Companies Act 2006) โดยมีหน่วยงานกำกับดูแลบริษัท (Companies House) เป็นผู้กำกับดูแลการจดทะเบียนบริษัท จากปัญหา ร้ายแรงเกี่ยวกับการจัดตั้งนิติบุคคลบังหน้าเพื่อการฟอกเงินที่เกิดขึ้นในสหราชอาณาจักรดังที่กล่าวมาข้างต้น หน่วยงานกำกับดูแลบริษัทมีอำนาจตามกฎหมายฉบับนี้ จึงได้มีการพัฒนาระบบการรายงานผู้รับประโยชน์ที่ แท้จริง (beneficial owner) ขึ้นในปี ค.ศ. 2016

---

(ต่อจากหน้าที่แล้ว)... ownership and control of legal persons that can be obtained or accessed in a timely fashion by competent authorities. In particular, countries that have legal persons that are able to issue bearer shares or bearer share warrants, or which allow nominee shareholders or nominee directors, should take effective measures to ensure that they are not misused for money laundering or terrorist financing. Countries should consider measures to facilitate access to beneficial ownership and control information by financial institutions and DNFBPs undertaking the requirements set out in Recommendations 10 and 22.

<sup>146</sup> Section 90 of the Companies Act, 2013 Investigation of beneficial ownership of shares in certain cases. Where it appears to the Central Government that there are reasons so to do, it may appoint one or more competent persons to investigate and report as to beneficial ownership with regard to any share or class of shares and the provisions of section 216 shall, as far as may be, apply to such investigation as if it were an investigation ordered under that section.

<sup>147</sup> Britain, G. (2017). Summary guide for companies - register of people with significant control. Department for Business, Energy and Industrial Strategy. สืบค้นจาก [https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment\\_data/file/621568/170622\\_NON-STAT\\_Summary\\_Guidance\\_4MLD\\_Final.pdf](https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/621568/170622_NON-STAT_Summary_Guidance_4MLD_Final.pdf) เมื่อวันที่ 10 ธันวาคม 2562

ระบบดังกล่าวเรียกว่า People with Significant Control (PSC) หรือ ระบบการรายงานผู้ที่ควบคุมบริษัทที่แท้จริง โดยเป็นรูปแบบของระบบสาธารณะที่เปิดเผยมูลข้อมูลสู่สาธารณะอย่างโปร่งใส (Publicly Available) ผู้คนทั่วไปสามารถเข้าถึงข้อมูลได้ยกเว้นข้อมูลส่วนตัว เช่น ที่อยู่ และวันเกิด เป็นต้น ทั้งนี้ กฎหมายฉบับนี้ให้นิยามว่า PSC คือ บุคคลธรรมดาที่มีคุณสมบัติดังต่อไปนี้

- ถือสัดส่วนบริษัทมากกว่าร้อยละ 25 ทั้งทางตรงและทางอ้อม
- มีสิทธิออกเสียงในการประชุมของบริษัทมากกว่า 1 ใน 4 ของผู้มีสิทธิออกเสียงทั้งทางตรงและทางอ้อม
- เป็นผู้ที่มีสิทธิแต่งตั้งหรือปลดคณะกรรมการบริษัท
- เป็นผู้ที่มีอำนาจในการควบคุมดูแลบริษัท
- มีอำนาจควบคุมนิติบุคคลซึ่งมีคุณสมบัติข้างต้นอีกชั้นหนึ่ง

อนึ่ง บริษัทที่ต้องการที่จะประกอบการในสหราชอาณาจักร จะต้องแจ้งข้อมูล PSC ได้แก่ ชื่อ วันเกิด สัญชาติ ที่อยู่ วันที่ PSC เข้ามามีบทบาทในบริษัท และจะต้องอธิบายถึงมีคุณสมบัติของ PSC ใน 5 ข้อข้างต้น โดยผู้ที่ไม่ปฏิบัติตามจะได้รับโทษปรับหรือจำคุกสูงสุดไม่เกิน 2 ปี

การศึกษาในปี ค.ศ. 2019 ของ Department of Business, Energy and Industrial Strategy พบว่าระหว่างปี ค.ศ. 2016-2019 มีผู้ลงทะเบียนแล้ว 903 แห่ง ส่งผลดีให้แก่ผู้บังคับใช้กฎหมายซึ่งรวมถึงหน่วยงานตรวจสอบเกี่ยวกับการจัดตั้งนิติบุคคลทั้งหน้าและการฟอกเงิน (law enforcement organizations) ในการตรวจสอบและติดตามผู้รับประโยชน์ที่แท้จริง (beneficial owner) นอกจากนี้ สถาบันการเงินและบุคคลทั่วไปยังสามารถเข้าถึงข้อมูลได้ โดยพบว่าข้อมูลดังกล่าวเป็นประโยชน์ต่อการดำเนินธุรกิจต่าง ๆ อีกด้วย

สังเกตได้ว่า ระบบการจดทะเบียน PSC ของสหราชอาณาจักรเป็นระบบที่จะต้องเปิดเผยข้อมูลของผู้ที่ได้รับผลประโยชน์จากการจัดตั้งนิติบุคคลที่แท้จริง โดยการเปิดเผยต่อสาธารณะ จึงทำให้ข้อมูลดังกล่าวได้รับการตรวจสอบจากหน่วยงานกำกับดูแลต่างๆ เพื่อตรวจสอบความถูกต้องภายใต้ระบบของกฎหมายที่เกี่ยวข้องอื่นๆ ซึ่งก่อให้เกิดความโปร่งใสอย่างแท้จริง

### 3.4.3 การกำกับดูแลใบหุ้นในต่างประเทศ

การศึกษาในส่วนนี้เป็นการวิเคราะห์แนวทางการกำกับดูแลหุ้นในประเทศอังกฤษ สหรัฐอเมริกา และประเทศสวิตเซอร์แลนด์เพื่อใช้เป็นแนวทางในการกำกับดูแลใบหุ้นในประเทศไทย โดยเฉพาะการกำกับดูแลหุ้นชนิดไม่ระบุชื่อผู้ถือ

#### 3.4.3.1 การกำกับดูแลใบหุ้นในประเทศอังกฤษ

การกำกับดูแลหุ้นในประเทศอังกฤษอยู่ภายใต้กฎหมาย Companies Act 2006 โดยใบหุ้นสามารถจำแนกได้เป็นสองประเภท ได้แก่ ใบหุ้นชนิดระบุชื่อ (registered share) และใบหุ้นชนิดไม่ระบุชื่อ (bearer

share) ทั้งนี้กฎหมายว่าด้วยการจัดตั้งบริษัทของประเทศอังกฤษยังอนุญาตให้บริษัทสามารถออกใบหุ้นประเภทไม่ระบุชื่อ (bearer share) แก่ผู้ถือหุ้นได้ แต่จะอยู่ภายใต้การกำกับดูแลของบริษัทผู้ออกใบหุ้นชนิดไม่ระบุชื่อ (bearer share) ตามมาตรา 122<sup>148</sup> ของกฎหมายว่าด้วยการจัดตั้งบริษัทกำหนดว่าหากมีการออกหุ้นไม่ระบุชื่อ (bearer share) บริษัทจะต้องมีรายละเอียดของหุ้นเพียงวันที่ออกใบหุ้นเท่านั้น แต่ยังไม่สามารถระบุชื่อในสมุดทะเบียนผู้ถือหุ้นของบริษัทได้ ระบุได้เพียงแค่ “ผู้ถือ” เท่านั้น

อย่างไรก็ตาม แม้กฎหมายว่าด้วยการจัดตั้งบริษัทของประเทศอังกฤษจะไม่ได้ห้ามไม่ให้มีการออกหุ้นชนิดไม่ระบุชื่อ (bearer share) แต่หุ้นประเภทดังกล่าวกลับไม่เป็นที่นิยมมากนัก ด้วยปัญหาหลายประการ เช่น ความยากลำบากในการติดต่อกับผู้ถือหุ้นที่แท้จริงหากเกิดปัญหาใดๆ ที่จำเป็นต้องตรวจสอบ การควบคุมสิทธิในการออกเสียงของผู้ถือหุ้นไม่สามารถทำได้ ความเสี่ยงต่อการสูญหายหรือลักขโมยใบหุ้นชนิดไม่ระบุชื่อ (bearer share) เพราะใบหุ้นชนิดดังกล่าวสามารถโอนสิทธิให้แก่บุคคลใดก็ได้เพียงการส่งมอบเท่านั้น

อนึ่ง การกำกับดูแลการถือหุ้นในบริษัท มีข้อกำหนดให้บริษัทจะต้องมีการเก็บข้อมูลของผู้ถือหุ้นทั้งในรูปแบบสมุดบัญชีผู้ถือหุ้นหรือในรูปแบบอื่นที่สามารถเก็บรักษาได้ นอกจากนี้แล้วสมุดทะเบียนผู้ถือหุ้นจะถูกเก็บไว้ที่สำนักงานจดทะเบียนหุ้นส่วนบริษัท (register office) ทั้งนี้การเก็บข้อมูลผู้ถือหุ้นจะต้องปฏิบัติตามกฎหมายว่าด้วยการจัดตั้งธุรกิจตามมาตรา 113<sup>149</sup> ซึ่งกำหนดให้บริษัทเก็บการจดทะเบียนผู้ถือหุ้น

---

<sup>148</sup> Companies Act 2006 122 Share warrants

(1) On the issue of a share warrant the company must—

(a) enter in the register of members—

(i) the fact of the issue of the warrant,

(ii) a statement of the shares included in the warrant, distinguishing each share by its number so

long as the share has a number, and

(iii) the date of the issue of the warrant, and (b) amend the register, if necessary, so that no person

is named on the register as the holder of the shares specified in the warrant.

(2) Until the warrant is surrendered, the particulars specified in subsection (1)(a) are deemed to be those required by this Act to be entered in the register of members.

(3) The bearer of a share warrant may, if the articles of the company so provide, be deemed a member of the company within the meaning of this Act, either to the full extent or for any purposes defined in the articles.

(4) Subject to the company's articles, the bearer of a share warrant is entitled, on surrendering it for cancellation, to have his name entered as a member in the register of members.

(5) The company is responsible for any loss incurred by any person by reason of the company entering in the register the name of a bearer of a share warrant in respect of the shares specified in it without the warrant being surrendered and cancelled.

(6) On the surrender of a share warrant, the date of the surrender must be entered in the register.

<sup>149</sup> Companies Act 2006 113 Register of members

(1) Every company must keep a register of its members.

(2) There must be entered in the register—

ของบริษัทไว้ โดยต้องระบุนายการที่จดทะเบียนต้องมี ชื่อ ที่อยู่ และวันที่เข้ามาเป็นผู้ถือหุ้น และวันที่ขาดจากการเป็นผู้ถือหุ้น รวมทั้งบุคคลภายนอกหรือว่าผู้ถือหุ้นด้วยกันสามารถตรวจสอบสมุดทะเบียนผู้ถือหุ้นเพื่อดูรายละเอียดของผู้ถือหุ้นได้ แต่กรณีบุคคลภายนอกจะมีการเสียค่าธรรมเนียมในการเข้าตรวจสอบ

### 3.4.3.2 การกำกับดูแลใบหุ้นในประเทศสหรัฐอเมริกา<sup>150</sup>

การกำกับดูแลใบหุ้นในประเทศสหรัฐอเมริกาอยู่ภายใต้กฎหมายกลางของรัฐบาล Model Business Corporation Act (MBCA) ซึ่งถือว่าเป็นต้นแบบในการร่างกฎหมายเพื่อบังคับใช้กับการจดทะเบียนบริษัทในแต่ละรัฐ ทั้งนี้การถือหุ้นในบริษัทกำหนดสิทธิให้ผู้ถือหุ้นมีสิทธิ 3 ประการได้แก่ 1. สิทธิในการได้รับเงินปันผล 2. สิทธิในการควบคุมการทำงานของบริษัท และ 3. สิทธิที่จะได้รับทรัพย์สินของบริษัทคืนในกรณีที่มีการเลิกกิจการ

อนึ่งประเภทของใบหุ้นในสหรัฐอเมริกามี 2 ประเภท ได้แก่ ใบหุ้นระบุชื่อ (registered share) และใบหุ้นไม่ระบุชื่อ (bearer share) แต่กฎหมายบริษัทในมลรัฐต่าง ๆ มักจะกำหนดให้มีการจดทะเบียนหรือให้ออกใบหุ้นชนิดระบุชื่อ (registered share) เท่านั้น เพราะการออกหุ้นไม่ระบุชื่อ (bearer share) ทำให้เกิดปัญหาในหลายด้าน เช่น การกำกับดูแลในด้านภาษี และการฟอกเงิน เพราะเนื่องมาจากการไม่เปิดชื่อของผู้ถือหุ้น ทำให้ไม่สามารถตรวจสอบความเป็นเจ้าของที่แท้จริงได้

นอกจากนี้แล้ว ตั้งแต่เกิดเหตุการณ์ 911 ทำให้การกำกับดูแลการถือหุ้นชนิดไม่ระบุชื่อ (bearer share) ของผู้ถือหุ้นเริ่มเข้มงวดขึ้น โดยรัฐบาลของสหรัฐอเมริกาเล็งเห็นว่าหุ้นชนิดไม่ระบุชื่อ (bearer share) เป็นการสร้างปัญหาในการกำกับดูแลในด้านความปลอดภัยของประเทศอย่างมากทั้งในด้านการก่อการร้ายและการฟอกเงิน ซึ่งเดลาแวร์ (Delaware) เป็นรัฐแรกในสหรัฐอเมริกาที่ห้ามไม่ให้มีการออกใบหุ้นชนิดไม่ระบุชื่อ (bearer share) ตั้งแต่ปี พ.ศ.2545 และในปัจจุบันหุ้นชนิดไม่ระบุชื่อ (bearer share) ถูกห้ามไม่ให้มีการออกในสหรัฐอเมริกา<sup>151</sup>

- 
- (a) the names and addresses of the members,
  - (b) the date on which each person was registered as a member, and
  - (c) the date at which any person ceased to be a member.

(3) In the case of a company having a share capital, there must be entered in the register, with the names and addresses of the members, a statement of—

- (a) the shares held by each member, distinguishing each share—
  - (i) by its number (so long as the share has a number), and
  - (ii) where the company has more than one class of issued shares, by its class, and
- (b) the amount paid or agreed to be considered as paid on the shares of each member.

<sup>150</sup> Chen, J. (2019, April 1). *Bearer Share*. สืบค้นจาก [https://www.investopedia.com/terms/b/bearer\\_share.asp](https://www.investopedia.com/terms/b/bearer_share.asp) เมื่อวันที่ 28 มกราคม 2563

<sup>151</sup> United States Beneficial Ownership Transparency. (2015). สืบค้นจาก [https://www.transparency.org/files/content/publication/2015\\_BOCountryReport\\_US.pdf](https://www.transparency.org/files/content/publication/2015_BOCountryReport_US.pdf). เมื่อวันที่ 28 มกราคม 2563

### 3.4.3.3 การกำกับดูแลใบหุ้นในประเทศสวิตเซอร์แลนด์<sup>152</sup>

กฎหมายการกำกับดูแลการออกหุ้นอยู่ภายใต้ Federal Act 2015 ในอดีตกำหนดให้บริษัทที่จดทะเบียนในประเทศสวิตเซอร์แลนด์สามารถออกหุ้นชนิดไม่ระบุชื่อ (bearer share) ได้ แต่ผู้ถือหุ้นประเภทนี้จะต้องรายงานการถือหุ้นต่อบริษัทภายในหนึ่งเดือนและต้องเปิดเผยตัวตนของเจ้าของผลประโยชน์ (หากผู้ถือหุ้นมีรายได้ถึงเกณฑ์ 25% ของทุนหรือหุ้นนั้นมีสิทธิออกเสียง) โดยจะต้องรายงานชื่อและลงทะเบียนเพื่อเก็บไว้ที่บริษัทเป็นเวลา 10 ปี เพื่อป้องกันการฟอกเงิน

ต่อมาเมื่อวันที่ 21 มิถุนายน พ.ศ. 2562 รัฐบาลมีการผ่านร่างกฎหมายฉบับใหม่เพื่อบังคับใช้ในปี พ.ศ. 2563 ซึ่งกฎหมายดังกล่าวคือ The Global Forum Act มีวัตถุประสงค์เพื่อความโปร่งใส โดยให้มีการแลกเปลี่ยนข้อมูลเพื่อใช้ในการกำกับดูแลด้านภาษี ทั้งนี้จากการประกาศใช้พระราชบัญญัติฉบับนี้ทำให้เกิดการเปลี่ยนแปลงหลายประการ ดังนี้

- หุ้นชนิดไม่ระบุชื่อ (bearer share) ถูกยกเลิกแต่ก็มีข้อยกเว้นในกรณีที่หุ้นไม่ระบุชื่อ (bearer share) เป็นหุ้นที่อยู่ในบริษัทที่จดทะเบียนกับตลาดหลักทรัพย์ และสำหรับผู้ถือหุ้นที่ออกในรูปแบบของหลักทรัพย์ที่เป็นตัวกลาง
- ผู้ถือหุ้นชนิดไม่ระบุชื่อ (bearer share) เดิมจะยังไม่ถูกยกเลิกใบหุ้นในทันที แต่สามารถที่จะนำใบหุ้นชนิดไม่ระบุชื่อ (bearer share) ไปแจ้งเปลี่ยนเป็นหุ้นจดทะเบียน (registered share) ได้แต่ถ้าภายหลัง 18 เดือนหลังจากที่มีพระราชบัญญัติฉบับใหม่นี้มีผลบังคับใช้ ผู้ถือหุ้นชนิดไม่ระบุชื่อ (bearer share) ยังไม่ได้ไปเปลี่ยนประเภทของหุ้น หุ้นชนิดไม่ระบุชื่อ (bearer share) จะถูกแปลงเป็นหุ้นที่จดทะเบียนโดยอัตโนมัติ
- ผู้ถือหุ้นที่ไม่ปฏิบัติตามหน้าที่ในการรายงานเพื่อเปิดเผยข้อมูลตามพระราชบัญญัติที่ประกาศบังคับใช้ใหม่นี้ และผู้ที่ไม่เปลี่ยนแปลงประเภทหุ้นตามกฎหมายใหม่ หุ้นนั้นจะถือว่าเป็นหุ้นที่มีความเสี่ยง
- การละเมิดข้อกำหนดเกี่ยวกับการไม่เปิดเผยข้อมูลเกี่ยวกับการถือหุ้นอาจส่งผลให้มีการลงโทษทางอาญาได้
- สมาชิกของฝ่ายบริหารหรือกรรมการผู้จัดการที่จงใจไม่เก็บข้อมูลผู้รับประโยชน์ที่แท้จริง (beneficial owner) ของหุ้นจดทะเบียน (registered share) ไว้ในทะเบียนผู้ถือหุ้นจะถูกลงโทษปรับ

---

<sup>152</sup> Glanzmann, L., & Spoerle, P. (2019, July 17). Switzerland: Abolition of Bearer Shares and Criminal Sanctions for Board Members and Shareholders. สืบค้นจาก <https://globalcompliancenews.com/abolition-bearer-shares-criminal-sanctions-board-members-shareholders-20190624/>. เมื่อวันที่ 28 มกราคม 2563

### 3.5 สรุปผลการศึกษา

#### 3.5.1 แนวโน้มการฟอกเงินผ่านนิติบุคคลที่ไม่มีการประกอบธุรกิจจริง และผ่านธุรกิจบังหน้า

จากการวิเคราะห์ข้อมูลคำสั่งยึดและอายัดทรัพย์สินในช่วง ปี พ.ศ. 2555–2562 ของสำนักงาน ป.ง. จำนวน 1,383 คำสั่ง พบนิติบุคคลเข้ามาเกี่ยวข้องในความผิดมูลฐานมากถึง 201 แห่ง โดยในปี พ.ศ. 2555 มีจำนวนนิติบุคคลเข้ามาเกี่ยวข้องกับการฟอกเงินเพียง 3 ราย ขณะที่ในปี พ.ศ. 2560 มีจำนวนมากถึง 42 ราย และกลับลดจำนวนลงในปี พ.ศ. 2561-2562 แต่เมื่อนับรวมกันแล้วมีจำนวนถึง 38 ราย นั้นอาจหมายถึงแนวโน้มที่อาชญากรหรือผู้กระทำความผิดเริ่มใช้นิติบุคคลทั้งที่มีการประกอบกิจการจริงและธุรกิจบังหน้ามาใช้ในการฟอกเงินเพิ่มมากขึ้น

อนึ่งหากจำแนกนิติบุคคลที่เกี่ยวข้องกับการฟอกเงินดังกล่าวพบว่า นิติบุคคลส่วนมากเกี่ยวข้องกับ การกระทำความผิดมูลฐานฉ้อโกง<sup>153</sup> กล่าวคือ มีจำนวนบริษัทมากถึง 130 แห่งที่ถูกตั้งขึ้นมาบังหน้าเพื่อใช้ ฉ้อโกงภาษี ฉ้อโกงสถาบันการเงิน รวมถึงเปิดบริษัทบังหน้าเพื่อหลอกลวงและฉ้อโกงประชาชน รองลงมา คือ มีนิติบุคคลที่เกี่ยวข้องกับคดีทุจริตต่อหน้าที่<sup>154</sup> มีจำนวน 36 แห่ง และนิติบุคคลเกี่ยวข้องในคดียาเสพติด<sup>155</sup> จำนวน 14 แห่ง โดยนิติบุคคลเหล่านี้ถูกจัดตั้งขึ้นมาบังหน้าเพื่อใช้ในการรับเงินโอนเงินที่ได้จากการกระทำความผิดในคดีทุจริตและคดีที่เกี่ยวข้องกับยาเสพติด

ทั้งนี้หากวิเคราะห์ข้อมูลจากการดำเนินคดีมูลฐานความผิดเกี่ยวกับยาเสพติด การฉ้อโกงประชาชน และคดีการทุจริตของเจ้าหน้าที่เฉพาะในปี พ.ศ. 2561 ของสำนักงานตำรวจแห่งชาติ กรมสอบสวนคดีพิเศษ กองบังคับการปราบปรามการกระทำความผิดเกี่ยวกับอาชญากรรมทางเศรษฐกิจ (บก.ปอศ.) สำนักงาน คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (สำนักงาน ป.ป.ช.) พบ**คดีความผิดยาเสพติด มากถึง 25,422 คดี คดีฉ้อโกงประชาชน 12 คดี และคดีที่เกี่ยวข้องกับการทุจริตของเจ้าพนักงานของรัฐ/**

---

<sup>153</sup> พระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน พ.ศ. 2542 และที่แก้ไขเพิ่มเติม มาตรา 3 ในพระราชบัญญัตินี้ “ความผิดมูลฐาน” หมายความว่า

(3) ความผิดเกี่ยวกับการฉ้อโกงประชาชนตามประมวลกฎหมายอาญาหรือความผิดตามกฎหมายว่าด้วยการกู้ยืมเงินที่เป็นการฉ้อโกงประชาชน

(18) ความผิดเกี่ยวกับการลักทรัพย์ กรรโชก ริดเอาทรัพย์ ชิงทรัพย์ ปล้นทรัพย์ ฉ้อโกง หรือยกยอก ตามประมวลกฎหมายอาญา อันมีลักษณะเป็นปกติธุระ

<sup>154</sup> พระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน พ.ศ. 2542 และที่แก้ไขเพิ่มเติม มาตรา 3 ในพระราชบัญญัตินี้ “ความผิดมูลฐาน” หมายความว่า

(5) ความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ หรือความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ในการยุติธรรมตามประมวลกฎหมายอาญา ความผิดตามกฎหมายว่าด้วยความผิดของพนักงานในองค์การหรือหน่วยงานของรัฐ หรือความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ที่หรือทุจริตต่อหน้าที่ตามกฎหมายอื่น

<sup>155</sup> พระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน พ.ศ. 2542 และที่แก้ไขเพิ่มเติม มาตรา 3 ในพระราชบัญญัตินี้ “ความผิดมูลฐาน” หมายความว่า

(1) ความผิดเกี่ยวกับยาเสพติดตามกฎหมายว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามยาเสพติดหรือกฎหมายว่าด้วยมาตรการ ในการปราบปรามผู้กระทำความผิดเกี่ยวกับยาเสพติด

เจ้าหน้าที่ของรัฐอีกจำนวน 408 คดี แม้ว่าคดีเหล่านี้ อาจไม่ได้เกี่ยวกับการฟอกเงินทุกคดีแต่ถือเป็นภัยคุกคามสำคัญที่จะทำให้แนวโน้มการฟอกเงินมากขึ้นได้ และอาจมีการใช้นิติบุคคลเข้ามาบังหน้าเพื่อใช้เป็นอีกหนึ่งเครื่องมือในการฟอกเงินได้ หากกระบวนการตรวจสอบผู้รับประโยชน์ที่แท้จริงและการกำกับดูแลการจัดตั้งบริษัทยังไม่เข้มงวดมากพอ

### 3.5.2 ความเสี่ยงของการจัดตั้งนิติบุคคลที่อาจถูกใช้บังหน้าเพื่อการฟอกเงินในประเทศไทย

การจดทะเบียนจัดตั้งนิติบุคคลในประเทศไทยอยู่ภายใต้การกำกับดูแลของกรมพัฒนาธุรกิจการค้า ทั้งนี้กระทรวงพาณิชย์เป็นหน่วยงานที่มีนโยบายในการอำนวยความสะดวกเพื่อให้การจดทะเบียนจัดตั้งธุรกิจสามารถทำได้ง่ายและมีขั้นตอนการตรวจสอบที่ไม่ยุ่งยาก เพื่อส่งเสริมให้มีการจดทะเบียนจัดตั้งบริษัทเพื่อกระตุ้นเศรษฐกิจ ดังนั้น การอำนวยความสะดวกโดยกำหนดระยะเวลาการดำเนินการจดทะเบียนจัดตั้งธุรกิจโดยเฉลี่ยไม่เกิน 6 วัน อาจทำให้เกิดความไม่รอบคอบในการตรวจสอบให้ผู้กระทำความผิดใช้เป็นช่องว่างในกรณีดังต่อไปนี้

- การตรวจสอบที่อยู่ที่ถูกใช้เป็นสถานที่ในการจัดตั้งบริษัทว่าที่อยู่นั้นมีลักษณะที่เอื้ออำนวยต่อการประกอบธุรกิจหรือไม่ เห็นได้จากในคดีฉ้อโกงประชาชนที่อยู่ที่ถูกใช้ในการประกอบธุรกิจบางแห่งเป็นบ้านร้าง หรือเป็นเพียงห้องเช่าที่มีขนาดเล็ก
- การตรวจสอบบัตรประจำตัวประชาชนเพื่อยืนยันตัวตนที่แท้จริงของผู้จดทะเบียนจัดตั้งบริษัท ซึ่งพบว่าบางกรณีมีการสวมบัตรประชาชนบุคคลที่เสียชีวิตไปแล้ว หรือการนำบัตรประจำตัวผู้อื่นมาใช้ในการจดทะเบียนจัดตั้งบริษัท

การตรวจสอบการรับรองการลงลายมือชื่อของกรรมการบริษัท และการตรวจสอบบริษัทหลังจากที่ได้จดทะเบียนจัดตั้งบริษัทไปแล้วสามารถจำแนกปัญหาที่อาจเกิดขึ้นได้ดังนี้

- การรับรองการลงลายมือชื่อของกรรมการบริษัทต่อหน้าบุคคลตามที่กฎหมายกำหนด เช่น ทนายความ เนติบัณฑิตไทย ผู้รับอนุญาตประกอบวิชาชีพบัญชี เป็นต้น เพื่อรับรองว่าลายมือชื่อนั้นเป็นลายมือที่ถูกต้อง และรับรองเอกสารประกอบการจดทะเบียนตามใบคำขอจดทะเบียนนิติบุคคลได้ ทั้งนี้การอำนวยความสะดวกดังกล่าวอาจเป็นช่องทางให้เกิดการรับรองเท็จขึ้นได้
- จากสถิติการตรวจสอบพฤติกรรมของบริษัทที่เข้าข่ายการเป็นนอมินีมีของกรมพัฒนาธุรกิจการค้า พบเพียงปีละ 2-15 ราย นั่นอาจตีความได้สองกรณี กรณีแรกจำนวนนอมินีที่เปิดบริษัทบังหน้ามีจำนวนน้อย หรือกรณีที่สอง กลไกการตรวจสอบพฤติกรรมของบริษัทที่เข้าข่ายการเป็นนอมินีไม่มีประสิทธิภาพมากพอ กล่าวคือ ยังไม่มีกลไกการตรวจสอบผู้รับประโยชน์ที่แท้จริง (beneficial owner)

- ใบหุ้นชนิดไม่ระบุชื่อ (bearer share) เป็นใบหุ้นที่ไม่มีการเปิดเผยข้อมูลผู้ถือหุ้น และบริษัทจำกัดไม่ได้มีการปรับปรุงข้อมูลของผู้ถือหุ้นในสมุดทะเบียนผู้ถือหุ้นให้เป็นปัจจุบัน ทำให้การตรวจสอบว่าผู้ใดเป็นผู้ถือหุ้นชนิดไม่ระบุชื่อ (bearer share) ที่แท้จริงทำได้ยาก และการโอนหุ้นชนิดไม่ระบุชื่อ (bearer share) ทำได้ง่ายเพียงแค่การส่งมอบระหว่างผู้โอนกับผู้รับโอนโดยที่ไม่จำเป็นต้องแจ้งให้บริษัททราบ ในส่วนนี้จึงอาจเป็นช่องทางให้ผู้กระทำความผิดสามารถนำไปใช้เพื่อการฟอกเงินได้
- การไม่ส่งงบการเงิน ตามกฎหมายการจดทะเบียนนิติบุคคลกำหนดให้บริษัทมีหน้าที่ต้องส่งบัญชีงบการเงินแก่กรมพัฒนาธุรกิจการค้าในทุกรอบ 12 เดือน ซึ่งหากบริษัทใดไม่ส่งติดต่อกันเกิน 3 ปี กรมพัฒนาธุรกิจการค้าจะทำการตรวจสอบและขีตชื่อบริษัทออกจากทะเบียน แต่อย่างไรก็ตาม แม้ว่าบริษัทจะถูกขีตชื่อออกจากทะเบียนและไม่สามารถดำเนินธุรกิจได้อีก แต่กรรมการในบริษัทดังกล่าวยังสามารถไปจดทะเบียนจัดตั้งบริษัทใหม่ได้ เพราะกรมพัฒนาธุรกิจการค้าไม่ได้ทำการขึ้นบัญชีห้ามกรรมการจัดตั้งบริษัท

### 3.5.3 มาตรการการป้องกันและปราบปรามการจัดตั้งบริษัทบังหน้าเพื่อการฟอกเงินในต่างประเทศ

**ประเทศออสเตรเลีย** มีจุดเด่นในการกำกับดูแลการจัดตั้งนิติบุคคลโดยมีการทำงานร่วมกันระหว่างสองหน่วยงาน ได้แก่ Australian Securities and Investments Commission (ASIC) และ Australian Taxation Office (ATO) เพื่อให้การตรวจสอบการระบุตัวตนของผู้รับประโยชน์ที่แท้จริง (beneficial owner) การตรวจสอบที่ตั้งของบริษัท และตรวจสอบอณิรมีประสิทธิภาพมากขึ้น โดยการติดตามจากเลขทะเบียนรหัสธุรกิจ (Australia Business Number (ABN)) ซึ่งเป็นเลขเดียวกันกับเลขทะเบียนการจ่ายภาษี

**ประเทศอินเดีย** มีการกำกับดูแลหลังการจัดตั้งนิติบุคคลค่อนข้างเข้มงวด กล่าวคือ กฎหมายกำหนดให้บริษัทต้องรายงานงบการเงินประจำปีและกรรมการของบริษัทผู้มีอำนาจต้องยื่นรายงานผลตอบแทนประจำปี ซึ่งหากตรวจสอบพบว่าบริษัทไม่มีการเคลื่อนไหวในการทำรายงานงบการเงินและนำส่งต่อสำนักทะเบียนบริษัทติดต่อกัน 2 ปี และหากกรรมการบริษัทไม่มีการยื่นรายงานผลตอบแทนประจำปีติดต่อกันเป็นเวลา 3 ปี สำนักทะเบียนบริษัทจะมีบทลงโทษทั้งตัวบริษัทและกรรมการบริษัทโดยจะพิจารณาเพิกถอนทะเบียนบริษัท และตัวกรรมการของบริษัทไม่ให้มีสิทธิในการได้รับแต่งตั้งเป็นกรรมการของบริษัทนั้นหรือได้รับการแต่งตั้งเป็นกรรมการในบริษัทอื่นเป็นเวลาห้าปี

**ประเทศอังกฤษ** จะมีหลักการตรวจสอบการคัดกรองผู้ได้รับประโยชน์ที่แท้จริงของบริษัท (beneficial owner) ซึ่งอาจกล่าวได้ว่าเป็นประเทศเดียวในโลกที่มีระบบการจัดการที่ดีเพื่อป้องกันปัญหาการฟอกเงินระบบดังกล่าวเรียกว่า “ระบบการรายงานผู้ควบคุมบริษัทที่แท้จริง” (People with Significant Control (PSC)) โดยการกำกับดูแลการจัดตั้งนิติบุคคลในประเทศอังกฤษได้มีการจัดทำเป็นโครงสร้างการตรวจสอบเป็น



รายการตรวจสอบ (checklists) เพื่อใช้สำหรับการตรวจสอบคุณสมบัติของบุคคลที่เข้ามาเกี่ยวข้องในการจัดตั้งบริษัท

### 3.5.4 การกำกับดูแลการออกใบหุ้นในต่างประเทศ

**ประเทศอังกฤษ** บริษัทยังสามารถออกใบหุ้นชนิดไม่ระบุชื่อผู้ถือหุ้น (share warrant) ได้แต่อย่างไรก็ตาม แม้กฎหมายว่าด้วยการจัดตั้งบริษัทของประเทศอังกฤษจะไม่ได้ห้ามไม่ให้มีการออกหุ้นชนิดไม่ระบุชื่อ (share warrant) แต่หุ้นประเภทดังกล่าวกลับไม่เป็นที่นิยมมากนัก ขณะที่การกำกับดูแลการถือหุ้นในบริษัท มีข้อกำหนดให้บริษัทจะต้องมีการเก็บข้อมูลของผู้ถือหุ้นทั้งในรูปแบบสมุดบัญชีผู้ถือหุ้นหรือในรูปแบบอื่นที่สามารถเก็บรักษาได้ นอกจากนี้แล้วสมุดทะเบียนผู้ถือหุ้นจะถูกเก็บไว้ที่สำนักงานจดทะเบียนหุ้นส่วนบริษัท (register office) โดยต้องระบุรายการที่จดทะเบียนต้องมี ชื่อ ที่อยู่ และวันที่เข้ามาเป็นผู้ถือหุ้น และวันที่ขาดจากการเป็นผู้ถือหุ้นรวมทั้งบุคคลภายนอกหรือว่าผู้ถือหุ้นด้วยกันสามารถตรวจสอบสมุดทะเบียนผู้ถือหุ้น เพื่อดูรายละเอียดของผู้ถือหุ้นได้ แต่กรณีบุคคลภายนอกจะมีการเสียค่าธรรมเนียมในการเข้าตรวจสอบ

**สหรัฐอเมริกาและสวิตเซอร์แลนด์** ขณะที่การกำกับดูแลการออกใบหุ้นในมิกกฎหมายห้ามเด็ดขาดว่าห้ามจำหน่ายหุ้นประเภทชนิดไม่ระบุชื่อ (bearer share) เพราะสืบเนื่องมาจากหุ้นประเภทนี้ก่อให้เกิดผลกระทบทางเศรษฐกิจในหลายด้านอาทิเช่น การหลบเลี่ยงภาษี การก่อการร้าย การฟอกเงิน

### 3.5.5 การกำกับดูแลการฟอกเงินผ่านธุรกิจผู้ค้ารถยนต์ในต่างประเทศ

การกำกับดูแลการฟอกเงินผ่านธุรกิจผู้ค้ารถยนต์ในประเทศออสเตรเลีย กำหนดให้ธุรกิจผู้ค้ารถยนต์มือสองเป็นธุรกิจที่มีความเสี่ยงในการฟอกเงิน และกำหนดให้ผู้ซื้อ-ขายรถยนต์ต้องรายงานการทำธุรกรรมที่เข้าข่ายน่าสงสัย หรือการซื้อขายที่มีมูลค่าประมาณ 300,000 บาทเท่านั้น ซึ่งต่างจากการรายงานธุรกรรมของประเทศไทยที่กำหนดให้ผู้มีหน้าที่รายงานสำหรับผู้ประกอบอาชีพค้าหรือให้เช่าซื้อรถยนต์ต้องรายงานธุรกรรมที่ใช้เงินสด ระหว่างลูกค้ากับผู้ประกอบอาชีพ ซึ่งไม่รวมถึง การโอนเงินเข้าบัญชีธนาคารของฝ่ายใดฝ่ายหนึ่ง แต่ต้องเป็นการทำธุรกรรมที่เป็นารรับหรือส่งมอบเงินสดมูลค่าตั้งแต่สองล้านบาทขึ้นไป แต่หากธุรกรรมนั้นเป็นธุรกรรมที่มีเหตุอันควรสงสัย จะไม่มีการจำกัดวงเงินขั้นต่ำเอาไว้<sup>156</sup> แต่ต้องมีการรายงานดังกล่าวไปยังสำนักงาน ปปง.

ขณะที่การกำกับดูแลการฟอกเงินผ่านธุรกิจผู้ค้ารถยนต์ในประเทศอังกฤษ มีความเข้มงวดไม่ต่างจากประเทศไทยกล่าวคือ ภายใต้กฎหมายว่าด้วยการฟอกเงินกำหนดให้ต้องรายงานความเสี่ยงต่อสำนักงาน ปปง. นอกจากมาตรการดังกล่าวแล้วประเทศอังกฤษได้มีการจัดทำคู่มือป้องกันปัญหาการฟอกเงินให้กับนิติบุคคลที่

---

<sup>156</sup> ส่วนพัฒนานโยบายการกำกับ กงกำกับและตรวจสอบ สำนักงานป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน. (2562) แนวทางปฏิบัติเรื่อง การรายงานธุรกรรม สำหรับผู้ประกอบการอาชีพค้าหรือให้เช่าซื้อรถยนต์. สืบค้นจาก [http://www.amlo.go.th/amlo-intranet/media/k2/attachments/16\(3\)\\_1016.pdf](http://www.amlo.go.th/amlo-intranet/media/k2/attachments/16(3)_1016.pdf) เมื่อวันที่ 23 กรกฎาคม 2563

เป็นตัวแทนการจำหน่ายรถยนต์เพื่อให้การรายงานของผู้ประกอบการมีประสิทธิภาพมากขึ้น สำหรับประเทศไทยสำนักงาน ปปง. ได้มีแนวทางปฏิบัติเรื่องการรายงานธุรกรรมสำหรับผู้ประกอบอาชีพค้า หรือให้เข้าซื้อรถยนต์เพื่อให้ผู้ประกอบการปฏิบัติตาม

### 3.6 ข้อเสนอแนะ

ข้อเสนอแนะเกี่ยวกับมาตรการในการป้องกันการจัดตั้งนิติบุคคลบังหน้าเพื่อการฟอกเงินนั้น แบ่งออกเป็น 2 ส่วน ได้แก่ ข้อเสนอแนะในการปรับปรุงแก้ไขกฎระเบียบเพื่อให้การกำกับดูแลการจัดตั้งนิติบุคคลมีประสิทธิภาพและสามารถป้องกันปัญหาการจัดตั้งนิติบุคคลบังหน้าเพื่อการฟอกเงินให้เหมาะสมกับประเทศไทย และข้อเสนอแนะส่วนที่สอง เป็นข้อเสนอแนะเกี่ยวกับมาตรการที่ควรดำเนินการเพื่อให้การป้องกันปัญหาการฟอกเงินโดยการใช้นิติบุคคลบังหน้ามีประสิทธิภาพมากขึ้นและสอดคล้องกับมาตรฐานของ FATF

#### 3.6.1 การปรับปรุงแก้ไขกฎระเบียบการกำกับดูแลการจัดตั้งนิติบุคคลเพื่อป้องกันการใช้นิติบุคคลบังหน้าเพื่อการฟอกเงิน

##### 1. การกำกับดูแลการรับรองลายมือชื่อ

เพื่อให้การตรวจสอบผู้รับประโยชน์ที่แท้จริง (beneficial owner) ในการจดทะเบียนจัดตั้งบริษัทมีประสิทธิภาพและเป็นไปตามข้อแนะนำของ FATF ข้อ 24 ดังนั้น ขั้นตอนการรับรองลายมือชื่อจึงเป็นประเด็นสำคัญ หรือเป็นเครื่องมือที่จะใช้ในการตรวจสอบผู้รับประโยชน์ที่แท้จริง (beneficial owner)

ทั้งนี้ภายใต้กฎหมายว่าด้วยการจดทะเบียนห้างหุ้นส่วนและบริษัท พ.ศ. 2561 ข้อ 48 กำหนดให้การลงลายมือชื่อในคำขอจดทะเบียนสามารถดำเนินการได้หลายวิธี ไม่ว่าจะเป็นการลงลายมือชื่อต่อหน้านายทะเบียน พนักงานฝ่ายปกครอง เจ้าหน้าที่ของรัฐ หรือแม้แต่การลงลายมือชื่อต่อหน้าบุคคลที่กฎหมายกำหนด เช่น ทนายความ เนติบัณฑิตไทย ผู้รับอนุญาตประกอบวิชาชีพบัญชี เป็นต้น และสามารถมอบอำนาจให้บุคคลอื่นไปยื่นเอกสารกับกรมพัฒนาธุรกิจการค้าได้โดยไม่ต้องลงลายมือชื่อในใบคำขอจดทะเบียนต่อหน้านายทะเบียนกรมพัฒนาธุรกิจการค้าอีก เนื่องจากได้ลงลายมือชื่อไปกับบุคคลที่ได้รับการรับรองเป็นที่เรียบร้อยแล้ว

หากแต่การรับรองลายมือชื่อต่อหน้าบุคคลอื่นที่มีเจ้าหน้าที่พนักงานของรัฐอาจเป็นช่องทางให้มีการใช้ตัวแทนอำพรางจัดตั้งบริษัทบังหน้าเพื่อการฟอกเงินได้ แม้ต่อมาเอกสารที่ได้รับรองลายมือชื่อนั้นจะต้องผ่านการตรวจสอบจากเจ้าหน้าที่ของกรมพัฒนาธุรกิจการค้าเองก็ตาม แต่การตรวจสอบนั้นอาจเกิดความหละหลวมในการตรวจสอบตัวตนที่แท้จริงได้

อนึ่งการรับรองการลงลายมือชื่อ อาจจำเป็นต้องมีการปรับปรุงการกำกับดูแลเพื่อป้องกันมิให้เกิดช่องว่างของการนำไปใช้ประโยชน์ในการจัดตั้งบริษัทบังหน้าเพื่อฟอกเงินได้ โดยเฉพาะการกำกับดูแล

ผู้มีอำนาจรับรองลายมือชื่อจากสามัญสมาชิกหรือสมาชิกวิสามัญแห่งนิติบุคคล หรือผู้สอบบัญชี รับอนุญาตตามกฎหมายว่าด้วยวิชาชีพบัญชี ผู้วิจัยเห็นว่าควรที่จะมีการขึ้นทะเบียนเช่นเดียวกันกับการขึ้นทะเบียนเป็นผู้รับรองลายมือชื่อจดทะเบียนบริษัทมหาชนจำกัด

ทั้งนี้การปรับปรุงกฎหมายในระยะสั้นอาจดำเนินการได้โดยแก้ไขระเบียบสำนักงานทะเบียนหุ้นส่วนบริษัทกลาง ว่าด้วยการจดทะเบียนห้างหุ้นส่วนและบริษัท พ.ศ. 2561 ข้อ 48 (1.2) จากเดิมเป็น

*(1.2) ลงลายมือชื่อต่อหน้าพนักงานฝ่ายปกครอง ตำรวจชั้นผู้ใหญ่ซึ่งประจำอยู่ในท้องที่ที่ผู้จดทะเบียนมีภูมิลำเนาอยู่ สามัญสมาชิกหรือสมาชิกวิสามัญแห่งนิติบุคคล ผู้สอบบัญชีรับอนุญาตตามกฎหมายว่าด้วยวิชาชีพบัญชี ซึ่งได้ขึ้นทะเบียนเป็นผู้รับรองลายมือชื่อไว้กับนายทะเบียนตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่นายทะเบียนกำหนด หรือบุคคลอื่นตามที่นายทะเบียนกลางประกาศกำหนด*

## **2. การกำกับดูแลใบหุ้นชนิดไม่ระบุชื่อผู้ถือ (bearer share)**

จากคู่มือการตรวจสอบความโปร่งใสของนิติบุคคลและการตรวจสอบผู้รับประโยชน์ที่แท้จริง (beneficial owner) ตามข้อแนะนำของ FATF ข้อ 24 ( FATF Guidance Transparency and Beneficial Ownership)<sup>157</sup> มีข้อแนะนำให้มีการจัดทำมาตรการเพิ่มเติมในการตรวจสอบความโปร่งใสของบริษัทจำกัด เพื่อป้องกันมิให้ใช้หุ้นผู้ถือและหุ้นชนิดไม่ระบุชื่อผู้ถือ (bearer shares & bearer share warrants) เป็นช่องทางในการฟอกเงิน โดยแต่ละประเทศควรดำเนินการดังนี้

- ห้ามให้มีการออกหุ้นทั้งสองชนิด
- เปลี่ยนหุ้นทั้งสองชนิดให้เป็นหุ้นระบุชื่อ หรือหุ้นจดทะเบียน
- หากยกเลิกไม่ได้ ให้ออกหลักเกณฑ์ว่าห้ามมีการขาย หรือโอนหุ้นทั้งสองชนิด หรือ
- ให้ผู้ถือหุ้นรายงานตนต่อบริษัท และทำให้ข้อมูลเป็นปัจจุบันตลอดเวลา

ดังนั้น เพื่อให้มาตรการกำกับดูแลเกี่ยวกับหุ้นชนิดไม่ระบุชื่อดังกล่าวสอดคล้องกับมาตรฐานของ FATF จึงจำเป็นต้องมีการแก้ไขกฎหมายเกี่ยวกับการกำกับดูแลผู้ถือหุ้น โดยคณะผู้วิจัยเห็นว่าควรยกเลิกการออกหุ้นชนิดไม่ระบุชื่อ โดยอาจเสนอให้แก้ไขประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ดังนี้

---

<sup>157</sup> Financial Action Task Force. (2012), FATF Guidance: Transparency and Beneficial Ownership, FATF, Paris. สืบค้นจาก <http://www.fatf-gafi.org/media/fatf/documents/reports/Guidance-transparency-beneficial-ownership.pdf> เมื่อวันที่ 13 กุมภาพันธ์ 2563

- ยกเลิก มาตรา 1134 ใบหุ้นออกให้แก่ผู้ถือหุ้น จะออกได้ก็แต่เมื่อมีข้อบังคับของบริษัท อนุญาตไว้ และจะออกให้ได้แต่เฉพาะเพื่อหุ้นซึ่งได้ใช้เต็มค่าแล้ว ในกรณีเช่นว่านี้ผู้ทรงใบหุ้นชนิดระบุชื่อย่อม มีสิทธิจะได้รับใบหุ้นชนิดออกให้แก่ผู้ถือ เมื่อเวนคืนใบหุ้นชนิดระบุชื่อนั้นให้ขีดฆ่าเสีย
- ยกเลิก มาตรา 1135 หุ้นชนิดที่มีใบหุ้นออกให้แก่ผู้ถือหุ้น ย่อมโอนกันได้เพียงด้วยส่งมอบใบหุ้น แก่กัน
- ยกเลิก มาตรา 1136 ผู้ทรงใบหุ้นชนิดออกให้แก่ผู้ถือย่อมมีสิทธิจะมาขอเปลี่ยนเอาใบหุ้นชนิด ระบุชื่อได้เมื่อเวนคืนใบหุ้นฉบับออกให้แก่ผู้ถือหุ้นนั้นให้ขีดฆ่าเสีย
- ยกเลิก มาตรา 1137 ถ้าข้อบังคับของบริษัทมีกำหนดไว้เป็นองค์คุณอันหนึ่งสำหรับผู้จะเป็น กรรมการ ว่าจำจะต้องเป็นผู้ถือหุ้นเป็นจำนวนเท่าหนึ่งเท่าใดไซ้หุ้นเช่นนี้ท่านว่าต้องเป็น หุ้นชนิดระบุชื่อ
- แก้ไข โดยยกเลิกข้อความที่ขีดฆ่าออก ดังนี้  
 มาตรา 1138 บริษัทจำกัดต้องมีสมุดทะเบียนผู้ถือหุ้น มีรายการดังต่อไปนี้คือ
  - (1) ชื่อและสำนัก กบอาชีวะ ถ้าว่ามี ของผู้ถือหุ้น ข้อแถลงเรื่องหุ้นของผู้ถือหุ้นคนหนึ่ง ๆ แยกหุ้นออกตามเลขหมายและจำนวนเงินที่ได้ใช้แล้ว หรือที่ได้ตกลงกันให้ถือว่าเป็นอันได้ใช้แล้ว ในหุ้นของผู้ถือหุ้นคนหนึ่ง ๆ
  - (2) วันเดือนปีซึ่งได้ลงทะเบียนบุคคลผู้หนึ่ง ๆ เป็นผู้ถือหุ้น
  - (3) วันเดือนปีซึ่งบุคคลคนใดคนหนึ่งขาดจากเป็นผู้ถือหุ้น
  - (4) เลขหมายใบหุ้นและวันที่ลงในใบหุ้นชนิดออกให้แก่ผู้ถือ และเลขหมายของหุ้นซึ่งได้ลงไว้ ในใบหุ้นนั้น ๆ
  - (5) วันที่ได้ขีดฆ่าใบหุ้นชนิดระบุชื่อ หรือชนิดออกให้แก่ผู้ถือ

### 3.6.2 มาตรการที่ควรดำเนินการเพื่อให้การป้องกันปัญหาการฟอกเงินโดยการใช้นิติบุคคลบังหน้า

มาตรการที่ประเทศไทยควรดำเนินการเพื่อให้การป้องกันปัญหาการฟอกเงินโดยใช้นิติบุคคลบังหน้า ได้แก่ การตรวจสอบพฤติกรรมตัวแทนอำพราง (นอมินี) ทั้งนี้ การตรวจสอบ “นอมินี” ไม่ได้เป็นประโยชน์ เพียงช่วยตรวจสอบการถือหุ้นแทนบุคคลต่างด้าวหรือนิติบุคคลต่างด้าวที่เข้ามาประกอบธุรกิจในประเทศไทย เพื่อหลีกเลี่ยงกฎหมายการประกอบธุรกิจคนต่างด้าว พ.ศ. 2542 เท่านั้น แต่การตรวจสอบ “นอมินี” ยังเป็น ประโยชน์ต่อการป้องกันอาชญากรรมฟอกเงินด้วย

ทั้งนี้ผู้กระทำความผิดมักนำเงินที่ได้จากการทำผิดกฎหมายมาฟอกเงินผ่านการจัดตั้งบริษัทบังหน้า เพื่อปกปิดแหล่งที่มาของเงิน ดังนั้นการกำกับดูแลการจัดตั้งบริษัทโดยเฉพาะการตรวจสอบผู้รับประโยชน์

ที่แท้จริง (beneficial owner) ในการจัดตั้งบริษัท จึงเป็นเครื่องมือสำคัญที่จะป้องกันมิให้มีการใช้ “ตัวแทนอำพราง” หรือ “นอมินี” ดำเนินการจัดตั้งบริษัทแทนผู้กระทำความผิด

แม้ว่าในปี พ.ศ. 2563 นโยบายของกรมพัฒนาธุรกิจการค้ากำหนดให้มีการตรวจสอบเชิงลึกเกี่ยวกับการใช้ “นอมินี” ในการประกอบธุรกิจก็ตาม ซึ่งการดำเนินงานดังกล่าวมีเป้าหมายในการตรวจสอบทางทะเบียน บัญชีรายชื่อผู้ถือหุ้น และงบการเงินของบริษัท หากแต่การตรวจสอบดังกล่าวเป็นเพียงการตรวจสอบ “นอมินี” ในพฤติกรรมการลงทุนของผู้ถือหุ้นคนไทยในนิติบุคคลตามพระราชบัญญัติประกอบธุรกิจของคนต่างด้าว พ.ศ. 2524 เท่านั้น

อนึ่ง เพื่อให้มาตรการการป้องกันปัญหาการฟอกเงินโดยใช้นิติบุคคลบังหน้า คณะผู้วิจัยเห็นว่า กรมพัฒนาธุรกิจการค้าซึ่งเป็นหน่วยงานที่มีหน้าที่รับผิดชอบเกี่ยวกับการจดทะเบียนจัดตั้งบริษัทและสามารถเข้าถึงข้อมูลทะเบียนนิติบุคคลของทุกบริษัทได้ ดังนั้นกรมพัฒนาธุรกิจการค้าต้องเป็นหน่วยงานที่ทำหน้าที่ตรวจสอบ “นอมินี” ทั้งในประเด็นของการควบคุมดูแลการประกอบธุรกิจของคนต่างด้าวในประเทศไทย รวมถึงการป้องกันการจัดตั้งบริษัทเพื่อการฟอกเงิน โดยอาจพิจารณาหลักเกณฑ์การตรวจสอบผู้รับประโยชน์ที่แท้จริง (beneficial owner) ตามที่แสดงไว้ในตารางที่ 3.5 กล่าวคือ ต้องมีการตรวจสอบผู้มีอำนาจในการควบคุมบริษัท ไม่ว่าจะเป็นกรรมการที่มีอำนาจลงลายมือชื่อแทนบริษัท ประเภทของผู้ถือหุ้นสามัญ (voting share) ผู้ก่อตั้งบริษัท ผู้ที่ได้รับสิทธิประโยชน์ของบริษัท (เงินปันผล) และอาชีพของผู้ถือหุ้น

ตารางที่ 3.5 หลักเกณฑ์เบื้องต้นในการตรวจสอบผู้รับประโยชน์ที่แท้จริง (Identify the beneficial owner)

ข้อมูลที่บ่งบอกถึงอำนาจการควบคุมบริษัท	แหล่งข้อมูลที่ใช้ในการตรวจสอบ	สิ่งที่ควรเพิ่มเติม
1. กรรมการที่มีอำนาจลงลายมือชื่อแทนบริษัท	<ul style="list-style-type: none"> <li>หนังสือรับรองบริษัท</li> <li>ข้อบังคับของบริษัท</li> <li>สำเนาบัญชีรายชื่อผู้ถือหุ้นของบริษัท (แบบ บอจ.5)</li> </ul>	ตรวจสอบกรณีที่กรรมการบริษัทประกอบอาชีพที่มีความเสี่ยงระดับสูงตามประกาศของสำนักงาน ปปง.
2. ประเภทของผู้ถือหุ้นสามัญ (voting share)	<ul style="list-style-type: none"> <li>หนังสือบริคณห์สนธิ</li> <li>ข้อบังคับของบริษัท</li> <li>สำเนาบัญชีรายชื่อผู้ถือหุ้นของบริษัท (แบบ บอจ.5)</li> </ul>	ตรวจสอบเฉพาะผู้ถือหุ้นระบุชื่อที่มีหุ้นตั้งแต่ 25% ขึ้นไป ตรวจสอบเฉพาะหุ้นผู้ถือ (หุ้นไม่ระบุชื่อ) ที่มีหุ้นตั้งแต่ 25% ขึ้นไป
3. ผู้ก่อตั้งบริษัท	<ul style="list-style-type: none"> <li>หนังสือบริคณห์สนธิ</li> </ul>	กรณีที่ผู้ก่อตั้งมีชื่อในการจัดตั้งบริษัทหลายแห่งในเวลาใกล้เคียงกัน
4. ผู้ที่ได้รับสิทธิประโยชน์ของบริษัท (เงินปันผล)	<ul style="list-style-type: none"> <li>ข้อบังคับของบริษัท</li> </ul>	ตรวจสอบเฉพาะผู้ที่ได้รับเงินปันผลเกิน 25% ขึ้นไป
5. อาชีพของผู้ถือหุ้น	<ul style="list-style-type: none"> <li>สำเนาบัญชีรายชื่อผู้ถือหุ้นของบริษัท (แบบ บอจ.5)</li> </ul>	ตรวจสอบกรณีที่ผู้ถือหุ้นประกอบอาชีพที่มีความเสี่ยงระดับสูงตามประกาศของสำนักงาน ปปง. ตรวจสอบอาชีพที่ไม่สัมพันธ์กับรายได้

ที่มา : คณะผู้วิจัย (2563)

นอกจากนี้แล้ว ควรมีมาตรการการตรวจสอบบริษัทหลังจากที่ได้มีการจดทะเบียนจัดตั้งบริษัทไปแล้ว ดังนี้

ก. การตรวจสอบการส่งงบการเงิน

นิติบุคคลที่จดทะเบียนกับกรมพัฒนาธุรกิจการค้าทุกแห่งมีหน้าที่ต้องรายงานงบการเงินอย่างน้อย 1 ครั้งในทุกรอบ 12 เดือน โดยต้องเป็นงบการเงินที่มีผู้สอบบัญชีรับรองและยื่นต่อกรมพัฒนาธุรกิจการค้า ภายใน 1 เดือน นับตั้งแต่วันอนุมัติงบการเงิน ดังนั้น หากบริษัทใดไม่รายงานงบการเงินตั้งแต่ปีแรกของการเปิดกิจการ อาจต้องดำเนินการ

- 1) ตรวจสอบการประกอบกิจการของบริษัทว่ามีความเคลื่อนไหวหรือไม่ หรือเป็นเพียงบริษัทที่จัดตั้งมาเพื่อบังหน้าแต่ไม่ได้มีการประกอบกิจการจริง
- 2) ตรวจสอบรายชื่อกรรมการของบริษัทว่ามีชื่อซ้ำกันในบริษัทใดบ้าง เพื่อสามารถเชื่อมโยงเครือข่ายหากบริษัทดังกล่าวจัดตั้งขึ้นเพื่อวัตถุประสงค์ในการฟอกเงิน
- 3) ตรวจสอบการยื่นภาษีเงินได้นิติบุคคลและภาษีเงินได้บุคคลธรรมดาของกรรมการบริษัทที่มีรายชื่อซ้ำกัน เพื่อตรวจสอบความผิดปกติของเส้นทางการเงิน

*ข. การตรวจสอบการเสียภาษีของบริษัท*

กรมพัฒนาธุรกิจการค้าอาจกำหนดให้บริษัทลงทะเบียนเพื่อรับรหัสธุรกิจ (business number) และรหัสธุรกิจดังกล่าวจะต้องเป็นรหัสเดียวกับเลขทะเบียนประจำตัวผู้เสียภาษีอากรเช่นที่ประเทศออสเตรเลียกำหนดให้การจัดตั้งบริษัทจะต้องลงทะเบียนเพื่อรับรหัสธุรกิจ (Australia Business Number (ABN)) กับหน่วยงานจดทะเบียนธุรกิจ หรือ Australian Business Register (ABR) เพื่อการลงทะเบียนเข้าสู่ระบบการจ่ายภาษี ซึ่งจะช่วยให้การตรวจสอบว่าบริษัทนั้นยังคงประกอบธุรกิจอยู่หรือไม่

*ค. การตรวจสอบที่อยู่ของบริษัท*

*- การแจ้งที่อยู่ของบริษัท*

กรมพัฒนาธุรกิจการค้าควรมอบอำนาจให้หน่วยงานส่วนท้องถิ่นลงพื้นที่ในการตรวจสอบการมีอยู่จริงของบริษัท หากบริษัทใดมีการอ้างที่อยู่ที่ไม่ตรงตามที่อยู่ในการจดทะเบียน กรมพัฒนาธุรกิจการค้าต้องมีบทลงโทษตามกฎหมายว่าด้วยการแจ้งที่อยู่เท็จ

*- ตรวจสอบที่อยู่ของบริษัท*

กรณีที่บริษัทจัดตั้งขึ้นมาเพื่อบังหน้าหลายแห่งจะใช้ที่อยู่เดียวกัน แต่หากมีการตรวจสอบก็จะทำให้ทราบว่าบริษัทนั้นดำเนินกิจการจริงหรือมีแค่เพียงเปลือก โดยกรมพัฒนาธุรกิจการค้าอาจตรวจสอบได้จากบิลค่าน้ำ บิลค่าไฟ และจากสัญญาเช่าสถานที่

*ง. การตรวจสอบข้อมูลพนักงานของบริษัท*

กรมพัฒนาธุรกิจการค้าอาจต้องเชื่อมโยงข้อมูลกับสำนักงานประกันสังคม เพื่อใช้ในการตรวจสอบการประกอบกิจการของบริษัทในทางอ้อม โดยอาจตรวจสอบจากการส่งเงินประกันสังคมให้กับลูกจ้างในบริษัท





### ภาคผนวกท้ายบทที่ 3

#### ตารางภาคผนวก 3.1 รายชื่อนิติบุคคลที่มีส่วนเกี่ยวข้องทั้งในความผิดมูลฐานและความผิดฐานฟอกเงิน

คดี	ชื่อนิติบุคคล	คำสั่งยึดและอายัด	มูลฐานความผิด	มูลค่าความเสียหาย (ล้านบาท)
1.	บริษัท แชร์ (2004) จำกัด โดยนายสตีเฟ่น แอน	ย. 66/2555	ยาเสพติด ม.3 (1)	-
2.	(1.) บริษัท ทูมมหาทุน จำกัด โดยนายพงศ์ ศิริเลิศพานิช (2.) บริษัท มหาทุน พร็อพเพอร์ตี้ จำกัด	ย. 91/2555	ฉ้อโกงสถาบันการเงิน ม.3 (4)	408
3.	บริษัท เบปี้ 101 จำกัด โดยนางสาวฉิน ไป หวัน กับพวกรวม 5 คน	ย. 3/2556	ค้ำมนุษย์ ม.3 (2)	-
4.	บริษัท ชันติธรรมก้าวหน้า จำกัด กับหลวงปู่เณรคำ ฉัตติโก	ย. 38/2556	ฉ้อโกงประชาชน/ ฉ้อโกง ม.3 (3),(18)	-
5.	กรณีทุจริตธนาคารกรุงเทพพาณิชย์การ จำกัด มหาชน (1.) บริษัท ซิตีเทรดดิ้ง คอร์เปอเรชั่น จำกัด (จดทะเบียนจัดตั้งต่างประเทศ) (2.) บริษัท เค.วาย.เอ็น.พี คอนซัลแตนท์ จำกัด โดยนายเกริกเกียรติ ชาติจันทร์	ย. 51/2556 ย. 64/2556	ฉ้อโกงสถาบันการเงิน ม.3 (4)	1,600
	(1.) บริษัท ทริลเลียน คอนซัลแตนท์ จำกัด (2.) บริษัท บี.โอ.เอส.เอส. คอนซัลแตนท์ จำกัด (3.) บริษัท ไดมัสเตอร์ จำกัด โดยนางพรจันทร์ จันทร์ขจร	ย.137/2557		
	(1.) บริษัท Starluck Fooyearw (B.V.I.) Ltd. (จดทะเบียนจัดตั้งในต่างประเทศ) มีนิติบุคคลอื่นมาเกี่ยวข้อง (2.) Computainer System Global Inc. (3.) บริษัท คอลลิเออร์ส จาร์ดีน (ประเทศไทย) จำกัด	ย. 77/2558		
6.	บริษัท ดิจิตอล คราวน์ โฮลดิ้ง จำกัด (บริษัท DCHL) โดยนายฮวง เซียง เซียง สัญชาติจีน กับนอมินีคนไทย 6 คน	ย. 69/2556	ฉ้อโกงประชาชน/ ฉ้อโกง ม.3 (3),(18) (แชร์ตะเกียงน้ำมัน หอมระเหย)	900
	กรณีนายศุภชัย ศรีศุภอักษร กับพวก ซ้อหุนใน (1.) บริษัท เอ็ม-โฮม เอสพีวี 2 จำกัด	ย. 76/2556		12,000

คดี	ชื่อนิติบุคคล	คำสั่งยึดและอายัด	มูลฐานความผิด	มูลค่าความเสียหาย (ล้านบาท)
	(1.) บริษัท อนันตศิลาบารมี จำกัด (2.) บริษัท ยูเนี่ยน อินเตอร์ ประกันภัย จำกัด (3.) บริษัท ศรีศุภากร โฮลดิ้ง จำกัด (4.) บริษัท ไทยปิโตรพลัส เอ็กซ์พลอเรชั่น แอนด์ดีเวลลอปเม้นท์ จำกัด (5.) บริษัท ไทยปิโตรพลัส จำกัด	ย. 25/2557	ฉ้อโกงสหกรณ์เครดิต ยูเนี่ยน คลองจั่น ม.3 (18)	
	(1.) ห้างหุ้นส่วนจำกัด อสุราฤทธิ์ <i>กรณีนายนายศุภชัย ศรีศุภอักษร ใช้บริษัทถือครองที่ดิน แทน</i> (2.) บริษัท รัฐประชา จำกัด (3.) สหกรณ์เครดิตยูเนี่ยนรัฐประชา จำกัด	ย. 43/2557		
	<i>กรณีนายนายศุภชัย ศรีศุภอักษร ใช้บริษัทถือครองที่ดิน แทน</i> (1.) บริษัทรัฐประชาคราฟท์ จำกัด	ย. 82/2559		
7.	บริษัท ไดมอนด์ ฮิลล์ จำกัด โดยนายสิทธิกร บุญฉิม (เสียอึด)	ย. 80/2556	ฉ้อโกงประชาชน/ ฉ้อโกง ม.3 (3),(18)	7
8.	<i>คดีรายนายวิรัช แซ่หลกกับพวก</i> (1.) บริษัท บี บี รีไซเคิล จำกัด (2.) บริษัท บี บี กรุปวัน จำกัด (3.) บริษัท บี บี บิ๊ก จำกัด (4.) บริษัท สินทรัพย์อนันต์สุข จำกัด (5.) บริษัทโฮกิตตคุณ จำกัด (6.) บริษัท อำนวย เอ โอ จำกัด (7.) บริษัท บี เอส จิตดี จำกัด (8.) บริษัท หอกิตติทรัพย์ จำกัด (9.) บริษัท นำชัยเจริญโลหะเก่า จำกัด (10.) บริษัท เกิดทรัพย์มั่งมี จำกัด (11.) บริษัท พีเอส ส้าราญ จำกัด (12.) บริษัท โอ เอ โอ พี จำกัด (13.) บริษัท เค เค พีโอ ไอ จำกัด (14.) บริษัท ฟรีโหม่ ค้าโลหะ จำกัด (15.) บริษัท เอ็นเออี โลหะการค้า จำกัด (16.) บริษัท ดี เอส พี เอ็กพอร์ต จำกัด (17.) บริษัท เอส เอส เอส พี เมทัล จำกัด	ย. 81/2556	ฉ้อโกงประชาชน/ ฉ้อโกง/ปลอมแปลง เอกสาร ม.3 (3), (12), (18) (คดีฉ้อโกงภาษี)	4,000

คดี	ชื่อนิติบุคคล	คำสั่งยึดและอายัด	มูลฐานความผิด	มูลค่าความเสียหาย (ล้านบาท)
	(18.) บริษัท วี อี อาร์ เค จำกัด (19.) บริษัท ดี เอา ที เทรดติ้ง จำกัด (20.) บริษัท วี เอ็มที เมทัล จำกัด (21.) บริษัท เค วี เมทัล จำกัด (22.) บริษัท ที ที เมทัล เทรดติ้ง จำกัด (23.) บริษัท เอ็ม กรุป เมทัล จำกัด (24.) บริษัท เมเจอร์ เมทัล จำกัด (25.) บริษัท โอ เค เมทัล เทรดติ้ง จำกัด (26.) บริษัท สีดเดอร์ สตีล จำกัด (27.) บริษัท ปิค แอล เมทัล จำกัด (28.) บริษัท เดอะสตาร์ กรุป จำกัด (29.) บริษัท แซต คาซ่า จำกัด (30.) บริษัท สเดท เทรด จำกัด (31.) บริษัท ซัพพลาย เมทัล จำกัด (32.) บริษัท เอส ยู พี สตีล จำกัด (33.) บริษัท ไอ เอส เอส เทรดติ้ง จำกัด (34.) บริษัท สโนว์ไทย เทรด จำกัด (35.) บริษัท ไฮเบอร์ เทรดติ้ง จำกัด (36.) บริษัท พีพีทรัพย์โลหะ จำกัด (37.) บริษัท ไม่นัส เมทัล จำกัด (38.) บริษัท ฟูลลี เมทัล จำกัด (39.) บริษัท เอส สตีล เทรดติ้ง จำกัด (40.) บริษัท บีเอ็มเอส รีไซเคิล จำกัด (41.) บริษัท ทีเอ็นอาร์ สตีล เมทัล จำกัด (42.) บริษัท โนเว็น สตีล จำกัด (43.) บริษัท เอ็น ซี วี เทรดติ้ง จำกัด (44.) บริษัท แอล วี ที เมทัล เทรด จำกัด (45.) บริษัท บีเอ็มเอส รีไซเคิล จำกัด (46.) บริษัท ซีเอ็นบีซี โกลบอล จำกัด (47.) บริษัท เอสเอ็ม รีไซเคิล จำกัด (48.) บริษัท ซีเอ็นบีซี เมทัลเทรด จำกัด (49.) บริษัท ซีเอ็นบีซี กรุป จำกัด (50.) บริษัท เคเค เมทัล เทรด จำกัด			

คดี	ชื่อนิติบุคคล	คำสั่งยึดและอายัด	มูลฐานความผิด	มูลค่าความเสียหาย (ล้านบาท)
	บริษัท ธนกรู๊ป เทรดิง	ย. 28/2557		
9.	(1.) บริษัท อีไอซี จำกัด (2.) บริษัท เอสไอซี จำกัด โดยนางสาวมันทีรา ฤทธิ์รักษา กับพวก	ย.133/2556	ฉ้อโกงประชาชน/ ฉ้อโกงม.3 (3),(18) (หลอกลวงไปเรียนต่อ ต่างประเทศ)	20
10.	(1.) บริษัท โลแลนต์ ฟินิกซ์ จำกัด (2.) บริษัท ฟินิกซ์ ไฟเออ จำกัด (3.) บริษัท ดิพาร์ทเมนท์ ฟินิกซ์ ดีเวลลอปเมนท์ จำกัด (4.) บริษัท โลแลนต์ พัทยาเสฟติด จำกัด (5.) บริษัท กอล์ฟเฟอร์ บ้านอำเภอ จำกัด (6.) บริษัท จอมเทียน เอลลิเวชั่น จำกัด (7.) บริษัท จอมเทียน ครอสโรดส์ จำกัด (8.) บริษัท กอล์ฟแลนด์ บ้านอำเภอ จำกัด (9.) บริษัท โลว์แลนด์ พร็อพเพอร์ตี้ จำกัด (10.) บริษัท บ้านอำเภอ เอสเตท จำกัด (11.) บริษัท ศรีราชา เมาน์เทน รีสอร์ท จำกัด (12.) บริษัท บางพระโปรเจค จำกัด (13.) นายโจฮันเนส เปทรัส มาเรียฟาน ลาร์โฮเฟิน กับพวก	ย. 125/2557 ย. 126/2557 ย. 129/2557 ย. 181/2557	ความผิดเกี่ยวกับยา เสพติด ม.3 (1)	-
11.	หจก. บ้านทะเลหมอก โดยนางวไลลักษณ์ วิชชาบุญศิริ	ย. 190/2557	ทรัพยากรธรรมชาติ และสิ่งแวดล้อม ม. 3 (15)	2
12.	คดีทุจริตคดีทุจริตเงินสถาบันเทคโนโลยี พระจอมเกล้าเจ้าคุณทหารลาดกระบัง (สจล.) (1.) บริษัท มัทธูจัด จำกัด (2.) บริษัท แกรนด์ บัคเก็ต ยูนิเวอร์แซล จำกัด (3.) บริษัท แอคติงวัน เอ็นเตอร์เทนเมนท์ จำกัด	ย. 6/2558	ทุจริตต่อหน้าที่/ ฉ้อโกง ม.3(5) และ (18)	700
13.	บริษัท ริชพาวเวอร์อีคอมเมอर्स จำกัด โดยนายอมรเทพ กลิ่นสุคนธ์	ย. 74/2558	ฉ้อโกงประชาชน/ ฉ้อโกง ม.3(3),(18) (แชร์ขายตรง)	-
14.	(1.) บริษัท ยูฟิน สโตร์ จำกัด กับพวกรวม 5 คน (2.) บริษัท ยูทีอาร์ โฮลดิ้ง จำกัด	ย. 78/2558 ย. 86/2558 ย. 93/2558	ฉ้อโกงประชาชน/ ฉ้อโกง ม.3(3),(18) (แชร์ U -TOKEN)	512

คดี	ชื่อนิติบุคคล	คำสั่งยึดและอายัด	มูลฐานความผิด	มูลค่าความเสียหาย (ล้านบาท)
		ย. 99/2558		
15.	กรณีทุจริตสำนักงานส่งเสริมสวัสดิการและสวัสดิภาพครูและบุคลากรทางการศึกษา (สกสค.) สมุทรสาคร รายงานายเกษม กลั่นยิ่ง กับพวก (1.) บริษัท บิลเลียน อินโนเวทีด กรุ๊ป จำกัด โดยนายมงคล เขียงสุภพานนท์ (2.) บริษัท บิลเลียน ฟู้ดส์ จำกัด (3.) บริษัท บิลเลียนโบรกเกอร์ จำกัด (4.) บริษัท วี ซี เอ อินชัวร์รันส์ โบรกเกอร์ จำกัด	ย. 120/2558 ย. 139/2558 ย. 144/2561	ทุจริตต่อหน้าที่ ม. 3 (5)	264
16.	(1.) บริษัท แคลิฟอร์เนีย ว้าว เอ็กพีเรียนซ์ จำกัด (มหาชน) (2.) บริษัท ฟิทเนส เอสเตท จำกัด	ย. 23/2559	ฉ้อโกงประชาชน/ ฉ้อโกง ม. 3 (3) และ (18)	88
17.	กรณีฉ้อโกง สหกรณ์ออมทรัพย์ครูเลย จำกัด (1.) บริษัทศรีโสภณมาร์เก็ตติ้ง จำกัด โดยนายศรีสุข รุ่งวิสัย กับพวก (2.) บริษัทเทวาสิทธิ พินเนศ จำกัด โดยนายศรีสุข รุ่งวิสัย	ย. 74/2559	ฉ้อโกงประชาชน/ ฉ้อโกง ม. 3 (3) และ (18) คดีโกงลอตเตอรี่	490
18.	บริษัท หาดใหญ่วิลล่าคอมเพล็กซ์ จำกัด โดยนายสมเกียรติ จันทรางกูร	ย. 54/2559 ย. 128/2559	ค้ำมนุษย์ ม. 3 (2) เปิดสถานบริการอาบอบนวด	-
19.	คดีทุจริตจัดซื้อที่ดินและโครงการก่อสร้างบ่อบำบัดน้ำเสียคลองด่าน (1.) บริษัท คลองด่านมารี แอนด์ ฟิชเชอริ จำกัด (2.) บริษัท ปาล์มบีช ดีเวลลอปเม้นท์ จำกัด (3.) บริษัท เกตเวย์ ดีเวลลอปเม้นท์ จำกัด (4.) บริษัท เอ็มดีเอ็กซ์ จำกัด (มหาชน) (5.) บริษัท เหมือนแร่ลานทอง จำกัด (1.) บริษัท คลาสสิกคลาส คอนสตรัคชั่น จำกัด (2.) บริษัท สี่แสงการโยธา (1979) จำกัด	ย. 148/2559 ย. 184/2559 ย. 185/2559 ย. 186/2559 ย. 190/2559 ย. 96/2562	ทุจริตในหน้าที่/ ความผิดเกี่ยวกับ ทรัพยากรธรรมชาติ/ ฉ้อโกง ม. 3 (5), (15) และ (18)	23,700
20.	(1.) บริษัท ทรานลี่ ทราเวล จำกัด (2.) บริษัท บลูเบย์ รีสอร์ท จำกัด	ย. 174/2559 ย. 196/2559	รวมกลุ่มกันเป็น สมาชิกอั้งยี่ ม. 3 (10) (ท้าวสุรนัยเหรียญ)	-

คดี	ชื่อนิติบุคคล	คำสั่งยึดและอายัด	มูลฐานความผิด	มูลค่าความเสียหาย (ล้านบาท)
21.	(1.) บริษัท ผู้อัน ทราเวล จำกัดกับพวก โดยกรรมการบริษัทสัญชาติจีน (สวมบัตรคนไทยที่เสียชีวิต) (2.) บริษัท ชิน หยวน ทราเวล จำกัด	ย. 192/2559 ย. 201/2559	รวมกลุ่มกันเป็น สมาชิกอั้งยี่ ม. 3 (10) (ท้าวสุรนัยเหรียญ)	-
22.	(1.) บริษัท สยามอินดิโก้ จำกัด (2.) บริษัท กีธา พร็อพเพอร์ตี้ จำกัด (3.) บริษัท สิริาลัย จำกัด	ย. 220/2559ย. 222/2559	ทุจริตโครงการรับ จำนำข้าวและการ ระบายข้าวแบบรัฐต่อ รัฐ	109,579
	(1.) บริษัท จรรย์ แลนด์ 2012 จำกัด (2.) บริษัท สูดหาดพิทยา จำกัด (3.) บริษัท ทีเอส พร็อพเพอร์ตี้ จำกัด (4.) บริษัท คิง ดอม ไรซ์ โซโล จำกัด (5.) บริษัท เมอร์รี่ ไรซ์แลนด์ จำกัด (6.) บริษัท ทีซี. แลนด์ จำกัด (7.) ห้างหุ้นส่วนจำกัด ดอยคำอิลล์ไซด์ (8.) บริษัท ทีซี. พร็อพเพอร์ตี้ จำกัด	ย.2/2560 ย.16/2560 ย.19/2560 ย.52/2560 ย.81/2560 ย.125/2560	มาตรา 3 (5) และ 3 (18)	
	(1.) บริษัท เอ็มไพร์ ดีเวลลอปเม้นท์ จำกัด	ย.17/2561		
23.	กรณีอดีตผู้บริหารธนาคารกรุงไทยพร้อมพวกทุจริตปล่อยกู้ เอื้อประโยชน์เครือข่ายตามหานคร (1.) บริษัท อาร์เคโปรเฟสชั่นแนล จำกัด โดยนายบัญชา ยินดี และนายสุบิน แสงสุวรรณเมฆา (2.) บริษัท โกลเด้น เทคโนโลยี อินดัสเทรียลพาร์ค จำกัด โดยนายสุบิน แสงสุวรรณเมฆา และนายบัญชา ยินดี (3.) บริษัท กฤษตามหานคร จำกัด (มหาชน) โดยนางปรานอม แสงสุวรรณเมฆา กับพวก (4.) บริษัท โบนัสบอร์น จำกัด โดยนายชุมพร เกิดไพบูลย์รัตน์ (5.) บริษัท แกรนต์คอมพิวเตอร์ แอนด์คอมมูนิเคชั่น จำกัด โดยนายสุบิน แสงสุวรรณเมฆา	ย. 255/2559	ทุจริตต่อหน้าที่ ม. 3 (5)	10,054
24.	กรณีร้องเรียนการทุจริตในการจัดซื้อสารเคมีผลิตภัณฑ์ กำจัดศัตรูพืชเพื่อช่วยเหลือผู้ประสบภัยพิบัติ กรณีโรค ระบาดด้านพืช จ.อุบลราชธานี (1.) บริษัท นิลธาร จำกัด (2.) บริษัท ธนาเอกอนันต์ จำกัด (3.) บริษัท ทรัพย์การันย์ จำกัด	ย. 15/2560 ย. 23/2560	ทุจริตต่อหน้าที่ ม. 3 (5) และ (18)	384

คดี	ชื่อนิติบุคคล	คำสั่งยึดและอายัด	มูลฐานความผิด	มูลค่าความเสียหาย (ล้านบาท)
	(4.) ห้างหุ้นส่วนจำกัด ทริพย์การิณย์ (5.) บริษัท ดีจริง มอเตอร์ จำกัด			
25.	บริษัท เวลท์เอเวอร์ จำกัด โดยนางสาวพลสิษฐ์ อริญชัยลาภิศ	ย. 47/2560	ฉ้อโกงประชาชน/ ฉ้อโกง ม. 3 (3) และ (18) (แซร์ ชินแสโซกุน)	64
26.	(1.) บริษัท ไทย ทง ยี่ ทราเวล กรุ๊ป จำกัด โดยนายอนุชิต เหมารุ่งโรจน์ (ยื่นคำขอมีบัตรประชาชนอันเป็นเท็จ) (2.) บริษัท เมืองไทย อินเตอร์เนชั่นแนล ทราเวล กรุ๊ป จำกัด โดยนายอนุชิต เหมารุ่งโรจน์ (ยื่นคำขอมีบัตรประชาชนอันเป็นเท็จ) (3.) บริษัท โอเอ ทรานสปอร์ต จำกัด (4.) บริษัท ภูเก็ต ทราเวล กรุ๊ป จำกัด (5.) บริษัท ชันยู พีช รีสอร์ท จำกัด	ย. 70/2560 ย. 71/2560	รวมกลุ่มกันเป็น สมาชิกอั้งยี่ ม. 3 (10) (ท้าวศรีสุนทรเหริยญ)	-
27.	บริษัท หม่อนไหม จำกัด (นายชิงตวน จ.)	ย. 80/2560	ฉ้อโกงประชาชน/ ฉ้อโกง ม. 3 (3) และ (18)	-
28.	บริษัท ทิน ชู เหม่า จำกัด	ย. 110/2560 ย. 92/2562	ฉ้อโกงประชาชน/ ฉ้อโกง ม. 3 (3) และ (18)	6,000
29.	(1.) บริษัท วัชรดิลก ทาวเวอร์ จำกัด โดยนายธีรวัฒน์ วัชรโยธิน (2.) บริษัท พี ยูเนี่ยน แลนด์ จำกัด โดยนายประกายพริก วัชรโยธิน	ย. 116/2560	ฉ้อโกงประชาชน/ ฉ้อโกง ม. 3 (3) และ (18) (หลอกขายห้องชุด ดีดี ทาวเวอร์ คอนโดมิเนียม)	-
30.	กรณีแกงค์ call center นายทวีศักดิ์ สุจริตวัฒนชนนท์ กับพวก (1.) บริษัท จีทีอาร์ ทราเวล แอนด์ เทรดดิ้ง จำกัด (2.) บริษัท ยู.วี. ทราเวล แอนด์ เทรดดิ้ง จำกัด	ย. 136/2560	ฉ้อโกงประชาชน/ ฉ้อโกง ม. 3 (3) และ (18)	-
31.	(1.) บริษัท เอพีเอส คล็อก ซีสเต็มส์ จำกัด โดยนางสาวพรธิภา แซ่เฮ้ง (2.) บริษัท วิโมบาย จำกัด	ย. 137/2560	ฉ้อโกง ม. 3 (18) ร่วมกันฉ้อโกงขอ สินเชื่อนาคาร	300

คดี	ชื่อนิติบุคคล	คำสั่งยึดและอายัด	มูลฐานความผิด	มูลค่าความเสียหาย (ล้านบาท)
	(3.) บริษัท นีโอ พลาสติก เคมิคอล จำกัด (4.) บริษัท สำนักงานเจริญการบัญชี และ คอมพิวเตอร์ จำกัด (5.) บริษัท ปานนที อุตสาหกรรม จำกัด (6.) บริษัท พารากอน ดอทคอม จำกัด (7.) บริษัท ซี.พี.เอส. เทเลคอม จำกัด (8.) บริษัท โกลเด็น บี บั้วตี้ จำกัด (9.) บริษัท ทรุแม็กซ์ จำกัด (10.) บริษัท นัส แมเนจเม้นท์ จำกัด (11.) บริษัท เอส พี ซี เปเปอร์ จำกัด (12.) บริษัท บิลเลียน เทเลคอม จำกัด (13.) บริษัท เฟรม ไอเดีย จำกัด (14.) บริษัท เอ็กซ์เพรส เทเลคอม จำกัด (15.) บริษัท เอส เอส เทเลเน็ต จำกัด (16.) บริษัท เคลลี ทราย จำกัด (17.) บริษัท ประยงค์ พลาสติกภัณฑ์ จำกัด (18.) บริษัท โกลเด็น พี จำกัด (19.) บริษัท บี.ที. พรินท์ติ้ง จำกัด (20.) บริษัท ซี.พี.เอส. คอมเทรต จำกัด (21.) บริษัท เอส.ซี.เฮาส์ พีเจนท์ จำกัด (22.) บริษัท ซี ดับเบิล จี จำกัด (23.) บริษัท โซครันท์ โลหะเจริญ จำกัด (24.) บริษัท จีทู พับบลิคเคชั่น จำกัด (25.) บริษัท รัชเชล ไบซิเคิล มาร์เก็ตติ้ง จำกัด			
32.	<i>กรณีนายธงชัย วิจารณ์รุ่งสี ฉ้อโกงภาษีอากร</i> (1.) บริษัท รอยัล เจมส์ อินเตอร์เนชั่นแนล จำกัด หรือ บริษัท เจมส์ คอลเลคชั่น อินเตอร์เนชั่นแนล จำกัด (2.) บริษัท รอยัล พาราไดซ์ จำกัด (3.) บริษัท รอยัล พาร์ค ฟิตเนส จำกัด (4.) บริษัท รอยัล พาราไดซ์ พาร์ค จำกัด (5.) บริษัท รอยัล พารากอน รีสอร์ท จำกัด (6.) บริษัท รอยัล ริเวอร์ พาราไดซ์ จำกัด (7.) บริษัท ตลาดน้ำคุ่มเกล้า จำกัด	ย. 1/2561	ฉ้อโกง ม. 3 (18) (ฉ้อโกงภาษี ปี 2554-2559)	7,700



คดี	ชื่อนิติบุคคล	คำสั่งยึดและอายัด	มูลฐานความผิด	มูลค่าความเสียหาย (ล้านบาท)
	(8.) บริษัท รอยัล พาราไดซ์ บีช จำกัด (9.) บริษัท รอยัล จอมเทียน บีช จำกัด (10.) บริษัท รอยัล นาคา รีสอร์ท จำกัด (11.) บริษัท รอยัล ครอคโคไดล์ ฟาร์ม จำกัด (12.) บริษัท บางกอก แชนดิคราฟท์ เซ็นเตอร์ จำกัด (13.) บริษัท โอเอ ทรานสปอร์ต จำกัด (14.) บริษัท รอยัล ไทย เฮิร์บ จำกัด			
33.	กรณีกลุ่มบุคคลร่วมกันสร้างราคาและปริมาณการซื้อขายหุ้น ของบริษัท ยงไทย จำกัด (มหาชน)	ย. 40/2561	การซื้อขายหลักทรัพย์ ม. 3 (20) (ปั่นหุ้น)	890
34.	(1.) บริษัท ท๊อป มั่นใจ จำกัด กับพวก (2.) บริษัท ท๊อป คอร์ปอเรชั่น จำกัด	ย. 86/2561	ฉ้อโกงประชาชน/ ฉ้อโกง ม. 3 (3) และ (18) (แชร์ลูกโซ่ขายตรง อาหารเสริม การซื้อ ขายเงินตรา ต่างประเทศ)	28
35.	บริษัท โอดี แคปปิตอล จำกัด	ย. 108/2561 ย. 45/2562 ย. 90/2562 ย. 99/2562	ฉ้อโกงประชาชน/ ฉ้อโกง ม. 3 (3) และ (18) (แชร์ลูกโซ่ การซื้อ ขายเงินตรา ต่างประเทศ)	1,000
36.	(1.) บริษัท อีเกิ้ล เกตส์ กรุ๊ป จำกัด กับพวก (2.) บริษัท 456 พร็อพเพอร์ตี้ จำกัด (3.) บริษัท พกษาชาติ เรียวเอสเตท จำกัด	ย. 228/2561 ย. 97/2562	ฉ้อโกงประชาชน/ ฉ้อโกง ม. 3 (3) และ (18) (แชร์ลูกโซ่ เทรดัดชนี หุ้น)	238
37.	บริษัท ทีซี บลู ดรีม จำกัด โดยนางสาววรลักษณ์ ฤกษ์ชัยกาล นอมินีของนายเหล่ย ฮัว	ย. 238/2561 ย. 61/2562	รวมกลุ่มกันเป็น สมาชิกอั้งยี่ ม. 3 (10) (ธุรกิจท่องเที่ยว)	-

คดี	ชื่อนิติบุคคล	คำสั่งยึดและอายัด	มูลฐานความผิด	มูลค่าความเสียหาย (ล้านบาท)
38.	บริษัท เมจิกสกิน จำกัด กับพวก	ย. 40/2562	ฉ้อโกงประชาชน/ ฉ้อโกง ม. 3 (3) และ (18) (แชร์ลูกโซ่ อาหารเสริม)	500
39.	(1.) บริษัท เดอะ ซิสเต็ม ปลีก แอนด์ เพลย์ จำกัด (2.) บริษัท อินโนวิชั่น โฮลดิ้ง จำกัด ทั้งสองบริษัท โดยนายภูติศ กิตติธราติก กรรมการผู้มีอำนาจ	ย. 52/2562 ย. 110/2562 ย. 170/2562	ฉ้อโกงประชาชน/ ฉ้อโกง ม. 3 (3) และ (18) (แชร์ลูกโซ่ สัมมนา)	570
40.	บริษัท กาแฟแคชแบ็ค จำกัด กับพวก	ย. 154/2562	ฉ้อโกงประชาชน/ ฉ้อโกง ม. 3 (3) และ (18) (แชร์ลูกโซ่ ระดมทุน)	3,000
41.	บริษัท เอนเนอร์จี ดีดักชั่น จำกัด กับพวก	ย. 175/2562	ฉ้อโกงประชาชน/ ฉ้อโกง ม. 3 (3) และ (18) (แชร์ลูกโซ่ Nice review)	2,000

ที่มา : จากการรวบรวมโดยคณะผู้วิจัย (มิถุนายน 2563)

หมายเหตุ : รวบรวมจากข้อมูลคดีและผลดำเนินการที่อยู่ระหว่างการยึดหรืออายัดทรัพย์สินตามพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน พ.ศ. 2542 ประจำปี พ.ศ. 2555-2562 สืบค้นจาก <https://www.amlo.go.th/index.php/th/2016-04-20-14-41-30> เมื่อวันที่ 6 มิถุนายน 2563

## บรรณานุกรม

### ภาษาไทย

การรายงานธุรกรรม สำหรับผู้ประกอบการอาชีพค้าหรือให้เช่าซื้อรถยนต์. สืบค้นจาก

[http://www.amlo.go.th/amlo-intranet/media /k2/attachments/16\(3\)\\_1016.pdf](http://www.amlo.go.th/amlo-intranet/media /k2/attachments/16(3)_1016.pdf) เมื่อวันที่ 23 กรกฎาคม 2563

“การศึกษาที่มีวุฒิภาวะ-วางแผนแบบยลซับซ้อน! เปิดคำพิพากษาศาลฎีกาศิลองด่านจำคุก วัฒนา-บ.

เอกชน”. (17 กรกฎาคม 2561). สำนักข่าวอิสรา. สืบค้นจาก <https://www.isranews.org /isranews-scoop/67840-report02-67840.html> เมื่อวันที่ 21 กรกฎาคม 2563

ข้อมูลคดีและผลดำเนินการที่อยู่ระหว่างการยึดหรืออายัดทรัพย์สินตามพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปราม การฟอกเงิน พ.ศ. 2542 ประจำปี พ.ศ. 2555-2562 สืบค้นจาก

<http://www.amlo.go.th/index.php/th/2016-04-20-14-41-30> เมื่อวันที่ 4 มิถุนายน 2563

ข้อมูลคดีและผลดำเนินการที่อยู่ระหว่างการยึดหรืออายัดทรัพย์สินตามพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปราม การฟอกเงิน พ.ศ. 2542 ประจำปี พ.ศ. 2559-2562 สืบค้นจาก

<http://www.amlo.go.th/index.php/th/2016-04-20-14-41-30> เมื่อวันที่ 4 มิถุนายน 2563

เดือนเด่น นิคมบริรักษ์, สุณีพร ทวรรณกุล และสุณี อาชวานันทกุล (2549). นอมินี. พิมพ์ครั้งที่ 1.

กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์ openbooks.

ประกาศน์ อวยชัย. (2521). คำอธิบายประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ว่าด้วยหุ้นส่วนและบริษัท (5th ed.).

โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยรามคำแหง.

ภาสกร ชุนหอไร. (2553). คำอธิบายประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ เรียงมาตราว่าด้วยหุ้นส่วนและ บริษัท บรรพ 3 มาตรา 1012 – 1273/4.

ระบบสารสนเทศสถานีตำรวจ สำนักงานตำรวจแห่งชาติ. (2561). สถิติฐานความผิดคดีอาญา (คดี 4 กลุ่ม)

หน่วยงานทั่วประเทศ

โสภณ รัตนการ. (2011). คำอธิบายหุ้นส่วนและบริษัท. นิติบรรณการ, สนพ.

ส่วนพัฒนานโยบายการกำกับ กองกำกับและตรวจสอบ สำนักงานป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน.

รายงานการศึกษารูปแบบการประกอบอาชญากรรมที่อาจเกี่ยวข้องกับการฟอกเงิน กรณีทุจริตโครงการ ออกแบบรวมก่อสร้างระบบรวบรวมและบำบัดน้ำเสีย เขตควบคุมมลพิษ จังหวัดสมุทรปราการ (คลอง ด่าน)

สมเกียรติ ตั้งกิจวานิชย์ และคณะ (มีนาคม 2557). เมนูคอร์รัปชันและการแสวงหาผลประโยชน์. สถาบันวิจัย  
เพื่อการพัฒนาประเทศไทย ดาวิโหลดเอกสารได้ที่ [http://tdri.or.th/wp-content/uploads/2014/  
10/corruptionmenu-mix-final.pdf](http://tdri.or.th/wp-content/uploads/2014/10/corruptionmenu-mix-final.pdf)

สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ. (2561). รายงานประจำปีงบประมาณ  
พ.ศ. 2561. สืบค้นจาก [https://www.nacc.go.th/files/article/attachments/  
37054e6f1387b3923bfb68ab70bd670c.pdf](https://www.nacc.go.th/files/article/attachments/37054e6f1387b3923bfb68ab70bd670c.pdf). หน้า 200. เมื่อวันที่ 22 มิถุนายน 2563.

เอกสารรายงานสถิติกองบังคับการปราบปรามการกระทำผิดเกี่ยวกับอาชญากรรมทางเศรษฐกิจ  
(บก.ปอศ.).

เอกสารรายงานสถิติคดีแชร์ลูกโซ่ กองคดีธุรกิจการเงินนอกระบบ กรมสอบสวนคดีพิเศษ.

### ภาษาอังกฤษ

Ankitasingla18. (12 Mar 2019). Company Law – Articles: Steps Taken for Removal of Shell  
Companies from Indian Economic System. สืบค้นจาก [https://taxguru.in/  
company-law/steps-taken-for-removal-of-shell-companies-from-the-indian-economic-  
system.html](https://taxguru.in/company-law/steps-taken-for-removal-of-shell-companies-from-the-indian-economic-system.html) เมื่อวันที่ 10 ธันวาคม 2562

Anti-money laundering supervision: guidance for high value ... (n.d.). สืบค้นจาก  
[https://assets.publishing.service.gov.u  
k/government/uploads/system/uploads/  
attachment\\_data/file/796552/High\\_Value\\_Dealers\\_Guidance.pdf](https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/796552/High_Value_Dealers_Guidance.pdf) เมื่อวันที่ 10 ธันวาคม  
2562

Asia/Pacific Group on Money Laundering (APG). รายงานการประเมินการปฏิบัติตามมาตรฐานสากล  
ของประเทศไทย ปี พ.ศ. 2560.

AUSTRAC. Strategic analysis brief: Money laundering through real estate 2015. (n.d.). สืบค้นจาก  
[https://www.austrac.gov.au/business/how-comply-guidance-and-resources/guidance-  
resources/strategic-analysis-brief-money-laundering-through-real-estate-2015](https://www.austrac.gov.au/business/how-comply-guidance-and-resources/guidance-resources/strategic-analysis-brief-money-laundering-through-real-estate-2015) เมื่อวันที่ 12  
กุมภาพันธ์ 2563

AUSTRAC. Typologies and case studies report 2009. (n.d.). หน้า 44 สืบค้นจาก  
[https://www.austrac.gov.au/business/  
how-comply-guidance-and-resources/guidance-  
resources/typologies-and-case-studies-report-2009](https://www.austrac.gov.au/business/how-comply-guidance-and-resources/guidance-resources/typologies-and-case-studies-report-2009) เมื่อวันที่ 12 กุมภาพันธ์ 2563

- AUSTRAC. Beneficial Owners. สืบค้นจาก <https://www.austrac.gov.au/business/how-comply-and-report-guidance-and-resources/customer-identification-and-verification/beneficial-owners> เมื่อวันที่ 2 มิถุนายน 2563
- Britain, G. (2017). Summary guide for companies - register of people with significant control. Department for Business, Energy and Industrial Strategy. สืบค้นจาก [https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment\\_data/file/621568/170622\\_NON-STAT\\_Summary\\_Guidance\\_4MLD\\_Final.pdf](https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/621568/170622_NON-STAT_Summary_Guidance_4MLD_Final.pdf) เมื่อวันที่ 10 ธันวาคม 2562
- Chen, J. (2019, April 1). Bearer Share. สืบค้นจาก [https://www.investopedia.com/terms/b/bearer\\_share.asp](https://www.investopedia.com/terms/b/bearer_share.asp) เมื่อวันที่ 28 มกราคม 2563
- Enrol or register with AUSTRAC. AUSTRAC. (n.d.). สืบค้นจาก <https://www.austrac.gov.au/business/new-austrac-start-here/enrol-or-register-austrac> เมื่อวันที่ 10 ธันวาคม 2562
- FATF – Egmont Group (2018), Concealment of Beneficial Ownership, FATF, Paris, หน้า 30-32 สืบค้นจาก [www.fatf-gafi.org/publications/methodandtrends/documents/concealment-beneficial-ownership.html](http://www.fatf-gafi.org/publications/methodandtrends/documents/concealment-beneficial-ownership.html). เมื่อวันที่ 12 กุมภาพันธ์ 2563
- FATF International Standards on Combating Money Laundering and the Financing of Terrorism & Proliferation, The FATF Recommendations, Updated June 2019.
- Financial Action Task Force. (2012), FATF Guidance: Transparency and Beneficial Ownership, FATF, Paris. หน้า 44-45. สืบค้นจาก <http://www.fatf-gafi.org/media/fatf/documents/reports/Guidance-transparency-beneficial-ownership.pdf> เมื่อวันที่ 15 กุมภาพันธ์ 2563
- Financial Crimes Enforcement Network (FinCEN) (2006). The Role of domestic shell companies in financial crime and money laundering: Limited liability companies สืบค้นจาก [https://www.FinCEN.gov/sites/default/files/shared/LLCAssessment\\_FINAL.pdf](https://www.FinCEN.gov/sites/default/files/shared/LLCAssessment_FINAL.pdf) เมื่อวันที่ 2 มกราคม 2563.
- Glanzmann, L., & Spoerle, P. (2019, July 17). Switzerland: Abolition of Bearer Shares and Criminal Sanctions for Board Members and Shareholders. สืบค้นจาก <https://globalcompliancenews.com/abolition-bearer-shares-criminal-sanctions-board-members-shareholders-20190624/>. เมื่อวันที่ 28 มกราคม 2563

Money laundering regulations. (n.d.). สืบค้นจาก <https://www.gov.uk/topic/business-tax/money-laundering-regulations> เมื่อวันที่ 10 ธันวาคม 2562

Reserve Bank of Australia (2019). Payments System Board Annual Report – 2018. สืบค้นจาก <https://www.rba.gov.au/publications/annual-reports/psb/2018/tables.html> เมื่อวันที่ 12 กุมภาพันธ์ 2563

The Australian Government the Treasury. (February 2017). Increasing Transparency of the Beneficial Ownership of Companies. Consultation Paper February 2017. สืบค้นจาก [https://treasury.gov.au/sites/default/files/2019-03/C2017-004\\_CP\\_Increasing\\_Transparency\\_of\\_the\\_Beneficial\\_Ownership\\_of\\_Companies.pdf](https://treasury.gov.au/sites/default/files/2019-03/C2017-004_CP_Increasing_Transparency_of_the_Beneficial_Ownership_of_Companies.pdf). เมื่อวันที่ 15 ธันวาคม 2562

United States Beneficial Ownership Transparency. (2015). สืบค้นจาก [https://www.transparency.org/files/content/publication/2015\\_BOCountryReport\\_US.pdf](https://www.transparency.org/files/content/publication/2015_BOCountryReport_US.pdf). เมื่อวันที่ 28 มกราคม 2563

### กฎหมายที่เกี่ยวข้อง

กฎกระทรวงกำหนดจำนวนเงินในการทำธุรกรรมที่ใช้เงินสดซึ่งผู้ประกอบการอาชีพตามมาตรา 16 ต้องรายงานต่อสำนักงานป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน พ.ศ. 2554

คำพิพากษาศาลฎีกาในคดีอาญาหมายเลขดำที่ ยส.7170-7173/2553 คดีอาญาหมายเลขแดงที่ 42-45/2556

คำพิพากษาศาลฎีกาในคดีแพ่งหมายเลขดำที่ พ. 42/2560 หมายเลขแดงที่ 62/2561 ศาลแพ่ง.

คำสั่งสำนักงานทะเบียนหุ้นส่วนบริษัทกลาง ที่ 205/2555 เรื่อง กำหนดหลักเกณฑ์และเอกสารประกอบคำขอจดทะเบียนจัดตั้งห้างหุ้นส่วนและบริษัทจำกัด กรณีมีคนต่างด้าวร่วมลงทุนหรือมีอำนาจลงนามในห้างหุ้นส่วนและบริษัทจำกัด.

ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ พ.ศ. 2535.

พระราชบัญญัติควบคุมการขายทอดตลาดและค่าของเก่า พ.ศ. 2474.

พระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน พ.ศ. 2542 และที่แก้ไขเพิ่มเติม.

ระเบียบสำนักงานทะเบียนหุ้นส่วนบริษัทกลาง ว่าด้วยการจดทะเบียนห้างหุ้นส่วนและบริษัท พ.ศ. 2561.

## บทที่ 4

### การฟอกเงินผ่านนายความและนักบัญชี

การฟอกเงินเป็นอาชญากรรมประเภท “white collar crime” ซึ่งหมายถึงผู้กระทำความผิดมักเป็นผู้มีความรู้ มีการศึกษาดี โดยเฉพาะกรณีการฟอกเงินผ่านนิติบุคคลซึ่งค่อนข้างมีความซับซ้อนสูง ข้อมูลจากการศึกษารูปแบบคดีฟอกเงินที่เกิดขึ้นในหลายประเทศมีข้อสรุปที่เป็นไปในทิศทางเดียวกันว่าผู้ฟอกเงินน่าจะมีความรู้ทางกฎหมายหรือมีความรู้เกี่ยวกับเทคนิคทางบัญชีดีพอควร ซึ่งโดยทั่วไปแล้วเป็นความรู้เฉพาะวิชาชีพ จึงเป็นที่น่าสงสัยว่าผู้ฟอกเงินอาจจะได้รับคำแนะนำหรือคำปรึกษาจากผู้ประกอบวิชาชีพหรือไม่

สำหรับประเทศไทย รายงานการประเมินการปฏิบัติตามมาตรฐานสากลของประเทศไทย ปี พ.ศ. 2560 พบว่าแม้ว่าพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน พ.ศ. 2542 และที่แก้ไขเพิ่มเติม มาตรา 16 กำหนดให้ผู้ประกอบอาชีพใน 8 สาขา มีหน้าที่ต้องตรวจสอบประวัติลูกค้าและต้องรายงานต่อสำนักงาน ปง. เกี่ยวกับธุรกรรมที่มีเหตุอันควรสงสัยว่าจะฟอกเงิน แต่ข้อกำหนดดังกล่าวไม่รวมถึงผู้ประกอบอาชีพทนายความและนักบัญชี ซึ่งผู้ประเมินได้แนะนำให้ประเทศไทยปฏิบัติตามข้อแนะนำของ FATF ข้อ 22 และข้อ 23 โดยให้ยกเว้นนักกฎหมายและนักบัญชีที่เป็นลูกจ้างในบริษัทเอกชนหรือในหน่วยงานของรัฐบาล เนื่องจากกฎหมายว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงินของประเทศไทยในปัจจุบันครอบคลุมนิติบุคคลอยู่แล้ว

คณะผู้วิจัยเห็นว่าข้อเสนอดังกล่าวมีความอ่อนไหวสูงเนื่องจากเกี่ยวข้องกับระดับนโยบาย การแก้ไขกฎหมายและการกำหนดมาตรการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงินเพิ่มเติม ตลอดจนต้องคำนึงถึงความพร้อมของผู้ปฏิบัติตามกฎหมายและมาตรการเหล่านั้นร่วมด้วยทั้งในภาครัฐและภาคเอกชน จึงควรมีการศึกษาอย่างรอบคอบเพื่อให้ได้ข้อมูลประกอบการตัดสินใจในเรื่องนี้ที่เหมาะสมกับบริบทของประเทศไทย

การศึกษาในบทนี้จะแบ่งออกเป็น 6 ส่วน **ส่วนแรก**เป็นการสรุปสถานการณ์และแนวโน้มของการฟอกเงินผ่านนายความและนักบัญชี เพื่อให้ทราบถึงเหตุผลและความจำเป็นที่ต้องมีการกำกับดูแลในเรื่องดังกล่าว **ส่วนที่สอง**จะเป็นการวิเคราะห์ความเสี่ยงของบทบาทของทนายความและนักบัญชี เพื่อทำความเข้าใจลักษณะการประกอบธุรกิจตลอดจนกฎหมายที่เกี่ยวข้องว่ามีจุดที่ต้องปรับปรุงอย่างไร หรือไม่ **ส่วนที่สาม**เป็นการศึกษารูปแบบการฟอกเงินจากคดีที่เกิดขึ้นในอดีตว่ามีทนายความและนักบัญชีเข้าไปเกี่ยวข้องได้อย่างไรและขั้นตอนใดบ้าง **ส่วนที่สี่**จะศึกษาประสบการณ์ของต่างประเทศด้านการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงินผ่านทั้งสองวิชาชีพนี้ โดยสองส่วนสุดท้ายคือ**ส่วนที่ห้า**และ**ส่วนที่หก**เป็นการสรุปผลการศึกษาและข้อเสนอแนะ ตามลำดับ

#### 4.1 สถานการณ์และแนวโน้มการฟอกเงิน

การดำเนินคดีฟอกเงินโดยเฉพาะคดีที่เกี่ยวข้องกับองค์กรฟอกเงินขนาดใหญ่จะมีเงินสดหมุนเวียนเป็นจำนวนมาก การนำเงินสดที่ผิดกฎหมายจำนวนมากนั้นกลับเข้ามาใช้ในระบอบต้องผ่านกระบวนการฟอกเงินที่ซับซ้อน จากรายงานผลการศึกษาคดีฟอกเงินในต่างประเทศชี้ว่าผู้ประกอบการฟอกเงินอาศัยความช่วยเหลือของผู้ประกอบวิชาชีพกฎหมายและบัญชีในการชี้ช่องทางเพื่อหลบเลี่ยงกฎระเบียบ ดังตัวอย่างคดีที่ศาลมลรัฐโอเรกอน (Oregon) สหรัฐอเมริกา สั่งลงโทษนักกฎหมายที่ให้ความช่วยเหลือแก่ผู้ฟอกเงิน (ตามรายละเอียดในกล่องข้อความที่ 4.1)

##### กล่องข้อความที่ 4.1 ตัวอย่างคดีฟอกเงินในต่างประเทศที่ศาลสั่งลงโทษทนายความและนักบัญชี

###### คดีฉ้อโกง โดยบริษัท แคปปิตอล คอนซัลแทนส์ จำกัด มลรัฐโอเรกอน สหรัฐอเมริกา

Capital Consultants, LLC จัดทะเบียนเป็นบริษัทที่ปรึกษาการลงทุนกับสำนักงานกำกับหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์ (Securities and Exchange Commission หรือ SEC) ของสหรัฐอเมริกา ดำเนินธุรกิจในมลรัฐโอเรกอน สหรัฐอเมริกา และมีลูกค้าทั้งแบบนักลงทุนสถาบันและนักลงทุนรายย่อยรวม 340 ราย บริษัทบริหารจัดการเงินลงทุนรวมทั้งสิ้น 1 พันล้านดอลลาร์สหรัฐ มีลูกค้ารายใหญ่คือกองทุนประเภททรัสต์ฟันด์บำนาญบำนาญ

ในปี ค.ศ. 1993 บริษัทเริ่มถูกสอบสวนและต่อมาถูกดำเนินคดีในข้อหาฉ้อโกงลักษณะแชร์ลูกโซ่ (Ponzi Scheme) โดยพบว่ามีการนำเงินลงทุนของลูกค้าไปปล่อยกู้ให้กับ Wilshire Credit Corp. มูลค่ารวม 160 ล้านดอลลาร์สหรัฐ ทั้งนี้ Wilshire Credit Corp. บริหารงานผิดพลาดและกลายเป็นบริษัทล้มละลาย แต่ Capital Consultants, LLC กลับรายงานต่อลูกค้าของตนว่าสามารถหาบริษัทมารับซื้อหนี้จำนวนดังกล่าวได้ 2 บริษัท โดยจากการสอบสวนพบว่า Capital Consultants, LLC ได้โอนเงินอีกหลายครั้งรวมเป็นเงิน 71 ล้านดอลลาร์สหรัฐ ไปให้แก่ทั้งสองบริษัทที่อ้างว่ามารับซื้อหนี้ เพื่อให้ทั้งสองบริษัทนั้นนำไปใช้เสมือนว่าเป็นการชำระหนี้ของ Wilshire Credit Corp. โดยตลอดระยะเวลาที่ดำเนินการเช่นนี้ Capital Consultants, LLC ยังเรียกเก็บค่าธรรมเนียมการบริหารจัดการลงทุนจากลูกค้า ในอัตราร้อยละ 3 จากยอดเงินกู้ 160 ล้านดอลลาร์สหรัฐ อีกด้วย

คดีนี้มีความซับซ้อนสูงเกี่ยวข้องกับบุคคลจำนวนมากและยังพบว่ามีบริษัทบังหน้า (Shell company) อีกหลายบริษัทเพื่อทำธุรกรรมหลอกลวงและรับซื้อหนี้ต่อจาก Wilshire Credit Corp. โดยผู้ช่วยผู้อำนวยการสำนักงานบริหารผลประโยชน์ของลูกจ้าง (Employee Benefit Security Administration) ซึ่งเป็นหน่วยงานในสังกัดกระทรวงแรงงาน (Department of Labor) และเป็นผู้ฟ้องในคดีนี้ ชี้แจงต่อวุฒิสภาสหรัฐอเมริกาว่า คดีในลักษณะนี้เกิดขึ้นได้เพราะมีการร่วมมือกันของผู้ประกอบวิชาชีพหลายด้าน ได้แก่ นักกฎหมายเกี่ยวข้องกับการจัดตั้งบริษัทบังหน้า นักบัญชีเกี่ยวข้องกับการจัดทำเอกสารโอนเงิน ผู้ตรวจสอบบัญชีเกี่ยวข้องกับการจัดทำรายงานผลประกอบการที่เป็นเท็จ และที่ปรึกษาการลงทุน

นอกเหนือจากการดำเนินคดีกับผู้กระทำความผิดทั้ง 11 คนแล้ว ศาลมลรัฐโอเรกอนยังตัดสินจำคุกนักกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับคดีนี้พร้อมกับสั่งให้นักกฎหมายคนดังกล่าวจ่ายค่าเสียหายเป็นจำนวนเงินกว่า 4 แสนดอลลาร์สหรัฐ ในข้อหาอำนาจการ (engineering) ให้เกิดการกู้ยืมแบบหลอกลวง และใช้บริษัทบังหน้าช่วยให้เกิดการฉ้อโกง

- ที่มา:
1. The Role of Domestic Shell Companies in Financial Crime and Money Laundering: Limited Liability Companies, Financial Crimes Enforcement Network, November 2006. สืบค้นจาก [https://www.FinCEN.gov/sites/default/files/shared/LLCAssessment\\_FINAL.pdf](https://www.FinCEN.gov/sites/default/files/shared/LLCAssessment_FINAL.pdf). เมื่อวันที่ 26 มิถุนายน 2563.
  2. U.S. Securities and Exchange Commission, Litigation Release No. 16720/ September 21, 2000. สืบค้นจาก <http://www.sec.gov/litigation/litreleases/lr16720.htm>. เมื่อวันที่ 26 มิถุนายน 2563.



อย่างไรก็ตาม รายงานการศึกษาบทบาทของนักกฎหมายต่อการฟอกเงินของ FATF (2013) ซึ่งจัดทำแบบสอบถามเพื่อการสำรวจข้อมูลธุรกรรมที่มีเหตุอันควรสงสัย (STR) ที่หน่วยข่าวกรองทางการเงิน (FIU) ใน 38 ประเทศ ได้รับรายงานพบกรณีการให้บริการของทนายความและนักบัญชีเข้าไปพัวพันกับผู้ฟอกเงินเพียงร้อยละ 3 ของธุรกรรมที่มีเหตุอันควรสงสัยทั้งหมด แม้ว่าสถิติที่พบจะไม่มากนักแต่อาจเกิดจากการตรวจพบได้ยากเนื่องจากกิจกรรมหรือบริการที่ทนายความหรือนักบัญชีให้บริการแก่ลูกค้าอาจถูกใช้เป็นเครื่องมือประกอบอาชญากรรมฟอกเงินนั้นไม่ได้แตกต่างไปจากลูกค้าที่ประกอบธุรกิจโดยสุจริตเท่าใดนัก หน่วยงานข่าวกรองทางการเงินจำเป็นต้องอาศัยข้อมูลและเทคนิคต่าง ๆ ในการสืบหาข้อเท็จจริงค่อนข้างมาก

ตัวอย่างกรณีการสอบสวนและดำเนินคดีกับทนายความและที่ปรึกษาด้านกฎหมายที่ร่วมกระทำ ความผิดฐานฟอกเงิน ที่พบในต่างประเทศ อาทิ

- สำนักงานตำรวจแห่งชาติแคนาดา (Royal Canadian Mounted Police - RCMP) ดำเนินคดีกับที่ปรึกษาด้านกฎหมายในมลรัฐควิเบก (Quebec) ซึ่งทำหน้าที่เป็นตัวแทนฝากเงินและโอนเงินข้ามประเทศให้เครือข่ายค้ายาเสพติดข้ามชาติโคลัมเบีย Cali Cartel<sup>158</sup>
- สำนักงาน ป.ง. สหรัฐอเมริกา (FinCEN) ดำเนินคดีกับที่ปรึกษาด้านกฎหมายในปี ค.ศ. 2004 ซึ่งเป็นตัวการในการวางเครือข่ายฉ้อโกงบริษัทการเงินในสหรัฐฯ ผ่านบริษัทบังหน้า<sup>159</sup> คณะกรรมการสภาผู้แทนราษฎรด้านการต่างประเทศ
- สหราชอาณาจักรสอบสวนบริษัทที่ปรึกษาทางกฎหมาย Linklaters ในปี ค.ศ. 2018 ในข้อหามีส่วนร่วมฟอกเงินให้กับเครือข่ายของนาย Oleg Deripaska นักธุรกิจชาวรัสเซีย<sup>160</sup> โดยคดีนี้เป็นเรื่องหนึ่งที่มีกล่าวถึงใน Panama Papers ซึ่งเป็นข่าวที่ได้รับความสนใจในระดับโลก เนื่องจากการเปิดโปงข้อมูลรายชื่อนักการเมือง นักธุรกิจและมหาเศรษฐีจากประเทศต่าง ๆ ที่ฝากเงินไว้ในประเทศปานามา ซึ่งเป็นประเทศที่ถูกจัดให้เป็น ดินแดนแห่งการเลี่ยงภาษี โดยกลุ่มบุคคลที่มีชื่อเสียงดังกล่าวเป็นลูกค้าของบริษัทที่ปรึกษากฎหมาย Mossack Fonseca & Co<sup>161</sup>

---

<sup>158</sup> Schneider, S. (2004), Money laundering in Canada: An analysis of RCMP cases, Nathan Centre for the Study of Organized Crime and Corruption. Toronto. หน้า 39.

<sup>159</sup> Financial Crimes Enforcement Network. (2006). The Role of Domestic Shell Companies in Financial Crime and Money Laundering: Limited Liability Companies.

<sup>160</sup> Sabbagh, D. (2018, May 21). Russian activity in City of London faces further scrutiny by MPs. สืบค้นจาก <https://www.theguardian.com/politics/2018/may/21/russian-activity-city-of-london-faces-further-scrutiny-mps>. เมื่อวันที่ 26 มิถุนายน 2563.

<sup>161</sup> Drucker, J. (2018, December 4). U.S. prosecutors bring their first charges over the Panama papers. สืบค้นจาก <https://www.nytimes.com/2018/12/04/business/panama-papers-indictment.html>. เมื่อวันที่ 26 มิถุนายน 2563.

สำหรับประเทศไทย แม้ว่าคณะผู้วิจัยยังไม่พบกรณีที่ผู้ประกอบการวิชาชีพกฎหมายและบัญชีถูกดำเนินคดีโดยตรง แต่จากการสุ่มศึกษาคำพิพากษาและคำสั่งคณะกรรมการธุรกรรม เรื่อง อาัยตทรัพย์สินที่เกี่ยวกับการกระทำความผิดไว้ชั่วคราวพบผู้ประกอบการวิชาชีพกฎหมายและผู้ประกอบการวิชาชีพบัญชีเข้าไปเกี่ยวข้องในขบวนการฟอกเงินจำนวนหลายคดี ตัวอย่างเช่น

- **ในปี พ.ศ. 2546** นายความให้ความช่วยเหลือผู้ฟอกเงินในทรัพย์อันได้มาจากความผิดมูลฐานฉ้อโกงประชาชน โดยนำเงินจากการฉ้อโกงประชาชนไปซื้อหุ้นในบริษัท พี.เอส.เค. ซัพพลาย 2001 จำกัด ชื่อที่ดิน ทำสัญญากู้ยืมเงินและจำนองที่ดิน เพื่ออำพรางการยกย้ายเงิน<sup>162</sup> โดยทรัพย์สินในคดีนี้มีมูลค่า 9,537,040 บาท (เฉพาะส่วนที่พนักงานอัยการยื่นขอให้ทรัพย์ตกเป็นของแผ่นดิน)
- **ในปี พ.ศ. 2549** สำนักงานกฎหมายให้บริการชาวต่างชาติจัดตั้งบริษัท สบาย พร็อพเพอร์ตี้ จำกัด<sup>163</sup> เพื่อถือครองที่ดินในประเทศไทย โดยสำนักงานกฎหมายถูกดำเนินคดีตามพระราชบัญญัติการประกอบธุรกิจของคนต่างด้าว พ.ศ. 2542 ตามมาตรา 36 แต่พฤติกรรมการที่พบคือการจัดหาพนักงานในสำนักงานกฎหมายมาเป็นกรรมการบริษัทเพื่อเปิดบริษัทบังหน้าให้แก่ลูกค้า (ดูรายละเอียดในหัวข้อ 4.3.2 รูปแบบและช่องทางการฟอกเงิน)
- **ในปี พ.ศ. 2560** ผู้ประกอบการวิชาชีพกฎหมายอาจมีบทบาททำสัญญากู้ยืมเงินปลอมดำเนินการฟ้องบังคับชำระหนี้ตามสัญญากู้ยืมเงินและฟ้องบังคับจำนองทรัพย์สินนำยึดทรัพย์สินที่จำนองตามกระบวนการบังคับคดี และจดทะเบียนเพิ่มทุนให้แก่บริษัทที่ใช้ในการฟอกเงินในคดีฟอกเงินจากโครงการรับจำนำข้าว<sup>164</sup> มูลค่าทรัพย์สินประเมินทรัพย์รวมทั้งสิ้น 1,386,114,982.10 บาท (ดูรายละเอียดในหัวข้อ 4.3.3 กรณีศึกษา) ในคดีเดียวกันนี้พบว่าผู้ประกอบการวิชาชีพบัญชีอาจเกี่ยวข้องได้ โดยผู้ทำบัญชีอาจช่วยทำงานบุคคลและงบการเงินการประกอบกิจการ ส่วนผู้สอบบัญชีสามารถตรวจรับรองงบดุลและงบการเงินและจัดทำ

---

<sup>162</sup> คำพิพากษาหมายเลขแดงที่ พ. 26/2555 คดีขอให้ศาลสั่งให้ทรัพย์ที่เกี่ยวข้องกับการกระทำความผิดตกเป็นของแผ่นดิน ระหว่างพนักงานอัยการ สำนักงานอัยการพิเศษฝ่ายคดีพิเศษ 3 (ผู้ร้อง) และนางสาวสิริพร หรืออติยาภรณ์ ขวาลรัตน์ (ผู้คัดค้าน 1) และผู้คัดค้านอื่นรวม 15 คน ศาลแพ่งลงวันที่ 26 เดือน พฤศจิกายน พ.ศ. 2555.

<sup>163</sup> DSI รวบสมุนเครือชายแดนดีโคสฟอกเงินเป็นเจ้าของที่ดินราชพัสดุ เผยแพร่: 18 มี.ค. 2551 14:48 โดย: ทีมข่าวอาชญากรรม MGR Online สืบค้นจาก <https://mgronline.com/crime/detail/9510000032867>. วันที่ 26 มิถุนายน 2563.

<sup>164</sup> คำพิพากษาหมายเลขแดงที่ พ. 62/2561 คดีเรื่องพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน ระหว่างพนักงานอัยการสำนักงานอัยการสูงสุด (ผู้ร้อง) กับบริษัท ทีเอส พร็อพเพอร์ตี้ จำกัด (ผู้คัดค้านที่ 1) และพลเอกวสันต์ สุริยมงคล (ผู้คัดค้านที่ 2) ศาลแพ่งลงวันที่ 21 เดือน มิถุนายน พ.ศ. 2561 และคำพิพากษาหมายเลขแดงที่ พ. 6103/2560 คดีเรื่องผิดสัญญา บังคับจำนอง ระหว่างบริษัท เวลเนส อินเวสเมนต์ จำกัด (Wellness Investments Inc.,) (โจทก์) และบริษัท ทีเอส พร็อพเพอร์ตี้ จำกัด (จำเลย) ศาลแพ่งลง วันที่ 27 เดือน ธันวาคม พ.ศ. 2560.

รายงานผู้สอบบัญชี ให้แก่บริษัทที่ใช้ในการฟอกเงินได้ (ดูรายละเอียดในหัวข้อ 4.3.3 กรณีศึกษา)

นอกจากกรณีที่มีการดำเนินคดีในชั้นศาลแล้ว ยังพบกรณีที่ผู้ประกอบการวิชาชีพกฎหมายและผู้ประกอบวิชาชีพบัญชีเข้าไปเกี่ยวข้องกับขบวนการฟอกเงิน แม้ผู้ประกอบการวิชาชีพจะไม่ได้เจตนาก็ตาม โดยพบในคำสั่งยึดหรืออายัดทรัพย์สินที่เกี่ยวกับการกระทำความผิดไว้ชั่วคราว (คำสั่ง ย.) ของสำนักงาน ป.ง. ดังนี้

- **ปี พ.ศ. 2556** พบว่ามีนายความรับรองลายมือชื่อ ในเอกสารแสดงลายมือชื่อกรรมการบริษัทที่ตั้งขึ้นเพื่อขอคืนภาษีมูลค่าเพิ่มโดยทุจริต<sup>165</sup> ทั้งเป็นบริษัทที่ไม่มีการประกอบกิจการจริง โดยผู้ที่เป็นกรรมการในบริษัทดังกล่าวถูกดำเนินการยึดและอายัดทรัพย์สินตามคำสั่งเลขาธิการคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงินที่ ย. 81/2556
- **ปี พ.ศ. 2560** พบที่มีการอายัดเงินฝากของสำนักงานเจริญการบัญชีและคอมพิวเตอร์ จำกัด (สำนักงานบัญชี)<sup>166</sup> ตามคำสั่งเลขาธิการคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงินที่ ย. 137/2560 โดยเชื่อว่าเงินดังกล่าวเป็นเงินที่เกี่ยวข้องกับการกระทำความผิดฐานฉ้อโกงอันมีลักษณะเป็นปกติธุระ
- **ปี พ.ศ. 2562** พบที่มีการอายัดเงินฝากของบริษัทสำนักงานกฎหมายพรธิดา และธีรพล จำกัด (สำนักงานกฎหมาย)<sup>167</sup> ตามคำสั่งเลขาธิการคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงินที่ ย. 52/2562 โดยเชื่อว่าเงินดังกล่าวเป็นเงินที่เกี่ยวข้องกับการกระทำความผิดฐานฉ้อโกงประชาชนและฉ้อโกงอันมีลักษณะเป็นปกติธุระ

จากรายละเอียดในคดีที่พบข้างต้นชี้ให้เห็นได้ว่านับตั้งแต่ประเทศไทยมีบทบัญญัติความผิดเกี่ยวกับการฟอกเงินเป็นการเฉพาะ มีหลักฐานอันเชื่อได้ว่าผู้ประกอบการวิชาชีพกฎหมายและบัญชีน่าจะมีส่วนในขบวนการฟอกเงินอยู่ไม่น้อยและอย่างต่อเนื่อง ทั้งนี้ ปัจจุบันประเทศไทยยังไม่มีแนวนโยบายในการปรับปรุงแก้ไขการกำกับดูแลผู้ประกอบการวิชาชีพกฎหมายและบัญชี อาจกล่าวได้ว่ายังไม่มีสิ่งบ่งชี้ใดที่จะแสดงได้ว่าข้อค้นพบดังกล่าวจะลดลงได้ในอนาคต ยิ่งไปกว่านั้นในคดีฟอกเงินมักจะมีพัฒนาการให้ซับซ้อนมากขึ้น มีจำนวนเงินเกี่ยวข้องมูลค่าสูงขึ้น ผู้ฟอกเงินยังต้องใช้ผู้ประกอบการวิชาชีพกฎหมายและบัญชีให้การฟอกเงิน

---

<sup>165</sup> คำสั่งเลขาธิการคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน ที่ ย. 81/2556 เรื่อง ยึดหรืออายัดทรัพย์สินที่เกี่ยวกับการกระทำความผิดไว้ชั่วคราว สืบค้นจาก [https://www.amlo.go.th/amlo-intranet/files/81\(1\).pdf](https://www.amlo.go.th/amlo-intranet/files/81(1).pdf). เมื่อวันที่ 26 มิถุนายน 2563”

<sup>166</sup> คำสั่งคณะกรรมการธุรกรรม ที่ ย. 137/2560 เรื่อง อายัดทรัพย์สินที่เกี่ยวกับการกระทำความผิดไว้ชั่วคราว สืบค้นจาก [https://www.amlo.go.th/amlo-intranet/images/CommandHold/CommandHold\\_2559/CommandHold\\_2560/137-2560.pdf](https://www.amlo.go.th/amlo-intranet/images/CommandHold/CommandHold_2559/CommandHold_2560/137-2560.pdf). เมื่อวันที่ 26 มิถุนายน 2563.

<sup>167</sup> คำสั่งคณะกรรมการธุรกรรม ที่ ย. 52/2562 เรื่อง ยึดและอายัดทรัพย์สินที่เกี่ยวกับการกระทำความผิดไว้ชั่วคราว สืบค้นจาก [https://www.amlo.go.th/amlo-intranet/images/CommandHo\\_2562/52-2562.pdf](https://www.amlo.go.th/amlo-intranet/images/CommandHo_2562/52-2562.pdf). เมื่อวันที่ 26 มิถุนายน 2563.

แบบเนียนและใช้เทคนิคทางวิชาชีพกลบร่องรอยการฟอกเงินโดยสร้างชั้นตอน (layering) ให้ซับซ้อนมากยิ่งขึ้น

นอกจากนี้ประเทศไทยยังมีแรงกดดันจากผลการประเมินของผู้ประเมินจากกลุ่มต่อต้านการฟอกเงินเอเชียแปซิฟิก (Asia/Pacific Group on Money Laundering (APG)) ซึ่งใช้วิธีประเมินตามข้อแนะนำของ FATF ที่เกี่ยวกับมาตรการต่อต้านการฟอกเงินตามกรอบ AML/CFT จากผลการประเมิน พบว่า นักบัญชี นักกฎหมาย ผู้รับรองลายมือชื่อ ผู้ประกอบวิชาชีพทางกฎหมายอิสระอื่น ๆ ยังไม่อยู่ภายใต้การกำกับดูแลของกฎหมายว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน

แม้ว่าในทางกฎหมายระหว่างประเทศจะไม่ได้มีผลผูกพันใด ๆ กับประเทศไทย แต่การที่กฎหมายภายในประเทศต่ำกว่าระดับมาตรฐานสากลเป็นสาเหตุหนึ่งที่ทำให้บริษัทข้ามชาติบางแห่งใช้เป็นข้ออ้างเพื่อชะลอการตัดสินใจที่จะเข้ามาลงทุนหรือเปิดสาขาในประเทศไทยตามคำเชิญชวนของรัฐบาล ทั้งนี้ สถานการณ์ดังกล่าวอาจขึ้นอยู่กับนโยบายของฝ่ายบริหารว่าต้องการให้ประเทศไทยมีระบบเศรษฐกิจที่เชื่อมโยงกับเศรษฐกิจระดับโลกมากขึ้นเพียงใด และหากต้องมีการปรับปรุงกฎหมายตามข้อแนะนำของ FATF จะต้องมีการดำเนินการใดต่อไป

#### 4.2 การวิเคราะห์ความเสี่ยงที่อาจถูกใช้เป็นช่องทางในการฟอกเงิน

การวิเคราะห์เพื่อประเมินความเสี่ยงที่นายความและนักบัญชีจะเข้าไปเกี่ยวข้องกับฟอกเงินนั้น คณะผู้วิจัยจะแบ่งการศึกษาออกเป็นสองส่วน **ส่วนแรก** คือ การทำความเข้าใจลักษณะการทำงานและบริการของทั้งสองวิชาชีพที่เสนอแก่ลูกค้า ตลอดจนลักษณะการประกอบธุรกิจในกรณีที่เป็นนิติบุคคล ซึ่งข้อมูลในส่วนนี้จะทำให้ทราบว่าบริการลักษณะใดบ้างที่น่าจะมีความเสี่ยงต่อการฟอกเงิน โดยเฉพาะเมื่อนำมาวิเคราะห์ร่วมกับมาตรการกำกับดูแลวิชาชีพที่มีอยู่ในปัจจุบัน

**ส่วนที่สอง** เป็นการศึกษากฎหมายการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน เนื่องจากปัจจัยที่ทำให้เกิดความเสียนั้นนอกเหนือไปจากลักษณะของวิชาชีพแล้ว หากกฎหมายยังไม่ครอบคลุมหรือยากต่อการบังคับใช้ก็ถือเป็นจุดอ่อนอีกประการที่อาจทำให้เกิดความเสี่ยงต่อการฟอกเงินได้เช่นกัน

##### 4.2.1 วิชาชีพกฎหมาย

FATF กำหนดนิยามของผู้ประกอบวิชาชีพกฎหมาย (legal professionals) หมายถึง ผู้มีอาชีพต่อไปนี้คือ ทนายความ ทั้งที่ทำหน้าที่ว่าความในศาลยุติธรรม (barristers) และทนายความในฐานะของที่ปรึกษาทางกฎหมายหรือเป็นตัวแทนของผู้ว่าจ้างในการทำนิติกรรมต่าง ๆ (solicitors) ที่ปรึกษากฎหมาย

ที่มีความเชี่ยวชาญเฉพาะด้าน (specialist advocates) เช่น นักกฎหมายภาษีอากร นักกฎหมายการค้าระหว่างประเทศ เป็นต้น และให้รวมถึงผู้รับรองเอกสารทางกฎหมายหรือนอตารี (notaries) ด้วย<sup>168</sup>

เมื่อเทียบเคียงกับความหมายตามที่ FATF กำหนด การประกอบอาชีพให้บริการทางกฎหมายในประเทศไทยจะครอบคลุมสองลักษณะคือ อาชีพทนายความ และอาชีพที่ปรึกษากฎหมาย โดยประเทศไทยไม่มีนอตารี (notaries) ทั้งนี้การให้บริการของทนายความและที่ปรึกษากฎหมายสามารถทำได้ทั้งในรูปแบบนิติบุคคลผ่านการจัดตั้งสำนักทนายความหรือบริษัทที่ปรึกษากฎหมาย (law firm) หรือในรูปแบบบุคคลธรรมดาคือเป็นอาชีพอิสระไม่ต้องสังกัดหน่วยงานใด ๆ ก็ได้

#### 4.2.1.1 รูปแบบการประกอบวิชาชีพทางกฎหมายในประเทศไทย

จากนิยามของผู้ประกอบวิชาชีพกฎหมายข้างต้น คณะผู้วิจัยศึกษาลักษณะการประกอบวิชาชีพของนักกฎหมายในประเทศไทยเฉพาะส่วนของผู้ประกอบวิชาชีพในภาคเอกชน ซึ่งแบ่งได้เป็นสองกลุ่มตามลักษณะบริการคือ ทนายความ และที่ปรึกษากฎหมาย ทำหน้าที่แตกต่างกันดังนี้ (ตามตารางที่ 4.1)

(1) **ทนายความ** หมายถึงผู้ที่มีหน้าที่เป็นตัวแทนลูกความในการดำเนินกระบวนการทางศาล และการต่อสู้ดำเนินคดี ซึ่งเป็นบริการที่เกิดขึ้นเนื่องจากมีข้อพิพาทที่ไม่สามารถตกลงกันได้ระหว่างคู่ความ จนถึงขั้นต้องมีการดำเนินการทางศาล

(2) **ที่ปรึกษากฎหมาย** การให้บริการที่ปรึกษากฎหมาย (legal advisor) เป็นการให้บริการด้านกฎหมายกรณีที่ยังไม่ได้เป็นคดีความกันในศาลหรือไม่จำเป็นต้องเกี่ยวข้องกับกระบวนการศาล ในปัจจุบันการให้บริการที่ปรึกษากฎหมายมีบทบาทสำคัญมากในการดำเนินธุรกิจที่มีความซับซ้อนสูง ตัวอย่างบริการที่ปรึกษากฎหมาย เช่น การร่างสัญญา การจัดเตรียมเอกสารหลักฐาน รวมถึงการให้ความคิดเห็นทางกฎหมาย กรณีลูกค้าจะดำเนินธุรกิจใด ๆ ที่เกี่ยวข้องกับกฎหมาย เป็นต้น

ตารางที่ 4.1 บริการของที่ปรึกษากฎหมายและบริการของทนายความ

ทนายความ	ที่ปรึกษากฎหมาย
<ul style="list-style-type: none"> <li>ให้บริการเมื่อมีปัญหาข้อพิพาทและนำไปสู่การฟ้องร้องทางคดีความในศาล</li> <li>ให้บริการเกี่ยวข้องกับกฎหมายทั่วไปมากกว่า เช่น ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ประมวลกฎหมายอาญา ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา เป็นต้น</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>ให้บริการทางวิชาชีพกฎหมายตั้งแต่เริ่มต้นก่อตั้งองค์กรทางธุรกิจและการดำเนินธุรกิจ</li> <li>ให้บริการที่เกี่ยวข้องกับกฎหมายเฉพาะ เช่น กฎหมายสถาบันการเงิน กฎหมายว่าด้วยหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์ เป็นต้น</li> </ul>

ที่มา: ประมวลโดยคณะผู้วิจัย

<sup>168</sup> FATF International Standards on Combating Money Laundering and the Financing of Terrorism & Proliferation, The FATF Recommendations, Updated June 2019 หน้า 8

#### 4.2.1.2 การกำกับดูแลการประกอบวิชาชีพกฎหมายในประเทศไทย

ประเทศไทยมีพระราชบัญญัติทนายความ พ.ศ. 2528 กำหนดให้ให้วิชาชีพทนายความอยู่ภายใต้การกำกับดูแลของสภาทนายความในพระบรมราชูปถัมภ์ กฎหมายฉบับนี้กำหนดให้ผู้ที่ประกอบวิชาชีพทนายความได้ต้องจดทะเบียนและได้รับใบอนุญาตให้เป็นทนายความจากสภาทนายความ<sup>169</sup> ก่อนจึงจะให้บริการได้

จากการสัมภาษณ์ฝ่ายทะเบียนของสภาวิชาชีพทนายความฯ พบว่า ปัจจุบันประเทศไทยมีผู้ขอจดทะเบียนเป็นทนายความ (หรือเรียกกันโดยทั่วไปว่า “ตัวทนาย”) ประมาณ 88,000 คน (ข้อมูล ณ เดือนมีนาคม พ.ศ. 2563) กฎหมายฉบับนี้เป็นการกำกับดูแลในระดับตัวบุคคล สำหรับการให้บริการที่ปรึกษา กฎหมายนั้นปัจจุบันประเทศไทยยังไม่มีกฎหมายกำกับดูแลธุรกิจนี้เป็นการเฉพาะซึ่งแตกต่างจากวิชาชีพทนายความ ทำให้ผู้ประกอบการอาชีพเป็นที่ปรึกษากฎหมายไม่ต้องมีใบอนุญาตประกอบวิชาชีพก็สามารถให้บริการได้ทั้งกรณีบุคคลธรรมดาและสำนักงานกฎหมาย (law firm) และเมื่อยังไม่มีกฎหมายกำกับดูแลจึงไม่มีข้อมูลจำนวนผู้ให้บริการที่ปรึกษากฎหมายในประเทศไทย

แต่อย่างไรก็ตาม จากการสืบค้นฐานข้อมูลทะเบียนธุรกิจออนไลน์ในหมวดนิติบุคคลที่ให้บริการกิจกรรมทางกฎหมาย (ตามรูปที่ 4.1) พบว่า มีธุรกิจที่จดทะเบียนในหมวดกิจกรรมทางกฎหมาย (หมวด TSIC 69100)<sup>170</sup> และยังคงดำเนินกิจการอยู่ ณ เดือนพฤษภาคม พ.ศ. 2563 จำนวนรวมทั้งสิ้น 5,029 บริษัท แต่เนื่องจากนิยามการจดทะเบียนธุรกิจกิจกรรมทางกฎหมายได้รวมธุรกิจด้านทนายความและที่ปรึกษากฎหมายไว้ด้วยกัน ทำให้ไม่สามารถแยกจำนวนผู้ให้บริการที่ปรึกษากฎหมายได้อย่างชัดเจน

---

<sup>169</sup> พระราชบัญญัติทนายความ พ.ศ. 2528 มาตรา 33 ห้ามมิให้ผู้ซึ่งไม่ได้จดทะเบียนและรับใบอนุญาต หรือผู้ซึ่งขาดจากการเป็นทนายความ หรือต้องห้ามทำการเป็นทนายความว่าความในศาล หรือแต่งคำฟ้อง คำให้การ ฟ้องอุทธรณ์ แยกอุทธรณ์ ฟ้องฎีกา แยกฎีกา คำร้องหรือ คำแถลงอันเกี่ยวแก่การพิจารณาคดีในศาลให้แก่บุคคลอื่น ทั้งนี้ เว้นแต่จะกระทำในฐานะเป็นข้าราชการผู้ปฏิบัติกรตามหน้าที่หรือเป็นเจ้าหน้าที่ของหน่วยงานของรัฐ องค์กรของรัฐ หรือรัฐวิสาหกิจ ผู้ปฏิบัติกรตามหน้าที่หรือมีอำนาจหน้าที่กระทำได้โดยบทบัญญัติแห่งกฎหมายว่าด้วยวิธีพิจารณาความหรือกฎหมายอื่น

<sup>170</sup> หมวดกิจกรรมทางกฎหมาย (TSIC 69100) ได้แก่ การเป็นตัวแทนพิทักษ์สิทธิประโยชน์ ไม่ว่าจะกระทำก่อนการพิจารณาคดีในศาล หรือที่เกี่ยวกับศาลหรือภายใต้การแนะนำของทนายความ เช่น การให้คำปรึกษาและการเป็นทนายความในคดีแพ่ง การให้คำปรึกษาและการเป็นทนายความในคดีอาญา การให้คำปรึกษาและการเป็นทนายความเกี่ยวกับข้อพิพาทด้านแรงงาน การให้คำปรึกษาและการให้คำแนะนำทั่วไป การเตรียมเอกสารทางกฎหมาย เช่น เอกสารที่เกี่ยวข้องกับการก่อตั้งบริษัท ข้อตกลงในการเป็นหุ้นส่วนหรือเอกสารอื่น ๆ ที่คล้ายกันซึ่งเกี่ยวข้องกับการก่อตั้งบริษัท สิทธิบัตรและลิขสิทธิ์ การเตรียมสัญญาหรือข้อตกลง พันัยกรรม สัญญาทรัสต์ ฯลฯ การดำเนินการของเจ้าพนักงานรับรองเอกสาร พนักงานจดทะเบียนกฎหมายแพ่ง เจ้าพนักงานศาล อนุญาตตุลาการ ผู้ตรวจสอบและผู้ไต่สวน.

#### รูปที่ 4.1 ผลการสืบค้นข้อมูลเกี่ยวกับนิติบุคคลที่ให้บริการกิจกรรมทางกฎหมาย

ผลการสืบค้นข้อมูลหมวด 69100 กิจกรรมทางกฎหมาย ณ วันที่ 4 พฤษภาคม 2563		นิติบุคคลที่มีรายได้สูงสุด (5 อันดับแรก)		
ลำดับ	เลขทะเบียน	ชื่อนิติบุคคล	รายได้รวม (บาท)	
1	0105519011884	เบเคอร์ แอนด์ แม็คเค็นซี จำกัด	3,250,663,629.00	
2	0105542091295	ดีลลิกี่แอนด์กิบบินส์ อินเตอร์เนชันแนล จำกัด	1,114,781,626.17	
3	0105539042858	กรุงไทยกฎหมาย จำกัด	949,413,859.66	
4	0105535059365	วีระวงศ์, ชินวัฒน์ และพาร์เนอร์ส จำกัด	894,307,875.00	
5	0105540088980	ลิงค์เลทเธอร์ส (ประเทศไทย) จำกัด	794,625,382.00	

ที่มา: กรมพัฒนาธุรกิจการค้า สืบค้นจาก <https://datawarehouse.dbd.go.th/business/overview/69100>

แม้ว่าพระราชบัญญัติทนายความ พ.ศ. 2528 มีบทบัญญัติให้ทนายความต้องประพฤติตนตามข้อบังคับว่าด้วยมรรยาททนายความ ทนายความผู้ใดฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามข้อบังคับมรรยาททนายความ จะมีโทษตามมาตรา 52<sup>171</sup> ซึ่งแบ่งเป็นโทษ 3 สถานเรียงลำดับจากโทษเบาไปถึงโทษหนัก คือ ภาคทัณฑ์ ห้ามปฏิบัติหน้าที่เป็นทนายความมีกำหนดไม่เกินสามปี หรือลบชื่อออกจากทะเบียนทนายความ แต่จากสถิติการรับเรื่องร้องเรียนของคณะกรรมการมรรยาททนายความ ปี พ.ศ. 2561 พบว่า มีจำนวนเรื่องร้องเรียนเกี่ยวกับการประกอบวิชาชีพของทนายความทั้งสิ้น 518 กรณี แบ่งตามประเภทความผิดได้ตามตารางที่ 4.2 ดังนี้

#### ตารางที่ 4.2 สถิติเรื่องร้องเรียนต่อคณะกรรมการมรรยาททนายความ ปี พ.ศ. 2561

เรื่องที่ร้องเรียน	จำนวน	ร้อยละ
1. จงใจละทิ้งคดี หรือละเว้นหน้าที่อันเกี่ยวข้องแก่การดำเนินคดี	242	47
2. ประกอบอาชีพหรือประพฤติตนอันเป็นการฝ่าฝืนต่อศีลธรรมอันดี	154	30
3. ฉ้อโกงลูกความ	50	9
4. ใช้อุบายตามที่มรรยาททนายความกำหนดห้ามเพื่อจูงใจให้ผู้ใดมอบคดีให้ตนหรือแก่ต่าง	36	6
5. อื่น ๆ เช่น ละเมิดอำนาจศาล	36	6

ที่มา: รายงานผลการปฏิบัติงานของสำนักงานคณะกรรมการมรรยาททนายความ ระหว่างวันที่ 1 มกราคม 2561 ถึงวันที่ 31 ธันวาคม 2561

<sup>171</sup> พระราชบัญญัติทนายความ พ.ศ. 2528 มาตรา 52 โทษผิดมรรยาททนายความมี 3 สถาน คือ

- (1) ภาคทัณฑ์
- (2) ห้ามทำการเป็นทนายความมีกำหนดไม่เกินสามปี หรือ
- (3) ลบชื่อจากทะเบียนทนายความ

ในกรณีประพฤติผิดมรรยาททนายความเล็กน้อยและเป็นความผิดครั้งแรก ถ้าผู้มีอำนาจสั่งลงโทษตามมาตรา 66 มาตรา 67 หรือ มาตรา 68 แล้วแต่กรณี เห็นว่ามีเหตุอันควรลดโทษจะงดโทษให้โดยกล่าวตักเตือน หรือให้ทำทัณฑ์บนเป็นหนังสือไว้ก่อนได้.

นอกจากนี้ หากพบว่าทนายความให้ความช่วยเหลือในการฟอกเงิน อาจเข้าข่ายเป็นการประพฤติดัดข้อบังคับว่าด้วยมรรยาททนายความ (ข้อ 18) ซึ่งกำหนดว่า “ทนายความผู้ใดประกอบอาชีพ ดำเนินธุรกิจ หรือ ประพฤติตนอันเป็นการฝ่าฝืนต่อศีลธรรมอันดี หรือเป็นการเสื่อมเสียต่อศักดิ์ศรีและเกียรติคุณของทนายความ” สภาทนายความอาจพิจารณาลงโทษหนัก คือ การลบชื่อออกจากทะเบียนทนายความทำให้ทนายความผู้นั้น ไม่สามารถให้บริการว่าความในศาลได้ แต่ยังคงให้คำปรึกษาทางกฎหมายได้อยู่ อย่างไรก็ตาม คณะผู้วิจัยยังไม่พบ ข้อมูลการลงโทษทนายความที่เกี่ยวข้องกับฐานความผิดการฟอกเงินผ่านข้อบังคับว่าด้วยมรรยาททนายความ

ทั้งนี้ การกำกับดูแลภายใต้พระราชบัญญัติทนายความ พ.ศ. 2528 เป็นการกำกับดูแลเฉพาะ ทนายความในฐานะบุคคลธรรมดาเท่านั้น ไม่ได้รวมถึงการกำกับดูแลการจัดตั้งบริษัทและการให้บริการของ สำนักงานทนายความในฐานะนิติบุคคล แม้ว่าสภาทนายความจะจัดให้มีการขึ้นทะเบียนสำนักงาน ทนายความ<sup>172</sup> ก็ตาม แต่การจัดตั้งบริษัทหรือสำนักงานทนายความไม่อยู่ในระบบของใบอนุญาตของ สภาทนายความแต่อย่างใด

ขณะที่การกำกับดูแลผู้ให้บริการที่ปรึกษากฎหมายในประเทศไทยทั้งที่เป็นบุคคลธรรมดาและ นิติบุคคลนั้น คณะผู้วิจัยยังไม่พบว่ามีกฎหมายใดครอบคลุมถึงการปฏิบัติงานในฐานะของวิชาชีพดังกล่าว มีเพียงการกำกับดูแลในเชิงการประกอบธุรกิจเช่นเดียวกับการประกอบธุรกิจอื่น ๆ ทั่วไป จึงกล่าวได้ว่า การกำกับดูแลการประกอบวิชาชีพกฎหมายในประเทศไทยยังครอบคลุมไม่ทั่วถึงทุกกลุ่ม

อนึ่ง ข้อเสนอแนะของ FATF ได้กล่าวถึง ผู้รับรองเอกสาร (notaries) ไว้ในกลุ่มผู้ประกอบการวิชาชีพ กฎหมายด้วย ซึ่งในประเทศไทยบริการรับรองเอกสารในลักษณะนี้จะต้องดำเนินการโดยทนายความที่ได้รับ อนุญาตจากสภาทนายความให้สามารถรับรองเอกสารได้เท่านั้น เรียกว่า ทนายรับรองเอกสาร ทนายความ รับรองลายเซ็น หรือทนายความรับรองลายมือชื่อ (notarial services attorney) โดยคุณสมบัติของผู้ที่จะเป็น ทนายความรับรองเอกสารได้นั้น ต้องเป็นทนายความที่ได้รับอนุญาตจากสภาทนายความและผ่านการอบรม หลักสูตรทนายความผู้ทำคำรับรองลายมือชื่อและเอกสารจากสภาทนายความ อย่างไรก็ตาม เนื่องจาก ในประเทศไทยการให้บริการผู้รับรองเอกสาร (notaries) ไม่ได้ได้รับความนิยม จึงไม่มีการประกอบอาชีพนี้ เป็น การเฉพาะและยังไม่มีระบบการกำกับดูแลเช่นในต่างประเทศ

#### 4.2.1.3 บริการด้านกฎหมายกับความเสี่ยงต่อการฟอกเงิน

จากการศึกษาข้อมูลข้างต้น คณะผู้วิจัยมีความเห็นว่าแม้จะเป็นวิชาชีพด้านกฎหมายแต่รายละเอียด ในการปฏิบัติงานแตกต่างกันค่อนข้างมาก ซึ่งแต่ละประเภทบริการของผู้ประกอบวิชาชีพกฎหมายน่าจะ มีความเสี่ยงที่จะเกี่ยวข้องกับการฟอกเงินแตกต่างกันไป โดยสามารถวิเคราะห์จากบริการที่น่าจะมีความเสี่ยง สูงไปหาบริการที่น่าจะมีความเสี่ยงต่ำได้ดังนี้

---

<sup>172</sup> ประกาศนายทะเบียนสภาทนายความ ฉบับที่ 2/2546 เรื่อง ระเบียบว่าด้วยการขึ้นทะเบียนสำนักงานทนายความ พ.ศ. 2546. ลงวันที่ วันที่ 2 กันยายน 2546.



## 1. บริการด้านกฎหมายที่น่าจะมีความเสี่ยงสูง

- การให้บริการจัดตั้งและบริหารบริษัท เป็นบริการด้านกฎหมายที่มีความเสี่ยงสูงสุดที่อาจถูกใช้ในขบวนการฟอกเงินได้ ด้วยการให้นักกฎหมายดำเนินการและหาอนุมัติเพื่อจัดตั้งบริษัทบังหน้าเพื่อใช้ในการฟอกเงิน
- การให้บริการร่างสัญญาหรือจัดเตรียมเอกสารหลักฐานทางกฎหมาย โดยผู้ฟอกเงิน มักจะให้ผู้ประกอบวิชาชีพกฎหมายร่างสัญญาที่ไม่ได้มีการดำเนินการทางทรัพย์สินจริง เพื่อให้การโอนเงินดูเสมือนมีที่มาที่ไปอย่างถูกต้องตามกฎหมาย
- การให้บริการให้คำปรึกษาเกี่ยวกับกฎหมายต่าง ๆ บริการให้คำปรึกษากฎหมายอาจเข้าไปเกี่ยวข้องได้ในทุก ๆ ขั้นตอนของการดำเนินกิจการ และอาจเข้าไปเกี่ยวข้องกับขบวนการฟอกเงินได้โดยการให้คำแนะนำทางกฎหมายเพื่อเลี่ยงข้อกำหนดบางประการ

ทั้งนี้ ในปัจจุบันประเทศไทยยังไม่มีกฎหมายกำกับดูแลการให้บริการทั้งสามประเภทนี้แต่อย่างใด ทำให้กลุ่มผู้ให้บริการลักษณะดังกล่าวมีความเป็นไปได้สูงที่จะเข้าไปเกี่ยวข้องกับขบวนการ ฟอกเงิน ทั้งโดยการจงใจหรือโดยรู้เท่าไม่ถึงการณ์ก็ตาม

## 2. บริการด้านกฎหมายที่น่าจะมีความเสี่ยงต่ำ

- การให้บริการทนายความหรือบริการว่าความ คือ การเป็นตัวแทนคู่ความดำเนินคดีในศาล ซึ่งคณะผู้วิจัยมีความเห็นว่าเป็นกิจกรรมที่มีความเสี่ยงน้อยที่จะเกี่ยวข้องกับขบวนการฟอกเงิน นอกจากนี้ ผู้จะให้บริการเป็นทนายความจะต้องได้รับใบอนุญาตว่าความและอยู่ภายใต้การกำกับของพระราชบัญญัติทนายความ พ.ศ. 2528 และข้อบังคับสภาทนายความว่าด้วยมรรยาททนายความ พ.ศ. 2529 จึงอาจกล่าวได้ว่าบริการในหมวดนี้มีความเสี่ยงต่อการฟอกเงินน้อยกว่าบริการกฎหมายใน 3 รูปแบบข้างต้น
- การให้บริการด้านกฎหมายอื่น ๆ ที่ไม่เกี่ยวข้องกับขั้นตอนของการฟอกเงิน เช่น การจดทะเบียนเกี่ยวกับทรัพย์สินทางปัญญา เป็นบริการที่น่าจะมีความเสี่ยงน้อยที่จะเข้าไปเกี่ยวข้องกับขบวนการฟอกเงิน แม้ว่าประเทศไทยจะยังไม่มีกฎหมายกำกับดูแลวิชาชีพด้านกฎหมายที่เป็นการเฉพาะก็ตาม

### 4.2.2 วิชาชีพบัญชี

FATF กำหนดนิยามของผู้ประกอบวิชาชีพบัญชี (accounting profession) หมายถึง ผู้มีอาชีพทางบัญชีทุกประเภท ได้แก่ ผู้สอบบัญชี (audit) นักบัญชีภาษีอากร (tax) ผู้ให้คำปรึกษาด้านบัญชี (advisory and consulting) และรวมถึงผู้ให้บริการเกี่ยวกับการปรึกษาด้านการเงิน (financial advice) และบริการธุรกรรม

การเงินของบริษัท (company services) โดยครอบคลุมทั้งผู้ที่ปฏิบัติงานเป็นพนักงานในสำนักงานบัญชี (firm) และที่ประกอบวิชาชีพอิสระ (individual)<sup>173</sup>

สำหรับประเทศไทยนั้น พระราชบัญญัติวิชาชีพบัญชี พ.ศ. 2547 มาตรา 4 กำหนดนิยามของผู้ประกอบวิชาชีพบัญชี หมายความว่าวิชาชีพในด้านการทำบัญชี ด้านการสอบบัญชี ด้านการบัญชีบริหาร ด้านการวางระบบบัญชี ด้านการบัญชีภาษีอากร ด้านการศึกษาและเทคโนโลยีการบัญชี และบริการเกี่ยวกับการบัญชีด้านอื่นๆ ตามที่กำหนดในกฎกระทรวง

#### 4.2.2.1 รูปแบบการประกอบวิชาชีพด้านบัญชีในประเทศไทย

ผู้สำเร็จการศึกษาในสาขาบัญชีสามารถเลือกวิชาชีพได้ตามนิยามที่กฎหมายกำหนดไว้ข้างต้นขึ้นอยู่กับความเชี่ยวชาญและสาขาที่จบการศึกษามา โดยใน 6 สาขาวิชานั้นมีสองสาขาที่เกี่ยวข้องโดยตรงกับมาตรฐานทางบัญชี คือ ด้านการทำบัญชี และด้านการสอบบัญชี ซึ่งผู้ปฏิบัติงานแต่ละด้านมีหน้าที่ดังนี้

(1) **ด้านการทำบัญชี** ผู้ทำบัญชีมีหน้าที่หลักคือบันทึกข้อมูลทางการเงินตามระบบการบัญชี จัดทำรายการรายรับรายจ่ายค่าใช้จ่ายภายในบริษัท ตรวจสอบความถูกต้องของเอกสารทางบัญชี บันทึกการจ่ายเงิน บันทึกการรับเงิน และธุรกรรมทางการเงิน จัดทำงบดุล และรวบรวมรายงานการเงินตามระยะเวลาที่กำหนด

(2) **ด้านสอบบัญชี** ผู้สอบบัญชีมีหน้าที่ตรวจสอบงบการเงินตามมาตรฐานสอบบัญชีเพื่อแสดงความเห็นต่องบการเงินว่า งบการเงินที่ผู้ทำบัญชีบริษัทได้จัดทำขึ้นนั้นเป็นไปตามมาตรฐานรายงานทางการเงินหรือไม่

#### 4.2.2.2 การกำกับดูแลการประกอบวิชาชีพด้านบัญชีในประเทศไทย

กฎหมายหลักที่เกี่ยวข้องกับการกำกับดูแลวิชาชีพบัญชีในประเทศไทยมี 2 ฉบับ คือ พระราชบัญญัติการบัญชี พ.ศ. 2543 และพระราชบัญญัติวิชาชีพบัญชี พ.ศ. 2547 กฎหมายแต่ละฉบับมีสาระสำคัญดังนี้

พระราชบัญญัติการบัญชี พ.ศ. 2543 มีเจตนารมณ์เพื่อกำหนดมาตรฐานการทำบัญชีและกำหนดหลักการในการจัดทำบัญชีของนิติบุคคลที่ประกอบธุรกิจในประเทศไทยและกิจการร่วมค้าตามประมวลรัษฎากร นิติบุคคลในประเทศไทยต้องจัดให้มีการทำบัญชีตามมาตรฐานที่สภาวิชาชีพกำหนดโดยละเอียด<sup>174</sup>

<sup>173</sup> FATF (June 2019), หน้า 9.

<sup>174</sup> พระราชบัญญัติการบัญชี พ.ศ. 2543 มาตรา 8 ให้ทางหุ้นส่วนจดทะเบียน บริษัทจำกัด บริษัทมหาชนจำกัด ที่จัดตั้งขึ้นตามกฎหมายไทย นิติบุคคลที่ตั้งขึ้นตามกฎหมายต่างประเทศที่ประกอบธุรกิจในประเทศไทย กิจการร่วมค้าตามประมวลรัษฎากร เป็นผู้ที่มีหน้าที่จัดทำบัญชี และต้องจัดให้มีการทำบัญชีสำหรับการประกอบธุรกิจของตนโดยมีรายละเอียด หลักเกณฑ์ และวิธีการตามที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัตินี้  
ในกรณีที่ผู้ที่มีหน้าที่จัดทำบัญชีประกอบธุรกิจเป็นประจำในสถานที่หลายแห่งแยกจากกัน ให้ผู้ที่มีหน้าที่รับผิดชอบในการจัดการธุรกิจ ในสถานที่นั้นเป็นผู้ที่มีหน้าที่จัดทำบัญชี...(ต่อหน้าถัดไป)

เพื่อแสดงผลการดำเนินงาน ฐานะการเงินหรือการเปลี่ยนแปลงฐานะการเงินของนิติบุคคลที่มีหน้าที่จัดทำบัญชี ทั้งยังกำหนดให้อำนาจของเจ้าหน้าที่ภาครัฐในการตรวจสอบบัญชี และกำหนดโทษกรณีนิติบุคคลผู้มีหน้าที่จัดทำบัญชีฝ่าฝืนพระราชบัญญัติการบัญชีฯ หรือกรณีลงรายการเท็จ

พระราชบัญญัติวิชาชีพบัญชี พ.ศ. 2547 เป็นกฎหมายที่ประกาศใช้เพื่อส่งเสริมให้ผู้ประกอบวิชาชีพบัญชีอยู่ภายใต้การควบคุมดูแลของสภาวิชาชีพเดียวกัน เพื่อส่งเสริมองค์ความรู้และการพัฒนามาตรฐานการประกอบวิชาชีพบัญชีและควบคุมจรรยาบรรณการประกอบวิชาชีพ<sup>175</sup> การประกอบวิชาชีพบัญชีตามคำนิยามของพระราชบัญญัติวิชาชีพบัญชี พ.ศ.2547 ครอบคลุมการทำบัญชี การสอบบัญชี การบัญชีบริหาร การวางระบบบัญชี การบัญชีภาษีอากร การศึกษาและเทคโนโลยีการบัญชี

การกำกับดูแลผู้ประกอบวิชาชีพบัญชี กฎหมายกำหนดให้

1. **ผู้ทำบัญชี** ต้องเป็นสมาชิกสภาวิชาชีพบัญชีหรือขึ้นทะเบียนไว้กับสภาวิชาชีพบัญชี<sup>176</sup>
2. **ผู้สอบบัญชี** ต้องได้รับใบอนุญาตจากสภาวิชาชีพบัญชี<sup>177</sup> โดยแบ่งย่อยเป็น

2.1 **ผู้สอบบัญชีบริษัทจำกัด** ต้องได้รับใบอนุญาตจากสภาวิชาชีพบัญชี และจัดทำบัญชีตามมาตรฐานการบัญชี ส่วนสำนักบัญชีในฐานะนิติบุคคลที่จะให้บริการจัดทำบัญชีหรือสอบบัญชีต้องจดทะเบียนต่อสภาวิชาชีพบัญชีด้วย

2.2 **ผู้สอบบัญชีบริษัทที่จดทะเบียนในตลาดหลักทรัพย์** ซึ่งคือผู้สอบบัญชีและสอบทานรายงานงบการเงินของบริษัทจดทะเบียนในตลาดทุน และกิจกรรมในตลาดทุนอื่น ๆ นอกจากต้องได้รับใบอนุญาตจากสภาวิชาชีพบัญชีแล้ว ยังต้องผ่านการเห็นชอบของ

---

(ต่อจากหน้าที่แล้ว)... ในกรณีที่ผู้มีหน้าที่จัดทำบัญชีเป็นกิจการร่วมค้าตามประมวลรัษฎากร ให้บุคคลซึ่งรับผิดชอบในการดำเนินการของกิจการนั้นเป็นผู้มีหน้าที่จัดทำบัญชี

รัฐมนตรีโดยความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรีมีอำนาจประกาศในราชกิจจานุเบกษา กำหนดให้บุคคลธรรมดาใดหรือห้างหุ้นส่วนที่มีได้จดทะเบียนที่ประกอบธุรกิจใดในประเทศไทยตามเงื่อนไขใดเป็นผู้มีหน้าที่จัดทำบัญชีตามพระราชบัญญัตินี้ได้

<sup>175</sup> พระราชบัญญัติวิชาชีพบัญชี พ.ศ. 2547 หมายเหตุท้ายพระราชบัญญัติ เหตุผลในการประกาศใช้พระราชบัญญัติฉบับนี้ คือ โดยที่ประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 285 ลงวันที่ 24 พฤศจิกายน พ.ศ. 2515 ซึ่งเป็นกฎหมายว่าด้วยการบัญชีได้ใช้บังคับมาเป็นเวลานาน มีหลักการเกี่ยวกับการทำบัญชีหลายประการที่ยังไม่สอดคล้องกับความก้าวหน้าทางการบัญชีและการจัดทำบัญชี และไม่สอดคล้องกับสถานการณ์ทางเศรษฐกิจการค้าที่เปลี่ยนแปลงไป สมควรปรับปรุงกฎหมายว่าด้วยการบัญชีให้ทันสมัยยิ่งขึ้น จึงจำเป็นต้องตราพระราชบัญญัตินี้

<sup>176</sup> พระราชบัญญัติวิชาชีพบัญชี พ.ศ. 2547 มาตรา 44 ห้ามมิให้ผู้ใดประกอบวิชาชีพเป็นผู้ทำบัญชี เว้นแต่เป็นสมาชิกสภาวิชาชีพบัญชีหรือขึ้นทะเบียนไว้กับสภาวิชาชีพบัญชี

หลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในการขึ้นทะเบียนตามวรรคหนึ่ง ให้เป็นไปตามข้อบังคับสภาวิชาชีพบัญชี

<sup>177</sup> พระราชบัญญัติวิชาชีพบัญชี พ.ศ. 2547 มาตรา 38 ผู้ใดจะเป็นผู้สอบบัญชีรับอนุญาตต้องได้รับอนุญาตจากสภาวิชาชีพบัญชี

การขอรับใบอนุญาต การอนุญาต และการออกใบอนุญาตเป็นผู้สอบบัญชีรับอนุญาตให้เป็นไปตามแบบและหลักเกณฑ์ที่กำหนดในข้อบังคับสภาวิชาชีพบัญชี

สำนักงานคณะกรรมการกำกับหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์ พ.ศ. 2535<sup>178</sup> ด้วย

อนึ่ง จากการสืบค้นฐานข้อมูลทะเบียนธุรกิจผ่านระบบออนไลน์ ของกรมพัฒนาธุรกิจการค้า กระทรวงพาณิชย์ พบว่า ประเทศไทยมีธุรกิจที่จดทะเบียนในหมวดกิจกรรมเกี่ยวกับการทำบัญชีและการตรวจสอบบัญชี การให้คำปรึกษาด้านภาษี (หมวด TSIC 69200)<sup>179</sup> และยังคงดำเนินกิจการอยู่ ณ เดือนพฤษภาคม พ.ศ. 2563 จำนวนรวมทั้งสิ้น 8,621 บริษัท (ตามรูปที่ 4.2)

รูปที่ 4.2 การสืบค้นจำนวนนิติบุคคลที่ประกอบกิจการทำบัญชี การตรวจสอบบัญชี และการให้คำปรึกษาด้านภาษี

ผลการสืบค้นข้อมูลหมวด 69200 การทำบัญชี การตรวจสอบบัญชี และการให้ คำปรึกษาด้านภาษี ณ วันที่ 4 พฤษภาคม 2563		นิติบุคคลที่มีรายได้สูงสุด (5 อันดับแรก)			
ลำดับ	เลขทะเบียน	ชื่อนิติบุคคล	รายได้รวม (บาท)		
1	0105511004676	ห้างเซ็นทรัล ดีพาร์ทเมนท์เทรด จำกัด	5,834,182,337.32		
2	0905560000380	เซ็นพี การบัญชีและกฎหมาย จำกัด	2,532,068,330.00		
3	0105541040328	ไพร์ชอวดเตอร์เฮาส์คูเปอร์ริส เอบีเอเอส จำกัด	2,441,003,427.00		
4	0105535032483	สำนักงาน ชีวยา จำกัด	2,088,969,239.00		
5	0105545103634	เคพีเอ็มจี ภูมิไชย สอบบัญชี จำกัด	1,845,499,293.00		

ที่มา: กรมพัฒนาธุรกิจการค้า สืบค้นจาก <https://datawarehouse.dbd.go.th/business/overview/69200>

ทั้งนี้ หากผู้ประกอบการวิชาชีพบัญชีโดยไม่มีใบอนุญาตจะมีโทษจำคุกสูงสุดไม่เกิน 3 ปี การฝ่าฝืนไม่ทำบัญชีตามหน้าที่หรือไม่ปฏิบัติตามมาตรฐานการบัญชีต้องรับโทษสูงสุดคือการเพิกถอนใบอนุญาต ขณะเดียวกันนิติบุคคลผู้ให้บริการสอบบัญชีต้องรับผิดชอบร่วมกับผู้สอบบัญชีในสังกัดหากการสอบบัญชีไม่เป็นไปตามมาตรฐาน ซึ่งความผิดร้ายแรงที่สุดของการประกอบวิชาชีพบัญชีคือการจัดทำบัญชีเท็จ ซึ่งพระราชบัญญัติ

<sup>178</sup> พระราชบัญญัติหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์ พ.ศ. 2535 มาตรา 61 ผู้สอบบัญชีตามมาตรา 56 ต้องเป็นผู้สอบบัญชีที่สำนักงานให้ความเห็นชอบ

<sup>179</sup> หมวดกิจกรรมการทำบัญชีและการตรวจสอบบัญชี การให้คำปรึกษาด้านภาษี (TSIC 69200) ได้แก่ การเป็นตัวแทนพิทักษ์สิทธิประโยชน์ ไม่ว่าจะกระทำการก่อนการพิจารณาคดีในศาลหรือที่เกี่ยวกับศาลหรือภายใต้การแนะนำของทนายความ เช่น การให้คำปรึกษาและการเป็นทนายความในคดีแพ่ง การให้คำปรึกษาและการเป็นทนายความในคดีอาญา การให้คำปรึกษาและการเป็นทนายความเกี่ยวกับข้อพิพาทด้านแรงงาน การเตรียมเอกสารทางกฎหมาย เช่น เอกสารที่เกี่ยวข้องกับการก่อตั้งบริษัท ข้อตกลงในการเป็นหุ้นส่วนหรือเอกสารอื่น ๆ ที่คล้ายกันซึ่งเกี่ยวข้องกับการก่อตั้งบริษัท สิทธิบัตรและลิขสิทธิ์ การเตรียมสัญญาหรือข้อตกลง พันัยกรรม สัญญาทรัสต์ ฯลฯ การดำเนินการของเจ้าพนักงานรับรองเอกสาร พนักงานจดทะเบียนกฎหมายแพ่ง เจ้าพนักงานศาล อนุญาโตตุลาการ ผู้ตรวจสอบและผู้ไต่สวน

การบัญชี พ.ศ. 2543 กำหนดโทษผู้จัดทำบัญชีที่ลงรายการเท็จ แก้ไข ละเว้นการลงรายการในบัญชีหรืองบการเงิน<sup>180</sup> ไว้ให้มีโทษจำคุกไม่เกิน 3 ปี

สำหรับการลงนามรับรองความถูกต้องของการจัดทำบัญชีสำหรับธุรกิจที่ไม่ได้จดทะเบียนเป็นบริษัท จำกัดหรือบริษัทมหาชนจำกัดนั้น ไม่จำเป็นต้องให้ผู้สอบบัญชีลงนามรับรองแต่ผู้ทำบัญชีสามารถลงนามได้ โดยมีเงื่อนไขคือต้องเป็นผู้ทำบัญชีที่ผ่านการอบรมบัญชีวิชาชีพจากกรมสรรพากรแล้วเท่านั้น

ผู้ทำบัญชีและผู้สอบบัญชีมีหน้าที่ต้องปฏิบัติตามมาตรฐานที่สภาวิชาชีพบัญชีซึ่งมีอำนาจตามกฎหมาย เป็นผู้กำหนด โดยมาตรฐานดังกล่าวมีสาระสำคัญดังต่อไปนี้

1. มาตรฐานการรายงานทางการเงิน (Thai Financial Reporting Standard:TFRS)
2. มาตรฐานการรายงานทางการเงิน สำหรับกิจการที่ไม่มีส่วนได้เสียสาธารณะ (Thai Financial Reporting Standard for Non-Publicly Accountable Entities : TFRS for NPAEs)
3. มาตรฐานการสอบบัญชี (Thai Standard on Auditing :TSA)
4. มาตรฐานการควบคุมคุณภาพ ฉบับที่ 1 (Thai Standard on Quality control :TSQC1)
5. มาตรฐานการศึกษา (International Education Standard (IES))
6. จรรยาบรรณของผู้ประกอบวิชาชีพบัญชี (code of ethics for professional accountants)

จากการสัมภาษณ์ผู้แทนสภาวิชาชีพบัญชี อธิบายว่าปัจจุบันสภาวิชาชีพบัญชีแนะนำให้สมาชิกควรมี “นโยบายการตรวจสอบลูกค้าก่อนการให้บริการ” เป็นส่วนหนึ่งในมาตรฐานการสอบบัญชีและมาตรฐานการควบคุมคุณภาพผู้ประกอบวิชาชีพบัญชี จึงอาจกล่าวได้ว่านโยบายนี้มีความสอดคล้องใกล้เคียงกับประเด็นการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงินมากที่สุด

ทั้งนี้ มาตรฐานการสอบบัญชีที่ใช้ในประเทศไทย คือ มาตรฐานการสอบบัญชีระหว่างประเทศซึ่งกำหนดโดย International Auditing and Assurance Standards Board (IAASB) ของ International Federation of Accountants (IFAC) โดยสภาวิชาชีพบัญชีได้นำมาแปลเป็นภาษาไทยและใช้เป็นมาตรฐานสำหรับผู้ประกอบวิชาชีพบัญชีในประเทศไทย ปัจจุบันมีมาตรฐานการสอบบัญชี (TSA) จำนวน 37 ฉบับที่สภาวิชาชีพบัญชื่อนำมาใช้<sup>181</sup> โดยมีมาตรฐานการสอบบัญชี รหัส 210 เกี่ยวกับข้อตกลงในการรับงานสอบบัญชี (TSA 210) เป็นฉบับที่กำหนดเรื่องการรับลูกค้าของผู้สอบบัญชีซึ่งมีความคาบเกี่ยวกับประเด็นเรื่องการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน ทั้งนี้ยังโยงกับมาตรฐานการควบคุมคุณภาพที่จะกล่าวถึงต่อไปด้วย

---

<sup>180</sup> พระราชบัญญัติการบัญชี พ.ศ. 2543 มาตรา 39 ผู้ใดลงรายการเท็จ แก้ไข ละเว้นการลงรายการในบัญชีหรืองบการเงิน หรือแก้ไขเอกสารที่ต้องใช้ประกอบการลงบัญชีเพื่อให้ผิดความเป็นจริง ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินสองปี หรือปรับไม่เกินสี่หมื่นบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ

ในกรณีที่ผู้กระทำความผิดตามวรรคหนึ่งเป็นผู้มีหน้าที่จัดทำบัญชี ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินสามปี หรือปรับไม่เกินหกหมื่นบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ

<sup>181</sup> มาตรฐานการสอบบัญชี (TSA). รวบรวมแก้ไขล่าสุด พ.ศ. 2562

นอกเหนือไปจากมาตรฐานการสอบบัญชีแล้ว ยังมีมาตรฐานการควบคุมคุณภาพที่สภาวิชาชีพนำมาใช้เพื่อควบคุมคุณภาพการสอบบัญชีในประเทศไทยร่วมด้วย คือ มาตรฐานการควบคุมคุณภาพ ฉบับที่ 1 (Thai Standard on Quality control (TSQC1))<sup>182</sup> ซึ่งกล่าวถึงประเด็นการรับลูกค้าของผู้สอบบัญชี โดยอยู่ในหัวข้อ “การตอบรับงานและการคงไว้ซึ่งความสัมพันธ์กับลูกค้าและงานที่มีลักษณะเฉพาะ” ซึ่งกำหนดให้สำนักงานสอบบัญชี<sup>183</sup> ต้องจัดให้มีนโยบายตรวจสอบลูกค้าก่อนรับงานจากลูกค้ารายใหม่หรือการคงไว้ซึ่งลูกค้ารายเดิม<sup>184</sup>

แม้ว่ามาตรฐานวิชาชีพจะกำหนดให้ผู้สอบบัญชีตรวจสอบลูกค้าก่อนรับลูกค้าก็ตาม แต่การตรวจสอบดังกล่าวให้ความสำคัญกับการตรวจสอบในประเด็นเรื่องความพร้อมของบริษัทผู้สอบบัญชีเองมีความพร้อมและความสามารถเพียงพอที่จะสอบบัญชีให้บริษัทของลูกค้าได้หรือไม่ เช่น กรณีสอบบัญชีให้บริษัทประกันภัย มาตรฐานการบัญชีกำหนดให้บริษัทสอบบัญชีต้องมีนักคณิตศาสตร์ประกันภัยร่วมพิจารณาเงินด้วย เป็นต้น จึงกล่าวได้ว่าการตรวจสอบลูกค้าตามมาตรฐานวิชาชีพบัญชีไม่ได้มีวัตถุประสงค์เพื่อป้องกันและปราบปรามการฟอกเงินแต่อย่างใด

---

<sup>182</sup> ประกาศสภาวิชาชีพบัญชี ในพระบรมราชูปถัมภ์ ที่ 9/2554 มาตรฐานการควบคุมคุณภาพ ฉบับที่ 1 การควบคุมคุณภาพสำหรับสำนักงานที่ให้บริการตรวจสอบและการสอบทานงบการเงิน และงานให้ความเชื่อมั่นอื่นตลอดจนบริการเกี่ยวเนื่อง. ลงวันที่ 26 มกราคม 2554

<sup>183</sup> มาตรฐานการควบคุมคุณภาพ ฉบับที่ 1ฯ ข้อ 12 สำนักงาน หมายถึง ผู้ประกอบวิชาชีพบัญชี ห้างหุ้นส่วน หรือบริษัทจำกัด หรือองค์กรรูปแบบอื่นๆของผู้ประกอบวิชาชีพบัญชี

<sup>184</sup> มาตรฐานการควบคุมคุณภาพ ฉบับที่ 1ฯ

ข้อ 26 สำนักงานต้องจัดให้มีนโยบายและวิธีปฏิบัติเกี่ยวกับการตอบรับงานและการคงไว้ซึ่งความสัมพันธ์กับลูกค้าที่มีลักษณะเฉพาะ ซึ่งออกแบบมาเพื่อให้ความเชื่อมั่นอย่างสมเหตุสมผลแก่สำนักงานว่า สำนักงานจะตอบรับงานหรือคงไว้ซึ่งความสัมพันธ์กับลูกค้าและงานต่างๆ เมื่อสำนักงาน

(ก) มีทักษะความรู้ในการปฏิบัติงานนั้น และมีความสามารถ รวมทั้งมีเวลาและทรัพยากรในการปฏิบัติงานนั้นได้ (อ้างถึงย่อหน้าที่ ก18 และ ก23)

(ข) สามารถปฏิบัติตามข้อกำหนดด้านจรรยาบรรณที่เกี่ยวข้องได้ และ

(ค) ได้พิจารณาถึงความซื่อสัตย์สุจริตของลูกค้าแล้ว และไม่มีข้อมูลที่นำไปสู่ข้อสรุปว่าลูกค้าขาดความซื่อสัตย์สุจริต (อ้างถึงย่อหน้าที่ ก19-ก20 และ ก23)

ข้อ 27 นโยบายและวิธีปฏิบัติดังกล่าวต้องมีข้อกำหนดต่อไปนี้

สำนักงานต้องได้มาซึ่งข้อมูลที่สำนักงานพิจารณาว่าเป็นในสถานการณ์นั้นๆ ก่อนการตอบรับงานกับลูกค้าใหม่ และเมื่อต้องตัดสินใจว่าจะรับไว้ซึ่งงานกับลูกค้ารายเดิมต่อไปหรือไม่ และเมื่อพิจารณาตอบรับงานใหม่กับลูกค้ารายเดิม (อ้างถึงย่อหน้าที่ ก21 และ ก23)

ในกรณีที่พบว่าการตอบรับงานกับลูกค้ารายใหม่หรือลูกค้ารายเดิมอาจทำให้เกิดความขัดแย้งทางผลประโยชน์ สำนักงานต้องพิจารณาว่าเหมาะสมที่จะตอบรับงานใหม่หรือไม่

ในกรณีที่พบว่ามีความเสี่ยงปัญหา และสำนักงานตัดสินใจที่จะตอบรับงานหรือคงไว้ซึ่งความสัมพันธ์กับลูกค้าหรืองานที่มีลักษณะเฉพาะ สำนักงานต้องจัดทำเอกสารหลักฐานเพื่อบันทึกว่าได้ดำเนินการอย่างไรในการแก้ประเด็นดังกล่าว

ข้อ 28 สำนักงานต้องจัดให้มีนโยบายและวิธีปฏิบัติในการคงไว้ซึ่งงานและความสัมพันธ์กับลูกค้า ซึ่งกล่าวถึงสถานการณ์ที่สำนักงานได้รับข้อมูลที่น่าจะเป็นเหตุให้สำนักงานปฏิเสธงานหากได้รับข้อมูลดังกล่าวก่อนหน้านั้น นโยบายและวิธีปฏิบัติดังกล่าวรวมถึงการพิจารณาเกี่ยวกับ

ความรับผิดชอบทางวิชาชีพและทางกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับสถานการณ์นั้น รวมทั้งพิจารณาว่ามีข้อกำหนดให้สำนักงานต้องรายงานให้บุคคลหรือกลุ่มบุคคลที่เป็นผู้แต่งตั้งทราบหรือไม่ หรือในบางกรณีต้องรายงานให้หน่วยงานที่มีหน้าที่กำกับดูแลทราบหรือไม่ และความเป็นไปได้ในการถอนตัวจากงาน หรือทั้งการถอนตัวจากงานและการยุติความสัมพันธ์กับลูกค้า (อ้างถึงย่อหน้าที่ ก22-ก23)

จากการสัมภาษณ์ผู้ประกอบการในสาขาวิชาชีพบัญชีซึ่งมีประสบการณ์ในการทำขั้นตอนการตรวจสอบข้อมูลเพื่อทำความเข้าใจลูกค้า (Know your Customer : KYC) การตรวจสอบเพื่อทราบข้อเท็จจริงเกี่ยวกับลูกค้า (Customer Due diligence : CDD) รวมถึงข้อมูลของผู้รับประโยชน์ที่แท้จริง (beneficial owner) ในประเทศไทย ให้ข้อมูลที่ตรงกันว่าการทำขั้นตอนดังกล่าวมีอุปสรรคสำคัญอย่างน้อยสามประการที่ทำให้ผู้ประกอบการปฏิบัติตามได้ยาก<sup>185</sup>

**ประการแรก** การปฏิบัติตามมาตรฐานบัญชีตามที่สภาวิชาชีพแนะนำ ซึ่งรวมถึงการทำ KYC CDD และ UBO สร้างภาระต้นทุนให้แก่ผู้ประกอบการและลูกค้า โดยเฉพาะสำหรับบริษัทสอบบัญชีขนาดกลางและขนาดเล็ก

การทำ KYC CDD และ UBO ต้องใช้ทั้งทรัพยากรบุคคลและเวลาซึ่งเป็นสิ่งที่บริษัทขนาดกลางและขนาดเล็กมีอยู่จำกัด และบริษัทไม่มีแรงจูงใจที่จะทำ เนื่องจากไม่สามารถคิดค่าบริการเพิ่มจากลูกค้าได้ แม้ว่าบริษัทอาจจะผลัดภาระไปให้ลูกค้าแต่ทำให้ราคาค่าบริการสูงกว่าบริษัทอื่น ๆ และไม่สามารถแข่งขันในตลาดได้ ขณะที่การทำ KYC CDD และ UBO ในบริษัทขนาดใหญ่ พบว่า บริษัทสัญชาติไทยบางแห่งมีนโยบายภายในองค์กรให้ทำ KYC CDD และ UBO หากแต่เป็นการทำโดยความสมัครใจ ขณะที่บริษัทข้ามชาติทุกรายต้องทำ KYC CDD และ UBO เนื่องจากนโยบายของบริษัทแม่ (headquarter) ในต่างประเทศ กำหนดให้ทุกสำนักงานสาขาต้องทำขั้นตอน KYC CDD และ UBO ก่อนเริ่มให้บริการแก่ลูกค้ารายใหม่ โดยบริษัทในกลุ่มนี้จะมีเอกสารภายในสำนักงานเป็นรายการที่ต้องตรวจสอบ (checklist) ซึ่งสำนักงานใหญ่ในต่างประเทศพัฒนาขึ้นเพื่อให้เป็นมาตรฐานเดียวกันทั่วโลก

**ประการที่สอง** ปัญหาความพร้อมด้านองค์ความรู้ที่ผู้ประกอบการวิชาชีพจะทำขั้นตอน KYC CDD และ UBO แม้ว่าสภาวิชาชีพได้จัดทำคำแนะนำไว้ให้สมาชิกสามารถนำไปศึกษาและปรับใช้ได้ หากแต่ไม่มีรูปแบบรายการตรวจสอบ (checklist) ที่ผู้ประกอบการวิชาชีพสามารถนำไปใช้ได้ทันที รวมทั้งคำแนะนำเกี่ยวกับวิธีการกรอกข้อมูล การพิจารณาและการหาข้อมูลยังไม่ชัดเจน ซึ่งแตกต่างจากขั้นตอนการทำ KYC CDD และ UBO ของบริษัทข้ามชาติขนาดใหญ่ที่มีองค์ความรู้ในการทำตามขั้นตอนดังกล่าวหากแต่ไม่ได้มีการเปิดเผยเป็นการทั่วไป

**ประการที่สาม** ประเทศไทยยังมีปัญหาด้านการเข้าถึงข้อมูลของกลุ่มลูกค้า เช่น ข้อมูลการเสียภาษี ข้อมูลผู้ถือหุ้น การตรวจสอบสถานะการเป็นกรรมการบริษัท การตรวจสอบสถานะทางคดีความต่าง ๆ เป็นต้น เนื่องจากข้อมูลเหล่านี้กระจัดกระจายอยู่ภายใต้หน่วยงานหลายแห่งซึ่งเป็นอุปสรรคต่อการสืบค้นข้อมูลเพื่อใช้ประกอบการประเมินความเสี่ยงก่อนรับลูกค้า

ขณะที่การทำ KYC CDD และ UBO ของบริษัทข้ามชาติสามารถทำได้ง่าย ปัจจัยส่วนหนึ่งเกิดจากลูกค้าของบริษัทโดยมากเป็นลูกค้าของสำนักงานในต่างประเทศอยู่ก่อนแล้วและมาเปิดสาขาเพิ่มเติม

---

<sup>185</sup> ข้อมูลจากการสัมภาษณ์ผู้ประกอบการสาขาวิชาชีพบัญชี เมื่อวันที่ 9 เมษายน 2563

ในประเทศไทย ดังนั้นการประเมินความเสี่ยงของลูกค้ากลุ่มดังกล่าวจึงทำได้ไม่ยากนัก ขณะที่ลูกค้าอีกกลุ่มของบริษัทข้ามชาติจะเป็นบริษัทไทยที่จดทะเบียนในตลาดหลักทรัพย์ ซึ่งต้องปฏิบัติตามกฎระเบียบของสำนักงานคณะกรรมการกำกับหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์ (สำนักงาน ก.ล.ต.) เกี่ยวกับการเปิดเผยข้อมูล ทำให้การหาข้อมูลเพื่อทำ KYC CDD และข้อมูล UBO ทำได้ไม่ยากเช่นกัน

#### 4.2.2.3 บริการด้านบัญชีกับความเสี่ยงต่อการฟอกเงิน

จากข้อมูลข้างต้นจะเห็นว่าผู้ทำบัญชีและผู้สอบบัญชีมีหน้าที่ต้องปฏิบัติตามมาตรฐานที่สภาวิชาชีพบัญชีกำหนด ขณะที่สภาวิชาชีพบัญชีเองมีหน้าที่กำกับดูแลมาตรฐานทางบัญชีและจรรยาบรรณของผู้ประกอบวิชาชีพเท่านั้น หากแต่การกำกับดูแลเกี่ยวกับการบัญชีบริหาร การวางระบบบัญชี การบัญชีภาษีอากร และด้านการศึกษาและเทคโนโลยีการบัญชีนั้น คณะผู้วิจัยยังไม่พบว่าต้องมีการจดทะเบียนหรือขออนุญาตเพื่อประกอบวิชาชีพเหล่านี้กับหน่วยงานใด

ในส่วนของผู้ประกอบวิชาชีพด้านบริการจัดทำบัญชีและบริการสอบบัญชีนั้น แม้จะเป็นบริการที่มีกฎหมายกำกับดูแลวิชาชีพและมีโทษทางปกครองในกรณีที่มีการฝ่าฝืนมาตรฐานวิชาชีพแล้วก็ตามแต่คณะผู้วิจัยเชื่อว่าผู้ประกอบวิชาชีพบัญชีน่าจะมีส่วนในการให้ความช่วยเหลือแนะนำช่องทางแก่ผู้ฟอกเงิน ซึ่งจะกล่าวโดยละเอียดต่อไปในส่วนของการศึกษาารูปแบบการฟอกเงินที่มีผู้ประกอบวิชาชีพบัญชีเข้าไปเกี่ยวข้อง

#### 4.2.3 กฎหมายว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน

การศึกษาในส่วนนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อให้ทราบถึงความพร้อมด้านกฎหมายป้องกันและปราบปรามการฟอกเงินของประเทศไทยเพื่อพิจารณาว่ากฎหมายที่มีอยู่ในปัจจุบันมีความครอบคลุมไปถึงผู้ประกอบวิชาชีพทนายความและนักบัญชีหรือไม่เพียงใด โดยคณะผู้วิจัยจะวิเคราะห์กฎหมายเฉพาะส่วนที่เกี่ยวข้องกับผู้ประกอบวิชาชีพโดยไม่รวมส่วนของสถาบันการเงิน เพื่อให้สอดคล้องกับสาระสำคัญของการศึกษาในบทนี้ซึ่งเกี่ยวข้องกับผู้ประกอบวิชาชีพ

การวิเคราะห์ในส่วนนี้จะแบ่งออกเป็นส่วนของมาตรการป้องกันและส่วนของมาตรการปราบปรามตามลำดับ

##### 4.2.3.1 มาตรการป้องกัน

มาตรการป้องกันมีความสำคัญต่อผู้ประกอบวิชาชีพทนายความและนักบัญชีที่มีเจตนาบริสุทธิ์ เนื่องจากผู้ประกอบวิชาชีพทนายความและนักบัญชีจะไม่ทราบมาก่อนว่าลูกค้าของตนมีเจตนาใด (willfully blind) ในการมาขอรับบริการหรือขอคำปรึกษา ดังนั้นมาตรการป้องกันจะเป็นตัวช่วยคัดกรอง (filter) หรือส่งสัญญาณเตือน (alarm) ให้ผู้ประกอบวิชาชีพสามารถระวังตัวได้

ทั้งนี้หากวิเคราะห์ความเสี่ยงจากพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน พ.ศ. 2542 และที่แก้ไขเพิ่มเติม จะพิจารณามาตรการป้องกันจาก 2 ด้าน ได้แก่ การจัดทำลูกค้าแสดงตนและ



การตรวจสอบเพื่อทราบข้อเท็จจริงเกี่ยวกับลูกค้า และการรายงานข้อมูล ซึ่งพบว่ามิมีบทบัญญัติที่ครอบคลุมทั้งด้านการตรวจสอบข้อมูลและด้านการรายงานข้อมูลอยู่แล้ว หากแต่ยังไม่ครอบคลุมไปถึงวิชาชีพนายความและนักบัญชี โดยมีรายละเอียดดังนี้

**การจัดให้ลูกค้าแสดงตนและการตรวจสอบเพื่อทราบข้อเท็จจริงเกี่ยวกับลูกค้า** พระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน พ.ศ. 2542 และที่แก้ไขเพิ่มเติม กำหนดให้สถาบันการเงินและผู้ประกอบวิชาชีพตามกฎหมายบางกรณีต้องมีหน้าที่ต่อไปนี้ การจัดให้ลูกค้าแสดงตน<sup>186</sup> และการตรวจสอบเพื่อทราบข้อเท็จจริงเกี่ยวกับลูกค้า

(1) **การจัดให้ลูกค้าแสดงตนทุกครั้งก่อนทำธุรกรรม (know your customer)** โดยผู้มีหน้าที่คือสถาบันการเงิน และผู้ประกอบอาชีพทั้ง 8 อาชีพตามมาตรา 16 ดังต่อไปนี้ ต้องจัดให้ลูกค้าแสดงตนทุกครั้งก่อนทำธุรกรรม<sup>187</sup>

1. ผู้ประกอบอาชีพเกี่ยวกับการดำเนินการ การให้คำแนะนำ หรือการเป็นที่ปรึกษาในการทำธุรกรรมที่เกี่ยวกับการลงทุนหรือการเคลื่อนย้ายเงินทุนตามกฎหมายว่าด้วยหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์ที่ไม่ใช่สถาบันการเงินตามมาตรา 13
2. ผู้ประกอบอาชีพค้าอัญมณี เพชรพลอย ทองคำ หรือเครื่องประดับที่ประดับด้วยอัญมณี เพชรพลอย หรือทองคำ
3. ผู้ประกอบอาชีพค้าหรือให้เช่าซีรยยนต์
4. ผู้ประกอบอาชีพเกี่ยวกับนายหน้าหรือตัวแทนซื้อขายอสังหาริมทรัพย์
5. ผู้ประกอบอาชีพค้าของเก่าตามกฎหมายว่าด้วยการควบคุมการขายทอดตลาดและค้าของเก่า
6. ผู้ประกอบอาชีพเกี่ยวกับสินเชื่อส่วนบุคคลภายใต้การกำกับสำหรับผู้ประกอบธุรกิจที่มีใช้สถาบันการเงินตามประกาศกระทรวงการคลังเกี่ยวกับการประกอบธุรกิจสินเชื่อส่วนบุคคลภายใต้การกำกับหรือตามกฎหมายว่าด้วยธุรกิจสถาบันการเงิน
7. ผู้ประกอบอาชีพเกี่ยวกับบัตรเงินอิเล็กทรอนิกส์ที่มีใช้สถาบันการเงินตามประกาศกระทรวงการคลังเกี่ยวกับการประกอบธุรกิจบัตรเงินอิเล็กทรอนิกส์ หรือตามกฎหมายว่าด้วยธุรกิจสถาบันการเงิน
8. ผู้ประกอบอาชีพเกี่ยวกับบัตรเครดิตที่มีใช้สถาบันการเงินตามประกาศกระทรวงการคลังเกี่ยวกับการประกอบธุรกิจบัตรเครดิต หรือตามกฎหมายว่าด้วยธุรกิจสถาบันการเงิน

---

<sup>186</sup> พระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน พ.ศ. 2542 แก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2552 มาตรา 20 ให้สถาบันการเงินและผู้ประกอบอาชีพตามมาตรา 16 จัดให้ลูกค้าแสดงตนทุกครั้งก่อนการทำธุรกรรมตามที่กำหนดในกฎกระทรวง ซึ่งต้องกำหนดมาตรการเพื่อจัดอุปสรรคในการแสดงตนของคนพิการหรือทุพพลภาพด้วย เว้นแต่ลูกค้าได้แสดงตนไว้ก่อนแล้ว การแสดงตนตามวรรคหนึ่งให้เป็นไปตามวิธีการที่รัฐมนตรีประกาศกำหนด

<sup>187</sup> กฎกระทรวงกำหนดธุรกรรมที่สถาบันการเงินและผู้ประกอบอาชีพตามมาตรา 16 ต้องจัดให้ลูกค้าแสดงตน พ.ศ. 2562 ข้อ 4

9. ผู้ประกอบอาชีพเกี่ยวกับการชำระเงินทางอิเล็กทรอนิกส์ตามกฎหมายว่าด้วยการควบคุมดูแลธุรกิจบริการการชำระเงินทางอิเล็กทรอนิกส์
10. ผู้ประกอบอาชีพที่ดำเนินธุรกิจทางการเงินตามกฎหมายว่าด้วยการควบคุมการแลกเปลี่ยนเงินที่มีใช้เป็นการเงิน ซึ่งปรากฏผลจากการประเมินความเสี่ยงที่เกี่ยวกับการฟอกเงิน หรือการสนับสนุนทางการเงินแก่การก่อการร้ายที่มีความเสี่ยงที่อาจถูกใช้เป็นช่องทางในการฟอกเงินหรือการสนับสนุนทางการเงินแก่การก่อการร้าย

อนึ่ง ผู้ประกอบอาชีพเกี่ยวกับบัตรเงินอิเล็กทรอนิกส์ที่มีใช้สถาบันการเงินตามประกาศกระทรวงการคลังเกี่ยวกับการประกอบธุรกิจบัตรเงินอิเล็กทรอนิกส์ หรือตามกฎหมายว่าด้วยธุรกิจสถาบันการเงินตามมาตรา 16 (7) และผู้ประกอบอาชีพเกี่ยวกับการชำระเงินทางอิเล็กทรอนิกส์ตามกฎหมายว่าด้วยการควบคุมดูแลธุรกิจบริการการชำระเงินทางอิเล็กทรอนิกส์ตามมาตรา 16 (9) ถูกยกเลิกโดยพระราชบัญญัติระบบการชำระเงิน พ.ศ. 2560 ประกอบกับมติคณะรัฐมนตรี เรื่องร่างพระราชบัญญัติระบบการชำระเงิน พ.ศ.... มีมติวันที่ 1 สิงหาคม พ.ศ. 2558<sup>188</sup> อย่งไรก็ตามผู้ประกอบอาชีพทั้งสองประเภทดังกล่าวได้ถูกจัดให้เป็นนิติบุคคลที่เป็นสถาบันการเงินตามกฎหมายกระทรวง (พ.ศ. 2543) ออกตามความในพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน พ.ศ. 2542<sup>189</sup> และ กฎกระทรวง ฉบับที่ 15 (พ.ศ. 2562) ออกตามความในพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน พ.ศ. 2542<sup>190</sup>

<sup>188</sup> มติคณะรัฐมนตรี เรื่องร่างพระราชบัญญัติระบบการชำระเงิน พ.ศ. ... มีมติวันที่ 1 สิงหาคม พ.ศ. 2558 ข้อ 2. สืบค้นจาก [http://www.cabinet.soc.go.th/soc/Program2-3.jsp?top\\_serl=99317004](http://www.cabinet.soc.go.th/soc/Program2-3.jsp?top_serl=99317004). เมื่อวันที่ 2 สิงหาคม 2563

ข้อ 2. ให้กระทรวงการคลังยกเลิกพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยการควบคุมดูแลธุรกิจบริการการชำระเงินทางอิเล็กทรอนิกส์ พ.ศ. 2551 และประกาศกระทรวงการคลัง เรื่อง กิจการที่ต้องขออนุญาตตามข้อ 5 แห่งประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 58 (การประกอบธุรกิจบัตรเงินอิเล็กทรอนิกส์) เมื่อร่างพระราชบัญญัติฉบับนี้มีผลใช้บังคับแล้ว

<sup>189</sup> ให้นิติบุคคลดังต่อไปนี้เป็นสถาบันการเงินตามพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน พ.ศ. 2542

นิติบุคคลเฉพาะกิจตามกฎหมายว่าด้วยนิติบุคคลเฉพาะกิจเพื่อการแปลงสินทรัพย์เป็นหลักทรัพย์

นิติบุคคลที่ได้รับอนุญาตให้ประกอบธุรกิจเกี่ยวกับปัจจัยชำระเงินต่างประเทศตามกฎหมายว่าด้วยการควบคุมการแลกเปลี่ยนเงิน

บริษัทบริหารสินทรัพย์สถาบันการเงินตามกฎหมายว่าด้วยบริษัทบริหารสินทรัพย์สถาบันการเงิน

บริษัทบริหารสินทรัพย์ตามกฎหมายว่าด้วยบริษัทบริหารสินทรัพย์

นิติบุคคลที่ประกอบธุรกิจสัญญาซื้อขายล่วงหน้าตามกฎหมายว่าด้วยสัญญาซื้อขายล่วงหน้า

นิติบุคคลที่ประกอบธุรกิจการซื้อขายล่วงหน้าตามกฎหมายว่าด้วยการซื้อขายสินค้าเกษตรล่วงหน้า

<sup>190</sup> ข้อ 2 ให้เพิ่มความต่อไปนี้เป็น (7) และ (8) แห่งกฎกระทรวง (พ.ศ. 2543) ออกตามความในพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน พ.ศ. 2542

“(7) ผู้ประกอบธุรกิจระบบการชำระเงินภายใต้การกำกับตามกฎหมายว่าด้วยระบบการชำระเงิน

(8) ผู้ประกอบธุรกิจระบบการชำระเงินภายใต้การกำกับตามกฎหมายว่าด้วยระบบการชำระเงินแต่ไม่ได้หมายความรวมถึงผู้ประกอบอาชีพเกี่ยวกับบัตรเครดิตตามมาตรา 16 วรรคหนึ่ง (8)”

ส่วนกรณีลูกค้าที่ทำธุรกรรมเป็นครั้งคราวกับสถาบันการเงินหรือผู้ประกอบการอาชีพตามมาตรา 16 ดังกล่าว สถาบันการเงินและผู้ประกอบการอาชีพฯ มีหน้าที่จัดให้ลูกค้าแสดงตัวทุกครั้งก่อนทำธุรกรรม ในกรณีดังต่อไปนี้

1. การให้บริการรับชำระเงินแทนในแต่ละครั้งมีมูลค่าตั้งแต่ 500,000 บาทขึ้นไป
2. การให้บริการเงินอิเล็กทรอนิกส์หรือการให้บริการโอนเงินด้วยวิธีการทางอิเล็กทรอนิกส์ในแต่ละครั้งมีมูลค่าตั้งแต่ห้าหมื่นบาทขึ้นไป
3. การทำธุรกรรมนอกจาก ข้อ 1. และ ข้อ 2. ทั้งที่เป็นแบบครั้งเดียว (มูลค่าตั้งแต่ 100,000 บาทขึ้นไป) หรือต่อเนื่องหลายครั้ง (แต่ละครั้งมีมูลค่าตั้งแต่ 100,000 บาทขึ้นไป)

(2) การตรวจสอบเพื่อทราบข้อเท็จจริงเกี่ยวกับลูกค้า (customer due diligence) ผู้ประกอบธุรกิจต่อไปนี้ต้องกำหนดนโยบายการรับลูกค้า การบริหารความเสี่ยงที่อาจเกี่ยวข้อง กับการฟอกเงินของลูกค้าและต้องดำเนินการตรวจสอบเพื่อทราบข้อเท็จจริงเกี่ยวกับลูกค้าเมื่อเริ่มทำธุรกรรมครั้งแรก<sup>191</sup>

---

<sup>191</sup> พระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน พ.ศ. 2542 เพิ่มโดยพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2552 และ (ฉบับที่ 5) พ.ศ. 2558 มาตรา 20/1 สถาบันการเงินและผู้ประกอบการอาชีพตามมาตรา 16 (1) และ (9) ต้องกำหนดนโยบายการรับลูกค้า การบริหารความเสี่ยงที่อาจเกี่ยวกับการฟอกเงินของลูกค้าและต้องดำเนินการตรวจสอบเพื่อทราบข้อเท็จจริงเกี่ยวกับลูกค้าเมื่อเริ่มทำธุรกรรมครั้งแรกโดยต้องตรวจสอบเป็นระยะจนสิ้นสุดดำเนินการเมื่อมีการปิดบัญชีหรือยุติความสัมพันธ์กับลูกค้า

การตรวจสอบเพื่อทราบข้อเท็จจริงเกี่ยวกับลูกค้าตามวรรคหนึ่งจะมีขอบเขตเพียงใดให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กำหนดในกฎกระทรวงเกี่ยวกับการแสดงตนและการพิสูจน์ทราบลูกค้า การตรวจทานบัญชีลูกค้า และการติดตามความเคลื่อนไหวทางบัญชีของลูกค้าที่ได้รับการแจ้งจากสำนักงาน

ให้นำความในวรรคหนึ่งและวรรคสองมาใช้บังคับกับผู้ประกอบการอาชีพตามมาตรา 16 (2) (3) (4) (5) (6) (7) (8) และ (10) ด้วยโดยอนุโลม แต่จะใช้กับผู้ประกอบการอาชีพที่มีลักษณะอย่างไรให้เป็นไปตามที่กำหนดในกฎกระทรวง ทั้งนี้ โดยต้องมีให้มิลักษณะเป็นการก่อความเดือดร้อนแก่ผู้ประกอบการอาชีพรายย่อยและประชาชนที่เกี่ยวข้องจนเกินสมควร และต้องดำเนินการเพื่อประโยชน์ในการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงินเท่านั้น

ตารางที่ 4.3 รายการอาชีพหรือลักษณะบริการที่ต้องและตรวจสอบข้อเท็จจริงเกี่ยวกับลูกค้า

อาชีพหรือลักษณะบริการ	รายละเอียดที่ต้องดำเนินการตามกฎหมาย
<p>1. ผู้ประกอบอาชีพเกี่ยวกับการให้คำแนะนำ หรือให้คำปรึกษา ในการทำธุรกรรมที่เกี่ยวกับการลงทุนหรือการเคลื่อนย้าย เงินทุนตามกฎหมายว่าด้วยหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์</p> <p>2. ผู้ประกอบอาชีพเกี่ยวกับการค้าอัญมณี เพชรพลอย ทองคำ หรือเครื่องประดับที่ประดับด้วยอัญมณี เพชร พลอย หรือ ทองคำ</p> <p>3. ผู้ประกอบอาชีพเกี่ยวกับการค้าหรือให้เช่ารถยนต์</p>	<p>ดำเนินการตรวจสอบเพื่อทราบข้อเท็จจริงเกี่ยวกับลูกค้า เมื่อเริ่มทำธุรกรรมครั้งแรกตรวจสอบเป็นระยะจนสิ้นสุด ดำเนินการเมื่อมีการปิดบัญชีหรือยุติความสัมพันธ์กับ ลูกค้า โดยรายละเอียดดังนี้<sup>192</sup></p> <p>1. กรณีเมื่อเริ่มสร้างความสัมพันธ์ทางธุรกิจกับลูกค้า</p> <p>2. กรณี การทำธุรกรรมเป็นครั้งคราว</p> <p>(ก) ไม่ว่าจะครั้งเดียวซึ่งมีมูลค่าตั้งแต่หนึ่งแสน บาทขึ้นไป หรือหลายครั้งที่มีความต่อเนื่องซึ่งมีมูลค่า รวมกันตั้งแต่หนึ่งแสนบาทขึ้นไป</p>

<sup>192</sup> กฎกระทรวงการตรวจสอบเพื่อทราบข้อเท็จจริงเกี่ยวกับลูกค้า พ.ศ. 2563 ข้อ 16 ให้สถาบันการเงินและผู้ประกอบอาชีพ ตามมาตรา 16 ตรวจสอบเพื่อทราบข้อเท็จจริงเกี่ยวกับลูกค้าในกรณี ดังต่อไปนี้

(1) เมื่อเริ่มสร้างความสัมพันธ์ทางธุรกิจกับลูกค้า

(2) เมื่อมีการทำธุรกรรมเป็นครั้งคราว

(ก) ไม่ว่าจะครั้งเดียวซึ่งมีมูลค่าตั้งแต่หนึ่งแสนบาทขึ้นไป หรือหลายครั้งที่มีความต่อเนื่องซึ่งมีมูลค่ารวมกันตั้งแต่หนึ่งแสนบาทขึ้นไป

(ข) ที่เป็นการให้บริการรับชำระเงินแทนในแต่ละครั้งซึ่งมีมูลค่าตั้งแต่ห้าแสนบาทขึ้นไป หรือ

(ค) ที่เป็นการให้บริการเงินอิเล็กทรอนิกส์หรือการให้บริการโอนเงินด้วยวิธีการทางอิเล็กทรอนิกส์ในแต่ละครั้งซึ่งมีมูลค่าตั้งแต่

ห้าหมื่นบาทขึ้นไป

(3) เมื่อมีเหตุอันควรสงสัยว่าอาจเกี่ยวข้องกับการกระทำความผิดมูลฐาน การฟอกเงิน หรือการสนับสนุนทางการเงินแก่การก่อการร้ายหรือ การแพร่ขยายอาวุธที่มีอานุภาพทำลายล้างสูง

(4) เมื่อมีข้อสงสัยเกี่ยวกับข้อมูลตัวตนของลูกค้า

ตารางที่ 4.3 รายการอาชีพหรือลักษณะบริการที่ต้องตรวจสอบข้อเท็จจริงเกี่ยวกับลูกค้า (ต่อ)

อาชีพหรือลักษณะบริการ	รายละเอียดที่ต้องดำเนินการตามกฎหมาย
4. ผู้ประกอบอาชีพเกี่ยวกับการนายหน้าหรือตัวแทนซื้อขายอสังหาริมทรัพย์	(ข) ที่เป็นการให้บริการรับชำระเงินแทนในแต่ละครั้ง ซึ่งมีมูลค่าตั้งแต่ห้าแสนบาทขึ้นไป หรือ
5. ผู้ประกอบอาชีพค้าของเก่าตามกฎหมายว่าด้วยการควบคุมการขายทอดตลาดและค้าของเก่า	(ค) ที่เป็นการให้บริการเงินอิเล็กทรอนิกส์หรือการให้บริการโอนเงินด้วยวิธีการทางอิเล็กทรอนิกส์ในแต่ละครั้งซึ่งมีมูลค่าตั้งแต่ห้าหมื่นบาทขึ้นไป
6. ผู้ประกอบอาชีพเกี่ยวกับการให้สินเชื่อส่วนบุคคลภายใต้การกำกับสำหรับผู้ประกอบอาชีพธุรกิจที่ไม่ใช่สถาบันการเงิน	3. กรณีมีเหตุอันควรสงสัยว่าอาจเกี่ยวข้องกับ
7. ผู้ประกอบอาชีพเกี่ยวกับบัตรเครดิตที่มีใช้สถาบันการเงินตามประกาศกระทรวงการคลังเกี่ยวกับการประกอบธุรกิจบัตรเครดิต หรือกฎหมายว่าด้วยธุรกิจสถาบันการเงิน	การกระทำความผิดมูลฐาน การฟอกเงิน หรือการสนับสนุนทางการเงินแก่การก่อการร้ายหรือการแพร่ขยายอาวุธที่มีอานุภาพทำลายล้างสูง
8. ผู้ประกอบอาชีพที่ดำเนินธุรกิจทางการเงินกฎหมายว่าด้วยการควบคุมการแลกเปลี่ยนเงินที่มีใช้สถาบันการเงิน	4. กรณีมีข้อสงสัยเกี่ยวกับข้อมูลตัวตนของลูกค้า

ที่มา : ประมวลโดยคณะผู้วิจัย (2563)

หมายเหตุ: กฎกระทรวงการตรวจสอบเพื่อทราบข้อเท็จจริงเกี่ยวกับลูกค้า พ.ศ. 2563 ใช้บังคับเมื่อพ้นกำหนดเก้าสิบวันนับแต่วันที่ประกาศในราชกิจจานุเบกษา ณ วันที่ 14 พฤษภาคม 2563

**การรายงานธุรกรรม** พระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน พ.ศ. 2542 และที่แก้ไขเพิ่มเติมกำหนดหน้าที่ให้สถาบันการเงิน<sup>193</sup> สำนักงานที่ดิน<sup>194</sup> และผู้ที่ประกอบอาชีพ 8 อาชีพ<sup>195</sup> ตามที่แสดง

<sup>193</sup> พระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน พ.ศ. 2542 มาตรา 13 เมื่อมีการทำธุรกรรมกับสถาบันการเงิน ให้สถาบันการเงินมีหน้าที่ต้องรายงานการทำธุรกรรมนั้นต่อสำนักงาน เมื่อปรากฏว่าธุรกรรมดังกล่าวเป็น

- (1) ธุรกรรมที่ใช้เงินสดมีจำนวนเกินกว่าที่กำหนดในกฎกระทรวง
- (2) ธุรกรรมที่เกี่ยวกับทรัพย์สินที่มีมูลค่าเกินกว่าที่กำหนดในกฎกระทรวง หรือ
- (3) ธุรกรรมที่มีเหตุอันควรสงสัย ทั้งนี้ ไม่ว่าจะเป็ นธุรกรรมตรา (1) หรือ (2) หรือไม่ก็ตาม

ในกรณีที่ทำธุรกรรมว่ามีข้อเท็จจริงใดที่เกี่ยวข้องหรืออาจเป็นประโยชน์ในการยืนยันหรือยกเลิกข้อเท็จจริงเกี่ยวกับธุรกรรมที่สถาบันการเงินได้รายงานไปแล้ว ให้สถาบันการเงินรายงานข้อเท็จจริงนั้นให้สำนักงานทราบโดยไม่ชักช้า

<sup>194</sup> พระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน พ.ศ. 2542 มาตรา 15 ให้สำนักงานที่ดินกรุงเทพมหานคร สำนักงานที่ดินจังหวัด สำนักงานที่ดินสาขา และสำนักงานที่ดินอำเภอ มีหน้าที่ต้องรายงานต่อสำนักงาน เมื่อปรากฏว่ามี การขอจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมเกี่ยวกับอสังหาริมทรัพย์ที่สถาบันการเงินมิได้เป็นคู่กรณีและมีลักษณะดังต่อไปนี้

- (1) เมื่อมีการชำระด้วยเงินสดเป็นจำนวนเกินกว่าที่กำหนดในกฎกระทรวง
- (2) เมื่ออสังหาริมทรัพย์มีมูลค่าตามราคาประเมินเพื่อเรียกเก็บค่าธรรมเนียมจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมเกินกว่าที่กำหนดในกฎกระทรวง เว้นแต่เป็นการโอนในทางมรดกในแก่ทายาทโดยธรรม หรือ
- (3) เป็นธุรกรรมที่มีเหตุอันควรสงสัย

<sup>195</sup> พระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน พ.ศ. 2542 และที่แก้ไขเพิ่มเติม มาตรา 16 ให้ผู้ประกอบการอาชีพดังต่อไปนี้มีหน้าที่ต้องรายงานการทำธุรกรรมต่อสำนักงานในกรณีเป็นธุรกรรมที่ใช้เงินสดที่มีจำนวนเกินกว่าที่กำหนดในกฎกระทรวง หรือเป็นธุรกรรมที่มีเหตุอันควรสงสัย ทั้งนี้ ผู้ประกอบอาชีพตาม (2) (3) (4) และ (5) ต้องเป็นนิติบุคคล เว้นแต่ในกรณีที่มีเหตุอันควรสงสัยที่มีพยานหลักฐานอันสมควรว่ามีการกระทำความผิดหรืออาจเกี่ยวข้องกับการกระทำความผิดมูลฐานหรือความผิดฐานฟอกเงินกับผู้ประกอบอาชีพตาม (2) (3) (4) และ (5) ที่ได้เป็นนิติบุคคล ให้สำนักงานมีอำนาจสั่งเป็นหนังสือให้ผู้ประกอบอาชีพดังกล่าวรายงานการทำธุรกรรมต่อสำนักงาน

(1) ผู้ประกอบอาชีพเกี่ยวกับการดำเนินการ การให้คำแนะนำ หรือการเป็นที่ปรึกษาในการทำธุรกรรมที่เกี่ยวกับการลงทุนหรือการเคลื่อนย้ายเงินทุนตามกฎหมายว่าด้วยหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์ ที่มิใช่สถาบันการเงินตามมาตรา 13

(2) ผู้ประกอบอาชีพค้าอัญมณี เพชรพลอย ทองคำ หรือเครื่องประดับที่ประกอบด้วยอัญมณี เพชรพลอย หรือทองคำ

(3) ผู้ประกอบอาชีพค้าหรือให้เช่าซีรี่ย์ยนต์

(4) ผู้ประกอบอาชีพเกี่ยวกับนายหน้าหรือตัวแทนซื้อขายอสังหาริมทรัพย์

(5) ผู้ประกอบอาชีพค้าของเก่าตามกฎหมายว่าด้วยการควบคุมการขายทอดตลาดและค้าของเก่า

(6) ผู้ประกอบอาชีพเกี่ยวกับสินเชื่อส่วนบุคคลภายใต้การกำกับ หรือตามกฎหมายว่าด้วยธุรกิจสถาบันการเงิน

กระทรวงการคลังเกี่ยวกับการประกอบธุรกิจสินเชื่อส่วนบุคคลภายใต้การกำกับ หรือตามกฎหมายว่าด้วยธุรกิจสถาบันการเงิน

(7) ผู้ประกอบอาชีพเกี่ยวกับบัตรเครดิตที่มีใช้สถาบันการเงินตามประกาศกระทรวงการคลังเกี่ยวกับการประกอบธุรกิจบัตรเครดิตอิเล็กทรอนิกส์ หรือตามกฎหมายว่าด้วยธุรกิจสถาบันการเงิน

(8) ผู้ประกอบอาชีพเกี่ยวกับบัตรเครดิตที่มีใช้สถาบันการเงินตามประกาศกระทรวงการคลังเกี่ยวกับการประกอบธุรกิจบัตรเครดิต หรือตามกฎหมายว่าด้วยธุรกิจสถาบันการเงิน

(9) ผู้ประกอบอาชีพเกี่ยวกับการชำระเงินทางอิเล็กทรอนิกส์ตามกฎหมายว่าด้วยการควบคุมดูแลธุรกิจบริการการชำระเงินทางอิเล็กทรอนิกส์

(10) ผู้ประกอบอาชีพที่ดำเนินธุรกิจทางการเงินตามกฎหมายว่าด้วยการควบคุมการแลกเปลี่ยนเงิน ที่มีใช้สถาบันการเงิน ซึ่งปรากฏผลจากการประเมินความเสี่ยงที่เกี่ยวกับการฟอกเงินหรือการสนับสนุนทางการเงินแก่การก่อการร้ายว่ามีความเสี่ยงที่อาจถูกใช้เป็นช่องทางในการฟอกเงินหรือการสนับสนุนทางการเงินแก่การก่อการร้าย ทั้งนี้ ตามที่กำหนดในกฎกระทรวง

ในกรณีที่ทำธุรกรรมที่มีข้อเท็จจริงใดที่เกี่ยวข้องหรืออาจเป็นประโยชน์ในการยืนยันหรือยกเลิกข้อเท็จจริงเกี่ยวกับธุรกรรมที่ได้รายงานไปตามวรรคหนึ่งแล้ว ให้บุคคลดังกล่าวรายงานข้อเท็จจริงนั้นให้สำนักงานทราบโดยไม่ชักช้า...(ต่อหน้าถัดไป)

ในตารางที่ 4.4 ต้องรายงานการทำธุรกรรมที่มีเหตุอันควรสงสัยเกี่ยวกับความผิดมูลฐานหรือความผิดฐานฟอกเงิน<sup>196</sup> หรือรายงานธุรกรรมที่มีเงินสดมูลค่าเกินกว่าที่กฎหมายกำหนดต่อสำนักงาน ปปง.<sup>197</sup>

#### ตารางที่ 4.4 รายการ 8 อาชีพและมูลค่าที่ต้องรายงานธุรกรรม

อาชีพ 8 อาชีพที่ต้องรายงานธุรกรรม	มูลค่าเงินสดที่ต้องรายงานธุรกรรม
1. ให้คำแนะนำ หรือให้คำปรึกษาในการทำธุรกรรมที่เกี่ยวข้องกับการลงทุนหรือ การเคลื่อนย้ายเงินทุนตามกฎหมายว่าด้วยหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์	2,000,000 บาท
2. คำอภัยฉ้อฉล เพชรพลอย ทองคำ หรือเครื่องประดับที่ประดับด้วยอัญมณี เพชร พลอย หรือทองคำ	
3. คำหรือให้เช่ารถยนต์	
4. นายหน้าหรือตัวแทนซื้อขายอสังหาริมทรัพย์	
5. คำของเก่าตามกฎหมายว่าด้วยการควบคุมการขายทอดตลาดและการค้าของเก่า	
6. ให้บริการบัตรเครดิตที่มีใช้สถาบันการเงิน	
7. ให้สินเชื่อส่วนบุคคลภายใต้การกำกับสำหรับผู้ประกอบอาชีพธุรกิจที่ไม่ใช่สถาบันการเงิน	500,000 บาท
8. ดำเนินธุรกิจทางการเงินกฎหมายว่าด้วยการควบคุมการแลกเปลี่ยนเงินที่มีใช้สถาบันการเงิน <sup>1</sup>	100,000 บาท

ที่มา: ประมวลโดยคณะผู้วิจัย (2563)

หมายเหตุ: 1 กฎกระทรวงกำหนดจำนวนเงินในการทำธุรกรรมที่ใช้เงินสดซึ่งผู้ประกอบอาชีพตามมาตรา 16 ต้องรายงานต่อสำนักงานป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2559

#### 4.2.3.2 มาตรการปราบปราม

ในการวิเคราะห์ด้านมาตรการปราบปราม คณะผู้วิจัยจะพิจารณาจากประสิทธิภาพในการบังคับใช้กฎหมายของประเทศไทย ซึ่งพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน พ.ศ. 2542 และที่แก้ไข

(ต่อจากหน้าที่แล้ว)... ให้นำความในมาตรา 14 มาใช้บังคับกับผู้มีหน้าที่รายงานตามวรรคหนึ่งด้วยโดยอนุโลม เว้นแต่กรณีผู้มีหน้าที่รายงานดังกล่าว เป็นผู้กระทำความผิดฐานฟอกเงินเสียเอง

<sup>196</sup> พระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน พ.ศ. 2542 มาตรา 3 วรรคสี่ “ธุรกรรมที่มีเหตุอันควรสงสัย” หมายความว่า ธุรกรรมที่มีเหตุอันควรเชื่อได้ว่ากระทำให้ขึ้นเพื่อหลีกเลี่ยงมิให้ต้องตกอยู่ภายใต้บังคับแห่งพระราชบัญญัตินี้ หรือธุรกรรมที่เกี่ยวข้องหรืออาจเกี่ยวข้องกับการกระทำความผิดมูลฐานหรือสนับสนุนทางการเงินแก่การก่อการร้าย ทั้งนี้ ไม่ว่าจะเป็นการทำธุรกรรมเพียงครั้งเดียวหรือหลายครั้ง และให้หมายความรวมถึงการพยายามกระทำความผิดดังกล่าวด้วย

<sup>197</sup> กฎกระทรวงกำหนดจำนวนเงินในการทำธุรกรรมที่ใช้เงินสดซึ่งผู้ประกอบอาชีพตามมาตรา 16 ต้องรายงานต่อสำนักงานป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน พ.ศ. 2554

เพิ่มเติม กำหนดมาตรการเชิงปราบปรามคือ ความผิดฐานฟอกเงินตามมาตรา 5<sup>198</sup> และความผิดฐานสนับสนุน การฟอกเงินตามมาตรา 7<sup>199</sup> โดยจากการศึกษาคำพิพากษาคดีอาญาความผิดฐานฟอกเงินในอดีต จำนวน 55 คดี (ดูภาคผนวก 1 คดีอาญาฟอกเงิน 55 คดี) ไม่พบว่าภาครัฐสามารถดำเนินคดีไปถึงที่ปรึกษา กฎหมายหรือทนายความ และนักบัญชีของผู้ถูกดำเนินคดีในความผิดฐานฟอกเงินได้เลย แม้จะมีข้อมูลจาก เจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องกับคดีฟอกเงิน (เช่น เจ้าหน้าที่ด้านสืบสวนสอบสวนทางการเงิน เป็นต้น) ทั้งในคดีอาญา ความผิดมูลฐาน มาตรการทางแพ่ง (การดำเนินการเกี่ยวกับทรัพย์สิน) และในคดีอาญาฟอกเงิน ต่างชี้ให้เห็นว่า กลุ่มผู้ประกอบการวิชาชีพทางกฎหมายและบัญชีมีส่วนให้ความช่วยเหลือผู้ฟอกเงินอยู่ก็ตาม **ทั้งนี้สาเหตุสำคัญ น่าจะเกิดจากปัญหาการพิสูจน์เจตนาว่าผู้ประกอบการวิชาชีพกฎหมายและบัญชีมีเจตนาให้ความช่วยเหลือ ขบวนการฟอกเงินจริงหรือเป็นเพียงการให้คำปรึกษาตามปกติของวิชาชีพนั้น**

กล่าวโดยสรุปคือ แม้ว่าการให้บริการทนายความหรือบัญชีจะมีกฎหมายและหน่วยงานกำกับดูแลเป็น การเฉพาะก็ตาม หากแต่ยังไม่ได้ครอบคลุมถึงการป้องกันการใช้วิชาชีพดังกล่าวเพื่อการฟอกเงิน กอปรกับกฎหมายว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงินในปัจจุบันยังไม่ครอบคลุมถึงผู้ประกอบการ วิชาชีพกฎหมายและบัญชี (ตามที่สรุปไว้ในตารางที่ 4.5) และยังไม่เกี่ยวข้องกับบทบาทขององค์กรกำกับวิชาชีพ ให้ต้องกำหนดมาตรฐานป้องกันการฟอกเงินให้เป็นส่วนหนึ่งของมาตรฐานวิชาชีพ มีผลทำให้ประเทศไทยไม่ ผ่านการประเมินของกลุ่มต่อต้านการฟอกเงินเอเชียแปซิฟิก (Asia/Pacific Group on Money Laundering (APG)) ซึ่งใช้วิธีประเมินตามข้อเสนอแนะของ FATF ที่เกี่ยวกับมาตรการต่อต้านการฟอกเงินตามกรอบ AML/CFT<sup>200</sup>

---

<sup>198</sup> พระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน พ.ศ. 2542 มาตรา 5 (3) เพิ่มโดยพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน (ฉบับที่ 5) พ.ศ. 2558 มาตรา 5 ผู้ใด

(1) โอน รับโอน หรือเปลี่ยนสภาพทรัพย์สินที่เกี่ยวกับการกระทำความผิดเพื่อชุกซ่อนหรือปกปิดแหล่งที่มาของทรัพย์สินนั้น หรือเพื่อช่วยเหลือผู้อื่นไม่ว่าก่อน ขณะหรือหลังการกระทำความผิด มิให้ต้องรับโทษหรือรับโทษน้อยลงในฐานความผิดมูลฐาน หรือ

(2) กระทำด้วยประการใดๆ เพื่อปกปิดหรืออำพรางลักษณะที่แท้จริง การได้มาแหล่งที่ตั้ง การจำหน่าย การโอน การได้สิทธิใดๆ ซึ่งทรัพย์สินที่เกี่ยวกับการกระทำความผิด

(3) ได้มา ครอบครอง หรือใช้ทรัพย์สิน โดยรู้ในขณะที่ได้มา ครอบครอง หรือใช้ทรัพย์สินนั้นว่าเป็นทรัพย์สินที่เกี่ยวกับการกระทำความผิด ผู้ที่กระทำความผิดฐานฟอกเงิน

<sup>199</sup> พระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน พ.ศ. 2542 มาตรา 7 ในการกระทำความผิดฐานฟอกเงิน ผู้ใดกระทำการอย่างใดอย่างหนึ่งดังต่อไปนี้ ต้องระวางโทษเช่นเดียวกับตัวการในความผิดนั้น

(1) สนับสนุนการกระทำความผิดหรือช่วยเหลือผู้กระทำความผิดก่อนหรือขณะกระทำความผิด

(2) จัดหาหรือให้เงินหรือทรัพย์สิน ยานพาหนะ สถานที่ หรือวัตถุใดๆ หรือกระทำความผิดใดๆ เพื่อช่วยให้ผู้กระทำความผิด

ผู้ใดจัดหาหรือให้เงินหรือทรัพย์สิน ที่ฟ้านัก หรือที่ซ่อนเร้น เพื่อช่วยบิดา มารดา บุตร สามีหรือภริยาของตนให้พ้นจากการจับกุม ศาลจะไม่ลงโทษผู้นั้นหรือลงโทษผู้นั้นน้อยกว่าที่กฎหมายกำหนดไว้สำหรับความผิดนั้นเพียงใดก็ได้

<sup>200</sup> APG. (2017).



ตารางที่ 4.5 การให้บริการด้านกฎหมายหรือบัญชีและการกำกับดูแลวิชาชีพของประเทศไทย

การให้บริการ	ผู้ให้บริการ	การกำกับดูแล	หน่วยงานกำกับดูแล	กฎหมาย ปง.ที่เกี่ยวข้อง
บริการเป็นตัวแทนคดีในศาล (litigation)	ทนายความ	<ul style="list-style-type: none"> <li>ทนายความต้องได้รับใบอนุญาตว่าความ</li> <li>อยู่ภายใต้มรรยาททนายความ</li> </ul>	สภาทนายความ	ไม่มี
บริการตั้งและบริหารบริษัท (corporate and M&A)	ทนายความ/ที่ปรึกษากฎหมาย	ไม่มี	ไม่มี	ไม่มี
บริการร่างสัญญาหรือจัดเตรียมเอกสารหลักฐานทางกฎหมาย	ทนายความ/ที่ปรึกษากฎหมาย	ไม่มี	ไม่มี	ไม่มี
บริการให้คำปรึกษากฎหมายต่างๆ	ทนายความ/ที่ปรึกษากฎหมาย	ไม่มี	ไม่มี	ไม่มี
การให้บริการด้านกฎหมายอื่นๆ เช่น จดทะเบียนเกี่ยวกับทรัพย์สินทางปัญญา ฯลฯ	ทนายความ/ที่ปรึกษากฎหมาย	ไม่มี	ไม่มี	ไม่มี
บริการจัดทำบัญชี	ผู้จัดทำบัญชี	<ul style="list-style-type: none"> <li>ต้องเป็นสมาชิกสภาวิชาชีพบัญชีหรือขึ้นทะเบียนไว้กับสภาวิชาชีพบัญชี</li> <li>อยู่ภายใต้มาตรฐานพระราชบัญญัติการบัญชี พ.ศ. 2543 และพระราชบัญญัติวิชาชีพบัญชี พ.ศ.2547</li> </ul>	สภาวิชาชีพบัญชี	ไม่มี
บริการสอบบัญชี	ผู้สอบบัญชี	<ul style="list-style-type: none"> <li>ต้องได้รับใบอนุญาตจากสภาวิชาชีพบัญชี</li> <li>อยู่ภายใต้มาตรฐานพระราชบัญญัติการบัญชี พ.ศ. 2543 และพระราชบัญญัติวิชาชีพบัญชี พ.ศ.2547</li> </ul>	สภาวิชาชีพบัญชี	ไม่มี

ที่มา: ประมวลโดยคณะผู้วิจัย (2563)

### 4.3 รูปแบบ วิธีการและช่องทางการฟอกเงิน

เพื่อให้การศึกษานี้มีความรอบคอบยิ่งขึ้น นอกเหนือไปจากการทำความเข้าใจกับบริบทต่าง ๆ ของการประกอบวิชาชีพด้านกฎหมายและบัญชีแล้ว การศึกษารูปแบบ วิธีการและช่องทางการฟอกเงินในส่วนนี้จะเป็นการศึกษาเหตุการณ์จากคดีที่เกิดขึ้นจริง คณะผู้วิจัยคาดหวังว่าจะทำให้สามารถระบุความเสี่ยงที่ผู้ประกอบการวิชาชีพด้านกฎหมายและเข้าไปเกี่ยวข้องกับขบวนการฟอกเงินได้ดียิ่งขึ้น เพื่อนำไปสู่การกำหนดมาตรการการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงินในได้ตรงเป้าหมายมากยิ่งขึ้น

#### 4.3.1 ความสัมพันธ์ของผู้ประกอบวิชาชีพกฎหมายหรือบัญชีกับผู้ฟอกเงิน

โดยทั่วไปแล้ว ผู้ประกอบวิชาชีพกฎหมายหรือบัญชีจะเข้ามาเกี่ยวข้องกับฟอกเงินอย่างน้อย 3 กิจกรรมทางธุรกิจต่อไปนี้ (1) การช่วยเหลือจัดตั้งและบริหารจัดการนิติบุคคล (2) การดำเนินธุรกรรมแทนผู้ฟอกเงิน อาทิ การอำนวยความสะดวกในการโอนสินทรัพย์ไปให้νομินีหรือบุคคลที่สาม รับโอนและช่วยโอนเงินสดในปริมาณสูง และ (3) การจัดการการกู้เงินหรือระดมเงินทุน หรือ แนะนำผู้ฟอกเงินให้แก่สถาบันการเงิน<sup>201</sup>

สำหรับประเทศไทยพบข้อมูลที่บ่งชี้ว่า ผู้ประกอบวิชาชีพกฎหมายหรือบัญชีมีบทบาทสำคัญในขบวนการฟอกเงินด้วยการช่วยเหลือจัดตั้งและบริหารจัดการนิติบุคคลให้แก่ผู้ฟอกเงินเพื่อใช้ประกอบกิจการบังหน้า ถือครองทรัพย์สินแทน และทำธุรกรรมต่าง ๆ เพื่อการฟอกเงิน ผู้ประกอบวิชาชีพที่ให้บริการเหล่านี้มักดำเนินกิจการในรูปแบบสำนักกฎหมายและสำนักบัญชีที่ให้บริการอย่างน้อย 4 ด้าน ได้แก่ ช่วยจดทะเบียนนิติบุคคล จัดทำบัญชีและรับตรวจบัญชี ให้คำปรึกษาด้านภาษี และ ให้คำปรึกษากฎหมาย<sup>202</sup>

ผู้ประกอบวิชาชีพกฎหมายจะเป็นผู้ดำเนินการหาบุคคลธรรมดามาเป็นกรรมการหรือผู้ถือหุ้นโนมินีในการจดทะเบียนนิติบุคคลเพื่อเป็นบริษัทบังหน้า เพื่อปกปิดผู้รับประโยชน์ที่แท้จริง (beneficial owner) รวมทั้งการจัดทำสัญญาปลอม (fake agreement) เพื่อใช้ประกอบการโอนหรือโยกย้ายเงิน<sup>203</sup>

ขณะที่ผู้ประกอบวิชาชีพบัญชีจะมีบทบาทในการช่วยบริหารจัดการนิติบุคคลบังหน้าของขบวนการฟอกเงิน เนื่องจากการดำเนินกิจการในรูปแบบนิติบุคคลนั้น กฎหมายกำหนดให้ต้องจัดทำบัญชี งบการเงิน และจดทะเบียนภาษี (กรณีกิจการที่มีรายได้เกิน 1.8 ล้านบาทต่อปี) เพื่อยื่นต่อกรมพัฒนาธุรกิจการค้า กรมสรรพากร รวมไปถึงสำนักงานประกันสังคมซึ่งเกี่ยวข้องกับการจ้างพนักงาน โดยนักบัญชีมีส่วนช่วยตกแต่งบัญชีเพื่อให้เสมือนว่าบริษัทบังหน้านั้นมีการประกอบการจริง เป็นการสร้างหลักฐานทำให้เงินผิดกฎหมายดูมีที่มาที่ไปอย่างสุจริตและเป็นไปตามมาตรฐานการบัญชี

<sup>201</sup> Ministry of Justice. (2016). Improving New Zealand's ability to tackle money laundering and terrorist financing. Ministry of Justice Consultation Paper on Phase Two of the AML/CFT Act. หน้า 11-17.

<sup>202</sup> ผู้เชี่ยวชาญเฉพาะด้านคดีพิเศษ (พนักงานสอบสวนคดีพิเศษเชี่ยวชาญ). กรมสอบสวนคดีพิเศษ (DSI). (18 ตุลาคม 2562). สัมภาษณ์.

<sup>203</sup> เจ้าของธุรกิจที่ปรึกษากฎหมาย. (14 กุมภาพันธ์ 2563). สัมภาษณ์

อย่างไรก็ดี เพื่อให้การวิเคราะห์รูปแบบและวิธีการให้ความช่วยเหลือของผู้ประกอบวิชาชีพกฎหมาย และบัญชีในขบวนการฟอกเงินมีความชัดเจนมากยิ่งขึ้น คณะผู้วิจัยจึงวิเคราะห์จากคดีที่เกิดขึ้นจำนวนสองคดี ได้แก่ (1) คดีบริษัท สบาย พร็อพเพอร์ตี้ จำกัด ซึ่งแม้จะเป็นคดีที่ไม่มีความซับซ้อนมากนักแต่เป็นรูปแบบและวิธีการที่นิยมใช้กันโดยทั่วไป (2) คดีโครงการรับจำนำข้าว เป็นคดีที่มีความซับซ้อนสูงและเกี่ยวข้องกับ การฟอกเงินที่มีมูลค่าสูง

#### 4.3.2 กรณีศึกษาการวิเคราะห์รูปแบบการฟอกเงินของคดี บริษัท สบาย พร็อพเพอร์ตี้ จำกัด

คดีบริษัท สบาย พร็อพเพอร์ตี้ จำกัด เป็นคดีความผิดมูลฐานค้ายาเสพติดเกิดขึ้นในต่างประเทศ ผู้กระทำความผิดเป็นเครือข่ายมาเพื่อนำเงินซึ่งได้จากค้ายาเสพติดแล้วเข้ามาในประเทศไทยเพื่อฟอกเงิน การฟอกเงินทำโดยจัดตั้งบริษัทบังหน้าประกอบธุรกิจเกี่ยวกับบอสังหาริมทรัพย์ กรณีคดีตัวอย่างนี้ สำนักงาน กฎหมายมีบทบาทดำเนินการจดทะเบียนตั้ง “บริษัท สบาย พร็อพเพอร์ตี้ จำกัด และบริษัทในเครือ” ซึ่งเป็นบริษัทบังหน้าเพื่อการฟอกเงิน (รายละเอียดคดีในกล่องข้อความที่ 4.2) โดยจดทะเบียนจัดตั้งบริษัทให้มี สถานะเป็นนิติบุคคลสัญชาติไทย ทั้งนี้ สำนักกฎหมายดังกล่าวใช้พนักงานในสำนักงานของตนและบุคคลที่ เกี่ยวข้องกับผู้กระทำความผิดซึ่งเป็นคนไทย ให้เป็นนอมินีในการถือหุ้นและเป็นกรรมการของบริษัท

#### กล่องข้อความที่ 4.2

##### กรณีศึกษา: คดีบริษัท สบาย พร็อพเพอร์ตี้ จำกัด

สำนักงานกฎหมายของประเทศไทยให้บริการแก่ “นายลอเรนซ์ เจมส์ เฟย์” ชาวอังกฤษในการดำเนินการจดทะเบียนตั้ง “บริษัท สบาย พร็อพเพอร์ตี้ จำกัด และบริษัทในเครือ” ให้มีสถานะเป็นนิติบุคคลสัญชาติไทย โดยสำนักงานกฎหมายดังกล่าวใช้พนักงานซึ่งเป็นคนไทยในสำนักงานของตนและลูกจ้างของนายลอเรนซ์ เป็นนอมินีในการถือหุ้นและเป็นกรรมการของบริษัท

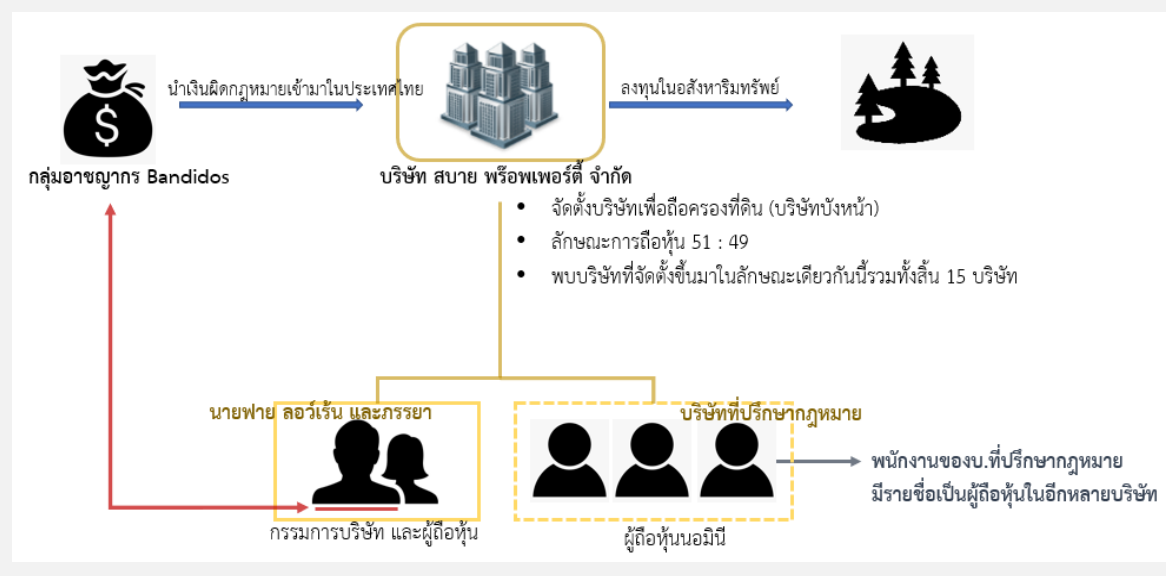
บริษัทที่ตั้งขึ้นนี้ ถูกใช้เพื่อดำเนินธุรกิจเกี่ยวกับการพัฒนาอสังหาริมทรัพย์และสร้างบ้านพักตากอากาศที่เกาะ สมุยเพื่อขายให้แก่ชาวต่างชาติ ซึ่งธุรกิจดังกล่าวถูกตั้งขึ้นเพื่อใช้บังหน้าและอำพรางการย้ายเงินผิดกฎหมาย ของแก๊งค์แบนดิโดส (Bandidos) เครือข่ายที่มีพฤติกรรมเกี่ยวข้องกับยาเสพติด ค้ามนุษย์ ค้าอาวุธ ชมขู่และกรรโชกทรัพย์ ที่มีเครือข่ายทั่วโลก รวมทั้งประเทศไทย ซึ่งนายลอเรนซ์ เป็นหนึ่งในสมาชิกของแก๊งค์นี้ด้วย

ในปี พ.ศ. 2558 กรมสอบสวนคดีพิเศษ (สำนักคดีคุ้มครองผู้บริโภคและสิ่งแวดล้อม) ในฐานะหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับคดีนี้ แถลงว่า “พนักงานอัยการได้ดำเนินคดีกับ นายลอเรนซ์ และผู้ครอบครองที่ดินดังกล่าว ต่อศาลอาญาในฐานความผิดเกี่ยวกับการบุกรุกยึดถือครอบครองป่า การออกเอกสารสิทธิ์โดยมิชอบ และการทำการค้าที่ดินของคนต่างด้าว”

ที่มา: โพสต์ทูเดย์ (12 กุมภาพันธ์ 2558). ดีเอสไอลุยปราบปรามบุกรุกที่ดินเกาะสมุย.

<https://www.posttoday.com/social/general/346971>

#### รูปที่ 4.3 บทบาทของสำนักงานกฎหมายในคดีฟอกเงินผ่านบริษัท สบาย พร็อพเพอร์ตี้ จำกัด



ที่มา: ดัดแปลงจาก DSI รวบสมุนเครือข่ายแบนดิโดสฟอกเงินเป็นเจ้าของที่ดินราชพัสดุ. ทีมข่าวอาชญากรรม MGR Online สืบค้นจาก <https://mgronline.com/crime/detail/9510000032867> เมื่อวันที่ 18 มี.ค. 2551

#### 4.3.3 กรณีศึกษาการวิเคราะห์รูปแบบการฟอกเงินของคดีโครงการรับจำนำข้าว

คดีรับจำนำข้าวเป็นคดีที่มีความซับซ้อนสูงและเกี่ยวข้องกับบทบาทของผู้ประกอบวิชาชีพบัญชีในการให้ความช่วยเหลือในกระบวนการฟอกเงิน โดยพนักงานสอบสวนมีข้อสงสัยว่าผู้ทำบัญชีอาจช่วยทำงบดุลและงบการเงินการประกอบกิจการร่วมกับผู้สอบบัญชี ซึ่งสามารถตรวจพบความผิดปกติของบัญชีได้ แต่กลับรับรองงบดุลและงบการเงินและจัดทำรายงานผู้สอบบัญชีเพื่อเอื้อประโยชน์ให้ผู้กระทำความผิดใช้เพื่อการฟอกเงินได้ รายละเอียดของคดีตามกล่องข้อความที่ 4.3

### กล่องข้อความที่ 4.3

#### กรณีศึกษา: คดีโครงการรับจำนำข้าว

(เฉพาะส่วนของนายอภิชาติ จันทรสกุลพร หรือเสียเปรียบกับพรรคพวก ฟอกเงินผ่านนิติบุคคลชื่อ บริษัท ทีเอช พร็อพเพอร์ตี้ จำกัด)

เมื่อวันที่ 24 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2560 สำนักงาน ปปง. มีคำสั่งอายัดทรัพย์สินของบริษัท ทีเอช พร็อพเพอร์ตี้ จำกัด ไร่ชั่วคราว<sup>(1)</sup> จำนวน 16 รายการ ราคาประเมินทรัพย์สินรวมทั้งสิ้น 1,386,114,982.10 บาท<sup>(2)</sup> โดยมีหนังสือแจ้งคำสั่งอายัดทรัพย์สิน<sup>(3)</sup> ส่งไปที่บริษัท ทีเอช พร็อพเพอร์ตี้ จำกัด (วันที่ 28 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2560)

นอกจากนี้สำนักงาน ปปง. ได้ส่งเรื่องถึงพนักงานอัยการเพื่อยื่นคำร้องขอให้ศาลมีคำสั่งให้ทรัพย์สินดังกล่าวตกเป็นของแผ่นดิน<sup>(4)</sup> ตามผลการพิจารณาคดีหมายเลขแดงที่ พ. 62/2561<sup>(5)</sup> เนื่องจากปรากฏข้อเท็จจริงและหลักฐานว่า บริษัท ทีเอช พร็อพเพอร์ตี้ จำกัด มีพฤติการณ์เกี่ยวข้องกับการกระทำความผิดฐานมาตรา 3(5) และมาตรา 3(18) แห่งพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน พ.ศ. 2542 และที่แก้ไขเพิ่มเติม ได้ไปซึ่งทรัพย์สินที่เกี่ยวกับการกระทำความผิดในโครงการระบายข้าวแบบรัฐต่อรัฐ

ต่อมา บริษัท ทีเอช พร็อพเพอร์ตี้ จำกัด ส่งคำคัดค้านคำสั่งให้ทรัพย์สินของบริษัทตกเป็นของแผ่นดิน โดยมีข้ออ้างสำคัญประเด็นหนึ่งว่า ที่ดินทั้ง 15 รายการ<sup>(6)</sup> ของบริษัท ทีเอช พร็อพเพอร์ตี้ จำกัด ที่พนักงานอัยการขอให้ศาลมีคำสั่งให้ตกเป็นของแผ่นดินนั้น บริษัท ทีเอช พร็อพเพอร์ตี้ จำกัด ได้จำนองไว้กับบริษัท เวลเนส อินเวสเมนต์ จำกัด (Wellness Investments Inc.) และมีการฟ้องบังคับจำนองกันแล้วตามคำพิพากษาหมายเลขแดงที่ พ. 6103/2560<sup>(7)</sup> ซึ่งศาลในคดีฟ้องบังคับจำนองมีคำพิพากษาให้บริษัท ทีเอช พร็อพเพอร์ตี้ จำกัด ชำระหนี้ให้แก่บริษัท เวลเนส อินเวสเมนต์ฯ โดยหากบริษัท ทีเอช พร็อพเพอร์ตี้ จำกัด ไม่ชำระหนี้หรือชำระหนี้ไม่ครบ ให้ยึดทรัพย์สินจำนองออกขายทอดตลาด นำเงินมาชำระหนี้แก่บริษัท เวลเนส อินเวสเมนต์ฯ

(1) คำสั่งคณะกรรมการธุรกรรมที่ ย. 19/2560 ลงวันที่ 24 กุมภาพันธ์ 2560

(2) ที่ดิน 15 รายการและเงินในบัญชีเงินฝาก 1 รายการ

(3) หนังสือแจ้งคำสั่งอายัดที่ ปง. 00015.2/288

(4) รายงานการประชุมคณะกรรมการธุรกรรมครั้งที่ 7/2560 และหนังสือสำเนาสำนักงานป้องกันและปราบปรามการฟอกเงินที่ ปง 0015.2/565 ลงวันที่ 18 เมษายน 2560 เรื่องขอให้พนักงานอัยการพิจารณายื่นคำร้องขอให้ศาลมีคำสั่งให้ทรัพย์สินตกเป็นของแผ่นดิน

(5) คำพิพากษาลบเพิ่มในคดีแพ่งหมายเลขดำที่ พ.42/2560 หมายเลขแดงที่ 62/2561. ศาลแพ่ง

(6) ทรัพย์สินทั้งหมด 16 รายการของบริษัท ทีเอช พร็อพเพอร์ตี้ จำกัด ทรัพย์สินหมายเลขที่ 1 ถึง 15 เป็นที่ดิน ที่จำนองไว้กับบริษัท เวลเนส อินเวสเมนต์ จำกัด ซึ่งเป็นบริษัทจดทะเบียนก่อตั้งในประเทศไทย

(7) คำพิพากษาหมายเลขแดงที่ พ. 6103/2560. ศาลแพ่ง

#### กล่องข้อความที่ 4.3 (ต่อ)

##### กรณีศึกษา: คดีโครงการรับจำนำข้าว

(เฉพาะส่วนของนายอภิชาติ จันทร์สกุลพร หรือเสียเปรียบกับพรรคพวก ฟอกเงินผ่านนิติบุคคลชื่อ บริษัท ทีเอช พร็อพเพอร์ตี้ จำกัด)

ข้อเท็จจริงเรื่องสัญญากู้ยืมเงินและการจำนองระหว่าง บริษัท ทีเอช พร็อพเพอร์ตี้ จำกัด กับ บริษัท เวลเนส อินเวสเมนท์ จำกัด พบว่า บริษัท เวลเนส อินเวสเมนท์ฯ ได้ทำสัญญารับโอนหนี้ของบริษัท ทีเอช พร็อพเพอร์ตี้ จำกัด จำนวน 1,367,478,926.60 บาท ในวันที่ 12 ธันวาคม พ.ศ. 2559 โดยบริษัท ทีเอช พร็อพเพอร์ตี้ จำกัด ได้ทำสัญญาชำระหนี้คืนและจำนองที่ดินของบริษัทตนกับบริษัทเวลเนส อินเวสเมนท์ฯ โดยบริษัท ทีเอช พร็อพเพอร์ตี้ จำกัด ได้รับรองต่อบริษัท เวลเนส อินเวสเมนท์ฯ เรื่องการไม่ถูกดำเนินคดี ซึ่งรวมถึงการไม่ถูกอายัดทรัพย์สินทั้งหมดหรือแต่ส่วนหนึ่งส่วนใด และต่อมาเมื่อสำนักงาน ปปง. มีคำสั่งอายัดทรัพย์สินของบริษัท ทีเอช พร็อพเพอร์ตี้ จำกัด จึงเป็นเหตุให้ บริษัท เวลเนส อินเวสเมนท์ฯ ฟ้องบังคับจำนองแก่บริษัท ทีเอช พร็อพเพอร์ตี้ จำกัด กระทั่งเป็นคำพิพากษาหมายเลขแดงที่ พ. 6103/2560 ตามที่ได้กล่าวข้างต้น และบริษัท ทีเอช พร็อพเพอร์ตี้ จำกัด นำประเด็นและผลคำพิพากษาให้ชำระหนี้และบังคับจำนองมาคัดค้านในคดีที่พนักงานอัยการยื่นคำร้องขอให้ศาลมีคำสั่งให้ทรัพย์สินดังกล่าวตกเป็นของแผ่นดิน (คดีหมายเลขแดงที่ พ. 62/2561)

อย่างไรก็ดี ศาลแพ่ง (คดีหมายเลขแดงที่ พ. 62/2561) ไม่เชื่อข้อคัดค้านดังกล่าว เนื่องจากเหตุผลดังต่อไปนี้

1. บริษัท เวลเนส อินเวสเมนท์ จำกัด เป็นนิติบุคคลที่จดทะเบียนก่อตั้งภายใต้กฎหมายเบลีซซึ่งเป็นประเทศที่กฎหมายให้ความคุ้มครองความลับแก่บริษัทที่มาจดทะเบียนในอาณาเขตตน และเอื้อประโยชน์แก่กลุ่มอาชญากรข้ามชาติที่ต้องการฟอกเงิน
2. สัญญากู้ยืมเงินดังกล่าวไม่ระบุว่าใครคือเจ้าหนี้เดิมของบริษัท ทีเอช พร็อพเพอร์ตี้ จำกัด
3. บริษัท ทีเอช พร็อพเพอร์ตี้ จำกัด กู้ยืมเงินจากกรรมการของบริษัท แต่เมื่อพิจารณาจากรายได้และอาชีพของบุคคลดังกล่าวแล้ว พบว่ามีความเป็นไปได้น้อยมากที่บุคคลดังกล่าวจะสามารถให้บริษัท ทีเอช พร็อพเพอร์ตี้ จำกัด กู้ยืมเงินได้ (หนี้มาจากแหล่งที่มาที่ไม่น่าเป็นไปได้)
4. เงินที่บริษัท ทีเอช พร็อพเพอร์ตี้ จำกัด นำมาซื้ออสังหาริมทรัพย์ของบริษัท เป็นเงินที่มาจากบัญชี<sup>(8)</sup> ที่เกี่ยวข้องกับ การทุจริตการระบายข้าวแบบรัฐต่อรัฐ
5. บริษัท เวลเนส อินเวสเมนท์ฯ มีทุนจดทะเบียนเพียง 1,750,000 บาท (50,000 ดอลลาร์สหรัฐ) จึงมีข้อสงสัยว่าบริษัท เวลเนส อินเวสเมนท์ฯ นำเงินมาจากแหล่งใดมารับโอนหนี้ของบริษัท ทีเอช พร็อพเพอร์ตี้ จำกัด ถึง 1,367,478,926.60 บาท
6. ไม่พบว่าบริษัท ทีเอช พร็อพเพอร์ตี้ จำกัด หรือกรรมการหรือผู้ถือหุ้น และบริษัท เวลเนส อินเวสเมนท์ฯ มีการโอนเงินไปต่างประเทศและรับโอนเงินจากต่างประเทศ จึงมีข้อสงสัยว่าไม่มีการจ่ายเงินจำนวน 1,367,478,926.60 บาทจริง

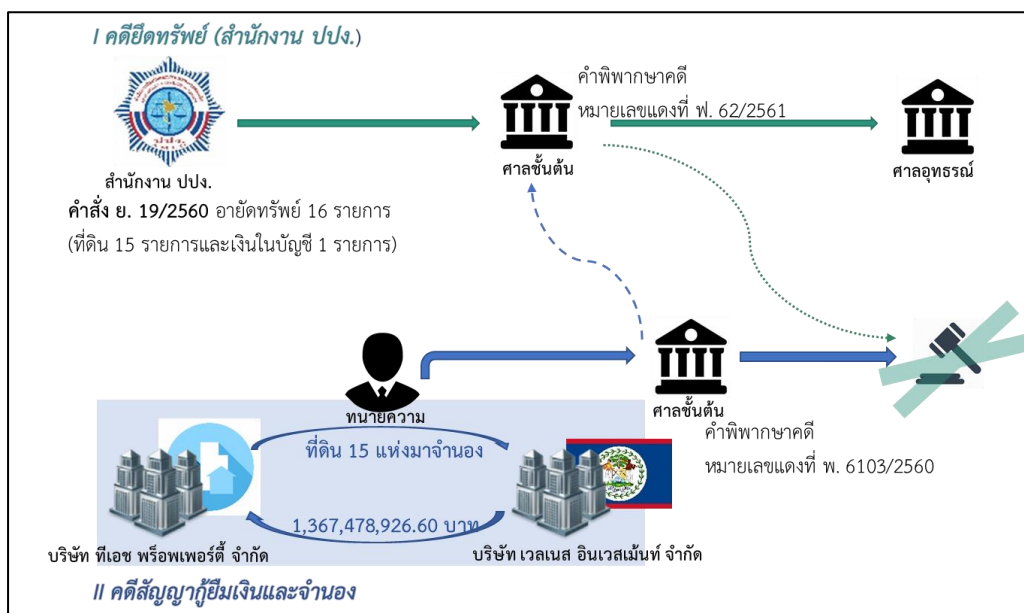
เมื่อศาลพิจารณาพยานหลักฐานของบริษัท ทีเอช พร็อพเพอร์ตี้ จำกัด (ผู้คัดค้านที่ 1) ศาลมีความเห็นว่าคำคัดค้านดังกล่าว มีน้ำหนักไม่เพียงพอและไม่อาจหักล้างข้อสันนิษฐานของกฎหมายและพยานหลักฐานของพนักงานอัยการ (ผู้ร้อง) ได้ จึงรับฟ้องว่าทรัพย์สินทั้ง 16 รายการดังกล่าวของบริษัท ทีเอช พร็อพเพอร์ตี้ จำกัด เป็นทรัพย์สินเกี่ยวกับการกระทำความผิดจึงมีคำสั่งให้ทรัพย์สินดังกล่าวตกเป็นของแผ่นดิน

ที่มา : สรุปร้อยโดยคณะผู้วิจัย (กุมภาพันธ์ 2563).

โดยสรุปจากการศึกษาคำพิพากษาศาลแพ่งคดีที่พนักงานอัยการมีคำสั่งขอให้ทรัพย์สินของบริษัท ทีเอช พร็อพเพอร์ตี้ จำกัด ตกเป็นของแผ่นดิน (คดีหมายเลขแดงที่ พ. 62/2561) คำพิพากษาศาลแพ่งคดีผิดสัญญา และฟ้องบังคับจำนองระหว่างบริษัท เวลเนส อินเวสเมนต์ จำกัด (Wellness Investments Inc.) กับบริษัท ทีเอช พร็อพเพอร์ตี้ จำกัด (คำพิพากษาหมายเลขแดงที่ พ. 6103/2560) ประกอบกับข้อมูลจากเจ้าหน้าที่สำนักงาน ปปง. ผู้รับผิดชอบคดี<sup>204</sup> คณะผู้วิจัยวิเคราะห์ได้ว่าผู้ประกอบการวิชาชีพกฎหมายอาจมีบทบาทในคดีนี้ ดังนี้

1. ทำสัญญากู้ยืมเงินปลอม (สร้างหนี้เทียม) ให้กับบริษัท ทีเอช พร็อพเพอร์ตี้ จำกัด รวมถึงการนำทรัพย์สินของบริษัท ทีเอช พร็อพเพอร์ตี้ จำกัด ไปจดทะเบียนจำนอง กับบริษัท เวลเนส อินเวสเมนต์ จำกัด (แสดงตามรูปที่ 4.4)
2. ดำเนินการฟ้องบังคับชำระหนี้ตามสัญญากู้ยืมเงินและฟ้องบังคับจำนองทรัพย์สินของบริษัท ทีเอช พร็อพเพอร์ตี้ จำกัด
3. นำยึดทรัพย์สินที่จำนองตามกระบวนการบังคับคดี
4. เพิ่มทุนให้แก่บริษัท ทีเอช พร็อพเพอร์ตี้ จำกัด

รูปที่ 4.4 ขั้นตอนการให้ความช่วยเหลือของนายความในคดียึดทรัพย์สิน บริษัท ทีเอช พร็อพเพอร์ตี้ จำกัด



ที่มา : คณะผู้วิจัย (กุมภาพันธ์ 2563).

หมายเหตุ : คดีที่พนักงานอัยการยื่นคำร้องขอให้ศาลมีคำสั่งให้ทรัพย์สินดังกล่าวตกเป็นของแผ่นดิน (คดีหมายเลขแดงที่ พ. 62/2561) ผู้คัดค้านที่ 2 คือพลเอกวสันต์ สร้อยมงคล ยื่นคำร้องขอคัดค้านเข้ามาในคดีนี้โดยอ้างว่าตนมีส่วนได้เสียเนื่องจากเป็นผู้ถือหุ้นของบริษัท ทีเอช พร็อพเพอร์ตี้ นอกจากนี้มีการวินิจฉัยในประเด็นอื่นด้วย อย่างไรก็ตาม ผู้วิจัยไม่ได้กล่าวถึงในงานวิจัยชิ้นนี้เนื่องจากไม่เกี่ยวข้องกับการวิเคราะห์รูปแบบการฟอกเงิน

<sup>204</sup> เจ้าหน้าที่ผู้รับผิดชอบคดี. สำนักงาน ปปง. (14 กุมภาพันธ์ 2563). สัมภาษณ์

ยิ่งไปกว่านั้น จากลำดับเหตุการณ์ที่เกิดขึ้นวิเคราะห์ได้ว่าในการดำเนินการกับทรัพย์สินของบริษัท ทีเอช พร็อพเพอร์ตี้ จำกัด นั้น หากสามารถขายทอดตลาดทรัพย์สินของบริษัทฯ ได้สำเร็จจะเป็นประโยชน์แก่ผู้ฟ้องเงิน 2 ประการ กล่าวคือ

**ประการแรก** เป็นการเพิ่มความซับซ้อนของเส้นทางการเงิน โดยการย้ายเงินที่ได้จาก บริษัท ทีเอช พร็อพเพอร์ตี้ จำกัด ไปยังบริษัท เวลเนส อินเวสเมนต์ จำกัด ทำให้ยากต่อการตามเส้นทางการเงิน โดยกรณีนี้เส้นทางการเงินมีที่มาทางกฎหมายและแหล่งที่มาที่น่าเชื่อถือ การคืนเงินกันตามสัญญากู้ยืมเงินศาลคำพิพากษาศาล

**ประการที่สอง** ทำให้คณะกรรมการธุรกรรมไม่สามารถดำเนินการเกี่ยวกับทรัพย์สินของบริษัท ทีเอช พร็อพเพอร์ตี้ จำกัด เนื่องจากนายความดำเนินการบังคับจำนองตามกระบวนการทางกฎหมาย มีผลให้กรมบังคับคดีเข้ายึดทรัพย์จำนองเพื่อขายทอดตลาด นำเงินที่ได้จากการขายทอดตลาดมาชำระหนี้ (กรณีดังกล่าวคือหนี้ตามสัญญากู้ยืมเงินปลอม) เมื่อทรัพย์สินถูกขายทอดตลาดแล้วผู้ซื้อทรัพย์สินจากการขายทอดตลาดจะได้รับความคุ้มครองตามกฎหมายทำให้คณะกรรมการธุรกรรมไม่สามารถยึดทรัพย์นั้นได้

นอกจากบทบาทของผู้ประกอบวิชาชีพกฎหมายตามกรณีตัวอย่างที่กล่าวข้างต้น ในคดีที่พนักงานอัยการมีคำสั่งขอให้ทรัพย์ของบริษัท ทีเอช พร็อพเพอร์ตี้ จำกัด ตกเป็นของแผ่นดิน (คดีหมายเลขแดงที่ พ. 62/2561) บริษัท ทีเอช พร็อพเพอร์ตี้ จำกัด (ผู้คัดค้านที่ 1) ได้อ้างบัญชีงบดุลการประกอบกิจการและรายงานผู้สอบบัญชี และงบแสดงฐานะทางการเงิน เป็นเอกสารประกอบคำคัดค้าน และในการซื้อขายที่ดินของบริษัท ทีเอช พร็อพเพอร์ตี้ จำกัด อ้างว่า เอกสารทางบัญชีงบดุลและการเงินของบริษัท ทีเอช พร็อพเพอร์ตี้ จำกัด ที่ผ่านการตรวจรับรองโดยผู้สอบบัญชีที่ได้รับอนุญาตตามกฎหมาย จึงอ้างว่าที่ดินที่ซื้อมาไม่เกี่ยวข้องกับการทุจริตโครงการรับจำนำข้าว

แม้ว่าศาลจะไม่เชื่อคำคัดค้านของบริษัท ทีเอช พร็อพเพอร์ตี้ จำกัด ในประเด็นที่กล่าวมาก็ตามแต่กรณีดังกล่าวแสดงให้เห็นถึงบทบาทของผู้ประกอบวิชาชีพบัญชีในการให้ความช่วยเหลือในกระบวนการฟ้องเงินได้ว่า ผู้ทำบัญชีอาจช่วยทำงานงบดุลและงบการเงินการประกอบกิจการ ส่วนผู้สอบบัญชีสามารถตรวจรับรองงบดุลและงบการเงินและจัดทำรายงานผู้สอบบัญชี ให้แก่บริษัทที่ใช้ในการฟ้องเงินได้

อนึ่ง ในการจัดทำงบดุลและงบการเงิน รวมถึงการตรวจรับรองงบดุลและงบการเงินและจัดทำรายงานผู้สอบบัญชี ของบริษัท ทีเอช พร็อพเพอร์ตี้ จำกัด เมื่อพิจารณาจากงบแสดงฐานะการเงินของบริษัท ทีเอช พร็อพเพอร์ตี้ จำกัด ณ วันที่ 31 ธันวาคม พ.ศ. 2558 พบว่าบริษัท ทีเอช พร็อพเพอร์ตี้ จำกัด มีหนี้สินทั้งหมด 1,605,848,246.69 บาท โดยเป็นหนี้สินไม่หมุนเวียนประเภทเงินกู้ระยะยาวเป็นการกู้ยืมเงิน จึงมีข้อสงสัยว่าเหตุใดทั้งผู้ทำบัญชีและผู้สอบบัญชีของบริษัท จึงไม่สังเกตถึงความผิดปกตินี้

เพื่อสรุปให้เห็นถึงความสัมพันธ์ของวิธีการฟ้องเงิน ขั้นตอนการฟ้องเงิน และบริการของผู้ประกอบวิชาชีพ จะเห็นถึงความเสี่ยงในแต่ละส่วนได้ชัดเจนขึ้น โดยคณะผู้วิจัยได้สรุปความสัมพันธ์ดังกล่าวจากคดีตัวอย่างที่นำมาวิเคราะห์ได้ตามตารางที่ 4.6



#### ตารางที่ 4.6 ความสัมพันธ์ของวิธีการฟอกเงินกับขั้นตอนการฟอกเงินและบริการที่มีความเสี่ยง

การกระทำ	ขั้นตอนการฟอกเงิน	ผู้ให้บริการ	บริการที่มีความเสี่ยง
จัดตั้งบริษัท	placement	ที่ปรึกษากฎหมาย/ ทนายความ	บริการตั้งและบริหารบริษัท (corporate and M&A)
ทำสัญญากู้ยืมเงินปลอม (สร้างหนี้เทียม) และจดทะเบียนจำนอง	layering	ที่ปรึกษากฎหมาย/ ทนายความ	บริการร่างสัญญาหรือ จัดเตรียมเอกสารหลักฐาน ทางกฎหมาย
ดำเนินการฟ้องบังคับชำระหนี้ ตามสัญญากู้ยืมเงินและฟ้อง บังคับจำนอง	integration	ทนายความ	บริการเป็นตัวแทนคดี ในศาล (litigation)
นำยึดทรัพย์สินที่จำนองตาม กระบวนการบังคับคดี	integration	ทนายความ	บริการเป็นตัวแทนคดี ในศาล (litigation)
เพิ่มทุนให้แก่บริษัท	placement	ที่ปรึกษากฎหมาย/ ทนายความ	บริการตั้งและบริหารบริษัท (corporate and M&A)
จัดทำบดุลและงบการเงิน	layering และ integration	ผู้ทำบัญชี	บริการจัดทำบัญชี
การตรวจรับรองงบดุลและ งบการเงินและจัดทำรายงาน ผู้สอบบัญชี	layering และ integration	ผู้สอบบัญชี	บริการสอบบัญชี

ที่มา : ประมวลโดยคณะผู้วิจัย.

#### 4.4 การฟอกเงินและแนวทางป้องกันและปราบปรามการฟอกเงินในต่างประเทศ

การศึกษาประสบการณ์ของต่างประเทศที่ได้รับการยอมรับว่าเป็นตัวอย่างที่ดีของการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงินอาจให้ข้อมูลที่ประเทศไทยสามารถนำมาปรับใช้ได้ คณะผู้วิจัยคัดเลือกศึกษาจากสองประเทศ **ประเทศแรกคือสหราชอาณาจักร** เนื่องจากเป็นประเทศที่มีพัฒนาการด้านการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงินมาอย่างยาวนานและต่อเนื่อง นอกจากนี้สหราชอาณาจักรเป็นศูนย์กลางทางการเงินของยุโรปมีปริมาณหมุนเวียนของเงินไหลเข้าและออกมูลค่ามหาศาล **ประเทศที่สองที่เลือกมาศึกษาคือประเทศนิวซีแลนด์** มีความน่าสนใจที่อำนาจและบทบาทหน้าที่ของสภาวิชาชีพด้านกฎหมายและบัญชีของประเทศนิวซีแลนด์กับอำนาจของฝ่ายกำกับดูแลกฎหมายมีโครงสร้างคล้ายกับของประเทศไทย

โดยก่อนที่จะเริ่มศึกษาประสบการณ์ของแต่ละประเทศนั้นคณะผู้วิจัยจะเริ่มจากการสรุปสาระสำคัญของข้อเสนอแนะของ FATF ในส่วนที่เกี่ยวข้องกับวิชาชีพกฎหมายและบัญชีซึ่งเป็นแนวทางที่ทุกประเทศนำไปใช้ก่อนเป็นอันดับแรกของส่วนนี้ เนื่องจากเป็นแนวทางมาตรฐานสากลที่ทุกประเทศสมาชิก FATF นำมาอ้างอิง

#### 4.4.1 ข้อเสนอแนะของ FATF (FATF recommendations)

FATF พบว่า อาชญากรรมมักมีวิธีการหลีกเลี่ยงกฎหมายผ่านการใช้บริการของผู้ประกอบวิชาชีพกฎหมายและผู้ประกอบวิชาชีพบัญชี โดยทั้ง 2 วิชาชีพจะเป็นผู้ที่ให้คำแนะนำและให้ความช่วยเหลือในขบวนการฟอกเงิน เช่น ช่วยจัดตั้งและบริหารนิติบุคคลอำพรางเพื่อถือครองทรัพย์สินที่ได้จากการกระทำความผิด ช่วยในการตกแต่งบัญชีของบริษัทที่เป็นบริษัทบังหน้าเพื่ออำพรางเงินที่ได้จากการกระทำความผิด เป็นต้น FATF จึงแนะนำให้ประเทศสมาชิกควรมีมาตรการกำกับดูแลธุรกิจและผู้ประกอบวิชาชีพที่ไม่ใช่สถาบันการเงิน (DNFBPs) ตามข้อแนะนำที่ 22 และ 23

ทั้งนี้ข้อแนะนำที่ 22 (d) ของ FATF กำหนดให้ทนายความ ผู้ทำคำรับรองและลายมือชื่อและเอกสาร ผู้ประกอบวิชาชีพกฎหมายอิสระอื่น ๆ และนักบัญชี เมื่อเตรียมการ หรือทำธุรกรรมให้แก่ลูกค้า ในการดำเนินการซื้อและขายอสังหาริมทรัพย์ การจัดการเงิน หลักทรัพย์ และทรัพย์สินอื่นของลูกค้า การจัดการบัญชีธนาคาร บัญชีออมทรัพย์ หรือบัญชีหลักทรัพย์ การจัดระบบให้ความช่วยเหลือเพื่อการจัดการดำเนินการ หรือบริหารจัดการของบริษัท การจัดตั้ง ดำเนินการ หรือการจัดการนิติบุคคลหรือบุคคลที่มีการตกลงกันทางกฎหมาย และการซื้อขายหน่วยงานทางธุรกิจ ต้องมีหน้าที่ตรวจสอบเพื่อทราบข้อเท็จจริงเกี่ยวกับลูกค้า (Customer Due Diligence : CDD) ตามข้อแนะนำที่ 10 ดำเนินการเก็บรักษาหลักฐานตามข้อแนะนำที่ 11 ตรวจสอบและดำเนินมาตรการกับบุคคลที่มีสถานภาพทางการเมืองและบุคคลที่เกี่ยวข้องตามข้อแนะนำที่ 12 ดำเนินมาตรการที่เกี่ยวข้องกับเทคโนโลยีใหม่ตามข้อแนะนำที่ 15 และดำเนินมาตรการที่เกี่ยวข้องกรณีมีการพึ่งบุคคลที่สามตามข้อแนะนำที่ 17

ขณะที่ข้อแนะนำที่ 23.1 (a) กำหนดให้ทนายความ ผู้ทำคำรับรองและลายมือชื่อและเอกสาร ผู้ประกอบวิชาชีพกฎหมายอิสระอื่น ๆ และนักบัญชี เมื่อทำธุรกรรมทางการเงินที่เกี่ยวกับการดำเนินการที่กล่าวข้างต้นในนามหรือให้แก่ลูกค้า ต้องมีหน้าที่รายงานธุรกรรมที่มีเหตุอันควรสงสัยตามข้อแนะนำที่ 20 และต้องดำเนินการเกี่ยวกับมาตรการควบคุมภายในและสาขาต่างประเทศกับบริษัทในเครือตามข้อแนะนำที่ 18 นำมาตรการ CDD เชิงลึกกรณีที่มีการทำธุรกรรมกับบุคคลธรรมดา นิติบุคคล และสถาบันการเงินจากประเทศที่มีความเสี่ยงสูงตามข้อแนะนำที่ 19 และต้องดำเนินการเกี่ยวกับการบอกใบ้โดยไม่เจตนาและการเก็บเป็นความลับว่ากำลังมีการส่งรายงานเกี่ยวกับธุรกรรมที่มีเหตุอันควรสงสัยหรือข้อมูลที่เกี่ยวข้องให้แก่หน่วยข่าวกรองทางการเงินตามข้อแนะนำที่ 21 นอกจากนี้ FATF ยังมีข้อแนะนำให้ผู้ประกอบวิชาชีพที่ไม่ใช่สถาบันการเงิน (DNFBPs) ต้องอยู่ภายใต้มาตรการกำกับดูแลและมาตรการควบคุมดูแล ตามข้อแนะนำที่ 28

อย่างไรก็ดี แม้ว่า FATF แนะนำให้ประเทศสมาชิกควรมีมาตรการกำกับดูแลกำหนดให้ผู้ประกอบวิชาชีพกฎหมายและบัญชีดำเนินการตามข้อแนะนำที่ 22 และ 23 หากแต่ภายใต้ข้อแนะนำดังกล่าว เกี่ยวข้องและเชื่อมโยงกับข้อแนะนำอื่น ๆ ในอีกหลายประเด็นตามที่ได้กล่าวถึงไปข้างต้น ทว่าเนื้อหาในส่วนนี้จะเน้นมาตรการตรวจสอบเพื่อทราบข้อเท็จจริงเกี่ยวกับลูกค้า การเก็บรักษาหลักฐาน และการรายงานธุรกรรมที่มีเหตุอันควรสงสัย ซึ่งอยู่ในกลุ่มข้อแนะนำหลักที่ FATF ให้ความสำคัญ โดยประเทศสมาชิกที่มีคะแนน

ผลการประเมินการปฏิบัติตามมาตรฐานสากลในข้อแนะนำดังกล่าวแม้เพียงข้อเดียวอยู่ในระดับไม่สอดคล้อง หรือสอดคล้องเพียงบางส่วน จะถูกจัดอยู่ในกลุ่มที่ต้องติดตามในระดับเข้ม (enhanced follow-up) นอกจากนี้ เนื้อหาในส่วนนี้ยังรวมถึงมาตรการกำกับดูแลและมาตรการควบคุมผู้ประกอบการวิชาชีพกฎหมายและบัญชี โดยสามารถสรุปประเด็นสำคัญได้ดังนี้

#### 4.4.1.1 การตรวจสอบเพื่อทราบข้อเท็จจริงเกี่ยวกับลูกค้า (Customer Due Diligence)<sup>205</sup>

ผู้ประกอบการวิชาชีพกฎหมายซึ่งรวมถึงทนายความและผู้รับรองเอกสาร (notaries) และนักบัญชี เมื่อทำธุรกรรมทางการเงินที่เกี่ยวกับการดำเนินการที่กล่าวข้างต้น มีหน้าที่ต้องตรวจสอบข้อเท็จจริงเกี่ยวกับลูกค้าตามข้อแนะนำของ FATF ข้อ 10 โดยมีแนวทางเบื้องต้น คือ ควรกำหนดให้ระบุตัวตนของลูกค้าและผู้ได้รับประโยชน์ที่แท้จริงของธุรกรรมที่ดำเนินการ และต้องตรวจสอบข้อมูลดังกล่าวจากแหล่งข้อมูลอื่นที่น่าเชื่อถือ หากลูกค้าเป็นนิติบุคคล ผู้ประกอบการวิชาชีพกฎหมายและบัญชีต้องขอหลักฐานที่แสดงลักษณะการประกอบธุรกิจ (อาทิ แหล่งที่มารายได้ เงินทุน) รายชื่อและประวัติกรรมการและผู้บริหารกิจการ และโครงสร้างผู้ถือหุ้น และข้อมูลผู้ถือหุ้นใหญ่ (อาทิ มีมูลค่าหุ้นตั้งแต่ร้อยละ 25 ขึ้นไป)

สำหรับการตรวจสอบเพื่อทราบข้อเท็จจริงเกี่ยวกับลูกค้า (Customer Due Diligence (CDD)) นั้น ผู้ประกอบการวิชาชีพกฎหมายและบัญชีจะต้องตรวจสอบลูกค้าเข้มข้นมากขึ้นเพียงใดขึ้นอยู่กับระดับความเสี่ยงของลูกค้าที่อาจเกี่ยวข้องในขบวนการฟอกเงิน อันเป็นหัวใจสำคัญของการตรวจสอบลูกค้าได้อย่างมีประสิทธิภาพ

การประเมินระดับความเสี่ยงของลูกค้าในขั้นตอนการตรวจสอบเพื่อทราบข้อเท็จจริงเกี่ยวกับลูกค้า นั้น FATF ใช้วิธี “การดำเนินการตามความเสี่ยง (risk-based approach)”<sup>206</sup> ระบุความเสี่ยง (risk identification) และประเมินความเสี่ยง (risk assessment)<sup>207</sup> จะพิจารณาจากประเทศหรือที่ตั้ง

---

<sup>205</sup> Recommendation 22 DNFBPs: customer due diligence

The customer due diligence and record-keeping requirements set out in Recommendations 10, 11, 12, 15, and 17, apply to designated non-financial business and professions (DNFBPs) in the following situations:

(d) lawyers, notaries, other independent legal professionals and accountants – when they prepare for or carry out transactions for their client concerning the following activities:

- Buying and selling of real estate;
- managing of client money, securities of other assets;
- management of bank, savings or securities accounts;
- organization of contributions for the creation, operation or management of companies; ...(ต่อหน้าถัดไป)

(ต่อจากหน้าที่แล้ว)...

- creation, operation or management of legal persons or arrangements, and buying and selling of business entities.

<sup>206</sup> FATF (June 2019a), และ FATF (June 2019b).

<sup>207</sup> FATF (June 2019a), และ FATF (June 2019b), หน้า 22.

ทางภูมิศาสตร์ (country/geographic)<sup>208</sup> ตัวลูกค้า (client)<sup>209</sup> และธุรกรรมหรือการบริการ (transaction/service)<sup>210</sup>

จากนั้นจึงตรวจสอบลูกค้าตามระดับความเสี่ยง ทั้งนี้ FATF แบ่งระดับความเข้มข้นในการตรวจสอบลูกค้าเป็น 3 ระดับ<sup>211</sup> คือ

1. ลูกค้าที่มีความเสี่ยงต่ำ - ตรวจสอบเพื่อทราบข้อเท็จจริงของลูกค้าเข้มข้นต่ำ (simplified CDD)
2. ลูกค้าปกติ - ตรวจสอบเพื่อทราบข้อเท็จจริงของลูกค้าในระดับมาตรฐาน (standard CDD)
3. ลูกค้าที่มีความเสี่ยงสูง - ตรวจสอบเพื่อทราบข้อเท็จจริงของลูกค้าเข้มข้นสูง (enhanced CDD)

นอกจากการประเมินเพื่อตรวจสอบลูกค้าแล้ว ผู้ประกอบวิชาชีพกฎหมายและบัญชียังต้องตรวจสอบลูกค้าอย่างต่อเนื่อง (ongoing monitoring) และเก็บรักษาหลักฐาน ของลูกค้าตามข้อแนะนำที่ 11

อนึ่ง ข้อแนะนำ FATF ได้แนะนำไว้ในข้อแนะนำที่ 19<sup>212</sup> สำหรับกรณีประเทศที่มีความเสี่ยงสูงตามที่ FATF กำหนด ให้สถาบันการเงิน รวมถึงผู้ประกอบวิชาชีพกฎหมายและบัญชี<sup>213</sup> ให้ต้องดำเนินการตรวจสอบเพื่อทราบข้อเท็จจริงเกี่ยวกับลูกค้าในเชิงลึกกับประเทศดังกล่าว

การดำเนินการตรวจสอบเพื่อทราบข้อเท็จจริงเกี่ยวกับลูกค้าตามความเสี่ยงนั้น ผู้ที่มีส่วนเกี่ยวข้องทั้งหน่วยงานบังคับใช้กฎหมาย หน่วยงานกำกับดูแล และผู้มีหน้าที่รายงานตามที่ FATF กำหนด จะต้องทำความเข้าใจ “จุดเปราะบาง (vulnerabilities)” ของลูกค้ากลุ่มต่าง ๆ เพื่อกำหนด “ตัวชี้วัดความเสี่ยง (red flag interceptor)” และเพื่อเป็นหลักการให้แก่ผู้มีหน้าที่รายงานตามที่ FATF กำหนด สามารถ

---

<sup>208</sup> FATF (June 2019a), หน้า 29 และ FATF (June 2019b), หน้า 24.

<sup>209</sup> FATF (June 2019a), หน้า 20 และ FATF (June 2019b), หน้า 25.

<sup>210</sup> FATF (June 2019a), หน้า 35 และ FATF (June 2019b), หน้า 29.

<sup>211</sup> FATF (June 2019a), หน้า 39; และ FATF (June 2019b), หน้า 36.

<sup>212</sup> Recommendation 19 Higher-risk countries

Financial institutions should be required to apply enhanced due diligence measures to business relationships and transactions with natural and legal persons, and financial institutions, from countries for with this is called for by the FATF. The type of enhanced due diligence measures applied should be effective and proportionate to the risks.

Countries should be able to apply appropriate countermeasures when called upon to do so by the FATF. Countries should also be able to apply countermeasures independently of any call by the FATF to do so. Such countermeasures should be effective and proportionate to the risks.

<sup>213</sup> Recommendation 23 DNFBPs: Other measures

The requirement set out in Recommendations 18 to 21 apply to all designated non-financial businesses and professions, subject to the following qualifications:

Lawyers, notaries, other independent legal professionals and accountants should be required to report suspicious transactions when, on behalf of or for a client, they engage in a financial transaction in relation to the activities described in paragraph (d) of recommendation 22. Countries are strongly encouraged to extend the reporting requirement to the rest of the professional activities of accountants, including auditing.

ดำเนินการตรวจสอบเพื่อทราบข้อเท็จจริงเกี่ยวกับลูกค้าให้สอดคล้องคล่องกับความเสี่ยงของลูกค้าและเป็นเครื่องมือสำหรับการรายงานธุรกรรมที่น่าสงสัย

วิธีการกำหนดตัวชี้วัดความเสี่ยง (red flag interceptor) ตามวิธีการของ FATF จะพิจารณาจากคดีฟอกเงินที่เกี่ยวข้องกับผู้ประกอบวิชาชีพนั้น ๆ โดยมีตัวอย่างตามตารางที่ 4.7 ดังนี้<sup>214</sup>

**ตารางที่ 4.7 ตัวอย่างการพิจารณาคดีฟอกเงินเพื่อศึกษาตัวชี้วัดความเสี่ยง (red flag interceptor) ของทนายความ**

<p><b>กรณีศึกษา : ผู้ประกอบวิชาชีพกฎหมายถูกศาลตัดสินว่ามีความผิดช่วยวางโครงสร้างธุรกรรมที่ผิดกฎหมายและจัดทำเอกสารทางการค้าปลอม</b></p> <p>กรณีดังกล่าวทนายความถูกศาลพิพากษาว่ามีความผิดฐานฟอกเงิน และช่วยวางโครงสร้างในการทำธุรกรรมทางการเงินเพื่อหลีกเลี่ยงให้เข้าธุรกรรมที่ทำเงื่อนไขในการรายงานธุรกรรมตามกฎหมาย</p> <p>กรณีหนึ่งที่ทนายความผู้นี้ทำคือการทำเอกสารฟอกเงินกว่า USD 67,000 ซึ่งเป็นเงินที่ได้มาจากการค้าขาย โดยแบ่งเงินออกเป็นจำนวนย่อย ๆ และนำเงินเข้าสู่บัญชีธนาคารของกิจการบังหน้า (dormant business) ที่อยู่ในความดูแลของเขา นอกจากนี้ทนายความผู้นี้ยังมีส่วนในการจัดทำเอกสารสั่งซื้อปลอมและเช็คปลอม (cheques) จำนวนมากเพื่อใช้อำพรางการซื้อขายยาเสพติด</p> <p>นอกจากกรณีข้างต้น มีข้อมูลชี้ว่าทนายความคนดังกล่าวได้ฟอกเงินให้กับผู้ค้ารายอื่นในจำนวนเงิน USD 25,000 โดยใช้วิธีการเดียวกัน</p> <p>อนึ่ง ผู้ค้ารายทั้งสองรายซึ่งเป็นลูกค้าของทนายความในคดีนี้ ให้การยืนยันตรงกันว่าทนายความรู้ที่มาของเงินว่าเป็นเงินที่ได้มาจากการกระทำความผิด</p> <p>Source: United States (2012) questionnaire response United State v. Jarrett, No. 03-cr-87 (N.D. ind.)</p>	
<p><b>ตัวชี้วัดความเสี่ยง (Red Flag):</b></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>● ธุรกรรมทางการเงินที่ถูกวางโครงสร้างโดยมีลักษณะจงใจเลี่ยงเงื่อนไขการรายงานธุรกรรมตามกฎหมาย</li> <li>● ลูกค้าในคดีนี้ เป็นที่รู้จักกันอยู่แล้วว่าเป็นผู้ได้เงินมาจากการกระทำความผิด</li> <li>● จำนวนเงินในการลงทุนในกิจการบังหน้า (dormant business) อยู่ในระดับที่ผิดปกติ</li> </ul>

ที่มา : FATF. (2013). Money laundering and terrorist financing vulnerabilities of legal professionals, หน้า 44. Paris.

เมื่อพิจารณาจากคดีที่เกิดขึ้นจริงจำนวนหนึ่ง ทำให้ FATF ได้กำหนด “ตัวชี้วัดความเสี่ยง (red flag interceptor)” สำหรับผู้ประกอบวิชาชีพกฎหมาย<sup>215</sup> โดยแบ่งออกเป็น 4 ด้าน คือ (1) ลูกค้า (client)

<sup>214</sup> FATF (June 2013), หน้า 44.

<sup>215</sup> FATF (June 2013), หน้า 77-82.

- (2) ที่มาของเงิน (source of funds) (3) การเลือกผู้ให้บริการด้านกฎหมาย (choice of lawyer) และ (4) ค่าบริการทางกฎหมาย (nature of the retainer)

#### 4.4.1.2 การรายงานธุรกรรมที่มีเหตุอันควรสงสัย (suspicious transaction report)

กฎหมายว่าด้วยการป้องกันการฟอกเงินของประเทศสมาชิก FATF ทุกประเทศกำหนดให้สถาบันการเงินและหน่วยงานธุรกิจที่ไม่ใช่สถาบันการเงินต้องรายงานธุรกรรมที่มีเหตุอันควรสงสัยว่าธุรกรรมหรือลูกค้ามีพฤติกรรมเกี่ยวข้องกับการฟอกเงิน โดย FATF แนะนำให้ผู้ประกอบวิชาชีพกฎหมายหรือนักบัญชีควรมีหน้าที่ดังกล่าวเช่นกัน<sup>216</sup> ยกเว้นกรณีที่ทราบข้อมูลลูกค้าอยู่ก่อนแล้วมาจากการทำหน้าที่เป็นตัวแทนเพื่อดำเนินการทางคดีความ<sup>217</sup>

อย่างไรก็ดี FATF เสนอแนะให้ประเทศสมาชิกสร้างช่องทางให้ผู้ประกอบวิชาชีพกฎหมายหรือนักบัญชีสามารถรายงานธุรกรรมที่มีเหตุอันควรสงสัยว่าจะมีการฟอกเงินต่อองค์กรกำกับดูแลวิชาชีพ เพื่อให้องค์กรวิชาชีพทำหน้าที่เป็นตัวกลางส่งข้อมูลให้แก่หน่วยงานข่าวกรองทางการเงิน โดยปกปิดความลับบางส่วนของลูกค้าซึ่งไม่เป็นประโยชน์ต่อสาธารณะ

ทั้งนี้ FATF แนะนำให้ประเทศสมาชิกให้ความคุ้มครองตามกฎหมายแก่ผู้มีหน้าที่รายงานธุรกรรมที่มีเหตุอันควรสงสัย ไม่ให้ต้องรับผิดทางอาญาและทางแพ่งในข้อหาละเมิดข้อห้ามมิให้เปิดเผยข้อมูลตามสัญญาหรือตามกฎหมาย กรณีบุคคลเหล่านั้นรายงานข้อสงสัยของตนแก่หน่วยข่าวกรองทางการเงินด้วยความสุจริต<sup>218</sup>

---

<sup>216</sup> Recommendation 23 DNFBPs: Other measures

The requirement set out in Recommendations 18 to 21 apply to all designated non-financial businesses and professions, subject to the following qualifications:  
Lawyers, notaries, other independent legal professionals and accountants should be required to report suspicious transactions when, on behalf of or for a client, they engage in a financial transaction in relation to the activities described in paragraph (d) of recommendation 22. Countries are strongly encouraged to extend the reporting requirement to the rest of the professional activities of accountants, including auditing.

Recommendation 20 Reporting of suspicious transactions

If a financial institution suspects or has reasonable grounds to suspect that funds are the proceeds of criminal activity, or are related to terrorist financing, it should be required, by law, to report promptly its suspicions to the financial intelligence unit (FIU).

<sup>217</sup> FATF (2012-2019), หน้า 85.

<sup>218</sup> Recommendation 21 Tipping-off and confidentiality

Financial institutions, their directors, officers and employees should be:

Protected by law from criminal and civil liability for breach of any restriction on disclosure of information imposed by contract or by any legislative, regulatory or administrative provision, if they report their suspicions in good faith to the FIU, even if they did not know precisely what the underlying criminal activity was, and regardless of whether illegal; activity actually occurred; and

นอกจากนี้ การบอกใบ้และการเก็บรักษาความลับ (tipping-off and confidentiality) ตามข้อแนะนำที่ 21 ประเทศสมาชิกควรเปิดโอกาสให้ผู้ประกอบวิชาชีพกฎหมายหรือบัญชีแนะนำลูกค้าให้หลีกเลี่ยงหรือล้มเลิกการดำเนินการใด ๆ ที่ผิดกฎหมาย โดยจะไม่พิจารณาว่าการให้คำแนะนำดังกล่าวเป็นการบอกใบ้ให้ลูกค้าที่พอกเงินทราบว่ากำลังถูกสำนักงาน ป.ง. ตรวจสอบอยู่ เนื่องจากโดยทั่วไป การบอกใบ้ให้ผู้กระทำความผิดไหวตัวถือเป็นความผิดตามกฎหมายว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน<sup>219</sup>

#### 4.4.1.3 การเก็บรักษาหลักฐาน

ผู้ประกอบวิชาชีพกฎหมายและบัญชีจะต้อง ดำเนินการเก็บรักษาหลักฐานตามข้อแนะนำที่ 11 โดยหลักฐานที่ต้องมีการเก็บรักษามี 2 ประเภท คือ (1) เอกสารที่แสดงการทำธุรกรรม เช่น สัญญา การโอนเงิน ที่จะต้องให้ข้อมูลเพียงพอต่อการสืบค้นธุรกรรมที่ เช่น อย่างน้อยต้องมีรายละเอียดเกี่ยวกับวงเงินและสกุลเงินที่ใช้ดำเนินธุรกรรม และ (2) เอกสารที่ช่วยระบุตัวตนลูกค้า เช่น หนังสือเดินทาง บัตรประจำตัวประชาชน โดยเอกสารทั้งสองประเภทนี้ ควรเก็บไว้อย่างน้อย 5 ปี หลังจากทำธุรกรรม

#### 4.4.1.4 การกำกับดูแลและการควบคุมธุรกิจและผู้ประกอบวิชาชีพที่ไม่ใช่สถาบันการเงิน (regulation and supervision of DNFBPs)<sup>220</sup>

FATF แนะนำให้ธุรกิจและผู้ประกอบวิชาชีพที่ไม่ใช่สถาบันการเงิน (DNFBPs) อยู่ภายใต้มาตรการกำกับดูแลและมาตรการควบคุม โดยแต่ละประเทศควรมีระบบที่มีประสิทธิภาพในการติดตามกำกับดูแลให้ธุรกิจและผู้ประกอบวิชาชีพที่ไม่ใช่สถาบันการเงินทำตามข้อแนะนำของ FATF ทั้งนี้ ระบบการกำกับดูแลให้พิจารณาจากพื้นฐานความเสี่ยงเป็นสำคัญ

---

<sup>219</sup> Recommendation 21 Tipping-off and confidentiality

Financial institutions, their directors, officers and employees should be:

Prohibited by law from disclosing (“tipping-off”) the fact that a suspicious transaction report (STR) or related information is being filed with the FIU. These provisions are not intended to inhibit information sharing under Recommendation 18.

<sup>220</sup> Recommendation 28 Designated non-financial business and professionals should be subject to regulatory and supervisory measures as set out below.

Countries should ensure that the other categories of DNFBPs are subject to effective systems for monitoring and ensuring compliance with AML/CFT requirements. This should be performed on a risk-sensitive basis. This may be performed by (a) a supervisor or (b) by an appropriate self-regulatory body (SRB), provided that such a body can ensure that its members comply with their obligations to combat money laundering and terrorist financing.

The supervisor or SRB should also (a) take the necessary measures to prevent criminals or their associates from being professionally accredited, or holding or being the beneficial owner of a significant or controlling interest of holding a management function, e.g. through evaluating person on the basis of a “fit and proper” test; and (b) ... (ต่อหน้าถัดไป) (ต่อจากหน้าที่แล้ว)... have effective, proportionate, and dissuasive sanctions in line with Recommendation 35 available to deal with failure to comply with AML/CFT requirements.

การกำกับดูแลข้างต้นอาจทำโดย (ก) เจ้าหน้าที่ควบคุมตรวจสอบ (supervisor) หรือ (ข) องค์กรหรือหน่วยงานกำกับดูแลตนเอง (self-regulatory body) โดยองค์กรหรือหน่วยงานกำกับดูแลตนเองดังกล่าวสามารถดำเนินการให้มั่นใจได้ว่าสมาชิกของตนปฏิบัติตามพันธกรณีในการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงินและการต่อต้านการก่อการร้าย

นอกจากนี้ ข้อแนะนำที่ 35 ของ FATF แนะนำให้แต่ละประเทศควรกำหนดมาตรการลงโทษ<sup>221</sup> ที่มีประสิทธิผลพอสมควรแก่เหตุ และเป็นการยับยั้ง ไม่ว่าจะเป็นการทางอาญา มาตรการทางแพ่ง หรือ มาตรการทางปกครอง ที่พร้อมนำมาดำเนินการกับทั้งกรณีบุคคลธรรมดาหรือนิติบุคคลที่ฝ่าฝืนหน้าที่ตามข้อแนะนำที่ 6 และข้อแนะนำที่ 8 ถึงข้อแนะนำที่ 23 ทั้งนี้ โทษควรครอบคลุมทั้งสถาบันการเงิน ธุรกิจ และผู้ประกอบการวิชาชีพที่ไม่ใช่สถาบันการเงิน (DNFBPs) และครอบคลุมถึงกรรมการบริหารและเจ้าหน้าที่บริหารระดับสูงของสถาบันการเงินและธุรกิจดังกล่าวด้วย

ที่กล่าวมาข้างต้นเป็นข้อแนะนำเชิงทฤษฎีของหน่วยงานมาตรฐานสากล เพื่อศึกษาการนำข้อแนะนำและแนวทางของ FATF ไปปรับใช้สำหรับแต่ละประเทศสมาชิก คณะผู้วิจัยศึกษาประสบการณ์ของต่างประเทศ โดยเลือกศึกษา 2 ประเทศ คือ สหราชอาณาจักรซึ่งเป็นศูนย์กลางทางการเงินของโลกที่มีกระแสเงินผิดกฎหมายไหลเข้าประเทศเพื่อฟอกเงินในธุรกิจอสังหาริมทรัพย์และการเงิน และประเทศนิวซีแลนด์ซึ่ง Basel AML Index 2019 จัดให้เป็นประเทศที่มีความเสี่ยงในการฟอกเงินต่ำเป็นอันดับที่ 3 ของโลกจาก 125 ประเทศ และทั้งสหราชอาณาจักรและประเทศนิวซีแลนด์เป็นประเทศที่กำหนดมาตรการให้วิชาชีพกฎหมายและบัญชีต้องรายงานข้อมูลการฟอกเงิน

#### 4.4.2 สหราชอาณาจักร

สหราชอาณาจักรมีที่ตั้งทางภูมิศาสตร์เป็นจุดศูนย์กลางของบริการทางการเงินและการลงทุนขนาดใหญ่ของโลกในแถบยุโรปมาช้านานหลายทศวรรษ เป็นที่ตั้งของบริษัทด้านการเงินการธนาคารขนาดใหญ่ของโลกเป็นจำนวนมาก ทำให้สหราชอาณาจักรมีปริมาณการไหลเวียนของเงินมูลค่ามหาศาล รัฐบาลสหราชอาณาจักรจึงจำเป็นต้องการกำกับดูแลและการพัฒนาปรับปรุงกฎหมายป้องกันและปราบปรามการฟอกเงินมาอย่างต่อเนื่อง โดยล่าสุดในปี พ.ศ. 2560 รัฐบาลสหราชอาณาจักรได้ปฏิรูปกฎหมายป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน เพื่อแก้ไขปัญหาผู้ให้บริการทางวิชาชีพทางกฎหมายและบัญชีให้ความช่วยเหลือแก่ขบวนการฟอกเงิน หรือมีความเสี่ยงที่จะถูกใช้เป็นช่องทางในการทำธุรกรรมเพื่อฟอกเงิน จากการแก้ไขกฎหมายดังกล่าว ทำให้สหราชอาณาจักรได้รับการประเมินตามมาตรการป้องกันตามข้อแนะนำของ FATF

---

<sup>221</sup> Recommendation 35 Countries should ensure that there is a range of effective, proportionate and dissuasive sanctions, whether criminal, civil or administrative, available to deal with natural or legal person covered by Recommendations 6, and 8 to 23, that fail to comply with AML/CFT requirements. Sanctions should be applicable not only to financial institutions and DNFBPs, but also to their directors and senior management.



ที่เกี่ยวกับมาตรการต่อต้านการฟอกเงินตามกรอบ AML/CFT (Mutual Evaluation Report) อยู่ในระดับที่ค่อนข้างมีประสิทธิภาพ (moderate level of effectiveness)<sup>222</sup>

#### 4.4.2.1 กฎหมายป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน

ในปี ค.ศ. 2017 รัฐบาลสหราชอาณาจักรได้ตรากฎหมายที่ใช้ล่าสุดอยู่ในปัจจุบันคือ **ข้อบังคับว่าด้วยการฟอกเงิน การสนับสนุนทางการเงินต่อผู้ก่อการร้าย และการโอนเงิน 2017 (Money Laundering, Terrorist Financing and Transfer of Funds Regulations 2017)** ซึ่งกำหนดให้องค์กรกำกับดูแลวิชาชีพ (professional bodies) และผู้ประกอบวิชาชีพกฎหมายอิสระ (independent legal professionals) ผู้ประกอบวิชาชีพการบัญชี (auditors, external accountants) และ ที่ปรึกษาทางภาษี (tax advisors) มีหน้าที่ต้องประเมินความเสี่ยงที่จะถูกใช้เพื่อการฟอกเงินในบริการของตนเองและต้องตรวจสอบลูกค้าก่อนให้บริการตามระดับความเสี่ยง ซึ่งแต่เดิมเคยใช้สำหรับธุรกิจประเภทสถาบันการเงินเท่านั้น<sup>223</sup> การแก้กฎหมายในลักษณะดังกล่าวทำให้กฎหมายป้องกันและปราบปรามการฟอกเงินของสหราชอาณาจักรสอดคล้องกับแนะนำของ FATF

---

<sup>222</sup> FATF (2018). *Anti-money laundering and counter-terrorist financing measures United Kingdom, Mutual Evaluation Report*, หน้า 108.

<sup>223</sup> Money Laundering, Terrorist Financing and Transfer of Funds Regulations 2017, Regulation 8  
Regulation 8 (1) Parts 1 to 6 and 8 to 11 apply to the persons (“relevant persons”) acting in the course of business carried on by them in the United Kingdom, who—  
(a) are listed in paragraph (2); and  
(b) do not come within the exclusions set out in regulation 15.  
(2) The persons listed in this paragraph are—  
(a) credit institutions;  
(b) financial institutions;  
(c) auditors, insolvency practitioners, external accountants and tax advisers;  
(d) independent legal professionals;  
(e) trust or company service providers;  
(f) estate agents;  
(g) high value dealers;  
(h) casinos.  
(3) Regulations 3, 7, 9, 15, 17 to 21, 24, 25, 46, 47, 50 to 52, 65 to 82, 84, 86 to 93, 101, 102 and 106 apply to an auction platform acting in the course of business carried on by it in the United Kingdom, and such an auction platform is a relevant person for the purposes of those provisions.  
(4) The definitions in regulations 10 to 14 apply for the purposes of this regulation.

การแก้ไขข้อบังคับว่าด้วยการฟอกเงิน การสนับสนุนทางการเงินต่อผู้ก่อการร้ายและการโอนเงิน 2017 (Money Laundering, Terrorist Financing and Transfer of Funds Regulations 2017)<sup>224</sup> ที่เกี่ยวข้องกับวิชาชีพบัญชีและกฎหมาย สามารถสรุปได้ ดังนี้

### 1. โครงสร้างการกำกับดูแล (governance)

**Regulation 49**<sup>225</sup> วางหลักให้หน่วยงานที่มีหน้าที่กำกับดูแลวิชาชีพต่าง ๆ วางแผนการที่แนชัดเพื่อการกำกับดูแล รวมไปถึงการจัดงบประมาณสำหรับการกำกับดูแล

---

<sup>224</sup> The Money Laundering, Terrorist Financing and Transfer of Funds (Information on the Payer) Regulation 2017, Schedule 1 หน้า 96. สืบค้นจาก [http://www.legislation.gov.uk/uksi/2017/692/pdfs/ukxi\\_20170692\\_en.pdf](http://www.legislation.gov.uk/uksi/2017/692/pdfs/ukxi_20170692_en.pdf). เมื่อวันที่ 10 สิงหาคม 2563

<sup>225</sup> Money Laundering, Terrorist Financing and Transfer of Funds Regulations 2017, Regulation 49 – Duties of self-regulatory organisations

Regulation 49. — (1) Self-regulatory organisations must make arrangements to ensure that—

(a) their supervisory functions are exercised independently of any of their other functions which do not relate to disciplinary matters;

(b) sensitive information relating to the supervisory functions is appropriately handled within the organisation;

(c) they employ only persons with appropriate qualifications, integrity and professional skills to carry out the supervisory functions;

(d) contravention of a relevant requirement by a relevant person they are responsible for supervising renders that person liable to effective, proportionate and dissuasive disciplinary measures under their rules.

(2) Self-regulatory organisations must—

(a) provide adequate resources to carry out the supervisory functions;

(b) appoint a person to monitor and manage the organisation’s compliance with its duties under these Regulations.

(3) The person appointed under paragraph (2)(b) is to be responsible—

(a) for liaison with—

(i) another supervisory authority or a registering authority (within the meaning of regulation 53);

(ii) any law enforcement authority; and

(iii) any overseas authority (within the meaning of regulation 50(4))

(b) for ensuring that the self-regulatory organisation responds fully and rapidly to any request from an authority referred to in paragraph (a)(i) or (ii) for information about any person it supervises, whether that request concerns an application by that person for registration or any other matter.

## 2. การใช้ความเสี่ยงเป็นฐานในการประเมินเพื่อตรวจสอบลูกค้า (risk-based approach)

**Regulation 17**<sup>226</sup> วางหลักให้หน่วยงานกำกับดูแลวิชาชีพพระบุดและประเมินความเสี่ยงของผู้ประกอบวิชาชีพที่อยู่ภายใต้การกำกับดูแลของตน โดยประเมินความเสี่ยงการถูกใช้เป็นเครื่องมือในการฟอกเงินและการก่ออาชญากรรมทางเศรษฐกิจของวิชาชีพภายใต้การกำกับดูแลของหน่วยงานนั้น ๆ

---

<sup>226</sup> Money Laundering, Terrorist Financing and Transfer of Funds Regulations 2017, Regulation 17 – Risk assessment by supervisory authorities

Regulation 17. —(1) Each supervisory authority must identify and assess the international and domestic risks of money laundering and terrorist financing to which those relevant persons for which it is the supervisory authority (“its own sector”) are subject.

(2) In carrying out the risk assessment required under paragraph (1), the supervisory authority must take into account—

(a) reports published by the Commission under Article 6.1 of the fourth money laundering directive;

(b) guidelines issued by the European Supervisory Authorities under Articles 17, 18.4 and 48.10 of the fourth money laundering directive;

(c) the report prepared by the Treasury and the Home Office under regulation 16(6); and

(d) information made available by the Treasury and the Home Office under regulation 16(8).

(3) A supervisory authority must keep an up-to-date record in writing of all the steps it has taken under paragraph (1).

(4) Each supervisory authority must develop and record in writing risk profiles for each relevant person in its own sector.

(5) A supervisory authority may prepare a single risk profile under paragraph (4) in relation to two or more relevant persons in its sector, if—

(a) the relevant persons share similar characteristics; and

(b) the risks of money laundering and terrorist financing affecting those relevant persons do not differ significantly.

(6) Where a supervisory authority has prepared a single risk profile for two or more relevant persons in its sector (“cluster”), the supervisory authority must keep under review whether an individual risk profile should be prepared in relation to any relevant person in the cluster because sub-paragraph (a) or (b) (or both sub-paragraphs) of paragraph (5) are no longer satisfied in relation to that person.

(7) In developing the risk profiles referred to in paragraph (4), the supervisory authority must take full account of the risks that relevant persons in its own sector will not take appropriate action to identify, understand and mitigate money laundering and terrorist financing risks.

(8) Each supervisory authority must review the risk profiles developed under paragraph (4) at regular intervals and following any significant event or developments which might affect the risks to which its own sector is subject, such as—

(a) significant external events that change the nature of the money laundering or terrorist financing risks;

(b) emerging money laundering or terrorist financing risks;

(c) any findings resulting from measures taken by other supervisory authorities;

(d) any changes in the way in which its own sector is operated;

(e) significant changes in regulation.

(9) If information from the risk assessment carried out under paragraph (1), or from information provided to the supervisory authority under regulation 16(8), would assist relevant persons in carrying out their own money laundering and terrorist financing risk assessment, the supervisory authority must, where appropriate, make that information...(ต่อหน้าถัดไป)

### 3. การกำกับดูแล (supervision)

**Regulation 46**<sup>227</sup> วางหลักให้หน่วยงานที่กำกับดูแลวิชาชีพกำกับดูแลหน่วยงานในความรับผิดชอบของตนอย่างมีประสิทธิภาพ เช่น วางมาตรการพื้นฐานให้หน่วยงานภายใต้กำกับดูแลของตน (regulation 46(1)) เป็นต้น

---

(ต่อจากหน้าที่แล้ว)... available to those persons, unless to do so would not be compatible with restrictions on sharing information imposed by or under the Data Protection Act 1998(1) or any other enactment.

<sup>227</sup> Money Laundering, Terrorist Financing and Transfer of Funds Regulations 2017, Regulation 46 – Duties of supervisory authorities

Regulation 46. —(1) A supervisory authority must effectively monitor the relevant persons for which it is the supervisory authority (“its own sector”) and take necessary measures for the purpose of securing compliance by such persons with the requirements of these Regulations.

(2) Each supervisory authority must—

(a) adopt a risk-based approach to the exercise of its supervisory functions, informed by the risk assessments carried out by the authority under regulation 17;

(b) ensure that its employees and officers have access both at its offices and elsewhere to relevant information on the domestic and international risks of money laundering and terrorist financing which affect its own sector;

(c) base the frequency and intensity of its on-site and off-site supervision on the risk profiles prepared under regulation 17(4);

(d) keep a record in writing of the actions it has taken in the course of its supervision, and of its reasons for deciding not to act in a particular case;

(e) take effective measures to encourage its own sector to report breaches of the provisions of these Regulations to it.

(3) In determining its approach to the exercise of its supervisory functions the supervisory authority must—

(a) take account of any guidelines issued by the European Supervisory Authorities under Articles 17, 18.4 and 48.10 of the fourth money laundering directive;

(b) take account of the degree of discretion permitted to relevant persons in taking measures to counter money laundering and terrorist financing.

(4) In accordance with its risk-based approach, the supervisory authority must take appropriate measures to review—

(a) the risk assessments carried out by relevant persons under regulation 18;

(b) the adequacy of the policies, controls and procedures adopted by relevant persons under regulation 19 to 21 and 24, and the way in which those policies, controls and procedures have been implemented.

(5) A supervisory authority which, in the course of carrying out any of its supervisory functions or otherwise, knows or suspects, or has reasonable grounds for knowing or suspecting, that a person is or has engaged in money laundering or terrorist financing must as soon as practicable inform the NCA.

(6) A disclosure made under paragraph (5) is not to be taken to breach any restriction, however imposed, on the disclosure of information.

(7) Where a disclosure under paragraph (5) is made in good faith, no civil liability arises in respect of the disclosure on the part of the person by whom, or on whose behalf, it is made.

#### 4. การประสานงานด้านข้อมูลระหว่างหน่วยงาน (information sharing between supervisors and public authorities)

**Regulation 50**<sup>228</sup> วางหลักให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องเกี่ยวกับการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน ประสานงานด้านข้อมูลระหว่างกัน เพื่อการพัฒนาและการบังคับใช้นโยบายด้านการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงินและการต่อต้านการก่ออาชญากรรมทางเศรษฐกิจ ทั้งในและต่างประเทศ

#### 5. ข้อมูลและคำแนะนำสำหรับสมาชิก (information and guidance for members)

**Regulation 17** วางหลักหน่วยงานกำกับดูแลวิชาชีพต้องจัดหาข้อมูลที่เพียงพอเพื่อให้สมาชิกสามารถทำตามหน้าที่ตรวจสอบลูกค้าก่อนรับลูกค้าได้ รวมถึงคำแนะนำเพื่อไม่ให้สมาชิกใช้ข้อมูลดังกล่าว

- 
- (8) The FCA, when carrying out its supervisory functions in relation to an auction platform—...(ต่อหน้าถัดไป)  
(ต่อจากหน้าที่แล้ว)... (a) must effectively monitor the auction platform’s compliance with—
- (i) the customer due diligence requirements of Articles 19 and 20.6 of the emission allowance auctioning regulation;
  - (ii) the monitoring and record-keeping requirements of Article 54 of that regulation; and
  - (iii) the notification requirements of Article 55.2 and 55.3 of that regulation; and
- (b) may monitor the auction platform’s compliance with regulations 18 to 21 and 24 of these Regulations.
- (9) The functions of the FCA under these Regulations shall be treated for the purposes of Parts 1, 2 and 4 of Schedule 1ZA to FSMA(1) (the Financial Conduct Authority) as functions conferred on the FCA under that Act.
- <sup>228</sup> Money Laundering, Terrorist Financing and Transfer of Funds Regulations 2017, Regulation 50 – Duty to co-operate Regulation 50. —(1) A supervisory authority must take such steps as it considers appropriate—
- (a) to co-operate with other supervisory authorities, the Treasury and law enforcement authorities in relation to the development and implementation of policies to counter money laundering and terrorist financing;
  - (b) to co-ordinate activities to counter money laundering and terrorist financing with other supervisory authorities and law enforcement authorities;
  - (c) to co-operate with overseas authorities to ensure the effective supervision of a relevant person to which paragraph (2) applies.
- (2) This paragraph applies to a relevant person established—
- (a) in the United Kingdom, which has its head office in another country; or
  - (b) in another country but which has its head office in the United Kingdom.
- (3) Co-operation may include the sharing of information which the supervisory authority is not prevented from disclosing.
- (4) For the purposes of this regulation “overseas authority” means—
- (a) an authority responsible for any of the functions provided for in the fourth money laundering directive in an EEA state other than the United Kingdom in which the relevant person is established or has its head office; and
  - (b) where the relevant person is established or has its head office in a country which is not an EEA state, an authority in that country which has equivalent functions to any of the functions provided for in the fourth money laundering directive.
- (5) A supervisory authority must on request provide a European Supervisory Authority with information reasonably required by the Authority to enable it to carry out its duties under the fourth money laundering directive.

จนเป็นการละเมิดต่อบทบัญญัติตามพระราชบัญญัติคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคล (Data Protection Act 1998) และกฎหมายอื่นๆ ได้

## 6. ประสิทธิภาพของเจ้าหน้าที่และการฝึกอบรม (staff competence and training)

**Regulation 49** วางหลักให้หน่วยงานกำกับวิชาชีพมีแผนการจัดการเพื่อให้แน่ใจได้ว่าเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องกับการกำกับดูแลมีประสิทธิภาพและมีความพร้อมที่จะกำกับดูแล ทั้งนี้ เจ้าหน้าที่ของหน่วยงานที่กำกับดูแลวิชาชีพต้องสามารถเข้าถึงข้อมูลที่เป็นในการกำกับดูแลได้ด้วย

## 7. การบังคับใช้ (enforcement)

**Regulation 49(1)(d)** วางหลักให้หน่วยงานที่กำกับดูแลวางหลักการบังคับใช้ข้อบังคับว่าด้วยการฟอกเงินฯ ให้เกิดประสิทธิภาพสูงสุด โดยกำหนดบทลงโทษ มาตรการในการตักเตือนหรือห้ามปรามกรณีฝ่าฝืนข้อบังคับว่าด้วยการฟอกเงินฯ ที่มีประสิทธิภาพและ

## 8. การบันทึกข้อมูลและการประกันคุณภาพ (record keeping and quality assurance)

**Regulation 46(2)(d)** วางหลักให้หน่วยงานที่กำกับดูแลวิชาชีพมีเก็บบันทึกเป็นลายลักษณ์อักษรในการดำเนินการใดๆ ที่เกี่ยวข้องกัหน่วยงานภายใต้การกำกับดูแลและกรณีที่ไม่มีการดำเนินการในคดีใด

**Regulation 17(3)** วางหลักให้หน่วยงานที่กำกับดูแลวิชาชีพเก็บบันทึกดังกล่าวรวมไปถึงการแก้ไขปรับปรุงให้ทันสมัยในทุกชั้นตอนที่ดำเนินการตาม Regulation 17(1) และ

**Regulation 17(4)** วางหลักให้หน่วยงานที่กำกับดูแลวิชาชีพเก็บบันทึกข้อมูลเป็นลายลักษณ์อักษรเกี่ยวกับแนวโน้มความเสี่ยง

อนึ่ง ผู้ประกอบวิชาชีพกฎหมายอิสระที่ต้องประเมินความเสี่ยงฟอกเงินจำกัดเฉพาะผู้ที่ทำธุรกรรมเกี่ยวกับทรัพย์สิน ได้แก่ (1) ซื้อขายอสังหาริมทรัพย์และนิติบุคคล (2) บริหารเงิน หลักทรัพย์ หรือสินทรัพย์ให้ลูกค้า (3) เปิดบัญชีธนาคารหรือหลักทรัพย์ (4) ช่วยจัดการจดทะเบียนหรือบริหารบริษัท และนิติบุคคลประเภทอื่น อาทิ กองทุนทรัสต์ องค์กรไม่แสวงหากำไร

เพื่อให้ง่ายต่อการปฏิบัติตามข้อบังคับว่าด้วยการฟอกเงิน การสนับสนุนทางการเงินต่อผู้ก่อการร้าย และการโอนเงิน 2017 สหราชอาณาจักรได้จัดทำ “แนวทางการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงินสำหรับวิชาชีพกฎหมาย (Anti-Money Laundering Guidance for the Legal Sector)” และ “แนวทางการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงินสำหรับวิชาชีพบัญชี (Anti-Money Laundering Guidance for the Accountancy Sector)” เป็นแนวทางให้ทั้งภาครัฐและเอกชนที่เกี่ยวข้องกับวิชาชีพกฎหมายและบัญชีสามารถปฏิบัติตามข้อบังคับเพื่อการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงินฯ ได้อย่างมีประสิทธิภาพ

สาระสำคัญของแนวทางการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงินของทั้งสองวิชาชีพนี้คือการกำหนดให้มีขั้นตอนการกลั่นกรอง (filter) แบ่งเป็นสองขั้นตอน **ขั้นตอนแรกคือการดำเนินการตามความเสี่ยง**

(risk-based approach) เพื่อช่วยลดภาระให้แก่ผู้ประกอบการวิชาชีพไม่จำเป็นต้องประเมินลูกค้าทุกราย จากนั้นเมื่อคัดกรองเฉพาะรายที่พบว่ามีความเสี่ยงแล้วจึงเข้าสู่ **ขั้นตอนที่สองคือการตรวจสอบเพื่อทราบข้อเท็จจริงเกี่ยวกับลูกค้า (customer due diligence)** ซึ่งจะเข้าสู่การประเมินความเสี่ยง (risk assessment) ในรายละเอียด โดยผู้ประกอบการวิชาชีพกฎหมายและบัญชีจะต้องดำเนินการทั้งสองขั้นตอนนี้ก่อนที่จะเริ่มให้บริการใด ๆ แก่ลูกค้าได้

รายละเอียดสำหรับตัวอย่างขั้นตอนการประเมินตามความเสี่ยงของสหราชอาณาจักร แสดงไว้ในกล่องข้อความที่ 4.4

#### กล่องข้อความที่ 4.4

### การประเมินตามหลักความเสี่ยง (risk-based approach) สำหรับผู้ประกอบการวิชาชีพกฎหมายและบัญชี ของสหราชอาณาจักร

ตามที่ระบุว่าด้วยการป้องกันการสนับสนุนทางการเงินและการโอนเงินให้แก่กลุ่มก่อการร้าย (Terrorist Financing and Transfer of Funds Regulations 2017)<sup>(1)</sup> ของสหราชอาณาจักรกำหนดให้ผู้ประกอบวิชาชีพกฎหมายและวิชาชีพบัญชี ต้องจัดให้มีขั้นตอนการประเมินความเสี่ยงลูกค้าของตนเอง และต้องมีการตรวจสอบเพื่อทราบข้อเท็จจริงเกี่ยวกับลูกค้าในหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการกำกับดูแลด้านมาตรฐานวิชาชีพทั้งสองวิชาชีพดังกล่าวจึงนำมาจัดทำแนวทางเบื้องต้น<sup>(2) (3)</sup> สำหรับการประเมินความเสี่ยง ซึ่งเป็นการคัดกรองขั้นแรกโดยกำหนดให้ผู้ประกอบการในทั้งสองสาขาวิชาชีพต้องพิจารณาใน 5 ประเด็นต่อไปนี้

ประเด็นที่ต้องประเมิน	ตัวอย่างแนวทางการพิจารณา
1. ลูกค้าหรือผู้มาใช้บริการ (clients)	ลูกค้าที่มาใช้บริการหรือผู้รับประโยชน์ที่แท้จริง (beneficial owners) มีคุณลักษณะที่เกี่ยวข้องหรือจะถูกใช้เป็นเครื่องมือในกระบวนการฟอกเงินหรือการสนับสนุนทางการเงินแก่การก่อการร้ายหรือไม่
2. การให้บริการ (services)	ผลิตภัณฑ์หรือบริการสำหรับลูกค้าที่มาใช้บริการ ว่าเป็นบริการที่เป็นที่นิยมจะถูกใช้เป็นเครื่องมือในการฟอกเงินหรือการก่ออาชญากรรมทางเศรษฐกิจหรือไม่
3. ภูมิศาสตร์ (geographic)	ประเทศที่เป็นสัญชาติของลูกค้า หรือประเทศที่ตั้งของลูกค้า กรณีนิติบุคคล เป็นประเทศที่มีความเสี่ยงใช้เป็นที่พักเงินหรือไม่
4. ประเภทธุรกิจ (sector)	ธุรกิจของลูกค้าอยู่ในกลุ่มที่มีความเสี่ยงเกี่ยวข้องกับกระบวนการฟอกเงินหรือไม่
5. ช่องทางการติดต่อ (delivery channel)	ลูกค้าที่ไม่ได้มาติดต่อด้วยตนเอง (face to face) มีความเสี่ยงที่จะเกี่ยวข้องกับการฟอกเงินหรือการสนับสนุนทางการเงินแก่การก่อการร้ายหรือไม่

เพื่อให้ผู้ประกอบการวิชาชีพสามารถนำไปปฏิบัติได้จริง (implement) สภาวิชาชีพจึงจัดทำข้อควรพิจารณาในรายละเอียดสำหรับการประเมินความเสี่ยงต่อการฟอกเงิน โดยตัวอย่างต่อไปนี้คือแนวทางที่สภาวิชาชีพบัญชีของสหราชอาณาจักรจัดทำขึ้น แบ่งเป็น 3 ด้าน คือ (1) ลูกค้า (2) บริการและช่องทางในการบริการ (3) ประเทศหรือที่ตั้งทางภูมิศาสตร์ของลูกค้า โดยแต่ละด้านมีรายละเอียดดังนี้

(1) Money Laundering, *Terrorist Financing and Transfer of Funds Regulations 2017*, Regulation 33(1)

(2) Legal Sector Affinity Group. (2018). *Anti-money laundering guidance for the legal sector*.

(3) CCAB. (2018). *Anti-money laundering guidance for the accountancy sector*.



กล่องข้อความที่ 4.4 (ต่อ)

(1) การประเมินความเสี่ยงลูกค้า (clients)	
<p><b>กรณีปัจจัยที่อาจทำให้มีความเสี่ยงสูง</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>○ ไม่ได้เป็นผู้รับผลประโยชน์ที่แท้จริง (beneficial ownership)</li> <li>○ มีประวัติอาชญากรรมหรืออยู่ในบัญชีผู้ถูกเฝ้าระวังจากหน่วยงานรัฐ</li> <li>○ มีสินทรัพย์เป็นจำนวนมาก (high net worth)</li> <li>○ มีบัญชีธนาคารหลายบัญชี</li> <li>○ มีแหล่งรายได้ไม่ชัดเจน</li> <li>○ ทำธุรกรรมด้วยเงินสด หรือธุรกิจที่ใช้เงินสดสูง (cash – intensive)</li> <li>○ เปลี่ยนบริษัทที่ปรึกษาด้านกฎหมาย การเงิน หรือบัญชีบ่อยครั้งภายในเวลาอันสั้น</li> <li>○ มีโครงสร้างการถือหุ้นที่ซับซ้อนเพื่อปกปิดเจ้าของที่แท้จริง (กรณีนิติบุคคล)</li> <li>○ ปิดและเปิดบริษัทใหม่บ่อยครั้ง</li> <li>○ ติดต่อผ่านอนิเมี</li> <li>○ แจ้งหรือใช้ข้อมูลอันเป็นเท็จหรือปกปิดข้อมูล</li> </ul>	<p><b>กรณีข้อบังคับว่าด้วยการฟอกเงินฯ ระบุให้ต้องจัดว่ามีความเสี่ยงสูง</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>○ เป็นหรือมีความเกี่ยวข้องกับบุคคลที่มีสถานภาพทางการเมือง (politically exposed persons)</li> <li>○ ทำธุรกรรมที่ซับซ้อนหรือมีขนาดใหญ่ผิดปกติ หรือเป็นธุรกรรมที่ไม่มีความเป็นไปได้ในเชิงเศรษฐศาสตร์หรือไม่เหตุผลเชิงกฎหมาย</li> <li>○ กรณีอื่นใดที่โดยทั่วไปถูกหน่วยงานป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน จัดว่าเสี่ยงจะถูกใช้เพื่อการฟอกเงินในระดับสูง</li> </ul>
(2) บริการ (services) และช่องทางในการติดต่อรับบริการ (delivery channel)	
<p><b>กรณีปัจจัยที่อาจทำให้มีความเสี่ยงสูง</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>○ การขอปรึกษาการวางแผนด้านภาษีที่มีแนวโน้มหลบเลี่ยงภาษี</li> <li>○ บริการให้คำปรึกษาเพื่อล้มละลาย</li> <li>○ บริการจัดทำบัญชีที่มีแนวโน้มปลอมแปลงเอกสารรายได้และรายจ่าย</li> <li>○ บริการจัดทำบัญชีเงินเดือนพนักงาน (payroll services)</li> <li>○ การบริหารมรดกและอสังหาริมทรัพย์</li> <li>○ การลงทุนในรูปแบบทรัสต์</li> <li>○ บริการผ่านเทคโนโลยีใหม่ที่ยังไม่ได้รับการรับรอง (อาทิ crypto-currency)</li> <li>○ บริการที่ไม่ต้องพบหน้ากัน (non face-to-face business transaction)</li> </ul>	<p><b>กรณีข้อบังคับว่าด้วยการฟอกเงินฯ ระบุให้ต้องจัดว่ามีความเสี่ยงสูง</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>○ บริการหรือธุรกรรมแม้เพียงครั้งคราวกับผู้ที่อยู่ในประเทศที่ถูกประเมินว่ามีความเสี่ยงในการฟอกเงินสูง</li> </ul>
(3) ประเทศหรือภูมิภาค (geographies)	
<p><b>กรณีปัจจัยที่อาจทำให้มีความเสี่ยงสูง</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>○ ประเทศที่ถูกดำเนินการคว่ำบาตรทางการเงินของรัฐบาลสหราชอาณาจักร สหภาพยุโรป หรือสหประชาชาติ (ราว 26 ประเทศ)</li> </ul>	<p><b>กรณีข้อบังคับว่าด้วยการฟอกเงินฯ ระบุให้ต้องจัดว่ามีความเสี่ยงสูง</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>○ ประเทศที่จัดอยู่ในกลุ่มความเสี่ยงด้านการฟอกเงินและการสนับสนุนทางการเงินแก่การก่อการร้ายสูง</li> </ul>

ที่มา: ตัวอย่างจาก Institute of Financial Accountants, CCAB.

ลำดับต่อมา ในกรณีที่พบว่าลูกค้าน่าจะอยู่ในกลุ่มที่มีความเสี่ยงตามขั้นตอนแรกแล้ว จึงเริ่มเข้าสู่ขั้นตอนที่สองคือการตรวจสอบเพื่อทราบข้อเท็จจริงเกี่ยวกับลูกค้า (customer due diligence) โดยทั่วไปจะเริ่มจากการจัดการให้ลูกค้าแสดงตนและระบุตัวตน (information gathering and identification) การประเมินความเสี่ยง (risk assessment) และ การยืนยันตัวตนของลูกค้า (verification) ทั้งนี้วัตถุประสงค์หลักหรือเป้าหมายในการตรวจสอบเพื่อทราบข้อเท็จจริงเกี่ยวกับลูกค้าคือ เพื่อทราบผู้รับประโยชน์ที่แท้จริง (beneficial owner)

นอกจากนี้ข้อบังคับว่าด้วยการฟอกเงิน การสนับสนุนทางการเงินต่อผู้ก่อการร้าย และการโอนเงิน 2017 (Money Laundering, Terrorist Financing and Transfer of Funds Regulations 2017) ส่วนที่ 3 ว่าด้วยเรื่องการตรวจสอบเพื่อทราบข้อเท็จจริงเกี่ยวกับลูกค้า (PART 3: customer due diligence)<sup>229</sup> ยังได้กำหนดให้ผู้ประกอบวิชาชีพจัดแบ่งลูกค้าที่มีความเสี่ยงออกเป็นกลุ่มที่มีความเสี่ยงน้อยไปหากลุ่มที่มีความเสี่ยงมากอีกด้วย โดยสภาวิชาชีพกฎหมายของสหราชอาณาจักรได้นำมาจัดทำแนวทางเพื่อให้ผู้ประกอบวิชาชีพกฎหมายนำไปใช้ปฏิบัติตามรายละเอียดในกล่องข้อความที่ 4.5 ซึ่งเห็นได้ว่าสหราชอาณาจักรนำข้อแนะนำของ FATF มาปรับใช้โดยการปรับปรุงกฎหมายป้องกันและปราบปรามการฟอกเงินภายในประเทศให้สอดคล้องกับข้อแนะนำ และหลักการพิจารณาใช้ความเสี่ยงเป็นฐานในการประเมินเพื่อตรวจสอบลูกค้า มาใช้เพื่อการตรวจสอบเพื่อทราบข้อเท็จจริงเกี่ยวกับลูกค้า (customer due diligence) ที่เหมาะสมกับระดับความเสี่ยงของลูกค้ารายนั้นๆ

จากข้อมูลดังกล่าวข้างต้นจะเห็นได้ว่าการต่อต้านการฟอกเงินในสหราชอาณาจักรใช้ประโยชน์จากกลไกขององค์กรกำกับดูแลวิชาชีพผู้ให้บริการด้านกฎหมายหรือบัญชีมาช่วยให้มีการปฏิบัติตามข้อบังคับว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน

---

<sup>229</sup> Money Laundering, Terrorist Financing and Transfer of Funds Regulations 2017, PART 3.

#### กล่องข้อความที่ 4.5

#### การตรวจสอบเพื่อทราบข้อเท็จจริงเกี่ยวกับลูกค้า (customer due diligence) ตามแนวทางที่สภาวิชาชีพกฎหมาย ของสหราชอาณาจักรกำหนด

สภาวิชาชีพกฎหมายของสหราชอาณาจักรกำหนดระดับความเข้มข้นในการตรวจสอบเพื่อทราบข้อเท็จจริงเกี่ยวกับลูกค้าตามแนวทางการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน แบ่งออกเป็น 3 ระดับ คือ ระดับปกติ (customer due diligence) ระดับที่ต่ำกว่าปกติ (simplified due diligence) และระดับสูงกว่าปกติ (enhanced due diligence) โดยแต่ละระดับจะต้องมีการตรวจสอบในสาระสำคัญดังต่อไปนี้

ประเด็นที่ตรวจสอบ	การตรวจสอบเพื่อทราบข้อเท็จจริงเกี่ยวกับลูกค้า (customer due diligence)		
	ระดับที่ต่ำ (simplified CDD)	ระดับปกติ (CDD)	ระดับสูง (enhanced CDD)
การให้ลูกค้าแสดงตน (กรณีลูกค้าที่เป็นบุคคลธรรมดา)		ชื่อ-สกุล ของลูกค้า วันเดือนปีเกิด ของลูกค้า และที่อยู่ของลูกค้า	ชื่อ-สกุล ของลูกค้า วันเดือนปีเกิด ของลูกค้า และ ที่อยู่ของลูกค้า
การยืนยันตัวตนของลูกค้า (กรณีลูกค้าที่เป็นบุคคลธรรมดา)	สามารถปรับลดได้ตาม ระดับของความเสี่ยง	หนังสือเดินทาง/ใบขับขี่/ บัตรประชาชน (กรณี ชาวต่างชาติ)/ บัตร ประชาชน ที่ออกโดย สำนักงานเลือกตั้งแห่ง ไอซ์แลนด์เหนือ	หนังสือเดินทาง/ใบขับขี่ / บัตรประชาชน (กรณี ชาวต่างชาติ)/ บัตรประชาชน ที่ออกโดยสำนักงานเลือกตั้ง แห่งไอซ์แลนด์เหนือ และ ต้องมีเอกสารยืนยันเพิ่มเติม เช่น ใบขับขี่ของ สหราชอาณาจักร หลักฐาน แสดงการยื่นลดหย่อนภาษี หลักฐานการชำระเงินค่า สาธารณูปโภค เป็นต้น
ธุรกรรมที่มีเหตุอันควรสงสัย (suspicious transactions)	ต้องรายงาน	ต้องรายงาน	ต้องรายงาน
การกำกับดูแลอย่างต่อเนื่อง (ongoing monitor)	ต้องติดตาม	ต้องติดตาม	เพิ่มระดับในการกำกับอย่าง ต่อเนื่อง เช่น ความละเอียดใน การตรวจสอบการทำธุรกรรม

ที่มา: Legal Sector Affinity Group. March 2018. Anti-money laundering guidance for the legal sector.

#### 4.4.2.2 การกำกับดูแลวิชาชีพด้านกฎหมายและบัญชี

บริการทางด้านกฎหมายและบัญชีในสหราชอาณาจักรเป็นบริการที่มีการกำกับดูแล (regulated services) ภายใต้องค์กรวิชาชีพและมีกฎหมายกำกับดูแลเป็นการเฉพาะ วิชาชีพด้านกฎหมายอยู่ภายใต้พระราชบัญญัติบริการทางกฎหมาย (Legal Services Act 2007) และพระราชบัญญัติทนายความ (Solicitor

Act 1974) โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อการคุ้มครอง ลูกค้าของสำนักกฎหมาย และเพื่อกำกับดูแลมาตรฐานทางจริยธรรมของผู้ประกอบวิชาชีพ อาทิ การป้องกันผลประโยชน์ทับซ้อนในการให้บริการ เป็นต้น

บริการทางด้านกฎหมายบางประเภท เช่น บริการจัดทำสัญญาทางธุรกิจ บริการจัดการมรดก บริการทนายรับรองเอกสาร เป็นบริการที่ถูกกำหนดให้เป็นกิจกรรมสงวน (reserved activities) ไว้สำหรับผู้ประกอบวิชาชีพกฎหมายที่ได้รับอนุญาตให้ดำเนินการได้เท่านั้น โดยที่ผู้ประกอบวิชาชีพด้านกฎหมายและสำนักกฎหมายเหล่านี้จะต้องอยู่ภายใต้การกำกับดูแลโดยสภาวิชาชีพเฉพาะด้านนั้น ๆ ตามตารางที่ 4.8

สำหรับบริการทางบัญชีในสหราชอาณาจักรก็เป็นบริการที่มีการกำกับดูแลมาตรฐานทางวิชาชีพ เช่นเดียวกับประเทศอื่นๆ ทั่วโลก โดยมีสภาวิชาชีพบัญชีของสหราชอาณาจักร (Financial Reporting Council (FRC))<sup>230</sup> ทำหน้าที่กำกับบริการด้านการบัญชีและกำหนดมาตรฐานการบัญชี

#### ตารางที่ 4.8 วิชาชีพด้านกฎหมายและสภาวิชาชีพที่กำกับดูแลเฉพาะด้าน

วิชาชีพด้านกฎหมาย	สภาวิชาชีพ
ทนายความ (solicitors)	Solicitors Regulation Authority (SRA)
เนติบัณฑิต (barristers)	Bar Standard Board (BSB)
ผู้เชี่ยวชาญด้านกฎหมายหรือที่ปรึกษากฎหมายเฉพาะด้าน (legal executives)	Chartered Institute of Legal Executives (CILEx)
ผู้ที่ได้รับอนุญาตให้เป็นตัวแทนถือกรรมสิทธิ์ที่ดิน (licensed conveyancers)	Council for Licensed Conveyancers (CLC)
ผู้เชี่ยวชาญทางกฎหมายด้านสิทธิบัตร (patent attorneys) และเครื่องหมายการค้า (trade mark attorneys)	คณะกรรมการกำกับดูแลทรัพย์สินทางปัญญา (Intellectual Property Regulation Board (IPREG))
นักกฎหมายเกี่ยวกับการประเมินความเหมาะสมเรื่องค่าใช้จ่ายในการดำเนินคดี (costs lawyers)	Costs lawyer Standard Board (CLSB)
ผู้รับรองเอกสาร (notaries)	Master of the faculties
นักบัญชีที่ได้รับการรับรอง (chartered accountants)	Institute of Chartered Accountants in England and Wales (ICAEW)

ที่มา: ประมวลโดยคณะผู้วิจัย (2563).

#### 4.4.2.3 หน่วยงานกำกับดูแล (supervision)

รัฐบาลสหราชอาณาจักรได้จัดตั้ง Office for Professional Body AML Supervision (OPBAS) ภายใต้อำนาจกำกับดูแลธุรกิจการเงิน (Financial Conduct Authority - FCA) เพื่อทำหน้าที่ตรวจสอบปัญหาการฟอกเงินในบริการทางวิชาชีพ (professional services) เป็นการเฉพาะ สำนักงาน OPBAS ตั้งขึ้น

<sup>230</sup> UK Accounting Standards. (n.d.). สืบค้นจาก <https://www.frc.org.uk/accountants/accounting-and-reporting-policy/uk-accounting-standards> เมื่อวันที่ 2 มีนาคม 2563

เมื่อเดือนมกราคม พ.ศ. 2560 โดยจะตรวจสอบการฟอกเงินผ่านองค์กรวิชาชีพซึ่งปัจจุบันมี 22 องค์กร<sup>231</sup> องค์กรกำกับดูแลวิชาชีพแต่ละแห่ง (ตามตารางที่ 4.8) ต้องกำหนดให้สมาชิกจัดฝึกอบรมและต้องลงพื้นที่ตรวจเยี่ยมสมาชิกอยู่เสมอในแต่ละรอบปี และให้อำนาจองค์กรวิชาชีพสามารถกำหนดบทลงโทษสมาชิกในกรณีที่ไม่ให้ความร่วมมือปฏิบัติตามกฎหมายป้องกันและปราบปรามการฟอกเงินฯ

บทลงโทษโดยองค์กรวิชาชีพเป็นโทษทางปกครอง อาทิ Solicitors Regulation Authority (SRA) มีอำนาจในการพักใช้ใบอนุญาตเป็นทนายความ (solicitors) หรือสั่งให้หยุดกิจการของสำนักกฎหมายที่อยู่ภายใต้การกำกับดูแลของหน่วยงานตน ทั้งนี้ คณะผู้วิจัยยังไม่พบบทลงโทษขององค์กรกำกับดูแลวิชาชีพกฎหมายหรือบัญชี กรณีฝ่าฝืนข้อบังคับว่าด้วยการฟอกเงิน แต่พบกรณีศึกษาของ Council for Licensed Conveyancers (CLC)<sup>232</sup>

นอกจากบทลงโทษจากองค์กรวิชาชีพแล้ว สมาชิกที่ไม่ให้ความร่วมมือในการปฏิบัติตามกฎหมายป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน อาจถูกดำเนินคดีอาญา ตามพระราชบัญญัติการดำเนินการเกี่ยวกับการก่ออาชญากรรม (The Proceeds of Crime Act 2002 (POCA)) ได้อีกด้วย เช่น ฐานความผิดซ่อนเร้นหรือยกย้ายถ่ายโอนทรัพย์สินอันได้มาโดยการกระทำความผิด (Section 327(1)<sup>233</sup>) หรือฐานได้มาใช้หรือครอบครองทรัพย์สินอันได้มาโดยการกระทำความผิด (Section 329<sup>234</sup>) เป็นต้น

อย่างไรก็ดีผลสำรวจในปี พ.ศ. 2561 ของ OPBAS พบว่าระบบการตรวจสอบการฟอกเงินโดยองค์กรกำกับดูแลวิชาชีพของสหราชอาณาจักรยังต้องมีการพัฒนาต่อไปอีกหลายด้าน เช่น มีข้อสงสัยเรื่องผลประโยชน์ทับซ้อนจากการมีแนวโน้มปกป้องประโยชน์ของลูกค้ามากกว่าประโยชน์สาธารณะในการรายงานข้อมูลการฟอกเงิน องค์กรกำกับดูแลวิชาชีพยังไม่มอบหมายให้ผู้บริหารระดับอาวุโสตรวจสอบปัญหา

---

<sup>231</sup> Money Laundering, Terrorist Financing and Transfer of Funds Regulations 2017, Schedule 1.

<sup>232</sup> CLC. (2019). *CLC AML non-compliance case studies*.

<sup>233</sup> The Proceeds of Crime Act 2002, section section 327(1) A person commits an offence if he

- conceals criminal property;
- disguises criminal property;
- converts criminal property;
- transfers criminal property;
- remove criminal property from England and Wales or from Scotland or from Northern Ireland.

<sup>234</sup> The Proceeds of Crime Act 2002, section 329(1) A person commit an offence if he –

- acquires criminal property;
- uses criminal property;
- has possession of criminal property.

การฟอกเงินและไม่จัดให้มีหน่วยงานเพื่อตรวจสอบปัญหา และยังขาดนโยบายสนับสนุนการเปิดโปงข้อมูลจากภายในองค์กร (whistleblowing)<sup>235</sup>

#### 4.4.3 ประเทศนิวซีแลนด์

ประเทศนิวซีแลนด์มีโครงสร้างด้านการกำกับดูแลวิชาชีพกฎหมายและบัญชีคล้ายกับประเทศไทย กล่าวคือมีการแบ่งแยกบทบาทของสภาวิชาชีพออกจากบทบาทด้านการกำกับดูแลการฟอกเงินให้เป็นของหน่วยงานประเภท FIU อย่างชัดเจน

ความน่าสนใจของประเทศนิวซีแลนด์อีกประการหนึ่งคือ แม้ว่าประเทศนิวซีแลนด์จะได้รับการจัดอันดับให้เป็นประเทศที่มีความเสี่ยงต่อการฟอกเงินต่ำ แต่จากการศึกษาโดยคณะผู้วิจัยพบว่า ประเทศนิวซีแลนด์ถูกกดดันจากคณะผู้ประเมินให้ปรับปรุงกฎหมายการปราบปรามการฟอกเงินที่ยังมีปัญหา ด้านการจัดตั้งนิติบุคคลบังหน้า ซึ่งพบกรณีที่ผู้ฟอกเงินได้รับการช่วยเหลือจากผู้ประกอบวิชาชีพกฎหมายและบัญชีค่อนข้างมาก ด้วยเหตุนี้ ในปี พ.ศ. 2560 (ค.ศ. 2017) รัฐบาลประเทศนิวซีแลนด์จึงแก้ไขพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการฟอกเงินและการต่อต้านการสนับสนุนเงินให้ผู้ก่อการร้าย 2009 (Anti-Money Laundering and Countering Financing of Terrorism Act 2009<sup>236</sup>) เพื่อขยายขอบเขตให้ ธุริกิจนอกภาคการเงินมีหน้าที่ตามพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน พ.ศ. 2542 และที่แก้ไขเพิ่มเติม ด้วย ปัจจุบันอยู่ในระหว่างการรอผลการประเมินล่าสุดจากคณะผู้ประเมินประเทศนิวซีแลนด์ ซึ่งตามกำหนดการจะเสร็จสิ้นใน เดือนมีนาคม 2563<sup>237</sup>

##### 4.4.3.1 กฎหมายป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน

ในปี พ.ศ. 2560 รัฐบาลประเทศนิวซีแลนด์แก้ไขพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน และการต่อต้านการสนับสนุนเงินให้ผู้ก่อการร้าย 2009 (Anti-Money Laundering and Countering Financing of Terrorism Act 2009) โดยสาระสำคัญของการแก้ไขคือกำหนดหน้าที่ให้ธุรกิจตัวแทนจำหน่าย อสังหาริมทรัพย์ ธุรกิจที่ซื้อขายสินค้ามูลค่าสูง (รับเงินสดมากกว่า 10,000 ดอลลาร์นิวซีแลนด์) ธุรกิจกีฬาและการพนัน รวมถึงผู้ประกอบวิชาชีพกฎหมายและบัญชี ต้องตรวจสอบข้อมูลเพื่อทำความรู้จักลูกค้าและประเมินความเสี่ยงของลูกค้า ตามลักษณะบริการและช่องทางให้บริการ ประเทศที่ให้บริการ (ที่มาของเงิน หรือ

---

<sup>235</sup> OPBAS. (2019). *Anti-Money Laundering Supervision by the Legal and Accountancy Professional Body Supervisors: Themes from the 2018 OPBAS anti-money laundering supervisory assessments.* (pp. 10 – 11).

<sup>236</sup> Parliamentary counsel office, New Zealand Legislation. (2020, August 7). Anti-Money Laundering and Countering Financing of Terrorism Act 2009. สืบค้นจาก <http://www.legislation.govt.nz/act/public/2009/0035/latest/DLM2140720.html> เมื่อวันที่ 2 พฤษภาคม 2563

<sup>237</sup> FATF. Assessment Calendar. สืบค้นจาก [http://www.fatf-gafi.org/calendar/assessmentcalendar/?hf=10&b=0&r=%2Bf%2Ffatf\\_country\\_en%2Fnew+zealand&s=asc\(document\\_lastmodifieddate\)&table=1](http://www.fatf-gafi.org/calendar/assessmentcalendar/?hf=10&b=0&r=%2Bf%2Ffatf_country_en%2Fnew+zealand&s=asc(document_lastmodifieddate)&table=1) เมื่อวันที่ 2 พฤษภาคม 2563

ปลายทางที่เงินถูกโอนไป) และต้องรายงานธุรกรรมที่มีเหตุอันควรสงสัยว่าจะฟอกเงินต่อสำนักงานข่าวกรองทางการเงิน (Police Financial Intelligence Unit (PFIU))

### **การกำกับดูแลการฟอกเงินกรณีวิชาชีพกฎหมาย**

รัฐบาลประเทศนิวซีแลนด์แก้ไขบทนิยาม (interpretation) ในมาตรา 5(1) แห่งพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการฟอกเงินและการต่อต้านการสนับสนุนเงินให้ผู้ก่อการร้าย 2009 ให้ผู้ประกอบการวิชาชีพกฎหมายเป็นผู้มีหน้าที่ปฏิบัติตามพระราชบัญญัตินี้<sup>238</sup> ทำให้ผู้ประกอบการวิชาชีพกฎหมายมีหน้าที่

---

<sup>238</sup> Anti-Money Laundering and Countering Financing of Terrorism Act 2009, section 5(1) para 26

section 5(1) para 26 *designated non-financial business or profession means—*

a law firm, a conveyancing practitioner, an incorporated conveyancing firm, an accounting practice, a real estate agent, or a trust and company service provider, who, in the ordinary course of business, carries out 1 or more of the following activities:

(i) acting as a formation agent of legal persons or legal arrangements:

(ii) acting as, or arranging for a person to act as, a nominee director or nominee shareholder or trustee in relation to legal persons or legal arrangements:

(iii) providing a registered office or a business address, a correspondence address, or an administrative address for a company, or a partnership, or for any other legal person or arrangement, unless the office or address is provided solely as an ancillary service to the provision of other services (being services that do not constitute an activity listed in this subparagraph or subparagraphs (i), (ii), and (iv) to (vi)):

(iv) managing client funds (other than sums paid as fees for professional services), accounts, securities, or other assets:

(v) providing real estate agency work (within the meaning of section 4(1) of the Real Estate Agents Act 2008) to effect a transaction (within the meaning of section 4(1) of the Real Estate Agents Act 2008):

(vi) engaging in or giving instructions on behalf of a customer to another person for—

any conveyancing (within the meaning of section 6 of the Lawyers and Conveyancers Act 2006) to effect a transaction (within the meaning of section 4(1) of the Real Estate Agents Act 2008), namely,—

- the sale, the purchase, or any other disposal or acquisition of a freehold estate or interest in land:
- the grant, sale, or purchase or any other disposal or acquisition of a leasehold estate or interest in land (other than a tenancy to which the Residential Tenancies Act 1986 applies):
- the grant, sale, or purchase or any other disposal or acquisition of a license that is registrable under the Land Transfer Act 1952:
- the grant, sale, or purchase or any other disposal or acquisition of an occupation right agreement within the meaning of section 5 of the Retirement Villages Act 2003:
- a transaction (within the meaning of section 4(1) of the Real Estate Agents Act 2008); or
- the transfer of a beneficial interest in land or other real property; or
- a transaction on behalf of any person in relation to the buying, transferring, or selling of a business or legal person (for example, a company) and any other legal arrangement; or...(ต่อหน้าถัดไป)
-

ต้องทำความรู้จักลูกค้า (Know Your Customer: KYC) และตรวจสอบเพื่อทราบข้อเท็จจริงของลูกค้า (Customer Due Diligence: CDD) และรายงานธุรกรรมที่มีเหตุอันควรสงสัย

นอกจากนี้รัฐบาลประเทศนิวซีแลนด์ยังออกแนวทางสำหรับนักกฎหมายและผู้ให้บริการเกี่ยวกับการโอนทรัพย์สิน (conveyancers<sup>239</sup>) ในการปฏิบัติตามพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน และการต่อต้านการสนับสนุนเงินให้ผู้ก่อการร้าย 2009 (Guideline: Lawyer and Conveyancers Complying with the Anti-Money Laundering and Countering Financing of Terrorism Act 2009) โดยกำหนดรายละเอียดและแนวทางในการปฏิบัติตามพระราชบัญญัติดังกล่าวสำหรับผู้ประกอบวิชาชีพกฎหมาย โดยในส่วนที่เกี่ยวกับการตรวจสอบข้อมูลเพื่อทำความรู้จักลูกค้า (Know your Customer : KYC) การตรวจสอบเพื่อทราบข้อเท็จจริงเกี่ยวกับลูกค้า (Customer Due diligence : CDD) กำหนดให้ผู้ประกอบวิชาชีพกฎหมายกรณีนิติบุคคล (law firm) มีหน้าที่ดังต่อไปนี้<sup>240</sup> ก่อนที่จะเริ่มต้นทำนิติสัมพันธ์<sup>241</sup> ใด ๆ กับลูกค้า

- ให้บริการจัดตั้งนิติบุคคล (legal persons) หรือบุคคลที่มีการตกลงกันทางกฎหมาย (legal arrangements)
- ให้บริการเป็นนอมินีในกรรมการบริษัท (nominee director) หรือผู้ถือหุ้นบริษัท (nominee shareholder) มีส่วนในการบริหารจัดการนิติบุคคล หรือเป็นทรัสต์ (trustee) แก่บุคคลที่มีการตกลงกันทางกฎหมาย (legal arrangements)
- ให้บริการบริหารกองทุน (funds) บัญชี (accounts) หลักทรัพย์ (securities) หรือทรัพย์สินอื่นใด (other assets)

---

(ต่อจากหน้าที่แล้ว)...

- a transaction on behalf of a customer in relation to creating, operating, and managing a legal person (for example, a company) and any other legal arrangement; and
- includes a person or class of persons declared by regulations to be a designated non-financial business or profession for the purposes of this Act; but
- excludes a person or class of persons declared by regulations not to be a designated non-financial business or profession for the purposes of this Act

<sup>239</sup> Lawyers and Conveyances Act 2006, Section 6 *conveyancer* means a person, not being a lawyer or a person acting under the supervision of a lawyer, who provides conveyancing services.

<sup>240</sup> New Zealand Government. (2017). Guideline: Lawyer and Conveyancers Complying with the Anti-Money Laundering and Countering Financing of Terrorism Act 2009.

<sup>241</sup> Anti-Money Laundering and Countering Financing of Terrorism Act 2009, Section 5(1) A business relationship is a business, professional, or commercial relationship between a reporting entity, at the time when contact is established, to have an element of duration.



- ให้บริการเป็นนายหน้าอสังหาริมทรัพย์ (provide real estate agent work to effect a transaction) ตามมาตรา 4 (1) แห่งพระราชบัญญัตินายหน้าอสังหาริมทรัพย์ 2008 (Real Estate Agents Act 2008)<sup>242</sup>
- ให้บริการจัดการอื่นๆ เกี่ยวกับการดำเนินการนิติบุคคล (legal Person) หรือบุคคลที่มีการตกลงกันทางกฎหมาย (legal arrangements)
- เข้าไปมีส่วนเกี่ยวข้อง ให้คำแนะนำ หรือเป็นตัวแทนของลูกค้าในกรณีดังต่อไปนี้
  - การโอนกรรมสิทธิ์ใด ๆ ที่ส่งผลต่อธุรกรรม (any conveyancing to effect a transaction)
  - ธุรกรรมตามความหมายในมาตรา 4(1) แห่งพระราชบัญญัตินายหน้าอสังหาริมทรัพย์ 2008 (Real Estate Agents Act 2008)<sup>243</sup>
  - การโอนสิทธิในการรับผลประโยชน์ (beneficial interest) ในที่ดินหรืออสังหาริมทรัพย์อื่น

---

<sup>242</sup> Real Estate Agents Act 2008, Section 4(1) para-20

Section 4(1) para 20 *real estate agency work or agency work*—

means any work done or services provided, in trade, on behalf of another person for the purpose of bringing about a transaction; and

includes any work done by a branch manager or salesperson under the direction of, or on behalf of an agent to enable the agent to do the work or provide the services described in paragraph (a); but

does not include—

- (i) the provision of general advice or materials to assist owners to locate and negotiate with potential buyers; or
- (ii) the publication of newspapers, journals, magazines, or websites that include advertisements for the sale or other disposal of any land or business; or
- (iii) the broadcasting of television or radio programmes that include advertisements for the sale or other disposal of any land or business; or
- (iv) the leading of money on mortgage or otherwise; or
- (v) the provision of investment advice; or
- (vi) the provision of conveyancing services within the meaning of the Lawyers and Conveyancers Act 2006

<sup>243</sup> Real Estate Agents Act 2008, Section 4(1) para 26

Section 4(1) para 26 *transaction* means any 1 or more of the following:

- the sale, purchase, or other disposal or acquisition of a leasehold estate or interest in land:
- the grant, sale, purchase, or other disposal or acquisition of a leasehold estate or interest in land (other than a tenancy to which the Residential Tenancies Act 1986 applies):
- the grant, sale, purchase, or other disposal or acquisition of a license that is registrable under the Land Transfer Act 2017:
- the grant, sale, purchase, or other disposal or acquisition of an occupation right agreement within the meaning of the Retirement Villages Act 2003:
- the sale, purchase, or other disposal or acquisition of any business (either with or without any interest in land).

- เป็นตัวแทนผู้ใดในการทำธุรกรรมเกี่ยวกับการซื้อ ขาย หรือแลกเปลี่ยนกิจการ (business) นิติบุคคล (legal person) หรือบุคคลที่มีการตกลงกันทางกฎหมาย (legal arrangements) อื่นใด
- เป็นตัวแทนลูกค้าในธุรกรรมที่เกี่ยวกับการจัดตั้งหรือบริหารจัดการนิติบุคคล (legal person) หรือบุคคลที่มีการตกลงกันทางกฎหมาย (legal arrangements) อื่นใด

ระดับความเข้มข้นของการตรวจสอบเพื่อทราบข้อเท็จจริงเกี่ยวกับลูกค้าขึ้นอยู่กับปัจจัยด้านลักษณะของกิจการ ลักษณะของลูกค้า ลักษณะโดยทั่วไปของบริการและความเสี่ยงเกี่ยวกับการฟอกเงิน โดยประเทศนิวซีแลนด์แบ่งระดับความเข้มข้นของการทำการตรวจสอบเพื่อทราบข้อเท็จจริงเกี่ยวกับลูกค้าเป็น 3 ระดับ (กล่องข้อความที่ 4.6) ซึ่งผู้ประกอบการวิชาชีพกฎหมายต้องประเมินความเสี่ยงของลูกค้าว่าอยู่ในระดับใด และตรวจสอบเพื่อทราบข้อเท็จจริงของลูกค้าตามระดับความเสี่ยงของลูกค้า

<b>กล่องข้อความที่ 4.6</b> <b>การประเมินตามหลักความเสี่ยง (risk-based approach) สำหรับผู้ประกอบการวิชาชีพกฎหมายและบัญชี</b> <b>ของประเทศนิวซีแลนด์</b>	
ระดับความเข้มข้น	ปัจจัยในการตรวจสอบเพื่อทราบข้อเท็จจริงเกี่ยวกับลูกค้าแต่ละระดับ
<b>ระดับต่ำ</b> <b>(simplified CDD)</b>	นิติบุคคลดังต่อไปนี้ได้รับการตรวจสอบเพื่อทราบข้อเท็จจริงของลูกค้าในระดับต่ำ <ul style="list-style-type: none"> <li>● หน่วยงานรัฐบาล (government departments)</li> <li>● องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (local authorities)</li> <li>● เป็นตำรวจของประเทศนิวซีแลนด์ (The New Zealand Police)</li> <li>● เป็นบริษัทที่รัฐเป็นเจ้าของ (state-owned enterprises)</li> <li>● องค์กรมหาชน (crown entities)<sup>1</sup></li> <li>● ธนาคารที่จดทะเบียนตามกฎหมาย (registered banks)</li> <li>● บริษัทประกันภัยที่ได้รับอนุญาตตามกฎหมาย (licensed insurers)</li> <li>● บริษัทในตลาดหลักทรัพย์ (publicly listed companies)</li> </ul>
<b>ระดับปกติ</b> <b>(standard CDD)</b>	กรณีดังต่อไปนี้ได้รับการตรวจสอบเพื่อทราบข้อเท็จจริงของลูกค้าในระดับปกติ <ul style="list-style-type: none"> <li>● กรณีรับลูกค้าใหม่</li> <li>● ลูกค้าที่มาทำธุรกรรมเพียงครั้งคราวหรือทำธุรกรรมผ่านบริษัทที่ปรึกษากฎหมาย</li> <li>● ลูกค้าเดิมที่มีพฤติการณ์ที่เปลี่ยนแปลงไปอันเป็นนัยสำคัญต่อฐานความเสี่ยง</li> </ul>
<b>ระดับสูง</b> <b>(enhanced CDD)</b>	กรณีดังต่อไปนี้ได้รับการตรวจสอบเพื่อทราบข้อเท็จจริงของลูกค้าในระดับเข้มข้นสูง <ul style="list-style-type: none"> <li>● ลูกค้าที่มาทำธุรกรรมเพียงครั้งคราว กรณีต่อไปนี้               <ul style="list-style-type: none"> <li>- กองทรัสต์หรือการถือครองทรัพย์สินแทนบุคคลอื่นในลักษณะเดียวกัน</li> <li>- ไม่มีสัญชาตินิวซีแลนด์ (non-New Zealand resident) และมาจากประเทศที่ไม่มียระบบและมาตรการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงินที่เพียงพอ</li> <li>- บริษัทที่มีผู้ถือหุ้นเป็นนอมินีได้ (nominee shareholders) หรือมีหุ้นผู้ถือ (shares in bearer form)</li> </ul> </li> <li>● ลูกค้าใช้บริการปรึกษากฎหมายเพื่อทำธุรกรรมที่ซับซ้อนหรือใหญ่ผิดปกติ หรือธุรกรรมที่มีลักษณะแตกต่างไปจากวิธปฏิบัตินิยมในเชิงเศรษฐกิจหรือกฎหมาย</li> <li>● เมื่อพิจารณาแล้วเห็นว่าลูกค้ามีความเสี่ยงสูงที่จะเกี่ยวข้องในขบวนการฟอกเงิน จึงควรทำ enhanced CDD</li> <li>● เมื่อมีเหตุให้ต้องรายงานธุรกรรมที่มีเหตุอันควรสงสัยไปยังหน่วยข่าวกรอง</li> <li>● ลูกค้าเป็นบุคคลที่มีสถานภาพทางการเมือง</li> <li>● ลูกค้าเป็นผู้ส่งคำสั่ง หรือเป็นตัวกลาง หรือเป็นผู้รับผลประโยชน์จากธุรกรรมการโอนเงิน</li> <li>● เมื่อทำกิจกรรมเกี่ยวข้องกับเทคโนโลยีใหม่หรือเทคโนโลยีที่กำลังพัฒนาที่อาจช่วยเรื่องความไม่มีลักษณะเฉพาะ</li> </ul>

ที่มา: New Zealand Government (December 2017) Guideline: Lawyer and Conveyancers Comply with the Anti-Money Laundering and Countering Financing of Terrorism Act 2009.

เช่นเดียวกับสหราชอาณาจักร รัฐบาลประเทศนิวซีแลนด์กำหนดระดับการตรวจสอบเพื่อทราบข้อเท็จจริงเกี่ยวกับลูกค้าตามระดับความเข้มข้นในการประเมินความเสี่ยงไว้ โดยการตรวจสอบเพื่อทราบข้อเท็จจริงเกี่ยวกับลูกค้า แต่ละระดับมีมาตรฐานการจัดให้ลูกค้าแสดงตน (identity requirements) และการยืนยันตัวตนของลูกค้า (verification requirements) ที่แตกต่างกันตามรายละเอียดในกล่องข้อความที่ 4.7 ด้านล่าง

กล่องข้อความที่ 4.7			
การตรวจสอบเพื่อทราบข้อเท็จจริงเกี่ยวกับลูกค้า (customer due diligence)			
ของประเทศนิวซีแลนด์			
ประเด็นที่ตรวจสอบ	การตรวจสอบเพื่อทราบข้อเท็จจริงเกี่ยวกับลูกค้า (customer due diligence)		
	ระดับที่ต่ำ (simplified CDD)	ระดับปกติ (CDD)	ระดับสูง (enhanced CDD)
การให้ลูกค้าแสดงตน (identity requirements)	<ul style="list-style-type: none"> <li>ชื่อ-สกุล ของลูกค้า</li> <li>วันเดือนปีเกิด ของลูกค้า</li> <li>ความสัมพันธ์กับลูกค้า (กรณีตัวแทนสร้างนิติสัมพันธ์)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>ชื่อ-สกุล ของลูกค้า</li> <li>วันเดือนปีเกิด ของลูกค้า</li> <li>ความสัมพันธ์กับลูกค้า (กรณีตัวแทนสร้างนิติสัมพันธ์)</li> <li>ที่อยู่ของลูกค้า</li> <li>เลขจดทะเบียนบริษัท (กรณีนิติบุคคล)</li> <li>วัตถุประสงค์ของบริษัท</li> </ul>	
การยืนยันตัวตนของลูกค้า (verification requirements)	<ul style="list-style-type: none"> <li>ต้องตรวจสอบตัวแทน</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>ต้องตรวจสอบความถูกต้องของข้อมูลหรือเอกสารที่จัดให้ลูกค้าแสดงตน</li> <li>ต้องตรวจสอบผู้รับผลประโยชน์ที่แท้จริงและตัวแทน (โดยสามารถดูได้จาก a Beneficial Ownership Guideline)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>ต้องตรวจสอบที่มาของเงิน</li> </ul>

ที่มา: Legal Sector Affinity Group. (2018). Anti-money laundering guidance for the legal sector.

เมื่อได้ตรวจสอบข้อมูลเพื่อทำความรู้จักลูกค้า (Know your Customer : KYC) การตรวจสอบเพื่อทราบข้อเท็จจริงเกี่ยวกับลูกค้า (Customer Due diligence : CDD) แล้ว ผู้มีหน้าที่ตามกฎหมายป้องกันและปราบปรามการฟอกเงินมีหน้าที่ต้องกำกับดูแลอย่างต่อเนื่อง (ongoing CDD and account monitoring) ตามมาตรา 31<sup>244</sup> โดยระดับความเข้มข้นในการตรวจสอบขึ้นอยู่กับระดับความเสี่ยงหรือความเข้มข้นในการตรวจสอบเพื่อทราบข้อเท็จจริงเกี่ยวกับลูกค้า กล่าวคือ ผู้มีหน้าที่รายงาน (reporting entities) ต้องตรวจสอบลูกค้าที่มีความเสี่ยงสูงให้บ่อย (frequent) และละเอียด (thorough) กว่าลูกค้าที่มีความเสี่ยงระดับกลางและระดับต่ำ

### **การกำกับดูแลการฟอกเงินกรณีวิชาชีพบัญชี**

รัฐบาลประเทศนิวซีแลนด์แก้ไขบทนิยาม (interpretation) ในมาตรา 5(1) แห่งพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการฟอกเงินและการต่อต้านการสนับสนุนเงินให้ผู้ก่อการร้าย 2009 (Anti-Money Laundering and Countering Financing of Terrorism Act 2009) ให้ผู้ประกอบการวิชาชีพบัญชีเป็นผู้มีหน้าที่ปฏิบัติตามพระราชบัญญัติดังกล่าว<sup>245</sup> เช่นเดียวกับผู้ประกอบการวิชาชีพกฎหมาย

---

<sup>244</sup> AML/CFT Act, section 31 Ongoing customer due diligence and account monitoring

This section applies to a business relationship between a reporting entity and a customer.

A reporting entity must conduct ongoing customer due diligence and undertake account monitoring in order to—

- ensure that the business relationship and the transactions relating to that business relationship are consistent with the reporting entity’s knowledge about the customer and the customer’s business and risk profile; and
- identify any grounds for reporting a suspicious activity under paragraph (b) of the definition of that term in section 39A.
- When conducting ongoing customer due diligence and undertaking account monitoring, the reporting entity must have regard to—
- the type of customer due diligence conducted when the business relationship with the customer was established; and
- the level of risk involved.

When conducting ongoing customer due diligence and undertaking account monitoring, a reporting entity must do at least the following:

regularly review the customer’s account activity and transaction behavior; and

- regularly review any customer information obtained under sections 15, 17, 19, 21, 23, 25, 26, 27, 29, and 30, or, in relation to an existing customer, any customer information the reporting entity holds about the customer; and
- anything prescribed by regulations.

<sup>245</sup> Anti-Money Laundering and Countering Financing of Terrorism Act 2009, section 5(1) para 26  
section 5(1) para 26 *designated non-financial business or profession* means—...(ต่อหน้าถัดไป)

รัฐบาลประเทศนิวซีแลนด์ได้ออกแนวทางสำหรับผู้ประกอบวิชาชีพบัญชีเพื่อปฏิบัติตามพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการฟอกเงินและการต่อต้านการสนับสนุนเงินทุนผู้ก่อการร้าย 2009 (Guideline: Accountants Complying with the Anti-Money Laundering and Countering Financing of Terrorism Act 2009)

---

(ต่อจากหน้าที่แล้ว)... a law firm, a conveyancing practitioner, an incorporated conveyancing firm, an accounting practice, a real estate agent, or a trust and company service provider, who, in the ordinary course of business, carries out 1 or more of the following activities:

- (i) acting as a formation agent of legal persons or legal arrangements:
- (ii) acting as, or arranging for a person to act as, a nominee director or nominee shareholder or trustee in relation to legal persons or legal arrangements:
- (iii) providing a registered office or a business address, a correspondence address, or an administrative address for a company, or a partnership, or for any other legal person or arrangement, unless the office or address is provided solely as an ancillary service to the provision of other services (being services that do not constitute an activity listed in this subparagraph or subparagraphs (i), (ii), and (iv) to (vi)):
- (iv) managing client funds (other than sums paid as fees for professional services), accounts, securities, or other assets:
- (v) providing real estate agency work (within the meaning of section 4(1) of the Real Estate Agents Act 2008) to effect a transaction (within the meaning of section 4(1) of the Real Estate Agents Act 2008):
- (vi) engaging in or giving instructions on behalf of a customer to another person for—  
any conveyancing (within the meaning of section 6 of the Lawyers and Conveyancers Act 2006) to effect a transaction (within the meaning of section 4(1) of the Real Estate Agents Act 2008), namely,—

- the sale, the purchase, or any other disposal or acquisition of a freehold estate or interest in land:
- the grant, sale, or purchase or any other disposal or acquisition of a leasehold estate or interest in land (other than a tenancy to which the Residential Tenancies Act 1986 applies):
- the grant, sale, or purchase or any other disposal or acquisition of a license that is registrable under the Land Transfer Act 1952:
- the grant, sale, or purchase or any other disposal or acquisition of an occupation right agreement within the meaning of section 5 of the Retirement Villages Act 2003:
- a transaction (within the meaning of section 4(1) of the Real Estate Agents Act 2008); or
- the transfer of a beneficial interest in land or other real property; or
- a transaction on behalf of any person in relation to the buying, transferring, or selling of a business or legal person (for example, a company) and any other legal arrangement; or
- a transaction on behalf of a customer in relation to creating, operating, and managing a legal person (for example, a company) and any other legal arrangement; and

includes a person or class of persons declared by regulations to be a designated non-financial business or profession for the purposes of this Act; but

excludes a person or class of persons declared by regulations not to be a designated non-financial business or profession for the purposes of this Act.

พระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน พ.ศ. 2542 และที่แก้ไขเพิ่มเติม กำหนดให้ ผู้ประกอบวิชาชีพบัญชีเป็น “ผู้มีหน้าที่รายงาน (reporting entities)” ทำให้มีผู้ประกอบวิชาชีพบัญชี ที่ให้บริการเสี่ยงตามที่พระราชบัญญัตินี้กำหนดต้องประเมินความเสี่ยงของลูกค้าก่อนรับงานให้บริการ ทางบัญชี

ทั้งนี้ สำหรับกรณีผู้ประกอบวิชาชีพบัญชานั้น พระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน พ.ศ. 2542 และที่แก้ไขเพิ่มเติม ใช้คำว่า “การปฏิบัติเกี่ยวกับบัญชี (accounting practice)” ซึ่งในมาตรา<sup>246</sup> เดียวกันได้ให้คำจำกัดความไว้ว่า การปฏิบัติเกี่ยวกับบัญชี หมายถึง (1) นักบัญชีในสำนักงานบัญชีเอกชน (accountant public practice)<sup>247</sup> หรือ (2) การรวมกันระหว่างนักบัญชีในสำนักงานบัญชีเอกชนตั้งแต่ สองคนขึ้นไป หรือ (3) บริษัทที่ให้บริการเกี่ยวกับบัญชี (incorporated accounting practices)

พระราชบัญญัติ ป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน พ.ศ. 2542 และที่แก้ไขเพิ่มเติม กำหนดให้ผู้ประกอบวิชาชีพบัญชี และผู้ประกอบวิชาชีพกฎหมายต้องทำขั้นตอนการตรวจสอบข้อมูลเพื่อ ทำความรู้จักลูกค้า (Know your Customer : KYC) การตรวจสอบเพื่อทราบข้อเท็จจริงเกี่ยวกับลูกค้า (Customer Due diligence : CDD) ก่อนที่จะมีการเริ่มต้นทำนิติสัมพันธ์ใด ๆ กับลูกค้า และมีหน้าที่รายงาน ธุรกิจที่มีเหตุอันควรสงสัย (STR) (ดูกล่องข้อความที่ 4.7) จึงกล่าวได้ว่าหลักที่ใช้ในตรวจสอบข้อมูลเพื่อ ทำความรู้จักลูกค้า (Know your Customer : KYC) การตรวจสอบเพื่อทราบข้อเท็จจริงเกี่ยวกับลูกค้า (Customer Due diligence : CDD) ของแต่ละวิชาชีพไม่แตกต่างกันมากนัก

คณะผู้วิจัยเลือกใช้ตัวอย่างของสภาวิชาชีพบัญชีที่ประเทศนิวซีแลนด์จัดทำขึ้น (กล่องข้อความที่ 4.8) เพื่อให้ผู้ประกอบวิชาชีพบัญชีที่มีหน้าที่ตามพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน พ.ศ. 2542 และที่แก้ไขเพิ่มเติม มีความเข้าใจถึงการนำกฎหมายไปสู่วิธีปฏิบัติ (implementation)

---

<sup>246</sup> Anti-Money Laundering and Countering Financing of Terrorism Act 2009, section 5(1) para 1

section 5(1) para 1 *accounting practice* means—

an accountant in public practice on his or her own account in sole practice:

in relation to 2 or more accountants in public practice, and practicing in partnership, the partnership:

an incorporated accounting practices.

<sup>247</sup> Public practice is the term used to describe accountancy firms that are operated by individuals in sole proprietorship or groups of individuals in partnership. สืบค้นจาก [https://www.mia.org.my/v2/membership/public\\_practice/public\\_practice.aspx](https://www.mia.org.my/v2/membership/public_practice/public_practice.aspx) เมื่อวันที่ 2 มีนาคม 2563

กล่องข้อความที่ 4.8

ตัวอย่างการตรวจสอบเพื่อทราบข้อเท็จจริงของลูกค้ายุติการผู้ประกอบวิชาชีพบัญชี  
ของประเทศนิวซีแลนด์

<p>กรณี standard CDD : กรณีตัวอย่าง Ms. Genevieve Mills</p>	<p>ลูกค้าชื่อ Ms. Genevieve Mills เป็นเจ้าของบริษัทจำกัดแห่งหนึ่ง ต้องการใช้บริการทำบัญชีเงินเดือนเพื่อจ่ายเงินแก่พนักงาน – จากข้อมูลสถานะของลูกค้าและบริการที่ลูกค้าใช้บริการ ทำให้ลูกค้าถูกจัดอยู่ในกลุ่มที่ต้องทำ standard CDD (กรณีดังกล่าวไม่มีเหตุ (indicators) ที่ทำให้ต้องตรวจสอบลูกค้าแบบเข้มข้นหรือน้อยลง)</p> <p>ผู้ประกอบวิชาชีพบัญชี จึงต้องตรวจสอบลูกค้าแบบธรรมดา กล่าวคือ ดูบัตรประชาชนหรือหนังสือเดินทางของ Ms. Mills และตรวจสอบข้อมูลบริษัทของ Ms. Mills ทางออนไลน์ว่าข้อมูลที่ Ms. Mills ให้ทั้งชื่อบริษัท ที่อยู่บริษัทและเลขบริษัทว่าตรงกันหรือไม่</p> <p>นอกจากนี้ ผู้ประกอบวิชาชีพบัญชี ต้องพิจารณาถึงเหตุผลและความเป็นไปได้ที่ลูกค้ามาใช้บริการเกี่ยวกับบัญชีของตน ว่าเป็นปกติหรือไม่ กรณีตัวอย่างนี้ Ms. Mills อธิบายว่าเนื่องจากธุรกิจที่ดำเนินการอยู่มีแนวโน้มเติบโตขึ้นเรื่อย ๆ จึงต้องการผู้ทำบัญชีที่เป็นมืออาชีพ (professional accounting) มาจัดทำบัญชีให้แก่บริษัท</p> <p>ผู้ประกอบวิชาชีพบัญชีควรนำข้อมูลทั่วไปที่ได้จากลูกค้า เหตุผลที่ลูกค้ามาใช้บริการ และข้อมูลการยืนยันตัวตนที่ผู้ประกอบวิชาชีพหาได้จากฐานข้อมูลรัฐมาประกอบกันเพื่อพิจารณาความเสี่ยงที่จะเกี่ยวข้องในกระบวนการฟอกเงินของลูกค้ารายนั้น ๆ กรณีตัวอย่าง Ms. Mills เมื่อพิจารณาข้อมูลทั่วไปที่ Ms. Mills ให้กับข้อมูลจากฐานข้อมูลรัฐ และเหตุผลในการให้บริการทั้งบริษัทของ Ms. Mills ไม่ได้มีผู้รับผลประโยชน์อื่นใด ทำให้สรุปได้ว่าบริษัทนี้มีความเสี่ยงต่ำ</p> <p>เมื่อพิจารณาแล้วว่าลูกค้าที่จะรับมีความเสี่ยงต่ำที่จะเข้าไปเกี่ยวข้องกับขบวนการฟอกเงิน ในกรณีตัวอย่างนี้ ผู้ประกอบวิชาชีพบัญชีจึงให้บริการทำบัญชีแก่ Ms. Mills อย่างไรก็ดี แม้บริษัทของ Ms. Mills จะมีความเสี่ยงต่ำแต่เมื่อผู้ประกอบวิชาชีพบัญชีรับงานแล้วก็ยังต้องเก็บรักษาหลักฐาน ของ Ms. Mills กล่าวคือเลขหนังสือเดินทางและข้อมูลบริษัทของ Ms. Mills ไว้</p>
<p>กรณี Simplified CDD : กรณีตัวอย่าง Pura Vida Insurance Limited</p>	<p>ลูกค้าเป็นบริษัทประกันชีวิตขนาดเล็ก (ประเภทบริษัทจำกัด) ต้องการให้บริการจ่ายภาษี (tax payment) – จากข้อมูลสถานะของลูกค้า ลูกค้าเป็นบริษัทประกันที่ได้รับอนุญาต (licensed insurer) ซึ่งเข้าเงื่อนไขตามมาตรา 18(2) แห่งพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน พ.ศ. 2542 และที่แก้ไขเพิ่มเติม ให้ทำ simplified CDD ได้</p> <p>กรณีเช่นนี้ เมื่อลูกค้าอยู่ในเกณฑ์ทำ Simplified CDD ผู้ประกอบวิชาชีพบัญชี จึงตรวจสอบเพียงข้อมูลของผู้ทำการแทนบริษัท ในกรณีตัวอย่างนี้คือตรวจสอบตัวตนของผู้บริหารสูงสุดของบริษัท และเหตุผลในการบริการทางบัญชี เมื่อพิจารณาแล้วว่าสมเหตุสมผล จึงจัดลูกค้ากรณีนี้ว่ามีความเสี่ยงต่ำที่จะเข้าไปเกี่ยวข้องกับขบวนการฟอกเงินและรับบริการให้แก่ลูกค้ารายนี้ อย่างไรก็ดี ผู้ประกอบวิชาชีพบัญชียังมีหน้าที่ในการเก็บข้อมูลหรือเอกสารที่เกี่ยวข้องกับลูกค้ารายนี้ตามระดับความเสี่ยง กรณีนี้คือเก็บหลักฐานเกี่ยวกับตัวผู้บริหารของบริษัทประกันแห่งนี้</p>



กล่องข้อความที่ 4.8 (ต่อ)

ตัวอย่างการตรวจสอบเพื่อทราบข้อเท็จจริงของลูกค้ากรณีผู้ประกอบการวิชาชีพบัญชี  
ของประเทศนิวซีแลนด์

<p>กรณี Enhanced CDD : กรณีตัวอย่าง tech start-up company</p>	<p>Mr. Michele Soto ลูกค้าของบริษัท กำลังเริ่มก่อตั้งบริษัทแห่งใหม่จึงติดต่อเพื่อใช้ บริการจัดตั้งบริษัทและจดทะเบียนที่อยู่บริษัท ซึ่งบริษัทดังกล่าวเป็นบริษัทเกี่ยวกับการพัฒนา ระบบปฏิบัติการโทรศัพท์มือถือ บริษัทพบข้อเท็จจริงว่า Mr. Soto ได้เงินทุนในการก่อตั้งบริษัท มาจากลุง ซึ่งมีที่มาจากประเทศที่มีอัตราการคอร์รัปชัน (corruption) สูง ด้วยเหตุผลเรื่อง แหล่งที่มาของเงินทำให้ Mr. Soto ถูกจัดอยู่ในกลุ่มลูกค้าที่ต้องทำ enhanced CDD</p> <p>Mr. Michele Soto กล่าวว่าบริษัทตั้งขึ้นโดยมีวัตถุประสงค์เพื่อเก็บรายได้จาก แอปพลิเคชันในโทรศัพท์มือถือ โดยผู้ใช้บริการแอปพลิเคชันจะโอนเงินค่าใช้จ่ายแบบออนไลน์ ทั้งนี้เงินทุนที่จะมาตั้งบริษัทนี้ ร้อยละ 50 เป็นของบิดา-มารดา ของ Mr. Soto และอีกร้อยละ 50 มาจากลุงที่โอนมาให้จากต่างประเทศตามที่ได้กล่าวข้างต้น</p> <p>กรณีตัวอย่างนี้เนื่องจากการทำ enhanced CDD ผู้ประกอบวิชาชีพบัญชีจึงต้อง ขอข้อมูลเกี่ยวกับบุคคลที่เกี่ยวข้องกับตัวลูกค้า กรณีนี้คือบิดา มารดา และลุงของ Mr. Soto รวมถึงข้อมูลเกี่ยวกับแหล่งที่มาของเงินทุนที่มาตั้งบริษัทฯ</p> <p>Mr. Soto จึงต้องแสดงหนังสือเดินทางตัวจริงเพื่อยืนยันตัวตนของตนเอง สมุดบัญชี เงินฝากที่มีรายละเอียดเกี่ยวกับที่อยู่ของ Mr. Soto และแสดงที่มาของแหล่งเงินทุนทั้งสองแห่ง กรณีบิดามารดาของ Mr. Soto ทั้งสองต้องแสดงถิ่นที่อยู่ ใบขับขี่ สูติบัตร และสัญญาการซื้อขาย ที่ดินที่แสดงกำไรจากการขายซึ่งนำมาเป็นเงินทุนให้ Mr. Soto ตั้งบริษัท นอกจากนี้ผู้ประกอบ วิชาชีพบัญชีต้องพิจารณาสูติบัตรของ Mr. Soto เพื่อยืนยันว่าทั้งสามมีความสัมพันธ์เป็นบิดา มารดา และบุตรกันจริง</p> <p>บิดามารดาของ Mr. Soto กล่าวว่าเงินลงทุนดังกล่าวเป็นเงินที่ทั้งสองให้แก่ Mr. Soto เป็นเงินให้เปล่าเสมือนเป็นมรดก ซึ่งมีหลักฐานที่ให้หนายความทำได้ กรณีเช่นนี้ผู้ประกอบวิชาชีพ บัญชีต้องขอดูหลักฐานดังกล่าวด้วย</p> <p>ยิ่งไปกว่านั้น ผู้ประกอบวิชาชีพบัญชีต้องขอรายละเอียดเกี่ยวกับแหล่งที่มาของเงินซึ่ง มาจากลุง ทั้งหลักฐานทางการเงินและหลักฐานที่ยืนยันตัวตนของลุง รวมทั้งความสัมพันธ์ระหว่าง Mr. Soto และลุงเช่นเดียวกับกรณีบิดามารดา</p> <p>เมื่อพิจารณาข้อมูลทั้งหมดจากทั้ง Mr. Soto เหตุผลในการตั้งบริษัทรวมทั้ง ความสัมพันธ์ของบุคคลที่เกี่ยวข้อง และเอกสารหลักฐานต่าง ๆ แล้ว ไม่พบเหตุอันควรสงสัย ที่ต้องรายงานต่อสำนักงาน ปปง. ผู้ประกอบวิชาชีพบัญชีจึงตัดสินใจรับให้บริการแก่ Mr. Soto ทั้งนี้ ผู้ประกอบวิชาชีพบัญชียังมีหน้าที่ต้องเก็บรักษาหลักฐานที่ได้ทำการตรวจสอบ Mr. Soto ตามที่ได้กล่าวมาข้างต้นไว้</p>
---	---

#### 4.4.3.2 หน่วยงานกำกับดูแล

ระบบการต่อต้านการฟอกเงินในประเทศนิวซีแลนด์แบ่งหน้าที่ระหว่างหน่วยงานรัฐที่กำกับดูแลธุรกิจ และ PFIU โดยหน่วยงานกำกับดูแลธุรกิจจะสนับสนุนและตรวจสอบให้ธุรกิจและวิชาชีพทำหน้าที่ประเมินความเสี่ยงการฟอกเงินและตรวจสอบประวัติลูกค้า และกำหนดบทลงโทษกรณีไม่ดำเนินการตามกฎหมาย ป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน

ในปัจจุบัน องค์กรกำกับดูแลธุรกิจและวิชาชีพหลักประกอบด้วย 3 หน่วยงานได้แก่ ธนาคารกลาง (Reserve Bank) สำนักงานกำกับตลาดหลักทรัพย์ (Financial Markets Authority) และกระทรวงกิจการภายใน (Department of Internal Affairs หรือ DIA) ซึ่งกำกับดูแลธุรกิจนอกภาคการเงิน รวมถึงวิชาชีพ กฎหมายและบัญชี

ส่วน PFIU จะทำหน้าที่รับรายงานธุรกรรมที่มีเหตุอันควรสงสัยว่าจะฟอกเงินผ่านระบบออนไลน์<sup>248</sup> เพื่อให้การต่อต้านการฟอกเงินเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ รัฐบาลประเทศนิวซีแลนด์ตั้งคณะกรรมการทำงานประสานการทำงานระดับชาติ (National Coordination Committee) ประกอบด้วย PFIU และกระทรวงยุติธรรม ซึ่งทำหน้าที่ประสานงานกับ FATF และหน่วยงานกำกับดูแลธุรกิจที่ต้องตรวจสอบธุรกรรมฟอกเงิน ทั้ง 3 แห่งข้างต้น

#### 4.4.3.3 เปรียบเทียบการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงินของแต่ละประเทศ

จากกรณีศึกษาการปรับใช้ข้อเสนอแนะของ FATF ของแต่ละประเทศ ตามตารางที่ 4.9 ซึ่งเป็นการเปรียบเทียบให้เห็นถึงการปรับปรุงกฎหมายให้สอดคล้องกับข้อเสนอแนะของ FATF จะเห็นได้ว่าทั้ง สหราชอาณาจักรและประเทศนิวซีแลนด์ต่างแก้ไขกฎหมายป้องกันและปราบปรามการฟอกเงินภายในประเทศของตนให้ผู้ประกอบวิชาชีพกฎหมายหรือผู้ประกอบวิชาชีพบัญชีมีหน้าที่ที่ต้องตรวจสอบข้อมูลเพื่อทำความรู้จักลูกค้า (Know your Customer : KYC) การตรวจสอบเพื่อทราบข้อเท็จจริงเกี่ยวกับลูกค้า (Customer Due diligence : CDD) เก็บรักษาหลักฐาน รวมถึงให้มีหน้าที่รายงานธุรกรรมที่มีเหตุอันควรสงสัย (suspicious transaction report) โดยนิยามของผู้ประกอบวิชาชีพกฎหมายหรือบัญชีจะแตกต่างกันไปตามลักษณะการประกอบวิชาชีพและกฎหมายกำกับดูแลวิชาชีพนั้น ๆ ของแต่ละประเทศ ในขณะที่กฎหมายของประเทศไทยแม้จะมีกฎหมายเกี่ยวกับ KYC และ CDD แล้ว แต่ยังไม่ครอบคลุมไปถึงผู้ประกอบวิชาชีพกฎหมายและผู้ประกอบวิชาชีพบัญชีให้มีหน้าที่ต้องปฏิบัติตามกฎหมายนี้

นอกจากนี้ ทั้งสหราชอาณาจักรและประเทศนิวซีแลนด์ออกแนวทางปฏิบัติ (guidance/guideline) แยกเป็นรายวิชาชีพ เพื่อเป็นแนวทางในการปฏิบัติตามหน้าที่ตามกฎหมายป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน โดยเฉพาะอย่างยิ่งการประเมินความเสี่ยงตามฐานความเสี่ยงและบริหารความเสี่ยงของลูกค้า และการแบ่ง

---

<sup>248</sup> goAML: Financial Intelligence Unit online reporting tool. (n.d.). สืบค้นจาก <https://www.police.govt.nz/advice/businesses-and-organisations/fiu/goaml>. เมื่อวันที่ 2 มีนาคม 2563

การตรวจสอบลูกค้าเป็น 3 ระดับตามความเสี่ยงของลูกค้า ซึ่งระดับความเข้มข้นในการตรวจสอบลูกค้าของ สหราชอาณาจักรและประเทศนิวซีแลนด์ได้กำหนดเกณฑ์ของแต่ละระดับความเข้มข้นไว้ในกฎหมายป้องกัน และปราบปรามการฟอกเงิน

ตารางที่ 4.9 เปรียบเทียบการปฏิบัติตามข้อแนะนำของ FATF ของแต่ละประเทศ

การกำกับดูแล	FATF	สหราชอาณาจักร	ประเทศนิวซีแลนด์	ประเทศไทย
<p>นิยามผู้ประกอบการวิชาชีพกฎหมาย และนักบัญชี</p>	<p>ทนายความผู้ทำคำรับรองและลายมือชื่อและเอกสาร ผู้ประกอบวิชาชีพกฎหมาย อีสรระอื่น ๆ และนักบัญชี เมื่อเตรียมการหรือทำธุรกรรมให้แก่ลูกค้าในการดำเนินการ</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• ซื้อและขายอสังหาริมทรัพย์</li> <li>• การจัดการเงิน หลักทรัพย์ และทรัพย์สินอื่นของลูกค้า</li> <li>• การจัดการบัญชีธนาคาร บัญชีออมทรัพย์ หรือบัญชีหลักทรัพย์</li> <li>• การจัดระบบให้ความช่วยเหลือเพื่อการจัดตั้ง การดำเนินการ หรือบริหารจัดการของบริษัท</li> <li>• การจัดตั้ง ดำเนินการ หรือการจัดการนิติบุคคลหรือบุคคลที่มีการตกลงกันทางกฎหมาย และการซื้อขายหน่วยงานทางธุรกิจ</li> </ul>	<p>ผู้ประกอบการวิชาชีพด้านกฎหมายที่อยู่ภายใต้การกำกับดูแล ได้แก่</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• ทนายความ (solicitors)</li> <li>• เนติบัณฑิต (barristers)</li> <li>• ผู้เชี่ยวชาญด้านกฎหมายหรือที่ปรึกษากฎหมายเฉพาะด้าน (legal executives)</li> <li>• ผู้ที่ได้รับอนุญาตให้เป็นตัวแทนถือกรรมสิทธิ์ในที่ดิน (licensed conveyancers)</li> <li>• ผู้เชี่ยวชาญทางกฎหมายด้านสิทธิบัตร (patent attorneys และเครื่องหมายการค้า (trade mark attorneys)</li> <li>• นักกฎหมายเกี่ยวกับการประเมินความเหมาะสมเรื่องค่าใช้จ่ายในการดำเนินคดี (costs lawyers) ผู้รับรองเอกสาร (notaries)</li> </ul>	<p>ผู้ประกอบการวิชาชีพกฎหมายที่ให้บริการดังต่อไปนี้</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• ให้บริการจัดตั้งนิติบุคคล (legal persons) หรือบุคคลที่มีการตกลงกันทางกฎหมาย (legal arrangements)</li> <li>• ให้บริการเป็นนอมินีในกรรมการบริษัท (nominee director) หรือผู้ถือหุ้นบริษัท (nominee shareholder) มีส่วนในการบริหารจัดการนิติบุคคล หรือเป็นทรัสต์ (trustee) แก่บุคคลที่มีการตกลงกันทางกฎหมาย (legal arrangements)</li> <li>• ให้บริการบริหารกองทุน (funds) บัญชี (accounts) หลักทรัพย์ (securities) หรือทรัพย์สินอื่นใด (other assets)</li> </ul>	<p>ผู้ประกอบการวิชาชีพกฎหมาย คือ</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>(1) ทนายความ หมายถึงผู้ที่มีหน้าที่เป็นตัวแทนลูกค้าในการดำเนินการกระบวนการทางศาล และการต่อสู้ดำเนินคดี ซึ่งเป็นบริการที่เกิดขึ้นเนื่องจากมีข้อพิพาทที่ไม่สามารถตกลงกันได้ระหว่างคู่ความ จนถึงขั้นต้องมีการดำเนินการทางศาล</li> <li>(2) ที่ปรึกษากฎหมาย การให้บริการที่ปรึกษากฎหมาย (legal advisor) เป็นการให้บริการด้านกฎหมายกรณีที่ยังไม่ได้เป็นคดีความกันในศาลหรือไม่จำเป็นต้องเกี่ยวข้องกับกระบวนการศาล ในปัจจุบันการให้บริการที่ปรึกษากฎหมายมีบทบาทสำคัญมากในการดำเนินธุรกิจที่มีความซับซ้อนสูง ตัวอย่างบริการ ที่ปรึกษากฎหมาย เช่น การร่างสัญญา</li> </ol>

ตารางที่ 4.9 เปรียบเทียบการปฏิบัติตามคำแนะนำของ FATF ของแต่ละประเทศ

การกำกับดูแล	FATF	สหราชอาณาจักร	ประเทศนิวซีแลนด์	ประเทศไทย
		<p>ผู้ประกอบการวิชาชีพด้านบัญชี ได้แก่ นักบัญชีที่ได้รับการรับรอง (chartered accountants)</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>● ให้บริการเป็นนายหน้า อสังหาริมทรัพย์ (provide real estate agent work to effect a transaction) ตาม มาตรา 4 (1) แห่ง พระราชบัญญัตินายหน้า อสังหาริมทรัพย์ 2008 (Real Estate Agents Act 2008)</li> <li>● ให้บริการจัดการอื่นๆ เกี่ยวกับการดำเนินการนิติบุคคล (legal Person) หรือบุคคลที่มีการตกลงกันทางกฎหมาย (legal arrangements)</li> <li>● เข้าไปมีส่วนเกี่ยวข้อง ให้ คำแนะนำ หรือเป็นตัวแทน ของลูกค้าในกรณีดังต่อไปนี้ <ul style="list-style-type: none"> <li>- การโอนกรรมสิทธิ์ใด ๆ ที่ ส่งผลต่อธุรกรรม (any conveyancing to effect a transaction)</li> </ul> </li> </ul>	<p>การจัดเตรียมเอกสารหลักฐาน รวมถึงการให้ความคิดเห็นทาง กฎหมายกรณีลูกค้าจะดำเนิน ธุรกิจใด ๆ ที่เกี่ยวข้องกับ กฎหมาย เป็นต้น</p> <p>แต่ในประเทศไทย อาชีพที่ปรึกษา กฎหมายยังไม่มีหน่วยงานใดหรือ กฎหมายใดมากำกับดูแล</p> <p>พระราชบัญญัติวิชาชีพ พ.ศ. 2547 มาตรา 4 กำหนดนิยามของผู้ประกอบ วิชาชีพบัญชี หมายความว่าวิชาชีพใน ด้านการทำบัญชี ด้านการสอบบัญชี ด้านการบัญชีบริหาร ด้านการวางระบบ บัญชี ด้านการบัญชีภาษีอากร ด้านการศึกษาและเทคโนโลยีการบัญชี และบริการเกี่ยวกับการบัญชีด้านอื่น ๆ ตามที่กำหนดในกฎกระทรวง</p>

ตารางที่ 4.9 เปรียบเทียบการปฏิบัติตามคำแนะนำของ FATF ของแต่ละประเทศ

การกำกับดูแล	FATF	สหราชอาณาจักร	ประเทศนิวซีแลนด์	ประเทศไทย
			<ul style="list-style-type: none"> <li>- ชุกรกรมตามความหมายใน มาตรา 4(1) แห่ง พระราชบัญญัตินายหน้า อสังหาริมทรัพย์ 2008 (Real Estate Agents Act 2008)</li> <li>- การโอนสิทธิในการรับ ผลประโยชน์ (beneficial interest) ในที่ดินหรือ อสังหาริมทรัพย์อื่น</li> <li>- เป็นตัวแทนผู้ใดในการทำ ชุกรกรมเกี่ยวกับ การซื้อ ขาย หรือ แลกเปลี่ยนกิจการ (business) นิติบุคคล (legal person) หรือ บุคคลที่มีการตกลงกันทาง กฎหมาย (legal arrangements) อื่นใด</li> <li>- เป็นตัวแทนลูกค้าใน ชุกรกรมที่เกี่ยวข้อง</li> </ul>	

ตารางที่ 4.9 เปรียบเทียบการปฏิบัติตามคำแนะนำของ FATF ของแต่ละประเทศ

การกำกับดูแล	FATF	สหราชอาณาจักร	ประเทศนิวซีแลนด์	ประเทศไทย
			<p>การจัดตั้งหรือบริหารจัดการนิติบุคคล (legal person) หรือบุคคลที่มีการตกลงกันทางกฎหมาย (legal arrangements) อื่นใด</p> <p>ผู้ประกอบการวิชาชีพบัญชี หรือผู้ที่มีหน้าที่ในการปฏิบัติเกี่ยวกับบัญชี (accounting practice)” หมายถึง</p> <p>(1) นักบัญชีในสำนักงานบัญชีเอกชน (accountant public practice) หรือ</p> <p>(2) การรวมกันระหว่างนักบัญชีในสำนักงานบัญชีเอกชนตั้งแต่สองคนขึ้นไป หรือ</p> <p>(3) บริษัทที่ให้บริการเกี่ยวกับบัญชี (incorporated accounting practices)</p>	
<p>การทำ Customer Due Diligence: CDD</p>	<p>การตรวจสอบข้อเท็จจริงเกี่ยวกับลูกค้าตามคำแนะนำของ FATF ข้อ 10 มีแนวทางเบื้องต้นคือ ควรกำหนดให้ระบุ</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>ประกาศใช้ข้อบังคับว่าด้วยการฟอกเงินฯ ซึ่งกำหนดให้</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>แก้ไขพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน พ.ศ.</li> </ul>	<p>พระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน พ.ศ. 2542 และที่แก้ไขเพิ่มเติม ม. 20/1) มีข้อกำหนดเรื่อง</p>

ตารางที่ 4.9 เปรียบเทียบการปฏิบัติตามข้อแนะนำของ FATF ของแต่ละประเทศ

การกำกับดูแล	FATF	สหราชอาณาจักร	ประเทศนิวซีแลนด์	ประเทศไทย
	<p>ตัวตนของลูกค้าและผู้ได้รับประโยชน์ที่แท้จริงของธุรกรรมที่ดำเนินการ และต้องตรวจสอบข้อมูลดังกล่าวจากแหล่งข้อมูลอื่นที่น่าเชื่อถือ หากลูกค้าเป็นนิติบุคคล ผู้ประกอบวิชาชีพกฎหมายและนักบัญชีต้องขอหลักฐานที่แสดงลักษณะการประกอบธุรกิจ (อาทิ แหล่งที่มารายได้ เงินทุน) รายชื่อและประวัติกรรมการและผู้บริหารกิจการ และโครงสร้างผู้ถือหุ้นและข้อมูลผู้ถือหุ้นใหญ่ (อาทิ มีมูลค่าหุ้นตั้งแต่ร้อยละ 25 ขึ้นไป)</p> <p>สำหรับการตรวจสอบเพื่อทราบข้อเท็จจริงเกี่ยวกับลูกค้า (Customer Due Diligence (CDD)) นั้น ผู้ประกอบวิชาชีพกฎหมายและนักบัญชีจะต้องตรวจสอบลูกค้าเข้มข้นอย่างน้อยเพียงใดขึ้นอยู่กับระดับความเสี่ยงของลูกค้าที่อาจเกี่ยวข้องในขบวนการฟอกเงิน</p>	<p>ผู้ประกอบวิชาชีพกฎหมายหรือนักบัญชีมีหน้าที่ต้องทำตาม FATF</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>● มี guidance ของทั้งกรณีผู้ประกอบวิชาชีพกฎหมายและนักบัญชี</li> <li>● ใช้หลักการดำเนินการตามความเสี่ยง (risk-based approach) และจัดให้มีการทำ CDD 3 ระดับเข้มข้นตามความเสี่ยง</li> </ul>	<p>2542 และที่แก้ไขเพิ่มเติม มาตรา 5(1) ให้สำนักกฎหมายและผู้ประกอบวิชาชีพบัญชีมีหน้าที่ต้องทำตาม FATF</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>● มี guideline ของทั้งกรณีผู้ประกอบวิชาชีพกฎหมายและนักบัญชี</li> <li>● ใช้หลักการดำเนินการตามความเสี่ยง (risk-based approach) และจัดให้มีการทำ CDD 3 ระดับเข้มข้นตามความเสี่ยง</li> </ul>	<p>การทำ CDD แต่ยังไม่ครอบคลุมถึงผู้ประกอบวิชาชีพกฎหมายและนักบัญชี ต้องปฏิบัติตามกฎหมายนี้</p>
การเก็บรักษาหลักฐาน	ผู้ประกอบวิชาชีพกฎหมายและนักบัญชีจะต้องเก็บรักษาหลักฐาน 2			



ตารางที่ 4.9 เปรียบเทียบการปฏิบัติตามข้อแนะนำของ FATF ของแต่ละประเทศ

การกำกับดูแล	FATF	สหราชอาณาจักร	ประเทศนิวซีแลนด์	ประเทศไทย
	<p>ประเภท คือ (1) เอกสารที่แสดงการทำธุรกรรมทั้งในประเทศและต่างประเทศ เช่น สัญญา การโอนเงิน ที่จะต้องให้ข้อมูลเพียงพอต่อการสืบค้นธุรกรรมที่ เช่น อย่างน้อยต้องมีรายละเอียดเกี่ยวกับวงเงินและสกุลเงินที่ใช้ดำเนินธุรกรรม และ (2) เอกสารที่ช่วยระบุตัวตนลูกค้า เช่น หนังสือเดินทาง บัตรประจำตัวประชาชน โดยเอกสารทั้งสองประเภทนี้ ควรเก็บไว้อย่างน้อย 5 ปี หลังจากทำธุรกรรมทั้งในประเทศและต่างประเทศ</p>			
<p>การรายงานธุรกรรมที่มีเหตุอันควรสงสัย (STR)</p>	<p>ทุกประเทศกำหนดให้สถาบันการเงินและหน่วยงานธุรกิจที่ไม่ใช่สถาบันการเงินต้องรายงานธุรกิจที่มีเหตุอันควรสงสัยว่าธุรกรรมหรือลูกค้ามีพฤติกรรมเกี่ยวข้องกับการฟอกเงิน โดย FATF แนะนำให้ผู้ประกอบวิชาชีพกฎหมายหรือนักบัญชีควรมีหน้าที่ดังกล่าวเช่นกัน ยกเว้นกรณีที่ทราบข้อมูลลูกค้าอยู่ก่อนแล้วมาจากการทำ</p>			<p>พระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการฟอกเงินพ.ศ. 2542 และที่แก้ไขเพิ่มเติม ม. 16 มีข้อกำหนดเรื่อง STR แต่ยังไม่ครอบคลุมถึง ผู้ประกอบวิชาชีพกฎหมายและนักบัญชี</p>

ตารางที่ 4.9 เปรียบเทียบการปฏิบัติตามข้อแนะนำของ FATF ของแต่ละประเทศ

การกำกับดูแล	FATF	สหราชอาณาจักร	ประเทศนิวซีแลนด์	ประเทศไทย
	หน้าที่เป็นตัวแทนเพื่อดำเนินการทางคดีความ			
หน่วยงานที่กำกับดูแลวิชาชีพเกี่ยวกับการฟอกเงิน	<p>แต่ละประเทศควรมีระบบที่มีประสิทธิภาพในการติดตามกำกับดูแลให้ธุรกิจและผู้ประกอบวิชาชีพที่ไม่ใช่สถาบันการเงินทำตามข้อแนะนำของ FATF ทั้งนี้ ระบบการกำกับดูแลให้พิจารณาจากพื้นฐานความเสี่ยงเป็นสิ่งสำคัญ</p> <p>การกำกับดูแลข้างต้นอาจทำโดย (ก) เจ้าหน้าที่ควบคุมตรวจสอบ (supervisor) หรือ (ข) องค์กรหรือหน่วยงานกำกับดูแลตนเอง (self-regulatory body) โดยองค์กรหรือหน่วยงานกำกับดูแลตนเองดังกล่าวสามารถดำเนินการให้มั่นใจได้ว่าสมาชิกของตนปฏิบัติตามพันธกรณีในการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงินและการต่อต้านการก่อการร้าย</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>● รัฐบาลสหราชอาณาจักรได้จัดตั้ง Office for Professional Body AML Supervision (OPBAS) ภายใต้สำนักงานกำกับดูแลธุรกิจการเงิน (Financial Conduct Authority - FCA) เพื่อทำหน้าที่ตรวจสอบปัญหาการฟอกเงินในบริการทางวิชาชีพ (professional services) เป็นการเฉพาะ</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>● ระบบการต่อต้านการฟอกเงินในประเทศนิวซีแลนด์แบ่งหน้าที่ระหว่างหน่วยงานรัฐที่กำกับดูแลธุรกิจ และ สำนักงานข่าวกรองทางการเงิน (Police Financial Intelligence Unit (PFIU))</li> <li>● หน่วยงานกำกับดูแลธุรกิจจะสนับสนุนและตรวจสอบให้ธุรกิจและวิชาชีพทำหน้าที่ประเมินความเสี่ยงการฟอกเงินและตรวจสอบประวัติลูกค้า และกำหนดบทลงโทษกรณีไม่ดำเนินการตามกฎหมายป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน</li> </ul>	<p>ไทยยังไม่มีการกำกับดูแลเกี่ยวกับการฟอกเงิน เป็นเพียงการกำกับดูแลด้านจริยธรรมในการประกอบวิชาชีพของนายความ และจริยธรรมการประกอบวิชาชีพของนักบัญชีเท่านั้น</p>

ตารางที่ 4.9 เปรียบเทียบการปฏิบัติตามข้อแนะนำของ FATF ของแต่ละประเทศ

การกำกับดูแล	FATF	สหราชอาณาจักร	ประเทศนิวซีแลนด์	ประเทศไทย
บทกำหนดโทษ	FATF แนะนำให้แต่ละประเทศควรกำหนดมาตรการลงโทษที่มีประสิทธิผลและพอสมควรแก่เหตุ และมาตรการยับยั้ง ไม่ว่าจะเป็นมาตรการทางอาญา มาตรการทางแพ่ง หรือมาตรการทางปกครอง ที่พร้อมนำมาดำเนินการกับทั้งกรณีบุคคลธรรมดาหรือนิติบุคคลที่ฝ่าฝืนหน้าที่ตามข้อแนะนำที่ 6 และข้อแนะนำที่ 8 ถึงข้อแนะนำที่ 23	<ul style="list-style-type: none"> <li>● บทลงโทษโดยองค์กรวิชาชีพเป็นโทษทางปกครอง อาทิ Solicitors Regulation Authority (SRA) มีอำนาจในการพักใช้ใบอนุญาตเป็นทนายความ (solicitors) หรือสั่งให้หยุดกิจการของสำนักกฎหมายที่อยู่ภายใต้การกำกับดูแลของหน่วยงานตน</li> <li>● สมาชิกที่ไม่ให้ความร่วมมือในการปฏิบัติตามกฎหมาย ป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน อาจถูกดำเนินคดีอาญาตามพระราชบัญญัติการดำเนินการเกี่ยวกับการก่ออาชญากรรม (The Proceeds of Crime Act 2002 (POCA))</li> </ul>		-

ที่มา: ประมวลโดยคณะผู้วิจัย (2563).

ในประเด็นเรื่องหน่วยงานกำกับดูแลผู้ที่มีหน้าที่ตามกฎหมายป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน (ในที่นี้คือผู้ประกอบการวิชาชีพกฎหมายและนักบัญชี) สหราชอาณาจักรและประเทศนิวซีแลนด์ใช้หน่วยงานกำกับดูแลให้ผู้มีหน้าที่ทำตามหน้าที่ตรวจสอบเพื่อทราบข้อเท็จจริงของลูกค้านั้นๆ กล่าวคือ สหราชอาณาจักรได้จัดตั้งหน่วยงานขึ้นมาทำหน้าที่ตรวจสอบปัญหาการฟอกเงินในบริการทางวิชาชีพ (professional services) เป็นการเฉพาะและกำกับดูแลผ่านองค์กรวิชาชีพที่กำกับมาตรฐานวิชาชีพนั้นๆ ขณะที่ประเทศนิวซีแลนด์เพิ่มหน้าที่ให้หน่วยงานที่มีอยู่เดิมในการกำกับดูแลวิชาชีพกฎหมายและบัญชี (รายละเอียดตามตาราง 4.10) ซึ่งทั้งสองระบบต่างมีจุดแข็ง จุดด้อย และปัจจัยที่ทำให้สามารถใช้ระบบนั้นๆ ได้แตกต่างกัน (รายละเอียดตามตาราง 4.11)

#### ตารางที่ 4.10 สรุปหน่วยงานกำกับดูแลผู้ประกอบการวิชาชีพกฎหมายและนักบัญชี

หน้าที่	หน่วยงานที่กำกับดูแล		
	สหราชอาณาจักร	ประเทศนิวซีแลนด์	ประเทศไทย
รับรายงานการทำธุรกรรมที่มีเหตุอันควรสงสัย	UK Financial Intelligence Unit (UKFIU)	Police Financial Intelligence Unit (PFIU)	สำนักงาน ปปง.
รับข้อมูลการประเมินความเสี่ยง	OPBAS โดยผ่านหน่วยงานกำกับดูแลวิชาชีพนั้นๆ	กระทรวงกิจการภายใน (Department of Internal Affairs หรือ DIA)	สำนักงาน ปปง.
กำกับให้หน่วยงานที่มีหน้าที่ดำเนินการตามกฎหมายปปง.	OPBAS โดยผ่านหน่วยงานกำกับดูแลวิชาชีพนั้นๆ	กระทรวงกิจการภายใน (Department of Internal Affairs หรือ DIA)	หน่วยงานกำกับดูแล คือ ธนาคารแห่งประเทศไทย และสำนักงาน ก.ล.ต. จะช่วยตรวจสอบเบื้องต้น หากพบกรณีที่น่าสงสัยจะส่งรายงานไปที่สำนักงาน ปปง.
กำหนดบทลงโทษสำหรับผู้ฝ่าฝืน	หน่วยงานกำกับดูแลวิชาชีพนั้นๆ	กระทรวงกิจการภายใน (Department of Internal Affairs หรือ DIA)	สำนักงาน ปปง.

ที่มา: ประมวลโดยคณะผู้วิจัย (2563).

ตารางที่ 4.11 ตารางเปรียบเทียบการกำกับดูแลการให้บริการทางวิชาชีพเพื่อต่อต้านการฟอกเงินของ สหราชอาณาจักรและประเทศนิวซีแลนด์

	สหราชอาณาจักร	ประเทศนิวซีแลนด์
จุดเด่น	<ul style="list-style-type: none"> <li>หน่วยงานกำกับดูแลมีความเชี่ยวชาญในภาคธุรกิจเฉพาะด้าน ทำให้สามารถกำหนดวิธีการและการลงโทษที่เหมาะสมได้</li> <li>หน่วยงานกำกับดูแลกำกับดูแลมาตรฐานของผู้ให้บริการสมาชิกอยู่แล้ว (มีฐานข้อมูลเดิมอยู่แล้ว) ทำให้เสียค่าใช้จ่ายน้อยกว่า</li> </ul>	หน่วยงานเดิมที่มีหน้าที่กำกับดูแลมีวิธีการและประสบการณ์ในการกำกับดูแลตามกฎหมายป้องกันและปราบปรามการฟอกเงินอยู่แล้ว จึงเป็นการง่ายที่จะขยายขอบเขตการกำกับดูแลให้ครอบคลุมมากขึ้น
จุดด้อย	การที่มีหน่วยงานกำกับดูแลหลายหน่วยงาน อาจทำให้เกิดปัญหาในการบังคับใช้กฎหมายที่แตกต่างกันได้สำหรับแต่ละวิชาชีพ แม้จะเป็นความผิดประเภทเดียวกัน	หน่วยงานที่กำกับดูแลอาจขาดความเข้าใจในภาคธุรกิจที่มีความเฉพาะ
ปัจจัยที่ทำให้สามารถใช้ระบบนั้นได้	มีหน่วยงานกำกับดูแลวิชาชีพที่ครอบคลุมหลายประเภทบริการทางวิชาชีพ	มีหน่วยงานสนับสนุนและประสานงานระหว่างหน่วยงานกำกับภาคธุรกิจแต่ละภาคธุรกิจที่ดี เช่น คณะทำงานระดับชาติด้านการป้องกันการฟอกเงิน

ที่มา: Ministry of Justice. August 2016. Improving New Zealand's ability to tackle money laundering and terrorist financing, Ministry of Justice Consultation Paper on Phase Two of the AML/CFT Act.

จากการศึกษาประสบการณ์ของสหราชอาณาจักรและประเทศนิวซีแลนด์โดยเปรียบเทียบกับบริบทของประเทศไทย คณะผู้วิจัยมีข้อสังเกตที่สำคัญดังต่อไปนี้

- สภาวิชาชีพกฎหมายและบัญชีของทั้งสองประเทศมีสถานะเป็นผู้กำกับดูแลวิชาชีพ (regulator) โดยเฉพาะสำหรับสภาวิชาชีพของสหราชอาณาจักรนั้น มีกฎหมายที่ให้อำนาจแก่สภาวิชาชีพไว้อย่างชัดเจน และสภาวิชาชีพมีอำนาจค่อนข้างมากทั้งด้านการกำกับดูแลมาตรฐานวิชาชีพ และด้านการป้องกันการฟอกเงิน ในขณะที่สภาวิชาชีพของประเทศไทยมีสถานะเป็นผู้อำนวยความสะดวก (facilitator) และเป็นสื่อกลาง (liaison) ให้ระหว่างผู้ประกอบการวิชาชีพกับภาครัฐ แต่อำนาจที่แท้จริงในการกำกับดูแลยังเป็นของภาครัฐ อย่างไรก็ตาม ภาครัฐของไทยก็ไม่ได้มีหน่วยงานใดที่กำกับดูแลวิชาชีพใดวิชาชีพหนึ่งเป็นการเฉพาะ

- สภาวิชาชีพของสหราชอาณาจักรนอกจากจะมีอำนาจในการกำกับดูแลมาแล้ว ยังต้องทำหน้าที่เป็นผู้สนับสนุนข้อมูลเพื่อให้ผู้ประกอบการวิชาชีพที่เป็นสมาชิกสภาวิชาชีพสามารถปฏิบัติตามกฎระเบียบหรือข้อบังคับของสภาวิชาชีพได้อีกด้วย เช่น Regulation 17 กำหนดให้สภาวิชาชีพต้องจัดหาข้อมูลที่เพียงพอเพื่อให้สมาชิกสามารถทำตามหน้าที่ตรวจสอบลูกค้าก่อนเริ่มนิติสัมพันธ์ (KYC) รวมถึงต้องให้คำแนะนำเพื่อไม่ให้สมาชิกใช้ข้อมูลดังกล่าวจนเป็นการละเมิดต่อบทบัญญัติตามพระราชบัญญัติคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคล (Data Protection Act 1998) และกฎหมายอื่นๆ ได้ เป็นต้น โดยสำหรับในประเทศไทยนั้นการบริหารจัดการข้อมูลเพื่อการทำ KYC หรือ CDD เป็นหน้าที่ที่กระจายอยู่ในหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง เช่นกรมพัฒนาธุรกิจการค้า ธนาคารแห่งประเทศไทย กรมการปกครอง กรมสรรพากร ซึ่งผู้ประกอบการวิชาชีพต้องไปตามข้อมูลจากแต่ละหน่วยงานเอาเอง
- แม้ว่าสภาวิชาชีพกฎหมายและบัญชีของประเทศนิวซีแลนด์จะไม่ได้มีอำนาจในการกำกับดูแลวิชาชีพแบบเบ็ดเสร็จเหมือนของสหราชอาณาจักร แต่ก็มีโครงสร้างการบริหารงานกำกับดูแลวิชาชีพที่ชัดเจนกล่าวคือสภาวิชาชีพกำกับดูแลด้านมาตรฐานวิชาชีพ โดยมี PFUI ของประเทศนิวซีแลนด์กำกับดูแลในด้านการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน ซึ่งเป็นแนวทางที่ใกล้เคียงกับโครงสร้างของประเทศไทยในปัจจุบันและอาจนำมาปรับใช้ได้

#### 4.5 สรุปผลการศึกษา

คณะผู้วิจัยมีข้อสรุปสาระสำคัญต่อผลการศึกษาทบทวนด้านการกำกับดูแลนิติบุคคลในสาขาวิชาชีพ ทนายความและนักบัญชี ตามกรอบการประเมินมาตรฐานของ FATF ดังนี้

##### 4.5.1 สรุปสถานการณ์และแนวโน้มการฟอกเงินผ่านทนายความและนักบัญชี

จากการสุ่มศึกษาคำพิพากษาและคำสั่งคณะกรรมการธุรกรรม เรื่อง อายัดทรัพย์สินที่เกี่ยวข้องกับการกระทำความผิดไว้ชั่วคราว พบ *ผู้ประกอบการวิชาชีพกฎหมายโดยเฉพาะในกลุ่มที่ให้บริการการจัดตั้งและบริหารบริษัท การให้บริการร่างสัญญาหรือจัดเตรียมเอกสารหลักฐานทางกฎหมาย และการให้บริการให้คำปรึกษาเกี่ยวกับกฎหมายต่างๆ น่าจะมีส่วนเกี่ยวข้องในขบวนการฟอกเงินอยู่ไม่น้อย* ดังจะเห็นได้จากตัวอย่างคดีที่เกิดขึ้น เช่น

- ในปี พ.ศ. 2546 ทนายความให้ความช่วยเหลือผู้ฟอกเงินในทรัพย์สินอันได้มาจากความผิดมูลฐานฉ้อโกงประชาชน โดยนำเงินจากการฉ้อโกงประชาชนไปซื้อหุ้นในบริษัท พี.เอส.เค. ซัพพลาย

2001 จำกัด ซื้อที่ดิน ทำสัญญากู้ยืมเงินและจำนองที่ดิน เพื่ออำพรางการยกย้ายเงิน<sup>249</sup> โดยทรัพย์สินในคดีนี้มีมูลค่า 9,537,040 บาท (เฉพาะส่วนที่พนักงานอัยการยื่นขอให้ทรัพย์สินตกเป็นของแผ่นดิน)

- ในปี พ.ศ. 2549 สำนักงานกฎหมายให้บริการชาวต่างชาติจัดตั้งบริษัท สบาย หรือเพอร์ดี จำกัด<sup>250</sup> เพื่อถือครองที่ดินในประเทศไทย โดยสำนักงานกฎหมายถูกดำเนินคดีตามพระราชบัญญัติการประกอบธุรกิจของคนต่างด้าว พ.ศ. 2542 ตามมาตรา 36 แต่พฤติกรรมที่พบคือการจัดหาพนักงานในสำนักงานกฎหมายมาเป็นกรรมการบริษัทเพื่อเปิดบริษัทบังหน้าให้แก่ลูกค้า (ดูรายละเอียดในหัวข้อ 4.3.2 รูปแบบและช่องทางการฟอกเงิน)
- ปี พ.ศ. 2556 พบว่ามีนายความรับรองลายมือชื่อ ในเอกสารแสดงลายมือชื่อกรรมการบริษัทที่ตั้งขึ้นเพื่อขอคืนภาษีมูลค่าเพิ่มโดยทุจริต<sup>251</sup> ซึ่งเป็นบริษัทที่ไม่ได้ประกอบกิจการจริง โดยผู้ที่เป็นกรรมการในบริษัทดังกล่าวถูกดำเนินการยึดและอายัดทรัพย์สินตามคำสั่งเลขาธิการคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงินที่ ย. 81/2556
- ในปี พ.ศ. 2560 ผู้ประกอบวิชาชีพกฎหมายอาจมีบทบาททำสัญญากู้ยืมเงินปลอม ดำเนินการฟ้องบังคับชำระหนี้ตามสัญญากู้ยืมเงินและฟ้องบังคับจำนองทรัพย์สิน นำยึดทรัพย์สินที่จำนองตามกระบวนการบังคับคดี และจดทะเบียนเพิ่มทุนให้แก่บริษัทที่ใช้ในการฟอกเงินในคดีฟอกเงินจากโครงการรับจำนำข้าว<sup>252</sup> มูลค่าทรัพย์สินประเมินทรัพย์รวมทั้งสิ้น 1,386 ล้านบาท
- ปี พ.ศ. 2562 พบว่ามีกรอายัดเงินฝากของบริษัทสำนักงานกฎหมายพรธิดา และธีรพล จำกัด (สำนักงานกฎหมาย)<sup>253</sup> ตามคำสั่งเลขาธิการคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน

---

<sup>249</sup> คำพิพากษาหมายเลขแดงที่ พ. 26/2555 คดีขอให้ศาลสั่งให้ทรัพย์สินที่เกี่ยวข้องกับการกระทำความผิดตกเป็นของแผ่นดิน ระหว่างพนักงานอัยการ สำนักงานอัยการพิเศษฝ่ายคดีพิเศษ 3 (ผู้ร้อง) และนางสาวสิริพร หรือธิดยาภรณ์ ขวาลรัตน (ผู้คัดค้าน 1) และผู้คัดค้านอื่นรวม 15 คน ศาลแพ่งลงวันที่ 26 เดือน พฤศจิกายน พ.ศ. 2555.

<sup>250</sup> DSI รวบสมุนเครือข่ายแบนด์โดสฟอกเงินเป็นเจ้าของที่ดินราชพัสดุ เผยแพร่: 18 มี.ค. 2551 14:48 โดย: ทีมข่าวอาชญากรรม MGR Online สืบค้นจาก <https://mgronline.com/crime/detail/951000032867>. เมื่อวันที่ 26 มิถุนายน 2563.

<sup>251</sup> คำสั่งเลขาธิการคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน ที่ ย. 81/2556 เรื่อง ยึดหรืออายัดทรัพย์สินที่เกี่ยวกับการกระทำความผิดไว้ชั่วคราว สืบค้นจาก [https://www.amlo.go.th/amlo-intranet/files/81\(1\).pdf](https://www.amlo.go.th/amlo-intranet/files/81(1).pdf). เมื่อวันที่ 26 มิถุนายน 2563”

<sup>252</sup> คำพิพากษาหมายเลขแดงที่ พ. 62/2561 คดีเรื่องพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน ระหว่างพนักงานอัยการสำนักงานอัยการสูงสุด (ผู้ร้อง) กับบริษัท ทีเอส หรือเพอร์ดี จำกัด (ผู้คัดค้านที่ 1) และพลเอกวสันต์ สุริยมงคล (ผู้คัดค้านที่ 2) ศาลแพ่งลงวันที่ 21 เดือน มิถุนายน พ.ศ. 2561 และคำพิพากษาหมายเลขแดงที่ พ. 6103/2560 คดีเรื่องผิดสัญญา บังคับจำนอง ระหว่างบริษัท เวลเนส อินเวสเมนต์ จำกัด (Wellness Investments Inc.,) (โจทก์) และบริษัท ทีเอส หรือเพอร์ดี จำกัด (จำเลย) ศาลแพ่งลง วันที่ 27 เดือน ธันวาคม พ.ศ. 2560.

<sup>253</sup> คำสั่งคณะกรรมการธุรกรรม ที่ ย. 52/2562 เรื่อง ยึดและอายัดทรัพย์สินที่เกี่ยวกับการกระทำความผิดไว้ชั่วคราว สืบค้นจาก [https://www.amlo.go.th/amlo-intranet/images/CommandHo\\_2562/52-2562.pdf](https://www.amlo.go.th/amlo-intranet/images/CommandHo_2562/52-2562.pdf). เมื่อวันที่ 26 มิถุนายน 2563.

ที่ ย. 52/2562 โดยเชื่อว่าเงินดังกล่าวเป็นเงินที่เกี่ยวข้องกับการกระทำผิดฐานฉ้อโกงประชาชน และฉ้อโกงอันมีลักษณะเป็นปกติธุระ

ขณะที่ผู้ประกอบวิชาชีพบัญชีมีส่วนช่วยเหลือในการขบวนการฟอกเงินเช่นกันแต่มีแนวโน้มเกิดขึ้นน้อยกว่ากลุ่มวิชาชีพกฎหมาย เช่นตัวอย่างที่เกิดขึ้นในคดีบริษัทที่ใช้ในการฟอกเงินในคดีฟอกเงินจากโครงการรับจำนำข้าว<sup>254</sup> พบว่าผู้ทำบัญชีอาจช่วยทำงานบุคคลและงบการเงินการประกอบกิจการ ส่วนผู้สอบบัญชีสามารถตรวจรับรองงบดุลและงบการเงินและจัดทำรายงานผู้สอบบัญชี ให้แก่บริษัทที่ใช้ในการฟอกเงินได้ นอกจากนี้ในปี พ.ศ. 2560 ตามคำสั่งคณะกรรมการธุรกรรม ที่ ย. 137/2560 พบว่ามีการอายัดเงินฝากของสำนักงานเจริญการบัญชีและคอมพิวเตอร์ จำกัด (สำนักงานบัญชี)<sup>255</sup> โดยเชื่อว่าเงินดังกล่าวเป็นเงินที่เกี่ยวข้องกับการกระทำผิดฐานฉ้อโกงอันมีลักษณะเป็นปกติธุระ

อย่างไรก็ดี จากการสืบค้นข้อมูลการจัดตั้งนิติบุคคลของกรมพัฒนาธุรกิจการค้าที่ให้บริการกิจกรรมทางกฎหมาย พบว่า มีจำนวนนิติบุคคลที่ให้บริการทางกฎหมายอยู่มากกว่า 5,000 แห่ง<sup>256</sup> ขณะที่นิติบุคคลที่ประกอบกิจการการทำบัญชี การตรวจสอบบัญชี และการให้คำปรึกษาด้านภาษี มีจำนวนกว่า 8,600 แห่ง<sup>257</sup> รวมทั้งประเทศไทยยังไม่มีนโยบายในการปรับปรุงแก้ไขการกำกับดูแลกลุ่มผู้ประกอบวิชาชีพกฎหมายและนักบัญชีในกลุ่มบริการที่มีความเสี่ยงสูงที่จะให้ความช่วยเหลือแก่ผู้กระทำความผิดในมูลฐานต่างๆ ดังนั้นจึงอาจเป็นความเสี่ยงที่จะทำให้แนวโน้มของผู้ประกอบวิชาชีพกฎหมายและนักบัญชีให้ความช่วยเหลือแก่ผู้ฟอกเงินมากขึ้นได้ในอนาคต ยิ่งไปกว่านั้นในคดีฟอกเงินมักจะมีพัฒนาการให้ซับซ้อนมากขึ้น มีจำนวนเงินเกี่ยวข้องกับมูลค่าสูงขึ้น ผู้ฟอกเงินยังต้องใช้ผู้ประกอบวิชาชีพกฎหมายและนักบัญชีให้การฟอกเงินแนบเนียนและใช้เทคนิคทางวิชาชีพกลบร่องรอยการฟอกเงินให้ซับซ้อนมากยิ่งขึ้น

#### 4.5.2 สรุปความเสี่ยงของทนายความและนักบัญชีที่อาจถูกใช้เป็นช่องทางในการฟอกเงิน

รายงานการประเมินการปฏิบัติตามมาตรฐานสากลของประเทศไทย ปี พ.ศ. 2560 พบว่ากฎหมายป้องกันและปราบปรามการฟอกเงินของประเทศไทย ยังไม่กำหนดให้ผู้ประกอบวิชาชีพกฎหมายและนักบัญชี

---

<sup>254</sup> คำพิพากษาหมายเลขแดงที่ พ. 62/2561 คดีเรื่องพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน ระหว่างพนักงานอัยการสำนักงานอัยการสูงสุด (ผู้ร้อง) กับบริษัท ทีเอช พร็อพเพอร์ตี้ จำกัด (ผู้คัดค้านที่ 1) และพลเอกวสันต์ สุริยมงคล (ผู้คัดค้านที่ 2) ศาลแพ่งลงวันที่ 21 เดือนมิถุนายน พ.ศ. 2561 และคำพิพากษาหมายเลขแดงที่ พ. 6103/2560 คดีเรื่องผิดสัญญา บังคับจำนอง ระหว่างบริษัท เวลเนส อินเวสเมนต์ จำกัด (Wellness Investments Inc.,) (โจทก์) และบริษัท ทีเอช พร็อพเพอร์ตี้ จำกัด (จำเลย) ศาลแพ่งลง วันที่ 27 เดือน ธันวาคม พ.ศ. 2560.

<sup>255</sup> คำสั่งคณะกรรมการธุรกรรม ที่ ย. 137/2560 เรื่อง อายัดทรัพย์สินที่เกี่ยวข้องกับการกระทำความผิดไว้ชั่วคราว สืบค้นจาก [https://www.amlo.go.th/amlo-intranet/images/CommandHold/CommandHold\\_2559/CommandHold\\_2560/137-2560.pdf](https://www.amlo.go.th/amlo-intranet/images/CommandHold/CommandHold_2559/CommandHold_2560/137-2560.pdf) เมื่อวันที่ 26 มิถุนายน 2563.

<sup>256</sup> คลังข้อมูลธุรกิจ กรมพัฒนาธุรกิจการค้า. ผลการสืบค้นข้อมูลหมวด 69100 กิจกรรมทางกฎหมาย. สืบค้นจาก <https://datawarehouse.dbd.go.th/business/overview/69100> เมื่อวันที่ 4 พฤษภาคม 2563

<sup>257</sup> คลังข้อมูลธุรกิจ กรมพัฒนาธุรกิจการค้า. ผลการสืบค้นข้อมูลหมวด 69200 การทำบัญชี การตรวจสอบบัญชี และการให้คำปรึกษาด้านภาษี. สืบค้นจาก <https://datawarehouse.dbd.go.th/business/overview/69200> เมื่อวันที่ 4 พฤษภาคม 2563



มีหน้าที่ตรวจสอบเพื่อทราบข้อเท็จจริงของลูกค้าและรายงานธุรกรรมที่มีเหตุอันควรสงสัย รวมถึงยังไม่มีหน่วยงานหรือระบบในการกำกับดูแลวิชาชีพดังกล่าวในมิติของการฟอกเงิน

ทั้งนี้ หากวิเคราะห์ค่านิยมของผู้ประกอบวิชาชีพกฎหมายและนักบัญชีของ FATF เทียบกับการให้บริการในไทยพบว่า ผู้ประกอบวิชาชีพกฎหมายที่ต้องพิจารณาคือ ทนายความและที่ปรึกษากฎหมายเท่านั้น เนื่องจากประเทศไทยไม่มีโนตารีแบบต่างประเทศ ซึ่งบริการที่ปรึกษากฎหมายที่น่าจะมีความเสี่ยงสูงที่จะให้ความช่วยเหลือแก่ผู้ฟอกเงิน ได้แก่ การให้บริการจัดตั้งและบริหารบริษัท การให้บริการร่างสัญญาหรือจัดเตรียมเอกสารทางกฎหมาย การให้บริการให้คำปรึกษาเกี่ยวกับกฎหมายต่าง ๆ

ขณะที่การให้บริการทางบัญชี ได้แก่ การสอบบัญชี การทำบัญชี การบัญชีบริการ การวางระบบด้านบัญชี การบัญชีภาษีอากร และการให้บริการเกี่ยวกับบัญชีด้านอื่น ๆ และบริการด้านบัญชีที่มีความเสี่ยงสูงที่จะให้ความช่วยเหลือแก่ผู้ฟอกเงิน ได้แก่ การสอบบัญชี และการทำบัญชี ทั้งนี้ บริการให้คำปรึกษาด้านบัญชีอื่น ๆ ก็อาจมีความเสี่ยงเช่นกัน เนื่องจากนอกจากผู้สอบบัญชีและผู้ทำบัญชีแล้วการให้บริการด้านอื่นยังไม่ต้องมีการจดทะเบียน ขออนุญาตหรืออยู่ภายใต้การกำกับดูแลของหน่วยงานใดเพื่อให้บริการ

แม้ว่าประเทศไทยมีหน่วยงานกำกับดูแลวิชาชีพของทั้งวิชาชีพกฎหมายและบัญชี แต่ทั้งสองหน่วยงานไม่ได้กำกับดูแลครอบคลุมครบทุกด้านของวิชาชีพ นอกจากนี้การกำกับดูแลของสภาวิชาชีพให้ความสำคัญกับมาตรฐานวิชาชีพและจรรยาบรรณเป็นสำคัญ โดยส่วนที่เกี่ยวข้องกับด้านการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงินยังมีน้อยมาก ในกรณีที่กำหนดให้สภาวิชาชีพมีหน้าที่ด้านการป้องกันการฟอกเงินด้วย จะต้องมีการเตรียมความพร้อมด้านองค์ความรู้เกี่ยวกับการฟอกเงินซึ่งเป็นเรื่องที่ต้องการความเชี่ยวชาญเฉพาะด้าน

แต่อย่างไรก็ดี การกำหนดให้ผู้ประกอบวิชาชีพกฎหมายและนักบัญชีปฏิบัติตามข้อแนะนำของ FATF เช่น ขั้นตอนการทำ KYC CDD และ UBO จะสร้างภาระและต้นทุนให้แก่ผู้ประกอบการโดยเฉพาะผู้ประกอบการขนาดเล็ก ประกอบกับประเทศไทยยังมีปัญหาด้านความโปร่งใสและการเข้าถึงข้อมูลเพื่อการตรวจสอบการฟอกเงินตามข้อแนะนำของ FATF ทำให้ในทางปฏิบัติแล้วอาจเป็นไปได้ยาก

#### 4.5.3 สรุปรูปแบบ วิธีการ และช่องทางการฟอกเงิน

ผู้ประกอบวิชาชีพกฎหมายหรือนักบัญชีมีบทบาทสำคัญ ในขบวนการฟอกเงินด้วยการช่วยเหลือจัดตั้งและบริหารจัดการนิติบุคคลให้แก่ผู้ฟอกเงินเพื่อใช้ประกอบ กิจกรรมบังหน้า ถือครองทรัพย์สินแทน และทำธุรกรรมต่าง ๆ เพื่อการฟอกเงิน ทั้งนี้เห็นได้จากตัวอย่างคดีที่ศึกษา ได้แก่ คดีบริษัท สบาย พร็อพเพอร์ตี้ จำกัด และคดีโครงการรับจำนำข้าว สามารถสรุปรูปแบบและวิธีการของผู้ประกอบวิชาชีพกฎหมายและนักบัญชี ตามขั้นตอนของการฟอกเงิน ได้ดังนี้

- ขั้นตอนการนำเงินเข้าสู่ระบบ (placement) มักใช้รูปแบบการตั้งบริษัทบังหน้าเพื่อรับเงินจากการกระทำความผิด โดยวิธีคือนักกฎหมายหรือนักบัญชีอำนวยความสะดวกให้แก่ผู้ฟอกเงิน

โดยเป็นผู้ดำเนินการตั้งบริษัทบริษัทและดำเนินการอื่น ๆ ที่เกี่ยวเนื่องกับบริษัท เช่น การซื้อขาย  
หุ้น การเพิ่มทุน เป็นต้น

- ขั้นตอนการ layering ใช้รูปแบบคือการใช้บริษัทบังหน้าดำเนินการใด ๆ เพื่อให้เกิดการใช้จ่ายเงิน  
เช่น การซื้อขายสินค้าหรืออสังหาริมทรัพย์ เป็นต้น เพื่อให้เกิดหนี้ทางกฎหมาย วิธีการคือ  
นักกฎหมายทำสัญญากู้ยืมเงินปลอม (สร้างหนี้เทียม) และจดทะเบียนจำนอง ระหว่าง  
บริษัทบังหน้าเพื่อให้เกะกะหนทางในการเคลื่อนย้ายเงินที่ผู้มีที่ไปที่ถูกกฎหมาย
- ขั้นตอนการ integration ใช้รูปแบบการชำระหนี้ตามสัญญาปลอม โดยผู้รับเงิน (รับชำระหนี้) คือ  
เจ้าของเงินที่แท้จริง วิธีการที่ใช้คือ นักกฎหมายดำเนินการฟ้องร้องบังคับคดีตามสัญญากู้ยืมเงิน  
ปลอมและฟ้องบังคับจำนอง รวมถึงนำยึดทรัพย์สินที่ใช้จำนองตามกระบวนการบังคับคดี
- อนึ่ง นักบัญชีอาจมีบทบาทในทั้งสามขั้นตอนข้างต้น โดยเป็นผู้ดำเนินการจัดทำบัญชีเพื่อใช้ยื่น  
ต่อกรมพัฒนาธุรกิจการค้าให้เสมือนว่าบริษัทบังหน้าดังกล่าวได้ประกอบการจริง

#### 4.5.4 การป้องกันและปราบปรามการฟอกเงินผ่านทนายความและนักบัญชีในต่างประเทศ

FATF แนะนำให้ประเทศสมาชิกควรมีมาตรการกำกับดูแลธุรกิจและผู้ประกอบวิชาชีพที่ไม่ใช่สถาบัน  
การเงิน (DNFBPs) ตามข้อแนะนำที่ 22 และ 23 ทั้งนี้ข้อแนะนำที่ 22 (d) ของ FATF กำหนดให้ทนายความ  
ผู้ทำคำรับรองและลายมือชื่อและเอกสาร ผู้ประกอบวิชาชีพกฎหมายอิสระอื่น ๆ และนักบัญชี เมื่อเตรียมการ  
หรือทำธุรกรรมให้แก่ลูกค้าในการดำเนินการซื้อและขายอสังหาริมทรัพย์ การจัดการเงิน หลักทรัพย์ และ  
ทรัพย์สินอื่นของลูกค้า การจัดการบัญชีธนาคาร บัญชีออมทรัพย์ หรือบัญชีหลักทรัพย์ การจัดระบบ  
ให้ความช่วยเหลือเพื่อการจัดตั้ง การดำเนินการ หรือบริหารจัดการของบริษัท การจัดตั้ง ดำเนินการ หรือ  
การจัดการนิติบุคคลหรือบุคคลที่มีการตกลงกันทางกฎหมาย และการซื้อขายหน่วยงานทางธุรกิจ ต้องมีหน้าที่  
ตรวจสอบเพื่อทราบข้อเท็จจริงเกี่ยวกับลูกค้า (Customer Due Diligence : CDD) ตามข้อแนะนำที่ 10  
ดำเนินการเก็บรักษาหลักฐานตามข้อแนะนำที่ 11 ตรวจสอบและดำเนินมาตรการกับบุคคลที่มีสถานภาพ  
ทางการเมืองและบุคคลที่เกี่ยวข้องตามข้อแนะนำที่ 12 ดำเนินมาตรการที่เกี่ยวข้องกับเทคโนโลยีใหม่  
ตามข้อแนะนำที่ 15 และดำเนินมาตรการที่เกี่ยวข้องกรณีมีการพึ่งบุคคลที่สามตามข้อแนะนำที่ 17

ขณะที่ข้อแนะนำที่ 23.1 (a) กำหนดให้ทนายความ ผู้ทำคำรับรองและลายมือชื่อและเอกสาร  
ผู้ประกอบวิชาชีพกฎหมายอิสระอื่น ๆ และนักบัญชี เมื่อทำธุรกรรมทางการเงินที่เกี่ยวกับการดำเนินการ  
ที่กล่าวข้างต้นในนามหรือให้แก่ลูกค้า ต้องมีหน้าที่รายงานธุรกรรมที่มีเหตุอันควรสงสัยตามข้อแนะนำที่ 20  
และต้องดำเนินการเกี่ยวกับมาตรการควบคุมภายในและสาขาต่างประเทศกับบริษัทในเครือตามข้อแนะนำ  
ที่ 18 นำมาตรการ CDD เชิงลึกกรณีที่มีการทำธุรกรรมกับบุคคลธรรมดา นิติบุคคล และสถาบันการเงิน  
จากประเทศที่มีความเสี่ยงสูงตามข้อแนะนำที่ 19 และต้องดำเนินการเกี่ยวกับการบอกรับและการเก็บรักษา

ความลับว่ากำลังมีการส่งรายงานเกี่ยวกับธุรกรรมที่มีเหตุอันควรสงสัยหรือข้อมูลที่เกี่ยวข้องให้แก่หน่วยข่าวกรองทางการเงินตามข้อแนะนำที่ 21

นอกจากนี้ FATF ยังมีข้อแนะนำให้ผู้ประกอบวิชาชีพที่ไม่ใช่สถาบันการเงิน (DNFBPs) ต้องอยู่ภายใต้มาตรการกำกับดูแลและมาตรการควบคุมดูแล ตามข้อแนะนำที่ 28 ด้วยเช่นกัน โดยระบบการกำกับดูแลให้พิจารณาจากพื้นฐานความเสี่ยงเป็นสำคัญ ซึ่งอาจทำโดย (ก) เจ้าหน้าที่ควบคุมตรวจสอบ (supervisor) หรือ (ข) องค์กรหรือหน่วยงานกำกับดูแลตนเอง (self-regulatory body) โดยองค์กรหรือหน่วยงานกำกับดูแลตนเองดังกล่าวสามารถดำเนินการให้มั่นใจได้ว่าสมาชิกของตนปฏิบัติตามพันธกรณีในการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงินและการต่อต้านการก่อการร้าย

อย่างไรก็ตาม การดำเนินมาตรการ KYC และ CDD เพื่อทราบข้อเท็จจริงเกี่ยวกับลูกค้า รวมถึงผู้รับประโยชน์ที่แท้จริง (UBO) การเก็บรักษาหลักฐาน และ STR เป็นสิ่งที่ประเทศไทยทำอยู่แล้ว แต่ยังไม่มีการกำหนดให้ผู้ประกอบวิชาชีพกฎหมายและนักบัญชีดำเนินมาตรการดังกล่าว ซึ่งอาจมีการพิจารณาปรับปรุงกฎหมายให้การดำเนินมาตรการดังกล่าวครอบคลุมถึงผู้ประกอบวิชาชีพกฎหมายและนักบัญชี นอกจากนี้ ในด้านการปราบปรามนั้น ประสิทธิภาพของการบังคับใช้กฎหมายเป็นสิ่งสำคัญไม่น้อยไปกว่าด้านการป้องกันการดำเนินคดีอย่างถึงที่สุดในทุกกรณีที่พบหลักฐานถือเป็นเรื่องสำคัญที่จะสร้างความเชื่อถือให้การปฏิบัติงานด้านการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงินของประเทศไทยได้เป็นอย่างดี

นอกจากนี้ คดีฟอกเงินมักเกี่ยวข้องกับการโอนหรือใช้ทรัพย์สินและเงินเป็นจำนวนมากซึ่งโดยทั่วไปแล้วน่าจะเป็นอำนาจในระดับบริหาร ด้วยเหตุนี้ FATF จึงมีข้อแนะนำให้แต่ละประเทศควรกำหนดให้กฎหมายสามารถเอาผิดไปถึงระดับบริหารขององค์กรได้ด้วย เพื่อให้เกิดความร่วมรับผิดชอบ (accountability) ในการทำธุรกรรมของธุรกิจได้ครบทั้งห่วงโซ่ของการดำเนินการ และจะทำให้ต้นทุนในการกระทำผิดสูงกว่าประโยชน์ที่จะได้รับจนทำให้ผู้ที่คิดจะฟอกเงินเกิดความกลัวหรือลังเลที่จะกระทำผิดได้

ขณะที่การศึกษาประสบการณ์ของต่างประเทศพบว่าสภาวิชาชีพกฎหมายและบัญชีมีบทบาทสูงมากในการกำกับดูแลวิชาชีพโดยเฉพาะของสหราชอาณาจักร สภาวิชาชีพมีอำนาจมากแต่ก็จะต้องมีหน้าที่และความรับผิดชอบตามที่กฎหมายกำหนดไว้สูงเช่นกัน ส่วนสภาวิชาชีพของประเทศนิวซีแลนด์แม้จะมีอำนาจในการกำกับดูแลด้านมาตรฐานวิชาชีพเท่านั้น แต่กฎหมายก็มีความชัดเจนในการกำหนดให้ PFIU มีหน้าที่ด้านการกำกับดูแลเพื่อป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน จึงอาจกล่าวได้ว่าแนวทางของประเทศนิวซีแลนด์อาจนำมาปรับใช้กับประเทศไทยได้

#### 4.6 ข้อเสนอแนะ

คณะผู้วิจัยมีข้อเสนอต่อสำนักงาน ป.ป.ง. โดยแบ่งพิจารณาได้เป็นข้อเสนอด้านกฎหมาย และข้อเสนอ ด้านนโยบาย ดังนี้

##### ด้านกฎหมาย

จากผลการศึกษา พบว่า ผู้ประกอบวิชาชีพกฎหมายโดยเฉพาะที่ปรึกษากฎหมายที่ให้บริการการจัดตั้ง และบริหารบริษัท และการให้บริการร่างสัญญาหรือจัดเตรียมเอกสารหลักฐานทางกฎหมาย น่าจะมีส่วน เกี่ยวข้องในขบวนการฟอกเงินอยู่ไม่น้อย ดังนั้นผู้ประกอบวิชาชีพในกลุ่มดังกล่าวจึงจัดเป็นกลุ่มเสี่ยงที่อาจจะ ถูกใช้เป็นช่องทางให้ความช่วยเหลือในการฟอกเงินได้

ทั้งนี้แนวทางการป้องกันปัญหาการฟอกเงินผ่านที่ปรึกษาในกลุ่มบริการเสี่ยงดังกล่าว อาจต้องคำนึงถึง 2 ประเด็นปัญหา คือ

- (1) ปัจจุบันการกำกับดูแลวิชาชีพกฎหมายของประเทศไทยตามพระราชบัญญัติทนายความ พ.ศ. 2528 จำกัดไว้เฉพาะ “ทนายความ”<sup>258</sup> ซึ่งหมายถึง ผู้ที่สภาทนายความได้รับ จดทะเบียนและออกใบอนุญาตให้เป็นทนายความ จึงไม่ครอบคลุมถึงอาชีพที่ปรึกษา กฎหมาย ทำให้ไม่มีการกำกับดูแลที่ปรึกษากฎหมายที่ให้บริการทั้ง 2 ประเภทนี้แต่อย่างใด
- (2) ผู้ประกอบวิชาชีพกฎหมาย ยังไม่ถูกกำหนดให้เป็นผู้ที่มีหน้าที่รายงานตามพระราชบัญญัติ ป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน พ.ศ. 2542 และที่แก้ไขเพิ่มเติม

ดังนั้น ภาครัฐควรพิจารณาให้มีการกำกับดูแล “ที่ปรึกษากฎหมาย” เนื่องจากเป็นวิชาชีพที่มีความเสี่ยงที่จะเกี่ยวข้องในขบวนการฟอกเงิน และเพื่อให้สอดคล้องกับการเสนอแก้ไขกฎหมายว่าด้วยการป้องกัน และปราบปรามการฟอกเงินและเพื่อให้เกิดการบังคับใช้กฎหมายดังกล่าวแก่อาชีพที่ปรึกษากฎหมาย อย่างมีประสิทธิภาพ อาจมีแนวทางเบื้องต้นดังนี้

1. กำหนดให้มีการกำกับดูแล “อาชีพที่ปรึกษากฎหมาย” โดยเฉพาะอย่างยิ่งที่ปรึกษากฎหมาย ที่ให้บริการการจัดตั้งและบริหารบริษัท และการให้บริการร่างสัญญาหรือจัดเตรียมเอกสารหลักฐานทาง กฎหมาย โดยมีแนวทางดำเนินการใน 2 วิธี คือ

- (1) พิจารณาแก้ไขพระราชบัญญัติทนายความ พ.ศ. 2528 เพื่อขยายขอบเขตการกำกับดูแล วิชาชีพกฎหมายจากเดิมที่กำกับดูแลเพียงทนายความ ให้รวมถึงการกำกับดูแลผู้ประกอบ อาชีพที่ปรึกษากฎหมายที่ให้บริการการจัดตั้งและบริหารบริษัท และการให้บริการร่างสัญญา หรือจัดเตรียมเอกสารหลักฐานทางกฎหมาย

---

<sup>258</sup> พระราชบัญญัติทนายความ พ.ศ. 2528 มาตรา ๔ ในพระราชบัญญัตินี้

“ทนายความ” หมายความว่า ผู้ที่สภาทนายความได้รับจดทะเบียนและออกใบอนุญาตให้เป็นทนายความ

(2) พิจารณารากกฎหมายขึ้นใหม่เพื่อกำหนดให้ผู้ประกอบอาชีพที่ปรึกษากฎหมายกำกับดูแลตนเอง โดยอาจจัดตั้งหน่วยงานที่ทำหน้าที่กำกับดูแลขึ้นมาใหม่ แบบเดียวกับหน่วยงานกำกับดูแลตนเองของกลุ่มวิชาชีพอื่น ๆ เช่น แพทยสภา เป็นต้น

2. พิจารณาแก้ไขพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน พ.ศ. 2542 กำหนดให้ “ผู้ประกอบอาชีพที่ปรึกษากฎหมาย” ที่มีการกำกับดูแลโดยสภาวิชาชีพตามแนวทางที่เสนอในข้อ 1 เป็นผู้มีหน้าที่รายงานตามพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน พ.ศ. 2542 และที่แก้ไขเพิ่มเติม

นอกจากนี้จากผลการศึกษาพบว่า นักบัญชีมีส่วนช่วยเหลือผู้ฟอกเงินโดยการช่วยทำงบดุลและงบการเงินการประกอบกิจการ ขณะที่ผู้ตรวจสอบบัญชีช่วยเหลือในการตรวจรับรองงบดุลและงบการเงิน รวมถึงจัดทำรายงานผู้สอบบัญชีให้แก่บริษัทที่ใช้ในการฟอกเงิน ดังนั้น อาจพิจารณากำหนดให้ผู้ประกอบวิชาชีพบัญชีเป็นผู้มีหน้าที่รายงานการทำธุรกรรมตามพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน พ.ศ. 2542 และที่แก้ไขเพิ่มเติม เช่นเดียวกับการกำหนดให้ที่ปรึกษากฎหมายเป็นผู้มีหน้าที่รายงานตามกฎหมาย

การจะกำหนดหน้าที่ให้ผู้ประกอบวิชาชีพกฎหมายและนักบัญชีมีหน้าที่ตามกฎหมายป้องกันและปราบปรามการฟอกเงินจะมีประสิทธิผลได้ ปัจจัยสำคัญที่ภาครัฐต้องส่งเสริมคือ การกำกับดูแลที่มีประสิทธิภาพและการเข้าถึงข้อมูลที่สมบูรณ์และเป็นปัจจุบัน ซึ่งจะมีส่วนสำคัญที่ช่วยเพิ่มประสิทธิภาพการปฏิบัติหน้าที่ของผู้ประกอบวิชาชีพกฎหมายและผู้ประกอบวิชาชีพบัญชี โดยเฉพาะเรื่องการประเมินความเสี่ยง การรายงานธุรกรรมที่มีเหตุอันควรสงสัย การตรวจสอบเพื่อทราบข้อเท็จจริงเกี่ยวกับลูกค้า

#### ด้านนโยบาย

- สภานายความและสภาวิชาชีพบัญชี ควรกำหนดให้การให้ความร่วมมือต่อการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงินเป็นหนึ่งในจริยธรรมวิชาชีพ และกำหนดโทษทางปกครองกรณีผู้ประกอบวิชาชีพภายใต้การดูแลของตนฝ่าฝืนไม่ปฏิบัติตามหน้าที่ตามกฎหมายว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน
- สำนักงาน ปปง. ในฐานะของหน่วยงานด้านการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงินทำหน้าที่เป็นผู้ประสานงานกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับฐานข้อมูลที่จำเป็นต่อการทำขั้นตอน KYC CDD และ UBO เช่น กรมพัฒนาธุรกิจการค้า กรมการปกครอง ธนาคารแห่งประเทศไทย สำนักงานคณะกรรมการกำกับหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์ เป็นต้น เพื่ออำนวยความสะดวกให้แก่ผู้ประกอบวิชาชีพสามารถเข้าถึงข้อมูลได้โดยไม่สร้างภาระต้นทุนให้แก่ผู้ประกอบการมากเกินไป

- สำนักงาน ปปง. ควรมุ่งเน้นในการสร้างความตระหนักเรื่องการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน โดยการให้ความรู้ไปสู่กลุ่มเป้าหมาย เช่น การจัดอบรมให้แก่สมาชิกสภาวิชาชีพ การเชิญวิทยากรที่มีความรู้ความเชี่ยวชาญมาให้ความรู้และอบรมเทคนิคในการสืบค้นข้อมูล หรือวิธีวิเคราะห์เพื่อทำ KYC CDD และ UBO
- แม้ว่าปัจจุบันสำนักงาน ปปง. จะมีฝ่ายวิเคราะห์ข่าวกรองและเจ้าหน้าที่วิเคราะห์ข้อมูลทางการเงิน หากแต่บุคลากรอาจยังไม่เพียงพอที่จะทำงาน “เชิงรุก” ได้อย่างมีประสิทธิภาพ ดังนั้น สำนักงาน ปปง. อาจพิจารณาเพิ่มกำลังคน และควรเน้นการสร้างบุคลากรด้านการสืบสวนทางการเงินในเชิงลึก ด้านการวิเคราะห์ข้อมูล STR เช่นการวิเคราะห์ทรัพย์สินที่เกินกว่าฐานะ เพื่อให้ข้อมูลที่ได้รับรายงานตามกฎหมายถูกนำมาใช้ประโยชน์สูงสุดต่อการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน

## บรรณานุกรม

### ภาษาไทย

- คลังข้อมูลธุรกิจ กรมพัฒนาธุรกิจการค้า. ผลการสืบค้นข้อมูลหมวด 69100 กิจกรรมทางกฎหมาย. สืบค้นจาก <https://datawarehouse.dbd.go.th/business/overview/69100> เมื่อวันที่ 4 พฤษภาคม 2563
- คำสั่งคณะกรรมการธุรกรรมที่ ย. 19/2560 ลงวันที่ 24 กุมภาพันธ์ 2560
- คำสั่งคณะกรรมการธุรกรรม ที่ ย. 137/2560 เรื่อง आयัดทรัพย์สินที่เกี่ยวกับการกระทำความผิดไว้ชั่วคราว สืบค้นจาก [https://www.amlo.go.th/amlo-intranet/images/CommandHold/CommandHold\\_2559/CommandHold\\_2560/137-2560.pdf](https://www.amlo.go.th/amlo-intranet/images/CommandHold/CommandHold_2559/CommandHold_2560/137-2560.pdf). เมื่อวันที่ 26 มิถุนายน 2563.
- คำสั่งคณะกรรมการธุรกรรม ที่ ย. 52/2562 เรื่อง ยึดและอายัดทรัพย์สินที่เกี่ยวกับการกระทำความผิดไว้ชั่วคราว สืบค้นจาก [https://www.amlo.go.th/amlo-intranet/images/CommandHo\\_2562/52-2562.pdf](https://www.amlo.go.th/amlo-intranet/images/CommandHo_2562/52-2562.pdf). เมื่อวันที่ 26 มิถุนายน 2563.
- คำสั่งเลขาธิการคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน ที่ ย. 81/2556 เรื่อง ยึดหรืออายัดทรัพย์สินที่เกี่ยวกับการกระทำความผิดไว้ชั่วคราว สืบค้นจาก [https://www.amlo.go.th/amlo-intranet/files/81\(1\).pdf](https://www.amlo.go.th/amlo-intranet/files/81(1).pdf). เมื่อวันที่ 26 มิถุนายน 2563”
- รายงานการประชุมคณะกรรมการธุรกรรมครั้งที่ 7/2560 และหนังสือสำเนาสำนักงานป้องกันและปราบปรามการฟอกเงินที่.
- หนังสือแจ้งคำสั่งอายัดที่ ปง. 00015.2/288.

### ภาษาอังกฤษ

- CCAB. (2018). Anti-money laundering guidance for the accountancy sector.
- CLC. (2019). CLC AML non-compliance case studies
- DSI รวบสมุนเครือข่ายแบนดีโตสฟอกเงินเป็นเจ้าของที่ดินราชพัสดุ ทีมข่าวอาชญากรรม MGR Online สืบค้นจาก <https://mgronline.com/crime/detail /9510000032867> เมื่อวันที่ 18 มี.ค. 2551
- Drucker, J. (2018, December 4). U.S. prosecutors bring their first charges over the Panama papers. สืบค้นจาก <https://www.nytimes.com/2018/12/04/business/panama-papers-indictment.html>. วันที่ 26 มิถุนายน 2563

FATF. Assessment Calendar. สืบค้นจาก [http://www.fatf-gafi.org/calendar/assessmentcalendar/?hf=10&b=0&r=%2Bf%2Ffatf\\_country\\_en%2Fnew+zealand&s=asc\(document\\_lastmodifieddate\)&table=1](http://www.fatf-gafi.org/calendar/assessmentcalendar/?hf=10&b=0&r=%2Bf%2Ffatf_country_en%2Fnew+zealand&s=asc(document_lastmodifieddate)&table=1) เมื่อวันที่ 2 พฤษภาคม 2563

FATF International Standards on Combating Money Laundering and the Financing of Terrorism & Proliferation, The FATF Recommendations, Updated June 2019 หน้า 8

Financial Crimes Enforcement Network. (2006). The Role of Domestic Shell Companies in Financial Crime and Money Laundering: Limited Liability Companies.

goAML: Financial Intelligence Unit online reporting tool. (n.d.). สืบค้นจาก <https://www.police.govt.nz/advice/businesses-and-organisations/fiu/goaml>. เมื่อวันที่ 2 มีนาคม 2563

Guideline: Accountants Complying with the Anti-Money Laundering and Countering Financing of Terrorism Act 2009

Legal Sector Affinity Group. (2018). Anti-money laundering guidance for the legal sector.

Ministry of Justice. August 2016. Improving New Zealand's ability to tackle money laundering and terrorist financing, Ministry of Justice Consultation Paper on Phase Two of the AML/CFT Act.

New Zealand Government. (2017). Guideline: Lawyer and Conveyancers Complying with the Anti-Money Laundering and Countering Financing of Terrorism Act 2009

OPBAS. (2019). Anti-Money Laundering Supervision by the Legal and Accountancy Professional Body Supervisors: Themes from the 2018 OPBAS anti-money laundering supervisory assessments. (pp. 10 – 11).

Parliamentary counsel office, New Zealand Legislation. (2020, August 7). Anti-Money Laundering and Countering Financing of Terrorism Act 2009. สืบค้นจาก <http://www.legislation.govt.nz/act/public/2009/0035/latest/DLM2140720.html> เมื่อวันที่ 2 พฤษภาคม 2563

Public practice is the term used to describe accountancy firms that are operated by individuals in sole proprietorship or groups of individuals in partnership. สืบค้นจาก [https://www.mia.org.my/v2/membership/public\\_practice/public\\_practice.aspx](https://www.mia.org.my/v2/membership/public_practice/public_practice.aspx) เมื่อวันที่ 2 มีนาคม 2563



- Sabbagh, D. (2018, May 21). Russian activity in City of London faces further scrutiny by MPs. สืบค้นจาก <https://www.theguardian.com/politics/2018/may/21/russian-activity-city-of-london-faces-further-scrutiny-mps>. วันที่ 26 มิถุนายน 2563
- Schneider, S. (2004), Money laundering in Canada: An analysis of RCMP cases, Nathan Centre for the Study of Organized Crime and Corruption. Toronto. หน้า 39.
- The Money Laundering, Terrorist Financing and Transfer of Funds (Information on the Payer) Regulation 2017, Schedule 1 หน้า 96. สืบค้นจาก [http://www.legislation.gov.uk/uksi/2017/692/pdfs/uksi\\_20170692\\_en.pdf](http://www.legislation.gov.uk/uksi/2017/692/pdfs/uksi_20170692_en.pdf). เมื่อวันที่ 10 สิงหาคม 2563
- The Role of Domestic Shell Companies in Financial Crime and Money Laundering: Limited Liability Companies, Financial Crimes Enforcement Network, November 2006. สืบค้นจาก [https://www.FinCEN.gov/sites/default/files/shared/LLCAssessment\\_FINAL.pdf](https://www.FinCEN.gov/sites/default/files/shared/LLCAssessment_FINAL.pdf). เมื่อวันที่ 26 มิถุนายน 2563.
- UK Accounting Standards. (n.d.). สืบค้นจาก <https://www.frc.org.uk/accountants/accounting-and-reporting-policy/uk-accounting-standards> เมื่อวันที่ 2 มีนาคม 2563
- U.S. Securities and Exchange Commission, Litigation Release No. 16720/ September 21, 2000. สืบค้นจาก <http://www.sec.gov/litigation/litreleases/lr16720.htm>. เมื่อวันที่ 26 มิถุนายน 2563.

### กฎหมายที่เกี่ยวข้อง

- กฎกระทรวงกำหนดธุรกรรมที่สถาบันการเงินและผู้ประกอบอาชีพตามมาตรา 16 ต้องจัดให้ลูกค้าแสดงตน พ.ศ. 2563
- กฎกระทรวงกำหนดจำนวนเงินในการทำธุรกรรมที่ใช้เงินสดซึ่งประกอบอาชีพตามมาตรา 16 ต้องรายงานต่อสำนักงานป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน พ.ศ. 2542.
- กฎกระทรวงกำหนดจำนวนเงินในการทำธุรกรรมที่ใช้เงินสดซึ่งผู้ประกอบอาชีพตามมาตรา 16 ต้องรายงานต่อสำนักงานป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน พ.ศ. 2554
- คำพิพากษาหมายเลขแดงที่ พ. 26/2555 คดีขอให้ศาลสั่งให้ทรัพย์ที่เกี่ยวข้องกับการกระทำความผิดตกเป็นของแผ่นดิน ระหว่างพนักงานอัยการ สำนักงานอัยการพิเศษฝ่ายคดีพิเศษ 3 (ผู้ร้อง) และนางสาวสิริพร หรืออิตติยาภรณ์ ชาวรัตน์นา (ผู้คัดค้าน 1) และผู้คัดค้านอื่นรวม 15 คน ศาลแพ่งลงวันที่ 26 เดือนพฤศจิกายน พ.ศ. 2555.

คำพิพากษาหมายเลขแดงที่ พ. 6103/2560 คดีเรื่องผิดสัญญา บังคับจำนอง ระหว่างบริษัท เวลเนส อินเวส  
เมนท์ จำกัด (Wellness Investments Inc.) (โจทก์) และบริษัท ทีเอช พร็อพเพอร์ตี้ จำกัด (จำเลย)  
ศาลแพ่งลง วันที่ 27 เดือน ธันวาคม พ.ศ. 2560.

คำพิพากษาหมายเลขแดงที่ พ. 62/2561 คดีเรื่องพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน ระหว่าง  
พนักงานอัยการสำนักงานอัยการสูงสุด (ผู้ร้อง) กับบริษัท ทีเอช พร็อพเพอร์ตี้ จำกัด (ผู้คัดค้านที่ 1)  
และพลเอกวสันต์ สิริยวมงคล (ผู้คัดค้านที่ 2) ศาลแพ่งลงวันที่ 21 เดือน มิถุนายน พ.ศ. 2561.

ประกาศนายทะเบียนสภาพนายความ ฉบับที่ 2/2546 เรื่อง ระเบียบว่าด้วยการขึ้นทะเบียนสำนักงาน  
ทนายความ พ.ศ. 2546.

ประกาศสภาวิชาชีพบัญชี ในพระบรมราชูปถัมภ์ ที่ 9/2554.

พระราชบัญญัติการบัญชี พ.ศ. 2543 มาตรา 8 และ มาตรา 39.

พระราชบัญญัติทนายความ พ.ศ. 2528 มาตรา 33 และ มาตรา 52.

พระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน พ.ศ. 2542 และที่แก้ไขเพิ่มเติม มาตรา 3 วรรคสี่ มาตรา  
5 มาตรา 7 มาตรา 16 มาตรา 20 และ มาตรา 20/1.

พระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน พ.ศ. 2542 แก้ไขเพิ่มเติม

พระราชบัญญัติวิชาชีพบัญชี พ.ศ. 2547 มาตรา 44 และ มาตรา 38.

พระราชบัญญัติหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์ พ.ศ. 2535 มาตรา 61.

มติคณะรัฐมนตรี เรื่องร่างพระราชบัญญัติระบบการชำระเงิน พ.ศ. ... มีมติวันที่ 1 สิงหาคม พ.ศ. 2558 ข้อ 2.  
สืบค้นจาก [http://www.cabinet.soc.go.th/soc/Program2-3.jsp?top\\_serl=99317004](http://www.cabinet.soc.go.th/soc/Program2-3.jsp?top_serl=99317004). เมื่อ  
วันที่ 2 สิงหาคม 2563.

มาตรฐานการควบคุมคุณภาพ ฉบับที่ 1 การควบคุมคุณภาพสำหรับสำนักงานที่ให้บริการตรวจสอบและ  
การสอบทานงบการเงิน และงานให้ความเชื่อมั่นอื่นตลอดจนบริการเกี่ยวเนื่อง ข้อ 12 ข้อ 26 ข้อ 27  
และ ข้อ 28.

Anti-Money Laundering and Countering Financing of Terrorism Act 2009 (New Zealand)  
section 5(1) para 1, section 5(1) para 26, section 31.

FATF Recommendations, Recommendation 22, Recommendation 23, Recommendation 28,  
Recommendation 35.

Lawyers and Conveyances Act 2006 (New Zealand)

Money Laundering, Terrorist Financing and Transfer of Funds Regulations 2017 (United Kingdom) Regulation 8, Chapter 2, Schedule 1.

Real Estate Agents Act 2008 (New Zealand) Section 4(1) para 26, Section 4(1) para 20.

The Proceeds of Crime Act 2002 (United Kingdom) section 327(1), section 329(1).



## บทที่ 5

### การฟอกเงินผ่านบริษัทนำเที่ยว

รายงานการศึกษาการฟอกเงินผ่านผู้ให้บริการโอนเงินและการแลกเปลี่ยนเงินตรา<sup>259</sup> ซึ่งจัดทำโดย FATF ชี้ให้เห็นว่าธุรกิจนำเที่ยว (travel agency) เป็นธุรกิจสาขาหนึ่งที่มีความเกี่ยวข้องสูงมากกับการโอนเงิน และการแลกเปลี่ยนเงินตรา โดยสำหรับบางประเทศ เช่น สหรัฐอเมริกาจัดให้บริษัทนำเที่ยวเป็นประเภทหนึ่งของ “สถาบันการเงิน” ที่ต้องมีการรายงานธุรกรรม ซึ่งการที่ประเทศใดจะจัดให้บริษัทนำเที่ยวอยู่ในขอบข่ายของ “สถาบันการเงิน” หรือไม่ขึ้นอยู่กับลักษณะการประกอบธุรกิจท่องเที่ยวในประเทศนั้น ๆ

สำหรับประเทศไทย สำนักงาน ป.ป.ช. มีประกาศสำนักงานป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน เรื่อง แนวทางการกำหนดปัจจัยเพื่อพิจารณาความเสี่ยงของลูกค้ายกี่ยวกับอาชีพ กำหนดให้สถาบันการเงิน และธุรกิจที่ไม่ใช่สถาบันการเงินตามมาตรา 16 แห่งพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน พ.ศ. 2542 และที่แก้ไขเพิ่มเติม พิจารณาให้ผู้ประกอบอาชีพธุรกิจคาสิโนและธุรกิจนำเที่ยวและธุรกิจทัวร์เป็นผู้มีความเสี่ยงต่อการฟอกเงิน<sup>260</sup> ผลของประกาศนี้นำไปสู่การตรวจสอบเพื่อทราบข้อเท็จจริงเกี่ยวกับลูกค้ายกี่ยวกับอาชีพที่เข้มเข้ขึ้น

<sup>259</sup> FATF Report: Money laundering through money remittance and currency exchange providers, 2010. หน้า 12.

<sup>260</sup> ประกาศสำนักงานป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน เรื่อง แนวทางการกำหนดปัจจัยเพื่อพิจารณาความเสี่ยงของลูกค้ายกี่ยวกับอาชีพ (ภายใต้กฎกระทรวงการตรวจสอบเพื่อทราบข้อเท็จจริงเกี่ยวกับลูกค้าย พ.ศ. 2556)

ข้อ 3 สถาบันการเงินและผู้ประกอบอาชีพตามมาตรา 16 (1) และ (9) ต้องตรวจสอบข้อมูลเกี่ยวกับลูกค้ายกี่ยวกับอาชีพแต่ละรายมีปัจจัยความเสี่ยงในระดับสูงตามข้อ 14 ของกฎกระทรวงการตรวจสอบเพื่อทราบข้อเท็จจริงเกี่ยวกับลูกค้าย พ.ศ. 2556 หรือไม่ โดยต้องทราบข้อมูลเกี่ยวกับอาชีพอันเป็นแหล่งที่มาของเงินหรือรายได้ของลูกค้าย ในกรณีที่สถาบันการเงินและผู้ประกอบอาชีพตามมาตรา 16 (1) และ (9) พบว่า ลูกค้ายประกอบอาชีพ ดังต่อไปนี้ อาจพิจารณาได้ว่าลูกค้ายดังกล่าวมีปัจจัยความเสี่ยงระดับสูงอันเนื่องมาจากการประกอบอาชีพ

- (1) อาชีพค้าอัญมณี เพชรพลอย ทองคำ หรือเครื่องประดับที่ประดับด้วยอัญมณี เพชรพลอยหรือทองคำ
- (2) อาชีพค้าของเก่าตามกฎหมายว่าด้วยการควบคุมการขายทอดตลาดและค้าของเก่า
- (3) อาชีพรับแลกเปลี่ยนเงินตราทั้งนิติบุคคลและบุคคลธรรมดา
- (4) อาชีพที่ให้บริการโอนและรับโอนมูลค่าเงินทั้งภายในประเทศและข้ามประเทศซึ่งไม่ใช่สถาบันการเงิน
- (5) อาชีพประกอบธุรกิจคาสิโนหรือบ่อนการพนัน
- (6) อาชีพประกอบธุรกิจสถานบริการตามกฎหมายว่าด้วยสถานบริการ
- (7) อาชีพค้าอาวุธยุทโธปกรณ์
- (8) อาชีพบริษัทหรือหน่วยงานจัดหางาน ซึ่งเกี่ยวข้องกับการรับคนเข้ามาทำงานจากต่างประเทศหรือส่งคนไปทำงานในต่างประเทศ
- (9) อาชีพธุรกิจนำเที่ยว บริษัททัวร์

ประกาศสำนักงานป้องกันและปราบปรามการฟอกเงินเรื่อง แนวทางการกำหนดปัจจัยเพื่อพิจารณาความเสี่ยงของลูกค้ายกี่ยวกับอาชีพ (ภายใต้กฎกระทรวงการตรวจสอบเพื่อทราบข้อเท็จจริงเกี่ยวกับลูกค้ายสำหรับผู้ประกอบอาชีพตามมาตรา 16 วรรคหนึ่ง (2) (3) (4) (5) (6) (7) (8) และ (10) พ.ศ. 2559)

ข้อ 3 ผู้ประกอบอาชีพตามมาตรา 16 วรรคหนึ่ง (2) (3) (4) (5) (6) (7) (8) และ (10) ต้องตรวจสอบข้อมูลเกี่ยวกับลูกค้ายกี่ยวกับอาชีพแต่ละรายมีปัจจัยความเสี่ยงในระดับสูงตามข้อ 13 ของกฎกระทรวงการตรวจสอบเพื่อทราบข้อเท็จจริงเกี่ยวกับลูกค้าย...(ต่อหน้าถัดไป)

การศึกษาในบทนี้จะแบ่งออกเป็น 6 ส่วน **ส่วนแรก** จะเป็นการวิเคราะห์สถานการณ์และแนวโน้มการพอกเงินผ่านบริษัทนำเที่ยว **ส่วนที่สอง** เป็นการนำเสนอผลการวิเคราะห์ความเสี่ยงของการพอกเงินผ่านบริษัทนำเที่ยว **ส่วนที่สาม** เป็นการวิเคราะห์รูปแบบ วิธีการ และช่องทางการพอกเงินผ่านบริษัทนำเที่ยว และการใช้บริษัทนำเที่ยวบังหน้าเพื่อการกระทำความผิดโดยเป็นการวิเคราะห์จากคดีที่เกิดขึ้นทั้งในประเทศและต่างประเทศ **ส่วนที่สี่** เป็นการศึกษาการกำกับดูแลบริษัททัวร์เพื่อป้องกันและปราบปรามมิให้ถูกใช้เป็นเครื่องมือในการพอกเงินในต่างประเทศ และการศึกษาสองส่วนสุดท้าย เป็นสรุปผลการศึกษาทั้งหมด และข้อเสนอแนะเพื่อปรับปรุงแก้ไขกฎหมายหรือมาตรการเพื่อการป้องกันและปราบปรามการพอกเงินผ่านธุรกิจทัวร์และธุรกิจนำเที่ยว

## 5.1 สถานการณ์และแนวโน้มการพอกเงินผ่านบริษัทนำเที่ยว

ธุรกิจนำเที่ยวในประเทศไทยแบ่งตามลักษณะการประกอบธุรกิจได้เป็น 3 ประเภท<sup>261</sup> คือ 1) travel agent หรือตัวแทนการนำเที่ยวซึ่งอาจเป็นบุคคลหรือบริษัทที่ดำเนินการด้านการจัดการนำเที่ยวแบบเบ็ดเสร็จ ไม่ว่าจะเป็นการขนส่ง ที่พัก อาหาร การรับนักท่องเที่ยวทั้งขาไปและขากลับ 2) tour operator หรือบริษัททัวร์ที่ดำเนินการเกี่ยวกับการตลาด การจัดการเดินทางไปพักผ่อนแบบกลุ่ม (inclusive tour) โดยเก็บเงินล่วงหน้าแล้วส่งต่อให้บริษัทนำเที่ยว (travel agent) และ 3) wholesaler เป็นบริษัทที่ลงทุนซื้อตั๋วพาหนะการเดินทางโดยมากมักจะเป็นสายการบินหรือโรงแรมที่พักต่างๆ โดยซื้อเหมาเป็นจำนวนมากเพื่อให้ได้ราคาถูก แล้วจัดสรรโควต้าตั๋วเครื่องบินหรือที่พักให้บริษัทนำเที่ยว (travel agent) ต่าง ๆ นำไปจำหน่ายในราคาขายปลีกสำหรับนักท่องเที่ยวหรือผู้เดินทางรายย่อยต่อไป

จากข้อมูลการแบ่งลักษณะธุรกิจข้างต้นจะเห็นได้ว่าธุรกิจตัวแทนการนำเที่ยว (travel agency) เป็นธุรกิจในสาขาบริการที่เกี่ยวข้องกับธุรกิจอื่น ๆ เป็นจำนวนมากในห่วงโซ่อุปทานสาขาท่องเที่ยว

---

(ต่อจากหน้าที่แล้ว)... สำหรับผู้ประกอบการอาชีพตามมาตรา 16 วรรคหนึ่ง (2) (3) (4) (5) (6) (7) (8) และ (10) พ.ศ. 2559 หรือไม่ โดยต้องทราบข้อมูลเกี่ยวกับอาชีพ อันเป็นแหล่งที่มาของเงินหรือรายได้ของลูกค้า ในกรณีที่ผู้ประกอบการอาชีพตามมาตรา 16 วรรคหนึ่ง (2) (3) (4) (5) (6) (7) (8) และ (10) พบว่าลูกค้าประกอบอาชีพ ดังต่อไปนี้อาจพิจารณาได้ว่าลูกค้าดังกล่าวมีปัจจัยความเสี่ยงระดับสูงอันเนื่องมาจากการประกอบอาชีพ

- (1) อาชีพค้าอัญมณี เพชรพลอย ทองคำ หรือเครื่องประดับที่ประดับด้วยอัญมณี เพชรพลอยหรือทองคำ
- (2) อาชีพค้าของเก่าตามกฎหมายว่าด้วยการควบคุมการขายทอดตลาดและค้าของเก่า
- (3) อาชีพรับแลกเปลี่ยนเงินตราทั้งนิติบุคคลและบุคคลธรรมดา
- (4) อาชีพที่ให้บริการโอนและรับโอนมูลค่าเงินทั้งภายในประเทศและข้ามประเทศซึ่งไม่ใช่สถาบันการเงิน
- (5) อาชีพประกอบธุรกิจคาสิโนหรือบ่อนการพนัน
- (6) อาชีพประกอบธุรกิจสถานบริการตามกฎหมายว่าด้วยสถานบริการ
- (7) อาชีพค้าอาวุธยุทโธปกรณ์
- (8) อาชีพบริษัทหรือนายหน้าจัดหางาน ซึ่งเกี่ยวข้องกับการรับคนเข้ามาทำงานจากต่างประเทศหรือส่งคนไปทำงานในต่างประเทศ
- (9) อาชีพธุรกิจนำเที่ยว บริษัททัวร์

<sup>261</sup> Praveetelearning.com. (2018). แบบเรียนออนไลน์ต่อทอม : บทที่ 2 ลักษณะของอุตสาหกรรมและธุรกิจท่องเที่ยว. สืบค้นจาก [http://www.praveetelearning.com/elearning\\_content.php?subject\\_id=2&chapter\\_id=3&page=3](http://www.praveetelearning.com/elearning_content.php?subject_id=2&chapter_id=3&page=3) เมื่อวันที่ 28 มิถุนายน 2563

โดยบริษัทนำเที่ยวจะทำหน้าที่อำนวยความสะดวกให้แก่ลูกค้าและเป็นตัวกลางเชื่อมโยงลูกค้ากับผู้ให้บริการอื่น ๆ (หรือเรียกโดยรวมว่าซัพพลายเออร์) เช่น ที่พักหรือโรงแรม บริการเดินทาง (บก เรือ อากาศ) ร้านอาหาร สถานบันเทิงต่าง ๆ (เช่น คาสีโน) รวมถึงบริการไกด์หรือผู้นำเที่ยว เป็นต้น โดยทั่วไปแล้วในการติดต่อเพื่อจองบริการกับซัพพลายเออร์แต่ละราย ธุรกิจนำเที่ยวจะชำระเงินโดยแบ่งเป็น 2 ครั้งคือ ครั้งแรกต้องวางเงินมัดจำเป็นเงินสดก่อนลูกค้าเดินทางและเมื่อกิจกรรมของลูกค้าเสร็จสิ้นแล้วจึงโอนเงินส่วนที่เหลือ ดังนั้นธุรกิจนำเที่ยวจึงมีความเกี่ยวข้องกับการเคลื่อนย้ายเงินสูงมาก

ทั้งนี้ จากการรวบรวมสถานการณ์และแนวโน้มการฟอกเงินผ่านธุรกิจนำเที่ยวในต่างประเทศพบว่าการฟอกเงินมักจะดำเนินการผ่านตัวแทนการนำเที่ยว (travel agencies)<sup>262</sup> เป็นส่วนใหญ่ โดยตัวแทนการนำเที่ยวในต่างประเทศจะนำเงินที่ได้มาจากการกระทำผิดไปเข้ากระจายเข้าบัญชีต่าง ๆ เพื่อทำการโอนเงิน หรือมีการโอนเงินสดข้ามประเทศ รวมทั้งมีการพาคนไปเล่นการพนันบังหน้าเพื่อการฟอกเงิน รวมถึงการสร้างหลักฐานเท็จในการสั่งซื้อสินค้าและบริการต่าง ๆ ตัวอย่างเช่น

1. คดีการจับกุมนาย Isaac Kattan ในสหรัฐอเมริกา ซึ่งนาย Isaac Kattan เป็นนักธุรกิจและเปิดบริษัทเป็นตัวแทนการนำเที่ยวและรับแลกเปลี่ยนอัตราเงินต่างประเทศบังหน้า<sup>263</sup> เพื่อฟอกเงินประมาณ 500 ล้านดอลลาร์สหรัฐฯ ต่อปีจากการค้ายาเสพติด โดยนำเงินสดที่ได้ทั้งหมดไปฝากธนาคาร The Great American Bank of Dade County พร้อมทั้งติดสินบนเจ้าหน้าที่ธนาคารไม่ให้ทำรายงานธุรกรรมต้องสงสัย (Currency Transaction Reports : CTRs) ก่อนทำการโอนเงินไปยังซัพพลายเออร์ในโคลัมเบีย<sup>264</sup> นอกจากนี้ นาย Isaac Kattan ยังใช้บริษัทบังหน้า Botero front companies ซึ่งเป็นบริษัทต่างชาติ ทำการฟอกเงิน 100 ดอลลาร์สหรัฐฯ ต่อปีให้ไปลงทุนเกี่ยวกับบอสังหาริมทรัพย์ในรัฐฟลอริดา

2. ปี พ.ศ. 2550 คดีการจับกุมเครือข่ายค้ายาเสพติดในสหราชอาณาจักร 11 คน โดยในจำนวน 2 รายเป็นเจ้าของบริษัทนำเที่ยว Watan Travel โดยมีสำนักงานหลายแห่งในเมืองแบรดฟอร์ด และเมืองเบอร์มิงแฮม และบริษัท Ramzan Travel ซึ่งตั้งอยู่ที่แฮลิแฟกซ์<sup>265</sup> ทั้งนี้จากคดีดังกล่าวพบว่ามี การโอนเงินสดกว่าวันละ 1 ล้านปอนด์โดยใช้เรือขนเงินสดเข้ามายังเกาะประเทศอังกฤษ เพื่อนำเงินสดกระจายฝากเข้าบัญชีส่วนตัวและบัญชีบริษัทของธนาคารสาขาต่าง ๆ และแปลงเป็นสกุลเงินต่างประเทศ

---

<sup>262</sup> Anissa Barton. (March 18, 2018). Chapter 2 The Changing Typologies and Emerging Trends of Money Laundering Practices. สืบค้นจาก <https://sil0.tips/download/chapter-2-the-changing-typologies-and-emerging-trends-of-money-laundering-practi>. เมื่อวันที่ 29 มิถุนายน 2563

<sup>263</sup> Griffin, Nicholas. (2020). *The Year of Dangerous Days: Riots, Refugees, and Cocaine in Miami 1980*, หน้า 108.

<sup>264</sup> Byrne, John J. et al. (2017). *Study Guide for the Certification Examination Fifth Edition*. หน้า 40. สืบค้นจาก [https://www.academia.edu/13749239/Study\\_Guide\\_for\\_the\\_Certification\\_Examination\\_Fifth\\_Edition?auto=download](https://www.academia.edu/13749239/Study_Guide_for_the_Certification_Examination_Fifth_Edition?auto=download),. เมื่อวันที่ 29 มิถุนายน 2563

<sup>265</sup> Ranson, Kelly. (April 2007). Travel agents in £500m money laundering scam. สืบค้นจาก <https://www.travelweekly.co.uk/articles/24143/travel-agents-in-500m-money-laundering-scam-19-apr-2007> เมื่อวันที่ 29 มิถุนายน 2563

รวมมูลค่าทั้งหมดมากกว่า 333 ล้านปอนด์ จากนั้นจึงทำการโอนเงินไปยังบัญชีในสหรัฐอเมริกา สหรัฐอาหรับเอมิเรตส์ และทั่วยุโรป

3. คดีการจับกุมเครือข่ายการค้ายาเสพติดและฟอกเงินข้ามชาติโดยอาศัยบริษัทนำเที่ยวช่วยจัดการตัวเครื่องบิน และสร้างหลักฐานอันเป็นเท็จเกี่ยวกับการซื้อขายทองคำ เพื่อนำเข้าทองคำจากยุโรปไปยังประเทศอินเดียและสหรัฐอาหรับเอมิเรตส์<sup>266</sup> ทั้งนี้ตำรวจประเทศฝรั่งเศสได้ดำเนินการจับกุมอาชญากรชาวอินเดียที่กระทำความผิดฐานค้ายาเสพติด โดยอาชญากรนำเงินสดที่ได้จากการค้ายาเสพติดขนออกนอกประเทศฝรั่งเศสผ่านรถยนต์ไปยังประเทศเบลเยียมเพื่อนำไปซื้อทองคำและอัญมณี ก่อนจะให้บริษัทนำเที่ยวในประเทศอินเดียจัดการซื้อตัวเครื่องบินและสร้างหลักฐานการซื้อขายทองคำอันเป็นเท็จ ก่อนเดินทางเข้าไปยังประเทศปลายทางโดยอาชญากรมีการดำเนินการขนย้ายทองคำและอัญมณีไปประเทศอินเดียและสหรัฐอาหรับเอมิเรตส์มากถึง 200 ครั้ง ตั้งแต่ปี พ.ศ. 2551 – 2557

4. คดีการจับกุมมิสเตอร์ไชน่าทาวน เมื่อวันที่ 7 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2563 ที่ผ่านมาสักข่าสืบสวน The Age ของประเทศออสเตรเลีย นำเสนอข่าวการจับกุมและส่งตัวนายทอม (Tom Zhou)<sup>267</sup> หรือมิสเตอร์ไชน่าทาวนกลับไปยังสาธารณรัฐประชาชนจีน โดยนายทอมมีส่วนร่วมกับการแก๊งค์จีนที่มีพฤติกรรมฟอกเงินจากการค้ำมนุษย์และลักลอบขนยาเสพติดทั้งในประเทศออสเตรเลียและในแถบเอเชีย นอกจากนี้นายทอมยังร่วมงานกับกลุ่มบริษัทรับจัดทัวร์พานักพนันระดับสูงของสาธารณรัฐประชาชนจีนมาเสี่ยงโชคที่ประเทศออสเตรเลีย และอาศัยคาสิโนเป็นอีกหนึ่งแหล่งในการฟอกเงิน

ขณะที่สถานการณ์และแนวโน้มการฟอกเงินผ่านธุรกิจนำเที่ยวในประเทศไทยอาจจะไม่เกี่ยวข้องกับการโอนเงิน การโอนเงินสดข้ามแดน หรือโปกกีวน หรือฮาวาลา (hawala) โดยตรงเช่นกรณีที่เกิดขึ้นในต่างประเทศ คดีการโอนเงินข้ามประเทศพบเพียงการจับกุมตัวบุคคลเท่านั้นที่ดำเนินการขนย้ายเงินสดข้ามแดน ดังจะเห็นได้จากการที่สำนักงาน ป.ป.ง. กรมสอบสวนคดีพิเศษ และกรมศุลกากรมีการตรวจจับและดำเนินคดีการลักลอบขนเงินสดข้ามแดนอย่างต่อเนื่อง เช่น

---

<sup>266</sup> Financial Action Task Force (FATF). (July 2015). FATF Report : Money laundering / terrorist financing risks and vulnerabilities associated with gold. หน้า 6. สืบค้นจาก <https://www.fatf-gafi.org/media/fatf/documents/reports/ML-TF-risks-vulnerabilities-associated-with-gold.pdf>, เมื่อวันที่ 29 มิถุนายน 2563

<sup>267</sup> McKenzie, Nick. (February 7, 2020). Crown casino's 'Mr. Chinatown' arrested and deported to China. สืบค้นจาก <https://www.theage.com.au/business/companies/crown-casino-s-mr-chinatown-arrested-and-deported-to-china-20200207-p53ysq.html> เมื่อวันที่ 29 มิถุนายน 2563



## 1) การลักลอบขนเงินสดข้ามแดนเข้ามายังประเทศไทย

- คณะกรรมการธุรกรรมมีมติให้ยึดทรัพย์สินขบวนการลักลอบขนเงินข้ามแดน จำนวน 3 ราย ได้แก่ นายมาซาโตะ คิคุชิ นายลอบซัง โชดา และนาย MR. MSAFIRI JUSTIN โดยอายัดทรัพย์สินมูลค่า 9,500,000 บาท<sup>268</sup>
- คำสั่งคณะกรรมการธุรกรรมที่ ย.134/2561 ยึดเงินนายโนโบรุ ฟุจิเอตะ (MR. NOBORU FUFIEDA) จำนวน 18,500,000 เยน เนื่องจากลักลอบนำเงินเข้ามาในประเทศไทยผิดกฎหมายสืบเนื่องมาจาก เมื่อวันที่ 13 พ.ค. พ.ศ. 2560 เจ้าหน้าที่ศุลกากรประจำสนามบินสุวรรณภูมิได้ตรวจค้นกระเป๋าสัมภาระของ นายโนโบรุ ฟุจิเอตะ อายุ 57 ปี สัญชาติญี่ปุ่นซึ่งเป็นผู้โดยสารสายการบินเจแปน แอร์ไลน์ เดินทางจากกรุงโตเกียว ปลายทางประเทศไทย เจ้าหน้าที่ได้สืบสวนพบว่า นายโนโบรุ ฟุจิเอตะ มีส่วนในการขนเงินข้ามแดนโดยมิได้สำแดงต่อเจ้าหน้าที่ศุลกากรในขณะนำเข้ามาในประเทศไทย พบธนบัตรต่างประเทศสกุลเยน ฉบับละ 10,000 เยน จำนวน 1,850 ฉบับ รวมเป็นเงิน 18,500,000 เยน คณะกรรมการธุรกรรม ปปง. จึงมีคำสั่งยึดเงินนายโนโบรุ จำนวน 18,500,000 เยน หรือคิดเป็นเงินไทยประมาณ 5,521,003 บาท ไว้เป็นการชั่วคราว 90 วันนับจากวันที่พนักงานได้รับมอบทรัพย์สิน<sup>269</sup>
- คณะกรรมการธุรกรรมมีคำสั่งที่ ย.136/2561 ลงวันที่ 21 ส.ค.2561 ยึดเงินสดนายธนากร กับพวก จำนวน 1,500,000 หยวน คิดเป็นเงินไทย 7,665,750 บาท โดยเจ้าหน้าที่ด่านศุลกากรเชียงใหม่ของตรวจค้นและจับกุมได้โดยพบเงินสดบรรจุอยู่ในกล่องภายในรถยนต์ของนายธนากรที่นำเข้ามาสปป. ลาว ซึ่งกำลังเดินทางเข้าประเทศไทย สำนักงาน ปปง. จึงยึดเงินจำนวนดังกล่าวไว้ชั่วคราว<sup>270</sup>
- คดีพิเศษที่ 97/2558 ผู้ต้องหาสัญชาติลาวกระทำความผิดฐานลักลอบหนีศุลกากรและความผิดฐานเป็นคนต่างด้าวเข้าและออกราชอาณาจักรโดยไม่ผ่านช่องทางด่านตรวจคนเข้าเมืองตามเวลาที่กำหนด พบของกลางเป็นธนบัตรเงินตราสกุลดอลลาร์สหรัฐมูลค่า 400,000 ดอลลาร์ โดยนำเข้ามาทางด่านพรมแดนเชียงของ (ท่าเรือบั้ง) อำเภอเชียงของ จังหวัด

<sup>268</sup> ปปง.ยึดทรัพย์กว่า100ล้าน แก๊งขนเงินข้ามชาติ-ขบวนการอ้างเบี่ยงสูง. (21 มิถุนายน 2561). หนังสือพิมพ์โพสต์ทูเดย์ออนไลน์. สืบค้นจาก <https://www.posttoday.com/social/general/555241> เมื่อวันที่ 29 มิถุนายน 2563 จาก

<sup>269</sup> ขนเข้าออกไทย! ปปง.ยึดเงินสด 3 คดี 21 ล.- ชาวญี่ปุ่น 18.5 ล.เยนจากกรุงโตเกียว. (14 ตุลาคม 2561). สำนักข่าวอิสรา. สืบค้นจาก <https://www.isranews.org/isranews-news/70264-news-70264.html> เมื่อ30 มิถุนายน 2563

<sup>270</sup> อ้างแล้วเชิงอรรถที่ 271

เชียงราย โดยอ้างว่าเป็นเงินของคนลาวเปิดร้านรับแลกเปลี่ยนเงินตราอยู่ที่ สปป. ลาว เป็นค่าเครื่องสำอาง<sup>271</sup>

- คดีพิเศษที่ 124/2558 กรณีจับกุมผู้ต้องหาสัญชาติไทยพร้อมของกลาง ธนบัตรสกุลเงินดอลลาร์สหรัฐจำนวน 1,200,000 ดอลลาร์สหรัฐ บริเวณจุดผ่านพรมทางการค้า บ้านแจมปอง อำเภอเวียงแก่น จังหวัดเชียงราย อันเป็นความผิดฐานพยายามลักลอบนำเงินตราต่างประเทศเข้ามาภายในราชอาณาจักรโดยไม่ผ่านพิธีการทางศุลกากร<sup>272</sup>

## 2) การลักลอบขนเงินสดข้ามแดนออกนอกราชอาณาจักรไทย

- คณะกรรมการธุรกรรม มีมติให้อายัดทรัพย์สินไว้ชั่วคราว มีกำหนดไม่เกิน 90 วัน 1 รายการ คือ เงินสดมูลค่ากว่า 98,000,000 บาท ของท้าวสุบัน เตยสิริ กับพวก สืบเนื่องจากสำนักงาน ปปง. ได้รับรายงานจากด่านศุลกากรหนองคายถึงการจับกุมการลักลอบนำเงินตราออกนอกราชอาณาจักรโดยไม่ได้รับอนุญาต โดยจะขนเงินสดผ่านสะพานมิตรภาพไทยลาวแห่งที่ 1 ซึ่งการกระทำดังกล่าวเป็นความผิดมูลฐานตามมาตรา 3 (7) แห่งพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน พ.ศ. 2542 และที่แก้ไขเพิ่มเติม<sup>273</sup>
- คำสั่งคณะกรรมการธุรกรรมที่ ย.136/2561 ยึดเงินสด Mr. SAI SAI และ Ms. Nang Ein Shan สัญชาติเมียนมาร์ จำนวน 8 ล้านบาท หลังจากที่เจ้าหน้าที่ศุลกากรตรวจยึดได้ ขณะกำลังเดินทางออกจากประเทศไทยที่ด่านศุลกากรแม่สาย จ. เชียงราย โดยอยู่ในกระสอบพลาสติกในรถยนต์ มีธนบัตรฉบับละ 1,000 บาท มัดละ 1,000,000 บาท จำนวน 12 มัด รวมเป็นเงิน 12,000,000 บาท อ้างว่าเบิกจากธนาคารหลายแห่ง ใน อ.แม่สาย เพื่อจะนำไปใน จ. ท่าขี้เหล็ก ประเทศเมียนมาร์ เพื่อใช้ในการค้าขาย โดยผู้ต้องหาทั้งสองสำแดงต่อเจ้าหน้าที่ตามสิทธิที่จะนำเงินติดตัวได้เพียงคนละ 2 ล้านบาท รวมเป็น 4 ล้านบาท เจ้าหน้าที่ศุลกากรจึงแจ้งข้อกล่าวหาพร้อมกันพยายามนำเงินออกนอกราชอาณาจักรโดยไม่ได้รับอนุญาต และยึดเงิน 8 ล้านบาทไว้เพื่อดำเนินการตามกฎหมาย<sup>274</sup>

<sup>271</sup> มหะสิทธิ์ พันธุ์สง่า (2559). การดำเนินคดีพิเศษเกี่ยวกับการลักลอบขนเงินตรา. การดำเนินคดีพิเศษเกี่ยวกับการลักลอบขนเงินตรา. กรมสอบสวนคดีพิเศษ. สืบค้นจาก <https://www.dsi.go.th/Files/20160607/F20160607104325-> เมื่อ 30 มิถุนายน 2563

<sup>272</sup> มหะสิทธิ์ พันธุ์สง่า (2559).

<sup>273</sup> ปปง. ยึดทรัพย์กว่า 100 ล้าน แก๊งขนเงินข้ามชาติ-ขบวนการอ้างเบี่ยงสูง. (21 มิถุนายน 2561). หนังสือพิมพ์โพสต์ทูเดย์ออนไลน์. สืบค้นจาก <https://www.posttoday.com/social/general/555241> เมื่อ 30 มิถุนายน 2563

<sup>274</sup> ขนเข้าออกไทย! ปปง. ยึดเงินสด 3 คดี 21 ล.- ชาวญี่ปุ่น 18.5 ล. เยนจากกรุงโตเกียว. (14 ตุลาคม 2561). สำนักข่าวอิศรา.

- คดีพิเศษที่ 54/2557 กรณีมีผู้ต้องหา 2 คน สัญชาติลาว กระทำความผิดอาญาฐานพยายามนำหรือพาเงินตราที่เป็นของต้องจำกัดออกไปนอกราชอาณาจักรโดยไม่ผ่านศุลกากร โดยถูกต้อง ซึ่งของกลางมีมูลค่า 47,720,000 บาท และรถยนต์ที่ใช้ในการขนเงินสดจำนวน 1 คัน ทั้งนี้เจ้าหน้าที่จับกุมได้ที่ด่านพรมแดนสะพานมิตรภาพไทย-ลาว 4 อำเภอเชียงของ จังหวัดเชียงราย โดยจากการสืบสวนพบว่า มีพฤติการณ์การโอนเงินเข้าบัญชีของผู้ต้องหาและผู้ร่วมกระทำผิดโดยมีผู้โอนเงินเป็นรายย่อยจากกรุงเทพฯ และปริมณฑล จากนั้นกลุ่มผู้ต้องหาได้ทำการเบิกถอนเงินทั้งหมดออกไป และอ้างว่าจะนำไปจ่ายค่าวัสดุก่อสร้างจากการสืบสวนพบว่า เป็นการรับจ้างนำเงินออกนอกประเทศโดยได้ค่าจ้างร้อยละ 3 ของจำนวนเงินสดที่ขนผ่านข้ามแดน<sup>275</sup>
- คดีพิเศษที่ 95/2557 ผู้ต้องหา 2 คน สัญชาติลาว ร่วมกระทำความผิดอาญาฐานพยายามนำหรือพาเงินตราที่เป็นของต้องจำกัดออกไปนอกราชอาณาจักรโดยไม่ผ่านศุลกากร โดยถูกต้อง ของกลางมีมูลค่า 10,900,000 บาท โดยเจ้าหน้าที่จับกุมได้ที่ด่านพรมแดนเชียงของ (ท่าเรือบั้ง) อำเภอเชียงของ จังหวัดเชียงราย จากการสืบสวนทราบว่า เป็นเงินของตัวแทนจำหน่ายรถยนต์ที่ สปป. ลาว อ้างว่าจะนำไปจ่ายค่าน้ำมัน<sup>276</sup>

แต่อย่างไรก็ดี หากวิเคราะห์สถานการณ์ รูปแบบและปัญหาการฟอกเงินผ่านบริษัททัวร์ในประเทศไทย พบว่า **บริษัททัวร์ที่กระทำความผิดมักเป็นคดีของการใช้บริษัททัวร์บังหน้าเพื่อวัตถุประสงค์อื่น** เช่น เปิดบริษัทบังหน้าเพื่อใช้เป็นช่องทางในการฉ้อโกงประชาชน หรือเป็นตัวแทนรับโอนเงินให้อาชญากร ดังจะเห็นได้จากตัวอย่างคดีที่เกิดขึ้น ดังนี้

- การเปิดบริษัททัวร์โดยอาศัยคนไทยเป็นนอมินี เพื่อเลี่ยงกฎหมายการประกอบธุรกิจคนต่างด้าว รวมทั้งเพื่อเลี่ยงการเสียภาษี โดยเห็นได้จากกรณีการจับกุมบริษัท ทรานลี ทราเวล จำกัด<sup>277</sup> ซึ่งเป็นบริษัทนำเที่ยวที่มีใบอนุญาตจากกรมการท่องเที่ยวเพื่อนำนักท่องเที่ยวจากสาธารณรัฐประชาชนจีนเข้ามาในประเทศไทย และบริษัทดังกล่าว สำนักงาน ปง. และตำรวจท่องเที่ยวและกองบัญชาการตำรวจท่องเที่ยว จังหวัดภูเก็ต ได้จับกุมเครือข่ายบริษัท ทรานลีฯ และดำเนินการยึดทรัพย์สินบริษัท มูลค่าประเมิน 489 ล้านบาท ด้วยความผิดฐานอั้งยี่ตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 209 อันเป็นความผิดมูลฐานตามมาตรา 3(10) แห่งพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน พ.ศ. 2542 และที่แก้ไขเพิ่มเติม

<sup>275</sup> มหศักดิ์ พันธุ์สง่า. (2559).

<sup>276</sup> มหศักดิ์ พันธุ์สง่า. (2559).

<sup>277</sup> ศาลชั้นต้นสั่งจำคุก 2 ผู้บริหาร “ทรานลี” 7 ปี ยึดทรัพย์อีกกว่า 200 ล้าน. (2 มี.ค. 2561). MGR Online. สืบค้นจาก <https://mgronline.com/south/detail/9610000021310> เมื่อวันที่ 15 มิถุนายน 2563.

- การจัดตั้งบริษัททัวร์บังหน้าเพื่อหลอกขายทัวร์ไปต่างประเทศ ซึ่งเห็นได้จากคดี “ทัวร์ อีแอลซี” ซึ่งมีผู้เสียหายที่ไม่สามารถเดินทางได้หลังจากซื้อรายการนำเที่ยวจำนวน 960 คน มูลค่าความเสียหายประมาณการ 300 ล้านบาท<sup>278</sup> (ดูกรอบที่ 5.1)

#### กรอบที่ 5.1 คดีทัวร์ อีแอลซี

คดี “ทัวร์ อีแอลซี” เป็นคดีฉ้อโกงประชาชนที่เกิดขึ้นในปี 2562 โดยมีข้อกล่าวหาว่าบริษัท อี แอล ซี กรุ๊ป จำกัด เปิดจำหน่ายรายการนำเที่ยวต่างประเทศราคาถูกผ่านสื่อออนไลน์ล่วงหน้า 1-2 ปีก่อนกำหนดเดินทาง แต่เมื่อถึงกำหนดกลับไม่สามารถเดินทางได้ และไม่คืนเงินลูกค้าภายใน 90 วันจำนวน 960 ราย

ผู้เสียหายได้ร้องเรียนต่อกรมการท่องเที่ยว ซึ่งต่อมาได้ประสานตำรวจท่องเที่ยวติดตามจับกุมกรรมการของบริษัท และอัยการได้ตั้งข้อหากระทำความผิดพระราชกำหนดการกู้ยืมเงินในลักษณะที่เป็นการฉ้อโกงประชาชน พ.ศ. 2527 และความผิดตามพระราชบัญญัติคอมพิวเตอร์ พ.ศ. 2560 ฐานนำเข้าสู่ระบบข้อมูลอันเป็นเท็จ หลอกลวง ระดมทุนในรูปแบบต่าง ๆ (หมายเลขดำ อ.2845/62)

บริษัท อี แอล ซี กรุ๊ป จำกัด ได้ถูกจัดตั้งอย่างถูกกฎหมายโดยได้รับใบอนุญาตประกอบธุรกิจนำเที่ยวจากกรมการท่องเที่ยว เมื่อศาลรับฟ้อง กรมการท่องเที่ยวจึงยกเลิกใบอนุญาตประกอบธุรกิจนำเที่ยว

ในปี 2563 กองบังคับการกองปราบปรามแจ้งเรื่องให้คณะกรรมการธุรกรรมพิจารณาอายัดทรัพย์สินหรือขายบริษัท อี แอล ซี กรุ๊ป คณะกรรมการธุรกรรมพิจารณาแล้วเห็นว่าบริษัทมีพฤติการณ์ฉ้อโกงประชาชนตามประมวลกฎหมายอาญาอันเข้าลักษณะเป็นความผิดมูลฐานตามมาตรา 3(3) พระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน พ.ศ. 2542 และที่แก้ไขเพิ่มเติม จึงออกคำสั่ง ย.17/2563 และ ย.18/2563 เพื่ออายัดทรัพย์สินประเภทเงินฝากธนาคาร หุ่น สลากออมทรัพย์ ที่ดินและห้องชุดเป็นการชั่วคราวเพื่อป้องกันการรั่วถ้อยทรัพย์สินก่อนสิ้นสุดคดี ทรัพย์สินที่อายัดมียรวมทั้งหมด 73 รายการ มูลค่ารวม 74.67 ล้านบาท

ที่มา: สรุปรจาก มูลนิธิเพื่อผู้บริโภค. (16 สิงหาคม 2562). ‘ตัวแทนผู้เสียหายทัวร์ ELC’ เสนอหลักเกณฑ์และให้มีการทบทวน กม. ปัญหาทัวร์ผิดกฎหมายต่อ กทท. สืบค้นจาก <https://www.consumerthai.org/news-consumerthai/consumers-> เมื่อวันที่ 27 กันยายน 256- และ ผู้เสียหายจากทัวร์ ELC ร้อง ปปง.ตรวจสอบเส้นทางเงิน. ThaiPBS. สืบค้นจาก <https://news.thaipbs.or.th/content/284614>. เมื่อวันที่ 15 มิถุนายน 2563 จาก

โดยสรุปแล้ว สถานการณ์และแนวโน้มการฟอกเงินบริษัทนำเที่ยวของประเทศไทยมีบริบทที่แตกต่างไปจากกรณีที่เกิดขึ้นในต่างประเทศที่มักจะเป็นการเกี่ยวโยงกับการโอนเงินข้ามประเทศ การขนเงินสด การพาคนไปเล่นการพนัน รวมถึงการสร้างหลักฐานเท็จเพื่อซื้อสินค้าและบริการจากต่างประเทศให้ดูเชื่อมโยงกับการให้บริการลูกค้าบริษัททัวร์ หากแต่สถานการณ์ที่เกิดขึ้นในประเทศไทยมักเป็นการเปิดบริษัททัวร์บังหน้าเพื่อวัตถุประสงค์อื่นมากกว่าการเปิดบริษัททัวร์บังหน้าเพื่อใช้ในการฟอกเงิน เช่น การใช้คนไทย

<sup>278</sup> ผู้เสียหายจากทัวร์ ELC ร้อง ปปง.ตรวจสอบเส้นทางเงิน. (27 กันยายน 2562). ThaiPBS. สืบค้นจาก <https://news.thaipbs.or.th/content/284614> เมื่อวันที่ 15 มิถุนายน 2562

เป็นนอมินีเปิดบริษัททัวร์เพื่อหลีกเลี่ยงกฎหมายการประกอบธุรกิจของคนต่างด้าว การใช้บริษัททัวร์เพื่อฉ้อโกงประชาชน เป็นต้น

## 5.2 การวิเคราะห์ความเสี่ยงในการถูกใช้เป็นช่องทางในการฟอกเงินของบริษัทตัวแทนนำเที่ยว

จากข้อมูลแนวโน้มคดีฟอกเงินผ่านบริษัทนำเที่ยวและผลการประเมินประเทศไทยตาม ข้อเสนอแนะของ FATF ข้อ 32 ซึ่งเกี่ยวข้องกับการขนเงินสดข้ามแดน คณะผู้วิจัยเห็นว่าประเทศไทยมีความเสี่ยงของบริษัทตัวแทนนำเที่ยวในประเทศไทยที่อาจถูกใช้เป็นเครื่องมือในการฟอกเงิน โดยเฉพาะบริษัทนำเที่ยวอาจถูกใช้เป็นเครื่องมือในการโอนเงินข้ามประเทศ โปยก๊วน หรือฮาวาลา (hawala) หรือการฟอกเงินโดยพาคนไปเล่นคาสิโนบังหน้าในต่างประเทศ โดยจะแบ่งการวิเคราะห์ออกเป็น 3 ส่วน คือ (1) ความเสี่ยงจากจำนวนการเดินทางผ่านชายแดนเนื่องจากประเทศไทยมีพรมแดนทางบกที่ติดต่อกับประเทศเพื่อนบ้านระยะทางค่อนข้างยาวมาก (2) ความเสี่ยงของการมีคาสิโนในประเทศเพื่อนบ้านทำให้ง่ายต่อการที่นักพนันไทยจะเดินทางไปได้ และ (3) ความเสี่ยงด้านการกำกับดูแลบริษัทตัวแทนนำเที่ยวในประเทศไทยซึ่งอาจเป็นช่องทางให้ถูกนำไปใช้บังหน้าเพื่อการฟอกเงิน และอาจมีการใช้บังหน้าเพื่อกระทำความผิดอื่น

### 5.2.1 ความเสี่ยงจากจำนวนการเดินทางผ่านด่านชายแดนของประเทศไทย

ประเทศไทยเป็นประเทศที่มีชายแดนติดกับประเทศเพื่อนบ้าน 4 ประเทศ มีช่องทางผ่านแดนระหว่างประเทศไทยกับประเทศเพื่อนบ้านมากถึง 97 ช่องทาง อยู่ในพื้นที่จังหวัดมากถึง 27 จังหวัด ตามที่แสดงในตารางที่ 5.1 ซึ่งเป็นช่องทางในการเคลื่อนย้ายทั้งประชาชน สินค้า นักท่องเที่ยว นักพนัน และเงินสด

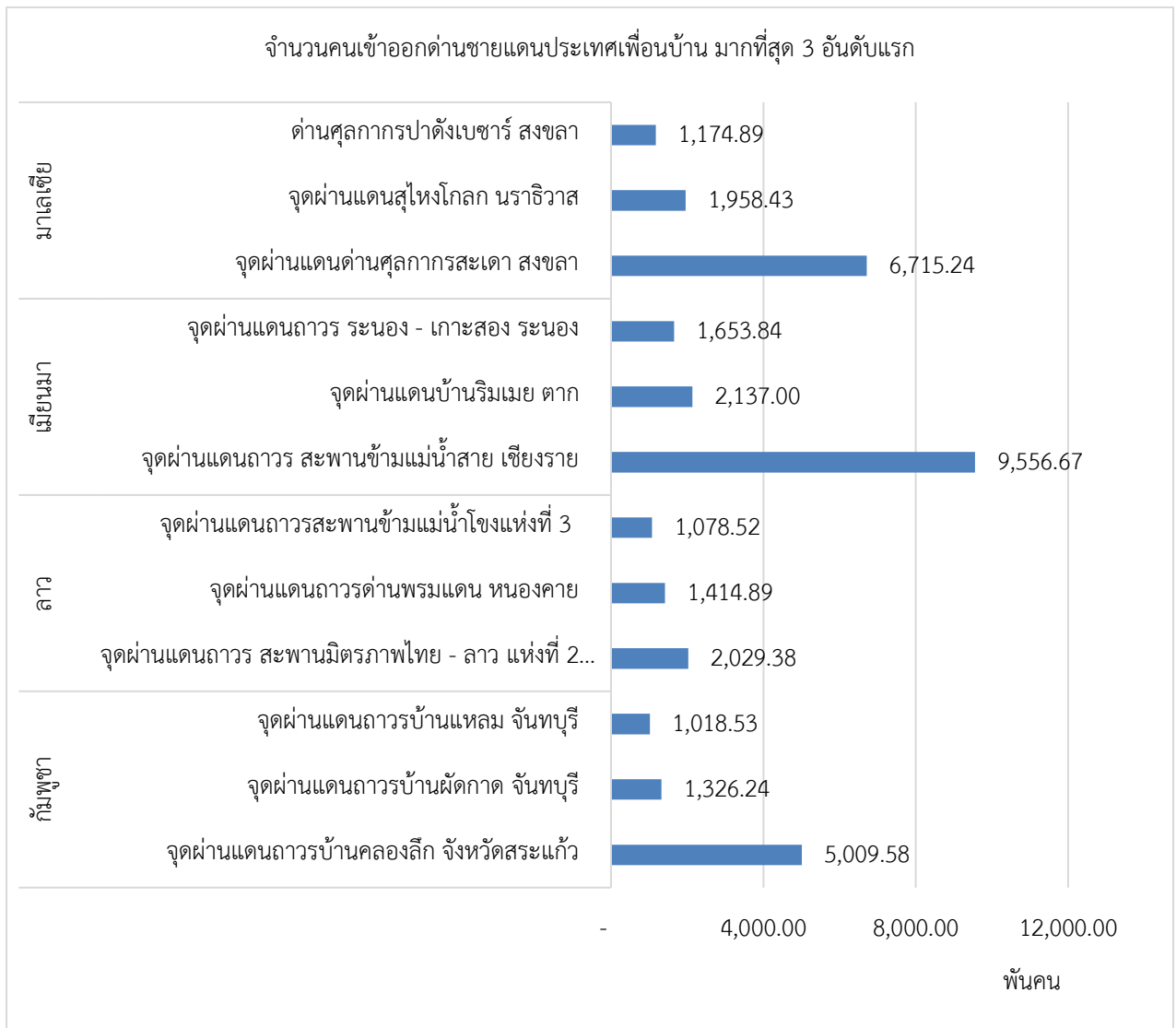
ตารางที่ 5.1 พื้นที่ชายแดนและช่องทางผ่านแดนระหว่างประเทศไทยกับประเทศเพื่อนบ้าน

ประเทศเพื่อนบ้าน	จำนวนจังหวัดที่มีจุดผ่านแดน	จำนวนช่องทาง				รวม
		จุดผ่านแดนถาวร	จุดผ่อนปรนการค้า	จุดผ่อนปรนพิเศษ	จุดผ่านแดนชั่วคราว	
สปป.ลาว	11	20	29	-	-	49
ประเทศกัมพูชา	7	7	9	-	2	18
ประเทศเมียนมาร์	7	6	13	1	1	21
ประเทศมาเลเซีย	4	9	-	-	-	9
<b>รวม</b>	<b>27</b>	<b>42</b>	<b>51</b>	<b>1</b>	<b>3</b>	<b>97</b>

ที่มา: กลุ่มงานความสัมพันธ์กับประเทศเพื่อนบ้าน กองการต่างประเทศ สำนักงานปลัดกระทรวงมหาดไทย. (2562). รายงานสรุปสถิติการเดินทางเข้า – ออกจุดผ่านแดนของไทยกับประเทศเพื่อนบ้าน ประจำปีงบประมาณ 2662 สืบค้นจาก <http://www.fad.moi.go.th/images/ngancedkumpha/meena63/satititpandean.pdf>. เมื่อวันที่ 30 มิถุนายน 2563

จากสถิติจำนวนการเดินทางผ่านด่านชายแดนไทย พบว่าจุดผ่านแดนที่มีการเดินทางเข้า – ออกมากที่สุด ได้แก่ จุดผ่านแดนถาวร สะพานข้ามแม่น้ำสาย จังหวัดเชียงราย จำนวน 9,556,667 คน ซึ่งเป็นจุดเชื่อมต่อกับประเทศเมียนมาร์ รองลงมา ได้แก่ จุดผ่านแดนด่านศุลกากรสะเดา จังหวัดสงขลา จำนวน 6,715,240 คน ซึ่งเป็นจุดเชื่อมต่อชายแดนระหว่างประเทศไทยและประเทศมาเลเซีย (ตามรูปที่ 5.1)

รูปที่ 5.1 จำนวนคนเข้าออกด่านชายแดนประเทศเพื่อนบ้าน มากที่สุด 3 อันดับแรก



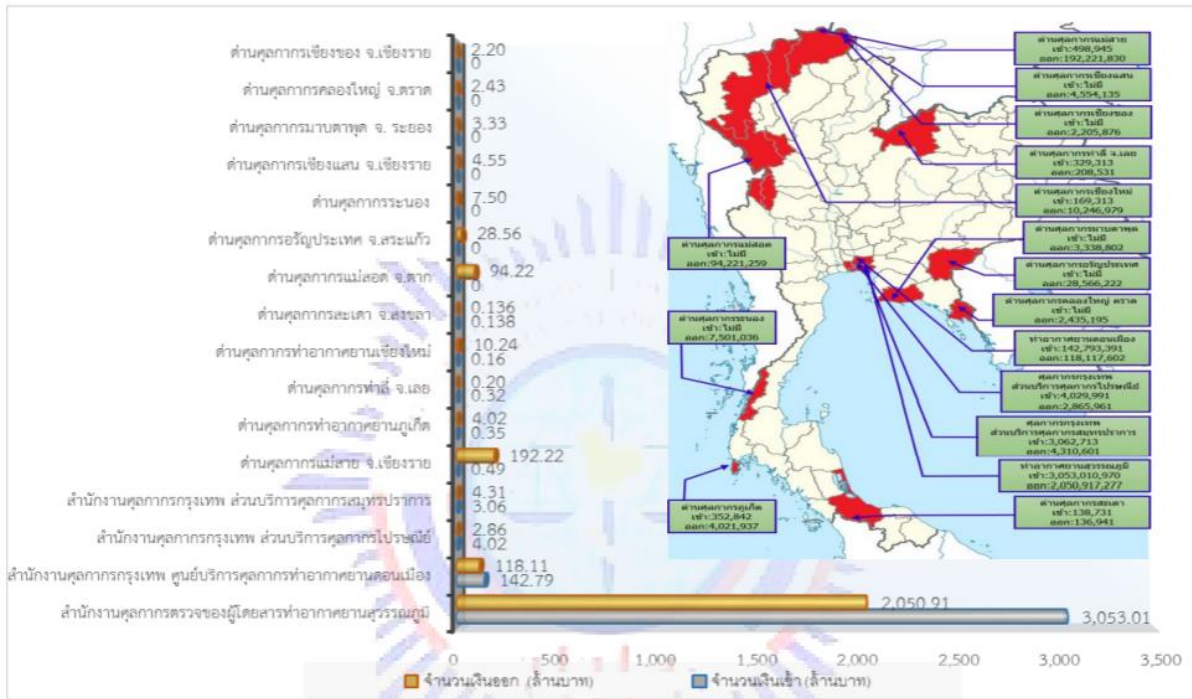
ที่มา: กลุ่มงานความสัมพันธ์กับประเทศเพื่อนบ้าน กองการต่างประเทศ สำนักงานปลัดกระทรวงมหาดไทย. (2562). รายงานสรุปสถิติการเดินทางเข้า - ออกจุดผ่านแดนของไทยกับประเทศเพื่อนบ้าน ประจำปีงบประมาณ 2662 สืบค้นจาก <http://www.fad.moi.go.th/images/ngancedkumpha/meena63/satititpandean.pdf>. เมื่อวันที่ 30 มิถุนายน 2563

ทั้งนี้จากปริมาณการเดินทางเข้า - ออก บริเวณด่านชายแดนระหว่างประเทศไทยกับประเทศเพื่อนบ้าน อาจเป็นจุดเปราะบางที่จะถูกนำไปใช้เป็นช่องทางในการขนเงินสดข้ามประเทศได้เช่นกัน ทั้งนี้การกำกับดูแลจากหน่วยงานที่เกี่ยวข้องไม่ว่าจะเป็นกรมศุลกากร สำนักงานตรวจคนเข้าเมืองรวมถึงตำรวจท้องที่ที่จะต้องดำเนินการตรวจตราอย่างเข้มงวด

ขณะที่ข้อมูลรายงานการขนเงินข้ามแดนระหว่างเดือนมกราคม - มิถุนายน พ.ศ. 2562 จากด่านศุลกากรทั่วประเทศจำนวน 16 แห่ง สำนักงาน ปปง. ได้รับรายงานการขนเงินสดข้ามแดน จำนวน 7,973 รายงาน มีจำนวนเงินเข้า 3,204 ล้านบาท จำนวนเงินออก 2,525 ล้านบาท ทั้งนี้เป็นการขนเงินเข้า - ออก

ผ่านสำนักงานศุลกากรตรวจของผู้โดยสารท่าอากาศยานสุวรรณภูมิมากที่สุด ประมาณ 5,103 ล้านบาท รองลงมา ได้แก่ สำนักงานศุลกากรกรุงเทพ ศูนย์บริการศุลกากรท่าอากาศยานดอนเมือง 260 ล้านบาท ขณะที่ มีการขนเงินเข้า - ออก ผ่านด่านศุลกากรแม่สาย จ. เชียงราย 192.22 ล้านบาท และด่านศุลกากรแม่สอด จ. ตาก 94.22 ล้านบาท (ตามรูปที่ 5.2)

รูปที่ 5.2 จำนวนเงินนำเข้าและนำออกนอกราชอาณาจักรผ่านด่านศุลกากรแต่ละแห่ง



ที่มา : ส่วนพัฒนานโยบายการกำกับ กอังกากับและตรวจสอบ สำนักงาน ปง. (2562). รายงานการขนเงินข้ามแดน ในห้วงเดือนมกราคม - มิถุนายน 2562. สืบค้นจาก [https://sed.amlo.go.th/uploads/content\\_attachfile/attach\\_201911070915\\_5dc37e486b5e6.pdf](https://sed.amlo.go.th/uploads/content_attachfile/attach_201911070915_5dc37e486b5e6.pdf). เมื่อวันที่ 30 มิถุนายน 2563

ทั้งนี้ภายใต้ข้อเสนอแนะของ FATF ข้อที่ 32<sup>279</sup> กำหนดให้ทุกประเทศควรมีมาตรการในการตรวจสอบ การขนเงินข้ามแดน และตรวจตราสารเปลี่ยนมือผู้ถือ สกัดกั้นหรือยับยั้งเงินสดและตราสารที่ต้องสงสัยว่า

<sup>279</sup> FATF Recommendation 32 Cash couriers

Countries should have measures in place to detect the physical cross-border transportation of currency and bearer negotiable instruments, including through a declaration system and/or disclosure system. Countries should ensure that their competent authorities have the legal authority to stop or restrain currency or bearer negotiable instruments that are suspected to be related to terrorist financing, money laundering or predicate offences, or that are falsely declared or disclosed.

Countries should ensure that effective, proportionate and dissuasive sanctions are available to deal with persons who make false declaration(s) or disclosure(s). In cases where the currency or bearer negotiable instruments are related to terrorist financing, money laundering or predicate offences, countries should also adopt measures, including legislative ones consistent with Recommendation 4, which would enable the confiscation of such currency or instruments.



อาจจะเกี่ยวข้องกับกำกับการก่ออาชญากรรม นอกจากนี้ภายใต้ข้อแนะนำดังกล่าวยังมีข้อแนะนำเพิ่มเติมว่า บุคคลที่ขนเงินสดหรือตราสารเปลี่ยนมือข้ามแดนที่มีมูลค่าเกินกว่า 15,000 ดอลลาร์สหรัฐหรือยูโร ต้องยื่นสำแดงรายการต่อพนักงานเจ้าหน้าที่<sup>280</sup>

ขณะที่ รายงานการประเมินการปฏิบัติตามมาตรฐานสากลของประเทศไทย ปี พ.ศ. 2560 พบว่า ประเทศไทยมีข้อบกพร่องปานกลางเนื่องจากกฎระเบียบยังไม่ครอบคลุมไปถึงตราสารเปลี่ยนมือ การไม่มีกฎเกณฑ์เกี่ยวกับการนำเงินจากบางประเทศเข้ามายังประเทศไทยและการตั้งวงเงินที่ต้องรายงานไว้สูงกว่ามาตรฐาน แต่ทว่าหลังจากการประเมินดังกล่าว ประเทศไทยได้มีการเปลี่ยนแปลงกำหนดหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการนำเงินตราไทย เงินต่างประเทศ และตราสารเปลี่ยนมือ ออกไปนอกหรือเข้ามาในราชอาณาจักร ตามประกาศกระทรวงการคลัง เรื่อง การควบคุมการแลกเปลี่ยน (ฉบับที่ 6) ประกาศ ณ วันที่ 8 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2560 โดยมีรายละเอียดตามตารางดังนี้

#### ตารางที่ 5.2 หลักเกณฑ์เกี่ยวกับการนำเงินตราไทย เงินตราต่างประเทศ และตราสารเปลี่ยนมือ ออกไปนอกหรือเข้ามาในราชอาณาจักร

ข้อ	ประเภทเงินตรา	มูลค่า	การปฏิบัติ
1	เงินตราไทย ที่เป็นธนบัตรหรือเหรียญกษาปณ์ หรือตราสารเปลี่ยนมือที่ไม่ระบุชื่อผู้รับเงิน และไม่มีข้อกำหนดห้ามเปลี่ยนมือที่ระบุจำนวนเงินเป็นเงินบาท	เกินกว่า 450,000 บาท <b>ออกไปนอกหรือเข้ามาใน</b> ราชอาณาจักร	ต้องแจ้งรายการนั้น ต่อพนักงานเจ้าหน้าที่
2	เงินตราต่างประเทศ ที่เป็นธนบัตรหรือเหรียญกษาปณ์ หรือตราสารเปลี่ยนมือที่ไม่ระบุชื่อผู้รับเงิน และไม่มีข้อกำหนดห้ามเปลี่ยนมือที่ระบุจำนวนเงินเป็นเงินตราต่างประเทศ	เกินกว่า 15,000 ดอลลาร์สหรัฐ หรือเทียบเท่า <b>ออกไปนอกหรือเข้ามาใน</b> ราชอาณาจักร	ศุลกากรในขณะที่ผ่านมา ศุลกากรทุกแห่ง
3	เงินตราไทย หรือเงินตราต่างประเทศ หรือตราสารเปลี่ยนมือตามข้อ 1 และ 2 ซึ่งมีมูลค่าไม่ถึงจำนวนที่ต้องแจ้งรายการต่อพนักงานเจ้าหน้าที่ศุลกากร แต่เมื่อรวมกันแล้วมีมูลค่าเกินกว่า 450,000 บาท	เกินกว่า 450,000 บาท หรือเทียบเท่า <b>ออกไปนอกหรือเข้ามาใน</b> ราชอาณาจักร	ต้องแจ้งรายการนั้น ต่อพนักงานเจ้าหน้าที่ศุลกากรในขณะที่ผ่านมา ศุลกากรทุกแห่ง

<sup>280</sup> Interpretive note to recommendation 32 (cash couriers) page 102. All persons making a physical cross-border transportation of currency or bearer negotiable instruments (BNIs), which are of a value exceeding a pre-set, aximum threshold of USD/EUR 15,000, are required to submit a truthful declaration to the designated competent authorities.

Countries may opt from among the following three different types of declaration system: (i) a written declaration system for all travelers; (ii) a written declaration system for those travelers carrying an amount of currency or BNIs above a threshold; and (iii) an oral declaration system. These three systems are described below in their pure form. However, it is not uncommon for countries to opt for a mixed system.

**ตารางที่ 5.2 หลักเกณฑ์เกี่ยวกับการนำเงินตราไทย เงินตราต่างประเทศ และตราสารเปลี่ยนมือ ออกไปนอกหรือเข้ามาในราชอาณาจักร**

ข้อ	ประเภทเงินตรา	มูลค่า	การปฏิบัติ
4	เงินตราไทย ที่เป็นธนบัตรหรือเหรียญกษาปณ์ <b>ออกไปยัง</b> สาธารณรัฐสังคมนิยมเวียดนาม สาธารณรัฐประชาชนจีน (เฉพาะมณฑลยูนนาน) และประเทศที่มีพรมแดนติดประเทศไทย (สปป.ลาว ประเทศกัมพูชา ประเทศเมียนมาร์ และประเทศมาเลเซีย)	<b>ออกไปนอก ราชอาณาจักร</b> เกินกว่า 2,000,000 บาท	ต้องขออนุญาตจากเจ้าพนักงานควบคุมการแลกเปลี่ยนเงินธนาคารแห่งประเทศไทย
5	เงินตราไทย ที่เป็นธนบัตรหรือเหรียญกษาปณ์ <b>ออกไปยัง</b> ประเทศอื่นนอกเหนือจากที่ระบุในข้อ 4	เกิน 50,000 บาท	

ที่มา : ประกาศกระทรวงการคลัง เรื่อง การควบคุมการแลกเปลี่ยนเงิน (ฉบับที่ 6) สืบค้นจาก [http://cde.customs.go.th/data\\_files/37f99b7410419f2cc1c0e09422aa6a3b.pdf](http://cde.customs.go.th/data_files/37f99b7410419f2cc1c0e09422aa6a3b.pdf). เมื่อวันที่ 30 มิถุนายน 2563 จาก

อนึ่งหากวิเคราะห์การกำกับดูแลมาตรการการการเงินสดข้ามแดน จากตารางที่ 5.2 จะเห็นได้ว่าประเทศไทยมีความพยายามในการปรับปรุงมาตรการต่าง ๆ ให้เป็นไปตามมาตรฐานสากล ด้วยการกำกับการสำแดงเงินสดข้ามแดน โดยกำหนดให้การสำแดงเงินสดข้ามแดนแบ่งเป็น 2 กลุ่ม ได้แก่

1) การสำแดงเงินสดในสกุลเงินไทยบาท กรณีออกไปนอกหรือนำเข้าในราชอาณาจักร ที่เกินกว่า 450,000 บาท หรือหากเป็นสกุลเงินต่างประเทศต้องสำแดงหากมีมูลค่าเกินกว่า 15,000 ดอลลาร์สหรัฐ/ยูโร

2) การสำแดงเงินสดที่เป็นสกุลเงินไทยบาท กรณีนำออกไปนอกราชอาณาจักร ไปยังประเทศสาธารณรัฐสังคมนิยมเวียดนาม สาธารณรัฐประชาชนจีน (เฉพาะมณฑลยูนนาน) และประเทศที่มีพรมแดนติดประเทศไทย ได้แก่ สปป. ลาว ประเทศกัมพูชา ประเทศเมียนมาร์ และประเทศมาเลเซีย หากมีมูลค่าเงินมากกว่า 2 ล้านบาท ต้องขออนุญาตจากเจ้าพนักงานควบคุมการแลกเปลี่ยนเงินธนาคารแห่งประเทศไทย

ทั้งนี้การกำหนดให้สำแดงเงินสดที่เกินกว่า 2 ล้านบาทเป็นวงเงินที่สูงเกินกว่าที่ FATF กำหนดมาตรฐานไว้ แม้ประเทศดังกล่าวตามข้อ 2) จะเป็นประเทศคู่ค้าสำคัญของประเทศไทยก็ตาม หากแต่อาจเป็นช่องว่างให้อาชญากรใช้เป็นช่องทางในการขนเงินสดออกประเทศไทยได้เช่นกัน

**5.2.2 ความเสี่ยงจากการมีคาสีโนในประเทศเพื่อนบ้าน**

ธุรกิจคาสีโนเป็นธุรกิจกฎหมายในประเทศเพื่อนบ้าน รัตพงษ์ สอนสุภาพ (2555) สำนวนว่าประเทศเพื่อนบ้านของประเทศไทยอนุญาตให้มีการตั้งคาสีโนจำนวนอย่างน้อย 21 แห่ง แบ่งเป็น 10 แห่งในประเทศกัมพูชา 5 แห่งในประเทศเมียนมาร์ 3 แห่งใน สปป. ลาว 3-4 แห่งในประเทศมาเลเซียและ

ประเทศสิงคโปร์<sup>281</sup> ซึ่งคาสิโนในประเทศเพื่อนบ้านเหล่านี้เป็นสถานที่ที่ผู้เล่นพนันจากประเทศไทยนิยมเดินทางไป ยกตัวอย่างเช่น<sup>282</sup>

- (1) ชายแดนไทย-กัมพูชา ฝั่งบ้านหาดเล็ก อำเภอคลองใหญ่ จังหวัดตราด ประกอบด้วย คาสิโนเกาะกงอินเตอร์เนชั่นแนล ซึ่งบริหารโดยบริษัท ลียงกรุ๊ป จำกัด ฝั่งอำเภอกาบเชิง จังหวัดสุรินทร์ ประกอบด้วย คาสิโนโรยัล ฮิลล์ และ โอเสมิตรีสปอร์ต อำเภอสำโรง จังหวัดอุดรธานีของประเทศไทย และฝั่งจังหวัดสระแก้วประกอบด้วยคาสิโนอีกอย่างน้อย 9 แห่งในอำเภอปอเปต (ดูรูปที่ 5.3)
- (2) ชายแดนไทย-สปป.ลาว อำเภอเชียงแสน จังหวัดเชียงราย บริเวณสามเหลี่ยมทองคำ ประกอบด้วยคาสิโนคิงส์โรมัน ในแขวงบ่อแก้ว ฝั่งจังหวัดหนองคายประกอบด้วยคาสิโนแดนสวรรค์ น้ำจี้มรีสปอร์ต ในเมืองทุละคม แขวงเวียงจันทน์ และในฝั่งจังหวัดมุกดาหาร ประกอบด้วย สหวัน เวกัส คาสิโน แขวงสหวันนะเขต
- (3) ชายแดนไทย – พม่า ฝั่งอำเภอแม่สาย จังหวัดเชียงรายมีคาสิโนในโรงแรมและรีสอร์ท เช่น โรงแรมอัลลัวร์ รีสอร์ท โรงแรมเรจจิน่า แอนด์ กอล์ฟคลับ และ โรงแรมว่าเก๊าชั้น ในจังหวัดท่าขี้เหล็กของประเทศเมียนมาร์ ชายแดนไทย – พม่าฝั่งภาคตะวันตกมีคาสิโน อาทิ เมียวดี ริเวอร์ไซด์ รีสอร์ท (ติดอำเภอแม่สอด จังหวัดตาก) อันดามันคลับ บนเกาะसन (ตรงข้ามจังหวัดระนอง)

ขณะที่บริเวณพื้นที่ติดชายแดนภาคใต้ของประเทศไทยมีคาสิโนขนาดใหญ่ที่คนไทยและนักท่องเที่ยวสาธารณรัฐประชาชนจีนเดินทางมาเล่นพนันอย่างถูกกฎหมาย 2 แห่ง ได้แก่ คาสิโนในรีสอร์ทเก็นติ้งไฮแลนด์ในประเทศมาเลเซีย และคาสิโนในประเทศสิงคโปร์

ทั้งนี้ คาสิโนในประเทศไทย กัมพูชา ประเทศเมียนมาร์ และสปป. ลาวส่วนใหญ่ตั้งอยู่ในจุดผ่านแดน ซึ่งคาสิโนบริเวณชายแดนไทย-กัมพูชาจะเป็นที่นิยมสำหรับนักพนันคนไทยที่อยู่ในพื้นที่จังหวัดใกล้ชายแดนและจากกรุงเทพฯ เนื่องจากเดินทางสะดวก และคาสิโนในเกาะกงและปอเปตจะมีบริการรถตู้และรถโดยสารประจำทางสองชั้นให้บริการรับส่งจากกรุงเทพฯ<sup>283</sup> ซึ่งคาสิโนในพื้นที่ปอเปตมีจำนวนนักพนันจากประเทศไทยเดินทางเข้าไปประมาณ 13,500 คนต่อวัน<sup>284</sup>

<sup>281</sup> รัตพงษ์ สอนสุภาพ. (2555). บ่อนการพนันตามแนวชายแดน : ผลกระทบและแนวทางการจัดการ, หน้า 14

<sup>282</sup> ต่างชาติแห่ผุดบ่อนคาสิโน ขนาค่านชายแดนทั่วประเทศไทย. (25 เมษายน 2557). ประชาชาติธุรกิจ. สืบค้นจาก [https://www.prachachat.net/news\\_detail.php?newsid=1398402205](https://www.prachachat.net/news_detail.php?newsid=1398402205) เมื่อวันที่ 2 กรกฎาคม 2563

<sup>283</sup> บ่อนคาสิโน” จากเพื่อนบ้านถึงไทย (ตอนที่ 1) – มุดล่อมไทย ซูโพรโมชันเรียกแขก แลกเงินฟรีห้องพัก. (18 สิงหาคม 2558). Thai Publica. สืบค้นจาก <https://thaipublica.org/2015/08/casino-1/> เมื่อวันที่ 1 เมษายน 2563

<sup>284</sup> อ้างแล้วเชิงอรรถที่ 285.

รูปที่ 5.3 คาสิโนในประเทศเพื่อนบ้านติดชายแดนประเทศไทย



ที่มา: สำนักข่าว Thai Publica (18 สิงหาคม 2558) สืบค้นจาก <https://thaipublica.org/2015/08/casino-1/>. เมื่อวันที่ 1 เมษายน 2563

อนึ่ง ธุรกิจคาสีโนเป็นธุรกิจที่ถือว่ามีความเสี่ยงถูกใช้เป็นช่องทางในการฟอกเงินแหล่งสำคัญ เนื่องจากมีการดำเนินธุรกรรมด้วยเงินสดสูง และรับแลกเปลี่ยนเงินตราต่างประเทศในลักษณะเดียวกับสถาบันการเงิน นายหน้าบ่อนถูกประเมินว่าเป็น “จุดเปราะบาง” (vulnerabilities) ต่อการพัวพันในการฟอกเงินจากการให้บริการนำนักพนันข้ามแดนและการโอนเงินข้ามประเทศ จุดเปราะบางสำคัญอีกจุดหนึ่งอยู่ในกลุ่มผู้เล่นที่มีฐานะ (high roller customers) ซึ่งคาสีโนเหล่านี้มักไม่เข้มงวดในการตรวจสอบที่มาของเงิน<sup>285</sup>

ทั้งนี้จากจำนวนคาสีโนในประเทศเพื่อนบ้านดังกล่าวอาจเป็นจุดเสี่ยงที่จะทำให้เกิดบริษัทตัวแทนนำเที่ยวที่พาคนไปเล่นพนันในประเทศเพื่อนบ้านได้ ซึ่งบริษัทเหล่านี้ อาจเป็นบริษัทที่ไม่ได้จดทะเบียนเป็นตัวแทนบริษัทนำเที่ยวภายใต้พระราชบัญญัติธุรกิจนำเที่ยวและมัคคุเทศก์ พ.ศ. 2551 หรืออาจเป็นบริษัทที่ไม่ได้มีการต่อใบอนุญาตผู้ประกอบการนำเที่ยว ดังนั้นการกำกับดูแลการจดทะเบียนและการต่อใบอนุญาตผู้ประกอบการนำเที่ยวและมัคคุเทศก์อาจจำเป็นต้องเข้มงวด รวมไปถึงการตรวจสอบการประกอบกิจการของบริษัทตัวแทนนำเที่ยวอย่างต่อเนื่องเพื่อป้องกันมิให้นำไปใช้บังหน้าหรือแอบอ้างเพื่อจذبนำเที่ยวและพาคนไปเล่นพนันในประเทศเพื่อนบ้าน

### 5.2.3 ความเสี่ยงด้านการกำกับดูแลบริษัทตัวแทนนำเที่ยวในประเทศไทย

การประกอบธุรกิจเป็นตัวแทนนำเที่ยวจะต้องขอใบอนุญาตกับกรมการท่องเที่ยวภายใต้พระราชบัญญัติธุรกิจนำเที่ยวและมัคคุเทศก์ พ.ศ. 2551 ใบอนุญาตประกอบธุรกิจนำเที่ยวแบ่งได้เป็น 2 ประเภท คือ ใบอนุญาตประเภทบุคคลธรรมดา (มาตรา 16) และนิติบุคคล (มาตรา 17) โดยผู้ยื่นขอใบอนุญาตต้องมีสัญชาติไทยหรือนิติบุคคลไทยเท่านั้น<sup>286</sup> สถิติจากกรมการท่องเที่ยวแสดงว่า

<sup>285</sup> FATF/OECD and APG. (March 2009), pp. 7-8, 12.

<sup>286</sup> พระราชบัญญัติธุรกิจนำเที่ยวและมัคคุเทศก์ พ.ศ. 2551 มาตรา 16 ผู้ขอรับใบอนุญาตประกอบธุรกิจนำเที่ยวซึ่งเป็นบุคคลธรรมดาต้อง

(1) มีคุณสมบัติ ดังต่อไปนี้

(ก) มีอายุไม่ต่ำกว่ายี่สิบปีบริบูรณ์ในวันยื่นคำขอรับใบอนุญาตประกอบธุรกิจนำเที่ยว

(ข) มีสัญชาติไทย

(ค) มีภูมิลำเนาหรือถิ่นที่อยู่ในราชอาณาจักรไทย

(2) ไม่มีลักษณะต้องห้าม ดังต่อไปนี้

(ก) เป็นบุคคลล้มละลาย หรืออยู่ในระหว่างถูกพิทักษ์ทรัพย์

(ข) เป็นบุคคลวิกลจริตหรือจิตฟั่นเฟือนไม่สมประกอบ หรือเป็นคนไร้ความสามารถหรือเสมือนไร้ความสามารถ

(ค) เป็นผู้อยู่ในระหว่างถูกสั่งพักใช้ใบอนุญาตประกอบธุรกิจนำเที่ยวหรือใบอนุญาตเป็นมัคคุเทศก์

(ง) เคยถูกเพิกถอนใบอนุญาตประกอบธุรกิจนำเที่ยวตามมาตรา 46 (1) (3) หรือ (4) หรือใบอนุญาตเป็นมัคคุเทศก์ตามมาตรา 63 (1) (2) (3) หรือ (4) และยังไม่พ้นกำหนดห้าปีนับถึงวันยื่นคำขอรับใบอนุญาตประกอบธุรกิจนำเที่ยว

(จ) เคยถูกเพิกถอนใบอนุญาตประกอบธุรกิจนำเที่ยวตามมาตรา 46 (5) หรือใบอนุญาตเป็นมัคคุเทศก์ตามมาตรา 63 (5)

(ฉ) เคยถูกเพิกถอนทะเบียนเป็นผู้นำเที่ยวมาแล้วยังไม่ถึงห้าปีนับถึงวันยื่นคำขอรับใบอนุญาตประกอบธุรกิจนำเที่ยว

มาตรา 17 ผู้ขอรับใบอนุญาตประกอบธุรกิจนำเที่ยวซึ่งเป็นนิติบุคคลต้อง

(1) มีคุณสมบัติ ดังต่อไปนี้

มีผู้ประกอบการนำเที่ยวที่มีใบอนุญาตจำนวน 9,629 ราย (ข้อมูล 2562) ร้อยละ 48<sup>287</sup> เป็นการขอใบอนุญาตในพื้นที่กรุงเทพมหานคร โดยการกำกับดูแลเกี่ยวกับใบอนุญาตธุรกิจนำเที่ยวมีเป้าหมายเพื่อกำกับดูแลมาตรฐานการประกอบธุรกิจนำเที่ยวและป้องกันการหลอกลวงการจำหน่ายรายการนำเที่ยวแก่นักท่องเที่ยว ป้องกันการบริการที่ด้อยคุณภาพไม่เป็นไปตามมาตรฐานของธุรกิจนำเที่ยว การบังคับซื้อสินค้า การไม่จัดรายการนำเที่ยวตามที่โฆษณา และการติดตามผู้รับผิดชอบกรณีกลุ่มนักท่องเที่ยวที่ซื้อบริการนำเที่ยวเกิดอุบัติเหตุ และการใช้มัดคุเทศก์ที่ไม่มีใบอนุญาต ซึ่งภายใต้การกำกับดูแลกำหนดผู้ให้บริการนำเที่ยวจะต้องปฏิบัติตามมาตรฐานการประกอบธุรกิจนำเที่ยวที่สำคัญอย่างน้อยดังนี้<sup>288</sup>

(1) เป็นนิติบุคคลตามกฎหมายไทยที่มีวัตถุประสงค์เพื่อดำเนินกิจการเกี่ยวกับการท่องเที่ยว ถ้าเป็นห้างหุ้นส่วนนิติบุคคล ผู้เป็นหุ้นส่วนประเภทไม่จำกัดความรับผิดชอบต้องมีสัญชาติไทย ถ้าเป็นบริษัทจำกัดหรือบริษัทมหาชนจำกัด พุนของบริษัทไม่น้อยกว่าร้อยละห้าสิบเอ็ดต้องเป็นของบุคคลธรรมดาที่มีสัญชาติไทย และกรรมการของบริษัทเกินกึ่งหนึ่งต้องเป็นผู้มีสัญชาติไทย

(2) กรรมการหรือผู้มีอำนาจจัดการแทนนิติบุคคลต้องมีคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้ามตามมาตรา 16 (2) ไม่มีลักษณะต้องห้าม ดังต่อไปนี้

(ก) เป็นนิติบุคคลที่มีลักษณะต้องห้ามตามมาตรา 16 (2) (ค) (ง) หรือ (จ)

(ข) มีผู้เป็นหุ้นส่วนซึ่งมีลักษณะต้องห้ามตามมาตรา 16 (2) (ค) (ง) หรือ (จ) หรือซึ่งพ้นจากการเป็นหุ้นส่วนของห้างหุ้นส่วนนิติบุคคลที่มีลักษณะต้องห้ามตาม (2) (ก) มาแล้วยังไม่ถึงห้าปีนับถึงวันยื่นคำขอรับใบอนุญาตประกอบธุรกิจนำเที่ยว

(ค) มีผู้ถือหุ้นซึ่งถือหุ้นเกินร้อยละห้ามีลักษณะต้องห้ามตามมาตรา 16 (2) (ค) (ง) หรือ (จ) หรือซึ่งพ้นจากการเป็นกรรมการหรือผู้มีอำนาจจัดการแทนนิติบุคคลที่มีลักษณะต้องห้ามตาม (2) (ก) มาแล้วยังไม่ถึงห้าปีนับถึงวันยื่นคำขอรับใบอนุญาตประกอบธุรกิจนำเที่ยว

ความใน (2) (ข) และ (ค) ไม่นำมาใช้บังคับกับผู้ซึ่งเคยเป็นหุ้นส่วน กรรมการหรือผู้มีอำนาจจัดการแทนนิติบุคคล ซึ่งพิสูจน์ได้ว่าตนมิได้มีส่วนร่วมหรือรู้เห็นกับการกระทำของนิติบุคคลที่เป็นเหตุให้มีลักษณะต้องห้ามตาม (2) (ก)

<sup>287</sup> Thailand Tourism Intelligence Center. (มปป.) กระทรวงการท่องเที่ยวและกีฬา สืบค้นจาก <https://thailandtic.com/th/page/item/index/id/2> เมื่อวันที่ 14 มิถุนายน 2563

<sup>288</sup> ระเบียบคณะกรรมการธุรกิจนำเที่ยวและมัดคุเทศก์ ว่าด้วยมาตรฐานการประกอบธุรกิจนำเที่ยว และมาตรฐานการปฏิบัติหน้าที่ของมัดคุเทศก์ และผู้นำเที่ยวที่พึงปฏิบัติต่อนักท่องเที่ยว และความรับผิดชอบที่มีต่อนักท่องเที่ยว และผู้ประกอบการธุรกิจนำเที่ยวตลอดจนคำตอบแทนหรือความคุ้มครองที่มัดคุเทศก์ และผู้นำเที่ยวจะพึงได้รับจากผู้ประกอบการธุรกิจนำเที่ยว พ.ศ. 2562

ข้อ 4 ให้กำหนดมาตรฐานการประกอบธุรกิจนำเที่ยวไว้ ดังต่อไปนี้

(1) มีสถานที่ประกอบกิจการที่แน่นอน โดยมีหลักฐานแสดงกรรมสิทธิ์หรือสิทธิครอบครองสถานที่ที่ใช้เป็นสถานที่ประกอบธุรกิจนำเที่ยว

(2) ผู้ประกอบธุรกิจนำเที่ยวต้องจัดให้มีโทรศัพท์หรืออุปกรณ์ที่ใช้ในการติดต่อสื่อสารไว้ประจำสถานที่ประกอบธุรกิจนำเที่ยว

(3) พาหนะที่ใช้ในการนำเที่ยวและผู้ควบคุมพาหนะต้องปฏิบัติตามหลักเกณฑ์ วิธีการตามกฎหมายที่เกี่ยวข้องกำหนด

(4) เก็บเอกสารโฆษณารายการนำเที่ยวตามที่กำหนดไว้ในมาตรา 26 และใบสั่งงานมัดคุเทศก์ (JOB ORDER) ไว้เป็น หลักฐานเป็นเวลาไม่น้อยกว่าหนึ่งร้อยแปดสิบวันนับแต่วันสิ้นสุดการนำเที่ยวตามโฆษณาหรือสิ้นสุดการปฏิบัติหน้าที่ตามใบสั่งงานมัดคุเทศก์ (JOB ORDER) ดังกล่าว

(5) ผู้ประกอบธุรกิจนำเที่ยวต้องจัดให้มีหลักฐานเกี่ยวกับการให้บริการนำเที่ยวให้ไว้กับนักท่องเที่ยว

(6) ผู้มีอำนาจจัดการแทนนิติบุคคล หุ้นส่วนผู้จัดการ หรือกรรมการผู้จัดการจะต้องไม่ให้หรือยินยอมให้บุคคลอื่นดำเนินกิจการธุรกิจนำเที่ยวของตน

(7) ผู้ประกอบธุรกิจนำเที่ยวต้องไม่หาประโยชน์ที่ไม่เป็นธรรมจากนักท่องเที่ยว เช่น คำบ่าเหน็บการขอรับการสนับสนุนและการอุปถัมภ์ด้านพาหนะ และอื่น ๆ จากผู้ขายสินค้าที่ระลึก ร้านค้าอัญมณีหรือผู้ประกอบการที่เกี่ยวข้องโดยตอบแทนด้วย...(ต่อหน้าถัดไป)

- มีสถานที่ประกอบการแน่นอน และมีอุปกรณ์ติดต่อดำเนินการประจำสถานที่
- มียานพาหนะนำเที่ยวถูกต้องตามพระราชบัญญัติการขนส่งทางบก พ.ศ. 2522
- เก็บเอกสารโฆษณารายการนำเที่ยวและใบสั่งงานมัคคุเทศก์ (job order) ไว้ไม่น้อยกว่า 180 วัน
- ไม่หาประโยชน์บังคับขู่เข็ญนักท่องเที่ยวให้ซื้อสินค้าจากร้านค้าในเครือข่ายธุรกิจ
- ไม่กระทำความผิดกฎหมายร้ายแรง อาทิ การค้าแรงงานข้ามชาติ ค่าประเวณี ยาเสพติด

นอกจากนี้ เพื่อให้มาตรการเยียวยานักท่องเที่ยวเป็นไปอย่างรวดเร็ว พระราชบัญญัติธุรกิจนำเที่ยวและมัคคุเทศก์ พ.ศ. 2551<sup>289</sup> และกฎกระทรวงกำหนดจำนวนเงินหลักประกันการประกอบธุรกิจนำเที่ยว พ.ศ. 2563 จึงกำหนดให้ ผู้ขอใบอนุญาตต้องวางเงินค้ำประกันไว้กับกรมการท่องเที่ยว 50,000 - 60,000 บาท เพื่อชดเชยนักท่องเที่ยวกรณีเกิดการหลอกลวงนักท่องเที่ยวหรือเกิดอุบัติเหตุ การกระทำความผิดพระราชบัญญัติธุรกิจนำเที่ยวและมัคคุเทศก์ พ.ศ. 2551 ยังมีบทลงโทษดังนี้<sup>290</sup>

(ต่อจากหน้าที่แล้ว)... การนำนักท่องเที่ยวไปซื้อสินค้าหรือบริการจากร้านดังกล่าวถ้าเป็นการกระทำไปโดยทราบว่าเป็นสินค้าหรือบริการนั้นมีราคาสูงผิดปกติ หรือ หลอกลวงเพื่อให้ได้รับส่วนแบ่งรายได้จากการขายสินค้าหรือบริการดังกล่าว หรือโดยบังคับขู่เข็ญนักท่องเที่ยว

(8) ผู้ประกอบธุรกิจนำเที่ยวต้องจ่ายค่าตอบแทนตามปกติ หรือคืนเงินค่าใช้จ่ายที่มัคคุเทศก์ต้องสำรองจ่ายไปก่อนในกรณีฉุกเฉินและจำเป็น เพื่อการจัดนำเที่ยวให้กับมัคคุเทศก์ภายในสิบห้าวันนับแต่วันที่สิ้นสุดการนำเที่ยว

(9) ผู้ประกอบธุรกิจนำเที่ยวต้องไม่ดำเนินการประกอบธุรกิจนำเที่ยว หรือส่งเสริมสนับสนุนหรือมีส่วนรู้เห็นให้มีการกระทำความผิดไปนี้

(ก) การกระทำความผิดกฎหมาย เช่น กฎหมายเกี่ยวกับการทำลายสิ่งแวดล้อมโบราณสถานหรือโบราณวัตถุ การทารุณสัตว์ การค้าแรงงานข้ามชาติ การค้าประเวณีหรือกิจกรรมทางเพศและยาเสพติด การกระทำความผิดเกี่ยวกับงาช้าง รวมถึงสัตว์ป่าและพืชป่าต่าง ๆ ที่ได้รับความคุ้มครองตามกฎหมาย เป็นต้น

(ข) การกระทำที่ขาดมนุษยธรรม

(ค) การกระทำอื่นใดที่นำมาซึ่งความเสื่อมเสียอย่างร้ายแรงต่อศีลธรรมและวัฒนธรรมอันดีของประเทศไทย

(10) ผู้ประกอบธุรกิจนำเที่ยวต้องจัดให้มีใบสั่งงานมัคคุเทศก์ (JOB ORDER) เพื่อให้นายทะเบียนหรือพนักงานเจ้าหน้าที่ตรวจสอบการดำเนินงานใบสั่งงานมัคคุเทศก์ (JOB ORDER) ต้องใช้ภาษาไทย โดยจะมีภาษาต่างประเทศกำกับไว้หรือไม่ก็ได้และอย่างน้อยต้องมีรายการตามที่นายทะเบียนธุรกิจนำเที่ยวและมัคคุเทศก์กลางกำหนด

(11) ในการจัดบริการหรือการอำนวยความสะดวกที่ผู้ประกอบธุรกิจนำเที่ยว พึงต้องจัดให้แก่นักท่องเที่ยวตามรายการนำเที่ยว ผู้ประกอบธุรกิจนำเที่ยว ต้องระมัดระวังตรวจสอบว่าผู้ประกอบกิจการที่เกี่ยวข้องกับรายการนำเที่ยวว่าได้ปฏิบัติตามหลักเกณฑ์วิธีการตามกฎหมายที่เกี่ยวข้องกำหนดไว้

<sup>289</sup> พระราชบัญญัติธุรกิจนำเที่ยวและมัคคุเทศก์ พ.ศ. 2551

มาตรา 18 ผู้ขอรับใบอนุญาตตามมาตรา 16 และมาตรา 17 ต้องวางหลักประกันเป็นเงินสดหรือหนังสือค้ำประกันของธนาคารต่อนายทะเบียนเพื่อเป็นหลักประกันการปฏิบัติตามพระราชบัญญัตินี้ ทั้งนี้ ตามจำนวนเงินที่กำหนดในกฎกระทรวง

<sup>290</sup> พระราชบัญญัติธุรกิจนำเที่ยวและมัคคุเทศก์ พ.ศ. 2551

มาตรา 80 ผู้ใดประกอบธุรกิจนำเที่ยวโดยไม่ได้รับใบอนุญาตประกอบธุรกิจนำเที่ยวตามมาตรา 15 ...(ต่อหน้าถัดไป)

- การประกอบธุรกิจนำเที่ยวโดยไม่มีใบอนุญาตมีโทษสูงสุด จำคุกไม่เกิน 2 ปี ปรับไม่เกิน 5 แสนบาท
- การประกอบธุรกิจนำเที่ยวจน “ก่อให้เกิดความเสียหายแก่อุตสาหกรรมท่องเที่ยว แหล่งท่องเที่ยว หรือนักท่องเที่ยว” (มาตรา 24<sup>291</sup>) มีโทษปรับไม่เกิน 5 แสนบาท

หากการประกอบธุรกิจใดไม่เป็นไปตามมาตรฐานที่กำหนด (มาตรา 25) หรือไม่ให้บริการตามที่โฆษณา (มาตรา 26) มีโทษปรับ 5,000 – 50,000 บาท

อย่างไรก็ตาม การกำกับดูแลภายใต้พระราชบัญญัติธุรกิจนำเที่ยวและมัคคุเทศก์ พ.ศ. 2551 มุ่งประเด็นการกำกับดูแลเกี่ยวกับมาตรฐานของการให้บริการธุรกิจนำเที่ยวเป็นส่วนใหญ่ ไม่ได้มุ่งเน้นการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน แต่ทว่า สำนักงาน ปปง. ได้มีประกาศสำนักงานป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน เรื่อง แนวทางในการกำหนดปัจจัยเพื่อพิจารณาความเสี่ยงของลูกค้ายกย่องกับอาชีพ โดยกำหนดให้อาชีพธุรกิจนำเที่ยว บริษัททัวร์ ถือเป็นอาชีพเสี่ยงต่อการฟอกเงิน จากประกาศฉบับนี้ส่งผลให้สถาบันการเงิน ต้องมีการตรวจสอบลูกค้าที่เป็นบริษัทนำเที่ยวเข้มข้นขึ้น โดยสถาบันการเงินจะต้องดำเนินการทั้งในขั้นตอนของการรู้จักลูกค้า (Know your customer) และการตรวจสอบเพื่อทราบข้อเท็จจริงเกี่ยวกับลูกค้า (Customer Due Diligence) จึงกล่าวได้ว่าการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงินผ่านบริษัทนำเที่ยวจะมีการคัดกรองความเสี่ยงผ่านทางสถาบันการเงิน

---

(ต่อจากหน้าที่แล้ว)... หรือประกอบธุรกิจนำเที่ยวในระหว่างถูกสั่งพักใช้ใบอนุญาตอันเป็นการฝ่าฝืนมาตรา 45 วรรคสอง ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินสองปี หรือปรับไม่เกินห้าแสนบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ

มาตรา 82 ผู้ประกอบธุรกิจนำเที่ยวผู้ใดฝ่าฝืนมาตรา 24 ต้องระวางโทษปรับไม่เกินห้าแสนบาท

มาตรา 83 ผู้ประกอบธุรกิจนำเที่ยวผู้ใดไม่ปฏิบัติตามมาตรา 25 มาตรา 26 มาตรา 27 หรือมาตรา 37 ต้องระวางโทษปรับตั้งแต่ห้าพันบาทถึงห้าหมื่นบาท

<sup>291</sup> พระราชบัญญัติธุรกิจนำเที่ยวและมัคคุเทศก์ พ.ศ. 2551

มาตรา 24 ผู้ประกอบธุรกิจนำเที่ยวต้องไม่กระทำการใดอันจะก่อให้เกิดความเสียหายแก่อุตสาหกรรมท่องเที่ยว แหล่งท่องเที่ยว หรือนักท่องเที่ยว

มาตรา 25 ผู้ประกอบธุรกิจนำเที่ยวต้องปฏิบัติตามระเบียบที่คณะกรรมการกำหนดตามมาตรา 12 (3)

มาตรา 26 ในการโฆษณาหรือชี้ชวนเกี่ยวกับรายการนำเที่ยว ให้ผู้ประกอบธุรกิจนำเที่ยวจัดทำเป็นเอกสารซึ่งอย่างน้อยต้องมีรายละเอียด ดังต่อไปนี้

- (1) ชื่อผู้ประกอบธุรกิจนำเที่ยว และสถานที่และเลขที่ใบอนุญาตประกอบธุรกิจนำเที่ยว
- (2) ระยะเวลาที่ใช้ในการนำเที่ยว
- (3) ค่าบริการและวิธีการชำระค่าบริการ
- (4) ลักษณะและประเภทของยานพาหนะที่ใช้ในการเดินทาง
- (5) จุดหมายปลายทางและที่แวะพัก รวมทั้งสถานที่สำคัญในการนำเที่ยว
- (6) ลักษณะและประเภทของที่พัก และจำนวนครั้งของอาหารที่จัดให้
- (7) การจัดให้มีมัคคุเทศก์หรือผู้นำเที่ยว
- (8) จำนวนขั้นต่ำของนักท่องเที่ยวสำหรับการนำเที่ยว ในกรณีมีเงื่อนไขว่าต้องมีนักท่องเที่ยวไม่น้อยกว่าจำนวนที่กำหนด
- (9) การจัดให้มีการประกันภัยสำหรับอุบัติเหตุ



อนึ่ง จากการสัมภาษณ์กรมการท่องเที่ยว พบว่า ปัญหาของบริษัทนำเที่ยวที่เกิดขึ้นในประเทศไทย คือ ปัญหาการใช้ตัวแทนอำพราง (นอมินี) เพื่อจัดตั้งบริษัทนำเที่ยวมากกว่าการใช้บริษัทนำเที่ยวเพื่อเป็นช่องทางของการฟอกเงิน เนื่องจากพระราชบัญญัติการประกอบธุรกิจของคนต่างด้าว พ.ศ. 2542 และพระราชบัญญัติธุรกิจนำเที่ยวและมัคคุเทศก์ พ.ศ. 2551 ไม่อนุญาตให้คนต่างชาติประกอบธุรกิจในประเทศไทยจึงต้องใช้ตัวแทนอำพราง

ขณะที่การกำกับดูแลการใช้ตัวแทนอำพรางหรือนอมินีในธุรกิจนำเที่ยว อยู่ภายใต้การกำกับดูแลของกรมพัฒนาธุรกิจการค้า กระทรวงพาณิชย์ กรมการท่องเที่ยวเป็นเพียงหน่วยงานที่สนับสนุนข้อมูลบริษัทนำเที่ยว และช่วยตรวจสอบทะเบียนใบอนุญาตธุรกิจนำเที่ยวว่าผู้ขอขาดคุณสมบัติตามมาตรา 17 แห่งพระราชบัญญัติธุรกิจนำเที่ยวและมัคคุเทศก์ พ.ศ. 2551 หรือไม่

### 5.3 รูปแบบ วิธีการ และช่องทางในการฟอกเงิน

การวิเคราะห์รูปแบบ วิธีการ และช่องทางในการฟอกเงินผ่านบริษัทนำเที่ยวในส่วนนี้ จะแบ่งการวิเคราะห์ออกเป็น 2 ส่วน ได้แก่ **ส่วนแรก** เป็นการวิเคราะห์รูปแบบ วิธีการ และช่องทางในการฟอกเงินผ่านบริษัทนำเที่ยวในต่างประเทศซึ่งเกี่ยวข้องกับการโอนเงิน ขนเงินสด โปยก้วน หรือฮาวาลา (hawala) และการพาคนไปเล่นการพนัน โดยเป็นการวิเคราะห์รูปแบบ วิธีการ และช่องทางในการฟอกเงินจากคดีที่เกิดขึ้นของต่างประเทศ **ส่วนที่สอง** จะเป็นการวิเคราะห์รูปแบบ วิธีการ และช่องทางในการฟอกเงินผ่านบริษัททัวร์จากบริบทที่เกิดขึ้นในประเทศไทย รวมถึงการวิเคราะห์รูปแบบ วิธีการและช่องทางในการฟอกเงินของนักพนันผ่านคาสิโนในบริบทของประเทศไทยโดยถอดบทวิเคราะห์จากการสัมภาษณ์ร่วมด้วย

ทั้งนี้ ในการวิเคราะห์รูปแบบ วิธีการ และช่องทางในการฟอกเงินดังกล่าว จะใช้กรอบการวิเคราะห์ขั้นตอนการฟอกเงิน 3 ขั้นตอน คือ การนำเงินเข้าระบบ (placement) การกระจายและยกย้ายเงิน (layering) และการนำเงินกลับมาใช้ (integration) การฟอกเงิน ซึ่งมีรายละเอียดดังต่อไปนี้

#### 5.3.1 วิเคราะห์รูปแบบการฟอกเงินผ่านบริษัทนำเที่ยวในต่างประเทศ

การวิเคราะห์รูปแบบวิธีการ และช่องทางในการฟอกเงินผ่านบริษัทนำเที่ยวในต่างประเทศส่วนนี้จะแบ่งออกเป็น 3 รูปแบบ ได้แก่ 1) การฟอกเงินผ่านบริษัทนำเที่ยวที่เกี่ยวข้องกับการโอนเงิน การขนเงินสดข้ามแดน ซึ่งเป็นคดีการจับกุมเครือข่ายยาเสพติดในสหราชอาณาจักร 2) การฟอกเงินผ่านบริษัทนำเที่ยวที่ถูกใช้บังหน้าเพื่อการฟอกเงิน เป็นคดีจากการจับกุมเครือข่ายค้ายาเสพติดรายใหญ่ในประเทศฝรั่งเศส และ 3) การฟอกเงินผ่านธุรกิจนำเที่ยวคาสิโน เป็นคดีการจับกุมนายหน้าคาสิโนในประเทศออสเตรเลีย

### 5.3.1.1 คดีการฟอกเงินผ่านบริษัทนำเที่ยวที่เกี่ยวข้องกับการโอนเงินข้ามประเทศ และโพลีก๊วน หรือฮาวาลา (hawala) <sup>292</sup>

การจับกุมขบวนการฟอกเงินผ่านบริษัทนำเที่ยวบังหน้าครั้งใหญ่ในปี พ.ศ. 2550 โดยสำนักงานสรรพากรและศุลกากรของสหราชอาณาจักร (HM Revenue and Customs : HMRC) ได้ติดตามการดำเนินธุรกรรมการเงินของเครือข่ายบริษัทนำเที่ยว 3 แห่ง ได้แก่ เบอร์มิงแฮม ทราเวล เอเจนซี่ (Birmingham Travel Agent) แบริดฟอร์ด ทราเวล เซ็นเตอร์ (Bradford Travel Centre) และวาเทน ทราเวล (Watan Travel) พบว่ามีการดำเนินธุรกิจผิดปกติและอาจมีส่วนเกี่ยวข้องกับการฟอกเงินมูลค่ากว่า 500 ล้านยูโร

ทั้งนี้ จากการตรวจสอบสถานะการประกอบกิจการของบริษัทนำเที่ยวทั้ง 3 แห่ง พบว่า เครือข่ายบริษัทนำเที่ยวทั้งสามแห่งได้มีการจดทะเบียนจัดตั้งธุรกิจอย่างถูกต้องตามกฎหมาย และได้รับใบอนุญาตจากสำนักงานการบินพลเรือน (The Civil Aviation Authority: ATOL) เพื่อจำหน่ายตั๋วเครื่องบินในสหราชอาณาจักร และบริษัทจะดำเนินกิจการเป็นตัวแทนจำหน่ายตั๋วสำหรับสายการบินนานาชาติปารีสสถาน

จากการวิเคราะห์เส้นทางการเงินของเจ้าหน้าที่สืบสวน พบว่า เงินสดที่นำมาฟอกเงินนั้นเป็นเงินที่ได้มาจากการค้ายาเสพติด เนื่องจากในการเก็บหลักฐานจากธนบัตรพบสารเสพติดปนเปื้อนอยู่ และเมื่อทำการเข้าตรวจค้นสถานที่ประกอบกิจการของบริษัทนำเที่ยวทั้ง 3 แห่ง พบเงินสดซุกซ่อนอยู่ที่หัวเตียงของเจ้าของบริษัทอีกด้วย นอกจากนี้ยังพบว่า มีการโอนเงินสดกว่าวันละ 1 ล้านปอนด์ผ่านบริษัทนำเที่ยวของบริษัททั้ง 3 แห่งโดยใช้เรือขนเงินสดจากประเทศในเครือสหราชอาณาจักรเข้ามายังเกาะประเทศอังกฤษ เพื่อนำเงินสดที่ได้จากการค้ายาเสพติดไปกระจายฝากเข้าบัญชีส่วนตัวและบัญชีบริษัทของธนาคารสาขาต่าง ๆ และแปลงเป็นสกุลเงินต่างประเทศ รวมมูลค่าทั้งหมดมากกว่า 333 ล้านปอนด์ จากนั้นจึงทำการโอนเงินไปยังบัญชีในสหรัฐอเมริกา สหรัฐอาหรับเอมิเรตส์ และทั่วยุโรป

ทั้งนี้หากวิเคราะห์รูปแบบ วิธีการ และช่องทางการฟอกเงินในคดีดังกล่าว มีขั้นตอนและรายละเอียดดังนี้ (รายละเอียดตามรูปที่ 5.4)

- อาชญากรจะกระจายเงินที่ผิดกฎหมายไปยังบริษัทนำเที่ยวที่เกี่ยวข้อง (placement) โดยวิธีการฝากเงินเข้าบัญชีของบริษัท บัญชีส่วนตัวในธนาคารหลายสาขา รวมถึงการแปลงเป็นสกุลเงินต่างประเทศ (layering) แล้วโอนไปยังบัญชีปลายทางซึ่งส่วนใหญ่จะอยู่ในสหรัฐอเมริกา สาธารณรัฐอาหรับเอมิเรต และยุโรป (integration)
- นอกจากวิธีการโอนเงินแล้ว อาชญากรยังอาศัยช่องทางในการโอนเงินสดผ่านบริษัทนำเที่ยว โดยใช้เรือข้ามฟากขนเงินสดข้ามแดนจากมากกว่า 1 ล้านปอนด์ต่อวัน

---

<sup>292</sup> Ranson, Kelly. (April 2007). Travel agents in £500m money laundering scam. สืบค้นจาก <https://www.travelweekly.co.uk/articles/24143/travel-agents-in-500m-money-laundering-scam-19-apr-2007>. เมื่อวันที่ 29 มิถุนายน 2563

- เมื่อมีการตรวจสอบเส้นทางการเงินจากสถาบันการเงิน พบว่า มีการทำธุรกรรมที่น่าสงสัย ในจำนวนมาก โดยพบแฟกซ์ (FAX) และเอกสารทางการเงินที่แสดงว่ามีการจ่ายเงินไปยัง ธนาคารในประเทศเกิร์นซีย์ (Guernsey) ฮองกง (Hong Kong) และประเทศสวิตเซอร์แลนด์ (Switzerland) ซึ่งคาดว่าจะเป็นการโอนเงินไปเพื่อเป็นค่าใช้จ่ายของบริษัทในการนำ นักท่องเที่ยวไปเที่ยวเพื่อเป็นการตบตาเจ้าหน้าที่

#### รูปที่ 5.4 ขั้นตอนการฟอกเงินผ่านบริษัทนำเที่ยวในสหราชอาณาจักร



ที่มา: ดัดแปลงจาก Ranson, Kelly. (April 2007). Travel agents in £500m money laundering scam. สืบค้นจาก <https://www.travelweekly.co.uk/articles/24143/travel-agents-in-500m-money-laundering-scam-19-apr-2007>. เมื่อวันที่ 29 มิถุนายน 2563

#### 5.3.1.2 คดีการฟอกเงินผ่านบริษัทนำเที่ยวที่เป็นบริษัทนำเที่ยว<sup>293</sup>

ปี พ.ศ. 2557 ตำรวจประเทศฝรั่งเศสจับกุมเครือข่ายค้ายาเสพติดและการฟอกเงินข้ามชาติ โดยตำรวจประเทศฝรั่งเศสจับกุมผู้ค้ากัญชาชาวโมร็อกโกได้ในเดือนมีนาคม พ.ศ. 2557 และขยายเครือข่ายการจับกุมต่อไปยังเครือข่ายผู้ร่วมกระบวนกรชาวอินเดีย

ทั้งนี้จากการตรวจสอบเส้นทางการฟอกเงินจากเครือข่ายอาชญากร พบว่า ทุก 6 เดือน พ่อค้ายาเสพติดชาวอินเดียจะนำเงินสดที่ได้รับจากผู้ค้ารายย่อยชาวโมร็อกโกซึ่งมีมูลค่ามากกว่า 10 ล้านยูโร ขนเงินสดผ่านข้ามแดนจากประเทศฝรั่งเศสไปยังเบลเยียมโดยอาศัยรถยนต์ โดยแบ่งบางส่วนกระจายเข้าบัญชีธนาคารต่าง ๆ และอีกบางส่วนนำเงินสดไปซื้อทองคำและอัญมณีในเบลเยียมก่อนจะให้ญาติชาวอินเดียเดินทางขนทองคำและอัญมณีไปประเทศอินเดียและสหรัฐอเมริกาเพื่อเมอเรตส์ โดยให้บริษัทนำเที่ยวที่จัดตั้งขึ้นในประเทศอินเดีย

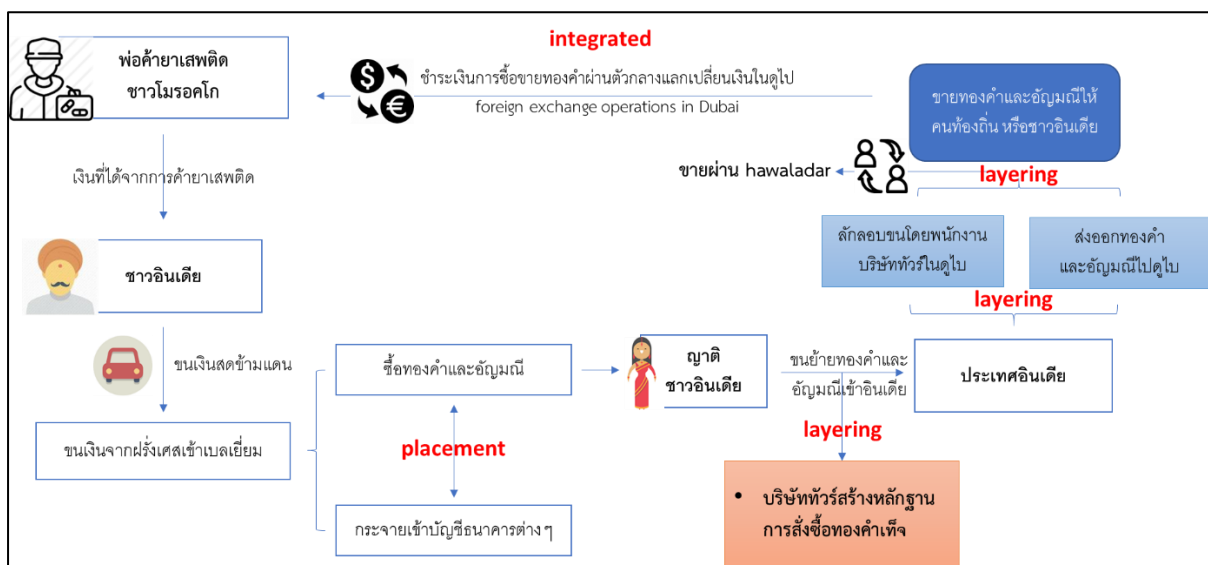
<sup>293</sup> Financial Action Task Force (FATF). (July 2015). FATF Report : Money laundering / terrorist financing risks and vulnerabilities associated with gold. หน้า 6. สืบค้นจาก <https://www.fatf-gafi.org/media/fatf/documents/reports/ML-TF-risks-vulnerabilities-associated-with-gold.pdf>, เมื่อวันที่ 29 มิถุนายน 2563

ดำเนินการออกตั๋วเครื่องบินและสร้างหลักฐานการซื้อขายทองคำอันเป็นที่จ เพื่อขนทองคำไปยังประเทศอินเดียโดยมีการดำเนินการมากถึง 200 ครั้ง ตั้งแต่ปี พ.ศ. 2551 – 2557

นอกจากนี้แล้ว การตรวจสอบเส้นทางการเงินยังพบว่า เมื่อทองคำและอัญมณีที่ขนย้ายมาจากเบลเยียมถึงประเทศอินเดียแล้ว จะมีการส่งออกทองคำและอัญมณีบางส่วนจากประเทศอินเดียไปยังดูไบเพื่อขายต่อให้กับคนท้องถิ่นหรือชาวอินเดียโดยดำเนินการขายผ่านตัวกลางจัดการโพยก๊วน หรือฮาวาลา (hawaladar) และทองคำอีกบางส่วนจะถูกลักลอบขนเข้ามายังดูไบโดยความร่วมมือพนักงานบริษัททัวริสต์ในดูไบซึ่งในกระบวนการฟอกเงินโดยการซื้อขายทองคำทั้งหมดนั้นพ่อค้ายาเสพติดยาชาวโมร็อกโก จะดำเนินการผ่านตัวแทนแลกเปลี่ยนเงินตราในดูไบ (foreign exchange operations in Dubai)

อนึ่ง หากวิเคราะห์รูปแบบการฟอกเงินและวิธีการฟอกเงินของคดีดังกล่าว ตามรูปที่ 5.5 ด้านล่างจะเห็นได้ว่า อาชญากรนำเงินที่ได้จากการค้ายาเสพติดเข้าระบบ (placement) ด้วยการนำเงินเข้าบัญชีธนาคาร และนำไปซื้อทองคำและอัญมณี จากนั้นจะทำการปกปิดเส้นทางการเงิน (layering) โดยให้บริษัททัวริสต์สร้างหลักฐานการซื้อขายทองคำอันเป็นที่จ เพื่อนำเข้าทองคำไปยังประเทศอินเดีย และส่งออกไปขายให้แก่คนท้องถิ่นในดูไบ และโอนเงินกลับไปยังอาชญากร (integrated) โดยการชำระค่าซื้อขายทองคำผ่านตัวกลางแลกเปลี่ยนเงินตราต่างประเทศในประเทศดูไบ

รูปที่ 5.5 ขั้นตอนการฟอกเงินผ่านบริษัทนำเที่ยวในคดีค้ายาเสพติดในประเทศฝรั่งเศส



ที่มา : ดัดแปลงจาก Financial Action Task Force (FATF). (July 2015). FATF Report: Money laundering / terrorist financing risks and vulnerabilities associated with gold. หน้า 6. สืบค้นจาก <https://www.fatf-gafi.org/media/fatf/documents/reports/ML-TF-risks-vulnerabilities-associated-with-gold.pdf>, เมื่อวันที่ 29 มิถุนายน 2563

### 5.3.1.3 คดีฟอกเงินผ่านธุรกิจนำเที่ยวคาสิโน<sup>294</sup>

ในช่วง 50 ปีที่ผ่านมา การพนันมีการขยายตัวอย่างรวดเร็วจนกลายเป็นธุรกิจคาสิโนขนาดใหญ่ ซึ่งในหลายประเทศอนุญาตให้จัดตั้งธุรกิจคาสิโนได้อย่างถูกกฎหมาย ไม่ว่าจะเป็นในสหรัฐอเมริกา ประเทศอังกฤษ ประเทศออสเตรเลีย ยุโรป สาธารณรัฐประชาชนจีน และประเทศเพื่อนบ้านของไทยทั้งประเทศกัมพูชา สปป.ลาว ประเทศเมียนมาร์ ประเทศมาเลเซีย ประเทศสิงคโปร์ ซึ่งธุรกิจคาสิโนเป็นธุรกิจที่ถือว่ามีความเสี่ยงที่จะถูกใช้เป็นช่องทางในการฟอกเงิน เนื่องจากเป็นธุรกิจที่มีธุรกรรมด้วยเงินสดสูง ทั้งนี้ FATF มีการประเมินว่า นายหน้าบ่อน หรือ Casino Junkets หรืออีกชื่อคือ Casino-Based Gaming Tours เป็น “จุดเปราะบาง” (vulnerabilities) ที่อาจทำให้เกิดการฟอกเงินได้ เนื่องจาก casino junkets เป็นผู้จัดโปรแกรมทัวร์ซึ่งอาจเป็นโปรโมชั่นของคาสิโนที่จัดไว้เฉพาะเพื่อผู้ที่จะเดินทางไปเล่นการพนัน ซึ่งอาจกล่าวได้ว่า casino junkets เป็นตัวแทนในการขายการท่องเที่ยวเพื่อมาเล่นการพนัน และ casino junkets เองอาจมีบริการช่วยเหลือเกี่ยวกับบริการโอนเงินเพื่อมาเล่นการพนันโดยไม่จำเป็นต้องนำเงินสดมาเอง

การฟอกเงินผ่านคาสิโนในประเทศที่ธุรกิจคาสิโนถูกกฎหมาย พบว่าขบวนการฟอกเงินนิยมนำเงินสดที่ได้จากการกระทำผิดกฎหมายเข้าระบบโดยการแลกชิพคาสิโน (casino chips) เพื่อเข้าไปเล่นการพนัน ก่อนจะนำเงินกลับมาใช้โดยการแปลงชิพคาสิโน (casino chips) เป็นเช็คคาสิโน (structuring) อย่างไรก็ตามวิธีการดังกล่าวมีความเสี่ยงที่จะถูกคาสิโนตรวจสอบตามมาตรการ AML ด้วยเหตุนี้ การใช้เงินสดเพื่อแปลงเป็นเช็คคาสิโนจึงต้องดำเนินการด้วยวิธีที่ซับซ้อนยิ่งขึ้น อาทิ (ตามรูปที่ 5.6)

- ให้ผู้เล่นที่ไม่มีประวัติอาชญากรรมยืมเงินสดเพื่อแลกชิพคาสิโน
- ฝากเงินสดเข้าบัญชีคาสิโนของผู้เล่นพนันรายใหญ่ (high rollers) หลังจากนั้นให้ผู้เล่นดังกล่าวโอนเงินคืนจากบัญชีธนาคารในต่างประเทศ
- ทอยยืมเงินสดแลกชิพคาสิโน (casino chips) เพื่อหลีกเลี่ยงเกณฑ์มูลค่าเงินสดที่คาสิโนต้องรายงานธุรกรรมเงินสดแก่สำนักงาน ปปง. เช่น คาสิโนในประเทศสิงคโปร์ต้องรายงานข้อมูลเมื่อพบผู้แลกชิพด้วยเงินสด 10,000 ดอลลาร์สิงคโปร์ขึ้นไป
- ชื้อชิพจากผู้เล่นรายย่อยเพื่อแลกคืนเป็นเช็คคาสิโน (reverse restructuring) ผู้ฟอกเงินจะนำเงินสดซื้อชิพคาสิโน (casino chips) จากผู้เล่นรายย่อย ก่อนนำชิพแลกคืนเป็นเช็คคาสิโน
- จ่ายเงินสดให้ “นายหน้าบ่อน” (casino junket หรือ junket promoter) เพื่อใช้บริการแลกชิพหรือให้สินเชื่อบ่อน

<sup>294</sup> McKenzie, Nick. (February 7, 2020). “Crown casino's 'Mr. Chinatown' arrested and deported to China” สืบค้นจาก <https://www.theage.com.au/business/companies/crown-casino-s-mr-chinatown-arrested-and-deported-to-china-20200207-p53ysq.html> เมื่อวันที่ 29 พฤษภาคม 2563.

ในปี พ.ศ. 2559 เจ้าหน้าที่ตำรวจประเทศออสเตรเลียสืบสวนและตรวจสอบเครือข่ายธุรกิจนายหน้าคาสีโนของนายทอม โจว (Tom Zhou) และนายหมิง ไช (Ming Chai) โดยสงสัยว่าบุคคลทั้งสองจะพัวพันกับการฟอกเงินให้องค์กรอาชญากรรมสาธารณรัฐประชาชนจีนในคาสีโน Crown Resort เมืองบริสเบน ประเทศออสเตรเลีย ข้อมูลจากการสืบสวนพบว่า นายโจวเป็นชาวจีนมีความใกล้ชิดกับองค์กรค้ายาเสพติดและค้ายาเสพติดในสาธารณรัฐประชาชนจีน อยู่ระหว่างการหนีหมายจับจากศาลสาธารณรัฐประชาชนจีนขอหาข้อหาโกงบริษัทและมีหมายจับตามหมายแดง (red notice) ขององค์การตำรวจสากล (Interpol) ตั้งแต่ปี พ.ศ. 2555

ก่อนถูกจับกุมที่ประเทศออสเตรเลีย นายโจวประกอบธุรกิจนายหน้าคาสีโนในประเทศออสเตรเลีย โดยมีกลุ่มลูกค้าระดับเศรษฐีจากสาธารณรัฐประชาชนจีน ทำให้ได้รับฉายาว่า “Mr. Chinatown” บรรดาเครือข่ายนักธุรกิจของนายโจวประกอบด้วยบุคคลสำคัญได้แก่ นายไช ซึ่งเป็นนักพนันรายใหญ่ขาประจำของคาสีโน Crown Resort และเป็นอดีตเจ้าหน้าที่ตำรวจระดับสูงชาวจีนซึ่งมีสายสัมพันธ์กับนักการเมืองและข้าราชการระดับสูงในสาธารณรัฐประชาชนจีน ทั้งนี้คือรายงานว่านายโจวมีสายสัมพันธ์ทางเครือญาติกับประธานาธิบดีสีจิ้นผิง

ทั้งนี้หากวิเคราะห์วิธีการและขั้นตอนการฟอกเงิน พบว่า เครือข่ายนายโจว และนายไช ซึ่งเป็นองค์กรอาชญากรรมในสาธารณรัฐประชาชนจีนได้นำเงินสดเข้าระบบ (placement) ผ่านบริษัทนายหน้าคาสีโนของนายโจว ขณะที่นายไชอาศัยอิทธิพลและเครือข่ายที่มีในสาธารณรัฐประชาชนจีนชักชวนเศรษฐี นักธุรกิจและข้าราชการระดับสูงของสาธารณรัฐประชาชนจีนไปเล่นการพนันในคาสีโนของประเทศออสเตรเลีย โดยให้บริการยืมเงินจากบริษัทนายหน้าคาสีโนของนายโจว

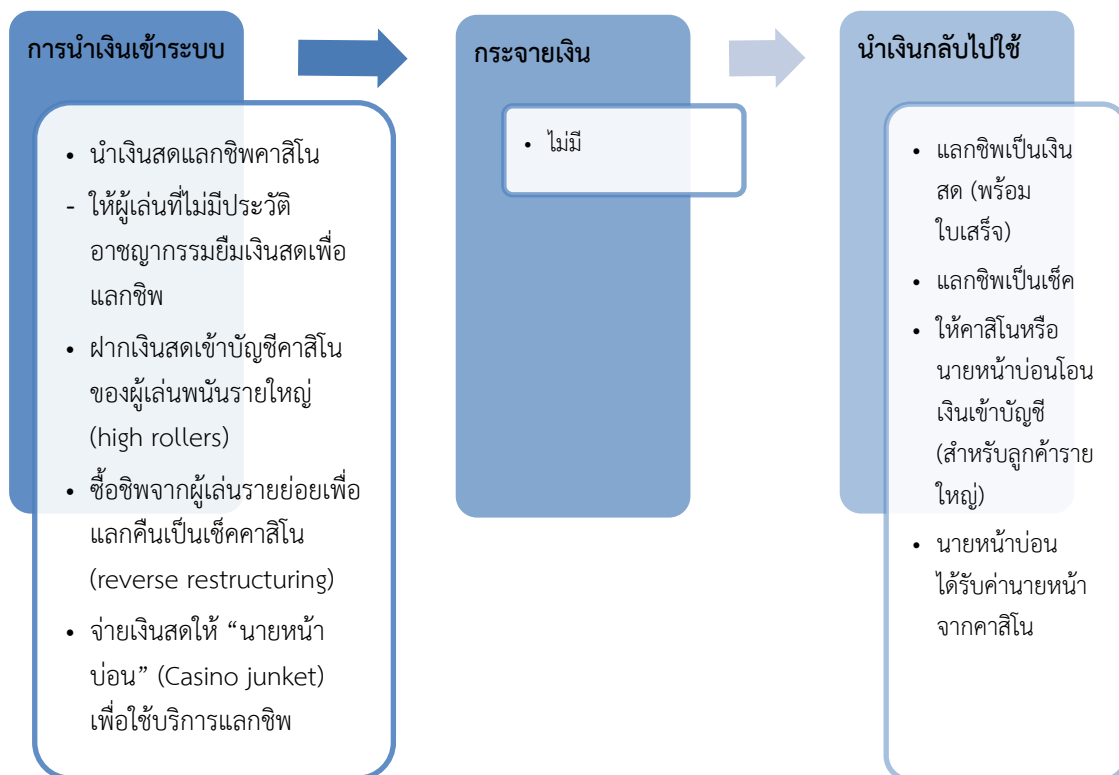
เมื่อถึงประเทศออสเตรเลีย นายโจวได้ว่าจ้างนายหน้าคาสีโนในเครือข่ายของนายไซมอน แพน (Simon Pan) นักธุรกิจชาวออสเตรเลียให้พานักพนันระดับเศรษฐีชาวจีนไปแลกชิพคาสีโน (casino chips) เพื่อเล่นพนันใน Crown Resort ซึ่งในขั้นตอนนี้คือการกระจายเงิน (layering) ที่ได้จากการกระทำผิดในสาธารณรัฐประชาชนจีน ทั้งนี้ แหล่งข่าวภายในคาสีโนให้ข้อมูลแก่พนักงานสืบสวนว่านักพนันที่เป็นเครือข่ายของนายโจวที่เข้ามาเล่นการพนันจะใช้เงินเล่นพนันประมาณ 1.452 พันล้านดอลลาร์ออสเตรเลีย (AUD) จึงเป็นกลุ่มลูกค้ารายสำคัญที่คาสีโนจะอำนวยความสะดวกโดยช่วยดำเนินการเรื่องการขอวีซ่าและไม่มีตรวจสอบข้อมูลเพื่อทำความรู้จักลูกค้า

ทั้งนี้เครือข่ายของนายโจวจะได้รับค่านายหน้าจากคาสีโนและรับเงินกู้คืนจากนักพนัน ซึ่งนับว่าเป็นการนำเงินกลับมาใช้ (integration) โดยเครือข่ายนายโจวแต่ละรายจะได้รับค่านายหน้าอย่างน้อย 28 ล้านเหรียญออสเตรเลีย (AUD)

กล่าวโดยสรุป เครือข่ายองค์กรอาชญากรรมในสาธารณรัฐประชาชนจีนมีการดำเนินการฟอกเงินข้ามชาติโดยผ่านธุรกิจคาสีโนถูกกฎหมายในประเทศออสเตรเลีย ซึ่งเป็นการฟอกเงินผ่านธุรกิจนายหน้าบ่อน (casino junket) หากนายหน้าบ่อนมีลูกค้าที่เป็นระดับ VIP เป็นจำนวนมาก ยิ่งทำให้คาสีโนมีแนวโน้มที่จะอำนวยความสะดวกและผ่อนปรนการตรวจสอบข้อมูลเพื่อทำความรู้จักลูกค้า ในขั้นการนำเงินกลับมาใช้

องค์กรอาชญากรรมจะได้รับรายได้ที่ถูกต้องตามกฎหมาย 2 ส่วน ส่วนหนึ่งอยู่ในรูปแบบของค่านายหน้าคาสีโน อีกส่วนหนึ่งจะได้รับเงินโอนคืนจากนักพนันหลังจากให้ยืมเงินเล่นพนันไปก่อนหน้านั้น

### รูปที่ 5.6 ขั้นตอนการฟอกเงินของผ่านคาสีโนในประเทศออสเตรเลีย



ที่มา: ดัดแปลงจาก McKenzie, Nick. (February 7, 2020). “Crown casino’s ‘Mr. Chinatown’ arrested and deported to China” สืบค้นจาก <https://www.theage.com.au/business/companies/crown-casino-s-mr-chinatown-arrested-and-deported-to-china-20200207-p53ysq.html> เมื่อวันที่ 29 พฤษภาคม 2563.

### 5.3.2 วิเคราะห์รูปแบบการฟอกเงินผ่านบริษัทนำเที่ยวในประเทศไทย

การฟอกเงินผ่านบริษัทนำเที่ยวในประเทศไทยอาจจะมีรูปแบบที่แตกต่างไปจากคดีที่เกิดขึ้นในต่างประเทศ เนื่องจากการกระทำผิดของบริษัทนำเที่ยวในประเทศไทยส่วนมากไม่ได้มีความเกี่ยวข้องกับการโอนเงิน การขนเงินข้ามประเทศแต่อย่างใด แต่คดีที่เกิดขึ้นเป็นการใช้บริษัทนำเที่ยวบังหน้าเพื่อวัตถุประสงค์อื่น ยกตัวอย่างเช่น คดีบริษัททรานส์ต้า ซึ่งเป็นบริษัทนำเที่ยวที่นำนักท่องเที่ยวจีนเข้ามาในประเทศไทย (inbound) โดยศาลมีคำพิพากษาริบทรัพย์ในข้อหาฟอกเงินในความผิดมูลฐานอั้งยี่ แม้ว่าบริษัททรานส์ต้า จะไม่ได้เกี่ยวข้องกับการโอนเงิน การขนเงินสด และการพาคนไปเล่นการพนันเช่นที่เกิดขึ้นในต่างประเทศก็ตาม หากแต่เป็นการนำบริษัททัวร์ไปกระทำความผิดซึ่งเป็นความผิดมูลฐานและสำนักงาน ปปง. ได้มีคำสั่งยึดทรัพย์ของบริษัทในเครือ ทรานส์ต้า โดยยึดรถบัส จำนวน 117 คัน เรือ

จำนวน 35 ลำ และทรัพย์สินอื่นๆ รวมทั้งสิ้น 202 รายการ และได้นำทรัพย์สินขายทอดตลาดสามารถนำเงินคืนสู่แผ่นดินได้ทั้งหมด 204,894,000 บาท

ขณะที่คดีแก๊งคอลเซ็นเตอร์ มีการจัดตั้งบริษัททัวร์ขึ้นมาบังหน้าเพื่อทำหน้าที่รับโอนเงินการหลอกลวงและฉ้อโกงประชาชน นอกจากนี้แล้วยังมีคดีที่เกี่ยวข้องกับบริษัทนำเที่ยวอีกไม่ต่ำกว่าสองคดี โดยพบว่าเป็นคดีที่ศาลยกฟ้องหนึ่งคดี และอีกหนึ่งคดีเป็นคดีที่ยังอยู่ในชั้นการพิจารณาคดีของศาล ซึ่งไม่สามารถนำมาใช้วิเคราะห์รูปแบบและวิธีการฟอกเงินได้ ดังนั้นการศึกษาในส่วนนี้จะทำการวิเคราะห์รูปแบบและวิธีการฟอกเงินจากคดีบริษัททรานส์ฯ คดีแก๊งคอลเซ็นเตอร์ และอีกหนึ่งรูปแบบ/วิธีการฟอกเงินผ่านคาสีโนในบริบทของประเทศไทยโดยเป็นการวิเคราะห์และถอดบทเรียนจากการสัมภาษณ์เชิงลึกกับผู้มีส่วนเกี่ยวข้องแต่ไม่ประสงค์ออกนาม

### 5.3.2.1 คดีเครือข่ายบริษัท ทรานส์ ทราเวล จำกัด

บริษัท ทรานส์ ทราเวล จำกัด เป็นบริษัทนำเที่ยวที่มีใบอนุญาตจากกรมการท่องเที่ยวเพื่อนำนักท่องเที่ยวจากสาธารณรัฐประชาชนจีนเข้ามาในประเทศไทย โดยมีพื้นที่การประกอบธุรกิจหลักในจังหวัดภูเก็ต และมีกิจการเกี่ยวเนื่องอย่างน้อย 17 บริษัท ซึ่งประกอบธุรกิจร้านอาหาร ร้านขายของที่ระลึก ร้านนวดสปา บริการรถและเรือรับส่งนักท่องเที่ยว โรงแรม<sup>295</sup> การดำเนินธุรกิจของบริษัททรานส์ฯ ถูกระบุว่าเป็นการประกอบธุรกิจนำเที่ยวแบบ “ทัวร์ศูนย์เหรียญ” กล่าวคือ ได้รับนักท่องเที่ยวจากบริษัทแม่ข่าย Lazy Cat International Travel Service ในสาธารณรัฐประชาชนจีน ด้วยราคาต่ำกว่าทุน แต่สร้างกำไรจากการขายทัวร์เสริม (Optional tour) และของที่ระลึกเมื่อเดินทางมาถึงประเทศไทย

ในปี พ.ศ. 2559 สำนักงาน ปปง. และตำรวจท่องเที่ยวและกองบัญชาการตำรวจท่องเที่ยว จังหวัดภูเก็ต ได้จับกุมเครือข่ายบริษัททรานส์ฯ ต่อมาศาลแพ่งสั่งยึดทรัพย์สินบริษัทในเครือข่ายของบริษัททรานส์ฯ และ มูลค่าประเมิน 489 ล้านบาท<sup>296</sup> ด้วยความผิดฐานอั้งยี่ตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 209 อันเป็นความผิดมูลฐานตามมาตรา 3(10) แห่งพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน พ.ศ. 2542 และที่แก้ไขเพิ่มเติม ต่อมาปี พ.ศ. 2561 ศาลจังหวัดภูเก็ตตัดสินให้ นาย ก (นามสมมติ) และ นาย ข (นามสมมติ) กรรมการบริษัททรานส์ฯ มีความผิดอั้งยี่ ต้องโทษจำคุก 7 ปี 6 เดือน

ในการดำเนินคดีด้วยข้อหาอั้งยี่กับผู้ต้องหาทั้ง 2 คน เจ้าหน้าที่ตำรวจและสำนักงาน ปปง. พิจารณากระทำความผิดครบองค์ประกอบความรับผิดในทางอาญาทั้ง 3 ประการ **ประการแรก** คือ การกระทำความผิดเป็นคณะบุคคล ผู้ถือหุ้นของบริษัททรานส์ฯและบริษัทใช้ลูกจ้างคนไทยของเครือทรานส์ฯเป็นตัวแทนอำพราง (นอมินี) จัดตั้งบริษัท **ประการที่สอง** คือ การปกปิดความผิด โดย นาย ก (นามสมมติ) และนาย ข (นามสมมติ) กรรมการบริษัทเครือข่ายทรานส์ฯ เพื่อจัดตั้งบริษัทหลายแห่งและขอใบอนุญาตประกอบธุรกิจนำเที่ยว

<sup>295</sup> พณ. เพิกถอน 13 บริษัทเครือข่าย 'ทรานส์ ทราเวล' หลังพบต่างตัวเป็นเจ้าของ. (7 กรกฎาคม 2559). ไทยรัฐ. สืบค้นจาก

<https://www.thairath.co.th/content/657527> เมื่อวันที่ 2 เมษายน 2563

<sup>296</sup> คำพิพากษาคดีหมายเลขดำที่ พ.197/2559 หมายเลขแดงที่ พ.85/2561



บุคคลทั้งสองกระทำความผิดโดยแจ้งข้อความอันเป็นเท็จแก่เจ้าพนักงาน จึงมีความผิดตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 137 และ 267<sup>297</sup> และพระราชบัญญัติบัตรประชาชน พ.ศ. 2526 มาตรา 14 (2) และ (4)<sup>298</sup> **ประการสุดท้าย**คือ มีการกระทำความผิดกฎหมายได้แก่ พระราชบัญญัติการประกอบธุรกิจของคนต่างด้าว พ.ศ. 2542 และพระราชบัญญัติธุรกิจนำเที่ยวและมัคคุเทศก์ พ.ศ. 2551 ซึ่งห้ามต่างด้าวประกอบธุรกิจนำเที่ยว<sup>299</sup>

ทั้งนี้จากรายละเอียดจากคำสั่งศาลแพ่งในคดีหมายเลขดำที่ พ.197/2559 หมายเลขแดงที่ พ. 85/2561 ระบุว่า นาย ก (นามสมมติ) และนาย ข (นามสมมติ) ถือหุ้นรวมกัน 17 บริษัท ทั้งสองคนไม่ปรากฏสัญชาติไทย แต่ถูกเพิ่มชื่อเข้ามาอยู่ในทะเบียนบ้านโดยไม่ถูกต้องผ่านการสวมบัตรบุคคลสัญชาติไทย นาย ก (นามสมมติ) ไม่ทราบสัญชาติ สวมบัตรประชาชนคนไทยในครอบครัวหนึ่งในจังหวัดเชียงราย ส่วน นาย ข (นามสมมติ) เกิดในประเทศไทย เป็นชาวจีนฮ่อ ได้รับสัญชาติไทยเมื่อปี พ.ศ. 2541 ในจังหวัดเชียงใหม่ แต่มีบัตรประชาชนอีกหนึ่งใบที่ได้จากการสวมชื่อเพื่อนเมื่อย้ายที่อยู่มาที่จังหวัดพังงาและนำบัตรประชาชนดังกล่าวสมัครงานเรื่อยมา และผู้กระทำความผิดทั้งสองรายได้ใช้บัตรประชาชนปลอมไปจดทะเบียนนิติบุคคลก่อตั้งบริษัททรานส์ ทราเวล จำกัด และบริษัทในเครืออีก 16 บริษัท ซึ่งกลุ่มผู้กระทำความผิดจัดตั้งนิติบุคคลเพื่อประกอบธุรกิจด้วยเหตุผล 2 ประการ **ประการแรก** รัฐบาลสาธารณรัฐประชาชนจีนกำหนดเงื่อนไขให้ผู้ประกอบการที่จะนำนักท่องเที่ยวเงินเดินทางออกนอกประเทศจะต้องมีสัญญาประกันภัย ซึ่งคู่สัญญาประกันภัยจะต้องเป็นนิติบุคคลเท่านั้น **ประการที่สอง** อุทยานแห่งชาติทางทะเลที่เป็นเกาะจะอนุญาตให้ผู้นำเที่ยวที่เป็นนิติบุคคลเท่านั้นได้มีสิทธิเข้าอุทยาน

<sup>297</sup> ประมวลกฎหมายอาญา

มาตรา 137 ผู้ใดแจ้งข้อความอันเป็นเท็จแก่เจ้าพนักงาน ซึ่งอาจทำให้ผู้อื่นหรือประชาชนเสียหาย ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินหกเดือน หรือปรับไม่เกินหนึ่งหมื่นบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ

มาตรา 267 ผู้ใดแจ้งให้เจ้าพนักงานผู้กระทำการตามหน้าที่จดข้อความอันเป็นเท็จลงในเอกสารมหาชนหรือเอกสารราชการ ซึ่งมีวัตถุประสงค์สำหรับใช้เป็นพยานหลักฐาน โดยประการที่น่าจะเกิดความเสียหายแก่ผู้อื่นหรือประชาชน ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินสามปี หรือปรับไม่เกินหกหมื่นบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ

<sup>298</sup> มาตรา 14 ผู้ใด

(1) ยื่นคำขอมีบัตรโดยมิได้มีสัญชาติไทย ด้วยการแสดงหลักฐานอันเป็นเท็จหรือปกปิดข้อความจริงต่อพนักงานเจ้าหน้าที่ ต้องระวางโทษจำคุกตั้งแต่หนึ่งปีถึงห้าปีหรือปรับตั้งแต่สองหมื่นบาทถึงหนึ่งแสนบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ

(2) แจ้งข้อความหรือแสดงหลักฐานอันเป็นเท็จต่อพนักงานเจ้าหน้าที่ ในการขอมีบัตรตามมาตรา 6 หรือการขอมีบัตรใหม่ตามมาตรา 6 หรือการขอมีบัตรใหม่หรือขอเปลี่ยนบัตรตามมาตรา 6 จักว่า อันมิใช่เป็นกรณีตาม (1) ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินสามปี หรือปรับไม่เกินหกหมื่นบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ

(3) ปลอมบัตรหรือใบรับหรือใบแทนใบรับ ต้องระวางโทษจำคุกตั้งแต่หนึ่งปีถึงสิบปี หรือปรับตั้งแต่สองหมื่นบาทถึงสองแสนบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ

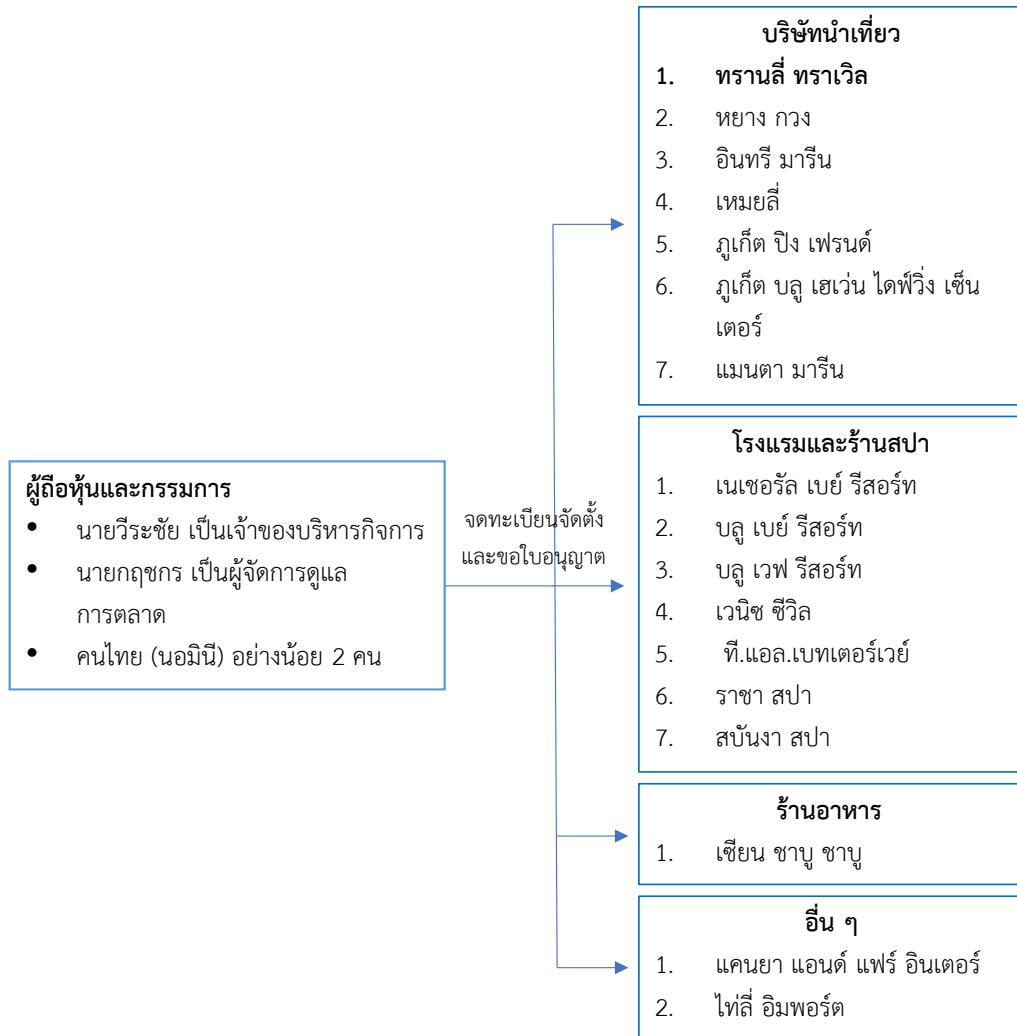
(4) ใช้หรือแสดงบัตรหรือใบรับหรือใบแทนใบรับ อันเกิดจากการกระทำความผิดตาม (1) (2) หรือ (3) ต้องระวางโทษตามที่กำหนดไว้สำหรับความผิดนั้น

ถ้าผู้กระทำความผิดตาม (4) เป็นผู้กระทำความผิดตาม (1) (2) หรือ (3) ด้วย ให้ลงโทษตาม (1) (2) หรือ (3) แล้วแต่กรณี แต่กระหนงเดียวถ้าผู้กระทำความผิดหรือผู้ใช้หรือผู้สนับสนุนการกระทำความผิดตาม (1) (2) (3) หรือ (4) เป็นเจ้าพนักงานออกบัตร เจ้าพนักงานตรวจบัตรหรือพนักงานเจ้าหน้าที่ต้องระวางโทษจำคุกตั้งแต่สามปีถึงสิบห้าปีและปรับตั้งแต่หกหมื่นบาทถึงสามแสนบาท

<sup>299</sup> เจ้าหน้าที่กองคดี. สำนักงาน ป.ป.ง. (20 เมษายน 2563). สัมภาษณ์

จากข้อมูลการติดตามเส้นทางการเงินของเครือข่ายบริษัททรานส์ฯ โดยสำนักงาน ปปง. พบว่า เครือข่ายบริษัททรานส์ฯ ประกอบธุรกิจในการท่องเที่ยว (โดยไม่มีข้อมูลปรากฏพฤติการณ์ข้องเกี่ยวกับการอาชญากรรมร้ายแรง อาทิ ค้ายาเสพติด ค้าประเวณี) แต่ประกอบกิจการธุรกิจนำเที่ยวแบบครบวงจรในเครือทรานส์ฯ สร้างรายได้ประเมิน 2,016 ล้านบาทจากการรับนักท่องเที่ยวจากสาธารณรัฐประชาชนจีน และได้ทัวร์รวม 40,000 คนต่อปีมาท่องเที่ยวในพื้นที่จังหวัดภูเก็ตและจังหวัดใกล้เคียง<sup>300</sup>

### รูปที่ 5.7 กลุ่มบริษัทในเครือทรานส์ฯ



ที่มา: สรุปรายชื่อโดยคณะผู้วิจัยจากคำสั่งศาลแพ่ง คดีหมายเลขดำที่ พ.197/2559 หมายเลขแดงที่ พ.85/2561

จากคำสั่งศาลแพ่งระบุว่า บริษัทเครือข่ายทรานส์ฯ มีพฤติการณ์หลีกเลี่ยงภาษีเงินได้นิติบุคคลและภาษีมูลค่าเพิ่ม โดยแจ้งว่าไม่มีเงินได้ต้องเสียภาษี และบางส่วนไม่ยื่นแบบภาษีเงินได้นิติบุคคล กรมสรรพากรได้ประเมินภาษีมูลค่าเพิ่มที่ นาย ก (นามสมมติ) ต้องชำระระหว่างปี พ.ศ. 2554 – 2558

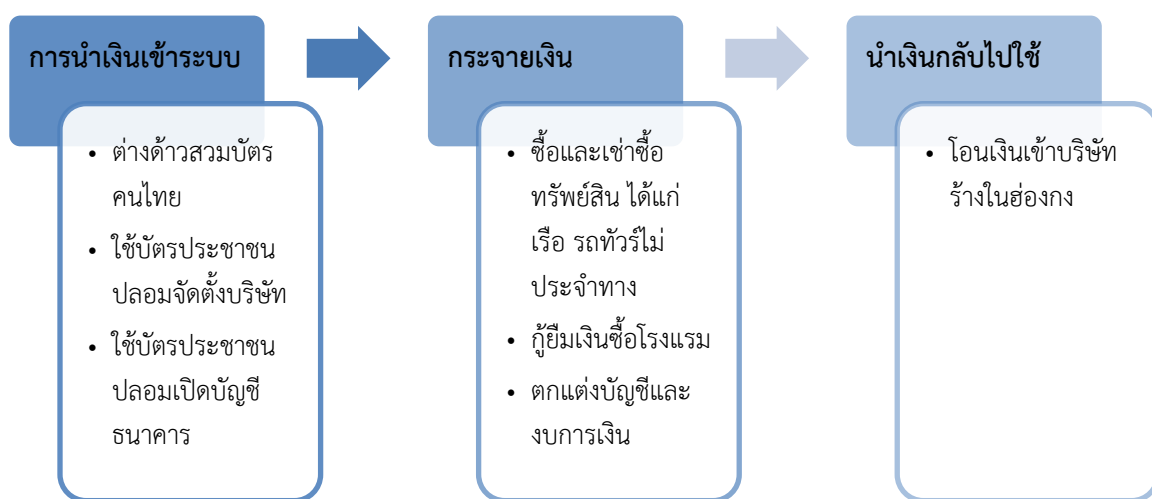
<sup>300</sup> เจ้าหน้าที่กองคดี. สำนักงาน ปปง. (20 เมษายน 2563). สัมภาษณ์

รวม 2,001 ล้านบาท และเครือข่ายทรานส์ฯ ยังคงเกี่ยวกับอุบัติเหตุเรือพีนิคซ์ล่มในจังหวัดภูเก็ตในเดือนมิถุนายน พ.ศ. 2561 จากการที่บริษัทนำเที่ยวเจ้าของเรือถูกจัดตั้งโดยอาศัยตัวแทนอำพรางชาวไทยกลุ่มเดียวกับเครือข่ายบริษัททรานส์ฯ เมื่อมีการฝ่าฝืนมาตรฐานความปลอดภัยในการให้บริการนักท่องเที่ยวจนเกิดอุบัติเหตุ หน่วยงานภาครัฐจึงเอาผิดกับเจ้าของที่แท้จริงของบริษัทได้ยาก

อนึ่งหากวิเคราะห์รูปแบบ วิธีการ และช่องทางการฟอกเงิน พบว่า นิติบุคคลในเครือข่ายทรานส์ฯ ไม่ได้ถูกใช้ในการฟอกเงินจากความผิดที่เกี่ยวข้องกับอาชญากรรมร้ายแรง เช่นกรณีการค้ายาเสพติด การฉ้อโกงประชาชนหรือการทุจริตแต่อย่างใด หากแต่เป็นการกระทำผิดของกลุ่มทุนต่างด้าวที่ต้องการหลบเลี่ยงข้อจำกัดในการประกอบกิจการในภาคการท่องเที่ยวในประเทศไทยภายใต้พระราชบัญญัติการประกอบธุรกิจของคนต่างด้าว พ.ศ. 2542 และพระราชบัญญัติธุรกิจนำเที่ยวและมัคคุเทศก์ พ.ศ. 2551

แต่อย่างไรก็ตาม จากการหลบเลี่ยงกฎหมายดังกล่าว ทำให้นิติบุคคลในเครือข่ายทรานส์ฯ ดำเนินการปกปิดเส้นทางการเงินจากการประกอบธุรกิจนำเที่ยวเพื่อหลีกเลี่ยงการเสียภาษีและปกปิดการตรวจสอบจากหน่วยงานภาครัฐ โดยมีขั้นตอนและวิธีการ (ตามรูปที่ 5.8) ดังนี้

### รูปที่ 5.8 การฟอกเงินของเครือข่ายบริษัททรานส์ฯ



ที่มา : ประมวลโดยคณะผู้วิจัย (2563) จากคำสั่งศาลแพ่ง คดีหมายเลขดำที่ พ.197/2559 หมายเลขแดงที่ พ.85/2561 และการสัมภาษณ์เจ้าหน้าที่กองคดี. สำนักงาน ปปง. (20 เมษายน 2563)

- จุดเริ่มต้นของการกระทำผิดในกรณีเครือข่ายทรานส์ คือ การจัดตั้งนิติบุคคลเพื่อประกอบกิจการอย่างถูกกฎหมาย โดยผู้กระทำผิดซึ่งเป็นคนต่างด้าว นาย ก (นามสมมติ) และ นาย ข (นามสมมติ) สวมบัตรประชาชนคนไทยให้ได้มาซึ่งสัญชาติไทย และจ้างบุคคลไทยร่วมจัดตั้งบริษัท

ในพื้นที่จังหวัดภูเก็ต โดย นาย ก (นามสมมติ) และ นาย ข (นามสมมติ) มีจำนวนหุ้นรวมกันมากกว่าร้อยละ 85 ของจำนวนหุ้นทั้งหมด

- นาย ก (นามสมมติ) และ นาย ข (นามสมมติ) นำบัตรประชาชนปลอมไปใช้เปิดบัญชีธนาคาร 5 แห่ง ได้แก่ 1) ธนาคาร ICBC 2) ธนาคารกรุงเทพ 3) ธนาคารไทยพาณิชย์ 4) ธนาคารกสิกรไทย และ 5) ธนาคารกรุงศรีอยุธยา รวมทั้งหมด 29 บัญชี (ตามที่แสดงในตารางที่ 5.3) จึงนำไปสู่คำถามสำคัญว่า ระบบการตรวจสอบเพื่อทราบข้อเท็จจริงเกี่ยวกับลูกค้าของธนาคารเกิดช่องโหว่ให้คนต่างด้าวที่สวมบัตรประชาชนคนไทยสามารถเปิดบัญชีธนาคารได้หรือไม่ ทั้งนี้ ข้อมูลจากคำสั่งศาลแพ่งไม่ได้ระบุว่า เงินทุนในการประกอบธุรกิจมาจากการกระทำผิดในอาชญากรรมร้ายแรงหรือไม่

### ตารางที่ 5.3 รายการทรัพย์สินของเครือทรานส์ฯ ที่สำนักงาน ป.ป.ง.อายัดไว้ชั่วคราว

บริษัท/บุคคล	ทรัพย์สินที่ถูกอายัดชั่วคราว
นายวีระชัย	เรือ 6 ลำ และเงินในบัญชีเงินฝาก 23 บัญชี
นายกฤษกร	บัญชีเงินฝาก 6 บัญชี
ทรานส์ ทราเวล	เรือ 2 ลำ บัญชีเงินฝาก 7 บัญชี
ภูเก็ต บิง เฟรนด์	บัญชีเงินฝาก 4 บัญชี
หยาง กวาง	บัญชีเงินฝาก 4 บัญชี
อินทรี มารีน	เรือ 26 ลำ
ที.แอล.เบทเตอร์เวย์	รถทัวร์ไม่ประจำทาง 48 คัน บัญชีเงินฝาก 2 บัญชี
เหมย ลี	เงินในบัญชีเงินฝาก 4 บัญชี
ธนาคารทิสโก้ จำกัด (มหาชน)	รถทัวร์ไม่ประจำทาง 29 คัน
บริษัท ลิสซิงกสิกรไทย จำกัด	รถทัวร์ไม่ประจำทาง 34 คัน

ที่มา: สรุปลจากคำสั่ง ย. 174/2559

หมายเหตุ: เครือทรานส์ฯ มีบัญชีเงินฝากในธนาคาร ได้แก่ ICBC กรุงเทพ ไทยพาณิชย์ กสิกรไทย กรุงศรีอยุธยา

- จากการตรวจสอบเส้นทางการเงิน พบว่า นาย ก (นามสมมติ) เป็นตัวการหลักในการควบคุมเงินและดำเนินธุรกรรมทางการเงินในเครือธุรกิจทรานส์ฯ โดยอาศัยช่องทางโอนเงินผ่านบัญชีธนาคารส่วนตัวที่ใช้บัตรประชาชนปลอมเปิดไว้และบัญชีธนาคารของนิติบุคคลในเครือบริษัทในเครือทรานส์ฯยังมีซื้อและเช่าซื้อทรัพย์สินประเภทเรืออย่างน้อย 34 ลำ และรถปรับ

อากาศ 2 ชั้นไม่ประจำทางรวม 111 คัน ในชื่อของ นาย ช (นามสมมติ) และบริษัท ทรานลี ทรานเวล ที.แอล.เบทเตอร์เวย์ รวมถึงที่เช่าซื้อกับสถาบันการเงินอีก 2 แห่งคือ ธนาคารทีสโก้ จำกัด (มหาชน) และบริษัท ลิสซิงกลีกรไทย จำกัด ทั้งนี้ข้อมูลจากการไต่สวน ของศาลแพ่งยังแสดงให้เห็นว่า เครือทรานลีมีการกู้ยืมเงินจากสถาบันการเงินไปลงทุนซื้อ กิจการโรงแรมและถือครองโฉนดที่ดินในจังหวัดภูเก็ต

4. ททรัพย์สินของบริษัทในเครือทรานลีชี้ว่า บริษัทมีรายได้จากการประกอบธุรกิจ จึงมีการลงทุน ซื้อทรัพย์สินรวมมูลค่าสูง อันขัดแย้งกับข้อมูลที่แจ้งกรมสรรพากรว่าไม่มีรายได้ให้เสียภาษี ด้วยเหตุนี้ เจ้าหน้าที่กองคดี สำนักงาน ปปง. จึงตั้งข้อสังเกต เครือทรานลีฯ อาจใช้บริการ สำนักบัญชีช่วยตกแต่งบัญชีเพื่อลดภาระภาษีเงินได้นิติบุคคลและภาษีมูลค่าเพิ่ม
5. สำนักงาน ปปง. ยังพบเบาะแสจากหน่วยข่าวกรองทางการเงินของฮ่องกง (Joint Financial Intelligence Unit - JFIU) ว่าเครือข่ายนายวีระชัยมีการโอนเงินผ่านธนาคาร ICBC จาก ประเทศไทยเพื่อเข้าบัญชีธนาคารของบริษัทร้าง (shell company) แห่งหนึ่งในฮ่องกง<sup>301</sup>

### 5.3.2.2 คดีขบวนการคอลเซ็นเตอร์ใต้หวัน (แก๊ง Call Center)

ในช่วงปี พ.ศ. 2560 – 2562 กรมสอบสวนคดีพิเศษ (DSI) และสำนักงานตำรวจแห่งชาติ (สตช.) ได้จับกุมขบวนการหลอกลวงประชาชนและฉ้อโกงประชาชนผ่านโทรศัพท์ (แก๊ง Call Center) ซึ่งเป็น ขบวนการอาชญากรรมข้ามชาติ กล่าวคือ มีการตั้งบริษัทในใต้หวันและใช้วิธีการโทรศัพท์เพื่อหลอกลวง ประชาชนในอีกประเทศหนึ่งเพื่อให้ยากต่อการติดตามและจับกุม

ทั้งนี้ จากการสืบสวนเพื่อขยายผลการดำเนินคดี พบว่า ผู้กระทำความผิดแบ่งกลุ่มทำงานเป็น 2 กลุ่มใหญ่ คือ กลุ่มผู้รับหน้าที่โทรศัพท์เพื่อหลอกลวงประชาชน และกลุ่มผู้สนับสนุนทำหน้าที่ในการรับเงินโอน โดยผู้ร่วม ขบวนการประกอบด้วยกลุ่มบุคคลทั้งคนไทย คนจีน และคนใต้หวันอาศัยอยู่ในพื้นที่หลายจังหวัดทั่ว ประเทศไทย เช่น ภูเก็ต เชียงใหม่ ลำปาง กรุงเทพฯ เชียงราย เป็นต้น<sup>302</sup>

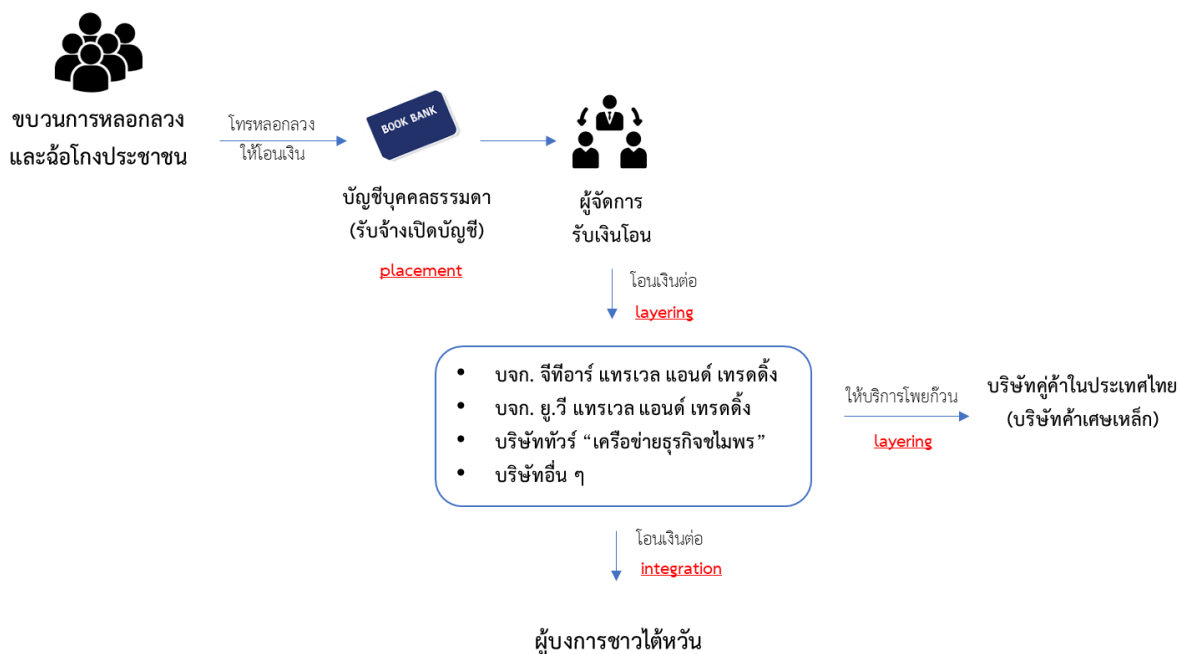
อนึ่ง หากวิเคราะห์เส้นทางการโอนเงินที่ได้จากการหลอกลวงและฉ้อโกงประชาชน พบว่า การโอนเงิน จะแบ่งออกเป็น 3 ระดับ ระดับแรก คือ การรับเงินโอนจากเหยื่อเข้าบัญชีธนาคารที่กลุ่มมิจฉาชีพได้ว่าจ้าง ประชาชนทั่วไปให้เปิดบัญชี โดยแลกกับค่าจ้างเปิดบัญชีราว 1,000 - 12,000 บาท ก่อนนำบัญชีดังกล่าว มารับโอนเงินไปสู่บัญชีธนาคารในระดับที่สองคือ การรับเงินเข้าบัญชีจริงของกลุ่มมิจฉาชีพ หลังจากนั้นขั้นที่ สามคือการโอนเข้าบัญชีบริษัทซึ่งเป็นผู้บงการใหญ่ชาวใต้หวันที่อาศัยอยู่ในประเทศไทย (ตามรูปที่ 5.9)

<sup>301</sup> เจ้าหน้าที่กองคดี, สำนักงาน ปปง. (20 เมษายน 2563). สัมภาษณ์

<sup>302</sup> จ่อออกหมายจับ! คนไทยเกือบ 100 คน รับจ้างเปิดบัญชีให้แก๊งคอลเซ็นเตอร์. (18 มีนาคม พ.ศ. 2561). Mthai.com. สืบค้นจาก <https://news.mthai.com/general-news/624401.html> เมื่อวันที่ 26 สิงหาคม พ.ศ. 2563

ทั้งนี้จากคำสั่งคณะกรรมการธุรกิจที่ ย. 136/2560 เรื่อง อาัยตทรัพย์สินที่เกี่ยวกับการกระทำ ความผิดไว้ชั่วคราว พบว่า มีการยึดอายัดเงินในบัญชีเงินฝากธนาคารกสิกรไทย จำกัด (มหาชน) ชื่อบัญชี บริษัท จีทีอาร์ แทรเวล แอนด์ เทรตติ้ง จำกัด และ บริษัท ยู.วี แทรเวล แอนด์ เทรตติ้ง จำกัด จำนวน 1.4 ล้านบาท นอกจากนี้ จากการสัมภาษณ์กองคดี สำนักงาน ปง. ยังพบว่า มีบริษัททัวร์ในกลุ่ม มิฉชาติพ “เครือข่ายธุรกิจไมพร” ได้แก่ บริษัทลิตติ้งไทยสตาร์ทัวร์ จำกัด บริษัทลิตติ้งไทยสมายทัวร์ จำกัด บริษัทเอเชียทัวร์โฮลดิ้ง จำกัด บริษัทปิยอนด์สกายทัวร์ จำกัด บริษัท เอสพีเอ็กเพลสทัวร์ จำกัด ซึ่งบริษัท เหล่านี้มีนาง ก (นามสมมติ) เป็นกรรมการบริษัท โดยนาง ก (นามสมมติ) จะเป็นผู้รับโอนเงินในชั้นตอนที่สอง ของขบวนการ และกลุ่มธุรกิจนำเที่ยวดังกล่าวมีส่วนสนับสนุนให้บริการโปยก๊วน หรือฮาวาลา (hawala) แก่เครือข่ายแก๊งคอลเซนเตอร์ในไต้หวัน โดยบริษัทเหล่านี้มีการโอนเงินเพื่อชำระค่าสินค้าให้แก่บริษัทที่ดำเนิน ธุรกิจเกี่ยวกับการค้าเศษเหล็ก ซึ่งผิดวิสัยของการประกอบธุรกิจนำเที่ยว

### รูปที่ 5.9 เส้นทางทางการเงินและรูปแบบการฟอกเงินในคดีแก๊งคอลเซนเตอร์



ที่มา: สรุปรโดยคณะผู้วิจัยจากคำสั่งคณะกรรมการธุรกิจที่ ย. 136/2560 และจากการสัมภาษณ์กองคดี (กอง 1 – 4) สำนักงาน ปง. เมื่อวันที่ 16 สิงหาคม พ.ศ. 2563

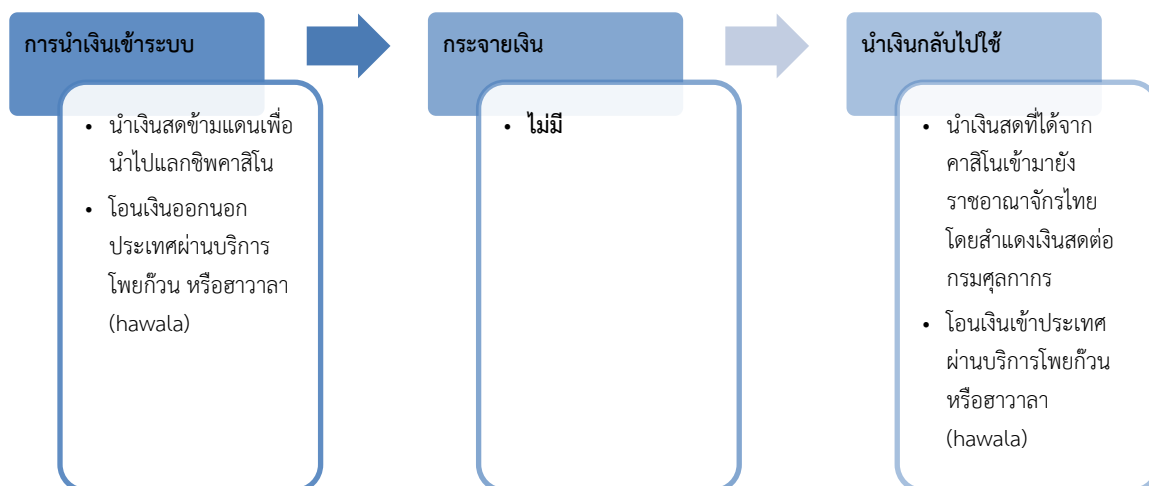
#### 5.3.2.3 การฟอกเงินของนักพนันผ่านคาสีโนในบริบทของประเทศไทย

สำหรับบริษัทนำเที่ยวคาสีโนซึ่งเป็นจุดอ่อนสำคัญที่ FATF ประเมินว่ามีความเสี่ยงสูงต่อการเกี่ยวข้องกับ ผู้กระทำความผิดด้านการฟอกเงิน แต่เนื่องจากธุรกิจคาสีโนเป็นธุรกิจที่กฎหมายไทยยังไม่อนุญาตให้จัดตั้งให้ ดำเนินการอย่างถูกกฎหมาย ทำให้นักพนันไทยเดินทางไปเสี่ยงโชคในคาสีโนต่างประเทศ อย่างไรก็ตาม

การที่ประเทศไทยตั้งอยู่ท่ามกลางประเทศเพื่อนบ้านที่มีธุรกิจคาสีโนถูกกฎหมาย รวมทั้งอยู่ใกล้แหล่งคาสีโนขนาดใหญ่เช่นมาเก๊า จึงเป็นอีกปัจจัยหนึ่งที่ทำให้นักพนันไทยสามารถเดินทางไปเสี่ยงโชคในคาสีโนได้ง่าย

จากการสัมภาษณ์นักพนันรายใหญ่ พบว่า นักพนันสามารถแบ่งออกได้เป็น 2 กลุ่มตามฐานะทางเศรษฐกิจของนักพนัน โดยกลุ่มแรก คือ นักพนันทั่วไปที่เดินทางไปกับรถโดยสารไม่ประจำทาง (รถตู้หรือรถทัวร์ปรับอากาศ) ที่บริษัทนำเที่ยวคาสีโนจัดให้บริการฟรีแก่นักพนัน การเคลื่อนย้ายเงินสำหรับนักพนันกลุ่มนี้ มีแนวโน้มใช้เงินสดแลกซิปมากกว่าการโอนเงินเข้าบัญชีคาสีโนโดยตรง การนำเงินสดออกนอกประเทศมีอย่างน้อย 3 รูปแบบ ได้แก่ การลักลอบขนเงินสดข้ามด่านศุลกากร การใช้บริการโพยก๊วน หรือฮาวาลา (hawala) และการถอนเงินสดจากบัตร ATM หรือแลกซิปด้วยบัตรเครดิตในต่างประเทศ หากเล่นพนันแล้วได้เงินนักพนันจะนำเงินกลับมาประเทศไทยผ่านช่องทางเดิมที่นำเงินออกไป โดยส่วนใหญ่ักพนันจะใช้วิธีการนำเงินสดกลับประเทศโดยสำแดงต่อเจ้าหน้าที่กรมศุลกากรว่าเป็นเงินที่ได้จากคาสีโน (ดูรูปที่ 5.10)

รูปที่ 5.10 การฟอกเงินของนักพนันผ่านคาสีโนในบริบทของประเทศไทย



ที่มา : คณะผู้วิจัย (2563)

หมายเหตุ : ประมวลจากการสัมภาษณ์

นอกจากการฟอกเงินของนักพนันทั่วไปกลุ่มแรกแล้ว ข้อมูลจากการสัมภาษณ์เชิงลึกที่เป็นนักพนันรายใหญ่ พบว่ามีกลุ่มนักพนันระดับ VIP อาทิ ข้าราชการชั้นผู้ใหญ่ นักการเมือง และนักธุรกิจ ซึ่งนักพนันกลุ่มนี้มักจะเดินทางไปเล่นการพนันในคาสีโนต่างประเทศโดยอาจใช้บริการบริษัทนำเที่ยวคาสีโนหรือในมาเก๊าจะเรียกผู้ให้บริการลักษณะนี้ว่าเป็นธุรกิจ Junket โดยธุรกิจ Junket จะให้บริการตั้งแต่การเดินทางโดยเรือเฟอร์รี่ข้ามฟากระหว่างมาเก๊า จากนั้นได้มีการขยายบริการเพิ่มขึ้นจนครอบคลุมตั้งแต่การจองที่พักการอำนวยความสะดวกด้านการเดินทาง การจองห้องพนันแบบ VIP การอำนวยความสะดวกในการเคลื่อนย้ายเงินสำหรับการพนันที่คาสีโนไปจนถึงการตามเก็บหนี้พนัน โดยนักพนันไม่จำเป็นต้อง

พกเงินสดหรือนำเงินสดกลับมาด้วยตนเองแต่อย่างไร ซึ่งผู้ประกอบการธุรกิจ Junket ในมาเก๊าจะต้องได้รับใบอนุญาต (license) กับหน่วยงานของภาครัฐอย่างถูกกฎหมายจึงจะสามารถให้บริการแก่ลูกค้าได้

#### 5.4 มาตรการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงินในต่างประเทศ

ผลการประเมินการปฏิบัติตามมาตรฐานสากลของ FATF ในปี พ.ศ. 2560 ไม่ได้ระบุชี้ชัดว่า บริษัททัวร์และบริษัทนำเที่ยวมีความเสี่ยงที่จะถูกใช้เป็นเครื่องมือในการฟอกเงิน แต่ภายใต้ข้อเสนอแนะของ FATF ข้อ 1 ระบุว่า ทุกประเทศควรมีการประเมินสถานการณ์ความเสี่ยงด้านการฟอกเงินและการก่อการร้ายภายในประเทศ เพื่อดำเนินการจัดทำมาตรการเพื่อป้องกันความเสี่ยงให้มีประสิทธิภาพตามบริบทของแต่ละประเทศ รวมทั้ง FATF ยังมีข้อเสนอแนะเพิ่มให้สถาบันการเงินและธุรกิจที่ไม่ใช่สถาบัน รวมถึงกลุ่มวิชาชีพต้องมีการระบุตัวตนและประเมินความเสี่ยงลูกค้าเพื่อเป็นการบรรเทาความเสี่ยงอันอาจเกิดจากการฟอกเงินด้วย

การศึกษาในส่วนนี้ จะเป็นการศึกษามาตรการกำกับดูแลธุรกิจนำเที่ยวในสหรัฐอเมริกา สหราชอาณาจักร ประเทศฝรั่งเศส และเขตบริหารพิเศษมาเก๊า (สาธารณรัฐประชาชนจีน) คณะผู้วิจัยเลือกศึกษาการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงินในธุรกิจนำเที่ยวใน 4 ประเทศดังกล่าว ด้วยเหตุผลว่าประเทศเหล่านี้มีภาคการท่องเที่ยวจากต่างประเทศขนาดใหญ่ใกล้เคียงกับประเทศไทยโดยพิจารณาจากจำนวนนักท่องเที่ยวเดินทางเข้าประเทศและรายได้จากนักท่องเที่ยว และพิจารณาจากประเทศที่มีคาสีโนเป็นแหล่งท่องเที่ยวถูกกฎหมายคือลาสเวกัสในสหรัฐอเมริกา และมาเก๊า ซึ่งทั้งสองแห่งนี้มีมาตรการต่อต้านการฟอกเงินและกำกับดูแลธุรกิจนำเที่ยวที่เป็นจุดเด่น กอปรกับมีบริษัทนำเที่ยวจากหลายประเทศทั่วโลกมักนิยมจัดนำเที่ยวพานักพนันเดินทางมาเสี่ยงโชคในเมืองดังกล่าว (ตามที่แสดงในตารางที่ 5.4)

ตารางที่ 5.4 ขนาดของภาคการท่องเที่ยวและจุดเด่นของมาตรการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงินในธุรกิจนำเที่ยวของประเทศที่เป็นตัวอย่างที่ดีต่อประเทศไทย

ประเทศ	ขนาดของภาคการท่องเที่ยวจากต่างประเทศ (จำนวนนักท่องเที่ยวและรายได้จากนักท่องเที่ยว (เหรียญสหรัฐ)) <sup>1</sup>	จุดเด่นของมาตรการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงินในธุรกิจนำเที่ยวหรือคาสีโน	กฎหมายกำกับดูแลธุรกิจนำเที่ยว ธุรกิจคาสีโน หรือการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน
สหรัฐอเมริกา	จำนวนนักท่องเที่ยว 80 ล้านคน รายได้ที่ได้รับ 2.14 แสนล้านดอลลาร์สหรัฐ	กำหนดให้บริษัทนำเที่ยวเป็น “สถาบันการเงิน” โดยต้องรายงานธุรกรรมเงินสด ตั้งแต่ 10,000 เหรียญสหรัฐต่อ FinCEN (สำนักงาน ปปง. สหรัฐอเมริกา (FinCEN))	<ul style="list-style-type: none"> <li>Bank Secrecy Act</li> <li>USA PATRIOT Act 2001</li> </ul>



ตารางที่ 5.4 ขนาดของภาคการท่องเที่ยวและจุดเด่นของมาตรการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน  
ในธุรกิจนำเที่ยวของประเทศที่เป็นตัวอย่างที่ดีต่อประเทศไทย (ต่อ)

ประเทศ	ขนาดของภาคการท่องเที่ยวจากต่างประเทศ (จำนวนนักท่องเที่ยวและรายได้จากนักท่องเที่ยว (เหรียญสหรัฐ)) <sup>1</sup>	จุดเด่นของมาตรการป้องกัน และปราบปรามการฟอกเงิน ในธุรกิจนำเที่ยวหรือคาสิโน	กฎหมายกำกับดูแลธุรกิจ นำเที่ยว ธุรกิจคาสิโน หรือ การป้องกันและปราบปราม การฟอกเงิน
สหราชอาณาจักร	จำนวนนักท่องเที่ยว 36 ล้าน คน รายได้ที่ได้รับ 5.2 หมื่น ล้านดอลลาร์สหรัฐ	ไม่ใช่ระบบใบอนุญาตเพื่อกำกับ ดูแลธุรกิจนำเที่ยว ยกเว้นเมื่อ ประกอบธุรกิจแลกเปลี่ยน เงินตราและธุรกิจการพนัน	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Money Laundering, Terrorist Financing and Transfer of Funds (Information on the Payer) Regulations 2017 - MLR 2017</li> <li>• Gambling Act 2005</li> </ul>
ประเทศฝรั่งเศส	จำนวนนักท่องเที่ยว 89 ล้าน คน รายได้ที่ได้รับ 6.7 หมื่น ล้านดอลลาร์สหรัฐ	ขึ้นทะเบียนบริษัทนำเที่ยว เหมือนประเทศไทย และมี ประมวลกฎหมายการเงินให้ อำนาจสำนักงาน ปปง. (TRACFIN) เรียกดูข้อมูล เกี่ยวกับนักท่องเที่ยวจาก ผู้ประกอบการย้อนหลัง มีการกำหนดให้ผู้ประกอบการ คาสิโนมีหน้าที่ร่วมป้องกันและ ปราบปรามการฟอกเงิน ในลักษณะเดียวกับสถาบัน การเงิน	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Tourism Code (Article L141-3 และ Article L. 211-18)</li> <li>• Monetary and Financial Code (Article L561-23 Article L561-25 II bis )</li> <li>• Decree of May 14, 2007 relating to the regulation of games in casinos</li> </ul>
มาเก๊า สาธารณรัฐ ประชาชนจีน	จำนวนนักท่องเที่ยว 35.8 ล้านคน รายได้ที่ได้รับ 4.37 หมื่นล้านดอลลาร์สหรัฐ	Junkets ต้องมีใบอนุญาต โดย ผู้ที่ขออนุญาตจะต้องรายงาน ข้อมูลส่วนตัวให้กับรัฐบาล สาธารณรัฐประชาชนจีน	-

ตารางที่ 5.4 ขนาดของภาคการท่องเที่ยวและจุดเด่นของมาตรการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน  
ในธุรกิจนำเที่ยวของประเทศที่เป็นตัวอย่างที่ดีต่อประเทศไทย (ต่อ)

ประเทศ	ขนาดของภาคการท่องเที่ยวจากต่างประเทศ (จำนวนนักท่องเที่ยวและรายได้จากนักท่องเที่ยว (เหรียญสหรัฐ)) <sup>1</sup>	จุดเด่นของมาตรการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงินในธุรกิจนำเที่ยวหรือคาสิโน	กฎหมายกำกับดูแลธุรกิจนำเที่ยว ธุรกิจคาสิโน หรือ การป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน
ประเทศไทย	จำนวนนักท่องเที่ยว 38 ล้านคน รายได้ที่ได้รับ 6.3 หมื่นล้านดอลลาร์สหรัฐ	ใช้ระบบใบอนุญาตกำกับดูแลธุรกิจนำเที่ยว และกำหนดให้ธุรกิจนำเที่ยวอาจมีความเสี่ยงสูงต่อการฟอกเงิน	<ul style="list-style-type: none"> <li>พระราชบัญญัติธุรกิจนำเที่ยวและมัคคุเทศก์ พ.ศ. 2551</li> <li>พระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน พ.ศ. 2542</li> </ul>

ที่มา: สรุปรายโดยคณะผู้วิจัย UNWTO. (2019). International Tourism Highlights 2019 Edition. สืบค้นจาก <https://www.e-unwto.org/doi/pdf/10.18111/9789284421152>. เมื่อวันที่ 23 มิถุนายน 2563

#### 5.4.1 สหรัฐอเมริกา

สหรัฐอเมริกาคือประเทศที่มีแหล่งท่องเที่ยวหลากหลาย ทั้งแหล่งท่องเที่ยวทางธรรมชาติและแหล่งท่องเที่ยวประเภทอื่นๆ โดยมีลาสเวกัสเป็นเมืองท่องเที่ยวที่มีจุดขายสำคัญคือบ่อนคาสิโนที่สามารถดึงดูดนักท่องเที่ยวได้เป็นจำนวนมากในแต่ละปีทั้งที่เป็นคนอเมริกันเองและนักท่องเที่ยวจากต่างประเทศ รัฐบาลสหรัฐอเมริกาคำหนดให้บริษัทตัวแทนนำเที่ยว (travel agencies) เป็นหนึ่งใน “สถาบันการเงิน”<sup>303</sup> ที่ต้องมีการรายงานธุรกรรมให้แก่ สำนักงาน ปปง. (Financial Crimes Enforcement Network: FinCEN) เนื่องจากบริษัทตัวแทนนำเที่ยวมีความเสี่ยงและอาจถูกใช้เป็นเครื่องมือในการฟอกเงินเพื่อนำเงินเหล่านั้นไปขยายเครือข่ายก่ออาชญากรรมหรือก่อการร้ายต่อไป ด้วยเหตุผลหลายประการ<sup>304</sup>

**ประการแรก** บริษัทนำเที่ยวหลายแห่งเป็นผู้รับแลกเปลี่ยนเงินตราต่างประเทศ รวมทั้งเป็นผู้รับซื้อ/ขายเช็คเดินทาง (traveler’s checks) ซึ่งอาจมีการทำธุรกรรมต่อวันเกินกว่า 1,000 ดอลลาร์สหรัฐ **ประการที่สอง** บริษัทนำเที่ยวส่วนมากมีลูกค้าจำนวนไม่น้อยชำระเงินสดและบริการด้วยเงินสด ซึ่งหากนับรวมกันแล้วอาจมากถึงเกินกว่า 10,000 ดอลลาร์สหรัฐ **ประการที่สาม** บริษัทตัวแทนนำเที่ยวบางแห่ง นอกจาก

<sup>303</sup> the BSA, 31 U.S.C. 5312(a)(2)(Q) a “travel agency” is defined as a financial institution. สืบค้นจาก <https://www.treasury.gov/press-center/press-releases/Documents/agents.pdf>. เมื่อวันที่ 30 มิถุนายน 2563

<sup>304</sup> Department of the Treasury. Financial Crimes Enforcement Network; Anti-Money Laundering Programs for Travel Agencies. สืบค้นจาก <https://www.treasury.gov/press-center/press-releases/Documents/agents.pdf> เมื่อวันที่ 28 มิถุนายน 2563

จะมีการโอนเงินระหว่างประเทศเพื่อชำระค่าสินค้าบริการให้กับลูกค้าที่เป็นนักท่องเที่ยวแล้ว ยังเปิดให้บริการรับโอนเงินระหว่างประเทศด้วย ซึ่งบริษัทตัวแทนนำเที่ยวบางแห่งถูกสังเกตว่าได้รับการโอนเงินแบบผิดปกติจากต่างประเทศหรือมีการโอนเงินผ่านธนาคารจำนวนมากผิดปกติ **และประการสุดท้าย** บริษัทตัวแทนนำเที่ยวมีการทำธุรกรรมฝากเงินและถอนเงินในปริมาณสูง ซึ่งบางครั้งอาจมากถึงเกินกว่า 10,000 ดอลลาร์สหรัฐ

แม้ว่ารัฐบาลสหรัฐอเมริกากำหนดให้บริษัทตัวแทนนำเที่ยว (travel agencies) เป็นหนึ่งใน “สถาบันการเงิน” ซึ่งมีความเสี่ยงตามเหตุผลข้างต้น หากแต่ในทางปฏิบัติก็ยังไม่มีความจำกัดที่แน่ชัดว่าบริษัทตัวแทนนำเที่ยว (travel agencies) ครอบคลุมไปถึงการให้บริการใดบ้าง ขณะที่สำนักงาน ปปง. สหรัฐอเมริกา (FinCEN) เองก็ไม่ได้มีการกำหนดคำนิยามของบริษัทตัวแทนนำเที่ยว (travel agencies) ในกฎระเบียบการรายงานธุรกรรม หากแต่หน่วยงานกำกับกลุ่มธุรกิจการเงิน หรือ Bank Secrecy Agency (BSA) ได้พยายามแก้ปัญหาดังกล่าวด้วยการกำหนดคำนิยามของบริษัทตัวแทนนำเที่ยว (travel agencies) ให้มีความเหมาะสมกับกฎหมายป้องกันและปราบปรามการฟอกเงินให้มากที่สุด เพื่อไม่ให้เป็นการจำกัดเสรีภาพในการประกอบธุรกิจ โดยในเบื้องต้นสำนักงาน ปปง. สหรัฐอเมริกา (FinCEN) จึงได้กำหนดคำจำกัดความโดยอิงรูปแบบจากรายงานธุรกรรมที่เกี่ยวข้องกับบริษัทตัวแทนนำเที่ยว (travel agencies) ที่ Bank Secrecy Agency (BSA) รายงานเข้ามายังสำนักงาน ปปง. สหรัฐอเมริกา (FinCEN) เพื่อใช้ในการตรวจสอบบริษัทนำเที่ยวที่เข้าข่ายต้องสงสัยว่าจะมีการฟอกเงินหรือไม่ นอกจากนี้แล้ว สำนักงาน ปปง. สหรัฐอเมริกา (FinCEN) ยังให้คำจำกัดว่าบุคคลใดก็ตามที่ให้บริการที่มีลักษณะคล้ายกับตัวแทนนำเที่ยว แม้ธุรกิจหลักของบริษัทนั้นไม่ใช่บริษัทนำเที่ยว (travel agencies) อาจเข้าข่ายน่าสงสัยว่าเป็นการฟอกเงิน เช่น

- การให้บริการขายตัวเครื่องบิน
- การให้บริการทัวร์รถไฟ
- การให้บริการจองโรงแรม
- การให้บริการจองเรือท่องเที่ยว (cruise reservations)

ขณะที่การกำกับดูแลการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงินในสหรัฐอเมริกาอยู่ภายใต้กฎหมาย Patriot Act 2001 เพื่อกำกับดูแลการฟอกเงินและการให้เงินสนับสนุนการก่อการร้ายในประเทศควบคู่ไปกับกฎหมาย Bank Secrecy Act ที่นิยาม “สถาบันการเงิน” (Financial Institution) มีหน้าที่ตรวจสอบข้อมูลธุรกรรมที่น่าสงสัยว่าจะฟอกเงินต่อสำนักงาน ปปง. สหรัฐอเมริกา (FinCEN)

FinCEN ประเมินว่า บริษัทนำเที่ยว หรือ Travel agency บางแห่งดำเนินธุรกรรมที่มีเหตุอันควรสงสัยว่าจะเกี่ยวข้องกับขบวนการฟอกเงิน ผ่านการเป็นช่องทางรับหรือโอนเงิน (wire transfer) มูลค่าสูงผิดปกติ หรือต่ำกว่า 10,000 เหรียญเพียงเล็กน้อยอย่างน่าสงสัยว่าจะหลีกเลี่ยงเงื่อนไขต้องรายงานธุรกรรม และตรวจสอบตัวตนลูกค้า นอกจากนี้ บริษัทนำเที่ยวยังถูกใช้เป็นการโอนเงินในระบบโพยก๊วน หรือฮาวาลา (hawala)

กฎหมาย Bank Secrecy Act กำหนดให้ travel agency ถือเป็นสถาบันการเงิน (financial institution) (US Code section 5312 (1)(Q))<sup>305</sup> เนื่องจากสภาพการประกอบธุรกิจที่ต้องเก็บข้อมูลส่วนตัว

---

<sup>305</sup> US Code section 5312

(a) In this subchapter—

(1)“financial agency” means a person acting for a person (except for a country, a monetary or financial authority acting as a monetary or financial authority, or an international financial institution of which the United States Government is a member) as a financial institution, bailee, depository trustee, or agent, or acting in a similar way related to money, credit, securities, gold, or a transaction in money, credit, securities, or gold.

(2)“financial institution” means—

- (A) an insured bank (as defined in section 3(h) of the Federal Deposit Insurance Act (12 U.S.C. 1813(h)));
- (B) a commercial bank or trust company;
- (C) a private banker;
- (D) an agency or branch of a foreign bank in the United States;
- (E) any credit union;
- (F) a thrift institution;
- (G) a broker or dealer registered with the Securities and Exchange Commission under the Securities Exchange Act of 1934 (15 U.S.C. 78a et seq.);
- (H) a broker or dealer in securities or commodities;
- (I) an investment banker or investment company;
- (J) a currency exchange;
- (K) an issuer, redeemer, or cashier of travelers’ checks, checks, money orders, or similar instruments;
- (L) an operator of a credit card system;
- (M) an insurance company;
- (N) a dealer in precious metals, stones, or jewels;
- (O) a pawnbroker;
- (P) a loan or finance company;
- (Q) a travel agency;
- (R) a licensed sender of money or any other person who engages as a business in the transmission of funds, including any person who engages as a business in an informal money transfer system or any network of people who engage as a business in facilitating the transfer of money domestically or internationally outside of the conventional financial institutions system;
- (S) a telegraph company;
- (T) a business engaged in vehicle sales, including automobile, airplane, and boat sales;
- (U) persons involved in real estate closings and settlements;
- (V) the United States Postal Service;
- (W) an agency of the United States Government or of a State or local government carrying out a duty or power of a business described in this paragraph;
- (X) a casino, gambling casino, or gaming establishment with an annual gaming revenue of more than \$1,000,000 which—...(ต่อหน้าถัดไป)

ของลูกค้า จากการดำเนินธุรกรรมการเงินกับบริษัทสายการบิน โรงแรม และบริษัทประกันภัย ทว่าบริษัทตัวแทนนำเที่ยวไม่จำเป็นต้องตรวจสอบประวัติลูกค้าตามมาตรการป้องกันฟอกเงินของสหรัฐฯ (AML/CFT obligations) ในระดับเดียวกับธนาคาร แต่ต้องรายงานข้อมูลเมื่อรับเงินสด (Form 8300 reporting) ตั้งแต่ 10,000 ดอลลาร์สหรัฐฯ ในการให้บริการหรือซื้อขายสินค้า 1 ครั้ง หรือในรอบ 12 เดือน กับลูกค้ารายเดิม ธุรกิจต้องรายงานข้อมูลนี้ภายใน 15 วัน หลังการรับเงินสด โดยสามารถดำเนินการได้ผ่านระบบออนไลน์ ข้อบังคับให้ต้องรายงานเมื่อมีการรับเงินสดมูลค่าสูงเป็นข้อกำหนดของรัฐบาลกลางสหรัฐอเมริกาที่บังคับใช้กับธุรกิจการค้าและบริการทุกสาขา<sup>306</sup> หากธุรกิจใดที่ไม่แจ้งข้อมูลการรับเงินสดจะได้รับโทษปรับ 100 เหรียญ ต่อการรับเงินสด 1 ครั้ง และอาจได้รับโทษจำคุกไม่เกิน 5 ปี หากจงใจแจ้งข้อมูลเท็จ

#### 5.4.2 สหราชอาณาจักร

ธุรกิจนำเที่ยวเป็นธุรกิจที่สามารถเปิดได้อย่างเสรีโดยไม่ต้องขอใบอนุญาตจากรัฐบาล แต่ผู้ประกอบการนำเที่ยวที่ต้องการการรับรองความน่าเชื่อถือสามารถขึ้นทะเบียนกับสมาคมผู้ประกอบการท่องเที่ยวประเทศอังกฤษ (Association of British Travel Agents หรือ ABTA) โดยวางเงินค้ำประกันเข้ากองทุนคุ้มครองผู้บริโภคและแสดงกรมธรรม์ประกันภัยการล้มละลายเพื่อให้ ABTA ออกหนังสือรับรอง (ซึ่งอยู่ในรูปแบบตราสารหนี้ เนื่องจากผู้ประกอบการจะได้รับดอกเบี้ยจากเงินค้ำประกันร้อยละ 5 ต่อปี) อย่างไรก็ตาม บริษัทนำเที่ยวที่จำหน่ายตั๋วโดยสารเครื่องบินควบคู่กับรายการนำเที่ยวต่างประเทศหรือในประเทศ ต้องได้รับใบอนุญาตเป็นผู้จำหน่ายตั๋วเครื่องบินจากสมาคมผู้จัดการท่องเที่ยวทางอากาศ (Air Travel Organisers' Licensing : ATOL) เนื่องจากรายการนำเที่ยวประเภทนี้มีมูลค่าสูง

แม้ว่าธุรกิจนำเที่ยวไม่ได้เป็นธุรกิจที่ถูกประเมินโดยรัฐบาลว่ามีความเสี่ยงต่อการฟอกเงินในระดับเดียวกับสถาบันการเงินและธุรกิจนอกภาคการเงิน เช่น ธุรกิจบริการทางกฎหมายและบัญชี ธุรกิจอสังหาริมทรัพย์ ธุรกิจค้าสินค้ามูลค่าสูง (high value dealers)<sup>307</sup> เป็นต้น หากแต่หน่วยงานต่อต้านการฟอกเงินหลายประเทศในสหภาพยุโรปประเมินให้ธุรกิจนำเที่ยวมีความเสี่ยงที่จะถูกใช้เป็นช่องทาง

---

(ต่อจากหน้าที่แล้ว)... (i) is licensed as a casino, gambling casino, or gaming establishment under the laws of any State or any political subdivision of any State; or

(ii) is an Indian gaming operation conducted under or pursuant to the Indian Gaming Regulatory Act other than an operation which is limited to class I gaming (as defined in section 4(6) of such Act);

(Y) any business or agency which engages in any activity which the Secretary of the Treasury determines, by regulation, to be an activity which is similar to, related to, or a substitute for any activity in which any business described in this paragraph is authorized to engage; or

(Z) any other business designated by the Secretary whose cash transactions have a high degree of usefulness in criminal, tax, or regulatory matters.

<sup>306</sup> ข้อมูลตัวอย่าง Form 8300. สืบค้นจาก <https://www.irs.gov/pub/irs-pdf/f8300.pdf> และ <https://www.irs.gov/businesses/small-businesses-self-employed/irs-form-8300-reference-guide> เมื่อวันที่ 14 กุมภาพันธ์ 2563

<sup>307</sup> FATF. (2018). *Anti-money laundering and counter-terrorist financing measures – United Kingdom, Fourth Round Mutual Evaluation Report*, FATF, Paris.

การฟอกเงินจากการที่บริษัทนำเที่ยวสามารถให้บริการแลกเปลี่ยนเงินตราต่างประเทศได้ และอาจถูกใช้เป็นช่องทางเคลื่อนย้ายเงินข้ามประเทศให้แก่ระบบธนาคารใต้ดินและระบบโพยก๊วน หรือฮาวาลา (hawala)

ธุรกิจนำเที่ยวในสหราชอาณาจักรจะต้องปฏิบัติตามกฎหมายฟอกเงิน การสนับสนุนเงินแก่ผู้ก่อการร้าย และการโอนเงิน (The Money Laundering, Terrorist Financing and Transfer of Funds (Information on the Payer) Regulations 2017 - MLR 2017) ก็ต่อเมื่อให้บริการที่ถูกกำกับดูแลภายใต้กฎหมาย MLR 2017 เช่น ธุรกิจนำเที่ยวเป็นผู้ให้แลกเปลี่ยนเงินตราควบคุมการจำหน่ายรายการนำเที่ยวต่างประเทศ เนื่องจากบริการแลกเปลี่ยนเงินตราจัดเป็นบริการด้านการเงิน (money business service) ตามมาตรา 3(1) แห่งกฎหมาย MLR 2017<sup>308</sup> หรือนำเที่ยวบนเรือสำราญ (cruise) ที่มีคาสิโนบนเรือตามมาตรา 65 (2) แห่งกฎหมายการพนัน 2005 (Gambling Act 2005)<sup>309</sup>

จากกรณีตัวอย่างเหล่านี้ ผู้ประกอบการจะต้องประเมินความเสี่ยงฟอกเงิน และรายงานข้อมูลแก่หน่วยงานกำกับดูแลตามที่แสดงในตารางที่ 5.5 โดยหน่วยงานกำกับดูแลแต่ละบริการต้องแจ้งสำนักงานปราบปรามอาชญากรรมแห่งชาติของสหราชอาณาจักร (National Crime Agency - NCA) เมื่อพบธุรกรรมที่มีเหตุอันควรสงสัยว่าจะฟอกเงิน<sup>310</sup>

---

<sup>308</sup> The Money Laundering, Terrorist Financing and Transfer of Funds (Information on the Payer) Regulations 2017 Section 3. (1)

“money service business” means an undertaking which by way of business operates a currency exchange office, transmits money (or any representation of monetary value) by any means or cashes cheques which are made payable to customers;

<sup>309</sup> Gambling Act 2005

65(2)An operating licence is a licence which states that it authorises the licensee—

- (a) to operate a casino (a “casino operating licence”),
- (b) to provide facilities for playing bingo (a “bingo operating licence”),
- (c) to provide facilities for betting other than pool betting (a “general betting operating licence”),
- (d) to provide facilities for pool betting (a “pool betting operating licence”),
- (e) to act as a betting intermediary (a “betting intermediary operating licence”),
- (f) to make gaming machines available for use in an adult gaming centre (a “gaming machine general operating licence” for an adult gaming centre),
- (g) to make gaming machines available for use in a family entertainment centre (a “gaming machine general operating licence” for a family entertainment centre),
- (h) to manufacture, supply, install, adapt, maintain or repair a gaming machine, or a part of a gaming machine (a “gaming machine technical operating licence”),
- (i) to manufacture, supply, install or adapt gambling software (a “gambling software operating licence”), or
- (j) to promote a lottery (a “lottery operating licence”).

<sup>310</sup> The Money Laundering, Terrorist Financing and Transfer of Funds (Information on the Payer) Regulations 2017 Obligations on public authorities...(ต่อหน้าถัดไป)

ตารางที่ 5.5 หน่วยงานกำกับดูแลธุรกิจรับแลกเปลี่ยนเงินตราและคาสีโน

ธุรกิจที่เกี่ยวข้องกับธุรกิจนำเที่ยว	หน่วยงานกำกับดูแล <sup>311</sup>	หน่วยงานที่รับแจ้งธุรกรรมที่มีเหตุอันควรสงสัยว่าจะฟอกเงิน
ธุรกิจรับแลกเปลี่ยนเงินตรา	กรมสรรพากรและศุลกากร (HM Revenue & Customs)	NCA
คาสีโน	คณะกรรมการกำกับดูแลธุรกิจการพนัน (Gambling Commission)	NCA

ที่มา: MLR 2017 Section 7(c) (ii) และ Section 7(d)

(ต่อจากหน้าที่แล้ว)... 103.—(1) The following bodies and persons must, if they know or suspect or have reasonable grounds for knowing or suspecting that a person is or has engaged in money laundering or terrorist financing, as soon as practicable, inform the NCA—

- (a) the Auditor General for Scotland;
- (b) the Auditor General for Wales;
- (c) the Bank of England;
- (d) the Comptroller and Auditor General;
- (e) the Comptroller and Auditor General for Northern Ireland;
- (f) the FCA;
- (g) the Gambling Commission;

<sup>311</sup> The Money Laundering, Terrorist Financing and Transfer of Funds (Information on the Payer) Regulations 2017  
Supervisory authorities

7.—(1) Subject to paragraph (2), the following bodies are supervisory authorities in relation to relevant persons—

- (a) the FCA is the supervisory authority for—
  - (i) credit and financial institutions (including money service businesses) which are authorized persons but not excluded money service businesses;
  - (c) the Commissioners are the supervisory authority for—
    - (i) high value dealers;
    - (ii) money service businesses which are not supervised by the FCA;
    - (iii) trust or company service providers which are not supervised by the FCA or one of the professional bodies listed in Schedule 1;
    - (iv) auditors, external accountants and tax advisers who are not supervised by one of the professional bodies listed in Schedule 1;
    - (v) bill payment service providers which are not supervised by the FCA;
    - (vi) telecommunication, digital and IT payment service providers which are not supervised by the FCA;
    - (vii) estate agents [F4and letting agents] which are not supervised by one of the professional bodies listed in Schedule 1;
    - (viii) art market participants;
  - (d) the Gambling Commission is the supervisory authority for casinos.

อย่างไรก็ดี ข้อมูลการดำเนินคดีฟอกเงินที่มีบริษัทนำเที่ยวเข้าไปพัวพันแทบไม่ปรากฏให้เห็นตามสื่อ และรายงานการตรวจสอบการฟอกเงินของหน่วยงานกำกับดูแลการฟอกเงินของสหราชอาณาจักร ข้อมูลเดียวที่ปรากฏคือ คดีการจับกุมขบวนการฟอกเงินผ่านบริษัทนำเที่ยวบังหน้าครั้งใหญ่ในปี พ.ศ. 2550 โดยสำนักงานสรรพากรและศุลกากรของสหราชอาณาจักร (HM Revenue and Customs : HMRC ซึ่งตรวจสอบการฟอกเงินในธุรกิจที่มีการเคลื่อนย้ายเงินสดเข้าออกประเทศ) ได้ติดตามการดำเนินธุรกรรมการเงินของเครือข่ายบริษัทนำเที่ยว Bradford Travel Centre และ Watan Travel ซึ่งเป็นธุรกิจที่ได้รับใบอนุญาตจาก ATOL เพื่อจำหน่ายตั๋วเครื่องบินในสหราชอาณาจักร

ธุรกรรมการเงินของเครือข่ายดังกล่าวน่าสงสัยเมื่อธนาคารตรวจพบการเคลื่อนย้ายเงินออกสหราชอาณาจักรไปยังสหรัฐอเมริกา ประเทศอื่นในยุโรป และประเทศในตะวันออกกลางในช่วงปี พ.ศ. 2542 - 2544 มูลค่ารวม 500 ล้านปอนด์ การสืบสวนพบว่า เงินที่มาจากการค้ายาเสพติดในสหราชอาณาจักรถูกนำมาฝากในบัญชีธนาคารของเครือข่ายธุรกิจดังกล่าว นอกจากนี้ ยังพบว่า เครือข่ายธุรกิจนำเที่ยวนี้ยังเป็นส่วนหนึ่งของระบบการเงินแบบโพลัยกัวน หรือฮาวาลา (hawala) ให้แก่ชาวต่างชาติจากเอเชียใต้ที่อาศัยอยู่ในสหราชอาณาจักร<sup>312</sup>

ขณะที่การกำกับดูแลเฉพาะกลุ่มธุรกิจคาสีโนในสหราชอาณาจักร พบว่า ระเบียบป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน ค.ศ. 2550 มาตรา 18 กำหนดให้ผู้ประกอบการคาสีโนต้องประเมินความเสี่ยงของลูกค้าโดยประเมินอย่างน้อยจากสถานะของลูกค้าและประเทศที่มา กลุ่มลูกค้าที่มีระดับความเสี่ยงสูง<sup>313</sup> ได้แก่

---

<sup>312</sup> FATF (June 2005). *Money laundering & terrorist financing typologies 2004-2005*, p. 22. สืบค้นจาก [https://www.fatf-gafi.org/media/fatf/documents/reports/2004\\_2005\\_ML\\_Typologies\\_ENG.pdf](https://www.fatf-gafi.org/media/fatf/documents/reports/2004_2005_ML_Typologies_ENG.pdf) เมื่อวันที่ 15 เมษายน 2563

<sup>313</sup> Money Laundering, Terrorist Financing and Transfer of Funds (Information on the Payer) Regulations 2017

Section 18. — (1) A relevant person must take appropriate steps to identify and assess the risks of money laundering and terrorist financing to which its business is subject.

(2) In carrying out the risk assessment required under paragraph (1), a relevant person must take into account—

(a) information made available to them by the supervisory authority under regulations 17(9) and 47, and

(b) risk factors including factors relating to—

(i) its customers;

(ii) the countries or geographic areas in which it operates;

(iii) its products or services;

(iv) its transactions; and

(v) its delivery channels.

(3) In deciding what steps are appropriate under paragraph (1), the relevant person must take into account the size and nature of its business.

(4) A relevant person must keep an up-to-date record in writing of all the steps it has taken under paragraph (1), unless its supervisory authority notifies it in writing that such a record is not required. ... (ต่อหน้าถัดไป)



บุคคลที่มีสถานภาพทางการเมือง (PEPs) ครอบครัว หรือคนใกล้ชิด นักพนันที่ใช้เงินพนันมูลค่าสูง นักพนันที่เล่นพนันด้วยวงเงินพนันที่สูงกว่ารายได้หรือทรัพย์สินของตนเอง ผู้ใช้บุคคลที่สามแลกเปลี่ยนคาสีโน นายหน้าคาสีโน (juket) ผู้เปิดบัญชีเล่นพนันหลายบัญชี<sup>314</sup> ทั้งนี้คาสีโนจะต้องระบุตัวตนนักพนันทุกคนและตรวจสอบเพื่อทราบข้อมูลเท็จจริงของนักพนันที่แลกเปลี่ยนคาสีโนมูลค่าเกิน 2,000 ยูโร (80,000 บาท) ในช่วงเวลา 24 ชั่วโมงที่เล่นพนัน<sup>315</sup> และนักพนันที่โอนเงินรวม 15,000 ยูโร (600,000 บาท)<sup>316</sup>

ในกรณีที่พบเหตุอันควรสงสัยว่าจะฟอกเงิน คาสีโนต้องรายงานข้อมูลต่อสำนักงานปราบปรามอาชญากรรมแห่งชาติของสหราชอาณาจักร (National Crime Agency - NCA) ซึ่งทำหน้าที่เป็นหน่วยงาน

---

(ต่อจากหน้าที่แล้ว)... (5) A supervisory authority may not give the notification referred to in paragraph (4) unless it considers that the risks of money laundering and terrorist financing applicable to the sector in which the relevant person operates are clear and understood.

(6) A relevant person must provide the risk assessment it has prepared under paragraph (1), the information on which that risk assessment was based and any record required to be kept under paragraph (4), to its supervisory authority on request.

<sup>314</sup> Gambling Commission. (January 2020). The prevention of money laundering and combating the financing of terrorism Guidance for remote and non-remote casinos Fifth edition. p.18 สืบค้นจาก<http://www.gamblingcommission.gov.uk/PDF/AML/Prevention-of-Money-Laundering-and-Combating-the-Financing-of-Terrorism-5th-Edition.pdf> เมื่อวันที่ 15 เมษายน 2563

<sup>315</sup> Money Laundering, Terrorist Financing and Transfer of Funds (Information on the Payer) Regulations 2017 27 (5) A casino must also apply customer due diligence measures in relation to any transaction within paragraph (6) that amounts to 2,000 euros or more, whether the transaction is executed in a single operation or in several operations which appear to be linked.

27 (6) A transaction is within this paragraph if it consists of—

(a) the wagering of a stake, including—

- (i) the purchase from, or exchange with, the casino of tokens for use in gambling at the casino;
- (ii) payment for use of gaming machines (within the meaning of section 235 of the Gambling Act 2005 F3); and
- (iii) the deposit of funds required to take part in remote gambling; or

(b) the collection of winnings, including the withdrawal of funds deposited to take part in remote gambling (within the meaning of section 4 of the Gambling Act 2005) or winnings arising from the staking of such funds.

<sup>316</sup> Money Laundering, Terrorist Financing and Transfer of Funds (Information on the Payer) Regulations 2017 27(2) A relevant person who is not a high value dealer, an art market participant, a cryptoasset exchange provider of the kind referred to in paragraph (7D)] or a casino must also apply customer due diligence measures if the person carries out an occasional transaction that amounts to 15,000 euros or more, whether the transaction is executed in a single operation or in several operations which appear to be linked

ข่าวกรองทางการเงิน โดยที่ NCA มีหน้าที่ให้ข้อมูลผลประเมินความเสี่ยงกลับ (feedback) แก่ผู้รายงานข้อมูล ตามที่เห็นว่าเหมาะสม<sup>317</sup>

นอกจากนี้ การประเมินความเสี่ยงฟอกเงินและการสนับสนุนเงินแก่ผู้ก่อการร้ายระดับชาติ (National Risk Assessment) ในสหราชอาณาจักรพบว่า ธุรกิจคาสีโนและการพนันมีความเสี่ยงต่ำ โดยผู้กระทำผิดกฎหมายที่นำเงินมาเล่นในคาสีโนเป็นกลุ่มผู้ลักเล็กขโมยน้อย (acquisitive crime) มากกว่าขบวนการฟอกเงิน จากอาชญากรรมร้ายแรง<sup>318</sup> เหตุผลอีกส่วนหนึ่งมาจากการที่คณะกรรมการกำกับกิจการการพนัน (UK Gambling Commission – UKGC) เข้มงวดตรวจสอบและลงโทษปรับผู้ประกอบการที่ไม่ดำเนินการ ตามมาตรการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน ดังจะเห็นได้จากในช่วงปี พ.ศ. 2556 – 2559 คณะกรรมการกำกับกิจการการพนัน (UK Gambling Commission – UKGC) ดำเนินการถอดถอนใบอนุญาตผู้ประกอบการและพนักงานระดับบริหาร (senior management) คาสีโนรวม 32 ราย ซึ่งไม่ดำเนินการตรวจสอบลูกค้าที่เข้ามาใช้บริการในคาสีโน รวมทั้งคาสีโนดังกล่าวไม่มีคุณสมบัติให้นำเชื่อถือได้ว่า จะให้บริการได้อย่างสุจริต เช่น มีแหล่งรายได้ไม่โปร่งใส<sup>319</sup> เป็นต้น

ดังเช่นกรณีการถูกปรับของบริษัท Betway ผู้ให้บริการคาสีโนออนไลน์ และบริษัท Caesars Entertainment ผู้ให้บริการคาสีโนรายใหญ่ ในปี 2563 บริษัท Betway ถูกปรับรวม 11.6 ล้านปอนด์ (442 ล้านบาท) จากการรับเงินจากลูกค้า 8 ล้านปอนด์ตลอด 4 ปีที่ลูกค้าคนดังกล่าวถูกประเมินว่ามีความเสี่ยง ต่อการฟอกเงินระดับสูงถึง 20 ครั้ง<sup>320</sup> ส่วนบริษัท Caesars Entertainment ถูกปรับ 13 ล้านปอนด์ (495.5

---

<sup>317</sup> Money Laundering, Terrorist Financing and Transfer of Funds (Information on the Payer) Regulations 2017  
104. (1) The NCA must make arrangements to provide appropriate feedback on the suspicious activity disclosures it has received at least once a year.

(2) The feedback referred to in paragraph (1) may be provided by the NCA jointly with another person, or by another person on behalf of the NCA.

(3) The feedback referred to in paragraph (1) may be provided in any form the NCA thinks fit.

(4) In this regulation, a “suspicious activity disclosure” is a disclosure made to the NCA under—

(a) Part 3 of the Terrorism Act 2000 (terrorist property) ;

(b) Part 7 of the Proceeds of Crime Act 2002 (money laundering)

<sup>318</sup> FATF. (2018). Anti-money laundering and counter-terrorist financing measures in the United Kingdom. p. 28

<sup>319</sup> FATF. (2018). Anti-money laundering and counter-terrorist financing measures in the United Kingdom. p. 128

<sup>320</sup> The Guardian. (2020, March 12). Record £11.6m UK gambling fine meted out to Betway. สืบค้นจาก <https://www.theguardian.com/business/2020/mar/12/record-116m-uk-gambling-fine-meted-out-to-betway> เมื่อวันที่ 20 เมษายน 2563

ล้านบาท) จากการไม่ตรวจสอบแหล่งที่มาของเงินของนักพนันรายใหญ่รายหนึ่งและนักพนันที่ถูกจัดให้เป็นบุคคลที่มีสถานภาพทางการเมือง<sup>321</sup>

### 5.4.3 ประเทศฝรั่งเศส

รัฐบาลประเทศฝรั่งเศสกำกับดูแลธุรกิจในการท่องเที่ยวอย่างใกล้ชิดเพื่อรักษาคุณภาพบริการและสภาพสถานที่ท่องเที่ยวไม่ให้ถูกทำลาย และจัดเก็บภาษีได้อย่างมีประสิทธิภาพ เนื่องจากเป็นภาคธุรกิจที่สร้างรายได้หลักให้แก่ประเทศ จึงกำหนดให้บริษัทนำเที่ยว มัคคุเทศก์ โรงแรม และบริษัทบริการรถทัวร์ต้องขึ้นทะเบียนตามประมวลกฎหมายการท่องเที่ยว (Tourism Code (Code de Tourisme) Article L141-3 และ Article L. 211-18.<sup>322</sup>) ก่อนการดำเนินธุรกิจ สำหรับผู้ประกอบการจำหน่ายรายการนำเที่ยวต้อง

---

<sup>321</sup> The Guardian. (2020, April 2). Casino company Caesars Entertainment fined record £13m. สืบค้นจาก <https://www.theguardian.com/society/2020/apr/02/uk-casino-company-caesars-entertainment-fined-record-13m> เมื่อวันที่ 20 เมษายน 2563

<sup>322</sup> Tourism Code Article L141-3 Amended by Law n° 2018-1317 of 28 December 2018 - art. 26 (V) The commission mentioned in the eighth paragraph of article L. 141-2 examines the applications for registration of the persons mentioned in articles L. 211-1 to L. 211-6 and registers them, after verification of compliance with the obligations imposed on them. imposed, in a register of travel agents and other operators of the sale of trips and stays.

The commission is made up of members appointed for their competence and independence by order of the Minister of Tourism. It cannot include economic operators whose activity is subject to registration in this register. Any member of the commission shall inform the president of the interests he holds and the function he exercises in an economic activity.

No member of the commission may deliberate in a matter in which he has a direct and personal interest or if he represents or has represented one of the interested parties. Registration is renewable every three years.

A Council of State decree sets the conditions for the application of this article. In particular, it specifies the conditions for registration and removal from the register. It determines the information which must be made public, as well as that which is freely and free of charge accessible to the public by electronic means. It specifies the guarantees of independence and impartiality of the members of the commission responsible for registrations in the register, in particular those of its chairman, as well as the duration of their mandate and determines the procedures for keeping the register under objective, transparent conditions. and non-discriminatory.

Article L. 211-18. I. - The natural or legal persons referred to in Article L. 211-1 shall be entered in the register referred to in Article L. 141-3.

II. - In order to be registered, these persons must: 1. demonstrate to travellers a sufficient financial security, earmarked for the reimbursement of funds received for holiday packages, linked travel arrangements and those services referred to in Article L. 211-1(I)(2) that do not only concern transport, save where the holiday packages and travel services are purchased on the basis of a general agreement for the arrangement of business travel. This security must result from the commitment of a collective guarantee organisation, a credit institution or insurance company established in a Member State of the

European Union or another member country of the European Economic Area or a financing company. If a transport service is included, the security must cover the costs of possible repatriation to the point of ...(ต่อหน้าถัดไป)

ขึ้นทะเบียนโดยมีการวางเงินค้ำประกันและแสดงกรรมธรรม์ประกันอุบัติเหตุภัยกรณีเกิดอุบัติเหตุหรือการสร้างความเสียหายให้แก่ทรัพย์สินของผู้อื่น

แม้ว่าบริษัทนำเที่ยวไม่ได้เป็นธุรกิจที่กฎหมายป้องกันและปราบปรามการฟอกเงินของประเทศฝรั่งเศสประมวลกฎหมายการเงิน (Monetary and Financial Code (Code monétaire et financier)) ไม่ได้กำหนดให้ต้องมีหน้าที่รายงานธุรกรรมน่าสงสัยว่าจะฟอกเงินให้กับหน่วยงานข่าวกรองทางการเงินของประเทศฝรั่งเศส (TRACFIN) แต่หน่วยงานข่าวกรองทางการเงิน (TRACFIN) มีอำนาจตามมาตรา L561-23 (Article L561-23) และมาตรา L561-25 II bis (Article L561-25 II bis) ที่จะเรียกดูข้อมูลรายละเอียดลูกค้าจากผู้ให้บริการนำเที่ยว ที่พักนักท่องเที่ยว หรือให้เข้ายานพาหนะ ซึ่ง TRACFIN สามารถเรียกดูข้อมูลทั้งหมดได้<sup>323</sup> เช่น ระยะเวลาที่ใช้บริการ แหล่งที่มา จุดหมายปลายทาง จำนวนกระเป๋าเดินทางหรือสิ่งของที่นำติดตัวมาด้วย เป็นต้น

ทั้งนี้รัฐบาลประเทศฝรั่งเศสไม่ได้จับตาดูบริษัทนำเที่ยวเป็นพิเศษว่าจะพัวพันกับการฟอกเงินหรือไม่ เนื่องจากผู้ประกอบการส่วนใหญ่มีขนาดเล็กและดำเนินธุรกรรมมูลค่าไม่สูงมากนัก แต่ใช้มาตรการเรียกดูข้อมูลจากผู้ประกอบการบางรายเท่านั้น ซึ่งมีการดำเนินการอย่างต่อเนื่องทุกปียกเว้นว่าบริษัทนำเที่ยว

---

(ต่อจากหน้าที่แล้ว)... departure or another place agreed by the contracting parties. Reimbursement may be replaced, with the traveller's agreement, by the provision of a different service in place of that initially provided for. The service proposed by the guarantee organisation shall not require the traveller's express agreement, provided its implementation entails only an insignificant change in the contract and that the traveller is informed of the change in a clear, comprehensible and prominent manner on a durable medium; 2. demonstrate that they hold insurance against the financial consequences of professional civil liability

<sup>323</sup> Monetary and Financial Code

Article L561-23

Amended by Ordinance No. 2016-1635 of December 1, 2016 - art. 5

I - A national financial intelligence unit exercises the powers provided for in this chapter. It is made up of agents specially authorized by the Minister of the Economy. The conditions of this authorization as well as the organization and operating methods of this service are defined by decree.

II. - The service mentioned in I receives the declarations provided for in article L. 561-15 and the information mentioned in articles L. 561-15-1, L. 561-25, L. 561-25-1, L. 561 -27, L. 561-28 and L. 561-29.

III. - This service collects, analyzes, enriches and exploits any information capable of establishing the origin or destination of the sums or the nature of the operations which have been the subject of a declaration mentioned in article L. 561-15 or of information received under Articles L. 561-25, L. 561-25-1, L. 561-27, L. 561-28 or L. 561-29.

Article L561-25

Amended by Ordinance No. 2020-115 of February 12, 2020 - art. 5

II bis. - The service mentioned in article L. 561-23 may request any road, rail, sea or air transport company, any travel or holiday operator, or any land, sea transport vehicle rental company or air, the elements of identification of the persons having paid or benefited from a service as well as the dates, the times and the places of departure and arrival of these persons and, if necessary, the elements of information in its possession relating to baggage and goods transported.

บางรายได้ให้บริการแลกเปลี่ยนเงินตราหรือดำเนินธุรกรรมที่มีทรัพย์สินหรือเงินสดมูลค่าสูงเกี่ยวข้องด้วย ผู้ให้บริการแลกเปลี่ยนเงินตราต่างประเทศต้องตรวจสอบข้อเท็จจริงลูกค้าหากมีการแลกเปลี่ยนสดมูลค่า 1,000 ยูโร ถึง 15,000 ยูโร สำหรับผู้มีสัญชาติอยู่นอกสหภาพยุโรป<sup>324</sup>

แต่อย่างไรก็ตาม TRACFIN ยังคงจับตานิติบุคคลที่รับลูกค้าหรือมีธุรกรรมทางการเงินกับประเทศที่ถูกประเมินว่ามีความเสี่ยงต่อการฟอกเงินหรือเขตการปกครองเพื่อหลบเลี่ยงภาษี (tax haven) ในปี พ.ศ. 2561 TRACFIN ตรวจพบธุรกรรมทางการเงินน่าสงสัยว่าจะหนีภาษีรายได้จากบัญชีธนาคารของนิติบุคคล (ไม่แสวงหากำไร) ซึ่งให้จำหน่ายรายการนำเที่ยว เนื่องจากการที่นิติบุคคลรายนี้ได้รับเงินโอนจากประเทศในเขตทะเลแคริบเบียน (ซึ่งส่วนใหญ่ถูกประเมินว่าเป็น Tax Haven) การตรวจสอบเส้นทางการเงินพบการถอนเงินและโอนเงินต่อไปยังบุคคลธรรมดาซึ่งเป็นผู้บริหารนิติบุคคลนี้ บุคคลดังกล่าวแจ้งต่อกรมสรรพากรประเทศฝรั่งเศสว่าไม่มีรายได้ประจำ การสอบสวนจึงสิ้นสุดที่การดำเนินคดีข้อหาจงใจหลบหลีกจ่ายภาษีเงินได้บุคคลธรรมดา ซึ่งเป็นข้อหาที่มีการดำเนินคดีมากที่สุดอันดับสองรองจากข้อหาการฟอกเงิน<sup>325</sup>

ห่วงโซ่บริการในธุรกิจท่องเที่ยวในประเทศฝรั่งเศสครอบคลุมธุรกิจคาสิโนซึ่งเป็นธุรกิจกฎหมายประเทศฝรั่งเศสมีคาสิโน 200 แห่งทั่วประเทศ (7 แห่งตั้งอยู่ในแผ่นดินประเทศฝรั่งเศสโพ้นทะเลในทะเลแคริบเบียนและมหาสมุทรอินเดีย)<sup>326</sup> และสร้างรายได้เข้าประเทศ 2.4 หมื่นล้านยูโร (9.6 แสนล้านบาท) ในปี 2562<sup>327</sup>

คาสิโนจะให้เปิดให้บริการในพื้นที่เมืองใหญ่ที่มีประชากร 5 แสนคนขึ้นไป และในพื้นที่ตากอากาศชายทะเลและสกีรีสอร์ท โดยเฉพาะในบริเวณพื้นที่ตากอากาศชายฝั่งติดทะเลเมดิเตอร์เรเนียน (French Riviera) มีคาสิโนระดับหรูอยู่อย่างน้อย 15 แห่ง อย่างไรก็ตาม พื้นที่ดังกล่าวมีบริเวณใกล้เคียงกับพื้นที่ก่อการขององค์กรอาชญากรรมข้ามชาติในประเทศอิตาลี คาสิโนมีความเสี่ยงที่จะถูกใช้ฟอกเงิน โดยย้อนไปในอดีตธุรกิจคาสิโนเป็นกิจการเป้าหมายลงทุนเพื่อฟอกเงินขององค์กรมาเฟียข้ามชาติ และในปัจจุบันมีแนวโน้มว่าองค์กรอาชญากรรมจากประเทศในยุโรปตะวันออกพยายามผันเงินที่ได้จากการกระทำผิดกฎหมายเข้ามาลงทุนในคาสิโนแถบพื้นที่ดังกล่าวเช่นกัน

ธุรกิจคาสิโนอยู่ในการกำกับดูแลของกระทรวงมหาดไทยภายใต้กฎกระทรวงว่าด้วยการกำกับการพนันในคาสิโน ลงวันที่ 14 พฤษภาคม 2550 (Decree of 14 May 2007 relating to the regulation

---

<sup>324</sup> TRACFIN. Annual Report 2017. สืบค้นจาก <https://www2.economie.gouv.fr/files/ra-2017-ang-tracfin.pdf> เมื่อวันที่ 29 เมษายน 2563

<sup>325</sup> TRACFIN. Annual Report 2018.

<sup>326</sup> ข้อมูลปี 2559 จากกระทรวงการคลังประเทศฝรั่งเศส (French Ministry of Economy and Finance) สืบค้นจาก <https://www.economie.gouv.fr/observatoire-des-jeux/casinos> เมื่อวันที่ 10 พฤษภาคม 2563

<sup>327</sup> LesEchos. (February 3, 2020). New golden age for casinos. สืบค้นจาก <https://www.lesechos.fr/industrie-services/services-conseils/nouvel-age-dor-pour-les-casinos-1168418> เมื่อวันที่ 10 พฤษภาคม 2563

of games in casinos )<sup>328</sup> ซึ่งกำหนดเงื่อนไขการขออนุญาตประกอบกิจการคาสิโนและกำกับดูแลการให้บริการและกฎการพนันภายในคาสิโน<sup>329</sup>

การเปิดคาสิโนในประเทศฝรั่งเศสมิได้เกิดขึ้นจากการยื่นขออนุญาตจากผู้ประกอบคาสิโนในขั้นตอนแรก แต่สภาผู้แทนท้องถิ่นจะต้องมีการลงคะแนนเสียงอนุมัติให้มีสัมปทานธุรกิจคาสิโนในพื้นที่ได้เสียก่อน จึงจะมีการตั้งคณะกรรมการพิจารณาความเป็นไปได้และประเมินผลกระทบต่อท้องถิ่น หลังจากนั้นสภาฯ จึงส่งตัวแทนยื่นเรื่องให้ผู้ว่าราชการจังหวัดพิจารณาออกใบอนุญาต<sup>330</sup> การรอกมาตรการกำกับดูแลธุรกิจ

---

<sup>328</sup> ฉบับแก้ไขเพิ่มเติมโดยกฎกระทรวง วันที่ 6 พฤษภาคม 2563 (Decree of May 6, 2020 amending the Decree of May 14, 2007 relating to the regulation of games in casinos)

<sup>329</sup> Decree of May 6, 2020 amending the Decree of May 14, 2007 relating to the regulation of games in casinos

Article 1

Modified by Decree of December 30, 2014 - art. 2

This decree determines:

- the conditions for establishing and examining gambling authorization applications;
- the methods of administration and operation of casinos;
- the operating rules of the games;
- the operating and operating rules for the devices mentioned in c and d of article D. 321-13 of the internal security code;
- the principles of surveillance and control.

A casino is an establishment comprising three distinct activities: entertainment, catering and gambling, brought together under a single management without gambling and entertainment being able to be leased.

The authorization to operate the games is granted by the Minister of the Interior to casinos located in the municipalities referred to in Article L. 321-1 of the Internal Security Code.

This authorization is temporary. It is granted taking into account, in particular, the requirements linked to a controlled gambling policy and the balanced distribution of the casino games offer in the territory.

<sup>330</sup> Decree of May 6, 2020 amending the Decree of May 14, 2007 relating to the regulation of games in casinos

Article 3

Modified by Decree of December 30, 2014 - art. 3

Procedure for appointing a casino operator.

For the designation of the operator of a casino, the municipalities which come within the scope of article L. 321-1 of the aforementioned internal security code are subject, in the event of opening and reopening of a casino as well as during the renewal of the specifications, to the provisions of Articles L. 1411-1 et seq. of the general code of local authorities.

1. Notice of the deliberative assembly:

Pursuant to article L. 1411-4 of the general code of local authorities, the municipal council must rule on the very principle of the concession in view of a report presenting the document containing the characteristics of the services to be provided by the concessionaire. .

คาสิโน (และการพนันโดยทั่วไป) มีเป้าหมาย 4 ประการคือ (1) เพื่อป้องกันภาวะเสพติดการพนันและคุ้มครองเยาวชน (2) กำกับดูแลมิให้มีการฉ้อโกงในการเล่นพนัน (3) ป้องกันการก่ออาชญากรรมในธุรกิจการพนันและคาสิโน และ (4) กำกับดูแลให้เกิดเกมเล่นพนันที่หลากหลาย<sup>331</sup>

ธุรกิจคาสิโนในประเทศฝรั่งเศสยังถูกกำหนดให้เป็นธุรกิจที่มีความเสี่ยงต่อการฟอกเงินตามข้อบังคับของสหภาพยุโรปว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงินฉบับที่ 4 (4th Anti-Money Laundering

---

This assembly must also make known if it considers that games can be authorized in the municipality. ... (ต่อหน้าถัดไป)

(ต่อจากหน้าที่แล้ว)... When the springs, bathing establishments, casinos, etc., belong to a union of municipalities, this procedure is carried out by its deliberative assembly.

2. Advertising:

After the vote indicated above, the empowered authority publishes it under the conditions provided for in Articles L. 1411-1 and R. 1411-1 of the same code.

3. Selection of candidates admitted to submit an offer:

Applications received by the public authority are sent to the committee provided for in article L. 1411-5 of the same code; this opens the envelopes and checks the reception dates and the existence of any documents required by the call for candidates.

It draws up a list of the candidates it admits to present an offer and to whom a document is then sent defining the characteristics of the services requested.

4. Receipt of tenders:

The reception and opening of the envelopes are carried out by the commission mentioned above.

5. Choice of delegatee:

In view of the committee's opinion, the mayor freely engages in any useful discussion with one or more companies that have submitted an offer. It then appeals to the municipal council or the deliberative assembly of the choice of the company which it made. He sends him the report of the commission as well as the reasons for his choice and the general scheme of the contract.

At the end of its vote, the municipal council or the deliberative assembly ratifies or not the proposal of the mayor and authorizes him to sign the delegation contract, in this case the specifications and, where applicable, the agreement. relating to the premises. When the building where the casino operates belongs to the municipality, the lease entered into between the municipality and the operator must be separate from the specifications. The duration of the specifications cannot exceed 20 years.

Article 4

Presentation of the authorization request.

The delegatee selected by the municipality sends his gambling authorization application file to the sub-prefect who issues a receipt on plain paper. The request is written in the form of the model provided. The file includes at this stage of the procedure the documents listed in paragraphs 1 to 10 of article 6 below.

<sup>331</sup>Minutes of the Council of Ministers of October 2, 2019 Regulation of gambling and gambling. สืบค้นจาก <https://www.gouvernement.fr/conseil-des-ministres/2019-10-02/regulation-des-jeux-d-argent-et-de-hasard> เมื่อวันที่ 10 พฤษภาคม 2563

Directive) ซึ่งประกาศใช้ในปี 2558<sup>332</sup> ข้อบังคับดังกล่าวมีผลให้ประเทศฝรั่งเศสจะต้องแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายการเงินให้ผู้ประกอบการให้บริการเล่นพนัน โดยเฉพาะคาสีโนจะต้องมีหน้าที่ร่วมต่อต้านการฟอกเงิน และการสนับสนุนเงินแก่ผู้ก่อการร้าย (มาตรา L561-2)<sup>333</sup> โดยในการป้องกันการฟอกเงินชั้นนำเงินเข้าระบบผ่านการแลกชิพ ผู้ประกอบการคาสีโนจะต้องลงบันทึกข้อมูลลูกค้าที่แลกชิพเพื่อเล่นพนันด้วยเงินมูลค่าตั้งแต่ 2,000 ยูโร (80,000 บาท) ต่อรอบ โดยจะต้องเก็บข้อมูลชื่อ ที่อยู่ วันเดือนปีและสถานที่เกิด และมูลค่าชิพที่แลกและเงินรางวัลที่ได้จากการเล่นพนัน ผู้ประกอบการจะต้องเก็บข้อมูลดังกล่าวไว้อย่างน้อย 5 ปี<sup>334</sup>

แม้ในช่วงที่ผ่านมาจะไม่ปรากฏกรณีการฟอกเงินผ่านคาสีโนในประเทศฝรั่งเศสอย่างชัดเจน แต่พบกรณีการสอบสวนบุคคลที่มีพฤติกรรมน่าสงสัยว่าจะฟอกเงินในคาสีโนอย่างน้อย 2 กรณี กรณีแรกเกิดขึ้นในช่วงปี พ.ศ. 2559 ชายชาวปากีสถานซึ่งได้พักอาศัยในประเทศฝรั่งเศส 3 คน นำเงินสดมาแลกชิพ

---

<sup>332</sup> ชื่ออย่างเป็นทางการคือ DIRECTIVE (EU) 2015/849 OF THE EUROPEAN PARLIAMENT AND OF THE COUNCIL of 20 May 2015 on the prevention of the use of the financial system for the purposes of money laundering or terrorist financing, amending Regulation (EU) No 648/2012 of the European Parliament and of the Council, and repealing Directive 2005/60/EC of the European Parliament and of the Council and Commission Directive 2006/70/EC สืบค้นจาก <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A32015L0849> เมื่อวันที่ 10 พฤษภาคม 2563

<sup>333</sup> Monetary and Financial Code

Section 2: Persons subject to anti-money laundering and terrorist financing obligations

Article L561-2

The following are subject to the obligations set out in sections 2 to 7 of this chapter:

9 ° Gaming or betting operators authorized on the basis of Article L. 321-1 and L. 321-3 of the Internal Security Code, V of Article 34 of Law No. 2017-257 of February 28, 2017 relating to the statute of Paris and to metropolitan planning and their legal representatives and responsible directors;

9 ° bis Gaming or betting operators authorized on the basis of article 21 of law n ° 2010-476 of 12 May 2010 relating to the opening up to competition and to the regulation of the gambling sector and online chance and their legal representatives, of article 5 of the law of June 2, 1891, having for object to regulate the authorization and the functioning of horse races, of article 137 of the law n ° 2019 -486 of May 22, 2019 relating to the growth and transformation of companies;

<sup>334</sup> Monetary and Financial Code

Sub-section 10: Registration obligations for the gaming sector

Article R561-22-2

For the application of 2 ° of Article L. 561-10, in the event of an exchange operation for all payment methods, plates, tokens, tickets the amount of which exceeds 2,000 euros per session for the persons mentioned in 9 ° of article L. 561-2 or when a player bets or wins more than 2,000 euros per transaction for the persons mentioned in 9 ° bis of the same article, these persons apply the following measures:

1 ° They record the name, first name, address, date and place of birth of players holding player accounts as well as the amount of sums wagered and won by these players;

2 ° They record the name, first name, address, date and place of birth of the players as well as the amount of sums exchanged, wagered or won outside the player's account by these players in a specific register.

The information mentioned in 1 ° and 2 ° must be kept for 5 years.



เพื่อเล่นการพนันในคาสิโนบริเวณชานเมืองปารีสจำนวน 543 ครั้งรวม 4.5 ล้านยูโร (180 ล้านบาท) เบาะแสแสดงว่าเงินดังกล่าวมาจากบริษัทก่อสร้างแห่งหนึ่ง พฤติกรรมของผู้ต้องสงสัยผิดปกติโดยมีความตั้งใจที่มีการนำธนบัตรมูลค่าต่ำ 20 – 50 ยูโร แลกธนบัตรมูลค่าสูง 500 ยูโร เจ้าหน้าที่ตำรวจจึงคุมตัวไปสอบสวน<sup>335</sup> กรณีที่สองเกิดขึ้นในช่วงปี พ.ศ. 2560 – 2561 ชายชาวฝรั่งเศสอายุ 50 ปี นำธนบัตรมูลค่าสูง 500 ยูโร (20,000 บาท) มาแลกธนบัตรมูลค่าต่ำ 20 หรือ 50 ยูโร อยู่บ่อยครั้งตลอด 1 ปี ตำรวจจึงคุมตัวไปสอบสวนหาแหล่งที่มาของเงินสด<sup>336</sup>

จึงกล่าวได้ว่า ธุรกิจคาสิโนในประเทศฝรั่งเศสยังไม่ปลอดจากการถูกใช้เป็นช่องทางฟอกเงิน และภาครัฐยังคงตรวจสอบและติดตามธุรกิจนี้ในลักษณะเดียวกับการกำกับดูแลสถาบันการเงิน

ข้อมูลการทบทวนกฎหมายและมาตรการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงินในธุรกิจนำเที่ยวและคาสิโนของประเทศฝรั่งเศสทำให้สรุปได้ว่า ธุรกิจนำเที่ยวและธุรกิจคาสิโนยังเป็นธุรกิจที่รัฐต้องกำกับดูแล แต่ไม่ได้ใช้เพื่อป้องกันและปราบปรามการฟอกเงินเพียงเหตุผลเดียว โดยมีเหตุผลอื่นคือ การกำกับดูแลบริการในกรณีของธุรกิจนำเที่ยว และการป้องกันภาวะติดการพนันและคุ้มครองเยาวชนในกรณีของธุรกิจคาสิโน จึงมีหน่วยกำกับดูแลแบบแยกส่วนกัน นอกจากนี้ การสำรวจกรณีศึกษาเกี่ยวกับการฟอกเงินในธุรกิจ 2 สาขา นี้ยังไม่พบคดีหรือกรณีที่ชัดเจนว่าเป็นการใช้ธุรกิจนำเที่ยวและธุรกิจคาสิโนเพื่อฟอกเงินโดยองค์กรอาชญากรรมแต่อย่างใด

#### 5.4.4 มาเก๊า (Macao) สาธารณรัฐประชาชนจีน

มาเก๊า (Macao) เป็นเขตบริหารพิเศษของสาธารณรัฐประชาชนจีน เป็นหนึ่งในทวีปเอเชียที่คาสิโนเป็นธุรกิจกฎหมาย ธุรกิจคาสิโนในมาเก๊านับตั้งแต่ปี พ.ศ. 2520 – 2555 ถือเป็นยุคเฟื่องฟูที่สุด คาสิโนมุ่งเน้นที่จะหาลูกค้าที่มีวงเงินสูงในการนำเงินมาเล่นการพนัน (High-spending customers) เช่น มีห้องพิเศษไว้รองรับ (VIP rooms) ซึ่งลูกค้าส่วนใหญ่จะมาจากนักท่องเที่ยว และนักธุรกิจสาธารณรัฐประชาชนจีน<sup>337</sup>

แต่ต่อมาในปี พ.ศ. 2556 ธุรกิจการพนันในมาเก๊าประสบกับช่วงเวลาที่ยากลำบากเนื่องจากรัฐบาลสาธารณรัฐประชาชนจีนมุ่งเน้นที่จะปราบปรามและต่อต้านการทุจริตและเฟื่องฟูไปยังคาสิโนว่าอาจจะมีส่วนช่วยในการฟอกเงิน ทำให้ผู้เล่นที่เคยนำเงินจากการคอร์รัปชันมาฟอกเงินในคาสิโนเปลี่ยนไปหารูปแบบใหม่

---

<sup>335</sup> Le 20 janvier 2016 à 19h36. (2019) Soupçonnés de blanchir des millions d'euros au casino d'Enghien. Leparisien สืบค้นจาก <https://www.leparisien.fr/val-d-oise-95/enghien-les-bains-95880/soupcannes-de-blanchir-des-millions-d-euros-au-casino-d-enghien-20-01-2016-5469485.php> เมื่อวันที่ 10 เมษายน 2563

<sup>336</sup> Accueil Nouvelle Aquitaine. (2019) Lot-et-Garonne. Un prof soupçonné de blanchiment d'argent au casino. ouest-france สืบค้นจาก <https://www.ouest-france.fr/nouvelle-aquitaine/lot-et-garonne-un-prof-soupcanne-de-blanchiment-d-argent-au-casino-5677663> เมื่อวันที่ 10 เมษายน 2563

<sup>337</sup> Statista Research Department. (May 27, 2020). Gambling: Casinos in Macao 2019. สืบค้นจาก <https://www.statista.com/statistics/253763/number-of-casinos-in-macao/> เมื่อวันที่ 4 กรกฎาคม 2563

ในการฟอกเงินเพื่อหลีกเลี่ยงการตรวจสอบจากรัฐบาลสาธารณรัฐประชาชนจีน หลังจากนั้นคาสีโนในมาเก๊าจึงมีการปรับเปลี่ยนกลยุทธ์ทางการตลาดใหม่โดยปรับรูปแบบการให้บริการจากที่เคยให้บริการการเล่นพนันอย่างเดียว มาเป็นการให้บริการครบวงจรคล้ายกับเป็นสถานที่ท่องเที่ยวเพื่อดึงดูดกลุ่มลูกค้ารายใหม่ ปัจจุบันมาเก๊าจึงกลับมาเฟื่องฟูอีกครั้ง

หลังจากที่คาสีโนมีการปรับเปลี่ยนรูปแบบธุรกิจให้เสมือนหนึ่งเป็นการท่องเที่ยวไปพร้อมกับการเล่นพนัน ธุรกิจนำเที่ยวคาสีโน (Casino-based tourism “junkets”) ก็เป็นที่นิยมมากขึ้นต่อมา FATF ระบุว่า Junkets อาจกลายเป็นช่องทางที่มีส่วนช่วยในด้านการโอนเงินผ่านแดนโดยเฉพาะกลุ่มลูกค้าวีไอพี (high rollers)

Junkets จะเป็นตัวช่วยในการแก้ปัญหาบางประการในการดำเนินกิจการของคาสีโน เช่น ช่วยในการดึงดูดนักพนัน VIP และให้เครดิตล่วงหน้า และช่วยทวงหนี้ให้คาสีโนเมื่อนักพนันกลับไปยังสาธารณรัฐประชาชนจีน รูปแบบนี้ยังดึงดูดให้อาชากรที่มีเงินผดกภูมหายที่ต้องการนำเงินสดจำนวนมากออกจากสาธารณรัฐประชาชนจีนใช้บริการของ junkets โดยส่งเงินสดออกทางชายแดนและเปลี่ยนเป็นชิพการพนัน หลังจากนั้นนำไปเล่นและไปแลกกลับเป็นเงินสดออกมาในสกุลเงินต่างประเทศ<sup>338</sup>

แต่อย่างไรก็ตาม junkets มีการกำกับดูแลโดยรัฐบาลสาธารณรัฐประชาชนจีนซึ่งกำหนดให้ junkets ต้องมีใบอนุญาต (license) โดยผู้ที่ขออนุญาตจะต้องรายงานข้อมูลส่วนตัวให้กับรัฐบาลสาธารณรัฐประชาชนจีน หลังจากที่ได้รับใบอนุญาตแล้วจะมีการประกาศชื่อในราชกิจจานุเบกษา (The Official Gazette) อย่างเป็นทางการ รัฐบาลสาธารณรัฐประชาชนจีนจะคอยตรวจสอบผู้ที่ได้รับใบอนุญาตอยู่เป็นระยะเพื่อให้แน่ใจว่าบุคคลเหล่านั้นยังคงปฏิบัติตามกฎหมายและมีความเหมาะสมที่จะต่ออายุใบอนุญาตต่อไปหรือไม่

รัฐบาลสาธารณรัฐประชาชนจีนยังกำกับดูแลให้ คาสีโน junkets และเคาน์เตอร์แลกเปลี่ยนสกุลเงินภายในคาสีโนมีหน้าที่รายงานการทำธุรกรรมที่น่าสงสัยไปยังสำนักข่าวกรองทางการเงินของมาเก๊า (The Financial Intelligence Office of Macao) นอกจากนี้แล้วยังต้องรวบรวมรายงานธุรกรรมที่น่าสงสัยทั้งหมดเพื่อส่งไปยัง The Gaming Inspection และ Coordination Bureau<sup>339</sup>

โดยปกติคาสีโนมีหน้าที่ต้องทำ KYC และ CDD ลูกค้าที่เข้ามาเล่นพนัน แต่อย่างไรก็ตามความเสี่ยงของการตรวจสอบลูกค้าจะอยู่ที่ห้องรับรองลูกค้า VIP ขอบเขตอำนาจการกำกับดูแลคาสีโนบางแห่งยังเข้าถึงยาก หน่วยงานกำกับดูแล (FIU) ไม่มีอำนาจชัดเจน อีกทั้งหน่วยงานบังคับใช้กฎหมายในการเปิดเผยข้อมูลส่วนบุคคลของลูกค้า VIP หรือการทำ CDD ยังไม่สามารถบังคับใช้ได้ดีเพียงพอ โดยจะเป็นที่ทราบกันดี

<sup>338</sup> WingLo, T. and Kwok, Sharon Ingrid. (2016). Triad organized crime in Macau casinos: Extra-legal governance and entrepreneurship. *British Journal of Criminology*.

<sup>339</sup> FATF Report. (2009). Vulnerabilities of casinos and gaming sector, FATF, Paris, สืบค้นจาก <https://www.fatf-gafi.org/media/fatf/documents/reports/Vulnerabilities%20of%20Casinos%20and%20Gaming%20Sector.pdf> เมื่อวันที่ 29 พฤษภาคม 2563

ว่าในห้อง VIP อาจมีตู้เซฟและสิ่งอำนวยความสะดวกอื่น ๆ ทำให้ส่วนนี้เองจะไม่อยู่ภายใต้การควบคุม AML/CFT และยังเป็นช่องทางสำหรับการฟอกเงิน

## 5.5 สรุปผลการศึกษา

### 5.5.1 สถานการณ์และแนวโน้มการฟอกเงินผ่านบริษัทนำเที่ยว

จากการรวบรวมสถานการณ์และแนวโน้มการฟอกเงินผ่านธุรกิจนำเที่ยวในต่างประเทศ จะเห็นได้ว่า มีการใช้บริษัทตัวแทนการนำเที่ยว (travel agencies)<sup>340</sup> บังหน้าเพื่อการฟอกเงินโดยจะมีรูปแบบและขั้นตอนการฟอกเงินที่หลากหลายและมีความเกี่ยวข้องกับการโอนเงิน การโอนเงินสดหรือทรัพย์สินข้ามประเทศ เช่น ในสหราชอาณาจักรจะให้บริษัทตัวแทนนำเที่ยวโอนเงินสดโดยใช้เรือเฟอร์รี่นำเงินข้ามมายังเกาะประเทศอังกฤษ เพื่อนำไปกระจายฝากเงินเข้าไปยังบัญชีเงินฝากทั้งของบริษัทและบัญชีส่วนบุคคล ก่อนจะแปลงเป็นเงินตราต่างประเทศและทำการโอนเงินข้ามประเทศ โดยอ้างว่าเป็นการชำระค่าสินค้าหรือบริการนำเที่ยว ขณะที่คดีที่เกิดขึ้นในประเทศฝรั่งเศสพบอาชญากรใช้บริษัทตัวแทนนำเที่ยวให้การช่วยเหลือในการออกตั๋วเครื่องบินเดินทางและสร้างหลักฐานอันเป็นเท็จเกี่ยวกับการซื้อขายทองคำ เพื่อนำเข้าทองคำจากยุโรปไปยังประเทศปลายทาง

ขณะที่รูปแบบการฟอกเงินผ่านบริษัทนำเที่ยวในไทยแตกต่างไปจากรูปแบบการฟอกเงินผ่านบริษัททัวร์ในต่างประเทศ กล่าวคือ มีการใช้บริษัททัวร์บังหน้าเพื่อกระทำความผิดมูลฐานอื่น ๆ เช่น การเปิดบริษัททัวร์เพื่อรับเงินโอนจากการหลอกลวงและฉ้อโกงประชาชน หรือแม้แต่คดีบริษัททรานส์ต้า ซึ่งเป็นบริษัทนำเที่ยวที่มีใบอนุญาตจากกรมการท่องเที่ยวเพื่อนำนักท่องเที่ยวจากสาธารณรัฐประชาชนจีนเข้ามาเที่ยวในประเทศไทย ทว่าบริษัท ทรานส์ต้า ไม่ได้ถูกใช้ในการฟอกเงินจากความผิดที่เกี่ยวข้องกับอาชญากรรมร้ายแรง เช่นกรณีการค้ายาเสพติดหรือการฉ้อโกงประชาชนแต่อย่างใด หากแต่เป็นการกระทำผิดของกลุ่มทุนต่างดาวที่ต้องการหลบเลี่ยงข้อจำกัดในการประกอบกิจการในภาคการท่องเที่ยวในประเทศไทยภายใต้พระราชบัญญัติการประกอบธุรกิจของคนต่างด้าว พ.ศ. 2542 และพระราชบัญญัติธุรกิจนำเที่ยวและมัคคุเทศก์ พ.ศ. 2551

ดังนั้น สถานการณ์แนวโน้มการเปิดบริษัททัวร์บังหน้าเพื่อใช้ฟอกเงินเช่นการโอนเงินข้ามแดน หรือการโอนเงินระหว่างประเทศยังไม่มีหลักฐานเชิงประจักษ์ที่จะระบุได้ว่ามีการใช้บริษัททัวร์เพื่อฟอกเงินตามรูปแบบดังกล่าวเพิ่มขึ้นหรือลดลง แต่อาจกล่าวได้ว่ามีการใช้บริษัททัวร์บังหน้าเพื่อฉ้อโกงประชาชนและเพื่อกระทำความผิดในกฎหมายอื่นๆ เช่นการหลีกเลี่ยงการปฏิบัติพระราชบัญญัติการประกอบธุรกิจของคนต่างด้าว พ.ศ. 2542 เพิ่มมากขึ้น

---

<sup>340</sup> Barton, Anissa. (March 18, 2018). Chapter 2 The changing typologies and emerging trends of money laundering practices. สืบค้นจาก <https://silو.tips/download/chapter-2-the-changing-typologies-and-emerging-trends-of-money-laundering-practi> เมื่อวันที่ 29 มิถุนายน 2563

### 5.5.2 ความเสี่ยงในการถูกใช้เป็นเครื่องมือในการฟอกเงิน

ในสหรัฐอเมริกาพบว่าบริษัทตัวแทนนำเที่ยวมีความเสี่ยงและอาจถูกใช้เป็นเครื่องมือในการฟอกเงิน เพื่อนำเงินเหล่านั้นไปขยายเครือข่ายก่ออาชญากรรมหรือก่อการร้ายต่อไป เนื่องจาก

1. บริษัทนำเที่ยวหลายแห่งเป็นผู้รับแลกเปลี่ยนเงินตราต่างประเทศ รวมทั้งเป็นผู้รับซื้อ/ขายเช็คเดินทาง (traveler's checks) ซึ่งอาจมีการทำธุรกรรมต่อวันเกินกว่า 1,000 ดอลลาร์สหรัฐ
2. บริษัทนำเที่ยวส่วนมากมีลูกค้าจำนวนมากไม่น้อยชำระเงินค่าสินค้าและบริการด้วยเงินสด ซึ่งหากนับรวมกันแล้วอาจมากถึง 10,000 ดอลลาร์สหรัฐ
3. บริษัทตัวแทนนำเที่ยวบางแห่ง นอกจากจะมีการโอนเงินระหว่างประเทศเพื่อชำระค่าสินค้า บริการให้กับลูกค้าที่เป็นนักท่องเที่ยวแล้ว ยังเปิดให้บริการรับโอนเงินระหว่างประเทศด้วย ซึ่งบริษัทตัวแทนนำเที่ยวบางแห่งถูกสังเกตว่าได้รับการโอนเงินแบบผิดปกติจากต่างประเทศหรือ มีการโอนเงินผ่านธนาคารจำนวนมากผิดปกติ
4. บริษัทตัวแทนนำเที่ยวมีการทำธุรกรรมฝากเงินและถอนเงินในปริมาณสูง เกินกว่า 10,000 ดอลลาร์สหรัฐ

ขณะที่สหราชอาณาจักรวิเคราะห์ความเสี่ยงว่าบริษัทตัวแทนนำเที่ยวอาจถูกใช้เป็นเครื่องมือในการฟอกเงิน เนื่องจากมีจำนวนนักท่องเที่ยวจากทั่วโลกประมาณ 42 ล้านคนต่อปี หากรวมนักท่องเที่ยวในสหราชอาณาจักรด้วย พบว่า มีนักท่องเที่ยวมากถึง 72 ล้านคนต่อปี<sup>341</sup> จึงจำเป็นต้องมีการกำกับดูแลธุรกิจนำเที่ยวเพื่อป้องกันปัญหาการถูกใช้เป็นเครื่องมือในการฟอกเงิน

สำหรับประเทศไทย แม้ว่าที่ผ่านมายังไม่พบหลักฐานเชิงประจักษ์ว่าบริษัทนำเที่ยวในประเทศมีส่วนพัวพันกับขบวนการฟอกเงินก็ตาม หากแต่ประเทศไทยเป็นประเทศอันดับต้น ๆ ของโลกที่มีนักท่องเที่ยวต่างชาติเดินทางเข้ามายังประเทศไทยเป็นจำนวนมากถึงประมาณ 38 ล้านคนต่อปี ซึ่งอาจเป็นอีกหนึ่งปัจจัยเสี่ยงที่จะทำให้ธุรกิจนำเที่ยวถูกใช้ในการฟอกเงินได้ กอปรกับไทยเป็นประเทศที่มีชายแดนติดกับประเทศเพื่อนบ้าน 4 ประเทศ ได้แก่ ประเทศกัมพูชา สปป.ลาว ประเทศเมียนมาร์ และประเทศมาเลเซีย มีช่องทางผ่านแดนระหว่างประเทศไทยกับประเทศเพื่อนบ้านมากถึง 97 ช่องทาง ซึ่งเป็นช่องทางในการเคลื่อนย้ายทั้งประชาชน สินค้า นักท่องเที่ยว นักพนัน และเงินสด รวมทั้งมีการเดินทางเข้าออกผ่านด่านชายแดนเป็นจำนวนมาก นอกจากนี้แล้ว การมีคาสิโนในประเทศเพื่อนบ้านอาจเป็นจุดเสี่ยงที่จะทำให้เกิดบริษัทตัวแทนนำเที่ยวที่พาคนไปเล่นพนันในประเทศเพื่อนบ้านได้เช่นกัน

---

<sup>341</sup> Sharma, Sudheer. (March 28, 2019). Money laundering and the tourism and hospitality sector. สืบค้นจาก <https://www.linkedin.com/pulse/money-laundering-tourism-hospitality-sector-sudheer-k-sharma> เมื่อวันที่ 30 มิถุนายน 2563

นอกจากนี้ การกำกับดูแลธุรกิจนำเที่ยว แม้จะอยู่ภายใต้การกำกับดูแลของพระราชบัญญัติธุรกิจนำเที่ยวและมัคคุเทศก์ พ.ศ. 2551 หากแต่การกำกับดูแลดังกล่าวมุ่งประเด็นการกำกับดูแลเกี่ยวกับมาตรฐานของการให้บริการธุรกิจนำเที่ยวเป็นส่วนใหญ่ ไม่ได้มุ่งเน้นการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน หากแต่สำนักงาน ปปง. มีประกาศสำนักงานป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน เรื่อง แนวทางในการกำหนดปัจจัยเพื่อพิจารณาความเสี่ยงของลูกค้านำเที่ยวเกี่ยวกับอาชญากรรม โดยกำหนดให้อาชีพธุรกิจนำเที่ยว บริษัททัวร์ ถือเป็นอาชีพเสี่ยงต่อการฟอกเงิน ส่งผลให้สถาบันการเงินต้องมีการตรวจสอบลูกค้าที่เป็นบริษัทนำเที่ยวเข้มขึ้นขึ้น โดยสถาบันการเงินจะต้องดำเนินการทั้งในขั้นตอนของการรู้จักลูกค้า (Know your customer) และการตรวจสอบเพื่อทราบข้อเท็จจริงเกี่ยวกับลูกค้า (Customer Due Diligence) จึงกล่าวได้ว่าการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงินผ่านบริษัทนำเที่ยวจะถูกคัดกรองความเสี่ยงผ่านทางสถาบันการเงินมาแล้วระดับหนึ่ง

### 5.5.3 รูปแบบ วิธีการ และช่องทางในการฟอกเงิน

จากการรวบรวมคดีที่เกิดขึ้นในต่างประเทศ พบว่า การฟอกเงินผ่านบริษัททัวร์ส่วนมากมักจะเกี่ยวโยงกับการโอนเงินและการขนเงินสดหรือทรัพย์สินข้ามประเทศ เนื่องจากเป็นธุรกิจที่ใช้เงินสดและมีเงินสดหมุนเวียนสูง รวมทั้งมีการใช้ธุรกรรมโอนเงินข้ามประเทศบังหน้าด้วยเหตุผลว่าเป็นการชำระค่าสินค้าและบริการให้แก่ลูกค้าสำหรับการท่องเที่ยว เช่น ซื้อตั๋วเครื่องบิน จองโรงแรม เช่ารถ โดยบริษัทจะตกแต่งบัญชีให้เป็นค่าใช้จ่ายของบริษัท นอกจากการทำธุรกรรมโอนเงินข้ามประเทศแล้วบริษัทนำเที่ยวมักนิยมใช้การโอนเงินด้วยวิธีโพยก๊วน หรือฮาวาลา (hawala) เพื่อหลีกเลี่ยงการถูกตรวจสอบ ดังนั้นการฟอกเงินรูปแบบนี้จึงไม่มีความซับซ้อนมากนัก

ขณะที่การฟอกเงินผ่านธุรกิจนำเที่ยวในต่างประเทศอีกรูปแบบหนึ่ง คือ การฟอกเงินผ่านธุรกิจนำเที่ยวสำหรับนักท่องเที่ยวคาสิโน ตัวแปรสำคัญของรูปแบบการฟอกเงินในธุรกิจนี้คือนายหน้าบ่อนหรือ Casino Junkets หรือ Casino-Based Gaming Tours จะเป็นตัวกลางในการจัดกลุ่มท่องเที่ยวและให้บริการอื่นแอบแฝง เช่น การโอนเงิน หรือให้เครดิตแก่นักพนันเพื่อจะไม่ต้องถือเงินสดติดตัวไปเล่น ทำให้อาชญากรอาศัยช่องทางจากการให้บริการดังกล่าวเป็นวิธีบังหน้าแล้วนำเงินออกหรือเข้าประเทศได้ ซึ่งลักษณะดังกล่าวส่งผลให้สาธารณรัฐประชาชนจีน ได้มีการออกมาตรการกำกับดูแลนักการเมืองและนักธุรกิจภายในประเทศของตน รวมไปถึงคาสิโน และ Junkets เพื่อป้องกันการฟอกเงินในคาสิโน

สำหรับรูปแบบการฟอกเงินผ่านบริษัททัวร์ในประเทศไทย พบว่า รูปแบบการฟอกเงินผ่านบริษัททัวร์จะมีความแตกต่างไปจากรูปแบบการฟอกเงินในต่างประเทศ กล่าวคือ บริษัททัวร์ในประเทศไทยส่วนมากจะถูกใช้บังหน้าเพื่อทำกิจกรรมอื่น ๆ ให้อาชญากร เช่น การเป็นกระเป่าเงินหรือรับเงินโอนจากการฉ้อโกงประชาชนซึ่งเห็นได้จากคดีแก๊งคอลเซ็นเตอร์ การเปิดบริษัททัวร์โดยอาศัยนามินีคนไทยหรือให้คนไทยเป็นตัวแทนอำพรางแทนกลุ่มบุคคลต่างด้าวเช่นกรณีคดีเครือข่ายทรานส์ และกรณีทัวร์ศูนย์เหรียญที่ปรากฏตามข่าวในช่วง 2-3 ปีที่ผ่านมา เพื่อหลีกเลี่ยงการปฏิบัติตามพระราชบัญญัติการประกอบธุรกิจของคนต่างด้าว

พ.ศ. 2542 และพระราชบัญญัติธุรกิจนำเที่ยวและมัคคุเทศก์ พ.ศ. 2551 ซึ่งไม่อนุญาตให้คนต่างชาติประกอบธุรกิจบริการในประเทศไทย

#### 5.5.4 มาตรการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงินในต่างประเทศ

การศึกษามาตรการกำกับดูแลธุรกิจนำเที่ยวในต่างประเทศ พบว่ารัฐบาลในต่างประเทศไม่ได้กำกับดูแลธุรกิจนำเที่ยวอย่างเข้มงวดผ่านระบบใบอนุญาตอย่างเช่นประเทศไทยยกเว้นประเทศฝรั่งเศส (ดูตารางที่ 5.6) แต่มุ่งเน้นให้ธุรกิจนำเที่ยวที่รับเงินสดต้องมีการรายงานธุรกรรมต่อหน่วยงานด้านการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน ตัวอย่างเช่น สหรัฐอเมริกากำหนดให้ธุรกิจนำเที่ยวเป็นหนึ่งในสถาบันการเงิน แม้การกำกับดูแลธุรกิจนำเที่ยวจะไม่เข้มงวดเหมือนสถาบันการเงินที่ต้องมีการทำ KYC/CDD กับลูกค้าที่เข้ามาใช้บริการธุรกิจนำเที่ยว แต่หากลูกค้ารายใดที่มีการชำระเงินสดด้วยเงินสดที่มากกว่า 10,000 ดอลลาร์สหรัฐ จะต้องกรอกแบบฟอร์ม IRS Form 8300 เพื่อเป็นการรายงานธุรกรรมต่อสำนักงาน ปปง. สหรัฐอเมริกา (FinCEN)

ขณะที่การกำกับดูแลธุรกิจนำเที่ยวที่เกี่ยวข้องกับคาสิโนเช่นในมาเก๊า มีการกำกับดูแลบริษัทนำเที่ยว คาสิโน หรือเรียกผู้ให้บริการลักษณะนี้ว่า Junket โดยรัฐบาลสาธารณรัฐประชาชนจีนกำหนดให้ Junkets ต้องมีใบอนุญาต (license) โดยผู้ที่ขออนุญาตจะต้องรายงานข้อมูลส่วนตัวให้กับรัฐบาลสาธารณรัฐประชาชนจีน หลังจากที่ได้รับใบอนุญาตแล้วจะมีการประกาศชื่อในราชกิจจานุเบกษา (The Official Gazette) อย่างเป็นทางการ รัฐบาลสาธารณรัฐประชาชนจีนจะคอยตรวจสอบผู้ที่ได้รับใบอนุญาตอยู่เป็นระยะเพื่อกำกับดูแลให้ปฏิบัติตามกฎหมายและพิจารณาถึงความเหมาะสมที่จะต่ออายุใบอนุญาต นอกจากนี้รัฐบาลสาธารณรัฐประชาชนจีนยังกำหนดให้ คาสิโน Junkets และเคาน์เตอร์แลกเปลี่ยนสกุลเงินภายในคาสิโน มีหน้าที่รายงานการทำธุรกรรมที่น่าสงสัยไปยังสำนักข่าวกรองทางการเงินของมาเก๊า (The Financial Intelligence Office of Macao) เพื่อบรรวบรวมรายงานธุรกรรมที่น่าสงสัยทั้งหมดไปยัง The Gaming Inspection และ Coordination Bureau

ตารางที่ 5.6 สรุปมาตรการต่อต้านการฟอกเงินในธุรกิจนำเที่ยวของประเทศไทยและต่างประเทศ

มาตรการต่อต้านการฟอกเงิน	ประเทศไทย	สหรัฐอเมริกา	สหราชอาณาจักร	ประเทศฝรั่งเศส	มาเก๊า
หน้าที่ตรวจสอบข้อมูลเพื่อทำความรู้จักลูกค้าเมื่อจำหน่ายสินค้าหรือให้บริการด้วยเงินสดมูลค่าสูง	ไม่มี	มี	มี (เมื่อให้บริการแลกเปลี่ยนเงินตรา)	มี (เมื่อให้บริการแลกเปลี่ยนเงินตรา)	มี (เมื่อให้บริการแลกเปลี่ยนเงินตรา)
หน้าที่ต้องรายงานธุรกรรมที่มีเหตุอันควรสงสัยต่อสำนักงานปปง.	ไม่มี	มี	มี (เมื่อให้บริการแลกเปลี่ยนเงินตรา)	มี (เมื่อให้บริการแลกเปลี่ยนเงินตรา)	มี
ต้องขอใบอนุญาตเป็นผู้ประกอบธุรกิจนำเที่ยว	มี	ไม่พบ	มี (กรณีสายการบิน)	มี	มี รัฐบาล สาธารณรัฐประชาชนจีนกำหนดให้ junkets ต้องมีใบอนุญาต

ที่มา : คณะผู้วิจัย (2563)

## 5.6 ข้อเสนอแนะ

คณะผู้วิจัยมีข้อเสนอโดยแบ่งเป็นสองส่วนตามลักษณะที่พบจากผลการศึกษาธุรกิจนำเที่ยวของประเทศไทยคือ บริษัทนำเที่ยวทั่วไป และบริษัทนำเที่ยวคาสิโน ดังต่อไปนี้

### 5.6.1 ข้อเสนอแนะต่อการกำกับดูแลบริษัทนำเที่ยวทั่วไป

ผลการวิเคราะห์กฎหมายด้านการกำกับดูแลธุรกิจนำเที่ยว พบว่าการกำกับดูแลภายใต้พระราชบัญญัติธุรกิจนำเที่ยวและมัคคุเทศก์ พ.ศ. 2551 มุ่งประเด็นการกำกับดูแลเกี่ยวกับมาตรฐานการให้บริการธุรกิจนำเที่ยวเป็นส่วนใหญ่ ไม่ได้มุ่งเน้นการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน หากแต่สำนักงาน ปปง. ได้มีประกาศสำนักงานป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน เรื่อง แนวทางในการกำหนดปัจจัยเพื่อพิจารณาความเสี่ยงของลูกค้าเกี่ยวกับอาชญากรรม โดยกำหนดให้อาชีพธุรกิจนำเที่ยว บริษัททัวร์ เป็นอาชีพเสี่ยงต่อการฟอกเงิน ดังนั้นสถาบันการเงิน รวมถึงผู้ประกอบการอาชญากรรมตามมาตรา 16 มีหน้าที่ที่ต้องตรวจสอบเพื่อทราบข้อเท็จจริงของลูกค้าในกลุ่มธุรกิจนำเที่ยวและบริษัททัวร์ ผู้ประกอบอาชีพรับแลกเปลี่ยนเงินตรา รวมไปถึงผู้ประกอบการคาสิโน แต่อย่างไรก็ดี เพื่อเป็นการป้องกันมิให้บริษัทนำเที่ยวถูกนำไปใช้บังหน้าทั้งเพื่อการฟอกเงินและการกระทำความผิดอื่น ๆ ควรดำเนินการ 3 ประการ คือ

**ประการแรก** สมาคมธุรกิจนำเที่ยวและบริษัทนำเที่ยวต้องมีความเข้มแข็งในการกำกับดูแลตนเอง โดยสมาชิกในสมาคมจะต้องร่วมด้วยช่วยกันในการสอดส่องธุรกิจนำเที่ยวและบริษัทนำเที่ยวมิให้นำไปใช้เพื่อการฟอกเงินหรือเพื่อกระทำความผิดอื่นๆ นอกจากนี้ หากพบเห็นบริษัทอื่นๆ ที่ไม่ได้เป็นสมาชิกที่มีส่วนร่วมในการกระทำความผิดไม่ว่ากรณีใดๆ สมาชิกของสมาคมธุรกิจนำเที่ยวต้องแจ้งเบาะแสให้แก่กรมการท่องเที่ยวและหน่วยงานที่เกี่ยวข้องเร่งดำเนินการ

**ประการที่สอง** กรมการท่องเที่ยวซึ่งเป็นหน่วยงานในการออกใบอนุญาตให้กับบริษัทนำเที่ยว ควรต้องทำงานเชิงรุกมากขึ้น โดยสุ่มตรวจสอบบริษัทที่เปิดให้บริการโดยเฉพาะในจังหวัดท่องเที่ยวเพื่อป้องกันมิให้มีการใช้บริษัทนำเที่ยวบังหน้าในการกระทำความผิดอื่นๆ หากบริษัทใดที่มีการกระทำความผิดต้องมีการยกเลิกใบอนุญาตการประกอบธุรกิจ

**ประการสุดท้าย** สถาบันการเงินซึ่งเป็นผู้มีหน้าที่ในการตรวจสอบธุรกรรมที่ต้องสงสัยโดยเฉพาะลูกค้าที่เป็นกลุ่มธุรกิจนำเที่ยวและบริษัทนำเที่ยวต้องมีการตรวจสอบที่เข้มข้น โดยเฉพาะการรายงานธุรกรรมที่ต้องสงสัยของลูกค้าที่อาจเปิดเป็นบริษัททัวร์ เพื่อป้องกันมิให้มีการใช้บริษัทนำเที่ยวไปใช้เพื่อวัตถุประสงค์อื่น เช่น การเปิดบริษัททัวร์เพื่อฉ้อโกงประชาชน เป็นต้น

#### 5.6.2 ข้อเสนอแนะต่อการกำกับดูแลบริษัทนำเที่ยวคาสีโน

แม้ว่าประเทศไทยจะไม่อนุญาตให้มีธุรกิจคาสีโนแต่ก็จัดได้ว่ายังมีความเสี่ยงด้านการฟอกเงินผ่านบริษัทนำเที่ยวคาสีโนที่เป็นคาสีโนในต่างประเทศ โดยเฉพาะคาสีโนในประเทศเพื่อนบ้านและประเทศใกล้เคียงเช่น มาเก๊า โดยนักพนันคนไทยที่อาจนำเงินที่ได้จากการกระทำความผิดมูลฐานมาใช้ในคาสีโนเพื่อฟอกเงินก็ได้ ในกรณีนี้ สำนักงาน ปปง. จำเป็นต้องอาศัยข้อมูลจากหน่วยงานด้านการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงินจากประเทศที่ผู้ฟอกเงินนำไปใช้ในคาสีโนของประเทศนั้นๆ เป็นสำคัญ คณะผู้วิจัยมีข้อเสนอดังต่อไปนี้

1. ให้สำนักงาน ปปง. แลกเปลี่ยนข้อมูลการเล่นพนันของบุคคลไทยที่มีสถานภาพทางการเมือง (Politically Exposed Persons- PEPs) กับหน่วยงานกำกับดูแลธุรกิจคาสีโน (gambling regulators) ในประเทศที่คนไทยนิยมไปเล่นคาสีโนถูกกฎหมาย อาทิ เขตปกครองพิเศษ มาเก๊า ลิงคโปร์ มาเลเชีย กัมพูชา สปป.ลาว เป็นต้น

การขอข้อมูลควรดำเนินการในรูปแบบของการจัดทำข้อตกลงแลกเปลี่ยนข้อมูลระหว่างสำนักงาน ปปง. และหน่วยงานกำกับดูแลธุรกิจคาสีโน (Regulatory Memorandum Of Understanding) ในลักษณะเดียวกับการจัดทำข้อตกลงแลกเปลี่ยนข้อมูลระหว่างสำนักงาน ปปง. ประเทศออสเตรเลีย



(AUSTRAC) และสำนักงานคณะกรรมการกำกับดูแลธุรกิจการพนันของสหราชอาณาจักร (Gambling Commission)<sup>342</sup>

ข้อตกลงแลกเปลี่ยนข้อมูลจะต้องมีการรายงานข้อมูลต่อกันโดยอัตโนมัติ มิใช่การร้องขอข้อมูลเป็นรายกรณี โดยสำนักงาน ป.ป.ง. ไทยจะต้องได้รับข้อมูลการเล่นพนัน จากหน่วยงานกำกับดูแลธุรกิจกาสิโนจากต่างประเทศโดยอัตโนมัติ โดยเฉพาะเมื่อมีการรายงานธุรกรรมที่เหตุมีอันควรสงสัยจากต่างประเทศ และให้สำนักงาน ป.ป.ง. ส่งข้อมูล PEPs ที่เป็นปัจจุบันแก่หน่วยงานกำกับดูแลธุรกิจกาสิโนต่างประเทศทุกปีผ่านระบบอิเล็กทรอนิกส์ เพื่อให้เกิดการตรวจสอบเพื่อทราบข้อเท็จจริงของลูกค้ายของกาสิโนในต่างประเทศมีประสิทธิภาพและรวดเร็วยิ่งขึ้น

ข้อมูลที่สำนักงาน ป.ป.ง. จะต้องได้รับจากหน่วยงานกำกับดูแลธุรกิจกาสิโนในต่างประเทศมีดังนี้

- ชื่อ – นามสกุลผู้เล่น
- วันที่เข้าเล่นการพนัน
- มูลค่าชิพที่แลก และมูลค่าเงินที่แลกชิพคืน
- ชื่อนายหน้ากาสิโน (Junket) ที่อำนวยความสะดวกในการเล่นกาสิโน

2. ให้สำนักงาน ป.ป.ช. จัดทำ ปรับปรุง และแจ้งรายงานรายชื่อ PEPs แก่สำนักงาน ป.ป.ง. ทุก 1 ปี ผ่านระบบอิเล็กทรอนิกส์ เพื่อให้หน่วยงานรัฐและเอกชนในประเทศและต่างประเทศได้ประเมินความเสี่ยงของลูกค้ายอย่างเป็นระบบ โดยแสดงข้อมูลตามมาตรฐานของ The Wolfsberg Group<sup>343</sup> และ FATF<sup>344</sup> ดังนี้

- เลขบัตรประจำตัวประชาชน 13 หลัก
- ชื่อ-นามสกุล
- วันเดือนปีเกิด
- ชื่อ-นามสกุล คู่สมรส
- ตำแหน่ง/หน้าที่ ย้อนหลัง 5 ปี

---

<sup>342</sup>AUSTRAC (2020). Exchange instruments list. สืบค้นจาก <https://www.austrac.gov.au/about-us/international-engagement/exchange-instruments-list> เมื่อวันที่ 24 มิถุนายน 2563

<sup>343</sup> Wolfsberg Group. (May 2017). Wolfsberg guidance on politically exposed persons (PEPs). สืบค้นจาก <https://www.wolfsberg-principles.com/sites/default/files/wb/pdfs/wolfsberg-standards/4.%20Wolfsberg-Guidance-on-PEPs-May-2017.pdf> เมื่อวันที่ 24 มิถุนายน 2563

<sup>344</sup> FATF. (June 2013). FATF Guidance politically exposed persons (recommendations 12 and 22). สืบค้นจาก <http://www.fatf-gafi.org/media/fatf/documents/recommendations/Guidance-PEP-Rec12-22.pdf> เมื่อวันที่ 24 มิถุนายน 2563



## บรรณานุกรม

### ภาษาไทย

กรมสอบสวนคดีพิเศษ. สืบค้นจาก <https://www.dsi.go.th/Files/20160607/F20160607104325>. เมื่อ 30 มิถุนายน 2563

กลุ่มงานความสัมพันธ์กับประเทศเพื่อนบ้าน กองการต่างประเทศ สำนักงานปลัดกระทรวงมหาดไทย. (2562). รายงานสรุปสถิติการเดินทางเข้า – ออกจุดผ่านแดนของไทยกับประเทศเพื่อนบ้าน ประจำปีงบประมาณ 2662 สืบค้นจาก <http://www.fad.moi.go.th/images/ngancedkumpha/meena63/satititpandean.pdf>. เมื่อวันที่ 30 มิถุนายน 2563

ชนเข้าออกไทย! ปง.ยึดเงินสด 3 คดี 21 ล.- ชาวญี่ปุ่น 18.5 ล.เยนจากกรุงโตเกียว. (14 ตุลาคม 2561). สำนักข่าวอิสรา. สืบค้นจาก <https://www.isranews.org/isranews-news/70264-news-70264.html> เมื่อ 30 มิถุนายน 2563

ข้อมูลตัวอย่าง Form 8300. สืบค้นจาก <https://www.irs.gov/pub/irs-pdf/f8300.pdf> และ <https://www.irs.gov/businesses/small-businesses-self-employed/irs-form-8300-reference-guide> เมื่อวันที่ 14 กุมภาพันธ์ 2563

ข้อมูลปี 2559 จากกระทรวงการคลังประเทศฝรั่งเศส (French Ministry of Economy and Finance) สืบค้นจาก <https://www.economie.gouv.fr/observatoire-des-jeux/casinos> เมื่อวันที่ 10 พฤษภาคม 2563

จ่อออกหมายจับ! คนไทยเกือบ 100 คน รับจ้างเปิดบัญชีให้แก๊งคอลเซ็นเตอร์. (18 มีนาคม พ.ศ. 2561). Mthai.com. สืบค้นจาก <https://news.mthai.com/general-news/624401.html> เมื่อวันที่ 26 สิงหาคม พ.ศ. 2563

ต่างชาติแห่ผุดบ่อนคาสีโน ขนบด้านชายแดนทั่วประเทศไทย. (25 เมษายน 2557). ประชาชาติธุรกิจ. สืบค้นจาก [https://www.prachachat.net/news\\_detail.php?newsid=1398402205](https://www.prachachat.net/news_detail.php?newsid=1398402205) เมื่อวันที่ 2 กรกฎาคม 2563

บ่อนคาสีโน” จากเพื่อนบ้านถึงไทย (ตอนที่ 1) – ผุดล้อมไทย ชูโปรโมชั่นเรียกแขก แลกเงินฟรีห้องพัก. (18 สิงหาคม 2558). Thai Publica. สืบค้นจาก <https://thaipublica.org/2015/08/casino-1/> เมื่อวันที่ 1 เมษายน 2563

ปปง.ยึดทรัพย์กว่า100ล้าน แก้งเงินข้ามชาติ-ขบวนการอ้างเบี่ยงสูง. (21 มิถุนายน 2561). หนังสือพิมพ์  
โพสต์ทูเดย์ออนไลน์. สืบค้นจาก <https://www.posttoday.com/social/general/555241> เมื่อ  
วันที่ 29 มิถุนายน 2563.

ผู้เสียหายจากทัวร์ ELC ร้อง ปปปง.ตรวจสอบเส้นทางเงิน. ThaiPBS. สืบค้นจาก  
<https://news.thaipbs.or.th/content/284614>. เมื่อวันที่ 15 มิถุนายน 2563.

พณ. เพิกถอน 13 บริษัทเครือข่าย 'ทรานลี ทรานวิล' หลังพบต่างด้าวเป็นเจ้าของ. (7 กรกฎาคม 2559).

ไทยรัฐ. สืบค้นจาก<https://www.thairath.co.th/content/657527> เมื่อวันที่ 2 เมษายน 2563  
มเหล็กซ์ พันธุ์สง่า (2559). การดำเนินคดีพิเศษเกี่ยวกับการลักลอบขนเงินตรา. การดำเนินคดีพิเศษเกี่ยวกับ  
การลักลอบขนเงินตรา.

มูลนิธิเพื่อผู้บริโภค. (16 สิงหาคม 2562). 'ตัวแทนผู้เสียหายทัวร์ ELC' เสนอหลักเกณฑ์และให้มีการทบทวน  
กม.ปัญหาทัวร์ผิดกฎหมายต่อ กทพ. สืบค้นจาก [https://www.consumerthai.org/news-  
consumerthai/consumers](https://www.consumerthai.org/news-consumerthai/consumers). เมื่อวันที่ 27 กันยายน 2563

รัตพงษ์ สอนสุภาพ. (2555). ป่อนการพนันตามแนวชายแดน : ผลกระทบและแนวทางการจัดการ, หน้า 14  
ส่วนพัฒนานโยบายการกำกับ กองกำกับและตรวจสอบ สำนักงาน ปปปง. (2562). รายงานการขนเงินข้ามแดน  
ในห้วงเดือนมกราคม - มิถุนายน 2562. สืบค้นจาก [https://sed.amlo.go.th/uploads/content  
\\_attachfile/attach\\_201911070915\\_5dc37e486b5e6.pdf](https://sed.amlo.go.th/uploads/content_attachfile/attach_201911070915_5dc37e486b5e6.pdf). เมื่อวันที่ 30 มิถุนายน 2563

### ภาษาอังกฤษ

Accueil Nouvelle Aquitaine. (2019) Lot-et-Garonne. Un prof soupçonné de blanchiment  
d'argent au casino. ouest-france สืบค้นจาก [https://www.ouest-france.fr/nouvelle-  
aquitaine/lot-et-garonne-un-prof-soupconne-de-blanchiment-d-argent-au-casino-  
5677663](https://www.ouest-france.fr/nouvelle-aquitaine/lot-et-garonne-un-prof-soupconne-de-blanchiment-d-argent-au-casino-5677663) เมื่อวันที่ 10 เมษายน 2563

Anissa Barton. (March 18, 2018). Chapter 2 The Changing Typologies and Emerging Trends of  
Money Laundering Practices. สืบค้นจาก [https://silo.tips/download/chapter-2-the-  
changing-typologies-and-emerging-trends-of-money-laundering-practi](https://silo.tips/download/chapter-2-the-changing-typologies-and-emerging-trends-of-money-laundering-practi). เมื่อวันที่ 29  
มิถุนายน 2563.

AUSTRAC (2020). Exchange instruments list. สืบค้นจาก [https://www.austrac.gov.au/about-  
us/international-engagement/exchange-instruments-list](https://www.austrac.gov.au/about-us/international-engagement/exchange-instruments-list) เมื่อวันที่ 24 มิถุนายน 2563.

- Barton, Anissa. (March 18, 2018). Chapter 2 The changing typologies and emerging trends of money laundering practices. สืบค้นจาก <https://silo.tips/download/chapter-2-the-changing-typologies-and-emerging-trends-of-money-laundering-practi> เมื่อวันที่ 29 มิถุนายน 2563.
- Byrne, John J. et al. (2017). Study Guide for the Certification Examination Fifth Edition. หน้า 40. สืบค้นจาก [https://www.academia.edu/13749239/Study\\_Guide\\_for\\_the\\_Certification\\_Examination\\_Fifth\\_Edition?auto=download](https://www.academia.edu/13749239/Study_Guide_for_the_Certification_Examination_Fifth_Edition?auto=download),. เมื่อวันที่ 29 มิถุนายน 2563.
- Department of the Treasury. Financial Crimes Enforcement Network; Anti-Money Laundering Programs for Travel Agencies. สืบค้นจาก <https://www.treasury.gov/press-center/press-releases/Documents/agents.pdf> เมื่อวันที่ 28 มิถุนายน 2563
- FATF (June 2005). Money laundering & terrorist financing typologies 2004-2005, p. 22. สืบค้นจาก [https://www.fatf-gafi.org/media/fatf/documents/reports/2004\\_2005\\_ML\\_Typologies\\_ENG.pdf](https://www.fatf-gafi.org/media/fatf/documents/reports/2004_2005_ML_Typologies_ENG.pdf) เมื่อวันที่ 15 เมษายน 2563
- FATF. (June 2013). FATF Guidance politically exposed persons (recommendations 12 and 22). สืบค้นจาก <http://www.fatf-gafi.org/media/fatf/documents/recommendations/Guidance-PEP-Rec12-22.pdf> เมื่อวันที่ 24 มิถุนายน 2563.
- FATF Report: Money laundering through money remittance and currency exchange providers, 2010. หน้า 12.
- FATF Report. (2009). Vulnerabilities of casinos and gaming sector, FATF, Paris, สืบค้นจาก <https://www.fatf-gafi.org/media/fatf/documents/reports/Vulnerabilities%20of%20Casinos%20and%20Gaming%20Sector.pdf> เมื่อวันที่ 29 พฤษภาคม 2563
- Financial Action Task Force (FATF). (July 2015). FATF Report : Money laundering / terrorist financing risks and vulnerabilities associated with gold. หน้า 6. สืบค้นจาก <https://www.fatf-gafi.org/media/fatf/documents/reports/ML-TF-risks-vulnerabilities-associated-with-gold.pdf>, เมื่อวันที่ 29 มิถุนายน 2563
- FATF. (2018). Anti-money laundering and counter-terrorist financing measures – United Kingdom, Fourth Round Mutual Evaluation Report, FATF, Paris.
- Gambling Commission. (January 2020). The prevention of money laundering and combating the financing of terrorism Guidance for remote and non-remote casinos Fifth edition. p.18 สืบค้นจาก <http://www.gamblingcommission.gov.uk/PDF/AML/Prevention-of->

- Money-Laundering-and-Combating-the-Financing-of-Terrorism-5th-Edition.pdf เมื่อวันที่ 15 เมษายน 2563.
- Griffin, Nicholas. (2020). The Year of Dangerous Days: Riots, Refugees, and Cocaine in Miami 1980, หน้า 108.
- LesEchos. (February 3, 2020). New golden age for casinos. สืบค้นจาก <https://www.lesechos.fr/industrie-services/services-conseils/nouvel-age-dor-pour-les-casinos-1168418> เมื่อวันที่ 10 พฤษภาคม 2563.
- Le 20 janvier 2016 à 19h36. (2019) Soupçonnés de blanchir des millions d'euros au casino d'Enghien. LeParisien สืบค้นจาก <https://www.leparisien.fr/val-d-oise-95/enghien-les-bains-95880/soupconnes-de-blanchir-des-millions-d-euros-au-casino-d-enghien-20-01-2016-5469485.php> เมื่อวันที่ 10 เมษายน 2563.
- McKenzie, Nick. (February 7, 2020). Crown casino's 'Mr. Chinatown' arrested and deported to China. สืบค้นจาก <https://www.theage.com.au/business/companies/crown-casino-s-mr-chinatown-arrested-and-deported-to-china-20200207-p53ysq.html> เมื่อวันที่ 29 มิถุนายน 2563.
- Minutes of the Council of Ministers of October 2, 2019 Regulation of gambling and gambling. สืบค้นจาก <https://www.gouvernement.fr/conseil-des-ministres/2019-10-02/regulation-des-jeux-d-argent-et-de-hasard> เมื่อวันที่ 10 พฤษภาคม 2563.
- Praveetelearning.com. (2018). แบบเรียนออนไลน์ดอทคอม : บทที่ 2 ลักษณะของอุตสาหกรรมและธุรกิจท่องเที่ยว. สืบค้นจาก [http://www.praveetelearning.com/elearning\\_content.php?subject\\_id= 2&chapter\\_id=3&page=3](http://www.praveetelearning.com/elearning_content.php?subject_id= 2&chapter_id=3&page=3) เมื่อวันที่ 28 มิถุนายน 2563.
- Ranson, Kelly. (April 2007). Travel agents in £500m money laundering scam. สืบค้นจาก <https://www.travelweekly.co.uk/articles/24143/travel-agents-in-500m-money-laundering-scam-19-apr-2007> เมื่อวันที่ 29 มิถุนายน 2563.
- Statista Research Department. (May 27, 2020). Gambling: Casinos in Macao 2019. สืบค้นจาก <https://www.statista.com/statistics/253763/number-of-casinos-in-macao/> เมื่อวันที่ 4 กรกฎาคม 2563.
- Sharma, Sudheer. (March 28, 2019). Money laundering and the tourism and hospitality sector. สืบค้นจาก <https://www.linkedin.com/pulse/money-laundering-tourism-hospitality-sector-sudheer-k-sharma> เมื่อวันที่ 30 มิถุนายน 2563.

the BSA, 31 U.S.C. 5312(a)(2)(Q) a “travel agency” is defined as a financial institution. สืบค้นจาก <https://www.treasury.gov/press-center/press-releases/Documents/agents.pdf>. เมื่อวันที่ 30 มิถุนายน 2563.

The Guardian. (2020, March 12). Record £11.6m UK gambling fine meted out to Betway. สืบค้นจาก <https://www.theguardian.com/business/2020/mar/12/record-116m-uk-gambling-fine-meted-out-to-betway> เมื่อวันที่ 20 เมษายน 2563.

TRACFIN. Annual Report 2017. สืบค้นจาก <https://www2.economie.gouv.fr/files/ra-2017-ang-tracfin.pdf> เมื่อวันที่ 29 เมษายน 2563.

UNWTO. (2019). International Tourism Highlights 2019 Edition. สืบค้นจาก <https://www.e-unwto.org/doi/pdf/10.18111/9789284421152>. เมื่อวันที่ 23 มิถุนายน 2563.

WingLo, T. and Kwok, Sharon Ingrid. (2016). Triad organized crime in Macau casinos: Extra-legal governance and entrepreneurship. *British Journal of Criminology*.

Wolfsberg Group. (May 2017). Wolfsberg guidance on politically exposed persons (PEPs). สืบค้นจาก <https://www.wolfsberg-principles.com/sites/default/files/wb/pdfs/wolfsberg-standards/4.%20Wolfsberg-Guidance-on-PEPs-May-2017.pdf> เมื่อวันที่ 24 มิถุนายน 2563.

### กฎหมายที่เกี่ยวข้อง

คำพิพากษาศาลฎีกาหมายเลขดำที่ พ.197/2559 หมายเลขแดงที่ พ.85/2561

ประกาศกระทรวงการคลัง เรื่อง การควบคุมการแลกเปลี่ยนเงิน (ฉบับที่ 6). สืบค้นจาก [http://cds.customs.go.th/data\\_files/37f99b7410419f2cc1c0e09422aa6a3b.pdf](http://cds.customs.go.th/data_files/37f99b7410419f2cc1c0e09422aa6a3b.pdf). เมื่อวันที่ 30 มิถุนายน 2563 จาก

ประกาศสำนักงานป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน เรื่อง แนวทางการกำหนดปัจจัยเพื่อพิจารณาความเสี่ยงของลูกค้าเกี่ยวกับอาชญากรรม (ภายใต้กฎกระทรวงการตรวจสอบเพื่อทราบข้อเท็จจริงเกี่ยวกับลูกค้า พ.ศ. 2556)

ประมวลกฎหมายอาญา

พระราชบัญญัติธุรกิจนำเที่ยวและมัคคุเทศก์ พ.ศ. 2551





## บทที่ 6

### การฟอกเงินผ่านทรัสต์ต่างประเทศที่ดำเนินการในประเทศไทย

รายงานการประเมินการปฏิบัติตามมาตรฐานสากลของประเทศไทยปี พ.ศ. 2560 ซึ่งชี้ให้เห็นว่า แม้ประเทศไทยอยู่ในกลุ่มประเทศที่ไม่มีกฎหมายทรัสต์ (no trust law country) แต่ยังคงมีความเสี่ยงจาก ทรัสต์ต่างประเทศที่เข้ามาลงทุนหรือดำเนินงานในประเทศไทย เนื่องจากหน่วยงานที่เกี่ยวข้องยังไม่มีมาตรการ กำกับดูแลทรัสต์ต่างประเทศเหล่านี้ ประกอบกับเจ้าหน้าที่ภาครัฐที่เกี่ยวข้องยังมีความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับการ ประกอบธุรกิจทรัสต์ค่อนข้างน้อยจึงอาจมีความตระหนักรู้ (aware) ถึงความเสี่ยงของทรัสต์ต่างประเทศ ค่อนข้างน้อยตามไปด้วย โดยคณะผู้ประเมินมีข้อเสนอให้ประเทศไทยดำเนินการตามข้อเสนอแนะของ FATF สำหรับกลุ่มประเทศที่ไม่มีกฎหมายทรัสต์

เนื้อหาในบทนี้จึงเป็นการศึกษาข้อเท็จจริงเกี่ยวกับทรัสต์ในประเทศไทย โดยคณะผู้วิจัยจะศึกษาทั้ง กรณีทรัสต์ที่จัดตั้งในประเทศไทยว่ามีในรูปแบบใดบ้าง มีการกำกับดูแลรัดกุมเพียงพอแล้วหรือไม่ และ กรณีทรัสต์ที่จัดตั้งในต่างประเทศแล้วมาดำเนินการในประเทศไทยว่ามีอยู่จริงหรือไม่ตามรายงาน ผลการประเมินการปฏิบัติตามมาตรฐานสากลของประเทศไทยปี พ.ศ. 2560 เพื่อใช้เป็นข้อมูลสำหรับการ จัดทำข้อเสนอเพื่อการปรับปรุงมาตรการการกำกับดูแลทรัสต์ต่างประเทศ โดยมีเป้าหมายสำคัญ คือ การนำเสนอแนวทางที่จะทำให้ผลการประเมินประเทศไทยในรอบต่อไปปรับเปลี่ยนไปในทิศทางที่ดีขึ้น หรืออย่างน้อย เพื่อให้เจ้าหน้าที่ของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องสามารถชี้แจงแก่คณะผู้ประเมินได้อย่างดียิ่งขึ้น ในส่วนที่เกี่ยวกับการ กำกับดูแลทรัสต์ต่างประเทศ

#### 6.1 สถานการณ์และแนวโน้มการฟอกเงินผ่านทรัสต์

การฟอกเงินโดยอาศัยทรัสต์เริ่มเป็นประเด็นที่ได้รับความสนใจอย่างจริงจังจากรัฐบาลหลายประเทศ ภายหลังจากเกิดเหตุการณ์ 9/11 ของกลุ่มผู้ก่อการร้ายที่โจมตีอาคารเวิร์ลเทรดเซ็นเตอร์ในสหรัฐอเมริกาเมื่อ เดือนกันยายนปี ค.ศ. 2001 เหตุการณ์ดังกล่าวทำให้รัฐบาลประเทศต่าง ๆ ร่วมมือกันเพื่อหามาตรการ ในการควบคุมเส้นทางการเงินที่สนับสนุนกลุ่มก่อการร้าย โดยทรัสต์จัดอยู่ในกลุ่มมีความเสี่ยงสูง เนื่องจากทรัสต์มีจุดเด่นคือสามารถปกปิดเจ้าของที่แท้จริงของทรัพย์สินและผู้รับประโยชน์ที่แท้จริงจากทรัสต์ ได้ ซึ่งมีลักษณะใกล้เคียงกับการฟอกเงินผ่านนิติบุคคลบังหน้า<sup>345</sup> โดยเฉพาะสำหรับการฟอกเงินโดยใช้ทรัสต์ที่ จัดตั้งในประเทศหนึ่งแล้วไปลงทุนในอีกประเทศหนึ่ง (foreign หรือ offshore trust) จะมีความเสี่ยงสูง เนื่องจากการกำกับดูแลทรัสต์ที่จัดตั้งในต่างประเทศย่อมทำได้ยากกว่ากรณีของการกำกับดูแลทรัสต์ที่จัดตั้ง ในประเทศอยู่แล้ว (domestic หรือ onshore trust)

---

<sup>345</sup> Dirty Money. (November, 2013). The Economist สืบค้นจาก <https://www.businessinsider.com/criminals-laundrying-money-in-fake-trusts-2013-11> เมื่อวันที่ 30 สิงหาคม 2563

ด้วยเหตุดังกล่าว ในช่วงกว่า 10 ปีที่ผ่านมาจึงได้มีการพัฒนามาตรการเพื่อป้องกันและปราบปรามการฟอกเงินโดยอาศัยทรัสต์ต่างประเทศ รวมถึงมีการบังคับใช้มาตรการเหล่านั้นอย่างเคร่งครัด มีความร่วมมือของระดับรัฐบาลโดยเฉพาะกลุ่มประเทศ OECD จนทำให้ความแตกต่างระหว่างการกำกับดูแลทรัสต์ต่างประเทศและทรัสต์ที่จัดตั้งภายในประเทศมีความใกล้เคียงกันมากขึ้นเรื่อย ๆ

อย่างไรก็ดี ความเกี่ยวข้องของการใช้ทรัสต์เป็นแหล่งเงินของการก่อการร้ายเป็นเพียงส่วนหนึ่งเท่านั้น ประเด็นสำคัญของการใช้ทรัสต์ไปในทางที่ผิด (misusing of trust) ที่รัฐบาลของหลายประเทศให้ความสำคัญมาโดยตลอดคือ การใช้ประโยชน์จากทรัสต์เพื่อการหลีกเลี่ยงภาษี (tax evasion) และการปกปิดเงินหรือทรัพย์สินที่ได้มาจากการรับสินบนหรือทุจริตคอร์รัปชัน (bribery/corruption) ซึ่งความผิดในลักษณะนี้อาจตรวจพบได้หากมีการปฏิบัติตามคำแนะนำของ FATF อย่างเคร่งครัด ได้แก่ การรวบรวมข้อมูลเกี่ยวกับการจัดให้ลูกค้าแสดงตน (know your customer : KYC) การตรวจสอบเพื่อทราบข้อเท็จจริงเกี่ยวกับลูกค้า (customer due diligence : CDD) และการตรวจสอบผู้รับประโยชน์ที่แท้จริง (beneficial owner) รวมถึงการรายงานธุรกรรมที่มีเหตุอันควรสงสัย โดยที่ผ่านมามีตัวอย่างการดำเนินคดีของต่างประเทศ เช่น

- ในปี ค.ศ. 2016 ธนาคารกลางของประเทศสิงคโปร์ (Monetary Authority of Singapore (MAS) ลงโทษปรับ Standard Chartered Bank (SCBC) และ Standard Chartered Trust (Singapore) (SCTS) ซึ่งเป็นบริษัทในเครือที่ให้บริการเปิดบัญชีทรัสต์ในประเทศสิงคโปร์ ในความผิด 3 เรื่องคือ ไม่กำหนดความเสี่ยงอย่างเพียงพอแก่ลูกค้าที่มาเปิดบัญชีทรัสต์ ไม่รายงานธุรกรรมที่มีเหตุอันควรสงสัยให้แก่ธนาคารกลางสิงคโปร์ และธนาคารอนุญาตให้ลูกค้าทยอยโอนเงินในบัญชีทรัสต์ที่จัดตั้งบนเกาะเกิร์นซีย์ (Guernsey) มายังประเทศสิงคโปร์อันเป็นการฝ่าฝืนข้อกำหนดเกี่ยวกับการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงินของประเทศสิงคโปร์<sup>346</sup>

สำหรับกรณีการทุจริตคอร์รัปชันนั้น ธนาคารโลกร่วมกับ United Nations of Drugs and Crime (UNODC) จัดทำรายงาน The Puppet Masters: How the Corrupt Use Legal Structures to Hide Stolen Assets and What to Do About It ซึ่งเป็นการศึกษาจากคดีคอร์รัปชันมูลค่าสูง (grand corruption cases) จำนวน 150 คดีจากทั่วโลก ร่วมกับข้อมูลจากแบบสอบถามที่ส่งไปยังภาคส่วนที่เกี่ยวข้องในระดับปฏิบัติ ได้แก่ ธนาคารพาณิชย์ 25 แห่ง ทรัสต์และผู้ให้บริการบริษัท (trust and company service provider หรือ TCSPs) ที่มีหน้าที่ต้องจัดให้ลูกค้าแสดงตน (know your customer : KYC) และการตรวจสอบเพื่อทราบข้อเท็จจริงเกี่ยวกับลูกค้า (customer due diligence : CDD) ตามที่กฎหมายกำหนด หน่วยงานรับจดทะเบียนบริษัท 40 เขตอำนาจ (jurisdictions) และกลุ่มนักสืบสวน (investigators) ที่มีความเชี่ยวชาญ

---

<sup>346</sup> Singapore fines Standard Chartered entities \$4.9 million for money laundering breaches. (March, 2018). Reuters. สืบค้นจาก <https://www.reuters.com/article/us-stanchart-singapore/singapore-fines-standard-chartered-entities-4-9-million-for-money-laundering-breaches-idUSKBN1GV0RJ> เมื่อวันที่ 30 สิงหาคม 2563

ด้านการเงินและการตรวจสอบเส้นทางการเงิน รายงานการศึกษาดังกล่าวพบว่า มีเพียงร้อยละ 5 ของคดีที่ศึกษาทั้งหมดที่ใช้ประโยชน์จากทรัสต์ในการกระทำผิดเกี่ยวกับการรับสินบนและคอร์รัปชัน โดยผู้เชี่ยวชาญมีความเห็นว่า การพบคดีจำนวนน้อยไม่ใช่เพราะคดีมีจำนวนน้อย แต่อาจจะเกิดจากการที่ผู้กระทำผิดเข้าใจลักษณะพิเศษของทรัสต์ที่ยากต่อการเจาะหาข้อมูลที่แท้จริงได้ (impenetrable) จึงจงใจใช้ประโยชน์เพื่อปกปิดทรัพย์สิน ทำให้ยากต่อการหาหลักฐานเพื่อพิสูจน์การกระทำผิด ด้วยเหตุนี้คดีที่สามารถระบุไปถึงทรัสต์ได้อาจถือเป็นการ “ถูกรางวัลที่หนึ่ง” (hit the jackpot) ของการสืบสวนได้

ในส่วนที่เกี่ยวกับการทุจริตคอร์รัปชันนั้น รายงานการศึกษานี้ยังพบว่า นักการเมืองที่ใช้ประโยชน์ในทางที่ผิดจากทรัสต์มักพบในประเทศแถบละตินอเมริกา แคริบเบียน และประเทศที่มีระดับรายได้สูง โดยต้นทางของทรัสต์ต่างประเทศที่เป็นที่นิยมจัดตั้งได้แก่ บางมลรัฐในสหรัฐอเมริกา บาฮามาส หมู่เกาะเคย์แมน และเจอร์ซี เป็นต้น ตัวอย่างคดีคอร์รัปชันที่ใช้ประโยชน์จากทรัสต์ เช่น

- ในปี ค.ศ. 2007 ศาลไนจีเรียตัดสินลงโทษอดีตผู้ว่าการรัฐเดลต้า ประเทศไนจีเรีย ซึ่งยอมรับต่อศาลว่าไม่ได้รายงานบัญชีทรัพย์สินใน Salo Trust ที่ตนได้เปิดบัญชีไว้ที่หมู่เกาะบาฮามาสเพื่อใช้ผลประโยชน์จากกองทรัสต์ดังกล่าวให้แก่ภรรยาและเป็นกองทุนเพื่อการศึกษาของบุตร โดยจากการสืบสวนเส้นทางการเงินพบว่าอดีตผู้ว่าการรัฐเดลต้าได้เปิดบัญชีไว้ที่ธนาคาร UBS สาขาลอนดอนด้วย และมีเงินโอนเข้าจากบัญชีต่างประเทศเป็นช่วงๆ ทั้งนี้ที่เงินโอนเข้าจะถูกนำไปซื้อพันธบัตรในชื่อของอดีตผู้ว่าการรัฐคนดังกล่าว<sup>347</sup>

ในส่วนของประเทศไทย ที่ผ่านมา สำนักงาน ป.ป.ง. ยังไม่พบกรณีการฟอกเงินผ่านทรัสต์เนื่องจากปัจจุบันกฎหมายยังไม่อนุญาตให้จัดตั้งทรัสต์ ยกเว้นเฉพาะทรัสต์ที่มีวัตถุประสงค์เพื่อธุรกรรมในตลาดทุนเท่านั้น ซึ่งไม่ใช่ทรัสต์โดยแท้ (express trust) ที่ถูกใช้ในขบวนการฟอกเงิน (รายละเอียดในหัวข้อ 6.2) หน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับทรัสต์ในประเทศไทยมีมุมมองว่า เมื่อทรัสต์ไม่ถูกรับรองในระบกกฎหมายไทย ทรัสต์จึงไม่มีสถานะตามกฎหมายที่จะถูกพบและดำเนินคดีได้ ยกเว้นทรัสต์เพื่อการลงทุนในตลาดหลักทรัพย์แห่งประเทศไทย ซึ่งอยู่ภายใต้การกำกับดูแลของสำนักงานคณะกรรมการกำกับหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์ (สำนักงาน ก.ล.ต.)

อย่างไรก็ดี รายงานผลการประเมินการปฏิบัติตามมาตรฐานสากลของประเทศไทยปี พ.ศ. 2560 โดยคณะผู้ประเมินจาก Asia Pacific Group หรือ APG พบว่าปัจจุบันมีทรัสต์ที่จัดตั้งในต่างประเทศจำนวนมากที่เข้ามาซื้อสินทรัพย์หรือประกอบธุรกรรมในประเทศไทย<sup>348</sup> นอกจากนี้ รายงานผลการประเมินฯ ยังชี้ให้เห็นถึง

---

<sup>347</sup> Emile van der Does de Willebois and Others. (2011). The Puppet masters: how the corrupt use legal structures to hide stolen assets and what to do about it. (pp. 179-181).

<sup>348</sup> APG. (December 2017). Anti-money laundering and counter-terrorist financing measures in Thailand, Mutual Evaluation Report (MER). (pp. 111-117).

ปัญหาของประเทศไทยเกี่ยวกับการกำกับดูแลทรัสต์ของทรัสต์ต่างประเทศ (trustees of foreign trusts) และการกำหนดให้ทรัสต์ต้องแสดงตัวตนเมื่อใช้สิทธิในฐานะทรัสต์ ซึ่งคณะผู้วิจัยจะกล่าวถึงประเด็นนี้โดยละเอียดในหัวข้อ 6.2.4.3 การกำกับดูแลทรัสต์ ต่อไป

เพื่อตรวจสอบข้อเท็จจริงเรื่องทรัสต์ต่างประเทศที่เข้ามาดำเนินการในประเทศไทยตามที่รายงานผลการประเมินฯ อ้างถึง คณะผู้วิจัยจำเป็นต้องทราบรายชื่อทรัสต์เหล่านั้น อย่างไรก็ตามเนื่องจากที่ผ่านมาประเทศไทยยังไม่มี การกำกับดูแลทรัสต์ต่างประเทศที่เข้ามาดำเนินการในประเทศไทย ทำให้ไม่มีฐานข้อมูลดังกล่าว คณะผู้วิจัยจึงสืบค้นข้อมูลทรัสต์ต่างประเทศที่เกี่ยวข้องกับประเทศไทยโดยใช้วิธีการดังนี้

- (1) สืบค้นจากฐานข้อมูล offshore leaks ซึ่งรวบรวมโดย **The International Consortium of Investigative Journalists (ICIJ)**<sup>349</sup> พบว่ามีบุคคล คณะบุคคล บริษัท หรือองค์กรที่จดทะเบียนต่างประเทศ (offshore entities) โดยมีความเกี่ยวข้องกับประเทศไทยจำนวน 1,027 รายการ ในจำนวนดังกล่าวพบว่ามีทรัสต์เพียงแห่งเดียว คือ ASIACITI TRUST Samoa LIMITED (ดูรายละเอียดการตั้งนิติบุคคลหรือทรัสต์ในต่างประเทศในหัวข้อ 6.2.3)
- (2) จัดประชุมกลุ่มย่อยเพื่อสอบถามข้อมูลแนวปฏิบัติจากผู้แทนสถาบันการเงินในประเทศพบว่าทรัสต์ต่างประเทศที่ขอเปิดบัญชีในประเทศไทยมีจำนวนน้อยมาก<sup>350</sup> และสถาบันการเงินจะต้องปฏิบัติตามขั้นตอนตามที่ธนาคารแห่งประเทศไทยและที่สำนักงาน ปปง. (รายละเอียดตามกล่องข้อความที่ 6.1) กำหนดอยู่แล้ว ได้แก่ การประเมินความเสี่ยงของลูกค้าก่อนสร้างความสัมพันธ์ใดๆ กับลูกค้า และทำความรู้จักลูกค้า (know your customer) และตรวจสอบเพื่อทราบข้อเท็จจริงเกี่ยวกับลูกค้า (customer due diligence) ตามระดับความเสี่ยงซึ่งในทางปฏิบัติของสถาบันการเงินโดยมากจะจัดให้ทรัสต์เป็นลูกค้าที่มีความเสี่ยงสูง ทำให้สถาบันการเงินต้องตรวจสอบเพื่อทราบข้อเท็จจริงเกี่ยวกับลูกค้าเข้มข้นระดับสูง (enhance due diligence) ก่อนที่จะรับลูกค้ากรณีลูกค้าเป็นทรัสต์จากต่างประเทศ

นอกจากนี้ กฎระเบียบภายในของธนาคารพาณิชย์หลายแห่งก็มีความเข้มงวดค่อนข้างมาก โดยเฉพาะสำหรับลูกค้าประเภทนิติบุคคล (corporate) ซึ่งจะต้องผ่านกระบวนการตรวจสอบที่เข้มข้น หรือต้องผ่านการพิจารณาจากระดับผู้บริหารของธนาคารก่อน ในทางปฏิบัติสถาบันการเงินแทบไม่ได้รับลูกค้าที่เป็นทรัสต์ต่างประเทศ จึงมีทรัสต์ต่างประเทศจำนวนน้อยมากที่สามารถเข้ามาดำเนินการในประเทศไทยได้

---

<sup>349</sup> Offshore Leaks Database Browse by country Thailand. The International Consortium of Investigative Journalists สืบค้นจาก <https://offshoreleaks.icij.org/search?c=THA&cat=1>. เมื่อวันที่ 30 สิงหาคม 2563

<sup>350</sup> การประชุมระดมความคิดเห็นโครงการศึกษาวิจัยแนวโน้มการฟอกเงินในประเทศไทย ประเด็นเรื่อง “การฟอกเงินผ่านทรัสต์ต่างประเทศที่เข้ามาดำเนินการในประเทศไทย”. เมื่อวันที่ 30 สิงหาคม 2563

### กล่องข้อความที่ 6.1

#### สรุปข้อกำหนดของสำนักงาน ปปง. เรื่องการสร้างความสัมพันธ์กับลูกค้าตามกฎกระทรวง การตรวจสอบเพื่อทราบข้อเท็จจริงเกี่ยวกับลูกค้า พ.ศ. 2563

- ให้สถาบันการเงินและผู้ประกอบอาชีพตามมาตรา 16 กำหนดมาตรการที่เหมาะสมในการประเมินความเสี่ยงภายในองค์กรของสถาบันการเงินและผู้ประกอบอาชีพตามมาตรา 16 (ข้อ 9)
- ให้สถาบันการเงินและผู้ประกอบอาชีพตามมาตรา 16 กำหนดระดับความเข้มข้นในการตรวจสอบเพื่อทราบข้อเท็จจริงเกี่ยวกับลูกค้าสำหรับลูกค้าทุกรายให้สอดคล้องกับระดับความเสี่ยง (ข้อ 11)
- ให้สถาบันการเงินและผู้ประกอบอาชีพตามมาตรา 16 ตรวจสอบเพื่อทราบข้อเท็จจริงเกี่ยวกับลูกค้าเมื่อ (1) เริ่มสร้างความสัมพันธ์ทางธุรกิจกับลูกค้า (2) มีการทำธุรกรรมเป็นครั้งคราวในกรณีเป็นธุรกรรมที่มีมูลค่าตามที่กฎหมายกำหนด (3) มีเหตุอันควรสงสัยว่าอาจเกี่ยวข้องกับการกระทำความผิดมูลฐาน การฟอกเงิน หรือการสนับสนุนการเงินแก่การก่อการร้ายหรือการแพร่ขยายอาวุธที่มีอานุภาพทำลายล้างสูงและ (4) เมื่อมีข้อสงสัยเกี่ยวกับข้อมูลตัวตนของลูกค้า (ข้อ 17)

ที่มา : กฎกระทรวงการตรวจสอบเพื่อทราบข้อเท็จจริงเกี่ยวกับลูกค้า พ.ศ. 2563 สรุปโดยคณะผู้วิจัย

ในส่วนของการรายงานธุรกรรมที่มีเหตุอันควรสงสัย (suspicious transaction reporting) ลูกค้าที่เป็นทรัสต์ต่างประเทศเกือบทั้งหมดที่ขอเปิดบัญชีในประเทศไทยล้วนมีวัตถุประสงค์เพื่อการลงทุน โดยสถาบันการเงินจะตรวจสอบ (monitor) การทำธุรกรรมของลูกค้าเป็นปกติ และพบว่าเป็นการทำธุรกรรมที่เกี่ยวข้องกับการลงทุนทั้งสิ้นจริงตามที่แจ้งไว้ สถาบันการเงินจึงไม่มีการรายงานธุรกรรมที่มีเหตุอันควรสงสัยในกรณีนี้

- (3) สัมภาษณ์เชิงลึกผู้บริหารระดับสูงของสถาบันการเงิน ที่เคยมีประสบการณ์ให้บริการจัดตั้งทรัสต์ในต่างประเทศให้แก่ลูกค้าในประเทศไทย (ดูรายละเอียดการตั้งนิติบุคคลหรือทรัสต์ในต่างประเทศในหัวข้อ 6.2.3) พบว่าลูกค้าคนไทยที่จัดตั้งทรัสต์ในต่างประเทศมีวัตถุประสงค์การจัดตั้งทรัสต์ที่สามารถแบ่งได้เป็น 2 กลุ่มคือ (1) ทรัสต์เพื่อการลงทุนและ (2) ทรัสต์เพื่อจัดการมรดกในครอบครัว กรณีการจัดตั้งทรัสต์เพื่อนำไปใช้ในทางที่ผิดนั้น น่าจะมีความเป็นไปได้น้อยเพราะผู้ตั้งใจกระทำความผิดสามารถจดทะเบียนจัดตั้งเป็นบริษัททั่วไป (offshore company) แล้วนำมาใช้ในรูปแบบนิติบุคคลบังหน้าก็เพียงพอแล้ว ไม่มีความจำเป็นต้องจัดตั้งทรัสต์เพื่อการฟอกเงิน เพราะการจัดตั้งทรัสต์มีค่าใช้จ่ายสูงกว่าการจัดตั้งบริษัทโดยทั่วไปค่อนข้างมาก

โดยสรุปจากข้อมูลข้างต้น จะเห็นได้ว่าประเทศไทยยังไม่มีแหล่งข้อมูลที่เป็นทางการสำหรับทรัสต์ต่างประเทศที่มาดำเนินการในประเทศไทย มีเพียงข้อมูลจากต่างประเทศและจากสถาบันการเงินภายในประเทศเท่านั้น ข้อมูลเท่าที่มีอยู่ในปัจจุบันชี้ให้เห็นว่าทรัสต์ต่างประเทศที่เข้ามาดำเนินการ

ในประเทศไทยน่าจะมีจำนวนน้อยมาก และทรัสต์เหล่านี้ต้องทำธุรกรรมผ่านธนาคารพาณิชย์ซึ่งต้องผ่านกระบวนการขอเปิดบัญชีที่ต้องมีการตรวจสอบเข้มงวดอยู่แล้ว นอกจากนี้ การที่ประเทศไทยมีสถาบันการเงินเอกชนที่เข้มแข็ง และธนาคารแห่งประเทศไทยเป็นหน่วยงานกำกับดูแลด้านการเงินการธนาคารที่เป็นที่ยอมรับ ล้วนเป็นหน่วยคัดกรองเบื้องต้นที่น่าจะทำให้สถานการณ์และแนวโน้มการฟอกเงินผ่านทรัสต์ต่างประเทศที่มาดำเนินการในประเทศไทยมีโอกาสเกิดขึ้นได้น้อย

## 6.2 การวิเคราะห์ความเสี่ยงในการถูกใช้เป็นช่องทางในการฟอกเงิน

แม้ว่าทรัสต์จะไม่ได้อยู่ในรายการธุรกิจที่มีความเสี่ยงที่จะเป็นช่องทางในการฟอกเงิน 10 รายการของประเทศไทย ตามรายงานผลการประเมินความเสี่ยงระดับชาติด้านการฟอกเงินและการสนับสนุนทางการเงินแก่การก่อการร้ายของประเทศไทย พ.ศ. 2559<sup>351</sup> ทั้งนี้ อาจด้วยสาเหตุจากที่ผ่านมา สำนักงาน ปปง. ไม่เคยพบกรณีการฟอกเงินผ่านทรัสต์มาก่อน อย่างไรก็ตาม การศึกษาเพื่อวิเคราะห์ความเสี่ยงที่ทรัสต์ต่างประเทศจะถูกใช้เป็นช่องทางในการฟอกเงินนั้น ควรเริ่มจากการทำความเข้าใจการประกอบธุรกิจทรัสต์ก่อนเป็นอันดับแรก เพื่อให้มีความเข้าใจลักษณะการประกอบธุรกิจทรัสต์และจุดเด่นหรือจุดด้อยของธุรกิจนี้

เนื้อหาในหัวข้อนี้จะแบ่งเป็น 5 ส่วนย่อย **ส่วนแรก** เป็นการทำความเข้าใจถึงที่มาและลักษณะของการจัดตั้งทรัสต์ ซึ่งจะทำให้ทราบถึงจุดเด่นที่ทำให้ทรัสต์แตกต่างไปจากการจัดการทรัพย์สินในรูปแบบอื่น ๆ **ส่วนที่สองและสาม** จะเป็นการศึกษาการนำแนวคิดเกี่ยวกับทรัสต์ไปประยุกต์ใช้เป็นบริการของธุรกิจทรัสต์ในรูปแบบต่าง ๆ โดยจะแบ่งตามลักษณะการจัดตั้งคือ ทรัสต์ที่จัดตั้งในประเทศไทย และทรัสต์ที่จัดตั้งในต่างประเทศแล้วมาดำเนินการในประเทศไทย ตามลำดับ เนื่องจากทรัสต์ทั้งสองกลุ่มนี้มีความเสี่ยงต่อการฟอกเงินที่แตกต่างกัน **ส่วนที่สี่** เป็นการศึกษาเกี่ยวกับการกำกับดูแลธุรกิจทรัสต์ที่มีอยู่ในปัจจุบันของไทย ว่ามีความครอบคลุมครบถ้วนหรือไม่เพียงพอ และ **ส่วนสุดท้าย** คือบทวิเคราะห์ความเสี่ยงจากการประมวลข้อมูลทั้งหมดในหัวข้อนี้

### 6.2.1 ที่มาและลักษณะโดยทั่วไปของทรัสต์

ทรัสต์โดยดั้งเดิมนั้นเป็นรูปแบบการจัดการทรัพย์สินตามกฎหมายทรัสต์ (Trust law) ของประเทศอังกฤษซึ่งพัฒนาขึ้นสำหรับการจัดการทรัพย์สินของนักรบที่ได้รับค่าจ้างหรือรางวัลจากกษัตริย์ รายได้ที่เกิดจากทรัพย์สินที่นักรบได้รับมานั้นก็ต้องเสียภาษีให้รัฐตามปกติ ในช่วงที่นักรบเหล่านั้นต้องออกไปสู้รบห่างไกลจากทรัพย์สินและครอบครัวของตนเอง ครอบครัวที่อยู่แนวหลังสามารถได้รับประโยชน์จากทรัพย์สินที่ได้รับมา แม้ว่านักรบคนดังกล่าวอาจเสียชีวิตระหว่างการออกรบก็ตาม หรือนักรบเหล่านั้นสามารถเรียกประโยชน์จากทรัพย์สินได้เมื่อรอดชีวิตกลับจากศึกสงครามแล้ว ในขณะที่เดียวกันรัฐหรือกษัตริย์ก็ยังคงเก็บภาษีจากรายได้ที่

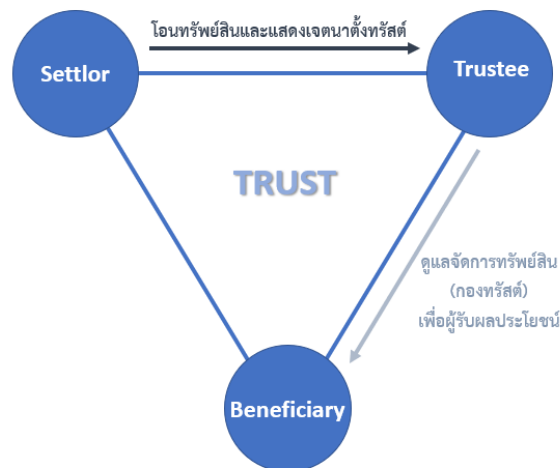
---

<sup>351</sup> รายงานผลการประเมินความเสี่ยงระดับชาติด้านการฟอกเงินและการสนับสนุนทางการเงินแก่การก่อการร้ายของประเทศไทย พ.ศ. 2559. สืบค้นจาก <https://www.amlo.go.th/index.php/th/2016-05-04-04-48-38/2017-06-16-09-58-26/2017-06-20-08-04-41> เมื่อวันที่ 30 สิงหาคม 2563

เกิดจากทรัพย์สินของนักรบเหล่านั้นได้แม้ในระหว่างที่นักรบซึ่งเป็นเจ้าของทรัพย์สินตามกฎหมาย (rights of ownership) นั้นอยู่ในสนามรบหรือเสียชีวิตไปแล้วก็ตาม จึงเป็นที่มาของหลักการสำคัญของทรัสต์คือ การแยกระหว่างสิทธิความเป็นเจ้าของตามกฎหมาย (legal ownership) กับ สิทธิของการเป็นผู้รับประโยชน์ที่แท้จริง (beneficial owner) ออกจากกัน

ด้วยเหตุผลดังกล่าวข้างต้น กฎหมายลักษณะทรัสต์จึงกำหนดความสัมพันธ์ของบุคคล 3 ฝ่ายตามรูปที่ 6.1 คือ ผู้ก่อตั้งทรัสต์ (settlor) หรือเจ้าของทรัพย์สิน ทรัสต์ (trustee) หรือผู้บริหารทรัพย์สิน และผู้รับผลประโยชน์ (beneficiary) จากการบริหารทรัพย์สิน หลักการสำคัญของทรัสต์ คือความไว้วางใจกัน (trust) ระหว่างผู้ก่อตั้งทรัสต์ที่จะต้องโอนกรรมสิทธิ์ในทรัพย์สินให้แก่ทรัสต์ โดยทรัสต์จะเป็นผู้ถือกรรมสิทธิ์ในกองทรัสต์ (legal ownership) และมีหน้าที่จัดการทรัพย์สินแห่งทรัสต์ตามสัญญาผู้ก่อตั้งทรัสต์เพื่อประโยชน์สูงสุดของผู้รับผลประโยชน์ โดยทรัสต์กับผู้รับผลประโยชน์จะต้องไม่ใช่บุคคลเดียวกัน

### รูปที่ 6.1 ความสัมพันธ์ในลักษณะทรัสต์



ที่มา : ประมวลโดยคณะผู้วิจัย (2563)

ด้วยลักษณะที่มีการแบ่งแยกสิทธิอย่างชัดเจนนี้เองทำให้ทรัสต์มีข้อดีและสร้างความสะดวกหลายประการทั้งแก่เจ้าของทรัพย์สินและบุคคลอื่นที่เกี่ยวข้อง เช่น ทรัสต์มีความสะดวกในการบริหารจัดการทรัพย์สินเสมือนเป็นทรัพย์สินของตนเอง ด้วยเหตุนี้ทรัสต์จึงยังคงมีการนำมาใช้และประยุกต์เป็นรูปแบบต่าง ๆ ออกไปอย่างหลากหลายจนถึงปัจจุบัน (ดูกล่องข้อความที่ 6.2 สำหรับความหมายและหลักการสำคัญของทรัสต์ในปัจจุบัน)

## กล่องข้อความที่ 6.2 ความหมายและหลักการสำคัญของทรัสต์

เมื่อกล่าวถึงความหมายของทรัสต์นั้นอาจมีนักวิชาการหลายท่านให้นิยามหรือความหมายไว้อย่างหลากหลายโดยในที่นี้จะขอกล่าวถึงความหมายของทรัสต์ตามอนุสัญญาระหว่างประเทศว่าด้วยกรับบังคับและรับรองทรัสต์ (convention on the law applicable to trusts and on their recognition) ซึ่งได้นิยามความหมายของ “ทรัสต์” ว่าหมายถึงนิติสัมพันธ์ทางกฎหมายที่เกิดขึ้นระหว่างมีชีวิตหรือเมื่อถึงแก่ความตายโดยบุคคลที่เรียกว่า “ผู้ก่อตั้งทรัสต์” (settlor) มอบกองทรัสต์สินให้อยู่ภายใต้การควบคุมของ “ทรัสต์” (trustee) เพื่อประโยชน์หรือวัตถุประสงค์ที่ระบุไว้เป็นการเฉพาะอย่างหนึ่งอย่างใด ได้แก่ “ผู้รับประโยชน์” (beneficial) โดยในการจัดตั้งทรัสต์ต้องอาศัยหลักแห่งความแน่นอน 3 ประการ ได้แก่ ความแน่นอนแห่งเจตนาที่ตั้งทรัสต์ (certainty of words) ความแน่นอนแห่งทรัพย์สินของกองทรัสต์ (certainty of subject matter) และความแน่นอนแห่งตัวผู้รับประโยชน์ (certain of object) ซึ่งผลของการก่อตั้งทรัสต์จะให้เกิดสิทธิในทางทรัสต์สินเป็น 2 ลักษณะคือ เจ้าของกรรมสิทธิ์ตามกฎหมาย (legal ownership) และเจ้าของกรรมสิทธิ์ในผลประโยชน์ (beneficial ownership) โดยทรัสต์ซึ่งเป็นเจ้าของกรรมสิทธิ์ตามกฎหมายจะมีสิทธิ (legal interest) ในการจำหน่ายโอนและจัดการทรัสต์สินในกองทรัสต์ตามกรอบที่สัญญาทรัสต์กำหนดไว้โดยไม่มีสิทธิที่จะได้รับประโยชน์จากทรัสต์สินนั้นส่วนผู้รับประโยชน์จะเป็นเจ้าของกรรมสิทธิ์ในผลประโยชน์ซึ่งมีสิทธิได้รับประโยชน์ตามกฎหมาย (equitable interest)

หลักสำคัญอีกประการหนึ่งของทรัสต์คือ กองทรัสต์สินแห่งทรัสต์จะถูกแยกออกจากกองทรัสต์สินส่วนตัวของทรัสต์ ดังนั้นเจ้านั้นของทรัสต์ไม่มีสิทธิฟ้องบังคับเอาจากกองทรัสต์สินแห่งทรัสต์และในกรณีทรัสต์ล้มละลายหรือถูกศาลพิทักษ์ทรัสต์เจ้านั้นของทรัสต์ย่อมไม่สามารถบังคับชำระหนี้จากกองทรัสต์สินแห่งทรัสต์ได้ เนื่องจากกองทรัสต์สินแห่งทรัสต์จะมีไว้สำหรับผู้รับประโยชน์หรือตามวัตถุประสงค์ของผู้จัดตั้ง นอกจากนี้ผู้รับประโยชน์จะมีทรัสต์สิน (in rem) เหนือกองทรัสต์สินแห่งทรัสต์โดยมีสิทธิติดตามทรัสต์สินจากบุคคลภายนอกที่ไม่มีสิทธิยึดถือทรัสต์สินนั้นหรือรับโอนทรัสต์สินนั้นโดยไม่สุจริตหรือไม่เสียค่าตอบแทนตลอดจนเรียกร้องค่าเสียหายที่เกิดขึ้นได้ อีกทั้งยังมีสิทธิในการเรียกร้องให้ทรัสต์ปฏิบัติตามข้อตกลงในเรื่องทรัสต์ได้ในนามของตนเอง

### ประเภทของทรัสต์

สำหรับประเภทของทรัสต์นั้นอาจแบ่งได้หลายประเภทขึ้นอยู่กับการใช้เกณฑ์ใดเป็นเกณฑ์ในการแบ่ง แต่ในบทความนี้จะขอกล่าวถึงประเภทของทรัสต์โดยใช้เกณฑ์การก่อตั้งเป็นเกณฑ์ในการแบ่ง (by method of creation) ซึ่งอาจแบ่งได้เป็น 2 ประเภท ได้แก่

1) **ทรัสต์ที่เกิดขึ้นโดยการแสดงเจตนาของผู้สัญญา** ได้แก่ทรัสต์โดยชัดแจ้ง (express trust) และทรัสต์โดยปริยาย (Implied Trust) ทรัสต์โดยชัดแจ้งเป็นทรัสต์ที่ผู้ก่อตั้งทรัสต์มีการแสดงเจตนาโดยแจ้งชัดให้ทรัสต์จัดการทรัสต์สินให้แก่ผู้รับประโยชน์ซึ่งอาจกระทำด้วยวาจาหรือทำเป็นลายลักษณ์อักษร ทรัสต์โดยปริยายเป็นทรัสต์ที่ถูกสันนิษฐานจากถ้อยคำในเอกสารหรือพฤติการณ์ว่าเจ้าของทรัสต์ประสงค์จะให้ทรัสต์เกิดขึ้นแต่เจ้าของมิได้แสดงเจตนาโดยแจ้งชัดให้มีการก่อตั้งทรัสต์

....ต่อหน้าถัดไป



## กล่องข้อความที่ 6.2 ความหมายและหลักการสำคัญของทรัสต์ (ต่อ)

2) **ทรัสต์ที่เกิดขึ้นโดยบทบัญญัติแห่งกฎหมาย** เป็นทรัสต์ที่เกิดขึ้นจากการสันนิษฐานหรือเกิดขึ้นจากการตีความซึ่งอาจแบ่งได้เป็น 2 ประเภทคือ ทรัสต์อันเป็นผลตามมา (resulting trust) และทรัสต์อันเกิดจากการขยายความ (constructive trust) ทรัสต์อันเป็นผลตามมาเป็นทรัสต์ที่ไม่ได้เกิดจากการแสดงเจตนาจากผู้ก่อตั้งทรัสต์โดยตรงหากแต่เป็นการชี้ให้เห็นโดยศาลซึ่งอาจเกิดจากผู้ก่อตั้งทรัสต์ได้อोनชื่อในทรัพย์สินไปยังทรัสต์ แต่ไม่ได้มีการระบุชื่อผู้รับประโยชน์จากทรัพย์สินนั้นผลประโยชน์อันได้รับจากทรัพย์สินนั้นจึงกลับไปสู่ผู้ก่อตั้งทรัสต์ตามเดิม หรืออีกนัยหนึ่งอาจเกิดจากบทบัญญัติแห่งกฎหมาย (operation of law) ซึ่งเกิดจากความไม่สมบูรณ์ในการจัดตั้งทรัสต์โดยชัดแจ้งหรือความไม่สมบูรณ์ในการโอนกรรมสิทธิ์ในทรัพย์สิน ศาลจึงยอมรับให้เกิดทรัสต์อีกประเภทหนึ่งที่ผลประโยชน์ย้อนกลับไปสู่ตัวผู้ประสงค์จะก่อตั้งทรัสต์หรือเจ้าของกรรมสิทธิ์เดิมในทรัพย์สินนั้น ทรัสต์อันเกิดจากการขยายความเป็นทรัสต์ที่เกิดขึ้นตามหลักเอควิตี โดยไม่คำนึงถึงเจตนาของเจ้าของทรัพย์สินนั้นว่าประสงค์จะให้ทรัสต์ขึ้นหรือไม่หรืออาจเปรียบได้ว่าเป็นทรัสต์ที่เกิดขึ้นเพื่อให้เกิดความเป็นธรรมตามสถานการณ์ (equity's chameleon) โดยหากปล่อยให้ผู้ที่ยึดถือทรัพย์สินไว้เพื่อประโยชน์ของตนเองแล้วจะเป็นการทำลายความไว้เนื้อเชื่อใจและขัดกับหลักความเป็นธรรม หลักเอควิตีจึงสมมติว่าผู้นั้นยึดถือทรัพย์สินไว้ในฐานะทรัสต์ เช่น ก. มอบรถยนต์คันหนึ่งให้ ข. ยึดถือไว้เพื่อประโยชน์ของ ค. ถ้า ข. โดยสมยอมโอนทรัพย์สินนั้นให้ ง. โดยมีได้รับความยินยอมจาก ค. และ ง. รู้ว่ารถยนต์นั้นตกอยู่ภายใต้ทรัสต์ถือว่า ง. เป็นทรัสต์มีหน้าที่ยึดถือรถยนต์คันนั้นเพื่อประโยชน์ของ ค. โดยเป็นการสมมติความสัมพันธ์ในรูปแบบทรัสต์โดยอาศัยหลักเอควิตี

ที่มา: “ทรัสต์ในมุมมองซีวิลลอว์: แนวทางการพัฒนากฎหมายทรัสต์ในประเทศไทย Trust in perspective civil law: The development of Trust Legal in Thailand” จรินทร์ ไชยบุปผา การประชุมวิชาการสาขานิติศาสตร์ระดับชาติครั้งที่ 1 หัวข้อ “ระบบกฎหมายไทย : ปฎิรูป / เปลี่ยนผ่าน/ ปฏิสังขรณ์” วันที่ 8 มิถุนายน 2561 โรงแรมแคนทารีฮิลล์ จังหวัดเชียงใหม่ จัดโดยคณะนิติศาสตร์มหาวิทยาลัยเชียงใหม่

ความแตกต่างของการจัดการทรัพย์สินในรูปแบบทรัสต์เมื่อเปรียบเทียบกับการจัดการทรัพย์สินในรูปแบบนิติบุคคลอื่น ๆ (corporate vehicles) คือ ทรัสต์ไม่ได้สิทธิในการเป็นเจ้าของทรัพย์สิน ไม่เกี่ยวข้องกับ การประกอบธุรกิจ และไม่เป็นส่วนหนึ่งของสัญญา ด้วยจุดเด่นนี้เองทำให้มีการนำทรัสต์ไปใช้ประโยชน์ได้หลายเรื่อง ตัวอย่างทรัสต์ที่นำมาใช้อย่างถูกกฎหมายเช่น

- เพื่อบริหารจัดการทรัพย์สินของครอบครัว (family estate planning)
- เพื่อบริหารจัดการเงินบริจาค (managing charitable donations)
- เพื่อบริหารจัดการกิจกรรมบางประเภทของธุรกิจ (managing various corporate functions) เช่น การนำมาใช้จัดตั้งกองทุนบำเหน็จบำนาญให้พนักงานในองค์กรในรูปแบบทรัสต์ ทำให้สามารถแยกการบริหารจัดการด้านทรัพย์สินและการเงินของกิจการออกจากกองทุนสำหรับพนักงานได้ เป็นการจำกัดความเสี่ยงของกิจการได้เป็นอย่างดี
- เพื่อปกป้องทรัพย์สินจากความเสี่ยงในการประกอบอาชีพ/ธุรกิจ บางประเภท เช่น ผู้ประกอบอาชีพแพทย์ ในสหรัฐอเมริกาจำนวนมากนิยมจัดตั้งทรัสต์เพื่อปกป้องทรัพย์สินจากการถูกคนไข้ฟ้องร้องกรณีการรักษาพยาบาลผิดพลาด (malpractice) ซึ่งอาจจะถูกเรียกร้องให้ชดใช้ค่าเสียหายเกินกว่าจำนวนวงเงินประกันภัยได้

- เพื่อรักษาไว้ซึ่งอำนาจในการควบคุมกิจการของเจ้าของธุรกิจผ่านทางหุ้นของกิจการ (company stock) ซึ่งมีสถานะเป็น “ผู้ก่อตั้งทรัสต์” (settlor หรือ grantor) การโอนหุ้นไปอยู่ในรูปแบบทรัสต์จะช่วยให้ผู้ก่อตั้งยังคงมีอำนาจในการควบคุมกิจการไว้ได้ ทั้งตอนที่ยังมีชีวิตอยู่หรือแม้แต่ภายหลังจากที่ผู้ก่อตั้งทรัสต์ได้เสียชีวิตไปแล้วก็ตาม

ทั้งนี้การนำทรัสต์ไปใช้ประโยชน์ในลักษณะใดนั้น จะขึ้นอยู่กับกฎหมายทรัสต์ของแต่ละประเทศด้วย นอกจากนี้ ทรัสต์ยังมีจุดเด่นอีกประการที่สำคัญมาก คือ การได้รับการคุ้มครองข้อมูลที่เป็นความลับ (granted confidentiality) โดยการศึกษาที่ธนาคารโลกและ UNODC<sup>352</sup> ให้การสนับสนุนพบว่าปัจจุบันยังไม่มีเขตอำนาจ (jurisdictions) ใดในโลกที่กำหนดให้ต้องเปิดเผยข้อมูลการจดทะเบียนทรัสต์เป็นข้อมูลสาธารณะ

จุดเด่นของกฎหมายทรัสต์ทั่วโลกในด้านการรักษาความลับนี้เองทำให้ถูกนำไปใช้เป็นช่องทางในการดึงดูดเงินลงทุนหรือเป็นแหล่งรายได้ของประเทศหรือเขตการปกครองที่ได้ชื่อว่าเป็นเขตปลอดภาษีหรืออัตราภาษีจริง (effective tax rate) ต่ำมาก สำหรับผู้มีถิ่นพำนักนอกประเทศ (offshore tax havens) โดยทั่วไปแล้วเรามักจะได้ยินชื่อประเทศหมู่เกาะขนาดเล็กต่าง ๆ เช่น Cayman Island Caribbean Jersey หรือ Guernsey เป็นต้น ที่ดึงดูดนักลงทุนกลุ่ม offshore นอกจากนี้ยังมีบางมลรัฐในสหรัฐอเมริกา เช่น เดลาแวร์ หรือบางประเทศในยุโรปที่ต้องการพัฒนาให้เป็นศูนย์กลางทางการเงิน เช่น สวิตเซอร์แลนด์ ลักเซมเบิร์ก สหราชอาณาจักร ก็เป็นแหล่งสำคัญของการจดทะเบียนบริษัทในกลุ่ม offshore ด้วยเช่นกัน สำหรับในแถบเอเชีย-แปซิฟิก มีฮ่องกงและประเทศสิงคโปร์เป็นแหล่งสำคัญที่ดึงดูดเงินลงทุนจากกลุ่ม offshore ด้วยนโยบายเขตปลอดภาษี

แม้ทรัสต์จะเป็นรูปแบบการจัดการทรัพย์สินที่ได้รับความนิยมและอำนวยความสะดวกในการจัดการทรัพย์สิน แต่ในทางตรงกันข้ามลักษณะของกฎหมายทรัสต์ที่ผู้ก่อตั้งทรัสต์จะโอนกรรมสิทธิ์ในทรัพย์สินให้แก่ทรัสต์และบริหารจัดการกองทรัสต์ในชื่อของทรัสต์ ถูกผู้ที่เห็นช่องทางนำไปใช้เป็นเครื่องมือในการบริหารจัดการทรัพย์สินในทางที่ผิดโดยเฉพาะกลุ่มอาชญากรรมหรือนักฟอกเงิน

กลุ่มอาชญากรรมหรือนักฟอกเงินอาจใช้ทรัสต์ในการอำพรางทรัพย์สินผิดกฎหมายเช่นเดียวกับบริษัทบังหน้า (shell company) ทั้งนี้จุดเปราะบาง (vulnerability) ของทรัสต์ที่ดึงดูดผู้ฟอกเงิน คือเจ้าของเงินหรือในที่นี้คือผู้ก่อตั้งทรัสต์ (settlor) และผู้รับผลประโยชน์ (beneficiary) ไม่ใช่ผู้มีชื่อถือกรรมสิทธิ์ในทรัพย์สินตามกฎหมาย<sup>353</sup> ประกอบกับกฎหมายในประเทศที่รองรับระบบทรัสต์ (trust countries) ส่วนใหญ่ไม่ได้

<sup>352</sup> Emile van der Does de Willebois and Others. (2011). The Puppet masters: how the corrupt use legal structures to hide stolen assets and what to do about it. (p. 168).

<sup>353</sup> FATF. (June 2019). *Guidance for a Risk-based Approach Trust and Company Service Providers*. (p. 9)

กำหนดให้ต้องมีการขึ้นทะเบียนทรัสต์<sup>354</sup> ประโยชน์จากระบบการจัดการทรัพย์สินเช่นนี้ทำให้ยากที่จะหาผู้เป็นเจ้าของเงินที่แท้จริงหรือผู้รับประโยชน์ที่แท้จริงของกองทรัสต์ได้

นอกจากนี้ หากพิจารณาหลักการทั่วไปของกฎหมายทรัสต์เทียบกับกฎหมายบริษัท ตามตารางที่ 6.1 คณะผู้วิจัยมีความเห็นว่าทรัสต์มีความยืดหยุ่นมากกว่าบริษัท ในเรื่องการตรวจสอบแหล่งที่มาของทรัพย์สิน การเกิดขึ้นของแหล่งนิติสัมพันธ์และวัตถุประสงค์ในการจัดตั้ง รวมไปถึงการตรวจสอบการบริหารจัดการเงิน โดยในประเทศที่ระบบกฎหมายยอมรับให้ตั้งทรัสต์เอกชนได้ง่าย การจัดตั้งทรัสต์เพื่ออำพรางเงินที่ได้จากการกระทำผิดจึงเป็นทางเลือกที่นักฟอกเงินให้ความสนใจ

#### ตารางที่ 6.1 เปรียบเทียบหลักการทั่วไปของกฎหมายทรัสต์และกฎหมายบริษัท

ประเด็นที่พิจารณา	บริษัทจำกัด	กองทรัสต์
สถานะทางกฎหมาย	นิติบุคคล	ไม่มีสถานะเป็นนิติบุคคล แต่มีสถานะทางกฎหมาย
แหล่งที่มาของทรัพย์สิน	การระดมทุนจากผู้ถือหุ้น	ทรัพย์สินของผู้ก่อตั้งทรัสต์ (settlor)
การเกิดขึ้น	จดทะเบียนต่อหน่วยงานของรัฐ	สัญญาระหว่างเอกชน
ผู้ถือกรรมสิทธิ์	ผู้ถือหุ้น ตามสัดส่วนการถือหุ้น	ทรัสต์ (trustee)
ผู้บริหารจัดการ	กรรมการบริษัท	ทรัสต์ (trustee)
ผู้รับผลประโยชน์	ผู้ถือหุ้น ตามสัดส่วนการถือหุ้น	ผู้รับผลประโยชน์ (beneficiary)
วัตถุประสงค์ในการจัดตั้ง	ต้องเขียนลงในหนังสือ บริคณสนธิ หรือหนังสือจัดตั้งบริษัท ต้องแจ้งต่อหน่วยงานรัฐในตราสารจัดตั้ง	ตามเจตนาของผู้ก่อตั้งทรัสต์ (settlor) เขียนลงในสัญญาเท่านั้น ไม่จำเป็นต้องบอกหน่วยงานรัฐ
การรายงานงบการเงิน	กฎหมายส่วนใหญ่กำหนดให้ต้องส่ง และมีมาตรฐานการบัญชี	ไม่มีข้อกำหนดดังกล่าว

ที่มา: รวบรวมโดยคณะผู้วิจัย (กุมภาพันธ์ 2563)

เมื่อพิจารณาตามวัตถุประสงค์การจัดตั้งทรัสต์ตามหลักสากล สามารถแบ่งทรัสต์ได้เป็น 2 ประเภทคือ ทรัสต์เพื่อการบริหารจัดการทรัพย์สินส่วนบุคคล (private trust) และทรัสต์เพื่อการระดมทุน (investment trust) ซึ่งมีลักษณะโดยสังเขปดังนี้

<sup>354</sup> FAFT. (October 2014). *Transparency and Beneficial ownership*. (p. 29)

- ทรัสต์เพื่อการบริหารจัดการทรัพย์สินส่วนบุคคล (private trust) คือ รูปแบบการจัดการทรัพย์สินแบบทรัสต์ตามที่ได้กล่าวมาข้างต้น มีวัตถุประสงค์เพื่อการจัดการทรัพย์สินในครอบครัวและทรัพย์สินมรดก ต่อมาจึงมีการนำทรัสต์มาใช้เป็นเครื่องมือสำหรับจัดการทรัพย์สินเพื่อการอื่น ๆ นอกจากเพื่อจัดการทรัพย์สินของครอบครัวหรือทรัพย์สินมรดก จึงกล่าวได้ว่าทรัสต์ตามโครงสร้างทรัสต์ที่ได้กล่าวมาข้างต้นหรือทรัสต์โดยแท้นั้น เป็นทรัสต์เพื่อการบริหารจัดการทรัพย์สินส่วนบุคคล (Private trust)
- ทรัสต์เพื่อการระดมทุน (investment trust) คือ ทรัสต์เพื่อการระดมทุนเป็นทรัสต์ที่พัฒนามาจากทรัสต์แบบดั้งเดิม (ทรัสต์เพื่อการบริหารจัดการทรัพย์สินส่วนบุคคล) การพัฒนารูปแบบการจัดการทรัพย์สินแบบทรัสต์เริ่มจากการที่ทรัสต์ค่อยๆ ถูกนำมาใช้ในเชิงพาณิชย์ โดยถูกใช้เป็นเครื่องมือในการทำธุรกรรมลักษณะต่างๆ และเป็นกลไกสำคัญของการดำเนินธุรกิจหลากหลายลักษณะ ในหลายประเทศมีการก่อตั้งทรัสต์สำหรับการพาณิชย์ในลักษณะเดียวกับบริษัท กล่าวคือแบ่งทรัพย์สินแห่งทรัสต์ออกเป็นหน่วย ๆ โดยมีผู้รับประโยชน์เป็นผู้รับผลประโยชน์ที่แบ่งเป็นหน่วย ๆ นั้น (unit-holder) และผลประโยชน์แต่ละหน่วยจะมีค่าเท่าใดนั้นขึ้นอยู่กับเงื่อนไขที่กำหนดในตราสารก่อตั้งทรัสต์ ทรัสต์ประเภทนี้เรียกว่า “หน่วยลงทุน (unit trust)”

ทรัสต์เพื่อการระดมทุน (investment trust) จะมีการจัดสรรหน่วยลงทุนซึ่งเปิดโอกาสให้สาธารณชนที่สนใจเข้ามาร่วมลงทุนในทรัสต์ที่จัดตั้งขึ้นได้ด้วย (public unit trusts) ทรัสต์ลักษณะนี้จะช่วยในการระดมทุนสำหรับเข้าไปลงทุนในตลาดเงินและตลาดทุนได้ โดยมีทรัสต์มีอาชีพที่เป็นผู้เชี่ยวชาญในการลงทุนทำหน้าที่เป็นผู้บริหารจัดการทรัสต์<sup>355</sup>

## 6.2.2 ทรัสต์ที่ตั้งตามกฎหมายไทย

ปัจจุบันประเทศไทยยังไม่มีกฎหมายทรัสต์ แต่จากสืบค้นข้อมูลโดยคณะผู้วิจัยพบว่ามีการพัฒนาการของทรัสต์ในประเทศไทยซึ่งอาจแบ่งได้เป็น 2 ช่วงดังนี้<sup>356</sup>

- ก่อนปี พ.ศ. 2550 ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์มีบทบัญญัติห้ามตั้งทรัสต์ โดยกำหนดไว้ในมาตรา 1686  
*“อันว่าทรัสต์นั้น จะก่อตั้งขึ้นทั้งโดยทางตรงหรือโดยทางอ้อม ด้วยพินัยกรรมหรือด้วยนิติกรรมใด ๆ ที่มีผลในระหว่างชีวิตก็ดี หรือเมื่อตายแล้วก็ดี ห้ามมีผลไม่”*

<sup>355</sup> สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย. (กรกฎาคม 2563). รายงานฉบับสมบูรณ์ (Final Report) โครงการศึกษาความเป็นไปได้และความเหมาะสมของการจัดตั้งทรัสต์ในประเทศไทย. (บทที่ 2 หน้า 17).

<sup>356</sup> ความรู้เกี่ยวกับทรัสต์. (2556). ฝ่ายพัฒนากฎหมาย สำนักงานกำกับหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์ (สำนักงาน ก.ล.ต.).

แต่ได้ปรากฏว่ามีคำพิพากษาฎีการองรับทรัสต์ที่ตั้งก่อนปี พ.ศ. 2478 ซึ่งแสดงให้เห็นว่าศาลไทย ยอมรับหลักทรัสต์ แม้จะยังไม่มีกฎหมายรองรับไว้อย่างชัดเจนในเวลานั้น ด้วยเหตุนี้ ทรัสต์ที่ จัดตั้งขึ้นก่อนปี พ.ศ. 2478 จึงให้ยังมีผลต่อไปได้

- ตั้งแต่ปี พ.ศ. 2550 ถึงปัจจุบัน ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์มีข้อยกเว้นให้ก่อตั้งทรัสต์ได้ โดยมีการตราพระราชบัญญัติทรัสต์เพื่อธุรกรรมในตลาดทุน พ.ศ. 2550 ขึ้นใช้บังคับเป็นกฎหมาย ฉบับแรกของไทยซึ่งว่าด้วยทรัสต์

ปัจจุบันภายใต้พระราชบัญญัติหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์ พ.ศ. 2535 กำหนดให้การจัดตั้งทรัสต์ ในประเทศไทยจะต้องเป็นทรัสต์เพื่อการระดมทุน (investment trust) เท่านั้น โดยยังไม่อนุญาตให้จัดตั้ง ทรัสต์เพื่อการจัดการทรัพย์สินส่วนบุคคล (private trust)

### 6.2.2.1 ทรัสต์เพื่อการจัดการทรัพย์สินส่วนบุคคลหรือทรัสต์ส่วนบุคคล (private Trust)

ระบบกฎหมายไทยยังไม่ยอมรับทรัสต์เพื่อการจัดการทรัพย์สินส่วนบุคคลหรือทรัสต์ส่วนบุคคล (private trust) ไม่ว่าจะเป็นทรัสต์ส่วนบุคคลเพื่อประโยชน์ในเชิงพาณิชย์ (commercial trusts) หรือทรัสต์ ครอบครัวก็ตาม (family trusts) จากการศึกษาข้อมูลโดยคณะผู้วิจัยพบว่า ในปี พ.ศ. 2560 สำนักงาน เศรษฐกิจการคลัง กระทรวงการคลัง เคยเสนอร่างพระราชบัญญัติทรัสต์เพื่อการจัดการทรัพย์สินส่วนบุคคล พ.ศ. ... เพื่อใช้กำกับดูแลทรัสต์ส่วนบุคคลให้เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพตามมาตรฐานสากล โดย ร่างพระราชบัญญัตินี้ นำระบบการขออนุญาตเข้ามาใช้กับผู้ที่จะประกอบธุรกิจเป็นทรัสต์ และใช้ระบบ คณะกรรมการเพื่อเป็นกลไกในการกำกับดูแล โดยหน่วยงานที่มีหน้าที่ในการกำกับดูแลตามพระราชบัญญัตินี้ คือ สำนักงาน ก.ล.ต. อย่างไรก็ตาม อย่างไรก็ดี จนถึงปัจจุบันร่างพระราชบัญญัตินี้ยังไม่ประกาศใช้แต่อย่างใด

ด้วยเหตุผลดังกล่าว ทำให้ทรัสต์เอกชนจึงยังไม่มีสถานะตามกฎหมายไทย อย่างไรก็ตาม ประเทศไทย มีการบริหารทรัพย์สินที่คล้ายคลึงกับทรัสต์เอกชนได้ และมีกฎหมายลักษณะอื่น ๆ ที่ถูกยกมาเปรียบเทียบกับ กฎหมายลักษณะทรัสต์ ในการพิจารณาความเสี่ยงของทรัสต์เอกชนที่อาจถูกใช้เพื่อการฟอกเงิน คณะผู้วิจัยจะ พิจารณาแยกตามประเภททรัสต์เอกชน ดังนี้

- ทรัสต์เอกชนประเภททรัสต์ครอบครัว (family trust) : ผู้ที่ต้องการจัดตั้งทรัสต์ครอบครัวใน ประเทศไทยจะใช้วิธีเปิดบัญชีร่วมให้แก่บุคคลที่เจ้าของเงินต้องการให้รับประโยชน์แทน<sup>357</sup> ซึ่ง พระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน พ.ศ. 2542 กำกับดูแลภาคธนาคาร อย่างเคร่งครัด กล่าวคือสถาบันการเงินมีหน้าที่ต้องรายงานการทำธุรกรรมต่อสำนักงาน ปง. มี การทำธุรกรรมตามที่กฎหมายกำหนด<sup>358</sup> เมื่อสถาบันการเงินต้องจัดให้ลูกค้าแสดงตนทุกครั้ง

<sup>357</sup> เกียรตินาคินภัทร. (28 มกราคม 2563). สัมภาษณ์

<sup>358</sup> พระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน พ.ศ. 2542 มาตรา 13 เมื่อมีการทำธุรกรรมกับสถาบันการเงิน ให้สถาบันการเงินมี หน้าที่ต้องรายงานการทำธุรกรรมนั้นต่อสำนักงาน เมื่อปรากฏว่าธุรกรรมดังกล่าวเป็น

ก่อนการทำธุรกรรมตามที่กฎหมายกำหนด<sup>359</sup> และสถาบันการเงินต้องกำหนดนโยบายการรับลูกค้า บริหารความเสี่ยงที่อาจเกี่ยวกับการฟอกเงินของลูกค้าและต้องดำเนินการตรวจสอบเพื่อทราบข้อเท็จจริงเกี่ยวกับลูกค้า<sup>360</sup> จึงมีความเป็นไปได้น้อยที่ผู้ฟอกเงินจะใช้วิธีการเปิดบัญชีร่วมในชื่อทายาทเพื่อฟอกเงิน

- ทรัสต์ส่วนบุคคลเพื่อประโยชน์ในเชิงพาณิชย์ (commercial trusts) : ผลิตภัณฑ์หรือระบบการบริหารทรัพย์สินของบุคคลอื่นที่น่าจะเทียบเคียงได้กับทรัสต์เอกชนมากที่สุดที่ระบบกฎหมายไทยรองรับคือ การจัดการทรัพย์สินส่วนบุคคล (private fund) โดยจากการศึกษาเปรียบเทียบพบว่า การจัดการทรัพย์สินส่วนบุคคลและกองทรัสต์มีความเหมือนกันในเรื่องการให้บุคคลที่มีความเชี่ยวชาญมาบริหารทรัพย์สิน โดยผู้ลงทุนมอบนโยบายให้ผู้จัดการกองทุนส่วนบุคคลเป็นผู้ตัดสินใจในการลงทุนแทน เช่นเดียวกับผู้ก่อตั้งทรัสต์ที่มอบหมายให้ทรัสต์จัดการทรัพย์สินโดยแสดงเจตนาในการจัดการทรัพย์สินไว้ตอนตั้งทรัสต์ แต่ก็มี ความแตกต่างที่สำคัญคือการจัดการทรัพย์สินส่วนบุคคลไม่มีการโอนกรรมสิทธิ์ในทรัพย์สินให้แก่ผู้จัดการกองทุนส่วนบุคคล แต่กรณีทรัสต์ ผู้จัดตั้งทรัสต์จะต้องโอนกรรมสิทธิ์ในทรัพย์สินให้แก่ทรัสต์

- 
- (1) ธุรกรรมที่ใช้เงินสดมีจำนวนเกินกว่าที่กำหนดในกฎกระทรวง
  - (2) ธุรกรรมที่เกี่ยวกับทรัพย์สินที่มีมูลค่าเกินกว่าที่กำหนดในกฎกระทรวง หรือ
  - (3) ธุรกรรมที่มีเหตุอันควรสงสัย ทั้งนี้ ไม่ว่าจะเป็ นธุรกรรมตาม (1) หรือ (2)หรือไม่ก็ตาม

ในกรณีที่น่าสงสัยว่ามีข้อเท็จจริงใดที่เกี่ยวข้องหรืออาจจะเป็นประโยชน์ในการยืนยันหรือยกเลิกข้อเท็จจริงเกี่ยวกับธุรกรรมที่สถาบันการเงินได้รายงานไปแล้ว ให้สถาบันการเงินรายงานข้อเท็จจริงนั้นให้สำนักงานทราบโดยไม่ชักช้า

<sup>359</sup> พระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน พ.ศ. 2542 แก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2552 มาตรา 20 ให้สถาบันการเงินและผู้ประกอบอาชีพตามมาตรา 16 จัดให้ลูกค้าแสดงตนทุกครั้งก่อนการทำธุรกรรมตามที่กำหนด

ในกฎกระทรวง ซึ่งต้องกำหนดมาตรการเพื่อจัดอุปสรรคในการแสดงตนของคนที่การหรือทพพลภาพด้วย เว้นแต่ลูกค้าได้แสดงตนไว้ก่อนแล้ว

การแสดงตนตามวรรคหนึ่งให้เป็นไปตามวิธีการที่รัฐมนตรีประกาศกำหนด

<sup>360</sup> พระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน พ.ศ. 2542 และที่แก้ไขเพิ่มเติม มาตรา 20/1 สถาบันการเงินและผู้ประกอบอาชีพตามมาตรา 16 (1) และ (9) ต้องกำหนดนโยบายการรับลูกค้าการบริหารความเสี่ยงที่อาจเกี่ยวกับการฟอกเงินของลูกค้าและต้องดำเนินการตรวจสอบเพื่อทราบข้อเท็จจริงเกี่ยวกับลูกค้าเมื่อเริ่มทำธุรกรรมครั้งแรกโดยต้องตรวจสอบเป็นระยะจนสิ้นสุดดำเนินการเมื่อมีการปิดบัญชีหรือยุติความสัมพันธ์กับลูกค้า

การตรวจสอบเพื่อทราบข้อเท็จจริงเกี่ยวกับลูกค้าตามวรรคหนึ่งจะมีขอบเขตเพียงใดให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กำหนดในกฎกระทรวงเกี่ยวกับการแสดงตนและการพิสูจน์ทราบลูกค้า การตรวจทานบัญชีลูกค้า และการติดตามความเคลื่อนไหวทางบัญชีของลูกค้าที่ได้รับแจ้งจากสำนักงาน

ให้นำความในวรรคหนึ่งและวรรคสองมาใช้บังคับกับผู้ประกอบอาชีพตามมาตรา 16 (2) (3) (4) (5) (6) (7) (8) และ (10) ด้วยโดยอนุโลม แต่จะใช้กับผู้ประกอบอาชีพที่มีลักษณะอย่างใดให้เป็นไปตามที่กำหนดในกฎกระทรวง ทั้งนี้โดยต้องมีให้ลักษณะเป็นการก่อความเดือดร้อนแก่ผู้ประกอบอาชีพรายย่อยและประชาชนที่เกี่ยวข้องจนเกินสมควรและต้องดำเนินการเพื่อประโยชน์ในการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงินเท่านั้น

### 6.2.2.2 ทรัสต์เพื่อการระดมทุน (investment trust)

ทรัสต์เพื่อการระดมทุน (investment trust) ในประเทศไทย แบ่งได้เป็น 2 ประเภทคือ<sup>361</sup> คือ active trust และ passive trust โดยแต่ละประเภทมีลักษณะสำคัญที่แตกต่างกันดังนี้

- **active trust** หมายถึง การตั้งทรัสต์เพื่อใช้เป็นเครื่องมือในการบริหารจัดการทรัพย์สินให้เกิดดอกผลหรือผลประโยชน์ที่เป็นการสร้างผลตอบแทนให้แก่ผู้ลงทุน โดยมีการออกใบทรัสต์ให้แก่ผู้ลงทุน ตัวอย่างธุรกรรมที่ใช้ active trust ได้แก่ ทรัสต์เพื่อการลงทุนในอสังหาริมทรัพย์ (Real Estate Investment Trust หรือ REIT) และทรัสต์เพื่อการจัดตั้งกิจการเงินร่วมลงทุน (Private Equity Trust หรือ PE trust) การใช้ทรัสต์ในโครงการร่วมลงทุนระหว่างนายจ้างและลูกจ้าง (Employee Joint Investment Program หรือ EJIP) เป็นต้น
- **passive trust** หมายถึง การตั้งทรัสต์เพื่อให้มีการกักหรือแยกทรัพย์สินไว้ในกองทรัสต์เพื่อประโยชน์ในการชำระหนี้ หรือในการปฏิบัติตามสัญญาหรือข้อตกลงของผู้ออกหลักทรัสต์ ตัวอย่างธุรกรรมที่ใช้ passive trust ได้แก่ การใช้ทรัสต์ในการออกและเสนอขายหุ้นให้แก่พนักงาน (Employee Stock Option Plan หรือ ESOP) การออกใบสำคัญแสดงสิทธิอนุพันธ์ (derivative warrant) การตั้งบัญชีทรัพย์สินในรูปทรัสต์เพื่อการชำระหนี้ในการออกหุ้นกู้

ตัวอย่างทรัสต์เพื่อการระดมทุนที่เป็นที่รู้จักกันโดยทั่วไปในหมู่นักลงทุนในประเทศไทยในปัจจุบัน ได้แก่

- ทรัสต์เพื่อการลงทุนในอสังหาริมทรัพย์ (REIT)
- ทรัสต์เพื่อกิจการเงินร่วมลงทุน (PE trust)
- ทรัสต์เพื่อการออกและเสนอขายหุ้นให้กรรมการและพนักงาน (ESOP)
- ทรัสต์เพื่อการร่วมลงทุนระหว่างนายจ้างและลูกจ้าง (EJIP)

รายละเอียดของทรัสต์เพื่อการระดมทุนตามรายการข้างต้นสามารถศึกษาข้อมูลได้จากเอกสารเผยแพร่เรื่องการใช้ทรัสต์กับธุรกรรมในตลาดทุนและการให้ความเห็นชอบทรัสต์ จัดทำโดยสำนักงานคณะกรรมการกำกับหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์<sup>362</sup>

เมื่อพิจารณาในด้านความเสี่ยงต่อการฟอกเงิน คณะผู้วิจัยมีความเห็นว่าผู้ตั้งใจทำผิดกฎหมายจะไม่เลือกใช้การจัดตั้งทรัสต์ส่วนบุคคลในการฟอกเงิน เนื่องจาก**ประการแรก** การบริหารจัดการทรัพย์สินโดย

<sup>361</sup> สำนักงานคณะกรรมการกำกับหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์. (2552). การใช้ทรัสต์กับธุรกรรมในตลาดทุน และการให้ความเห็นชอบทรัสต์. (เลขที่ขอ. 5/2552). สืบค้นจาก [https://capital.sec.or.th/webapp/phs/upload/phs1231990745Orkhor5\\_2552.pdf](https://capital.sec.or.th/webapp/phs/upload/phs1231990745Orkhor5_2552.pdf) หน้า 7 เมื่อวันที่ 2 กันยายน 2563

<sup>362</sup> อ้างแล้วเชิงอรรถที่

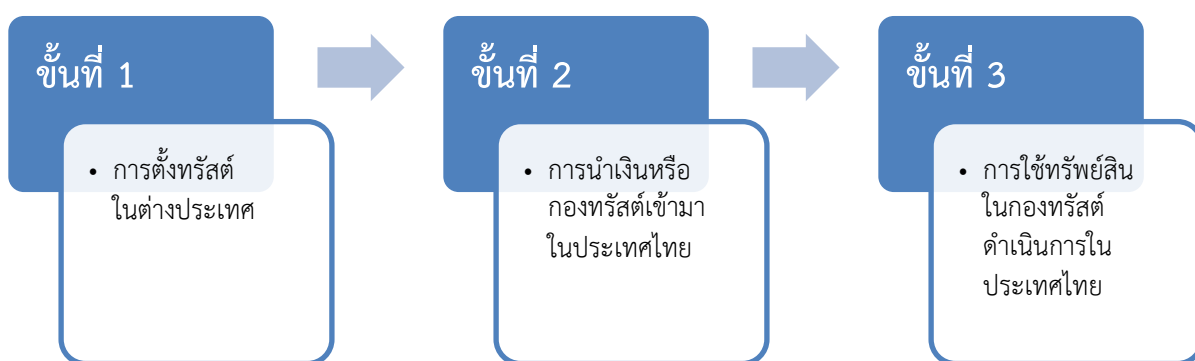
ผู้จัดการกองทุนส่วนบุคคล หรือโดยกองทรัสต์ไม่สามารถช่วยปกปิดชื่อผู้ลงทุน (เจ้าของเงิน) ได้ **ประการที่สอง** หากผู้จัดการกองทุนจะตกลงกับผู้ลงทุนเอง ว่าให้โอนทรัพย์สินให้อยู่ในชื่อของผู้จัดการกองทุน ก็มีความเสี่ยงที่ผู้จัดการกองทุนจะไม่คืนเงินให้แก่ผู้ลงทุน เนื่องจากอาจไม่มีเอกสารใด ๆ สามารถยืนยันยืนยันความเป็นเจ้าของเงินของผู้ลงทุนได้

ด้วยเหตุดังกล่าว คณะผู้วิจัยจึงมีความเห็นว่าน่าจะเป็นไปได้ไม่น้อยที่ผู้พอกเงินจะเลือกวิธีการจัดการทรัพย์สินส่วนบุคคล (private fund) เป็นเครื่องมือในการพอกเงิน

### 6.2.3 ทรัสต์ที่จัดตั้งในต่างประเทศแล้วเข้ามาดำเนินการในประเทศไทย

การศึกษาทรัสต์ต่างประเทศที่เข้ามาดำเนินการในประเทศไทยตามที่รายงานการประเมินการปฏิบัติ ตามมาตรฐานสากลของประเทศไทยปี พ.ศ. 2560 โดยคณะผู้ประเมินจาก APG ได้ประเมินว่าประเทศไทยควรปรับปรุงนั้น คณะผู้วิจัยจะพิจารณากรณีทรัสต์ส่วนบุคคล (private trust) โดยแบ่งพิจารณาเป็น 3 ประเด็นตามขั้นตอนในรูปที่ 6.2 คือ (1) การจัดตั้งทรัสต์ในต่างประเทศที่มีความเสี่ยงเข้าไปเกี่ยวข้องในการพอกเงินอย่างไร (2) ช่องทางการนำเงินหรือกองทรัสต์เข้ามาในประเทศไทยว่ามีช่องทางใดบ้าง เนื่องจากแต่ละช่องทางมีความเสี่ยงที่แตกต่างกันไป และ (3) มาตรการการเข้าถึงกองทรัสต์ในประเทศไทย ว่าระบบการตรวจสอบผู้รับผลประโยชน์ที่แท้จริงหรือเจ้าของที่แท้จริงของกองทรัสต์ในประเทศไทยมีขั้นตอนอย่างไร โดยแต่ละประเด็นมีรายละเอียดดังนี้

รูปที่ 6.2 วิเคราะห์ขั้นตอนการนำเงินเข้ามาในประเทศไทยของกองทรัสต์ส่วนบุคคลที่จัดตั้งในต่างประเทศ



ที่มา: คณะผู้วิจัย (2563)

#### 6.2.3.1 การตั้งทรัสต์ในต่างประเทศ

กฎหมายว่าด้วยการจัดตั้งทรัสต์ในหลายประเทศมีความเข้มงวดน้อยกว่าในประเทศไทย นอกจากนี้ในหลายประเทศยังอนุญาตให้สำนักงานที่ปรึกษากฎหมาย สำนักงานบัญชี ตลอดจนบุคคลธรรมดาทั่วไปสามารถให้บริการจัดตั้งทรัสต์ได้โดยง่าย ยิ่งไปกว่านั้นในบางประเทศที่มีนโยบายดึงดูดการลงทุนจากต่างประเทศด้วยอัตราภาษีต่ำมากหรือเป็นศูนย์สำหรับบริษัท offshore จะไม่มีกฎหมายให้ทรัสต์ต้องเปิดเผยข้อมูลของผู้รับ



ประโยชน์ที่แท้จริง (beneficial owner) รวมทั้งวัตถุประสงค์ของการจัดตั้งและลักษณะของธุรกรรมที่ดำเนินการผ่านทรัสต์ ซึ่งเป็นจุดเด่นข้อสำคัญของทรัสต์ในเรื่องการรักษาความลับของผู้ลงทุนตามที่กล่าวมาแล้ว ทำให้ทรัสต์มีความเสี่ยงที่จะถูกใช้เป็นเครื่องมือในการอำพรางการทำธุรกรรมในการฟอกเงินข้ามชาติ

เนื่องจากประเทศไทยไม่มีกฎหมายทรัสต์ทำให้ไม่มีแหล่งข้อมูลของราชการที่รวบรวมข้อมูลทรัสต์ทั้งหมดไว้ โดยมีเพียงข้อมูลทรัสต์เพื่อการระดมทุนในตลาดหลักทรัพย์เท่านั้น คณะผู้วิจัยจึงใช้ข้อมูลจากแหล่งอื่น ๆ ที่น่าเชื่อถือ ได้แก่ การสัมภาษณ์เชิงลึกผู้บริหารระดับสูงของธนาคารพาณิชย์แห่งหนึ่งของประเทศไทยที่ให้บริการ ลูกค้าที่สนใจจัดตั้งบริษัทหรือทรัสต์ในต่างประเทศ พบว่าคนไทยที่ไปจดทะเบียนไม่ว่าจะเป็นนิติบุคคลหรือทรัสต์ในต่างประเทศ (offshore entities) นั้น เกือบทั้งหมดไปจดทะเบียนต่างประเทศด้วยเหตุผลเรื่องการลงทุน เนื่องจากกฎหมายเกี่ยวกับบริษัทหรือทรัสต์ของต่างประเทศมีความยืดหยุ่นต่อการดำเนินการ<sup>363</sup> ดังนี้

1. กรณีจดทะเบียนบริษัทต่างประเทศ การจดทะเบียนบริษัทในต่างประเทศนั้น ผู้ถือหุ้นสามารถกำหนดข้อตกลงการขายหุ้นและราคาการขายหุ้นล่วงหน้าได้ เช่น ตกลงว่าหากมีผู้ถือหุ้นคนใดต้องการขายหุ้น ต้องขายหุ้นให้แก่ผู้ถือหุ้นเดิมเท่านั้น เป็นต้น การตกลงดังกล่าวเพื่อไม่ให้อำนาจการบริหารตกไปอยู่ในมือของบุคคลที่ผู้ถือหุ้นเดิมไม่ต้องการ โดยข้อตกลงดังกล่าวจะมีผลทางกฎหมายโดยอัตโนมัติเมื่อมีการขายหุ้น แตกต่างจากกฎหมายบริษัทของประเทศไทยที่หากต้องการบังคับการตามข้อตกลงต้องฟ้องร้องต่อศาลเท่านั้น
2. กรณีจัดตั้งกองทรัสต์ เนื่องจากระบบกฎหมายของประเทศไทยไม่รับรองการจดทะเบียนทรัสต์คนไทยที่ต้องการจัดการมรดกโดยอาศัยระบบทรัสต์จึงไปจดทะเบียนทรัสต์เพื่อครอบครองในต่างประเทศ

กรณีข้อกังวลของคณะผู้ประเมินจาก AGP ที่มีต่อทรัสต์ต่างประเทศที่มาดำเนินการในประเทศไทย โดยเฉพาะคนไทยที่ไปจัดตั้งทรัสต์ในต่างประเทศแล้วนำทรัสต์นั้นกลับเข้ามาลงทุนในประเทศไทย โดยมีเจตนาในการฟอกเงินนั้น ผู้ให้สัมภาษณ์เห็นว่าโอกาสเป็นไปได้ค่อนข้างน้อย เนื่องจากอาชญากรที่ตั้งใจทำเพื่อการฟอกเงินไม่จำเป็นต้องจัดตั้งนิติบุคคลในรูปแบบทรัสต์ซึ่งมีค่าใช้จ่ายสูง โดยสามารถจัดตั้งในรูปแบบบริษัททั่วไปในต่างประเทศ (offshore company) ก็เพียงพอแล้ว

นอกจากนี้ คณะผู้วิจัยยังตรวจสอบข้อมูลเพิ่มเติมจากฐานข้อมูล offshore leaks ซึ่งรวบรวมโดยกลุ่มผู้สื่อข่าวแนวสืบสวนนานาชาติ (The International Consortium of Investigative Journalists หรือ ICIJ)<sup>364</sup> พบว่ามีรายการของบุคคล คณะบุคคล บริษัท หรือองค์กรที่จดทะเบียนต่างประเทศ (offshore

<sup>363</sup> ผู้บริหารระดับสูงของสถาบันการเงิน. ( 20 สิงหาคม 2563). สัมภาษณ์.

<sup>364</sup> OFFSHORE LEAKS DATABASE. by The International Consortium of Investigative Journalists สืบค้นจาก <https://offshoreleaks.icij.org/search?c=THA&cat=1>. เมื่อวันที่ 2 กันยายน 2563

entities) ที่เกี่ยวข้องกับประเทศไทยจำนวนทั้งสิ้น 1,027 แห่ง โดยเมื่อคัดเฉพาะฐานข้อมูลจากเอกสารปานามา (panama papers) ซึ่งเป็นเอกสารที่มีการใช้กล่าวอ้างอย่างกว้างขวางทั่วโลก พบว่า มีบริษัทที่จดทะเบียนในต่างประเทศและเกี่ยวข้องกับประเทศไทยทั้งสิ้น 962 บริษัท ทั้งนี้ ในจำนวนดังกล่าว มีบริษัทที่ดำเนินการอยู่ (active) จำนวน 405 บริษัท ตามรายละเอียดในตาราง 6.2

**ตารางที่ 6.2 บริษัทหรือองค์กรที่จดทะเบียนต่างประเทศ (offshore entities) ที่เกี่ยวข้องกับประเทศไทย**

ประเทศ	จำนวนบริษัท active ไม่ระบุชื่อ	จำนวนบริษัท active ระบุชื่อ	จำนวนบริษัทที่ จดทะเบียน active	จำนวนบริษัท ทั้งหมด	สัดส่วนบริษัทที่ active
British Virgin Islands	174	16	190	629	30%
Seychelles	106	76	182	253	72%
Bahamas	10	-	10	25	40%
Nevada	5	5	10	17	59%
Panama	4	1	5	16	31%
Samoa	3	2	5	12	42%
Niue	-	-	-	7	0%
<b>รวม</b>	<b>304</b>	<b>101</b>	<b>405</b>	<b>962</b>	<b>42%</b>

ที่มา : รวบรวมโดยคณะผู้วิจัย (สิงหาคม 2563)

โดยจากฐานข้อมูลบริษัทที่ยังดำเนินการอยู่ (active) ไม่พบว่ามีรายการใดที่จดทะเบียนเป็นทรัสต์สำหรับการพิจารณาว่าทรัสต์ใดในฐานข้อมูลดังกล่าวมีการเข้ามาดำเนินการในประเทศไทยหรือไม่นั้น อาจทำได้ด้วยการจับคู่ (match) รายชื่อ offshore entities (ดูภาคผนวกท้ายบท) เข้ากับรายชื่อผู้ถือหุ้นในบริษัทที่จดทะเบียนในประเทศไทย โดยคณะผู้วิจัยได้รับความอนุเคราะห์จากสำนักงานกำกับหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์ (สำนักงาน ก.ล.ต.) ในส่วนของการจับคู่รายชื่อบริษัทดังกล่าวกับรายชื่อผู้ถือหุ้นในบริษัทจดทะเบียนในตลาดหลักทรัพย์แห่งประเทศไทยแล้วไม่พบว่ามี offshore entities ตามรายการในภาคผนวกท้ายบทรายการใดที่ตรงกับรายชื่อผู้ถือหุ้นในบริษัทที่จดทะเบียนในตลาดหลักทรัพย์แห่งประเทศไทยแต่อย่างใด

ด้วยการตรวจสอบข้างต้นจึงอาจกล่าวได้ว่า ปัจจุบันยังไม่พบหลักฐานใดที่ทำให้เชื่อได้ว่ามีทรัสต์ที่จดทะเบียนในต่างประเทศ รวมถึง offshore entities ใดเข้ามาดำเนินการในประเทศไทยผ่านทางตลาด

หลักทรัพย์แห่งประเทศไทย อย่างไรก็ตาม สำหรับกรณีที่เป็นกรณีดำเนินการผ่านบริษัทที่ไม่ได้อยู่ในตลาดหลักทรัพย์แห่งประเทศไทยนั้น คณะผู้วิจัยไม่สามารถเข้าถึงข้อมูลได้ จึงไม่สามารถตรวจสอบในส่วนนี้ได้

นอกเหนือไปการตรวจสอบด้วยวิธีข้างต้นแล้ว ยังอาจใช้แนวทางจากเบาะแสข่าวต่าง ๆ ที่สืบค้นได้ โดยคณะผู้วิจัยสืบค้นจากฐานข้อมูลของกลุ่มนักข่าวสืบสวนแห่งชาติ (International Consortium of Investigative : ICIJ) พบว่า มีนักการเมืองไทยมีชื่อเข้าไปเกี่ยวข้องกับบริษัทหรือองค์กรที่จดทะเบียนต่างประเทศ (offshore entities) หลายแห่ง เช่น กรณีคุณณลินี ทวีสิน<sup>365</sup> อดีตผู้แทนการค้าไทยและอดีตรัฐมนตรีประจำสำนักนายกรัฐมนตรี ในรัฐบาลยิ่งลักษณ์ ชินวัตร

ทั้งนี้ ข้อมูลของ ICIJ ชี้ว่าคุณณลินี ทวีสิน และน้องชายมีชื่อเป็นกรรมการและผู้ถือหุ้นของบริษัท ฮอล คิงส์ตัน อินเตอร์เนชันนอล จำกัด (Hall Kington International Limited) ซึ่งจดทะเบียนที่หมู่เกาะบริติชเวอร์จิน (British Virgin Islands) ของประเทศอังกฤษ โดยหมู่เกาะบริติชเวอร์จินนี้เป็นเขตอำนาจ (jurisdiction) ที่มหาเศรษฐีนิยมไปจดทะเบียนบริษัทเพื่อผลประโยชน์ทางภาษีหรือที่เรียกว่า tax havens

ประเด็นที่น่าจับตามองของกรณีคุณณลินี ทวีสิน นั้น พบว่า คุณณลินี มีชื่อติดอยู่ในบัญชีดำของสำนักงานควบคุมทรัพย์สินต่างชาติ กระทรวงการคลังสหรัฐอเมริกา เนื่องจากเป็น 1 ใน 4 นักธุรกิจที่ให้ความช่วยเหลือการทุจริตของรัฐบาลโรเบิร์ต มูกาเบ (Mugabe regime cronies) อดีตรัฐมนตรีาธิบดีซิมบับเว โดยคุณณลินีช่วยอำนวยความสะดวกในการทำธุรกรรมจำนวนมากในการทุจริตดังกล่าว<sup>366</sup>

อย่างไรก็ตาม จากการสืบค้นข่าวต่อเนื่องพบว่ากรณีดังกล่าวได้รับการปฏิเสธจากคุณณลินีว่าเป็นเพียงความเข้าใจผิด ส่วนในประเทศไทยนั้นพบว่าคุณณลินีถือหุ้นในบริษัทจำนวน 25 บริษัท (ในแต่ละบริษัทถือหุ้นเพียง 4% เนื่องจากตามข้อกำหนด พ.ร.บ.ว่าด้วยการจัดการหุ้นส่วนและหุ้นของรัฐมนตรี พ.ศ.2543 ออกตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญฉบับ ปี พ.ศ. 2550 และกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ.2542 ห้ามรัฐมนตรีและคู่สมรสถือครองหุ้นเกิน 5% ของทุนจดทะเบียน) และ

---

<sup>365</sup> Prangtip Daorueng, Prasong Lertrattavisuth, Sanoh Sukcharoen, Montree Juimoungsri and Kimberley Porteous. (2013). 'Crony' of African Strongman Among Thai Names in Secret Offshore Files. Politicians and billionaire business magnates are among prominent Thais listed in secret documents as owners of offshore holdings in tax havens. สืบค้นจาก <https://www.icij.org/investigations/offshore/mugabe-crony-among-thai-names-secret-offshore-files/> เมื่อวันที่ 2 กันยายน 2563

<sup>366</sup> U.S. Department of the treasury. (2008, November 25). Treasury Designates Mugabe Regime Cronies. สืบค้นจาก <https://www.treasury.gov/press-center/press-releases/Pages/hp1295.aspx#:~:text=The%20financial%20and%20logistical%20support,processes%20and%20institutions%20in%20Zimbabwe> เมื่อวันที่ 2 กันยายน 2563

4 บริษัทใน 25 บริษัทดังกล่าวพบว่าใช้เบอร์โทรศัพท์เดียวกันและไม่สามารถติดต่อได้ นอกจากนี้เมื่อนักข่าวได้ไปสำรวจที่ตั้งบริษัทตามที่ได้จดทะเบียนแล้วพบว่าที่ตั้งดังกล่าวไม่ได้เป็นสำนักงานบริษัทแต่เป็นที่อยู่อาศัย<sup>367</sup>

### 6.2.3.2 การนำเงินหรือกองทรัสต์เข้ามาในประเทศไทย

โดยทั่วไปแล้วการที่บุคคลหรือนิติบุคคลต่างประเทศจะนำเงินเข้ามาในประเทศไทยสามารถทำได้ 2 ช่องทาง คือ การนำเงินเข้ามาโดยผ่านสถาบันการเงิน (bank) และการนำเงินผ่านช่องทางที่ไม่ใช่สถาบันการเงิน (non-bank) โดยทั้งสองช่องทางมีวิธีการและการกำกับดูแลที่แตกต่างกันดังนี้

#### (1) สถาบันการเงิน (bank)

การรับเงินจากต่างประเทศโดยใช้บัญชีธนาคารพาณิชย์ของไทย ไม่ว่าจะใช้วิธีการทำรายการโอนเงินหรือรับเงินโดยตรงกับธนาคาร หรือการใช้รหัส SWIFT CODE<sup>368</sup> ต่างอยู่ภายใต้การกำกับดูแลของธนาคารแห่งประเทศไทยทั้งสิ้น โดยข้อบังคับของธนาคารแห่งประเทศไทยระบุว่าธนาคารพาณิชย์ทุกแห่งในประเทศไทยจะต้องร้องขอให้ผู้โอนแจ้งวัตถุประสงค์ของการโอนเงินที่ชัดเจนก่อนที่จะนำเงินเข้าบัญชีของผู้รับในประเทศไทย โดยวัตถุประสงค์ของการโอนเงินอาจรวมถึง ชำระค่าสินค้าหรือบริการ ลงทุนในธุรกิจ หรือเป็นค่าครองชีพ<sup>369</sup>

#### (2) ไม่ใช่สถาบันการเงิน (non-bank)

การย้ายเงินข้ามประเทศโดยไม่ผ่านสถาบันการเงินเช่น การซื้อขายหรือการแลกเปลี่ยนเงินตราต่างประเทศนั้น ผู้ที่จะให้บริการซื้อขายหรือแลกเปลี่ยนเงินตราต่างประเทศได้อย่างถูกกฎหมายจำแนกได้เป็นสองประเภทคือ ประเภทบุคคลรับอนุญาต (money changer : MC) และประเภทตัวแทนโอนเงินระหว่างประเทศ (money transfer : MT) โดยทั้งสองประเภทนี้อยู่ภายใต้พระราชบัญญัติควบคุมการแลกเปลี่ยนเงิน พ.ศ. 2485 ซึ่งมีฝ่ายนโยบายและการกำกับดูแลการแลกเปลี่ยนเงินตรา ธนาคารแห่งประเทศไทยทำหน้าที่กำกับดูแล

<sup>367</sup> อั้ง! “นลินี ทวีสิน” ใช้คอนโดตัวเอง-บ้านร้างตั้ง บ. ส่งออก-โอนหุ้นให้น้องชาย 42.6 ล้าน. (21 กุมภาพันธ์ 2555). เล่าข่าวจากประสบการณ์ประสงค์ต่อทคอม (presong.com) . สืบค้นจาก <http://www.prasong.in.th/%E0%B8%81%E0%B8%B2%E0%B8%A3%E0%B9%80%E0%B8%A1%E0%B8%B7%E0%B8%AD%E0%B8%87/426/> เมื่อวันที่ 2 กันยายน 2563

<sup>368</sup> SWIFT CODE เป็นมาตรฐานขององค์การระหว่างประเทศว่าด้วยการมาตรฐาน (ISO) เป็นรหัสที่ใช้สำหรับธนาคารและสาขาของธนาคารทั่วโลก (Bank Identifier Code) เพื่อใช้โอนเงินระหว่างธนาคาร โดยเฉพาะระหว่างประเทศเพื่อความสะดวกรวดเร็ว รหัสของมาตรฐานนี้ถูกเรียกว่า BIC code หรือ Swift Code เนื่องจากองค์กร Society for Worldwide Interbank Financial Telecommunication (SWIFT) จะเป็นผู้รับผิดชอบในการลงทะเบียนรหัส

<sup>369</sup> ธนาคารกรุงเทพ. (2561). คำถามที่พบบ่อยเกี่ยวกับการรับโอนเงินจากต่างประเทศ. สืบค้นจาก <https://www.bangkokbank.com/TH/Personal/Other-Services/Transfers/Transferring-Into-Thailand/FAQs> เมื่อวันที่ 2 กันยายน 2563

ทั้งนี้ เงื่อนไขคุณสมบัติของผู้ขอใบอนุญาต (license) สำหรับบุคคลรับอนุญาต (money changer : MC) และตัวแทนโอนเงินระหว่างประเทศ (money transfer : MT) ประการหนึ่งคือผู้ขออนุญาตต้องไม่เป็น ผู้มีความผิดตามพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน พ.ศ. 2542<sup>370</sup>

### 6.2.3.3 การใช้ทรัพย์สินในกองทรัสต์ดำเนินการในประเทศไทย

เมื่อผู้จัดการกองทรัสต์หรือตัวแทนของผู้จัดการกองทรัสต์นำทรัพย์สิน (กองทรัสต์) เข้ามาในประเทศไทยแล้ว ขั้นตอนต่อไปจึงเข้าสู่ขั้นตอนสุดท้ายตามรูปที่ 6.2 ซึ่งเกี่ยวข้องกับการใช้ทรัพย์สินในกองทรัสต์เข้ามาดำเนินการในประเทศไทย โดยทั่วไปแล้วการทำธุรกรรมที่มีมูลค่าสูงได้อย่างสะดวกนั้นควรที่จะต้องเปิดบัญชีธนาคาร ซึ่งธนาคารพาณิชย์ทุกแห่งจะต้องปฏิบัติตามข้อกำหนดของธนาคารแห่งประเทศไทยที่เกี่ยวกับการเปิดบัญชีของลูกค้า

สำหรับการทำธุรกรรมที่มีความเสี่ยงที่เกี่ยวข้องกับการฟอกเงินนั้น กฎหมายว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงินของไทยได้กำหนดกลไกการป้องกันกรณีผู้ฟอกเงินไม่ว่าจะเป็นการถือทรัพย์สินในรูปแบบอื่นใดหรือการถือครองทรัพย์สินในรูปแบบทรัสต์เข้ามาดำเนินการฟอกเงินในประเทศไทย โดยจะกำหนดให้สถาบันการเงินและผู้ประกอบอาชีพตามมาตรา 16<sup>371</sup> ที่มีหน้าที่ต้องประเมินความเสี่ยงเกี่ยวกับลูกค้าที่อาจเกี่ยวข้องกับขบวนการฟอกเงิน โดยต้องทำความรู้จักลูกค้า (know your customer หรือ KYC) และตรวจสอบเพื่อทราบข้อเท็จจริงเกี่ยวกับลูกค้า (customer due diligence หรือ CDD) (รายละเอียดจะกล่าวในหัวข้อ 6.2.4 การกำกับดูแลทรัสต์ในประเทศไทย) และการรายงานธุรกรรมที่มีเหตุอันควรสงสัย (Suspicious transaction report)

นอกจากนี้ ยังมีบทบัญญัติที่เป็นมาตรการในการเข้าถึงกองทรัสต์เป็นการเฉพาะ กล่าวคือ กฎกระทรวงเพื่อการตรวจสอบข้อเท็จจริงเกี่ยวกับลูกค้า พ.ศ. 2563 กำหนดให้สถาบันการเงินและผู้ประกอบอาชีพตามมาตรา 16 ต้องทำความรู้จักลูกค้า (know your customer หรือ KYC) และตรวจสอบเพื่อทราบข้อเท็จจริงเกี่ยวกับลูกค้า (customer due diligence หรือ CDD) โดยกำหนดให้ต้องทราบถึงตัวผู้รับประโยชน์ในกองทรัสต์หรือที่กฎหมายใช้คำว่า “บุคคลที่มีการตกลงกันตามกฎหมาย” (รายละเอียดจะกล่าวในหัวข้อ 6.2.4 การกำกับดูแลทรัสต์ในประเทศไทย)

## 6.2.4 การกำกับดูแลธุรกิจทรัสต์ในประเทศไทย

### 6.2.4.1 กฎหมายเกี่ยวกับทรัสต์

ปัจจุบันประเทศไทยมีกฎหมายในระดับพระราชบัญญัติ 2 ฉบับ ที่เกี่ยวข้องกับทรัสต์ คือ

<sup>370</sup> เจ้าหน้าที่ฝ่ายนโยบายและการกำกับดูแลการแลกเปลี่ยนเงินตรา. ธนาคารแห่งประเทศไทย. (19 สิงหาคม 2563). สัมภาษณ์.

<sup>371</sup> พระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน พ.ศ. 2542 แก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2552 มาตรา 16. อ้างแล้ว

1. พระราชบัญญัติทรัสต์เพื่อธุรกรรมในตลาดทุน พ.ศ. 2550 มีสาระสำคัญว่าด้วยการตั้งกองทรัสต์และการกำกับดูแลการดำเนินงานของกองทรัสต์และทรัสต์
2. พระราชบัญญัติหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์ พ.ศ. 2535 เกี่ยวข้องกับทรัสต์ประเภทระดมทุนในตลาดทุน

หน่วยงานที่ทำหน้าที่กำกับดูแลทรัสต์ตามที่กฎหมายกำหนดคือ สำนักงานกำกับหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์ หรือ สำนักงาน ก.ล.ต. ซึ่งกำกับดูแลในเรื่องต่อไปนี้

- (1) การออกหลักทรัพย์ ตามพระราชบัญญัติหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์ พ.ศ. 2535
- (2) การแปลงสิทธิเป็นหลักทรัพย์ ตามพระราชกำหนดนิติบุคคลเฉพาะกิจเพื่อการแปลงสิทธิเป็นหลักทรัพย์ พ.ศ. 2540
- (3) ธุรกรรมอื่นที่ส่งเสริมหรือเอื้ออำนวยต่อตลาดทุน

ทั้งนี้ การดำเนินการเกี่ยวกับ REIT รวมถึงบุคคลที่เกี่ยวข้อง จะต้องอยู่ภายใต้กฎหมายกำกับดูแลธุรกิจทรัสต์ และการกำกับดูแลของสำนักงาน ก.ล.ต. ตารางที่ 6.3 คือสรุปสาระสำคัญของการกำกับดูแล REIT ตามพระราชบัญญัติหลักทรัพย์<sup>372</sup> ซึ่งจะครอบคลุมตั้งแต่การออกและเสนอขายใบทรัสต์ รวมทั้งการเปิดเผยข้อมูลต่าง ๆ แก่ผู้ลงทุน

---

<sup>372</sup> สำนักงาน ก.ล.ต. และตลาดหลักทรัพย์แห่งประเทศไทย. REIT ทรัสต์เพื่อการลงทุนในตลาดหลักทรัพย์ Real Estate Investment Trust. สืบค้นจาก [https://www.set.or.th/products/listing2/files/Brochure\\_REIT\\_issuer.pdf](https://www.set.or.th/products/listing2/files/Brochure_REIT_issuer.pdf) เมื่อวันที่ 5 กันยายน 2563

ตารางที่ 6.3 การกำกับดูแล REIT

ประเด็น	ข้อกำหนด	กฎหมายที่ให้อำนาจ
<p><b>ผู้จัดการกองทรัสต์ (REIT manager)</b></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>● ต้องเป็นบริษัทหลักทรัพย์จัดการกองทุนรวม (บลจ.) ที่มีความพร้อมด้านบุคลากรและระบบงาน หรือบริษัทที่เป็นนิติบุคคลไทยที่มีคุณสมบัติตามที่ประกาศกำหนด</li> <li>● ต้องมีคุณสมบัติตามที่กำหนดไว้ในประกาศฯ เช่น โครงสร้างองค์กรชัดเจน มีความพร้อมของระบบงานและบุคลากรมีประสบการณ์ ด้านบริหารจัดการกองทุนหรือจัดหาผลประโยชน์ จากอสังหาริมทรัพย์</li> <li>● ต้องได้รับความเห็นชอบจากสำนักงาน ก.ล.ต.</li> </ul>	<p>ประกาศสำนักงานคณะกรรมการกำกับหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์ที่ สช. 29/2555 เรื่องหลักเกณฑ์เงื่อนไข และวิธีการในการให้ความเห็นชอบ ผู้จัดการกองทรัสต์ และมาตรฐานการปฏิบัติงาน</p>
<p><b>ทรัสต์ (trustee)</b></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>● ต้องได้รับอนุญาตจากสำนักงาน ก.ล.ต. ให้ประกอบธุรกิจเป็นทรัสต์ ซึ่งต้องเป็นนิติบุคคล ประเภทธนาคารพาณิชย์หรือสถาบันการเงินเท่านั้น</li> <li>● ต้องมีระบบงานที่เหมาะสมในเรื่องระบบการจัดตั้งกองทรัสต์ ระบบการเก็บรักษาทรัพย์สิน</li> </ul>	<p>มาตรา 54 พระราชบัญญัติ ทรัสต์ เพื่อธุรกรรมในตลาดทุน พ.ศ. 2550 และประกาศคณะกรรมการกำกับหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์ที่ กร. 14/2555 เรื่อง หลักเกณฑ์เกี่ยวกับการเป็นผู้ก่อตั้งทรัสต์</p>

### ตารางที่ 6.3 การกำกับดูแล REIT (ต่อ)

ประเด็น	ข้อกำหนด	กฎหมายที่ให้อำนาจ
	การตรวจสอบ ดูแล เบิกจ่าย ดูแลติดตามสิทธิประโยชน์ของกองทรัสต์ และระบบบริหารความเสี่ยง	และการเป็นทรัสต์ของทรัสต์เพื่อการลงทุนในอสังหาริมทรัพย์
ผู้จัดจำหน่ายหลักทรัพย์	<ul style="list-style-type: none"> <li>ต้องเป็นบริษัทหลักทรัพย์เท่านั้น</li> <li>บริษัทหลักทรัพย์ คือ บริษัทหรือสถาบันการเงินที่ได้รับอนุญาตให้ประกอบธุรกิจหลักทรัพย์</li> </ul>	พระราชบัญญัติหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์ พ.ศ. 2550
อสังหาริมทรัพย์ที่จะลงทุน	ต้องมีการทำ due diligence	-
การซื้อขายหน่วยทรัสต์หลังจากผ่านช่วง IPO	<ul style="list-style-type: none"> <li>ผู้ลงทุนต้องเข้าไปลงทุนในตลาดหลักทรัพย์</li> <li>ต้องเปิดบัญชีซื้อขายหลักทรัพย์กับบริษัทหลักทรัพย์ที่เป็นนายหน้าซื้อขายหลักทรัพย์ เช่นเดียวกับการซื้อขายหุ้น</li> </ul>	
ผู้ลงทุนในหน่วยทรัสต์ (beneficial)	<ul style="list-style-type: none"> <li>ต้องเปิดบัญชีซื้อขายหลักทรัพย์ซึ่งต้องมีการทำความรู้จักลูกค้า (know your customer หรือ KYC) และตรวจสอบเพื่อทราบข้อเท็จจริงเกี่ยวกับลูกค้า (customer due diligence หรือ CDD) และ sale conduct</li> </ul>	- พระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน พ.ศ. 2542

ที่มา : รวบรวมโดยคณะผู้วิจัย (มีนาคม 2563)

#### 6.2.4.2 กฎหมายว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน

นอกจากกฎหมายกำกับดูแลทรัสต์ในมิติของการกำกับดูแลธุรกิจแล้ว ในมิติของการฟอกเงิน พระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน พ.ศ. 2542 กำหนดให้สถาบันการเงินและผู้ประกอบอาชีพตามมาตรา 16<sup>373</sup> ต้องจัดให้ลูกค้าแสดงตน (know your customer)<sup>374</sup> และกำหนดนโยบายการรับลูกค้า การบริหารความเสี่ยงที่อาจเกี่ยวกับการฟอกเงินเกี่ยวกับลูกค้าและต้องดำเนินการตรวจสอบเพื่อทราบ

<sup>373</sup> พระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน พ.ศ. 2542 แก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2552 มาตรา 16. อ่างแล้ว

<sup>374</sup> พระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน พ.ศ. 2542 แก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2552 มาตรา 20. อ่างแล้ว



ข้อเท็จจริงเกี่ยวกับลูกค้า (customer due diligence)<sup>375</sup> เกี่ยวกับลูกค้าที่เป็นบุคคลที่มีการตกลงกันทางกฎหมาย โดยมีรายละเอียดดังนี้

### การจัดให้ลูกค้าแสดงตน (know your customer)

ประกาศสำนักนายกรัฐมนตรี เรื่อง วิธีการแสดงตนของลูกค้าสถาบันการเงินและผู้ประกอบอาชีพตามมาตรา 16 ประกาศในราชกิจจานุเบกษาลงวันที่ 25 กรกฎาคม พ.ศ. 2562 กำหนดให้สถาบันการเงินและผู้ประกอบอาชีพตามมาตรา 16 ต้องจัดให้ลูกค้าแสดงตนโดยมีรายละเอียดตามตาราง 6.4

#### ตารางที่ 6.4 ตารางแสดงรายละเอียดวิธีการแสดงตนของลูกค้า

ประเภทของลูกค้า	รายละเอียดที่ต้องจัดให้ลูกค้าแสดงตน
บุคคลธรรมดา กรณีทั่วไป <sup>376</sup>	<ol style="list-style-type: none"> <li>(1) ชื่อเต็ม</li> <li>(2) วัน เดือน ปีเกิด</li> <li>(3) เลขประจำตัวประชาชน กรณีเป็นคนต่างด้าวให้แสดงเลขหนังสือเดินทาง หรือเลขประจำตัวที่รัฐบาลหรือหน่วยงานของรัฐเจ้าของสัญชาติออกให้ หรือเลขประจำตัวในเอกสารสำคัญประจำตัวที่รัฐบาลออกให้</li> <li>(4) ที่อยู่ตามบัตรประจำตัวประชาชนหรือที่อยู่ตามทะเบียนบ้าน และที่อยู่ปัจจุบัน กรณีเป็นคนต่างด้าวให้แสดงชื่อประเทศเจ้าของสัญชาติ และที่อยู่ปัจจุบันในประเทศไทย เว้นแต่คนต่างด้าวไม่มีที่อยู่ในประเทศไทยให้ใช้ที่อยู่ปัจจุบัน</li> <li>(5) ข้อมูลการติดต่ออื่น เช่น หมายเลขโทรศัพท์ ที่อยู่อิเล็กทรอนิกส์</li> </ol>

<sup>375</sup> พระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน พ.ศ. 2542 และที่แก้ไขเพิ่มเติมมาตรา 20/1. อ้างแล้ว

<sup>376</sup> ประกาศสำนักนายกรัฐมนตรี เรื่อง วิธีการแสดงตนของลูกค้าสถาบันการเงินและผู้ประกอบอาชีพตามมาตรา 16 ประกาศในราชกิจจานุเบกษาลงวันที่ 25 กรกฎาคม พ.ศ. 2562 ข้อ 4 การแสดงตนของลูกค้าซึ่งเป็นบุคคลธรรมดาอย่างน้อยต้องแสดงข้อมูล ดังต่อไปนี้

- (1) ชื่อเต็ม
- (2) วัน เดือน ปีเกิด
- (3) เลขประจำตัวประชาชน กรณีเป็นคนต่างด้าวให้แสดงเลขหนังสือเดินทางหรือเลขประจำตัวที่รัฐบาลหรือหน่วยงานของรัฐเจ้าของสัญชาติออกให้ หรือเลขประจำตัวในเอกสารสำคัญประจำตัวที่รัฐบาลออกให้
- (4) ที่อยู่ตามบัตรประจำตัวประชาชนหรือที่อยู่ตามทะเบียนบ้าน และที่อยู่ปัจจุบัน กรณีเป็นคนต่างด้าวให้แสดงชื่อประเทศเจ้าของสัญชาติและที่อยู่ปัจจุบันในประเทศไทย เว้นแต่คนต่างด้าวไม่มีที่อยู่ในประเทศไทย ให้ใช้ที่อยู่ปัจจุบัน
- (5) ข้อมูลการติดต่ออื่น เช่น หมายเลขโทรศัพท์ ที่อยู่อิเล็กทรอนิกส์

ตารางที่ 6.4 ตารางแสดงรายละเอียดวิธีการแสดงตนของลูกค้า (ต่อ)

ประเภทของลูกค้า	รายละเอียดที่ต้องจัดให้ลูกค้าแสดงตน
บุคคลธรรมดา กรณีการทำธุรกรรมที่ไม่ใช่บริการหรือผลิตภัณฑ์ทางการเงินที่มีความเสี่ยงต่ำ <sup>377</sup>	สถาบันการเงินหรือผู้ประกอบการอาชีพตามมาตรา 16 ต้องขอข้อมูลและหลักฐานดังต่อไปนี้ในการแสดงตนเพิ่มเติมจากกรณีลูกค้าเป็นบุคคลธรรมดากรณีทั่วไปด้วย (1) หลักฐานของเลขประจำตัวประชาชน กรณีเป็นคนต่างด้าวให้แสดงเลขหนังสือเดินทางหรือเลขประจำตัวที่รัฐบาลหรือหน่วยงานของรัฐเจ้าของสัญชาติออกให้ หรือเลขประจำตัวในเอกสารสำคัญประจำตัวที่รัฐบาลออกให้ (2) ข้อมูลอาชีพ รวมชื่อและสถานที่ตั้งของที่ทำงาน (3) ลายมือชื่อผู้ทำธุรกรรม
นิติบุคคล <sup>378</sup> (ข้อมูลที่ต้องขอ)	(1) ชื่อนิติบุคคล

<sup>377</sup> ประกาศสำนักนายกรัฐมนตรี เรื่อง วิธีการแสดงตนของลูกค้าสถาบันการเงินและผู้ประกอบอาชีพตามมาตรา 16 ข้อ 5

ข้อ 5 ในกรณีที่การทำธุรกรรมใดไม่ใช่บริการหรือผลิตภัณฑ์ทางการเงินที่มีความเสี่ยงต่ำหรือไม่ได้มีการบริหารความเสี่ยงของบริการหรือผลิตภัณฑ์ทางการเงินจนทำให้บริการหรือผลิตภัณฑ์ทางการเงินนั้นมีความเสี่ยงต่ำ ให้สถาบันการเงินหรือผู้ประกอบการอาชีพตามมาตรา 16 ขอข้อมูลและหลักฐานดังต่อไปนี้ในการแสดงตนเพิ่มเติมจากข้อ 4 ด้วย

- (1) หลักฐานของข้อมูลตามข้อ 4 (3)
- (2) ข้อมูลอาชีพ รวมชื่อและสถานที่ตั้งของที่ทำงาน
- (3) ลายมือชื่อผู้ทำธุรกรรม

<sup>378</sup> ประกาศสำนักนายกรัฐมนตรี เรื่อง วิธีการแสดงตนของลูกค้าสถาบันการเงินและผู้ประกอบอาชีพตามมาตรา 16 ข้อ 6 วรรคหนึ่ง การแสดงตนของลูกค้าซึ่งเป็นนิติบุคคลอย่างน้อยต้องแสดงข้อมูล ดังต่อไปนี้

- (1) ชื่อนิติบุคคล
- (2) ประเภทกิจการและวัตถุประสงค์ในการดำเนินกิจการ
- (3) สถานที่ตั้งและหมายเลขโทรศัพท์
- (4) เลขประจำตัวผู้เสียภาษีอากร ในกรณีที่มิ
- (5) ชื่อเต็มของผู้มีอำนาจลงนามแทนนิติบุคคล
- (6) ข้อมูลของบุคคลซึ่งได้รับมอบอำนาจทอดสุดท้ายให้สร้างความสัมพันธ์ทางธุรกิจหรือทำธุรกรรมกับสถาบันการเงินหรือผู้ประกอบการอาชีพตามมาตรา 16 เป็นครั้งคราว ดังต่อไปนี้

(ก) ชื่อเต็ม  
(ข) วัน เดือน ปีเกิด  
(ค) เลขประจำตัวประชาชน กรณีเป็นคนต่างด้าวให้แสดงเลขหนังสือเดินทางหรือเลขประจำตัวที่รัฐบาลหรือหน่วยงานของรัฐเจ้าของสัญชาติออกให้ หรือเลขประจำตัวในเอกสารสำคัญประจำตัวที่รัฐบาลออกให้

(ง) ที่อยู่ตามบัตรประจำตัวประชาชนหรือที่อยู่ตามทะเบียนบ้าน และที่อยู่ปัจจุบัน กรณีเป็นคนต่างด้าวให้แสดงชื่อประเทศเจ้าของสัญชาติและที่อยู่ปัจจุบันในประเทศไทย เว้นแต่คนต่างด้าวไม่มีที่อยู่ในประเทศไทย ให้ใช้ที่อยู่ปัจจุบัน

- (จ) ลายมือชื่อผู้รับมอบอำนาจทอดสุดท้าย

นอกจากข้อมูลการแสดงตนตามวรรคหนึ่ง ให้สถาบันการเงินหรือผู้ประกอบการอาชีพตามมาตรา 16 ขอหลักฐานเพิ่มเติมในกรณีดังต่อไปนี้ด้วย

(1) ลูกค้าที่เป็นนิติบุคคลทั่วไป ให้ขอหนังสือรับรองการจดทะเบียนที่นายทะเบียนออกให้ไม่เกินหกเดือน ส่วนกรณีที่ไม่ใช่นิติบุคคลที่จดทะเบียนในประเทศไทย ให้ขอหลักฐานการเป็นนิติบุคคลที่หน่วยงานหรือองค์กรที่น่าเชื่อถือรับรองหรือออกให้ไม่เกินหกเดือน...(ต่อหน้าถัดไป)

ตารางที่ 6.4 ตารางแสดงรายละเอียดวิธีการแสดงตนของลูกค้า (ต่อ)

ประเภทของลูกค้า	รายละเอียดที่ต้องจัดให้ลูกค้าแสดงตน
	<p>(2) ประเภทกิจการและวัตถุประสงค์ในการดำเนินกิจการ</p> <p>(3) สถานที่ตั้งและหมายเลขโทรศัพท์</p> <p>(4) เลขประจำตัวผู้เสียภาษีอากร ในกรณีที่มี</p> <p>(5) ชื่อเต็มของผู้มีอำนาจลงนามแทนนิติบุคคล</p> <p>(6) ข้อมูลของบุคคลซึ่งได้รับมอบอำนาจทอดสุดท้ายให้สร้างความสัมพันธ์ทางธุรกิจหรือทำธุรกรรมกับสถาบันการเงินหรือผู้ประกอบการอาชีพตามมาตรา 16 เป็นครั้งคราวดังต่อไปนี้</p> <p>(ก) ชื่อเต็ม</p> <p>(ข) วัน เดือน ปีเกิด</p> <p>(ค) เลขประจำตัวประชาชน กรณีเป็นคนต่างด้าวให้แสดงเลขหนังสือเดินทางหรือเลขประจำตัวที่รัฐบาลหรือหน่วยงานของรัฐเจ้าของสัญชาติออกให้ หรือเลขประจำตัวในเอกสารสำคัญประจำตัวที่รัฐบาลออกให้</p> <p>(ง) ที่อยู่ตามบัตรประจำตัวประชาชนหรือที่อยู่ตามทะเบียนบ้าน และที่อยู่ปัจจุบัน กรณีเป็นคนต่างด้าวให้แสดงชื่อประเทศเจ้าของสัญชาติและที่อยู่ปัจจุบันในประเทศไทย เว้นแต่คนต่างด้าวไม่มีที่อยู่ในประเทศไทย ให้ใช้ที่อยู่ปัจจุบัน</p> <p>(จ) ลายมือชื่อผู้รับมอบอำนาจทอดสุดท้าย</p>

(ต่อจากหน้าที่แล้ว)...(2) ลูกค้าที่เป็นส่วนราชการ องค์กรของรัฐบาล รัฐวิสาหกิจ หรือหน่วยงานอื่นของรัฐที่เป็นนิติบุคคล ให้ขอหนังสือแสดงความประสงค์ในการทำธุรกรรมหนังสือแต่งตั้ง หรือหนังสือมอบอำนาจ

(3) ลูกค้าที่เป็นสหกรณ์ มูลนิธิ สมาคม สโมสร วัด มัสยิด ศาลเจ้า และนิติบุคคลอื่นในลักษณะเดียวกัน ให้ขอหนังสือแสดงความประสงค์ในการทำธุรกรรม หนังสือแสดงการจดทะเบียนจากหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง หนังสือแต่งตั้ง หรือหนังสือมอบอำนาจ

ในการนี้ ให้สถาบันการเงินหรือผู้ประกอบการอาชีพตามมาตรา 16 ขอสำเนาหนังสือหรือเอกสารสำคัญที่แสดงว่าได้มีการตกลงกันให้บุคคลนั้นเป็นบุคคลที่มีการตกลงกันทางกฎหมายด้วย

ตารางที่ 6.4 ตารางแสดงรายละเอียดวิธีการแสดงตนของลูกค้า (ต่อ)

ประเภทของลูกค้า	รายละเอียดที่ต้องจัดให้ลูกค้าแสดงตน
นิติบุคคล <sup>379</sup> (หลักฐาน)	<p>สถาบันการเงินหรือผู้ประกอบการอาชีพตามมาตรา 16 ขอหลักฐานเพิ่มเติมในกรณีดังต่อไปนี้</p> <p>(1) ลูกค้าที่เป็นนิติบุคคลทั่วไป ให้ขอหนังสือรับรองการจดทะเบียนที่นายทะเบียนออกให้ไม่เกินหกเดือน ส่วนกรณีที่ไม่ใช่นิติบุคคลที่จดทะเบียนในประเทศไทย ให้ขอหลักฐานการเป็นนิติบุคคลที่หน่วยงานหรือองค์กรที่น่าเชื่อถือรับรองหรือออกให้ไม่เกินหกเดือน</p> <p>(2) ลูกค้าที่เป็นส่วนราชการ องค์กรของรัฐบาล รัฐวิสาหกิจ หรือหน่วยงานอื่นของรัฐที่เป็นนิติบุคคล ให้ขอหนังสือแสดงความประสงค์ในการทำธุรกรรมหนังสือแต่งตั้ง หรือหนังสือมอบอำนาจ</p> <p>(3) ลูกค้าที่เป็นสหกรณ์ มูลนิธิ สมาคม สโมสร วัด มัสยิด ศาลเจ้าและนิติบุคคลอื่นในลักษณะเดียวกัน ให้ขอหนังสือแสดงความประสงค์ในการทำธุรกรรม หนังสือแสดงการจดทะเบียนจากหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง หนังสือแต่งตั้ง หรือหนังสือมอบอำนาจ</p> <p style="text-align: center;">ในการนี้ ให้สถาบันการเงินหรือผู้ประกอบการอาชีพตามมาตรา 16 ขอสำเนาหนังสือหรือเอกสารสำคัญที่แสดงว่าได้มีการตกลงกันให้บุคคลนั้นเป็นบุคคลที่มีการตกลงกันทางกฎหมายด้วย</p>

ที่มา: รวบรวมโดยคณะผู้วิจัย (สิงหาคม 2563)

<sup>379</sup> ประกาศสำนักนายกรัฐมนตรี เรื่อง วิธีการแสดงตนของลูกค้าสถาบันการเงินและผู้ประกอบการอาชีพตามมาตรา 16 ข้อ 6 วรรคสองและวรรคสาม

นอกจากข้อมูลการแสดงตนตามวรรคหนึ่ง ให้สถาบันการเงินหรือผู้ประกอบการอาชีพตามมาตรา 16 ขอหลักฐานเพิ่มเติมในกรณีดังต่อไปนี้ด้วย

- (1) ลูกค้าที่เป็นนิติบุคคลทั่วไป ให้ขอหนังสือรับรองการจดทะเบียนที่นายทะเบียนออกให้ไม่เกินหกเดือน ส่วนกรณีที่ไม่ใช่นิติบุคคลที่จดทะเบียนในประเทศไทย ให้ขอหลักฐานการเป็นนิติบุคคลที่หน่วยงานหรือองค์กรที่น่าเชื่อถือรับรองหรือออกให้ไม่เกินหกเดือน
  - (2) ลูกค้าที่เป็นส่วนราชการ องค์กรของรัฐบาล รัฐวิสาหกิจ หรือหน่วยงานอื่นของรัฐที่เป็นนิติบุคคล ให้ขอหนังสือแสดงความประสงค์ในการทำธุรกรรมหนังสือแต่งตั้ง หรือหนังสือมอบอำนาจ
  - (3) ลูกค้าที่เป็นสหกรณ์ มูลนิธิ สมาคม สโมสร วัด มัสยิด ศาลเจ้า และนิติบุคคลอื่นในลักษณะเดียวกัน ให้ขอหนังสือแสดงความประสงค์ในการทำธุรกรรม หนังสือแสดงการจดทะเบียนจากหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง หนังสือแต่งตั้ง หรือหนังสือมอบอำนาจ
- ในการนี้ ให้สถาบันการเงินหรือผู้ประกอบการอาชีพตามมาตรา 16 ขอสำเนาหนังสือหรือเอกสารสำคัญที่แสดงว่าได้มีการตกลงกันให้บุคคลนั้นเป็นบุคคลที่มีการตกลงกันทางกฎหมายด้วย

## การตรวจสอบเพื่อทราบข้อเท็จจริงเกี่ยวกับลูกค้า (Customer due diligence)

สำหรับการตรวจสอบเพื่อทราบข้อเท็จจริงเกี่ยวกับลูกค้า ระบบกฎหมายป้องกันปราบปรามการฟอกเงินมีกฎกระทรวงการตรวจสอบเพื่อทราบข้อเท็จจริงเกี่ยวกับลูกค้า พ.ศ. 2563 เป็นอนุบัญญัติตามพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน พ.ศ. 2542 กำหนดรายละเอียดเกี่ยวกับหน้าที่ดังกล่าว ซึ่งปัจจุบันกฎหมายไทยมีมาตรการที่เกี่ยวข้องกับการตรวจสอบและเข้าถึงกองทรัสต์ดังนี้

- การดำเนินการเพื่อทราบข้อเท็จจริงเกี่ยวกับลูกค้า นั้น สถาบันการเงินและผู้ประกอบอาชีพตามมาตรา 16 ต้องระบุผู้รับประโยชน์ที่แท้จริง<sup>380</sup> และใช้มาตรการที่เหมาะสมในการพิสูจน์ทราบผู้รับประโยชน์ที่แท้จริงโดยใช้เอกสาร ข้อมูล หรือข่าวสารจากแหล่งข้อมูลที่น่าเชื่อถือนอกเหนือจากการขอข้อมูลจากลูกค้าก็ได้<sup>381</sup> ซึ่งการระบุผู้รับประโยชน์ที่แท้จริงของลูกค้าที่เป็นนิติบุคคลและบุคคลที่มีการตกลงกันทางกฎหมาย<sup>382</sup> กฎหมายกำหนดให้สถาบันการเงินและผู้ประกอบอาชีพตาม

<sup>380</sup> กฎกระทรวงการตรวจสอบเพื่อทราบข้อเท็จจริงเกี่ยวกับลูกค้า พ.ศ. 2563 ข้อ 3 “ผู้ได้รับผลประโยชน์ที่แท้จริง”

“ผู้ได้รับผลประโยชน์ที่แท้จริง” หมายความว่า บุคคลธรรมดาหรือนิติบุคคลฝ่ายหนึ่งซึ่งตกลงกันทางกฎหมายให้เป็นผู้ครอบครอง ใช้ จำหน่าย หรือบริหารจัดการทรัพย์สินไม่ว่าด้วยวิธีใด ๆ เพื่อประโยชน์ของบุคคลธรรมดาหรือนิติบุคคลอีกฝ่าย

<sup>381</sup> กฎกระทรวงการตรวจสอบเพื่อทราบข้อเท็จจริงเกี่ยวกับลูกค้า พ.ศ. 2563 ข้อ 17 ให้สถาบันการเงินและผู้ประกอบอาชีพตามมาตรา 16 ตรวจสอบเพื่อทราบข้อเท็จจริงเกี่ยวกับลูกค้าโดยดำเนินการ ดังต่อไปนี้

(1) ระบุด่วนและพิสูจน์ทราบตัวตนเกี่ยวกับลูกค้าโดยใช้เอกสาร ข้อมูล หรือข่าวสารจากแหล่งข้อมูลที่น่าเชื่อถือนอกเหนือจากการขอข้อมูลจากลูกค้าก็ได้

(2) ระบผู้ได้รับผลประโยชน์ที่แท้จริงและใช้มาตรการที่เหมาะสมในการพิสูจน์ทราบผู้ได้รับผลประโยชน์ที่แท้จริงโดยใช้เอกสาร ข้อมูล หรือข่าวสารจากแหล่งข้อมูลที่น่าเชื่อถือนอกเหนือจากการขอข้อมูลจากลูกค้าก็ได้

(3) ตรวจสอบข้อมูลเกี่ยวกับลูกค้าและผู้ได้รับผลประโยชน์ที่แท้จริงเกี่ยวกับลูกค้ากับข้อมูลรายชื่อบุคคลที่ถูกกำหนดตามกฎหมายว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการสนับสนุนทางการเงินแก่การก่อการร้ายและการแพร่ขยายอาวุธที่มีอานุภาพทำลายล้างสูง

(4) ขอข้อมูลเกี่ยวกับวัตถุประสงค์ในการทำธุรกรรมจากลูกค้า เพื่อนำมาพิจารณาความสอดคล้องกับวัตถุประสงค์ในการสร้างความสัมพันธ์ทางธุรกิจหรือการทำธุรกรรมเป็นครั้งคราวกับลูกค้า

(5) ตรวจสอบความเคลื่อนไหวของการสร้างความสัมพันธ์ทางธุรกิจเกี่ยวกับลูกค้าตลอดช่วงเวลาที่มีความสัมพันธ์ทางธุรกิจยังคงดำเนินอยู่อย่างคงสอดคล้องกับวัตถุประสงค์ในการสร้างความสัมพันธ์ทางธุรกิจข้อมูลทางธุรกิจเกี่ยวกับลูกค้า ระดับความเสี่ยงเกี่ยวกับลูกค้าที่ได้ประเมินไว้ และข้อมูลเกี่ยวกับแหล่งที่มาของรายได้ รวมถึงข้อมูลอื่นเกี่ยวกับลูกค้าที่มีอยู่หรือไม่

การระบุตัวตนเกี่ยวกับลูกค้าและผู้ได้รับผลประโยชน์ที่แท้จริงเกี่ยวกับลูกค้าตามวรรคหนึ่ง (1) และ (2) ให้เป็นไปตามแนวทางที่เลขาธิการประกาศกำหนด

ข้อ 18 ในกรณีที่มีการมอบอำนาจให้สร้างความสัมพันธ์ทางธุรกิจหรือทำธุรกรรมเป็นครั้งคราวในนามเกี่ยวกับลูกค้า ให้สถาบันการเงินและผู้ประกอบอาชีพตามมาตรา 16 ตรวจสอบเพื่อทราบว่าลูกค้าได้มีการมอบอำนาจให้สร้างความสัมพันธ์ทางธุรกิจหรือทำธุรกรรมเป็นครั้งคราว ในนามเกี่ยวกับลูกค้าจริงและต้องตรวจสอบเพื่อทราบข้อเท็จจริงของบุคคลที่ได้รับมอบอำนาจดังกล่าวตามข้อ 17 วรรคหนึ่ง (1) และ (3) ด้วย

<sup>382</sup> กฎกระทรวงการตรวจสอบเพื่อทราบข้อเท็จจริงเกี่ยวกับลูกค้า พ.ศ. 2563

ข้อ 3 “บุคคลที่มีการตกลงกันทางกฎหมาย” หมายความว่า บุคคลธรรมดาหรือนิติบุคคลฝ่ายหนึ่งซึ่งตกลงกันทางกฎหมายให้เป็นผู้ครอบครอง ใช้ จำหน่าย หรือบริหารจัดการทรัพย์สินไม่ว่าด้วยวิธีใด ๆ เพื่อประโยชน์ของบุคคลธรรมดาหรือนิติบุคคลอีกฝ่าย

ข้อ 20 ให้สถาบันการเงินและผู้ประกอบอาชีพตามมาตรา 16 ระบผู้ได้รับผลประโยชน์ที่แท้จริงเกี่ยวกับลูกค้าที่เป็นนิติบุคคลและบุคคลที่มีการตกลงกันทางกฎหมายโดยดำเนินการ ดังต่อไปนี้...(ต่อหน้าถัดไป)

มาตรา 16 ต้องระบุผู้รับประโยชน์ที่แท้จริงของลูกค้าที่เป็นบุคคลที่มีการ ตกลงกันทางกฎหมายตาม ตารางที่ 6.5 อนึ่ง บุคคลที่มีการตกลงกันทางกฎหมาย ตามกฎกระทรวงการตรวจสอบเพื่อทราบ ข้อเท็จจริงเกี่ยวกับลูกค้า พ.ศ. 2563 นั้นหมายถึงทรัสต์นั่นเอง

**ตารางที่ 6.5 รายละเอียดการตรวจสอบเพื่อทราบข้อเท็จจริงเกี่ยวกับลูกค้ากรณีทรัสต์หรือบุคคล ที่มีการ ตกลงกันทางกฎหมาย**

ประเภทของบุคคลที่มีการตกลงกันทางกฎหมาย	รายละเอียดที่ต้องระบุ
กรณีที่เป็นทรัสต์	<ul style="list-style-type: none"> <li>- ชื่อผู้ก่อตั้งทรัสต์</li> <li>- ชื่อทรัสต์ ผู้คุ้มครอง</li> <li>- ชื่อผู้รับประโยชน์หรือประเภทของผู้รับประโยชน์ และ</li> <li>- บุคคลธรรมดาซึ่งเป็นผู้ใช้อำนาจควบคุมทรัสต์ ซึ่ง รวมถึงบุคคลที่อยู่ในสายการควบคุมหรือการเป็นเจ้าของ</li> </ul>
กรณีที่เป็นทรัสต์ตามกฎหมายว่าด้วยทรัสต์เพื่อ ธุรกิจกรรมในตลาดทุน	<ul style="list-style-type: none"> <li>- ชื่อผู้ก่อตั้งทรัสต์</li> <li>- ชื่อทรัสต์</li> <li>- ชื่อผู้รับประโยชน์</li> <li>- วัตถุประสงค์ของทรัสต์ และ</li> <li>- ทรัพย์สินที่จะให้เป็นกองทรัสต์</li> </ul>
กรณีที่เป็นบุคคลที่มีการตกลงกันทางกฎหมายประเภท อื่น	ให้ระบุตัวตนของบุคคลที่อยู่ในตำแหน่งเทียบเท่ากับบุคคลที่ เป็นทรัสต์หรือที่เป็นทรัสต์ตามกฎหมายว่าด้วยทรัสต์เพื่อ ธุรกิจกรรมในตลาดทุนแล้วแต่กรณี

ที่มา : รวบรวมโดยคณะผู้วิจัย (กรกฎาคม 2563)

...(ต่อจากหน้าที่แล้ว) (2) กรณีลูกค้าที่เป็นบุคคลที่มีการตกลงกันทางกฎหมาย

(ก) ในกรณีที่เป็นทรัสต์ ให้ระบุชื่อผู้ก่อตั้งทรัสต์และทรัสต์ ผู้คุ้มครอง ผู้รับประโยชน์หรือประเภทของผู้รับประโยชน์ และบุคคลธรรมดาซึ่งเป็นผู้ใช้อำนาจควบคุมทรัสต์ ซึ่งรวมถึงบุคคลที่อยู่ในสายการควบคุมหรือการเป็นเจ้าของด้วย

(ข) ในกรณีที่เป็นทรัสต์ตามกฎหมายว่าด้วยทรัสต์เพื่อธุรกิจกรรมในตลาดทุน ให้ระบุชื่อผู้ก่อตั้งทรัสต์และทรัสต์ ผู้รับประโยชน์ วัตถุประสงค์ของทรัสต์ และทรัพย์สินที่จะให้เป็นกองทรัสต์

(ค) ในกรณีที่เป็นบุคคลที่มีการตกลงกันทางกฎหมายประเภทอื่น ให้ระบุตัวตนของบุคคลที่อยู่ในตำแหน่งเทียบเท่ากับบุคคลตาม (ก) หรือ (ข) แล้วแต่กรณี

ในกรณีที่ลูกค้าเป็นบุคคลที่มีการตกลงกันทางกฎหมายตามวรรคหนึ่ง (2) ให้สถาบันการเงินและผู้ประกอบอาชีพตามมาตรา 16 จัดให้ทรัสต์หรือบุคคลที่มีฐานะเทียบเท่าทรัสต์เปิดเผยสถานะของตนต่อสถาบันการเงินหรือผู้ประกอบอาชีพตามมาตรา 16 ตั้งแต่เริ่มสร้างความสัมพันธ์ทางธุรกิจหรือมีการทำธุรกรรมเป็นครั้งคราวกับลูกค้า

ทั้งนี้ กฎหมายกำหนดให้สถาบันการเงินและผู้ประกอบอาชีพตามมาตรา 16 จัดให้ทรัสต์หรือบุคคลที่มีฐานะเทียบเท่าทรัสต์เปิดเผยสถานะของตนต่อสถาบันการเงินหรือผู้ประกอบอาชีพตามมาตรา 16 ตั้งแต่เริ่มสร้างความสัมพันธ์ทางธุรกิจหรือมีการทำธุรกรรมเป็นครั้งคราวกับลูกค้า

- ข้อมูลหรือหลักฐานที่กฎหมายกำหนดให้สถาบันการเงินและผู้ประกอบอาชีพตามมาตรา 16 ทำความเข้าใจเกี่ยวกับลักษณะธุรกิจเกี่ยวกับลูกค้า ตลอดจนโครงสร้างการบริหารจัดการหรือการเป็นเจ้าของ และอำนาจในการควบคุมนิติบุคคลหรือบุคคลที่มีการตกลงกันทางกฎหมาย<sup>383</sup> มีดังนี้
  1. ชื่อและประเภท ตลอดจนข้อมูลที่สามารถพิสูจน์ได้ถึงสถานะทางกฎหมายและการมีอยู่จริงของนิติบุคคลหรือบุคคลที่มีการตกลงกันทางกฎหมาย
  2. ข้อมูลเกี่ยวกับอำนาจในการควบคุม กำกับดูแล และผูกพันนิติบุคคลหรือบุคคลที่มีการตกลงกันทางกฎหมาย รวมทั้งให้ระบุบุคคลที่เกี่ยวข้องซึ่งมีตำแหน่งบริหารระดับสูง
  3. สถานที่ตั้งตามที่จดทะเบียนและสถานที่ตั้งสำนักงานใหญ่
- กรณีผู้รับประโยชน์ที่แท้จริงในกองทรัสต์ (บุคคลที่มีการตกลงกันทางกฎหมาย) เป็นบุคคลที่มีสถานภาพทางการเมือง<sup>384</sup> สถาบันการเงินหรือผู้ประกอบอาชีพตามมาตรา 16 ต้องกำหนดให้ลูกค้าดังกล่าวเป็นลูกค้าที่มีความเสี่ยงสูงและตรวจสอบเพื่อทราบข้อเท็จจริงเกี่ยวกับลูกค้าในระดับเข้มข้น

---

<sup>383</sup> กฎกระทรวงการตรวจสอบเพื่อทราบข้อเท็จจริงเกี่ยวกับลูกค้า พ.ศ. 2563 ข้อ 19 ในกรณีที่ต้องระบุตัวตนและพิสูจน์ทราบตัวตนเกี่ยวกับลูกค้าที่เป็นนิติบุคคลและบุคคลที่มีการตกลงกันทางกฎหมาย นอกจากสถาบันการเงินและผู้ประกอบอาชีพตามมาตรา 16 จะต้องตรวจสอบเพื่อทราบข้อเท็จจริงเกี่ยวกับลูกค้าตามข้อ 17 และข้อ 18 แล้ว ให้สถาบันการเงินและผู้ประกอบอาชีพตามมาตรา 16 ทำความเข้าใจเกี่ยวกับลักษณะธุรกิจเกี่ยวกับลูกค้า ตลอดจนโครงสร้างการบริหารจัดการหรือการเป็นเจ้าของ และอำนาจในการควบคุมนิติบุคคลหรือบุคคลที่มีการตกลงกันทางกฎหมายนั้นด้วย โดยการระบุตัวตนและพิสูจน์ทราบตัวตนเกี่ยวกับลูกค้าดังกล่าวให้ใช้ข้อมูลหรือหลักฐาน ดังต่อไปนี้

ชื่อและประเภท ตลอดจนข้อมูลที่สามารถพิสูจน์ได้ถึงสถานะทางกฎหมายและการมีอยู่จริงของนิติบุคคลหรือบุคคลที่มีการตกลงกันทางกฎหมาย

ข้อมูลเกี่ยวกับอำนาจในการควบคุม กำกับดูแล และผูกพันนิติบุคคลหรือบุคคลที่มีการตกลงกันทางกฎหมาย รวมทั้งให้ระบุบุคคลที่เกี่ยวข้องซึ่งมีตำแหน่งบริหารระดับสูง ทั้งนี้ สถาบันการเงินและผู้ประกอบอาชีพตามมาตรา 16 ต้องดำเนินการตรวจสอบบุคคลดังกล่าวตามข้อ 17 วรรคหนึ่ง (3) ด้วย

สถานที่ตั้งตามที่จดทะเบียนและสถานที่ตั้งสำนักงานใหญ่

<sup>384</sup> กฎกระทรวงการตรวจสอบเพื่อทราบข้อเท็จจริงเกี่ยวกับลูกค้า พ.ศ. 2563 ข้อ 13 ให้สถาบันการเงินและผู้ประกอบอาชีพตามมาตรา 16 พิจารณาว่าลูกค้าหรือผู้ได้รับผลประโยชน์ที่แท้จริงเกี่ยวกับลูกค้าเป็นบุคคลที่มีสถานภาพทางการเมือง หรือเป็นสมาชิกในครอบครัวหรือผู้ใกล้ชิดกับบุคคลดังกล่าว หรือไม่

ในกรณีที่ลูกค้าหรือผู้ได้รับผลประโยชน์ที่แท้จริงเกี่ยวกับลูกค้าเป็นบุคคลที่มีสถานภาพทางการเมืองในต่างประเทศหรือเป็นสมาชิกในครอบครัวหรือผู้ใกล้ชิดกับบุคคลดังกล่าว ให้สถาบันการเงินและผู้ประกอบอาชีพตามมาตรา 16 กำหนดให้ลูกค้าดังกล่าวเป็นลูกค้าที่มีความเสี่ยงสูงและตรวจสอบเพื่อทราบข้อเท็จจริงเกี่ยวกับลูกค้าในระดับเข้มข้นตามข้อ 12

ในกรณีที่ลูกค้าหรือผู้ได้รับผลประโยชน์ที่แท้จริงเกี่ยวกับลูกค้าเป็นบุคคลที่มีสถานภาพทางการเมืองในประเทศหรือในองค์การระหว่างประเทศหรือเป็นสมาชิกในครอบครัวหรือผู้ใกล้ชิดกับบุคคลดังกล่าว ให้สถาบันการเงินและผู้ประกอบอาชีพตามมาตรา 16 ตรวจสอบเพื่อทราบข้อเท็จจริงเกี่ยวกับลูกค้าให้สอดคล้องกับระดับความเสี่ยงเกี่ยวกับลูกค้า

### 6.2.4.3 การกำกับดูแลทรัสต์

นอกเหนือไปจากการประเมินการกำกับดูแลทรัสต์ต่างประเทศที่เข้ามาดำเนินการในประเทศไทยแล้ว รายงานผลการประเมินการปฏิบัติตามมาตรฐานสากลของประเทศไทยปี พ.ศ. 2560 ยังมีประเด็นเรื่องการกำกับดูแลทรัสต์อีกด้วย โดยทรัสต์เป็นอีกประเด็นที่มีความสำคัญ เนื่องจากทรัสต์คือผู้ทำหน้าที่บริหารจัดการทรัพย์สินในกองทรัสต์ เป็นผู้ดำเนินการว่าจะนำทรัพย์สินในกองทรัสต์ไปลงทุนที่ไหน อย่างไรก็ตามกรอบวัตถุประสงค์ที่ผู้ก่อตั้งกองทรัสต์ได้แจ้งไว้ ซึ่งการที่ทรัสต์ต่างประเทศเข้ามาดำเนินการในประเทศไทยได้นั้นเป็นการดำเนินการโดยทรัสต์นั่นเอง อนึ่ง ในต่างประเทศเรียกการดำเนินการของทรัสต์ว่า “การให้บริการบริหารกองทรัสต์ (trust service provider: TSP)”

ด้วยเหตุดังกล่าว คณะผู้ประเมินจึงได้กล่าวถึงประเด็นทรัสต์แยกออกมาจากประเด็นเรื่องทรัสต์ โดยคณะผู้ประเมิน ได้ประเมินประเทศไทยในประเด็นทรัสต์ไว้ดังนี้

- ประเทศไทยไม่มีข้อกำหนดที่ชัดเจนให้ทรัสต์ของทรัสต์ต่างประเทศต้องเปิดเผยตัวตนต่อธนาคารพาณิชย์หรือสถาบันการเงินประเภทอื่นๆ ว่าดำเนินการหรือทำธุรกรรมในฐานะทรัสต์ของกองทรัสต์<sup>385</sup>
- ประเทศไทยไม่มีการกำกับดูแลทรัสต์ของกองทรัสต์ต่างประเทศที่เข้ามาดำเนินการในประเทศไทย<sup>386</sup> แม้ว่าประเทศไทยจะมีข้อกำหนดให้สถาบันการเงินต้องมีมาตรการตรวจสอบเพื่อทราบข้อเท็จจริงเกี่ยวกับลูกค้า (customer due diligence หรือ CDD) แต่ไม่ระบุให้ชัดเจนว่าครอบคลุมไปถึงทรัสต์ด้วย นอกจากนี้ข้อมูล CDD ที่สถาบันการเงินได้รับเป็นข้อมูล ณ วันที่ลูกค้าเปิดบัญชี การปรับปรุงข้อมูลทำตามรอบที่กำหนดเท่านั้นซึ่งอาจไม่สอดคล้องกับการปฏิบัติของธุรกิจ ทำให้ข้อมูลที่มีอยู่ไม่ทันสมัย
- พระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน พ.ศ. 2542 ยังไม่กำหนดให้ผู้ประกอบอาชีพตามมาตรา 16 ตามพระราชบัญญัติดังกล่าว ต้องจัดทำมาตรการตรวจสอบเพื่อทราบข้อเท็จจริงเกี่ยวกับลูกค้า (CDD) เรื่องการระบุตัวตนของทรัสต์

อนึ่ง การประเมินในครั้งนั้น คณะผู้ประเมินพิจารณาจากกฎกระทรวงการตรวจสอบเพื่อทราบข้อเท็จจริงของลูกค้า พ.ศ. 2556 (ฉบับเดิม) ซึ่งปัจจุบันประเทศไทยได้ใช้กฎกระทรวงการตรวจสอบเพื่อทราบข้อเท็จจริงเกี่ยวกับลูกค้า พ.ศ. 2563 แทนแล้ว (ดูรายละเอียดในบทวิเคราะห์ด้านล่าง)

<sup>385</sup> APG ข้อ 475 หน้า 115, ข้อ 346 หน้า 175

<sup>386</sup> APG ข้อ 476 หน้า 116



ข้อกังวลเกี่ยวกับทรัพย์สินข้างต้นตามรายงานผลการประเมินการปฏิบัติตามมาตรฐานสากลของประเทศไทยปี พ.ศ. 2560 แบ่งพิจารณาได้เป็น 2 ประเด็นหลักคือ การกำกับดูแลทรัพย์สิน และมาตรการตรวจสอบเพื่อทราบข้อเท็จจริงของลูกค้า (CDD) ในส่วนที่เกี่ยวกับทรัพย์สิน คณะผู้วิจัยตรวจสอบข้อมูลในแต่ละประเด็นพบว่า

- กรณีการกำกับดูแลทรัพย์สินในประเทศไทย แบ่งอธิบายเป็น 2 กรณีดังนี้

(1) กรณีทรัพย์สินตามกฎหมายทรัพย์สินของไทย: พระราชบัญญัติทรัพย์สินเพื่อธุรกรรมในตลาดทุน พ.ศ. 2550 ซึ่งกำหนดห้ามมิให้บุคคลใดประกอบธุรกิจทรัพย์สิน เว้นแต่จะได้รับอนุญาตจากคณะกรรมการ ก.ล.ต.<sup>387</sup> และกำหนดคุณสมบัติของผู้ที่ยื่นคำขออนุญาตประกอบธุรกิจเป็นทรัพย์สินได้ ต้องเป็นธนาคารพาณิชย์ตามกฎหมายว่าด้วยการธนาคารพาณิชย์ สถาบันการเงินที่มีกฎหมายเฉพาะจัดตั้งขึ้น หรือนิติบุคคลอื่นใดตามที่คณะกรรมการ ก.ล.ต. ประกาศกำหนด<sup>388</sup> เท่านั้น

ข้อกำหนดเรื่องคุณสมบัติและการขออนุญาตประกอบกิจการทรัพย์สินดังกล่าว ส่งผลให้หน่วยงานกำกับดูแลมีข้อมูลเกี่ยวกับทรัพย์สินตามกฎหมายไทยอยู่แล้ว ยิ่งไปกว่านั้น เมื่อกฎหมายกำหนดให้ธนาคารพาณิชย์ สถาบันการเงิน หรือนิติบุคคลที่คณะกรรมการ ก.ล.ต. อนุญาตเท่านั้นที่จะเป็นทรัพย์สินได้ โดยที่บุคคลที่จะเป็นทรัพย์สินได้นั้นต่างอยู่ภายใต้พระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน พ.ศ. 2542<sup>389</sup> ให้มีหน้าที่ต้องทำความรู้จักลูกค้าและตรวจสอบเพื่อทราบข้อเท็จจริงเกี่ยวกับลูกค้าอยู่แล้ว ด้วยเหตุดังกล่าวทำให้ประเทศไทยไม่มีปัญหาในประเด็นเรื่องทรัพย์สินตามกฎหมายไทย

(2) กรณีทรัพย์สินของทรัพย์สินต่างประเทศที่เข้ามาดำเนินการในประเทศไทย ทรัพย์สินในกรณีนี้คือทรัพย์สินเพื่อการจัดการทรัพย์สินเอกชนซึ่งระบบกฎหมายของไทยปัจจุบันไม่รองรับทรัพย์สิน ทำให้ไม่มีการกำกับดูแลหรือกำหนดเงื่อนไขการเป็นทรัพย์สินของทรัพย์สินประเภทดังกล่าว รวมทั้งไม่มีข้อกำหนดให้ทรัพย์สินของทรัพย์สินต่างประเทศต้องเปิดเผยตัวตน

---

<sup>387</sup> พระราชบัญญัติเพื่อธุรกรรมในตลาดทุน พ.ศ. 2550 มาตรา 54 ห้ามมิให้บุคคลใดประกอบธุรกิจเป็นทรัพย์สิน เว้นแต่จะได้รับอนุญาตจากคณะกรรมการ ก.ล.ต.

<sup>388</sup> พระราชบัญญัติเพื่อธุรกรรมในตลาดทุน พ.ศ. 2550 มาตรา 55 ผู้ที่ยื่นคำขออนุญาตประกอบธุรกิจเป็นทรัพย์สินต่อคณะกรรมการ ก.ล.ต. ได้ต้องเป็น

- (1) ธนาคารพาณิชย์ตามกฎหมายว่าด้วยการธนาคารพาณิชย์
- (2) สถาบันการเงินที่มีกฎหมายเฉพาะจัดตั้งขึ้น
- (3) นิติบุคคลอื่นใดตามที่คณะกรรมการ ก.ล.ต. ประกาศกำหนด

ผู้ยื่นขออนุญาตตามวรรคหนึ่งต้องมีฐานะทางการเงิน ระบบงาน และคุณสมบัติ รวมทั้งต้องชำระค่าธรรมเนียมตามที่คณะกรรมการ ก.ล.ต. ประกาศกำหนดให้สำนักงาน ก.ล.ต. ประกาศรายชื่อบุคคลซึ่งได้รับอนุญาตให้ประกอบกิจการเป็นทรัพย์สินต่อสาธารณชน

ข้อกังวลของคณะผู้ประเมินในข้อนี้เกิดจากการประเมินที่สิ้นสุดลงเมื่อวันที่ 18 พฤศจิกายน พ.ศ. 2559 ซึ่งเป็นช่วงเวลาที่ยังใช้กฎกระทรวงฯ ฉบับเดิม ที่กำหนดให้สถาบันการเงินและผู้ประกอบอาชีพตามมาตรา 16 (1) และ (2) เท่านั้นที่มีหน้าที่ตามกฎหมายต้องตรวจสอบเพื่อทราบข้อเท็จจริงของลูกค้าเรื่องการระบุตัวตนของทรัสต์

ต่อมา กฎกระทรวงฉบับที่ใช้ในช่วงที่ถูกประเมินได้ถูกยกเลิกไปแล้ว โดยปัจจุบันใช้กฎกระทรวงการตรวจสอบเพื่อทราบข้อเท็จจริงเกี่ยวกับลูกค้า พ.ศ. 2563 แทน ซึ่งครอบคลุมผู้ประกอบอาชีพตามมาตรา 16 ทั้งหมดแล้ว

อย่างไรก็ดี ข้อกำหนดดังกล่าวเป็นการกำหนดหน้าที่ของผู้มีหน้าที่ตามพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการฟอกเงินฯ ต้องระบุทรัสต์ ไม่ใช่การกำหนดหน้าที่ให้แก่ทรัสต์ต้องเปิดเผยตัวตนแต่อย่างใด

- ประเด็นมาตรการตรวจสอบเพื่อทราบข้อเท็จจริงของลูกค้า (CDD) ไม่ครอบคลุมผู้ประกอบอาชีพตามมาตรา 16 ประเทศไทยได้แก้ไขพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน พ.ศ. 2542 และกฎกระทรวงการตรวจสอบเพื่อทราบข้อเท็จจริงของลูกค้า พ.ศ. 2563 ให้ผู้ประกอบอาชีพตามมาตรา 16 มีหน้าที่ต้องระบุตัวตนของทรัสต์แล้วเช่นเดียวกับสถาบันการเงิน

โดยสรุปตามประเด็นข้อกังวลเรื่องการกำกับดูแลทรัสต์ข้างต้น อาจกล่าวได้ว่าประเทศไทยยังมีช่องทางที่จะสามารถปรับปรุงได้โดยกำหนดหน้าที่ให้ทรัสต์ของกองทรัสต์ต่างประเทศที่เข้ามาดำเนินการในประเทศไทยต้องเปิดเผยตัวตนด้วย

## 6.2.5 การวิเคราะห์ความเสี่ยง

ผลจากการศึกษาข้อมูลสถานการณ์และแนวโน้มการฟอกเงินผ่านทรัสต์ต่างประเทศที่เข้ามาดำเนินการในประเทศไทย และการทำความเข้าใจถึงลักษณะการประกอบธุรกิจทรัสต์ และกฎหมายที่เกี่ยวข้องสามารถนำไปสู่การวิเคราะห์ความเสี่ยงต่อการฟอกเงินผ่านทรัสต์ต่างประเทศได้ดังนี้

- การกำกับดูแลทรัสต์เพื่อการระดมทุน (investment trust) ที่ตั้งขึ้นในประเทศไทย มีความเข้มข้นสูง โดยใช้มาตรฐานเดียวกับการกำกับหลักทรัพย์อื่นๆ ทั้งด้านการกำกับดูแลธุรกิจและด้านการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน ซึ่งทำให้โอกาสที่จะนำไปใช้ในทางที่ผิดน่าจะทำได้ยาก จึงอาจกล่าวได้ว่าทรัสต์เพื่อการระดมทุนที่จัดตั้งตามกฎหมายไทยมีความเสี่ยงต่ำที่จะถูกใช้ในการฟอกเงิน
- กรณีทรัสต์ต่างประเทศที่เข้ามาดำเนินการในประเทศไทย ประเทศไทยยังมีช่องว่างในการควบคุมเงินที่ไหลเข้าประเทศ โดยพบว่าธนาคารใต้ดินหรือโพลีกันวนเป็นช่องทางที่สามารถนำเงินเข้าประเทศไทยได้แต่เป็นจำนวนน้อย

ส่วนประเด็นเรื่องมาตรการในการเข้าถึงผู้รับผลประโยชน์ในกองทรัสต์ แม้ระบบกฎหมายประเทศไทยจะได้ยอมรับระบบทรัสต์เพื่อการจัดการทรัพย์สินส่วนบุคคล แต่กรณีการกำกับดูแลการฟอกเงินประเทศไทยมี กฎกระทรวงการตรวจสอบเพื่อทราบข้อเท็จจริงเกี่ยวกับลูกค้า พ.ศ. 2563 กำหนดมาตรการในการเข้าถึงผู้รับผลประโยชน์ในกองทรัสต์

อย่างไรก็ตาม ผู้วิจัยเห็นว่าแม้จะมีกฎหมายกำหนดมาตรการในการเข้าถึงกองทรัสต์ก็ตามแต่ มาตรการดังกล่าวอาจมีปัญหาในทางปฏิบัติ อันเนื่องมาจาก (1) ประเทศไทยไม่มีกฎหมายทรัสต์ทำให้ ความรู้ความเข้าใจของผู้มีหน้าที่เกี่ยวกับทรัสต์อาจไม่เพียงพอสำหรับการปฏิบัติตามมาตรการดังกล่าว (2) การเข้าถึงข้อมูลของกองทรัสต์เป็นไปได้ยาก ประกอบกับประเทศไทยไม่มีอำนาจบังคับให้ทรัสต์ หรือผู้จัดการทรัพย์สินแทนบุคคลอื่นเปิดเผยข้อมูล

ด้วยปัจจัยเรื่องช่องว่างการนำเงินหรือทรัพย์สินอื่น ๆ จากต่างประเทศเข้ามาในประเทศไทย ประกอบกับปัญหาในการบังคับใช้มาตรการการเข้าถึงผู้รับผลประโยชน์ของกองทรัสต์ คณะผู้วิจัยจึง เห็นว่าประเทศไทยยังมีความเสี่ยงที่ทรัสต์ต่างประเทศจะเข้ามาดำเนินการในประเทศไทยอยู่สูง

กล่าวโดยสรุปการที่กฎหมายของประเทศไทยยังไม่อนุญาตให้จัดตั้งทรัสต์ที่นอกเหนือไปจากทรัสต์ ที่ลงทุนในตลาดหลักทรัพย์นั้นอาจช่วยลดความเสี่ยงกรณีการฟอกเงินโดยทรัสต์ที่จัดตั้งภายในประเทศไทย ได้ แต่สำหรับทรัสต์ที่จัดตั้งในต่างประเทศแล้วมาทำธุรกรรมในประเทศไทยนั้น FATF พิจารณาว่า ประเทศไทยยังมีความเสี่ยงที่จะถูกใช้เป็นแหล่งในการฟอกเงินสำหรับทรัสต์ที่จัดตั้งในต่างประเทศแล้วมา ลงทุนในประเทศไทย ทั้งนี้ประเทศไทยไม่ใช่ประเทศเดียวที่มีลักษณะเช่นนี้ โดย FATF มีข้อเสนอแนะแบ่งเป็น สองกรณีสำหรับการฟอกเงินผ่านทรัสต์คือ กรณีประเทศที่อนุญาตให้จัดตั้งทรัสต์ได้ และกรณีประเทศที่ไม่ อนุญาตให้จัดตั้งทรัสต์ ดังเช่นประเทศไทย

ดังนั้น การกำกับดูแลทรัสต์ในประเทศไทยจะไม่ได้จำกัดเฉพาะทรัสต์ที่จัดตั้งขึ้นตามกฎหมายไทย เท่านั้น หากแต่จะรวมถึงการกำกับดูแลทรัสต์ที่จัดตั้งขึ้นในต่างประเทศที่เข้ามาทำธุรกรรมในไทยด้วย (การวิเคราะห์ข้อเสนอแนะของ FATF อยู่ในหัวข้อ 6.4)

### 6.3 รูปแบบ วิธีการ และช่องทางการฟอกเงิน

เมื่อพิจารณาตามขั้นตอนของการฟอกเงินแล้ว จากการศึกษาพบว่าผู้ฟอกเงินสามารถใช้ทรัสต์เป็น ช่องทางได้ทั้ง 3 ขั้นตอนของการฟอกเงินคือ การนำเงินเข้าระบบ (placement) การกระจายและยกย้ายเงิน (layering) และการนำเงินกลับมาใช้ (integration) อย่างไรก็ตาม ลักษณะเด่นของทรัสต์ที่ดึงดูดผู้ฟอกเงินให้ มาใช้ช่องทางนี้คือ สามารถปกปิดเจ้าของเงินที่แท้จริงไว้ได้ ซึ่งเป็นลักษณะที่จำเป็นในขั้นการนำเงินเข้าสู่ ระบบ

หน่วยงานป้องกันและปราบปรามการฟอกเงินทั้งระดับประเทศและระดับสากลจึงออกมาตรการอย่างเข้มงวดเพื่อป้องกันการนำเงินที่ได้จากการกระทำความผิดเข้าสู่ระบบ (placement) โดยเฉพาะอย่างยิ่ง มาตรการตรวจสอบเพื่อทราบข้อเท็จจริงเกี่ยวกับลูกค้า รวมถึงการตรวจเพื่อทราบแหล่งที่มาของเงิน ทั้งนี้ ผู้ฟอกเงินรับทราบมาตรการเหล่านี้ดีจึงต้องหาวิธีการเพื่อปกปิดชื่อเจ้าของเงินที่แท้จริงโดยทำให้แหล่งที่มาของเงินมีที่ไปที่ทางกฎหมายก่อนที่จะนำเงินเข้าสู่ระบบ ซึ่งทรัพย์สินเป็นรูปแบบการจัดการทรัพย์สินที่ตอบโจทย์ดังกล่าวของผู้ฟอกเงิน

ตามที่ได้กล่าวไปแล้วในหัวข้อ 6.2 เรื่องการวิเคราะห์ความเสี่ยงในการถูกใช้เป็นช่องทางในการฟอกเงิน ว่าระบบกฎหมายของประเทศไทยนั้นยังไม่ครอบคลุมทรัพย์สินเพื่อการจัดการทรัพย์สินส่วนบุคคล ซึ่งเป็นทรัพย์สินที่มีความเสี่ยงสูงในการฟอกเงินและเป็นทรัพย์สินกรณีที่ข้อแนะนำของ FATF ให้มีความสำคัญ จึงไม่อาจพบคดีหรือกรณีศึกษาการฟอกเงินผ่านทรัพย์สินประเภทนี้ในประเทศไทยได้ การศึกษารูปแบบการฟอกเงินผ่านทรัพย์สิน คณะผู้วิจัยจึงใช้วิธีศึกษาจากคดีฟอกเงินผ่านทรัพย์สินที่เกิดขึ้นในต่างประเทศ โดยตัวอย่างในต่างประเทศผู้ฟอกเงินใช้ประโยชน์จากโครงสร้างการจัดการทรัพย์สินเพื่อฟอกเงินในรูปแบบดังต่อไปนี้

### (1) การซื้อทรัพย์สิน (purchase) โดยใช้ทรัพย์สินเพื่ออำพรางเจ้าของเงินที่แท้จริง (obscuring ownership)

กรณีตัวอย่าง การตั้งทรัสต์ (เปิดบัญชีทรัสต์) เพื่อรับเงินที่ได้จากความผิดเกี่ยวกับภาษีและนำเงินดังกล่าวไปซื้อสังหาริมทรัพย์ในชื่อของทรัสต์

ผู้ฟอกเงินตั้งทรัสต์ในต่างประเทศ และขอให้ทรัสต์ส่งจ่ายโดยนำเงินจำนวนดังกล่าวไปซื้อสังหาริมทรัพย์ในชื่อทรัสต์ ซึ่งปรากฏว่าทรัสต์ที่ตั้งขึ้นมานี้ถูกตั้งขึ้นเพื่ออำพรางตัวตนของผู้รับประโยชน์ที่แท้จริง (beneficial owner)

ข้อมูลจากหน่วยข่าวกรองทางการเงินของประเทศเบลเยียม (Belgain FIU) ผู้รับผลประโยชน์ในกองทรัสต์ดังกล่าว (Beneficiaries) เป็นบุคคลธรรมดาสองคนซึ่งเป็นผู้บริหารของบริษัทที่มีที่มาของเงินที่ผิดกฎหมาย

ที่มา : FATF. (June 2013). FATF report. Money Laundering and Terrorist Financing Vulnerabilities of Legal Professionals. (p. 54)

### (2) การถือหุ้นหรือบริหารจัดการบริษัทผ่านทรัสต์

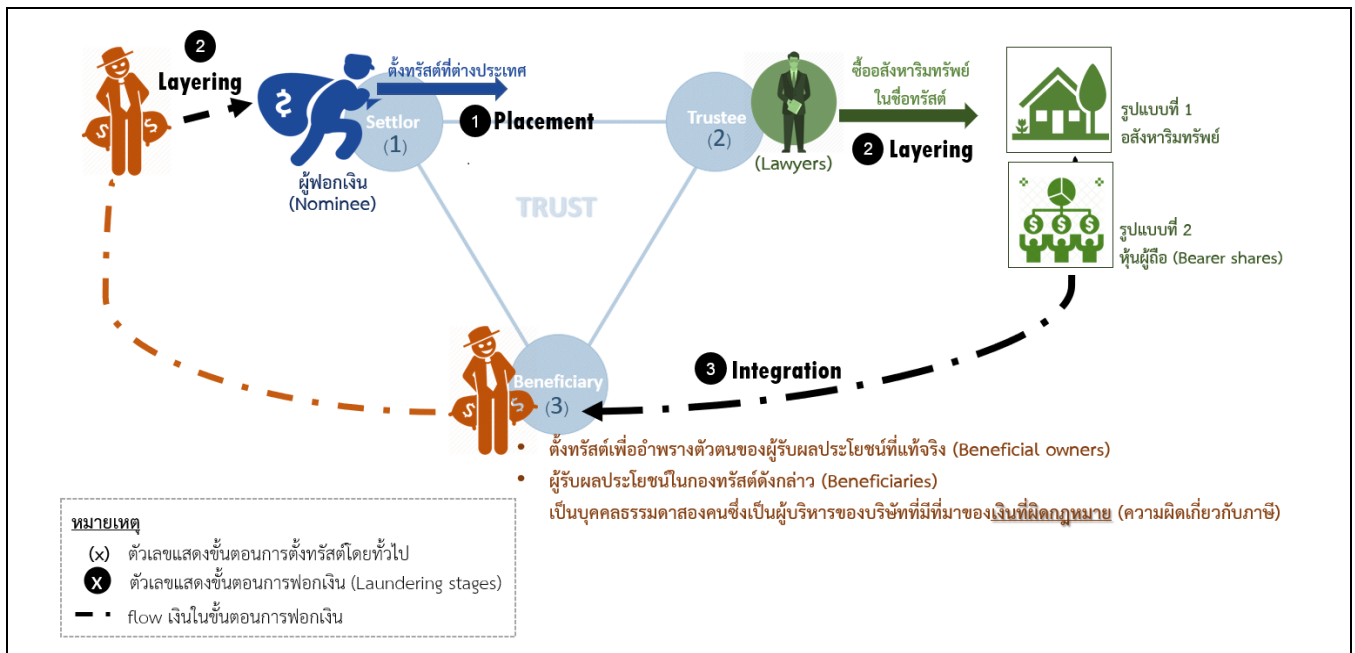
กรณีตัวอย่าง การบริหารธุรกรรมและการตั้งบริษัทเพื่อฟอกเงิน

บุคคลธรรมดาในประเทศเนเธอร์แลนด์ตั้งบริษัท 3 บริษัท โดยบุคคลนั้นเข้าถือหุ้นไม่ระบุชื่อ (bearer shares) ในบริษัทหนึ่งในสามบริษัทดังกล่าว ซึ่งบุคคลนั้นซ่อนความเกี่ยวข้องกับบริษัทโดยใช้ตัวแทน (front man) และทรัสต์

ที่มา : FATF. (June 2013). FATF report. Money Laundering and Terrorist Financing Vulnerabilities of Legal Professionals. (p. 65)

รูป 6.3 แสดงวิธีการฟอกเงินผ่านทรัสต์ โดยสรุปจากกรณีศึกษาทั้งสองกรณีที่เกิดขึ้นในต่างประเทศ และวิเคราะห์ตามทฤษฎีการฟอกเงินทั้งสามขั้นตอน

## รูปที่ 6.3 การฟอกเงินผ่านทรัสต์



ที่มา : ประมวลโดยคณะผู้วิจัย (2563)

## 6.4 แนวทางการกำกับดูแลทรัสต์ของต่างประเทศ

การศึกษาแนวทางการตรวจสอบของต่างประเทศเรื่องการฟอกเงินผ่านทรัสต์ คณะผู้วิจัยแบ่งเป็นสองส่วน ส่วนแรกคือการศึกษาข้อเสนอแนะของ FATF ซึ่งทุกประเทศที่เป็นสมาชิกใช้อ้างอิง ส่วนที่สองเป็นการศึกษาประสบการณ์ของต่างประเทศในการพัฒนากฎหมายตลอดจนกลไกในการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงินผ่านทรัสต์

### 6.4.1 FATF Recommendation

ทรัสต์เป็นธุรกิจประเภทที่ไม่ใช่สถาบันการเงิน (non-bank) อีกประเภทหนึ่ง ที่ FATF มีข้อเสนอแนะให้ประเทศสมาชิกควรออกมาตรการกำกับดูแลผู้ประกอบการธุรกิจทรัสต์ ให้ต้องมีหน้าที่ตรวจสอบเพื่อทราบข้อเท็จจริงเกี่ยวกับลูกค้า (customer due diligence :CDD) และเก็บรักษาหลักฐาน รายงานธุรกรรมที่น่าสงสัย (suspicious transaction report :STR)<sup>389</sup> มาตรการเพื่อเข้าถึงของกองทรัสต์การกำกับดูแล และบทกำหนดโทษ

<sup>389</sup> FATF. (2012-2019). International Standards on Combating Money Laundering and the Financing of Terrorism & Proliferation. (P. 18). France.

#### 6.4.1.1 การตรวจสอบเพื่อทราบข้อเท็จจริงเกี่ยวกับลูกค้า (customer due diligence: CDD)<sup>390</sup>

ผู้ประกอบการธุรกิจทรัสต์ควรตรวจสอบเพื่อทราบข้อเท็จจริงเกี่ยวกับลูกค้าเมื่อประกอบธุรกรรมดังต่อไปนี้

- ดำเนินการเป็นตัวแทนในการตั้งนิติบุคคล
- ดำเนินการเป็นประธานหรือเลขานุการของบริษัท หุ้นส่วนในห้างหุ้นส่วน หรือตำแหน่งในทำนองเดียวกันนี้ในนิติบุคคลประเภทอื่น
- จัดหาที่อยู่ในทะเบียนให้แก่บริษัท ห้างหุ้นส่วน หรือนิติบุคคลอื่นๆ
- ดำเนินการเป็นทรัสต์ในกองทรัสต์ที่ก่อตั้งโดยสัญญา (express trust) หรือทำหน้าที่ในการบริหารทรัพย์สินของบุคคลอื่นตามกฎหมาย
- ดำเนินการเป็นนอมินีเพื่อถือหุ้นแทนบุคคลอื่น

ข้อแนะนำของ FATF (Recommendation 10<sup>391</sup>) แนะนำให้ผู้ให้บริการทรัสต์ควรมีขั้นตอนการตรวจสอบเพื่อทราบข้อเท็จจริงเกี่ยวกับลูกค้าอย่างเป็นระบบเช่นเดียวกับกรณีผู้ประกอบการวิชาชีพกฎหมาย

---

<sup>390</sup> Recommendation 22 DNFBPs: customer due diligence

The customer due diligence and record-keeping requirements set out in Recommendations 10, 11, 12, 15, and 17, apply to designated non-financial business and professions (DNFBPs) in the following situations:

(e) Trust and company service providers – when they prepare for or carry out transactions for client concerning the following activities:

acting as formation agent of legal person;

acting as (or arranging for another person to act as) a director or secretary of a company, a partner of a partnership, or a similar position in relation to other legal persons;

providing a registered office, business address of accommodation, correspondence or administrative address for a company, a partnership or any other legal person or arrangement;

acting as (or arranging for another person to act as) a trustee of an express trust or performing the equivalent function for another form of legal arrangement;

acting as (or arranging for another person to act as) a nominee shareholder for another person.

<sup>391</sup> Recommendation 10 Customer due diligence

Financial institutions should be prohibited from keeping anonymous accounts or accounts in obviously fictitious names.

Financial institutions should be required to undertake customer due diligence (CDD) measures when:

(i) establishing business relations;

(ii) carrying out occasional transactions: (i) above the applicable designated threshold (USD/EUR 15,000); or (ii) that are wire transfers in the circumstances covered by the Interpretive Note to Recommendation 16;

และนักบัญชี กล่าวคือ เริ่มประเมินตามหลักความเสี่ยง (risk-based approach) ระบุความเสี่ยง (risk identification) และประเมินความเสี่ยง (risk assessment) โดยพิจารณาจากประเทศหรือที่ตั้งทางภูมิศาสตร์ (country/geographic) ของลูกค้า (client) รวมถึงลักษณะของการบริการและธุรกรรม และช่องทางการติดต่อรับบริการ (transaction/service)<sup>392</sup> ของลูกค้าร่วมด้วย

จากนั้นจึงตรวจสอบตัวตนของลูกค้าตามระดับความเสี่ยง ทั้งนี้ FATF แบ่งระดับความเข้มข้นในการตรวจสอบลูกค้าออกเป็น 3 ระดับ<sup>393</sup> ดังนี้

---

(iv) the financial institution has doubts about the veracity or adequacy of previously obtained customer identification data.

The principle that financial institutions should conduct CDD should be set out in law. Each country may determine how it imposes specific CDD obligations, either through law or enforceable means.

The CDD measures to be taken are as follows:

(a) Identifying the customer and verifying that customer's identity using reliable, independent source documents, data or information.

(b) Identifying the beneficial owner, and taking reasonable measures to verify the identity of the beneficial owner, such that the financial institution is satisfied that it knows who the beneficial owner is. For legal persons and arrangements this should include financial institutions understanding the ownership and control structure of the customer.

(c) Understanding and, as appropriate, obtaining information on the purpose and intended nature of the business relationship.

(d) Conducting ongoing due diligence on the business relationship and scrutiny of transactions undertaken throughout the course of that relationship to ensure that the transactions being conducted are consistent with the institution's knowledge of the customer, their business and risk profile, including, where necessary, the source of funds.

Financial institutions should be required to apply each of the CDD measures under (a) to (d) above, but should determine the extent of such measures using a risk-based approach (RBA) in accordance with the Interpretive Notes to this Recommendation and to Recommendation 1.

Financial institutions should be required to verify the identity of the customer and beneficial owner before or during the course of establishing a business relationship or conducting transactions for occasional customers

Countries may permit financial institutions to complete the verification as soon as reasonably practicable following the establishment of the relationship, where the money laundering and terrorist financing risks are effectively managed and where this is essential not to interrupt the normal conduct of business.

Where the financial institution is unable to comply with the applicable requirements under paragraphs (a) to (d) above (subject to appropriate modification of the extent of the measures on a risk-based approach), it should be required not to open the account, commence business relations or perform the transaction; or should be required to terminate the business relationship; and should consider making a suspicious transactions report in relation to the customer.

These requirements should apply to all new customers, although financial institutions should also apply this Recommendation to existing customers on the basis of materiality and risk, and should conduct due diligence on such existing relationships at appropriate times.

<sup>392</sup> FATF. (June 2019). Guidance for a risk-based approach Trust and Company Service Provides. (P. 19)

<sup>393</sup> FATF. (June 2019). Guidance for a risk-based approach Trust and Company Service Provides. (PP. 31-32)

4. ลูกค้ำที่มีความเสี่ยงต่ำ – ใช้วิธีตรวจสอบเพื่อทราบข้อเท็จจริงเกี่ยวกับลูกค้ำเข้มข้นต่ำ (simplified CDD)
5. ลูกค้ำปกติ – ใช้วิธีตรวจสอบเพื่อทราบข้อเท็จจริงเกี่ยวกับลูกค้ำในระดับมาตรฐาน (standard CDD)
6. ลูกค้ำที่มีความเสี่ยงสูง – ใช้วิธีตรวจสอบเพื่อทราบข้อเท็จจริงเกี่ยวกับลูกค้ำเข้มข้นสูง (enhanced CDD)

นอกจากการประเมินเพื่อตรวจสอบลูกค้ำแล้ว ผู้ให้บริการทรัสต์ยังต้องดำเนินการเฝ้าระวังอย่างต่อเนื่อง (ongoing monitoring) และจัดเก็บเอกสารเกี่ยวกับลูกค้ำ (documentation) ตามระดับความเสี่ยง

อนึ่ง FATF ได้แนะนำไว้ใน Recommendation 19<sup>394</sup> สำหรับกรณีประเทศที่มีความเสี่ยงสูงตามที่ FATF กำหนด โดยให้สถาบันการเงินรวมถึงผู้ให้บริการทรัสต์<sup>395</sup> ต้องดำเนินการมาตรการตรวจสอบเพื่อทราบข้อเท็จจริงเกี่ยวกับลูกค้ำในเชิงลึกกับประเทศดังกล่าว

#### 6.4.1.2 การเก็บรักษาหลักฐาน<sup>396</sup>

ผู้ให้บริการทรัสต์จะต้องเก็บรักษาหลักฐาน 2 ประเภทไว้อย่างน้อย 5 ปี หลังจากที่ทำธุรกรรม ได้แก่ (1) เอกสารที่แสดงการทำธุรกรรม และ (2) เอกสารที่ช่วยระบุตัวตนลูกค้ำ เช่นเดียวกับกรณีผู้ประกอบวิชาชีพกฎหมายและนักบัญชี

#### 6.4.1.3 การรายงานธุรกรรมที่มีเหตุอันควรสงสัย (suspicious transaction report :STR)<sup>397</sup>

กฎหมายว่าด้วยการป้องกันการฟอกเงินของประเทศสมาชิก FATF ทุกประเทศกำหนดให้สถาบันการเงินและหน่วยงานธุรกิจที่ไม่ใช่สถาบันการเงินต้องรายงานธุรกิจที่มีเหตุอันควรสงสัยว่าธุรกรรมหรือลูกค้ำ

<sup>394</sup> Recommendation 19 Higher-risk countries

Financial institutions should be required to apply enhanced due diligence measures to business relationships and transactions with natural and legal persons, and financial institutions, from countries for which this is called for by the FATF. The type of enhanced due diligence measures applied should be effective and proportionate to the risks.

Countries should be able to apply appropriate countermeasures when called upon to do so by the FATF. Countries should also be able to apply countermeasures independently of any call by the FATF to do so. Such countermeasures should be effective and proportionate to the risks.

<sup>395</sup> Recommendation 23 DNFBS: Other measures

The requirement set out in Recommendations 18 to 21 apply to all designated non-financial businesses and professions, subject to the following qualifications:

(c) Trust and company service should be required to report suspicious transactions for a client when, on behalf of or for a client, they engage in a transaction in relation to the activities referred to in paragraph (e) of Recommendation 22.

<sup>396</sup> Recommendation 22 (e). อ่างแล้ว

<sup>397</sup> Recommendation 23 DNFBS: Other measures



มีพฤติกรรมเกี่ยวข้องกับการฟอกเงิน โดย FATF แนะนำให้ผู้ให้บริการทรัสต์ควรมีหน้าที่ดังกล่าวเช่นกัน<sup>398</sup> ยกเว้นกรณีที่ทราบข้อมูลลูกค้าอยู่ก่อนแล้วมาจากการทำหน้าที่เป็นตัวแทนเพื่อดำเนินการทางคดีความ<sup>399</sup>

อย่างไรก็ดี FATF เสนอแนะให้ประเทศสมาชิกสร้างช่องทางให้ผู้ประกอบวิชาชีพกฎหมายหรือนักบัญชีสามารถรายงานธุรกรรมที่มีเหตุอันควรสงสัยว่าจะมีการฟอกเงินต่อองค์กรกำกับดูแลวิชาชีพ เพื่อให้องค์กรวิชาชีพทำหน้าที่เป็นตัวกลางส่งข้อมูลให้แก่สำนักงาน ปปง. โดยปกปิดความลับบางส่วนของลูกค้าซึ่งไม่เป็นประโยชน์ต่อสาธารณะ

ทั้งนี้ FATF แนะนำให้ประเทศสมาชิกให้ความคุ้มครองตามกฎหมายแก่ผู้มีหน้าที่รายงานธุรกรรมที่มีเหตุอันควรสงสัย ไม่ให้ต้องรับผิดทางอาญาและทางแพ่งในข้อหาละเมิดข้อกำหนดมิให้เปิดเผยข้อมูลตามสัญญาหรือตามกฎหมาย กรณีบุคคลเหล่านั้นรายงานข้อสงสัยของตนแก่หน่วยข่าวกรองทางการเงินด้วยความสุจริต<sup>400</sup>

นอกจากนี้ การบอกใบ้และการเก็บรักษาความลับกรณีผู้ให้บริการทรัสต์ ประเทศสมาชิกควรเปิดโอกาสให้ผู้ให้บริการทรัสต์แนะนำลูกค้าให้หลีกเลี่ยงหรือล้มเลิกการดำเนินการใด ๆ ที่ผิดกฎหมาย โดยจะไม่พิจารณาว่าการให้ข้อแนะนำดังกล่าวเป็นการบอกใบ้ให้ลูกค้าที่ฟอกเงินทราบว่ากำลังถูกสำนักงาน ปปง.

---

The requirement set out in Recommendations 18 to 21 apply to all designated non-financial businesses and professions, subject to the following qualifications:

(c) Trust and company service should be required to report suspicious transactions for a client when, on behalf of or for a client, they engage in a transaction in relation to the activities referred to in paragraph (e) of Recommendation 22.

<sup>398</sup> Recommendation 23 DNFBPs: Other measures

The requirement set out in Recommendations 18 to 21 apply to all designated non-financial businesses and professions, subject to the following qualifications:

(c) Trust and company service should be required to report suspicious transactions for a client when, on behalf of or for a client, they engage in a transaction in relation to the activities referred to in paragraph (e) of Recommendation 22.

Recommendation 20 Reporting of suspicious transactions

If a financial institution suspects or has reasonable grounds to suspect that funds are the proceeds of criminal activity, or are related to terrorist financing, it should be required, by law, to report promptly its suspicions to the financial intelligence unit (FIU).

<sup>399</sup> FATF (2012-2019), International Standards on Combating Money Laundering and the Financing of Terrorism & Proliferation. (p. 85). Paris.

<sup>400</sup> Recommendation 21 Tipping-off and confidentiality

Financial institutions, their directors, officers and employees should be:

Protected by law from criminal and civil liability for breach of any restriction on disclosure of information imposed by contract or by any legislative, regulatory or administrative provision, if they report their suspicions in good faith to the FIU, even if they did not know precisely what the underlying criminal activity was, and regardless of whether illegal activity actually occurred; and

ตรวจสอบอยู่ เนื่องจากโดยทั่วไปการบอกใบ้ให้ผู้กระทำความผิดไหวตัวถือเป็นความผิดตามกฎหมายว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน<sup>401</sup>

อนึ่ง นอกจากมาตรการที่กล่าวไปข้างต้น กรณีผู้ให้บริการทรัสต์ FATF ยังได้แนะนำให้ประเทศสมาชิก นำมาตรการควบคุมภายในประเทศและสาขาต่างประเทศและบริษัทในเครือ (Internal controls and forbearances and subsidiaries)<sup>402</sup> ด้วย อย่างไรก็ตามผู้วิจัยไม่ได้นำประเด็นนี้มาขยายอย่างละเอียด เนื่องจากในงานวิจัยฉบับนี้ต้องการให้ความสำคัญเรื่องมาตรการตรวจสอบเพื่อทราบข้อเท็จจริงเกี่ยวกับลูกค้าและการรายงานธุรกรรมที่มีเหตุอันควรสงสัย

#### **6.4.1.4 ความโปร่งใสและผู้รับผลประโยชน์ของข้อตกลงตามกฎหมายในการจัดการทรัพย์สิน (legal arrangements)<sup>403</sup>**

ประเทศสมาชิกของ FATF ควรมีมาตรการเพื่อเข้าถึงของกองทรัสต์ ผู้ก่อตั้งทรัสต์ ทรัสต์ และผู้รับผลประโยชน์ในทรัสต์ รวมไปถึงข้อตกลงอื่นในการจัดการทรัพย์สินตามกฎหมาย (legal arrangements) ทั้งนี้ หน่วยงานของรัฐอาจขอข้อมูลผู้รับผลประโยชน์ในทรัพย์สินและผู้มีอำนาจควบคุมทรัสต์ จากสถาบันการเงินและหน่วยงานธุรกิจที่ไม่ใช่สถาบันการเงิน ซึ่งต้องเก็บข้อมูลของลูกค้าตาม Recommendation 10

---

<sup>401</sup> Recommendation 21 Tipping-off and confidentiality

Financial institutions, their directors, officers and employees should be...(ต่อหน้าถัดไป)

(ต่อจากหน้าที่แล้ว)...Prohibited by law from disclosing (“tipping-off”) the fact that a suspicious transaction report (STR) or related information is being filed with the FIU. These provisions are not intended to inhibit information sharing under Recommendation 18.

<sup>402</sup> Recommendation 18 Internal control and foreign branches and subsidiaries

Financial institutions should be required to implement programmes against money laundering and terrorist financing. Financial groups should be required to implement group-wide programmes against money laundering and terrorist financing, including policies and procedures for sharing information within the group for AML/CFT purposes.

Financial institutions should be required to ensure that their foreign branches and majority-owned subsidiaries apply AML/CFT measures consistent with the home country requirements implementing the FATF Recommendations through the financial groups’ programmes against money laundering and terrorist financing.

<sup>403</sup> Recommendation 25 Transparency and beneficial ownership of legal arrangements

Countries should take measures to prevent the misuse of legal arrangements for money laundering or terrorist financing. In particular, countries should ensure that there is adequate, accurate and timely information on express trusts, including information on the settlor, trustee and beneficiaries, that can be obtained or accessed in a timely fashion by competent authorities. Countries should consider measures to facilitate access to beneficial ownership and control information by financial institutions and DNFBPs undertaking the requirements set out in Recommendations 10 and 22.

อนึ่ง ในบทอภิธานศัพท์ (glossary) ของข้อแนะนำของ FATF ได้ในความหมายของการจัดการทรัพย์สินตามกฎหมาย<sup>404</sup> (legal arrangements)<sup>405</sup> ไว้ว่าให้หมายความถึงทรัสต์โดยเจตนา (express trusts<sup>406</sup>) หรือการตกลงกันทางกฎหมายที่มีลักษณะคล้ายคลึงกัน

การตรวจสอบการเข้าถึงผู้รับประโยชน์ที่แท้จริงกรณีทรัสต์นี้ FATF ได้ให้คำอธิบายไว้ว่าแม้ว่าประเทศที่มีกฎหมายทรัสต์ (trust law countries) หรือไม่มีกฎหมายทรัสต์ (non-trust law countries) ในระบบกฎหมายของประเทศก็ตาม ก็ควรมีมาตรการเข้าถึงผู้รับผลประโยชน์ของกองทรัสต์เนื่องจากมีความเป็นไปได้ที่ผู้ฝากเงินจะตั้งทรัสต์ในต่างประเทศแล้วนำเข้าไปจัดการในประเทศที่ไม่มีกฎหมายทรัสต์<sup>407</sup>

มาตรการเข้าถึงผู้รับผลประโยชน์ของกองทรัสต์ที่ทุกประเทศควรมี คือการกำหนดให้ทรัสต์หรือผู้จัดการกองทรัสต์ต้องเปิดเผยข้อมูลเกี่ยวกับกองทรัสต์ ก่อนทำธุรกรรมใดๆ กับสถาบันการเงินหรือผู้ประกอบการวิชาชีพที่ไม่ใช่สถาบันการเงิน (DNFBPs) และการกำหนดให้ทรัสต์ต้องเก็บข้อมูลเกี่ยวกับกองทรัสต์ที่ตนจัดการไว้อย่างน้อยเป็นเวลา 5 ปี<sup>408</sup>

ข้อแนะนำของ FATF กำหนดให้เป็นหน้าที่ของภาคเอกชนที่เป็นสถาบันการเงินและผู้ประกอบอาชีพที่ไม่ใช่สถาบันการเงิน (DNFBPs) มีหน้าที่ต้องเข้าถึงข้อมูลในกองทรัสต์ ในทางกลับกัน FATF ได้แนะนำให้ภาครัฐมีส่วนช่วยให้ภาคเอกชนที่มีหน้าที่ดังกล่าวสามารถเข้าถึงข้อมูลที่จำเป็นได้ด้วย<sup>409</sup> ทั้งนี้เพื่อให้มาตรการในการเข้าถึงผู้รับผลประโยชน์ในกองทรัสต์เป็นไปได้ในทางปฏิบัติ

---

<sup>404</sup> กฎหมายป้องกันและปราบปรามการฟอกเงินของไทย ใช้คำว่า “บุคคลที่มีการตกลงกันทางกฎหมาย” ในความหมายของ “legal arrangements” และได้ให้คำนิยามคำว่า “บุคคลที่มีการตกลงกันทางกฎหมาย” ไว้เฉพาะในกฎกระทรวงการตรวจสอบเพื่อทราบข้อเท็จจริงเกี่ยวกับลูกค้ำ พ.ศ. 2563 ข้อ 3

<sup>405</sup> FATF. (2012-2019). International Standards on Combating Money Laundering and the Financing of Terrorism & Proliferation. (P. 122). France.

Legal arrangements are legal arrangements refers to express trusts or other similar legal arrangements. Examples of other similar arrangements (for AML/CFT purpose) include fiducie, treuhand and fideicomiso.

<sup>406</sup> FATF. (2012-2019). International Standards on Combating Money Laundering and the Financing of Terrorism & Proliferation. (P. 118). France.

Express trust refers to a trust clearly created by the settlor, usually in form of a document e.g. written deed of trust. They are to be contrasted with trusts which come into being through the operation of the law and which do not result from the clear intent or decision of a settlor to create a trust or similar legal arrangement (e.g. constructive trust).

<sup>407</sup> FATF. (October 2014). FATF Guidance. Transparency and Beneficial Ownership. (p. 31).

<sup>408</sup> FATF. (October 2014). FATF Guidance. Transparency and Beneficial Ownership. (p. 31).

<sup>409</sup> FATF. (October 2014). FATF Guidance. Transparency and Beneficial Ownership. (p. 32).

#### 6.4.1.5 การกำกับดูแลและการควบคุมธุรกิจและผู้ประกอบวิชาชีพที่ไม่ใช่สถาบันการเงิน (Regulation and Supervision of DNFBPs)<sup>410</sup>

FATF แนะนำให้ธุรกิจและผู้ประกอบวิชาชีพที่ไม่ใช่สถาบันการเงิน (DNFBPs) อยู่ภายใต้มาตรการกำกับดูแลและมาตรการควบคุม โดยแต่ละประเทศควรมีระบบที่มีประสิทธิภาพในการติดตามกำกับดูแลให้ธุรกิจและผู้ประกอบวิชาชีพที่ไม่ใช่สถาบันการเงินทำตามแนะนำของ FATF ทั้งนี้ ระบบการกำกับดูแลให้พิจารณาจากพื้นฐานความเสี่ยงเป็นสำคัญ

การกำกับดูแลข้างต้นอาจทำโดย (ก) เจ้าหน้าที่ที่ควบคุมตรวจสอบ (supervisor) หรือ (ข) องค์กรหรือหน่วยงานกำกับดูแลตนเอง (self-regulatory body) โดยองค์กรหรือหน่วยงานกำกับดูแลตนเองดังกล่าวสามารถดำเนินการให้มั่นใจได้ว่าสมาชิกของตนปฏิบัติตามพันธกรณีในการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงินและการต่อต้านการก่อการร้าย

#### 6.4.1.6 บทกำหนดโทษ (sanctions)<sup>411</sup>

FATF แนะนำให้ประเทศสมาชิกควรกำหนดมาตรการลงโทษที่มีประสิทธิผลและพอสมควรแก่เหตุ และมาตรการยับยั้งตักเตือน ไม่ว่าจะเป็มาตรการทางอาญา มาตรการทางแพ่ง หรือมาตรการทางปกครองที่พร้อมนำมาดำเนินการกับทั้งกรณีบุคคลธรรมดาหรือนิติบุคคลที่ฝ่าฝืนหน้าที่ตามข้อแนะนำที่ 6 และข้อแนะนำที่ 8 ถึงข้อแนะนำที่ 23 ทั้งนี้ โทษควรครอบคลุมทั้งสถาบันการเงิน ธุรกิจและผู้ประกอบวิชาชีพที่ไม่ใช่สถาบันการเงิน (DNFBPs) และครอบคลุมถึงกรรมการบริหารและเจ้าหน้าที่บริหารระดับสูงของสถาบันการเงินและธุรกิจดังกล่าวด้วย

คณะผู้วิจัยสรุปข้อแนะนำของ FATF ได้ตามตารางที่ 6.6 จำแนกตามผู้มีหน้าที่รับผิดชอบซึ่งประกอบด้วย

---

<sup>410</sup> Recommendation 28 Designated non-financial business and professionals should be subject to regulatory and supervisory measures as set out below.

Countries should ensure that the other categories of DNFBPs are subject to effective systems for monitoring and ensuring compliance with AML/CFT requirements. This should be performed on a risk-sensitive basis. This may be performed by (a) a supervisor or (b) by an appropriate self-regulatory body (SRB), provided that such a body can ensure that its members comply with their obligations to combat money laundering and terrorist financing.

The supervisor or SRB should also (a) take the necessary measures to prevent criminals or their associates from being professionally accredited, or holding or being the beneficial owner of a significant or controlling interest of holding a management function, e.g. through evaluating person on the basis of a “fit and proper” test; and (b) have effective, proportionate, and dissuasive sanctions in line with Recommendation 35 available to deal with failure to comply with AML/CFT requirements.

<sup>411</sup> Recommendation 35 Countries should ensure that there is a range of effective, proportionate and dissuasive sanctions, whether criminal, civil or administrative, available to deal with natural or legal person covered by Recommendations 6, and 8 to 23, that fail to comply with AML/CFT requirements. Sanctions should be applicable not only to financial institutions and DNFBPs, but also to their directors and senior management.

- ผู้ให้บริการทรัสต์ มีหน้าที่ตรวจสอบ เก็บรักษาหลักฐาน และรายงานธุรกรรมที่มีเหตุอันควรสงสัย
- ธนาคารและผู้ประกอบอาชีพที่ไม่ใช่สถาบันการเงิน มีหน้าที่ทำให้เกิดความโปร่งใสและตรวจสอบผู้รับประโยชน์ของข้อตกลงตามกฎหมายในการจัดการทรัพย์สิน
- ภาครัฐ มีหน้าที่กำกับดูแลผู้ประกอบธุรกิจที่เกี่ยวข้องทั้งหมด ทั้งที่เป็นสถาบันการเงินและไม่ใช่สถาบันการเงิน (DNFBPs) รวมถึงมีหน้าที่ในการบังคับใช้กฎหมายอย่างเคร่งครัด

**ตารางที่ 6.6 สรุปข้อเสนอแนะของ FATF ที่เกี่ยวกับทรัสต์ จำแนกตามผู้มีหน้าที่**

หน้าที่	ข้อเสนอแนะ	ผู้มีหน้าที่
(1) การตรวจสอบเพื่อทราบข้อเท็จจริงเกี่ยวกับลูกค้า	Recommendation 22	ผู้ให้บริการทรัสต์
(2) การเก็บรักษาหลักฐาน	Recommendation 22	
(3) การรายงานธุรกรรมที่มีเหตุอันควรสงสัยเป็นข้อเสนอแนะที่กำหนดหน้าที่ให้ผู้ให้บริการทรัสต์	Recommendation 23	
(4) ทำให้เกิดความโปร่งใสและตรวจสอบผู้รับผลประโยชน์ของข้อตกลงตามกฎหมายในการจัดการทรัพย์สิน (legal arrangements)	Recommendation 25	ธนาคารและผู้ประกอบอาชีพที่ไม่ใช่สถาบันการเงิน (DNFBPs)
(5) การกำกับดูแลและการควบคุมธุรกิจและผู้ประกอบวิชาชีพที่ไม่ใช่สถาบันการเงิน (regulation and supervision of DNFBPs)	Recommendation 28	ภาครัฐ
(6) บทกำหนดโทษ (sanctions)	Recommendation 35	

ที่มา: รวบรวมโดยคณะผู้วิจัย (กรกฎาคม 2563)

การศึกษาประสบการณ์ของต่างประเทศ คณะผู้วิจัยศึกษาแนวทางการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงินผ่านทรัสต์ใน 3 ประเทศ ซึ่งแต่ละประเทศมีจุดเด่นดังต่อไปนี้คือ

(1) สหราชอาณาจักร มีการออก Money Laundering Regulation 2017 ซึ่งเป็นการดำเนินการให้สอดคล้องกับ EU Money Laundering Directive ฉบับที่ 4 ที่มีเป้าประสงค์ในการป้องกันมิให้มีการใช้ทรัสต์ในการฟอกเงินโดยมีการกำหนดเงื่อนไขเพิ่มเติมเกี่ยวกับการรายงานธุรกรรมที่น่าสงสัยและการรายงานชื่อผู้ถือหุ้นที่แท้จริง ทั้งนี้ สหราชอาณาจักรได้มีการจัดตั้ง Trust Registry Service ซึ่งให้บริการในการขึ้นทะเบียนทรัสต์ทุกแห่ง

(2) ประเทศออสเตรเลีย กำลังเปิดรับฟังความเห็นสาธารณะต่อแนวทางในการกำกับดูแลทรัสต์เพื่อให้เป็นไปตามข้อกำหนดของ FATF<sup>412</sup>

(3) ฮองกง มีรูปแบบการขึ้นทะเบียนนิติบุคคลแบบรวมศูนย์ไว้ด้วยกันทั้งหมด โดยรวมถึงทรัสต์ต่างประเทศที่มาดำเนินการในฮองกงด้วย

แนวทางการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงินผ่านทรัสต์ของแต่ละประเทศที่ศึกษามีรายละเอียดดังต่อไปนี้

## 6.4.2 สหราชอาณาจักร

### 6.4.2.1 กฎหมายป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน

ธุรกิจทรัสต์ เป็นธุรกิจที่อยู่ภายใต้ข้อบังคับว่าด้วยการฟอกเงิน การสนับสนุนทางการเงินต่อผู้ก่อการร้าย และการโอนเงิน (Money Laundering, Terrorist Financing and Transfer of Funds Regulations 2017) โดยผู้ประกอบการทรัสต์ (ให้บริการเป็นทรัสต์) มีหน้าที่ต้องประเมินความเสี่ยงที่จะเกิดการฟอกเงินก่อนให้บริการ โดยต้องทำความรู้จักลูกค้า การตรวจสอบเพื่อทราบข้อเท็จจริงเกี่ยวกับลูกค้า และการรายงานธุรกรรมที่มีเหตุอันควรสงสัย<sup>413</sup> เช่นเดียวกับการประกอบกิจการสถาบันการเงินหรือผู้ประกอบการวิชาชีพบางวิชาชีพ เช่น ผู้ประกอบวิชาชีพกฎหมายและนักบัญชี เป็นต้น

หน้าที่ข้างต้นเป็นหน้าที่ของผู้ให้บริการทรัสต์ที่ต้องทำความรู้จักลูกค้าของตน และตรวจสอบเพื่อทราบข้อเท็จจริงเกี่ยวกับลูกค้าก่อนจะรับให้บริการแก่ลูกค้า กล่าวคือเป็นหน้าที่ในฐานะของผู้จะให้บริการ ซึ่งเทียบได้กับกรณีผู้ประกอบการวิชาชีพกฎหมายหรือนักบัญชีที่จะให้บริการแก่ลูกค้าของตน อย่างไรก็ตาม กรณิทรัสต์ผู้ให้บริการบริหารจัดการกองทรัสต์หรือทรัสต์เมื่อได้กำหนดที่บริหารจัดการกองทรัสต์แล้วจะต้องนำทรัพย์สินในกองทรัสต์เข้าทำธุรกรรมต่างๆ ในการทำธุรกรรมในขั้นนี้เองทรัสต์ถือเป็นลูกค้าของผู้ให้บริการอื่น ๆ ที่ทรัสต์เข้าดำเนินการด้วย

ข้อบังคับว่าด้วยการฟอกเงินฯ จึงได้กำหนดหน้าที่ให้แก่ทรัสต์ให้ต้องเปิดเผยข้อมูลกองทรัสต์ที่ตนเองบริหารหรือให้บริการ กรณีที่ทรัสต์บริหารทรัพย์สินในกองทรัสต์โดยจะทำธุรกรรมตามที่ข้อบังคับว่าด้วยการฟอกเงินฯ หน้าที่ดังกล่าวเป็นการกำหนดในอีกด้านหนึ่งของมาตรการรู้จักลูกค้าและตรวจสอบเพื่อทราบข้อเท็จจริงเกี่ยวกับลูกค้า ซึ่งจะทำการตรวจสอบลูกค้าสามารถเข้าผู้รับประโยชน์ที่แท้จริงได้ ทั้งนี้ ข้อบังคับว่าด้วยการฟอกเงิน การสนับสนุนทางการเงินต่อผู้ก่อการร้าย และการโอนเงิน (Money Laundering,

<sup>412</sup> Australian Government: Attorney General's Department (2017). Consultation: Trust and company service providers: a model for regulation under Australia's anti-money laundering and counter-terrorism financing regime. สืบค้นจาก <https://www.ag.gov.au/.../AML.../trust-company-service-providers-model-for-regulation.doc> เมื่อวันที่ 4 สิงหาคม 2563

<sup>413</sup> UK HM Revenue & Customs. (2018). Anti-Money Laundering Supervision: Trust or Company Service Providers. (P. 1). สืบค้นจาก <https://www.gov.uk/government/publications/anti-money-laundering-guidance-for-trust-or-company-service-providers>. เมื่อวันที่ 4 สิงหาคม 2563

Terrorist Financing and Transfer of Funds Regulations 2017) ได้กำหนดหน้าที่ให้ทรัสต์ต้องให้ข้อมูลในกองทรัสต์ที่ตนเองจัดการ ดังต่อไปนี้

### **การเก็บข้อมูลของผู้รับผลประโยชน์ในกองทรัสต์**

**Regulation 44(1)**<sup>414</sup> วางหลักให้ทรัสต์ (trustee)<sup>415</sup> ในทรัสต์ที่เกี่ยวข้องกับข้อบังคับนี้ (relevant trust<sup>416</sup>) มีหน้าที่ต้องเก็บข้อมูลของผู้รับประโยชน์ที่แท้จริง (beneficial owner) ทุกคนในกองทรัสต์ที่ทรัสต์ผู้นั้นบริหารจัดการและผู้ที่อาจเป็นผู้รับผลประโยชน์ได้ โดยเก็บข้อมูลเป็นลายลักษณ์อักษร ทั้งนี้ข้อมูลดังกล่าวต้องถูกต้องและเป็นปัจจุบัน

ข้อบังคับว่าด้วยการพอกเงินฯ กำหนดนิยามของผู้รับประโยชน์ที่แท้จริง (beneficial owner) กรณีกองทรัสต์ไว้<sup>417</sup> คือผู้หนึ่งผู้ใดในกรณีดังต่อไปนี้

---

<sup>414</sup> Money Laundering, Terrorist Financing and Transfer of Funds Regulations 2017, Regulation 44(1)

Regulation 44(1) The trustees of a relevant trust must maintain accurate and up-to-date records in writing of all the beneficial owners of the trust, and of any potential beneficiaries referred to in paragraph (5)(b), containing the information required by regulation 45(2)(b) to (d) and (5)(f) and (g).

<sup>415</sup> Money Laundering, Terrorist Financing and Transfer of Funds Regulations 2017, Regulation 42(2)(b)

Regulation 42(2)(b) a “relevant trust” is—

- (i) a UK trust which is an express trust; or
- (ii) a non-UK trust which is an express trust; and
  - (aa) receives income from a source in the United Kingdom; or
  - (bb) has assets in the United Kingdom,

on which it is liable to pay one or more of the taxes referred to in regulation 45(14);

<sup>416</sup> Money Laundering, Terrorist Financing and Transfer of Funds Regulations 2017, Regulation 42(2)(c) and (d)

Regulation (42)(2)(c) a trust is a “UK trust” if—

- (i) all the trustees are resident in the United Kingdom; or
  - (ii) sub-paragraph (d) applies;
- Regulation (42)(2)(d) this sub-paragraph applies if—
- (i) at least one trustee is resident in the United Kingdom, and
  - (ii) the settlor was resident and domiciled in the United Kingdom at the time when—
    - (aa) the trust was set up, or
    - (bb) the settlor added funds to the trust;

<sup>417</sup> Money Laundering, Terrorist Financing and Transfer of Funds Regulations 2017, Regulation 6(1)

Regulation 6(1) In these Regulations, “beneficial owner”, in relation to a trust, means each of the following—

- (a) the settlor;
- (b) the trustees;
- (c) the beneficiaries;
- (d) where the individuals (or some of the individuals) benefiting from the trust have not been determined, the class of persons in whose main interest the trust is set up, or operates;
- (e) any individual who has control over the trust.

1. ผู้ก่อตั้งกองทรัสต์ (settlor)
2. ทรัสต์ดี (trustees)
3. ผู้รับผลประโยชน์ในกองทรัสต์ (beneficiaries)
4. กรณีไม่ระบุบุคคลธรรมดาที่ได้รับผลประโยชน์จากกองทรัสต์ ผู้รับผลประโยชน์ให้หมายถึงกลุ่มบุคคล (class of persons) ที่ได้รับประโยชน์หลักจากกองทรัสต์หรือกลุ่มบุคคลหลักที่ดูแลกองทรัสต์
5. บุคคลธรรมดาที่มีอำนาจควบคุม (control<sup>418</sup>) กองทรัสต์

**การแจ้งและให้ข้อมูลที่จำเป็นแก่ผู้มีหน้าที่ตรวจสอบเพื่อทราบข้อเท็จจริงเกี่ยวกับลูกค้า**

**Regulation 44(2)**<sup>419</sup> วางหลักให้ทรัสต์ที่ดำเนินการเป็นทรัสต์กรณีธุรกรรมที่กฎหมายกำหนดให้ต้องทำการตรวจสอบ (relevant transection<sup>420</sup>) ทรัสต์ต้องแจ้งให้ผู้รับบริการ (relevant person<sup>421</sup>)

<sup>418</sup> Money Laundering, Terrorist Financing and Transfer of Funds Regulations 2017, Regulation 6(2)

Regulation 6(2) In paragraph (1)(e), “control” means a power (whether exercisable alone, jointly with another person or with the consent of another person) under the trust instrument or by law to—

- (a) dispose of, advance, lend, invest, pay or apply trust property;
- (b) vary or terminate the trust;
- (c) add or remove a person as a beneficiary or to or from a class of beneficiaries;
- (d) appoint or remove trustees or give another individual control over the trust;
- (e) direct, withhold consent to or veto the exercise of a power mentioned in sub-paragraphs (a) to (d).

<sup>419</sup> Money Laundering, Terrorist Financing and Transfer of Funds Regulations 2017, Regulation 44(2)

Regulation 44(2) When a trustee of a relevant trust, acting as trustee, enters into a relevant transaction with a relevant person, or forms a business relationship with a relevant person, the trustee must—

- (a) inform the relevant person that it is acting as trustee; and
- (b) on request from the relevant person, provide the relevant person with information identifying all the beneficial owners of the trust (which, in the case of a class of beneficiaries, may be done by describing the class of persons who are beneficiaries or potential beneficiaries under the trust).

<sup>420</sup> Money Laundering, Terrorist Financing and Transfer of Funds Regulations 2017, Regulation 44(4)

Regulation 44(4) For the purposes of this regulation, a “relevant transaction” means a transaction in relation to which the relevant person is required to apply customer due diligence measures under regulation 27.

<sup>421</sup> Money Laundering, Terrorist Financing and Transfer of Funds Regulations 2017, Regulation 3(1)

Regulation 3(1) “relevant person” means a person to whom, in accordance with regulation 8, Parts 1 to 6 and 8 to 11 of these Regulations apply

Regulation 8 (1) Parts 1 to 6 and 8 to 11 apply to the persons (“relevant persons”) acting in the course of business carried on by them in the United Kingdom, who—

- (a) are listed in paragraph (2); and
- (b) do not come within the exclusions set out in regulation 15.

(2) The persons listed in this paragraph are—...(ต่อหน้าถัดไป)



ทราบว่าการดำเนินการนั้นๆ เป็นการดำเนินการในฐานะทรัสต์ และให้ข้อมูลผู้รับประโยชน์ทุกคนในกองทรัสต์ที่ทรัสต์ดำเนินการให้แก่มูลนิธิที่ตรวจสอบเพื่อทราบข้อเท็จจริงที่ข้อบังคับฯ กำหนด

นอกจากนี้ ในระหว่างการดำเนินการเป็นทรัสต์กับผู้รับบริการ มีข้อมูลใดที่ได้ให้ไว้แก่ผู้ให้บริการเปลี่ยนแปลงไป ทรัสต์ต้องแจ้งการเปลี่ยนแปลงนั้นแก่ผู้รับบริการภายใน 14 วันนับแต่วันที่ทรัสต์ทราบถึงการเปลี่ยนแปลงดังกล่าว<sup>422</sup>

#### **การให้ข้อมูลแก่หน่วยงานที่มีอำนาจบังคับตามกฎหมาย (law enforcement authority) Regulation 44(5)<sup>423</sup>**

วางหลักให้ทรัสต์ต้องให้ข้อมูลดังต่อไปนี้แก่หน่วยงานที่มีอำนาจบังคับการตามกฎหมาย

1. ผู้รับประโยชน์ที่แท้จริง (beneficial owner) ในกองทรัสต์
2. ผู้ที่อาจเป็นผู้รับผลประโยชน์ในกองทรัสต์ได้ตามเอกสารตั้งทรัสต์ที่ทำโดย ผู้ก่อตั้งทรัสต์

#### **6.4.2.2 การกำกับดูแลธุรกิจทรัสต์**

สหราชอาณาจักรเป็นกลุ่มประเทศต้นกำเนิดของกฎหมายทรัสต์ ซึ่งเป็นระบบในการบริหารจัดการทรัพย์สิน ที่ใช้มาตั้งแต่ช่วงคริสต์ศตวรรษที่ 15 กฎหมายทรัสต์จึงกระจายอยู่ทั้งในหลักกฎหมายทั่วไป คือ หลักกฎหมายว่าด้วยความเป็นธรรม (equity) คำพิพากษา และพระราชบัญญัติหลายฉบับ เช่น พระราชบัญญัติทรัสต์ พ.ศ. 2543 (trustee Act 2000) เป็นต้น ทั้งนี้ ระบบกฎหมายทรัสต์ของ

---

(ต่อจากหน้าที่แล้ว)... (a) credit institutions;

(b) financial institutions;

(c) auditors, insolvency practitioners, external accountants and tax advisers;

(d) independent legal professionals;

(e) trust or company service providers;

(f) estate agents;

(g) high value dealers;

(h) casinos.

<sup>422</sup> Money Laundering, Terrorist Financing and Transfer of Funds Regulations 2017, Regulation 44(3)

Regulation 44(3) If, during the course of a business relationship, there is any change in the information provided under paragraph (2), the trustees must notify the relevant person of the change and the date on which it occurred within fourteen days from the date on which any one of the trustees became aware of the change.

<sup>423</sup> Money Laundering, Terrorist Financing and Transfer of Funds Regulations 2017, Regulation 44(5)

Regulation 44(5) The trustees of a relevant trust must on request provide information to any law enforcement authority—

(a) about the beneficial owners of the trust; and

(b) about any other individual referred to as a potential beneficiary in a document from the settlor relating to the trust such as a letter of wishes.

สหราชอาณาจักร อนุญาตให้จัดตั้งทรัสต์เพื่อวัตถุประสงค์ที่หลากหลายทั้งทรัสต์การระดมทุน และทรัสต์การบริหารทรัพย์สินส่วนบุคคล<sup>424</sup>

ผู้ที่จะเป็นทรัสต์สามารถเป็นได้ทั้งนิติบุคคลและบุคคลธรรมดา ซึ่งมีหน้าที่ตามสัญญาก่อตั้งทรัสต์และมีหน้าที่ต้องปฏิบัติตามอย่างรอบคอบและเป็นธรรมเพื่อประโยชน์ของผู้รับผลประโยชน์ทุกคน ทั้งนี้ ทรัสต์จะต้องเป็นผู้ประกอบวิชาชีพทรัสต์ และมีความชำนาญในการบริหารจัดการทรัพย์สิน

### 6.4.3 ออสเตรเลีย

#### 6.4.3.1 กฎหมายป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน

การป้องกันและปราบปรามการฟอกเงินของประเทศออสเตรเลียอยู่ภายใต้พระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการฟอกเงินและต่อต้านการก่ออาชญากรรมทางเศรษฐกิจ (Anti-Money Laundering and Counter-Terrorism Financing Act 2006) กำหนดให้หน่วยงานที่มีหน้าที่รายงาน (reporting entity) ต้องตรวจสอบข้อมูลของทรัสต์ตามมาตรฐานที่กฎหมายกำหนดกรณีของทรัสต์เป็นลูกค้า<sup>425</sup>

---

<sup>424</sup> สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย. (กรกฎาคม 2559). รายงานฉบับสมบูรณ์โครงการศึกษาความเป็นไปได้และความเหมาะสมของการจัดตั้งทรัสต์ในประเทศไทย.

<sup>425</sup> Anti-Money Laundering and Counter-Terrorism Financing Act 2006 Article 90(1) (2) and (3)

Article 90(1) To avoid doubt, AML/CTF Rules made for the purposes of paragraph 84(3)(b) may require that Part B of a standard anti-money laundering and counter-terrorism financing program must provide that, if a customer of the reporting entity is:

- (a) a company; or
- (b) a trust; or
- (c) a partnership; or
- (e) a body politic;

one or more elements of the applicable customer identification procedure for the customer must involve the taking of steps specified in the AML/CTF Rules in relation to a person who is:

- (f) associated with the customer; and
- (g) specified in the AML/CTF Rules.

Article 90(2) To avoid doubt, AML/CTF Rules made for the purposes of paragraph 85(3)(b) may require that Part B of a joint anti-money laundering and counter-terrorism financing program must provide that, if a customer of the reporting entity is:

- (a) a company; or
- (b) a trust; or
- (c) a partnership; or
- (d) a corporation sole; or
- (e) a body politic;

one or more elements of the applicable customer identification procedure for the customer must involve the taking of steps specified in the AML/CTF Rules in relation to a person who is: ...(ต่อหน้าถัดไป)

นอกจากนี้ ประเทศออสเตรเลียได้ออกข้อปฏิบัติว่าด้วยป้องกันและปราบปรามการฟอกเงินและต่อต้านการก่ออาชญากรรมทางเศรษฐกิจ (Anti-Money Laundering and Counter-Terrorism Financing Rule Instrument 2007) แก้ไขล่าสุดฉบับที่ 3 ประกาศใช้เดือนธันวาคม 2562 ขึ้นเป็นกฎหมายลำดับรองที่กำหนดหลักเกณฑ์ในทางปฏิบัติสำหรับผู้มีหน้าที่ตามพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการฟอกเงินฯ

ทั้งนี้ ข้อปฏิบัติว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงินฯ กำหนดรายละเอียดในการตรวจสอบและเข้าถึงข้อมูลขององค์กรธุรกิจ โดยกำหนดเรื่องการทำความรู้จักข้อมูลของลูกค้า (know your customer information) กรณีลูกค้าเป็นทรัสต์ขององค์กรธุรกิจ ไว้ใน Chapter 1 Part 1.2 ว่าด้วยเรื่องบทนิยามและหลักการ (key terms and concepts) แห่งข้อปฏิบัติว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงินฯ ซึ่งวางหลักในการทำความรู้จักข้อมูลของลูกค้า (know your customer information) ในกรณีต่างๆ ไว้ โดยในกรณีลูกค้าที่เป็นทรัสต์ขององค์กรธุรกิจนั้น ผู้ที่มีหน้าที่ทำความรู้จักลูกค้า ควรตรวจสอบข้อมูลดังต่อไปนี้<sup>426</sup>

---

(ต่อจากหน้าที่แล้ว)... (f) associated with the customer; and

Article 90(3) To avoid doubt, AML/CTF Rules made for the purposes of paragraph 86(1)(c) may require that a special anti-money laundering and counter-terrorism financing program must provide that, if a customer of the reporting entity is:

- (a) a company; or
- (b) a trust; or
- (c) a partnership; or
- (d) a corporation sole; or
- (e) a body politic;

one or more elements of the applicable customer identification procedure for the customer must involve the taking of steps specified in the AML/CTF Rules in relation to a person who is:

- (f) associated with the customer; and
- (g) specified in the AML/CTF Rules.

<sup>426</sup> Anti-Money Laundering and Counter-Terrorism Financing Rule Instrument 2007 Chapter 1 Part 1.2 Key terms and concepts 1.2.1 In these Rules:

Know your customer information means 'know your customer information' and may include information in relation to matters such as:

(3) In relation to a customer who is a trustee of a trust:

- (a) the full name of the trust;
- (b) the full business name (if any) of the trustee in respect of the trust;
- (c) the type of the trust;
- (d) the country in which the trust was established;
- (e) if any of the trustees is an individual – in respect of any of those individuals, the information required to be collected from an individual under the reporting entity's customer identification program in respect of individuals;
- (f) if any of the trustees is a company – in respect of any of those companies, the information required to be

...(ต่อหน้าถัดไป)

1. ชื่อเต็มของกองทรัสต์
2. ชื่อเต็มในทางการประกอบธุรกิจของทรัสต์ที่ทำหน้าที่จัดการกองทรัสต์ (ถ้ามี)
3. ชนิดของกองทรัสต์
4. ประเทศที่กองทรัสต์ถูกจัดตั้ง
5. กรณีที่ทรัสต์เป็นบุคคลธรรมดา - รายละเอียดเกี่ยวกับทรัสต์เช่นเดียวกับหน่วยงานกำกับดูแลในประเทศที่จัดตั้งทรัสต์ต้องมี
6. กรณีทรัสต์เป็นบริษัท - รายละเอียดเกี่ยวกับทรัสต์เช่นเดียวกับหน่วยงานกำกับดูแลในประเทศที่จัดตั้งทรัสต์ต้องมี
7. ชื่อเต็มและที่อยู่ของทรัสต์
8. ชื่อเต็มของผู้รับประโยชน์ที่แท้จริง (beneficial owner)
9. กรณีที่ผู้รับผลประโยชน์ในกองทรัสต์เป็นกลุ่มบุคคล - รายละเอียดเกี่ยวกับกลุ่มบุคคล
10. รัฐหรือดินแดนที่จัดตั้งกองทรัสต์
11. วันที่จัดตั้งทรัสต์
12. เอกสารรับรองการจัดตั้งทรัสต์หรือสำเนา
13. ชื่อเต็มของผู้จัดการกองทรัสต์ (trust manager) หรือผู้ก่อตั้งกองทรัสต์ (settlor) (ถ้ามี)

หลักการการทำความรู้จักข้อมูลของลูกค้าตามที่กล่าวมานั้น ข้อปฏิบัติว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงินฯ ได้นำมาขยายความใน Chapter 4 Part 4.4 ว่าด้วยเรื่องการระบุตัวตนของลูกค้า กรณีที่ลูกค้าเป็นทรัสต์ (applicable customer identification procedure with respect to trustees) ซึ่งกำหนดให้หน่วยงานที่มีหน้าที่รายงาน (Reporting Entity) ตามพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการฟอกเงินและต่อต้านการก่ออาชญากรรมทางเศรษฐกิจ (Anti-Money Laundering and Counter-Terrorism Financing Act 2006) กรณีที่ลูกค้าเป็นทรัสต์ต้องดำเนินการป้องกันและปราบปราม

---

(ต่อจากหน้าที่แล้ว)... collected from a company under the reporting entity's customer identification program in respect of companies;

- (g) the full name and address of any trustee in respect of the trust;
- (h) the full name of any beneficiary in respect of the trust;
- (i) if the terms of the trust identify the beneficiaries by reference to membership of a class – details of the class;
- (j) the State or Territory in which the trust was established;
- (k) the date upon which the trust was established;
- (l) a certified copy or certified extract of the trust deed; and
- (m) the full name of the trust manager (if any) or settlor (if any) in respect of the trust.

การฟอกเงิน (AML/CFT program) ตามที่ข้อปฏิบัติว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงินฯ ได้นำมาขยายความใน Chapter 4 Part 4.4 กำหนด<sup>427</sup> โดยสามารถสรุปได้ตามตารางที่ 6.7

**ตารางที่ 6.7** สรุปเรื่องการระบุตัวตนของลูกค้ากรณีที่ถูกค้ำเป็นทรัสต์ (applicable customer identification procedure with respect to trustees) ของประเทศออสเตรเลีย

ชื่อกรณีที่ต้องระบุตัวตน	รายละเอียดที่ต้องระบุ	หมายเหตุ
ทรัสต์ที่ดำเนินการอยู่ (existence of the trust) - ข้อมูลที่ต้องเก็บ <sup>428</sup> (ขั้นต่ำ)	<ol style="list-style-type: none"> <li>(1) ชื่อเต็มของกองทรัสต์</li> <li>(2) ชื่อทางธุรกิจของทรัสต์ (trustee) ที่บริหารกองทรัสต์</li> <li>(3) ชนิดของกองทรัสต์</li> <li>(4) ประเทศที่จัดตั้งกองทรัสต์</li> <li>(5) ชื่อเต็มของผู้ก่อตั้งทรัสต์ (settlor) เว้นแต่               <ol style="list-style-type: none"> <li>(ก) ทรัสต์ที่ผู้ก่อตั้งทรัสต์ (settlor) ใช้จัดตั้งทรัสต์ตอนแรกเริ่มน้อยกว่า \$10,000 หรือ</li> <li>(ข) ผู้ก่อตั้งทรัสต์ (settlor) เสียชีวิต หรือ</li> <li>(ค) เป็นทรัสต์ที่ใช้กระบวนการยืนยันตัวตนทรัสต์อย่างง่ายภายใต้ข้อ 4.4.8 ข้อปฏิบัติฉบับนี้ หรือ</li> <li>(ง) ลูกค้ำเป็นคัสโตเดียน (custodian)</li> </ol> </li> <li>(6) กรณีที่มีทรัสต์คนหนึ่งคนใดเป็นบุคคลธรรมดา ต้องเก็บข้อมูลของบุคคลนั้นๆ ตามกระบวนการระบุตัวตนของบุคคลธรรมดาที่กำหนดตามพระราชบัญญัติฯ นี้</li> </ol>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• กระบวนการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงินควรประกอบด้วยความเสี่ยงที่เหมาะสมและการควบคุมผู้มีหน้าที่รายงาน นอกเหนือจากการตรวจสอบข้อมูลเพื่อทำความรู้จักลูกค้า<sup>429</sup></li> <li>• ผู้มีหน้าที่รายงานต้องตระหนักถึงความเสี่ยงต่อการฟอกเงินและการก่อการร้ายของการแต่ละบริการ<sup>430</sup></li> <li>• กระบวนการการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงินควรกำหนดให้มีการยืนยันข้อมูลเกี่ยวกับทรัสต์โดยอยู่บนพื้นฐานของ</li> </ul>

<sup>427</sup> Anti-Money Laundering and Counter-Terrorism Financing Rule Instrument 2007 Chapter 4 Part 4.4 Applicable customer identification procedure with respect to trustees 4.4.1 and 4.4.2

<sup>428</sup> Anti-Money Laundering and Counter-Terrorism Financing Rule Instrument 2007 Chapter 4 Part 4.4 Applicable customer identification procedure with respect to trustees 4.4.3

<sup>429</sup> Anti-Money Laundering and Counter-Terrorism Financing Rule Instrument 2007 Chapter 4 Part 4.4 Applicable customer identification procedure with respect to trustees 4.4.4

<sup>430</sup> Anti-Money Laundering and Counter-Terrorism Financing Rule Instrument 2007 Chapter 4 Part 4.4 Applicable customer identification procedure with respect to trustees 4.4.7

ตารางที่ 6.7 สรุปเรื่องการระบุตัวตนของลูกค้ากรณีที่ถูกค้าเป็นทรัสต์ (applicable customer identification procedure with respect to trustees) ของประเทศออสเตรเลีย (ต่อ)

ชื่อกรณีที่ต้องระบุตัวตน	รายละเอียดที่ต้องระบุ	หมายเหตุ
	<p>(7) กรณีที่มีทรัสต์คนหนึ่งคนใดเป็นบริษัทต้องเก็บข้อมูลของบุคคลนั้นๆ ตามกระบวนการระบุตัวตนของบริษัทที่กำหนดตามพระราชบัญญัติฯ นี้ และ</p> <p>(8) หากทรัสต์ของกองทรัสต์ประกอบด้วยทั้งบุคคลธรรมดาและบริษัทต้องเก็บข้อมูลของบุคคลนั้นๆ ตามกระบวนการระบุตัวตนของบุคคลธรรมดาหรือบริษัทที่กำหนดตามพระราชบัญญัติฯ นี้</p>	<p>(1) หนังสือสำคัญแสดงการโอนกรรมสิทธิ์ในที่ดินของกองทรัสต์กรณีกองทรัสต์เป็นที่ดิน</p> <p>(2) เอกสารที่เชื่อถือได้และเป็นกลางที่เกี่ยวข้องกับทรัสต์</p> <p>(3) ข้อมูลทางอิเล็กทรอนิกส์ที่เชื่อถือได้และเป็นกลาง หรือ</p> <p>(4) เอกสารตามข้อ (1) ถึง (3) ประกอบกัน<sup>431</sup></p>
<p><b>ทรัสต์ที่ดำเนินการอยู่ (existence of the trust) - การยืนยันตัวตน<sup>432</sup> (ขั้นต่ำ)</b></p>	<p>(1) ชื่อเต็มของกองทรัสต์</p> <p>(2) กรณีที่มีทรัสต์คนหนึ่งคนใดเป็นบุคคลธรรมดาต้องเก็บข้อมูลของบุคคลนั้น ๆ ตามกระบวนการระบุตัวตนของบุคคลธรรมดาที่กำหนดตามพระราชบัญญัติฯ นี้</p> <p>(3) กรณีที่มีทรัสต์คนหนึ่งคนใดเป็นบริษัทต้องเก็บข้อมูลของบุคคลนั้นๆ ตามกระบวนการระบุตัวตนของบริษัทที่กำหนดตามพระราชบัญญัติฯ นี้</p> <p>(4) หากทรัสต์ของกองทรัสต์ประกอบด้วยทั้งบุคคลธรรมดาและบริษัทต้องเก็บข้อมูลของบุคคลนั้นๆ ตามกระบวนการระบุตัวตนของบุคคลธรรมดาหรือบริษัทที่กำหนดตามพระราชบัญญัติฯ นี้ และ</p> <p>(5) ชื่อเต็มของผู้ก่อตั้งทรัสต์ (settlor) เว้นแต่</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• กระบวนการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงินควรประกอบด้วยความเสี่ยงที่เหมาะสมและการควบคุม</li> <li>• ผู้มีหน้าที่รายงาน นอกเหนือจากการตรวจสอบข้อมูลเพื่อทำความรู้จักลูกค้า<sup>433</sup></li> <li>• ผู้มีหน้าที่รายงานต้องตระหนักถึงความเสี่ยงต่อการฟอกเงินและการก่อการร้ายของแต่ละบริการ<sup>434</sup></li> <li>• กระบวนการการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงินควรกำหนดให้มีการยืนยันข้อมูลเกี่ยวกับทรัสต์โดยอยู่บนฐานของ</li> </ul>

<sup>431</sup> Anti-Money Laundering and Counter-Terrorism Financing Rule Instrument 2007 Chapter 4 Part 4.4 Applicable customer identification procedure with respect to trustees 4.4.15

<sup>432</sup> Anti-Money Laundering and Counter-Terrorism Financing Rule Instrument 2007 Chapter 4 Part 4.4 Applicable customer identification procedure with respect to trustees 4.4.5

<sup>433</sup> Anti-Money Laundering and Counter-Terrorism Financing Rule Instrument 2007 Chapter 4 Part 4.4 Applicable customer identification procedure with respect to trustees 4.4.6

<sup>434</sup> Anti-Money Laundering and Counter-Terrorism Financing Rule Instrument 2007 Chapter 4 Part 4.4 Applicable customer identification procedure with respect to trustees 4.4.7

ตารางที่ 6.7 สรุปเรื่องการระบุตัวตนของลูกค้ากรณีที่ถูกค้ำเป็นทรัสต์ (applicable customer identification procedure with respect to trustees) ของประเทศออสเตรเลีย (ต่อ)

ชื่อกรณีที่ต้องระบุตัวตน	รายละเอียดที่ต้องระบุ	หมายเหตุ
	<p>(ก) ทรัพย์สินที่ผู้ก่อตั้งทรัสต์ (settlor) ใช้จ่ายตั้งทรัสต์ตอนแรกเริ่มน้อยกว่า \$10,000 หรือ</p> <p>(ข) ผู้ก่อตั้งทรัสต์ (settlor) เสียชีวิต หรือ</p> <p>(ค) เป็นทรัสต์ที่ใช้กระบวนการยืนยันตัวตนทรัสต์อย่างง่ายภายใต้ข้อ 4.4.8 ข้อปฏิบัติฯ ฉบับนี้ หรือ</p> <p>(ง) ลูกค้าเป็นคัสโตเดียน (custodian)</p>	<p>(1) หนังสือสำคัญแสดงการโอนกรรมสิทธิ์ในที่ดินของกองทรัสต์กรณีกองทรัสต์เป็นที่ดิน</p> <p>(2) เอกสารที่เชื่อถือได้และเป็นกลางที่เกี่ยวข้องกับทรัสต์</p> <p>(3) ข้อมูลทางอิเล็กทรอนิกส์ที่เชื่อถือได้และเป็นกลาง หรือ</p> <p>(4) เอกสารตามข้อ (1) ถึง (3) ประกอบกัน</p>
<p><b>ทรัสต์และผู้รับผลประโยชน์ในกองทรัสต์ (trustees and beneficiaries) - ข้อมูลที่ต้องเก็บ<sup>435</sup> (ขั้นต่ำ)</b></p>	<p>(1) ชื่อเต็มและที่อยู่ของทรัสต์แต่ละคนที่บริหารกองทรัสต์ และ</p> <p>(2) อย่างหนึ่งอย่างใดจากข้อดังต่อไปนี้</p> <p>(ก) ชื่อเต็มของผู้รับผลประโยชน์แต่ละคนในกองทรัสต์</p> <p>(ข) กรณีที่ผู้รับผลประโยชน์ในกองทรัสต์เป็นกลุ่มบุคคล - รายละเอียดเกี่ยวกับกลุ่มบุคคล</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• กระบวนการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงินควรประกอบด้วยความเสี่ยงที่เหมาะสมและการควบคุมผู้มีหน้าที่รายงาน นอกเหนือจากการตรวจสอบข้อมูลเพื่อทำความเข้าใจจากลูกค้า<sup>436</sup></li> <li>• กระบวนการการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงินควรกำหนดให้มีการยืนยันข้อมูลเกี่ยวกับทรัสต์โดยอยู่บนฐานของ             <p>(1) หนังสือสำคัญแสดงการโอนกรรมสิทธิ์ในที่ดินของกองทรัสต์กรณีกองทรัสต์เป็นที่ดิน</p> <p>(2) เอกสารที่เชื่อถือได้และเป็นกลางที่เกี่ยวข้องกับทรัสต์</p> </li> </ul>

<sup>435</sup> Anti-Money Laundering and Counter-Terrorism Financing Rule Instrument 2007 Chapter 4 Part 4.4 Applicable customer identification procedure with respect to trustees 4.4.9

<sup>436</sup> Anti-Money Laundering and Counter-Terrorism Financing Rule Instrument 2007 Chapter 4 Part 4.4 Applicable customer identification procedure with respect to trustees 4.4.10

ตารางที่ 6.7 สรุปเรื่องการระบุตัวตนของลูกค้ากรณีที่ถูกค้ำเป็นทรัสต์ (applicable customer identification procedure with respect to trustees) ของประเทศออสเตรเลีย (ต่อ)

ชื่อกรณีที่ต้องระบุตัวตน	รายละเอียดที่ต้องระบุ	หมายเหตุ
		(3) ข้อมูลทางอิเล็กทรอนิกส์ที่เชื่อถือได้และเป็นกลาง หรือ (4) เอกสารตามข้อ (1) ถึง (3) ประกอบกัน <sup>437</sup>
กรณีทรัสต์เป็นคัสโตเดียน <sup>438</sup>	<p>ผู้มีหน้าที่รายงานอาจไม่ต้องตรวจสอบเพื่อทราบข้อเท็จจริงรูปแบบเฉพาะ (requirements specified) กรณีที่ถูกค้ำที่เป็นทรัสต์ที่เป็นคัสโตเดียนที่เป็นไปตามกรณีดังต่อไปนี้</p> <p>(1) ทรัสต์ที่ดำเนินการอยู่ ตามย่อหน้า 4.4.2(2) และ</p> <p>(2) อย่างหนึ่งอย่างใดในกรณีดังต่อไปนี้ (ตามย่อหน้า 4.4.9(2))</p> <p>(ก) ชื่อเต็มของผู้รับประโยชน์ที่แท้จริง (beneficial owner) ในกองทรัสต์แต่ละคน หรือ</p> <p>(ข) กรณีที่ผู้รับผลประโยชน์ในกองทรัสต์เป็นกลุ่มบุคคล – รายละเอียดเกี่ยวกับกลุ่มบุคคล และ</p> <p>(3) กรณีที่คัสโตเดียนหรือผู้ให้บริการรับฝากหลักทรัพย์มีความเกี่ยวข้องกับการเก็บข้อมูลการยืนยันตัวตน การตรวจสอบความถูกต้องและความเป็นปัจจุบันของข้อมูลของลูกค้าที่กฎหมายกำหนดให้ต้องตรวจสอบในการณื่อดังต่อไปนี้</p> <p>(ก) ส่วนที่ 4.1 และ ส่วนที่ 4.13 และ</p>	<p>เพื่อให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์ของข้อ 4.4 แห่งข้อปฏิบัติ<sup>439</sup></p> <p>(1) คัสโตเดียน (custodian) หมายถึงบริษัทซึ่ง</p> <p>(ก) ดำเนินการเช่นเดียวกับทรัสต์ และ</p> <p>(ข) ให้บริการคัสโตเดียนหรือบริการรับฝากหลักทรัพย์ตามกรณีที่ 46 ที่บัญญัติไว้ในตาราง 1 อนุมาตรา 6 (2) แห่งพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน (item 46 of table 1 in subsection 6(2) of the Anti-Money Laundering and Counter-Terrorism Financing Act 2006 (AML/CTF Act)) และ</p>

<sup>437</sup> Anti-Money Laundering and Counter-Terrorism Financing Rule Instrument 2007 Chapter 4 Part 4.4 Applicable customer identification procedure with respect to trustees 4.4.15

<sup>438</sup> Anti-Money Laundering and Counter-Terrorism Financing Rule Instrument 2007 Chapter 4 Part 4.4 Applicable customer identification procedure with respect to trustees 4.4.18

<sup>439</sup> Anti-Money Laundering and Counter-Terrorism Financing Rule Instrument 2007 Chapter 4 Part 4.4 Applicable customer identification procedure with respect to trustees 4.4.19



ตารางที่ 6.7 สรุปเรื่องการระบุตัวตนของลูกค้ากรณีที่ถูกค้าเป็นทรัสต์ (applicable customer identification procedure with respect to trustees) ของประเทศออสเตรเลีย (ต่อ)

ชื่อกรณีที่ต้องระบุตัวตน	รายละเอียดที่ต้องระบุ	หมายเหตุ
	<p>(ข) ย่อหน้าที่ 15.2 และย่อหน้าที่ 15.3 และ</p> <p>(ค) ย่อหน้าย่อยที่ 15.9(2) ย่อหน้าย่อยที่ 15.10(1)(b) ย่อหน้าย่อยที่ 15.10(1)(c) ย่อหน้าย่อยที่ 15.10(2) และย่อหน้าย่อยที่ 15.10(4)</p>	<p><b>(ค) อย่างหนึ่งอย่างใดจากข้อดังต่อไปนี้</b></p> <p>(i) ผู้มีใบอนุญาตให้บริการทางการเงินเกี่ยวกับคัสโตเดียนหรือบริการรับฝากทรัพย์สินของประเทศออสเตรเลียภายใต้ <i>Corporations Act 2001</i> หรือ</p> <p>(ii) ผู้ที่ได้รับ การยกเว้นข้อกำหนดเกี่ยวกับใบอนุญาตภายใต้ <i>the Corporations Act 2001</i> และ</p> <p><b>(ง) อย่างหนึ่งอย่างใดจากข้อดังต่อไปนี้</b></p> <p>(i) ผู้มีการตรวจสอบเรื่อง ความเชื่อมโยงด้านพื้นที่ (geographical link) ตามมาตรา 6 (6) (subsection 6(6)) แห่งพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน 2006 หรือ</p> <p>(ii) ผู้ที่มีใบสำคัญที่เป็นลายลักษณ์อักษรที่มีรายละเอียดเกี่ยวกับชื่อและหน้าที่ของหน่วยงานที่มีหน้าที่รายงานที่เกี่ยวข้อง</p>

ตารางที่ 6.7 สรุปเรื่องการระบุตัวตนของลูกค้ากรณีลูกค้าเป็นทรัสต์ (applicable customer identification procedure with respect to trustees) ของประเทศออสเตรเลีย (ต่อ)

ชื่อกรณีที่ต้องระบุตัวตน	รายละเอียดที่ต้องระบุ	หมายเหตุ
		<p>(จ) ผู้ที่มีใบสำคัญที่เป็นลายลักษณ์อักษรของหน่วยงานที่มีหน้าที่รายงานซึ่งมีข้อมูลที่ระบบตัวตนของลูกค้าและข้อมูลการตรวจสอบเพื่อทราบข้อเท็จจริงของลูกค้าของหน่วยงานนั้นๆ ตามที่กำหนดในบทที่ 15 ของข้อปฏิบัติฯ นี้</p> <p>(2) ‘นักลงทุนที่ใช้บริการของหลักทรัพย์ (investor directed portfolio service: IDPS<sup>440</sup>)’ มีความหมายเช่นเดียวกับความหมายในประกาศของคณะกรรมการเพื่อความปลอดภัยในการลงทุนแห่งประเทศไทย ออสเตรเลีย (Australian Securities &amp; Investments Commission: ASIC ฉบับที่ 13/763 (ASIC Class Order<sup>441</sup>) – นักลงทุนที่ใช้บริการของหลักทรัพย์หรือประกาศอื่นๆ ตามกฎหมายที่ถูกใช้แทนประกาศฉบับดังกล่าว</p>

<sup>440</sup> Australian Government, Australian Taxation Office. (2019, April 01). What is an investor directed portfolio service (IDPS)? สืบค้นจาก [https://www.ato.gov.au/Business/GST/In-detail/GST-issues-registers/Financial-services---questions-and-answers/?anchor=a13\\_1](https://www.ato.gov.au/Business/GST/In-detail/GST-issues-registers/Financial-services---questions-and-answers/?anchor=a13_1) เมื่อวันที่ 6 กันยายน 2563

<sup>441</sup> Australian Securities & Investment Commission. (2020, May 05). Legislative instrument. Class orders are referred to as legislative instruments. Instruments are numbered in order of issue each year. สืบค้นจาก <https://asic.gov.au/regulatory-resources/find-a-document/legislative-instruments/#:~:text=Class%20orders%20are%20also%20instruments,736th%20instrument%20published%20in%202002> เมื่อวันที่ 6 กันยายน 2563

ตารางที่ 6.7 สรุปเรื่องการระบุตัวตนของลูกค้ากรณีที่ถูกค้าเป็นทรัสต์ (applicable customer identification procedure with respect to trustees) ของประเทศออสเตรเลีย (ต่อ)

ชื่อกรณีที่ต้องระบุตัวตน	รายละเอียดที่ต้องระบุ	หมายเหตุ
		<p>(3) ‘บริการจัดการทางบัญชี (Managed Discretionary Accounts : MDA<sup>442</sup> service)’ มีความหมายเช่นเดียวกับความหมายในประกาศของคณะกรรมการเพื่อความปลอดภัยในการลงทุนแห่งประเทศไทย เรื่องการบริหารจัดการทางบัญชีฉบับที่ 2016/968 ประกาศอื่นๆ ตามกฎหมายที่ถูกใช้แทนประกาศฉบับดังกล่าว</p> <p>(4) การให้บริการคัสโตเดียนหรือบริการรับฝากทรัพย์สินมีความหมายเช่นเดียวกับมาตรา 5 แห่งพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน 2006 (the <i>Anti-Money Laundering and Counter-Terrorism Financing Act 2006</i>) และหมายความรวมถึงการให้บริการคัสโตเดียนหรือบริการรับฝากทรัพย์สินในการให้บริการของ an IDPS or MDA</p>

<sup>442</sup> Financial planning association of Australia. Manage Discretionary Account (MDA). สืบค้นจาก <https://fpa.com.au/policy/policy-issues/managed-discretionary-accounts-mda/> เมื่อวันที่ 3 สิงหาคม 2563

ตารางที่ 6.7 สรุปเรื่องการระบุตัวตนของลูกค้ากรณีที่ถูกค้าเป็นทรัสต์ (applicable customer identification procedure with respect to trustees) ของประเทศออสเตรเลีย (ต่อ)

ชื่อกรณีที่ต้องระบุตัวตน	รายละเอียดที่ต้องระบุ	หมายเหตุ
		(5) บทบาทของหน่วยงานที่มีหน้าที่รายงาน (Reporting Entities Roll) มีความหมายเช่นเดียวกับ ความหมายตามมาตรา 51C แห่งพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน 2006 (the <i>Anti-Money Laundering and Counter-Terrorism Financing Act 2006</i> )

ที่มา: รวบรวมโดยคณะผู้วิจัย (กรกฎาคม 2563)

#### 6.4.4 ช่องก

##### 6.4.4.1 กฎหมายป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน

การป้องกันและปราบปรามการฟอกเงินของช่องกอยู่ภายใต้พระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการฟอกเงินและต่อต้านการก่ออาชญากรรมทางเศรษฐกิจ (Anti-Money Laundering and Counter-Terrorist Financing Ordinance Cap. 615) โดยการกำกับดูแลการฟอกเงินผ่านทรัสต์ของช่องกแบ่งเป็นสองส่วน คือ **ส่วนที่หนึ่ง** การกำหนดให้ผู้ให้บริการทรัสต์ในประเทศช่องกต้องได้รับอนุญาต (Licensing of Trust or company Service Providers) และ **ส่วนที่สอง** คือการกำหนดหน้าที่ ตามกฎหมายฟอกเงินของผู้ให้บริการทรัสต์ในประเทศช่องก (Compliance of Anti-Money Laundering and Counter-Terrorist Financing Requirements for Trust or Company Service Providers) โดยผู้ที่ให้บริการทรัสต์ในช่องกต้องปฏิบัติตามข้อกำหนดทั้งสองส่วนตามลำดับ

(1) การกำหนดให้ผู้ให้บริการทรัสต์ในประเทศช่องกต้องได้รับอนุญาต (Licensing of Trust or company Service Providers) อยู่ภายใต้พระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการฟอกเงินและต่อต้านการก่ออาชญากรรมทางเศรษฐกิจ **ส่วนที่ 5A** Regulation of Trust or Company service Provider กำหนดหลักเกณฑ์การให้บริการทรัสต์ในช่องกโดยนำระบบการอนุญาตมาใช้กับการให้บริการทรัสต์ ซึ่งมีสาระสำคัญดังนี้

- The Companies Registry (CR) เป็นหน่วยงานซึ่งอยู่ภายใต้กระทรวงบริการทางการเงินและการคลัง (Financial Services and the Treasury Bureau) ทำหน้าที่เป็นนายทะเบียน (registrar) รับผิดชอบและมีอำนาจพิจารณาเพื่อให้ใบอนุญาตแก่ผู้ที่ต้องการให้บริการทรัสต์ในฮ่องกง
- กำหนดให้ผู้ที่ต้องการจะให้บริการทรัสต์ในฮ่องกงต้องได้รับอนุญาตจาก The Companies Registry (CR)<sup>443</sup> และกำหนดโทษกรณีฝ่าฝืน<sup>444</sup>
- กำหนดเงื่อนไขการพิจารณาให้ใบอนุญาตให้บริการทรัสต์ โดยเฉพาะอย่างยิ่งเรื่อง การพิจารณาความเหมาะสม (fit and proper)<sup>445</sup> ของบุคคลที่เกี่ยวข้องกับผู้ที่เกี่ยวข้องกับทรัสต์ และกำหนดเงื่อนไขและวิธีการในการพิจารณาความเหมาะสมของบุคคลที่จะให้บริการทรัสต์<sup>446</sup> เช่น ต้องไม่เป็นผู้ที่ฝ่าฝืนข้อกำหนดตามมาตรา 5(5) พระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการฟอกเงินฯ ต้องไม่เป็นผู้ที่ฝ่าฝืนข้อกำหนดมาตรา 14 แห่งพระราชบัญญัติการปราบปรามการใช้ความรุนแรงเพื่อเรียกร้องทางการเมืองแห่งชาติ Cap. 575 (The United Nations (Anti-Terrorism Measures) Ordinance (Cap. 575)) เป็นต้น
- กำหนดอายุของใบอนุญาตให้บริการทรัสต์ในฮ่องกงและขั้นตอนเงื่อนไขการต่ออายุใบอนุญาต<sup>447</sup>
- กำหนดวิธีการพิจารณาให้อนุญาต<sup>448</sup> และกำหนดอำนาจและหน้าที่ของนายทะเบียน<sup>449</sup>
- กำหนดหลักเกณฑ์อื่นๆ ตามระบบการอนุญาต เช่น กรณีใบอนุญาตถูกระงับใช้ ชั่วคราวสำหรับผู้ที่ไม่มีใบอนุญาตให้บริการทรัสต์ เป็นต้น

(2) การกำหนดหน้าที่ตามกฎหมายฟอกเงินของผู้ให้บริการทรัสต์ในฮ่องกง (Compliance of Anti-Money Laundering and Counter-Terrorist Financing Requirements for Trust or Company Service Providers) หลักเกณฑ์ในส่วนนี้อยู่ภายใต้แนวทางการปฏิบัติเพื่อป้องกันและ

<sup>443</sup> Anti-Money Laundering and Counter-Terrorist Financing Ordinance Cap. 615 Section 53F (1)

<sup>444</sup> Anti-Money Laundering and Counter-Terrorist Financing Ordinance Cap. 615 Section 53F (3)

<sup>445</sup> Anti-Money Laundering and Counter-Terrorist Financing Ordinance Cap. 615 Section 53H

<sup>446</sup> Anti-Money Laundering and Counter-Terrorist Financing Ordinance Cap. 615 Section 53I

<sup>447</sup> Anti-Money Laundering and Counter-Terrorist Financing Ordinance Cap. 615 Section 53K 53L และ 53O

<sup>448</sup> Anti-Money Laundering and Counter-Terrorist Financing Ordinance Cap. 615 Section 53S 53T 53U และ 53V

<sup>449</sup> Anti-Money Laundering and Counter-Terrorist Financing Ordinance Cap. 615 Section 53Z 53ZA 53ZB 53ZC และ 53D

ปราบปรามการฟอกเงินและต่อต้านการก่ออาชญากรรมทางเศรษฐกิจสำหรับผู้ให้บริการทรัสต์ในฮ่องกง<sup>450</sup> โดยอาศัยอำนาจตามมาตรา 7<sup>451</sup> แห่งพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการฟอกเงินฯ

ทั้งนี้ หลักเกณฑ์ในการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงินตามแนวทางการปฏิบัติฯ สำหรับผู้ให้บริการทรัสต์ที่ได้รับอนุญาตในฮ่องกง มีความคล้ายคลึงกับมาตรการการป้องกันการฟอกเงินของทรัสต์ในสหราชอาณาจักรและประเทศออสเตรเลีย โดยสามารถสรุปสาระสำคัญได้ดังนี้

- หน่วยงานกำกับดูแลคือ The Companies Registry (CR) ทำหน้าที่เป็นนายทะเบียน (registrar) และถือเป็นเจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจ (relevant authority) ตามมาตรา 7 แห่งพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการฟอกเงินและต่อต้านการก่ออาชญากรรมทางเศรษฐกิจ (Anti-Money Laundering and Counter-Terrorist Financing Ordinance Cap. 615)
- การประเมินความเสี่ยงของลูกค้า (risk assessment)
- มาตรการตรวจสอบเพื่อทราบข้อเท็จจริงเกี่ยวกับลูกค้า (customer due diligence measures: CDD )
- การติดตามลูกค้าอย่างต่อเนื่อง
- การรายงานธุรกรรมที่มีเหตุอันควรสงสัย
- การเก็บรักษาหลักฐาน
- การอบรมเจ้าหน้าที่

#### 6.4.5 เปรียบเทียบมาตรการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงินของแต่ละประเทศ

แม้ว่าในประเทศไทยจะยังไม่มีกฎหมายกำกับดูแลทรัสต์เช่นประเทศสหราชอาณาจักร ออสเตรเลีย และฮ่องกง ตามที่แสดงไว้ในตารางที่ 6.8 รวมถึงยังไม่สามารถที่จะดำเนินการตามข้อเสนอแนะของ FATF ได้ หากแต่ไทยสามารถดำเนินการกำหนดมาตรการเพื่อการสร้างความโปร่งใสและการทราบข้อมูลผู้รับผลประโยชน์ของข้อตกลงตามกฎหมายในการจัดการทรัพย์สิน (legal arrangement) ได้ ทั้งนี้สามารถดำเนินการภายใต้ข้อกำหนดของกฎกระทรวงการตรวจสอบเพื่อทราบข้อเท็จจริงเกี่ยวกับลูกค้า พ.ศ. 2563 ประกอบกับประกาศสำนักนายกรัฐมนตรี เรื่อง วิธีการแสดงตนของลูกค้าสถาบันการเงินและผู้ประกอบอาชีพตามมาตรา 16 ลงวันที่ 25 กรกฎาคม พ.ศ. 2562

---

<sup>450</sup> Company service in Hong Kong. Guideline on Compliance of Anti-Money Laundering and Counter-Terrorist Financing Requirements for Trust or Company Service Providers. (March 2018). สืบค้นจาก [https://www.tcsp.cr.gov.hk/tcpspls/portal/guide/62/eng/TCSP\\_G2-e.pdf](https://www.tcsp.cr.gov.hk/tcpspls/portal/guide/62/eng/TCSP_G2-e.pdf) เมื่อวันที่ 6 กันยายน 2563

<sup>451</sup> Anti-Money Laundering and Counter-Terrorist Financing Ordinance Cap. 615 Section

ตารางที่ 6.8 กฎหมายป้องกันการฟอกเงินผ่านทรัสต์ของแต่ละประเทศจำแนกตามข้อเสนอแนะของ FATF

ข้อเสนอแนะของ FATF	สหราชอาณาจักร	ออสเตรเลีย	ฮ่องกง	ไทย
(1) การตรวจสอบเพื่อทราบข้อเท็จจริงเกี่ยวกับลูกค้า	Money Laundering, Terrorist Financing and Transfer of Funds Regulations 2017	Anti-Money Laundering and Counter-Terrorism Financing Act 2006	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Anti-Money Laundering and Counter-Terrorist Financing Ordinance Cap. 615</li> <li>• Guideline on Compliance of Anti-Money Laundering and Counter-Terrorist Financing Requirements for Trust or Company Service Providers</li> </ul>	
(2) การเก็บรักษาหลักฐาน	Money Laundering, Terrorist Financing and Transfer of Funds Regulations 2017	Anti-Money Laundering and Counter-Terrorism Financing Act 2006	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Anti-Money Laundering and Counter-Terrorist Financing Ordinance Cap. 615</li> <li>• Guideline on Compliance of Anti-Money Laundering and Counter-Terrorist Financing Requirements for Trust or Company Service Providers</li> </ul>	-

ตารางที่ 6.8 กฎหมายป้องกันการฟอกเงินผ่านทรัสต์ของแต่ละประเทศจำแนกตามข้อเสนอแนะของ FATF (ต่อ)

ข้อเสนอแนะของ FATF	สหราชอาณาจักร	ออสเตรเลีย	ฮ่องกง	ไทย
(3) การรายงานธุรกรรมที่มีเหตุอันควรสงสัย เป็นข้อแนะนำที่กำหนดหน้าที่ให้ ผู้ให้บริการทรัสต์	Money Laundering, Terrorist Financing and Transfer of Funds Regulations 2017	Anti-Money Laundering and Counter-Terrorism Financing Act 2006	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Anti-Money Laundering and Counter-Terrorist Financing Ordinance Cap. 615</li> <li>• Guideline on Compliance of Anti-Money Laundering and Counter-Terrorist Financing Requirements for Trust or Company Service Providers</li> </ul>	-
(4) ความโปร่งใสและผู้รับผลประโยชน์ของข้อตกลงตามกฎหมายในการจัดการทรัพย์สิน (legal arrangements)	Money Laundering, Terrorist Financing and Transfer of Funds Regulations 2017 <b>Regulation 44</b>	Anti-Money Laundering and Counter-Terrorism Financing Act 2006  Anti-Money Laundering and Counter-Terrorism Financing Rule Instrument 2007  <b>Chapter 4 Part 4.4</b> Applicable customer identification procedure with respect to trustees	Anti-Money Laundering and Counter-Terrorist Financing Ordinance Cap. 615 (PART 5A)	กฎกระทรวงการตรวจสอบเพื่อทราบข้อเท็จจริงเกี่ยวกับลูกค้า พ.ศ. 2563 ประกอบกับประกาศสำนักนายกรัฐมนตรี เรื่อง วิธีการแสดงตนของลูกค้า สถาบันการเงินและผู้ประกอบอาชีพตามมาตรา 16 ลงวันที่ 25 กรกฎาคม พ.ศ. 2562



ตารางที่ 6.8 กฎหมายป้องกันการฟอกเงินผ่านทรัสต์ของแต่ละประเทศจำแนกตามข้อเสนอแนะของ FATF (ต่อ)

ข้อเสนอแนะของ FATF	สหราชอาณาจักร	ออสเตรเลีย	ฮ่องกง	ไทย
(5) การกำกับดูแลและการควบคุมธุรกิจและผู้ประกอบวิชาชีพที่ไม่ใช่สถาบันการเงิน (Regulation and Supervision of DNFBPs)	<ul style="list-style-type: none"> <li>● OPBAS + Professional bodies</li> <li>● UK Financial Intelligence Unit (UKFIU)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>● Department of Internal Affairs</li> <li>● police Financial Intelligence Unit (PFIU)</li> </ul>	The Companies Registry (CR), Financial Services and the Treasury Bureau	
(6) บทกำหนดโทษ (Sanctions)	<ul style="list-style-type: none"> <li>● The Proceeds of Crime Act 2002 (POCA)</li> <li>● ให้อำนาจ Regulation body ในการลงโทษทางปกครองแก่สมาชิกผู้มีหน้าที่รายงาน</li> </ul>	-	Anti-Money Laundering and Counter-Terrorist Financing Ordinance Cap. 615	-

ที่มา: รวบรวมโดยคณะผู้วิจัย (สิงหาคม 2563)

อนึ่ง จากการศึกษาของคณะผู้วิจัยพบว่าประเทศไทยมีกฎกระทรวงการตรวจสอบเพื่อทราบข้อเท็จจริงเกี่ยวกับลูกค้า พ.ศ. 2563 เป็นกฎหมายที่มีข้อกำหนดเรื่องมาตรการในการเข้าถึงกองทรัสต์แล้วซึ่งสอดคล้องกับหลักการตามข้อเสนอแนะของ FATF ข้างต้น โดยที่กฎกระทรวงนี้บัญญัติไว้ตั้งแต่ปี พ.ศ. 2556 แล้ว แต่ข้อมูลจากรายงานการประเมินการปฏิบัติตามมาตรฐานสากลของประเทศไทยปี พ.ศ. 2560 โดยคณะผู้ประเมินจาก APG ยังชี้ว่าประเทศไทยยังมีปัญหาในการกำกับดูแลทรัสต์ต่างประเทศเข้ามาดำเนินการในประเทศไทย แสดงให้เห็นว่ากฎกระทรวงฉบับนี้น่าจะยังมีปัญหาในการนำไปปฏิบัติ

คณะผู้วิจัยจึงศึกษารายละเอียดในกฎกระทรวงฯ โดยจากตารางที่ 6.9 แสดงให้เห็นการเปรียบเทียบมาตรการเข้าถึงกองทรัสต์ของแต่ละประเทศ จะเห็นได้ว่าในส่วนของสาระสำคัญของกฎหมายนั้น กฎกระทรวงการตรวจสอบเพื่อทราบข้อเท็จจริงเกี่ยวกับลูกค้า พ.ศ. 2563 เมื่อเทียบกับของต่างประเทศแล้วยังขาดรายละเอียดค่อนข้างมาก ซึ่งน่าจะเป็นปัญหาที่ทำให้ไม่สามารถนำไปใช้ได้จริงในทางปฏิบัติ

นอกจากนี้กฎกระทรวงฯ ตามที่อธิบายข้างต้นแล้ว ประเทศไทยยังมีประกาศสำนักนายกรัฐมนตรี เรื่อง วิธีการแสดงตนของลูกค้าสถาบันการเงินและผู้ประกอบอาชีพตามมาตรา 16 ลงวันที่ 25 กรกฎาคม พ.ศ. 2562 แม้ว่าประกาศฉบับนี้มีรายละเอียดเพิ่มขึ้นจากกฎกระทรวงฯ แต่ยังมีปัญหาว่าประกาศฯ ไม่ได้ระบุไว้โดยชัดแจ้งว่าให้ใช้ครอบคลุมทรัสต์ด้วย ทำให้ผู้นำไปปฏิบัติไม่เข้าใจการนำไปใช้ หรือแม้จะเข้าใจก็ไม่สามารถนำไปเป็นหลักฐานอ้างอิงเพื่อขอข้อมูลจากลูกค้าได้

**ตารางที่ 6.9 เปรียบเทียบมาตรการเข้าถึงกองทรัสต์ของแต่ละประเทศ**

ประเด็น	สหราชอาณาจักร	ออสเตรเลีย	ฮ่องกง	ไทย
กฎหมายที่เกี่ยวข้อง	Money Laundering, Terrorist Financing and Transfer of Funds Regulations 2017	<ul style="list-style-type: none"> <li>● Anti-Money Laundering and Counter-Terrorism Financing Act 2006</li> <li><b>and</b></li> <li>● Anti-Money Laundering and Counter-Terrorism Financing Rule Instrument 2007</li> </ul>	Anti-Money Laundering and Counter-Terrorist Financing Ordinance Cap. 615	<ul style="list-style-type: none"> <li>● พระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน พ.ศ. 2542 และ</li> <li>● กฎกระทรวงการตรวจสอบเพื่อทราบข้อเท็จจริงเกี่ยวกับลูกค้า พ.ศ. 2563</li> </ul>

ตารางที่ 6.9 เปรียบเทียบมาตรการเข้าถึงกองทรัสต์ของแต่ละประเทศ (ต่อ)

ประเด็น	สหราชอาณาจักร	ออสเตรเลีย	ฮ่องกง	ไทย
มีหน้าที่ต้องทำตามกฎหมาย	1. ภาคราชการและผู้ประกอบอาชีพเสี่ยง (กำหนดโดยทั่วไปในการทำ KYC) 2. Trustee กำหนดใน Regulation 44	Reporting Entity (กำหนดรายละเอียดการทำ KYC สำหรับกรณีกองทรัสต์ไว้เป็นพิเศษ)	ผู้ที่ต้องการจะให้บริการทรัสต์ในฮ่องกง (Trust and company service provider)	สถาบันการเงินและผู้ประกอบอาชีพตามมาตรา 16 (กำหนดรายละเอียดการทำ KYC สำหรับกรณีกองทรัสต์ไว้เป็นพิเศษ)
สาระสำคัญของกฎหมาย	1. ภาคราชการและผู้ประกอบอาชีพเสี่ยงต้องทำ KYC ลูกค้ำ 2. Trustee ต้องเก็บข้อมูลของผู้รับผลประโยชน์ในกองทรัสต์ แจ้งและให้ข้อมูลที่จำเป็นแก่ผู้มีหน้าที่ตรวจสอบเพื่อทราบข้อเท็จจริงเกี่ยวกับลูกค้ำ และให้ข้อมูลแก่	กรณีทรัสต์ที่เป็นบริษัท – รายละเอียดเกี่ยวกับทรัสต์เช่นเดียวกับหน่วยงานกำกับดูแลในประเทศที่จัดตั้ง ทรัสต์ต้องมี 1. ชื่อเต็มและที่อยู่ของทรัสต์ 2. ชื่อเต็มของผู้รับประโยชน์ 3. กรณีที่ผู้รับผลประโยชน์ในกองทรัสต์เป็นกลุ่มบุคคล – รายละเอียดเกี่ยวกับกลุ่มบุคคล	กำหนดให้ผู้ที่ต้องการให้บริการทรัสต์ในฮ่องกงต้องจดทะเบียนต่อ The Companies Registry (CR) ทั้งนี้ในขั้นตอนนายทะเบียน (registrar) ต้องตรวจสอบความถูกต้องเหมาะสม (fit and proper) ของผู้ที่มีส่วนเกี่ยวข้อง	กฎกระทรวงฯ กำหนดรายละเอียดการทำ CDD สำหรับกรณีกองทรัสต์ไว้เป็นพิเศษ ดังนี้ - ชื่อผู้ก่อตั้งทรัสต์ - ชื่อทรัสต์ - ผู้คุ้มครอง - ชื่อผู้รับประโยชน์หรือประเภทของผู้รับประโยชน์ และบุคคลธรรมดาซึ่งเป็นผู้ใช้อำนาจ
	หน่วยงานที่มีอำนาจบังคับตามกฎหมาย	4. รัฐหรือดินแดนที่จัดตั้งกองทรัสต์ 5. วันที่จัดตั้งทรัสต์ เอกสารรับรองการจัดตั้งทรัสต์หรือสำเนาชื่อเต็มของผู้จัดการกองทรัสต์ (trust manager) หรือผู้ก่อตั้งกองทรัสต์ (settlor) (ถ้ามี)	ในการให้บริการทรัสต์ เช่น ผู้ให้บริการ (ทรัสต์) ผู้รับผลประโยชน์ เป็นต้น	ควบคุมทรัสต์ซึ่งรวมถึงบุคคลที่อยู่ในสายการควบคุมหรือการเป็นเจ้าของ
กฎหมายทรัสต์	มี	มี	มี	ไม่มี

ที่มา: รวบรวมโดยคณะผู้วิจัย (สิงหาคม 2563)

## 6.5 สรุปผลการศึกษา

ผลจากการศึกษาข้อมูลด้านปัญหาการกำกับดูแลทรัสต์ต่างประเทศที่เข้ามาดำเนินการในประเทศไทย และการศึกษาลักษณะการประกอบธุรกิจทรัสต์ในประเทศไทยในประเด็นที่เกี่ยวข้องกับความเสี่ยงต่อการฟอกเงิน คณะผู้วิจัยมีข้อสรุปดังนี้

### 6.5.1 สรุปสถานการณ์และแนวโน้มของทรัสต์ต่างประเทศที่เข้ามาดำเนินการในประเทศไทย

การฟอกเงินโดยอาศัยทรัสต์เริ่มเป็นประเด็นที่ได้รับความสนใจภายหลังการเกิดเหตุการณ์ 9/11 ของกลุ่มผู้ก่อการร้ายที่โจมตีอาคารเวิลด์เทรดเซ็นเตอร์ในสหรัฐอเมริกา โดยรัฐบาลประเทศต่าง ๆ ร่วมมือกันเพื่อหามาตรการในการควบคุมเส้นทางการเงินที่สนับสนุนกลุ่มก่อการร้าย ซึ่งทรัสต์เป็นหนึ่งในนิติบุคคลที่ถูกจัดอยู่ในกลุ่มเสี่ยงสูง เนื่องจากทรัสต์สามารถปิดเจ้าของที่แท้จริงของทรัพย์สินและผู้รับประโยชน์ที่แท้จริงได้ ซึ่งมีลักษณะใกล้เคียงกับการฟอกเงินผ่านนิติบุคคลบังหน้า

ขณะที่ประเทศไทยไม่มีกฎหมายทรัสต์ทำให้ทรัสต์เอกชน (private trust) และทรัสต์เพื่อการบริหารจัดการทรัพย์สินยังไม่มีสถานะทางกฎหมาย ไทยมีเพียงทรัสต์เพื่อการระดมทุน (public trust) ในตลาดหลักทรัพย์เท่านั้นซึ่งอยู่ภายใต้พระราชบัญญัติหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์ฯ และพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน รวมทั้งมีการกำกับดูแลที่เข้มงวดโดยสำนักงาน ก.ล.ต. ทำให้ทรัสต์เพื่อการระดมทุนน่าจะมีความเสี่ยงต่ำที่จะถูกใช้ในการฟอกเงิน

อนึ่งการที่ประเทศไทยไม่มีกฎหมายทรัสต์ทำให้ไม่มีการเก็บข้อมูลเกี่ยวกับทรัสต์ ซึ่งรวมถึงทรัสต์ต่างประเทศที่เข้ามาดำเนินการในประเทศไทยด้วย แม้ว่ารายงานการประเมินการปฏิบัติตามมาตรฐานสากลของประเทศไทยปี พ.ศ. 2560 โดยคณะผู้ประเมินจาก APG จะชี้ว่ามีทรัสต์ต่างประเทศเข้ามาดำเนินการในประเทศไทยอยู่เป็นจำนวนมาก แต่จากการตรวจสอบโดยคณะผู้วิจัยยังไม่พบว่ามีทรัสต์ที่จดทะเบียนในต่างประเทศเข้ามาลงทุนในบริษัทจดทะเบียนในตลาดหลักทรัพย์ไทยแต่อย่างใด รวมทั้งคณะผู้วิจัยไม่สามารถตรวจสอบทรัสต์ต่างประเทศที่เข้ามาลงทุนในบริษัทที่อยู่นอกตลาดหลักทรัพย์ได้เช่นกัน ดังนั้นจึงไม่อาจสรุปได้ว่าแนวโน้มการฟอกเงินผ่านทรัสต์ต่างประเทศที่เข้ามาดำเนินการในประเทศไทยมีเพิ่มขึ้นหรือลดลงได้ หากแต่ไทยควรมีมาตรการดำเนินการเพื่อป้องกันมิให้ทรัสต์ถูกใช้เป็นเครื่องมือในการฟอกเงิน โดยเฉพาะมาตรการเพื่อการสร้างความโปร่งใสและการทราบข้อมูลผู้รับประโยชน์ที่แท้จริงของข้อตกลงตามกฎหมายในการจัดการทรัพย์สิน (legal arrangement)

### 6.5.2 สรุปความเสี่ยงของทรัสต์ที่อาจถูกใช้เป็นช่องทางในการฟอกเงิน

ปัจจุบัน ทรัสต์ตามกฎหมายไทยมีเพียงประเภทเดียวคือทรัสต์เพื่อการระดมทุนตามพระราชบัญญัติเพื่อธุรกรรมในตลาดทุน พ.ศ. 2550 อยู่ภายใต้การกำกับดูแลของสำนักงาน ก.ล.ต. ทรัสต์ประเภทดังกล่าวมีความเสี่ยงต่ำมาก ทว่าทรัสต์ประเภทที่ FATF ให้ความสำคัญและถือว่ามีความเสี่ยงคือ “ทรัสต์เพื่อการจัดการทรัพย์สินเอกชน” ซึ่งระบบกฎหมายไทยไม่มีทรัสต์ประเภทดังกล่าว จึงไม่มีการพิจารณาความเสี่ยงกรณีนี้

อย่างไรก็ดี รายงานการประเมินการปฏิบัติตามมาตรฐานสากลของประเทศไทยปี พ.ศ. 2560 โดย คณะผู้ประเมินจาก APG ประเมินไทยว่า ประเทศไทยมีทรัสต์ต่างประเทศเข้ามาดำเนินการในไทยเป็นจำนวนมาก จากกรณีดังกล่าวคณะผู้วิจัยได้ศึกษาแล้วไม่พบคดีฟอกเงินหรือมาตรการเกี่ยวกับทรัพย์สินใดที่มีทรัสต์เข้าไปเกี่ยวข้อง แต่ผู้วิจัยตระหนักได้ว่ากรณีทรัสต์จากต่างประเทศที่เข้ามาดำเนินการในไทยก็อาจมีความเสี่ยงอยู่ และเห็นว่าไทยควรมีการดำเนินมาตรการป้องกันทรัสต์กรณีดังกล่าวตามข้อเสนอแนะของ FATF กล่าวคือ ควรมีมาตรการเพื่อตรวจสอบและทราบข้อมูลผู้รับประโยชน์ที่แท้จริงของข้อตกลงตามกฎหมายในการจัดการทรัพย์สิน (legal arrangement)

### 6.5.3 สรุปรูปแบบ วิธีการ และช่องทางการฟอกเงิน

ที่ผ่านมายังไม่พบกรณีการฟอกเงินผ่านทรัสต์ต่างประเทศที่เข้ามาดำเนินการในประเทศ ส่วนหนึ่งอาจเกิดจากปัจจุบันกฎหมายไทยยังไม่อนุญาตให้จัดตั้งทรัสต์ ยกเว้นเฉพาะทรัสต์ที่มีวัตถุประสงค์เพื่อธุรกรรมในตลาดทุนเท่านั้นซึ่งไม่ใช่ทรัสต์โดยแท้ (express trust) ที่ถูกใช้ในขบวนการฟอกเงิน

อย่างไรก็ตาม หากวิเคราะห์รูปแบบการฟอกเงินผ่านทรัสต์จากคดีที่เกิดขึ้นในต่างประเทศ พบว่าการฟอกเงินผ่านทรัสต์มักเป็นการจัดตั้งกองทรัสต์เพื่อรับเงินที่ได้จากการกระทำความผิดและนำเงินกลับคืนสู่เจ้าของที่แท้จริง โดยเจ้าของที่แท้จริงจะหาตัวแทน หรืออนามินีให้นำเงินที่ได้จากการกระทำความผิดไปตั้งกองทรัสต์และใช้ชื่อผู้อื่นเป็นผู้ตั้งกองทรัสต์ จากนั้นให้ทรัสต์บริหารกองทรัสต์โดยการนำเงินไปลงทุนในอสังหาริมทรัพย์หรือซื้อหุ้นไม่ระบุชื่อของบริษัท และเจ้าของเงินที่แท้จริงจะใส่ชื่อตนเองเป็นผู้รับผลประโยชน์ในกองทรัสต์ ซึ่งจะได้เงินกลับมาจากผลตอบแทนของการลงทุนที่ทรัสต์นำกองทรัสต์ไปลงทุน

ทั้งนี้จากการศึกษาพบว่าผู้ฟอกเงินสามารถใช้ทรัสต์เป็นช่องทางในการฟอกเงินได้ทั้งใน 3 ขั้นตอนของการฟอกเงิน คือ การนำเข้าระบบ (placement) กระกระจายและยกย้ายเงิน (layering) และการนำเงินกลับมาใช้ (integration) โดยจุดเด่นของทรัสต์คือสามารถปกปิดเจ้าของเงินที่แท้จริงได้

### 6.5.4 การป้องกันและปราบปรามการฟอกเงินผ่านทรัสต์ของต่างประเทศ

FATF แบ่งข้อเสนอแนะเรื่องทรัสต์เป็น 2 กลุ่มประเทศ ได้แก่

(1) กลุ่มประเทศที่มีกฎหมายทรัสต์ คือ

- ด้านผู้ให้บริการ (หน้าที่ของผู้ให้บริการทรัสต์หรือทรัสต์): ผู้ให้บริการทรัสต์หรือทรัสต์ต้องจัดให้มีการทำ CDD แก่ลูกค้าก่อนให้บริการและการรายงาน STR กรณีที่มีเหตุอันควรสงสัย ทั้งนี้ตามข้อแนะนำข้อ 22 และข้อ 23 และข้อแนะนำที่เกี่ยวข้อง (ข้อแนะนำที่เกี่ยวข้องกับข้อ 22 และข้อ 23 ดูข้อสรุปบทที่ 4)
- ด้านผู้ใช้บริการหรือการตรวจสอบลูกค้าที่เป็นทรัสต์ (หน้าที่ของผู้มีหน้าที่ตามกฎหมายว่าด้วยการฟอกเงินกรณีลูกค้าที่เป็นทรัสต์): ดำเนินการกำหนดวิธีการ

ตรวจสอบเพื่อทราบข้อเท็จจริงเกี่ยวกับลูกค้ากรณีเกี่ยวกับทรัสต์ตามข้อแนะนำ  
ที่ 25

- (2) กลุ่มประเทศที่ไม่มีกฎหมายทรัสต์ FATF แนะนำให้ดำเนินการตามข้อแนะนำที่ 25 เช่นกัน กล่าวคือ ต้องมีการตรวจสอบเพื่อทราบข้อเท็จจริงเกี่ยวกับลูกค้า ทั้งนี้เนื่องจาก กลุ่มประเทศดังกล่าวไม่มีผู้ให้บริการทรัสต์จึงไม่สามารถดำเนินการตามข้อแนะนำของ FATF ข้ออื่น ๆ ได้

ทั้งนี้ประเทศไทยจัดอยู่ในกลุ่มประเทศที่ไม่มีทรัสต์ จึงควรดำเนินการตามข้อแนะนำข้อ 25 คือ การจัดทำมีมาตรการเพื่อตรวจสอบลูกค้าที่เป็นทรัสต์

นอกจากนี้เมื่อศึกษาตัวอย่างต่างประเทศ พบว่า สหราชอาณาจักรมีมาตรการป้องกันการฟอกเงินผ่านทรัสต์ โดยสหราชอาณาจักรกำหนดให้ผู้ให้บริการทรัสต์ต้องทำ KYC และ CDD เช่นเดียวกับผู้ประกอบการวิชาชีพกฎหมายและนักบัญชีและกำหนดให้ทรัสต์มีหน้าที่ต้องแจ้งให้ผู้ต้นทำธุรกรรมด้วยทราบกรณิทำธุรกรรมในฐานะทรัสต์ รวมถึงการให้ข้อมูลเกี่ยวกับกองทรัสต์แก่ บุคคลที่มีหน้าที่ตรวจสอบลูกค้าตามที่กฎหมายป้องกันและปราบปรามการฟอกเงินของสหราชอาณาจักรกำหนด ขณะที่ประเทศออสเตรเลียกำหนดรายละเอียดในการตรวจสอบเพื่อทราบข้อมูลกรณีลูกค้าเป็นทรัสต์ในกองทรัสต์

อย่างไรก็ดี ทั้งสองประเทศนี้ต่างมีกฎหมายเกี่ยวกับทรัสต์เอกชนที่บังคับใช้มานานในระบบกฎหมายการนำมาตราการเกี่ยวกับทรัสต์จากทั้งสองประเทศมาใช้ในประเทศไทยจึงใช้ได้อย่างจำกัด

## 6.6 ข้อเสนอแนะ

การศึกษาข้อแนะนำของ FATF และประสบการณ์ของต่างประเทศในเรื่องการกำกับดูแลทรัสต์ ร่วมกับการศึกษากฎหมายและการปฏิบัติตามกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการกำกับดูแลทรัสต์ในประเทศไทย คณะผู้วิจัยมีข้อเสนอแนะดังต่อไปนี้

### 6.6.1 ข้อเสนอแนะเชิงกฎหมาย

- กฎกระทรวงเพื่อทราบข้อเท็จจริงเกี่ยวกับลูกค้า พ.ศ. 2563

สำนักงาน ปปง. ควรเพิ่มรายละเอียดในกฎกระทรวงฯ และควรกำหนดให้ชัดเจนสำหรับกรณิ การปฏิบัติต่อลูกค้าประเภททรัสต์ (specific trust) เพื่อให้ผู้มีหน้าที่ต้องปฏิบัติตามกฎหมาย สามารถนำไปใช้อ้างอิงเพื่อขอข้อมูลจากลูกค้าได้

รายละเอียดที่ควรเพิ่มเติมในกฎกระทรวงคือ

องค์ประกอบในการจัดตั้งทรัสต์	รายละเอียด	ประโยชน์	ตัวอย่างเอกสารยืนยันตัวตน
ทรัสต์และการก่อตั้งทรัสต์	ชื่อเต็มของกองทรัสต์	ใช้ประเมินความเสี่ยงจากปัจจัยด้านลูกค้าและพื้นที่	เอกสารรับรองการจัดตั้งกองทรัสต์
	ชื่อเต็มของผู้ก่อตั้งกองทรัสต์	ใช้ประเมินความเสี่ยงจากปัจจัยด้านลูกค้า	
	ประเทศที่จัดตั้งกองทรัสต์	ใช้ประเมินความเสี่ยงจากปัจจัยด้านพื้นที่	
	วันที่จัดตั้งกองทรัสต์	ใช้ประเมินความเสี่ยงจากปัจจัยด้านลูกค้า	
	ชนิดของกองทรัสต์	ทราบถึงวัตถุประสงค์ในการจัดตั้งกองทรัสต์	
ทรัสต์	ชื่อของทรัสต์	ใช้ประเมินความเสี่ยงจากปัจจัยด้านลูกค้า	<ul style="list-style-type: none"> <li>• กรณีทรัสต์เป็นบุคคลธรรมดาใช้บัตรประชาชนหรือหนังสือเดินทาง</li> <li>• กรณีทรัสต์เป็นนิติบุคคลใช้เอกสารจัดตั้งนิติบุคคล</li> </ul>
	ประเทศที่ผู้ให้บริการทรัสต์ให้บริการ	ใช้ประเมินความเสี่ยงจากปัจจัยด้านพื้นที่	
ผู้รับประโยชน์	ชื่อผู้รับประโยชน์และประเภทของผู้รับประโยชน์	ใช้ตรวจสอบผู้รับประโยชน์	<ul style="list-style-type: none"> <li>• กรณีทรัสต์เป็นบุคคลธรรมดาใช้บัตรประชาชนหรือหนังสือเดินทาง</li> <li>• กรณีทรัสต์เป็นนิติบุคคลใช้เอกสารจัดตั้งนิติบุคคล</li> </ul>

- สำนักงาน ปปง. ควรมีกฎหมายกำหนดให้ทรัสต์มีหน้าที่ต้องแจ้งให้ธนาคารหรือผู้ให้บริการที่ไม่ใช่สถาบันการเงินทราบด้วยในกรณีที่ดำเนินการในฐานะทรัสต์ ตามกฎหมายว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามฟอกเงิน เช่นเดียวกับกรณีสหราชอาณาจักร

#### 6.6.2 ข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย

- การตรวจสอบข้อมูลทรัสต์ต่างประเทศจำเป็นต้องอาศัยช่องทางการติดต่อสื่อสารกับต่างประเทศ ซึ่งเป็นแนวทางที่หน่วยงานด้านการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงินของประเทศต่างๆ ใช้เพื่อแลกเปลี่ยนข้อมูลระหว่างกัน สำนักงาน ปปง.

ควรสนับสนุนให้บุคลากรใช้ช่องทางนี้เพิ่มมากขึ้น โดยที่ผ่านมาผู้ประเมินประเทศไทยจาก APG เห็นว่าสำนักงาน ปปง. ยังมีการติดต่อขอข้อมูลค่อนข้างน้อย ตัวอย่างการใช้ประโยชน์จากต่างประเทศ เช่น ตามที่รายงานการประเมินการปฏิบัติตามมาตรฐานสากลของประเทศไทยปี พ.ศ. 2560 โดยคณะผู้ประเมินจาก APG ซึ่งชี้ว่ามีทรัพย์สินต่างประเทศเข้ามาดำเนินการในประเทศไทยนั้น สำนักงาน ปปง. อาจขอข้อมูลรายชื่อทรัพย์สินต่างประเทศดังกล่าวจากคณะผู้ประเมินเพื่อนำมาตรวจสอบในเชิงลึกต่อไป ซึ่งจะช่วยให้การทำงานของสำนักงาน ปปง. มีข้อมูลหลักฐานที่ชัดเจนอีกด้วย (evidence-based)

- สำนักงาน ปปง. อาจร้องขอให้หน่วยงานด้านทะเบียนนิติบุคคลพิจารณาแนวทางการกำกับดูแลทรัพย์สินต่างประเทศด้วยการกำหนดให้ขึ้นทะเบียนทรัพย์สินต่างประเทศที่ต้องการมาลงทุนหรือดำเนินการในประเทศไทย และกำหนดให้ธนาคารหรือผู้ให้บริการที่ไม่ใช่สถาบันการเงินจะต้องตรวจสอบรายชื่อทรัพย์สินต่างประเทศกับหน่วยงานทะเบียนก่อนที่จะเปิดบัญชีหรือให้บริการแก่ลูกค้าที่เป็นทรัพย์สินต่างประเทศได้ ซึ่งจะช่วยให้สำนักงาน ปปง. มีข้อมูลทรัพย์สินต่างประเทศ ที่อาจนำไปสู่การขอตรวจสอบข้อมูลกับหน่วยงานในต่างประเทศได้หากมีกรณีที่น่าสงสัยว่าจะเกี่ยวข้องกับการฟอกเงิน

### 6.6.3 ข้อเสนอแนะอื่นๆ

- สำนักงาน ปปง. อาจจัดทำ “แนวทางตรวจสอบเพื่อเข้าถึงกองทรัสต์และเพื่อระบุตัวตนของทรัสต์” เพื่อให้ข้อมูลที่จำเป็นแก่ผู้มีหน้าที่ตรวจสอบตามกฎหมาย<sup>452</sup> สามารถตรวจสอบได้อย่างมีประสิทธิภาพ ข้อมูลที่จำเป็น เช่น ประเทศที่มีการจัดตั้งทรัสต์ได้ (ประเทศที่เสี่ยง) เอกสารที่ต้องขอกรณีสงสัยว่าลูกค้าเป็นทรัสต์ เป็นต้น
- สำนักงาน ปปง. อาจพิจารณาจัดให้มีการเผยแพร่ข้อมูลความรู้เป็นการทั่วไปเรื่องธุรกิจทรัสต์และความเสี่ยงต่อการฟอกเงิน เพื่อสร้างความตระหนักรู้ให้แก่ผู้ปฏิบัติงานที่เกี่ยวข้องหรือผู้ที่สนใจสามารถศึกษาได้โดยสะดวก โดยอาจจัดทำคลิปเผยแพร่ในระบบออนไลน์ให้เข้าถึงได้โดยไม่มีข้อจำกัดเรื่องเวลา ซึ่งมีต้นทุนในการดำเนินการไม่สูงมาก และน่าจะสอดคล้องกับสถานการณ์โรคระบาดในปัจจุบันอีกด้วย

---

<sup>452</sup> ผู้มีหน้าที่ตรวจสอบตามกฎหมาย หมายถึง สถาบันการเงินและผู้ประกอบอาชีพตามมาตรา 16 แห่งพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน พ.ศ. 2542 และที่แก้ไขเพิ่มเติม



## ภาคผนวกแนบท้ายบทที่ 6

ตารางภาคผนวกที่ 6.1 รายชื่อ offshore entities ที่มีความเกี่ยวข้องกับประเทศไทยตามที่ปรากฏในเอกสารปานามาเปเปอร์\*

No.	company name	jurisdiction_ description	countries	incorporation_ date
1	Chembridge Limited	Bahamas	Thailand	04-Aug-15
2	Global Expatriate Health Care Limited	Bahamas	Thailand	27-Nov-06
3	Global Investments Africa Limited	Bahamas	Thailand	03-Jan-12
4	GODWIN WORLDWIDE LTD.	Bahamas	Thailand	31-Mar-04
5	KATAMANDA LIMITED	Bahamas	Thailand	14-Jun-99
6	KRAKATAU CAPITAL PARTNERS ASIA LTD.	Bahamas	Thailand	09-Nov-15
7	NORFEN CONSULTANTS LTD. PECUNIA ASSET MANAGEMENT LTD.	Bahamas	Thailand	31-Mar-04
8	[Montpelier Nordic Ltd.	Bahamas	Thailand	11-Jun-02
9	SGJ INVESTMENTS LTD. WATERMARK CAPITAL MANAGEMENT	Bahamas	Thailand	03-Apr-00
10	LIMITED	Bahamas	Thailand	21-Nov-02
11	Euro-Asian Asset Management Ltd.	British Anguilla	Thailand	29-Jul-11
12	Hello Horsey Holdings Ltd.	British Anguilla	Thailand	24-Nov-15
13	iThinkGroup Limited	British Anguilla	Thailand	31-Aug-15
14	Advanced International Networks Ltd.	British Virgin Islands	Thailand	07-Aug-08
15	AKB ENTERPRISES LTD.	British Virgin Islands	Thailand	16-Jul-01
16	ALEENTA INTERNATIONAL LTD.	British Virgin Islands	Thailand	09-Sep-04
17	ALEENTA PHUKET RESIDENCES NORTH LTD.	British Virgin Islands	Thailand	30-Nov-04
18	ALEENTA PHUKET RESIDENCES SOUTH LTD.	British Virgin Islands	Thailand	30-Nov-04
19	Alixis Investments Ltd.	British Virgin Islands	Thailand	01-Feb-10
20	Always Rock Ltd.	British Virgin Islands	Thailand	09-Sep-10
21	Aozora Partners Ltd.	British Virgin Islands	Thailand	26-Nov-13
22	APTE PURSUIT LTD.	British Virgin Islands	Thailand	28-Jan-05
23	Archmore Properties Ltd.	British Virgin Islands	Thailand	15-Sep-14
24	ARMITAGE ENTERPRISES LTD.	British Virgin Islands	Thailand	25-Jan-07
25	ASIA FINE ART SINGAPORE LTD.	British Virgin Islands	Thailand	03-Jan-01
26	Asian Capital Ventures Ltd.	British Virgin Islands	Thailand	19-Jun-06
27	Azure International Properties Ltd.	British Virgin Islands	Thailand	22-Oct-15

No.	company name	jurisdiction_	incorporation_	
		description	countries	date
28	Baan Apsara Investments Ltd.	British Virgin Islands	Thailand	10-Jun-11
29	Beach Property (Thailand) Holdings Ltd.	British Virgin Islands	Thailand	31-Mar-05
30	Billabong Investments International Inc.	British Virgin Islands	Thailand	11-May-12
31	Blumenthal Richter & Sumet Ltd.	British Virgin Islands	Thailand	22-Aug-06
32	Bonjour Fusion Co. Ltd.	British Virgin Islands	Thailand	11-Jan-13
33	Brand-Presence Ltd.	British Virgin Islands	Thailand	11-Dec-12
34	Bridgetown Chemicals Ltd.	British Virgin Islands	Thailand	29-Oct-15
35	Buku Ventures Ltd.	British Virgin Islands	Thailand	28-Dec-11
36	BULLDOG HOLDINGS LIMITED	British Virgin Islands	Thailand	21-Feb-97
37	BURTON WAY ENTERPRISES LTD.	British Virgin Islands	Thailand	15-Feb-06
38	By The Lake ( B.V.I.) Co. Ltd.	British Virgin Islands	Thailand	09-Oct-13
39	Calderwood International Ltd.	British Virgin Islands	Thailand	26-Nov-10
40	Capital Twenty Nine Ltd.	British Virgin Islands	Thailand	14-Sep-06
41	CAPSHAW TECHNOLOGY LTD.	British Virgin Islands	Thailand	03-Sep-01
42	Centered Group Ltd.	British Virgin Islands	Thailand	28-Feb-08
43	CHART PARTNERS GROUP LTD.	British Virgin Islands	Thailand	23-Jan-03
44	Cloud Integration Limited	British Virgin Islands	Thailand	06-Feb-15
45	CMZ Co., Ltd.	British Virgin Islands	Thailand	15-Nov-13
46	COMCON SERVICES LTD.	British Virgin Islands	Thailand	13-Mar-02
47	Competitive Advantage International Ltd.	British Virgin Islands	Thailand	30-Apr-12
48	CONSOLIDATED INTERNATIONAL DOUBLE ONE LTD.	British Virgin Islands	Thailand	22-Mar-10
49	CORNERSTONE CONSULTING LTD.	British Virgin Islands	Thailand	13-Sep-06
50	CorpU Research Ltd.	British Virgin Islands	Thailand	20-Nov-12
51	Dawnstar Innovations Ltd.	British Virgin Islands	Thailand	13-Apr-15
52	Design on Time Ltd.	British Virgin Islands	Thailand	27-Feb-13
53	Destination Apartments Ltd.	British Virgin Islands	Thailand	07-Jul-11
54	DocDoc Enterprises Ltd.	British Virgin Islands	Thailand	16-Sep-11
55	DPP Holdings Ltd.	British Virgin Islands	Thailand	14-Sep-15
56	Dream World Investing Ltd.	British Virgin Islands	Thailand	11-Dec-14
57	DRIFTWOOD ASSOCIATES LTD.	British Virgin Islands	Thailand	25-Jan-07
58	Dunsholm Limited	British Virgin Islands	Thailand	08-Mar-12
59	DUTCH HARBOUR HOLDINGS LTD.	British Virgin Islands	Thailand	20-Jan-04
60	Eastgate Market Development Asia Ltd.	British Virgin Islands	Thailand	10-Nov-10
61	EGCO INTERNATIONAL (B.V.I.) LTD.	British Virgin Islands	Thailand	12-Apr-00

No.	company name	jurisdiction_	incorporation_	
		description	countries	date
62	Entremont Ltd.	British Virgin Islands	Thailand	23-Sep-15
63	Epic Innovations Ltd.	British Virgin Islands	Thailand	29-May-07
64	Eyeland Productions Ltd.	British Virgin Islands	Thailand	04-Nov-11
65	FAIR JOY HOLDINGS LIMITED	British Virgin Islands	Thailand	05-Dec-05
66	FARM STREET PROPERTIES LIMITED	British Virgin Islands	Thailand	16-Apr-97
67	FARONG LTD.	British Virgin Islands	Thailand	09-Jun-99
68	Fitcorp Global Ltd.	British Virgin Islands	Thailand	27-Dec-12
69	Fountain Group Holdings Ltd.	British Virgin Islands	Thailand	19-Jan-11
70	FREIGHT & LOGISTICS SERVICES LTD.	British Virgin Islands	Thailand	13-Apr-04
71	GECAR LTD.	British Virgin Islands	Thailand	02-Feb-04
72	Global Aviation Solutions Ltd.	British Virgin Islands	Thailand	13-Aug-15
73	GLOBAL ENTERPRISE GROUP LTD.	British Virgin Islands	Thailand	27-Jul-09
74	GLOBAL INVESTMENTS (FAR EAST) LIMITED	British Virgin Islands	Thailand	09-Feb-94
75	Global Investments Latin America) Limited	British Virgin Islands	Thailand	28-Nov-11
76	Global Lithotripsy Services Co., Ltd.	British Virgin Islands	Thailand	18-Feb-09
77	Global Menu Solutions Ltd.	British Virgin Islands	Thailand	04-May-11
78	Global Power Traders Ltd.	British Virgin Islands	Thailand	27-May-09
79	Gnowbe Group Ltd.	British Virgin Islands	Thailand	17-Feb-15
80	Golden Commerce Capital Ltd.	British Virgin Islands	Thailand	29-May-14
81	Golden Pearl Enterprises Limited	British Virgin Islands	Thailand	23-Dec-13
82	GP ASSETS CORPORATION LTD.	British Virgin Islands	Thailand	27-May-03
83	GRAND UNITED INTERNATIONAL LTD.	British Virgin Islands	Thailand	04-Mar-98
84	Grandorso Ltd.	British Virgin Islands	Thailand	17-Nov-04
85	Green Tech Overseas Limited	British Virgin Islands	Thailand	07-Jul-09
86	Handel Associates Ltd.	British Virgin Islands	Thailand	14-Aug-12
87	HANOVIA HOLDINGS LTD.	British Virgin Islands	Thailand	04-Jun-02
88	Haversport Holdings Ltd.	British Virgin Islands	Thailand	20-Feb-14
89	HERO STEP ASSETS LIMITED	British Virgin Islands	Thailand	22-Mar-06
90	HighPoint Asia Company Limited	British Virgin Islands	Thailand	29-Aug-07
91	Hotel IQ International Ltd.	British Virgin Islands	Thailand	28-Mar-01
92	HumanInterface Ltd.	British Virgin Islands	Thailand	27-Oct-15
93	Hydraulics Installation Piping Engineer Co., Ltd.	British Virgin Islands	Thailand	17-Nov-06
94	Imperium Group, Inc.	British Virgin Islands	Thailand	08-Dec-14

No.	company name	jurisdiction_ description	countries	incorporation_ date
	INDUSTRIAL BUSINESS DEVELOPMENT CO.,			
95	LTD.	British Virgin Islands	Thailand	03-Oct-03
96	Industry Standard International Ltd.	British Virgin Islands	Thailand	14-Jun-11
97	Influit Asia Limited	British Virgin Islands	Thailand	04-Nov-14
98	INNOVA CAPITAL ASIA LIMITED	British Virgin Islands	Thailand	17-Dec-12
99	Insignia Land S.A.	British Virgin Islands	Thailand	26-Oct-11
100	INTERNATIONAL TELERADIOLOGY LTD.	British Virgin Islands	Thailand	22-May-02
101	Intime Investments Corporation	British Virgin Islands	Thailand	11-Nov-15
102	iThinkEvents Limited	British Virgin Islands	Thailand	21-May-15
103	JRW CONSULTING LTD.	British Virgin Islands	Thailand	09-Aug-01
104	Kamala Blue Sea Limited	British Virgin Islands	Thailand	16-Jul-12
105	Kinsley International Holdings Ltd.	British Virgin Islands	Thailand	14-Jul-11
106	Koenig & Krauss Partners Limited	British Virgin Islands	Thailand	09-Sep-14
107	Krakatau Capital Partners Limited	British Virgin Islands	Thailand	14-Jan-05
108	Kya Resorts Ltd.	British Virgin Islands	Thailand	02-Feb-15
109	LAFAYETTE GROUP HOLDINGS LTD.	British Virgin Islands	Thailand	22-Jul-03
110	LARKSPUR CONSULTING GROUP LTD.	British Virgin Islands	Thailand	02-Feb-05
111	LAROCHE INVESTMENT LIMITED	British Virgin Islands	Thailand	17-Dec-96
112	Learn-in-Asia Ltd.	British Virgin Islands	Thailand	08-Sep-06
113	Lion Springs Holdings Ltd.	British Virgin Islands	Thailand	23-Jan-12
114	LONGWORTH INVESTMENTS LIMITED	British Virgin Islands	Thailand	09-Jan-04
115	M. J. Baker Consulting Ltd.	British Virgin Islands	Thailand	10-Jun-09
116	Maai Khao Holdings Ltd.	British Virgin Islands	Thailand	03-Mar-05
117	Malibu Andaman Holdings Ltd	British Virgin Islands	Thailand	10-Apr-12
118	Maple Street Ventures Limited	British Virgin Islands	Thailand	05-Feb-15
119	Marwest Limited	British Virgin Islands	Thailand	01-Oct-08
120	Mayson International Group Ltd.	British Virgin Islands	Thailand	03-Feb-15
121	MBMG INTERNATIONAL CUSTODIANS LTD.	British Virgin Islands	Thailand	02-Jan-96
122	MEADOW COURT PROPERTY HOLDINGS LTD.	British Virgin Islands	Thailand	25-May-99
123	MF THAILAND LTD.	British Virgin Islands	Thailand	02-May-01
124	Montour Enterprises Ltd.	British Virgin Islands	Thailand	07-Feb-12
125	MP CONSULTING INTERNATIONAL LTD.	British Virgin Islands	Thailand	05-Jul-05
126	MUIR WOODS CAPITAL LTD.	British Virgin Islands	Thailand	02-Feb-05
127	MULTIWEALTH HOLDINGS LIMITED	British Virgin Islands	Thailand	24-Feb-05
128	NAM CHAI JEWELS LTD.	British Virgin Islands	Thailand	10-Nov-03

No.	company name	jurisdiction_	incorporation_	
		description	countries	date
129	Norcross Group Ltd.	British Virgin Islands	Thailand	10-Jul-14
130	Northstar Asia Limited	British Virgin Islands	Thailand	06-Feb-15
131	Novel Innovations Ltd.	British Virgin Islands	Thailand	29-Feb-12
132	O&G Quality Consultants Ltd.	British Virgin Islands	Thailand	24-Oct-12
133	Oceanside Investment Group Ltd.	British Virgin Islands	Thailand	16-Dec-11
134	Opus Technology Ltd.	British Virgin Islands	Thailand	27-Sep-06
135	ORIENTAL ESSENTIAL LIMITED	British Virgin Islands	Thailand	18-Jan-06
136	OV GLOBAL MARKETING LTD.	British Virgin Islands	Thailand	22-Oct-03
137	P.D.G. INVESTMENTS LIMITED	British Virgin Islands	Thailand	31-Oct-97
138	Pacific Asia Petroleum Consultants Ltd.	British Virgin Islands	Thailand	13-Mar-07
139	Panache Solutions Ltd.	British Virgin Islands	Thailand	21-Mar-07
140	PARTNERCENTRIC INTERNATIONAL LTD.	British Virgin Islands	Thailand	21-Jan-04
141	PATRICK BILLINGS IT CONSULTING LTD.	British Virgin Islands	Thailand	09-Jan-01
142	PHB POWER & SERVICES LTD.	British Virgin Islands	Thailand	10-Nov-05
143	PLATINUM ESCAPES LTD.	British Virgin Islands	Thailand	19-Oct-04
144	Pleiades Capital Assets Ltd.	British Virgin Islands	Thailand	29-Jul-11
145	Plus Hospitality Ltd.	British Virgin Islands	Thailand	21-Sep-12
146	PQA Associates Ltd.	British Virgin Islands	Thailand	03-Oct-12
147	PRASENSA INVESTMENT LTD.	British Virgin Islands	Thailand	27-Jul-01
148	PRINCIPLE MANAGEMENT LTD.	British Virgin Islands	Thailand	03-Dec-12
149	PRUDENCIA ASSET MANAGEMENT LTD.	British Virgin Islands	Thailand	11-Apr-03
150	Pumptek Holdings (BVI) Ltd.	British Virgin Islands	Thailand	18-Sep-15
151	Rajadamri 185 Condo Ltd.	British Virgin Islands	Thailand	15-Jun-12
152	Red Hook International Ltd.	British Virgin Islands	Thailand	11-Apr-12
153	Rocky Point Enterprises Ltd.	British Virgin Islands	Thailand	03-Nov-11
154	ROSA CONSULTING LTD.	British Virgin Islands	Thailand	22-Jun-04
155	RSC Consulting Ltd.	British Virgin Islands	Thailand	11-Nov-03
156	Sama Development Group Ltd.	British Virgin Islands	Thailand	17-Apr-09
157	Samahita International Ltd.	British Virgin Islands	Thailand	17-Apr-09
158	SAN SIMEON INVESTMENTS LTD.	British Virgin Islands	Thailand	09-Jan-06
159	Sandham Carmidy Holdings Ltd.	British Virgin Islands	Thailand	06-Sep-12
160	Scandinavian Thai Homes International Limited	British Virgin Islands	Thailand	27-Jul-06
161	Sceptor Investments Ltd.	British Virgin Islands	Thailand	09-Aug-07
162	Schaley International Limited	British Virgin Islands	Thailand	27-May-13

No.	company name	jurisdiction_	incorporation_	
		description	countries	date
163	Sevasys Global Solutions Ltd.	British Virgin Islands	Thailand	05-Jun-14
164	Sevier Enterprises Ltd.	British Virgin Islands	Thailand	27-Jul-15
165	Shambala Capital Ltd.	British Virgin Islands	Thailand	19-Jan-06
166	SIAM GOLF TOUR LTD.	British Virgin Islands	Thailand	02-Sep-03
167	Skandic Holding Co., Ltd.	British Virgin Islands	Thailand	18-May-10
168	SNS Ventures Limited	British Virgin Islands	Thailand	15-Nov-12
169	SPF Global-Link Ltd.	British Virgin Islands	Thailand	26-May-03
170	Stadtland Capital Ltd.	British Virgin Islands	Thailand	21-Sep-12
171	SUNSET LAKES DEVELOPMENT CO., LTD.	British Virgin Islands	Thailand	22-Mar-04
172	SUNWORLD HOLDINGS LTD.	British Virgin Islands	Thailand	10-Jan-03
173	Supply Chain Consulting (Asia) Ltd.	British Virgin Islands	Thailand	07-Apr-15
174	SureDesignTshirts Inc.	British Virgin Islands	Thailand	17-Mar-15
175	SYNERGIE VENTURES LTD.	British Virgin Islands	Thailand	29-Feb-12
176	Tah Saai Holdings Ltd.	British Virgin Islands	Thailand	03-Mar-05
177	Tah Sai North Holdings Ltd.	British Virgin Islands	Thailand	06-Jan-12
178	TD Global Investment Ltd.	British Virgin Islands	Thailand	21-Dec-09
179	Texollini International Co., Ltd	British Virgin Islands	Thailand	09-Nov-15
180	The Alaska Guys International Ltd.	British Virgin Islands	Thailand	20-Mar-15
181	THE ALPHA ASIA GROUP LTD.	British Virgin Islands	Thailand	02-Apr-96
182	The Estate Beach Front Lot 15 Limited	British Virgin Islands	Thailand	03-Jun-05
183	THE OUTSOURCING GROUP LTD.	British Virgin Islands	Thailand	05-Sep-02
184	TIGER LIKE ASSOCIATES LIMITED	British Virgin Islands	Thailand	22-Aug-97
185	Tir Na Nog Investments Ltd.	British Virgin Islands	Thailand	10-Jun-11
186	TK Social Media Ltd.	British Virgin Islands	Thailand	11-May-11
187	TMB Ventures Ltd.	British Virgin Islands	Thailand	29-Jul-14
188	TOBERMORY LIMITED	British Virgin Islands	Thailand	29-Apr-98
189	Triple J Properties Ltd.	British Virgin Islands	Thailand	23-Jun-11
190	Tropic's Fitness Ltd.	British Virgin Islands	Thailand	31-Oct-12
191	Uluwatu Holdings Ltd	British Virgin Islands	Thailand	13-Sep-11
192	Uni-haul Solution Corporation	British Virgin Islands	Thailand	02-Nov-15
193	Universal Exports International Ltd.	British Virgin Islands	Thailand	16-May-06
194	UP Media Inc.	British Virgin Islands	Thailand	23-Jun-15
195	Ursa International Group Ltd.	British Virgin Islands	Thailand	11-Oct-12
196	Validus Holdings International Ltd.	British Virgin Islands	Thailand	30-Jul-12
197	Vanuatu Investments Capital Limited	British Virgin Islands	Thailand	08-Dec-14

No.	company name	jurisdiction_ description	countries	incorporation_ date
198	Villa Istana Ltd.	British Virgin Islands	Thailand	20-Mar-08
199	WIDE Consulting Co., Ltd.	British Virgin Islands	Thailand	09-Feb-15
200	Windeville Investment Holdings Ltd.	British Virgin Islands	Thailand	15-Dec-11
201	World Wide Barter Ltd.	British Virgin Islands	Thailand	10-Jul-07
202	Xetera International Ltd.	British Virgin Islands	Thailand	23-Oct-07
203	ZIM ZOFT LTD.	British Virgin Islands	Thailand	13-Mar-03
204	ANIR ONE LTD.	Nevada	Thailand	16-Jun-11
205	CENTRAL RETAIL INTERNATIONAL LTD.	Nevada	Thailand	16-Jun-08
206	CMG ASIA FOUR LTD.	Nevada	Thailand	18-Aug-11
207	CMG ASIA ONE LTD.	Nevada	Thailand	18-Aug-11
208	CMG ASIA THREE LTD.	Nevada	Thailand	18-Aug-11
209	CMG ASIA TWO LTD.	Nevada	Thailand	18-Aug-11
210	CMG INTERNATIONAL GROUP LTD.	Nevada	Thailand	18-Aug-11
211	I THINK EVENTS LIMITED	Nevada	Thailand	01-Sep-15
212	MAXELL LTD.	Nevada	Thailand	23-May-08
213	MYREX COMPANY LLC	Nevada	Thailand	05-Jan-07
214	ASIARTA FOUNDATION	Panama	Thailand	06-Mar-09
215	CHILDRENS INTERNATIONAL DEVELOPMENT FOUNDATION	Panama	Thailand	15-Sep-11
216	KEEN INVESTMENT LIMITED INC.	Panama	Thailand	03-May-91
217	KRAKATAU LIMITED S.A.	Panama	Thailand	12-Sep-07
218	THE ANNIKA LINDEN FOUNDATION	Panama	Thailand	30-Jan-03
219	Antropy Ltd.	Samoa	Thailand	21-Mar-12
220	CYERI Limited	Samoa	Thailand	10-May-05
221	RCS International Holdings Ltd.	Samoa	Thailand	27-May-13
222	SELECT INTERNATIONAL LTD.	Samoa	Thailand	03-Sep-12
223	Shutter Republic Productions Ltd.	Samoa	Thailand	18-Oct-12
224	247 Business Services Ltd.	Seychelles	Thailand	15-Apr-15
225	AccBiz Co., Ltd.	Seychelles	Thailand	06-Jul-12
226	ACCENT HOLDING LIMITED	Seychelles	Thailand	03-Nov-04
227	ACEIS Capital Ltd	Seychelles	Thailand	27-May-13
228	Akebia International Ltd.	Seychelles	Thailand	19-Feb-13
229	Almax Management Group Ltd.	Seychelles	Thailand	24-Sep-14
230	Alpine Global Ltd.	Seychelles	Thailand	01-Jul-11
231	AMARYLLIS Projects Ltd.	Seychelles	Thailand	14-May-13

No.	company name	jurisdiction_ description	countries	incorporation_ date
232	Angel Business Services S.A.	Seychelles	Thailand	18-Mar-11
233	Apogee Sync Inc.	Seychelles	Thailand	04-Dec-13
234	ARC Asia Holdings Limited	Seychelles	Thailand	06-Mar-13
235	Ark Bar Resort Group Ltd.	Seychelles	Thailand	10-Sep-15
236	Arken Systems Ltd.	Seychelles	Thailand	30-Sep-13
237	Ascott Wealth Management Ltd.	Seychelles	Thailand	20-Feb-15
238	Ashley South Consulting Ltd.	Seychelles	Thailand	08-Jun-12
239	Asian Link Sales & Marketing Co.	Seychelles	Thailand	23-Jul-14
240	ASMA EARTHTECH CO. LTD.	Seychelles	Thailand	25-Nov-15
241	Asterix Ventures Ltd.	Seychelles	Thailand	14-May-13
242	Atmosphere International Ltd.	Seychelles	Thailand	19-May-14
243	Aus-Auto International Ltd.	Seychelles	Thailand	16-Sep-15
244	Blumenthal, Richter & Sumet Ltd.	Seychelles	Thailand	10-Sep-14
245	Boomswitch Consulting Ltd.	Seychelles	Thailand	21-Feb-14
246	BT&BC Enterprises Ltd.	Seychelles	Thailand	25-Jun-14
247	Cannon Associates Ltd.	Seychelles	Thailand	20-Nov-14
248	Chem Bridge Ltd.	Seychelles	Thailand	05-Feb-13
249	Cherish Group Holdings S.A.	Seychelles	Thailand	24-Nov-14
250	Chia International Limited	Seychelles	Thailand	22-Apr-14
251	China Markets Group Limited	Seychelles	Thailand	21-Jul-14
252	COGGIN INSPECTION SERVICES LTD.	Seychelles	Thailand	11-Feb-09
253	Connexions Ltd.	Seychelles	Thailand	02-Aug-11
254	Cool Mentor Consulting International Ltd.	Seychelles	Thailand	27-May-15
255	Coreharbour Ltd.	Seychelles	Thailand	31-Jul-08
256	CW Production Solutions Ltd.	Seychelles	Thailand	28-Nov-12
257	DanFil Limited	Seychelles	Thailand	11-Jan-13
258	De Minimis Ltd.	Seychelles	Thailand	14-Nov-08
259	Desert Flower International Ltd.	Seychelles	Thailand	02-Sep-15
260	E Holding Ltd.	Seychelles	Thailand	07-Jun-13
261	Eastgate Holdings Ltd.	Seychelles	Thailand	21-Aug-13
262	Eastgate Market Development Holdings Ltd.	Seychelles	Thailand	04-Nov-08
263	Eastport Property Holding Ltd.	Seychelles	Thailand	09-Apr-15
264	ECHO Worldwide Ltd.	Seychelles	Thailand	19-May-14
265	EDGEWOOD HOLDINGS LTD.	Seychelles	Thailand	10-Jun-11
266	EverJade Ltd.	Seychelles	Thailand	13-Jun-11



No.	company name	jurisdiction_ description	countries	incorporation_ date
267	EVK1 Ltd.	Seychelles	Thailand	01-Jul-15
268	EVK10 Ltd.	Seychelles	Thailand	01-Jul-15
269	EVK2 Ltd.	Seychelles	Thailand	01-Jul-15
270	EVK3 Ltd.	Seychelles	Thailand	01-Jul-15
271	EVK4 Ltd.	Seychelles	Thailand	01-Jul-15
272	EVK5 Ltd.	Seychelles	Thailand	01-Jul-15
273	EVK6 Ltd.	Seychelles	Thailand	01-Jul-15
274	EVK7 Ltd.	Seychelles	Thailand	01-Jul-15
275	EVK8 Ltd.	Seychelles	Thailand	01-Jul-15
276	EVK9 Ltd.	Seychelles	Thailand	01-Jul-15
277	EVP1 Ltd.	Seychelles	Thailand	28-Jan-15
278	EVP2 Ltd.	Seychelles	Thailand	28-Jan-15
279	EVP3 Ltd.	Seychelles	Thailand	28-Jan-15
280	EVP4 Ltd.	Seychelles	Thailand	28-Jan-15
281	EVP5 Ltd.	Seychelles	Thailand	30-Jun-15
282	EVT1 Ltd.	Seychelles	Thailand	28-Jan-15
283	EVT10 Ltd.	Seychelles	Thailand	30-Jun-15
284	EVT2 Ltd.	Seychelles	Thailand	28-Jan-15
285	EVT3 Ltd.	Seychelles	Thailand	28-Jan-15
286	EVT4 Ltd.	Seychelles	Thailand	28-Jan-15
287	EVT5 Ltd.	Seychelles	Thailand	01-Jul-15
288	EVT6 Ltd.	Seychelles	Thailand	30-Jun-15
289	EVT8 Ltd.	Seychelles	Thailand	30-Jun-15
290	EVT9 Ltd.	Seychelles	Thailand	30-Jun-15
291	First Bridge Consulting Ltd.	Seychelles	Thailand	02-Jul-15
292	Fission Dev LTD	Seychelles	Thailand	28-Mar-14
293	Food Network Corporation	Seychelles	Thailand	17-Aug-11
294	Fountain Creations Ltd.	Seychelles	Thailand	21-Jan-13
295	Functon Limited	Seychelles	Thailand	27-Mar-13
296	GANNAR ADVISORY LTD.	Seychelles	Thailand	22-Apr-14
297	German Swiss Biologics International Limited	Seychelles	Thailand	27-Mar-13
298	GIWALA Services Ltd.	Seychelles	Thailand	18-Mar-13
299	Global Distribution Network Ltd.	Seychelles	Thailand	22-Apr-10
300	Global Events Ltd.	Seychelles	Thailand	27-Mar-13
301	Global Media Holdings Ltd.	Seychelles	Thailand	30-Jul-09

No.	company name	jurisdiction_ description	countries	incorporation_ date
302	Global Touristic Solutions Ltd.	Seychelles	Thailand	26-May-14
303	Go Catering Co., Ltd.	Seychelles	Thailand	02-Oct-15
304	Go Holdings Co, Ltd.	Seychelles	Thailand	05-Aug-14
305	Golden Prize Canning Co., Ltd.	Seychelles	Thailand	23-Sep-14
306	GPDM For Sustainability Ltd.	Seychelles	Thailand	22-Oct-14
307	Gravitas Enterprises Limited Human Cyber Enhancement (HCE) Systems	Seychelles	Thailand	07-Mar-13
308	Ltd.	Seychelles	Thailand	22-Dec-14
309	IIMM International Ltd.	Seychelles	Thailand	23-Jun-14
310	In Deo Omnia Ltd.	Seychelles	Thailand	05-Aug-13
311	Innov8Asia Ltd.	Seychelles	Thailand	25-Jun-14
312	InspeCon 360 Ltd.	Seychelles	Thailand	08-May-14
313	Integrated Services Asia Co., Ltd.	Seychelles	Thailand	23-Apr-13
314	InterAsia Asset Partners Ltd.	Seychelles	Thailand	26-May-14
315	Intercon Trade Services Ltd.	Seychelles	Thailand	15-Sep-11
316	Ironside Group Ltd.	Seychelles	Thailand	24-Nov-14
317	ISS International Ltd.	Seychelles	Thailand	26-May-14
318	JPS Partners Ltd.	Seychelles	Thailand	18-Jul-13
319	KCP Holdings Ltd.	Seychelles	Thailand	10-Jul-09
320	Kennewick Enterprises Inc.	Seychelles	Thailand	23-Sep-11
321	Kinetic Business Solutions Ltd.	Seychelles	Thailand	20-Jan-14
322	KPC Enterprises Ltd.	Seychelles	Thailand	28-Feb-13
323	Krakatau International Ltd.	Seychelles	Thailand	25-Mar-15
324	Larkspur Tribeca Ltd.	Seychelles	Thailand	11-Oct-12
325	Leviathan Holdings Ltd.	Seychelles	Thailand	12-Nov-14
326	Limami Limited	Seychelles	Thailand	06-Jun-12
327	LVHI Holding Ltd.	Seychelles	Thailand	20-Sep-13
328	Mahanaga Ltd.	Seychelles	Thailand	12-Apr-12
329	MAMERTO HOLDING CORP.	Seychelles	Thailand	31-Mar-11
330	Manipura Retreat Ltd.	Seychelles	Thailand	11-Jun-12
331	MARELA International Services Ltd.	Seychelles	Thailand	27-May-15
332	Maybe Mars Music Limited	Seychelles	Thailand	21-Jul-14
333	MBV Asean Management Ltd.	Seychelles	Thailand	23-Jul-15
334	Media Verde Ltd.	Seychelles	Thailand	03-Oct-13
335	Meta-Global Co. Ltd.	Seychelles	Thailand	27-Jan-15

No.	company name	jurisdiction_ description	countries	incorporation_ date
336	MF Global Management Ltd.	Seychelles	Thailand	21-Sep-09
337	MG-BAV Enterprises Co., Ltd.	Seychelles	Thailand	24-Nov-11
338	MJJ Enterprises Ltd.	Seychelles	Thailand	08-Oct-07
339	Module 8 Ltd.	Seychelles	Thailand	14-Feb-13
340	MPM Intertrade Co., Ltd.	Seychelles	Thailand	28-Aug-14
341	Neptune Property Ltd.	Seychelles	Thailand	05-Mar-13
342	NET5 Solutions Ltd.	Seychelles	Thailand	27-Mar-13
343	Neuro Kinetic Synthesis (NKS) Ltd.	Seychelles	Thailand	22-Dec-14
344	Nine North Holdings Limited	Seychelles	Thailand	23-Feb-15
345	Ninewoods Ltd.	Seychelles	Thailand	18-Nov-13
346	NISA Limited	Seychelles	Thailand	17-Mar-14
347	O.R. Industries Ltd	Seychelles	Thailand	14-Jan-09
348	OGIS Inspection Ltd.	Seychelles	Thailand	20-May-15
349	Onyx Asia Ltd.	Seychelles	Thailand	31-Jul-15
350	Oriental Goods Company Limited	Seychelles	Thailand	31-Oct-11
351	OSEES.COM LTD.	Seychelles	Thailand	13-Mar-14
352	Pacific Administration Services, S.A.	Seychelles	Thailand	27-Feb-14
353	PanAsia Development Company, Ltd.	Seychelles	Thailand	20-Apr-15
354	Petlsa Group Limited	Seychelles	Thailand	27-Jan-14
355	Petranalysis Ltd.	Seychelles	Thailand	06-Dec-13
356	Pioneer Solutions International Inc.	Seychelles	Thailand	10-Jul-14
357	PMCI Group Ltd.	Seychelles	Thailand	07-Jan-14
358	PR Marketing World Ltd.	Seychelles	Thailand	27-Mar-13
359	Protech Projects Ltd.	Seychelles	Thailand	17-Apr-14
360	PW Fine Art Ltd.	Seychelles	Thailand	20-Jun-13
361	Quetzalcoatl Limited	Seychelles	Thailand	06-Mar-12
362	R&H Group Ltd.	Seychelles	Thailand	20-Nov-13
	R.G.H. Tourism, Investment & Marketing Asia			
363	Co. Ltd	Seychelles	Thailand	13-Mar-13
364	Rock Harbor Associates Ltd.	Seychelles	Thailand	05-Mar-14
365	Rock Springs Group Ltd.	Seychelles	Thailand	05-Oct-11
366	RUS Consulting Ltd.	Seychelles	Thailand	31-Jan-13
367	Samrong Bay Ltd.	Seychelles	Thailand	02-May-14
368	Samui Cove Ltd.	Seychelles	Thailand	02-May-14
369	Samui Sanctuary Bayside Estates Ltd.	Seychelles	Thailand	13-Jun-13

No.	company name	jurisdiction_ description	countries	incorporation_ date
370	Samui Sunset Bay Vista Ltd.	Seychelles	Thailand	30-Jan-14
371	Samui Sunset Ltd.	Seychelles	Thailand	02-May-14
372	Satayu Enterprises Ltd.	Seychelles	Thailand	31-Mar-15
373	Scarp Investments Ltd.	Seychelles	Thailand	23-Oct-13
374	Secret Beach Ltd.	Seychelles	Thailand	02-May-14
375	Seneca Falls Group Ltd.	Seychelles	Thailand	06-Jan-05
376	Silium International Holding Ltd.	Seychelles	Thailand	30-Apr-08
377	Smart Touristic System Ltd.	Seychelles	Thailand	18-Nov-15
378	SMD EVENT + MEDIA LTD.	Seychelles	Thailand	11-Feb-14
379	SN International Holdings Ltd.	Seychelles	Thailand	29-Oct-14
380	Sterling Assets Ltd	Seychelles	Thailand	14-Mar-07
381	Sunworld International Co., Ltd.	Seychelles	Thailand	23-Feb-10
382	TAMARILLO LTD.	Seychelles	Thailand	19-Aug-13
383	Tavellian Global Ltd.	Seychelles	Thailand	10-Feb-12
384	Technical Sourcing Solutions International Ltd.	Seychelles	Thailand	04-Feb-13
385	Thai Wai Ltd.	Seychelles	Thailand	17-Dec-12
386	The Alpha Asia Group Ltd.	Seychelles	Thailand	26-Jul-11
387	The Beaway Company Ltd.	Seychelles	Thailand	27-Aug-15
388	The Nutritionists Ltd.	Seychelles	Thailand	20-Feb-14
389	Thoughtware Ltd.	Seychelles	Thailand	22-Dec-11
390	Travel Vision Group Ltd.	Seychelles	Thailand	12-Jul-13
391	Trendsition Ltd.	Seychelles	Thailand	30-Mar-15
392	Trespor Ltd.	Seychelles	Thailand	05-Feb-15
393	Trident Tropical Ltd.	Seychelles	Thailand	04-Apr-14
394	Tropical Express Ltd.	Seychelles	Thailand	02-May-14
395	Ultimate OTB Imports LLC	Seychelles	Thailand	04-May-12
396	Unique Trails Adventure Holidays Ltd.	Seychelles	Thailand	20-Dec-12
397	Vajra Enterprise Inc.	Seychelles	Thailand	01-Feb-12
398	VIRGEN Limited	Seychelles	Thailand	29-Mar-11
399	Virgen Nutrition Ltd.	Seychelles	Thailand	20-Feb-14
400	Watson Vaughan & Associates Ltd.	Seychelles	Thailand	10-Sep-08
401	West Maple Ltd.	Seychelles	Thailand	28-Feb-11
402	WEST SUCCESS LTD.	Seychelles	Thailand	25-Apr-14
403	Wizard Media S.A.	Seychelles	Thailand	27-Feb-14

No.	company name	jurisdiction_ description	countries	incorporation_ date
404	XPONENTIAL Project Controls, Ltd.	Seychelles	Thailand	14-Apr-14
405	Zeta Group Holdings Limited	Seychelles	Thailand	29-Nov-13

หมายเหตุ : รายชื่อนี้อาจไม่ครบทั้งหมด

ที่มา: The International Consortium of Investigative Journalists (ICIJ) สืบค้นจาก <https://offshoreleaks.icij.org/search?c=THA&cat=1>

เมื่อวันที่ 15 กรกฎาคม 2563



## บรรณานุกรม

### ภาษาไทย

ความรู้เกี่ยวกับทรัสต์. (2556). ฝ่ายพัฒนากฎเกณฑ์ สำนักงานกำกับหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์ (สำนักงาน ก.ล.ต.).

รายงานผลการประเมินความเสี่ยงระดับชาติด้านการฟอกเงินและการสนับสนุนทางการเงินแก่การก่อการร้ายของประเทศไทย พ.ศ. 2559. สืบค้นจาก <https://www.amlo.go.th/index.php/th/2016-05-04-04-48-38/2017-06-16-09-58-26/2017-06-20-08-04-41> เมื่อวันที่ 30 สิงหาคม 2563.

สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย. (กรกฎาคม 2563). รายงานฉบับสมบูรณ์ (Final Report) โครงการศึกษาความเป็นไปได้และความเหมาะสมของการจัดตั้งทรัสต์ในประเทศไทย. (บทที่ 2 หน้า 17).

สำนักงานคณะกรรมการกำกับหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์. (2552). การใช้ทรัสต์กับธุรกรรมในตลาดทุนและการให้ความเห็นชอบทรัสต์. (เลขที่ขอ. 5/2552). สืบค้นจาก [https://capital.sec.or.th/webapp/phs/upload/phs1231990745Orkhor5\\_2552.pdf](https://capital.sec.or.th/webapp/phs/upload/phs1231990745Orkhor5_2552.pdf) หน้า 7 เมื่อวันที่ 2 กันยายน 2563.

สำนักงาน ก.ล.ต. และตลาดหลักทรัพย์แห่งประเทศไทย. REIT ทรัสต์เพื่อการลงทุนในตลาดหลักทรัพย์ Real Estate Investment Trust. สืบค้นจาก [https://www.set.or.th/th/products/listing2/files/Brochure\\_REIT\\_issuer.pdf](https://www.set.or.th/th/products/listing2/files/Brochure_REIT_issuer.pdf) เมื่อวันที่ 5 กันยายน 2563.

อึ้ง! “นลินี ทวีสิน” ใช้คอนโดตัวเอง-บ้านร้างตั้ง บ. ส่งออก-โอนหุ้นให้น้องชาย 42.6 ล้าน. (21 กุมภาพันธ์ 2555). เล่าข่าวจากประสบการณ์ประสงค์ดอทคอม (presong.com) . สืบค้นจาก <http://www.prasong.in.th/%E0%B8%81%E0%B8%B2%E0%B8%A3%E0%B9%80%E0%B8%A1%E0%B8%B7%E0%B8%AD%E0%B8%87/426/> เมื่อวันที่ 2 กันยายน 2563.

ธนาคารกรุงเทพ. (2561). คำถามที่พบบ่อยเกี่ยวกับการรับโอนเงินจากต่างประเทศ. สืบค้นจาก <https://www.bangkokbank.com/th-TH/Personal/Other-Services/Transfers/Transferring-Into-Thailand/FAQs> เมื่อวันที่ 2 กันยายน 2563.

### ภาษาอังกฤษ

APG. (December 2017). Anti-money laundering and counter-terrorist financing measures in Thailand, Mutual Evaluation Report (MER). (pp. 111-117).

Australian Government: Attorney General's Department (2017). Consultation: Trust and company service providers: a model for regulation under Australia's anti-money laundering and counter-terrorism financing regime. สืบค้นจาก <https://www.ag.gov.au/.../AML.../trust-company-service-providers-model-for-regulation.doc> เมื่อวันที่ 4 สิงหาคม 2563

Australian Government, Australian Taxation Office. (2019, April 01). What is an investor directed portfolio service (IDPS)?. สืบค้นจาก [https://www.ato.gov.au/Business/GST/In-detail/GST-issues-registers/Financial-services---questions-and-answers/?anchor=a13\\_1](https://www.ato.gov.au/Business/GST/In-detail/GST-issues-registers/Financial-services---questions-and-answers/?anchor=a13_1) เมื่อวันที่ 6 กันยายน 2563.

Australian Securities & Investment Commission. (2020, May 05). Legislative instrument. Class orders are referred to as legislative instruments. Instruments are numbered in order of issue each year. สืบค้นจาก <https://asic.gov.au/regulatory-resources/find-a-document/legislative-instruments/#:~:text=Class%20orders%20are%20also%20instruments,736th%20instrument%20published%20in%202002>. เมื่อวันที่ 6 กันยายน 2563.

Company service in Hong Kong. Guideline on Compliance of Anti-Money Laundering and Counter-Terrorist Financing Requirements for Trust or Company Service Providers. (March 2018). สืบค้นจาก [https://www.tcsp.cr.gov.hk/tcspls/portal/guide/62/eng/TCSP\\_G2-e.pdf](https://www.tcsp.cr.gov.hk/tcspls/portal/guide/62/eng/TCSP_G2-e.pdf) เมื่อวันที่ 6 กันยายน 2563

Dirty Money. (November, 2013). The Economist สืบค้นจาก <https://www.businessinsider.com/criminals-laundering-money-in-fake-trusts-2013-11> เมื่อวันที่ 30 สิงหาคม 2563.

Emile van der Does de Willebois and Others. (2011). The Puppet masters: how the corrupt use legal structures to hide stolen assets and what to do about it. (pp. 179-181).

FAFT. (October 2014). Transparency and Beneficial ownership.

FATF. (June 2013). FATF report. Money Laundering and Terrorist Financing Vulnerabilities of Legal Professionals.

FATF. (June 2019). Guidance for a Risk-based Approach Trust and Company Service Providers.

FATF. (2012-2019). International Standards on Combating Money Laundering and the Financing of Terrorism & Proliferation. (P. 18). France.



Financial planning association of Australia. Manage Discretionary Account (MDA). สืบค้นจาก <https://fpa.com.au/policy/policy-issues/managed-discretionary-accounts-mda/> เมื่อวันที่ 3 สิงหาคม 2563

Offshore Leaks Database Browse by country Thailand. The International Consortium of Investigative Journalists สืบค้นจาก <https://offshoreleaks.icij.org/search?c=THA&cat=1>. เมื่อวันที่ 30 สิงหาคม 2563.

Prangtip Daorueng, Prasong Lertrattavisuth, Sanoh Sukcharoen, Montree Juimoungsri and Kimberley Porteous. (2013). ‘Crony’ of African Strongman Among Thai Names in Secret Offshore Files. Politicians and billionaire business magnates are among prominent Thais listed in secret documents as owners of offshore holdings in tax havens. สืบค้นจาก <https://www.icij.org/investigations/offshore/mugabe-crony-among-thai-names-secret-offshore-files/> เมื่อวันที่ 2 กันยายน 2563.

Singapore fines Standard Chartered entities \$4.9 million for money laundering breaches. (March. 2018). Reuters. สืบค้นจาก <https://www.reuters.com/article/us-stanchart-singapore/singapore-fines-standard-chartered-entities-4-9-million-for-money-laundering-breaches-idUSKBN1GV0RJ> เมื่อวันที่ 30 สิงหาคม 2563.

UK HM Revenue & Customs. (2018). Anti-Money Laundering Supervision: Trust or Company Service Providers. (P. 1). สืบค้นจาก <https://www.gov.uk/government/publications/anti-money-laundering-guidance-for-trust-or-company-service-providers>. เมื่อวันที่ 4 สิงหาคม 2563

U.S. Department of the treasury. (2008, November 25). Treasury Designates Mugabe Regime Cronies. สืบค้นจาก <https://www.treasury.gov/press-center/press-releases/Pages/hp1295.aspx#:~:text=The%20financial%20and%20logistical%20support,processes%20and%20institutions%20in%20Zimbabwe> เมื่อวันที่ 2 กันยายน 2563

### กฎหมายที่เกี่ยวข้อง

กฎกระทรวงการตรวจสอบเพื่อทราบข้อเท็จจริงเกี่ยวกับลูกค้า พ.ศ. 2563 ข้อ 3 ข้อ 13 ข้อ 17 ข้อ 18 ข้อ 19 ข้อ 20

ประกาศสำนักนายกรัฐมนตรี เรื่อง วิธีการแสดงตนของลูกค้าสถาบันการเงินและผู้ประกอบอาชีพตามมาตรา 16 ประกาศในราชกิจจานุเบกษาลงวันที่ 25 กรกฎาคม พ.ศ. 2562

พระราชบัญญัติรัสต์เพื่อธุรกรรมในตลาดทุน พ.ศ. 2550

พระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน พ.ศ. 2542 และที่แก้ไขเพิ่มเติม

พระราชบัญญัติหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์ พ.ศ. 2535

Anti-Money Laundering and Counter-Terrorism Financing Act 2006 (Australia)

Anti-Money Laundering and Counter-Terrorism Financing Rule Instrument 2007 (Australia)

Anti-Money Laundering and Counter-Terrorist Financing Ordinance Cap. 615 (Hongkong)

Money Laundering, Terrorist Financing and Transfer of Funds Regulations 2017

(United Kingdom)

## บทที่ 7

### การเล่นแชร์ที่มีการฉ้อโกง

การฟอกเงินจากการกระทำผิดต่าง ๆ ไม่ได้จำกัดเพียงการฟอกเงินจากการค้ายาเสพติด ค่าอาวุธ สินค้าผิดกฎหมาย หรือการฟอกเงินที่ได้จากการคอร์รัปชันเท่านั้น แต่การฟอกเงินจากการฉ้อโกงที่เป็นปกติ ชุมชนและการฉ้อโกงประชาชนก็เป็นอีกหนึ่งปัญหาที่เกิดขึ้นในประเทศ จนกลายเป็นอาชญากรรมทางเศรษฐกิจ ที่เรียกว่า “แชร์ลูกโซ่” ทั้งนี้สภาพเศรษฐกิจ สังคม และเทคโนโลยีที่พัฒนามาเป็นลำดับส่งผลให้รูปแบบ การฉ้อโกงประชาชน (แชร์ลูกโซ่) มีความซับซ้อนมากขึ้น การป้องกันและปราบปรามของเจ้าหน้าที่อาจ ไม่ทันต่อสถานการณ์และความเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้น ตลอดจนถึงรูปแบบ วิธีการ และเส้นทางการฟอกเงิน จากการฉ้อโกงประชาชน (แชร์ลูกโซ่) อาจมีความซับซ้อนขึ้นและยากต่อการติดตามตรวจสอบของเจ้าหน้าที่ ที่มีส่วนเกี่ยวข้องกับการกระทำผิดดังกล่าว

ทั้งนี้การฟอกเงินผ่านการทำธุรกิจแชร์อันมีลักษณะเป็นการกั๊ยมเงินประชาชน (ponzi scheme) หรือ การฉ้อโกงประชาชนในรูปแบบทำธุรกิจขายตรงบังหน้า (pyramid scheme) ไม่ได้มีการกล่าวถึงใน FATF โดยตรง หากแต่ข้อแนะนำที่ 3<sup>453</sup> ของ FATF ระบุว่า การฉ้อโกงเป็นหนึ่งในความผิดมูลฐานสำหรับการ ฟอกเงิน ดังนั้นการเล่นแชร์ที่มีการฉ้อโกงประชาชนหรือการทำธุรกิจขายตรงบังหน้าเพื่อฉ้อโกงประชาชน จึงถือเป็นความผิดมูลฐานของการฟอกเงินได้เช่นกัน

การศึกษาในส่วนนี้จะมุ่งวิเคราะห์สภาพปัญหา รูปแบบของการฉ้อโกงประชาชน (แชร์ลูกโซ่) ในปัจจุบันตลอดจนถึงศึกษาและวิเคราะห์รูปแบบ วิธีการ รวมถึงช่องทางการฟอกเงินหรือการเปลี่ยนเส้นทางการเงินที่ได้จากการฉ้อโกงประชาชน (แชร์ลูกโซ่) ในลักษณะที่เกิดขึ้นในปัจจุบัน เพื่อเป็นแนวทางในการจัดทำ ข้อเสนอเพื่อการป้องกันและปราบปรามการฉ้อโกงประชาชน (แชร์ลูกโซ่) ตลอดจนนำเสนอแนวทาง เสิ่นนโยบายและปรับปรุงแก้ไขกฎหมายเพื่อสร้างมาตรการป้องกันการฟอกเงินจากการฉ้อโกงประชาชน (แชร์ลูกโซ่)

ทั้งนี้ผลการศึกษาจะแบ่งออกเป็น 6 ส่วน **ส่วนแรก** เป็นการศึกษาสถานการณ์และแนวโน้มของ การฉ้อโกงประชาชน (แชร์ลูกโซ่) ในรูปแบบต่าง ๆ **ส่วนที่สอง** เป็นการวิเคราะห์ความเสี่ยงที่เป็นช่องว่างให้ เกิดการกระทำผิดฉ้อโกงประชาชนและนำไปสู่การฟอกเงิน **ส่วนที่สาม** เป็นการศึกษา รูปแบบ วิธีการ และช่องทางการกระทำผิดฉ้อโกงประชาชน รวมไปถึงศึกษาและวิเคราะห์รูปแบบการฟอกเงินที่ได้มาจากการกระทำผิดไปแปรสภาพ หรือเปลี่ยนเส้นทางการเงินในลักษณะใดบ้าง **ส่วนที่สี่** เป็นการศึกษาการป้องกัน และปราบปรามการฉ้อโกงประชาชน (แชร์ลูกโซ่) ที่จะนำไปสู่การฟอกเงิน รวมถึงแนวทางการป้องกันและ

---

<sup>453</sup> FATF RECOMMENDATIONS 3. Money laundering offence \* Countries should criminalise money laundering on the basis of the Vienna Convention and the Palermo Convention. Countries should apply the crime of money laundering to all serious offences, with a view to including the widest range of predicate offences.

ปราบปรามการฟอกเงินจากการฉ้อโกงประชาชน (แชร์ลูกโซ่) โดยจะทำการศึกษาและทบทวนจาก ประสพการณ์ที่เกิดขึ้นในต่างประเทศ การศึกษาส่วนที่ห้าจะเป็นการวิเคราะห์และสรุปผลการศึกษา และ **ส่วนสุดท้าย** จะเป็นข้อเสนอแนะเกี่ยวกับมาตรการในการป้องกันและปราบปรามการเล่นแชร์ที่มีการฉ้อโกง ประชาชนและการฟอกเงินที่เหมาะสมกับบริบทของประเทศไทย

## 7.1 สถานการณ์และแนวโน้มการฟอกเงินจากการเล่นแชร์ที่มีการฉ้อโกง

ปัจจุบันการเล่นแชร์ที่มีการฉ้อโกงที่ไม่ได้เป็นปกติธรรมา ไม่ได้ถูกกำหนดให้เป็นมูลฐานความผิดตาม พระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน พ.ศ. 2542 แต่การเล่นแชร์ที่มีการฉ้อโกงที่เป็นปกติธรรมา หรือมีการกระทำผิดเกิดขึ้นบ่อย ๆ ให้ถือว่าเป็นมูลฐานความผิดตามมาตรา 3 อนุมาตรา (18)<sup>454</sup> พระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน พ.ศ. 2542 เช่นเดียวกับการเล่นแชร์ที่มีการฉ้อโกง ประชาชนก็ถูกกำหนดให้เป็นมูลฐานความผิดตามมาตรา 3 อนุมาตรา (3)<sup>455</sup> พระราชบัญญัติป้องกันและ ปราบปรามการฟอกเงิน พ.ศ. 2542 เช่นกัน เนื่องจากการเล่นแชร์ที่มีการฉ้อโกงที่เป็นปกติธรรมาและ การเล่นแชร์ที่มีการฉ้อโกงประชาชนมีมูลค่าความเสียหายที่เกิดขึ้นมากกว่าการเล่นแชร์ที่มีการฉ้อโกงทั่วไป

ขณะเดียวกันการขายตรงที่มีการฉ้อโกงประชาชนเป็นอีกรูปแบบหนึ่งของการฉ้อโกงประชาชน (แชร์ลูกโซ่) แม้ว่าตามหลักการของธุรกิจขายตรงจะเป็นธุรกิจที่ถูกกฎหมาย และผู้ประกอบการต้อง จดทะเบียนกับสำนักงานคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภค (สคบ.) ตามพระราชบัญญัติขายตรงและ ตลาดแบบตรง พ.ศ. 2545 และที่แก้ไขเพิ่มเติม แต่ธุรกิจดังกล่าวอาจถูกนำไปใช้ในทางที่ผิดได้เช่นกัน โดยอาจ มีการบิดเบือนธุรกิจขายตรงเพื่อใช้เป็นเครื่องมือหลอกลวงประชาชนให้นำเงินมาลงทุนในธุรกิจดังกล่าว โดยจ่ายเงินเป็นค่าธรรมเนียม ค่าอบรม หรือการหลอกให้ซื้อสินค้าและสัญญาว่าจะให้ผลตอบแทนที่สูง ในระยะเวลาสั้น

ย้อนไปเมื่อปี พ.ศ. 2525 จุดเริ่มต้นของแชร์ลูกโซ่เกิดจากนางชม้อย ทิพย์โส อดีตพนักงานองค์การ เชื้อเพลิง ได้จัดตั้งบริษัทเกี่ยวกับน้ำมันปิโตรเลียมฯ โดยอ้างว่าเป็นกิจการซื้อขายน้ำมันทั้งในประเทศและ ต่างประเทศ เพื่อชักชวนผู้สนใจเข้าร่วมลงทุน เพียงนำเงินไปลงทุนซื้อน้ำมัน 1 คันรถบรรทุกเป็นจำนวนเงิน 160,800 บาท จะได้รับผลตอบแทนคืนเป็นดอกเบี้ยร้อยละ 6.5 ต่อเดือน หรือ 10,450 บาทต่อเดือน และ นักลงทุนสามารถถอนเงินต้นคืนได้ตลอดเวลา ทั้งนี้จากผลตอบแทนดังกล่าวจึงทำให้ “แชร์แม่ชม้อย” เติบโต

---

<sup>454</sup> พระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน พ.ศ. 2542 เพิ่มโดย (ฉบับที่ 4) พ.ศ. 2556 มาตรา 3 ในพระราชบัญญัตินี้ “ความผิดมูลฐาน” หมายความว่า  
(18) ความผิดเกี่ยวกับการฉ้อโกง การโกง ริดเอาทรัพย์ ชิงทรัพย์ ปล้นทรัพย์ ฉ้อโกง หรือยกยอก ตามประมวลกฎหมายอาญายกยอกอันมีลักษณะ เป็นปกติธรรมา

<sup>455</sup> พระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน พ.ศ. 2542 และที่แก้ไขเพิ่มเติม มาตรา 3 ในพระราชบัญญัตินี้ “ความผิดมูลฐาน” หมายความว่า  
(3) ความผิดเกี่ยวกับการฉ้อโกงประชาชนตามประมวลกฎหมายอาญาหรือความผิดตามกฎหมายว่าด้วยการกู้ยืมเงินที่เป็นการฉ้อโกง ประชาชน

แบบก้าวกระโดดและมีคนสนใจเข้าร่วมลงทุนเป็นจำนวนมาก หากแต่ในทางปฏิบัติแล้วแม่ช้อยไม่ได้มีการนำเงินไปประกอบกิจการแต่ประการใด กลับหมุนเวียนเงินที่ได้จากสมาชิกรายใหม่ไปจ่ายผลตอบแทนให้รายเก่า จนกระทั่งไม่สามารถหาสมาชิกรายใหม่เข้ามาในวงจรได้ จึงส่งผลให้เกิดการ “เบียดหนี้” และเป็นที่มาทำให้ “แชร์แตก” มีผู้เสียหายเป็นจำนวนมากกว่า 15,473 ราย รวมมูลค่าความเสียหายถึง 4,822 ล้านบาท<sup>456</sup>

จากเหตุการณ์ “แชร์แม่ช้อย” ดังกล่าว ส่งผลให้เกิดการออกกฎหมายพระราชกำหนดการกู้ยืมเงินที่เป็นการฉ้อโกงประชาชน พ.ศ. 2527 โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อควบคุมสถานการณ์การกู้ยืมเงินนอกระบบ รวมถึงการฉ้อโกงประชาชน ทว่าสถานการณ์แนวโน้มการฉ้อโกงประชาชน (แชร์ลูกโซ่) กลับมีแนวโน้มเพิ่มมากขึ้น รวมทั้งมีการปรับเปลี่ยนพฤติกรรมของผู้กระทำความผิดและรูปแบบที่ใช้ในการหลอกลวงประชาชนตามสภาพเศรษฐกิจ ผลกระทบ และความต้องการของสังคมในแต่ละยุคสมัย เช่น<sup>457</sup> การลงทุนในสินค้าเกษตร การระดมทุนตั้งบริษัทเข้าตลาดหลักทรัพย์ การลงทุนเก็งกำไรอัตราแลกเปลี่ยนต่างประเทศ การลงทุนทองคำ การลงทุนทำธุรกิจ และแชร์ลูกโซ่ออนไลน์ เป็นต้น

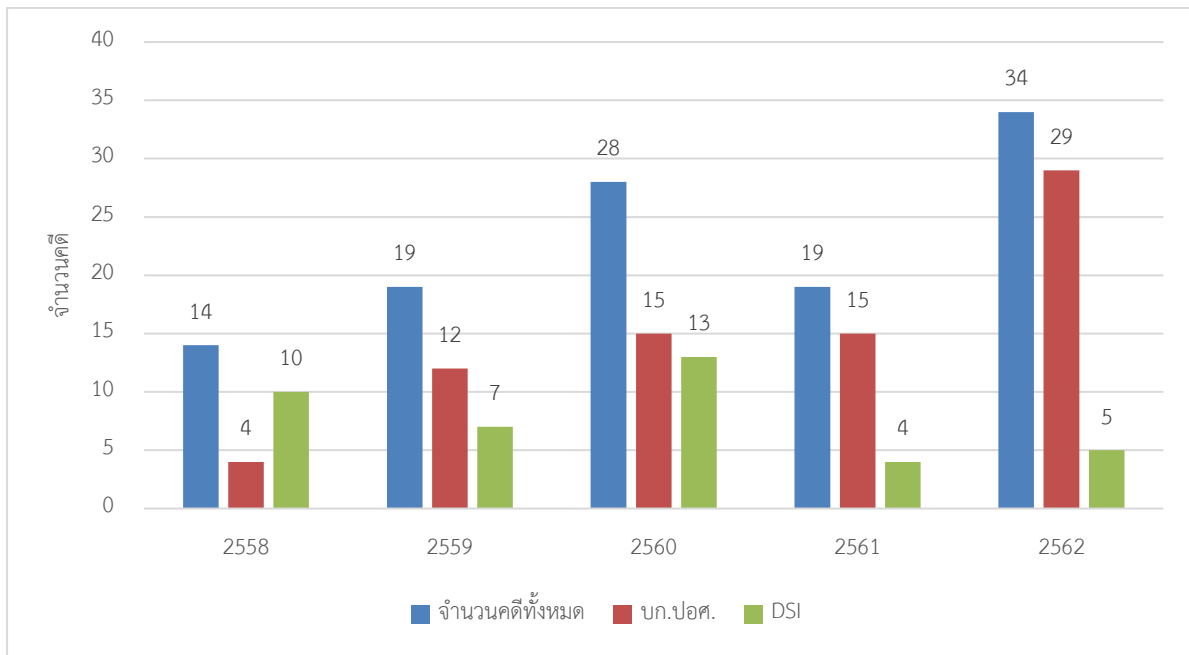
ทั้งนี้หากวิเคราะห์แนวโน้มของการเกิดคดีแชร์ลูกโซ่ที่มีการฉ้อโกงประชาชน มูลค่าความเสียหายที่เกิดขึ้น และรูปแบบของการฉ้อโกงประชาชน (แชร์ลูกโซ่) ซึ่งเป็นต้นเหตุสำคัญที่จะนำไปสู่แนวโน้มของการฟอกเงิน ตั้งแต่ปี พ.ศ. 2558 – 2562 พบว่า การฉ้อโกงประชาชน (แชร์ลูกโซ่) ยังคงมีแนวโน้มที่เกิดขึ้นอย่างต่อเนื่อง ตามรูปที่ 7.1 เห็นได้ว่าจำนวนคดีที่เกิดขึ้นภายใต้การดำเนินคดีของกองบังคับการปราบปรามการกระทำความผิดเกี่ยวกับอาชญากรรมทางเศรษฐกิจ (บก.ปอศ.) และกรมสอบสวนคดีพิเศษ ในปี พ.ศ. 2558 มีจำนวนคดี 14 คดี และเพิ่มจำนวนขึ้นในแต่ละปี ล่าสุดในปี พ.ศ. 2562 มีจำนวนคดีมากถึง 34 คดีมีมูลค่าความเสียหายมากกว่า 5,000 ล้านบาท ตามรูปที่ 7.2

---

<sup>456</sup> พลิกตำนาน “แชร์แม่ช้อย” มหากาพย์ลูกโซ่ กำไรงาม พบชุมทรัพย์ลับแล คุกแสนปี. (29 ตุลาคม 2562). ไทยรัฐออนไลน์. สืบค้นจาก <https://www.thairath.co.th/news/local/bangkok/1692615> เมื่อวันที่ 20 สิงหาคม 2563.

<sup>457</sup> ผู้อำนวยการกองคดีธุรกิจการเงินนอกระบบ. กรมสอบสวนคดีพิเศษ. (3 มีนาคม 2563). สัมภาษณ์.

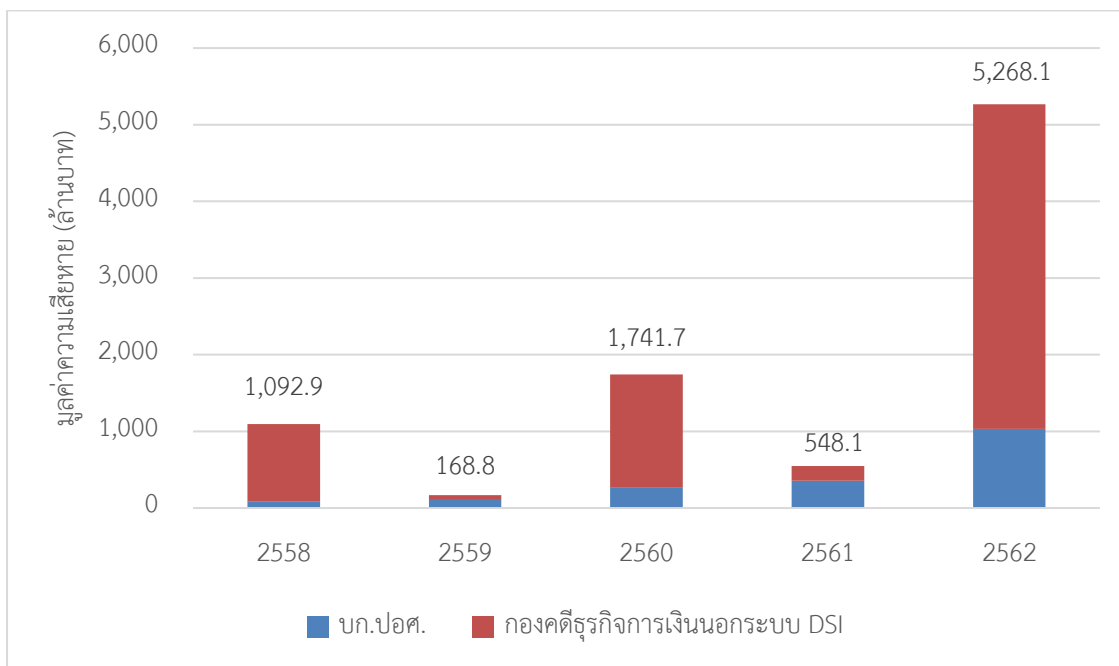
รูปที่ 7.1 จำนวนคดีฉ้อโกงประชาชน ปี พ.ศ. 2558 - 2562



ที่มา: รวบรวมโดยคณะผู้วิจัย

หมายเหตุ : ข้อมูลจากกองบังคับการปราบปรามการกระทำความผิดเกี่ยวกับอาชญากรรมทางเศรษฐกิจ (บก.ปอศ.) , กองคดีธุรกิจการเงินนอกระบบ กรมสอบสวนคดีพิเศษ และ คำสั่ง ย. จากสำนักงาน ปปง. ข้อมูล ณ วันที่ 23 ธันวาคม 2562

รูปที่ 7.2 มูลค่าความเสียหายจากคดีแชร์ลูกโซ่ ปี พ.ศ. 2558 - 2562

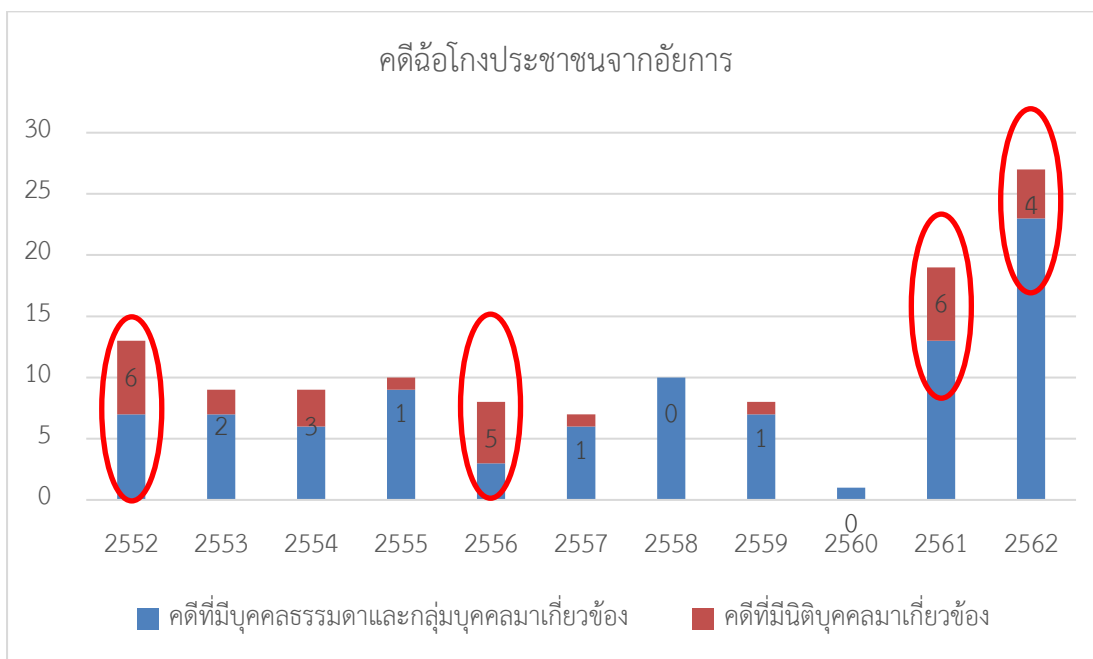


ที่มา: รวบรวมโดยคณะผู้วิจัย

หมายเหตุ : ข้อมูลจากกองบังคับการปราบปรามการกระทำความผิดเกี่ยวกับอาชญากรรมทางเศรษฐกิจ (บก.ปอศ.) , กองคดีธุรกิจการเงินนอกระบบ กรมสอบสวนคดีพิเศษ และ คำสั่ง ย. จากสำนักงาน ปปง. ข้อมูล ณ วันที่ 23 ธันวาคม 2562

อนึ่ง หากวิเคราะห์แนวโน้มจากการยื่นฟ้องผู้กระทำความผิดในคดีฉ้อโกงประชาชน (แชร์ลูกโซ่) จากสำนักงานอัยการตั้งแต่ปี พ.ศ. 2552 – 2562 พบว่า ผู้กระทำความผิดในคดีฉ้อโกงประชาชน (แชร์ลูกโซ่) ส่วนมากเป็นบุคคลธรรมดาและกลุ่มบุคคลมาเกี่ยวข้อง แต่ทว่าในช่วงปี พ.ศ. 2561 – 2562 มีนิติบุคคลเข้ามาเกี่ยวข้องมากขึ้นจากปี พ.ศ. 2557 (ตามรูปที่ 7.3) ทั้งนี้การจัดตั้งบริษัทเป็นการสร้างภาพลักษณ์ของผู้กระทำผิดและทำให้มีความน่าเชื่อถือมากกว่าการที่บุคคลธรรมดาหรือกลุ่มบุคคลที่จะเข้าไปชักชวนประชาชนให้มาเข้าร่วมลงทุน ซึ่งกลุ่มบริษัทผู้กระทำความผิดเหล่านี้อาจแอบแฝงการกระทำความผิดกฎหมายไว้ในกิจการที่ถูกกฎหมายซึ่งได้รับอนุญาตแล้ว เช่น การประกอบธุรกิจขายตรง การประกอบธุรกิจแฟรนไชส์ หรือการประกอบธุรกิจซื้อขายสินทรัพย์ดิจิทัล (digital asset exchange) เป็นต้น

รูปที่ 7.3 แนวโน้มการใช้นิติบุคคลบังหน้าเพื่อการฉ้อโกงประชาชน



ที่มา : รวบรวมโดยคณะผู้วิจัย

หมายเหตุ : ข้อมูลจากสำนักงานอัยการพิเศษฝ่ายคดีพิเศษ 1 และสำนักงานอัยการพิเศษฝ่ายคดีพิเศษ 4 สำนักงานอัยการสูงสุด

อย่างไรก็ดี จากการสัมภาษณ์ผู้อำนวยการกองคุ้มครองผู้บริโภคด้านธุรกิจขายตรงและตลาดแบบตรง<sup>458</sup> พบว่า บริษัทที่กระทำความผิดในคดีฉ้อโกงประชาชนที่เกิดขึ้นส่วนมากเป็นคดีเกี่ยวกับการหลอกให้นำเงินมาลงทุนหรือหลอกระดมทุนเพื่อการเก็งกำไรในผลิตภัณฑ์ทางการเงินมากกว่าการฉ้อโกงประชาชนจากการขายตรงสินค้าและการหลอกลวงประชาชนให้มาสมัครสมาชิกเพื่อซื้อสินค้า ทั้งนี้เห็นได้จากข้อมูลในช่วงระยะเวลาเกือบ 15 ปีที่ผ่านมา สำนักงานคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภค (สคบ.) ซึ่งเป็นผู้ทำหน้าที่ในการกำกับดูแลธุรกิจขายตรงและการตลาดแบบตรง มีการร้องทุกข์เพื่อดำเนินคดีกับ

<sup>458</sup> ผู้อำนวยการกองคุ้มครองผู้บริโภคด้านธุรกิจขายตรงและตลาดแบบตรง. (18 ธันวาคม 2562). สำนักงานคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภค. สัมภาษณ์.

บริษัทจดทะเบียนเป็นผู้ประกอบการขายตรงเพียง 10 รายเท่านั้น ซึ่งบริษัทเหล่านี้มีการกระทำความผิดตามพระราชกำหนดการกู้ยืมเงินที่เป็นการฉ้อโกงประชาชน พ.ศ. 2527 และจดทะเบียนเป็นธุรกิจขายตรงส่งแผนธุรกิจให้ สคบ. พิจารณา หากแต่ในทางปฏิบัติมีการบิดเบือนธุรกิจเพื่อใช้หลอกลวงประชาชนให้มีการชักชวนกันสมัครเป็นสมาชิกและนำเงินค่าสมาชิกที่ได้จากรายใหม่มาจ่ายเป็นผลตอบแทนให้กับสมาชิกรายเก่า ยกตัวอย่างเช่น

- พ.ศ. 2546 บริษัทเอเซียเนจ เจมส์ จำกัด ประกอบธุรกิจขายเครื่องประดับอัญมณีด้วยคุณภาพ โดยชักชวนให้บุคคลเข้าร่วมเป็นสมาชิกด้วยการชำระค่าสมาชิก 300 บาท และซื้อสินค้าจำนวน 4,900 บาท อันถือได้ว่ามีลักษณะเป็นการชักชวนให้บุคคลเข้าร่วมเป็นเครือข่ายในการประกอบธุรกิจขายตรง โดยตกลงว่าจะให้ผลประโยชน์ตอบแทนจากการหาผู้เข้าร่วมสมาชิกเครือข่าย ซึ่งคำนวณผลประโยชน์ตอบแทนจากยอดจำนวนผู้เข้าร่วมสมาชิกเครือข่ายที่เพิ่มขึ้น<sup>459</sup>
- พ.ศ. 2548 บริษัท กรีนแพลนเนท 108 คอร์เปอร์เรชั่น จำกัด จดทะเบียนเป็นบริษัทขายตรงเมื่อปี พ.ศ. 2545 ทำการหลอกลวงประชาชนด้วยการชักชวนประชาชนสมัครเป็นสมาชิกของบริษัท กรีนแพลนเนทฯ เพื่อเข้าโปรแกรมกองทุนรถ โดยกำหนดให้สมาชิกต้องซื้อสินค้าของบริษัทจำนวน 18,000 บาท เช่น เครื่องปั่นผลไม้ น้ำยาชนิดต่างๆ เป็นต้น แต่ทว่าสินค้าของบริษัทเป็นสินค้าด้วยคุณภาพไม่มีแหล่งผลิตที่ชัดเจน ซึ่งมีประชาชนหลงเชื่อสมัครเป็นสมาชิกจำนวนมากถึง 50,000 คน คิดเป็นมูลค่าความเสียหายประมาณ 900 ล้านบาท<sup>460</sup>
- พ.ศ. 2550 บริษัท อีซี เน็ตเวิร์ค มาร์เก็ตติ้ง (คดีแชร์ข้าวสาร) ได้จดทะเบียนเพื่อประกอบธุรกิจขายตรงแต่ต่อมากลับมีพฤติการณ์โฆษณาหลอกลวงประชาชนให้เข้ามาเป็นสมาชิกร่วมลงทุนซื้อสินค้าเป็นหุ้นโดยหลอกลวงว่าจะมีการจ่ายผลประโยชน์ตอบแทนแก่ผู้ให้ยืมเงินในอัตราสูงพร้อมดอกเบี้ยเกินกว่าที่สถาบันการเงินจะจ่ายได้ตามกฎหมาย ซึ่งมีประชาชนหลงเชื่อลงทุนร่วมซื้อหุ้นหลายพันราย มูลค่าความเสียหายจำนวนหลายร้อยล้านบาท และจากคดีนี้ยังเป็นต้นแบบให้เกิดคดีแชร์ข้าวสารตามมาอีกหลายคดี เช่น ในปี พ.ศ. 2551 คดีบริษัท มาโซแมน จำกัด มีจำนวนผู้เสียหายหลายพันราย มูลค่าความเสียหายรวมห้าล้านบาท<sup>461</sup>
- พ.ศ. 2551 บริษัท ซีวัน นูเทรียน ผู้กระทำความผิดกรณีโฆษณาชวนเชื่อใช้วิธีติดประกาศรับสมัครงานตามเสาไฟฟ้า ผู้โทรศัพท์สาธารณะ โดยอ้างว่ามีตำแหน่งงานว่างให้ค่าตอบแทนสูง

---

<sup>459</sup> “ประกาศเตือนภัยธุรกิจขายตรงในลักษณะแชร์ลูกโซ่ กรณีบริษัทเอเซียเนจ เจมส์ จำกัด” ข่าวเศรษฐกิจ Thursday November 13, 2003 14:38 กระทรวงการคลัง สืบค้นจาก <https://www.ryt9.com/s/ryt9/125625> เมื่อวันที่ 10 สิงหาคม 2563

<sup>460</sup> “DSI รวบแก๊งแชร์ลูกโซ่ โกง 900 ล.”. (11 กุมภาพันธ์ 2548). ผู้จัดการออนไลน์. สืบค้นจาก <https://mgronline.com/crime/detail/9480000021309> เมื่อวันที่ 10 สิงหาคม 2563

<sup>461</sup> “เปิดคดี “แชร์ข้าวสาร” เตรียมพยาน 30 ปาก มัดตัว “ปฐม อัญสุกุล””. (23 มิถุนายน 2551). ผู้จัดการออนไลน์ สืบค้นจาก <https://mgronline.com/crime/detail/9510000073823> เมื่อวันที่ 10 สิงหาคม 2563



เมื่อมีผู้หลงเชื่อไปสมัครงานกลับไม่มีตำแหน่งงานให้ ทั้งยังชักชวนให้มาร่วมเป็นสมาชิกและลงทุนทำธุรกิจร่วมกับบริษัท แต่เมื่อเจ้าหน้าที่ทำการตรวจสอบพบว่า บริษัทชิวัน นูเทรียน เป็นบุคคลที่กระทำผิดกลุ่มเดียวกับบริษัท พาวเวอร์ซัคเซส จำกัด ซึ่งมีการดำเนินการหลอกลวงประชาชนในลักษณะเดียวกัน<sup>462</sup>

- พ.ศ. 2559 บริษัท ดิจิตอล คราวน์ โฮลดิ้ง จำกัด (DCHL) หรือคดีแชนร์ตะเกียงน้ำมันหอมระเหย มีพฤติการณ์หลอกลวงให้ประชาชนมาลงทุนในธุรกิจ ตะเกียงน้ำมันหอมระเหย โดยมีผู้เสียหายทั่วทั้งประเทศจำนวนมากกว่าหนึ่งพันราย<sup>463</sup>
- 2558 คดี บริษัทยูฟัน (คดีแชนร์ยูฟัน) สำนักงานคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภค (สคบ.) ได้มีการร้องทุกข์เพื่อดำเนินคดี โดยผู้กระทำผิดมีพฤติการณ์ร่วมกันใช้และก่อตั้งธนาคาร United Development Bank of Pacific Limited (UDBP BANK) หรือธนาคารยูดีบีพี โดยไม่ได้รับอนุญาตจากธนาคารแห่งประเทศไทย (ธปท.) ซึ่งสร้างความเข้าใจผิดให้ประชาชนทั่วไปว่าเป็นธนาคารพาณิชย์ที่เป็นสาขาของธนาคารในต่างประเทศ จากพฤติการณ์ของบริษัทยูฟันได้ทำการหลอกลวงชักชวนให้บุคคลจำนวนมากสมัครเป็นสมาชิกเข้าร่วมลงทุนฝากเงิน หรือลงทุนซื้อหุ้นกับบริษัทเป็นจำนวนมาก<sup>464</sup>

ทั้งนี้จากคดีที่เกิดขึ้นจะเห็นได้ว่า ผู้กระทำความผิดมักจะใช้วิธีการแอบอ้างว่าเป็นบริษัทหรือจัดตั้งเป็นนิติบุคคล มีหนังสือจดทะเบียนพาณิชย์ มีสำนักงานที่ตั้ง มีการเช่าอาคารตกแต่งสถานที่ให้ดูน่าเชื่อถือ และรูปแบบธุรกิจของบริษัทเป็นการตลาดแบบระดมเครือข่าย (network marketing) ซึ่งจะเน้นไปที่การชักชวนให้มาร่วมลงทุนกับบริษัท โดยมีการจัดกิจกรรมจัดสัมมนาให้ความรู้ และโน้มน้าวให้เห็นถึงผลตอบแทนที่จะได้รับเพื่อจูงใจให้สมัครเป็นเครือข่าย หากแต่การฉ้อโกงประชาชนด้วยวิธีการแอบอ้างธุรกิจขายตรงดังกล่าวเริ่มมีสัดส่วนน้อยลง แต่การฉ้อโกงประชาชนด้วยการหลอกให้ระดมทุนเพื่อเก็งกำไร ในผลิตภัณฑ์ทางการเงินกลับมีแนวโน้มเพิ่มมากขึ้น ดังจะเห็นได้จากการคดีที่เกิดขึ้น<sup>465</sup> ในช่วง 2-3 ปีที่ผ่านมา เช่น

---

<sup>462</sup> “DSI ทลายแก๊งแชร์ลูกโซ่ ลวงเหยื่อ 3 หมื่นคน สมัครงานตุ๋นขายสินค้า”. (14 พฤษภาคม 2551). ผู้จัดการออนไลน์. สืบค้นจาก <https://mgronline.com/crime/detail/9510000056280> เมื่อวันที่ 10 สิงหาคม 2563

<sup>463</sup> DSI แถลงข่าว กรณี บริษัทดิจิตอล คราวน์ โฮลดิ้ง จำกัด (DCHL) คดีพิเศษที่ 1/2556. (9 ตุลาคม 2558). กรมสอบสวนคดีพิเศษ

<sup>464</sup> “คุณคนละกว่า 12,200 ปี 22 จำเลยแชร์ลูกโซ่ยูฟัน “เกย์นที” โดนด้วย”. (22 มีนาคม 2560). ผู้จัดการออนไลน์. สืบค้นจาก <https://mgronline.com/crime/detail/9600000029283> เมื่อวันที่ 10 สิงหาคม 2563

<sup>465</sup> กองคดีธุรกิจการเงินนอกระบบ กรมสอบสวนคดีพิเศษ. ข้อมูลสถิติการร้องเรียนจากประชาชนที่ได้รับผลกระทบจากการถูกหลอกลวงในลักษณะแชร์ลูกโซ่ พร้อมมูลค่าความเสียหาย.

- พ.ศ. 2559 กรณีบริษัท ท็อป คอร์ปอเรชั่น จำกัด (TOP Corporation) ชักชวนให้ลงทุนแบบกองทุนรวมโดยไม่ผูกขาดการลงทุนในธุรกิจใดธุรกิจหนึ่ง มีจำนวนผู้เสียหายทั้งหมด 41 ราย มูลค่าความเสียหายประมาณ 28.7 ล้านบาท
- พ.ศ. 2559 เครือข่ายวิสาหกิจชุมชนส่งเสริมเกษตรกรไทยชักชวนบุคคลทั่วไปเข้าร่วมออมเงินกับเครือข่ายฯ โดยมีการให้ผลประโยชน์ตอบแทน มีจำนวนผู้เสียหาย 250 ราย มูลค่าความเสียหายประมาณ 4.5 ล้านบาท
- พ.ศ. 2560 บริษัท ดิจิตอล คราวน์ โอลดิง จำกัด กับพวก ดำเนินการระดมทุนในลักษณะแชร์ลูกโซ่ อันเป็นการกระทำความผิดตามพระราชกำหนดการกักเงินที่เป็นการฉ้อโกงประชาชน พ.ศ. 2527 และพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน พ.ศ. 2542 มีจำนวนผู้เสียหายทั้งสิ้น 7,043 ราย มูลค่าความเสียหายประมาณ 219.4 ล้านบาท
- พ.ศ. 2560 กรณีบริษัท ริโอ กรุ๊ป จำกัด หลอกลวงให้ร่วมลงทุนโดยอ้างว่ามีหุ้นส่วนในกิจการต่าง ๆ อันมีพฤติการณ์ในการลงทุน มีจำนวนผู้เสียหายทั้งสิ้น 50 ราย มูลค่าความเสียหายประมาณ 10.1 ล้านบาท
- พ.ศ. 2560 กรณีกองทุนออมทรัพย์สถานีโทรทัศน์ไทยมุสลิม (TMTV) มีพฤติการณ์หลอกลวงระดมทุนจากชาวมุสลิมในลักษณะที่อาจเป็นการกระทำความผิดตามพระราชกำหนดการกักเงินที่เป็นการฉ้อโกงประชาชน พ.ศ. 2527 มีจำนวนผู้เสียหายทั้งสิ้น 223 ราย มูลค่าความเสียหายประมาณ 134.7 ล้านบาท
- พ.ศ. 2560 กรณีบริษัท เกสุมาโกตา (ไทยแลนด์) จำกัด (Kesumakota Thailand) ชักชวนให้ลงทุนในเหมืองแร่ทองคำ ประเทศมาเลเซีย มีจำนวนผู้เสียหายทั้งสิ้น 701 ราย และมีมูลค่าความเสียหาย 79.3 ล้านบาท
- พ.ศ. 2560 กรณีบริษัท เดอะซิสเต็ม ปลั๊ก แอนด์ เพลย์ จำกัด และบริษัท อินโนวิชั่น โฮลดิ้ง จำกัด ชักชวนให้ประชาชนลงทุน มีจำนวนผู้เสียหายทั้งสิ้น 2,678 ราย มีมูลค่าความเสียหายประมาณ 574 ล้านบาท
- พ.ศ. 2561 กรณีบริษัท ไนนท์ท็อป จำกัด กับพวกชักชวนให้ประชาชนเข้าร่วมลงทุนสมัครเป็นสมาชิก และซื้อหน่วยลงทุนโดยเสนอผลประโยชน์ตอบแทนให้แก่ผู้ลงทุนร้อยละ 10 ต่อรอบ อันเป็นการกระทำความผิดหลายเรื่องต่อเนื่องหรือเกี่ยวพันกับคดีพิเศษที่ 139/2558 ว่ามีหุ้นส่วนในกิจการต่าง ๆ อันมีพฤติการณ์เป็นการระดมทุน มีจำนวนผู้เสียหาย 39 ราย มูลค่าความเสียหายโดยประมาณ 14.7 ล้านบาท

จากข้อมูลคดีที่กล่าวมาในข้างต้นนั้นจะเห็นได้ว่าแนวโน้มของการเปิดบริษัทบังหน้าเพื่อหลอกลวงประชาชนเริ่มมีจำนวนมากขึ้น ซึ่งหน่วยงานภาครัฐที่เกี่ยวข้องไม่ว่าจะเป็นสำนักงานคุ้มครองผู้บริโภค (สคบ.) และกรมพัฒนาธุรกิจการค้า อาจจำเป็นต้องเร่งหามาตรการในการตรวจสอบการดำเนินกิจการของบริษัทที่อยู่

ภายใต้การกำกับดูแลเพื่อมิให้ถูกใช้เป็นเครื่องมือบังหน้าในการกระทำความผิดฉ้อโกงประชาชน (แชร์ลูกโซ่) รวมทั้งจำเป็นต้องมีการลงพื้นที่สร้างความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับแชร์ลูกโซ่ กลโกง รูปแบบ และวิธีการของการฉ้อโกงประชาชนให้กับบุคคลทั่วไปในทุกกลุ่มอาชีพเพื่อเป็นการสร้างภูมิคุ้มกันเบื้องต้นให้กับประชาชนที่อาจหลงตกเป็นเหยื่อให้กับกลุ่มมิจฉาชีพเหล่านี้ได้

## 7.2 การวิเคราะห์ความเสี่ยงที่ทำให้เกิดการ เล่นแชร์ที่มีการฉ้อโกงประชาชน และการฟอกเงินจากการ เล่นแชร์ที่มีการฉ้อโกงประชาชน

การวิเคราะห์ความเสี่ยงในส่วนนี้จะแบ่งการวิเคราะห์ออกเป็น 2 ส่วน ส่วนแรกจะเป็นการวิเคราะห์ จุดเปราะบาง (vulnerability) ที่จะทำให้ผู้กระทำความผิดใช้เป็นช่องทางหรือเครื่องมือในการหลอกลวงประชาชน ในรูปแบบต่าง ๆ โดยจะวิเคราะห์จากปัจจัยด้านเศรษฐกิจ สังคม และกฎหมายที่เกี่ยวข้อง และส่วนที่สอง จะเป็นการวิเคราะห์ความเสี่ยงของการฟอกเงิน โดยเฉพาะความเสี่ยงที่จะทำให้ยากต่อการติดตามเส้นทางการเงินของอาชญากรที่ได้จากการฉ้อโกงประชาชน (แชร์ลูกโซ่)

### 7.2.1 ความเสี่ยงที่จะทำให้เกิดการ เล่นแชร์ที่มีการฉ้อโกงประชาชน

การศึกษาในส่วนนี้จะเป็นการวิเคราะห์จุดเปราะบางที่อาจจะทำให้อาชญากรใช้เป็นช่องว่าง ในการหลอกลวงประชาชน ซึ่งอาจเกิดขึ้นได้ทั้งในภาวะเศรษฐกิจดี หรือภาวะเศรษฐกิจตกต่ำก็ตาม

#### 7.2.1.1 จุดเปราะบางด้านเศรษฐกิจและสังคม

ด้วยสภาพทางเศรษฐกิจและสังคมที่เปลี่ยนแปลงไปอย่างรวดเร็ว ทั้งการใช้ชีวิตที่มีเทคโนโลยี มาเกี่ยวข้องย่อมส่งผลให้ประชาชนต้องมีการปรับตัวให้สามารถดำเนินชีวิตอยู่ได้ แต่ยังมีประชาชนอีกบางกลุ่ม ยังไม่สามารถปรับตัวและตามทันต่อโลกที่เปลี่ยนแปลงได้ การวิเคราะห์ในส่วนนี้จะเป็นการวิเคราะห์ถึง จุดเปราะบางด้านเศรษฐกิจและสังคมที่จะอาจเป็นช่องทางที่ทำให้อาชญากรใช้เพื่อหลอกลวงหรือ ฉ้อโกงประชาชนได้

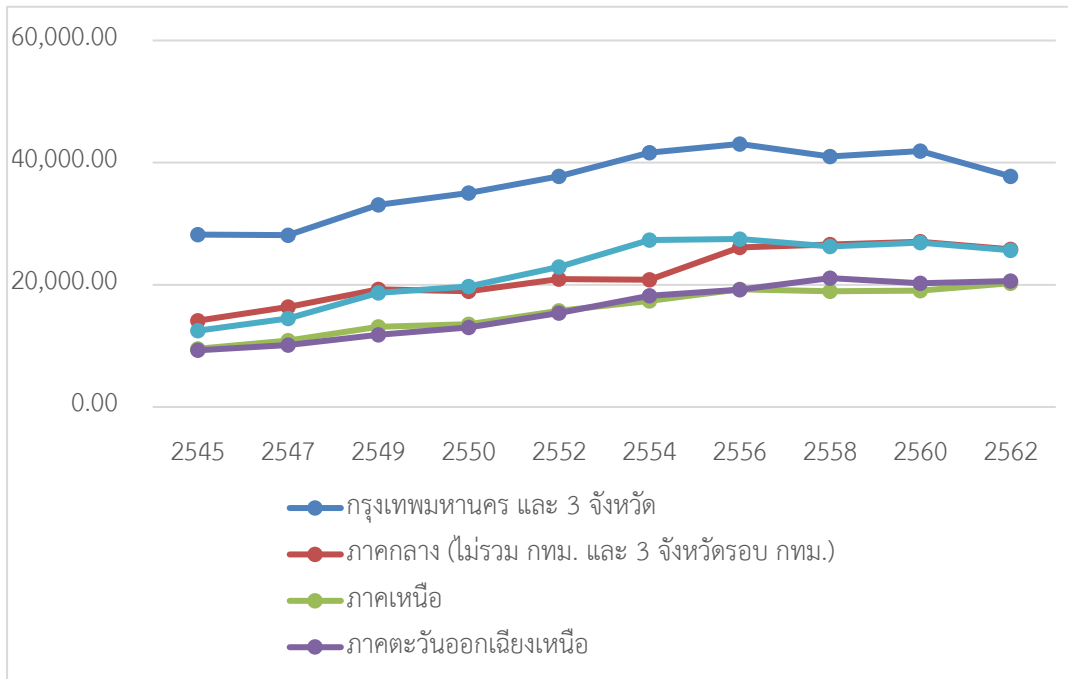
#### *ความเหลื่อมล้ำในสังคม*

ความเหลื่อมล้ำของสังคมไทยในปัจจุบัน ส่งผลให้ประชาชนจำนวนมากจำเป็นต้องการมีชีวิตความเป็นอยู่ ที่ดีขึ้น กอปรกับความต้องการการยอมรับในสังคมทั้งฐานะทางเศรษฐกิจ การศึกษา ตำแหน่งหน้าที่การทำงาน ย่อมเป็นปัจจัยสำคัญที่ทำให้คนจำนวนมากน้อยอยากผลักดันตัวเองออกจากสถานะทางสังคมที่เป็นอยู่ ทั้งนี้ จากข้อมูลการสำรวจรายได้เฉลี่ยต่อครัวเรือนตั้งแต่ ปี พ.ศ. 2545 – 2562 ของสำนักงานสถิติแห่งชาติ พบว่า รายได้เฉลี่ยของครัวเรือนในกรุงเทพฯ และปริมณฑล สูงกว่ารายได้เฉลี่ยต่อครัวเรือนในภาคกลาง ภาคเหนือ ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ และภาคใต้ โดยมีสัดส่วนสูงมากถึงร้อยละ 30-40 (ตามรูปที่ 7.4)

เมื่อความเหลื่อมล้ำทางด้านรายได้มีช่องว่างเพิ่มมากขึ้นย่อมเป็นช่องทางให้อาชญากรใช้ในการ หลอกลวง โดยเฉพาะกับประชาชนกลุ่มที่มีรายได้น้อยอาจตกเหยื่อให้ถูกหลอกลวงได้ง่าย เพราะ

ผู้กระทำผิดมักจะชักชวนให้มีการลงทุนและเสนอให้ผลตอบแทนคืนในอัตราที่สูงกว่าดอกเบี้ยจากสถาบันการเงินทั่วไป เช่น เกษตรกรในต่างจังหวัดที่ประสบปัญหาภาวะขาดแคลนน้ำเพื่อการเกษตร ทำให้ไม่มีผลผลิตได้ตามที่คาดการณ์ไว้ย่อมส่งผลต่อการขาดรายได้ จนต้องหันหน้าพึ่งการเงินนอกระบบ เป็นต้น ซึ่งจากเหตุและปัจจัยเหล่านี้อาจเป็นช่องว่างที่ทำให้อาชญากรสามารถเข้าไปทำการหลอกลวงและฉ้อโกงได้ เห็นได้จากแชร์ลูกโซ่ในรูปแบบกองทุนหมู่บ้าน หรือแชร์มาปนกิจสงเคราะห์ เป็นต้น

รูปที่ 7.4 รายได้โดยเฉลี่ยต่อเดือนต่อครัวเรือน รายภาคเทียบกับกรุงเทพฯ และปริมณฑล พ.ศ. 2545 – 2562



ที่มา : รวบรวมโดยคณะผู้วิจัย

หมายเหตุ : ประมวลผลข้อมูลจากการสำรวจภาวะเศรษฐกิจและสังคมของครัวเรือน สำนักงานสถิติแห่งชาติ กระทรวงดิจิทัลเพื่อเศรษฐกิจและสังคม ดาวโหลดได้ข้อมูลได้ที่ <http://statbi.nso.go.th/staticreport/page/sector/th/08.aspx>

อย่างไรก็ตาม การเล่นแชร์ที่มีการฉ้อโกงประชาชน มักจะเกิดขึ้นทั้งในช่วงที่เศรษฐกิจดี และเศรษฐกิจตกต่ำ เนื่องจากผู้กระทำผิดมักจะเปลี่ยนรูปแบบการฉ้อโกงให้ผันแปรไปตามภาวะเศรษฐกิจ และเปลี่ยนไปตามกลุ่มประชากรเป้าหมาย กล่าวคือ

(1) กลุ่มประชาชนทั่วไปในช่วงที่สภาวะเศรษฐกิจตกต่ำ รายได้ไม่พอกับค่าครองชีพที่สูงขึ้น การปรับตัวของประชากรกลุ่มเหล่านี้นอกจากจะต้องประหยัดค่าใช้จ่ายแล้ว ยังต้องหารายได้เสริมเพื่อนำมาเป็นค่าใช้จ่าย เท่ากับเป็นการเปิดโอกาสให้การเล่นแชร์ที่มีการฉ้อโกงประชาชน กลับมาเฟื่องฟู เนื่องจากอาจมีคนบางกลุ่มที่ไม่สามารถเข้าถึงแหล่งเงินทุนที่ถูกต้องตามกฎหมาย หนทางที่จะทำให้มีรายได้เข้ามาเพิ่มเพื่อใช้จ่าย คือ การลงทุน และแชร์ลูกโซ่ก็เป็นทางเลือกให้คนกลุ่มนี้สนใจด้วยค่าตอบแทนหรือกำไรที่จะได้รับกลับมามากกว่าเงินที่ลงทุนหลายเท่า

(2) กลุ่มประชาชนที่มีฐานะมั่นคง ตามหลักทฤษฎีที่ว่าปัญหาอาชกรรมจะลดลงเมื่อเศรษฐกิจดี ไม่สามารถนำมาปรับใช้กับกรณีการเกิดคดีฉ้อโกงประชาชน (แชร์ลูกโซ่) เนื่องจากสถิติข้อมูลการเกิดคดีแชร์ลูกโซ่ตามที่ได้กล่าวไว้ในรูปที่ 7.1 และ 7.2 ข้างต้น พบว่า คดีฉ้อโกงประชาชน (แชร์ลูกโซ่) เกิดขึ้นในแต่ละปีมาน้อยแตกต่างกันไป อาจด้วยลักษณะของบุคคลแม้จะมีฐานะที่ดีแต่ต้องการนำเงินมาลงทุนและหวังเก็งกำไรในระยะสั้น ซึ่งการลงทุนในแชร์ลูกโซ่อาจมีลักษณะคล้ายกับการเก็งกำไรในตลาดหุ้นหรือกองทุนที่ให้ผลตอบแทนในอัตราที่สูงกว่าการฝากเงินไว้กับสถาบันการเงิน จึงเป็นอีกปัจจัยที่ทำให้อาชญากรใช้เป็นช่องทางในการหลอกลวงกลุ่มบุคคลเหล่านี้ได้ง่าย ดังจะเห็นได้จากข่าวคดีแชร์ลูกโซ่ Forex-3D พบผู้เสียหายจากการลงทุนจำนวน 8,436 คน มีมูลค่าความเสียหายรวมจำนวน 1,908 ล้านบาท<sup>466</sup> และกลุ่มผู้เสียหายจำนวนไม่น้อยเป็นกลุ่มนักธุรกิจ

### **การใช้กลุ่มบุคคลที่มีชื่อเสียงเพื่อแอบอ้าง**

อาชญากรมักจะใช้วิธีการสร้างความน่าเชื่อถือ เพื่อให้ประชาชนกลุ่มเป้าหมายที่ต้องการหลอกลวงมีความไว้วางใจ โดยการแอบอ้างชื่อของผู้มีอิทธิพลไม่ว่าจะเป็น ข้าราชการชั้นผู้ใหญ่ กลุ่มดารา กลุ่มบุคคลที่มีชื่อเสียงหรือเน็ตไอดอล เพื่อชักชวนให้ร่วมลงทุน ดังจะเห็นได้จากหลายคดีที่เกิดขึ้น เช่น

1) คดีแชร์แม่เมณี<sup>467</sup> แม่เมณีเป็นชื่อสมมติของผู้กระทำความผิดรายหนึ่ง โดยมีพฤติการณ์หลอกลวงให้ประชาชนร่วมระดมเงินทุนอันถือว่าการฉ้อโกงประชาชน (แชร์ลูกโซ่) ด้วยการสร้างภาพลักษณ์อ้างตนว่าเป็น “เซเลบ” หรือผู้โด่งดังในวงการบันเทิง ทั้งนี้จากการสืบสวนและขยายผลการจับกุมตัวแม่เมณีพบว่า แม่เมณีเข้าไปทำกิจกรรมต่าง ๆ กับดาราชื่อดังและปรากฏตัวออกสื่อ นอกจากนั้น ยังแสดงตนว่าเป็นคนมีฐานะดีผ่านทางสื่อโซเชียลมีเดียต่าง ๆ เช่น การแสดงตนว่าเป็นเจ้าของร้านทองรูปพรรณ แต่เป็นเพียงการจัดฉากร้านทองและตกแต่งด้วยทองรูปพรรณปลอมและถ่ายทอดสดผ่านเฟซบุ๊ก (facebook live) การหลอกลวงระดมทุนของแม่เมณีในครั้งนี้พบผู้เสียหายจำนวนหลายพันราย และมีมูลค่าความเสียหายประมาณ 1,000 ล้านบาท

2) คดีเครือข่ายเมจิกสกิน<sup>468</sup> ถูกดำเนินคดีเกี่ยวกับเครื่องสำอางและอาหารเสริมไม่ได้มาตรฐาน และปลอมแปลงเครื่องหมายอาหารและยา รวมถึงมีการโฆษณาเกินจริงโดยใช้ดารานักแสดง เน็ตไอดอลเข้าไปเกี่ยวข้องกับการโฆษณาผลิตภัณฑ์อาหารเสริมไม่ได้คุณภาพจำนวนมาก ทั้งนี้ การใช้ดารานักแสดงให้ช่วยเรื่องการโฆษณาสินค้า จัดว่าเป็นการสร้างภาพลักษณ์ให้ผลิตภัณฑ์ให้ดูน่าเชื่อถือ จนกลุ่มบุคคลหลงเชื่อและเป็นสมาชิกเข้าร่วมเป็น “ตัวแทนจัดจำหน่าย” ทั้งนี้รูปแบบธุรกิจดังกล่าวมีลักษณะคล้าย “แชร์ลูกโซ่”

<sup>466</sup> ดีเอสไอ เร่งตามจับแก๊งแชร์ลูกโซ่ FOREX-3D ฉ้อโกงประชาชนเสียหาย. (29 สิงหาคม 2563). สยามรัฐออนไลน์. สืบค้นจาก <https://siamrath.co.th/n/162233> เมื่อวันที่ 29 สิงหาคม 2563

<sup>467</sup> “สรุปใหม่ไลน์คดี ‘แชร์แม่เมณี’ แชร์ลูกโซ่ต้มตุ๋น สูญหมื่นล้าน”. (11 พฤศจิกายน 2562). MTHAI NEWS สืบค้นจาก <https://news.mthai.com/webmaster-talk/774187.html> เมื่อวันที่ 11 สิงหาคม 2563

<sup>468</sup> “บทเรียน “เมจิกสกิน” อย่าเชื่อ! แคมีเลข อย. อย่าเชื่อ! แคดารารีวิว”. (28 เมษายน 2561). ผู้จัดการออนไลน์สุดสัปดาห์. สืบค้นจาก <https://mgronline.com/daily/detail/961000041403> เมื่อวันที่ 11 สิงหาคม 2563

กล่าวคือ ต้องซื้อผลิตภัณฑ์มาสต็อกไว้และหาลูกค้าให้รับซื้อต่อไป หากทำยอดขายได้ตามเป้าหมาย หรือตามที่  
ทำสัญญาตกลงกับทางบริษัทไว้ จะได้รับรางวัลตอบแทนเป็นทองคำหรือพาไปท่องเที่ยวต่างประเทศ  
จากคดีดังกล่าวส่งผลให้มีผู้เสียหายเป็นจำนวนมาก และมูลค่าความเสียหายมากกว่า 100 ล้านบาท

### **การใช้เครือข่ายสังคมออนไลน์ (social network)**

การใช้สื่อสังคมออนไลน์ (social network) โดยเฉพาะเฟซบุ๊ก (facebook) หรือไลน์ (line) ถือได้ว่าเป็นแพลตฟอร์ม (platform) ที่เป็นสื่อกลางที่ทำให้คนที่อยู่ห่างไกลกันสามารถติดต่อกันได้ในทันที ซึ่งช่วยลดข้อจำกัดเรื่องระยะเวลาและสถานที่ได้ อย่างไรก็ตาม ด้วยความก้าวหน้าทางเทคโนโลยีการติดต่อสื่อสาร จึงเป็นปัจจัยเสี่ยงสำคัญที่ส่งเสริมให้ผู้กระทำความผิดใช้เป็นช่องทางชักชวนผู้อื่นมาร่วมลงทุนจนเป็นเหตุให้การหลอกลวงขยายเป็นวงกว้างไปทั่วประเทศได้อย่างรวดเร็ว อีกทั้งยังส่งผลให้เกิดมูลค่าความเสียหายเพิ่มขึ้นมากกว่าในอดีต ดังจะเห็นได้จากคดีแชร์แม่แม่ณี ซึ่งมีพฤติการณ์หลอกลวงด้วยการชักชวนให้นำเงินมาออมไว้กับแม่แม่ณีโดยดำเนินการชักชวนผ่านสังคมออนไลน์ ได้แก่ เฟซบุ๊ก (facebook) โดยอ้างว่าเมื่อนำเงินมาลงทุนจะได้รับผลตอบแทนร้อยละ 93 ต่อเดือนของเงินลงทุน

ดังนั้น การโฆษณาชวนเชื่อผ่านทางสื่ออินเทอร์เน็ตเป็นอีกช่องทางของความเสียหายที่จะทำให้บริษัทข้ามชาติ หรือแม้บริษัทภายในประเทศซึ่งผู้กระทำความผิดที่มีการวางแผนเป็นระบบ มักจะใช้วิธีการที่สลับซับซ้อนหรือใช้วิธีการโฆษณาเชิญชวนผ่านทางเว็บไซต์ด้วยการชักชวนให้มาร่วมลงทุนซื้อขายหุ้นในตลาดหลักทรัพย์ต่างประเทศในบริษัทที่มีอยู่จริง โดยจะให้ผลตอบแทนในอัตราสูงกว่าสถาบันการเงินทั่วไป เช่น คดียูฟัน ซึ่งจะได้มีการวิเคราะห์รูปแบบและวิธีการฉ้อโกงประชาชนและการฟอกเงินในส่วนถัดไป

#### **7.2.1.2 จุดเปราะบางด้านกฎหมาย**

การบังคับใช้กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการฉ้อโกงประชาชน (แชร์ลูกโซ่) เป็นอีกหนึ่งปัจจัยที่ทำให้อาชญากรไม่เกรงกลัวต่อกฎหมาย อาจด้วยสาเหตุหลายประการ คือ

#### **ต้นทุนของการกระทำความผิดของอาชญากรน้อยกว่าผลประโยชน์ที่อาชญากรได้รับ**

ทั้งนี้หากวิเคราะห์ต้นทุนของการกระทำความผิดเปรียบเทียบกับผลประโยชน์ที่อาชญากรได้รับการฉ้อโกงประชาชน (แชร์ลูกโซ่) พบว่า ต้นทุนของการกระทำความผิดหรือบทลงโทษที่อาชญากรจะได้รับน้อยกว่าทรัพย์สินที่ได้จากการหลอกลวงหรือฉ้อโกงประชาชน (แชร์ลูกโซ่)

อนึ่งหากวิเคราะห์ตามหลักคิดทางเศรษฐศาสตร์ดังจะเห็นได้จากกล่องข้อความที่ 7.1 พบว่าผลประโยชน์จากการกระทำความผิด คือ เงินที่ได้มาจากการหลอกลวง เมื่อหักลบจากโอกาสที่จะถูกจับดำเนินคดี ซึ่งคือ ความเสี่ยงในการถูกจับดำเนินคดี รวมถึงค่าใช้จ่ายที่เสียไปเพื่อทำให้รูปแบบของแชร์ ลูกโซ่มีความสลับซับซ้อนยิ่งขึ้น และหักลบด้วยอัตราโทษจำคุก คือ ต้นทุนค่าเสียโอกาส (opportunity cost) ระยะเวลาที่ถูกจำคุก และรายได้ที่หายไปในช่วงนั้น มีมูลค่ามากกว่ารายได้ที่มาจากการประกอบอาชีพสุจริต ย่อมเป็นจุดเสี่ยงสำคัญที่จะทำให้อาชญากรตัดสินใจกระทำความผิดได้ง่าย

### กล่องข้อความที่ 7.1

ผลประโยชน์จากการกระทำผิด ( $y$ )  $\times$  (  $1 -$  โอกาสที่จะถูกจับดำเนินคดี ( $p$ )  $-$  อัตราโทษที่จะได้รับ ( $q$ )

$>$  รายได้สุทธิจากการประกอบอาชีพสุจริต

โดยที่

- ผลประโยชน์จากการกระทำผิด คือ เงินที่ได้มาจากการหลอกลวง
- โอกาสที่จะถูกจับดำเนินคดี คือ ความเสี่ยงในการถูกจับดำเนินคดี รวมถึงค่าใช้จ่ายที่เสียไปเพื่อทำให้รูปแบบของแชร์ลูกโซ่มีความสลับซับซ้อนยิ่งขึ้น
- อัตราโทษที่จะได้รับ คือ ต้นทุนค่าเสียโอกาส (opportunity cost) ระยะเวลาที่ถูกจำคุก และรายได้ที่หายไปในช่วงนั้น

หากพิจารณาต้นทุนของการกระทำผิดความผิดของอาชญากร ได้แก่ ระยะเวลาที่ถูกจำคุก พบว่าเป็นจุดเปราะบางอีกหนึ่งประการคือ อัตราโทษไม่ได้สัดส่วนกับมูลค่าความเสียหาย ดังจะเห็นได้จาก **คำพิพากษาคดีหมายเลขดำที่ อ.4533/2554 หมายเลขแดงที่ อ.1836/2555**<sup>469</sup> ศาลพิพากษาให้จำเลยมีความผิดตามประมวลกฎหมายอาญามาตรา 343 วรรคหนึ่ง<sup>470</sup> และตามพระราชกำหนดการกู้ยืมเงินที่เป็นการฉ้อโกงประชาชน พ.ศ. 2527 มาตรา 4 วรรคหนึ่ง, มาตรา 5, มาตรา 12<sup>471</sup> โดยที่การกระทำของจำเลย

<sup>469</sup> คำพิพากษาคดีหมายเลขดำที่ อ.4533/2554 หมายเลขแดงที่ อ.1836/2555. ศาลอาญา.

<sup>470</sup> ประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 341 บัญญัติว่า ผู้ใดโดยทุจริต หลอกลวงผู้อื่นด้วยการแสดงข้อความอันเป็นเท็จ หรือปกปิดข้อความจริงซึ่งควรบอกให้แจ้ง และโดยการหลอกลวงดังว่านั้นได้ไปซึ่งทรัพย์สินจากผู้ถูกหลอกลวงหรือบุคคลที่สาม หรือทำให้ผู้ถูกหลอกลวงหรือบุคคลที่สามทำ ถอน หรือทำลายเอกสารสิทธิ ผู้นั้นกระทำความผิดฐานฉ้อโกง ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินสามปี หรือปรับไม่เกินหกหมื่นบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ มาตรา 343 วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า ถ้าการกระทำความผิดตามมาตรา 341 ได้กระทำด้วยการแสดงข้อความอันเป็นเท็จต่อประชาชน หรือด้วยการปกปิดความจริงซึ่งควรบอกให้แจ้งแก่ประชาชน ผู้กระทำความผิดต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินห้าปี หรือปรับไม่เกินหนึ่งแสนบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ

<sup>471</sup> พระราชกำหนดการกู้ยืมเงินที่เป็นการฉ้อโกงประชาชน พ.ศ. 2527 แก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมพระราชกำหนดการกู้ยืมเงินที่เป็นการฉ้อโกงประชาชน พ.ศ. ๒๕๒๗ (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๔๕

มาตรา 4 ผู้ใดโฆษณาหรือประกาศให้ปรากฏต่อประชาชนหรือกระทำด้วยประการใด ๆ ให้ปรากฏแก่บุคคลตั้งแต่สิบคนขึ้นไปว่า ในการกู้ยืมเงินตนหรือบุคคลใดจะจ่ายหรืออาจจ่ายผลประโยชน์ตอบแทนให้ตามพฤติการณ์แห่งการกู้ยืมเงินในอัตราที่สูงกว่าอัตราดอกเบี้ยสูงสุดที่สถาบันการเงินตามกฎหมายว่าด้วยดอกเบี้ยเงินกู้ยืมของสถาบันการเงินจะพึงจ่ายได้ โดยที่ตนรู้หรือควรรู้อยู่แล้วว่าตนหรือบุคคลนั้นจะนำเงินจากผู้กู้ยืมเงินรายนั้นหรือรายอื่นมาจ่ายหมุนเวียนให้แก่ผู้กู้ยืมเงิน หรือโดยที่ตนรู้หรือควรรู้อยู่แล้วว่า ตนหรือบุคคลนั้นไม่สามารถประกอบกิจการใด ๆ โดยชอบด้วยกฎหมายที่จะให้ผลประโยชน์ตอบแทนพอเพียงที่จะนำมาจ่ายในอัตรานั้นได้ และในการนั้นเป็นเหตุให้ตนหรือบุคคลใดได้กู้ยืมเงินไปผู้นั้นกระทำความผิดฐานกู้ยืมเงินที่เป็นการฉ้อโกงประชาชน

ผู้ใดไม่มีใบอนุญาตให้ประกอบธุรกิจเกี่ยวกับปัจจัยชำระเงินต่างประเทศตามกฎหมายว่าด้วยการควบคุมการแลกเปลี่ยนเงิน ดำเนินการ หรือให้พนักงาน ลูกจ้าง หรือบุคคลใดดำเนินการโฆษณา ประกาศหรือชักชวนประชาชนให้ลงทุนโดย

(1) ซื้อหรือขายเงินตราสกุลใดสกุลหนึ่งหรือหลายสกุล หรือ

(2) เก็งกำไรหรืออาจจะได้รับผลประโยชน์จากการเปลี่ยนแปลงของอัตราแลกเปลี่ยนเงิน ให้ถือว่าผู้นั้นกระทำความผิดฐานกู้ยืมเงินที่

เป็นการฉ้อโกงประชาชนด้วย

มาตรา 5 ผู้ใดกระทำการ ดังต่อไปนี้...(ต่อหน้าถัดไป)

เป็นการกระทำความผิดแต่ผิดกฎหมายหลายบท ให้ลงโทษจำเลยฐานร่วมกันกู้ยืมเงินที่เป็นการฉ้อโกงประชาชนตามพระราชกำหนดการกู้ยืมเงินที่เป็นการฉ้อโกงประชาชน พ.ศ. 2527 ซึ่งถือว่าเป็นบทที่มีโทษหนักที่สุดตามประมวลกฎหมายอาญามาตรา 90<sup>472</sup> จำเลยกระทำความผิดต่อผู้เสียหายจำนวน 49 คน เป็นความผิดหลายกรรมต่างกัน ให้ลงโทษทุกกรรมเป็นกระทงความผิดไป ตามประมวลกฎหมายอาญามาตรา 91<sup>473</sup> โดยลงโทษจำเลยกระทงละ 5 ปี รวมจำคุก 245 ปี จำเลยให้การรับสารภาพเป็นประโยชน์ต่อการพิจารณาคดี เป็นเหตุบรรเทาโทษลดโทษให้กึ่งหนึ่ง คงจำคุกจำเลย 122 ปี 6 เดือน แต่ความผิดจำเลยเป็นกรณีที่มีอัตราโทษจำคุกอย่างสูงเกิน 3 ปี แต่ไม่เกิน 10 ปี จึงให้คงจำคุกจำเลยเพียง 20 ปี ตามประมวลกฎหมายอาญามาตรา 91 (2)<sup>474</sup>

---

(ต่อจากหน้าที่แล้ว)... (1) ในการกู้ยืมเงินหรือจะกู้ยืมเงิน

- (ก) มีการโฆษณาหรือประกาศแก่บุคคลทั่วไป หรือโดยการแพร่ข่าวด้วยวิธีอื่นใด หรือ
- (ข) ดำเนินกิจการกู้ยืมเงินเป็นปกติธุระ หรือ
- (ค) จัดให้มีผู้รับเงินในการกู้ยืมเงินในแหล่งต่าง ๆ หรือ
- (ง) จัดให้มีบุคคลตั้งแต่ห้าคนขึ้นไป ไปชักชวนบุคคลต่าง ๆ เพื่อให้มีการให้กู้ยืมเงิน หรือ
- (จ) ได้กู้ยืมเงินจากผู้ให้กู้ยืมเงินเกินสิบคนซึ่งมีจำนวนเงินกู้ยืมรวมกันตั้งแต่ห้าล้านบาทขึ้นไป อันมิใช่การกู้ยืมเงินจากสถาบันการเงินตามกฎหมายว่าด้วยดอกเบี้ยเงินให้กู้ยืมของสถาบันการเงิน และ

(2) ผู้นั้น

- (ก) จ่าย หรือโฆษณา ประกาศ แพร่ข่าว หรือตกลงว่าจะจ่ายผลประโยชน์ตอบแทนให้แก่ผู้ให้กู้ยืมเงินในอัตราที่สูงกว่าอัตราดอกเบี้ยสูงสุดที่สถาบันการเงินตามกฎหมายว่าด้วยดอกเบี้ยเงินให้กู้ยืมของสถาบันการเงิน จะพึงจ่ายได้ หรือ
- (ข) ไม่ยอมปฏิบัติตามคำสั่งของพนักงานเจ้าหน้าที่ตามมาตรา ๗ (๑) (๒) หรือ (๓) หรือกิจการของผู้นั้นตามที่ผู้นั้นได้ให้ข้อเท็จจริงต่อพนักงานเจ้าหน้าที่ตามมาตรา ๗ ไม่ปรากฏหลักฐานพอที่จะเชื่อได้ว่า เป็นกิจการที่ให้ผลประโยชน์ตอบแทนพอเพียงที่จะนำมาจ่ายให้แก่ผู้ให้กู้ยืมเงินทั้งหลาย

ผู้นั้นต้องระวางโทษเช่นเดียวกับผู้กระทำความผิดฐานกู้ยืมเงินที่เป็นการฉ้อโกงประชาชนตามมาตรา ๔ ทั้งนี้ เว้นแต่ผู้นั้นจะสามารถพิสูจน์ได้ว่า กิจการของตนหรือของบุคคลที่ตนอ้างถึงนั้น เป็นกิจการที่ให้ผลประโยชน์ตอบแทนพอเพียงที่จะนำมาจ่ายตามที่ตนได้กล่าวอ้าง หรือหากกิจการดังกล่าวไม่อาจให้ผลประโยชน์ตอบแทนพอเพียง ก็จะต้องพิสูจน์ได้ว่ากรณีดังกล่าวได้เกิดขึ้นเนื่องจากสภาวะทางเศรษฐกิจที่ผิดปกติอันไม่อาจคาดหมายได้ หรือมีเหตุอันสมควรอย่างอื่น

มาตรา 12 ผู้ใดกระทำความผิดตามมาตรา 4 หรือมาตรา 5 ต้องระวางโทษจำคุกตั้งแต่ห้าปีถึงสิบปี และปรับตั้งแต่ห้าแสนบาทถึงหนึ่งล้านบาท และปรับอีกไม่เกินวันละหนึ่งหมื่นบาทตลอดเวลายังจำคุกอยู่

<sup>472</sup> ประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 90 เมื่อการกระทำอันเป็นกรรมเดียวเป็นความผิดต่อกฎหมายหลายบท ให้ใช้กฎหมายบทที่มีโทษหนักที่สุดลงโทษแก่ผู้กระทำความผิด

<sup>473</sup> ประมวลกฎหมายอาญา พ.ศ.2499 มาตรา 91 เมื่อปรากฏว่าผู้ใดได้กระทำการอันเป็นความผิดหลายกรรมต่างกัน ให้ศาลลงโทษผู้นั้นทุกกรรมเป็นกระทงความผิดไป แต่ไม่ว่าจะมีการเพิ่มโทษ ลดโทษ หรือลดมาตราส่วนโทษด้วยหรือไม่ก็ตาม เมื่อรวมโทษทุกกระทงแล้ว โทษจำคุกทั้งสิ้นต้องไม่เกินกำหนดดังต่อไปนี้

- (1) สิบปี สำหรับกรรมความผิดกระทงที่หนักที่สุดมีอัตราโทษ จำคุกอย่างสูงไม่เกินสามปี
- (2) ยี่สิบปี สำหรับกรรมความผิดกระทงที่หนักที่สุดมีอัตราโทษจำคุกอย่างสูงเกินสามปีแต่ไม่เกินสิบปี
- (3) ห้าสิบปี สำหรับกรรมความผิดกระทงที่หนักที่สุดมีอัตราโทษจำคุกอย่างสูงเกินสิบปีขึ้นไป เว้นแต่กรณีที่ศาลลงโทษจำคุกตลอดชีวิต

<sup>474</sup> ประมวลกฎหมายอาญา พ.ศ.2499 มาตรา 91 เมื่อปรากฏว่าผู้ใดได้กระทำการอันเป็นความผิดหลายกรรมต่างกัน ให้ศาลลงโทษผู้นั้นทุกกรรมเป็นกระทงความผิดไป แต่ไม่ว่าจะมีการเพิ่มโทษ ลดโทษ หรือลดมาตราส่วนโทษด้วยหรือไม่ก็ตาม เมื่อรวมโทษทุกกระทงแล้ว โทษจำคุกทั้งสิ้นต้องไม่เกินกำหนดดังต่อไปนี้

- (2) ยี่สิบปี สำหรับกรรมความผิดกระทงที่หนักที่สุดมีอัตราโทษจำคุกอย่างสูงเกินสามปีแต่ไม่เกินสิบปี



ทั้งนี้จากคดีตามคำพิพากษาดังกล่าว แม้ว่ามูลค่าความเสียหายในคดีมีมูลค่าสูงถึง 50 ล้านบาท แต่จำเลยได้รับการลงโทษจำคุกเพียง 20 ปี และหากได้รับการลดหย่อนผ่อนโทษเนื่องในวาระโอกาสสำคัญต่าง ๆ จำเลยอาจจำคุกไม่ถึง 10 ปีเท่านั้น

- **อายุความการดำเนินคดีฉ้อโกงประชาชน (แชร์ลูกโซ่)**

โดยหลักทั่วไปการกำหนดอายุความในคดีอาญาสามารถแบ่งออกเป็น 2 ช่วง ได้แก่ (1) อายุความในการนำตัวผู้กระทำความผิดมาขึ้นฟ้องต่อศาล ตามประมวลกฎหมายอาญามาตรา 95<sup>475</sup> และ (2) อายุความในการนำตัวผู้กระทำความผิดมารับโทษ หลังจากศาลมีคำพิพากษาถึงที่สุด ตามประมวลกฎหมายอาญามาตรา 98<sup>476</sup> เมื่อนำหลักการนี้มาพิจารณาในเรื่องอายุความการดำเนินคดีในคดีฉ้อโกงประชาชน (แชร์ลูกโซ่) จะมีรายละเอียดดังนี้

- (1) **อายุความการนำตัวผู้กระทำความผิดมาขึ้นฟ้องต่อศาล**

การดำเนินคดีในชั้นก่อนการขึ้นฟ้องผู้กระทำความผิดต่อศาลสามารถแบ่งชั้นตอนได้ออกเป็น 2 ช่วง ได้แก่

- **ขั้นตอนการดำเนินคดีในชั้นสอบสวน**

คดีฉ้อโกงประชาชน (แชร์ลูกโซ่) เมื่อมีการกระทำความผิดเกิดขึ้น พนักงานสอบสวนจะทำการแจ้งข้อกล่าวหาต่อผู้กระทำความผิด 2 ข้อหา ได้แก่ (1) ข้อหาฉ้อโกงประชาชน ตามประมวลกฎหมายอาญา

---

<sup>475</sup> ประมวลกฎหมายอาญา พ.ศ. 2499 มาตรา 95 ในคดีอาญา ถ้ามิได้ฟ้องและได้ตัวผู้กระทำความผิดมายังศาลภายในกำหนดดังต่อไปนี้ นับแต่วันกระทำความผิด เป็นอันขาดอายุความ

- (1) ยี่สิบปี สำหรับความผิดต้องระวางโทษประหารชีวิต จำคุกตลอดชีวิต หรือจำคุกยี่สิบปี
- (2) สิบห้าปี สำหรับความผิดต้องระวางโทษจำคุกกว่าเจ็ดปีแต่ยังไม่ถึงยี่สิบปี
- (3) สิบปี สำหรับความผิดต้องระวางโทษจำคุกกว่าหนึ่งปีถึงเจ็ดปี
- (4) ห้าปี สำหรับความผิดต้องระวางโทษจำคุกกว่าหนึ่งเดือนถึงหนึ่งปี
- (5) หนึ่งปี สำหรับความผิดต้องระวางโทษจำคุกตั้งแต่หนึ่งเดือนลงมา หรือต้องระวางโทษอย่างอื่น

ถ้าได้ฟ้องและได้ตัวผู้กระทำความผิดมายังศาลแล้ว ผู้กระทำความผิดหลบหนีหรือวิกลจริต และศาลสั่งงดการพิจารณาไว้จนเกินกำหนดดังกล่าวแล้วนับแต่วันที่หลบหนีหรือวันที่ศาลสั่งงดการพิจารณา ก็ให้ถือว่าเป็นอันขาดอายุความเช่นเดียวกัน

<sup>476</sup> ประมวลกฎหมายอาญา พ.ศ. 2499 มาตรา 98 เมื่อได้มีคำพิพากษาถึงที่สุดให้ลงโทษผู้ใด ผู้นั้นยังมีโทษทัณฑ์ ได้รับโทษแต่ยังไม่ครบถ้วนโดยหลบหนีก็ตี ถ้ายังมีตัวผู้นั้นมาเพื่อรับโทษนับแต่วันที่มีคำพิพากษาถึงที่สุด หรือนับแต่วันที่ผู้กระทำความผิดหลบหนี แล้วแต่กรณีเกินกำหนดเวลาดังต่อไปนี้ เป็นอันลบล้างการลงโทษ จะลงโทษผู้นั้นมิได้

- (1) ยี่สิบปี สำหรับโทษประหารชีวิต จำคุกตลอดชีวิตหรือจำคุกยี่สิบปี
- (2) สิบห้าปี สำหรับโทษจำคุกกว่าเจ็ดปีแต่ยังไม่ถึงยี่สิบปี
- (3) สิบปี สำหรับโทษจำคุกกว่าหนึ่งปีถึงเจ็ดปี
- (4) ห้าปี สำหรับโทษจำคุกตั้งแต่หนึ่งปีลงมาหรือโทษอย่างอื่น

มาตรา 343 วรรคแรก<sup>477</sup> (2) ข้อหาการกั้มเงินที่เป็นการฉ้อโกงประชาชน ตามพระราชกำหนดการกั้มเงินที่เป็นการฉ้อโกงประชาชน พ.ศ. 2527 มาตรา 12<sup>478</sup>

ต่อมา เมื่อพนักงานสอบสวนทำการสอบสวนเสร็จสิ้นตามมาตรา 140 (2) <sup>479</sup> แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา พนักงานสอบสวนมีอำนาจที่จะกระทำการดังต่อไปนี้

(1) ถ้ารู้ตัวผู้กระทำความผิด แต่เรียกหรือจับตัวยังไม่ได้ หากพนักงานสอบสวนมีความเห็นควรสั่งฟ้องและพนักงานอัยการเห็นด้วยกับคำสั่งนั้น พนักงานสอบสวนต้องจัดการให้ได้ตัวผู้ต้องหาตามคดี ถ้าผู้ต้องหาหลบหนีไปต่างประเทศ ให้พนักงานอัยการจัดการเพื่อขอให้ส่งตัวผู้ร้ายข้ามแดนมาดำเนินคดีตามมาตรา 141 วรรคท้าย<sup>480</sup> แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา

(2) ถ้ารู้ตัวผู้กระทำความผิดและผู้ต้องหาถูกควบคุม หรือขังอยู่ หรือปล่อยชั่วคราวหรือเชื่อว่าคงได้ตัวมาเมื่อออกหมายเรียก หากพนักงานสอบสวนมีความเห็นควรสั่งฟ้อง ให้ส่งสำนวนพร้อมกับตัวผู้ต้องหาไปยังพนักงานอัยการ เว้นแต่ผู้ต้องหานั้นถูกคุมขังอยู่แล้ว หากเป็นกรณีที่ผู้ต้องหาซึ่งถูกแจ้งข้อหาได้หลบหนีไป ในระหว่างถูกปล่อยตัวชั่วคราว พนักงานสอบสวนก็ยังสามารถที่จะส่งสำนวนความเห็นควรสั่งฟ้องไปยังพนักงานอัยการได้ ตามมาตรา 142 วรรคสาม<sup>481</sup> แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา และ

---

<sup>477</sup> ประมวลกฎหมายอาญา พ.ศ. 2499 มาตรา 343 ถ้าการกระทำความผิดตามมาตรา 341 ได้กระทำด้วยการแสดงข้อความอันเป็นเท็จต่อประชาชน หรือด้วยการปกปิดความจริงซึ่งควรบอกให้แจ้งแก่ประชาชน ผู้กระทำต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินห้าปี หรือปรับไม่เกินหนึ่งแสนบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ

<sup>478</sup> พระราชกำหนดการกั้มเงินที่เป็นการฉ้อโกงประชาชน พ.ศ. 2527 มาตรา 12 ผู้ใดกระทำความผิดตามมาตรา 4 หรือมาตรา 5 ต้องระวางโทษจำคุกตั้งแต่ห้าปีถึงสิบปี และปรับตั้งแต่ห้าแสนบาทถึงหนึ่งล้านบาท และปรับอีกไม่เกินวันละหนึ่งหมื่นบาทตลอดเวลาที่ยังฝ่าฝืนอยู่

<sup>479</sup> ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา พ.ศ. 2477 มาตรา 140 เมื่อพนักงานสอบสวนผู้รับผิดชอบในการสอบสวน เห็นว่าการสอบสวนเสร็จแล้ว ให้จัดการอย่างหนึ่งอย่างใดดังต่อไปนี้

(1) ถ้าไม่ปรากฏว่าผู้ใดเป็นผู้กระทำความผิดและความผิดนั้นมีอัตราโทษจำคุกอย่างสูงไม่เกินสามปี ให้พนักงานสอบสวนงดการสอบสวนและบันทึกเหตุที่ตนนั้นไว้ แล้วให้ส่งบันทึกพร้อมกับสำนวนไปยังพนักงานอัยการ

ถ้าอัตราโทษอย่างสูงเกินกว่าสามปี ให้พนักงานสอบสวนส่งสำนวนไปยังพนักงานอัยการพร้อมทั้งความเห็นที่ควรให้งดการสอบสวน ถ้าพนักงานอัยการสั่งให้งด หรือให้ทำการสอบสวนต่อไป ให้พนักงานสอบสวนปฏิบัติตามนั้น

(2) ถ้ารู้ตัวผู้กระทำความผิด ให้ใช้บทบัญญัติในสัมาตราต่อไปนี้

<sup>480</sup> ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา พ.ศ. 2477 มาตรา 141 ถ้ารู้ตัวผู้กระทำความผิด แต่เรียกหรือจับตัวยังไม่ได้ เมื่อได้ความตามทางสอบสวนอย่างใด ให้ทำความเห็นว่าควรสั่งฟ้องหรือสั่งไม่ฟ้องส่งไปพร้อมกับสำนวนยังพนักงานอัยการ

ถ้าพนักงานอัยการเห็นชอบด้วยว่าควรสั่งไม่ฟ้อง ให้ยุติการสอบสวนโดยสั่งไม่ฟ้อง และให้แจ้งคำสั่งนี้ให้พนักงานสอบสวนทราบ

ถ้าพนักงานอัยการเห็นว่าควรสอบสวนต่อไป ก็ให้ส่งพนักงานสอบสวนปฏิบัติเช่นนั้น

ถ้าพนักงานอัยการเห็นว่าควรสั่งฟ้อง ก็ให้จัดการอย่างหนึ่งอย่างใดเพื่อให้ได้ตัวผู้ต้องหา ถ้าผู้ต้องหาอยู่ต่างประเทศ ให้พนักงานอัยการจัดการเพื่อขอให้ส่งตัวข้ามแดนมา

<sup>481</sup> ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา พ.ศ. 2477 แก้ไขเพิ่มเติมโดย ประกาศคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ฉบับที่ 115/2557 เรื่องแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา ลงวันที่ 21 ก.ค. 2557

มาตรา 142 ถ้ารู้ตัวผู้กระทำความผิดและผู้ต้องหาถูกควบคุม หรือขังอยู่ หรือปล่อยชั่วคราวหรือเชื่อว่าคงได้ตัวมาเมื่อออกหมายเรียก ให้พนักงานสอบสวนทำความเห็นตามท้องสำนวนการสอบสวน ว่าควรสั่งฟ้องหรือสั่งไม่ฟ้องส่งไปยังพนักงานอัยการพร้อมด้วยสำนวน...(ต่อหน้าถัดไป)

พนักงานอัยการจะไม่รับสำนวนเพราะเหตุที่ไม่มีตัวผู้ต้องหาไม่ได้ เมื่อพนักงานอัยการรับสำนวนมาแล้ว สำนวนนั้นจะค้างอยู่กับพนักงานอัยการจนกว่าจะได้ตัวผู้ต้องหาภายในฟ้องต่อศาล<sup>482</sup>

### ● ขั้นตอนการดำเนินคดีในชั้นพนักงานอัยการ

เมื่อได้รับความเห็นและสำนวนจากพนักงานสอบสวน ในกรณีมีความเห็นควรสั่งฟ้องตามความเห็นสั่งฟ้องของพนักงานสอบสวน ให้พนักงานอัยการออกคำสั่งฟ้องและฟ้องผู้ต้องหาต่อศาล ตามมาตรา 143 (2)<sup>483</sup> แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา

หลังจากยื่นฟ้องแล้ว ศาลจะนัดไต่สวนมูลฟ้อง พนักงานอัยการต้องนำตัวจำเลยมาศาล อาจนัดให้จำเลยมาเอง (กรณีได้รับการปล่อยตัวชั่วคราวในชั้นสอบสวน) หรือให้เจ้าพนักงานตำรวจคุมตัวมา (หากถูกหมายจับ) เว้นแต่ในกรณีที่จำเลยถูกขังตามหมายขัง ให้ถือว่าจำเลยอยู่ในอำนาจศาลแล้ว

แต่อย่างไรก็ตาม หากเกิดกรณีที่จำเลยหลบหนีในกรณีดังต่อไปนี้

(1) ถ้าจำเลยได้รับการปล่อยตัวชั่วคราวจากศาลแล้วหลบหนี พนักงานอัยการไม่ต้องนำตัวจำเลยมาศาล เพราะถือว่าจำเลยอยู่ในอำนาจศาลแล้ว ศาลจะมีคำสั่งรับฟ้องแล้วจำหน่ายคดีชั่วคราว และออกหมายจับจำเลยเพื่อมาพิจารณาคดีต่อไป

---

...(ต่อจากหน้าที่แล้ว) ในกรณีที่เสนอความเห็นควรสั่งไม่ฟ้อง ให้ส่งแต่สำนวนพร้อมด้วยความเห็นไปยังพนักงานอัยการ ส่วนตัวผู้ต้องหาให้พนักงานสอบสวนมีอำนาจปล่อยหรือปล่อยชั่วคราวถ้าผู้ต้องหาถูกขังอยู่ ให้ขอเองหรือขอให้พนักงานอัยการขอต่อศาลให้ปล่อย

ในกรณีที่เสนอความเห็นควรสั่งฟ้อง ให้พนักงานสอบสวนส่งสำนวนพร้อมกับผู้ต้องหาไปยังพนักงานอัยการ เว้นแต่ผู้ต้องหาถูกขังอยู่แล้ว หรือผู้ต้องหาซึ่งถูกแจ้งข้อหาได้หลบหนีไป

แต่ถ้าเป็นความผิด ซึ่งพนักงานสอบสวนเปรียบเทียบได้ และผู้กระทำผิดได้ปฏิบัติตามเปรียบเทียบนั้นแล้ว ให้บันทึกการเปรียบเทียบนั้นไว้ แล้วส่งไปให้พนักงานอัยการพร้อมด้วยสำนวน

<sup>482</sup> หนังสือด่วนที่สุดที่ อส 0007 (พก)/ว 186 ลงวันที่ 25 กรกฎาคม 2557 เรื่อง กำหนดแนวทางปฏิบัติใหม่เพื่อให้เป็นไปตามประกาศฯ มาตรา 142 วรรคสาม ว่า "กรณีดังกล่าวเป็นสำนวนคดีอาญาที่ปรากฏตัวผู้กระทำความผิดและพนักงานสอบสวนได้ดำเนินการแจ้งข้อหาให้ผู้ต้องหาทราบแล้วไม่ว่ากรณีใด หากพนักงานสอบสวนไม่ได้ส่งตัวผู้ต้องหาเนื่องหลบหนีหรือผู้ต้องหาถูกขังอยู่ในอำนาจศาลที่จะรับฟ้อง ให้พนักงานอัยการรับสำนวนไว้เพื่อพิจารณาดำเนินการต่อไป". สำนักงานอัยการสูงสุด

<sup>483</sup> ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา พ.ศ. 2477 พระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา (ฉบับที่ 6) พ.ศ. 2499 มาตรา 143 เมื่อได้รับความเห็นและสำนวนจากพนักงานสอบสวนดังกล่าวในมาตราก่อน ให้พนักงานอัยการปฏิบัติดังต่อไปนี้

(1) ในกรณีที่มีความเห็นควรสั่งไม่ฟ้อง ให้ออกคำสั่งไม่ฟ้อง แต่ถ้าไม่เห็นชอบด้วย ก็ให้สั่งฟ้องและแจ้งให้พนักงานสอบสวนส่งผู้ต้องหา มาเพื่อฟ้องต่อไป

(2) ในกรณีมีความเห็นควรสั่งฟ้อง ให้ออกคำสั่งฟ้องและฟ้องผู้ต้องหาต่อศาลถ้าไม่เห็นชอบด้วย ก็ให้สั่งไม่ฟ้อง

ในกรณีหนึ่งกรณีใดข้างต้น พนักงานอัยการมีอำนาจ

(ก) สั่งตามความเห็นควร ให้พนักงานสอบสวนดำเนินการสอบสวนเพิ่มเติมหรือส่งพยานคนใดมาให้ซักถามเพื่อส่งต่อไป

(ข) วินิจฉัยว่าควรปล่อยผู้ต้องหา ปล่อยชั่วคราว ควบคุมไว้ หรือขอให้ศาลขัง แล้วแต่กรณี และจัดการหรือสั่งการให้เป็นไปตามนั้น

ในคดีฆาตกรรม ซึ่งผู้ตายถูกเจ้าพนักงานซึ่งอ้างว่าปฏิบัติราชการตามหน้าที่ฆ่าตาย หรือตายในระหว่างอยู่ในความควบคุมของเจ้าพนักงานซึ่งอ้างว่าปฏิบัติราชการตามหน้าที่ อธิบดีกรมอัยการหรือผู้รักษาการแทนเท่านั้นมีอำนาจออกคำสั่งฟ้องหรือไม่ฟ้อง

(2) ถ้าจำเลยได้รับการปล่อยตัวชั่วคราวในชั้นพนักงานอัยการแล้วหลบหนี เป็นหน้าที่ของพนักงานอัยการที่จะต้องจัดการให้ได้ตัวผู้ต้องหาเพื่อยื่นฟ้องต่อศาล

โดยสรุป จากกรณีทั้งหมดข้างต้นเป็นขั้นตอนกระบวนการดำเนินคดีกับผู้กระทำความผิดในข้อหาฉ้อโกงประชาชน (แชร์ลูกโซ่) ในชั้นก่อนฟ้องคดี ซึ่งเป็นหน้าที่ของพนักงานสอบสวนผู้รับผิดชอบคดี และพนักงานอัยการ ซึ่งทั้งสองหน่วยงานมีอำนาจที่จะพิจารณาปล่อยตัวผู้ต้องหาชั่วคราวโดยมีหลักประกัน หากเชื่อว่าผู้ต้องหาไม่มีพฤติการณ์หลบหนี แต่หากว่าผู้ต้องหาที่ได้รับการปล่อยตัวชั่วคราวไปนั้นหลบหนี ทั้งสองหน่วยงานจะต้องจัดการให้ได้ตัวผู้ต้องหาฟ้องคดีต่อศาลภายใน 15 ปีตามมาตรา 95 (2) แห่งประมวลกฎหมายอาญา

หากเกิดกรณีผู้ต้องหาหลบหนีไปยังต่างประเทศแม้ว่าประเทศไทยจะมีกฎหมายว่าด้วยการส่งผู้ร้ายข้ามแดนเพื่อขอให้ประเทศที่ผู้กระทำความผิดไปหลบซ่อนอยู่ส่งตัวกลับมายังประเทศไทย แต่กระบวนการดังกล่าวจำเป็นต้องใช้ระยะเวลาในการดำเนินการซึ่งอาจไม่ทันกำหนดระยะเวลาตามอายุความได้เช่นกัน<sup>484</sup> ต่อมาเมื่อคดีหมดอายุความ ผู้กระทำความผิดก็สามารถที่จะเดินทางกลับประเทศไทยได้ โดยที่เจ้าหน้าที่ไม่สามารถจะดำเนินคดีได้ และผู้กระทำความผิดอาจใช้ช่องโหว่ของกฎหมายในเรื่องอายุความ กระทำความผิดซ้ำ และหลบหนีออกนอกประเทศไปอีก

## (2) อายุความในการนำตัวผู้กระทำความผิดมารับโทษในคดีฉ้อโกงประชาชน (แชร์ลูกโซ่)

โดยหลักของกฎหมาย การอ่านคำพิพากษาของศาลจะต้องกระทำโดยเปิดเผยในวันเสร็จการพิจารณาคดี และต้องอ่านต่อหน้าจำเลย ในกรณีที่มีเหตุสงสัยว่าจำเลยจะหลบหนีหรือจงใจไม่มาฟัง ให้ศาลออกหมายจับจำเลย หากไม่สามารถนำตัวจำเลยมาฟังคำพิพากษาได้ภายในกำหนด 1 เดือนนับแต่วันที่ออกหมายจับ ศาลสามารถที่จะอ่านคำพิพากษาลับหลังจำเลยได้<sup>485</sup>

---

<sup>484</sup> อัครวัฒน์ เทพหัสดิน ณ อยุธยา. อายุความในคดีอาญา. สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา. สืบค้นจาก <http://web.krisdika.go.th/pdfPage.jsp?type=act&actCode=100> เมื่อวันที่ 28 กันยายน 2563

<sup>485</sup> ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา พระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา (ฉบับที่ 6) พ.ศ. 2499 มาตรา 182 คดีที่อยู่ในระหว่างไต่สวนมูลฟ้องหรือพิจารณา ถ้ามีคำร้องระหว่างพิจารณาขึ้นมา ให้ศาลสั่งตามที่เห็นควร เมื่อการพิจารณาเสร็จแล้ว ให้พิพากษาหรือสั่งตามรูปความ

ให้อ่านคำพิพากษาหรือคำสั่งในศาลโดยเปิดเผยในวันเสร็จการพิจารณา หรือภายในเวลาสามวันนับแต่เสร็จคดี ถ้ามีเหตุอันสมควร จะเลื่อนไปอ่านวันอื่นก็ได้ แต่ต้องจดยางานเหตุนั้นไว้

เมื่อศาลอ่านให้คู่ความฟังแล้ว ให้คู่ความลงลายมือชื่อไว้ ถ้าเป็นความผิดของโจทก์ที่ไม่มา จะอ่านโดยโจทก์ไม่อยู่ก็ได้ ในกรณีที่จำเลยไม่อยู่ โดยไม่มีเหตุสงสัยว่าจำเลยหลบหนีหรือจงใจไม่มาฟัง ก็ให้ศาลรอการอ่านไว้จนกว่าจำเลยจะมาศาล แต่ถ้ามีเหตุสงสัยว่าจำเลยหลบหนีหรือจงใจไม่มาฟัง ให้ศาลออกหมายจับจำเลย เมื่อได้ออกหมายจับแล้วไม่ได้ตัวจำเลยภายในหนึ่งเดือน นับแต่วันออกหมายจับ ก็ให้ศาลอ่านคำพิพากษาหรือคำสั่งลับหลังจำเลยได้ และให้ถือว่าโจทก์หรือจำเลย แล้วแต่กรณี ได้ฟังคำพิพากษาหรือคำสั่งนั้นแล้ว

ในกรณีที่คำพิพากษาหรือคำสั่งต้องเลื่อนอ่านไปโดยขาดจำเลยบางคน ถ้าจำเลยที่อยู่จะถูกปล่อย ให้ศาลมีอำนาจปล่อยชั่วคราวระหว่างรออ่านคำพิพากษาหรือคำสั่งนั้น

อนึ่ง กรณีศาลอ่านคำพิพากษาลับหลังจำเลย หากศาลมีคำพิพากษาลงโทษจำเลย ศาลจะออกหมายจับอีกครั้ง เป็นหมายจับเพื่อบังคับตามคำพิพากษาโดยมีอายุความตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 98 จากการศึกษาพบว่าคดีส่วนใหญ่ศาลจะมีคำพิพากษาลงโทษจำคุกจำเลยเมื่อรวมทุกกรรม และกระหนความผิดจะไม่เกิน 20 ปี ทำให้อายุความหลังจากศาลมีคำพิพากษาในคดีฉ้อโกงประชาชน (แชร์ลูกโซ่) อยู่ภายใต้กำหนดอายุความ 15- 20 ปี<sup>486</sup>

โดยสรุป เพื่อให้ป้องกันมิให้คดีฉ้อโกงประชาชน (แชร์ลูกโซ่) มีแนวโน้มเพิ่มมากขึ้นจากสถานการณ์ที่เป็นอยู่ในปัจจุบัน ควรมีการแก้ไขกฎหมายเรื่องการกำหนดอายุความโดยเฉพาะกรณีที่ถูกกระทำความผิดหลบหนีอยู่ในประเทศ หรือหลบหนีออกนอกประเทศหรือนอกเขตอำนาจของศาลไทย อาจจำเป็นต้องกำหนดให้อายุความในการฟ้องคดีอาญาหรือการนำตัวผู้กระทำความผิดมาลงโทษตามคำพิพากษาในคดีฉ้อโกงประชาชน (แชร์ลูกโซ่) สะดุดหยุดลงไปจนกว่าจะได้ตัวผู้กระทำความผิดมาดำเนินคดีหรือรับโทษตามคำพิพากษา

#### *หน่วยงานกำกับดูแลมีอำนาจสืบสวนและสอบสวนซ้ำซ้อนกัน*

ความผิดตามพระราชกำหนดการกู้ยืมเงินที่เป็นการฉ้อโกงประชาชน พ.ศ. 2527 หรือแชร์ลูกโซ่ เป็นหนึ่งในคดีความผิดมูลฐานตามกฎหมายว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน แต่เนื่องจากคดีประเภทดังกล่าวมีผู้เสียหาย และมูลค่าความเสียหายเป็นจำนวนมาก ดังนั้นการดำเนินคดีและการรวบรวมพยานหลักฐานจึงจำเป็นต้องใช้ระยะเวลาอันยาวนานกว่าคดีฉ้อโกงธรรมดา

อีกทั้งหน่วยงานที่เกี่ยวข้องในการดำเนินคดีมีหลายหน่วยงาน การป้องกันและปราบปรามจึงจำเป็นต้องได้รับความร่วมมือจากทุกฝ่าย ทั้งนี้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องทั้งหมด มีดังนี้

- สำนักงานคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภค มีหน้าที่ในการจดทะเบียนผู้ประกอบการขายตรง ภายใต้กฎหมายพระราชบัญญัติขายตรงและตลาดแบบตรง พ.ศ. 2545 และร้องทุกข์ต่อพนักงานสอบสวนผู้มีอำนาจเพื่อดำเนินคดีกับผู้ประกอบธุรกิจขายตรงที่ไม่ดำเนินกิจการให้เป็นไปตามแผนการจ่ายผลตอบแทนของตนที่ได้ยื่นต่อนายทะเบียนไว้
- กลุ่มป้องกันและปราบปรามการเงินนอกระบบ สำนักงานเศรษฐกิจการคลัง กระทรวงการคลัง มีหน้าที่ในการป้องกันและปราบปรามอาชญากรรมทางเศรษฐกิจทางการเงินที่มีลักษณะหลอกลวงประชาชน หรือมีการระดมทุนจากประชาชนโดยผิดกฎหมายตามพระราชกำหนดการกู้ยืมเงินที่เป็นการฉ้อโกงประชาชน พ.ศ. 2527 แต่อย่างไรก็ตามหน่วยงานนี้ไม่มีอำนาจสืบสวนสอบสวนในกรณีความผิดดังกล่าว

---

<sup>486</sup> สหรัษฎ์ กิติ ศุภการ. (2563). กฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา Criminal Procedure (พิมพ์ครั้งที่ 11). กรุงเทพฯ : อมรินทร์พริ้นติ้งแอนด์พับลิชชิ่ง

- กรมสอบสวนคดีพิเศษ (DSI) มีอำนาจหน้าที่ในการสืบสวนและสอบสวน คดีความผิดตามกฎหมายว่าด้วยการกู้ยืมเงินที่เป็นการฉ้อโกงประชาชน 2 กรณี ได้แก่

(1) คดีความผิดที่มีบทกำหนดโทษตามมาตรา 12 มาตรา 15 แห่งพระราชกำหนดการกู้ยืมเงินที่เป็นการฉ้อโกงประชาชน พ.ศ. 2527 และที่แก้ไขเพิ่มเติม ที่มีหรือมีมูลน่าเชื่อว่า มีจำนวนผู้เสียหายตั้งแต่สามร้อยคนขึ้นไป หรือมีจำนวนเงินที่กู้ยืมรวมกันตั้งแต่หนึ่งร้อยล้านบาทขึ้นไป ตามประกาศ กคพ. (ฉบับที่ 7) พ.ศ. 2562 เรื่อง กำหนดรายละเอียดของลักษณะของการกระทำความผิดที่เป็นคดีพิเศษตามมาตรา 21 วรรคหนึ่ง (1) แห่งพระราชบัญญัติการสอบสวนคดีพิเศษ พ.ศ. 2547

(2) คดีตามกฎหมายว่าด้วยการกู้ยืมเงินที่เป็นการฉ้อโกงประชาชน ที่คณะกรรมการคดีพิเศษมีมติให้รับเป็นคดีพิเศษ ตามมาตรา 21 (2) วรรคแรก แห่งพระราชบัญญัติการสอบสวนคดีพิเศษ พ.ศ. 2547<sup>487</sup>

- กองบังคับการปราบปรามการกระทำความผิดเกี่ยวกับอาชญากรรมทางเศรษฐกิจ มีอำนาจหน้าที่ในการสืบสวนและสอบสวนคดีความผิดฉ้อโกงและฉ้อโกงประชาชน ตามประมวลกฎหมายอาญามาตรา 341 และ มาตรา 343 และความผิดฐานกู้ยืมเงินที่เป็นการฉ้อโกงประชาชน ตามพระราชกำหนดการกู้ยืมเงินที่เป็นการฉ้อโกงประชาชน พ.ศ. 2527 กรณีที่ไม่ถึงเกณฑ์การเข้าเป็นคดีพิเศษ
- กองบังคับการปราบปรามการกระทำความผิดเกี่ยวกับการคุ้มครองผู้บริโภค ดูแลรับผิดชอบสืบสวนสอบสวนตามกรอบงานของสำนักงานคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภค (สคบ.) หนึ่งในคดีที่รับผิดชอบคือ การขายตรงที่แอบแฝงแชร์ลูกโซ่
- สำนักงานตำรวจแห่งชาติ ดูแลรับผิดชอบคดีฉ้อโกงประชาชน (แชร์ลูกโซ่) ที่อาจเกี่ยวข้องกับต่างประเทศ โดยตั้งคณะทำงานพิเศษขึ้นมา เพื่อทำหน้าที่ เช่น คดีขบวนการแชร์ลูกโซ่ เครือข่ายบริษัท ยูฟัน สโตร์ จำกัด
- สำนักงานป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน มีอำนาจหน้าที่สืบสวนและเก็บรวบรวมพยานหลักฐานเพื่อดำเนินการกับทรัพย์สินที่เกี่ยวกับการกระทำความผิดในคดีฉ้อโกงประชาชน ตามประมวลกฎหมายอาญา หรือความผิดตามกฎหมายว่าด้วยการกู้ยืมเงินที่เป็นการฉ้อโกง

---

<sup>487</sup> พระราชบัญญัติการสอบสวนคดีพิเศษ พ.ศ. 2547 มาตรา 21 คดีพิเศษที่จะต้องดำเนินการสืบสวนและสอบสวนตามพระราชบัญญัตินี้ ได้แก่ คดีความผิดทางอาญาดังต่อไปนี้

(2) คดีความผิดทางอาญารึ้นนอกจาก (1) ตามที่ กคพ. มีมติด้วยคะแนนเสียงไม่น้อยกว่าสองในสามของกรรมการทั้งหมดเท่าที่มีอยู่

ประชาชน ซึ่งเป็นคดีมูลฐานความผิดตามมาตรา 3 (3)<sup>488</sup> แห่งพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน พ.ศ. 2542 และที่แก้ไขเพิ่มเติม

และจากการมีหลายหน่วยงานเป็นหน่วยงานที่มีหน้าที่รับผิดชอบในการดำเนินคดีฉ้อโกงประชาชน (แชร์ลูกโซ่) ทำให้เกิดปัญหาตามมาหลายประการ ดังนี้

(1) อาจทำให้เกิดปัญหาในความล่าช้าของการดำเนินคดี เพราะหากว่าผู้เสียหายได้ไปร้องทุกข์ต่อหน่วยงานที่ไม่มีอำนาจสอบสวน หรือสถานีตำรวจที่ไม่ได้เป็นที่เกิดเหตุการฉ้อโกงประชาชนชน (แชร์ลูกโซ่) พนักงานสอบสวนจะไม่รับแจ้งความ ทำให้ผู้เสียหายต้องขวนขวายไปดำเนินการร้องทุกข์ที่อื่นซึ่งอาจไม่ทันการณ์ที่จะเอาผิดกับผู้กระทำความผิด

(2) หน่วยงานที่เกี่ยวข้องในการดำเนินคดีแชร์ลูกโซ่มีหลายหน่วยงานซึ่งอาจทำให้เกิดปัญหาความไม่ชัดเจนในการทำงานของแต่ละหน่วยงาน และเกิดปัญหาของระยะเวลาในการดำเนินการต่างๆ เช่น การยึดหรืออายัดทรัพย์สินของผู้กระทำความผิด จนทำให้บางครั้งอาจล่าช้ามากเกินจนทำให้ผู้กระทำความผิดมีการโอนย้ายถ่ายเททรัพย์สินที่ได้จากการกระทำผิดออกนอกประเทศไปก่อนแล้ว เป็นต้น

แต่อย่างไรก็ตาม แม้จะมีหน่วยงานที่เกี่ยวข้องในคดีฉ้อโกงประชาชนหลายหน่วยงานตามที่ได้กล่าวไปแล้วข้างต้น แต่การปฏิบัติงานของหน่วยงานเหล่านี้เป็นเพียงการทำงานปลายเหตุ กล่าวคือ ไม่ได้มีการทำงานในเชิง “ป้องกัน” มิให้มีการเกิดคดีการฉ้อโกงประชาชน (แชร์ลูกโซ่) เนื่องจากหากยังไม่มี ความเสียหายเกิดขึ้น เจ้าหน้าที่ก็ไม่สามารถเข้าไปดำเนินการใด ๆ ได้ แม้จะสืบทราบว่าเป็นแชร์ลูกโซ่ที่มีการฉ้อโกงประชาชนก็ตาม จึงส่งผลให้คดีการฉ้อโกงประชาชนยังคงเกิดขึ้นอย่างต่อเนื่อง

สำหรับการป้องกันมิให้มีการเกิดคดีฉ้อโกงประชาชน (แชร์ลูกโซ่) จำเป็นต้องอาศัยสถิติคดีเพื่อนำมาวิเคราะห์แนวโน้มและความเสี่ยงของการเกิดคดีเพื่อนำไปสู่การวิเคราะห์ความเสี่ยงของการฟอกเงิน แต่คณะผู้วิจัยพบว่าการรวบรวมข้อมูลจากหน่วยงานกำกับดูแลและหน่วยงานปฏิบัติยังมีปัญหา เนื่องจากสถิติยังกระจายไปตามหน่วยงานที่ทำหน้าที่สอบสวนสืบสวนผู้กระทำความผิดในแต่ละคดี เช่น สำนักงานคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภค กรมสอบสวนคดีพิเศษ สำนักงานเศรษฐกิจการคลัง สำนักงานตำรวจแห่งชาติ เป็นต้น ทำให้เป็นอุปสรรคต่อการวิเคราะห์สถานการณ์และแนวโน้มของการเกิดคดีอันนำไปสู่การฟอกเงินในเชิงลึก

---

<sup>488</sup> พระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน พ.ศ. 2542 มาตรา 3 ในพระราชบัญญัตินี้

“ความผิดมูลฐาน” หมายความว่า

(3) ความผิดเกี่ยวกับการฉ้อโกงประชาชนตามประมวลกฎหมายอาญาหรือความผิดตามกฎหมายว่าด้วยการกู้ยืมเงินที่เป็นการฉ้อโกงประชาชน

## 7.2.2 ความเสี่ยงของการฟอกเงินที่มาจากกรณีฉ้อโกงประชาชน

การฉ้อโกงประชาชน (แชร์ลูกโซ่) ถือว่าเป็นอาชญากรรมทางเศรษฐกิจที่ร้ายแรงประเภทหนึ่ง เนื่องจากสร้างผลกระทบเป็นวงกว้างกับกลุ่มบุคคลในทุกสาขาอาชีพไม่ว่าจะเป็นกลุ่มเกษตรกร พนักงานบริษัท ข้าราชการ หรือแม้กระทั่งธุรกิจ ขณะเดียวกันอาชญากรส่วนมากมักเป็นผู้มีความรู้ มีภาพลักษณ์ที่ดีในสังคมเพื่อใช้ในการสร้างความน่าเชื่อถือให้กับประชาชนที่ตกเป็นเหยื่อ ดังนั้นทรัพย์สินที่ได้จากการกระทำความผิดกลุ่มอาชญากรจึงมักหาช่องทางในการยกย้าย เปลี่ยนสภาพหรือปกปิดเส้นทางการเงิน ไม่ว่าจะเป็นการใช้นอมินีเปิดบัญชีธนาคารเพื่อปิดบังอำพรางเส้นทางการเงิน การเคลื่อนย้ายเงินออกนอกประเทศ การนำเงินที่ได้จากการฉ้อโกงประชาชนกลับไปหมุนเวียนในแชร์ลูกโซ่ หรือการแปลงทรัพย์สินที่ได้จากการฉ้อโกงให้เป็นเงินสกุลดิจิทัล ซึ่งการกระทำเหล่านี้ถือว่าเป็นความเสี่ยงสำคัญที่จะทำให้ยากต่อการปราบปรามและตัดวงจรเส้นทางการเงินของอาชญากรได้

### 7.2.2.1 การเคลื่อนย้ายเงินออกนอกประเทศ

ด่านชายแดนการค้าของไทยกับประเทศเพื่อนบ้านอาจเป็นจุดเปราะบางสำคัญในการขนย้ายเงินสดหรือทรัพย์สินที่ได้มาจากการฉ้อโกงประชาชน (แชร์ลูกโซ่) เพราะไทยมีระบบเศรษฐกิจแบบเปิดและมีพื้นที่ติดชายแดนหลายแห่งตามที่ได้กล่าวไว้ในบทที่ 2 นอกจากนี้ จากการสัมภาษณ์เจ้าหน้าที่ตำรวจตรวจคนเข้าเมือง จังหวัดตาก<sup>489</sup> ระบุว่าจุดผ่อนปรนเพื่อการค้า (checkpoint for border trade) และจุดผ่อนปรนพิเศษ<sup>490</sup> เป็นพื้นที่เสี่ยงที่สุดของด่านชายแดนที่สามารถขนเงินข้ามแดนได้ง่าย แม้ว่าโดยหลักการสำนักงานตรวจคนเข้าเมืองมีหน้าที่ในการกำกับดูแลพื้นที่จุดผ่อนปรนเพื่อการค้า (checkpoint for border trade) และจุดผ่อนปรนพิเศษแต่ในทางปฏิบัติแล้วพื้นที่ดังกล่าวจะอยู่ในความดูแลของเจ้าหน้าที่ทหาร ขณะที่สำนักงานตรวจคนเข้าเมืองจะเข้าไปตรวจสอบเป็นครั้งคราวเท่านั้น

ทั้งนี้ จากการสัมภาษณ์พนักงานสอบสวน กองบังคับการปราบปรามการกระทำความผิดเกี่ยวกับการคุ้มครองผู้บริโภค<sup>491</sup> พบว่าในคดีฉ้อโกงประชาชนที่มีความเกี่ยวข้องกับบริษัทต่างประเทศ ผู้กระทำความผิด

<sup>489</sup> พนักงานสอบสวน สำนักงานตรวจคนเข้าเมือง จ. ตาก. (30 มิถุนายน 2563). สำนักงานตรวจคนเข้าเมือง. สัมภาษณ์

<sup>490</sup> นิยามที่เกี่ยวข้องกับการค้าชายแดน สำนักยุทธศาสตร์และการวางแผนพัฒนาพื้นที่ / สศช. (ตุลาคม 2559)

[https://www.nesdc.go.th/ewt\\_dl\\_link.php?nid=6211&filename=esdps](https://www.nesdc.go.th/ewt_dl_link.php?nid=6211&filename=esdps)

จุดผ่อนปรนเพื่อการค้า (Checkpoint for Border Trade) หมายถึง ช่องทางที่รัฐบาลไทย เปิดเพื่อช่วยเหลือประเทศเพื่อนบ้านในด้านมนุษยธรรมและส่งเสริมความสัมพันธ์ของประชาชนในระดับท้องถิ่น โดยการผ่อนปรนให้มีการค้าขายสินค้าอุปโภค - บริโภคที่จำเป็น ทั้งนี้ เพื่อผลทางด้านจิตวิทยาจุดผ่อนปรนทางการค้าถือเป็นการเปิดฝายเดียวโดยคณะกรรมการพิจารณา การเปิดจุดผ่านแดนจะมอบหมายให้กระทรวงมหาดไทยพิจารณาความเหมาะสมในทางปฏิบัติจังหวัดจะเสนอขอเปิดจุดผ่อนปรนทางการค้ามายังกระทรวงมหาดไทย เมื่อรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยให้ความเห็นชอบและมอบให้จังหวัดจัดทำประกาศเปิดจุดผ่อนปรนเพื่อการค้าโดยจะกำหนดรายละเอียดต่าง ๆ ที่เกี่ยวกับบริเวณจุดผ่อนปรน มาตรการการควบคุมดูแลการผ่านเข้า - ออกจุดผ่อนปรนของประชาชนจากประเทศเพื่อนบ้าน ตลอดจนสินค้าบางประเภทที่ไม่อนุญาตให้ค้าขาย ณ จุดผ่อนปรนทางการค้า

จุดผ่อนปรนพิเศษ หมายถึง จุดผ่านแดนที่เปิดขึ้นตามนโยบายของรัฐบาลที่จะเปิดจุดผ่านแดนในจุดที่ยังไม่สามารถเปิดเป็นจุดผ่านแดนถาวรได้ แต่เพื่อไม่ให้เสียโอกาสที่ประเทศจะได้รับ เพื่อประโยชน์ทางการค้า การท่องเที่ยว และการสัญจรของบุคคลและยานพาหนะ

<sup>491</sup> พนักงานสอบสวน กองบังคับการปราบปรามการกระทำความผิดเกี่ยวกับการคุ้มครองผู้บริโภค. (2 มีนาคม 2563). สัมภาษณ์



มักใช้วิธีการเปิดบัญชีธนาคารที่มีสถานที่ตั้งอยู่ตามแนวชายแดน หลังจากนั้นจะถอนเงินสดออกมาในจำนวนที่ธนาคารไม่ต้องรายงานการทำธุรกรรมต่อสำนักงาน ปปง. เช่น ถอนเงินสดเป็นจำนวนเงิน 1.9 ล้านบาท หรือบางกรณีอาจมีการเปลี่ยนเงินสดเป็นทรัพย์สินหรือของมีค่าอื่น ๆ เช่น เพชร ทองคำ เป็นต้น และหลังจากนั้นจะใช้ช่องทางธรรมชาติ (Natural Border Path) เคลื่อนย้ายทรัพย์สินและเงินสดออกไปนอกประเทศไทยเพื่อนำไปฝากธนาคารในประเทศที่มีกฎหมายคุ้มครองความลับของลูกค้าอย่างเข้มงวด

### 7.2.2.2 การนำเงินไปหมุนเวียนในวงจรแชร์ลูกโซ่

ในคดีฉ้อโกงประชาชน (แชร์ลูกโซ่) หลายคดีพบว่าความเสียหายที่เกิดขึ้นมีมูลค่าสูง แต่หลังจากที่เจ้าหน้าที่ตำรวจได้จับตัวผู้กระทำความผิดและดำเนินคดีแล้ว กลับพบว่ามูลค่าทรัพย์สินที่ยึดหรืออายัดไว้จะมีมูลค่าน้อยกว่าความเสียหายที่เกิดขึ้นจริง เนื่องจากมีการนำเงินที่ได้จากการกระทำความผิดกลับมาหมุนเวียนในวงจรของการกระทำความผิดซ้ำ จึงส่งผลให้มูลค่าความเสียหายมีมากกว่าทรัพย์สินที่ถูกยึดหรืออายัดทรัพย์สิน ทั้งนี้จากการสัมภาษณ์เจ้าหน้าที่กองคดีธุรกิจการเงินนอกระบบ กรมสอบสวนคดีพิเศษ (ดีเอสไอ) ระบุว่า<sup>492</sup>

- กลุ่มผู้กระทำความผิดมักนำเงินของผู้ร่วมลงทุนรายใหม่ที่ได้ไปจ่ายผลตอบแทนให้กับผู้ร่วมลงทุนรายเก่า ซึ่งถือได้ว่าเป็นการพอกเงินอีกรูปแบบหนึ่ง เนื่องจากการแปลงเงินที่ได้จากการฉ้อโกงจากรายใหม่ไปสู่เงินที่สะอาด (integration) ในรูปแบบของค่าตอบแทนการลงทุน
- ผู้กระทำความผิดมีการนำเงินที่ได้มาจากการหลอกลวงประชาชนไปซื้อทรัพย์สิน เช่น รถราคาแพง เพื่อสร้างภาพลักษณ์ให้แก่ตนเอง และเพื่อให้คนเชื่อว่าตนเองประสบความสำเร็จจากการประกอบธุรกิจ และเพื่อให้เป็นจุดสนใจและมีคนมาร่วมลงทุนต่อไปเรื่อยๆ (layering)
- ผู้กระทำความผิดมักนำเงินหรือทรัพย์สินที่ได้จากการฉ้อโกงประชาชนไปใช้เพื่อประโยชน์ในการกระทำความผิดต่อไป (placement) โดยบางรายมีการนำไปลงทุนในการประกอบธุรกิจบังหน้า (layering) อื่น ๆ เช่น ขายผลิตภัณฑ์เสริมความงาม หรืออาหารเสริม เพื่อสร้างความน่าเชื่อถือ

กล่าวโดยสรุป คือ การฉ้อโกงประชาชน (แชร์ลูกโซ่) เป็นการกระทำความผิดที่กลุ่มผู้กระทำความผิดจะจูงใจให้ประชาชนเกิดความสนใจและมีความเชื่อมั่นในการนำเงินมาลงทุน โดยกลุ่มผู้กระทำความผิดไม่ได้มีการลงทุนหรือนำเงินไปลงทุนแต่อย่างใด แต่เป็นการหมุนเวียนเงินจากนักลงทุนรายใหม่ไปให้รายเก่าหรือหมุนเวียนจ่ายให้กับผู้ลงทุนรายก่อน ๆ เห็นได้ชัดจากคดีฉ้อโกงประชาชนของแม่เมณี โดยผู้กระทำความผิดกล่าวอ้างว่าทำธุรกิจประสบความสำเร็จหลายด้าน เช่น ห้างทองแม่เมณี ผู้จัดการรายการทีวี ปลาข้าวแม่เมณี และธุรกิจขายเครื่องสำอาง โดยสร้างภาพว่าเป็นนักธุรกิจที่ประสบความสำเร็จร่ำรวย และแสดงตนว่าตนเองมีทรัพย์สิน รถหรู บ้าน อาคารพาณิชย์ เป็นต้น

<sup>492</sup> ผู้อำนวยการและเจ้าหน้าที่ผู้ทำกองคดีธุรกิจการเงินนอกระบบ. กรมสอบสวนคดีพิเศษ (ดีเอสไอ). (3 สิงหาคม พ.ศ. 2563). สัมภาษณ์.

### 7.2.2.3 การนำเงินไปแปลงเป็นเงินสกุลดิจิทัล

ปัจจุบันด้วยความก้าวหน้าด้านเทคโนโลยีทำให้เกิดช่องทางใหม่ในการพอกเงินคือการเปลี่ยนแปลงรูปแบบสกุลเงินเป็นสกุลเงินดิจิทัล หรือ คริปโทเคอร์เรนซี (cryptocurrency) เช่น บิทคอยน์ (bitcoin) อีเธอเรียม (ethereum) และริปเปิล (ripple)

ทั้งนี้สกุลเงินดิจิทัล หรือ คริปโทเคอร์เรนซี (cryptocurrency) เป็นสกุลเงินที่เอกชนสร้างขึ้นมาเพื่อต้องการเลี่ยงระบบการชำระเงินผ่านสถาบันการเงิน เงินสกุลดังกล่าวต้องใช้ระบบคอมพิวเตอร์ถอดรหัสเพื่อนำเงินออกจากระบบ โดยใช้เทคโนโลยีบล็อกเชน (blockchain) เพื่อติดตามการเคลื่อนไหวของเงิน ซึ่งขณะนี้ธนาคารกลางส่วนใหญ่ และธนาคารแห่งประเทศไทยยังไม่รับรองสกุลเงินเหล่านี้ว่ามีความปลอดภัยและสามารถใช้ชำระหนี้สินได้ตามกฎหมาย<sup>493</sup>

อย่างไรก็ดี การลงทุนคริปโทเคอร์เรนซี (cryptocurrency) ที่เป็นสินทรัพย์ดิจิทัลจะอยู่ภายใต้การกำกับดูแลของพระราชกำหนดการประกอบธุรกิจสินทรัพย์ดิจิทัล พ.ศ. 2561 มีสำนักงานคณะกรรมการกำกับหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์ (สำนักงาน ก.ล.ต.) กำกับดูแลและกำหนดเงื่อนไขการออกใบอนุญาตของผู้ประกอบธุรกิจ โดยจากข้อมูลในเว็บไซต์ของสำนักงาน ก.ล.ต.<sup>494</sup> มีผู้ประกอบธุรกิจที่ได้รับใบอนุญาตจากสำนักงาน ก.ล.ต. โดยแบ่งเป็นประเภทตามรายละเอียดดังต่อไปนี้

- ผู้ประกอบธุรกิจที่ได้รับใบอนุญาตศูนย์ซื้อขายสินทรัพย์ดิจิทัล (digital asset exchange) จำนวน 8 ราย
- ผู้ประกอบธุรกิจที่ได้รับใบอนุญาตนายหน้าสินทรัพย์ดิจิทัล (digital asset broker) จำนวน 5 ราย
- ผู้ประกอบธุรกิจที่ได้รับใบอนุญาตผู้ค้าสินทรัพย์ดิจิทัล (digital asset dealer) จำนวน 1 ราย
- ผู้ให้บริการระบบเสนอขายโทเคนดิจิทัล (ICO portal)<sup>495</sup> จำนวน 4 ราย
- ผู้ระดมทุน (ICO issuer) ยังไม่มีผู้ได้รับอนุญาต

แม้ว่าสำนักงาน ก.ล.ต. จะมีการกำหนดเงื่อนไขและออกใบอนุญาตให้กับผู้ประกอบธุรกิจลงทุนในสินทรัพย์ดิจิทัล หากแต่สำนักงาน ก.ล.ต. ยังคงมีคำเตือนให้ผู้ลงทุนในสกุลเงินคริปโทเคอร์เรนซี (cryptocurrency) ให้ระมัดระวังในการลงทุน เพราะการลงทุนประเภทนี้มีความเสี่ยงสูง โดยได้มีการขึ้นบัญชี

---

<sup>493</sup> รัฐธิดา ชูเชิด. (2562). 'สกุลเงินดิจิทัล' ใกล้ตัวเราแค่ไหน?. ฝ่ายนโยบายการเงิน ธนาคารแห่งประเทศไทย สืบค้นจาก [https://www.bot.or.th/Thai/ResearchAndPublications/articles/Pages/Article\\_01Feb2019.aspx](https://www.bot.or.th/Thai/ResearchAndPublications/articles/Pages/Article_01Feb2019.aspx) เมื่อวันที่ 7 สิงหาคม 2563.

<sup>494</sup> สินทรัพย์ดิจิทัล. สำนักงานคณะกรรมการกำกับหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์. สืบค้นจาก <https://www.sec.or.th/th/pages/shortcut/digitalasset.aspx#EBD> เมื่อวันที่ 7 สิงหาคม 2563.

<sup>495</sup> ผู้ให้บริการระบบเสนอขายโทเคนดิจิทัล (ICO Portal) หมายถึง ผู้ให้บริการระบบอิเล็กทรอนิกส์เพื่อการเสนอขายโทเคนดิจิทัลที่ออกใหม่ ซึ่งทำหน้าที่กลั่นกรองลักษณะของโทเคนดิจิทัลที่จะเสนอขายคุณสมบัติของผู้ออก และความครบถ้วนถูกต้องของแบบแสดงรายการข้อมูลการเสนอขายโทเคนดิจิทัลและร่างหนังสือชี้ชวน หรือข้อมูลอื่นใดที่เปิดเผยผ่านผู้ให้บริการดังกล่าว

รายชื่อบริษัทและเว็บไซต์ที่ต้องใช้ความระมัดระวังในการติดต่อหรือเมื่อถูกเชิญชวนให้ลงทุนในสินทรัพย์ดิจิทัล จำนวนทั้งสิ้น 39 ราย

อนึ่ง ในประเด็นที่เกี่ยวข้องกับการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน<sup>496</sup> นั้น พระราชกำหนดการประกอบธุรกิจสินทรัพย์ดิจิทัล พ.ศ. 2561 ได้บัญญัติไว้ 3 หลักเกณฑ์ รายละเอียดดังนี้

1) กำหนดให้ผู้ประกอบธุรกิจสินทรัพย์ดิจิทัล และผู้ให้บริการระบบเสนอขายโทเคนดิจิทัลเป็นสถาบันการเงินตามกฎหมายว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน<sup>497</sup> ซึ่งต้องมีหน้าที่ต้องรายงานธุรกรรม 3 ประเภท ได้แก่ ธุรกรรมที่ใช้เงินสด ธุรกรรมที่เกี่ยวข้องกับทรัพย์สิน และธุรกรรมที่มีเหตุอันควรสงสัย ซึ่งหลักเกณฑ์ในการกำหนดวงเงินและประเภทธุรกรรมเป็นไปตาม กฎกระทรวงกำหนดจำนวนเงินสดและมูลค่าทรัพย์สิน ในการทำธุรกรรมที่สถาบันการเงินต้องรายงานต่อสำนักงานป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน พ.ศ. 2559

2) กำหนดให้ผู้เสนอขายโทเคนดิจิทัล หรือผู้ประกอบธุรกิจสินทรัพย์ดิจิทัลในการทำธุรกรรม หากลูกค้าจ่ายค่าตอบแทนเป็นคริปโทเคอร์เรนซี ให้รับได้เฉพาะแต่คริปโทเคอร์เรนซีตามพระราชกำหนดนี้ เท่านั้น เพื่อเป็นการป้องกันไม่ให้นักค้านำสกุลเงินดิจิทัลที่ซื้อขายกันในตลาดซื้อขายสินทรัพย์ดิจิทัล (นอกระบบ) มาใช้ในการทำธุรกรรม<sup>498</sup>

3) กำหนดให้ผู้ประกอบธุรกิจสินทรัพย์ดิจิทัลจะต้องปฏิบัติตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขตามที่ คณะกรรมการ ก.ล.ต. กำหนด เช่น การมีแหล่งเงินทุนสำรองของผู้ประกอบธุรกิจ การประเมินความเสี่ยง การรักษาความปลอดภัยของลูกค้า การรักษาข้อมูลของลูกค้าไม่ให้ถูกโจรกรรม และการมีมาตรการการรวบรวมข้อมูลเกี่ยวกับการจัดให้ลูกค้าแสดงตน (know your customer : KYC) การตรวจสอบเพื่อทราบข้อเท็จจริงเกี่ยวกับลูกค้า (customer due diligence : CDD)<sup>499</sup>

---

<sup>496</sup> สรุปสาระสำคัญของพระราชกำหนดการประกอบธุรกิจสินทรัพย์ดิจิทัล พ.ศ. 2561. สำนักงานคณะกรรมการกำกับหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์. สืบค้นจาก [https://www.sec.or.th/TH/Documents/DigitalAsset/digitalasset\\_summary.pdf](https://www.sec.or.th/TH/Documents/DigitalAsset/digitalasset_summary.pdf). เมื่อวันที่ 12 ตุลาคม 2563.

<sup>497</sup> พระราชกำหนดการประกอบธุรกิจสินทรัพย์ดิจิทัล พ.ศ. 2561 มาตรา 7 ให้อธิบายว่าผู้ประกอบธุรกิจสินทรัพย์ดิจิทัลและผู้ให้บริการระบบเสนอขายโทเคนดิจิทัลตามพระราชกำหนดนี้เป็นสถาบันการเงินตามกฎหมายว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน

<sup>498</sup> พระราชกำหนดการประกอบธุรกิจสินทรัพย์ดิจิทัล พ.ศ. 2561 มาตรา 9 ในกรณีที่ผู้เสนอขายโทเคนดิจิทัลหรือผู้ประกอบธุรกิจสินทรัพย์ดิจิทัลตามพระราชกำหนดนี้จะรับคริปโทเคอร์เรนซีเป็นการตอบแทนหรือในการทำธุรกรรม แล้วแต่กรณี ให้รับได้เฉพาะคริปโทเคอร์เรนซีที่ได้มาจากการซื้อขาย แลกเปลี่ยน หรือที่ได้ฝากไว้กับผู้ประกอบธุรกิจสินทรัพย์ดิจิทัลที่ได้รับอนุญาตตามพระราชกำหนดนี้เท่านั้น ทั้งนี้ ตามหลักเกณฑ์และวิธีการ ที่คณะกรรมการ ก.ล.ต. ประกาศกำหนด

<sup>499</sup> พระราชกำหนดการประกอบธุรกิจสินทรัพย์ดิจิทัล พ.ศ. 2561 มาตรา 30 ในการประกอบธุรกิจสินทรัพย์ดิจิทัล ผู้ประกอบธุรกิจต้องปฏิบัติตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขที่คณะกรรมการ ก.ล.ต. ประกาศกำหนด ในการกำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขตามวรรคหนึ่ง คณะกรรมการ ก.ล.ต. ต้องคำนึงถึงเรื่องดังต่อไปนี้ด้วย

- (1) การมีแหล่งเงินทุนที่เพียงพอสำหรับการรองรับการประกอบธุรกิจและความเสี่ยงในด้านต่างๆ
- (2) ความปลอดภัยของทรัพย์สินของลูกค้า...(ต่อหน้าถัดไป)

อนึ่งจากการสัมภาษณ์ผู้เชี่ยวชาญทางด้าน การซื้อขายคริปโทเคอร์เรนซี (cryptocurrency) พบว่า การซื้อขายคริปโทเคอร์เรนซี (cryptocurrency) กับบริษัทหรือบุคคลที่ไม่ได้รับอนุญาตจากสำนักงาน ก.ล.ต. มีความเสี่ยงสูงที่จะถูกใช้ในการฟอกเงิน โดยเฉพาะการการซื้อขายผ่านทางสื่อสังคมออนไลน์ เช่น เฟซบุ๊ก (facebook) เว็บไซต์ (website) หรือการซื้อขายสกุลเงินดิจิทัลในตลาดซื้อขายสินทรัพย์ดิจิทัล (นอกระบบ) ซึ่งสามารถทำการแลกเปลี่ยนซื้อขายได้ง่าย ไม่มีการทำขั้นตอนเพื่อการตรวจสอบข้อมูลเพื่อทำความรู้จักลูกค้า (know your customer : KYC) การตรวจสอบเพื่อทราบข้อเท็จจริงเกี่ยวกับลูกค้า (customer due diligence : CDD) และหากเป็นกรณีการซื้อขายเงินดิจิทัลโดยใช้เงินสกุลหนึ่ง ไปซื้อเงินอีกสกุลหนึ่งจะทำให้ขาดความต่อเนื่องและไม่สามารถที่จะตรวจสอบได้ว่าใครเป็นเจ้าของที่แท้จริง เช่น นำเงินสกุลบิตคอยน์ (bitcoin) ไปซื้อเงินสกุลอีเธอเรียม (ethereum) หรือ อีกกรณีพบว่ามี การซื้อขายเงินสกุลคริปโทเคอร์เรนซี (cryptocurrency) ผ่านทางสื่อสังคมออนไลน์ เช่น เฟซบุ๊ก จะทำให้ยากต่อการติดตามและตรวจสอบเส้นทางการเงิน (ตามรูปที่ 7.5)

รูปที่ 7.5 ความเสี่ยงของขั้นตอนการซื้อขายสกุลเงินดิจิทัล



ที่มา : รวบรวมโดยคณะผู้วิจัย จากการสัมภาษณ์ผู้เชี่ยวชาญทางด้าน การซื้อขายคริปโทเคอร์เรนซี (cryptocurrency)

กล่าวโดยสรุป คือ สกุลเงินดิจิทัลยังคงมีความเสี่ยงที่จะถูกนำไปใช้เพื่อการฟอกเงินค่อนข้างสูง แม้ว่าจะมีการออกพระราชกำหนดการประกอบธุรกิจสินทรัพย์ดิจิทัล พ.ศ. 2561 เพื่อใช้ในการกำกับดูแลและ

(ต่อจากหน้าที่แล้ว)... (3) การรักษาความปลอดภัยจากการโจรกรรมทางอิเล็กทรอนิกส์เพื่อป้องกันระบบคอมพิวเตอร์และข้อมูลคอมพิวเตอร์ รวมถึงการบริหารจัดการความเสี่ยงที่เกิดจากการโจรกรรมหรือเหตุอื่นๆ

(4) การมีระบบบัญชีที่เหมาะสมกับกิจการและจัดให้มีการสอบบัญชีโดยผู้สอบบัญชีที่สำนักงาน ก.ล.ต. ให้ความเห็นชอบ

(5) การมีมาตรการการรู้จักลูกค้า การตรวจสอบเพื่อทราบข้อเท็จจริงเกี่ยวกับลูกค้า และมาตรการต่อต้านการสนับสนุนทางการเงินแก่การก่อการร้ายหรือการฟอกเงิน

ควบคุมการประกอบธุรกิจและการดำเนินกิจกรรมเกี่ยวกับสินทรัพย์ดิจิทัล โดยกำหนดให้สำนักงาน ก.ล.ต. เป็นหน่วยงานกำกับดูแลตามพระราชกำหนดนี้

แต่อย่างไรก็ตาม จากการสัมภาษณ์ผู้เชี่ยวชาญยังพบว่ายังคงมีการซื้อขายสินทรัพย์ดิจิทัลผ่านทาง ตลาดซื้อขายสินทรัพย์ดิจิทัล (นอกระบบ) และยังคงมีการหลอกลวงนักลงทุนให้เข้ามาลงทุนซื้อขายสินทรัพย์ดิจิทัลกับบริษัทที่ไม่ได้รับใบอนุญาตจากสำนักงาน ก.ล.ต. ตามมาตรา 26<sup>500</sup> แห่งพระราชกำหนดการประกอบธุรกิจสินทรัพย์ดิจิทัล พ.ศ. 2561 โดยบริษัทที่ไม่ได้รับใบอนุญาตให้ประกอบธุรกิจสินทรัพย์ดิจิทัลจะมีความผิดรับโทษทางอาญาทั้งจำคุก ปรับ และปรับรายวันตลอดระยะเวลาที่ยังฝ่าฝืนอยู่ตามมาตรา 66<sup>501</sup> แห่งพระราชกำหนดการประกอบธุรกิจสินทรัพย์ดิจิทัล พ.ศ. 2561 ซึ่งสำนักงาน ก.ล.ต. ได้ประกาศเตือนว่า บริษัทใดที่มีความเสี่ยงโดยนักลงทุนสามารถตรวจสอบรายชื่อบริษัทที่ถูกสำนักงาน ก.ล.ต. ขึ้นบัญชีได้ที่เว็บไซต์ของสำนักงาน ก.ล.ต. นอกจากนี้แล้วธนาคารแห่งประเทศไทย (ธปท.) ยังไม่ได้ประกาศรับรองให้สกุลเงินดิจิทัลทุกประเภทว่าสามารถใช้บังคับชำระหนี้ได้ตามกฎหมาย ด้วยปัจจัยที่กล่าวมาทั้งหมดนี้การซื้อขายสกุลดิจิทัลกับบริษัทหรือบุคคลที่ไม่ได้รับอนุญาตจากสำนักงาน ก.ล.ต. หรือการซื้อขายสกุลดิจิทัลกับผู้ให้บริการซื้อขายสกุลเงินดิจิทัลที่มีสำนักงานจัดตั้งในต่างประเทศ อาจส่งผลให้การตรวจสอบเส้นทางการธุรกรรมเงินสกุลดิจิทัลและการตรวจยึดเงินสกุลดิจิทัลเป็นไปได้ด้วยความยากลำบาก

#### 7.2.2.4 การใช้นอมนิเปิดบัญชีธนาคาร

ปัญหาการรับจ้างเปิดบัญชีธนาคารให้บุคคลอื่นด้วยความรู้เท่าไม่ถึงการณ์ หรือการสนับสนุนให้ผู้อื่นกระทำความผิดจนกลายเป็นผู้ร่วมขบวนการอาจเป็นภัยคุกคามที่เกิดขึ้นจนกลายเป็นความเสี่ยงที่ถูกใช้เป็นช่องทางของการกระทำความผิดทุกรูปแบบรวมถึงความผิดในการฟอกเงิน เช่นในคดีความผิดฉ้อโกงประชาชน (แชร์ลูกโซ่) ผู้กระทำความผิดมักจะดำเนินการจ้างบุคคลอื่นให้เปิดบัญชีธนาคารเพื่อใช้เป็นที่รับโอนเงินจากการฉ้อโกงประชาชน ทั้งนี้เพื่อต้องการที่จะปกปิดหรืออำพรางเส้นทางการเงิน รวมทั้งต้องการหลีกเลี่ยงการถูกตรวจสอบหากพบว่ามีการทำธุรกรรมทางบัญชีที่ผิดปกติ โดยพฤติการณ์ของผู้กระทำผิดจะมีการเสนอค่าจ้างหรือแบ่งสัดส่วนรายได้จากยอดการโอนเงินจากเหยื่อให้แก่ผู้รับจ้างเปิดบัญชี ซึ่งเห็นได้จากตัวอย่างคดีฉ้อโกงประชาชนแก๊งคอลเซ็นเตอร์ (call center) ทั้งนี้ จากการสัมภาษณ์เจ้าหน้าที่กองคดีธุรกิจการเงินนอกระบบ กรมสอบสวนคดีพิเศษ<sup>502</sup> พบว่าบางคดีกลุ่มผู้กระทำความผิดจะจ้างบุคคลอื่นเปิดบัญชีธนาคารแทน เมื่อจ่ายค่าตอบแทนในการเปิดบัญชีแล้วจะทำการยึดสมุดบัญชีและบัตรเอทีเอ็มไว้ เพื่อทำการทยอยถอนเงินสดออกมาจากบัญชีดังกล่าว

<sup>500</sup> พระราชกำหนดการประกอบธุรกิจสินทรัพย์ดิจิทัล พ.ศ. 2561 มาตรา 26 ผู้ประกอบธุรกิจสินทรัพย์ดิจิทัลต้องได้รับอนุญาตจากรัฐมนตรี ตามข้อเสนอแนะของคณะกรรมการ ก.ล.ต.

<sup>501</sup> พระราชกำหนดการประกอบธุรกิจสินทรัพย์ดิจิทัล พ.ศ. 2561 มาตรา 66 ผู้ใดประกอบธุรกิจสินทรัพย์ดิจิทัลโดยมิได้รับอนุญาตตามมาตรา 26 ต้องระวางโทษจำคุกตั้งแต่สองปีถึงห้าปี และปรับตั้งแต่สองแสนบาทถึงห้าแสนบาท และปรับอีกไม่เกินวันละหนึ่งหมื่นบาทตลอดเวลาที่ ยังฝ่าฝืนอยู่

<sup>502</sup> ผู้อำนวยการและเจ้าหน้าที่ผู้ทำกองคดีธุรกิจการเงินนอกระบบ, กรมสอบสวนคดีพิเศษ (ดีเอสไอ). (3 สิงหาคม พ.ศ. 2563). สัมภาษณ์.

อย่างไรก็ดี ผู้ที่รับจ้างเปิดบัญชีมีความผิดตามกฎหมายอาญา และอาจผิดกฎหมายฟอกเงินได้เช่นกัน เช่น คำพิพากษาฎีกาที่ 5821/2558<sup>503</sup> การรับจ้างเปิดบัญชีเป็นการสนับสนุนการกระทำความผิดของแก๊งคอลเซ็นเตอร์ และเป็นความผิดฐานฟอกเงินอีกฐานหนึ่ง ซึ่งมีโทษจำคุกอัตราสูงถึง 10 ปี และ คำพิพากษาฎีกาที่ 831/2559<sup>504</sup> การรับจ้างเปิดบัญชีถือว่าเป็นภัยร้ายแรงขัดต่อความสงบเรียบร้อยของบ้านเมือง การกระทำของจำเลยถือได้ว่าเป็นการสนับสนุนการกระทำความผิดของแก๊งคอลเซ็นเตอร์

### 7.3 รูปแบบ วิธีการ และช่องทางการฟอกเงิน

จากการวิเคราะห์จากคดีที่เคยเกิดขึ้น เห็นได้ว่ารูปแบบการหลอกลวงแบ่งได้เป็น 2 รูปแบบ ได้แก่ รูปแบบแรกการเล่นแชร์ที่มีการฉ้อโกง (ponzi scheme) เป็นการฉ้อโกงโดยชักชวนให้ร่วมลงทุน เช่น การชักชวนให้ลงทุนในธุรกิจการซื้อขายอัญมณี การลงทุนซื้อขายเงินสกุลคริปโต (cryptocurrency) คำน้ำมัน เป็นต้น โดยสัญญาแก่ผู้ลงทุนว่าจะได้รับผลตอบแทนอัตราสูงจากการลงทุนในระยะสั้นและมีความเสี่ยงเพียงเล็กน้อยหรือไม่มีเลย แต่ในทางปฏิบัติแล้วไม่ได้มีการลงทุนหรือทำธุรกิจตามที่ผู้กระทำความผิดได้กล่าวอ้าง เป็นเพียงการนำเงินที่ได้จากนักลงทุนรายใหม่มาจ่ายผลตอบแทนคืนให้กับนักลงทุนรายเดิม และความเสียหายจะเกิดขึ้นเมื่อไม่สามารถหานักลงทุนรายใหม่เข้ามาในวงจรได้จึงทำให้ไม่สามารถหาเงินมาจ่ายผลตอบแทนคืนให้กับรายเก่าที่มีอยู่ก่อน

รูปแบบที่สอง ได้แก่ การขายตรงแบบมีแผนการขายเป็นพีระมิด (pyramid scheme) เป็นการฉ้อโกงรูปแบบหนึ่งที่ใช้รูปแบบธุรกิจขายตรงผ่านเครือข่ายทางการตลาด โดยผู้กระทำความผิดมักนำมาใช้เป็นข้ออ้างเริ่มต้นของการฉ้อโกง แต่ในทางปฏิบัติแล้วไม่มีการทำธุรกิจขายสินค้าจริง แต่มีเป้าหมายในการหาสมาชิกรายใหม่เป็นหลักเพื่อรับเงินค่าธรรมเนียมสมาชิกและนำเงินมาจ่ายคืนให้กับสมาชิกที่อยู่ในระดับบนเพื่อเป็นค่าตอบแทนในการหาเครือข่ายมากกว่าการทำกำไรจากการขายสินค้า การฉ้อโกงลักษณะนี้จึงไม่ต่างจากการฉ้อโกงแบบชวนร่วมลงทุนหรือการเล่นแชร์ และความเสียหายจะเกิดขึ้นเมื่อไม่สามารถหาสมาชิกรายใหม่ได้เช่นกันหรือพีระมิดถล่ม (collapse of the scheme)

อย่างไรก็ดี เพื่อให้การวิเคราะห์รูปแบบและวิธีการเกิดคดีฉ้อโกงประชาชน (แชร์ลูกโซ่) และช่องทางการนำเงินที่ได้มาจากการหลอกลวงประชาชนไปฟอกเงินให้มีความชัดเจนมากยิ่งขึ้น คณะผู้วิจัยจึงวิเคราะห์จากคดีที่เกิดขึ้นจำนวน 3 คดี ได้แก่ (1) คดีบริษัท โอดี แคปปิตอล จำกัด แม้จะเป็นคดีที่ไม่มีความซับซ้อนแต่คดีดังกล่าวมีการยึดและอายัดทรัพย์สินของผู้กระทำความผิดไว้ได้เป็นจำนวนมาก (2) บริษัท เดอะ ชิสเต็ม พลิก แอนด์ เพลย์ จำกัด และบริษัท อินโนวิชั่น โฮลดิ้ง จำกัด ที่เป็นการเชิญชวนให้คนมาร่วมสัมมนาในเรื่องของการลงทุน แต่สุดท้ายกลับเป็นการชักชวน และหลอกลวงให้คนที่เข้ามาร่วมสัมมนา

<sup>503</sup> “คืนเงินเหยื่อแก๊งคอลเซ็นเตอร์อีก 5 รายกว่า 8 แสนบาท”. (4 มิถุนายน 2561). นวนหน้า. สืบค้นจาก <https://www.naewna.com/local/342940> เมื่อวันที่ 8 สิงหาคม 2563

<sup>504</sup> “ปง.เช็ก 36 แบงก์ สกัดบัญชีต้องสงสัยแก๊งคอลเซ็นเตอร์ ตั้ง’ศปจ.ปง.’เฝ้า กม.ฟอกเงินอาัยทรัพย์”. (15 พฤศจิกายน 2560). มติชนออนไลน์. สืบค้นจาก [https://www.matichon.co.th/local/crime/news\\_732045](https://www.matichon.co.th/local/crime/news_732045) เมื่อวันที่ 8 สิงหาคม 2563

ร่วมลงทุนกับบริษัท (3) คดีขบวนการแชร์ลูกโซ่ เครือข่าย บริษัท ยูฟัน สโตร์ จำกัด เป็นคดีที่เกี่ยวข้องกับบริษัทข้ามชาติ ซึ่งค่อนข้างมีความซับซ้อน มีมูลค่าความเสียหายสูง ผู้กระทำความผิดมีการวางแผนที่จะกระทำความผิดมาตั้งแต่แรก และเกี่ยวข้องกับการเคลื่อนย้ายเงินออกนอกประเทศอีกด้วย

### 7.3.1 กรณีศึกษา: คดีบริษัท โอดี แคปปิตอล จำกัด<sup>505</sup>

การวิเคราะห์คดีบริษัท โอดี แคปปิตอล จำกัด จะแบ่งการศึกษาและวิเคราะห์ออกเป็นสองส่วน โดยส่วนแรกจะเป็นการวิเคราะห์รูปแบบของการกระทำความผิดมูลฐานฉ้อโกงประชาชนว่ามีพฤติการณ์รูปแบบ และวิธีการในการกระทำความผิดเป็นอย่างไร และส่วนที่สองจะเป็นการวิเคราะห์รูปแบบ วิธีการ และขั้นตอนของการฟอกเงินจากทรัพย์สินที่ได้จากการกระทำความผิด

#### 7.3.1.1 การวิเคราะห์รูปแบบการกระทำความผิดมูลฐาน

ปี พ.ศ. 2561 เจ้าหน้าที่ตำรวจกองบังคับการปราบปรามการกระทำความผิดเกี่ยวกับอาชญากรรมทางเศรษฐกิจได้เข้าดำเนินคดีกับบริษัท โอดีฯ กับพวกรวม 21 คน ในข้อหาฉ้อโกงประชาชน (แชร์ลูกโซ่) เนื่องจากบริษัทมีพฤติการณ์เชิญชวนและหลอกลวง ประชาชนให้ร่วมลงทุนที่ให้ผลตอบแทนกำไรสูงเกินกว่าความเป็นจริง จนเป็นเหตุให้มีผู้เสียหายหลายพันคน และมีมูลค่าความเสียหายกว่าร้อยล้านบาท คณะผู้วิจัยพบว่าคดีนี้มีความผิดปกติหลายอย่าง ซึ่งจะแยกวิเคราะห์เป็นประเด็น โดยมีรายละเอียดดังนี้

#### *การจดทะเบียนจัดตั้งบริษัทบังหน้า (front company) เพื่อทำการฉ้อโกงประชาชน*

บริษัทโอดีฯ จดทะเบียนจัดตั้งที่*สาธารณรัฐเซเชลส์*<sup>506</sup> ในเครือจักรภพอังกฤษ และมีบริษัทเครือข่ายอยู่ในประเทศมาเลเซีย บริษัทอ้างว่ามีการประกอบกิจการจริง และเมื่อตรวจสอบพบว่า เซเชลส์เป็นประเทศและหมู่เกาะในมหาสมุทรอินเดีย ซึ่งอย่างเป็นทางการคือ "สาธารณรัฐเซเชลส์"

ทั้งนี้การจัดตั้งบริษัทที่สาธารณรัฐเซเชลส์ สามารถทำได้ง่ายเพียงจดทะเบียนจัดตั้งบริษัทผ่านระบบออนไลน์และเอกสารที่ใช้ในการจดทะเบียนจัดตั้งบริษัทมีเพียงแค่วุฒิสมาชิกเท่านั้น การจดทะเบียนจัดตั้งในบริษัทในเซเชลส์จะได้รับสิทธิประโยชน์หลายประการ ได้แก่

- (1) ได้รับการยกเว้นภาษีตามกฎหมาย ไม่ต้องยื่นแบบแสดงรายการภาษีประจำปี และ ไม่มีข้อกำหนดในการส่งงบบัญชีรายปี
- (2) ในบริษัทสามารถมีกรรมการและผู้ถือหุ้นเพียง 1 คนได้ และไม่จำเป็นต้องใช้ทุนชำระแล้วเพื่อจัดตั้งบริษัท

<sup>505</sup> คำพิพากษาฎีกาหมายเลขคดีที่ พ.146/2556 และคดีหมายเลขแดงที่ พ.218/2562. (ศาลแพ่ง)

<sup>506</sup> การจัดตั้ง บริษัท เซเชลส์ด้วยบัญชีธนาคาร. สืบค้นจาก <https://www.offshorecompany.com/th/company/seychelles-company/> เมื่อวันที่ 7 กรกฎาคม 2563

- (3) กรรมการและผู้ถือหุ้นในบริษัทจะได้รับความเป็นส่วนตัว จะไม่มีการเปิดเผยชื่อกรรมการและผู้ถือหุ้นต่อสาธารณะ และยังคงอนุญาตให้มีการออกหุ้นผู้ถือเพื่อปกปิดตัวตนที่แท้จริงของผู้ถือหุ้นได้
- (4) ไม่มีข้อตกลงความร่วมมือทางกฎหมายกับประเทศอื่น เช่น ในการขอข้อมูลนักลงทุนระหว่างประเทศ

แต่อย่างไรก็ตาม จากการตรวจสอบข้อมูลจากกองข้อมูลธุรกิจจากกรมพัฒนาธุรกิจการค้า พบว่า บริษัท โอดีฯ ไม่ปรากฏชื่อบริษัทในระบบทะเบียนนิติบุคคลประเภทห้างหุ้นส่วนสามัญนิติบุคคล ห้างหุ้นส่วนจำกัด บริษัทจำกัด บริษัทมหาชนจำกัด และทะเบียนนิติบุคคลต่างตัว ที่ได้รับอนุญาตให้ประกอบธุรกิจในประเทศไทยตามพระราชบัญญัติการประกอบธุรกิจของคนต่างด้าว พ.ศ. 2542<sup>507</sup>

จากข้อเท็จจริงดังกล่าว คณะผู้วิจัยตั้งข้อสังเกตว่า บริษัท โอดีฯ อาจเป็นการจดทะเบียนจัดตั้งบริษัทในต่างประเทศแล้วเข้ามาดำเนินกิจการในไทย (offshore entities) และใช้บริษัทบังหน้าในการกระทำความผิดฐานฉ้อโกงประชาชนเท่านั้น ซึ่งบริษัท โอดีฯ เลือกที่จะจดทะเบียนจัดตั้งในประเทศที่ให้ความคุ้มครองความเป็นส่วนตัวของกรรมการและผู้ถือหุ้น เนื่องจากหากมีการดำเนินคดีกับบริษัท กรรมการและผู้ถือหุ้น จะได้รับความคุ้มครองไม่ให้ถูกฟ้องร้องและดำเนินคดีร่วมกับบริษัทได้

#### **การสร้างความน่าเชื่อถือโดยการจัดตั้งเป็นบริษัท แต่มีบุคคลธรรมดาร่วมกระทำความผิดหลายรายและมีพฤติการณ์เป็นการแบ่งหน้าที่กันทำ**

จากการสืบสวนเพื่อขยายผลและดำเนินคดีของกองบังคับการปราบปรามอาชญากรรมทางเศรษฐกิจและกองบัญชาการตำรวจท่องเที่ยว<sup>508</sup> พบว่า นอกจากบริษัท โอดีฯ จะเป็นผู้กระทำความผิดแล้ว ยังพบบุคคลธรรมดาที่เข้าข่ายที่น่าสงสัยว่าเป็นระดับผู้บริหารและเครือข่ายแม่ทีมของบริษัท โอดีฯ รวมจำนวน 21 ราย ซึ่งกลุ่มบุคคลดังกล่าว (ตามรูปภาพที่ 7.6) มีการแบ่งหน้าที่ในการกระทำความผิดอย่างชัดเจน โดยรายละเอียดดังนี้

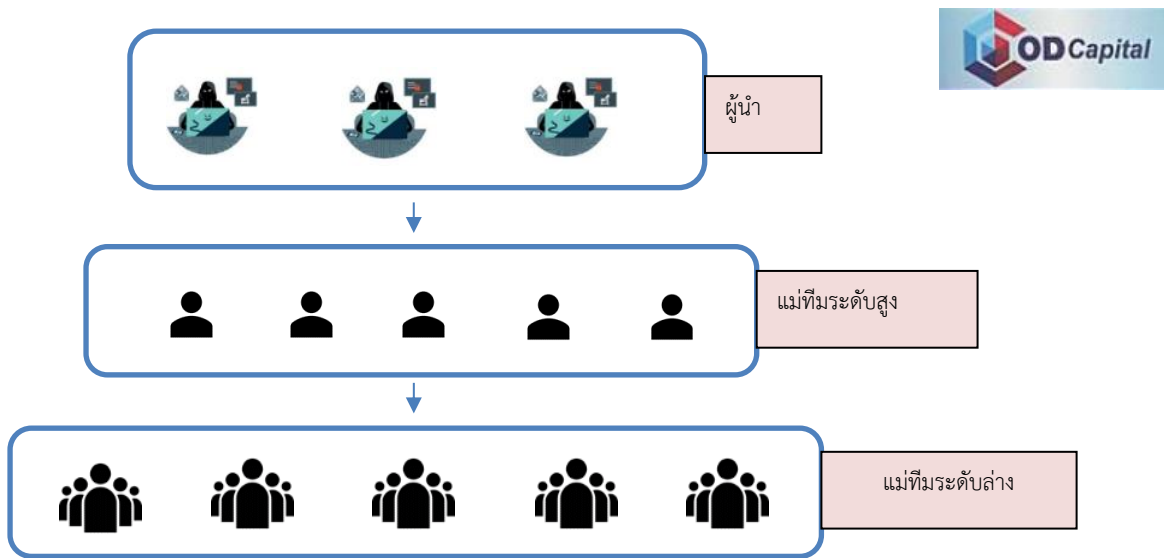
---

<sup>507</sup> ผู้อำนวยการและเจ้าหน้าที่ผู้ทำกองคดีธุรกิจการเงินนอกระบบ. กรมสอบสวนคดีพิเศษ (ดีเอสไอ). (3 สิงหาคม พ.ศ. 2563). สัมภาษณ์.

<sup>508</sup> หลายเครือข่าย 'โอดี แคปปิตอล' จับ 21 ราย เสียหายกว่า 120 ล้าน. (12 กรกฎาคม 2561). Workpoint News. สืบค้นจาก <https://workpointtoday.com> เมื่อวันที่ 8 สิงหาคม 2563



รูปที่ 7.6 โครงสร้างเครือข่ายผู้กระทำความผิดในคดีของบริษัท โอดี แคปิตอล จำกัด



ที่มา: กองบังคับการปราบปรามอาชญากรรมทางเศรษฐกิจ และกองบัญชาการตำรวจท่องเที่ยว

1) ผู้นำ มีทั้งหมด 3 กลุ่ม ได้แก่ เจ้าของบริษัท โอดีฯ (ชาวมาเลเซีย) ผู้นำระดับบนหรืออัปไลน์ (Up line) และกลุ่มบุคคลผู้มีหน้าที่ในการเชิญชวนและชักจูงให้ร่วมลงทุน ซึ่งกลุ่มบุคคลในระดับผู้นำจะมีทั้งชาวต่างชาติและคนไทย

2) แม่ทีมระดับสูง จะมีหน้าที่ในการชักชวนและแนะนำให้ลงทุนในบริษัท และสอนให้ใช้เว็บไซต์ และรับโอนเงินจากผู้ลงทุนเพื่อโอนต่อไปยังผู้นำ ทั้งนี้จากการวิเคราะห์ธุรกรรมทางการเงินของกองข่าวกรองทางการเงิน สำนักงาน ปปง. พบรายการเคลื่อนไหวทางบัญชีแต่ละครั้ง ครั้งละประมาณ 30,000 บาท ซึ่งเท่ากับอัตราแลกเปลี่ยนเงินดอลลาร์สหรัฐ ประมาณ 1,000 เหรียญ<sup>509</sup>

3) แม่ทีมระดับล่าง จะมีหน้าที่ในการรวบรวมเอกสาร ให้คำปรึกษาในการกรอกข้อมูลรายละเอียดตามแฟ้มเอกสารลงทุนที่ผู้สนใจต้องการลงทุน โดยผู้ที่ต้องการจะร่วมลงทุนกับบริษัทจะต้องกรอกเอกสารเกี่ยวกับการลงทุนผ่านเว็บไซต์ [www.odcapital.com](http://www.odcapital.com) ซึ่งส่วนมากจะเป็นภาษาอังกฤษจึงต้องอาศัยคำแนะนำจากแม่ทีมระดับล่าง หลังจากนั้น แม่ทีมระดับล่างจะเป็นผู้รวบรวมเอกสารเพื่อส่งต่อไปยังแม่ทีมระดับสูง<sup>510</sup>

<sup>509</sup> ผู้อำนวยการและเจ้าหน้าที่ผู้ทำกองคดีธุรกิจการเงินนอกระบบ. กรมสอบสวนคดีพิเศษ (ดีเอสไอ). (3 สิงหาคม พ.ศ. 2563). สัมภาษณ์.

<sup>510</sup> อ้างแล้วเชิงอรรถที่ 511

## พฤติการณ์ในการหลอกลวง<sup>511</sup>

บริษัท โอดีฯ ประกอบธุรกิจในรูปแบบของบริษัทโฮลดิ้ง (holding company) โดยจดทะเบียนจัดตั้งบริษัทที่ประเทศอังกฤษและมีบริษัทเครือข่ายที่ประเทศมาเลเซีย โดยเป็นกิจการที่ประกอบธุรกิจเกี่ยวกับการนำเงินไปลงทุนในบริษัทหรือกิจการอื่น ๆ ทั้งนี้จากการตรวจสอบบริษัทดังกล่าว พบว่า ไม่ได้มีการจดทะเบียนจัดตั้งบริษัทในประเทศไทย รวมทั้งไม่ได้รับอนุญาตให้ประกอบกิจการเกี่ยวกับการลงทุนจากสำนักงาน ก.ล.ต. และการประกอบกิจการขายตรงและตลาดแบบตรงกับสำนักงานคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภค (สคบ.) แต่ทว่าบริษัท โอดีฯ กลับมีพฤติการณ์ชักชวนระดมเงินลงทุนจากกลุ่มประชาชนให้มาร่วมลงทุนในการซื้อขายอัตราแลกเปลี่ยนเงินตราต่างประเทศ และพฤติการณ์อื่นที่ถือว่าเป็นความผิดปกติของการลงทุนทั่วไป โดยมีรายละเอียดดังนี้

1) บริษัททำการโฆษณาทางอินเทอร์เน็ต เชิญชวนให้บุคคลทั่วไปมาลงทุนซื้อขายอัตราแลกเปลี่ยนเงินสกุลเงินต่าง ๆ กับโบรกเกอร์ (broker) ของบริษัทหรือตัวแทนซื้อขายของบริษัท และนอกจากลงทุนในการซื้อขายอัตราแลกเปลี่ยนสกุลเงินแล้ว นักลงทุนจะได้รับส่วนแบ่งเป็นหุ้นของบริษัทอีกด้วย

2) บริษัทมีการจัดบรรยาย หรือจัดประชุมกลุ่มเล็ก ๆ เพื่ออธิบายแนวทางการร่วมลงทุนกับบริษัท และการทำงานของโบรกเกอร์ โดยผู้บรรยายจะเป็นชาวจีนมาเลเซีย 2 คน มาอธิบายเกี่ยวกับความน่าเชื่อถือของบริษัท พร้อมทั้งอวดอ้างว่าบริษัทสามารถทำกำไรได้ในมูลค่ามาก และยังชักชวนให้มาร่วมลงทุนโดยอ้างว่าโบรกเกอร์ (broker) ของบริษัทมีประสบการณ์ในการลงทุนมายาวนาน ขณะที่การบรรยายแต่ละครั้งไม่ได้มีการสอนการซื้อขายอัตราแลกเปลี่ยนสกุลเงิน หรือเทรดเงิน (trade) แต่ประการใด มีเพียงการชวนลงทุนและอวดอ้างว่าจะนำบริษัทเข้าตลาดหลักทรัพย์

3) บริษัทใช้กลยุทธ์ทางการตลาด รวมทั้งเสนอผลตอบแทนเป็นหุ้นของบริษัท โดยอ้างว่าในปี พ.ศ. 2561 หุ้นของบริษัทกำลังจะเข้าตลาด Nasdaq ซึ่งเป็นตลาดหุ้นที่น่าเชื่อถือและใหญ่เป็นอันดับสองของสหรัฐอเมริกา รายละเอียดตามกล่องข้อความที่ 7.2

---

<sup>511</sup> ผู้อำนวยการและเจ้าหน้าที่ผู้ทำกองคดีธุรกิจการเงินนอกระบบ. กรมสอบสวนคดีพิเศษ (ดีเอสไอ). (3 สิงหาคม พ.ศ. 2563). สัมภาษณ์.

### กล่องข้อความที่ 7.2

NASDAQ (National Association of Securities Dealers Automated Quotation) ถูกก่อตั้งขึ้นเมื่อปี 1971 และเป็นตลาดหลักทรัพย์แห่งแรกของโลกที่มีการซื้อขายด้วยระบบอิเล็กทรอนิกส์ อีกทั้งยังเป็นตลาดหุ้นที่มีความใหญ่เป็นลำดับที่ 2 ของสหรัฐอเมริกา รองจาก New York Stock Exchange หรือ NYSE และบริษัทที่ใหญ่ที่สุดในโลก 5 อันดับแรก คือ (1) Apple (2) Alphabet (Google) (3) Amazon (4) Microsoft และ (5) Facebook ก็จดทะเบียนอยู่ในตลาดหลักทรัพย์ NASDAQ ดังนั้นตลาด NASDAQ ก็คงถือได้ว่าเป็นตัวแทนของกลุ่มบริษัทเทคโนโลยี

ที่มา: “NASDAQ ตลาดหุ้นแห่งความคาดหวัง” ลงทุนแมน สืบค้นจาก <https://www.longtunman.com /9376> เมื่อวันที่ 14 สิงหาคม 2563<sup>512</sup>

4) บริษัทเริ่มมีความผิดปกติในการจ่ายเงินตอบแทน และผู้ที่เปิดพอร์ตเทรด (port trade) ไม่สามารถถอนหุ้นคืนได้เต็มจำนวน บริษัทอ้างว่ามีการปรับเปลี่ยนการบริหารงานภายในบริษัท เนื่องจากบริษัทไม่ได้รับบริการสนับสนุนจาก Nzfinancial Ltd. ในการทำการตลาดให้

ทั้งนี้ Nzfinancial Ltd. เป็นบริษัทที่จดทะเบียนถูกต้องตามกฎหมายในประเทศนิวซีแลนด์ ในปี พ.ศ. 2550 ต่อมาในปี พ.ศ. 2552 ได้รวบรวมกิจการทั้งหมดและย้ายไปประกอบธุรกิจในฮ่องกง เพื่อขยายตลาดในภูมิภาคเอเชีย รายละเอียดตามกล่องข้อความที่ 7.3 ทั้งนี้คณะผู้วิจัยมีข้อสังเกตว่า Nzfinancial Ltd. น่าจะเห็นถึงความผิดปกติของบริษัท โอดีฯ จึงได้ทำการยกเลิกสัญญาเพื่อป้องกันบริษัทไม่ให้เสียชื่อเสียง ดังนั้นบริษัทโอดีในฐานะโบรกเกอร์ (broker) จึงต้องปรับเปลี่ยนรูปแบบการประกอบกิจการบริษัทเป็นบริษัทโฮลดิ้ง (holding company)

### กล่องข้อความที่ 7.3

บริษัท NZFinancial เป็นที่ปรึกษาด้านการลงทุนให้กับนักเทรดรุ่นใหม่ ๆ และทำการตลาดให้กับ บริษัท OD แคปปิตอล ที่จดทะเบียน เป็นอินเวสต์เมนท์แบงก์ ซึ่งเป็นบริษัทในเครือ ODFX เป็นบริษัทที่มีรายได้จากการเป็นโบรกเกอร์ ที่ได้ค่าสเปรด ค่าคอมมิสชั่น จากการเทรด ODFX เป็นกลุ่มนักเทรด ที่แนะนำการเปิดบัญชีเทรด และก็สอนเรื่องเทรด การจ่ายค่า IB ก็ถูกพัฒนามาเหมือนกับการตลาดขายตรงที่มีสินค้า ต่างกันที่สินค้าที่ทำการตลาดคือเงิน ไม่ใช่สินค้าที่ใช้ในการอุปโภคบริโภค

ที่มา: About NZFSG สืบค้นจาก <https://www.nzfsg.co.nz/about.html> <sup>513</sup>

5) เมื่อเกิดวิกฤติการเงินของบริษัทครั้งใหญ่ บริษัทอ้างว่าได้ทำการยกเลิกการลงทุนในระบบพอร์ตเทรด (port trade) ทั้งหมด โดยเปลี่ยนเป็นหุ้นของบริษัท gmci เพื่อทำการขยายบริษัทไปสู่ตลาด otc อีกทั้งยังอ้างว่าหากทำการแปลงหุ้นสำเร็จจะทำให้หุ้นมีมูลค่าสูงขึ้นเป็นหลายเท่าตัว แต่ทว่าจากการสืบค้นของคณะผู้วิจัย พบว่า บริษัท gmci เป็นบริษัทที่ไม่ได้มีการดำเนินกิจการแล้ว ตั้งแต่ปี พ.ศ. 2547 - 2558 รวมทั้ง

<sup>512</sup> “NASDAQ ตลาดหุ้นแห่งความคาดหวัง”. (28 สิงหาคม 2563) ลงทุนแมน. สืบค้นจาก <https://www.longtunman.com /9376> เมื่อวันที่ 14 สิงหาคม 2563

<sup>513</sup> About NZFSG. NZ Financial Services Team. สืบค้นจาก <https://www.nzfsg.co.nz/about.html> เมื่อวันที่ 14 สิงหาคม 2563

บริษัทมีผลกำไรขาดทุนระยะเวลาของการประกอบกิจการ มีสินทรัพย์น้อยกว่าหนี้สิน รายละเอียดตามกล่องข้อความที่ 7.4 และหลังจากปี พ.ศ. 2558 บริษัท gmci ได้มีการจดทะเบียนควบบริษัทกับบริษัท SBS Mining Corp. Malaysia Sd. Bhd., ("SBS") และสถานะในการประกอบธุรกิจของบริษัท SBS ก็ประสบอยู่ในภาวะวิกฤตเช่นกัน

#### กล่องข้อความที่ 7.4

บริษัท "GMCI.Corp" ชื่อเดิมคือ Pacific Gold Corp. จดทะเบียนในตลาดหลักทรัพย์ของสหรัฐอเมริกา (SEC) ในปี พ.ศ. 2545 ผลประกอบการตั้งแต่ปี พ.ศ. 2547 - 2558 มีผลกำไรขาดทุน จนเป็นเหตุให้บริษัทมีหนี้สินล้นพ้นตัวจนต้องนำทรัพย์สินของบริษัทออกมาขายเพื่อใช้หนี้

ต่อมาในปี พ.ศ. 2557 บริษัทได้ขายหุ้น 75.2% หรือ 15,110,823 หุ้นในราคา \$0.0001 ต่อหุ้น ราคาซื้อขายรวมประมาณ \$1500 ให้กับบริษัท Legacy Fiduciary Services Limited ของฮ่องกง มีนาย Mr. Lok Khing Ming เป็นกรรมการเพียงคนเดียว ต่อมาได้เปลี่ยนเป็น "GMCI.Corp"

ในปี พ.ศ. 2558 "GMCI Corp" ได้ทำการจดทะเบียนควบบริษัทกับบริษัท SBS Mining Corp. Malaysia Sd. Bhd., ("SBS") ที่จดทะเบียนจัดตั้งในประเทศมาเลเซีย และพบว่า SBS Mining Corp. มีผลการขาดทุนรวมทุกปี ติดลบ -\$619,958 มีสินทรัพย์เพียง \$47,252

ที่มา: U.S. Securities and Exchange Commission สืบค้นจาก

<https://www.sec.gov/Archives/edgar/data/1137855/000115895705000193/0001158957-05-000193.txt><sup>514</sup>

**กล่าวโดยสรุป** คือ บริษัท โอดีฯ มีรูปแบบการหลอกลวงที่ซับซ้อน และตั้งใจจดทะเบียนจัดตั้งบริษัทบังหน้า (front company) เพื่อทำการหลอกลวงและชักชวนให้คนมาลงทุน เนื่องจากมีการจดทะเบียนจัดตั้งบริษัทในประเทศที่รักษาความลับของลูกค้ำที่มาเปิดบัญชี นอกจากนี้คณะผู้วิจัยตั้งข้อสังเกตว่า จากคำให้การของผู้เสียหายที่ปรากฏตามคำพิพากษาศาลฎีกา พบว่า ผู้ที่ลงทุนต้องมีการกรอกรายละเอียดเอกสารเกี่ยวกับกองทุนทรัสต์ที่เว็บไซต์ของบริษัท โอดีฯ แต่ทว่าจากการสืบค้นข้อมูลคณะผู้วิจัยพบว่า ในการเริ่มลงทุนครั้งแรกกับบริษัท โอดีฯ นักลงทุนจะต้องทำใบทรัสต์ (trust) ผ่านบริษัท Mypremier รายละเอียดตามกล่องข้อความที่ 7.5 ซึ่งเป็นผู้จัดการทำใบทรัสต์ (trust) ให้กับบริษัทฯ โดยจะมีค่าธรรมเนียม และใช้เวลาในการจัดทำประมาณ 2-3 เดือน และหลังจากที่ทำใบทรัสต์ (trust) ผู้ลงทุนก็ต้องถือครองหุ้นไว้เป็นระยะเวลา 1 ปีโดยไม่สามารถซื้อขายได้ หรือเรียกกันว่า silent period

<sup>514</sup> QUARTERLY REPORT of GMCI.Corp. (June 30, 2005). U.S. Securities and Exchange Commission สืบค้นจาก <https://www.sec.gov/Archives/edgar/data/1137855/000115895705000193/0001158957-05-000193.txt> เมื่อวันที่ 14 สิงหาคม 2563

### กล่องข้อความที่ 7.5

MY PREMIER TRUSTEE (MALAYSIA) BERHAD จดทะเบียนจัดตั้งถูกต้องตามกฎหมายของประเทศมาเลเซีย และได้รับใบอนุญาตให้ทำหน้าที่เป็นบริษัททรัสต์ ภายใต้กฎหมาย Trust Companies Act, 1949 MY Premier ประกอบด้วยผู้เชี่ยวชาญที่มากประสบการณ์และมีความเชี่ยวชาญสูงในการร่างสัญญาทรัสต์ (trust)

ที่มา: MY PREMIER TRUSTEE (MALAYSIA) BERHAD สืบค้นจาก <https://mpt.com.my/who-we-are/#about-us><sup>515</sup>

#### 7.3.1.2 การวิเคราะห์รูปแบบการฟอกเงิน

บริษัท โอดีฯ ถูกจับดำเนินคดีข้อหาฉ้อโกงประชาชนในปี พ.ศ. 2561 แต่จากการสืบค้นข้อมูลพบว่าบริษัท โอดีฯ มีการดำเนินกิจการในลักษณะของบริษัทโฮลดิ้ง (holding company) คือ การประกอบธุรกิจ ในลักษณะนำเงินไปลงทุนในบริษัท หรือกิจการอื่นๆ ซึ่งกลุ่มบริษัทในเครือโอดีฯ แคปปิตอลเริ่มเข้ามาประกอบกิจการในไทยมานานกว่า 5 ปี กล่าวคือ เริ่มดำเนินการตั้งแต่ปี พ.ศ. 2556 และไม่ได้มีการจดทะเบียนจัดตั้งบริษัทในไทย รวมทั้งไม่ได้รับอนุญาตจากสำนักงาน ก.ล.ต. ในการประกอบธุรกิจในตลาดหลักทรัพย์

ต่อมาคณะกรรมการธุรกรรมมีมติเห็นชอบว่า บริษัท โอดีฯ กับพวกเป็นผู้มีพฤติการณ์กระทำความผิดเกี่ยวกับการฉ้อโกงประชาชน ตามประมวลกฎหมายอาญาหรือความผิดตามกฎหมายว่าด้วยการกู้ยืมเงินที่เป็นการฉ้อโกงประชาชน อันเข้าลักษณะเป็นความผิดมูลฐานตามมาตรา 3 แห่งพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน พ.ศ. 2542 หรือเป็นผู้ซึ่งเกี่ยวข้องหรือเคยเกี่ยวข้องกับสัมพันธกับผู้กระทำความผิดมูลฐานหรือความผิดฐานฟอกเงิน และได้มีคำสั่ง ย.108/2561 ลงวันที่ 1 สิงหาคม 2561 เพื่อยึดและอายัดทรัพย์สินของผู้กระทำความผิด จำนวน 7 รายการ **รวมจำนวนทั้งสิ้น 102,320,224.75 บาท**<sup>516</sup>

หากวิเคราะห์รูปแบบ ขั้นตอน และวิธีการฟอกเงิน พบว่า กลุ่มผู้กระทำความผิดมีการวางแผนหลอกลวงมาตั้งแต่เริ่มต้นตามรายละเอียดที่กล่าวมาแล้วข้างต้น รวมทั้งมีการทำงานเชื่อมโยงกับเครือข่ายของบริษัทที่อยู่ต่างประเทศ และจากการถอดรูปแบบเส้นทางการเงินตามคำพิพากษาพบว่ากลุ่มผู้กระทำความผิดมีพฤติการณ์ฟอกเงิน ดังนี้

- ในปี พ.ศ. 2559 - 2560 กลุ่มผู้กระทำความผิดเริ่มมีการยกย้ายเงินด้วยวิธีการนำเงินที่ได้มาจากการระดมทุนไปซื้อสลากออมสิน ต่อมาเข้าทำสัญญากู้ยืมเงินเพื่อการบริโภคกับธนาคาร และนำสลากออมสินดังกล่าวไปเป็นประกันการชำระหนี้ ซึ่งการดำเนินการดังกล่าวเป็นการนำเงินจากการกระทำความผิดเข้าสู่ระบบ (placement)

<sup>515</sup> About Us. (2017). MY PREMIER TRUSTEE (MALAYSIA) BERHAD. สืบค้นจาก <https://mpt.com.my/who-we-are/#about-us> เมื่อวันที่ 14 สิงหาคม 2563

<sup>516</sup> สำนักงาน ปปง. คำสั่งคณะกรรมการธุรกรรมที่ ย.108/2561 เรื่องยึดและอายัดทรัพย์สินที่เกี่ยวกับการกระทำความผิดไว้ชั่วคราว ลงวันที่ 28 กุมภาพันธ์ 2562

- กลุ่มผู้กระทำความผิดนำเงินไปลงทุนเปิดกิจการในไทยเพื่อต่อยอดการกระทำความผิดมูลฐาน โดยเปิดร้านขายเพชร รวมทั้งเปิดบริษัท เพื่อนำเงินที่ได้มาจากการกระทำความผิดปะปนกับเงินที่ชอบด้วยกฎหมาย ซึ่งการดำเนินการดังกล่าวเป็นการปิดบังหรืออำพรางเส้นทางการเงิน (layering)
- กลุ่มผู้กระทำความผิดมีการใช้บัญชีของกลุ่มผู้กระทำความผิดด้วยกันเชื่อมโยงไปหลายบัญชี เพื่อเป็นตัวกลางรับแลกเปลี่ยนเงินตราต่างประเทศ เนื่องจากต้องการหลีกเลี่ยงการตรวจสอบจากธนาคาร (layering)
- กลุ่มผู้กระทำความผิดนำหลักการของทรัสต์ (trust) เข้ามาเป็นเครื่องมือในการกระทำความผิด เพื่อต้องการที่จะปกปิดผู้มีส่วนได้เสียที่แท้จริง (รายละเอียดเรื่องทรัสต์ได้กล่าวไว้โดยละเอียดในบทที่ 6)

### 7.3.2 กรณีศึกษา: บริษัท เดอะ ซิสเต็ม พลิก แอนด์ เพลย์ จำกัด และบริษัท อินโนวิชั่น โฮลดิ้ง จำกัด (จัดสรรมาและหลอกให้ร่วมลงทุนกับบริษัท)<sup>517</sup>

การวิเคราะห์คดีบริษัท เดอะ ซิสเต็ม พลิกฯ จะแบ่งการศึกษาและวิเคราะห์ออกเป็นสองส่วน โดยส่วนแรกจะเป็นการวิเคราะห์รูปแบบของการกระทำความผิดมูลฐานฉ้อโกงประชาชน และส่วนที่สองจะเป็นการวิเคราะห์รูปแบบ วิธีการ และขั้นตอนของการฟอกเงินจากทรัพย์สินที่ได้จากการกระทำความผิด

#### 7.3.2.1 การวิเคราะห์รูปแบบการกระทำความผิดมูลฐาน

เมื่อ 29 ธันวาคม พ.ศ. 2560 ศาลอาญา ได้มีคำพิพากษาในคดีหมายเลขดำ อ.3402/2560 ระบุว่า **เพลย์ จำกัด (ผู้ต้องหาที่ 1), บริษัท อินโนวิชั่น โฮลดิ้ง จำกัด (ผู้ต้องหาที่ 2) และ นาย P (นามสมมติ) (ผู้ต้องหาที่ 3)** เป็นกรรมการผู้มีอำนาจในบริษัท มีความผิดฐาน ร่วมกันฉ้อโกงประชาชน กู้ยืมเงินที่เป็น การฉ้อโกงประชาชน โดยมีพฤติกรรมการกระทำความผิดคือ ชักชวนให้ประชาชนนำเงินมาร่วมลงทุนเพื่อ ดำเนินธุรกิจจัดหลักสูตรสัมมนาต่างๆ เช่น หลักสูตรเกี่ยวกับการเงินการลงทุนประกอบธุรกิจเสริมความงาม ธุรกิจเดินทัวร์ ธุรกิจส่งออกไปแอฟริกา ธุรกิจจอสั่งหาปริมาณทรัพย์สินการซื้อขายแลกเปลี่ยนเงินตราต่างประเทศ ภายหลังบริษัทดังกล่าว ได้ปิดกิจการลงปรากฏความเสียหายประมาณ 2,500 ล้านบาท และมีผู้เสียหายจำนวน กว่า 5,000 รายทั่วประเทศ

บริษัท เดอะซิสเต็มฯ และบริษัท อินโนวิชั่นโฮลดิ้งฯ โดยกลุ่มผู้ต้องหา มีพฤติกรรมการหลอกหลวง ด้วยรูปแบบและวิธีการ มีรายละเอียดดังต่อไปนี้

<sup>517</sup> DSI รับผิดชอบ บริษัท เดอะ ซิสเต็ม พลิก แอนด์ เพลย์ จำกัด เป็นคดีพิเศษ. (11 สิงหาคม 2560). กรมสอบสวนคดีพิเศษ. สืบค้นจาก <https://www.dsi.go.th/th/Detail/DSI> เมื่อวันที่ 28 สิงหาคม 2563

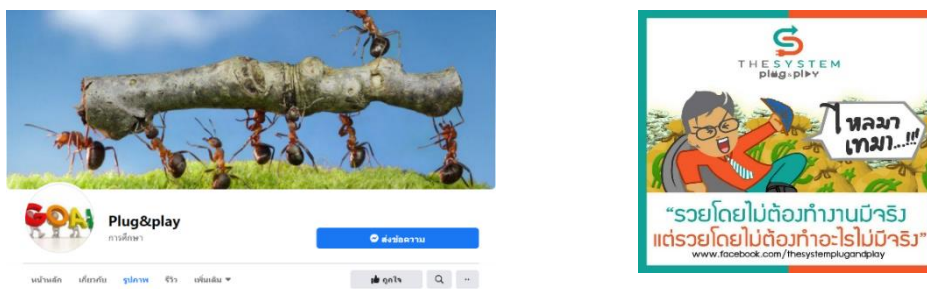
(1) บริษัท เดอะซิสเต็มฯ และบริษัท อินโนวิชั่นโฮลดิ้งฯ เริ่มแผนการหลอกลวงโดยการนัดสัมมนาชักชวนประชาชนทั่วไปให้มาร่วมลงทุนธุรกิจ อันมีลักษณะเป็นการระดมเงินทุน ในการนัดสัมมนาทุกครั้งจะใช้สถานที่เป็นโรงแรมชื่อดังบริเวณลาดพร้าว และรัชดาภิเษก ซึ่งการประชุมจะไม่มีการบรรยายถึงลักษณะหรือรูปแบบการดำเนินธุรกิจ แต่ผู้บรรยายจะเน้นไปที่การจ่ายเงินปันผลตอบแทนอัตราสูงในระยะเวลาอันสั้น ซึ่งต่างจากการประกอบธุรกิจทั่วไปที่ผู้ประกอบการต้องบรรยายถึงรูปแบบการลงทุนให้ชัดเจน เพื่อให้ผู้ร่วมลงทุนตัดสินใจว่าควรเข้าร่วมหรือไม่

(2) ผู้กระทำความผิดสร้างความน่าเชื่อถือโดยจดทะเบียนจัดตั้งบริษัทขึ้นจำนวนมาก ทั้งบริษัทที่มีการประกอบธุรกิจจริง (front company) และบริษัทที่ไม่ได้มีการประกอบกิจการจริง (shell company) แล้วอ้างว่าเป็นบริษัทในเครือมีการประกอบธุรกิจในหลายรูปแบบ เช่น บริษัท มายบิช อินเตอร์เนชั่นแนล จำกัด<sup>518</sup> มีวัตถุประสงค์ในการจัดตั้งเพื่อนำเข้าสินค้าประเภทเครื่องสำอางระดับพรีเมียมจากประเทศเกาหลีใต้

อีกทั้ง นาย P (นามสมมติ) ในฐานะกรรมการผู้มีอำนาจในบริษัททั้งสอง ยังอ้างว่าตนเองประสบความสำเร็จในการดำเนินธุรกิจจนได้รับรางวัลระดับชาติ เช่น รางวัลนักธุรกิจรุ่นใหม่ (Asia Awards 2015)<sup>519</sup> ยิ่งทำให้บริษัทมีความน่าเชื่อถือจนเป็นเหตุให้ประชาชนตกเป็นเหยื่อจำนวนมาก

(3) ผู้กระทำความผิดใช้โซเชียลเป็นสื่อกลางในการหลอกลวง โดยบริษัททั้งสองใช้เฟซบุ๊ก (facebook) (รายละเอียดปรากฏตามรูปที่ 7.7) เพื่อโฆษณาเชิญชวนแก่ประชาชนทั่วไปให้มาร่วมลงทุน มีการโพสต์ภาพและข้อความสร้างแรงบันดาลใจให้แก่นักลงทุน

### รูปที่ 7.7 ภาพที่ปรากฏในเฟซบุ๊กของบริษัท เดอะซิสเต็มฯ และบริษัท อินโนวิชั่นโฮลดิ้งฯ



ที่มา: คณะผู้วิจัยสืบค้นมาจากเฟซบุ๊ก (facebook) ชื่อบัญชี Plug&Play [https://www.facebook.com/Plugplay-1666244730326636/?ref=page\\_internal](https://www.facebook.com/Plugplay-1666244730326636/?ref=page_internal)<sup>520</sup>

<sup>518</sup> มายบิช น้องใหม่ขายตรง พร้อมส่งเครื่องสำอางแดนกิมจิแฉร์ตลาด. (28 ตุลาคม 2556) thaifranchisecenter. นสพ.บ้านเมือง สืบค้นจาก <http://www.thaifranchisecenter.com/info/show.php?etID=2262> เมื่อวันที่ 28 สิงหาคม 2563

<sup>519</sup> เฟซบุ๊ก (facebook) ชื่อบัญชี Plug&Play สืบค้นจาก [https://www.facebook.com/Plugplay-1666244730326636/?ref=page\\_internal](https://www.facebook.com/Plugplay-1666244730326636/?ref=page_internal) เมื่อวันที่ 28 สิงหาคม 2563

<sup>520</sup> อ้างแล้วเชิงอรรถที่ 521

(4) จากการสัมภาษณ์พนักงานสอบสวน ผู้รับผิดชอบในคดีมูลฐาน<sup>521</sup> เกี่ยวกับขั้นตอนที่ผู้กระทำความผิดอ้างว่านำเงินไปเทรดในตลาดแลกเปลี่ยนเงินตราต่างประเทศผ่านโบรกเกอร์โดยไม่มีวันหยุดหรือตลาดฟอร์เร็กซ์ตามที่กล่าวอ้างนั้น ได้กระทำในลักษณะไหน และใช้วิธีการโอนเงินไปยังต่างประเทศข้อเท็จจริงปรากฏว่า ผู้กระทำความผิดไม่สามารถที่จะให้ข้อมูลได้ เนื่องจากการลงทุนนั้นเป็นเพียงวิธีการหนึ่งที่ใช้ในการหลอกลวงให้ผู้อื่นมาร่วมลงทุนโดยไม่ได้เกิดขึ้นจริง

### 7.3.2.1 การวิเคราะห์รูปแบบการฟอกเงิน

จากการสัมภาษณ์พนักงานสอบสวน DSI ผู้รับผิดชอบในคดีมูลฐาน<sup>522</sup> พบว่า กลุ่มผู้กระทำความผิดมีลักษณะการกระทำความผิดหลายรูปแบบที่มีความเสี่ยงสูงอาจถูกใช้ในการฟอกเงิน รายละเอียดดังต่อไปนี้

(1) ผู้กระทำความผิดจดทะเบียนจัดตั้งบริษัทที่ไม่ได้มีการประกอบกิจการจริง (shell company) รวมถึงซื้อบริษัทที่เลิกกิจการไปแล้ว (shelf company) จำนวนหลายบริษัท เมื่อตรวจสอบที่อยู่ที่ใช้ในการจดทะเบียนจัดตั้งบริษัทพบว่า บริษัทส่วนใหญ่ใช้ที่อยู่เดียวกัน เช่น บริษัท เดอะ ซิสเต็ม พลัส บริษัท อินโนวิชั่นโฮลดิ้งฯ บริษัท อินโนเวชั่น เอ็กพอร์ตฯ และบริษัท อินไลฟ์ คอร์เปอร์เรชั่นฯ ได้แจ้งที่อยู่ต่อกรมพัฒนาธุรกิจการค้า คือ อาคารฟอรัม ทาวเวอร์ เลขที่ 184 ถนนรัชดาภิเษก แขวง/เขตห้วยขวาง กรุงเทพฯ ซึ่งสถานะปัจจุบันพบว่าอาคารร้างได้ปิดร้างไปเป็นที่เรียบร้อยแล้ว (เป็นอาคารเช่า)<sup>523</sup>

ด้วยเหตุนี้จึงเชื่อว่าบริษัททั้งหมดที่จัดตั้งขึ้นมาอาจถูกใช้เพื่อบังหน้าในการการโอนเงิน รับโอน หรือเปลี่ยนสภาพทรัพย์สินที่เกี่ยวกับการกระทำความผิดเพื่อปกปิดแหล่งที่มาของทรัพย์สินนั้น

(2) เมื่อตรวจสอบบริษัทที่เกี่ยวข้องในคดีนี้พบว่า มีจำนวนมากถึง 50 กว่าบริษัท มี 3 บริษัทที่จดทะเบียนจัดตั้งเป็นสำนักงานทนายความ ปรากฏชื่อนาย P (นามสมมติ ผู้ต้องหาที่ 3) เป็นหุ้นส่วนบริษัท อีกทั้งยังนำชื่อได้ว่าสำนักงานทนายความทั้ง 3 แห่ง มีพฤติการณ์สนับสนุนการกระทำความผิดและช่วยเหลือผู้กระทำความผิดในการจดทะเบียนจัดตั้งบริษัท จดทะเบียนการซื้อขายที่ดิน และว่าความในคดีที่ผู้กระทำความผิดถูกดำเนินคดีในชั้นศาล

(3) จากการสืบสวนเส้นทางการเดินเงินพบว่า มีการโอนเงินบางส่วนไปยังต่างประเทศ เช่น ประเทศอังกฤษ และประเทศมาเลเซีย

---

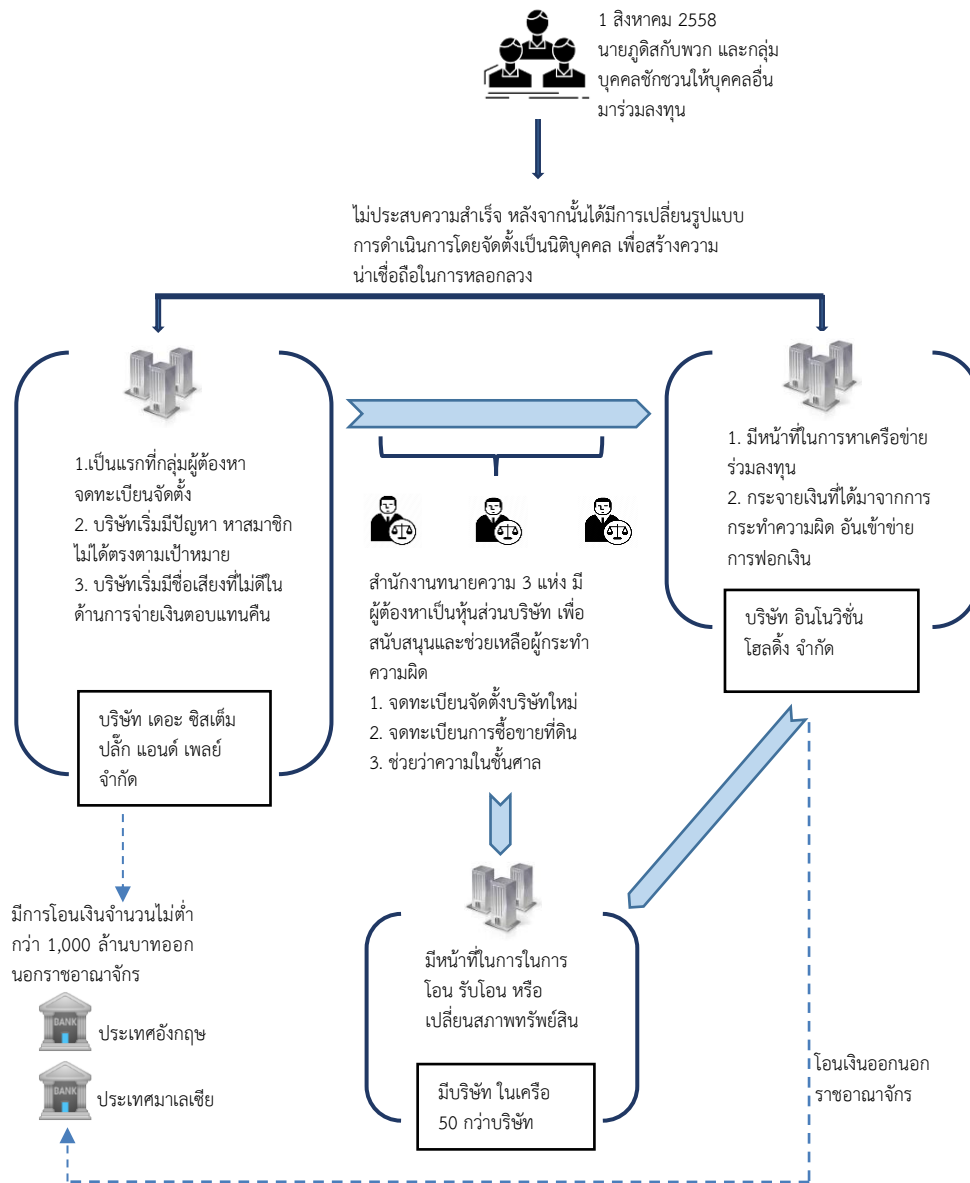
<sup>521</sup> พนักงานสอบสวน คดีพิเศษที่ 112/2560 (คดีแชร์สัมมนา บริษัท The System Plug and Play). กรมสอบสวนคดีพิเศษ (3 มีนาคม 2563). สัมภาษณ์

<sup>522</sup> ผู้อำนวยการและเจ้าหน้าที่ผู้ทำกองคดีธุรกิจการเงินนอกระบบ. กรมสอบสวนคดีพิเศษ (ดีเอสไอ). (3 สิงหาคม พ.ศ. 2563). สัมภาษณ์.

<sup>523</sup> สำนักงาน ปปง. คำสั่งคณะกรรมการธุรกรรมที่ ย.52/2562 เรื่อง ยึดและอายัดทรัพย์สินที่เกี่ยวกับการกระทำความผิดไว้ชั่วคราว ลงวันที่ 28 กุมภาพันธ์ 2562



## รูปที่ 7.8 ตารางการวิเคราะห์คดี และการฟอกเงินคดีแชร์สัมมนา บริษัท The System Plug and Play



ที่มา: ประมวลและดัดแปลงจากการสัมภาษณ์ผู้อำนวยการและเจ้าหน้าที่ผู้ทำกองคดีธุรกิจการเงินนอกระบบ. กรมสอบสวนคดีพิเศษ (ดีเอสไอ). (3 สิงหาคม พ.ศ. 2563). และ คำสั่งคณะกรรมการธุรกรรมที่ ย.52/2562 เรื่อง ยึดและอายัดทรัพย์สินที่เกี่ยวข้องกับการกระทำความผิดไว้ชั่วคราว ลงวันที่ 28 กุมภาพันธ์ 2562

### 7.3.3 กรณีศึกษา: ขบวนการแฮร์ลุคโซ่ เครือข่าย บริษัท ยูฟัน สโตร์ จำกัด

การวิเคราะห์เครือข่าย บริษัท ยูฟันฯ จะแบ่งการศึกษาและวิเคราะห์ออกเป็นสองส่วน โดยส่วนแรกจะเป็นการวิเคราะห์รูปแบบของการกระทำความผิดมูลฐานฉ้อโกงประชาชน (แฮร์ลุคโซ่) และส่วนที่สองจะเป็นการวิเคราะห์รูปแบบ วิธีการ และขั้นตอนของการฟอกเงินจากทรัพย์สินที่ได้จากการกระทำความผิด

#### 7.3.2.1 การวิเคราะห์รูปแบบการกระทำความผิดมูลฐาน

##### ข้อมูลคดีเบื้องต้น

เมื่อวันที่ 22 มีนาคม พ.ศ. 2560 ศาลอาญามีคำพิพากษารวม 7 สำนวน<sup>524</sup> ที่พนักงานอัยการยื่นฟ้องจำเลยที่ 1 – 43 ในคดีแฮร์ลุคโซ่ยูฟันสโตร์ ศาลมีคำพิพากษาลงโทษเพียง 22 ราย โดยสรุปศาลมีคำพิพากษาลงโทษโดยแบ่งกลุ่มจำเลยออกเป็น 4 กลุ่ม

- กลุ่มผู้บริหารบริษัท ยูฟันฯ รวม 8 คน ในข้อหาฉ้อโกงประชาชน ตาม พ.ร.ก.การกู้ยืมเงินที่เป็นการฉ้อโกงประชาชน 2527 และอาชญากรรมข้ามชาติ ตาม พ.ร.บ.ป้องกันและปราบปรามการมีส่วนร่วมในองค์กรอาชญากรรมข้ามชาติ 2556 คนละ 2,451 กระทง กระทงละ 5 ปี รวมจำคุกคนละ 12,265 ปี แต่จำคุกได้ 50 ปีสูงสุดตามกฎหมายกำหนด
- กลุ่มรองลงมาแม่ทีม 10 คน ในข้อหาฉ้อโกงประชาชนจำคุกคนละ 12,255 ปี แต่จำคุกสูงสุดได้ 20 ปี
- กลุ่มสุดท้ายจำเลย 3 คน ในข้อหาฉ้อโกงประชาชนจำคุกคนละ 12,257 ปี แต่จำคุกได้ 20 ปีสูงสุดตามกฎหมาย
- สั่งปรับบริษัท ยูเทรตติ้ง จำกัด และบริษัทลูกของบริษัท ยูฟันฯ ผู้รับเงินโอนเข้าอีก 1,225,700,000 บาท

นอกจากนี้ให้จำเลยทั้ง 22 คน ร่วมกันชดใช้เงิน 356,211,209 บาทให้ผู้เสียหาย 2,451 คน พร้อมดอกเบี้ยร้อยละ 7.5 ต่อปี ริบเงินสดของกลาง จำเลยที่เหลือ 21 รายยกฟ้อง เพราะหลักฐานยังมีข้อสงสัยตามสมควรและจำเลยบางคนไม่มีผู้เสียหายมาเบิกความยืนยันว่าเป็นผู้ชักชวนให้เข้าร่วมลงทุน<sup>525</sup>

<sup>524</sup> คำพิพากษาคดีหมายเลขดำที่ อ.2279/2558, อ.2836/2558, อ.1246/2559, อ.2081/2559, อ.2383/2559, อ.2915/2559 และ อ.3934/2559. ศาลอาญา

<sup>525</sup> เปิดครบชื่อเครือข่ายแฮร์ลุคโซ่"ยูฟัน"เพิ่มทุนพรรค600ล.ก่อนถูกกวาดล้าง!. (14 เมษายน 2558). สำนักข่าวอิศรา. สืบค้นจาก [https://www.isranews.org/investigative/investigate-private-crime/37918-%E0%B8%B7inves\\_37918.html](https://www.isranews.org/investigative/investigate-private-crime/37918-%E0%B8%B7inves_37918.html) เมื่อวันที่ 17 สิงหาคม 2563)

### การจดทะเบียนจัดตั้งบริษัทขึ้นมาเพื่อใช้ในการกระทำความผิด<sup>526</sup>

จากข้อเท็จจริงในคดี พบว่า กลุ่มผู้กระทำความผิดได้จัดตั้งบริษัทเพื่อใช้ในการกระทำความผิด และเพื่อโยกย้ายเงินที่ได้มาจากการกระทำความผิด 3 แห่ง ได้แก่ (1) บริษัท ยูฟัน สโตร์ จำกัด (2) บริษัท ยูฟัน พร็อพเพอร์ตี้ (ไทยแลนด์) จำกัด (3) บริษัท ยูทีอาร์ โฮลดิ้ง จำกัด ซึ่งบริษัททั้ง 3 แห่งมีความเกี่ยวพันกัน เช่น มีกรรมการบริษัทคนเดียวกัน และใช้สถานที่จัดตั้งบริษัทที่เดียวกัน โดยมีรายละเอียดเพิ่มเติม ดังนี้

(1) บริษัท ยูฟันฯ จดทะเบียนจัดตั้งบริษัท เมื่อวันที่ 25 ตุลาคม 2556 ทุนจดทะเบียน 10 ล้านบาท สำนักงานใหญ่ตั้งอยู่ที่ 18 ซอยบางนา-ตราด 25 แขวงบางนา เขตบางนา กรุงเทพมหานคร และมีการแจ้งต่อกรมพัฒนาธุรกิจการค้าว่าประกอบธุรกิจขายปลีกทางอินเทอร์เน็ต ปรากฏชื่อ ชาวต่างชาติ 2 ราย (สัญชาติ มาเลเซีย) เป็นกรรมการผู้มีอำนาจ มีผู้ถือหุ้น 3 ราย ได้แก่ ชาวต่างชาติ 1 ราย (สัญชาติมาเลเซีย) เป็นผู้ถือหุ้นรายใหญ่สุด และคนไทย 2 ราย ถือหุ้นรองลงมา

จากนั้นเมื่อวันที่ 2 มิถุนายน พ.ศ. 2557 บริษัท ยูฟันฯ นำส่งงบแสดงการเงินจากการทำธุรกิจ ณ วันที่ 31 ธันวาคม พ.ศ. 2556 ต่อกรมพัฒนาธุรกิจการค้าระบุว่า ยังไม่มีรายได้ แต่มีค่าใช้จ่ายรวมในการดำเนินงาน 330,300 บาท ขาดทุนสุทธิ 330,300 บาท

ต่อมา วันที่ 15 ธันวาคม พ.ศ. 2557 บริษัท ยูฟันฯ แจ้งเปลี่ยนแปลงโครงสร้างผู้ถือหุ้นใหม่ มีคนไทยเข้ามาเป็นผู้ถือหุ้นรายใหญ่แทนชาวต่างชาติ และผู้ถือหุ้นรองลงมามีการเปลี่ยนแปลงจากคนไทย 2 รายเป็นชาวต่างชาติ 1 ราย และคนไทย 1 ราย (ผู้ถือหุ้นรายใหม่) ดังนั้น บริษัทมีการเปลี่ยนแปลงผู้ถือหุ้นในบริษัท ยูฟันฯ พบว่ามีการเปลี่ยนแปลงผู้ถือหุ้นทั้งหมด

(2) บริษัท ยูฟัน พร็อพเพอร์ตี้ (ไทยแลนด์) จำกัด จดทะเบียนจัดตั้งบริษัท เมื่อวันที่ 6 มีนาคม พ.ศ. 2557 ตั้งอยู่เลขที่ 117/123 หมู่ที่ 6 แขวงทุ่งสองห้อง เขตหลักสี่ กรุงเทพมหานคร และมีการแจ้งต่อกรมพัฒนาธุรกิจการค้าว่าประกอบธุรกิจเป็นตัวแทน นายหน้า ชื่อ นาย สันหาภิรมทรัพย์และอสังหาภิรมทรัพย์ และลงทุนสร้างอสังหาภิรมทรัพย์เพื่อขาย และให้เช่าตามสัญญาระยะยาว มีทุนจัดตั้งบริษัท 10 ล้านบาท

แต่ทว่าจากการตรวจสอบรายชื่อกรรมการผู้มีอำนาจในบริษัท พบว่า มีรายชื่อของผู้ถือหุ้นในบริษัท ยูฟันฯ เป็นกรรมการผู้มีอำนาจ หลังจากนั้นบริษัท ยูฟัน พร็อพเพอร์ตี้ฯ ได้มีการจดทะเบียนเพิ่มทุน 2 ครั้ง ในครั้งแรกเป็นเงิน 200 ล้านบาท และครั้งที่ 2 เป็นเงิน 600 ล้านบาท

(3) บริษัท ยูทีอาร์ โฮลดิ้ง จำกัด จดทะเบียนจัดตั้งบริษัทเมื่อวันที่ 26 มิถุนายน 2557 ตั้งอยู่เลขที่ 18 ซอยบางนา-ตราด 25 แขวงบางนา เขตบางนา กรุงเทพมหานคร (ที่อยู่เดียวกับบริษัท ยูฟันฯ) และแจ้งต่อกรมพัฒนาธุรกิจการค้าว่าประกอบธุรกิจ ชื่อ จัดหา รับ เช่า ให้เช่า ถูกรวมสิทธิ์ ครอบครอง ปรับปรุง ใช้ และจัดการโดยประการอื่น ซึ่งทรัพย์สินใดๆ มีทุนจดทะเบียนบริษัท 2 ล้านบาท

<sup>526</sup> คำพิพากษาคดีหมายเลขดำที่ อ.2279/2558, อ.2836/2558, อ.1246/2559, อ.2081/2559, อ.2383/2559, อ.2915/2559 และ อ.3934/2559. ศาลอาญา

แต่จากการตรวจสอบรายชื่อกรรมการผู้มีอำนาจในบริษัท พบว่า มีรายชื่อของผู้ถือหุ้นในบริษัท ยูฟ่า เป็นกรรมการผู้มีอำนาจ และถือหุ้นใหญ่ และในรายชื่อผู้ถือหุ้น พบว่า **บริษัท ยูทีอาร์ โฮลดิ้งส์ ลิมิเต็ดส์ สัญชาติเซเชลส์ (ประเทศหมู่เกาะในมหาสมุทรอินเดีย)** รายละเอียดในกล่องข้อความที่ 7.6 เป็นผู้ถือหุ้นรองลงมา

#### กล่องข้อความที่ 7.6

เซเชลส์เป็นประเทศและหมู่เกาะในมหาสมุทรอินเดีย ชื่ออย่างเป็นทางการคือ "สาธารณรัฐเซเชลส์" การจัดตั้งบริษัทที่สาธารณรัฐเซเชลส์ สามารถทำได้ง่ายเพียงจดทะเบียนจัดตั้งบริษัทผ่านระบบออนไลน์และเอกสารที่ใช้ในการจดทะเบียนจัดตั้งบริษัทเพียงแค่บัญชีธนาคารเท่านั้น การจดทะเบียนจัดตั้งในบริษัทในเซเชลส์จะได้รับสิทธิประโยชน์หลายประการ เช่น ได้รับการยกเว้นภาษีตามกฎหมาย บริษัทสามารถมีกรรมการและผู้ถือหุ้นเพียง 1 คนได้ และไม่จำเป็นต้องใช้ทุนชำระแล้วเพื่อจัดตั้งบริษัท และกรรมการและผู้ถือหุ้นในบริษัทจะได้รับความเป็นส่วนตัว จะไม่มีการเปิดเผยชื่อกรรมการและผู้ถือหุ้นต่อสาธารณะ

ที่มา : การจัดตั้งบริษัท เซเชลส์ด้วยบัญชีธนาคาร สืบค้นจาก <https://www.offshorecompany.com/th/company/seychelles-company/><sup>527</sup>

**โดยสรุป** ทั้งสามบริษัทมีความเกี่ยวข้องกันทั้งในอำนาจการบริหารงาน และผู้ถือหุ้น อีกทั้งจากข้อเท็จจริงยังปรากฏว่ามีการว่าจ้างให้omini เข้าดำเนินการถือหุ้นแทน เพื่อหลีกเลี่ยงจากตรวจสอบของเจ้าหน้าที่ โดยรวมทุนจดทะเบียนทั้ง 3 บริษัท เป็นเงินกว่า 612 ล้านบาท

#### รูปแบบการหลอกลวง<sup>528</sup>

บริษัท ยูฟ่า มีการชักชวนบุคคลเข้าร่วมเครือข่ายในการประกอบธุรกิจน้ำผลไม้และสมุนไพรกับเครื่องสำอางผิวหน้า ด้วยวิธีการทำให้ประชาชนหลงเชื่อว่าจะให้ผลประโยชน์ตอบแทนจากการหาผู้เข้าร่วมเครือข่าย แต่ภายหลังกลับหลอกลวงขายหน่วยลงทุนทางอิเล็กทรอนิกส์ จำหน่ายสินค้าผ่านระบบออนไลน์หรือที่เรียกว่า **ยูโทเคน** ซึ่งอ้างว่าเป็นสกุลเงินที่ได้การยอมรับในต่างประเทศ และจะมีมูลค่าเพิ่มขึ้นต่อเนื่อง ผู้กระทำความผิดได้สร้างรูปแบบการหลอกลวงที่ซับซ้อน โดยมีรายละเอียดดังนี้

(1) รูปแบบแรก บริษัท ยูฟ่า ดำเนินธุรกิจผ่านระบบอินเทอร์เน็ต ภายใต้เว็บไซต์ยูฟ่าทิมอลล์ดอทคอม และยูสตาร์ไทยแลนด์ โดยอ้างว่าเป็นเว็บไซต์ที่สมาชิกใช้ในการซื้อขายสินค้าและบริการ ซึ่งระบบการซื้อขายมีรูปแบบเช่นเดียวกับร้านค้าออนไลน์ทั่วไป

(2) รูปแบบที่สอง มีการเปิดขายพอร์ต “ยูโทเคน” ผ่านเว็บไซต์ยูโทเคนเคเอ็มเอ็ดสโตนดอทคอม ([www.utokenkms.com](http://www.utokenkms.com)) ยูโทเคน ไม่ใช่สกุลเงินตราแลกเปลี่ยน แต่เป็นพอยท์ที่สมาชิกในบริษัทใช้ในการซื้อขายสินค้าและบริการผ่านเว็บไซต์ของบริษัทเอง ซึ่งสมาชิกต้องนำเงินเข้ามาสำรองไว้ในกรณี

<sup>527</sup> การจัดตั้งบริษัท เซเชลส์ด้วยบัญชีธนาคาร สืบค้นจาก <https://www.offshorecompany.com/th/company/seychelles-company/> เมื่อวันที่ 17 สิงหาคม 2563

<sup>528</sup> “นายหน้า” ซ่อน “นายหน้า” ความซับซ้อนระบบ “ยูฟ่า”. (25 เมษายน 2558). กรุงเทพฯธุรกิจ. สืบค้นจาก <https://www.bangkokbiznews.com/news/detail/644057> เมื่อวันที่ 17 สิงหาคม 2563

สมาชิกหรือที่เรียกว่า “เปิดพอร์ต” มีลักษณะคล้ายกับพอยท์ในบัตร์เซเว่น หรือ บัตร์ทรมันนี่ แต่ยูโทเคน จะแตกต่างกันไปจากพอยท์ทั่วไป เพราะเนื่องจากพอยท์ของยูโทเคนจะเพิ่มมูลค่าขึ้น แต่ทว่าจำนวนเงินที่นำมา เปิดพอร์ต จะไม่สามารถถอนคืนเป็นเงินสดได้ แต่สามารถเอาไปเพิ่มเป็นพอยท์ได้

(3) รูปแบบที่สาม การหาสมาชิกเพิ่มจะเรียกว่า M2M (Member get Member) ซึ่งสมาชิกสามารถ ขยายเครือข่ายโดยหาสมาชิกใหม่เข้ามาร่วมลงทุน และยังเป็นอีกช่องทางหนึ่งของการสร้างรายได้ ซึ่งวิธีการนี้ มีความแตกต่างจากแชร์ลูกโซ่ในรูปแบบอื่น เนื่องจากผู้กระทำความผิดไม่ได้นำเงินจากสมาชิกใหม่มาจ่ายให้กับ สมาชิกเก่าจนขาดสภาพคล่อง แต่ใช้วิธีการจ่ายผลตอบแทนเป็นพอยท์ (ยูโทเคน) แทน

### 7.3.3.2 การวิเคราะห์รูปแบบการฟอกเงิน

(1) จากข้อเท็จจริง พบว่า มีการฟอกเงินผ่านบริษัทที่มีการประกอบธุรกิจจริง (front company) โดยผ่านการจัดตั้งบริษัท ยูดีบีพี เมเนจเม้นท์ ไทยแลนด์ จำกัด ประกอบกิจการคล้ายกับธนาคาร (non-banking) มีบุคคลสัญชาติจีนทำหน้าที่เป็นรองผู้จัดการโดยอ้างว่า บริษัทเป็นสาขาของธนาคารใน ประเทศวานูอาตู ในแถบประเทศออสเตรเลีย (รายละเอียดในกล่องข้อความที่ 7.7) และมีสาขาไปยัง ประเทศต่าง ๆ ทั่วโลก

#### กล่องข้อความที่ 7.7

บริษัทที่จัดตั้งขึ้นในวานูอาตู จะมีลักษณะเป็นบริษัทระหว่างประเทศ (International Company: IC) อยู่ภายใต้ การกำกับดูแลของ คณะกรรมการบริการด้านการเงินแห่งวานูอาตู (Vanuatu Financial Services Commission) ในการจัดตั้ง บริษัทมีเพียงแค่กรรมการบริษัท/ ผู้ถือหุ้นอย่างน้อย 1 คน ใช้เวลาในการจัดตั้งเพียง 2-3 วัน ไม่ต้องจดทะเบียนจัดตั้งกับ ทางการ ไม่มีการจัดเก็บภาษี ไม่มีการตรวจสอบบัญชี และไม่มีการกำหนดด้านทุนจดทะเบียนที่เรียกชำระแล้ว อีกทั้ง มีการรักษาความลับของตัวตนผู้รับผลประโยชน์ที่แท้จริงในระดับสูง ไม่มีการเปิดเผยชื่อเจ้าของและกรรมการบริหารบริษัทแก่นาย ทะเบียนเมื่อมีการจดทะเบียนบริษัท

ที่มา : รวบรวมโดยคณะผู้วิจัย สืบค้นจาก หลักเกณฑ์การจดทะเบียนบริษัทนอกอาณาเขตในวานูอาตู

<https://th.sfm.com/vanuatuoffshorecompany>

ทั้งนี้จากการเข้าตรวจค้นของเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องพบ สมุดบัญชีธนาคารบริษัทยูพีเอ็น สโตร์ จำนวน 10 ล้านเหรียญดอลลาร์สหรัฐ<sup>529</sup>

(2) มีการใช้นอมินีในการเข้าถือหุ้นแทนในบริษัท โดยใช้ชื่อคนขับรถ และภรรยาของผู้กระทำความผิด บางราย และยังใช้นอมินีในการเปิดบัญชีจำนวนมาก เพื่อป้องกันการสืบสวนเส้นทางการเงิน ต่อมาศาลได้มี

<sup>529</sup> บุคคลธนาคารUDBP ยึด 10 ล้านเหรียญ คาดใช้ฟอกเงิน ‘ยูพีเอ็น’. (14 พฤษภาคม 2558). MThai News สืบค้นจาก <https://news.mthai.com/general-news/442870.html> เมื่อวันที่ สิงหาคม 2563

คำพิพากษายกฟ้องบุคคลที่ถูกใช้ชื่อเปิดบัญชีธนาคาร ซึ่งบางรายรู้เท่าไม่ถึงการณ์ บางรายพยานหลักฐานไม่พอที่จะรับฟังได้ว่าบุคคลนั้นร่วมกระทำความผิด<sup>530</sup>

(3) จากการสัมภาษณ์เชิงลึกกับพนักงานสอบสวนที่อยู่ในคณะทำงาน<sup>531</sup> พบว่า สาเหตุหลักที่ทำให้คดีแชร์ลูกโซ่ยุฟันติดตามเงินคืนมาได้จำนวนน้อย เนื่องจากมีการสมรู้ร่วมคิดกันกับพนักงานธนาคารบางแห่งในการถอนเงินสดออกจากธนาคาร ด้วยวิธีการที่กลุ่มผู้กระทำความผิด ซึ่งส่วนใหญ่เป็นคนสัญชาติมาเลเซียทำการเปิดบัญชีกับธนาคารที่มีสาขาอยู่บริเวณชายแดนของประเทศ (จังหวัดยะลา) และบริษัทยุฟันฯ และเครือข่ายโอนเงินมายังธนาคารนี้ หลังจากนั้นกลุ่มผู้กระทำความผิด จะถอนเงินสดออกมาในจำนวนที่ธนาคารไม่ต้องรายงานธุรกรรมต่อสำนักงาน ปปง. หลังจากนั้นจะโอนเงินผ่านชายแดนด้วยวิธีช่องทางทางธรรมชาติ

นอกจากนี้จากการสัมภาษณ์ ยังได้ข้อเท็จจริงเพิ่มว่า คดีนี้มีการดำเนินการสอบสวนบุคคลหลายรายในความผิดร่วมกันฟอกเงิน ตามพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน พ.ศ. 2542 แต่การสอบสวนเพื่อดำเนินคดีต้องหยุดชะงักไป เนื่องจากหัวหน้าคณะพนักงานสอบสวนได้ถูกโยกย้ายไปทำให้คณะทำงานไม่มีอำนาจสอบสวนในคดีนี้ต่อไป

คณะผู้วิจัยเห็นว่าจากคดีนี้ ปัญหาในการที่ไม่มีหน่วยงานหลักในการดำเนินคดีฉ้อโกงประชาชน (แชร์ลูกโซ่) อาจมีส่วนทำให้คดีแชร์ลูกโซ่ยังคงเกิดขึ้นต่อเนื่อง

#### 7.4 แนวทางป้องกันและปราบปรามในต่างประเทศ

การศึกษาในส่วนนี้จะเป็นการศึกษาแนวทางการป้องกันและปราบปรามการฉ้อโกงประชาชน (แชร์ลูกโซ่) ในต่างประเทศ (good practice) ทั้งนี้คณะผู้วิจัยเลือกศึกษาจากสองประเทศ ได้แก่ 1) **สาธารณรัฐประชาชนจีน** เนื่องจากมีสังคมและวัฒนธรรมการใช้ชีวิตที่ใกล้เคียงกับคนไทย โดยศึกษาถึงสาเหตุที่ทำให้เกิดอาชญากรรมทางเศรษฐกิจประเภทนี้ รวมถึงขั้นตอนและมีวิธีการแก้ไขปัญหายังไร 2) **สหรัฐอเมริกา** เป็นประเทศที่มีการบูรณาการในการทำงานระหว่างองค์กร และมีการนำข้อมูลจากสำนักงาน ปปง. สหรัฐอเมริกามาใช้ในการช่วยป้องกันไม่ให้คดีฉ้อโกงประชาชนเพื่อป้องกันมิให้เกิดความเสียหายเป็นวงกว้าง

อนึ่ง การศึกษาต้นแบบที่ดีจากต่างประเทศในบทนี้ จะมุ่งเน้นการศึกษาเกี่ยวกับแนวโน้ม การป้องกันและปราบปรามการเกิดคดีฉ้อโกงประชาชน (แชร์ลูกโซ่) ในปัจจุบัน โดยจะศึกษาและวิเคราะห์จากกรณีศึกษา (case study) เกี่ยวกับแนวทางการป้องกันและปราบปราม รวมไปถึงการตรวจสอบก่อนการเกิดคดีฉ้อโกง

<sup>530</sup> “นายหน้า” ซ้อน “นายหน้า” ความซับซ้อนระบบ “ยุฟัน”. (25 เมษายน 2558). กรุงเทพฯ: สืบค้นจาก <https://www.bangkokbiznews.com/news/detail/644057> เมื่อวันที่ 17 สิงหาคม 2563

<sup>531</sup> พนักงานสอบสวนกองบังคับการปราบปรามการกระทำความผิดเกี่ยวกับการคุ้มครองผู้บริโภค. พนักงานสอบสวนในชุดเฉพาะกิจของสำนักงานตำรวจแห่งชาติ. กองบังคับการปราบปรามการกระทำความผิดเกี่ยวกับการคุ้มครองผู้บริโภค. (2 มีนาคม 2563). สัมภาษณ์

ประชาชน (แชร์ลูกโซ่) เพื่อป้องกันไม่ให้เกิดความเสียหายต่อประชาชนจำนวนมาก ซึ่งจะเป็นการป้องกันปัญหาการฟอกเงินที่ได้จากการฉ้อโกงประชาชนอีกช่องทางหนึ่งด้วย

#### 7.4.1 สาธารณรัฐประชาชนจีน

ในช่วงไม่กี่ปีที่ผ่านมาสาธารณรัฐประชาชนจีนต้องประสบกับปัญหาอาชญากรรมทางเศรษฐกิจที่มากในรูปแบบของการฉ้อโกงประชาชน (ponzi schemes)<sup>532</sup> โดยเป็นการหลอกลวงทำให้เชื่อว่าบริษัทมีความสำเร็จในการประกอบธุรกิจ และสามารถจ่ายผลตอบแทนให้กับนักลงทุนได้ภายในระยะเวลาอันสั้น แต่อย่างไรก็ตามรูปแบบการหลอกลวงนี้จะไม่สามารถไปต่อได้หากว่าไม่สามารถดึงดูดการลงทุนกับรายใหม่ได้เพียงพอที่จะครอบคลุมการลงทุนของนักลงทุนรายเก่า

จากสถิติในช่วงหลายปีที่ผ่านมาพบว่า การฉ้อโกงประชาชน (ponzi schemes) เริ่มกระจายไปยังตามจังหวัดต่าง ๆ รวม 31 จังหวัดทั่วสาธารณรัฐประชาชนจีน ซึ่งคิดเป็นปริมาณมากถึงร้อยละ 87 ของสาธารณรัฐประชาชนจีน โดยเฉพาะในปี พ.ศ. 2558 นักลงทุนจีนต้องสูญเสียเงินประมาณ 24 พันล้านเหรียญสหรัฐฯ เนื่องจากถูกหลอกลวงและชักชวนให้ร่วมลงทุนในรูปแบบธุรกิจแชร์ลูกโซ่ โดยนักลงทุนชาวจีนจำนวนมากยอมนำเงินออมหลังเกษียณมาใช้ลงทุนโดยไม่คำนึงถึงว่าการลงทุนนั้นมีความเสี่ยง เพราะผลตอบแทนที่จะได้รับนั้นดึงดูดใจ

ขณะเดียวกันรัฐบาลสาธารณรัฐประชาชนจีนเริ่มมีประกาศเตือนภัยถึงอันตรายของแชร์ลูกโซ่ที่นับวันยิ่งจะรุนแรงขึ้น จนกลายเป็นอาชญากรรมทางเศรษฐกิจ (white-collar crime) และหากปล่อยให้เกิดการฉ้อโกงรูปแบบนี้ต่อไป อาจทำให้ประชาชนจะได้รับผลกระทบอย่างมากและมูลค่าความเสียหายที่เกิดขึ้นจะไม่สามารถประมาณการณได้ รวมทั้งการดำเนินการจับตัวอาชญากรก็จะมีควมยากลำบากยิ่งขึ้น

ตามรายงานของ China Anti-Pyramid Selling Association<sup>533</sup> การฉ้อโกงประชาชน (ponzi schemes) อยู่ภายใต้กฎหมาย Criminal Law of the People's Republic of China<sup>534</sup> ซึ่งความผิดนี้ยังถูกกำหนดให้เป็นมูลฐานความผิดตามกฎหมายป้องกันและปราบปรามการฟอกเงินด้วย

---

<sup>532</sup> Leishi Fei, Huijie Shi, Xiaomin Sun, Jia Liu, Hongyu Shi & Yiming Zhu. (2020). The Profile of Ponzi Scheme Victims in China and the Characteristics of Their Decisionmaking Process, *Deviant Behavior*. DOI: 10.1080/01639625.2020.1768639

<sup>533</sup> Zhang Zhilong. (2019). Pyramid scheme scams disguised under the cover of direct selling. CGTN Digital. สืบค้นจาก <https://news.cgtn.com/news/3d3d414e7a416a4d32457a6333566d54/index.html> เมื่อวันที่ 27 กันยายน 2563

<sup>534</sup> Section 5. Crimes of Financial Fraud

Article 192. Whoever for the purpose of illegal possession illegally raises funds by fraudulent means, if the amount is quite big, is to be sentenced to not more than five years of fixed-term imprisonment or criminal detention, and to a fine of not less than 20,000 yuan and not more than 200,000 yuan; when the amount is enormous or other circumstances are serious, the sentence is to be not less than five years and not more than 10 years of fixed-term imprisonment, and a fine of not less than 50,000 yuan and not more than 500,000 yuan; when the amount is especially enormous or other

มาตรา 192 เป็นความผิดฐานฉ้อโกงทางการเงิน ผู้ใดโดยทุจริตหาหรือเพิ่มทุนโดยกลฉ้อฉล หากฉ้อฉลนั้นเป็นเหตุให้เกิดความเสียหายเป็นจำนวนมาก ผู้นั้นต้องรับโทษจำคุกสูงสุดไม่เกิน 5 ปี หรือกักขัง และปรับไม่น้อยกว่า 20,000 หยวน แต่ไม่เกิน 200,000 หยวน ถ้าความเสียหายไม่สูงมาก ผู้นั้นต้องรับโทษจำคุกไม่น้อยกว่า 5 ปี แต่ไม่เกิน 10 ปี และปรับไม่น้อยกว่า 50,000 หยวน แต่ไม่เกิน 500,000 หยวน หากจำนวนเงินที่เสียหายมากเป็นพิเศษหรือผู้กระทำความผิดมีพฤติการณ์พิเศษที่ร้ายแรง ผู้นั้นจำคุกไม่น้อยกว่า 10 ปี หรือจำคุกตลอดชีวิต และปรับไม่น้อยกว่า 50,000 หยวน แต่ไม่เกิน 500,000 หยวน หรือริบทรัพย์สิน

มาตรา 199 ผู้ใดกระทำความผิดตามมาตรา 192, 194 และมาตรา 195 ในหมวดนี้ ซึ่งเป็นเหตุให้รัฐและประชาชนสูญเสียผลประโยชน์จำนวนมากเป็นพิเศษ ผู้นั้นต้องรับโทษมีโทษจำคุกตลอดชีวิต และริบทรัพย์สิน

มาตรา 200 หากนิติบุคคลกระทำความผิดตามมาตรา 192, 194 และมาตรา 195 ในหมวดนี้ ผู้แทนนิติบุคคลจะต้องได้รับโทษจำคุก หรือกักขังไม่น้อยกว่า 5 ปี กรณีร้ายแรงหรือมีมูลค่าความเสียหายสูง ผู้แทนนิติบุคคลต้องรับโทษจำคุกไม่น้อยกว่า 5 ปี แต่ไม่เกิน 10 ปี กรณีเกิดความเสียหายร้ายแรงมากหรือจำนวนเงินที่เสียหายมากเป็นพิเศษ ผู้แทนนิติบุคคลต้องรับโทษจำคุกไม่น้อยกว่า 10 ปี หรือจำคุกตลอดชีวิต

---

circumstances are especially serious, the sentence is to be not less than 10 years of fixed-term imprisonment or life imprisonment, and a fine not less than 50,000 yuan and not more than 500,000 yuan or confiscation of property. -ต่อ-

Article 193. Whoever for the purpose of illegal possession commits any of the following acts to defraud the banks or other monetary institutions of loans, if the amount is quite big, is to be sentenced to not more than five years of fixed-term imprisonment or criminal detention, and a fine of not less than 20,000 yuan and not more than 200,000 yuan; when the amount is enormous or other circumstances are serious, the sentence is to be not less than five years and not more than 10 years of fixed-term imprisonment and a fine of not less than 50,000 yuan and not more than 500,000 yuan; when the amount is especially enormous or other circumstances are especially serious, the sentence is to be not less than 10 years of fixed-term imprisonment or life imprisonment, and a fine of not less than 50,000 yuan and not more than 500,000 yuan, or confiscation of property:

- (1) cooking up false reasons for importing funds or projects;
- (2) using false economic contracts;
- (3) using false certificates;
- (4) using false property right certificates for guarantee or making duplicate guarantee exceeding the value of the mortgaged goods; and
- (5) defrauding loans by other means.

Article 199. Offenders of Articles 192, 194, and 195 of this section that cause extraordinarily heavy losses to the interests of the state and the people shall be sentenced to life imprisonment or death, with forfeiture of property.

Article 200. Units committing offenses under Articles 192, 194, and 195 of this section shall be punished with a fine, with personnel directly in charge and other directly responsible personnel being punished with imprisonment or criminal detention of less than five years; for cases involving large amounts, or of a serious nature, with imprisonment over five years and less than 10 years; for cases of extraordinary large amount, or of a serious nature, with imprisonment of over 10 years or life imprisonment.



จากข้อกฎหมายตามข้างต้น จะเห็นได้ว่า กฎหมายอาญาของสาธารณรัฐประชาชนจีนให้ความสำคัญเกี่ยวกับบทลงโทษที่ค่อนข้างรุนแรงแก่ผู้กระทำความผิดที่มีลักษณะเป็นการฉ้อโกงประชาชน ทั้งนี้เนื่องจากในปัจจุบันการฉ้อโกงที่เกิดขึ้นโดยอาศัยธุรกิจเครือข่ายเป็นธุรกิจบังหน้าเกิดขึ้นอย่างแพร่หลาย รัฐบาลสาธารณรัฐประชาชนจีนจึงกำหนดอัตราโทษที่ค่อนข้างรุนแรง เพราะเชื่อว่าจะช่วยปราบปรามการกระทำความผิดได้อย่างรวดเร็ว

แต่อย่างไรก็ตามยังคงมีนักวิชาการหลายฝ่ายที่เกี่ยวข้องเริ่มหาวิธีและแนวทางเพื่อป้องกันไม่ให้เกิดแชร์ลูกโซ่ โดยเล็งเห็นว่าการป้องกันน่าจะดีกว่าการปราบปรามซึ่งอาจมีความล่าช้าไม่ทันการณ์ แต่ทว่าข้อมูลเกี่ยวกับสถิติการฉ้อโกงรูปแบบนี้ยังมีอยู่อย่างจำกัด และงานวิชาการส่วนใหญ่เป็นเพียงแนวทางการป้องกันที่ไม่เป็นรูปธรรม

ทั้งนี้งานวิชาการฉบับหนึ่งใช้ข้อมูลที่เก็บจากผู้เสียหายจำนวน 698 รายที่เข้าร่วมในโครงการป้องกันไม่ให้เกิดแชร์ลูกโซ่ โดยงานวิจัยฉบับดังกล่าวได้ศึกษาและตรวจสอบคุณสมบัติ ลักษณะความคิดของบุคคลที่เข้าร่วมโครงการ นอกจากนี้ ยังรวบรวมข้อมูลการสัมภาษณ์เชิงลึกจาก 30 บุคคลที่ได้รับเชิญให้เข้าร่วมโครงการเพื่อที่จะวิเคราะห์ถึงการตัดสินใจร่วมลงทุนของผู้เสียหายในครั้งแรกและครั้งอื่น ๆ เพื่อศึกษาเหตุและปัจจัยที่ทำให้ถูกหลอกลวงจากแผนการลงทุน ซึ่งนักวิชาการเล็งเห็นว่า ผลลัพธ์จากงานวิจัยนี้จะเป็นแนวทางในการพัฒนาเพื่อที่จะกำหนดเป้าหมายเพื่อป้องกันไม่ให้นักลงทุนต้องตกเป็นเหยื่อของแชร์ลูกโซ่ โดยพิจารณาภูมิหลังทางสังคมและเศรษฐกิจ อีกทั้งยังเป็นประโยชน์ในการทำความเข้าใจรูปแบบแชร์ลูกโซ่ที่แพร่หลายในสาธารณรัฐประชาชนจีน โดยมีรายดังเฝ้าติดตามต่อไปนี้

- **ลักษณะของผู้เสียหายที่ถูกหลอกลวง**

หลังจากการเก็บข้อมูลพบว่า กลุ่มคนผู้สูงอายุถือว่าเป็นความเปราะบางที่มีความเสี่ยงต่อการถูกฉ้อโกง นอกจากนี้ยังสันนิษฐานว่าระดับความรู้ที่ได้รับการศึกษาอย่างเพียงพอ หรือฐานะทางการเงินเป็นปัจจัยที่สามารถป้องกันไม่ให้เกิดตกเป็นเหยื่อของแชร์ลูกโซ่ แต่อย่างไรก็ตาม การหลอกลวงในรูปแบบใหม่ที่อาศัยความก้าวหน้าของเทคโนโลยีเข้ามาช่วย ก็เป็นอีกจุดเปราะบางที่ทำให้ผู้มีการศึกษาและฐานะทางการเงินหลงกลและตกเป็นเหยื่อได้เช่นกัน อีกทั้งคนกลุ่มดังกล่าวยังสูญเสียทรัพย์สินในการถูกหลอกลวงเป็นจำนวนมากกว่ากลุ่มคนปกติ

โดยสรุปคือ ไม่ว่าจะปัจจัยเกี่ยวกับการศึกษา รายได้ อายุ เชื้อชาติ หรือคนในเมือง หรือแม้แต่คนที่อาศัยอยู่ในพื้นที่ชนบทก็ไม่สามารถมาตัดสินได้อย่างแท้จริงว่าสิ่งใดเป็นสาเหตุสำคัญที่ทำให้ชาวจีนตกเป็นเหยื่อของการฉ้อโกง และเป็นที่น่าเชื่อว่ารูปแบบของการหลอกลวงจะถูกปรับแต่งให้เข้ากับความต้องการทางจิตใจของเหยื่อตามลักษณะทางประชากรเฉพาะแต่ละพื้นที่

ทั้งนี้ รัฐบาลสาธารณรัฐประชาชนจีนค้นพบว่าลักษณะการตัดสินใจของเหยื่อเพื่อนำมากำหนดเป็นแนวทางการวิเคราะห์ความเสี่ยงของการตกเป็นเหยื่อของชาวจีน สามารถวิเคราะห์ได้จากสถิติของ

Federal Trade Commission เพื่อแสดงให้เห็นว่าเหยื่อของการฉ้อโกงแต่ละรายมีรายได้และรายจ่ายอย่างไร ซึ่งแนวโน้มการวิเคราะห์ความเสี่ยงนี้จะยิ่งเห็นได้ชัดโดยเฉพาะอย่างยิ่งในกลุ่มของบุคคลผู้ที่ตกเป็นเหยื่อมากกว่าหนึ่งครั้ง แต่อย่างไรก็ตามความต้องการมีรายได้ที่เพิ่มขึ้นก็ยังเป็นสาเหตุหลักต่อการตัดสินใจของชาวจีนในการลงทุน

### ลักษณะของสังคมที่การฉ้อโกงประชาชนเกิดขึ้นอย่างแพร่หลาย

นอกเหนือจากลักษณะประชากรในการตัดสินใจร่วมลงทุนแล้ว ปัจจัยทางสังคมวัฒนธรรมยังต้องนำมาวิเคราะห์เพื่อทำความเข้าใจพฤติกรรมของเหยื่อที่ถูกฉ้อโกง แม้ว่าการฉ้อโกงจะไม่ใช่วิธีการเปลี่ยนแปลงใหม่ของสาธารณรัฐประชาชนจีน เพราะครั้งการฉ้อโกงได้เกิดขึ้นอย่างแพร่หลาย โดยเฉพาะอย่างยิ่งในช่วงทศวรรษ 1990 ที่เกิดการเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจครั้งใหญ่ เช่น การฉ้อโกงประชาชนในรูปแบบการขายตรงที่แพร่ระบาดมาจากประเทศรัสเซีย ประเทศแอลบาเนีย และประเทศโรมาเนีย และประเทศทั่วทั้งโลกต่างเกิดปัญหาทางการเงินทำให้เกิดรูปแบบการฉ้อโกงขึ้นมากมาย

รัฐบาลสาธารณรัฐประชาชนจีนได้นำตัวอย่างที่เคยเกิดขึ้นในประเทศแอลเบเนีย เนื่องจากเกิดการล่มสลายของเศรษฐกิจในปี ค.ศ. 1997 ส่วนหนึ่งมาจากการที่รัฐไม่สามารถควบคุม และขาดข้อมูลพื้นฐาน เพื่อที่จะนำมาวิเคราะห์ความเสี่ยง เพื่อหาทางป้องกันและปราบปรามไม่ให้เกิดการฉ้อโกงประชาชน จนรูปแบบการฉ้อโกงประชาชนกระจายไปยังทั่วประเทศ เป็นเหตุให้เงินจำนวนมากหายไปจากระบบเศรษฐกิจ

ทฤษฎีของ Durkheim ช่วยอธิบายว่าทำไมสังคมที่มีการเปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็ว เช่นในช่วงที่มีความมั่งคั่งทางเศรษฐกิจ การเติบโตทางเศรษฐกิจอย่างรวดเร็ว หรือการเปลี่ยนแปลงจากสังคมดั้งเดิมไปสู่สังคมเทคโนโลยี ทฤษฎีทำให้เห็นว่าอาชญากรรมสามารถปรับตัวให้เกิดได้ในทุกช่วงของสภาพสังคม บางครั้งสภาพสังคมที่มั่นคงอาจนำไปสู่ระดับอาชญากรรมที่สูงขึ้น

เห็นได้จาก ปัจจุบันสังคมสาธารณรัฐประชาชนจีนมีพฤติกรรมเลียนแบบวัฒนธรรมของสหรัฐอเมริกา ซึ่งเน้นความสำเร็จทางวัตถุมากเกินไป จนทำให้ชาวจีนบางส่วนโดยเฉพาะคนที่มีฐานะด้อยทางสังคมต้องหาทางที่จะทำให้พวกเขาบรรลุเป้าหมายดังเช่นสังคมสหรัฐอเมริกาได้ ดังนั้น ชาวจีนรุ่นใหม่จึงมีแนวโน้มที่จะตกเป็นเหยื่อของการฉ้อโกงเพราะคิดว่าเป็นการลงทุนที่ทำให้ได้รับผลตอบแทนสูง หลังจากนั้นจะได้มีรายได้ที่เพิ่มมากขึ้นเพื่อมาซื้อสินค้าราคาแพง

แต่อย่างไรก็ตาม International Automotive Trading เคยวิเคราะห์ไว้ว่า โครงสร้างสถาบันของสังคมอเมริกันยังคงมีความเสี่ยงสูงที่เป็นสาเหตุของการเกิดอาชญากรรม เนื่องจากเมื่อเศรษฐกิจดีประชาชนจะออกมาใช้เงินไม่มีการเก็บออม เพราะประชาชนจะคิดเสมอว่าเมื่อเศรษฐกิจตกต่ำจะได้รับเงินอุดหนุนจากรัฐบาล

สรุปได้ว่า รัฐบาลสาธารณรัฐประชาชนจีนมีความเชื่อในทฤษฎี Durkheim ที่มุ่งเน้นไปที่การเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจและสังคมอย่างรวดเร็วคือบ่อเกิดของอาชญากรรม พฤติกรรมการตกเป็นเหยื่อ

อาจไม่สามารถวิเคราะห์ได้จากลักษณะของแต่ละบุคคลเท่านั้น แต่ยังรวมถึงอิทธิพลของสังคมที่ทำให้เกิดการฉ้อโกงอีกด้วย เพราะหากต้องการแก้ปัญหาอย่างจริงจังควรศึกษาไปถึงสภาพแวดล้อมทางสังคมและลักษณะเฉพาะทางวัฒนธรรมมีบทบาทอย่างไรในการกำหนดลักษณะบุคคลที่ตกเป็นเหยื่อ

### ลักษณะทางวัฒนธรรมในการกำหนดพฤติกรรมของเหยื่อ

ท่ามกลางการเจริญเติบโตของเศรษฐกิจสาธารณรัฐประชาชนจีนอย่างก้าวกระโดด บางครั้งนักลงทุนอาจขาดทุนทำให้เงินหายไปกับการจ่ายดอกเบี้ยให้กับธนาคาร ทำให้นักลงทุนจีนบางกลุ่มพยายามแสวงหาโอกาสในการลงทุน แต่ทว่าอาจเป็นเรื่องยากที่จะเข้าไปทำการกู้ยืมเงินกับสถาบันการเงินเพื่อนำมาลงทุนใหม่ ทำให้เกิดแนวคิดการระดมเงินทุนโดยชักชวนบุคคลอื่นให้มาร่วมลงทุน จนกลายเป็นช่องทางให้อาชญากรนำมาปรับใช้จนเกิดเป็นการฉ้อโกงประชาชน อีกทั้งสังคมสาธารณรัฐประชาชนจีนเริ่มเข้าสู่สังคมผู้สูงอายุ ทำให้ผู้คนมักจะคิดถึงอนาคตของตนเองในวัยเกษียณมากขึ้นจนเกิดแนวคิดที่ว่า “เงินของคุณจะหดหายไปถ้าคุณไม่ลงทุน” ประกอบกับอัตราเงินเฟ้อที่สูงขึ้นของเศรษฐกิจสาธารณรัฐประชาชนจีน จนกลายเป็นประเด็นเพราะบางที่ทำให้อาชญากรชักชวนให้คนมาลงทุน และทำให้คนเหล่านั้นตัดสินใจลงทุนทั้งที่มีความเสี่ยง

อีกประการหนึ่งที่สำคัญของภูมิหลังทางสังคมคือ บริษัทขนาดเล็กไม่สามารถเข้าถึงแหล่งเงินทุนของสถาบันการเงินได้ง่าย เนื่องจากธนาคารในสาธารณรัฐประชาชนจีนมักจะสนับสนุนการลงทุนให้กับรัฐวิสาหกิจหรือบริษัทขนาดใหญ่ ดังนั้นการระดมทุนที่ผิดกฎหมายมักเป็นวิธีเดียวสำหรับธุรกิจส่วนตัวหรือธุรกิจขนาดเล็กในการแก้ไขปัญหาทางการเงิน

อย่างไรก็ตาม รัฐบาลสาธารณรัฐประชาชนจีนพยายามออกประกาศเพื่อเตือนให้เห็นถึงความแตกต่างทางกฎหมายระหว่างการให้กู้ยืมไปลงทุนที่แท้จริงกับการระดมทุนที่ผิดกฎหมาย แม้จะเป็นเรื่องยากสำหรับนักลงทุนที่จะแยกแยะว่าบริษัทใดต้องการเงินทุนเพื่อไปพัฒนาธุรกิจที่ถูกต้องและบริษัทใดบ้างที่การระดมทุนเป็นการหลอกลวงประชาชน

นอกจากนี้ อาจมีปัจจัยด้านอื่นอีกที่ทำให้ลักษณะทางวัฒนธรรมของสาธารณรัฐประชาชนจีนส่งผลกระทบต่อความเสี่ยงที่ประชาชนจะตกเป็นเหยื่อ จากการวิเคราะห์คดี Shengrui Fundraising Scam รายละเอียดตามกล่องข้อความที่ 7.8 เป็นคดีที่เกิดขึ้นจริงในสาธารณรัฐประชาชนจีน และจากคดีนี้พบว่าปัจจัยอื่นที่อาจเป็นความเสี่ยง ได้แก่

(1) การฉ้อโกงประชาชน (ponzi schemes) ที่เกิดขึ้นในบางท้องถิ่นที่มีความเชื่อมโยงอย่างใกล้ชิดกับเจ้าหน้าที่ของรัฐที่กระทำการทุจริต ซึ่งนำไปสู่การปราบปรามที่ไม่ได้ผลเพราะเจ้าหน้าที่รัฐเกรงกลัวต่ออำนาจทางการเมือง

(2) เนื่องจากสาธารณรัฐประชาชนจีนมีโครงสร้างอำนาจทางการเมืองในลักษณะผูกขาดทั้งสิ้น และข้อมูลทำให้ประชาชนในสาธารณรัฐประชาชนจีนจำเป็นต้องพึ่งพาข้อมูลของภาครัฐทำให้การจะนำสถิติมาวิเคราะห์ถึงความเสี่ยงไม่สามารถที่จะกระทำได้

แต่อย่างไรก็ตามการผูกขาดอำนาจก็อาจมีข้อดี คือ สื่อโซเชียลมีเดีย (Social media) อื่น ๆ ไม่สามารถเข้าถึงได้ง่ายทำให้ความเสียหายไม่กระจายไปเป็นวงกว้างอย่างเช่นของไทย แต่ความเสียหายที่เกิดจากการฉ้อโกงจะกระจุกตัวอยู่ในกลุ่มของบุคคลตามท้องที่ โดยจะอาศัยรูปแบบความไว้วางใจกัน และบางครั้งการตัดสินใจที่จะร่วมลงทุนก็อยู่ที่ผู้นำในชุมชนนั้น ๆ

กล่าวโดยสรุปแล้วการฉ้อโกงประชาชนในสาธารณรัฐประชาชนจีนมีภัยคุกคามและความเปราะบางในด้านความเสี่ยงคล้ายกับไทย อีกทั้งยังการเข้าถึงข้อมูลเกี่ยวกับรูปแบบการฉ้อโกงก็ยังทำได้ยาก แม้ว่าระบบการปกครองจะเป็นแบบศูนย์กลางแต่ก็ไม่สามารถที่จะนำสถิติข้อมูลของลักษณะของเหยื่อที่ถูกหลอกหลวงลักษณะของสังคมแบบไหนที่การฉ้อโกงประชาชนเกิดขึ้นอย่างแพร่หลาย และลักษณะทางวัฒนธรรมในการกำหนดพฤติกรรมของเหยื่อ มาวิเคราะห์ถึงแนวโน้ม และความเสี่ยงของคดีฉ้อโกงประชาชนได้ แต่ข้อดีของสาธารณรัฐประชาชนจีนคือการลงโทษผู้กระทำความผิดคดีนี้มีอัตราโทษที่สูง ผู้กระทำความผิดอาจโดนรัฐบาลริบทรัพย์สินที่มีอยู่ทั้งหมดเพื่อนำไปคืนให้กับเหยื่อได้

#### กล่องข้อความที่ 7.8

#### กลุ่มประชากรที่มีความเสี่ยงตกเป็นเหยื่อของแชร์ลูกโซ่ (Ponzi Scheme)

##### คดี: Shengrui Fundraising Scam

ปี 2006 นาย Guibang Tang จัดตั้งบริษัทชื่อ Heilongjiang Shengrui Investment Management Company และมีสัญญาตกลงลงทุนกับบริษัท Yuqiao Oil & Gas Development Co., Ltd. แต่เนื่องจาก บริษัท Shengrui ไม่ได้จ่ายเงินทุนที่ตกลงไว้ในสัญญา บริษัท Yuqiao จึงยุติสัญญานั้น

อย่างไรก็ตาม บริษัท Shengrui ยังคงโฆษณาชักจูงให้ชาวจีนมาลงทุนกับบริษัทโดยอ้างว่ามีสัญญากับบริษัท Yuqiao อยู่ ซึ่งสามารถโน้มน้าวให้ผู้คนจำนวน 6,536 ราย ลงทุนกับบริษัท รวมมูลค่าทรัพย์สินที่เสียหายกว่า 5.4 ล้านหยวน

ทั้งนี้จากการวิเคราะห์ลักษณะกลุ่มประชากรที่ตกเป็นเหยื่อของบริษัท Shengrui โดยสำรวจว่าเหยื่อมีแนวโน้มที่จะเป็นประชากรกลุ่มใด โดยมุ่งสังเกตอายุ เพศ รวมถึงสภาพเศรษฐกิจที่อาจเป็นเหตุผลักดันให้ประชากรกลุ่มดังกล่าวเสี่ยงต่อการตกเป็นเหยื่อมากขึ้น ปัจจัยทางเศรษฐกิจและกฎหมายของสาธารณรัฐประชาชนจีนที่ทำให้ชาวจีนมีแนวโน้มที่จะลงทุนกับ บริษัทที่มีความเสี่ยงสูง ดังนี้

1. สาธารณรัฐประชาชนจีนในช่วงที่มีภาวะเงินเฟ้อทำให้ชาวจีนรู้สึกอยากหาแนวทางการลงทุนที่ได้กำไรมากกว่าการนำเงินเข้าธนาคารซึ่งมีอัตราดอกเบี้ยน้อย
2. บริษัทเล็ก ๆ มักไม่สามารถกู้เงินทุนจากธนาคารได้จึงทำให้บริษัทเหล่านี้เลือกที่จะแสวงหาเงินทุนจากการระดมทุนอย่างผิดกฎหมาย (illegal fundraising)
3. กฎหมายของสาธารณรัฐประชาชนจีนยังคลุมเครือในเรื่องของการจำแนกการระดมทุนจากการกู้ยืมเงินระหว่างบุคคลซึ่งถูกกฎหมาย (legal private lending)
4. ขบวนการแชร์ลูกโซ่มักมีส่วนเกี่ยวข้องกับบุคคลในรัฐบาล จึงมีความเป็นไปได้ยากที่รัฐบาลจะสามารถจัดการกับขบวนการเหล่านี้ นอกจากนี้แล้วระบบการเมืองในสาธารณรัฐประชาชนจีนที่ข้อมูลถูกจำกัดโดยรัฐบาลทำให้ประชากรไม่สามารถเข้าถึงข้อมูลได้มากเท่าที่ควร

### กล่องข้อความที่ 7.8

#### กลุ่มประชากรที่มีความเสี่ยงตกเป็นเหยื่อของแชร์ลูกโซ่ (Ponzi Scheme) (ต่อ)

การสำรวจกลุ่มผู้ตกเป็นเหยื่อของบริษัท Shengrui พบว่า มีผู้หญิงมากกว่าผู้ชาย และผู้หญิงมักลงทุนกับบริษัทมากกว่าครั้ง  
กว่าแม้จำนวนเงินลงทุนทั้งหมดนั้นจะมีจำนวนเท่ากับผู้ชายก็ตาม ซึ่งสอดคล้องกับงานวิจัยอื่น ๆ ที่วิเคราะห์ว่า นักลงทุนหญิง  
มักมีลักษณะกลัวความเสี่ยงมากกว่านักลงทุนชาย

นอกจากนี้แล้วการสำรวจ พบว่า กลุ่มเหยื่อที่เป็นผู้เกษียณอายุมักลงทุนด้วยจำนวนเงินที่มากกว่าและมากกว่าครั้งกว่ากลุ่ม  
เหยื่อที่ยังไม่เกษียณอายุ คาดว่าสาเหตุเกิดจากภาวะเงินเฟ้อที่ทำให้เหยื่อต้องการรักษามูลค่าของทรัพย์สินไว้ด้วยการลงทุนกับ  
บริษัทเหล่านี้ เนื่องจากมีโอกาสได้ผลตอบแทนสูงกว่า

และผลการสำรวจสุดท้าย ยังพบว่า หากมีโอกาสที่จะลงทุนกับบริษัทเช่นนี้อีกจะทำหรือไม่ เหยื่อจำนวนครึ่งหนึ่งตอบว่า  
จะลงทุน คาดว่าเป็นเพราะระบบในสาธารณรัฐประชาชนจีนทำให้ผู้คนโทษรัฐบาลเมื่อเกิดเรื่องไม่พึงประสงค์ แทนที่จะโทษตนเอง  
ว่าไม่ควรไปลงทุนในบริษัทที่น่าสงสัยเช่นนี้แต่แรก

ที่มา: Leishi Fei , Huijie Shi , Xiaomin Sun , Jia Liu , Hongyu Shi & Yiming Zhu (2020): The Profile of Ponzi Scheme Victims in  
China and the Characteristics of Their Decisionmaking Process, Deviant Behavior<sup>535</sup>

#### 7.4.1.1 กรณีศึกษาแบบการฟอกเงิน: การฉ้อโกงประชาชน และการฟอกเงินโดยบริษัท

##### *Dream Company*<sup>536</sup>

จากกรณีศึกษาของคดีนี้จะเป็นอีกตัวอย่างของความมีประสิทธิภาพในการต่อต้านการฟอกเงิน  
ในหลายๆ ด้าน เช่น การตรวจสอบ การสอบสวน ของเจ้าหน้าที่ภาครัฐ การให้ความร่วมมือของภาคเอกชน  
ตลอดจนความร่วมมืออย่างเข้มแข็งระหว่างรัฐบาลและหน่วยงานภายในต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง โดยเฉพาะ  
การทำงานร่วมกันของทุกภาคส่วน ถือว่าเป็นเครื่องมือที่มีประสิทธิภาพในการตรวจจับการฉ้อโกงประชาชน  
และป้องกันการฟอกเงินได้

#### *การตรวจสอบการกระทำผิด*

นาย Chia-Jui (Mike) Lan ดำรงตำแหน่งผู้อำนวยการกองของสำนักงานป้องกันและปราบปราม  
การฟอกเงินไต้หวัน (Financial Intelligence Unit of Taiwan)<sup>537</sup> แจ้งว่าในเดือนมกราคม 2012 พนักงาน

<sup>535</sup> Leishi Fei, Huijie Shi, Xiaomin Sun, Jia Liu, Hongyu Shi & Yiming Zhu. (2020). The Profile of Ponzi Scheme Victims in  
China and the Characteristics of Their Decisionmaking Process, Deviant Behavior. DOI: 10.1080/01639625.2020.1768639

<sup>536</sup> Chia-Jui (Mike) Lan, section chief of Anti-Money Laundering Division, Ministry of Justice, Investigation Bureau,  
Taiwan. "Taiwan: A case study on a Ponzi scheme and money laundering by Dream Company". June 3, 2013. สืบค้นจาก  
<https://www.acamstoday.org/taiwan-case-study-ponzi-scheme-and-money-laundering-dream-company/> เมื่อวันที่ 16 สิงหาคม  
2563

<sup>537</sup> Taiwan has a similar reporting mechanism provided in Article 10 of the MLCA. Based on the definition in the related  
international organizations, an authority responsible for receiving and analyzing STRs is called "Financial Intelligence Unit"  
(FIU). In 1997, in accordance with the MLCA, the Investigation Bureau, Ministry of Justice (MJIB)...(ต่อหน้าถัดไป)

ธนาคารของธนาคารแห่งหนึ่ง ได้ส่งรายงานธุรกรรมที่น่าสงสัย (STR) ไปยังสำนักงานป้องกันและปราบปรามการฟอกเงินไต้หวัน (the Anti-Money Laundering Division: AMLD) โดยมีรายละเอียดโดยย่อดังนี้

- เดือนพฤษภาคม 2010 บริษัท Dream ได้ส่งนาย X และนาย Z (พนักงานบัญชีของบริษัท) ไปถอนเงินสดจำนวนมากที่ธนาคาร A และเมื่อพนักงานของธนาคารทำการตรวจสอบเพื่อทราบข้อเท็จจริงเกี่ยวกับลูกค้า Customer Due Diligence (CDD) ตามแนวปฏิบัติของธนาคารที่เกี่ยวข้องกับการใช้เงิน พนักงานบริษัททั้งสองไม่สามารถทำการตอบคำถามที่แน่ชัดได้
- หลังจากนั้นพนักงานของธนาคาร A ได้ตรวจสอบการดำเนินงานของบริษัทและประวัติของลูกค้า พบว่า มีการทำธุรกรรมที่ผิดปกติและน่าสงสัยหลายครั้งจนเป็นที่น่าเชื่อว่าบริษัท Dream กำลังเตรียมที่จะปิดกิจการเพื่อหลบหนีบางอย่าง
- พนักงานธนาคารจึงรีบรายงานการทำธุรกรรมที่น่าสงสัย (STR) ไปยังสำนักงาน ปง. ไต้หวัน (the Anti-Money Laundering Division: AMLD)

#### **การปฏิบัติการของสำนักงาน ปง. ไต้หวัน**

หลังจากได้รับรายงานธุรกรรมที่น่าสงสัย (STR) จากทางธนาคาร สำนักงาน ปง. ไต้หวันเริ่มรวบรวมข้อมูลของบริษัทและวิเคราะห์ธุรกรรมที่เกี่ยวข้องทั้งหมด โดยเจ้าหน้าที่สืบสวนสอบสวนค้นพบว่า บริษัทมีการดำเนินการชักชวนคนให้มาระดมทุนคล้ายกับแชร์ลูกโซ่ (ponzi scheme) เมื่อมีหลักฐานที่แน่ชัดว่าบริษัทมีการดำเนินการที่อาจเป็นการฉ้อโกงประชาชนสำนักงาน ปง. ไต้หวัน ได้รายงานเรื่องต่อไปยังสำนักงานเศรษฐกิจและวัฒนธรรม (the Taipei Field Office) และกรมสอบสวน กระทรวงยุติธรรม (Investigation Bureau for investigation)

ในเดือนกุมภาพันธ์ ค.ศ. 2012 นักลงทุนบางรายได้ยื่นคำร้องต่อหน่วยงานบังคับใช้กฎหมายที่เกี่ยวข้อง เพื่อขออายัดบัญชีธนาคารบางบัญชีของบริษัท Dream และผู้เสียหายบางรายเริ่มออกมาแจ้งความดำเนินกับบริษัท Dream โดยอ้างว่าเมื่อถึงกำหนดชำระหนี้ บริษัท Dream ไม่มีการคืนเงินต้นและดอกเบี้ยตามที่ได้ตกลงกันไว้ในสัญญาการร่วมลงทุน ซึ่งหน่วยงานบังคับใช้กฎหมายจึงได้เริ่มดำเนินการสอบสวนพนักงานบางคนของบริษัท Dream

---

(ต่อจากหน้าที่แล้ว)... was assigned by the

Executive Yuan to receive STRs and the Money Laundering Prevention Center (MLPC) was established in the same year to act as the Taiwan's FIU.

In addition, pursuant to Subparagraph 7, Article 2 of the Organic Act of the MJIB passed by the Legislative Yuan on November 30, 2007 and put into practice on December 19 in the same year upon presidential decree, the MJIB is in charge of "ML prevention related matters". Pursuant to Article 3 of the same Act, the MLPC changed the name to the "Anti-Money Laundering Division" (AMLD) and kept on the same functions of Taiwan's FIU.

ต่อมาเมื่อวันที่ 29 กุมภาพันธ์ 2012 นาย W (กรรมการผู้มีอำนาจบริษัทฯ) ถูกออกหมายจับและกำลังจะหลบหนีออกนอกประเทศ ขณะที่กรรมการบริษัทอีกสองคนก็มีความพยายามที่จะหลบหนีออกนอกประเทศเช่นกัน แต่ทว่าพนักงานอัยการได้ดำเนินการอายัดตัวผู้ต้องหาทั้งหมดและมีคำสั่งห้ามเดินทางออกนอกประเทศได้ทันเวลา ในเวลาต่อมาทั้งหมดได้ถูกจับที่สนามบิน (Taoyuan International Airport) และหลังจากนั้น เจ้าหน้าที่นำตัวทั้งสามรายเข้าทำการค้นหาหลักฐานเพิ่มเติมที่บริษัทฯ

ในระหว่างการสอบสวน สำนักงาน ปปง. ไต้หวัน ยังคงได้รับรายงานธุรกรรมที่น่าสงสัย (STR) จากเจ้าหน้าที่ด้านการป้องกันการฟอกเงินของธนาคารดังกล่าว ในรายงานระบุว่า: “บริษัท Dream ฝากเงินสด 10 ล้านดอลลาร์ไต้หวัน ในวันที่ 21 กุมภาพันธ์ 2012 และถอนเงินจำนวนเดียวกันทันทีในวันที่ 24 ของเดือนเดียวกัน ซึ่งการเบิกจ่ายดังกล่าวทำให้ธนาคารสงสัยว่าอาจจะมีการฟอกเงินด้วย” ทั้งนี้สำนักงาน ปปง. ไต้หวัน จึงได้ส่งข้อมูลดังกล่าวให้กับพนักงานสอบสวนผู้รับผิดชอบคดี และสำนักงาน ปปง. ไต้หวัน ยังคงทำหน้าที่ช่วยเหลือในการสืบสวนเส้นทางการเงิน ตลอดจนการยึดและอายัดเงินของบริษัทฯ รวมถึงผู้ต้องสงสัยที่เกี่ยวข้องทั้งหมด

### **ผลการสอบสวน**

หลังจากการตรวจสอบ พบว่า บริษัท Dream ถูกจัดตั้งขึ้นเพื่อการตลาดแบบขายตรง (multi-level marketing) แต่หลังจากนั้นได้เปลี่ยนเป็นการระดมเงินทุนให้มาร่วมลงทุนกับบริษัทและทำการฉ้อโกงเงินไปจากนักลงทุน โดยรูปแบบของการฉ้อโกง คือ การชักชวนให้มาร่วมลงทุนในธุรกิจการติดตั้งเก้าอี้νωดแบบหยอดเหรียญในซูเปอร์มาร์เก็ตและสวนสนุกในต่างประเทศ รวมมูลค่าความเสียหายในคดีนี้มีมูลค่าเกิน 2.5 พันล้านเหรียญไต้หวัน หรือมากกว่า 83.30 ล้านดอลลาร์สหรัฐฯ

ทั้งนี้ผลตอบแทนของการลงทุนที่บริษัท Dream ใช้กล่าวอ้าง คือ ต้องลงทุนเป็นหน่วย เช่น ลงทุน 98,000 พันล้านเหรียญไต้หวัน (3,500 เหรียญสหรัฐฯ) หรือ 318,000 พันล้านเหรียญไต้หวัน (11,000 เหรียญสหรัฐฯ) สำหรับ 1 หน่วยการลงทุนจะได้รับผลตอบแทนเดือนละ 30 เปอร์เซ็นต์ และบริษัท Dream ยังกล่าวอ้างว่านักลงทุนจะได้รับเงินที่ลงทุนไปแล้วคืน และยังสามารถได้รับกำไรมากกว่าสามเท่าของเงินลงทุนภายใน 10 เดือนของการลงทุน แต่ในทางปฏิบัติแล้วเป็นการหลอกระดมทุนจากรายใหม่ไปจ่ายผลตอบแทนให้กับรายเก่า (“robbing Peter to pay Paul”) ซึ่งรูปแบบการฉ้อโกงในลักษณะนี้ คือ การฉ้อโกงประชาชน (ponzi scheme)

ในระหว่างการเข้าตรวจค้นสถานที่บริษัท Dream เจ้าหน้าที่ตรวจค้นได้ยึดเงินสดจำนวนประมาณ 11 ล้านดอลลาร์ไต้หวัน (ประมาณ 400,000 เหรียญสหรัฐฯ) และอายัดเงินในบัญชีธนาคารได้อีก 60 ล้านดอลลาร์ไต้หวัน (ประมาณ 2 ล้านดอลลาร์สหรัฐฯ)

ขณะเดียวกันสำนักงาน ปปง. ไต้หวัน ได้ให้ความช่วยเหลือเจ้าหน้าที่สืบสวนในการติดตามเส้นทางเงินทุนของบริษัท และพบว่ามี การหมุนเวียนเงินในลักษณะที่ผิดกฎหมายในบัญชีธนาคารของทั้งสามราย โดยระหว่างเดือนสิงหาคม 2010 ถึงเดือนกุมภาพันธ์ 2012 บริษัท Dream ได้โอนเงินที่ได้จากการกระทำผิด

กฎหมายไปยังสาขาในต่างประเทศจำนวนกว่า 1 พันล้านเหรียญไต้หวัน (ประมาณ 33.30 ล้านเหรียญสหรัฐฯ) และยึดและอายัดได้เพิ่มจากบัญชีธนาคารส่วนตัวของนาง Y ในต่างประเทศได้จำนวน 8.40 ล้านเหรียญไต้หวัน (ประมาณ 280,000 เหรียญสหรัฐฯ)

ทั้งนี้ จากการร่วมมือกันของเจ้าหน้าที่ทั้งฝ่ายสืบสวน และเจ้าหน้าที่ของสำนักงาน ปง.ไต้หวัน สามารถยึดและอายัดเงินที่ได้มาโดยการฉ้อโกงประชาชนทั้งหมดประมาณ 170 ล้านเหรียญไต้หวัน (ประมาณ 5.50 ล้านเหรียญสหรัฐฯ)

### **ผลการดำเนินคดี**

ในเดือนเมษายน 2012 พนักงานอัยการ สำนักงานอัยการเขตไต้หวัน (Prosecutors of the Taipei District Prosecutors Office) ได้ทำการสอบสวนเสร็จสิ้นและยื่นคำฟ้องต่อศาลทันที (Taipei District Court) ในคำฟ้องมีคำขอให้จำคุกนาย W กรรมการผู้มีอำนาจเป็นเวลา 18 ปี นาย X ผู้อำนวยการบริษัทฯ และนาง Y กรรมการอีกคนของบริษัท 16 ปี และนักบัญชีของบริษัทฯ 7 ปี 6 เดือน

ทั้งนี้ จากกรณีศึกษาในคดีดังกล่าว คณะผู้วิจัยตั้งข้อสังเกตว่า บริษัท Dream อาจจะไม่ถูกดำเนินคดีหากพนักงานของธนาคารไม่ให้ความสำคัญในการตรวจสอบและรู้จักตัวตนของลูกค้า (KYC) ทุกครั้งในการทำธุรกรรม จนเป็นเหตุให้พนักงานของธนาคารดังกล่าวเกิดความสงสัยในตัวพนักงานและธุรกิจของบริษัท Dream จึงได้ทำการตรวจสอบเพื่อทราบข้อเท็จจริงเกี่ยวกับลูกค้า (CDD) เช่น เมื่อพบว่าการทำธุรกรรมของลูกค้าเริ่มน่าสงสัยต้องทำการประเมินและจัดระดับความเสี่ยงในการฟอกเงินของลูกค้า หรือการทบทวนข้อมูลการรู้จักลูกค้าและปรับปรุงระดับความเสี่ยงในการฟอกเงินของลูกค้าให้เป็นปัจจุบันเสมอ

อีกประการสำคัญของคดีนี้ที่ทำให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องสามารถยึดและอายัดเงินได้ในจำนวนมาก เพราะเมื่อพนักงานธนาคารเห็นว่าผู้อำนวยการบริษัท Dream และนักบัญชีพยายามที่จะถอนเงินสดจำนวนมาก ทำให้พนักงานของธนาคารตระหนักว่าบริษัทอาจปิดกิจการ และยกย้ายถ่ายเงินไปที่อื่น พนักงานจึงรีบรายงานธุรกรรมไปยังสำนักงาน ปง. ไต้หวัน นอกจากนี้ในระหว่างการสอบสวนธนาคาร A ได้มอบหมายให้เจ้าหน้าที่ช่วยเหลือสำนักงาน ปง. ไต้หวันในการระงับการทำธุรกรรมทุกประเภทที่เกี่ยวข้องกับการฉ้อโกงประชาชนในครั้งนี้

นอกจากนี้ จะเห็นได้ว่ากรณีศึกษาดังกล่าวเป็นคดีที่ประสบความสำเร็จในหลายด้าน โดยเฉพาะการร่วมมือกันทำงานระหว่างสำนักงาน ปง.ไต้หวัน และธนาคาร จนทำให้สามารถป้องกันไม่ให้เงินที่ผู้กระทำความผิดที่ได้มาจากการฉ้อโกงถูกยกย้าย ถ่ายเทไปที่อื่นก่อนที่เจ้าหน้าที่ของรัฐจะเข้าทำการตรวจสอบเพื่อยึดและอายัดไว้ได้ กล่าวคือ

1) พนักงานธนาคารให้ความสำคัญในการทำขั้นตอนเพื่อการตรวจสอบข้อมูลเพื่อทำความรู้จักลูกค้า (know your customer: KYC) การตรวจสอบเพื่อทราบข้อเท็จจริงเกี่ยวกับลูกค้า (customer due



diligence: CDD) เมื่อพบความผิดปกติ ได้รับรายงานธุรกรรมที่น่าสงสัย (STR) ในทันที และยังปฏิบัติงานเพื่อช่วยเหลือสำนักงาน ปปง. ได้ทันท่วงที และหน่วยงานบังคับใช้กฎหมายที่เกี่ยวข้องอย่างมืออาชีพ

2) สำนักงาน ปปง. ได้ทันท่วงที สามารถบรรลุพันธกิจได้โดยทำการวิเคราะห์เชิงลึกของรายงานธุรกรรมที่น่าสงสัย (STR) และส่งต่อรายงานนั้นไปยังหน่วยงานบังคับใช้กฎหมายที่เกี่ยวข้อง เพื่อตรวจสอบต่อไป นอกจากนี้ยังประสานการทำงานระหว่างหน่วยงานสอบสวนกับสถาบันการเงิน ตลอดจนช่วยเหลือเจ้าหน้าที่บังคับใช้กฎหมายในระหว่างการสอบสวนเพื่อสืบสวนหาเส้นทางการเงินของผู้กระทำความผิด ทำให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องทั้งหมดสามารถดำเนินการยึดและอายัดทรัพย์สินได้ในระยะเวลาอันสั้น ซึ่งช่วยป้องกันไม่ให้ผู้กระทำความผิดหลบหนีไปพร้อมกับเงินที่ได้มาจากการหลอกลวง รวมทั้งช่วยให้สามารถคืนเงินส่วนหนึ่งให้กับเหยื่อได้ และช่วยลดมูลค่าความเสียหายที่เกิดขึ้นได้

3) คดีนี้เป็นตัวอย่างที่ชัดเจนว่า อาชญากรรมทุกประเภทสามารถจัดการได้เมื่อทุกฝ่ายให้ความร่วมมือกันอย่างเต็มที่ระหว่างหน่วยงานภาครัฐ องค์กรเอกชน และสำนักงานข่าวกรองทางการเงิน ต้องพร้อมที่จะเปิดเผยและให้ข้อมูลที่จำเป็นอย่างรวดเร็วและมีประสิทธิภาพ ตลอดจนความช่วยเหลือจากผู้เชี่ยวชาญทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้อง

4) สำนักงานข่าวกรองทางการเงินในแต่ละประเทศจะมีความแตกต่างกันไปตามรูปแบบการปกครอง และการให้ความร่วมมือในการแลกเปลี่ยนข้อมูลระหว่างประเทศก็เป็นไปตามกฎหมายและสนธิสัญญาของแต่ละประเทศที่บังคับไว้ ดังนั้น ควรมีการทำให้กฎหมายเป็นปัจจุบันมากที่สุดเพื่อให้สามารถบังคับใช้กับการป้องกันการโอนเงินข้ามพรมแดนได้อย่างมีประสิทธิภาพ

5) นอกจากนี้ยังมีข้อจำกัดอื่นอีกที่นอกเหนือจากกระบวนการยุติธรรม เช่น การส่งผู้ร้ายข้ามแดน หรือการให้ความช่วยเหลือในการเปิดบัญชีให้กับผู้กระทำความผิดกับธนาคารที่อยู่ต่างประเทศ ซึ่งเป็นความเสี่ยงสูงสุดของการกระทำความผิดฉ้อโกง

#### 7.4.2 สหรัฐอเมริกา

สหรัฐอเมริกา เป็นประเทศที่ความผิดแชร์ลูกโซ่เกิดขึ้นเป็นจำนวนมาก และเป็นประเทศแรกที่มีการดำเนินการธุรกิจแบบเครือข่าย (MLM) ซึ่งหากเป็นกรณีการฉ้อโกงประชาชนรูปแบบเครือข่าย (pyramid scheme) กฎหมายที่ใช้ในการกำกับดูแล คือ The Federal Trade Commission Act ที่บัญญัติแต่มาตรการทางแพ่งไม่ได้บัญญัติโทษทางอาญา<sup>538</sup>

---

<sup>538</sup> William W. Keep, Multilevel Marketing and Pyramid Schemes in the United States: An Historical Analysis, Journal of Historical Research in Marketing, Vol6, Issue 4, p.1, (November 2014).

คดีอาญาฉ้อโกงประชาชน (ponzi scheme)<sup>539</sup> ถือว่าเป็นอาชญากรรมทางเศรษฐกิจที่หน่วยงานของรัฐและรัฐบาลกลางสหรัฐฯ ให้ความสำคัญเป็นอย่างมาก ซึ่งทำให้เกิดความร่วมมือกันหลายหน่วยงาน ทั้งนี้ หน่วยงานที่มีอำนาจสอบสวน และดำเนินคดีกับผู้ที่ถูกกล่าวหาว่ามีส่วนเกี่ยวข้องกับการฉ้อโกงประชาชน (ponzi scheme) ได้แก่

1) สำนักงานคุ้มครองผู้บริโภค (The Federal Trade Commission) มีหน้าที่ตรวจสอบการฉ้อโกงเกี่ยวกับผู้บริโภค

2) สำนักงานคณะกรรมการตลาดหลักทรัพย์ (The Securities and Exchange Commission: SEC) มีหน้าที่ตรวจสอบการฉ้อโกงที่เกี่ยวกับตลาดหลักทรัพย์ เช่น การซื้อขายหุ้น หรือการซื้อขายเงินสกุลเสมือน (Virtual currency) และเงินสกุลเงินดิจิทัล (Digital currency)

3) หน่วยปราบปรามการทุจริตด้านการเงิน (The Financial Fraud Task Force) เป็นการร่วมมือกันทำงานหลาย

4) กรมสรรพากร (The Internal Revenue Service) พบว่ามีการร่วมมือกันระหว่างกรมสรรพากรกับสำนักงานนายความ 94 แห่งของสหรัฐฯ และหน่วยงานของรัฐบาลกลาง 20 แห่ง เพื่อตั้งเป็นหน่วยงานกลางทำหน้าที่ประสานงานที่ในการสืบสวนและดำเนินคดีกับอาชญากรรมทางการเงินที่สำคัญ

แต่ทว่า ภัยคุกคามรูปแบบใหม่ที่อเมริกากำลังเผชิญในขณะนี้ คือ การเล่นแชร์ที่มีการฉ้อโกง (Ponzi scheme) โดยใช้เงินสกุลเสมือน (Virtual currency) และเงินสกุลเงินดิจิทัล (Digital currency) หรือคริปโทเคอร์เรนซี (cryptocurrency) เช่น บิทคอยน์ (bitcoin) ที่กำลังได้รับความนิยมอย่างสูง เนื่องจากประชาชนในสหรัฐฯ นิยมใช้เงินประเภทนี้ในการซื้อขายสินค้าออนไลน์ เพราะมีอัตราแลกเปลี่ยนสูงกว่าเงินปกติทั่วไป ซึ่งการฉ้อโกงประเภทนี้อยู่ในการกำกับดูแลของสำนักงาน ก.ล.ต. (SEC)

#### **7.4.2.1 สำนักงานคณะกรรมการกำกับหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์สหรัฐอเมริกา (the U.S. Securities and Exchange Commission: SEC)<sup>540</sup>**

ได้กำหนดคำนิยามประเภทของการหลอกลวงเป็น 2 ประเภท ได้แก่

(1) การขายตรงแบบมีแผนการขายเป็นพีระมิด (Pyramid Scheme) เป็นการหลอกลวงที่มีมาช้านานและรูปแบบไม่เคยเปลี่ยนแปลง กล่าวคือ เป็นการหาสมาชิกเข้ามาร่วมในแบบแผน โดยผู้กระทำความผิดสัญญาว่าจะให้ผลตอบแทนสูงในช่วงเวลาสั้น ๆ แต่ในทางปฏิบัติธุรกิจดังกล่าวไม่มีการจำหน่ายสินค้าหรือการให้บริการที่แท้จริง

---

<sup>539</sup> Arkady Bukh. Ponzi Fraud: Defense for Accusations of Investment Scams. NYC Criminal Defense. สืบค้นจาก <https://nyccriminallawyer.com/fraud-charge/ponzi-schemes/> เมื่อวันที่ 16 สิงหาคม 2563

<sup>540</sup> Pyramid Schemes. the U.S. Securities and Exchange Commission. สืบค้นจาก <https://www.investor.gov/protect-your-investments/fraud/types-fraud/pyramid-schemes> เมื่อวันที่ 16 สิงหาคม 2563

ผู้กระทำความผิดจะทำการโฆษณาเชิญชวนผ่านสื่อโซเชียลมีเดีย (Social media) หรือเว็บไซต์ (Website) ของบริษัท โดยพยายามที่ทำให้แผนการขายและแผนการตลาดของบริษัทดูเหมือนธุรกิจการตลาดหลายระดับ (multi-level marketing program : MLM) ซึ่งเป็นธุรกิจที่ถูกต้องตามกฎหมาย แต่แท้จริงแล้วจะใช้เงินที่ได้รับจากการรับสมัครรายใหม่เพื่อจ่ายเงินให้กับนักลงทุนก่อนหน้า แต่หากหมุนเวียนเงินไม่ทันแผนการจะล่ม และหน่วยงานของรัฐจึงจะรู้ว่ามีการตลาดแบบนี้แล้วเข้าดำเนินคดี

ทั้งนี้สำนักงาน ก.ล.ต. (SEC) จึงได้จัดทำดัชนีชี้วัดความเสี่ยงของการขายตรงแบบมีแผนการขายเป็นพีระมิด (pyramid Scheme) เพื่อแจ้งเตือนแก่นักลงทุนดังนี้

- เน้นการหาสมาชิก: หากแผนการตลาดมุ่งเน้นไปที่การหาสมาชิกรายใหม่ผู้อื่นให้เข้าร่วมลงทุน โดยสมาชิกจะต้องจ่ายค่าธรรมเนียมในการสมัคร และผลตอบแทนจะมากจากการหาสมาชิกมากกว่าการขายผลิตภัณฑ์
- ไม่มีการจำหน่ายผลิตภัณฑ์หรือการให้บริการที่แท้จริง: ผู้ร่วมลงทุนต้องใช้ความระมัดระวังเป็นพิเศษ หากสินค้าที่ขายไม่มีมูลค่าหรือคุณภาพ เช่น สินค้าที่เป็นหนังสืออิเล็กทรอนิกส์ (e-book) ที่อ้างว่าได้รับอนุญาตให้ขายในจำนวนมาก หรือการโฆษณาออนไลน์ขายของบนเว็บไซต์ที่มีผู้เข้าถึงน้อย บางครั้งผู้กระทำความผิดจะเลือกใช้ผลิตภัณฑ์ที่มีชื่อแปลกและไม่ค่อยเป็นที่รู้จักเพื่อให้เกิดการตรวจสอบได้ยากขึ้น
- มีการสัญญาจะให้ผลตอบแทนสูงในช่วงเวลาสั้น ๆ : บางครั้งผลตอบแทนที่ได้รับนั้นอาจเป็นการจ่ายค่าคอมมิชชั่นจากการรับสมัครใหม่สมาชิกใหม่
- สามารถหาเงินได้ง่ายโดยไม่ต้องทำงานหนัก: หรืออาจจะต้องทำสิ่งบางอย่างเพื่อแลกกับค่าตอบแทนที่มากกว่าความเป็นจริง เช่น การชักชวนคนอื่นมาสมัครสมาชิกหรือการลงชักชวนให้มาเข้าร่วมสมาชิกทางออนไลน์บนเว็บไซต์ที่ผิดปกติ
- ไม่มีการแสดงรายได้จากการขาย: ไม่สามารถขอเอกสาร เช่น งบการเงินที่ตรวจสอบโดยผู้สอบบัญชีรับอนุญาต (CPA) โดยปกติทั่วไปบริษัทธุรกิจการตลาดหลายระดับ (MLM) ที่ถูกต้องจะมีรายได้หลักจากการขายผลิตภัณฑ์ไม่ใช่จากการรับสมัครสมาชิก
- มีโครงสร้างคอมมิชชั่นที่ซับซ้อน

(2) การเล่นแชร์ที่มีการฉ้อโกง (ponzi scheme) เป็นการหลอกลวงชักชวนให้มาร่วมลงทุนในธุรกิจต่าง ๆ โดยผู้กระทำความผิดจะเสนอผลตอบแทนให้หลังจากมาร่วมลงทุน และผู้ร่วมลงทุนไม่จำเป็นที่จะต้องหาสมาชิกเช่นการขายตรงแบบมีแผนการขายเป็นพีระมิด (pyramid scheme) แต่แผนการหลอกลวงนี้ผู้กระทำความผิดจะวางแผนมาตั้งแต่ต้นเพื่อมุ่งเน้นที่จะดึงดูเงินจากผู้ร่วมลงทุนรายใหม่ และนำมาชำระเงินตามสัญญาแก่นักลงทุนก่อนหน้านี้ รวมทั้งอาจเอาเงินลงทุนเหล่านี้บางส่วนไปใช้เพื่อประโยชน์ส่วนตัว และ

การฉ้อโกงประเภทนี้มักใช้นวัตกรรมเทคโนโลยีเทคโนโลยี ผลิตภัณฑ์ หรืออุตสาหกรรมที่กำลังได้รับความนิยม เพื่อดึงดูดนักลงทุน

ขณะที่สำนักงาน ก.ล.ต. (SEC) ได้จัดทำดัชนีชี้วัดความเสี่ยงของการหลอกลวงชักชวนให้มาร่วมลงทุน ในธุรกิจต่างๆ (ponzi scheme) เพื่อให้ประชาชนเป็นข้อสังเกตและควรมีความระมัดระวัง ดังนี้

- เสนอผลตอบแทนสูง และอ้างว่าไม่มีความเสี่ยง: การลงทุนทุกครั้งย่อมมีความเสี่ยงในระดับหนึ่ง และการลงทุนที่เสนอผลตอบแทนสูงยิ่งมีความเสี่ยงสูงตามไปด้วย
- ให้ผลตอบแทนในอัตราที่คงที่สม่ำเสมอ: การลงทุนมีแนวโน้มที่จะได้ผลตอบแทนไปตามสภาพเศรษฐกิจในแต่ละช่วงซึ่งอาจได้มากได้น้อยแตกต่างกันไป ดังนั้นการลงทุนที่เสนอให้ผลตอบแทนสม่ำเสมอโดยไม่คำนึงถึงสภาวะตลาดโดยรวมถือว่าเป็นผิดปกติ
- บริษัทที่ใช้ในการลงทุนไม่มีการจดทะเบียน: การฉ้อโกงประชาชน (ponzi scheme) หากเป็นการลงทุนต้องมีการจดทะเบียนกับสำนักงาน ก.ล.ต. (SEC) หรือกับหน่วยงานกำกับดูแลหลักทรัพย์ของรัฐ
- โบรกเกอร์ไม่มีใบอนุญาต: กฎหมายตลาดหลักทรัพย์ของรัฐบาลกลาง (Federal Government of the United States) กำหนดให้ผู้เชี่ยวชาญด้านการลงทุนและบริษัท ต้องได้รับใบอนุญาตหรือจดทะเบียน ดังนั้นหากบริษัทนั้นจัดตั้งขึ้นมาเพื่อการหลอกลวงจะไม่มีใบอนุญาตหรือบริษัท จะไม่ได้จดทะเบียน
- โครงสร้างทางธุรกิจมีความซับซ้อนและเป็นความลับ: เป็นข้อสังเกตง่าย ๆ ของนักลงทุนว่า หากต้องการลงทุนกับบริษัทใด โครงสร้างของบริษัทต้องเปิดเผยและเข้าใจได้ง่าย
- ไม่มีการกำหนดคุณสมบัติขั้นต่ำของผู้ที่ต้องการลงทุน: บริษัททั่วไปที่ดำเนินธุรกิจเป็นปกติหากต้องการผู้ร่วมลงทุนอย่างน้อยต้องมีการกำหนดคุณสมบัติขั้นต่ำของนักลงทุน หรือการศึกษาขั้นต่ำ
- มีปัญหาในเรื่องการขอเอกสารสม่ำเสมอ
- การติดต่อขอคืนเงินที่ลงทุนไปแล้วมีความยุ่งยาก
- การชักชวนให้มาลงทุนมักจะมาจากคนใกล้ชิด: ผู้ฉ้อโกงมักใช้ประโยชน์จากสัมพันธไมตรีของคนในครอบครัว หรือ ความสัมพันธ์ทางศาสนา เพื่อช่วยโฆษณาแผนการลงทุน

ทั้งนี้ ตั้งแต่ปี ค.ศ. 2009 – 2014 สำนักงาน ก.ล.ต. (SEC) ได้ดำเนินการตรวจสอบและดำเนินคดีไปแล้วทั้งสิ้น 58 คดี<sup>541</sup> แต่สำนักงาน ก.ล.ต. (SEC) มีความกังวลว่าการใช้สกุลเงินเสมือนจริง (Virtual currency)

---

<sup>541</sup> Examples of SEC enforcement actions against Ponzi schemes. (2019) U.S. Securities and Exchange Commission. สืบค้นจาก <https://www.sec.gov/spotlight/enf-actions-ponzi.shtml> เมื่อวันที่ 12 สิงหาคม 2563

เพิ่มขึ้นในตลาดโลก อาจดึงดูดให้ผู้กระทำความผิดใช้รูปแบบดังกล่าวหลอกกล่อนักลงทุนให้เข้ามาร่วมลงทุนได้ง่ายขึ้น โดยใช้ช่องทางทางอินเทอร์เน็ตในการเสนอซื้อขายผ่านแพลตฟอร์มที่ไม่ได้ลงทะเบียน และเสนอให้ผลตอบแทนในอัตราสูง นอกจากนี้ สำนักงาน ก.ล.ต. (SEC) ยังเห็นว่าการสอบสวนความผิดกับผู้ฉ้อโกงในรูปแบบนี้ยังคงมีความยากลำบาก เนื่องจากการทำธุรกรรมในสกุลเงินเสมือน (Virtual currency) มีความเป็นส่วนตัวของผู้ที่ถือค่าเงิน และกำกับดูแลกฎระเบียบมีน้อยกว่าธุรกรรมในสกุลเงินทั่วไป

ตัวอย่างคดีที่เคยเกิดขึ้น เช่น การหลอกหลวงให้มาลงทุนเงินดิจิทัล หรือที่เรียกว่า bitcoin ponzi scheme รายละเอียดตามกล่องข้อความที่ 7.9

#### กล่องข้อความที่ 7.9

การหลอกหลวงให้มาลงทุนในเงินสกุลเงินดิจิทัล หรือที่เรียกว่า bitcoin ponzi คดีล่าสุด คือ คดีระหว่าง SEC v. Shavers ผู้กระทำความผิดได้โฆษณาผ่านทางเว็บไซต์ชักชวนให้มาลงทุนในสกุลเงินบิตคอยน์ (bitcoin) โดยจะนำเงินลงทุนนั้นไปลงทุนเก็งกำไรการซื้อขาย bitcoin เพื่อสร้างผลตอบแทน และสัญญาว่าจะให้ผลตอบแทนเป็นดอกเบี้ยสูงถึง 7% ต่อสัปดาห์ แต่ทว่าผู้กระทำความผิดได้แปลงสกุลเงินบิตคอยน์ (bitcoin) เป็นเงินเหรียญดอลลาร์สหรัฐอเมริกาเพื่อนำเงินมาเป็นค่าใช้จ่ายส่วนตัว

ที่มา: สำนักงานคณะกรรมการกำกับหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์สหรัฐอเมริกา (the U.S. Securities and Exchange Commission: SEC)

#### 7.4.2.2 สำนักงานป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน สหรัฐอเมริกา (Financial Crimes Enforcement Network)

สำนักงาน ปปง. สหรัฐอเมริกา (FinCEN) ตระหนักถึงประโยชน์ของข้อมูลจากรายงานธุรกรรมที่น่าสงสัย (SARS) และความร่วมมือกันระหว่างภาครัฐ/เอกชน ว่ามีความสำคัญต่อการต่อต้านการฟอกเงินและการจัดหาเงินทุนของผู้ก่อการร้าย เพราะเนื่องจากการได้ข้อมูลในรายงานนี้มา สถาบันการเงินต้องใช้ทรัพยากรอย่างมาก ทั้งทรัพยากรบุคคล และค่าใช้จ่าย ดังนั้นข้อมูลจากรายงานนี้จึงมีค่า มีความสำคัญ และมีประโยชน์ไม่เฉพาะแต่กับสำนักงาน ปปง. สหรัฐอเมริกา (FinCEN) เท่านั้น ยังรวมถึงหน่วยงานที่เกี่ยวข้องก็สามารถใช้ประโยชน์จากรายงานธุรกรรมนี้ได้เช่นเดียวกัน<sup>542</sup>

<sup>542</sup> Christine S. Bautista. (2015). Partner, Litigation Practice Group/White Collar and Internal Investigations: FinCEN Recognizes Partnerships between Law Enforcement and Financial Institutions. Acams Today. สืบค้นจาก <https://www.acamstoday.org/fincen-partnership-between-law-enforcement-financial-institutions/> เมื่อวันที่ 18 สิงหาคม 2563

### กล่องข้อความที่ 7.10

รายงานธุรกรรมที่น่าสงสัย (the Suspicious Activity Reporting System: SARS) ถูกสร้างขึ้นโดยหน่วยงานกำกับดูแลด้านการเงินของรัฐบาลกลางสหรัฐฯ 5 แห่ง ได้แก่

- (1) คณะกรรมการธนาคารกลางสหรัฐฯ (the Federal Reserve Board)
- (2) สำนักงานบัญชีกลางของสกุลเงิน (Office of the Comptroller of the Currency)
- (3) สถาบันคุ้มครองเงินฝากสหรัฐฯ (Federal Deposit Insurance Corporation)
- (4) สำนักงานกำกับดูแลสถาบันออมทรัพย์ (Office of Thrift Supervision)
- (5) สำนักงานบริหารเครดิตยูเนียนแห่งชาติ (National Credit Union Administration)

หน่วยงานทั้ง 5 แห่งจะทำงานร่วมกับสำนักงานป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน (FinCEN) โดยจะมีการรายงานทางอิเล็กทรอนิกส์มายังสำนักงาน ปปง. สหรัฐอเมริกา (FinCEN) และถูกส่งไปยังหน่วยงานบังคับใช้กฎหมายของรัฐบาลกลางทั้ง 5 หน่วยงาน หน่วยงานบังคับใช้กฎหมายในแต่ละรัฐทั้งหมด 52 หน่วยงานและหน่วยงานกำกับดูแลธนาคารของรัฐอีก 25 แห่ง ทั้งนี้ รายงานธุรกรรมที่น่าสงสัย (SARS) ได้รับการออกแบบให้เป็นหัวใจหลักสำคัญของแนวทางในการใช้พระราชบัญญัติว่าด้วยความลับทางธนาคาร (Bank Secrecy Act: BSA) เพื่อต่อสู้กับอาชญากรรมทางการเงิน อาชญากรรมทางเศรษฐกิจ และการฟอกเงิน

ที่มา: Statement from the Acting Director, FinCEN (April 1998) สืบค้นได้จาก <https://www.fincen.gov/1st-review-suspicious-activity-reporting-system-sars> เมื่อวันที่ 12 สิงหาคม 2563

เห็นได้จาก ในปี ค.ศ. 2015 สำนักงาน ปปง. สหรัฐอเมริกา (FinCEN)<sup>543</sup> ได้ยกย่องหน่วยงานบังคับใช้กฎหมาย เช่น สำนักงานตำรวจของบอสตัน (Boston Police Department) สำนักงานตรวจคนเข้าเมืองและศุลกากร (Homeland Security Investigations) และหน่วยสืบสวนคดีของกองทัพเรือ (U.S. Naval Criminal Investigative Service) ที่ใช้ข้อมูลจากการรายงานธุรกรรมที่น่าสงสัย (SARS) ตามพระราชบัญญัติว่าด้วยความลับทางธนาคาร (BSA) ได้อย่างมีประสิทธิภาพจนสามารถดำเนินคดีกับผู้กระทำความผิดได้หลายประเภท เช่น การจับกุมบุคคลผู้ที่มีส่วนช่วยเหลือการฟอกเงิน อาชญากรรมข้ามชาติ ภัยคุกคามทางไซเบอร์ และคดีฉ้อโกงที่สำคัญอีกหลายคดี

แต่ทว่า เมื่อพิจารณาถึงเจตนารมณ์ของการบังคับใช้กฎหมายและกฎระเบียบของหน่วยงานอื่น อาจเป็นเรื่องยากที่จะนำข้อมูลจากรายงานธุรกรรมทางการเงิน (CTR) และรายงานธุรกรรมที่น่าสงสัย (SARS) ไปปรับใช้กับด้วยเหตุผลหลายประการ รายละเอียดดังนี้

<sup>543</sup> “FinCEN Recognizes High-Impact Law Enforcement Cases Furthered through Financial Institution Reporting: First-Ever Awards Ceremony Promotes Feedback to Industry,”. (2015). FinCEN Press Release. สืบค้นจาก <http://www.fincen.gov/whatsnew/pdf/20150512.pdf>. เมื่อวันที่ 18 สิงหาคม 2563

- กระบวนการสอบสวนและพิจารณาคดีในหน่วยงานบังคับใช้กฎหมายที่เกี่ยวข้อง อาจมีระยะเวลาอันยาวนาน ดังนั้นจนกว่าคดีมูลฐานจะเสร็จสิ้น หน่วยงานบังคับใช้กฎหมายที่เกี่ยวข้อง ต้องมีมาตรการในการปกป้องข้อมูลที่ได้รับมาจากรายงานธุรกรรม
- ปัจจุบันมีกฎหมายห้ามนำข้อมูลที่ได้มาจากรายงานจาก BSA นำมาเปิดเผยโดยไม่จำเป็น ดังนั้นหน่วยงานบังคับใช้กฎหมายที่เกี่ยวข้อง ควรหามาตรการที่จำเป็นเพื่อปกป้องข้อมูลที่เป็นความลับนี้ และต้องรับรองความปลอดภัยของพนักงาน และสถาบันการเงินจากความรับผิดชอบทางแพ่ง

สำนักงาน ปง. สหรัฐอเมริกา (FinCEN) ได้ยกตัวอย่างของการใช้รายงานธุรกรรมจาก BSA ในการดำเนินคดีกับอาชญากรรมในรูปแบบต่างๆ เช่น

- คดีนี้เริ่มการสอบสวนจากการตรวจสอบรายงานธุรกรรมจาก BSA แล้วพบความผิดปกติเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องจึงเรียกดูรายงานเพิ่มเติมจากธนาคาร พบว่าคดีนี้อาจเกี่ยวข้องกับการฟอกเงินและอาชญากรรม หลังจากนั้นเจ้าหน้าที่สามารถดำเนินคดีกับผู้กระทำความผิดชื่อหาอ้อโกงประชาชน (ponzi scheme) มีผู้เสียหายไม่ต่ำกว่า 42 ราย และมูลค่าความเสียหายประมาณ 10 ล้านเหรียญดอลลาร์สหรัฐ

- รายงานธุรกรรมจาก BSA เกี่ยวกับผู้ต้องสงสัยรายหนึ่งที่ทำธุรกรรมที่น่าสงสัยเกี่ยวข้องกับธุรกิจหลายบริษัท ด้วยวิธีการส่งจ่ายเช็คให้ระหว่างกันในบริษัทนั้น โดยเจ้าหน้าที่นำชื่อบุคคลที่ต้องสงสัยในรายงานธุรกรรมมาตรวจสอบกับเลขประกันสังคม (social security numbers) พบว่า พนักงานทุกคน และบริษัทที่เกี่ยวข้องใช้สถานที่เดียวกันแฉ่งเป็นที่พักอาศัย หลังจากการตรวจสอบเจ้าหน้าที่พบว่า คดีนี้เกี่ยวข้องกับบริษัทที่ไม่มีการประกอบธุรกิจจริง (shell company) 30 แห่ง ซึ่งอ้างว่าประกอบกิจการเครือข่ายคลินิกการดูแลสุขภาพขนาดใหญ่ และผู้ให้บริการอุปกรณ์ทางการแพทย์ แต่ในความเป็นจริงกลับเป็นการใช้บริษัททำการฉ้อโกงเพื่อเรียกเก็บเงินจากข้อเรียกร้องจากอุบัติเหตุกับบริษัทประกันภัยในนามของคลินิกการแพทย์ และผู้ให้บริการอุปกรณ์ทางการแพทย์ ต่อมาเมื่อได้รับการชำระเงินจากบริษัทประกันภัย ผู้กระทำความผิดจะทำการจ่ายเช็คต่อไปยังบริษัทที่เปิดบังหน้าไว้เพื่อสร้างความซับซ้อนทางการเงิน และเมื่อตรวจสอบบริษัทบังหน้าทั้ง 30 แห่งยังพบว่า ชื่อที่ใช้ในการจดทะเบียนจัดตั้งบริษัทเป็นชื่อของนักเรียนต่างชาติที่จบการศึกษาและเดินทางออกนอกประเทศไปนานแล้ว ในคดีนี้ทำให้สามารถยึดเงินคืนให้แก่บริษัทประกันภัยได้ถึง 3.4 ล้านเหรียญดอลลาร์สหรัฐ

- รายงานธุรกรรมจาก BSA จำนวนหลายรายการจากสถาบันการเงินมากกว่า 20 แห่ง ระบุว่า มีรายการฝากเงินจำนวนหนึ่งมีความผิดปกติและมีความเสี่ยงที่จะเป็นการก่ออาชญากรรม จนในที่สุดเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องสามารถดำเนินคดีกับบริษัทแห่งหนึ่งในใจกลางเมืองแคลิฟอร์เนีย ซึ่งเมื่อตรวจสอบพบว่าไม่มีการดำเนินธุรกิจ ไม่มีพนักงาน และไม่มีลูกค้ามาใช้บริการ แต่กลับมีเงินฝากเข้าในบัญชีบริษัทซึ่งเข้าข่ายอาจเป็นการใช้บริษัทบังหน้าเพื่อการฟอกเงินข้ามชาติ จากธุรกิจภาพอนาจารเด็ก ยาเสพติด และค้าของเถื่อน

หลังจากการสืบสวนสอบสวนเจ้าหน้าที่ที่สามารถดำเนินคดีและยึดเงินได้เป็นจำนวนกว่า 100 ล้านดอลลาร์สหรัฐ

จากตัวอย่างที่กล่าวมาทำให้สำนักงาน ปปง. สหรัฐอเมริกา (FinCEN) หน่วยงานบังคับใช้กฎหมายที่เกี่ยวข้อง และสถาบันการเงิน เล็งเห็นถึงความสำคัญว่า รายงานธุรกรรมทางการเงิน (CTR) และรายงานธุรกรรมที่น่าสงสัย (SARS) มีส่วนช่วยในการป้องกันทั้งอาชญากรรมทางเศรษฐกิจภายในประเทศ และอาชญากรรมข้ามชาติ ซึ่งกระบวนการสืบสวนสอบสวนอาชญากรรมประเภทนี้ มีความละเอียดซับซ้อน และมีการวางแผนมาอย่างแนบเนียน เช่น การฉ้อโกงประชาชน (ponzi scheme) การค้ายาเสพติด สื่อลามกอนาจารเด็ก และการจัดหาเงินทุนของผู้ก่อการร้าย

ทั้งนี้การประสานงานร่วมกันระหว่างหน่วยงานที่เกี่ยวข้องเพื่อต่อสู้กับอาชญากรรมทางการเงิน อาชญากรรมทางเศรษฐกิจ และการฟอกเงินเห็นได้ชัดจากตัวอย่างคดีที่เคยเกิดขึ้น (ตามตารางที่ 7.1) เช่น ในปี ค.ศ. 2001 หลังจากที่สำนักงาน ปปง. สหรัฐฯ (FinCEN) ได้รับรายงานธุรกรรมที่น่าสงสัย (SARS) จากสถาบันการเงินในฮาวายเข้ามาในระบบ จึงได้ส่งต่อไปยังหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง และเจ้าหน้าที่สืบสวนสอบสวนจากหลายหน่วยงานได้จับกุมและดำเนินคดีแก่ผู้กระทำความผิดในข้อหาฉ้อโกงประชาชน เนื่องจากเป็นการระดมเงินจากนักลงทุน โดยอ้างว่าเป็นการลงทุนกับรัฐบาลหมู่เกาะเคย์แมน (the Cayman Islands Government) ในคดีนี้มีผู้เสียหายประมาณ 5,000 ราย มูลค่าความเสียหายประมาณ 67 ล้านดอลลาร์สหรัฐ

ในปีเดียวกัน สำนักงานการสอบสวนของเอฟบีไอ ได้ทำการตรวจสอบรายงานธุรกรรมที่น่าสงสัย (SARS) ที่ยื่นโดยธนาคารในรัฐอินเดียนา และระบุถึงความผิดปกติของการดำเนินธุรกิจของบริษัทแห่งหนึ่งในการฝากสกุลเงิน หลังจากการตรวจสอบเพิ่มเติมพบว่าธุรกิจนั้นมีลักษณะเป็นการฉ้อโกงประชาชน (ponzi scheme) ซึ่งเชื่อว่าได้เริ่มดำเนินการตั้งแต่ปี พ.ศ. 2539 ถึง พ.ศ. 2543 มีจำนวนผู้เสียหายมากกว่า 500 ราย และมูลค่าความเสียหายจากการถูกฉ้อโกงเงินกว่า 40 ล้านดอลลาร์สหรัฐ

อนึ่ง จากตัวอย่างดังกล่าวจะเห็นได้ว่า รายงานธุรกรรมทางการเงิน (STR) ถือว่าเป็นเครื่องมือสำคัญในการตรวจจับและป้องกันปัญหาการฉ้อโกงประชาชนได้เป็นอย่างดี และยังเป็นเครื่องมือสำคัญที่จะช่วยลดปัญหาการฟอกเงินตามมาด้วย



ตารางที่ 7.1 ตัวอย่างการฉ้อโกงประชาชน (Ponzi scheme) ที่เจ้าหน้าที่เริ่มการสืบสวนจากข้อมูล รายงานธุรกรรมที่น่าสงสัย (SARS)

ปีที่เกิดคดี	ตัวอย่างคดีที่มีการใช้รายงานธุรกรรมที่น่าสงสัยเพื่อดำเนินคดี
2001	<p>(1) หลังจากได้รับรายงานธุรกรรมที่น่าสงสัย (SARS) จากสถาบันการเงินในฮาวาย เจ้าหน้าที่สืบสวนสอบสวนจากหลายหน่วยงาน ได้จับกุมและดำเนินคดีแก่ผู้กระทำความผิดในข้อหาฉ้อโกงประชาชน เนื่องจากการระดมเงินจากนักลงทุน โดยอ้างว่าเป็นการลงทุนกับรัฐบาลหมู่เกาะเคย์แมน (the Cayman Islands Government) ในคดีนี้มีผู้เสียหายประมาณ 5,000 ราย มูลค่าความเสียหายประมาณ 67 ล้านดอลลาร์สหรัฐฯ</p> <p>(2) สำนักงานการสอบสวนของเอฟบีไอ ทำการตรวจสอบรายงานธุรกรรมที่น่าสงสัย (SARS) ที่ยื่นโดยธนาคารในรัฐอินเดียนา ซึ่งระบุถึงความผิดปกติของการดำเนินธุรกิจของบริษัทแห่งหนึ่งในการฝากสกุลเงิน หลังจากการตรวจสอบเพิ่มเติมพบว่าธุรกิจนั้นมีลักษณะเป็นการฉ้อโกงประชาชน (ponzi scheme) ซึ่งเชื่อว่าได้เริ่มดำเนินการตั้งแต่ปี พ.ศ. 2539 ถึง พ.ศ. 2543 มีเหยื่อมากกว่า 500 รายถูกฉ้อโกงเงินกว่า 40 ล้านดอลลาร์สหรัฐฯ</p> <p>(3) หลังจากการตรวจสอบรายงานธุรกรรมที่น่าสงสัย (SARS) ที่ยื่นโดยธนาคารในรัฐมิชิแกน กรมสรรพากรได้เริ่มการสอบสวนบุคคลที่มีส่วนร่วมที่เชื่อว่ากระทำการฉ้อโกงประชาชน เนื่องจากบริษัทหลอกระดมเงินทุนจากการขายสัญญาสำหรับระบบงานดาวเทียมและบริการ ในรายงานธุรกรรมที่น่าสงสัย (SARS) ยังระบุอีกว่าผู้กระทำความผิดมีการนำเงินไปฝากที่ธนาคารนอกประเทศ (offshore bank)</p>
2005	<p>(4) เจ้าหน้าที่วิเคราะห์ข่าวกรองได้รับรายงานธุรกรรมที่น่าสงสัย (SARS) ที่ยื่นเมื่อสองสัปดาห์ก่อนหน้า และพบว่ามียุทธศาสตร์ให้ร่วมลงทุนซึ่งมีรูปแบบคล้ายกับเป็นการฉ้อโกงประชาชน (ponzi scheme) เจ้าหน้าที่สอบสวนได้ดำเนินการติดต่อธนาคารและได้รับข้อมูลเพิ่มเติมเกี่ยวกับการรายงานในครั้งนั้น และเนื่องจากมีพฤติกรรมการที่น่าสงสัยว่าจะเป็นการกระทำความผิดธนาคารจึงเตรียมปิดบัญชี</p>
2008	<p>(5) ผู้ตรวจสอบการเงินของรัฐบาลกลางระบุว่าข้อมูลรายงานธุรกรรมที่น่าสงสัย (SARS) มีความสำคัญอย่างยิ่งในการพิจารณาคดีหนึ่งที่เกิดขึ้น ซึ่งระบุว่าจำเลยในคดีนี้ได้กระทำการฉ้อโกงประชาชนมูลค่าหลายล้านดอลลาร์สหรัฐฯ โดยทำการหลอกลวงคนไปเล่นคาสิโนเกือบ 400 ราย</p>

ตารางที่ 7.1 ตัวอย่างการฉ้อโกงประชาชน (Ponzi scheme) ที่เจ้าหน้าที่เริ่มการสืบสวนจากข้อมูลรายงานธุรกรรมที่น่าสงสัย (SARS) (ต่อ)

ปีที่เกิดคดี	ตัวอย่างคดีที่มีการใช้รายงานธุรกรรมที่น่าสงสัยเพื่อดำเนินคดี
2015	<p>(6) กรมสรรพากร (IRS) ได้ดำเนินการสืบสวนสอบสวนโดยเริ่มจากข้อมูลรายงานธุรกรรมที่น่าสงสัย (SARS) ของ Boston BSA Financial Review Task Force พบว่ามีการฉ้อโกงประชาชน(ponzi scheme) มีมูลค่าความเสียหายหลายล้านเหรียญดอลลาร์สหรัฐ ซึ่งนับว่าเป็นการฉ้อโกงประชาชน (ponzi scheme) ที่ใหญ่ที่สุดในบอสตัน</p> <p>ในรายงานธุรกรรมของ BSA ได้เริ่มรายงานตั้งแต่มูลค่าความเสียหายยังไม่มาก และเจ้าหน้าที่ได้บังคับใช้กฎหมายอย่างมีประสิทธิภาพ เนื่องจากในท้องถิ่นได้ตระหนักถึงภัยคุกคามต่อชุมชนจึงยึดข้อมูลที่ระบุไว้ในรายงาน และดำเนินการอย่างเร่งด่วนเพื่อป้องกันการสูญเสียเพิ่มเติม โดยเจ้าหน้าที่ทำการตรวจสอบเพิ่มเติมเกี่ยวกับเอกสารตามรายงาน</p>

ที่มา: Financial Crimes Enforcement Network

สรุป การเริ่มคดีฉ้อโกงประชาชน (ponzi scheme) จากรายงานธุรกรรมที่น่าสงสัย (SARS) อาจไม่สามารถป้องกันไม่ให้อาชญากรรมประเภทนี้เกิดขึ้น แต่อย่างน้อยหากเจ้าหน้าที่ของรัฐตรวจสอบและพบว่าการทำธุรกรรมที่น่าสงสัยนั้นอาจเกี่ยวข้องกับการฉ้อโกงประชาชน (ponzi scheme) ก็จะสามารถที่จะป้องกันไม่ให้ความเสียหายมีมูลค่าสูงเกินไป ดังนั้นการร่วมมือกันระหว่าง 3 องค์กรหลัก คือ 1) สำนักงาน ปง. สหรัฐอเมริกา (FinCEN) 2) หน่วยงานบังคับใช้กฎหมาย เช่น สำนักงาน ก.ล.ต. (SEC) FBI และ 3) สถาบันการเงิน อาจเป็นการแก้ปัญหาคดีฉ้อโกงประชาชน (ponzi scheme) ที่ถูกต้อง

**7.4.2.3 กรณีศึกษารูปแบบการฟอกเงิน: การฉ้อโกงประชาชน จากลูกค้าของธนาคาร AmSouth Bank จากรัฐอลาบามา<sup>544</sup>**

การทำขั้นตอนเพื่อการตรวจสอบข้อมูลเพื่อทำความรู้จักลูกค้า (know your customer : KYC) การตรวจสอบเพื่อทราบข้อเท็จจริงของลูกค้า (customer due diligence : CDD) และการตรวจสอบพฤติกรรมทางการเงิน การฝากเงิน เป็นส่วนหนึ่งของการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงินที่ทุกธนาคารต้องให้ความสำคัญและต้องปฏิบัติตามอย่างเคร่งครัด เพราะธนาคารเป็นสถาบันการเงินที่เห็นการทำธุรกรรมของลูกค้าทุกราย สำนักงาน ปง. สหรัฐอเมริกาเชื่อว่าเมื่อธุรกิจ “ดีเกินจริง (too good to be true)” ถือว่ามีความเสี่ยงสูงที่ธนาคารควรที่จะต้องพิจารณาลูกค้าอย่างละเอียดถี่ถ้วน

<sup>544</sup> AmSouth Bank, N.A. (now known as Regions Bank), and AmSouth Asset Management, Inc. (now known as Morgan Asset Management). (2008). UNITED STATES OF AMERICA Before the SECURITIES AND EXCHANGE COMMISSION. สืบค้นจาก <https://www.sec.gov/litigation/admin/2008/ia-2784a.pdf> เมื่อวันที่ 18 สิงหาคม 2563

อนึ่ง ธนาคาร AmSouth Bank จากรัฐอลาบามา เป็นตัวอย่างที่แสดงให้เห็นถึงความผิดพลาดของการตรวจสอบลูกค้าของเจ้าหน้าที่ธนาคาร เนื่องจากลูกค้ารายหนึ่งของธนาคารเป็นผู้กระทำความผิดในคดีฉ้อโกงประชาชน (ponzi schemes) ซึ่งคดีนี้ไม่เพียงแต่ก่อให้เกิดความเสียหายต่อนักลงทุนเท่านั้น ยังส่งผลกระทบต่อธนาคารด้วย กล่าวคือ ในปี ค.ศ. 2004 ลูกค้าสองรายของธนาคาร คือ แนนซ์กับแฮมมิงร่วมกันฉ้อโกงประชาชน (ponzi schemes) แนนซ์ทำงานเป็นที่ปรึกษาทางการเงินมาหลายปี จึงสร้างรูปแบบการหลอกลวงในการลงทุนเพื่อซื้อ “ตั๋วสัญญาใช้เงิน (promissory note)” ซึ่งมีบุคคลตกเป็นเหยื่อหลายราย หลังจากนั้นแนนซ์กับแฮมมิงได้เปิดบัญชีกับธนาคาร AmSouth ให้กับลูกค้าแต่ละรายเพื่อใช้ฝากตั๋วสัญญาใช้เงิน

แผนการฉ้อโกงของทั้งสองคงมีรูปแบบคล้ายๆ กับการฉ้อโกงประชาชน (ponzi schemes) ทั่วไป คือ สัญญาที่จะให้ผลตอบแทนเป็นดอกเบี้ยสูงถึงร้อยละ 25 ต่อเดือน พฤติการณ์ของทั้งสองถือว่าเป็นภัยคุกคามที่ธนาคารควรตรวจสอบอย่างถี่ถ้วน หลังจากนั้นเหยื่อเริ่มรู้ว่าถูกหลอกให้ร่วมลงทุน และรู้ว่าการระดมเงินเพื่อลงทุนนั้นไม่มีอยู่จริง ดอกเบี้ยที่ได้รับคืนมานั้นเป็นส่วนหนึ่งของเงินที่พวกเขาลงทุนไป

กรณีนี้พนักงานอัยการและหน่วยงานกำกับดูแลที่เกี่ยวข้องเชื่อว่าธนาคารควรมีหน้าที่ตรวจสอบ (monitor) สถานะการทำธุรกรรมที่ผิดปกติและควรรับรายงานธุรกรรมที่น่าสงสัย (SARS) ให้กับสำนักงานปปง. สหรัฐอเมริกา แต่ธนาคาร AmSouth ได้ส่งรายงานธุรกรรมที่น่าสงสัย (SARS) ที่เกี่ยวข้องกับไฟแนนซ์กับแฮมมิงมาเพียง 1 รายการเท่านั้น และยังช้าไป 2 ปีหลังจากการฉ้อโกงเกิดขึ้น อีกทั้งตัวรายงานก็ไม่มีรายการที่ระบุว่ามีการทำธุรกรรมที่อาจเป็นการฉ้อโกงหรือมูลค่าของธุรกรรมที่ผิดปกติ

กล่าวโดยสรุปคือ สหรัฐอเมริกาให้ความสำคัญกับการรายงานธุรกรรมทางการเงิน (STR) เนื่องจากเป็นเครื่องมือในการตรวจสอบธุรกรรมที่น่าสงสัยได้ดีที่สุด อีกทั้งยังเป็นเครื่องมือสำคัญในการป้องกันและควบคุมมิให้เกิดมูลค่าความเสียหายจากการฉ้อโกงประชาชนเป็นวงกว้าง ซึ่งอาจส่งผลกระทบต่อปัญหาการฟอกเงินที่จะตามมาได้

## 7.5 สรุปผลการศึกษา

คณะผู้วิจัยมีข้อสรุปสาระสำคัญต่อผลการศึกษาทบทวนด้านการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงินจากการเล่นแชร์ที่มีการฉ้อโกง ดังนี้

### 7.5.1 สถานการณ์และแนวโน้มการฟอกเงินจากการเล่นแชร์ที่มีการฉ้อโกง

คณะผู้วิจัยพบว่าการฉ้อโกงประชาชนเป็นภัยคุกคาม (threats) ซึ่งเป็นต้นเหตุที่จะนำไปสู่การฟอกเงิน ยังคงมีแนวโน้มที่เกิดขึ้นอย่างต่อเนื่อง และพัฒนารูปแบบการหลอกลวงไปตามสภาพเศรษฐกิจและสังคม โดยผู้กระทำความผิดยังมีทั้งที่เป็นบุคคลธรรมดา กลุ่มบุคคล และนิติบุคคล แต่ทว่าในช่วง 2-3 ปีที่ผ่านมาผู้กระทำความผิดมักจะถูกจัดตั้งเป็นบริษัท เพราะเชื่อว่าความเป็นนิติบุคคลอาจช่วยสร้างภาพลักษณ์และทำให้มีความน่าเชื่อถือมากกว่าการดำเนินการในรูปแบบของบุคคลธรรมดา

ทั้งนี้หากวิเคราะห์แนวโน้มของการเกิดคดีแชร์ลูกโซ่ที่มีการฉ้อโกงประชาชน มูลค่าความเสียหายที่เกิดขึ้น และรูปแบบของการฉ้อโกงประชาชน (แชร์ลูกโซ่) ตั้งแต่ปี พ.ศ. 2558 – 2562 พบว่า การฉ้อโกงประชาชน (แชร์ลูกโซ่) ยังคงมีแนวโน้มที่เกิดขึ้นอย่างต่อเนื่อง เห็นได้จากจำนวนคดีที่เกิดขึ้นภายใต้การดำเนินคดีของกองบังคับการปราบปรามการกระทำความผิดเกี่ยวกับอาชญากรรมทางเศรษฐกิจ (บก.ปอศ.) และกรมสอบสวนคดีพิเศษ กล่าวคือ ในปี พ.ศ. 2558 มีจำนวนคดีเพียง 14 คดี แต่ในปี พ.ศ. 2562 มีจำนวนเพิ่มมากขึ้นถึง 34 คดี และมีมูลค่าความเสียหายมากกว่า 5,000 ล้านบาท **ดังนั้นอาจกล่าวได้ว่าสถานการณ์แนวโน้มการฟอกเงินจากการเล่นแชร์ที่มีการฉ้อโกงประชาชนอาจมีจำนวนเพิ่มสูงตามขึ้นไปด้วย**

ขณะที่การฉ้อโกงประชาชนจากการขายตรง พบว่ามีแนวโน้มที่จะลดลง เนื่องจากบริษัทที่กระทำความผิดในคดีฉ้อโกงประชาชนที่เกิดขึ้นส่วนมากเป็นคดีเกี่ยวกับการหลอกให้นำเงินมาลงทุนหรือหลอกระดมทุนเพื่อการเก็งกำไรในผลิตภัณฑ์ทางการเงินมากกว่าการฉ้อโกงประชาชนจากการขายตรงสินค้าและการหลอกลวงประชาชนให้มาสมัครสมาชิกเพื่อซื้อสินค้า

#### 7.5.2 การวิเคราะห์ความเสี่ยงที่ทำให้เกิดการ เล่นแชร์ที่มีการฉ้อโกงประชาชน และการฟอกเงินจากการเล่นแชร์ที่มีการฉ้อโกงประชาชน

- ความเหลื่อมล้ำในสังคม ถือเป็นความเสี่ยงที่ทำให้คนตกเป็นเหยื่อของการถูกหลอกลวงได้ โดยเฉพาะประชาชนกลุ่มที่มีรายได้น้อยอาจถูกล่อลวงด้วยผลตอบแทนที่สูงจนหลงเชื่อและกล้าที่จะนำเงินเก็บไปลงทุนเพื่อหวังผลกำไรในอนาคต
- สภาพเศรษฐกิจไม่ได้เป็นปัจจัยหลักที่ทำให้เกิดคดีฉ้อโกงประชาชน (แชร์ลูกโซ่) ระบาด เพราะผู้กระทำความผิดจะเปลี่ยนกลุ่มเป้าหมายในการหลอกลวงไปตามสภาพเศรษฐกิจ เช่น เมื่อเศรษฐกิจดี กลุ่มเป้าหมายจะเป็นกลุ่มนักลงทุน หรือกลุ่มบุคคลที่มีฐานะมั่นคง แต่ทว่า ในช่วงเศรษฐกิจตกต่ำกลุ่มเป้าหมายจะเป็นกลุ่มที่รายได้น้อยไม่พอกับรายจ่าย ดังนั้นด้วยสภาพปัจจัยความต้องการของกลุ่มเป้าหมายประกอบกับสภาพเศรษฐกิจถือว่าเป็นความเสี่ยงที่ส่งผลให้การ เล่นแชร์ที่มีการฉ้อโกงประชาชน (แชร์ลูกโซ่) กลับมาเฟื่องฟู
- คดีฉ้อโกงประชาชน (แชร์ลูกโซ่) ที่เกิดขึ้นตั้งแต่อดีตจนถึงปัจจุบัน ผู้กระทำความผิดมักจะทำแบบอ้างชื่อของผู้มีอิทธิพลไม่ว่าจะเป็นข้าราชการชั้นผู้ใหญ่ กลุ่มดารา กลุ่มบุคคลที่มีชื่อเสียงหรือนेतไอดอล เพื่อสร้างความน่าเชื่อถือให้กับวงแชร์
- ปัจจุบันความก้าวหน้าทางเทคโนโลยีการติดต่อสื่อสารกลับกลายเป็นความเสี่ยงที่สำคัญที่สุดที่ถูกผู้กระทำความผิดนำมาใช้เป็นเครื่องมือในการหลอกลวงชักชวนให้มาร่วมลงทุนจนเป็นเหตุให้การหลอกลวงขยายวงกว้างไปทั่วประเทศอย่างรวดเร็ว
- การบังคับใช้กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการฉ้อโกงประชาชน (แชร์ลูกโซ่) ถือเป็นจุดเปราะบางที่สำคัญ เพราะหากเอาหลักทางเศรษฐศาสตร์มาวิเคราะห์กับหลักทางกฎหมาย จะพบว่าบทลงโทษ

ที่อาชญากรจะได้รับ (โทษจำคุก) น้อยกว่าทรัพย์สินที่ได้จากการหลอกลวงหรือฉ้อโกงประชาชน ดังนั้นเมื่ออัตราโทษไม่ได้สัดส่วนกับมูลค่าความเสียหายเช่นนี้ อาจเป็นสาเหตุให้ผู้กระทำความผิดตัดสินใจที่จะทำการฉ้อโกงผู้อื่น

- อายุความในคดีฉ้อโกงประชาชน (แชร์ลูกโซ่) เป็นอีกความเสี่ยงที่ทำให้ผู้กระทำความผิดตัดสินใจที่จะกระทำความผิด เพราะเมื่อวงแชร์แตกผู้กระทำความผิดจะหลบหนีออกนอกประเทศ และรอจนกว่าคดีจะขาดอายุความ หลังจากนั้นก็เดินทางกลับเข้ามายังประเทศไทย
- การเคลื่อนย้ายเงินออกนอกประเทศ ยังคงเป็นปัญหาหลักของการฟอกเงินที่ได้มาจากการกระทำความผิดในทุกมูลฐาน จุดเปราะบางสำคัญในการขนย้ายเงินสดเนื่องมาจากการที่ประเทศไทยมีระบบเศรษฐกิจแบบเปิดและมีพื้นที่ติดชายแดน จุดเสี่ยงที่สำคัญที่สุด คือ จุดผ่อนปรนเพื่อการค้า (checkpoint for border trade) จุดผ่อนปรนพิเศษ และช่องทางธรรมชาติ (Natural Border Path)
- การนำเงินไปหมุนเวียนในวงจรแชร์ลูกโซ่อาจถือได้ว่าเป็นการฟอกเงิน เช่น การนำเงินของผู้ร่วมลงทุนรายใหม่ที่ได้ไปจ่ายผลตอบแทนให้กับผู้ร่วมลงทุนรายเก่า หรือการนำเงินที่ได้มาจากการหลอกลวงประชาชนไปซื้อทรัพย์สินเพื่อสร้างความหรูหราให้กับตนเอง สิ่งเหล่านี้เป็นสาเหตุสำคัญที่ทำให้เงินจำนวนเงินที่เจ้าหน้าที่ยึดหรืออายัดได้มีจำนวนน้อยไม่เท่ากับจำนวนมูลค่าความเสียหายที่แท้จริง
- สกุลเงินดิจิทัลมีความเสี่ยงที่จะถูกนำไปใช้เพื่อการฟอกเงินค่อนข้างสูง การยึดและอายัดสกุลเงินดิจิทัลสามารถกระทำได้ภายใต้กฎหมายอาญาและกฎหมายป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน แต่สามารถบังคับใช้ได้เฉพาะในกรณียึดหรืออายัดผ่านผู้ประกอบการธุรกิจสินทรัพย์ดิจิทัลที่ได้รับใบอนุญาตจากสำนักงาน กสท. เท่านั้น

อนึ่ง ข้อมูลจากกรมบังคับคดี<sup>545</sup> พบว่าสกุลเงินดิจิทัล เช่น บิทคอยน์ (bitcoin) อีเธอเรียม (ethereum) และริปเปิล (ripple) เป็นเพียงหน่วยข้อมูลอิเล็กทรอนิกส์ไม่สามารถจับต้องได้ และยังไม่สามารถใช้ชำระหนี้ได้ตามกฎหมาย อาจทำให้เกิดความยากลำบากในการยึดและอายัดทรัพย์สินในการขายทอดตลาด เนื่องจากตามหลักกฎหมายเจ้าหน้าที่จะสามารถยึดและอายัดสกุลเงินดิจิทัลได้ แต่ในทางปฏิบัติกลับพบว่าสกุลเงินดิจิทัลจะมีรหัสลับคือด้วยระบบคริปโท วอเล็ท (crypto wallet) เจ้าหน้าที่จะไม่สามารถที่จะเจาะรหัสเข้าระบบได้ หากว่าเจ้าของรหัสผ่าน (password) ปฏิเสธที่จะบอกรหัสผ่านและกุญแจของบัญชี (e-wallet) และปัจจุบันยังไม่มีกฎหมายที่มีสภาพบังคับให้ผู้กระทำความผิดส่งมอบรหัสผ่านและกุญแจของ

---

<sup>545</sup> กรมบังคับคดีตั้งที่ศึกษาอายัด"ทรัพย์สินดิจิทัล". (10 พฤษภาคม 2561). โพสต์ทูเดย์. สืบค้นจาก <https://www.posttoday.com/finance-stock/news/550821> เมื่อวันที่ 12 ตุลาคม 2563

บัญชีเพื่อใช้เปิดกระเป๋าเงินดิจิทัล (digital wallet) จึงทำให้เจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องมีความยากลำบากในการปฏิบัติงาน

- การใช้เงินเปิดบัญชีธนาคาร กลายเป็นปัญหาหลักเพราะเนื่องจากมีทั้งบุคคลที่รู้เท่าไม่ถึงการณ์และตั้งใจที่จะร่วมกระทำความผิด ซึ่งหากธนาคารไม่ทำการตรวจสอบให้ถี่ถ้วนทั้งก่อน การเปิดบัญชีและหลังเปิดบัญชี อาจเป็นช่องโหว่สำคัญที่อาจทำให้เกิดความยากลำบากในการดำเนินคดีไปถึงตัวการการกระทำความผิด

### 7.5.3 รูปแบบ วิธีการ และช่องทางการฟอกเงิน

คณะผู้วิจัยทำการวิเคราะห์รูปแบบ วิธีการ และช่องทางการฟอกเงิน โดยเริ่มจากคดีมูลฐานเป็นหลัก เพราะหากจะป้องกันไม่ให้มีการฟอกเงินในการกระทำความผิดฉ้อโกงประชาชน ควรจะเริ่มตั้งแต่ต้นน้ำไปจนถึงปลายน้ำของการกระทำความผิด กล่าวคือ ควรหาทางป้องกันและปราบปรามไม่ให้เกิดการฉ้อโกงประชาชน หรือแชร์ลูกโซ่ซึ่งเป็นคดีมูลฐานเกิดขึ้น ด้านที่สองการกำกับดูแลความเสี่ยงที่ผู้กระทำความผิดอาจนำมาใช้ในการฟอกเงิน

- การวิเคราะห์คดีฉ้อโกงประชาชน (แชร์ลูกโซ่) ทั้ง 3 คดีพบว่ามีรูปแบบ วิธีการในการหลอกลวงประชาชนซึ่งสามารถสรุปรายละเอียดได้ดังนี้

(1) ผู้กระทำความผิดมีการวางแผนที่ซับซ้อนในการกระทำความผิดตั้งแต่แรก และรูปแบบการหลอกลวงจะเป็นไปในลักษณะของการระดมทุนจากสมาชิกจูงใจด้วยผลตอบแทนสูง โดยใช้ธุรกิจบังหน้าแล้วอ้างว่ามีผลกำไรจากธุรกิจนั้น เช่น ชักชวนให้ร่วมลงทุนเก็งกำไรอัตราแลกเปลี่ยนเงินตราต่างประเทศ ลงทุนในสินค้าเกษตร ธุรกิจขายตรง ลงทุนน้ำมัน และทองคำ

(2) ผู้กระทำความผิดจะจัดตั้งเป็นบริษัทเพื่อสร้างความน่าเชื่อถือ

(3) บริษัทที่ผู้กระทำความผิดจัดตั้งบังหน้าขึ้นมานั้น ผู้กระทำความผิดมักจะกล่าวอ้างว่าเป็นบริษัทที่ประสบความสำเร็จในธุรกิจต่างประเทศ และมีกรรมการบริษัทเป็นชาวต่างชาติ เพื่อสร้างความน่าเชื่อถือแก่บริษัท

(4) ผู้กระทำความผิดจะใช้สื่อออนไลน์เข้ามาเป็นตัวช่วยในการกระจายข่าวสารข้อมูลในการหลอกลวงประชาชน ทำให้แต่ละคดีมีความเสียหายค่อนข้างสูง และกระจายไปทั่วประเทศ

- การวิเคราะห์คดีฉ้อโกงประชาชน (แชร์ลูกโซ่) ทั้ง 3 คดีพบว่ามีรูปแบบ วิธีการ และช่องทางการฟอกเงิน ซึ่งสามารถสรุปรายละเอียดได้ดังนี้

(1) ผู้กระทำความผิดจะจดทะเบียนจัดตั้งบริษัทบังหน้า (front company) โดยเลือกจดทะเบียนจัดตั้งบริษัทในประเทศที่รักษาความลับของลูกค้ำที่มาเปิดบัญชีธนาคารและจัดตั้งบริษัท เช่น สาธารณรัฐ

เซเชลล์ เนื่องจากเป็นประเทศที่รักษาความลับของลูกค้ำและปกปิดตัวตนที่แท้จริงของเจ้าของบริษัท เพื่อป้องกันการถูกยึดและอายัดทรัพย์สิน

(2) ผู้กระทำความผิดมีการเปลี่ยนแปลงเงินที่ได้มาจากการกระทำความผิดไปในรูปแบบของการถือครองทรัพย์สินที่ เช่น อสังหาริมทรัพย์ และสลากออมสิน แล้วนำทรัพย์สินดังกล่าวไปค้าประกัน การกู้ยืมเงินจากธนาคารเพื่อที่จะได้เงินสดออกมาใช้จ่าย

(3) ผู้กระทำความผิดจะนำเงินที่ได้มาจากการหลอกลวงไปทำการเปิดบริษัท เพื่อดำเนินธุรกิจบังหน้าหลายบริษัท เพื่อเป็นประโยชน์ในการหลอกลวงเพื่อระดมเงินทุนต่อไป

(4) ผู้กระทำความผิดจะใช้นอมนินในการเปิดบัญชีธนาคาร แล้วโอนเงินไปมา เพื่อสร้างความสับสนให้ยากต่อการสืบสวนเส้นทางการเงินหากมีการยึดหรืออายัดทรัพย์สิน

(5) ผู้กระทำความผิดอาจมีการสมรู้ร่วมคิดกับพนักงานธนาคารในการถอนเงิน เพื่อนำเงินสดออกนอกประเทศ

#### 7.5.4 สรุปผลการศึกษาแนวทางป้องกันและปราบปรามปัญหาการฉ้อโกงประชาชนและการฟอกเงินในต่างประเทศ และเปรียบเทียบกับประเทศไทย

จากกรณีศึกษาวิธีการแก้ไขปัญหามาของแต่ละประเทศจะเห็นได้ว่าทั้งสาธารณรัฐประชาชนจีน และสหรัฐอเมริกาต่างก็พยายามหาวิธีป้องกันด้วยวิธีการให้ความรู้กับประชาชนในการตรวจสอบการลงทุนมากกว่าการแก้ไขกฎหมาย ทั้งนี้หากวิเคราะห์แนวทางการปฏิบัติที่ดีของต่างประเทศ สรุปได้ดังนี้

- การฉ้อโกงประชาชนในสาธารณรัฐประชาชนจีนมีภัยคุกคามและความเปราะบางในด้านความเสี่ยงคล้ายกับประเทศไทย อีกทั้งการเข้าถึงข้อมูลเกี่ยวกับรูปแบบการฉ้อโกงก็ยังทำได้ยาก แม้จะมีระบบการปกครองเป็นแบบศูนย์กลางแต่ก็ไม่สามารถที่จะนำสถิติข้อมูลของลักษณะของเหยื่อที่ถูกหลอกลวง ลักษณะของสังคมแบบไหนที่การฉ้อโกงประชาชนเกิดขึ้นอย่างแพร่หลาย และลักษณะทางวัฒนธรรมในการกำหนดพฤติกรรมของเหยื่อ และมูลค่าความเสียหาย มาวิเคราะห์ถึงแนวโน้ม และความเสี่ยงของคดีฉ้อโกงประชาชนได้ แต่ข้อดีของสาธารณรัฐประชาชนจีนคือการลงโทษผู้กระทำความผิดคดีนี้มีอัตราโทษที่สูง ผู้กระทำความผิดอาจโดนรัฐบาลริบทรัพย์สินที่มีอยู่ทั้งหมดเพื่อนำไปคืนให้กับเหยื่อได้

- การฉ้อโกงประชาชนในสหรัฐอเมริกา มีหลายคดีที่เริ่มจากการนำรายงานธุรกรรมที่น่าสงสัย (SARS) มาช่วยในการสืบสวนสอบสวน แม้วิธีนี้อาจไม่สามารถป้องกันไม่ให้อาชญากรรมประเภทนี้เกิดขึ้น แต่อย่างน้อยหากเจ้าหน้าที่ของรัฐตรวจสอบและพบว่าการทำธุรกรรมที่น่าสงสัยนั้นอาจเกี่ยวข้องกับการฉ้อโกงประชาชน (ponzi scheme) ได้รวดเร็วขึ้นก็จะสามารถที่จะป้องกันไม่ให้ความเสียหายมีมูลค่าสูงเกินไป ดังนั้นการร่วมมือกันระหว่าง 3 องค์กรหลัก คือ 1) สำนักงาน ปปง. สหรัฐอเมริกา (FinCEN) 2) หน่วยงานบังคับ

ใช้กฎหมาย เช่น สำนักงาน ก.ล.ต. (SEC) FBI และ 3) สถาบันการเงิน อาจเป็นการแก้ปัญหาการฉ้อโกงประชาชน (ponzi scheme) ที่ถูกต้อง

ตารางที่ 7.2 เปรียบเทียบวิธีการแก้ไขปัญหาการฉ้อโกงประชาชนในต่างประเทศและในประเทศไทย

ประเด็น	สาธารณรัฐประชาชนจีน	สหรัฐอเมริกา	ประเทศไทย
1. ความเสี่ยง	- การรวบรวมข้อมูลของลักษณะของเหยื่อที่ถูกหลอกลวง ความเสียหายที่เกิดขึ้นมีความยากลำบากทำให้การวิเคราะห์ถึงแนวโน้มการเกิดคดีไม่สามารถกระทำได้โดยสมบูรณ์	- คดีฉ้อโกงประชาชน (แชร์ลูกโซ่) ถูกกำกับดูแลในแต่ละหน่วยงานที่แตกต่างกัน ตามลักษณะของรูปแบบการฉ้อโกงที่เกิดขึ้น	- การรวบรวมข้อมูลยังไม่ได้มีการรวบรวมข้อมูลไว้กับหน่วยงานกำกับดูแล แต่ข้อมูลกลับกระจัดกระจายไปตามหน่วยงานบังคับใช้กฎหมาย
			ซึ่งยากต่อการรวบรวมสถิติข้อมูลต่างๆ เพื่อนำมาหาสาเหตุ และ ความเสี่ยงที่ทำให้คดีฉ้อโกงประชาชน (แชร์ลูกโซ่) เกิดขึ้นอย่างต่อเนื่อง
2. อัตราโทษ	- ผู้กระทำความผิดคดีนี้มีอัตราโทษที่สูงถึงขั้นจำคุกตลอดชีวิต ผู้กระทำความผิดอาจโดนรัฐบาบริบทรัพย์ที่มีอยู่ทั้งหมดเพื่อนำไปคืนให้กับเหยื่อได้	- อัตราโทษแตกต่างกันไปตามแต่ละมลรัฐ	- อัตราโทษไม่สูง
3. ข้อมูลการรายงานธุรกรรม	- ยังไม่พบว่ามีกรณีเริ่มคดีฉ้อโกงประชาชนมาจากการรายงานธุรกรรม	- มีการเริ่มคดีฉ้อโกงประชาชนจากรายงานธุรกรรมที่น่าสงสัย (SARS) มาช่วยในการสืบสวนสอบสวน	- ยังไม่พบว่ามีกรณีเริ่มคดีฉ้อโกงประชาชนมาจากการรายงานธุรกรรม
4. หน่วยงานป้องกันและปราบปราม	- มีการร่วมงานกันทั้งองค์กรเอกชนและหน่วยงานภาครัฐ เช่น China Anti-Pyramid Selling Association, The Chinese public security authorities และ the China Banking Regulatory Commission	- มีการร่วมมือกันระหว่าง 3 องค์กรหลัก คือ 1) สำนักงาน ปปง. สหรัฐอเมริกา (FinCEN) 2) หน่วยงานบังคับใช้กฎหมาย เช่น สำนักงาน ก.ล.ต. (SEC) FBI 3) สถาบันการเงิน	- มีการร่วมมือกันหลายหน่วยงาน เช่น สำนักงานตำรวจแห่งชาติ กรมสอบสวนคดีพิเศษ และสำนักงาน ปปง.



## 7.6 ข้อเสนอแนะ

คณะผู้วิจัยมีข้อเสนอต่อสำนักงาน ป.ป.ง. โดยแบ่งพิจารณาได้เป็นข้อเสนอด้านกฎหมายและข้อเสนอ ด้านนโยบาย ดังนี้

### 7.6.1 ข้อเสนอแนะด้านกฎหมาย

สำหรับข้อเสนอแนะในด้านกฎหมายนั้น คณะผู้วิจัยมีข้อเสนอว่าควรมีการปรับปรุงแก้ไข พระราชกำหนดการกักเงินที่เป็นการฉ้อโกงประชาชน พ.ศ. 2527 ในประเด็นดังต่อไปนี้

1. แก้ไขเพิ่มเติมอัตราโทษจำคุก และโทษปรับในมาตรา 12 แห่งพระราชกำหนดการกักเงินที่เป็นการฉ้อโกงประชาชน พ.ศ. 2527

❖ **ของเดิม มาตรา 12** ผู้ใดกระทำความผิดตามมาตรา 4 หรือมาตรา 5 ต้องระวางโทษจำคุก ตั้งแต่ห้าปีถึงสิบปี และปรับตั้งแต่ห้าแสนบาทถึงหนึ่งล้านบาท และปรับอีกไม่เกินวันละ หนึ่งหมื่นบาทตลอดเวลาที่ยังฝ่าฝืนอยู่

❖ **ข้อเสนอของคณะผู้วิจัย มาตรา 12**

- เสนอให้เพิ่มโทษจำคุกมากขึ้น “ต้องระวางโทษจำคุกตั้งแต่เจ็ดปีถึงสิบห้าปี”
- เสนอให้เพิ่มโทษปรับ โดยอาจแก้ไขโทษปรับเป็น “สองเท่าของมูลค่าความเสียหายที่เกิดขึ้น แต่ทั้งนี้ต้องไม่ต่ำกว่า 1,000,000 บาท”

แต่อย่างไรก็ดี การกำหนดอัตราโทษจำคุกและโทษปรับนี้เป็นเพียงข้อเสนอแนะเบื้องต้นเท่านั้น การกำหนดอัตราโทษจำคุกและโทษปรับที่เหมาะสมอาจจำเป็นต้องมีการศึกษาในเชิงลึกต่อไปเพื่อคำนึงถึงผลกระทบที่อาจจะเกิดขึ้นด้วย

ทั้งนี้ข้อสังเกตหลักการและเหตุผลที่ควรมีการปรับแก้ไขในเรื่องอัตราโทษจำคุกและโทษปรับ ได้แก่

(1) เนื่องจากพระราชกำหนดการกักเงินที่เป็นการฉ้อโกงประชาชน พ.ศ. 2527 ได้มีการประกาศใช้ครั้งแรกตั้งปี พ.ศ. 2527 ซึ่งมาตรา 12 เป็นบทบัญญัติเรื่องอัตราโทษเพื่อบังคับใช้แก่ผู้กระทำความผิดตามพระราชกำหนดนี้ แต่ทว่ามาตรานี้ไม่ได้มีการแก้ไขในเรื่องอัตราโทษให้สอดคล้องกับสถานการณ์ในปัจจุบันที่ความผิดฐานกักเงินที่เป็นการฉ้อโกงประชาชน (แชร์ลูกโซ่) ได้สร้างความเสียหายต่อเศรษฐกิจ และประชาชนทุกกลุ่มเป็นอย่างมากจนกลายเป็นอาชญากรรมทางเศรษฐกิจที่รัฐบาลให้ความสำคัญในการป้องกันและปราบปรามอย่างเร่งด่วน ดังนั้นจึงควรมีการปรับแก้ไขโทษมาตรา 12 ให้สอดคล้องกับความเสียหายที่เกิดขึ้น

(2) เมื่อมีการแก้ไขอัตราโทษจำคุกในมาตรา 12 แห่งพระราชกำหนดการกักเงินที่เป็นการฉ้อโกงประชาชน พ.ศ. 2527 ตามข้อเสนอของคณะผู้วิจัย จะส่งผลให้การพิจารณาพิพากษาลงโทษของศาลจะเปลี่ยนไปจากเดิมดังนี้ หากศาลมีคำพิพากษาว่าการกระทำนั้นเป็นความผิดหลายกรรม ให้ลงโทษทุกกรรมเป็นกระทงความผิด และไม่ว่าจะมีการเพิ่มโทษ ลดโทษ หรือลดมาตราส่วนโทษ แต่เมื่อรวมทุกกระทงแล้ว

โทษจำคุกทั้งสิ้นต้องไม่เกินกำหนด 50 ปี สำหรับความผิดที่มีอัตราโทษจำคุกอย่างสูงเกินสิบปีขึ้นไป ตามมาตรา 91 (3) แห่งประมวลกฎหมายอาญา<sup>546</sup> ดังนั้น เมื่ออัตราโทษจำคุกเพิ่มขึ้นอาจส่งผลให้ผู้ที่คิดจะกระทำความผิดเกรงกลัวต่อกฎหมายและไม่กล้าที่จะไปทำการหลอกลวงผู้อื่นต่อไป

(3) กรณีโทษปรับ เป็นเพียงข้อเสนอแนะเบื้องต้นของคณะผู้วิจัย เนื่องจากในสภาพเศรษฐกิจและค่าเงินได้มีการเปลี่ยนแปลงไป ค่าปรับในคดีกักขังเงินที่เป็นการฉ้อโกงประชาชนตามพระราชกำหนดการกักขังเงินที่เป็นการฉ้อโกงประชาชน พ.ศ. 2527 เป็นกฎหมายที่บัญญัติไว้เดิมอาจล้าสมัย และเพื่อให้สอดคล้องกับข้อเสนอแนะของคณะผู้วิจัยที่เสนอให้เพิ่มอัตราโทษจำคุกให้สูงขึ้น จึงควรมีการแก้ไขโทษปรับให้เหมาะสมกับความร้ายแรงของการกระทำความผิด เนื่องจากคดีฉ้อโกงประชาชน (แชร์ลูกโซ่) เป็นอาชญากรรมทางเศรษฐกิจ

อนึ่ง ข้อเสนอเพิ่มโทษปรับคณะผู้วิจัยพิจารณาเปรียบเทียบจากการแก้ไขปรับปรุงอัตราโทษปรับในความผิดตามประมวลกฎหมายอาญาภาคความผิด (ภาค 2) ให้สอดคล้องกับสภาพเศรษฐกิจและสังคมของประเทศในปัจจุบัน<sup>547</sup> โดยพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายอาญา (ฉบับที่ 26) พ.ศ. 2560 เป็นการแก้ไขเพิ่มเติมเฉพาะในส่วนของโทษปรับเท่านั้น เช่น ความผิดฐานดูหมิ่นเจ้าพนักงานตามประมวลกฎหมายอาญามาตรา 136<sup>548</sup> โทษปรับจากเดิมหลักร้อยบาท เพิ่มเติมเป็นหลักหมื่นบาท และความผิดฐานเจ้าพนักงานในกระบวนกรยุติธรรมเรียกรับสินบนตามประมวลกฎหมายอาญามาตรา 201<sup>549</sup> โทษปรับจากเดิมหลักหมื่นบาท เพิ่มเป็นหลักแสนบาท

## 2. บทบัญญัติอายุความในพระราชกำหนดการกักขังเงินที่เป็นการฉ้อโกงประชาชน พ.ศ. 2527

---

<sup>546</sup> ประมวลกฎหมายอาญา พ.ศ. 2499 พระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายอาญา (ฉบับที่ 6) พ.ศ. 2526 มาตรา 91 เมื่อปรากฏว่าผู้ใดได้กระทำการอันเป็นความผิดหลายกรรมต่างกัน ให้ศาลลงโทษผู้นั้นทุกกรรมเป็นกระทงความผิดไป แต่ไม่ว่าจะมีการเพิ่มโทษ ลดโทษ หรือลดมาตราส่วนโทษด้วยหรือไม่ก็ตาม เมื่อรวมโทษทุกกระทงแล้ว โทษจำคุกทั้งสิ้นต้องไม่เกินกำหนดดังต่อไปนี้

- (1) สิบปี สำหรับกรณีความผิดกระทงที่หนักที่สุดมีอัตราโทษจำคุกอย่างสูงไม่เกินสามปี
- (2) ยี่สิบปี สำหรับกรณีความผิดกระทงที่หนักที่สุดมีอัตราโทษจำคุกอย่างสูงเกินสามปีแต่ไม่เกินสิบปี
- (3) ห้าสิบปี สำหรับกรณีความผิดกระทงที่หนักที่สุดมีอัตราโทษจำคุกอย่างสูงเกินสิบปีขึ้นไป เว้นแต่กรณีที่ศาลลงโทษจำคุกตลอดชีวิต

<sup>547</sup> อนุชาติ คงมาลัย อัยการอาวุโส. การแก้ไขปรับปรุงโทษปรับตามประมวลกฎหมายอาญาในปี พ.ศ. 2558 – 2560. คลังสมองอัยการ. (31 มีนาคม 2560). สืบค้นจาก [http://www.ago.go.th/articles\\_60/article\\_280460.pdf](http://www.ago.go.th/articles_60/article_280460.pdf) เมื่อวันที่ 12 ตุลาคม 2563

<sup>548</sup> ประมวลกฎหมายอาญา พ.ศ. 2499 พระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายอาญา (ฉบับที่ 26) พ.ศ. 2560 มาตรา 136 ผู้ใดดูหมิ่นเจ้าพนักงานซึ่งกระทำการตามหน้าที่ หรือเพราะได้กระทำการตามหน้าที่ ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินหนึ่งปี หรือปรับไม่เกินสองหมื่นบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ

<sup>549</sup> ประมวลกฎหมายอาญา พ.ศ. 2499 พระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายอาญา (ฉบับที่ 26) พ.ศ. 2560 มาตรา 201 ผู้ใดเป็นเจ้าพนักงานในตำแหน่งตุลาการ พนักงานอัยการ ผู้ว่าคดี หรือพนักงานสอบสวน เรียก รับ หรือยอมจะรับทรัพย์สินหรือประโยชน์อื่นใดสำหรับตนเองหรือผู้อื่นโดยมิชอบเพื่อกระทำการหรือไม่กระทำการอย่างใดในตำแหน่ง ไม่ว่าการนั้นจะชอบหรือมิชอบด้วยหน้าที่ ต้องระวางโทษจำคุกตั้งแต่ห้าปีถึงยี่สิบปี หรือจำคุกตลอดชีวิต และปรับตั้งแต่หนึ่งแสนบาทถึงสี่แสนบาท หรือประหารชีวิต

พระราชกำหนดการกั๊ยืมเงินที่เป็นการฉ้อโกงประชาชน พ.ศ. 2527 ไม่ได้มีบทบัญญัติเรื่องอายุความไว้เป็นการเฉพาะ แต่คดีฉ้อโกงประชาชน (แซร์ลูโกโซ) เป็นคดีที่มีโทษทางอาญา ดังนั้น ในเรื่องกำหนดอายุความต้องบังคับใช้ตามกฎหมายทั่วไป<sup>550</sup> ตามมาตรา 95 และมาตรา 98 แห่งประมวลกฎหมายอาญา

คณะผู้วิจัยเห็นว่าควรมีการบัญญัติกฎหมายเรื่องให้อายุความสะดุดหยุดลงไว้เป็นการเฉพาะในพระราชกำหนดการกั๊ยืมเงินที่เป็นการฉ้อโกงประชาชน พ.ศ. 2527 เพื่อป้องกันคดีหม้ออายุความ ซึ่งเป็นเพียงข้อเสนอเบื้องต้นที่อาจช่วยป้องกันให้ผู้กระทำความผิดเกรงกลัวต่อกฎหมาย

ทั้งนี้ การกำหนดอายุความให้สะดุดหยุดลงอาจเทียบเคียงได้ตามบทบัญญัติของกฎหมายในมาตรา 7 แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2561 “มาตรา 7 ในการดำเนินคดีอาญาตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนี้ ถ้าผู้ถูกกล่าวหาหรือจำเลยหลบหนีไปในระหว่างถูกดำเนินคดีหรือระหว่างการพิจารณาของศาล มิให้นำระยะเวลาที่ผู้ถูกกล่าวหา หรือจำเลยหลบหนีรวมเป็นส่วนหนึ่งของอายุความ และเมื่อได้มีคำพิพากษาถึงที่สุดให้ลงโทษจำเลย ถ้าจำเลยหลบหนีไปในระหว่างต้องคำพิพากษาถึงที่สุดให้ลงโทษ มิให้นำบทบัญญัติแห่งประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 98 มาใช้บังคับ

แต่อย่างไรก็ตาม การแก้ไขกฎหมายในระดับพระราชกำหนดนั้น ค่อนข้างมีความยากลำบาก จำเป็นต้องพิจารณาถึงสาระสำคัญ และผลกระทบอย่างรอบด้าน ดังนั้น การพิจารณาแก้ไขกฎหมายดังกล่าวควรต้องมีการศึกษาและพิจารณาเปรียบเทียบประกอบหลักเกณฑ์เพิ่มเติม ดังต่อไปนี้

1. พระราชบัญญัติหลักเกณฑ์การจัดทำร่างกฎหมายและการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมาย พ.ศ. 2562 มาตรา 5 มาตรา 21 (8) และมาตรา 28<sup>551</sup> ที่กำหนดให้การจัดทำร่างกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการให้บุคคลใดต้องรับโทษทางอาญา หรือกำหนดโทษทางอาญาให้หนักขึ้น จะต้องคำนึงถึง 2 หลักเกณฑ์ ได้แก่

---

<sup>550</sup> ประมวลกฎหมายอาญา พ.ศ. 2499 พระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายอาญา (ฉบับที่ 26) พ.ศ. 2560 มาตรา 17 บทบัญญัติในภาค 1 แห่งประมวลกฎหมายนี้ให้ใช้ในกรณีแห่งความผิดตามกฎหมายอื่นด้วย เว้นแต่กฎหมายนั้น ๆ จะได้บัญญัติไว้เป็นอย่างอื่น

<sup>551</sup> พระราชบัญญัติหลักเกณฑ์การจัดทำร่างกฎหมายและการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมาย พ.ศ. 2562

มาตรา 5 หน่วยงานของรัฐพึงจัดให้มีกฎหมายเพียงเท่าที่จำเป็น และยกเลิกหรือปรับปรุงกฎหมายที่หมดความจำเป็นหรือไม่สอดคล้องกับสภาพการณ์ หรือที่เป็นอุปสรรคต่อการดำรงชีวิตหรือการประกอบอาชีพ โดยไม่ชักช้าเพื่อไม่ให้เป็นการกะแก่ประชาชน

ให้หน่วยงานของรัฐดำเนินการให้ประชาชนเข้าถึงตัวบทกฎหมายต่าง ๆ ได้โดยสะดวกและสามารถเข้าใจกฎหมายได้ง่ายเพื่อปฏิบัติตามกฎหมายได้อย่างถูกต้อง

ก่อนการตรากฎหมายทุกฉบับ หน่วยงานของรัฐพึงจัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นของผู้ที่เกี่ยวข้องและวิเคราะห์ผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นจากกฎหมายอย่างรอบด้านและเป็นระบบ รวมทั้งเปิดเผยผลการรับฟังความคิดเห็นและการวิเคราะห์นั้นแก่ประชาชน และนำผลนั้นมาประกอบการพิจารณาในกระบวนการตรากฎหมายทุกขั้นตอน

ในการจัดทำร่างกฎหมาย หน่วยงานของรัฐพึงใช้ระบบอนุญาตและระบบคณะกรรมการเฉพาะกรณีจำเป็น และพึงกำหนดหลักเกณฑ์การใช้ดุลยพินิจของเจ้าหน้าที่ของรัฐและระยะเวลาในการดำเนินการตามขั้นตอนต่าง ๆ ที่บัญญัติไว้ในกฎหมายให้ชัดเจน รวมทั้งพึงกำหนดโทษทางอาญาเฉพาะความผิดร้ายแรง...(ต่อหน้าถัดไป)

- (1) การกระทำนั้นต้องกระทบต่อความมั่นคงหรือความปลอดภัยของประเทศ ความสงบเรียบร้อย หรือศีลธรรมอันดีของประชาชนอย่างร้ายแรง หรือมีผลกระทบต่อส่วนร่วม
- (2) ต้องเป็นกรณีที่ไม่สามารถใช้มาตรการอื่นใดเพื่อบังคับใช้กฎหมายอย่างได้ผลและมีประสิทธิภาพเพียงพอที่จะทำให้ประชาชนปฏิบัติตามกฎหมายได้

2. คำแนะนำของคณะกรรมการพัฒนากฎหมาย เรื่องการกำหนดโทษทางอาญา<sup>552</sup> เป็นคำแนะนำเพื่อขยายความในพระราชบัญญัติหลักเกณฑ์การจัดทำร่างกฎหมายและการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมาย พ.ศ. 2562 โดยกำหนดเป็นแนวทางให้หน่วยงานราชการใช้พิจารณากรณีที่ต้องมีการกำหนดความผิดใดให้มีโทษทางอาญา หรือแก้ไขโทษให้หนักขึ้น รายละเอียดดังนี้

- (1) การกระทำที่กระทบต่อความมั่นคงหรือความปลอดภัยของประเทศ ได้แก่ การกระทำที่อาจก่อให้เกิดความไม่มั่นคงทางเศรษฐกิจ สังคม การเมืองการปกครอง หรืออาจจะการกระทำนั้นอาจทำให้เกิดความไม่ปลอดภัยต่อประเทศหรือประชาชน
- (2) กระทำที่ขัดต่อความสงบเรียบร้อย หรือศีลธรรมอันดีของประชาชนอย่างร้ายแรง ได้แก่ การกระทำที่อาจส่งผลกระทบต่อส่วนรวมในวงกว้าง โดยอาจจะพิจารณาถึงสภาพสังคมและเทคโนโลยีที่เปลี่ยนแปลงไปเป็นปัจจัยประกอบในการพิจารณา
- (3) การจะกำหนดความผิดใดให้มีโทษทางอาญานั้น ต้องเป็นการแน่ชัดแล้วว่าไม่มีมาตรการอื่นใดที่สามารถนำมาบังคับใช้อย่างได้ผล และมีประสิทธิภาพเพียงพอที่จะนำมาใช้ลงโทษแก่ผู้กระทำความผิดได้ เนื่องจากโทษทางอาญาเป็นโทษที่จำกัดสิทธิ และเสรีภาพของบุคคล หรือหากพิสูจน์ได้แน่ชัดแล้วว่าการลงโทษทางอื่น เช่น โทษทางวินัย หรือโทษทางปกครอง ไม่อาจที่จะทำให้ผู้กระทำความผิดเกรงกลัวต่อกฎหมาย เพราะผลประโยชน์ที่ได้รับจากการกระทำ ความผิดมากกว่าโทษที่ได้รับ

ดังนั้นการแก้ไขกฎหมายตามข้อเสนอของคณะผู้วิจัย จึงจำเป็นต้องพิจารณาว่าการฉ้อโกงประชาชน (แชร์ลูกโซ่) เข้าเงื่อนไขตามที่กำหนดไว้ข้างต้นหรือไม่ **ประการแรก** การฉ้อโกงประชาชน (แชร์ลูกโซ่) ถูกกำหนดให้เป็นคดีที่เกี่ยวกับอาชญากรรมทางเศรษฐกิจ ส่งผลกระทบต่อผู้เสียหายเป็นจำนวนมาก นอกจากนี้

---

(ต่อจากหน้าที่แล้ว)...มาตรา 21 หน่วยงานของรัฐต้องตรวจสอบและพิจารณาจัดทำร่างกฎหมายให้สอดคล้องกับหลักเกณฑ์ ดังต่อไปนี้

(8) การกำหนดโทษอาญาสำหรับการกระทำความผิดใด ให้คำนึงถึงหลักเกณฑ์ดังต่อไปนี้

(ก) การกระทำนั้นต้องกระทบต่อความมั่นคงหรือความปลอดภัยของประเทศ ความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชนอย่างร้ายแรง หรือมีผลกระทบต่อส่วนรวม

(ข) เป็นกรณีที่ไม่สามารถใช้มาตรการอื่นใดเพื่อบังคับใช้กฎหมายอย่างได้ผลและมีประสิทธิภาพเพียงพอที่จะให้ประชาชนปฏิบัติตามกฎหมายได้

มาตรา 28 ในหมวดนี้ กฎหมายให้หมายความรวมถึงพระราชกำหนดและประกาศหรือคำสั่งบรรดาที่มีผลบังคับเช่นเดียวกับกฎหมายด้วย

<sup>552</sup> สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา. คำแนะนำของคณะกรรมการพัฒนากฎหมายเรื่องการกำหนดโทษอาญาในกฎหมาย. สืบค้นจาก <https://www.krisdika.go.th/data/article77/filenew/03-1-1.pdf> เมื่อวันที่ 15 มกราคม 2564

ยังส่งผลกระทบต่อระบบเศรษฐกิจและการเงิน เนื่องจากผู้เสียหายบางกลุ่มต้องไปกู้ยืมเงินจากสถาบันการเงิน เพื่อมาลงทุนและก่อให้เกิดหนี้เสียตาม ดังนั้นการปรับแก้อัตราโทษให้เพิ่มมากขึ้นอาจเป็นอีกหนึ่งเครื่องมือที่จะใช้ป้องกันหรือยับยั้งผู้ที่คิดจะกระทำความผิดให้เกรงกลัวต่อกฎหมายได้

**ประการที่สอง** การฉ้อโกงประชาชน (แชร์ลูกโซ่) ถูกกำหนดให้เป็นคดีอาญาแผ่นดิน ซึ่งต่างจากคดีฉ้อโกงประชาชนทั่วไปที่สามารถยอมความกันได้ตามกฎหมาย และคู่กรณีในฐานะความผิดนี้เป็นเอกชนกับเอกชน จึงไม่สามารถที่จะนำมาตรการอื่นมาใช้บังคับได้นอกจากมาตรการทางอาญา

**ประการที่สาม** แม้ว่าการฉ้อโกงประชาชน (แชร์ลูกโซ่) จะถูกกำหนดให้เป็นมูลฐานความผิดตามกฎหมายว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน และผู้กระทำความผิดจะถูกยึดทรัพย์ทั้งหมดที่ได้มาจากการกระทำความผิดตามมาตรการทางแพ่งที่กำหนดไว้ในกฎหมายดังกล่าว แต่การใช้มาตรการนี้จำเป็นจะต้องเกิดความผิดมูลฐานก่อนจึงจะสามารถบังคับใช้ได้ จึงไม่อาจกล่าวได้ว่ามาตรการยึดและอายัดทรัพย์ตามกฎหมายว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงินนี้จะช่วยป้องกันไม่ให้เกิดการกระทำความผิดการฉ้อโกงประชาชน (แชร์ลูกโซ่) ได้

#### 7.6.2 ข้อเสนอแนะด้านนโยบาย

ทั้งนี้ หากวิเคราะห์บทบาทของหน่วยงานแต่ละแห่งเพื่อลดความเสี่ยงต่อการฉ้อโกงประชาชน (แชร์ลูกโซ่) ทุกหน่วยงานจะต้องร่วมมือกันในการป้องกันและปราบปรามในทุกขั้นตอน เช่น เมื่อเกิดเหตุการณ์หรือมีการร้องเรียนก็สามารถเข้าไปตรวจสอบและป้องกันได้ทันที ซึ่งความร่วมมือกันของภาครัฐถือเป็นจุดสำคัญที่ควรปฏิรู้อย่างเร่งรีบ ปัญหาการฉ้อโกงประชาชน (แชร์ลูกโซ่) จึงจะไม่ลุกลามออกไป โดยมีรายละเอียดดังนี้

(1) ปัจจุบันหน่วยงานที่มีอำนาจสืบสวนและสอบสวนตามพระราชกำหนดการกู้ยืมเงินที่เป็นการฉ้อโกงประชาชน พ.ศ. 2527 ได้แก่ สำนักงานตำรวจแห่งชาติ และกรมสอบสวนคดีพิเศษ ในส่วนของสำนักงานป้องกันและปราบปรามการฟอกเงินเป็นหน่วยงานที่ช่วยเหลือในด้านการยึดและอายัดทรัพย์สินที่ได้มาจากการกระทำความผิด ขณะที่สำนักงานคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภค สำนักงานเศรษฐกิจการคลัง และกระทรวงยุติธรรม เป็นหน่วยงานที่อาจมีผู้เสียหายไปร้องเรียน แต่ไม่มีอำนาจสอบสวน ต้องส่งเรื่องต่อไปยังหน่วยงานข้างต้น

ดังนั้น ควรกำหนดหน้าที่ของหน่วยงานทั้งหมดให้ชัดเจนและเป็นระบบ โดยอาจมอบหมายให้สถานีตำรวจทั่วประเทศเป็นผู้รับแจ้งความร้องทุกข์ แม้ว่าสถานีตำรวจนั้นจะไม่มีอำนาจสอบสวนเนื่องจากไม่ใช่ท้องที่ที่เกิดเหตุก็ตาม แต่ต้องมีหน้าที่รับคำร้องทุกข์ของผู้เสียหาย และส่งคำร้องทุกข์นั้นไปยังสถานีตำรวจท้องที่ที่เกิดเหตุ เพื่อให้พนักงานสอบสวนผู้มีอำนาจรวบรวมพยานหลักฐานเพื่อยื่นคำฟ้องต่อศาลต่อไป

(2) กรณีการติดตามทรัพย์สินเพื่อดำเนินการ**ยึดและอายัดทรัพย์สิน** คณะผู้วิจัยเห็นว่าควรมอบหมายให้ **สำนักงานป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน** เป็นผู้ดำเนินการ เนื่องจากเป็นหน่วยงานที่มีความเชี่ยวชาญในการสืบสวนเส้นทางการเงินทำให้ติดตามยึดและอายัดทรัพย์สินได้จำนวนมาก

แม้ว่า โดยหลักทรัพย์สินที่สำนักงาน ปปง. จะใช้วิธีการดำเนินคดีในทางแพ่งและทรัพย์สินนั้นจะตกเป็นของแผ่นดิน อย่างไรก็ตามสำนักงาน ปปง. มีขั้นตอนการคุ้มครองสิทธิผู้เสียหายในความผิดมูลฐานและผู้มีส่วนได้เสียในทรัพย์สิน ซึ่งสำนักงาน ปปง. ได้มีการแก้ไขร่างพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน (ฉบับที่ ..) รายละเอียดปรากฏตามกล่องข้อความที่ 7.11 โดยเพิ่มเติม “**มาตรา 49/1 ในกรณีที่ปรากฏข้อเท็จจริงว่ามีผู้เสียหายในความผิดมูลฐานให้เลขาธิการขอให้พนักงานอัยการยื่นคำร้องก่อนที่ศาลจะมีคำสั่งตามมาตรา 51 เพื่อขอให้ศาลมีคำสั่งให้นำทรัพย์สินที่เกี่ยวกับการกระทำความผิดไปค้ำหรือชดใช้คืนให้แก่ผู้เสียหายและเมื่อศาลมีคำสั่งให้ค้ำหรือชดใช้ทรัพย์สินให้แก่ผู้เสียหายแล้วให้สำนักงานดำเนินการให้เป็นไปตามคำสั่งศาลโดยเร็ว**”<sup>553</sup>

**กล่องข้อความที่ 7.11**  
บันทึกหลักการและเหตุผล  
ประกอบร่างพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน (ฉบับที่ ..)  
พ.ศ. ....  
หลักการ  
แก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน พ.ศ. 2542 ดังต่อไปนี้  
(1) แก้ไขเพิ่มเติมการคุ้มครองสิทธิผู้เสียหายในความผิดมูลฐาน (ยกเลิกมาตรา 49 วรรคหก และเพิ่มมาตรา 49/1)  
เหตุผล

โดยที่กฎหมายว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงินไม่มีบทบัญญัติที่คุ้มครองสิทธิผู้เสียหายในความผิดมูลฐาน ซึ่งได้รับความเสียหายแก่ชีวิต ร่างกาย จิตใจ เสรีภาพ อนามัย หรือชื่อเสียง ไว้อย่างชัดเจน และบุคคลที่มีส่วนได้เสียในทรัพย์สินซึ่งอาจได้รับความเสียหายจากมาตรการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงินยังมิได้รับการคุ้มครอง อีกทั้งไม่มีบทบัญญัติเกี่ยวกับการดำเนินการบังคับคดีกับทรัพย์สินที่เกี่ยวกับการกระทำความผิดในกรณีที่ทรัพย์สินนั้น ถูกรวมเข้ากับทรัพย์สินอื่น ดังนั้น เพื่อให้การคุ้มครองสิทธิผู้เสียหายในความผิดมูลฐาน และผู้มีส่วนได้เสียในทรัพย์สิน รวมทั้งการบังคับคดีกับทรัพย์สินที่เกี่ยวกับการกระทำความผิด มีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น จึงจำเป็นต้องตราพระราชบัญญัตินี้

ที่มา: ร่างพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน (ฉบับที่ ..) พ.ศ. ....(2563). สำนักงานป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน<sup>554</sup>

(3) ขณะเดียวกันการป้องกันเพื่อมิให้เกิดความเสียหายเป็นวงกว้าง ธนาकारพาณิชย์ทุกแห่งและธนาकारแห่งประเทศไทยซึ่งมีหน้าที่ในการกำกับดูแลธนาकारพาณิชย์จะต้องให้ความร่วมมืออย่างเข้มงวดใน

<sup>553</sup> ร่างพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน (ฉบับที่ ..) พ.ศ. ....(2563). สำนักงานป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน

<sup>554</sup> อ้างแล้วเชิงอรรถที่ 555

การรายงานธุรกรรมทางการเงินที่ต้องสงสัยให้กับสำนักงาน ป.ป.ง. เพื่อเร่งดำเนินการตรวจสอบและระงับเหตุ ก่อนเกิดความเสียหายเป็นวงกว้าง เช่น การโอนเงินในปริมาณมากและมีจำนวนบ่อยครั้งภายในระยะเวลา 1 สัปดาห์ การถอนเงินสดในปริมาณมาก เป็นต้น และสำนักงาน ป.ป.ง. ควรตรวจสอบรายงานธุรกรรมทางการเงินที่ต้องสงสัยทันทีหากพบความผิดปกติควรสืบรายงานให้หน่วยงานที่มีอำนาจสอบสวนดำเนินการตรวจสอบอีกครั้งหนึ่ง

(4) ขอความร่วมมือจากภาคเอกชน เช่น โรงแรม หรือสถานที่จัดสัมมนาทั่วไป หากพบเห็นหรือมีเหตุอันควรสงสัยว่าการจัดสัมมนานั้นอาจเป็นการหลอกลวงให้ประชาชนมารับฟังและชักชวนให้ลงทุน โดยมีพฤติการณ์คล้ายกับแชร์ลูกโซ่ ให้เอกชนนั้นแจ้งมายังหน่วยงานที่เกี่ยวข้องเพื่อทำการตรวจสอบให้ชัดเจนอีกครั้ง กรณีนี้อาจช่วยป้องกันไม่ให้เกิดการหลอกลวงประชาชนเกิดขึ้นได้

(5) กรณีใช้นิติบุคคลบังหน้าเพื่อสร้างความน่าเชื่อถือในการกระทำความผิด

ทั้งนี้การจดทะเบียนจัดตั้งนิติบุคคล แม้การจดทะเบียนดังกล่าวจะเป็นการจดทะเบียนที่ถูกต้องตามกฎหมายก็ตาม แต่กรมพัฒนาธุรกิจการค้าควรติดตามตรวจสอบงบการเงินของบริษัททุกปีว่ามี การส่งงบประจำปีหรือไม่ มีการขายสินค้าตามที่ได้แจ้งตามวัตถุประสงค์ของการจดทะเบียนจัดตั้งบริษัทหรือไม่ รายรับมาจากแหล่งใด และรายจ่ายเป็นค่าใช้จ่ายอะไรบ้าง และมีการสั่งซื้อสินค้าจากโรงงานที่ผลิตตามที่ได้กล่าวอ้างหรือไม่

เช่นเดียวกับสำนักงานคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภค มีหน้าที่ในการจดทะเบียนผู้ประกอบการขายตรงภายใต้กฎหมาย พระราชบัญญัติขายตรงและตลาดแบบตรง พ.ศ. 2545 ควรมีส่วนร่วมกับกรมพัฒนาธุรกิจการค้าในการตรวจสอบนิติบุคคลหรือบุคคลธรรมดาที่มาขึ้นทะเบียนเป็นผู้ประกอบการขายตรง ว่าได้มีการสั่งทำสินค้ากับโรงงานที่ได้มีการแจ้งตอนขึ้นทะเบียนหรือไม่ เรียกตรวจสอบผลประกอบการขายตรงเป็นระยะๆ เพื่อเป็นการป้องกันมิให้ผู้กระทำความผิดใช้แอบอ้างการจดทะเบียนนิติบุคคลและการจดทะเบียนขายตรงเพื่อประกอบธุรกิจบังหน้าเป็นแชร์ลูกโซ่ หรือฉ้อโกงประชาชน

(6) ส่งเสริมให้มีการประชาสัมพันธ์เกี่ยวกับโทษที่ผู้กระทำความผิดในคดีฉ้อโกงประชาชน (แชร์ลูกโซ่) ทราบถึงผลที่จะได้รับหากกระทำความผิดดังกล่าว เช่น ผู้กระทำความผิดจะต้องถูกยึดและอายัดทรัพย์สินทั้งหมด แม้ว่าทรัพย์สินนั้นจะได้มีการถ่ายเท หรือโอนไปยังบุคคลอื่น เนื่องจากปัจจุบันมีกฎหมายฟอกเงินที่สามารถใช้ยึดทรัพย์สินเหล่านั้นได้





## บรรณานุกรม

### ภาษาไทย

- กรมบังคับคดีตั้งทีมศึกษายืดอายุัด"ทรัพย์ดิจิทัล". (10 พฤษภาคม 2561). โพสต์ทูเดย์. สืบค้นจาก <https://www.posttoday.com/finance-stock/news/550821> เมื่อวันที่ 12 ตุลาคม 2563
- กรมสอบสวนคดีพิเศษ DSI. (9 ตุลาคม 2558). แถลงข่าว กรณี บริษัทดิจิทัล คราวน์ โฮลดิ้ง จำกัด (DCHL) คดีพิเศษที่ 1/2556.
- กรมสอบสวนคดีพิเศษ. (11 สิงหาคม 2560). DSI รับคดี บริษัท เดอะ ชิสเต็ม ปลีก แอนด์ เพลย์ จำกัด เป็น คดีพิเศษ. สืบค้นจาก <https://www.dsi.go.th/th/Detail/DSI> เมื่อวันที่ 28 สิงหาคม 2563
- กรุงเทพธุรกิจ. (25 เมษายน 2558). “นายหน้า” ซ้อน “นายหน้า” ความซับซ้อนระบบ “ยูฟ่า”. สืบค้นจาก <https://www.bangkokbiznews.com/news/detail/644057> เมื่อวันที่ 17 สิงหาคม 2563
- กองคดีธุรกิจการเงินนอกระบบ กรมสอบสวนคดีพิเศษ. ข้อมูลสถิติการร้องเรียนจากประชาชนที่ได้รับผลกระทบจากการถูกล้วงลงในลักษณะแฮร์ลุคโซ่ พร้อมมูลค่าความเสียหาย.
- การจัดตั้ง บริษัท เซเชลส์ด้วยบัญชีธนาคาร. สืบค้นจาก <https://www.offshorecompany.com/th/company/seychelles-company/> เมื่อวันที่ 7 กรกฎาคม 2563
- “ประกาศเตือนภัยธุรกิจขายตรงในลักษณะแฮร์ลุคโซ่ กรณีบริษัทเอเซียเน เจมส์ จำกัด” ข่าวเศรษฐกิจ Thursday November 13, 2003 14:38 กระทรวงการคลัง สืบค้นจาก <https://www.ryt9.com/s/ryt9/125625> เมื่อวันที่ 10 สิงหาคม 2563
- ฐิติมา ชูเชิด. (2562). ‘สกุลเงินดิจิทัล’ ใกล้เคียงเราแค่ไหน?. ฝ่ายนโยบายการเงิน ธนาคารแห่งประเทศไทย สืบค้นจาก [https://www.bot.or.th/Thai/ResearchAndPublications/articles/Pages/Article\\_01Feb2019.aspx](https://www.bot.or.th/Thai/ResearchAndPublications/articles/Pages/Article_01Feb2019.aspx) เมื่อวันที่ 7 สิงหาคม 2563.
- ไทยรัฐออนไลน์. (29 ตุลาคม 2562). พลิกตำนาน “แฮร์แม่ขม้อย” มหาเทพย์ลุคโซ่ กำไรงาม พบชุมทรัพย์ลับ แล คุกแสนปี.. สืบค้นจาก <https://www.thairath.co.th/news/local/bangkok/1692615> เมื่อวันที่ 20 สิงหาคม 2563.
- แนวหน้า. (4 มิถุนายน 2561). “คืนเงินเหยื่อแก๊งคอลเซ็นเตอร์อีก 5 รายกว่า 8 แสนบาท”. สืบค้นจาก <https://www.naewna.com/local/342940> เมื่อวันที่ 8 สิงหาคม 2563
- หนังสือพิมพ์บ้านเมือง. (28 ตุลาคม 2556). มายบิช น้องใหม่ขายตรง พร้อมส่งเครื่องสำอางแดนกิมจิแซร์ ตลาด. สืบค้นจาก <http://www.thaifranchisecenter.com/info/show.php?etID=2262> เมื่อวันที่ 28 สิงหาคม 2563

- ผู้จัดการออนไลน์. “DSI รวบแก๊งแชร์ลูกโซ่ โกง 900 ล.”. (11 กุมภาพันธ์ 2548). สืบค้นจาก <https://mgronline.com/crime/detail/948000021309> เมื่อวันที่ 10 สิงหาคม 2563
- ผู้จัดการออนไลน์. (23 มิถุนายน 2551). “เปิดคดี “แชร์ข้าวสาร” เตรียมพยาน 30 ปาก มัดตัว “ปฐม อัญสกุล””. สืบค้นจาก <https://mgronline.com/crime/detail/9510000073823> เมื่อวันที่ 10 สิงหาคม 2563
- ผู้จัดการออนไลน์. (14 พฤษภาคม 2551). “DSI ทลายแก๊งแชร์ลูกโซ่ ลวงเหยื่อ 3 หมื่นคน สมัครงานตุ๋นขายสินค้า”. สืบค้นจาก <https://mgronline.com/crime/detail/9510000056280> เมื่อวันที่ 10 สิงหาคม 2563
- ผู้จัดการออนไลน์. (22 มีนาคม 2560). “คุกคนละกว่า 12,200 ปี 22 จำเลยแชร์ลูกโซ่ผู้พัน “เก๋นที” โดนด้วย”. สืบค้นจาก <https://mgronline.com/crime/detail/9600000029283> เมื่อวันที่ 10 สิงหาคม 2563
- ผู้จัดการออนไลน์สุดสัปดาห์. (28 เมษายน 2561). “บทเรียน “เมจิกสกิน” อย่าเชื่อ! แคมีเลข อย. อย่าเชื่อ! แคดาราวิว”. สืบค้นจาก <https://mgronline.com/daily/detail/9610000041403> เมื่อวันที่ 11 สิงหาคม 2563
- “ปง.เช็ก 36 แบล็ก สก๊อตบัญชีต้องสงสัยแก๊งคอลเซ็นเตอร์ ตั้ง’ศปก.ปง.’เงื่อ กม.พอกเงินอายัดทรัพย์”. (15 พฤศจิกายน 2560). มติชน ออนไลน์. สืบค้นจาก [https://www.matichon.co.th/local/crime/news\\_732045](https://www.matichon.co.th/local/crime/news_732045) เมื่อวันที่ 8 สิงหาคม 2563
- เฟซบุ๊ก (facebook) ชื่อบัญชี Plug&Play สืบค้นจาก [https://www.facebook.com/Plugplay-1666244730326636/?ref=page\\_internal](https://www.facebook.com/Plugplay-1666244730326636/?ref=page_internal) เมื่อวันที่ 28 สิงหาคม 2563
- ลงทุนแมน. “NASDAQ ตลาดหุ้นแห่งความคาดหวัง”. สืบค้นจาก <https://www.longtunman.com /9376> เมื่อวันที่ 14 สิงหาคม 2563
- สินทรัพย์ดิจิทัล. สำนักงานคณะกรรมการกำกับหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์. สืบค้นจาก <https://www.sec.or.th/th/pages/shortcut/digitalasset.aspx#EBD> เมื่อวันที่ 7 สิงหาคม 2563.
- สรุปสาระสำคัญของพระราชกำหนดการประกอบธุรกิจสินทรัพย์ดิจิทัล พ.ศ. 2561. สำนักงานคณะกรรมการกำกับหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์. สืบค้นจาก [https://www.sec.or.th/TH/Documents/DigitalAsset/digitalasset\\_summary.pdf](https://www.sec.or.th/TH/Documents/DigitalAsset/digitalasset_summary.pdf). เมื่อวันที่ 12 ตุลาคม 2563.
- สทรัฐ กิติ ศุภการ. (2563). กฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา Criminal Procedure (พิมพ์ครั้งที่ 11). กรุงเทพฯ : อมรินทร์พริ้นติ้งแอนด์พับลิชชิ่ง

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา. คำแนะนำของคณะกรรมการพัฒนากฎหมายเรื่องการกำหนดโทษอาญาในกฎหมาย. สืบค้นจาก <https://www.krisdika.go.th/data/article77/filenew/03-1-1.pdf> เมื่อวันที่ 15 มกราคม 2564

สำนักงาน ปปง. คำสั่งคณะกรรมการธุรกรรมที่ ย.108/2561 เรื่อง ยึดและอายัดทรัพย์สินที่เกี่ยวกับการกระทำความผิดไว้ชั่วคราว ลงวันที่ 28 กุมภาพันธ์ 2562

สำนักงาน ปปง. คำสั่งคณะกรรมการธุรกรรมที่ ย.52/2562 เรื่อง ยึดและอายัดทรัพย์สินที่เกี่ยวกับการกระทำความผิดไว้ชั่วคราว ลงวันที่ 28 กุมภาพันธ์ 2562

สำนักงานสถิติแห่งชาติ กระทรวงดิจิทัลเพื่อเศรษฐกิจและสังคม. ข้อมูลจากการสำรวจภาวะเศรษฐกิจและสังคมของครัวเรือน ดาวโหลดได้ข้อมูลได้ที่ <http://statbbi.nso.go.th/staticreport/page/sector/th/08.aspx> เมื่อวันที่ 1 สิงหาคม 2563

สำนักยุทธศาสตร์และการวางแผนพัฒนาพื้นที่ สำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ. (ตุลาคม 2559). นิยามที่เกี่ยวข้องกับการค้าชายแดน สืบค้นจาก [https://www.nesdc.go.th/ewt\\_dl\\_link.php?nid=6211&filename=esdps](https://www.nesdc.go.th/ewt_dl_link.php?nid=6211&filename=esdps) เมื่อวันที่ 1 สิงหาคม 2563

สำนักข่าวอิศรา. (14 เมษายน 2558). เปิดครบ!ซื้อเครือข่ายแฮร์ลุคโซ"ยูฟีน"เพิ่มทุนพรวด 600 ล. ก่อนถูกกวาดล้าง! สืบค้นจาก [https://www.isranews.org/investigative/investigate-private-crime/37918-%E0%B8%B7inves\\_37918.html](https://www.isranews.org/investigative/investigate-private-crime/37918-%E0%B8%B7inves_37918.html) เมื่อวันที่ 17 สิงหาคม 2563)

หลักเกณฑ์การจดทะเบียนบริษัทนอกอาณาเขตในวานูอาตู <https://th.sfm.com/vanuatuoffshorecompany>

หนังสือด่วนที่สุดที่ อส 0007 (พท)/ว 186 ลงวันที่ 25 กรกฎาคม 2557 เรื่อง กำหนดแนวทางปฏิบัติใหม่ เพื่อให้เป็นไปตามประกาศฯ

อัศววัฒน์ เทพหัสดิน ณ อยุธยา. อายุความในคดีอาญา. สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา. สืบค้นจาก <http://web.krisdika.go.th/pdfPage.jsp?type=act&actCode=100> เมื่อวันที่ 28 กันยายน 2563

อนุชาติ คงมาลัย อัยการอาวุโส. การแก้ไขปรับปรุงโทษปรับตามประมวลกฎหมายอาญาในปี พ.ศ. 2558 – 2560. คลังสมองอัยการ. (31 มีนาคม 2560). สืบค้นจาก [http://www.ago.go.th/articles\\_60/article\\_280460.pdf](http://www.ago.go.th/articles_60/article_280460.pdf) เมื่อวันที่ 12 ตุลาคม 2563

MThai News. (14 พฤษภาคม 2558). บุคันธนาการUDBP ยึด 10 ล้านเหรียญ คาดใช้ฟอกเงิน ‘ยูฟีน’. สืบค้นจาก <https://news.mthai.com/general-news/442870.html> เมื่อวันที่ สิงหาคม 2563

Workpoint News. (12 กรกฎาคม 2561). ทลายเครือข่าย ‘โอดี แคปปิตอล’ จับ 21 ราย เสียหายกว่า 120 ล้านบาท. สืบค้นจาก <https://workpointtoday.com> เมื่อวันที่ 8 สิงหาคม 2563

### ภาษาอังกฤษ

About NZFSG. NZ Financial Services Team. สืบค้นจาก <https://www.nzfsfg.co.nz/about.html> เมื่อวันที่ 14 สิงหาคม 2563

About Us. (2017). MY PREMIER TRUSTEE (MALAYSIA) BERHAD. สืบค้นจาก <https://mpt.com.my/who-we-are/#about-us> เมื่อวันที่ 14 สิงหาคม 2563

AmSouth Bank, N.A. (now known as Regions Bank), and AmSouth Asset Management, Inc. (now known as Morgan Asset Management),. (2008). UNITED STATES OF AMERICA Before the SECURITIES AND EXCHANGE COMMISSION. สืบค้นจาก <https://www.sec.gov/litigation/admin/2008/ia-2784a.pdf> เมื่อวันที่ 18 สิงหาคม 2563

Arkady Bukh. Ponzi Fraud: Defense for Accusations of Investment Scams. NYC Criminal Defense. สืบค้นจาก <https://nyccriminallawyer.com/fraud-charge/ponzi-schemes/> เมื่อวันที่ 16 สิงหาคม 2563

BERHAD. (na). MY PREMIER TRUSTEE (MALAYSIA). สืบค้นจาก <https://mpt.com.my/who-we-are/#about-us> เมื่อวันที่ 1 สิงหาคม 2563

Chia-Jui (Mike) Lan, section chief of Anti-Money Laundering Division, Ministry of Justice, Investigation Bureau, Taiwan. “Taiwan: A case study on a Ponzi scheme and money laundering by Dream Company”. June 3, 2013. สืบค้นจาก <https://www.acamstoday.org/taiwan-case-study-ponzi-scheme-and-money-laundering-dream-company/> เมื่อวันที่ 16 สิงหาคม 2563

Christine S. Bautista. (2015). Partner, Litigation Practice Group/White Collar and Internal Investigations: FinCEN Recognizes Partnerships between Law Enforcement and Financial Institutions. Acams Today. สืบค้นจาก <https://www.acamstoday.org/fincen-partnership-between-law-enforcement-financial-institutions/> เมื่อวันที่ 18 สิงหาคม 2563

Examples of SEC enforcement actions against Ponzi schemes. U.S. Securities and Exchange Commission. 07/11/2019 สืบค้นที่ <https://www.sec.gov/spotlight/enf-actions-ponzi.shtml> เมื่อวันที่ 12 สิงหาคม 2563

FinCEN. (April 1998). Statement from the Acting Director. สืบค้นจาก <https://www.fincen.gov/1st-review-suspicious-activity-reporting-system-sars> เมื่อวันที่ 12 สิงหาคม 2563

“FinCEN Recognizes High-Impact Law Enforcement Cases Furthered through Financial Institution Reporting: First-Ever Awards Ceremony Promotes Feedback to Industry,”. (2015). FinCEN Press Release. สืบค้นจาก <http://www.fincen.gov/whatsnew/pdf/20150512.pdf>. เมื่อวันที่ 18 สิงหาคม 2563

Leishi Fei, Huijie Shi, Xiaomin Sun, Jia Liu, Hongyu Shi & Yiming Zhu. (2020). The Profile of Ponzi Scheme Victims in China and the Characteristics of Their Decisionmaking Process, Deviant Behavior. DOI: 10.1080/01639625.2020.1768639

Pyramid Schemes. the U.S. Securities and Exchange Commission. สืบค้นจาก <https://www.investor.gov/protect-your-investments/fraud/types-fraud/pyramid-schemes> เมื่อวันที่ 16 สิงหาคม 2563

QUARTERLY REPORT of GMCI.Corp. (June 30, 2005). U.S. Securities and Exchange Commission สืบค้นจาก <https://www.sec.gov/Archives/edgar/data/1137855/000115895705000193/0001158957-05-000193.txt> เมื่อวันที่ 14 สิงหาคม 2563

U.S. Securities and Exchange Commission. About GMCI.Corp. สืบค้นจาก <https://www.sec.gov/Archives/edgar/data/1137855/000115895705000193/0001158957-05-000193.txt>

William W. (2014). Keep, Multilevel Marketing and Pyramid Schemes in the United States: An Historical Analysis, Journal of Historical Research in Marketing, Vol6, Issue 4, p.1, (November2014).

Zhang Zhilong. (2019). Pyramid scheme scams disguised under the cover of direct selling. CGTN Digital. สืบค้นจาก <https://news.cgtn.com/news/3d3d414e7a416a4d32457a6333566d54/index.html> เมื่อวันที่ 27 กันยายน 2563

### กฎหมายที่เกี่ยวข้อง

คำพิพากษาศาลฎีกาหมายเลขคดีที่ พ.146/2556 และคดีหมายเลขแดงที่ พ.218/2562. ศาลแพ่ง.

คำพิพากษาศาลฎีกาหมายเลขคดีที่ อ.2279/2558, อ.2836/2558, อ.1246/2559, อ.2081/2559, อ.2383/2559, อ.2915/2559 และ อ.3934/2559. ศาลอาญา.

คำพิพากษาคดีหมายเลขดำที่ อ.4533/2554 หมายเลขแดงที่ อ.1836/2555. ศาลอาญา.

พระราชกำหนดการกู้ยืมเงินที่เป็นการฉ้อโกงประชาชน พ.ศ. 2527 และที่แก้ไขเพิ่มเติม

พระราชกำหนดการประกอบธุรกิจสินทรัพย์ดิจิทัล พ.ศ. 2561

พระราชบัญญัติการสอบสวนคดีพิเศษ พ.ศ. 2547

ประมวลกฎหมายอาญา

ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา พ.ศ. 2477

## บทที่ 8

### การฟอกเงินผ่านองค์กรไม่แสวงหากำไร

รายงานบทนี้เป็นการศึกษาแนวโน้มการฟอกเงินผ่านองค์กรไม่แสวงหากำไร โดยขอบเขตขององค์กรไม่แสวงหากำไร (Non-Profit Organizations: NPOs) หมายถึง องค์กรที่จัดตั้งขึ้นโดยมีวัตถุประสงค์ด้านสาธารณประโยชน์ ไม่มุ่งแสวงหากำไรและไม่มีการนำผลกำไรมาแบ่งปันกัน ทั้งนี้ คณะทำงานเฉพาะกิจเพื่อดำเนินมาตรการทางการเงิน (FATF) ได้นิยามองค์กรไม่แสวงหากำไรว่าหมายถึงนิติบุคคลหรือบุคคลที่มีการตกลงทางกฎหมาย หรือองค์กรที่มีกิจกรรมหลักในการระดมและใช้เงินทุนเพื่อวัตถุประสงค์ในการกุศล การศาสนา วัฒนธรรม การศึกษา สังคม หรือวัตถุประสงค์จำเพาะ หรือเพื่อการดำเนินงานที่ด้อยอื่น<sup>555</sup>

องค์กรไม่แสวงหากำไรเป็นนิติบุคคลที่มีความเสี่ยงที่จะถูกใช้เป็นช่องทางในการฟอกเงิน เนื่องจากเป็นแหล่งที่มีกระแสเงินสดไหลเข้าออกจำนวนมากและตรวจสอบได้ยาก บางกรณีไม่สามารถระบุแหล่งที่มาของเงินได้ เช่น การบริจาคเงินแบบไม่ประสงค์ออกนาม เป็นต้น จึงเสี่ยงที่จะถูกใช้เพื่อปกปิดหรืออำพรางการโอนถ่ายเงินที่ได้จากการกระทำความผิดมูลฐาน หรือการใช้อำนาจขององค์กรไม่แสวงหากำไรสนับสนุนเงินเพื่อใช้กระทำความผิด เช่น การใช้อำนาจขององค์กรไม่แสวงหากำไรเพื่อใช้อำพรางการสนับสนุนทางการเงินเพื่อก่อการร้าย (terrorism financing) เป็นต้น

การฟอกเงินผ่านองค์กรไม่แสวงหากำไรนั้นสามารถแบ่งการพิจารณาออกได้เป็น 2 ส่วน ตามเส้นทางการเข้าออกของเงิน ส่วนแรกคือการรับทุนขององค์กรไม่แสวงหากำไร เช่น การระดมทุนหรือการรับบริจาคเงิน และทรัพย์สิน กรณีเงินทุนหรือทรัพย์สินที่ได้มานั้นเกี่ยวข้องหรือถูกถ่ายโอนมาจากการกระทำความผิดมูลฐาน องค์กรไม่แสวงหากำไรนั้นอาจเข้าข่ายมีความผิดฐานสมคบกันฟอกเงิน ร่วมกันฟอกเงิน และรับของโจร หากองค์กรไม่แสวงหากำไรนั้นทราบหรือรับรู้ว่าทรัพย์สินที่ได้มานั้นเกี่ยวข้องกับการกระทำความผิด<sup>556</sup> และส่วนที่สองคือการให้ทุนหรือการให้ความช่วยเหลือโดยองค์กรไม่แสวงหากำไร หากการให้ทุนหรือการบริจาคทรัพย์สินดังกล่าวถูกผู้รับทุนนำไปใช้ในการกระทำความผิด เช่น การนำเงินไปใช้เพื่อสนับสนุน

---

<sup>555</sup> FATF definition of a non-profit organization: A legal person or arrangement or organization that primarily engages in raising or disbursing funds for purposes such as charitable, religious, cultural, educational, social or fraternal purposes, or for the carrying out of other types of “good works”. สืบค้นจาก: <https://www.fatf-gafi.org/publications/fatfrecommendations/documents/public-consultation-npo-inr8.html> เมื่อวันที่ 1 กรกฎาคม 2563

<sup>556</sup> พระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน พ.ศ. 2542 และที่แก้ไขเพิ่มเติม มาตรา 5 ผู้ใด

(1) โอน รับโอน หรือเปลี่ยนสภาพทรัพย์สินที่เกี่ยวกับการกระทำความผิดเพื่อชุกซ่อนหรือปกปิดแหล่งที่มาของทรัพย์สินนั้น หรือเพื่อช่วยเหลือผู้อื่นไม่ว่าก่อน ขณะหรือหลังการกระทำความผิด มิให้ต้องรับโทษหรือรับโทษน้อยลงในความผิดมูลฐาน หรือ

(2) กระทำด้วยประการใดๆ เพื่อปกปิดหรืออำพรางลักษณะที่แท้จริงที่ได้มาแหล่งที่ตั้ง การจำหน่าย การโอน การได้สิทธิใดๆ ซึ่งทรัพย์สินที่เกี่ยวกับการกระทำความผิด

(3) ได้มา ครอบครอง หรือใช้ทรัพย์สิน โดยรู้ในขณะที่ได้มา ครอบครอง หรือใช้ทรัพย์สินนั้นว่าเป็นทรัพย์สินที่เกี่ยวกับการกระทำความผิดผู้นั้นกระทำความผิดฐานฟอกเงิน

กระบวนการก่อการร้าย เป็นต้น องค์กรไม่แสวงหากำไรดังกล่าวจึงอาจมีความเสี่ยงกลายเป็นส่วนหนึ่งของกระบวนการฟอกเงินเช่นเดียวกัน

ขณะที่ผลการประเมินองค์กรไม่แสวงหากำไรในประเทศไทยที่ผ่านมา ตามสรุปรายงานการประเมินความเสี่ยงด้านการฟอกเงิน และการสนับสนุนทางการเงินแก่การก่อการร้ายของประเทศไทย พ.ศ. 2559 ระบุว่าองค์กรไม่แสวงหากำไรเป็นนิติบุคคลที่มีความเสี่ยงที่จะถูกใช้เป็นช่องทางหนึ่งในการระดมเงินทุนเพื่อสนับสนุนการก่อการร้าย ซึ่งองค์กรไม่แสวงหากำไรถือเป็นหน่วยงานที่มีจุดเปราะบางและมีความเสี่ยงสูงเป็นลำดับที่ 4 ที่จะถูกใช้เป็นช่องทางในการฟอกเงิน รองจากอันดับที่ 1 ธุรกิจธนาคารพาณิชย์ อันดับที่ 2 อสังหาริมทรัพย์ และอันดับที่ 3 กิจการค้าของเก่า พระเครื่อง วัตถุมงคล<sup>557</sup> แต่ประเด็นความเสี่ยงที่ NPOs จะถูกใช้เป็นช่องทางในการฟอกเงินนั้น ปัจจุบันทางคณะผู้วิจัยยังไม่พบสถิติคดีการฟอกเงินผ่านองค์กรไม่แสวงหากำไร แต่พบตัวอย่างคดีที่มีลักษณะเข้าข่ายเป็นการฟอกเงินผ่านองค์กรไม่แสวงหากำไร รายละเอียดของคดีตัวอย่างจะนำเสนอในหัวข้อรูปแบบ วิธีการ และช่องทางในการฟอกเงิน

จากข้อสังเกตเบื้องต้นของคณะผู้วิจัยต่อความเสี่ยงของ NPOs ด้านการฟอกเงินเห็นว่า การที่ประเทศไทยมีองค์กรไม่แสวงหากำไรจำนวนมาก ทั้งที่อยู่ในระบบประมาณ 8 หมื่นกว่าองค์กร<sup>558</sup> และองค์กรที่อยู่นอกระบบซึ่งไม่สามารถรวบรวมข้อมูลสถิติได้ แต่ระบบการกำกับดูแลองค์กรไม่แสวงหากำไรนั้นยังมีประสิทธิภาพไม่เพียงพอ ทำให้ NPOs หลายแห่งมิได้ถูกตรวจสอบ เกิดเป็นความเสี่ยงที่ NPOs อาจถูกใช้เป็นช่องทางหนึ่งในการฟอกเงินได้ นอกจากนี้ ค่านิยมของคนไทยส่วนใหญ่นิยมบริจาคเงินหรือทรัพย์สินให้แก่องค์กรไม่แสวงหากำไร เพราะนอกจากจะได้คุณค่าทางจิตใจแล้ว ยังได้รับสิทธิประโยชน์ในการนำยอดเงินบริจาคไปลดหย่อนภาษีได้อีกด้วย<sup>559</sup> ทำให้องค์กรไม่แสวงหากำไรบางแห่งกลายเป็นแหล่งสะสมและหมุนเวียนทรัพย์สินจำนวนมาก

ส่วนถัดไปจะนำเสนอข้อมูลเกี่ยวกับองค์กรไม่แสวงหากำไรทั้งหมด 6 หัวข้อ ประกอบด้วย (1) สถานการณ์และแนวโน้มการฟอกเงินผ่านองค์กรไม่แสวงหากำไร (2) การวิเคราะห์ความเสี่ยงของ

---

<sup>557</sup> สำนักงานป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน. (2560). *สรุปรายงานการประเมินความเสี่ยงด้านการฟอกเงิน และการสนับสนุนทางการเงินแก่การก่อการร้ายของประเทศไทย พ.ศ. 2559*. สืบค้นจาก <http://www.amlo.go.th/index.php/th/2016-05-04-04-48-38/2017-06-16-09-58-26/2017-06-20-08-04-41> เมื่อวันที่ 1 กรกฎาคม 2563

<sup>558</sup> สำนักงานสถิติแห่งชาติ. (2562). *การสำรวจองค์การเอกชนที่ไม่แสวงหากำไร พ.ศ. 2561*. กรุงเทพฯ: บริษัท ดอกลีป จำกัด.

<sup>559</sup> สิทธิลดหย่อนภาษีจากการบริจาคเงินแก่มูลนิธิ

(1) *กรณีบุคคลธรรมดา* เฉพาะการบริจาคเป็นเงินให้แก่มูลนิธิฯ อาทิ การบริจาคเพื่อสนับสนุนการศึกษา สถานพยาบาลของรัฐ สนับสนุนการกีฬา และเงินบริจาคเพื่อสาธารณประโยชน์ต่างๆ ผู้บริจาคมีสิทธินำเงินบริจาคไปหักลดหย่อนในการคำนวณเงินได้สุทธิเพื่อเสียภาษีเงินได้บุคคลธรรมดาได้ 2 เท่าของเงินบริจาค แต่ต้องไม่เกินร้อยละ 10 ของเงินที่เหลือหลังจากหักลดหย่อนตามมาตรา 47 (1) (2) (3) (4) (5) หรือ (6) แห่งประมวลรัษฎากร แล้ว ทั้งนี้ ตามมาตรา 47 (7) (ข) แห่งประมวลรัษฎากร

(2) *กรณีบริษัทหรือห้างหุ้นส่วนนิติบุคคล* บริจาคเงินหรือทรัพย์สินให้แก่มูลนิธิฯ เข้าลักษณะเป็นรายจ่ายเพื่อการกุศลสาธารณะ บริษัทหรือห้างหุ้นส่วนนิติบุคคลมีสิทธินำเงินหรือทรัพย์สินที่บริจาคมหักเป็นรายจ่ายในการคำนวณกำไรสุทธิเพื่อเสียภาษีเงินได้นิติบุคคลในส่วนที่ไม่เกินร้อยละ 2 ของกำไรสุทธิ ตามมาตรา 65 ตี (3) แห่งประมวลรัษฎากร



องค์กรไม่แสวงหากำไรในการถูกใช้เป็นช่องทางการฟอกเงิน (3) การศึกษารูปแบบ วิธีการ และช่องทางการฟอกเงิน (4) แนวทางตรวจสอบการฟอกเงินในต่างประเทศ (5) บทสรุปการศึกษาเรื่ององค์กรไม่แสวงหากำไร และ (6) ข้อเสนอแนะเพื่อป้องกันและปราบปรามการใช้องค์กรไม่แสวงหากำไรเป็นช่องทางการฟอกเงิน รายละเอียดมีดังนี้

## 8.1 สถานการณ์และแนวโน้มการฟอกเงินผ่านองค์กรไม่แสวงหากำไร

สถานการณ์ภาพรวมขององค์กรไม่แสวงหากำไรในประเทศไทยมีแนวโน้มเพิ่มขึ้น เห็นได้จากผลการสำรวจองค์การเอกชนที่ไม่แสวงหากำไรของสำนักงานสถิติแห่งชาติ ซึ่งทำการสำรวจองค์กรไม่แสวงหากำไรทุก 5 ปี พบว่า ในปี พ.ศ. 2561 มีองค์กรไม่แสวงหากำไรจำนวนทั้งสิ้น 84,099 องค์กร มากกว่าครึ่งหนึ่งคือองค์กรด้านศาสนา คิดเป็นร้อยละ 57.4 ขององค์กรไม่แสวงหากำไรทั้งหมด รองลงมาเป็นองค์กรที่ดำเนินกิจกรรมหลักเกี่ยวกับการบริการสังคมสงเคราะห์<sup>560</sup> เช่น สถานสงเคราะห์เด็ก ผู้สูงอายุหรือผู้พิการ เป็นต้น คิดเป็นร้อยละ 31.3 และอันดับสามคือ สมาคมการค้า หอการค้า คิดเป็นร้อยละ 4.2

เมื่อพิจารณาแนวโน้มขององค์กรไม่แสวงหากำไร พบว่า กลุ่มสมาคมการค้า หอการค้า เป็นประเภทองค์กรไม่แสวงหากำไรที่มีอัตราการเพิ่มขึ้นมากที่สุด โดยมีจำนวนองค์กรเพิ่มขึ้นร้อยละ 64.67 เมื่อเทียบกับจำนวนองค์กรในปี พ.ศ. 2556 รองลงมาเป็นองค์กรด้านสังคมสงเคราะห์ มีจำนวนองค์กรเพิ่มขึ้นร้อยละ 9.43 และอันดับสามคือองค์กรด้านศาสนา มีจำนวนองค์กรเพิ่มขึ้นร้อยละ 8.67 รายละเอียดดังตารางที่ 8.1

---

<sup>560</sup> นิยามองค์กรเอกชนที่ไม่แสวงหากำไร ประเภทองค์การสังคมสงเคราะห์ของเอกชน หมายถึง องค์กรที่จัดตั้งขึ้นตามแนวคิดมนุษยธรรม จัดตั้งขึ้นเป็นนิติบุคคลที่เป็นอิสระจากหน่วยงานราชการ โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อดำเนินงานเกี่ยวกับการสังคมสงเคราะห์และสาธารณกุศล ที่มา: สำนักงานสถิติแห่งชาติ. (2562). *การสำรวจองค์การเอกชนที่ไม่แสวงหากำไร พ.ศ. 2561*. กรุงเทพฯ: บริษัท ดอกเบี๋ย จำกัด.

ตารางที่ 8.1 ผลการสำรวจจำนวนองค์การเอกชนที่ไม่แสวงหากำไรที่มีการดำเนินการในประเทศไทย  
จำแนกตามประเภท ปี พ.ศ. 2556 และ พ.ศ. 2561

ประเภทขององค์การเอกชน ที่ไม่แสวงหากำไร	2556 (องค์กร)	2561 (องค์กร)	การเปลี่ยนแปลง จำนวนองค์กร	ร้อยละ การเปลี่ยนแปลงจำนวน องค์กร (เมื่อเทียบกับปีฐาน)
องค์การศาสนา	44,398	48,248	3,850	8.67
องค์การที่ดำเนินกิจการหลักเกี่ยวกับการบริการสังคมสงเคราะห์	24,090	26,362	2,272	9.43
สมาคมการค้า หอการค้า	2,123	3,496	1,373	64.67
สมาคมอาปนกิจสงเคราะห์	3,405	3,397	(8)	-0.23
สมาคมนายจ้าง สหภาพแรงงาน สหภาพแรงงานรัฐวิสาหกิจ	1,748	1,757	9	0.52
องค์การด้านการศึกษา (หมายถึง โรงเรียนเอกชนที่ดำเนินงาน ด้านการศึกษาในทุกระดับที่ไม่ แสวงหากำไร โรงเรียนที่มีการเรียน การสอนแบบพิเศษสำหรับคนพิการ รวมทั้งโรงเรียนสอนศาสนา และ มหาวิทยาลัยเอกชนที่ดำเนินงานด้าน การเรียนการสอนโดยไม่แสวงหากำไร)	763	740	(23)	-3.01
องค์การเอกชนต่างประเทศ	83	82	(1)	-1.20
องค์การด้านสุขภาพ (โรงพยาบาลเอกชน)	18	17	(1)	-5.56
พรรคการเมือง	57	NA	NA	NA
<b>รวม</b>	<b>76,685</b>	<b>84,099</b>	<b>7,414</b>	<b>9.67</b>

หมายเหตุ: - กำหนดให้ปี พ.ศ. 2556 เป็นปีฐาน

- NA หมายถึง ไม่มีการรายงานข้อมูล

- ในปี พ.ศ. 2561 พรรคการเมือง มีได้กำหนดให้เป็นองค์กรไม่แสวงหากำไรในการสำรวจของสำนักงานสถิติแห่งชาติ จึงไม่มีข้อมูลการสำรวจในกลุ่มดังกล่าว

ที่มา: การสำรวจองค์การเอกชนที่ไม่แสวงหากำไร ปีที่สำรวจ พ.ศ. 2556 และ 2561 โดยกลุ่มพัฒนาระบบคลังข้อมูลสถิติ ศูนย์เทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสาร สำนักงานสถิติแห่งชาติ สืบค้นจาก [http://ittdashboard.nso.go.th/preview.php?id\\_project=50](http://ittdashboard.nso.go.th/preview.php?id_project=50) และประมวลผลโดยคณะผู้วิจัย กรกฎาคม 2563

นอกจากข้อมูลภาพรวมองค์กรไม่แสวงหากำไรของสำนักงานสถิติแห่งชาติแล้ว ยังมีข้อมูลสถิติจากหน่วยกำกับดูแลที่ทำหน้าที่เป็นนายทะเบียนขององค์กรไม่แสวงหากำไรในแต่ละประเภท ได้แก่ กรมการปกครอง กระทรวงมหาดไทย ทำหน้าที่กำกับดูแลองค์กรไม่แสวงหากำไรของไทยที่ดำเนินงานในรูปแบบของมูลนิธิหรือสมาคม สำนักงานคณะกรรมการส่งเสริมการศึกษาเอกชน กระทรวงศึกษาธิการ ทำหน้าที่กำกับดูแลโรงเรียนเอกชน ซึ่งรวมถึงโรงเรียนเอกชนไม่แสวงหากำไรที่ดำเนินงานโดยไม่เก็บค่าธรรมเนียมการศึกษาจากนักเรียนแต่อาศัยเงินอุดหนุนจากภาครัฐเป็นหลัก ส่วนองค์กรไม่แสวงหากำไรต่างประเทศปัจจุบันถูกกำกับดูแลโดยกรมการจัดหางาน กระทรวงแรงงาน รายละเอียดหน่วยกำกับดูแลตามตารางที่ 8.2

ตารางที่ 8.2 หน่วยกำกับดูแลองค์กรไม่แสวงหากำไร

ประเภทขององค์กรไม่แสวงหากำไร	ขอบเขตวัตถุประสงค์ขององค์กรไม่แสวงหากำไร	หน่วยกำกับดูแล
มูลนิธิ	เพื่อการกุศล สาธารณะ การศาสนา ศิลปะ วิทยาศาสตร์ วรรณคดี การศึกษา หรือเพื่อสาธารณประโยชน์อย่างอื่น	กรมการปกครอง กระทรวงมหาดไทย
สมาคม	ไม่ขัดกับกฎหมายหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน หรือเป็นภัยต่อความสงบสุขของประชาชนหรือความมั่นคงของรัฐ	กรมการปกครอง กระทรวงมหาดไทย
โรงเรียนเอกชนไม่แสวงหากำไร (โรงเรียนการกุศล) เช่น โรงเรียนการกุศลของวัด ในพระพุทธศาสนา โรงเรียนการศึกษาพิเศษ โรงเรียนการศึกษาสงเคราะห์ <sup>561</sup>	สนับสนุนงานด้านการศึกษา	สำนักงานคณะกรรมการส่งเสริมการศึกษาเอกชน กระทรวงศึกษาธิการ

<sup>561</sup> ระเบียบกระทรวงศึกษาธิการว่าด้วยการกำหนดมาตรการช่วยเหลือนักเรียนในโรงเรียนเอกชนเป็นเงินอุดหนุนรายบุคคล พ.ศ. 2558 ข้อ 4 ในระเบียบนี้

“โรงเรียน” หมายความว่า โรงเรียนเอกชนในระบบ โดยไม่รวมถึงโรงเรียนนานาชาติ

“โรงเรียนการกุศล” หมายความว่า โรงเรียนเอกชนที่จัดตั้งโดยมีวัตถุประสงค์จัดการศึกษาเพื่อผู้ยากไร้โดยไม่เก็บค่าธรรมเนียมการศึกษา ที่จัดการเรียนการสอนในลักษณะการกุศล การศึกษาพิเศษหรือการศึกษาสงเคราะห์ ได้แก่ โรงเรียนเอกชนที่สำนักพระราชวังเป็นผู้รับอนุญาต โรงเรียนสงเคราะห์เด็กยากจนตามพระราชประสงค์ โรงเรียนในพระบรมราชูปถัมภ์หรือพระราชูปถัมภ์ที่จัดการศึกษาเพื่อการกุศล โรงเรียนการกุศลของวัดในพระพุทธศาสนา โรงเรียนการศึกษาพิเศษ โรงเรียนการศึกษาสงเคราะห์ หรือโรงเรียนประเภทอื่นที่คณะรัฐมนตรีเห็นสมควรให้ความอนุเคราะห์เป็นกรณีพิเศษ และให้หมายความรวมถึงโรงเรียนเอกชนสอนศาสนาอิสลามควบคู่วิชาสามัญที่มีมูลนิธิหรือมัสยิดเป็นผู้รับใบอนุญาต

## ตารางที่ 8.2 หน่วยกำกับดูแลองค์กรไม่แสวงหากำไร (ต่อ)

ประเภทขององค์กรไม่แสวงหากำไร	ขอบเขตวัตถุประสงค์ขององค์กรไม่แสวงหากำไร	หน่วยกำกับดูแล
องค์กรเอกชนต่างประเทศ (เช่น สถาบัน องค์กร มูลนิธิ สมาคม เป็นต้น)	ให้ความช่วยเหลือหรือพัฒนาแก่บุคคล กลุ่มบุคคลหรือนิติบุคคลและหรือส่วนราชการ หรือหน่วยงานรัฐวิสาหกิจที่สอดคล้องกับ นโยบายการพัฒนาและความมั่นคงของ ประเทศไทย และมีแนวทางการดำเนินงานที่ไม่ ขัดกับนโยบายของรัฐบาลไทย	กรมการจัดหางาน กระทรวงแรงงาน
องค์กรเอกชนต่างประเทศ	ให้ความช่วยเหลือหรือพัฒนาแก่บุคคล กลุ่มบุคคลหรือนิติบุคคลและหรือส่วนราชการ หรือหน่วยงานรัฐวิสาหกิจที่สอดคล้องกับ นโยบายการพัฒนาและความมั่นคงของ ประเทศไทย และมีแนวทางการดำเนินงานที่ไม่ ขัดกับนโยบายของรัฐบาลไทย โดยสอดคล้องกับ พันธกรณีแห่งกฎบัตรสหประชาชาติ กฎหมายระหว่างประเทศ และความตกลงต่างๆ ที่เกี่ยวข้อง	กรมความร่วมมือระหว่าง ประเทศ กระทรวงการต่างประเทศ (ปัจจุบันกรมความร่วมมือฯ อยู่ระหว่างการลดยุทธศาสตร์ในการกำกับดูแลองค์กรเอกชน ต่างประเทศ โดยส่งเสริมให้ องค์กรเอกชนต่างประเทศ ภายใต้การดูแล ไปสังกัดกับ กรมการจัดหางาน) <sup>562</sup>

ที่มา: รวบรวมโดยคณะผู้วิจัย กรกฎาคม 2563

อย่างไรก็ดี การรวบรวมข้อมูลโดยหน่วยกำกับดูแลยังมีปัญหาเรื่องความครบถ้วนสมบูรณ์และข้อมูล ส่วนใหญ่ไม่ได้เปิดเผยต่อสาธารณะ ทำให้เป็นอุปสรรคต่อการวิเคราะห์สถานการณ์และแนวโน้มขององค์กร ไม่แสวงหากำไร

### 8.1.1 องค์กรไม่แสวงหากำไรของไทย

สถานการณ์องค์กรไม่แสวงหากำไรของไทย โดยเฉพาะกลุ่มที่จดทะเบียนเป็นมูลนิธิหรือสมาคม ซึ่งมีฐานะเป็นนิติบุคคลนั้น จากการสัมภาษณ์เจ้าหน้าที่กรมการปกครองพบว่า มูลนิธิที่มาจดทะเบียนมี แนวโน้มเพิ่มขึ้น อย่างไรก็ตามปัจจุบันกรมการปกครองยังมิได้มีการรวบรวมข้อมูลหรือการจัดทำฐานข้อมูล ส่วนกลาง เพื่อรวบรวมสถิติของมูลนิธิและสมาคมจากนายทะเบียนในแต่ละท้องที่ ทำให้การวิเคราะห์แนวโน้ม มูลนิธิและสมาคมในภาพรวมทำได้ยาก เบื้องต้นข้อมูลที่กรมการปกครองมีจะจำกัดเฉพาะข้อมูลมูลนิธิและ สมาคมในกรุงเทพมหานครเท่านั้น ซึ่งมาจากการรวบรวมข้อมูลจากนายทะเบียนในแต่ละเขต ตัวอย่างข้อมูล มูลนิธิในกรุงเทพมหานคร ดังตารางที่ 8.3

<sup>562</sup> เจ้าหน้าที่กรมความร่วมมือระหว่างประเทศ วันที่ 14 ตุลาคม 2563. สัมภาษณ์

ตารางที่ 8.3 ตัวอย่างสถิติงานด้านมูลนิธิในกรุงเทพมหานคร ปี พ.ศ. 2558 - 2562

หน่วย: องค์กร

มูลนิธิใน กรุงเทพมหานคร	2558	2559	2560	2561	2562
- จัดตั้งมูลนิธิ	96	84	117	102	91
- เลิกมูลนิธิ	20	23	19	16	13

ที่มา: ส่วนการรักษาสภาพเรียบร้อย 2 สำนักการสอบสวนและนิติการ กรมการปกครอง (สัมภาษณ์เมื่อวันที่ 22 กรกฎาคม 2563)

### 8.1.2 องค์กรไม่แสวงหากำไรต่างประเทศ

องค์กรไม่แสวงหากำไรต่างประเทศ หรือ “องค์กรเอกชนต่างประเทศ” ตามนิยามของกรมการจัดหางาน กระทรวงแรงงาน ในระเบียบกระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม ว่าด้วยการเข้ามาดำเนินงานขององค์กรเอกชนต่างประเทศในประเทศไทย พ.ศ. 2541 ซึ่งเป็นการแบ่งตามประเภทการดำเนินงานขององค์กร จำแนกออกเป็น 3 ประเภท ได้แก่

**ประเภทที่ 1** องค์กรเอกชนต่างประเทศที่ได้รับอนุญาตให้เข้ามาดำเนินงานในประเทศไทย

**ประเภทที่ 2** องค์กรเอกชนต่างประเทศที่ได้รับอนุญาตให้เข้ามาจัดตั้งสำนักงานภูมิภาคในประเทศไทยและดำเนินงานในประเทศอื่น

**ประเภทที่ 3** องค์กรเอกชนต่างประเทศที่ให้ความช่วยเหลือสนับสนุนทางการเงินหรืออื่นๆ โดยมีองค์กรเอกชนไทยเป็นผู้ดำเนินกิจกรรมแทน<sup>563</sup> ทั้งนี้ องค์กรเอกชนไทยที่ประสงค์จะเป็นผู้ดำเนินกิจกรรมแทนจะต้องขออนุญาตจากกรมการจัดหางานเพื่อเป็นผู้ขอรับความช่วยเหลือ โดยมีเงื่อนไขว่าองค์กรเอกชนไทยนั้นจะต้องมีคุณสมบัติเป็นองค์กรไม่แสวงหากำไร และจดทะเบียนเป็นนิติบุคคลตามกฎหมายไทย อาทิ จดทะเบียนเป็นมูลนิธิหรือสมาคมกับกรมการปกครอง ก่อนการยื่นขออนุญาตเป็นผู้รับความช่วยเหลือกับกรมการจัดหางาน<sup>564</sup>

สำหรับสถานการณ์ขององค์กรไม่แสวงหากำไรต่างประเทศ ณ เดือนกรกฎาคม พ.ศ. 2563 มีทั้งหมด 87 องค์กร ส่วนใหญ่คือองค์กรเอกชนต่างประเทศประเภทที่ 2 (องค์กรที่ตั้งสำนักงานในประเทศไทยและดำเนินงานในประเทศอื่น) คิดเป็นร้อยละ 60.92 รองลงมาเป็นองค์กรเอกชนต่างประเทศประเภทที่ 1

<sup>563</sup> ที่มา: แบบ อช.27 ใบอนุญาตให้เข้ามาดำเนินงานในประเทศไทย

<sup>564</sup> ระเบียบกระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม ว่าด้วยการเข้ามาดำเนินงานขององค์กรเอกชนต่างประเทศในประเทศไทย พ.ศ. 2541 ข้อ 13 (2) กรณีที่องค์กรเอกชนต่างประเทศไม่ได้เข้ามาดำเนินงานเอง เพียงแต่ให้ความช่วยเหลือทางการเงินหรืออื่นๆ ให้ผู้ซึ่งได้รับความช่วยเหลือยื่นขออนุญาตแทนได้ โดยแนบรายละเอียดหลักฐานดังนี้

วัตถุประสงค์และกิจกรรมขององค์กรเอกชนต่างประเทศที่ให้ความช่วยเหลือ

หนังสือรับรององค์กรเอกชนต่างประเทศ จากสถานทูตหรือสถานกงสุลของประเทศที่เป็นภูมิลำเนาขององค์กรนั้นๆ

ข้อมูลโครงการที่ได้รับความช่วยเหลือจากองค์กรเอกชนต่างประเทศ

(ร้อยละ 27.59) และประเภทที่ 3 (ร้อยละ 11.49) ตามลำดับ ส่วนแนวโน้มขององค์การเอกชนต่างประเทศ เมื่อเทียบกับข้อมูลเดือนธันวาคม พ.ศ. 2562 พบว่า มีองค์การต่างประเทศที่ขออนุญาตดำเนินการเพิ่มขึ้น 4 องค์กร คิดเป็นอัตราการเพิ่มขึ้นร้อยละ 4.82 โดยองค์การฯ ที่จัดตั้งขึ้นใหม่ล้วนเป็นกลุ่มองค์การเอกชน ต่างประเทศ ประเภทที่ 2 รายละเอียดดังตารางที่ 8.4

อย่างไรก็ดี เนื่องจากกรมการจัดหางานมิได้มีการรายงานข้อมูลองค์การเอกชนฯ ย้อนหลัง (มีเพียง การรายงานข้อมูลปีล่าสุดเท่านั้น) ทำให้ไม่สามารถวิเคราะห์แนวโน้มสถานการณ์การเพิ่มขึ้น/ลดลงของ องค์การเอกชนต่างประเทศได้อย่างต่อเนื่อง

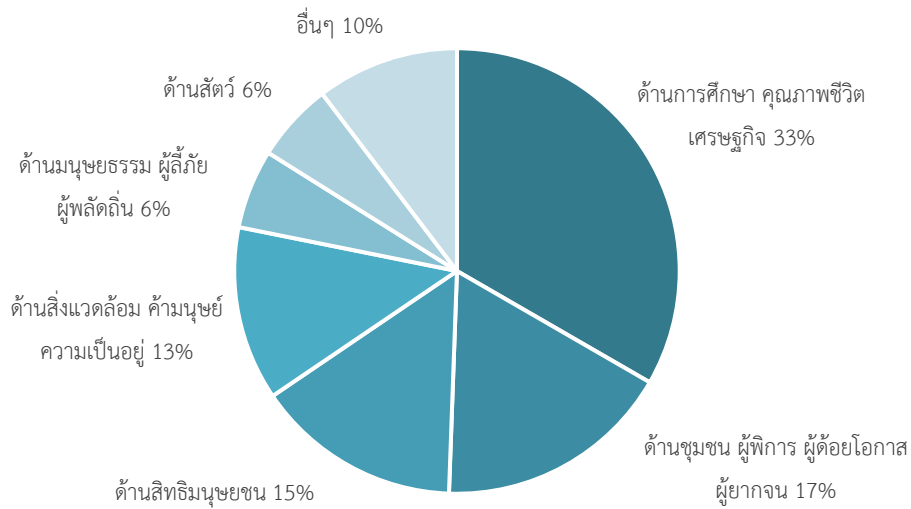
**ตารางที่ 8.4 สถิติองค์การเอกชนต่างประเทศ ปี พ.ศ. 2560 และ พ.ศ. 2562 – 2563**

ประเภทของการเข้ามาดำเนินงานของ องค์การเอกชนต่างประเทศ	จำนวนองค์กร		
	2560	2562	ก.ค. 2563
1. องค์การเอกชนต่างประเทศที่ได้รับ อนุญาตให้เข้ามาดำเนินงานในประเทศไทย (อช.7)	24	24	24
2. องค์การเอกชนต่างประเทศที่ได้รับ อนุญาตให้เข้ามาจัดตั้งสำนักงานภูมิภาค ในประเทศไทยและดำเนินงานในประเทศ อื่น (อชภ.7)	48	49	53
3. องค์การเอกชนไทยที่ได้รับอนุญาตให้ ดำเนินกิจกรรมตามโครงการที่ได้รับความ ช่วยเหลือทางการเงินหรืออื่นๆ จาก องค์การเอกชนต่างประเทศ (อช.27)	12	10	10
<b>รวม</b>	<b>84</b>	<b>83</b>	<b>87</b>

ที่มา: สถิติการขออนุญาตเข้ามาดำเนินงานในประเทศไทยขององค์การเอกชนต่างประเทศ สิงหาคม 2560 รายชื่อองค์การเอกชนต่างประเทศที่ ได้รับอนุญาตให้เข้ามาดำเนินงานในประเทศไทย ธันวาคม 2562 ข้อมูลจากสำนักบริหารแรงงานต่างด้าว กรมการจัดหางาน (สัมภาษณ์เมื่อวันที่ 24 กรกฎาคม 2563) และประมวลผลโดยคณะผู้วิจัย กรกฎาคม 2563

โดยทั่วไป การเก็บข้อมูลและการรายงานสถิติขององค์การเอกชนต่างประเทศมิได้มีการจำแนกตาม วัตถุประสงค์ขององค์กร เนื่องจากหนึ่งองค์กรอาจดำเนินงานได้หลายวัตถุประสงค์ แต่จากการสัมภาษณ์ สำนักบริหารแรงงานต่างด้าว กรมการจัดหางาน ซึ่งได้อนุเคราะห์ข้อมูลสถิติขององค์การเอกชนต่างประเทศ ณ เดือนกรกฎาคม พ.ศ. 2563 จำแนกตามวัตถุประสงค์ สรุปได้ดังรูปที่ 8.1 โดยองค์การด้านการศึกษา คุณภาพชีวิต และเศรษฐกิจมีส่วนมากที่สุด คิดเป็นร้อยละ 33 ขององค์การเอกชนต่างประเทศทั้งหมด รองลงมา คือ องค์การด้านชุมชน ผู้พิการ ผู้ด้อยโอกาส ผู้ยากจน (ร้อยละ 17) และองค์การด้านสิทธิมนุษยชน (ร้อยละ 15) ตามลำดับ ส่วนองค์การเอกชนต่างประเทศที่ถูกมองว่าเสี่ยงจะถูกใช้เป็นเครื่องมือในการฟอก เงิน อย่างเช่น องค์การด้านศาสนา มีเพียงแค่ 2 แห่งเท่านั้น

## รูปที่ 8.1 องค์การเอกชนต่างประเทศ จำแนกตามวัตถุประสงค์ ปี พ.ศ. 2563



หมายเหตุ: การจำแนกวัตถุประสงค์ขององค์กรจะพิจารณาจากวัตถุประสงค์หลักขององค์กรแต่ละแห่ง อย่างไรก็ตาม หนึ่งองค์กรสามารถดำเนินงานได้หลายวัตถุประสงค์

ที่มา: เจ้าหน้าที่งานสำนักบริหารแรงงานต่างด้าว กรมการจัดหางาน (สัมภาษณ์เมื่อวันที่ 24 กรกฎาคม 2563)

## 8.2 การวิเคราะห์ความเสี่ยงในการถูกใช้เป็นช่องทางในการฟอกเงิน

การวิเคราะห์ความเสี่ยงขององค์กรไม่แสวงหากำไรที่จะถูกใช้เป็นช่องทางการฟอกเงินนั้นจะพิจารณาความเสี่ยงที่มาจากจุดเปราะบาง 3 ด้านหลัก ได้แก่ จุดเปราะบางขององค์กรไม่แสวงหากำไร จุดเปราะบางของหน่วยกำกับดูแลและกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับองค์กรไม่แสวงหากำไร และจุดเปราะบางของการตรวจสอบการฟอกเงินผ่านองค์กรไม่แสวงหากำไร รายละเอียดดังนี้

### 8.2.1 จุดเปราะบางขององค์กรไม่แสวงหากำไร

การประเมินจุดเปราะบางขององค์กรไม่แสวงหากำไรที่ทำให้เกิดความเสี่ยงต่อการฟอกเงินภายใต้หัวข้อนี้จะพิจารณาจาก 4 ปัจจัยหลัก ได้แก่ (1) ความเสี่ยงขององค์กรไม่แสวงหากำไรตามประเภทกิจกรรม (2) ผู้บริหารและกรรมการองค์กร เช่น กรรมการมีความเชื่อมโยงกับกลุ่มประเทศที่มีความเสี่ยงต่อการฟอกเงิน (3) การระดมทุนหรือการให้ความช่วยเหลือ เช่น การตรวจสอบแหล่งที่มาของทุน (ผู้บริจาค) และ ผู้รับประโยชน์จากทุน (ผู้รับบริจาค) (4) มาตรการควบคุมภายในและการส่งเสริมความโปร่งใสขององค์กรไม่แสวงหากำไร เช่น การเปิดเผยข้อมูลการดำเนินงานขององค์กรไม่แสวงหากำไรต่อสาธารณชน การมอบอำนาจการอนุมัติเบิกจ่ายเงินแก่ผู้บริหารและกรรมการขององค์กร เป็นต้น จุดเปราะบางแต่ละประเด็นมีรายละเอียดดังนี้

## 1) ความเสี่ยงขององค์กรไม่แสวงหากำไรตามประเภทกิจกรรม

จากข้อมูลรายงานการประเมินความเสี่ยงขององค์กรไม่แสวงหากำไร ปี พ.ศ. 2562 ของสำนักงาน ปปง. ได้จัดกลุ่มองค์กรไม่แสวงหากำไรเป็น 5 ประเภท ได้แก่ (1) องค์กรไม่แสวงหากำไรไทยด้านการบริการสังคมสงเคราะห์ (2) องค์กรไม่แสวงหากำไรไทยด้านศาสนา (3) องค์กรไม่แสวงหากำไรไทยด้านการศึกษา (4) องค์กรไม่แสวงหากำไรไทยด้านสุขภาพ (5) องค์กรไม่แสวงหากำไรต่างประเทศ ทั้งนี้ ความแตกต่างของวัตถุประสงค์การดำเนินงานหรือประเภทขององค์กรไม่แสวงหากำไรจะส่งผลต่อความเสี่ยงที่องค์กรฯ จะถูกใช้ในการฟอกเงินแตกต่างกัน เบื้องต้นจะพิจารณาจากลักษณะการระดมทุนหรือการให้ความช่วยเหลือที่อาจเกี่ยวข้องกับประเทศที่มีความเสี่ยง ตัวอย่างลักษณะคดีการฟอกเงินที่เคยเกิดขึ้น รวมไปถึงรายรับเฉลี่ยขององค์กรแต่ละประเภท ซึ่งจะสะท้อนให้เห็นถึงโอกาสที่ NPOs จะตกเป็นช่องทางการฟอกเงิน ทั้งนี้ คณะผู้วิจัยได้ประเมินความเสี่ยงตามประเภทขององค์กรไม่แสวงหากำไร โดยอาศัยข้อมูลทุติยภูมิจากสำนักงาน ปปง. และสำนักงานสถิติแห่งชาติ สามารถสรุปความเสี่ยงขององค์กรฯ ในเบื้องต้น ได้ดังตารางที่ 8.5

## 2) ผู้บริหารและกรรมการองค์กร

เนื่องจากเจ้าหน้าที่องค์กรเป็นตัวแปรสำคัญที่จะทำให้องค์กรไม่แสวงหากำไรเข้าไปมีส่วนพัวพันกับกระบวนการฟอกเงิน ดังนั้น การคัดกรองผู้ที่จะเข้ามาเป็นคณะกรรมการบริหารองค์กรไม่แสวงหากำไรและการตรวจสอบคุณสมบัติของผู้ดำรงตำแหน่งอย่างต่อเนื่องจึงเป็นเรื่องที่สำคัญ หากองค์กรไม่แสวงหากำไรมีกรรมการหรือคณะผู้บริหารที่มีประวัติกระทำความผิด หรือมีกรรมการต่างประเทศที่มีสัญชาติอยู่ในกลุ่มเสี่ยง และถูกจับตามองตามฐานข้อมูลของสำนักงาน ปปง. “บุคคลที่ถูกกำหนด” ยิ่งเพิ่มโอกาสหรือความเสี่ยงที่องค์กรเหล่านั้นจะถูกใช้เป็นเครื่องมือในการกระทำความผิดหรือถูกใช้ในการฟอกเงิน



ตารางที่ 8.5 ความเสี่ยงขององค์กรไม่แสวงหากำไรแต่ละประเภท

ประเภทองค์กร	การระดม/ ให้ทุนกับต่างประเทศ (ประเทศของบุคคลที่ถูก กำหนดโดย UN)	ลักษณะคดี ที่เกี่ยวข้อง การฟอกเงิน	จำนวนองค์กร (หน่วยงาน)	รายรับเฉลี่ยต่อองค์กรฯ (ล้านบาท)	ผลการวิเคราะห์ ความเสี่ยง
(1) องค์กรไม่แสวงหากำไรไทย ด้านการบริการสังคมสงเคราะห์	ได้รับความช่วยเหลือมากที่สุดจาก อเมริกา	ไม่พบข้อมูล	26,362	2.1	ความเสี่ยงต่ำ
(2) องค์กรไม่แสวงหากำไรไทย ด้านศาสนา	ได้รับความช่วยเหลือมากที่สุดแก่ เมียนมาร์ และได้รับความ ช่วยเหลือมากที่สุดจากมาเลเซีย	ตัวอย่างคดี การฟอกเงินผ่าน มูลนิธิมิตรภาพ อุบาสิกาจันท์ ชนนิกยุง	48,248	0.6	อาจจะมีความเสี่ยงสูง เนื่องจากมีองค์กร จำนวนมาก และเคยมีคดีเกี่ยวข้องกับการ ฟอกเงิน
(3) องค์กรไม่แสวงหากำไรไทย ด้านการศึกษา	ได้รับความช่วยเหลือมากที่สุดแก่ มาเลเซีย และได้รับความช่วยเหลือ มากที่สุดจากรัฐคูเวต	ไม่พบคดี แต่มีข่าว เกี่ยวกับการฟอกเงิน ในโรงเรียนสอน ศาสนา <sup>565</sup>	740	11.8	อาจจะมีความเสี่ยงสูง เนื่องจากเป็น องค์กรที่มีรายรับต่อหน่วยงานค่อนข้าง สูง และพบข้อมูลว่าโรงเรียนสอนศาสนา อาจเกี่ยวข้องกับการทุจริตฟอกเงิน โดยเข้าไปเกี่ยวข้องกับประเทศที่มีกลุ่ม ก่อการร้าย

<sup>565</sup> เยือน "ปอเนาะญิฮาด" เรื่องราวที่มากกว่าข่าวอัปเดตที่ดิน. (8 กุมภาพันธ์ 2556). *สำนักข่าวอิศรา*. สืบค้นจาก <https://www.isranews.org/content-page/67-south-slide/19294-เยือน-ปอเนาะญิฮาด-เรื่องราวที่มากกว่าข่าวอัปเดตที่ดิน.html>. เมื่อวันที่ 1 กรกฎาคม 2563

ตารางที่ 8.5 ความเสี่ยงขององค์กรไม่แสวงหากำไรแต่ละประเภท (ต่อ)

ประเภทองค์กร	การระดม/ ให้ทุนกับต่างประเทศ (ประเทศของบุคคลที่ถูก กำหนดโดย UN)	ลักษณะคดี ที่เกี่ยวกับ การฟอกเงิน	จำนวนองค์กร (หน่วยงาน)	รายรับเฉลี่ยต่อองค์กรฯ (ล้านบาท)	ผลการวิเคราะห์ ความเสี่ยง
(4) องค์กรไม่แสวงหากำไรไทย ด้านสุขภาพ	-	ไม่พบข้อมูล	17	148.7	ความเสี่ยงต่ำ ไม่พบคดีหรือข่าวที่ เกี่ยวข้องกับการฟอกเงิน
(5) องค์กรไม่แสวงหากำไร ต่างประเทศ	ให้ความช่วยเหลือมากที่สุดแก่ เมียนมาร์ และรับความ ช่วยเหลือมากที่สุดจากมาเลเซีย	ไม่พบข้อมูล	82	37	อาจมีความเสี่ยงสูง เนื่องจากเป็น องค์กรที่มีรายรับต่อหน่วยงานค่อนข้าง สูง และมีแหล่งทุนและการให้ทุน ส่วนใหญ่เกี่ยวข้องกับต่างประเทศ

หมายเหตุ: ข้อมูลการระดม/ให้ทุนกับต่างประเทศ อ้างอิงจากรายงานการประเมินความเสี่ยงขององค์กรไม่แสวงหากำไร ปี พ.ศ. 2562 และข้อมูลจำนวนองค์กรและรายรับเฉลี่ยต่อองค์กรฯ อ้างอิงจากการสำรวจองค์กรเอกชน  
ที่ไม่แสวงหากำไร พ.ศ. 2561

ที่มา: รายงานการประเมินความเสี่ยงขององค์กรไม่แสวงหากำไร ปี พ.ศ. 2562 โดยสำนักงาน ปปง. และการสำรวจองค์กรเอกชนที่ไม่แสวงหากำไร พ.ศ. 2561 โดยสำนักงานสถิติแห่งชาติ ประมวลผลโดยคณะผู้วิจัย  
(1 กรกฎาคม 2563)

### 3) การระดมทุนหรือการให้ความช่วยเหลือที่มีความเสี่ยง

หากแหล่งที่มาของทุนและการให้ความช่วยเหลือนั้นเกี่ยวข้องกับต่างประเทศจะยากต่อการตรวจสอบแหล่งที่มา รวมถึงผู้รับประโยชน์ที่แท้จริง ว่ามีความเกี่ยวข้องกับการกระทำความผิด เช่น การยกยอก การฉ้อโกง เป็นต้น ที่อาจเข้าลักษณะความผิดมูลฐานตามที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน พ.ศ. 2542 หรือไม่ โดยเฉพาะอย่างยิ่งการทำธุรกรรมผ่านช่องทางที่ไม่มี การกำกับดูแล เช่น การโอนเงินนอกระบบ การโอนเงินผ่านแดน การขาดการตรวจสอบผู้บริจาคและผู้รับบริจาค เป็นต้น และองค์กรไม่แสวงหากำไรจะเสี่ยงมากขึ้นหากไม่มีการตรวจสอบรายชื่อบุคคลที่ถูกกำหนด

อย่างไรก็ดี ในทางปฏิบัติการตรวจสอบผู้รับบริจาคทำได้ยาก เพราะไม่สามารถตรวจสอบไปยังปลายทางของเงินหรือผู้รับประโยชน์ที่แท้จริงได้ โดยเฉพาะอย่างยิ่งการรับทุนและการใช้ทุนที่ใช้เงินสดเป็นหลักซึ่งไม่มีหลักฐานให้ตรวจสอบย้อนกลับ ทั้งนี้ กฎหมายไทยในปัจจุบันยังไม่มีข้อกำหนดให้มีการแสดงตนของผู้บริจาค

### 4) มาตรการควบคุมภายในและการส่งเสริมความโปร่งใสขององค์กรไม่แสวงหากำไร

การขาดแนวทางปฏิบัติที่ดี (code of conduct) เช่น การเปิดเผยข้อมูลต่อสาธารณชนขององค์กรไม่แสวงหากำไร การมอบอำนาจการอนุมัติเบิกจ่ายเงินแก่ผู้บริหารและกรรมการขององค์กร การตรวจสอบภายในองค์กร (self-regulation) เป็นต้น เนื่องจากกฎหมายในปัจจุบันยังไม่มีภาระหน้าที่ให้องค์กรเหล่านี้ต้องทำรายงานหรือเปิดเผยข้อมูลต่อสาธารณชน มีเพียงแต่การกำหนดให้รายงานผลการดำเนินงานและงบดุลบัญชีแก่หน่วยกำกับดูแล การดำเนินงานในปัจจุบันจึงขาดความโปร่งใสและทำให้ผู้มีส่วนได้เสียตรวจสอบได้ยาก เช่น ประชาชนไม่สามารถทราบได้ว่าเงินที่บริจาคไปนั้นถูกใช้ตามวัตถุประสงค์ที่องค์กรชี้แจงไว้หรือไม่ เป็นต้น ทั้งนี้ การกำหนดให้องค์กรไม่แสวงหากำไรเปิดเผยข้อมูลการดำเนินงาน เช่น ความคืบหน้าของโครงการ การใช้งบประมาณ จะช่วยลดความเสี่ยงที่องค์กรไม่แสวงหากำไรจะกระทำการทุจริตหรือเข้าไปมีส่วนเกี่ยวข้องกับกระบวนการฟอกเงิน

ส่วนข้อบังคับหรือระเบียบการเบิกจ่ายเงินขององค์กรไม่แสวงหากำไรถือเป็นอีกจุดเปราะบางหนึ่งที่สำคัญ หากอำนาจดังกล่าวเป็นของผู้บริหารแต่เพียงผู้เดียวหรือขึ้นอยู่กับกรรมการเพียง 1-2 คน จะเป็นการเพิ่มโอกาสหรือช่องทางให้เกิดการกระทำทุจริตได้ ประกอบกับปัจจุบันองค์กรไม่แสวงหากำไรส่วนใหญ่ไม่มีระบบตรวจสอบภายใน ยิ่งเป็นการเพิ่มโอกาสในการกระทำความผิด เนื่องจากการตรวจสอบการดำเนินงานหรือการเบิกจ่ายเงินนั้นทำได้ยาก ทั้งการตรวจสอบโดยบุคคลภายในองค์กรและการตรวจสอบโดยบุคคลภายนอก

## 8.2.2 จุดเปราะบางของหน่วยกำกับดูแลและกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับองค์กรไม่แสวงหากำไร

จากรายงานประเมินผลการปฏิบัติตามมาตรฐานสากลด้าน AML/CFT ของประเทศไทย ปี พ.ศ. 2560 ระบุว่า การกำกับดูแลองค์กรไม่แสวงหากำไรในประเทศไทยยังไม่เพียงพอ อีกทั้งประเทศไทยยังถูกประเมินว่า หน่วยกำกับดูแลยังขาดมาตรการลงโทษที่เหมาะสมเพียงพอ อาทิ การกำหนดบทลงโทษสำหรับองค์กรไม่แสวงหากำไรที่ฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามกฎหมาย รวมถึงการมอบอำนาจลงโทษปรับให้แก่หน่วยงานกำกับดูแล เช่น กรมการปกครอง กรมการจัดหางาน ยังน้อยเกินไป จึงขาดประสิทธิผลและไม่สามารถลดหรือยับยั้งการกระทำผิดขององค์กรไม่แสวงหากำไรได้

ฉะนั้น การศึกษาภายใต้หัวข้อนี้จะเน้นวิเคราะห์แนวทางการกำกับดูแลองค์กรไม่แสวงหากำไร เช่น ขั้นตอนการจดทะเบียน/ขออนุญาต การติดตามตรวจสอบการดำเนินงาน อำนาจหน้าที่ของหน่วยกำกับดูแล เพื่อระบุจุดเปราะบางของระบบการกำกับดูแลองค์กรไม่แสวงหากำไร ซึ่งจะนำไปสู่ข้อเสนอในการปรับปรุงแก้ไขมาตรการต่างๆ ในการลดความเสี่ยงที่องค์กรไม่แสวงหากำไรจะถูกใช้เป็นช่องทางการฟอกเงิน ทั้งนี้ การศึกษาจะแยกเป็นสองส่วน ได้แก่ การกำกับดูแลองค์กรไม่แสวงหากำไรไทย และการกำกับดูแลองค์กรไม่แสวงหากำไรต่างประเทศ

### 8.2.2.1 การกำกับดูแลองค์กรไม่แสวงหากำไรไทย

การศึกษาคั้งนี้จะมุ่งเน้นไปที่องค์กรไม่แสวงหากำไรไทย 3 กลุ่มหลัก ได้แก่ องค์กรที่จดทะเบียนเป็นมูลนิธิหรือสมาคม ซึ่งทั้งสององค์กรนี้มีฐานะเป็นนิติบุคคลและถูกกำกับดูแลโดยกรมการปกครอง กระทรวงมหาดไทย และโรงเรียนเอกชนที่ไม่แสวงหากำไร ภายใต้การกำกับดูแลของสำนักงานคณะกรรมการส่งเสริมการศึกษาเอกชน กระทรวงศึกษาธิการ รายละเอียดการกำกับดูแลองค์กรต่างๆ มีดังต่อไปนี้

#### ❖ มูลนิธิ

**การจดทะเบียนมูลนิธิ** จะต้องปฏิบัติตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ และพระราชบัญญัติกำหนดความผิดเกี่ยวกับห้างหุ้นส่วนจดทะเบียน ห้างหุ้นส่วนจำกัด บริษัทจำกัด สมาคม และมูลนิธิ พ.ศ. 2499 การจัดตั้งมูลนิธิอาศัยอำนาจตามกฎกระทรวงว่าด้วยทะเบียนมูลนิธิ การดำเนินกิจการ และการทะเบียนมูลนิธิ พ.ศ. 2545 ผู้ที่ต้องการจะจดทะเบียนมูลนิธิจะต้องยื่นคำขอจดทะเบียนจัดตั้งมูลนิธิ พร้อมทั้งจัดเตรียมเอกสารประกอบ<sup>566</sup> เช่น รายชื่อ ที่อยู่ และอาชีพของผู้ที่จะเป็นกรรมการของมูลนิธิทุกคน

---

<sup>566</sup> กฎกระทรวงว่าด้วยการจดทะเบียนมูลนิธิ การดำเนินกิจการ และการทะเบียนมูลนิธิ พ.ศ. 2545 ข้อ 3 ให้ผู้ที่ประสงค์จะขอจัดตั้งมูลนิธิยื่นคำขอจดทะเบียนจัดตั้งมูลนิธิตามแบบ ม.น. 1 ท้ายกฎกระทรวงนี้ต่อนายทะเบียนแห่งท้องที่ที่สำนักงานใหญ่ของมูลนิธิจะจัดตั้งขึ้น โดยในเขตกรุงเทพมหานครให้ยื่น ณ สำนักงานเขต ส่วนในจังหวัดอื่นให้ยื่น ณ ที่ว่าการอำเภอ พร้อมทั้งหลักฐานดังต่อไปนี้ จำนวนสามชุด

- (1) รายชื่อเจ้าของทรัพย์สินและรายการทรัพย์สินที่จะจัดสรรสำหรับมูลนิธิ
- (2) รายชื่อ ที่อยู่ และอาชีพของผู้จะเป็นกรรมการของมูลนิธิทุกคน
- (3) ข้อบังคับของมูลนิธิ...(ต่อหน้าถัดไป)

ข้อบังคับของมูลนิธินี้ที่มีรายละเอียดเกี่ยวกับการจัดการมูลนิธิตั้งแต่การจดทะเบียนและบัญชีของมูลนิธิ<sup>567</sup> เป็นต้น

ในส่วนของการจดทะเบียนมูลนิธิมีจุดเปราะบางที่อาจก่อให้เกิดความเสี่ยง 3 ส่วน **ความเสี่ยงส่วนแรก** คือ การตรวจสอบข้อมูลกรรมการมูลนิธิ ปัจจุบันแบบรับรองของบุคคลผู้จะยื่นขอแต่งตั้งเป็นกรรมการของมูลนิธิจะกำหนดให้ระบุข้อมูล อาทิ รายได้เฉลี่ยต่อเดือน ทรัพย์สิน ประวัติการทำงาน ในองค์กรการกุศล ประวัติคดีอาญาหรือคดีแพ่งโดยศาลมีคำพิพากษาถึงที่สุดแล้ว ซึ่งแบบรับรองดังกล่าวเป็นเอกสารรับรองตนเอง โดยมีต้องมีการแนบหนังสือรับรองการตรวจสอบประวัติอาชญากรรมจากสำนักงานตำรวจแห่งชาติ

กรณีกรรมการต่างประเทศจะให้ระบุเลขหนังสือเดินทาง ใบสำคัญถิ่นที่อยู่/ใบสำคัญประจำตัวคนต่างด้าว และใบอนุญาตทำงาน หากพบว่ากรรมการต่างประเทศมีความเสี่ยงพัวพันกับกระบวนการฟอกเงิน หน่วยกำกับดูแลจะต้องตรวจสอบประวัติเพิ่มเติมกับสำนักข่าวกรองแห่งชาติหรือสถานทูต จากการสัมภาษณ์เจ้าหน้าที่กรมการปกครอง พบว่า ในทางปฏิบัติเจ้าหน้าที่มีแนวทางการดำเนินงานโดยจะพิจารณาจากสัญชาติของกรรมการต่างประเทศที่เป็นกลุ่มเสี่ยงเป็นหลัก เช่น ไนจีเรีย ตุรกี เป็นต้น โดยกรมการปกครองจะตรวจสอบข้อมูลกับสำนักข่าวกรอง และฐานข้อมูลของสำนักงาน ปปง. “บุคคลที่ถูกกำหนด” พร้อมทั้งตรวจสอบว่ากรรมการต่างประเทศนั้นมีใบอนุญาตทำงาน (work permit) ถูกต้องหรือไม่

**ความเสี่ยงส่วนที่สอง** คือ การตรวจสอบข้อบังคับมูลนิธิ ซึ่งตามกฎหมายกำหนดให้ข้อบังคับมูลนิธิต้องระบุอำนาจของคณะกรรมการของมูลนิธิในการใช้จ่ายทรัพย์สินที่เป็นทุนหรือดอกผลอันเกิดจากทุน และการเก็บรักษาทรัพย์สินของมูลนิธิที่เป็นทุนหรือดอกผลอันเกิดจากทุน ทั้งนี้ ทางกรมการปกครองได้จัดทำตัวอย่างข้อบังคับมูลนิธิไว้แล้ว อย่างไรก็ตาม ในส่วนของการกำหนดอำนาจในการใช้จ่ายทรัพย์สินนั้นอาจเป็นเหตุที่ก่อให้เกิดความเสี่ยงต่อการฟอกเงินได้ หากข้อบังคับให้อำนาจแก่ประธานหรือกรรมการมูลนิธิเพียง 1-2 คน ในการใช้ทรัพย์สินเบิกจ่ายเงินหรือทำนิติกรรมใดๆ ของมูลนิธิได้ โดยปราศจากการตรวจสอบ

---

(ต่อจากหน้าที่แล้ว)...(4) คำมั่นว่าจะให้ทรัพย์สินแก่มูลนิธิของเจ้าของทรัพย์สินตาม (1) ที่มีผลตามกฎหมาย

(5) สำเนาพินัยกรรม ในกรณีที่การจดทะเบียนมูลนิธิหรือการจัดสรรทรัพย์สิน สำหรับมูลนิธิตาม (1) เกิดขึ้นโดยผลของพินัยกรรมนั้น

(6) สำเนาภาพถ่ายบัตรประจำตัวประชาชนหรือบัตรประจำตัวอื่นที่ส่วนราชการ หน่วยงานของรัฐ หรือรัฐวิสาหกิจออกให้ และสำเนาภาพถ่ายทะเบียนบ้านของบุคคลตาม (1) และ (2) หรือหลักฐานอื่นที่สามารถแสดงสถานภาพของบุคคลและถิ่นที่อยู่ในทำนองเดียวกันในกรณีที่บุคคลดังกล่าวเป็นผู้ไม่มีหลักฐานตามที่กำหนด เช่น คนต่างด้าวหรือพระภิกษุ

(7) แผนผังโดยสังเขปแสดงที่ตั้งสำนักงานใหญ่ และที่ตั้งสำนักงานสาขาทั้งปวง (ถ้ามี)

(8) หนังสืออนุญาตจากเจ้าของหรือผู้ครอบครองให้ใช้สถานที่ตาม (7)

(9) สำเนารายงานการประชุมจัดตั้งมูลนิธิ (ถ้ามี)

<sup>567</sup> กฎกระทรวงว่าด้วยวิธีการจดทะเบียนมูลนิธิ การดำเนินกิจการ และการทะเบียนมูลนิธิ พ.ศ. 2545 ข้อ 5 ข้อบังคับของมูลนิธิซึ่งผู้ขอจัดตั้งมูลนิธิยื่นมาพร้อมกับคำขอจดทะเบียนตามข้อ 3 จะต้องมีรายละเอียดเกี่ยวกับการจัดการมูลนิธิตั้งแต่การจดทะเบียนและบัญชีของมูลนิธิดังต่อไปนี้ (ก) อำนาจของคณะกรรมการของมูลนิธิในการใช้จ่ายทรัพย์สินที่เป็นทุนหรือดอกผลอันเกิดจากทุน (ข) การเก็บรักษาทรัพย์สินของมูลนิธิที่เป็นทุนหรือดอกผลอันเกิดจากทุน

ซึ่งเงื่อนไขดังกล่าวอาจทำให้เกิดการใช้อำนาจในทางที่ไม่สมควรได้ เป็นต้น ดังนั้น กระบวนการพิจารณาข้อบังคับมูลนิธิจึงมีความสำคัญและสามารถลดปัจจัยเสี่ยงที่อาจทำให้เกิดการฟอกเงินได้

**ความเสี่ยงส่วนที่สาม** คือ การเปิดเผยข้อมูลเกี่ยวกับมูลนิธิต่อสาธารณะ กรมการปกครองยังมีได้จัดทำฐานข้อมูลส่วนกลาง เพื่อรวบรวมรายชื่อมูลนิธิ รายงานทางการเงิน และทะเบียนกรรมการบริหารมูลนิธิผ่านระบบอิเล็กทรอนิกส์ในระดับเดียวกับข้อมูลทะเบียนบริษัทของกรมพัฒนาธุรกิจการค้า ปัจจุบันข้อมูลรายชื่อมูลนิธิและสมาคมจะถูกจัดเก็บอยู่ในระดับอำเภอหรือจังหวัด และยังไม่มีการรวบรวมข้อมูลทั่วประเทศ ทั้งนี้ การมีฐานข้อมูลส่วนกลางจะทำให้กรมการปกครองสามารถวิเคราะห์สถานการณ์และแนวโน้มของมูลนิธิ และใช้ประกอบการวางแผนส่งเสริมและกำกับดูแลงานด้านมูลนิธิได้อย่างมีประสิทธิภาพ นอกจากนี้ หากมีฐานข้อมูลดังกล่าวจะเป็นประโยชน์ต่อสำนักงาน ป.ป.ง. และหน่วยงานอื่นๆ ที่เกี่ยวข้อง อาทิ ผู้มีหน้าที่รายงาน หรือหน่วยงานบังคับใช้กฎหมาย เพื่อใช้สืบสวนสอบสวนหรือตรวจสอบธุรกรรมที่มีเหตุอันควรสงสัยที่อาจเกี่ยวข้องกับการฟอกเงินผ่านองค์กรไม่แสวงหากำไรอีกด้วย

**การติดตามตรวจสอบมูลนิธิ** ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ได้ให้อำนาจแก่นายทะเบียนเพื่อติดตามตรวจสอบมูลนิธิ ตามมาตรา 128

“มาตรา 128 ให้นายทะเบียนมีอำนาจตรวจตราและควบคุมดูแลการดำเนินกิจการของมูลนิธิให้เป็นไปตามกฎหมายและข้อบังคับของมูลนิธิ เพื่อการนี้ให้นายทะเบียนหรือพนักงานเจ้าหน้าที่ซึ่งนายทะเบียนมอบหมายเป็นหนังสือ มีอำนาจ

(1) มีคำสั่งเป็นหนังสือให้กรรมการ พนักงาน ลูกจ้างหรือตัวแทนของมูลนิธิชี้แจงแสดงข้อเท็จจริงเกี่ยวกับกิจการของมูลนิธิ หรือเรียกบุคคลดังกล่าวมาสอบถาม หรือให้ส่งหรือแสดงสมุดบัญชีและเอกสารต่างๆ ของมูลนิธิเพื่อตรวจสอบ

(2) เข้าไปในสำนักงานของมูลนิธิในเวลาระหว่างพระอาทิตย์ขึ้น และพระอาทิตย์ตกเพื่อตรวจสอบกิจการของมูลนิธิ

ในการปฏิบัติการตามวรรคหนึ่ง ถ้าเป็นนายทะเบียนให้แสดงบัตรประจำตัวและถ้าเป็นพนักงานเจ้าหน้าที่ซึ่งได้รับมอบหมาย ให้แสดงบัตรประจำตัวและหนังสือมอบหมายของนายทะเบียนต่อผู้ที่เกี่ยวข้อง”

จากการสัมภาษณ์กรมการปกครอง พบว่า ในทางปฏิบัตินอกจากจะมีการลงตรวจสอบพื้นที่ก่อนจดทะเบียนมูลนิธิทุกแห่งแล้ว หลังจากมูลนิธิเริ่มดำเนินงานนายทะเบียนจะมีการสุ่มลงพื้นที่เพื่อตรวจสอบมูลนิธิอย่างน้อยปีละ 1 ครั้ง แต่เนื่องจากมูลนิธิที่จดทะเบียนกับกรมการปกครองนั้นมีจำนวนมากทางกรมการปกครองจึงใช้กรอบการประเมินความเสี่ยงเพื่อลำดับความสำคัญในการลงพื้นที่ตรวจสอบ ได้แก่ (1) กรณีได้รับข้อร้องเรียนเกี่ยวกับมูลนิธิ (2) การขยายสาขาของมูลนิธิ และ (3) มูลนิธิที่มีชาวต่างประเทศเป็นกรรมการ อย่างไรก็ตาม ใดๆก็ดี ทางคณะผู้วิจัยไม่พบฐานข้อมูลรายงานสถิติการลงพื้นที่ตรวจสอบและผลการ

ตรวจสอบมูลนิธิต่างๆของกรมการปกครอง ว่าในทางปฏิบัติการดำเนินงานของมูลนิธินั้นมีปัญหาหรือไม่ และเป็นปัญหาในลักษณะใด

นอกจากนี้ กฎกระทรวงว่าด้วยการจดทะเบียนมูลนิธิ การดำเนินกิจการ และการทะเบียนมูลนิธิ พ.ศ. 2545 กำหนดให้มูลนิธิจะต้องรายงานผลการดำเนินงานของมูลนิธิแก่นายทะเบียนภายในเดือนมีนาคมของทุกปี ประกอบด้วย (1) รายงานการดำเนินกิจการของมูลนิธิในปีที่ผ่านมา (2) บัญชีรายได้รายจ่ายและสำเนาบัญชีของมูลนิธิในรอบปีที่ผ่านมาซึ่งผู้สอบบัญชีรับอนุญาตได้รับรองความถูกต้องแล้ว และ (3) สำเนารายงานการประชุมของคณะกรรมการของมูลนิธิทุกครั้งในปีที่ผ่านมา จากการสัมภาษณ์กรมการปกครองพบว่า กรมการปกครองจะพิจารณาข้อมูลจากรายงานการประชุมคณะกรรมการเป็นหลัก ว่าการดำเนินงานถูกต้องตามวัตถุประสงค์หรือไม่ ส่วนการตรวจสอบรายงานทางการเงินนั้นทำได้ยาก เนื่องจากจะต้องใช้ผู้เชี่ยวชาญในการพิจารณา

สำหรับจุดเปราะบางของกระบวนการติดตามตรวจสอบมูลนิธิ คือ การขาดการวิเคราะห์ข้อมูลที่ได้จากรายงานผลการดำเนินงาน การวิเคราะห์ข้อมูลบัญชีรายได้รายจ่ายและสำเนาบัญชีของมูลนิธิ เพื่อสืบหาแหล่งที่มาของทุนและการให้ความช่วยเหลือของมูลนิธิ ข้อมูลเหล่านี้จะสะท้อนให้เห็นถึงเส้นทางการเงิน และสามารถชี้วิเคราะห์ความเสี่ยงที่มูลนิธิจะถูกใช้เป็นช่องทางการฟอกเงินได้ อย่างไรก็ตาม เนื่องจากปัจจุบันมีมูลนิธิจำนวนมาก และภารกิจด้านการป้องกันการฟอกเงินอาจมิใช่ภารกิจหลักของหน่วยกำกับดูแล ฉะนั้น การวิเคราะห์ข้อมูลทางการเงินอาจมุ่งเป้าไปที่กลุ่มมูลนิธิที่มีความเสี่ยงสูง เช่น มีวงเงินบริจาคสูง หรือมีรายได้ต่อปีจำนวนมาก เป็นต้น

โดยสรุปความเสี่ยงที่เกิดขึ้นจากจุดเปราะบางของหน่วยงานกำกับดูแลมูลนิธิ ได้แก่ การตรวจสอบข้อมูลกรรมการมูลนิธิ การตรวจสอบข้อบังคับมูลนิธิ การเปิดเผยข้อมูลเกี่ยวกับมูลนิธิต่อสาธารณะ การขาดการวิเคราะห์ข้อมูลจากรายงานผลการดำเนินงาน และการวิเคราะห์ข้อมูลบัญชีรายได้รายจ่ายและสำเนาบัญชีของมูลนิธิ เพื่อวิเคราะห์ความเสี่ยงที่มูลนิธิจะถูกใช้เป็นช่องทางการฟอกเงินได้

## ❖ **สมาคม**

**การจดทะเบียนสมาคม** การก่อตั้งสมาคมจะต้องมีข้อบังคับและจดทะเบียนตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ โดยจะต้องยื่นคำขอต่อนายทะเบียนในแต่ละท้องที่ (เขตหรืออำเภอที่สมาคมตั้งอยู่) โดยต้องยื่นเอกสารประกอบ ได้แก่ ข้อบังคับสมาคม รายชื่อ ที่อยู่ และอาชีพของผู้จะเป็นสมาชิกไม่น้อยกว่าสิบคน และรายชื่อ ที่อยู่ และอาชีพของผู้จะเป็นกรรมการของสมาคม<sup>568</sup> ทั้งนี้ ข้อบังคับสมาคมอย่างน้อยต้องประกอบด้วยวัตถุประสงค์ของสมาคม ข้อกำหนดเกี่ยวกับคณะกรรมการของสมาคม ได้แก่ จำนวน

---

<sup>568</sup> ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 81 การขอจดทะเบียนสมาคมนั้น ให้ผู้จะเป็นสมาชิกของสมาคมจำนวนไม่น้อยกว่าสามคน ร่วมกันยื่นคำขอเป็นหนังสือต่อนายทะเบียนแห่งท้องที่ที่สำนักงานใหญ่ของสมาคมจะตั้งขึ้น พร้อมกับแนบข้อบังคับของสมาคม รายชื่อ ที่อยู่ และอาชีพของผู้จะเป็นสมาชิกไม่น้อยกว่าสิบคน และรายชื่อ ที่อยู่ และอาชีพของผู้จะเป็นกรรมการของสมาคมมากับคำขอด้วย

กรรมการ การตั้งกรรมการ วาระการดำรงตำแหน่งของกรรมการ การพ้นจากตำแหน่งของกรรมการ และการประชุมของคณะกรรมการ และข้อกำหนดเกี่ยวกับการจัดการสมาคม การบัญชี และทรัพย์สินของสมาคม<sup>569</sup> เป็นต้น

เนื่องจากข้อกำหนดเรื่องการจดทะเบียนสมาคมมีความคล้ายคลึงกับการจดทะเบียนมูลนิธิ ทำให้การประเมินจุดเปราะบางของกระบวนการจดทะเบียนสมาคมเหมือนกับการจดทะเบียนมูลนิธิ ได้แก่ การตรวจสอบกรรมการสมาคม การตรวจสอบข้อบังคับสมาคม และการเปิดเผยข้อมูลสมาคม รายละเอียดดังที่กล่าวไปแล้วในหัวข้อมูลนิธิ

**การติดตามตรวจสอบสมาคม** เนื่องจากกฎหมายมิได้ให้อำนาจแก่นายทะเบียนในการติดตามตรวจสอบการดำเนินงาน และมีได้กำหนดให้สมาคมจะต้องรายงานผลการดำเนินงาน บัญชีรายรับรายจ่าย และสำเนาการประชุมของคณะกรรมการสมาคมเช่นเดียวกับมูลนิธิ ด้วยเหตุนี้จึงทำให้สมาคมบางแห่งมีความเสี่ยงสูง โดยเฉพาะอย่างยิ่งสมาคมที่มีการรวบรวมเงินจากสมาชิก เช่น สมาคมศิษย์เก่าของสถานศึกษา หรือสมาคมกีฬา เช่น สมาคมฟุตบอล ซึ่งมักจะเกี่ยวโยงกับกลุ่มผู้มีอิทธิพลทางการเมือง เป็นต้น เนื่องจากกรรมการปกครองไม่สามารถติดตามตรวจสอบการดำเนินงานของสมาคมว่ายังตรงตามวัตถุประสงค์ที่จดทะเบียนหรือไม่ และไม่สามารถตรวจสอบได้ว่าสมาคมเหล่านั้นเข้าไปพัวพันกับกระบวนการฟอกเงินหรือไม่

#### ❖ โรงเรียนเอกชนที่ไม่แสวงหากำไร

สำนักงานคณะกรรมการส่งเสริมการศึกษาเอกชน กระทรวงศึกษาธิการ มีหน้าที่กำกับดูแลโรงเรียนเอกชน อาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติโรงเรียนเอกชน พ.ศ. 2550 และที่แก้ไขเพิ่มเติม โดยโรงเรียนเอกชนจะแบ่งออกเป็นสองระบบ ได้แก่ โรงเรียนในระบบและโรงเรียนนอกระบบ ทั้งนี้ โรงเรียนในระบบจะแบ่งเป็น 2 ประเภท ได้แก่ สามัญศึกษาและนานาชาติ ส่วนโรงเรียนนอกระบบจะแบ่งเป็น 7 ประเภท ได้แก่

---

<sup>569</sup> ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 79 ข้อบังคับของสมาคมอย่างน้อยต้องมีรายการดังต่อไปนี้

- (1) ชื่อสมาคม
- (2) วัตถุประสงค์ของสมาคม
- (3) ที่ตั้งสำนักงานใหญ่ และที่ตั้งสำนักงานสาขาทั้งปวง
- (4) วิธีรับสมาชิก และการขาดจากสมาชิกภาพ
- (5) อัตราค่าบำรุง
- (6) ข้อกำหนดเกี่ยวกับคณะกรรมการของสมาคม ได้แก่ จำนวนกรรมการ การตั้งกรรมการ วาระการดำรงตำแหน่งของกรรมการ การพ้นจากตำแหน่งของกรรมการ และการประชุมของคณะกรรมการ
- (7) ข้อกำหนดเกี่ยวกับการจัดการสมาคม การบัญชี และทรัพย์สินของสมาคม
- (8) ข้อกำหนดเกี่ยวกับการประชุมใหญ่



สอนศาสนา ศิลปะและกีฬา วิชาชีพ กวดวิชา เสริมสร้างทักษะชีวิต ปอเนาะ และตาดีกา (ศูนย์การศึกษาอิสลามประจำมัสยิด)

ส่วนโรงเรียนการกุศล หมายถึง โรงเรียนเอกชนในระบบแต่ไม่รวมถึงโรงเรียนนานาชาติ และเป็นโรงเรียนเอกชนที่จัดตั้งโดยมีวัตถุประสงค์จัดการศึกษาเพื่อผู้ยากไร้โดยไม่เก็บค่าธรรมเนียมการศึกษา ที่จัดการเรียนการสอนในลักษณะการกุศล การศึกษาพิเศษหรือการศึกษาสงเคราะห์ ได้แก่ โรงเรียนเอกชนที่สำนักพระราชวังเป็นผู้รับอนุญาต โรงเรียนสงเคราะห์เด็กยากจนตามพระราชประสงค์ โรงเรียนในพระบรมราชูปถัมภ์หรือพระราชูปถัมภ์ที่จัดการศึกษาเพื่อการกุศล โรงเรียนการกุศลของวัดในพระพุทธศาสนา โรงเรียนการศึกษาพิเศษ โรงเรียนการศึกษาสงเคราะห์ หรือโรงเรียนประเภทอื่นที่คณะรัฐมนตรีเห็นสมควรให้ความอนุเคราะห์เป็นกรณีพิเศษ และให้หมายความรวมถึงโรงเรียนเอกชนสอนศาสนาอิสลามควบคู่วิชาสามัญที่มีมูลนิธิหรือมัสยิดเป็นผู้รับใบอนุญาต

ทั้งนี้ ทางสำนักงานคณะกรรมการส่งเสริมการศึกษาเอกชนได้กำหนดเกณฑ์การพิจารณาโรงเรียนการกุศลที่เข้าข่ายเป็นโรงเรียนที่ไม่แสวงหากำไร ซึ่งจะพิจารณาจากการรับเงินอุดหนุนรายบุคคลจากภาครัฐ หากโรงเรียนการกุศลใดที่ดำเนินงานโดยไม่เก็บค่าธรรมเนียมการศึกษาจากนักเรียน แต่อาศัยเงินอุดหนุนจากภาครัฐในการบริหารจัดการทั้งหมด (รับเงินอุดหนุน 100%) ก็จะได้ถือว่าโรงเรียนนั้นมีลักษณะเป็นองค์กรไม่แสวงหากำไร

อย่างไรก็ดี โรงเรียนเอกชนไม่ว่าจะอยู่ในหรือนอกระบบ หรือแม้กระทั่งโรงเรียนเอกชนไม่แสวงหากำไร ทุกโรงเรียนจะต้องขอรับใบอนุญาตก่อนดำเนินการ ทั้งนี้ กระบวนการขออนุญาตและการติดตามตรวจสอบการดำเนินงานของโรงเรียนเอกชน โดยเฉพาะอย่างยิ่งโรงเรียนเอกชนไม่แสวงหากำไรมีรายละเอียดดังนี้

**การขออนุญาต** ผู้ที่ต้องการจัดตั้งโรงเรียนเอกชนไม่แสวงหากำไรซึ่งอยู่ภายใต้ประเภทโรงเรียนในระบบ) จะต้องขอรับใบอนุญาตจากผู้อนุญาต<sup>570</sup> ซึ่งก็คือ เลขาธิการคณะกรรมการส่งเสริมการศึกษาเอกชน ในกรณีโรงเรียนตั้งอยู่ในเขตกรุงเทพมหานคร หากโรงเรียนตั้งอยู่ในต่างจังหวัดให้ขอใบอนุญาตกับผู้อำนวยความสะดวกสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาประถมศึกษาหรือสำนักงานการศึกษาเอกชนอำเภอ<sup>571</sup> ซึ่งกรณีการขอใบอนุญาต

---

<sup>570</sup> พระราชบัญญัติโรงเรียนเอกชน พ.ศ. 2550 และที่แก้ไขเพิ่มเติม มาตรา 18 การจัดตั้งโรงเรียนในระบบต้องได้รับใบอนุญาตจากผู้อนุญาต การขอรับใบอนุญาตและการออกใบอนุญาตแต่ละประเภทและแต่ละระดับ ให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขที่กำหนดในกฎกระทรวง โดยผู้ขอรับใบอนุญาตจะต้องแนบตราสารจัดตั้งและรายละเอียดเกี่ยวกับกิจการของโรงเรียนในระบบมาพร้อมกับคำขอด้วย

<sup>571</sup> กฎกระทรวงการขอรับใบอนุญาตให้จัดตั้งโรงเรียนในระบบ การกำหนดรายการและการขอเปลี่ยนแปลงรายการในตราสารจัดตั้ง และการกำหนดขนาดที่ดินที่ใช้เป็นที่ตั้งของโรงเรียนในระบบ พ.ศ. 2555 ข้อ 2 การจัดตั้งโรงเรียนในระบบในเขตกรุงเทพมหานคร ให้ยื่นคำขอ ณ สำนักงานคณะกรรมการส่งเสริมการศึกษาเอกชน ในเขตจังหวัดอื่น ให้ยื่นคำขอ ณ สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาประถมศึกษาที่โรงเรียนในระบบจะจัดตั้งขึ้น เว้นแต่ในกรณีที่จังหวัดใดมีการจัดตั้งสำนักงานการศึกษาเอกชนอำเภอ ให้ยื่นคำขอ ณ สำนักงานศึกษาเอกชนอำเภอที่โรงเรียนในระบบจะจัดตั้งขึ้น

จัดตั้งโรงเรียนในระบบ เมื่อได้รับใบอนุญาตแล้วจะถือว่าโรงเรียนในระบบนั้นมีสถานะเป็นนิติบุคคล<sup>572</sup> และจะต้องมีการแต่งตั้งคณะกรรมการบริหาร รวมถึงการแต่งตั้งผู้อำนวยการซึ่งรายชื่อผู้อำนวยการนี้จะต้องแจ้งให้ผู้อนุญาตทราบ<sup>573</sup> หากโรงเรียนเอกชนในระบบดำเนินการโดยมิได้ขอรับใบอนุญาตจะต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินหนึ่งปี หรือปรับไม่เกินสองหมื่นบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ<sup>574</sup>

**การติดตามตรวจสอบ** สำหรับโรงเรียนในระบบ หากมีการร้องเรียนว่าโรงเรียนในระบบก่อให้เกิดความเดือดร้อนหรือเสียหายแก่ประชาชน หรือเป็นภัยต่อความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน เจ้าหน้าที่ของกระทรวงศึกษาธิการมีหน้าที่ดำเนินการตรวจสอบเพื่อทราบข้อเท็จจริง และรายงานผลการตรวจสอบต่อผู้อนุญาตเพื่อพิจารณาสั่งการตามอำนาจหน้าที่ต่อไป<sup>575</sup> และหากผู้รับใบอนุญาต ผู้อำนวยการ ผู้จัดการ ครู และบุคลากรทางการศึกษายอมให้ผู้อื่นใช้อาคาร สถานที่ และบริเวณของโรงเรียนในระบบเพื่อกระทำการที่มีขอบด้วยกฎหมายหรือขัดต่อความสงบเรียบร้อย จะต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินหกเดือน หรือปรับไม่เกินหนึ่งหมื่นบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ<sup>576</sup>

นอกจากนี้ หากผู้ใดปลอมเอกสารหลักฐาน เช่น ทะเบียนครู บุคลากรทางการศึกษา เจ้าหน้าที่ และนักเรียน ต้องระวางโทษจำคุกตั้งแต่หกเดือนถึงห้าปี หรือปรับตั้งแต่หนึ่งหมื่นบาทถึงหนึ่งแสนบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ และหากผู้กระทำความผิดเป็นผู้ดำเนินการจะต้องระวางโทษเป็นสองเท่าของโทษที่กล่าวไปข้างต้น<sup>577</sup>

---

<sup>572</sup> พระราชบัญญัติโรงเรียนเอกชน พ.ศ. 2550 มาตรา 24 เมื่อได้รับใบอนุญาตให้จัดตั้งโรงเรียนในระบบแล้ว ให้โรงเรียนในระบบเป็นนิติบุคคลนับแต่วันที่ได้รับใบอนุญาต และให้ผู้รับใบอนุญาตเป็นผู้แทนของนิติบุคคล

<sup>573</sup> พระราชบัญญัติโรงเรียนเอกชน พ.ศ. 2550 มาตรา 39 ให้ผู้รับใบอนุญาตแต่งตั้งผู้อำนวยการคนหนึ่งเป็นผู้ดูแลรับผิดชอบการบริหารจัดการโรงเรียนในระบบ และแจ้งให้ผู้อนุญาตทราบพร้อมกับส่งหลักฐานการแต่งตั้งผู้อำนวยการภายในหนึ่งเดือนนับแต่วันแต่งตั้ง

ผู้อำนวยการต้องเป็นผู้มีสัญชาติไทย มีคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้ามสำหรับผู้บริหารสถานศึกษาตามกฎหมายว่าด้วยสภาครูและบุคลากรทางการศึกษา และสามารถทำงานให้กับโรงเรียนในระบบได้เต็มเวลา

ผู้รับใบอนุญาตจะทำหน้าที่เป็นผู้ดำเนินการโดยไม่แต่งตั้งผู้อำนวยการตามวรรคหนึ่งก็ได้

<sup>574</sup> พระราชบัญญัติโรงเรียนเอกชน พ.ศ. 2550 มาตรา 130 ผู้ใดจัดตั้งโรงเรียนในระบบโดยไม่ได้รับใบอนุญาตตามมาตรา 18 ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินหนึ่งปี หรือปรับไม่เกินสองหมื่นบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ

<sup>575</sup> พระราชบัญญัติโรงเรียนเอกชน พ.ศ. 2550 มาตรา 93 เมื่อความปรากฏต่อพนักงานเจ้าหน้าที่หรือมีผู้ร้องเรียนว่าโรงเรียนในระบบก่อให้เกิดความเดือดร้อนหรือเสียหายแก่ประชาชน มีพฤติการณ์อันเป็นภัยต่อความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน หรือมีการฝ่าฝืนพระราชบัญญัตินี้ ให้พนักงานเจ้าหน้าที่มีหน้าที่ดำเนินการตรวจสอบเพื่อทราบข้อเท็จจริงโดยเร็ว แล้วรายงานผลการตรวจสอบต่อผู้อนุญาตเพื่อพิจารณาสั่งการตามอำนาจหน้าที่ต่อไป

<sup>576</sup> พระราชบัญญัติโรงเรียนเอกชน พ.ศ. 2550 มาตรา 141 ผู้รับใบอนุญาต ผู้อำนวยการ ผู้จัดการ ครู หรือบุคลากรทางการศึกษาผู้ใดฝ่าฝืนมาตรา 87 ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินหกเดือน หรือปรับไม่เกินหนึ่งหมื่นบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ

<sup>577</sup> พระราชบัญญัติโรงเรียนเอกชน พ.ศ. 2550 มาตรา 137 ผู้ใดปลอมเอกสารหลักฐานตามมาตรา 39 (4) หรือ (5) ขึ้นทั้งฉบับหรือแต่ส่วนหนึ่งส่วนใด เดิมหรือดัดทอนข้อความ หรือแก้ไขด้วยประการใดๆ ในเอกสารหลักฐานดังกล่าว หรือประทับตราปลอมหรือลงลายมือชื่อปลอมในเอกสารหลักฐานนั้น หรือทำหรือให้คำรับรองเอกสารหลักฐานดังกล่าวเป็นเท็จ...(ต่อหน้าถัดไป)

สำหรับกรณีโรงเรียนเอกชนที่รับเงินอุดหนุนรายบุคคลจากภาครัฐ เช่น โรงเรียนการกุศลที่ขอรับเงินอุดหนุนบางส่วน หรือโรงเรียนเอกชนไม่แสวงหากำไรที่ไม่ได้เก็บค่าธรรมเนียมการศึกษา แต่ได้รับงบประมาณทั้งหมดจากรัฐบาล โรงเรียนเหล่านี้จะถูกกำกับดูแลการเบิกจ่ายเงินอุดหนุนรายบุคคลโดยสำนักงานคณะกรรมการส่งเสริมการศึกษาเอกชน สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาประถมศึกษา (กรณีโรงเรียนต่างจังหวัด) หรือสำนักงานการศึกษาเอกชนจังหวัด (กรณีโรงเรียนตั้งอยู่ในจังหวัดปัตตานี จังหวัดยะลา จังหวัดนราธิวาส จังหวัดสตูล และจังหวัดสงขลา)<sup>578</sup>

หากพบว่าโรงเรียนเอกชนดังกล่าวดำเนินการขอรับเงินอุดหนุนรายบุคคลโดยทุจริต อาทิ การจัดทำบัญชีรายชื่อนักเรียนและครูที่มีจำนวนมากเกินจริง สำนักงานคณะกรรมการส่งเสริมการศึกษาเอกชนสามารถเรียกเงินคืนพร้อมดอกเบี้ยในอัตราร้อยละ 7.5 ต่อปี ของจำนวนเงินที่เบิกโดยไม่มีสิทธิ และสามารถดำเนินคดีตามกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับผู้กระทำความผิดได้<sup>579</sup>

### 8.2.2.2 การกำกับดูแลองค์กรไม่แสวงหากำไรต่างประเทศ

การขออนุญาตดำเนินงานขององค์กรเอกชนต่างประเทศ จะมีคณะกรรมการพิจารณาการดำเนินงานขององค์กรเอกชนต่างประเทศเป็นผู้พิจารณาอนุญาต ซึ่งประกอบด้วย ปลัดกระทรวงแรงงาน หรือรองปลัดกระทรวงแรงงานผู้ได้รับมอบหมายเป็นประธาน ผู้แทนกรมการปกครอง ผู้แทนกรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงาน ผู้แทนกรมวิเทศสหการ (กรมความร่วมมือระหว่างประเทศ) ผู้แทนกรมองค์การระหว่างประเทศ ผู้แทนสำนักข่าวกรองแห่งชาติ ผู้แทนกรมประชาสัมพันธ์ ผู้แทนกรมการศาสนา ผู้แทนสำนักงานสภาพัฒนาการศรัทธาแห่งชาติ ผู้แทนกองบัญชาการทหารสูงสุด ผู้แทนสำนักงานตรวจคนเข้าเมือง ผู้แทนสำนักงานตำรวจสันติบาล และผู้ทรงคุณวุฒิอื่น ซึ่งรัฐมนตรีแต่งตั้งอีกไม่เกินสี่คนเป็นกรรมการ ผู้แทนกรมการจัดหางานเป็นกรรมการและเลขานุการ เจ้าหน้าที่กรมการจัดหางาน ซึ่งประธานกรรมการแต่งตั้งไม่เกินสองคนเป็นกรรมการและผู้ช่วยเลขานุการ

ทั้งนี้ คุณสมบัติหลักขององค์กรเอกชนต่างประเทศที่จะดำเนินงานในประเทศไทยจะต้องไม่มุ่งหวังผลกำไร หรือมุ่งหวังผลทางการเมือง และดำเนินกิจกรรมที่ไม่เป็นภัยต่อความมั่นคง ไม่ขัดต่อความสงบเรียบร้อย หรือศีลธรรมอันดีของประชาชน โดยองค์กรเอกชนต่างประเทศจะต้องยื่นคำขอต่อประธานคณะกรรมการ

---

(ต่อจากหน้าที่แล้ว)... ทั้งนี้ โดยประการที่น่าจะเกิดความเสียหายแก่ผู้อื่นหรือประชาชน ถ้าได้กระทำเพื่อให้ผู้หนึ่งผู้ใดหลงเชื่อว่าเป็นเอกสารหลักฐานที่แท้จริง ต้องระวางโทษจำคุกตั้งแต่หกเดือนถึงห้าปี หรือปรับตั้งแต่หนึ่งหมื่นบาทถึงหนึ่งแสนบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ

ในกรณีที่ผู้กระทำความผิดตามวรรคหนึ่งเป็นผู้อำนวยความสะดวก ผู้กระทำต้องระวางโทษเป็นสองเท่าของโทษที่กำหนดไว้ตามวรรคหนึ่ง

<sup>578</sup> ระเบียบกระทรวงศึกษาธิการ ว่าด้วยการกำหนดมาตรการช่วยเหลือนักเรียนในโรงเรียนเอกชนเป็นเงินอุดหนุนรายบุคคล พ.ศ. 2558

ข้อ 15 (1) ให้สำนักงานและสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาประถมศึกษา หรือสำนักงานการศึกษาเอกชนจังหวัดดำเนินการตรวจติดตามและประเมินผลการใช้จ่ายเงินอุดหนุนตามระเบียบ

<sup>579</sup> ระเบียบกระทรวงศึกษาธิการ ว่าด้วยการกำหนดมาตรการช่วยเหลือนักเรียนในโรงเรียนเอกชนเป็นเงินอุดหนุนรายบุคคล พ.ศ. 2558

ข้อ 15 (3) เมื่อปรากฏว่า โรงเรียนดำเนินการเกี่ยวกับการขอรับเงินอุดหนุนรายบุคคลตามระเบียบนี้โดยทุจริต ให้ผู้อนุญาตดำเนินการเรียกเงินคืนพร้อมทั้งดอกเบี้ยตาม (2) และพิจารณาดำเนินการทางคดีตามกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับผู้กระทำความผิด

ผ่านกรมการจัดหางาน พร้อมเอกสารประกอบ เช่น โครงการหรือแผนงาน รายชื่อของคณะกรรมการบริหาร หรือผู้บริหาร รายละเอียดเกี่ยวกับงบประมาณ รายได้และแหล่งที่มา เป็นต้น<sup>580</sup>

ในกระบวนการเตรียมเอกสารเพื่อพิจารณา สำนักบริหารแรงงานต่างด้าว กรมการจัดหางาน ในฐานะเลขานุการของคณะกรรมการชุดดังกล่าวจะทำหน้าที่ตรวจสอบความถูกต้องของเอกสารในเบื้องต้น พร้อมทั้งประสานกับหน่วยงานอื่นที่เกี่ยวข้อง ได้แก่ (1) กระทรวงการต่างประเทศ เพื่อพิจารณาสถานภาพขององค์การเอกชนต่างประเทศและความเหมาะสมด้านการต่างประเทศ (2) หน่วยงานด้านความมั่นคง ประกอบด้วย สำนักงานสภาความมั่นคงแห่งชาติ สำนักข่าวกรองแห่งชาติ ศูนย์รักษาความปลอดภัย กองบัญชาการทหารสูงสุด และสำนักงานตำรวจสันติบาล เพื่อพิจารณาประเด็นด้านความมั่นคงภายในประเทศ ดูแลพฤติการณ์ขององค์การและคนต่างด้าวที่เข้ามาทำงานในองค์กรนั้นๆ และ (3) หน่วยงานอื่นๆ ที่เกี่ยวข้อง เช่น หน่วยงานที่ได้รับความช่วยเหลือ หน่วยงานในพื้นที่ที่ได้รับความช่วยเหลือ เป็นต้น นอกจากนี้ เลขานุการจะต้องลงพื้นที่ตรวจสอบองค์การเอกชนต่างประเทศหรือโครงการที่องค์การเอกชนต่างประเทศดำเนินงานเพื่อสรุปข้อมูลนำเสนอคณะกรรมการเพื่อใช้พิจารณาออกใบอนุญาต รายละเอียดดังรูปที่ 8.2

---

<sup>580</sup> ระเบียบกระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคมว่าด้วยการเข้ามาดำเนินงานขององค์การเอกชนต่างประเทศในประเทศไทย พ.ศ. 2541 ข้อ 13 องค์การเอกชนต่างประเทศที่ประสงค์จะขอเข้ามาดำเนินงานให้ยื่นคำขอเป็นหนังสือต่อประธานคณะกรรมการ โดยผ่านกรมการจัดหางานพร้อมรายละเอียดและหลักฐาน ดังต่อไปนี้

(1) ในกรณีที่ต้องการเอกซนต่างประเทศขอเข้ามาตั้งสำนักงาน และหรือส่งเจ้าหน้าที่เข้ามาทำงานในสำนักงาน ให้แนบรายละเอียดหลักฐาน ดังนี้

- (ก) วัตถุประสงค์การจัดตั้งองค์การ
- (ข) นโยบายขององค์การ
- (ค) โครงการหรือแผนงาน และแนวทางการดำเนินงานที่ชัดเจนเพียงพอตามแบบที่คณะกรรมการกำหนด
- (ง) รายชื่อของคณะกรรมการบริหารหรือผู้บริหาร
- (จ) รายละเอียดเกี่ยวกับงบประมาณ รายได้และแหล่งที่มา
- (ฉ) หลักฐานหรือหนังสือรับรองสถานภาพการเป็นนิติบุคคลจากประเทศที่เป็นภูมิลำเนาขององค์การเอกชนต่างประเทศนั้น หรือสถานทูตหรือสถานกงสุลของประเทศที่เป็นภูมิลำเนาขององค์การเอกชนต่างประเทศนั้น

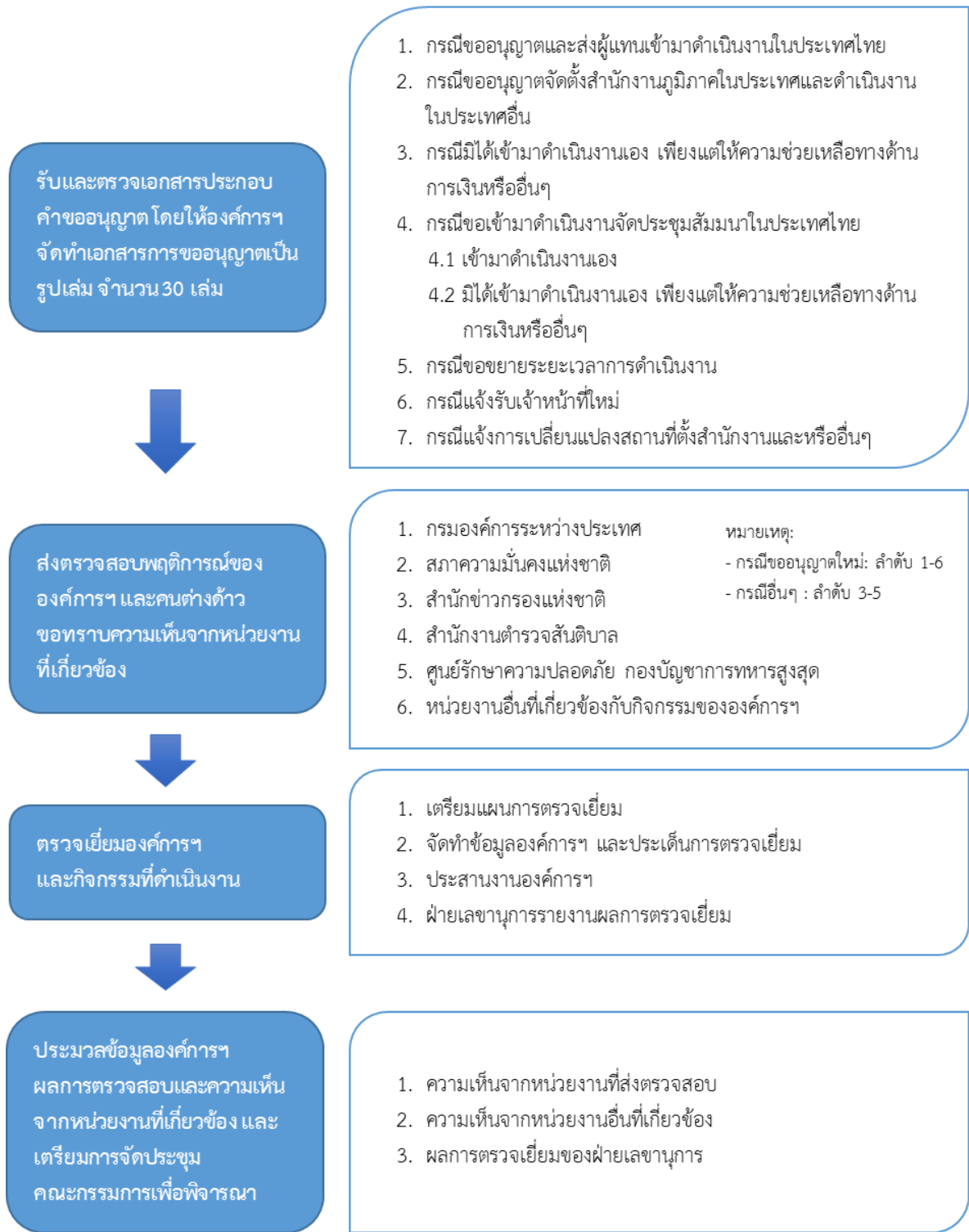
(ข) ในกรณีที่ต้องการเอกซนต่างประเทศไม่มีฐานะเป็นนิติบุคคลตามกฎหมาย จะต้องมหนังสือจากสถานทูต หรือสถานกงสุลของประเทศที่เป็นภูมิลำเนาขององค์การเอกชนต่างประเทศนั้นรับรองเรื่องภูมิลำเนาและฐานะทางการเงิน

(ฉ) หนังสือแต่งตั้งผู้แทนผู้มีอำนาจเต็มขององค์การเอกชนต่างประเทศนั้น เพื่อประสานงานกับคณะกรรมการในด้านข้อมูล หรือเอกสารที่จำเป็นอื่นๆ ในการพิจารณาอนุญาต

## รูปที่ 8.2 ขั้นตอนการออกใบอนุญาตแก่องค์กรเอกชนต่างประเทศ

### ขั้นตอนการดำเนินงานของ

ฝ่ายคณะกรรมการพิจารณาการดำเนินงานขององค์กรเอกชนต่างประเทศ  
(ในฐานะผู้ช่วยเลขานุการคณะกรรมการพิจารณาการดำเนินงานขององค์กรเอกชนต่างประเทศ)



ที่มา: ดัดแปลงโดยคณะผู้วิจัย สืบค้นจาก <https://www.doe.go.th/prd/ngo/service/param/site/172/cat/18/sub/0/pull/category/view/list-text-photo>. เมื่อเดือนกรกฎาคม 2563

เมื่อองค์การเอกชนต่างประเทศได้รับใบอนุญาตแล้ว จะมีหน้าที่ต้องรายงานผลการดำเนินงาน ทุก 6 เดือน<sup>581</sup> และใบอนุญาตดำเนินงานนั้นจะมีอายุ 2 ปี<sup>582</sup> โดยองค์การเอกชนต่างประเทศจะต้องยื่นขอต่ออายุใบอนุญาตก่อนใบอนุญาตสิ้นอายุไม่น้อยกว่าเก้าสิบวัน โดยกระบวนการพิจารณาต่ออายุจะคล้ายคลึงกับ ขั้นตอนการขออนุญาต โดยเลขานุการจะดำเนินการขอความเห็นจากหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง และลงพื้นที่ ตรวจสอบองค์การเอกชนหรือโครงการ ก่อนสรุปข้อมูลให้คณะกรรมการฯ พิจารณาต่อใบอนุญาต

โดยสรุปกระบวนการพิจารณาออกใบอนุญาตดำเนินงานแก่องค์การเอกชนต่างประเทศ มีความเข้มงวด ทั้งการตรวจสอบเอกสารการขออนุญาต การระบุรายละเอียดโครงการ แหล่งที่มาของทุน รวมถึงการขอหนังสือรับรองจากหน่วยงานผู้รับความช่วยเหลือซึ่งช่วยแสดงถึงความโปร่งใสในการดำเนินงาน อีกทั้งเลขานุการคณะกรรมการฯ มีการประสานไปยังหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง อาทิ หน่วยงานด้านความมั่นคง เพื่อตรวจสอบข้อมูลองค์การเอกชนต่างประเทศ รวมถึงคนต่างด้าวที่เข้ามาทำงานในหน่วยงานดังกล่าว ซึ่งจะ ช่วยคัดกรององค์กรหรือคนต่างด้าวที่มีความเสี่ยงตั้งแต่ต้นทาง

จากการสัมภาษณ์กรมการจัดหางานพบตัวอย่างกรณีที่คณะกรรมการพิจารณาฯ มีมติไม่อนุญาตให้ องค์การเอกชนต่างประเทศเข้ามาดำเนินงานในประเทศไทย เช่น องค์กรต่างประเทศที่มีวัตถุประสงค์หรือมี พฤติการณ์สุ่มเสี่ยงต่อความมั่นคงของประเทศ แหล่งทุนขององค์กรมีความเสี่ยง หรือกรณีที่กรรมการ ต่างประเทศเป็นกลุ่มที่มีความเสี่ยง เช่น ไนจีเรีย ตุรกี เป็นต้น

**การติดตามตรวจสอบองค์การเอกชนต่างประเทศ** ตามกฎหมายกำหนดให้องค์การเอกชน ต่างประเทศต้องรายงานข้อมูลทั้งก่อนและระหว่างการทำงาน โดยช่วงก่อนการทำงาน องค์กรจะต้อง จัดทำโครงการหรือแผนการดำเนินงานพร้อมทั้งงบประมาณที่จะใช้ และระหว่างการทำงานจะต้องรายงาน ข้อมูลทุก 6 เดือน จากการสัมภาษณ์กรมการจัดหางาน พบว่า ข้อมูลดังกล่าวจะถูกรวบรวมและนำมาพิจารณา โดยคณะกรรมการฯ ในช่วงก่อนพิจารณาต่ออายุใบอนุญาต และเจ้าหน้าที่จะลงพื้นที่ตรวจสอบองค์การเอกชน ต่างประเทศอย่างน้อย 1 ครั้ง ก่อนใบอนุญาตจะหมดอายุ กรณีต่างจังหวัดจะประสานงานให้สำนักงาน จัดหางานจังหวัดเป็นผู้ลงตรวจสอบและส่งผลมายังส่วนกลาง เกณฑ์การตรวจสอบจะพิจารณาว่าองค์กรฯ

---

<sup>581</sup> ระเบียบกระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคมว่าด้วยการเข้ามาดำเนินงานขององค์การเอกชนต่างประเทศในประเทศไทย พ.ศ. 2541 ข้อ 14 องค์การเอกชนต่างประเทศที่ได้รับอนุญาตให้เข้ามาดำเนินงานตามระเบียบนี้แล้วต้องปฏิบัติดังนี้

- (1) ต้องปฏิบัติตามหลักเกณฑ์ เงื่อนไข หรือข้อปฏิบัติสำหรับการดำเนินงานขององค์การเอกชนต่างประเทศที่คณะกรรมการกำหนด
- (2) ต้องปฏิบัติตามกฎหมาย กฎ ระเบียบ และข้อบังคับของทางราชการไทยที่เกี่ยวข้อง และไม่ขัดต่อศีลธรรม ขนบธรรมเนียมประเพณี และวัฒนธรรมไทย
- (3) ดำเนินงานตามโครงการหรือแผนงานที่ได้รับอนุญาต จะดำเนินกิจกรรมใดนอกเหนือจากที่อนุญาตไว้ไม่ได้
- (4) รายงานผลการดำเนินงานให้คณะกรรมการทราบทุกระยะเวลาหกเดือน
- (5) ในกรณีที่ระยะเวลาตามโครงการหรือแผนงาน ซึ่งองค์การเอกชนต่างประเทศได้รับอนุญาตจากคณะกรรมการสิ้นสุดลง ให้องค์การเอกชน ต่างประเทศรายงานให้คณะกรรมการทราบภายในเก้าสิบวันนับแต่วันที่โครงการหรือแผนงานสิ้นสุดลง

<sup>582</sup> ระเบียบกระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคมว่าด้วยการเข้ามาดำเนินงานขององค์การเอกชนต่างประเทศในประเทศไทย พ.ศ. 2541 ข้อ 16 ใบอนุญาตให้องค์การเอกชนต่างประเทศเข้ามาดำเนินงาน ให้มีอายุครั้งละไม่เกินสองปี

ดำเนินงานตามวัตถุประสงค์ที่ขึ้นทะเบียนไว้หรือไม่ หรือหากการดำเนินงานขององค์กรนั้นๆ มีความเสี่ยง เช่น งานที่เกี่ยวข้องกับการเมืองหรือความมั่นคงของประเทศ จะถูกแจ้งเตือนจากทางคณะกรรมการฯ และหากไม่มีการแก้ไข คณะกรรมการมีอำนาจสั่งระงับหรือยุติการดำเนินงานขององค์กรเอกชนต่างประเทศได้<sup>583</sup> โดยเจ้าหน้าที่จะลงพื้นที่เพื่อสอบถามข้อมูลจากองค์กรเอกชนต่างประเทศในฐานะผู้ให้ทุน และกลุ่มเป้าหมาย หรือผู้รับทุน อย่างไรก็ตาม สำหรับการให้ทุนเพื่อดำเนินการในต่างประเทศ ในส่วนนี้จะอยู่นอกเหนือการตรวจสอบของกรมการจัดหางาน

ส่วนการตรวจสอบทางการเงิน องค์กรเอกชนต่างประเทศจะต้องส่งสรุปลักษณะการโอนเงินจากต่างประเทศ พร้อมแนบสำเนาสมุดบัญชีเงินฝาก โดยแบบสรุปลักษณะการโอนเงินจะให้ชี้แจงวันเดือนปีที่โอนเงิน รายการการโอนเงิน (แหล่งที่มาของเงิน เช่น ประเทศ องค์กร บุคคล) และยอดเงินโอน แต่ในทางปฏิบัติตรวจสอบได้ยากเพราะการโอนเงินบางครั้งไม่ระบุชื่อ หรือสมุดบัญชีขององค์กรอาจมีมากกว่าที่รายงาน ทั้งนี้ ฝ่ายเลขานุการจะนำข้อมูลจากรายงานทางการเงิน ข้อมูลจากสมุดบัญชีและข้อมูลโครงการขององค์กรเอกชนต่างประเทศมาพิจารณาร่วมกัน เพื่อตรวจสอบการใช้เงินว่าสอดคล้องกันหรือไม่

สำหรับจุดเปราะบางของกระบวนการติดตามตรวจสอบองค์กรเอกชนต่างประเทศ คือ การตรวจสอบแหล่งที่มาของทุนหรือเงินบริจาค รวมถึงเส้นทางการเงินที่ไปสู่ผู้รับความช่วยเหลือ โดยเฉพาะกลุ่มผู้รับความช่วยเหลือที่อยู่ในต่างประเทศ เนื่องจากประเทศไทยยังไม่มีกฎหมายที่กำหนดให้ต้องมีการแสดงตนของผู้บริจาค หลายครั้งจึงไม่สามารถตรวจสอบแหล่งที่มาของเงินได้

โดยสรุป จุดเปราะบางของหน่วยกำกับดูแลองค์กรไม่แสวงหากำไร ในเรื่องการจดทะเบียนหรือขออนุญาต และการติดตามตรวจสอบ สามารถสรุปได้ดังตารางที่ 8.6

---

<sup>583</sup> ระเบียบกระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคมว่าด้วยการเข้ามาดำเนินงานขององค์กรเอกชนต่างประเทศในประเทศไทย พ.ศ. 2541 ข้อ 21 กรณีองค์กรเอกชนต่างประเทศที่ได้รับอนุญาตให้เข้ามาดำเนินงานกระทำการฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามระเบียบนี้ หรือในกรณีที่คณะกรรมการพิจารณาเห็นว่า การดำเนินงานขององค์กรเอกชนต่างประเทศไม่เป็นประโยชน์ต่อประเทศไทยหรือเป็นการขัดต่อความสงบเรียบร้อยหรือ ศีลธรรมอันดี หรือกระทบกระเทือนต่อความมั่นคงของประเทศ หรือความสัมพันธ์อันดีระหว่างประเทศไทยกับประเทศอื่น คณะกรรมการอาจมีหนังสือเตือนเพื่อให้องค์กรเอกชนต่างประเทศนั้นปฏิบัติให้ถูกต้องภายในเวลาที่กำหนดไว้ในหนังสือเตือนเสียก่อนก็ได้ หากองค์กรเอกชนต่างประเทศยังไม่ปฏิบัติตามให้ถูกต้องภายในเวลาที่กำหนดไว้ในหนังสือเตือน หรือการฝ่าฝืนดังกล่าวเป็นเรื่องร้ายแรง คณะกรรมการมีอำนาจสั่งระงับการดำเนินงานขององค์กรเอกชนต่างประเทศทั้งหมดหรือบางส่วนได้ หรือเสนอต่อรัฐมนตรีเพื่อสั่งให้คนต่างด้าวที่เข้ามาทำงานให้กับองค์กรเอกชนต่างประเทศ หรือในสำนักงานภูมิภาค หรือสำนักงานสาขาออกจากประเทศไทย หรือยุติการดำเนินงานใดๆ ก็ได้ ทั้งนี้ ให้หน่วยงานที่มีอำนาจดำเนินการตามกฎหมายปฏิบัติตามมติคณะกรรมการ

ตารางที่ 8.6 สรุปจุดเปราะบางของหน่วยกำกับดูแลองค์กรไม่แสวงหากำไร

หน่วยกำกับดูแลองค์กร ไม่แสวงหากำไร	ประเภทองค์กร ไม่แสวงหากำไร	จุดเปราะบาง	
		การจดทะเบียน/ การขออนุญาต	การติดตามตรวจสอบ
กรมการปกครอง	มูลนิธิ	การตรวจสอบกรรมการมูลนิธิ/ สมาคม การตรวจสอบข้อบังคับมูลนิธิ/ สมาคม การเปิดเผยข้อมูลการดำเนินงาน และงบการเงินของมูลนิธิ/สมาคม	การกำหนดกรอบการประเมิน ความเสี่ยงมูลนิธิที่จะลงพื้นที่ ตรวจสอบ การขาดการวิเคราะห์ข้อมูลบัญชี รายได้รายจ่ายและสำเนาบัญชีของ มูลนิธิ
	สมาคม	การขาดฐานข้อมูลมูลนิธิและ สมาคมทั่วประเทศ	กฎหมายมิได้ให้อำนาจ นายทะเบียนเพื่อติดตามตรวจสอบ สมาคมไม่ต้องรายงานผลการ ดำเนินงานประจำปี ข้อมูลทางการเงิน และการประชุมคณะกรรมการ สมาคม
สำนักงานคณะกรรมการ ส่งเสริมการศึกษาเอกชน	โรงเรียนเอกชน ที่ไม่แสวงหากำไร	การตรวจสอบคณะกรรมการ บริหารโรงเรียน (กฎหมาย กำหนดให้แจ้งเฉพาะรายละเอียด ของผู้อำนวยการโรงเรียนเท่านั้น)	การกำกับดูแลการเบิกจ่ายเงิน อุดหนุนรายบุคคล เช่น การตรวจสอบทะเบียนนักเรียนและ ครูที่ใช้เพื่อขอรับเงินอุดหนุน การตรวจสอบการใช้เงินว่าเป็นไป ตามวัตถุประสงค์หรือไม่
กรมการจัดหางาน	องค์กรเอกชน ต่างประเทศ	ไม่มี (กรมการจัดหางานดำเนินการ คัดกรองอย่างเข้มงวด)	การตรวจสอบแหล่งที่มาของทุน หรือเงินบริจาค การตรวจสอบผู้รับทุน กรณีการให้ ความช่วยเหลือแก่ผู้รับทุนใน ต่างประเทศ

ที่มา: วิเคราะห์โดยคณะผู้วิจัย กรกฎาคม 2563

8.2.3 จุดเปราะบางของการตรวจสอบการฟอกเงินผ่านองค์กรไม่แสวงหากำไร

แนวทางการตรวจสอบการฟอกเงินผ่านองค์กรไม่แสวงหากำไร ตามพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน พ.ศ. 2542 มาตรา 16/1 ได้กำหนดอำนาจของคณะกรรมการธุรกรรมสามารถสั่งให้องค์กรไม่แสวงหากำไรชี้แจงข้อมูล สั่งระงับการดำเนินงานได้ชั่วคราว หรือการเข้าตรวจสอบสถานที่ขององค์กรไม่แสวงหากำไร หากมีเหตุอันควรสงสัยว่าธุรกรรมหรือการดำเนินกิจกรรมขององค์กรดังกล่าวเกี่ยวกับการสนับสนุนเงินแก่การก่อการร้าย รายละเอียดดังนี้



“มาตรา 16/1 ในกรณีที่มีเหตุอันควรสงสัยโดยมีพยานหลักฐานตามสมควรว่า มูลนิธิ สมาคม หรือ องค์กรไม่แสวงหากำไรใด มีการทำธุรกรรมที่เกี่ยวข้องกับการสนับสนุนทางการเงินแก่การก่อการร้ายให้ สำนักงานโดยความเห็นชอบของคณะกรรมการธุรกรรมมีอำนาจสั่งเป็นหนังสือให้มูลนิธิ สมาคม หรือองค์กรไม่แสวงหากำไรนั้นชี้แจงข้อเท็จจริงเกี่ยวกับการทำธุรกรรม หรือสั่งระงับการทำธุรกรรมดังกล่าวไว้เป็นการชั่วคราวเป็นเวลาตามที่สำนักงานกำหนด และในกรณีที่มีเหตุจำเป็นเลขานุการหรือพนักงานเจ้าหน้าที่ที่ได้รับมอบหมายเป็นหนังสือจากเลขาธิการอาจเข้าไปในสถานที่ดำเนินงานของมูลนิธิ สมาคม หรือ องค์กรไม่แสวงหากำไรนั้นในระหว่างเวลาพระอาทิตย์ขึ้นถึงพระอาทิตย์ตก เพื่อตรวจสอบตามที่จำเป็นได้”

จากข้อมูลดังกล่าวสะท้อนให้เห็นว่ากฎหมายป้องกันและปราบปรามการฟอกเงินที่เกี่ยวข้องกับ องค์กรไม่แสวงหากำไรเป็นมาตรการที่เกี่ยวข้องกับประเด็นการก่อการร้ายเป็นหลัก ส่วนประเด็นการฟอกเงิน กฎหมายยังมิได้บัญญัติไว้อย่างชัดเจนเกี่ยวกับการมอบหมายอำนาจให้แก่สำนักงาน ปปง. ในการดำเนินการ กับองค์กรไม่แสวงหากำไรที่เข้าไปเกี่ยวข้องกับการกระทำความผิดมูลฐาน อย่างไรก็ตาม ทางสำนักงาน ปปง. สามารถอาศัยอำนาจตามมาตรา 38 เพื่อที่จะเข้าตรวจสอบการดำเนินการขององค์กรไม่แสวงหากำไร ที่อาจเกี่ยวข้องกับกระบวนการฟอกเงิน ดังนี้

“มาตรา 38 เพื่อประโยชน์ในการปฏิบัติหน้าที่ตามพระราชบัญญัตินี้ ให้กรรมการธุรกรรม เลขาธิการ และพนักงานเจ้าหน้าที่ที่ได้รับมอบหมายเป็นหนังสือจากเลขาธิการมีอำนาจดังต่อไปนี้

(1) มีหนังสือสอบถามหรือเรียกให้สถาบันการเงิน ส่วนราชการ องค์กร การ หรือหน่วยงานของรัฐ หรือ รัฐวิสาหกิจ แล้วแต่กรณี ส่งเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องมาเพื่อให้ถ้อยคำ ส่งคำชี้แจงเป็นหนังสือ หรือส่งบัญชี เอกสาร หรือหลักฐานใดๆ มาเพื่อตรวจสอบหรือเพื่อประกอบการพิจารณา

(2) มีหนังสือสอบถามหรือเรียกบุคคลใดๆ มาเพื่อให้ถ้อยคำ ส่งคำชี้แจงเป็นหนังสือหรือส่งบัญชี เอกสาร หรือหลักฐานใดๆ มาเพื่อตรวจสอบหรือเพื่อประกอบการพิจารณา

(3) เข้าไปในเคหสถาน สถานที่ หรือยานพาหนะใดๆ ที่มีเหตุอันควรสงสัยว่า มีการซุกซ่อนหรือเก็บ รักษาทรัพย์สินที่เกี่ยวข้องกับการกระทำความผิด หรือพยานหลักฐานที่เกี่ยวข้องกับการกระทำความผิดฐานฟอกเงิน เพื่อตรวจค้นหรือเพื่อประโยชน์ในการติดตาม ตรวจสอบ หรือยึดหรืออายัดทรัพย์สิน หรือพยานหลักฐาน เมื่อมีเหตุอันควรเชื่อได้ว่าหากเนิ่นช้ากว่าจะเอาหมายค้นมาได้ ทรัพย์สินหรือพยานหลักฐานดังกล่าวจะ ถูกขโมย ซุกซ่อน ทำลาย หรือทำให้เปลี่ยนแปลงสภาพไปจากเดิม...”

### 8.3 รูปแบบ วิธีการ และช่องทางการฟอกเงิน

การศึกษาในส่วนนี้จะเป็นการวิเคราะห์รูปแบบ วิธีการ และช่องทางการฟอกเงินที่เกี่ยวข้องกับ องค์กรไม่แสวงหากำไร โดยวิเคราะห์ตามขั้นตอนการฟอกเงินที่อธิบายไว้ในบทที่ 2 ซึ่งมีทั้งหมด 3 ขั้นตอน ได้แก่ **ขั้นตอนแรกการนำเงินเข้าสู่ระบบ** ผู้ที่ต้องการฟอกเงินอาจนำเงินสดหรือทรัพย์สินที่ได้จากการ กระทำความผิดเข้าสู่ระบบด้วยวิธีการบริจาคเงินหรือทรัพย์สินให้แก่องค์กรไม่แสวงหากำไร **ขั้นตอนที่สองคือ**

**การกลบเกลื่อนร่องรอย** หลังจากที่ยังคงไม่แสวงหากำไรได้รับเงินบริจาคแล้ว ไม่ว่าจะทราบหรือไม่ทราบแหล่งที่มาของเงินก็ดี เมื่อมีการนำเงินดังกล่าวไปใช้ประโยชน์ตามวัตถุประสงค์ของหน่วยงาน เช่น การให้ทุนกับบุคคลที่สาม หรือการนำไปลงทุนเพื่อใช้ประโยชน์ในกิจการขององค์กร เช่น การก่อสร้างอาคาร สิ่งเหล่านี้ล้วนถือว่าเป็นขั้นตอนการกลบเกลื่อนร่องรอย ส่วนขั้นตอนสุดท้ายคือการนำเงินหรือทรัพย์สินที่ผ่านการกลบเกลื่อนร่องรอยกลับเข้าสู่ระบบ ผู้ที่นำทรัพย์สินจากการกระทำความผิดที่อาจเข้าลักษณะความผิดมูลฐานมาบริจาคหรือฟอกผ่านองค์กรไม่แสวงหากำไรจะได้รับผลประโยชน์ตอบแทนซึ่งอาจอยู่ในหลายรูปแบบ ไม่ว่าจะในรูปแบบของเงินสด สินทรัพย์ที่ถูกแปลงสภาพไป หรือผลประโยชน์ในรูปแบบอื่นๆ เช่น การลดหย่อนภาษี โดยการเขียนจำนวนเงินในใบอนุโมทนาบัตรที่สูงกว่าเงินที่บริจาคจริง การมีชื่อเสียงหรือได้รับการยอมรับ หรือการได้รับสิทธิพิเศษที่จะนำมาซึ่งรายได้หรือผลประโยชน์ในระยะยาว เช่น การประมูลงานหรือการจัดซื้อจัดจ้างที่เกี่ยวกับองค์กรไม่แสวงหากำไร ซึ่งผลประโยชน์ในลักษณะเหล่านี้จะระบุมูลค่าได้ยาก อย่างไรก็ตามในการศึกษาตัวอย่างคดีการฟอกเงินผ่านองค์กรไม่แสวงหากำไรในประเทศไทย พบว่า กรณีการฟอกเงินผ่านองค์กรไม่แสวงหากำไรจะระบุลักษณะของผลประโยชน์ในขั้นตอนนำเงินกลับสู่ระบบได้ค่อนข้างยาก ต่างจากการฟอกเงินผ่านนิติบุคคลรูปแบบอื่นๆ ที่ผู้นำเงินสกปรกมาฟอกมักจะได้รับผลประโยชน์กลับไปในรูปแบบตัวเงิน

เนื่องจากประเทศไทยมีตัวอย่างคดีการฟอกเงินผ่านองค์กรไม่แสวงหากำไรให้ศึกษาไม่มากนัก ทางคณะผู้วิจัยจึงขอยกกรณีตัวอย่างซึ่งเกี่ยวข้องกับคดีสหกรณ์เครดิตยูเนียนคลองจั่น และนายศุภชัย ศรีศุภอักษร ซึ่งคดีดังกล่าวจะมีเส้นทางการเงินที่เกี่ยวข้องไปถึงองค์กรไม่แสวงหากำไร ในกรณีนี้คือมูลนิธิที่มีความเกี่ยวข้องกับวัดพระธรรมกาย โดยนายศุภชัยมีความสัมพันธ์กับวัดพระธรรมกายโดยเป็นอดีตไวยาวัจกร<sup>584</sup> และถือเป็นศิษย์ที่มีความใกล้ชิดกับพระธัมมชโย ทั้งนี้ คดีดังกล่าวยังอยู่ในกระบวนการของศาล และยังไม่ถึงที่สุด ฉะนั้น ข้อมูลที่นำมาศึกษาในงานวิจัยชิ้นนี้จะอ้างอิงข้อมูลจากแหล่งข่าว ข้อมูลคำสั่งคณะกรรมการธุรกรรม (คำสั่ง ย.) และการสัมภาษณ์เจ้าหน้าที่ สำนักงาน ป.ป.ง. (6 สิงหาคม พ.ศ. 2563) อย่างไรก็ตาม ผลการวิเคราะห์รูปแบบและวิธีการฟอกเงินอาจมีการเปลี่ยนแปลง หากคดีความมีการตัดสินถึงที่สุด

นอกจากนี้ ทางคณะผู้วิจัยจะยกตัวอย่างกรณีโรงเรียนฤทธาภิเษก หรือ “ปอเนาะฤทธาภิเษก” ซึ่งคดีดังกล่าวเป็นตัวอย่างขององค์กรไม่แสวงหากำไรด้านการศึกษาที่เข้าไปมีส่วนพัวพันกับกระบวนการก่อความไม่สงบในภาคใต้ เข้าข่ายความผิดมูลฐานด้านการสนับสนุนการก่อการร้าย ซึ่งคดีดังกล่าวนี้ศาลแพ่งได้มีคำพิพากษาถึงที่สุดแล้ว

---

<sup>584</sup> ไวยาวัจกร หมายถึง คนที่สวดมนต์ให้มนต์ให้มนต์ที่เบิกความจ่าย “นิตยภัต” และมีอำนาจดูแลรักษาจัดการทรัพย์สินของวัดได้ตามที่เจ้าอาวาสมอบหมายเป็นหนังสือ. สืบค้นจาก <http://web.krisdika.go.th/activityDetail.jsp?actType=I&actCode=74&head=4&item=n5> เมื่อวันที่ 2 กันยายน 2563

### 8.3.1 กรณีศึกษา: คดียกยอกเงินสหกรณ์เครดิตยูเนียนคลองจั่น

- ข้อมูลคดีเบื้องต้น

เมื่อเดือนพฤศจิกายน พ.ศ. 2561 กรมสอบสวนคดีพิเศษมีความเห็นดำเนินคดีอาญากับประธานและกรรมการมูลนิธิมหารัตนอุบาสิกาจันทร์ชนนุกอง ในข้อหาสมคบกันฟอกเงินและร่วมกันฟอกเงินตามพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน พ.ศ. 2542 มาตรา 3 (3), 5, 9 และ 60 (คดีพิเศษที่ 24/2560) โดยกลุ่มผู้เสียหายจากชมรมคุ้มครองสิทธิเจ้าหน้าที่รายย่อยของสหกรณ์เครดิตยูเนียนคลองจั่น จำกัด ได้กล่าวโทษให้ดำเนินคดีฟอกเงินกับมูลนิธิฯ จากการได้รับเงิน 125 ล้านบาท จากนายศุภชัย ศรีศุภอักษร และพวก ผู้ถูกกล่าวหาในคดียกยอกเงินฝากจากสหกรณ์เครดิตยูเนียนคลองจั่น จำกัด กรมสอบสวนคดีพิเศษชี้ว่า นายศุภชัยจ่ายเช็คให้มูลนิธิฯ โดยไม่มีหนี้ต่อกัน นอกจากนี้ ทางกรมสอบสวนคดีพิเศษได้สรุปสำนวนส่งให้พนักงานอัยการดำเนินคดีตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 131 (2) เพื่อให้ยกเลิกมูลนิธิอีกช่องทางหนึ่ง และให้ทรัพย์สินตกเป็นของแผ่นดิน

*“ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 131 นายทะเบียน พนักงานอัยการ หรือผู้มีส่วนได้เสียคนหนึ่งคนใดอาจร้องขอต่อศาลให้มีคำสั่งให้เลิกมูลนิธิได้ในกรณีหนึ่งกรณีใด ดังต่อไปนี้”*

(1) เมื่อปรากฏว่าวัตถุประสงค์ของมูลนิธิขัดต่อกฎหมาย

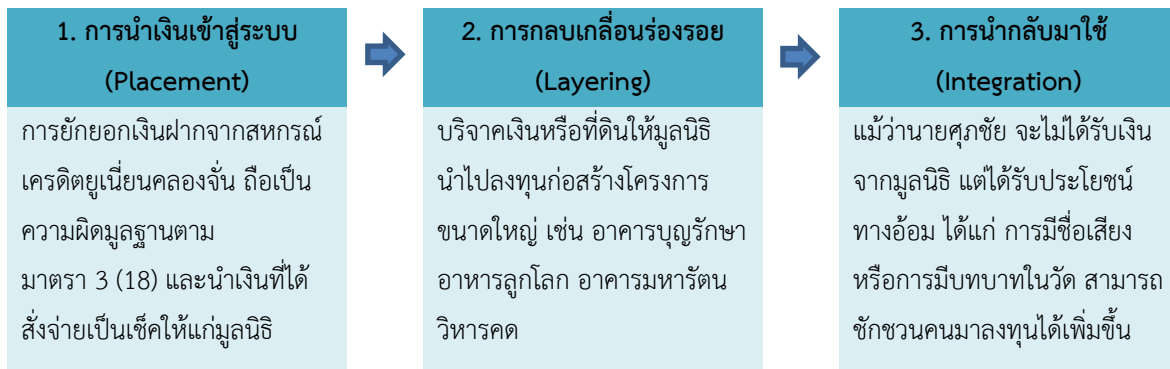
(2) เมื่อปรากฏว่ามูลนิธิกระทำการขัดต่อกฎหมายหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน หรืออาจเป็นภัยอันตรายต่อความสงบสุขของประชาชนหรือความมั่นคงของรัฐ

(3) เมื่อปรากฏว่ามูลนิธิไม่สามารถดำเนินกิจการต่อไปได้ไม่ว่าเพราะเหตุใดๆ หรือหยุดดำเนินกิจการตั้งแต่สองปีขึ้นไป”

- ขั้นตอนและเส้นทางการฟอกเงิน

กรมสอบสวนคดีพิเศษได้ตั้งข้อกล่าวหาว่าพฤติการณ์ของนายศุภชัย ศรีศุภอักษร ที่ทำการยกยอกเงินจากสหกรณ์เครดิตยูเนียนคลองจั่นถือเป็นความผิดมูลฐานตามมาตรา 3 (18) ความผิดเกี่ยวกับการลักทรัพย์ ทรัพย์กรรโชก ทรัพย์ริบเอาทรัพย์ ทรัพย์ชิงทรัพย์ ปล้นทรัพย์ ฉ้อโกง หรือยกยอก ตามประมวลกฎหมายอาญาอันมีลักษณะเป็นปกติธุระ เพื่อนำมาลงทุนซื้อที่ดิน อสังหาริมทรัพย์ และลงทุนในหุ้น รวมถึงการใช้ช่องทางผ่านองค์กรไม่แสวงหากำไรในการฟอกเงิน ซึ่งสามารถนำมาวิเคราะห์ตามขั้นตอนการฟอกเงินได้ ดังนี้

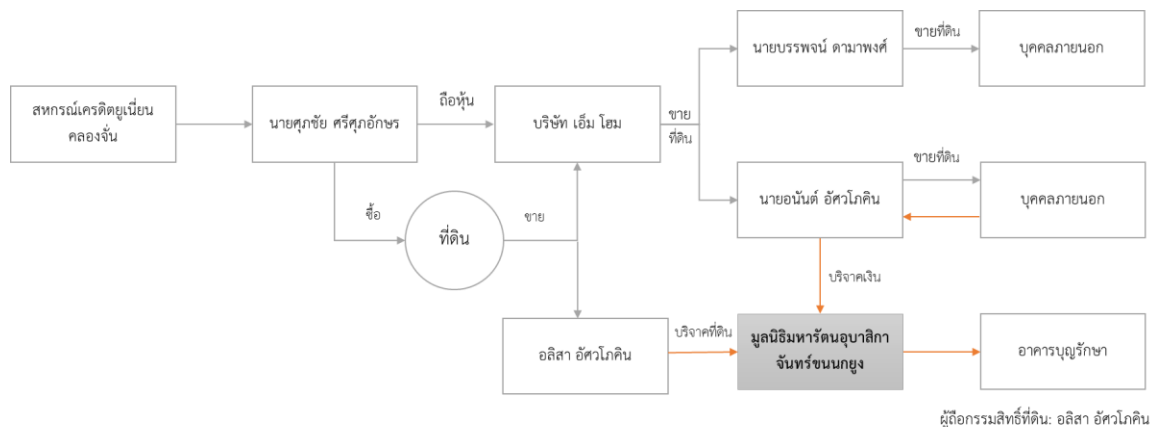
### รูปที่ 8.3 ขั้นตอนการฟอกเงินคดีภัยออกเงินสหกรณ์เครดิตยูเนียนคลองจั่น



ที่มา: วิเคราะห์โดยคณะผู้วิจัย กรกฎาคม 2563

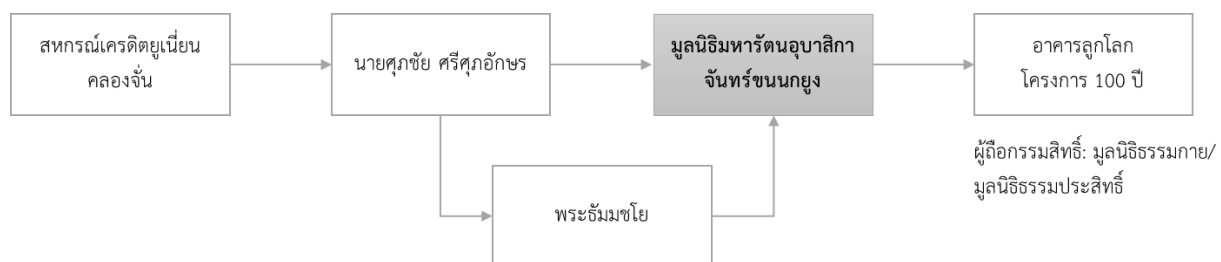
นอกจากนี้ ทางคณะผู้วิจัยได้รวบรวมข้อมูลและถอดเส้นทางฟอกเงินของนายศุภชัย ศรีศุภอักษรที่เชื่อมโยงกับองค์กรไม่แสวงหากำไร ซึ่งในคดีนี้หมายถึงมูลนิธิที่มีความเกี่ยวข้องกับวัดพระธรรมกาย สรุปเส้นทางทางการเงินที่เกี่ยวข้องได้ดังรูปที่ 8.4 – 8.6 จากเส้นทางทางการเงินสะท้อนให้เห็นว่า มูลนิธิถูกใช้เป็นช่องทางในการเปลี่ยนแปลงสภาพของเงินสกปรกไปเป็นอสังหาริมทรัพย์ และทำหน้าที่ถือกรรมสิทธิ์ในที่ดินหรืออาคารต่างๆ

### รูปที่ 8.4 เส้นทางเงินทุนของอาคารบุญรักษา



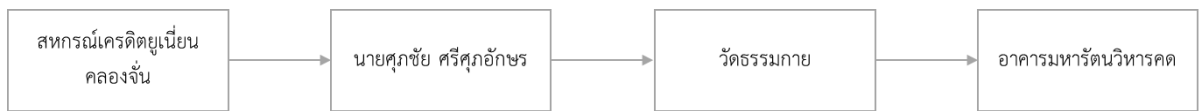
ที่มา: ประมวลโดยคณะผู้วิจัย จากคำสั่งคณะกรรมการธุรกรรม ที่ ย. 57/2560

### รูปที่ 8.5 เส้นทางเงินทุนของอาคารลูกโลก โครงการ 100 ปี



ที่มา: ประมวลโดยคณะผู้วิจัย จากคำสั่งคณะกรรมการธุรกรรม ที่ ย. 87/2561

## รูปที่ 8.6 เส้นทางเงินทุนของอาคารรัตนวิหารคด



ผู้ถือกรรมสิทธิ์: มูลนิธิธรรมกาย

ที่มา: ประมวลโดยคณะผู้วิจัย จากคำสั่งคณะกรรมการธุรกรรม ที่ ย. 206/2561

- ตัวอย่างการอายัดทรัพย์สิน

ในระหว่างการทำนิติกรรมเกี่ยวกับนายศุภชัย ศรีศุภอักษร กรมบังคับคดีได้ดำเนินการเกี่ยวกับคดีพิเศษที่ 27/2559 และคดีพิเศษที่ 146/2556 โดยยื่นเรื่องต่อสำนักงาน ป.ป.ง. เพื่อขออายัดทรัพย์สินในกรณีที่น่าจะสาวอลิสสา อัศวโกคิน ชื่อที่ดินจากนายศุภชัย ศรีศุภอักษร จำนวน 8 แปลง เนื่องจากทรัพย์สินในคดีมีพฤติการณ์ที่เกี่ยวข้องกับการฉ้อโกงประชาชน และยกยอกอันมีลักษณะเป็นปกติธุระ ซึ่งถือเป็นการผิดมูลฐานตามมาตรา 3 (3) และ 3 (18) เพื่อป้องกันไม่ให้เกิดการโอน จำหน่าย ยักย้าย ปกปิด หรือซ่อนเร้นทรัพย์สินที่เกี่ยวข้องกับการกระทำความผิด กรมสอบสวนคดีพิเศษจึงขอให้คณะกรรมการธุรกรรมพิจารณามีมติอายัดทรัพย์สินไว้ชั่วคราว คือ ที่ดินจำนวน 8 แปลง ซึ่งมี 2 แปลง เป็นที่ตั้งของอาคารบุญรักษาที่ดำเนินการก่อสร้างโดยมูลนิธิมหารัตนอุบาสิกาจันทร์ ขนนกยูง มูลค่าที่ดินรวม 2 แปลง ประมาณ 34 ล้านบาท ซึ่งปัจจุบันผู้ที่มีกรรมสิทธิ์ในที่ดิน คือ นางสาวอลิสสา อัศวโกคิน

นอกจากนี้ กรมบังคับคดีได้ดำเนินการเกี่ยวกับคดีพิเศษที่ 27/2559 และคดีพิเศษที่ 24/2561 โดยยื่นเรื่องต่อสำนักงาน ป.ป.ง. เพื่อขออายัดทรัพย์สินในคดีดังกล่าว เนื่องจากทรัพย์สินในคดีมีพฤติการณ์ที่เกี่ยวข้องกับการฉ้อโกงประชาชน จากการที่นายศุภชัย ศรีศุภอักษร ได้เซ็นเช็คของสหกรณ์เครดิตยูเนียน คลองจั่น เพื่อแจกจ่ายให้บุคคลอื่น หนึ่งในนั้นคือ มูลนิธิอุบาสิกาจันทร์ ขนนกยูง ต่อมามูลนิธิได้นำเงินดังกล่าวไปใช้เพื่อสร้างอาคาร 100 ปี คุณยายจันทร์ ขนนกยูง (อาคารลูกโลก) อันเข้าลักษณะเป็นการผิดมูลฐานตามมาตรา 3 (3) และ (18) และความผิดฐานฟอกเงินตามมาตรา 5 และ 9 แห่ง พ.ร.บ. ป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน พ.ศ. 2542

ทั้งนี้ เพื่อป้องกันไม่ให้เกิดการโอน จำหน่าย ยักย้าย ปกปิด หรือซ่อนเร้นทรัพย์สินที่เกี่ยวข้องกับการกระทำความผิด กรมสอบสวนคดีพิเศษจึงขอให้คณะกรรมการธุรกรรมพิจารณามีมติอายัดทรัพย์สินไว้ชั่วคราว คือ อาคารตามโครงการ 100 ปี ซึ่งตั้งอยู่บนที่ดินจำนวน 91 แปลง และอยู่ระหว่างประเมินราคาเบื้องต้นอาคาร 100 ปี มีมูลค่าการก่อสร้างกว่า 5,000 ล้านบาท ซึ่งปัจจุบันผู้ที่มีกรรมสิทธิ์ในที่ดินส่วนใหญ่คือ มูลนิธิธรรมกายและมูลนิธิธรรมประสิทธิ์

ในคดีพิเศษที่ 27/2559 กรมบังคับคดีได้ยื่นเรื่องต่อสำนักงาน ป.ป.ง. เพื่อขออายัดทรัพย์สินชั่วคราวเนื่องจากทรัพย์สินในคดีมีพฤติการณ์ที่เกี่ยวข้องกับการฉ้อโกงประชาชน จากการที่นายศุภชัย ศรีศุภอักษร ได้เซ็นเช็คของสหกรณ์เครดิตยูเนียนคลองจั่น เพื่อแจกจ่ายให้บุคคลอื่น หนึ่งในนั้นคือวัดธรรมกาย ต่อมาวัด

ได้นำเงินดังกล่าวไปใช้เพื่อสร้างอาคารในโครงการอาคารมหารัตนวิหารคด และเพื่อป้องกันไม่ให้เกิดการโอน จำหน่าย ยักย้าย ปกปิด หรือซ่อนเร้นทรัพย์สินที่เกี่ยวกับการกระทำความผิด กรมสอบสวนคดีพิเศษจึงขอให้ คณะกรรมการธุรกรรมพิจารณา มีมติอายัดทรัพย์สินไว้ชั่วคราว คือ อาคารมหารัตนวิหารคด ซึ่งมีมูลค่า ประมาณ 778.4 ล้านบาท ซึ่งปัจจุบันผู้ที่มีกรรมสิทธิ์ที่ดิน คือ **มูลนิธิธรรมกาย**

- สรุป

พฤติการณ์ของนายศุภชัย ศรีศุภอักษร ที่ยักยอกเงินจากสหกรณ์เครดิตยูเนี่ยนคลองจั่น ถือเป็น ความผิดมูลฐานเกี่ยวกับการลักทรัพย์ กรรโชก รีดเอาทรัพย์ ชิงทรัพย์ ปล้นทรัพย์ ฉ้อโกง หรือยักยอก ตามประมวลกฎหมายอาญาอันมีลักษณะเป็นปกติธรรมดา มาตรา 3 (18) แห่ง พ.ร.บ. ป้องกันและปราบปราม การฟอกเงิน พ.ศ. 2542 โดยนายศุภชัยมีการจ่ายเช็คให้แก่มูลนิธิ ในกรณีนี้มูลนิธิจึง อาจมีความผิดในฐาน สมคบกันฟอกเงิน ร่วมกันฟอกเงิน และรับของโจร โดยมูลนิธิได้นำเงินดังกล่าวไปใช้ก่อสร้างอาคารต่างๆ ดังที่กล่าวถึงข้างต้น ฉะนั้น ทางสำนักงาน ป.ป.ง. จึงสามารถยึดอายัดทรัพย์สินดังกล่าวไว้ชั่วคราวได้ เพื่อป้องกัน ไม่ให้ทรัพย์สินนั้นถูกจำหน่าย ถ่ายโอน ยักย้าย ปกปิด หรือซ่อนเร้น

### 8.3.2 กรณีศึกษา: โครงการเวิร์ลพีซวัลเลย์ เขาใหญ่

- ข้อมูลคดีเบื้องต้น

กองบังคับการปราบปรามการกระทำความผิดเกี่ยวกับทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม (บก.ปทส.) รายงานต่อสำนักงาน ป.ป.ง. ให้ทำการอายัดทรัพย์สินที่ได้จากการสร้างสำนักสงฆ์บุกรุกพื้นที่ป่าหลายจุด ทั่วประเทศ ทั้งหมด 11 คดี ได้แก่ (1) โครงการเวิร์ลพีซวัลเลย์เขาใหญ่ จ.นครราชสีมา (2) วัดป่าหิมวันต์ จ. เลย (3) วัดถ้ำเขาวง จ.นครราชสีมา (4) ศูนย์ปฏิบัติธรรม จ.บุรีรัมย์ (5) วัดหนองกินเพล จ.อุบลราชธานี (6) วัดบ้านขุน จ.เชียงใหม่ (7) วัดแม่ลายเตียนอาง จ.เชียงใหม่ (8) ศูนย์อบรมเยาวชนชนดอยโมคคัลลานะ จ.เชียงใหม่ (9) วัดพระธาตุกองลอย จ.เชียงใหม่ (10) ศูนย์อบรมเยาวชนอุ้มผาง จ.ตาก และ (11) วัดถ้ำเนรมิต จ.กาญจนบุรี

ตัวอย่างคดีที่มีความสำคัญ คือ กรณีศูนย์ปฏิบัติธรรมเวิร์ลพีซวัลเลย์เขาใหญ่ คดีบุกรุกพื้นที่ป่า เพื่อก่อสร้างสถานปฏิบัติธรรมที่ อ.ปากช่อง จ.นครราชสีมา ซึ่งการกระทำดังกล่าวถือว่าเป็นพฤติการณ์ การกระทำความผิดเกี่ยวกับทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม โดยการยึดถือครอบครองทรัพยากรธรรมชาติ หรือการแสวงหาประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติ อันมีลักษณะเป็นการค้า ซึ่งถือเป็นความผิดมูลฐาน ตาม มาตรา 3 (15) แห่ง พ.ร.บ. ป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน พ.ศ. 2542 และที่แก้ไขเพิ่มเติม

เนื้อหาบางส่วนในคำสั่ง ย. 221/2559 ระบุว่า “เจ้าหน้าที่ตำรวจได้ดำเนินคดีและศาลจังหวัดเลย ได้อนุมัติหมายจับที่ 174-175/2559 ลงวันที่ 15 ส.ค. 2559 ให้จับตัวพระเทพญาณมหามุนี (ไชยบูลย์ธัมมชโย) หรือพระไชยบูลย์ สุทธิผล เจ้าอาวาสวัดพระธรรมกาย ในความผิด ร่วมกันยึดถือครอบครอง ทำประโยชน์ หรือ

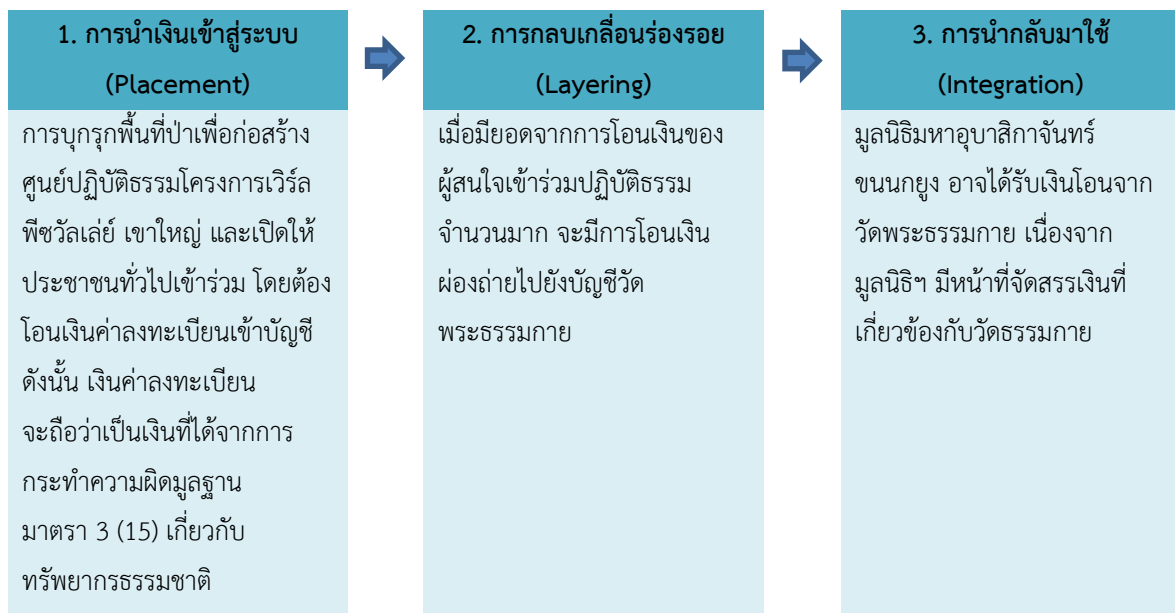
อยู่อาศัยในที่ดิน ก่อสร้าง แผ้วถาง หรือกระทำด้วยประการใดๆ อันเป็นการทำลายป่า และเป็นการเสื่อมเสีย แก่สภาพป่าสงวนแห่งชาติ โดยไม่ได้รับอนุญาต รวมทั้งให้ดำเนินคดีมูลนิธินิคมหาอุปาสิกาจันทร์ ขนนกยุง ในอุปถัมภ์ของพระราชภาวนาวิสุทธิ์ โดยนางวรรณ จีรภิตี และบุคคลที่เกี่ยวข้องสัมพันธ์กับ พระเทพญาณมหามุนี (ไชยบุญย์ ธรรมชโย) หรือพระไชยบุญย์ สุทธิผล กับพวก ในข้อหา บุกรุก ก่อสร้าง แผ้ว ถาง หรือกระทำด้วยประการใดๆ อันเป็นการทำลายป่า หรือเข้ายึดถือหรือครอบครองป่า

นอกจากนี้ ยังพบข้อมูลการเชิญชวนประชาชนทั่วไปเข้าร่วมโครงการปฏิบัติธรรม ณ เวิลด์พีช เขาใหญ่ เวิลด์พีช มุกตะวัน สวนป่าหิมวันต์ จ.เลย สวนพนาวัฒน์เชียงใหม่ โดยให้ผู้สนใจโอนเงินค่าลงทะเบียน เข้าบัญชีซึ่งบัญชี ที่ได้รับโอนเงินค่าลงทะเบียนในโครงการดังกล่าวมีการทำธุรกรรมรับโอนเงินจากบัญชีต่าง ๆ เมื่อมียอดเงินคงเหลือจำนวนมากก็จะโอนเข้าบัญชีธนาคารกรุงไทยของวัดพระธรรมกาย

- ขั้นตอนและเส้นทางการฟอกเงิน

จากพฤติการณ์ของพระธรรมชโย และมูลนิธินิคมหาอุปาสิกาจันทร์ ขนนกยุง กระทำความผิดเกี่ยวกับ ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม โดยการยึดถือครอบครองทรัพยากรธรรมชาติ หรือการแสวงหาประโยชน์ จากทรัพยากรธรรมชาติ อันมีลักษณะเป็นการค้า ซึ่งเป็นความผิดมูลฐานการฟอกเงิน ตามมาตรา 3 (15) ตัวอย่างโครงการที่สำคัญ คือ โครงการเวิลด์พีชวัลเลย์ เขาใหญ่ ซึ่งสามารถนำมาวิเคราะห์ตามขั้นตอน การฟอกเงินและสรุปเส้นทางการเงินได้ ดังนี้

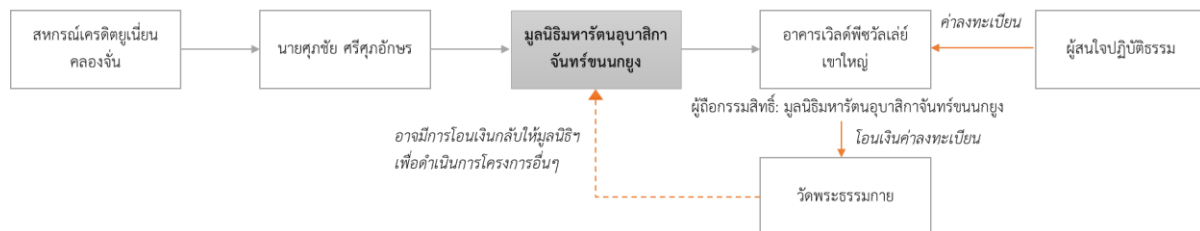
### รูปที่ 8.7 ขั้นตอนการฟอกเงินโครงการเวิลด์พีชวัลเลย์ เขาใหญ่



ที่มา: วิเคราะห์โดยคณะผู้วิจัย กรกฎาคม 2563

นอกจากนี้ การลงทุนก่อสร้างโครงการเวสต์พิชวัลเลย์ เขาใหญ่ โดยมูลนิธิมหารัตนอุบาสิกาจันทร์ ขนนกยูง ยังมีแหล่งเงินทุนในการก่อสร้างที่เกี่ยวข้องกับเงินบริจาคของนายศุภชัย ศรีศุภอักษร ที่ทำการยกยอกเงินจากสหกรณ์เครดิตยูเนี่ยนคลองจั่น และส่งจ่ายเช็คให้แก่มูลนิธิฯ รวม 125 ล้านบาท อีกด้วย รายละเอียดดังรูปที่ 8.8

รูปที่ 8.8 เส้นทางทางการเงินของโครงการเวสต์พิชวัลเลย์ เขาใหญ่



ที่มา: ประมวลโดยคณะผู้วิจัย จากคำสั่ง ย. 221/2559

- ตัวอย่างการอายัดทรัพย์

เพื่อป้องกันไม่ให้เกิดการโอน จำหน่าย ยักย้าย ปกปิด หรือซ่อนเร้นทรัพย์สินที่เกี่ยวข้องกับการกระทำความผิด ซึ่งในที่นี้คือเงินค่าลงทะเบียนของประชาชนทั่วไปที่สนใจเข้าร่วมปฏิบัติธรรมในโครงการต่าง ๆ บก.ปทส. จึงขอให้คณะกรรมการธุรกรรมพิจารณาอายัดทรัพย์สินไว้ชั่วคราว คือ เงินในบัญชีเงินฝากธนาคาร จำนวน 2 รายการ ได้แก่ (1) เงินในบัญชีธนาคารกรุงเทพ ชื่อบัญชี น.ส. วัชรินทร์ จรัสมาธูรส และ น.ส. สุวรรณา ฤทธิชัยพงศ์ จำนวน 276,278.56 บาท และ (2) เงินในบัญชีธนาคารกรุงไทย ชื่อบัญชี น.ส. วัชรินทร์ จรัสมาธูรส จำนวน 109,248.22 บาท

- สรุป

การฟอกเงินในโครงการเวสต์พิชวัลเลย์ เขาใหญ่ ถือเป็นการฟอกเงินผ่านองค์กรไม่แสวงหากำไร เนื่องจากพระธัมมชโย ร่วมกับมูลนิธิมหารัตนอุบาสิกาจันทร์ ขนนกยูง กระทำความผิดโดยการยึดถือครอบครองทรัพย์สินสาธารณะ หรือการแสวงหาประโยชน์จากทรัพย์สินสาธารณะ อันมีลักษณะเป็นการค้า ในลักษณะการบุกรุกพื้นที่ป่าเพื่อก่อสร้างศูนย์ปฏิบัติธรรม และมีการเก็บค่าใช้จ่ายจากผู้เข้าร่วม ซึ่งถือเป็นรายได้ที่ได้จากการกระทำความผิดมูลฐาน ทางสำนักงาน ปปง. จึงสามารถยึดอายัดทรัพย์ดังกล่าวไว้ชั่วคราวได้

จากข้อสังเกตพบว่า วัดพระธรรมกายมักจะใช้มูลนิธิดำเนินการหรือบริหารจัดการทรัพย์สินแทนวัด โดยเฉพาะการใช้มูลนิธิเพื่อถือกรรมสิทธิ์ที่ดินแทนวัด เพื่อเลี่ยงการขออนุญาตตามกฎหมาย เนื่องจากตามประมวลกฎหมายที่ดิน วัดสามารถถือที่ดินได้ไม่เกิน 50 ไร่ หากที่ดินของวัดมีมากกว่า 50 ไร่ จะต้อง



ขออนุญาตจากรัฐมนตรี<sup>585</sup> ฉะนั้น มูลนิธิจึงมีความเสี่ยงที่จะถูกรับโอนทรัพย์สินซึ่งอาจเกี่ยวข้องกับภาระทำความผิดมูลฐาน หรืออาจถูกใช้ให้ทำหน้าที่เปลี่ยนสภาพทรัพย์สินที่เกี่ยวกับการกระทำความผิดเพื่อชุกซ่อนหรือปกปิดแหล่งที่มาของทรัพย์สินนั้น

### 8.3.3 กรณีศึกษา: โรงเรียนบางกอกพิทยา หรือ “ปอเนาะบางก”

- ข้อมูลคดีเบื้องต้น

เมื่อต้นปี พ.ศ. 2561 โรงเรียนบางกอกพิทยา ตั้งอยู่ที่ตำบลบางเขา อำเภอหนองจิก จังหวัดปัตตานี ถูกเจ้าหน้าที่เข้าตรวจสอบกรณีการทุจริตเงินอุดหนุนการศึกษาของภาครัฐและอาจมีการนำเงินไปใช้ในกิจกรรมที่เกี่ยวกับการสร้างสถานการณ์ความไม่สงบ โดยโรงเรียนบางกอกพิทยาถูกตั้งข้อกล่าวหาสรุปได้ดังนี้

1. แจกบัญชีจำนวนครูเท็จ โดยแจ้งว่ามีครู 121 คน และเบิกงบอุดหนุนจากกระทรวงศึกษาธิการ เดือนละกว่า 700,000 บาท ปีละกว่า 8,000,000 บาท ทั้งที่มีครูจริงเพียง 74 คนเท่านั้น
2. จัดทำบัญชีเท็จเบิกค่าเลี้ยงชีพครู คนละ 3,500 บาทต่อเดือน ทำให้รัฐเสียหายเดือนละกว่า 160,000 บาท หรือราว 1,900,000 บาทต่อปี
3. จัดทำบัญชีนักเรียนเท็จแจ้งยอดนักเรียนมากกว่ายอดที่ศึกษาอยู่จริง เพื่อขอรับเงินอุดหนุนจากภาครัฐ คนละ 14,000 บาทต่อปี<sup>586</sup>

ในวันที่ 6 พฤศจิกายน 2562 ศาลจังหวัดปัตตานีอ่านคำพิพากษาคดีหมายเลขดำเลขที่ อ.514/62 โดยพนักงานอัยการเป็นโจทก์ฟ้องโรงเรียนบางกอกพิทยา จำเลยที่ 1 นายอุสมาน อับดุลมานะ จำเลยที่ 2 นางอารดะ โต๊ะดาหยง จำเลยที่ 3 นายอุสมาน โต๊ะดาหยง จำเลยที่ 4 นางสาวรอปิยะ หะยีสาและ จำเลยที่ 5 นางสาวสติทกอร์เียะ ดอเลาะ จำเลยที่ 6 และนางวันนูรีชา ดอเลาะ จำเลยที่ 7 ในความผิดข้อหาฉ้อโกงปลอมแปลงเอกสารตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. 2562 เนื่องจากผู้บริหารโรงเรียนบางกอกพิทยาจัดทำเอกสารเท็จ อาทิ การจัดทำบัญชีรายชื่อนักเรียนและครูที่มีจำนวนมากกว่าความเป็นจริงเพื่อขอรับเงินอุดหนุนจากรัฐ

---

<sup>585</sup> พระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. 2497 มาตรา 84 การได้มาซึ่งที่ดินของวัดวาอาราม วัดบาทหลวงโรมัน คาทอลิก มูลนิธิเกี่ยวกับคริสตจักร หรือมัสยิดอิสลาม ต้องได้รับอนุญาตจากรัฐมนตรี และให้ได้มาไม่เกิน 50 ไร่

ในกรณีที่เป็นการสมควร รัฐมนตรีจะอนุญาตให้ได้มาซึ่งที่ดินเกินจำนวนที่บัญญัติไว้ในวรรคแรกก็ได้  
บทบัญญัติในมาตรานี้ไม่กระทบกระเทือนการได้มาซึ่งที่ดินที่มีอยู่แล้วก่อนวันที่ประมวลกฎหมายนี้ใช้บังคับ และการได้มาซึ่งที่ดินของมัสยิดอิสลามโดยทางบทบัญญัติแห่งศาสนาอิสลามในจังหวัดที่มีตำแหน่งตะเฒ่ายุติธรรม

<sup>586</sup> เทียบหลักฐาน "ฝ่ายความมั่นคง-ปอเนาะบางก" ปมโกงงบรัฐหนุนป่วนใต้. (8 มีนาคม 2561). สำนักข่าวอิศรา. สืบค้นจาก <https://www.isranews.org/content-page/67-south-slide/64137-prepare-64137.html> เมื่อวันที่ 3 สิงหาคม 2563

ทั้งนี้ ศาลชั้นต้นพิพากษาปรับเงินจำเลยที่ 1 ในฐานะเป็นนิติบุคคล จำนวน 80,000 บาท จำคุกจำเลยที่ 2 จำนวน 4 ปี จำคุกจำเลยที่ 3 – 4 และ 6 จำนวน 3 ปี 6 เดือน และจำคุกจำเลยที่ 5 และ 7 จำนวน 2 ปี แต่ศาลมีคำสั่งโทษจำคุกให้รอลงอาญาไว้จำนวน 2 ปี แก่จำเลยที่ 3 – 7

- ขั้นตอนและเส้นทางการฟอกเงิน

ผู้บริหารโรงเรียนบางกอกพิทยาคมคนมีพฤติการณ์ร่วมกันจัดทำบัญชีรายชื่อนักเรียนและครูเกินกว่าความเป็นจริง เพื่อวัตถุประสงค์ในการของบประมาณหรือเงินอุดหนุนการศึกษาจากภาครัฐ การกระทำดังกล่าวถือว่าการทุจริตต่อหน้าที่ ฉะนั้น เงินจากการทุจริตงบบุคลากรจะเข้าข่ายทรัพย์สินจากการกระทำความผิดมูลฐานตามมาตรา 3 (5) ความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ หรือความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ในการยุติธรรมตามประมวลกฎหมายอาญา ความผิดตามกฎหมายว่าด้วยความผิดของพนักงานในองค์การหรือหน่วยงานของรัฐ หรือความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่หรือทุจริตต่อหน้าที่ตามกฎหมายอื่น แห่งพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน พ.ศ. 2542

หลังจากที่โรงเรียนได้รับเงินอุดหนุนดังกล่าวก็จะมีการจัดสรรเงินบางส่วนไปใช้เพื่อสนับสนุนกระบวนการก่อการร้ายหรือสนับสนุนการก่อเหตุรุนแรงในพื้นที่สามจังหวัดชายแดนภาคใต้ เช่น การอำพราง การสนับสนุนเงินให้แก่บุคลากรทางการศึกษาที่อาจเป็นเครือข่ายในการก่อเหตุความรุนแรงหรือมีความสัมพันธ์หรือเชื่อมโยงกับผู้ก่อเหตุ เป็นต้น

จากการแถลงข้อมูลของกองอำนวยการรักษาความมั่นคงภายในภาค 4 ส่วนหน้า (กอ.รมน. ภาค 4 สน.) พบหลักฐานการทุจริตเงินอุดหนุนจากสำนักงานบริหารบัญชีที่จัดทำบัญชีให้แก่โรงเรียนบางกอกพิทยา โดยกรณีปอเนาะบางกอกมีการจัดทำรายชื่อครูเกินจริงถึง 76 คน คิดเป็นความสูญเสียของรัฐปีละ 12 ล้านบาท นอกจากนี้ ยังพบว่าครูสอนศาสนาบางคนมีพฤติการณ์เป็นสมาชิกผู้ก่อเหตุรุนแรง และหลายคนมีความสัมพันธ์กับผู้ก่อเหตุรุนแรงที่มีหมายจับในคดีอาญา รวมถึงความสัมพันธ์ทางเครือญาติของผู้บริหารโรงเรียนบางกอกที่เกี่ยวข้องหรือให้การสนับสนุนผู้ก่อเหตุรุนแรง

- สรุป

กรณีโรงเรียนบางกอกพิทยาคมมีการกระทำความผิดเกี่ยวกับการทุจริตงบบุคลากรการศึกษาของภาครัฐ นำมาซึ่งทรัพย์สินที่นำไปใช้ในกระบวนการส่งเสริมหรือสนับสนุนการก่อเหตุรุนแรงในพื้นที่ภาคใต้ ซึ่งลักษณะดังกล่าวเข้าข่ายเป็นการสนับสนุนทางการเงินแก่การก่อการร้ายและการฟอกเงิน ทั้งนี้ การดำเนินคดีดังกล่าวจะอ้างอิงประมวลกฎหมายอาญามาใช้ประกอบการพิจารณาคดี เนื่องจากกฎหมายอาญามีความเหมาะสมในการนำมาประยุกต์ใช้กับคดีตามสภาพแวดล้อมและบริบทที่เอื้ออำนวย ขณะที่เจ้าหน้าที่สำนักงาน ป.ป.ง. ได้ดำเนินการตรวจสอบข้อมูลธุรกรรมผู้ที่เกี่ยวข้อง และแจ้งข้อมูลไปยังหน่วยความมั่นคงเพื่อนำผลวิเคราะห์

ธุรกรรมของสำนักงาน ปปง. ไปใช้ขยายผลดำเนินการต่อ อาศัยอำนาจตามมาตรา 40<sup>587</sup> ของพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน พ.ศ. 2542 รวมถึงการดำเนินการยึดอายัดทรัพย์สินตามกฎหมายของสำนักงาน ปปง.

นอกจากนี้ ทางคณะผู้วิจัยยังพบตัวอย่างองค์กรไม่แสวงหากำไรด้านศาสนาและด้านการศึกษาอื่นๆ ที่อาจเข้าไปมีส่วนเกี่ยวข้องกับการกระทำความผิดมูลฐานหรือความผิดด้านการฟอกเงิน ซึ่งนำไปสู่การถูกยึดหรืออายัดทรัพย์สินขององค์กร ตัวอย่างเช่น คดีโรงเรียนอิสลามบูรพา หรือ “ปอเนาะสะปอม” ตั้งอยู่ที่ตำบลลู่อเหนือ อำเภอเมือง จังหวัดนราธิวาส ตามคดีหมายเลขดำที่ พ. 59/2555 ซึ่งถูกกล่าวหาว่าเข้าไปมีส่วนเกี่ยวข้องกับการสนับสนุนการก่อการร้าย โดยการใช้พื้นที่ของโรงเรียนในการหลบซ่อนตัวของผู้กระทำความผิดและเป็นพื้นที่เก็บอุปกรณ์ที่ใช้ในการก่อเหตุการณ์ไม่สงบ เช่น อุปกรณ์ประกอบวัตถุระเบิด เป็นต้น โดยโรงเรียนอิสลามบูรพามีมูลนิธิอัสดีรอชาดอัลอิสลามียะห์เป็นหน่วยงานผู้ถือใบอนุญาตให้จัดการเรียนการสอน อย่างไรก็ตาม เมื่อเดือนกรกฎาคม พ.ศ. 2560 ศาลอุทธรณ์มีคำสั่งกลับคำพิพากษาของศาลแพ่งโดยให้คืนที่ดินแก่โรงเรียนอิสลามบูรพา

### 8.3.4 ตัวอย่างการฟอกเงินผ่านองค์กรไม่แสวงหากำไรที่อาจเกิดขึ้นในประเทศไทย

ตัวอย่างรูปแบบการฟอกเงินผ่านองค์กรไม่แสวงหากำไรที่อาจเกิดขึ้นในประเทศไทย เช่น การซื้อขายทรัพย์สินผ่านองค์กรไม่แสวงหากำไรเพื่อนำเงินสกปรกเข้าสู่ระบบ ตัวอย่างเช่น นาย ก. มีเงินสกปรกจำนวน 20 ล้านบาท ที่ต้องการนำมาฟอกเพื่อนำกลับมาใช้ในระบบ นาย ก. อาจทำการตกลงกับองค์กรไม่แสวงหากำไรว่าตนจะทำการบริจาคเงิน 20 ล้านบาท ให้แก่องค์กรนั้น โดยให้องค์กรไม่แสวงหากำไรทำเรื่องซื้อขายทรัพย์สินบางอย่างจากนาย ก. ตัวอย่างเช่น ที่ดิน ทั้งนี้ นาย ก. อาจมีการจ่ายเงินค่านายหน้าให้แก่กรรมการขององค์กรไม่แสวงหากำไร หรือผู้ร่วมกระบวนการคนอื่นๆ

---

<sup>587</sup> พระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน พ.ศ. 2542 และที่แก้ไขเพิ่มเติมฉบับที่ 2 มาตรา 40 ให้จัดตั้งสำนักงานป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน เรียกโดยย่อว่า “สำนักงาน ปปง.” ขึ้นเป็นส่วนราชการที่ไม่สังกัดสำนักนายกรัฐมนตรี กระทรวง หรือทบวง ปฏิบัติหน้าที่โดยอิสระและเป็นกลาง มีอำนาจหน้าที่ ดังต่อไปนี้...

(2) รับรายงานการทำธุรกรรมที่ส่งให้ตามหมวด 2 และแจ้งตอบการรับรายงานรวมทั้งการรับรายงานและข้อมูลเกี่ยวกับการทำธุรกรรมที่ได้มาโดยทางอื่น

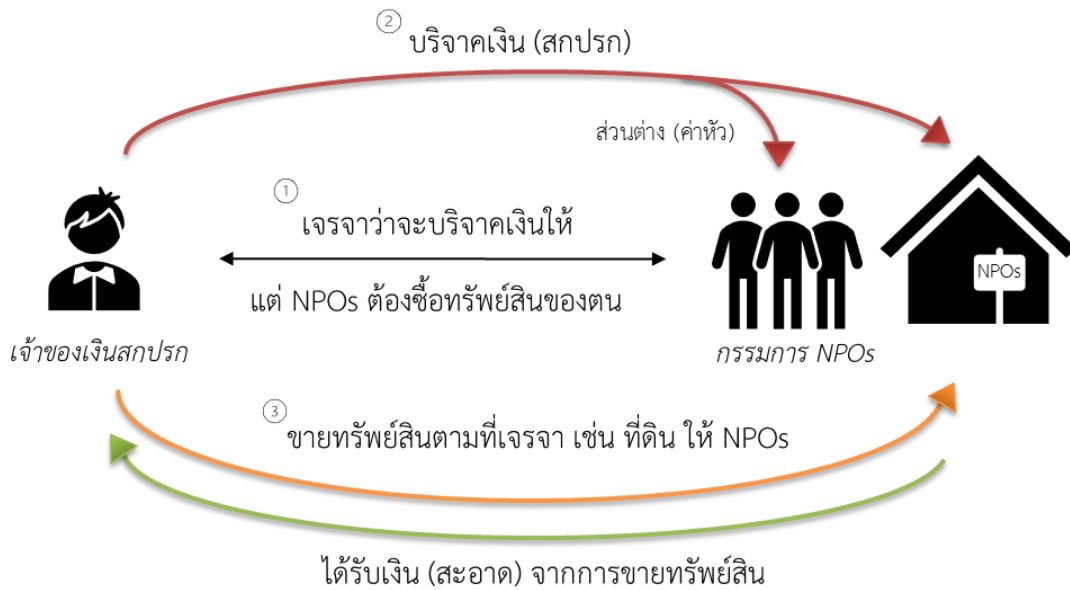
(3/2) ประเมินความเสี่ยงระดับชาติที่เกี่ยวกับการฟอกเงินหรือการสนับสนุนทางการเงินแก่การก่อการร้ายเพื่อจัดทำนโยบายและกำหนดยุทธศาสตร์ด้านการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงินและการต่อต้านการสนับสนุนทางการเงินแก่การก่อการร้ายเสนอต่อคณะกรรมการและ

คณะรัฐมนตรี รวมทั้งแจ้งผลการประเมินความเสี่ยงดังกล่าวไปยังหน่วยงานกำกับดูแลผู้มีหน้าที่รายงานตามมาตรา 13 และมาตรา 16 และหน่วยงานที่เกี่ยวข้องเพื่อดำเนินการใดๆ ในการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงินหรือการต่อต้านการสนับสนุนทางการเงินแก่การก่อการร้าย

(4) เก็บ รวบรวมข้อมูล สถิติ ตรวจสอบ และติดตามประเมินผลการดำเนินการตามพระราชบัญญัตินี้ และวิเคราะห์รายงานหรือข้อมูลต่างๆ เกี่ยวกับการทำธุรกรรม และประเมินความเสี่ยงที่เกี่ยวกับการฟอกเงินหรือการสนับสนุนทางการเงินแก่การก่อการร้าย

(5) เก็บรวบรวมพยานหลักฐานเพื่อดำเนินคดีกับผู้กระทำ ความผิดตามพระราชบัญญัตินี้

## รูปที่ 8.9 ตัวอย่างรูปแบบการฟอกเงินผ่านองค์กรไม่แสวงหากำไร



ที่มา: คณะผู้วิจัย กรกฎาคม 2563

อย่างไรก็ดี ทรัพย์สินที่นำมาบังหน้าเพื่อฟอกเงินนั้น นอกจากที่ดินแล้วส่วนมากผู้กระทำความผิดมักใช้ทรัพย์สินที่ไม่มีราคากลาง อาทิ พระเครื่อง อัญมณี เพราะสามารถระบุมูลค่าตามที่ต้องการได้ หรืออาจกำหนดมูลค่าให้เท่ากับจำนวนเงินสกปรกที่ตนเองมีอยู่ ต่างจากที่ดินที่ต้องอ้างอิงตามราคาประเมินของที่ดินผืนนั้น ๆ ตัวอย่างเช่น กรณีนายศุภชัย ศรีศุภอักษร แผลงทรัพย์สินที่ได้จากการกระทำความผิดฐานยักยอกเงินจากสหกรณ์เครดิตยูเนี่ยนคลองจั่น โดยนำไปซื้อหินสีน้ำเงินหรือแร่ลาพิส ลาซูลี (Lapis Lazuli) น้ำหนักประมาณ 285,000 กิโลกรัม ราคาประเมิน 142,500,000 บาท เป็นต้น<sup>588</sup>

นอกจากนี้ แนวโน้มรูปแบบการฟอกเงินที่อาจเกิดขึ้นในองค์กรไม่แสวงหากำไร คือ การฟอกเงินที่เกิดขึ้นจากการกระทำทุจริตโดยผู้บริหารหรือกรรมการขององค์กร แม้ว่าองค์กรไม่แสวงหากำไรนั้นจะดำเนินการตามกฎหมายก็ตาม โดยเจ้าหน้าที่อาจใช้องค์กรเป็นหน่วยงานบังหน้าเพื่อใช้ประโยชน์ในการฟอกเงินสกปรก

<sup>588</sup> สำนักงาน ปปง.ยึดแร่ลาพิสฯ 2.8 แสน กก. 142 ล. 'ศุภชัย-พวก' พันคดีฉ้อโกงสหกรณ์คลองจั่นฯ. (9 พฤษภาคม 2562). สำนักข่าวอิศรา. สืบค้นจาก <https://www.isranews.org/isranews-news/76366-isranews-76366.html>. เมื่อวันที่ 12 สิงหาคม 2563

## 8.4 แนวทางตรวจสอบการฟอกเงินในต่างประเทศ

การศึกษาในส่วนนี้จะเป็นการศึกษาแนวทางการกำกับดูแลองค์กรไม่แสวงหากำไรที่ดีในต่างประเทศ (good practice) โดยจะเลือกศึกษาประเทศที่ได้รับการยกตัวอย่างจาก FATF ว่าเป็นประเทศที่มีกฎหมาย/กฎระเบียบ และแนวทางการกำกับดูแลที่ดี เพื่อนำมาวิเคราะห์เปรียบเทียบกับแนวทางในกำกับดูแลเพื่อป้องกันการฟอกเงินขององค์กรไม่แสวงหากำไรในประเทศไทย ซึ่งจะนำไปสู่ข้อเสนอแนะเพื่อการปรับปรุงกฎหมาย/กฎระเบียบ มาตรฐาน และแนวทางการปฏิบัติที่เกี่ยวข้องกับการป้องกันการฟอกเงินขององค์กรไม่แสวงหากำไรให้มีความก้าวหน้าเทียบเคียงกับประเทศที่มีการกำกับดูแลและแนวทางที่ดี

เนื้อหาในส่วนนี้จะประกอบไปด้วย ส่วนที่หนึ่งข้อแนะนำของ FATF ส่วนที่สองแนวทางการกำกับดูแลและกรณีศึกษาของสหราชอาณาจักร ส่วนที่สามแนวทางการกำกับดูแลและกรณีศึกษาของสหรัฐอเมริกา ส่วนที่สี่แนวทางการกำกับดูแลและกรณีศึกษาของประเทศแคนาดา และส่วนสุดท้ายเป็นการสรุปและเปรียบเทียบการกำกับดูแลของต่างประเทศและประเทศไทย

### 8.4.1 ข้อแนะนำของ FATF<sup>589</sup>

#### กล่องข้อความที่ 8.1

ข้อแนะนำ FATF ข้อที่ 8 (The FATF Recommendations: 8) ตามมาตรฐานสากลด้านการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงินและการต่อต้านการสนับสนุนทางการเงินแก่การก่อการร้าย (International Standards on Combating Money Laundering and the Financing Of Terrorism & Proliferation)

“ข้อแนะนำ FATF ข้อที่ 8 ประสงค์ให้มีการทบทวนกฎหมาย/กฎระเบียบ ที่เกี่ยวข้องกับการกำกับดูแลองค์กรไม่แสวงหากำไร เพื่อให้มั่นใจว่าองค์กรเหล่านั้นจะไม่เป็นเป้าหมายที่ถูกนำไปใช้ในการฟอกเงินเพื่อสนับสนุนด้านการเงินแก่การก่อการร้าย”

“FATF Recommendation 8 requires that the laws and regulations that govern non-profit organisations be reviewed so that these organisations cannot be abused for the financing of terrorism”

อนึ่ง รายงานฉบับนี้เป็นการศึกษาวิจัยที่มุ่งเน้นเฉพาะการศึกษาแนวโน้มการฟอกเงินผิดกฎหมาย ซึ่งไม่ครอบคลุมเนื้อหาการป้องกันการก่อการร้าย อย่างไรก็ตามและตรวจสอบเส้นทางการเงิน รวมถึงมาตรการการกำกับดูแลที่ดีขององค์กรไม่แสวงหากำไร จะเป็นแนวทางที่เป็นประโยชน์ป้องกันการฟอกเงินผ่านองค์กรไม่แสวงหากำไรได้ ดังนั้น ในส่วนนี้ผู้วิจัยจึงมุ่งเน้นศึกษากรณีศึกษา (case study) แนวทางการกำกับดูแล และการตรวจสอบเส้นทางการเงิน เพื่อป้องกันการถูกใช้เป็นเครื่องมือการฟอกเงินขององค์กรไม่แสวงหากำไรในประเทศที่เป็นต้นแบบที่ดีภายใต้ข้อแนะนำของ FATF ซึ่งอาจจะเกี่ยวข้องกับการเชื่อมโยงการฟอกเงินเพื่อสนับสนุนด้านการเงินแก่การก่อการร้าย

<sup>589</sup> FINANCIAL ACTION TASK FORCE (FATF). June 2015. BEST PRACTICES COMBATING THE ABUSE OF NON-PROFIT ORGANISATIONS (RECOMMENDATION 8). หน้า 7 สืบค้นจาก <https://www.fatf-gafi.org/media/fatf/documents/reports/BPP-combating-abuse-non-profit-organisations.pdf>. เมื่อวันที่ 28 สิงหาคม 2563

ข้อเสนอแนะของ FATF ข้อที่ 8 มีสามส่วนหลัก ได้แก่ (ก) ข้อเสนอแนะด้านกฎหมาย/กฎระเบียบและแนวทางการกำกับดูแล (guidance and example) (ข) ข้อเสนอแนะด้านข้อปฏิบัติที่ดีขององค์กรไม่แสวงหากำไรเพื่อการป้องกันการก่อการร้าย (actions NPOs can take to protect against TF abuse) และ (ค) ข้อเสนอแนะเกี่ยวกับการเข้าถึงสถาบันทางการเงินขององค์กรไม่แสวงหากำไร (access of NPOs to financial services) โดยข้อเสนอแนะทั้งสามด้านมีดังต่อไปนี้

#### 8.4.1.1 ข้อเสนอแนะด้านกฎหมาย/กฎระเบียบและแนวทางการกำกับดูแล (guidance and example) มี 2 ประการดังนี้

- สร้างความเข้าใจเกี่ยวกับองค์กรไม่แสวงหากำไรภายในประเทศ (understand the domestic NPOs)

ข้อเสนอแนะข้อนี้ เสนอให้มีการกำหนดความหมาย (identify) ขององค์กรไม่แสวงหากำไร ประเมิน (assess) และเข้าใจ (understand) แนวทางการฟอกเงินขององค์กรไม่แสวงหากำไรระดับประเทศ นอกจากนี้แต่ละประเทศควรเริ่มจากการการศึกษาและวิเคราะห์ประสิทธิภาพของกฎหมาย/กฎระเบียบ และมาตรการต่าง ๆ เพื่อการพัฒนาการกำกับดูแล รวมถึงกำหนดนิยามองค์กรไม่แสวงหากำไร และประเภทขององค์กรไม่แสวงหากำไร รวบรวมข้อมูลพื้นฐานขององค์กรไม่แสวงหากำไร (NPOs characteristics) รายชื่อ ขนาด ประเภท สถานที่ และกิจกรรมขององค์กรทุกองค์กร โดยจะต้องทำความเข้าใจเกี่ยวกับความเสี่ยงด้านการก่อการร้ายขององค์กรไม่แสวงหากำไร

ทั้งนี้ ความหมายของขององค์กรไม่แสวงหากำไรที่มีความเสี่ยงต่อการฟอกเงินและการก่อการร้าย อาจมีความแตกต่างกันในแต่ละประเทศ โดย FATF ได้มีการให้คำนิยามแบบกว้างขององค์กรไม่แสวงหากำไร เพื่อเป็นทิศทางให้แต่ละประเทศนำไปใช้เป็นหลักในการระบุความหมายขององค์กรไม่แสวงหากำไร ที่อาจมีความเปราะบางต่อการฟอกเงินเพื่อสนับสนุนด้านการเงินแก่การก่อการร้าย ดังนี้

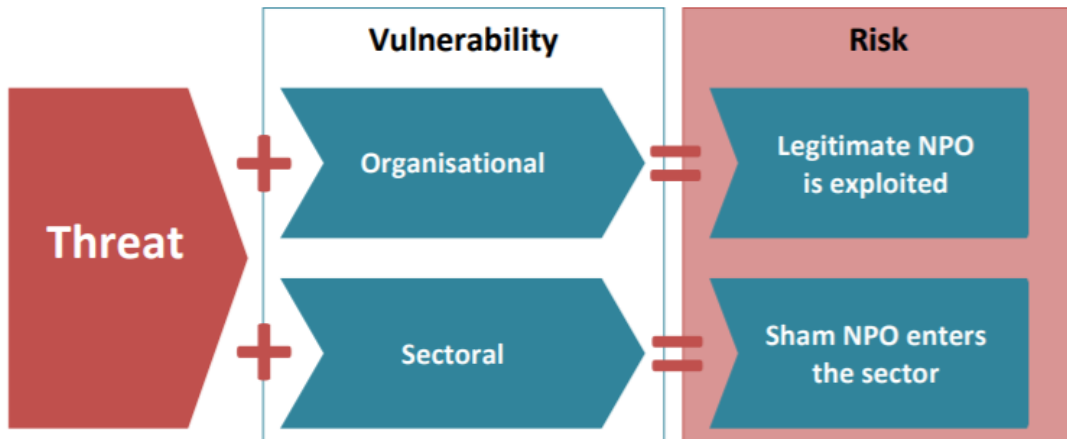
“นิติบุคคลหรือบุคคลที่มีการตกลงทางกฎหมาย หรือองค์กรที่มีกิจกรรมหลักในการระดม และใช้เงินทุนเพื่อวัตถุประสงค์ในการกุศล การศาสนา วัฒนธรรม การศึกษา สังคม หรือวัตถุประสงค์จำเพาะ หรือเพื่อการดำเนินงานที่ดีอย่างอื่น<sup>590</sup>”

อนึ่ง การวิเคราะห์ของ FATF เป็นการอาศัยแนวทางการดำเนินการประเมินตามหลักความเสี่ยง (risk-based approach) โดยให้ความเสี่ยง (risk) เท่ากับ ภัยคุกคาม (threat) ผสมกับความเปราะบางขององค์กร (vulnerability)

---

<sup>590</sup> FATF definition of a non-profit organization: A legal person or arrangement or organisation that primarily engages in raising or disbursing funds for purposes such as charitable, religious, cultural, educational, social or fraternal purposes, or for the carrying out of other types of “good works”.

รูปที่ 8.10 รูปแบบการวิเคราะห์ความเสี่ยงขององค์กรไม่แสวงหากำไร



ที่มา: FATF (2015)

ยกตัวอย่างเช่น รัฐบาลประเทศแคนาดามีแนวทางในการกำหนดความหมายขององค์กรไม่แสวงหากำไรที่อาจมีความเสี่ยงจะเป็นช่องทางการฟอกเงินเพื่อสนับสนุนด้านการเงินแก่การก่อการร้าย โดยเริ่มจากการศึกษาภาพรวมของภาคส่วนองค์กรไม่แสวงหากำไร การศึกษาเพื่อระบุประเภท และการจำแนกหมวดหมู่องค์กรไม่แสวงหากำไร จากนั้นจึงจะเป็นการวิเคราะห์ความเสี่ยงขององค์กรไม่แสวงหากำไรตามแนวทางการดำเนินการประเมินตามหลักความเสี่ยง (risk-based approach)

ทั้งนี้ การศึกษาดังกล่าวพบว่าองค์กรไม่แสวงหากำไรในประเทศแคนาดาที่สอดคล้องกับนิยามองค์กรไม่แสวงหากำไรของ FATF ที่มีความเสี่ยงต่อการเป็นทางผ่านของการฟอกเงินและการก่อการร้าย คือ ภาคส่วนขององค์กรสาธารณกุศล (charities) ด้วยเหตุนี้ ประเทศแคนาดาจึงมุ่งประเมินความเสี่ยงระดับประเทศในส่วนของประเมินองค์กรไม่แสวงหากำไร (national risk assessment) จากการทบทวนความเสี่ยงขององค์กรสาธารณกุศล (charities) เป็นต้น โดยลักษณะที่เป็นดัชนีบ่งชี้ (red flag) ถึงความเสี่ยงของก่อการร้ายขององค์กรสาธารณกุศลที่มีความเสี่ยงสูง เช่น เป็นองค์กรที่มีการเคลื่อนย้ายเงินทุนร่วมกับองค์กรอื่น ๆ ต่างประเทศ เป็นต้น

- การลดความเสี่ยง (mitigate the risk)

รัฐบาลแต่ละประเทศควรมีแนวทางการลดความเสี่ยงของการฟอกเงินผ่านองค์กรไม่แสวงหากำไร ประกอบไปด้วยหลักการสี่หลักได้แก่

หลักการข้อ 1: การให้ความรู้และสร้างความตระหนักแก่องค์กรไม่แสวงหากำไรอย่างสม่ำเสมอ (ongoing outreach to the sector) ข้อเสนอข้อนี้ ต้องการให้แต่ละประเทศจะต้องมีการเข้าถึงผู้มีส่วนเกี่ยวข้องในทุกภาคส่วนเพื่อประสานความร่วมมือป้องกันการฟอกเงินและการก่อการร้าย นอกจากนี้ จะต้องมีการดำเนินการระบุผู้มีส่วนเกี่ยวข้องอื่น ๆ เช่น ภาครัฐ (government sector) และภาคส่วน

ที่ไม่ใช่ภาครัฐ (non-government sector) ผู้บังคับใช้กฎหมาย (law enforcement) และผู้กำกับดูแลองค์กรไม่แสวงหากำไร (regulator) โดยภาครัฐควรรับฟังองค์กรไม่แสวงหากำไรเกี่ยวกับความต้องการ ข้อกังวล ช่องโหว่ ความเสี่ยง และความท้าทายในการดำเนินการขององค์กร เพื่อนำข้อมูลเหล่านั้นมาวิเคราะห์และกำหนดแนวทางการกำกับดูแลองค์กรเหล่านั้นเพื่อการป้องกันการฟอกเงินอย่างมีประสิทธิภาพ

หลักการข้อ 2: มีหลักเกณฑ์การกำกับและตรวจสอบดูแลองค์กรไม่แสวงหากำไรตามสัดส่วนของความเสียหาย (proportionate risk-based supervision and monitoring) หรือการจำแนกเบื้องต้นตามแนวทางการประเมินความเสี่ยงว่าภาคส่วนขององค์กรไม่แสวงหากำไรภาคส่วนใดที่มีความเสี่ยงสูงต่อการถูกใช้เป็นเครื่องมือในการฟอกเงินและการก่อการร้าย จากนั้นจึงจะดำเนินการกำกับและตรวจสอบดูแลองค์กรที่ถูกจัดว่าเป็นองค์กรที่มีความเสี่ยงอย่างเข้มงวด นอกจากนี้ เนื่องจากการพัฒนาและความเปลี่ยนแปลงสามารถเกิดขึ้นกับแนวทางขององค์กรไม่แสวงหาได้เสมอ ดังนั้น กฎหมาย/กฎระเบียบ ด้านการวิเคราะห์และการจำแนกความเสี่ยงขององค์กรไม่แสวงหากำไร ควรสามารถยืดหยุ่นและปรับปรุงได้ตามความเปลี่ยนแปลงอย่างเหมาะสม

ทั้งนี้ เพื่อลดความเสี่ยงของการฟอกเงินและการก่อการร้าย แต่ละประเทศอาจมีกฎหมาย/กฎระเบียบ กำหนดให้องค์กรไม่แสวงหากำไรจะต้องมีแนวทางเพื่อป้องกันความเสี่ยง ดังต่อไปนี้<sup>591</sup>

- องค์กรไม่แสวงหากำไรที่มีความเสี่ยงภายใต้การวิเคราะห์จำแนกตามความเสี่ยงระดับประเทศ จะต้องขึ้นทะเบียน เช่น ในบางประเทศกำหนดให้องค์กรไม่แสวงหากำไรจะต้องขึ้นทะเบียนกับหน่วยงานด้านภาษีภายใต้ความต้องการติดตามตรวจสอบด้านสิทธิพิเศษทางภาษี เป็นต้น
- องค์กรไม่แสวงหากำไรจะต้องมีการจัดเก็บข้อมูลการดำเนินงาน รวมถึงผู้ควบคุมบริหารจัดการ และผู้ที่อาจอยู่เบื้องหลังการสนับสนุนองค์กร
- องค์กรไม่แสวงหากำไรจะต้องจัดทำรายงานการเงินรายปี
- องค์กรไม่แสวงหากำไรจะต้องเปิดเผยข้อมูลทางการเงิน การรวบรวมเงินทุน และกิจกรรมอื่น ๆ ที่ดำเนินการ
- องค์กรไม่แสวงหากำไรจะต้องศึกษาผู้รับผลประโยชน์ (know your beneficiaries and associate NPOs' rule)
- องค์กรไม่แสวงหากำไรจะต้องเก็บบันทึกข้อมูลต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง เพื่อการติดตามตรวจสอบภายหลัง

---

<sup>591</sup> FATF definition of a non-profit organization: A legal person or arrangement or organisation that primarily engages in raising or disbursing funds for purposes such as charitable, religious, cultural, educational, social or fraternal purposes, or for the carrying out of other types of "good works".



- องค์กรไม่แสวงหากำไรจะต้องได้รับการติดตามตรวจสอบจากหน่วยงานกำกับดูแลผู้มีอำนาจตามกฎหมาย/กฎระเบียบ ซึ่งครอบคลุมการดำเนินความผิดกับองค์กรที่ไม่ปฏิบัติตามข้อกำหนดของกฎหมาย

หลักการข้อ 3: มีหลักเกณฑ์การสืบสวนสอบสวนและรวบรวมข้อมูลที่มีประสิทธิภาพ (effective investigation and information gathering) หรือ การมีกลไกของผู้ที่เข้าทำหน้าที่ในการตรวจสอบและรวบรวมข้อมูลขององค์กรไม่แสวงหากำไร รวมถึงการเชื่อมโยงข้อมูลและให้ความร่วมมือระหว่างหน่วยงานที่มีประสิทธิภาพ โดยข้อเสนอที่เกิดจากการประมวลผลศึกษาในประเทศที่มีการดำเนินการที่ดีของ FATF มีดังต่อไปนี้

- หน่วยงานภาครัฐที่เกี่ยวข้องจะต้องมีการเชื่อมโยงและให้ความร่วมมือกันอย่างมีประสิทธิภาพ (effective interagency collaboration)
- หน่วยงานภาครัฐที่เกี่ยวข้องจะต้องเปิดรับข้อมูลจากทุกภาคส่วนที่เกี่ยวข้องกับองค์กรไม่แสวงหากำไรเพื่อการติดตามตรวจสอบที่มีประสิทธิภาพ เช่น ข้อมูลด้านกฎหมาย ข้อมูลสาธารณะขององค์กร ข้อมูลทางการเงินจากสถาบันการเงินหรือหน่วยงานด้านการตรวจสอบทางการเงิน ข้อมูลด้านความปลอดภัยระดับประเทศ ข้อมูลจากหน่วยงานบังคับใช้กฎหมาย และข้อมูลจากหน่วยงานระหว่างประเทศ

หลักการข้อ 4: มีกลไกความร่วมมือระหว่างประเทศที่มีประสิทธิภาพ (effective mechanism for international cooperation) โดยแต่ละประเทศควรจะต้องมีกระบวนการร่วมมือระหว่างประเทศเพื่อแลกเปลี่ยนข้อมูลที่เกี่ยวข้องกับการฟอกเงินและก่อการร้าย ซึ่งอาจจะดำเนินการระหว่างประเทศ

#### **8.4.1.2 ข้อเสนอแนะด้านข้อปฏิบัติที่ดีขององค์กรไม่แสวงหากำไรเพื่อการป้องกันการก่อการร้าย (actions NPOs can take to protect against TF abuse)**

ข้อเสนอแนะในส่วนนี้เป็นการแนะนำให้องค์กรไม่แสวงหากำไรควรมีกลไก หรือมาตรการภายในขององค์กร เพื่อป้องกันไม่ให้ถูกใช้เป็นทางผ่านของการก่อการร้าย โดยข้อเสนอนี้มีกลไกที่องค์กรไม่แสวงหากำไรสามารถนำไปปฏิบัติได้ 4 ส่วน ดังต่อไปนี้

- การวิเคราะห์ความเสี่ยงและแนวทางการจัดการความเสี่ยง (risk analysis and risk-based approach)

การวิเคราะห์ความเสี่ยงและแนวทางการจัดการความเสี่ยง (risk analysis and risk-based approach) ของผู้บริจาค (donor) องค์กรพันธมิตรหรือองค์กรเครือข่ายผู้รับทุน (partner organization) และผู้รับประโยชน์จากองค์กรไม่แสวงหากำไรนั้น (beneficiaries) FATF ได้ยกตัวอย่างการประเมินความเสี่ยง

(risk assessment) ขององค์กรพันธมิตรโดยมีแนวทางการประเมินในรูปแบบ checklist ของสหรัฐอเมริกา ดังต่อไปนี้

- เป็นองค์กรที่ได้รับการจดทะเบียนถูกต้องตามกฎหมาย (standard certification the parties are in compliance with all law)
- มีหลักฐานยืนยันว่าไม่ได้อยู่ในระหว่างการถูกดำเนินคดี หรือถูกยับยั้งไม่ให้ดำเนินกิจการ จากหน่วยงานภาครัฐ (standard certification that the parties are not debarred, ineligible, voluntarily excluded or suspended)
- จัดทำสัญญาระหว่างองค์กรที่มีผลตามกฎหมาย (a clause) เพื่อกำหนดให้องค์กรพันธมิตร จะต้องยอมรับการตรวจสอบด้านธุรกรรมกับ the Office of Foreign Assess Control หรือหน่วยงานอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้อง
- จัดทำสัญญาระหว่างองค์กรที่มีผลตามกฎหมาย (a clause) เพื่อกำหนดให้องค์กรพันธมิตร จะต้องรายงานต่อองค์กรไม่แสวงหากำไร ในกรณีที่น่าจะมีการดำเนินการใดๆ เกี่ยวข้องกับ กลุ่มติดอาวุธ (armed group) หรือองค์กรก่อการร้าย (terrorist organization)

ทั้งนี้ เห็นได้ชัดว่าแนวทางตัวอย่างการประเมินความเสี่ยงของ FATF มุ่งเน้นการป้องกันการถูกนำไปใช้ฟอกเงินเพื่อสนับสนุนด้านการเงินแก่การก่อการร้าย อย่างไรก็ตาม คณะผู้วิจัยเห็นว่าแนวทางการประเมินความเสี่ยงดังกล่าวสามารถนำมาปรับใช้เพื่อการวิเคราะห์และประเมินความเสี่ยงด้านการฟอกเงินตามบริบทของแต่ละประเทศ โดยอาจจะจัดทำเป็น checklist เพื่อการคัดกรององค์กรที่มีความเสี่ยงเกี่ยวข้องกับการฟอกเงิน เป็นต้น

- *การลดความเสี่ยง (mitigate the risk)*

การวิเคราะห์ความเสี่ยงภายในองค์กรไม่แสวงหากำไรเป็นหลักการภายใต้ข้อเสนอเพื่อการลดความเสี่ยงต่อการฟอกเงินและการก่อการร้าย โดย FATF ให้ความสำคัญกับการบริหารจัดการองค์กรที่ดี (good governance) และการบริหารจัดการด้านการเงินที่เข้มแข็ง (strong financial management) โดยองค์กรไม่แสวงหากำไรควรมีการจัดทำกระบวนการควบคุมทางการเงินและวิเคราะห์ความเสี่ยงภายใน (internal financial controls and risk management procedures)

ยกตัวอย่างของการวิเคราะห์ความเสี่ยงขององค์กรไม่แสวงหากำไรที่ดำเนินกิจการด้านการขับเคลื่อนสิทธิมนุษยชนระหว่างประเทศแห่งหนึ่ง พบว่าการดำเนินการขับเคลื่อนขององค์กรอาจมีความเสี่ยงด้านความปลอดภัย (security context) และผู้มีอิทธิพลในพื้นที่ (informal power structure) ด้วยเหตุนี้ องค์กรดังกล่าวมีสามารถลดความเสี่ยงของการดำเนินการบริหารจัดการองค์กรได้โดยเลือกจัดตั้งองค์กรและร่วมดำเนินการต่าง ๆ ในพื้นที่ที่ไม่ได้รับการคุ้มครองจากภาครัฐอย่างเป็นระบบ และพื้นที่ภายใต้สิ่งแวดล้อมที่มีความเสี่ยงสูงและยากต่อการบริหารจัดการ

- การกำกับตนเองโดยองค์กรภาคเอกชน (self-regulation)

การกำกับตนเองขององค์กรเป็นการสร้างเกราะป้องกันคุณธรรมและความรับผิดชอบขององค์กร (integrity and accountability) องค์กรไม่แสวงหากำไรในหลายประเทศเลือกที่จะใช้บริการองค์กรที่ดำเนินกิจการในรูปแบบการใช้บริการตัวแทนหรือองค์กรภาคเอกชน ให้เข้ามาทำหน้าที่กำกับดูแล (representative and self-regulation organization) ทั้งนี้ FATF แนะนำว่า NPOs ทุกแห่งควรมีการกำหนดกลไกการกำกับตัวเองภายในองค์กรเพื่อสร้างความเข้มแข็ง ความโปร่งใส และป้องกันองค์กรจากการถูกใช้เป็นช่องทาง การฟอกเงินและการก่อการร้าย โดยได้ยกตัวอย่างการกำกับดูแลโดยองค์กรกำกับดูแลภายนอกของ ประเทศแคนาดา ซึ่งประกอบไปด้วยการจัดการองค์กรตามแนวทาง ดังต่อไปนี้

- ประเทศแคนาดามีองค์กรติดตามตรวจสอบองค์กรไม่แสวงหากำไรอิสระ (independent monitoring organization) ทั้งนี้ องค์กรดังกล่าวมีภารกิจหลักเพื่อให้การตัดสินใจของ ผู้บริจาคเป็นการบริจาคอย่างมีความรับผิดชอบ (donors' responsible decision) โดยได้มีการ ดำเนินการจัดทำรายงานมาตรฐานด้านความโปร่งใสและตัวอย่างที่ดีขององค์กร ไม่แสวงหากำไร (Standard of Transparent and Best Practice) เพื่อเพิ่มวิจรรย์ญาณ ก่อนการบริจาคให้แก่องค์กรไม่แสวงหากำไร โดยกำหนดคุณลักษณะที่ดีขององค์กร ไม่แสวงหากำไร ซึ่งประกอบด้วย
  - การมีโครงสร้างการบริหารจัดการด้านการกำกับตัวเอง
  - การมีภารกิจขององค์กรที่ชัดเจนและเปิดเผยต่อสาธารณะ
  - การมีการวางแผนและติดตามตรวจสอบการดำเนินงานขององค์กร
  - การมีการสื่อสารด้านข้อมูลขององค์กรที่มีความน่าเชื่อถือ
  - การมีความโปร่งใสด้านเงินทุน
  - การมีการควบคุมการใช้จ่ายเงินทุน
  - การมีการรายงานรายปีต่อหน่วยงานกำกับดูแล
  - การมีการรับอาสาสมัคร
- การรวมตัวกันขององค์กรไม่แสวงหากำไร (umbrella organization) จัดตั้งขึ้นเพื่อให้รางวัล องค์กรไม่แสวงหากำไรที่มีแนวทางการบริหารจัดการที่ดี (good governance) มีความโปร่งใส (transparent) และความรับผิดชอบในภาระหน้าที่ (accountable) รวมถึงมี แนวทางการจัดการเงินทุนและการรับอาสาสมัครอย่างเป็นระบบ โดยการรวมตัวกัน เป็นองค์กรร่วม จะสามารถสร้างมาตรฐานที่ดี และส่งเสริมให้องค์กรไม่แสวงหากำไรทบทวน กฎระเบียบและนโยบายภายในองค์กรให้เป็นไปตามมาตรฐานได้

- การรวมตัวกันขององค์กรไม่แสวงหากำไรระหว่างประเทศ (international umbrella organization) ซึ่งจะต้องอาศัยความร่วมมือระหว่างประเทศเพื่อสร้างมาตรฐานที่ดีสำหรับองค์กรไม่แสวงหากำไรที่ดำเนินการระหว่างประเทศ
  - องค์กรไม่แสวงหากำไรระหว่างประเทศขนาดใหญ่ มีการริเริ่มการรวมตัวกันเพื่อสร้างความโปร่งใส ความรับผิดชอบในภาระหน้าที่ และการบริหารจัดการเงินทุนที่ดี รวมถึงการระดมทุนอย่างมีจริยธรรมในหมู่องค์กรไม่แสวงหากำไร (ethical fund-raising) โดยกำหนดให้องค์กรสมาชิก จะต้องจัดทำรายงานกิจกรรม และรายงานการตรวจสอบทางการเงิน (fiscal audit) ซึ่งจะต้องจัดทำโดยคณะทำงานอิสระ (independent panel)
- *การบริหารจัดการองค์กรที่ดี (good governance NPOs) ประกอบด้วย*
    - การมีคุณธรรมขององค์กร (organization integrity) เช่น การดำเนินกิจการเป็นไปตามกฎหมาย/กฎระเบียบ และมีนโยบายด้านการติดตามตรวจสอบกิจกรรมเพื่อการกำกับองค์กรที่ดี
    - การจัดการปฏิสัมพันธ์ระหว่างองค์กรพันธมิตร หรืออาจเป็นองค์กรเครือข่ายผู้รับทุน (partner relationship) คือการป้องกันการถูกใช้เป็นช่องทางทางการเงินเพื่อการฟอกเงิน และการก่อการร้ายโดยองค์กรที่มีส่วนเกี่ยวข้องกับองค์กรไม่แสวงหากำไรนั้น เช่น การดำเนินการตรวจสอบยืนยัน (verify) การดำเนินกิจการที่ผ่านมา รวมถึงการจัดทำข้อตกลงเพื่อสร้างความรับผิดชอบ ความโปร่งใส โดยอาจกำหนดในสัญญาให้มีการจัดทำรายงานตรวจสอบทางการเงินขององค์กรพันธมิตร เป็นต้น
    - การมีความรับผิดชอบในภาระหน้าที่และความโปร่งใสด้านการเงินขององค์กร (financial transparency and accountability) คือการมีกลไกการควบคุมและการกำหนดระเบียบการกำกับด้านการเงินที่เข้มแข็ง เช่น การจัดตั้งคณะทำงานเพื่อตรวจสอบดูแลงบประมาณประจำปี ซึ่งควรที่จะประกอบไปด้วยบันทึกด้านรายรับ รายจ่าย การระดมทุน การโยกย้ายเงินทุน รวมถึงบันทึกการใช้ทุนขั้นสุดท้าย (end use of fund) ทั้งนี้ ข้อมูลด้านการเงินและการดำเนินกิจการขององค์กรควรเปิดเผยต่อสาธารณะเพื่อความโปร่งใสขององค์กร
    - การวางแผนและติดตามตรวจสอบการดำเนินกิจกรรมขององค์กร (programme planning and monitoring) คือการป้องกันการถูกนำไปใช้เป็นเครื่องมือของการก่อการร้ายโดยบุคคลหรือองค์กรที่ได้รับผลประโยชน์จากองค์กรไม่แสวงหากำไร (beneficiaries) เช่น การตรวจสอบยืนยันการมีตัวตนของผู้รับประโยชน์

### 8.4.1.3 ข้อเสนอแนะเกี่ยวกับการเข้าถึงสถาบันทางการเงินขององค์กรไม่แสวงหากำไร (access of NPOs to financial services)

ในส่วนนี้เป็นข้อเสนอแนะสำหรับการวางหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการเข้าถึงสถาบันการเงิน โดยสถาบันทางการเงินเป็นอีกหนึ่งผู้มีส่วนเกี่ยวข้องสำคัญที่ FATF ให้ความสนใจด้านการป้องกันการฟอกเงินและการก่อการร้าย เนื่องจากเป็นช่องทางหลักในการโยกย้ายเงินทุนขององค์กรไม่แสวงหากำไร โดยมีข้อเสนอให้สถาบันทางการเงินควรดำเนินการตรวจสอบขององค์กรไม่แสวงหากำไรโดยใช้หลักการตามแนวทางการดำเนินการประเมินตามหลักความเสี่ยง (risk-based approach) นอกจากนี้ แต่ละประเทศควรมีมาตรการทางการเงินที่เข้มงวด ไม่ว่าจะเป็นมาตรการที่กำหนดโดยรัฐ หรือมาตรฐานที่กำหนดขึ้นโดยสถาบันการเงิน ทั้งนี้ การกำกับดูแลที่เข้มงวดในการเข้าถึงสถาบันการเงินขององค์กรไม่แสวงหากำไรควรมุ่งเน้นไปยังองค์กรที่คาดว่าจะมีความเสี่ยงต่อการเป็นช่องทางในการฟอกเงินเพื่อสนับสนุนด้านการเงินแก่การก่อการร้าย เท่านั้น

ในทางปฏิบัติแล้วการดำเนินการลดความเสี่ยงด้านการเงินขององค์กรไม่แสวงหากำไรต่อการฟอกเงินเพื่อสนับสนุนด้านการเงินแก่การก่อการร้ายนั้น จะต้องได้รับความร่วมมือจากทั้งสถาบันการเงินและองค์กรไม่แสวงหากำไร ในการที่จะกำหนดมาตรฐานป้องกันและลดความเสี่ยงต่อการฟอกเงิน (safeguards and measures) เช่น มาตรการตรวจสอบติดตามเส้นทางการเงิน เป็นต้น

อนึ่ง FATF ได้ยกตัวอย่างแนวทางของการร่วมดำเนินการป้องกันการฟอกเงินและการก่อการร้ายระหว่างสถาบันทางการเงินในสหราชอาณาจักรและองค์กรไม่แสวงหากำไรที่ดำเนินกิจการสาธารณกุศลในพื้นที่เสี่ยงต่อการก่อการร้าย โดยองค์กรไม่แสวงหากำไรจะต้องดำเนินการตามแนวทางเพื่อการเข้าถึงการบริหารของสถาบันการเงิน ดังต่อไปนี้

- ให้ข้อมูลแก่สถาบันการเงิน เกี่ยวข้องกับการดำเนินกิจการทั้งในและนอกประเทศที่มีการดำเนินงานขององค์กร ซึ่งรวมไปถึงข้อมูลของผู้รับผลประโยชน์ (beneficiaries)
- สามารถอธิบายและให้ข้อมูลเกี่ยวกับการประเมินและตรวจสอบติดตามองค์กรพันธมิตร (partner) ที่มีการร่วมดำเนินกิจการ
- พิจารณาการใช้สกุลเงินที่ใช้ดำเนินกิจการในประเทศที่มีความเสี่ยงเพื่อให้เป็นไปตามแนวทางของกฎหมาย
- ให้ข้อมูลทางการเงินแก่สถาบันการเงินเกี่ยวกับวัตถุประสงค์ (purpose) ของการโยกย้ายเงินทุนขององค์กรอย่างละเอียด เช่น ข้อมูลเกี่ยวกับบัญชีธนาคารอื่นในพื้นที่เสี่ยง ชื่อผู้ถือบัญชี ชื่อผู้ร่วมดำเนินการที่มีส่วนเกี่ยวข้องกับการโยกย้ายเงินทุน ข้อมูลเกี่ยวกับการข้องเกี่ยวกับหน่วยงานราชการหรือองค์กร หรือบุคคลอื่นๆ ในพื้นที่เสี่ยงด้วย รวมถึงข้อมูลการขออนุญาตต่าง ๆ
- ให้ความร่วมมือกับหน่วยงานกำกับดูแล (regulators)

- รับผิดชอบด้านค่าใช้จ่ายต่างๆ ในการดำเนินการที่เกี่ยวข้องกับขั้นตอนตามกฎหมาย เช่น การจดทะเบียน และการขออนุญาต โดยรับคำปรึกษาจากสถาบันการเงิน

สามารถสรุปได้ว่าข้อเสนอแนะในการเข้าถึงสถาบันการเงินของ FATF มุ่งเน้นในการเสนอแนะให้ภาครัฐ รวมถึงสถาบันการเงินกำกับดูแลการเข้าถึงสถาบันการเงินโดยใช้แนวทางการดำเนินการประเมินตามหลักความเสี่ยง (risk-based approach) โดยมุ่งเน้นให้มีการกำกับดูแลที่เข้มงวดกับองค์กรที่มีแนวโน้มความเสี่ยงในการเป็นช่องทางฟอกเงินเพื่อสนับสนุนด้านการเงินแก่การก่อการร้าย โดยมาตรการที่กำหนดขึ้น อาทิ การกำหนดให้องค์กรไม่แสวงหากำไรจะต้องมีการรายงานต่อสถาบันการเงิน เกี่ยวกับการดำเนินงานและองค์กรหรือบุคคลอื่น ที่มีส่วนเกี่ยวข้อง การให้ข้อมูลที่เกี่ยวข้องกับการทำธุรกรรมร่วมกับสถาบันการเงินอื่น และรายชื่อผู้ถือบัญชี เป็นต้น สามารถวิเคราะห์ได้ว่าข้อเสนอแนะด้านการจัดการทางการเงินของ FATF เป็นข้อเสนอแบบกว้างเพื่อให้แต่ละประเทศริเริ่มแนวทางการจัดการทางการเงินขององค์กรไม่แสวงหากำไร และตรวจสอบดูแลองค์กรไม่แสวงหากำไรของสถาบันทางการเงิน

โดยสรุปแล้ว ข้อเสนอแนะของ FATF ยังคงเป็นข้อเสนอพื้นฐานด้านการบริหารจัดการและการกำกับดูแลองค์กรไม่แสวงหากำไรที่อยู่ในข่ายความเสี่ยงในการฟอกเงินและการก่อการร้ายสูง โดยใช้ตัวอย่างจากประเทศที่มีกฎหมาย/กฎระเบียบที่ดี สามารถแบ่งข้อเสนอออกเป็นสามส่วนได้แก่ ข้อเสนอต่อหน่วยงานกำกับดูแล ข้อเสนอต่อองค์กรไม่แสวงหากำไร และสุดท้ายคือข้อเสนอที่เกี่ยวข้องกับการเข้าถึงสถาบันทางการเงินขององค์กรไม่แสวงหากำไร โดยยึดแนวทางการดำเนินการตามหลักความเสี่ยงภายใต้ข้อเสนอแนะที่ 1 ของ FATF (R1) รวมถึงการกำหนดให้มีการทบทวนกฎหมาย/กฎระเบียบที่เกี่ยวข้องกับองค์กรไม่แสวงหากำไร เพื่อให้มั่นใจว่าองค์กรเหล่านั้นจะไม่เป็นช่องทางในการถูกนำไปใช้ในการฟอกเงินเพื่อสนับสนุนด้านการเงินแก่การก่อการร้ายซึ่งสอดคล้องกับการประเมินความเสี่ยงด้านนโยบายและการประสานงาน (ประสิทธิภาพระยะสั้นด้านที่ 1 (IO1))

ทั้งนี้ ข้อเสนอทั้งสามส่วนมีหลักการสำคัญ ได้แก่ การทำความเข้าใจองค์ประกอบและประเภทขององค์กร การจัดทำและเปิดเผยข้อมูล เน้นการตรวจสอบในแนวทางของการดำเนินการตามความเสี่ยง (risk-based approach) โดยอาศัยความร่วมมือระหว่างภาครัฐ ความร่วมมือด้านข้อมูลระหว่างประเทศ เพื่อให้ทราบถึงที่มาขององค์กรที่ดำเนินการในต่างประเทศ รวมทั้งความร่วมมือและการรวมตัวกันขององค์กรไม่แสวงหากำไรในรูปแบบสมาคม เพื่อสร้างความเข้มแข็งในการป้องกันการฟอกเงินและการก่อการร้าย เป็นต้น คณะผู้วิจัยสามารถสรุปแนวทางข้อเสนอแนะของ FATF เพื่อการป้องกันการฟอกเงินเพื่อสนับสนุนด้านการเงินแก่การก่อการร้ายขององค์กรไม่แสวงหากำไรได้ ดังรูปที่ 8.11

รูปที่ 8.11 สรุปแนวทางข้อเสนอแนะเพื่อการป้องกันการฟอกเงินเพื่อสนับสนุนด้านการเงินแก่การก่อการร้ายขององค์กรไม่แสวงหากำไรที่มีความเสี่ยงสูง

การกำกับดูแลของรัฐบาล	การกำกับตนเองภายในองค์กรไม่แสวงหากำไร	การเข้าถึงสถาบันการเงินขององค์กรไม่แสวงหากำไร
<ul style="list-style-type: none"> <li>• ทำความเข้าใจบริบทและรูปแบบขององค์กรไม่แสวงหากำไรในประเทศ และวิเคราะห์รูปแบบขององค์กรไม่แสวงหากำไรที่มีความเสี่ยงถูกนำไปใช้ในการฟอกเงินเพื่อสนับสนุนด้านการเงินแก่การก่อการร้าย (understand and identify the sector)</li> <li>• กำหนดมาตรฐานลดความเสี่ยงต่อการถูกนำไปใช้ในการฟอกเงินเพื่อสนับสนุนด้านการเงินแก่การก่อการร้าย (mitigate the risk)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• วิเคราะห์ความเสี่ยงขององค์กรต่อการถูกนำไปใช้ในการฟอกเงินเพื่อสนับสนุนด้านการเงินแก่การก่อการร้าย (risk analysis)</li> <li>• มีมาตรการลดความเสี่ยงของการใช้ NPOs ในการฟอกเงินเพื่อสนับสนุนด้านการเงินแก่การก่อการร้าย (mitigate the risk) เช่น การมีกฎระเบียบกำกับตนเอง เพื่อการป้องกันความเสี่ยงของการฟอกเงิน (self-regulation)</li> <li>• มีการรวมตัวกันขององค์กรไม่แสวงหากำไรเพื่อจัดตั้งเป็นองค์กรในรูปแบบสมาคมเพื่อร่วมกันกำหนดกฎระเบียบภายใน เพื่อป้องกันการฟอกเงิน</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• ภาครัฐหรือสถาบันการเงิน มีการกำหนดนโยบายหรือมาตรการในการวิเคราะห์ความเสี่ยง และการกำหนดหลักเกณฑ์การเข้าถึงสถาบันการเงินขององค์กรไม่แสวงหากำไรที่ดี (proper application)</li> </ul>

ที่มา: คณะผู้วิจัย กรกฎาคม 2563

ในส่วนถัดไป จะเป็นการศึกษาและวิเคราะห์แนวทางและกฎหมาย/กฎระเบียบในการกำกับดูแลองค์กรไม่แสวงหากำไร รวมถึงศึกษารณศึกษาจากคดีการฟอกเงินเพื่อให้เข้าใจถึงสัญญาณเตือนเบื้องต้นของความผิดปกติ (Warning Signs หรือ Red Flags) ของการทำธุรกรรมทางการเงิน ซึ่งเป็นพื้นฐานของการกำกับดูแลในรูปแบบของแนวทางการดำเนินการประเมินตามหลักความเสี่ยง (risk-based approach) เพื่อป้องกันการฟอกเงินในต่างประเทศ เพื่อนำมาเป็นแนวทางที่สามารถนำมาวิเคราะห์และเปรียบเทียบกับกลไกกำกับดูแลและบริหารจัดการองค์กรไม่แสวงหากำไรของประเทศไทย โดยคณะผู้วิจัยเน้นการศึกษาในประเทศที่ FATF ได้รับการยอมรับว่ามีการกำกับดูแลที่ดี (best practices) รวม 3 ประเทศ คือ สหราชอาณาจักร สหรัฐอเมริกา และประเทศแคนาดา

#### 8.4.2 สหราชอาณาจักร

องค์กรไม่แสวงหากำไรจดทะเบียนในสหราชอาณาจักรมีจำนวนทั้งสิ้นประมาณ 900,000 องค์กร จากข้อมูลรายงานการวิเคราะห์ความเสี่ยงด้านการฟอกเงินแห่งสหราชอาณาจักรปี ค.ศ 2015 (NRA) : ซึ่งได้มีการดำเนินการวิเคราะห์ความเสี่ยงและระบุประเภทขององค์กรไม่แสวงหากำไรที่สอดคล้องกับความหมายภายใต้ข้อเสนอแนะของ FATF โดยประเภทขององค์กรไม่แสวงหากำไรที่ตรงกับคำนิยามดังกล่าวในสหราชอาณาจักร คือ ภาคส่วนของ “องค์กรสาธารณกุศล (charity)” ซึ่งเป็นภาคส่วนที่มีองค์กรจดทะเบียนและมีเงินทุนหมุนเวียนมากที่สุด หรือร้อยละ 42 ของจำนวนองค์กรไม่แสวงหากำไรทั้งหมด โดยกว่าร้อยละ 80 ขึ้นทะเบียนในพื้นที่ประเทศอังกฤษ (England) ด้วยเหตุนี้การวิเคราะห์ความเสี่ยงและการทบทวนกฎหมายกฎระเบียบของสหราชอาณาจักร เพื่อป้องกันการฟอกเงินและการก่อการร้ายขององค์กรไม่แสวงหากำไร จึงมุ่งเน้นไปที่องค์กรสาธารณกุศลที่มีนิยามตรงกับข้อเสนอแนะของ FATF คณะผู้วิจัยได้ทบทวนกฎหมายกฎระเบียบ และกรณีศึกษา ดังนี้

##### 8.4.2.1 การกำกับดูแลองค์กรไม่แสวงหากำไรเพื่อป้องกันการฟอกเงินและการก่อการร้าย

###### ในสหราชอาณาจักร

องค์กรสาธารณกุศลในสหราชอาณาจักรกำกับดูแลโดยหน่วยงานหลักสามหน่วยงานขึ้นอยู่กับพื้นที่จดทะเบียนขององค์กร โดยแบ่งออกเป็น หน่วยงานในพื้นที่ของประเทศอังกฤษและเวลส์ (the Charity Commission for England and Wales (CCEW)) ประเทศสกอตแลนด์ the Office of the Scottish Charity Regulatory (OSCR) และประเทศไอร์แลนด์เหนือ (the Charity Commission Northern Ireland (CCNI)) ทั้งหน่วยงานทั้งสามประเทศขึ้นตรงกับรัฐสภา ทั้งนี้ ในส่วนนี้จะเป็นการทบทวนกฎหมาย/กฎระเบียบการกำกับดูแลในประเทศอังกฤษและเวลส์ เนื่องจากเป็นพื้นที่ที่มีการจดทะเบียนขององค์กรสาธารณกุศลมากที่สุดดังที่กล่าวมาข้างต้น

ภายใต้กฎหมายว่าด้วยองค์กรสาธารณกุศล (the Charities Act 1992) กำหนดให้คณะกรรมการสาธารณกุศลแห่งประเทศอังกฤษและเวลส์ (CCEW) ซึ่งมีหน้าที่สำคัญในการจัดทำดัชนีชี้วัดความเสี่ยง ติดตามตรวจสอบ ให้คำแนะนำ และบังคับใช้กับองค์กรไม่แสวงหากำไรที่ไม่ดำเนินการตามกฎหมาย โดยการพิจารณา



จากชื่อองค์กรและรายชื่อผู้มีส่วนเกี่ยวข้องกับองค์กร ที่อยู่ วัตถุประสงค์ที่ระบุ ลักษณะการทำธุรกรรมทางการเงิน ในขั้นตอนของการจดทะเบียนองค์กร เป็นต้น

การจัดลำดับความเสี่ยงกำหนดให้องค์กรไม่แสวงหาผลกำไรสัญชาติอังกฤษที่ดำเนินการในประเทศที่มีความเสี่ยงต่อการฟอกเงินเพื่อสนับสนุนด้านการเงินแก่การก่อการร้ายสูง เช่น ประเทศซีเรีย และประเทศอิรัก (องค์กรเหล่านี้มีจำนวนกว่า 13,000 ถึง 16,000 แห่ง) และองค์กรที่จดทะเบียนในพื้นที่เขตกรุงลอนดอน เขตมิดแลนด์ และทางตะวันตกเฉียงเหนือของประเทศอังกฤษ เป็นกลุ่มองค์กรที่มีความเสี่ยงสูง (geographical risk)

กฎหมายกำหนดให้องค์กรที่มีรายได้ตั้งแต่ 10,000 ปอนด์ต่อปี จะต้องดำเนินการรายงานรายปีต่อคณะกรรมการฯ การดำเนินงานและสถานะทางการเงินเบื้องต้น และองค์กรที่มีรายได้ตั้งแต่ 25,000 ปอนด์ต่อปีขึ้นไป จะต้องเพิ่มการรายงานการตรวจสอบบัญชีจากองค์กรภายนอกหรือบุคคลที่สาม (independent auditor) โดยข้อมูลจะถูกเปิดเผยผ่านเว็บไซต์ของคณะกรรมการฯ (publish the accounts on the charities register)<sup>592</sup>

ทั้งนี้ คณะกรรมการฯ มีอำนาจบังคับใช้กฎหมายกับองค์กรไม่แสวงหากำไรเพื่อป้องกันความเสี่ยงในการฟอกเงินและการก่อการร้าย โดยยึดพื้นฐานการประเมินทางความเสี่ยง (risk-based assessment) ดังต่อไปนี้<sup>593</sup>

- จำกัดการทำธุรกรรมที่อาจมีความเสี่ยง (restricting the transactions that a charity may enter into)
- แต่งตั้งกรรมการองค์กรเพิ่มเติม (appointing additional trustees)
- อายัดบัญชีธนาคารขององค์กร ('freezing' a charity's bank account)
- ระงับหรือถอดถอนกรรมการองค์กร (suspending or removing a trustee)
- แต่งตั้งผู้จัดการชั่วคราว (appointing an interim manager)

นอกจากนี้ กฎหมายว่าด้วยสาธารณสุข มาตรา 54 บัญญัติให้ผู้ที่เกี่ยวข้อง เช่น ผู้บังคับใช้กฎหมาย สถาบันการเงิน และหน่วยงานด้านการฟอกเงินและการก่อการร้าย จะต้องเปิดเผยข้อมูลให้กับคณะกรรมการ

---

<sup>592</sup> Charity Finance Group (2018). *Impact of money laundering and counterterrorism regulations on charities*. สืบค้นจาก <https://cfg.org.uk/userfiles/documents/Policy%20documents/Impact%20of%20money%20laundering%20and%20counterterrorism%20regulations%20on%20charities.pdf> เมื่อวันที่ 15 สิงหาคม 2563

<sup>593</sup> Anne, P., Philip, R. & Emma J. (2020). *Charitable organisations in the UK (England and Wales): overview*. สืบค้นจาก [https://uk.practicallaw.thomsonreuters.com/8-633-4989?transitionType=Default&contextData=\(sc.Default\)&firstPage=true](https://uk.practicallaw.thomsonreuters.com/8-633-4989?transitionType=Default&contextData=(sc.Default)&firstPage=true) เมื่อวันที่ 15 สิงหาคม 2563

เพื่อการตรวจสอบดูแลองค์กรไม่แสวงหากำไร<sup>594</sup> นอกจากนี้ หน่วยงานกำกับดูแลด้านการเงินภายใต้รัฐสภาแห่งสหราชอาณาจักร (UK Parliament, the Financial Conduct Authority) ได้มีการออกข้อแนะนำให้สถาบันการเงินใช้หลักการจัดการความเสี่ยงในการกำหนดมาตรการป้องกันความเสี่ยงของการฟอกเงินและการก่อการร้าย อีกด้วย<sup>595</sup>

ดังจะเห็นได้ว่า คณะกรรมการสาธารณกุศลแห่งสหราชอาณาจักรตรวจสอบดูแลองค์กรไม่แสวงหากำไรเพื่อป้องกันการก่อการร้าย โดยใช้แนวทางการประเมินความเสี่ยงและกำหนดดัชนีชี้วัดความเสี่ยง ซึ่งเชื่อมโยงกับการดำเนินการขององค์กรที่อาจเกี่ยวข้องกับประเทศหรือพื้นที่ที่ถูกจัดว่ามีความเสี่ยงเป็นพื้นที่ที่เสี่ยงต่อการก่อการร้าย และมีอำนาจในการแต่งตั้งกรรมการหรือทรัสต์ และผู้จัดการเพิ่มเติมแก่องค์กรไม่แสวงหากำไรได้ ทำให้คณะกรรมการฯ สามารถควบคุมและตรวจสอบดูแลการดำเนินการกิจการภายในองค์กรได้ นอกจากนี้ อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการฯ ที่สามารถระงับการดำเนินการทางธุรกรรมยังส่งเสริมการตรวจสอบดูแลการฟอกเงินและการก่อการร้ายของหน่วยงานที่มีหน้าที่ตามกฎหมายอื่นๆ อีกด้วย

สามารถสรุปได้ว่าสหราชอาณาจักรมีกฎหมายและหน่วยงานเฉพาะในการกำกับดูแลองค์กรสาธารณกุศล ซึ่งทำให้สามารถออกมาตรการและดำเนินการตรวจสอบติดตาม มาตรการการควบคุมกำกับดูแลองค์กรโดยหน่วยงานกำกับดูแลสามารถแต่งตั้งและถอดถอนกรรมการรวมถึงผู้บริหารจัดการองค์กร ซึ่งมาตรการเหล่านี้เป็นมาตรการที่สามารถลดความเสี่ยง (mitigate risk) ต่อการฟอกเงินและการก่อการร้ายได้ โดยจากการศึกษาข้อมูลรายงานการวิเคราะห์ความเสี่ยงด้านการฟอกเงินแห่งสหราชอาณาจักร ปี ค.ศ. 2015 (NRA) เปิดเผยว่า “การฟอกเงิน” ผ่านองค์กรไม่แสวงหากำไรอยู่ในเกณฑ์ที่ต่ำ (low risk)<sup>596</sup>

กล่องข้อความที่ 8.2 เป็นตัวอย่างการใช้อำนาจการถอดถอนผู้บริหารจัดการองค์กรภายใต้กฎหมายว่าด้วยองค์กรสาธารณกุศลของคณะกรรมการกำกับองค์กรสาธารณกุศลและ จับกุมผู้กระทำผิดคดีฟอกเงินผ่านองค์กรไม่แสวงหากำไรในสหราชอาณาจักร

---

<sup>594</sup> Financial Action Task Force. (2018). *Anti-money laundering and counter-terrorist financing measures United Kingdom Mutual Evaluation Report*. สืบค้นจาก <https://www.fatf-gafi.org/media/fatf/documents/reports/mer4/MER-United-Kingdom-2018.pdf> เมื่อวันที่ 2 กันยายน 2563

<sup>595</sup> Charity Finance Group. (2018). *Impact of money laundering and counterterrorism regulations on charities*. สืบค้นจาก <https://cfg.org.uk/userfiles/documents/Policy%20documents/Impact%20of%20money%20laundering%20and%20counter-terrorist%20regulations%20on%20charities.pdf> เมื่อวันที่ 2 กันยายน 2563

<sup>596</sup> HM Treasury UK. (2017). *National risk assessment of money laundering and terrorist financing*. สืบค้นจาก [https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment\\_data/file/655198/National\\_risk\\_assessment\\_of\\_money\\_laundering\\_and\\_terrorist\\_financing\\_2017\\_pdf\\_web.pdf](https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/655198/National_risk_assessment_of_money_laundering_and_terrorist_financing_2017_pdf_web.pdf) เมื่อวันที่ 2 กันยายน 2563

## กล่องที่ 8.2 ตัวอย่างคดีการฟอกเงินขององค์กรการกุศลในสหราชอาณาจักร

ในปีค.ศ. 2014 คณะกรรมการกำกับดูแลองค์กรการกุศลแห่งประเทศอังกฤษและเวลส์ (CCEW) ได้ดำเนินการตรวจสอบองค์กรการกุศลถึง 8 แห่ง ที่คาดว่าจะมีส่วนเกี่ยวข้องกับการฟอกเงินเพื่อนำไปใช้ในทางผิดกฎหมายและไม่ตรงตามวัตถุประสงค์ที่ดีขององค์กรการกุศลที่จดทะเบียนในสหราชอาณาจักร โดยองค์กรการกุศลทั้ง 8 แห่งเป็นองค์กรที่เกี่ยวข้องทางศาสนายิว จัดตั้งขึ้นเพื่อการช่วยเหลือผู้ยากไร้

คณะกรรมการ CCEW ได้รับรายงานจากตำรวจแห่งกรุงลอนดอน (the Metropolitan Police London Regional Asset Recovery Team (RART)) และการวิเคราะห์บัญชีการเงินของสถาบันทางการเงิน (bank accounts analyses) เกี่ยวกับการรับรายได้จำนวนหนึ่งซึ่งไม่สามารถระบุที่มาได้ (failed to properly account) โดยพบว่าองค์กรการกุศลทั้งแปดแห่งไม่เปิดเผยรายได้กว่า 9 ล้านยูโร และมีการเคลื่อนย้ายเงินให้แก่กรรมการองค์กร (trustee) ซึ่งไม่มีการรายงานการดำเนินการเกี่ยวกับจำนวนเงินดังกล่าวต่อคณะกรรมการ CCEW นอกจากนี้ จากการวิเคราะห์บัญชีการเงินขององค์กรการกุศล คณะกรรมการฯ ยังพบว่าองค์กรการกุศลเหล่านี้ยังไม่มีการเปิดเผยการรับบริจาคเงินกว่า 6 หมื่นยูโร ระหว่างปีค.ศ 2007-2014 และไม่มีการบัญชีใดๆ เกี่ยวกับเงินจำนวนดังกล่าวเช่นกัน

ข้อค้นพบที่กล่าวมาข้างต้นจึงเป็นดัชนีบ่งชี้ว่าองค์กรไม่แสวงหากำไรกลุ่มอาจมีการดำเนินการฝ่าฝืนกฎหมายด้านการเปิดเผยข้อมูลการบริหารจัดการองค์กร คณะกรรมการฯ จึงใช้อำนาจตามกฎหมายว่าด้วยองค์กรการกุศล (the Charities Act 1992) มาตราที่ 79 ถอดถอนกรรมการองค์กร 2 ราย ซึ่งมีชื่อเป็นกรรมการในองค์กรทั้ง 8 แห่ง และด้วยมาตราที่ 178 ของกฎหมายดังกล่าว ทั้งสองจะไม่สามารถดำเนินกิจกรรมเกี่ยวกับการกุศลอื่นใดได้อีกต่อไป นอกจากนี้ ผู้จัดการขององค์กรกลุ่มนี้ (manager of the charities) จะต้องรับโทษภายใต้มาตรา 60 ในข้อหาฟอกเงินและฉ้อโกง จากการให้ข้อมูลที่ผิดพลาดแก่คณะกรรมการฯ (false and misleading information) อีกด้วย

### ดัชนีบ่งชี้การฟอกเงิน (red flag)

- การให้ปกปิดด้านการเงิน (Failure to submit accurate accounts)
- การเคลื่อนย้ายเงินให้แก่กรรมการองค์กร โดยใช้บัญชีขององค์กรการกุศล (Payments to a trustee from the charities' bank accounts)
- ข้อค้นพบว่ามีกรรมการองค์กรสองรายมีชื่อและได้รับเงินจากองค์กรทั้ง 8 แห่ง (the trustees had been trustees for each of the eight charities)

ที่มา: the Charity Commission for England and Wales. (2020). *Charity Inquiry: Chabad UK (1118547) and seven other charities*. สืบค้นจาก <https://www.gov.uk/government/publications/charity-inquiry-chabad-uk-and-seven-other-connected-charities/charity-inquiry-chabad-uk-and-seven-other-charities> เมื่อวันที่ 2 กันยายน 2563

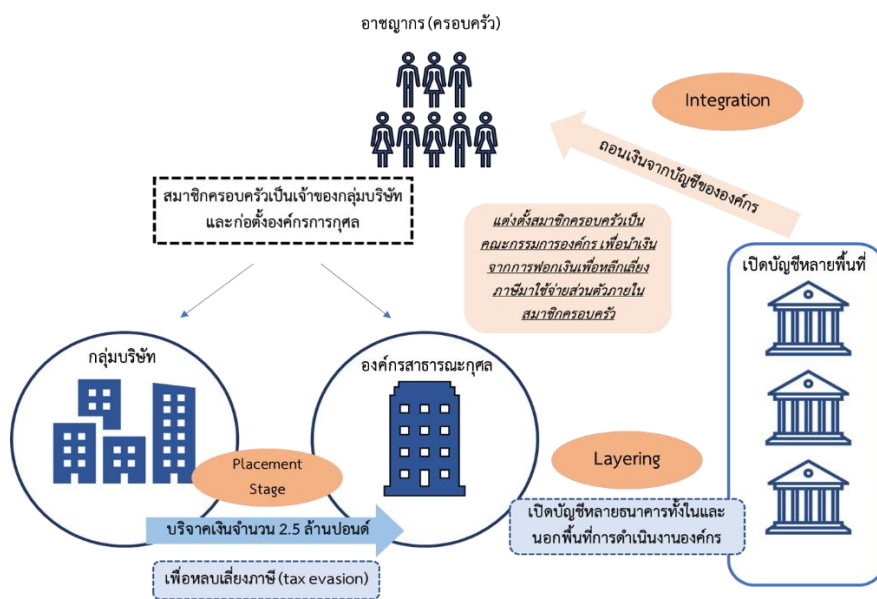
### 8.4.2.2 กรณีศึกษาการฟอกเงินผ่านองค์กรไม่แสวงหากำไรเพื่อหลีกเลี่ยงภาษีในสหราชอาณาจักร

กรรมการ (trustees) ขององค์กรสาธารณกุศลเพื่อการสนับสนุนศาสนาอิสลามแห่งหนึ่ง ที่จัดตั้งขึ้นโดยกลุ่มธุรกิจครอบครัวที่จดทะเบียนธุรกิจในประเทศอังกฤษตอนเหนือ ถูกจับในข้อหาฉ้อโกง และหลีกเลี่ยงภาษี

จากการสืบสวนโดยกรมสรรพากรแห่งสหราชอาณาจักร (HNRC) พบว่า กลุ่มธุรกิจซึ่งบริหารจัดการโดยครอบครัวดังกล่าว ได้แต่งตั้งสมาชิกครอบครัวเพื่อเป็นตัวแทนในกรรมการองค์กรสาธารณกุศลดังกล่าว ทั้งนี้ จากการตรวจสอบการทำธุรกรรมพบว่าเงินมูลค่ากว่า 2.5 ล้านปอนด์ ที่ได้รับการบริจาคจากกลุ่มธุรกิจครอบครัวดังกล่าว ได้ถูกถอนออกจากบัญชีโดยกรรมการองค์กร โดยไม่มีการรายงานและเปิดเผยข้อมูล การดำเนินธุรกรรมต่อหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง นอกจากนี้ยังพบว่ายังมีการใช้จ่ายเงินภายใต้บัญชีขององค์กรในการใช้จ่ายสินค้าที่ไม่ตรงกับวัตถุประสงค์ขององค์กร เช่น ใช้จ่ายเพื่อซื้อสินค้าฟุ่มเฟือยของสมาชิกในครอบครัว (fund own expensive lifestyle) รวมทั้งพบว่าองค์กรสาธารณกุศวยังมีการเปิดบัญชีทางการเงินต่างประเทศหลายบัญชี และได้รับการบริจาคจากแหล่งที่ไม่สามารถตรวจสอบได้

ดัชนีบ่งชี้ดังกล่าวจึงนำไปสู่การสืบสวนสอบสวน และพบว่าบริษัทที่ถือครองโดยสมาชิกครอบครัวนี้ มีการดำเนินการเพื่อหลีกเลี่ยงภาษีการจ้างงานของสมาชิกในครอบครัวและหลีกเลี่ยงภาษีอื่นๆ โดยผ่านองค์กรไม่แสวงหากำไรที่จัดตั้งขึ้น สามารถดูโครงสร้างการฟอกเงินดังรูปที่ 8.12

รูปที่ 8.12 ตัวอย่างการฟอกเงินองค์กรไม่แสวงหากำไรเพื่อหลีกเลี่ยงภาษีในสหราชอาณาจักร



ที่มา: Organisation for Economic Co-operation and Development. (n.d.). *Report on Abuse of Charities for Money-Laundering and Tax Evasion* และจากการสรุปและวิเคราะห์ของผู้วิจัย (กรกฎาคม 2563)

### 8.4.3 สหรัฐอเมริกา

สหรัฐอเมริกาถือว่าเป็นประเทศที่มีการป้องกันการฟอกเงินและการก่อการร้ายผ่านองค์กรไม่แสวงหากำไรอย่างเข้มงวด โดยนับตั้งแต่เหตุการณ์ก่อการร้าย 9/11 ที่สร้างความเสียหายต่อประเทศอย่างมหาศาลและคร่าชีวิตผู้บริสุทธิ์กว่า 3,000 ราย ทั้งนี้ เหตุการณ์ดังกล่าวเชื่อมโยงไปถึงองค์กรไม่แสวงหากำไร 7 แห่งเหตุที่มีความเกี่ยวข้องกับกลุ่มก่อการร้ายอัลกออิดะฮ์ (Al Qaeda) และกลุ่มก่อการร้ายตาลีบัน (Taliban) ภายหลังจากเหตุการณ์ก่อการร้ายดังกล่าว สหรัฐอเมริกาได้ออกแผนยุทธศาสตร์ชาติด้าน

การฟอกเงิน ค.ศ. 2002 ขึ้น โดยแผนดังกล่าวกำหนดให้ต้องมีการตรวจสอบองค์กรไม่แสวงหากำไร และ องค์กรสาธารณกุศลที่ไม่ใช่องค์กรของรัฐ (NGOs) ส่งผลต่อเนื่องให้มีการจับกุมและยกเลิกการอนุญาตการ ดำเนินการขององค์กรไม่แสวงหากำไรหลายรายที่พบว่ามีส่วนเกี่ยวข้อง และเชื่อมโยงกับการสนับสนุนการก่อ การร้าย โดยเฉพาะองค์กรไม่แสวงหากำไรที่มีการทำธุรกรรมร่วมกับประเทศหรือพื้นที่ที่มีความเสี่ยง ต่อการก่อการร้าย<sup>597</sup>

ดังที่กล่าวมาข้างต้นว่าสหรัฐอเมริกาให้ความสำคัญกับการป้องกันการก่อการร้ายเป็นอย่างมาก ซึ่งรวมถึงการก่อการร้ายโดยอาศัยองค์กรไม่แสวงหากำไร จากรายงานการวิเคราะห์การฟอกเงินและ การก่อการร้ายในสหรัฐอเมริกาที่จัดทำขึ้นโดย FATF (Anti-money laundering and counter-terrorist financing measures) ยังระบุว่าองค์กรไม่แสวงหากำไรเป็นช่องทางที่เหล่าผู้ก่อความไม่สงบมักใช้ในการเป็น ช่องทางของการสนับสนุนทางการเงินเพื่อการก่อการร้าย (Terrorism financing)<sup>598</sup>

อย่างไรก็ดี คณะผู้วิจัยเห็นว่าแนวทางที่เข้มข้นเพื่อป้องกันการก่อการร้ายขององค์กรไม่แสวงหากำไร เป็นแนวทางที่ดีที่ควรศึกษาเพื่อการป้องกันการฟอกเงิน เช่น แนวทางการติดตามตรวจสอบ การรายงาน ทางการเงิน และมาตรการทางกฎหมายอื่นๆ ที่สามารถกำกับการดำเนินการขององค์กรไม่แสวงหากำไร เพื่อป้องกันการกระทำที่ผิดกฎหมาย เป็นต้น ดังนั้น การศึกษาส่วนนี้จะมุ่งเน้นศึกษากฎหมาย/กฎระเบียบ รวมถึงกรณีศึกษาการบังคับใช้กฎหมาย/กฎระเบียบ กับองค์กรไม่แสวงหากำไรที่เกี่ยวข้องข้องกับการฟอกเงิน เพื่อนำมาเป็นแนวทางในการจัดทำข้อเสนอปรับปรุงกฎระเบียบและมาตรการการป้องกันการฟอกเงิน ของประเทศไทย

#### **8.4.3.1 การกำกับดูแลองค์กรไม่แสวงหากำไรเพื่อป้องกันการฟอกเงินและการก่อการร้าย ในสหรัฐอเมริกา**

จากการศึกษารายงานการวิเคราะห์ความเสี่ยงด้านการฟอกเงินแห่งสหรัฐอเมริกา ค.ศ 2015 (NRA) พบว่าสหรัฐอเมริกาได้มีการวิเคราะห์ความเสี่ยงและศึกษากฎหมายกฎระเบียบขององค์กรไม่แสวงหากำไร ตามข้อเสนอแนะของ FATF รายงานฉบับนี้มีการวิเคราะห์ว่าองค์กรไม่แสวงหากำไรในสหรัฐอเมริกาที่ตรงตาม คำนิยามของ FAFT คือ องค์กรที่ดำเนินกิจกรรมสาธารณกุศลและได้รับการยกเว้นภาษี (tax-exempt charitable organizations)<sup>599</sup> ซึ่งการกำกับดูแลองค์กรไม่แสวงหากำไรอยู่ภายใต้กฎหมายว่าด้วยภาษี

---

<sup>597</sup> Senate Hearing 107-988. the U.S. Government Printing Office (2003). สืบค้นจาก <https://www.govinfo.gov/content/pkg/CHRG-107shrg89957/html/CHRG-107shrg89957.htm> เมื่อวันที่ 15 กันยายน 2563

<sup>598</sup> FATF. (2016). Anti-money laundering and counter-terrorist financing measures United States Mutual Evaluation สืบค้น จาก <https://www.fatf-gafi.org/media/fatf/documents/reports/mer4/MER-United-States-2016.pdf> เมื่อวันที่ 15 กันยายน 2563

<sup>599</sup> U.K. Department of Treasury. (2015) National Terrorist Financing Risk Assessment. สืบค้นจาก <https://www.treasury.gov/resource-center/terrorist-illicit-finance/Documents/National%20Terrorist%20Financing%20Risk%20Assessment%20%E2%80%93%2006-12-2015.pdf> เมื่อวันที่ 18 กันยายน 2563

หรือ ประมวลรัษฎากร (the 501(c)(3) code of the Internal Revenue Service (IRS)) โดยกรมสรรพากร (Internal Revenue Service) เป็นหน่วยงานกำกับดูแลและขึ้นทะเบียนองค์กรไม่แสวงหากำไร

อนึ่ง องค์กรที่ได้รับยกเว้นภาษีภายใต้กฎหมายดังกล่าว ได้แก่ องค์กรสาธารณกุศล (charities) สถานพยาบาล (hospitals) องค์กรทางศาสนา (religious organizations) องค์กรทางการศึกษา (educational institutions) องค์กรด้านวิทยาศาสตร์ (scientific organizations) กลุ่มด้านการสืบสวนวรรณกรรม (literary groups) กลุ่มการตรวจสอบด้านความปลอดภัยของสาธารณะ (groups that test for public safety) กลุ่มที่ส่งเสริมการแข่งขันกีฬาสมัครเล่นระดับชาติหรือนานาชาติ (groups that foster national or international amateur sports competitions) และองค์กรต่อต้านการกระทำความรุนแรงแก่เด็กและสัตว์ (anti-cruelty organizations for animals and children)

การจดทะเบียนเพื่อเป็นองค์กรสาธารณกุศลที่ได้รับยกเว้นภาษีนอกจากจะต้องเปิดเผยข้อมูลพื้นฐานแก่สำนักงานสรรพากร เช่น ข้อมูลการจ้างงาน ชื่อและสถานที่จัดตั้งองค์กร ข้อมูลคณะกรรมการและผู้มีส่วนเกี่ยวข้องกับองค์กร รายละเอียดการดำเนินกิจการสาธารณกุศล รายงานสถานะการเงิน ซึ่งประกอบไปด้วยหลักฐานทางการเงินให้กับกรมสรรพากรทุกๆ 3 ปี ทั้งนี้ หากองค์กรใดไม่ปฏิบัติตามกฎหมายจะต้องถูกยกเลิกการได้รับการยกเว้นภาษี

อนึ่ง ภายหลังจากเหตุการณ์ก่อการร้าย 9/11 กลุ่มสถาบันการเงินในสหรัฐอเมริกาได้มีการออกมาตรการระงับความเสี่ยงของสถาบันการเงิน (banks de-risking) หรือ มาตรการในการชะลอการทำธุรกรรม ระงับการทำธุรกรรมและบัญชีธุรกรรม รวมถึงการปิดบัญชีการทำธุรกรรม ที่คาดว่าจะมีส่วนเกี่ยวข้องกับการฟอกเงินหรือการก่อการร้าย

อย่างไรก็ดี ในสหรัฐอเมริกา การตรวจสอบการกระทำความผิดขององค์กรไม่แสวงหากำไรขึ้นอยู่กับกฎหมาย/กฎระเบียบของแต่ละรัฐ โดยใน 50 รัฐ มี 39 รัฐที่กำหนดให้องค์กรไม่แสวงหากำไรต้องจดทะเบียนภายใต้กฎหมาย/กฎระเบียบของรัฐ ก่อนการรับบริจาคและการดำเนินการต่างๆ รวมไปถึงการจ่ายภาษีในอัตราที่แตกต่างกันไปในแต่ละรัฐ<sup>600</sup> โดยในส่วนนี้ ผู้ศึกษาจะทำการศึกษากฎหมาย/กฎระเบียบการกำกับดูแลองค์กรไม่แสวงหากำไรในรัฐนิวยอร์ก เนื่องจากเป็นรัฐที่เคยถูกก่อการร้ายครั้งยิ่งใหญ่ตามที่ได้กล่าวมาข้างต้น และถือว่าเป็นรัฐขนาดใหญ่ที่เป็นศูนย์กลางทางเศรษฐกิจที่อาจถูกจับตามองจากกลุ่มอาชญากร นอกจากนี้ ยังเป็นหนึ่งใน 39 รัฐที่มีการกำหนดให้องค์กรไม่แสวงหากำไรต้องขึ้นทะเบียนกับรัฐและเปิดเผยข้อมูลผู้บริจาค ที่มีมูลค่าการบริจาคตั้งแต่ 5,000 ดอลลาร์สหรัฐขึ้นไป ซึ่งในสหรัฐอเมริกา มีเพียงสามรัฐเท่านั้นที่มีกฎระเบียบเช่นเดียวกันนี้ โดยอีกสองรัฐได้แก่ รัฐแคลิฟอร์เนีย และรัฐฟลอริดา

---

<sup>600</sup> USA.gov. (n.d.) *Starting a Nonprofit Organization*. สืบค้นจาก <https://www.usa.gov/start-nonprofit> เมื่อวันที่ 22 กันยายน 2563

#### 8.4.3.2 การกำกับดูแลองค์กรไม่แสวงหากำไรของรัฐนิวยอร์ก

ดังที่กล่าวมาข้างต้นว่าองค์กรไม่แสวงหากำไรในรัฐนิวยอร์ก หรือที่มาจากรัฐอื่นที่ต้องการดำเนินการหรือรับบริจาคจากแหล่งผู้บริจาคในรัฐนิวยอร์ก จะต้องได้รับการขึ้นทะเบียนก่อนการดำเนินงาน และเปิดเผยข้อมูลผู้บริจาคผ่านการรายงานสถานะการเงิน (financial statement) โดยหน่วยงานที่มีหน้าที่รับผิดชอบในการขึ้นทะเบียนและกำกับดูแล คือ New York Attorney General's Charities Bureau ซึ่งอาศัยกฎหมายรัฐนิวยอร์ก New York Executive Law, Article 7a, sections 171- 177 ที่มีรายละเอียดมาตรการกำกับดูแล ดังต่อไปนี้<sup>601</sup>

- การจดทะเบียนองค์กร (Registration)

การจดทะเบียนองค์กรสามารถทำผ่านระบบออนไลน์ของรัฐนิวยอร์ก (New York Attorney General's Charities Bureau website) โดยระบบการขึ้นทะเบียนกำหนดให้ต้องกรอกข้อมูล และตอบคำถามในกระบวนการจดทะเบียน ได้แก่

- การจดทะเบียนแรงงานของผู้บริหารและเจ้าหน้าที่องค์กร (employer identification number)
- ข้อมูลทั่วไปและช่องทางการติดต่อองค์กร (organization information)
- ข้อมูลของบุคคลหรือองค์กรอื่นที่เกี่ยวข้อง (3rd party preparer information) เช่น สำนักงานบัญชี นักบัญชี และทนายความ เป็นต้น
- ตอบคำถามเพื่อยืนยันว่าองค์กรเป็นองค์กรที่อยู่ในขอบข่ายขององค์กรที่จะต้องจดทะเบียน (answer statutory questions) เช่น ได้รับเงินบริจาคเกินกว่า 25,000 ดอลลาร์สหรัฐต่อปี และคาดว่าจะได้รับเงินบริจาคปีละประมาณเท่าไร รวมถึงเป็นองค์กรที่ดำเนินการในรัฐนิวยอร์กหรือไม่ เป็นต้น
- ตรวจสอบว่าเป็นองค์กรที่ต้องจดทะเบียนหรือไม่ (check statute result) เนื่องจากองค์กรบางประเภทได้รับยกเว้นไม่ต้องจดทะเบียนองค์กร เช่น องค์กรที่ได้รับบริจาคต่ำกว่า 25,000 ดอลลาร์สหรัฐต่อปี องค์กรทางศาสนา และองค์กรด้านการพัฒนาแม่และเด็ก เป็นต้น ทั้งนี้ องค์กรที่เข้าข่ายได้รับการยกเว้นจะต้องลงทะเบียนในระบบเพื่อรับการยกเว้น โดยจะต้องตอบคำถามซึ่งเป็นแนวทางการพิจารณาในรูปแบบการจัดการความเสี่ยง หากเป็นองค์กรที่มีความเสี่ยงสูงก็จะต้องรับการยกเว้นการจดทะเบียนและการรายงานสถานะการเงินรายปี ซึ่งผู้ที่ต้องการได้รับการยกเว้นการจดทะเบียนจะต้องตอบคำถาม เช่น เป็นองค์กรที่เคยจดทะเบียนหรือไม่ เคยตั้งชื่อองค์กร

---

<sup>601</sup> New York State office of Attorney General. (n.d.). *Charities*. สืบค้นจาก [https://charitiesnys.com/charities\\_new.html](https://charitiesnys.com/charities_new.html) เมื่อวันที่ 22 กันยายน 2563

มากกว่าสองชื่อหรือไม่ ได้รับยกเว้นจ่ายภาษีของรัฐบาลกลางหรือไม่ จากนั้นจึงจะระบุวัตถุประสงค์ขององค์กร เป็นต้น

- ตอบคำถามอื่นๆ เช่น องค์กรเคยได้รับการปฏิเสธการยกเว้นภาษีหรือไม่ มีศูนย์หรือสาขาการบริการที่แห่ง และมีในรัฐอื่นหรือไม่ นอกจากนี้จะต้องตอบคำถามและให้ข้อมูลเกี่ยวกับผู้บริหารองค์กร เจ้าหน้าที่ ผู้บริจาค และผู้มีส่วนเกี่ยวข้องอื่น ๆ ว่าเคยกระทำความผิดตามกฎหมายของรัฐบาลกลางและรัฐอื่นๆ หรือไม่อย่างไร

➤ อัปโหลดเอกสาร ได้แก่ หนังสือรับรองการจดทะเบียนบริษัท (certificate of incorporation field) และเอกสารทางกฎหมายอื่นๆ ขององค์กร<sup>602</sup>

- การรายงานสถานะการเงิน (financial reporting)

องค์กรที่ขึ้นทะเบียนกับรัฐนิวยอร์กจะต้องดำเนินการรายงานสถานะการเงินรายปีก่อนระยะเวลาสิ้นสุดงบประมาณ หรือ วันที่ 15 มีนาคมของทุกปี โดยองค์กรจะต้องกรอกแบบฟอร์มรายงานว่าด้วยองค์กรสาธารณกุศล (CHAR500, Annual Filing for Charitable Organization) นอกจากนี้ องค์กรไม่แสวงหากำไรที่มีรายได้จากการบริจาคตั้งแต่ 25,000 ดอลลาร์สหรัฐขึ้นไป จะต้องยื่นแบบฟอร์มรายงานข้อมูลผู้บริจาคที่บริจาคเงินตั้งแต่ 5,000 ดอลลาร์สหรัฐ กับกรมสรรพากรแห่งสหรัฐอเมริกา (Internal Revenue Service) ทั้งนี้ แบบฟอร์มการรายงานสถานะการเงินมีทั้งสิ้น 16 แบบฟอร์ม ดังตารางที่ 8.7 ต่อไปนี้

---

<sup>602</sup> New York State office of Attorney General. (2019) *Online Charities Registration User Guide*. สืบค้นจาก <https://charitiesnys.com/pdfs/online-reg-useguide.pdf> เมื่อวันที่ 25 กันยายน 2563



ตารางที่ 8.7 แบบฟอร์มรายงานสถานะการเงินและกิจกรรมขององค์กรไม่แสวงหากำไร

แบบฟอร์มรายงานสถานะการเงินและกิจกรรมขององค์กรไม่แสวงหากำไร	
1. สถานะองค์กรและการได้รับการสนับสนุนจากสาธารณะ (public charity status and public support)	9. การให้เงินช่วยเหลือและความช่วยเหลืออื่น ๆ แก่องค์กร รัฐบาลและบุคคลในสหรัฐอเมริกา (grants and other assistance to organizations, governments and individuals in the U.S.)
2. ข้อมูลผู้บริจาค (schedule of contributors)	10. ข้อมูลค่าตอบแทนที่อาจได้รับ (compensation information)
3. ข้อมูลที่เกี่ยวข้องทางการเมือง (political campaign and lobbying activities)	11. ข้อมูลเพิ่มเติมเกี่ยวกับพันธบัตรที่ได้รับการยกเว้นภาษี (supplemental information on tax exempt bonds)
4. งบการเงินเพิ่มเติม (supplemental financial statements)	12. การทำธุรกรรมกับบุคคลที่มีส่วนได้ส่วนเสีย (transactions with interested persons)
5. กิจกรรมที่เกี่ยวข้องกับการศึกษา (schools)	13. การได้รับการสนับสนุนแบบที่ไม่เป็นตัวเงิน (non-cash contributions)
6. กิจกรรมนอกสหรัฐอเมริกา (statement of activities outside the United States)	14. ข้อมูลการใช้จ่าย และสินทรัพย์ขององค์กร (liquidation, termination, dissolution, or significant disposition of assets)
7. กิจกรรมที่เกี่ยวข้องกับกิจกรรมการระดมทุน (supplemental information regarding fundraising or gaming activities)	15. ข้อมูลอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้อง (supplemental information)
8. กิจกรรมที่เกี่ยวข้องกับสถานพยาบาล (hospitals)	16. หน่วยงานที่เกี่ยวข้องและหุ้นส่วนอื่นๆ (related organizations and unrelated partnerships)

ที่มา: the U.S. Internal Revenue Service. (n.d.). *Form 990 Resources and Tools*. สืบค้นจาก <https://www.irs.gov/charities-non-profits/form-990-resources-and-tools> เมื่อวันที่ 25 กันยายน 2563

โดยข้อมูลที่กล่าวมาทั้งหมดข้างต้นจะเปิดเผยให้แก่สาธารณชนทราบ โดยมีองค์กรเช่น National Center for Charitable Statistics และ Guidestar ดำเนินการรวบรวมข้อมูลจากกรมสรรพากรและเปิดเผยผ่านทางเว็บไซต์<sup>603</sup>

สรุปได้ว่าองค์กรไม่แสวงหากำไรทุกองค์กรในสหรัฐอเมริกามีกฎหมาย/กฎระเบียบส่วนกลาง (federal law) ภายใต้กฎหมายว่าด้วยภาษีและกรมสรรพากร โดยกำหนดให้ต้องจดทะเบียนกับกรมสรรพากรส่วนกลาง

<sup>603</sup> IRS Form 990. สืบค้นจาก [https://ballotpedia.org/IRS\\_Form\\_990](https://ballotpedia.org/IRS_Form_990) เมื่อวันที่ 25 กันยายน 2563

เพื่อยืนยันการใช้สิทธิยกเว้นภาษี และในขณะเดียวกันจะต้องรายงานการดำเนินการ การใช้จ่ายเงินที่ได้รับจากการบริจาค และการหมุนเวียนของเงินแก่รัฐบาลส่วนกลาง นอกจากนี้ ในแต่ละรัฐยังมีกฎหมาย/กฎระเบียบที่ใช้ในการตรวจสอบองค์กรไม่แสวงหากำไรที่มีความเข้มข้นแตกต่างกันออกไป เช่นในรัฐนิวยอร์ก แคลิฟอร์เนีย และฟลอริดา ที่มีกฎหมายกำหนดให้จะต้องเปิดเผยข้อมูลผู้บริจาคเงิน เป็นต้น กลุ่มที่ 8.3 เป็นตัวอย่างคดีการฟอกเงินเพื่อการหลบเลี่ยงภาษีขององค์กรสาธารณกุศลในสหรัฐอเมริกา ต่อไปนี้

### กลุ่มที่ 8.3 ตัวอย่างคดีการฟอกเงินขององค์กรการกุศลในสหรัฐอเมริกา

ปีค.ศ. 2016 นาย Jack Abramoff ที่ปรึกษากฎหมาย (attorney) และล็อบบี้ยิสต์ (lobbyist) ให้กับบริษัทหลายแห่ง ถูกจับในข้อหาฉ้อโกงและหลีกเลี่ยงภาษี โดยการจัดตั้งองค์กรการกุศลบังหน้า (charitable organization) เพื่อระดมทุนช่วยเหลือสถานศึกษา แต่มีเป้าหมายที่แท้จริงคือการหลีกเลี่ยงภาษี และใช้เป็นช่องทางฟอกเงินเพื่อใช้ในทางผิดกฎหมาย โดยแนวทางการใช้องค์กรไม่แสวงหากำไรของนาย Abramoff คือการรับบริจาคเงินจากบริษัทที่เป็นลูกค้าจากการเป็นที่ปรึกษา (client company) เพื่อเป็นช่องทางฟอกเงินเพื่อใช้จ่ายเงินและซื้อสิ่งของมีค่าให้กับเจ้าหน้าที่รัฐ (congressional members) เพื่อแลกเปลี่ยนกับผลประโยชน์บางอย่างจากภาครัฐ ตัวอย่างการกระทำผิด เช่น การให้องค์กรการกุศลบังหน้า รับเงินบริจาคจากบริษัทสัญชาติรัฐเซียเป็นเงินกว่า 1.6 แสนดอลลาร์สหรัฐฯ โดยมีการนำเงินดังกล่าวไปให้แก่เจ้าหน้าที่รัฐ โดยในรูปแบบสิ่งของมีค่า และพาเจ้าหน้าที่รัฐไปท่องเที่ยวพักผ่อนยังประเทศสกอตแลนด์ เพื่อแลกเปลี่ยนกับผลประโยชน์ที่บริษัทสัญชาติรัฐเซียดังกล่าวจะได้รับจากภาครัฐ

นอกจากนี้ ยังพบอีกว่าบริษัทที่ดำเนินกิจการเกี่ยวกับระบบเครือข่ายไร้สายซึ่งเป็นหนึ่งในลูกค้าของนาย Abramoff ได้บริจาคเงินกว่า 5 หมื่นดอลลาร์สหรัฐฯ ให้แก่องค์กรการกุศลบังหน้า เพื่อให้ นาย Abramoff สามารถหลบเลี่ยงภาษีจากการเป็นที่ปรึกษากฎหมาย เป็นต้น นอกจากนี้การหลบเลี่ยงภาษีจากการองค์ไม่แสวงหากำไรที่จัดตั้งขึ้นซึ่งถือว่าเป็นองค์กรที่ได้รับการยกเว้นจากภาษีแล้ว (tax-exempt organization) นาย Abramoff ยังมีความพยายามปกปิดสินทรัพย์และรายได้จากการให้บริการที่ปรึกษากฎหมายโดยใช้นอมินี (nominees) อีกด้วย

#### ดัชนีบ่งชี้การฟอกเงิน (red flag)

- องค์กรไม่แสวงหากำไรเกี่ยวข้องกับการทำธุรกรรมที่ไม่สอดคล้องกับวัตถุประสงค์ขององค์กร
- มีความพยายามในการอำพรางเจ้าของหรือคู่อุปการะที่แท้จริงในการทำธุรกรรม

ที่มา: Financial Action Task Force. (2013). *REPORT Money Laundering and Terrorist Financing Vulnerabilities of Legal Professionals*. สืบค้นจาก <http://www.fatgafi.org/media/fatf/documents/reports/ML%20and%20TF%20vulnerabilities%20legal%20professionals.pdf> เมื่อวันที่ 25 กันยายน 2563

#### 8.4.4 ประเทศแคนาดา

ภาคส่วนองค์กรไม่แสวงหากำไรในประเทศแคนาดามีองค์กรจดทะเบียนทั้งสิ้นประมาณ 180,000 องค์กร โดยแบ่งออกเป็นสองประเภท คือ องค์กรไม่แสวงหากำไร (NPOs) ดำเนินกิจกรรมประเภทสโมสรร่มุคคณะ และสมาคม เป็นต้น และองค์กรสาธารณกุศล (charities) ดำเนินกิจกรรมสาธารณกุศลเพื่อส่งเสริมด้านต่าง ๆ เช่น ศาสนา การศึกษา ประโยชน์ทางสังคมต่างๆ เป็นต้น

ดังที่กล่าวมาข้างต้นว่า FATF ได้ยกตัวอย่างประเทศแคนาดา เป็นประเทศที่มีการประเมินเพื่อระบุประเภทขององค์กรไม่แสวงหากำไรที่อาจมีความเสี่ยงต่อการฟอกเงินและการก่อการร้าย โดยมีหลักการใช้ดัชนีบ่งชี้ความเสี่ยง (red flag) เพื่อการกำกับดูแลประเภทขององค์กรไม่แสวงหากำไรที่มีความเสี่ยงได้อย่างตรงจุด และไม่เป็นอุปสรรคต่อองค์กรไม่แสวงหากำไรที่ไม่มีความเสี่ยงต่อการฟอกเงินและการก่อการร้าย ทั้งนี้ การวิเคราะห์ความเสี่ยงดำเนินการโดยกรมสรรพากรประเทศแคนาดา (Canada Revenue Agency; CRA)<sup>604</sup> พบว่าองค์กรสาธารณกุศล (charity) เป็นภาคส่วนที่มีนิยามสอดคล้องกับองค์กรไม่แสวงหากำไรภายใต้รายงานของ FATF และเป็นภาคส่วนที่มีความเสี่ยงที่จะถูกใช้เป็นเครื่องมือการฟอกเงินและการก่อการร้าย ซึ่งสอดคล้องกับสหราชอาณาจักร และสหรัฐอเมริกา

อนึ่ง การระบุประเภทขององค์กรไม่แสวงหากำไรที่มีความเสี่ยงของสำนักงานสรรพากรประเทศแคนาดาดำเนินการโดยการทบทวนการศึกษา รายงานที่เกี่ยวข้อง การวิจัย การศึกษาองค์กรแต่ละประเภทที่เกี่ยวข้องกับองค์กรไม่แสวงหากำไร รวมถึงการศึกษารายงานด้านสถิติ (reports on non-profit institutes) จากสถาบันสถิติแห่งประเทศแคนาดา (Statistic Canada) ทั้งนี้ การจัดประเภทขององค์กรไม่แสวงหากำไรเพื่อวิเคราะห์ความเสี่ยงด้านการฟอกเงินและการก่อการร้าย ดำเนินการโดยการแบ่งเป็นประเภทของกิจกรรม ขนาดองค์กร และพื้นที่ที่ดำเนินการ ตามข้อเสนอแนะของ FATF โดยการวิเคราะห์ความเสี่ยงและการกำกับดูแลเพื่อป้องกันการฟอกเงินและการก่อการร้ายมีหลักการ คือ จะต้องตรงตามคำนิยามของ FATF และมุ่งเน้นไปยังองค์กรที่มีความเสี่ยงเท่านั้น รวมถึงจะต้องมั่นใจว่าการกำกับดูแลจะไม่ทำให้เป็นอุปสรรคกับองค์กรที่ไม่มีความเสี่ยงต่อการฟอกเงินและการก่อการร้าย

#### **8.4.4.1 การกำกับดูแลองค์กรไม่แสวงหากำไรเพื่อป้องกันการฟอกเงินและการก่อการร้าย**

##### **ในประเทศแคนาดา**

องค์กรสาธารณกุศลในประเทศแคนาดาอยู่ภายใต้การกำกับดูแลและจดทะเบียนโดยกรมสรรพากร (CRA) ภายใต้กฎหมายว่าด้วยภาษีเงินได้ (the Income Tax Act) และจะต้องรับการตรวจสอบติดตามจากกระทรวงความมั่นคงสาธารณะและการเตรียมพร้อมรับมือเหตุฉุกเฉิน (the Ministry of Public Safety and Emergency preparedness) ภายใต้กฎหมายว่าด้วยการขึ้นทะเบียนองค์กรสาธารณกุศลเพื่อความมั่นคง (Charities Registration (Security Information) Act) กฎหมายทั้งสองฉบับมีข้อกำหนดสำคัญเพื่อการติดตามตรวจสอบองค์กรไม่แสวงหากำไร ที่เกี่ยวข้องกับการป้องกันการฟอกเงินและการก่อการร้าย ดังต่อไปนี้

---

<sup>604</sup> BLUMBERG, M. (2016). FATF releases mutual evaluation report on Canada - Canada needs to improve AML and CTF efforts. สืบค้นจาก [https://www.canadiancharitylaw.ca/blog/fatf\\_releases\\_mutual\\_evaluation\\_report\\_on\\_canada\\_canada\\_needs\\_to\\_improve\\_am/](https://www.canadiancharitylaw.ca/blog/fatf_releases_mutual_evaluation_report_on_canada_canada_needs_to_improve_am/) เมื่อวันที่ 25 กันยายน 2563

- กฎหมายว่าด้วยภาษีเงินได้ (the Income Tax Act)

กฎหมายฉบับนี้ให้อำนาจแก่กรมสรรพากรในการกำกับดูแลองค์กรสาธารณกุศล ติดตามตรวจสอบ และเป็นหน่วยงานจดทะเบียนองค์กร รวมถึงให้อำนาจแก่หน่วยงานอื่นๆ ที่มีหน้าที่เกี่ยวข้องกับการติดตามสืบสวนสอบสวนการกระทำผิดและการก่อการร้ายเป็นผู้ติดตามตรวจสอบ (law enforcement and intelligent authorities) เช่น หน่วยงานภายใต้กฎหมายว่าด้วยการก่อการร้าย เป็นต้น

องค์กรการกุศลทุกองค์กรจะต้องจดทะเบียนกับกรมสรรพากร โดยขั้นตอนจดทะเบียนจะต้องมีการเปิดเผยข้อมูลรายละเอียดเกี่ยวกับองค์กรให้กับหน่วยงานๆ ประกอบไปด้วยข้อมูลทั่วไป ข้อมูลผู้มีส่วนเกี่ยวข้องกับการบริหารจัดการองค์กร โครงสร้างองค์กร วัตถุประสงค์และกิจกรรมที่ดำเนินการ ข้อมูลด้านการจัดการการเงินและการระดมทุน ข้อมูลส่วนบุคคลของผู้มีอำนาจบริหารจัดการองค์กร ทั้งนี้ ข้อมูลส่วนบุคคลจะแบ่งออกเป็นข้อมูลที่เปิดเผยได้ เช่น ชื่อ และตำแหน่ง และเปิดเผยไม่ได้ เช่น ที่อยู่ เบอร์ติดต่อ และวันเดือนปีเกิด เป็นต้น

ทั้งนี้ องค์กรสาธารณกุศลที่มีสินทรัพย์มูลค่าตั้งแต่ 200,000 ดอลลาร์แคนาดา หรือมีรายได้ตั้งแต่ 100,000 ดอลลาร์แคนาดา มีมูลค่าทรัพย์สินที่ใช้สำหรับกิจกรรมด้านสาธารณกุศลมากกว่า 25,000 ดอลลาร์แคนาดา และ/หรือ องค์กรที่มีการระดมทุนเพื่อสนับสนุนกิจกรรมด้านสาธารณกุศล (fund accumulation) จะต้องรายงานการดำเนินงานประจำปีให้กรมสรรพากร (annual information returns) ซึ่งการรายงานจะต้องประกอบด้วย ข้อมูลเกี่ยวกับกรรมการและผู้มีอำนาจบริหารจัดการองค์กร (directors and trustees) ข้อมูลด้านแหล่งที่ตั้งของกิจกรรมที่ดำเนินการ (location of activities) ชื่อและข้อมูลขององค์กร เครือข่ายอื่นๆ ที่ดำเนินกิจกรรมด้วย รวมถึงข้อมูลสถานะทางการเงิน (financial statement) โดยข้อมูลต่าง ๆ เหล่านี้จะถูกเปิดเผยในเว็บไซต์สาธารณะของกรมสรรพากรประเทศแคนาดา ตารางที่ 8.8 เป็นตัวอย่างข้อมูลองค์กรการกุศลที่เปิดเผยภายในเว็บไซต์ของสำนักงานฯ

ตารางที่ 8.8 ตัวอย่างข้อมูลองค์กรการกุศลที่เปิดเผยภายในเว็บไซต์ของสำนักงานฯ

รายการการเปิดเผยข้อมูลขององค์กรการกุศลในประเทศแคนาดา	
(1) รายชื่อขององค์กรจดทะเบียน (registered) ถูกเพิกถอนการจดทะเบียน (revoked) และทำให้เป็นโมฆะเนื่องจากไม่ผ่านเกณฑ์การเป็นองค์กรการกุศลที่ได้รับสิทธิประโยชน์ทางภาษี (annual) <sup>605</sup>	(2) ข้อมูลทั่วไปเกี่ยวกับองค์กร (basic information)
(3) สถานะการเงิน ได้แก่ รายรับ (revenues) รายจ่าย (expenses) ค่าตอบแทน (compensations)	(4) ประธานกรรมการ กรรมการ และเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้อง (directors/trustees and like officials)
(5) ข้อมูลโครงการ กิจกรรมและการดำเนินการขององค์กร (Programs and general information) เช่น แนวทางการระดมเงินทุน (fundraising methods) และกิจกรรมภายนอกประเทศ (activities outside Canada)	(6) กิจกรรมที่เกี่ยวข้องทางการเมือง (political activities)

ที่มา: Canada Revenue Agency. (n.d.). *List of Charities - basic search*. สืบค้นจาก [https://apps.cra-arc.gc.ca/ebci/hacc/srch/pub/dsplyBscSrch?request\\_locale=en](https://apps.cra-arc.gc.ca/ebci/hacc/srch/pub/dsplyBscSrch?request_locale=en)

ทั้งนี้ กฎหมายฉบับนี้ให้อำนาจแก่กรมสรรพากรในการเปิดเผยข้อมูลที่ไม่สามารถเปิดเผยได้ขององค์กรสาธารณกุศลที่คาดว่าจะมีส่วนหรือมีความเสี่ยงต่อการเป็นช่องทางฟอกเงินเพื่อสนับสนุนด้านการเงินแก่การก่อการร้าย เช่น ข้อมูลส่วนบุคคลของกรรมการองค์กร (non-publicly information) ให้แก่หน่วยงานที่เกี่ยวข้องอื่นๆ เช่น หน่วยงานวิเคราะห์รายงานและธุรกรรมทางการเงินประเทศแคนาดา (FINTRAC) หน่วยสืบราชการลับประเทศแคนาดา (Canadian Security Intelligence Service: CSIS) และหน่วยงานบังคับใช้กฎหมาย (Royal Canadian Mounted Police: RCMP) เป็นต้น นอกจากนี้ กรมสรรพากรยังได้รับอนุญาตจากกฎหมายว่าด้วยความปลอดภัยด้านการเปิดเผยข้อมูล (the Security of Canada Information Sharing Act: SCISA) ให้สามารถเปิดเผยข้อมูลของผู้เสียหายที่เกี่ยวข้องกับการฟอกเงินเพื่อสนับสนุนด้านการเงินแก่การก่อการร้าย (financial terrorism) อีกด้วย

อนึ่ง องค์กรที่ไม่จดทะเบียนกับกรมสรรพากรจะไม่ได้รับอนุญาตให้ระดมทุนโดยการรับบริจาคเงินสาธารณะ (public donation) โดยไม่สามารถออกใบรับรองการบริจาคได้ (issue official donation

<sup>605</sup> Canada Revenue Agency. Charities and giving glossary. สืบค้นจาก <https://www.canada.ca/en/revenue-agency/services/charities-giving/charities/charities-giving-glossary.html#annulled> เมื่อวันที่ 28 กันยายน 2563

receipts)<sup>606</sup> ทั้งนี้ กรมสรรพากรโดยอาศัยอำนาจตามกฎหมายฯ สามารถเอาผิดกับองค์กรการกุศลที่ไม่ปฏิบัติตาม (non-compliance) ดังต่อไปนี้<sup>607</sup>

- โทษปรับ (financial penalties) 500 ดอลลาร์แคนาดาสำหรับองค์กรที่ส่งรายงานประจำปีและรายงานสถานะทางการเงินล่าช้า (late filing)
  - การระงับการดำเนินงานขององค์กรชั่วคราว (suspension) หากพบความผิดปกติของข้อมูลหรือส่งรายงานล่าช้า
  - การถอดถอนองค์กรออกจากการเป็นองค์กรสาธารณกุศล (revocation) หากมีการรายงานผิดพลาดร้ายแรง หรือไม่รายงานภายใน 1 ปี
- *กฎหมายว่าด้วยการขึ้นทะเบียนองค์กรสาธารณกุศล (Charities Registration (Security Information) Act)*

กฎหมายฉบับนี้มีข้อกำหนดที่สำคัญคือการให้อำนาจแก่กระทรวงความมั่นคงสาธารณะและการเตรียมพร้อมรับมือเหตุฉุกเฉิน ในการติดตามตรวจสอบด้านการกระทำผิดที่อาจเกิดจากดำเนินงานขององค์กรสาธารณกุศลหรือที่อาจมีส่วนเกี่ยวข้อง โดยเป็นผู้จัดทำรายงานความผิดทางอาญาและการวิเคราะห์ข้อมูลด้านความปลอดภัยขององค์กรที่ได้รับการขึ้นทะเบียนองค์กรสาธารณกุศล (criminal and security intelligence report) โดยมีหน่วยงานผู้ให้ข้อมูลที่ เป็น ประโยชน์ต่อรายงานดังกล่าว ได้แก่ หน่วยสืบราชการลับประเทศแคนาดา (Canadian Security Intelligence Service: CSIS) หน่วยงานบังคับใช้กฎหมาย (Royal Canadian Mounted Police: RCMP) และหน่วยบริการชายแดนประเทศแคนาดา (Canada Border Services Agency: CBSA)

นอกจากนี้ กรมสรรพากร (CRA) ร่วมกับหน่วยสืบราชการลับประเทศแคนาดา (CSIS) และหน่วยงานบังคับใช้กฎหมาย (RCMP) ยังได้มีการร่วมจัดทำข้อตกลง (MOUs) เพื่อการอำนวยความสะดวกด้านการเชื่อมโยงและจัดทำข้อมูลขององค์กรสาธารณกุศลที่มีความเสี่ยงต่อการฟอกเงินและการก่อการร้าย โดยกรมสรรพากรสามารถนำข้อมูลมาใช้ในการพิจารณาออกใบอนุญาตแก่องค์กรสาธารณกุศล หรือถอดถอนองค์กรที่อาจคาดว่ามีส่วนเกี่ยวข้องกับกิจกรรมที่มีความเสี่ยงได้

อนึ่ง ภาคส่วนสถาบันทางการเงินของประเทศแคนาดาที่มีความตื่นตัวและเข้าใจด้านความเสี่ยงในประเด็นการฟอกเงินและการก่อการร้ายผ่านองค์กรสาธารณกุศล โดยสถาบันการเงินส่วนใหญ่มีการกำหนด

---

<sup>606</sup> Robert. B. (2020). *Charitable organisations in Canada: overview*. สืบค้นจาก [https://uk.practicallaw.thomsonreuters.com /2-6320462?\\_\\_lrTS=20200401070357089&transitionType=Default&contextData=\(sc.Default\)&firstPage=true&bhcp=1](https://uk.practicallaw.thomsonreuters.com /2-6320462?__lrTS=20200401070357089&transitionType=Default&contextData=(sc.Default)&firstPage=true&bhcp=1) เมื่อวันที่ 28 กันยายน 2563

<sup>607</sup> Sector Source Canada. (n.d.) *Penalties and sanctions*. สืบค้นจาก <http://sectorsource.ca/managing-organization/working-cra/penalties-and-sanctions> เมื่อวันที่ 28 กันยายน 2563

มาตรการต่างๆ เพื่อลดความเสี่ยง (mitigate risk) สอดคล้องกับข้อเสนอแนะของ FATF ซึ่งดำเนินการโดยใช้แนวทางการดำเนินการประเมินตามหลักความเสี่ยง (risk-based approach) สถาบันการเงินหลายแห่งรวบรวมข้อมูลเพื่อประเมินความเสี่ยงขององค์กรสาธารณกุศลที่ต้องการเข้าถึงการบริหารทางการเงิน เช่น การสืบค้นข้อมูลจากรายงานที่เกี่ยวข้องกับการฟอกเงินและการก่อการร้าย (AML/CFT) หรือการศึกษาองค์กรจากแหล่งข้อมูลต่างประเทศในกรณีที่เป็นองค์กรที่มีส่วนเกี่ยวข้องกับองค์กรต่างประเทศ เป็นต้น<sup>608</sup> กล้องที่ 8.4 จะเป็นตัวอย่างแนวทางที่ทำให้ประเทศแคนาดาประสบความสำเร็จในการป้องกันการฟอกเงินและการก่อการร้ายในประเทศ

กรมสรรพากรประเทศแคนาดาได้ดำเนินโครงการนำร่องการตรวจสอบติดตามการกระทำที่คาดว่าจะเกี่ยวข้องกับการกระทำผิดโดยองค์กรการกุศลและผู้ที่เกี่ยวข้อง ได้มีการจัดตั้งคณะทำงานเพื่อดำเนินการดังนี้<sup>609</sup>

- 1) ระบุประเภทของกิจกรรมต้องสงสัยโดยในแนวทางการวิเคราะห์ความเสี่ยง
- 2) ตรวจสอบการรับสิทธิจากการบริจาคเพื่อการกุศลของผู้บริจาค โดยการร้องขอเอกสารยืนยัน หรือใบสำคัญการบริจาคจากผู้บริจาค (donors)
- 3) เข้าไปตรวจสอบการดำเนินงานขององค์กรการกุศลเพื่อสุ่มตรวจว่ามีกิจกรรมต้องสงสัยหรือไม่
- 4) ประเมินความเสี่ยงอย่างละเอียดกับองค์กรที่ได้รับการร้องเรียนว่ามีการดำเนินกิจกรรมหรือดำเนินการต้องสงสัย

โครงการนำร่องการตรวจสอบเชิงรุกนี้ทำให้กรมสรรพากรประเทศแคนาดา สามารถตรวจสอบเบื้องต้น และป้องกันการดำเนินการที่การก่อความเสี่ยงต่อการกระทำที่ผิดวัตถุประสงค์ขององค์กรสาธารณกุศล เช่น การเลี่ยงภาษี และการฟอกเงิน เป็นต้น

#### 8.4.4.2 หน้าที่ขององค์กรไม่แสวงหากำไร (NPOs)

กรมสรรพากรแคนาดามีการสรุปหน้าที่ขององค์กรไม่แสวงหากำไรในรูปแบบของ “checklist” เพื่อเผยแพร่ให้ง่ายต่อการดำเนินการตามกฎหมายขององค์กรการกุศล รวมถึงสนับสนุนให้องค์กรการกุศลมีแนวทางการดำเนินการตามการจัดการที่ดีขององค์กร (good governance) ซึ่งจะสามารถช่วยให้ป้องกันตนเองจากการเป็นช่องทางของการฟอกเงินและการก่อการร้าย ดังต่อไปนี้<sup>610</sup>

<sup>608</sup> FATF. (2016). Anti-money laundering and counter-terrorist financing measures in Canada. สืบค้นจาก <https://www.fatf-gafi.org/media/fatf/documents/reports/mer4/MER-Canada-2016-Executive-Summary.pdf> เมื่อวันที่ 30 กันยายน 2563

<sup>609</sup> OECD REPORT ON ABUSE OF CHARITIES FOR MONEY-LAUNDERING AND TAX EVASION. สืบค้นจาก <https://www.oecd.org/tax/exchange-of-tax-information/42232037.pdf> เมื่อวันที่ 30 กันยายน 2563

<sup>610</sup> Canada Revenue Agency. Checklists for charities. สืบค้นจาก <https://www.canada.ca/en/revenue-agency/services/charities-giving/charities/checklists-charities.html> เมื่อวันที่ 30 กันยายน 2563

- ดำเนินกิจการหรือเข้าร่วมกิจกรรมที่สอดคล้องกับเป้าหมายขององค์กรเท่านั้น (engaging in allowable activities)
- จัดเก็บข้อมูลที่ถูกต้องและเป็นประโยชน์ต่อการตรวจสอบภายหลัง (keeping adequate books and records)
- จัดเก็บใบสำคัญทางการเงินการรับบริจาคตามกฎหมาย ที่ถูกต้องและเป็นประโยชน์ต่อการตรวจสอบภายหลัง (issuing complete and accurate donation receipts)
- จัดเก็บข้อมูลรายจ่าย ที่ถูกต้องและเป็นประโยชน์ต่อการตรวจสอบภายหลัง (issuing complete and meeting the disbursement quota) ที่สอดคล้องกับโควตาการเบิกจ่ายขององค์กร
- จัดทำรายงานประจำปี (filing the annual information return) ประกอบด้วยรายงานกิจกรรมของโครงการ การรายงานรายชื่อประธานกรรมการ กรรมการ และเจ้าหน้าที่ที่มีส่วนในการบริหารจัดการองค์กร และรายงานทางการเงินอย่างละเอียด (filing the annual information return)
- ทบทวนสถานะและการดำเนินการขององค์กรเพื่อให้มั่นใจว่าองค์กรคงไว้ซึ่งสถานะขององค์กรการกุศลตามกฎหมาย (maintaining the charity's legal status)
- รายงานความเปลี่ยนแปลงขององค์กรต่อผู้กำกับดูแล (changing the charity's mode of operation or legal structure) เช่น การเปลี่ยนแปลงกรรมการ ประธานกรรมการ และการเปลี่ยนแปลงด้านอื่นๆ เช่น ที่อยู่ เบอร์ติดต่อ เป็นต้น
- ตรวจสอบเพื่อป้องกันการถูกนำไปใช้เป็นเครื่องมือในกระบวนการก่อการร้าย (avoiding terrorist abuse)

สามารถกล่าวได้ว่าประเทศแคนาดาเป็นหนึ่งในประเทศที่มีการนำแนวทางข้อเสนอแนะของ FATF มาปรับใช้ในการวิเคราะห์ความเสี่ยงในการฟอกเงินและการก่อการร้ายขององค์กรไม่แสวงหากำไรในประเทศ เพื่อการมุ่งเน้นการกำกับดูแลไปยังองค์กรที่มีความเสี่ยง และหลีกเลี่ยงการสร้างอุปสรรคให้แก่องค์กรที่ไม่มีความเสี่ยง โดยได้มีการวิเคราะห์ว่าองค์กรไม่แสวงหากำไรในประเทศที่มีความเสี่ยง คือ องค์กรสาธารณกุศล (charity)

ทั้งนี้ จากการศึกษาพบว่าแนวทางการกำกับดูแลของประเทศแคนาดามีลักษณะสอดคล้องกับสหรัฐอเมริกา คือ มีหน่วยงานกำกับดูแลด้านการจดทะเบียนและตรวจสอบการดำเนินงานว่าเป็นไปตามวัตถุประสงค์ขององค์กร การติดตามและระบุตัวตนของผู้บริจาคจากรายงานประจำปีขององค์กรสาธารณกุศล และมีการเชื่อมโยงข้อมูลอาชญากรรมร่วมกับหน่วยงานบังคับใช้กฎหมายอื่น ๆ นอกจากนี้ หน่วยงานกำกับดูแลยังมีแนวทางการตรวจสอบติดตามองค์กรไม่แสวงหากำไรเชิงรุกเพื่อการป้องกันการฟอกเงิน การก่อการร้าย และการฉ้อโกงอื่นๆ ที่อาจเกิดขึ้นได้ ซึ่งทำให้เห็นชัดว่าถึงแม้ประเทศแคนาดาจะไม่มีกฎหมายและหน่วยงานเฉพาะเจาะจงเพื่อกำกับดูแลองค์กรสาธารณกุศลเช่นเดียวกับสหราชอาณาจักร แต่หน่วยงาน



ภายใต้กฎหมายว่าด้วยภาษีสามารถกำกับดูแลและกำหนดมาตรการต่างๆ เพื่อลดความเสี่ยงของการฟอกเงิน และการก่อการร้ายได้เป็นอย่างดี

#### **8.4.4.3 กรณีศึกษาการประสานความร่วมมือระหว่างหน่วยงานในประเทศแคนาดา เพื่อการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงินขององค์กรไม่แสวงหากำไรที่มีความเสี่ยงสูง (charities)**

กรมสรรพากรร่วมกับสำนักงานตำรวจประเทศแคนาดา ได้มีการร่วมดำเนินมาตรการการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน (Money laundering scheme: enforcement measures taken by the Canada Revenue Agency in a joint investigation with the Royal Canadian Mounted Police) ซึ่งมีการร่วมสืบสวนสอบสวนและแลกเปลี่ยนข้อมูลระหว่างหน่วยงาน

การดำเนินงานประสานความร่วมมือดังกล่าวทำให้สามารถจับกุมอาชญากรผู้กระทำความผิดด้านการฟอกเงินและหลบเลี่ยงภาษี ยกตัวอย่างคดี นาย Mohamad JABER ในเขตรัฐควิเบก (Quebec) และ คดีนาย Nader GRAMIAN-NIK ในเขตรัฐออนแทรีโอ (Ontario) ซึ่งโดนจับกุมในข้อหาการปกปิดรายได้กว่าหลายล้านดอลลาร์แคนาดา ระหว่างปี ค.ศ. 2013-2017

การจับกุมเกิดจากความร่วมมือระหว่างสำนักงานตำรวจและเจ้าหน้าที่จากกรมสรรพากรกว่า 50 ราย ที่ดำเนินการร่วมสืบสวนสอบสวน โดยภายหลังที่พบความเชื่อมโยงของการฟอกเงินโดยการซื้อกรรมสิทธิ์ครอบครองทรัพย์สินกว่า 6 แห่ง รวมมูลค่ากว่า 15.8 ล้านดอลลาร์แคนาดา

คดีดังกล่าวแสดงให้เห็นถึงศักยภาพของการประสานความร่วมมือและการเชื่อมโยงข้อมูลระหว่างหน่วยงาน โดยสำนักงานสรรพากรประเทศแคนาดามีความตื่นตัวกับการป้องกันและปราบปรามมูลฐานความผิด เช่น การปกปิดที่มาของทรัพย์สิน การหลีกเลี่ยงภาษี ซึ่งนำไปสู่การฟอกเงิน โดยดำเนินการด้านต่าง ๆ เช่น การให้ความรู้แก่ประชาชน การจัดทำโครงการวิจัย การสืบสวนสอบสวนเชิงรุก และการร่วมมือกับหน่วยงานต่างๆ ทั้งหน่วยงานด้านความมั่นคง สำนักงานตำรวจ (RCMP) และหน่วยงานด้านการเงินอย่างหน่วยงานวิเคราะห์รายงานและธุรกรรมทางการเงินประเทศแคนาดา (FINTRAC) เป็นต้น

#### **8.4.5 การเปรียบเทียบการปฏิบัติตามข้อแนะนำของ FATF ของแต่ละประเทศ**

โดยสรุปข้อแนะนำของ FATF และแนวทางปฏิบัติของเกี่ยวกับการกำกับดูแลองค์กรไม่แสวงหากำไรของแต่ละประเทศ โดยจำแนกตามบทบาทของหน่วยกำกับดูแล หน่วยงานองค์กรไม่แสวงหากำไร และหน่วยงานสถาบันการเงิน สามารถสรุปได้ดังตารางที่ 8.9

ตารางที่ 8.9 เปรียบเทียบการปฏิบัติตามข้อแนะนำของ FATF ของแต่ละประเทศ

หน้าที่ตาม FATF	สหราชอาณาจักร	สหรัฐอเมริกา (นิวยอร์ก)	ประเทศแคนาดา	ประเทศไทย
<b>ภาครัฐ</b>				
ทำความเข้าใจและระบุประเภทขององค์กรไม่แสวงหากำไรที่มีความเสี่ยงต่อการถูกใช้เป็นเครื่องมือการฟอกเงิน (understand and identify the sector)	<ul style="list-style-type: none"> <li>มีการศึกษาวิเคราะห์ ซึ่งกำหนดให้องค์กรสาธารณกุศล (charities) เป็นประเภทขององค์กรไม่แสวงหากำไรที่มีความเสี่ยงต่อการฟอกเงินและการก่อการร้าย นิยามของ FATF</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>มีการศึกษาวิเคราะห์ ซึ่งกำหนดให้องค์กรสาธารณกุศล (charities) ที่ได้รับยกเว้นภาษี เป็นประเภทขององค์กรไม่แสวงหากำไรที่มีความเสี่ยงต่อการฟอกเงินและการก่อการร้าย ภายใต้ นิยามของ FATF</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>มีการศึกษาวิเคราะห์ ซึ่งกำหนดให้องค์กรสาธารณกุศล (charities) เป็นประเภทขององค์กรไม่แสวงหากำไรที่มีความเสี่ยงต่อการฟอกเงินและการก่อการร้าย</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>สำนักงาน ปปง. ระบุ 5 ประเภทขององค์กรไม่แสวงหากำไรที่มีความเสี่ยง ได้แก่ ด้านสังคมสงเคราะห์ ด้านศาสนา ด้านการศึกษา ด้านสุขภาพ และองค์กรเอกชนต่างประเทศ</li> </ul>
กำหนดมาตรฐานลดความเสี่ยงของการฟอกเงินเพื่อสนับสนุนด้านการเงินแก่การก่อการร้าย (mitigate the risk)	<p><u>กฎหมายว่าด้วยองค์กรสาธารณกุศล (the Charities Act 1992)</u></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>มีหน่วยงานขึ้นทะเบียนและกำกับดูแลโดยเฉพาะ คือ คณะกรรมการองค์กรสาธารณกุศลแห่งประเทศไทย อังกฤษและเวลส์ (CCEW) มี 5 มาตรการหลักที่สำคัญ ได้แก่</li> <ol style="list-style-type: none"> <li>จำกัดการทำธุรกรรมบางประเภท</li> <li>แต่งตั้งกรรมการองค์กรเพิ่มเติม</li> </ol> </ul>	<p><u>ประมวลรัษฎากร (the 501(c)(3) code of the Internal Revenue Service (IRS))</u></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>องค์กรสาธารณกุศลขึ้นทะเบียนเพื่อยืนยันสิทธิการยกเว้นภาษี และกำกับดูแลโดยกรมสรรพากร</li> <li>รายงานสถานะทางการเงินให้แก่กรมสรรพากรทุกๆ 3 ปี</li> </ul>	<p><u>กฎหมายว่าด้วยภาษีเงินได้ (the Income Tax Act 1985) และกฎหมายว่าด้วยการขึ้นทะเบียนองค์กรสาธารณกุศล (Charities Registration (Security Information) Act)</u></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>องค์กรสาธารณกุศลขึ้นทะเบียนเพื่อยืนยันสิทธิการยกเว้นภาษี และกำกับดูแลโดยขึ้นทะเบียนกับกรมสรรพากรประเทศแคนาดา (CRA)</li> </ul>	<p><u>พ.ร.บ. ป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน พ.ศ. 2542</u></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>มาตรา 16/1 ได้กำหนดอำนาจของคณะกรรมการธุรกรรมสามารถสั่งให้องค์กรไม่แสวงหากำไรชี้แจงข้อมูล สั่งระงับการดำเนินงานได้ชั่วคราว หรือการเข้าตรวจสอบสถานที่ขององค์กรไม่แสวงหากำไร</li> </ul>

ตารางที่ 8.9 เปรียบเทียบการปฏิบัติตามข้อแนะนำของ FATF ของแต่ละประเทศ (ต่อ)

หน้าที่ตาม FATF	สหราชอาณาจักร	สหรัฐอเมริกา (นิวยอร์ก)	ประเทศแคนาดา	ประเทศไทย
<b>ภาครัฐ</b>				
	<p>3. อาณัติบัญชีธนาคารขององค์กร</p> <p>4. ระงับหรือถอดถอนกรรมการองค์กร</p> <p>5. แต่งตั้งผู้จัดการชั่วคราว</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• มาตรา 54 กำหนดให้สถาบันการเงิน ผู้บังคับใช้กฎหมาย และหน่วยงานด้านการฟอกเงิน และการก่อการร้าย รายงานข้อมูลที่เกี่ยวข้องกับองค์กรสาธารณกุศลให้แก่ คณะกรรมการ (CCEW)</li> <li>• คณะกรรมการ (CCEW) มีอำนาจขอข้อมูลขององค์กรสาธารณกุศลจาก ผู้บังคับใช้กฎหมาย สถาบันการเงิน และหน่วยงานด้านการฟอกเงินและการก่อการร้าย</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• สำนักงานสรรพากรสามารถยกเลิกสิทธิประโยชน์การยกเว้นภาษีได้หากองค์กรสาธารณกุศลไม่ดำเนินการตามกฎหมาย</li> </ul> <p><u>New York Executive Law, Article 7a, sections 171- 177</u></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• ขึ้นทะเบียนเพื่อยืนยันสิทธิการยกเว้นภาษีกับ New York Attorney General's Charities Bureau</li> <li>• รายงานสถานะและการทำธุรกรรมทางการเงินรายปี</li> <li>• รายงานระบุตัวตนผู้บริจาคที่มียอดบริจาคตั้งแต่ 5,000 ดอลลาร์สหรัฐฯ ขึ้นไป</li> </ul> <p>เผยแพร่ข้อมูลองค์กรสาธารณกุศลผ่านเว็บไซต์ของสำนักงานสรรพากร</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• รายงานสถานะและการทำธุรกรรมทางการเงินรายปี</li> <li>• รายงานแหล่งที่มาของเงินบริจาค</li> <li>• ข้อมูลพื้นฐานองค์กรที่เปิดเผยได้ตามกฎหมายที่เกี่ยวข้องจะถูกเปิดเผยภายในเว็บไซต์ของกรมสรรพากร</li> <li>• ข้อมูลผู้เสียภาษีที่เกี่ยวข้องกับการฟอกเงินเพื่อสนับสนุนด้านการเงินแก่การก่อการร้าย (financial terrorism) สามารถเปิดเผยได้ โดยได้รับอนุญาตจากกฎหมาย ด้วยความปลอดภัยด้านการเปิดเผยข้อมูล (the Security of Canada Information Sharing Act: SCISA)</li> </ul>	<p>หากมีเหตุอันควรสงสัยว่าธุรกรรมหรือการดำเนินกิจกรรมขององค์กรดังกล่าวเกี่ยวกับการสนับสนุนเงินแก่การก่อการร้าย</p>

ตารางที่ 8.9 เปรียบเทียบการปฏิบัติตามข้อแนะนำของ FATF ของแต่ละประเทศ (ต่อ)

หน้าที่ตาม FATF	สหราชอาณาจักร	สหรัฐอเมริกา (นิวยอร์ก)	ประเทศแคนาดา	ประเทศไทย
<b>ภาครัฐ</b>				
	<ul style="list-style-type: none"> <li>ทุกองค์กรต้องขึ้นทะเบียนโดยองค์กรที่มีรายได้ตั้งแต่ 10,000 ปอนด์ขึ้นไป ต้องส่งรายงานการดำเนินงาน และรายงานทางการเงิน ประจำปี</li> </ul>		<p>กรมสรรพากรมีอำนาจกำหนดโทษปรับ (financial penalties) ระวังการดำเนินงานขององค์กรชั่วคราว (suspension) และถอดถอนองค์กรจากการเป็นองค์กรสาธารณกุศล</p>	
<b>ภาคส่วนองค์กรไม่แสวงหากำไร</b>				
การบริหารจัดการเพื่อลดความเสี่ยงต่อการถูกใช้เป็นเครื่องมือการฟอกเงินภายในองค์กร (actions NPOs take to protect against TF abuse)	<ul style="list-style-type: none"> <li>มีองค์กรภาคเอกชนในรูปแบบ representational and self-regulatory organisations แต่งตั้งโดยองค์กรไม่แสวงหากำไรเพื่อเป็นตัวแทนในการติดตามตรวจสอบ สร้างมาตรฐานการบริหารจัดการที่ดีขององค์กร และสร้างความมั่นใจต่อผู้บริจาคและภาครัฐ เช่น</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>มีองค์กรภาคเอกชนในรูปแบบ representational and self-regulatory organisations แต่งตั้งโดยองค์กรไม่แสวงหากำไรเพื่อเป็นตัวแทนในการติดตามตรวจสอบ สร้างมาตรฐานการบริหารจัดการที่ดีขององค์กร และสร้างความมั่นใจต่อผู้บริจาคและภาครัฐ เช่น Charity Navigator Ratings และ Code of Ethical Principles and Standards เป็นต้น</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>องค์กรภาคเอกชนในรูปแบบ representational and self-regulatory organisations แต่งตั้งโดยองค์กรไม่แสวงหากำไรเพื่อเป็นตัวแทนในการติดตามตรวจสอบ สร้างมาตรฐานการบริหารจัดการที่ดีขององค์กร และสร้างความมั่นใจต่อผู้บริจาคและภาครัฐ เช่น</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>ไม่มีองค์กรในลักษณะดังกล่าว แต่สำนักงาน ปปง. มีความร่วมมือกับหน่วยกำกับดูแล เช่น กรมการปกครอง และสำนักคณะกรรมการส่งเสริมการศึกษาเอกชน ให้ความรู้ แก่มูลนิธิ สมาคม หรือ โรงเรียนเอกชน เกี่ยวกับ ความเสี่ยงและแนวทางการป้องกันการฟอกเงินในองค์กรไม่แสวงหากำไร</li> </ul>

ตารางที่ 8.9 เปรียบเทียบการปฏิบัติตามข้อแนะนำของ FATF ของแต่ละประเทศ (ต่อ)

หน้าที่ตาม FATF	สหราชอาณาจักร	สหรัฐอเมริกา (นิวยอร์ก)	ประเทศแคนาดา	ประเทศไทย
<i>ภาคส่วนองค์กรไม่แสวงหากำไร</i>				
	Mentoring and Befriending Foundation และ New Philanthropy Capital Charity Rating Database เป็นต้น		Standards of Organizational Integrity and Accountability และ Code of Ethics and Operational Standards เป็นต้น	
<i>ภาคส่วนสถาบันการเงิน</i>				
มาตรการการป้องกันความเสี่ยงต่อการฟอกเงินผ่านองค์กรไม่แสวงหากำไรของสถาบันการเงิน (proper application for NPOs to financial services)	<ul style="list-style-type: none"> <li>หน่วยงานกำกับดูแลด้านการเงินภายใต้รัฐสภาแห่งสหราชอาณาจักร (UK Parliament, the Financial Conduct Authority) ออกข้อแนะนำเกี่ยวกับธนาคารเกี่ยวกับมาตรการป้องกันความเสี่ยงของสถาบันการเงินเกี่ยวกับการทำธุรกรรมที่อาจมีความเสี่ยงต่อการฟอกเงินและการก่อการร้ายผ่านองค์กรสาธารณกุศล</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>สถาบันการเงินส่วนใหญ่มีมาตรการระงับความเสี่ยง หรือ banking de-risking เช่น การชะลอการทำธุรกรรม การระงับการทำธุรกรรมและบัญชีธุรกรรม และการปิดบัญชีการทำธุรกรรม</li> <li>มีข้อแนะนำให้สถาบันการเงินพิจารณาการเข้าถึงการทำธุรกรรมขององค์กรสาธารณกุศล โดยใช้แนวทางการดำเนินการประเมินตามหลักความเสี่ยง (risk-based approach)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>สถาบันการเงินส่วนใหญ่มีมาตรการระงับความเสี่ยง หรือ banking de-risking เช่น การชะลอการทำธุรกรรม การระงับการทำธุรกรรมและบัญชีธุรกรรม และการปิดบัญชีการทำธุรกรรม</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>สถาบันการเงินเป็นผู้มีหน้าที่ต้องรายงานธุรกรรมที่มีความเสี่ยง</li> </ul>

ตารางที่ 8.9 เปรียบเทียบการปฏิบัติตามข้อแนะนำของ FATF ของแต่ละประเทศ (ต่อ)

หน้าที่ตาม FATF	สหราชอาณาจักร	สหรัฐอเมริกา (นิวยอร์ก)	ประเทศแคนาดา	ประเทศไทย
	<ul style="list-style-type: none"> <li>มีข้อแนะนำให้สถาบันการเงินพิจารณาการเข้าถึงการทำธุรกรรมขององค์กร สาธารณกุศล โดยใช้หลักการประเมินตามหลักความเสี่ยง (risk-based approach)</li> </ul>		<ul style="list-style-type: none"> <li>มีข้อแนะนำให้สถาบันการเงินพิจารณาการเข้าถึงการทำธุรกรรมขององค์กร สาธารณกุศล โดยใช้แนวทางการดำเนินการประเมินตามหลักความเสี่ยง (risk-based approach)</li> </ul>	

ที่มา: ประมวลโดยคณะผู้วิจัย (สิงหาคม 2563)

## 8.5 สรุปผลการศึกษา

### 8.5.1 สรุปสถานการณ์และแนวโน้มการฟอกเงินผ่านองค์กรไม่แสวงหากำไร

องค์กรไม่แสวงหากำไรเป็นนิติบุคคลที่มีความเสี่ยงที่จะถูกใช้เป็นช่องทางในการฟอกเงิน เนื่องจากเป็นแหล่งที่มีกระแสเงินสดไหลเข้าออกจำนวนมากและตรวจสอบได้ยาก บางกรณีไม่สามารถระบุแหล่งที่มาของเงินได้ เช่น การบริจาคเงินแบบไม่ประสงค์ออกนาม จึงเสี่ยงที่จะถูกใช้เพื่อปกปิดหรืออำพรางการโอนถ่ายเงินที่ได้จากการกระทำความผิดมูลฐาน หรือการใช้อำนาจขององค์กรไม่แสวงหากำไรสนับสนุนเงินเพื่อใช้กระทำความผิด เช่น การใช้อำนาจขององค์กรไม่แสวงหากำไรเพื่อใช้อำพรางการสนับสนุนทางการเงินเพื่อก่อการร้าย (terrorism financing) เป็นต้น

ขณะที่รายงานการประเมินความเสี่ยงด้านการฟอกเงิน และการสนับสนุนทางการเงินแก่การก่อการร้ายของประเทศไทย พ.ศ. 2559 ระบุว่าองค์กรไม่แสวงหากำไรเป็นนิติบุคคลที่มีความเสี่ยงที่จะถูกใช้เป็นช่องทางหนึ่งในการระดมเงินทุนเพื่อสนับสนุนการก่อการร้าย ซึ่งองค์กรไม่แสวงหากำไรถือเป็นหน่วยงานที่มีจุดเปราะบางและมีความเสี่ยงสูงเป็นลำดับที่ 4 ที่จะถูกใช้เป็นช่องทางในการฟอกเงิน รองจากธุรกิจธนาคารพาณิชย์ อสังหาริมทรัพย์ และกิจการค้าของเก่า พระเครื่อง วัตถุุมงคล<sup>611</sup> แต่ประเด็นความเสี่ยงที่ NPOs จะถูกใช้เป็นช่องทางในการฟอกเงินนั้น คณะผู้วิจัยยังไม่พบสถิติคดีการฟอกเงินผ่านองค์กรไม่แสวงหากำไร แต่พบตัวอย่างคดีที่มีลักษณะเข้าข่ายเป็นการฟอกเงินผ่านองค์กรไม่แสวงหากำไรเพียงไม่กี่คดี เช่น คดียกยอกเงินสหกรณ์เครดิตยูเนียนคลองจั่นและนำไปบริจาคให้แก่มูลนิธิธรรมาภิบาลอุบาสิกากันทรชนนุกยุง เป็นต้น

อย่างไรก็ดี จากข้อสังเกตเบื้องต้นของคณะผู้วิจัยต่อความเสี่ยงของ NPOs ด้านการฟอกเงินเห็นว่าการที่ประเทศไทยมีองค์กรไม่แสวงหากำไรจำนวนมาก ทั้งที่อยู่ในระบบประมาณ 8 หมื่นกว่าองค์กร<sup>612</sup> และองค์กรที่อยู่นอกระบบซึ่งไม่สามารถรวบรวมข้อมูลสถิติได้ แต่ระบบการกำกับดูแลองค์กรไม่แสวงหากำไรนั้นยังมีประสิทธิภาพไม่เพียงพอ ทำให้ NPOs หลายแห่งมิได้ถูกตรวจสอบเกิดเป็นความเสี่ยงและอาจมีแนวโน้มที่ NPOs อาจถูกใช้เป็นช่องทางหนึ่งในการฟอกเงินได้เพิ่มขึ้น

โดยสรุปสถานการณ์และแนวโน้มขององค์กรไม่แสวงหากำไร พบว่า แม้ประเทศไทยจะยังไม่มี การรวบรวมสถิติจำนวนมูลนิธิและสมาคมทั่วประเทศอย่างเป็นระบบ แต่อนุมานได้ว่ากลุ่มองค์กรไม่แสวงหากำไรของไทยมีจำนวนและมีแนวโน้มเพิ่มขึ้นมากกว่ากลุ่มองค์กรเอกชนต่างประเทศ โดยกลุ่มองค์กรไม่แสวงหากำไรไทยที่มีจำนวนมากที่สุด คือ องค์กรด้านศาสนา ในส่วนขององค์กรเอกชนต่างประเทศ แม้ว่าจะมีจำนวนไม่มากเมื่อเทียบกับองค์กรไม่แสวงหากำไรไทย แต่กลุ่มนี้มีความเสี่ยงสูงจากการดำเนินงาน

---

<sup>611</sup> สำนักงานป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน. (2560). *สรุปรายงานการประเมินความเสี่ยงด้านการฟอกเงิน และการสนับสนุนทางการเงินแก่การก่อการร้ายของประเทศไทย พ.ศ. 2559*. สืบค้นจาก <http://www.amlo.go.th/index.php/th/2016-05-04-04-48-38/2017-06-16-09-58-26/2017-06-20-08-04-41> เมื่อวันที่ 30 กันยายน 2563

<sup>612</sup> สำนักงานสถิติแห่งชาติ. (2562). *การสำรวจองค์การเอกชนที่ไม่แสวงหากำไร พ.ศ. 2561*. กรุงเทพฯ: บริษัท ดอกเบี้ย จำกัด.

ที่มีการได้รับทุนหรือให้ทุนกับต่างประเทศเป็นหลัก ซึ่งทำการตรวจสอบแหล่งที่มาของเงินได้ยากหากมีการทำธุรกรรมผ่านช่องทางที่ไม่มีการกำกับดูแล เช่น การโอนเงินนอกระบบ การโอนเงินผ่านแดน เป็นต้น ทั้งนี้ องค์การเอกชนต่างประเทศที่มีจำนวนมากที่สุด คือ ประเภทที่เข้ามาจัดตั้งสำนักงานในประเทศไทยและดำเนินงานในต่างประเทศ ซึ่งมักจะถูกใช้เป็นแหล่งกระจายความช่วยเหลือ หรือเป็นทางผ่านของทุนไปยังประเทศที่สาม ยิ่งสะท้อนให้เห็นถึงความเสี่ยงขององค์กรที่จะถูกใช้เป็นเครื่องมือในการฟอกเงิน

ทั้งนี้ ข้อมูลสถานการณ์และแนวโน้มขององค์กรไม่แสวงหากำไรนั้นมีความสำคัญอย่างยิ่งต่อการวางแผนเพื่อกำกับดูแลความเสี่ยงขององค์กรที่ไม่แสวงหากำไรที่จะถูกใช้ในการฟอกเงิน เนื่องจากขอบเขตขององค์กรไม่แสวงหากำไรนั้นค่อนข้างกว้าง จึงจำเป็นที่จะต้องลำดับความสำคัญกลุ่มที่อาจมีความเสี่ยงสูง ซึ่งในเบื้องต้นอาจพิจารณาความเสี่ยงจากข้อมูลสถานการณ์และแนวโน้มขององค์กรไม่แสวงหากำไร เช่น จำนวนองค์กรไม่แสวงหากำไร องค์กรที่มีวัตถุประสงค์สัมพันธ์เกี่ยวกับการฟอกเงิน โดยเฉพาะการเป็นแหล่งกระจายความช่วยเหลือไปยังต่างประเทศ หรือตัวอย่างบทเรียนในต่างประเทศ องค์กรไม่แสวงหากำไรขนาดเล็กและองค์กรที่ผู้บริหารมีอำนาจเด็ดขาดในการอนุมัติจ่ายเงิน จะมีความเสี่ยงต่อการฟอกเงินสูง<sup>613</sup> เป็นต้น โดยข้อมูลเหล่านี้ต้องอาศัยการจัดเก็บที่มีประสิทธิภาพ โดยหน่วยงานกำกับดูแล ซึ่งการเก็บรวบรวมข้อมูลและการเปิดเผยข้อมูลของหน่วยงานกำกับดูแล ยังไม่เป็นปัจจุบันเท่าที่ควร

## 8.5.2 สรุปความเสี่ยงขององค์กรไม่แสวงหากำไรที่อาจถูกใช้เป็นช่องทางในการฟอกเงิน

### 8.5.2.1 จุดเปราะบางขององค์กรไม่แสวงหากำไร

- ประเภทกิจกรรมขององค์กรไม่แสวงหากำไรที่มีความเสี่ยงสูง เช่น องค์กรด้านศาสนา องค์กรด้านการศึกษา และองค์การเอกชนต่างประเทศ
- ผู้บริหารหรือกรรมการขององค์กรไม่แสวงหากำไรที่เป็นชาวต่างประเทศ โดยเฉพาะสัญชาติที่อยู่ในกลุ่มประเทศที่มีความเสี่ยงเกี่ยวข้องกับการกระทำความผิดหรือการฟอกเงิน รวมถึงการมอบอำนาจอนุมัติหรือการเบิกจ่ายเงินแก่ผู้บริหารหรือกรรมการเพียงคนเดียว หรือ 1-2 คน มีความเสี่ยงที่จะเกิดการทุจริตได้ง่าย
- การตรวจสอบแหล่งที่มาของเงินบริจาคทำได้ยาก เนื่องจากกฎหมายยังไม่กำหนดให้ผู้บริจาคต้องแสดงตน

---

<sup>613</sup> Qiu, C. Steven, S. & Pamela, M. (2009). *Fraud In Canadian Nonprofit Organizations As Seen Through The Eyes Of Canadian Newspapers, 1998-2008* สืบค้นจาก <https://thephilanthropist.ca/2009/05/fraud-in-canadian-nonprofit-organizations-as-seen-through-the-eyes-of-canadian-newspapers-1998-2008/> เมื่อวันที่ 30 กันยายน 2563



- การขาดมาตรการควบคุมภายในและการส่งเสริมความโปร่งใสขององค์กรไม่แสวงหากำไร เช่น การตรวจสอบภายในขององค์กร (self-regulation) หรือการเปิดเผยข้อมูลต่อสาธารณชนขององค์กรไม่แสวงหากำไร

#### 8.5.2.2 จุดเปราะบางของหน่วยกำกับดูแลองค์กรไม่แสวงหากำไร

- กระบวนการจดทะเบียนมูลนิธิ/สมาคม อาทิ การตรวจสอบกรรมการ การตรวจสอบข้อบังคับ การเปิดเผยข้อมูลการดำเนินงานและรายงานการเงิน ปัจจุบันหน่วยงานกำกับดูแลยังขาดการรวบรวมและจัดทำสถิติจำนวนองค์กรไม่แสวงหากำไรทั่วประเทศ และยังไม่มีการเปิดเผยฐานข้อมูล NPOs ต่อสาธารณชน
- ความเสี่ยงในการกำกับดูแลมูลนิธิ เช่น การขาดการวิเคราะห์ข้อมูลบัญชีรายรับรายจ่ายและงบดุลของมูลนิธิ การกำหนดกรอบการประเมินความเสี่ยงมูลนิธิในการลงพื้นที่ตรวจสอบ
- ความเสี่ยงในการกำกับดูแลสมาคม เนื่องจากกฎหมายมิได้ให้อำนาจนายทะเบียนเพื่อติดตามตรวจสอบ และสมาคมไม่ต้องรายงานผลการดำเนินงานประจำปี รายงานข้อมูลทางการเงิน และรายงานการประชุมของคณะกรรมการสมาคม
- ความเสี่ยงในการกำกับดูแลโรงเรียนเอกชนไม่แสวงหากำไร เช่น การตรวจสอบคณะผู้บริหารโรงเรียน รวมถึงการเบิกจ่ายงบประมาณที่ได้รับการอุดหนุนจากภาครัฐ
- ข้อจำกัดด้านงบประมาณและเจ้าหน้าที่ของหน่วยกำกับดูแล ทำให้ไม่สามารถตรวจสอบองค์กรไม่แสวงหากำไรได้ครบทุกแห่ง ดังนั้น หน่วยกำกับดูแลจึงต้องส่งเสริมให้องค์กรไม่แสวงหากำไรดำเนินการตามแนวปฏิบัติที่ดี (good governance) และการกำกับดูแลตนเอง (self-regulation) เพื่อช่วยลดความเสี่ยงที่องค์กรจะถูกใช้เป็นช่องทางในการกระทำความผิดหรือการฟอกเงิน

#### 8.5.2.3 จุดเปราะบางของการตรวจสอบการฟอกเงินผ่านองค์กรไม่แสวงหากำไร

- อำนาจของสำนักงาน ป.ปง. ตามมาตรา 16/1 ของ พ.ร.บ. ป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน พ.ศ. 2542 มีค่อนข้างจำกัด กล่าวคือ สำนักงาน ป.ปง. จะสามารถสั่งให้องค์กรไม่แสวงหากำไร ต้องรายงานข้อมูล สั่งระงับกิจกรรมหรือลงพื้นที่ตรวจสอบขององค์กรไม่แสวงหากำไรได้เฉพาะการกระทำที่เข้าข่ายเกี่ยวกับการสนับสนุนเงินแก่การก่อการร้ายเท่านั้น

### 8.5.3 สรุปรูปแบบ วิธีการ และช่องทางการฟอกเงิน

รูปแบบ วิธีการ และช่องทางการฟอกเงินที่เกี่ยวข้องกับองค์กรไม่แสวงหากำไร โดยวิเคราะห์ตามขั้นตอนการฟอกเงินที่อธิบายไว้ในบทที่ 2 ซึ่งมีทั้งหมด 3 ขั้นตอน ได้แก่

**ขั้นตอนแรกการนำเงินเข้าสู่ระบบ** ผู้ที่ต้องการพอกเงินอาจนำเงินสดหรือทรัพย์สินที่ได้จากการกระทำความผิดเข้าสู่ระบบด้วยวิธีการบริจาคเงินหรือทรัพย์สินให้แก่องค์กรไม่แสวงหากำไร

**ขั้นตอนที่สองคือการกลบเกลื่อนร่องรอย** หลังจากที่องค์กรไม่แสวงหากำไรได้รับเงินบริจาคแล้ว ไม่ว่าจะทราบหรือไม่ทราบแหล่งที่มาของเงินก็ดี เมื่อมีการนำเงินดังกล่าวไปใช้ประโยชน์ตามวัตถุประสงค์ของหน่วยงาน เช่น การให้ทุนกับบุคคลที่สาม หรือการนำไปลงทุนเพื่อใช้ประโยชน์ในกิจการขององค์กร เช่น การก่อสร้างอาคาร สิ่งเหล่านี้ล้วนถือว่าเป็นขั้นตอนการกลบเกลื่อนร่องรอย

**ส่วนขั้นตอนสุดท้ายคือการนำเงินหรือทรัพย์สินที่ผ่านการกลบเกลื่อนร่องรอยกลับเข้าสู่ระบบ** ผู้ที่นำทรัพย์สินที่ได้มาจากการกระทำความผิดมาบริจาคหรือพอกผ่านองค์กรไม่แสวงหากำไรจะได้รับผลประโยชน์ตอบแทนซึ่งอาจอยู่ในหลายรูปแบบ ไม่เฉพาะในรูปแบบของตัวเงินเท่านั้น จากตัวอย่างกรณีศึกษาดีสหกรณ์เครดิตยูเนียนคลองจันและนายศุภชัย ศรีศุภอักษร แม้จะยังไม่พบหลักฐานที่แสดงได้ว่านายศุภชัยได้รับผลตอบแทนในรูปของเงินจากมูลนิธิที่เกี่ยวข้องกับวัดพระธรรมกาย แต่คาดว่านายศุภชัยอาจได้รับผลประโยชน์ทางอ้อม เช่น การมีบทบาทในวัดหรือการมีชื่อเสียงสามารถชักชวนคนมาลงทุนได้เพิ่มขึ้น การได้รับผลตอบแทนจากการก่อสร้างอาคารต่างๆ ที่ทุนก่อสร้างบางส่วนมาจากเงินบริจาคที่นายศุภชัยยกยอกจากสหกรณ์เครดิตยูเนียนคลองจัน เป็นต้น

ส่วนตัวอย่างกรณีโรงเรียนเอกชนสอนศาสนา เช่น กรณีการทุจริตงบประมาณหรืองบอุดหนุนการศึกษาของโรงเรียนเอกชนสอนศาสนาบางแห่งในภาคใต้ เงินจากการทุจริตเหล่านี้จะถูกแจกจ่ายให้แก่บุคคลที่สวมรอยเป็นบุคลากรทางการศึกษาของโรงเรียน แต่แท้จริงแล้วเป็นคนในเครือข่ายที่ก่อเหตุ การณ์ความไม่สงบ หรือการจัดสรรงบอุดหนุนที่ได้จากการรายงานจำนวนนักเรียนเกินจริงมาใช้เป็นทุนเพื่อสนับสนุนกระบวนการก่อการร้ายหรือสนับสนุนการก่อเหตุรุนแรงในพื้นที่สามจังหวัดชายแดนภาคใต้ เป็นต้น

#### **8.5.4 สรุปผลการศึกษาและการเปรียบเทียบการป้องกันและปราบปรามการพอกเงินของต่างประเทศและประเทศไทย**

จากการศึกษาของต่างประเทศ ได้แก่ สหราชอาณาจักร สหรัฐอเมริกา และประเทศแคนาดา พบว่าแต่ละประเทศมีการดำเนินการเพื่อการป้องกันการพอกเงินและการก่อการร้ายที่อาจใช้องค์กรไม่แสวงหากำไรเป็นเครื่องมือ ตามข้อเสนอของ FATF ที่ใช้แนวทางการดำเนินการประเมินตามหลักความเสี่ยง (risk-based approach) โดยข้อเสนอของ FATF ประกอบไปด้วยการร่วมมือกันของสามภาคส่วน ได้แก่ ภาครัฐ ภาคส่วนองค์กรไม่แสวงหากำไร และภาคส่วนสถาบันการเงิน ซึ่งควรจะต้องมีการให้คำแนะนำและสนับสนุน (guidance) จากภาครัฐ ทั้งนี้ จากการศึกษาข้อเสนอของ FATF และกฎหมาย/กฎระเบียบของทั้งสามประเทศ สามารถวิเคราะห์แนวทางปฏิบัติที่ดีและจุดเด่นที่สามารถป้องกันการพอกเงินผ่านองค์กรไม่แสวงหากำไรได้ดังต่อไปนี้

#### **8.5.4.1 การศึกษาวิเคราะห์เพื่อประเมินความเสี่ยงขององค์กรไม่แสวงหากำไรและระบุประเภทขององค์กรไม่แสวงหากำไรที่มีความเสี่ยงต่อการฟอกเงินและการก่อการร้ายเพื่อการกำกับดูแลที่ตรงจุด (understand and identify the sector)**

สหราชอาณาจักร สหรัฐอเมริกา และประเทศแคนาดา ได้ศึกษาวิเคราะห์ความเสี่ยงขององค์กรไม่แสวงหากำไรต่อการฟอกเงินและการก่อการร้ายเพื่อระบุประเภทขององค์กรที่มีความเสี่ยงตามคำนิยามของ FATF โดย สหราชอาณาจักร สหรัฐอเมริกา และประเทศแคนาดา ได้กำหนดว่าภาคส่วนที่มีความเสี่ยงดังกล่าวคือ องค์กรสาธารณกุศล หรือองค์กรที่ประกอบกิจการหลักเกี่ยวข้องกับการรวบรวมเงินทุนหรือเงินบริจาค เพื่อจุดประสงค์ อาทิ สาธารณกุศล ศาสนา การศึกษา สังคม หรือเพื่อความปรองดอง หรือเป็นองค์กรที่ดำเนินกิจกรรมอื่นๆ ที่ดี (good work)

การดำเนินการวิเคราะห์ตามหลักการของ FATF สามารถจำกัดขอบเขตการวิเคราะห์ตามแนวทางการดำเนินการประเมินตามหลักความเสี่ยง (risk-based approach) ซึ่งส่งเสริมให้ผู้กำกับดูแลแต่ละประเทศสามารถมุ่งเน้นการกำกับดูแลที่เข้มงวดไปยังองค์กรที่มีความเสี่ยงสูง และไม่ใช่อุปสรรคต่อองค์กรที่มีการบริหารจัดการและการดำเนินการที่ดีและเป็นประโยชน์ต่อส่วนรวม

#### **8.5.4.2 อำนาจของหน่วยงานกำกับดูแลต่อการป้องกันการฟอกเงินและการก่อการร้าย**

จากการศึกษาพบว่ากฎหมายที่ใช้ในการกำกับดูแลองค์กรสาธารณกุศลในสหรัฐอเมริกาและประเทศแคนาดา (ตามการระบุภาคส่วนที่มีความเสี่ยงดังข้อ (1)) คือ กฎหมายว่าด้วยภาษี โดยมีหน่วยงานกำกับดูแล คือ กรมสรรพากร

ในขณะที่สหราชอาณาจักร ซึ่งประกอบไปด้วยสามประเทศ คือ ประเทศอังกฤษ ประเทศสกอตแลนด์ และประเทศไอร์แลนด์เหนือ จะมีหน่วยงานกำกับดูแลองค์กรสาธารณกุศลโดยเฉพาะ และขึ้นตรงกับรัฐสภา ทำให้สามารถมุ่งเน้นการกำกับดูแลไปยังองค์กรสาธารณกุศลได้อย่างตรงจุด โดยหน่วยงานกำกับดูแลมีอำนาจ เช่น การจำกัดการทำธุรกรรมที่อาจมีความเสี่ยง การแต่งตั้งกรรมการองค์กรเพิ่มเติม การอายัดบัญชีธนาคารขององค์กร ('freezing' a charity's bank account) การระงับหรือถอดถอนกรรมการองค์กร (suspending or removing a trustee) การแต่งตั้งผู้จัดการชั่วคราว (appointing an interim manager) เป็นต้น ซึ่งแตกต่างจากสหรัฐอเมริกาและประเทศแคนาดาที่หน่วยงานกำกับดูแลคือกรมสรรพากรและขึ้นตรงกับกระทรวงการคลัง

อนึ่ง กฎหมายแต่ละประเทศยังให้อำนาจแก่หน่วยงานกำกับดูแลที่เกี่ยวข้องกับการป้องกันการฟอกเงินและการก่อการร้าย ดังต่อไปนี้

#### **การรายงานข้อมูล (reports)**

กฎหมายของทั้งสามประเทศ มีลักษณะเดียวกันคือการกำหนดให้องค์กรที่ต้องการจดทะเบียน รายงานข้อมูลกิจกรรมสาธารณกุศลที่ดำเนินการ และรายงานสถานะทางการเงินรวมถึงการทำธุรกรรมรายปี โดยข้อกำหนดให้จะต้องเปิดเผยข้อมูลเกี่ยวกับกิจกรรมสาธารณกุศล และรายงานทางการเงิน

ทั้งนี้ หน่วยงานกำกับดูแลของทั้งสามประเทศ นอกจากจะให้องค์กรสาธารณกุศลจะต้องรายงานสถานะทางการเงินและรายงานกิจกรรมการใช้จ่ายเงิน รวมถึงการรวบรวมเงินทุนแล้ว ยังมีการเชื่อมโยงข้อมูลกับหน่วยงาน และภาคส่วนที่เกี่ยวข้องอื่นๆ เช่น หน่วยงานบังคับใช้กฎหมาย รวมไปถึงสถาบันการเงินอีกด้วย อาทิ กฎหมายของประเทศอังกฤษมีการกำหนดให้ผู้บังคับใช้กฎหมาย สถาบันการเงิน และหน่วยงานด้านการฟอกเงินและการก่อการร้าย จะต้องเปิดเผยข้อมูล ในขณะที่กรมสรรพากรของสหรัฐอเมริกาและประเทศแคนาดามีการร่วมทำข้อตกลงเพื่อการแลกเปลี่ยนข้อมูลกับหน่วยงานอื่นๆ ที่เกี่ยวข้อง

จากข้อมูลข้างต้นสามารถวิเคราะห์ได้ว่าการจดทะเบียนและขึ้นตรงกับหน่วยงานเดียว และการเชื่อมโยงข้อมูลที่มีประสิทธิภาพจะสามารถช่วยให้หน่วยงานกำกับดูแล รวบรวมข้อมูลเพื่อสังเคราะห์และวิเคราะห์ความเสี่ยงของภาคส่วนองค์กรไม่แสวงหากำไรได้อย่างมีประสิทธิภาพ ซึ่งจะนำไปสู่การกำกับดูแลองค์กรประเภทที่มีความเสี่ยงได้อย่างตรงจุด ไม่เป็นอุปสรรคต่อองค์กรที่ดำเนินกิจกรรมเพื่อสังคมที่ดี ซึ่งเป็นไปตามแนวทางการดำเนินการประเมินตามหลักความเสี่ยง (risk-based approach)

### **การเปิดเผยข้อมูล (open data)**

กฎหมายของสหรัฐอเมริกาและประเทศแคนาดามีข้อกำหนดให้สามารถเปิดเผยข้อมูลขององค์กรที่จดทะเบียนซึ่งประกอบไปด้วยข้อมูลการดำเนินกิจการสาธารณกุศล และข้อมูลสถานะทางการเงินที่ไม่ขัดต่อกฎหมายอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้อง ผ่านเว็บไซต์ของหน่วยงานกำกับดูแลหรือกรมสรรพากร นอกจากนี้ กฎหมายว่าด้วยการจดทะเบียนองค์กรสาธารณประโยชน์แห่งประเทศแคนาดายังมีข้อกำหนดให้สามารถเปิดเผยข้อมูลส่วนบุคคลในกรณีการฟอกเงินเพื่อใช้ในการก่อการร้าย อีกด้วย

การเปิดเผยข้อมูลผ่านหน่วยงานกำกับดูแล จะส่งเสริมให้สาธารณชนทั่วไปสามารถติดตามการดำเนินงานและร่วมตรวจสอบแนวทางการบริหารจัดการขององค์กรไม่แสวงหากำไร และสร้างความมั่นใจต่อผู้ที่ต้องการบริจาคเงินเพื่อกิจกรรมสาธารณกุศล ซึ่งเป็นอีกหนึ่งหนทางในการลดความเสี่ยง (mitigate risk) ของการฉ้อโกงประชาชน การฟอกเงินและการก่อการร้ายผ่านองค์กรสาธารณกุศลได้

### **การรายงานระบุตัวตนผู้บริจาค (donor identification)**

สหรัฐอเมริกากำหนดให้องค์กรสาธารณกุศลจะต้องเปิดเผยรายงานข้อมูลผู้บริจาคที่ให้ผู้บริจาคตั้งแต่ 5,000 ดอลลาร์สหรัฐขึ้นไป ในส่วนของประเทศแคนาดา กำหนดให้องค์กรสาธารณกุศลจะต้องยืนยันแหล่งที่มาของรายรับและรายจ่ายขององค์กร

การเปิดเผยแหล่งที่มาของผู้บริจาคต่อหน่วยงานกำกับดูแลจะสามารถทำให้หน่วยงานกำกับดูแลตรวจสอบติดตาม (trace) และวิเคราะห์ความเสี่ยง (risk analysis) ของแหล่งเงินทุนนั้นได้อย่างมีประสิทธิภาพ

#### **8.5.4.3 การสนับสนุนให้เกิดองค์กรภาคเอกชนเพื่อการกำกับดูแลตนเองขององค์กรไม่แสวงหากำไร (self-regulation)**

องค์กรไม่แสวงหากำไรในหลายประเทศมีการว่าจ้างองค์กรภาคเอกชนเข้ามาดำเนินโครงการหรือทำหน้าที่กำกับดูแลองค์กรตามแนวทางการกำกับดูแลตนเอง (self-regulation) เพื่อการบริหารจัดการที่ดี (good governance) และป้องกันความเสี่ยงต่อการถูกนำไปใช้เป็นช่องทางในการทำผิด ซึ่งแนวทางนี้เป็นหนึ่งในข้อเสนอเพื่อป้องกันการฟอกเงินและการก่อการร้ายที่ FATF ให้ความสำคัญ

องค์กรภาคเอกชนเพื่อการกำกับดูแลตนเองขององค์กรไม่แสวงหากำไร (representative and self-regulatory organization) มักจะมีการพัฒนามาตรฐานและแนวทางเพื่อสร้างความรับผิดชอบต่อหน้าที่ (accountability) และความโปร่งใสในการดำเนินงาน (transparency) รวมถึงการควบคุมภายในที่เข้มแข็งและมาตรการลดความเสี่ยง (internal controls and risk mitigation measures) เป็นต้น

จากการศึกษาพบว่าทั้งรัฐบาลแห่งสหราชอาณาจักร สหรัฐอเมริกา และประเทศแคนาดา มีข้อเสนอแนะให้องค์กรสาธารณกุศล หรือองค์กรไม่แสวงหากำไรควรมีการดำเนินการบริหารจัดการที่ดีตามหลักธรรมาภิบาล (governance) และมีข้อเสนอแนะให้มีตัวแทนเพื่อเข้ามาตรวจสอบดูแลภายในองค์กรเพื่อลดความเสี่ยงของการถูกนำไปใช้เป็นเครื่องมือในการก่ออาชญากรรม นอกจากนี้ยังมีข้อเสนอแนะให้ผู้บริจาคควรศึกษาองค์กรก่อนการบริจาคเพื่อสร้างความมั่นใจว่าการบริจาคจะไม่ถูกนำไปใช้ในทางที่ผิด อย่างไรก็ตาม องค์กรที่สามารถวิเคราะห์ได้ว่าองค์กรที่มีการใช้บริการตัวแทนกำกับดูแลตนเองขององค์กร จะได้รับความไว้วางใจจากผู้บริจาคและภาครัฐมากขึ้น เนื่องจากมีบุคคลที่สามเข้ามาสร้างมาตรฐานการบริหารจัดการและป้องกันความเสี่ยงในด้านต่าง ๆ

ทั้งนี้ ตารางที่ 8.10 เป็นตัวอย่างของการดำเนินการขององค์กรเอกชนที่เข้ามาเป็นผู้ดำเนินการกำกับดูแลองค์กรไม่แสวงหากำไร ซึ่งเป็นบุคคลที่สามในการเป็นตัวแทนการกำหนดมาตรฐาน แนวทาง และมาตรการในการกำกับดูแลตนเองขององค์กรสาธารณกุศล เพื่อการบริหารจัดการที่ดีรวมถึงตรวจสอบดูแลภายในองค์กรไม่แสวงหากำไร

ตารางที่ 8.10 ตัวอย่างองค์กรตัวแทนเพื่อการกำกับดูแลตนเองขององค์กรไม่แสวงหากำไร

โครงการ (Program name)	องค์กร (Certifying organization)	พื้นที่ (Location)
Committed to Excellence	European Foundation for Quality Management	Europe
Global Accountability Report	One World Trust	International
ACFID Code of Conduct	Australian Council for International Development	Australia
Code of Ethics and Operational Standards	Canadian Council for International Co-operation	Canada
Approved Provider Standards	Mentoring and Befriending Foundation	United Kingdom
Pennsylvania Standards for Excellence: An Ethics and Accountability Code for the Nonprofit Sector	Pennsylvania Association for Nonprofit Organisations	United States

ที่มา: FATF (2015)

**8.5.4.4 มาตรการของสถาบันการเงิน (financial institution measurement)**

ปัจจุบัน สถาบันการเงินในหลายประเทศรวมถึงสหราชอาณาจักร สหรัฐอเมริกา และประเทศแคนาดา มีแนวทางและมาตรฐานในการลดความเสี่ยงของการทำธุรกรรมขององค์กรไม่แสวงหากำไรหรือองค์กรการกุศล เพื่อป้องกันความเสี่ยงที่อาจเกิดขึ้นต่อตัวสถาบันการเงิน ยกตัวอย่างมาตรการที่เข้มงวดเช่น มาตรการระงับความเสี่ยงของสถาบันการเงินที่เรียกว่า banks de-risking หรือ มาตรการชะลอการทำธุรกรรม ระงับการทำธุรกรรมและบัญชีธุรกรรม รวมถึงการปิดบัญชีการทำธุรกรรมที่คาดว่าจะมีความเสี่ยงสูง อย่างไรก็ตาม มาตรการดังกล่าวถูกจัดว่าเป็นมาตรการที่อาจส่งผลกระทบต่อหรือสร้างอุปสรรคต่อการให้บริการหรือเข้าถึงการทำธุรกรรมขององค์กรไม่แสวงหากำไร

ทั้งนี้ จากการศึกษาพบว่าสถาบันทางการเงินของประเทศแคนาดามีจุดเด่นที่น่าสนใจ คือมีความตื่นตัว และมีความเข้าใจด้านความเสี่ยงในประเด็นการฟอกเงินและการก่อการร้ายผ่านองค์กรสาธารณกุศล โดยสถาบันการเงินส่วนใหญ่มีการกำหนดมาตรการต่างๆ เพื่อลดความเสี่ยง (mitigate risk) สอดคล้องกับข้อเสนอแนะของ FATF ซึ่งดำเนินการโดยใช้แนวทางการดำเนินการประเมินตามหลักความเสี่ยง (risk-based approach) สถาบันการเงินหลายแห่งรวบรวมข้อมูลเพื่อประเมินความเสี่ยงขององค์กรสาธารณกุศลที่ต้องการเข้าถึงการบริหารทางการเงิน เช่น การสืบค้นข้อมูลจากรายงานที่เกี่ยวข้องการฟอกเงินและการก่อการร้าย

(AML/CFT) หรือการศึกษาองค์กรจากแหล่งข้อมูลต่างประเทศในกรณีที่เป็นองค์กรที่มีส่วนเกี่ยวข้องกับองค์กรต่างประเทศ เป็นต้น

การดำเนินการของสถาบันการเงินตามแนวทางจัดการทางความเสี่ยงดังกล่าว สามารถช่วยให้การพิจารณาการเข้าถึงการทำธุรกรรมขององค์กรไม่แสวงหากำไรมีความถูกต้องมากขึ้น ซึ่งจะลดการนำเอาหลักการที่อาจจะเป็นอุปสรรคต่อองค์กรไม่แสวงหากำไร เช่น หลักการระงับความเสี่ยงประเภท de-risking ตามที่กล่าวข้างต้น และส่งเสริมให้องค์กรไม่แสวงหากำไรที่มีความเสี่ยงต่ำสามารถดำเนินกิจกรรมทางการเงินได้อย่างอิสระ

#### 8.5.4.5 ดัชนีบ่งชี้ความเสี่ยงการฟอกเงินผ่านองค์กรไม่แสวงหากำไร

แม้ปัจจุบันยังไม่มีดัชนีความเสี่ยงขององค์กรไม่แสวงหากำไรด้านการฟอกเงินเป็นการเฉพาะ แต่เมื่อพิจารณาดัชนีความเสี่ยงขององค์กรไม่แสวงหากำไรเรื่องการสนับสนุนทางการเงินแก่การก่อการร้ายพบว่า หลักเกณฑ์การวัดความเสี่ยงดังกล่าวสามารถนำมาประยุกต์ใช้กับการประเมินความเสี่ยงเรื่องการฟอกเงินได้ ทั้งนี้ จากกรณีศึกษาที่ดีการก่ออาชญากรรมฟอกเงินผ่านองค์กรไม่แสวงหากำไรในต่างประเทศทั้งในสหราชอาณาจักรและประเทศแคนาดา คณะผู้วิจัยสามารถวิเคราะห์และสรุปดัชนีความเสี่ยง (red flag indicators) ด้านการฟอกเงินผ่านองค์กรไม่แสวงหากำไรได้ รายละเอียดตามตารางที่ 8.11 ดังนี้

ตารางที่ 8.11 สรุปดัชนีบ่งชี้ความเสี่ยงการฟอกเงินผ่านองค์กรไม่แสวงหากำไร (Red Flag Indicators Which May Indicate ML)

กิจกรรม	ดัชนีความเสี่ยง
1) กรรมการองค์กร (directors and trustees)	<ul style="list-style-type: none"> <li>ประธานกรรมการ หรือกรรมการองค์กร มีชื่ออยู่ในองค์กรอื่นหลายองค์กร</li> <li>กรรมการองค์กรมีความเสี่ยง เช่น เคยถูกดำเนินคดี หรือมีชื่ออยู่ในบริษัท หรือมีส่วนเกี่ยวข้องกับผู้บริจาค (donors)</li> <li>กรรมการใช้อำนาจถ่ายโอนทรัพย์สินไปยังบุคคลธรรมดา</li> <li>การมอบฉันทะอำนาจในการเบิกจ่าย หรือซื้อขายทรัพย์สินแก่บุคคลที่สาม</li> <li>การเคลื่อนย้ายเงินให้แก่กรรมการองค์กร โดยใช้บัญชีขององค์กรการกุศล (payments to a trustee from the charities' bank accounts)</li> </ul>
2) กิจกรรมองค์กร	<ul style="list-style-type: none"> <li>กิจกรรมองค์กรไม่ตรงกับวัตถุประสงค์ขององค์กร</li> <li>การใช้จ่ายเงินขององค์กรไม่สอดคล้องกับวัตถุประสงค์ขององค์กร</li> <li>ดำเนินกิจกรรมในพื้นที่ หรือประเทศที่มีความเสี่ยงต่อการฟอกเงินและการก่อการร้ายสูง</li> </ul>
3) บัญชีทางการเงินขององค์กร	<ul style="list-style-type: none"> <li>การเปิดบัญชีองค์กรหลายบัญชี และหลายพื้นที่ โดยเฉพาะอย่างยิ่งการเปิดบัญชีองค์กรในต่างประเทศ</li> </ul>

ตารางที่ 8.11 สรุปดัชนีบ่งชี้ความเสี่ยงการฟอกเงินผ่านองค์กรไม่แสวงหากำไร (Red Flag Indicators Which May Indicate ML) (ต่อ)

กิจกรรม	ดัชนีความเสี่ยง
4) การทำธุรกรรม	<ul style="list-style-type: none"> <li>● ความพยายามในการอำพรางเจ้าของหรือคู่กรณีที่แท้จริงในการทำธุรกรรม</li> <li>● การดำเนินธุรกรรมโดยไม่ใช้บริการของธนาคาร (bank) เช่น การบริจาคโดยใช้เงินสด</li> <li>● การถอนเงินจากบัญชีขององค์กรจำนวนมาก หรือบ่อยครั้งผิดปกติ (unexpected cash withdrawals)</li> <li>● การทำธุรกรรมดำเนินไปพร้อมกับกิจกรรมของบุคคลหรือนิติบุคคลอื่น (charity's funds are mixed with others personal or business' funds)</li> </ul>
5) การบริจาค	<ul style="list-style-type: none"> <li>● ข้อค้นพบว่ามีกรรมการองค์กรมีชื่อเป็นผู้บริจาคหรือกรรมการองค์กรหลายแห่งที่อาจมีส่วนเกี่ยวข้องกับการฟอกเงิน</li> <li>● การบริจาคจากแหล่งที่ไม่สามารถตรวจสอบได้</li> <li>● การบริจาคจากผู้ไม่ประสงค์ออกนาม หรือจากต่างประเทศเป็นจำนวนเงินน้อย แต่หลายครั้ง</li> <li>● มีการระดมทุนและได้รับการบริจาคจากต่างประเทศ โดยเฉพาะประเทศที่มีความเสี่ยงสูงด้านการฟอกเงินและการก่อการร้าย</li> </ul>
6) การรายงานต่อผู้กำกับดูแล	<ul style="list-style-type: none"> <li>● ไม่สามารถรายงานข้อมูลที่ถูกต้องได้ (failure to submit accurate accounts)</li> <li>● การปกปิดแหล่งที่มาของการบริจาคต่อหน่วยงานกำกับดูแล</li> <li>● การรายงานเท็จต่อผู้กำกับดูแล</li> </ul>

ที่มา: Commissioner of Charities. (n.d.). RED FLAG INDICATORS FOR TERRORISM FINANCING IN CHARITIES. สืบค้นจาก [https://www.charities.gov.sg/manage-your-charity/Documents/non-profit-organisations---red-flag-indicators\\_CAD.pdf](https://www.charities.gov.sg/manage-your-charity/Documents/non-profit-organisations---red-flag-indicators_CAD.pdf) เมื่อวันที่ 30 กันยายน 2563

## 8.6 ข้อเสนอแนะ

การจัดทำข้อเสนอแนะต่อการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงินผ่านองค์กรไม่แสวงหากำไรในประเทศไทย คณะผู้วิจัยได้วิเคราะห์แนวปฏิบัติที่เป็นมาตรฐานสากลจากทั้งหมด 3 แหล่งหลัก ประกอบด้วย ข้อเสนอแนะของ FATF รายงานการประเมินประเทศไทย พ.ศ. 2560 โดย APG และการศึกษาแนวทางการกำกับดูแลองค์กรไม่แสวงหากำไรในต่างประเทศ และนำผลดังกล่าวมาเปรียบเทียบกับแนวทางปฏิบัติที่มีอยู่ในประเทศไทย โดยเฉพาะจุดเปราะบางที่ยังคงเป็นความเสี่ยงให้องค์กรไม่แสวงหากำไรอาจถูกใช้เป็นช่องทางฟอกเงิน

จากการวิเคราะห์ข้อมูลดังกล่าว คณะผู้วิจัยได้จัดทำข้อเสนอแนะที่จะช่วยป้องกันและปราบปรามการฟอกเงินผ่านองค์กรไม่แสวงหากำไร โดยสามารถจัดกลุ่มข้อเสนอแนะได้ 4 กลุ่มหลัก ดังนี้



### 8.6.1 ข้อเสนอแนะด้านกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับองค์กรไม่แสวงหากำไร

ข้อเสนอแนะเกี่ยวกับการปรับปรุงกฎหมายที่เกี่ยวข้องในการกำกับดูแลองค์กรไม่แสวงหากำไร 2 เรื่อง ได้แก่

1) การทบทวนการกำหนดบทลงโทษให้มีประสิทธิผลในการยับยั้งไม่ให้องค์กรไม่แสวงหากำไรกระทำความผิด และการให้อำนาจแก่หน่วยงานกำกับดูแลดำเนินการกรณีองค์กรไม่แสวงหากำไรมีพฤติกรรมไม่เหมาะสม เช่น การลงโทษกรณีมูลนิธิไม่รายงานข้อมูลการดำเนินงานหรืองบการเงินประจำปี เป็นต้น โดยทบทวนแก้ไขบทบัญญัติเกี่ยวกับบทลงโทษของสมาคมและมูลนิธิ ตามหมวด 2 ความผิดเกี่ยวกับสมาคมและมูลนิธิ แห่งพระราชบัญญัติกำหนดความผิดเกี่ยวกับห้างหุ้นส่วนจดทะเบียน ห้างหุ้นส่วนจำกัด บริษัท จำกัด สมาคม และมูลนิธิ พ.ศ. 2499

2) การปรับปรุงกฎหมายของกรมสรรพากรเกี่ยวกับการเปิดเผยข้อมูลรายงานการเงินขององค์กรไม่แสวงหากำไรที่ขอขึ้นทะเบียนเป็นองค์กรสาธารณกุศล โดยกรมสรรพากรอาจพิจารณาเปิดเผยสรุปรายงานทางการเงินต่อสาธารณะเพื่อให้ผู้บริจาคใช้ประกอบการพิจารณา เนื่องจากการเปิดเผยข้อมูลถือเป็นปัจจัยหลักที่จะช่วยลดความเสี่ยงที่ NPOs จะถูกใช้เป็นช่องทางการฟอกเงินได้ โดยปัจจุบันข้อมูลดังกล่าวถือเป็นข้อมูลที่กรมสรรพากรจะเปิดเผยมิได้ ยกเว้นบุคคลหรือหน่วยงานดังต่อไปนี้เป็นผู้ร้องขอ ได้แก่ (1) เจ้าของข้อมูลข่าวสาร (2) ศาล เพื่อประโยชน์ในการพิจารณาวินิจฉัยคดี (3) เจ้าหน้าที่ของรัฐหรือหน่วยงานของรัฐหรือบุคคลที่มีอำนาจตามกฎหมาย ซึ่งการร้องขอข้อมูลจะต้องร้องขอโดยผู้มีอำนาจตามกฎหมายเพื่อประโยชน์ในการปฏิบัติงานและเป็นข้อมูลที่เกี่ยวข้องต่อการปฏิบัติงานนั้น และต้องระบุข้อกฎหมายที่ให้อำนาจขอข้อมูลนั้นด้วย ตามที่กำหนดไว้ในข้อ 5 ของแนวทางปฏิบัติการสรรพากร ที่ลช. 1/2548 เรื่อง การพิจารณาเปิดเผยข้อมูลข่าวสารของกรมสรรพากร<sup>614</sup>

นอกจากนี้ คณะผู้วิจัยยังมีข้อเสนอในการเพิ่มกฎระเบียบบางประการที่จะช่วยเพิ่มประสิทธิภาพของการป้องกันการฟอกเงินผ่าน NPOs ทั้งหมด 3 เรื่อง ได้แก่

1) การกำหนดให้องค์กรไม่แสวงหากำไรจะต้องปฏิบัติตามหลักปฏิบัติที่ดี (good governance) เช่น ข้อกำหนดอำนาจการเบิกจ่ายของผู้บริหาร การจัดตั้งกรรมการ เป็นต้น โดยกำหนดให้การจัดทำคู่มือหรือระเบียบข้อบังคับขององค์กรต้องสอดคล้องกับหลักการดังกล่าว

2) การกำหนดให้องค์กรไม่แสวงหากำไรทุกประเภทควรเข้าสู่ระบบทั้งหมด ซึ่งจะเป็นประโยชน์ในการกำกับดูแลและติดตามการดำเนินงาน หรือการให้ความช่วยเหลือ ทั้งนี้ กรณี NPOs ขนาดเล็กที่มีทุน

<sup>614</sup> แนวทางปฏิบัติการสรรพากร ที่ลช. 1/2548 เรื่อง การพิจารณาเปิดเผยข้อมูลข่าวสารของกรมสรรพากร. สืบค้นจาก [http://www.rd.go.th/yala/fileadmin/user\\_upload/2557/information\\_serive/law/6.pdf](http://www.rd.go.th/yala/fileadmin/user_upload/2557/information_serive/law/6.pdf) เมื่อวันที่ 2 ตุลาคม 2563

ไม่เกิน 5 แสนบาท<sup>615</sup> หน่วยกำกับดูแลอาจกำหนดให้ใช้วิธีจัดแจ้งแทนการขึ้นทะเบียนกับหน่วยงาน ซึ่งจะช่วยลดขั้นตอนและภาระต้นทุนแก่ NPOs ขนาดเล็ก

3) การกำหนดให้ NPOs ต้องเปิดเผยแหล่งที่มาของเงินบริจาค หากมูลค่าของเงินบริจาคนั้นเป็นไปตามเกณฑ์ที่กำหนด ซึ่งเกณฑ์ดังกล่าวนี้หน่วยกำกับดูแล NPOs ควรมีการศึกษาความเหมาะสมของวงเงินบริจาคที่ NPOs จะต้องรายงานหรือเปิดเผยแหล่งที่มาของเงิน โดยควรคำนึงถึงความเหมาะสมกับบริบทของประเทศไทย ตัวอย่างเช่น หากเงินบริจาคมูลค่าตั้งแต่ 150,000 บาทขึ้นไป<sup>616</sup> NPOs จะต้องแสดงรายชื่อของผู้บริจาค เป็นต้น

นอกจากข้อเสนอในการปรับปรุงและเพิ่มเติมกฎหมายแล้ว ข้อเสนอสำคัญอีกข้อหนึ่งคือการทบทวนกฎหมายที่มีอยู่ โดยเฉพาะอย่างยิ่งการทบทวนกฎหมายที่เกี่ยวกับ NPOs ที่มีความเสี่ยงสูง ซึ่งก่อนอื่นจะต้องสามารถระบุ NPOs ที่มีความเสี่ยงสูงต่อการฟอกเงินให้ได้ก่อนจึงจะสามารถระบุกฎหมายหรือกฎระเบียบที่เกี่ยวข้อง จากนั้นจึงจะทบทวนความมีประสิทธิภาพของกฎหมายในการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงินได้อย่างตรงจุด อย่างไรก็ตาม ข้อเสนอเกี่ยวกับการระบุความเสี่ยงของ NPOs จะอธิบายในหัวข้อถัดไป

## 8.6.2 ข้อเสนอตอบทบทวนของหน่วยกำกับดูแลองค์กรไม่แสวงหากำไร

คณะผู้วิจัยเสนอให้หน่วยกำกับดูแลองค์กรไม่แสวงหากำไรดำเนินการเพิ่มเติมใน 3 เรื่อง ที่จะช่วยให้หน่วยงานสามารถกำกับดูแลและส่งเสริมให้ NPOs ดำเนินการได้อย่างโปร่งใสยิ่งขึ้น ได้แก่

1) การรวบรวมและจัดทำสถิติขององค์กรไม่แสวงหากำไรทั่วประเทศอย่างเป็นระบบ รวมถึงการวิเคราะห์ข้อมูลเบื้องต้นตามขอบเขตอำนาจหน้าที่ของหน่วยกำกับดูแล ทั้งกรรมการปกครองและกรรมการจัดหางาน เช่น แนวโน้มการเพิ่มขึ้น/ลดลงของจำนวน NPOs วัตถุประสงค์การดำเนินงานขององค์กรประเภทกิจกรรมของ NPOs ที่มีรายรับรายจ่ายสูงที่สุด เป็นต้น นอกจากนี้ หน่วยกำกับดูแลจะต้องเปิดเผยฐานข้อมูลดังกล่าวแก่สาธารณะ เพื่อเป็นการสร้างความโปร่งใสและสามารถตรวจสอบได้ (transparency and accountability)

2) กรรมการปกครอง กรรมการจัดหางาน และสำนักงานคณะกรรมการส่งเสริมการศึกษาเอกชน ควรจัดทำคู่มือแนวปฏิบัติที่ดีขององค์กรไม่แสวงหากำไรเพื่อเป็นต้นแบบให้แก่ NPOs เช่น มูลนิธิ สมาคม โรงเรียนเอกชนไม่แสวงหากำไร เป็นต้น นำไปใช้อ้างอิงเพื่อจัดทำคู่มือหรือข้อบังคับของหน่วยงาน ในส่วนนี้

---

<sup>615</sup> หนังสือของกระทรวงมหาดไทย มท. 0402/1548 ลงวันที่ 19 กันยายน 2534 กำหนดหลักเกณฑ์การจัดตั้งมูลนิธิต้องมีกองทุนเป็นเงินสด ไม่น้อยกว่า 500,000 บาท ถ้าเป็นทรัพย์สินอย่างอื่นต้องมีเงินสดไม่น้อยกว่า 250,000 บาท และเมื่อรวมกับทรัพย์สินอื่นแล้วต้องมีมูลค่าไม่น้อยกว่า 500,000 บาท แต่ถ้ามูลนิธิที่มีวัตถุประสงค์เพื่อการสังคมสงเคราะห์ ส่งเสริมการศึกษา การกีฬา ศาสนา สาธารณภัย และเพื่อการบำบัดรักษา ค้นคว้า ป้องกันผู้ป่วยจากยาเสพติด เอดส์ หรือมูลนิธิที่ก่อตั้งโดยหน่วยงานของรัฐได้รับการผ่อนผันให้มีทรัพย์สินเป็นกองทุนไม่ต่ำกว่า 200,000 บาท ถ้าเป็นทรัพย์สินอย่างอื่นต้องมีเงินสดไม่น้อยกว่า 100,000 บาท และเมื่อรวมกับทรัพย์สินอื่นแล้วต้องมีมูลค่าไม่น้อยกว่า 200,000 บาท

<sup>616</sup> หมายเหตุ: เกณฑ์ตัวอย่างนี้อ้างอิงจากการกำหนดเกณฑ์ของสหรัฐอเมริกาที่มีการกำหนดให้องค์กรไม่แสวงหากำไรต้องเปิดเผยข้อมูลผู้บริจาค เมื่อมีมูลค่าการบริจาคตั้งแต่ 5,000 ดอลลาร์สหรัฐขึ้นไป

สำนักงาน ปปง. อาจร่วมจัดทำแนวปฏิบัติที่ดีในเรื่องการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน เช่น กำหนดให้ NPOs จะต้องเปิดเผยข้อมูลของผู้บริจาค เป็นต้น

นอกจากนี้ คณะผู้วิจัยเสนอให้กรมสรรพากรเข้ามามีบทบาทในการวิเคราะห์งบการเงินของ NPOs โดยเฉพาะกลุ่ม NPOs ที่มีความเสี่ยงสูง เนื่องจากกรมสรรพากรมีเจ้าหน้าที่ที่เชี่ยวชาญในการตรวจสอบรายงานการเงินมากกว่าเจ้าหน้าที่ของหน่วยงานกำกับองค์กรไม่แสวงหากำไร การวิเคราะห์ข้อมูลงบการเงินดังกล่าวจะช่วยให้หน่วยกำกับดูแลทราบถึงเส้นทางทางการเงินที่อาจมีความเสี่ยงพัวพันกับการฟอกเงิน อีกทั้งเป็นการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงินผ่าน NPOs โดยหากพบเส้นทางการเงินที่มีความเสี่ยง กรมสรรพากรจะต้องมีหน้าที่รายงานข้อมูลหรือประสานไปยังสำนักงาน ปปง.

3) กระบวนการตรวจสอบรับรองข้อมูลของผู้ที่จะดำรงตำแหน่งผู้บริหารหรือกรรมการของมูลนิธิหรือสมาคมของกรรมการปกครองควรมีความเข้มงวดมากขึ้น รวมถึงการตรวจสอบข้อมูลของคณะผู้บริหารโรงเรียนเอกชนไม่แสวงหากำไรโดยสำนักงานคณะกรรมการส่งเสริมการศึกษาเอกชน ทั้งนี้ การตรวจสอบคุณสมบัติของผู้ดำรงตำแหน่งในองค์กรควรมีการทบทวนอย่างสม่ำเสมอ

นอกจากการตรวจสอบประวัติของกรรมการต่างประเทศอย่างละเอียดแล้ว กรณีกรรมการที่มีสัญชาติไทยควรมีการตรวจสอบประวัติอาชญากรรมเช่นเดียวกัน โดยให้ผู้ที่ยื่นขอเป็นกรรมการมีหน้าที่ขอหนังสือรับรองจากสำนักงานตำรวจแห่งชาติ เพื่อรับรองว่าตนเองไม่มีประวัติอาชญากรรมหรือไม่มีความเสี่ยงที่จะเกี่ยวข้องกับการกระทำความผิด

### 8.6.3 ข้อเสนอต่อบทบาทขององค์กรไม่แสวงหากำไร

นอกจากการปฏิบัติตามกฎระเบียบของหน่วยงานกำกับดูแลแล้ว องค์กรไม่แสวงหากำไรควรดำเนินการเพื่อแสดงถึงความโปร่งใสของหน่วยงาน ลดความเสี่ยงหรือป้องกันตนเองจากการถูกใช้เป็นช่องทางฟอกเงิน โดยคณะผู้วิจัยมีข้อเสนอต่อบทบาทหน้าที่ขององค์กรไม่แสวงหากำไร 2 ข้อ ได้แก่

1) องค์กรไม่แสวงหากำไรควรมีการกำกับดูแลตนเอง (self-regulation) เพื่อลดความเสี่ยงที่จะถูกใช้เป็นช่องทางฟอกเงินหรือเข้าไปพัวพันกับการกระทำความผิดรูปแบบอื่นๆ เช่น กำหนดอำนาจหน้าที่ของประธานและกรรมการขององค์กรไม่แสวงหากำไร การตรวจสอบแหล่งที่มาของเงินบริจาค การจัดทำฐานข้อมูลผู้บริจาค เป็นต้น โดยมาตรการกำกับดูแลตนเองควรระบุไว้ในคู่มือหรือข้อบังคับของหน่วยงาน และควรสอดคล้องกับแนวทางปฏิบัติที่ดี (good governance) ที่เป็นสากล หรือตามที่หน่วยงานกำกับดูแลจัดทำขึ้น

2) องค์กรไม่แสวงหากำไรควรมีหน้าที่เปิดเผยแหล่งที่มาของเงินหรือทรัพย์สินต่อหน่วยงานกำกับดูแล สืบเนื่องจากข้อเสนอด้านกฎหมายเกี่ยวกับการกำหนดให้ NPOs ต้องเปิดเผยแหล่งที่มาของเงินหรือทรัพย์สินที่ได้รับบริจาค โดยมีการกำหนดเกณฑ์วงเงินที่ต้องระบุตัวตนของผู้บริจาค เช่น ตั้งแต่

150,000 บาทขึ้นไป<sup>617</sup> NPOs ต้องแสดงข้อมูลของผู้บริจาค เป็นต้น ทั้งนี้ ในกระบวนการกำหนดเกณฑ์วงเงินดังกล่าว ทางองค์กรไม่แสวงหากำไรควรเข้าไปมีส่วนร่วมในการให้ข้อมูลที่เป็นประโยชน์ เพื่อให้การกำหนดเกณฑ์วงเงินนั้นมีความเหมาะสมและสอดคล้องกับสภาพความเป็นจริง เช่น ข้อมูลยอดการบริจาคต่อครั้ง หรือ ค่าเฉลี่ยมูลค่าการบริจาค เป็นต้น

#### 8.6.4 ข้อเสนอต่อบทบาทของสำนักงานป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน

เนื่องจาก NPOs ในประเทศไทยนั้นมีจำนวนมาก ขณะที่หน่วยงาน เจ้าหน้าที่ และงบประมาณในการกำกับดูแลนั้นมีอยู่อย่างจำกัด สำนักงาน ป.ป.ง. จึงจำเป็นต้องวางแผนกำกับดูแล NPOs ที่มีความเสี่ยงสูงเป็นอันดับแรก โดยสำนักงาน ป.ป.ง. ควรจัดทำหลักเกณฑ์การประเมินความเสี่ยงของ NPOs เพื่อจัดลำดับความสำคัญของ NPOs ที่มีความเสี่ยงสูงและต้องจับตาเป็นพิเศษ เพื่อให้การป้องกันและปราบปรามการฟอกเงินผ่านองค์กรไม่แสวงหากำไรเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ

ทั้งนี้ การประเมินความเสี่ยงของ NPOs นั้น คณะผู้วิจัยเสนอให้มีกระบวนการพิจารณาคัดกรอง 2 ขั้นตอน โดยขั้นตอนแรกเป็นการประเมินความเสี่ยงตามประเภทของ NPOs ได้แก่ 1) ด้านบริการสังคมสงเคราะห์ 2) ด้านศาสนา 3) ด้านการศึกษา 4) ด้านสุขภาพ และ 5) องค์กรไม่แสวงหากำไรต่างประเทศ โดยสำนักงาน ป.ป.ง. ควรพัฒนากรอบการประเมินความเสี่ยงโดยมีเกณฑ์การพิจารณา เช่น จำนวนองค์กร ลักษณะการระดมและการให้ทุนที่อาจเกี่ยวข้องกับต่างประเทศหรือพื้นที่เสี่ยง รายรับเฉลี่ยของแต่ละองค์กร สถิติคดีที่เกี่ยวข้องกับการฟอกเงินหรือคดีที่เกี่ยวข้องกับการกระทำความผิดมูลฐานตามที่กำหนดไว้ใน พระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน พ.ศ. 2542 และที่แก้ไขเพิ่มเติม เป็นต้น ตัวอย่างกรอบการประเมินความเสี่ยงรายละเอียดดังตารางที่ 8.12

---

<sup>617</sup> หมายเหตุ: เกณฑ์ตัวอย่างนี้อ้างอิงจากการกำหนดเกณฑ์ของสหรัฐอเมริกาที่มีการกำหนดให้องค์กรไม่แสวงหากำไรต้องเปิดเผยข้อมูลผู้บริจาค เมื่อมีมูลค่าการบริจาคตั้งแต่ 5,000 ดอลลาร์สหรัฐขึ้นไป

ตารางที่ 8.12 ตัวอย่างกรอบการประเมินความเสี่ยงการฟอกเงินผ่าน NPOs จำแนกตามประเภท

การประเมินความเสี่ยง NPOs ตามประเภท	การระดม/ให้ทุนกับต่างประเทศ	ลักษณะคดีฟอกเงิน	จำนวนองค์กร (หน่วยงาน)	รายรับเฉลี่ยต่อองค์กรฯ (ล้านบาท)	ผลการวิเคราะห์ความเสี่ยง (เบื้องต้น)
1) ด้านบริการสังคมสงเคราะห์	รับความช่วยเหลือมากที่สุดจากอเมริกา	ไม่พบข้อมูล	26,362	2.1	ความเสี่ยงต่ำ
2) ด้านศาสนา	ให้ความช่วยเหลือมากที่สุดแก่เมียนมาร์ และรับความช่วยเหลือมากที่สุดจากมาเลเซีย	ตัวอย่างคดีการฟอกเงินผ่านมูลนิธิมหาธาตุนอบาสีกาจันทร์ ชนนุกยุง	48,248	0.6	ความเสี่ยงสูง เนื่องจากมีจำนวนมาก และเคยมีคดีเกี่ยวข้องการฟอกเงิน
3) ด้านการศึกษา	ให้ความช่วยเหลือมากที่สุดแก่มาเลเซีย และรับความช่วยเหลือมากที่สุดจากรัฐคูเวต	ยังไม่พบคดี แต่มีข่าวเกี่ยวกับการทุจริตงบบุตหนุนการศึกษา	740	11.8	อาจจะมีความเสี่ยงสูง เนื่องจากเป็นองค์กรที่มีรายรับต่อหน่วยงานค่อนข้างสูง
4) ด้านสุขภาพ	-	ไม่พบข้อมูล	17	148.7	ความเสี่ยงต่ำ ไม่พบคดีหรือข่าวที่เกี่ยวข้องกับการฟอกเงิน
5) องค์กรไม่แสวงหากำไรต่างประเทศ	ให้ความช่วยเหลือมากที่สุดแก่เมียนมาร์ และรับความช่วยเหลือมากที่สุดจากมาเลเซีย	ไม่พบข้อมูล	82	37	อาจจะมีความเสี่ยงสูง เนื่องจากรายรับต่อหน่วยงานค่อนข้างสูง แหล่งทุนและการให้ทุนส่วนใหญ่เกี่ยวพันกับต่างประเทศ (บางแห่งอยู่ในรายชื่อประเทศของบุคคลที่ถูกกำหนดโดย UN)

ที่มา: ประมวลโดยคณะผู้วิจัย เดือนกรกฎาคม 2563

หลังจากคัดกรอง NPOs ที่อาจมีความเสี่ยงสูงตามประเภทของ NPOs แล้ว ขั้นที่สองคือการประเมินความเสี่ยงรายองค์กร โดยการประเมินในส่วนนี้ทางสำนักงาน ปง. ควรจัดทำดัชนีการประเมินความเสี่ยง (risk assessment indicators) ของการฟอกเงินผ่านองค์กรไม่แสวงหากำไร โดยจะประเมินความเสี่ยง

ในแต่ละด้าน ดังนี้ 1) ประธานและกรรมการองค์กร 2) กิจกรรมองค์กร 3) บัญชีขององค์กร 4) การทำธุรกรรมขององค์กร 5) การบริจาคหรือการให้ทุน และ 6) การรายงานต่อหน่วยงานกำกับดูแล รายละเอียดของดัชนีการประเมินความเสี่ยงแต่ละด้านแสดงไว้ในตารางที่ 8.13

**ตารางที่ 8.13 ตัวอย่างดัชนีการประเมินความเสี่ยงต่อการฟอกเงินผ่าน NPOs รายองค์กร**

ประเด็นที่นำมาวิเคราะห์ ความเสี่ยง	ดัชนีการประเมินความเสี่ยง
1) ประธานและกรรมการองค์กร (directors and trustees)	<ul style="list-style-type: none"> <li>- ประธานกรรมการหรือกรรมการองค์กร มีชื่ออยู่ในองค์กรอื่นหลายองค์กร</li> <li>- กรรมการองค์กรมีความเสี่ยง เช่น เคยถูกดำเนินคดี หรือมีชื่ออยู่ในบริษัท หรือมีส่วนเกี่ยวข้องกับผู้บริจาค (donors)</li> <li>- กรรมการใช้อำนาจถ่ายโอนทรัพย์สินไปยังบุคคลธรรมดา</li> <li>- การมอบอำนาจแก่บุคคลที่สามในการเบิกจ่าย หรือซื้อขายทรัพย์สิน</li> <li>- การจ่ายเงินให้แก่กรรมการองค์กร จากบัญชีขององค์กรการกุศล (Payments to a trustee from the charities' bank accounts)</li> </ul>
2) กิจกรรมองค์กร	<ul style="list-style-type: none"> <li>- กิจกรรมองค์กรไม่ตรงกับวัตถุประสงค์ขององค์กร</li> <li>- การใช้เงินขององค์กรไม่สอดคล้องกับวัตถุประสงค์ขององค์กร</li> <li>- การดำเนินกิจกรรมในพื้นที่ หรือประเทศที่มีความเสี่ยงต่อการฟอกเงิน และการก่อการร้ายสูง</li> </ul>
3) บัญชีขององค์กร	<ul style="list-style-type: none"> <li>- การเปิดบัญชีองค์กรหลายบัญชีและหลายพื้นที่ โดยเฉพาะอย่างยิ่งการเปิดบัญชีองค์กรในต่างประเทศ</li> </ul>
4) การทำธุรกรรมขององค์กร	<ul style="list-style-type: none"> <li>- การมีความพยายามอำพรางเจ้าของหรือคู่กรณีที่แท้จริงในการทำธุรกรรม</li> <li>- การดำเนินธุรกรรมโดยไม่ใช้บริการของธนาคาร เช่น การบริจาคโดยใช้เงินสด</li> <li>- การถอนเงินจากบัญชีขององค์กรจำนวนมาก หรือบ่อยครั้งผิดปกติ (unexpected cash withdrawals)</li> <li>- การทำธุรกรรมดำเนินไปพร้อมกับกิจกรรมของบุคคลหรือนิติบุคคลอื่น (charity's funds are mixed with others personal or business' funds)</li> </ul>
5) การบริจาคหรือการให้ทุน	<ul style="list-style-type: none"> <li>- ข้อค้นพบว่ามีกรรมการองค์กรมีชื่อเป็นผู้บริจาค หรือกรรมการองค์กรหลายแห่งที่อาจมีส่วนเกี่ยวข้องกับการฟอกเงิน</li> <li>- แหล่งที่มาของเงินบริจาคไม่สามารถตรวจสอบได้</li> <li>- การบริจาคจากผู้ไม่ประสงค์ออกนามหรือจากต่างประเทศเป็นจำนวนเงินน้อยแต่หลายครั้ง</li> <li>- มีการระดมทุน และได้รับการบริจาคจากต่างประเทศ โดยเฉพาะประเทศที่มีความเสี่ยงด้านการฟอกเงินและการก่อการร้ายสูง</li> </ul>

ตารางที่ 8.13 ตัวอย่างดัชนีการประเมินความเสี่ยงต่อการฟอกเงินผ่าน NPOs รายองค์กร (ต่อ)

ประเด็นที่นำมาวิเคราะห์ ความเสี่ยง	ดัชนีการประเมินความเสี่ยง
6) การรายงานต่อหน่วยงานกำกับดูแล	<ul style="list-style-type: none"> <li>- ไม่สามารถรายงานข้อมูลการเงินที่ถูกต้องได้ (failure to submit accurate accounts)</li> <li>- การปกปิดแหล่งที่มาของการบริจาคต่อหน่วยงานกำกับดูแล</li> <li>- การรายงานเท็จต่อผู้กำกับดูแล</li> </ul>

ที่มา: Commissioner of Charities. (n.d.). RED FLAG INDICATORS FOR TERRORISM FINANCING IN CHARITIES. สืบค้นจาก [https://www.charities.gov.sg/manage-your-charity/Documents/non-profit-organisations---red-flag-indicators\\_CAD.pdf](https://www.charities.gov.sg/manage-your-charity/Documents/non-profit-organisations---red-flag-indicators_CAD.pdf)

เมื่อดำเนินการคัดกรององค์กรไม่แสวงหากำไรที่มีความเสี่ยงตามสองขั้นตอนข้างต้นแล้วจะทำให้สำนักงาน ปปง. สามารถระบุกลุ่ม NPOs ที่มีความเสี่ยงสูงได้ และเป็นประโยชน์ต่อการประสานงานไปยังหน่วยกำกับดูแลทั้งกรมการปกครอง กรมการจัดหางานและสำนักงานคณะกรรมการส่งเสริมการศึกษาเอกชน เพื่อขอความร่วมมือให้กำกับดูแลและตรวจสอบกลุ่ม NPOs ที่เสี่ยงสูงเป็นกรณีพิเศษ โดยหน่วยงานกำกับดูแลทั้ง 3 หน่วยงานจะสามารถมุ่งเป้าติดตามตรวจสอบการดำเนินงานและรายงานทางการเงินของ NPOs ที่มีความเสี่ยงสูงได้อย่างเป็นระบบ และเมื่อพบ NPOs ที่มีพฤติกรรมที่เกี่ยวข้องกับการฟอกเงินหรือการกระทำความผิดมูลฐานอื่นๆ ที่เกี่ยวข้อง หน่วยกำกับดูแลจะสามารถเข้าตรวจสอบได้อย่างตรงจุด และรายงานข้อมูลหน่วยงาน NPOs ที่เข้าข่ายมีความเสี่ยงสูงมายังสำนักงาน ปปง. ซึ่งจะช่วยให้การป้องกันและปราบปรามการฟอกเงินผ่านองค์กรไม่แสวงหากำไรเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพมากขึ้น





## บรรณานุกรม

### ภาษาไทย

การสำรวจองค์การเอกชนที่ไม่แสวงหากำไร ปีที่สำรวจ พ.ศ. 2556 และ 2561 โดยกลุ่มพัฒนาระบบคลังข้อมูล  
สถิติ ศูนย์เทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสาร สำนักงานสถิติแห่งชาติ สืบค้นจาก  
[http://ittdashboard.nso.go.th/preview.php?id\\_project=50](http://ittdashboard.nso.go.th/preview.php?id_project=50) และประมวลผลโดยคณะผู้วิจัย  
กรกฎาคม 2563

ข้อมูลจำนวนองค์กรและรายรับเฉลี่ยต่อองค์กรฯ อ้างอิงจากการสำรวจองค์การเอกชนที่ไม่แสวงหากำไร  
พ.ศ. 2561

เทียบหลักฐาน "ฝ่ายความมั่นคง-ปอนาะบากง" ปมโกงบริษัทรุ่นป่วนได้. (8 มีนาคม 2561). สำนักข่าวอิศรา.  
สืบค้นจาก <https://www.isranews.org/content-page/67-south-slide/64137-prepare-64137.html> เมื่อวันที่ 3 สิงหาคม 2563

นियามองค์การเอกชนที่ไม่แสวงหากำไร ประเภทองค์การสังคมสงเคราะห์ของเอกชน หมายถึง องค์กรที่จัดตั้ง  
ขึ้นตามแนวคิดมนุษยธรรม จัดตั้งขึ้นเป็นนิติบุคคลที่เป็นอิสระจากหน่วยงานราชการ โดยมี  
วัตถุประสงค์เพื่อดำเนินงานเกี่ยวกับการสังคมสงเคราะห์และสาธารณกุศล ที่มา: สำนักงานสถิติ  
แห่งชาติ. (2562). การสำรวจองค์การเอกชนที่ไม่แสวงหากำไร พ.ศ. 2561. กรุงเทพฯ: บริษัท  
ดอกเบี๋ย จำกัด.

เยือน "ปอนาะภูฮาด" เรื่องราวที่มากกว่าข่าวายัดที่ดิน. (8 กุมภาพันธ์ 2556). สำนักข่าวอิศรา. สืบค้นจาก  
<https://www.isranews.org/content-page/67-south-slide/19294-เยือน-ปอนาะภูฮาด-เรื่องราวที่มากกว่าข่าวายัดที่ดิน.html>. เมื่อวันที่ 1 กรกฎาคม 2563

รายงานการประเมินความเสี่ยงขององค์กรไม่แสวงหากำไร ปี พ.ศ. 2562 โดยสำนักงาน ปปง. และการสำรวจ  
องค์การเอกชนที่ไม่แสวงหากำไร พ.ศ. 2561 โดยสำนักงานสถิติแห่งชาติ

ไวยาจักร หมายถึง ศฤกษ์ผู้ได้รับการแต่งตั้งให้มีหน้าที่เบิกความจ่าย “นิตยภัต” และมีอำนาจดูแลรักษา  
จัดการทรัพย์สินของวัดได้ตามที่เจ้าอาวาสมอบหมายเป็นหนังสือ. สืบค้นจาก  
<http://web.krisdika.go.th/activityDetail.jsp?actType=I&actCode=74&head=4&item=n5>  
เมื่อวันที่ 2 กันยายน 2563

สถิติการขออนุญาตเข้ามาดำเนินงานในประเทศไทยขององค์การเอกชนต่างประเทศ สิงหาคม 2560 รายชื่อ  
องค์การเอกชนต่างประเทศที่ได้รับอนุญาตให้เข้ามาดำเนินงานในประเทศไทย ธันวาคม 2562 ข้อมูล  
จากสำนักบริหารแรงงานต่างด้าว กรมการจัดหางาน

สำนักงาน ปง.ยึดแร่ลาพิสา 2.8 แสน กก. 142 ล. ‘ศุภชัย-พวก’ พันคดีฉ้อโกงสหกรณ์คลองจั่นฯ. (9 พฤษภาคม 2562). สำนักข่าวอิสรา. สืบค้นจาก <https://www.isranews.org/isranews-news/76366-isranews-76366.html>. เมื่อวันที่ 12 สิงหาคม 2563

สำนักงานป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน. (2560). สรุปรายงานการประเมินความเสี่ยงด้านการฟอกเงิน และการสนับสนุนทางการเงินแก่การก่อการร้ายของประเทศไทย พ.ศ. 2559. สืบค้นจาก <http://www.amlo.go.th/index.php/th/2016-05-04-04-48-38/2017-06-16-09-58-26/2017-06-20-08-04-41> เมื่อวันที่ 1 กรกฎาคม 2563

สำนักงานสถิติแห่งชาติ. (2562). การสำรวจองค์การเอกชนที่ไม่แสวงหากำไร พ.ศ. 2561. กรุงเทพฯ: บริษัท ดอกเบ๊ย จำกัด.

หนังสือของกระทรวงมหาดไทย มท. 0402/1548 ลงวันที่ 19 กันยายน 2534

## **ภาษาอังกฤษ**

AML and CTF efforts. สืบค้นจาก [https://www.canadiancharitylaw.ca/blog/fatf\\_releases\\_mutual\\_evaluation\\_report\\_on\\_canada\\_canada\\_needs\\_to\\_improve\\_am/](https://www.canadiancharitylaw.ca/blog/fatf_releases_mutual_evaluation_report_on_canada_canada_needs_to_improve_am/) เมื่อวันที่ 25 กันยายน 2563

Anne, P., Philip, R. & Emma J. (2020). Charitable organisations in the UK (England and Wales): overview. สืบค้นจาก [https://uk.practicallaw.thomsonreuters.com/8-633-4989?transitionType=Default&contextData=\(sc.Default\)&firstPage=true](https://uk.practicallaw.thomsonreuters.com/8-633-4989?transitionType=Default&contextData=(sc.Default)&firstPage=true) เมื่อวันที่ 15 สิงหาคม 2563

BLUMBERG. M. (2016). FATF releases mutual evaluation report on Canada - Canada needs to improve

Canada Revenue Agency. Charities and giving glossary. สืบค้นจาก <https://www.canada.ca/en/revenue-agency/services/charities-giving/charities/charities-giving-glossary.html#annulled> เมื่อวันที่ 28 กันยายน 2563

Canada Revenue Agency. Checklists for charities. สืบค้นจาก <https://www.canada.ca/en/revenue-agency/services/charities-giving/charities/checklists-charities.html> เมื่อวันที่ 30 กันยายน 2563

Canada Revenue Agency. (n.d.). List of Charities - basic search. สืบค้นจาก [https://apps.cra-arc.gc.ca/ebci/hacc/srch/pub/dsplyBscSrch?request\\_locale=en](https://apps.cra-arc.gc.ca/ebci/hacc/srch/pub/dsplyBscSrch?request_locale=en)

Charity Finance Group (2018). Impact of money laundering and counterterrorism regulations on charities. สืบค้นจาก <https://cfg.org.uk/userfiles/documents/Policy%20documents/Impact%20of%20money%20laundering%20and%20counter-terroris%20regulations%20on%20charities.pdf> เมื่อวันที่ 15 สิงหาคม 2563

Commissioner of Charities. (n.d.). RED FLAG INDICATORS FOR TERRORISM FINANCING IN CHARITIES. สืบค้นจาก [https://www.charities.gov.sg/manage-your-charity/Documents/non-profit-organisations---red-flag-indicators\\_CAD.pdf](https://www.charities.gov.sg/manage-your-charity/Documents/non-profit-organisations---red-flag-indicators_CAD.pdf) เมื่อวันที่ 30 กันยายน 2563

FATF definition of a non-profit organization: A legal person or arrangement or organization that primarily engages in raising or disbursing funds for purposes such as charitable, religious, cultural, educational, social or fraternal purposes, or for the carrying out of other types of “good works”. สืบค้นจาก: <https://www.fatf-gafi.org/publications/fatfrecommendations/documents/public-consultation-npo-inr8.html> เมื่อวันที่ 1 กรกฎาคม 2563

FATF. (2016). Anti-money laundering and counter-terrorist financing measures in Canada. สืบค้นจาก <https://www.fatf-gafi.org/media/fatf/documents/reports/mer4/MER-Canada-2016-Executive-Summary.pdf> เมื่อวันที่ 30 กันยายน 2563

FATF. (2016). Anti-money laundering and counter-terrorist financing measures United States Mutual Evaluation สืบค้นจาก <https://www.fatf-gafi.org/media/fatf/documents/reports/mer4/MER-United-States-2016.pdf> เมื่อวันที่ 15 กันยายน 2563

Financial Action Task Force. (2013). REPORT Money Laundering and Terrorist Financing Vulnerabilities of Legal Professionals. สืบค้นจาก <http://www.fatgafi.org/media/fatf/documents/reports/ML%20and%20TF%20vulnerabilities%20legal%20professionals.pdf> เมื่อวันที่ 25 กันยายน 2563

Financial Action Task Force. (2018). Anti-money laundering and counter-terrorist financing measures United Kingdom Mutual Evaluation Report. สืบค้นจาก <https://www.fatf-gafi.org/media/fatf/documents/reports/mer4/MER-United-Kingdom-2018.pdf> เมื่อวันที่ 2 กันยายน 2563

FINANCIAL ACTION TASK FORCE (FATF). June 2015. BEST PRACTICES COMBATING THE ABUSE OF NON-PROFIT ORGANISATIONS (RECOMMENDATION 8). หน้า 7 สืบค้นจาก

- <https://www.fatf-gafi.org/media/fatf/documents/reports/BPP-combating-abuse-non-profit-organisations.pdf>. เมื่อวันที่ 28 สิงหาคม 2563
- HM Treasury UK. (2017). National risk assessment of money laundering and terrorist financing. สืบค้นจาก [https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment\\_data/file/655198/National\\_risk\\_assessment\\_of\\_money\\_laundering\\_and\\_terrorist\\_financing\\_2017\\_pdf\\_web.pdf](https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/655198/National_risk_assessment_of_money_laundering_and_terrorist_financing_2017_pdf_web.pdf) เมื่อวันที่ 2 กันยายน 2563
- IRS Form 990. สืบค้นจาก [https://ballotpedia.org/IRS\\_Form\\_990](https://ballotpedia.org/IRS_Form_990) เมื่อวันที่ 25 กันยายน 2563
- New York State office of Attorney General. (n.d.). Charities. สืบค้นจาก [https://charitiesnys.com/charities\\_new.html](https://charitiesnys.com/charities_new.html). [https://charitiesnys.com/charities\\_new.html](https://charitiesnys.com/charities_new.html) เมื่อวันที่ 22 กันยายน 2563
- OECD REPORT ON ABUSE OF CHARITIES FOR MONEY-LAUNDERING AND TAX EVASION. สืบค้นจาก <https://www.oecd.org/tax/exchange-of-tax-information/42232037.pdf> เมื่อวันที่ 30 กันยายน 2563
- Robert. B. (2020). Charitable organisations in Canada: overview. สืบค้นจาก [https://uk.practicallaw.thomsonreuters.com /2-6320462?\\_\\_lrTS=20200401070357089&transitionType=Default&contextData=\(sc.Default\) &firstPage=true&bhcp=1](https://uk.practicallaw.thomsonreuters.com /2-6320462?__lrTS=20200401070357089&transitionType=Default&contextData=(sc.Default) &firstPage=true&bhcp=1) เมื่อวันที่ 28 กันยายน 2563
- Sector Source Canada. (n.d.) Penalties and sanctions. สืบค้นจาก <http://sectorsource.ca/managing-organization/working-cra/penalties-and-sanctions> เมื่อวันที่ 28 กันยายน 2563
- Senate Hearing 107-988. the U.S. Government Printing Office (2003). สืบค้นจาก <https://www.govinfo.gov/content/pkg/CHRG-107shrg89957/html/CHRG-107shrg89957.htm> เมื่อวันที่ 15 กันยายน 2563
- the Charity Commission for England and Wales. (2020). Charity Inquiry: Chabad UK (1118547) and seven other charities. สืบค้นจาก <https://www.gov.uk/government/publications/charity-inquiry-chabad-uk-and-seven-other-connected-charities/charity-inquiry-chabad-uk-and-seven-other-charities> เมื่อวันที่ 2 กันยายน 2563
- the U.S. Internal Revenue Service. (n.d.). Form 990 Resources and Tools. สืบค้นจาก <https://www.irs.gov/charities-non-profits/form-990-resources-and-tools> เมื่อวันที่ 25 กันยายน 2563

Organisation for Economic Co-operation and Development. (n.d.). Report on Abuse of Charities for Money-Laundering and Tax Evasion

Qiu, C. Steven, S. & Pamela, M. (2009). Fraud In Canadian Nonprofit Organizations As Seen Through The Eyes Of Canadian Newspapers, 1998-2008 สืบค้นจาก <https://thephilanthropist.ca/2009/05/fraud-in-canadian-nonprofit-organizations-as-seen-through-the-eyes-of-canadian-newspapers-1998-2008/> เมื่อวันที่ 30 กันยายน 2563

U.K. Department of Treasury. (2015) National Terrorist Financing Risk Assessment. สืบค้นจาก <https://www.treasury.gov/resource-center/terrorist-illicit-finance/Documents/National%20Terrorist%20Financing%20Risk%20Assessment%20%E2%80%932006-12-2015.pdf> เมื่อวันที่ 18 กันยายน 2563

USA.gov. (n.d.) Starting a Nonprofit Organization. สืบค้นจาก <https://www.usa.gov/start-nonprofit> เมื่อวันที่ 22 กันยายน 2563

### กฎหมายที่เกี่ยวข้อง

ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์

พระราชกำหนดบริหารจัดการการทำงานของคนต่างด้าว พ.ศ. 2560

พระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน พ.ศ. 2542 และที่แก้ไขเพิ่มเติม

พระราชบัญญัติโรงเรียนเอกชน พ.ศ. 2550 และที่แก้ไขเพิ่มเติม

พระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. 2497

กฎกระทรวงการขอรับใบอนุญาตให้จัดตั้งโรงเรียนในระบบ การกำหนดรายการและการขอเปลี่ยนแปลงรายการในตราสารจัดตั้ง และการกำหนดขนาดที่ดินที่ใช้เป็นที่ตั้งของโรงเรียนในระบบ พ.ศ. 2555

กฎกระทรวงว่าด้วยการจดทะเบียนมูลนิธิ การดำเนินกิจการ และการทะเบียนมูลนิธิ พ.ศ. 2545

แนวทางปฏิบัติการสรรพากร ที่ลข. 1/2548 เรื่อง การพิจารณาเปิดเผยข้อมูลข่าวสารของกรมสรรพากร.

สืบค้นจาก [http://www.rd.go.th/yala/fileadmin/user\\_upload/2557/information\\_servie/law/6.pdf](http://www.rd.go.th/yala/fileadmin/user_upload/2557/information_servie/law/6.pdf) เมื่อวันที่ 2 ตุลาคม 2563

ระเบียบกระทรวงแรงงานว่าด้วยการเข้ามาดำเนินงานขององค์กรเอกชน ต่างประเทศในประเทศไทย พ.ศ. 2541

ระเบียบกระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคมว่าด้วยการเข้ามาดำเนินงานขององค์การเอกชนต่างประเทศในประเทศไทย พ.ศ. 2541

ระเบียบกระทรวงศึกษาธิการ ว่าด้วยการกำหนดมาตรการช่วยเหลือนักเรียนในโรงเรียนเอกชนเป็นเงินอุดหนุนรายบุคคล พ.ศ. 2558

ระเบียบคณะกรรมการพิจารณาการดำเนินงานขององค์การต่างประเทศว่าด้วยหลักเกณฑ์การพิจารณาและข้อปฏิบัติเกี่ยวกับการเข้ามาดำเนินงานขององค์การเอกชนต่างประเทศในประเทศไทยและการจัดตั้งสำนักงานภูมิภาคในประเทศไทย พ.ศ. 2543

## บทที่ 9 การฟอกเงินผ่านวัด

นิยามของ FATF กำหนดไว้ว่าองค์กรไม่แสวงหากำไร หมายถึง นิติบุคคลหรือบุคคลที่มีการตกลงกันทางกฎหมาย หรือองค์กรที่มีกิจกรรมหลักในการระดมเงินและใช้เงินทุนเพื่อวัตถุประสงค์ในการกุศล การศาสนา วัฒนธรรม การศึกษา สังคม หรือวัตถุประสงค์จำเพาะ หรือเพื่อการดำเนินงานที่ต้ออย่างอื่น<sup>618</sup>

ทั้งนี้ พระราชบัญญัติลักษณะสงฆ์ พ.ศ. 2505 และที่แก้ไขเพิ่มเติม กำหนดให้วัดมีฐานะเป็นนิติบุคคล<sup>619</sup> แต่ไม่ได้ระบุชัดเจนว่าวัดเป็นองค์กรของรัฐหรือเป็นองค์กรไม่แสวงหากำไร จากการสัมภาษณ์ผู้บริหารสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา<sup>620</sup> สรุปความได้ว่าปัจจุบันยังไม่มีกฎหมายฉบับใดให้คำนิยามว่า “วัด” เป็นหน่วยงานของรัฐ องค์กรไม่แสวงหากำไร หรือเป็นองค์กรประเภทใด รวมทั้งยังไม่มีหน่วยงานใดทำหนังสือหารือในประเด็นดังกล่าว ดังนั้น จึงจำเป็นต้องมีการหารือร่วมกันระหว่างหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง เช่น สำนักงานพระพุทธศาสนาแห่งชาติ กรมสรรพากร เป็นต้น เพื่อหาคำจำกัดความของวัดให้มีความชัดเจนมากยิ่งขึ้น

อย่างไรก็ดี หากวิเคราะห์ลักษณะองค์กรของวัดโดยอ้างอิงจากกฎหมายที่ใช้ปกครองคณะสงฆ์และการกำกับดูแลวัดซึ่งเป็นสถานที่สำหรับประกอบศาสนากิจของคณะสงฆ์ ตั้งแต่พระราชบัญญัติลักษณะปกครองคณะสงฆ์ ร.ศ. 121 สมัยรัชกาลที่ 5<sup>621</sup> จนถึงพระราชบัญญัติลักษณะสงฆ์ พ.ศ. 2505 และที่แก้ไขเพิ่มเติม พบข้อสังเกต 2 ประการที่สะท้อนให้เห็นความแตกต่างที่สำคัญระหว่าง “วัด” กับ “องค์กรไม่แสวงหากำไร” ดังนี้

---

<sup>618</sup> FATF definition of a non-profit organization : A legal person or arrangement or organisation that primarily engages in raising or disbursing funds for purposes such as charitable, religious, cultural, educational, social or fraternal purposes, or for the carrying out of other types of “good works”. จาก FINANCIAL ACTION TASK FORCE (FATF). June 2015. BEST PRACTICES COMBATING THE ABUSE OF NON-PROFIT ORGANISATIONS (RECOMMENDATION 8). หน้า 7 สืบค้นจาก <https://www.fatf-gafi.org/media/fatf/documents/reports/BPP-combating-abuse-non-profit-organisations.pdf> เมื่อวันที่ 1 กรกฎาคม 2563.

<sup>619</sup> พระราชบัญญัติลักษณะสงฆ์ พ.ศ. 2505 มาตรา 31 วัดมีสองอย่าง

- (1) วัดที่ได้รับพระราชทานวิสุงคามสีมา
- (2) สำนักสงฆ์

ให้วัดมีฐานะเป็นนิติบุคคล

เจ้าอาวาสเป็นผู้แทนของวัดในกิจการทั่วไป

<sup>620</sup> จากการสัมภาษณ์คุณปกรณ์ นิลประพันธ์ เลขาธิการสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา, สัมภาษณ์ทางโทรศัพท์ เมื่อวันที่ 27 ตุลาคม 2563

<sup>621</sup> พระราชบัญญัติลักษณะปกครองคณะสงฆ์ ร.ศ. 121 สมัยรัชกาลที่ 5 สืบค้นจาก <https://www.watmoli.com/wittaya-one/1173/> เมื่อวันที่ 2 พฤศจิกายน 2563

**วัตถุประสงค์และกิจกรรมหลักขององค์กร** แม้พระราชบัญญัติคณะสงฆ์ พ.ศ. 2505 และที่แก้ไขเพิ่มเติม ซึ่งเป็นกฎหมายที่ใช้บังคับในปัจจุบันจะมีได้ให้ความหมายหรือระบุวัตถุประสงค์ของ "วัด" ไว้โดยชัดเจนก็ตาม แต่กฎหมายที่ใช้ปกครองคณะสงฆ์และกำกับดูแลวัดตั้งแต่อดีตไม่มีบทบัญญัติใดกำหนดให้วัดมีกิจกรรมในการระดมเงินและการใช้เงินทุนเพื่อการกุศลและการศาสนา นอกจากนี้เมื่อพิจารณาจากเจตนารมณ์ในการตราพระราชบัญญัติลักษณะปกครองคณะสงฆ์ ร.ศ. 121 สมัยรัชกาลที่ 5 มุ่งหมายให้พระพุทธศาสนาอันเป็นศาสนาประจำชาติไทยมีแบบแผนการปกครองที่เรียบร้อยนอกเหนือไปจากแบบแผนตามพระวินัย ซึ่งจะช่วยให้พระพุทธศาสนาเกิดความเจริญรุ่งเรืองถาวรในประเทศ ดังที่ปรากฏตามพระบรมราโชวาทของในหลวงรัชกาลที่ 5 ในคำปรารภของกฎหมายดังกล่าว โดยความมุ่งหมายนั้นก็ยังคงมีให้เห็นสืบมาจนปัจจุบันตามที่ปรากฏในหมายเหตุท้ายพระราชบัญญัติคณะสงฆ์ พ.ศ. 2505 (ตามกรอบที่ 9.1) ด้วยเหตุนี้ "วัด" ซึ่งเป็นส่วนหนึ่งของแบบแผนในการปกครองคณะสงฆ์ตามกฎหมายดังกล่าว จึงย่อมมีวัตถุประสงค์เช่นเดียวกัน คือ เพื่ออำนวยความสะดวกให้เกิดความเจริญรุ่งเรืองในพระพุทธศาสนานั้นเอง โดยเป็นสถานที่ที่พระภิกษุอาศัยและใช้ในการประกอบศาสนกิจ



กรอบที่ 9.1

พระราชบัญญัติ ลักษณะปกครองคณะสงฆ์ ร.ศ. 121 สมัยรัชกาลที่ 5

มีพระบรมราชโองการ ในพระบาทสมเด็จพระปรมินทรมหาจุฬาลงกรณ์พระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ดำรัสเหนือเกล้า ฯ ให้ประกาศจงทราบทั่วกันว่า

ทุกวันนี้ การปกครองข้างฝ่ายพระราชอาณาจักร ก็ได้ทรงพระราชดำริแก้ไขและจัดตั้งแบบแผนการปกครองให้เรียบร้อยเจริญดีขึ้นกว่าแต่ก่อนเป็นหลายประการแล้ว และฝ่ายพระพุทธจักรนั้น การปกครองสังฆมณฑล ย่อมเป็นการสำคัญทั้งในประโยชน์แห่งพระศาสนา และในประโยชน์ความเจริญของพระราชอาณาจักรด้วย ถ้าการปกครองสังฆมณฑลเป็นไปตามแบบแผนอันเรียบร้อย พระศาสนาก็จะรุ่งเรืองถาวร และจะชักนำประชาชนทั้งหลายให้เลื่อมใสศรัทธาในพระพุทธศาสนาโนวาท ประพฤติสัมมาปฏิบัติและร่ำเรียนวิชาคุณ ในสงฆ์สำนักยิ่งขึ้นเป็นอันมาก

มีพระราชประสงค์จะทรงทำนุบำรุงสังฆมณฑลให้เจริญคุณสมบัติมั่นคงสืบไปในพระศาสนา จึงทรงพระกรุณาโปรดเกล้า ฯ ให้ตราเป็นพระราชบัญญัติไว้สืบไปดังนี้ว่า

หมวดที่ 3 ว่าด้วยวัด

มาตรา 5 วัดกำหนดตามพระราชบัญญัตินี้ เป็น 3 อย่าง คือ พระอารามหลวงอย่าง 1 อารามราษฎร์อย่าง 1 ที่สำนักสงฆ์อย่าง 1

.....

พระราชบัญญัติคณะสงฆ์ พ.ศ. 2505

หมายเหตุ :- เหตุผลในการประกาศใช้พระราชบัญญัติฉบับนี้ คือ โดยที่การจัดดำเนินการปกครองคณะสงฆ์ มิใช่เป็นกิจการอันพึงแบ่งแยกอำนาจดำเนินการด้วยวัตถุประสงค์เพื่อการถ่วงดุลย์แห่งอำนาจเช่นที่เป็นอยู่ตามกฎหมายในปัจจุบัน และโดยที่ระบบเช่นนั้นเป็นผลบั่นทอนประสิทธิภาพแห่งการดำเนินการ จึงสมควรแก้ไขปรับปรุงเสียใหม่ให้สมเด็จพระสังฆราชของคณะสงฆ์ปฏิบัติหน้าที่ตามอำนาจกฎหมายตามอำนาจกฎหมายและพระธรรมวินัย **ทั้งนี้ เพื่อความเจริญรุ่งเรืองแห่งพระพุทธศาสนา**

หมวด 5 วัด

มาตรา 31 วัดมีสองอย่าง

(1) วัดที่ได้รับพระราชทานวิสุงคามสีมา

(2) สำนักสงฆ์

.....

ที่มา : พระราชบัญญัติ ลักษณะปกครองคณะสงฆ์ ร.ศ. 121 สมัยรัชกาลที่ 5 สืบค้นจาก <https://www.watmoli.com/wittaya-one/1173/>  
เมื่อวันที่ 2 พฤศจิกายน 2563 และ พระราชบัญญัติคณะสงฆ์ พ.ศ. 2505

อย่างไรก็ดี แม้ว่าวัดจะไม่ได้มีวัตถุประสงค์และกิจกรรมหลักเพื่อการระดมเงินและใช้เงินทุนเพื่อการกุศลและการศาสนาก็ตาม หากแต่มีบุคคลบางกลุ่มอาศัยความศรัทธาของพุทธศาสนิกชนเป็นช่องทางในการหาผลประโยชน์ จึงส่งผลให้มีการออกข้อกำหนดในการปกครองคณะสงฆ์ตามมา ได้แก่ ตามคำสั่งมหาเถรสมาคม เรื่อง ควบคุมการเรียไร พ.ศ. 2539 ซึ่งออกตามความในมาตรา 15 ตรี แห่งพระราชบัญญัติคณะสงฆ์ พ.ศ. 2505 แก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติคณะสงฆ์ (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2535 ได้กำหนดห้ามมิให้วัดหรือพระภิกษุสามเณรทำการเรียไร หรือมอบหมายหรือยินยอมให้ผู้อื่นทำการเรียไร ทั้งโดยทางตรงและโดยทางอ้อม เพื่อประโยชน์แก่วัดหรือพระศาสนา หรือเพื่อประโยชน์อย่างอื่นใดแก่ตนหรือผู้อื่น<sup>622</sup> เว้นแต่ในกรณีที่มีการบำเพ็ญกุศลในวัด ซึ่งเป็นงานประจำปี หรืองานพิเศษ ถ้าจะมีการเรียไร การโฆษณาเรียไร และการรับเงินหรือทรัพย์สินจากการเรียไร ให้กระทำได้เฉพาะภายในบริเวณวัด ห้ามมิให้กระทำนอกบริเวณวัด<sup>623</sup>

ด้วยเหตุผลข้างต้น จึงกล่าวได้ว่า “วัด” มีขึ้นเพื่อการประกอบศาสนกิจให้เกิดความเจริญรุ่งเรืองในพระพุทธศาสนาเป็นสำคัญ โดยไม่ได้มีกิจกรรมหลักในการระดมเงินและใช้เงินเพื่อประโยชน์แก่พระศาสนา ซึ่งแตกต่างจาก “องค์กรไม่แสวงหากำไร” ตามบทนิยามของ FATF ที่จะต้องมีกิจกรรมหลักในการระดมเงินและใช้เงินทุนเพื่อวัตถุประสงค์ในการกุศล การศาสนา วัฒนธรรม การศึกษา สังคม หรือวัตถุประสงค์จำเพาะ หรือเพื่อการดำเนินงานที่ด้อย่างอื่น (ตามตารางที่ 9.1)

---

<sup>622</sup> คำสั่งมหาเถรสมาคม เรื่อง ควบคุมการเรียไร พ.ศ. 2539 ข้อ 5 ห้ามมิให้วัดหรือพระภิกษุสามเณรทำการเรียไร หรือมอบหมายหรือยินยอมให้ผู้อื่นทำการเรียไร ทั้งโดยทางตรงและโดยทางอ้อม เพื่อประโยชน์แก่วัดหรือพระศาสนา หรือเพื่อประโยชน์อย่างอื่นใด แก่ตนหรือผู้อื่น เว้นแต่ในกรณีที่กำหนดไว้ในคำสั่งมหาเถรสมาคมนี้. สืบค้นจาก <https://www.watmoli.com/wittaya-one/1620/>. เมื่อวันที่ 30 ตุลาคม พ.ศ. 2563.

<sup>623</sup> คำสั่งมหาเถรสมาคม เรื่อง ควบคุมการเรียไร พ.ศ. 2539 ข้อ 6 ในกรณีที่มีการบำเพ็ญกุศลในวัด ซึ่งเป็นงานประจำปี หรืองานพิเศษ ถ้าจะมีการเรียไร การโฆษณาเรียไร และการรับเงิน หรือทรัพย์สินจากการเรียไร ให้กระทำได้เฉพาะภายในบริเวณวัด ห้ามมิให้กระทำนอกบริเวณวัด สืบค้นจาก <https://www.watmoli.com/wittaya-one/1620/>. เมื่อวันที่ 30 ตุลาคม พ.ศ. 2563.

ตารางที่ 9.1 การเปรียบเทียบวัดกับองค์กรไม่แสวงหากำไรตามนิยามของ FATF

ลักษณะขององค์กรไม่แสวงหากำไรตาม นิยามของ FATF	วัด
1. เป็นนิติบุคคลหรือบุคคลที่มีการตกลงกัน ทางกฎหมาย	✓ เป็นนิติบุคคล ตามพระราชบัญญัติคณะสงฆ์ พ.ศ. 2505 และที่แก้ไขเพิ่มเติม
2. เป็นองค์กรที่มีกิจกรรมหลักในการระดม เงิน และใช้เงินทุนเพื่อวัตถุประสงค์ใน การกุศล การศาสนา วัฒนธรรม การศึกษา สังคม หรือวัตถุประสงค์ จำเพาะ หรือเพื่อการดำเนินงานที่ตัวอย่าง อื่น	X กฎหมายที่ใช้ในการปกครองคณะสงฆ์และกำกับดูแลวัดไม่กล่าวถึง ตั้งแต่อดีตจนถึงปัจจุบันไม่ได้กล่าวถึงการให้วัดมีการระดมเงินและ ใช้เงินทุนเพื่อวัตถุประสงค์ในการกุศลและการศาสนา แต่มีบุคคลบางกลุ่มอาศัยความศรัทธาของพุทธศาสนิกชนใช้เป็น ช่องทางในการระดมเงินเพื่อหาประโยชน์ จึงมีคำสั่งมหาเถรสมาคม เรื่อง ควบคุมการเรียไร พ.ศ. 2539 อาศัยอำนาจตามความใน มาตรา 15 ตรี แห่งพระราชบัญญัติคณะสงฆ์ พ.ศ. 2505 แก้ไข เพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติคณะสงฆ์ (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2535 ข้อ 5 ห้ามมิให้วัดหรือพระภิกษุสามเณรทำการเรียไร หรือ มอบหมายหรือยินยอมให้ผู้อื่นทำการเรียไร ทั้งโดยทางตรงและ โดยทางอ้อม เพื่อประโยชน์แก่วัดหรือพระศาสนา หรือเพื่อ ประโยชน์อย่างอื่นใด แก่ตนหรือผู้อื่น

ที่มา : รวบรวมโดยคณะผู้วิจัย (2563)

**การกำกับดูแลองค์กร และฐานะผู้บริหารองค์กร** จากเจตนารมณ์ในการตราพระราชบัญญัติ  
ลักษณะปกครองคณะสงฆ์ ร.ศ. 121 ที่สะท้อนให้เห็นถึงวัตถุประสงค์ของวัดดังกล่าวแล้วข้างต้น ยังชี้ให้เห็นว่า  
การปกครองฝ่ายพุทธจักรนั้นแยกขาดจากการปกครองฝ่ายราชอาณาจักร (ตามกรอบที่ 9.1) การประกอบ  
ศาสนกิจของวัดหรือคณะสงฆ์มิได้อยู่ภายใต้การกำกับดูแลจากหน่วยงานภาครัฐแต่อย่างใด โดยอำนาจหน้าที่  
ดังกล่าวจะเป็นของมหาเถรสมาคม และแม้กฎหมายฉบับดังกล่าวจะถูกยกเลิกไปแล้วก็ตาม หากแต่หลักการ  
ปกครองคณะสงฆ์และวัดก็ยังคงแยกออกจากการกำกับดูแลของหน่วยงานภาครัฐมาจนถึงปัจจุบัน เห็นได้จาก  
การตราพระราชบัญญัติคณะสงฆ์ พ.ศ. 2505 และที่แก้ไขเพิ่มเติม มาตรา 15 ตรี (1) กำหนดให้มหาเถรสมาคม  
มีอำนาจหน้าที่ปกครองคณะสงฆ์ให้เป็นไปโดยเรียบร้อยดีงาม โดยที่สำนักงานพระพุทธศาสนาแห่งชาติทำ

หน้าที่เพียงส่งเสริมการดำเนินงานของวัดและคณะสงฆ์เท่านั้น<sup>624</sup> อันเป็นหลักการที่แตกต่างจากองค์กรไม่แสวงหากำไรโดยทั่วไป ซึ่งเป็นองค์กรภาคเอกชนที่อยู่ภายใต้การกำกับดูแลของหน่วยงานภาครัฐ เช่น มูลนิธิหรือสมาคม ที่อยู่ภายใต้การกำกับดูแลของกระทรวงมหาดไทย เป็นต้น

นอกจากนี้ ในส่วนของฐานะผู้บริหารองค์กรนั้น ก็ยังมีความแตกต่างกัน โดยวัดแต่ละแห่งจะมีเจ้าอาวาส ซึ่งเป็นพระภิกษุซึ่งได้รับแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งในการปกครองคณะสงฆ์ ทำหน้าที่เป็นผู้ปกครองวัดและมีฐานะเป็นเจ้าพนักงานตามความในประมวลกฎหมายอาญา<sup>625</sup> ในขณะที่ผู้บริหารองค์กรไม่แสวงหากำไรจะมีฐานะเป็นเพียงเอกชน เช่น ประธานมูลนิธิ นายกสมาคม ฯลฯ

อย่างไรก็ดี แม้ว่ากฎหมายจะไม่ได้ระบุชัดเจนว่าวัดเป็นองค์กรแสวงหากำไรหรือไม่ หากแต่วัดมีลักษณะเป็นองค์กรพิเศษและมีการกำกับดูแลที่แตกต่างไปจากองค์กรไม่แสวงหากำไรโดยทั่วไป จึงมีความจำเป็นต้องแยกทำการศึกษาปัญหาเรื่องการฟอกเงินผ่านวัดเป็นการเฉพาะ กอปรกับวัดในประเทศไทยมีเป็นจำนวนมากกระจายอยู่ในทุกจังหวัดของประเทศ และวัดหลายแห่งมักถูกใช้แอบอ้างการทำบุญเพื่อหลอกระดมเงิน ซึ่งถือว่าเป็นจุดเปราะบางอีกหนึ่งประการของวัด ดังนั้นจึงจำเป็นต้องมีการศึกษาสถานการณ์ ปัญหาและความเสี่ยงต่อการถูกใช้เพื่อเป็นเครื่องมือในการกระทำความผิดรวมถึงการฟอกเงิน เพื่อเป็นแนวทางในการป้องกันมิให้วัดถูกนำไปใช้เป็นเครื่องมือในการกระทำผิด และเพื่อเป็นการคงไว้ซึ่งความศรัทธาของพุทธศาสนิกชน

การศึกษาในส่วนนี้จะแบ่งออกเป็น 6 ส่วน ส่วนแรกจะเป็นการศึกษาสถานการณ์ แนวโน้มปัญหาของการใช้วัดเป็นเครื่องมือในการฟอกเงิน ส่วนที่สอง เป็นการวิเคราะห์ความเสี่ยงที่วัดอาจถูกใช้เป็นเครื่องมือในการฟอกเงิน ส่วนที่สาม เป็นการวิเคราะห์รูปแบบ วิธีการ และช่องทางในการฟอกเงินจากคดีที่เคยเกิดขึ้น

---

<sup>624</sup> กฎกระทรวงแบ่งส่วนราชการสำนักงานพระพุทธศาสนาแห่งชาติ พ.ศ. 2557 ข้อ 2 ให้สำนักงานพระพุทธศาสนาแห่งชาติ มีภารกิจเกี่ยวกับการดำเนินงานสนองงานคณะสงฆ์และรัฐ โดยการทำนุบำรุง ส่งเสริมกิจการพระพุทธศาสนา ให้การอุปถัมภ์ ค้ำครองและส่งเสริมพัฒนางานพระพุทธศาสนา ดูแล รักษา จัดการศาสนสมบัติ พัฒนาพุทธมณฑลให้เป็นศูนย์กลางทางพระพุทธศาสนา รวมทั้งให้การสนับสนุน ส่งเสริมพัฒนาบุคลากรทางศาสนา โดยให้มีอำนาจหน้าที่ดังต่อไปนี้

(1) ดำเนินการตามกฎหมายว่าด้วยคณะสงฆ์ และกฎหมายว่าด้วยการกำหนดวิญญูฐานะผู้สำเร็จวิชาการศึกษาพระพุทธศาสนา รวมทั้งกฎหมายและระเบียบที่เกี่ยวข้อง

(2) รับสนองงาน ประสานงาน และถวายเป็นการสนับสนุนกิจการและการบริหารการปกครองคณะสงฆ์

(3) เสนอแนวทางการกำหนดนโยบายและมาตรการในการคุ้มครองพระพุทธศาสนา

(4) ส่งเสริม ดูแล รักษา และทำนุบำรุงศาสนสถานและศาสนวัตถุทางพระพุทธศาสนา

(5) ดูแล รักษา และจัดการวัดร้างและศาสนสมบัติกลาง

(6) พัฒนาพุทธมณฑลให้เป็นศูนย์กลางทางพระพุทธศาสนา

(7) ทำนุบำรุงพุทธศาสนศึกษาเพื่อพัฒนาความรู้คู่คุณธรรม

(8) สนับสนุนและส่งเสริมการเผยแผ่พระพุทธศาสนาทั้งในประเทศและต่างประเทศ รวมทั้งการเป็นศูนย์กลางพระพุทธศาสนาโลก

(9) ปฏิบัติการอื่นใดตามที่กฎหมายกำหนดให้เป็นอำนาจหน้าที่ของสำนักงานหรือตามที่นายกรัฐมนตรีหรือคณะรัฐมนตรีมอบหมาย

<sup>625</sup> พระราชบัญญัติคณะสงฆ์ พ.ศ. 2505 และที่แก้ไขเพิ่มเติม มาตรา 45 ให้ถือว่าพระภิกษุซึ่งได้รับแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งในการปกครองคณะสงฆ์และไวยาวัจกร เป็นเจ้าพนักงานตามความในประมวลกฎหมายอาญา

ในช่วงที่ผ่านมา ได้แก่ คดีหลวงปู่เฒรรค่า และคดี “เงินทอนวัด” ส่วนที่สี่ เป็นการศึกษาการฟอกเงิน การกำกับดูแล และแนวทางการป้องกันและปราบปรามการใช้ศาสนสถานเป็นเครื่องมือของการฟอกเงินในต่างประเทศ ส่วนที่ห้า เป็นการวิเคราะห์และสรุปผลการศึกษา และส่วนสุดท้าย จะเป็นข้อเสนอแนะเกี่ยวกับมาตรการในการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงินผ่านวัด

## 9.1 สถานการณ์และแนวโน้มปัญหาการฟอกเงินผ่านวัด

แม้ว่าวัดจะเป็นสถานที่ที่พุทธศาสนิกชนค่อนข้างให้ความสำคัญ เพราะเป็นแหล่งรวมแห่งความศรัทธา และการทำบุญ พุทธศาสนิกชนจึงเต็มใจที่บริจาคเงินเพื่อการทำบุญด้วยเช่นกัน แต่ทว่าก็มีบุคคลบางกลุ่มใช้ช่องทางจากความศรัทธาดังกล่าวเพื่อแสวงหาผลประโยชน์ ดังนั้นวัดเองจึงมีความเสี่ยงที่จะถูกใช้บังหน้าเพื่อการกระทำความผิดได้ไม่ต่างจากนิติบุคคลประเภทอื่น ๆ ดังจะเห็นได้จากคดีที่เกิดขึ้นในปี พ.ศ. 2556 คดีฉ้อโกงประชาชนโดยการใช้วัดบังหน้าเพื่อระดมเงินทำบุญตามความศรัทธา กรณีหลวงปู่เฒรรค่า ฉัตรติโก หรือพระวีรพล ฉัตรติโก ขอรับการบริจาคเงินหรือทรัพย์สินจากประชาชนเพื่อก่อสร้างพระแก้วมรกตจำลอง และขอรับการบริจาคเงินเพื่อสมทบทุนการก่อสร้างโรงพยาบาลร้อยเอ็ด แต่กลับนำเงินที่รับบริจาดังกล่าวไปใช้ประโยชน์ส่วนตัว เช่น การซื้อที่ดิน การก่อสร้างบ้านพัก การซื้อรถยนต์ราคาแพง การใช้จ่ายที่เป็นการฟุ้งเฟ้อ เป็นต้น

ขณะที่ข่าวสะเทือนวงการพระพุทธศาสนาในช่วง 2-3 ปีที่ผ่านมา ได้แก่ คดี “เงินทอนวัด” หรือคดีการทุจริตเงินอุดหนุนวัดของเจ้าหน้าที่สำนักงานพระพุทธศาสนาแห่งชาติ (ต่อจากนี้จะเรียกว่า สำนักงาน พศ.) ทั้งนี้หากย้อนรอยคดีเงินทอนวัด จะพบว่า การทุจริตเงินทอนวัดเกิดขึ้นก่อนปี พ.ศ. 2558 โดยเจ้าหน้าที่สำนักงาน พศ. จะเข้าไปติดต่อกับเจ้าอาวาสวัดในแต่ละจังหวัดเพื่อเสนอเงินอุดหนุนให้แก่วัด แต่มีเงื่อนไขว่าทางเจ้าอาวาสวัดจะต้องเขียนโครงการเข้ามาเพื่อเสนอขอของบประมาณกับสำนักงาน พศ.<sup>626</sup> พิจารณานอมนุมัติโดยเป็นเงินอุดหนุนให้วัดเพื่อดำเนินกิจกรรม 3 ประเภท<sup>627</sup> ได้แก่ 1) เพื่อบูรณะซ่อมแซม หรือบูรณปฏิสังขรณ์วัด 2) เพื่อการศึกษาพระปริยัติธรรม และ 3) เพื่อการเผยแผ่ดำเนินกิจกรรมทางศาสนา และเมื่อวัดได้รับอนุมัติเงินอุดหนุนดังกล่าวแล้วจะต้องเบิกจ่ายเงินงบประมาณ และนำส่งคืนให้แก่เจ้าหน้าที่สำนักงาน พศ. ที่ไปติดต่อก่อนเพื่อเป็นค่าสินบนในอัตราส่วนตามที่ได้ตกลงกับเจ้าหน้าที่ สำนักงาน พศ. ไว้ตั้งแต่เริ่มแรก

<sup>626</sup> พลวุฒิ สงสกุล. (พฤษภาคม 2561). ย้อนมหากาพย์เงินทอนวัด สะเทือนวงการสงฆ์ ทุจริต 45 วัด เสียหาย 270 ล้านบาท. สำนักข่าว the standard. สืบค้นจาก <https://thestandard.co/thai-senior-monks-corruption/> เมื่อวันที่ 1 กันยายน 2563

<sup>627</sup> กฎ กติกา ฐรภิก : เงินทอนวัด. (กรกฎาคม 2560). คอลัมน์นิสตร์ แนวหน้า. สืบค้นจาก <https://www.audit.go.th/sites/default/files/files/news/2560-07-31-01-%E0%B9%81%E0%B8%99%E0%B8%A7%E0%B8%AB%E0%B8%99%E0%B9%89%E0%B8%B2-%E0%B9%80%E0%B8%87%E0%B8%B4%E0%B8%99%E0%B8%97%E0%B8%AD%E0%B8%99%E0%B8%A7%E0%B8%B1%E0%B8%94.pdf>. เมื่อวันที่ 1 กันยายน 2563

ทั้งนี้จุดเริ่มต้นของการตรวจสอบคดียุทธินิเวศ<sup>628</sup> เกิดขึ้นในเดือนมิถุนายน พ.ศ. 2560 เมื่อพระครู ก. (นามสมมุติ) เจ้าอาวาสวัดห้วยตะแกละ จ.เพชรบุรี ได้มีการร้องเรียนกองบังคับการป้องกันปราบปราม การทุจริตและประพฤติมิชอบ หรือ บก.ปปป. และ สำนักงานตรวจเงินแผ่นดิน หรือ สตง. หลังจากที่พบ ความผิดปกติของการจัดสรรเงินงบประมาณเพื่ออุดหนุนในการสร้างวัด โดยข้าราชการ สำนักงาน พศ. ให้วัด ต้องทอนเงินสร้างพระอุโบสถมากถึง 10 ล้านบาท และวัดได้รับเงินในการสร้างพระอุโบสถจริงเพียง 1 ล้านบาทเท่านั้น

สำนักงาน พศ. จึงได้เริ่มดำเนินการตรวจสอบทุจริตเงินทอนวัดร่วมกับ บก.ปปป. พบเอกสาร การทุจริตงบประมาณและปฏิสังขรวัด ตั้งแต่ปี พ.ศ. 2555 – 2559 เป็นการเบิกจ่ายเงินอุดหนุนวัดจำนวน 33 แห่ง และมีการทุจริตเงินอุดหนุนวัดดังนี้<sup>629</sup>

- 19 มิ.ย.2560 "เปิดรายชื่อวัดกลุ่มที่ 1" บก.ปปป. ลงตรวจสอบ พบ ทุจริตเงินทอน 12 วัด มี ข้าราชการสำนักงาน พศ. และพลเรือนทุจริต 10 คน โดยพบมูลค่าความเสียหาย 60 ล้านบาท มีการทอนเงินกลับมายังผู้บริหารระดับสูงของสำนักงาน พศ. ถึงร้อยละ 75 ของเงินอุดหนุน วัดแต่ละแห่ง
- 26 ก.ย.2560 "เปิดรายชื่อวัดกลุ่มที่ 2" บก.ปปป. ลงพื้นที่ตรวจสอบ พบ ทุจริตเงินทอนวัดอีก จำนวน 23 วัด มีการทอนเงินกลับไปยังผู้บริหารระดับสูงของสำนักงาน พศ. มากสุดจำนวน 30 ล้านบาท น้อยสุดจำนวน 500,000 บาท ซึ่งวัดที่ได้รับความเสียหายในการทอนเงินวัด มากที่สุดส่วนใหญ่เป็นวัดในกรุงเทพมหานคร โดยมีข้าราชการสำนักงาน พศ. ทุจริต จำนวน 13 คน พระภิกษุสงฆ์ 4 รูป และพลเรือน 2 คน มูลค่าความเสียหาย 141 ล้านบาท
- 19 เม.ย.2561 "เปิดรายชื่อวัดกลุ่มที่ 3" บก.ปปป. ตรวจสอบพบทุจริตเงินทอนวัด 10 วัด โดย พบข้าราชการสำนักงาน พศ. ที่ร่วมทุจริตยังเป็นกลุ่มเดียวกับคดียุทธินิเวศในกลุ่มที่ 1 และ กลุ่มที่ 2 นอกจากนี้ยังตรวจสอบพระเถระชั้นผู้ใหญ่วัดตั้งในกรุงเทพมหานคร อีก 5 รูปรวม ในขบวนการทุจริตเงินทอนวัด โดยวัดทั้ง 10 แห่ง ได้รับเงินอุดหนุนโรงเรียนพระปริยัติธรรม แผนกสามัญ ปี พ.ศ. 2556 ให้แก่พระภิกษุสามเณร 2,500,000 รูปเป็น จำนวนเงินงบประมาณ 72 ล้านบาท หรือเฉลี่ยวัดละ 10 ล้านบาท

---

<sup>628</sup> ย้อนรอย ทุจริต 40 วัดดังทั่วประเทศ. (พฤษภาคม 2561). ข่าวไทยพีบีเอส. สืบค้นจาก <https://news.thaipbs.or.th/content/272401> เมื่อวันที่ 1 กันยายน 2563

<sup>629</sup> อ้างแล้วเชิงอรรถที่ 630

อนึ่ง จากการตรวจสอบคดีทุจริตเงินทอนวัดดังกล่าว กองบังคับการป้องกันปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบ (บก.ปปป.). ได้รวบรวมและส่งสำนวนคดีทั้งหมดให้สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ หรือสำนักงาน ป.ป.ช. พบมูลค่าความเสียหายมากกว่า 270 ล้านบาท

อย่างไรก็ดี สถานการณ์แนวโน้มการฟอกเงินหรือใช้วัดเป็นเครื่องมือในการกระทำความผิด อาจมีความเป็นไปได้ที่จะเกิดขึ้นในอนาคตอีก หากการกำกับดูแลการเงินของวัดมีช่องโหว่ซึ่งจะเป็นจุดเปราะบางสำคัญที่จะทำให้โอกาสการอาจใช้เป็นช่องทางในการใช้วัดเป็นเครื่องมือได้

## 9.2 การวิเคราะห์ความเสี่ยงการฟอกเงินผ่านวัด

การวิเคราะห์ความเสี่ยงของการใช้วัดเป็นช่องทางของการฟอกเงินหรือการกระทำความผิด จะแบ่งการวิเคราะห์ออกเป็น 2 ส่วน **ส่วนแรก** จะเป็นการวิเคราะห์ความเสี่ยงจากตัวองค์กร รวมถึงปัจจัยแวดล้อมที่เกี่ยวข้อง เช่น การเป็นแหล่งรับบริจาคเงินหรือเกี่ยวข้องกับเงินสดเป็นจำนวนมาก ซึ่งเป็นจุดเปราะบางสำคัญที่จะทำให้เกิดการกระทำผิดได้ง่าย ทั้งการฉ้อโกงประชาชนหรือการยกยอกทรัพย์สินที่ได้จากเงินบริจาค รวมทั้งการทุจริตเงินอุดหนุนวัด **ส่วนที่สอง** จะเป็นการวิเคราะห์ความเสี่ยงจากกฎหมายหรือกฎระเบียบที่ใช้ในการกำกับดูแลวัด และการบริหารจัดการการเงินของวัด

### 9.2.1 จุดเปราะบางภายในของวัด

แม้ว่าวัดจะเป็นแหล่งรวมของความศรัทธาของพุทธศาสนิกชนก็ตาม หากแต่วัดเป็นหนึ่งในนิติบุคคลที่อาจถูกใช้เป็นเครื่องมือในการกระทำความผิดได้เช่นกัน กล่าวคือ **ประการแรก** วัดในประเทศไทยมีเป็นจำนวนมากและกระจายไปอยู่ในทุกพื้นที่ทั่วประเทศ ทั้งนี้ปัจจุบันวัดในประเทศไทยมีจำนวนมากถึง 41,310 แห่ง<sup>630</sup> ทั่วประเทศ โดยจำแนกเป็นวัดพระอารามหลวงหรือเป็นวัดที่พระมหากษัตริย์ทรงสร้างและปฏิสังขรณ์เป็นการส่วนพระองค์ จำนวน 310 แห่ง และเป็นวัดราษฎร์ หรือวัดที่ประชาชนทั่วไปสร้างจำนวน 41,000 แห่ง ยิ่งวัดมีจำนวนมากความเสี่ยงที่จะถูกใช้เป็นเครื่องมือของการกระทำความผิดหรือการฟอกเงินที่ได้จากการกระทำผิดก็ย่อมมีมากตามไปด้วย หากการกำกับดูแลไม่ทั่วถึงก็เป็นอีกจุดเปราะบางที่ทำให้โอกาสการใช้เป็นเครื่องมือในการทำผิดได้ง่ายด้วยเช่นกัน

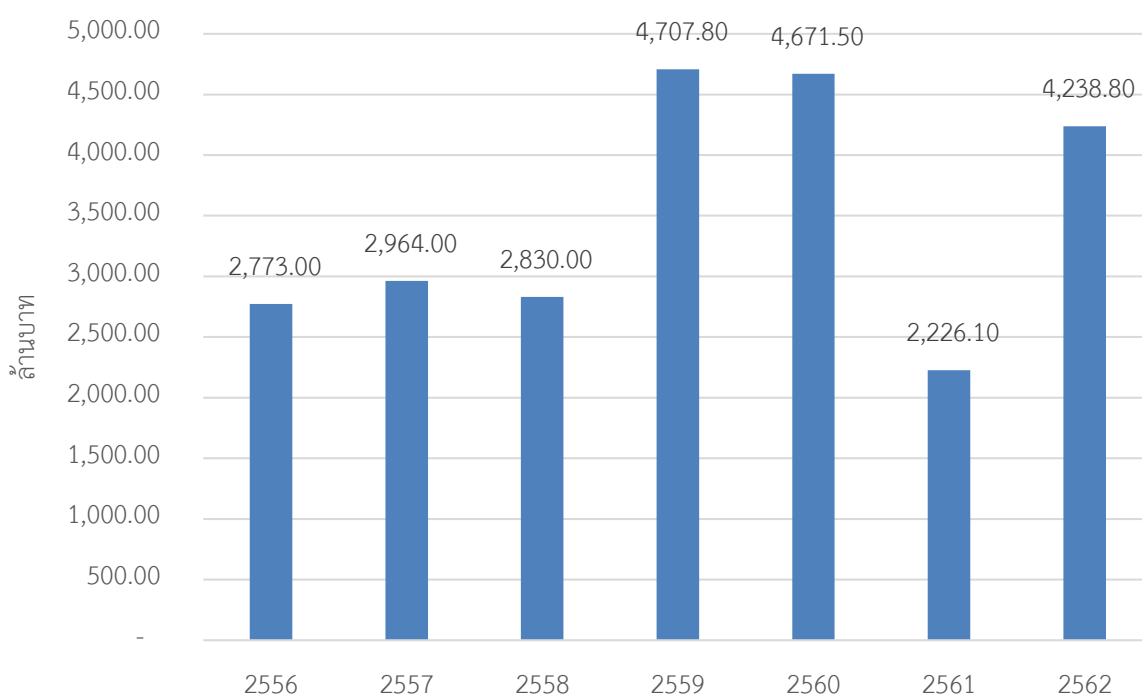
**ประการที่สอง** วัดทุกแห่งที่ขึ้นทะเบียนกับสำนักงานพระพุทธศาสนา จะได้รับเงินอุดหนุนจากภาครัฐในการดำเนินกิจกรรมทางพระพุทธศาสนา โดยเงินอุดหนุนวัดจะมีวัตถุประสงค์เพื่อกิจกรรมทางศาสนา 3 ประเภท ได้แก่ 1) เพื่อปฏิบัติบูรณะซ่อมแซมหรือบูรณปฏิสังขรณ์วัด 2) เพื่อการศึกษาพระปริยัติธรรมของพระภิกษุและสามเณร และ 3) เพื่อการเผยแพร่ดำเนินกิจกรรมทางศาสนา ซึ่งวัดแต่ละแห่งที่ต้องการ

<sup>630</sup> สำนักงานพระพุทธศาสนาแห่งชาติ. ข้อมูลทะเบียนวัด ณ เดือนมกราคม พ.ศ. 2562. สืบค้นจาก <http://www3.onab.go.th/2019/02/12/wattotalsummaryreport31012562/> เมื่อวันที่ 17 สิงหาคม 2563

เงินอุดหนุนในแต่ละกิจกรรมจะต้องเขียนโครงการเพื่อเสนอขอรับเงินอุดหนุนไปยังสำนักงาน พศ. พิจารณาอนุมัติได้

ทั้งนี้จากการรวบรวมข้อมูลของสำนักงานงบประมาณ ตั้งแต่ปี พ.ศ. 2556 – 2562 พบว่า เงินงบประมาณที่ใช้จ่ายเป็นเงินอุดหนุนวัดทั่วประเทศเฉลี่ยมากกว่า 3,000 ล้านบาทต่อปี ขณะที่ในปี พ.ศ. 2559-2560 มีงบประมาณใช้จ่ายเป็นเงินอุดหนุนวัดสูงกว่า 4,500 ล้านบาท (ตามที่แสดงไว้ในรูปที่ 9.1) ซึ่งเงินอุดหนุนดังกล่าวมีมูลค่าต่อปีค่อนข้างสูงจึงอาจเป็นจุดเปราะบางสำคัญที่ทำให้เจ้าหน้าที่สำนักงาน พศ. ซึ่งเป็นผู้มีอำนาจในการพิจารณาอนุมัติงบประมาณดังกล่าว ใช้เป็นช่องทางสำคัญในการทุจริตคอร์รัปชันและใช้วัดเป็นช่องทางในการรับโอนเงินดังกล่าวได้ จึงเป็นที่มาของคดี “เงินทอนวัด” ในช่วงปี พ.ศ. 2559 – 2560 ที่ผ่านมา

รูปที่ 9.1 เงินอุดหนุนวัดทั่วประเทศ ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2556 - 2562



ที่มา : ประมวลผลโดยคณะผู้วิจัย (กันยายน 2563)

หมายเหตุ : ประมวลจากเอกสารงบประมาณอิเล็กทรอนิกส์ ฉบับพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่าย (พ.ร.บ.) ปีงบประมาณ 2556 – 2562 สำนักงานงบประมาณ สืบค้นจาก <http://www.bb.go.th/topic3.php?gid=862&mid=545> เมื่อวันที่ 1 กันยายน 2563

**ประการสุดท้าย** นอกจากเงินอุดหนุนวัดจากภาครัฐแล้ว วัดยังมีกิจกรรมที่เกี่ยวข้องกับเงินสดเป็นจำนวนมาก ไม่ว่าจะเป็นการให้เช่าวัดตมมงคล การให้เช่าที่ดินธรณีสงฆ์ และเงินบริจาค



ทั้งนี้จากผลการศึกษาเกี่ยวกับการบริหารจัดการการเงินของวัดในประเทศไทยของ ผศ.ดร. ณา จันทรสม<sup>631</sup> โดยทำการสำรวจวัดจำนวน 490 แห่งทั่วประเทศ พบว่า รายรับรวมโดยเฉลี่ยของวัดเท่ากับ 3.24 ล้านบาทต่อปี โดยมากเป็นเงินบริจาคเพื่อวัตถุประสงค์เฉพาะด้าน เช่น งานซ่อมแซมโบสถ์ หรือศาสนสถานอื่นๆ เฉลี่ยเท่ากับ 2.02 ล้านบาทต่อปี รองลงมา คือ รายรับจากการสร้างเครื่องบูชาเฉลี่ย 1.46 ล้านบาทต่อปี และเงินบริจาคในโอกาสพิเศษ เช่น ทอดกฐิน ผ้าป่า งานบวช ฯลฯ เฉลี่ยเท่ากับ 1.05 ล้านบาทต่อปี (ตามตารางที่ 9.1)

ขณะที่ผลสำรวจด้านรายจ่ายของวัด ผศ.ดร. ณา จันทรสม ตามตารางที่ 9.2 ชี้ว่า รายจ่ายรวมเฉลี่ยของวัดเท่ากับ 2.77 ล้านบาทต่อปี ส่วนมากเป็นค่าก่อสร้างและซ่อมแซมอาคารสถานที่ในวัดเฉลี่ยเท่ากับ 2.38 ล้านบาทต่อปี รองลงมาเป็นค่าซ่อมบำรุงรักษาสถานที่และอุปกรณ์เฉลี่ย 451,832 บาทต่อปี

### ตารางที่ 9.2 รายรับ-รายจ่ายของวัดต่อปี

ประเภท	รวมทั้งสิ้น (บาท)	เฉลี่ย (บาท)
<b>รายรับ</b>		
1. เงินบริจาคของอุบาสกอุบาสิกาที่มาไหว้พระ	181,508,499	530,726
2. เงินบริจาคเพื่อวัตถุประสงค์เฉพาะด้าน เช่น งานซ่อมแซมโบสถ์ หรือ ศาสนสถานอื่น ๆ	414,612,646	2,022,501
3. การเรียไ้เงินด้วยการบอกบุญไปตามที่ต่าง ๆ	21,777,532	226,849
4. เงินบริจาคที่ได้รับจากงานศพ	24,331,755	99,313
5. เงินบริจาคในโอกาสพิเศษ เช่น ทอดกฐิน ผ้าป่า งานบวช พิธีฝังลูกนิมิต ฯลฯ	421,729,522	1,054,342
6. เงินบริจาคเป็นกรณีพิเศษเฉพาะบุคคลที่มีมูลค่าสูง	75,424,548	931,167
7. รายได้จากทรัพย์สินของวัด เช่น ค่าเช่าที่ดิน อาคาร	38,447,401	323,087
8. รายได้จากการจัดกิจกรรม เช่น ในเทศกาลงานวัด	170,620,853	907,558
9. รายได้จากการสร้างเครื่องบูชา เช่น พระพุทธรูป พระเครื่อง วัตถุบูชา ฯลฯ	115,411,643	1,460,907
10. รายได้จากการสนับสนุนจากหน่วยงานราชการ	39,613,991	324,705
11. รายได้อื่น ๆ เช่น มูลนิธิของวัด การขายของของวัด ค่ายธรรมะ สำนักงาน พศ. จัดให้ ฯลฯ	9,783,592	514,926
<b>รวมรายรับ</b>	<b>1,388,111,774</b>	<b>3,235,692</b>

<sup>631</sup> ณา จันทรสม. (พฤษภาคม 2555). รายงานฉบับสมบูรณ์ : การบริหารจัดการการเงินของวัดในประเทศไทย. สำนักวิจัยสถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์. สืบค้นจาก [https://www.3pidok.com/files/download/money\\_management\\_for\\_watthai.pdf](https://www.3pidok.com/files/download/money_management_for_watthai.pdf) เมื่อวันที่ 1 กันยายน 2563.

## ตารางที่ 9.2 รายรับ-รายจ่ายของวัดต่อปี (ต่อ)

ประเภท	รวมทั้งสิ้น (บาท)	เฉลี่ย (บาท)
<b>รายจ่าย</b>		
1. ค่าก่อสร้างและซ่อมแซมอาคารสถานที่ในวัด	996,572,974	2,384,146
2. ค่าซ่อมบำรุงรักษาสถานที่และอุปกรณ์	103,017,784	451,832
3. ค่าสาธารณูปโภค เช่น ค่าน้ำ ค่าไฟ โทรศัพท์	83,407,873	175,966
4. ค่าน้ำมัน ยานพาหนะ	13,311,955	85,542
5. ค่าจ้างคนที่ทำงานประจำให้กับวัด	34,810,032	316,455
6. ค่าใช้จ่ายด้านอาหาร บัณฑิต 4 และอัฐบริวารอื่น ๆ	12,981,612	133,831
7. ค่าใช้จ่ายสำหรับพระ-เณร เรียนหนังสือ	24,041,045	175,482
8. ค่าใช้จ่ายอื่น ๆ เช่น ค่าสร้างวัดถลุงกล ค่ายารักษาโรค ค่าใช้จ่ายสำหรับเด็กที่มาเรียน เบ็ดเตล็ด เป็นต้น	10,485,140	499,292
<b>รวมรายจ่าย</b>	<b>1,327,274,263</b>	<b>2,770,927</b>

ที่มา : ณาต จันทรสม. (พฤษภาคม 2555). การบริหารจัดการการเงินของวัดในประเทศไทย. สำนักวิจัย สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์. สืบค้นจาก [https://www.3pidok.com/files/download/money\\_management\\_for\\_watthai.pdf](https://www.3pidok.com/files/download/money_management_for_watthai.pdf) เมื่อวันที่ 1 กันยายน 2563. หน้า 81-82

กล่าวโดยสรุปคือ วัดมีความเสี่ยงที่จะถูกนำไปใช้เป็นเครื่องมือในการกระทำความผิดได้ง่าย เนื่องจากมีวัดเป็นจำนวนมากและกระจายอยู่ทุกพื้นที่ทั่วประเทศ กอปรกับวัดเกี่ยวข้องกับเงินเป็นจำนวนมากทั้งเงินที่ได้รับอุดหนุนจากภาครัฐเองก็ดีซึ่งงบประมาณรวมสูงเฉลี่ยกว่าปีละ 3,000 ล้านบาท รวมทั้งเงินที่ได้จากการทำบุญเองก็ดีและรายจ่ายในการบูรณะซ่อมแซมวัดต่อปีก็ค่อนข้างสูง หากแต่การบริหารจัดการการเงินภายในวัดอยู่ภายใต้อำนาจหน้าที่ของเจ้าอาวาสวัด ซึ่งอาจไม่มีความรู้และประสบการณ์ในการจัดทำบัญชีการเงินของวัด และเจ้าอาวาสอาจรู้เท่าไม่ถึงการณ์หากอาชญากรจะใช้เป็นช่องทางในการฟอกเงินได้เช่นกัน

### 9.2.2 จุดเปราะบางของกฎหมายและกฎระเบียบที่เกี่ยวข้องในการกำกับดูแลวัด

การวิเคราะห์ในส่วนนี้จะเป็นการวิเคราะห์การกำกับดูแลที่เกี่ยวข้องกับการบริหารจัดการการเงินของวัดภายใต้กฎหมายและกฎระเบียบที่เกี่ยวข้อง ได้แก่ 1) พระราชบัญญัติคณะสงฆ์ พ.ศ. 2505 และที่แก้ไขเพิ่มเติม รวมถึงกฎกระทรวงภายใต้พระราชบัญญัติคณะสงฆ์ พ.ศ. 2505 และ 2) การกำกับดูแลเกี่ยวกับการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงินผ่านวัด

#### 9.2.2.1 การกำกับดูแลวัดภายใต้พระราชบัญญัติคณะสงฆ์ พ.ศ. 2505 และที่แก้ไขเพิ่มเติม

พระราชบัญญัติคณะสงฆ์ พ.ศ. 2505 มีวัตถุประสงค์เพื่อให้กิจการของคณะสงฆ์มีความเป็นเอกภาพ โดยให้สมเด็จพระสังฆราชสกลมหาสังฆปริณายกทรงบัญชาการคณะสงฆ์ผ่านทางมหาเถรสมาคมตามอำนาจกฎหมายและพระธรรมวินัย ทั้งนี้ภายใต้พระราชบัญญัติคณะสงฆ์ พ.ศ. 2505 มาตรา 32 กำหนดให้ “การสร้าง การตั้ง การรวม การย้าย การยุบเลิกวัด และการขอรับพระราชทานวิสุงคามสีมา ให้เป็นไปตามวิธีการที่กำหนด

ในกฎกระทรวง” ดังนั้นการจะสร้างวัดขึ้นในพระพุทธศาสนาให้ถูกต้องเป็นวัดโดยสมบูรณ์ มีเขตวิสุงคามสีมาที่ได้รับพระราชทานเพื่อพระสงฆ์กระทำสังฆกรรมได้ตามพระธรรมวินัย จะต้องดำเนินการให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์ ขั้นตอน และวิธีการที่กำหนดในกฎกระทรวง ฉบับที่ 1 (พ.ศ. 2507) ออกตามความในพระราชบัญญัติคณะสงฆ์ พ.ศ. 2505

ขณะที่การปกครองวัดแต่ละแห่งจะมีเจ้าอาวาสเป็นผู้จัดการดูแลให้เป็นไปด้วยความเรียบร้อย ทั้งนี้ภายใต้พระราชบัญญัติคณะสงฆ์ พ.ศ. 2505 กำหนดให้เจ้าอาวาสมีหน้าที่<sup>632</sup> 1) บำรุงรักษาวัด จัดกิจการและศาสนสมบัติของวัดให้เป็นไปด้วยดี 2) ปกครองและสอดส่องให้บรรพชิตและคฤหัสถ์ที่มีที่อยู่หรือพำนักอาศัยอยู่ในวัดนั้นปฏิบัติตามพระธรรมวินัย กฎมหาเถรสมาคม ข้อบังคับ ระเบียบ หรือคำสั่งของมหาเถรสมาคม 3) เป็นธุระในการศึกษาอบรมและสั่งสอนพระธรรมวินัยแก่บรรพชิตและคฤหัสถ์ และ 4) ให้ความสะดวกตามสมควรในการบำเพ็ญกุศล

นอกจากนี้ กฎกระทรวง ฉบับที่ 2 (พ.ศ. 2511) ข้อ 8 กำหนดให้กรมการศาสนากำหนดแบบทะเบียนบัญชี แบบสัญญา และแบบพิมพ์อื่น ๆ และให้คำแนะนำการปฏิบัติแก่วัดเกี่ยวกับการดูแลรักษาและจัดการศาสนสมบัติของวัด โดยวัดจะต้องมีการจัดทำบัญชี ทุก ๆ ปีปฏิทินเก็บรักษาไว้ที่วัด และต้องมีการจัดทำรายงานบัญชีรายรับรายจ่ายของวัดนำเสนอให้สำนักงาน พศ. จังหวัดในทุก 1 เดือน (ตามกรอบที่ 9.2)

---

<sup>632</sup> พระราชบัญญัติคณะสงฆ์ พ.ศ. 2505 มาตรา 37 เจ้าอาวาสมีหน้าที่ดังนี้

- (1) บำรุงรักษาวัด จัดกิจการและศาสนสมบัติของวัดให้เป็นไปด้วยดี
- (2) ปกครองและสอดส่องให้บรรพชิตและคฤหัสถ์ที่มีที่อยู่หรือพำนักอาศัยอยู่ในวัดนั้นปฏิบัติตามพระธรรมวินัย กฎมหาเถรสมาคม ข้อบังคับ ระเบียบหรือคำสั่งมหาเถรสมาคม
- (3) เป็นธุระในการศึกษาอบรมและสั่งสอน พระธรรมวินัยแก่บรรพชิตและคฤหัสถ์
- (4) ให้ความสะดวกตามสมควรในการบำเพ็ญกุศล

## กรอบที่ 9.2

### กฎกระทรวง ฉบับที่ 2 (พ.ศ. 2511) ออกตามความในพระราชบัญญัติคณะสงฆ์ พ.ศ. 2505

ข้อ 8 ให้กรรมการศาสนากำหนดแบบทะเบียน บัญชี แบบสัญญา และแบบพิมพ์อื่น ๆ และให้คำแนะนำการปฏิบัติแก่วัด เกี่ยวกับการดูแลรักษาและจัดการศาสนสมบัติของวัด

#### แนวทางปฏิบัติตามกฎกระทรวงฉบับที่ 2 (พ.ศ. 2511)

- การจัดทำบัญชีวัด การทำบัญชี จะต้องเป็นรอบระยะเวลา 1 ปี ปฏิทิน โดยจะต้องแยกเงินของวัดออกเป็น 2 ประเภท คือ
  - เงินผลประโยชน์ ได้แก่ เงินค่าเช่า เงินค่าขายสิ่งของ ฯลฯ
  - เงินการกุศล ได้แก่ เงินที่มีผู้บริจาค
- การรับเงินผลประโยชน์และเงินการกุศล วัดจะต้องออกใบเสร็จรับเงินทุกครั้ง ทุกรายการ
- บัญชีวัดที่จัดทำขึ้น มี 2 เล่ม ได้แก่ สมุดเงินสด และ บัญชีแยกประเภท เมื่อจัดทำบัญชีทั้ง 2 เล่มแล้ว ให้วัด เก็บรักษาไว้ที่วัด เพื่อประโยชน์ในการตรวจสอบในการขอเครื่องราชอิสริยาภรณ์ ขอเป็นวัดพัฒนา และเมื่อมีชาวบ้านร้องเรียน
- ให้วัดนำตัวเลขรายละเอียดของรายรับแต่ละประเภท/รายจ่ายแต่ละประเภทในแต่ละเดือน จัดทำรายงานบัญชีรายรับ รายจ่ายของวัด เพื่อส่งสำนักงานพระพุทธศาสนาจังหวัด ทุก 1 เดือน

แต่ทว่าจากการสัมภาษณ์ข้อมูลจากเจ้าหน้าที่สำนักงาน พศ. ชี้ว่า ในทางปฏิบัติแล้วการจัดทำบัญชีรายรับรายจ่ายของวัดเป็นเพียงบัญชีบันทึกการรับจ่ายแบบง่าย ๆ ไม่ได้มีความซับซ้อนหรือเป็นไปตามมาตรฐานทางบัญชี และอีกหนึ่งปัญหาสำคัญของการบริหารจัดการการเงินของวัด คือ เจ้าอาวาสเป็นพระที่ค่อนข้างมีอายุแล้ว และไม่ได้มีความรู้ในการจัดทำบัญชีมากพอ โดยส่วนมากแล้วเจ้าอาวาสจะมอบอำนาจให้คณะกรรมการวัดหรือไวยาวัจกรเป็นผู้มีหน้าที่ในการจัดทำบัญชีวัด รวมถึงการเบิกจ่ายเงินบัญชีของวัด ดังนั้น คดีเงินทอนวัดที่เกิดขึ้น และเมื่อมีการตรวจสอบหลายคดี พบว่า เจ้าอาวาสวัดหลายแห่งก็ไม่ได้มีส่วนรู้เห็นในการกระทำความผิดดังกล่าว<sup>633</sup> หากแต่ไว้ใจให้ผู้อื่นดำเนินการทางการเงินแทนจึงเป็นเหตุให้เกิดการใช้วัดเป็นช่องทางในการทำความผิดได้

ขณะเดียวกันการกำกับดูแลการเปิดเผยข้อมูลเกี่ยวกับบัญชีรับ-จ่ายของวัด ก็ยังไม่ได้ระบุชัดเจน ทั้งนี้ หากวิเคราะห์จากแนวทางปฏิบัติตามกฎกระทรวงฉบับที่ 2 (พ.ศ. 2511) ตามกรอบที่ 9.1 กำหนดไว้เพียงให้มีการจัดทำบัญชีวัด 2 เล่ม ได้แก่ สมุดเงินสด และ บัญชีแยกประเภท เมื่อจัดทำบัญชีทั้ง 2 เล่มแล้ว ให้วัดเก็บรักษาไว้ที่วัด เพื่อประโยชน์ในการตรวจสอบในการขอเครื่องราชอิสริยาภรณ์ ขอเป็นวัดพัฒนา และเมื่อ

<sup>633</sup> ข้อมูลจากการจัดการประชุมระดมความคิดเห็น ครั้งที่ 6 เรื่อง แนวโน้มการฟอกเงินผ่านองค์กรไม่แสวงหากำไรและการฟอกเงินผ่านวัด. เมื่อวันที่ 14 สิงหาคม พ.ศ. 2563

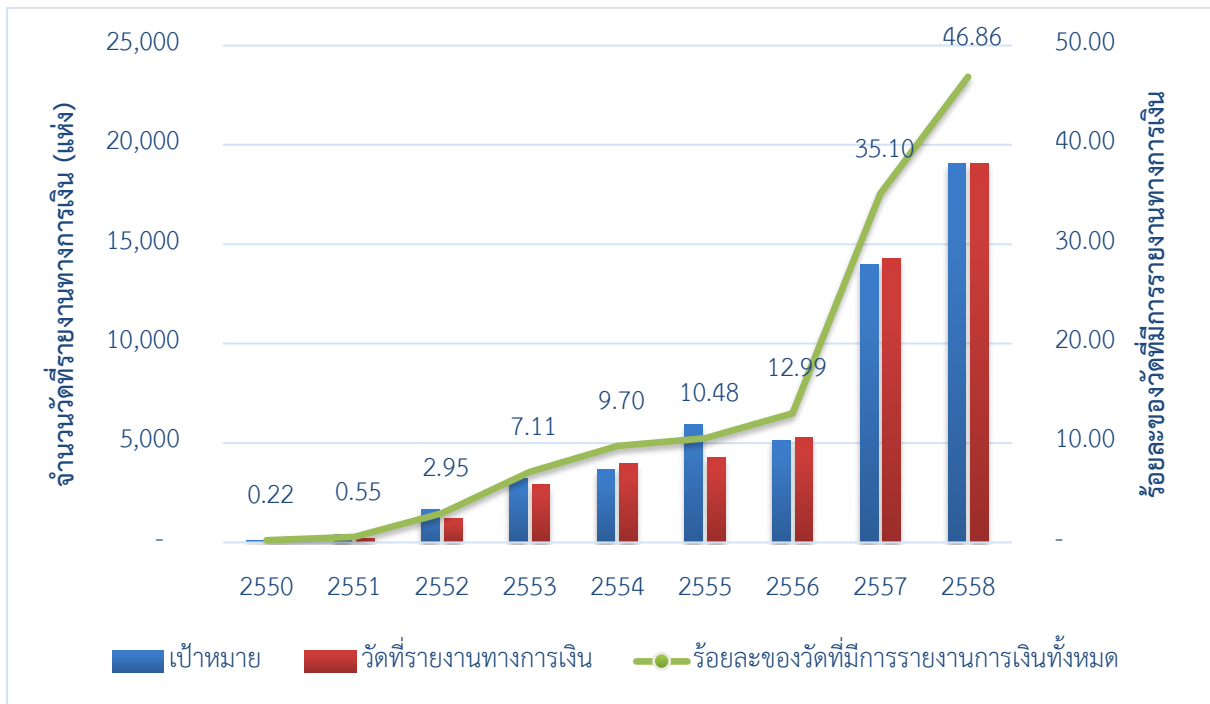
มีชาวบ้านร้องเรียนเท่านั้น ไม่ได้กำหนดให้มีการประกาศเผยแพร่ตามป้ายต่าง ๆ ในบริเวณวัดให้สาธารณชนได้รับทราบ แม้ว่าจะกำหนดให้วัดนำตัวเลขรายละเอียดของรายรับแต่ละประเภท/รายจ่ายแต่ละประเภทในแต่ละเดือน จัดทำรายงานบัญชีรายรับ รายจ่ายของวัด เพื่อส่งสำนักงาน พศ. จังหวัดในทุก 1 เดือนก็ตาม แต่ก็ไม่ได้มีการเผยแพร่ให้สาธารณชนรับทราบเกี่ยวกับยอดเงินบริจาคในแต่ละเดือน และค่าใช้จ่ายที่ใช้ไปซึ่งอาจทำให้เป็นจุดเสี่ยงสำคัญที่วัดจะถูกใช้เป็นเครื่องมือในการกระทำความผิดได้

อนึ่ง จากรายงานของคณะกรรมการสิทธิการขับเคลื่อนการปฏิรูปประเทศด้านกีฬา ศิลปะ วัฒนธรรม การศาสนา คุณธรรม และจริยธรรม เรื่อง “การพัฒนากระบวนการบริหารทรัพย์สินของวัดให้เป็นไปตามมาตรฐาน”<sup>634</sup> พบว่า สำนักงาน พศ. ร่วมกับสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ (ก.พ.ร.) ได้มีการกำหนดตัวชี้วัดโดยให้ทุกวัดจัดทำบัญชีรับ-จ่ายของวัด พร้อมทั้งกำหนดเป้าหมายในการจัดส่งบัญชีรับ-จ่าย ให้สำนักงานพระพุทธศาสนาแห่งชาติ จากผลการดำเนินงานดังกล่าวจะเห็นได้ว่า (ตามรูปที่ 9.2) ตั้งแต่ปี พ.ศ. 2550 มีจำนวนวัดที่ส่งรายงานทางการเงินให้สำนักงาน พศ. เพียงร้อยละ 0.22 จากจำนวนวัดทั้งหมดในประเทศไทย หากแต่ในช่วงปี พ.ศ. 2556-2558 มีจำนวนวัดที่ส่งรายงานทางการเงินเข้ามาเพิ่มมากขึ้นคิดเป็นสัดส่วนจากจำนวนวัดทั้งหมดในประเทศเกือบร้อยละ 50 ทว่ายังไม่มีข้อมูลการรายงานบัญชีรับ-จ่ายของวัดในช่วงปี พ.ศ. 2559-2562 จึงยังไม่ทราบว่า ณ ปัจจุบันมีการผลักดันให้ทุกวัดส่งรายงานการเงินให้กับสำนักงาน พศ. ตรวจสอบเป็นสัดส่วนมากน้อยเพียงใดจากจำนวนวัดทั้งหมด

---

<sup>634</sup> สำนักกรรมการ 3 สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร ปฏิบัติหน้าที่สำนักงานเลขาธิการสภาขับเคลื่อนการปฏิรูปประเทศ. (มิถุนายน 2560). รายงานของคณะกรรมการขับเคลื่อนการปฏิรูปประเทศด้านกีฬา ศิลปะ วัฒนธรรม การศาสนาคุณธรรม และจริยธรรม เรื่อง “การพัฒนากระบวนการบริหารทรัพย์สินของวัดให้เป็นไปตามมาตรฐาน”. สืบค้นจาก [https://www.parliament.go.th/ewtcommittee/ewt/drive\\_sport/download/article/article\\_20170627134831.pdf](https://www.parliament.go.th/ewtcommittee/ewt/drive_sport/download/article/article_20170627134831.pdf). เมื่อวันที่ 7 กันยายน 2563.

รูปที่ 9.2 จำนวนวัดและสัดส่วนของวัดที่มีการส่งรายงานทางการเงิน



ที่มา : รายงานของคณะกรรมการขับเคลื่อนการปฏิรูปประเทศด้านกีฬา ศิลปะ วัฒนธรรม การศาสนาคุณธรรม และจริยธรรม เรื่อง “การพัฒนาระบบการบริหารทรัพย์สินของวัดให้เป็นไปตามมาตรฐาน”. หน้า 5. สืบค้นจาก [https://www.parliament.go.th/ewtcommittee/ewt/drive\\_sport/download/article/article\\_20170627134831.pdf](https://www.parliament.go.th/ewtcommittee/ewt/drive_sport/download/article/article_20170627134831.pdf). เมื่อวันที่ 7 กันยายน 2563.

### 9.2.2.2 การกำกับดูแลเกี่ยวกับการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงินผ่านวัด

พระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน พ.ศ. 2542 และที่แก้ไขเพิ่มเติม มาตรา 16/1 (ตามกรอบที่ 9.3) ให้อำนาจแก่คณะกรรมการธุรกรรมมีอำนาจสั่งเป็นหนังสือให้มูลนิธิ สมาคม หรือองค์กรไม่แสวงหากำไรนั้นชี้แจงข้อเท็จจริงเกี่ยวกับการทำธุรกรรมหรือสั่งระงับการทำธุรกรรมดังกล่าวไว้เป็นการชั่วคราวได้ ในกรณีที่มีเหตุอันควรสงสัยโดยมีพยานหลักฐานตามสมควรว่ามูลนิธิสมาคมหรือองค์กรไม่แสวงหากำไรใดมีการทำธุรกรรมที่เกี่ยวข้องกับการสนับสนุนทางการเงินแก่การก่อการร้าย

อย่างไรก็ตาม บทบัญญัติตามมาตรา 16/1 อาจไม่สามารถบังคับใช้ในการกำกับดูแลวัดเพื่อป้องกันและปราบปรามการฟอกเงินหรือการสนับสนุนทางการเงินแก่การก่อการร้ายได้ เนื่องจากพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน พ.ศ. 2542 และที่แก้ไขเพิ่มเติม ไม่ได้มีการนิยามคำว่า “องค์กรไม่แสวงหากำไร” ให้หมายความรวมถึงวัดด้วย

แม้ว่าบทบัญญัติมาตรา 16/1 ดังกล่าวไม่สามารถบังคับใช้ในการกำกับดูแลวัดได้ แต่พระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน พ.ศ. 2542 และที่แก้ไขเพิ่มเติม มาตรา 38<sup>635</sup> กำหนดให้กรรมการธุรกรรม เลขานุการ และพนักงานเจ้าหน้าที่ที่ได้รับมอบหมายเป็นหนังสือจากเลขานุการสามารถเข้าไปในเคหสถาน สถานที่ ที่มีเหตุอันควรสงสัยว่ามีการซุกซ่อนหรือเก็บรักษาทรัพย์สินที่เกี่ยวกับการกระทำความผิดได้ แต่ทว่าวัดเป็นสถานที่สำคัญทางพระพุทธศาสนา และเป็นแหล่งรวมความศรัทธาของพุทธศาสนิกชน ดังนั้นในการเข้าไปตรวจสอบวัดโดยใช้อำนาจตามมาตรา 38 ดังกล่าวจึงต้องปรากฏข้อเท็จจริงที่เพียงพอว่าวัดหรือพระสงฆ์ผู้ดำรงตำแหน่งในการปกครองคณะสงฆ์หรือไวยาวัจกรมีส่วนร่วมกับการกระทำความผิด

### กรอบที่ 9.3

#### พระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน พ.ศ. 2542 และที่แก้ไขเพิ่มเติม

มาตรา 16/1 ในกรณีที่มีเหตุอันควรสงสัยโดยมีพยานหลักฐานตามสมควรว่ามูลนิธิต่างๆ สมาคม หรือองค์กรไม่แสวงหากำไรใด มีการทำธุรกรรมที่เกี่ยวข้องกับการสนับสนุนทางการเงินแก่การก่อการร้าย ให้สำนักงานโดยความเห็นชอบของคณะกรรมการธุรกรรม มีอำนาจสั่งเป็นหนังสือให้มูลนิธิต่างๆ สมาคม หรือองค์กรไม่แสวงหากำไรนั้นชี้แจงข้อเท็จจริงเกี่ยวกับการทำธุรกรรมหรือสั่งระงับการทำธุรกรรมดังกล่าวไว้เป็นการชั่วคราวเป็นเวลาตามที่สำนักงานกำหนด และในกรณีที่มีเหตุจำเป็น เลขานุการหรือพนักงานเจ้าหน้าที่ที่ได้รับมอบหมายเป็นหนังสือจากเลขานุการอาจเข้าไปในสถานที่ดำเนินงานของมูลนิธิต่างๆ สมาคม หรือองค์กรไม่แสวงหากำไรนั้นในระหว่างเวลาพระอาทิตย์ขึ้นถึงพระอาทิตย์ตก เพื่อตรวจสอบตามที่จำเป็นได้

<sup>635</sup> พระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน พ.ศ. 2545 และที่แก้ไขเพิ่มเติม มาตรา 38 เพื่อประโยชน์ในการปฏิบัติหน้าที่ตามพระราชบัญญัตินี้ ให้กรรมการธุรกรรม เลขานุการ และพนักงานเจ้าหน้าที่ที่ได้รับมอบหมายเป็นหนังสือจากเลขานุการมีอำนาจดังต่อไปนี้

- (1) มีหนังสือสอบถามหรือเรียกให้สถาบันการเงิน ส่วนราชการ องค์กร หรือหน่วยงานของรัฐ หรือรัฐวิสาหกิจ แล้วแต่กรณี ส่งเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องมาให้ถ้อยคำ ส่งคำชี้แจงเป็นหนังสือ หรือส่งบัญชี เอกสาร หรือหลักฐานใด ๆ มาเพื่อตรวจสอบหรือเพื่อประกอบการพิจารณา
- (2) มีหนังสือสอบถามหรือเรียกบุคคลใด ๆ มาเพื่อให้ถ้อยคำ ส่งคำชี้แจงเป็นหนังสือ หรือส่งบัญชี เอกสาร หรือหลักฐานใด ๆ มาเพื่อตรวจสอบหรือเพื่อประกอบการพิจารณา
- (3) เข้าไปเคหสถาน สถานที่ หรือยานพาหนะใด ๆ ที่มีเหตุอันควรสงสัยว่ามีการซุกซ่อนหรือเก็บรักษาทรัพย์สินที่เกี่ยวกับการกระทำความผิดหรือพยานหลักฐานที่เกี่ยวกับการกระทำความผิดฐานฟอกเงิน เพื่อตรวจค้นหรือเพื่อประโยชน์ในการติดตาม ตรวจสอบ หรือยึดหรืออายัดทรัพย์สินหรือพยานหลักฐาน เมื่อมีเหตุอันควรเชื่อได้ว่าหากเนิ่นช้ากว่าจะเอาหมายค้นมาได้ ทรัพย์สินหรือพยานหลักฐานดังกล่าวนี้จะถูกย้าย ซุกซ่อนทำลาย หรือทำให้เปลี่ยนสภาพไปจากเดิม

ในการปฏิบัติหน้าที่ตาม (3) ให้พนักงานเจ้าหน้าที่ผู้ที่ได้รับมอบหมายตามวรรคหนึ่งแสดงเอกสารมอบหมายและบัตรประจำตัวต่อบุคคลที่เกี่ยวข้อง

บัตรประจำตัวตามวรรคสองให้เป็นไปตามแบบที่รัฐมนตรีกำหนดโดยประกาศในราชกิจจานุเบกษา

บรรดาข้อมูลที่ได้มาจากการให้ถ้อยคำ คำชี้แจงเป็นหนังสือ บัญชี เอกสาร หรือหลักฐานใด ๆ ที่มีลักษณะเป็นข้อมูลเฉพาะของบุคคล สถาบันการเงิน ส่วนราชการ องค์กรหรือหน่วยงานของรัฐ หรือรัฐวิสาหกิจ ให้เลขานุการเป็นผู้รับผิดชอบในการจัดเก็บรักษาและใช้ประโยชน์จากข้อมูลนั้น

### 9.3 รูปแบบ วิธีการ และช่องทางในการฟอกเงิน

การศึกษาในส่วนนี้จะเป็นการวิเคราะห์เพียงรูปแบบ วิธีการ และช่องทางในการฟอกเงิน จากกรณีศึกษา 2 กรณีที่เกิดขึ้นในประเทศ ได้แก่ 1) คดีหลวงปู่เณรคำ ฉัตติโก เป็นกรณีที่ผู้กระทำความผิดใช้ความเชื่อทางศาสนา และใช้วัดบ่งหน้าในการหลอกลวงให้ประชาชนมาร่วมทำบุญ จนกลายเป็นคดีการฉ้อโกงประชาชน 2) คดีการทุจริตเงินอุดหนุนบูรณปฏิสังขรณ์วัดของสำนักงาน พศ. หรือที่เรียกว่า “คดีเงินทอนวัด” ในส่วนนี้คณะผู้วิจัยได้เลือกศึกษาวิเคราะห์ 2 กรณี ได้แก่ คดีเงินทอนวัด กรณีทุจริตเงินอุดหนุนเพื่อศึกษาพระปริยัติธรรม (วัดสามพระยา) และ (2) กรณีทุจริตเงินอุดหนุนเพื่อเผยแพร่พระพุทธศาสนา (วัดสระเกศ) เนื่องจากทั้งสองคดีศาลอาญาคดีทุจริตและประพฤติมิชอบกลางได้มีคำพิพากษาในศาลชั้นต้นเรียบร้อยแล้ว

ในการศึกษาข้างต้นเพื่อวิเคราะห์ว่าผู้กระทำความผิดมีพฤติการณ์ในการกระทำความผิดและใช้วัดบ่งหน้าเพื่อกระทำความผิดหรือดำเนินการฟอกเงินอย่างไรบ้าง โดยการฟอกเงินจะวิเคราะห์จาก 3 ขั้นตอน ได้แก่ การนำเงินเข้าระบบ (placement) การกลบเกลื่อนร่องรอย (layering) และการนำเงินที่ผ่านการกลบเกลื่อนร่องรอยแล้วกลับเข้ามาในระบบผ่านการทำธุรกรรมที่มีเอกสารถูกต้องตามกฎหมาย จนกลายเป็นเงินที่ถูกต้องตามกฎหมาย (integration) และหลังจากนั้นจะมีการโอนเงินกลับไปยังเจ้าของผู้รับประโยชน์ที่แท้จริง (beneficial owner) หรือผู้ที่กระทำความผิดที่แท้จริง

#### 9.3.1 กรณีศึกษา: คดีหลวงปู่เณรคำ ฉัตติโก<sup>636</sup>

สำนักงาน ป.ป.ง. ได้รับการร้องเรียนเป็นหนังสือจากประธานเครือข่ายต่อต้านการบ่อนทำลายชาติ ศาสนา พระมหากษัตริย์ เมื่อวันที่ 25 มิถุนายน พ.ศ. 2556 ในกรณีหลวงปู่เณรคำ ฉัตติโก หรือพระวีรพล ฉัตติโก ซึ่งมีพฤติการณ์เกี่ยวกับการฉ้อโกงประชาชน และการฉ้อโกงอันมีลักษณะเป็นปกติธุระ กล่าวคือ หลวงปู่เณรคำ ฉัตติโก ขอรับการบริจาคเงินหรือทรัพย์สินจากประชาชนเพื่อก่อสร้างพระแก้วมรกต (จำลอง) โดยไม่ได้รับอนุญาตจากกรมศิลปากรในการจัดสร้าง รวมทั้งสถานที่พักสงฆ์วัดป่าขันติธรรม ก็ไม่ได้มีการจดทะเบียนจัดตั้งเป็นวัดแต่อย่างใด นอกจากนี้แล้ว หลวงปู่เณรคำ ฉัตติโก ร่วมกับบริษัท ขันติธรรม ก้าวหน้า จำกัด ดำเนินการขอรับบริจาคเงินเพื่อสมทบทุนการก่อสร้างโรงพยาบาลร้อยเอ็ด โดยไม่ได้รับอนุญาตจากกระทรวงสาธารณสุข

ทั้งนี้ การขอรับบริจาคเงินสมทบทุนทั้งการก่อสร้างพระแก้วมรกต (จำลอง) และการก่อสร้างโรงพยาบาลร้อยเอ็ด หลวงปู่เณรคำได้ประกาศเชิญชวนให้คนทั่วไปเข้ามามีส่วนร่วมในการบริจาคเงินหรือทรัพย์สินตามโครงการหรือกิจกรรมที่เลือกไว้ผ่านทางสื่อประชาสัมพันธ์ ทั้งทางวิทยุ โทรทัศน์ สื่อสิ่งพิมพ์ ที่ตนเองหรือผู้เกี่ยวข้องได้จัดทำขึ้นเพื่อเป็นการทำบุญ และเมื่อมีการบริจาคจากคนทั่วไปแล้วได้มีการเริ่ม

<sup>636</sup> คำสั่งคณะกรรมการธุรกรรมที่ ย. 38/2556 เรื่อง ยึดหรืออายัดทรัพย์สินที่เกี่ยวกับการกระทำความผิดไว้ชั่วคราว สืบค้นจาก <http://www.amlo.go.th/amlo-intranet/files/37-2556.PDF> เมื่อวันที่ 1 สิงหาคม พ.ศ. 2563

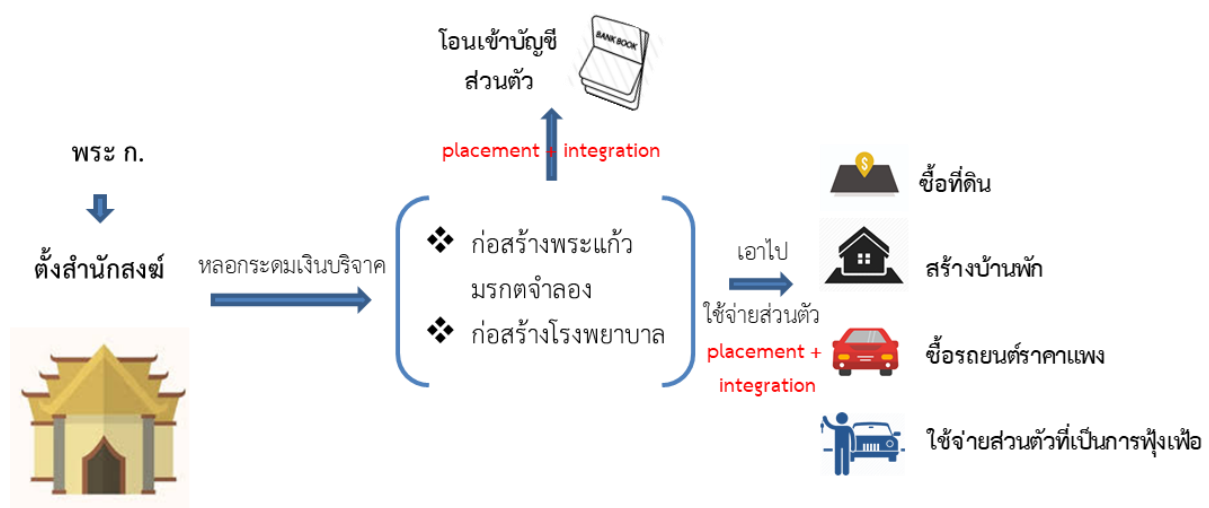


ก่อสร้างหรือทำกิจกรรมเพียงบางส่วนเท่านั้นเพื่อให้ประชาชนเห็นว่ามีการดำเนินการจริง แต่ทว่าไม่ได้มีการก่อสร้างจนแล้วเสร็จ แต่กลับนำเงินที่ได้จากการรับบริจาคไปใช้ประโยชน์ส่วนตัว เช่น การซื้อที่ดิน การก่อสร้างบ้าน การซื้อรถยนต์ราคาแพง การเช่าเหมาลำเครื่องบินเพื่อการเดินทาง หรืออย่างอื่น ๆ ที่เป็นการฟุ้งเฟ้อให้กับตนเองและบุคคลผู้เกี่ยวข้องเป็นจำนวนมาก

อนึ่ง จากการตรวจสอบเส้นทางการเงินของสำนักงาน ป.ป.ช. พบว่า บัญชีเงินฝากธนาคารที่ใช้ในการรับบริจาคเพื่อจัดสร้างพระแก้วมรกตและเพื่อจัดสร้างโรงพยาบาล รวมถึงบัญชีเงินฝากธนาคารที่เกี่ยวข้องกับหลวงปู่เณรคำ มีเงินหมุนเวียนเป็นจำนวนมาก อันเข้าลักษณะเป็นความผิดมูลฐานตามมาตรา 3 (3) และมาตรา 3 (18) แห่งพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน พ.ศ. 2542 และที่แก้ไขเพิ่มเติม

หากวิเคราะห์รูปแบบและวิธีการฟอกเงินจากการกระทำผิด ตามที่แสดงในรูปที่ 9.3 จะเห็นได้ว่า หลวงปู่เณรคำ ฉัตติโก นำเงินที่ได้จากการฉ้อโกงประชาชนเข้าระบบ (placement) และนำไปใช้จ่าย (integration) ด้วยการนำเงินเข้าบัญชีธนาคารทั้งของตนเองและผู้ที่เกี่ยวข้อง รวมทั้งนำเงินที่ได้ไปซื้อที่ดิน บ้านพัก ซื้อรถยนต์ราคาแพง และนำไปใช้จ่ายส่วนตัว

รูปที่ 9.3 ขั้นตอนการฟอกเงินในคดีหลวงปู่เณรคำ ฉัตติโก



ที่มา : ดัดแปลงจากคำสั่งคณะกรรมการธุรกรรมที่ ย. 38/2556 เรื่อง ยึดหรืออายัดทรัพย์สินที่เกี่ยวกับการกระทำความผิดไว้ชั่วคราว สืบค้นจาก <http://www.amlo.go.th/amlo-intranet/files/37-2556.PDF> เมื่อวันที่ 1 สิงหาคม พ.ศ. 2563

### 9.3.2 กรณีศึกษา: คดีเงินทอนวัด กรณีทุจริตเงินอุดหนุนเพื่อศึกษาพระปริยัติธรรม (วัดสามพระยา)

การวิเคราะห์คดีเงินทอนวัด กรณีทุจริตเงินอุดหนุนเพื่อศึกษาพระปริยัติธรรม (วัดสามพระยา) จะแบ่งการศึกษาและวิเคราะห์ออกเป็นสองส่วน โดยส่วนแรกจะเป็นการวิเคราะห์รูปแบบของการกระทำความผิดในคดีทุจริตการจัดสรรเงินงบประมาณ สำนักงาน พศ. ซึ่งเป็นคดีมูลฐานความผิดว่ามีพฤติการณ์ รูปแบบ และวิธีการในการกระทำความผิดเป็นอย่างไร และส่วนที่สองจะเป็นการวิเคราะห์รูปแบบ วิธีการ และขั้นตอนของการฟอกเงินจากทรัพย์สินที่ได้จากการกระทำความผิด

### 9.3.2.1 การวิเคราะห์รูปแบบการกระทำความผิดมูลฐาน

เมื่อวันที่ 5 มีนาคม พ.ศ. 2563 ศาลอาญาคดีทุจริตและประพฤติมิชอบกลาง ได้มีคำพิพากษาในคดีหมายเลขดำที่ อท.254/2561<sup>637</sup> ซึ่งข้อเท็จจริงปรากฏว่า นาย ก. ผอ.สำนักงานพระพุทธศาสนาแห่งชาติ (ผอ.พศ.) ซึ่งดำรงตำแหน่ง ณ ขณะนั้น กับพวกรวม 5 ราย หนึ่งในนั้นคือ พระ ก (นามสมมติ) อดีตเจ้าอาวาสวัดสามพระยา ในความผิดฐานเป็นเจ้าของพนักงานมีหน้าที่ซื้อ ทำ จัดการหรือรักษาทรัพย์สิน ร่วมกันเบียดบังทรัพย์สินนั้นเป็นของตนหรือเป็นของผู้อื่น โดยทุจริตหรือโดยทุจริตยอมให้ผู้อื่นเอาทรัพย์สินนั้นเสียเป็นเจ้าพนักงานปฏิบัติหรือละเว้นการปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบเพื่อให้เกิดความเสียหายแก่ผู้หนึ่งผู้ใดหรือปฏิบัติหรือละเว้นการปฏิบัติหน้าที่โดยทุจริต เป็นเจ้าพนักงานมีหน้าที่ทำเอกสารฯ ทำการรับรองหลักฐานเป็นเท็จเป็นผู้สนับสนุนเจ้าพนักงานกระทำความผิดดังกล่าว ตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 147, 157, 162 ประกอบมาตรา 83, 86<sup>638</sup>

การวิเคราะห์พฤติกรรมการกระทำความผิด กรณีกล่าวหาทุจริตการจัดสรรงบประมาณในส่วนอุดหนุนการศึกษาโรงเรียนพระปริยัติธรรม พบว่าสืบเนื่องจากปี พ.ศ. 2556-2557 สำนักงาน พศ. อนุมัติเงินเบิกจ่ายให้แก่วัด 9 วัด จำนวน 72 ล้านบาท เพื่อสนับสนุนโรงเรียนพระปริยัติธรรมแผนกสามัญ และ **วัดสามพระยา** เป็นหนึ่งใน 9 วัดที่ได้รับเงินสนับสนุนดังกล่าวเป็นจำนวนเงิน 5 ล้านบาท ทั้งที่วัดสามพระยาไม่มีโรงเรียนพระปริยัติธรรม<sup>639</sup> จึงถือได้ว่าผู้กระทำความผิดในคดีนี้ร่วมกันนำเงินงบประมาณของสำนักงาน

---

<sup>637</sup> ศาลฯ รอลงอาญา 1 ปี ปรับ 8,000 อดีตเจ้าอาวาสวัดสามพระยา สนับสนุน “พนม” อดีต ผอ.พศ.จัดสรรงบประมาณไม่ชอบ. (5 มีนาคม 2563). ทีมข่าวอาชญากรรม. ผู้จัดการออนไลน์ สืบค้นจาก <https://mgronline.com/crime/detail/963000022235> เมื่อวันที่ 2 สิงหาคม 2563.

<sup>638</sup> ประมวลกฎหมายอาญา

มาตรา 83 ในกรณีความผิดใดเกิดขึ้นโดยการกระทำของบุคคลตั้งแต่สองคนขึ้นไป ผู้ที่ได้ร่วมกระทำความผิดด้วยกันนั้นเป็นตัวการ ต้องระวางโทษตามที่กฎหมายกำหนดไว้สำหรับความผิดนั้น

มาตรา 86 ผู้ใดกระทำความผิดด้วยประการใด ๆ อันเป็นการช่วยเหลือ หรือให้ความสะดวกในการที่ผู้อื่นกระทำความผิดก่อนหรือขณะกระทำความผิด แม้ผู้กระทำความผิดจะมีได้รู้ถึงการช่วยเหลือหรือให้ความสะดวกนั้นก็ตาม ผู้นั้นเป็นผู้สนับสนุนการกระทำความผิด ต้องระวางโทษสองในสามส่วนของโทษที่กำหนดไว้สำหรับความผิดที่สนับสนุนนั้น

มาตรา 147 ผู้ใดเป็นเจ้าของพนักงาน มีหน้าที่ซื้อ ทำ จัดการหรือรักษาทรัพย์สิน เบียดบังทรัพย์สินนั้นเป็นของตน หรือเป็นของผู้อื่นโดยทุจริต หรือโดยทุจริตยอมให้ผู้อื่นเอาทรัพย์สินนั้นเสีย ต้องระวางโทษจำคุกตั้งแต่ห้าปีถึงยี่สิบปี หรือจำคุกตลอดชีวิต และปรับตั้งแต่หนึ่งแสนบาทถึงสี่แสนบาท

มาตรา 157 ผู้ใดเป็นเจ้าของพนักงาน ปฏิบัติหรือละเว้นการปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบ เพื่อให้เกิดความเสียหายแก่ผู้หนึ่งผู้ใด หรือปฏิบัติหรือละเว้นการปฏิบัติหน้าที่โดยทุจริต ต้องระวางโทษจำคุกตั้งแต่หนึ่งปีถึงสิบปี หรือปรับตั้งแต่สองหมื่นบาทถึงสองแสนบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ

มาตรา 162 ผู้ใดเป็นเจ้าของพนักงาน มีหน้าที่ทำเอกสาร รับเอกสารหรือกรอกข้อความลงในเอกสาร กระทำการดังต่อไปนี้ในการปฏิบัติกรตามหน้าที่

- (1) รับรองเป็นหลักฐานว่า ตนได้กระทำการอย่างใดขึ้น หรือว่าการอย่างใดได้กระทำต่อหน้าตนอันเป็นความเท็จ
  - (2) รับรองเป็นหลักฐานว่า ได้มีการแจ้งซึ่งข้อความอันมิได้มีการแจ้ง
  - (3) ละเว้นไม่จดข้อความซึ่งตนมีหน้าที่ต้องรับจด หรือจดเปลี่ยนแปลงข้อความเช่นนั้น หรือ
  - (4) รับรองเป็นหลักฐานซึ่งข้อเท็จจริงอันเอกสารนั้น มุ่งพิสูจน์ความจริงอันเป็นความเท็จ
- ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินเจ็ดปี และปรับไม่เกินหนึ่งแสนสี่หมื่นบาท

<sup>639</sup> คำพิพากษาศาลอาญาคดีหมายเลขดำที่ อท 196/2561 คดีหมายเลขแดงที่ อท 122/2562. ศาลอาญาคดีทุจริตและประพฤติมิชอบกลาง

พระพุทธศาสนาแห่งชาติไปเป็นประโยชน์ของตน ใช้วัดเป็นเครื่องมือในการกระทำความผิดรับโอนเงินงบประมาณ โดยมีพระ ก (นามสมมติ) อดีตเจ้าอาวาสวัดสามพระยา เป็นผู้สนับสนุนในการกระทำความผิด

### 9.3.2.2 การวิเคราะห์รูปแบบการฟอกเงิน

สืบเนื่องมาจากการกระทำความผิดในเบื้องต้น ซึ่งเป็นความผิดมูลฐานตามมาตรา 3 (5) แห่งพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน พ.ศ. 2542<sup>640</sup> ต่อมาศาลได้มีคำพิพากษาคดีหมายเลขดำ ที่ อท.196/2561 ซึ่งเป็นคดีฟอกเงินทุจริตจัดสรรงบประมาณสำนักงาน พศ. ของวัดสามพระยา โดยมีพระ ก (นามสมมติ) อดีตเจ้าอาวาสวัดสามพระยา และพระ ข (นามสมมติ) อดีตเลขานุการเจ้าคณะกรุงเทพฯ วัดสามพระยา เป็นจำเลยในคดีนี้

จากข้อเท็จจริงพบว่า ขณะที่พระ ก (นามสมมติ) อดีตเจ้าอาวาสวัดสามพระยา และพระ ข (นามสมมติ) อดีตเลขานุการเจ้าคณะกรุงเทพฯ วัดสามพระยา ซึ่งเป็นผู้มีอำนาจในการลงลายมือชื่อเบิกถอนเงินบัญชีของวัดได้นำเงินที่ได้รับสนับสนุนโรงเรียนพระปริยัติธรรมแผนกสามัญดังกล่าวไปใช้ก่อสร้างอาคารมณฑลธรรมและบูรณะอาคารพักสงฆ์ อันผิดวัตถุประสงค์ในการมอบเงินของสำนักพระพุทธศาสนา ซึ่งในทางปฏิบัติพระทั้ง 2 รูป ควรนำเงินดังกล่าวคืนสำนักงาน พศ. แต่กลับนำไปก่อสร้างอาคาร ซึ่งก่อนหน้านั้นในปี พ.ศ. 2556 สำนักพระพุทธศาสนาเคยมอบเงินเพื่อเป็นการบูรณะ อาคารมณฑลธรรม และอาคารพักสงฆ์ให้แก่วัดสามพระยาแล้วก็ตาม แต่ทว่าพระทั้งสองรูปกลับนำเงินการบูรณะอาคารไปฝากเข้าบัญชีเพื่อรับดอกเบี้ยจากธนาคาร และนำเงินที่ได้รับการสนับสนุนโรงเรียนพระปริยัติธรรมไปเป็นเงินในการบูรณะก่อสร้างอาคารแทน

ทั้งนี้ จากพฤติการณ์ของพระทั้งสองจะเห็นได้ว่ามีการโอนย้าย เปลี่ยนสภาพทรัพย์สินที่เกี่ยวข้องกับการกระทำความผิด หรือปกปิดแหล่งที่มาของทรัพย์สิน และการกระทำด้วยประการใด ๆ เพื่อปกปิด หรืออำพรางลักษณะที่แท้จริงอันเป็นการฟอกเงิน ตามพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน พ.ศ. 2542 และที่แก้ไขเพิ่มเติม มาตรา 5 (1), (2) และมาตรา 60 ประกอบแห่งประมวลกฎหมายอาญามาตรา 83

อนึ่ง หากวิเคราะห์รูปแบบ วิธีการและขั้นตอนการฟอกเงินจากคดีดังกล่าว ตามรูปที่ 9.4 จะเห็นได้ว่า

- ผู้กระทำความผิดนำเงินจากการทุจริตเงินบูรณะอาคารมณฑลธรรมและอาคารพักสงฆ์ตั้งแต่ปี พ.ศ. 2556 เข้าระบบ (placement) ด้วยการนำเงินเข้าบัญชีธนาคารเพื่อฝากประจำให้ได้ดอกเบี้ยเงินฝาก หลังจากนั้นนำดอกเบี้ยเงินฝากที่ได้มาใช้เพื่อก่อสร้างอาคาร ซึ่งถือได้ว่าเป็นการปกปิด อำพรางแหล่งที่มาของเงินที่ได้จากการกระทำความผิด (layering)

---

<sup>640</sup> พระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน พ.ศ. 2542 มาตรา 3 ในพระราชบัญญัตินี้

“ความผิดมูลฐาน” หมายความว่า

(5) ความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ หรือความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ในการยุติธรรมตามประมวลกฎหมายอาญา ความผิดตามกฎหมายว่าด้วยความผิดพนักงานในองค์การหรือหน่วยงานของรัฐ หรือความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่หรือทุจริตต่อหน้าที่ตามกฎหมายอื่น

- ผู้กระทำความผิดนำเงินที่ได้จากการทุจริตเงินสนับสนุนโรงเรียนพระปริยัติธรรมแผนกสามัญ ในปี พ.ศ. 2557 เข้าระบบ (placement) ด้วยการโอนไปให้นาง ก. (นามสมมติ) และหลังจากนั้น นาง ก. (นามสมมติ) จะนำเงินที่ได้ไปเป็นค่าใช้จ่ายในการก่อสร้างอาคารธรรมและบูรณะอาคารพัทสงฆ์

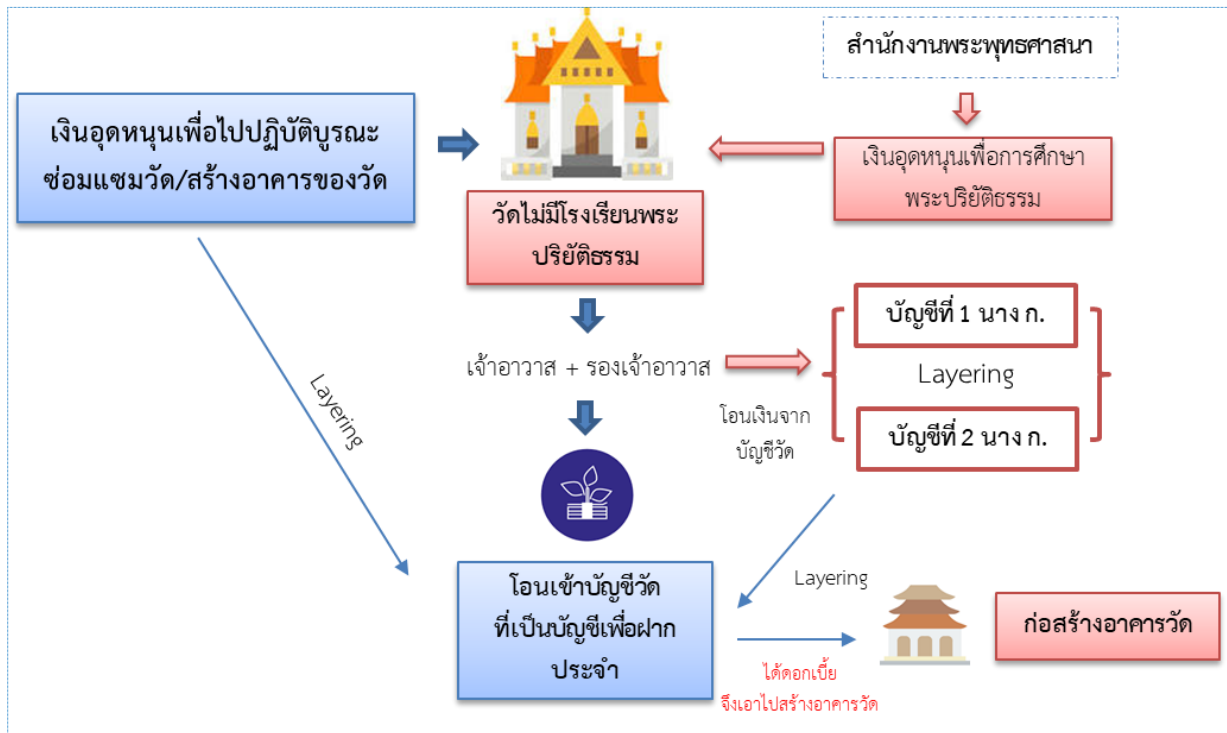
- อีกทั้ง จากข้อเท็จจริงตามทางไต่สวน ยังพบว่า มีการเบิกถอนเงินจากบัญชีของวัด จำนวน 3 ครั้ง ครั้งแรก 500,000 บาท ครั้งที่สอง 1.9 ล้านบาท และครั้งที่สาม 1.68 ล้านบาท เมื่อเบิกถอนเงินมาแล้วได้นำเข้าบัญชีเงินฝากของวัด หลังจากนั้นโอนเข้าบัญชีของนาง ก. (นามสมมติ)

ต่อมา บก. ปปป. ได้เข้าทำการตรวจค้นบ้านของนาง ก. (นามสมมติ) หลังจากตรวจสอบแล้วพบถึงความผิดปกติของเส้นทางการเงิน และพบว่าได้มีการโอนเงินงบประมาณบางส่วนที่ทางวัดสามพระยาได้รับสนับสนุนจากทางสำนักงาน พศ. มายังบัญชีธนาคารส่วนตัวของนาง ก. (นามสมมติ) และเชื่อว่าอาจมีส่วนเกี่ยวข้องกับการฟอกเงินทุจริตเงินทอนวัด เนื่องจากในการเข้าตรวจค้นพบเอกสารหลายรายการที่มีความเชื่อมโยงกับทางวัด โดยเฉพาะเอกสารสัญญาการเช่าใช้ประโยชน์ที่ดินแปลงหนึ่งของวัด ที่นาง ก. (นามสมมติ) ได้ทำการเช่าที่เพื่อนำไปเปิดเป็นบริษัท โดยมีสัญญาจ่ายค่าเช่าเดือนละ 30,000 บาท แต่จากการตรวจสอบพบว่าบริษัทดังกล่าวได้มีการนำที่ดินแปลงดังกล่าวไปปล่อยเช่าช่วงต่อให้กับเอกชนรายอื่น อีกทอดหนึ่งเพื่อใช้เปิดร้านอาหารให้กับทัวร์จีน<sup>641</sup> ขณะนี้การดำเนินคดีกับนาง ก. (นามสมมติ) ยังอยู่ในชั้นสอบสวนของ บก. ปปป.

---

<sup>641</sup> คับบ้านหรือย่านบางกรวยรับโอนเงิน 5 ล้าน จากพระเถระ แกร่งเงินทอน พบสุบค่าเช่าที่วัดเดือนละ 3 แสน. (19 พฤษภาคม 2561). ผู้จัดการออนไลน์. สืบค้นจาก <https://mgronline.com/crime/detail/961000049593> เมื่อวันที่ 2 สิงหาคม 2563

รูปที่ 9.4 ขั้นตอนการฟอกเงินคตฺเงินทอนวัด กรณีทุจริตเงินสนับสนุนโรงเรียนพระปริยัติธรรมแผนกสามัญวัดสามพระยา



ที่มา : ดัดแปลงจากคำพิพากษาศติหมายเลขดำที่ อท 196/2561 คติหมายเลขแดงที่ อท 122/2562. ศาลอาญาคติทุจริตและประพฤติมิชอบกลาง

9.3.3 กรณีศึกษา: คตฺเงินทอนวัด กรณีทุจริตเงินอุดหนุนเพื่อเผยแพร่พระพุทธศาสนา (วัดสระเกศราชวรมหาวิหาร)<sup>642</sup>

การวิเคราะห์คตฺเงินทอนวัด กรณีทุจริตเงินอุดหนุนเพื่อเผยแพร่พระพุทธศาสนา (วัดสระเกศฯ) จะแบ่งการศึกษาและวิเคราะห์ออกเป็นสองส่วน โดยส่วนแรกจะเป็นการวิเคราะห์รูปแบบของการกระทำ ความผิดในคตฺทุจริตการจัดสรรเงินงบประมาณ สำนักงาน พศ. ซึ่งเป็นคตฺมูลฐานความผิดว่ามีพฤติการณ์ รูปแบบ และวิธีการในการกระทำผิดเป็นอย่างไร และส่วนที่สองจะเป็นการวิเคราะห์รูปแบบ วิธีการ และขั้นตอนของการฟอกเงินจากทรัพย์ที่ได้จากการกระทำผิด

9.3.3.1 การวิเคราะห์รูปแบบการกระทำผิดมูลฐาน

เมื่อวันที่ 19 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2563 ศาลอาญาคติทุจริตและประพฤติมิชอบกลาง มีคำพิพากษา ในคตฺหมายเลขดำที่ อท.257/2561 ซึ่งข้อเท็จจริงปรากฏว่า นาย ก. ผอ.สำนักงานพระพุทธศาสนาแห่งชาติ (ผอ.พศ.) ซึ่งดำรงตำแหน่ง ณ ขณะนั้น กับพวกรวม 5 ราย หนึ่งในนั้นคือ พระ ก (นามสมมติ) อดีตพระราชอาคณเฑาะเจ้าคณะรอง และอดีตเจ้าอาวาสวัดสระเกศราชวรมหาวิหาร อดีตกรรมการมหาเถรสมาคม

<sup>642</sup> คำพิพากษา คตฺหมายเลขดำที่ อท.257/2561. ศาลอาญาคติทุจริตและประพฤติมิชอบกลาง

ในความผิดฐานเป็นเจ้าของงานมีหน้าที่ซื้อ ทำ จัดการหรือรักษาทรัพย์สินใด ร่วมกันเบียดบังทรัพย์สินนั้น เป็นของตนหรือเป็นของผู้อื่นโดยทุจริตหรือยอมให้ผู้อื่นเอาทรัพย์สินนั้นเสีย เป็นเจ้าพนักงานปฏิบัติหรือละเว้น การปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบเพื่อให้เกิดความเสียหายแก่ผู้หนึ่งผู้ใดหรือปฏิบัติหรือละเว้นการปฏิบัติหน้าที่ โดยทุจริต เป็นผู้สนับสนุนเจ้าพนักงานกระทำความผิดดังกล่าว ตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 147,157 ประกอบมาตรา 83, 86 และ 91<sup>643</sup> กรณีร่วมกันทุจริตการจัดสรรเงินงบประมาณของสำนักงาน พศ.<sup>644</sup>

#### สรุปพฤติกรรมการกระทำความผิดมูลฐาน

- ในช่วงปี พ.ศ. 2558 - 2559 สำนักงาน พศ. ได้อนุมัติเงินอุดหนุนใน 2 โครงการ คือ (1) โครงการ อบรมคุณธรรมจริยธรรม จำนวน 37 ล้านบาท และ (2) โครงการศูนย์กลางเผยแผ่กิจการพระพุทธศาสนา จำนวน 32.5 ล้านบาท ให้กับสำนักงานส่งเสริมคุณธรรม จริยธรรม และความมั่นคง แห่งสถาบันชาติ พระศาสนา พระมหากษัตริย์ โดยวัตถุประสงค์ต้องการให้มีการจัดสรรงบให้กระจายไปยังวัดทั่วประเทศจำนวน 39,400 กว่าแห่ง ซึ่งในจำนวนวัดเหล่านี้มีการจัดตั้งศูนย์ส่งเสริมคุณธรรมประมาณ 7,500 แห่ง<sup>645</sup>
- ต่อมากลุ่มผู้กระทำความผิดทั้งหมดซึ่งดำรงตำแหน่งในขณะนั้น คือ เจ้าหน้าที่สำนักงาน พศ. จำนวน 4 ราย ได้สคบมกันกับเจ้าอาวาสวัดสระเกศราชวรมหาวิหาร (พระ ก นามสมมติ) และผู้ช่วยเจ้าอาวาส ทั้ง 3 ราย ด้วยการให้ 'วัด' โดยเจ้าอาวาสเสนอโครงการอันเป็นเท็จเพื่อรับเงินสนับสนุน ซึ่งจากข้อเท็จจริง พบว่าวัดสระเกศฯ มีโรงเรียนพระปริยัติธรรมจริง แต่เงินที่ได้ไปไม่ได้ไปใช้ในการอุดหนุนการศึกษาโรงเรียน พระปริยัติธรรม แต่กลับนำเงินไปใช้เพื่ออุดหนุนพระธรรมทูตไทยในต่างประเทศ ซึ่งถือได้ว่าเป็นการใช้เงิน ผิดประเภท
- สำหรับการอนุมัติงบประมาณให้กับโครงการศูนย์กลางเผยแผ่กิจการพระพุทธศาสนา จำนวน 32.5 ล้านบาท วัดสระเกศฯ ได้รับงบประมาณจัดสรร 2 ครั้ง ครั้งแรกจำนวน 26 ล้านบาท ครั้งที่สองจำนวน 6.5 ล้านบาท ซึ่งตามวัตถุประสงค์และเป้าหมายต้องวางแผนจัดกิจกรรมใน 3 ไตรมาส แต่ก็ไม่ได้ดำเนินการ ตามเป้าหมายที่กำหนดไว้ นอกจากนี้ยังเป็นที่น่าสังเกตว่า มีการจัดสรรงบประมาณให้กับวัดสระเกศฯ เพียงแห่งเดียว จากวัดทั่วประเทศซึ่งมีส่วนงานเผยแผ่กิจการพระพุทธศาสนาถึง 7,424 แห่ง<sup>646</sup>
- คดีเงินทอนวัดกรณีวัดสระเกศฯ นี้ พบว่ามีความแตกต่างกับคดีเงินทอนวัดที่เคยเกิดขึ้น เนื่องจาก พระสงฆ์ไม่ได้โอนเงินกลับไปยังเจ้าหน้าที่สำนักงาน พศ. แล้วเจ้าหน้าที่เบียดบังเอาทรัพย์สินนั้นเป็นของตน โดยทุจริต แต่เป็นกรณีที่พระสงฆ์เบียดบังนำเงินที่เหลือจากการพัฒนาโครงการต่าง ๆ เป็นของตนโดยทุจริต

<sup>643</sup> ศาลคดีทุจริตฯ พิพากษาจำคุก 'พนม ศรศิลป์' อดีต ผอ.สำนักพุทธฯ อีก 2 ปี 12 เดือน 'ไม่รอลงอาญา' ส่วน 'พระพรหมสิทธิ ธงชัย สุขโช' โดนคุก 36 เดือน ปรับ 27,000 บาท แต่รอการลงโทษ 2 ปี คดีเงินทอนวัด. (19 กุมภาพันธ์ 2563). สำนักข่าวอิศรา. สืบค้นจาก <https://www.isranews.org/isranews-news/85722-isranews-85722.html> เมื่อวันที่ 7 สิงหาคม 2563

<sup>644</sup> อ้างแล้วเชิงอรรถที่ 645

<sup>645</sup> อ้างแล้วเชิงอรรถที่ 645

<sup>646</sup> คำพิพากษา คดีหมายเลขดำที่ อท.257/2561. ศาลอาญาคดีทุจริตและประพฤติมิชอบกลาง

ด้วยวิธีการโอนเข้าบัญชีตัวเอง บัญชีชวราวาส หรือมูลนิธิฯ บางแห่งแทน ซึ่งเข้าข่ายเป็นทั้งการกระทำ ความผิดมูลฐานตามมาตรา 3 (5) และความผิดฐานฟอกเงิน มาตรา 5 แห่งพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน พ.ศ. 2542 และที่แก้ไขเพิ่มเติม<sup>647</sup>

### 9.3.3.2 การวิเคราะห์รูปแบบการฟอกเงิน

คดีเงินทอนวัดกรณีวัดสระเกศฯ ได้มีการดำเนินคดีฟอกเงินแยกต่างหากจากคดีมูลฐานความผิด โดยอดีตเจ้าอาวาสวัดสระเกศฯ และรองเจ้าอาวาสวัดสระเกศฯ ได้ถูกยื่นฟ้องต่อศาลเป็นจำเลยในคดีหมายเลขดำที่ อท.205/2561 ต่อมาศาลอาญาคดีทุจริตและประพฤติมิชอบกลาง ได้มีคำพิพากษาว่า จำเลยทั้งสองได้ร่วมกันกับห้างหุ้นส่วนจำกัด ดี ดี ทวีคูณ (จำเลยที่ 3) กระทำการฟอกเงินที่ได้มาจากการทุจริตเงินงบประมาณสนับสนุนการศึกษาโรงเรียนพระปริยัติธรรมแผนกสามัญศึกษา ซึ่งเป็นความผิดมูลฐานไปใช้จ่ายเป็นประโยชน์ส่วนตัว โดยที่จำเลยทั้งสามทราบดีอยู่แล้วว่าเงินจำนวนดังกล่าวเป็นเงินหรือทรัพย์สินที่เกี่ยวกับการกระทำความผิด หรือที่ได้มาจากการกระทำความผิด ตามมาตรา 5 (3) แห่งพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน พ.ศ. 2542 เพิ่มโดยพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน (ฉบับที่ 5) พ.ศ. 2558 การกระทำความผิดดังกล่าวเป็นความผิดฐานเป็นเจ้าของพนักงานร่วมกันฟอกเงินและฐานร่วมกันฟอกเงิน และจากคำพิพากษาดังกล่าวสามารถสรุปมาเป็นประเด็นได้ ดังนี้

- วัดถูกกลุ่มผู้กระทำความผิดใช้เป็นเครื่องมือบังหน้าในการกระทำความผิด และเป็นทางผ่านรับโอนเงิน ด้วยการให้ 'วัด' โดยเจ้าอาวาสเสนอโครงการเพื่อรับเงินสนับสนุนและเบียดบังเงินมาเป็นของตนเองโดยทุจริต
- จากการเข้าตรวจค้นของเจ้าหน้าที่ตำรวจกองบังคับการกองปราบปราม (บก.ป.) พบพยานหลักฐานเป็นเอกสารการโอนเงิน(placement) เมื่อนำมาตรวจสอบเส้นทางเงินในบัญชีเจ้าอาวาส พบ

---

<sup>647</sup> พระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน พ.ศ. 2542 เพิ่มโดยพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน (ฉบับที่ 5) พ.ศ. 2558 มาตรา 3 ในพระราชบัญญัตินี้

“ความผิดมูลฐาน” หมายความว่า

(5) ความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ หรือความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ในการยุติธรรมตามประมวลกฎหมายอาญา ความผิดตามกฎหมายว่าด้วยความผิดของพนักงานในองค์การหรือหน่วยงานของรัฐ หรือความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่หรือทุจริตต่อหน้าที่ตามกฎหมายอื่น มาตรา 5 ผู้ใด

(1) โอน รับโอน หรือเปลี่ยนสภาพทรัพย์สินที่เกี่ยวกับการกระทำความผิดเพื่อชุกซ่อน หรือปกปิดแหล่งที่มาของทรัพย์สินนั้น หรือเพื่อช่วยเหลือผู้อื่นไม่ว่าก่อน ขณะหรือหลังการกระทำความผิด มิให้ต้องรับโทษหรือรับโทษน้อยลงในความผิดมูลฐาน หรือ

(2) กระทำด้วยประการใด ๆ เพื่อปกปิดหรืออำพรางลักษณะที่แท้จริงการได้มาแหล่งที่ตั้งการจำหน่าย การโอน การได้สิทธิใด ๆ ซึ่งทรัพย์สินที่เกี่ยวกับการกระทำความผิด

(3) ได้มา ครอบครอง หรือใช้ทรัพย์สิน โดยรู้ในขณะที่ได้มา ครอบครองหรือใช้ทรัพย์สินนั้นว่าเป็นทรัพย์สินที่เกี่ยวกับการกระทำความผิด

ผู้นั้นกระทำความผิดฐานฟอกเงิน

เงินกว่า 130 ล้านบาท และยังพบการโอนเงินให้ฆราวาสอีกจำนวน 69 ล้านบาท (layering)<sup>648</sup> รายละเอียดตามรูปที่ 9.5

- จากข้อเท็จจริงปรากฏว่า เจ้าหน้าที่ตำรวจกองบังคับการกองปราบปราม (บก.ป.) ได้เข้าตรวจค้นบ้านแห่งหนึ่งในย่านรามคำแหง สาเหตุในการเข้าตรวจค้น เนื่องมาจากสืบทราบว่าบุคคลที่พักอาศัยในบ้านอาจมีความเกี่ยวข้องในการฟอกเงินในคดีทุจริตงบประมาณ เผยแพร่พระพุทธรศาสนา หรือคดียาเสพติดกรณีวัดสระเกศฯ หลายประการ รายละเอียดดังนี้<sup>649</sup>

- จากการตรวจสอบเส้นทางการเงิน พบว่ามีการโอนเงินจำนวน 25 ล้านบาท ให้กับหญิงรายหนึ่งซึ่งมีความเกี่ยวข้องกับเจ้าของบ้านหลังดังกล่าวในฐานะแม่บ้าน และพี่เลี้ยงเด็ก
- ในการสอบสวนยังพบว่าที่อยู่บ้านหลังดังกล่าวถูกใช้เป็นที่อยู่ในการจัดตั้งห้างหุ้นส่วนจำกัด (หจก.) ดี ดี ทวีคุณ โดยมีแม่บ้านข้างต้นเป็นหนึ่งในผู้ถือหุ้น และกล่าวอ้างว่าเงินจำนวน 25 ล้านบาทได้ถูกโอนมาเพื่อจ่ายค่าจ้างผลิตสื่อประชาสัมพันธ์กับวัดสระเกศฯ (layering)
- สำหรับห้างหุ้นส่วนจำกัด (หจก.) ดี ดี ทวีคุณ จัดทะเบียนจัดตั้งเป็นนิติบุคคลประเภทห้างหุ้นส่วนจำกัด โดยมีวัตถุประสงค์รับจ้างผลิตสื่อประชาสัมพันธ์ให้กับหน่วยงานราชการ และทหาร มี นาย ง (นามสมมติ) เป็นหุ้นส่วนผู้จัดการเป็นผู้มีอำนาจ
- จากการตรวจสอบข้อมูลจากกรมพัฒนาธุรกิจการค้า พบว่า หจก. ดี ดี ทวีคุณ จัดทะเบียนจัดตั้ง เมื่อวันที่ 28 มกราคม พ.ศ. 2552 หลังจากนั้นได้มีการเปลี่ยนชื่อมาเป็นห้างหุ้นส่วนจำกัด (หจก.) ดี ดี ทวีคุณ มีหุ้นส่วน 2 ราย หนึ่งในนั้นคือผู้ที่มีอิทธิพลภายในวัดสระเกศฯ ต่อมาเมื่อวันที่ 14 ตุลาคม พ.ศ. 2560 หจก. ดี ดี ทวีคุณ แจ้งเปลี่ยนตัวหุ้นส่วนใหม่เป็น นาย ง (นามสมมติ) และแม่บ้าน ซึ่งเป็นช่วงเดียวกันกับที่เริ่มมีการปราบปรามคดียาเสพติด จึงเชื่อว่า นาย ง และแม่บ้านเป็นเพียงνομินีในการจัดตั้งห้างหุ้นส่วนจำกัดแทนผู้มีอิทธิพลภายในวัดสระเกศฯ รายหนึ่งเท่านั้น<sup>650</sup>

---

<sup>648</sup> ศาลสั่งจำคุก 6ปี24เดือน 'อดีตผช.เจ้าอาวาสวัดสระเกศ' ฟอกเงินทอนวัด. (19 พฤษภาคม 2563). กรุงเทพฯธุรกิจ. สืบค้นจาก <https://www.bangkokbiznews.com/news/detail/881247> เมื่อวันที่ 7 สิงหาคม 2563

<sup>649</sup> เบื้องลึก “คำสั่ง” ล้าง “แก๊งเงินทอนวัด” จับ 3 “พระพรหม” - ชำระ “วัดสระเกศ” ปฏิบัติการสังคายนา “ยุทธจักรดงขมิ้น”. (26 พฤษภาคม 2561). ผู้จัดการออนไลน์. สืบค้นจาก <https://mgronline.com/daily/detail/9610000051732> เมื่อวันที่ 7 สิงหาคม 2563

<sup>650</sup> เปิดยิบ! หจก.ดีดีทวีคุณ พันคดีเงินทอนวัด25ล.ชื่อแม่ 'ร.ต.' หาราเจ้าของ ก่อนโอนต่อนอมินี. (17 พฤษภาคม 2561). สำนักข่าวอิศรา. สืบค้นจาก <https://www.isranews.org/investigative/investigate-news/66029-inves-66029.html> เมื่อวันที่ 7 สิงหาคม 2563



## รูปที่ 9.5 ขั้นตอนการฟอกเงินคตฺเงินทอนวัด กรณีทุจริตเงินอุดหนุนเพื่อเผยแผ่พระพุทธศาสนา



ที่มา : ดัดแปลงจากคำพิพากษา คดีหมายเลขดำที่ อท.257/2561. ศาลอาญาคดีทุจริตและประพฤติมิชอบกลาง

## 9.4 การฟอกเงินและแนวทางป้องกันและปราบปรามการฟอกเงินในต่างประเทศ

หากกล่าวถึงวัดในประเทศไทย จะพบว่าศาสนาพุทธเป็นเนื้อเดียวกับรัฐตั้งแต่การออกพระราชบัญญัติปกครองคณะสงฆ์ฉบับ รศ.121 ในยุคสมัยรัชกาล 5 โดยกฎหมายดังกล่าวมีการกำหนดให้จัดตั้งองค์กรปกครองสงฆ์ซึ่งเรียกว่า มหาเถรสมาคม รวบอำนาจปกครองสงฆ์ทั่วประเทศ และตั้งสมเด็จพระสังฆราชเป็นประมุขสงฆ์ และในสมัยรัชกาลที่ 6 มีการกำหนดอุดมการณ์ของชาติ ศาสนา พระมหากษัตริย์ ทำให้โครงสร้างการปกครองคณะสงฆ์ในปัจจุบันสืบทอดมาในปัจจุบัน โดยมีการออก พระราชบัญญัติคณะสงฆ์ พ.ศ. 2505 อนึ่ง พระราชบัญญัติฯ กำหนดให้ “วัด” ถือเป็นนิติบุคคล และเจ้าอาวาสถือเป็นผู้แทนนิติบุคคล และยังคงอำนาจการปกครองในรูปแบบ “รวมศูนย์อำนาจ” โดยมีมหาเถรสมาคมเป็นองค์กรสูงสุดในการปกครอง มีสมเด็จพระสังฆราชเป็นประธาน และมีสำนักงาน พศ. เป็นหน่วยงานกำกับดูแล

อย่างไรก็ดี ที่ผ่านมามีคดีความเกี่ยวกับการฟอกเงิน การยกยอกเงิน รวมไปถึงคดีความทุจริตผ่านวัดอย่างต่อเนื่อง เช่น กรณีการฟอกเงินของหลวงปู่เณรคำ เป็นต้น นอกจากนี้ จากการศึกษาวิจัยเรื่องการบริหารจัดการเงินของวัดในประเทศไทย โดยผู้ช่วยศาสตราจารย์ณดา จันทร์สม<sup>651</sup> พบว่า กฎหมาย กฏระเบียบข้อบังคับที่มีอยู่เพื่อบริหารจัดการวัดไม่เพียงพอที่จะทำให้วัดมีแนวปฏิบัติที่ดีตามหลักธรรมาภิบาล (good governance) เห็นได้จากการที่วัดส่วนใหญ่ไม่มีโครงสร้างการบริหารจัดการการเงินอย่างเป็นระบบ

<sup>651</sup> ณดา จันทร์สม. (พฤษภาคม 2555). รายงานฉบับสมบูรณ์ : การบริหารจัดการการเงินของวัดในประเทศไทย. สำนักวิจัย สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์. สืบค้นจาก [https://www.3pidok.com/files/download/money\\_management\\_for\\_watthai.pdf](https://www.3pidok.com/files/download/money_management_for_watthai.pdf) เมื่อวันที่ 1 กันยายน 2563.

ไม่มีการจัดทำรายงานทางการเงินตามหลักมาตรฐานบัญชี ไม่มีการตรวจสอบจากสถาบันการเงินเนื่องจากถือเป็นราชการ และที่สำคัญคือการทำงานที่สำนักงาน พศ. ซึ่งเป็นหน่วยงานที่มีหน้าที่กำกับดูแลยังขาดการรวบรวมข้อมูลอย่างเป็นระบบและไม่มีการเปิดเผยข้อมูลต่อสาธารณะ ดังนั้นจึงสามารถวิเคราะห์ได้ว่าโครงสร้างและแนวทางการกำกับดูแลในรูปแบบที่เป็นอยู่ปัจจุบันของวัดเป็นจุดประจวบ ที่อาจเป็นช่องว่างให้อาชญากรสามารถนำไปประกอบการกระทำผิด ซึ่งรวมไปถึงการฟอกเงินได้

การศึกษาในส่วนนี้ จะเป็นการศึกษาและวิเคราะห์แนวทางการกำกับดูแลองค์กรทางศาสนาในต่างประเทศ โดยจะศึกษาทั้งหมด 5 ประเทศ ได้แก่ ประเทศเยอรมนี ประเทศฝรั่งเศส ประเทศอิตาลี ประเทศศรีลังกา และประเทศออสเตรเลีย

ทั้งนี้ การศึกษาและวิเคราะห์แนวทางการกำกับดูแลองค์กรทางศาสนาของประเทศเยอรมนี ประเทศฝรั่งเศส ประเทศอิตาลี และประเทศออสเตรเลีย แม้ว่าประเทศเหล่านี้จะไม่ได้นับถือศาสนาพุทธ เช่นเดียวกับประเทศไทย หากแต่ประเทศเยอรมนี ประเทศฝรั่งเศส ประเทศอิตาลี เป็นประเทศที่มีข้อกำหนดเกี่ยวกับการขึ้นทะเบียนขององค์กรไม่แสวงหากำไร

#### 9.4.1 ประเทศเยอรมนี

การศึกษาการกำกับดูแลการขึ้นทะเบียนองค์กรทางศาสนาในกรณีของประเทศเยอรมนีจะมุ่งเน้นศึกษาเกี่ยวกับการกำกับดูแลคริสตจักรซึ่งถือเป็นศาสนาที่มีผู้นับถือมากที่สุดและประเทศเยอรมนียังมีกฎหมายเกี่ยวข้องกับการเก็บภาษีเพื่อนำเงินไปอุดหนุนการดำเนินงานด้านการส่งเสริมศาสนาคริสต์อีกด้วย

ทั้งนี้ คริสตจักรในประเทศเยอรมนีถือว่าเป็นบริษัท (corporations) ภายใต้กฎหมายมหาชน (public law)<sup>652</sup> โดยกฎหมายฉบับนี้ เปิดให้มีการเก็บภาษีคริสตจักร (church tax) เพื่อนำเงินมาอุดหนุนคริสตจักรในรูปแบบของกองทุน (state fund) จากข้อมูลในปี พ.ศ. 2551 พบว่า คริสตจักรคาทอลิก และโปรเตสแตนต์ได้รับเงินอุดหนุนรวมกว่า 610 ล้านดอลลาร์สหรัฐฯ นอกจากนี้ รัฐบาลประเทศเยอรมนียังจ่ายเงินรายเดือนให้แก่บาทหลวงและพนักงานคริสตจักรอีกด้วย<sup>653</sup> ทั้งนี้ การเก็บภาษีดังกล่าวเป็นการเก็บโดยสมัครใจของผู้นับถือศาสนา ซึ่งจะต้องดำเนินการยินยอมให้เก็บภาษีเพื่ออุดหนุนศาสนจักรที่นับถือ การอุดหนุนศาสนจักรของประเทศเยอรมนีจะประกอบไปด้วย คริสตจักรคาทอลิก คริสตจักรโปรเตสแตนต์ และชุมชนศาสนายิวเท่านั้น โดยไม่รวมศาสนาอื่น ๆ เช่น ศาสนาพุทธ อิสลาม รวมถึงลัทธิไซแอนโทโลจี เป็นต้น

---

<sup>652</sup> Christine R. Barker. (2000). Public Benefit: Church and State Relationships in German “Public Benefit” Law. The International Journal of Not-for-Profit Law. VOLUME 3, ISSUE 2, DECEMBER 2000. สืบค้นจาก <https://www.icnl.org/resources/research/ijnl/church-and-state-relationships-in-german-public-benefit-law> เมื่อวันที่ 15 สิงหาคม 2563.

<sup>653</sup> DAILY SABAH. (8 กุมภาพันธ์ 2562). German churches collected record \$610M in ‘religious tax’ in 2018, survey shows. สืบค้นจาก <https://www.dailysabah.com/europe/2019/02/08/german-churches-collected-record-610m-in-religious-tax-in-2018-survey-shows> เมื่อวันที่ 15 สิงหาคม 2563

อย่างไรก็ดี คริสตจักรหรือองค์กรทางศาสนาอื่น ๆ ไม่จำเป็นต้องจดทะเบียนกับภาครัฐ แต่หากต้องการได้รับสิทธิการยกเว้นภาษี (tax exempt status) รวมถึงขอเงินอุดหนุน (church tax) จะต้องจดทะเบียนเป็นองค์กรไม่แสวงหากำไร (nonprofit associations) กับสำนักงานสรรพากรของแต่ละรัฐ (State level authorities) ซึ่งจะเป็นผู้ตรวจสอบติดตามองค์กรทางศาสนาที่ได้รับยกเว้นด้านภาษี<sup>654</sup> โดยคริสตจักรที่จดทะเบียนเป็นองค์กรไม่แสวงหากำไรจะต้องดำเนินการรายงานทางการเงินโดยการจัดทำบัญชีโดยผู้ตรวจบัญชีที่เป็นบุคคลที่สามต่อผู้กำกับดูแลประจำรัฐ (the regional tax authorities)

นอกจากนี้ องค์กรทางศาสนาที่จดทะเบียนขึ้นเป็นองค์กรไม่แสวงหากำไรจะต้องดำเนินการเปิดเผยข้อมูลผู้ที่ได้รับประโยชน์จากการดำเนินการของมูลนิธิ (beneficial owner) ซึ่งส่วนใหญ่แล้วคือกรรมการขององค์กรที่มีอำนาจในการบริหารจัดการองค์กรฯ (foundation's board members) ผ่านการลงทะเบียนในเว็บไซต์ <https://www.transparenzregister.de> เพื่อการตรวจสอบข้อมูลผู้รับประโยชน์ขององค์กรไม่แสวงหากำไร และบริษัทจดทะเบียน ของหน่วยงานกำกับดูแล ทั้งนี้การจดทะเบียนดังกล่าวมิได้เป็นการตรวจสอบข้อมูลที่เกี่ยวข้องกับการได้รับสิทธิประโยชน์ทางภาษีขององค์กรไม่แสวงหากำไร หากแต่มีเป้าประสงค์เพื่อการตรวจสอบอาชญากรรมการฟอกเงินและการก่อการร้ายโดยเฉพาะ โดยข้อมูลการจดทะเบียนองค์กรฯ จะถูกเปิดเผยให้แก่หน่วยงานที่เกี่ยวข้อง เช่น หน่วยงานกำกับดูแลที่เกี่ยวข้องขึ้นอยู่กับหน้าที่การกำกับดูแลของแต่ละหน่วยงาน (role of the inspecting persons) ทั้งนี้ ข้อมูลที่จะต้องเปิดเผย ได้แก่ ชื่อ วันเดือนปีเกิด ที่อยู่ ประเภทของประโยชน์ที่ได้รับจากองค์กรฯ สัญชาติ ข้อมูลในกรณีที่มีการเปลี่ยนแปลงของผู้รับประโยชน์<sup>655</sup>

สังเกตได้ว่า ถึงแม้ประเทศเยอรมนีไม่ได้กำหนดให้องค์กรทางศาสนาทุกแห่งจะต้องจดทะเบียนและรายงานทางการเงินให้แก่หน่วยงานกำกับดูแล แต่องค์กรทางศาสนาที่ต้องการรับเงินอุดหนุนจากภาษี และได้รับการยกเว้นภาษี จะต้องดำเนินการจดทะเบียนเป็นองค์กรไม่แสวงหากำไร และรายงานทางการเงินให้แก่กรมสรรพากรของแต่ละรัฐ นอกจากนี้ จะต้องเปิดเผยข้อมูลผู้ที่ได้รับประโยชน์จากการดำเนินการของมูลนิธิ (beneficial owners) หรือรายชื่อกรรมการมูลนิธิให้แก่หน่วยงานทุกหน่วยงานที่มีส่วนรับผิดชอบด้านการตรวจสอบดูแลโดยเฉพาะหน่วยงานด้านการตรวจสอบติดตามการฟอกเงินและการก่อการร้าย

---

<sup>654</sup> U.S. Department of State. (2019). *Report on International Religious Freedom: Germany*. สืบค้นจาก <https://2009-2017.state.gov/documents/organization/193025.pdf> เมื่อวันที่ 15 สิงหาคม 2563

<sup>655</sup> The official platform of the Federal Republic of Germany for data on beneficial owners. (n.d.). *About the Transparency Register*. สืบค้นจาก <https://www.transparenzregister.de/treg/en/ueberuns?1#faq1> เมื่อวันที่ 15 สิงหาคม 2563

#### 9.4.2 ประเทศฝรั่งเศส

ประเทศฝรั่งเศสเป็นประเทศที่มีกฎหมายว่าด้วยการกำกับดูแลศาสนจักรออกจากรัฐอย่างชัดเจน (French Law on the Separation of the Churches and State 1905)<sup>656</sup> ทั้งนี้ กฎหมายของประเทศฝรั่งเศสไม่ได้กำหนดให้ศาสนจักร หรือองค์กรทางศาสนาต้องจดทะเบียน แต่องค์กรทางศาสนาที่ต้องการได้รับสิทธิพิเศษทางภาษี หรือศาสนจักรที่ต้องการได้รับเงินอุดหนุนจากภาษี (church tax) จะต้องดำเนินการจดทะเบียนเป็นองค์กร ซึ่งมีทั้งสิ้นสองรูปแบบ ได้แก่ สมาคมด้านศาสนา (associations of worship) เป็นองค์กรที่ดำเนินกิจกรรมที่เกี่ยวข้องกับศาสนา (religious activities) ได้รับสิทธิพิเศษทางภาษี (exempt from taxes) อยู่ภายใต้การกำกับดูแลของแต่ละรัฐ และ/หรือ สมาคมด้านวัฒนธรรม (cultural associations) สามารถดำเนินกิจกรรมที่อาจได้ผลกำไรหรือไม่ก็ได้ โดยองค์กรรูปแบบนี้สามารถขอรับการสนับสนุนจากภาครัฐ (government subsidy) สำหรับกิจกรรมสาธารณกุศล เช่น กิจกรรมด้านการส่งเสริมวัฒนธรรมและ กิจกรรมด้านการให้การศึกษา แต่จะไม่ได้รับสิทธิพิเศษทางภาษี ด้วยเหตุนี้ องค์กรทางศาสนาส่วนใหญ่ในประเทศฝรั่งเศสจะดำเนินการจดทะเบียนขึ้นเป็นองค์กรทั้งสองประเภทเพื่อได้รับสิทธิประโยชน์สูงสุด

ทั้งนี้ กระทรวงมหาดไทยแห่งประเทศฝรั่งเศสได้มีการออกแบบระบบแพลตฟอร์มการลงทะเบียนเพื่อตรวจสอบและติดตามองค์กรจดทะเบียนประเภทสมาคมผ่านระบบการรายงานออนไลน์ หรือ the National Register of Associations (Répertoire national des associations (RNA))<sup>657</sup> เพื่อการรวบรวมข้อมูลและสนับสนุนการตรวจสอบติดตามของหน่วยงานกำกับดูแลเพื่อการป้องกันและปราบปรามอาชญากรรมทางการเงิน และการก่อการร้าย ลักษณะเดียวกันกับแพลตฟอร์มการจดทะเบียนของประเทศเยอรมนี

ทั้งนี้ ระบบ RNA ของประเทศฝรั่งเศสมีเป้าประสงค์หลัก ดังต่อไปนี้

- (1) เสริมสร้างศักยภาพในการวิเคราะห์และเข้าใจภาคส่วนองค์กรไม่แสวงหากำไร
- (2) เสริมสร้างศักยภาพในการบริหารจัดการตนเองขององค์กรไม่แสวงหากำไร โดยเฉพาะระดับการบริหารจัดการด้านการเงิน
- (3) เสริมสร้างศักยภาพการตรวจสอบติดตาม (monitor) ของหน่วยงานด้านข่าวกรอง (intelligence services) เพื่อป้องกันการนำองค์กรไปใช้เพื่อการสนับสนุนเงินของการก่อการร้าย (terrorist financing) เป็นต้น

---

<sup>656</sup> Wikipedia. (n.d.). 1905 French law on the Separation of the Churches and the State. สืบค้นจาก [https://en.wikipedia.org/wiki/1905\\_French\\_law\\_on\\_the\\_Separation\\_of\\_the\\_Churches\\_and\\_the\\_State](https://en.wikipedia.org/wiki/1905_French_law_on_the_Separation_of_the_Churches_and_the_State). เมื่อวันที่ 15 สิงหาคม 2563

<sup>657</sup> Financial Action Task Force. *Mutual Evaluation Executive Summary; Anti-Money Laundering and Combating the Financing of Terrorism; France*. (2011). สืบค้นจาก <https://www.fatf-gafi.org/media/fatf/documents/reports/mer/MER%20France%20ES%20ENG.pdf> เมื่อวันที่ 15 สิงหาคม 2563

### 9.4.3 ประเทศอิตาลี

รัฐธรรมนูญแห่งประเทศอิตาลีให้สิทธิเสรีภาพแก่ทุกศาสนาในการจัดตั้งสถาบันทางศาสนา (religious institution) ทั้งนี้ กลุ่มหรือองค์กรทางศาสนา (religious group) สามารถดำเนินกิจกรรมทางศาสนาอย่างอิสระ โดยไม่จำเป็นต้องขึ้นทะเบียน อย่างไรก็ตาม องค์กรทางศาสนาที่ต้องการได้รับสิทธิประโยชน์จากทางภาครัฐจะต้องขึ้นทะเบียนเพื่อรับสิทธิพิเศษกับกรมสรรพากรแห่งประเทศอิตาลี<sup>658</sup> รวมทั้งขึ้นทะเบียนสร้างข้อตกลงเป็นองค์กรทางศาสนากับกระทรวงมหาดไทย (request an accord) โดยสิทธิพิเศษที่จะได้รับจากการจดทะเบียน ได้แก่ การได้รับการยกเว้นทางภาษี (tax exempt) และสิทธิประโยชน์ต่าง ๆ จากการขึ้นทะเบียนเป็นนิติบุคคล (the right to recognition as legal entities)<sup>659</sup>

การขึ้นทะเบียนองค์กรทางศาสนาสามารถดำเนินการได้ ณ ตัวแทนของกระทรวงมหาดไทยในแต่ละพื้นที่ (representative of the MOI) โดยองค์กรฯ จะต้องเปิดเผยข้อมูลแก่หน่วยงานกำกับดูแลประกอบด้วย ชื่อและสถานะขององค์กร เป้าหมายและกิจกรรมขององค์กร ข้อมูลเจ้าหน้าที่องค์กร รายงานทางการเงิน 3 ปี (three year budget) หลักฐานการรับรองสถานะเครดิตโดยธนาคาร และหลักฐานการรับรองสัญชาติอิตาลีหรือถิ่นที่อยู่ตามกฎหมายของผู้นำองค์กร ภายหลังจากการขึ้นทะเบียนองค์กรแล้ว องค์กรทางศาสนาจะต้องได้รับการติดตามตรวจสอบด้านการเงินและการบริหารจัดการองค์กรจากกระทรวงมหาดไทย

---

<sup>658</sup> Legislative Decree 4.12.1997 n.460 Section II Provisions concerning non-profit organizations of social utility (ONLUS) Register of NGOs and forfeiture of benefits

Art. 11. Register of NGOs and forfeiture of benefits

1. The single register of the ONLUS is established at the Ministry of Finance. Without prejudice to the provisions contemplated in the regulation implementing article 8 of law no. 580, concerning the establishment of the business register, approved by the decree of the President of the Republic of 7 December 1995, n. 581, the subjects who undertake the exercise of the activities referred to in article 10, shall notify the regional revenue directorate of the Ministry of Finance within thirty days, in the area of which their tax domicile is located, in accordance with a specific model approved by decree of the Minister of Finance. The aforementioned communication is made within thirty days from the date of entry into force of this decree by the subjects who,

Art. 12 Benefits for income tax purposes

1. In the consolidated income tax law, approved by decree of the President of the Republic 22 December 1986, n. 917, after article 111- bis , introduced by article 6, paragraph 1, of this decree, the following is inserted: "Art. 111- ter (Non-profit organizations of social utility) . - 1. For non-profit organizations of social utility (ONLUS), with the exception of cooperative societies, does not constitute exercise of commercial activity the performance of institutional activities in the pursuit of exclusive purposes of social solidarity.

2. The proceeds deriving from the exercise of directly connected activities do not contribute to the formation of taxable income.

<sup>659</sup> U.S. Department of State. (2019). Report on International Religious Freedom: Italy. สืบค้นจาก <https://www.state.gov/reports/2019-report-on-international-religious-freedom/italy/> เมื่อวันที่ 15 สิงหาคม 2563

อย่างไรก็ดี รัฐธรรมนูญยังระบุว่ารัฐและคริสตจักรคาทอลิกเป็นอิสระจากกัน (separation of church and state) เช่นเดียวกันกับกฎหมายของประเทศฝรั่งเศส เนื่องจากในอดีตคริสตจักรคาทอลิกมีบทบาทในการเข้ามาเกี่ยวข้องกับด้านการเมืองจากการปกครองตามรูปแบบในอดีต โดยคริสตจักรคาทอลิกพึงได้รับการกำกับดูแลโดยทั้งภาครัฐและสันตะสำนัก (the Holy See) ซึ่งเป็นสถาบันด้านการปกครองของนครรัฐวาติกัน<sup>660</sup>ที่มีพระสันตปาปาเป็นประมุข ด้วยเหตุนี้คริสตจักรโรมันคาทอลิก (the Catholic Church) เป็นองค์กรทางศาสนาประเภทเดียวที่ได้รับการยกเว้นจากการติดตามตรวจสอบของกระทรวงมหาดไทย เนื่องจากความตกลงในการบริหารจัดการระหว่างรัฐบาลประเทศอิตาลีและนครรัฐวาติกัน (the concordat between the government and the Holy See)<sup>661</sup>

คริสตจักรโรมันคาทอลิก (the Catholic Church) ในประเทศอิตาลีจะต้องดำเนินการรายงานด้านการเงินต่อสถาบันเพื่องานศาสนา (Institute for the Works of Religion (IOR)) ซึ่งเป็นทั้งสถาบันทางการเงินแห่งเดียวของนครรัฐวาติกัน โดย IOR จะมีการจัดทำรายงานทางการเงินที่ได้รับการตรวจสอบจากหน่วยงานภาคเอกชนรายปี และรายงานต่อหน่วยงานด้านการตรวจสอบข้อมูลทางการเงิน หรือ Financial Information Authority ซึ่งทำหน้าที่ในการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงินและการก่อการร้ายแห่งนครรัฐวาติกัน<sup>662</sup>

#### 9.4.4 ประเทศศรีลังกา

รัฐธรรมนูญประเทศศรีลังกาให้อิสระเสรีภาพในการนับถือศาสนา โดยศาสนาที่มีสัดส่วนของผู้ที่นับถือมากที่สุดคือศาสนาพุทธโดยมีสัดส่วนกว่าร้อยละ 70.2 อย่างไรก็ตาม แม้ประเทศศรีลังกาจะไม่ได้กำหนดให้ศาสนาพุทธเป็นศาสนาประจำชาติ แต่องค์กรทางศาสนาพุทธในประเทศศรีลังกาจะได้รับสิทธิพิเศษประโยชน์และได้รับการคุ้มครองภายใต้รัฐธรรมนูญ<sup>663</sup>

---

<sup>660</sup> นครรัฐวาติกัน ถือเป็นประเทศที่มีความรุ่งเรืองและมีประวัติศาสตร์ของศาสนาคริสต์นิกายโรมันคาทอลิก (Roman Catholic) มาอย่างยาวนาน โดยมี พระสันตปาปาทรงเป็นประมุข ปกครองศาสนจักรนี้ผ่านสันตะสำนัก ที่ตั้งอยู่ในนครรัฐวาติกัน กรุงโรม ประเทศอิตาลี โดยศาสนสถานทีถือเป็นศูนย์รวมของศาสนา คือ “คริสตจักรโรมันคาทอลิก (Roman Catholic Church)” โดยมี “สันตะสำนัก (the Holy See)” หรือ สถาบันฝ่ายปกครองศาสนาในกำกับของมุขนายกแห่งกรุงโรม สืบค้นจาก <https://th.wikipedia.org/wiki/%E0%B8%AA%E0%B8%B1%E0%B8%99%E0%B8%95%E0%B8%B0%E0%B8%AA%E0%B8%B3%E0%B8%99%E0%B8%B1%E0%B8%81> เมื่อวันที่ 1 กันยายน 2563

<sup>661</sup> U.S. Department of State. (2019). Report on International Religious Freedom: Italy. สืบค้นจาก <https://www.state.gov/reports/2019-report-on-international-religious-freedom/italy/> เมื่อวันที่ 15 สิงหาคม 2563

<sup>662</sup> หน่วยงานด้านการตรวจสอบข้อมูลทางการเงิน หรือ Financial Information Authority เป็นหน่วยงานหลักที่ทำหน้าที่ตรวจสอบดูแลเพื่อป้องกันอาชญากรรมทางการเงินซึ่งรวมถึงการฟอกเงินและการสนับสนุนการก่อการร้าย ขององค์กรหรือสถาบันต่างๆ ในนครรัฐวาติกัน ก่อตั้งโดย Pope Benedict XVI ในปี ค.ศ. 2013 ภายใต้กฎหมาย (the Vatican Law n. XVIII of 8 October 2013) สืบค้นจาก <https://www.aif.va/ENG/Home.aspx> เมื่อวันที่ 1 กันยายน 2563

<sup>663</sup> THE CONSTITUTION OF THE DEMOCRATIC SOCIALIST REPUBLIC OF SRI LANKA CHAPTER II BUDDHISM  
The Republic of Sri Lanka shall give to Buddhism the foremost place and accordingly it shall be the duty of the State to protect and foster the Buddha Sasana, while assuring to all religions the rights granted by Articles 10 and 14(1)(e).

ทั้งนี้ ประเทศศรีลังกาไม่ได้กำหนดให้องค์กรของศาสนาหลัก ได้แก่ พุทธ อิสลาม ฮินดู และคริสต์ ต้องจดทะเบียนเป็นองค์กรทางศาสนา แต่กำหนดให้ศาสนาอื่นใดนอกจากสี่ศาสนาหลักที่กล่าวมาข้างต้น จะต้องดำเนินการจดทะเบียนกับรัฐบาลเพื่อรับอนุญาตในการจัดตั้งสถานที่ประกอบกิจกรรมทางศาสนา การรวบรวมเงินบริจาค การขออนุญาตทำงานของเจ้าหน้าที่ด้านการเผยแผ่ศาสนาต่างชาติ (missionary) จัดตั้งโรงเรียนสอนศาสนา และการขอรับการอุดหนุนจากรัฐบาลเพื่อการสนับสนุนด้านการศึกษาศาสนา (religious education)<sup>664</sup>

สำหรับการกำกับดูแลวัดนั้น ประเทศศรีลังกามีการบังคับใช้กฎหมายที่เรียกว่ากฎหมายว่าด้วยการบริหารจัดการทรัพย์สินของวัด (Buddhist Temporalities Ordinance) ซึ่งเป็นกฎหมายหลักที่ใช้ในการวางมาตรฐานการจัดระเบียบทรัพย์สินและผู้ที่มีตำแหน่งหน้าที่ในการปกครองและบริหารจัดการวัด กำกับดูแลโดยสำนักงาน พศ. ทั้งนี้กฎหมายดังกล่าวกำหนดให้วัดจะต้องบริหารจัดการทรัพย์สินโดยการจัดตั้งกรรมการ หรือ trustee โดยการให้อำนาจแก่เจ้าอาวาสหรือพระสงฆ์ผู้ดำรงตำแหน่งสูงสุดเป็นผู้มีอำนาจในการแต่งตั้งกรรมการ หรือสามารถแต่งตั้งตนเองให้เป็นผู้แทนกรรมการได้ ดังนั้นโดยทั่วไปแล้วเจ้าอาวาสในประเทศศรีลังกาส่วนใหญ่จะดำรงตำแหน่งกรรมการวัดเพื่อร่วมควบคุมการบริหารจัดการทรัพย์สินของวัดด้วย

นอกจากนี้ กฎหมายฉบับนี้ยังมีการจำกัดอำนาจของกรรมการวัดในการขายทรัพย์สินของวัด และห้ามนำทรัพย์สินไปใช้ผิดวัตถุประสงค์อื่นนอกจากการทำนุบำรุงวัด สนับสนุนด้านพิธีกรรมทางศาสนา การช่วยเหลือผู้ยากไร้ และจ่ายค่าตอบแทนแก่ลูกจ้างวัดเท่านั้น<sup>665</sup> โดยให้กรรมการที่เป็นผู้บริหารจัดการทรัพย์สินของวัด จัดทำบัญชีการบริหารจัดการทรัพย์สินในรูปแบบของงบการเงินรายงานให้แก่สำนักงานพระพุทธศาสนาจังหวัดทุก ๆ หกเดือน หากพบว่ากรรมการดำเนินการผิดจากระเบียบของกฎหมายฉบับนี้ จะต้องได้รับโทษปรับไม่เกิน 200 รูปี อีกทั้งยังมีการกำหนดโทษแก่เจ้าอาวาส โดยเจ้าอาวาสที่ไม่ดำเนินการจัดทำข้อมูลทางการเงินการบริหารจัดการทรัพย์สินของวัดให้แก่ผู้ตรวจการสำนักงานพระพุทธศาสนา จะต้องได้รับโทษปรับไม่เกิน 200 รูปีเช่นกัน ทั้งนี้ จากการศึกษาของวาทีณี หวังไพบุลย์ พบว่ากฎหมาย/กฎระเบียบกับการจัดการทรัพย์สินของวัดที่เข้มงวดของประเทศศรีลังกาเป็นผลจากการยึดครองอำนาจของประเทศอังกฤษในอดีตที่สั่งให้มีการออกกฎหมายเพื่อตรวจสอบดูแลการจัดการทรัพย์สินของวัด หลังจากที่มีการดำเนินการทุจริตของภิกษุสงฆ์และฆราวาส<sup>666</sup>

---

<sup>664</sup>U.S. Department of State. (2019). Report on International Religious Freedom: Sri Lanka. สืบค้นจาก <https://www.state.gov/reports/2018-report-on-international-religious-freedom/sri-lanka/> เมื่อวันที่ 15 สิงหาคม 2563

<sup>665</sup> Buddhist Temporalities Act 1931 มาตราที่ 25

<sup>666</sup> วาทีณี หวังไพบุลย์. (2558). การศึกษาดมหลักสูตรนิตติศาสตร์มหาบัณฑิต, สาขาวิชานิติศาสตร์ คณะนิติศาสตร์ปริทัศน์ พนมมยงค์, มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิต, *มาตรการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงินผ่านศาสนธุรกิจ*. สืบค้นจาก <http://libdoc.dpu.ac.th/thesis/159266.pdf> เมื่อวันที่ 15 สิงหาคม 2563

สังเกตได้ว่า ถึงแม้ประเทศศรีลังกาจะมีโครงสร้างการบริหารจัดการวัดในลักษณะคล้ายกับประเทศไทย แต่ประเทศศรีลังกามีการกำหนดมาตรการในการตรวจสอบดูแลการบริหารจัดการทรัพย์สิน การรายงานสถานะทางการเงินของวัดในรูปแบบการจัดทำบัญชี และการกำหนดโทษของผู้มีส่วนเกี่ยวข้องในการบริหารจัดการทรัพย์สินได้แก่ กรรมการวัดและเจ้าอาวาสอย่างชัดเจน แตกต่างจากประเทศไทยที่กฎหมายไม่มีการกำหนดให้วัดจะต้องรายงานทางการเงินอย่างชัดเจน รวมทั้งไม่มีบทลงโทษแก่ผู้มีส่วนที่รับผิดชอบที่จะต้องมีส่วนในการรายงานทางการเงิน

#### 9.4.5 ประเทศออสเตรเลีย

ภายใต้รัฐธรรมนูญประเทศออสเตรเลียได้ให้สิทธิเสรีภาพแก่ทุกศาสนาในการจัดตั้งสถาบันทางศาสนาอย่างเท่าเทียมกัน (freedom of religion) และสามารถดำเนินกิจกรรมทางศาสนาอย่างอิสระ ทั้งนี้การกำกับดูแลองค์กรทางศาสนาของประเทศออสเตรเลียคล้ายกับประเทศอื่น คือ ไม่มีการบังคับให้ทุกองค์กรต้องขึ้นทะเบียนกับหน่วยงานภาครัฐที่เกี่ยวข้อง แต่กำหนดให้องค์กรทางศาสนาหรือศาสนานที่ต้องการได้รับการยกเว้นภาษี (tax exempt) จะต้องดำเนินการขึ้นทะเบียนเป็นองค์กรไม่แสวงหากำไรประเภทองค์กรทางศาสนา (nonprofit religious groups) กับหน่วยงานสรรพากรแห่งประเทศออสเตรเลีย (Australian Taxation Office)<sup>667</sup>

ทั้งนี้ สรรพากรแห่งประเทศออสเตรเลีย ไม่มีการกำหนดให้องค์กรทางศาสนาต้องจัดทำรายงานทางการเงินรายปี และไม่มีการติดตามการตรวจสอบทางการเงิน และการติดตามผู้มีอำนาจในการบริหารจัดการองค์กร แตกต่างจากการกำกับดูแลองค์กรไม่แสวงหากำไรประเภทอื่น ๆ ในประเทศออสเตรเลียที่อยู่ภายใต้การกำกับดูแลของคณะกรรมการกำกับดูแลองค์กรไม่แสวงหากำไรออสเตรเลีย (Australian Charities and Not-for-profits Commission (ACNC)) ซึ่งมีการดำเนินการกำหนดให้องค์กรไม่แสวงหากำไรจะต้องเปิดเผยข้อมูลพื้นฐานขององค์กรทั้งหมด โดยเฉพาะผู้มีส่วนเกี่ยวข้องหลัก (key person) และผู้ได้รับผลประโยชน์ (beneficial owner) นอกจากนี้ยังตรวจสอบติดตามการตรวจสอบบัญชีขององค์กร รวมถึงกำหนดให้องค์กรไม่แสวงหากำไรจะต้องส่งรายงานทางการเงินรายปี รวมถึงเปิดเผยข้อมูลขององค์กรฯ ในเว็บไซต์ของหน่วยงานอีกด้วย

อย่างไรก็ดี จากรายงานวิเคราะห์ปัจจัยเสี่ยงต่อการฟอกเงินและการก่อการร้ายขององค์กรไม่แสวงหากำไรในประเทศออสเตรเลีย (Australia's non-profit organization; Money laundering / terrorism financing) วิเคราะห์ว่าการที่องค์กรทางศาสนาในประเทศออสเตรเลียได้รับยกเว้นการจดทะเบียนเพื่อขออนุญาตการรวบรวมเงินและการระดมทุนสาธารณะกับ ACNC ถือเป็นความเปราะบาง (vulnerability)

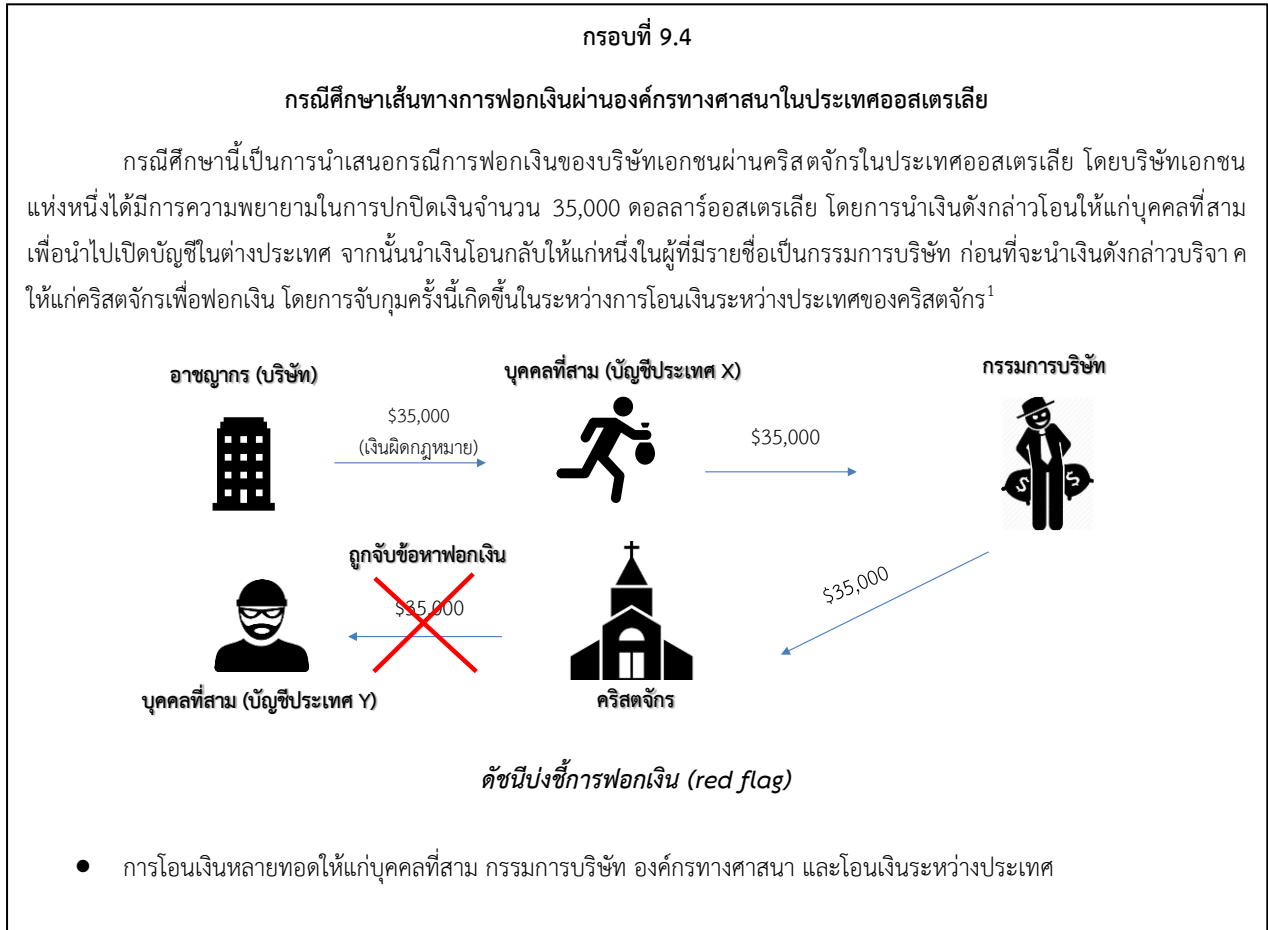
---

<sup>667</sup> Australia's Income Tax Assessment Act 1936 SECT. 23. Exemptions. (c) income derived-

(iv) in the capacity of representative of any society or association established for educational, scientific, religious or philanthropic purposes, by any person visiting Australia in that capacity for the purpose of attending international or Commonwealth conferences or for the purpose of carrying on investigation or research for such society or association;



ของกฎหมายที่อาจส่งผลให้เกิดความเสี่ยงในการฟอกเงินผ่านองค์กรทางศาสนาได้ เนื่องจากกรมสรรพากรไม่มีการติดตามตรวจสอบองค์กรไม่แสวงหากำไรอย่างละเอียด และไม่มีการเปิดเผยข้อมูลองค์กรต่อสาธารณชนอีกด้วย<sup>668</sup> ซึ่งเคยมีกรณีการฟอกเงินผ่านองค์กรทางศาสนามาแล้วเช่นกัน ตามที่แสดงไว้ในกรอบที่ 9.4 เป็นกรณีศึกษาเส้นทางการฟอกเงินผ่านองค์กรทางศาสนาในประเทศออสเตรเลีย



ที่มา: Australian Institute of Criminology. (2011). *Trends & issues in crime and criminal justice*. สืบค้นจาก <http://guernseyregistry.com/CHttpHandler.ashx?id=88672&p=0> และจากการประมวลผลของผู้วิจัย

จากกรอบที่ 9.3 จะเห็นได้ว่าองค์กรทางศาสนาสามารถถูกนำไปใช้ในการฟอกเงินโดยเป็นหนึ่งในเส้นทางการปกปิดและเปลี่ยนแปลงเงิน (layering) ที่อาจได้มาอย่างผิดกฎหมายหรือมีเป้าประสงค์เพื่อปิดบังอื่น ๆ ของผู้กระทำผิดได้เช่นเดียวกับการฟอกเงินในรูปแบบอื่น ด้วยเหตุนี้การตรวจสอบดูแลและติดตามการบริหารจัดการทรัพย์สินและบัญชีขององค์กรทางศาสนา จึงเป็นสิ่งสำคัญที่หน่วยงานกำกับดูแลด้านการฟอกเงินและปราบปรามอาชญากรรมทางการเงินและการฟอกเงินควรให้ความสนใจในการตรวจสอบติดตาม โดยเฉพาะองค์กรทางศาสนาที่มีเงินหมุนเวียนเป็นจำนวนมาก

<sup>668</sup>Australia Charities and Not-for-profits Commission. (2017). *Australia's non-profit organization sector; National risk assessment 2017; Money laundering / terrorism financing*. สืบค้นจาก <https://www.austrac.gov.au/sites/default/files/2019-06/npo-risk-assessment-FINAL-web.pdf>

## 9.5 สรุปผลการศึกษา

### 9.5.1 สรุปสถานการณ์และแนวโน้มปัญหาการฟอกเงินผ่านวัด

แม้ว่าวัดจะไม่ได้มีกิจกรรมหลักในการระดมเงินและใช้เงินทุนเพื่อวัตถุประสงค์ในการกุศลและการศาสนา หากแต่วัดเป็นสถานที่ที่พุทธศาสนิกชนให้ความสำคัญ เพราะเป็นแหล่งรวมความศรัทธาและการทำบุญ พุทธศาสนิกชนส่วนมากจึงเต็มใจบริจาคเงินเพื่อการทำบุญร่วมกิจกรรมต่างๆ ของวัด ดังนั้นบุคคลบางกลุ่มจึงใช้ความศรัทธาจากการบริจาคทำบุญเหล่านี้เป็นช่องทางในการแสวงหาประโยชน์ ส่งผลให้วัดมีความเสี่ยงที่จะถูกใช้บังหน้าเพื่อการกระทำความผิดได้ไม่ต่างจากนิติบุคคลประเภทอื่น ๆ ดังจะเห็นได้จากคดีที่เกิดขึ้นที่ผ่านมา ทั้งคดีหลวงปู่เณรคำซึ่งใช้วัดบังหน้าเพื่อระดมเงินทำบุญตามความศรัทธา โดยขอรับบริจาคเงินหรือทรัพย์สินจากประชาชนเพื่อก่อสร้างพระแก้วมรกตจำลอง และขอรับบริจาคเงินเพื่อสมทบทุนการก่อสร้างโรงพยาบาลร้อยเอ็ด แต่กลับนำเงินที่รับบริจาคมูลค่าไปใช้ประโยชน์ส่วนตัว เช่นการซื้อที่ดิน การก่อสร้างบ้านพัก การซื้อรถยนต์ราคาแพง การใช้จ่ายที่เป็นการฟุ้งเฟ้อ เป็นต้น

นอกจากนี้ในช่วง 2-3 ปีที่ผ่านมา ยังพบคดีที่สะท้อนวงการพระพุทธศาสนา คือ คดี “เงินทอนวัด” หรือคดีการทุจริตเงินอุดหนุนวัดของเจ้าหน้าที่สำนักงาน พศ. โดยเจ้าหน้าที่สำนักงาน พศ. จะเข้าไปติดต่อกับเจ้าอาวาสวัดในแต่ละจังหวัดเพื่อเสนอเงินอุดหนุนให้แก่วัด แต่วัดจะต้องเขียนโครงการเข้ามาเพื่อเสนอของบประมาณกับสำนักงาน พศ. เพื่อพิจารณาอนุมัติโครงการ เมื่อวัดได้รับอนุมัติเงินอุดหนุนดังกล่าวแล้วจะต้องทำการเบิกจ่ายเงินงบประมาณ และนำส่งคืนให้แก่เจ้าหน้าที่สำนักงาน พศ. ที่ไปติดต่อก่อนเพื่อเป็นค่าสินบน ซึ่งจากคดีเงินทอนวัดดังกล่าวซึ่งเป็นการทุจริตเงินอุดหนุนวัดตั้งแต่ปี พ.ศ. 2557 – 2561 พบมูลค่าความเสียหายสูงถึง 270 ล้านบาท

ทั้งนี้ แม้ว่าจะมีการดำเนินการกวาดล้างคดีการทุจริตเงินทอนวัดไปแล้ว หากแต่สถานการณ์แนวโน้มการฟอกเงินหรือใช้วัดเป็นเครื่องมือในการกระทำความผิดอาจมีความเป็นไปได้ที่จะเกิดขึ้นและมีโอกาสที่จะเพิ่มขึ้น หากการกำกับดูแลการเงินของวัดมีช่องโหว่ซึ่งจะเป็นจุดเปราะบางสำคัญที่จะทำให้อาชญากรอาจใช้เป็นช่องทางในการใช้วัดเป็นเครื่องมือได้

### 9.5.2 สรุปการวิเคราะห์ความเสี่ยงการฟอกเงินผ่านวัด

วัดมีความเสี่ยงที่จะถูกนำไปใช้เป็นเครื่องมือในการกระทำความผิดได้ง่าย เนื่องจากในประเทศไทยมีวัดเป็นจำนวนมากกระจายอยู่ทั่วประเทศ อีกทั้งจุดเปราะบางสำคัญ คือ การที่วัดมีกิจกรรมที่เกี่ยวข้องกับเงินบริจาคในการทำบุญเป็นจำนวนมาก รวมทั้งเงินที่ได้รับอุดหนุนจากภาครัฐเอง แม้ว่าภายใต้แนวทางปฏิบัติตามกฎกระทรวงฉบับที่ 2 (พ.ศ. 2511) ออกตามความในพระราชบัญญัติคณะสงฆ์ พ.ศ. 2505 และที่แก้ไขเพิ่มเติม จะกำหนดให้วัดต้องมีการจัดทำบัญชีวัด หากแต่การจัดทำบัญชีดังกล่าวให้วัดเก็บรักษาไว้ที่วัดเพื่อประโยชน์ในการตรวจสอบในการขอเครื่องราชอิสริยาภรณ์ ขอเป็นวัดพัฒนา และเมื่อมีชาวบ้านร้องเรียนเท่านั้น

ขณะที่ในกฎกระทรวงฉบับที่ 2 (พ.ศ. 2511) กำหนดให้วัดนำตัวเลขรายละเอียดของรายรับแต่ละประเภท/รายจ่ายแต่ละประเภทในแต่ละเดือน จัดทำรายงานบัญชีรายรับ รายจ่ายของวัด เพื่อส่งสำนักงานพระพุทธศาสนาจังหวัดในทุก 1 เดือน แต่ก็ได้มีการเผยแพร่ให้สาธารณชนรับทราบเกี่ยวกับยอดเงินบริจาคในแต่ละเดือน และค่าใช้จ่ายที่ใช้ไปซึ่งอาจทำให้เป็นจุดเสี่ยงสำคัญที่วัดจะถูกใช้เป็นเครื่องมือในการกระทำความผิดได้เช่นกัน

อนึ่ง การบริหารจัดการการเงินและการจัดทำบัญชีวัดเป็นหน้าที่เจ้าอาวาสวัด ซึ่งอาจไม่มีความรู้และประสบการณ์ในการจัดทำบัญชีการเงินของวัด และเจ้าอาวาสอาจรู้เท่าไม่ถึงการณ์หากอาชญากรจะใช้เป็นช่องทางในการฟอกเงินได้เช่นกัน ทั้งนี้ จากการสัมภาษณ์ข้อมูลจากเจ้าหน้าที่สำนักงาน พศ. ชี้ว่า ในทางปฏิบัติแล้วบัญชีรายรับรายจ่ายของวัดเป็นเพียงบัญชีบันทึกการรับจ่ายแบบง่าย ๆ ไม่ได้มีความซับซ้อนหรือเป็นไปตามมาตรฐานทางบัญชี และอีกหนึ่งปัญหาสำคัญของการบริหารจัดการการเงินของวัด คือ เจ้าอาวาสไม่ได้มีความรู้ในการจัดทำบัญชี และส่วนมากแล้วเจ้าอาวาสจะมอบอำนาจให้คณะกรรมการวัดหรือไวยาวัจกรเป็นผู้มีหน้าที่ในการจัดทำบัญชีวัด รวมถึงการเบิกจ่ายเงินบัญชีของวัด ดังนั้นคดีเงินทอนวัดที่มีการตรวจสอบหลายคดีเจ้าอาวาสหลายวัดก็ไม่ได้มีส่วนรู้เห็นในการกระทำความผิดดังกล่าว

### 9.5.3 สรุปรูปแบบ วิธีการ และช่องทางการฟอกเงินผ่านวัด

จากคดีที่เกิดขึ้นทั้งคดีฉ้อโกงประชาชนของหลวงปู่เนรมิต คำ ผดุงโก รวมถึงคดีทุจริตเงินอุดหนุนวัดหรือคดี “เงินทอนวัด” จะเห็นได้ว่ารูปแบบ วิธีการ และช่องทางการฟอกเงินผ่านวัดไม่ได้มีความซับซ้อนเช่นกรณีของคดีอื่น ๆ ที่เกิดขึ้น เช่น คดีทุจริตโครงการจำนำข้าวที่จะมีการตั้งบริษัทบังหน้าเพื่อใช้ปิดบังอำพรางเส้นทางการเงินที่ได้จากการทุจริต ทั้งนี้เส้นทางการเงินจากคดีการฟอกเงินผ่านวัดโดยมากแล้วผู้กระทำความผิดมักจะนำเงินเข้าระบบโดยอาศัย “วัด” เป็นช่องทางในการรับโอนเงินจากเงินทุจริต และหลังจากนั้นจะทำการโอนเงินเข้าไปยังบัญชีบุคคลอื่นที่เกี่ยวข้องเท่านั้นไม่ได้มีความซับซ้อนหรือความยุ่งยากแต่ประการใด

### 9.5.4 สรุปการฟอกเงินและแนวทางป้องกันและปราบปรามการฟอกเงินในต่างประเทศ

แม้ว่า “วัด” จะเป็นองค์กรทางศาสนา แต่วัดในประเทศไทยเป็นองค์กรที่มีความแตกต่างจากองค์กรไม่แสวงหากำไรตามนิยามของ FATF และยังมีแตกต่างจากองค์กรศาสนาในต่างประเทศที่กำหนดให้องค์กรศาสนาใดก็ตามที่ต้องการได้รับเงินสนับสนุนจากภาครัฐ หรือได้รับสิทธิประโยชน์ทางภาษี องค์กรนั้นจะต้องจดทะเบียนเป็นองค์กรไม่แสวงหากำไร ทั้งนี้ จากการศึกษาในต่างประเทศพบว่าการกำกับดูแลองค์กรทางศาสนา หรือศาสนสถาน สามารถแบ่งออกเป็นสองแนวทางหลัก ได้แก่

- ประเทศที่ไม่มีหน่วยงานกำกับดูแลศาสนาใดศาสนาหนึ่งโดยตรง และไม่มีแนวทางการรวมศูนย์อำนาจทางศาสนา เช่น ประเทศเยอรมนี ประเทศฝรั่งเศส ประเทศอิตาลี ประเทศออสเตรเลีย เป็นต้น

- ประเทศที่มีหน่วยงานกำกับดูแลศาสนานั้น ๆ โดยตรง หรือมีการรวมศูนย์อำนาจทางศาสนา เช่น ประเทศอิตาลีแยกการกำกับดูแลคริสตจักรโรมันคาทอลิกออกเป็นการเฉพาะ โดยกำหนดให้สันตะสำนักแห่งนครรัฐวาติกันมีอำนาจในการกำกับดูแลคริสตจักรโรมันคาทอลิก ประเทศศรีลังกามีกฎหมายว่าด้วยการบริหารจัดการทรัพย์สินของวัด (Buddhist Temporalities Ordinance) และมีสำนักงานพุทธศาสนาแห่งชาติเป็นหน่วยงานกำกับดูแล เป็นต้น

ทั้งนี้หากวิเคราะห์แนวทางการปฏิบัติที่ดีของการกำกับดูแลองค์กรทางศาสนาของต่างประเทศสรุปได้ดังนี้

#### **9.5.4.1 การขึ้นทะเบียนเพื่อการตรวจสอบและติดตามทางการเงิน**

จากการศึกษาประเทศเยอรมนี ประเทศฝรั่งเศส ประเทศอิตาลี และประเทศออสเตรเลีย พบว่าประเทศเหล่านี้ไม่มีหน่วยงานกำกับดูแลศาสนาโดยตรง และให้อิสระแก่องค์กรทางศาสนาในการดำเนินกิจกรรมเพื่อส่งเสริมด้านศาสนาได้โดยไม่จำเป็นต้องจดทะเบียนกับหน่วยงานภาครัฐ

อย่างไรก็ดี องค์กรทางศาสนาที่ต้องการได้รับสิทธิการยกเว้นภาษี (tax exempt) และการอุดหนุนจากรัฐบาล (subsidy) โดยเฉพาะประเทศที่มีการอุดหนุนคริสตจักรผ่านภาษีคริสตจักร (church tax) ที่มีการเก็บจากผู้ที่มีถิ่นที่อยู่ศาสนาคริสต์ จะต้องขึ้นทะเบียนเป็นองค์กรไม่แสวงหากำไร เช่นในประเทศเยอรมนี ประเทศฝรั่งเศส และประเทศอิตาลี จะต้องขึ้นทะเบียนกับหน่วยงานภาครัฐท้องถิ่น ซึ่งสังกัดกระทรวงมหาดไทย (Ministry of Interior) ในแต่ละรัฐ ขณะที่องค์กรทางศาสนาที่ต้องการรับสิทธิประโยชน์ในประเทศแคนาดา ประเทศออสเตรเลีย และสหรัฐอเมริกา จะต้องขึ้นทะเบียนกับกรมสรรพากรของแต่ละประเทศ เป็นต้น

#### **9.5.4.2 ช่องทางการติดตามผู้รับประโยชน์ขององค์กรทางศาสนา**

กฎระเบียบของประเทศเยอรมนีและประเทศฝรั่งเศสนั้น นอกจากจะกำหนดให้องค์กรทางศาสนาที่ต้องการรับผลประโยชน์จากทางภาครัฐ จะต้องขึ้นทะเบียนกับกระทรวงมหาดไทยแล้วจะต้องเปิดเผยข้อมูลผู้รับประโยชน์ที่แท้จริงจากการดำเนินการขององค์กรทางศาสนา (beneficial owner) ซึ่งหมายถึงกรรมการที่มีอำนาจในการบริหารจัดการองค์กรทางศาสนานั้น ๆ โดยกำหนดให้ต้องเปิดเผยข้อมูลผ่านการลงทะเบียนออนไลน์เพื่อการป้องกันและปราบปรามอาชญากรรมทางการเงินซึ่งรวมไปถึงการฟอกเงินและการก่อการร้ายโดยเฉพาะ โดยข้อมูลดังกล่าวจะเปิดเผยแก่ทุกหน่วยงานที่มีอำนาจในการตรวจสอบดูแลโดยตรง

#### **9.5.4.3 การเปิดเผยข้อมูลทางการเงินขององค์กรทางศาสนา**

จากการศึกษาพบว่าประเทศที่กำหนดให้องค์กรทางศาสนาที่ต้องการรับผลประโยชน์จากทางภาครัฐ จะต้องขึ้นทะเบียนเป็นองค์กรไม่แสวงหากำไร ทำให้การตรวจสอบติดตามและการกำกับดูแลจะเป็นไป

ในลักษณะเดียวกันกับองค์กรไม่แสวงหากำไรประเภทอื่น ซึ่งมีการเปิดเผยข้อมูลแก่สาธารณชนผ่านเว็บไซต์ของหน่วยงานสรรพากร อันประกอบไปด้วยข้อมูลที่เป็นประโยชน์ต่อการตรวจสอบที่อาจใช้ในการติดตามตรวจสอบเพื่อป้องกันและปรามปรามการฟอกเงินได้ เช่น รายชื่อกรรมการ รายงานทางการเงิน ข้อมูลพื้นฐานกิจกรรมขององค์กรต่างๆ เป็นต้น

ทั้งนี้ รูปแบบการเปิดเผยข้อมูลของประเทศที่มีการรวมศูนย์อำนาจเช่น ประเทศศรีลังกาและคริสตจักรคาทอลิกในนครรัฐวาติกัน ประเทศอิตาลี มีแนวทางการตรวจสอบข้อมูลของวัดและคริสตจักร โดยมีหน่วยงานกำกับดูแลสำหรับศาสนาโดยเฉพาะ ถึงแม้ประเทศศรีลังกาจะมีการตรวจสอบติดตามรายงานด้านการบริหารจัดการทรัพย์สินของวัดแต่ไม่มีการเปิดเผยข้อมูลด้านการบริหารจัดการและข้อมูลทางการเงินของวัด ในขณะที่หน่วยงานด้านการกำกับดูแลด้านการเงินของนครรัฐวาติกัน มีการจัดทำรายงานทางการเงินรายปีเปิดเผยต่อสาธารณะ แต่ไม่มีการเปิดเผยข้อมูลรายละเอียดเกี่ยวกับคริสตจักร แตกต่างจากการกำกับดูแลของประเทศอื่น ๆ ที่กำกับดูแลองค์กรทางศาสนาที่ได้รับสิทธิประโยชน์จากภาครัฐ

#### **9.5.4.4 ความเปราะบางที่อาจก่อให้เกิดความเสี่ยงในการฟอกเงินและการก่อการร้ายผ่านองค์กรทางศาสนา**

จากการศึกษาพบว่าหลายประเทศให้สิทธิพิเศษแก่องค์กรทางศาสนาในการดำเนินกิจกรรมทางศาสนาอย่างอิสระ เช่น ประเทศออสเตรเลียที่กำหนดให้องค์กรทางศาสนาสามารถจดทะเบียนเพื่อขอสิทธิประโยชน์ทางภาษีกับหน่วยงานสรรพากร แต่ไม่จำเป็นต้องจดทะเบียนเป็นองค์กรไม่แสวงหากำไร ทำให้อาจเกิดช่องว่างในการกำกับดูแล เนื่องจากไม่มีการตรวจสอบผู้รับประโยชน์อย่างละเอียดและไม่มีการเปิดเผยข้อมูลต่อสาธารณชน เป็นต้น ทั้งนี้จากการศึกษารายงานวิเคราะห์ปัจจัยเสี่ยงต่อการฟอกเงินและการก่อการร้ายขององค์กรไม่แสวงหากำไรในประเทศออสเตรเลีย (Australia's non-profit organization; Money laundering / terrorism financing) พบว่าการผ่อนปรนให้แก่องค์กรทางศาสนาในการรายงานและเปิดเผยข้อมูลต่อสาธารณะอาจเป็นความเปราะบางของกฎหมายและกฎระเบียบที่อาจส่งผลให้เกิดความเสี่ยงต่อการฟอกเงินและการก่อการร้ายได้

ดังนั้น การกำหนดกฎหมายและกฎระเบียบ เพื่อการป้องกันการฟอกเงินและการก่อการร้ายผ่านองค์กรทางศาสนาควรมุ่งเน้นไปในด้านความโปร่งใสในการบริหารจัดการองค์กรทางศาสนา ไม่ว่าจะเป็้องค์กรทางศาสนาที่จดทะเบียนขึ้นเป็นองค์กรไม่แสวงหากำไร ดังเช่นในประเทศเยอรมนี หรือประเทศฝรั่งเศสที่มีการขึ้นทะเบียน ตรวจสอบติดตามและเปิดเผยข้อมูลขององค์กรทางศาสนาอย่างโปร่งใส ในขณะที่ประเทศที่มีการรวมศูนย์อำนาจขององค์กรทางศาสนาตั้งเช่นประเทศศรีลังกาที่มีแนวทางการกำกับดูแลวัดและกำหนดโทษสำหรับผู้มีส่วนรับผิดชอบในการบริหารจัดการวัด ทั้งนี้ ประเทศศรีลังกายังไม่มีการเปิดเผยข้อมูลทางการเงินและข้อมูลของวัดอย่างเป็นระบบ สิ่งเหล่านี้สะท้อนให้เห็นถึงความเปราะบางในการกำหนดกฎหมายและกฎระเบียบในการกำกับดูแลองค์กรทางศาสนา

ขณะที่ในประเทศไทยวัดถือเป็นนิติบุคคลที่ได้รับการสนับสนุนจากภาครัฐซึ่งเป็นงบประมาณที่ได้มาจากภาษีของประชาชน แต่ไม่มีระเบียบหรือข้อบังคับใดกำหนดให้วัดต้องเปิดเผยข้อมูลเกี่ยวกับงบประมาณที่ได้รับจากภาครัฐ หรือเปิดเผยข้อมูลเกี่ยวกับบัญชีรายรับรายจ่ายของวัด จึงเป็นจุดเปราะบางสำคัญที่อาจจะถูกใช้เป็นช่องทางของการกระทำความผิดหรือช่องทางของการฟอกเงินได้ ดังนั้น จึงเป็นสิ่งสำคัญที่ต้องทบทวนแก้ไขโครงสร้างการบริหารจัดการวัดให้มีการดำเนินการอย่างโปร่งใสและมีความรับผิดชอบต่อหน้าที่ของผู้ที่มีส่วนเกี่ยวข้องตามหลักการบริหารจัดการที่ดี และป้องกันไม่ให้เกิดการนำวัดไปใช้ในการเป็นช่องทางในการก่ออาชญากรรมด้านการเงิน

#### 9.5.5 วิเคราะห์และเปรียบเทียบการกำกับดูแลวัดในไทยและการกำกับดูแลศาสนาสถานในต่างประเทศ

อนึ่ง หากวิเคราะห์เปรียบเทียบการกำกับดูแลศาสนาสถานในต่างประเทศกับการกำกับดูแลวัดในประเทศไทย ทั้งเรื่องการขึ้นทะเบียนศาสนาสถาน การติดตามตรวจสอบการบริหารจัดการการเงินของเงินรวมไปถึงการเปิดเผยข้อมูลทางการเงินของวัด (ตามตารางที่ 9.3) พบว่า

- **การขึ้นทะเบียนเป็นองค์กรไม่แสวงหากำไรหรือเป็นศาสนาสถาน**

ทุกประเทศกำหนดให้ศาสนาสถานใดก็ตามที่ต้องการได้รับสิทธิการยกเว้นภาษี (tax exempt status) รวมถึงขอรับเงินอุดหนุนจากภาษี จะต้องจดทะเบียนเป็นองค์กรไม่แสวงหากำไร (Non-profit organization) เช่นเดียวกับประเทศไทย วัดที่จะสร้างหรือจัดตั้งเป็นวัดที่ประกอบกิจการทางศาสนาได้จะต้องขึ้นทะเบียนเป็นวัดกับสำนักงาน พศ. ด้วยเช่นกัน

- **การติดตามตรวจสอบการดำเนินงานของศาสนาสถานเพื่อป้องกันและปราบปราม**

##### **การฟอกเงิน**

การติดตามตรวจสอบการดำเนินงานขององค์กรทางศาสนาทั้งในประเทศเยอรมนี ประเทศฝรั่งเศส ประเทศอิตาลี ประเทศออสเตรเลีย กำหนดให้ทุกองค์กรจะต้องมีการรายงานโดยเฉพาะรายงานด้านการเงินต่อหน่วยงานกำกับดูแล กล่าวคือ

- ประเทศเยอรมนีจะต้องรายงานการเงินต่อผู้กำกับดูแลประจำรัฐ (the regional tax authorities)
- ประเทศฝรั่งเศส กระทรวงมหาดไทยแห่งประเทศฝรั่งเศสได้มีการออกแบบระบบแพลตฟอร์มการลงทะเบียนเพื่อตรวจสอบและติดตามผ่านระบบการรายงานออนไลน์ หรือ the National Register of Associations (Répertoire national des associations (RNA) เพื่อการป้องกันและปราบปรามอาชญากรรมทางการเงิน และการก่อการร้าย

- ประเทศอิตาลีจะต้องดำเนินการรายงานด้านการเงินต่อสถาบันเพื่องานศาสนา (Institute for the Works of Religion (IOR)) โดย IOR จะมีการจัดทำรายงานทางการเงินที่ได้รับ การตรวจสอบจากหน่วยงานภาคเอกชนรายปี และรายงานต่อหน่วยงานด้านการตรวจสอบ ข้อมูลทางการเงิน หรือ Financial Information Authority ซึ่งมีหน้าที่ในการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงินและการก่อการร้ายแห่งนครรัฐวาติกัน
- กรมสรรพากรแห่งประเทศออสเตรเลีย ไม่มีการกำหนดให้องค์กรทางศาสนาต้องจัดทำ รายงานทางการเงินรายปี และไม่มีการติดตามการตรวจสอบทางการเงิน
- วัดในประเทศไทย แนวทางปฏิบัติตามกฎกระทรวงฉบับที่ 2 (พ.ศ. 2511) กำหนดให้ มีการจัดทำบัญชีวัด การทำบัญชี จะต้องทำเป็นรอบระยะเวลา 1 ปีปฏิทิน นอกจากนี้แล้วยัง กำหนดให้วัดนำตัวเลขรายละเอียดของรายรับแต่ละประเภท/รายจ่ายแต่ละประเภท ในแต่ละเดือน จัดทำรายงานบัญชีรายรับรายจ่ายของวัด เพื่อส่งให้สำนักงานพระพุทธศาสนา จังหวัดในทุก 1 เดือน

● **การเปิดเผยข้อมูลต่อสาธารณะ**

หนึ่งในปัจจัยของการกำกับดูแลองค์กรที่ดี คือ ต้องมีความโปร่งใสในการดำเนินงาน ดังนั้นการเปิดเผย ข้อมูลต่อสาธารณะจึงเป็นสิ่งจำเป็นที่ทุกหน่วยงานหรือทุกองค์กรต้องดำเนินการ เนื่องจากการเปิดเผยข้อมูล ต่อสาธารณะเป็นเครื่องมือสำคัญที่ทำให้ประชาชนหรือบุคคลทั่วไปสามารถเข้าไปตรวจสอบการดำเนินงานได้ และยังเป็นเครื่องมือสำคัญในการป้องกันการทุจริต ยักยอก หรือป้องกันการกระทำผิดรวมถึงการฟอกเงินได้ ด้วย แต่ทว่าจากการศึกษาเกี่ยวกับการเปิดเผยข้อมูลขององค์กรศาสนาของทั้งประเทศเยอรมนี ประเทศฝรั่งเศส ประเทศอิตาลี ประเทศศรีลังกา ประเทศออสเตรเลีย รวมทั้งประเทศไทย พบว่า มีเพียง ประเทศเยอรมนีประเทศเดียวเท่านั้นที่กำหนดให้องค์กรศาสนาที่จดทะเบียนขึ้นเป็นองค์กรไม่แสวงหากำไร จะต้องเปิดเผยข้อมูลผู้ที่ได้รับประโยชน์จากการดำเนินการของมูลนิธิผ่านช่องทางทางการลงทะเบียนในเว็บไซต์ <https://www.transparenzregister.de> เพื่อให้สามารถเข้าไปตรวจสอบได้

ตารางที่ 9.3 เปรียบเทียบการกำกับดูแลศาสนสถานในต่างประเทศและการกำกับดูแลวัดในประเทศไทย

ประเด็น	ประเทศเยอรมนี	ประเทศฝรั่งเศส	ประเทศอิตาลี	ประเทศศรีลังกา	ประเทศออสเตรเลีย	ประเทศไทย
กฎหมายที่เกี่ยวข้อง	คริสตจักรในประเทศเยอรมนีถือว่าเป็นบริษัท (corporations) อยู่ภายใต้กฎหมายมหาชน (public law)	กฎหมายว่าด้วยการกำกับดูแลศาสนจักร (French law on the Separation of the Churches and State 1905)	ไม่มีกฎหมายกำกับดูแลเป็นการเฉพาะ	กฎหมายว่าด้วยการบริหารจัดการทรัพย์สินของวัด (Buddhist Temporalities Ordinance)	ไม่มีกฎหมายกำกับดูแลเป็นการเฉพาะ	พระราชบัญญัติคณะสงฆ์ พ.ศ. 2505
การจดทะเบียน	คริสตจักรหรือองค์กรทางศาสนาอื่น ๆ ไม่จำเป็นต้องจดทะเบียนกับภาครัฐ แต่หากต้องการได้รับสิทธิการยกเว้นภาษี (tax exempt status) รวมถึงขอเงินอุดหนุน (church tax) จะต้องจดทะเบียนเป็นองค์กรไม่แสวงหากำไร (nonprofit associations) กับกรมสรรพากรของแต่ละรัฐ (State level authorities) ซึ่งจะเป็น	กฎหมายของประเทศฝรั่งเศสไม่ได้กำหนดให้ศาสนจักรหรือองค์กรทางศาสนาต้องจดทะเบียน แต่องค์กรทางศาสนาที่ขอรับการได้รับสิทธิพิเศษทางภาษีหรือศาสนจักรที่ต้องการได้รับเงินอุดหนุนจากภาษี (church tax) จะต้องดำเนินการจดทะเบียนเป็นองค์กร	กลุ่มหรือองค์กรทางศาสนา (religious group) สามารถดำเนินกิจกรรมทางศาสนาอย่างอิสระ โดยไม่จำเป็นต้องขึ้นทะเบียน แต่ถ้าองค์กรทางศาสนาที่ต้องการได้รับสิทธิประโยชน์จากทางภาครัฐจะต้องขึ้นทะเบียนสร้างข้อตกลงเป็นองค์กรทางศาสนา (request an accord) กับกระทรวงมหาดไทยโดยสิทธิพิเศษที่ได้รับจากการจดทะเบียน	ประเทศศรีลังกาไม่ได้กำหนดให้องค์กรของศาสนาหลัก ได้แก่ พุทธ อิสลาม ฮินดู และคริสต์ ต้องจดทะเบียนเป็นองค์กรทางศาสนา แต่กำหนดให้ศาสนาอื่นใดนอกจากสี่ศาสนาหลักที่กล่าวมาข้างต้น จะต้องดำเนินการจดทะเบียนกับรัฐบาลเพื่อรับอนุญาตในการจัดตั้งสถานที่ประกอบกิจกรรมทางศาสนา การรวบรวมเงินบริจาค การขออนุญาตทำงานของเจ้าหน้าที่ด้าน	ไม่มีการบังคับให้ทุกองค์กรต้องขึ้นทะเบียนกับหน่วยงานภาครัฐที่เกี่ยวข้อง แต่กำหนดให้องค์กรทางศาสนาหรือศาสนสถานที่ต้องการได้รับการยกเว้นภาษี (tax exempt) จะต้องดำเนินการขึ้นทะเบียนเป็นองค์กรไม่แสวงหากำไรประเภทองค์กรทางศาสนา (nonprofit religious groups) กับกรมสรรพากรแห่งประเทศออสเตรเลีย	มาตรา 32 กำหนดให้ “การสร้าง การตั้ง การรวม การย้าย การยุบเลิกวัด และการขอรับพระราชทานวิสุงคามสีมา ให้เป็นไปตามวิธีการที่กำหนดในกฎกระทรวง” ดังนั้นการจะสร้างวัดขึ้นในพระพุทธศาสนาให้ถูกต้องเป็นวัดโดยสมบูรณ์ มีเขตวิสุงคามสีมาที่ได้รับพระราชทานเพื่อพระสงฆ์กระทำสังฆกรรมได้ตามพระธรรมวินัย จะต้องดำเนินการให้



ตารางที่ 9.3 เปรียบเทียบการกำกับดูแลศาสนสถานในต่างประเทศและการกำกับดูแลวัดในประเทศไทย (ต่อ)

ประเด็น	ประเทศเยอรมนี	ประเทศฝรั่งเศส	ประเทศอิตาลี	ประเทศศรีลังกา	ประเทศออสเตรเลีย	ประเทศไทย
	ผู้ตรวจสอบติดตามองค์กรทางศาสนาที่ได้รับยกเว้นด้านภาษี		ได้แก่ การได้รับการยกเว้นทางภาษี (tax exempt) และสิทธิประโยชน์ต่าง ๆ จากการขึ้นทะเบียนเป็นนิติบุคคล (the right to recognition as legal entities)	การเผยแผ่ศาสนาต่างชาติ (missionary) จัดตั้งโรงเรียนสอนศาสนา และการขอรับการอุดหนุนจากรัฐบาลเพื่อการสนับสนุนด้านการศึกษาศาสนา (religious education)	(Australian Taxation Office)	เป็นไปตามหลักเกณฑ์ขั้นตอน และวิธีการที่กำหนดในกฎกระทรวง การสร้าง การตั้ง การรวม การย้าย และการยุบเลิกวัด การขอรับพระราชทานวิสุงคามสีมา และการยกวัดร้างขึ้นเป็นวัดมีพระภิกษุอยู่จำพรรษา พ.ศ. 2559
การติดตามตรวจสอบการเงิน	คริสตจักรที่จดทะเบียนเป็นองค์กรไม่แสวงหากำไรจะต้องดำเนินการรายงานทางการเงินโดยการจัดทำบัญชีโดยผู้ตรวจบัญชีที่เป็นบุคคลที่สามต่อผู้กำกับดูแลประจำรัฐ (the regional tax authorities)	กระทรวงมหาดไทยแห่งประเทศฝรั่งเศสได้มีการออกแบบระบบแพลตฟอร์มการลงทะเบียนเพื่อตรวจสอบและติดตามองค์กรจดทะเบียนประเภทสมาคมผ่านระบบการรายงานออนไลน์	คริสตจักรโรมันคาทอลิก (the Catholic Church) ในประเทศอิตาลีจะต้องดำเนินการรายงานทางการเงินต่อสถาบันเพื่องานศาสนา (Institute for the Works of Religion (IOR)) ซึ่งเป็นสถาบันทางการเงินแห่งเดียวของนครรัฐวาติกัน	กรรมการที่เป็นผู้บริหารจัดการทรัพย์สินของวัดต้องจัดทำบัญชีการบริหารจัดการทรัพย์สินในรูปแบบของงบการเงินรายงานให้แก่องค์กรทางศาสนาทุก ๆ หกเดือน	ทั้งนี้ สรรพากรแห่งประเทศออสเตรเลียไม่มีการกำหนดให้องค์กรทางศาสนาต้องจัดทำรายงานทางการเงินรายปี และไม่มี การติดตามการตรวจสอบทางการเงิน	แนวทางปฏิบัติตามกฎกระทรวงฉบับที่ 2 (พ.ศ. 2511) กำหนดให้มีการจัดทำบัญชีวัด การทำบัญชี จะต้องทำเป็นรอบระยะเวลา 1 ปีปฏิทิน นอกจากนี้แล้วยังกำหนดให้วัดนำตัวเลขรายละเอียดของรายรับแต่ละประเภท/รายจ่ายแต่ละประเภทในแต่ละเดือน จัดทำรายงานบัญชีรายรับ รายจ่ายของวัด

ตารางที่ 9.3 เปรียบเทียบการกำกับดูแลศาสนสถานในต่างประเทศและการกำกับดูแลวัดในประเทศไทย (ต่อ)

ประเด็น	ประเทศเยอรมนี	ประเทศฝรั่งเศส	ประเทศอิตาลี	ประเทศศรีลังกา	ประเทศออสเตรเลีย	ประเทศไทย
		หรือ the National Register of Associations (Répertoire national des associations (RNA)) เพื่อการรวบรวมข้อมูลและสนับสนุนการตรวจสอบติดตามของหน่วยงานกำกับดูแลเพื่อการป้องกันและปราบปรามอาชญากรรมทางการเงิน และการก่อการร้าย	โดย IOR จะมีการจัดทำรายงานทางการเงินที่ได้รับการตรวจสอบจากหน่วยงานภาคเอกชนรายปี และรายงานต่อหน่วยงานด้านการตรวจสอบข้อมูลทางการเงิน หรือ Financial Information Authority ซึ่งทำหน้าที่ในการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน และการก่อการร้ายแห่งนครรัฐวาติกัน	หากพบว่ากรรมการดำเนินการผิดจากระเบียบของกฎหมายฉบับนี้ จะต้องได้รับโทษปรับไม่เกิน 200 รูปี อีกทั้งยังมีการกำหนดโทษแก่เจ้าอาวาส โดยเจ้าอาวาสที่ไม่ดำเนินการจัดทำข้อมูลทางการเงิน การบริหารจัดการทรัพย์สินของวัดให้แก่ผู้ตรวจการสำนักงานพระพุทธศาสนา จะต้องได้รับโทษปรับไม่เกิน 200 รูปี		เพื่อส่งสำนักงานพระพุทธศาสนาจังหวัดในทุก 1 เดือน

ตารางที่ 9.3 เปรียบเทียบการกำกับดูแลศาสนสถานในต่างประเทศและการกำกับดูแลวัดในประเทศไทย (ต่อ)

ประเด็น	ประเทศเยอรมนี	ประเทศฝรั่งเศส	ประเทศอิตาลี	ประเทศศรีลังกา	ประเทศออสเตรเลีย	ประเทศไทย
การเปิดเผยข้อมูล	<p>องค์กรทางศาสนาที่จดทะเบียนขึ้นเป็นองค์กรไม่แสวงหากำไร จะต้องดำเนินการเปิดเผยข้อมูลผู้ที่ได้รับประโยชน์ที่แท้จริงจากการดำเนินการของมูลนิธิ (beneficial owners) ซึ่งส่วนใหญ่แล้วคือกรรมการขององค์กรที่มีอำนาจในการบริหารจัดการองค์กรฯ (foundation's board members) ผ่านช่องทางทางลงทะเบียนในเว็บไซต์</p> <p><a href="https://www.transparenzregister.de">https://www.transparenzregister.de</a> เพื่อการตรวจสอบข้อมูลผู้รับประโยชน์ขององค์กรไม่แสวงหากำไร และบริษัทจดทะเบียน ของหน่วยงานกำกับดูแล ข้อมูลที่จะต้องเปิดเผย ได้แก่ ชื่อ วันเดือนปีเกิด ที่อยู่ ประเภทของประโยชน์ที่ได้รับจากองค์กรฯ สัญชาติ ข้อมูลในกรณีที่มีการเปลี่ยนแปลงของผู้รับประโยชน์</p>	<p>ไม่ได้ระบุ</p> <p>ให้มีการเปิดเผยข้อมูล</p>	<p>ไม่ได้ระบุ</p> <p>ให้มีการเปิดเผยข้อมูล</p>	<p>ไม่ได้ระบุ</p> <p>ให้มีการเปิดเผยข้อมูล</p>	<p>ไม่ได้ระบุ</p> <p>ให้มีการเปิดเผยข้อมูล</p>	<p>ไม่ได้ระบุ</p> <p>ให้มีการเปิดเผยข้อมูล</p>

## 9.6 ข้อเสนอแนะ

จากสถานการณ์ปัญหาที่เกิดขึ้นในประเทศไทยช่วงที่ผ่านมา คือ การใช้วัดบ่งหน้าเพื่อเป็นช่องทางในการรับโอนเงินจากการทุจริตเงินอุดหนุนวัดเช่นคดีเงินทอนวัดกรณีวัดสระเกศ หรือการใช้วัดบ่งหน้าเพื่อการฉ้อโกงประชาชนเช่นกรณีหลวงปู่เณรคำ หลอกระดมเงินสร้างพระแก้วมรกตและสร้างโรงพยาบาลแต่กลับนำไปใช้จ่ายเพื่อประโยชน์ส่วนตัว

ดังนั้นเพื่อเป็นการป้องกันมิให้ใช้วัดใช้เป็นเครื่องมือของการกระทำความผิดเช่นที่ผ่านมา และเพื่อให้วัดคงไว้ซึ่งความศรัทธาของพุทธศาสนา จำเป็นต้องมีมาตรการในการป้องกันเบื้องต้น โดยอาจต้องมีการพิจารณาดำเนินการดังนี้

### 9.6.1 ข้อเสนอแนะด้านกฎหมาย

จากแนวทางปฏิบัติตามกฎกระทรวงฉบับที่ 2 (พ.ศ. 2511) ออกตามความพระราชบัญญัติคณะสงฆ์ พ.ศ. 2505 กำหนดให้

- การจัดทำบัญชีวัด การทำบัญชี จะต้องเป็นรอบระยะเวลา 1 ปีปฏิทิน โดยจะต้องแยกเงินของวัดออกเป็น 2 ประเภท คือ
  - เงินผลประโยชน์ ได้แก่ เงินค่าเช่า เงินค่าขายสิ่งของ ฯลฯ
  - เงินการกุศล ได้แก่ เงินที่มีผู้บริจาค
- การรับเงินผลประโยชน์และเงินการกุศล วัดจะต้องออกใบเสร็จรับเงินทุกครั้ง ทุกรายการ
- บัญชีวัดที่ให้จัดทำนั้น มี 2 เล่ม ได้แก่ สมุดเงินสด และ บัญชีแยกประเภท เมื่อจัดทำบัญชีทั้ง 2 เล่มแล้ว ให้เก็บรักษาไว้ที่วัด เพื่อประโยชน์ในการตรวจสอบในการขอเครื่องราชอิสริยาภรณ์ขอเป็นวัดพัฒนา และเมื่อมีชาวบ้านร้องเรียน
- ให้หัวหน้าตัวเลขรายละเอียดของรายรับแต่ละประเภท/รายจ่ายแต่ละประเภทในแต่ละเดือน จัดทำรายงานบัญชีรายรับ รายจ่ายของวัด เพื่อส่งสำนักงานพระพุทธศาสนาจังหวัดทุก 1 เดือน

ควรมีการ**เพิ่มเติม**แนวปฏิบัติตามกฎกระทรวงฉบับที่ 2 (พ.ศ. 2511) ในประเด็นดังต่อไปนี้

- กำหนดให้สำนักงานพระพุทธศาสนาแห่งชาติต้องจัดทำแบบบันทึกบัญชีรายรับรายจ่ายของวัดเพื่อใช้เป็นรูปแบบรายงานบัญชีให้กับวัดทุกแห่งให้เป็นมาตรฐานเดียวกัน
- หลังจากทีวัดจัดทำรายงานบัญชีรายรับ รายจ่ายของวัดตามรูปแบบที่สำนักงานพระพุทธศาสนาแห่งชาติกำหนดแล้ว วัดต้องนำส่งสำนักงานพระพุทธศาสนาจังหวัดทุก 1 เดือน และวัดต้องติดประกาศบัญชีรายรับรายจ่ายของวัด ในป้ายประกาศบริเวณวัดที่พุทธศาสนิกชนสามารถเข้าไปตรวจสอบได้ชัดเจน

- กำหนดให้สำนักงานพระพุทธศาสนาแต่ละจังหวัดมีหน้าที่และอำนาจที่ชัดเจนในการตรวจสอบข้อมูลรายงานบัญชีรายรับรายจ่ายของทุกวัดในเขตพื้นที่ ตลอดจนให้คำแนะนำที่เป็นประโยชน์ต่อการบริหารงานของวัด

ทั้งนี้การปิดประกาศในบริเวณวัดที่พุทธศาสนิกชนสามารถเข้าไปตรวจสอบได้สะดวก อย่างน้อยเพื่อป้องกันมิให้พุทธศาสนิกชนที่มาทำบุญเกิดความคลางแคลงใจต่อเงินบริจาคเพื่อการทำบุญ

### 9.6.2 ข้อเสนอแนะด้านนโยบาย

นอกจากการเพิ่มเติมแนวปฏิบัติให้แก่วัดเพื่อดำเนินการเกี่ยวกับความโปร่งใสของบัญชีรายรับรายจ่ายของวัดแล้ว สำนักงาน พศ. เองซึ่งเป็นหน่วยงานที่มีหน้าที่รับสนองงาน ประสานงาน และถวายเป็นบุญกุศลแก่กิจการและการบริหารการปกครองคณะสงฆ์ และเพื่อให้การบริหารการปกครองคณะสงฆ์เป็นไปด้วยความเรียบร้อย สำนักงาน พศ. ดำเนินการดังนี้

- จัดหาหน่วยงานภายนอกให้เข้ามาดำเนินการช่วยวัดแต่ละแห่งในการจัดทำบัญชีวัด โดยต้องระบุรายละเอียดรายรับ-รายจ่ายให้ชัดเจน ทั้งเงินที่ได้รับอุดหนุนจากภาครัฐ เงินรับบริจาค รายจ่ายที่ใช้ไปในการบูรณะซ่อมแซมวัด ค่าน้ำ ค่าไฟ ค่ารักษาพยาบาลกรณีสงฆ์อาพาธ ฯลฯ ทั้งนี้การให้หน่วยงานภายนอกช่วยวัดทำบัญชีอาจเป็นการช่วยลดภาระหน้าที่ให้แก่เจ้าอาวาส ซึ่งอาจไม่มีความรู้มากพอในการจัดทำบัญชีวัด และป้องกันความผิดพลาดที่อาจเกิดขึ้นได้
- เมื่อหน่วยงานภายนอกจัดทำบัญชีแล้ว ให้หน่วยงานดังกล่าวจัดทำรายงานด้านการเงินให้สำนักงานพระพุทธศาสนาจังหวัดในทุก 6 เดือน
- ต้องมีการเปิดเผยข้อมูลต่อสาธารณะ โดยรายงานด้านการเงินของวัดที่จัดส่งให้สำนักงานพระพุทธศาสนาจังหวัด ควรต้องมีการเผยแพร่บนเว็บไซต์ของสำนักงาน พศ. ด้วย
- ในการให้เงินสนับสนุนแก่วัดที่เสนอโครงการเพื่อขอรับเงินอุดหนุนจากรัฐ สำนักงาน พศ. อาจประเมินผลการดำเนินงานของวัดในโครงการที่ผ่านมา รวมทั้งตรวจสอบเอกสารการเงินการเบิกจ่าย และการใช้จ่ายเงินในโครงการดังกล่าวว่าเป็นไปตามวัตถุประสงค์หรือไม่ เพื่อใช้เป็นข้อมูลประกอบการพิจารณาการอนุมัติเงินอุดหนุนต่อไป



## บรรณานุกรม

### ภาษาไทย

กรุงเทพธุรกิจ. (19 พฤษภาคม 2563).ศาลสั่งจำคุก 6ปี24เดือน 'อดีตผช.เจ้าอาวาสวัดสระเกศ' ฟอกเงินทอน  
วัด. สืบค้นจาก <https://www.bangkokbiznews.com/news/detail/881247> เมื่อวันที่ 7  
สิงหาคม 2563

ข่าวไทยพีบีเอส. (พฤษภาคม 2561). ย้อนรอย ทูจริต 40 วัดดังทั่วไทย. สืบค้นจาก <https://news.thaipbs.or.th/content/272401> เมื่อวันที่ 1 กันยายน 2563

คอลัมน์นิสต์ แนวนหน้า. (กรกฎาคม 2560). กฎ กติกา ธุรกิจ : เงินทอนวัด. สืบค้นจาก  
<https://www.audit.go.th/sites/default/files/files/news/2560-07-31-01-%E0%B9%81%E0%B8%99%E0%B8%A7%E0%B8%AB%E0%B8%99%E0%B9%89%E0%B8%B2-%E0%B9%80%E0%B8%87%E0%B8%B4%E0%B8%99%E0%B8%97%E0%B8%AD%E0%B8%99%E0%B8%A7%E0%B8%B1%E0%B8%94.pdf>. เมื่อวันที่ 1 กันยายน  
2563

ณดา จันทร์สม. (พฤษภาคม 2555). รายงานฉบับสมบูรณ์ : การบริหารจัดการการเงินของวัดในประเทศไทย.  
สำนักวิจัย สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์. สืบค้นจาก [https://www.3pidok.com/files/download/money\\_management\\_for\\_watthai.pdf](https://www.3pidok.com/files/download/money_management_for_watthai.pdf) เมื่อวันที่ 1 กันยายน 2563.

ทีมข่าวอาชญากรรม ผู้จัดการออนไลน์. (5 มีนาคม 2563). ศาลฯ รอลงอาญา 1 ปี ปรับ 8,000 อดีตเจ้าอาวาส  
วัดสามพระยา สนับสนุน “พนม” อดีต ผอ.พศ.จัดสรรงบประมาณไม่ชอบ. สืบค้นจาก  
<https://mgronline.com/crime/detail/9630000022235> เมื่อวันที่ 2 สิงหาคม 2563

ผู้จัดการออนไลน์. (19 พฤษภาคม 2561). คับบ้านหุ่ย่านบางกรวยรับโอนเงิน 5 ล้าน จากพระเถระ แก๊งเงิน  
ทอน พบสุบค่าเช่าที่วัดเดือนละ 3 แสน. สืบค้นจาก <https://mgronline.com/crime/detail/9610000049593> เมื่อวันที่ 2 สิงหาคม 2563

ผู้จัดการออนไลน์. (26 พฤษภาคม 2561). เบื้องลึก “คำสั่ง” ล้าง “แก๊งเงินทอนวัด” จับ 3 “พระพรหม” -  
ชำระ “วัดสระเกศ” ปฏิบัติการสังคายนา “ยุทธจักรดงขมิ้น”. สืบค้นจาก  
<https://mgronline.com/daily/detail/9610000051732> เมื่อวันที่ 7 สิงหาคม 2563

พลวุฒิ สงสกุล. (พฤษภาคม 2561). ย้อนมหากาพย์เงินทอนวัด สะเทือนวงการสงฆ์ ทูจริต 45 วัด เสียหาย  
270 ล้านบาท. สำนักข่าว the standard. สืบค้นจาก <https://thestandard.co/thai-senior-monks-corruption/> เมื่อวันที่ 1 กันยายน 2563

รายงานของคณะกรรมการการขับเคลื่อนการปฏิรูปประเทศด้านกีฬา ศิลปะ วัฒนธรรม การศาสนาคุณธรรม และจริยธรรม เรื่อง “การพัฒนาระบบการบริหารทรัพย์สินของวัดให้เป็นไปตามมาตรฐาน”. หน้า 5. สืบค้นจาก [https://www.parliament.go.th/ewtcommittee/ewt/drive\\_sport/download/article/article\\_20170627134831.pdf](https://www.parliament.go.th/ewtcommittee/ewt/drive_sport/download/article/article_20170627134831.pdf). เมื่อวันที่ 7 กันยายน 2563.

วาทีณี หวังไพบูลย์. (2558). การศึกษาตามหลักสุนทรียศาสตร์มหาบัณฑิต, สาขาวิชานิติศาสตร์ คณะนิติศาสตร์ปริทัศน์ พนมยงค์, มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิต, มาตรการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงินผ่านศาสนธุรกิจ. สืบค้นจาก <http://libdoc.dpu.ac.th/thesis/159266.pdf>

สำนักกรรมการ 3 สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร ปฏิบัติหน้าที่สำนักงานเลขาธิการสภาขับเคลื่อนการปฏิรูปประเทศ. (มิถุนายน 2560). รายงานของคณะกรรมการการขับเคลื่อนการปฏิรูปประเทศด้านกีฬา ศิลปะ วัฒนธรรม การศาสนา คุณธรรม และจริยธรรม เรื่อง “การพัฒนาระบบการบริหารทรัพย์สินของวัดให้เป็นไปตามมาตรฐาน”. สืบค้นจาก [https://www.parliament.go.th/ewtcommittee/ewt/drive\\_sport/download/article/article\\_20170627134831.pdf](https://www.parliament.go.th/ewtcommittee/ewt/drive_sport/download/article/article_20170627134831.pdf). เมื่อวันที่ 7 กันยายน 2563

สำนักข่าวอิศรา. (19 กุมภาพันธ์ 2563). ศาลคดีทุจริตฯ พิพากษาจำคุก 'พนม ศรศิลป์' อดีต ผอ.สำนักพุทธฯ อีก 2 ปี 12 เดือน ไม่รอลงอาญา ส่วน 'พระพรหมสิทธิ ธงชัย สุขโข' โดนคุก 36 เดือน ปรับ 27,000 บาท แต่รอการลงโทษ 2 ปี คดีเงินทอนวัด. สืบค้นจาก <https://www.isranews.org/isranews-news/85722-isranews-85722.html> เมื่อวันที่ 7 สิงหาคม 2563

สำนักข่าวอิศรา. (17 พฤษภาคม 2561). เปิดยิบ! หจก.ดีดีทีวีคุณ พันคดีเงินทอนวัด25ล.ชื่อแม่ 'ร.ต.' หาราเจ้าของ ก่อนโอนต่ออนมินี. สืบค้นจาก <https://www.isranews.org/investigative/investigate-news/66029-inves-66029.html> เมื่อวันที่ 7 สิงหาคม 2563

สำนักงบประมาณ สืบค้นจาก <http://www.bb.go.th/topic3.php?gid=862&mid=545> เมื่อวันที่ 1 กันยายน 2563

สำนักงานป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน. คำสั่งคณะกรรมการธุรกรรมที่ ย. 38/2556 เรื่อง ยึดหรืออายัดทรัพย์สินที่เกี่ยวข้องกับการกระทำความผิดไว้ชั่วคราว สืบค้นจาก <http://www.amlo.go.th/amlo-intranet/files/37-2556.PDF> เมื่อวันที่ 1 สิงหาคม พ.ศ. 2563

สำนักงานพระพุทธศาสนาแห่งชาติ. ข้อมูลทะเบียนวัด ณ เดือนมกราคม พ.ศ. 2562. สืบค้นจาก <http://www3.onab.go.th/2019/02/12/wattotalsummaryreport31012562/> เมื่อวันที่ 17 สิงหาคม 2563

เอกสารงบประมาณอิเล็กทรอนิกส์ ฉบับพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่าย (พ.ร.บ.) ปีงบประมาณ 2556 – 2562



## ภาษาอังกฤษ

Australia Charities and Not-for-profits Commission. (2017). Australia's non-profit organization sector; National risk assessment 2017; Money laundering / terrorism financing. สืบค้นจาก <https://www.austrac.gov.au/sites/default/files/2019-06/npo-risk-assessment-FINAL-web.pdf>

Australian Institute of Criminology. (2011). Trends & issues in crime and criminal justice. สืบค้นจาก <http://guernseyregistry.com/CHttpHandler.ashx?id=88672&p=0> และจากการประมวลผลของผู้วิจัย

Christine R. Barker. (2000). Public Benefit: Church and State Relationships in German “Public Benefit” Law. The International Journal of Not-for-Profit Law. VOLUME 3, ISSUE 2, DECEMBER 2000. สืบค้นจาก <https://www.icnl.org/resources/research/ijnl/church-and-state-relationships-in-german-public-benefit-law> เมื่อวันที่ 15 สิงหาคม 2563.

DAILY SABAH. (8 กุมภาพันธ์ 2562). German churches collected record \$610M in ‘religious tax’ in 2018, survey shows. สืบค้นจาก <https://www.dailysabah.com/europe/2019/02/08/german-churches-collected-record-610m-in-religious-tax-in-2018-survey-shows> เมื่อวันที่ 15 สิงหาคม 2563

Financial Action Task Force. Mutual Evaluation Executive Summary; Anti-Money Laundering and Combating

Register of NGOs and forfeiture of benefits

the Financing of Terrorism; France. (2011). สืบค้นจาก <https://www.fatf-gafi.org/media/fatf/documents/reports/mer/MER%20France%20ES%20ENG.pdf> เมื่อวันที่ 15 สิงหาคม 2563

The official platform of the Federal Republic of Germany for data on beneficial owners.

(n.d.). About the Transparency Register. สืบค้นจาก <https://www.transparenzregister.de/treg/en/ueberuns?1#faq1> เมื่อวันที่ 15 สิงหาคม 2563

U.S. Department of State. (2019). Report on International Religious Freedom: Germany. สืบค้นจาก <https://2009-2017.state.gov/documents/organization/193025.pdf> เมื่อวันที่ 15 สิงหาคม 2563

Wikipedia. (n.d.). 1905 French law on the Separation of the Churches and the State. สืบค้นจาก [https://en.wikipedia.org/wiki/1905\\_French\\_law\\_on\\_the\\_Separation\\_of\\_the\\_Churches\\_and\\_the\\_State](https://en.wikipedia.org/wiki/1905_French_law_on_the_Separation_of_the_Churches_and_the_State). เมื่อวันที่ 15 สิงหาคม 2563

### กฎหมาย

กฎกระทรวงแบ่งส่วนราชการสำนักงานพระพุทธศาสนาแห่งชาติ พ.ศ. 2557

คำพิพากษาศติหมายเลขดำที่ อท. 196/2561 คดีหมายเลขแดงที่ อท. 122/2562. ศาลอาญาศติทุจริตและประพฤติมิชอบกลาง

คำพิพากษา คดีหมายเลขดำที่ อท. 257/2561. ศาลอาญา.

คำสั่งมหาเถรสมาคม เรื่อง ควบคุมการเรียไร พ.ศ. 2539

ประมวลกฎหมายอาญา

พระราชบัญญัติคณะกรรมการ พ.ศ. 2505

พระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน พ.ศ. 2545 และที่แก้ไขเพิ่มเติม

พระราชบัญญัติลักษณะปกครองคณะสงฆ์ ร.ศ. 121 สมัยรัชกาลที่ 5 สืบค้นจาก <https://www.watmoli.com/wittaya-one/1173/> เมื่อวันที่ 2 พฤศจิกายน 2563

Australia's Income Tax Assessment Act 1936 SECT. 23. Exemptions.

Buddhist Temporalities Act 1931 มาตราที่ 25

Legislative Decree 4.12.1997 n.460 Section II Provisions concerning non-profit organizations of social utility (ONLUS)

THE CONSTITUTION OF THE DEMOCRATIC SOCIALIST REPUBLIC OF SRI LANKA CHAPTER II  
BUDDHISM

## บทที่ 10

### วิเคราะห์และสรุปผลการศึกษา

“การฟอกเงิน” ถือเป็นกรกระทำผิดทางอาญาที่ผู้กระทำผิดปกปิดแหล่งที่มาของเงินที่ได้จากการทำผิด เพื่อให้ดูเสมือนเป็นรายได้จากการดำเนินการอย่างถูกกฎหมาย การฟอกเงินมีขั้นตอนการดำเนินการ 3 ขั้นตอน<sup>669</sup> ได้แก่

- 1) การนำเงินผิดกฎหมายเข้าระบบการเงิน (placement)
- 2) การกระจายเงิน (layering) เพื่อปกปิดหรือหลีกเลี่ยงการตรวจสอบจากเจ้าหน้าที่
- 3) การนำเงินกลับมาใช้ (integration)

การทำผิดกฎหมายโดยทั่วไปมักมีรายได้เป็นเงินสดจำนวนมาก ผู้กระทำผิดจึงต้องนำเงินสดที่ผิดกฎหมายเข้าระบบแทนการขนเงินสดเพื่อให้สามารถโยกย้ายเงินได้สะดวกและหลบเลี่ยงการถูกตรวจจับจากเจ้าหน้าที่<sup>670</sup> แต่การนำเงินสดจำนวนมากไปฝากกับสถาบันการเงินผ่านบุคคลธรรมดาอาจเป็นที่ต้องสงสัยต่อเจ้าหน้าที่ธนาคาร และอาจนำไปสู่การรายงานธุรกรรมทางการเงินต่อสำนักงาน ป.ป.ช. ได้ ผู้กระทำผิดจึงอาศัยช่องทางการฟอกเงินรูปแบบอื่น

ทั้งนี้จากรายงานการฟอกเงินในขบวนการค้ามนุษย์ของ FATF “Money Laundering Risks Arising from Trafficking in Human Beings and Smuggling of Migrants” ระบุว่ารูปแบบการฟอกเงินใหม่ๆ ในกระบวนการค้ามนุษย์ คือ การฟอกเงินผ่านผู้แทนจำหน่ายรถยนต์ ร้านสะดวกซื้อ และบริษัทนำเข้า/ส่งออก หรือใช้เงินสดซื้อชิพในบ่อนการพนันและขึ้นเงินหลังจากการเล่นการพนัน<sup>671</sup> รวมถึงการใช้ระบบธนาคารใต้ดิน (informal banking system) หรือที่เรียกว่า hawala<sup>672</sup>

---

<sup>669</sup> Gilmore, William C. (1995). Dirty money: The evolution of money laundering counter-measures. Strasbourg : Council of Europe Publishing, 2004, 3rd ed.

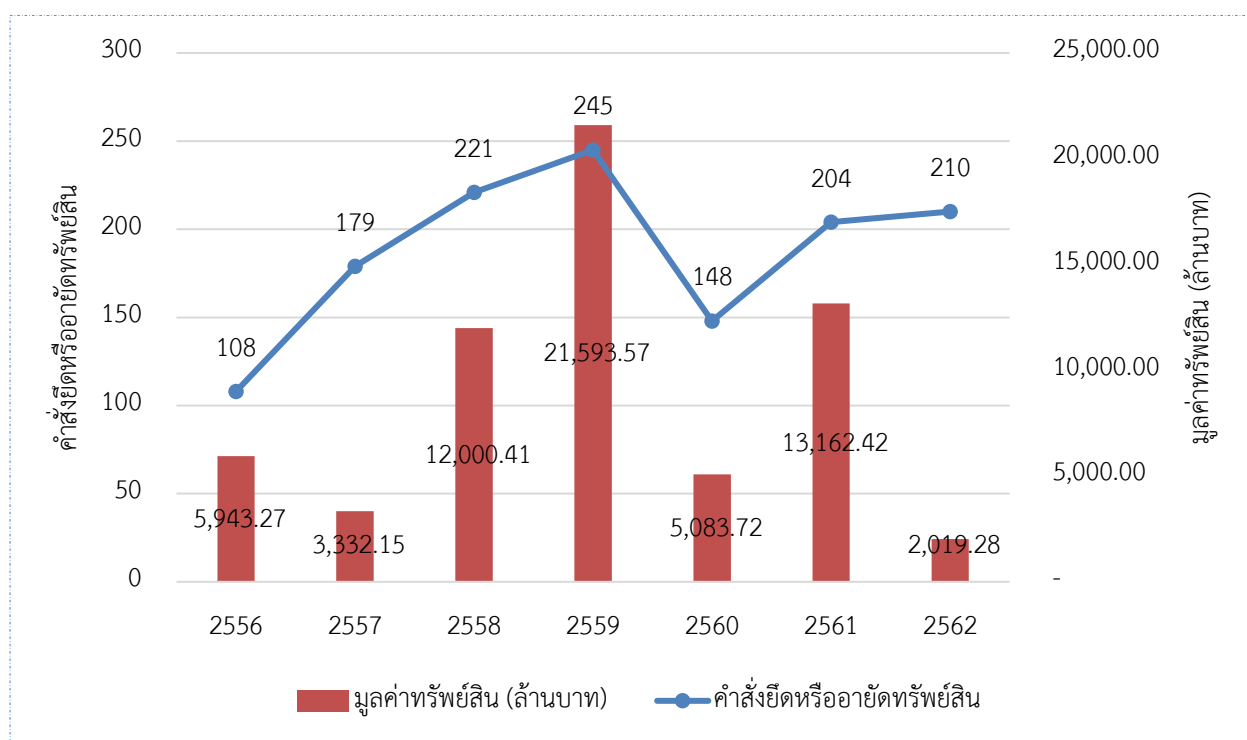
<sup>670</sup> Buchanan, Bonnie. (2004). "Money laundering--a global obstacle." Research in International Business and Finance, Elsevier, vol. 18(1), pp 115-127, April

<sup>671</sup> The Financial Action Task Force (FATF). (July 2011). FATF Report: Money Laundering Risks Arising from Trafficking in Human Beings and Smuggling of Migrants. สืบค้นจาก <https://www.fatfgafi.org/media/fatf/documents/reports/Trafficking%20in%20Human%20Beings%20and%20Smuggling%20of%20Migrants.pdf>. หน้า 28. เมื่อวันที่ 15 เมษายน 2563

<sup>672</sup> The Financial Action Task Force (FATF). (July 2011). FATF Report: Money Laundering Risks Arising from Trafficking in Human Beings and Smuggling of Migrants. สืบค้นจาก <https://www.fatf-gafi.org/media/fatf/documents/reports/Trafficking%20in%20Human%20Beings%20and%20Smuggling%20of%20Migrants.pdf>. หน้า 37. เมื่อวันที่ 15 เมษายน 2563

ขณะที่ในประเทศไทยปัญหาการฟอกเงินยังคงมีอยู่อย่างต่อเนื่อง เห็นได้จากสถิติคำสั่งยึดหรืออายัดทรัพย์สินตามกฎหมายว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน ในปี พ.ศ. 2556-2561<sup>673</sup> ตามรูปที่ 10.1 พบว่า มีจำนวนคดีเพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่องโดยเฉลี่ยร้อยละ 14 ต่อปี ทำให้การยึดหรืออายัดทรัพย์สินจากการกระทำผิด ในปี พ.ศ. 2562 เพิ่มขึ้นจากปี พ.ศ. 2556 เกือบ 2 เท่า และมีมูลค่าทรัพย์สินที่ยึดหรืออายัดได้เป็นจำนวนมากกว่า 2 เท่า กล่าวคือ ในปี พ.ศ. 2562 มีคำสั่งยึดหรืออายัดทรัพย์สินตามกฎหมายว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงินถึง 210 คำสั่ง เป็นมูลค่าทรัพย์สินจากการกระทำความผิดกว่า 2,019.28 ล้านบาท

รูปที่ 10.1 จำนวนคำสั่งยึดหรืออายัดทรัพย์สินตามกฎหมายว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน และมูลค่าทรัพย์สินที่ยึดหรืออายัดได้ ปี พ.ศ. 2556-2561



ที่มา: สรุปผลงานที่สำคัญของสำนักงานป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน (สำนักงาน ปปง.) ด้านการป้องกัน การแก้ไขปัญหา การให้บริการประชาชนด้านต่าง ๆ และการปรับปรุงและพัฒนาประเทศในภาพรวม

ทั้งนี้แนวโน้มปัญหาการฟอกเงินดังกล่าวเกิดจากความท้าทาย 4 ประการ ได้แก่

**ประการแรก** เนื่องจากการเปลี่ยนแปลงของสังคม เศรษฐกิจ การเมือง และเทคโนโลยี ส่งผลให้จำนวนอาชญากรรมมีแนวโน้มเพิ่มมากขึ้นทั้งอาชญากรรมจากการจำหน่ายอาวุธผิดกฎหมาย การค้ายาเสพติด การค้าประเวณี รวมไปถึงการฉ้อโกงจากการซื้อขายหลักทรัพย์และการหลอกลวงประชาชนด้วยวิธีการต่างๆ

<sup>673</sup> สำนักงานป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน. (2560). สรุปผลงานที่สำคัญของสำนักงานป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน (สำนักงาน ปปง.) ด้านการป้องกัน การแก้ไขปัญหา การให้บริการประชาชนด้านต่างๆ และการปรับปรุงและพัฒนาประเทศในภาพรวม. สืบค้นจาก [https://media.thaigov.go.th/uploads/public\\_img/source/สำนักงานป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน.pdf](https://media.thaigov.go.th/uploads/public_img/source/สำนักงานป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน.pdf). เมื่อวันที่ 31 มีนาคม 2563

เช่น การขายตรงสินค้า/บริการ การลอบให้ร่วมลงทุนซื้อขายอัตราแลกเปลี่ยน เป็นต้น ซึ่งอาชญากรรมเหล่านี้สร้างผลกำไรอันมหาศาล จึงเป็นเหตุจูงใจสำคัญที่ทำให้อาชญากรต้องหาวิธีการอำพรางรายได้ที่มาจาก การกระทำผิดเหล่านี้ให้กลับเข้าสู่ระบบ เพื่อให้กลายเป็นเงินที่ได้มาโดยชอบด้วยกฎหมาย

**ประการที่สอง** การฟอกเงินมีวิวัฒนาการที่เปลี่ยนไปจากเดิมทำให้ยากต่อการปราบปราม และจำนวนเงินดังกล่าวยังคงถูกนำไปขยายเครือข่ายในการก่ออาชญากรรมได้ จากเดิมที่อาชญากรเก็บซ่อนเงินไว้ที่บ้าน แต่ในปัจจุบันความเติบโตของระบบการเงินและการค้าระหว่างประเทศจึงมีการใช้เทคโนโลยีเข้ามาช่วย เช่น การใช้ช่องทางอินเทอร์เน็ตและเครือข่ายสื่อสังคมออนไลน์ รวมทั้ง FinTech (financial technology) หรือแม้กระทั่งการใช้สินทรัพย์ดิจิทัล (digital asset) ได้แก่ คริปโทเคอร์เรนซีและโทเคนดิจิทัล<sup>674</sup>

**ประการที่สาม** การฟอกเงินมีความซับซ้อนมากขึ้น มีการใช้ช่องทางต่างๆ ในการฟอกเงินอย่างแพร่หลาย อาทิ การจัดตั้งบริษัทและธุรกิจบังหน้า การฟอกเงินผ่านบริษัทนำเที่ยว การฟอกเงินผ่านมูลนิธิหรือองค์กรไม่แสวงหากำไร หรือแม้แต่การใช้ผู้ประกอบการวิชาชีพนายความและนักบัญชีเป็นช่องทาง หรือให้ความช่วยเหลือในการฟอกเงิน ทำให้การปราบปรามและการตัดวงจรของเงินผิดกฎหมายเหล่านั้น เป็นไปได้ยาก เห็นได้จากคดีที่เกิดขึ้น เช่น

1) คดีการจับกุมในความผิดเกี่ยวกับยาเสพติด โดยอาชญากรมีการจัดตั้งบริษัทจำกัดแห่งหนึ่ง มีวัตถุประสงค์เพื่อประกอบธุรกิจเกี่ยวกับบอสังหาริมทรัพย์ การท่องเที่ยว จำหน่ายตัวเครื่องบินและตัวแทน คาสีโน โดยใช้บริษัทดังกล่าวเป็นช่องทางโอนเงินเพื่อนำเงินตราออกนอกประเทศสำหรับลูกค้าที่เดินทางไปเล่น คาสีโน<sup>675</sup>

2) คดีฉ้อโกงประชาชน โดยอาชญากรได้จดทะเบียนจัดตั้งบริษัทบังหน้าขึ้นมา 2 แห่งเพื่อใช้หลอกลวง ประชาชนให้ระดมทุน และมีการโอนย้ายทรัพย์สินระหว่างกันหรือฟอกเงินในรูปแบบต่าง ๆ ทั้งการซื้อที่ดิน

---

<sup>674</sup> มาตรา 3 พระราชกำหนดการประกอบธุรกิจสินทรัพย์ดิจิทัล พ.ศ. 2561 “คริปโทเคอร์เรนซี” หมายความว่า หน่วยข้อมูลอิเล็กทรอนิกส์ ซึ่งถูกสร้างขึ้นบนระบบหรือเครือข่ายอิเล็กทรอนิกส์โดยมีความประสงค์ที่จะใช้เป็นตัวกลางในการแลกเปลี่ยนเพื่อให้ได้มาซึ่งสินค้าบริการ หรือสิทธิอื่นใด หรือแลกเปลี่ยนระหว่างสินทรัพย์ดิจิทัล และให้หมายความรวมถึงหน่วยข้อมูลอิเล็กทรอนิกส์อื่นใดตามที่คณะกรรมการ ก.ล.ต. ประกาศ กำหนด

“โทเคนดิจิทัล” หมายความว่า หน่วยข้อมูลอิเล็กทรอนิกส์ซึ่งถูกสร้างขึ้นบนระบบหรือเครือข่ายอิเล็กทรอนิกส์โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อ

(1) กำหนดสิทธิของบุคคลในการเข้าร่วมลงทุนในโครงการหรือกิจการใด ๆ

(2) กำหนดสิทธิในการได้มาซึ่งสินค้าหรือบริการหรือสิทธิอื่นใดที่เฉพาะเจาะจง ทั้งนี้ ตามที่กำหนดในข้อตกลงระหว่างผู้ออกและผู้ถือ และให้ หมายความรวมถึงหน่วยแสดงสิทธิอื่นตามที่คณะกรรมการ ก.ล.ต. ประกาศกำหนด

“สินทรัพย์ดิจิทัล” หมายความว่า คริปโทเคอร์เรนซีและโทเคนดิจิทัล

<sup>675</sup> คำพิพากษาคดีหมายเลขดำที่ พ. 59/2547 และ คดีหมายเลขแดงที่ พ. 48/2549. ศาลแพ่ง

อสังหาริมทรัพย์ รวมทั้งโอนเงินเข้าบัญชีทั้งในนามของบุคคลธรรมดาและนิติบุคคล ซึ่งรวมถึงจัดตั้งสำนักงาน  
ทนายความ 2 แห่งเพื่อใช้เปิดบัญชีธนาคารเพื่อทำธุรกรรมในการฟอกเงิน<sup>676</sup>

3) คดีการยักยอกเงินของสหกรณ์ เค (นามสมมติ)<sup>677</sup> โดยผู้กระทำผิดได้นำเงินที่ยักยอกดังกล่าวไป  
ลงทุนซื้อที่ดินและหุ้นของบริษัท เอ็ม (นามสมมติ) ด้วยการนำที่ดินไปใช้จำนองหนี้แทนการซื้อหุ้นด้วยเงินสด  
จากนั้นได้มีการนำที่ดินไปบริจาคให้วัดแห่งหนึ่ง ก่อนที่ บริษัท เอ็ม (นามสมมติ) จะมีการแบ่งขายที่ดิน  
ในมูลค่าสูงเพื่อนำเงินที่กระทำผิดกลับคืนสู่ระบบ รวมทั้งมีการนำเงินจากการขายที่ดินบางส่วนไปบริจาคให้แก่  
มูลนิธิไม่แสวงหากำไร

**ประการสุดท้าย** ประเทศไทยยังมีข้อจำกัดบางประการในการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน  
ทั้งนี้จากรายงานการประเมินการปฏิบัติตามมาตรฐานสากลด้านการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงินและ  
การต่อต้านการสนับสนุนทางการเงินแก่การก่อการร้ายของประเทศไทย ปี พ.ศ. 2560 (Anti-money  
laundering and counter-terrorist financing measures: Thailand Mutual Evaluation Report  
December 2017) พบว่า ประเทศไทยยังขาดการประเมินความเสี่ยงด้านฟอกเงินของอาชญากรรม  
แต่ละประเภทที่มีความเสี่ยงสูง รวมทั้งขาดการวิเคราะห์เชิงยุทธศาสตร์โดยเฉพาะการศึกษาแนวโน้ม  
สถานการณ์และวิธีการฟอกเงินใหม่ ๆ ส่งผลให้การป้องกันและการปราบปรามในประเทศไทยยังไม่มี  
การกำหนดนโยบายและมาตรการใน “เชิงป้องกัน” เกี่ยวกับการป้องกันการฟอกเงิน

ดังนั้น จึงมีความจำเป็นที่จะต้องมีการศึกษาสถานการณ์ แนวโน้ม รูปแบบ วิธีการฟอกเงินใหม่ ๆ  
โดยการศึกษาจะเป็นศึกษารูปแบบการฟอกเงินผ่านนิติบุคคล 6 รูปแบบได้แก่

- (1) การฟอกเงินผ่านนิติบุคคลและธุรกิจบังหน้า ซึ่งอาศัยช่องทางการจดทะเบียนจัดตั้งนิติบุคคลที่  
สามารถทำได้โดยง่าย และสามารถใช้นอมนิยการจัดตั้งบริษัทแทนได้ทำให้ยากต่อการติดตามและ  
ตรวจสอบผู้รับประโยชน์ที่แท้จริง
- (2) การฟอกเงินผ่านทนายความและนักบัญชี ซึ่งมักมีส่วนร่วมในการจัดตั้งบริษัทหรือในการบริหาร  
จัดการธุรกรรมทางการเงินและการบัญชีของบริษัทที่เกี่ยวข้องกับการฟอกเงิน
- (3) การฟอกเงินผ่านบริษัทนำเที่ยวที่อาจจะโยงกับการโอนเงินข้ามประเทศ และโพยก๊วน และ  
การพาคนไปเล่นการพนันในต่างประเทศ
- (4) การฟอกเงินผ่านทรัสต์ต่างประเทศที่ดำเนินการในประเทศไทยที่มักลงทุนในทรัพย์สินต่าง ๆ  
แทนบุคคลที่ต้องการอำพรางตัวตน

---

<sup>676</sup> สำนักงานป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน. (2562). คำสั่งคณะกรรมการธุรกรรม ที่ ย. 52/2562 เรื่อง ยึดและอายัดทรัพย์สินที่  
เกี่ยวกับการกระทำความผิดไว้ชั่วคราว ลงวันที่ 28 กุมภาพันธ์ 2562. สืบค้นจาก [http://www.amlo.go.th/amlo-intranet/images/CommandHo\\_2562/52-2562.pdf](http://www.amlo.go.th/amlo-intranet/images/CommandHo_2562/52-2562.pdf) เมื่อวันที่ 10 เมษายน 2563

<sup>677</sup> ตำนานคดียักยอกเงินสหกรณ์เครดิตยูเนียนคลองจั่น. (7 มิถุนายน 2018). *Thaipublica*. สืบค้นจาก <https://thaipublica.org/2018/06/credit-unions-klongchan-127/> เมื่อวันที่ 10 เมษายน 2563

- (5) การเล่นเกมแชร์ที่มีการฉ้อโกงหรือธุรกิจขายตรงที่มีการฉ้อโกงประชาชน ซึ่งก่อให้เกิดความเสียหายในวงกว้าง และอาจนำมาซึ่งปัญหาการฟอกเงินที่ตามมา
- (6) การฟอกเงินผ่านองค์กรไม่แสวงหากำไร ซึ่งเป็นประเภทนิติบุคคลที่มีธุรกรรมเกี่ยวข้องกับเงินสดจำนวนมาก จึงยากต่อการสืบหาหรือตรวจสอบเส้นทางการเงิน อีกทั้งการกำกับดูแลองค์กรไม่แสวงหากำไรในปัจจุบันยังมีจุดอ่อนในเรื่องของการเปิดเผยข้อมูล ทั้งฐานข้อมูล NPOs และข้อมูลเกี่ยวกับแหล่งที่มาของเงินบริจาค

ขณะที่ในช่วง 2-3 ปีที่ผ่านมา มีคดีเงินทอนวัดเกิดขึ้นซึ่งสร้างผลกระทบต่อความเชื่อมั่นและความศรัทธาของพุทธศาสนิกชนและสังคมไทย ดังนั้นจึงได้มีการศึกษารูปแบบการฟอกเงินผ่านวัดอีกหนึ่งรูปแบบเพื่อวิเคราะห์รูปแบบ สถานการณ์ และปัญหาที่เกิดขึ้นเพื่อหาแนวทางป้องกันที่เหมาะสมต่อไป การศึกษาสถานการณ์ รูปแบบ และแนวโน้มของการฟอกเงินผ่านนิติบุคคลทั้ง 7 รูปแบบ รวมถึงการวิเคราะห์ความเสี่ยงและจุดเปราะบางที่นิติบุคคลทั้ง 7 รูปแบบอาจถูกนำไปใช้เพื่อเป็นเครื่องมือในการฟอกเงิน สามารถสรุปสาระสำคัญได้ดังต่อไปนี้

### 10.1 สถานการณ์และแนวโน้มการฟอกเงินผ่านนิติบุคคลทั้ง 7 รูปแบบ

จากการรวบรวมข้อมูลคดีและผลดำเนินการที่อยู่ระหว่างการยึดหรืออายัดทรัพย์สินตามพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน พ.ศ. 2542 เพื่อวิเคราะห์สถานการณ์และแนวโน้มการฟอกเงินผ่านนิติบุคคลทั้ง 7 รูปแบบ พบหลักฐานเชิงประจักษ์ว่ารูปแบบการฟอกเงินที่เกิดขึ้นในประเทศไทยช่วง 5 ปีที่ผ่านมา มักดำเนินการผ่านนิติบุคคล 2 รูปแบบมากที่สุด ได้แก่ นิติบุคคลบงกชและธุรกิจบงกช การเล่นเกมแชร์ที่มีการฉ้อโกงประชาชน และมีแนวโน้มที่คาดว่าจะเพิ่มขึ้นหากยังไม่มีการดำเนินการป้องกันที่เหมาะสม

ขณะที่การฟอกเงินผ่านนิติบุคคลรูปแบบอื่นๆ ได้แก่ หน่วยงานและนักบัญชี บริษัทนำเที่ยว ทรัสต์ต่างประเทศที่เข้ามาดำเนินการในประเทศไทย องค์กรไม่แสวงหากำไร และวัด ยังไม่พบสถิติการดำเนินคดีการยึดและอายัดทรัพย์สินตามพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน พ.ศ. 2542 ที่มากพอจะระบุได้ว่าแนวโน้มการฟอกเงินผ่านนิติบุคคลทั้ง 5 รูปแบบจะเพิ่มขึ้นหรือลดลง

ทั้งนี้ หากวิเคราะห์สถานการณ์ แนวโน้มรูปแบบการฟอกเงินผ่านนิติบุคคลทั้ง 7 รูปแบบ โดยเรียงลำดับตามสถานการณ์ ความเสี่ยง และแนวโน้มที่เกิดขึ้น สามารถสรุปได้ดังนี้

### 10.1.1 การฟอกเงินผ่านนิติบุคคลบังหน้าและธุรกิจบังหน้า

จากข้อมูลคำสั่งยึดและอายัดทรัพย์สินในช่วง ปี พ.ศ. 2555–2562<sup>678</sup> จำนวน 1,383 คำสั่ง มีนิติบุคคลเข้ามาเกี่ยวข้องในความผิดมูลฐานและความผิดฐานฟอกเงินทั้งหมด 76 คำสั่ง โดยพบว่ามีจำนวนนิติบุคคลหรือบริษัทเข้าไปพัวพันในคดีความผิดมูลฐานทั้งหมด 201 แห่ง เกี่ยวข้องในคดีความผิดมูลฐานฉ้อโกง<sup>679</sup> เช่น ฉ้อโกงภาษี ฉ้อโกงสถาบันการเงิน แก๊ง call center และฉ้อโกงประชาชน<sup>680</sup> มากที่สุด (ตามรูปที่ 10.2) โดยมีจำนวนนิติบุคคลเกี่ยวข้องมากถึง 130 แห่ง รองลงมาเป็นคดีทุจริตต่อหน้าที่<sup>681</sup> และคดียาเสพติด<sup>682</sup> (รายละเอียดได้เพิ่มเติมได้จากเนื้อหาในบทที่ 3) ซึ่งอาชญากรรมดังกล่าวอาจเป็นภัยคุกคามสำคัญที่จะนำไปสู่การฟอกเงินที่อาจมีแนวโน้มเพิ่มขึ้นในอนาคตได้

---

<sup>678</sup> ข้อมูลคดีและผลดำเนินการที่อยู่ระหว่างการยึดหรืออายัดทรัพย์สินตามพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน พ.ศ. 2542 ประจำปี พ.ศ. 2555-2562 สืบค้นจาก <http://www.amlo.go.th/index.php/th/2016-04-20-14-41-30> เมื่อวันที่ 4 มิถุนายน 2563

<sup>679</sup> พระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน พ.ศ. 2542 และที่แก้ไขเพิ่มเติม มาตรา 3 ในพระราชบัญญัตินี้ “ความผิดมูลฐาน” หมายความว่า

(18) ความผิดเกี่ยวกับการลักทรัพย์ กรรโชก ริดเอาทรัพย์ ชิงทรัพย์ ปล้นทรัพย์ ฉ้อโกง หรือยกยอก ตามประมวลกฎหมายอาญา อันมีลักษณะเป็นปกติธุระ

<sup>680</sup> พระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน พ.ศ. 2542 และที่แก้ไขเพิ่มเติม มาตรา 3 ในพระราชบัญญัตินี้ “ความผิดมูลฐาน” หมายความว่า

(3) ความผิดเกี่ยวกับการฉ้อโกงประชาชนตามประมวลกฎหมายอาญาหรือความผิดตามกฎหมายว่าด้วยการกู้ยืมเงินที่เป็นการฉ้อโกงประชาชน

<sup>681</sup> พระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน พ.ศ. 2542 และที่แก้ไขเพิ่มเติม มาตรา 3 ในพระราชบัญญัตินี้ “ความผิดมูลฐาน” หมายความว่า

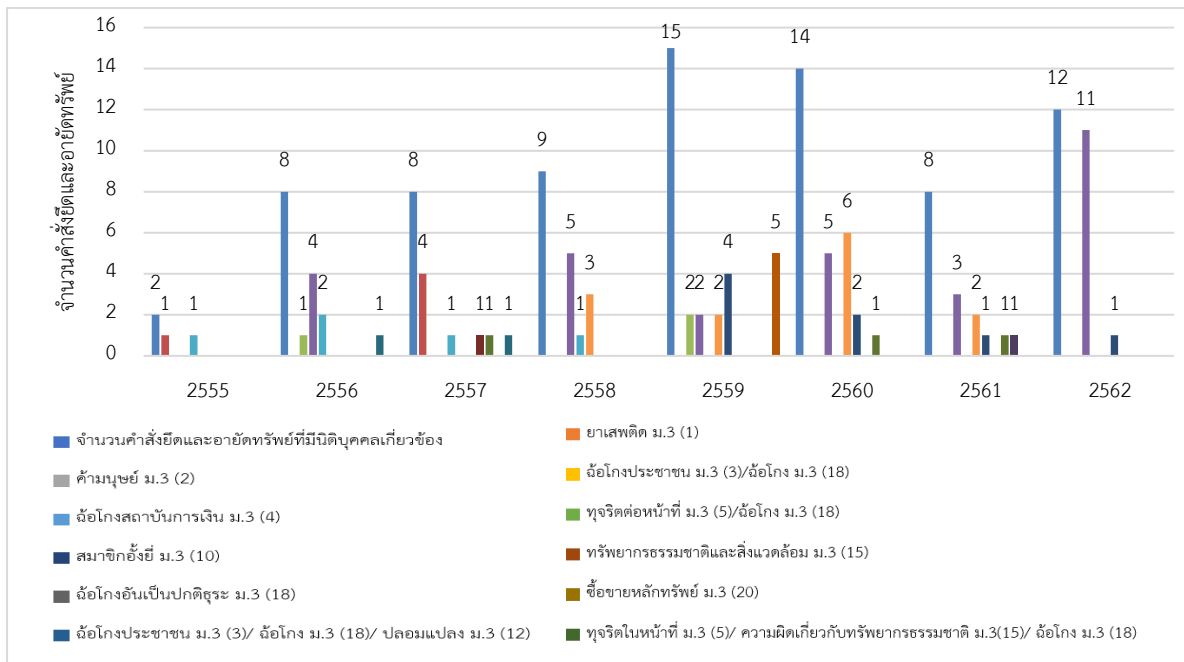
(5) ความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ หรือความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ในการยุติธรรมตามประมวลกฎหมายอาญา ความผิดตามกฎหมายว่าด้วยความผิดของพนักงานในองค์การหรือหน่วยงานของรัฐ หรือความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่หรือทุจริตต่อหน้าที่ตามกฎหมายอื่น

<sup>682</sup> พระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน พ.ศ. 2542 และที่แก้ไขเพิ่มเติม มาตรา 3 ในพระราชบัญญัตินี้ “ความผิดมูลฐาน” หมายความว่า

(1) ความผิดเกี่ยวกับยาเสพติดตามกฎหมายว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามยาเสพติดหรือกฎหมายว่าด้วยมาตรการในการปราบปรามผู้กระทำความผิดเกี่ยวกับยาเสพติด



รูปที่ 10.2 จำนวนคำสั่งยึดและอายัดทรัพย์สินในคดีต่าง ๆ ที่มีนิติบุคคลมาเกี่ยวข้อง



ที่มา : ประมวลผลโดยคณะผู้วิจัย (2563)

ขณะที่รายงานการวิเคราะห์คดีที่เคยเกิดขึ้นทั่วโลกจำนวน 106 คดี ของกลุ่มความร่วมมือของหน่วยข่าวกรองทางการเงินสากล (The Egmont Group)<sup>683</sup> พบว่า นิติบุคคลและบุคคลที่มีการตกลงกันทางกฎหมายหรือผู้ประกอบการวิชาชีพ เช่น ทนายความ นักบัญชี เป็นต้น เป็นสื่อกลางในการช่วยอาชญากรปกปิดทรัพย์สินที่ได้มาโดยผิดกฎหมาย โดยอาศัยการดำเนินการผ่านการจัดตั้งนิติบุคคลขึ้นมาบังหน้าไม่ว่าจะเป็นการเปิดบริษัทที่ไม่ได้มีการประกอบกิจการจริง (shell company) ซึ่งเป็นรูปแบบของนิติบุคคลที่ผู้กระทำความผิดใช้เพื่ออำพรางความเป็นเจ้าของมากที่สุด ขณะที่บริษัทที่มีการประกอบธุรกิจจริง (front company) และการใช้หุ้นแบบไม่ระบุชื่อผู้ถือหุ้น (bearer shares) จะถูกเลือกใช้เพื่อการฟอกเงินรองลงมา

นอกจากนี้สำนักงานป้องกันและปราบปรามการฟอกเงินของสหรัฐอเมริกา (FinCEN)<sup>684</sup> ยังระบุว่า การจัดตั้งบริษัทจำกัดเป็นจุดประาะบางที่ถูกใช้บังหน้าเพื่อการฟอกเงินได้ง่ายกว่าบริษัทมหาชนจำกัด เนื่องจากการจัดตั้งบริษัทจำกัดสามารถดำเนินการได้ง่ายกว่าการจัดตั้งบริษัทมหาชนจำกัด และหน่วยงานภาครัฐขาดข้อมูลในการตรวจสอบความโปร่งใสของผู้รับประโยชน์ที่แท้จริง (beneficial owner) ของบริษัทจำกัด ทำให้ถูกนำมาใช้เป็นเครื่องมือในการฟอกเงินได้ง่าย

<sup>683</sup> Financial Action Task Force (FATF). – Egmont Group, (2018), หน้า 5.

<sup>684</sup> Financial Crimes Enforcement Network (FinCEN) (2006). The Role of domestic shell companies in financial crime and money laundering: Limited liability companies สืบค้นจาก[https://www.FinCEN.gov/sites/default/files/shared/LLCAssessment\\_FINAL.pdf](https://www.FinCEN.gov/sites/default/files/shared/LLCAssessment_FINAL.pdf) เมื่อ 2 มกราคม 2563.

ขณะที่การจดทะเบียนจัดตั้งบริษัทจำกัดในประเทศไทยสามารถทำได้ง่าย รวมถึงยังมีการใช้หุ้นชนิดไม่ระบุชื่อผู้ถือ อาจทำให้เป็นจุดอ่อนสำคัญที่จะถูกใช้เป็นช่องทางในการจัดตั้งบริษัทบังหน้าเพื่อพอกเงินได้

### 10.1.2 การพอกเงินผ่านนายความและนักบัญชี

จากการสุ่มศึกษาคำพิพากษาและคำสั่งคณะกรรมการธุรกรรม เรื่อง อาัยตทรัพย์สินที่เกี่ยวข้องกับการกระทำความผิดไว้ชั่วคราว พบผู้ประกอบการวิชาชีพกฎหมายและนักบัญชีเข้าไปเกี่ยวข้องในขบวนการพอกเงินจำนวนหลายคดี เช่น

- ในปีพ.ศ. 2546 พบนายความให้ความช่วยเหลือผู้พอกเงินในทรัพย์อันได้มาจากความผิดมูลฐานฉ้อโกงประชาชน โดยนำเงินจากการฉ้อโกงประชาชนไปซื้อหุ้นในบริษัท พี.เอส.เค. ซัพพลาย 2001 จำกัด ซื้อที่ดิน ทำสัญญากู้ยืมเงินและจำนองที่ดิน เพื่ออำพรางการยกย้ายเงิน<sup>685</sup> โดยทรัพย์สินในคดีนี้มีมูลค่า 9,537,040 บาท (เฉพาะส่วนที่พนักงานอัยการยื่นขอให้ทรัพย์ตกเป็นของแผ่นดิน)
- ในปี พ.ศ. 2560 พบผู้ประกอบการวิชาชีพกฎหมายอาจมีบทบาททำสัญญากู้ยืมเงินปลอมดำเนินการฟ้องบังคับชำระหนี้ตามสัญญากู้ยืมเงินและฟ้องบังคับจำนองทรัพย์สิน นำยึดทรัพย์สินที่จำนองตามกระบวนการบังคับคดี และจดทะเบียนเพิ่มทุนให้แก่บริษัทที่ใช้ในการพอกเงินในคดีพอกเงินจากโครงการรับจำนำข้าว<sup>686</sup> มูลค่าทรัพย์สินประเมินทรัพย์รวมทั้งสิ้น 1,386,114,982.10 บาท ในคดีเดียวกันนี้ พบว่าผู้ประกอบการวิชาชีพบัญชีอาจเกี่ยวข้องได้ โดยผู้ทำบัญชีอาจช่วยทำงบดุลและงบการเงินการประกอบกิจการ ส่วนผู้สอบบัญชีสามารถตรวจรับรองงบดุลและงบการเงินและจัดทำรายงานผู้สอบบัญชี ให้แก่บริษัทที่ใช้ในการพอกเงินได้ (ดูรายละเอียดเพิ่มเติมได้ที่บทที่ 4)

ดังนั้นจึงอาจกล่าวได้ว่าผู้ประกอบการวิชาชีพกฎหมายโดยเฉพาะในกลุ่มอาชีพที่ปรึกษากฎหมายที่ให้บริการการจัดตั้งและบริหารบริษัท และการให้บริการร่างสัญญาหรือจัดเตรียมเอกสารหลักฐานทางกฎหมาย น่าจะมีส่วนเกี่ยวข้องในขบวนการพอกเงินอยู่ไม่น้อย ขณะที่ผู้ประกอบการวิชาชีพบัญชีมีส่วนช่วยเหลือในขบวนการพอกเงินเช่นกันแต่เกิดขึ้นน้อยกว่ากลุ่มวิชาชีพกฎหมาย กล่าวคือ ผู้ประกอบการวิชาชีพ

---

<sup>685</sup> คำพิพากษาหมายเลขแดงที่ พ. 26/2555 คดีขอให้ศาลสั่งให้ทรัพย์ที่เกี่ยวข้องกับการกระทำความผิดตกเป็นของแผ่นดิน ระหว่างพนักงานอัยการ สำนักงานอัยการพิเศษฝ่ายคดีพิเศษ 3 (ผู้ร้อง) และนางสาวสิริพร หรือธิดาภรณ์ ขวาลรัตน์ (ผู้คัดค้าน 1) และผู้คัดค้านอื่นรวม 15 คน ศาลแพ่งลงวันที่ 26 เดือน พฤศจิกายน พ.ศ. 2555.

<sup>686</sup> คำพิพากษาหมายเลขแดงที่ พ. 62/2561 คดีเรื่องพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการพอกเงิน ระหว่างพนักงานอัยการสำนักงานอัยการสูงสุด (ผู้ร้อง) กับบริษัท ทีเอส พร็อพเพอร์ตี้ จำกัด (ผู้คัดค้านที่ 1) และพลเอกวสันต์ สุริยมงคล (ผู้คัดค้านที่ 2) ศาลแพ่งลงวันที่ 21 เดือน มิถุนายน พ.ศ. 2561 และคำพิพากษาหมายเลขแดงที่ พ. 6103/2560 คดีเรื่องผิดสัญญา บังคับจำนอง ระหว่างบริษัท เวลเนส อินเวสเมนต์ จำกัด (Wellness Investments Inc.) (โจทก์) และบริษัท ทีเอส พร็อพเพอร์ตี้ จำกัด (จำเลย) ศาลแพ่งลง วันที่ 27 เดือน ธันวาคม พ.ศ. 2560.

บัญชีจะช่วยเพียงการทำงานบุคคลและงบการเงินการประกอบกิจการ และผู้สอบบัญชีจะทำหน้าที่เพียงตรวจรับรองงบดุลและงบการเงินและจัดทำรายงานผู้สอบบัญชีให้แก่บริษัทที่ใช้ในการฟอกเงินเท่านั้น

ในต่างประเทศรูปแบบการฟอกเงินผ่านทนายความและนักบัญชีก็ไม่ปรากฏหลักฐานที่ชัดเจนมากเช่นกัน เนื่องจากกิจกรรมหรือบริการที่ทนายความหรือนักบัญชีให้บริการแก่ลูกค้าอาจถูกใช้เป็นเครื่องมือประกอบอาชญากรรมฟอกเงินนั้นไม่ได้แตกต่างไปจากการให้บริการลูกค้าทั่วไป จากรายงานการศึกษาบทบาทของนักกฎหมายต่อการฟอกเงินของ FATF (2013) ซึ่งจัดทำแบบสอบถามเพื่อการสำรวจข้อมูลธุรกรรมที่มีเหตุอันควรสงสัย (STR) ที่หน่วยข่าวกรองทางการเงิน (FIU) ใน 38 ประเทศ ได้รับรายงานพบกรณีการให้บริการของทนายความและนักบัญชีเข้าไปพัวพันกับผู้ฟอกเงิน เพียงร้อยละ 3 ของธุรกรรมที่มีเหตุอันควรสงสัย และรูปแบบการฟอกเงินผ่านทนายความและนักบัญชีไม่ได้มีความแตกต่างจากประเทศไทยมากนัก กล่าวคือ ทนายความและนักบัญชีมีส่วนช่วยเหลือแก่อาชญากรในการฟอกเงิน เช่น สำนักงานตำรวจแห่งชาติแคนาดา (Royal Canadian Mounted Police - RCMP) ดำเนินคดีกับที่ปรึกษาด้านกฎหมายในมลรัฐควิเบค (Quebec) ซึ่งทำหน้าที่เป็นตัวแทนฝากเงินและโอนเงินข้ามประเทศให้เครือข่ายค้ายาเสพติดข้ามชาติโคลัมเบีย Cali Cartel<sup>687</sup> สำนักงาน ปปง. สหรัฐอเมริกา (FinCEN) ดำเนินคดีกับที่ปรึกษาด้านกฎหมายในปี ค.ศ. 2004 ซึ่งเป็นตัวการในการวางเครือข่ายฉ้อโกงบริษัทการเงินในสหรัฐฯ ผ่านบริษัทบังหน้า<sup>688</sup> เป็นต้น

อนึ่ง FATF พบว่าขบวนการฟอกเงินมีเทคนิคหลีกเลี่ยงกฎหมายผ่านการให้บริการผู้ประกอบการวิชาชีพกฎหมายและนักบัญชีที่ให้ข้อแนะนำและให้ความช่วยเหลือขบวนการฟอกเงิน อาทิ ช่วยจัดตั้งและบริหารนิติบุคคลอำพรางเพื่อถือครองทรัพย์สินที่ได้จากการกระทำผิดกฎหมาย FATF จึงแนะนำให้ประเทศสมาชิกออกมาตรการกำกับดูแลผู้ประกอบการวิชาชีพกฎหมายและนักบัญชีให้ต้องมีหน้าที่ตรวจสอบเพื่อทราบข้อเท็จจริงเกี่ยวกับลูกค้า (Customer Due Diligence (CDD)) และเก็บรักษาหลักฐาน และรายงานธุรกรรมที่มีเหตุอันควรสงสัย (Suspicious Transaction Report (STR)) ในลักษณะเดียวกับสถาบันการเงินและธุรกิจที่ไม่ใช่สถาบันการเงิน อาทิ ตัวแทนขายอสังหาริมทรัพย์ ร้านค้าอัญมณีและทองคำ และทริสต์<sup>689</sup>

ทว่ากฎหมายป้องกันและปราบปรามการฟอกเงินของประเทศไทย ยังไม่กำหนดให้ผู้ประกอบการวิชาชีพกฎหมายและนักบัญชีมีหน้าที่ตรวจสอบเพื่อทราบข้อเท็จจริงของลูกค้าและรายงานธุรกรรมที่มีเหตุอันควรสงสัย รวมถึงยังไม่มีหน่วยงานหรือระบบในการกำกับดูแลวิชาชีพดังกล่าวในมิติของการฟอกเงิน

---

<sup>687</sup> Schneider, S. (2004). Money laundering in Canada: An analysis of RCMP cases. Toronto: Nathan Centre for the Study of Organized Crime and Corruption.

<sup>688</sup> Financial Crimes Enforcement Network (FinCEN) (2006). The Role of domestic shell companies in financial crime and money laundering: Limited liability companies สืบค้นจาก[https://www.FinCEN.gov/sites/default/files/shared/LLCAssessment\\_FINAL.pdf](https://www.FinCEN.gov/sites/default/files/shared/LLCAssessment_FINAL.pdf) เมื่อ 2 มกราคม 2563.

<sup>689</sup> FATF (2012-2019), International Standards on Combating Money Laundering and the Financing of Terrorism & Proliferation. (p. 18). Paris.

จึงจำเป็นต้องหามาตรการที่เหมาะสมเพื่อกำกับดูแลผู้ประกอบการวิชาชีพกฎหมายและนักบัญชีไม่ให้ถูกใช้เป็นเครื่องมือในขบวนการฟอกเงิน

### 10.1.3 การฟอกเงินผ่านบริษัทนำเที่ยว

บริษัทนำเที่ยวที่กระทำความผิดในประเทศไทย ยังไม่หลักฐานที่ชี้ชัดว่าจะมีส่วนเกี่ยวข้องกับ การโอนเงินสดข้ามแดน หรือการโอนเงินระหว่างประเทศ ซึ่งแตกต่างจากรูปแบบการฟอกเงินผ่านบริษัท นำเที่ยวในต่างประเทศ กล่าวคือ บริษัทนำเที่ยวที่กระทำความผิดในประเทศไทยส่วนมากเป็นคดีของการใช้ บริษัททัวร์บังหน้าเพื่อวัตถุประสงค์อื่น เช่น

- การเปิดบริษัททัวร์โดยอาศัยคนไทยเป็นนอมินี เพื่อเลี่ยงกฎหมายการประกอบธุรกิจคนต่างด้าว รวมทั้งเพื่อเลี่ยงการเสียภาษี โดยเห็นได้จากกรณีการจับกุมบริษัท ทราเวลลี่ ทราเวล จำกัด ซึ่งเป็นบริษัทนำเที่ยวที่มีใบอนุญาตจากกรมการท่องเที่ยวเพื่อนำนักท่องเที่ยวจากสาธารณรัฐ ประชาชนจีนเข้ามาในประเทศไทย ซึ่งสำนักงาน ป.ป.ง. และตำรวจท่องเที่ยวและกองบัญชาการ ตำรวจท่องเที่ยว จังหวัดภูเก็ต ได้จับกุมเครือข่ายบริษัท ทราเวลลี่ฯ และดำเนินการยึดทรัพย์สิน บริษัท มูลค่าประเมิน 489 ล้านบาท ด้วยความผิดฐานอั้งยี่ตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 209 อันเป็นความผิดมูลฐานตามมาตรา 3(10) แห่งพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน พ.ศ. 2542 และที่แก้ไขเพิ่มเติม
- การจัดตั้งบริษัททัวร์บังหน้าเพื่อฉ้อโกงประชาชน ซึ่งเห็นได้จากคดี “ทัวร์ อีแอลซี” ซึ่งมี ผู้เสียหายที่ไม่สามารถเดินทางได้หลังจากซื้อรายการนำเที่ยวจำนวน 960 คน มูลค่า ความเสียหายประมาณการ 300 ล้านบาท เป็นต้น (ดูรายละเอียดเพิ่มเติมได้ที่บทที่ 5)

ขณะที่รูปแบบการฟอกเงินผ่านบริษัทนำเที่ยวในต่างประเทศ มักจะเกี่ยวข้องกับการโอนเงินข้ามแดน การโอนเงินระหว่างประเทศ รวมถึงการพาคนไปเล่นการพนัน เช่น

- ปี พ.ศ. 2550 คดีการจับกุมเครือข่ายค้ายาเสพติดในสหราชอาณาจักร 11 คน โดยในจำนวน 2 รายเป็นเจ้าของบริษัทนำเที่ยว Watan Travel โดยมีการโอนเงินสดกว่าวันละ 1 ล้านบาท โดยโอนเงินสดเข้ามายังเกาะประเทศอังกฤษ เพื่อนำเงินสดกระจายฝากเข้าบัญชีส่วนตัวและ บัญชีบริษัทของธนาคารสาขาต่าง ๆ และแปลงเป็นสกุลเงินต่างประเทศ รวมมูลค่าทั้งหมด มากกว่า 333 ล้านบาท จากนั้นจึงทำการโอนเงินไปยังบัญชีในสหรัฐอเมริกา สหรัฐอาหรับ เอมิเรตส์ และทั่วยุโรป

- คดีการจับกุมเครื่องซื้อขายการค้ายาเสพติดและฟอกเงินข้ามชาติในประเทศฝรั่งเศสโดยอาศัยบริษัทนำเที่ยวช่วยจัดการตัวเครื่องบิน และสร้างหลักฐานอันเป็นเท็จเกี่ยวกับการซื้อขายทองคำเพื่อนำเข้าทองคำจากยุโรปไปยังประเทศอินเดียและสหรัฐอเมริกาสำหรับเอมิเรต<sup>690</sup>
- คดีการจับกุมมิสเตอร์โซนาทาวนในประเทศออสเตรเลีย โดยนายทอมมีส่วนร่วมกับแก๊งอั้งยี่จีนที่มีพฤติกรรมการฟอกเงินจากการค้ามนุษย์และลักลอบขนยาเสพติดทั้งในประเทศออสเตรเลียและในแถบเอเชีย โดยร่วมงานกับกลุ่มบริษัทรับจัดทัวร์พานักพนันระดับสูงของสาธารณรัฐประชาชนจีนมาเสี่ยงโชคที่ประเทศออสเตรเลีย และอาศัยคาสีโนเป็นอีกหนึ่งแหล่งในการฟอกเงิน

แม้ว่าที่ผ่านมาประเทศไทยยังไม่พบกรณีบริษัทนำเที่ยวมีส่วนพัวพันกับขบวนการฟอกเงินที่มีรูปแบบเช่นต่างประเทศก็ตาม หากแต่ประเทศไทยเป็นประเทศอันดับต้นๆ ของโลกที่มีนักท่องเที่ยวต่างชาติเดินทางเข้ามายังประเทศไทยเป็นจำนวนมากถึงประมาณ 38 ล้านคนต่อปี กอปรกับไทยเป็นประเทศที่มีชายแดนติดกับประเทศเพื่อนบ้าน 4 ประเทศ ได้แก่ ประเทศกัมพูชา สปป.ลาว ประเทศเมียนมาร์ และประเทศมาเลเซีย มีช่องทางผ่านแดนระหว่างประเทศไทยกับประเทศเพื่อนบ้านมากถึง 97 ช่องทาง เป็นช่องทางในการเคลื่อนย้ายทั้งประชาชน สินค้า นักท่องเที่ยว นักพนัน และเงินสด อาจเป็นอีกหนึ่งปัจจัยเสี่ยงที่จะทำให้ธุรกิจนำเที่ยวถูกใช้ในการฟอกเงินได้ง่าย

#### 10.1.4 การฟอกเงินผ่านทรัสต์ต่างประเทศที่เข้ามาดำเนินการในประเทศ

ที่ผ่านมายังไม่พบกรณีการฟอกเงินผ่านทรัสต์ต่างประเทศที่เข้ามาดำเนินการในประเทศ ส่วนหนึ่งอาจเกิดจากปัจจุบันกฎหมายไทยยังไม่อนุญาตให้จัดตั้งทรัสต์ ยกเว้นเฉพาะทรัสต์ที่มีวัตถุประสงค์เพื่อธุรกรรมในตลาดทุนเท่านั้น ซึ่งไม่ใช่ทรัสต์โดยแท้ (express trust) ที่ถูกใช้ในขบวนการฟอกเงิน ขณะที่หน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับทรัสต์ในประเทศไทยมีมุมมองว่า เมื่อทรัสต์ไม่ถูกรับรองในระบบกฎหมายไทยทรัสต์จึงไม่มีสถานะตามกฎหมายที่จะถูกพบและดำเนินคดีได้ ยกเว้นทรัสต์เพื่อการลงทุนในตลาดหลักทรัพย์แห่งประเทศไทย ซึ่งอยู่ภายใต้การกำกับดูแลของสำนักงานคณะกรรมการกำกับหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์ (สำนักงาน ก.ล.ต.) ที่มีความเข้มงวดอยู่แล้วทำให้ทรัสต์เพื่อการระดมทุนน่าจะมีความเสี่ยงต่ำที่จะถูกใช้ในการฟอกเงิน

อย่างไรก็ดี การฟอกเงินโดยอาศัยทรัสต์เริ่มเป็นประเด็นที่ได้รับความสนใจอย่างจริงจังจากรัฐบาลหลายประเทศภายหลังการเกิดเหตุการณ์ 9/11 ของกลุ่มผู้ก่อการร้ายที่โจมตีอาคารเวิร์ลเทรดเซ็นเตอร์ในสหรัฐอเมริกาเมื่อเดือนกันยายนปี ค.ศ. 2001 เหตุการณ์ดังกล่าวทำให้รัฐบาลประเทศต่างๆ ร่วมมือกันเพื่อหามาตรการในการควบคุมเส้นทางการเงินที่สนับสนุนกลุ่มก่อการร้าย โดยทรัสต์จัดอยู่ในกลุ่มมีความเสี่ยง

<sup>690</sup> Financial Action Task Force (FATF). (July 2015). FATF Report : Money laundering / terrorist financing risks and vulnerabilities associated with gold. หน้า 6. สืบค้นจาก <https://www.fatf-gafi.org/media/fatf/documents/reports/ML-TF-risks-vulnerabilities-associated-with-gold.pdf>, เมื่อวันที่ 29 มิถุนายน 2563

สูงเนื่องจากทรัสต์มีจุดเด่นคือสามารถปกปิดเจ้าของที่แท้จริงของทรัพย์สินและผู้รับประโยชน์ที่แท้จริงจากทรัสต์ได้ซึ่งมีลักษณะใกล้เคียงกับการฟอกเงินผ่านนิติบุคคลบังหน้า<sup>691</sup>

ทั้งนี้ FATF จึงมีข้อเสนอแนะให้ทุกประเทศควรมีมาตรการกำกับดูแลผู้ประกอบการธุรกิจทรัสต์ โดยเฉพาะการตรวจสอบการเข้าถึงผู้รับประโยชน์ที่แท้จริง แม้ว่าประเทศที่มีกฎหมายทรัสต์ (trust law countries) หรือไม่มีกฎหมายทรัสต์ (non-trust law countries) ในระบบกฎหมายของประเทศก็ตาม ก็ควรมีมาตรการเข้าถึงผู้รับผลประโยชน์ของกองทรัสต์เนื่องจากมีความเป็นไปได้ที่ผู้ฟอกเงินจะตั้งทรัสต์ในต่างประเทศแล้วนำเข้าไปจัดการในประเทศที่ไม่มีกฎหมายทรัสต์<sup>692</sup>

#### 10.1.5 การเล่นแชร์ที่มีการฉ้อโกงประชาชน

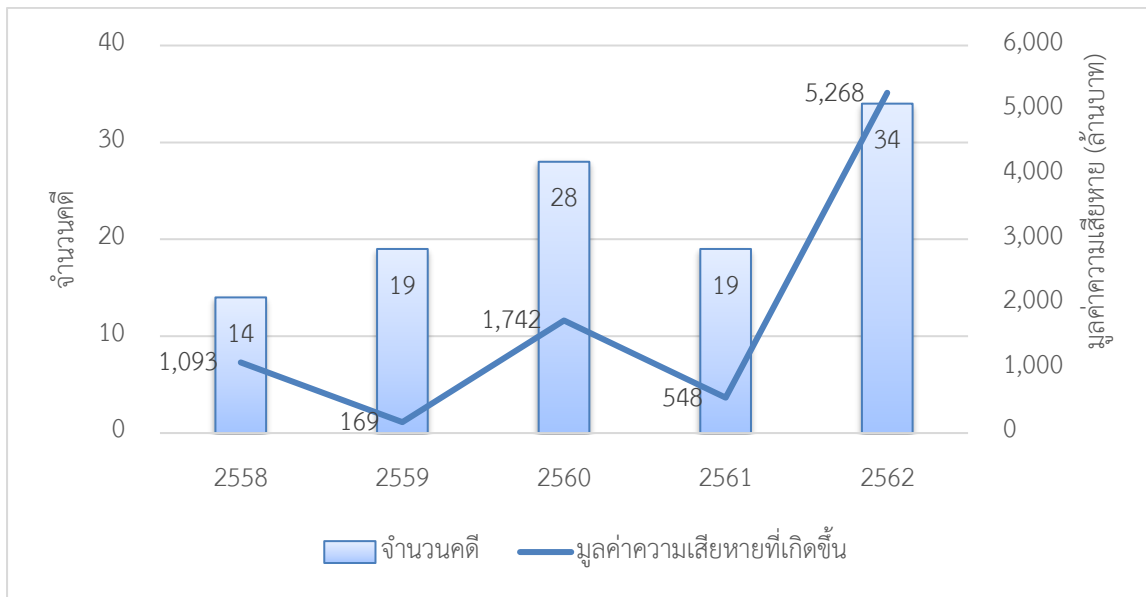
การเล่นแชร์ที่มีการฉ้อโกงประชาชนมีแนวโน้มเพิ่มมากขึ้นและอาจนำไปสู่ขบวนการฟอกเงินตามมา ทั้งนี้เห็นได้จากจำนวนคดีที่เกิดขึ้นภายใต้การดำเนินคดีของกองบังคับการปราบปรามการกระทำความผิดเกี่ยวกับอาชญากรรมทางเศรษฐกิจ (บก.ปอศ.) และกรมสอบสวนคดีพิเศษ ตั้งแต่ พ.ศ. 2558-2562 ตามรูปที่ 10.3 พบว่า คดีการเล่นแชร์ที่มีการฉ้อโกงประชาชนมีจำนวนไม่ต่ำกว่าปีละ 15 คดี และมีมูลค่าความเสียหายเกินกว่าปีละ 150 ล้านบาท และในปี พ.ศ. 2562 มีจำนวนคดีมากถึง 34 คดี และมีมูลค่าความเสียหายสูงกว่า 5,000 ล้านบาท

---

<sup>691</sup> Dirty Money. (November, 2013). The Economist สืบค้นจาก <https://www.businessinsider.com/criminals-laundering-money-in-fake-trusts-2013-11> เมื่อวันที่ 30 สิงหาคม 2563

<sup>692</sup> FATF. (October 2014). FATF Guidance. Transparency and Beneficial Ownership. (p. 31).

รูปที่ 10.3 จำนวนคดีฉ้อโกงประชาชน ปี พ.ศ. 2558 - 2562



ที่มา: รวบรวมโดยคณะผู้วิจัย

หมายเหตุ : ข้อมูลจากกองบังคับการปราบปรามการกระทำความผิดเกี่ยวกับอาชญากรรมทางเศรษฐกิจ (บก.ปอศ.) , กองคดีธุรกิจการเงินนอกระบบ กรมสอบสวนคดีพิเศษ และ คำสั่ง ย. จากสำนักงาน ปปง. ข้อมูล ณ วันที่ 23 ธันวาคม 2562

ทั้งนี้ผู้กระทำความผิดในคดีดังกล่าวจะมีทั้งเป็นกลุ่มบุคคลธรรมดาและนิติบุคคล แต่แนวโน้มในช่วงระหว่างปี พ.ศ. 2559-2562 ที่ผ่านมามีนิติบุคคลเข้ามาเกี่ยวข้องมากขึ้นตามที่แสดงไว้ในรูปที่ 10.4 โดยเป็นการจัดตั้งบริษัทเพื่อสร้างภาพลักษณ์ของผู้กระทำความผิดและทำให้มีความน่าเชื่อถือมากกว่าการที่บุคคลธรรมดาหรือกลุ่มบุคคลที่จะเข้าไปชักชวนประชาชนให้มาเข้าร่วมลงทุน ซึ่งกลุ่มบริษัทผู้กระทำความผิดเหล่านี้มักแอบแฝงมาในรูปแบบของการประกอบธุรกิจขายตรง การประกอบธุรกิจแฟรนไชส์ หรือการประกอบธุรกิจซื้อขายสินทรัพย์ดิจิทัล (digital asset exchange) ฯลฯ ดังจะเห็นได้จากคดีที่เกิดขึ้น เช่น

- พ.ศ. 2559 คดีบริษัท ดิจิตอล คราวน์ โฮลดิ้ง จำกัด (DCHL) หรือคดีแชร์ตะเกียงน้ำมันหอมระเหย มีพฤติการณ์หลอกลวงให้ประชาชนมาลงทุนในธุรกิจ ตะเกียงน้ำมันหอมระเหย โดยมีผู้เสียหายทั่วทั้งประเทศจำนวนมากกว่าหนึ่งพันราย<sup>693</sup>
- พ.ศ. 2559 คดีบริษัทยูฟัน (คดีแชร์ยูฟัน) สำนักงานคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภค (สคบ.) ได้มีการร้องทุกข์เพื่อดำเนินคดี โดยผู้กระทำความผิดมีพฤติการณ์ร่วมกันใช้และก่อตั้งธนาคาร United Development Bank of Pacific Limited (UDBP BANK) หรือธนาคารยูดีบีพี โดยไม่ได้รับอนุญาตจากธนาคารแห่งประเทศไทย (ธปท.) ซึ่งสร้างความเข้าใจผิดให้ประชาชนทั่วไปว่าเป็นธนาคารพาณิชย์ที่เป็นสาขาของธนาคารในต่างประเทศ จากพฤติการณ์ของบริษัทยูฟันได้

<sup>693</sup> DSI แกลงข่าว กรณี บริษัทดิจิตอล คราวน์ โฮลดิ้ง จำกัด (DCHL) คดีพิเศษที่ 1/2556. (9 ตุลาคม 2558). กรมสอบสวนคดีพิเศษ

ทำการหลอกลวงชักชวนให้บุคคลจำนวนมากสมัครเป็นสมาชิกเข้าร่วมลงทุนฝากเงิน หรือลงทุนซื้อหุ้นกับบริษัทเป็นจำนวนมาก<sup>694</sup>

- พ.ศ. 2560 บริษัท ดิจิตอล คราวน์ โอลดิง จำกัด กับพวก ดำเนินการระดมทุนในลักษณะแชร์ลูกโซ่ อันเป็นการกระทำความผิดตามพระราชกำหนดการกู้ยืมเงินที่เป็นการฉ้อโกงประชาชน พ.ศ. 2527 และพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน พ.ศ. 2542 มีจำนวนผู้เสียหายทั้งสิ้น 7,043 ราย มูลค่าความเสียหายประมาณ 219.4 ล้านบาท
- พ.ศ. 2560 กรณีบริษัท เดอะซิสเต็ม ปลั๊ก แอนด์ เพลย์ จำกัด และบริษัท อินโนวิชั่น โฮลดิ้ง จำกัด ชักชวนให้ประชาชนลงทุน มีจำนวนผู้เสียหายทั้งสิ้น 2,678 ราย มีมูลค่าความเสียหายประมาณ 574 ล้านบาท

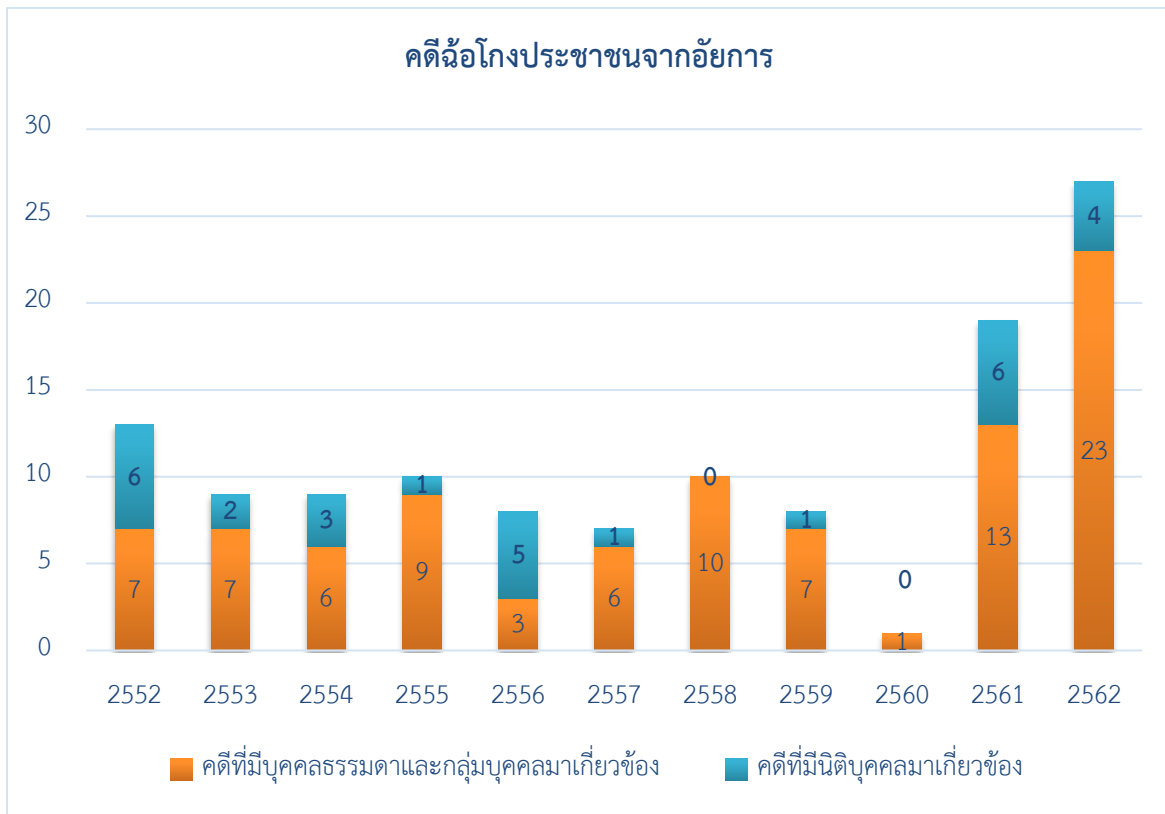
จากข้อมูลคดีที่กล่าวมาข้างต้นเป็นเพียงตัวอย่างคดีที่เกิดขึ้นบางส่วนเท่านั้น ซึ่งจะเห็นได้ว่าแนวโน้มของการเปิดบริษัทบังหน้าเพื่อหลอกลวงประชาชนเริ่มมีจำนวนมากขึ้น และอาจนำไปสู่แนวโน้มของปัญหาการฟอกเงินตามมาอีกจำนวนมากไม่น้อย เนื่องจากผู้กระทำความผิดมักจะหาวิธีในการหลบหลีกการตรวจจับจากเจ้าหน้าที่และมักจะนำเงินที่ได้จากการฉ้อโกงประชาชนไปซื้อสินทรัพย์ดิจิทัลซึ่งทำให้ยากต่อการติดตามและยึดอายัดทรัพย์ได้ (ดูรายละเอียดเพิ่มเติมได้ที่บทที่ 7)

---

<sup>694</sup> “คุกคนละกว่า 12,200 ปี 22 จำเลยแชร์ลูกโซ่ยุฟัน “เกย์นที” โดนด้วย”. (22 มีนาคม 2560). ผู้จัดการออนไลน์. สืบค้นจาก <https://mgronline.com/crime/detail/9600000029283> เมื่อวันที่ 10 สิงหาคม 2563



รูปที่ 10.4 แนวโน้มการใช้นิติบุคคลบังหน้าเพื่อการฉ้อโกงประชาชน



ที่มา : รวบรวมโดยคณะผู้วิจัย

หมายเหตุ : ข้อมูลจากสำนักงานอัยการพิเศษฝ่ายคดีพิเศษ 1 และสำนักงานอัยการพิเศษฝ่ายคดีพิเศษ 4 สำนักงานอัยการสูงสุด

### 10.1.6 การฟอกเงินผ่านองค์กรไม่แสวงหากำไร

จากรายงานการประเมินความเสี่ยงด้านการฟอกเงินและการสนับสนุนทางการเงินแก่การก่อการร้ายของประเทศไทย พ.ศ. 2559 โดย FATF ระบุว่า องค์กรไม่แสวงหากำไรเป็นนิติบุคคลที่มีความเสี่ยงที่จะถูกใช้เป็นช่องทางหนึ่งในการระดมเงินทุนเพื่อสนับสนุนการก่อการร้าย เนื่องจากเป็นรูปแบบองค์กรที่มีจำนวนมากในประเทศไทย ขณะที่กฎระเบียบและระบบการกำกับดูแลยังไม่มีประสิทธิภาพเท่าที่ควร ทำให้องค์กรไม่แสวงหากำไรถูกประเมินให้เป็นหน่วยงานที่มีจุดเปราะบางและมีความเสี่ยงสูงเป็นลำดับที่ 4 ที่จะถูกใช้เป็นช่องทางในการฟอกเงิน รองจากธุรกิจธนาคารพาณิชย์ อสังหาริมทรัพย์ และกิจการค้าของเก่า พระเครื่อง วัตถุุมงคล<sup>695</sup>

ส่วนผลการศึกษาภายใต้โครงการนี้ ทางคณะผู้วิจัยประเมินว่าองค์กรไม่แสวงหากำไรถือเป็นหนึ่งในประเภทนิติบุคคลที่มีความเสี่ยงจะถูกใช้เป็นช่องทางในการฟอกเงินค่อนข้างสูงเช่นกัน เนื่องจาก

<sup>695</sup> สำนักงานป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน. (2560). *สรุปรายงานการประเมินความเสี่ยงด้านการฟอกเงิน และการสนับสนุนทางการเงินแก่การก่อการร้ายของประเทศไทย พ.ศ. 2559*. สืบค้นจาก <http://www.amlo.go.th/index.php/th/2016-05-04-04-48-38/2017-06-16-09-58-26/2017-06-20-08-04-41> เมื่อวันที่ 10 สิงหาคม 2563

ประเทศไทยมีองค์กรไม่แสวงหากำไรจำนวนมาก ทั้งที่อยู่ในระบบประมาณ 8 หมื่นกว่าองค์กร และองค์กร ที่อยู่นอกระบบซึ่งไม่สามารถรวบรวมข้อมูลสถิติได้ อีกทั้งลักษณะการดำเนินงานขององค์กรไม่แสวงหากำไรที่มี กระแสเงินสดไหลเข้าออกจำนวนมากจึงตรวจสอบได้ยาก บางกรณีไม่สามารถระบุแหล่งที่มาของเงินได้ เช่น การบริจาคเงินแบบไม่ประสงค์ออกนาม เป็นต้น จึงมีความเสี่ยงที่องค์กรไม่แสวงหากำไรจะถูกใช้เพื่อปกปิด หรืออำพรางการโอนเงินที่ได้จากการกระทำความผิด รวมไปถึงระบบการกำกับดูแลองค์กรไม่แสวงหากำไร ที่มีประสิทธิภาพไม่เพียงพอ ทำให้องค์กรไม่แสวงหากำไรหลายแห่งไม่ได้ถูกตรวจสอบ กลายเป็นความเสี่ยง สำคัญที่องค์กรไม่แสวงหากำไรอาจถูกใช้เป็นช่องทางหนึ่งในการฟอกเงินได้

นอกจากนี้ แม้ว่าสถิติคำสั่งยึดหรืออายัดทรัพย์สินที่เกี่ยวข้องกับการฟอกเงินผ่านองค์กรไม่แสวงหากำไร นั้นจะมีไม่มากนัก ซึ่งสะท้อนให้เห็นว่าที่ผ่านมาปัญหาการฟอกเงินผ่านองค์กรไม่แสวงหากำไรในประเทศไทย อาจมีไม่มาก อย่างไรก็ตาม จากตัวอย่างกรณีศึกษาการฟอกเงินผ่านมูลนิธิของวัดแห่งหนึ่งกลับแสดงให้เห็นว่า มูลค่าทรัพย์สินที่เกี่ยวข้องกับการฟอกเงินผ่านองค์กรไม่แสวงหากำไรนั้นมีแนวโน้มค่อนข้างสูง ซึ่งอาจสร้างความเสียหายให้แก่ประชาชนและก่อให้เกิดความสูญเสียต่อระบบเศรษฐกิจได้ค่อนข้างมาก

#### 10.1.7 การฟอกเงินผ่านวัด

นอกจากการฟอกเงินผ่านนิติบุคคล 2 รูปแบบ ได้แก่ บริษัทบังหน้าและธุรกิจบังหน้า และการเล่นแชร์ ที่มีกรณีโกงประชาชนที่มีแนวโน้มเกิดขึ้นเป็นจำนวนมากแล้ว ยังมีนิติบุคคลอีกหนึ่งรูปแบบที่ถูกใช้เป็น เครื่องมือในการฟอกเงินหรือถูกใช้บังหน้าเพื่อการกระทำความผิดในช่วง 2-3 ปีที่ผ่านมาเป็นจำนวนไม่น้อย คือ วัด หรือคฤหาสน์วัด โดยผู้กระทำความผิดเป็นเจ้าของที่ของสำนักงานพระพุทธศาสนา (สำนักงาน พศ.) ที่ใช้วัดเป็น ช่องทางในการรับโอนเงินจากการทุจริตเงินสนับสนุนวัด ทั้งนี้สำนักงาน พศ. ได้เริ่มดำเนินการตรวจสอบทุจริต เงินทอนวัดร่วมกับกองบังคับการป้องกันปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบ (บก.ปปป.) พบเอกสาร การทุจริตงบประมาณและปฏิสังขรวัด ตั้งแต่ปี พ.ศ. 2555 – 2559 เป็นการเบิกจ่ายเงินอุดหนุนวัดจำนวน 33 แห่ง พบมูลค่าความเสียหายมากกว่า 270 ล้านบาท (ดูรายละเอียดเพิ่มเติมได้ในบทที่ 9)

แม้ว่าวัดจะเป็นแหล่งรวมของความศรัทธาของพุทธศาสนิกชนก็ตาม แต่วัดในประเทศไทยมีเป็น จำนวนมากและกระจายไปอยู่ในทุกพื้นที่กว่า 41,310 แห่ง<sup>696</sup> ความเสี่ยงที่จะถูกใช้เป็นเครื่องมือของ การกระทำความผิดหรือการฟอกเงินที่ได้จากการกระทำความผิดย่อมมีมากตามไปด้วย หากการกำกับดูแลวัด ไม่ทั่วถึงอาจเป็นปัจจัยเสี่ยงสำคัญที่ทำให้อาชญากรใช้เป็นเครื่องมือในการทำผิดได้ง่ายด้วยเช่นกัน

### 10.2 ความเสี่ยงที่นิติบุคคลทั้ง 7 รูปแบบจะถูกใช้เป็นเครื่องมือของการฟอกเงิน

จากการวิเคราะห์สถานการณ์ แนวโน้ม รวมถึงรูปแบบการฟอกเงินผ่านนิติบุคคลทั้ง 7 รูปแบบ พบว่า ปัจจัยเสี่ยงที่นิติบุคคลเหล่านี้อาจถูกใช้เป็นเครื่องมือของการฟอกเงินได้ เนื่องมาจากสาเหตุสำคัญ 3 ประการ

---

<sup>696</sup> สำนักงานพระพุทธศาสนาแห่งชาติ. ข้อมูลทะเบียนวัด ณ เดือนมกราคม พ.ศ. 2562. สืบค้นจาก <http://www3.onab.go.th/2019/02/12/wattotalsummaryreport31012562/> เมื่อวันที่ 17 สิงหาคม 2563

ได้แก่ **ประการแรก** การจดทะเบียนจัดตั้งนิติบุคคลยังมีจุดอ่อนหรือข้อจำกัดบางประการ โดยเฉพาะ การตรวจสอบผู้รับประโยชน์ที่แท้จริง กล่าวคือ

1) การจดทะเบียนจัดตั้งบริษัทในประเทศไทยอยู่ภายใต้การกำกับดูแลของกรมพัฒนาธุรกิจการค้า กระทรวงพาณิชย์ โดยที่กระทรวงพาณิชย์มีนโยบายอำนวยความสะดวกเพื่อให้การจดทะเบียนจัดตั้งธุรกิจสามารถทำได้ง่ายและมีขั้นตอนการตรวจสอบที่ไม่ยุ่งยาก ระยะเวลาการดำเนินการจดทะเบียนบริษัทโดยเฉลี่ยไม่เกิน 6 วัน ซึ่งอาจทำให้เกิดความไม่รอบคอบในการตรวจสอบผู้รับประโยชน์ที่แท้จริงได้ เช่น

- การตรวจสอบที่อยู่ที่ถูกใช้เป็นสถานที่ในการจัดตั้งบริษัทว่าที่อยู่นั้นมีลักษณะที่เอื้ออำนวยต่อการประกอบธุรกิจหรือไม่ เห็นได้จากในคดีฉ้อโกงประชาชนที่อยู่ที่ถูกใช้ในการประกอบธุรกิจบางแห่งเป็นบ้านร้าง หรือเป็นเพียงห้องเช่าที่มีขนาดเล็ก
- การตรวจสอบบัตรประจำตัวประชาชนเพื่อยืนยันตัวตนที่แท้จริงของผู้จดทะเบียนจัดตั้งบริษัท ซึ่งพบว่าบางกรณีมีการสวมบัตรประชาชนบุคคลที่เสียชีวิตไปแล้ว หรือการนำบัตรประจำตัวผู้อื่นมาใช้ในการจดทะเบียนจัดตั้งบริษัท เช่น กรณีบริษัททัวร์มีการใช้นามินีในการจัดตั้งบริษัท เป็นเครือข่ายทัวร์ศูนย์เหรียญ เป็นต้น
- การรับรองการลงลายมือชื่อของกรรมการบริษัทต่อหน้าบุคคลตามที่กฎหมายกำหนด เช่น ทนายความ เนติบัณฑิตไทย ผู้รับอนุญาตประกอบวิชาชีพบัญชี เป็นต้น เพื่อให้รับรองว่าลายมือชื่อนั้นเป็นลายมือที่ถูกต้อง และรับรองเอกสารประกอบการจดทะเบียนตามใบคำขอจดทะเบียนนิติบุคคลได้ ทั้งนี้การอำนวยความสะดวกดังกล่าวอาจเป็นช่องทางให้เกิดการรับรองเท็จขึ้นได้ ซึ่งการดำเนินการในขั้นตอนดังกล่าวอาจเป็นช่องทางสำคัญที่ทำให้ผู้ประกอบการวิชาชีพกฎหมายให้การช่วยเหลือแก่อาชญากรที่ต้องการฟอกเงินได้

นอกจากนี้แล้ว กฎหมายของประเทศไทยยังมีช่องโหว่ให้บริษัทสามารถออกหุ้นไม่ระบุชื่อได้ ถ้ามีข้อบังคับของบริษัทอนุญาตไว้ ซึ่งการออกหุ้นชนิดไม่ระบุชื่อทำให้ไม่สามารถตรวจสอบได้ว่าใครคือผู้รับประโยชน์ที่แท้จริงเพราะหุ้นประเภทนี้จะออกให้หลังจากที่มีการชำระราคาค่าหุ้นครบถ้วนแล้ว จะไม่มีการระบุชื่อผู้เป็นเจ้าของหุ้นลงในใบหุ้น ระบุไว้เพียง “ใบหุ้นให้แก่ผู้ถือ” เท่านั้น และการโอนหุ้นชนิดไม่ระบุชื่อสามารถทำได้ง่ายเพียงการส่งมอบระหว่างผู้โอนกับผู้รับโอนโดยไม่จำเป็นต้องสลักหลังใบหุ้นหรือทำเป็นหนังสือการโอนหุ้น ถือเป็นการซื้อขายหุ้นได้อย่างสมบูรณ์และการส่งมอบดังกล่าวไม่จำเป็นต้องแจ้งให้บริษัทรับทราบตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 1135<sup>697</sup> ซึ่งอาจเป็นอีกหนึ่งช่องทางที่ผู้กระทำความผิดใช้เป็นเครื่องมือในการฟอกเงินได้

<sup>697</sup> ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 1135 หุ้นชนิดที่มีใบหุ้นออกให้แก่ผู้อื่นนั้น ย่อมโอนกันได้เพียงด้วยส่งมอบใบหุ้นแก่กัน

2) การจดทะเบียนจัดตั้งมูลนิธิ/สมาคม อยู่ภายใต้การกำกับดูแลของกรมการปกครอง กระทรวงมหาดไทย ยังมีจุดอ่อนในการตรวจสอบข้อมูลกรรมการ เนื่องจากปัจจุบันแบบรับรองของบุคคล ผู้จะยื่นขอแต่งตั้งเป็นกรรมการของมูลนิธิจะกำหนดให้ระบุข้อมูล เช่น รายได้เฉลี่ยต่อเดือน ทรัพย์สิน ประวัติการทำงานในองค์กรการกุศล ประวัติคดีอาญาหรือคดีแพ่งโดยศาลมีคำพิพากษาถึงที่สุดแล้ว ซึ่งแบบรับรองดังกล่าวเป็นเอกสารรับรองตนเอง ไม่ได้มีการแนบหนังสือรับรองการตรวจสอบประวัติอาชญากรรมจาก สำนักงานตำรวจแห่งชาติ

**ประการที่สอง** การกำกับดูแลนิติบุคคลยังมีข้อจำกัดบางประการ ทำให้ขาดกลไก “การป้องกัน” การฟอกเงินที่มีประสิทธิภาพ ทั้งนี้เห็นได้จากกรณีที่เกิดขึ้นดังนี้

1) การติดตามตรวจสอบบริษัทที่มีพฤติกรรมว่าเป็นนอมินี บริษัทที่มีที่อยู่ผิดปกติ และบริษัทที่มีการรายงานงบการเงินผิดปกติ ซึ่งบริษัทเหล่านี้อาจมีความเสี่ยงที่จะถูกตั้งขึ้นมาบังหน้าในการกระทำความผิดได้ แต่ด้วยข้อจำกัดของทรัพยากรบุคคลและงบประมาณในการดำเนินการของกรมพัฒนาธุรกิจการค้า อาจทำให้การลงพื้นที่ตรวจสอบบริษัทที่มีพฤติกรรมต้องสงสัยเป็นไปได้ยาก

2) การกำกับดูแลการประกอบวิชาชีพกฎหมายในประเทศไทยยังไม่ครอบคลุมทุกกลุ่ม โดยเฉพาะ นักกฎหมายที่ให้บริการจัดตั้งและบริหารบริษัท นักกฎหมายที่ให้บริการร่างสัญญาหรือจัดเตรียมเอกสาร หลักฐานทางกฎหมาย และนักกฎหมายที่ให้บริการให้คำปรึกษาเกี่ยวกับกฎหมายต่างๆ ซึ่งนักกฎหมายเหล่านี้ อาจเข้าไปเกี่ยวข้องได้ในทุกๆ ขั้นตอนของการดำเนินกิจการ ตั้งแต่การจัดหานอมินีในการเปิดบริษัทบังหน้า การร่างสัญญาที่ไม่ได้มีการดำเนินการกับทรัพย์สินจริง รวมไปถึงการให้คำแนะนำทางกฎหมายเพื่อเลี่ยง ข้อกำหนดบางประการ

3) การกำกับดูแลทรัสต์ต่างประเทศที่เข้ามาดำเนินการในประเทศไทย เนื่องจากการที่ประเทศไทย ไม่มีกฎหมายทรัสต์ทำให้ไม่มีการเก็บข้อมูลเกี่ยวกับทรัสต์ ซึ่งรวมถึงทรัสต์ต่างประเทศที่เข้ามาดำเนินการในประเทศไทยด้วย ทำให้การวิเคราะห์และประเมินความเสี่ยงและการหามาตรการป้องกันการฟอกเงินผ่านทรัสต์ต่างประเทศที่เข้ามาดำเนินการในประเทศไทยเป็นไปได้ยาก

4) การบังคับใช้กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการฉ้อโกงประชาชน (แชร์ลูกโซ่) เป็นจุดเปราะบางสำคัญ เพราะหากวิเคราะห์ตามหลักทางเศรษฐศาสตร์กับหลักทางกฎหมาย พบว่าอัตราโทษไม่ได้สัดส่วนกับมูลค่าความเสียหายที่เกิดขึ้นซึ่งอาจเป็นสิ่งจูงใจให้ผู้กระทำความผิดตัดสินใจที่จะทำความผิดฐานฉ้อโกงประชาชนได้ง่ายขึ้น และส่งผลต่อปัญหาการฟอกเงินตามมา เนื่องจากผู้กระทำความผิดมักจะนำเงินที่ได้จากการฉ้อโกงประชาชนแปรสภาพเพื่อหลบเลี่ยงการยึดและอายัดทรัพย์สินจากเจ้าหน้าที่ได้

5) การกำกับดูแลองค์กรไม่แสวงหากำไร ไม่ว่าจะเป็นการตรวจสอบแหล่งที่มาของเงินบริจาค ทำได้ยากเนื่องจากกฎหมายยังไม่กำหนดให้ผู้บริจาคต้องแสดงตน การขาดมาตรการควบคุมภายในและการส่งเสริมความโปร่งใสขององค์กรไม่แสวงหากำไร เช่น การตรวจสอบภายในองค์กร (self-regulation) หรือ การเปิดเผยข้อมูลต่อสาธารณชนขององค์กรไม่แสวงหากำไร

นอกจากนี้ ยังพบความเสี่ยงในการกำกับดูแลองค์กรไม่แสวงหากำไรแต่ละประเภท เช่น

- กรณีมูลนิธิ ขาดการวิเคราะห์ข้อมูลบัญชีรายรับรายจ่ายและงบดุลของมูลนิธิ การกำหนดกรอบการประเมินความเสี่ยงมูลนิธิในการลงพื้นที่ตรวจสอบ
- กรณีสมาคม เนื่องจากกฎหมายมิได้ให้อำนาจนายทะเบียนเพื่อติดตามตรวจสอบ และสมาคมไม่ต้องรายงานผลการดำเนินงานประจำปี รายงานข้อมูลทางการเงิน และรายงานการประชุมของคณะกรรมการสมาคม
- กรณีโรงเรียนเอกชนไม่แสวงหากำไร เช่น การตรวจสอบคณะผู้บริหารโรงเรียน รวมถึงการเบิกจ่ายงบประมาณที่ได้รับการอุดหนุนจากภาครัฐ รวมไปถึงข้อจำกัดด้านงบประมาณและจำนวนเจ้าหน้าที่ของหน่วยงานกำกับดูแล ทำให้ไม่สามารถตรวจสอบองค์กรไม่แสวงหากำไรได้ครบทุกแห่ง

6) การกำกับดูแลวัด โดยเฉพาะการกำกับดูแลการเปิดเผยข้อมูลเกี่ยวกับบัญชีรับ - จ่ายของวัดยังไม่ได้ระบุไว้ชัดเจน จากแนวทางปฏิบัติตามกฎกระทรวงฉบับที่ 2 (พ.ศ. 2511) กำหนดไว้เพียงให้มีการจัดทำบัญชีของวัด 2 เล่ม ได้แก่ สมุดเงินสด และ บัญชีแยกประเภท เมื่อจัดทำบัญชีทั้ง 2 เล่มแล้ว ให้วัดเก็บรักษาไว้ที่วัดเพื่อประโยชน์ในการตรวจสอบในการขอเครื่องราชอิสริยาภรณ์ ขอเป็นวัดพัฒนา และเมื่อมีชาวบ้านร้องเรียนเท่านั้น ไม่ได้กำหนดให้มีการประกาศเผยแพร่ตามป้ายต่าง ๆ ในบริเวณวัดให้สาธารณชนได้รับทราบ แม้ว่าจะกำหนดให้วัดนำตัวเลขรายละเอียดของรายรับแต่ละประเภท/รายจ่ายแต่ละประเภทในแต่ละเดือน จัดทำรายงานบัญชีรายรับ รายจ่ายของวัด เพื่อส่งสำนักงาน พศ. จังหวัดในทุก 1 เดือนก็ตาม แต่ก็ไม่ได้กำหนดให้มีการเผยแพร่ให้สาธารณชนรับทราบเกี่ยวกับยอดเงินบริจาคในแต่ละเดือน และค่าใช้จ่ายที่ใช้ไปซึ่งอาจทำให้เป็นจุดเสี่ยงสำคัญที่วัดจะถูกใช้เป็นเครื่องมือในการกระทำความผิดได้

**ประการสุดท้าย** ขาดการบูรณาการร่วมกันระหว่างหน่วยงานกำกับดูแลนิติบุคคลทั้ง 7 รูปแบบ และหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน อาจมีความเสี่ยงทำให้การจัดทำมาตรการ “การป้องกัน” การฟอกเงินไม่มีประสิทธิภาพที่ดี ซึ่งเห็นได้จากกรณีที่เกิดขึ้น คือ

1) ประเทศไทยยังมีปัญหาด้านการเข้าถึงข้อมูลของกลุ่มบุคคลหรือนิติบุคคล เช่น ข้อมูลการเสียภาษี ข้อมูลผู้ถือหุ้น การตรวจสอบสถานะการเป็นกรรมการบริษัท การตรวจสอบสถานะทางคดีความต่าง ๆ เป็นต้น เนื่องจากข้อมูลเหล่านี้กระจัดกระจายอยู่ภายใต้หน่วยงานหลายแห่งซึ่งเป็นอุปสรรคต่อการสืบค้นข้อมูลเพื่อใช้ประกอบการประเมินความเสี่ยงก่อนรับลูกค้าของสถาบันการเงิน รวมไปถึงการสืบค้นข้อมูลเพื่อตรวจสอบผู้รับประโยชน์ที่แท้จริงในขั้นตอนของการรับจดทะเบียนจัดตั้งบริษัท การจัดตั้งมูลนิธิและการจัดตั้งสมาคม

2) การช่วยเหลือผู้เสียหายจากการฉ้อโกงประชาชน (แชร์ลูกโซ่) ยังไม่เชื่อมโยงกันชัดเจน เนื่องจากปัจจุบันมีหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการฉ้อโกงประชาชนหลายแห่ง ไม่ว่าจะเป็นสำนักงานคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภค สำนักงานเศรษฐกิจการคลัง และกระทรวงยุติธรรม เป็นหน่วยงานที่มีหน้ารับเรื่องร้องเรียน

จากผู้เสียหาย และต้องส่งเรื่องต่อไปยังสำนักงานตำรวจแห่งชาติ และกรมสอบสวนคดีพิเศษซึ่งเป็นหน่วยงานที่มีอำนาจสืบสวนและสอบสวนตามพระราชกำหนดการกักเงินที่เป็นการฉ้อโกงประชาชน พ.ศ. 2527 ขณะที่สำนักงาน ป.ป.ง. เป็นหน่วยงานที่มีหน้าที่ในการยึดและอายัดทรัพย์สินที่ได้มาจากการกระทำความผิด

### 10.3 การกำกับดูแลการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงินผ่านนิติบุคคลทั้ง 7 รูปแบบ ในต่างประเทศ

ข้อแนะนำของ FATF ข้อ 24<sup>698</sup> ระบุว่า ประเทศต่างๆ ควรดำเนินมาตรการเพื่อป้องกันการใช้นิติบุคคลเพื่อการฟอกเงิน หรือการสนับสนุนทางการเงินแก่การก่อการร้าย ประเทศต่างๆ ควรสร้างความมั่นใจว่ามีข้อมูลที่เพียงพอถูกต้องและพร้อมใช้เกี่ยวกับผู้รับผลประโยชน์และการควบคุมนิติบุคคลหรือเข้าถึงได้ทันเวลา นอกจากนี้ประเทศต่างๆ อาจพิจารณามาตรการเพื่ออำนวยความสะดวกในการเข้าถึงข้อมูลการเป็นเจ้าของผู้รับผลประโยชน์ (beneficial owner) และการควบคุมแก่สถาบันการเงิน

ทั้งนี้ จากการวิเคราะห์และสรุปบทเรียนการกำกับดูแลการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงินผ่านนิติบุคคลทั้ง 6 รูปแบบในต่างประเทศ รวมถึงการกำกับดูแลองค์กรเกี่ยวกับศาสนาในต่างประเทศซึ่งมีบริบทแตกต่างไปจากการกำกับดูแลวัดในประเทศไทย พบว่า ระบบการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงินที่ดีจะต้องให้ความสำคัญใน 2 ประเด็น ประเด็นแรก คือ ต้องมีระบบการคัดกรองนิติบุคคลที่ดี โดยเฉพาะการตรวจสอบผู้รับประโยชน์ที่แท้จริง และประเด็นที่สอง คือ การกำกับดูแลและติดตามตรวจสอบนิติบุคคลอย่างเข้มงวดว่ามีการดำเนินกิจกรรมในลักษณะที่ต้องสงสัยหรือไม่ โดยในขั้นตอนเหล่านี้จะต้องอาศัยการทำงานร่วมกันระหว่างหน่วยงานที่เกี่ยวข้องหลายแห่ง รวมถึงการเปิดเผยข้อมูลต่อสาธารณะซึ่งเป็นอีกหนึ่งเครื่องมือที่ทำให้การวิเคราะห์และประเมินความเสี่ยงนิติบุคคลมีประสิทธิภาพ และสามารถหามาตรการในการป้องกันปัญหาการฟอกเงินที่เหมาะสมได้ ทั้งนี้สามารถสรุปประเด็นสำคัญได้ดังนี้

#### 10.3.1 การตรวจสอบผู้รับประโยชน์ที่แท้จริง

ปัญหาการจัดตั้งนิติบุคคลบังหน้า ไม่ว่าจะเพื่อการโยกย้ายเงินผิดกฎหมาย การเลี่ยงภาษีหรือการก่อการร้ายข้ามแดนเป็นปัญหาที่เกิดขึ้นในทุกประเทศ หากแต่หลายๆ ประเทศจะต้องมีมาตรการ

---

<sup>698</sup> FATF RECOMMENDATIONS 24. Transparency and beneficial ownership of legal persons

Countries should take measures to prevent the misuse of legal persons for money laundering or terrorist financing. Countries should ensure that there is adequate, accurate and timely information on the beneficial ownership and control of legal persons that can be obtained or accessed in a timely fashion by competent authorities. In particular, countries that have legal persons that are able to issue bearer shares or bearer share warrants, or which allow nominee shareholders or nominee directors, should take effective measures to ensure that they are not misused for money laundering or terrorist financing. Countries should consider measures to facilitate access to beneficial ownership and control information by financial institutions and DNFBPs undertaking the requirements set out in Recommendations 10 and 22.

ในการคัดกรองผู้รับประโยชน์ที่แท้จริง (beneficial owner) และรวมศูนย์ข้อมูลที่เกี่ยวข้องของทุกภาคส่วน เพื่อใช้เป็นแนวทางป้องกันการฟอกเงินผ่านนิติบุคคล

ในสหราชอาณาจักรมีการพัฒนาระบบการรายงานผู้รับประโยชน์ที่แท้จริง (beneficial owner) ขึ้นในปี ค.ศ. 2016 ระบบดังกล่าวเรียกว่า People with Significant Control (PSC) หรือระบบการรายงานผู้ที่ควบคุมบริษัทที่แท้จริงและมีการเปิดเผยข้อมูลต่อสาธารณะ (Publicly Available) ซึ่งข้อมูลเหล่านี้จะเป็นประโยชน์ต่อทั้งผู้บังคับใช้กฎหมาย หน่วยงานที่มีหน้าที่ในการตรวจสอบเกี่ยวกับการจัดตั้งนิติบุคคลบังหน้า และการฟอกเงิน (law enforcement organizations) สถาบันการเงิน และบุคคลทั่วไปยังสามารถเข้าถึงข้อมูลได้

ขณะที่ในประเทศออสเตรเลีย สำนักงาน ปปง. ของออสเตรเลีย ได้ออกคำแนะนำ (Guidance)<sup>699</sup> เกี่ยวกับตรวจสอบผู้รับประโยชน์ที่แท้จริงให้กับทุกหน่วยงานที่รับผิดชอบเจตนาดังนิติบุคคล รวมไปถึงสถาบันการเงิน และองค์กรที่ไม่ใช่สถาบันการเงิน เพื่อเป็นแนวทางในการตรวจสอบโดยแบ่งเป็น 2 ระดับ ได้แก่

(1) การตรวจสอบผู้รับประโยชน์ที่แท้จริง (beneficial owner) กรณีบุคคลนั้นมีความเสี่ยงต่อการฟอกเงินในระดับต่ำถึงระดับกลาง ให้ตรวจสอบโดยใช้กระบวนการ ‘safe harbour’ คือการตรวจสอบตัวตนจากเอกสารที่เชื่อถือได้ (reliable and independent documents or electronic data) อาทิ

- เอกสารสำคัญประจำตัวที่มีรูปถ่าย เช่น ใบขับขี่ พาสปอร์ต บัตรประชาชน
- เอกสารสำคัญประจำตัวที่ไม่มีรูปถ่าย เช่น ใบเกิด บัตรประกันสุขภาพ
- เอกสารที่มีความสำคัญรองลงมา เช่น เอกสารประจำตัวผู้เสียภาษี บิลค่าน้ำ บิลค่าไฟ

(2) การตรวจสอบผู้รับผลประโยชน์ที่แท้จริง (beneficial owner) กรณีบุคคลนั้นมีความเสี่ยงต่อการฟอกเงินในระดับสูง ต้องใช้มาตรการตรวจสอบเพื่อทราบข้อเท็จจริงเกี่ยวกับลูกค้า (enhanced customer due diligence (ECDD) program) ยกตัวอย่างเช่น กรณีที่ลูกค้าเป็นบุคคลที่มีสถานภาพทางการเมืองของประเทศอื่น (a foreign politically exposed person : PEP) เป็นต้น

นอกจากนี้ ประเทศออสเตรเลียยังมีจุดเด่นในการกำกับดูแลการจัดตั้งนิติบุคคลโดยมีการทำงานร่วมกันระหว่างสองหน่วยงาน ได้แก่ Australian Securities and Investments Commission (ASIC) และ Australian Taxation Office (ATO) เพื่อให้การตรวจสอบการระบุตัวตนของผู้รับประโยชน์ที่แท้จริง (beneficial owner) การตรวจสอบที่ตั้งของบริษัท และตรวจสอบอณิรมีประสิทธิภาพมากขึ้น โดยการติดตามจากเลขทะเบียนรหัสธุรกิจ (Australia Business Number (ABN)) ซึ่งเป็นเลขเดียวกันกับเลขทะเบียนการจ่ายภาษี

---

<sup>699</sup> AUSTRAC. Beneficial Owners. สืบค้นจาก <https://www.austrac.gov.au/business/how-comply-and-report-guidance-and-resources/customer-identification-and-verification/beneficial-owners> เมื่อวันที่ 2 มิถุนายน 2563

### 10.3.2 การกำกับดูแลและการติดตามตรวจสอบการดำเนินงานของนิติบุคคล

การจัดตั้งนิติบุคคลที่ถูกต้องกฎหมายเพื่อใช้บังหน้าในการฟอกเงิน เป็นอีกหนึ่งปัญหาที่เกิดขึ้นในหลายๆ ประเทศเช่นกัน ทั้งนี้จุดประสงค์ของการจัดตั้งนิติบุคคลดังกล่าวเป็นการจัดตั้งเพื่อใช้เป็นการเปลี่ยนเส้นทางของเงินสกปรก (black money) จากแหล่งอื่นเข้ามาในองค์กร และถอนออกเป็นค่าใช้จ่ายเพื่อปิดบังที่มาของเงินผิดกฎหมาย ดังนั้นหน่วยงานกำกับดูแลจึงต้องมีหน้าที่ในการสอดส่องดูแลนิติบุคคลเหล่านั้นมิให้เป็นช่องทางของการฟอกเงินได้ ยกตัวอย่างเช่น

#### 1) การกำกับดูแลและการติดตามตรวจสอบบริษัทบังหน้าและธุรกิจบังหน้า

ในประเทศอินเดีย รัฐบาลประเทศอินเดียได้ตั้งหน่วยตรวจสอบบริษัท หรือ task force on shell company มีหน้าที่ในการตรวจสอบธุรกิจที่จัดตั้งขึ้นเพื่อประกอบกิจการบังหน้าเพื่อการฟอกเงิน<sup>700</sup> ซึ่งหน่วยตรวจสอบดังกล่าวถูกตั้งขึ้นมาโดยมีกระทรวงกิจการบริษัทและกรมสรรพากรเป็นประธานและทำงานร่วมกับหน่วยงานภาครัฐอีกหลายแห่ง ทั้งนี้ จากการตรวจสอบจำนวนบริษัทที่ลงทะเบียนทั้งหมด พบว่าบริษัท 16,537 แห่ง มีส่วนเกี่ยวข้องกับกิจกรรมที่ผิดกฎหมาย บริษัท 16,739 แห่ง มีรายชื่อกรรมการเหมือนกัน หรือมีรายชื่อกรรมการร่วมกัน บริษัท 80,670 แห่ง เป็นบริษัทต้องสงสัยโดยการตรวจสอบของสำนักงานสืบสวนสอบสวนการทุจริต (serious fraud investigation office : SFIO) โดยวัดตามสิ่งบ่งชี้การตรวจสอบการทุจริต (red flag indicators) ได้แก่

- มีการซื้อทองคำเกิดขึ้นแบบฉับพลัน และนำไปสู่กิจกรรมอื่น ๆ เช่น ทำให้มีเงินสดเข้าสู่บัญชีผู้ค้าทองคำ เพื่อนร่วมงาน และสมาชิกในครอบครัว
- มีการฝากเงินสดในธนาคารหลายสาขา รวมทั้งมีความพยายามในการจัดการบัญชีเงินฝากในปริมาณที่ไม่มากเพื่อหลีกเลี่ยงการตรวจสอบ
- มีการบริจาคเงินให้กับวัดหรือสถานที่ศักดิ์สิทธิ์ในปริมาณมาก
- มีการเปิดบัญชีใหม่ในชื่อของบริษัทร่วม หรือสมาคมที่น่าเชื่อถือ (ผู้รับประโยชน์ที่แท้จริง (beneficial owner) บุคคลผู้มีอำนาจในการลงลายมือชื่อ)
- มีเงินฝากประจำย้อนหลังในช่วง 3 เดือนที่ผ่านมาในวงเงินที่สูง พร้อมกับมีการขอสินเชื่อจำนวนมาก
- มีการจ่ายเงินล่วงหน้าให้กับพนักงานและบัญชีของบุคคลที่สามในปริมาณสูง หรือมีการสร้างบัญชีเงินเดือนหลายบัญชีสำหรับพนักงานบริษัท 1 คน

---

<sup>700</sup> Ankitasingla18. (12 Mar 2019). Company Law – Articles: Steps Taken for Removal of Shell Companies from Indian Economic System. สืบค้นจาก <https://taxguru.in/company-law/steps-taken-for-removal-of-shell-companies-from-the-indian-economic-system.html> เมื่อวันที่ 10 ธันวาคม 2562



- มีการบริจาคเงินให้กับพรรคการเมืองในมูลค่ามหาศาล รวมทั้งมีการซื้อสินทรัพย์หรือสินค้าที่มีมูลค่าสูงโดยที่ไม่ได้เกี่ยวกับกิจกรรมการเลือกตั้ง

ทั้งนี้ จากผลการตรวจสอบของ task force ดังกล่าวส่งผลให้ ในปี พ.ศ. 2560-2561 กระทรวงกิจการบริษัทได้มีการเพิกถอนทะเบียนบริษัทจำนวนกว่า 200,000 แห่ง ออกจากสำนักทะเบียนบริษัท เนื่องจากไม่มีการส่งรายงานงบการเงินติดต่อกันเป็นเวลา 2 ปี และมีกรรมการบริษัทกว่า 300,000 ราย ถูกตัดสิทธิจากการเป็นกรรมการบริษัทเนื่องจากไม่ยื่นรายงานผลตอบแทนประจำปีเป็นเวลา 3 ปีติดต่อกัน ด้วยเหตุผลที่ว่าบริษัทอาจปิดกิจการไปแล้ว หรือบริษัทอาจไม่ได้มีการทำกิจกรรมใด ๆ เป็นระยะเวลาติดต่อกัน 2 ปี รวมทั้งเพื่อป้องกันการเปิดธุรกิจบังหน้าในการฟอกเงินด้วย

## 2) การกำกับดูแลและการติดตามตรวจสอบผู้ประกอบการวิชาชีพกฎหมายและนักบัญชี

รัฐบาลสหราชอาณาจักรได้จัดตั้ง Office for Professional Body AML Supervision (OPBAS) ภายใต้สำนักงานกำกับดูแลธุรกิจการเงิน (Financial Conduct Authority - FCA) เพื่อทำหน้าที่ตรวจสอบปัญหาการฟอกเงินในบริการทางวิชาชีพ (professional services) เป็นการเฉพาะ โดยจะตรวจสอบการฟอกเงินผ่านองค์กรวิชาชีพซึ่งปัจจุบันมี 22 องค์กร<sup>701</sup> องค์กรกำกับดูแลวิชาชีพแต่ละแห่งต้องกำหนดให้สมาชิกจัดฝึกอบรมและต้องลงพื้นที่ตรวจเยี่ยมสมาชิกอยู่เสมอในแต่ละรอบปี และให้อำนาจองค์กรวิชาชีพสามารถกำหนดบทลงโทษสมาชิกในกรณีที่ไม่ให้ความร่วมมือปฏิบัติตามกฎหมายป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน

บทลงโทษโดยองค์กรวิชาชีพเป็นโทษทางปกครอง อาทิ Solicitors Regulation Authority (SRA) มีอำนาจในการพักใช้ใบอนุญาตเป็นทนายความ (solicitors) หรือสั่งให้หยุดกิจการของสำนักกฎหมายที่อยู่ภายใต้การกำกับดูแลของหน่วยงานตน นอกจากบทลงโทษจากองค์กรวิชาชีพแล้ว สมาชิกที่ไม่ให้ความร่วมมือในการปฏิบัติตามกฎหมายป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน อาจถูกดำเนินคดีอาญาตามพระราชบัญญัติการดำเนินการเกี่ยวกับการก่ออาชญากรรม (The Proceeds of Crime Act 2002 (POCA)) ได้อีกด้วย เช่น ฐานความผิดซ่อนเร้น หรือย้ายถ่ายโอนทรัพย์สินอันได้มาโดยการกระทำความผิด (Section 327(1)<sup>702</sup>) หรือ ฐานได้มาใช้ หรือครอบครองทรัพย์สินอันได้มาโดยการกระทำความผิด (Section 329<sup>703</sup>) เป็นต้น

<sup>701</sup> Money Laundering, Terrorist Financing and Transfer of Funds Regulations 2017, Schedule 1

<sup>702</sup> The Proceeds of Crime Act 2002, section 327(1) A person commits an offence if he

- conceals criminal property;
- disguises criminal property;
- converts criminal property;
- transfers criminal property;
- remove criminal property from England and Wales or from Scotland or from Northern Ireland.

<sup>703</sup> The Proceeds of Crime Act 2002, section 329(1) A person commit an offence if he –

### 3) การกำกับดูแลและการติดตามตรวจสอบผู้ประกอบการธุรกิจนำเที่ยวและบริษัททัวร์

รัฐบาลในต่างประเทศไม่ได้กำกับดูแลธุรกิจนำเที่ยวอย่างเข้มงวดผ่านระบบใบอนุญาตอย่างเช่นประเทศไทยยกเว้นประเทศฝรั่งเศส แต่มุ่งเน้นให้ธุรกิจนำเที่ยวที่รับเงินสดต้องมีการรายงานธุรกรรมต่อหน่วยงานด้านการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน ตัวอย่างเช่น สหรัฐอเมริกาคำหนดให้ธุรกิจนำเที่ยวเป็นหนึ่งในสถาบันการเงิน แม้การกำกับดูแลธุรกิจนำเที่ยวจะไม่เข้มงวดเหมือนสถาบันการเงินที่ต้องมีการทำ KYC/CDD กับลูกค้าที่เข้ามาใช้บริการธุรกิจนำเที่ยว แต่หากลูกค้ารายใดที่มีการชำระเงินสดที่มากกว่า 10,000 ดอลลาร์สหรัฐ จะต้องกรอกแบบฟอร์ม IRS Form 8300 เพื่อเป็นการรายงานธุรกรรมต่อสำนักงาน ปง. สหรัฐอเมริกา (FinCEN)

ขณะที่การกำกับดูแลธุรกิจนำเที่ยวที่เกี่ยวข้องกับคาสีโนเช่นในมาเก๊า มีการกำกับดูแลบริษัทนำเที่ยวกาสีโน หรือเรียกผู้ให้บริการลักษณะนี้ว่า Junket โดยรัฐบาลสาธารณรัฐประชาชนจีนกำหนดให้ Junkets ต้องมีใบอนุญาต (license) โดยผู้ที่ขออนุญาตจะต้องรายงานข้อมูลส่วนตัวให้กับรัฐบาลสาธารณรัฐประชาชนจีน หลังจากที่ได้รับใบอนุญาตแล้วจะมีการประกาศชื่อในราชกิจจานุเบกษา (The Official Gazette) อย่างเป็นทางการ รัฐบาลสาธารณรัฐประชาชนจีนจะคอยตรวจสอบผู้ที่ได้รับใบอนุญาตอยู่เป็นระยะเพื่อกำกับดูแลให้ปฏิบัติตามกฎหมายและพิจารณาถึงความเหมาะสมที่จะต่ออายุใบอนุญาต นอกจากนี้รัฐบาลสาธารณรัฐประชาชนจีนยังกำหนดให้ คาสีโน Junkets และเคาน์เตอร์แลกเปลี่ยนสกุลเงินภายในคาสีโน มีหน้าที่รายงานการทำธุรกรรมที่น่าสงสัยไปยังสำนักข่าวกรองทางการเงินของมาเก๊า (The Financial Intelligence Office of Macao) เพื่อรวบรวมรายงานธุรกรรมที่น่าสงสัยทั้งหมดไปยัง The Gaming Inspection และ Coordination Bureau

### 4) การกำกับดูแลและการติดตามตรวจสอบทรัสต์

ในสหราชอาณาจักร ธุรกิจกิจทรัสต์เป็นธุรกิจที่อยู่ภายใต้ข้อบังคับว่าด้วยการฟอกเงิน การสนับสนุนทางการเงินต่อผู้ก่อการร้าย และการโอนเงิน (Money Laundering, Terrorist Financing and Transfer of Funds Regulations 2017) โดยผู้ประกอบการทรัสต์ (ให้บริการเป็นทรัสต์) มีหน้าที่ต้องประเมินความเสี่ยงที่จะเกิดการฟอกเงินก่อนให้บริการ โดยต้องทำความรู้จักลูกค้า การตรวจสอบเพื่อทราบข้อเท็จจริงเกี่ยวกับลูกค้า และการรายงานธุรกรรมที่มีเหตุอันควรสงสัย<sup>704</sup> เช่นเดียวกับการประกอบกิจการสถาบันการเงินหรือผู้ประกอบการวิชาชีพบางวิชาชีพ เช่น ผู้ประกอบวิชาชีพกฎหมายและนักบัญชี เป็นต้น

- acquires criminal property;
- uses criminal property;
- has possession of criminal property.

<sup>704</sup> UK HM Revenue & Customs. (2018). Anti-Money Laundering Supervision: Trust or Company Service Providers. (P. 1).

สืบค้นจาก <https://www.gov.uk/government/publications/anti-money-laundering-guidance-for-trust-or-company-service-providers>. เมื่อวันที่ 4 สิงหาคม 2563

แต่ขณะเดียวกันผู้ให้บริการบริหารจัดการกองทรัสต์หรือทรัสต์เมื่อได้กำหนดที่บริหารจัดการกองทรัสต์แล้วจะต้องนำทรัพย์สินในกองทรัสต์เข้าทำธุรกรรมต่างๆ และข้อบังคับว่าด้วยการพอกเงินฯ กำหนดให้ทรัสต์ต้องเปิดเผยข้อมูลกองทรัสต์ที่ตนเองบริหารหรือให้บริการ โดยต้องให้ข้อมูลดังต่อไปนี้แก่หน่วยงานที่มีอำนาจบังคับการตามกฎหมาย

1. ผู้รับประโยชน์ที่แท้จริง (beneficial owner) ในกองทรัสต์
2. ผู้ที่อาจเป็นผู้รับผลประโยชน์ในกองทรัสต์ได้ตามเอกสารตั้งทรัสต์ที่ทำโดย ผู้ก่อตั้งทรัสต์

### **5) การกำกับดูแลและการติดตามตรวจสอบการฉ้อโกงประชาชน**

การติดตามตรวจสอบว่านิติบุคคลใดหรือบริษัทใดมีลักษณะเข้าข่ายว่ามีลักษณะเป็นการฉ้อโกงประชาชน คือ หน่วยงานที่เกี่ยวข้องต้องร่วมกันสอดส่องดูแลและเร่งดำเนินการระงับเหตุก่อนเกิดความเสียหายที่รุนแรง เช่นกรณีที่เกิดขึ้นในประเทศสาธารณรัฐประชาชนจีนมีบริษัทขายตรงที่จัดตั้งขึ้นมาบังหน้าเพื่อหลอกระดมทุน โดยสถาบันการเงินได้ส่งรายงานธุรกรรมที่น่าสงสัย (STR) ไปยังสำนักงาน ปง. ได้หวัน หลังจากทีสำนักงาน ปง. ได้หวันได้รายงานแล้วจึงเร่งดำเนินการรวบรวมข้อมูลของบริษัทและวิเคราะห์ธุรกรรมที่เกี่ยวข้องทั้งหมด เมื่อได้หลักฐานที่แน่ชัดว่าบริษัทมีการดำเนินการที่อาจเป็นการฉ้อโกงประชาชน สำนักงาน ปง. จึงส่งเรื่องไปยังหน่วยงานกรมสอบสวนและส่งเรื่องต่อไปยังสำนักงานอัยการเขตได้หวันเพื่อยื่นคำฟ้องต่อศาล ขณะเดียวกันสำนักงาน ปง. ก็ยังคงให้ความร่วมมือกับเจ้าหน้าที่สืบสวนในการติดตามเส้นทางการเงินของบริษัทเพื่อยึดและอายัดเงินได้เป็นจำนวนมาก

### **6) การกำกับดูแลและการติดตามตรวจสอบองค์กรไม่แสวงหากำไร**

ในหลายประเทศไม่ว่าจะเป็นสหราชอาณาจักร หรือสหรัฐอเมริกา เน้นการตรวจสอบและกำกับดูแลด้วยการกำหนดให้องค์กรไม่แสวงหากำไรต้องมีการเปิดเผยข้อมูล โดยเฉพาะการเปิดเผยงบการเงิน และผลการดำเนินงานขององค์กรไม่แสวงหากำไร เช่น ในสหรัฐอเมริกากำหนดให้องค์กรไม่แสวงหากำไรที่มีรายได้จากการบริจาคตั้งแต่ 25,000 ดอลลาร์สหรัฐขึ้นไป จะต้องยื่นแบบฟอร์มรายงานข้อมูลผู้บริจาคที่บริจาคเงินตั้งแต่ 5,000 ดอลลาร์สหรัฐ กับกรมสรรพากรแห่งสหรัฐอเมริกา (Internal Revenue Service)

ขณะที่ในสหราชอาณาจักร กฎหมายกำหนดให้ผู้ที่เกี่ยวข้อง เช่น ผู้บังคับใช้กฎหมาย สถาบันการเงิน และหน่วยงานด้านการพอกเงินและการก่อการร้าย จะต้องเปิดเผยข้อมูลให้กับคณะกรรมการกฤษฎีกาแห่งสหราชอาณาจักร เพื่อเป็นข้อมูลในการตรวจสอบดูแลองค์กรไม่แสวงหากำไร ทั้งนี้ คณะกรรมการฯ จะดำเนินการตรวจสอบและกำกับดูแลองค์กรเหล่านี้โดยใช้แนวทางการประเมินความเสี่ยงและกำหนดดัชนีชี้วัดความเสี่ยงซึ่งเชื่อมโยงกับการดำเนินการขององค์กรที่อาจเกี่ยวข้องกับประเทศหรือพื้นที่ที่ถูกจัดว่ามีความเสี่ยงต่อการก่อการร้าย และคณะกรรมการฯ มีอำนาจในการแต่งตั้งกรรมการ ทรัสต์ หรือผู้จัดการเพิ่มเติมให้แก่องค์กรไม่แสวงหากำไรแต่ละแห่งได้ ทำให้คณะกรรมการฯ สามารถควบคุมและตรวจสอบดูแลการดำเนินการกิจการภายในองค์กรได้

แต่การกำกับดูแลในประเทศแคนาดา กรมสรรพากรได้ดำเนินโครงการนำร่องการตรวจสอบติดตามการกระทำที่คาดว่าจะเกี่ยวข้องกับการกระทำผิดโดยองค์กรการกุศลและผู้ที่เกี่ยวข้อง ได้มีการจัดตั้งคณะทำงานเพื่อดำเนินการ ดังนี้<sup>705</sup>

- 1) ระบุประเภทของกิจกรรมต้องสงสัยโดยในแนวทางการวิเคราะห์ความเสี่ยง
- 2) ตรวจสอบการรับสิทธิจากการบริจาคเพื่อการกุศลของผู้บริจาค โดยการร้องขอเอกสารยืนยัน หรือใบสำคัญการบริจาคจากผู้บริจาค (donors)
- 3) เข้าไปตรวจสอบการดำเนินงานขององค์กรการกุศลเพื่อสุ่มตรวจว่ามีกิจกรรมต้องสงสัยหรือไม่
- 4) ประเมินความเสี่ยงอย่างละเอียดกับองค์กรที่ได้รับการร้องเรียนว่ามีการดำเนินกิจกรรมหรือดำเนินการต้องสงสัย

โครงการนำร่องการตรวจสอบเชิงรุกดังกล่าวทำให้กรมสรรพากรประเทศแคนาดา สามารถตรวจสอบเบื้องต้น และป้องกันการดำเนินการที่การก่อความเสี่ยงต่อการกระทำที่ผิดวัตถุประสงค์ขององค์กรสาธารณกุศล เช่น การเลี่ยงภาษี การฟอกเงิน เป็นต้น

นอกจากการกำกับดูแลโดยหน่วยงานภาครัฐ รวมถึงข้อกำหนดให้มีการเปิดเผยข้อมูลแล้ว FATF แนะนำว่า NPOs ทุกแห่งควรมีการกำหนดกลไกการกำกับตัวเองภายในองค์กรเพื่อสร้างความเข้มแข็ง ความโปร่งใส และป้องกันองค์กรจากการถูกใช้เป็นช่องทางการฟอกเงินและการก่อการร้าย ทั้งนี้องค์กรไม่แสวงหากำไรระหว่างประเทศขนาดใหญ่ในหลายๆ ประเทศได้มีการริเริ่มรวมตัวกันเพื่อสร้างความโปร่งใส ความรับผิดชอบในภาระหน้าที่ และการบริหารจัดการเงินทุนที่ดี รวมถึงการระดมทุนอย่างมีจริยธรรมในหมู่องค์กรไม่แสวงหากำไร (ethical fund-raising) โดยกำหนดให้องค์กรสมาชิกจะต้องจัดทำรายงานกิจกรรม และรายงานการตรวจสอบทางการเงิน (fiscal audit) ซึ่งจะต้องจัดทำโดยคณะทำงานอิสระ (independent panel)

### **7) การกำกับดูแลและการติดตามตรวจสอบองค์กรทางศาสนา**

ในเกือบทุกประเทศไม่ได้กำหนดให้องค์กรทางศาสนาต้องจดทะเบียนเป็นองค์กรไม่แสวงหากำไร หากแต่องค์กรทางศาสนาใดต้องการได้รับสิทธิประโยชน์ทางภาษีจะต้องขึ้นทะเบียนเป็นองค์กรไม่แสวงหากำไรกับกรมสรรพากร และการกำกับดูแลองค์กรทางศาสนาที่ขึ้นทะเบียนก็ต้องมีการเปิดเผยข้อมูลขององค์กร ทั้งงบการเงินและการดำเนินงานขององค์กรไม่ต่างจากการกำกับดูแลองค์กรไม่แสวงหากำไร เช่น ประเทศเยอรมนีไม่ได้กำหนดให้องค์กรทางศาสนาทุกแห่งจะต้องจดทะเบียนและรายงานทางการเงินให้แก่หน่วยงานกำกับดูแล แต่องค์กรทางศาสนาที่ต้องการรับเงินอุดหนุนจากภาษี และได้รับการยกเว้นภาษี จะต้องดำเนินการจดทะเบียนเป็นองค์กรไม่แสวงหากำไร และรายงานทางการเงินให้แก่กรมสรรพากรของแต่ละรัฐ

---

<sup>705</sup> OECD REPORT ON ABUSE OF CHARITIES FOR MONEY-LAUNDERING AND TAX EVASION. สืบค้นจาก <https://www.oecd.org/tax/exchange-of-tax-information/42232037.pdf> เมื่อวันที่ 30 กันยายน 2563

รวมทั้งต้องเปิดเผยข้อมูลผู้ที่ได้รับประโยชน์จากการดำเนินการของมูลนิธิ (beneficial owners) หรือรายชื่อกรรมการมูลนิธิให้แก่หน่วยงานทุกหน่วยงานที่มีส่วนรับผิดชอบด้านการตรวจสอบดูแลโดยเฉพาะหน่วยงานด้านการตรวจสอบติดตามการฟอกเงินและการก่อการร้าย

เช่นเดียวกับประเทศฝรั่งเศส กระทรวงมหาดไทยแห่งประเทศฝรั่งเศสได้มีการออกแบบระบบแพลตฟอร์มการลงทะเบียนเพื่อตรวจสอบและติดตามองค์การจดทะเบียนประเภทสมาคมผ่านระบบการรายงานออนไลน์ หรือ the National Register of Associations (Répertoire national des associations (RNA))<sup>706</sup> เพื่อการรวบรวมข้อมูลและสนับสนุนการตรวจสอบติดตามของหน่วยงานกำกับดูแลเพื่อการป้องกันและปราบปรามอาชญากรรมทางการเงิน และการก่อการร้าย

#### 10.4 สรุปผลการศึกษา

จากการศึกษาสถานการณ์ รูปแบบ และแนวโน้มการฟอกเงินผ่านนิติบุคคลทั้ง 7 รูปแบบ การวิเคราะห์ความเสี่ยงที่นิติบุคคลจะถูกใช้เป็นเครื่องมือบังหน้าเพื่อการฟอกเงิน รวมถึงเมื่อวิเคราะห์และเปรียบเทียบแนวทางการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงินผ่านนิติบุคคล 7 รูปแบบของประเทศไทยและต่างประเทศ พบว่า เครื่องมือสำคัญที่จะช่วยทำให้เกิดการป้องกันและการปราบปรามการฟอกเงินที่มีประสิทธิภาพ คือ

- 1) การเข้าถึงข้อมูลเพื่อสามารถระบุตัวตนของผู้รับประโยชน์ที่แท้จริง รวมไปถึงการเปิดเผยข้อมูลอย่างเป็นระบบที่จะสามารถทำให้การประเมินความเสี่ยงของนิติบุคคลแต่ละประเภทเกิดประสิทธิผล
- 2) การบูรณาการการทำงานร่วมกันระหว่างหน่วยงานที่เกี่ยวข้องในติดตามและสอดส่องการดำเนินงานของนิติบุคคลทั้ง 7 รูปแบบ ไม่ว่าจะเป็นสถาบันการเงิน ผู้ประกอบวิชาชีพนักกฎหมาย/นักบัญชี รวมไปถึงหน่วยงานที่มีหน้าที่ทั้งรับจดทะเบียนและกำกับดูแลนิติบุคคลนั้นๆ
- 3) กฎหมายและกฎระเบียบที่เกี่ยวข้องจะต้องเอื้อต่ออำนาจหน้าที่ให้ทุกหน่วยงานสามารถสนับสนุนการทำงานเพื่อการป้องกันและปราบปรามได้อย่างเหมาะสม

---

<sup>706</sup> Financial Action Task Force. *Mutual Evaluation Executive Summary; Anti-Money Laundering and Combating the Financing of Terrorism; France*. (2011). สืบค้นจาก <https://www.fatf-gafi.org/media/fatf/documents/reports/mer/MER%20France%20ES%20ENG.pdf> เมื่อวันที่ 15 สิงหาคม 2563

## บทที่ 11

### ข้อเสนอแนะ

การปรับปรุงกลไกการ “ป้องกัน” ปัญหาการฟอกเงิน รวมถึงการปรับปรุงการบังคับใช้กฎหมายให้มีความเหมาะสมนั้นเป็นสิ่งจำเป็นที่ประเทศไทยต้องเร่งดำเนินการเพื่อให้การดำเนินงานด้านการต่อต้านการฟอกเงินสอดคล้องกับมาตรฐานสากล

ทั้งนี้ การปรับปรุงดังกล่าวอาจมีหลายประเด็นที่จะต้องดำเนินการ หากแต่ควรมีการจัดลำดับตามสถานการณ์ที่ควรทำก่อนหลัง เพื่อให้ “การป้องกัน” การฟอกเงินผ่านนิติบุคคลทั้ง 7 รูปแบบมีประสิทธิภาพให้ได้มากที่สุด ข้อเสนอแนะในส่วนนี้จะจำแนกออกเป็น 2 ส่วน ได้แก่

1. ข้อเสนอแนะระยะเร่งด่วน ซึ่งเป็นประเด็นที่ต้องรีบดำเนินการเพื่อมิให้ปัญหาการฟอกเงินดังกล่าวลุกลามและสร้างความเสียหายมากกว่าเดิม โดยเฉพาะปัญหาการเล่นแชร์ที่มีการฉ้อโกงประชาชน
2. ข้อเสนอแนะที่ไม่เร่งด่วน แต่ต้องดำเนินการเพื่อเพิ่มประสิทธิภาพของการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงินของไทย

#### 11.1 ข้อเสนอแนะระยะเร่งด่วน

การเล่นแชร์ที่มีการฉ้อโกงประชาชนเป็นปัญหาใหญ่ที่เกิดขึ้นในสังคมไทย และมีแนวโน้มที่จะเพิ่มมากขึ้นเรื่อยๆ เนื่องจากอาชญากรรมมักจะหาช่องทางและรูปแบบการนำเสนอใหม่ๆ มาใช้เพื่อหลอกลวงและชักชวนประชาชนให้ร่วมลงทุน ซึ่งจากสถิติจำนวนคดีและมูลค่าความเสียหายที่เกิดขึ้นนั้นมีจำนวนผู้เสียหายรวมกันเป็นจำนวนไม่น้อย รวมทั้งมีมูลค่าเสียหายจากการถูกฉ้อโกงประชาชนมากกว่า 1,000 ล้านบาท และความเสียหายที่เกิดขึ้นดังกล่าวอาจจะไปสู่การยกย้ายถ่ายเทเงินที่ได้จากการกระทำผิดไปสู่การฟอกเงินเพื่อหลบเลี่ยงการตรวจจับ ยึดและอายัดทรัพย์สินจากเจ้าหน้าที่ของรัฐได้ ดังนั้นจึงจำเป็นที่จะเร่งดำเนินการจัดทำมาตรการเพื่อป้องกันปัญหาดังกล่าวมิให้ลุกลามและสร้างความเสียหายที่มากกว่าเดิม

##### 11.1.1 ข้อเสนอแนะในการแก้ไขกฎหมาย

จากแนวคิดเศรษฐศาสตร์อาชญากรรม หากต้นทุนของการกระทำความผิดน้อยกว่าผลประโยชน์ที่ได้รับจากการกระทำความผิด ย่อมเป็นจุดเสี่ยงสำคัญที่ทำให้อาชญากรไม่เกรงกลัวต่อกฎหมาย

ทั้งเมื่อวิเคราะห์ต้นทุนของการกระทำความผิด ได้แก่ โอกาสที่จะถูกจับดำเนินคดี ค่าใช้จ่ายที่เสียไปเพื่อทำให้รูปแบบของแชร์ลูกโซ่มีความลึกลับซับซ้อนยิ่งขึ้น และอัตราโทษที่จะได้รับคือ ต้นทุนค่าเสียโอกาส (opportunity cost) ระยะเวลาที่ถูกจำคุกและรายได้ที่หายไปในช่วงจำคุก เปรียบเทียบกับผลประโยชน์ที่อาชญากรได้รับจากการฉ้อโกงประชาชน (แชร์ลูกโซ่) พบว่า ต้นทุนของการกระทำความผิดหรือบทลงโทษที่

อาชญากรจะได้รับน้อยกว่าทรัพย์สินที่ได้จากการหลอกลวงหรือฉ้อโกงประชาชน (แชร์ลูกโซ่) ย่อมเป็นจุดเสี่ยงสำคัญที่จะทำให้อาชญากรตัดสินใจกระทำผิดได้ง่าย ดังนั้นการปรับปรุงอัตราโทษควรมีการพิจารณาปรับเปลี่ยนให้สอดคล้องกับความเสียหายและผลกระทบต่อเศรษฐกิจเป็นวงกว้างโดยควรพิจารณาปรับปรุงพระราชกำหนดการกักเงินที่เป็นการฉ้อโกงประชาชน พ.ศ. 2527 ดังนี้

## 1. แก้ไขเพิ่มเติมอัตราโทษจำคุก และโทษปรับในมาตรา 12 แห่งพระราชกำหนดการกักเงินที่เป็นการฉ้อโกงประชาชน พ.ศ. 2527

- ❖ **ของเดิม มาตรา 12** ผู้ใดกระทำความผิดตามมาตรา 4 หรือมาตรา 5 ต้องระวางโทษจำคุกตั้งแต่ห้าปีถึงสิบปี และปรับตั้งแต่ห้าแสนบาทถึงหนึ่งล้านบาท และปรับอีกไม่เกินวันละหนึ่งหมื่นบาทตลอดเวลาที่ยังฝ่าฝืนอยู่
- ❖ **ข้อเสนอของคณะผู้วิจัย มาตรา 12**
  - เสนอให้เพิ่มโทษจำคุกมากขึ้น “ต้องระวางโทษจำคุกตั้งแต่เจ็ดปีถึงสิบห้าปี”
  - เสนอให้เพิ่มโทษปรับ โดยอาจแก้ไขโทษปรับเป็น “สองเท่าของมูลค่าความเสียหายที่เกิดขึ้น แต่ทั้งนี้ต้องไม่ต่ำกว่า 1,000,000 บาท”

แต่อย่างไรก็ดี การกำหนดอัตราโทษจำคุกและโทษปรับนี้เป็นเพียงข้อเสนอแนะเบื้องต้นเท่านั้น การกำหนดอัตราโทษจำคุกและโทษปรับที่เหมาะสมอาจจำเป็นต้องมีการศึกษาในเชิงลึกต่อไปเพื่อคำนึงถึงผลกระทบที่อาจจะเกิดขึ้นด้วย

## 2. บทบัญญัติอายุความในพระราชกำหนดการกักเงินที่เป็นการฉ้อโกงประชาชน พ.ศ. 2527

พระราชกำหนดการกักเงินที่เป็นการฉ้อโกงประชาชน พ.ศ. 2527 ไม่ได้มีบทบัญญัติเรื่องอายุความไว้เป็นการเฉพาะ แต่คดีฉ้อโกงประชาชน (แชร์ลูกโซ่) เป็นคดีที่มีโทษทางอาญา ดังนั้น ในเรื่องกำหนดอายุความต้องบังคับใช้ตามกฎหมายทั่วไปโดยอนุโลม ตามมาตรา 95 และมาตรา 98 แห่งประมวลกฎหมายอาญา

คณะผู้วิจัยเห็นว่าควรมีการบัญญัติกฎหมายเรื่องให้อายุความสะดุดหยุดลงไว้เป็นการเฉพาะในพระราชกำหนดการกักเงินที่เป็นการฉ้อโกงประชาชน พ.ศ. 2527 เพื่อป้องกันคดีหมดอายุความ ทั้งนี้ การกำหนดอายุความให้สะดุดหยุดลงอาจเทียบเคียงได้ตามบทบัญญัติของกฎหมายในมาตรา 7 แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2561 “มาตรา 7 ในการดำเนินคดีอาญาตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนี้ ถ้าผู้ถูกกล่าวหาหรือจำเลยหลบหนีไปในระหว่างถูกดำเนินคดีหรือระหว่างการพิจารณาของศาล มิให้นำระยะเวลาที่ผู้ถูกกล่าวหา หรือจำเลยหลบหนีรวมเป็นส่วนหนึ่งของอายุความ และเมื่อได้มีคำพิพากษาถึงที่สุดให้ลงโทษจำเลย ถ้าจำเลยหลบหนีไปในระหว่างต้องคำพิพากษาถึงที่สุดให้ลงโทษ มิให้นำบทบัญญัติแห่งประมวลกฎหมายอาญามาตรา 98 มาใช้บังคับ

แต่อย่างไรก็ตาม การแก้ไขกฎหมายในระดับพระราชกำหนดนั้น ค่อนข้างมีความยากลำบาก จำเป็นต้องพิจารณาถึงสาระสำคัญ และผลกระทบอย่างรอบด้าน ดังนั้น การพิจารณาแก้ไขกฎหมายดังกล่าว ควรต้องมีการศึกษาและพิจารณาเปรียบเทียบประกอบหลักเกณฑ์เพิ่มเติม ทั้งนี้พระราชบัญญัติหลักเกณฑ์การจัดทำร่างกฎหมายและการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมาย พ.ศ. 2562 มาตรา 5 มาตรา 21 (8) และ มาตรา 28<sup>707</sup> กำหนดให้การจัดทำร่างกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการให้บุคคลใดต้องรับโทษทางอาญา หรือ กำหนดโทษทางอาญาให้หนักขึ้น จะต้องคำนึงถึง 2 หลักเกณฑ์ ได้แก่

- (1) การกระทำนั้นต้องกระทบต่อความมั่นคงหรือความปลอดภัยของประเทศ ความสงบเรียบร้อย หรือศีลธรรมอันดีของประชาชนอย่างร้ายแรง หรือมีผลกระทบต่อส่วนรวม
- (2) ต้องเป็นกรณีที่ไม่สามารถใช้มาตรการอื่นใดเพื่อบังคับใช้กฎหมายอย่างได้ผลและมีประสิทธิภาพเพียงพอที่จะทำให้ประชาชนปฏิบัติตามกฎหมายได้

ดังนั้นการแก้ไขกฎหมายตามข้อเสนอของคณะผู้วิจัย จึงจำเป็นต้องพิจารณาว่าการฉ้อโกงประชาชน (แชร์ลูกโซ่) เข้าเงื่อนไขตามที่กำหนดไว้ข้างต้นหรือไม่

#### 11.1.2 ข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย

1. สำนักงาน ป.ป.ช. อาจร่วมกับหน่วยงานดังนี้ 1) สำนักงานคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภค (สคบ.)
- 2) กรมประชาสัมพันธ์และประชาสัมพันธ์จังหวัด 3) สำนักงานเศรษฐกิจการคลัง และ 4) องค์กรปกครองส่วน

---

<sup>707</sup> พระราชบัญญัติหลักเกณฑ์การจัดทำร่างกฎหมายและการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมาย พ.ศ. 2562

มาตรา 5 หน่วยงานของรัฐพึงจัดให้มีกฎหมายเพียงเท่าที่จำเป็น และยกเลิกหรือปรับปรุงกฎหมายที่หมดความจำเป็นหรือไม่สอดคล้องกับสภาพการณ์ หรือที่เป็นอุปสรรคต่อการดำรงชีวิตหรือการประกอบอาชีพ โดยไม่ชักช้าเพื่อไม่ให้เป็นการแก่ประชาชน

ให้หน่วยงานของรัฐดำเนินการให้ประชาชนเข้าถึงตัวบทกฎหมายต่าง ๆ ได้โดยสะดวกและสามารถเข้าใจกฎหมายได้ง่ายเพื่อปฏิบัติตามกฎหมายได้อย่างถูกต้อง

ก่อนการตรากฎหมายทุกฉบับ หน่วยงานของรัฐพึงจัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นของผู้ที่เกี่ยวข้องและวิเคราะห์ผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นจากกฎหมายอย่างรอบด้านและเป็นระบบ รวมทั้งเปิดเผยผลการรับฟังความคิดเห็นและการวิเคราะห์นั้นแก่ประชาชน และนำผลนั้นมาประกอบการพิจารณาในกระบวนการตรากฎหมายทุกขั้นตอน

ในการจัดทำร่างกฎหมาย หน่วยงานของรัฐพึงใช้ระบบอนุญาตและระบบคณะกรรมการเฉพาะกรณีที่เหมาะสม และพึงกำหนดหลักเกณฑ์การใช้ดุลยพินิจของเจ้าหน้าที่ของรัฐและระยะเวลาในการดำเนินการตามขั้นตอนต่าง ๆ ที่บัญญัติไว้ในกฎหมายให้ชัดเจน รวมทั้งพึงกำหนดโทษทางอาญาเฉพาะความผิดร้ายแรง

มาตรา 21 หน่วยงานของรัฐต้องตรวจสอบและพิจารณาจัดทำร่างกฎหมายให้สอดคล้องกับหลักเกณฑ์ ดังต่อไปนี้

(8) การกำหนดโทษทางอาญาสำหรับการกระทำความผิดใด ให้คำนึงถึงหลักเกณฑ์ดังต่อไปนี้

(ก) การกระทำนั้นต้องกระทบต่อความมั่นคงหรือความปลอดภัยของประเทศ ความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชนอย่างร้ายแรง หรือมีผลกระทบต่อส่วนรวม

(ข) เป็นกรณีที่ไม่สามารถใช้มาตรการอื่นใดเพื่อบังคับใช้กฎหมายอย่างได้ผลและมีประสิทธิภาพเพียงพอที่จะให้ประชาชนปฏิบัติตามกฎหมายได้

มาตรา 28 ในหมวดนี้ กฎหมายให้หมายความรวมถึงพระราชกำหนดและประกาศหรือคำสั่งบรรดาที่มีผลบังคับเช่นเดียวกับกฎหมายด้วย



ท้องถิ่น (เทศบาล อบจ. และอบต.) เร่งดำเนินการให้ความรู้และประชาสัมพันธ์เกี่ยวกับการฉ้อโกงประชาชนในรูปแบบต่างๆ เพื่อเสริมสร้างเกราะป้องกันเบื้องต้นมิให้ประชาชนถูกหลอกลวงจากอาชญากรรมดังกล่าว

2. สำนักงาน ปปง. ต้องขอความร่วมมือสถาบันการเงินทุกแห่งในการตรวจคัดกรองอย่างเข้มงวดกับกลุ่มบุคคลและนิติบุคคลเพื่อป้องกันมิให้มีการเปิดบัญชีผิดวัตถุประสงค์ โดยเฉพาะการรับเงินจากการกระทำความผิดฉ้อโกงประชาชน นอกจากนี้ควรกำกับให้สถาบันการเงินทุกแห่งตรวจสอบรายงานธุรกรรมทางการเงินที่ต้องสงสัยเพื่อส่งต่อให้สำนักงาน ปปง.

3. สำนักงาน ปปง. จำเป็นต้องเพิ่มบุคลากรในการตรวจสอบธุรกรรมทางการเงินที่ต้องสงสัย เพื่อช่วยยับยั้งและป้องกันมิให้เกิดความเสียหายจากการฉ้อโกงประชาชนเป็นวงกว้าง เช่นกรณีที่เกิดขึ้นในประเทศไต้หวัน หลังจากที่ได้รับรายงานธุรกรรมที่ต้องสงสัยจากสถาบันการเงินแล้ว สำนักงาน ปปง. ไต้หวัน ได้เริ่มรวบรวมข้อมูลของบริษัทและวิเคราะห์ธุรกรรมที่เกี่ยวข้องทั้งหมดเพื่อเร่งดำเนินการทางกฎหมายกับบริษัทที่ฉ้อโกงประชาชน

4. สำนักงานตำรวจแห่งชาติ ควรกำหนดให้สถานีตำรวจทั่วประเทศเป็นผู้รับแจ้งความร้องทุกข์ให้กับผู้เสียหายจากการถูกฉ้อโกง แม้ว่าสถานีตำรวจนั้นจะไม่มีอำนาจสอบสวนเนื่องจากไม่ใช่ท้องที่เกิดเหตุก็ตาม แต่ต้องมีหน้าที่รับคำร้องทุกข์ของผู้เสียหายและส่งคำร้องทุกข์นั้นไปยังสถานีตำรวจท้องที่เกิดเหตุ เพื่อให้พนักงานสอบสวนผู้มีอำนาจรวบรวมพยานหลักฐานเพื่อยื่นคำฟ้องต่อศาลต่อไป

นอกจากนี้แล้ว เพื่อเป็นการป้องกันมิให้เกิดอาชญากรรมการฉ้อโกงประชาชนเป็นจำนวนมาก สำนักงาน ปปง. อาจขอความร่วมมือกับหน่วยงานบังคับใช้กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการฉ้อโกงประชาชน พิจารณาปรับปรุงแก้ไขพระราชกำหนดการกู้ยืมเงินที่เป็นการฉ้อโกงประชาชน พ.ศ. 2527 โดยเฉพาะการเพิ่มอัตราโทษให้สอดคล้องกับความเสียหายที่เกิดขึ้น

## 11.2 ข้อเสนอแนะที่ไม่เร่งด่วน แต่ต้องดำเนินการ

### 11.2.1 ข้อเสนอแนะในการแก้ไขกฎหมาย

ข้อเสนอแนะในการแก้ไขกฎหมายดังกล่าวนี้ เป็นข้อเสนอแนะที่คณะผู้วิจัยมองว่าจะเป็นเครื่องมือในการช่วย “ป้องกัน” มิให้เกิดปัญหาการฟอกเงินได้ หากแต่ประเด็นสำคัญที่สุด คือ การบังคับใช้กฎหมายดังกล่าวจะต้องมีประสิทธิภาพมากพอ มิใช่เป็นเพียงการแก้ไขกฎหมายให้เป็นไปตามมาตรฐานสากลเท่านั้น แต่ไม่สามารถนำไปบังคับใช้เพื่อแก้ปัญหาการฟอกเงินได้จริง

นอกจากนี้ การแก้ไขกฎหมายดังกล่าวจำเป็นต้องได้รับความร่วมมือจากหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง เนื่องจากกฎหมายส่วนใหญ่มิได้อยู่ภายใต้การกำกับดูแลของสำนักงาน ปปง. ดังนั้นจึงจำเป็นต้องขอความร่วมมือให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องเร่งดำเนินการ ดังต่อไปนี้

## 1. การกำกับดูแลเพื่อป้องกันการจัดตั้งธุรกิจบังหน้าหรือบริษัทบังหน้าเพื่อฟอกเงิน

### ก. การกำกับดูแลการรับรองลายมือชื่อ

เพื่อให้การตรวจสอบผู้รับประโยชน์ที่แท้จริง (beneficial owner) ในการจดทะเบียนจัดตั้งบริษัทมีประสิทธิภาพและเป็นไปตามข้อแนะนำของ FATF ข้อ 24 ดังนั้น ขั้นตอนการรับรองลายมือชื่อจึงเป็นประเด็นสำคัญ หรือเป็นเครื่องมือที่จะใช้ในการตรวจสอบผู้รับประโยชน์ที่แท้จริง (beneficial owner)

ทั้งนี้ภายใต้กฎหมายว่าด้วยการจดทะเบียนห้างหุ้นส่วนและบริษัท พ.ศ. 2561 ข้อ 48 กำหนดให้การลงลายมือชื่อในคำขอจดทะเบียนสามารถดำเนินการได้หลายวิธี ไม่ว่าจะเป็นการลงลายมือชื่อต่อหน้านายทะเบียน พนักงานฝ่ายปกครอง เจ้าหน้าที่ของรัฐ หรือแม้แต่การลงลายมือชื่อต่อหน้าบุคคลที่กฎหมายกำหนด เช่น ทนายความ เนติบัณฑิตไทย ผู้รับอนุญาตประกอบวิชาชีพบัญชี เป็นต้น และสามารถมอบอำนาจให้บุคคลอื่นไปยื่นเอกสารกับกรมพัฒนาธุรกิจการค้าได้โดยไม่จำเป็นต้องลงลายมือชื่อในใบคำขอจดทะเบียนต่อหน้านายทะเบียนกรมพัฒนาธุรกิจการค้าอีก เนื่องจากได้ลงลายมือชื่อไปกับบุคคลที่ได้รับการรับรองเป็นที่เรียบร้อยแล้ว

หากแต่การรับรองลายมือชื่อต่อหน้าบุคคลอื่นที่มีใช่เจ้าพนักงานของรัฐอาจเป็นช่องทางให้มีการใช้ตัวแทนอำพรางจัดตั้งบริษัทบังหน้าเพื่อการฟอกเงินได้ แม้ต่อมาเอกสารที่รับรองลายมือชื่อนั้นจะต้องผ่านการตรวจสอบจากเจ้าหน้าที่ของกรมพัฒนาธุรกิจการค้าเองก็ตาม แต่การตรวจสอบนั้นอาจเกิดความหละหลวมในการตรวจสอบตัวตนที่แท้จริงได้

ดังนั้น การรับรองการลงลายมือชื่อ อาจจำเป็นต้องมีการปรับปรุงการกำกับดูแลเพื่อป้องกันมิให้เกิดช่องว่างของการนำไปใช้ประโยชน์ในการจัดตั้งบริษัทบังหน้าเพื่อฟอกเงินได้ การปรับปรุงกฎหมายในระยะสั้นอาจดำเนินการได้โดยแก้ไขระเบียบสำนักงานทะเบียนหุ้นส่วนบริษัทกลาง ว่าด้วยการจดทะเบียนห้างหุ้นส่วนและบริษัท พ.ศ. 2561 ข้อ 48 (1.2) จากเดิมเป็น

*(1.2) ลงลายมือชื่อต่อหน้าพนักงานฝ่ายปกครอง ตำรวจชั้นผู้ใหญ่ซึ่งประจำอยู่ในท้องที่ที่ผู้ขอจดทะเบียนมีภูมิลำเนาอยู่ สามัญสมาชิกหรือสมาชิกวิสามัญแห่งเนติบัณฑิตยสภา ผู้สอบบัญชีรับอนุญาตตามกฎหมายว่าด้วยวิชาชีพบัญชี ซึ่งได้ขึ้นทะเบียนเป็นผู้รับรองลายมือชื่อไว้กับนายทะเบียนตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่นายทะเบียนกำหนด หรือบุคคลอื่นตามที่นายทะเบียนกลางประกาศกำหนด*

ในเรื่องผู้มีอำนาจรับรองลายมือชื่อจากสามัญสมาชิกหรือสมาชิกวิสามัญแห่งเนติบัณฑิตยสภา ผู้สอบบัญชีรับอนุญาตตามกฎหมายว่าด้วยวิชาชีพบัญชี ผู้วิจัยเห็นว่าควรที่จะมีการขึ้นทะเบียนเช่นเดียวกันกับการขึ้นทะเบียนเป็นผู้รับรองลายมือชื่อจดทะเบียนบริษัทมหาชนจำกัด

## ข. การกำกับดูแลใบหุ้นชนิดไม่ระบุชื่อผู้ถือ (bearer share)

จากคู่มือการตรวจสอบความโปร่งใสของนิติบุคคลและการตรวจสอบผู้รับประโยชน์ที่แท้จริง (beneficial owner) ตามข้อแนะนำของ FATF ข้อ 24 ( FATF Guidance Transparency and Beneficial Ownership)<sup>708</sup> มีคำแนะนำให้มีการจัดทำมาตรการเพิ่มเติมในการตรวจสอบความโปร่งใสของบริษัทจำกัด เพื่อป้องกันมิให้ใช้หุ้นผู้ถือและหุ้นชนิดไม่ระบุชื่อผู้ถือ (bearer shares & bearer share warrants) เป็นช่องทางในการฟอกเงิน โดยแต่ละประเทศควรดำเนินการดังนี้

- ห้ามให้มีการออกหุ้นทั้งสองชนิด
- เปลี่ยนหุ้นทั้งสองชนิดให้เป็นหุ้นระบุชื่อ หรือหุ้นจดทะเบียน
- หากยกเลิกไม่ได้ ให้ออกหลักเกณฑ์ว่าห้ามมีการขาย หรือโอนหุ้นทั้งสองชนิด หรือ
- ให้ผู้ถือหุ้นรายงานตนต่อบริษัท และทำให้ข้อมูลเป็นปัจจุบันตลอดเวลา

ดังนั้น เพื่อให้มาตรการกำกับดูแลเกี่ยวกับหุ้นชนิดไม่ระบุชื่อดังกล่าวสอดคล้องกับมาตรฐานของ FATF จึงจำเป็นต้องมีการแก้ไขกฎหมายเกี่ยวกับการกำกับดูแลผู้ถือหุ้น โดยคณะผู้วิจัยเห็นว่าควรยกเลิกการออกหุ้นชนิดไม่ระบุชื่อ โดยอาจเสนอให้แก้ไขประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ดังนี้

- ยกเลิก มาตรา 1134 ใบหุ้นออกให้แก่ผู้ถือ นั้น จะออกได้ก็แต่เมื่อมีข้อบังคับของบริษัท อนุญาตไว้ และจะออกให้ได้แต่เฉพาะเพื่อหุ้นซึ่งได้ใช้เต็มค่าแล้ว ในกรณีเช่นว่านี้ผู้ทรงใบหุ้นชนิดระบุชื่อย่อมมีสิทธิจะได้รับใบหุ้นชนิดออกให้แก่ผู้ถือ เมื่อเวนคืนใบหุ้นชนิดระบุชื่อนั้นให้ขาดเสีย
- ยกเลิก มาตรา 1135 หุ้นชนิดที่มีใบหุ้นออกให้แก่ผู้ถือ นั้น ย่อมโอนกันได้เพียงด้วยส่งมอบใบหุ้นแก่กัน
- ยกเลิก มาตรา 1136 ผู้ทรงใบหุ้นชนิดออกให้แก่ผู้ถือ ย่อมมีสิทธิจะมาขอเปลี่ยนเอาใบหุ้นชนิดระบุชื่อได้เมื่อเวนคืนใบหุ้นฉบับออกให้แก่ผู้ถือ นั้นให้ขาดเสีย
- ยกเลิก มาตรา 1137 ถ้าข้อบังคับของบริษัทมีกำหนดไว้เป็นองค์คุณอันหนึ่งสำหรับผู้จะเป็นกรรมการ ว่าจำจะต้องเป็นผู้ถือหุ้นเป็นจำนวนเท่าหนึ่งเท่าใดไซ้หุ้นเช่นนี้ท่านว่าต้องเป็นหุ้นชนิดระบุชื่อ
- แก้ไข โดยยกเลิกข้อความที่ขีดฆ่าออก ดังนี้

มาตรา 1138 บริษัทจำกัดต้องมีสมุดทะเบียนผู้ถือหุ้น มีรายการดังต่อไปนี้คือ

---

<sup>708</sup> Financial Action Task Force. (2012), FATF Guidance: Transparency and Beneficial Ownership, FATF, Paris. สืบค้นจาก <http://www.fatf-gafi.org/media/fatf/documents/reports/Guidance-transparency-beneficial-ownership.pdf> เมื่อวันที่ 13 กุมภาพันธ์ 2563

- (1) ชื่อและสำนัก กัปปาชีวะ ถ้าว่ามี ของผู้ถือหุ้น ข้อแถลงเรื่องหุ้นของผู้ถือหุ้นคนหนึ่ง ๆ แยกหุ้นออกตามเลขหมายและจำนวนเงินที่ได้ใช้แล้ว หรือที่ได้ตกลงกันให้ถือว่าเป็นอันได้ใช้แล้วในหุ้นของผู้ถือหุ้นคนหนึ่ง ๆ
- (2) วันเดือนปีซึ่งได้ลงทะเบียนบุคคลผู้หนึ่ง ๆ เป็นผู้ถือหุ้น
- (3) วันเดือนปีซึ่งบุคคลคนใดคนหนึ่งขาดจากการเป็นผู้ถือหุ้น
- (4) เลขหมายใบหุ้นและวันที่ลงในใบหุ้นชนิดออกให้แก่ผู้ถือ และเลขหมายของหุ้นซึ่งได้ลงไว้ในใบหุ้นนั้น ๆ
- (5) วันที่ได้ขีดฆ่าใบหุ้นชนิดระบุชื่อ หรือชนิดออกให้แก่ผู้ถือ

## 2. การกำกับดูแลผู้ประกอบการอาชีพนักกฎหมายและนักบัญชีในการให้ความช่วยเหลือแก่อาชญากร

จากผลการศึกษา พบว่า ผู้ประกอบวิชาชีพกฎหมายโดยเฉพาะที่ปรึกษากฎหมายที่ให้บริการการจัดตั้งและบริหารบริษัท และการให้บริการร่างสัญญาหรือจัดเตรียมเอกสารหลักฐานทางกฎหมาย น่าจะมีส่วนเกี่ยวข้องในขบวนการฟอกเงินอยู่ไม่น้อย ดังนั้นผู้ประกอบการวิชาชีพในกลุ่มดังกล่าวจึงจัดเป็นกลุ่มเสี่ยงที่อาจจะถูกใช้เป็นช่องทางให้ความช่วยเหลือในการฟอกเงินได้

ทั้งนี้ แนวทางการป้องกันปัญหาการฟอกเงินผ่านที่ปรึกษาในกลุ่มบริการเสี่ยงดังกล่าว อาจต้องคำนึงถึงประเด็นปัญหา 2 ประเด็น คือ

- (1) ปัจจุบันการกำกับดูแลวิชาชีพกฎหมายของประเทศไทยตามพระราชบัญญัติทนายความ พ.ศ. 2528 จำกัดไว้เฉพาะ “ทนายความ”<sup>709</sup> ซึ่งหมายถึง ผู้ที่สภาทนายความได้รับจดทะเบียนและออกใบอนุญาตให้เป็นทนายความ จึงไม่ครอบคลุมถึงอาชีพที่ปรึกษากฎหมาย ทำให้ไม่มีการกำกับดูแลที่ปรึกษากฎหมายที่ให้บริการทั้ง 2 ประเภทนี้แต่อย่างใด
- (2) ผู้ประกอบวิชาชีพกฎหมายยังไม่ถูกกำหนดให้เป็นผู้ที่มีหน้าที่รายงานตามพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน พ.ศ. 2542 และที่แก้ไขเพิ่มเติม

ดังนั้น ภาครัฐควรพิจารณาให้มีการกำกับดูแล “อาชีพที่ปรึกษากฎหมาย” เนื่องจากเป็นวิชาชีพที่มีความเสี่ยงที่จะเกี่ยวข้องในขบวนการฟอกเงิน และเพื่อให้สอดคล้องกับการเสนอแก้ไขกฎหมายว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงินและเพื่อให้เกิดการบังคับใช้กฎหมายดังกล่าวแก่อาชีพที่ปรึกษากฎหมายอย่างมีประสิทธิภาพ อาจมีแนวทางเบื้องต้นดังนี้

<sup>709</sup> พระราชบัญญัติทนายความ พ.ศ. 2528 มาตรา ๔ ในพระราชบัญญัตินี้

“ทนายความ” หมายความว่า ผู้ที่สภาทนายความได้รับจดทะเบียนและออกใบอนุญาตให้เป็นทนายความ

1. กำหนดให้มีการกำกับดูแล “อาชีพที่ปรึกษากฎหมาย” โดยเฉพาะอย่างยิ่งที่ปรึกษากฎหมาย ที่ให้บริการการจัดตั้งและบริหารบริษัท และการให้บริการร่างสัญญาหรือจัดเตรียมเอกสารหลักฐานทางกฎหมาย โดยมีแนวทางดำเนินการใน 2 วิธี คือ

- (1) พิจารณาแก้ไขพระราชบัญญัติทนายความ พ.ศ. 2528 เพื่อขยายขอบเขตการกำกับดูแลวิชาชีพกฎหมายจากเดิมที่กำกับดูแลเพียงทนายความ ให้รวมถึงการกำกับดูแลผู้ประกอบการอาชีพที่ปรึกษากฎหมายที่ให้บริการการจัดตั้งและบริหารบริษัท และการให้บริการร่างสัญญาหรือจัดเตรียมเอกสารหลักฐานทางกฎหมาย
- (2) พิจารณาทราบกฎหมายขึ้นใหม่เพื่อกำหนดให้ผู้ประกอบอาชีพที่ปรึกษากฎหมายกำกับดูแลตนเอง โดยอาจจัดตั้งหน่วยงานที่ทำหน้าที่กำกับดูแลขึ้นมาใหม่ แบบเดียวกับหน่วยงานกำกับดูแลตนเองของกลุ่มวิชาชีพอื่น ๆ เช่น แพทยสภา เป็นต้น

2. พิจารณาแก้ไขพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน พ.ศ. 2542 กำหนดให้ “ผู้ประกอบอาชีพที่ปรึกษากฎหมาย” ที่มีการกำกับดูแลโดยสภาวิชาชีพตามแนวทางที่เสนอในข้อ 1 เป็นผู้มีหน้าที่รายงานตามพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน พ.ศ. 2542 และที่แก้ไขเพิ่มเติม

นอกจากนี้จากผลการศึกษาพบว่า นักบัญชีมีส่วนช่วยเหลือผู้ฟอกเงินโดยการช่วยทำงบดุลและงบการเงินการประกอบกิจการ ขณะที่ผู้ตรวจสอบบัญชีช่วยเหลือในการตรวจรับรองงบดุลและงบการเงิน รวมถึงจัดทำรายงานผู้สอบบัญชีให้แก่บริษัทที่ใช้ในการฟอกเงิน ดังนั้น อาจพิจารณากำหนดให้ผู้ประกอบวิชาชีพบัญชีเป็นผู้มีหน้าที่รายงานการทำธุรกรรมตามพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน พ.ศ. 2542 และที่แก้ไขเพิ่มเติม เช่นเดียวกับการกำหนดให้ที่ปรึกษากฎหมายเป็นผู้มีหน้าที่รายงานตามกฎหมาย

การจะกำหนดหน้าที่ให้ผู้ประกอบวิชาชีพกฎหมายและนักบัญชีมีหน้าที่ตามกฎหมายป้องกันและปราบปรามการฟอกเงินจะมีประสิทธิผลได้ ปัจจัยสำคัญที่ภาครัฐต้องส่งเสริมคือ การกำกับดูแลที่มีประสิทธิภาพและการเข้าถึงข้อมูลที่สมบูรณ์และเป็นปัจจุบัน ซึ่งจะมีส่วนสำคัญที่ช่วยเพิ่มประสิทธิภาพการปฏิบัติหน้าที่ของผู้ประกอบวิชาชีพกฎหมายและผู้ประกอบวิชาชีพบัญชี โดยเฉพาะเรื่องการประเมินความเสี่ยง การรายงานธุรกรรมที่มีเหตุอันควรสงสัย การตรวจสอบเพื่อทราบข้อเท็จจริงเกี่ยวกับลูกค้า

### 3. การกำกับดูแลเพื่อป้องกันการฟอกเงินผ่านทรัสต์ต่างประเทศที่เข้ามาดำเนินการ

#### ในประเทศไทย

สำนักงาน ปปง. ควรเพิ่มรายละเอียดในกฎกระทรวงเพื่อทราบข้อเท็จจริงเกี่ยวกับลูกค้า พ.ศ. 2563 และควรกำหนดให้ชัดเจนสำหรับกรณีการปฏิบัติต่อลูกค้าประเภททรัสต์ (specific trust) เพื่อให้ผู้มีหน้าที่ต้องปฏิบัติตามกฎหมายสามารถนำไปใช้อ้างอิงเพื่อขอข้อมูลจากลูกค้าได้ โดยรายละเอียดที่ควรเพิ่มเติมในกฎกระทรวงคือ

องค์ประกอบในการจัดตั้งทรัสต์	รายละเอียด	ประโยชน์	ตัวอย่างเอกสารยืนยันตัวตน
ทรัสต์และ การก่อตั้งทรัสต์	ชื่อเต็มของกองทรัสต์	ใช้ประเมินความเสี่ยงจากปัจจัยด้านลูกค้าและพื้นที่	เอกสารรับรองการจัดตั้งกองทรัสต์
	ชื่อเต็มของผู้ก่อตั้งกองทรัสต์	ใช้ประเมินความเสี่ยงจากปัจจัยด้านลูกค้า	
	ประเทศที่จัดตั้งกองทรัสต์	ใช้ประเมินความเสี่ยงจากปัจจัยด้านพื้นที่	
	วันที่จัดตั้งกองทรัสต์	ใช้ประเมินความเสี่ยงจากปัจจัยด้านลูกค้า	
	ชนิดของกองทรัสต์	ทราบถึงวัตถุประสงค์ในการจัดตั้งกองทรัสต์	
ทรัสต์	ชื่อของทรัสต์	ใช้ประเมินความเสี่ยงจากปัจจัยด้านลูกค้า	<ul style="list-style-type: none"> <li>• กรณีทรัสต์เป็นบุคคลธรรมดาใช้บัตรประชาชนหรือหนังสือเดินทาง</li> <li>• กรณีทรัสต์เป็นนิติบุคคลใช้เอกสารจัดตั้งนิติบุคคล</li> </ul>
	ประเทศที่ผู้ให้บริการทรัสต์ให้บริการ	ใช้ประเมินความเสี่ยงจากปัจจัยด้านพื้นที่	
ผู้รับประโยชน์	ชื่อผู้รับประโยชน์และประเภทของผู้รับประโยชน์	ใช้ตรวจสอบผู้รับประโยชน์	<ul style="list-style-type: none"> <li>• กรณีทรัสต์เป็นบุคคลธรรมดาใช้บัตรประชาชนหรือหนังสือเดินทาง</li> <li>• กรณีทรัสต์เป็นนิติบุคคลใช้เอกสารจัดตั้งนิติบุคคล</li> </ul>

นอกจากนี้แล้ว สำนักงาน ปปง. ควรมีกฎหมายกำหนดให้ทรัสต์มีหน้าที่ต้องแจ้งให้ธนาคารหรือผู้ให้บริการที่ไม่ใช่สถาบันการเงินทราบด้วยในกรณีที่ดำเนินการในฐานะทรัสต์ ตามกฎหมายว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน เช่นเดียวกับกรณีสหราชอาณาจักร

#### 4 การกำกับดูแลเพื่อป้องกันการฟอกเงินผ่านองค์กรไม่แสวงหากำไร

ข้อเสนอเกี่ยวกับการปรับปรุงกฎหมายที่เกี่ยวข้องในการกำกับดูแลองค์กรไม่แสวงหากำไร 2 เรื่อง ได้แก่

1) การทบทวนการกำหนดบทลงโทษให้มีประสิทธิภาพในการยับยั้งไม่ให้องค์กรไม่แสวงหากำไรกระทำความผิด และการให้อำนาจแก่หน่วยงานกำกับดูแลดำเนินการกรณีองค์กรไม่แสวงหากำไรมีพฤติกรรมไม่เหมาะสม เช่น การลงโทษกรณีมูลนิธิไม่รายงานข้อมูลการดำเนินงานหรืองบการเงินประจำปี เป็นต้น โดยทบทวนแก้ไขบทบัญญัติเกี่ยวกับบทลงโทษของสมาคมและมูลนิธิ ตามหมวด 2 ความผิดเกี่ยวกับสมาคมและมูลนิธิ แห่งพระราชบัญญัติกำหนดความผิดเกี่ยวกับห้างหุ้นส่วนจดทะเบียน ห้างหุ้นส่วนจำกัด บริษัทจำกัด สมาคม และมูลนิธิ พ.ศ. 2499

2) การปรับปรุงกฎหมายของกรมสรรพากรเกี่ยวกับการเปิดเผยข้อมูลรายงานการเงินขององค์กรไม่แสวงหากำไรที่ขอขึ้นทะเบียนเป็นองค์กรสาธารณกุศล โดยกรมสรรพากรอาจพิจารณาเปิดเผยสรุปรายงานทางการเงินต่อสาธารณะเพื่อให้ผู้บริจาคใช้ประกอบการพิจารณา เนื่องจากการเปิดเผยข้อมูลถือเป็นปัจจัยหลักที่จะช่วยลดความเสี่ยงที่ NPOs จะถูกใช้เป็นช่องทางการฟอกเงินได้ โดยปัจจุบันข้อมูลดังกล่าวถือเป็นข้อมูลที่กรมสรรพากรจะเปิดเผยไม่ได้ ยกเว้นบุคคลหรือหน่วยงานดังต่อไปนี้เป็นผู้ร้องขอ ได้แก่ (1) เจ้าของข้อมูลข่าวสาร (2) ศาล เพื่อประโยชน์ในการพิจารณาวินิจฉัยคดี (3) เจ้าหน้าที่ของรัฐหรือหน่วยงานของรัฐหรือบุคคลที่มีอำนาจตามกฎหมาย ซึ่งการร้องขอข้อมูลจะต้องร้องขอโดยผู้มีอำนาจตามกฎหมายเพื่อประโยชน์ในการปฏิบัติงานและเป็นข้อมูลที่เกี่ยวข้องต่อการปฏิบัติงานนั้น และต้องระบุข้อกำหนดที่ให้อำนาจขอข้อมูลนั้นด้วย ตามที่กำหนดไว้ในข้อ 5 ของแนวทางปฏิบัติการสรรพากร ที่ลช. 1/2548 เรื่อง การพิจารณาเปิดเผยข้อมูลข่าวสารของกรมสรรพากร<sup>710</sup>

นอกจากนี้ คณะผู้วิจัยยังมีข้อเสนอในการเพิ่มกฎระเบียบบางประการที่จะช่วยเพิ่มประสิทธิภาพของการป้องกันการฟอกเงินผ่าน NPOs ทั้งหมด 3 เรื่อง ได้แก่

1) การกำหนดให้องค์กรไม่แสวงหากำไรจะต้องปฏิบัติตามหลักปฏิบัติที่ดี (good governance) เช่น ข้อกำหนดอำนาจการเบิกจ่ายของผู้บริหาร การจัดตั้งกรรมการ เป็นต้น โดยกำหนดให้การจัดทำคู่มือหรือระเบียบข้อบังคับขององค์กรต้องสอดคล้องกับหลักการดังกล่าว

2) การกำหนดให้องค์กรไม่แสวงหากำไรทุกประเภทควรเข้าสู่ระบบทั้งหมด ซึ่งจะเป็นประโยชน์ในการกำกับดูแลและติดตามการดำเนินงาน หรือการให้ความช่วยเหลือ ทั้งนี้ กรณี NPOs ขนาดเล็กที่มีทุน

<sup>710</sup> แนวทางปฏิบัติการสรรพากร ที่ลช. 1/2548 เรื่อง การพิจารณาเปิดเผยข้อมูลข่าวสารของกรมสรรพากร. สืบค้นจาก [http://www.rd.go.th/yala/fileadmin/user\\_upload/2557/information\\_servie/law/6.pdf](http://www.rd.go.th/yala/fileadmin/user_upload/2557/information_servie/law/6.pdf) เมื่อวันที่ 2 ตุลาคม 2563

ไม่เกิน 5 แสนบาท<sup>711</sup> หน่วยกำกับดูแลอาจกำหนดให้ใช้วิธีจัดแจ้งแทนการขึ้นทะเบียนกับหน่วยงาน ซึ่งจะช่วยลดขั้นตอนและภาระต้นทุนแก่ NPOs ขนาดเล็ก

3) การกำหนดให้ NPOs ต้องเปิดเผยแหล่งที่มาของเงินบริจาค หากมูลค่าของเงินบริจาคนั้นเป็นไปตามเกณฑ์ที่กำหนด ซึ่งเกณฑ์ดังกล่าวนี้หน่วยกำกับดูแล NPOs ควรมีการศึกษาความเหมาะสมของวงเงินบริจาคที่ NPOs จะต้องรายงานหรือเปิดเผยแหล่งที่มาของเงิน โดยควรคำนึงถึงความเหมาะสมกับบริบทของประเทศไทย ตัวอย่างเช่น หากเงินบริจาคมีมูลค่าตั้งแต่ 150,000 บาทขึ้นไป<sup>712</sup> NPOs จะต้องแสดงรายชื่อของผู้บริจาค เป็นต้น

นอกจากข้อเสนอในการปรับปรุงและเพิ่มเติมกฎหมายแล้ว ข้อเสนอสำคัญอีกข้อหนึ่งคือการทบทวนกฎหมายที่มีอยู่ โดยเฉพาะอย่างยิ่งการทบทวนกฎหมายที่เกี่ยวกับ NPOs ที่มีความเสี่ยงสูง ซึ่งก่อนอื่นจะต้องสามารถระบุ NPOs ที่มีความเสี่ยงสูงต่อการฟอกเงินให้ได้ก่อนจึงจะสามารถระบุกฎหมายหรือกฎระเบียบที่เกี่ยวข้อง จากนั้นจึงจะทบทวนความมีประสิทธิภาพของกฎหมายในการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงินได้อย่างตรงจุด

### 5 การกำกับดูแลเพื่อป้องกันการฟอกเงินผ่านวัด

จากแนวทางปฏิบัติตามกฎกระทรวงฉบับที่ 2 (พ.ศ. 2511) ออกตามความพระราชบัญญัติคณะสงฆ์ พ.ศ. 2505 กำหนดให้

- การจัดทำบัญชีวัด การทำบัญชี จะต้องเป็นรอบระยะเวลา 1 ปีปฏิทิน โดยจะต้องแยกเงินของวัดออกเป็น 2 ประเภท คือ
  - เงินผลประโยชน์ ได้แก่ เงินค่าเช่า เงินค่าขายสิ่งของ ฯลฯ
  - เงินการกุศล ได้แก่ เงินที่มีผู้บริจาค
- การรับเงินผลประโยชน์และเงินการกุศล วัดจะต้องออกใบเสร็จรับเงินทุกครั้ง ทุกรายการ
- บัญชีวัดที่ให้จัดทำนั้น มี 2 เล่ม ได้แก่ สมุดเงินสด และ บัญชีแยกประเภท เมื่อจัดทำบัญชีทั้ง 2 เล่มแล้ว ให้เก็บรักษาไว้ที่วัด เพื่อประโยชน์ในการตรวจสอบในการขอเครื่องราชอิสริยาภรณ์ขอเป็นวัดพัฒนา และเมื่อมีชาวบ้านร้องเรียน

---

<sup>711</sup> หนังสือของกระทรวงมหาดไทย มท. 0402/1548 ลงวันที่ 19 กันยายน 2534 กำหนดหลักเกณฑ์การจัดตั้งมูลนิธิต้องมีกองทุนเป็นเงินสดไม่น้อยกว่า 500,000 บาท ถ้าเป็นทรัพย์สินอย่างอื่นต้องมีเงินสดไม่น้อยกว่า 250,000 บาท และเมื่อรวมกับทรัพย์สินอื่นแล้วต้องมีมูลค่าไม่น้อยกว่า 500,000 บาท แต่ถ้ามูลนิธิที่มีวัตถุประสงค์เพื่อการสังคมสงเคราะห์ ส่งเสริมการศึกษา การกีฬา ศาสนา สาธารณภัย และเพื่อการบำบัดรักษา ค้นคว้า ป้องกันผู้ป่วยจากยาเสพติด เฮดส์ หรือมูลนิธิที่ก่อตั้งโดยหน่วยงานของรัฐได้รับการผ่อนผันให้มีทรัพย์สินเป็นกองทุนไม่ต่ำกว่า 200,000 บาท ถ้าเป็นทรัพย์สินอย่างอื่นต้องมีเงินสดไม่น้อยกว่า 100,000 บาท และเมื่อรวมกับทรัพย์สินอื่นแล้วต้องมีมูลค่าไม่น้อยกว่า 200,000 บาท

<sup>712</sup> หมายเหตุ: เกณฑ์ตัวอย่างนี้อ้างอิงจากการกำหนดเกณฑ์ของสหรัฐอเมริกาที่มีการกำหนดให้องค์กรไม่แสวงหากำไรต้องเปิดเผยข้อมูลผู้บริจาค เมื่อมีมูลค่าการบริจาคตั้งแต่ 5,000 ดอลลาร์สหรัฐขึ้นไป



- ให้วัดนำตัวเลขรายละเอียดของรายรับแต่ละประเภท/รายจ่ายแต่ละประเภทในแต่ละเดือน จัดทำรายงานบัญชีรายรับ รายจ่ายของวัด เพื่อส่งสำนักงานพระพุทธศาสนาจังหวัดทุก 1 เดือน

ควรมีการ**เพิ่มเติม**แนวปฏิบัติตามกฎหมายกระทรวงฉบับที่ 2 (พ.ศ. 2511) ในประเด็นดังต่อไปนี้

- กำหนดให้สำนักงานพระพุทธศาสนาแห่งชาติต้องจัดทำแบบบันทึกบัญชีรายรับรายจ่ายของวัด เพื่อใช้เป็นรูปแบบรายงานบัญชีให้กับวัดทุกแห่งให้เป็นมาตรฐานเดียวกัน
- หลังจากที่วัดจัดทำรายงานบัญชีรายรับ รายจ่ายของวัดตามรูปแบบที่สำนักงานพระพุทธศาสนาแห่งชาติกำหนดแล้ว วัดต้องนำส่งสำนักงานพระพุทธศาสนาจังหวัดทุก 1 เดือน และวัดต้องติดประกาศบัญชีรายรับรายจ่ายของวัด ในป้ายประกาศบริเวณวัดที่พุทธศาสนิกชนสามารถเข้าไปตรวจสอบได้ชัดเจน
- กำหนดให้สำนักงานพระพุทธศาสนาในแต่ละจังหวัดมีหน้าที่และอำนาจที่ชัดเจนในการตรวจสอบข้อมูลรายงานบัญชีรายรับรายจ่ายของทุกวัดในเขตพื้นที่ ตลอดจนให้คำแนะนำที่เป็นประโยชน์ต่อการบริหารงานของวัด

ทั้งนี้การปิดประกาศในบริเวณวัดที่พุทธศาสนิกชนสามารถเข้าไปตรวจสอบได้สะดวก อย่างน้อยเพื่อป้องกันมิให้พุทธศาสนิกชนที่มาทำบุญเกิดความคลางแคลงใจต่อเงินบริจาคเพื่อการทำบุญ

### 11.2.2 ข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย

#### 1. การตรวจสอบผู้รับประโยชน์ที่แท้จริง

การตรวจสอบ “นอมินี” ไม่ได้เป็นประโยชน์เพียงช่วยตรวจสอบการถือหุ้นแทนบุคคลต่างด้าวหรือนิติบุคคลต่างด้าวที่เข้ามาประกอบธุรกิจในประเทศไทยเพื่อหลีกเลี่ยงกฎหมายการประกอบธุรกิจคนต่างด้าว พ.ศ. 2542 เท่านั้น แต่การตรวจสอบ “นอมินี” ยังเป็นประโยชน์ต่อการป้องกันอาชญากรรมการฟอกเงินด้วย

ทั้งนี้กรมพัฒนาธุรกิจการค้าเป็นหน่วยงานหลักที่ทำหน้าที่ในการจดทะเบียนบริษัท สำนักงาน ปปง. ควรทำความร่วมมือเพื่อให้กรมพัฒนาธุรกิจการค้าดำเนินการตรวจสอบผู้รับประโยชน์ที่แท้จริง (beneficial owner) อย่างเข้มงวด โดยต้องมีการตรวจสอบผู้มีอำนาจในการควบคุมบริษัท ไม่ว่าจะเป็นการที่มีอำนาจลงลายมือชื่อแทนบริษัท ประเภทของผู้ถือหุ้นสามัญ (voting share) ผู้ก่อตั้งบริษัท ผู้ที่ได้รับสิทธิประโยชน์ของบริษัท (เงินปันผล) และอาชีพของผู้ถือหุ้น รายละเอียดตามที่แสดงไว้ในตารางที่ 11.1 ดังนี้

ตารางที่ 11.1 หลักเกณฑ์เบื้องต้นในการตรวจสอบผู้รับประโยชน์ที่แท้จริง (Identify the beneficial owner)

ข้อมูลที่ต้องบอกถึงอำนาจการควบคุมบริษัท	แหล่งข้อมูลที่ใช้ในการตรวจสอบ	สิ่งที่ควรเพิ่มเติม
1. กรรมการที่มีอำนาจลงลายมือชื่อแทนบริษัท	<ul style="list-style-type: none"> <li>หนังสือรับรองบริษัท</li> <li>ข้อบังคับของบริษัท</li> <li>สำเนาบัญชีรายชื่อผู้ถือหุ้นของบริษัท (แบบ บอจ.5)</li> </ul>	ตรวจสอบกรณีที่กรรมการบริษัทประกอบอาชีพที่มีความเสี่ยงระดับสูงตามประกาศของสำนักงาน ปปง.
2. ประเภทของผู้ถือหุ้นสามัญ (voting share)	<ul style="list-style-type: none"> <li>หนังสือบริคณห์สนธิ</li> <li>ข้อบังคับของบริษัท</li> <li>สำเนาบัญชีรายชื่อผู้ถือหุ้นของบริษัท (แบบ บอจ.5)</li> </ul>	ตรวจสอบเฉพาะผู้ถือหุ้นระบุชื่อที่มีหุ้นตั้งแต่ 25% ขึ้นไป ตรวจสอบเฉพาะหุ้นผู้ถือ (หุ้นไม่ระบุชื่อ) ที่มีหุ้นตั้งแต่ 25% ขึ้นไป
3. ผู้ก่อตั้งบริษัท	<ul style="list-style-type: none"> <li>หนังสือบริคณห์สนธิ</li> </ul>	กรณีผู้ก่อตั้งมีชื่อในการจัดตั้งบริษัทหลายแห่งในเวลาใกล้เคียงกัน
4. ผู้ที่ได้รับสิทธิประโยชน์ของบริษัท (เงินปันผล)	<ul style="list-style-type: none"> <li>ข้อบังคับของบริษัท</li> </ul>	ตรวจสอบเฉพาะผู้ที่ได้รับเงินปันผลเกิน 25% ขึ้นไป
5. อาชีพของผู้ถือหุ้น	<ul style="list-style-type: none"> <li>สำเนาบัญชีรายชื่อผู้ถือหุ้นของบริษัท (แบบ บอจ.5)</li> </ul>	ตรวจสอบกรณีที่ผู้ถือหุ้นประกอบอาชีพที่มีความเสี่ยงระดับสูงตามประกาศของสำนักงาน ปปง. ตรวจสอบอาชีพที่ไม่สัมพันธ์กับรายได้

ที่มา : คณะผู้วิจัย (2563)

นอกจากนี้แล้ว ควรพิจารณาการตรวจสอบบริษัทหลังจากที่ได้มีการจดทะเบียนจัดตั้งบริษัทไปแล้ว ดังนี้

ก. การตรวจสอบการส่งงบการเงิน

นิติบุคคลที่จดทะเบียนกับกรมพัฒนาธุรกิจการค้าทุกแห่งมีหน้าที่ต้องรายงานงบการเงินอย่างน้อย 1 ครั้งในทุกรอบ 12 เดือน โดยต้องเป็นงบการเงินที่มีผู้สอบบัญชีรับรองและยื่นต่อกรมพัฒนาธุรกิจการค้า ภายใน 1 เดือน นับตั้งแต่วันอนุมัติงบการเงิน ดังนั้น หากบริษัทใดไม่รายงานงบการเงินตั้งแต่ปีแรกของการเปิดกิจการ อาจต้องดำเนินการ

- 1) ตรวจสอบการประกอบกิจการของบริษัทว่ามีความเคลื่อนไหวหรือไม่ หรือเป็นเพียงบริษัทที่จัดตั้งมาเพื่อบังหน้าแต่ไม่ได้มีการประกอบกิจการจริง

- 2) ตรวจสอบรายชื่อกรรมการของบริษัทว่ามีชื่อซ้ำกันในบริษัทใดบ้าง เพื่อสามารถเชื่อมโยงเครือข่ายหากบริษัทดังกล่าวจัดตั้งขึ้นเพื่อวัตถุประสงค์ในการฟอกเงิน
- 3) ตรวจสอบการยื่นภาษีเงินได้นิติบุคคลและภาษีเงินได้บุคคลธรรมดาของกรรมการบริษัทที่มีรายชื่อซ้ำกัน เพื่อตรวจสอบความผิดปกติของเส้นทางการเงิน

#### *ข. การตรวจสอบการเสียภาษีของบริษัท*

กรมพัฒนาธุรกิจการค้าอาจกำหนดให้บริษัทลงทะเบียนเพื่อรับรหัสธุรกิจ (business number) และรหัสธุรกิจดังกล่าวจะต้องเป็นรหัสเดียวกับเลขทะเบียนประจำตัวผู้เสียภาษีอากรเช่นที่ประเทศออสเตรเลีย กำหนดให้การจัดตั้งบริษัทจะต้องลงทะเบียนเพื่อรับรหัสธุรกิจ (Australia Business Number (ABN)) กับหน่วยงานจดทะเบียนธุรกิจ หรือ Australian Business Register (ABR) เพื่อการลงทะเบียนเข้าสู่ระบบการจ่ายภาษี ซึ่งจะช่วยให้การตรวจสอบว่าบริษัทนั้นยังคงประกอบธุรกิจอยู่หรือไม่

#### *ค. การตรวจสอบที่อยู่ของบริษัท*

##### *- การแจ้งที่อยู่ของบริษัท*

กรมพัฒนาธุรกิจการค้าควรมอบอำนาจให้หน่วยงานส่วนท้องถิ่นลงพื้นที่ในการตรวจสอบการมีอยู่จริงของบริษัท หากบริษัทใดมีการอ้างที่อยู่ที่ไม่ตรงตามที่อยู่ในการจดทะเบียน กรมพัฒนาธุรกิจการค้าต้องมีบทลงโทษตามกฎหมายว่าด้วยการแจ้งที่อยู่เท็จ

##### *- ตรวจสอบที่อยู่ของบริษัท*

กรณีที่บริษัทจัดตั้งขึ้นมาเพื่อบังหน้าหลายแห่งจะใช้ที่อยู่เดียวกัน แต่หากมีการตรวจสอบก็จะทำให้ทราบว่าบริษัทนั้นดำเนินกิจการจริงหรือไม่ โดยกรมพัฒนาธุรกิจการค้าอาจตรวจสอบได้จากบิลค่าน้ำ บิลค่าไฟ และจากสัญญาเช่าสถานที่

#### *ง. การตรวจสอบข้อมูลพนักงานของบริษัท*

กรมพัฒนาธุรกิจการค้าอาจต้องเชื่อมโยงข้อมูลกับสำนักงานประกันสังคม เพื่อใช้ในการตรวจสอบการประกอบกิจการของบริษัทในทางอ้อม โดยอาจตรวจสอบจากการส่งเงินประกันสังคมให้กับลูกจ้างในบริษัท

นอกจากนี้แล้ว กรมพัฒนาธุรกิจการค้าอาจตรวจสอบการดำเนินของบริษัทว่ามีดำเนินงานอยู่จริง โดยเช็คจากใบเสร็จค่าน้ำ ค่าไฟ จากการประปาและการไฟฟ้าในแต่ละท้องถิ่นที่ได้

อย่างไรก็ตาม การดำเนินงานตรวจสอบข้อมูลดังกล่าวจะต้องได้รับความร่วมมือจากหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ได้แก่ กรมสรรพากรซึ่งมีหน้าที่ในการตรวจสอบการเสียภาษีของบริษัทและการเสียภาษีของกรรมการบริษัท สำนักงานประกันสังคมซึ่งมีหน้าที่ในการตรวจสอบการส่งเงินประกันสังคมของลูกจ้างในบริษัท กระทรวงมหาดไทยซึ่งมีหน้าที่ในการตรวจสอบที่อยู่และเลขทะเบียนที่ตั้งของบริษัท รวมถึง

การประปา และการไฟฟ้าส่วนภูมิภาคในแต่ละพื้นที่เพื่อขอเช็คข้อมูลใบเสร็จค่าน้ำ ประปาและไฟฟ้าของบริษัท

## 2. การจัดการระบบข้อมูลเพื่ออำนวยความสะดวกต่อการตรวจสอบข้อมูลและการระบุตัวตน

การจัดการระบบข้อมูลที่ดีและมีระบบการวิเคราะห์ข้อมูลจะเป็นเครื่องมือสำคัญหรือ “ด่านแรก” ในการตรวจคัดกรองเบื้องต้น “อาชญากร” ออกจากนิติบุคคลที่ประกอบอาชีพสุจริตได้ ดังนั้น สำนักงาน ป.ป.ช. ควรพิจารณาจัดสรรงบประมาณเพื่อจัดตั้ง “ศูนย์ข้อมูลเพื่อต่อต้านการฟอกเงินและการก่อการร้าย” โดยเป็นแหล่งรวบรวมข้อมูลจากทุกหน่วยงานที่เกี่ยวข้องเพื่ออำนวยความสะดวกให้กับหน่วยงานรับจดทะเบียนนิติบุคคล ได้แก่ กรมพัฒนาธุรกิจการค้า กรมการปกครอง รวมไปถึงสถาบันการเงิน บริษัทที่ปรึกษากฎหมาย บริษัทที่ปรึกษาบัญชี ซึ่งมีหน้าที่ในการตรวจสอบลูกค้าที่เข้ามาใช้บริการ

ทั้งนี้ข้อมูลภายใต้ “ศูนย์ข้อมูลเพื่อต่อต้านการฟอกเงินและการก่อการร้าย” ควรประกอบไปด้วยข้อมูลอย่างน้อยดังนี้

- 1) ข้อมูลประวัติการก่ออาชญากรรมหรือคดีความต่าง ๆ ซึ่งอยู่ภายใต้สำนักงานตำรวจแห่งชาติ
- 2) ข้อมูลการเสียหายของบุคคลธรรมดา และนิติบุคคล อยู่ภายใต้กรมสรรพากร เพื่อตรวจสอบความผิดปกติของรายได้กรรมการของบริษัท/กรรมการขององค์กรไม่แสวงหากำไร
- 3) ข้อมูลการจดทะเบียนบริษัท เช่น สถานะของกรรมการบริษัท เพื่อตรวจสอบกรรมการ 1 คน เข้าไปดำรงตำแหน่งในบริษัททั้งหมดกี่แห่ง ข้อมูลผู้ถือหุ้นของบริษัท ข้อมูลการส่งงบการเงินของบริษัท ข้อมูลการแจ้งเปลี่ยนชื่อกรรมการบริษัท ข้อมูลการแจ้งเปลี่ยนแปลงที่อยู่ของบริษัท เป็นต้น ซึ่งเป็นข้อมูลที่อยู่ภายใต้กรมพัฒนาธุรกิจการค้า กระทรวงพาณิชย์
- 4) ข้อมูลการส่งเงินประกันสังคม อยู่ภายใต้สำนักงานประกันสังคม ใช้เพื่อตรวจสอบการประกอบกิจการของบริษัททางอ้อม
- 5) รายชื่อบุคคลที่มีความเสี่ยงด้านการฟอกเงินและการก่อการร้าย ได้แก่ รายชื่อใน UN Sanction list รายชื่อใน Thailand list
- 6) ข้อมูลบุคคลไทยที่มีสถานภาพทางการเมือง (Politically Exposed Persons- PEPs) และข้อมูลการเล่นพนันของบุคคลไทยที่เป็น PEPS ซึ่งสำนักงาน ป.ป.ช. จะต้องทำความเข้าใจ แลกเปลี่ยนข้อมูลการเล่นพนันของบุคคลไทยที่เป็น PEPS กับหน่วยงานกำกับดูแลธุรกิจคาสีโน (gambling regulators) ในประเทศที่คนไทยนิยมไปเล่นคาสีโนตามกฎหมาย อาทิ เขตปกครองพิเศษมาเก๊า สิงคโปร์ มาเลเซีย กัมพูชา สปป.ลาว เป็นต้น

นอกจากนี้แล้ว อาจจำเป็นต้องจัดสรรงบประมาณเพื่อเพิ่มบุคลากรในการทำหน้าที่วิเคราะห์ธุรกรรมที่ต้องสงสัยเพื่อให้สามารถทำงานในเชิงรุกได้มีประสิทธิภาพมากขึ้น

### 3. การกำกับดูแลตนเอง

องค์กรไม่แสวงหากำไรควรมีการกำกับดูแลตนเอง (self-regulation) เพื่อลดความเสี่ยงที่จะถูกใช้เป็นช่องทางฟอกเงินหรือเข้าไปพัวพันกับการกระทำความผิดรูปแบบอื่นๆ เช่น กำหนดอำนาจหน้าที่ของประธานและกรรมการขององค์กรไม่แสวงหากำไร การตรวจสอบแหล่งที่มาของเงินบริจาค การจัดทำฐานข้อมูลผู้บริจาค เป็นต้น โดยมาตรการกำกับดูแลตนเองควรระบุไว้ในคู่มือหรือข้อบังคับของหน่วยงาน และควรสอดคล้องกับแนวทางปฏิบัติที่ดี (good governance) ที่เป็นสากล หรือตามที่หน่วยงานกำกับดูแลจัดทำขึ้น

### 4. การกำกับดูแลกันเอง

การบังคับใช้กฎหมายเพื่อการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงินกับนิติบุคคลอาจเป็นการสร้างภาระให้กับภาคเอกชน เนื่องจากการออกกฎหมายเพื่อควบคุมนิติบุคคลแบบ “เหวี่ยงแห” อาจทำให้ผู้ที่ประกอบอาชีพสุจริตได้รับผลกระทบตามไปด้วย ดังนั้น เพื่อส่งเสริมให้เกิดธรรมาภิบาลที่ดีในการประกอบธุรกิจและการดำเนินกิจกรรมของนิติบุคคล สำนักงาน ปปง. อาจร่วมกับหน่วยงานกำกับดูแลนิติบุคคลเพื่อส่งเสริมให้นิติบุคคลมีการกำกับดูแลระหว่างนิติบุคคลด้วยตนเอง สภานายความและสภาวิชาชีพฯ ควรกำหนดให้การให้ความร่วมมือต่อการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงินเป็นหนึ่งในจริยธรรมวิชาชีพ และกำหนดโทษทางปกครองกรณีผู้ประกอบวิชาชีพภายใต้การดูแลของตนฝ่าฝืนไม่ปฏิบัติตามหน้าที่ตามกฎหมายว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน

### 5. การเปิดเผยข้อมูล

- 1) องค์กรไม่แสวงหากำไรควรมีหน้าที่เปิดเผยแหล่งที่มาของเงินหรือทรัพย์สินต่อหน่วยงานกำกับดูแล สืบเนื่องจากข้อเสนอแนะกฎหมายเกี่ยวกับการกำหนดให้ NPOs ต้องเปิดเผยแหล่งที่มาของเงินหรือทรัพย์สินที่ได้รับบริจาค โดยมีการกำหนดเกณฑ์วงเงินที่ต้องระบุตัวตนของผู้บริจาค เช่น ตั้งแต่ 150,000 บาทขึ้นไป<sup>713</sup> NPOs ต้องแสดงข้อมูลของผู้บริจาค เป็นต้น ทั้งนี้ ในกระบวนการกำหนดเกณฑ์วงเงินดังกล่าว ทางองค์กรไม่แสวงหากำไรควรเข้าไปมีส่วนร่วมในการให้ข้อมูลที่เป็นประโยชน์ เพื่อให้การกำหนดเกณฑ์วงเงินนั้นมีความเหมาะสมและสอดคล้องกับสภาพความเป็นจริง เช่น ข้อมูลยอดการบริจาคต่อครั้ง หรือค่าเฉลี่ยมูลค่าการบริจาค เป็นต้น
- 2) วัดต้องมีการเปิดเผยข้อมูลต่อสาธารณะ โดยรายงานด้านการเงินของวัดที่จัดส่งให้สำนักงานพระพุทธศาสนาจังหวัด ควรต้องมีการเผยแพร่บนเว็บไซต์ของสำนักงาน พศ. รวมถึงต้องมีการปิดประกาศในบริเวณวัดที่พุทธศาสนิกชนรวมถึงคนในชุมชนสามารถเข้าไปตรวจสอบได้ง่าย

---

<sup>713</sup> หมายเหตุ: เกณฑ์ตัวอย่างนี้อ้างอิงจากการกำหนดเกณฑ์ของสหรัฐอเมริกาที่มีการกำหนดให้องค์กรไม่แสวงหากำไรต้องเปิดเผยข้อมูลผู้บริจาค เมื่อมีมูลค่าการบริจาคตั้งแต่ 5,000 ดอลลาร์สหรัฐขึ้นไป

## 6. การแลกเปลี่ยนข้อมูลเพื่อกำกับดูแลบริษัทนำเที่ยวคาสิโน

ให้สำนักงาน ปปง. แลกเปลี่ยนข้อมูลการเล่นพนันของบุคคลไทยที่มีสถานภาพทางการเมือง (Politically Exposed Persons- PEPs) กับหน่วยงานกำกับดูแลธุรกิจคาสิโน (gambling regulators) ในประเทศที่คนไทยนิยมไปเล่นคาสิโนตามกฎหมาย อาทิ เขตปกครองพิเศษมาเก๊า ประเทศสิงคโปร์ ประเทศมาเลเซีย ประเทศกัมพูชา สปป.ลาว

ทั้งนี้ การขอข้อมูลควรดำเนินการในรูปแบบของการจัดทำข้อตกลงแลกเปลี่ยนข้อมูลระหว่างสำนักงาน ปปง. และหน่วยงานกำกับดูแลธุรกิจคาสิโน (Regulatory Memorandum Of Understanding) ในลักษณะเกี่ยวกับการจัดทำข้อตกลงแลกเปลี่ยนข้อมูลระหว่างสำนักงาน ปปง. ประเทศออสเตรเลีย (AUSTRAC) และสำนักงานคณะกรรมการกำกับดูแลธุรกิจการพนันของสหราชอาณาจักร (Gambling Commission)<sup>714</sup>

ข้อตกลงแลกเปลี่ยนข้อมูลจะต้องมีการรายงานข้อมูลต่อกันโดยอัตโนมัติ มิใช่การร้องขอข้อมูลเป็นรายกรณี โดยสำนักงาน ปปง. ไทยจะต้องได้รับข้อมูลการเล่นพนัน จากหน่วยงานกำกับดูแลธุรกิจคาสิโน จากต่างประเทศโดยอัตโนมัติ โดยเฉพาะเมื่อมีการรายงานธุรกรรมที่มีเหตุอันควรสงสัยจากต่างประเทศ และให้สำนักงาน ปปง. ส่งข้อมูล PEPs ที่เป็นปัจจุบันแก่หน่วยงานกำกับดูแลธุรกิจคาสิโนต่างประเทศทุกปี ผ่านระบบอิเล็กทรอนิกส์ เพื่อให้เกิดการตรวจสอบเพื่อทราบข้อเท็จจริงเกี่ยวกับลูกค้าของคาสิโน ในต่างประเทศอย่างมีประสิทธิภาพและรวดเร็วยิ่งขึ้น

ข้อมูลที่สำนักงาน ปปง. จะต้องได้รับจากหน่วยงานกำกับดูแลธุรกิจคาสิโนในต่างประเทศมีดังนี้

- ชื่อ – นามสกุลผู้เล่น
- วันที่เข้าเล่นการพนัน
- มูลค่าชิพที่แลก และมูลค่าเงินที่แลกชิพคืน
- ชื่อนายหน้าคาสิโน (Junket) ที่อำนวยความสะดวกในการเล่นคาสิโน

นอกจากนี้ ให้สำนักงาน ป.ป.ช. จัดทำ ปรับปรุง และแจ้งรายงานรายชื่อ PEPs แก่สำนักงาน ปปง. ทุก 1 ปี ผ่านระบบอิเล็กทรอนิกส์ เพื่อให้หน่วยงานรัฐและเอกชนในประเทศและต่างประเทศได้ประเมิน

---

<sup>714</sup>AUSTRAC (2020). Exchange instruments list. สืบค้นจาก <https://www.austrac.gov.au/about-us/international-engagement/exchange-instruments-list> เมื่อวันที่ 24 มิถุนายน 2563

ความเสี่ยงของลูกค้ายาอย่างเป็นระบบ โดยแสดงข้อมูลตามมาตรฐานของ The Wolfsberg Group<sup>715</sup> และ FATF<sup>716</sup> ดังนี้

- เลขบัตรประจำตัวประชาชน 13 หลัก
- ชื่อ-นามสกุล
- วันเดือนปีเกิด
- ชื่อ-นามสกุล คู่สมรส
- ตำแหน่ง/หน้าที่ ย้อนหลัง 5 ปี

### 11.2.3 เหตุผล/ความจำเป็น และประโยชน์ที่สังคมจะได้รับจากการปรับปรุงตามข้อเสนอแนะ

นอกจากข้อเสนอแนะเรื่องมาตรการต่าง ๆ แล้ว คณะผู้วิจัยได้วิเคราะห์ถึงเหตุผลความจำเป็น รวมไปถึงประโยชน์ที่สังคมจะได้รับจากข้อเสนอดังกล่าว รวมทั้งผลกระทบ/ข้อพิจารณา/ทางเลือกอื่น และระยะเวลาในการดำเนินงานของการปรับปรุง “กลไก” เพื่อเพิ่มประสิทธิภาพป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน โดยมีรายละเอียดดังต่อไปนี้

#### 1) การฟอกเงินผ่านนิติบุคคลที่ไม่มีการประกอบธุรกิจจริงและธุรกิจบังหน้า

ข้อเสนอแนะให้มีการตรวจสอบผู้รับผลประโยชน์ที่แท้จริง และการตรวจสอบว่าบริษัทมีการประกอบกิจการจริงหรือไม่ จะช่วยแก้ไขปัญหาค่าตรวจสอบของนิติบุคคล/บุคคลต่างด้าวซึ่งเป็นหน้าที่ของกรมพัฒนาธุรกิจการค้า แต่เจตนาของกรมพัฒนาธุรกิจการค้า คือ การรับจดทะเบียนการค้า และอำนวยความสะดวกต่อนักธุรกิจทั้งไทยและต่างชาติ ส่วนงานการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงินไม่ใช่หน้าที่หลักของกรมพัฒนาธุรกิจการค้า ดังนั้น เพื่อให้เกิดความร่วมมือกันระหว่างสำนักงาน ป.ง. กับกรมพัฒนาธุรกิจการค้า และมีความเป็นไปได้ ไม่เกิดภาระหนักทั้งต่องบประมาณและเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้อง จึงควรมีการตั้งคณะทำงานร่วมเพื่อกำหนดแนวทางในการดำเนินงาน อาทิเช่น

(ก) การเริ่มต้นตรวจสอบเฉพาะนิติบุคคลที่เพิ่งจดทะเบียนจัดตั้งใหม่ในช่วง 1-3 ปีที่ผ่านมา

(ข) การดำเนินการร่วมกันเพื่อกำหนดข้อตกลง และคัดเลือกนิติบุคคล เพื่อจัดทำกรประเมินความเสี่ยงเฉพาะกลุ่มธุรกิจที่อยู่เข้าข่ายมีความเสี่ยงสูงที่จะถูกใช้ในการฟอกเงิน

---

<sup>715</sup> Wolfsberg Group. (May 2017). Wolfsberg guidance on politically exposed persons (PEPs). สืบค้นจาก <https://www.wolfsberg-principles.com/sites/default/files/wb/pdfs/wolfsberg-standards/4.%20Wolfsberg-Guidance-on-PEPs-May-2017.pdf> เมื่อวันที่ 24 มิถุนายน 2563

<sup>716</sup> FATF. (June 2013). FATF Guidance politically exposed persons (recommendations 12 and 22). สืบค้นจาก <http://www.fatf-gafi.org/media/fatf/documents/recommendations/Guidance-PEP-Rec12-22.pdf> เมื่อวันที่ 24 มิถุนายน 2563

(ค) การดำเนินการกำหนดหลักเกณฑ์เพิ่มสัดส่วนการถือหุ้นตัวอย่างนิติบุคคลที่ไม่ส่งรายงานการเงิน (ที่มีจำนวนมากถึง 30% ของนิติบุคคลทั้งหมด) โดยเน้นกลุ่มนิติบุคคลที่มีความเสี่ยงสูง

(ง) สำนักงาน ป.ป.ช. และกรมพัฒนาธุรกิจการค้าอาจต้องมีการว่าจ้างภาคเอกชนให้ทำหน้าที่สืบสวนทางลึก ดังเช่นที่บางประเทศร่วมมือกับผู้สื่อข่าวบางสำนักช่วยในการสืบสวน (investigative journalist) โดยทั้งสองหน่วยงานจะต้องประเมินความเสี่ยงร่วมเพื่อระบุชื่อนิติบุคคล/บุคคลที่มีความเสี่ยงสูง (กรรมการบริษัท) ที่ต้องมีการสืบสวนทางลึกเพิ่มเติม

ขณะที่ข้อเสนอแนะที่ให้มีการยกเลิกหุ้นไม่ระบุชื่อ อาจเกิดปัญหาสำคัญ 2 ประการ ได้แก่

(1) การแก้ไขประมวลกฎหมายแพ่งพาณิชย์เป็นเรื่องที่มีความละเอียดอ่อนมาก หน่วยงานที่เกี่ยวข้องอาจต้องพิจารณาร่วมกัน เพราะการแก้ไขมาตราที่เกี่ยวกับใบหุ้นชนิดออกให้แก่ผู้ถือจะกระทบมาตราอื่น ๆ และเจตนารมณ์ของประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ (ดูข้อพิจารณาและผลกระทบในตารางที่ 11.2)

(2) ในทางปฏิบัติกรมพัฒนาธุรกิจการค้าจะไม่รับจดทะเบียนหุ้นชนิดไม่ระบุชื่อผู้ถือ ยกเว้นในช่วงที่เกิดวิกฤติเศรษฐกิจระหว่างปี พ.ศ. 2541 - 2547 หุ้นประเภทนี้ถูกนำมาใช้ในการเปลี่ยนโครงสร้างใหม่ของบริษัท (restructure) แต่พบว่ามีจำนวนไม่มาก ดังนั้นทางเลือกที่น่าจะเป็นไปได้และมีต้นทุนต่ำ คือ กำหนดหลักเกณฑ์ให้บริษัทหรือผู้ถือหุ้นที่มีใบหุ้นชนิดไม่ระบุชื่อผู้ถือต้องแจ้งข้อมูลที่จำเป็นแก่กรมพัฒนาธุรกิจการค้า หรือแจ้งแก่สำนักทะเบียนบริษัท เพื่อแจ้งต่อไปที่กรมพัฒนาธุรกิจการค้า ภายในระยะเวลาที่กำหนด รวมทั้งหามาตรการให้มีการเปลี่ยนแปลงหุ้นประเภทดังกล่าวเป็นใบหุ้นชนิดระบุชื่อผู้ถือหุ้น



ตารางที่ 11.2 ข้อเสนอเรื่องธุรกิจบังหน้าและผู้รับประโยชน์ที่แท้จริง

ข้อเสนอ	ผู้รับผิดชอบ	เหตุผล/ประโยชน์	ผลกระทบ/ข้อพิจารณาทางเลือก ต้นทุน	เวลาที่ดำเนินการ/ ลำดับความสำคัญ
<p><b>1. การแก้ไขกฎหมาย</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- ยกเลิกหุ้นไม่ระบุชื่อ (ยกเลิกมาตรา 1134-1137 และแก้ไขมาตรา 1138)</li> </ul>	<p>กรมพัฒนาธุรกิจการค้า/ ประมวลกฎหมายแพ่งพาณิชย์</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- ขจัดช่องทางการฟอกเงิน</li> <li>- ประเทศต่าง ๆ เริ่มยกเลิกหุ้นไม่ระบุชื่อ</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- กระทบมาตราอื่นในประมวลแพ่ง ทำให้เวลาทำรายงาน RIA นาน</li> <li>- ในทางปฏิบัติ กรมพัฒนาธุรกิจการค้า ไม่รับจดทะเบียนหุ้นชนิดไม่ระบุชื่อ</li> <li>- ปัจจุบันมีหุ้นชนิดไม่ระบุชื่อ จำนวนน้อย ส่วนใหญ่เกิดในช่วงปี พ.ศ. 2541-2547</li> <li>- ไม่สามารถแก้ปัญหา นอมนีได้</li> <li>- <b>ทางเลือก</b> : ให้ผู้ถือหุ้นชนิดไม่ระบุชื่อ รายงานตัวตนต่อบริษัท และทำข้อมูลเป็นปัจจุบัน แล้วให้บริษัทรายงาน กรมพัฒนาธุรกิจการค้า หรือรายงานตรงต่อกรมพัฒนาธุรกิจการค้า</li> </ul>	3-5 ปี
<p><b>2. การเพิ่มประสิทธิภาพการป้องกัน</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- ปรับปรุงฐานข้อมูลอาชีพตามแบบ บอจ. 5 เพื่อใช้ตรวจสอบผู้รับประโยชน์ที่แท้จริง/กรรมการบริษัท ผู้ก่อตั้งบริษัท/ผู้ถือหุ้นโดยตรง</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- กรมพัฒนาธุรกิจ/พรบ. การประกอบธุรกิจของคนต่างด้าว</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- ป้องกันปัญหาการใช้νομินี</li> <li>- ประโยชน์ทางอ้อม คือ การป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- DBD ร่วมกับ สำนักงาน ปปง. ปรับปรุง ฐานข้อมูลอาชีพของผู้ถือหุ้น/กรรมการบริษัท เฉพาะธุรกิจที่มีความเสี่ยงสูง ด้วยงบประมาณจากสำนักงาน ปปง.</li> </ul>	1-2 ปี
<ul style="list-style-type: none"> <li>- การตรวจสอบการส่งงบการเงินและที่อยู่บริษัท</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- DBD สุ่มตรวจตามระเบียบสำนักงานทะเบียนหุ้นส่วนบริษัทกลาง</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- ปัจจุบัน 30% ของบริษัทไม่ส่งงบ</li> <li>- เพิ่มตัวอย่างการสุ่มตรวจ</li> <li>- ส่งข้อมูลที่น่าสงสัยให้สำนักงาน ปปง. วิเคราะห์</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- เป็นงานประจำของ DBD แต่มอบอำนาจและโอนงบประมาณให้ อปท. และกำหนดเป้าหมายประเภทธุรกิจเสี่ยงร่วมกับสำนักงาน ปปง.</li> <li>- ต้องพัฒนาศักยภาพการวิเคราะห์ของเจ้าหน้าที่ กรมพัฒนาธุรกิจการค้า</li> </ul>	1-3 ปี

ตารางที่ 11.2 ข้อเสนอเรื่องธุรกิจบังหน้าและผู้รับประโยชน์ที่แท้จริง

ข้อเสนอ	ผู้รับผิดชอบ	เหตุผล/ประโยชน์	ผลกระทบ/ข้อพิจารณาทางเลือก ต้นทุน	เวลาที่ดำเนินการ/ ลำดับความสำคัญ
			และสำนักงาน ปปง. และเพิ่มจำนวนเจ้าหน้าที่	
- การตรวจสอบเชิงรุกการเสียภาษี/การส่งเงินสมทบเงินประกันสังคม/การใช้ไฟฟ้าของธุรกิจเสี่ยง	- สำนักงาน ปปง. ร่วมมือกับหน่วยงานเกี่ยวข้อง	- ประโยชน์เชิงป้องกันการฟอกเงิน - ยังไม่มีการดำเนินงานโดย สำนักงาน ปปง.	- มีเป้าหมายธุรกิจเสี่ยง - พัฒนาศักยภาพการวิเคราะห์ของเจ้าหน้าที่สำนักงาน ปปง. และเพิ่มจำนวนเจ้าหน้าที่	2-3 ปี
- หน่วยงาน/นักบัญชีที่ได้รับการรับรองจากกรมพัฒนาธุรกิจการค้าให้เป็นผู้รับรองลายมือชื่อของผู้จดทะเบียนจัดตั้งบริษัท ต้องขึ้นทะเบียนเป็นผู้รับรองลายมือชื่อกับนายทะเบียนของกรมพัฒนาธุรกิจการค้า	- กรมพัฒนาธุรกิจการค้า/ระเบียบสำนักงานทะเบียนหุ้นส่วนบริษัทกลาง	- เป็นเครื่องมือสำคัญตรวจสอบผู้รับประโยชน์ที่แท้จริงตามข้อแนะนำของ FATF - ป้องกันการลงนามปลอมได้ - สามารถใช้ระบบอิเล็กทรอนิกส์ตรวจสอบลายมือชื่อได้	- ไม่ยุ่งยาก หน่วยงาน/นักบัญชีเพียงต้องลงลายมือชื่อต่อพนักงานทะเบียนครั้งเดียว - หลังลงนามแล้ว เจ้าหน้าที่สามารถตรวจสอบลายเซ็นของหน่วยงาน/นักบัญชีทางอิเล็กทรอนิกส์ได้ทันที ไม่กระทบ KPI “ease of doing business”	1-2 ปี

## 2) การฟอกเงินผ่านผู้ประกอบการอาชีพนักกฎหมายและนักบัญชี

ข้อเสนอแนะที่ให้สำนักงาน ปปง. พิจารณากำหนดให้ผู้ประกอบวิชาชีพที่ปรึกษากฎหมายโดยเฉพาะกลุ่มที่ปรึกษากฎหมายที่ให้บริการจัดตั้งและบริหารบริษัท การให้บริการร่างสัญญาหรือจัดเตรียมเอกสารหลักฐานทางกฎหมาย และการให้บริการให้คำปรึกษาเกี่ยวกับกฎหมายต่าง ๆ รวมถึงข้อเสนอแนะที่กำหนดให้ผู้ประกอบวิชาชีพบัญชีเป็นผู้มีหน้าที่รายงานตามกฎหมายพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน พ.ศ. 2542 และที่แก้ไขเพิ่มเติม เช่นเดียวกับการกำหนดให้ที่ปรึกษากฎหมายเป็นผู้มีหน้าที่รายงานตามกฎหมาย

โดยข้อเสนอข้างต้นจำเป็นต้องมีการกำหนดค่าจัดความของที่ปรึกษาก่อนที่จะกำหนดให้เป็นผู้มีหน้าที่รายงานตามกฎหมายพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน พ.ศ. 2542 และที่แก้ไขเพิ่มเติม โดยมี 2 ทางเลือก คือ

1. ให้สภาทนายความเป็นผู้กำหนดค่านิยามที่ปรึกษากฎหมายและขยายขอบเขตการกำกับดูแลจากเดิมที่กำกับดูแลเพียงทนายความเท่านั้น อาจพิจารณาให้ที่ปรึกษากฎหมายที่ให้บริการจัดตั้งและบริหารบริษัท การให้บริการร่างสัญญาหรือจัดเตรียมเอกสารหลักฐานทางกฎหมาย และการให้บริการให้คำปรึกษาเกี่ยวกับกฎหมายต่าง ๆ มาขึ้นทะเบียนกับสภาทนายความ

2. ให้สำนักงาน ปปง. เป็นผู้กำหนดนิยามที่ปรึกษากฎหมาย โดยระบุประเภทของที่ปรึกษากฎหมายที่ต้องมีหน้าที่รายงานตามกฎหมายพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน พ.ศ. 2542 และที่แก้ไขเพิ่มเติม โดยอาจเริ่มต้นจากฐานข้อมูลการจดทะเบียนของสำนักงานกฎหมายหรือบริษัทที่ปรึกษากฎหมายที่จดทะเบียนประกอบกิจการกับกรมพัฒนาธุรกิจการค้า

แต่อย่างไรก็ดี การกำหนดให้ผู้ประกอบวิชาชีพกฎหมายและนักบัญชีเป็นผู้มีหน้าที่รายงานตามกฎหมายพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน พ.ศ. 2542 และที่แก้ไขเพิ่มเติม อาจเป็นการสร้างภาระต้นทุนให้กับกลุ่มผู้ประกอบการดังกล่าวด้วยเช่นกัน ตามที่แสดงในตารางที่ 11.3

ตารางที่ 11.3 ข้อเสนอเรื่องการกำกับดูแลผู้ประกอบการวิชาชีพกฎหมายและนักบัญชี

ข้อเสนอ	ผู้รับผิดชอบ/กฎหมาย	เหตุผล/ประโยชน์	ผลกระทบ ต้นทุน/ข้อพิจารณา ทางเลือก	ระยะเวลาดำเนินการความ เร่งด่วน
<b>1. ข้อเสนอด้านกฎหมาย</b>				
- การกำหนดให้ที่ปรึกษากฎหมายและนักบัญชีเป็นผู้มีหน้าที่รายงาน	- สำนักงาน ปปง./พระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน พ.ศ. 2542	- ลดความเสี่ยงกรณีผู้ประกอบการวิชาชีพกฎหมาย/บัญชีสนับสนุน/ร่วมมือกับธุรกิจฟอกเงิน	- การแก้ไขกฎหมาย : ก่อภาระสูงต่อผู้ประกอบการวิชาชีพกฎหมายและบัญชีอาชีพละ 80,000 ราย จึงมีโอกาสถูกคัดค้านอย่างหนัก - สำนักงาน ปปง. ร่วมประชุมปรึกษาหารือโดยด่วนกับสภาวิชาชีพทั้งสอง เพื่อ (ก) จำกัดจำนวนผู้ประกอบการวิชาชีพที่ต้องทำตามกฎหมาย เช่น บริษัทจำกัดที่มีจำนวน 800-900 บริษัทต่ออาชีพ หรือกำหนดลักษณะของบริการด้านบัญชี/กฎหมายที่ต้องทำรายงาน (ข) จำกัดการทำรายงานและ KYC เฉพาะลูกค้าที่มีอาชีพตามมาตรา 20 และอาชีพ/ธุรกิจอื่นที่มีความเสี่ยงสูง (เช่น ตัวแทนซื้อขายที่ดิน) ตามข้อเสนอแนะของ FATF	
- หน่วยงาน/นักบัญชีขึ้นทะเบียนเป็นผู้รับรองลายมือชื่อกับกรมพัฒนาธุรกิจการค้า	- กรมพัฒนาธุรกิจ/ระเบียบสำนักงานทะเบียนหุ้น ฯ	- เหมือนข้อเสนอในการกำกับดูแลการฟอกเงินผ่านนิติบุคคลบังหน้า	- เหมือนข้อเสนอในการกำกับดูแลการฟอกเงินผ่านนิติบุคคลบังหน้า	1-2 ปี

ตารางที่ 11.3 ข้อเสนอเรื่องการกำกับดูแลผู้ประกอบการวิชาชีพกฎหมายและนักบัญชี

ข้อเสนอ	ผู้รับผิดชอบ/กฎหมาย	เหตุผล/ประโยชน์	ผลกระทบ ต้นทุน/ข้อพิจารณา ทางเลือก	ระยะเวลาดำเนินการความ เร่งด่วน
<p>2. การเพิ่มประสิทธิภาพมาตรการ ป้องกัน/ปราบปราม : มาตรการสนับสนุน การกำกับดูแลตัวเอง</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- เพิ่มบทบาทการกำกับตนเองของ ผู้ประกอบการวิชาชีพบัญชี/กฎหมาย เฉพาะบริษัทในตลาดหลักทรัพย์ โดย สภาบัญชี/สภากฎหมายร่วมกับ สำนักงาน ก.ล.ต. กำหนดให้บริษัท ตรวจสอบบัญชี/บริษัทกฎหมาย ตรวจสอบธุรกรรมของผู้ประกอบ อาชีพที่มีหน้าที่รายงานธุรกรรมนำ ส่งสัยตามมาตรา 16 และอาชีพ/ บริการอื่นที่มีความเสี่ยงสูงต่อ การฟอกเงิน</li> <li>- การกำกับตนเองเมื่อเกี่ยวข้องกับลูกค้า ที่มีธุรกรรมนำส่งสัย สภาวิชาชีพกำกับ ดูแลผู้ประกอบการวิชาชีพกฎหมายและ นักบัญชีที่เป็นสมาชิกโดยเริ่มจากการ ประชุมหารือดังนี้ (ก) กำหนดคุณสมบัติของสมาชิกที่จะ ร่วมมือเรื่องการจัดทำรายงานธุรกรรม</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- สภาวิชาชีพ ก.ล.ต. และ สำนักงาน ป.ป.ง.</li> <li>- หลักเกณฑ์สมัครใจ</li>   <li>- สภาวิชาชีพโดยการสนับสนุน ของ สำนักงาน ป.ป.ง.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- บริษัทตรวจสอบบัญชี/ กฎหมายช่วยตรวจสอบ ความถูกต้องของรายงาน ธุรกรรมของผู้ประกอบ อาชีพเสี่ยงที่สุดจริต</li> <li>- ต้นทุนของผู้ประกอบ วิชาชีพในการทำรายงาน ธุรกรรมต่ำ</li> <li>- ลดโอกาสธุรกิจฟอกเงินจะ ใช้นักบัญชี/นักกฎหมายที่ สุจริตในการฟอกเงิน</li>   <li>- คุณภาพรายงานความเสี่ยง ของ สำนักงาน ป.ป.ง. สูงขึ้น เพราะได้ข้อมูลเพิ่มขึ้นจาก ผู้ประกอบการวิชาชีพที่มีความรู้ ฐานะการเงิน และ พฤติกรรมทางธุรกิจของ ลูกค้าผล คือ การลดโอกาส</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- บริษัทตรวจสอบบัญชี/กฎหมาย ได้รับยกย่องว่ามีธรรมาภิบาล</li> <li>- มาตรการสมัครใจ</li> <li>- ลดต้นทุนการบังคับใช้กฎหมาย ของรัฐ</li>   <li>- ความสมัครใจของสมาชิก สภาวิชาชีพและการจำกัดจำนวน สมาชิกที่ทำรายงานธุรกรรม จะไม่ก่อให้เกิดภาวะต้นทุน การทำตามกฎหมายต่อผู้ประกอบการ วิชาชีพรายเล็ก ๆ นับแสนราย</li> </ul>	<p>2 ปี</p> <p>2 ปี</p>

ตารางที่ 11.3 ข้อเสนอเรื่องการกำกับดูแลผู้ประกอบการวิชาชีพกฎหมายและนักบัญชี

ข้อเสนอ	ผู้รับผิดชอบ/กฎหมาย	เหตุผล/ประโยชน์	ผลกระทบ ต้นทุน/ข้อพิจารณา ทางเลือก	ระยะเวลาดำเนินการความ เร่งด่วน
<p>ให้ สำนักงาน ปปง. และการทำ KYC ของลูกค้า เพื่อจำกัดจำนวนสมาชิกที่สมัครใจทำรายงาน เช่น เริ่มจากสมาชิกที่เป็นบริษัทจำกัดและเกณฑ์รายรับขั้นต่ำ</p> <p>(ข) กำหนดประเภทธุรกิจของลูกค้าที่เสี่ยงต่อการฟอกเงินนอกเหนือจากผู้ประกอบการอาชีพเสี่ยงตามมาตรา 20</p> <p>(ค) กำหนดหลักเกณฑ์และแนวทางการจัดทำรายงาน (ง) สภาวิชาชีพขยายฐานสมาชิกโดยดึงคู่ค้าที่ปรึกษากฎหมายและนักการเงินเข้าร่วมการกำกับดูแลตนเอง</p> <p>- รัฐควรสนับสนุนงบประมาณให้ <i>สภาวิชาชีพริเริ่มกิจกรรมการกำกับดูแลตนเองด้านธุรกรรมที่เสี่ยงต่อการฟอกเงิน โดยให้เป็นส่วนหนึ่งของจรรยาบรรณการประกอบอาชีพ</i></p>		<p>การฟอกเงิน/เพิ่มโอกาสฟอกเงิน/เพิ่มโอกาสการลวงโทษผู้กระทำผิด</p> <p>- ความร่วมมือระหว่างสภาวิชาชีพกับสำนักงานปปง. จะมีส่วนสำคัญในการลดธุรกรรมที่มีความเสี่ยงฟอกเงิน และเพิ่มประสิทธิภาพบังคับใช้กฎหมาย</p> <p>- ผู้ประกอบวิชาชีพที่สุจริตจะสามารถหลีกเลี่ยงการให้บริการแก่ลูกค้าเสี่ยง</p> <p>- สร้าง public goods เพราะการฟอกเงินส่งผลต่อความเสียหายทั้งเศรษฐกิจและสังคม แม้ผู้ประกอบการวิชาชีพที่สุจริตจะได้ประโยชน์จากการเติบโตของเศรษฐกิจ แต่จะไม่มีแรงจูงใจที่จะลงทุนด้านการตรวจสอบลูกค้า และธุรกรรมที่เสี่ยงต่อการฟอกเงิน</p>	<p>ที่ไม่ได้มีส่วนเกี่ยวข้องกับการฟอกเงิน</p> <p>- ไม่เป็นภาระของรัฐในการวิเคราะห์รายงานธุรกรรมจำนวนมาก</p> <p>- หลักจรรยาบรรณในอาชีพครอบคลุมเรื่องที่ไม่เกี่ยวข้องกับอาชีพฟอกเงิน-เกิดธรรมาภิบาลในการประกอบวิชาชีพ</p> <p>- <i>ทางเลือกอื่น</i> : รัฐอาจให้การอุดหนุนกลุ่มวิชาชีพที่จัดตั้งสมาคม วิชาชีพที่มีวัตถุประสงค์ด้านการป้องกันการฟอกเงิน</p>	

ตารางที่ 11.3 ข้อเสนอเรื่องการกำกับดูแลผู้ประกอบการวิชาชีพกฎหมายและนักบัญชี

ข้อเสนอ	ผู้รับผิดชอบ/กฎหมาย	เหตุผล/ประโยชน์	ผลกระทบ ต้นทุน/ข้อพิจารณา ทางเลือก	ระยะเวลาดำเนินการความ เร่งด่วน
<ul style="list-style-type: none"> <li>- การสนับสนุนและอุดหนุนสภาวิชาชีพ จัดอบรมเรื่องรายงานธุรกรรมพอกเงิน และ KYC</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- สำนักงาน ปปง. อุดหนุน สภาวิชาชีพและมหาวิทยาลัย</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- สร้าง public goods</li> <li>- พัฒนาความรู้และหลักสูตร การป้องกัน การพอกเงิน การจัดทำรายงานธุรกรรม  ฯลฯ</li> <li>- ลดโอกาสผู้ที่ผู้ประกอบการ วิชาชีพที่สุจริตจะไป เกี่ยวข้องกับพอกเงิน</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- รัฐให้เงินอุดหนุนการอบรมแก่ สภาวิชาชีพและมหาวิทยาลัย</li> <li>- เพิ่มพูนองค์ความรู้ด้าน การป้องกัน/ปราบปรามการพอก เงินในกลุ่มผู้ประกอบการวิชาชีพบัญชี และกฎหมาย</li> </ul>	<p>1-2 ปี เร่งด่วน</p>

### 3) การฟอกเงินผ่านบริษัททัวร์

ในต่างประเทศเช่นสหรัฐอเมริกากำหนดให้ธุรกิจนำเที่ยวเป็นหนึ่งในสถาบันการเงิน แม้การกำกับดูแลธุรกิจนำเที่ยวจะไม่เข้มงวดเหมือนสถาบันการเงินที่ต้องมีการทำ KYC/CDD กับลูกค้า แต่หากลูกค้ามีการชำระเงินด้วยเงินสดที่มากกว่า 10,000 ดอลลาร์สหรัฐ จะต้องกรอกแบบฟอร์ม IRS Form 8300 เพื่อเป็นการรายงานธุรกรรมต่อสำนักงาน ปปง. สหรัฐอเมริกา (FinCEN) อย่างไรก็ตาม หากประเทศไทยจะกำหนดให้บริษัททัวร์เป็นผู้มีหน้าที่รายงานตามพระราชบัญญัติการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน พ.ศ. 2542 และที่แก้ไขเพิ่มเติม อาจเป็นการสร้างภาระต้นทุนให้กับผู้ประกอบการบริษัททัวร์และธุรกิจนำเที่ยว ซึ่งบริบทบริษัททัวร์ของประเทศไทยส่วนมากเป็นผู้ประกอบการ SME จะยิ่งทำให้เป็นอุปสรรคต่อการประกอบกิจการของ SME ด้วยเช่นกัน

ดังนั้นการกำกับดูแลบริษัททัวร์ในประเทศไทยจึงทำได้เพียงให้สมาคมบริษัททัวร์หรือธุรกิจนำเที่ยวกำกับดูแลตนเองโดยอาจมีการดำเนินการดังต่อไปนี้เพื่อให้การป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน รวมถึงการป้องกันการเปิดบริษัททัวร์เพื่อกระทำความผิดอื่นๆ



ตารางที่ 11.4 ข้อเสนอแนะการกำกับดูแลการป้องกันการฟอกเงินผ่านบริษัททัวร์และธุรกิจนำเที่ยว

ข้อเสนอแนะ	หน่วยงาน	เหตุผล	ผลกระทบ / ข้อพิจารณา	ระยะเวลา
<b>1. ข้อเสนอการกำกับดูแลตนเองของบริษัทท่องเที่ยวทั่วไป</b>				
- โครงการทดลองนำร่อง การร่วมมือเชิงรุก 3 ฝ่ายในการตรวจสอบ ธุรกรรมและพฤติกรรม ของบริษัทท่องเที่ยวที่ ให้บริการในจังหวัด ท่องเที่ยวในประเทศ และให้บริการในประเทศ เพื่อนบ้านที่มีคาสิโนเพื่อ ป้องกันมิให้บริษัทนำ เที่ยวฉ้อโกงประชาชน หรือฟอกเงิน	- สำนักงาน ปปง./ สถาบัน การเงินและ กรมการ ท่องเที่ยว	- สำนักงาน ปปง. มี กฎหมายให้ สถาบัน การเงิน รายงาน ธุรกรรมและ ตรวจสอบ ลูกค้ำที่เป็น บริษัท ท่องเที่ยว อยู่แล้ว - สำนักงาน ปปง. ควรเป็น แกนนำร่วมกัน วิเคราะห์ ความเสี่ยงของ บริษัท ท่องเที่ยว แล้ว นำผล วิเคราะห์มา ทดลองใช้ กำกับดูแลและ ตรวจสอบ ธุรกรรม	- เจตนาarmacyของ กฎหมาย ท่องเที่ยวเน้น การกำกับดูแล มาตรฐาน การให้บริการ ไม่ใช่การป้องกัน และปราบปราม การฟอกเงิน แต่การร่วมมือ กับสำนักงาน ปปง. จะช่วยลด ปัญหาการ ฉ้อโกงประชาชน ซึ่งกระทบ คุณภาพของ บริการ	2-3 ปี ไม่เร่งด่วน
- การกำกับดูแลโดย สมาคมการท่องเที่ยว	- สมาคม ท่องเที่ยวกับ บริษัท ท่องเที่ยว	- บริษัท ท่องเที่ยวมี ธรรมชาติบาล ในการบริการ ลูกค้ำ - ลดปัญหาการ ทุจริต/ เอาเปรียบ ลูกค้ำ และ การฟอกเงิน	- รัฐให้เงินอุดหนุน การจัดอบรม เพื่อพัฒนาแนวทางการกำกับ ดูแลตนเอง - สอดคล้องกับ ข้อเสนอแนะ ของ APG	2-3 ปี
<b>2. ข้อเสนอการติดตามนักพนันคนไทยที่อาจใช้บริการนำเที่ยวคาสิโนในประเทศเพื่อนบ้าน</b>				
- สำนักงาน ปปง. ทำ ข้อตกลงแลกเปลี่ยน	- สำนักงาน ปปง.กับ	- ข้อมูล ดังกล่าวเป็น	- สำนักงาน ปปง. อาจต้อง	2-4 ปี

ตารางที่ 11.4 ข้อเสนอแนะการกำกับดูแลการป้องกันการฟอกเงินผ่านบริษัททัวร์และธุรกิจนำเที่ยว

ข้อเสนอแนะ	หน่วยงาน	เหตุผล	ผลกระทบ / ข้อพิจารณา	ระยะเวลา
ข้อมูลการเล่นพนันของบุคคลไทยที่มีสถานภาพทางการเมือง (politically exposed persons) กับหน่วยงานกำกับดูแลธุรกิจคาสิโนในประเทศที่คนไทยนิยมไม่เล่นการพนัน	หน่วยงานกำกับดูแลธุรกิจคาสิโนในประเทศที่คนไทยนิยมไม่เล่นการพนัน	ประโยชน์ยิ่งต่อการวิเคราะห์ความเสี่ยงและทำมาตรการป้องกัน	ร่วมมือกับสำนักงานตำรวจแห่งชาติในการสืบสวนเชิงลับเกี่ยวกับพฤติกรรมของ PEPs และนักธุรกิจที่เป็นนักพนันรายใหญ่	
- ข้อมูลที่แลกเปลี่ยนได้แก่ ชื่อผู้เล่น (มูลค่าชิพ ชื่อนายหน้าคาสิโน (junket) รวมทั้งนักการพนันที่เป็นลูกค้า VIP	ในต่างประเทศ	การฟอกเงินและป้องกันการทุจริตได้อย่างมีประสิทธิภาพ	- การทำข้อตกลงระหว่างประเทศต้องอาศัยอำนาจของผู้นำประเทศทั้งสองฝ่าย	
- สำนักงาน ป.ป.ช. ควรปรับปรุงข้อมูล PEP ทุกปี และส่งมอบให้สำนักงาน ป.ปง.	- สำนักงาน ป.ป.ช. ร่วมมือกับสำนักงาน ป.ปง.	กิจกรรมการฟอกเงินของผู้มีอิทธิพลทางการเมืองในภูมิภาค		

4) การฟอกเงินผ่านทรัสต์ต่างประเทศที่เข้ามาดำเนินการในประเทศไทย

การปรับปรุงกฎกระทรวงเพื่อทราบข้อเท็จจริงเกี่ยวกับลูกค้า พ.ศ. 2563 กรณีการปฏิบัติต่อลูกค้าประเภททรัสต์ (specific trust) จะช่วยให้ได้ข้อมูลหรือเอกสารที่ใช้ระบุหรือเข้าถึงตัวตนของกลุ่มผู้ที่มีความสัมพันธ์กับกองทรัสต์ต่างประเทศที่มาลงทุนในไทยได้ และเมื่อได้ข้อมูลดังกล่าวแล้วจะทำให้สำนักงาน ป.ปง. ได้ประโยชน์ต่อการวางแผนการกำกับดูแลเกี่ยวกับการฟอกเงินผ่านทรัสต์ต่างประเทศที่เข้ามาดำเนินการในประเทศไทยได้ ซึ่งอาจกำหนดระยะเวลาในการดำเนินการดังกล่าวภายใน 1-2 ปี ตามที่แสดงไว้ในตารางที่ 11.5

ตารางที่ 11.5 ข้อเสนอเรื่องการกำกับดูแลทรัสต์ต่างประเทศที่เข้ามาดำเนินการในประเทศไทย กรณี private trust

ข้อเสนอแนะ	หน่วยงานกฎหมาย	เหตุผล	ผลกระทบ /ข้อพิจารณา	ระยะเวลา
<p><b>1. ข้อเสนอด้านกฎหมาย</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- สำนักงาน ป.ปง. ออกระเบียบแนวปฏิบัติเพื่อให้ได้ข้อมูลหรือเอกสารที่ใช้ระบุหรือเข้าถึงตัวตนของกลุ่มผู้ที่มีความสัมพันธ์กับกองทรัสต์ต่างประเทศที่มาลงทุนในไทยและทรัสต์ (ผู้มีอำนาจจัดการทรัสต์ในด้านกฎหมายหรือ legal rights)</li> <li>- สำนักงาน ป.ปง. ออกระเบียบให้ทรัสต์ต่างประเทศมีหน้าที่แจ้งให้ธนาคารหรือผู้ให้บริการที่ไม่ใช่สถาบันการเงินทราบด้วยในกรณีที่เป็น การดำเนินการในฐานะทรัสต์ดี ตามกฎหมาย ของสำนักงาน ป.ปง.และ กำหนดแนวทาง การแจ้งข้อมูล</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- สำนักงาน ป.ปง. มีกฎกระทรวง เพื่อทราบข้อเท็จจริงเกี่ยวกับ ลูกค้า พ.ศ. 2563 อยู่แล้ว</li> <li>- สำนักงาน ป.ปง.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- เพิ่มรายละเอียดเกี่ยวกับกองทรัสต์ ทรัสต์และผู้รับผลประโยชน์ เช่น เอกสารจัดตั้งกองทรัสต์ ชื่อเต็มของ กองทรัสต์ ชื่อผู้ก่อตั้งทรัสต์ ชื่อทรัสต์ ประเทศที่จัดตั้งประเทศที่ ผู้ให้บริการทรัสต์ให้บริการ และ ชนิดของกองทรัสต์ เป็นต้น</li> <li>- เจ้าหน้าที่สถาบันการเงินยังไม่รู้จัก ทรัสต์จึงมักไม่ให้ทรัสต์จาก ต่างประเทศทำธุรกรรม ทรัสต์ เหล่านี้จึงแจ้งการทำธุรกรรม ในนามส่วนบุคคล หรือในนาม บริษัทจำกัด แทนการแจ้งในนาม กองทรัสต์</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- เป็นไปตามคำแนะนำของ APG</li> <li>- สถาบันการเงินมี แนวปฏิบัติในการ ขอข้อมูลจากทรัสต์ ต่างประเทศ</li> </ul>	<p>ภายใน 1 ปี เพราะ ปัจจุบันยังไม่มี ฐานข้อมูล</p> <p>ภายใน 1-2 ปี</p>
<ul style="list-style-type: none"> <li>- สำนักงาน ป.ปง.ออกกฎกระทรวงให้ ตลาดหลักทรัพย์และบริษัทศูนย์ หลักทรัพย์ (ประเทศไทย) จำกัด ต้อง แจ้งรายชื่อ offshore entity ที่ถือหุ้น ในบริษัทในตลาดหลักทรัพย์โดย กำหนดให้แจ้งเฉพาะกรณีถือหุ้น เกินสัดส่วนหนึ่ง เช่น เกิน 25% ของ สิทธิออกเสียงของบริษัท เพราะจะมี</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- สำนักงาน ป.ปง.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- ปัจจุบันป.ปง.ต้องเป็นผู้ร้องขอข้อมูล</li> <li>- offshore entity มีความเสี่ยงที่จะ เป็นตัวแทนของ offshore trust</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- แม้ว่า offshore trust จะ เป็นความลับของประเทศ ที่รับจดทะเบียน แต่ทรัสต์ เหล่านี้มีก้ออาศัยนอมนี เข้ามาทำธุรกิจในประเทศ ต่าง ๆ กฎกระทรวงนี้ น่าจะมีประโยชน์ทางอ้อม ในการเข้าถึงกองทรัสต์ หรือทรัสต์เหล่านั้นบ้าง</li> </ul>	<p>ภายใน 1 ปี</p>

ตารางที่ 11.5 ข้อเสนอเรื่องการกำกับดูแลทรัสต์ต่างประเทศที่เข้ามาดำเนินการในประเทศไทย กรณี private trust

ข้อเสนอแนะ	หน่วยงานกฎหมาย	เหตุผล	ผลกระทบ /ข้อพิจารณา	ระยะเวลา
อิทธิพลต่อการกำหนดนโยบายและการตัดสินใจสำคัญทางธุรกิจ				
<p><b>2. ข้อเสนอการเพิ่มประสิทธิภาพ</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- การพัฒนาศักยภาพของเจ้าหน้าที่สำนักงาน ปปง. ในการติดตามและวิเคราะห์พฤติกรรมของ private trust จากต่างประเทศและ offshore trusts ที่จัดทะเบียนในประเทศที่เป็น tax heaven รวมทั้งการร่วมมือกับองค์กรในต่างประเทศ เช่น FINCEN</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- สำนักงาน ปปง.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- ไทยไม่มีกฎหมายทรัสต์เอกชน ฉะนั้นเจ้าหน้าที่รัฐจึงขาดความรู้ความเข้าใจเรื่องบทบาทของ private trust รวมทั้ง offshore trust</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- มีนักวิชาการไทยด้านนี้ น้อยมาก นักวิชาการต่างประเทศก็ไม่ค่อยมีความรู้เรื่อง offshore trust เพราะข้อมูล offshore trust เป็นความลับสุดยอด</li> <li>- การร่วมมือกับองค์กรระหว่างประเทศจะเป็นการเข้าถึงข้อมูลและสร้างศักยภาพเจ้าหน้าที่</li> </ul>	2-5 ปี

#### 4) การเล่นแชร์ที่มีการฉ้อโกง

ข้อเสนอเรื่องการหยุดอายุความอาจมีประโยชน์ แต่การแก้ไขประมวลกฎหมายอาญาจะเกิดผลกระทบต่อมาตราอื่น ๆ และกระทบต่อกระบวนการยุติธรรม ดังนั้นข้อเสนอแนะทางเลือก คือ การแก้ไขพระราชกำหนดการกู้ยืมเงินที่เป็นการฉ้อโกงประชาชน พ.ศ. 2527 อย่างไรก็ดี ตามหากใช้ทางเลือกนี้ กระบวนการประเมินความจำเป็นของการตรากฎหมายให้อายุความในฐานะความผิดฉ้อโกงประชาชนสะดุดหยุดลงไว้เป็นการเฉพาะจะต้องทำอย่างเคร่งครัด เพราะแม้ว่าการหยุดอายุความจะสามารถสร้างแรงกดดันให้ผู้กระทำความผิดต้องหลบซ่อนตัวตลอดชีวิตแต่ผลเสีย คือ อาจกระทบต่อการดำเนินคดีในกระบวนการยุติธรรม (miscarriage of justice) เช่น หลักฐานที่ได้มาอาจล้าสมัย เจ้าหน้าที่ของรัฐอาจขาดแรงจูงใจ และขาดความกระตือรือร้นในการติดตามผู้กระทำความผิด เป็นต้น

รายละเอียดเพิ่มเติมการวิเคราะห์ผลกระทบจากข้อเสนอแนะแสดงตามตารางที่ 11.6

ตารางที่ 11.6 ข้อเสนอเรื่องแชร์ข้อมูลประชาชน

ข้อเสนอ	กฎหมาย/ผู้รับผิดชอบ	เหตุผล/ประโยชน์	ผลกระทบ/ข้อพิจารณาทางเลือก	เวลาที่ดำเนินการ/ลำดับความสำคัญ
<p><b>1.1 แก้ไขกฎหมาย</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- เพิ่มโทษทั้งจำคุกและค่าปรับ</li> <li>- หักอายุความ</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- พระราชกำหนดการกู้ยืมเงินที่เป็นการฉ้อโกงประชาชน (ม.12)</li> <li>- ประมวลกฎหมายอาญา ม.95,98</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- โทษได้สัดส่วนกับความเสียหายต่อประชาชนปีละ 1,000 ล้านบาท</li> <li>- แรงกดดันให้ผู้กระทำผิดต้องมอบตัวแทนการหลบหนีตลอดชีวิต</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- การแก้ไขพระราชกำหนดค่อนข้างยาก/ใช้เวลายาวนาน</li> <li>- เกิดปัญหา miscarriage of justice</li> <li>- หน่วยงานขาดความกระตือรือร้นในการบังคับคดี</li> <li>- การแก้ไขประมวล ก.ม. อาญายาก เพราะอาจกระทบมาตราอื่น และต้องเสนอเป็นเรื่องใหม่</li> <li>- แต่คณะกรรมการกฤษฎีกากำลังจะแก้ไข ม.95-96</li> <li>- ทางเลือก : เพิ่มมาตราใน พรก. การกู้ยืมฯ แต่ต้องทำ RIA อย่างเคร่งครัด</li> </ul>	<p>2-3 ปี</p> <p>3-5 ปี</p> <p>2 ปี</p>
<p><b>1.2 การเพิ่มประสิทธิภาพมาตรการป้องกัน/ปราบปราม</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- มาตรการเชิงรุกในการติดตาม/ตรวจสอบธุรกรรมและแจ้งเตือนหน่วยงานเกี่ยวข้องเรื่องกลุ่มแชร์ที่เข้าข่ายการฉ้อโกง</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- ปปง. ร่วมกับหน่วยงานเกี่ยวข้องจัดทำ intelligence report</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- แต่ละปีมีผู้ถูกฉ้อโกงและมูลค่าเสียหายจำนวนมาก</li> <li>- -ช่วยยับยั้งและป้องกันมิให้เกิดความเสียหายได้ ล่วงหน้า</li> <li>- - สามารถเตือนภัยได้ล่วงหน้า</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- เพิ่มความสามารถในการติดตาม/วิเคราะห์</li> <li>- เพิ่มบุคลากรของปปง.</li> <li>- - เพิ่มประสิทธิภาพของระบบเชื่อมโยงกับหน่วยงานอื่น</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- เร่งด่วน (ภายใน 1 ปี)</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>- ผู้เสียหายจากการถูกฉ้อโกงสามารถแจ้งความที่สถานีตำรวจทั่วประเทศแล้วให้ส่ง</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- สตช.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- ลดต้นทุนของผู้ถูกฉ้อโกง</li> <li>- - การดำเนินคดีรวดเร็วขึ้น</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- สถานีตำรวจมีระบบออนไลน์เชื่อมโยงข้อมูลระหว่างกัน และกับหน่วยงานเกี่ยวข้อง</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- เร่งด่วน (ภายใน 1 ปี)</li> </ul>

ตารางที่ 11.6 ข้อเสนอเรื่องแชร์ที่ฉ้อโกงประชาชน

ข้อเสนอ	กฎหมาย/ผู้รับผิดชอบ	เหตุผล/ประโยชน์	ผลกระทบ/ข้อพิจารณาทางเลือก	เวลาที่ดำเนินการ/ลำดับความสำคัญ
เรื่องไปยังสถานีตำรวจ ในท้องที่เกิดเหตุ				
- ให้ความรู้และประชาสัมพันธ์ เรื่องรูปแบบการฉ้อโกง และ การตรวจสอบข้อมูล	- ปปง. ร่วมมือกับ กรมประชาสัมพันธ์, อปท. และ สื่อมวลชน	- สร้างเกราะป้องกันให้ประชาชน รู้เท่าทัน - ประชาชนมีช่องทาง/ความสามารถ ในการตรวจสอบแชร์ฉ้อโกง	- ปปง. ควรออกแบบระบบอบรมและ สื่อสารทาง Social media โดยร่วมมือ กับสื่อสมัยใหม่และนักวิชาการ	- - 1-2 ปี
- การศึกษาทดลองพฤติกรรม ประชาชนที่นิยมลงทุนกับ กลุ่มแชร์	- สถาบันวิจัยต่างๆกับ ปปง.	- คนร่วมวงแชร์คิดว่าถ้าการลงทุน ก่อนจะได้เงินก่อน และมักชวนญาติ/ เพื่อนให้ร่วมลงทุน คล้ายกับ การสมัครฉ้อโกง	- ผลศึกษาจะได้แนวทางแก้ปัญหาเชิง พฤติกรรมของประชาชนที่นิยมลงทุน ในกลุ่มแชร์	- - 2-3 ปี

#### 6) การฟอกเงินผ่านองค์กรไม่แสวงหากำไร

ข้อเสนอแนะที่ให้มีการทบทวนการกำหนดบทลงโทษ NPO เรื่องไม่รายงานข้อมูลการดำเนินงาน/งบการเงินประจำปี จะเป็นอีกหนึ่งเครื่องมือที่บังคับให้ NPO ต้องส่งรายงาน ซึ่งรายงานการเงินของ NPO ช่วยให้ภาครัฐ รวมถึงสำนักงาน ปปง. สามารถตรวจสอบธุรกรรมน่าสงสัยได้ แต่อาจจำเป็นต้องมีการจำกัดจำนวนมูลนิธิที่ต้องรายงาน เนื่องจากมีจำนวนมากกว่า 84,099 องค์กร ทั้งนี้ข้อเสนอแนะที่กล่าวไปข้างต้นอาจมีผลกระทบและต้องมีการพิจารณาเพิ่มเติม รวมถึงกำหนดระยะเวลาของการดำเนินการตามข้อเสนอแนะแต่ละประเด็นโดยมีรายละเอียดตามที่แสดงไว้ในตารางที่ 11.7



ตารางที่ 11.7 ข้อเสนอแนะเรื่องการกำกับดูแลการฟอกเงินผ่านองค์กรไม่แสวงหากำไร

ข้อเสนอแนะ	หน่วยงาน	เหตุผล	ผลกระทบ /ข้อพิจารณา	ระยะเวลา
<b>1. ข้อเสนอแนะกฎหมาย</b>				
<ul style="list-style-type: none"> <li>- ทบทวนการกำหนดบทลงโทษ NPO เรื่องไม่รายงานข้อมูล การดำเนินงาน/งบการเงินประจำปี รวมทั้งการทบทวนความผิดเรื่อง ผ่าฝืนคำสั่งนายทะเบียนหรือ พนักงาน (ม.65) ที่มีความผิด จำคุกไม่เกิน 1 เดือน และ ปรับไม่เกิน 1 หมื่นบาท หรือ ทั้งจำทั้งปรับ</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- กรมการปกครองในฐานะ หน่วยกำกับดูแลมูลนิธิและ สมาคม</li> <li>- ตามกฎกระทรวงว่าด้วยการจดทะเบียนมูลนิธิ การดำเนินกิจการ และการทะเบียนมูลนิธิ พ.ศ. 2545 ข้อ 13 กำหนดให้มูลนิธิจะต้อง รายงานผลการดำเนินงานของมูลนิธิแก่นายทะเบียน ภายในเดือนมีนาคมของทุกปี <b>แต่ไม่ได้กำหนดบทลงโทษไว้ หากไม่ปฏิบัติตาม</b></li> <li>- นอกจากนี้ กรมการปกครองยังมีหน้าที่ติดตามตรวจสอบมูลนิธิ หากมูลนิธิไม่ปฏิบัติตาม จะมีความผิดตาม มาตรา 65 พ.ร.บ. กำหนดความผิดเกี่ยวกับห้างหุ้นส่วน...มูลนิธิ พ.ศ. 2499<sup>717</sup></li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- รายงานการเงินของ NPO ช่วยให้รัฐ ตรวจสอบธุรกรรมน่าสงสัย แต่ต้อง จำกัดจำนวนมูลนิธิ ที่ต้องรายงาน (84,099 องค์กร ในปี พ.ศ. 2561)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- ต้องเพิ่มงบประมาณการติดตาม/วิเคราะห์รายงานการเงินให้ กรมการปกครอง</li> <li>- สำนักงาน ป.ป.ง. ควรเร่งวิเคราะห์ และระบุประเภท NPO ที่เสี่ยงสูง เพื่อเป็นเกณฑ์การติดตาม</li> <li>- ต้องลดต้นทุนการปฏิบัติตามกฎหมายของมูลนิธิขนาดเล็กโดย เน้นสุ่มตรวจมูลนิธิขนาดใหญ่</li> <li>- ไม่มีสถิติว่าเคยมีการสั่งลงโทษ NPO ตามมาตรา 65</li> </ul>	1-3 ปี

<sup>717</sup> มาตรา 65 เป็นบทลงโทษ กรณีฝ่าฝืน มาตรา 128 เรื่องการให้นายทะเบียนมีอำนาจตรวจตราและควบคุมดูแลการดำเนินงานของมูลนิธิให้เป็นไปตามกฎหมายและข้อบังคับของมูลนิธิ เพื่อการนี้ให้นายทะเบียนหรือ พนักงานเจ้าหน้าที่ซึ่งนายทะเบียนมอบหมายเป็นหนังสือ มีอำนาจ (1) มีคำสั่งเป็นหนังสือให้กรรมการ พนักงาน ลูกจ้างหรือตัวแทนของมูลนิธิ ชี้แจงแสดงข้อเท็จจริงเกี่ยวกับกิจการของมูลนิธิ หรือเรียกบุคคลดังกล่าวมาสอบถาม หรือให้ส่งหรือแสดงสมุดบัญชีและเอกสารต่าง ๆ ของมูลนิธิเพื่อตรวจสอบ (2) เข้าไปในสำนักงานของมูลนิธิในเวลาระหว่างพระอาทิตย์ขึ้น และพระอาทิตย์ตกเพื่อตรวจสอบกิจการของมูลนิธิ

ตารางที่ 11.7 ข้อเสนอแนะเรื่องการกำกับดูแลการฟอกเงินผ่านองค์กรไม่แสวงหากำไร

ข้อเสนอแนะ	หน่วยงาน	เหตุผล	ผลกระทบ /ข้อพิจารณา	ระยะเวลา
	<ul style="list-style-type: none"> <li>- ส่วนองค์กรเอกชนต่างประเทศที่กำกับโดยกรมการจัดหางานส่วนใหญ่ไม่มีปัญหาเรื่องการรายงานข้อมูล เนื่องจากต้องรายงานข้อมูลทุก 6 เดือนเพื่อใช้ประกอบการพิจารณาต่อใบอนุญาตทุกปี</li> </ul>			
<ul style="list-style-type: none"> <li>- ให้อำนาจหน่วยงานกำกับลงทะเบียน NPO ที่มีพฤติกรรมไม่เหมาะสม</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- กรมการปกครอง/กรมการจัดหางาน</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- ปัจจุบันมีแต่บทลงโทษกรรมการรายบุคคล<sup>718</sup> เสนอให้มีบทลงโทษปรับสำหรับ NPOs ที่ดำเนินการผิดวัตถุประสงค์ของมูลนิธิ กรรมการจะได้มีความรับผิดชอบร่วมกัน</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- สำนักงาน ปปง. เร่งวิเคราะห์และระบุประเภท NPO ที่เสี่ยงสูง และแนวทางการกำกับดูแล NPO ตามข้อเสนอแนะของ APG</li> </ul>	1-3 ปี
<ul style="list-style-type: none"> <li>- กำหนดให้ NPO ต้องเปิดเผยแหล่งที่มาของเงินบริจาคตามหลักเกณฑ์ที่กำหนด เช่น เงินบริจาคขั้นต่ำ</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- กรมการปกครอง/กรมการจัดหางาน/กรมสรรพากร</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- สร้างศรัทธาให้ผู้บริจาคเงิน</li> <li>- ลดปัญหาการทุจริตใน NPO</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- สำนักงาน ปปง. จัดทำบัญชี NPO ที่ต้องรายงานตามลำดับความเสี่ยงของการฟอกเงิน เพื่อลดต้นทุน</li> </ul>	1-2 ปี และค่อนข้างด่วน

<sup>718</sup> พรบ. กำหนดความผิดเกี่ยวกับห้างหุ้นส่วนมูลนิธิ พ.ศ. 2579 มาตรา 66 กรรมการของมูลนิธิผู้ใดดำเนินการผิดวัตถุประสงค์ของมูลนิธิ และการดำเนินการนั้นน่าจะเป็นภัยอันตรายต่อความสงบสุขของประชาชนหรือความมั่นคงของรัฐ ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินสามปี หรือปรับไม่เกินหกหมื่นบาทหรือทั้งจำทั้งปรับ

ตารางที่ 11.7 ข้อเสนอแนะเรื่องการกำกับดูแลการฟอกเงินผ่านองค์กรไม่แสวงหากำไร

ข้อเสนอแนะ	หน่วยงาน	เหตุผล	ผลกระทบ /ข้อพิจารณา	ระยะเวลา
			การบังคับกฎหมาย และต้นทุน การทำตามกฎหมายของ NPO - สำนักงาน ปปง. จัดทำหลักเกณฑ์ การเปิดเผยข้อมูล	
- แก้ไขกฎหมายกรมสรรพากรให้ เปิดเผยรายงานการเงินของ NPO ที่ขึ้นทะเบียนเป็นองค์กร สาธารณกุศล (เพราะได้รับการยกเว้นภาษี) ต่อสาธารณะ	- กรมสรรพากร/แนวปฏิบัติ กรมสรรพากร ที่ สช. 1/2548	- การเปิดเผยข้อมูลจะทำให้สังคม มีบทบาทร่วมตรวจสอบ NPO เช่น การให้ข้อมูลเพิ่มเติมดังกรณี “ฉอน บุรณะหิรัญ”	- สำนักงาน ปปง. กับกรมสรรพากร ศึกษาความเป็นไปได้ของ ข้อเสนอแนะนี้ - ควรปรึกษารัฐมนตรี ว่าการกระทรวงการคลัง เพื่อ เปิดเผยเฉพาะมูลนิธิที่มีรายได้ รายจ่ายสูงกว่าเกณฑ์ขั้นต่ำ	1-2 ปี สำคัญที่สุด
- การกำหนดให้ NPO ทั้งหมดเข้าสู่ ระบบเพื่อสร้างทะเบียน NPO โดย ให้ NPO ขนาดเล็กที่มีทุนไม่เกิน 5 ล้านบาท ใช้วิธีจดทะเบียน การขึ้นทะเบียน	- กรมการปกครอง/หลักเกณฑ์ การวัดจัดตั้งมูลนิธิ	- ไทยยังขาดสถิติ NPO ทั่วประเทศ ทำให้ไม่สามารถประเมินความเสี่ยง การฟอกเงินของ NPO ได้	- การศึกษาในต่างประเทศพบว่า NPO ขนาดเล็กมีความเสี่ยงต่อ การฟอกเงินสูง เพราะอำนาจ บริหารจัดการอยู่ในมือผู้บริหาร เพียงคนเดียว	1-3 ปี สำคัญ
<b>2. การเพิ่มประสิทธิภาพของมาตรการป้องกัน/ปราบปรามการฟอกเงิน</b>				
- มูลนิธิที่รับเงินงบประมาณจากรัฐ ต้องรายงานโครงการและรายจ่าย ต่อสาธารณะ	- ทุกหน่วยราชการที่ให้ งบประมาณสนับสนุนมูลนิธิ	- ประชาชนช่วยตรวจสอบ - รัฐได้ข้อมูลเพิ่มเติม - โอกาสทุจริตลดลงมาก	- แต่ต้องตรวจสอบข้อเท็จจริง เพิ่มเติมก่อนการตั้งข้อกล่าวหา	1-2 ปี สำคัญมาก เริ่มทำได้ทันที
- NPO เปิดเผยคู่มือ กฎระเบียบ รายงานการเงินต่อสาธารณะ โดยเฉพาะเรื่องบริจาค	- ความสมัครใจของ NPO	- NPO มีธรรมาภิบาล - ผู้บริจาคให้ความเชื่อถือ ทำให้ยอดบริจาคเพิ่ม	- สำนักงาน ปปง. และหน่วยงาน กำกับเป็นเจ้าภาพจัดกิจกรรม รางวัลธรรมาภิบาล แก่ NPO	2 ปี

ตารางที่ 11.7 ข้อเสนอแนะเรื่องการกำกับดูแลการฟอกเงินผ่านองค์กรไม่แสวงหากำไร

ข้อเสนอแนะ	หน่วยงาน	เหตุผล	ผลกระทบ /ข้อพิจารณา	ระยะเวลา
- การจัดทำข้อมูลทะเบียนประวัติ NPO ทั่วประเทศบนฐานข้อมูลอิเล็กทรอนิกส์ และเปิดเผยต่อสาธารณะ	- กรมการปกครอง กรมการจัดหางาน	- ฐานข้อมูลทั่วประเทศในรูปแบบอิเล็กทรอนิกส์ เป็นเงื่อนไขจำเป็นต่อการวิเคราะห์ความเสี่ยง	- กระทรวงมหาดไทยมีข้อมูลที่อำเภอ แต่ไม่เคยมีการจัดทำสถิติและรายงานข้อมูลระดับประเทศ - เริ่มจากการจดทะเบียนใหม่ก่อนแล้วจึงทำข้อมูลย้อนหลัง 10 ปี	2-3 ปี
- การวิเคราะห์และจัดทำหลักเกณฑ์ประเมินความเสี่ยงของ NPO เพื่อจัดลำดับความสำคัญในการติดตามตรวจสอบ NPO ที่อยู่ในข่ายเสี่ยงสูง โดยหน่วยงานกำกับ	- สำนักงาน ป.ป.ง. ร่วมกับ นักวิชาการและหน่วยงานกำกับ	- การปฏิบัติงานของสำนักงาน ป.ป.ง. และหน่วยกำกับมีประสิทธิภาพสูงขึ้น เช่น การลดต้นทุนการบังคับกฎหมาย - ลดโอกาสการฟอกเงินของ NPO บางองค์กร	- NPO ส่วนใหญ่ต้องมีภาระในการรายงานธุรกรรม - เพิ่มงบประมาณบุคลากรฝ่ายวิเคราะห์ของสำนักงาน ป.ป.ง. - พัฒนาศักยภาพการวิเคราะห์ของสำนักงาน ป.ป.ง.	3 ปี
- หลังจากหน่วยงานกำกับมีข้อมูลจดทะเบียนและรายงานการเงินของ NPO และรายงานวิเคราะห์ความเสี่ยงแล้ว สำนักงาน ป.ป.ง. กับหน่วยกำกับควรแลกเปลี่ยนข้อมูล มีการประชุมปรึกษาหารือร่วมกันอย่างน้อยปีละ 1-2 ครั้ง รวมทั้งแลกเปลี่ยนข้อมูลกับหน่วยงานต่างประเทศ	- สำนักงาน ป.ป.ง. ร่วมกับ หน่วยงานกำกับ	- เป็นการปรับปรุงการวิเคราะห์แนวโน้มความเสี่ยงการฟอกเงิน - เพิ่มศักยภาพการทำงานของหน่วยงานกำกับ	- เป็นไปตามคำแนะนำของ APG	3 ปี

## 7) การฟอกเงินผ่านวัด

การปรับปรุงเพิ่มเติมแนวปฏิบัติตามกฎหมายกระทรวงฉบับที่ 2 (พ.ศ. 2511) เพื่อให้เปิดเผยข้อมูลรายรับรายจ่ายของวัด แม้ว่าจะเป็นการสร้างภาระต้นทุนให้กับวัดแต่ละแห่งโดยเฉพาะวัดขนาดเล็กก็ตาม แต่การเปิดเผยข้อมูลดังกล่าวจะช่วยให้ความศรัทธาของพุทธศาสนายังคงอยู่ เนื่องจากเงินที่มีการบริจาคไปนั้นถูกนำไปใช้เพื่อการสืบทอดพระพุทธศาสนา มิได้เป็นการนำไปใช้ผิดวัตถุประสงค์โดยเจ้าอาวาสหรือบุคคลใดบุคคลหนึ่งที่มีหน้าที่ในการดูแลวัด ทั้งนี้การปรับปรุงแนวปฏิบัติดังกล่าวสามารถดำเนินการได้เลยเนื่องจากเป็นเพียงการปรับปรุงกฎหมายในระดับกระทรวง ซึ่งควรเร่งดำเนินการภายในระยะเวลา 2-4 ปี ตามที่แสดงในตารางที่ 11.8

ตารางที่ 11.8 ข้อเสนอเรื่องกำกับดูแลเพื่อป้องกันการฟอกเงินผ่านวัด

ข้อเสนอแนะ	หน่วยงาน	เหตุผล	ผลกระทบ /ข้อพิจารณา	ระยะเวลา
<p><b>1. ข้อเสนอแนะด้านกฎหมาย</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- การจัดทำบัญชีวัด โดยแยกประเภทรายได้ เป็นเงินการกุศลกับเงินผลประโยชน์รวมทั้ง ทำบัญชีแยกประเภท</li> <li>- นำส่งรายงานให้สำนักงานพระพุทธศาสนา จังหวัด ทุก 6 เดือน หรือปีละ 1 ครั้ง</li> <li>- ติดประกาศบัญชีรายรับรายจ่ายในวัด หรือ บนเว็บไซต์ของวัด/ สำนักงานพระพุทธศาสนา แห่งชาติ</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- สำนักงานพระพุทธศาสนา แห่งชาติ/แนวปฏิบัติตาม กฎกระทรวงที่ออกตาม พระราชบัญญัติคณะสงฆ์ พ.ศ. 2505</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- สร้างศรัทธาให้ พุทธศาสนิกชน</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- ต้นทุนการตรวจสอบของ สำนักงานพุทธฯสูงเพราะ มีวัดทั่วประเทศ 42,626 วัด</li> <li>- วัดเล็กส่วนใหญ่ขาด ความสามารถในการทำบัญชี จึงเกิดต้นทุนสูง</li> <li>- ทางเลือก: พัฒนาระบบบัญชี แบบง่าย ๆ ให้วัดเล็ก</li> </ul>	2-4 ปี
<p><b>2. สังคมร่วมตรวจสอบและช่วยวัดทำบัญชี รายรับ-รายจ่าย</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- วัดที่รับเงินงบประมาณจากรัฐต้องรายงาน โครงการและรายจ่ายต่อสาธารณะ</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- สำนักงานพระพุทธศาสนา แห่งชาติ</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- ประชาชนช่วยตรวจสอบ</li> <li>- รัฐได้ข้อมูลเพิ่มเติม</li> <li>- โอกาสทุจริตลดลงมาก</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- ต้องตรวจสอบข้อเท็จจริง เพิ่มเติมก่อน การตั้งข้อกล่าวหา</li> </ul>	1-2 ปี ดำเนินการ ได้ทันที และจะ ได้ผลสูงมาก
<ul style="list-style-type: none"> <li>- ทอดกฐินบัญชีวัด:</li> <li>- ประชาชนช่วยวัดจัดทำบัญชีรายรับรายจ่าย และถวายวัดคู่กับการทอดกฐิน/ทอดผ้าป่า ประจำปี</li> <li>- ทางเลือก คือรณรงค์ให้กลุ่มประชาสังคม/ ประชาชนที่อยู่รอบวัด ร่วมกันทำบัญชีให้วัด แล้วติดประกาศ</li> </ul>		<ul style="list-style-type: none"> <li>- ควรแบ่งแยกอำนาจของ ฝ่ายศาสนาออกจากรัฐ</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- ทางเลือก (ก) พัฒนาระบบ บัญชีแบบง่าย ๆ ให้วัดเล็ก และจัดทำบัญชีปีละ 1 ครั้ง (ข) รณรงค์ให้กลุ่ม ประชาสังคม/ประชาชนที่ ทอดกฐิน/ทอดผ้าป่าร่วมกัน จัดทำบัญชีรายรับรายจ่าย ถวายวัด และเปิดเผยงาน สื่อสังคม</li> </ul>	2-5 ปี

ตารางที่ 11.8 ข้อเสนอเรื่องกำกับดูแลเพื่อป้องกันการฟอกเงินผ่านวัด

ข้อเสนอแนะ	หน่วยงาน	เหตุผล	ผลกระทบ /ข้อพิจารณา	ระยะเวลา
<b>3. วัดในศาสนา/นิกายอื่น</b>				
- บัญชีรับรายจ่ายของวัดในศาสนาอื่น	- ให้เป็นการริเริ่มผู้นำศาสนาแต่ละศาสนา/นิกาย เช่น จุฬาราชมนตรี	-	- วัดและนิกายในแต่ละศาสนา มีจำนวนมาก และมีแตกต่างกัน การจัดทำบัญชีควรสอดคล้องกับสภาพข้อเท็จจริง และจัดทำโดยศรัทธาของประชาชน - บทบาทของรัฐคือ ขอความร่วมมือจากผู้นำศาสนา/นิกายต่าง ๆ ในการจัดทำบัญชี เผยแพร่ต่อสาธารณะ	3-5 ปี