การศึกษาทัศนะต่อกฎหมายป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน
ศึกษาเฉพาะกรณี : นักการเมืองและสถาบันการเงิน

โดย

สิริลักษณ์ นุรักษ์

วิทยานิพนธ์นี้เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาตามหลักสูตรสังคมสงเคราะห์ศาสตรมหาบัณฑิต

คณะสังคมสงเคราะห์ศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

พ.ศ. 2541

มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

คณะสังคมสงเคราะห์ศาสตร์

วิทยานิพนธ์

ของ

นางสาวสิริลักษณ์ นุรักษ์

เรื่อง

การศึกษาทัศนะต่อกฎหมายป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน
ศึกษาเฉพาะกรณี : นักการเมืองและสถาบันการเงิน

ได้รับการตรวจสอบและอนุมัติ ให้เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาตามหลักสูตร
สังคมสงเคราะห์ศาสตรมหาบัณฑิต

เมื่อ วันที่ 21 พฤษภาคม พ.ศ. 2541

ประธานกรรมการวิทยานิพนธ์ .....

(ผู้ช่วยศาสตราจารย์ดิเรก เต็งจำรูญ)

กรรมการและอาจารย์ที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์ .....

(ผู้ช่วยศาสตราจารย์สุดสงวน สุธีสร)

กรรมการและอาจารย์ที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์ .....

(รองศาสตราจารย์วีระพงษ์ บุญโญภาส)

กรรมการวิทยานิพนธ์ .....

(ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.เดชา สังขวรรณ)

คณบดี .....

(ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.เดชา สังขวรรณ)

บทคัดย่อ

วิทยานิพนธ์เรื่องการศึกษาทัศนะต่อกฎหมายป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน ศึกษาเฉพาะกรณี : นักการเมืองและสถาบันการเงิน มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาถึงความหมายและแนวคิดเรื่องการฟอกเงิน และมาตรกฎหมายเพื่อป้องกันและปราบปรามการฟอกเงินทั้งของไทยและต่างประเทศ ตลอดจนศึกษาทัศนะของนักการเมืองถึงความเข้าใจและแนวโน้มการผ่านกฎหมายเพื่อบังคับใช้ และทัศนะของพนักงานสถาบันการเงินถึงความเข้าใจและแนวโน้มการปฏิบัติตามกฎหมายดังกล่าว

กลุ่มประชากรที่ใช้ในการศึกษานี้ได้แก่ สมาชิกวุฒิสภา สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร และพนักงานสถาบันการเงิน เก็บรวบรวมข้อมูลได้ทั้งสิ้น 323 ราย ดำเนินการวิจัยทั้งภาคสนามโดยใช้แบบสอบถามที่มีลักษณะคำถามปลายปิดและปลายเปิดเป็นเครื่องมือในการเก็บข้อมูล และการวิจัยด้วยการการค้นคว้าจากเอกสารงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

การฟอกเงิน แม้จะเป็นเรื่องที่มีปรากฏมาช้านานแต่สำหรับประเทศไทยแล้วคงต้องถือว่าเป็นเรื่องใหม่ เป็นประเด็นทางกฎหมายที่ควรให้ความสนใจติดตาม การฟอกเงิน (Money Laundering) คือการเปลี่ยนเงินที่ได้มาโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย หรือไม่สุจริตให้กลายสภาพเป็นเงินที่ได้มาโดยถูกกฎหมายหรือพิสูจน์ไม่ได้ว่าทุจริต การฟอกเงินนั้นจะเกี่ยวข้องกับอาชญากรรมร้ายแรงต่าง ๆ อาชญากรรมเศรษฐกิจ รวมถึงการค้ายาเสพติด ทั้งนี้เพราะผู้กระทำผิดกฎหมายส่วนมากไม่ต้องการให้ผู้อื่นทราบที่มาของทรัพย์สินจึงจำเป็นต้องใช้วิธีปิดบังหรือซุกซ่อนทรัพย์สิน อันจะช่วยปิดบังการกระทำความผิดของตนด้วย โดยเฉพาะความผิดเกี่ยวกับยาเสพติดเมื่อทรัพย์สินที่ได้เปลี่ยนสภาพกลายเป็น "เงินสะอาด" แล้วผู้ค้ายาเสพติดก็สามารถใช้เป็นทุนในการขยายเครือข่ายอาชญากรรมยาเสพติด และคุ้มครองความมั่นคงให้กับอาชญากรรมดังกล่าวของตนอีกด้วย การฟอกเงินมีวิธีดำเนินการที่แตกต่างกันในแต่ละประเทศ ส่วนหนึ่งกระทำโดยการโอนเงินผ่านบัญชีที่ธนาคารหรือสถาบันการเงินต่าง ๆ จนยากแก่การพิสูจน์หรือไม่สามารถหาแหล่งที่มาของเงินได้ บางครั้งอาจจะโอนเงินออกนอกประเทศไปยังประเทศที่มีกฎหมายควบคุมการเปิดเผยความลับของลูกค้าอย่างเข้มงวด จากนั้นจึงโอนเงินกลับเข้ามาในประเทศซึ่งยากที่จะหาหลักฐานมาพิสูจน์เพื่อดำเนินการตามกฎหมาย

มาตรการป้องกันการฟอกเงินเป็นมาตรการที่ประชาคมโลกกำหนดขึ้น เพื่อทำลายอิทธิพลทางเศรษฐกิจขององค์การอาชญากรรมเป็นหลัก และผลของการติดตามเส้นทางการโอนยักย้ายเงินยังช่วยให้สามารถพิสูจน์ทราบโครงข่ายขององค์กรอาชญากรรมได้ด้วย มาตรการนี้ถูก

กำหนดขึ้นจากความคิดพื้นฐานที่ว่าเงินจำนวนมหาศาลจะไม่มีประโยชน์ใด ๆ แก่ผู้ที่เป็นเจ้าของเลยถ้าไม่ได้นำมาจับจ่ายใช้สอย อาชญากรจะต้องนำเงินรายได้จากการประกอบอาชญากรรมซึ่งถือเป็นเงินสกปรกมาจับจ่ายปรนเปรอความสุขหรือลงทุนในกิจการอื่นต่อไป จากความคิดพื้นฐานนี้ได้พัฒนาสู่เทคนิคของการปราบปรามคือจับจุดการโอนเงินสกปรกมาเป็นจุดเริ่มต้นสืบสวนสอบสวนค้นหาเส้นทางการโอนย้ายเงินเรื่อยไปจนถึงต้นตอของเงินเหล่านั้น ผลที่ได้รับคือทำให้อาชญากรไม่สามารถใช้เงินสกปรกได้และค้นพบส่วนประกอบต่าง ๆ ของโครงสร้างข่ายอาชญากรรม ปัญหาการฟอกเงินไม่ได้เป็นปัญหาภายในประเทศใดประเทศหนึ่ง หากแต่เป็นปัญหาระหว่างประเทศที่ทุกประเทศต่างต้องให้ความสนใจและอาศัยความร่วมมือระหว่างกันในการแก้ไขปัญหา จึงมีการร่วมกันกำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการป้องกัน โดยได้มีการประชุมระหว่างประเทศในลักษณะต่าง ๆ เพื่อหารือเสนอมาตรการและเรียกร้องให้นานาประเทศดำเนินการในการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน เช่นมาตรการทางกฎหมายในการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงินตาม UN Model Law ที่องค์การสหประชาชาติกำหนดขึ้นมาเป็นแนวทางให้ประเทศสมาชิกนำไปปฏิบัติตามความเหมาะสมกับรูปแบบกฎหมายภายในกระบวนการยุติธรรมและระบบเศรษฐกิจของประเทศ ขณะเดียวกัน นานาประเทศก็ได้ตอบรับเจตนารมณ์ของมาตรการเพื่อสะกัดกั้นการฟอกเงินด้วยการออกกฎหมายฟอกเงินขึ้นในประเทศให้สอดคล้องกับมติข้อตกลง ตลอดจนส่งผลถึงการให้ความร่วมมือระหว่างประเทศ ไม่ว่าจะเป็นประเทศอังกฤษ สหรัฐอเมริกา ออสเตรเลีย อิตาลี สวิสเซอร์แลนด์ ลักซัมเบอร์ก เป็นต้น

ประเทศไทยยังไม่มีกฎหมายป้องกันและปราบปรามการฟอกเงินโดยตรงก็ตาม แต่ก็ได้มีการร่างกฎหมายดังกล่าวและอยู่ในระหว่างกระบวนการทางนิติบัญญัติเพื่อผ่านความเห็นชอบของรัฐสภาออกเป็นกฎหมายบังคับใช้ต่อไป ร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวในบางมาตราได้นำเอาหลักการที่เทียบมาจาก UN Model Law ทั้งนี้จากการศึกษาพบว่าโดยโครงสร้างของ UN Model Law มีความคล้ายคลึงกับกฎหมายฟอกเงินของประเทศสหรัฐอเมริกาจนอาจกล่าวได้ว่าร่างกฎหมายฟอกเงินของไทยมีแบบเทียบเคียงได้กับประเทศสหรัฐอเมริกา

จากการศึกษาทัศนะของนักการเมืองและพนักงานสถาบันการเงินต่อกฎมายฟอกเงิน พบว่าประชากรตัวอย่างส่วนมากร้อยละ 94.1 รู้จักหรือเคยได้ยินเกี่ยวกับการฟอกเงิน ร้อยละ 74.6 ทราบว่ามีกฎหมายฟอกเงินในต่างประเทศ ร้อยละ 80.8 ทราบว่ามีร่างกฎหมายฟอกเงินในประเทศไทย

ประชากรร้อยละ 97.5 เห็นด้วยกับการนิยามความหมายของการฟอกเงิน ร้อยละ 96.6 มองว่าการฟอกเงินไม่ได้เกี่ยวข้องกับการค้ายาเสพติดเท่านั้น แต่รวมถึงการประกอบอาชญากรรม

อื่น ๆ ด้วย ร้อยละ 99.4 เห็นว่าการฟอกเงินส่งผลกระทบต่อระบบเศรษฐกิจ สังคม การเมือง และความมั่นคงของประเทศ ร้อยละ 74.6 เห็นว่าสถาบันการเงินถูกใช้เป็นสถานที่สำหรับการฟอกเงิน ร้อยละ 93.5 มองว่าการดำเนินการตรวจสอบการฟอกเงินต้องมีการจัดตั้งหน่วยงานขึ้นมาเพื่อทำหน้าที่เป็นพิเศษ และร้อยละ 99.4 เห็นว่าควรมีมาตรการทางกฎหมายป้องกันและปราบปรามการฟอกเงินบังคับใช้

ประชากรมีทัศนะโดยรวมเป็นบวก ต่อประเด็นต่าง ๆ เกี่ยวกับกฎหมายฟอกเงิน และเนื้อหาบางประการในร่างกฎหมายฟอกเงิน ทั้งด้านความผิดมูลฐาน ด้านลักษณะของการกระทำความผิด ด้านผู้มีอำนาจตามกฎหมาย การดำเนินการทางศาลและสถาบันการเงิน รวมตลอดถึงประเด็นที่เกี่ยวกับแนวทางในการบังคับใช้กฎหมายและแนวมาตรการป้องกันการฟอกเงินด้วย

ข้อเสนอแนะหลายประการที่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภาและพนักงานสถาบันการเงินเสนอในคำถามปลายเปิด มีประเด็นสำคัญเช่นประสิทธิภาพในการบังคับใช้กฎหมายอย่างจริงจัง ความเป็นอิสระของสำนักงานป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน ไม่มีการแทรกแซงจากการเมืองหรืออิทธิพลอื่นใด ความซื่อสัตย์สุจริตและน่าเชื่อถือของผู้ที่จะเข้ามาเป็นคณะกรรมการตามกฎหมายฉบับนี้ การมีส่วนร่วมของหน่วยงานต่าง ๆ ทั้งภาครัฐและเอกชน การให้ความร่วมมือในระดับประเทศและระหว่างประเทศ และยังเสนอให้มีการพิจารณาถึงผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นกับประชาชนสุจริตได้

ผลการศึกษาสรุปได้ว่า ประชากรตัวอย่างส่วนใหญ่รู้จักการฟอกเงินและต่างก็มีทัศนะต่อกฎหมายนี้ในทางบวก จึงเป็นสิ่งที่น่าสนใจติดตามการผ่านร่างกฎหมายฟอกเงินเพื่อบังคับใช้ให้เกิดประโยชน์ต่อประเทศชาติต่อไป ผู้ศึกษาได้เสนอแนะถึงเรื่องการประชาสัมพันธ์ให้ประชาชนได้รู้จักและเข้าใจความสำคัญของกฎหมายนี้ ตลอดจนแนวคิดเรื่องกองทุนต่อต้านการฟอกเงินเพื่อนำเงินหรือทรัพย์สินที่ได้มาจากการกระทำความผิดและตกเป็นของแผ่นดินไปใช้เป็นทุนในการต่อต้าน - ป้องกันและปราบปรามอาชญากรรมและการฟอกเงินนั้นเอง

ABSTRACT

The objective of thesis of attitude towards money laundering law which focus on politicians and financial institutions is to study the meaning and concept of money laundering, the law measures in defense and suppress money laundering both in Thailand and other countries. Moreover, it also includes the attitude of politicians towards their understanding and trend to post law in force, and the attitude of financial institution officers towards their understanding and pursue the said law.

The population in this study consists of senators, members of parliament., and the financial institutional officers totally 323 sets. Both field and desk researches was undertaken by both closed-ended and open-ended questionnaires and study of other research papers.

Even though money laundering have been existing in Thailand for long time, it is still new issue to pay attention. Money laundering is the transfer of legal money to be legal one or undetectable outlaw. This usually involves fatal criminals such as economic crimes including drug trafficking . Most of wrong doer do not want other people realize the sources of property , thus they have to think of way to hide it and his guilt, particularly, the guilt of drug trafficking when money was transferred to " clean money ". The trafficker can use this stuff in expanding drug crimes and reinforce his criminal security as well.

Money laundering problem does not belong to only one own country, but it is international problem that everyone has to pay attention and cooperate in solving the problem together. The criteria and preventive methods were established. The international conference was held to set up measure and request to all nations in defense and suppress money laundering. For example, law measure in defense and suppression money laundering to UN Model Law was issued by United nation as a guideline for members to implement in their justice procedures and economic system. At the meantime, all countries agree to this measure in preventing money laundering by issuing money laundering law in consistent to the agreement and give international cooperation even if England , USA , Australia ,Italy, Switzerland , Luxembourg, and etc.

In Thailand, There is no operative defense and suppression money laundering law yet. However, there is draft of such law. It is still under the process of drafting legislation parliament agreement to take the law the in force. Some clauses Model Law was issued by United Nations in draft contain the UN model law principle . However the result from studying show that the structure of UN Model Law is similar to the United State Money Laundering Law. It can be said that Thai Money Laundering drafting legislation is more or less similar to the United State Money Laundering Law.

The study of attitude of politicians and financial institutional officers towards money laundering law found that most population samples of 84.1 % knew or heard about money laundering , of 74.6 % knew money laundering law existing in other countries , of 80.6 % knew there is money laundering draft law in Thailand.

The population of 97.5 % agree to the definition of money laundering of 96.6% think that money laundering does not concern only with drug trafficking, but also with other crimes, of 99.4 % think that money laundering affect economic, social, political system, and country's security as well. It also found that of 74.6 % think that financial institution is used for the place of money laundering, of 93.5 % think the inspection measure need special bureau to handle money laundering, and of 99.4 % think it is appropriate to have defense and suppression money laundering law in force.

Several recommendations were given by members of parliament, senators, and financial institutional officers in open-ended question. The important points are efficiency in seriously enforcing laws, the freedom of money laundering defense and suppression office without politician or influential intervene, the honesty and creditability of the committees. It also includes the participation of other authorities from both governmental and private sectors, the cooperation at domestic and international level, and the effect to the honest people that might happen.

I can be summarized that most population samples knew money laundering and had positive attitude towards this law. It is interesting to follow the law drafting in enforcement for country benefit. The researcher has also recommended the public relation should be organized for people to know and understand the importance of this law and concept of money laundering defending fund. It brings the dirty money or property to the possession of country as fund to defend, prevent, and suppress crimes on money laundering.

กิตติกรรมประกาศ

วิทยานิพนธ์เรื่องนี้มิอาจสำเร็จลุล่วงลงได้ หากปราศจากความกรุณาและเอาใจใส่ของ ผู้ช่วยศาสตราจารย์ติเรก เต็งจำรูญ ประธานกรรมการวิทยานิพนธ์ ผู้ช่วยศาสตราจารย์สุดสงวน สุธีสร และรองศาสตราจารย์วีระพงษ์ บุญโญภาส อาจารย์ที่ปรึกษาและกรรมการวิทยานิพนธ์ ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร เดชา สังขวรรณ กรรมการวิทยานิพนธ์ ซึ่งทุกท่านได้สละเวลาให้คำปรึกษา แนะนำ และตรวจแก้ไขข้อบกพร่องต่างๆ ทำให้วิทยานิพนธ์เรื่องนี้สำเร็จเรียบร้อยตามวัตถุประสงค์ของการศึกษาด้วยดี ผู้ศึกษาขอกราบขอบพระคุณทุกท่านเป็นอย่างสูงมา ณ โอกาสนี้

ขอระลึกถึงความปรารถนาดีและความมีน้ำใจของ คุณชัยวัฒน์ บ่างตระกูล ที่คอยให้คำแนะนำแก่ผู้ศึกษา คุณสุรเดช อุปพงษ์ ที่ให้ความช่วยเหลืออย่างดีในการจัดทำแบบสอบถาม คุณอุทัย วงศ์วิทยสมบัติ ที่ให้ความช่วยเหลือและเป็นกำลังใจโดยตลอด คุณวรวีย์ ธนบัตร คุณอังคณา นุรักษ์ และคุณกนกวรรณ กันหา น้องสาวที่น่ารักที่สละกำลังกายช่วยให้การแก้ไขปรับปรุงสำเร็จเสร็จสิ้นโดยเร็ว รวมทั้งเพื่อน ๆ และทุกท่านที่มีน้ำใจเอื้อต่อการทำวิทยานิพนธ์นี้

สิ่งสำคัญในการศึกษาวิทยานิพนธ์ครั้งนี้ซึ่งมิอาจดำเนินไปได้ หากปราศจากความร่วมมือในการตอบแบบสอบถามอย่างครบถ้วนจากวุฒิสมาชิก สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร และพนักงานสถาบันการเงิน ขอขอบพระคุณทุกท่านมา ณ ที่นี้

สุดท้ายนี้ ผู้ศึกษาใคร่ขอขอบพระคุณ คุณลุง คุณป้า ผู้เป็นกำลังใจสำคัญ ให้ความอบอุ่นห่วงใย ให้กำลังใจและสนับสนุนข้าพเจ้ามาโดยตลอด กราบขอบคุณพระคุณอันสูงสุดของคุณแม่ ผู้เป็นครูคนแรก และคอยส่งเสริมสิ่งที่ดีให้ผู้ศึกษา ให้โอกาสในการศึกษา ให้การสนับสนุนทั้งกำลังกาย กำลังใจ และทุนทรัพย์ ตลอดถึงสิ่งดี ๆ ทุกอย่างโดยเสมอมา ผู้ศึกษาขอมอบประโยชน์จากวิทยานิพนธ์นี้แด่ผู้มีพระคุณทุกท่าน หากมีข้อบกพร่องประการใดผู้ศึกษาขอน้อมรับไว้เพื่อเป็นแนวทางการปรับปรุงการศึกษาวิจัยในโอกาสต่อไป

สิริลักษณ์ นุรักษ์

มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

พ.ศ. 2541