



เอกสารวิชาการส่วนบุคคล
(Individual Study)

หลักประชาธิปไตยกับการกำกับและตรวจสอบผู้มีหน้าที่รายงาน
ตามกฎหมายว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน

จัดทำโดย พลตำรวจตรี ปรีชา เจริญสหายานนท์
รหัส ๖๓๐๘๒๓

รายงานนี้เป็นส่วนหนึ่งของการอบรม
หลักสูตรหลักนิติธรรมเพื่อประชาธิปไตย รุ่นที่ ๘
วิทยาลัยศาลรัฐธรรมนูญ

ลิขสิทธิ์ของสำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ

หลักประชาธิปไตยกับการกำกับและตรวจสอบผู้มีหน้าที่รายงาน ตามกฎหมายว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน

พลตำรวจตรี ปรีชา เจริญสหายานนท์*

บทนำ

สำนักงานป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน (สำนักงาน ปปง.) เป็นหน่วยงานที่จัดตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน พ.ศ. ๒๕๔๒ โดยมีภารกิจหน้าที่และอำนาจในการกำหนดแนวทางปฏิบัติ กำกับ ตรวจสอบและประเมินผลการปฏิบัติตามกฎหมายว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงินของผู้มีหน้าที่รายงานการทำธุรกรรมต่อสำนักงาน ปปง. ทั้งนี้ เพื่อให้การดำเนินงานของผู้มีหน้าที่รายงานตามกฎหมายว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน เป็นไปตามมาตรฐานสากลในด้านการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงินและการต่อต้านการสนับสนุนทางการเงินแก่การก่อการร้ายและการแพร่ขยายอาวุธที่มีอานุภาพทำลายล้างสูง ซึ่งเป็นกลไกหนึ่งในการป้องกันมิให้ผู้มีหน้าที่รายงานถูกใช้เป็นช่องทางในการฟอกเงินด้วยเหตุดังกล่าวบทบาทและการดำเนินงานของผู้มีหน้าที่รายงานการทำธุรกรรมตามกฎหมายว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน จึงมีส่วนสำคัญอย่างมากในการเข้ามามีส่วนร่วมในการป้องกันและปราบปรามมิให้ผู้กระทำความผิดใช้เป็นเครื่องมือในการฟอกเงินได้ ในบทความฉบับนี้ผู้เขียนจะได้กล่าวถึงการนำหลักประชาธิปไตยมาใช้ในการกำกับและตรวจสอบผู้มีหน้าที่รายงานตามกฎหมายว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน ซึ่งถือเป็นแนวทางหนึ่งในการเสริมสร้างประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วมตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย อันเป็นหัวใจและกระบวนการของระบอบประชาธิปไตย เนื่องจากในระบอบประชาธิปไตยนั้นถือว่าการปกครองของประชาชน บทบาททางการเมืองของประชาชนในฐานะที่เป็นเจ้าของอำนาจอธิปไตย ดังนั้น การเข้ามามีส่วนร่วมในการปกครองตนเองของประชาชน จึงถือเป็นกระบวนการที่สำคัญยิ่ง โดยที่การเข้ามามีส่วนร่วมของประชาชนนั้นเป็นกระบวนการซึ่งประชาชนหรือผู้มีส่วนได้เสียได้มีโอกาสแสดงทรรศนะและเข้าร่วมกิจกรรมต่าง ๆ ที่ผลต่อชีวิตความเป็นอยู่ของประชาชน รวมทั้งมีการนำความคิดเห็นดังกล่าวไปประกอบการพิจารณากำหนดนโยบายและประกอบการตัดสินใจของรัฐ ซึ่งจะเป็นการเพิ่มคุณภาพของการตัดสินใจ การลดค่าใช้จ่ายและการสูญเสียเวลา เป็นการสร้างฉันทามติและทำให้ง่ายต่อการนำไปปฏิบัติ รวมทั้งเป็นการพัฒนาสังคมและประเทศชาติได้อย่างยั่งยืน

* รองเลขาธิการคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน

๑. หลักประชาธิปไตย

๑.๑ ความหมายของประชาธิปไตย

พจนานุกรมฉบับราชบัณฑิตยสถาน พุทธศักราช ๒๕๕๓ ให้ความหมายของคำว่า “ประชาธิปไตย” ว่าเป็น “แบบการปกครองที่ถือมติปวงชนส่วนใหญ่” ประชาธิปไตย หมายถึง การปกครองที่เป็นของประชาชน โดยประชาชน และเพื่อประชาชน ตลอดจนเป็นหลักในการดำเนินชีวิตของคนในการอยู่ร่วมกันโดยสันติ ภายใต้ความเชื่อที่ว่าคนเราเกิดมาเท่าเทียมกันคือได้รับการคุ้มครองจากรัฐตามกฎหมายและโอกาสที่จะได้รับการบริการต่าง ๆ ในกฎหมาย รัฐธรรมนูญ ประชาธิปไตย คือ การที่รัฐบาลเป็นของประชาชน โดยประชาชน เพื่อประชาชน หรือ ประชาธิปไตยคือ สังคมที่ประชาชนมีเสรีภาพ สมภาพ และภราดรภาพ

คำว่า ประชาธิปไตย ภาษาอังกฤษใช้คำว่า democracy ซึ่งมีรากศัพท์จากภาษากรีก คือ demos หมายถึง ประชาชน และ kratia หมายถึง การปกครอง โดยนัยทางภาษาเมื่อมารวมกันเป็น democracy จึงหมายถึงการปกครองโดยประชาชน^๑ เมื่อพิจารณาคำว่าประชาธิปไตย มีรากศัพท์มาจากคำว่า ประชา หมายถึง ประชาชน กับคำว่า อธิปไตย หมายถึง อำนาจอสูงสุด คำว่าประชาธิปไตย จึงหมายถึง ประชาชนมีอำนาจอสูงสุด กล่าวคือ การที่ประชาชนมีสิทธิ เสรีภาพ ในด้านต่าง ๆ เช่น มีสิทธิ เสรีภาพที่จะแสดงความคิดเห็น ในการชุมนุม ในทรัพย์สิน ในการเลือกอาชีพ ในการนับถือศาสนา กล่าวอีกนัยหนึ่ง ภายในขอบเขตกฎหมายประชาชนที่อยู่ภายใต้ระบอบประชาธิปไตยจะมีสิทธิเสรีภาพในด้านต่าง ๆ ประชาธิปไตยไม่ได้หมายถึง สิทธิเสรีภาพ ที่ไร้ขอบเขตแต่ต้องอยู่ภายใต้กฎหมายและต้องควบคู่กับหน้าที่ความรับผิดชอบ

๑.๒ หลักประชาธิปไตย

ประชาธิปไตยมีพื้นฐานอยู่บนความเชื่อในความสำคัญและศักดิ์ศรีของปัจเจกบุคคล ความเชื่อในความเสมอภาคของมนุษย์และความเชื่อในความจำเป็นที่จะต้องมีความเป็นอิสระเสรี ประชาธิปไตยจึงประกอบด้วยหลักการต่าง ๆ ดังต่อไปนี้

๑.๒.๑ หลักอำนาจอธิปไตยเป็นของปวงชน (Popular Sovereignty)

ประชาธิปไตยนั้นถือว่าเป็นอำนาจอสูงสุดในการปกครองประเทศหรืออำนาจอธิปไตยนั้น เป็นของประชาชนทุกคนร่วมกันและประชาชนผู้เป็นเจ้าของอำนาจอเป็นผู้ร่วมกันใช้อำนาจนี้ไม่ว่าจะโดยตรงหรือโดยอ้อม เพื่อประโยชน์สุขของประชาชนเอง กล่าวคือ ปัจจัยที่เชื่อว่าสังคมก่อตั้งขึ้นโดยความยินยอมของประชาชน ในการที่จะให้อำนาจอธิปไตยของสังคมส่วนรวมเข้ามาแทนที่เสรีภาพธรรมชาติ โดยทุกคนจะมีส่วนร่วมในอธิปไตยนั้น ๆ เท่าเทียมกัน ตามหลักการนี้ การปกครองในระบบประชาธิปไตยจึงเป็นการปกครองที่ประชาชนเป็นทั้งผู้ปกครองและผู้ถูกปกครองในระบบประชาธิปไตย

^๑ สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร การพัฒนาการเมืองการปกครอง ในระบอบประชาธิปไตย พิมพ์ครั้งที่ ๑ กรุงเทพมหานคร สำนักประชาสัมพันธ์ สำนักเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, ๒๕๕๗.

เนื่องจากผู้ปกครองมาจากการเลือกตั้งโดยยึดหลักการเสียงข้างมาก จึงมีสิทธิและอำนาจ อันชอบธรรม ในการปกครองประเทศเพราะได้รับสิทธิจากผู้ถูกปกครองโดยตรง

๑.๒.๒ หลักเสรีภาพ (Liberty) หลักการว่าด้วยสิทธิเสรีภาพเป็นหลักการที่สำคัญ มากอย่างหนึ่งของประชาธิปไตย คือ สิทธิ (right) เสรีภาพ (liberty) และอิสรภาพ (freedom) สิทธิ หมายถึง ประโยชน์ที่กฎหมายรับรองและคุ้มครองให้ เสรีภาพ หมายถึง โอกาสที่จะเลือกทำ หรือไม่ทำ ระหว่างทางเลือกหลายทางตามปรารถนาของตนโดยปราศจากข้อบังคับหรือข้อจำกัดจะจำกัดได้ก็แต่ โดยกฎหมายเท่านั้น ส่วนอิสรภาพ หมายถึง การทำหรืองดเว้นที่จะทำอะไร ๆ ก็ได้ที่ไม่ละเมิดผู้อื่น

เสรีภาพในระบอบประชาธิปไตย หมายถึง ความสามารถของคนที่จะกระทำ หรืองดเว้น กระทำสิ่งใดสิ่งหนึ่งก็ได้ภายในขอบเขตข้อกำหนดของกฎหมาย เสรีภาพในระบอบ ประชาธิปไตย จึงไม่ใช่การทำอะไรก็ได้ตามใจตนเองเนื่องจากการทำตามใจตนเองโดยไม่คำนึงถึงจิตใจ คนอื่น ๆ นั้น เป็นลักษณะของเผด็จการ ทั้งนี้ ระบอบประชาธิปไตยได้กำหนดเสรีภาพขั้นพื้นฐานไว้โดย ไม่ก่อให้เกิดความเดือดร้อน เสียหายหรือละเมิดบุคคลอื่น เช่น เสรีภาพในการคิดและการแสดงออก (Freedom of Thought and Expression) เสรีภาพในการเลือกตั้ง (Freedom of Voting) เสรีภาพ จากการถูกรัฐหรือบุคคลอื่นกระทำต่อตนโดยปราศจากสิทธิอำนาจที่ถูกต้องตามกฎหมาย (Freedom from Arbitrary by the State or Other People) เสรีภาพในการนับถือศาสนา (Freedom of Religion) เสรีภาพในการย้ายที่อยู่ (Freedom of Movement) เสรีภาพในการชุมนุมอย่างสงบโดย ปราศจากอาวุธและเสรีภาพในการรวมตัวกันเป็นสมาคม (Freedom of and Association) และ เสรีภาพในเรื่องส่วนตัวอื่น ๆ (Personal Freedom) เป็นต้น

๑.๒.๓ หลักความเสมอภาค (Equality) ความเสมอภาคในระบอบประชาธิปไตย หมายความว่า การที่ราษฎรทุกคนในประเทศ มีความเสมอภาคหรือความเท่าเทียมกันพื้นฐานในเรื่อง สำคัญ ๆ ที่เป็นไปได้ในฐานะที่เป็นมนุษย์ปุถุชน อันจะทำให้ทุกคนมีศักดิ์ศรีแห่งความเป็นมนุษย์ และก่อให้เกิดความยุติธรรมในสังคม กล่าวคือ ความเท่าเทียมกันของคนในสังคมเป็นความเท่าเทียม กันในความเป็นมนุษย์ และเท่าเทียมกันในฐานะที่เป็นสมาชิกของสังคมเหมือนกัน มีศักดิ์ศรี เกียรติยศ และมีคุณค่าในความเป็นคนอย่างเดียวกัน โดยหลักความเสมอภาคสามารถแบ่งออกได้เป็น ๕ ด้าน หลัก ๆ ดังนี้

๑) ความเสมอภาคทางการเมือง (Political Equality) คือ ทุกคนมีสิทธิ ในทางการเมืองเท่าเทียมกันทั้งในส่วนของผู้ลงคะแนนเสียงและผู้สมัครรับเลือกตั้ง

๒) ความเสมอภาคทางเศรษฐกิจ (Economic Equality) คือ การมี หลักประกันความมั่นคงทางเศรษฐกิจในระดับที่อย่างน้อยต้องสามารถดำเนินชีวิตต่อไปได้ในฐานะ เป็นสมาชิกคนหนึ่งของสังคมและเปิดโอกาสให้กับบุคคลทุกคนที่มีความสามารถในการสร้างความมั่นคง ให้กับตนเอง ความเสมอภาคทางเศรษฐกิจ มิได้หมายถึงการที่คนทุกคนจะต้องมีรายได้เท่าเทียมกันแต่

หมายถึง สภาพความใกล้เคียงกันในฐานะทางเศรษฐกิจ โดยจะต้องมีการกระจายรายได้ที่เป็นธรรมเพื่อมิให้เกิดช่องว่างระหว่างชนชั้นมากนัก เช่น การเก็บภาษีในอัตราก้าวหน้าและบุคคลควรมีความมั่นคงทางเศรษฐกิจพอสมควร คือ มีรายได้เพียงพอในการดำรงชีพ เช่น การกำหนดอัตราค่าจ้างขั้นต่ำ การให้สิทธิคนยากจนรับบริการ รักษาพยาบาลฟรีและสวัสดิการต่าง ๆ

๓) ความเสมอภาคทางสังคม (Social Equality) คือ ทุกคนในสังคมที่ไม่ว่าจะมีฐานะทางสังคม เศรษฐกิจ หรือวัฒนธรรมแตกต่างกันอย่างไรก็ตาม ก็สามารถใช้ชีวิตในสังคมได้โดยปราศจากการแบ่งชนชั้นวรรณะ การดูหมิ่นเหยียดหยามและการอยู่ร่วมกันอย่างสันติบนพื้นฐานการให้ความเคารพซึ่งกันและกัน

๔) ความเสมอภาคทางกฎหมาย (Equality of the Law) หมายถึง กฎหมายที่ตราออกมาจะต้องมีผลบังคับใช้กับประชาชนทุกคนอย่างเสมอกัน ไม่มีข้อยกเว้นที่เอื้อประโยชน์ให้แก่บุคคลกลุ่มใดกลุ่มหนึ่งหรือมีผลบังคับใช้กับบุคคลเฉพาะบางกลุ่มบางพวกในสังคม ดังนั้น การสร้างเสมอภาคทางกฎหมายจึงเป็นการคุ้มครองบุคคลจากกฎหมายและ กระบวนการยุติธรรม ทำให้บุคคลสามารถป้องกันสิทธิและผลประโยชน์อันชอบธรรมของตน ได้อย่างเสมอภาค

๕) ความเสมอภาคในโอกาส (Equality of Opportunity) คือ การให้โอกาสทุกคนในการใช้ความสามารถที่ตนมีอยู่ไปในทางที่สุจริตได้อย่างเท่าเทียมกัน เพื่อพัฒนาความสามารถของตนให้เกิดประโยชน์ต่อตนเองและสังคมได้อย่างเสมอภาค โดยไม่ก่อความเดือดร้อนและละเมิดสิทธิของผู้อื่น

๑.๒.๔ หลักการปกครองโดยเสียงข้างมากที่เคารพเสียงข้างน้อย (The Majority Rule with Respect to Minority Rights) เนื่องจากในระบอบประชาธิปไตย ประชาชนทุกคนมีสิทธิในการตัดสินใจปัญหาบ้านเมืองไม่ว่าจะโดยตรงหรือผ่านผู้แทนราษฎร ซึ่งในความเป็นจริงประชาชนทุกคนย่อมมีความคิดเห็นไม่ตรงกัน ดังนั้น เพื่อเป็นการตัดสินใจจึงต้องยึดเสียงข้างมากที่มีต่อเรื่องนั้น ๆ เป็นเกณฑ์ในการตัดสินใจ ถึงอย่างไรก็ตาม เพื่อเป็นการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพและความเสมอภาคของเสียงข้างน้อยหลักประชาธิปไตยจึงต้องประกอบด้วยหลักการคุ้มครองเสียงข้างน้อย (minority right) ด้วย ทั้งนี้ การตัดสินใจโดยล่วงละเมิดสิทธิพื้นฐานของเสียงข้างน้อย ถือว่าเป็นการปกครองโดยระบอบเผด็จการเสียงข้างมาก (Dictatorship of the Majority) ดังนั้น การปกครองโดยเสียงข้างมากที่เคารพเสียงข้างน้อยจึงมีลักษณะของการยอมปฏิบัติตามข้อสรุปที่เกิดจากเสียงข้างมากแม้บุคคลนั้นจะไม่เห็นพ้องกับมติที่เกิดขึ้น ในขณะที่กลุ่มของเสียงข้างมากก็ต้องไม่กระทำการอันใดที่เป็นการลิดรอนหรือทำลายกลุ่มของผู้ที่มีแนวคิดแตกต่างไปจากตน ฉะนั้น การที่ระบอบประชาธิปไตยเลือกใช้หลักการปฏิบัติตามเสียงข้างมากจึงเป็นเพียงการปฏิบัติไปพลางก่อนจนกว่าจะมีทางเลือกอื่นที่ดีกว่ามากกว่าที่จะบอกว่าการแนวทางที่ได้รับการยอมรับจากคนส่วนมากเป็นแนวทางที่ถูกต้อง

๑.๓ หลักประชาธิปไตยในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐

การปกครองในระบอบประชาธิปไตย ถือเป็นการปกครองโดยประชาชน และเพื่อประชาชน โดยบทบาททางการเมืองของประชาชนในฐานะที่เป็นเจ้าของอำนาจอธิปไตยจึงเป็นหัวใจสำคัญของระบอบนี้ ทั้งนี้ บทบาททางการเมืองของประชาชนที่สำคัญยิ่งประการหนึ่งคือการเข้ามีส่วนร่วมทางการเมือง เนื่องจากเป็นการเปิดโอกาสให้ประชาชนได้เข้าร่วมในกิจกรรมทางการเมือง มีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบายของรัฐบาล และเป็นกระบวนการชีวิตพัฒนาการเมืองในระบอบประชาธิปไตยของแต่ละประเทศ ดังนั้น ประเทศที่พัฒนาการเมืองการปกครองในระบอบประชาธิปไตยอยู่ในระดับที่ดีแล้ว มักจะกำหนดให้ประชาชนทุกระดับมีสิทธิในการมีส่วนร่วมทางการเมืองตามกฎหมายและมีผลในทางปฏิบัติอย่างเป็นรูปธรรมในทุกมิติของกระบวนการทางการเมืองการมีส่วนร่วมทางการเมืองมีหลายรูปแบบทั้งทางตรงและทางอ้อม ดังนี้

ทางตรง คือ การที่ประชาชนของรัฐทั้งหมดเป็นผู้ใช้อำนาจในการปกครองโดยตรง ด้วยการร่วมกันประชุมพิจารณาเรื่องต่าง ๆ หรือทำหน้าที่เป็นสภาเอง เนื่องจากอำนาจอธิปไตยเป็นของปวงชน โดยมีหลักการว่าประชาชนทุกคนต้องมีส่วนร่วมในการกำหนดกฎเกณฑ์บัญญัติกฎหมาย

ทางอ้อม คือ ประชาชนเลือกผู้แทนเพื่อทำหน้าที่แทนตนในการบริหารประเทศทั้งฝ่ายบริหาร และฝ่ายนิติบัญญัติ เนื่องจากประชาชนมีจำนวนมากเกินกว่าจะให้โอกาสทุกคนใช้สิทธิในการปกครองประเทศ ดังนั้น การมีส่วนร่วมทางการเมืองทางอ้อม จึงเป็นหัวใจสำคัญโดยเฉพาะ การเลือกตั้งเพื่อเลือกตัวแทนเข้าไปบริหารประเทศ ประชาชนต้องร่วมมือร่วมใจกันไม่สนับสนุนการซื้อสิทธิขายเสียงต่อต้านและกำจัดการทุจริตคอร์รัปชัน

บทความฉบับนี้จะได้กล่าวถึงการมีส่วนร่วมของประชาชนตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ ซึ่งรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันถือว่าเป็นรัฐธรรมนูญที่เปิดโอกาสให้ประชาชนได้มีส่วนร่วมในทางการเมืองตามระบอบประชาธิปไตยฉบับหนึ่ง ทั้งนี้ ได้มีการปรับปรุงโครงสร้างทางการเมืองตามบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ เริ่มตั้งแต่กระบวนการคัดเลือกผู้เข้าไปทำหน้าที่นิติบัญญัติและบริหารราชการแผ่นดินโดยการเลือกตั้ง การสร้างกลไกการตรวจสอบอำนาจรัฐโดยการจัดตั้งองค์กรอิสระให้มีหน้าที่ตรวจสอบการทำงานของรัฐและการสร้างกลไกมาตรการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพประชาชน นอกจากนี้ ยังได้กำหนดหลักการที่เกี่ยวข้องกับการมีส่วนร่วมของประชาชนในการพัฒนาการมีส่วนร่วมของประชาชนผ่านการออกเสียงลงคะแนนและการมีส่วนร่วมของประชาชนทางการเมืองโดยตรงหรือการตรวจสอบการเมือง

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐

มาตรา ๗๘ บัญญัติไว้ว่า รัฐพึงส่งเสริมให้ประชาชนและชุมชนมีความรู้ความเข้าใจที่ถูกต้องเกี่ยวกับการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุขและมีส่วนร่วมในการพัฒนาประเทศ ด้านต่าง ๆ การจัดทำบริการสาธารณะทั้งในระดับชาติและระดับท้องถิ่น การ

ตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ การต่อต้านการทุจริตและประพฤติมิชอบ รวมตลอดทั้งการตัดสินใจทางการเมือง และการอื่นใด บรรดาที่อาจมีผลกระทบต่อประชาชนหรือชุมชน

ตามมาตรา ๗๘ กำหนดให้รัฐส่งเสริมให้ประชาชนและชุมชน ดังนี้

๑. มีความรู้ความเข้าใจที่ถูกต้องเกี่ยวกับการปกครองระบอบประชาธิปไตย อันมีพระมหากษัตริย์ ทรงเป็นประมุข

๒. มีส่วนร่วมในการพัฒนาประเทศด้านต่าง ๆ และการจัดบริการสาธารณะทั้งในระดับชาติและระดับท้องถิ่น

๓. มีส่วนร่วมในการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ การต่อต้านการทุจริตและประพฤติมิชอบ รวมตลอดทั้งการตัดสินใจทางการเมืองและการอื่นใดที่อาจมีผลกระทบต่อประชาชนและชุมชน

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐

มาตรา ๘๑ บัญญัติไว้ว่า ร่างพระราชบัญญัติ ประกอบรัฐธรรมนูญ และร่างพระราชบัญญัติ จะตราขึ้นเป็นกฎหมายได้ก็แต่โดยคำแนะนำและยินยอมของรัฐสภา ส่วนการยกเลิกหรือปรับปรุงกฎหมาย มาตรา ๗๗ บัญญัติไว้ว่า รัฐพึงจัดให้มีกฎหมายเพียงเท่าที่จำเป็นและยกเลิกหรือปรับปรุงกฎหมายที่หมดความจำเป็นหรือไม่สอดคล้องกับสถานการณ์ หรือที่เป็นอุปสรรคต่อการดำรงชีวิตหรือการประกอบอาชีพโดยไม่ชักช้า เพื่อไม่ให้เป็นภาระแก่ประชาชน และดำเนินการให้ประชาชนเข้าถึงตัวบทกฎหมายต่าง ๆ ได้โดยสะดวกและสามารถเข้าใจกฎหมายได้ง่าย เพื่อปฏิบัติตามกฎหมายได้อย่างถูกต้องก่อนตรากฎหมายทุกฉบับ รัฐพึงจัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นของผู้เกี่ยวข้อง วิเคราะห์ผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นจากกฎหมายอย่างรอบด้านและเป็นระบบรวมทั้งเปิดเผยผลการรับฟังความคิดเห็น และการวิเคราะห์นั้นต่อประชาชน และนำมาประกอบการพิจารณาในกระบวนการตรากฎหมายทุกขั้นตอน เมื่อกฎหมายมีผลใช้บังคับแล้ว รัฐพึงจัดให้มีการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมายทุกกรอบระยะเวลาที่กำหนด โดยรับฟังความคิดเห็นของผู้เกี่ยวข้องประกอบด้วย ทั้งนี้ เพื่อพัฒนากฎหมายทุกฉบับให้สอดคล้องและเหมาะสมกับบริบทต่าง ๆ ที่เปลี่ยนแปลงไป

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐

มาตรา ๒๕๗ บัญญัติไว้ว่า การปฏิรูปประเทศตามหมวดนี้ต้องดำเนินการเพื่อบรรลุเป้าหมาย ดังต่อไปนี้

(๑) ประเทศชาติมีความสงบเรียบร้อย มีความสามัคคีปรองดอง มีการพัฒนาอย่างยั่งยืน ตามหลักปรัชญาของเศรษฐกิจพอเพียง และมีความสมดุลระหว่างการพัฒนาด้านวัตถุกับการพัฒนา ด้านจิตใจ

(๒) สังคมมีความสุข เป็นธรรม และมีโอกาสอันทัดเทียมกันเพื่อขจัดความเหลื่อมล้ำ

(๓) ประชาชนมีความสุข มีคุณภาพชีวิตที่ดี และมีส่วนร่วมในการพัฒนาประเทศและการปกครอง ในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข

จากบทบัญญัติดังกล่าวจะเห็นได้ว่าภายใต้รัฐธรรมนูญไทย “หลักประชาธิปไตย” ได้รับการรับรองไว้อย่างชัดเจน มีผลให้การดำเนินการต่าง ๆ ของรัฐ พึงต้องส่งเสริมและให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการพัฒนาประเทศด้วย ดังนั้น หน้าที่ของรัฐกับการส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชนที่รัฐธรรมนูญบัญญัติขึ้นมาก็เพื่อกำหนดให้รัฐ มีหน้าที่ต้องดำเนินการดูแลและจัดสวัสดิการด้านต่าง ๆ ให้กับประชาชน เนื่องจากบางเรื่องเป็นมาตรการพื้นฐานที่รัฐควรจะทำให้กับประชาชน จึงต้องบัญญัติให้เป็นหน้าที่ของรัฐโดยตรงและหากไม่ดำเนินการตามบทบัญญัติดังกล่าว ประชาชนสามารถฟ้องร้องหน่วยงานของรัฐได้

๒. การกำกับและตรวจสอบผู้มีหน้าที่รายงาน

สำนักงานป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน หรือสำนักงาน ปปง. (Anti-Money Laundering Office หรือ AMLO) เป็นหน่วยงานที่จัดตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน พ.ศ. ๒๕๔๒ เป็นส่วนราชการที่ไม่สังกัดสำนักนายกรัฐมนตรี กระทรวง หรือทบวง ปฏิบัติหน้าที่โดยอิสระและเป็นกลาง^๒ โดยมีหน้าที่และอำนาจในการวางหลักเกณฑ์ (Regulation) และดูแลให้มีการปฏิบัติตามกฎหมายว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงินและในฐานะที่เป็นหน่วยงานผู้บังคับใช้กฎหมาย (Law Enforcement) ในการดำเนินการตรวจสอบและดำเนินการเกี่ยวกับธุรกรรมหรือทรัพย์สินที่เกี่ยวข้องกับการกระทำความผิดตามมติของคณะกรรมการธุรกรรม รวมทั้งเป็นหน่วยงานตรวจสอบวิเคราะห์ข้อมูลทางการเงินที่เกี่ยวข้องกับการฟอกเงิน (Financial Intelligence Unit) และมีบทบาทในการศึกษาหามาตรการในการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงินโดยอยู่ภายใต้กรอบนโยบายและการกำกับของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน (คณะกรรมการปปง.) และมีเลขาธิการคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน (เลขาธิการ ปปง.) เป็นผู้บังคับบัญชาระดับสูงสุดในสำนักงาน

๒.๑ วัตถุประสงค์ของการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน

เนื่องจากการกระทำความผิดของอาชญากรในปัจจุบัน ส่วนหนึ่งมุ่งให้ผลตอบแทนในลักษณะที่เป็นเงิน หรือทรัพย์สิน รวมทั้งผลประโยชน์ที่ได้จากการประกอบอาชญากรรมจะถูกนำไปใช้ในการทำธุรกิจ อาชญากรรมส่วนที่เหลือก็จะนำไปใช้เป็นทุนในการประกอบธุรกิจต่าง ๆ และจะถูกนำกลับมาใช้เป็นเงินทุนหมุนเวียนกลับเข้ามาใช้ในวงจรของการกระทำความผิดอีก จึงก่อให้เกิดความ

^๒ พระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน พ.ศ. ๒๕๔๒ และที่แก้ไขเพิ่มเติม มาตรา ๔๐.

เสียหายทางเศรษฐกิจและสังคมของประเทศเป็นอย่างมาก ดังนั้น การป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน จึงเป็นมาตรการทางกฎหมายที่ออกมาบังคับใช้เพื่อทำลายเศรษฐกิจของอาชญากร ทั้งนี้ นอกเหนือจากการดำเนินคดีกับบุคคลที่โอน รับโอน หรือเปลี่ยนสภาพทรัพย์สิน ที่เกี่ยวกับการกระทำความผิด หรือ กระทำการด้วยประการใด ๆ เพื่อปกปิด หรืออำพรางลักษณะที่แท้จริง การได้มาแหล่งที่ตั้ง การจำหน่าย การโอน การได้สิทธิใด ๆ ซึ่งทรัพย์สินที่เกี่ยวกับการกระทำความผิด นอกจากนี้ยังมี มาตรการริบทรัพย์สินมาใช้ โดยมีการขยายหลักเกณฑ์และขอบเขตกว้างมากขึ้น โดยให้สามารถริบทรัพย์สินที่เกี่ยวกับการกระทำความผิดได้ทั้งหมด โดยไม่คำนึงว่าทรัพย์สินดังกล่าวจะมีการโอน แปรเปลี่ยนสภาพไปแล้วกี่ครั้งหรือตกเป็นกรรมสิทธิ์ของบุคคลอื่นแล้วก็ตามจากวัตถุประสงค์ข้างต้นจะ เห็นได้ว่าการปราบปรามการฟอกเงินมุ่งเน้นไปที่เรื่องการจัดการแหล่งเงินทุน การตัดวงจรอาชญากรรม อาจจำแนกให้เห็นถึงวัตถุประสงค์ในด้านต่าง ๆ ของการปราบปรามการฟอกเงิน ได้ดังนี้

๑. ในด้านของความมั่นคงทางเศรษฐกิจ ประเทศไทยเป็นประเทศที่มีนโยบายเปิดการค้าเสรี จึงทำให้มีเงินตราจำนวนมากไหลเข้าออกอย่างสะดวก ซึ่งเป็นช่องทางให้อาชญากรนำเงินที่ผิดกฎหมายฟอกในประเทศไทย ทำให้มีผลกระทบต่อระบบเศรษฐกิจของประเทศ เมื่อเงินผิดกฎหมาย เหล่านั้นไหลเข้าสู่ระบบเศรษฐกิจแล้วจะหมุนเวียนเปลี่ยนสภาพไปเป็นเงินที่ถูกต้องตามกฎหมายทำให้เกิดภาวะเงินเฟ้อ กฎหมายว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงินที่บัญญัติขึ้นเพื่อจัดการกับเงิน หรือทรัพย์สินที่ผิดกฎหมายจะทำให้เงินที่ถูกกฎหมายเท่านั้นที่สามารถหมุนเวียนอยู่ในระบบเศรษฐกิจ ทำให้การวางแผนและการพัฒนาเศรษฐกิจของไทยมีประสิทธิภาพ

๒. ในด้านการตัดวงจรการประกอบอาชญากรรม กระบวนการฟอกเงินจะเริ่มจากการประกอบอาชญากรรมหรือการกระทำความผิดกฎหมายในรูปแบบต่าง ๆ หลังจากนั้นจะมีการนำเงิน หรือทรัพย์สินเข้าสู่กระบวนการฟอกเงินเช่น การฝาก โอน ถอนผ่านทางธนาคาร การจัดตั้งบริษัทและ ธุรกิจต่าง ๆ เมื่อรายได้เหล่านั้นถูกนำไปดูเหมือนว่าเป็นเงินที่สุจริตแล้วกระบวนการดังกล่าวก็จะนำเงิน เหล่านั้นก่ออาชญากรรมในรูปแบบอื่น ๆ ขึ้นมาอีก ด้วยเหตุนี้จึงต้องมีกฎหมายว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงินเพื่อตัดวงจรดังกล่าว โดยการออกกฎหมายกำหนดให้การฟอกเงินเป็นความผิดทางอาญาเพื่อลงโทษผู้ที่กระทำความผิดและมีมาตรการในการริบทรัพย์สินของผู้กระทำความผิดให้ตกเป็นของแผ่นดินเพื่อทำลายวงจรอาชญากรรมดังกล่าว

๓. ในด้านการพัฒนามาตรการทางกฎหมายเพื่อการปราบปรามการกระทำความผิด ให้มีประสิทธิภาพมากขึ้น การพัฒนาทางด้านเทคโนโลยีส่งผลให้รูปแบบอาชญากรรมมีการรวมกลุ่มเป็นองค์กรที่มีความสลับซับซ้อน มีเครือข่ายต่าง ๆ ในหลายๆประเทศและมีการเคลื่อนย้ายเงินไปมาระหว่างประเทศต่าง ๆ ทำให้กฎหมายที่มีอยู่ไม่สามารถจัดการกับเงินที่ผิดกฎหมายเหล่านั้นได้ กฎหมายว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงินจึงเป็นเครื่องมือพิเศษทางกฎหมายที่ถูกพัฒนาขึ้นมาเพื่อจัดการกับเงินเหล่านั้นแม้จะมีการโอนไปที่ทอดหรือถูกแปรเปลี่ยนสภาพไปแล้วกี่ครั้งก็ตาม ตลอดจนมีการ

กำหนดความผิดทางอาญาสำหรับผู้ที่กระทำความผิดและมีการร่วมมือกันระหว่างประเทศต่าง ๆ เพื่อจัดการและทำลายองค์กรอาชญากรรมให้เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ

โดยสรุปวัตถุประสงค์หลักของการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน คือ การตัดตอนกำลังของบรรดาอาชญากรรมหรือองค์กรอาชญากรรมโดยมุ่งจัดการกับทรัพย์สินเพื่อไม่ให้อาชญากรหรือองค์กรอาชญากรรมมีเงินทุนหมุนเวียนเพื่อใช้ในการกระทำความผิด โดยการจัดการกับแหล่งเงินทุนเหล่านั้นอันเป็นการยับยั้งหรือหยุดการประกอบอาชญากรรมไม่ให้เกิดขึ้นอีก โดยใช้มาตรการพิเศษในการดำเนินการจัดการกับความผิดฐานฟอกเงินอันจะแตกต่างไปจากการบังคับใช้กฎหมายเพื่อจัดการกับอาชญากรรมธรรมดา

๒.๒ แนวคิดในการกำกับและตรวจสอบผู้มีหน้าที่รายงาน

ในปัจจุบันอาชญากรที่กระทำความผิดเกี่ยวกับการฟอกเงินพยายามหาหนทางในการหลบหลีกการจับกุมของเจ้าหน้าที่ของรัฐ ซึ่งรูปแบบการฟอกเงินนั้นมิได้หลายลักษณะไม่ว่าจะเป็นการนำเงินสดติดตัวออกนอกประเทศ การฝากเงินกับสถาบันการเงินในประเทศ การส่งหรือโอนเงินออกนอกประเทศ การจัดตั้งบริษัทหรือกิจการขึ้นบังหน้า การดำเนินธุรกิจหรือการซื้อขายอื่น ๆ รวมไปถึงการนำเงินสกปรกไปซื้อทรัพย์สินที่มีค่าหรือมีราคาต่าง ๆ เก็บไว้ เช่น รถยนต์ ที่ดิน เครื่องประดับ ทองคำ ซึ่งทรัพย์สินมีค่าเหล่านี้สามารถเปลี่ยนเป็นเงินสดได้โดยง่ายและทำให้ไม่สามารถติดตามร่องรอยของเงินหรือที่มาที่ไปของการโอนย้ายเงินสกปรกขาดการควบคุมดูแลให้มีการรายงานธุรกรรมก็จะเป็นการเปิดโอกาสให้เหล่าอาชญากรอาศัยช่องว่างเหล่านี้เป็นช่องทางในการฟอกเงินและวิธีการที่ใช้กันมากที่สุดคือการฟอกเงินผ่านทางสถาบันการเงิน โดยสถาบันการเงินนั้น มีมากมายหลายประเภท นับตั้งแต่ธนาคารพาณิชย์บริษัทเงินทุน บริษัทหลักทรัพย์บริษัทเครดิตฟองซิเอร์ บริษัทประกันภัย ประกันชีวิต สหกรณ์ออมทรัพย์ โรงรับจำนำ ฯลฯ ทุกฝ่ายพึงเล็งว่าสถาบันการเงินเป็น “พาหะ” ที่สำคัญที่ก่อให้เกิดการฟอกเงิน ธนาคารรับเงินของผู้กระทำความผิดมาก็ได้รับประโยชน์จากเงินนั้น ธนาคารจึงไม่รู้ว่าตนเองเสียหายกลับจะได้ประโยชน์จากการรับเงิน ธนาคารจึงมักจะปิดหูปิดตาหรือไม่ใส่ใจเคร่งครัดกับแหล่งที่มาของเงินมหาศาลนั้น ทั้งนี้ การฟอกเงินมีลักษณะเป็น “Victimless Crime” การพิสูจน์ความผิดจึงยากมากและมีเรื่องความลับของผู้มีวิชาชีพหรือการธนาคารด้วยจึงมีความจำเป็นต้อง “ผลักระการพิสูจน์” ไปให้ผู้ที่มีความเกี่ยวข้องไม่ว่าจะเป็นผู้ที่ร้ายรอยผิดปกติ ธนาคาร บุคคล บริษัทหรือสถาบันใด ๆ ทำให้การเริ่มดำเนินคดี การแสวงหาพยานหลักฐาน รวมทั้งผู้ที่มีความเกี่ยวข้องกับการกระทำความผิดเป็นไปด้วยความยากลำบาก เพราะเมื่อไม่มีผู้เสียหายเป็นตัวเป็นตนอย่างชัดเจนแล้วก็ไม่มีการร้องเรียน ปัญหาอาชญากรรมฟอกเงินจึงต้องอาศัยมาตรการที่ใช้กับสถาบันการเงินหรือธุรกิจอื่นที่เกี่ยวข้องและการประสานงานระหว่างประเทศ ทำให้มีการทบทวนและพัฒนาแนวคิดเพื่อแก้ไขปัญหาโดยเฉพาอย่างยิ่งการคาดหวังในระยะยาวเพื่อจัดการฟอกเงินให้ถึงที่สุดจะต้องอาศัยเจตจำนงร่วมกัน รวมทั้งความร่วมมือร่วมใจของสาธารณชนและหน่วยงานภาคเอกชน โดยรัฐจำเป็นต้อง

มีมาตรการเสริมโดยกำหนดให้ธนาคารหรือผู้ที่มีหน้าที่เกี่ยวข้องและต้องสงสัยเป็นผู้มีหน้าที่สอดส่องและแจ้งที่มาของเงินจำนวนมากที่เข้าสู่กระแสของธนาคารหรือแหล่งของเงิน^๓

แนวคิดดังกล่าวเริ่มจากคำแถลงการณ์เกี่ยวกับการป้องกันมิให้อาชญากรใช้ระบบธนาคารเพื่อการฟอกเงินปี ค.ศ. ๑๙๘๘ (๑๙๘๘ Statement on Prevention of Criminal Use of the Banking System for the Purpose of Money Laundering) ของคณะอนุกรรมการแห่งบาเซล (Basle Committee on Banking Regulations and Supervisory Practices – the Basle Committee) ซึ่งมีจุดมุ่งหมายกระตุ้นให้ธนาคารต่าง ๆ ระวังกันมิให้ถูกใช้เป็นเครื่องมือในการซ่อนเร้นหรือฟอกเงินที่ได้มาจากอาชญากรรม โดยเฉพาะที่เกี่ยวกับยาเสพติด โดยผ่านสิ่งที่เรียกว่า “แถลงการณ์ทั่วไปเกี่ยวกับหลักจรรยาบรรณ” (A general statement of ethical principles) ซึ่งต่อมา FATA ได้นำหลักการเดียวกันมาปรับปรุงเป็นข้อแนะนำ ๔๐ ประการ ทั้งนี้ โดยขยายให้ใช้รวมถึงสถาบันการเงินอื่นซึ่งไม่ใช่ธนาคาร (Non-Bank institutions)^๔ ด้วย

ข้อสัญญาเวียนนา (Vienna Convention) หรือชื่อเต็มว่า United Nations Convention Against Illicit Drugs and Psychotropic Substances ได้ถูกก่อตั้งขึ้นที่กรุงเวียนนาเมื่อวันที่ ๑๙ ธันวาคม ๒๕๓๑ กำหนดให้ประเทศต่าง ๆ ดำเนินการให้การรักษาความลับให้ลูกค้าธนาคาร (Banking Secrecy) ไม่เป็นอุปสรรคต่อการสืบสวนคดีอาชญากรรม^๕

ข้อกำหนดแนวทางของบาเซล (Basle Statement of Principles หรือชื่อเต็มว่า Statement of Principles of Basle Committee on Banking Regulations and Supervisory Practices) เป็นข้อกำหนดที่เกิดขึ้นเมื่อวันที่ ๑๒ ธันวาคม ๒๕๓๑ ซึ่งได้กำหนดหลักการในการต่อต้านการใช้ระบบธนาคารเพื่อการฟอกเงินผิดกฎหมายไว้ คือ การให้ลูกค้าแสดงชื่อเท็จจริง (Customer Identification) การปฏิบัติตามกฎหมายและกฎเกณฑ์ที่เกี่ยวข้องกับการทำธุรกรรมทางการเงินและการปฏิเสธที่จะทำธุรกรรมที่เกี่ยวข้องกับการฟอกเงินที่ผิดกฎหมาย การให้ความร่วมมือกับเจ้าหน้าที่ผู้รักษากฎหมายโดยให้ข้อมูลของลูกค้าเท่าที่จะทำได้ตามเกณฑ์ที่มีอยู่^๖

ศูนย์ปฏิบัติการสากลเพื่อการต่อต้านการฟอกเงิน (Financial Action Task on Money Laundering) หรือเรียกโดยย่อว่า “FATF” เป็นองค์การระหว่างประเทศทำหน้าที่กำหนดพัฒนาและส่งเสริมนโยบายเพื่อต่อต้านการฟอกเงินและให้ประเทศต่าง ๆ มีกฎหมายและการปฏิรูปกฎเกณฑ์ที่

^๓ ทวีเกียรติ มินะกนิษฐ, “ข้อที่ควรคำนึงเกี่ยวกับกฎหมายฟอกเงิน”, ดุลพาห ๔๑๔ (กรกฎาคม - สิงหาคม ๒๕๓๗) หน้า ๔๗.

^๔ FATF, ๔๐ Redommendation ข้อ ๘.

^๕ เอกสารประกอบการสัมมนาเรื่อง “กฎหมายสกัดการฟอกเงินในมุมมองของสถาบันการเงิน” ศูนย์ข้อมูลอาชญากรรมทางธุรกิจ คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย สมาคมธนาคารไทย หนังสือพิมพ์ประชาชาติธุรกิจ ๒๙ มิถุนายน ๒๕๓๗, หน้า ๓.

^๖ เรื่องเดียวกัน, หน้า ๓-๔.

เกี่ยวข้องกับกำรฟอกเงินโดยออกข้อแนะนำจำนวน ๔๐ ข้อ (The ๔๐ Recommendations)ซึ่งเป็นกำรวางมาตรการต้นแบบ (Blueprint) ที่รัฐบาลประเทศต่าง ๆ ควรจะรับไปปฏิบัติเพื่อป้องกันและปราบปรามกำรฟอกเงินอย่างมีประสิทธิภาพ มาตรการที่สำคัญประการหนึ่ง คือ บทบาทของระบบกำรเงิน (Financial System) ในการต่อต้านกำรฟอกเงิน ได้แก่ ให้มีกฎเกณฑ์ในการแสดงตนของลูกค้า กำรเก็บรักษาข้อมูลทางธุรกรรมของลูกค้ำ กำรให้สถาบันกำรเงินให้ความสนใจเป็นพิเศษแก่ธุรกรรมที่น่าสงสัย กำรคุ้มครองผู้บริหารและพนักงานของสถาบันกำรเงินที่รายงานธุรกรรมที่น่าสงสัยแก่เจ้าหน้าที่รัฐ มาตรการในการทำธุรกรรมกับประเทศที่ไม่มีระบบกำรตรวจสอบที่รัดกุม กำรสร้างกฎเกณฑ์และกำกับดูแลภายในของสถาบันกำรเงินที่เกี่ยวข้องกับกำรทำธุรกรรมรวมทั้งมาตรการอื่น ๆ ในการป้องกันกำรฟอกเงิน

ประเทศไทยก็ได้นำแนวความคิดดังกล่าวมาบัญญัติไว้เป็นกฎหมาย คือ พระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามกำรฟอกเงิน พ.ศ. ๒๕๔๒ โดยมีกำรกำหนดให้สถาบันกำรเงิน สำนักงานที่ดินและผู้ประกอบอาชีพตามที่กฎหมายว่าด้วยกำรป้องกันและปราบปรามกำรฟอกเงินกำหนดไว้ มีหน้าที่ต้องรายงานกำรทำธุรกรรมต่อสำนักงานป้องกันและปราบปรามกำรฟอกเงิน (สำนักงาน ป.ป.ง.) เพื่อให้สามารถพิสูจน์ทราบถึงแหล่งที่มาของเงินหรือทรัพย์สินที่เกี่ยวข้องกับกำรกระทำคามผิดที่นำมาใช้ประกอบธุรกรรม ทำให้กำรติดตามและตรวจสอบกำรฟอกเงินเป็นไปโดยง่ายและมีประสิทธิภาพมากขึ้น แนวความคิดดังกล่าวที่ให้รายงานและแสดงตนก็เพื่อให้ปรากฏ “ร่องรอยทางกระดาษ” ที่สำคัญนอกจากจะทราบ ชื่อ ที่อยู่ อาชีพ ยังพิสูจน์ทราบถึงแหล่งที่มาของเงินที่ใช้ในการทำธุรกรรม ซึ่งข้อมูลดังกล่าวจะช่วยให้อำนาจปฏิบัติงำนของพนักงานเจ้าหน้าที่บรรลุดุฤประสงค้ ดังนี้^๗

๑. ช่วยให้อำนาจสืบสวนสอบสวนผู้กระทำความผิดฐานฟอกเงินเป็นไปได้ง่ายขึ้น โดยไม่ต้องขอข้อมูลจากธนาคาร

๒. ช่วยให้อำนาจพนักงานเจ้าหน้าที่ของรัฐมีทางเลือกที่จะบังคับใช้กฎหมายได้ครอบคลุมมากยิ่งขึ้นกล่าวคืออาจบังคับใช้ตามกฎหมายป้องกันและปราบปรามกำรฟอกเงิน หากเข้าหลักเกณฑ์ตามกฎหมายนี้แต่ถ้าไม่เข้าหลักเกณฑ์ก็อาจเพิกเฉยไม่รายงานนี้ก็จะมีความผิดทางอาญาด้วยเช่นกันถือเป็นการติดอาวุธใหม่ให้อำนาจพนักงานเจ้าหน้าที่ปราบปราม

๓. ช่วยให้อำนาจพนักงานเจ้าหน้าที่ตั้งข้อสังเกตได้โดยง่ายว่าผู้มีหน้าที่ต้องรายงานและแสดงตนตามกฎหมายนี้แต่กลับเพิกเฉยไม่รายงานนั้น น่าจะมีพินิจว่ามีกำรกระทำคามผิดฐานฟอกเงินหรือมีกำรหลีกเลี่ยงภาษีซึ่งจะได้มีกำรสอบสวนต่อไป

๔. เป็นการป้องปรามมิให้อำนาจกระทำความผิดฐานฟอกเงิน เพราะถ้าไม่รายงานและแสดงตนหรือรายงานเท็จ ก็จะต้องรับโทษทางอาญาซึ่งไม่คุ้มกับกำรเสี่ยง

^๗ อรรถนพ ลิขิตจิตถะ, งาม-ตอบเกี่ยวกับกฎหมายว่าด้วยกำรป้องกันและปราบปรามกำรฟอกเงิน, (กรุงเทพมหานคร, ๑ เมษายน ๒๕๔๒), หน้า ๘๑.

๕. เพื่อให้ทราบการไหลเวียนของเงินตราที่ใช้ทำธุรกรรมเป็นไปตามกลไกของตลาดอย่างอิสระ ซึ่งสามารถตรวจสอบได้

จากที่กล่าวมาข้างต้นจะเห็นได้ว่าการกำกับและตรวจสอบผู้มีหน้าที่รายงานจึงเป็นภารกิจที่สำคัญอย่างยิ่งอันจะช่วยป้องกันและปราบปรามมิให้อาชญากรใช้สถาบันการเงินเป็นแหล่งในการฟอกเงินและการสนับสนุนทางการเงินแก่การก่อการร้ายและการแพร่ขยายอาวุธที่มีอานุภาพทำลายล้างสูง

๒.๓ บทบาทและหน้าที่ของผู้มีหน้าที่รายงานในการดำเนินการตามกฎหมายว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน

๒.๓.๑ ความหมายของผู้มีหน้าที่รายงานตามกฎหมายว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน

ผู้มีหน้าที่รายงานธุรกรรมตามพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน พ.ศ. ๒๕๔๒ และที่แก้ไขเพิ่มเติม ได้แก่

(๑) สถาบันการเงิน มาตรา ๓ แห่งพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน พ.ศ. ๒๕๔๒ และที่แก้ไขเพิ่มเติม ได้ให้ความหมายของสถาบันการเงิน ไว้ดังนี้

“สถาบันการเงิน” หมายความว่า

(๑) ธนาคารพาณิชย์ บริษัทเงินทุน และบริษัทเครดิตฟองซิเอร์ตามกฎหมายว่าด้วยธุรกิจสถาบันการเงิน และสถาบันการเงินเฉพาะกิจที่มีกฎหมายจัดตั้งขึ้นเฉพาะ

(๒) บริษัทหลักทรัพย์ตามกฎหมายว่าด้วยหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์

(๓) (ยกเลิก)

(๔) บริษัทประกันชีวิตตามกฎหมายว่าด้วยการประกันชีวิต และบริษัทประกันวินาศภัยตามกฎหมายว่าด้วยการประกันวินาศภัย

(๕) สหกรณ์ตามกฎหมายว่าด้วยสหกรณ์ เฉพาะสหกรณ์ที่มีทุนดำเนินการ ซึ่งมีมูลค่าหุ้นรวมตั้งแต่สองล้านบาทขึ้นไปและมีวัตถุประสงค์ดำเนินการเกี่ยวกับการรับฝากเงิน ให้กู้ ให้สินเชื่อ รับจํานองหรือรับจํานําทรัพย์สินหรือจัดให้ได้มาซึ่งเงินและทรัพย์สินต่าง ๆ โดยวิธีใด ๆ

(๖) นิติบุคคลที่ดำเนินธุรกิจอื่นที่เกี่ยวข้องกับการเงิน ตามที่กำหนดในกฎกระทรวง^๔ ได้แก่ นิติบุคคล ดังนี้

๖.๑ นิติบุคคลเฉพาะกิจตามกฎหมายว่าด้วยนิติบุคคลเฉพาะกิจเพื่อการแปลงสินทรัพย์เป็นหลักทรัพย์

^๔ กฎกระทรวง (พ.ศ. ๒๕๔๓) ออกตามความในพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน พ.ศ. ๒๕๔๒ และที่แก้ไขเพิ่มเติม

๖.๒ นิติบุคคลที่ได้รับอนุญาตให้ประกอบธุรกิจเกี่ยวกับปัจจัยชำระเงินต่างประเทศตามกฎหมายว่าด้วยการควบคุมการแลกเปลี่ยนเงิน

๖.๓ บริษัทบริหารสินทรัพย์สถาบันการเงินตามกฎหมายว่าด้วยบริษัทบริหารสินทรัพย์สถาบันการเงิน

๖.๔ บริษัทบริหารสินทรัพย์ตามกฎหมายว่าด้วยบริษัทบริหารสินทรัพย์

๖.๕ นิติบุคคลที่ประกอบธุรกิจสัญญาซื้อขายล่วงหน้าตามกฎหมายว่าด้วยสัญญาซื้อขายล่วงหน้า

๖.๖ นิติบุคคลที่ประกอบธุรกิจการซื้อขายล่วงหน้าตามกฎหมายว่าด้วยการซื้อขายสินค้าเกษตรล่วงหน้า

๖.๗ ผู้ประกอบธุรกิจระบบการชำระเงินภายใต้การกำกับตามกฎหมายว่าด้วยระบบการชำระเงิน

๖.๘ ผู้ประกอบธุรกิจบริการการชำระเงินภายใต้การกำกับตามกฎหมายว่าด้วยระบบการชำระเงิน แต่ไม่หมายความรวมถึงผู้ประกอบการอาชีพเกี่ยวกับบัตรเครดิตตามมาตรา ๑๖ วรรคหนึ่ง (๘)

(๒) ผู้ประกอบอาชีพ^๔ ดังต่อไปนี้

ตามมาตรา ๑๖ แห่งพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน พ.ศ. ๒๕๔๓ และที่แก้ไขเพิ่มเติม ได้กำหนดให้ผู้ประกอบอาชีพดังต่อไปนี้มีหน้าที่ต้องรายงานการทำธุรกรรมต่อสำนักงานในกรณีเป็นธุรกรรมที่ใช้เงินสดมีจำนวนเกินกว่าที่กำหนดในกฎกระทรวง หรือเป็นธุรกรรมที่มีเหตุอันควรสงสัย ทั้งนี้ ผู้ประกอบอาชีพตาม (๒) (๓) (๔) และ (๕) ต้องเป็นนิติบุคคล เว้นแต่ในกรณีที่มีเหตุอันควรสงสัยที่มีพยานหลักฐานอันสมควรว่ามีการทำธุรกรรมที่เกี่ยวข้องหรืออาจเกี่ยวข้องกับการกระทำความผิดมูลฐานหรือความผิดฐานฟอกเงินกับประกอบอาชีพตาม (๒) (๓) (๔) และ (๕) ที่มีได้เป็นนิติบุคคล ให้สำนักงานมีอำนาจสั่งเป็นหนังสือให้ผู้ประกอบอาชีพดังกล่าวรายงานการทำธุรกรรมต่อสำนักงาน

(๑) ผู้ประกอบอาชีพเกี่ยวกับการดำเนินการ การให้คำแนะนำ หรือการเป็นที่ปรึกษาในการทำธุรกรรมที่เกี่ยวข้องกับการลงทุนหรือการเคลื่อนย้ายเงินทุนตามกฎหมายว่าด้วยหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์ที่ไม่ใช่สถาบันการเงินตามมาตรา ๑๓

(๒) ผู้ประกอบอาชีพค้าอัญมณี เพชรพลอย ทองคำ หรือเครื่องประดับที่ประดับด้วยอัญมณี เพชรพลอย หรือทองคำ

(๓) ผู้ประกอบอาชีพค้าหรือให้เช่าซื้อรถยนต์

(๔) ผู้ประกอบอาชีพเกี่ยวกับนายหน้าหรือตัวแทนซื้อขายอสังหาริมทรัพย์

^๔ พระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน พ.ศ. ๒๕๔๒ และที่แก้ไขเพิ่มเติม มาตรา ๑๖.

(๕) ผู้ประกอบอาชีพค้าของเก่าตามกฎหมายว่าด้วยการควบคุมการขายทอดตลาดและค้าของเก่า

(๖) ผู้ประกอบอาชีพเกี่ยวกับสินเชื่อส่วนบุคคลภายใต้การกำกับสำหรับผู้ประกอบธุรกิจที่มีใช้สถาบันการเงินตามประกาศกระทรวงการคลังเกี่ยวกับการประกอบธุรกิจสินเชื่อส่วนบุคคลภายใต้การกำกับ หรือตามกฎหมายว่าด้วยธุรกิจสถาบันการเงิน

(๗) ผู้ประกอบอาชีพเกี่ยวกับบัตรเงินอิเล็กทรอนิกส์ที่มีใช้สถาบันการเงินตามประกาศกระทรวงการคลังเกี่ยวกับการประกอบธุรกิจบัตรเงินอิเล็กทรอนิกส์ หรือตามกฎหมายว่าด้วยธุรกิจสถาบันการเงิน

(๘) ผู้ประกอบอาชีพเกี่ยวกับบัตรเครดิตที่มีใช้สถาบันการเงินตามประกาศกระทรวงการคลังเกี่ยวกับการประกอบธุรกิจบัตรเครดิต หรือตามกฎหมายว่าด้วยธุรกิจสถาบันการเงิน

(๙) ผู้ประกอบอาชีพเกี่ยวกับการชำระเงินทางอิเล็กทรอนิกส์ตามกฎหมายว่าด้วยการควบคุมดูแลธุรกิจบริการการชำระเงินทางอิเล็กทรอนิกส์

(๑๐) ผู้ประกอบอาชีพที่ดำเนินธุรกิจทางการเงินตามกฎหมายว่าด้วยการควบคุมการแลกเปลี่ยนเงิน ที่มีใช้เป็นสถาบันการเงิน ซึ่งปรากฏผลจากการประเมินความเสี่ยงเกี่ยวกับการฟอกเงินหรือการสนับสนุนทางการเงินแก่การก่อการร้าย มีความเสี่ยงที่อาจถูกใช้เป็นช่องทางในการฟอกเงินหรือการสนับสนุนทางการเงินแก่การก่อการร้าย ทั้งนี้ ตามที่กำหนดในกฎกระทรวง^{๑๐} ได้แก่ ผู้ประกอบอาชีพที่ดำเนินธุรกิจทางการเงินตามกฎหมายว่าด้วยการควบคุมการแลกเปลี่ยนเงิน ที่มีใช้เป็นสถาบันการเงิน ซึ่งได้รับอนุญาตตามประกาศเจ้าพนักงานควบคุมการแลกเปลี่ยนเงิน เรื่อง หลักเกณฑ์และวิธีปฏิบัติเกี่ยวกับการประกอบธุรกิจเป็นบุคคลรับอนุญาต

๒.๓.๒ บทบาทและหน้าที่ของผู้มีหน้าที่รายงานตามกฎหมายว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน

พระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน พ.ศ. ๒๕๔๒ ได้กำหนดให้ผู้มีหน้าที่รายงานมีหน้าที่ต้องดำเนินการ ดังนี้

(๑) หน้าที่ในการรายงานธุรกรรม (Duty of Vigilance)

ตามมาตรา ๑๓ มาตรา ๑๔ และมาตรา ๑๖ แห่งพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน พ.ศ. ๒๕๔๒ สถาบันการเงินและผู้ประกอบอาชีพตามมาตรา ๑๖(๑)-(๑๐) มีหน้าที่ต้องเฝ้าตรวจสอบธุรกรรมบางประเภทเป็นพิเศษ (Special surveillance of certain transactions)

^{๑๐} กฎกระทรวงกำหนดผู้ประกอบอาชีพที่ดำเนินธุรกิจทางการเงินตามกฎหมายว่าด้วยการควบคุมการแลกเปลี่ยนเงินที่มีใช้เป็นสถาบันการเงินที่ต้องรายงานการทำธุรกรรมต่อสำนักงานป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน พ.ศ. ๒๕๕๙

ลักษณะหรือประเภทของธุรกรรมที่ต้องรายงาน

โดยทั่วไปคำว่า “ธุรกรรม” เป็นคำที่ใช้กันทั่วไปในธุรกิจการเงินการธนาคาร อยู่แล้ว เช่น การฝาก การถอนเงิน หรือโอนเงิน หรือการซื้อตราสารการเงินด้วยเงินสด เช่น นำเงินมาซื้อเช็ค ดราฟต์ การจ่ายเงินสดเพื่อชำระหนี้ เป็นต้น อย่างไรก็ตาม เพื่อประโยชน์ในการดำเนินการตามมาตรการของกฎหมายตามพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน พ.ศ. ๒๕๔๒ ได้กำหนดประเภทของธุรกรรมที่ต้องรายงานต่อสำนักงานป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน (สำนักงาน ปปง.) โดยสามารถแบ่งประเภทธุรกรรมที่ต้องรายงานออกได้เป็น ๒ ประเภทคือ

๑. **ธุรกรรมทั่วไปที่ต้องรายงาน** หมายความว่า เป็นธุรกรรมที่กำหนดตามปกติทั่วไปแต่มีลักษณะเข้าเงื่อนไขตามหลักเกณฑ์ที่กฎหมายกำหนดให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการทำธุรกรรมนั้นต้องรายงานการทำธุรกรรมดังกล่าว

ประเภทของธุรกรรมที่สถาบันการเงินจะต้องรายงานมายังสำนักงานป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน เมื่อปรากฏว่าธุรกรรมดังกล่าวเป็น (๑) ธุรกรรมที่ใช้เงินสดมีจำนวนเกินกว่าที่กำหนดในกฎกระทรวง (๒) ธุรกรรมที่เกี่ยวข้องกับทรัพย์สินที่มีมูลค่าเกินกว่าที่กำหนดในกฎกระทรวง ได้แก่ กฎกระทรวงกำหนดจำนวนเงินสดและมูลค่าทรัพย์สินในการทำธุรกรรมที่สถาบันการเงินต้องรายงานต่อสำนักงานป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน พ.ศ. ๒๕๕๙ ได้กำหนดให้มีการรายงานการทำธุรกรรมต่อสำนักงานป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน ดังนี้

(๑) ธุรกรรมที่มีจำนวนเงินสดตั้งแต่สองล้านบาทขึ้นไป เว้นแต่ธุรกรรมที่เป็นการโอนเงินหรือชำระเงินทางอิเล็กทรอนิกส์ ซึ่งรวมถึงธุรกรรมที่เกี่ยวกับสังหาริมทรัพย์ให้รายงานเมื่อมีจำนวนเงินสดตั้งแต่หนึ่งแสนบาทขึ้นไป

(๒) ธุรกรรมที่มีมูลค่าทรัพย์สินตั้งแต่ห้าล้านบาทขึ้นไป เว้นแต่ธุรกรรมที่เกี่ยวกับสังหาริมทรัพย์ที่เป็นการโอนเงินหรือชำระเงินทางอิเล็กทรอนิกส์ ให้รายงานเมื่อมีมูลค่าทรัพย์สินตั้งแต่เจ็ดแสนบาทขึ้นไป

(๓) การรายงานธุรกรรมของสถาบันการเงินซึ่งเป็นนิติบุคคลที่ได้รับอนุญาตให้ประกอบธุรกิจเกี่ยวกับปัจจัยชำระเงินต่างประเทศตามกฎหมายว่าด้วยการควบคุมการแลกเปลี่ยนเงิน ให้รายงานเฉพาะธุรกรรมการซื้อขายหรือแลกเปลี่ยนเงินตราต่างประเทศที่มีจำนวนเงินสดตั้งแต่ห้าแสนบาทขึ้นไป

๒. **ธุรกรรมที่มีลักษณะที่ต้องรายงาน** ซึ่งตามพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน พ.ศ. ๒๕๔๒ เรียกธุรกรรมประเภทนี้ว่า “ธุรกรรมที่มีเหตุอันควรสงสัย” ธุรกรรมประเภทนี้จะเป็นการทำธุรกรรมที่หลีกเลี่ยงไม่มีการรายงานการทำธุรกรรม โดยทำให้มีลักษณะของธุรกรรมไม่เข้าหลักเกณฑ์ของกฎหมายที่หน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการทำธุรกรรมนั้น

ต้องรายงาน ซึ่งมาตรา ๓ แห่งพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน พ.ศ. ๒๕๔๒ ได้ให้ความหมายของธุรกรรมที่มีเหตุอันควรสงสัย ไว้ดังนี้

“ธุรกรรมที่มีเหตุอันควรสงสัย”^{๑๑} หมายความว่า ธุรกรรมที่มีเหตุอันควรเชื่อได้ว่ากระทำขึ้นเพื่อหลีกเลี่ยงมิให้ต้องตกอยู่ภายใต้บังคับแห่งพระราชบัญญัตินี้ หรือธุรกรรมที่เกี่ยวข้องหรืออาจเกี่ยวข้องกับการกระทำความผิดมูลฐานหรือการสนับสนุนทางการเงินแก่การก่อการร้าย ทั้งนี้ ไม่ว่าจะเป็นการทำธุรกรรมเพียงครั้งเดียวหรือหลายครั้ง และให้หมายความรวมถึงการพยายามกระทำธุรกรรมดังกล่าวด้วย

(๒) หน้าที่ในการรู้จักลูกค้าของตน (Customer knowledge)

ตามมาตรา ๒๐ มาตรา ๒๐/๑ และมาตรา ๒๑ แห่งพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน พ.ศ. ๒๕๔๒ สถาบันการเงินและผู้ประกอบอาชีพตามมาตรา ๑๖ มีหน้าที่ในการให้ลูกค้าแสดงตน (Customer Identification) เพื่อทราบว่าคุณค่าเป็นใคร อยู่ที่ใด และประกอบอาชีพอะไร มีสถานที่ทำงานอยู่ที่ใด มีสถานที่ในการติดต่อได้สะดวกที่ใด รวมทั้งข้อมูลอื่นที่เกี่ยวข้องเท่าที่จำเป็น ทั้งนี้ ลูกค้าจะต้องแสดงชื่อ ที่อยู่ อาชีพ และข้อมูลที่เกี่ยวข้องที่เป็นความจริงจะใช้ชื่อปลอม ชื่อผู้อื่น หรือข้อมูลที่ไม่ตรงกับความจริงไม่ได้

การให้ลูกค้าแสดงตน มาตรา ๒๐ แห่งพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน พ.ศ. ๒๕๔๒ กำหนดให้สถาบันการเงินและผู้ประกอบอาชีพตามมาตรา ๑๖ จัดให้ลูกค้าแสดงตนทุกครั้งก่อนการทำธุรกรรมตามที่กำหนดในกฎกระทรวง ซึ่งต้องกำหนดมาตรการเพื่อขจัดอุปสรรคในการแสดงตนของคณพิการหรือทุพพลภาพด้วย เว้นแต่ ลูกค้าได้แสดงตนไว้ก่อนแล้ว โดยสถาบันการเงินจะต้องมีมาตรการที่สมเหตุสมผลในการได้มาซึ่งข้อมูลแท้จริงเกี่ยวกับตัวลูกค้า ให้ลูกค้าแสดงตนโดยการตรวจสอบเอกสารราชการที่เป็นสิ่งบ่งชี้เฉพาะบุคคล เช่น บัตรประจำตัวประชาชน หนังสือเดินทาง รวมทั้งบันทึกข้อมูลของลูกค้าทุกราย ทั้งลูกค้าใหม่และลูกค้าปัจจุบันกรณีนิติบุคคลจะต้องพิสูจน์ถึงความมีอยู่และโครงสร้างของลูกค้าที่เป็นนิติบุคคล นั้นจากทะเบียนสาธารณะ เช่น หนังสือรับรองการจดทะเบียนจัดตั้งนิติบุคคล หรือหนังสือบริคณห์สนธิ เป็นต้น สำหรับกรณีตัวแทนจะต้องตรวจสอบจากเอกสารการมอบอำนาจให้ถูกต้องด้วย

การตรวจสอบเพื่อทราบข้อเท็จจริงเกี่ยวกับลูกค้า และการบริหารความเสี่ยงที่อาจเกี่ยวกับการฟอกเงินของลูกค้า มาตรา ๒๐/๑ พระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน พ.ศ. ๒๕๔๒ กำหนดให้สถาบันการเงินและผู้ประกอบอาชีพตามมาตรา ๑๖ (๑) และ (๙) ได้แก่ ผู้ประกอบอาชีพเกี่ยวกับการดำเนินการ การให้คำแนะนำ หรือการเป็นที่ปรึกษาในการทำธุรกรรมที่เกี่ยวกับการลงทุนหรือการเคลื่อนย้ายเงินทุนตามกฎหมายว่าด้วยหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์ ที่

^{๑๑} มาตรา ๓ นิยามคำว่า “ธุรกรรมที่มีเหตุอันควรสงสัย” แก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน (ฉบับที่ ๔) พ.ศ. ๒๕๕๖.

ไม่ใช่สถาบันการเงินตามมาตรา ๑๓ และผู้ประกอบการอาชีพเกี่ยวกับการชำระเงินทางอิเล็กทรอนิกส์ตามกฎหมายว่าด้วยการควบคุมดูแลธุรกิจบริการการชำระเงินทางอิเล็กทรอนิกส์มีหน้าที่ต้องกำหนดนโยบายการรับลูกค้า การบริหารความเสี่ยงที่อาจเกี่ยวกับการฟอกเงินของลูกค้า และต้องดำเนินการตรวจสอบเพื่อทราบข้อเท็จจริงเกี่ยวกับลูกค้าเมื่อเริ่มทำธุรกรรมครั้งแรก โดยต้องตรวจสอบเป็นระยะจนสิ้นสุดดำเนินการ เมื่อมีการปิดบัญชีหรือยุติความสัมพันธ์กับลูกค้าโดยการตรวจสอบเพื่อทราบข้อเท็จจริงเกี่ยวกับลูกค้าจะมีขอบเขตเพียงใดให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กำหนดในกฎกระทรวงเกี่ยวกับการแสดงตนและการพิสูจน์ทราบลูกค้า การตรวจทานบัญชีลูกค้า และการติดตามความเคลื่อนไหวทางบัญชีของลูกค้าที่ได้รับการแจ้งจากสำนักงาน

การบันทึกข้อเท็จจริงเกี่ยวกับธุรกรรม มาตรา ๒๑ แห่งพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน พ.ศ. ๒๕๕๒ กำหนดให้การทำธุรกรรมตามมาตรา ๑๓ ให้สถาบันการเงินบันทึกข้อเท็จจริงต่าง ๆ เกี่ยวกับธุรกรรมดังกล่าวตามแบบ รายการ หลักเกณฑ์ และวิธีการที่กำหนดในกฎกระทรวง ได้แก่ กฎกระทรวงกำหนดแบบ รายการ หลักเกณฑ์ และวิธีการบันทึกข้อเท็จจริงเกี่ยวกับธุรกรรม พ.ศ. ๒๕๕๙

วัตถุประสงค์เบื้องต้นที่ให้สถาบันการเงินและผู้มีหน้าที่เกี่ยวข้องต้องรายงานการแสดงผลของลูกค้าย การตรวจสอบเพื่อทราบข้อเท็จจริงเกี่ยวกับลูกค้า ก็เพื่อให้ปรากฏ “ร่องรอยทางกระดาษ” ที่สำคัญอันจะทำให้ทราบชื่อ ที่อยู่ อาชีพการงานแล้ว ยังพิสูจน์ทราบถึงแหล่งที่มาของจำนวนเงินมากมายที่นำมาใช้ในการทำธุรกรรม นอกจากนี้ ยังทราบความเคลื่อนไหวของกระแสเงินตราภายในประเทศหรือเงินตราที่นำเข้ามาหรือส่งออกนอกประเทศ หรือที่ฝากไว้กับสถาบันการเงินต่าง ๆ การทราบข้อมูลดังกล่าว จะช่วยให้การปฏิบัติงานในการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน บรรลุวัตถุประสงค์สมดังเจตนารมณ์ของกฎหมายว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน

(๓) หน้าที่ในการเก็บรักษาข้อมูล (Reservation of records)

ตามมาตรา ๒๒ แห่งพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน พ.ศ. ๒๕๕๒ กำหนดให้สถาบันการเงินเก็บรักษารายละเอียด ดังนี้

(๑) เกี่ยวกับการแสดงตนของลูกค้าตามมาตรา ๒๐ เป็นเวลาห้าปีนับแต่วันที่มีการปิดบัญชีหรือยุติความสัมพันธ์กับลูกค้า

(๒) เกี่ยวกับการทำธุรกรรมและบันทึกข้อเท็จจริงของลูกค้า ตามมาตรา ๒๑ เป็นเวลาห้าปีนับแต่ได้มีการทำธุรกรรมหรือบันทึกข้อเท็จจริงนั้น

และให้ผู้ประกอบอาชีพตามมาตรา ๑๖ เก็บรักษารายละเอียดเกี่ยวกับการแสดงผลของลูกค้าย เป็นเวลาห้าปีนับแต่วันที่มีการปิดบัญชีหรือยุติความสัมพันธ์กับลูกค้าด้วย

ตามมาตรา ๒๒/๑ กำหนดให้สถาบันการเงินและผู้ประกอบอาชีพ ซึ่งเป็นผู้มีหน้าที่รายงานการทำธุรกรรมตามมาตรา ๑๓ และมาตรา ๑๖ เก็บรักษารายละเอียดเกี่ยวกับ

การตรวจสอบเพื่อทราบข้อเท็จจริงเกี่ยวกับลูกค้ายาตามมาตรา ๒๐/๑ เป็นเวลาสิบ ปีนับแต่วันที่มีการปิดบัญชีหรือยุติความสัมพันธ์กับลูกค้า หากมีเหตุจำเป็นและสมควรเพื่อประโยชน์ในการดำเนินการตามพระราชบัญญัตินี้สำหรับลูกค้ายาใด ให้เลขาธิการ ปปง. แจ้งเป็นหนังสือให้ผู้มีหน้าที่รายงานดังกล่าวเก็บรักษารายละเอียดของลูกค้ายาที่ตนไปอีกไม่เกินห้าปีนับแต่พ้นเวลาสิบปีก็ได้

จากบทบัญญัติมาตรา ๒๒ และมาตรา ๒๒/๑ ดังกล่าวจะเห็นได้ว่า สถาบันการเงินและผู้ประกอบอาชีพตามมาตรา ๑๖ ต้องมีหน้าที่เก็บรักษารายละเอียดเกี่ยวกับข้อมูลการแสดงผลของลูกค้ายาเป็นเวลา ๕ ปี นับแต่วันที่มีการปิดบัญชีหรือยุติความสัมพันธ์กับลูกค้ายา และเก็บรักษารายละเอียดเกี่ยวกับการทำธุรกรรมและบันทึกข้อเท็จจริงของลูกค้ายาเป็นเวลา ๕ ปี นับแต่ได้มีการทำธุรกรรมหรือบันทึกข้อเท็จจริงนั้น และเก็บรักษารายละเอียดเกี่ยวกับการตรวจสอบเพื่อทราบข้อเท็จจริงเกี่ยวกับลูกค้ายาเป็นเวลา ๑๐ ปี นับแต่วันที่มีการปิดบัญชีหรือยุติความสัมพันธ์กับลูกค้ายาเนื่องจากการเก็บรักษาข้อมูลเช่นนี้เป็นเอกสารสำคัญที่แสดงความบริสุทธิ์ของการทำธุรกรรมซึ่งเป็นประโยชน์อย่างมากและมีความสำคัญในกรณีที่ต้องมีการสืบสวนสอบสวนเพื่อทราบเกี่ยวกับธุรกรรมและทราบถึงตัวบุคคลที่อาจเกี่ยวข้องกับอาชญากรรมการฟอกเงิน หรือในความผิดมูลฐาน นอกจากนี้สถาบันการเงินมีความจำเป็นต้องใช้ข้อมูลเหล่านี้ในการตรวจตราธุรกรรมที่น่าสงสัยแล้ว เจ้าหน้าที่หรือหน่วยงานของรัฐก็จำเป็นต้องพึ่งพาข้อมูลเดียวกันในการสืบสวนและดำเนินคดี เช่น ตำรวจ หรือหน่วยงานในกระบวนการยุติธรรม เช่น ศาล เป็นต้น

(๔) หน้าที่ให้ความร่วมมือกับหน่วยงานบังคับใช้กฎหมาย (Co-operation with law enforcement agencies)

ตามมาตรา ๓๕ มาตรา ๓๖ แห่งพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน พ.ศ. ๒๕๔๒ เป็นอำนาจของคณะกรรมการธุรกรรมในการยับยั้งการทำธุรกรรม

คำว่า “ธุรกรรม” พระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน พ.ศ. ๒๕๔๒ ได้ให้ความหมายไว้ว่า “กิจกรรมที่เกี่ยวกับการทำนิติกรรม สัญญาหรือการดำเนินการใด ๆ กับผู้อื่น ทางการเงิน ทางธุรกิจ หรือการดำเนินการเกี่ยวกับทรัพย์สิน”

การสั่งยับยั้งการทำธุรกรรมนั้น คณะกรรมการธุรกรรมจะสั่งยับยั้งเพื่อหยุดการเคลื่อนไหวทางธุรกรรมซึ่งมีเหตุอันควรสงสัย หรือมีหลักฐานเป็นที่เชื่อได้ว่าธุรกรรมดังกล่าวเกี่ยวข้อง หรืออาจเกี่ยวข้องกับการกระทำความผิดฐานฟอกเงิน เป็นการป้องกันการยกย้าย จำหน่าย จ่าย โอน ซ่อนเร้น หรือปกปิดทรัพย์สินที่เกี่ยวกับการกระทำความผิด

พระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน พ.ศ. ๒๕๔๒ ได้บัญญัติให้คณะกรรมการธุรกรรมมีอำนาจหน้าที่สำคัญในการตรวจสอบธุรกรรมที่ได้รับรายงาน และการยับยั้งการทำธุรกรรม โดยเฉพาะในการยับยั้งการทำธุรกรรมซึ่งแบ่งออกเป็น ๒ ลักษณะ ดังนี้

(ก) การยับยั้งในกรณีที่มีเหตุอันควรสงสัย ตามมาตรา ๓๕ ซึ่งคณะกรรมการธุรกรรมหรือเลขาธิการ ป.ป.ง. มีอำนาจยับยั้งได้ไม่เกิน ๓ วันทำการ ในกรณีดังต่อไปนี้ ๑) เมื่อมีเหตุอันควรสงสัยว่าธุรกรรมนั้นเกี่ยวข้องหรืออาจเกี่ยวข้องกับการกระทำความผิดฐานฟอกเงิน และ ๒) ต้องออกคำสั่งเป็นหนังสือยับยั้งการทำธุรกรรมนั้นไว้ก่อนไม่เกิน ๓ วันทำการ โดยส่งไปยังหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการทำธุรกรรมนั้น อันได้แก่ สถาบันการเงิน สำนักงานที่ดิน เป็นต้น และ ๓) ในกรณีจำเป็นหรือเร่งด่วน เลขาธิการ ป.ป.ง. มีอำนาจหน้าที่ในการสั่งยับยั้งการทำธุรกรรมที่มีเหตุอันควรสงสัยว่าเป็นธุรกรรมที่เกี่ยวข้องหรืออาจเกี่ยวข้องกับการกระทำความผิดฐานฟอกเงินไว้ก่อนได้ภายในกำหนดเวลาไม่เกิน ๓ วันทำการ

(ข) การยับยั้งในกรณีที่มีหลักฐานเป็นที่เชื่อได้ว่าธุรกรรมเกี่ยวข้องหรืออาจเกี่ยวข้องกับการฟอกเงิน ตามมาตรา ๓๖ ซึ่งกรณีนี้คณะกรรมการธุรกรรมจะมีอำนาจยับยั้งการทำธุรกรรมได้ไม่เกิน ๑๐ วันทำการ ทั้งนี้ การสั่งยับยั้งการทำธุรกรรมนั้น เป็นกรณีที่หากปล่อยเงินเข้าไปจะไม่ทันการ หรืออาจทำให้การดำเนินการตามกฎหมายฟอกเงินไม่บรรลุผล โดยกฎหมายฟอกเงินเป็นกฎหมายพิเศษที่ให้อำนาจรัฐดำเนินการเช่นนี้ก็เพื่อวัตถุประสงค์ในการตัดวงจรอาชญากรรมมิให้มีการฟอกเงินจนเป็นผลสำเร็จนั่นเอง จึงจำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องได้รับความร่วมมือจากสถาบันการเงินในการที่จะยับยั้งหรือระงับการทำธุรกรรมนั้นไว้ชั่วคราว แม้สถาบันการเงินจะมีข้อจำกัดเกี่ยวกับการต้องรักษาความลับของลูกค้า หรือต้องดำเนินการความสัมพันธ์ทางธุรกิจกับลูกค้า แต่ธนาคารหรือสถาบันการเงินอื่น ๆ พึงมีหน้าที่ควรต้องให้ความร่วมมือกับหน่วยงานของรัฐอย่างเต็มที่ โดยเฉพาะกรณีมีเหตุอันควรสงสัยว่าจะเป็นการฟอกเงิน

จากหน้าที่ในการดำเนินการตามที่กฎหมายกำหนดไว้ดังกล่าว หากผู้มีหน้าที่รายงานฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามที่กฎหมายกำหนดไว้ ก็จะมีบทลงโทษตามมาตรา ๖๒ แห่งพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน พ.ศ. ๒๕๔๒ และที่แก้ไขเพิ่มเติม บัญญัติว่า “ผู้ใดไม่ปฏิบัติตามมาตรา ๑๓ มาตรา ๑๔ มาตรา ๑๖ มาตรา ๒๐ มาตรา ๒๐/๑ มาตรา ๒๑ มาตรา ๒๑/๒ วรรคหนึ่ง มาตรา ๒๒ มาตรา ๒๒/๑ มาตรา ๓๕ หรือมาตรา ๓๖ หรือไม่ปฏิบัติตามคำสั่งที่สั่งตามมาตรา ๑๖/๑ หรือมาตรา ๒๑/๒ วรรคสอง ต้องระวางโทษปรับไม่เกินหนึ่งล้านบาท และปรับอีกไม่เกินวันละหนึ่งหมื่นบาทตลอดเวลาที่ยังฝ่าฝืนอยู่หรือจนกว่าจะได้ปฏิบัติให้ถูกต้อง และผู้มีหน้าที่รายงานตามมาตรา ๑๓ และมาตรา ๑๖ ไม่ปฏิบัติตามมาตรา ๒๑/๓ วรรคสอง ต้องระวางโทษปรับไม่เกินห้าแสนบาท ”

๓. หลักประชาธิปไตยกับการกำกับและตรวจสอบผู้มีหน้าที่รายงาน

สถาบันการเงินเป็นสถาบันเศรษฐกิจของประเทศที่เกี่ยวข้องกับกิจการพัฒนาของประเทศจึงมีความสำคัญอย่างยิ่งในระบบเศรษฐกิจการเงิน ทั้งนี้ นอกจากจะเป็นสถาบันที่ได้รับความเชื่อถือไว้วางใจจากประชาชนสูงสุดแล้ว สถาบันการเงินยังมีบทบาทสำคัญในการเสริมสร้างความ

มั่นคงของระบบสถาบันการเงินให้มีเสถียรภาพและเอื้อประโยชน์ต่อการพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศ อย่างมีระบบเพราะสถาบันการเงินจะทำหน้าที่เป็นศูนย์กลางทั้งแหล่งที่มาและใช้ไปของเงินทุน รวมถึง การทำหน้าที่เป็นสื่อกลางการติดต่อทางการเงินทั้งในประเทศและต่างประเทศเมื่อสถาบันการเงินมีส่วน ช่วยควบคุมระบบการเงิน ซึ่งเปรียบเสมือนปัจจัยหล่อเลี้ยงทางเศรษฐกิจของประเทศให้มีความมั่นคง เศรษฐกิจจะพัฒนาไปได้ด้วยดีและมีความมั่นคงแล้วยังต้องอาศัยปัจจัยเกี่ยวกับความพอเหมาะพอดีของ ปริมาณเงินและปริมาณเครดิตในประเทศ คือ มีกระแสการเงินหมุนเวียนในปริมาณที่เพียงพอเหมาะสม กับสภาพเศรษฐกิจเพราะถ้ามีน้อยเกินไปหรือมีมากเกินไปก็อาจจะก่อให้เกิดความเสียหายในทาง เศรษฐกิจได้ง่าย ดังนั้น ในการช่วยส่งเสริมการพัฒนาเศรษฐกิจอย่างมีประสิทธิภาพ สถาบันการเงินจึง ต้องสนองตอบความต้องการเงินทุน และจัดสรรการให้สินเชื่อในระบบเศรษฐกิจให้เป็นไปในทิศทางที่ ก่อให้เกิดประโยชน์สูงสุด ความมั่นคงของสถาบันการเงินจึงเป็นสิ่งจำเป็นในการสร้างความเชื่อถือระบบ การเงินของประเทศ ทั้งในหมู่ประชาชนภายในประเทศไทยและนานาชาติอารยะประเทศที่มีความสัมพันธ์ ทางเศรษฐกิจการเงินกันอยู่ หากสถาบันการเงินใดมีส่วนเกี่ยวข้องกับการกระทำความผิดทางการเงิน ก็ จะเกิดผลเสียต่อความน่าเชื่อถือของสถาบันการเงินนั้น นอกจากนี้ยังส่งผลกระทบต่อระบบสถาบัน การเงินโดยรวม โดยเฉพาะการฟอกเงินที่ได้มาจากการประกอบอาชญากรรม ผู้เขียนเห็นว่าบทบาทของ ธนาकारและสถาบันการเงินอื่น ๆ ถือเป็นหน่วยรบแนวหน้าในการต่อสู้กับการฟอกเงิน เพราะต้องเผชิญ กับอาชญากร ซึ่งต้องการยึดครองและใช้สถาบันการเงินเหล่านี้เป็นเครื่องมือ โดยสถาบันการเงินจะเป็น ด้านแรกที่เงินสกปรกเข้ามาสู่กระบวนการฟอกเงินที่ทำให้เงินสกปรกที่ได้มาจากการประกอบ อาชญากรรมมาแปรสภาพทำให้ดูเหมือนว่าเป็นเงินที่สะอาด ดังนั้น จึงต้องอาศัยมาตรการทางกฎหมาย ให้สามารถริบเงินหรือทรัพย์สินที่อาชญากรได้มาจากการกระทำความผิดได้ ไม่ว่าเงินหรือทรัพย์สินนั้นได้ แปรสภาพไปเพียงใดก็ตาม ซึ่งหน้าที่ของสถาบันการเงินที่เป็นที่ยอมรับกันเป็นหลักสากลในนานา ประเทศจึงได้มีการออกกฎหมายกำหนดให้สถาบันการเงินมีหน้าที่ต่าง ๆ ในการปฏิบัติตามที่กฎหมาย กำหนดไว้ และในขณะเดียวกัน สำนักงานป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน ซึ่งเป็นหน่วยงานที่มี อำนาจหน้าที่ในการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน จึงมีภารกิจหน้าที่ในการกำกับและตรวจสอบให้ สถาบันการเงินหรือผู้มีหน้าที่รายงานดำเนินการตามที่กฎหมายกำหนดไว้ ซึ่งจะต้องมีการกำหนด หลักเกณฑ์ แนวทางวิธีการดำเนินการตามกฎหมายเพื่อให้สถาบันการเงินหรือผู้มีหน้าที่รายงานสามารถ ที่จะปฏิบัติตามกฎหมายได้อย่างถูกต้อง ซึ่งในการดำเนินการดังกล่าวเพื่อให้สามารถบรรลุถึงเจตนารมณ์ และวัตถุประสงค์ของกฎหมายในการกำกับและตรวจสอบสถาบันการเงินหรือผู้มีหน้าที่รายงานให้มีการ ปฏิบัติตามกฎหมายและมีให้ถูกใช้เป็นเครื่องมือหรือเป็นช่องทางในการฟอกเงิน อย่างแท้จริงนั้น สำนักงานป้องกันและปราบปรามการฟอกเงินควรให้สถาบันการเงินและผู้มีหน้าที่รายงานรวมถึงผู้ ประกอบอาชีพต่าง ๆ ตามที่กำหนดไว้ในกฎหมายว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน เข้ามา

มีบทบาทและมีส่วนร่วมในการที่จะป้องกันมิให้สถาบันการเงินของตนถูกใช้เป็นเครื่องมือของเหล่าบรรดาอาชญากรนั้น โดยให้สถาบันการเงินหรือผู้มีหน้าที่รายงานนั้นมีส่วนร่วมในการดำเนินการ ดังนี้

(๑) การรับฟังความคิดเห็นของสถาบันการเงินและผู้มีหน้าที่รายงานรวมถึงผู้ประกอบอาชีพต่าง ๆ ที่มีหน้าที่ต้องดำเนินการตามกฎหมาย เพื่อนำมาประกอบการแก้ไข ปรับปรุงกฎหมายของสำนักงานป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน

(๒) การรับฟังความคิดเห็น หรือการมีส่วนร่วมในการจัดทำคู่มือหรือแนวทางปฏิบัติในการดำเนินการตามกฎหมายว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน ควรให้สถาบันการเงินและผู้มีหน้าที่รายงาน และผู้ประกอบอาชีพตามกฎหมาย เข้ามามีส่วนร่วมในการแสดงความคิดเห็นต่อแนวทางปฏิบัติดังกล่าวว่าสามารถดำเนินการได้หรือไม่ เพียงใด เนื่องจากแต่ละสถาบันการเงินนั้น ย่อมมีลักษณะและโครงสร้างทางธุรกิจ ตลอดจนรูปแบบและวิธีการในการดำเนินกิจการที่แตกต่างกัน หากมีกฎเกณฑ์หรือแนวทางปฏิบัติที่เป็นภาระต่อสถาบันการเงินนั้น ๆ มากจนเกินความจำเป็น อาจทำให้การปฏิบัติตามกฎหมายไม่อาจสัมฤทธิ์ผลได้ และหากสถาบันการเงินนั้นไม่สามารถปฏิบัติตามกฎหมายได้อย่างถูกต้องอาจต้องถูกลงโทษตามที่กฎหมายว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงินกำหนดไว้

(๓) กระบวนการกำกับผู้มีหน้าที่รายงานในการเผยแพร่ให้ความรู้ในการปฏิบัติตามกฎหมายว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน ควรให้มีการเผยแพร่ความรู้ ณ สถานประกอบการของสถาบันการเงินและผู้มีหน้าที่รายงาน และผู้ประกอบอาชีพตามกฎหมาย

(๔) การจัดโครงการสัมมนาผู้เกี่ยวข้องกับการปฏิบัติงานของสำนักงานป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน ควรให้สถาบันการเงินและผู้มีหน้าที่รายงาน และผู้ประกอบอาชีพตามกฎหมาย เข้าร่วมโครงการดังกล่าว เพื่อรับฟังความคิดเห็น และแนวทางในการดำเนินการหรือปฏิบัติตามกฎหมาย

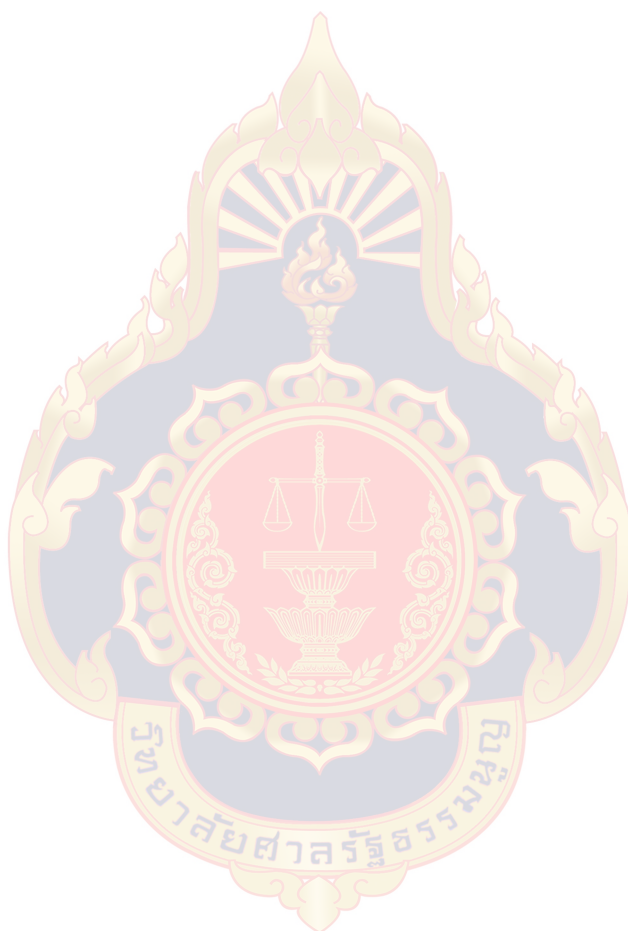
ทั้งนี้ กระบวนดังกล่าวก็เพื่อเปิดโอกาสให้สถาบันการเงินและผู้มีหน้าที่รายงานและผู้ประกอบอาชีพตามกฎหมายที่มีหน้าที่ต้องดำเนินการหรือปฏิบัติตามกฎหมายว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน ได้เข้ามามีบทบาท และมีส่วนร่วมในการแสดงความคิดเห็น เพื่อร่วมมือกับหน่วยงานภาครัฐป้องกันมิให้มีการใช้สถาบันการเงินของตนเป็นแหล่งในการฟอกเงินของบรรดาอาชญากร และเพื่อเป็นการเปิดโอกาสให้มีการรับรู้และแสดงความคิดเห็นในแง่มุมต่าง ๆ ก่อนที่หน่วยงานภาครัฐจะมีการตัดสินใจหรือดำเนินการแก้ไข ปรับปรุงกฎหมาย กฎเกณฑ์ต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องให้สถาบันการเงินและผู้มีหน้าที่รายงาน และผู้ประกอบอาชีพตามกฎหมายนั้นต้องปฏิบัติตาม ดังนั้น สถาบันการเงินและผู้มีหน้าที่รายงาน และผู้ประกอบอาชีพตามกฎหมายควรที่จะมีส่วนร่วมในการกำหนดหลักการต่าง ๆ ร่วมกันกับหน่วยงานภาครัฐ ซึ่งการมีส่วนร่วมนั้นได้บัญญัติให้มีขึ้นในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ เป็นครั้งแรก โดยบัญญัติไว้ใน

มาตรา ๕๙ บุคคลย่อมมีสิทธิได้รับข้อมูล คำชี้แจง และเหตุผล จากหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น ก่อนการ อนุญาตหรือการดำเนินโครงการหรือกิจกรรมใด ที่อาจมีผลกระทบต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อม สุขภาพอนามัย คุณภาพชีวิต หรือส่วนได้เสีย สำคัญอื่นใด ที่เกี่ยวกับตน หรือชุมชนท้องถิ่น และมีสิทธิแสดงความคิดเห็นของตนในเรื่องดังกล่าว ทั้งนี้ตามกระบวนการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนที่กฎหมายบัญญัติ ส่วนรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน ได้แก่ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ มาตรา ๗๘ บัญญัติให้รัฐพึงส่งเสริมให้ประชาชนและชุมชนมีความรู้ความเข้าใจที่ถูกต้องเกี่ยวกับการปกครองระบอบประชาธิปไตย อันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุขและมีส่วนร่วมในการพัฒนาประเทศด้านต่าง ๆ การจัดทำบริการ สาธารณะทั้งในระดับชาติและระดับท้องถิ่น การตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ การต่อต้านการทุจริต และประพฤติมิชอบ รวมตลอดทั้งการตัดสินใจทางการเมืองและการอื่นใด บรรดาที่อาจมีผลกระทบต่อ ประชาชนหรือชุมชน และมาตรา ๗๗ ได้บัญญัติให้รัฐพึงจัดให้มีกฎหมายเพียงพอที่จำเป็น และยกเลิกหรือปรับปรุงกฎหมายที่หมดความจำเป็นหรือไม่สอดคล้องกับสถานการณ์ หรือที่เป็น อุปสรรคต่อการดำรงชีวิตหรือการประกอบอาชีพโดยไม่ชักช้า เพื่อไม่ให้เป็นการแก่ประชาชนและ ดำเนินการ ให้ประชาชนเข้าถึงตัวบทกฎหมายต่าง ๆ ได้โดยสะดวกและสามารถเข้าใจกฎหมายได้ง่าย เพื่อปฏิบัติตามกฎหมายได้อย่างถูกต้องก่อนตรากฎหมายทุกฉบับ รัฐพึงจัดให้มีการรับฟังความคิดเห็น ของผู้เกี่ยวข้อง วิเคราะห์ผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นจากกฎหมายอย่างรอบด้านและเป็นระบบรวมทั้ง เปิดเผยผลการรับฟังความคิดเห็น และการวิเคราะห์นั้นต่อประชาชน และนำมาประกอบการพิจารณาใน กระบวนการตรากฎหมายทุกขั้นตอน เมื่อกฎหมายมีผลใช้บังคับแล้ว รัฐพึงจัดให้มีการประเมิน ผลสัมฤทธิ์ของกฎหมายทุกกรอบระยะเวลาที่กำหนด โดยรับฟังความคิดเห็นของผู้เกี่ยวข้อง ประกอบด้วย ทั้งนี้ เพื่อพัฒนากฎหมายทุกฉบับให้สอดคล้องและเหมาะสมกับบริบทต่าง ๆ ที่เปลี่ยนแปลงไป ซึ่งกลไกการให้ประชาชนได้เข้ามามีส่วนร่วมดังกล่าวได้กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญ และถือเป็นสิทธิและเสรีภาพขั้นพื้นฐานของประชาชนเพื่อเป็นช่องทางให้ ประชาชนมีส่วนร่วมกับการพัฒนาประเทศเพิ่มมากขึ้น

๔. บทสรุป

แม้ว่าประเทศไทยจะได้เปลี่ยนแปลงการปกครองมาเป็นระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์เป็นประมุขมาตั้งแต่ปี พ.ศ. ๒๔๗๕ แต่วิวัฒนาการของประชาธิปไตยในประเทศไทยยังเป็นไป อย่างไม่ราบรื่น ดังเช่นคำกล่าวของนายอานันท์ ปันยารชุน นายกรัฐมนตรีคนที่ ๑๘ ของประเทศไทยที่ว่า “ประชาธิปไตยในประเทศไทยยังมีความเปราะบาง ประชาชนทุกคนในประเทศจึงควรมีส่วนร่วมในการทำให้ประชาธิปไตยไปถึงจุดธำรงไว้ซึ่งประชาธิปไตยที่ยั่งยืน” ดังนั้น ผู้เขียนเห็นว่า แนวทางในการพัฒนาประชาธิปไตยในประเทศไทยให้มีความยั่งยืนนั้น ควรมุ่งเน้นพัฒนาความรู้

ความเข้าใจแก่ประชาชนทุกระดับ ในการเรียนรู้และการเข้ามีส่วนร่วมในการพัฒนาประเทศในทุก ๆ ด้าน ทั้งนี้ ในหลักการของประชาธิปไตยประชาชนทุกคนเป็นเจ้าของสิทธิ การปกครองในระบอบประชาธิปไตย ถือเป็นการปกครองโดยประชาชนและเพื่อประชาชน โดยบทบาทการเข้ามามีส่วนร่วมของประชาชนในฐานะที่เป็นเจ้าของอำนาจอธิปไตยจึงเป็นหัวใจสำคัญของระบบนี้ ดังนั้น ประเทศที่พัฒนาการเมืองการปกครองในระบอบประชาธิปไตยอยู่ในระดับที่ดีแล้ว มักจะกำหนดให้ประชาชนทุกระดับมีสิทธิในการมีส่วนร่วมทางการเมืองตามกฎหมายและมีผลในทางปฏิบัติอย่างเป็นรูปธรรมในทุกมิติทั้งทางตรงและทางอ้อม



บรรณานุกรม

- กฎกระทรวง (พ.ศ. ๒๕๔๓) ออกตามความในพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน พ.ศ. ๒๕๔๒ และที่แก้ไขเพิ่มเติม
- กฎกระทรวงกำหนดผู้ประกอบการอาชีพที่ดำเนินธุรกิจทางการเงินตามกฎหมายว่าด้วยการควบคุมการแลกเปลี่ยนเงิน ที่มีใช้เป็นการเงินที่ต่อรายงานการทำงานธุรกรรมต่อสำนักงานป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน พ.ศ. ๒๕๕๙
- ทวีเกียรติ มีนะกนิษฐ, “ข้อที่ควรคำนึงเกี่ยวกับกฎหมายฟอกเงิน”, ดุลพาท ๔๑๔ (กรกฎาคม-สิงหาคม ๒๕๓๗)
- พระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน พ.ศ. ๒๕๔๒ และที่แก้ไขเพิ่มเติม
- รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐
- สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, การพัฒนาการเมืองการปกครองในระบอบประชาธิปไตย พิมพ์ครั้งที่ ๑ กรุงเทพมหานคร สำนักประชาสัมพันธ์ สำนักเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, ๒๕๕๗.
- อรรถนพ ลิขิตจิตตะ, งาม-ตอบเกี่ยวกับกฎหมายว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน, กรุงเทพมหานคร, ๑ เมษายน ๒๕๔๒.
- เอกสารประกอบการสัมมนาเรื่อง “กฎหมายสกัดการฟอกเงินในมุมมองของสถาบันการเงิน” ศูนย์ข้อมูลอาชญากรรมทางธุรกิจ คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย สมาคมธนาคารไทย หนังสือพิมพ์ประชาชาติธุรกิจ ๒๙ มิถุนายน ๒๕๓๗
- FATF, ๔๐ Redommendation