

“FATF และผลกระทบจากการ มีข้อบกพร่องในเชิงยุทธศาสตร์ ด้าน AML/CFT”

ปราณี เก้าเอี้ยน

สำนักงานป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน

28 มิถุนายน 2555



หัวข้อการบรรยาย

- บทบาทของ FATF
- กระบวนการ ICRG ของ FATF
 - ความเป็นมา
 - สถานะปัจจุบัน
 - ผลกระทบ
- การดำเนินการของไทยเพื่อปรับปรุงข้อบกพร่อง
- มาตรฐานสากล FATF ใหม่

บทบาทของ FATF



- กำหนดมาตรฐานสากลเพื่อป้องกันและปราบปรามการฟอกเงินและการต่อต้านการสนับสนุนทางการเงินแก่การก่อการร้าย
- ประเมินการปฏิบัติตามมาตรฐานสากลในประเทศต่างๆ
- มาตรฐานกำหนดไว้ในเอกสารเรียกว่า “ข้อเสนอแนะของ FATF”

เหตุผลที่ประเทศไทยต้องปฏิบัติ ตามมาตรฐานสากล



คณะมนตรีความมั่นคงแห่งสหประชาชาติได้มีมติที่ 1617 (ปี 2548) กำหนดให้ประเทศที่เป็นภาคีสมาชิกขององค์การสหประชาชาติจัดให้มีมาตรการในการป้องกันปราบปรามและต่อต้านการสนับสนุนทางการเงินแก่การก่อการร้าย รวมทั้งการนำแนวทางปฏิบัติตามข้อเสนอแนะของ **FATF** มาประยุกต์ใช้อย่างเต็มรูปแบบ

เหตุผลที่ประเทศไทยต้องปฏิบัติ



ตามมาตรฐานสากล

กฎบัตรแห่งสหประชาชาติข้อ 25
ระบุว่าสมาชิกของสหประชาชาติ
ตกลงยอมรับและปฏิบัติตามคำ
วินิจฉัยของคณะมนตรีความมั่นคง
แห่งสหประชาชาติ



ผลการประเมินการปฏิบัติตาม มาตรฐานสากล (40+9 ข้อ) ของประเทศไทย (ปี 2550) โดย IMF

- ปฏิบัติตามมาตรฐานครบถ้วน: 2 ข้อ
- ปฏิบัติตามมาตรฐานค่อนข้างมาก: 4 ข้อ
- ปฏิบัติตามเพียงบางส่วน: 29 ข้อ
- ไม่เป็นไปตามมาตรฐาน: 13 ข้อ
- ไม่เกี่ยวกับสภาพการณ์ของประเทศไทย: 1 ข้อ

ผลการประเมินการปฏิบัติตาม มาตรฐานสากลตามข้อเสนอแนะหลัก 6 ข้อ



1. ความผิดฐานฟอกเงิน

PC

5. การพิสูจน์ทราบข้อเท็จจริงของลูกค้ำ (CDD)

NC

10. การจัดเก็บบันทึก

PC

13. รายงานธุรกรรมน่าสงสัย

PC

SR II ทำให้การสนับสนุนทางการเงินแก่การก่อการร้ายเป็นความผิด
ทางอาญา

PC

SR IV รายงานธุรกรรมที่มีเหตุอันควรสงสัยเกี่ยวกับการก่อการร้าย

PC

ผลการประเมินการปฏิบัติตาม มาตรฐานสากลตามข้อเสนอแนะ สำคัญ 10 ข้อ



3. การริบทรัพย์หรือมาตรการชั่วคราว	LC
4. กฎหมายการรักษาความลับที่สอดคล้องกับข้อเสนอแนะ	C
23. การควบคุมกำกับดูแลและติดตาม	PC
26. หน่วยข่าวกรองทางการเงิน (FIU)	PC
35. อนุสัญญา	PC
36. ความช่วยเหลือซึ่งกันและกัน ทางกฎหมาย (MLA)	PC
40. ความร่วมมือในรูปแบบอื่น	LC
SR I ดำเนินการตามกรรมสาร UN	PC
SR III อาัยัด และริบทรัพย์ของผู้ก่อการร้าย	PC
SR IV ความร่วมมือระหว่างประเทศ	PC

กระบวนการ ICRG ของ FATF



- FATF ติดตามการปฏิบัติตามมาตรฐานสากลของประเทศต่างๆ โดยตั้งคณะทำงาน **International Cooperation Review Group (ICRG)** ขึ้นในปี 2550
- ปี 2551 เกิดวิกฤตการณ์การเงินสหรัฐฯ
- ปี 2552 ที่ประชุม **G20** ห่วงใยเรื่องความโปร่งใสทางการเงิน และขอให้ **FATF** ประกาศรายชื่อประเทศที่มีความเสี่ยงด้านการฟอกเงินและก่อการร้ายภายในเดือนกุมภาพันธ์ 2552 (ออก **Public Statement**)

FATF Public Statement



(กุมภาพันธ์ 2555)

- กลุ่มแรก/ ต้องตอบโต้: เรียกร้องให้ทุกประเทศมีมาตรการตอบโต้ เช่น เกาหลีเหนือ และ อิหร่าน
- กลุ่มสอง/ ให้เฝ้าระวัง: เรียกร้องสมาชิก FATF ให้เฝ้าระวังความเสี่ยงที่เกิดจากข้อบกพร่องของประเทศในบัญชีรายชื่อ คือ **Bolivia, Cuba, Ethiopia, Ghana, Indonesia, Kenya, Myanmar, Nigeria, Pakistan, São Tomé and Príncipe, Sri Lanka, Syria, Tanzania, Thailand and Turkey.**

กระบวนการ ICRG เกี่ยวกับประเทศไทย



- ตุลาคม 2552:
 - รายงาน **prima facie** ของ FATF ระบุว่าประเทศไทยอาจเข้าสู่กระบวนการติดตามของ ICRG
- ธันวาคม 2552:
 - รัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรมมีหนังสือแจ้งยืนยันที่จะปรับปรุงในประเด็นสำคัญที่กำหนดภายใน 31 ตุลาคม 2554 ได้แก่
 - มีการกำกับดูแลภาคการเงินในด้าน AML/CFT อย่างเพียงพอ
 - แก้ไขกฎหมายเพื่อแก้ไขข้อบกพร่องในข้อบัญญัติทางอาญาเกี่ยวกับการสนับสนุนทางการเงินแก่การก่อการร้าย
 - จัดตั้งและดำเนินการกลไกทางกฎหมายเพื่อยึดอายัดเงินทุนของผู้ก่อการร้าย

กระบวนการ ICRG เกี่ยวกับประเทศไทย



- กุมภาพันธ์ 2553:
 - ประเทศไทยถูกระบุว่าเป็นประเทศที่มีข้อบกพร่องเชิงยุทธศาสตร์ โดยเฉพาะอย่างยิ่งใน 3 ประเด็น ได้แก่ การกำกับดูแลผู้มีหน้าที่รายงาน กฎหมายการต่อต้านการสนับสนุนทางการเงินแก่การก่อการร้าย และการดำเนินมาตรการทางกฎหมายต่อเรื่องดังกล่าว
 - ไทยต้องรายงานความคืบหน้าในการดำเนินแผนปฏิบัติการอย่างต่อเนื่อง
- กุมภาพันธ์ 2555:
 - **FATF** ประกาศ **Public Statement** จัดให้ไทยอยู่ในกลุ่มประเทศที่มีความบกพร่องเชิงยุทธศาสตร์และไม่มี ความคืบหน้าอย่างเพียงพอหรือไม่ยอมรับแผนปฏิบัติการที่จัดทำร่วมกับ **FATF** เพื่อแก้ไขข้อบกพร่องเหล่านั้น และให้ประเทศต่างๆ เฝ้าระวังความเสี่ยงในการทำธุรกรรมกับไทย

กระบวนการ ICRG เกี่ยวกับประเทศไทย



- ผลกระทบของการถูกประกาศรายชื่อใน Public Statement
 - เสี่ยงภาพลักษณ์
 - ประเทศอื่น/สถาบันการเงินระหว่างประเทศ อาจมีมาตรการจำกัดมิให้สถาบันการเงินของไทยเข้าถึงระบบการเงินระหว่างประเทศ เช่น การเพิ่มการตรวจสอบธุรกรรม
 - ส่งผลให้การทำธุรกิจมีค่าใช้จ่าย และใช้เวลาดำเนินการเพิ่มขึ้น
 - ประชาชนและธนาคารได้รับความไม่สะดวก
- ตัวอย่าง: FinCEN แจ้งสถาบันการเงินของสหรัฐถึงพันธกรณีที่เพิ่มขึ้นตามมาตรา 312 ของ USA PATRIOT ACT โดยให้สถาบันการเงินของสหรัฐเพิ่มการตรวจสอบเมื่อมีการทำธุรกรรมกับสถาบันการเงินของไทย

คาดการณ์ผลกระทบต่อสถาบันการเงิน เมื่อประเทศไทยถูกจัดเป็นประเทศเสี่ยง ด้านการฟอกเงิน



- สถาบันการเงินต้องทำ **Due Diligence** ลูกค้า โดยขอข้อมูลลูกค้า และข้อมูลเกี่ยวกับธุรกรรมนั้นๆ เพิ่มมากขึ้น
- สถาบันการเงินต้องลงทุนในการจัดทำระบบ **IT** เพื่อจัดเก็บข้อมูลลูกค้า รวมถึงการเก็บข้อมูลในรูปแบบเอกสารเพิ่มขึ้น
- สถาบันการเงินไทยจะถูกประเมินในเชิงลึก โดยการทำ **Enhanced Due Diligence** และธนาคารในต่างประเทศ จะต้องตรวจสอบ สัมภาษณ์ หรือการประชุมทางโทรศัพท์ ซึ่งค่าใช้จ่ายจากกำลังคน และ เวลาที่เพิ่มขึ้นจะคำนวณออกมาเป็นต้นทุนของการรับทำธุรกรรมให้กับลูกค้า

คาดการณ์ผลกระทบต่อสถาบันการเงิน เมื่อประเทศไทยถูกจัดเป็นประเทศเสี่ยง ด้านการฟอกเงิน



- การที่สถาบันการเงินจะไปกู้เงินจากสถาบันการเงินในต่างประเทศ จะมีค่าใช้จ่ายสูงขึ้น ดอกเบี้ยแพงขึ้น (เพราะความเสี่ยงสูงขึ้น) หรือ อาจจะไม่ได้รับการพิจารณาอนุมัติเงินกู้ หรือมีขั้นตอนในการ ตรวจสอบสถาบันการเงินมากขึ้น และค่าใช้จ่ายในการตรวจสอบจะถูกผลักเป็นต้นทุนในการปล่อยกู้เช่นกัน
- การจัดตั้งบริษัทลูก สำนักงานผู้แทน และการเปิดสาขาของสถาบันการเงินไทยในต่างประเทศ จะยากขึ้นเนื่องจากโดนตรวจสอบในเชิงลึก หรืออาจทำไม่ได้เลย

มาตรฐานสากลใหม่



- ในเดือนกุมภาพันธ์ 2555 FATF ออกมาตรฐาน AML/CFT ฉบับใหม่ ซึ่งมีประเด็นหลัก สรุปได้ดังนี้
- การประเมินความเสี่ยง

มาตรฐานเดิมเพียงระบุว่า ประเทศต่างๆ ควรบ่งชี้ ประเมิน และเข้าใจความเสี่ยง และดำเนินการเพื่อลดความเสี่ยง เหล่านั้น มาตรฐานใหม่กำหนดให้สถาบันการเงิน และ ธุรกิจและวิชาชีพที่มีใช้สถาบันการเงินตามที่กำหนดต้อง ประเมินและลดความเสี่ยงด้าน AML/CFT ด้วย โดยมี มาตรการที่เข้มข้นในกรณีที่มีความเสี่ยงสูง และอาจใช้ มาตรการอย่างง่ายในกรณีที่ความเสี่ยงต่ำ แนวทาง ดังกล่าวกำหนดขึ้นเพื่อช่วยให้ประเทศต่างๆ และสถาบัน การเงินสามารถจัดสรรทรัพยากรได้อย่างมีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น

มาตรฐานสากลใหม่ (ต่อ)



- ความโปร่งใส

ความไม่โปร่งใสเกี่ยวกับกรรมสิทธิ์และอำนาจควบคุมนิติบุคคลและข้อตกลงตามกฎหมาย หรือเกี่ยวกับคู่กรณีในการโอนเงินทางอิเล็กทรอนิกส์ ทำให้ตราสารเหล่านั้นมีความเสี่ยงที่จะถูกอาชญากรและผู้ก่อการร้ายใช้ไปในทางที่ผิด FATF จึงได้ปรับข้อกำหนดเกี่ยวกับความโปร่งใสในเรื่องเหล่านี้ ให้มีข้อมูลที่เชื่อถือได้เกี่ยวกับเจ้าของผู้รับประโยชน์ และผู้มีอำนาจควบคุมบริษัท ทรัสต์ และนิติบุคคล หรือข้อตกลงตามกฎหมายอื่นๆ และยังมีข้อกำหนดเข้มงวดยิ่งขึ้นเกี่ยวกับข้อมูลที่ต้องส่งพร้อมการโอนเงินทางอิเล็กทรอนิกส์ ซึ่งจะทำให้อาชญากรและผู้ก่อการร้ายจะปิดบังกิจกรรมยากขึ้น

มาตรฐานสากลใหม่ (ต่อ)



- ผู้มีความเกี่ยวข้องกับการเมือง (Politically Exposed Persons (PEP)) รวมผู้มีส่วนเกี่ยวข้องกับการเมืองทั้งในและต่างประเทศ
- บริการโอนมูลค่าเงิน
ประเทศต่างๆ ต้องจดทะเบียนผู้ให้บริการโอนมูลค่าเงิน
ตลอดจนลงโทษบุคคลธรรมดาและนิติบุคคลที่
ให้บริการโอนเงินหรือมูลค่าโดยไม่มีใบอนุญาตหรือไม่
จดทะเบียน

มาตรฐานสากลใหม่ (ต่อ)



- หน่วยข่าวกรองทางการเงิน (FIU)
 - ให้ความชัดเจนเกี่ยวกับบทบาทหน้าที่ของหน่วยปฏิบัติต่างๆ ที่รับผิดชอบ AML/CFT และให้มีเทคนิคการสืบสวน และอำนาจในการร้องขอและวิเคราะห์ข้อมูลการเงินเกี่ยวกับบัญชีและธุรกรรมที่สงสัยว่าเป็นของอาชญากร
 - ให้ประเทศต่างๆ จัดตั้ง FIU ที่ทำหน้าที่เป็นหน่วยงานกลางของประเทศในการรับและวิเคราะห์ (ก) รายงานธุรกรรมสงสัย และ (ข) ข้อมูลอื่นที่เกี่ยวข้องกับความผิดมูลฐาน การฟอกเงินและการสนับสนุนทางการเงินแก่การก่อการร้าย และส่งผลการวิเคราะห์ให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องดำเนินการต่อไป นอกจากนี้ FIU ต้องสามารถร้องขอข้อมูลเพิ่มเติมจากผู้มีหน้าที่รายงาน และเข้าถึงข้อมูลอื่นๆ ที่จำเป็นต้องใช้ในการปฏิบัติหน้าที่อย่างเหมาะสม และรวดเร็ว

มาตรฐานสากลใหม่ (ต่อ)



- ความร่วมมือระหว่างประเทศ

- กำหนดให้มีการแลกเปลี่ยนข้อมูลอย่างมีประสิทธิภาพยิ่งขึ้นเพื่อการสืบสวน กำกับดูแล และดำเนินคดี ซึ่งยังจะเป็นประโยชน์ต่อการสืบค้น อาัยัด และริบทรัพย์ที่ผิดกฎหมาย โดยเน้นความร่วมมือระหว่างประเทศมากขึ้นในการแลกเปลี่ยนข้อมูลเพื่อ AML/CFT โดยยังคงหลักการสำคัญคือต้องมีมาตรการรักษาความลับข้อมูล

นอกจากนี้ FATF ยังเพิ่มข้อกำหนดเรื่องการสนับสนุนทางการเงินแก่การแพร่กระจายอาวุธที่มีอำนาจทำลายล้างสูง (นิวเคลียร์ เคมี ชีวภาพ) การทุจริตกับผู้มีความเสี่ยงทางการเงินเมือง และความผิดเกี่ยวกับภาษี

สิ่งที่ต้องดำเนินการ



- ดำเนินการออกกฎหมายกระทรวงและประกาศที่เกี่ยวข้องตามความใน พ.ร.บ. ปปง. ฉบับที่ 3 พ.ศ. 2552 ที่มีหลักการตามมาตรฐานสากลให้มีผลบังคับใช้อย่างสมบูรณ์
- ประเมินความเสี่ยงภาคการเงินด้าน AML/CFT
- กำหนดความรับผิดชอบที่ชัดเจนของหน่วยงานกำกับดูแลในเรื่อง AML/CFT
- เพิ่มการให้ความร่วมมือกับต่างประเทศ (FIU, MLAT)

สิ่งที่ต้องดำเนินการ (ต่อ)



- แก้ไข/ปรับปรุงกฎหมายที่เกี่ยวข้อง เช่นประมวลกฎหมายอาญา เรื่องการก่อการร้าย ต้องครบถ้วนตามอนุสัญญาและความพินิจฐานต้องครบถ้วนตามมาตรฐานสากล
- หน่วยงานต่างๆ ที่เกี่ยวข้องร่วมกันผลักดันการดำเนินการหรือการออก/แก้ไขกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับข้อเสนอแนะของ FATF
- เพิ่มความร่วมมือระหว่างหน่วยงานที่เกี่ยวข้องด้าน AML/CFT อย่างเป็นรูปธรรม ผ่านกลไกคณะทำงานด้านต่างๆ เช่น กฎหมาย การกำกับดูแลผู้มีหน้าที่รายงาน และการบังคับใช้กฎหมาย
- เก็บรวบรวมสถิติด้าน AML/CFT เพื่อใช้ในการประเมินผลการดำเนินงาน