

องค์ความรู้ ที่ 1

ก้าวข้าม

ข้อบกพร่องด้าน การป้องกันและปราบปราม การฟอกเงินและการสนับสนุน ทางการเงินแก่การก่อการร้าย

KM.AMLO.2019

ชื่อนามสกุล นางสาวปราณี เก้าเอี้ยน
ชื่อ เล่น "ปู"

เกิดปี พ.ศ. 2501

การศึกษา

ปริญญาตรี อักษรศาสตรบัณฑิต จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย (2523)

ปริญญาโท การวางแผนภาคและเมือง มหาบัณฑิต จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย (2529)

ปริญญาโท ด้านการวางแผนจาก Curtin University, ออสเตรเลีย (2532)

ตำแหน่งปัจจุบัน

รองเลขาธิการ คณะกรรมการปปง.



คำถาม ประสบการณ์การทำงานที่ปปง.

พี่ทำงานที่สำนักงาน ปปง. ตั้งแต่ปี 2547จนถึงตอนนี้ก็เป็นเวลา 15 ปีแล้ว พี่เติบโตมาในสายงานด้านต่างประเทศ คือโตมาก็เป็นผอ.กองความร่วมมือระหว่างประเทศ แน่นอนหนีไม่พ้นที่จะทำงานที่เกี่ยวข้องกับเรื่องมาตรฐานสากล ตั้งแต่ย้ายมาที่นี่ปี 2547 ก็รู้แล้วเราจะต้องเข้าประเมินปี 2550 ช่วงนั้นผู้บริหารก็จัดตั้งคณะทำงานขึ้นคณะหนึ่ง แล้วก็มีการประชุมข้างบ่อยเรื่องการปรับปรุงเกณฑ์มาตรฐานสากล แต่เท่าที่จำได้หน่วยงานที่ค่อนข้างกระตือรือร้นจะเป็นภาคเอกชนมากกว่าภาครัฐ ตอนนั้นเรามุ่งแก้กฎหมาย KYC/CDD หลังจากนั้นก็เข้ารับการประเมินปี 2550 หมายความว่าการประเมินในช่วงปี 2550 ค่อนข้างไม่ดีนักเหมือนมาตรฐานสากลเรื่อง FATF นี้ ยังเป็นเรื่องค่อนข้างใหม่ของคน ปปง.

คำถาม มีการประเมินก่อนหน้านั้นมาแล้ว 1 ครั้ง มีข้อมูลบ้างไหม

เท่าที่ทราบในช่วงปี 2545 แต่ช่วงปี 2545 นี้เป็นช่วงที่ผ่านมานานมากแล้ว ไม่ทราบหลักฐานว่าประเมินกันในรูปแบบใด

คำถาม ตอนนั้นประเทศไทยผ่านการประเมินไหม

เท่าที่เห็นเขาคุยกันก็บอกว่าผ่าน แต่ว่าไม่ทราบว่าประเมินกันอย่างไร มันอาจจะประเมินกันในรูปของเอกสาร อาจจะเป็นไปได้ว่าส่งข้อคำถามมา แล้วเราก็ตอบไป คือเข้าใจว่าช่วงนั้นมันน่าจะประเมินไม่เข้มข้นนัก เราเพิ่งเข้าเป็นสมาชิก APG ปี 2544 แล้วก็ประเมินปี 2545 จึงไม่ใช่เรื่องที่เข้มข้นได้

คำถาม การประเมินครั้งที่ 2 เป็นยังไงบ้าง

ช่วงการประเมินปี 2550 วิธีการเตรียมการที่จำได้ก็คือ ตั้งขึ้นมาในรูปของคณะทำงาน และมีการประชุมทุกเดือน ก็คุยกันเรื่องของ KYC/CDD แต่เรื่องของข้อบกพร่องเรื่องอื่นไม่ได้นำมาconcernมากนัก ดังนั้นพอประเมินจริง ผลการประเมินจึงออกมาได้ไม่ดี เฉลี่ยแล้วเป็นการประเมินด้านการฟอกเงินและต่อต้านการสนับสนุนทางการเงินแก่การก่อการร้าย เรียกกันว่า 40 + 9 Recommendation

ผลการประเมินของประเทศไทยเองน่าจะผ่านแค่ 7 ข้อ คือเฉลี่ยคิดเป็นเปอร์เซ็นต์ ได้แค่ 31 เปอร์เซ็นต์ คือ ช่วงนั้นปี 2550 กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการสนับสนุนทางการเงินแก่การก่อการร้ายเข้าใจว่ายังไม่มี

คำถาม การประเมินครั้งที่ 2 มีอะไรเป็นข้อบกพร่องบ้าง

พอประเมินปี 2550 ทุกๆประเทศที่ประเมิน ก็ต้องกลับไปปรับปรุงข้อบกพร่องไทยช่วงปี 2550 ก็เหมือนกับว่าจะมีปัญหาทางการเมืองในระดับชาติ ก็มีความไม่ค่อยสงบ การแก้ไขข้อบกพร่องจึงดำเนินไปได้ช้า หรือแทบจะไม่ดำเนินการเลย ที่จะต้องแก้ก็มีในเรื่องของการกำกับตรวจสอบ กับเรื่องของการผลักดันกฎหมายต่อต้านการสนับสนุนทางการเงินแก่การก่อการร้ายด้วย ทีนี้พอปีแรกยังไม่ปรับแก้ ปี 2 ปี 3 ก็ยังไม่ปรับแก้ เราก็จะถูกขึ้นบัญชีเป็นประเทศที่มีความเสี่ยงสูง ทำให้ไทยต้องเข้าไปชี้แจงที่ประเทศฝรั่งเศส เพราะฉะนั้นก็เป็นโอกาสอันดีเพราะในที่สุด ก็จะมีผู้เชี่ยวชาญจากกองทุนการเงินระหว่างประเทศเดินทางเข้ามาในประเทศไทย เพื่อให้คำแนะนำเกี่ยวกับ

การแก้ไขกฎหมายหรือตรากฎหมายว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการสนับสนุนทางการเงินแก่การก่อการร้าย เราไปพบรัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรม เพราะสำนักงานปปง. ขึ้นกับกระทรวงยุติธรรม ก็ไปพบเพื่อชี้แจงท่าน และมีโอกาสได้ไปพบท่านรองนายกรัฐมนตรีด้วย ก็นำเรียนท่านบรรหารฯ สิ่งเหล่านี้ก็จะได้รับการแก้ไขได้รับความกดดันจากนานาชาติ และเราก็ใช้วิธีนำเรียนกับผู้บริหารระดับรัฐบาล ก็อาจจะเป็นส่วนหนึ่งที่นำมาสู่การปรับปรุงโครงสร้างของสำนักงาน ปปง. ด้วย ทำให้เราจัดตั้งกองกำกับและตรวจสอบ จัดตั้งกองข่าวกรองทางการเงินขึ้นมา และกองอื่นๆอีกจำนวนหนึ่ง ก็เป็นข้อดีหรือ effect ของการประเมินปี 2550 ที่ผลการประเมินไม่ดีนัก แต่ก็นำมาซึ่งการปรับปรุงหลายๆอย่าง โดยเฉพาะเรื่องโครงสร้างของสำนักงาน ปปง.

คำถาม คณะผู้เชี่ยวชาญชุดนั้นมาช่วยเหลือ ปปง. เรื่องอะไรบ้าง

คณะผู้เชี่ยวชาญ มาช่วย 1.**แนะนำเรื่องการออกกฎหมาย** ก็ออกมาสำเร็จ 2 ฉบับ คือ กฎหมาย CDD กฎกระทรวง CDD และกฎหมายต่อต้านการสนับสนุนทางการเงินแก่การก่อการร้าย และ 2.**ความช่วยเหลือทางวิชาการมีการจัดอบรม**สัมมนาบ่อยมากในระยะนั้น ซึ่งเป็นเรื่องที่ดีทำให้หน่วยงานภายนอกมีความเข้าใจมากขึ้นถึงพันธกรณีของประเทศ

คำถาม การประเมินรอบสุดท้าย ครั้งที่ 3 เป็นยังไงบ้าง

การประเมินรอบปี 2560 นี้ ถือว่าดีขึ้นเหมือนว่าเราสรุปบทเรียนของการประเมินรอบที่แล้วในปี 2550 ซึ่งมีความไม่พร้อม แต่พอปี 2560 เรามีเวลาพอสมควร พอเรารู้ว่าเราประเมินปี 2560 ปปง. เราก็เตรียมตัวตั้งแต่ปี 2558 เป็นอย่างดี ผลการประเมิน ช่วงที่ประเมินไม่ผ่านได้ 31 เปอร์เซ็นต์ เราก็ไม่ถึงกับได้รับความกดดันจากนานาชาติ แต่ว่าช่วงที่ FATF ขึ้นบัญชีรายชื่อเป็นประเทศที่ถือว่ามีข้อบกพร่องอย่างมากในด้านการต่อต้านการฟอกเงิน ถือว่าได้รับผลกระทบมากพอสมควร ทำให้ประเทศอุตสาหกรรมชั้นนำเฝ้าระวังการทำธุรกรรมระหว่างประเทศกับไทย ยกตัวอย่างให้เห็นภาพ เช่น หน่วยข่าวกรองทางการเงินของสหรัฐอเมริกาก็เฝ้าเตือนในประเทศสหรัฐอเมริกาว่า หากทำธุรกรรมทางการเงินให้กับคนไทย หรือกับสถาบันทางการเงินของไทย คุณต้องเฝ้าระวังอย่างสูง มันทำให้ไม่ได้รับความสะดวก

คำถาม การประเมินปี 2560 ปปง.จัดกลยุทธยังไงค่ะ

ปี 2560 เรา**เตรียมตัวค่อนข้างดี** พอเรารู้ว่าจะเข้ารับการประเมินก็เตรียมตัวตั้งแต่ปี 2558 เราก็เสนอ ครม. เพื่อทราบเลยว่าจะมีเรื่องนี้เกิดขึ้น หลังจากนั้นเราก็มา**ตั้งคณะอนุกรรมการเตรียมความพร้อมประเทศ**ไทยในการเข้ารับการประเมินมาตรฐานสากล ก็ตั้งเลย ตั้งแต่ปี 2558 หลังจากนั้นใน ปปง.เองก็มีการเตรียมการให้ผู้มีส่วนเกี่ยวข้องมีส่วนร่วมในคณะทำงานที่เรียกว่า **AMLO Task Force** กับอีกคณะหนึ่งเป็นคณะที่เรียกว่า **Mission Possible** โดยคณะ AMLO Task Force เป็นคณะทำงานช่วงแรกๆที่คณะผู้ประเมินจะต้องให้ประเทศไทย จัดตั้งคณะทำงานเพื่อประเมินตนเอง ในนั้นก็ต้องมีข้อมูล มีกรณีศึกษาหรือคดีตัวอย่าง (Case study) แม้กองความร่วมมือระหว่างประเทศจะเป็นแม่งานก็จริง แต่ทุกกองก็จะส่งตัวแทนที่ขยันขันแข็งเข้าร่วม ทุกคนก็ช่วยกันหา Case study มาให้ ช่วยกันเก็บตัวเลขสถิติ อันนั้นคือในส่วนเฉพาะ ปปง. ก็มีการจัดทำรายงานประเมินตนเอง คณะผู้ประเมินโดย process แล้ว ก็นำรายงานนั้นมาเขียนเป็นรายงานของคณะผู้ประเมิน เพราะฉะนั้นงานของคณะทำงาน ปปง. ชุดหลัง คือ ชุด Mission Possible ก็มีหน้าที่ตอบที่เขาจะถามเพิ่ม ช่วงนั้นก็เป็นช่วงของการทำงานที่ค่อนข้างหนักมาก ในขณะเดียวกันสิ่งที่เราทำ คือ **พยายามสร้างความรู้ความตระหนัก ให้กับหน่วยงานภายนอกไปพร้อมๆกัน ก็คือเชิญสัมมนาแทบจะตลอดปี** เช่น เชิญประเทศที่เขาประเมินแล้วอย่างออสเตรเลีย มาเลเซีย ให้เขามาแลกเปลี่ยนประสบการณ์ เขาก็จะมาพูดให้ฟังว่าวิธีการที่เขาจะเตรียมตัวเพื่อให้ประสบความสำเร็จ เขาก็จะมาแนะนำ ทางฝ่ายเลขา กองความร่วมมือระหว่างประเทศ ก็จะนำพวกเกณฑ์การประเมินลงเว็บไซต์ มีการพยายามสร้างความตระหนักให้มากที่สุด ก็ถือว่าพอไปได้ พอถึงขั้นตอบผู้ประเมินก็ยัง**มีการจ้างผู้เชี่ยวชาญ** เนื่องจากสมรรถนะการเขียนภาษาอังกฤษของเราอาจจะยังไม่ดีมาก สิ่งที่ทำคือ ใช้วิธีการจ้างฝรั่งมาเลย ซึ่งเป็นผู้เชี่ยวชาญที่เคยเป็นคนของ FATF ให้เขา**ช่วย realize ช่วยอ่านทบทวน แล้วก็ชี้แจงแทน แต่ไม่ได้ชี้แจงทั้งหมดหรอก ฝ่ายไทยเราก็ทำเอง แต่เขาอ่านแล้วก็เติม กรองให้ แล้วแนะนำการตอบให้** อันนี้ก็เป็นสิ่งที่เราทำในเชิงกลยุทธ์เยอะอยู่ในช่วงนั้น



คำถาม แล้วผลประเมิน ปี 2560 ออกมาเป็นอย่างไรบ้าง

ต้องเรียนว่า จริงๆ ทีมงาน หรือสำนักงาน ปปง. เองก็พอใจและนำเรียนท่านนายกรัฐมนตรีทราบด้วย ท่านก็ให้กำลังใจมา ก็เป็นเรื่องที่ดี **ประสิทธิผล 11 ข้อ ของเราอยู่ในเกณฑ์ที่สอดคล้อง 4 ด้าน จาก 11 ด้าน ด้านกฎหมาย 40 ข้อ ก็สอดคล้องรวมๆ แล้ว 27 ข้อ** ก็ถือว่าใกล้เคียงกับหลายๆประเทศ ก็ไม่แย่นัก ถ้าเทียบกับออสเตรเลีย สิงคโปร์ เราก็พอเทียบเคียงได้ ก็คิดว่าทีมงานก็คงภูมิใจพอสมควร

คำถาม อะไรเป็นสิ่งสำคัญที่จะทำให้เราก้าวข้ามข้อบกพร่องนี้ไปได้

ข้อบกพร่องช่วงนี้จะมีหลายอย่าง พี่เชื่อว่ามันอยู่ที่ ปปง. เรื่องมาตรฐานสากลมันอยู่ที่ ปปง. 60 เปอร์เซ็นต์ แต่อาจจะอยู่ที่หน่วยงานอื่นด้วย และ**องค์กรไม่แสวงกำไร หรือกฎหมายเงินผ่านแดนก็อยู่ที่ กรมศุลกากร หรือว่าเรื่องการตรวจสอบภาคธุรกิจ ให้ต้องรู้ถึงผู้รับประโยชน์ที่แท้จริงเป็นใคร อันนี้มันอยู่ที่หน่วยนอก** ข้อบกพร่องทั้งหลายพอพูดแล้วมันก็ไม่ได้อยู่ที่ ปปง. ที่เดียว ความสำคัญก็คือ การตระหนัก แล้วก็ร่วมมือจากทุกหน่วยงาน พี่ก็มองว่า เราจะทำอย่างไรดี อย่างที่เรารู้ เรื่องนี้เป็นเรื่องกระทรวงต่างประเทศ เรื่องนี้เป็นกฎหมายของอัยการ เรื่องนี้กฎหมายอาญาที่ต้องแก้ไข เรื่องนี้เป็นฟอกเงิน เราจะทำอย่างไรดี ที่เราจะ**แบ่งความเป็นเจ้าของให้กับหน่วยงานอื่น**ได้ สมมติเรามีประเด็นการแก้ไขกฎหมายของประเทศไทย ไม่ว่ากฎหมายฉบับใดก็ตาม แต่ขอให้หน่วยนี้รับไปช่วยดูแลได้หรือไม่

หรือด้านความร่วมมือในประเทศหน่วยใดจะรับไป กระทรวงต่างประเทศจะช่วยรับหรือไม่ อันนี้ก็เป็นตัวอย่าง

อีกเรื่องคือ เรื่อง**ฐานข้อมูลคดี และมูลค่าทรัพย์สิน**เป็นเรื่องยาก เป็นประสบการณ์สำคัญที่ต้องพูดถึงคือ ช่วงปี 2550 คณะผู้ประเมินบอกว่าเราไม่มีฐานข้อมูลรวม สมมติตัวเลขรวมคดีอาญาฟอกเงินที่เราส่งให้คณะผู้ประเมิน เราบอกทำได้ 3 เรื่อง จำนวนมันน้อย ทำให้เราคิดว่าผลงานเราอาจจะมาก คดีเราอาจจะทำได้เยอะเรื่องการสืบสวนทางการเงิน แต่ว่าพอถึงวันส่งตัวเลข ตัวเลขมันไม่สามารถจะเคาะจากระบบฐานข้อมูลกลางให้มันออกมาและส่งไปได้ทันที กลายเป็นว่าฝ่ายเลขาจะต้องใช้วิธีตรวจสอบ คือ ขอข้อมูลจากแต่ละหน่วย ซึ่งไม่สมบูรณ์เลย

คำถาม : ผลงานที่ประทับใจหรือภูมิใจที่สุด

เรื่องมาตรฐานสากลนอกเหนือจากทำรายงานในประเทศแล้วท้ายสุดต้องไปชี้แจงต่อที่ประชุมองค์กรต่อต้านการฟอกเงินเอเชียแปซิฟิก คือ ต้องยกทีมไปชี้แจงสิ่งที่เราคิดว่าภูมิใจที่สุด **ทุกคนเต็มที่ แต่แน่นอน ปปง. พยายามเลือกคนที่เป็นมืออดีที่สุด เป็นตัวแทนของหน่วยงาน**นั้นคือ บอกเลยถ้าไม่ได้คนนี้ก็ไม่ต้องส่งมา เช่น ของธนาคารแห่งประเทศไทย ด้านการกำกับดูแลสถาบันการเงิน เราบอกเราขอท่านผอ.ท่านนี้นะ ปปช. ต้องเป็นท่านนี้เหล่านี้เป็นต้น วันชี้แจงคือทุกท่านเต็มที่มาก ทุกท่านเตรียมตัวที่จะแถลงเป็นอย่างดี ก็ทำให้เราสามารถที่จะผ่านพ้นการประเมินมา**ได้ด้วยดี อยากจะเห็นภาพแบบนี้แหละ** ภาพความร่วมมือของหน่วยงาน



คำถาม : อะไรที่พี่ปุคิดว่าทำให้เราผ่านการประเมินมาตรฐานสากลในครั้งนี้

ตอบ *:* **การเตรียมตัว การสนับสนุนจากฝ่ายบริหาร** คือ รัฐบาล ท่านนายกฯ รับทราบ ท่านรองนายกฯหรือท่านรัฐมนตรีที่กำกับดูแล ปปง. สนับสนุนงานเราก็ค่อนข้างจะไปได้



คำถาม : พี่ปุอยากเห็นว่าสำนักงาน ปปง. ประเมินมาตรฐานสากลแล้วเป็นอย่างไร

ตอบ *:* อยากให้มาตรฐานสากลผูกติดกับ ปปง. ไปชั่วกาลนาน แต่เราก็ต้องเตรียมตัวว่าจะต้องเข้ารับการประเมินอีกครั้ง หรืออย่างน้อยไปอัพเดตด้านประสิทธิผลในการทำงาน ในปี *2565* ปีนี้ *2562* แล้วนะ เพราะฉะนั้นเราต้องเตรียมตัวตั้งแต่ตอนนี้จริงๆในแง่มุมของ ปปง. เองก็ตั้งคณะกรรมการประสานงานกำกับและขับเคลื่อนยุทธศาสตร์ด้านการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงินไว้แล้ว ก็คือ ท่านนายกฯเป็นประธานคณะกรรมการกำกับชุดนี้ ดังนั้นสิ่งที่เราอยากจะเห็น ก็คือ**การสนับสนุนจากทุกหน่วยงาน ในการที่จะผ่านมาตรฐานสากลให้ง่ายที่สุดก็คือทำงานของตัวเองให้ดีที่สุด มากที่สุด** แค่นั้นเอง

คำถาม : พี่ปุมีอะไรจะฝากน้องๆ ไหม

ตอบ *:* ฝากว่า ผู้บริหารกับองค์กร เป็นเรื่องคู่กัน ถ้าผู้บริหารให้ความสำคัญกับการประเมินมาตรฐาน ให้การสนับสนุนให้ความร่วมมือ เมื่อผู้บริหารทราบและมีการสั่งการเป็นลำดับ ถ้าผู้บริหารระดับอธิบดีสั่งการกองก็จะให้ความสำคัญ เรื่องปัญหาสากลคือมาตรฐานการทำงาน คำว่าสากลก็คือเท่าเทียบกับนานาประเทศ

สำนักงาน ปปง. รับผิดชอบหน้าที่หลายอย่าง หรือว่าเรามีหน้าที่ทั้งการกำกับดูแลผู้มีหน้าที่ปฏิบัติงาน อาจจะต้อง**ศึกษามาตรฐานการออก Onsite มาตรฐานการทำงานเป็นยังไง ทำออก Onsite ให้ได้มาตรฐาน**นั้น แล้วกับมาเขียนรายงาน หรือ มีการกลับมาเขียนรายงานโดยเร็วแล้วก็อาจจะมี *Feedback* ให้กับผู้มีหน้าที่รายงาน

หรือเรื่องการ**ริบทรัพย์มันก็จะมีเกณฑ์ คณะผู้ประเมินไม่ได้ต้องการให้ไปยึดอายัดในทุกกรณี แต่ว่าให้ดำเนินการสอดคล้องกับระดับผลความเสี่ยง** สมมุติว่าประเมินแล้วประเทศไทยมีความเสี่ยงมากด้านไหนก็ทุ่มเทหน่อยกับการริบทรัพย์ด้านนั้น อย่างเช่นเรื่องทุจริตเป็นเรื่องที่ ประเทศไทยเองก็น่าเป็นห่วง นานาประเทศก็เป็นห่วง เพราะการทุจริตในประเทศแล้ว เงินมันก็อาจจะไปซุกซ่อนอยู่ในต่างประเทศไทยก็เป็นปัญหาของทั่วโลกได้
