



ที่ ปง ๐๐๐๘.๓/๓๔๓๑

สำนักงานป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน

๔๒๒ แขวงวังใหม่ เขตปทุมวัน กรุงเทพฯ ๑๐๓๓๐

๑๔ มิถุนายน ๒๕๖๔

เรื่อง การเพิ่มเติมหลักการของร่างกฎหมายว่าด้วยการดำเนินงานขององค์กรที่ไม่แสวงหารายได้หรือกำไรมาแบ่งปันกัน

เรียน เลขาธิการคณะกรรมการรัฐมนตรี

สิ่งที่ส่งมาด้วย ๑. หนังสือรองนายกรัฐมนตรีเห็นชอบให้เสนอคณะกรรมการรัฐมนตรี

๒. สำเนาคำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการและคณะอนุกรรมการที่เกี่ยวข้อง จำนวน ๒ ฉบับ

ด้วยสำนักงานป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน (สำนักงาน ปง.) ขอเสนอเรื่องการเพิ่มเติมหลักการของร่างกฎหมายว่าด้วยการดำเนินงานขององค์กรที่ไม่แสวงหารายได้หรือกำไรมาแบ่งปันกัน มาเพื่อคณะกรรมการรัฐมนตรีทราบ โดยเรื่องนี้เข้าข่ายที่จะต้องนำเสนอคณะกรรมการรัฐมนตรีตามพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยการเสนอเรื่องและการประชุมคณะกรรมการรัฐมนตรี พ.ศ. ๒๕๔๘ มาตรา ๔ (๒) ร่างพระราชบัญญัติ ร่างพระราชกำหนด รวมทั้งสอดคล้องตามยุทธศาสตร์ชาติในด้าน (๑) การเมือง การต่างประเทศ ด้านความมั่นคง ทั้งนี้ รองนายกรัฐมนตรี (นายวิษณุ เครืองาม) กำกับการบริหารราชการ สำนักงาน ปง. ได้เห็นชอบให้นำเรื่องดังกล่าวเสนอคณะกรรมการด้วยแล้ว (สิ่งที่ส่งมาด้วย ๑)

ทั้งนี้ เรื่องดังกล่าวมีรายละเอียด ดังนี้

๑. เรื่องเดิม

๑.๑ ความเป็นมาของเรื่องที่จะเสนอ

ประเทศไทยได้เข้าเป็นสมาชิกของกลุ่มต่อต้านการฟอกเงินเอเชียแปซิฟิก (Asia-Pacific Group on Money Laundering: APG) ซึ่งเป็นองค์กรระดับภูมิภาคของคณะทำงานเฉพาะกิจเพื่อดำเนินมาตรการทางการเงิน (Financial Action Task Force: FATF) ตามมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ ๑๐ เมษายน ๒๕๔๔ และต่อมาเมื่อวันที่ ๕ พฤษภาคม ๒๕๖๓ คณะรัฐมนตรีมีมติเห็นชอบการต่ออายุกรอบข้อบังคับของ APG อีก ๘ ปี (ถึงเดือนธันวาคม ๒๕๗๑) เพื่อเพิ่มประสิทธิภาพกลไกการดำเนินการต่างๆ เกี่ยวกับการต่อต้านการฟอกเงิน การต่อต้านการสนับสนุนทางการเงินแก่การก่อการร้าย และการแพร่ขยายอาวุธที่มีอานุภาพทำลายล้างสูง โดยประเทศไทยในฐานะสมาชิกมีภารกิจต้องเข้ารับการประเมินการปฏิบัติตามมาตรฐานสากลด้านการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน และการต่อต้านการสนับสนุนทางการเงินแก่การก่อการร้ายและการแพร่ขยายอาวุธที่มีอานุภาพทำลายล้างสูง (Anti-Money Laundering and Combating the Financing of Terrorism: AML/CFT) ซึ่งประเทศไทยได้เข้ารับการประเมินการปฏิบัติตามมาตรฐานสากลแล้ว ๓ รอบ ในปี พ.ศ. ๒๕๔๕ พ.ศ. ๒๕๕๐ และ พ.ศ. ๒๕๖๐ โดยมีผลการประเมินการปฏิบัติตามมาตรฐานสากลดีขึ้นอย่างต่อเนื่อง ปัจจุบัน ประเทศไทยมีผลการประเมินความสอดคล้องด้านกรอบกฎหมายจำนวน ๒๗ ข้อ จาก ๔๐ ข้อ และมีผลการประเมินความสอดคล้องด้านประสิทธิภาพระยะสั้น ๔ ด้าน จาก ๑๑ ด้าน สำหรับกรอบกฎหมายตามข้อแนะนำที่ ๘ เรื่ององค์กรไม่แสวงหากำไร ซึ่งกำหนดให้แต่ละประเทศต้องทบทวน

ความเพียงพอ ...

ความเพียงพอเหมาะสมของกฎหมายและระเบียบข้อบังคับที่ใช้กับองค์กรไม่แสวงหากำไรซึ่งเห็นว่ามีโอกาสถูกใช้ในการสนับสนุนทางการเงินแก่การก่อการร้าย และใช้มาตรการอย่างเฉพาะเจาะจงและได้สัดส่วนกับความเสี่ยงเพื่อป้องกันมิให้องค์กรไม่แสวงหากำไรถูกใช้เป็นช่องทางในการสนับสนุนทางการเงินแก่การก่อการร้าย ตลอดจนเพื่อส่งเสริมความโปร่งใสในการดำเนินงานขององค์กรไม่แสวงหากำไรและสร้างความเชื่อมั่นให้กับสาธารณชนนั้น ประเทศไทยมีผลการประเมินในระดับสอดคล้องเพียงบางส่วน ประเทศไทยจึงต้องดำเนินการปรับปรุงแก้ไขกฎหมายเกี่ยวกับการกำกับดูแลองค์กรไม่แสวงหากำไรเพื่อให้สอดคล้องกับมาตรฐานสากลดังกล่าว

๑.๒ มติคณะรัฐมนตรีหรือคำสั่งที่เกี่ยวข้อง

คณะรัฐมนตรีในคราวประชุมเมื่อวันที่ ๒๓ กุมภาพันธ์ ๒๕๖๔ มีมติเห็นชอบหลักการของร่างกฎหมายว่าด้วยการดำเนินงานขององค์กรที่ไม่แสวงหารายได้หรือกำไรมาแบ่งปันกันตามที่สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาเสนอ โดยให้เพิ่มรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์เป็นผู้รักษาการตามร่างกฎหมายนี้ และให้สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีการับร่างพระราชบัญญัติส่งเสริมและพัฒนาองค์กรภาคประชาสังคม พ.ศ. ของกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ รวมทั้งความเห็นของหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ไปประกอบการยกร่างกฎหมายว่าด้วยการดำเนินงานขององค์กรที่ไม่แสวงหารายได้หรือกำไรมาแบ่งปันกัน ก่อนเสนอคณะรัฐมนตรีต่อไป

๑.๓ ผลการดำเนินการที่ผ่านมา

๑.๓.๑ สำนักงานกฤษฎีกามีคำสั่งที่ ๒๔๘/๒๕๖๒ ลงวันที่ ๑๔ ตุลาคม ๒๕๖๒ แต่งตั้งคณะกรรมการประสานและกำกับการขับเคลื่อนยุทธศาสตร์ด้านการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน และการต่อต้านการสนับสนุนทางการเงินแก่การก่อการร้าย และต่อมาคณะกรรมการประสานและกำกับการขับเคลื่อนยุทธศาสตร์ฯ ได้มีคำสั่งที่ ๑/๒๕๖๓ ลงวันที่ ๒๕ พฤษภาคม ๒๕๖๓ แต่งตั้งคณะกรรมการด้านการปรับปรุงและแก้ไขกฎหมายเกี่ยวกับองค์กรไม่แสวงหากำไร เพื่อพิจารณาและเสนอแนะแนวทางเกี่ยวกับการปรับปรุงและแก้ไขกฎหมาย กฎกระทรวง ระเบียบ ประกาศ คำสั่ง และแนวทางปฏิบัติที่เกี่ยวข้องกับองค์กรไม่แสวงหากำไรในประเทศไทยและในต่างประเทศ (สิ่งที่ส่งมาด้วย ๒)

๑.๓.๒ คณะกรรมการประสานและกำกับการขับเคลื่อนยุทธศาสตร์ด้านการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน และการต่อต้านการสนับสนุนทางการเงินแก่การก่อการร้าย ซึ่งมีรองนายกรัฐมนตรี (นายวิษณุ เครืองาม) ทำหน้าที่เป็นประธานในการประชุมครั้งที่ ๒/๒๕๖๔ เมื่อวันที่ ๑๒ พฤษภาคม ๒๕๖๔ ได้หารือเกี่ยวกับการเร่งรัดปรับปรุงกฎหมายที่เกี่ยวข้องให้มีความสอดคล้องกับมาตรฐานสากลด้าน AML/CFT และมีประเด็นการเพิ่มเติมข้อกำหนดตามมาตรฐานสากลในร่างกฎหมายว่าด้วยการดำเนินงานขององค์กรที่ไม่แสวงหารายได้หรือกำไรมาแบ่งปันกัน ประธานการประชุม (นายวิษณุ เครืองาม) จึงมีบัญชาให้สำนักงาน ป.ป.ช.เชิญหน่วยงานที่เกี่ยวข้องร่วมประชุมหารือเพื่อกำหนดแนวทางการปรับปรุงแก้ไขกฎหมายให้สอดคล้องกับมาตรฐานสากล

๒. เหตุผลความจำเป็นที่ต้องเสนอคณะรัฐมนตรี

การเพิ่มเติมหลักการของร่างพระราชบัญญัติว่าด้วยการดำเนินงานขององค์กรที่ไม่แสวงหารายได้หรือกำไรมาแบ่งปันกัน พ.ศ. เป็นเรื่องเกี่ยวกับร่างพระราชบัญญัติ และร่างพระราชกำหนดที่ต้องเสนอ

ที่ต้องเสนอคณะรัฐมนตรีพิจารณาตามมาตรา ๔ (๒) แห่ง “พระราชกฤษฎีกาว่าด้วยการเสนอเรื่องและการประชุมคณะรัฐมนตรี พ.ศ. ๒๕๔๘

๓. ความเร่งด่วนของเรื่อง

เนื่องจากคณะรัฐมนตรีได้มีมติเมื่อวันที่ ๒๓ กุมภาพันธ์ ๒๕๖๔ เห็นชอบหลักการของร่างกฎหมายว่าด้วยการดำเนินงานขององค์กรที่ไม่แสวงหารายได้หรือกำไรมาแบ่งปันกัน และให้สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีการับร่างพระราชบัญญัติส่งเสริมและพัฒนาองค์กรภาคประชาสังคม พ.ศ. ของกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ รวมทั้งความเห็นของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องไปประกอบการยกร่างกฎหมายว่าด้วยการดำเนินงานขององค์กรที่ไม่แสวงหารายได้หรือกำไรมาแบ่งปันกัน ซึ่งปัจจุบันร่างกฎหมายทั้งสองฉบับดังกล่าวอยู่ระหว่างการพิจารณาของคณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๒) ดังนั้นจึงมีความจำเป็นต้องเสนอเรื่องการเพิ่มเติมหลักการของร่างกฎหมายเข้าสู่การพิจารณาของคณะรัฐมนตรีโดยด่วน

๔. สาระสำคัญ ข้อเท็จจริงและข้อกฎหมาย

๔.๑ ประเทศไทยเข้ารับการประเมินการปฏิบัติตามมาตรฐานสากลด้าน AML/CFT รอบที่ ๓ เมื่อปี พ.ศ. ๒๕๖๐ โดยผลการประเมินความสอดคล้องด้านกรอบกฎหมายตามข้อแนะนำที่ ๘ เรื่ององค์กรไม่แสวงหากำไร มีความสอดคล้องเพียงบางส่วน และมีข้อบกพร่องที่จำเป็นต้องปรับปรุงแก้ไขกฎหมายเกี่ยวกับการกำกับดูแลองค์กรไม่แสวงหากำไรในส่วนที่ยังไม่สอดคล้องกับมาตรฐานสากลของ FATF จำนวน ๘ ประเด็น เพื่อเสริมสร้างความเข้มแข็งให้ระบบ AML/CFT ของประเทศไทย และเตรียมความพร้อมสำหรับเข้ารับการประเมินการปฏิบัติตามมาตรฐานสากลในรอบที่ ๔ ต่อไป โดยข้อบกพร่องฯ จำนวน ๘ ประเด็น มีดังนี้

(๑) การจดทะเบียนและการเปิดเผยข้อมูลการจดทะเบียน เนื่องจากปัจจุบันยังมีองค์กรไม่แสวงหากำไรจำนวนมากที่ไม่ได้จดทะเบียน และการลงโทษยังไม่เพียงพอ เหมาะสม

(๒) การเก็บรักษาข้อมูลวัตถุประสงค์ของกิจกรรมขององค์กรไม่แสวงหากำไร และข้อมูลที่เป็นเจ้าของหรือมีอำนาจควบคุม และการเปิดเผยข้อมูล เนื่องจากไม่ชัดเจนว่ามีข้อมูลดังกล่าวและสาธารณชนเข้าถึงได้

(๓) การจัดทำงบการเงินประจำปีที่แยกรายละเอียดของรายรับและรายจ่าย เนื่องจากกฎหมายที่มีอยู่ยังไม่ครอบคลุมองค์กรไม่แสวงหากำไรต่างประเทศ

(๔) การควบคุมการใช้เงินให้สอดคล้องกับวัตถุประสงค์ เนื่องจากยังไม่มีมติชัดเจนว่าอำนาจการตรวจสอบของนายทะเบียนรวมถึงการตรวจสอบบัญชีอย่างครบถ้วน และการใช้จ่ายเป็นไปตามวัตถุประสงค์หรือไม่

(๕) มาตรการยืนยันตัวตนผู้รับประโยชน์และการจัดเก็บเอกสารแสดงตนผู้บริจาค เนื่องจากไม่มีกฎหมายกำกับดูแลเรื่องดังกล่าว และไม่มีกระบวนการที่ชัดเจนในการรับบริจาคจากต่างประเทศ

(๖) การเก็บรักษาการธุรกรรมอย่างน้อย ๕ ปี และการเปิดเผยข้อมูล เนื่องจากไม่มีกฎหมายกำกับดูแลเรื่องดังกล่าว

(๗) บทลงโทษที่มีประสิทธิผล ได้สัดส่วน และมีผลยับยั้งการกระทำผิด เนื่องจากบทลงโทษยังขาดความเพียงพอในด้านประสิทธิผล ความเหมาะสม และมีผลยับยั้งการกระทำผิดขององค์กรไม่แสวงหากำไร

(๘) การให้ ...

(๘) การให้ข้อมูลองค์กรไม่แสวงหากำไรกับหน่วยงานต่างประเทศ เนื่องจากไม่มีกฎหมายให้อำนาจเปิดเผยข้อมูลองค์กรไม่แสวงหากำไรกับหน่วยงานต่างประเทศ และไม่มีแนวทางที่ชัดเจนในการแบ่งปันข้อมูลเกี่ยวกับองค์กรไม่แสวงหากำไรกับต่างประเทศ

๔.๒ สำนักงาน ปปง. ได้จัดประชุมหารือการปรับปรุงแก้ไขกฎหมายเกี่ยวกับการกำกับดูแลองค์กรไม่แสวงหากำไร โดยมีรองนายกรัฐมนตรี (นายวิษณุ เครืองาม) เป็นประธาน และมีผู้แทนจากหน่วยงานต่าง ๆ ได้แก่ สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา กระทรวงมหาดไทย สำนักงานตำรวจแห่งชาติ กระทรวงการต่างประเทศ สำนักงานอัยการสูงสุด สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี และสำนักเลขาธิการนายกรัฐมนตรี เข้าร่วมการประชุมเมื่อวันที่ ๒๕ พฤษภาคม ๒๕๖๔ ณ ทำเนียบรัฐบาล ซึ่งที่ประชุมพิจารณาแล้วเห็นว่า ปัจจุบันการกำกับดูแลองค์กรไม่แสวงหากำไรอยู่ภายใต้กฎหมายหลายฉบับและต่างหน่วยงานกันจึงมีปัญหาในการกำกับดูแล และการบังคับใช้กฎหมายที่ไม่สอดคล้องกัน ในขณะที่ร่างกฎหมายว่าด้วยการดำเนินงานขององค์กรที่ไม่แสวงหารายได้หรือกำไรมาแบ่งปันกันมีลักษณะเป็นกฎหมายกลางและมีบทบัญญัติที่เป็นการแก้ไขข้อบกพร่องด้าน AML/CFT ตามข้อ ๔.๑ แล้วบางส่วน ดังนั้น เพื่อลดความซ้ำซ้อนในการปรับปรุงแก้ไขกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการกำกับดูแลองค์กรไม่แสวงหากำไร ที่ประชุมจึงเห็นชอบให้สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา รับข้อกำหนดตามมาตรฐานสากลของ FATF จำนวน ๘ ประเด็น ตามข้อ ๔.๑ ไปพิจารณาเพิ่มเติมในร่างกฎหมายว่าด้วยการดำเนินงานขององค์กรที่ไม่แสวงหารายได้หรือกำไรมาแบ่งปันกัน และให้สำนักงาน ปปง. เสนอคณะรัฐมนตรีเพื่อรับทราบการเพิ่มเติมหลักการของร่างกฎหมายว่าด้วยการดำเนินงานขององค์กรที่ไม่แสวงหารายได้หรือกำไรมาแบ่งปันกัน และพิจารณามอบหมายให้สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา รับข้อกำหนดตามมาตรฐานสากลของ FATF จำนวน ๘ ประเด็น ไปพิจารณาประกอบการยกร่างกฎหมายว่าด้วยการดำเนินงานขององค์กรที่ไม่แสวงหารายได้หรือกำไรมาแบ่งปันกัน

๕. ผลกระทบ

หากประเทศไทยไม่ดำเนินการปรับปรุงแก้ไขกฎหมายกำกับดูแลองค์กรไม่แสวงหากำไรให้สอดคล้องตามมาตรฐานสากล อาจส่งผลให้ไม่ผ่านการประเมินการปฏิบัติตามมาตรฐานสากลด้าน AML/CFT ในรอบที่ ๔ ซึ่งจะมีขึ้นประมาณปี พ.ศ. ๒๕๖๘ และอาจถูกจัดอยู่ในบัญชีรายชื่อประเทศที่มีข้อบกพร่องเชิงยุทธศาสตร์ที่ต้องติดตามและรายงานผลการปฏิบัติตามมาตรฐานสากลอย่างใกล้ชิด นอกจากนี้ ประเทศต่างๆ ที่ดำเนินการตามมาตรฐานสากลด้าน AML/CFT อาจใช้มาตรการตอบโต้ทางการเงิน เช่น การตรวจสอบธุรกรรมของลูกค้าหรือสถาบันการเงินของประเทศไทยอย่างเข้มข้น และประเมินความสัมพันธ์กับสถาบันการเงินของประเทศไทยอย่างต่อเนื่อง ส่งผลให้การทำธุรกรรมเกิดความล่าช้า และอาจกระทบต่อการค้าการลงทุนระหว่างประเทศ รวมทั้งส่งผลเสียต่อภาพลักษณ์ของประเทศไทยในเวทีโลก

๖. ขอบกฎหมายและมติคณะรัฐมนตรีที่เกี่ยวข้อง

๖.๑ พระราชกฤษฎีกาว่าด้วยการเสนอเรื่องและการประชุมคณะรัฐมนตรี พ.ศ. ๒๕๔๘ มาตรา ๔ (๒) ร่างพระราชบัญญัติ ร่างพระราชกำหนด

๖.๒ มติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ ๒๓ กุมภาพันธ์ ๒๕๖๔ เห็นชอบหลักการของร่างกฎหมายว่าด้วยการดำเนินงานขององค์กรที่ไม่แสวงหารายได้หรือกำไรมาแบ่งปันกันตามที่สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาเสนอ

๗. ข้อเสนอของส่วนราชการ

สำนักงาน ปปง. ขอเสนอคณะรัฐมนตรี ดังนี้

๗.๑ เพื่อรับทราบการเพิ่มเติมหลักการของร่างกฎหมายว่าด้วยการดำเนินงานขององค์กรที่ไม่แสวงหารายได้หรือกำไรมาแบ่งปันกัน

๗.๒ เพื่อพิจารณาขอบหมายให้สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา รับข้อกำหนดตามมาตรฐานสากลของ FATF จำนวน ๘ ประเด็น ไปพิจารณาประกอบการยกร่างกฎหมายว่าด้วยการดำเนินงานขององค์กรที่ไม่แสวงหารายได้หรือกำไรมาแบ่งปันกัน

จึงเรียนมาเพื่อโปรดนำกราบเรียนนายกรัฐมนตรีเพื่อเสนอคณะรัฐมนตรีทราบต่อไป

ขอแสดงความนับถือ

พลตำรวจตรี



(ปิยะพันธ์ ปิงเมือง)

รองเลขาธิการฯ รักษาการแทน

เลขาธิการคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน

กองความร่วมมือระหว่างประเทศ

โทร. ๐ ๒๒๑๙ ๓๖๐๐ ต่อ ๑๑๓๔ (ยุพาพร)

โทรสาร ๐ ๒๒๑๙ ๓๖๒๙

อีเมล inter3@amlo.go.th