



# ด่วนที่สุด

ที่ ปง ๐๐๐๒.๒/กสค.



สำนักงานป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน  
๔๒๒ แขวงวังใหม่ เขตปทุมวัน กทม. ๑๐๓๓๐

๑๑ พฤศจิกายน ๒๕๖๔

เรื่อง ความเห็นต่อรายงานของผู้ตรวจการแผ่นดินกรณีหน่วยงานของรัฐยังมีได้ปฏิบัติให้ถูกต้องครบถ้วน  
เสนอต่อคณะกรรมการรัฐมนตรี ตามหมวด ๕ หน้าที่ของรัฐ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐

เรียน เลขาธิการคณะกรรมการรัฐมนตรี

อ้างถึง หนังสือสำนักเลขาธิการคณะกรรมการรัฐมนตรี ด่วนที่สุด ที่ นร ๐๕๐๗/ว(ล) ๓๑๙๘๓ ลงวันที่ ๘ ตุลาคม ๒๕๖๔

ตามหนังสือที่อ้างถึง เลขาธิการคณะกรรมการรัฐมนตรีแจ้งมายังเลขาธิการคณะกรรมการป้องกันและ  
ปราบปรามการฟอกเงิน (เลขาธิการ ปง.) กรณีที่ผู้ตรวจการแผ่นดินได้เสนอรายงานต่อคณะกรรมการรัฐมนตรีกรณี  
หน่วยงานของรัฐยังมีได้ปฏิบัติให้ถูกต้องครบถ้วนตาม หมวด ๕ หน้าที่ของรัฐ ของรัฐธรรมนูญแห่ง  
ราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ โดยขอให้เลขาธิการ ปง. โปรดเสนอความเห็นในส่วนที่เกี่ยวข้อง  
เพื่อประกอบการพิจารณาของคณะกรรมการต่อไป ความละเอียดแจ้งแล้ว นั้น

สำนักงานป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน (สำนักงาน ปง.) ได้พิจารณาและมีความเห็นต่อ  
ประเด็นปัญหาและข้อเสนอแนะตามรายงานของผู้ตรวจการแผ่นดินในประเด็นที่เกี่ยวข้องกับสำนักงาน ปง.  
ดังต่อไปนี้

**ประเด็นแรก** ปัญหาชาวต่างชาติใช้คนไทยเป็นตัวแทนอำพรางหรือนอมินี (nominee) ประกอบ  
ธุรกิจในอุตสาหกรรมท่องเที่ยวเพื่อหลีกเลี่ยงพระราชบัญญัติการประกอบธุรกิจคนต่างด้าว พ.ศ. ๒๕๔๒ รวมทั้ง  
เพื่อเลี่ยงการเสียภาษี หรือเปิดบริษัททัวร์บังหน้าเพื่อกระทำความผิดมูลฐานต่าง ๆ เช่น การจัดตั้งบริษัททัวร์  
บังหน้าเพื่อฉ้อโกงประชาชน ซึ่งผู้ตรวจการแผ่นดินได้เสนอแนะให้กระทรวงการท่องเที่ยวและกีฬากำหนด  
มาตรการเพิ่มเติมในการตรวจสอบเชิงลึก เพื่อป้องกันปัญหาชาวต่างชาติใช้คนไทยเป็นตัวแทนอำพรางหรือ  
นอมินี (nominee) ประกอบธุรกิจในอุตสาหกรรมท่องเที่ยว

เห็นว่า สำนักงาน ปง. มีมาตรการในการตรวจสอบบุคคลผู้ได้รับผลประโยชน์ที่แท้จริงของ  
นิติบุคคล ซึ่งตามกฎหมายกระทรวงการท่องเที่ยวเพื่อทราบข้อเท็จจริงเกี่ยวกับลูกค้ำ พ.ศ. ๒๕๖๓ ข้อ ๓ กำหนด  
นิยามคำว่า “ผู้ได้รับผลประโยชน์ที่แท้จริง” ว่าหมายถึง บุคคลธรรมดาที่เป็นเจ้าของที่แท้จริงหรือมีอำนาจ  
ควบคุมความสัมพันธ์ทางธุรกิจของลูกค้ำกับสถาบันการเงินหรือผู้ประกอบการอาชีพตามมาตรา ๑๖ หรือบุคคล  
ที่ลูกค้ำทำธุรกรรมแทน รวมถึงบุคคลผู้ใช้อำนาจควบคุมนิติบุคคลหรือบุคคลที่มีการตกลงกันทางกฎหมาย  
โดยกฎกระทรวงฯ กำหนดมาตรการในการตรวจสอบเพื่อทราบข้อเท็จจริงเกี่ยวกับผู้ได้รับผลประโยชน์ที่แท้จริง  
โดยการให้ระบุและพิสูจน์ทราบตัวตนของผู้ได้รับผลประโยชน์ที่แท้จริงด้วย โดยในการระบุผู้ได้รับผลประโยชน์  
ที่แท้จริง กฎกระทรวงฯ ข้อ ๒๐ กำหนดให้สถาบันการเงินและผู้ประกอบอาชีพตามมาตรา ๑๖ ระบุผู้ได้รับ  
ผลประโยชน์ที่แท้จริงของลูกค้ำที่เป็นนิติบุคคล โดยให้ระบุบุคคลธรรมดาซึ่งเป็นผู้ใช้อำนาจควบคุมนิติบุคคล  
โดยพิจารณาจากการได้รับผลประโยชน์หรือการถือสิทธิเป็นเจ้าของ (จำนวนการถือหุ้นตั้งแต่ ๒๕% ขึ้นไป)  
หรือในกรณีที่ไม่มีพบบุคคลธรรมดาดังกล่าว ให้ระบุบุคคลธรรมดาซึ่งเป็นผู้ใช้อำนาจควบคุมนิติบุคคลโดยวิธีอื่น  
และหากยังไม่สามารถระบุบุคคลธรรมดาผู้ใช้อำนาจควบคุมนิติบุคคลดังกล่าวได้ ให้ใช้มาตรการที่เหมาะสม  
ในการพิสูจน์ทราบบุคคลธรรมดาที่มีตำแหน่งเป็นผู้บริหารระดับสูงของนิติบุคคลนั้น และระบุบุคคลดังกล่าว

เป็นผู้ได้รับ ...

เป็นผู้ได้รับผลประโยชน์ที่แท้จริง อย่างไรก็ตาม มาตรการที่กำหนดโดยกฎกระทรวงฯ ดังกล่าวไม่สามารถใช้บังคับกับนิติบุคคลทุกประเภทที่จดทะเบียนจัดตั้งนิติบุคคล ณ กรมพัฒนาธุรกิจการค้า เนื่องจากเป็นมาตรการที่กำหนดให้เป็นหน้าที่ของสถาบันการเงินและผู้ประกอบอาชีพตามมาตรา ๑๖ ซึ่งเป็นผู้มีหน้าที่รายงานตามพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน พ.ศ. ๒๕๕๒ และที่แก้ไขเพิ่มเติมที่ต้องดำเนินการกับลูกค้าที่เป็นนิติบุคคลและมีการทำธุรกรรมหรือสร้างความสัมพันธ์ทางธุรกิจกับสถาบันการเงินและผู้ประกอบอาชีพตามมาตรา ๑๖ เท่านั้น

อย่างไรก็ดี ขณะนี้ สำนักงาน ปปง. ได้ดำเนินการยกเว้นพระราชบัญญัติข้อมูลผู้ได้รับผลประโยชน์ที่แท้จริง พ.ศ. .... และอยู่ระหว่างการรับฟังความคิดเห็นจากหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ซึ่งร่างพระราชบัญญัติฯ ฉบับนี้มีสาระสำคัญที่เกี่ยวกับการระบุบุคคลผู้ได้รับผลประโยชน์ที่แท้จริงของนิติบุคคล โดยกำหนดให้บริษัททั้งที่ตั้งขึ้นตามกฎหมายไทยหรือกฎหมายต่างประเทศและประกอบธุรกิจในประเทศไทย เป็นผู้มีหน้าที่แจ้งข้อมูลผู้ได้รับผลประโยชน์ที่แท้จริง โดย “ข้อมูลผู้ได้รับผลประโยชน์ที่แท้จริง” หมายความว่า ข้อมูลเกี่ยวกับบุคคลธรรมดา ซึ่งเป็นเจ้าของเงินหรือทุนไม่ว่าทางตรงหรือทางอ้อมของผู้มีหน้าที่แจ้งข้อมูลผู้ได้รับผลประโยชน์ที่แท้จริงหรือข้อมูลเกี่ยวกับบุคคลธรรมดาผู้มีอำนาจควบคุมไม่ว่าทางตรงหรือทางอ้อมในการประกอบธุรกิจของผู้มีหน้าที่แจ้งข้อมูลผู้ได้รับผลประโยชน์ที่แท้จริงหรือผู้มีอำนาจควบคุมการดำเนินงานขององค์กรไม่แสวงหากำไร กำหนดประเภทบุคคลซึ่งเป็นผู้ได้รับผลประโยชน์ที่แท้จริงของนิติบุคคลและกำหนดมาตรการให้นิติบุคคลจัดทำและแจ้งข้อมูลผู้ได้รับผลประโยชน์ที่แท้จริงต่อกรมพัฒนาธุรกิจการค้า กำหนดมาตรการให้นิติบุคคลแจ้งยืนยันข้อมูลที่มีความถูกต้องและเป็นปัจจุบันต่อกรมพัฒนาธุรกิจการค้า ภายในสามสิบวันนับแต่วันสิ้นปีปฏิทินของทุกปี และหากกรณีมีการเปลี่ยนแปลงข้อมูลที่แจ้งไว้ระหว่างปี ก็ให้แจ้งข้อมูลที่มีความถูกต้องและเป็นปัจจุบันต่อเลขาธิการ ปปง. ผ่านกรมพัฒนาธุรกิจการค้า และในกรณีที่มีเหตุอันควรสงสัยว่าข้อมูลผู้ได้รับผลประโยชน์ที่แท้จริงที่ได้รับแจ้งอาจไม่ถูกต้องหรือไม่เป็นปัจจุบัน ให้เลขาธิการ ปปง. และพนักงานเจ้าหน้าที่ที่ได้รับมอบหมายเป็นหนังสือจากเลขาธิการ ปปง. มีอำนาจ (๑) มีหนังสือสอบถามหรือเรียกบุคคลใด ๆ มาเพื่อให้ถ้อยคำ ส่งคำชี้แจงเป็นหนังสือ หรือส่งข้อมูลเอกสาร หรือหลักฐานใดๆ มาเพื่อตรวจสอบหรือเพื่อประกอบการพิจารณา ภายในระยะเวลาที่กำหนด (๒) เข้าไปในสถานที่ประกอบธุรกิจหรือสถานประกอบการหรือสถานที่อื่นใดที่เกี่ยวข้องของผู้มีหน้าที่แจ้งข้อมูลผู้ได้รับผลประโยชน์ที่แท้จริงในระหว่างเวลาพระอาทิตย์ขึ้นและตกหรือในเวลาทำการเพื่อตรวจสอบให้การเป็นไปตามพระราชบัญญัตินี้ นอกจากนี้ได้กำหนดบทลงโทษสำหรับความผิดเกี่ยวกับการแจ้งข้อมูลผู้ได้รับผลประโยชน์ที่แท้จริงกรณีไม่ปฏิบัติตามที่กฎหมายกำหนดทั้งโทษปรับในทางแพ่งสำหรับผู้มีหน้าที่แจ้งข้อมูลและนิติบุคคล ซึ่งเลขาธิการ ปปง. มีอำนาจเปรียบเทียบได้และกำหนดโทษทางอาญาสำหรับบุคคลที่ไม่ส่งคำชี้แจง ไม่มาให้ถ้อยคำ หรือไม่ส่งพยานเอกสารหลักฐาน รวมตลอดถึงผู้ได้รับผลประโยชน์ที่แท้จริงซึ่งไม่ให้ข้อมูล หรือให้ข้อมูลอันเป็นเท็จ หรือปกปิดความจริงที่ต้องแจ้งและบุคคลผู้มีหน้าที่แจ้งข้อมูลแต่ให้ข้อมูลอันเป็นเท็จด้วย

ดังนั้น หากร่างพระราชบัญญัตินี้ มีผลใช้บังคับ มาตรการที่กำหนดในร่างพระราชบัญญัตินี้ จะส่งผลให้เกิดความโปร่งใสของนิติบุคคลโดยเฉพาะความโปร่งใสของผู้ได้รับผลประโยชน์ที่แท้จริง สอดคล้องตามมาตรฐานสากลด้านการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงินและการต่อต้านการสนับสนุนทางการเงินแก่การก่อการร้าย (Anti-Money Laundering and Combating the Financing of Terrorism (AML/CFT)) ตามข้อแนะนำที่ ๒๔ ของคณะทำงานเฉพาะกิจเพื่อดำเนินมาตรการทางการเงิน (The FATF Recommendations) ซึ่งอาจส่งผลให้สามารถแก้ไขปัญหาชาวต่างชาติใช้คนไทยเป็นตัวแทนอำพรางหรือนอมินี (nominee) ประกอบธุรกิจในอุตสาหกรรมท่องเที่ยวเพื่อหลีกเลี่ยงพระราชบัญญัติการประกอบธุรกิจคนต่างด้าว พ.ศ. ๒๕๕๒ ที่กำหนดให้ผู้ประกอบธุรกิจนำเที่ยวที่เป็นนิติบุคคล ต้องแจ้งข้อมูลการแก้ไขและเปลี่ยนแปลงรายการจดทะเบียนนิติบุคคลซึ่งเป็นผู้ประกอบธุรกิจนำเที่ยวแต่ยังมีธุรกิจนำเที่ยวปฏิบัติตามไม่มากนัก ได้อย่างมีประสิทธิภาพมากขึ้น

**ประเด็นที่สอง** ปัญหาจากมาตรการป้องกันบริษัทนำเที่ยวไม่เก็บค่าบริการขั้นต่ำหรือทำทัวร์ศูนย์เหรียญที่ยังมีข้อจำกัด และการหลอกลวงนักท่องเที่ยวไปซื้อสินค้าไม่มีคุณภาพและให้เช่าวัตถุมงคลในราคาที่สูงเกินจริง เห็นว่า หากสามารถกำหนดมาตรการเชิงลึกในการตรวจสอบให้สอดคล้องตามข้อเสนอแนะเพิ่มเติมของผู้ตรวจการแผ่นดินที่ให้ผู้ขอรับใบอนุญาตประกอบธุรกิจนำเที่ยวแสดงข้อมูลทางการเงิน เอกสารเกี่ยวกับการประกอบธุรกิจท่องเที่ยวภายหลังจากได้รับอนุญาตประกอบธุรกิจแล้ว แผนการเดินทางท่องเที่ยวทั้งในประเทศและต่างประเทศ และแสดงรายละเอียดของมัคคุเทศก์ที่ปฏิบัติงานในบริษัทนำเที่ยวจะทำให้กระทรวงการท่องเที่ยวและกีฬา สามารถป้องกันปัญหาดังกล่าวได้อย่างมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น

**ประเด็นที่สาม** ปัญหาการเปิดบริษัททัวร์บังหน้าเพื่อกระทำความผิดมูลฐานต่าง ๆ เช่น การจัดตั้งบริษัททัวร์บังหน้าเพื่อฉ้อโกงประชาชน เห็นว่า สำนักงาน ป.ป.ง. ในฐานะหน่วยงานที่มีหน้าที่และอำนาจในการดำเนินการเก็บรวบรวมพยานหลักฐานเพื่อดำเนินคดีกับผู้กระทำความผิด ซึ่งตามพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน พ.ศ. ๒๕๔๒ และที่แก้ไขเพิ่มเติม กำหนดมาตรการทางกฎหมายไว้ ๒ มาตรการ คือ ๑) มาตรการทางอาญา ซึ่งใช้ดำเนินคดีกับบุคคลที่กระทำความผิดฐานฟอกเงิน รวมถึงผู้สนับสนุน ช่วยเหลือ พยายาม และสมคบกันเพื่อฟอกเงิน และ ๒) มาตรการทางแพ่ง ซึ่งใช้ดำเนินคดีกับทรัพย์สินเกี่ยวกับการกระทำความผิด โดยร้องขอให้ทรัพย์สินดังกล่าวตกเป็นของแผ่นดิน

สำหรับการพิจารณาดำเนินการกับทรัพย์สินที่เกี่ยวกับการกระทำความผิดตามความผิดมูลฐานตามกฎหมายอื่นและหน่วยงานอื่นส่งให้ สำนักงาน ป.ป.ง. ดำเนินการ เนื่องจากยังไม่มีผลการดำเนินการกับทรัพย์สินนั้นตามกฎหมายดังกล่าว หรือดำเนินการตามกฎหมายดังกล่าวแล้วแต่ไม่เป็นผล หรือการดำเนินการตามพระราชบัญญัตินี้จะก่อให้เกิดประโยชน์แก่ทางราชการมากกว่า เช่น กรณีที่มีการจัดตั้งบริษัททัวร์บังหน้าเพื่อฉ้อโกงประชาชน ซึ่งเป็นการกระทำความผิดฐานฉ้อโกงประชาชน ตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา ๓๔๓ อันเป็นความผิดมูลฐานตามมาตรา ๓ (๓) แห่งพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน พ.ศ. ๒๕๔๒ และที่แก้ไขเพิ่มเติม สำนักงาน ป.ป.ง. สามารถดำเนินการตามมาตรการตามพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าวได้ ดังนั้น หากมีการดำเนินการให้สอดคล้องตามข้อเสนอแนะของผู้ตรวจการแผ่นดินที่ให้มีการบูรณาการปฏิบัติงานร่วมกันของหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องในระดับนโยบายและระดับจังหวัด จะส่งผลให้การแก้ปัญหามีประสิทธิภาพและสามารถลดช่องว่างของกฎหมายที่ใช้บังคับอยู่ในปัจจุบันได้มากยิ่งขึ้น

จึงเรียนมาเพื่อโปรดทราบ

ขอแสดงความนับถือ

พลตำรวจตรี 

(ปิยะพันธ์ ปิงเมือง)

เลขาธิการคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน

กองกฎหมาย ส่วนนิติการ

โทร. ๐ ๒๒๑๙ ๓๖๐๐ ต่อ ๑๐๖๔ (อำนวยการ)

โทรสาร ๐ ๒๒๑๙ ๓๖๕๐

ไปรษณีย์อิเล็กทรอนิกส์ anchaya\_s@amlo.go.th