



บทที่ 5

ปัญหาและอุปสรรคในการปฏิบัติและบังคับใช้

พระราชกำหนดการกู้ยืมเงินที่เป็นการฉ้อโกงประชาชน พ.ศ. 2527

ปัญหาและอุปสรรคในการปฏิบัติและบังคับใช้

1. ถึงแม้ว่า พระราชกำหนดฉบับนี้จะตราออกมาในลักษณะที่มีบทสันนิษฐาน ความผิดค่อนข้างกว้าง มีมาตรการพิเศษไว้เป็น เครื่องมือสำหรับเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติหลายประการ แต่ปรากฏว่าการบังคับใช้กฎหมายนี้ยังไม่ประสบผลสำเร็จเท่าที่ควร ผู้ประกอบกิจการเงิน นอกกระบบประเภทต่าง ๆ หรือที่มีลักษณะส่อไปในทางหลอกลวงฉ้อโกงประชาชนที่เคยทำมา ก่อนประกาศใช้พระราชกำหนดฉบับนี้ ยังคงดำเนินกิจการกันอย่างต่อ เนื่องตลอดมา แม้จะต้อง ประสบปัญหาในการชักจูงลูกค้ารายใหม่ให้เข้าไป เป็นฐานนิรามาผิดในกิจการดังกล่าวอยู่บ้างก็ตาม แต่ก็ยังไม่ทำให้กิจการดังกล่าวนั้นถึงกับหยุดชะงักกันไป เพราะขาดผู้เข้าไป เป็นลูกค้ารายใหม่ ดังมีผู้คาดหมายไว้ในชั้นยกร่างกฎหมายนี้¹ แต่กลับปรากฏว่ามีกิจการเงินนอกกระบบรายใหม่ ๆ เกิดขึ้นโดยการจัดรูปแบบให้อยู่นอกขอบข่ายการบังคับของพระราชกำหนดการกู้ยืมเงินที่ เป็น การฉ้อโกงประชาชน โดยบางรายกล้าแถลงต่อสาธารณชนถึงความถูกต้องชอบธรรมของกิจการ นอกกระบบนั้น โดยพยายามจะแปรเปลี่ยนไป เป็นรูปบริษัทมหาชน เป็นต้น จนทำให้เกิดความ รู้สึกต่อบุคคลต่าง ๆ ว่า พระราชกำหนดฉบับนี้ไม่มีผลในการบังคับใช้

2. จุดมุ่งหมายของการตราพระราชกำหนดฉบับนี้ออกมาบังคับใช้กับกิจการ กู้ยืมเงินจากประชาชนโดยอ้างว่าจะให้ดอกเบี้ย หรือ ผลประโยชน์ตอบแทนในอัตราที่สูงกว่า

¹ จรัล ภักดีธนากุล , บทวิเคราะห์เรื่อง "พระราชกำหนดการกู้ยืมเงินที่ เป็น การฉ้อโกงประชาชน พ.ศ. 2527" หน้า 12

อัตราดอกเบี้ยที่สถาบันการเงินซึ่งได้รับอนุญาตตามกฎหมายกำหนด เช่น ธนาคารพาณิชย์ มีเหตุผลพอสรุปได้ว่า เพื่อเพิ่มกลไกทางวิธีบัญญัติจากที่มีอยู่ในประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา วิธีพิจารณาความแพ่ง พระราชบัญญัติล้มละลายที่มีอยู่แล้ว ให้พนักงานเจ้าหน้าที่ชื่ออำนาจเพิ่มมากขึ้นนั้น อำนาจหน้าที่ที่ถูกเพิ่มเติมขึ้นใหม่นี้ พอแยกปัญหาและอุปสรรคข้อขัดข้องได้ เป็น 2 กรณี คือ

ข้อจำกัดเกี่ยวกับเวลา กล่าวคือการกระทำที่บุคคลจักต้องรับโทษ คือ เป็นการกระทำผิดต่อกฎหมายที่ใช้อยู่ในขณะกระทำผิดนั้น

ข้อจำกัดเกี่ยวกับพื้นที่

พระราชกำหนดฉบับนี้ เริ่มประกาศใช้เมื่อ 12 พฤศจิกายน 2527 ในขณะที่ผู้ประกอบกิจการกู้ยืมเงินจากประชาชนโดยให้อัตราดอกเบี้ยสูง เกินปกติ (สูงกว่าสถาบันการเงิน ซึ่งได้รับอนุญาตโดยชอบด้วยกฎหมาย) กระทำกิจการดังกล่าวมานานประมาณ 10 ปี

การตราพระราชกำหนดออกมาบังคับใช้ครั้งนี้ จึงไม่มีผลบังคับกับการประกอบกิจการในช่วงก่อนมีพระราชกำหนดการกู้ยืมเงินที่เป็นการฉ้อโกงประชาชน พ.ศ. 2527 เพราะถูกจำกัดเกี่ยวกับเวลา ดังกล่าวมาในข้อ 1.1 อันเป็นหลักทั่วไปสำหรับกฎหมายที่มีโทษทางอาญา แต่ในพระราชกำหนดการกู้ยืมเงินที่เป็นการฉ้อโกงประชาชนฯ ฉบับนี้ ถือได้ว่าเป็นกฎหมายที่มีโทษทางอาญาด้วย เช่นเดียวกัน กลับกำหนดให้การกู้ยืมเงินที่เข้าลักษณะความผิดตาม มาตรา 4 หรือ มาตรา 5 หากมีสัญญาหรือข้อตกลงการกู้ยืมเงินที่กระทำไว้ก่อนวันที่พระราชกำหนดนี้ใช้บังคับ สัญญาในส่วนที่มีผลผูกพัน โดยชอบด้วยกฎหมายยังคงมีผลใช้ต่อไปตามเงื่อนไขที่กำหนด

กรณีเช่นนี้ผู้เขียนมีความเห็นว่า เป็นกรณีที่กฎหมายที่มีโทษทางอาญามีผลย้อนหลังในทางแพ่งถือว่าเป็นเรื่องเอื้ออำนวยประโยชน์ให้กับประชาชน เพราะสัญญาที่ทำกันไว้นั้น จากหลักฐานที่ปรากฏสัญญาที่ผู้ให้กู้เงินบางรายทำไว้ให้กับ ผู้ให้กู้เงิน เป็นหลักฐานสัญญาการกู้ยืมเงินแบบที่ใช้กันอยู่ทั่วไป

ฉนั้น จึงเป็นกรณีที่ต้องพิจารณาต่อไปว่า ตั้งแต่มีการประกาศใช้บังคับพระราชกำหนดฯ ในราชกิจจานุเบกษาแล้ว (13 พฤศจิกายน 2527) จนถึงเดือนเมษายน 2528 อาจกล่าวได้ว่าไม่มีการใช้กฎหมายฉบับนี้อย่างจริงจัง จนถูกมองว่าออกพระราชกำหนดฯ เพื่อหวังผลทางจิตวิทยา เพื่อปราบปรามการกู้ยืมเงินที่เป็นการฉ้อโกงประชาชนทางอ้อม กล่าวคือ ผู้ประกอบกิจการกู้ยืมเงินที่เป็นการฉ้อโกงประชาชน หรือ "แชร์น้ำมัน" รายใดยังประกอบกิจการอยู่ เมื่อมีกฎหมายออกมาบังคับใช้ ประชาชนอาจเลิกเข้าร่วมกิจการหรือให้กู้เงิน เมื่อไม่มีเงินจำนวนใหม่เข้ามา กิจการเกิดการสลดหยุดลง ประชาชนผู้เข้าร่วมกิจการไม่ได้รับดอกเบี้ยหรือผลประโยชน์ตามที่กำหนด จะพากันมาแจ้งความกับเจ้าหน้าที่ตำรวจ แต่ผลปรากฏออกมากลับไม่มีผู้ใดมาแจ้งความ เลย

ในการที่มีผู้มาแจ้งความต่อเจ้าหน้าที่ตำรวจ กรณีที่มีผู้ประกอบกิจการเป็นความผิดตามพระราชกำหนดฯ รายหนึ่งใช้ชื่อกิจการว่า "แชร์ชาเตอร์" นั้น มีใช้แจ้งความเพราะเห็นว่าผู้ประกอบกิจการกระทำผิดตามพระราชกำหนดฯ หากแต่ผู้ประกอบกิจการถูกเจ้าหน้าที่ตำรวจออกหมายจับในข้อหา ออกเช็คโดยเจตนาที่จะมิให้มีกาใช้เงินตามเช็ค จำนวน 8 ล้านบาท จึงหลบหนีคดีเช็คไป เป็นเหตุให้กิจการกู้ยืมที่เป็นการฉ้อโกงประชาชนที่ดำเนินการอยู่คงจ่าย ดอกเบี้ยหรือผลประโยชน์ตอบแทนตามกำหนดเวลาให้กับเจ้าของเงินที่ให้กู้ยืมไป จึงพากันไปแจ้งความต่อเจ้าหน้าที่ตำรวจกองปราบปราม จนมีการสอบสวน ดำเนินคดีกับผู้ต้องหาตามข้อหาดังกล่าว ในฐานะกระทำผิดพระราชบัญญัติความผิดอันเกี่ยวกับการใช้เช็คฯ ฉ้อโกงประชาชนตามประมวลกฎหมายอาญา, กระทำผิดตามพระราชบัญญัติเงินทุนหลักทรัพย์ฯ และตามพระราชกำหนดการกู้ยืมเงินที่เป็นการฉ้อโกงประชาชนฯ

หรือรายที่มีผู้ประกอบกิจการใช้ชื่อประเภทของกิจการว่า "แชร์นกแก้ว" "แชร์จรรยา" ตามชื่อผู้ประกอบธุรกิจ แต่วิธีประกอบกิจการโดยการกู้ยืมเงินจากประชาชน โดยให้ผลประโยชน์ตอบแทนสูง เช่นเดียวกัน เมื่อถูกจับกุมในครั้งแรก ถูกกล่าวหาว่ากระทำผิดตามพระราชบัญญัติความผิดเกี่ยวกับการใช้เช็คฯ ก่อนเช่นกัน และถูกกล่าวหาว่ากระทำผิดตามพระราชกำหนดการกู้ยืมเงินที่เป็นการฉ้อโกงประชาชนภายหลัง

นอกจากนี้ผู้ประกอบการลักษณะเดียวกันอีกรายหนึ่งใช้ชื่อว่า "แชร่น้ำมัน" หรือ "แชรร์ม้อย" สาเหตุที่ถูกจับกุม เนื่องจากเจ้าหน้าที่ของกรมสรรพากร ใช้อำนาจตามประมวลรัษฎากรส่งอายัดทรัพย์สินทั้งหมดเพื่อนำมาชำระภาษีอากรที่ค้างอยู่ เป็นเหตุให้ผู้ประกอบการหลบไปจากสถานที่อยู่ กิจการที่กระทำอยู่สุดหยุดลง ไม่สามารถจ่ายผลประโยชน์ตอบแทนตรงตามเวลานัดหมาย เป็นเหตุให้มีผู้มาแจ้งความกล่าวหาต่อเจ้าหน้าที่ ดำรวจ ให้สอบสวนดำเนินคดีกับผู้ประกอบการในข้อหา ทุบเงินที่เป็นการฉ้อโกงประชาชน ภายหลัง เช่นเดียวกัน

จากสาเหตุดังกล่าว ทำให้พิจารณาได้ว่าแม้จะตราพระราชกำหนดการทุบเงิน ที่เป็นการฉ้อโกงประชาชนฯ ออกมาบังคับใช้เป็นเวลาอันแล้วก็ตาม พนักงานเจ้าหน้าที่ก็ยังไม่กล้าใช้พระราชกำหนดฯ ดังกล่าว อาจมีเหตุผลจากเกิดความเกรงกลัวอิทธิพลของผู้ประกอบการ หรือยังไม่มีความเข้าใจอำนาจหน้าที่ที่บัญญัติให้อำนาจพนักงานเจ้าหน้าที่ไว้ในพระราชกำหนด

จึงอาจพิจารณาต่อไปได้อีกว่า ถ้าไม่มีพระราชกำหนดออกมาบังคับใช้ ก็สามารถปราบปรามการกระทำผิดในลักษณะดังกล่าวนี้ได้โดยใช้กฎหมายที่มีอยู่แล้ว คือประมวลกฎหมายอาญา ไม่จำเป็นต้องตรากฎหมายขึ้นมาเพิ่มเติม ขอเพียงให้เจ้าพนักงานมีความกล้าที่จะบังคับใช้กฎหมายต่อบุคคลโดยเสมอหน้ากันดัง เช่นที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ

อุปสรรคประการต่อไปในการบังคับใช้พระราชกำหนดฉบับนี้คือ เมื่อตราออกมาแล้ว มีการดำเนินคดีกับผู้ประกอบการตามฐานความผิดซึ่งบัญญัติไว้ในพระราชกำหนดจำนวนหลายรายก็ยังมีผู้กล้ากระทำความผิดขึ้นมาอีก โดยพยายามหาช่องว่างของกฎหมาย เปลี่ยนแปลงวิธีการกระทำความผิด เช่น ตั้ง เป็นบริษัทจัดสรรที่ดินขายให้กับลูกค้าแล้วซื้อกลับคืนมาโดยให้ราคาสูงเป็นสองเท่า เป็นต้น

จากพระราชกำหนดฉบับนี้ ยังมีอุปสรรคต่อไปอีก ในแง่ที่มีนักกฎหมายบางท่านมีความเห็นว่า การให้อำนาจรัฐมนตรียึดหรืออายัดทรัพย์สินของประชาชนนั้น ผิดหลักนิติธรรม

(Due Process Of Law) เพราะตามหลักสากลทั่วไปไม่ว่าประเทศ รัฐบาลจะอนุญาตให้

กรมสรรพากร เท่านั้น มีอำนาจยึดทรัพย์สินของประชาชน ในกรณีที่ผู้นั้นคิดค้างการชำระภาษีอากร ให้แก่รัฐเท่านั้น ส่วนการกระทำความคิดอาชญาฐานอื่น ๆ อำนาจการยึดและอายัดทรัพย์สิน เป็นอำนาจของศาลโดยเฉพาะ ซึ่งแนวความคิดนี้ ผู้เขียนกลับมีความคิดว่าไม่ผิดหลักนิติธรรม เพราะการกระทำความคิดในลักษณะนี้เป็นความคิดเกี่ยวกับการเงิน ที่มีความละเอียดซับซ้อน ต้องใช้ผู้มีความรู้ความสามารถโดยตรงเข้ามาพิจารณาวินิจฉัย การให้อำนาจรัฐมนตรีว่าการ กระทรวงการคลัง เป็นผู้มีอำนาจจึง เป็นการถูกต้อง โดยถือหลักกฎหมายที่กล่าวว่า "เพื่อความสงบสุขและศีลธรรมอันดีงามของประชาชน" และกฎหมายนี้ เกี่ยวข้องกับความมั่นคงของเศรษฐกิจ โดยเฉพาะ

เมื่อมีผู้พยายามหลีกเลี่ยง โดยหาช่องว่างของกฎหมายที่มีบัญญัติออกมาโดยวิธีตั้ง เป็นบริษัทมหาชน บริษัทจำกัด ทั้งที่บริษัทดังกล่าวนั้นมีการประกอบกิจการตามที่กล่าวอ้างจริงจน พนักงานเจ้าหน้าที่เกิดความสับสนต่อการนำเอาอำนาจที่มีอยู่ตามกฎหมายมาบังคับใช้ เพราะ อาจมีผลกระทบต่อผู้ประกอบการอาชีพโดยสุจริต เพราะการประกอบกิจการดังกล่าวนั้นอาจได้ผล กำไรสูงจริงจนพอเพียงที่จะให้ผลประโยชน์ตอบแทนได้จริงตามที่กฎหมายกำหนด ฉะนั้น พนักงานเจ้าหน้าที่จึงควรเป็นผู้มีความสามารถทางการค้า การเงิน บัญชี เป็นต้นฐานด้วย

นอกจากนี้การกระทำผิดตามพระราชกำหนดฯ เป็นลักษณะของการหลอกลวงฉ้อโกง ที่ลึกซึ้งกว่าจะทราบผลเสียหายใช้ระยะเวลาาน พนักงานเจ้าหน้าที่หาผู้เสียหายและพยาน ได้ยากพนักงานสอบสวนหรือพนักงานสืบสวนไม่สามารถตัดสินใจได้ในทันทีทันใด แตกต่างกับการกระทำความคิดอาชญาบางประเภท ซึ่งลักษณะการกระทำผิดเด่นชัดสามารถทำการจับกุม สอบสวนได้ทันที เช่น การฆ่า ปล้นทรัพย์ ทำร้ายร่างกาย เป็นต้น

อุปสรรคอีกประการหนึ่ง ในการสอบสวนดำเนินคดี คือผู้กระทำความผิด สามารถหลบหนีไปได้ก่อนที่จะนำตัวผู้ต้องหาดำเนินคดี เช่น กรณี "แซร์ซาเตอร์" เป็นต้น หรือ บางรายก็หาโอกาสสยบย้ายถ่ายเททรัพย์สินในระหว่างที่เจ้าหน้าที่ยังไม่กล้าทำการจับกุม โดยวิธีการ เปลี่ยนสภาพของเงินที่กู้ยืมมาจากประชาชนนำไปซื้อทรัพย์สินต่าง ๆ เช่น รถยนต์ ทองคำแท่ง เครื่องประดับประเภทเครื่องเพชร รวมทั้งทรัพย์สินมีค่าอย่างอื่นบางส่วนโอน กรรมสิทธิ์ให้กับบุคคลที่ 3 ต่อไป จนไม่สามารถติดตามนำคืนมาได้ เพราะไม่ทราบว่าจะนำไป ซุกซ่อนที่ใด เพียงสันนิษฐานว่าอาจนำไปซุกซ่อน หรือนำออกไปนอกประเทศในรูปแบบต่าง ๆ

เนื่องจากก่อนหน้าทำการจับกุมผู้ต้องหา มีผู้นำตัวผู้ประกอบกิจการมาตกลงต่อรองขอให้ชดใช้เงินบางส่วนให้กับเจ้าของเงินหรือคู่สัญญา เมื่อตกลงกันไม่ได้จึงส่งตัวผู้ประกอบกิจการมาให้เจ้าหน้าที่ตำรวจดำเนินคดี

จึงสรุปได้ว่าอุปสรรคที่เกิดขึ้นนั้น เมื่อปรากฏการกระทำความคิดขึ้นมาผู้เสียหายไม่ทราบว่าตนได้รับความเสียหาย พนักงานสอบสวนไม่มีความรู้พื้นฐานทางการเงิน บัญชี เป็นเหตุให้พนักงานเจ้าหน้าที่ผู้รับผิดชอบต้องใช้เวลารวบรวมพยานหลักฐานอีก เป็นเวลานาน จนเกิดผลอันเป็นอุปสรรคต่อการบังคับใช้กฎหมายดังกล่าวมาแล้ว

ต่อมาเมื่อมีการบังคับใช้พระราชกำหนดฯ อย่างจริงจังด้วยการจับกุมผู้ประกอบกิจการมาดำเนินคดี ยึดและอายัดทรัพย์สินด้วยแล้ว ในช่วงหลังจึงไม่ปรากฏมีผู้ประกอบกิจการอีกซึ่งผลที่เกิดเช่นนี้ ทำให้พิจารณาได้เป็น 4 กรณี คือ

ก . ผู้ประกอบกิจการเกิดความเกรงกลัวไม่กล้ากระทำความผิด ซึ่งเป็นผลโดยตรงต่อการบังคับใช้กฎหมาย หรือ

ข . ประชาชนเริ่มเรียนรู้กับวิธีการฉ้อโกงของผู้กระทำความผิดและพบเห็นความเสียหายของผู้นำเงินไปร่วมลงทุนดังกล่าวที่ไม่ได้รับผลประโยชน์ตอบแทนและเงินต้นคืน อาจทราบด้วยตนเองจากญาติ พี่น้อง เพื่อน คนรู้จัก หรือทางสื่อมวลชน เป็นต้น

ค . ประชาชนส่วนใหญ่ไม่มีทรัพย์สินที่จะนำไปลงทุนอีก

ง . ผู้ประกอบกิจการหยุดการกระทำเพื่อหาวิธีการฉ้อโกงโดยวิธีใหม่ ๆ ไม่ได้ จึงสงบการกระทำไว้ก่อน ต่อมาเมื่อหาวิธีการใหม่กระทำให้ประชาชนหลงเชื่อได้ จึงเริ่มดำเนินกิจการต่อไปใหม่สัก พนักงานเจ้าหน้าที่จึงมาวิเคราะห์ข้อเท็จจริงกับข้อกฎหมาย กันต่อไปว่าเป็นการกระทำที่ผิดพระราชกำหนดฯ หรือไม่ หากเป็นการกระทำผิดจึงนำเอาพระราชกำหนดฯ มาปรับบังคับใช้กันต่อไปในทันที

๖ สาเหตุของอุปสรรคในการบังคับใช้พระราชกำหนดฯ

๑.1 สาเหตุที่เกิดจากผู้บังคับใช้พระราชกฤษฎีกา

เนื่องจากพระราชกฤษฎีกานี้ เป็นกฎหมายที่มีโทษทางอาญา โดยปกติผู้มีอำนาจบังคับใช้พระราชกฤษฎีกานี้คือ เจ้าพนักงานโดยทั่วไปตามที่บัญญัติไว้ในประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา และมีการบัญญัติเพิ่มเติมให้อำนาจต่อเจ้าพนักงานอื่นอีกบางส่วนเพื่อ เป็นการอุดช่องว่างของประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา ซึ่งมีการพิจารณาว่าสาเหตุความ เจริญเติบโตของกิจการกู้ยืมเงินที่เป็นการฉ้อโกงประชาชน เพราะผู้ประกอบการกิจการมีอิทธิพลในทางการเมืองสูง มีผู้ใหญ่ในฝ่ายรัฐบาลในสมัยนั้นให้การสนับสนุนหรือหนุนหลังอยู่ แม้แต่การตราพระราชกฤษฎีกานี้ยังมีข่าวว่าจะมีการออกเสียงคัดค้านพระราชกฤษฎีกาดังกล่าวนี้ให้ตกไป

สาเหตุอันสำคัญประการหนึ่งของการบังคับใช้พระราชกฤษฎีกาการกู้ยืมเงินที่เป็นการฉ้อโกงประชาชน พ.ศ. 2527 ประการแรกจึงอยู่ที่ตัวเจ้าพนักงานผู้ทำการบังคับใช้กฎหมายเป็นเบื้องต้น อันมีสาเหตุมาจากเจ้าพนักงานผู้บังคับใช้กฎหมายมีความเกรงกลัวอิทธิพลของผู้ประกอบการที่มีอิทธิพลสูงมากจนรัฐบาลไม่กล้าแตะต้อง หรือถ้ารัฐบาลออกกฎหมายมาควบคุมก็จะมีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรบางส่วนคัดค้านจนพระราชกฤษฎีกานี้ตกไป

ตัวอย่าง ที่เห็นได้จากเรื่องการตัดสินใจของเจ้าพนักงานอย่างรวดเร็ว คือ คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 1201-1203/2498 (นายอัมรินทร์ จินदानนท์ กับพวก จำเลย) มีวิธีการประกอบการกิจการในลักษณะคล้ายคลึงการกู้ยืมเงินที่เป็นการฉ้อโกงประชาชน ในปัจจุบัน คดีดังกล่าวนี้ ผู้ประกอบการมิได้บิดพลิ้วกับผู้ใด รวมทั้งไม่มีผู้เสียหายมาแจ้งความสาเหตุที่ถูกจับกุม เพราะเจ้าพนักงานตำรวจซึ่งมีอำนาจตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาเท่านั้น สืบสวนทราบว่าภารกระทำผิดดังกล่าว เข้าลักษณะ เป็นความผิดตามกฎหมายลักษณะอาญา ฐานฉ้อโกงประชาชน จึงตัดสินใจทำการจับกุมตัวผู้ต้องหา มาดำเนินคดีในทันทีทันใด เป็นผลให้ผู้กระทำผิดถูกศาลพิพากษาลงโทษ เป็นตัวอย่างจนไม่มีผู้ใดกล้าประกอบการกิจการในลักษณะดังกล่าวมาเป็นเวลานานถึง 20 ปี

ในกรณีผู้ประกอบการกู้ยืม เงินที่ เป็นการฉ้อโกงประชาชนใน ปัจจุบัน กว่าจะทำการจับกุมได้ต้องมีการครหากฎหมายพิเศษขึ้นมาอีกโดยให้อำนาจเพิ่มเติม จากกฎหมายที่มีอยู่เดิมจน เป็นเหตุให้ระหว่างที่รอกฎหมายใหม่ออกมาบังคับใช้ ได้เกิดความเสียหายในทางเศรษฐกิจ คิดเป็นเงินประมาณ 10,000 ล้านบาท มีผู้ประกอบการใน ลักษณะดังกล่าวนี้อีกหลายราย ทั้งนี้เพราะเหตุว่าตัวผู้ประกอบการเองมีวิธีโฆษณาชวนเชื่อ ว่า ข้าราชการชั้นผู้ใหญ่ทั้งทหารและพลเรือน นักการเมืองโดยเฉพาะรัฐมนตรีบางท่านใน คณะรัฐบาลมีส่วนร่วมในการประกอบกิจการหรือให้การสนับสนุน รวมทั้งตัวผู้ประกอบการ บางคนพยายามแสดงออกต่อสาธารณชนด้วยการบริจาคเงินการกุศลครั้งละ เป็นจำนวนมาก ขณะเดียวกันผู้มีอำนาจหน้าที่สำคัญในรัฐบาลเช่นรัฐมนตรีบางท่านซึ่งจะโดยตั้งใจหรือไม่ก็ตาม ออกข่าวในลักษณะว่าไปทราบว่ามีผู้ประกอบการดังกล่าวนำเงินไปทำอะไร หรือไม่ก็กฎหมาย ใดที่จะลงโทษได้ ประกอบกับในปัจจุบันสื่อมวลชนสาขาต่าง ๆ มีบทบาทในการเผยแพร่ข่าวสาร ให้กว้างขวางยิ่งขึ้นกว่าสมัยก่อน จึง เหมือนกัน เป็นการประชาสัมพันธ์และสร้าง เสริมความสำคัญ หรือทั้งอิทธิพลของผู้ประกอบการออกไปทั้งทางตรงและทางอ้อม จนเจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจ หน้าที่บังคับใช้กฎหมายเกิดความลังเลและความหวาดกลัวว่าหากไปจับกุมผู้ประกอบการ ดังกล่าวเข้าจะได้รับผลกระทบกระเทือนต่อตำแหน่งหน้าที่ แม้ไม่ถึงขั้นถูกสั่งแกล้างแต่อาจไม่ ให้ การสนับสนุน เป็นต้น นอกจากนี้ยังอาจต้องรับผิดชอบทางแพ่งอีกด้วย¹

๑.๒ อุปสรรคอันเกิดจากตัวพระราชกำหนดฯ

ดังได้กล่าวมาแล้วแต่ต้นว่า เมื่อยังไม่มียุติเสียผลประโยชน์ก็ยังมีผู้เสียหายได้ยาก แม้ในพระราชกำหนดฯ นี้ จะมีบทกำหนดอำนาจพิเศษไว้ให้แก่พนักงาน เจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องใช้เป็นเครื่องมือในการเสาะหาพยานหลักฐาน ข้อเท็จจริง ดังที่ปรากฏ

¹ กฎระเบียบข้อบังคับของกฎหมายที่มีผลกระทบต่อการประกอบธุรกิจภาคเอกชน, วารสารทนายประจำบ้านและสำนักงาน, ปีที่ 20(23 มกราคม 2530) หน้า 58

ในมาตรา 7 มาตรา 10 แล้วก็ตาม แต่ในความเป็นจริง การประกอบกิจการประเภทเหล่านี้
ไปได้มีการกระทำออกมาในลักษณะขัดแย้งถึงความผิวดำที่ทั่วไป เช่น การกระทำผิดในลักษณะ
ฉ้อโกงนั้น ถ้าผู้เสียหายถูกหลอกลวงจนหลงเชื่อยินยอมมอบทรัพย์สินให้ไป การที่ผู้ถูกหลอกลวงจะ
ทราบว่าถูกหลอกลวงหรือฉ้อโกงนั้น สามารถทราบได้ในระยะเวลาอันสั้น เพราะเป็นเรื่อง
ระหว่างบุคคลต่อบุคคล หรือบุคคลอีกไม่ก็คน พร้อมทั้งผลแห่งการหลอกลวงจะปรากฏชัดเจน
เช่น หลอกว่าจะพาไปเข้าทำงาน เมื่อไม่พาไปหรือพาไปแล้วเข้าทำงานไม่ได้ก็สามารถทราบ
ผลได้ทันที

แต่การกระทำความคิดในลักษณะตามที่พระราชกำหนด มุ่งบังคับใช้ เป็นเรื่อง
ที่นำเอาสัญญาในทางแพ่งมาเป็นพื้นฐานประกอบกับความโลภของมนุษย์โดยมีฐาน เป็นคนหนุ่มมาก
ซึ่งกว่าจะรู้ว่ามี การหลอกลวงต้องใช้เวลาอันนาน สิ่งนี้คืออุปสรรคประการแรกในการแสวง
หาพยานหลักฐาน ครั้นเมื่อนำเอาอำนาจในพระราชกำหนดฯ มาใช้โดยให้บุคคลดังกล่าว
รายงานสภาพกิจการ หรือนำหลักฐานมาให้ตรวจสอบหรือเข้าไปตรวจสอบในสถานที่ประกอบ
กิจการก็ตามต้องแจ้งล่วงหน้าให้ผู้ประกอบกิจการทราบไม่น้อยกว่า 7 วัน จนอาจทำให้

มีการแก้ไข เอกสารหลักฐาน

ย้ายย้ายฝ่าย เทววิทยาลิน

นอกจากนี้พนักงานเจ้าหน้าที่ต้อง เป็นผู้มีความรู้ทางด้าน เอกสารบัญชี เป็น
อย่างดี เมื่อตรวจสอบตามตำแหน่งของพนักงานเจ้าหน้าที่ตาม เอกสารแล้ว มีเพียงพนักงาน
เจ้าหน้าที่จากธนาคารแห่งประเทศไทยและกระทรวงการคลัง เท่านั้น ที่พิจารณาจากตำแหน่ง
หน้าที่ในการปฏิบัติงานแล้ว มีความรู้ความสามารถในการตรวจสอบ เอกสารทางการเงินและ
บัญชี ส่วนพนักงานเจ้าหน้าที่บุคคลอื่น ๆ ส่วนใหญ่แล้วคงไม่มีความรู้ทางด้านนี้ หากเป็นกรณี
ความคิดเกิดขึ้นในหลายท้องที่ ในเวลาเดียวกันถ้าต้องรอแต่พนักงานเจ้าหน้าที่ผู้เชี่ยวชาญใน
ในเรื่องนี้โดยเฉพาะคงไม่ทันการดีที่จะปราบปรามจับกุมผู้กระทำความผิดมาลงโทษได้ ซึ่ง
ในกรณีเช่นนี้อาจทำให้เกิดอุปสรรค และข้อขัดข้องต่อเจ้าหน้าที่ได้ เพราะต้องจับกุมใน
ข้อหาอื่นเสียก่อน เพื่อหาโอกาสใช้อำนาจตามที่ปรากฏในประมวลกฎหมายวิธีพิจารณา
ความอาญา มาค้นหาหลักฐานในข้อหาฉ้อโกงเงินที่เป็นการฉ้อโกงประชาชนอีกส่วนหนึ่ง

เงื่อนไขอีกประการหนึ่งที่จะทำให้เกิดอุปสรรค คือการขออนุมัติจากรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังก่อน ในทางปฏิบัติกลับมีแนวโน้มว่าจะ เป็นเงื่อนไขที่ทำให้เกือบไม่มีโอกาสใช้อำนาจดังกล่าวนี้เลย เพราะอำนาจดังกล่าวเป็นอำนาจที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังอาจไม่คุ้นเคยนัก การจะอนุมัติในเรื่องดังกล่าวนี้ คงต้องใช้เวลาและผ่านการพิจารณาพอสมควร

ในพระราชกำหนดฉบับนี้ ไม่มีมาตรการติดตามทรัพย์สินอย่างชัดเจนต้องออกเป็นคำสั่งพิเศษโดยอนุมัติของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง เป็นคราว ๆ ไป เจ้าหน้าที่ผู้อื่นที่มีได้มีรายชื่อในคำสั่งดังกล่าวเมื่อพบเงินหรือทรัพย์สินที่นำเงินอันได้มาจากการกระทำผิดมาซื้อไว้หรือให้ หรือโอนให้ผู้อื่น เจ้าหน้าที่ดังกล่าวไม่มีอำนาจยึดและอายัดได้ หากเป็นกรณีนำหลบหนีไปต่างประเทศก็แทบไม่มีมาตรการใดเลย นอกจากการขอความร่วมมือจากต่างประเทศซึ่งอาจได้ผลหรือไม่ได้ผล เพราะไม่มีสนธิสัญญาที่แน่นอน

ในการที่พนักงานเจ้าหน้าที่ไปยึดและอายัดทรัพย์สินของผู้กระทำผิดตามพระราชกำหนดฯ มาตรา 4 หรือการนำเอาข้อสันนิษฐานกฎหมายในพระราชกำหนด มาตรา ๕ มาใช้นั้น อาจถูกผู้ประกอบกิจการหรือเจ้าของทรัพย์สินซึ่งส่วนมากมีฐานะทางการเงินดีมาแต่เดิม หรือจากการประกบกิจการในลักษณะหลอกลวงผู้อื่นมาจนรำรวยก็ความอาจฟ้องร้องทั้งทางแพ่งและทางอาญา กล่าวหาว่าเป็นเจ้าพนักงานปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบ ทำให้ทรัพย์สินเสียหายและฟ้องทางแพ่งฐานละเมิดอัน เป็นการกระทำที่เจ้าหน้าที่เกิดความท้อถอยหมดกำลังใจในการปฏิบัติหน้าที่

นอกจากอุปสรรคและข้อขัดข้องดังกล่าวมาแล้วนั้น เป็นที่น่าสนใจเพิ่มเติมต่อไปว่า แม้จะเกิดอุปสรรคในการบังคับใช้พระราชกำหนดฯ นี้แล้ว แต่เมื่อมีการจับกุมผู้ต้องหามาดำเนินคดีตามข้อหาความผิดในพระราชกำหนดฯ รวมทั้งใช้อำนาจตามที่ปรากฏในกฎหมาย เป็น เครื่องมือในการแสวงหาพยานหลักฐานมาลงโทษผู้กระทำผิด ติดตามทรัพย์สินคืนให้กับผู้เสียหาย ปรากฏว่าจนถึงขณะนี้ ไม่มีผู้ใดกลับประกอบกิจการในลักษณะการกู้ยืมเงินจากประชาชนโดยให้ผลประโยชน์ตอบแทนหรือดอกเบี้ยสูงกว่าปกติ หรือมากกว่าอัตราดอกเบี้ยสูงสุดที่สถาบันซึ่งได้รับอนุญาตโดยชอบจะพึงจ่ายได้

ฉะนั้น ถ้าเจ้าพนักงานนำเอาพระราชกำหนดนี้มาบังคับให้อย่างจริงจังแล้ว
ผลบังคับใช้ได้เป็นอย่างดี สามารถกำราบปรามผู้กระทำผิดในเวลาอันรวดเร็ว

แต่มีข้อน่าเป็นห่วงอยู่ว่า การให้อำนาจอย่างมากมายคือพนักงานเจ้าหน้าที่
เช่นนี้ อาจกลายเป็นดาบสองคมหรือเครื่องมือของเจ้าพนักงานที่สามารถกระทำต่อผู้ประกอบ
กิจการโดยสุจริต เมื่อเจ้าพนักงานเกิดความสงสัยว่า ผู้ประกอบกิจการกระทำผิดตาม
ข้อสันนิษฐานในพระราชกำหนดนี้เท่า่นั้น การระงับการฟ้องจะตกเป็นของผู้ถูกกล่าวหาทันที
แม้สามารถพิสูจน์ความบริสุทธิ์ได้ก็อาจทำให้เสียเวลา เสียโอกาสในการประกอบกิจการ
รวมถึงเสียชื่อเสียงเสียลูกค้าได้

จึง เป็นเรื่องที่จะต้องพิจารณาต่อไปว่า พระราชกำหนดฯ ฉบับนี้มีผลกระทบ
ต่อผู้ประกอบการอาชีพโดยสุจริตเพียงใด และถ้าผู้สัญญาทั้งสองฝ่าย คือผู้กู้และผู้ให้กู้ต่างมีเงื่อนไข
เป็นที่พอใจกันทั้งสองฝ่าย แม้การกระทำเข้าลักษณะเป็นความผิดตามพระราชกำหนด
พระราชกำหนดฉบับนี้คงจะมีผลเช่นเดียวกับกับ พระราชบัญญัติห้ามเรียกดอกเบี้ยเกินอัตรา
กล่าวคือไร้ผลการบังคับใช้

ศูนย์วิทยทรัพยากร
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย