



บทที่ 5

บทสรุปและข้อเสนอแนะ

บทสรุป

อาชญากรรมทางเศรษฐกิจเกี่ยวกับสถาบันการเงิน เป็นอาชญากรรมที่แฝงมากับรูปแบบของการดำเนินธุรกิจทางการเงินการธนาคาร มีความซับซ้อนและไม่ชัดเจนในรูปแบบของอาชญากรรมประกอบกับค่านิยมทางธุรกิจมองว่า การเอาเปรียบผู้บริโภคเป็นเรื่องปกติธรรมดาทางการค้า ไม่มีการกระตุ้นเตือนให้ระมัดระวังอาชญากรรมในทางเศรษฐกิจ เมื่อมีความเสียหายเกิดขึ้นมีมูลค่ามหาศาลกฎหมายที่มีอยู่ จึงไม่สามารถบังคับใช้ได้อย่างมีประสิทธิภาพเท่าที่ควร มีรูปแบบของการกระทำบางอย่างในสถาบันการเงินที่ทำให้เกิดผลเสียหายได้ เช่น บุคคลผู้มีอำนาจในธนาคารเอาเงินฝากของประชาชนไปทำธุรกิจการค้าเสียเอง เอาเงินไปปล่อยกู้ให้กิจการในเครือ หรือพรรคพวกญาติพี่น้อง อำนาจบริหารสถาบันการเงินอยู่ในอำนาจของคนกลุ่มเดียว เป็นต้น ซึ่งพฤติกรรมเหล่านี้จัดเป็นการเอาเปรียบเอาเปรียบประชาชน และก่อให้เกิดความเสียหายต่อระบบเศรษฐกิจของประเทศ ปัญหาในปัจจุบันพฤติกรรมดังกล่าว ยังคงมีปฏิบัติกันอยู่อย่างไม่มีแนวโน้มว่าจะลดลง เพียงแต่ยังไม่ปรากฏผลสุดท้ายที่เกิดความเสียหายถึงเสถียรภาพของสถาบันการเงินเท่านั้น ลักษณะของความผิดเกี่ยวกับสถาบันการเงินในประเทศไทย มีกฎหมายที่เกี่ยวกับเศรษฐกิจค่อนข้างน้อย และไม่มีบทบัญญัติที่เป็นความผิดเกี่ยวกับคดีเศรษฐกิจโดยตรง ดังนั้น การกระทำความผิดเกี่ยวกับสถาบันการเงินของไทย จึงปรับเข้ากับการกระทำความผิดบทบัญญัติกฎหมายที่มีอยู่ คือ การกระทำผิดฐานฉ้อโกง ตามประมวลกฎหมายอาญามาตรา 341 ถึง 343 เป็นพื้นฐานพิจารณาองค์ประกอบความผิดโดยการกระทำหลอกลวงในรูปแบบต่าง ๆ ส่วนใหญ่ลักษณะความผิดเกี่ยวกับสถาบันการเงินที่สำคัญ ได้แก่ ความผิดเกี่ยวกับกฎหมายการเงินการธนาคาร ความผิดฐานฉ้อโกงประชาชน ความผิดตามพระราชกำหนดการกู้ยืมเงินที่เป็นการฉ้อโกงประชาชน ความผิดฐานปั่นหุ้น ความผิดฐานเข้าถือหลักทรัพย์เพื่อ

ครอบงำกิจการ เป็นต้น ความผิดที่นิยมกระทำในยุคนี้คือ ความผิดฐานปั่นหุ้นเป็นการฉ้อฉลราคาหุ้นทำให้ราคาหุ้นไม่เปลี่ยนแปลงไปตามธรรมชาติ โดยมีเป้าหมายในการหากำไรจากการสร้างราคาเทียมทั้งเมื่อพิจารณา ถึงวิธีการกระทำความผิดปั่นหุ้นแล้ว จะเข้าลักษณะความผิดทางเศรษฐกิจเพราะ

- 1) เป็นอาชญากรรมที่ประกอบขึ้นโดยปัญญาชน
- 2) ใช้เทคนิคที่มีประสิทธิภาพสูงในการกระทำความผิด มีความซับซ้อนและยากแก่การสืบสวนจับกุม
- 3) สร้างความเสียหายต่อเศรษฐกิจอย่างมากมาย และส่งผลต่อภาพพจน์ทางธุรกิจของประเทศชาติ

ส่วนรูปแบบของการปั่นหุ้น หรือเทคนิคที่ใช้ในการปั่นหุ้นโดยทั่ว ๆ ไป ได้แก่ การปล่อยข่าวลือการตั้งราคาซื้อและขายในเวลาเดียวกัน การทำการซื้อขายเทียม การซื้อเพื่อคลุมราคาในตลาด การรวมกลุ่มกันระหว่างบุคคลหลายคนหรือหลายสถาบันเพื่อกำหนดราคาการซื้อขายโดยคนวงใน การบอกใบ้ราคาหุ้น การปั่นหุ้นนอกตลาด เป็นต้น นอกจากนี้การครอบงำกิจการเป็นการเข้าไปครอบงำอำนาจบริหารของบริษัท ซึ่งอาจเกิดขึ้นโดยการทำสัญญาระหว่างผู้จะเข้าทำการครอบงำบริษัท และกรรมการผู้มีอำนาจของบริษัทเป้าหมาย หรือโดยการซื้อหุ้นจากตลาดหลักทรัพย์จะเห็นว่าลักษณะดังกล่าว กฎหมายไทยยังมิได้บัญญัติเป็นความผิดโดยตรง เพียงแต่เป็นข้อจำกัดในการซื้อหุ้นเพื่อครอบงำกิจการเท่านั้น

นอกจากลักษณะการกระทำผิดเกี่ยวกับสถาบันการเงินแล้ว ยังมีการกระทำหรือธุรกิจบางประเภทเกี่ยวกับสถาบันการเงินที่อาจมีความเสี่ยงต่อการเกิดอาชญากรรมทางเศรษฐกิจ แต่ยังไม่มียกกฎหมายบัญญัติว่าเป็นความผิดโดยตรง ตัวอย่างในเรื่องการฟอกเงิน เป็นกิจกรรมที่แทรกซ้อนอยู่ในระบบการเงินของประเทศเป็นการทำเงินสกปรกให้เป็นเงินสะอาด ซึ่งส่วนใหญ่กระทำผ่านสถาบันการเงินการฟอกเงินในปัจจุบันมีความซับซ้อน และรุนแรงทำให้มีเงินที่ผิดกฎหมายเข้ามาสู่ระบบการเงิน เพราะธุรกิจเกี่ยวกับการเงินการธนาคารในรูปแบบปกติทางการค้าทั่วไป

ยอมเปิดช่องทางให้อาชญากรรมทางเศรษฐกิจ สามารถนำทรัพย์สินหรือเงินที่ได้มาจาก การกระทำผิดกฎหมายมาแปรสภาพได้ โดยสถาบันการเงินจะเข้ามามีบทบาท เกี่ยวข้องด้วยในฐานะผู้พอกเงิน ซึ่งทำหน้าที่เพียงเป็นผู้ส่งผ่านเงินที่ผิดกฎหมายไป ยังเจ้าของเงินในรูปแบบต่าง ๆ ในช่องทางธุรกิจทางการเงินการธนาคาร ซึ่ง ประเภทรูปแบบที่ได้รับความนิยมมากที่สุด ในขณะนี้คือ การนำเงินที่ได้มาโดยไม่ สุจริตไปลงทุนในตลาดหลักทรัพย์ถือว่าเป็นระบบการพอกเงินที่สะอาดที่สุด และได้ผล มากที่สุด รวมทั้งมีระยะเวลาการพอกเงินที่สั้นกว่า

เมื่อก้าวถึงธุรกิจทางการเงินการธนาคารแล้ว มีการพัฒนาทาง เศรษฐกิจในเรื่องรูปแบบตราสารทางการเงินเป็นจำนวนมากเพื่อให้เกิดสภาพคล่อง ในระบบการเงิน ซึ่งขณะนี้ประเทศไทยได้มีการพัฒนาตราสารทางการเงินหลาย รูปแบบและที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์ พ.ศ. 2535 ได้กล่าวถึงตลาดซื้อขายตราสารล่วงหน้า (OTC) แต่ยังมีได้พัฒนาเป็นรูปธรรมขึ้น เนื่องจากอยู่ระหว่างศึกษาความเป็นไปได้ ตราสารหลักทรัพย์ที่ซื้อขายกันได้ล่วงหน้าไปทางเศรษฐศาสตร์ เรียกว่า ตราสารอนุพันธ์ (DERIVATIVES) อาจอยู่รูป ของสิทธิตามสัญญาก็ได้ แต่มีการตกลงซื้อขายกันไว้ล่วงหน้า ธุรกิจเกี่ยวกับตรา สารอนุพันธ์กำลังจะเป็นการพัฒนาขั้นตอนต่อไปของสถาบันการเงินประเทศไทย จึงยัง ไม่มีความคิดในเรื่องดังกล่าวปรากฏ แต่ที่นำมาจัดอยู่ในประเภทธุรกิจที่อาจก่อให้เกิด ความเสียหายต่ออาชญากรรมทางเศรษฐกิจเกี่ยวกับสถาบันการเงิน ก็เนื่องจาก มีอุทกธารณ์ของต่างประเทศในเรื่องตลาดอนุพันธ์ดังกล่าว ทำให้สถาบันการเงินล้มละลาย ได้ จึงมีความจำเป็นที่จะต้องกล่าวถึงเพื่อป้องกันมิให้เกิดความเสียหายขึ้นใน สถาบันการเงินของไทยที่จะพัฒนาในเรื่องตลาดตราสารอนุพันธ์ โดยคณะกรรมการ ตลาดหลักทรัพย์ได้มอบหมายให้ Dr. Power เป็นผู้ศึกษารูปแบบและความเป็นไปในการ จัดตั้งตลาดอนุพันธ์โดยสำรวจสภาพตลาดทุนไทย ผลการวิจัยพบว่า บุคคลที่เข้า ใจเรื่องตราสารอนุพันธ์ไม่มาก หน่วยงานทางราชการที่เกี่ยวข้องยังขาดเจ้าหน้าที่ ควบคุมในด้านนี้ ตลาดตราสารนี้ของไทยยังอยู่ในช่วงเริ่มต้น และยังไม่ได้รับการ พัฒนาเท่าที่ควร การที่ประเทศไทยจะมีตลาดตราสารอนุพันธ์อย่างเป็นทางการ จะ

เป็นผลดีต่อตลาดทุนต่อเศรษฐกิจของประเทศ แต่ต้องใช้ความระมัดระวังในการวาง
กฎระเบียบ เพื่อไม่ให้เกิดความเล็งขึ้นจากตราสารนั้นด้วย

กรณีตัวอย่างความผิดทางเศรษฐกิจเกี่ยวกับสถาบันการเงินในประเทศไทย
ไทย เริ่มจากวิกฤตการณ์ทางการเงิน ปีพ.ศ.2522 ภาวะเงินเฟ้อ เศรษฐกิจของ
ประเทศเผชิญกับปัญหาด้านต่างๆบริษัทราชาเงินทุนประสบปัญหาทางการเงินจนถูกพัก
การซื้อขายหุ้น จนในที่สุดได้ถูกประกาศเพิกถอนใบอนุญาตประกอบธุรกิจเงินทุน
หลักทรัพย์ ผู้บริหารถูกฟ้องคดีอาญารฐานฉ้อโกงประชาชน ย้ายไอเอ็นพีสินนิติบุคคล
ให้แก่ผู้อื่นและลงข้อความเท็จในบัญชี หลอกลวงให้ประชาชนเข้าร่วมในกองทุนรวม
ลูกค้าเพื่อเอาเงินไปซื้อหุ้นมาแบ่งปันกำไร บินหุ้นโดยผิดกฎหมาย เอาเงินของ
บริษัทไปให้บริษัทในเครือกู้ยืม ต่อมาวิกฤตการณ์ทางการเงิน พ.ศ.2526-2527
จุดเริ่มต้นของวิกฤตการณ์คือ บริษัทเงินทุนหลักทรัพย์ พัฒนาเงินทุน จำกัด ไม่สามารถ
หาเงินมาทดแทนความเสียหายที่เกิดขึ้น ต่อมา บริษัทเงินทุนหลักทรัพย์ บ้านและ
ที่ดินไทย จำกัด ก็ต้องปิดกิจการด้วยสาเหตุคล้ายกัน ผู้บริหารหนีไปต่างประเทศ ผล
ของวิกฤตการณ์ทั้งสองครั้งทำให้เกิดความเสียหายต่อระบบสถาบันการเงินและระบบ
เศรษฐกิจของประเทศ

ในต่างประเทศ ตัวอย่าง การสั่งปิดแบ่งค่อฟแคเรดิท แอนด์คอมเมิร์ซ
อินเตอร์เนชั่นแนล (บีซีซีไอ) เนื่องจากมีการฉ้อโกงของผู้บริหารในธนาคารเปลี่ยนแปลง
เอกสารทางบัญชี ปลอมแปลงเชื่อให้บุคคลกลุ่มเล็ก ๆ กลุ่มเดียว นำเงินบางส่วน
มากำกับทางการเมือง เช่น สนับสนุนช่วยเหลือขบวนการปาเลสไตน์ ขบวนการก่อ
การร้ายอาหรับ ชื่อข้อมูลอุปกรณ์อาวุธนิวเคลียร์ เป็นต้น ผลกระทบที่เกิดจาก
กรณีบีซีซีไอ ต้องปิดกิจการลง ไม่เพียงแต่จะส่งผลกระทบต่อประชาชนผู้ฝากเงิน
ของบีซีซีไอเท่านั้นแต่กระทบถึงความสัมพันธ์ระหว่างประเทศด้วย หรือกรณี
ไอเวอร์ซิตีทรัสต์แบงก์ล้ม ของประเทศฮ่องกง เนื่องมาจากผู้บริหารฉ้อโกงปล่อยกู้
ให้แก่กิจการของบริษัทในเครือ ปลอมแปลงเอกสารทางบัญชี ซึ่งพฤติกรรมเหล่านี้
ส่งผลให้ไอเวอร์ซิตีทรัสต์ต้องล้มละลายในเวลาต่อมา กระทบถึงระบบการเงินของ

ประเทศฮ่องกงและล่าสุดคือกรณีการล้มละลายของธนาคารแบงก์ของประเทศอังกฤษ โดยการขาดทุนจากผู้บริหารซึ่งคุมการซื้อขายล่วงหน้า ทรูสารอนุพันธ์โดยซื้อสัญญาล่วงหน้าดัชนีเกอซี กรณีนี้ยังไม่สิ้นสุดในข้อหาความผิด แต่มีการตั้งข้อสงสัยว่า การทำธุรกิจดังกล่าวเกี่ยวข้องกับเงินจำนวนมาก ควรจะมีการผ่านอนุมัติจากผู้บริหารระดับสูงด้วยทำให้มีการตั้งข้อหาว่ามีการฉ้อโกงในธนาคารด้วย กรณีนี้จึงเป็นอุทาหรณ์สำหรับประเทศไทยที่กำลังจะพัฒนาทางเศรษฐกิจในเรื่องของ การจัดตั้งตลาดตราสารอนุพันธ์

เมื่อพิจารณาถึงความเป็นมาตลอดจนสภาพ และลักษณะของปัญหาอาชญากรรมทางเศรษฐกิจเกี่ยวกับสถาบันการเงินแล้ว มาตรการทางกฎหมายเกี่ยวกับสถาบันการเงินในคดีเศรษฐกิจได้ยอมรับแนวคิดพื้นฐานเรื่องความรับผิดชอบของนิติบุคคล ดังนั้น สถาบันการเงินซึ่งมีสถานะ เป็นนิติบุคคลประเภทหนึ่งก็สามารถมีความรับผิดชอบทางอาญาได้เช่นกัน มาตรการทางกฎหมายที่บังคับแก่สถาบันการเงินโดยตรง จึงแบ่งออกเป็น 2 ส่วนคือ ความผิดต่อการกำกับดูแลและโทษโดยกฎหมายบัญญัติให้สถาบันการเงินกระทำตามที่กำหนดไว้ เรื่องการบริหาร การประกอบธุรกิจของสถาบันการเงิน และความผิดที่เกิดจากการกระทำโดยทุจริตและอัตราโทษ โดยกฎหมายบัญญัติความผิด และกำหนดโทษกรณีผู้บริหารของสถาบันการเงินทุจริตไว้ให้รับผิดชอบเป็นส่วนตัวด้วย ปัจจุบันบทบัญญัติกฎหมายเกี่ยวกับสถาบันการเงินที่สำคัญได้แก่

1. พระราชบัญญัติธนาคารพาณิชย์ พ.ศ.2505 โดยให้ความสำคัญในการวางมาตรการให้ความปลอดภัยแก่ผู้ฝากเงินเป็นสำคัญ และป้องกันการผูกขาดของธนาคารมากขึ้น
2. พระราชบัญญัติประกอบธุรกิจเงินทุนธุรกิจหลักทรัพย์ และธุรกิจเครดิตฟองซิเออร์ พ.ศ.2522 เป็นผลมาจากการปรับปรุงประกาศของคณะปฏิวัติฉบับที่ 58 ลงวันที่ 15 มกราคม 2521 ว่าด้วยการควบคุมกิจการค้าขายอันกระทบถึงความปลอดภัยหรือผาสุกแห่งสาธารณชน กฎหมายฉบับนี้ได้วางมาตรการที่รัดกุมขึ้นในตนเองเกี่ยวกับธนาคารพาณิชย์

3. พระราชบัญญัติบริษัทมหาชน จำกัด พ.ศ. 2535 ได้ยอมรับหลักการใหม่ทางด้านความรับผิดชอบของกรรมการบริหารในกรณีที่บริษัทกระทำความผิดรวมอยู่ด้วย

4. พระราชบัญญัติหลักทรัพย์ และตลาดหลักทรัพย์ พ.ศ. 2535 ได้วางมาตรฐานให้ตลาดทุนไทยมีความเป็นสากลมากขึ้น และเพื่อพัฒนาให้ทันต่อความเปลี่ยนแปลงทางธุรกิจ รวมทั้งกำหนดบทลงโทษเกี่ยวกับการซื้อขายหลักทรัพย์ไว้ทุกขั้นตอน

5. ร่างกฎหมายว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการปกปิดหรือเปลี่ยนแปลงสภาพทรัพย์สินที่เกี่ยวข้องเนื่องกับการกระทำผิดเกี่ยวกับยาเสพติด เป็นแนวคิดในการกำหนดมาตรการทางกฎหมายที่จะแก้ปัญหาอาชญากรรมทางเศรษฐกิจโดยเฉพาะอาชญากรรมยาเสพติด โดยการกำจัดแหล่งเงินทุนสำคัญที่ใช้ในการดำเนินการอาชญากรรมลักษณะของกฎหมายนี้จะคลุมถึงการสืบข้อมูลการกระทำผิดทางเศรษฐกิจประเภทอื่นๆ ด้วย

ส่วนในเรื่องการแก้ไขความเสียหายจากความผิดเกี่ยวกับ สถาบันการเงิน โดยที่ความเสียหายที่เกิดขึ้นเป็นจำนวนมูลค่าสูง และประชาชนเป็นผู้เสียหายจำนวนมาก รัฐจำเป็นต้องเข้าช่วยเหลือด้านอื่นๆด้วย เช่น เข้าดำเนินการสถาบันการเงินที่กำลังประสบปัญหาทางการเงิน ยึดหรืออายัดทรัพย์สินของผู้ที่สงสัยว่ากระทำผิดไว้ก่อน แล้วฟ้องล้มละลายเพื่อเอาทรัพย์สินมาเฉลี่ยชดใช้คืนประชาชน ผู้เสียหายปัญหาบริษัทเงินทุนหลักทรัพย์ วิกฤตการณ์ทางการเงิน พ.ศ. 2526 รัฐได้วางมาตรการที่มีส่วนเข้าไปบริหาร และควบคุมบริษัทจนกว่าบริษัทนั้นสามารถดำรงอยู่ได้อย่างมั่นคง รัฐจึงจะขายหุ้นเพื่อคืนอำนาจบริหารให้แก่บริษัทนั้นตามเดิม ตลอดจนใช้วิธีตรวจสอบบัญชีลูกหนี้และประเมินประสิทธิภาพในการบริหารด้วย

นอกจากนี้การศึกษาวิจัยยังพบว่า มาตรการทางกฎหมายของไทยมีลักษณะที่พัฒนาขึ้นตามแนวทางของต่างประเทศ มาตรการทางกฎหมายของต่างประเทศที่มีบทบาทต่อมาตรการทางกฎหมายของไทยในปัจจุบัน ได้แก่

ก) มาตรการการควบคุมกำกับดูแลบริษัทเงินทุนในต่างประเทศจะควบคุมในส่วนการประกอบธุรกิจภายในรายละเอียดของการปฏิบัติงานด้วย ส่วนของไทยจะไม่กำหนดในรายละเอียดแต่จะเป็นดุลพินิจในการวางรูปแบบดำเนินการของบริษัทเงินทุนนั้น ๆ

ข) มาตรการป้องกันการเข้าครอบงำบริษัท ในต่างประเทศจะกำหนดไว้เป็นความผิดเฉพาะ แต่กฎหมายไทยยังอยู่ในขั้นตอนของการพิจารณาว่าเหมาะสมที่จะนำมาใช้กับสภาพตลาดทุนไทยขณะนี้หรือไม่

ค) มาตรการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน เป็นปัญหาระดับชาติ ในต่างประเทศได้มีการกำหนดความผิดฟอกเงินไว้โดยเฉพาะ และกำหนดภาระหน้าที่ของสถาบันการเงินในเรื่องเป็นแหล่งให้ข้อมูลและเก็บรักษาข้อมูล แหล่งที่มาของเงินฝากลูกค้า แต่ในประเทศไทยอยู่ในระหว่างพิจารณาถึงความพร้อมในการบังคับใช้กฎหมายดังกล่าว เพราะผลโดยตรงจะกระทบถึงสถาบันการเงินที่ต้องมีภาระเพิ่มขึ้นในขณะที่เดียวกันทำให้ขาดสภาพคล่องทางการเงิน ทั้งนี้ สภาพวะของเศรษฐกิจไทยอยู่ในระหว่างกำลังพัฒนาสู่ความเป็นสากล

ง) มาตรการคุมประพฤตินิติบุคคล เป็นกรณีที่ทำให้รอลงโทษปรับนิติบุคคลไว้ และให้นิติบุคคลปฏิบัติตามคำสั่งเงื่อนไขในการคุมประพฤติ เพื่อให้เกิดประโยชน์แก่สาธารณชน ในต่างประเทศมีบทบัญญัติกฎหมายเกี่ยวข้องกับเรื่องคุมประพฤติไว้โดยเฉพาะ ส่วนกฎหมายในขณะนี้ยังไม่สามารถนำมาประยุกต์ใช้กับนิติบุคคลไทย เนื่องจากกฎหมายไทยการคุมประพฤติ กรณีศาลสั่งรอลงโทษจำคุกเท่านั้น จึงเห็นได้ชัดว่าเจตนารมณ์กฎหมายไทยการคุมประพฤติเฉพาะบุคคลธรรมดาเท่านั้น

ในเรื่องผลการบังคับใช้มาตรการทางกฎหมายเกี่ยวกับสถาบันการเงิน ขึ้นอยู่กับปัจจัยสำคัญหลายประการ คือ การเปลี่ยนแปลงทางสังคม เศรษฐกิจ เทคโนโลยีต่าง ๆ อย่างรวดเร็ว ทำให้กฎหมายที่มีอยู่ไม่สามารถปรับใช้กับปัญหาได้ทุกกรณีอย่างครอบคลุม จนทำให้เกิดการอาศัยช่องว่างกฎหมายแสวงหาประโยชน์โดยมิชอบ มาตรการทางกฎหมายที่บังคับใช้มีอยู่จำกัด กระบวนการขั้นตอนการออก

กฎหมายล่าช้า หลังจากเกิดปัญหาและความเสียหายแล้ว อิทธิพลของตัวอาชญากรสามารถระงับคดีได้ การแทรกแซงของรัฐในกิจการของเอกชน การไม่ประสานงานกันระหว่างหน่วยงานของรัฐ และการปลุกฝังจรรยาบรรณนักธุรกิจ เป็นต้น

วิเคราะห์ผลบังคับใช้มาตรการทางกฎหมายบางประการในปัจจุบัน เฉพาะในส่วนที่เกี่ยวข้องกับคดีสถาบันการเงิน

ก) บทบัญญัติความผิดฉ้อโกง ตามประมวลกฎหมายอาญากับคดีฉ้อโกง ในสถาบันการเงินพิจารณาอัตราโทษเปรียบเทียบกับความเสียหายที่เกิดขึ้น ประกอบกับผลประโยชน์ที่ผู้กระทำผิดได้รับ บทบัญญัติดังกล่าวยังไม่บรรลุในทางปราบปรามได้อย่างแท้จริง

ข) ความจำเป็นในการตราพระราชกำหนดการกู้ยืมเงินที่เป็นการกู้ยืมประชาชน วัตถุประสงค์เพื่อวางมาตรการบังคับใช้กับคดีเศรษฐกิจเกี่ยวกับแหล่งเงินนอกระบบ พิจารณากับปัญหาที่เกิดขึ้นสามารถนำกฎหมายที่มีอยู่เดิม เช่น กฎหมายอาญาความผิดฉ้อโกง กฎหมายล้มละลาย กฎหมายวิธีพิจารณาทางอาญา เหล่านี้สามารถใช้ดำเนินการคดีดังกล่าวได้แล้ว พระราชกำหนดดังกล่าวจึงเป็นการบัญญัติซ้ำซ้อนกับกฎหมายเดิม ทำให้ไม่ใช่เป็นบทบัญญัติที่บรรลุผลในทางปราบปราม

ค) กองทุนฟื้นฟูและพัฒนาสถาบันการเงินที่มีปัญหา เป็นการนำเงินจากสถาบันการเงินที่มีมั่นคง มาฟื้นฟูสถาบันการเงินที่มีปัญหา ซึ่งปกติมักเกิดจากการฉ้อโกงทุจริตของผู้บริหาร พิจารณาว่าไม่เป็นการบรรลุในการเยียวยาแก้ไขปัญหาให้แก่สังคม ในทางตรงข้ามกลับเป็นการสนับสนุนให้ผู้กระทำผิดไม่ต้องรับผิดชอบในความล้มเหลวของสถาบันการเงินนั้น

ง) วิธีการเพื่อความปลอดภัยตามประมวลกฎหมายอาญามาตรา 50 เป็นมาตรการปราบปรามการทำความผิดบางอย่าง อันเกิดจากวิชาชีพให้หมดไปจากสังคมได้ชั่วคราว หรือตลอดไป พิจารณาว่าหากนำบทบัญญัติดังกล่าวมาแก้ไขให้ครอบคลุมถึง กรณีความเสียหายจากการกระทำนั้นยังคงมีอยู่ระหว่างการพิจารณาคดีด้วย จะทำให้บรรลุผลในทางปราบปรามได้อย่างแท้จริง โดยไม่ต้องรอให้ความเสียหายเกิดขึ้นแล้ว จึงลงโทษภายหลัง เป็นการมองถึงการคุ้มครองสังคมเป็นหลัก

จ) กฎหมายที่สกัดการฟอกเงินกับสถาบันการเงิน อยู่ในระหว่างพิจารณาเป็นแนวคิดที่หากนำมาปฏิบัติจริงได้แล้ว ย่อมจะบรรลุผลในทางปราบปรามได้ เพียงแต่ต้องพิจารณาให้รอบคอบโดยมิให้กระทบถึงการพัฒนาระบบการเงินของประเทศตลอดจนเพิ่มภาระให้สถาบันการเงินให้มากขึ้น

ข้อเสนอแนะ

การพัฒนาประสิทธิภาพของมาตรการทางกฎหมาย จากการศึกษาสาเหตุของมาตรการทางกฎหมายที่บังคับใช้อยู่ในปัจจุบัน ได้พัฒนาบทบัญญัติกฎหมายเกี่ยวกับลักษณะความผิดทางเศรษฐกิจ เพิ่มขึ้นแต่ปัญหาที่เกิดขึ้นเป็นไปในทำนองเดียวกัน เช่นปัญหาการทุจริตของผู้บริหาร ปัญหาคดียื่นหุ้น ปัญหานิติบุคคลกระทำ ความผิด ปัญหาเหล่านี้ยังคงเป็นปกติเพียงแต่ยังไม่ปรากฏผลเสียหายขึ้นเท่านั้น ดังนั้นกระบวนการสำคัญ สำหรับการพัฒนามาตรการทางกฎหมายให้มีประสิทธิภาพคือ

1. กระบวนการทางกฎหมาย ควรมีการปรับปรุงแก้ไขตั้งแต่ขั้นตอนการออกกฎหมายหรือการบัญญัติกฎหมาย การบังคับใช้กฎหมาย และองค์กรที่บังคับใช้กฎหมาย แยกพิจารณาขั้นตอนดังนี้

ก. ขั้นตอนการบัญญัติกฎหมาย ควรบัญญัติกฎหมายให้มีลักษณะครอบคลุมและบังคับใช้กับกรณีที่เกิดขึ้นได้มากที่สุด และยุติธรรมที่สุด ควรกำหนดมาตรการอื่น นอกจากมาตรการลงโทษ ทั้งนี้เพื่อจะได้เป็นการวางมาตรการอื่นนอกจากมาตรการป้องกันและปราบปราม ก่อนความผิดเกิด เพราะความผิดเกี่ยวกับสถาบันการเงิน เมื่อเกิดความเสียหายขึ้นแล้วเป็นการยากที่จะใช้มาตรการลงโทษให้บรรลุผลได้เท่าที่ควร ลักษณะของความผิดสถาบันการเงินควรจะเน้นมาตรการป้องกันความเสียหาย มีมาตรการคุ้มครองสังคมให้พ้นจากความเสียหายและการวางมาตรการเยียวยาความเสียหายด้วย

ข. ขั้นตอนการบังคับใช้กฎหมาย ต้องไม่ก่อให้เกิดความเสียหายในด้านอื่นอีก เช่น กำหนดมาตรการระงับชั่วคราวแกนนิติบุคคลที่ดำเนินกิจการทางการเงินการธนาคาร อาจก่อให้เกิดความเสียหายทางระบบการเงิน เป็นต้น

ค. องค์การที่บังคับใช้กฎหมาย ควรมีหน่วยงานโดยเฉพาะเกี่ยวกับคดีทางเศรษฐกิจโดยกำหนดคุณสมบัติบุคลากรหรือเจ้าหน้าที่ผู้บังคับใช้กฎหมายให้เหมาะสมและให้มีความรู้ความชำนาญเฉพาะด้าน

อย่างไรก็ตาม ในขั้นตอนของการพัฒนาบทบัญญัติของกฎหมายเกี่ยวกับสถาบันการเงินโดยอาศัยกระบวนการทางกฎหมาย จะต้องนำบทเรียนของปัญหาที่เกิดขึ้นมาวิเคราะห์ถึงข้อบกพร่องในส่วนใดของกระบวนการทางกฎหมายที่ควรแก้ไข

2. กระบวนการทางบริหาร ฝ่ายบริหารหรือรัฐจะแทรกแซงในการประกอบธุรกิจทางการเงินของเอกชน เพื่อให้เอกชนดำเนินธุรกิจภายในขอบเขตที่กฎหมายกำหนด โดยการกำหนดมาตรการควบคุมกำกับดูแลการดำเนินการประกอบธุรกิจทางการเงิน การพัฒนาประสิทธิภาพของมาตรการทางกฎหมายโดยกระบวนการบริหารได้แก่ ควบคุมมิให้องค์การที่ทำหน้าที่ควบคุมกำกับดูแล ละเลยหรือเพิกเฉยในการที่จะสอดส่องดูแลความประพฤติของสถาบันการเงิน

3. กระบวนการทางสังคม ในด้านความสัมพันธ์ระหว่างเอกชนในทางธุรกิจ นักธุรกิจควรมีจรรยาบรรณในการประกอบกิจการ ไม่กระทำการเอาเปรียบทางการค้ามากเกินไปในด้านสาธารณชน เผยแพร่ความรู้เกี่ยวกับอาชญากรรมทุกประเภท โดยเฉพาะอาชญากรรมทางเศรษฐกิจเพื่อให้ทราบถึงความเสียหายที่ได้รับหากมีการกระทำผิดดังกล่าวเกิดขึ้น

จากการวิจัยนี้มีข้อเสนอแนะบางประการในการพัฒนาประสิทธิภาพของมาตรการทางกฎหมายเกี่ยวกับสถาบันการเงินในคดีเศรษฐกิจ ดังนี้

1. การกำหนดฐานความผิด สำหรับอาชญากรรมทางเศรษฐกิจบางประเภทไว้โดยเฉพาะเจาะจง เช่น การกำหนดความผิดฐานเป็นองค์กรอาชญากรรมความผิดฐานฟอกเงิน เป็นต้น เพราะลักษณะของการทำความผิดทางเศรษฐกิจมักอยู่ในรูปแบบองค์กรอาชญากรรม มีผู้ทำความผิดหลายคน ร่วมมือกันดำเนินการให้บรรลุตามเป้าหมาย ในลักษณะแบ่งหน้าที่กันทำงาน การกำหนด

ฐานความผิดไว้โดยเฉพาะดังกล่าว จะทำให้บทบัญญัติกฎหมายที่บังคับใช้กับกรณีที่เกิดขึ้นมีความชัดเจนแน่นอน

2. การกำหนดขั้นตอนวิธีการสืบสวน ทั้งนี้ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาไม่ได้บัญญัติว่าการสืบสวนกระทำได้อย่างไรบ้าง เพียงแต่ให้กระทำการสืบสวนได้ทั้งก่อนและหลังความผิดเกิดปัญหาอยู่ที่ว่า การสืบสวนย่อมต้องกระทบถึงสิทธิส่วนบุคคล โดยเฉพาะการสืบสวนก่อนมีความผิดเกิด ดังนั้นจึงเป็นความจำเป็นที่กำหนดเป็นมาตรการที่แน่นอนเพื่อให้วิธีการสืบสวนกระทำอย่างเป็นธรรมมากที่สุด โครงการปฏิบัติกฎหมายที่กำหนดไว้

3. การกำหนดมาตรการเสริมเพื่อช่วยให้มาตรการหลักบรรลุผล ดังเช่นประเทศสหรัฐอเมริกาได้มีการกำหนดความผิดอาญาของการฟอกเงินไว้ แต่เนื่องจากการบังคับใช้กฎหมายดังกล่าว ส่วนใหญ่จะเป็นการเพิ่มภาระให้แก่สถาบันการเงิน จึงมีมาตรการเสริมให้ความสะดวกให้อำนาจแก่สถาบันการเงินในการตรวจสอบแหล่งที่มาของเงินต้องสงสัย ตาม Bank Secrecy Act 1970 เป็นต้น สำหรับประเทศไทยหากมีความจำเป็นต้องวางมาตรการกฎหมายฟอกเงินแล้ว ก็ควรจะมีมาตรการเสริมดังกล่าวเช่นกัน

4. กรณีมาตรการทางกฎหมายเกี่ยวกับสถาบันการเงิน กำหนดโทษผู้บริหารสูงขึ้นก็ตาม แต่เป็นการแก้ปัญหาที่ปลายเหตุ เพราะวัตถุประสงค์การกำกับดูแลควบคุมสถาบันการเงินไม่ได้ทำหน้าที่รักษากฎหมาย แต่เป็นการพัฒนาระบบสถาบันการเงินให้มั่นคง ดังนั้นหากมาตรการควบคุมกำกับดูแลสถาบันการเงินมีประสิทธิภาพแล้ว ปัญหาความเสียหายจากอาชญากรรมทางเศรษฐกิจเกี่ยวกับสถาบันการเงินย่อมลดลงไปโดยปริยายที่สำคัญคือควรพัฒนาให้องค์กรที่ทำหน้าที่ควบคุมดูแลกำกับสถาบันการเงินนั้นมีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น

5. เมื่อพิจารณาจากลักษณะพิเศษเกี่ยวกับความผิดทางเศรษฐกิจเกี่ยวกับสถาบันการเงินแล้วควรที่จะมีองค์กรผู้บังคับใช้กฎหมาย เช่น หน่วยงานตั้งแต่ ตำรวจ อัยการ และ ศาล ให้ดำเนินคดีเฉพาะความผิดทางเศรษฐกิจแยกต่างหากจากความผิดอาญาโดยทั่วไป เพราะลักษณะการดำเนินคดีในความผิดดังกล่าวจะมีความซับซ้อน

และมีความเสียหายเป็นจำนวนมาก จำเป็นที่จะต้องมีองค์กรที่มีความรู้เฉพาะด้าน โดยตรงจะทำให้เกิดความคล่องตัวในการดำเนินคดีในหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกัน จึงควรที่พัฒนาระบบขององค์กรให้แยกตามประเภทความผิดดังกล่าว ซึ่งปัจจุบันนี้กรมตำรวจ และอัยการ ได้จัดตั้งหน่วยงานเฉพาะนี้แล้วคือ กองกำกับการสืบสวน คดีอาชญากรรมทางเศรษฐกิจ และอัยการกองคดีเศรษฐกิจ ส่วนหน่วยงานทางศาล ยังมีได้แยกหน่วยงานแต่อย่างไร

6. โทษปรับที่ใช้กับนิติบุคคล โดยเฉพาะสถาบันการเงินกระทำความผิดควรใกล้เคียงกับผลประโยชน์ที่ได้รับจากประกอบอาชญากรรมกล่าวคือ อัตราโทษปรับควรยึดหยุ่นเพื่อให้ได้สัดส่วนกับผลประโยชน์ที่ได้รับจากการประกอบอาชญากรรม เพราะหากอัตราโทษต่ำเกินไป ก็จะทำให้อาชญากรรมทางเศรษฐกิจไม่เกรงกลัว เมื่อเทียบกับผลประโยชน์ที่ได้รับเป็นมูลค่ามหาศาลแล้ว ดังนั้น การกำหนดอัตราโทษปรับให้ได้สัดส่วนกับผลประโยชน์ที่ได้รับ ย่อมจะทำให้มีผลเป็นการยับยั้งการประกอบอาชญากรรมประเภทนี้ได้อีกทางหนึ่ง

ศูนย์วิทยทรัพยากร
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย