



ประเมินผลบังคับใช้มาตรการทางกฎหมายเกี่ยวกับสถาบันการเงินในคดีเศรษฐกิจ

4.1 ปัจจัยสำคัญที่มีผลต่อการบังคับใช้มาตรการทางกฎหมายเกี่ยวกับสถาบันการเงิน

4.1.1 ความเปลี่ยนแปลงทางสังคม เศรษฐกิจ เทคโนโลยีต่าง ๆ บ้านเมืองได้พัฒนาเปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็ว จนทำให้กฎหมายที่มีอยู่ไม่สามารถบังคับใช้กับปัญหาได้ทุกกรณีอย่างครอบคลุม ทำให้เกิดการอาศัยช่องว่างของกฎหมายดังกล่าว แสวงหาผลประโยชน์โดยมิชอบ และหลบเลี่ยงจากมาตรการทางกฎหมายได้ประกอบกับลักษณะของอาชญากรรมทางเศรษฐกิจ จะมีลักษณะที่เปลี่ยนแปลงตลอดเวลา ไม่มีรูปแบบที่แน่นอน การกระทำความผิดทางเศรษฐกิจต่อเมื่อการกระทำนั้นกระทบถึงระบบเศรษฐกิจของประเทศเท่านั้น ยิ่งมีความเจริญก้าวหน้ามากเท่าไร รูปแบบของอาชญากรรมเศรษฐกิจ ยิ่งยุ่งยากซับซ้อนมากขึ้น เป็นผลให้กฎหมายไม่สามารถบัญญัติรูปแบบของการกระทำผิดที่แน่นอนได้ เป็นกรณีกฎหมายไม่ทันสมัยหรือล้าหลังไม่ทันต่อความเปลี่ยนแปลงของบ้านเมือง ตัวอย่างเช่น พระราชบัญญัติการประกอบธุรกิจเงินทุนธุรกิจหลักทรัพย์ และธุรกิจเครดิตฟองซิเออร์ พ.ศ. 2522 เป็นผลมาจากการปรับปรุงประกาศคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 58 ว่าด้วยการควบคุมกิจการค้าขายอันกระทบถึงความปลอดภัยหรือผาสุกแห่งสาธารณชน เนื่องจากมีสถาบันการเงินหลายแห่งฉวยโอกาสหาประโยชน์ใส่ตน หรือบริหารงานแบบไม่รับผิดชอบจนเกิดปัญหาร้ายแรงหลายครั้ง ซึ่งก่อให้เกิดความเสียหายมหาศาล ไม่ว่าจะเป็นประชาชนผู้ฝากเงิน บริษัทเงินทุนหรือผู้ลงทุนซื้อขายหุ้นในตลาดหลักทรัพย์แห่งประเทศไทย จึงได้มีการตราพระราชบัญญัตินี้ขึ้น เพื่อให้มีความสามารถคุ้มครองประโยชน์ของประชาชนให้มีประสิทธิภาพและมาตรการที่รัดกุมขึ้น แต่ในปัจจุบันก็ยังคงมีการอาศัยช่องว่างของพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าวกระทำผิดเกี่ยวกับสถาบันการเงิน เช่น ปลอมสินเชื่อที่มีความเสี่ยงสูง โดยหวังรับค่าตอบแทนในการที่บริษัทเงินทุนอนุมัติสินเชื่อ เป็นต้น

4.1.2 มาตรการทางกฎหมายที่บังคับใช้มีอยู่จำกัด และการบังคับใช้ได้อย่างจำกัดขอบเขต กล่าวคือโดยปกติสถาบันการเงินคือนิติบุคคลประเภทหนึ่ง ซึ่งมาตรการที่ใช้บังคับแก่นิติบุคคล โดยเฉพาะ เรื่องมาตรการลงโทษทางอาญา มีเพียงปรับ ริบทรัพย์สิ้น และจำคุก (กรณีบุคคลมีความรับผิดชอบ) นอกจากนั้นเป็นมาตรการอื่น ๆ ที่มีได้มีลักษณะเป็นโทษทางอาญา ที่นำมาเป็นมาตรการไว้ควบคุมกับโทษทางอาญา ปัญหาในทางปฏิบัติการปรับนิติบุคคลที่กระทำผิด บางครั้งไม่มีผลทำให้เป็นการหยุดยั้ง การกระทำผิดนั้นได้ เพราะผลตอบแทนจากการกระทำผิดดังกล่าวมีมูลค่าเพียงพอที่จะหักมาชำระค่าปรับส่วนหนึ่งได้แต่หากหาวิธีการอื่นเช่นการให้ล้มเลิกกิจการ ก็ยิ่งทำให้ผลความเสียหายเกิดขึ้นอีกเป็นหลายเท่า โดยเฉพาะกิจการของนิติบุคคลนั้นเป็นกิจการที่มีความมั่นคงและสำคัญต่อสังคม เช่น บริษัทเงินทุน ธนาคารพาณิชย์ หากใช้มาตรการระงับชั่วคราวในกิจการบางอย่าง ย่อมกระทบถึงมูลค่าเสียหายทางการเงินที่หมุนเวียนในแต่ละวัน และกระทบถึงระบบเศรษฐกิจทางการเงินของประเทศด้วย

4.1.3 กระบวนการออกกฎหมาย ขั้นตอนการออกกฎหมายที่บัญญัติที่สามารถบังคับได้นั้นเป็นอุปสรรคอย่างหนึ่ง ในการที่ทำให้มาตรการบังคับใช้กฎหมายไม่ได้ผลเท่าที่ควร โดยทั่วไปต้องตรึงเป็นพระราชบัญญัติจึงจะมีผลบังคับใช้เป็นกฎหมาย ซึ่งขั้นตอนกระบวนการดังกล่าวล่าช้ามากในการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติกฎหมายในแต่ละเรื่อง ประกอบกับสภาวะการณ์ทางสังคมที่เปลี่ยนแปลงไปอย่างรวดเร็ว ส่งผลให้กฎหมายออกมาหลังจากเกิดปัญหาและความเสียหายไปมากแล้ว ทำให้ไม่สามารถใช้บทบัญญัติย้อนหลังเพื่อบังคับใช้กับกรณีที่เกิดขึ้นแล้วได้ ตัวอย่างเช่น วิกฤตการณ์บริษัทราชาเงินทุน เมื่อประมาณ พ.ศ.2521-2522 ได้มีความเสียหายเกิดขึ้นมูลค่ามหาศาล แล้วจึงได้มีการตราพระราชบัญญัติการประกอบธุรกิจเงินทุนธุรกิจหลักทรัพย์ และธุรกิจเครดิตฟองซิเอร์ พ.ศ.2522 ต่อมาในภายหลังทั้ง ๆ ที่หลักการและเหตุผลในการที่คุ้มครองประโยชน์สาธารณชน ได้มีอยู่ก่อนประกาศคณะปฏิวัติฉบับที่ 58 เพียงแต่หลักการ และเหตุผลดังกล่าวกระจัดกระจายอยู่ในกฎหมายหลายฉบับ และเพิ่งจะมีการรวบรวมปรับปรุงต่อเมื่อมีความเสียหายแล้วเป็นต้น

4.1.4 อิทธิพลของอาชญากร ในยุคนี้ผู้ใดมีอำนาจทางการเงินมาก ย่อมจะกุมอำนาจทางด้านอื่น ๆ ด้วย เช่นนักธุรกิจพ่อค้าที่เป็นเจ้าของกิจการใหญ่ ๆ มีเงินเป็นพัน ๆ หมื่น ๆ ล้าน ย่อมมีอิทธิพลเป็นที่นับหน้าถือตาในท้องถิ่นของตน เป็นที่เกรงกลัวในกลุ่มคนที่รู้จักหลายอาชีพ เป็นต้น ผู้ที่ร่ำรวยต่าง ๆ เหล่านี้อาจมีเบื้องหลังที่กระทำธุรกิจที่ผิดกฎหมาย และได้ผลประโยชน์อย่างมหาศาล โดยที่ไม่ถูกจับกุมได้ เพราะลักษณะของอาชญากรประเภทนี้มักมีความเป็นชื่อเสียงโด่งดังในสังคม มีฐานะทางการเงินดีมาก และมักจะไม่เป็นผู้กระทำหรือลงมือเองโดยตรง มีการประกอบอาชญากรรมที่แฝงไว้ในธุรกิจที่ใหญ่โต เพื่อภาพพจน์ที่ปรากฏจะไม่ได้เป็นที่สงสัยแก่ประชาชนทั่วไป องค์ประกอบเหล่านี้เป็นส่วนหนึ่งที่ทำให้อาชญากรรมใหญ่ ๆ และสำคัญ สามารถหลุดพ้นไปจากกระบวนการยุติธรรมทางอาญาได้บ่อยครั้ง หากมีคดีร้ายแรงเกิดขึ้นและจับผู้ต้องหาได้ แม้ผู้ต้องหาจะให้การชกทอดไปถึงตัวผู้บงการก็เป็นการยากที่จะหาหลักฐานมาพิสูจน์ว่าผู้บงการที่มีภาพพจน์ดีในสังคมจะเป็นอาชญากร และเนื่องจากการที่อาชญากรมีฐานะทางการเงินในระดับร่ำรวยมาก บางครั้งอาจมีการล้มคดี โดยเฉพาะคดีอาญาร้ายแรงที่เกิดขึ้นในท้องถิ่นที่มีบารมี อาจมีการหักหลังระหว่างผู้กระทำความผิดด้วยกันโดยการกำจัดเพื่อปิดปาก หรือในกรณีอาชญากรผู้มีอิทธิพลดังกล่าว อาจมีส่วนในการออกกฎหมายที่ใช้บังคับอยู่ในการประกอบธุรกิจที่ตนเองกระทำอยู่ เช่น เป็นสมาชิกทางการเมือง รัฐมนตรี ผู้แทนราษฎร เหล่านี้ก็อาจมีอิทธิพลในการบัญญัติกฎหมายดังกล่าว ให้มีลักษณะที่ไม่รัดกุมหรือให้มีช่องว่างเพื่อแสวงประโยชน์โดยไม่สามารถถูกลงโทษจากกฎหมายก็ได้

4.1.5 จรรยาบรรณของนักธุรกิจ ในเรื่องจรรยาบรรณของผู้ประกอบกิจการต่าง ๆ เป็นเรื่องสำคัญที่ส่งผลถึงค่านิยมแนวความคิดของการแสวงหาผลประโยชน์เพื่อตนเองในแนวทางที่ไม่สร้างความเสียหายให้แก่สังคม และจรรยาบรรณมีบทบาทสำคัญ และจำเป็นอย่างยิ่งที่ต้องรักษาไว้สำหรับนักธุรกิจโดยเฉพาะธุรกิจทางการเงิน เช่น ธนาคารพาณิชย์ บริษัทเงินทุนหลักทรัพย์ ฯลฯ ต้องมีจรรยาบรรณในวิชาชีพ กล่าวคือ ไม่ต้องการสร้างความร่ำรวยโดยการนำทรัพย์สินของผู้อื่นไปใช้เพื่อประโยชน์ตนเอง โดยไม่คำนึงถึงความเสียหายที่จะเกิดขึ้น ปัญหา

เรื่องจรรยาบรรณเป็นปัญหาเดียว ที่จะช่วยแก้ไขระบบตลาดทุนของไทยในปัจจุบันให้พัฒนาจนสู่สภาพที่เป็นสากลได้ กล่าวคือ การมีจริยธรรมในทุกขั้นตอนของการประกอบธุรกิจ จะแสดงถึงการมีจรรยาบรรณของธุรกิจนั้น การกระทำผิดเกิดจากความคิดที่ผิดว่า การทำผิดกฎหมายจะทำให้ร่ำรวย แต่ในความเป็นจริง การปฏิบัติตามกฎต่างหากจึงจะมีความร่ำรวย เพราะหากมีการเสี่ยงกฎ และสุดท้ายทางการต้องเข้าไปควบคุมแล้วจะทำให้ธุรกิจดำเนินอย่างไม่สะดวกและผลกำไรลดลง ดังนั้นสถาบันการเงินควรมีจรรยาบรรณ และปฏิบัติตามกฎระเบียบอย่างเคร่งครัด ซึ่งจะช่วยให้ตลาดทุนในประเทศไทยพัฒนาขึ้นไปอีก

4.1.6 การแทรกแซงของรัฐในกิจการของเอกชน , จากลักษณะของการประกอบอาชญากรรมทางเศรษฐกิจ ที่มีการกระทำไม่ซัดจั้งในตัวเองว่าเป็นความผิด ทำให้ต้องมีความจำเป็นในการบัญญัติกฎหมายควบคุมการกระทำในธุรกิจของสถาบันการเงินในรายละเอียดที่สำคัญ ๆ และจำเป็นของสถาบันการเงิน เพื่อการดำรงอยู่ของสถาบันการเงินนั้น และด้วยเหตุที่ลักษณะผลของความผิดมีความร้ายแรงที่กระทบถึงสาธารณชน จึงทำให้การบัญญัติกฎหมายในทำนองที่เป็นมาตรการป้องกันความเสียหายที่อาจเกิดขึ้นได้ และมาตรการในการป้องกันก็คือมาตรการควบคุมกำกับดูแลการประกอบธุรกิจของสถาบันการเงินดังกล่าว โดยรัฐจะเข้ามามีบทบาทโดยการกำหนดองค์กร เฉพาะ เพื่อควบคุมสถาบันการเงินให้ปฏิบัติตามกฎหมายอย่างเคร่งครัด และกำหนดระเบียบขั้นตอนดำเนินการต่าง ๆ บางครั้งลักษณะของข้อกำหนดระเบียบอาจมีลักษณะที่ฟุ่มเฟือย หรือไม่มีความสำคัญถึงขนาดที่ไม่ปฏิบัติตามแล้วจะเกิดความเสียหายขึ้นได้ ทำให้การประกอบธุรกิจของเอกชนที่ต้องมีการแข่งขันทางการค้า หรือมีการหมุนเวียนทางการเงินอย่างรวดเร็ว อาจหยุดชะงักหรือมีความล่าช้าในการดำเนินงาน ซึ่งอาจทำให้เกิดผลเสียหายทางเศรษฐกิจโดยทางอ้อมก็ได้

4.1.7 การไม่ประสานงานกันระหว่างหน่วยของรัฐ เกี่ยวกับการดำเนินคดีเมื่อมีปัญหาเกิดขึ้น หน่วยงานที่จะมีส่วนร่วมในการดำเนินคดีคือ ตำรวจ

อัยการ และศาล ในแต่ละองค์กรล้วนมีความเป็นเอกเทศในตัวเอง ขึ้นตอนดำเนินงานของแต่ละหน่วยงาน จะปฏิบัติตามสายงานบังคับบัญชาของหน่วยงานตน ทำให้ความร่วมมือในการปฏิบัติงานมีความล่าช้าทำให้ใช้เวลานานกว่าจะนำตัวผู้กระทำผิดมาลงโทษได้ หรือบางกรณีผู้กระทำผิดอาศัยความล่าช้าฉวยโอกาสทำลายหลักฐานเพื่อให้ตนพ้นผิดได้ แต่ยังเป็นปัญหาสำคัญมากในกรณีอาชญากรรมเกี่ยวกับสถาบันการเงิน ต้องอาศัยหน่วยงานหลายฝ่าย ร่วมมือกันปฏิบัติงานเพื่อค้นหาหลักฐานกระทำผิดต่าง ๆ มาเพื่อพิสูจน์ความผิด เพราะองค์กรของสถาบันการเงินมีโครงสร้างสลับซับซ้อนต้องใช้เวลาในการค้นรายละเอียดความจริง ทำให้อาชญากรผู้มีความรู้ความชำนาญสามารถทำลายหลักฐานได้

4.2 ปัญหาและอุปสรรคในการป้องกันและปราบปรามความผิดเกี่ยวกับสถาบันการเงิน

ปัจจุบันประเทศไทยได้เริ่มให้ความสนใจความผิดเกี่ยวกับเศรษฐกิจกันมากขึ้น มีการบัญญัติกฎหมายหลายฉบับเพื่อให้บรรลุผลในทางป้องปรามอาชญากรรมทางเศรษฐกิจ โดยเฉพาะบทบัญญัติที่เกี่ยวข้องกับสถาบันการเงิน ซึ่งเป็นองค์กรที่รัฐจำกัดต้องสร้างความมั่นคงปลอดภัย มิให้เกิดความเสียหายขึ้นอีกเหมือนกับในอดีตที่ผ่านมา ครั้งวิกฤตการณ์ทางการเงินเมื่อพ.ศ. 2526-2527 อย่างไรก็ตามมาตรการทางกฎหมายที่ออกมาบังคับใช้เกี่ยวกับสถาบันการเงิน เริ่มมีความรัดกุมขึ้นก็ตาม แต่ก็ยังมีโอกาสให้มีผู้กระทำความผิด หลีกเลี่ยงกฎหมายเพื่อแสวงหาประโยชน์ได้อยู่อีก เช่น ในเรื่องการปั่นหุ้น แม้จะมีการกำหนดความผิดฐานปั่นหุ้นไว้แล้ว แต่อุปสรรคของการบังคับใช้ ก็อยู่ที่บทบัญญัตินั้นเองที่ทำให้อาชญากรทางเศรษฐกิจ ซึ่งเป็นผู้มีความรู้ความชำนาญ สามารถหาช่องทางหลีกเลี่ยงกฎหมายได้อีก ดังนั้นจากการวิจัยนี้สามารถสรุปสาเหตุสำคัญบางประการที่ทำให้มาตรการทางกฎหมายที่มีอยู่ไม่สามารถบังคับใช้ได้อย่างมีประสิทธิภาพได้แก่

4.2.1 ปัญหาลักษณะพิเศษของสถาบันการเงิน

เนื่องจากสถาบันการเงิน เป็นองค์กรที่มีความสำคัญต่อระบบการเงิน

ทั้งประเทศ จึงจำเป็นต้องอย่างยิ่งที่รัฐจะต้องควบคุมเพื่อให้ดำรงไว้ซึ่งเสถียรภาพของสถาบันการเงินนั้น ๆ ในทางเศรษฐศาสตร์ สถาบันการเงิน³⁶ หมายถึงสถาบันที่ทำธุรกิจในรูปแบบของการกู้ยืม และให้กู้ยืมเงินหรือเป็นสถาบันที่ทำหน้าที่เป็นตัวกลางระหว่างผู้ให้กู้และผู้ขอกู้ โดยอาศัยเครื่องมือหรือตราสารทางการเงิน และรับภาระการเสี่ยงจากการให้กู้ยืมนั้นแทน ส่วนรายได้จากสถาบันการเงินมาจากความแตกต่างระหว่างอัตราดอกเบี้ยที่ได้รับจากผู้ขอกู้ และอัตราดอกเบี้ยซึ่งต้องจ่ายให้แก่ผู้ให้กู้ พิจารณาจากความหมายดังกล่าวแล้วเป็นความจำเป็นอย่างยิ่ง ที่จะต้องมีทบัญญัติกฎหมายที่รัดกุมเพียงพอเพื่อให้ความมั่นใจแก่ประชาชนที่จะนำเงินออมมาลงทุนในสถาบันการเงินนั้น ๆ จึงทำให้สถาบันการเงินมีลักษณะพิเศษ เช่น การจัดตั้งองค์กร รูปแบบและวิธีการดำเนินธุรกิจเหล่านี้เป็นองค์ประกอบหรือลักษณะพิเศษที่แตกต่างจากนิติบุคคลโดยทั่วไป ที่จำเป็นต้องบัญญัติกฎหมายรองรับไว้โดยกำหนดเงื่อนไขวิธีปฏิบัติเกี่ยวกับเรื่องดังกล่าวไว้ด้วย ความซับซ้อนในการดำเนินธุรกิจของสถาบันการเงิน เป็นอุปสรรคอย่างหนึ่งของการบังคับใช้กฎหมายในการปราบปรามอาชญากรรมทางเศรษฐกิจที่เกิดขึ้นในสถาบันการเงิน เพราะทำให้การรวบรวมข้อมูลหลักฐานต่าง ๆ เป็นไปได้ยาก และเป็นการฉกฉวยโอกาสของผู้กระทำความผิดอาศัยความซับซ้อนของการดำเนินธุรกิจนั้น กระทำการผิดที่เป็นหลักฐานเท็จขึ้นได้ และในขณะเดียวกันก็สามารถทำลายหลักฐานที่กระทำความผิดได้ทันการณั้เช่นกัน

4.2.2 ปัญหาลักษณะพิเศษของความผิดและอาชญากรรมทางเศรษฐกิจ

ความผิดเกี่ยวกับสถาบันการเงิน เป็นอาชญากรรมทางเศรษฐกิจอีกรูปแบบหนึ่ง ที่มีองค์ประกอบความผิดในทางเศรษฐกิจ คือ

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

³⁶วรินทร์ เทศวานิช, เงิน ตลาดการเงินและสถาบันการเงิน, มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช

ต้องเป็นการกระทำที่ผิดกฎหมาย ไม่จำกัดเฉพาะต้องผิดกฎหมายอาญา แต่อาจผิดกฎหมายลักษณะอื่นได้ ที่สำคัญต้องกระทบถึง เศรษฐกิจและความมั่นคงของประเทศด้วย ดังนั้นหากการกระทำธุรกิจเพื่อให้ได้มาซึ่งผลตอบแทนมากที่สุด แต่การกระทำนั้นมิได้มีการฝ่าฝืนกฎหมายใด ๆ ก็ยังไม่ถือว่าเป็นการกระทำผิดทางเศรษฐกิจ แม้ว่ากรกระทำนั้นจะทำให้ผู้อื่นได้รับการเสียหาย หรือเสียหายจากการกระทำเพื่อแสวงหาผลตอบแทนส่วนตนก็ตาม จึงทำให้มีข้อสังเกตว่า การกระทำเพียงใดถึงจัดว่าเป็นการผิดกฎหมายแล้ว ซึ่งต้องพิจารณาเป็นเรื่อง ๆ ไป อย่างไรก็ตามมีนักวิชาการ และผู้ปฏิบัติงานที่เกี่ยวข้องกับอาชญากรรมทางเศรษฐกิจสรุปลักษณะของพฤติกรรมดังต่อไปนี้

1. เป็นการกระทำที่เป็นอันตรายต่อความสงบสุข และสวัสดิภาพของประชาชน บ่อนทำลายเศรษฐกิจของชาติและเป็นอุปสรรคต่อการพัฒนาสังคม
2. เป็นการกระทำที่เป็นอันตรายมากกว่าความผิดเกี่ยวกับทรัพย์สินธรรมดาทั่วไป
3. เป็นการสร้างความเหลื่อมล้ำในฐานะทางเศรษฐกิจในหมู่ประชาชน
4. เป็นการสร้างผลกระทบทางลบต่อการพัฒนาสังคมในระยะยาว
5. อาชญากรรมทางเศรษฐกิจบางประเภทจะบ่อนทำลายศีลธรรม ค่านิยมทางวัฒนธรรม และประเพณีอันดีงามของประชาชน

การสรุปลักษณะการกระทำเช่นนี้ทำให้อาชญากรรมทางเศรษฐกิจอยู่ในขอบเขตที่กว้างขวาง การจะมุ่งเน้นเรื่องผลกระทบทางเศรษฐกิจเป็นสิ่งสำคัญ จึงมีการกำหนดขอบเขตของลักษณะการกระทำความผิดประเภทนี้ให้ชัดเจนขึ้นกว่าเดิม โดยลักษณะต่อไปนี้คือ

- เป็นการกระทำความผิดที่ไม่ใช่ความรุนแรง ไม่ใช่กำลังทำร้าย ไม่ใช่อาวุธ ไม่ใช่การข่มขู่ ไม่ใช่วิธีการที่ปรากฏชัดแจ้งว่าเป็นเป็นการกระทำที่อันตรายต่อประชาชน

- เป็นการกระทำที่ใช้กลอุบาย มุ่งเน้นในเรื่องของการแสวงหาประโยชน์ตอบแทนสูงสุด โดยเฉพาะเรื่องทรัพย์สิน มักมีพฤติกรรม เช่น ยักย้ายถ่ายเททรัพย์สินเงินทองของผู้อื่นรวมทั้งนายจ้าง ห้างร้าน องค์กรนิติบุคคลทั้งเอกชนและรัฐ โดยวิธีการลัก ยักยอก หลอกหลวง ต้มตุ๋น ซึ่งส่วนใหญ่แล้วจะมีการกระทำคามผิดร่วมกันหลายคน และมีการศึกษาวางแผนล่วงหน้าไว้แล้ว

- เป็นการทำความผิดที่ประสงค์ต่อความมั่นคงทางเศรษฐกิจการเงินที่ได้กระทำไปในวิถีทางการค้าปกติ หากแต่เป็นการแสวงหาประโยชน์โดยมิชอบด้วยกฎหมาย และกระทบถึงความปลอดภัยในทรัพย์สิน และชีวิตของประชาชนในสังคม

การกำหนดขอบเขตของลักษณะการกระทำผิดให้ชัดเจนดังกล่าว ย่อมมีประโยชน์ต่อสังคม ในการที่จะออกกฎหมายเพื่อปราบปราม และป้องกันแก้ไขการประกอบอาชญากรรมทางเศรษฐกิจอย่างมีประสิทธิภาพ กล่าวคือ ทำให้เป็นการลดการประกอบอาชญากรรมประเภทนี้ อันเป็นการบรรลุวัตถุประสงค์ในทางป้องปรามได้

ลักษณะของอาชญากรรมทางเศรษฐกิจ

อาชญากรรมทางเศรษฐกิจมีลักษณะคือ เป็นผู้ทำความผิดที่มีสถานภาพทางสังคม หน้าที่การงานดี มีความรู้ประสบการณ์สูง ประกอบอาชญากรรมจากวิชาชีพ หรืออาชีพตนถนัดโดยมุ่งหวังผลประโยชน์มูลค่ามหาศาล นอกจากนั้นต้องเป็นผู้ที่มีความเชี่ยวชาญในการกระทำผิด เช่นเดียวกับอาชญากรรมธรรมดาโดยทั่วไปด้วย เพียงแต่การทำความผิดแฝงเร้นมากับการประกอบอาชีพของตน และอาชญากรรมทางเศรษฐกิจจะมีคุณสมบัติพิเศษอีกหลายประการ ที่เหนือกว่าอาชญากรรมอาชีพทั่วไป ซึ่งท่าน Reckless นักอาชญาวิทยาที่มีชื่อเสียงได้อธิบายลักษณะของอาชญากรรม ดังนี้

1. มีภูมิหลังดีกว่า เฉลียวฉลาดกว่าอาชญากรรมอาชีพธรรมดา มีบุคลิกดี

เป็นที่น่าเชื่อถือไว้วางใจของคนทั่วไป หรือมีภาพพจน์ที่ดีปรากฏแก่คนในสังคม

2. ใช้เทคนิคที่มีประสิทธิภาพสูงในการกระทำความผิด และยากแก่การสืบสวน เพราะข้อมูลหรือหลักฐานเกี่ยวข้องกับกระทำความผิด อยู่ในความรู้ความสามารถในอาชีพที่ประกอบอยู่

3. ประกอบอาชญากรรมที่มีลักษณะไม่เขย่าขวัญประชาชน ไม่สร้างความโกรธแค้นอย่างรุนแรงแก่ผู้เสียหาย กล่าวคือ การกระทำไม่ขัดแย้งในลักษณะที่เป็นอันตรายแก่ประชาชนโดยตรงหรือโดยทันที ทำให้ผู้เสียหายไม่รู้สึกรู้ว่าตนได้ตกเป็นเหยื่อของอาชญากรรมแล้ว แต่กลับคิดว่าเป็นการเสียเปรียบในเรื่องของธุรกิจการค้าปกติเท่านั้น

4. มีวิธีปกปิดความผิด และไม่พยายามหลงเหลือหลักฐานไว้ให้จับกุม ทั้งนี้อาชญากรรมทางเศรษฐกิจจะมีความซับซ้อน และมีการกระทำอย่างค่อยเป็นค่อยไป ใช้เวลานานพอสมควรจึงรู้ถึงความเสียหาย ทำให้การค้นหาหลักฐานเป็นไปด้วยความยากลำบากไม่ทันต่อเหตุการณ์ อันเป็นการเปิดโอกาสให้อาชญากรประเภทนี้สามารถปกปิด ทำลาย ซ่อนเร้นหลักฐานได้เป็นอย่างดี

5. จากการกระทำผิดที่ให้ผลตอบแทนสูง ทำให้อาชญากรทางเศรษฐกิจมักจะดำรงชีวิตอยู่ท่ามกลางสังคมของพลเมืองดี เพื่อประสงค์ที่จะแสวงหาประโยชน์โดยมิชอบได้อย่างไม่มีใครสงสัยว่าเป็นอาชญากร

6. อาจมีการทำงานเป็นทีม หรือเป็นกลุ่ม เพราะการประกอบอาชญากรรมทางเศรษฐกิจมักเกิดกับองค์กรที่เป็นนิติบุคคล ซึ่งมีการจัดระเบียบการปฏิบัติงานที่ซับซ้อนหลายขั้นตอน จึงทำให้เป็นการยากที่จะกระทำความผิดให้สำเร็จได้โดยลำพังคนเดียว

จากการที่ท่าน Reckless ได้อธิบายลักษณะพิเศษของอาชญากรรมทางเศรษฐกิจในการศึกษาทางอาชญาวิทยา จึงได้จัดประเภทของอาชญากรรมทางเศรษฐกิจให้อยู่ในประเภทอาชญากรรมอาชีพ ที่ใช้เทคนิคขั้นสูงในการกระทำความผิด อันเป็นปัญหาในการจับกุม และปราบปรามอาชญากรรมทางเศรษฐกิจ ดังนั้นเป็นหน้าที่ของรัฐที่ต้องดำเนินการกับอาชญากรรมประเภทนี้ โดยการตั้งหน่วยงานเฉพาะที่มีประสิทธิภาพสูงในการติดตามจับกุม ในหน่วยงานกระบวนการยุติธรรมทางอาญาให้เหมาะสมด้วย

จะเห็นได้ว่าลักษณะพิเศษของความผิดดังกล่าว สังคมจะไม่ค่อยได้รับรู้ เพราะไม่มีภาพพจน์ที่น่ากลัวและ เขย่าขวัญ ไม่สร้างความโกรธแค้นให้กับผู้พบเห็นในทันที มีการอำพรางและปกปิดการกระทำโดยแฝงเร้นอยู่กับกระบวนการประกอบธุรกิจทางเศรษฐกิจ ทำให้การดำเนินคดีต้องใช้เวลาอันยาวนานในการสืบสวนสอบสวน เพื่อให้ได้ความจริงมาลงโทษผู้กระทำผิด

4.2.3 ปัญหาด้านกฎหมาย

อาชญากรรมทางเศรษฐกิจจะมีการพัฒนาวิธีการใหม่ ๆ ตามความเจริญก้าวหน้าทางเศรษฐกิจของประเทศ แต่กฎหมายของรัฐที่ออกมาบังคับใช้นั้น ไม่ทันต่อเหตุการณ์ที่เกิดขึ้น เมื่อมีความผิดและความเสียหายเกิดขึ้นแล้ว กฎหมายจึงค่อย ๆ บัญญัติตามมาทีหลัง เพราะมิได้บัญญัติครอบคลุมถึงเหตุการณ์ในอนาคตด้วย ประกอบกับกระบวนการร่างกฎหมายมีหลายขั้นตอน ทำให้มีการล่าช้าในการออกกฎหมายมาใช้บังคับ

ปัจจุบันกฎหมายเกี่ยวกับการเงินการธนาคาร และธุรกิจเงินทุนหลักทรัพย์ ได้พัฒนาให้รัดกุมยิ่งขึ้นโดยมีทั้งบทบัญญัติในส่วนควบคุมกำกับดูแลแล้ว ยังมีบทบัญญัติความผิดทางอาญาเกี่ยวกับการเงินการธนาคารไว้ด้วย อีกทั้งยังบัญญัติในลักษณะป้องกันลักษณะของการกระทำที่อาจเป็นความผิด และก่อให้เกิดความเสียหายไว้ในอนาคตอีกด้วย อย่างไรก็ตาม ก็ยังมีผู้กระทำความผิดหลีกเลี่ยงกฎหมายได้

เนื่องจากกฎหมายดังกล่าว บัญญัติลักษณะความผิดไว้ให้เกิดการตีความได้ ทำให้ผู้กระทำความผิดสามารถเบี่ยงเบนพฤติกรรมหรือการกระทำสามารถฉวยโอกาสจากการที่ต้องตีความนั้น ให้ตนเองหลุดพ้นจากข้อหาความผิดได้ เช่น การกำหนดความผิดฐานปิ่นหล่น และการถือครองหลักทรัพย์เพื่อครอบงำกิจการ เป็นต้น แต่มีข้อสังเกตว่ากฎหมายเกี่ยวกับการเงินการธนาคาร หากมีกฎหมายออกมาจำกัดและควบคุมมากเกินไป แม้ว่าจะเป็นการดีในการป้องกันความเสี่ยง ในการที่จะเกิดความเสียหายได้ก็ตาม แต่ในทางตรงข้ามอาจส่งผลกระทบต่อเศรษฐกิจโดยรวมของประเทศที่อาจไม่ทันต่อระบบการเงินของโลกได้

ในส่วนของบริษัทนิติต่าง ๆ ที่บังคับใช้เมื่อความผิดเกิดแล้ว ปัญหาในการดำเนินคดีที่สำคัญในเรื่องของสืบสวน คดีเศรษฐกิจ แยกพิจารณาได้ 2 ประเด็นคือ

ก. กฎหมายไม่ได้กำหนดวิธีการสืบสวน

การสืบสวนเป็นการค้นหารายละเอียดข้อเท็จจริงของความผิด แต่ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา ไม่ได้บัญญัติขั้นตอนการสืบสวนได้ว่ากระทำการอย่างไร เพียงแต่บัญญัติว่าใครมีอำนาจสืบสวนเท่านั้น ทำให้การสืบสวนเป็นการกระทำกระทบถึงตัวผู้ต้องหาได้อย่างกว้างขวางเพราะจะกระทำได้ก่อนหรือหลังความผิดเกิดก็ได้ (ทั้งนี้เพื่อวัตถุประสงค์ในทางป้องกันและปราบปราม) จึงทำให้บุคคลมีโอกาสดูถูกฟ้องได้ทุก เมื่อไม่มีใครกล้าให้ปากคำเพราะอาจถูกฟ้องหมิ่นประมาทได้ การสืบสวนจึงไม่บรรลุผลดีเท่าที่ควร

ข. ความขัดแย้งของการสืบสวนต่อการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพส่วนบุคคล

เพราะระหว่างที่มีการสืบสวนนั้นจะมีการรุกร้าเสรีภาพ ของประชาชน ได้มาก เช่นการดักฟังทางโทรศัพท์ บันทึกเสียง สอดครอยตาม เก็บข้อมูลส่วนบุคคล เป็นต้น ในส่วนที่เกี่ยวกับสถาบันการเงิน เป็นหน้าที่ของสถาบันการเงินที่ต้องรักษาความลับลูกค้า ให้มากที่สุดด้วยเหตุผลคือ เหตุผลทางการตลาดในการให้บริการลูกค้า สร้างความไว้วางใจแก่ลูกค้าที่มาใช้บริการว่า ข้อมูลส่วนตัวความลับต่าง ๆ

จะไม่ถูกเปิดเผยต่อสาธารณชนเพื่อเครดิตทางสังคม ประกอบกับเหตุผลทางความคุ้มครองของกฎหมาย ในเรื่องสิทธิในชีวิตส่วนตัว (Right Privacy) เป็นสิทธิของบุคคลที่จะอยู่ตามลำพัง โดยปลอดจากการสอดแทรก หรือแสวงหาผลประโยชน์ในเรื่องส่วนตัวโดยแท้จริงของผู้อื่น นำไปเผยแพร่ต่อสาธารณชน อันทำให้ผู้อื่นได้รับความเดือดร้อนเสียหาย ประเทศไทยยังไม่มีกฎหมายคุ้มครองเรื่องนี้โดยตรง แต่ในอเมริกามีกฎหมาย Privacy Act บัญญัติถึงวิธีการเก็บข้อมูลส่วนตัวของบุคคลว่ากระทำได้ด้วยหน่วยงานใด และแจ้งข้อมูลให้หน่วยงานใด รวมทั้งวิธีการเก็บข้อมูลและกำหนดข้อมูลด้วย

4.2.4 ปัญหาเกี่ยวกับประสิทธิภาพของหน่วยงานที่มีหน้าที่ป้องกันและปราบปราม

กรณีความผิดเกี่ยวกับสถาบันการเงิน หน่วยงานของรัฐที่มีอำนาจหน้าที่ในการควบคุม ดูแลตรวจสอบมิให้มีการกระทำความผิดคือ ธนาคารแห่งประเทศไทย สำหรับหน่วยงานที่มีหน้าที่ปราบปราม คือ ตำรวจและพนักงานสอบสวน ส่วนผู้ดำเนินคดีคือ อัยการ และศาล จะเห็นได้ว่า ความผิดเกี่ยวกับสถาบันการเงินจะมีลักษณะพิเศษ องค์กรต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องในการดำเนินคดี จึงควรที่จะมีความรู้ความชำนาญเฉพาะเรื่องดังกล่าว จึงจะทำให้มีการพิจารณาและแก้ไขปัญหาอย่างเป็นธรรม ดังนั้น ควรแยกประเภทองค์กร หรือหน่วยงานที่เกี่ยวข้องตามลักษณะประเภทความผิดที่เกิดขึ้น จึงจะมีประสิทธิภาพปัญหาปัจจุบันที่เกิดขึ้นโดยองค์กรผู้บังคับใช้กฎหมายมีหลายกรณีได้แก่

ก. ตัวเจ้าหน้าที่ที่กระทำผิดเสียเอง ฎีกาประชุมใหญ่ 1027/11 เจ้าหน้าที่ตำรวจไปพบของผิดกฎหมาย แต่แทนที่จะจับกลับไปแจ้งให้ตำรวจสุลกากรจับเพื่อจะเอาสินบนการนำจับ ศาลฎีกาว่าเจ้าหน้าที่รับสินบน โดยละเว้นหน้าที่ที่ต้องกระทำตามกฎหมาย จึงเป็นที่เจ้าหน้าที่จะปฏิบัติต่อเมื่อมีสินบนนำจับ

ข. เจ้าหน้าที่มักจะไม่สนใจอาชญากรรมทางเศรษฐกิจคือเล็ก ๆ ที่ไม่มีสินบนนำจับ เช่น การฉ้อโกงประชาชนในซีวิตประจำวัน โดยมากเป็นการกระทำผิดกฎหมายคุ้มครองผู้บริโภค เป็นต้น ดังนั้นการทำให้สินบนนำจับจึงเป็นการสร้างค่านิยมทางความคิดให้เจ้าหน้าที่ผู้มีหน้าที่ต้องปฏิบัติตามกฎหมายอยู่แล้ว คำนึงถึงผลประโยชน์ส่วนตนมากกว่าส่วนรวม

ค. การขาดความรู้ความชำนาญในการดำเนินคดี อาชญากรรมเศรษฐกิจมีความซับซ้อนและอยู่ในความรู้ทางวิชาชีพโดยเฉพาะ จึงจำเป็นต้องมีผู้ที่มีความรู้ความชำนาญในเรื่อง ๆ นั้น มาดำเนินการสืบสวนเพราะต้องใช้ความละเอียดอย่างมาก ในการค้นหาข้อเท็จจริงในความผิด ซึ่งปัจจุบันเจ้าหน้าที่ผู้มีความชำนาญดังกล่าวไม่เพียงพอต่อคดีที่เกิดขึ้น

ง. การสืบสวนต้องใช้เวลานาน และทุนทรัพย์จำนวนมาก ประกอบกับการทำงานเฉพาะด้าน จึงทำให้การดำเนินคดีไม่ทันต่อความเสียหายที่เกิดขึ้นอีก กล่าวคือกระบวนการปฏิบัติตามกฎหมายในการป้องกัน และปราบปรามอาชญากรรมประเภทนี้ ไม่สามารถลดการเกิดอาชญากรรมทางกฎหมายได้อย่างมีประสิทธิภาพ

จ. การขาดการประสานงานกันระหว่างหน่วยงานของรัฐ โดยเหตุที่อาชญากรรมประเภทนี้ ส่งผลกระทบต่อความเสียหายทางเศรษฐกิจของประเทศ หน่วยงานที่เกี่ยวข้องในเรื่องเศรษฐกิจ เช่น ธนาคารแห่งประเทศไทย กรมสรรพากร ตลาดหลักทรัพย์ กรมตำรวจ ฯลฯ เหล่านี้จะต้องมีความร่วมมือกันเป็นอย่างดี ในการให้ข้อมูลรายละเอียดต่าง ๆ เพื่อประกอบการพิสูจน์การทำความผิด แต่ในทางปฏิบัติ หน่วยงานเหล่านี้ต่างเป็นเอกเทศรับผิดชอบงานเฉพาะด้านเท่านั้น การประสานงานให้ข้อมูลระหว่างหน่วยงาน ต้องผ่านตามลำดับขั้นตอนการทำงานหลายชั้น ทำให้เกิดความล่าช้าไม่สะดวก ส่งผลให้การดำเนินคดีล่าช้า

4.3 วิเคราะห์ผลบังคับมาตรการทางกฎหมายบางประการในปัจจุบัน

4.3.1 บทบัญญัติประมวลกฎหมายอาญาความผิดฉ้อโกง กับคดีฉ้อโกง ในสถาบันการเงิน

ส่วนใหญ่เป็นการกระทำฉ้อโกงในสถาบันการเงินนั้นที่ส่งผลให้เกิดความเสียหายคือ การล้มละลายของสถาบันการเงิน และการสูญเสียเงินออมของประชาชนทั่วไปที่มาลงทุนกับสถาบันการเงินนั้น ซึ่งผู้กระทำความผิดจะเป็นบุคคลากรที่ทำงานอยู่ในสถาบันการเงิน และแสวงหาประโยชน์จากการประกอบธุรกิจการเงินการธนาคาร เป็นการกระทำเกี่ยวกับการเงิน ซึ่งกระทำโดยวิธีการหลอกลวงในรูปแบบต่าง ๆ การกระทำฉ้อโกงเกี่ยวกับสถาบันการเงินจึงต้องเข้าลักษณะองค์ประกอบความผิดฐานฉ้อโกงตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 341 และเนื่องจากเป็นการกระทำต่อประชาชนทั่วไปโดยไม่เจาะจง จึงเป็นความผิดฐานฉ้อโกงประชาชนตามมาตรา 343 ด้วย บทบัญญัติดังกล่าวกฎหมายได้กำหนดบทลงโทษไว้คือ กรณี มาตรา 341 "ผู้กระทำความผิดฐานฉ้อโกงต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินสามปีหรือปรับไม่เกินหกพันบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ" และมาตรา 343 "ระวางโทษจำคุกไม่เกินห้าปี หรือปรับไม่เกินหนึ่งหมื่นบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ "

จะเห็นได้ว่าบทบัญญัติฉ้อโกงตามประมวลกฎหมายอาญา เป็นลักษณะความผิดที่ปรับเข้ากับการฉ้อโกงในสถาบันการเงินได้ แต่เมื่อพิจารณาบทลงโทษและเปรียบเทียบความเสียหายที่เกิดขึ้นแล้ว บทบัญญัติดังกล่าวไม่สามารถบรรลุผลในทางป้องกันและปราบปรามได้อย่างแท้จริงเมื่อมองในแง่ผู้กระทำผิดแล้วผลประโยชน์มหาศาลกับโทษที่ได้รับไม่ทำให้ผู้กระทำความผิดดังกล่าวลดลงจากสังคมได้ ต่อมาพระราชบัญญัติบริษัทเงินทุนบริษัทหลักทรัพย์และบริษัทเครดิตฟองซิเอร์ พ.ศ. 2522 ได้กำหนดบทบัญญัติความผิดอาญาเกี่ยวกับการฉ้อโกงในสถาบันการเงินโดยเพิ่มอัตราโทษที่จะลงโทษแก่ผู้กระทำความผิดโดยเฉพาะ ผู้ที่เป็นกรรมการบริหารของสถาบันการเงิน ซึ่งในอดีตส่วนใหญ่กระทำความผิดจนกระทั่งสถาบันการเงินล้มละลายคือผู้บริหารสถาบันการเงินนั่นเอง

อย่างไรก็ตาม แม้ว่าจะบัญญัติเพิ่มโทษแก่ผู้กระทำผิดฉ้อโกงในสถาบันการเงินแต่เนื่องจากผลประโยชน์จำนวนมากที่ได้รับแล้ว ประกอบกับความเสียหายที่เกิดขึ้นเป็นมูลค่ามหาศาล การเพิ่มอัตราโทษในความผิดฉ้อโกงดังกล่าว ยังไม่ทำให้บรรลุลผลในทางป้องกันและปราบปรามได้อย่างแท้จริง

4.3.2. ความจำเป็นในการตราพระราชกำหนดการกู้ยืมเงินที่เป็น การฉ้อโกงประชาชน

เหตุผลในการตรากฎหมายฉบับนี้ ".....เนื่องจากขณะปรากฏว่า มีการกู้ยืมเงินหรือรับฝากจากประชาชนทั่วไป โดยมีการจ่ายดอกเบี้ย หรือผลประโยชน์อย่างอื่นตอบแทนให้สูงกว่าประโยชน์ที่ผู้กู้ยืม หรือรับฝากเงินจะพึงหามาได้ จากการประกอบธุรกิจตามปกติ โดยผู้กระทำผิดได้ลวงประชาชนที่หวังจะได้ดอกเบี้ยในอัตราสูงให้นำเงินมาเก็บไว้กับตน ด้วยการใช่วิธีจ่ายดอกเบี้ยในอัตราสูงเป็นเครื่องล่อใจ แล้วนำเงินที่ได้มาจากการกู้ยืมหรือรับฝากเงินรายอื่น ๆ มาจ่ายเป็นดอกเบี้ย หรือผลประโยชน์ให้แก่ผู้ให้กู้ยืมหรือผู้ฝากเงินรายก่อน ๆ ในลักษณะต่อเนื่องกัน ซึ่งการกระทำดังกล่าวเป็นการฉ้อโกงประชาชน เพราะเป็นที่แน่นอนอยู่แล้วว่า ในที่สุดจะต้องมีประชาชนจำนวนมากไม่สามารถได้รับคืนเงินกลับคืนได้ และผู้กู้ยืมหรือรับฝากเงินกับผู้ร่วมกระทำการดังกล่าว จะได้รับประโยชน์จากเงินที่ตนได้รับว่า เพราะผู้ให้กู้ยืมหรือผู้รับฝากเงินไม่สามารถบังคับหรือติดตามให้มีการชำระหนี้ได้

อนึ่งกิจการดังกล่าวนี้ มีแนวโน้มจะขยายตัวแพร่หลายอย่างรวดเร็ว หากปล่อยให้มีการดำเนินการต่อไป ย่อมจะก่อให้เกิดผลร้ายแก่ประชาชนทั่วไป และจะเป็นอันตรายร้ายแรงต่อเศรษฐกิจของประเทศ สมควรที่จะมีกฎหมายเพื่อปราบปรามการกระทำดังกล่าว กับสมควรวางมาตรการเพื่อคุ้มครองประโยชน์ของประชาชนที่อาจได้รับความเสียหายจากการถูกหลอกลวง และโดยที่เป็นกรณีฉุกเฉินที่มีความจำเป็นรีบด่วนในอันจะรักษาความมั่นคงทางเศรษฐกิจ จึงจำเป็นต้องตราพระราชกำหนดนี้...."

จะเห็นได้ว่าพระราชกำหนดดังกล่าว มีวัตถุประสงค์ที่มุ่งจะบังคับใช้กับกรณีของธุรกิจการระดมเงินนอกระบบโดยการจัดคิวเงิน หรือแชร์ ธุรกิจดังกล่าวจะดำเนินการโดยหลอกลวงประชาชนให้นำเงินมาลงทุน ในการดำเนินการธุรกิจการค้าอย่างใดอย่างหนึ่งแล้วจะมีการปันผลกำไรหรือให้ดอกเบี้ยในอัตราที่สูงแก่ผู้ร่วมลงทุน ซึ่งในความเป็นจริงแล้วมิได้นำเงินไปทำธุรกิจอย่างใด ๆ เพียงแต่นำเงินจากผู้ร่วมลงทุนรายใหม่ไปปันผลให้แก่ผู้ร่วมลงทุนรายเก่าเป็นวัฏจักรไปเรื่อย ๆ ทรายาคือที่มีผู้ร่วมลงทุนเพิ่มขึ้นเรื่อย ๆ ก็จะมีเงินมาจ่ายได้เรื่อย ๆ เช่นกัน ในที่สุดเมื่อมีความเสียหายเกิดขึ้น การกระทำที่เข้าลักษณะความผิดคือ การฉ้อโกง ตามประมวลผลกฎหมายอาญา มาตรา 343 นั้นเอง ดังนั้น เมื่อประกาศใช้พระราชกำหนดดังกล่าวกับการกระทำที่เป็นกรณีฉ้อโกงประชาชน ตามมาตรา 343 จึงเป็นกรณีที่สามารบบังคับใช้โดยประมวลผลกฎหมายอาญาได้อยู่แล้ว โดยพิจารณาจากลักษณะของการกระทำว่า เป็นการหลอกลวงหรือไม่ โดยการพิสูจน์ได้ว่า ได้นำเงินที่ระดมมาไปใช้ในการดำเนินการอย่างแท้จริง และมีการนำเงินที่ได้จากธุรกิจนั้นมาแบ่งปันผลกำไรกันแต่หากไม่สามารถพิสูจน์ได้ว่า มีการดำเนินการแล้ว ก็ถือว่าเป็นการฉ้อโกงประชาชน ตัวอย่าง "คดีลุงอัมรินทร์" ที่จังหวัดนครราชสีมา เป็นต้น ซึ่งศาลฎีกาไม่รับฟังว่าลุงอัมรินทร์จะดำเนินการค้า เพราะไม่มีหลักฐานทางบัญชีหรือหลักฐานการประกอบธุรกิจอื่นใดมาพิสูจน์ อีกทั้งจ่ายเงินปันผลโดยไม่รู้ว่ามีการทำกำไรเท่าใด ประกอบกับถ้าเจ้าพนักงานไม่เข้ามาควบคุมแล้วจะทำให้มีคนมาฝากเงินมากขึ้น และอาจเกิดความเสียหายในภายหลังได้ศาลฎีกา จึงเห็นว่า "ลุงอัมรินทร์" มีความผิดฐานฉ้อโกงประชาชน

มีข้อสังเกตว่า คดีลุงอัมรินทร์ ศาลฎีกาได้ใช้บทบัญญัติ มาตรา 343 ของประมวลผลกฎหมายอาญา บังคับใช้กับกรณีดังกล่าว ซึ่งเกิดขึ้นก่อนมีการตราพระราชกำหนดการกู้ยืมเงินอันเป็นการฉ้อโกงประชาชน ที่บังคับใช้กับกรณีของแชร์น้ำมันดังกล่าวดังเช่น กรณีของ "ลุงอัมรินทร์" ก็น่าจะบังคับใช้ได้เช่นกันโดยพิจารณาประเด็นของการหลอกลวงว่ามีการค้ำนำเงินจริงหรือไม่หากพิสูจน์ไม่ได้ก็ถือว่าเป็นความผิดฉ้อโกงเช่นกัน

อย่างไรก็ตาม ในส่วนที่เกี่ยวกับความผิดโดยสถาบันการเงินที่ตั้งขึ้น โดยถูกต้องตามกฎหมายนั้น คงไม่มีกรณีบังคับใช้บทบัญญัติพระราชกำหนดดังกล่าว แต่หากเป็นสถาบันการเงินอื่น ๆ ที่ตั้งขึ้นประกอบธุรกิจทำนองเดียวกับธนาคารพาณิชย์ เช่น ทรัสต์เดือน บริษัทเงินทุนเดือนต่าง ๆ ที่ตั้งขึ้นเพื่อระดมทุนและแบ่งเป็นผลกำไร โดยนำเงินมาหมุนเวียน โดยเป็นการฉ้อโกงประชาชนได้ เพราะลักษณะธุรกิจเป็นการจัดคิวเงิน ตามที่กฎหมายบัญญัติไว้

ดังนั้น ปัญหาที่ควรพิจารณาคือ กิจการเงินต่อเงิน หากเป็นการฉ้อโกง ประชาชนก็มีกฎหมายที่จะเอาผิด และลงโทษได้อยู่แล้วตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 343 หรือความผิดฐานฉ้อโกงประชาชน ส่วนในเรื่องการยึดหรืออายัดทรัพย์สินผู้กระทำความผิด ก็สามารถปฏิบัติตามพระราชบัญญัติล้มละลาย พ.ศ. 2483 และประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง ในเรื่องขอให้ศาลใช้วิธีการชั่วคราวก่อนพิพากษาได้อีกเช่นกัน ดังนั้นจึงเป็นการที่ออกกฎหมายขึ้นมาอีกในลักษณะซ้ำซ้อนกับกฎหมายเดิมที่มี ซึ่งสามารถใช้กับกรณีความผิดที่เกิดขึ้นในขณะนั้นได้อยู่แล้ว จึงไม่ใช่กรณีเร่งด่วนที่ต้องตราเป็นพระราชกำหนดอีกทั้งพระราชกำหนดดังกล่าว ให้อำนาจรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังสั่งอนุมัติให้พนักงานเจ้าหน้าที่สั่งยึด หรืออายัดทรัพย์สินของผู้กระทำความผิด ซึ่งควรจะเป็นอำนาจของศาลที่จะเป็นผู้ใช้มากกว่า ฝ่ายบริหาร ดังนั้น จึงทำให้กฎหมายฉบับนี้ไม่บรรลุผลในการป้องกันปราบปรามหรือลดอาชญากรรมทางเศรษฐกิจได้แต่อย่างใด

4.3.3 กองทุนฟื้นฟู และพัฒนาระบบสถาบันการเงินกับสถาบันการเงินที่มีปัญหา

จากบทความวารสารการเงินการธนาคารฉบับเดือนธันวาคม 2528 ได้มีการวิจารณ์เรื่องกองทุนฟื้นฟูสถาบันการเงิน ว่า "เอาเงินคนดีไปช่วยคนคด โกงที่ล้มเหลว" ผู้บริหารระดับสูงในวงการธนาคารพาณิชย์ ได้แสดงความคิดเห็นถึงความเหมาะสมในการจัดตั้งกองทุนฟื้นฟู ว่าโดยหลักการเหมาะสม แต่วิธีการไม่

เหมือนกับสถาบันประกันเงินฝาก ถ้าสถาบันการเงินมีปัญหา ก็จะได้รับการประกัน ส่วนวงเงินเท่าไรแล้วแต่จะกำหนดไว้ แต่สำหรับกองทุนฟื้นฟูนี้ไม่มีการประกันความเสี่ยงให้กับธนาคาร หรือผู้ถือหุ้นใด ๆ ทั้งสิ้น และมองว่าการดำเนินการดังกล่าว เป็นเรื่องซับซ้อนที่ต้องพิจารณาทั้งในแง่ดีและแง่เสีย ในกรณีที่เก็บเงินไปแล้วเพื่อฟื้นฟูสถาบันการเงิน โดยถ้ามีปัญหา ก็ควรที่เก็บเงินจากสถาบันการเงิน เพื่อเป็นค่าใช้จ่ายของสถาบันการเงินเอง ซึ่งถ้าเงินที่นำไปแก้ปัญหาไม่ถูกต้อง คือส่วนหนึ่งนำไปแก้ปัญหาสถาบันการเงินที่ล้มเหลว ซึ่งส่วนใหญ่แล้วสาเหตุมาจาก การคดโกงหรือประมาท ผู้บริหารก็จะได้รับประโยชน์จากการคดโกง และเมื่อสถาบันการเงินล้มเหลว ก็จะมีคนมาช่วยฟื้นฟู และอีกประการหนึ่งความล้มเหลวของสถาบันการเงิน ก็คือทางการควบคุมดูแลไม่ดีพอในการกำหนดมาตรการป้องกันมิให้เกิดความเสียหายแก่สถาบันการเงิน ในลักษณะที่เป็นการตัดไฟแต่ต้นลม เมื่อเกิดความเสียหายต้องนำเงินจากสถาบันการเงินที่ดี ๆ มาช่วยสถาบันการเงินที่ล้มเหลวนั้น จึงเป็นการไม่ยุติธรรม

จะเห็นว่ามาตรการกองทุนฟื้นฟู มิได้บรรลุวัตถุประสงค์ทางกฎหมายในการแก้ไขเยียวยาความเสียหายให้แก่สังคมอย่างแท้จริง ในทางตรงข้ามกับเป็นการสนับสนุนให้เกิดความคิดที่จะทุจริตในสถาบันการเงินมากขึ้น โดยไม่ต้องรับผิดชอบในความล้มเหลวของสถาบันการเงินนั้นเลย เพราะมองในแง่ดีแล้วผู้ได้รับประโยชน์คือผู้กระทำความผิดนั่นเอง

4.3.4 การใช้วิธีการเพื่อความปลอดภัยตามมาตรา 50 ประมวลกฎหมายอาญากับความผิดบั่นทอน

ปัญหากฎหมายความผิดเกี่ยวกับการบั่นทอนในขณะนี้ ยังไม่มีประสิทธิภาพเพียงพอที่จะดำเนินการกับผู้กระทำผิดได้อย่างแท้จริง เนื่องจากตัวบทบัญญัติที่ตนเองที่มีช่องทางให้ผู้กระทำความผิดสามารถหลุดพ้นจากข้อหาดังกล่าวได้ อย่างไรก็ตามจำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องมีมาตรการอย่างไร ที่จะป้องปรามการกระทำในลักษณะเดียวกับ

การปิ่นหุ้น ที่หลุดพ้นจากบทบัญญัติขององค์ประกอบความผิดปิ่นหุ้นได้ ทั้งนี้เพื่อเป็นการตัดโอกาสให้มีการกระทำความผิดเช่นนี้ขึ้นมาอีก โดยใช้มาตรการคุ้มครองสังคม นอกเหนือไปจากการลงโทษผู้กระทำความผิด ตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 50 วิธีการเพื่อความปลอดภัยซึ่งบัญญัติว่า "เมื่อศาลพิพากษาให้ลงโทษผู้ใด ถ้าศาลเห็นว่าผู้นั้นกระทำความผิด โดยอาศัยโอกาสจากการประกอบอาชีพหรือวิชาชีพหรือเนื่องจากการประกอบอาชีพ หรือวิชาชีพ และเห็นว่า หากผู้นั้นประกอบอาชีพหรือวิชาชีพต่อไป อาจกระทำความผิดเช่นนี้ขึ้นมาอีก ศาลจะสั่งไว้ในคำพิพากษาห้ามประกอบอาชีพหรือวิชาชีพมีกำหนดเวลาไม่เกินห้าปี นับแต่วันพ้นโทษไปแล้วก็ได้"

จะเห็นได้ว่า มาตรการคุ้มครองสังคมดังกล่าว ต่อเมื่อภายหลังที่ศาลพิพากษาแล้ว แต่แนวคิดดังกล่าว ควรจะมองถึงการคุ้มครองลักษณะการกระทำที่อาจก่อให้เกิดอันตรายต่อประชาชนก่อนที่จะกระบวนทางกฎหมายจะตัดสินว่า การกระทำเป็นความผิดด้วย เพราะ มิฉะนั้นเป็นการที่กฎหมายไม่สามารถแก้ปัญหาได้ทันกับความเสียหายที่เกิดขึ้น จึงเป็นความจำเป็นที่จะต้องคำนึงถึงมาตรการคุ้มครองสังคมในเรื่องการกระทำที่เป็นอันตรายได้ก่อนที่ศาลจะพิพากษา ทั้งนี้ เพื่อให้บทบัญญัติมาตรานี้สามารถนำไปใช้กับอาชญากรรมทางเศรษฐกิจ ที่กระทำความผิด แต่กฎหมายไม่สามารถนำมาลงโทษได้ เพราะปัจจัยต่าง ๆ เช่น ความไม่รัดกุมของบทบัญญัติกฎหมาย หรืออิทธิพลต่าง ๆ เป็นต้น

ดังนั้น อาจมีการแก้ไขมาตรา 50 ให้สามารถบังคับใช้ได้อย่างมีประสิทธิภาพได้ โดยการให้ใช้วิธีการเพื่อความปลอดภัยครอบคลุมถึงกรณีที่มีการกระทำนั้นอยู่ระหว่างถูกฟ้อง หรือดำเนินคดีอยู่ก่อนที่ศาลจะพิพากษาด้วย การห้ามประกอบอาชีพหรือวิชาชีพบางอย่างนี้ จะส่งผลโดยตรงในด้านการคุ้มครองของสังคมคือ

- 1.) เป็นการตัดความสัมพันธ์ หรืออิทธิพลทางธุรกิจ ทำให้ผู้กระทำความผิดหวนกลับไปกระทำความผิดใหม่ได้ยาก
- 2.) เป็นการข่มขู่อาชญากรรมทางเศรษฐกิจในแง่ที่ว่าอาจจะไม่สามารถ

ประกอบอาชีพ หรือวิชาชีพได้ตลอดไป

3.) กลุ่มครองสังคมาที่ได้รับความปลอดภัย ตามความมุ่งหมายของวิธีการเพื่อความปลอดภัย แม้จะไม่สามารถลงโทษได้ก็ตาม

พิจารณามาตรการดังกล่าว จะส่งผลให้เป็นการบรรลุผลในการปราบปรามอาชญากรรมทางเศรษฐกิจ ได้อย่างแท้จริง เพราะเป็นการตัดการกระทำที่เป็นอันตรายแก่สังคมาให้พ้นไปจากสังคม และเป็นการตัดโอกาสผู้กระทำผิดไม่ให้กระทำผิดได้อีก โดยวิธีการเพื่อความปลอดภัยดังกล่าว สามารถนำมาใช้เป็นมาตรการควบคู่กับการลงโทษปรับทำให้มีประสิทธิภาพยิ่งขึ้นในการยับยั้งความเสียหายและมีให้มีการกระทำผิดขึ้นอีกทั้งในชั้นก่อนก่อนมีการดำเนินคดีและหลังการพิจารณาแล้วก็ตาม

4.3.5 กฎหมายที่สกัดการฟอกเงินกับสถาบันการเงิน

ในกรณีความผิดทางเศรษฐกิจเกี่ยวกับสถาบันการเงิน หากมีการบังคับใช้กฎหมายสกัดการฟอกเงิน ซึ่งกำหนดภาระให้กับสถาบันการเงิน ในการตรวจสอบถึงเงินได้ที่เข้ามาปะปนในธุรกิจธนาคารพาณิชย์ อีกทั้งกำหนดความผิดบางประการแก่สถาบันการเงินผู้กระทำความผิดตามกฎหมายดังกล่าวไว้ ย่อมจะทำให้เป็นการลดหรือยับยั้งการกระทำความผิดของสถาบันการเงินที่อาศัยการประกอบธุรกิจดังกล่าว ให้ดำเนินกิจการอย่างระมัดระวังมากขึ้น ทั้งนี้ต้องมีการรายงานเป็นระยะ ๆ ถึงเงินจำนวนมากที่ผ่านเข้ามาในระบบของสถาบันการเงิน จึงทำให้การแสวงหาผลประโยชน์ในเงินจำนวนมากกระทำได้ยากขึ้นด้วย

สถาบันการเงิน อาจจะเป็นผู้ดำเนินการฟอกเงินด้วยตนเองโดยผู้บริหาร หรือเจ้าหน้าที่ของสถาบันการเงินที่ทุจริต หรือตกเป็นเครื่องมือของอาชญากรรมยาเสพติด หรืออาชญากรรมทางเศรษฐกิจก็ได้ ด้วยเหตุนี้จึงยอมรับกันว่า ควรจะต้องมีการบัญญัติส่วนหนึ่งของกฎหมายปราบปรามการฟอกเงิน เพื่อควบคุมและ

คุ้มครองสถาบันการเงิน ดังนั้นบทบัญญัติที่คุ้มครองสถาบันการเงินหรือบุคคลที่มีส่วนเกี่ยวข้องได้แก่

1) สถาบันการเงิน และบุคคลที่เกี่ยวข้อง จะไม่ต้องรับผิดชอบใด ๆ ทั้งทางแพ่ง และทางอาญา อันเป็นผลมาจากการรายงานโดยสุจริต

2) ความเสียหายใด ๆ ที่เกิดขึ้นอันเป็นผลมาจากการรายงานโดยสุจริต ให้รัฐเป็นผู้ชดเชยให้แก่ผู้เสียหาย

3) ในกรณีที่มีการแจ้งการยับยั้งเข้าไป สถาบันการเงินอาจดำเนินการไปได้เลย ถ้าภายหลังปรากฏว่าธุรกรรมนั้นเป็นการฟอกเงิน สถาบันการเงินก็ไม่ต้องรับผิดชอบถ้าได้กระทำโดยสุจริต

กฎหมายฟอกเงินเพิ่มภาระให้สถาบันการเงิน การตรวจสอบที่มาของเงินด้วยว่าถือเป็นภาระที่หนักมาก สำหรับสถาบันการเงินที่จะต้องรับผิดชอบเงินที่ลูกค้านำมาฝาก

ข้อสำคัญธนาคารจะต้องรู้ประวัติลูกค้าว่ามีความน่าเชื่อถือ หรือมีธุรกิจที่น่าจะมีเงินจำนวนมากมาฝากได้หรือไม่ นับได้ว่าตรงจุดนี้เป็นภาระที่หนักมากที่สถาบันการเงินต้องรับผิดชอบ ดังนั้นน่าจะมีการศึกษาผลกระทบที่จะมาจากกฎหมายฟอกเงินให้ละเอียดรอบคอบ

สิ่งที่ทางกระทรวงการคลัง และธนาคารแห่งประเทศไทยวิตกต่อกฎหมายฟอกเงินก็คือ หลักของนโยบายการเงินเสรี เพราะการออกกฎหมายดังกล่าวถือเป็นมาตรการที่เข้มงวดทางการเงินชนิดหนึ่ง ซึ่งจะส่งผลกระทบต่อการใช้เงินจากต่างประเทศโดยตรง

กระทรวงการคลังซึ่งได้ศึกษาอยู่ก็ได้ออกมาให้เห็นว่า รัฐบาลไทยไม่พร้อมที่จะมีกฎหมายฟอกเงิน เนื่องจากระบบการเงินของไทยยังไม่พัฒนาเท่า

สหรัฐอเมริกา ไทยยังต้องพึ่งการลงทุนเงินตราจากต่างประเทศอีกมาก หากมีการเข้มงวดกับการตรวจสอบเงินผ่านสถาบันการเงินในประเทศแล้ว จะทำให้นักลงทุนจากต่างชาติหันไปลงทุนประเทศอื่นแทน

อย่างไรก็ตามหากจะต้องมีกฎหมายการพอกเงินให้ได้แล้ว สิ่งแรกที่จะต้องเร่งดำเนินการก็น่าจะเป็นเรื่องการพัฒนาระบบการเงินของประเทศไทย เพื่อให้ทัดเทียมกับประเทศที่มีการประกาศใช้กฎหมายฉบับดังกล่าว

4.4 การพัฒนาประสิทธิภาพของมาตรการทางกฎหมาย

จากการศึกษาสาเหตุของมาตรการทางกฎหมายที่บังคับใช้อยู่ขณะนี้ ยังไม่มีประสิทธิภาพเท่าที่ควร กล่าวคือ แม้จะมีข้อกำหนดมาตรการทางกฎหมายบังคับใช้แล้วก็ยังคงมีปัญหาในทางอ้อมเกิดขึ้นอยู่เรื่อย ๆ เช่น ปัญหาการทุจริตของผู้บริหารบริษัท ปัญหานิติบุคคลกระทำความผิดทางเศรษฐกิจ ปัญหาเหล่านี้ก็ยังคงมีอยู่เป็นปกติ มาตรการทางกฎหมายที่มีอยู่มิได้ทำให้มีการยับยั้งการกระทำความผิดทางเศรษฐกิจทางการเงิน เพราะตามสถาบันการเงินต่าง ๆ ยังคงมีการปล่อยสินเชื่อที่มีความเสี่ยงหรือมีการรับสินบนในการทำเรื่องอนุมัติสินเชื่อที่มีความเสี่ยงจนเป็นการกระทำที่รู้สึกเป็นปกติอยู่ทั่วไปมิได้รู้สึกว่าการกระทำนั้นไม่มีความถูกต้อง เพราะคำนึงถึงแต่ผลประโยชน์ที่ตนจะได้รับเท่านั้น ตราบใดที่ยังมีการกระทำที่ไม่ถูกต้องนี้เป็นจำนวนมากขึ้นเรื่อย ๆ แนวโน้มของการเกิดความเสียหายจากการกระทำที่ไม่ถูกต้องดังกล่าวก็มีความเสี่ยงเพิ่มขึ้นเช่นกัน ที่กล่าวมานี้มิใช่แต่จะมีข้อบกพร่องทางบทบัญญัติของกฎหมายเท่านั้น หากแต่ยังมีข้อบกพร่องในเรื่องของฝ่ายบริหาร หรือรัฐในการที่เข้ามาควบคุมดูแลสถาบันการเงิน ตลอดจนข้อบกพร่องที่เกิดจากความเปลี่ยนแปลงของสังคม ดังนั้น ตัวการสำคัญที่จะมีส่วนในการพัฒนามาตรการควบคุมลงโทษให้มีประสิทธิภาพดีขึ้น ได้แก่

4.4.1 กระบวนการทางกฎหมาย

เป็นหัวใจสำคัญที่สุดในการพัฒนาประสิทธิภาพ ของมาตรการทางกฎหมาย ต้องมีการปรับปรุงแก้ไขตั้งแต่ขั้นตอนการออกกฎหมาย หรือการบัญญัติกฎหมาย การบังคับใช้กฎหมาย และองค์กรที่บังคับใช้กฎหมายถ้าทั้งสามขั้นตอนต่างมีความสมบูรณ์ในตัวเองแต่ละขั้นตอนก็จะทำให้มีการลงโทษผู้กระทำผิดได้อย่างยุติธรรม และมีผลทำให้เป็นการปราบปราม หรือป้องกันอาชญากรรมไม่ว่าจะเป็นอาชญากรรมทางเศรษฐกิจหรืออาชญากรรมธรรมดาทั่วไป บรรลุผลตามเจตนารมณ์ของกฎหมายได้อย่างมีประสิทธิภาพ ดังนั้นจึงต้องแยกพิจารณาในแต่ละขั้นตอนคือ

ก. ขั้นตอนการบัญญัติกฎหมาย หลักในการบัญญัติกฎหมายที่สำคัญคือ ต้องสามารถบังคับใช้กับกรณีที่เกิดขึ้นได้มากที่สุด และยุติธรรมที่สุด กล่าวคือ บทบัญญัติกฎหมายจะต้องมีลักษณะที่ครอบคลุม ถึงการกระทำที่อาจเป็นความผิดได้ในอนาคต ด้วย และบทกำหนดโทษแก่ผู้กระทำผิดต้องเหมาะสมกับความผิดที่ได้กระทำลง หรือเหมาะสมกับความเสียหายที่เกิดขึ้น พร้อมทั้งวางมาตรการที่คุ้มครองป้องกัน ประโยชน์สาธารณะ และมาตรการเยียวยาแก้ไขความเสียหายที่สังคมได้รับ เมื่อกำหนดมาตรการเหล่านี้แล้วจะทำให้กฎหมายสามารถเข้าไปบังคับใช้ได้กับทุกขั้นตอนของปัญหาอาชญากรรมทางเศรษฐกิจ ตั้งแต่ความผิดยังไม่เกิดแต่อาจมีมาตรการป้องกันหรือคุ้มครองไว้ หรือเกิดปัญหาอาชญากรรมแล้วก็สามารถลงโทษผู้กระทำ ความผิดได้อย่างเหมาะสมกับความผิดที่ได้กระทำ หรือมีความเสียหายเกิดจากอาชญากรรมนั้น บทบัญญัติกฎหมายดังกล่าวก็สามารถวางมาตรการในการเยียวยาความเสียหายได้ เช่นนี้จึงจะเรียกว่าเป็นความสมบูรณ์ในบทบัญญัติแห่งกฎหมายนั้น แต่ทั้งนี้ต้องขึ้นอยู่กับรายละเอียดในแต่ละมาตรการด้วยว่า จะครอบคลุมได้ทุกจุดหรือไม่ ประกอบกับความรู้ความสามารถของผู้ออกกฎหมายว่า มีความรู้ความชำนาญในเรื่องนั้นลึกซึ้งเพียงใด

ข. ขั้นตอนการบังคับใช้กฎหมาย สืบเนื่องจากการบัญญัติกฎหมายแม้ว่าจะบัญญัติกฎหมายได้ละเอียดรอบคอบเพียงใด ต้องคำนึงถึงการบังคับปฏิบัติได้เป็นความเป็นจริงได้อย่างไรให้กฎหมายมีลักษณะเป็นเพียง "เสือกระดาษ" กล่าวคือบัญญัติ

กฎหมายไว้เพื่อใช้สำหรับข่มให้เกรงกลัวในมาตรการ แต่พอบังคับใช้มาตรการนั้น อาจไม่บรรลุผล เพราะอาจก่อให้เกิดผลกระทบถึงความเสียหายในด้านอื่นอีก เช่น การกำหนดมาตรการระงับชั่วคราวแก่นิติบุคคล ที่ดำเนินกิจการเกี่ยวกับทางการเงิน แล้ว ยิ่งทำให้เพิ่มความเสียหายอีก หรือการสืบสวนตามกฎหมายประมวลวิธีพิจารณาความอาญา ให้อำนาจเจ้าพนักงานสืบสวนข้อเท็จจริงหรือแสวงหาพยานหลักฐานเพื่อ ดำเนินคดีแก่ผู้กระทำผิดมาลงโทษ แต่กฎหมายดังกล่าวมิได้บัญญัติถึงวิธีการสืบสวน ทำให้การสืบสวนพยานหลักฐานที่เกี่ยวกับสถาบันการเงิน ไม่สามารถบังคับได้ในทางปฏิบัติจริง เพราะสถาบันการเงินมีกฎหมายหมายบัญญัติกำหนดหลักการถึงเรื่องการห้ามเปิดเผยข้อมูลแก่สาธารณชนพร้อมทั้งกำหนดบทลงโทษไว้ ทำให้บทบัญญัติกฎหมายเกี่ยวกับการสืบสวนไม่สามารถบังคับใช้ได้อย่างมีประสิทธิภาพเท่าที่ควร

ค. องค์การที่บังคับใช้กฎหมาย ปัจจุบันนี้มีอาชญากรรมที่เกิดขึ้นเป็นจำนวนมาก เจ้าหน้าที่ตำรวจผู้มีหน้าที่จับกุมผู้กระทำความผิดเท่าที่มีอยู่ ไม่สามารถดูแลให้ความคุ้มครองประชาชนได้อย่างทั่วถึง ในทุกกรณีจึงมีการแบ่งแยกหน่วยงานที่มีความรับผิดชอบในคดีอาชญากรรมทางเศรษฐกิจ ให้เป็นหน่วยงานโดยเฉพาะต่างหากจากการดำเนินคดีอาชญากรรมทั่วไป จึงเป็นการพัฒนาอีกก้าวหนึ่งที่จะทำให้การบังคับใช้กฎหมายโดยองค์การของรัฐ สามารถปฏิบัติงานได้อย่างเต็มที่ในเรื่องที่เกี่ยวข้องกับความรู้เฉพาะด้าน เป็นการแบ่งความรับผิดชอบตามลักษณะของอาชญากรรมที่เกิดขึ้น แต่ข้อสำคัญต้องกำหนดคุณสมบัติของเจ้าหน้าที่ตำรวจที่จะปฏิบัติงานเฉพาะด้าน เพื่อให้ได้บุคคลากรที่มีประสิทธิภาพจะทำให้สามารถนำกฎหมายมาบังคับใช้ได้อย่างถูกต้อง ไม่ต้องประสบกับปัญหาการกำหนดประเด็นทางกฎหมายไม่ถูกต้อง ซึ่งเป็นเรื่องสำคัญ ในการจะดำเนินคดีกับผู้กระทำความผิด เพราะมิฉะนั้นแล้วหากส่วนวนคดีได้ส่งไปถึงอัยการ หรือผู้พิพากษาแล้วอาจถูกสั่งไม่รับฟ้องหรือยกฟ้องได้ ทำให้ต้อง เสียเวลาทำสำนวนคดีใหม่อีกครั้ง

กล่าวโดยสรุปถึงการพัฒนาเกี่ยวกับกระบวนการทางกฎหมายจะต้องนำบทเรียนของปัญหาที่เกิดขึ้นมาวิเคราะห์ในส่วนที่เกี่ยวข้องกับตัวบทกฎหมายว่า มีข้อ

บทพร้อมในจุดใจของกระบวนการทางกฎหมายที่ควรแก้ไข เช่น การแก้ไขเรื่องเนื้อหาของกฎหมาย มาตรการลงโทษทางอาญา หรือคุณภาพบุคลากรผู้ปฏิบัติหน้าที่เหล่านี้ เป็นต้น

4.4.2 กระบวนการทางบริหาร

เมื่อพิจารณาบทบัญญัติกฎหมาย โดยเฉพาะที่บัญญัติรองรับไว้สำหรับการประกอบธุรกิจแต่ละประเภทแล้ว เป็นความจำเป็นอย่างยิ่งที่ฝ่ายบริหารหรือรัฐจะต้องเข้ามาแทรกแซงในการประกอบธุรกิจของเอกชน เพื่อให้เอกชนดำเนินธุรกิจ ในขอบเขตที่กฎหมายกำหนด โดยการกำหนดมาตรการควบคุมกำกับดูแลการดำเนินการประกอบธุรกิจ พร้อมทั้งกำหนดมาตรการทางบริหาร เช่น ให้องค์กรที่รับผิดชอบดูแล โดยเฉพาะมีอำนาจออกคำสั่งหรือระเบียบภายในได้ เพื่อให้มีการปฏิบัติตามข้อบังคับกฎหมายได้อย่างถูกต้อง แต่คำสั่งหรือระเบียบทางบริหารนี้มีได้มีสภาพบังคับที่เป็นกฎหมาย จึงทำให้มีบางกรณีที่สถาบันการเงินอาจกระทำการฝ่าฝืนคำสั่งหรือระเบียบดังกล่าวได้ การที่กฎหมายให้อำนาจฝ่ายบริหารออกระเบียบคำสั่งต่าง ๆ เพื่อให้เป็นไปตามกฎหมาย มีข้อดีคือ ทำให้กฎหมายมีความยืดหยุ่นและสามารถปรับใช้ได้กับหลายกรณี บางกรณีอาจกำหนดระเบียบข้อบังคับในลักษณะที่อธิบายความตามบทบัญญัติกฎหมายให้มีความชัดเจนยิ่งขึ้น หรือสามารถอุดช่องว่างของบทบัญญัติกฎหมายได้ในบางครั้ง แต่ก็ก็มีข้อเสียคือ การที่คำสั่งของฝ่ายบริหารไม่มีสภาพบังคับเป็นกฎหมาย ทำให้เวลามีปัญหาเกิดขึ้น และไม่สามารถนำบทบัญญัติกฎหมายมาใช้ได้โดยตรง คำสั่งหรือระเบียบนั้นก็ไม่มีประโยชน์แต่อย่างใด ในการที่จะควบคุมการกระทำที่อาจก่อให้เกิดปัญหาอาชญากรรมทางสถาบันการเงินได้ เข้าใจว่าในการที่ให้ฝ่ายบริหารออกคำสั่งระเบียบ เพื่อดูแลสอดส่องความประพฤติของสถาบันการเงินเท่านั้น มิได้มีความมุ่งหมายจะให้ฝ่ายบริหารมีอำนาจในการใช้ดุลพินิจในการลงโทษหากว่าระเบียบคำสั่งนั้นมีสภาพบังคับเป็นกฎหมาย เพราะมิฉะนั้นแล้วจะทำให้รัฐมีโอกาสแทรกแซงในดุลพินิจของเอกชนได้ทำให้การพัฒนากฎหมายในเรื่องดังกล่าวต้องมีความล่าช้าด้วยเหตุผลต่าง ๆ อันอาจการแทรกแซงของฝ่ายบริหารไว้

ดังนั้นวิธีการอื่นที่ฝ่ายบริหารควรกระทำ เพื่อช่วยในการพัฒนาประสิทธิภาพของ มาตรการทางกฎหมายก็คือ กวดขันมิให้องค์กรที่ทำหน้าที่ควบคุมกำกับดูแล ละเลย หรือเพิกเฉยในการที่จะสอดส่องดูแลความประพฤติของสถาบันการเงิน เพราะใน ทางปฏิบัติมิได้มีการควบคุมกันอย่างเคร่งครัดจริงจัง ตัวอย่างเช่น การตรวจสอบ ทรัพย์สินของสถาบันการเงินบางแห่งตรวจสอบปีครั้ง แต่บางแห่งก็ตรวจมากกว่าหนึ่ง ครั้งต่อไป หรือไม่มีการตรวจสอบว่าผู้บริหารสถาบันการเงินไปเป็นผู้บริหารในนิติ บุคคลที่ประกอบธุรกิจอื่น เป็นต้น

4.4.3 กระบวนการทางสังคม

การตอบสนองความต้องการของสังคมเกี่ยวกับสถาบันการเงินในขณะนี้ คือการสร้างความมั่นคงในระบบเศรษฐกิจของสถาบันการเงิน ป้องกันการเอารัด เอาเปรียบทางการเงิน หรือกำหนดมาตรการป้องกันการเกิดปัญหาอาชญากรรม ทางเศรษฐกิจ รัฐได้สร้างความมั่นคงโดยการออกกฎหมายกำหนดมาตรการต่าง ๆ เพื่อให้มีประสิทธิภาพในการบังคับใช้ ส่วนฝ่ายบริหารก็ได้มีส่วนร่วมในการควบคุม สอดส่องความประพฤติของสถาบันการเงิน เหล่านี้เป็นการแก้ปัญหาจากองค์ประกอบ ที่อยู่ภายนอกของปัญหา องค์ประกอบภายในของปัญหาที่เกิดขึ้นก็คือความสัมพันธ์ ระหว่างเอกชนในทางธุรกิจ ซึ่งมีมาตรการทางสังคมที่รองรับคือ ความซื่อตรงต่อกัน ในการทำธุรกิจ ที่ปลูกฝังเป็นค่านิยม แต่เนื่องจากปัจจัยหลายประการที่มีผลทำให้ สภาพสังคมเปลี่ยนแปลงไป ค่านิยมที่สังคมกำหนดไว้จึงเปลี่ยนแปลงไปโดยกำหนดค่านิยม ทางธุรกิจว่าจะต้องให้ได้กำไรมากที่สุดในการทำธุรกิจ ผลของค่านิยมที่เปลี่ยนแปลง ทำให้มีการกระทำที่เอารัดเอาเปรียบทางการเงิน ดังนั้นการพัฒนาระบวนการทาง สังคมจะต้องมีการกระตุ้นเตือน เผยแพร่ความรู้เกี่ยวกับอาชญากรรมทุกประเภท ไม่เฉพาะอาชญากรรมทางเศรษฐกิจ เพื่อให้ทราบถึงความเสียหายที่ได้รับหากมีการ กระทำผิดเหล่านี้เกิดขึ้น พร้อมทั้งปลูกฝังค่านิยมในการดำเนินธุรกิจ ให้ผู้ ประกอบธุรกิจ ในแต่ละประเภทมีจรรยาบรรณในการประกอบกิจการของตนอย่าง เคร่งครัด เมื่อผู้ประกอบการมีจรรยาบรรณที่ถูกต้องแล้ว ความคิดที่จะกระทำการ ฝ่าฝืนกฎหมายก็จะไม่เกิดขึ้น