# บทที่ 1
# บทที่นำ

## 1. ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

เป็นเวลาหลายพันปีมาแล้ว ที่ชาติลาวได้ดำรงคงอยู่ และขยายตัวอยู่บนดินแดนในภูมิภาคเอเชียแห่งนี้ ร่วมกับประชาชนชาติอื่น ๆ อาณาจักรลาวภายใต้การปกครองของศักดินาลาวอันยาวนานมีทั้งช่วงแห่งเจริญรุ่งเรือง และช่วงแห่งความเจ็บช้ำ ขมขื่นสลับกันกับอาณาจักรอื่น ๆ โดยรอบ โดยมีความเป็นมาย่อ ๆ กล่าวคือปรายศตวรรษที่ 18 ฝรั่งเศส ได้เริ่มขยายอาณานิคมของตนมาสู่ภูมิภาคเอเชีย โดยเฉพาะในคามสมุทอินโดจีน โดยเริ่มแต่ปี ค.ศ.1893 ฝรั่งเศสยึดเวียดนาม ปี ค.ศ.1895 ฝรั่งเศสได้บีบบังคับให้สยามมอบกัมพูชาและลาวในประเทศในอารักขาของตน และในปี ค.ศ 1899 ฝรั่งเศสได้รวมเขตปกครองอาณาจักรหลวงพระบาง จำปาสักและเวียงจันทน์ เป็นอันหนึ่งอันเดียวกัน แล้วเรียกว่า ลาว[1] และต่อมาฝรั่งเศสได้รวบรวม 3 ชาติในอินโดจีนนี้ไว้ แล้วเรียกว่า สมาพันธรัฐอินโดจีน อันประกอบด้วยลาว เวียดนาม กัมพูชา และฝรั่งเศสยึดครองลาว และบรรดาประเทศในอินโดจีนเป็นเวลายาวนาน (1893-1954) ต่อมา ช่วงสงครามโลกครั้งที่ 2 ญี่ปุ่นก็เข้ามายึดครองลาว เมื่อญี่ปุ่นถูกขับไล่ออกไปภายหลังจากแพ้สงครามโลกครั้งที่ 2 และฝรั่งเศสก็เสื่อมอำนาจลงในอินโดจีน แล้วมหาอำนาจใหม่ก็เข้ามาแทนที่ฝรั่งเศส และญี่ปุ่นนั่นคือ สหรัฐอเมริกา ได้เข้ามาแทรกแซงลาว เวียดนามและ กัมพูชาต่อ โดยเริ่มแต่ปี 1954 และสิ้นสุดลงในปี 1975 ต่อมาลาวก็ได้สถาปนาเป็นประเทศสาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาว ซึ่งยึดแนวทางดำเนินการพัฒนาตามแนวทางสังคมนิยม จากประวัติศาสตร์ความเป็นมาของประเทศลาวโดยสังเขปนี้เราพอสังเกตได้ว่าประเทศลาว ถูกปกครองจากหลายประเทศมหาอำนาจของโลกที่ใช้ระบบกฎหมายที่สำคัญของโลก 2 ระบบ คือ ระบบคอมมอนลอว์ (common law) สหรัฐ และระบบซีวิลลอว์ (civil law) คือ ฝรั่งเศส และญี่ปุ่น

---

[1] Hugh Toyed. Laos: Buffer state of Cattle ground (London: oxford University press 1968).

ดังนั้นประเทศลาวจึงรับเอากฎหมายสมัยใหม่แบบตะวันตกมาใช้ตั้งแต่สมัยฝรั่งเศสเข้ามาปกครองประเทศลาว เมื่อ 100 ปีก่อน และได้เลือกที่จะจัดทำประมวลกฎหมาย (codification) แบบภาคพื้นยุโรป ในการจัดทำประมวลกฎหมายในครั้งนั้นได้ร่างขึ้นโดยอาศัยฝรั่งเศส กฎหมายอาญาฉบับแรกของลาวคือกฎหมายอาญาพระราชอาณาจักรลาวปี ค.ศ. 1927 และในกฎหมายอาญาฉบับนี้ก็ได้กำหนดความผิดฐานฉ้อโกง เนื่องจากว่าอาชญากรรมในรูปแบบดังกล่าวเป็นปัญหาสังคมแทบทุกแห่งไม่ว่าสังคมพัฒนาแล้วหรือ กำลังพัฒนาและด้อยพัฒนา และไม่มีสังคมใดที่ไม่เผชิญกับปัญหาอาชญากรรมหรือการกระทำอันเป็นการหลอกลวงฉ้อโกง ผู้หลอกลวงจะหาทุกวิธีทางต่อสู้ดิ้นรน เพื่อความอยู่รอดของชีวิตโดยเห็นว่าไม่ต้องทำงานหนักก็มีเงินทองใช้จ่ายฟุ่มเฟือยมีชีวิตอยู่อย่างสบาย นอกจากนี้มีบางคนยังทะเยอทะยานคิดจะเปลี่ยนฐานะให้ร่ำรวยมีหน้ามีตาขึ้นอย่างรวดเร็ว และพยายามทุกวิธีทางด้วยทัศนะบูชาเงินเป็นพระเจ้า เพราะเชื่อว่าเป็นสิ่งที่ช่วยให้ตนเป็นคนเด่นได้รับการยกย่องในสังคมเพื่อเป็นช่องทางกอบโกยต่อไป โดยมิได้นึกถึงความซื่อสัตย์สุจริต เกียรติยศ ชื่อเสียง วงศ์ตระกูล หรือความเดือนร้อนของคนอื่นแต่ประการใด เพียงแต่ทำอย่างไรให้ได้มาซึ่งผลประโยชน์เหล่านั้น ด้วยเหตุนี้เพื่อให้ได้มาซึ่งทรัพย์สินคนเราจึงต้องแสวงหามาในทางใดทางหนึ่งไม่ว่าจะเป็นการกระทำที่ถูกต้องตามกฎหมายหรือไม่ก็ตามถ้าใครไม่สามารถหามาได้โดยวิธีที่สุจริตก็ต้องหาทรัพย์สินมาด้วยวิธีการอย่างอื่นเช่น ลักทรัพย์ ยักยอก หรือ ฉ้อโกง ดังนั้น สังคมจึงต้องหาวิธีป้องกันปัญหา และในที่สุดก็สร้างกฎเกณฑ์ขึ้นจนกระทั่งกลายเป็นกฎหมาย และอาชญากรรมในรูปแบบฉ้อโกงนี้ก็ได้มีมาแต่เนินนานแล้ว และไม่ว่าจะมีการแก้ไขกฎหมาย เปลี่ยนแปลงระบอบการเมืองการปกครองเป็น แบบใดก็ตาม ในระบอบนั้น ๆ ก็ยังมีคนดีและคนไม่ดี โดยเฉพาะยังมีคนหลอกลวง ฉ้อโกง เพื่อหาผลประโยชน์มาให้ตนปะปนกันอยู่ด้วย นอกจากนั้นยังเป็นผลมาจากประวัติศาสตร์ความเป็นมาของระบบกฎหมายลาวและต่างประเทศ ที่ไม่มีประเทศใดที่จะขาดความผิดฐานฉ้อโกงนี้ไปได้ สำหรับการจัดทำประมวลกฎหมายอาญาเวลาต่อมา ในปี ค.ศ 1957 ก็เป็นการปรับปรุงแก้ไขจากกฎหมายอาญาเดิมคือฉบับที่ประกาศใช้เมื่อปี ค.ศ.1927 เป็นการปรับปรุงกฎหมายเดิมให้เหมาะสมกับกาลสมัยโดยยัง

ถือแบบอย่างของประเทศในภาคพื้นยุโรป และใช้จนกระทั่งมาถึงปี ค.ศ.1975 ภายหลังที่ลาวได้เปลี่ยนแปลงการปกครอง และสถาปนาตนเป็นประเทศสาธารณรัฐประชาธิปไตย ประชาชนลาว (ส ป ป ลาว)ก็ได้ยกเลิกการใช้ประมวลกฎหมายอาญาของพระราชอาณาจักรลาวปี ค.ศ 1957 ในช่วงปี ค.ศ1975 –ค.ศ 1985 ได้มีการวิจารณ์กันในเรื่องการยกเลิกกฎหมายทำให้ลาวไม่มีการนำกฎหมายมาใช้ [2] แต่ได้ปฏิบัติตามคำสั่งของนายกรัฐมนตรีเลขที่ 53/นย ลงวันที่ 15 ตุลาคม 1976 และคำสั่งดังกล่าวก็ได้กำหนดการกระทำที่เป็นการหลอกลวง ฉ้อโกง เป็นความผิดอาญาตามรูปแบบกฎหมายเดิม ในกลางปี ค.ศ.1980 ส.ป.ป.ลาว ได้รับการเปลี่ยนแปลงทางด้านกฎหมายและเศรษฐกิจที่เกิดจากบรรดามิตรประเทศ เช่น สาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนจีน และสาธารณรัฐสังคมนิยมเวียดนาม ดังนั้น ส.ป.ป.ลาว จึงได้พิจารณารับรองและจัดทำกฎหมายอาญาใหม่ขึ้นมาแทนฉบับเก่า ซึ่งประกาศใช้ในวันที่ 9 มกราคม 1990 จากความสำเร็จดังกล่าวนี้เป็นที่น่ายกย่องเป็นอย่างยิ่งที่ประเทศสาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาวได้มีกฎหมายเป็นของตนเอง ในการบัญญัติข้อกฎหมายของลาวจะเน้นไปในทางสังคมนิยมมากกว่า คือ เน้นในการปกป้องผลประโยชน์ของรัฐ โดยคุ้มครองรัฐเป็นส่วนใหญ่ ดังนั้น ความผิดฐานฉ้อโกงตามกฎหมายอาญาลาวนั้น จึงหมายถึงความผิดที่ผู้กระทำได้ใช้เล่ห์เหลี่ยม โกหก หลอกลวง(กลอุบาย) ด้วยวิธีการใดก็ตามเพื่อทำให้ผู้มีหน้าที่รับผิดชอบทรัพย์ของรัฐ (หลวง) ของส่วนร่วม หรือของผู้อื่นมอบทรัพย์ให้ตน นั้นแสดงถึงการปกป้องผลประโยชน์ของรัฐมากกว่าของส่วนตัวบุคคล และผู้กระทำผิดก็จะได้รับโทษสูงกว่าการฉ้อโกงทรัพย์ของบุคคล โดยคุณธรรมของความผิดฐานนี้คือ ทรัพย์สิน ซึ่งหมายถึง สมบัติทั้งหลายทั้งปวงที่ตกอยู่ภายใต้อำนาจการจำหน่ายจ่ายโอนของบุคคล[3] ถึงกระนั้นใน ส.ป.ป.ลาว ก็เป็นที่ยอมรับกันมานานแล้วว่าได้มีการประกอบกิจการเงินนอกระบบกันอย่างกว้างขวาง เพื่อนำไปใช้เป็นทุนในการประกอบกิจการทางการค้า ซึ่ง "ตลอดการเงินนอกระบบ" หมายถึง แหล่งการเงินที่เกิดขึ้นเองตามความจำเป็น และความต้องการของสิ่งแวดล้อมระเบียบกฎเกณฑ์ และข้อตกลงต่าง ๆ ที่ขึ้นอยู่กับความพอใจระหว่าง "นายทุน" กับ "ลูกค้า" จึง

---

[2] UNDP. การแปลความหมาย, (2002), หน้า 4

[3]กฎหมายอาญาภาคความผิด ฉบับพิมพ์ครั้งที่ 1 สำนักพิมพ์ กระทรวงยุติธรรม, 1990 หน้า 52-57

ยืดหยุ่นอยู่ตลาดเวลา และมักไม่เป็นไปตามครรลองของตัวบทกฎหมาย เงินที่เคลื่อนไหวอยู่ในตลาดประเภทนี้มีรูปแบบต่าง ๆ เช่น ให้กู้ยืมธรรมดา จำนอง ขายฝาก เป็นต้น ประเทศลาวในระยะเวลาปฏิบัติตามคำสั่งของนายกรัฐมนตรี เลขที่ 53/นย ลงวันที่ 15 ตุลาคม 1976 มีกลุ่มนายทุนได้ระดมเงินทุนจากประชาชนโดยอ้างว่าจะให้ผลประโยชน์ตอบแทนสูงแก่ผู้ฝากเงินทุกราย ซึ่งวิธีการระดมเงินทุนดังกล่าวนี้ แตกต่างไปจากวิธีการระดมเงินตามระบบของสถาบันการเงินทั่วไป แม้ว่าการระดมเงินทุนที่กล่าวนี้จะยังไม่มีการหลอกลวงฉ้อโกงกัน แต่ลักษณะของการระดมเงินอาจก่อให้เกิดผลเสียต่อระบบเศรษฐกิจ การเงินของประเทศได้ เพราะรัฐยังไม่อาจเข้าไปควบคุมดูแลได้ และสุดท้ายกลุ่มบริษัทนายทุนดังกล่าวก็ปิดตวลง ซึ่งทำให้ประชาชนจำนวนมากได้รับความเสียหายและยังส่งผลกระทบต่อระบบเศรษฐกิจของประเทศ ต่อมาเมื่อ ส ป ป ลาว ได้พิจารณา รับรอง ประกาศใช้กฎหมายอาญา ในวันที่ 9 มกราคม 1990 จึงตีความระบบเงินทุนจากประชาชนที่ได้กล่าวมาข้างต้นนั้นว่าเป็นการฉ้อโกงผลเมือง ซึ่งรูปแบบและลักษณะของการระดมเงินที่กล่าวมานั้นก็ได้เคียเกิดขึ้นที่ประเทศไทยและประเทศไทยก็ได้ทำการค้นคว้าวิจัยแล้วพบว่าอาชญากรรมทางเศรษฐกิจในลักษณะที่กล่าวมานั้นคือ ผู้ดำเนินการสัญญาว่าจะให้ผลประโยชน์ตอบแทนในอัตราที่สูงสำหรับเงินทุนแต่ละราย ซึ่งปกติประชาชนนำมาลงทุนโดยไม่มีสินทรัพย์การจ่ายให้สมาชิกผู้ลงทุนก็นำมาจากทุนของสมาชิกใหม่มาจ่ายให้สมาชิกเก่านั้นเอง เมื่อไม่สามารถหาสมาชิกใหม่มาเพิ่มได้ก็ไม่มีเงินมาจ่ายให้ผลประโยชน์ และในที่สุดก็ต้องล้มไปเพราะไม่ได้เอาเงินของผู้ให้กู้ไปทำธุรกิจใด ๆ เพื่อให้ผลประโยชน์งอกเงยขึ้น หากได้กระทำการกู้ยืมเป็นลูกโซ่คือตราบใดที่ยังมีผู้ให้กู้รายใหม่ ๆ เข้ามาอยู่ธุรกิจนี้ก็จะไม่ล้ม ดังนั้นจึงจะเห็นได้ว่าธุรกิจนี้เป็นการจัดคิวเงิน ซึ่งมีลักษณะการโยกย้ายเงินมิได้มีการนำเงินไปลงทุนหรือปล่อยกู้แต่อย่างใด เวลามีการจ่ายผลประโยช แก่ประชาชนที่นำมาลงทุนก็ย่อมนำมาจากเหยื่อที่มาหลงเชื่อรายใหม่มาจ่ายให้นั่นเอง ซึ่งเป็นการจัดคิวเงินแบบแชร์ลูกโซ่คือวิธี การฉ้อโกงอย่างหนึ่งในวงการการเงินนั้นเอง จริงอยู่ว่าการกู้ยืมเงินที่เป็นการฉ้อโกงประชาชนนี้ความจริงหาเป็นความผิดในตัวไม่" MALA PROBIHITA" เพราะการกู้ยืมเงินเป็นมูลคดีทางแพ่ง แต่การกู้ยืมเงินในพฤติการณ์ที่กฎหมายไม่

อาจสงเคราะห์เป็นความผิดฉ้อโกงได้ ในเมื่อเห็นว่ามีความจำเป็นต้องการจะปราบปรามในธุรกิจแบบนี้ จึงจำเป็นต้องออกกฎหมายมาห้ามและปราบปราม

ดังนั้นจะเห็นได้ว่ารูปแบบของอาชญากรรมทางธุรกิจมีการพัฒนาที่ซับซ้อนมากขึ้น ยากที่จะเอาผิดกับผู้กระทำผิดได้ถ้าหากปล่อยให้ดำเนินการต่อไปโดยไม่ออกกฎหมายมาปราบปรามก็จะทำให้ประชาชนจำนวนมากตกเป็นเหยื่อของอาชญากรรมและอาจส่งผลกระทบต่อระบบเศรษฐกิจของประเทศ จึงมีความจำเป็นต้องศึกษาหลักการของพระราชกำหนดการกู้ยืมเงินที่เป็นการฉ้อโกงประชาชน พ.ศ. 2527 และแก้ไขเพิ่มเติม รวมทั้งศึกษาถึงปัญหาและอุปสรรคของการบังคับใช้พระราชกำหนดดังกล่าวเปรียบเทียบกับความผิดฐานฉ้อโกงตามกฎหมายของลาว เพื่อนำไปประยุกต์ใช้ในการพัฒนาปรับปรุงกฎหมายของประเทศลาวในอนาคต

## 2. วัตถุประสงค์ของการวิจัย

1. เพื่อศึกษาถึงเหตุผลของการออกพระราชกำหนดการกู้ยืมเงินที่เป็นการฉ้อโกงประชาชน

2. เพื่อศึกษาถึงกระบวนการในการกระทำผิดฐานกู้ยืมเงินที่เป็นการฉ้อโกงประชาชน

3. เพื่อศึกษาเปรียบเทียบหลักการ มาตรการบังคับการปฏิบัติพระราชกำหนดการกู้ยืมเงินที่เป็นการฉ้อโกงประชาชน

4. เพื่อศึกษาถึงปัญหาและอุปสรรคต่าง ๆ ของการบังคับใช้พระราชกำหนดฉบับนี้

5. เพื่อศึกษาและเสนอแนะถึงมาตรการทางกฎหมายเพื่อนำไปประยุกต์ใช้ในประเทศลาว

## 3. สมมุติฐานของการวิจัย

การระดมเงินทุนจากประชาชนโดยให้ผลประโยชน์ตอบแทนสูงต่อผู้ให้กู้ยืมเงินนั้น เมื่อผู้ดำเนินการไม่สามารถดำเนินธุรกิจต่อไปได้หรือล้มลง ซึ่งทำให้ประชาชนจำนวนมากได้รับความเสียหายและก่อให้เกิดอันตรายต่อระบบเศรษฐกิจของประเทศ ตามกฎหมายของ ส ป ป ลาว นั้น

บางกรณีเมื่อคู่สัญญาตกลงกันแล้วก็ถือว่าเป็นมูลคดีทางแพ่ง ซึ่งยังไม่มีมาตรการป้องกันและปราบปรามที่ชัดเจนเท่าที่ควร จึงทำให้ผู้กระทำผิดอาศัยช่องโว่ของกฎหมายในการได้มาซึ่งผลประโยชน์จากการกระทำผิดและยังไม่ได้รับการลงโทษ ดังนั้นจึงมีความจำเป็นในการที่จะศึกษาพระราชกำหนดการกู้ยืมเงินที่เป็นการฉ้อโกงประชาชน พ.ศ. 2527 และที่แก้ไขเพิ่มเติมของประเทศไทย ซึ่งอาจนำไปใช้การปรับปรุงแก้ไขในประเทศลาว

**4. ขอบเขตของการวิจัย**

ในการศึกษาวิจัยนี้จะศึกษาเกี่ยวกับความผิดฐานฉ้อโกง ฉ้อโกงประชาชนที่มีผลบังคับใช้ในปัจจุบันของประเทศไทย ลาวและต่างประเทศ โดยเฉพาะเจาะจงศึกษาถึงพระราชกำหนดการกู้ยืมเงินที่เป็นการฉ้อโกงประชาชน พ.ศ. 2527 และแก้ไขเพิ่มเติม และกฎหมายอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องแนวความคิด วิชาการ แนวคำพิพากษาศาลฎีกา

**5. วิธีการดำเนินการวิจัย**

ผู้วิจัยได้ดำเนินการศึกษาวิจัยเอกสาร (Documentary Research) โดยการค้นคว้าและรวบรวมข้อมูลจากเอกสารทั้งหมดที่เกี่ยวข้องซึ่งจะได้มาจากการค้นคว้าหนังสือ บทความ วารสาร วิทยานิพนธ์ กฎหมายต่าง ๆ สำคัญพระราชกำหนดการกู้ยืมเงินที่เป็นการฉ้อโกงประชาชน พ.ศ. 2527 และแก้ไขเพิ่มเติม ระเบียบและกฎกระทรวงต่าง ๆ เป็นต้นและคำพิพากษาฎีกาที่เกี่ยวข้องตลอดจนศึกษาข้อมูล จากตำรา บทความ คดีตัวอย่างของประเทศลาวและต่างประเทศ โดยข้อมูลดังกล่าวนี้มีแหล่งข้อมูลจากห้องสมุดต่าง ๆ ในประเทศไทย ลาว กองบังคับการสืบสวนสอบสวนคดีเศรษฐกิจและข้อมูลจากฐานข้อมูลทาง internet ประกอบ

**6. ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ**

1. ทำให้ทราบถึงเหตุผลการตราพระราชกำหนดการกู้ยืมเงินที่เป็นการฉ้อโกงประชาชนและอยู่ในหนึ่งของมูลฐานความผิดฐานฟอกเงิน

2. ทำให้ทราบถึงลักษณะของการกระทำผิดฐานกู้ยืมเงินที่เป็นการฉ้อโกงประชาชนและรูปแบบของการฉ้อโกงของประเทศไทย

3. ทำให้ทราบถึงหลักการ วิธีการและมาตระการใช้บังคับปฏิบัติพระราชกำหนดการกู้ยืมเงินที่เป็นการฉ้อโกงประชาชน

4. ทำให้ทราบถึงปัญหาและอุปสรรคในการบังคับใช้พระราชกำหนดการกู้ยืมเงินที่เป็นการฉ้อโกงประชาชน

5. เป็นประโยชน์ในการพัฒนาหรือปรับปรุง แก้ไขกฎหมาย กฎกระทรวงหรือระเบียบการต่าง ๆ ในประเทศลาวให้มีประสิทธิภาพมากที่สุด