

บทที่ 4

ปัญหาการบังคับใช้พระราชบัญญัติการเล่นแชร์ พ.ศ. 2534

ในส่วนนี้ ผู้เขียนจะศึกษาถึงสถานการณ์การเล่นแชร์ในปัจจุบันและปัญหาการบังคับใช้พระราชบัญญัติการเล่นแชร์ พ.ศ. 2534 อันได้แก่ ปัญหาการบังคับใช้กฎหมายกับนายวงแชร์ ปัญหาการบังคับใช้กฎหมายกับสมาชิกวงแชร์ ปัญหาเกี่ยวกับอัตราผลประโยชน์ในการประมูลแชร์ ปัญหาด้านการควบคุมและกำกับการเล่นแชร์ ปัญหาเรื่องอัตราโทษจำคุก และปัญหาเกี่ยวกับโทษที่จะลงแก่นิติบุคคล ทั้งนี้ เพื่อกำหนดแนวทางในการแก้ไขปัญหาต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นซึ่งได้แก่ การตั้งคณะกรรมการเพื่อควบคุมกำกับและดูแลการเล่นแชร์ขึ้นเป็นการเฉพาะ เพื่อให้การบังคับใช้กฎหมายกับการเล่นแชร์มีความชัดเจนมากขึ้น การกำหนดให้มีระบบการขออนุญาตตั้งวงแชร์ เพื่อควบคุมการเล่นแชร์ให้เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ และเสนอแนะแนวทางในการร่างพระราชบัญญัติการเล่นแชร์ พ.ศ. ... เพื่อเป็นการข้อขัดข้องต่าง ๆ ตามกฎหมายให้หมดสิ้นไป

4.1 สถานการณ์การเล่นแชร์ในปัจจุบัน

การเล่นแชร์เป็นรูปแบบการระดมเงินที่ได้รับความนิยมเล่นกันมากในสังคมไทยตั้งแต่อดีตจนถึงปัจจุบัน โดยเฉพาะในกลุ่มประชาชนที่มีฐานะทางเศรษฐกิจที่ค่อนข้างต่ำ และระดับปานกลาง ส่วนในระดับสูงนั้นก็มีการเล่นแชร์ในกลุ่มคนระดับเดียวกัน แต่เป็นการเล่นแชร์เพื่อประโยชน์ทางสังคมมากกว่าทางเศรษฐกิจ การเล่นแชร์จึงมีความสำคัญต่อประชาชนส่วนใหญ่ของประเทศ เนื่องจากประชาชนส่วนใหญ่มีรายได้ในระดับต่ำ

แม้ว่าการเล่นแชร์จะถือเป็นเงินนอกระบบประเภทหนึ่ง แต่ถ้าได้ปฏิบัติหรือกระทำภายใต้กรอบที่กฎหมายกำหนดจะก่อให้เกิดประโยชน์อยู่หลายประการ ดังต่อไปนี้¹

(1) เป็นการช่วยเหลือซึ่งกันและกันของผู้เล่นแชร์ร่วมวง

การเล่นแชร์นั้นเป็นการช่วยเหลือกันในทางการเงินระหว่างผู้ร่วมเล่นแชร์ในวงแชร์วงเดียวกัน โดยสมาชิกวงแชร์จะนำเงินค่าแชร์มารวมกันในทุกงวดของการเล่นแชร์ตามที่ตกลงกันไว้ และให้สมาชิกวงแชร์ผลัดกันนำเงินนั้นไปใช้และนำมาส่งคืนในภายหลัง

¹ เสาวนีย์ อัครโรจน์, การศึกษาวิจัยกฎหมายเกี่ยวกับการเล่นแชร์เปี้ยววย, หน้า 171 - 176.

โดยการผ่อนส่งเป็นงวด ๆ ไป ด้วยเหตุดังกล่าวการเล่นแชร์จึงเป็นประโยชน์ต่อสมาชิกวงแชร์ทุกคน ทั้งผู้เป็นนายวงแชร์และผู้ที่เป็นลูกวงแชร์ เช่น ผู้ที่เดือดร้อนทางการเงินซึ่งมีเครดิตก็อาจขอให้เพื่อนหรือญาติร่วมเล่นแชร์กับตน โดยตนจะทำหน้าที่นายวงแชร์ ซึ่งนายวงแชร์ก็จะได้รับเงินงวดแรกโดยไม่ต้องเสียดอกเบี้ยหรือผลประโยชน์อื่นใด

ส่วนลูกวงแชร์ที่ต้องการเงินก่อนก็สามารถได้รับโดยการประมูลแข่งขันให้ดอกเบี้ยแก่ลูกวงแชร์คนอื่น ๆ ตั้งแต่ในงวดที่ 2 ของการเล่นแชร์เป็นต้นไป ซึ่งเป็นงวดแรกที่จะมีการประมูลแชร์ และเป็นงวดแรกที่ลูกวงแชร์มีสิทธิได้รับเงินกองกลาง จนถึงงวดสุดท้ายของการเล่นแชร์ ส่วนงวดสุดท้ายนั้น เงินกองกลางก็จะเป็นของผู้ที่ยังไม่ได้รับเงินกองกลาง หรือยังไม่ได้รับเงินกองกลางครบตามจำนวนหุ้นแชร์ที่ลงไว้ (ยังขาดอีก 1 หุ้นในกรณีที่ลูกวงแชร์บางคนลงแชร์มากกว่า 1 หุ้นในวงแชร์วงเดียว) แต่ในวงแชร์บางประเภทก็อาจไม่ต้องประมูลแข่งขันกันแต่ใช้วิธีการอื่น ๆ เช่น จับสลากผู้ที่มีสิทธิได้รับเงินกองกลางยกเว้นงวดแรกที่นายวงแชร์มีสิทธิได้รับ และงวดสุดท้ายซึ่งผู้ที่ได้รับเงินกองกลางยังไม่ครบตามจำนวนหุ้นแชร์ที่ลงไว้ หรือยังไม่เคยได้รับเงินกองกลางในกรณีที่ลงหุ้นเดียว และในวงแชร์ประเภทไม่มีดอกเบี้ยนี้ ก็จะเป็นการช่วยเหลือซึ่งกันและกันอย่างแท้จริง โดยไม่มีเรื่องทางเศรษฐกิจเข้าไปเกี่ยวข้อง เนื่องจากไม่ได้รับผลประโยชน์ตอบแทนจากการประมูล

(2) เป็นแหล่งเงินทุนสำหรับผู้ที่ไม่มียุทธศาสตร์หรือเครดิตทางการเงินที่ดี

การเล่นแชร์เป็นแหล่งทางการเงินสำหรับผู้มีฐานะทางการเงินที่ไม่ดี สามารถได้เงินจำนวนหนึ่ง (เงินกองกลาง) ของผู้อื่นไปใช้โดยสามารถเข้าถึงได้ง่ายกว่าแหล่งการเงินในระบบ เช่น ธนาคารหรือบริษัทเงินทุน หรือสถาบันทางการเงินอื่น ๆ เนื่องจากบุคคลที่มีฐานะทางการเงินไม่ดี ไม่มีทรัพย์สินที่จะเป็นหลักประกันในการชำระหนี้ได้เพียงพอที่ธนาคารหรือบริษัททางการเงินทั้งหลายจะยอมให้กู้ยืม และการกู้ยืมเงินจากสถาบันการเงินดังกล่าวมีระบบและขั้นตอนต่าง ๆ ที่ยุ่งยาก และใช้เวลามากในการอนุมัติเงินกู้ ซึ่งอาจชักช้าไม่ทันกับความต้องการใช้เงินของผู้ที่มีความเดือดร้อนทางการเงิน และต้องการได้รับเงินโดยรวดเร็ว นอกจากนั้น การเล่นแชร์เป็นแหล่งการเงินที่มีอัตราดอกเบี้ยค่อนข้างต่ำกว่าการกู้ยืมจากเอกชนที่เป็นนายทุนเงินกู้ทั่วไป ซึ่งไม่ทำให้ผู้เดือดร้อนทางการเงินต้องรับภาระในการจ่ายดอกเบี้ยอย่างไม่เป็นธรรม

(3) เป็นแหล่งเงินออมหรือเป็นแหล่งลงทุนสำหรับผู้ที่ไม่เดือดร้อนทางการเงิน

ผู้ที่มีฐานะดีหรือผู้ที่ไม่มีความต้องการเงินอย่างเร่งด่วนก็อาจลงแซร์ โดยเป็นลูกวงแซร์ซึ่งไม่ประมูลแซร์ในงวดแรกของการเล่นแซร์ หรืออาจไม่ประมูลแซร์แต่รอรับเงินกองกลางในงวดสุดท้าย และบุคคลเหล่านี้จะได้รับผลประโยชน์คือ ดอกเบี้ยที่ผู้ประมูลเงินกองกลางเสนอให้ในแต่ละงวดของการเล่นแซร์ ยกเว้นงวดที่ตนได้รับเงินกองกลาง

อย่างไรก็ดี ลูกวงจะได้รับดอกเบี้ยในการเล่นแซร์ทุกงวดที่มีการประมูลแซร์โดยลูกวงคนอื่นหรือไม่ขึ้นอยู่กับประเภทของวงแซร์ เช่น ถ้าเป็นวงแซร์ดอกหัก ลูกวงแซร์จะได้รับดอกเบี้ยในงวดต่าง ๆ ที่มีการประมูลแซร์เฉพาะงวดก่อนที่ตนได้รับเงินกองกลาง แต่งวดหลังจากที่ได้รับเงินกองกลางไปแล้วจะไม่ได้รับดอกเบี้ย ส่วนวงแซร์ดอกกลับนั้น ลูกวงแซร์ทุกคนมีสิทธิได้รับดอกเบี้ยในทุกงวดที่ลูกวงผู้อื่นได้รับเงินกองกลางและมีการประมูลแซร์กันไม่ว่าจะเป็นงวดก่อนหรือหลังจากที่ตนได้รับเงินกองกลาง ส่วนในแซร์ดอกตามนั้นลูกวงแซร์จะได้รับดอกเบี้ยเฉพาะในงวดที่ตนได้รับเงินกองกลางพร้อมกับเงินกองกลาง โดยได้รับดอกเบี้ยจากลูกวงแซร์ทุกคนที่ได้รับเงินกองกลางในงวดต่าง ๆ ไปก่อนตน และหลังจากงวดที่ได้รับเงินกองกลางไปแล้ว ไม่มีสิทธิได้รับดอกเบี้ยอีก

ดอกเบี้ยที่ได้รับจากการเล่นแซร์นั้นอาจสูงกว่าดอกเบี้ยเงินฝากกับธนาคาร หรือบริษัทการเงินต่าง ๆ และแม้จะมีอัตราสูงกว่าดอกเบี้ยที่สามารถให้กันได้ตามกฎหมาย คือ ร้อยละ 15 ต่อปี ตามมาตรา 654 แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ก็ใช้บังคับได้ เพราะการเล่นแซร์เปียหวย ไม่ตกอยู่ภายใต้บังคับบทบัญญัติของกฎหมายในเรื่องกู้ยืมเนื่องจากมิใช่การกู้ยืม นอกจากนั้น การให้ผลประโยชน์ดังกล่าวก็มีใช้ดอกเบี้ยอย่างแท้จริง แต่เป็นการให้ผลประโยชน์ในการประมูลแข่งขันกันเพื่อรับเงินกองกลางแซร์ โดยผู้ที่เสนอให้ผลประโยชน์สูงสุดจะได้เงินดังกล่าวไป ซึ่งเป็นเพียงวิธีการที่จะได้รับเงินกองกลางแซร์เท่านั้น ดังที่จะเป็นได้จากคำพิพากษาศาลฎีกาที่ 698/2506 ซึ่งพิพากษาว่า การเล่นแซร์เปียหวยนั้นผู้เล่นจะประมูลให้ดอกเบี้ยเกินอัตราตามกฎหมายได้ เพราะไม่เข้าลักษณะเป็นการกู้ยืมเงิน

อัตราดอกเบี้ยในวงแซร์แต่ละวงนั้นเป็นสิ่งที่ผู้ร่วมเล่นแซร์สามารถกำหนดได้ โดยผู้ที่ประสงค์จะได้เงินกองกลางสามารถคาดเดาหรือเก็งได้ว่าตนควรจะประมูลแซร์ในช่วงใดถึงจะได้เงินกองกลางโดยเสียดอกเบี้ยในอัตราที่ตนพึงพอใจ เว้นแต่ผู้ที่มีความเดือดร้อนทางการเงิน ซึ่งอาจเลือกไม่ได้ว่าตนจะประมูลแซร์ในช่วงที่ดอกเบี้ยถูกลง แม้เป็นช่วงที่ดอกเบี้ยแพงก็ต้องประมูลหากต้องการเงินโดยด่วน เช่น ในวงแซร์ดอกหักซึ่งเล่นกันในประชาชนส่วนใหญ่ของสังคมไทย อัตราดอกเบี้ยในการประมูลแซร์นั้น ตามปกติในงวดแรก ๆ

ของการเล่นแชร์ ดอกเบี้ยจะไม่สูงมากนัก แต่ผู้ที่ประมูลแชร์จะได้รับเงินกองกลางน้อย โดยเฉพาะในวงแชร์ดอกหัก ซึ่งหักค่าแชร์ให้กับลูกวงไปในทันทีในงวดนั้นๆ เพราะต้องเสียดอกเบี้ยให้กับลูกวงแชร์ส่วนใหญ่ ซึ่งยังไม่ได้รับเงินกองกลางและจะต้องส่งคืนค่าแชร์เป็นเวลานานกว่าจะสิ้นสุดวงแชร์ ในระยะช่วงกลาง ๆ ของวงแชร์มักจะมีการแข่งขันกันให้ดอกเบี้ยในอัตราค่อนข้างสูง เพราะจะมีผู้ได้รับดอกเบี้ยน้อยลง เนื่องจากจะจ่ายให้เฉพาะผู้ที่ยังไม่ได้เงินกองกลาง และจะต้องส่งค่าแชร์นั้นเวลาอีกไม่นานมาก และในช่วงหลัง ๆ ของวงแชร์จะมีจำนวนผู้มีสิทธิได้รับเงินกองกลางน้อยลง และก็มักเป็นผู้ที่ไม่มีความเดือดร้อนทางการเงิน ซึ่งก็อาจทำให้อัตราดอกเบี้ยต่ำเพราะไม่มีการแข่งขันกันเพื่อให้ได้มาซึ่งเงินกองกลาง

(4) ก่อให้เกิดการสังสรรค์และมิตรภาพที่ดีต่อกันระหว่างสมาชิกวงแชร์ ร่วมวง

ผู้ที่เล่นแชร์ร่วมวงเดียวกันนั้นย่อมมีโอกาสพบปะสังสรรค์กันอันก่อให้เกิดความสัมพันธ์ที่ดีต่อกันมากขึ้น เพราะในทางปฏิบัตินั้น ลูกวงแชร์อาจไม่เคยรู้จักกันมาก่อนหรือรู้จักเพียงผิวเผิน แต่เมื่อได้ร่วมเล่นแชร์ในวงเดียวกันก็จะมีโอกาสพบปะกันในแต่ละงวดของการเล่นแชร์ ในการพบปะกันในการลงแชร์นี้ย่อมทำให้ลูกวงแชร์ได้พูดคุยแลกเปลี่ยนทั้งความคิดเห็น และช่วยเหลือซึ่งกันและกัน (เพราะการที่ทุกคนลงแชร์ในวงแชร์เดียวกันก็มีสภาพเป็นการช่วยเหลือกันอยู่แล้ว โดยแต่ละคนนำเงินไปให้นายวงแชร์ในแต่ละงวด เพื่อให้สมาชิกวงแชร์คนอื่น ๆ คนใดคนหนึ่งรับเงินกองกลางในแต่ละงวดไป) ซึ่งนอกจากการช่วยเหลือกันตามสภาพของการเล่นแชร์แล้ว ก็อาจมีการช่วยเหลือติดต่อกันในเรื่องอื่น ๆ ด้วย เช่น ในวงแชร์ของนักธุรกิจก็อาจมีการติดต่อค้าขายกันกับผู้ร่วมเล่นแชร์ในวงเดียวกันอีกด้วย หลังจากที่รู้จักกันดีขึ้นจากการเล่นแชร์แทนที่จะซื้อขายสินค้ากับบุคคลภายนอกเพียงอย่างเดียว

การสังสรรค์และช่วยเหลือกันอันเกิดจากการเล่นแชร์นี้จะเห็นได้ชัดเจนในการเล่นแชร์ของกลุ่มผู้ที่มีฐานะทางเศรษฐกิจดี ซึ่งสามารถพึ่งพาแหล่งการเงินในระบบ เช่น ธนาคารได้ แต่เล่นแชร์เพราะต้องการเพื่อนในระดับเดียวกัน เช่น กลุ่มนักธุรกิจระดับสูง ข้าราชการและพนักงานรัฐวิสาหกิจระดับสูง และแม่บ้านของข้าราชการชั้นผู้ใหญ่ ในการเล่นแชร์ของกลุ่มประชาชนเหล่านี้มักจะเป็นวงแชร์ประเภทไม่มีดอกเบี้ย แต่ใช้วิธีจับสลากเพื่อหาตัวผู้มีสิทธิได้รับเงินกองกลางในแต่ละงวดของการเล่นแชร์ และผู้ที่ได้รับเงินกองกลางในแต่ละงวดก็จะมีหน้าที่เลี้ยงอาหารสมาชิกวงแชร์คนอื่น ๆ ซึ่งเรียกว่าเลี้ยงโต๊ะแชร์

สำหรับแนวโน้มการเล่นแชร์ในปัจจุบันพบว่า จากข้อมูลที่ได้รับจากการสัมภาษณ์เจ้าหน้าที่เศรษฐกิจกร 8 ว. ของกลุ่มงานป้องกันปราบปรามการเงินนอกระบบ สำนักงานปลัดกระทรวงการคลัง ซึ่งเป็นหน่วยงานที่บังคับใช้และกำกับดูแลพระราชบัญญัติการเล่นแชร์ พ.ศ. 2534 พบว่า มูลค่าการลงทุนในตลาดเงินนอกระบบโดยเฉพาะการเล่นแชร์นั้น มีมูลค่าหลายล้านบาท ซึ่งหากมีการจัดตั้งวงแชร์เป็นจำนวนมาก จะทำให้กระทบต่อระบบการเงินของประเทศ ทำให้สถาบันการเงินขาดเงินทุนหมุนเวียน ภาคการลงทุนเกิดความชะงัก และจากที่กลุ่มงานป้องกันปราบปรามการเงินนอกระบบได้ออกให้ความรู้กับประชาชนในต่างจังหวัด ทำให้ทราบว่าประชาชนในระดับรากหญ้า นั้น ยังไม่มีความรู้เพียงพอเกี่ยวกับการเล่นแชร์ โดยเฉพาะส่วนหนึ่งยังเชื่อว่าการเล่นแชร์เป็นการกระทำที่ผิดกฎหมาย ดังนั้น การเล่นแชร์ของบุคคลเหล่านี้จึงกระทำไปในลักษณะหลบๆ ซ่อนๆ เจ้าหน้าที่ของรัฐ เมื่อเป็นเช่นนี้แล้วการกระทำความผิดในส่วนนี้จึงมีแนวโน้มเพิ่มมากขึ้น หน่วยงานที่เกี่ยวข้องจึงต้องให้ความรู้ความเข้าใจต่อประชาชนว่า การเล่นแชร์ที่จะเป็นความผิดตามกฎหมายได้นั้น จะต้องเป็นการเล่นแชร์ที่ขัดต่อข้อห้ามตามพระราชบัญญัติการเล่นแชร์ พ.ศ. 2534 สังเกตได้จากสถิติผู้กระทำความผิดตามพระราชบัญญัติการเล่นแชร์ พ.ศ. 2534 (ในลักษณะการจัดตั้งวงแชร์) ตั้งแต่ปี 2535 - 2548 ของกลุ่มงานป้องกันปราบปรามการเงินนอกระบบ สำนักงานปลัดกระทรวงการคลัง ข้อมูล ณ วันที่ 31 ธันวาคม 2548 พบว่า มีผู้เสียหายจากการกระทำความผิดตามพระราชบัญญัติการเล่นแชร์ พ.ศ. 2534 จำนวนทั้งสิ้น 1,625 ราย และมีมูลค่าความเสียหายกว่า 20 ล้านบาท ซึ่งเป็นจำนวนที่น้อยมากเมื่อเปรียบเทียบกับจำนวนประชาชนที่เข้าร่วมการเล่นแชร์ ซึ่งมีให้เห็นอยู่ทั่วไป แต่ผู้เขียนไม่สามารถบอกจำนวนผู้เล่นแชร์ได้ เนื่องจากไม่มีหน่วยงานใดจัดเก็บสถิติที่แน่นอนเกี่ยวกับจำนวนวงแชร์และผู้เข้าร่วมการเล่นแชร์ในประเทศไทย อีกทั้งยังมีจำนวนวงแชร์อีกเป็นจำนวนมากที่ไม่ได้เปิดเผยข้อมูล เนื่องจากไม่มีกฎหมายกำหนดให้มีการรายงานหรือการจดทะเบียนจัดตั้งวงแชร์ โดยส่วนมากหน่วยงานที่เกี่ยวข้องจะทราบข้อมูลเกี่ยวกับการจัดตั้งวงแชร์ก็ต่อเมื่อมีการกระทำความผิดเกิดขึ้นแล้วมีการฟ้องร้องเป็นคดีความกัน

สถิติผู้กระทำความผิดตามพระราชบัญญัติการเล่นแชร์ พ.ศ. 2534 (ในลักษณะการตั้งวงแชร์)

ปี	รายชื่อ	ลักษณะการกระทำ ความผิด	จำนวน ผู้เสียหาย (ราย)	มูลค่าความ เสียหาย (ล้านบาท)	หมายเหตุ
2535	นางสมณา สัมอำ หรือสุภเวชัย	จัดตั้งวงแชร์	11	17.112	
2536	1. นางอาน้อย หรือ อ้วน แซ่แต้	จัดตั้งวงแชร์	730	0.512	
	2. นางพรนิภา คร้ามภัย และนางนุชนภา จันทร สอน	จัดตั้งวงแชร์	849	1.353	
2545	นางสมคิด บางกระสอ	จัดตั้งวงแชร์	15	0.478447	
2547	นางเพลิดดา สีนาวัว	จัดตั้งวงแชร์	5	0.2855	
2548	นางวันวิสา นึกชนะ และนางแพรวนภา บุญต่อ	จัดตั้งวงแชร์	15	0.72821	ได้รับรายงานจากคณะอนุกรรมการฯ
	รวม		1,625	20	

ที่มา กลุ่มงานป้องกันปราบปรามการเงินนอกระบบ สำนักงานปลัดกระทรวงการคลัง ข้อมูล ณ วันที่ 31 ธันวาคม 2548

4.2 ปัญหาการบังคับใช้พระราชบัญญัติการเล่นแชร์ พ.ศ. 2534

4.2.1 ปัญหาการบังคับใช้กฎหมายกับนายวงแชร์

ในส่วนของการบังคับใช้กฎหมายกับนายวงแชร์ จะเห็นได้ว่าพระราชบัญญัติการเล่นแชร์ พ.ศ. 2534 บัญญัติห้ามนิติบุคคลเป็นนายวงแชร์หรือจัดให้มีการเล่นแชร์ ซึ่งนิติบุคคลในที่นี้หมายถึง นิติบุคคลตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์และนิติบุคคลที่จัดตั้งขึ้นตามกฎหมายอื่นและให้หมายความถึงห้างหุ้นส่วนสามัญที่มีได้จดทะเบียนด้วย ดังนั้น นิติบุคคลที่เป็นบริษัท ห้างหุ้นส่วนนิติบุคคลหรือห้างหุ้นส่วนสามัญที่ไม่จดทะเบียนรวมถึงสมาคมหรือมูลนิธิ จึงไม่อาจจัดให้มีการเล่นแชร์หรือเป็นนายวงแชร์ได้ ซึ่งจะแตกต่างกับกฎหมายเกี่ยวกับการเล่นแชร์ของประเทศอินเดียและประเทศสิงคโปร์ที่อนุญาตให้นิติบุคคลเป็นนายวงแชร์หรือจัดให้มีการเล่นแชร์ได้ โดยถือว่าการเล่นแชร์ หรือการจัดตั้งวงแชร์เป็นธุรกิจอย่างหนึ่งที่ช่วยให้เศรษฐกิจขับเคลื่อนได้

แต่อย่างไรก็ดี ผู้เขียนมีความเห็นว่า ประเทศไทยยังไม่พร้อมที่จะอนุญาตให้นิติบุคคลสามารถเป็นเป็นนายวงแชร์ หรือจัดให้มีการเล่นแชร์ได้ เนื่องจากประสบการณ์ในอดีตที่ผ่านมาพบว่า การเล่นแชร์เป็ยหวยเป็นช่องทางที่เอื้ออำนวยต่อการกระทำความผิดฐานกู้ยืมเงินที่เป็นการฉ้อโกงประชาชน เนื่องจากมีการใช้ชื่อคำว่า “แชร์” นำหน้าและนำลักษณะของการเล่นแชร์มาใช้กับธุรกิจดังกล่าว ทำให้ประชาชนจำนวนมากได้หลงตกเป็นเหยื่อของธุรกิจแชร์ลูกโซ่ที่แอบแฝงมาในหลาย ๆ รูปแบบ และธุรกิจดังกล่าวได้สร้างความเสียหายให้แก่เศรษฐกิจของประเทศเป็นอย่างมาก ดังนั้น รัฐจึงต้องควบคุมดูแลธุรกิจต่าง ๆ มิให้อาชญากรใช้เป็นช่องทางในการกระทำความผิด จึงจำเป็นอย่างยิ่งที่ต้องห้ามนิติบุคคลกระทำการใด ๆ ในลักษณะเป็นนายวงแชร์ หรือจัดให้มีการเล่นแชร์ เนื่องจากการประกอบธุรกิจในรูปแบบของนิติบุคคลมักมีความน่าเชื่อถือมากกว่าในรูปแบบของบุคคลธรรมดา ทำให้ประชาชนมั่นใจและหลงเชื่อตกเป็นเหยื่อได้ง่าย

และในส่วนข้อจำกัดของบุคคลธรรมดาที่เป็นนายวงแชร์ หรือจัดให้มีการเล่นแชร์นั้น พระราชบัญญัติการเล่นแชร์ พ.ศ. 2534 มาตรา 6 บัญญัติว่า “ห้ามมิให้บุคคลธรรมดาเป็นนายวงแชร์หรือจัดให้มีการเล่นแชร์ที่มีลักษณะอย่างหนึ่งอย่างใดดังต่อไปนี้

(1) เป็นนายวงแชร์หรือจัดให้มีการเล่นแชร์มีจำนวนวงแชร์รวมกันมากกว่าสาม

วง

(2) มีจำนวนสมาชิกวงแชร์รวมกันทุกวงมากกว่าสามสิบคน

(3) มีทุนกองกลางต่อหนึ่งงวดรวมกันทุกวงเป็นมูลค่ามากกว่าจำนวนที่กำหนดไว้ในกฎกระทรวง

(4) นายวงแชร์หรือผู้จัดให้มีการเล่นแชร์นั้นได้รับประโยชน์ตอบแทนอย่างอื่นนอกจากสิทธิที่จะได้รับทุนกองกลาง ในการเข้าร่วมเล่นแชร์ในงวดหนึ่งงวดใดได้โดยไม่ต้องเสียดอกเบี้ย

เพื่อประโยชน์แห่งมาตรานี้ ให้ถือว่าผู้ที่สัญญาว่าจะใช้เงินหรือทรัพย์สินอื่นใดแทนนายวงแชร์หรือผู้จัดให้มีการเล่นแชร์ เป็นนายวงแชร์หรือผู้จัดให้มีการเล่นแชร์ด้วย "

จะเห็นได้ว่า บทบัญญัติในมาตรา 6 นั้น ซึ่งเป็นข้อจำกัดของบุคคลธรรมดาที่เป็นของนายวงแชร์ หรือจัดให้มีการเล่นแชร์ โดยกำหนดให้นายวงแชร์ 1 คนสามารถจัดให้มีการเล่นแชร์ได้ไม่เกิน 3 วง และสมาชิกของทุกวงรวมกันต้องไม่เกิน 30 คน และเงินกองกลางของทุกวงจะต้องไม่เกิน 300,000 บาท และนายวงแชร์ไม่สามารถรับประโยชน์อื่นใดได้อีกนอกจากเงินกองกลางในวงแชร์ สำหรับเจตนารมณ์ของกฎหมายในการบัญญัติข้อจำกัดในการเล่นแชร์ดังกล่าว มีดังนี้

(1) การห้ามเป็นนายวงแชร์หรือจัดให้มีการเล่นแชร์มีจำนวนวงแชร์รวมกันมากกว่า 3 วง การห้ามลักษณะเช่นนี้ ก็เพื่อที่จะควบคุมมิให้การดำเนินเข้าข่ายกลายเป็นธุรกิจการเงินนอกระบบ ดังนั้น หากบุคคลธรรมดาจะตั้งวงแชร์ เพื่อช่วยเหลือเกื้อกูลในหมู่คณะ ผู้ร่วมอาชีพ หมู่คณะผู้ร่วมธุรกิจ หรือบรรดาญาติสนิทมิตรสหายด้วยกันแล้ว การจัดการวงแชร์ เป็นจำนวน 3 วง กฎหมายมองว่าเป็นจำนวนที่เหมาะสมและสอดคล้องแล้ว กล่าวคือ ไม่มากเกินไปจนทำให้การเล่นแชร์กลายเป็นเรื่องทางธุรกิจ หรือจะพัฒนากลายเป็นแชร์ลูกโซ่ และไม่น้อยเกินไปสำหรับความจำเป็นในการช่วยเหลือกันและกัน

(2) การห้ามมีจำนวนสมาชิกวงแชร์รวมกันทุกวงมากกว่าสามสิบคนมีหลักการและเหตุผลเช่นเดียวกันกับการควบคุมห้ามการเล่นแชร์มีจำนวนวงแชร์ทุกวงรวมกันไม่เกิน 3 วง กล่าวคือ วัตถุประสงค์ของพระราชบัญญัติการเล่นแชร์ พ.ศ. 2534 เพื่อควบคุมการเงิน โดยการระดมทุกนอกระบบ ดังนั้น จึงห้ามบุคคลธรรมดาเป็นนายวงแชร์ หรือจัดให้มีการเล่นแชร์ในลักษณะดังกล่าว แต่ได้เล็งเห็นถึงความจำเป็นต่อหมู่คณะ และผู้ใกล้ชิดในแวดวงเดียวกันที่ต้องช่วยเหลือทางการเงินซึ่งกันและกัน และการได้จำกัดข้อห้ามดังกล่าวไว้ เพื่อควบคุมมิให้การช่วยเหลือกลับกลายเป็นพฤติกรรมของธุรกิจที่มุ่งสำหรับค้ากำไร หรือเพื่อประโยชน์อื่นใดในลักษณะที่เป็นทางการค้า และกฎหมายเห็นว่าจำนวน 30 คน เป็นจำนวนที่เหมาะสมและเพียงพอแล้ว

(3) การจำกัดจำนวนทุนกองกลางต่อหนึ่งงวดรวมกันทุกวงจะต้องไม่เกินไปกว่าจำนวนที่กฎกระทรวงกำหนด คือ ไม่เกินจำนวน 300,000 บาท การกำหนดจำนวนเงินก็เพื่อมุ่งหวังจะให้การเล่นแชร์เป็นไปเพื่อเสริมสภาพคล่องทางการเงินตามสมควรเท่านั้น มิให้เกิดการเล่นแชร์ในลักษณะของธุรกิจแชร์ และจำนวนเงิน 300,000 บาทนั้น กฎหมายมุ่งหมายถึงเงินรวมทุกวงที่มีนายวงแชร์ผู้เดียวกัน แต่จะเฉลี่ยมากน้อยแต่ละวงเพียงใดกฎหมายไม่ได้จำกัดแต่อย่างใด

สำหรับข้อจำกัดของบุคคลธรรมดาที่เป็นนายวงแชร์ตามพระราชบัญญัติการเล่นแชร์ พ.ศ. 2534 ดังกล่าว ผู้เขียนเห็นว่า มีความเหมาะสมดีแล้ว โดยมีความเห็นว่าการกำหนดให้นายวงแชร์ 1 คนสามารถจัดให้มีการเล่นแชร์ได้ไม่เกิน 3 วง และสมาชิกของทุกวงรวมกันต้องไม่เกิน 30 คน และเงินกองกลางของทุกวงจะต้องไม่เกิน 300,000 บาทนั้น จำนวนดังกล่าวไม่ว่าจะเป็นจำนวนวง จำนวนคน หรือจำนวนเงิน ยังถือว่ามีความเหมาะสมอยู่ในสภาพเศรษฐกิจของประเทศไทยปัจจุบัน เนื่องจากพระราชบัญญัติการเล่นแชร์ออกมาใช้บังคับในปี 2534 ซึ่งถือว่ายังไม่นานจนเกินไป แต่ข้อพิจารณาที่สำคัญอยู่ที่การใช้บังคับกฎหมายฉบับดังกล่าวมากกว่า เนื่องจากรัฐไม่สามารถทราบถึงจำนวนวงแชร์ที่เกิดขึ้นในประเทศไทย เพราะขาดระบบการรายงานและระบบการจดทะเบียน และโดยสภาพของการเล่นแชร์นั้น สามารถจัดให้มีการเล่นได้โดยง่าย โดยมักเล่นกันในกลุ่มคนที่รู้จักคุ้นเคยกันเป็นอย่างดี ทำให้รัฐจะทราบว่า มีปัญหาการเล่นแชร์เกิดขึ้นก็ต่อเมื่อมีการร้องเรียนเข้ามายังหน่วยงานที่รับผิดชอบ หรือเป็นคดีขึ้นสู่ศาลเท่านั้น

ผู้เขียนมีความเห็นว่า ควรเพิ่มหน้าที่นายวงแชร์ให้นายวงแชร์มีความรับผิดชอบมากขึ้น คือ การกำหนดให้นายวงแชร์มีหน้าที่ต้องขออนุญาตต่อองค์กร หรือหน่วยงานที่มีหน้าที่ควบคุมและกำกับการเล่นแชร์ หรือมีหน้าที่ต้องจดทะเบียนการจัดตั้งวงแชร์ ภายใต้เงื่อนไขที่กฎหมายกำหนด เพื่อให้รัฐสามารถควบคุมดูแลการเล่นแชร์ให้อยู่ภายในขอบเขตของพระราชบัญญัติการเล่นแชร์ พ.ศ. 2534 ซึ่งรายละเอียดในการขออนุญาตจัดตั้งวงแชร์ ผู้เขียนจะได้กล่าวต่อไปในแนวทางการแก้ไขปัญหา

4.2.2 ปัญหาการบังคับใช้กฎหมายกับสมาชิกวงแชร์

จากการวิเคราะห์บทบัญญัติในพระราชบัญญัติการเล่นแชร์ พ.ศ. 2534 พบว่ากฎหมายไม่ได้บัญญัติข้อห้ามหรือข้อจำกัดของสมาชิกวงแชร์ หรือลูกวงแชร์แต่อย่างใด อาจเนื่องมาจากเจตนารมณ์ในการตราพระราชบัญญัติฉบับดังกล่าวออกมาเพื่อควบคุมการจัดตั้งวงแชร์ในรูปแบบของนิติบุคคล จึงมีเพียงบทบัญญัติที่ห้ามนิติบุคคลเป็นนายวงแชร์ หรือจัดให้มีการเล่นแชร์ และข้อจำกัดของบุคคลธรรมดาที่เป็นนายวงแชร์เท่านั้น แต่มิได้มีบทบัญญัติ

เกี่ยวกับสมาชิกวงแชร์ หรือลูกวงแชร์แต่ประการใด ซึ่งหากพิจารณาแล้วจะพบว่า ในการเล่นแชร์บุคคลใด ๆ สามารถเข้าร่วมเล่นแชร์ หรือเป็นสมาชิกวงแชร์ได้มากกว่า 1 วงขึ้นไปโดยไม่มีจำนวนจำกัด ซึ่งจะแตกต่างจากนายวงแชร์ซึ่งห้ามเป็นนายวงแชร์ หรือจัดให้มีการเล่นแชร์มากกว่า 3 วงขึ้นไป

ด้วยเหตุนี้จึงมีประเด็นที่ต้องพิจารณาคือ บุคคลใด ๆ อาจเข้าร่วมเป็นสมาชิกวงแชร์หลายวงในเวลาเดียวกัน เพื่อที่จะใช้สิทธิในการประมูลเงินกองกลางในแต่ละวง และทำให้สมาชิกวงแชร์ดังกล่าวต้องมีภาระในการส่งเงินค่าแชร์เป็นจำนวนมาก ทำให้เงินในระบบไหลออกนอกระบบเป็นจำนวนมาก ประกอบกับการไม่จำกัดจำนวนวงแชร์ที่สมาชิกวงแชร์แต่ละคนจะสามารถเข้าร่วมเล่นได้ ทำให้ไม่สามารถควบคุมหรือกำกับการเล่นแชร์ให้อยู่ภายในขอบเขตที่เหมาะสมได้ และอาจเกิดปัญหาสังคมและปัญหาทางเศรษฐกิจอื่น ๆ ตามมาในกรณีที่สมาชิกวงแชร์ไม่มีความสามารถในการชำระเงินค่าแชร์ที่ตนต้องรับผิดชอบส่งให้นายวงแชร์ในแต่ละงวด

ผู้เขียนมีความเห็นว่า การปล่อยให้ประชาชนมีเสรีภาพมากเกินไปในการเล่นแชร์โดยไม่จำกัดจำนวนวงแชร์ แม้จะส่งผลให้ประชาชนมีทางเลือกในการแสวงหาเงินทุนก็ตาม แต่หากพิจารณาอีกด้านหนึ่ง รัฐไม่มีนโยบายส่งเสริมหรือสนับสนุนให้มีการกู้ยืมเงินนอกระบบเนื่องจากทำให้รัฐขาดรายได้ที่สำคัญในการนำเงินมาพัฒนาประเทศจากตลาดเงินตลาดทุน ผู้ใช้เงินนอกระบบขาดหลักประกันที่มั่นคงในการใช้เงินนอกระบบ และอาจเป็นช่องทางในการหลอกลวงและถูกหลอกลวงได้ง่ายขึ้น การจำกัดจำนวนวงแชร์ที่สมาชิกวงแชร์สามารถเข้าร่วมได้ จะส่งผลดีทางด้านเศรษฐกิจโดยรวม

จึงควรเพิ่มเติมบทบัญญัติที่ใช้บังคับกับลูกวงแชร์โดยการจำกัดจำนวนวงแชร์ที่บุคคลอาจเข้าร่วมเป็นสมาชิกวงแชร์ได้ คือกำหนดให้ประชาชน 1 คนสามารถเป็นสมาชิกวงแชร์ได้ไม่เกินจำนวนตามที่กฎหมายกำหนด ซึ่งผู้เขียนเห็นว่าจำนวนวงแชร์ 3 วงเป็นจำนวนที่เหมาะสม คือ ไม่น้อยเกินไปสำหรับการที่บุคคลใดจะเข้าร่วมการเล่นแชร์เพื่อต้องการทุนในการหมุนเวียนการเงินหรือธุรกิจของตน และไม่มากสำหรับสมาชิกวงแชร์สำหรับภาระในการส่งค่าแชร์ในแต่ละงวด ซึ่งหากกำหนดจำนวนวงแชร์มากกว่านี้ จะก่อให้เกิดภาระหนี้ตามมา ถ้าสมาชิกวงแชร์ผู้นั้นไม่สามารถหาเงินมาจ่ายให้วงแชร์ได้

ถึงแม้ว่าการกำหนดเช่นนี้จะเป็นการจำกัดสิทธิเสรีภาพในทางธุรกิจของประชาชนที่อาจกระทำได้ภายในขอบเขตที่กฎหมายกำหนด แต่หากคำนึงถึงผลประโยชน์ของส่วนรวมแล้วจะพบว่า หากไม่มีการกำหนดจำนวนวงแชร์ดังกล่าว จะทำให้เงินจำนวนมากไหลออกนอกระบบ ระบบการเงินขาดสภาพคล่อง ส่งผลต่อเศรษฐกิจในระบบของประเทศ และ

นอกจากนั้น การกำหนดข้อห้ามดังกล่าว นอกจากจะเป็นการป้องกันมิให้ประชาชนเข้าสู่แหล่งเงินทุนนอกระบบมากขึ้น อันส่งผลให้ประชาชนในระดับรากหญ้ามีหนี้สินเพิ่มมากขึ้นแล้ว ยังเป็นการป้องกันอาชญากรรมทางเศรษฐกิจที่เกี่ยวกับธุรกิจการเงินนอกระบบในรูปแบบของการกู้ยืมเงินที่เป็นการฉ้อโกงประชาชนอีกด้วย เนื่องจากการกู้ยืมเงินที่เป็นการฉ้อโกงประชาชนแต่เริ่มแรกก็พัฒนามาจากการเล่นแชร์ หรือที่เรียกว่าแชร์ลูกโซ่นั้นเอง

4.2.3 ปัญหาเกี่ยวกับอัตราผลประโยชน์ในการประมูลแชร์

การเล่นแชร์มีองค์ประกอบที่สำคัญอีกอย่าง คือ ผลประโยชน์ที่ได้รับจากการประมูลเงินแชร์ ซึ่งหากสมาชิกวงแชร์คนใดเสนอให้ผลประโยชน์มากที่สุด สมาชิกผู้นั้นก็จะได้รับเงินกองกลางของงวดนั้นไปแล้วสมาชิกผู้ที่ประมูลเงินแชร์ได้ไป จะต้องนำเงินค่าแชร์รวมทั้งผลประโยชน์ที่ตนเองได้เสนอไปกลับมาใช้คืนแก่วงแชร์ในแต่ละงวดด้วย ซึ่งอัตราผลประโยชน์ในการประมูลแชร์นั้น โดยทั่วไปจะไม่มีกำหนดไว้ในกฎหมาย แต่ในทางปฏิบัติของแต่ละวงแชร์นั้น จะกำหนดอัตราผลประโยชน์ในการประมูลไว้ โดยมากเป็นการกำหนดอัตราผลประโยชน์ขั้นต่ำ ส่วนอัตราผลประโยชน์ขั้นสูงในทางปฏิบัติจะไม่ได้กำหนดไว้ เนื่องจากในการจัดตั้งวงแชร์แต่ละวง สมาชิกวงแชร์แต่ละคนย่อมที่จะต้องการได้รับผลประโยชน์จากการประมูลเงินแชร์ของสมาชิกคนก่อน ๆ ในอัตราที่สูง สมาชิกวงแชร์บางคนถึงกับไม่ยอมประมูลเงินกองกลางไปใช้ หากไม่จำเป็นจริง ๆ เนื่องจากต้องการผลประโยชน์ตอบแทนจำนวนมาก ๆ จากที่สมาชิกที่ได้ประมูลเงินแชร์ไปแล้ว

แต่หากพิจารณาแล้วจะพบว่า โดยส่วนมากอัตราผลประโยชน์จากการประมูลเงินกองกลางเมื่อเปรียบเทียบกับเป็นอัตราดอกเบี้ยแล้ว มักจะสูงกว่าอัตราที่กฎหมายกำหนดไว้ในประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์มาตรา 654 คือ ร้อยละ 15 ต่อปี เนื่องจากการที่สมาชิกวงแชร์สามารถประมูลเงินกองกลางในงวดใดงวดหนึ่งไปได้ การจ่ายผลประโยชน์นั้น จะเป็นการจ่ายไปเรื่อย ๆ พร้อมกับการส่งเงินค่าแชร์ในแต่ละงวดภายหลังจากที่ตนประมูลเงินกองกลางได้ไป จนกว่าวงแชร์นั้นจะสิ้นสุดลง แล้วแต่ว่าสมาชิกวงแชร์ผู้นั้นจะได้ประมูลเงินแชร์ในงวดใดไป

ประเด็นที่ต้องพิจารณาเป็นลำดับแรกในปัญหาดังกล่าว คือ ในการประมูลวงแชร์ แม้ว่าอัตราผลประโยชน์ในการประมูลเงินกองกลางของวงแชร์จะมากกว่าที่กฎหมายกำหนด ก็ไม่เป็นการกระทำความผิดพระราชบัญญัติห้ามเรียกดอกเบี้ยเกินอัตรา พุทธศักราช 2475² ซึ่งมีวัตถุประสงค์มุ่งให้การกู้ยืมเงินนอกระบบสถาบันการเงินเป็นไปในทางที่ควร เกิด

² มาตรา 3 บุคคลใด

(ก) ให้บุคคลอื่นยืมเงินโดยคิดดอกเบี้ยเกินกว่าอัตราที่กฎหมายกำหนดไว้ หรือ

ความเป็นธรรมแก่ทั้งเจ้าหน้าที่และลูกหนี้ เนื่องจากการเล่นแชร์ไม่เข้าข่ายเป็นการกู้ยืมเงิน เพราะสัญญาแชร์นั้น ลักษณะของสัญญามีจุดประสงค์เพื่อให้นายวงแชร์รวบรวมเงินจากสมาชิก ผู้ร่วมเล่นหรือลูกวงแชร์คนละเท่า ๆ กันแล้วให้สมาชิกผู้ร่วมเล่นหรือลูกวงแชร์ซึ่งประมูลได้มีสิทธิ นำเอาเงินรวมนั้นไปใช้ประโยชน์ได้ก่อนและผลัดเปลี่ยนหมุนเวียนกันไป แต่ความแตกต่างที่สำคัญจนอาจถือว่าสัญญาแชร์เข้าในประเภทสัญญากู้ยืมได้คือ สัญญากู้ยืมนั้นผู้ให้กู้เป็นผู้มอบเงินซึ่งตนมีกรรมสิทธิ์ให้ผู้กู้ยืมไปใช้ประโยชน์ แต่สัญญาแชร์ผู้ร่วมเล่นแชร์ทุกคนต้องมอบเงินจำนวนเท่า ๆ กันลงมารวมเป็นกองกลางก่อน แล้วจัดประมูลหาผู้มีสิทธิใช้เงินกองทุนนั้น ก่อนผลัดเปลี่ยนหมุนเวียนไป ไม่มีฝ่ายใดได้ใช้เงินด้วยเงื่อนไขพิเศษ เว้นแต่ตามประเพณีคือนายวงแชร์เพียงผู้เดียวเท่านั้นที่ได้ใช้สิทธิก่อนบุคคลอื่นกับข้อตกลงจะใช้เงินคืนภายหลังด้วยการส่งให้ค่าหุ้นตามงวด และประการสำคัญคือ สัญญาแชร์มีการผลัดเปลี่ยนหมุนเวียนฐานะลูกหนี้ในระหว่างผู้ร่วมเล่นแชร์ แต่สัญญากู้ยืมกำหนดฐานะตายตัวว่าผู้ให้ยืมเป็นเจ้าของหนี้ส่วนผู้กู้ยืมเป็นลูกหนี้ ผู้เป็นลูกหนี้ไม่มีโอกาสเลือกการเป็นลูกหนี้ในช่วงเวลาใดเวลาหนึ่งก็ได้ เหมือนดังเช่นสัญญาแชร์

สำหรับในข้อที่เกี่ยวกับดอกเบี้ยนั้น สัญญากู้ยืมถูกกฎหมายจำกัดการเรียกได้ไม่เกินร้อยละ 15 ต่อปี แต่กรณีของสัญญาแชร์ไม่มีกฎหมายห้าม เพราะเป็นการเสนอผลประโยชน์หรือดอกเบี้ยเข้าประมูลแข่งขันหรือด้วยวิธีการจับสลาก ซึ่งมีลักษณะเป็นการให้ผลประโยชน์เพื่อตอบแทนในฐานะที่ผู้ร่วมเล่นได้รับโอกาสใช้เงินทุนกองกลางแชร์ก่อนเท่านั้น ด้วยเหตุผลดังกล่าว ทำให้สัญญาแชร์ไม่อาจปรับเข้าลักษณะของสัญญากู้ยืมได้ โดยมีแนวคำพิพากษาศาลฎีกาวินิจฉัยเป็นบรรทัดฐานไว้เช่น

คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 698/2506 การเล่นแชร์เปียหวนั้น ผู้เล่นจะประมูลให้ดอกเบี้ยเกินอัตราตามกฎหมายก็ได้ เพราะไม่เข้าลักษณะเป็นการกู้ยืมเงิน

(ข) เพื่อปิดบังการเรียกดอกเบี้ยเกินอัตราท่านบัญญัติไว้ในกฎหมายบังอาจกำหนดข้อความอันไม่จริงในเรื่องจำนวนเงินกู้หรืออื่น ๆ ไว้ในหนังสือสัญญา หรือตราสารที่เปลี่ยนมือได้ หรือ

(ค) นอกจากดอกเบี้ย ยังบังอาจกำหนดจะเอา หรือรับเอา ซึ่งกำไรอื่นเป็นเงินหรือสิ่งของ หรือโดยวิธีเพิกถอนหนี้ หรืออื่น ๆ จนเห็นได้ชัดว่าประโยชน์ที่ได้รับนั้นมากเกินส่วนอันสมควรตามเงื่อนไขแห่งการกู้ยืม

ท่านว่าบุคคลนั้นมีความผิดฐานเรียกดอกเบี้ยเกินอัตรา ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินหนึ่งปี หรือปรับไม่เกินพันบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ

คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 1631-1634/2506 การเล่นแชร์เปียหวยไม่เป็นการกู้ยืม แม้ไม่มีหลักฐานเป็นหนังสือก็ฟ้องร้องกันได้ การประมูลให้ดอกเบียกันถือไม่ได้ว่าเป็นการให้ดอกเบียในการกู้ยืม เป็นลักษณะการประมูลว่าใครจะให้ประโยชน์สูงกว่ากันเท่านั้น มิได้กำหนดอัตราให้เรียกร้องกันได้โดยใด จึงไม่อยู่ในบังคับแห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 654

แต่อย่างไรก็ตาม แม้ว่าอัตราผลประโยชน์ในการประมูลเงินแชร์จะไม่เข้าข่ายเป็นความผิดตามพระราชบัญญัติห้ามเรียกดอกเบียเกินอัตรา พุทธศักราช 2475 แต่ผู้เขียนมีความเห็นว่า หากปล่อยให้มีการประมูลเงินกองกลางโดยไม่มีการกำหนดเพดานชั้นสูงของอัตราผลประโยชน์ที่สมาชิกวงแชร์เสนอเพื่อประมูล จะทำให้สมาชิกวงแชร์ที่ประมูลแชร์ได้ในงวดแรกๆ นั้น จะต้องแบกรับภาระที่ต้องจ่ายต่อวงแชร์มากเกินไป และมีลักษณะคล้ายกับการกู้ยืมเงินนอกระบบที่ประชาชนจำใจยอมกู้ทั้ง ๆ ที่รู้ว่าอัตราดอกเบี้ยที่ต้องเสียนั้นมากกว่าที่กฎหมายกำหนด หากแต่สิ่งที่ต่างกันคือ สมาชิกวงแชร์ยินยอมรับสภาพการจ่ายเงินดังกล่าว เนื่องจากตนเป็นผู้ที่เสนออัตราผลประโยชน์เอง

จึงเห็นควรกำหนดอัตราผลประโยชน์ในการประมูลเงินกองกลางขึ้น โดยกำหนดเป็นเพดานชั้นสูง เพื่อให้สมาชิกวงแชร์ได้รับผลประโยชน์จากวงแชร์อย่างเท่าเทียมกัน และการที่กฎหมายบัญญัติเพดานชั้นสูงของการเสนอผลประโยชน์ในอัตราที่ไม่สูงเกินไปนัก จะเป็นการผ่อนปรนภาระในการส่งเงินค่าแชร์ของผู้ที่ประมูลเงินกองกลางไปได้ และเพื่อเป็นการคุ้มครองการหวังเอากำไรหรือเอาเปรียบกันในสังคม โดยเพดานชั้นสูงของการเสนออัตราผลประโยชน์นั้น จะต้องสอดคล้องกับสภาพทางเศรษฐกิจที่เปลี่ยนแปลงไปด้วย จึงควรกำหนดเป็นอัตราที่คำนวณเปรียบเทียบกับจำนวนเงินกองกลางทั้งหมดของวงแชร์ เช่น การกำหนดว่าอัตราดอกเบี้ยชั้นสูงในการเสนอเพื่อประมูลเงินกองกลางต้องไม่เกินร้อยละ 2 ของเงินกองกลางที่ประมูลได้ในงวดนั้น หากเงินกองกลางในงวดนั้นเป็นเงินจำนวน 100,000 บาท อัตราผลประโยชน์ต้องไม่เกินร้อยละ 2 คือ 2,000 บาท เป็นต้น และหากมีสมาชิกวงแชร์ประมูลเงินกองกลางในอัตราสูงสุดหลายคน โดยธรรมเนียมปฏิบัติของวงแชร์ มักจะใช้วิธีจับสลากผู้ที่ประมูลได้อยู่แล้ว จึงไม่น่าจะมีปัญหาแต่อย่างใด และหากมีการประมูลให้ผลประโยชน์มากกว่าอัตราร้อยละ 2 ผู้เขียนมีความเห็นว่า ควรกำหนดให้ลดลงมาเหลือร้อยละ 2 เช่นเดียวกับกรณีกฎหมายขายฝาก เนื่องจากมีลักษณะเป็นผลประโยชน์ตอบแทนที่คู่สัญญาควรจะได้รับ ซึ่งการกำหนดเช่นนี้ จะทำให้นายวงแชร์มีหน้าที่ต้องควบคุมการประมูลเงินกองกลาง ไม่ให้มีการประมูลเงินกองกลางโดยการเสนออัตราผลประโยชน์เกินกว่าที่กฎหมายกำหนด

4.2.4 ปัญหาด้านการควบคุมและกำกับการเล่นแชร์

จากข้างต้นจะเห็นได้ว่า การเล่นแชร์ถือเป็นธุรกิจการเงินนอกระบบที่รัฐอาจยังควบคุมไปไม่ถึงแม้ว่าจะมีการตราพระราชบัญญัติการเล่นแชร์ พ.ศ. 2534 ออกมาแล้วก็ตาม เนื่องจากการเล่นแชร์ โดยทั่วไปมักจะนิยมเล่นกันในหมู่คนที่รู้จักคุ้นเคยกัน รัฐจึงไม่อาจมีทางทราบได้ว่ามีการเล่นแชร์เกิดขึ้นมากน้อยเพียงใดในสังคม จนกว่าจะมีการกระทำความผิดหรือความเสียหายจากการเล่นแชร์เกิดขึ้น เนื่องจากหากยังไม่มีความเสียหายเกิดขึ้นประชาชนก็ยังไม่เกิดความรู้สึกเดือดร้อน หรือประชาชนอาจเข้าใจว่าการเล่นแชร์เป็นสิ่งที่ผิดกฎหมาย ซึ่งบางครั้งก็ได้ส่งผลเสียหายโดยไม่อาจมีทางเยียวยาได้ เช่น การเล่นแชร์ที่กลายมาเป็นการหลอกลวงในรูปแบบของแชร์ลูกโซ่ หรือการกั๊ยเงินที่เป็นการฉ้อโกงประชาชน เป็นต้น

ดังนั้น ผู้เขียนจึงเห็นว่า รัฐควรเข้ามาควบคุม กำกับและดูแลการเล่นแชร์ให้อยู่ภายในขอบเขตที่กำหนด เพราะหากขาดซึ่งการควบคุมจะทำให้ปริมาณเงินไหลออกไปสู่นอกระบบมากขึ้น โดยการควบคุมดูแลดังกล่าว อาจกระทำได้ใน 2 กรณี คือ

1. ควรจัดตั้งคณะกรรมการเพื่อทำหน้าที่ในการควบคุมและกำกับดูแลการเล่นแชร์ให้เป็นไปตามกฎหมาย หากแต่ในเรื่องนี้มีประเด็นที่ต้องพิจารณา คือ เรื่องของอำนาจหน้าที่ เพราะในปัจจุบันอำนาจหน้าที่ในการควบคุมให้เป็นไปตามพระราชบัญญัติการเล่นแชร์ เป็นหน้าที่ของกลุ่มงานป้องกันปราบปรามการเงินนอกระบบ สำนักงานปลัดกระทรวงการคลัง ซึ่งหากมีการจัดตั้งคณะกรรมการขึ้นนั้นก็จะมีสองหน่วยงานที่ทำหน้าที่ทับซ้อนกันอยู่ ดังนั้น หากจำเป็นที่จะต้องยกเลิกหน่วยงานใดหน่วยงานหนึ่ง ผู้เขียนเห็นว่าควรที่จะยกเลิกกลุ่มงานป้องกันปราบปรามการเงินนอกระบบ สำนักงานปลัดกระทรวงการคลัง เพื่อประโยชน์ดังต่อไปนี้

ก) ความคล่องตัวในการปฏิบัติหน้าที่ กล่าวคือ เนื่องจากกลุ่มงานป้องกันปราบปรามการเงินนอกระบบเป็นระบบราชการ จึงทำให้การดำเนินการปฏิบัติหน้าที่ตามพระราชบัญญัติฯ เป็นไปด้วยความล่าช้า

ข) ระบบสายงาน กล่าวคือ ระบบราชการนั้นยังยึดติดกับระบบสายบังคับบัญชา ซึ่งทำให้การปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ไม่สามารถทำได้โดยอิสระ เพราะต้องรอการตัดสินใจจากผู้บังคับบัญชาเสียก่อน

ค) ความเป็นอิสระของหน่วยงาน กล่าวคือ เมื่อมีการจัดตั้งเป็นรูปแบบคณะกรรมการแล้วจะทำให้หน่วยงานมีความเป็นอิสระมากขึ้น เนื่องจากหน่วยงาน

นั้นจะมีงบประมาณเป็นของตนเอง และสามารถที่จะบริหารงบประมาณนั้นได้ด้วยตัวเอง ซึ่งต่างจากระบบราชการที่จะต้องรองงบประมาณจากส่วนกลางเป็นหลัก

2. การกำหนดให้ต้องมีการขออนุญาตจัดตั้งวงแชร์ เพื่อให้ทราบถึงจำนวนวงแชร์และสถานการณ์การเล่นแชร์ในปัจจุบัน แต่อย่างไรก็ตาม ระบบจดทะเบียนจัดตั้งวงแชร์ควรต้องมีการศึกษาให้รอบคอบ เนื่องจากการจดทะเบียนจัดตั้งวงแชร์มีความแตกต่างจากการจดทะเบียนจัดตั้งนิติบุคคลหรือบริษัท เพราะไม่อาจประเมินได้ว่ามีวงแชร์เป็นจำนวนเท่าไรในประเทศไทย เพราะการเล่นแชร์นั้นโดยลักษณะสามารถทำได้โดยง่าย ดังนั้น การที่จะรับจดทะเบียนวงแชร์นั้น จะต้องวางระบบและเงื่อนไขในการจดทะเบียน รวมทั้งการแก้ไขกฎหมายคือพระราชบัญญัติการเล่นแชร์ โดยระบุถึงหน้าที่ของนายวงแชร์ โดยอาจกำหนดให้เฉพาะการจัดตั้งวงแชร์ที่อยู่ภายใต้เงื่อนไขที่กฎหมายกำหนดมีหน้าที่ต้องขออนุญาตจัดตั้งวงแชร์ เงื่อนไขดังกล่าวอาจกำหนดเป็นจำนวนสมาชิกวงแชร์ หรือจำนวนเงินทุนกองกลาง ซึ่งต้องพิจารณาต่อไป

4.2.5 ปัญหาเรื่องอัตราโทษจำคุก

ความคิดเกี่ยวกับการเล่นแชร์ตามพระราชบัญญัติการเล่นแชร์ พ.ศ. 2534 แม้ว่าจะเป็นความคิดที่เกิดจากการฝ่าฝืนข้อห้าม หรือ Mala Prohibita³ ที่ผู้กระทำมิได้มีเจตนาชั่วร้ายอย่าง Mala In Se⁴ และเป็นความคิดที่เกิดจากมูลคดีทางแพ่งมิใช่ทางอาญา เป็นความคิดที่เกิดผลมาจากสภาวะทางเศรษฐกิจและการเงินโดยทั่วไปของประเทศ หรือความจำเป็นทางการเงินหรือธุรกิจบางประการของผู้กระทำความคิดก็ตาม แต่ผู้เขียนมีความเห็นว่าการลงโทษจำคุกยังเป็นสิ่งจำเป็นที่ควรกำหนดไว้ เพื่อผลในทางข่มขู่ยับยั้งให้บุคคลในสังคมเกิด

³ Mala Prohibita คือ การกระทำที่กฎหมายกำหนดให้เป็นความผิด ซึ่งอาจจะแตกต่างกันออกไปตามเงื่อนไขต่างๆ กล่าวคือ การกระทำหนึ่งอาจเป็นความผิดในประเทศหนึ่งหรือช่วงระยะเวลาหนึ่ง แต่อาจไม่เป็นความผิดในอีกประเทศหรือในระยะเวลาอื่น ความผิดที่เป็น Mala Prohibita มักจะเป็นความผิดที่ไม่ผิดต่อศีลธรรม แต่รัฐกำหนดเอาว่าเป็นความผิดอาญาเพื่อประโยชน์ของรัฐเอง ซึ่งเรียกกันว่าเป็น “ความผิดในทางเทคนิค” หรือ Technical Offence

⁴ Mala In Se คือ การกระทำที่เป็นความผิดในตัวของมันเอง ไม่ว่าจะกระทำลงในสถานที่ใด ยุคสมัยใด เวลาใด และโดยผู้กระทำผู้ใดก็ตาม ความผิดประเภทที่เป็น Mala In Se มักจะเป็นการกระทำที่เป็นข้อห้ามในทางศาสนา หรือทางศีลธรรมหรือเป็นสิ่งที่ไม่พึงปฏิบัติในทางจารีตประเพณีอยู่ด้วย เช่น ความผิดฐานฆ่าผู้อื่น ทำร้ายร่างกาย ลักทรัพย์ หรือหมิ่นประมาท เป็นต้น

ความเกรงกลัว ไม่กล้าที่จะกระทำความผิด เป็นการลงโทษที่สอดคล้องกับวัตถุประสงค์ของการลงโทษเพื่อการข่มขู่ยับยั้ง (Deterrence)

แต่อย่างไรก็ตาม บทกำหนดโทษสำหรับผู้กระทำความผิดตามมาตรา 6 กล่าวคือ การที่นายวงแชร์ หรือจัดให้มีการเล่นแชร์ร่วมกันมากกว่าสามวง หรือมีสมาชิกวงแชร์ร่วมกันทุกวงมากกว่าสามสิบคน หรือมีทุนกองกลางต่อหนึ่งงวดรวมกันทุกวงมีมูลค่ามากกว่าสามแสนบาท หรือได้รับประโยชน์ตอบแทนอย่างอื่น นอกจากสิทธิที่จะได้รับทุนกองกลางในการเข้าร่วมเล่นแชร์ในงวดหนึ่งงวดใดได้ โดยไม่ต้องเสียดอกเบี้ยนั้น มาตรา 17 ได้กำหนดโทษไว้ดังนี้

มาตรา 17 "ผู้ใดฝ่าฝืนมาตรา 6 ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินหกเดือน หรือปรับไม่เกินหนึ่งแสนบาทหรือทั้งจำทั้งปรับ"

ผู้เขียนเห็นว่า หากพิจารณาจากตัวอย่างประเทศสิงคโปร์ ซึ่งเป็นประเทศที่มีฐานะทางเศรษฐกิจดี การเล่นแชร์เป็นเรื่องของธุรกิจ โดยเฉพาะในกลุ่มนักธุรกิจที่ต้องการใช้เงิน กฎหมายได้กำหนดให้สามารถเล่นแชร์เฉพาะกับบริษัทแชร์ที่ได้รับอนุญาตให้ประกอบธุรกิจแชร์โดยถูกต้องตามกฎหมายเท่านั้น ประชาชนจะเล่นแชร์กันเองในระหว่างบุคคลธรรมดา มิได้ และได้กำหนดโทษทางอาญาสำหรับนิติบุคคลและบุคคลธรรมดาที่เป็นนายวงแชร์โดยมิได้รับอนุญาต กล่าวคือ การจัดตั้งวงแชร์โดยไม่มีใบอนุญาต หรือจัดตั้งโดยบุคคล หรือองค์กรที่มีใช้บริษัทมหาชน จะมีความผิดและจะต้องรับผิดด้วยการปรับไม่เกิน 5,000 ดอลลาร์สิงคโปร์ หรือจำคุกไม่เกิน 3 ปี หรือทั้งจำทั้งปรับ และในกรณีที่มีการกระทำความผิดต่อเนื่องจะต้องถูกปรับเพิ่มอีก 1,000 ดอลลาร์สิงคโปร์ ตามจำนวนวันในระหว่างที่ยังมีการกระทำผิดอีกแม้จะมีการพิพากษาไปแล้วก็ตาม นอกจากนี้ ยังได้กำหนดโทษสำหรับผู้ให้ความช่วยเหลือสนับสนุนการจัดตั้งวงแชร์ที่กระทำโดยฝ่าฝืนกฎหมาย ให้ผู้นั้นต้องรับโทษตามคำพิพากษาด้วยการปรับไม่เกิน 5,000 ดอลลาร์สิงคโปร์หรือจำคุกไม่เกิน 3 ปี หรือทั้งจำทั้งปรับ ซึ่งผู้เขียนมีความเห็นว่า การกำหนดโทษจำคุกขั้นสูงไว้ไม่เกิน 3 ปีโดยไม่มีอัตราโทษขั้นต่ำดังกล่าว เป็นอัตราโทษที่เหมาะสมกับสภาพความเป็นจริงทางเศรษฐกิจและสังคมของประเทศสิงคโปร์ ซึ่งมองว่าการเล่นแชร์ไม่ใช่เรื่องของการเกื้อกูลในระหว่างบุคคลผู้ใกล้ชิดสนิทสนมเหมือนอย่างประเทศไทย จึงจำเป็นต้องกำหนดโทษจำคุกไว้สูงพอสมควร เพื่อให้บุคคลเกิดความเกรงกลัว ไม่กล้ากระทำความผิด เพราะหากมีการกระทำความผิดเกิดขึ้นแล้วอาจเกิดผลกระทบต่อเศรษฐกิจอย่างมาก

และเมื่อพิจารณาเปรียบเทียบกับพระราชกำหนดการกู้ยืมที่เป็นการฉ้อโกงประชาชน พ.ศ. 2527 ที่ตามมาตรา 12 ได้บัญญัติโทษสำหรับผู้กระทำความผิดฐานกู้ยืมเงินที่

เป็นการฉ้อโกงประชาชนตามมาตรา 4 และมาตรา 5 คือ “...ต้องระวางโทษจำคุกตั้งแต่ห้าปีถึงสิบปี และปรับตั้งแต่ห้าแสนบาทถึงหนึ่งล้านบาท และปรับอีกไม่เกินวันละหนึ่งหมื่นบาท ตลอดเวลาที่ยังฝ่าฝืนอยู่ ” และพระราชบัญญัติห้ามเรียกดอกเบี้ยเกินอัตรา พุทธศักราช 2475 ซึ่งกำหนดความผิดฐานเรียกดอกเบี้ยเกินอัตราให้ “...ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินหนึ่งปี หรือปรับไม่เกินพันบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ” แล้วพบว่า การกระทำความผิดเกี่ยวกับการเล่นแชร์มีอัตราโทษจำคุกต่ำเกินไป ทั้งๆที่เป็นกฎหมายที่มุ่งปราบปรามการกระทำความผิดเกี่ยวกับเงินนอกระบบเช่นเดียวกับพระราชบัญญัติอื่น ๆ ตามที่กล่าวมา โดยเฉพาะเมื่อเปรียบเทียบกับพระราชกำหนดการกักยืมที่เป็นการฉ้อโกงประชาชน พ.ศ. 2527 ที่กำหนดโทษจำคุกไว้ตั้งแต่ห้าปีถึงสิบปี ซึ่งเป็นอัตราที่สูงและจากการศึกษาทำให้ทราบว่ากฎหมายทั้งสองฉบับมีเหตุผลและความจำเป็นในการตรากฎหมายมาจากปัญหาที่ใกล้เคียงกัน นั่นคือ การป้องกันและปราบปรามการระดมเงินนอกระบบในลักษณะของการฉ้อโกงประชาชน ไม่ว่าจะเป็นการสร้างความสับสนว่าธุรกิจระดมทุนในรูปแบบของการฉ้อโกงเป็นการเล่นแชร์เปียหวย หรือการที่มีประชาชนนิยมการเล่นแชร์กับนิติบุคคลจนเกิดปัญหาห่วงแชร์ล้ม ทำให้รัฐต้องออกกฎหมายมาควบคุม แต่มีความแตกต่างกันตรงที่การกักยืมเงินที่เป็นการฉ้อโกงประชาชนเป็นการกระทำที่กฎหมายห้ามโดยสิ้นเชิง แต่การเล่นแชร์ยังเป็นการระดมเงินนอกระบบที่กฎหมายรับรองให้สามารถทำได้ เพราะเป็นเรื่องความจำเป็นทางการเงินและธุรกิจ เพียงแต่ต้องอยู่ภายในขอบเขตที่กฎหมายกำหนด

ดังนั้น ผู้เขียนจึงเห็นว่า โทษจำคุกในความผิดเกี่ยวกับการเล่นแชร์ยังต่ำเกินไป ไม่สอดคล้องกับสภาพปัญหาที่เกิดขึ้นในความเป็นจริง เนื่องจากในการเล่นแชร์มีวงแชร์เป็นจำนวนมากที่มีเงินกองกลางเกินกว่าที่กฎหมายกำหนด และนายวงแชร์บางคนได้โกงลูกวงแชร์ด้วยการนำเงินกองกลางทั้งหมดหนีไป ซึ่งการลงโทษจำคุกเพียงหกเดือนอาจคุ้มค่าเมื่อเทียบกับผลประโยชน์ที่นายวงแชร์ผู้นั้นได้รับ เนื่องจากในบางกรณีศาลอาจลงโทษเพียงครั้งเดียวหากจำเลยรับสารภาพ จึงเห็นควรให้แก้ไขเพิ่มโทษจำคุกสำหรับการฝ่าฝืนข้อห้ามในมาตรา 6 แห่งพระราชบัญญัติการเล่นแชร์ พ.ศ. 2534 โดยแก้ไขอัตราโทษจำคุกจากหกเดือนเป็นหนึ่งปี และเหตุผลที่ผู้เขียนเห็นว่าไม่ควรแก้ไขให้เป็นจำคุกไม่เกิน 3 ปีเหมือนอย่างประเทศสิงคโปร์ เนื่องจากพื้นฐานเดิมของการเล่นแชร์ในประเทศไทยมาจากกลุ่มผู้ใกล้ชิด ที่ต้องการหมุนเวียนเงินกันในกลุ่ม หากใช้เป็นเรื่องทางธุรกิจแต่อย่างใด การแก้ไขอัตราโทษจำคุกผู้ฝ่าฝืนพระราชบัญญัติการเล่นแชร์เป็นจำคุกไม่เกิน 1 ปี ก็เหมาะสมเพียงพอแล้วที่จะทำให้การบังคับใช้กฎหมายเกิดความศักดิ์สิทธิ์ ประชาชนเกิดความรู้สึกเกรงกลัวต่อการกระทำความผิด ส่งผลให้กระทำความผิดเกี่ยวกับการเล่นแชร์ลดน้อยลง

4.2.6 ปัญหาเกี่ยวกับโทษที่จะลงแก่นิติบุคคล

พระราชบัญญัติการเล่นแชร์ พ.ศ. 2534 ได้บัญญัติบทกำหนดโทษนิติบุคคลที่กระทำการฝ่าฝืนกฎหมายไว้หลายกรณีด้วยกัน รายละเอียดดังนี้

1. โทษฝ่าฝืนข้อห้ามนิติบุคคลเป็นนายวงแชร์ หรือจัดให้มีการเล่นแชร์ตามมาตรา 5 มีการกำหนดโทษไว้ในมาตรา 16 กล่าวคือ นิติบุคคลใดฝ่าฝืนต้องระวางโทษปรับตั้งแต่หนึ่งเท่าถึงสามเท่าของทุนกองกลาง แต่ลงงวดของทุกวงแชร์แต่ต้องไม่ต่ำกว่าสองแสนบาท และให้ศาลสั่งให้นิติบุคคลนั้นหยุดดำเนินการเป็นนายวงแชร์หรือจัดให้มีการเล่นแชร์
2. โทษฝ่าฝืนข้อห้ามนิติบุคคลสัญญาว่าจะใช้เงินหรือทรัพย์สินใดแทนนายวงแชร์หรือผู้จัดให้มีการเล่นแชร์หรือสมาชิกวงแชร์ตามมาตรา 8 มีการกำหนดโทษไว้ในมาตรา 18 กล่าวคือ นิติบุคคลใดฝ่าฝืนต้องระวางโทษปรับไม่เกินสองแสนบาท
3. โทษฝ่าฝืนข้อห้ามมิให้ผู้ใดโฆษณาชี้ชวนให้ประชาชนทั่วไปเข้าร่วมในการเล่นแชร์ตามมาตรา 9 มีการกำหนดโทษผู้ฝ่าฝืนไว้ในมาตรา 19 กล่าวคือ ผู้ฝ่าฝืนต้องระวางโทษปรับไม่เกินห้าหมื่นบาท
4. โทษฝ่าฝืนข้อห้ามมิให้ผู้ใดใช้ชื่อในทางธุรกิจโดยมีคำว่า “แชร์” ตามมาตรา 10 มีการกำหนดโทษผู้ฝ่าฝืนไว้ในมาตรา 20 กล่าวคือ ผู้ใดฝ่าฝืนต้องระวางโทษปรับไม่เกินสองหมื่นบาท และปรับอีกไม่เกินวันละห้าร้อยบาท ตลอดเวลาที่ยังฝ่าฝืนอยู่
5. โทษนิติบุคคลที่ยังต้องเล่นแชร์อยู่ไม่ยื่นรายงานเกี่ยวกับกิจการเล่นแชร์ต่อพนักงานเจ้าหน้าที่ ตามมาตรา 11 วรรคหนึ่ง มีการกำหนดโทษไว้ในมาตรา 10 กล่าวคือ ระวางโทษปรับไม่เกินหนึ่งแสนบาท และปรับไม่เกินวันละหนึ่งพันบาท จนกว่าจะได้ปฏิบัติให้ถูกต้อง
6. โทษนิติบุคคลไม่ดำเนินการยกเลิกวัตถุประสงค์นิติบุคคลที่กำหนดให้มีการเล่นแชร์ตามมาตรา 11 มีการกำหนดโทษไว้ในมาตรา 22 กล่าวคือ ระวางโทษปรับไม่เกินสองหมื่นบาทและปรับอีกไม่เกินวันละห้าร้อยบาท จนกว่าจะได้ปฏิบัติให้ถูกต้อง
7. โทษไม่อำนวยความสะดวกแก่พนักงานเจ้าหน้าที่ตามมาตรา 13 มีการกำหนดโทษไว้ในมาตรา 25 กล่าวคือ ปรับไม่เกินสองพันบาท

จากบทกำหนดโทษสำหรับนิติบุคคลข้างต้นพบว่า ในการลงโทษนิติบุคคลมีเพียงโทษปรับและคำสั่งให้นิติบุคคลนั้นหยุดดำเนินการเป็นนายวงแชร์หรือจัดให้มีการเล่นแชร์เท่านั้น และส่วนใหญ่พบว่าเป็นการลงโทษปรับ เนื่องจากโทษจำคุก โดยสภาพแล้วไม่อาจใช้บังคับได้กับนิติบุคคล โดยศาลจะมีคำพิพากษาลงโทษนิติบุคคลโดยการปรับ หากนิติบุคคลไม่ชำระค่าปรับให้จัดการตามประมวลกฎหมายอาญามาตรา 29 ซึ่งบัญญัติว่าหากผู้ต้องโทษปรับไม่ชำระค่าปรับภายในสามสิบวันนับแต่วันที่ศาลพิพากษา ผู้นั้นจะต้องถูกยึดทรัพย์สินใช้ค่าปรับหรือมิฉะนั้นจะต้องถูกกักขังแทนค่าปรับ ซึ่งนิติบุคคลไม่อาจกักขังแทนค่าปรับได้ จึงต้องถูกยึดทรัพย์สินใช้ค่าปรับแต่เพียงประการเดียว

แต่อย่างไรก็ดี การยึดทรัพย์สินแทนค่าปรับนั้น อาจส่งผลกระทบต่อนิติบุคคลหลายประการด้วยกัน หากว่านิติบุคคลผู้กระทำความผิดนั้นไม่สามารถชำระค่าปรับภายในเวลาที่กฎหมายกำหนด ซึ่งอาจเป็นกรณีที่จำนวนเงินค่าปรับนั้นสูงมาก การยึดทรัพย์สินของนิติบุคคลที่ไม่มีทรัพย์สินใด ๆ หรือมีทรัพย์สินแต่ไม่เพียงพอต่อการชำระหนี้ อาจกระทบต่อผู้ถือหุ้น หรืออาจมีผลต่อนิติบุคคลถึงขั้นเลิกกิจการหรือในบางกรณีที่นิติบุคคลต้องโทษปรับ แต่ไม่มีเงินชำระค่าปรับ เหตุเพราะเพียงขาดสภาพคล่องชั่วคราว ก็ต้องขาดโอกาสในการปรับปรุงและฟื้นฟูกิจการไป เพียงเพราะการถูกศาลใช้มาตรการยึดทรัพย์สินแทนค่าปรับ

ผู้เขียนจึงมีความเห็นว่า นิติบุคคลควรได้รับการลงโทษที่เหมาะสมและแตกต่างจากการลงโทษบุคคลธรรมดา ควรมีมาตรการเสริมเพื่อให้การบังคับโทษต่อนิติบุคคลกว้างขึ้นและมีประสิทธิภาพ มาตรการดังกล่าวคือ การคุมประพฤตินิติบุคคล

การคุมประพฤตินิติบุคคล หมายถึง มาตรการที่ผู้กระทำความผิดสามารถอยู่ในชุมชนได้ โดยอยู่ภายใต้การควบคุมของพนักงานคุมประพฤติตามกำหนดระยะเวลาและภายใต้หลักเกณฑ์ที่ให้ผู้กระทำความผิดต้องปฏิบัติตาม ซึ่งผู้กระทำความผิดจะไม่ต้องโทษจำคุกหรือต้องโทษชนิดอื่นใด เช่น การชดใช้ค่าเสียหายทางอาญา (Restitution) การกระทำกิจกรรมบริการสังคม (Community service) หรือตามเงื่อนไขอื่นๆ ตามศาลเห็นสมควรกำหนดเพื่อมิให้นิติบุคคลที่กระทำความผิดหวนกลับไปกระทำความผิดขึ้นอีก การคุมประเวตินั้นมีผลดีในการให้พนักงานคุมประพฤติเข้าไปติดตามสอดส่องพฤติการณ์ และควบคุมการดำเนินงานของนิติบุคคลนั้น มิให้นิติบุคคลกระทำผิดขึ้นอีก

โดยรูปแบบของการลงโทษโดยใช้มาตรการคุมประพฤติบุคคลในต่างประเทศมีหลายวิธีการเช่น⁵ การกำหนดให้บุคคลต้องกระทำการต่างๆ ที่เป็นประโยชน์ต่อสังคมหรือการบริการสังคม (Community service) เช่น บริจาคเงินหรือทำางานใดๆ ให้ชุมชนหรือจ่ายเป็นค่าตอบแทนของผู้ปฏิบัติงานเพื่อชุมชน หรือแม้แต่จ่ายค่าจ้างค่าตอบแทนให้พนักงานคุมประพฤติแทนรัฐ ทั้งนี้เพื่อให้เกิดการกระทำที่ดีเป็นระยะเวลาหนึ่ง หรือกำหนดเงื่อนไขห้ามมิให้บุคคลกระทำการหรือกิจการใดที่มีความสัมพันธ์โดยตรงกับการกระทำ ที่จะก่อให้เกิดการกระทำผิดอีก แต่ในการนี้จะต้องไม่เป็นการตัดโดยเด็ดขาดจากการประกอบอาชีพหรือธุรกิจตามปกติของบุคคล และอาจกำหนดเงื่อนไขให้มีการจัดระบบการตรวจสอบหรือรายงานเพื่อให้เกิดการปฏิบัติตามกฎหมายได้โดยถูกต้องต่อไป หรือจัดบุคคลที่เป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐเข้าไปสอดส่องดูแลในกรณีใดๆ ที่บุคคลเคยฝ่าฝืน เพื่อให้บุคคลนั้นได้ทำให้สิ่งแวดล้อมกลับคืนดังเดิม หรือการกำหนดให้มีการจัดโครงสร้างในการบริหารงานบุคคลใหม่ได้เพื่อให้เกิดระบบการบริหารใหม่ที่จะไม่ก่อให้เกิดการกระทำผิดซ้ำ

ผู้เขียนจึงเห็นสมควรให้นำการคุมประพฤติบุคคลตามกฎหมายไทยเข้ามาปรับใช้กับการลงโทษบุคคลที่ได้กระทำความผิด โดยเฉพาะการกระทำความผิดเกี่ยวกับการเล่นแชร์ โดยอาจกำหนดให้บุคคลรายงานกิจการของตนเป็นระยะต่อพนักงานคุมประพฤติ หรือตั้งพนักงานคุมประพฤติที่มีความเชี่ยวชาญเฉพาะด้านการบัญชี ให้เข้าไปควบคุม และตรวจสอบการดำเนินงานของบุคคลเป็นระยะเวลาหนึ่ง ถือเป็นกำบังและควบคุมการดำเนินงานของบุคคล และมีให้บุคคลกระทำความผิดขึ้นอีก อันเป็นการแก้ปัญหาบุคคลกระทำความผิดได้อีกทางหนึ่ง

4.3 แนวทางการแก้ไขปัญหา

4.3.1 การตั้งคณะกรรมการเพื่อควบคุมกำกับการเล่นแชร์

เนื่องจากพระราชบัญญัติการเล่นแชร์ พ.ศ. 2534 มิได้กำหนดองค์กรที่ทำหน้าที่ในการควบคุมกำกับการเล่นแชร์ขึ้นมาเป็นการเฉพาะ แต่ปัจจุบันให้เป็นหน้าที่ของสำนักงานป้องกันปราบปรามการเงินนอกระบบ สำนักงานปลัดกระทรวงการคลัง โดยการกำกับดูแลสอดส่องพฤติกรรมหรือธุรกิจที่ยังไม่เข้าระบบสถาบันการเงินหรือระบบจัดเก็บภาษีอากรเพื่อสนับสนุนการจัดระเบียบทางเศรษฐกิจตามกระบวนการด้านการเงินการคลัง ซึ่งมีกฎหมายการกักเงินที่

⁵ อภิวัฒน์ โพธิ์บุญ อักษรสุวรรณ, "ความผิดที่กระทำโดยบุคคล ศึกษาเฉพาะโทษที่จะลงแก่บุคคล", (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารธุรกิจ คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2532), หน้า 34-35.

เป็นการฉ้อโกงประชาชน และกฎหมายการเล่นแชร์เป็นหลัก โดยจะทำหน้าที่เป็นแหล่งรวบรวมข้อมูล หลักฐานด้านการปฏิบัติการเพื่อสนับสนุนการดำเนินคดีตามกระบวนการยุติธรรมเมื่อมีการกระทำความผิด เพื่อนำผู้กระทำความผิดมาลงโทษ ถือได้ว่ากลุ่มงานป้องกันปราบปรามการเงินนอกระบบ เป็นองค์กรหลักที่มีบทบาทสำคัญตามพระราชบัญญัติฉบับนี้ โดยหน้าที่หลักของหน่วยงานดังกล่าว คือ การกำหนดกลยุทธ์ในการดำเนินงานที่สอดคล้องครอบคลุมถึงการบังคับใช้กฎหมายฉบับนี้ในทุกๆ ด้านหลายประการดังนี้

- ประชาสัมพันธ์เพื่อสร้างความรู้ความเข้าใจเรื่องธุรกิจการเงินนอกระบบที่ผิดกฎหมายต่อประชาชน
- รณรงค์ให้เกิดความร่วมมือจากภาคประชาชน
- ตรวจสอบติดตามการกระทำความผิดตั้งแต่ต้น
- ประสานความร่วมมือกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้องอย่างมีประสิทธิภาพ
- นำระบบไอทีมาช่วยในการตรวจสอบและติดตาม
- พัฒนาระบบข้อมูลสารสนเทศให้ทันสมัยและมีประสิทธิภาพ
- ให้บริการรวดเร็ว โปร่งใสและเป็นธรรม
- สร้างบุคลากรของหน่วยงานที่มีความเชี่ยวชาญเฉพาะทาง
- เสนอแนะนโยบาย มาตรการในการป้องกันปราบปรามธุรกิจการเงินนอกระบบ
- ประสานติดตามและร่วมมือกับหน่วยงานต่างๆ ในการช่วยเหลือและบรรเทาความเดือดร้อนแก่ประชาชนอย่างใกล้ชิด
- นำระบบเทคโนโลยีสารสนเทศมาช่วยในการแก้ปัญหา
- ยึด อาศัยทรัพย์สินของผู้กระทำความผิดเพื่อดำเนินการตามกระบวนการยุติธรรม
- การแสวงหาความร่วมมือและความช่วยเหลือจากหน่วยงานและองค์กรต่างๆ ทั้งในและต่างประเทศ
- ติดตามตรวจสอบพฤติกรรมของชาวต่างชาติซึ่งประกอบธุรกิจที่เป็นอาชญากรรมที่เป็นเศรษฐกิจข้ามชาติ

อย่างไรก็ดี แม้ว่าในปัจจุบันทางการจะมีกฎหมายหลายฉบับเป็นเครื่องมือ และมีหน่วยงานหลายแห่งดูแลกฎหมายเหล่านั้น แต่ยังไม่มียุทธศาสตร์ที่เป็นหน่วยงานหลักหรือเป็นเจ้าภาพในการดูแลกฎหมายเกี่ยวกับการเล่นแชร์โดยตรง ผู้เขียนจึงเห็นว่า หากได้มีการกำหนดองค์กรขึ้นมาควบคุมและกำกับการเล่นแชร์ตามพระราชบัญญัติขึ้นเป็นการเฉพาะในรูปแบบของคณะกรรมการ จะส่งผลดีต่อการดำเนินงานมากกว่าปัจจุบัน เนื่องจากหน่วยงานนั้นจะมีงบประมาณเป็นของตนเอง และสามารถที่จะบริหารงบประมาณนั้นได้ด้วยตัวเอง และมีความเป็นอิสระและคล่องตัวมากกว่าระบบหน่วยงานของราชการ เช่นเดียวกับกับคณะกรรมการกำกับการซื้อขายสินค้าเกษตรล่วงหน้า (คณะกรรมการ ก.ส.ล.) ซึ่งจัดตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัติ

การซื้อขายสินค้าเกษตรล่วงหน้า พ.ศ. 2542 โดยคณะกรรมการ ก.ส.ล. ประกอบด้วย รัฐมนตรีว่าการกระทรวงพาณิชย์เป็นประธานกรรมการ ปลัดกระทรวงการคลัง ปลัดกระทรวง เกษตรและสหกรณ์ ปลัดกระทรวงพาณิชย์ ผู้ว่าการธนาคารแห่งประเทศไทย และผู้ทรงคุณวุฒิ ซึ่งคณะรัฐมนตรีแต่งตั้งอีกจำนวน 5 คนเป็นกรรมการ และมีเลขาธิการเป็นกรรมการและ เลขานุการ รวมทั้งสิ้น 11 คน

คณะกรรมการ ก.ส.ล. มีอำนาจหน้าที่วางนโยบายการส่งเสริมและพัฒนา ตลอดจนกำกับดูแลการซื้อขายล่วงหน้า การประกอบธุรกิจที่เกี่ยวข้องหรือเกี่ยวเนื่องกับการซื้อขายล่วงหน้า และในด้านการกำกับดูแล คณะกรรมการ ก.ส.ล. มีอำนาจหน้าที่ในการกำกับดูแลการซื้อขายล่วงหน้า และผู้ที่เกี่ยวข้องไม่ว่าจะเป็นตลาดสินค้าเกษตรล่วงหน้าแห่งประเทศไทย (Agricultural Futures Exchange of Thailand : AFET) ผู้ประกอบธุรกิจการซื้อขายล่วงหน้า และผู้ซื้อผู้ขาย ทั้งผู้ป้องกันความเสี่ยงและนักเก็งกำไร ให้มีมาตรฐานโปร่งใสและเป็นธรรม โดยการออกระเบียบ ข้อบังคับ ประกาศ คำสั่ง หรือข้อกำหนดตามพระราชบัญญัติฯ และให้ความเห็นชอบระเบียบ ข้อบังคับ ประกาศ หรือคำสั่งที่เกี่ยวข้อง ที่ออกโดยคณะกรรมการ ตลาดสินค้าเกษตรล่วงหน้า โดยดำเนินการผ่านสำนักงานคณะกรรมการ ก.ส.ล. ซึ่งมีเลขาธิการ คณะกรรมการ ก.ส.ล. เป็นผู้บริหารและมีอำนาจหน้าที่ในการออกใบอนุญาตและควบคุมการประกอบธุรกิจการซื้อขายล่วงหน้า รวมทั้งดำเนินการของสำนักงานให้เป็นไปตามนโยบาย และมติของคณะกรรมการ ก.ส.ล. และปฏิบัติหน้าที่ด้านธุรการให้กับคณะกรรมการ ก.ส.ล.

คณะกรรมการ ก.ส.ล. จะดำเนินการกำกับดูแลผู้ประกอบธุรกิจการซื้อขายล่วงหน้า และตลาดผ่านกลไกต่างๆ ที่กำหนดไว้ในมาตรา 7 แห่ง พระราชบัญญัติการซื้อขายสินค้าเกษตรล่วงหน้า พ.ศ. 2542 อันได้แก่

1) ออกระเบียบ ข้อบังคับ ประกาศ คำสั่ง หรือข้อกำหนดตามพระราชบัญญัติ การซื้อขายสินค้าเกษตรล่วงหน้า พ.ศ. 2542 เช่น หลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในการเป็นประกอบธุรกิจการซื้อขายล่วงหน้า / หลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในการดำรงฐานะทางการเงินของผู้ประกอบธุรกิจการซื้อขายล่วงหน้า เป็นต้น รวมถึง การกำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในการขออนุญาต และการอนุญาตให้ประกอบธุรกิจ การซื้อขายล่วงหน้า และการกำหนดค่าธรรมเนียมสำหรับการขออนุญาตและการอนุญาต (มาตรา 7 (1) ถึง (3) แห่ง พระราชบัญญัติฯ) ทั้งนี้ เลขาธิการคณะกรรมการ ก.ส.ล. มีอำนาจและหน้าที่ในการออกใบอนุญาต และควบคุมการประกอบธุรกิจการซื้อขายล่วงหน้าด้วย (มาตรา 22 แห่ง พระราชบัญญัติฯ)

2) ให้ความเห็นชอบระเบียบ ข้อบังคับ ประกาศ หรือคำสั่ง ที่ออกโดยคณะกรรมการตลาดตามมาตรา 78 (1) (4) (5) (8) (9) (10) (11) และ (16) (มาตรา 7 (5) แห่ง

พระราชบัญญัติฯ) เช่น การให้ความเห็นชอบหลักเกณฑ์ในการกำหนดหรือยกเลิกสินค้าเกษตร / หลักเกณฑ์เกี่ยวกับ การเป็นสมาชิกของตลาด เป็นต้น

3) สั่งห้ามการซื้อขายล่วงหน้า หรือสั่งให้คณะกรรมการตลาดหรือผู้จัดการกระทำการหรืองดเว้นกระทำการตามมาตรา 125 (มาตรา 7 (7) แห่ง พระราชบัญญัติฯ) ทั้งนี้ มาตรา 125 ให้คณะกรรมการ ก.ส.ล. มีอำนาจสั่งห้ามการซื้อขายล่วงหน้าทั้งหมดในตลาดเป็นการชั่วคราว โดยกำหนดระยะเวลาตามที่เห็นสมควร รวมทั้งมีอำนาจสั่งให้คณะกรรมการตลาดหรือผู้จัดการ กระทำการหรืองดเว้นกระทำการอื่นใดตามที่เห็นสมควร มาตราการตามมาตรานี้ เป็นไปเพื่อป้องกันความเสียหายอันอาจเกิดแก่เศรษฐกิจของประเทศหรือประโยชน์ของประชาชน

4) สั่งให้ผู้ประกอบธุรกิจการซื้อขายล่วงหน้าหรือตลาดชี้แจงข้อเท็จจริง ทำรายงาน ตลอดจนมีอำนาจสั่งสอบสวนข้อเท็จจริงเกี่ยวกับการซื้อขายล่วงหน้า (มาตรา 7 (8) แห่ง พระราชบัญญัติฯ)

นอกจากข้อกำหนดในมาตรา 7 แห่งพระราชบัญญัติฯ ซึ่งเป็นมาตราหลักในการกำกับดูแลการซื้อขายล่วงหน้า การประกอบธุรกิจที่เกี่ยวข้องหรือเกี่ยวเนื่องกับการซื้อขายล่วงหน้าตามที่ กล่าวมาข้างต้นแล้วนั้น คณะกรรมการ ก.ส.ล. และเลขาธิการ คณะกรรมการ ก.ส.ล. ยังมีอำนาจ ในการกำกับดูแลตามที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติฯ ในส่วนอื่นๆ อีก ซึ่งในส่วนที่สำคัญ ได้แก่

- แต่งตั้งกรรมการตลาด จำนวน 5 คน ซึ่งต้องเป็นผู้มีความรู้ความสามารถในด้านกฎหมาย การพาณิชย์ การเงิน การเกษตร หรือธุรกิจการซื้อขายสินค้าล่วงหน้าอีกด้วย (มาตรา 77 แห่งพระราชบัญญัติฯ)

- การให้ความเห็นชอบในการแต่งตั้งกรรมการ ผู้จัดการ หรือบุคคลผู้มีอำนาจจัดการกิจการของผู้ประกอบธุรกิจการซื้อขายล่วงหน้า (มาตรา 36 แห่งพระราชบัญญัติฯ)

- การพักใช้ใบอนุญาตประกอบธุรกิจการซื้อขายล่วงหน้า การเพิกถอนใบอนุญาต ประกอบธุรกิจการซื้อขายล่วงหน้า และการอนุญาตให้เลิกประกอบธุรกิจ (เช่น กรณีตามมาตรา 59 แห่งพระราชบัญญัติฯ)

การกำกับดูแลและตรวจสอบอย่างเข้มงวดนี้จะช่วยลดความเสี่ยงของผู้ลงทุนจากปัญหาหรือความเสียหายที่อาจเกิดขึ้นได้อย่างมีประสิทธิภาพ ทำให้ผู้ลงทุนได้รับความปลอดภัย และรู้สึกมั่นใจในการลงทุนที่มีความเป็นธรรม

ผู้เขียนจึงมีความเห็นว่า หากกฎหมายเกี่ยวกับการเล่นแชร์ได้กำหนดองค์กรที่มาควบคุมและกำกับการเล่นแชร์ในรูปของคณะกรรมการเช่นเดียวกับคณะกรรมการกำกับการซื้อขายสินค้าเกษตรล่วงหน้า (คณะกรรมการ ก.ส.ล.) จะส่งผลให้สามารถควบคุมและกำกับการเล่นแชร์ให้อยู่ภายในขอบเขตของกฎหมายได้อย่างมีประสิทธิภาพ โดยรูปแบบที่เห็นควรเสนอมี 2 ประเภทด้วยกัน คือ 1. ประเภทคณะกรรมการ และ 2. ประเภทคณะอนุกรรมการ

1) คณะกรรมการ

รูปแบบที่เหมาะสมขององค์กรที่ทำหน้าที่ในการควบคุมและกำกับการเล่นแชร์นั้น ควรที่จะเป็นหน่วยงานอิสระไม่สังกัดหน่วยงานใดๆ และมีงบประมาณเป็นของตนเอง รูปแบบที่เหมาะสมที่สุด คือ รูปแบบของคณะกรรมการ ซึ่งมีองค์ประกอบมาจากผู้ทรงคุณวุฒิและผู้เชี่ยวชาญจากหลายๆ ด้านด้วยกัน โดยระบบคณะกรรมการมีทั้งข้อดีและข้อเสียดังนี้

ข้อดี

1. คณะกรรมการมีประโยชน์สำหรับการประสานแผนงานและการดำเนินงาน กล่าวคือ บุคคลที่เข้ามาประกอบกันขึ้นเป็นคณะกรรมการนั้นมีหลายประเภทหลายความคิด เมื่อมาทำงานร่วมกันก็ต้องมีความร่วมมือกันในการทำงาน โดยเฉพาะอย่างยิ่งเมื่อคณะกรรมการต้องลงมติในปัญหาสำคัญ ซึ่งมติดังกล่าวต้องผ่านความคิดเห็นโต้แย้งคัดค้านของบุคคลที่ประกอบกันเป็นคณะกรรมการชุดนั้น เมื่อในที่ประชุมคณะกรรมการยุติปัญหาอย่างไรและลงमतออกมา ก็ถือได้ว่ามตินั้นเป็นของคณะกรรมการชุดนั้น

2. ระบบคณะกรรมการนั้น ช่วยแก้ไขระบบการผูกขาดอำนาจในการตัดสินใจไว้แก่บุคคลเพียงคนเดียว เพราะถ้าอำนาจในการตัดสินใจอยู่ที่บุคคลเดี่ยวแล้วเกรงว่าจะมีการใช้อำนาจโดยมิชอบและโดยอคติ มีความลำเอียง และอาจก่อให้เกิดความเสียหายขึ้นได้ นอกจากนี้ ยังช่วยลดความรับผิดชอบของบุคคลเพียงคนเดียวที่มีอำนาจในการตัดสินใจ

3. ทำให้การพิจารณาเรื่องที่มีผลประโยชน์ที่ต้องการความคิดเห็นจากคนกลุ่มต่างๆ กับประชาชนได้

4. เป็นเครื่องช่วยในการตัดสินใจของผู้บังคับบัญชาชั้นสูง หรือองค์กรที่เกี่ยวข้องเช่น ในกรณีที่คณะกรรมการมีหน้าที่ให้คำปรึกษาหรือกำกับองค์กร หน่วยงาน

หรือบุคคลของรัฐก่อนที่องค์กรหน่วยงานหรือบุคคลของรัฐนั้นจะทำคำวินิจฉัยออกไป การกระทำดังกล่าวถือได้ว่าเป็นการควบคุมฝ่ายปกครองก่อนที่จะทำคำวินิจฉัยออกไป เป็นต้น

5. ทำให้ได้รับการยอมรับในวงกว้างโดยเฉพาะคุณสมบัติของผู้เข้าร่วมเป็นคณะกรรมการ

ข้อเสีย

1. ระบบคณะกรรมการนี้ก่อให้เกิดความล่าช้าในการบริหาร ในกรณีที่คณะกรรมการไม่มีความมั่นใจพอ และในกรณีที่คณะกรรมการโต้เถียงปัญหาอย่างยืดเยื้อ เพราะมีหลายความคิดหรือความเห็น ดังนี้ จึงทำให้งานบางอย่างของฝ่ายบริหารเสียเวลาและชักช้าลงไปได้ นอกจากนี้ยังทำให้เสียค่าใช้จ่ายเพิ่มขึ้นอีกด้วย

2. เป็นการปิดความรับผิดชอบของผู้มีอำนาจโดยตรงหรือองค์กรนั้นในกรณีที่ผู้มีหน้าที่ในการวินิจฉัยสั่งการโดยตรงแล้ว ไม่ประสงค์จะให้คำสั่งหรือการปฏิบัติการของตนออกมา ก็อาจหลบเลี่ยงโดยวิธียื่นเรื่องส่งให้คณะกรรมการพิจารณา อันเป็นวิธีการหนึ่งของการปิดความรับผิดชอบส่วนบุคคลได้

3. ระบบคณะกรรมการมิได้ก่อให้เกิดความรับผิดชอบโดยส่วนรวม ดังนั้น ในกรณีที่มีข้อผิดพลาดขึ้นก็ไม่มีผู้รับผิดชอบโดยตรง เพราะถือเป็นเรื่องส่วนรวม ดังนั้น การตรวจสอบก็อาจมีความยากลำบากมากยิ่งขึ้น

4. เป็นต้นเหตุแห่งความขัดแย้งทางความคิด และก่อให้เกิดการขัดแย้งในตัวบุคคลด้วย เพราะต่างก็ถือประโยชน์ถือความคิดของตนจนเกินไป

5. เป็นงานที่ต้องฟังฝ่ายเลขานุการอย่างมาก คณะกรรมการจะต้องมีการเตรียมตัวที่ดี จึงจะทำงานได้อย่างมีประสิทธิภาพ

2) คณะอนุกรรมการ

คณะอนุกรรมการนั้นเป็นส่วนที่แยกย่อยมาจากคณะกรรมการอีกทีหนึ่ง ซึ่งคณะอนุกรรมการนี้มีข้อได้เปรียบคณะกรรมการอยู่หลายประการ ได้แก่

1. ในด้านของความคล่องตัวในการดำเนินงาน กล่าวคือ คณะกรรมการนั้นจะมีขนาดใหญ่กว่า และในบางครั้งการรวมตัวกันเพื่อพิจารณาข้อพิพาท บางประการของคณะกรรมการนั้นเป็นไปได้ยาก เนื่องจากคณะกรรมการอาจมีภารกิจที่ แตกต่างกันและอาจทำให้การพิจารณาต้องหยุดชะงักหรือเป็นไปได้ยากอย่างล่าช้า

2. ในกรณีที่ข้อพิพาทต้องการการพิจารณาอย่างเร่งด่วนนั้น คณะกรรมการไม่สามารถที่จะทำการพิจารณาโดยพลันได้ ซึ่งจะก่อให้เกิดความเสียหายแก่ผู้ ที่ต้องการให้ความคุ้มครอง เพราะการรวมตัวกันของคณะกรรมการที่มีขนาดใหญ่ย่อมที่จะเป็นไปได้ยากกว่ารูปแบบของคณะอนุกรรมการที่มีความคล่องตัวมากกว่า

3. การจัดตั้งคณะอนุกรรมการนั้นสามารถกระทำได้ง่ายกว่า การจัดตั้งคณะกรรมการ เพราะคณะอนุกรรมการนั้นเป็นส่วนแยกย่อยของคณะกรรมการ กล่าวคือ คณะกรรมการนั้นถูกจัดตั้งขึ้นโดยคณะกรรมการเพื่อเป็นการแบ่งเบาภาระบางประการ ของคณะกรรมการ อีกทั้งในบางเรื่องคณะกรรมการยังไม่มี ความเชี่ยวชาญเพียงพอจึง จำเป็นต้องตั้งคณะอนุกรรมการเพื่อเข้ามาช่วยในการแบ่งเบาภาระ

จากข้อพิจารณาถึงรูปแบบของระบบคณะอนุกรรมการจะ พบว่าคณะอนุกรรมการนั้นมีความคล่องตัวในการบริหารงานมากกว่าคณะกรรมการ อีกทั้งการจัดตั้งยังสามารถทำได้ง่ายกว่าและรวดเร็วกว่าด้วย อีกทั้งในกรณีที่มีความต้องการให้มีการ พิจารณาอย่างเร่งด่วนนั้นคณะอนุกรรมการจะสามารถทำหน้าที่ได้อย่างรวดเร็วกว่า คณะกรรมการ

จากข้างต้น ผู้เขียนมีความเห็นว่า ควรแก้ไขกฎหมายเกี่ยวกับการเล่นแชร์ ของประเทศไทย โดยกำหนดให้มีคณะกรรมการขึ้นมาควบคุมและกำกับการเล่นแชร์โดยเฉพาะ เพื่อความชัดเจนในด้านนโยบายและมาตรการปราบปราม รวมถึงการบังคับใช้กฎหมาย เกี่ยวกับการเล่นแชร์ โดยให้คณะกรรมการชุดดังกล่าวเรียกว่า “คณะกรรมการควบคุมและ กำกับการเล่นแชร์” และเสนอแนะให้แก้ไขเพิ่มเติมโดยจัดทำเป็นร่างพระราชบัญญัติการเล่น แชร์ พ.ศ. ... โดยมีประเด็นสำคัญดังต่อไปนี้

1. กำหนดให้มีคณะกรรมการคณะหนึ่งเรียกว่า “คณะกรรมการ ควบคุมและกำกับการเล่นแชร์” ประกอบด้วย ประธานคณะกรรมการ กรรมการโดยตำแหน่ง กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิและเลขานุการคณะกรรมการควบคุมและกำกับการเล่นแชร์

2. กำหนดคุณสมบัติของกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิ

3. กำหนดวาระการดำรงตำแหน่งของกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิ

4. กำหนดเงื่อนไขของการพันตำแหน่ง
5. กำหนดเงื่อนไขของการประชุม
6. กำหนดอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการ
7. กำหนดระเบียบประชุมคณะกรรมการและคณะอนุกรรมการ
8. กำหนดเรื่องค่าใช้จ่ายในการปฏิบัติงานของพนักงานเจ้าหน้าที่

4.3.2 การขออนุญาตจัดตั้งวงแชร์

สืบเนื่องจากลักษณะของการเล่นแชร์ หรือการจัดตั้งวงแชร์ ซึ่งนิยมเล่นกันใน กลุ่มคนที่รู้จัก หรือคุ้นเคยกัน และด้วยวิธีการเล่นและการตั้งวงแชร์ที่สามารถกระทำได้ง่าย จึงทำให้รัฐมีอาจทราบได้ว่ามีจัดตั้งวงแชร์เป็นจำนวนมากน้อยเพียงใด ทำให้ไม่อาจประเมิน สถานการณ์ของการเล่นแชร์ในประเทศไทยได้ และส่งผลให้การกำหนดนโยบายในการป้องกัน และปราบปรามการกระทำความผิดเกี่ยวกับการเล่นแชร์เป็นไปอย่างยากยิ่ง

ผู้เขียนจึงเห็นว่า ควรเพิ่มหน้าที่นายวงแชร์เพื่อให้นายวงแชร์มีความรับผิดชอบ มากขึ้น โดยการกำหนดให้นายวงแชร์มีหน้าที่ต้องขออนุญาตการจัดตั้งวงแชร์ ภายใต้เงื่อนไขที่ กฎหมายกำหนด เพื่อให้รัฐสามารถควบคุมดูแลการเล่นแชร์ให้อยู่ภายในขอบเขตของ พระราชบัญญัติการเล่นแชร์ พ.ศ. 2534 โดยการขอจัดตั้งวงแชร์ จะต้องไม่เป็นการสร้างภาระ ที่มากเกินไปจนความจำเป็นแก่นายวงแชร์ รวมทั้งค่าธรรมเนียมในการขออนุญาตจะต้องเป็นเงิน จำนวนไม่สูงนัก เพื่อไม่ให้เกิดการหลีกเลี่ยงการขออนุญาตหรือวงแชร์เถื่อนเกิดขึ้น

ในการขออนุญาตจัดตั้งวงแชร์ ควรกำหนดจำนวนเงินกองกลางที่จะทำให้วง แชร์ต้องขออนุญาต หากพิจารณาจากการที่กฎหมายกำหนดว่าการเล่นแชร์นั้นนายวงแชร์ 1 คนไม่สามารถจัดให้มีการเล่นแชร์ที่มีเงินกองกลางเกินกว่า 300,000 บาทได้ เพราะฉะนั้น การกำหนดให้มีการขออนุญาตจัดตั้งวงแชร์จะต้องคำนึงถึงข้อกำหนดดังกล่าวด้วย จึงเห็น ควรให้กำหนดวงเงินขั้นต่ำที่จำต้องขออนุญาตคือจำนวนเงินกองกลางตั้งแต่ 100,000 บาทขึ้นไป เพราะจำนวนเงินดังกล่าวเป็นจำนวนเงินที่ไม่ต่ำจนเกินไปที่จะสร้างภาระนายวงแชร์ต้องมา ขออนุญาต เพราะหากกำหนดให้วงแชร์ทุกวงต้องมาขออนุญาตจะเป็นการเกินกว่าความจำเป็น เนื่องจากจุดประสงค์หลักของการเล่นแชร์ก็เพื่อการหมุนเวียนเงินในชีวิตประจำวัน เป็นการ ระดมเงินนอกระบบที่กฎหมายให้กระทำได้ และกฎหมายที่ออกมาควบคุมการเล่นแชร์ก็เพื่อมิ ให้การเล่นแชร์กลายเป็นการระดมเงินนอกระบบที่สร้างความเสียหายทางเศรษฐกิจ โดยการ จำกัดจำนวนเงินกองกลางไว้ว่าห้ามเกินกว่า 300,000 บาท ดังนั้น หากกำหนดให้การจัดตั้งวง แชร์ต้องขออนุญาต จึงเห็นว่าจำนวนเงินตั้งแต่ 100,000 บาท เป็นจำนวนที่เหมาะสม

และสำหรับระยะเวลาในการขออนุญาต ผู้เขียนเห็นว่านายวงแชร์ควรมีหน้าที่จะต้องขออนุญาตจัดตั้งวงแชร์ภายใน 15 วันนับแต่ที่ได้เริ่มการเล่นแชร์ เพราะการเล่นแชร์โดยส่วนมากมักจะกำหนดให้ 1 งวดของการเล่นแชร์ คือ 15 วัน และนอกจากนี้เมื่อวงแชร์สิ้นสุดลง นายวงแชร์มีหน้าที่ต้องแจ้งข้อมูลต่อคณะกรรมการควบคุมกำกับการเล่นแชร์ภายใน 15 วัน เช่นเดียวกัน ซึ่งผู้เขียนเห็นว่าระยะเวลา 15 วันเป็นระยะเวลาที่เหมาะสม เพราะหากกำหนดระยะเวลาที่ยาวนานมากเกินไป จะทำให้เกิดการละเลยต่อการแจ้งข้อมูลได้

4.3.3 การเสนอร่างพระราชบัญญัติการเล่นแชร์ พ.ศ. ...

จากปัญหาและข้อขัดข้องเกี่ยวกับการบังคับใช้พระราชบัญญัติการเล่นแชร์ พ.ศ. 2534 ผู้เขียนจึงขอเสนอแนวทางในการร่างพระราชบัญญัติการเล่นแชร์ พ.ศ. ... เพื่อแก้ไขปัญหาดังกล่าว โดยเสนอให้เพิ่มเติมประเด็นต่าง ๆ ดังต่อไปนี้

1. ให้มีการจัดตั้งคณะกรรมการควบคุมกำกับการเล่นแชร์
2. กำหนดให้วงแชร์ที่มีเงินกองกลางในแต่ละงวดเกินกว่า 100,000 บาท ต้องขออนุญาตจัดตั้งวงแชร์และการแจ้งข้อมูลการสิ้นสุดวงแชร์ต่อคณะกรรมการ และกำหนดโทษสำหรับผู้ฝ่าฝืน
3. กำหนดห้ามบุคคลธรรมดาหนึ่งคนเป็นสมาชิกวงแชร์เกินกว่า 3 วง และกำหนดโทษสำหรับผู้ฝ่าฝืน
4. แก้ไขเพิ่มอัตราโทษจำคุกสำหรับผู้กระทำความผิดตามมาตรา 6

รายละเอียดของการเสนอร่างพระราชบัญญัติการเล่นแชร์ พ.ศ. ... ผู้เขียนจะได้กล่าวไว้ในส่วนของข้อเสนอแนะในบทที่ 5