

บทที่ 2

วิวัฒนาการของกฎหมายที่เกี่ยวกับความผิดฐานฉ้อโกง ฉ้อโกงประชาชน และเหตุผลในการตราพระราชกำหนดการกักเงินที่เป็นการฉ้อโกงประชาชน พ.ศ. 2527 และแก้ไขเพิ่มเติม

2.1 วิวัฒนาการของกฎหมายที่เกี่ยวกับความผิดฐานฉ้อโกง

2.1.1 ความผิดฐานฉ้อโกง

ความผิดฐานฉ้อโกงเป็นความผิดที่เกี่ยวกับการหลอกลวงผู้อื่นแล้วได้ทรัพย์สินไปจากผู้ถูกหลอกลวง ซึ่งเป็นความผิดเกี่ยวกับทรัพย์ ความผิดลักษณะนี้ได้ปรากฏในกฎหมายสมัยกรุงศรีอยุธยา โดยบัญญัติไว้ในเรื่อง "ฉ้อ" ในพระอัยการอาญาหลวง และพระอัยการลักษณะโจร กฎหมายทั้ง 2 ฉบับดังกล่าว ความผิดฐานฉ้อจะฟ้องในทางอาญาได้เฉพาะฉ้อหลวงเท่านั้น¹

ต่อมาในสมัยกรุงรัตนโกสินทร์ ยังคงใช้กฎหมายที่บัญญัติไว้ในสมัยกรุงศรีอยุธยา แต่ได้ปรับปรุงแก้ไขและรวบรวมใหม่ให้อยู่ในที่เดียวกัน ซึ่งพอจะแยกพิจารณาความเป็นมาได้ดังนี้

1. กฎหมายตราสามดวง
2. ประกาศลักษณะฉ้อ
3. กฎหมายลักษณะอาญา
4. ประมวลกฎหมายอาญา

¹เกษม สุกิจบริหาร "การให้คำมั่นเป็นเท็จกับความผิดฐานฉ้อโกง" (วิทยานิพนธ์ ปริญญาโทบริหารธุรกิจ, จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2536), หน้า 17-18

1. กฎหมายตราสามดวง²

ในสมัยพระบาทสมเด็จพระพุทธยอดฟ้าจุฬาโลก (รัชกาลที่ 1) ได้ทรงแต่งตั้งคณะกรรมการชุดหนึ่งขึ้น เพื่อทำหน้าที่ชำระสะสาง และรวบรวมกฎหมายในสมัยกรุงศรีอยุธยา ซึ่งกระจัดกระจายอยู่ให้เข้าเป็นหมวดหมู่เดียวกัน เมื่อ พ.ศ. 2437 เรียกว่ากฎหมายตราสามดวง ตามกฎหมายสองเล่ม ซึ่งเป็นบทบัญญัติของกฎหมายที่ใช้ในสมัยกรุงศรีอยุธยา ได้บัญญัติความผิดที่ใช้คำว่า "ฉ้อ" อยู่หลายบทและกระจัดกระจายอยู่ ตามกฎหมายลักษณะต่าง ๆ เช่น พระไอยการอาญาหลวง พระไอยการลักษณะโจร เป็นต้น

ตามกฎหมายสองเล่มความผิดฐานฉ้อจะฟ้องในทางอาญาได้เฉพาะฉ้อของหลวงเท่านั้น ถ้าราษฎรฉ้อกันเองนั้นเป็นเรื่องทางแพ่ง³ ซึ่งมีบทบังคับปรับไหม หากผู้แพ้มไม่ใช้เงินตามคำพิพากษา จะถูกจับตัวมาใส่ตารางเร่งชำระเงินได้นับว่าเป็นโทษทางอาญาหลาย ๆ ⁴

2. ประกาศลักษณะฉ้อ⁵

ต่อมาในสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว (รัชกาลที่ 5) ได้ทรงออกพระราชบัญญัติเพิ่มเติมลักษณะกึ่งนี้ยืมสิน รตนโกสินทร์ศก 110 แก้ไขกฎหมายเก่าเพื่อช่วยเหลือลูกหนี้ที่สุจริต มิให้ได้รับความเดือดร้อนจากการฟ้องคดีของเจ้าหนี้ โดยอนุญาตให้ลูกหนี้

² สันติ นรัจจริยางกูร, "อุปสรรคในกานบังคับใช้พระราชกำหนดการกู้ยืมเงินที่เป็นการฉ้อโกงประชาชน พ.ศ.2527", (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบัณฑิต คณะนิติศาสตร์จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2545), หน้า 8-10

³ คำพิพากษากรรมการฎีกาที่ 152/ร.ศ.119 และคำพิพากษากรรมการฎีกาที่ 204/ร.ศ.119 วินิจฉัยว่าคดีที่ราษฎรกระทำการฉ้อโกงกันนั้นเป็นความแพ่งหาใช่เป็นความอาญาไม่

⁴ กรมหมื่นราชบุรีดิเรกฤทธิ์, พระราชบัญญัติในปีชงบัน (เล่ม 2) (กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์กองทัพอากาศ, ร.ศ. 121) , หน้า 698 อ้างถึง สันติ นรัจจริยางกูร, "อุปสรรคในกานบังคับใช้พระราชกำหนดการกู้ยืมเงินที่เป็นการฉ้อโกงประชาชน พ.ศ.2527", (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบัณฑิต คณะนิติศาสตร์จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2545), หน้า 10

⁵ ประกาศลักษณะฉ้อ ร.ศ. 119 มาตรา 1 ถ้าผู้ใดหลอกลวงเอาเงิน ฤาของมาได้จากผู้อื่น โดยจงใจที่จะฉ้อแล้วให้มีโทษจำคุกไม่เกิน 2 ปี ฤาปรับไม่เกินจตุรคูณ ฤาทั้งจำทำปรับ

ล้มละลายได้ การจำเริญ(กักตัวเร่งชำระเงิน)จึงได้ถูกยกเลิกไป ทั้งนี้คงเนื่องจากเห็นว่าการจำเริญเป็นโทษป่าเถื่อน จึงเป็นเหตุให้มีผู้ทุจริตคิดฉ้อกันมากขึ้นเพราะถือว่าเมื่อฉ้อเข้ามาได้ โทษก็เพียงแต่ต้องให้ของเขาคืนเท่านั้น ไม่ต้องถูกจำเริญเช่น แต่ก่อน เพื่อแก้ไขดังกล่าวนี้จึงได้ทรงออกประกาศลักษณะฉ้อ ร.ศ. 119 ขึ้นใช้บังคับ⁶ ซึ่งมีลักษณะเป็นกฎหมายอาญา ตามประกาศนี้ได้วางแนวความคิดฐานฉ้อโกงเป็นรูปร่างขึ้น ผู้ร่างได้แนวทางมาจากกฎหมายอังกฤษ โดยวางแนวแบ่งแยกความผิดทางอาญา และความผิดทางแพ่งออกจากกัน กล่าวคือ ลงโทษผู้ฉ้อในทางอาญาตามประกาศฉบับนี้ และในขณะเดียวกันผู้เสียหายอาจเรียกค่าชดใช้ในส่วนที่ตนเสียไปในทางแพ่งได้อีก ไม่ใช่ให้ผู้เสียหายรับเงินส่วนแบ่งจากเงินปรับไหมเข้าหลวงเช่นแต่ก่อน ที่เป็นดังนี้เพราะในสมัยนั้นความคิดเห็นในด้านกฎหมายของไทยได้เจริญขึ้นมากแล้ว

ตามประกาศฉบับนี้ได้วางหลักไว้ว่า ผู้ใดหลอกลวงเอาเงินหรือของจากผู้อื่นโดยจงใจที่จะฉ้อ มีความผิดต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินสองปี หรือปรับไม่เกินสี่เท่าหรือทั้งจำทั้งปรับ และได้อธิบายคำว่า "หลอกลวง" ไว้ว่า คือ การกระทำโดยวาทะที่ดี หนังสือที่ดี หรือโดยกิริยาที่ดี ให้เขาเข้าใจว่าการอย่างหนึ่งอย่างใด ได้เป็นไปหรือเกิดขึ้นหรือมีอยู่ ผิดจากความเป็นจริง แต่การหลอกลวงในการที่ตั้งใจว่าจะทำอะไรในเบื้องหน้านั้นไม่เรียกว่า หลอกลวง แต่เรียกว่าไม่ทำตามปฏิญญา นอกจากนี้ยังได้อธิบายคำว่า "เอามาได้จากผู้อื่น" ว่าจะเป็นการเอาไปเองหรือหลอกลวงให้เขาไปให้ผู้อื่นและมีเจตนาที่จะไม่ให้เจ้าของได้คืนไปเลย (มาตรา3)⁷

ตามหลักดังกล่าว จึงแยกองค์ประกอบความผิดฐานฉ้อ ตามประกาศลักษณะฉ้อ ร.ศ. 119 ได้ว่าต้องประกอบด้วยหลักเกณฑ์ 3 ประการ คือ⁸

⁶เกษม สุกิจบริหาร, การให้คำมั่นเป็นเท็จกับความผิดฐานฉ้อ โกง, หน้า 19. (วิทยานิพนธ์ปริญญา
มหาบัณฑิต,จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย,2536),หน้า19

⁷สุโข สุวรรณศิริ, "ความผิดฐานฉ้อ โกง" (วิทยานิพนธ์ ปริญญามหาบัณฑิต, มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์,
2499). หน้า 7

⁸กรมหมื่นราชบุรีดิเรกฤทธิ์,พระราชบัญญัติในปิตุุบัน(เล่ม2),หน้า 699.สันติ นรัจจริยางกูร,"อุปสรรค
ในการบังคับใช้พระราชกำหนดการกู้ยืมเงินที่เป็นการฉ้อโกงประชาชน พ.ศ.2527"(วิทยานิพนธ์ปริญญา
มหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย,2545),หน้า 12

1. ต้องใช้วาจาหรือหนังสือหรือกิจการลวงลวง
2. ต้องได้เงินหรือของมาจากผู้อื่นโดยการลวงลวง
3. ต้องมีเจตนาที่จะฉ้อ

จะเห็นได้ว่าประกาศลักษณะฉ้อได้แสดงความก้าวหน้าในทางกฎหมายของไทยเป็นอันมาก ข้อสังเกตอีกประการหนึ่งคือ ประกาศลักษณะฉ้อมิได้มีบทบัญญัติยกเลิกกฎหมายที่ใช้อยู่เดิมเกี่ยวกับเรื่องฉ้อ ฉะนั้น ประกาศฉบับนี้ จึงไม่มีผลเป็นการยกเลิกกฎหมายเก่า เว้นแต่เมื่อการกระทำใดเข้าหลักเกณฑ์ดังกล่าวไว้ในประกาศลักษณะฉ้อ ก็ใช้ประกาศฉบับนี้บังคับ ประกาศลักษณะฉ้อ ร.ศ. 119 ได้ใช้มาจนถึง ร.ศ. 127 (พ.ศ. 2451) จึงได้มีการออกกฎหมายลักษณะอาญาขึ้นใช้บังคับ โดยกฎหมายลักษณะอาญา ร.ศ. 127* ได้มีบทบัญญัติยกเลิกกฎหมายเก่าที่มีผลทำให้เรื่องฉ้อ ในพระไอยการอาญาหลวง และพระไอยการลักษณะโจรซึ่งใช้บังคับมาตั้งแต่สมัยกรุงศรีอยุธยาจนถึงสมัยรัตนโกสินทร์ และประกาศลักษณะฉ้อ ร.ศ. 119 ถูกยกเลิกไป

3. กฎหมายลักษณะอาญา

กฎหมายลักษณะอาญาเป็นกฎหมายที่ได้รวบรวมกฎหมายประเภทเดียวกันมารวมไว้แห่งเดียวกันอันทำให้สะดวกแก่การค้นคว้าและการใช้กฎหมายซึ่งเป็นลักษณะของประมวลกฎหมายนั่นเองและกฎหมายลักษณะอาญานับว่าเป็นกฎหมายที่ทันสมัยยิ่งในขณะนั้นเพราะได้นำหลักกฎหมายบางอย่างซึ่งใช้อยู่ก่อนกับอาศัยแนวความคิดเห็นตามหลักกฎหมายต่างประเทศมาเป็นหลักในการร่างและพิจารณาตัดแปลงให้เหมาะสมกับสถานการณ์ สภาพแวดล้อมของไทย

กฎหมายลักษณะอาญา ร.ศ. 127 ได้บัญญัติความผิดฐานฉ้อโกงขึ้นไว้เป็นหมวดหมู่โดยเฉพาะ โดยบัญญัติไว้ในภาค 2 ส่วนที่ 9 ว่าด้วยความผิดที่ประทุษร้ายแก่ทรัพย์ หมวดที่ 4

* กฎหมายลักษณะอาญานับว่าเป็นประมวลกฎหมายอาญาฉบับแรกของไทย แม้จะไม่เรียกชื่อว่าประมวลกฎหมายก็ตาม เพราะได้รวบรวมตามกฎหมายประเภทเดียวกันมารวมไว้แห่งเดียวกันอันทำให้สะดวกแก่การค้นคว้า และการใช้กฎหมาย ซึ่งเป็นลักษณะของประมวลกฎหมายนั่นเอง และกฎหมายลักษณะอาญานับว่าเป็นกฎหมายที่ทันสมัยยิ่งในขณะนั้น เพราะได้นำหลักกฎหมายบางอย่างซึ่งใช้อยู่ก่อนกับอาศัยแนวความคิดเห็นตามหลักกฎหมายต่างประเทศมาเป็นหลักในการร่าง และพิจารณาตัดแปลงให้เหมาะสมกับสถานการณ์ สภาพแวดล้อมของไทย

ตั้งแต่มาตรา 304-313 โดยที่มาตรา 304 บัญญัติไว้ว่า "ผู้ใดหลอกลวงด้วยประการใด ๆ อันต้องประกอบด้วย การเอาความเท็จมากล่าวปกปิดเหตุการณ์อย่างใดใดที่มันควรต้องบอกให้แจ้งนั้น โดยมันมีเจตนาทุจริต คิดหลอกลวงให้ผู้นั้นผู้ใด ส่งทรัพย์สินอย่างหนึ่งอย่างใดให้แก่ตัวมันเองหรือแก่ผู้อื่นก็ดี หรือให้เขาทำหนังสือสำคัญ หรือให้เขาถอน หรือทำลายหนังสือสำคัญอย่างใดใดก็ดี ท่านว่ามันผู้หลอกลวงเช่นว่ามานี้ กระทำการฉ้อโกง มีความผิดต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินกว่าสามปี และให้ปรับไม่เกินกว่าสองพันบาทด้วยอีกโสดหนึ่ง⁹

มาตรานี้เป็นแม่บทของการฉ้อโกง มีเหตุสำคัญอันประกอบเป็นเกณฑ์แห่งความผิด ดังนี้คือ¹⁰

(1) ใช้อุบายหลอกลวง โดยกล่าวยืนยันด้วยคำเท็จอันสำคัญ หรือปกปิดเหตุการณ์ที่ควรบอกให้แจ้ง

(2) ผู้กล่าวหรือรู้ปกปิดผู้สักอยู่ในขณะนั้นแล้วว่าวาจาและกิริยาของตนเป็นเท็จ

(3) ตั้งใจหลอกลวงให้เขาเข้าใจผิด

(4) โดยเจตนาทุจริต

(5) ผู้เสียหายได้ถูกหลอกลวงโดยหลงเชื่อถ้อยคำ หรือกิริยาเท็จนั้น

(6) ได้ส่งทรัพย์สินหรือทำ ถอน ทำลาย หนังสือสำคัญอย่างใด ๆ

สำหรับการกระทำความผิดฉ้อโกงมี 2 อย่าง คือ กล่าวความเท็จอย่างหนึ่งและปกปิดเหตุการณ์อีกอย่างหนึ่ง การใช้อุบายหลอกลวงด้วยคำเท็จนั้น คือการมุสายืนยันในข้อความเท็จจริงอันใดอันหนึ่ง เช่น มีว่าไม่มี หรือไม่มีว่ามี ดังนี้ เป็นต้น ไม่ใช่เป็นความหวังหรือความเห็นโดยสุจริตว่าการสิ่งใดควรเป็นไปอย่างไร เว้นแต่ถ้าผู้กล่าวมิได้มีความหวังหรือความเห็นเช่นนั้น ก็เป็นการกล่าวเท็จยืนยันในความหวังหรือ ความเห็นของตนซึ่งเป็นข้อเท็จจริงเป็นอยู่อันหนึ่ง ความ

⁹ สันติ นรัจจริยางกูร, "อุปสรรคในกานบังคับใช้พระราชกำหนดการกู้ยืมเงินที่เป็นการฉ้อ โกงประชาชน พ.ศ.2527", (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทมหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2545), หน้า 13

¹⁰ เรื่องเดียวกัน, หน้า 13

เท็จที่ยืนยันนั้นต้องเป็นข้อความสำคัญที่เป็นเหตุแห่งใจความในเรื่องนั้น อันจะทำให้บังเกิดผล ไม่ใช่เป็นข้อพลความ¹¹

ตามมาตรานี้จะเห็นได้ว่า มีหลักเกณฑ์คล้ายกันกับประกาศลักษณะข้อเดิม แต่ได้ขยายความไปถึงการหลอกลวงให้ผู้ถูกหลอกลวงทำ ถอน หรือทำลาย หนังสือสำคัญด้วย นอกจากนี้ยังบัญญัติถึงการซื้อขายโดยหลอกลวง (มาตรา 305-310) เหตุฉกรรจ์ในการฉ้อโกง (มาตรา 306) การเอาเปรียบคนอ่อนอายุซึ่งขัดสนวิกลจริตหรือการพนันที่เล่นกันได้โดยชอบด้วยกฎหมาย (มาตรา 311) การโกงบริษัทรับประกันหรือผู้ใดที่รับประกันสิ่งของไว้ (มาตรา 312) ความผิดอาญารฐานฉ้อโกงเป็นความผิดต่อส่วนตัว (มาตรา 313)

4. ประมวลกฎหมายอาญา

เมื่อได้ใช้กฎหมายลักษณะอาญา ร.ศ. 127 มาเป็นเวลา 50 ปี และได้มีการแก้ไขเพิ่มเติมหลายแห่งกระจัดกระจายกันอยู่ ประกอบกับหลักการบางอย่างและวิธีการลงโทษบางอย่างควรได้ปรับปรุงให้เหมาะสมกับการเวลาและแนวโน้มของนานาประเทศ จึงได้มีพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายอาญา พ.ศ.2499 บัญญัติให้ยกเลิกกฎหมายลักษณะอาญาและให้นำประมวลกฎหมายอาญามาใช้บังคับตั้งแต่วันที่ 1 มกราคม พ.ศ. 2500 เป็นต้นไป

นอกจากนี้ในปัจจุบันยังได้มีกฎหมายขยายแนวความคิดเกี่ยวกับความผิดฐานฉ้อโกงออกไปอีก โดยในปี พ.ศ.2527 ได้ตราพระราชกำหนดการกู้ยืมเงินที่เป็นการฉ้อโกงประชาชน พ.ศ. 2527 ขึ้น นับว่าเป็นความกล้าหาญในการบัญญัติกฎหมายความผิดฐานฉ้อโกงที่แตกต่างเพิ่มเติมไปจากประมวลกฎหมายอาญา เพราะแสดงให้เห็นว่าการกู้ยืมเงินในลักษณะตามพระราชกำหนดดังกล่าว เป็นความผิดฐานฉ้อโกงได้เหมือนกัน

¹¹ อามาตย์เอก พระอินทรปรีชา, คำอธิบายกฎหมายลักษณะอาญา ภาค 2 ตอน 3 (กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์โสภณพิพัฒน์นคร, 2471) หน้า 1643-1645

2.1.2 ความผิดฐานฉ้อโกงประชาชน

กฎหมายลักษณะอาญา ซึ่งได้ประกาศใช้บังคับเมื่อปี พ.ศ.2451 ได้ใช้บังคับถึงปี พ.ศ. 2499 จึงได้มีการออกประมวลกฎหมายอาญาขึ้นใช้บังคับ โดยพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายอาญา พ.ศ. 2499 มาตรา 3 บัญญัติให้ประมวลกฎหมายอาญาใช้บังคับตั้งแต่วันที่ 1 มกราคม 2500 และมาตรา 4 เมื่อประมวลกฎหมายอาญาให้ใช้บังคับแล้วให้ยกเลิกกฎหมายลักษณะอาญา¹²

ประมวลกฎหมายอาญา ได้บัญญัติความผิดฐานฉ้อโกงไว้เป็นความผิดลักษณะ 12 ความผิดเกี่ยวกับทรัพย์ หมวด 3 มาตรา 341-348 และได้มีการ บัญญัติความผิดฐานฉ้อโกงประชาชนไว้ในมาตรา 343 โดยความผิดฐานฉ้อโกงประชาชนดังกล่าวนั้นเป็นความผิดอาญาแผ่นดิน

2.1.3 ความผิดฐานกู้ยืมเงินที่เป็นการฉ้อโกงประชาชน

ได้มีการออกพระราชกำหนดการกู้ยืมเงินที่เป็นการฉ้อโกงประชาชน พ.ศ. 2527 ขึ้น มีผลใช้บังคับตั้งแต่วันที่ 13 พฤศจิกายน 2527¹³ ซึ่งรายละเอียดต่าง ๆ ของพระราชกำหนดนี้จะกล่าวโดยละเอียดในบทต่อไป

¹² สันติ นรงค์วิฑูรย์, "อุปสรรคในกานบังคับใช้พระราชกำหนดการกู้ยืมเงินที่เป็นการฉ้อโกงประชาชน พ.ศ.2527", (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทนิติศาสตร์ คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2545), หน้า 15

¹³ ราชกิจจานุเบกษา เล่มที่ 101 ตอนที่ 164 ฉบับพิเศษ หน้า 1 (12 พ.ย. 2527)

2.2 เหตุผลและความเป็นมาของการตราพระราชกำหนดการกู้ยืมเงินที่เป็นการฉ้อโกงประชาชน¹⁴

ช่วงระหว่างปี พ.ศ. 2525-2527 ธนาคารแห่งประเทศไทยพบว่าเงินในท้องตลาดมีเพียงพอต่อระบบเศรษฐกิจ แต่ธนาคาร และวงการธุรกิจกลับเห็นว่าเงินฝืด ฝ่ายวิชาการธนาคารแห่งประเทศไทย จึงได้ตรวจสอบข้อเท็จจริงและรวบรวมข้อมูล สรุปได้ความว่า มีเงินจำนวนหนึ่งประมาณ 8,000-10,000 ล้านบาท ฝากอยู่ในธนาคารหลายบัญชี ไม่เคลื่อนไหว ได้ความว่าเงินดังกล่าวจะฝากบัญชีออมทรัพย์ ได้ดอกเบี้ยประมาณร้อยละ 8 ต่อปี จะโยกบัญชีทุก 3 เดือน โดยจะปิดบัญชีเดิมแล้วไปฝากบัญชีใหม่ ทำให้ธนาคารไม่สามารถนำเงินฝากดังกล่าวไปปล่อยสินเชื่อได้ บัญชีไม่เคลื่อนไหว ทำให้เกิดผลกระทบต่อระบบเศรษฐกิจของประเทศ ณ จุด ๆ หนึ่ง กลุ่มบัญชีดังกล่าวมีเงินประมาณ 10,000 ล้านบาท

ซึ่งจากการตรวจสอบ กลุ่มบัญชีดังกล่าวเป็นของนางชม้อย ทิพย์โต กับพวกนำเงินมาฝากเงินเข้าบัญชีออมทรัพย์ แล้วไม่ได้นำเงินดังกล่าวไปดำเนินธุรกิจใด เมื่อนำมาฝากเข้าบัญชีออมทรัพย์แล้ว ต่อมาจะโอนเงินดังกล่าวเข้าบัญชี กระแสรายวันเพื่อจ่ายเช็คจำนวนมาก จึงเชื่อว่าเป็นการระดมเงินจากประชาชนในลักษณะหมุนเวียนนำเงินที่ได้จากการระดมรายหลัง จ่ายเป็นผลประโยชน์ให้กับรายแรก ๆ ซึ่งในประเทศไทยได้เคยมีการดำเนินกิจการระดมเงินในลักษณะดังกล่าวมาแล้วในช่วงปี พ.ศ.2494 -2495 ที่จังหวัดนครราชสีมา และกิจการดังกล่าวได้ล้มไป ผู้ดำเนินกิจการถูกดำเนินคดี ในช่วงดังกล่าว นอกจากการระดมเงินของนางชม้อย แล้ว ยังมีการระดมเงินของรายอื่น ๆ ในลักษณะเดียวกันอีกหลายราย

ธนาคารแห่งประเทศไทยและกระทรวงการคลังจึงได้สรุปเรื่องเสนอคณะรัฐมนตรีโดยเห็นว่าการระดมเงินจากประชาชนดังกล่าวเป็นอันตรายต่อเศรษฐกิจของชาติ และเป็นภัยต่อความมั่นคง เพราะมีประชาชนจำนวนมากนำเงินมอบให้ผู้ดำเนินการดังกล่าว เพื่อต้องการผลประโยชน์ตอบแทนซึ่งให้มากกว่าสถาบันการเงิน และหากปล่อยให้ดำเนินกิจการต่อไป และต่อมากิจการล้ม

¹⁴ สันติ นรัจฉริยางกูร, "อุปสรรคในกานบังคับใช้พระราชกำหนดการกู้ยืมเงินที่เป็นการฉ้อโกงประชาชน พ.ศ.2527", (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารธุรกิจ คณะนิติศาสตร์จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2545), หน้า 18

จะเกิดความเดือดร้อนแก่ประชาชนทั่วประเทศ และเนื่องจากกรณีดังกล่าวเป็นเรื่องเร่งด่วน จำเป็นที่จะต้องออกพระราชกำหนดเพื่อป้องกันภัยพิบัติของชาติ จึงได้มีการออกพระราชกำหนดการกู้ยืมเงินที่เป็นการฉ้อโกงประชาชน พ.ศ. 2527 ขึ้น มีผลใช้บังคับตั้งแต่วันที่ 13 พฤศจิกายน 2527

2.2.1 หลักการและเหตุผลในการออกพระราชกำหนดการกู้ยืมเงินที่เป็นการฉ้อโกงประชาชน พ.ศ. 2527

เหตุผลในการประกาศใช้พระราชกำหนดฉบับนี้คือ เนื่องจากขณะนั้นปรากฏว่ามี การกู้ยืมเงินหรือรับฝากเงินจากประชาชนทั่วไปโดยมีการจ่ายดอกเบี้ยหรือผลประโยชน์อย่างอื่นตอบแทนให้สูงเกินกว่าประโยชน์ที่ผู้กู้ยืมเงินหรือผู้รับฝากเงินจะหามาได้จากการประกอบธุรกิจตามปกติ โดยผู้กระทำได้ลวงประชาชนที่หวังว่าจะได้รับดอกเบี้ยในอัตราสูงให้นำเงินมาเก็บไว้กับตนด้วยการใช้วิธีการจ่ายดอกเบี้ยในอัตราสูงเป็นเครื่องล่อใจ แล้วนำเงินที่ได้มาจากการกู้ยืมหรือรับฝากเงินรายอื่น ๆ มาจ่ายเป็นดอกเบี้ยหรือผลประโยชน์ให้แก่ผู้ให้กู้ยืมรายก่อน ๆ ในลักษณะต่อเนื่องกัน ซึ่งการกระทำดังกล่าวเป็นการฉ้อโกงประชาชน เพราะเป็นที่แน่นอนอยู่แล้วว่าในที่สุดจะต้องมีประชาชนจำนวนมากไม่สามารถได้รับเงินต้นกับคืนได้ และผู้ให้กู้ยืมเงิน หรือผู้ฝากเงินไม่สามารถบังคับ หรือติดตามให้มีการชำระหนี้ได้

อนึ่ง กิจการดังกล่าวนี้มีแนวโน้มจะขยายตัว แพร่หลายออกไปอย่างรวดเร็ว หากปล่อยให้มีการดำเนินการต่อไปจะก่อให้เกิดผลร้ายแก่ประชาชนทั่วไปและจะเป็นอันตรายอย่างแรงต่อเศรษฐกิจของประเทศ สมควรที่จะมีกฎหมายเพื่อปราบปรามการกระทำดังกล่าวกับสมควรวางมาตรการ เพื่อคุ้มครองประโยชน์ของประชาชนที่อาจได้รับความเสียหายจากการถูกหลอกลวง และโดยที่เป็นกรณีฉุกเฉินที่มีความจำเป็นรีบด่วนในอันจะรักษาความมั่นคงในทางเศรษฐกิจของประเทศ¹⁵ จึงจำเป็นต้องตราพระราชกำหนดฉบับนี้

พระราชกำหนดการกู้ยืมเงินที่เป็นการฉ้อโกงประชาชน พ.ศ.2527 ได้กำหนด "ความผิดฐานกู้ยืมเงินที่เป็นการฉ้อโกงประชาชน" ขึ้น โดยบัญญัติไว้ในมาตรา 4 และในมาตรา 5

¹⁵โปรดดูเหตุผลในการประกาศใช้พระราชกำหนดการกู้ยืมเงินที่เป็นการฉ้อโกงประชาชน พ.ศ. 2527

ได้บัญญัติถึงการกระทำที่ถือเป็นความผิด และมีโทษเช่นเดียวกับความผิดฐานกู้ยืมเงินที่เป็นการ
ฉ้อโกงประชาชนตามมาตรา 4

พระราชกำหนดฉบับนี้ได้กำหนดหลักเกณฑ์ที่เกี่ยวกับการ "กู้ยืมเงิน" ไว้ซึ่ง
แตกต่างจากการกู้ยืมเงินตามหลักกฎหมายแพ่ง โดยบัญญัติไว้ในมาตรา 3 รวมทั้ง "ผลประโยชน์
ตอบแทนด้วย

"กู้ยืมเงิน" หมายความว่า รับเงินไม่ว่าในลักษณะของการรับฝาก การกู้ การยืม
การรับเข้าร่วมลงทุน หรือในลักษณะอื่นใด โดยผู้กู้ยืมเงินจ่ายผลประโยชน์ตอบแทน หรือ ตกลงว่า
จะจ่ายผลประโยชน์ตอบแทน แก่ผู้ให้กู้ยืมเงินทั้งนี้ไม่ว่าจะเป็นการรับเพื่อตนเอง หรือรับในฐานะ
ตัวแทนหรือลูกจ้างของผู้ให้กู้ยืมเงินหรือของผู้ให้กู้ยืมเงิน หรือในฐานะอื่นใด และไม่ว่าการรับหรือ
จ่ายต้นเงินหรือ ผลประโยชน์ตอบแทนนั้น จะกระทำอำพรางด้วยวิธีการอย่างใด ๆ

"ผลประโยชน์ตอบแทน" หมายความว่า เงิน ทรัพย์สิน หรือผลประโยชน์อื่นใดที่ผู้
กู้ยืมเงินจ่ายให้แก่ผู้ให้กู้ยืมเงิน เพื่อการกู้ยืมเงิน ทั้งนี้ไม่ว่าจะจ่ายในลักษณะดอกเบี้ย เงินปันผล
หรือลักษณะอื่นใด

2.2.2 หลักการและเหตุผลในการออกพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมพระราชกำหนดฯ
พ.ศ. 2527 พ.ศ. 2534

พระราชกำหนดการกู้ยืมเงินที่เป็นการฉ้อโกงประชาชน พ.ศ. 2527 ออกใช้บังคับ
ได้ 7 ปี ได้มีการแก้ไขเพิ่มเติมพระราชกำหนดดังกล่าวใน ปี พ.ศ. 2534 โดยการแก้ไขบทนิยามคำ
ว่า "กู้ยืมเงิน" และ "ผลประโยชน์ตอบแทน" ที่เป็นการฉ้อโกงประชาชน พ.ศ. 2527 พ.ศ. 2534

เหตุผลในการประกาศใช้พระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติการกู้ยืม
เงินที่เป็นการฉ้อโกงประชาชน พ.ศ. 2527 พ.ศ. 2534 คือ เนื่องจากปรากฏว่ามีบุคคลประกอบ
กิจการโดยวิธีชักจูงให้ผู้อื่นส่งเงินหรือผลประโยชน์อย่างอื่นให้แก่ตน และให้ผู้นั้นชักจูงผู้อื่นตาม
วิธีการที่กำหนด และแสดงให้เห็นผู้ถูกชักจูงเข้าใจว่า ถ้าได้ปฏิบัติตามจะมีบุคคลอื่นอีกหลายคนเข้า
ร่วมต่อ ๆ ไปจนครบวงจรรแล้วผู้ถูกชักจูงจะได้รับกำไรมากกว่าเงินหรือผลประโยชน์ที่ผู้นั้นได้ส่งไว้

ดังเช่นที่บางคนเรียกว่า แชรร์ลูกโซ่ ในที่สุดการดำเนินการเช่นนั้นจะมีได้เป็นไปตามคำชักจูง แต่กลับจะก่อให้เกิดความเสียหายแก่ประชาชนผู้หลงเชื่อ เพื่อป้องกันและปราบปรามการกระทำนั้น สมควรแก้ไขเพิ่มเติมพระราชกำหนด การกู้ยืมเงินที่เป็นการฉ้อโกงประชาชน พ.ศ. 2527 ให้ครอบคลุมถึงการกระทำดังกล่าว¹⁶ จึงจำเป็นต้องตราพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมพระราชกำหนดการกู้ยืมเงินที่เป็นการฉ้อโกงประชาชน พ.ศ. 2527 พ.ศ. 2534 การแก้ไขบทนิยามดังกล่าว ได้บัญญัติในมาตรา 3 แห่ง พระราชบัญญัติดังกล่าว

มาตรา 3 ให้ยกเลิกความในบทนิยามคำว่า "กู้ยืมเงิน" และ "ผลประโยชน์ตอบแทน" ในมาตรา 3 แห่งพระราชกำหนด การกู้ยืมเงินที่เป็นการฉ้อโกงประชาชน พ.ศ. 2527 และให้ใช้ความต่อไปนี้แทน

"กู้ยืมเงิน" หมายความว่า รับเงิน ทรัพย์สิน หรือผลประโยชน์ อื่นใดไม่ว่าในลักษณะของการรับฝาก การกู้ การยืม การจำหน่ายบัตร หรือสิ่งอื่นใด การรับเข้าเป็นสมาชิก การรับเข้ารวมลงทุน การรับเข้าร่วมการทำการอย่างใดอย่างหนึ่ง หรือในลักษณะอื่นใด โดยผู้กู้ยืมเงิน หรือ บุคคลอื่นจ่ายผลประโยชน์ตอบแทน หรือตกลงว่าจะจ่ายผลประโยชน์ตอบแทน แก่ผู้ให้กู้ยืมเงิน ทั้งนี้ไม่ว่าจะเป็นการรับเพื่อตนเองหรือรับในฐานะตัวแทนหรือลูกจ้างของผู้กู้เงินหรือของผู้ให้กู้ยืมเงินหรือในฐานะอื่นใด และไม่ว่าการรับหรือการจ่ายเงิน ทรัพย์สินผลประโยชน์อื่นใด หรือผลประโยชน์ตอบแทนนั้น จะกระทำด้วยวิธีการใด ๆ¹⁷

"ผลประโยชน์ตอบแทน" หมายความว่า เงิน ทรัพย์สิน หรือผลประโยชน์อื่นใดที่ผู้กู้ยืมเงินหรือ บุคคลอื่นจ่ายหรือจะจ่ายให้แก่ผู้ให้กู้ยืมเงินเพื่อการกู้ยืมเงิน ทั้งนี้ ไม่ว่าจะจ่ายในลักษณะดอกเบี้ย เงินปันผลหรือลักษณะอื่นใด

พระราชกำหนดการกู้ยืมเงินที่เป็นการฉ้อโกงประชาชนพ.ศ.2527 นอกจากจะบัญญัติถึงการกระทำที่เป็นความผิดไว้ในมาตรา 4 และมาตรา 5 แล้วยังมีบทบัญญัติเกี่ยวกับการ

¹⁶โปรดดูเหตุผลในการประกาศใช้พระราชบัญญัติ แก้ไขเพิ่มเติมพระราชกำหนดการกู้ยืมเงินที่เป็นการฉ้อโกงประชาชน พ.ศ. 2527 พ.ศ. 2534

¹⁷ พระราชกำหนดการกู้ยืมเงินที่เป็นการฉ้อ โกงประชาชน พ.ศ.2527 มาตรา 3

ให้อำนาจพนักงานเจ้าหน้าที่สามารถทำการยึดหรืออายัดทรัพย์สินของผู้กระทำความผิดไว้ก่อนได้
ถ้าเห็นเป็นการสมควร

นอกจากนี้ยังมีบทบัญญัติให้พนักงานอัยการมีอำนาจเรียกต้นเงินคืนให้แก่
ผู้เสียหาย รวมทั้งให้พนักงานอัยการมีอำนาจฟ้องผู้กระทำความผิดเป็นบุคคลล้มละลายได้ เพื่อเป็นการ
คุ้มครองประโยชน์ให้แก่บุคคลผู้เสียหาย

2.2.3 เหตุผลในการออกพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมพระราชกำหนดการกู้ยืมเงินที่
เป็นการฉ้อโกงประชาชน พ.ศ.2527 (ฉบับที่ 2) พ.ศ.2545

โดยที่ในปัจจุบันได้มีการหลอกลวงประชาชนให้นำเงินเข้ามาร่วมลงทุนในธุรกิจซื้อ
ขายเงินตราต่างประเทศหรือเก็งกำไร ซึ่งนอกจากจะทำให้เกิดความเสียหายแก่ประชาชนที่ถูก
หลอกลวงแล้ว ยังเกิดความเสียหายต่อเศรษฐกิจในวงกว้าง แต่บทบัญญัติของพระราชกำหนดการ
กู้ยืมเงินที่เป็นการฉ้อโกงประชาชน พ.ศ.2527 ในปัจจุบันไม่อาจใช้บังคับครอบคลุมแก่การกระทำ
ดังกล่าวได้จึงสมควรแก้ไขเพิ่มเติมองค์ประกอบความผิดฐานกู้ยืมเงินที่เป็นการฉ้อโกงประชาชน
และกำหนดให้การโฆษณาหรือประกาศหรือการกระทำใด ๆ ให้ประชาชนนำเงินเข้ามาร่วมลงทุน
ลักษณะดังกล่าว เป็นความผิดฐานกู้ยืมเงินที่เป็นการฉ้อโกงประชาชนด้วยประกอบกับสมควรเพิ่ม
เติมพระราชบัญญัติในเรื่องการคำนวณผลประโยชน์ตอบแทน ความรับผิดชอบของพนักงานหรือ
ลูกจ้างของนิติบุคคล ผู้กระทำความผิด ผู้กระทำความผิดต้องรับโทษหนักขึ้นเมื่อมีการกระทำ
ความผิดซ้ำและการเนรเทศผู้กระทำความผิดซึ่งเป็นคนต่างด้าว รวมทั้งให้มีการจ่ายเงินสินบน
และเงินรางวัลเพื่อให้การปราบปรามผู้กระทำความผิดมีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น จึงจำเป็นต้องตรา
พระราชบัญญัตินี้¹⁸

¹⁸โปรดดูเหตุผลในการประกาศใช้พระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมพระราชกำหนดการกู้ยืมเงินที่เป็นการ
ฉ้อโกงประชาชน พ.ศ.2527 (ฉบับที่ 2) พ.ศ.2545

2.2.4 เหตุผลและความเป็นมาในการควมตรากฎหมายในลาวดังพระราชกำหนดการกู้ยืมเงินที่เป็นการฉ้อโกงประชาชน

ช่วงระหว่างปี พ.ศ.2529 ได้มีกลุ่มคนจำนวนหนึ่งตั้งบริษัทสินเชื่อ (รับฝากเงิน) ได้ชักชวนประชาชนให้นำเงินมาฝากไว้กับตนโดยอ้างว่าบุคคลที่นำเงินมาฝากไว้ นั้นจะได้รับผลประโยชน์ตอบแทนสูงหรือจะได้ดอกเบี้ยสูงกว่าอัตราดอกเบี้ยที่สถาบันการเงินกำหนดจึงทำให้มีประชาชนจำนวนมากนำเงินเข้ามาฝากกับบริษัทสินเชื่อดังกล่าว โดยผู้กระทำได้ลวงประชาชนที่หวังจะได้ดอกเบี้ยสูงให้นำเงินมาเก็บไว้กับตนด้วยการใช้วิธีการจ่ายดอกเบี้ยในอัตราที่สูงเป็นเครื่องล่อใจแล้วนำเงินที่ได้มาจากการฝากเงินรายอื่น ๆ มาจ่ายเป็นดอกเบี้ยให้แก่ผู้ฝากเงินรายก่อนๆ ในลักษณะต่อเนื่องกัน

ต่อมาเมื่อไม่มีผู้มาฝากเงินบริษัทสินเชื่อจึงได้เกิดมีปัญหา ประชาชนที่มาฝากเงินไม่ได้รับผลประโยชน์ตอบแทนตามที่ตกลงไปยังกว่านั้นบุคคลที่ต้องการถอนเงินที่นำไปฝากก็ไม่สามารถถอนได้ เมื่อสินเชื่อเกิดมีปัญหาจึงปิดตัวลงทำให้ประชาชนที่หลงเชื่อจำนวนมากได้รับความเสียหายและได้ส่งผลกระทบต่อระบบเศรษฐกิจของประเทศอีก ผ่านการตรวจสอบของราชการจึงพบว่าบริษัทสินเชื่อดังกล่าวเป็นของ "ก" กับพวกได้ระดมเงินทุนจากประชาชนโดยอ้างว่าจะให้ผลประโยชน์ตอบแทนสูง แต่ในเมื่อบริษัทระดมเงินทุนมาแล้วไม่ได้้นำเงินไปทำธุรกิจใด จึงเชื่อว่าเป็นการระดมเงินทุนจากประชาชนในลักษณะหมุนเวียนนำเงินที่ได้มาจากการระดมรายหลังจ่ายเป็นผลประโยชน์ให้กับรายแรก ๆ และในเมื่อกิจการดังกล่าวได้ล้มไปจะทำให้ประชาชนจำนวนมากได้รับความเสียหาย ทำให้เกิดผลกระทบต่อระบบเศรษฐกิจของประเทศ ดังนั้นบรรดาบุคคลที่ดำเนินกิจการจึงถูกดำเนินคดี นอกจากการระดมเงินของ "ก" แล้ว ยังมีการระดมเงินของรายอื่นในลักษณะเดียวกันอีกและก็ได้ถูกดำเนินคดีเช่นเดียวกัน ต่อมาปี

พ.ศ.2534 ประเทศลาวได้มีกฎหมายอาญาบังคับใช้จึงตีความหมายของการกระทำในลักษณะที่กล่าวมาเบื้องต้นนั้นว่าเป็นความผิดฐานฉ้อโกงผลเมือง ซึ่งลักษณะของการกระทำดังกล่าวก็เคยเกิดขึ้นมาแล้วที่ประเทศไทยแล้วประเทศไทยก็ได้ออกพระราชกำหนดการกู้ยืมเงินที่เป็นการฉ้อโกงประชาชน พ.ศ.2527 มาบังคับใช้เนื่องจากว่าหากปล่อยให้ดำเนินกิจการต่อไป และต่อมากิจการ

ล้มจะเกิดความเดือดร้อนแก่ประชาชนทั่วประเทศ ซึ่งพระราชกำหนดที่ออกมาบังคับใช้นั้นจะมีความแตกต่างไปจากความผิดฐานฉ้อโกงประชาชน ด้วยเหตุนี้ถ้าหากประเทศลาวเห็นว่าการกระทำในลักษณะรูปแบบที่กล่าวมาเป็นการฉ้อโกง มีความจำเป็นที่จะปราบปรามก่อนที่ประชาชนจะได้รับความเสียหาย และอาจส่งผลกระทบต่อระบบเศรษฐกิจของประเทศก็ควรออกกฎหมายใหม่ในลักษณะเหมือนกับพระราชกำหนดการกู้ยืมเงินที่เป็นการฉ้อโกงประชาชนออกมาบังคับใช้ นอกจากกฎหมายที่บัญญัติความผิดฐานฉ้อโกงผลเมืองที่มีอยู่เดิม