



บทที่ 1

บททั่วไป

### 1.1 ความเป็นมาของปัญหา

เป็นที่ยอมรับกันมานานว่า ประเทศไทยมีการประกอบกิจการเงินนอกระบบ<sup>1</sup> กันอย่างกว้างขวาง เพื่อนำไปใช้เป็นทุนในการประกอบกิจการทางการค้า ซึ่ง "ตลาดการเงินนอกระบบ" หมายถึง แหล่งการเงินที่เกิดขึ้นเองตามความจำเป็นและความต้องการของสิ่งแวดล้อมระเบียบกฎเกณฑ์และข้อตกลงต่าง ๆ ที่ขึ้นอยู่กับความพอใจระหว่าง "นายทุน" กับ "ลูกค้า" จึงยืดหยุ่นอยู่ตลอดเวลา และมักไม่เป็นไปตามครรลองของตัวบทกฎหมาย เงินที่เคลื่อนไหวอยู่ในตลาดประเภทนี้มีรูปแบบต่าง ๆ เช่น ใ้กู้ยืมธรรมดา จำนอง จำน่า ขายฝาก เล่นแชร์ เป็นต้น วิธีการเล่นแชร์เมือหวยเป็นที่รู้จักกันมานานโดยปรากฏหลักฐาน มีคดีมาสู่ศาลตั้งแต่ปี ร.ศ. 121<sup>2</sup> และได้รับความนิยมถึงปัจจุบัน ซึ่งการประกอบกิจการดังกล่าวนี้แต่เดิมนั้นก็มิได้มีการหลอกลวงฉ้อโกงกันจนมีลักษณะ เป็นอันตรายต่อเศรษฐกิจส่วนรวมของประเทศ ต่อมาเมื่อสภาพของสังคมเปลี่ยนแปลงไปวิธีการระดม เงินได้พัฒนาขึ้นในลักษณะ เป็นการระดม เงินทุนจากประชาชน ซึ่งวิธีการดังกล่าวนี้แตกต่างไปจากวิธีการระดม เงินตามระบบของสถาบันการเงินทั่วไป แม้ว่าการระดมเงินทุนจากประชาชนที่กล่าวนี้จะยังไม่มีการหลอกลวงฉ้อโกงกัน แต่ลักษณะของการระดมเงินนั้นอาจก่อให้เกิดผลเสียต่อระบบเศรษฐกิจ การเงิน การคลัง ของประเทศได้ เพราะรัฐยังไม่อาจเข้าไปควบคุมดูแลได้ จนถึงปัจจุบันวิธีการระดมเงินทุนนอกระบบได้พัฒนาวิธีจนมีลักษณะถึงขั้นหลอกลวงฉ้อโกงประชาชน เช่น กรณีที่เรียกกันในชื่อทั่ว ๆ ไปว่า "กิจการเงินค่อเงิน" "แชร์ลูกโซ่" หรือ "การกู้ยืมเงินที่เป็นการฉ้อโกงประชาชน" วิธีการหนึ่งที่มีผู้กระทำ

<sup>1</sup> เริงชัย มะระกานนท์. การเงินและการธนาคารในประเทศไทย พร้อมด้วยภาคทฤษฎี (พระนคร, มูลนิธิโครงการตำราสังคมศาสตร์และมนุษยศาสตร์, 2521), หน้า 56-57.

<sup>2</sup> คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 216/ร.ศ. 121

อยู่คือแพร่ข่าวต่อประชาชนทั่วไปว่ารับกู้ยืมเงินจากประชาชนทั่วไป โดยไม่จำกัดบุคคลและวงเงิน เพื่อนำไปลงทุนซื้อน้ำมันเชื้อเพลิง อ้างว่าจะให้ผลประโยชน์ตอบแทนมากจนผิดปกติ โดยไม่มีผู้ใดสามารถพิสูจน์ได้ว่า นำเงินไปลงทุนในกิจการดังกล่าวจริงหรือไม่ จึงได้รายได้มากมายมหาศาลขนาดนี้ วิธีการระดมเงินทุน เช่นนี้จะส่งผลให้เกิดปัญหาต่อเศรษฐกิจและสังคม รัฐจึงจำเป็นต้องเข้ามาควบคุมดูแลด้วยการตราพระราชกำหนดการกู้ยืมเงินที่เป็นการฉ้อโกงประชาชน พ.ศ. 2527 ขึ้นเป็นการเร่งด่วน ทั้งนี้อาศัยอำนาจจากบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา 190 ซึ่งให้อำนาจรัฐที่จะตราพระราชกำหนดขึ้นบังคับใช้ เป็นกฎหมายเทียบเท่าพระราชบัญญัติ

โดยปกตินั้น การระดมเงินทุนจะมีสองวิธีคือ วิธีในระบบและวิธีนอกระบบ วิธีในระบบจะได้แก่ การประกอบธุรกิจการธนาคารพาณิชย์ ธุรกิจเงินทุน ธุรกิจหลักทรัพย์ ธุรกิจเครดิตฟองซิเอร์ ซึ่งกิจการดังกล่าวมีวิธีการแยกได้ดังนี้

"การธนาคารพาณิชย์"<sup>1</sup> หมายความว่า ธนาคารที่ได้รับอนุญาตให้ประกอบกิจการธนาคารพาณิชย์ และหมายความรวมถึง สาขาของธนาคารต่างประเทศที่ไม่ได้รับอนุญาตให้ประกอบกิจการธนาคารพาณิชย์ด้วย

"ธุรกิจเงินทุน"<sup>2</sup> หมายความว่า ธุรกิจการจัดทำมาซึ่งเงินทุนและใช้เงินนั้นในการประกอบกิจการอย่างใดอย่างหนึ่ง ซึ่งจำแนกได้ดังนี้

- 1) กิจการเงินทุนเพื่อการพาณิชย์
- 2) กิจการเงินทุนเพื่อการพัฒนา

<sup>1</sup> พระราชบัญญัติธนาคารพาณิชย์ พ.ศ. 2505 และพระราชบัญญัติการธนาคาร ธนาคารพาณิชย์ (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2522 มาตรา 4 แก้ไขเพิ่มเติมโดยมาตรา 3 แห่งพระราชบัญญัติการธนาคารพาณิชย์ (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2522

<sup>2</sup> พระราชบัญญัติกิจการประกอบธุรกิจเงินทุน ธุรกิจหลักทรัพย์ และธุรกิจฟองซิเอร์ พ.ศ. 2522 มาตรา 4

- 3) กิจการเงินทุนเพื่อการจำหน่ายและการบริโภค
- 4) กิจการเงินทุนเพื่อการเคหะ
- 5) กิจการเงินทุนอื่น ๆ ตามที่กำหนดในกฎกระทรวง

"ธุรกิจหลักทรัพย์" หมายความว่า ธุรกิจหลักทรัพย์ประเภทดังต่อไปนี้

- 1) กิจการนายหน้าซื้อขายหลักทรัพย์
- 2) กิจการค้ำหลักทรัพย์
- 3) กิจการที่ปรึกษาการลงทุน
- 4) กิจการจัดจำหน่ายหลักทรัพย์
- 5) กิจการจัดการลงทุน
- 6) กิจการอื่นเกี่ยวกับหลักทรัพย์ตามที่กำหนดในกฎกระทรวง

"ธุรกิจเครดิตฟองซิเออร์" หมายความว่า ธุรกิจประเภทเครดิตฟองซิเออร์ ดังต่อไปนี้

- 1) กิจการเครดิตฟองซิเออร์
- 2) กิจการรับซื้อฝาก
- 3) กิจการอื่นเกี่ยวกับอสังหาริมทรัพย์ตามที่กำหนดในกฎกระทรวง

ส่วนวิธีนอกระบบได้แก่ การเล่นแชร์ - เมียหวย ซึ่งไม่เป็นภัยต่อส่วนรวมและเศรษฐกิจ เพราะเป็นวิธีการระดมทุนให้ธุรกิจขนาดเล็ก หรือประชาชนที่มีปัญหาเดือดร้อนทางการเงินและขาดหลักประกัน แม้จะเสียดอกเบี้ยแพงกว่าการกู้เงินจากสถาบันการเงินในระบบที่มีดอกเบี้ยถูก และเงินให้กู้น้อยเพราะเจ้าของเงินบางรายไม่ยอมฝากกับสถาบันการเงิน เนื่องจากได้ดอกเบี้ยน้อย อีกทั้งการกู้จากสถาบันการเงินจะต้องมีหลักประกัน เป็นเหตุให้ผู้ไม่มีหลักทรัพย์มีโอกาสกู้เงินน้อย การที่หันมาหาเงินลงทุนจากกิจการเงินนอกระบบ จึงเป็นการ

ระดมทุนจากผู้ออมเงินอีกทางหนึ่ง นอกจากนั้นการเล่นแชร์ - เบี้ยหวัยเป็นสิ่งที่ถูกกฎหมายยอมรับ บังคับให้ เพราะถือ เป็นสัญญาประเภทหนึ่ง ไม่ได้กำหนดชื่อเรียกไว้โดยเฉพาะ<sup>1</sup> จึงไม่ถือว่าเป็นสิ่งผิดกฎหมาย

ต่อมา เมื่อประมาณ พ.ศ. 2517 ได้มีผู้คิดวิธีการระดมเงินขึ้นมาในลักษณะที่แตกต่างกับการเล่นแชร์ - เบี้ยหวัย<sup>2</sup> แต่นำเอาชื่อของการ เล่นแชร์ - เบี้ยหวัยเข้ามารวมไว้ด้วย โดยมีคำหน้าว่า "แชร์" เหมือนกัน แต่วิธีการระดมเงินแตกต่างอย่างสิ้นเชิงกับการเล่นแชร์ เบี้ยหวัย มีผู้นิยมเข้าร่วมในกิจการดังกล่าวเป็นจำนวนมาก โดยผู้ประกอบกิจการอ้างว่าเป็น การกู้เงินไปลงทุนและให้ผลประโยชน์ตอบแทนสูงมากถึงร้อยละ 70 - 80 ต่อปี

เมื่อมีการประกอบกิจการให้ผลตอบแทนสูงมาก ทำให้ผู้มีความสามารถด้านเศรษฐกิจ และหาเงินพากันตั้งข้อสงสัย เกิดว่า ผู้ประกอบกิจการประกอบกิจการอะไรจึงได้กำไรสูง เช่นนี้ ในที่สุดพากันลงความ เห็นว่า น่าจะ เป็นการประกอบกิจการ "จัดคิวเงิน"<sup>3</sup>

คณาจารย์คณะ เศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ได้ทำการศึกษา และวิเคราะห์ ถึงผลของการประกอบธุรกิจจัดคิวเงินว่า การประกอบกิจการดังกล่าวนี้มีผลกระทบต่อสังคมและ เศรษฐกิจอย่างไรบ้าง ซึ่งผลของการศึกษาได้สรุปให้เห็นว่า ขบวนการดังกล่าวนี้ ถ้าขึ้นปล่อย ไว้ให้มีการเติบโตไปอีกก็จะก่อให้เกิดผลเสียหายต่อระบบเศรษฐกิจส่วนรวมมากมาย และอาจ ก่อให้เกิดผลเสียหายต่อความมั่นคงของประเทศอย่างมีอาจแก้ไขได้

<sup>1</sup> คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 163-634/2508

<sup>2</sup> ฤทัย นิลทองคำ, วิธีปฏิบัติและปัญหาคดีแชร์ - เบี้ยหวัย (กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์นิติสยาม, ม.ป.ป), หน้า 10.

<sup>3</sup> กลุ่มคณาจารย์คณะ เศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ "แชร์ช้อยกับความ มั่นคงทางเศรษฐกิจ", วารสารธรรมศาสตร์ ฉบับที่ 4 ปีที่ 3 (ธันวาคม 2527) : 166-175

ฉะนั้น จึงจำ เป็นอย่างยิ่งที่เจ้าหน้าที่ของรัฐผู้มีหน้าที่ควบคุมดูแลนโยบายทางเศรษฐกิจ และการเงินของประเทศ ต้องพยายามหาทางสะกิดกั้นการเจริญเติบโตของขบวนการเงินค่อเงินในลักษณะนี้โดยรีบด่วน และผู้จะกำหนดมาตรการก็ควรเป็นรัฐบาลที่บริหารประเทศโดย การตราเป็นกฎหมาย ตามที่รัฐธรรมนูญได้ให้อำนาจไว้ เนื่องจากถ้าให้ฝ่ายนิติบัญญัติ เป็นผู้เสนอ กฎหมายอาจทำให้เกิดความล่าช้าจนเกิดความเสียหายมากขึ้นทุกที

การวิเคราะห์ของคณาจารย์คณะ เศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ ดังกล่าวนั้น จะวิเคราะห์เน้นหนักไปในทางด้าน เศรษฐศาสตร์ และการเงินของประเทศ ซึ่งถือว่ามีความ สำคัญด้านหนึ่ง ส่วนการวิเคราะห์ในด้านอื่นอันเกี่ยวกับผลกระทบที่ติดตามมา และอาจมีผลร้าย แรงกับสังคม เป็นต้นว่า เกิดการขาดศักยภาพในการทำงานโดยหวังแต่จะได้ผลประโยชน์ คอบแทนจากการนำเงินไปลงทุน ก็มีความสำคัญมากเช่นเดียวกันอีกด้านหนึ่งด้วย

การที่บุคคลบางคนตั้งเป้าหมายกับรายได้จากกิจการดังกล่าว เพียงอย่างเดียวโดยมิได้ ประกอบอาชีพอย่างอื่น เมื่อมีเหตุทำให้กิจการดังกล่าวต้องล้ม เลิกไปปัญหาการว่างงานก็จะเกิด กับบุคคลผู้นั้นทันที หากยังมีทรัพย์สินอยู่ก็คงจะไม่สู้กระไรนัก แต่ถ้าต้องไปกู้เงินโดยเอาทรัพย์สิน ที่มีอยู่ เช่น นำบ้าน ที่ดิน ไปจำนองค้ำประกันเงินกู้ เพื่อเอาเงินก่อนมาลงทุน เพราะเห็นแก่ ดอกเบี้ยหรือผลประโยชน์คอบแทนสูง เมื่อพลาดจากผลประโยชน์ที่คาดหวังไว้ทรัพย์สินที่มีอยู่ก็ สูญเสียไปด้วย แนวโน้มการเกิดปัญหาอาชญากรรม โดยเฉพาะอย่างยิ่งในเรื่องความปลอดภัย ของชีวิตและทรัพย์สินจะมีอัตราสูงขึ้น รัฐบาลมีความกังวลกับปัญหาการประกอบกิจการดังกล่าว ที่นำเอาคำว่าแชร์มาเกี่ยวข้อง เป็นชื่อเรียกกิจการ แต่มีวิธีการ เล่นที่แตกต่างกับการเล่นแชร์ - เบี้ยหวัย และกิจการอื่นที่มีกฎหมายกำหนดวิธีการประกอบการอย่างชัดเจน เมื่อนักวิชาการ วิเคราะห์ว่ากิจการดังกล่าว เป็นกิจการ "จัดคิวเงิน" หรือ "เงินค่อเงิน" ทางฝ่ายรัฐบาลก็ เริ่มตรวจสอบ และพบว่า ผู้ประกอบกิจการมิได้ทำการค้ำนำมันกับต่างประเทศแต่อย่างใด กรมศุลกากรเองก็ยังไม่ทราบ รัฐบาลจึงได้ตรวจสอบต่อไปโดยกระทรวงการคลังสืบทราบ ว่า การที่มีผู้กู้เงินจากประชาชนไปนั้น น่าจะเป็นการนำไปประกอบธุรกิจที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย เพราะไม่มีสภาพคล้ายคลึงธุรกิจธนาคารพาณิชย์หรือธุรกิจเงินทุน ธุรกิจหลักทรัพย์ หรือธุรกิจ

เครดิตฟองซิเอร์ ดังกล่าวมาแล้ว แต่เป็นการรับฝากเงินเข้า "ขาเดียว"<sup>1</sup> ซึ่งการประกอบธุรกิจธนาคารหรือเงินทุน ฯลฯ ต้องตรวจสอบได้ทั้ง 2 ทาง คือ "ขาเข้า" และ "ขาออก" หากมีการรับฝากเงินเข้าแล้วไม่จ่ายออก เรียก "เงินขาเดียว" และตรวจไม่พบว่ามีเงินนำเงินดังกล่าวไปลงทุนอะไรหรือเพื่อการใดทั้งสิ้น

นอกจากนี้ก็เคยมีคดีผู้ประกอบการรับฝาก หรือกู้ยืมเงินจากประชาชนมาจ่ายหมุนเวียน เป็นผลประโยชน์หรือดอกเบี้ยให้กับผู้ฝากมาแล้ว ได้แก่ ธุรกิจของนายอัมรินทร์ จินคานนท์ ซึ่งในที่สุดศาลฎีกาได้พิพากษาว่าการกระทำดังกล่าวเป็นความผิดฐานฉ้อโกง<sup>2</sup> ตามกฎหมายลักษณะอาญา มาตรา 304 และวินิจฉัยว่า ธุรกิจดังกล่าวนี้ไม่ใช่การธนาคารพาณิชย์หรือบริษัท เงินทุนแต่ประการใด

ดังนั้นการระดมเงินจากประชาชน "ขาเดียว" ดังกล่าวมาแล้วนั้น หากปล่อยไว้ อาจเกิดความเสียหายต่อประเทศชาติอย่างมากได้ ทางรัฐบาลจึงเห็นว่าน่าจะมีการออกกฎหมายขึ้นมาเพื่อปราบปรามการกู้ยืมหรือรับฝากเงินจากประชาชนทั่วไป ที่มีการจ่ายดอกเบี้ยหรือผลประโยชน์ตอบแทนให้สูงจนไม่น่าเชื่อว่าผู้กู้ยืมเงินจะประกอบกิจการใด ที่จะให้ผลประโยชน์ได้สูงเช่นนั้นโดยเร็วที่สุด ทั้งยังเป็นกฎหมายที่ให้อำนาจเจ้าหน้าที่ปฏิบัติได้ฉับไว โดยรวมกฎหมายสารบัญญัติ วิธีสบัญญัติ และกฎหมายล้มละลายเอาไว้ด้วยกัน

## 1.2 ความสำคัญของปัญหา

เมื่อรัฐบาลตราพระราชกำหนดนี้ออกมาแล้วก็เชื่อว่า จะปราบปรามผู้กระทำผิดสำเร็จ เพราะพระราชกำหนดพิเศษนี้ เป็นกฎหมายสารบัญญัติที่กำหนดความผิดทางอาญาไว้ แต่มีลักษณะพิเศษอันเป็นสาระสำคัญแตกต่างจากกฎหมายสารบัญญัติอื่น ประการหนึ่งคือ กฎหมายฉบับนี้ได้บัญญัติวิธีการในทางสบัญญัติรวมไว้ด้วย ซึ่งวิธีการทาง สบัญญัติคือ หลักเกณฑ์การ

<sup>1</sup> ซึ่งการประกอบธุรกิจธนาคารหรือเงินทุน ฯลฯ ต้องตรวจสอบได้ทั้ง 2 ทาง คือ "ขาเข้า" และ "ขาออก" หากมีการรับฝากเงินเข้าแล้วไม่จ่ายออก เรียกเงินขาเดียว

<sup>2</sup> คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 1201-1201-1203/2498

ดำเนินคดีอาญา การดำเนินคดีแพ่ง และการดำเนินคดีล้มละลาย ความมุ่งหมายของการกำหนดวิธีการสมัยยุติไว้ในกฎหมายเช่นนี้ทำให้เข้าใจได้ว่า เพื่อให้มีประสิทธิภาพในการปฏิบัติไปตาม เจตนารมณ์ของการตราพระราชกำหนดให้เกิดความรวดเร็วทันท่วงที ในอันที่จะระงับปราบปรามการกระทำผิดที่เกิดขึ้นแล้ว และจะเกิดต่อไปข้างหน้า โดยจะเห็นว่า มีข้อกำหนดให้อำนาจเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำการบางอย่างได้ ขณะที่ฝ่ายตุลาการยังไม่ทันซึ่งไปว่าผู้ที่ถูกกล่าวหาได้กระทำความผิด ซึ่งจะขัดกับหลักของรัฐธรรมนูญที่กล่าวว่า ในคดีอาญาให้สันนิษฐานไว้ก่อนว่าผู้ต้องหาหรือจำเลยไม่มีความผิด ก่อนที่จะมีคำพิพากษาอันถึงที่สุดแสดงว่าบุคคลใดได้กระทำความผิด จะปฏิบัติต่อบุคคลนั้นเสมือนเป็นผู้กระทำความผิดมิได้<sup>1</sup> แต่กฎหมายฉบับนี้กลับให้อำนาจเจ้าพนักงาน สันนิษฐานการกระทำของผู้ต้องหาไว้ก่อนว่า ผู้ที่กระทำการในลักษณะตามที่กฎหมายกำหนดถือเป็นความผิดสำเร็จแล้ว เช่นตามมาตรา 4, 5 เป็นต้น จากความมีลักษณะพิเศษของกฎหมายฉบับนี้จึงน่าสนใจที่จะศึกษาว่า

1.2.1 การกำหนดกลไกทางวิธีสมัยยุติเป็นพิเศษ โดยให้อำนาจแก่เจ้าหน้าที่ของรัฐดังกล่าวนี้ เป็นไปโดยถูกต้องตามหลักการของการจัดร่างกฎหมายหรือไม่ เพราะการจัดร่างกฎหมายนั้นน่าจะจัดแยกกฎหมายทางวิธีสมัยยุติ ออกจากกฎหมายทางสารบัญญัติ เพราะความมุ่งหมายของกฎหมายในสองแนวทางนี้แตกต่างกัน

1.2.2 กลไกทางวิธีสมัยยุติซึ่งกำหนดขึ้นเป็นการเฉพาะตามพระราชกำหนดฉบับนี้ ถูกต้องสอดคล้องกับกลไกทางวิธีสมัยยุติที่ได้บัญญัติไว้ในวิธีพิจารณาความแพ่ง วิธีพิจารณาความอาญา ซึ่งถือได้ว่า เป็นแนวทางที่เป็นหลักทั่วไปซึ่งใช้สำหรับการดำเนินการที่มุ่งบังคับใช้ให้เป็นไปตามกฎหมาย สารบัญญัติหรือไม่อย่างไร

1.2.3 การกำหนดกฎหมายขึ้นเป็นพิเศษเช่นนี้ จะเป็นไปตามหลัก Due Process of Law หรือ The Rule of Law ซึ่งหมายถึง การคุ้มครองมิให้รัฐหรือเจ้าพนักงานของรัฐออกกฎหมายหรือกระทำการใดอันเป็นการริดรอนสิทธิดังกล่าวโดยไม่ชอบด้วยเหตุผลและหลักแห่งความยุติธรรม เช่น รัฐธรรมนูญของประเทศสหรัฐอเมริกาได้กำหนดไว้ โดยเรียกหลักเกณฑ์นี้ว่า Due Process of Law ซึ่งอาจจะเทียบได้กับ The Rule of Law ใน

<sup>1</sup> รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2519 มาตรา 32

ยุโรป โดยนักนิติศาสตร์ชาวอเมริกัน โดยเฉพาะผู้พิพากษาศาลสูงของประเทศสหรัฐอเมริกา มีแนวการพิพากษาว่าไม่รับฟังพยานหลักฐานซึ่งได้จากการจับ ค้น หรือคุมขังโดยมิชอบด้วย กฎหมาย โดยทำคำพิพากษาไว้ในคดี

1.2.4 ในรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน กล่าวว่าบุคคลย่อมมีเสรีภาพในการประกอบ อาชีพ การตรากฎหมายในลักษณะนี้อาจจะทำให้เกิดความขัดแย้งกับแนวความคิดพื้นฐานตาม หลักกฎหมายรัฐธรรมนูญ เป็นการล่วงละเมิดสิทธิมนุษยชน และเมื่อพิจารณาในแง่ของการ ร่างกฎหมาย การกระทำนั้นจะเป็นความคิดก็คือ เมื่อมีกฎหมายกำหนดในขณะกระทำว่าเป็น ความผิดโดยไม่มีผลย้อนหลัง<sup>1</sup> แต่มาตรา 16 ของพระราชกำหนดนี้ ได้กล่าวถึงการกระทำ ผิดในคดีอาญาก่อนพระราชกำหนดนี้ใช้บังคับ อาจจะเป็นการขัดกับหลักดังกล่าวนี้ได้ ซึ่งควร จะหิเคราะห์โดยละเอียดว่าจะขัดกับหลักดังกล่าวหรือไม่ เพราะบทบัญญัติดังกล่าวมีประโยชน์ เอื้ออำนวยให้มีการปฏิบัติและบังคับใช้พระราชกำหนดให้มีประสิทธิภาพตามความมุ่งหมายได้ ประโยชน์อย่างสมบูรณ์ และหาทางแก้ไขหลีกเลี่ยงข้อขัดแย้งที่อาจมีขึ้น เพราะถ้าการบังคับ ใช้ไม่มีประสิทธิภาพตามที่มุ่งหมายไว้จะทำให้พระราชบัญญัตินี้เหมือนกฎหมายอื่น ๆ อีกหลาย ฉบับที่มีอยู่ในขณะนี้ แต่ไม่มีการบังคับใช้เช่น พระราชบัญญัติห้ามเรียกดอกเบี้ยเกินอัตรา พ.ศ. 2475 เป็นต้น

1.2.5 เพื่อประโยชน์ในการศึกษาว่าผลบังคับใช้ของพระราชกำหนดฉบับนี้จะมี ประสิทธิภาพสามารถใช้บังคับการประกอบธุรกิจที่มีลักษณะอันถือได้ว่าเป็นการหลอกลวง ฉ้อโกง ประชาชนในทุกกรณี ซึ่งอาจมีขึ้นต่อไปในภายหน้า ไม่ใช่มีผลใช้เฉพาะกับการประกอบธุรกิจ เท่าที่มีปัญหาผ่านมาเท่านั้น และเพื่อที่จะได้ทราบว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐปฏิบัติและบังคับใช้ได้ ประสพปัญหาและอุปสรรค ในการปฏิบัติ และบังคับใช้พระราชกำหนดฉบับดังกล่าวนี้อย่างไร และผู้ปฏิบัตินั้นจะได้รับความคุ้มครองมิให้ต้องตกเป็นจำเลย โทษฐานที่ปฏิบัติหน้าที่เกินขอบเขต อำนาจที่หลักกฎหมายได้บัญญัติไว้อันได้แก่ ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง ประมวล กฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา จึงเป็นการสมควรที่จะได้ทำการศึกษาวิจัยในปัญหาเรื่องนี้ โดย เฉพาะ เกี่ยวกับกลไกพิเศษทางวิธีบัญญัติเพื่อการบังคับใช้พระราชกำหนดการกู้ยืม เงินที่เป็นการฉ้อโกง

<sup>1</sup> หยุต แสงอุทัย, ความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับกฎหมายทั่วไป (กรุงเทพมหานคร : มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2523), หน้า 171



ประชาชน พ.ศ. 2527 ให้ได้ผลอย่างมีประสิทธิภาพตามที่ได้มุ่งหมายไว้

### 1.3 ข้อสมมุติฐาน

1.3.1 เป็นการสมควรถ้าพระราชกำหนดฉบับนี้มีกฎหมายภาคสารบัญญัติซึ่งเป็นกฎหมายที่กำหนดความผิดทางอาญาและมีกฎหมายวิธีสบัญญัติรวมอยู่ด้วย ซึ่งมีทั้งวิธีพิจารณาความแพ่ง วิธีพิจารณาความอาญา และกฎหมายล้มละลาย กล่าวคือ

ประการแรกมองความสมควรในด้าน รูปแบบกฎหมาย

ประการสองคือความสอดคล้องของหลักการของวิธีสบัญญัติ ตามที่ปรากฏอยู่ในพระราชกำหนดฉบับดังกล่าวนี้ กับหลักการทั่วไปที่ว่าไว้ในประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา

1.3.2 กลไกทางวิธีสบัญญัติ ซึ่งมีลักษณะพิเศษนี้จะเอื้ออำนวยให้การปฏิบัติ และการบังคับใช้พระราชกำหนดฉบับนี้มีประสิทธิภาพสมตามความมุ่งหมายของรัฐบาล

### 1.4 วัตถุประสงค์ของการศึกษา

1.4.1 เพื่อจะได้ทราบถึงความจำเป็นและความเหมาะสมของการประกาศใช้พระราชกำหนดฉบับดังกล่าวนี้ รวมทั้งจะได้ศึกษาจาก เหตุผลว่าล่าช้าแต่บทบัญญัติในประมวลกฎหมายอาญาภาคความผิดว่าด้วยการฉ้อโกงยังไม่เป็นการพอเพียง ที่จะ เป็นเครื่องมือในการแก้ไขปัญหา การประกอบกิจการ เงินนอกระบบที่ถือ เป็นการหลอกลวงฉ้อโกงประชาชน

1.4.2 เพื่อจะได้ทราบถึงปัญหาและอุปสรรคในการปฏิบัติการเพื่อบังคับใช้พระราชกำหนดฉบับดังกล่าว เป็นต้นว่า ปัญหายุ่งยากในการรวบรวมพยานหลักฐานเพื่อการดำเนินคดีแก่ผู้ที่จะถือได้ว่าได้กระทำความผิดตามพระราชกำหนดฉบับนี้ ปัญหาเกี่ยวกับอำนาจของพนักงานสอบสวน ซึ่งเกี่ยวพันไปถึงอำนาจของอธิบดีกรมสรรพากรและรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง ซึ่งเจ้าหน้าที่ของรัฐเหล่านี้ดำรงม้ออำนาจและหน้าที่ ที่จะเป็นผู้ปฏิบัติและบังคับใช้พระราชกำหนดฉบับดังกล่าวนี้ อำนาจและหน้าที่ดังที่ได้ถูกระบุไว้นี้หากไม่ได้รับการพิจารณาและศึกษาให้ละเอียดแล้ว อาจจะทำให้เกิดความเข้าใจว่าอำนาจและหน้าที่ของแต่ละคนมีลักษณะที่ซ้ำซ้อนและขัดแย้งได้

1.4.3 เพื่อที่จะได้ทราบว่า เมื่อมีการกระทำผิดเกิดขึ้นตามพระราชกำหนดฉบับนี้แล้ว การที่เจ้าหน้าที่ของรัฐจะมีอำนาจกระทำการใด ๆ เพื่อเป็นการติดตามหรือรวบรวมเอาทรัพย์สินคืนแก่ผู้เสียหายนั้น กฎหมายฉบับนี้ได้สร้างกลไกเป็นพิเศษขึ้นไว้ให้ เป็นการนอกเหนือจากหลักทั่วไปดังที่ได้กำหนดไว้ในประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง และประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาอย่างใด และการปฏิบัติตามกลไกพิเศษดังกล่าวนี้ก่อให้เกิดปัญหาและอุปสรรคแก่เจ้าหน้าที่ของรัฐอย่างใด กลไกดังกล่าวนี้ เหมาะสมและ เชื่ออำนวยการประโยชน์ในการที่จะให้เจ้าหน้าที่ของรัฐติดตามหรือรวบรวมทรัพย์สินคืนให้แก่ผู้เสียหายได้อย่างมีประสิทธิภาพหรือไม่อย่างไร

#### 1.5 ขอบเขตของการศึกษา

1.5.1 ศึกษาถึงสาระสำคัญของพระราชกำหนดการกู้ยืมเงินที่เป็นการฉ้อโกงประชาชน พุทธศักราช 2527 เกี่ยวกับเนื้อหาของความผิดที่มีลักษณะแตกต่างไปจากความผิดฐานฉ้อโกงประชาชน ตามที่มีบัญญัติไว้ในประมวลกฎหมายอาญา

1.5.2 ศึกษาถึงความมุ่งหมายของกลไกพิเศษทางวิธีสบัญญัติซึ่งกำหนดไว้ในพระราชกำหนดฉบับนี้ ด้วยความมุ่งหมายให้การบังคับใช้กฎหมายมีความรวดเร็วและมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น

1.5.3 ศึกษาถึงขอบเขตการทำงาน และประสิทธิภาพของเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติ ซึ่งอาศัยกฎหมายนี้เป็นเครื่องมือในการทำงาน

1.5.4 ศึกษาถึงขอบเขตการบังคับใช้พระราชกำหนดฉบับนี้ ว่าเมื่อใดจะสามารถนำเอากฎหมายนี้ออกใช้โดยไม่มีถือเป็นการทำลายธุรกิจของประชาชนที่ประกอบธุรกิจอย่างถูกกฎหมาย และผู้ใดเป็นผู้พิจารณาว่าการกระทำใดเข้าลักษณะความผิดกฎหมายนี้

#### 1.6 วิธีการศึกษา

เป็นการวิจัย เอกสารและวิเคราะห์กฎหมายไทยเป็นส่วนใหญ่ โดยอาจกล่าวถึงปัญหาที่เกิดขึ้น และวิธีเข้าแก้ปัญหาในลักษณะทำนองเดียวกันนี้ในบางประเทศ

## 1.7 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

1.7.1 ก่อให้เกิดความเข้าใจในการบังคับใช้พระราชกำหนดการกู้ยืมเงินที่เป็นการฉ้อโกงประชาชน พ.ศ. 2527

1.7.2 ได้ทราบถึงความถูกต้องและความเหมาะสมของการจัดร่างและประกาศใช้พระราชกำหนดฉบับดังกล่าว

1.7.3 ทำให้ได้ทราบถึงปัญหาและอุปสรรคในการปฏิบัติและบังคับใช้พระราชกำหนดฉบับดังกล่าว โดยเฉพาะอย่างยิ่งปัญหาในเรื่องการติดตามรวบรวมทรัพย์สินคืนให้แก่ประชาชนผู้ถูกหลอกลวงฉ้อโกง ซึ่งถือว่าเป็นข้อสำคัญของกฎหมายฉบับดังกล่าว รวมทั้งการมีกลไกทางวิธีสบัญญัติกำหนดไว้ในกฎหมายฉบับนี้ จะเป็นเครื่องช่วยในการบังคับใช้กฎหมายฉบับนี้ได้โดยมีประสิทธิภาพ สอดตามเจตนารมณ์ที่ได้มีการประกาศใช้หรือไม่เพียงใด

1.7.4 ก่อให้เกิดประโยชน์ในการสร้างผลงานทางวิชาการแก่สถาบันการศึกษา และยังเป็นประโยชน์ในการศึกษาค้นคว้าและหาความรู้เพิ่มเติมเกี่ยวกับ พระราชกำหนดฉบับนี้ ของนิสิตนักศึกษาและประชาชนทั่วไป

ศูนย์วิทยทรัพยากร  
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย