

บทที่ 5

การดำเนินการขบวนการก่อนฟ้องคดีความผิด เกี่ยวกับหลักทรัพย์ ตามกฎหมายหลักทรัพย์ของสิงคโปร์

มาตรการในการตรวจสอบและรวบรวมพยานหลักฐานตามกฎหมายหลักทรัพย์ประเทศสิงคโปร์

จากการศึกษาค้นคว้าพบว่า ในประเทศสิงคโปร์มีการจัดตั้งหน่วยงานพิเศษขึ้นมาเพื่อดูแลการกระทำอันไม่เป็นธรรมในวงการการเงินและธุรกิจโดยเฉพาะ เรียกว่า Commercial Affairs Department หรือ CAD โดยรวบรวมหน่วยงานที่ทำหน้าที่ในการสอบสวนและดำเนินคดีไว้ในองค์กรเดียวกัน ดังนั้น ประสิทธิภาพการตรวจสอบและรวบรวมพยานหลักฐานเพื่อฟ้องคดีจึงมีเอกภาพและมีประสิทธิภาพสูง

กฎหมายและองค์กรที่กำกับควบคุมธุรกิจหลักทรัพย์

กฎหมายของประเทศสิงคโปร์ที่เกี่ยวข้องกับธุรกิจหลักทรัพย์มีอยู่หลายฉบับด้วยกัน อาทิ

- Companies Act
- Securities Industry Act (SIA)
- Trust Companies Act
- Finance Companies Act
- Banking Act
- Insurance Act

เป็นต้น

องค์กรที่กำกับควบคุมธุรกิจหลักทรัพย์ของสิงคโปร์มีดังนี้

1. Monetary Authority of Singapore (MAS)

Monetary Authority of Singapore (MAS)¹ มีสถานะเป็น "บริษัท" มีกระทรวงการคลังเป็นผู้ถือหุ้นทั้งหมด ซึ่งได้จัดตั้งขึ้นตาม Monetary Authority of Singapore Act 1970 และได้เริ่มดำเนินการเมื่อเดือนมกราคม 1971 ทั้งนี้ โดยมีกระทรวงการคลังเป็นผู้ควบคุมและออกกฎข้อบังคับทางด้านการธนาคารและการเงิน โดย MAS รับผิดชอบในการออกกฎหมายเกี่ยวกับการเงินของประเทศ และมีบทบาทสำคัญในการพัฒนาประเทศสิงคโปร์ให้เป็นศูนย์กลางการเงินระหว่างประเทศและส่งเสริมการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจอีกด้วย

MAS ทำหน้าที่คล้ายกับธนาคารกลาง โดย MAS เป็นผู้วางนโยบายการเงิน อัตราแลกเปลี่ยนของสิงคโปร์ การออกใบอนุญาตและกำกับดูแลธนาคารพาณิชย์ ธนาคารพาณิชย์ บริษัทเงินทุน บริษัทประกันภัย การแลกเปลี่ยนเงินตรา ผู้ประกอบการซื้อขายหลักทรัพย์ ที่ปรึกษาการลงทุน นายหน้าและตัวแทนซื้อขายหลักทรัพย์ และผู้จัดการกองทุน ฯลฯ นอกจากนี้ MAS ยังทำหน้าที่เป็นนายธนาคาร ซึ่งเป็นแหล่งเงินทุนในขั้นสุดท้ายของสถาบันการเงินและเป็นศูนย์กลางการหักบัญชีและการชำระหนี้ระหว่างธนาคารในสิงคโปร์ โดยร่วมกับ Singapore Clearing House Pte Ltd. และ Banking Computer Service Pte Ltd. และยังทำหน้าที่เป็นนายธนาคารและตัวแทนด้านการเงินของรัฐบาลสิงคโปร์อีกด้วย

หน่วยงานต่าง ๆ ของ MAS² ประกอบด้วย

¹ วิภาดา ศิริเจริญ, "สรุปผลการดำเนินงานต่างประเทศและข้อเสนอแนะของคณะกรรมการฝ่ายกฎหมาย พนักงานอัยการ และพนักงานสอบสวน," เอกสารสรุปผลการดำเนินงานต่างประเทศของสำนักงานคณะกรรมการกำกับหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์ ระหว่างวันที่ 27 ก.ค. - 12 ส.ค. 2536". (พิมพ์ดีด), หน้า 2.

² เรื่องเดียวกัน, หน้า 3.

- (1) Banking and Financial Institutions Group
 - Foreign Institutions Department
 - **Securities Industry Department**
 - Development Division
 - Domestic Institutions Division
- (2) Economics Department
- (3) Finance Department
- (4) Information Services Department
- (5) Internal Audit Department
- (6) International Department
- (7) Insurance Commissioner's Department

ทั้งนี้ ในการกำกับดูแลด้านหลักทรัพย์ได้มีการจัดตั้ง Securities Industry Council (SIC) ซึ่งประกอบด้วยกรรมการอันเป็นตัวแทนจากรัฐบาลและภาคเอกชนที่ได้รับการแต่งตั้งจากรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง เป็นผู้ให้คำแนะนำต่อรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง ในเรื่องต่าง ๆ ที่เกี่ยวกับหลักทรัพย์และยังให้คำแนะนำต่อตลาดหลักทรัพย์ของสิงคโปร์ (Stock Exchange of Singapore หรือ SES) ในเรื่องเกณฑ์การจดทะเบียนหลักทรัพย์และการเปิดเผยข้อมูล รวมทั้งเป็นผู้ดูแลกฎหมายเกี่ยวกับการควบง่ากิจการ (Takeovers and Mergers) ของสิงคโปร์ด้วย

หน่วยงานของ MAS ที่ทำหน้าที่กำกับดูแลการดำเนินงานของตลาดหลักทรัพย์ ได้แก่ Securities Industry Department ซึ่งจะได้รับข้อมูลการซื้อขายหลักทรัพย์ ณ เวลาทำการจริง (Real Time) จากระบบคอมพิวเตอร์ที่เชื่อมโยงกับตลาดหลักทรัพย์ของสิงคโปร์ (Stock Exchange of Singapore หรือ SES) อย่างไรก็ตาม ในการดำเนินการทางด้าน Enforcement นั้น SES เป็นผู้มีบทบาทในการตรวจสอบเบื้องต้นเมื่อมีความผิดปกติในการซื้อขายหลักทรัพย์เกิดขึ้น

สำหรับบทบาทสำคัญของ MAS ในส่วนของการกำกับดูแลตลาดหลักทรัพย์มีดังต่อไปนี้³

- (1) MAS อาจเข้าไปทำการตรวจสอบ SES ได้
- (2) MAS มีอำนาจในการอนุมัติการแต่งตั้งกรรมการอิสระ (Independent Director) ในคณะกรรมการตลาดหลักทรัพย์
- (3) MAS อาจออกคำสั่งเพื่อการตรวจสอบการซื้อขายหลักทรัพย์ใดเป็นการเฉพาะก็ได้
- (4) MAS มีอำนาจในการอนุมัติการแก้ไขระเบียบ กฎเกณฑ์ของ SES

2. Stock Exchange of Singapore (SES)⁴

ตลาดหลักทรัพย์แห่งสิงคโปร์คือ Stock Exchange of Singapore (SES) จัดตั้งขึ้นเมื่อปี 1973 เป็นหน่วยงานที่กำกับดูแลตนเอง (Self-Regulatory Organisation) ภายในกรอบของ Securities Industry Act 1986 และการกำกับนโยบายของ MAS

คณะกรรมการตลาดหลักทรัพย์แห่งสิงคโปร์จะประกอบด้วยกรรมการที่ได้รับการเลือกตั้งมาจากผู้ที่ประกอบกิจการเป็นนายหน้าซื้อขายหลักทรัพย์ 4 คน และผู้ที่ MAS ให้ความเห็นชอบอีก 5 คน ซึ่ง 2 คน ในจำนวนนี้จะต้องเป็นตัวแทนจากผู้ลงทุนและบริษัทจดทะเบียน และจะต้องเป็นผู้ที่ไม่มีส่วนเกี่ยวข้องกับบริษัทสมาชิกของ SES หรือเป็นผู้ประกอบธุรกิจซื้อขายหลักทรัพย์

3. Commercial Affairs Department (CAD)

Commercial Affairs Department หรือ CAD เป็นหน่วยงานในสังกัดกระทรวงการคลัง จัดตั้งขึ้นเมื่อปี ค.ศ. 1984 โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อคุ้มครองและปกป้องธุรกิจและตลาดเงินของสิงคโปร์ให้มั่นคงโดยการให้มีการปฏิบัติตามกฎระเบียบของรัฐบาล CAD มีวัตถุประสงค์

³ เรื่องเดียวกัน, หน้า 3.

⁴ เรื่องเดียวกัน, หน้า 4.

ประสงค์โดยเฉพาะ⁵ ดังนี้

- (1) บังคับให้เป็นไปตามกฎหมายเกี่ยวกับธุรกิจและตลาดเงิน
- (2) ให้คำแนะนำแก่รัฐบาลและหน่วยงานของรัฐในเรื่องเกี่ยวกับการออกกฎระเบียบสำหรับธุรกิจและการเงิน
- (3) สอบสวนและดำเนินคดีเกี่ยวกับคดีกรณีที่มีการฉ้อโกงหรือฝ่าฝืนกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับธุรกิจหลักทรัพย์
- (4) วางระบบการประสานงานกับหน่วยงานนานาประเทศ
- (5) เสริมสร้างให้องค์กรมีเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงานที่มีความชำนาญและมีแรงจูงใจในการทำงาน

และเนื่องจาก CAD เป็นหน่วยงานที่จัดตั้งขึ้นเพื่อดูแลในเรื่องอาชญากรรมทางเศรษฐกิจ หรือ White - Collar Crime ซึ่งอยู่ภายใต้กฎหมาย Companies Act และ Securities Industry Act โดยเฉพาะ ดังนั้นขอบเขตที่ CAD ดูแลอยู่จึงครอบคลุมถึงกิจการต่าง ๆ ในด้านต่อไปนี้⁶

- (1) ธุรกิจในตลาดหลักทรัพย์
- (2) การค้าระหว่างประเทศและการขนส่ง
- (3) Corporate Finance
- (4) ธุรกิจธนาคาร

⁵ ยุทธนา เพียรเวช, "การดูงาน ณ ประเทศสิงคโปร์ "Commercial Affairs Department" (CAD)" เอกสารสรุปผลการดูงานต่างประเทศของสำนักงานคณะกรรมการกำกับหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์ ระหว่างวันที่ 20 - 22 พฤศจิกายน 2538. (พิมพ์ดีด), หน้า 1.

⁶ วิภาดา ศิริเจริญ, "สรุปผลการดูงานต่างประเทศและข้อเสนอแนะของคณะกรรมการฝ่ายกฎหมาย พนักงานอัยการ และพนักงานสอบสวน," เอกสารสรุปผลการดูงานต่างประเทศของสำนักงานคณะกรรมการกำกับหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์ ระหว่างวันที่ 27 ก.ค. - 12 ส.ค. 2536". (พิมพ์ดีด), หน้า 6.

(5) Trade Finance

(6) การจดทะเบียนธุรกิจ

ระบบการดำเนินกระบวนการยุติธรรมของสิงคโปร์นั้นได้มีการจัดตั้ง CAD ขึ้นเป็นหน่วยงานเฉพาะ ซึ่งภายในหน่วยงานนี้จะมีการแต่งตั้งพนักงานสอบสวนหรือเจ้าหน้าที่ตำรวจ และพนักงานอัยการมาประจำอยู่ที่สำนักงานโดยตรง เพื่อให้การดำเนินคดีอาญาต่อผู้กระทำความผิดเกี่ยวกับหลักทรัพย์สามารถดำเนินไปได้ภายใต้การทำงานของหน่วยงานเดียว

โครงสร้างของ CAD ประกอบด้วยงานต่างๆ 4 ส่วนงานด้วยกัน⁷ ดังนี้

(1) Administration Section มีหน้าที่เกี่ยวกับการบริหารงานทั่วไป รวมทั้งการจัดการฝึกอบรมและพัฒนาพนักงาน

(2) Resource & System Section มีหน้าที่สนับสนุนการปฏิบัติงานของส่วนงานอื่น ๆ ในการรวบรวม จัดเก็บข้อมูล และบริหารการใช้ข้อมูล

(3) Enforcement Section มีหน้าที่สืบสวนและสอบสวนคดี แบ่งออกเป็น 2 หน่วยงาน คือ

(3.1) Commercial Investigation Unit มีหน้าที่สืบสวนและสอบสวนคดีเกี่ยวกับการกระทำความผิดกฎหมาย Companies Act, Securities Industry Act และ

(3.2) Financial Investigation Unit มีหน้าที่สืบสวนและสอบสวนคดีเกี่ยวกับการกระทำความผิดกฎหมาย Drug Trafficking Act

(4) Legal Section มีหน้าที่ให้ความเห็นเกี่ยวกับข้อกฎหมายต่าง ๆ ตลอดจนสรุปสำนวน รวมทั้งประสานงานและให้คำปรึกษาแก่เจ้าหน้าที่ที่สังกัด Enforcement Section

⁷ ยุทธนา เพียรเวช, "การดูงาน ณ ประเทศสิงคโปร์ "Commercial Affairs Department" (CAD)" เอกสารสรุปผลการดูงานต่างประเทศของสำนักงานคณะกรรมการกำกับหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์ ระหว่างวันที่ 20 - 22 พฤศจิกายน 2538. (พิมพ์ดีด), หน้า 2.

ที่มีหน้าที่สืบสวนสอบสวนคดีในกรณีที่มีปัญหาหรือข้อสงสัยเกิดขึ้นในระหว่างการสอบสวน แต่ Legal Officer จะไม่เข้าร่วมในการสืบสวนสอบสวนด้วยแต่อย่างใด และโดยที่เจ้าหน้าที่ Legal Officer ของ CAD ได้รับการแต่งตั้งจาก Attorney - General ให้เป็นพนักงานอัยการ (Deputy Public Prosecutor) เจ้าหน้าที่ดังกล่าวจึงมีอำนาจฟ้องคดีต่อศาลได้ด้วย

สำหรับโครงสร้างของแต่ละหน่วยประกอบด้วย⁸ Assistant Director Team Leader, Commercial Affairs Officer และ Assistant Investigator Officer นอกจากนี้ Enforcement Section ยังมีเจ้าหน้าที่ตำรวจที่ขอเิมตัวมาช่วยในการสืบสวนคดีอีก 2 คน ได้แก่ Inspector และ Sergeant Investigator ซึ่งแต่ละคนจะมีระยะเวลาเิมตัวประมาณ 1 - 2 ปี โดยเจ้าหน้าที่ดังกล่าวจะได้รับเงินเดือนจากต้นสังกัดและการพิจารณาความดีความชอบและการเลื่อนระดับตำแหน่งก็เป็นอำนาจของ Police and Civil Defence Services Commission สำหรับงานที่เจ้าหน้าที่ดังกล่าวให้ความช่วยเหลือแก่การปฏิบัติงานของ CAD ได้แก่ การให้ความช่วยเหลือในการเข้าไปในสถานที่ประกอบธุรกิจหรือสำนักงานหรือเคหสถานของผู้ต้องสงสัยว่ากระทำความผิด การตรวจค้น และการยึดหรืออายัดทรัพย์สินที่เกี่ยวข้องกับการกระทำความผิด รวมทั้งการปฏิบัติงานอื่น ๆ ที่มีลักษณะเดียวกัน

อำนาจในการตรวจสอบความผิด เกี่ยวกับการกระทำอันไม่เป็นธรรมในการซื้อขายหลักทรัพย์หน่วยงานต่าง ๆ

การตรวจสอบในเบื้องต้นโดย MAS และ SES

MAS จะประสานงานกับ SES ในการตรวจสอบและสอบสวนพฤติกรรมที่ผิดปกติเกี่ยวกับการซื้อขายหลักทรัพย์ที่ไม่ถูกต้องตามกฎหมาย โดย SES จะเป็นหน่วยงานแรกในการตรวจสอบ

⁸ เรื่องเดียวกัน, หน้า 2.

เนื่องจาก SES ใกล้เคียงและมีอำนาจกำกับดูแลบริษัทสมาชิกในตลาดอยู่แล้ว จึงสามารถเข้าถึงข้อมูลการซื้อขายหลักทรัพย์ได้โดยตรงและรวดเร็วผ่านระบบการซื้อขายด้วยคอมพิวเตอร์

SES จะเป็นผู้ดูแลความเคลื่อนไหวของปริมาณและราคาหลักทรัพย์ที่มีการซื้อขายทั้งหมดจากจอคอมพิวเตอร์ในแต่ละวัน เมื่อปรากฏการเปลี่ยนแปลงของราคาหรือปริมาณการซื้อขายมากเกินไปเกินกว่าเกณฑ์ที่กำหนดไว้ ในทางปฏิบัติตลาดหลักทรัพย์แห่งประเทศไทยได้กำหนดไว้ว่าหากมีการเปลี่ยนแปลงของปริมาณการซื้อขาย หรือมีการเปลี่ยนแปลงของราคาในหลักทรัพย์ใดหลักทรัพย์หนึ่งที่ผิดไปจากแนวโน้มปกติโดยไม่มีปัจจัยพื้นฐานมารองรับแล้ว SES จะมีหนังสือไปยังบริษัทเจ้าของหลักทรัพย์นั้น ๆ ว่า สามารถชี้แจงเหตุผลได้หรือไม่และทางบริษัทเจ้าของหลักทรัพย์มีข้อมูลใด ๆ ที่มีผลกระทบต่อราคาหลักทรัพย์ที่จะแจ้งให้ประชาชนทราบโดยทั่วไปหรือไม่ หากมี SES จะขอให้ทางบริษัทเจ้าของหลักทรัพย์ชี้แจงเหตุผลหรือเปิดเผยข้อมูลนั้นโดยทันที ในกรณีที่บริษัทเจ้าของหลักทรัพย์อยู่ในช่วงเวลาที่ไม่สามารถเปิดเผยได้ เช่น มีการทำคำเสนอซื้อหลักทรัพย์เพื่อการเข้าครอบงำกิจการ (Takeover) หรือกำลังอยู่ระหว่างการเจรจาทำสัญญาใด ๆ ฯลฯ SES อาจพิจารณาความเหมาะสมโดยอาจสั่งพักการซื้อขายหลักทรัพย์นั้นไว้ก็ได้ ทั้งนี้ จนกว่าจะได้มีการเปิดเผยข้อมูลดังกล่าวต่อประชาชนแล้ว

ในกรณีที่ทางบริษัทเจ้าของหลักทรัพย์ไม่สามารถทำการชี้แจงเหตุผลได้อย่างสมเหตุสมผลจนเป็นที่พอใจและการซื้อขายผิดปกติยังคงดำเนินอยู่ต่อไป SES จะพิจารณาการซื้อขายหลักทรัพย์ดังกล่าวอย่างถี่ถ้วน หากการพิจารณาชี้ให้เห็นว่ามีผู้ลงทุนที่อาจมีส่วนเกี่ยวข้องกับพฤติกรรมการซื้อขายที่ผิดปกติเช่นว่านั้น SES จะเริ่มต้นการตรวจสอบการซื้อขายหลักทรัพย์นั้น โดยอาจดำเนินการตรวจสอบซักถามบริษัทสมาชิก ตัวแทนผู้ทำการซื้อขาย และการตรวจสอบบันทึกการซื้อขายหลักทรัพย์และเอกสารที่เกี่ยวข้อง ฯลฯ

เมื่อดำเนินการตรวจสอบเบื้องต้นเสร็จเรียบร้อยแล้ว SES จะรายงาน MAS ถึงการตรวจสอบการซื้อขายที่ผิดปกติทั้งหมด หากการตรวจสอบและสอบสวนเบื้องต้นพบว่ามีหลักฐานเพียงพอที่เชื่อได้ว่าอาจมีการกระทำผิด SES โดยความเห็นชอบของ MAS จะส่งเรื่องไปยัง

Commercial Affairs Department (CAD) เพื่อให้ทำการตรวจสอบอย่างเต็มรูปแบบ เหตุผลที่ต้องส่งเรื่องให้ CAD ก็เนื่องจาก CAD เป็นหน่วยงานที่มีอำนาจในการตรวจสอบและดำเนินคดีความเกี่ยวกับหลักทรัพย์ได้ในหน่วยงานเดียวกัน

นอกจากการรายงานในเรื่องดังกล่าวแล้ว SES จะต้องแจ้งให้ MAS ทราบเมื่อมีการดำเนินการทางวินัย (Disciplinary Action) ต่อนายหน้าซื้อขายหลักทรัพย์ (Broker) ทั้งนี้ MAS มีอำนาจในการที่จะสั่งให้ SES ทำการแก้ไขปรับปรุงการดำเนินการทางวินัยให้เหมาะสมได้

ในระหว่างการปฏิบัติงานโดยปกติของ MAS และ SES รวมทั้งการตรวจสอบบริษัท นายหน้าซื้อขายหลักทรัพย์ และผู้ได้รับใบอนุญาตประกอบธุรกิจหลักทรัพย์อื่นนั้น อาจพบการกระทำที่ไม่ถูกต้องตามกฎหมายได้ ซึ่ง MAS และ SES จะรับผิดชอบการตรวจสอบในเบื้องต้นแล้วจึงส่งเรื่องไปยัง CAD เพื่อการตรวจสอบในขั้นต่อไป ส่วนในบางกรณี CAD จะได้รับการร้องทุกข์จากประชาชนหรือจากหน่วยงานอื่นโดยตรงก็ได้

การสอบสวนและดำเนินคดีของ CAD

ตามมาตรา 409 B ของ Companies Act⁹ ได้บัญญัติให้อำนาจแก่พนักงานเจ้าหน้าที่ของ CAD ที่ได้รับการแต่งตั้งจากรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง ให้ทำการสืบสวนสอบสวนคดีความผิดเกี่ยวกับหลักทรัพย์ ในการกระทำความผิดตามบทบัญญัติ The Companies Act และ The Securities Industry Act ได้ โดยให้มีอำนาจหน้าที่เช่นเดียวกับอำนาจหน้าที่ของพนักงานสอบสวน (ตำรวจ) ตามที่กำหนดไว้ในประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาของสิงคโปร์

⁹ Section 409 B, The Companies Act

"... a Commercial Affairs Officer, ..., may exercise all or any of the powers in relation to police investigations conferred by the Criminal Procedure Code, in any case where a seizable offence has been committed under ... the Securities Industry Act ..."

อำนาจในการตรวจสอบตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาของสิ่งคดีปรมีหลาย
ประการ อาทิเช่น

- การสั่งให้จัดทำเอกสาร
- การยึดทรัพย์สินที่ต้องสงสัยว่าถูกลักมา
- การเรียกบุคคลใด ๆ มาสอบปากคำ
- การสอบปากคำพยานหรือผู้ต้องสงสัย
- การค้น
- ฯลฯ

พนักงานเจ้าหน้าที่ของ CAD ประกอบด้วย พนักงานอัยการ พนักงานสอบสวน(ตำรวจ)
และพนักงานทางด้านธุรการ โดยพนักงานอัยการและพนักงานสอบสวน(ตำรวจ) เหล่านี้จะมีอัตรา
กำลังประจำอยู่ที่ CAD โดยมีเจ้าสังกัดเป็นผู้คัดเลือกเจ้าหน้าที่ส่งมาบรรจุในตำแหน่งดังกล่าวเพื่อ
ให้มีอำนาจทำการสอบสวนและดำเนินคดีภายในหน่วยงานเดียว

การดำเนินการของ CAD แบ่งเป็น 2 ขั้นตอนดังนี้¹⁰

1. ขั้นตอนการสืบสวนสอบสวน

CAD จะเริ่มดำเนินการการสืบสวนสอบสวนได้ก็ต่อเมื่อ¹¹

- (1) ได้รับข้อมูลหรือคำร้องทุกข์ว่ามีการกระทำความผิดเกิดขึ้น หรือกำลังจะมีการ

¹⁰ Mohammad Nizam. "The Criminal Procedure Code : lecture
"hand outs", paper presented at The Seminar of Commercial Affairs
Department (CAD), Singapore, 20 - 22 November 1995. (Mimeographed), p.6.

¹¹ Ibid, p.6.

กระทำความผิดเกิดขึ้น ซึ่งข้อมูลดังกล่าวอาจได้รับมาจากหลายแหล่ง เช่น นายทะเบียน บริษัท เจ้าหน้าที่ตำรวจ Monetary Authority of Singapore (MAS) Stock Exchange of Singapore (SES) หน่วยงานอื่น ๆ ของรัฐบาล บุคคลและบริษัทเอกชนทั้งในและนอกประเทศ และองค์การกำกับดูแลระหว่างประเทศ

(2) เจ้าหน้าที่ของ CAD อาจพิจารณาหรือให้ความสนใจแก่ความผิดที่ได้พบโดยบังเอิญในระหว่างการปฏิบัติงานก็ได้

และโดยที่งานส่วนใหญ่ของ CAD เกี่ยวข้องกับบริษัทจดทะเบียน การปฏิบัติงานของ CAD จึงอาจมีผลในทางเสียหายต่อชื่อเสียงซึ่งจะส่งผลตามมาต่อราคาหลักทรัพย์ของบริษัท ด้วยเหตุนี้ CAD จึงจะเริ่มต้นทำการสืบสวนสอบสวนต่อเมื่อมีเหตุที่เพียงพอโดยจะดำเนินการบนพื้นฐานของข้อมูลที่ชอบด้วยกฎหมายและคำร้องทุกข์เท่านั้น

การใช้อำนาจในการสืบสวนสอบสวนคดีที่เกี่ยวกับความผิดตาม Companies Act และ Securities Industry Act ถ้าความผิดที่เกิดขึ้นเป็นความผิดประเภท Seizable offence* พนักงานเจ้าหน้าที่ของ CAD สามารถกระทำการสืบสวนสอบสวนคดีความผิดได้โดยไม่ต้องได้รับคำสั่งหรือการมอบหมายจาก Attorney - General ก่อน แต่ถ้าความผิดที่เกิดขึ้นเป็นความผิดประเภท Non-Seizable offence** เจ้าหน้าที่ของ CAD จะดำเนินการสอบสวนคดีดังกล่าวได้ ต่อเมื่อได้รับคำสั่งหรือการมอบหมายจาก Attorney - General¹²

* Seizable offence หมายถึง ความผิดที่เจ้าหน้าที่ตำรวจมีอำนาจจับกุมผู้ต้องสงสัยได้โดยไม่ต้องมีหมาย และโดยทั่วไปมักจะมีโทษจำคุกไม่เกินกว่า 3 ปี

** Non-Seizable offence หมายถึง ความผิดที่เจ้าหน้าที่ตำรวจจะจับกุมผู้กระทำความผิดได้ต่อเมื่อมีหมายจับ และเป็นความผิดที่มีโทษจำคุกต่ำกว่า 3 ปี

¹² The Companies Act, Section 409 B(2)

เมื่อ CAD ได้รับข้อมูลหรือคำร้องทุกข์แล้ว¹³ จะดำเนินการดังนี้

- (1) รวบรวมข้อมูลต่าง ๆ
- (2) ทำการตรวจสอบและขอข้อมูลจากหน่วยงานของรัฐบาลที่เกี่ยวข้อง
- (3) ขอรายงานจากองค์การกำกับดูแลในเรื่องที่ทำการสืบสวนสอบสวน
- (4) เตรียมการสอบสวน
- (5) สรุประเด็นที่จะทำการสืบสวนสอบสวน
- (6) ดำเนินการสอบสวนและสอบถ้อยคำบุคคลที่เกี่ยวข้อง
- (7) วิเคราะห์และตรวจสอบเอกสาร
- (8) จัดทำสรุปและความเห็นเสนอต่อพนักงานอัยการของ CAD

ทั้งนี้ เมื่อพนักงานของ CAD ได้ทำการวิเคราะห์และตรวจสอบเอกสารจนเสร็จสิ้นแล้ว จะส่งเรื่องและขอคำแนะนำไปยังผู้เชี่ยวชาญทางกฎหมายเฉพาะเรื่องเพื่อขอหารือกันอีกครั้งหนึ่ง หากมีหลักฐานที่เชื่อถือว่ามีการกระทำผิดจริงก็จะจัดทำสรุปและเสนอความเห็นต่อพนักงานอัยการของ CAD ต่อไป

2. ขั้นตอนการดำเนินคดี

สำหรับการใช้อำนาจในการฟ้องร้องดำเนินคดีนั้นเป็นของ the Attorney - General ถ้าความผิดที่เกิดขึ้นเป็นความผิดตาม Securities Industry Act แล้ว The Attorney - General จะมอบอำนาจให้เจ้าหน้าที่ของ CAD ที่ปฏิบัติงานใน Legal Section ที่ได้รับแต่งตั้งให้เป็น Deputy Public Prosecutor เป็นผู้ฟ้องคดีดังกล่าวแทน โดยให้มี

¹³ ยุทธนา เพียรเวช, "การดูงาน ณ ประเทศสิงคโปร์ "Commercial Affairs Department" (CAD)" เอกสารสรุปผลการดูงานต่างประเทศของสำนักงานคณะกรรมการกำกับหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์ ระหว่างวันที่ 20 - 22 พฤศจิกายน 2538. (พิมพ์ดีด), หน้า 4.

อำนาจฟ้องร้องดำเนินคดีอาญาได้ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา¹⁴

เมื่อเจ้าหน้าที่ที่เป็น Deputy Public Prosecutor ได้รับเอกสารการสืบสวนสอบสวนแล้ว เจ้าหน้าที่ดังกล่าวจะประเมินพยานหลักฐานที่เกี่ยวข้องกับการกระทำความผิด และจะใช้ดุลพินิจพิจารณาว่าสมควรจะดำเนินการอย่างไรต่อไป (Prosecutorial Discretion)¹⁵ ดังต่อไปนี้

(1) ยุติเรื่องหากพยานหลักฐานที่ได้มาจากการตรวจสอบไม่พบความผิด จึงไม่อาจจะดำเนินการต่อไปได้ (No Further Action) หรือ

(2) มีหนังสือเตือนผู้กระทำความผิดให้ทราบถึงความผิดดังกล่าวแทนการฟ้องคดี (Letter of Warning in Lieu of Prosecution) เช่น ในกรณีที่พยานหลักฐานที่หามาได้ไม่ครบถ้วนสมบูรณ์ หรือ

(3) ดำเนินการฟ้องคดีกับผู้กระทำความผิด (Prosecution)

เมื่อมีการฟ้องร้องดำเนินคดีแล้ว ทางกรมสามารถเรียกค่าใช้จ่ายในการสอบสวนดำเนินคดี (Prosecution Cost) ที่จะต้องได้รับการชดเชยเป็นบางส่วนจากผู้กระทำผิดโดยเฉพาะในส่วนที่เป็น Direct Cost เช่น ค่าใช้จ่ายในการปฏิบัติหน้าที่ของพนักงานของ CAD ทั้งนี้ ศาลจะเป็นผู้กำหนดว่า CAD ควรจะได้รับเงินชดเชยเป็นจำนวนเท่าใด¹⁶

¹⁴ Mohammad Nizam. "The Criminal Procedure Code : lecture "hand outs", paper presented at The Seminar of Commercial Affairs Department (CAD), Singapore, 20 - 22 November 1995. (Mimeographed), p.10.

¹⁵ Ibid, p.10.

¹⁶ The Criminal Procedure Code, Section 401(1)

แม้ว่าในการดำเนินคดีอาญาของสิงคโปร์จะมีได้มีบทบัญญัติลดโทษในกรณีที่ผู้กระทำความผิดยินยอมรับผิดหรือมีการต่อรองข้อหา (Plea Bargaining)¹⁷ ไว้ในประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา แต่ในคดีบางคดีอาจมีการลดข้อหาของความผิดที่จะฟ้องให้เบาลงได้ หากปรากฏพฤติการณ์ว่าผู้กระทำความผิดในคดีดังกล่าวได้รับสารภาพหรือปรากฏข้อเท็จจริงใด ๆ ที่ผู้กระทำความผิดได้กระทำขึ้นเพื่อบรรเทาผลร้ายในความผิดนั้นจนเป็นที่พอใจ เช่น

- ผู้กระทำความผิดยินยอมชดใช้ค่าเสียหายเต็มจำนวน หรือ
 - บริจาครายได้หรือผลประโยชน์ที่ได้รับจากการกระทำความผิดให้แก่การกุศล
- หรือ
- ยินยอมชำระค่าใช้จ่ายในการดำเนินคดีอาญาเต็มจำนวน


เป็นต้น

ดังนั้น อาจสรุปหลักการอย่างกว้าง ๆ เกี่ยวกับมาตรการในการดำเนินกระบวนการก่อนฟ้องคดีอาญาเกี่ยวกับหลักทรัพย์ของสิงคโปร์นั้นได้ดังนี้

1. เนื่องจากความผิดดังกล่าวเป็นอาชญากรรมทางเศรษฐกิจซึ่งต้องอาศัยเทคนิคที่มีข้อยุ่งยากในการนำสืบ จึงมีการจัดตั้งองค์กรพิเศษขึ้นมาโดยนำบุคลากรในกระบวนการยุติธรรมมาเป็นองค์ประกอบในการดำเนินงานขององค์กร เฉพาะกิจนี้

¹⁷ Mohammad Nizam. "The Criminal Procedure Code : lecture "hand outs", paper presented at The Seminar of Commercial Affairs Department (CAD), Singapore, 20 - 22 November 1995. (Mimeographed), p.12.

2. กำหนดให้องค์กรเฉพาะกิจมีอำนาจของเจ้าพนักงานในกระบวนการยุติธรรมทั้งหมด โดยไม่มีข้อจำกัดในการปฏิบัติหน้าที่ เช่น การสอบสวน, การจับ, การค้น, การยึด, การฟ้องคดี ฯลฯ
3. ให้องค์กรเฉพาะกิจนี้มีดุลพินิจสมบูรณ์ในการใช้อำนาจในการดำเนินกระบวนการยุติธรรม (Prosecution Power) ได้โดยไม่มีข้อจำกัด



ศูนย์วิทยทรัพยากร
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย