

1.1 ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

การเล่นแชร์ในความหมายโดยทั่วไปนั้น หมายถึง การหาผลประโยชน์โดยวิธีการที่เรียกกันว่า ลงแชร์ เล่นแชร์ ประมูลแชร์ เปียแชร์ หรือเรียกอย่างอื่นก็ตามอันที่มีทำนองว่า คนหมู่หนึ่ง เข้าจัดกันเป็นวงหนึ่ง ออกเงินเป็นรายเดือนคนละเท่าๆกันรวมเข้าเป็นเงินกองกลาง แล้วผลัดกันชักเงินกองทุนนั้นไปใช้สอยโดยถือลำดับตามที่ใครจะเป็นผู้ประมูลให้ดอกเบียเป็นอัตราสูงสุดประจำเดือนหรือระยะเวลาหนึ่ง¹ หรือที่นิยมเรียกกันว่า “การเล่นแชร์เปียหวาย” โดยแต่เดิมนั้นนิติบุคคลก็อาจจัดให้มีการเล่นแชร์ได้ ส่วนกรณีบุคคลธรรมดาาก็ได้จำกัดจำนวนวงแชร์ แชร์แต่ละวงอาจจะมีผู้ร่วมเล่นหลายคนและผู้ร่วมเล่นแต่ละคนอาจจะถือสิทธิในการเล่นแชร์มากกว่าหนึ่งหุ้นก็ได้ (หลายมือ) และไม่จำกัดจำนวนเงิน จึงอาจกล่าวได้ว่าแชร์คือธุรกิจยอดนิยมสำหรับผู้แสวงหาเงินทุนนอกระบบในช่วงสมัยนั้น ถึงขนาดมีการจัดตั้งนิติบุคคลเพื่อทำหน้าที่เป็นนายวงแชร์เพื่อดำเนินกิจการจัดให้มีการเล่นแชร์โดยเฉพาะ เช่น กรณีแชร์พัทลุงที่มีส่วนสำคัญอย่างมากในการผลักดันให้มีตรากฎหมายเพื่อออกมาควบคุมและกำกับธุรกิจแชร์ให้อยู่ในขอบเขต เนื่องจากการคดีแชร์พัทลุงนั้นเกิดจากการที่นิติบุคคลซึ่งมีวัตถุประสงค์ในการจัดให้มีการเล่นแชร์ ได้ดำเนินการจัดให้มีการเล่นแชร์ จนเป็นที่นิยมกันในวงกว้างและมีการระดมทุนในลักษณะของการเล่นแชร์เกิดขึ้นมากมาย สุดท้ายเงินทุนผิดเคื่องและได้พัฒนาไปเป็นการกั๊ยเงินกันเป็นทอดๆในรูปแบบของเงินต่อเงิน อันเป็นการฉ้อโกงประชาชน

พระราชบัญญัติการเล่นแชร์ พ.ศ. 2534 เป็นกฎหมายที่ออกมาควบคุมและกำกับการเล่นแชร์ ใช้บังคับตั้งแต่วันที่ถัดจากวันที่ประกาศในราชกิจจานุเบกษาเป็นต้นไป คือ วันที่ 25 กรกฎาคม 2534 โดยมีเหตุผลและความจำเป็นในการตรากฎหมายคือ เนื่องจากในปัจจุบันได้มีผู้ประกอบธุรกิจเป็นนายวงแชร์ หรือจัดให้มีการเล่นแชร์อย่างกว้างขวาง การประกอบธุรกิจดังกล่าวนอกจากจะเป็นอันตรายต่อประชาชนแล้วยังกระทบต่อการระดมเงินออมของสถาบันการเงินที่ทางราชการสนับสนุนและรับผิดชอบ และส่งผลกระทบต่อระบบเศรษฐกิจโดยรวมอีกด้วย นอกจากนี้ ยังปรากฏว่าผู้ประกอบธุรกิจดังกล่าวหลายรายได้พยายามดำเนินการให้ใกล้เคียงกับการประกอบธุรกิจเงินทุนซึ่งมีกฎหมายควบคุมอยู่แล้ว ในการนี้

¹ หนังสือกรมสารบรรณ คณะรัฐมนตรีฝ่ายบริหาร ที่ นว.12/2498 วันที่ 14 มกราคม 2498 .

สมควรห้ามประกอบธุรกิจประเภทนี้ ส่วนการเล่นแชร์ของประชาชนทั่วไปที่มีได้ดำเนินการเป็นธุรกิจนั้นยังให้กระทำต่อไปได้

โดยพระราชบัญญัติการเล่นแชร์ พ.ศ. 2534 ได้กำหนดชัดเจนถึงนิยามของการเล่นแชร์ ให้หมายความว่า “การที่บุคคลตั้งแต่สามคนขึ้นไปตกลงเป็นสมาชิกวงแชร์ โดยแต่ละคนมีภาระที่จะส่งเงินหรือทรัพย์สินอื่นใด รวมเข้าเป็นทุนกองกลางเป็นงวดๆ เพื่อให้สมาชิกวงแชร์หมุนเวียนกันรับทุนกองกลางแต่ละงวดนั้นไปโดยการประมูลหรือโดยวิธีอื่นใด และให้หมายความรวมถึงการรวมทุนในลักษณะอื่นตามที่กำหนดในกฎกระทรวงด้วย” และได้กำหนดมาตรการต่าง ๆ ในการควบคุมการเล่นแชร์ เช่น การห้ามนิติบุคคลเป็นนายวงแชร์หรือจัดให้มีการเล่นแชร์ (มาตรา 5) คือ การห้ามมิให้นิติบุคคล เช่น บริษัทจำกัด ห้างหุ้นส่วนจำกัด มูลนิธิ หรือสมาคม เป็นเจ้าแชร์หรือนายวงแชร์หรือผู้จัดให้มีการเล่นแชร์ ถ้าฝ่าฝืนมีระวางโทษปรับนิติบุคคลตั้งแต่หนึ่งเท่าถึงสามเท่าของทุนกองกลางแต่ละงวดของทุกวงแชร์แต่ต้องไม่ต่ำกว่าสองแสนบาท และให้ศาลสั่งให้นิติบุคคลนั้นหยุดดำเนินการเป็นนายวงแชร์หรือการจัดให้มีการเล่นแชร์ (มาตรา 16) ประการสำคัญตัวกรรมการผู้จัดการหรือบุคคลใดซึ่งรับผิดชอบในการจัดการ หรือบริหารงานของนิติบุคคลนั้น ต้องถูกลงโทษทางอาญาด้วย กล่าวคือ จำคุกไม่เกินหนึ่งปี หรือปรับไม่เกินสามแสนบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ เว้นแต่จะพิสูจน์ได้ว่าตนมิได้มีส่วนในการกระทำความผิดของนิติบุคคลนั้นด้วย (มาตรา 26) และในพระราชบัญญัติฉบับนี้ยังมีข้อจำกัดและข้อห้ามสำหรับบุคคลธรรมดา คือ การห้ามบุคคลธรรมดาเป็นนายวงแชร์หรือจัดให้มีการเล่นแชร์มีจำนวนวงแชร์รวมกันมากกว่า 3 วง หรือมีสมาชิกวงแชร์รวมกันทุกวงมากกว่า 30 คน หรือมีทุนกองกลางต่อวงรวมกันทุกวงมีมูลค่ามากกว่าสามแสนบาท หรือห้ามนายวงแชร์หรือผู้จัดให้มีการเล่นแชร์นั้นได้รับประโยชน์ตอบแทนอย่างอื่น นอกจากสิทธิที่จะได้รับทุนกองกลางในการเข้าร่วมเล่นแชร์ ในงวดหนึ่งงวดใดได้โดยไม่ต้องเสียดอกเบี้ย (มาตรา 6)

นอกจากนี้ยังมีมาตรการต่าง ๆ ที่ออกมาเพื่อควบคุมและกำกับการเล่นแชร์ อาทิเช่น การห้ามมิให้มีการโฆษณาชี้ชวนให้ประชาชนทั่วไปเข้าร่วมในการเล่นแชร์ (มาตรา 9) และการห้ามใช้ชื่อหรือคำแสดงชื่อในทางธุรกิจโดยมีคำว่า “แชร์” (มาตรา 10) เป็นต้น สังเกตได้ว่า “การเล่นแชร์” ตามกฎหมายนี้จำแนกออกเป็นสองประเภท คือการเล่นแชร์ของประชาชนทั่วไปที่มีได้ดำเนินการเป็นธุรกิจกับการเล่นแชร์ที่ดำเนินการเป็นธุรกิจ สำหรับการเล่นแชร์ของประชาชนทั่วไปที่มีได้ดำเนินการเป็นธุรกิจ ก็ให้ยังกระทำต่อไปได้ ไม่ถูกควบคุมโดยกฎหมายนี้ เช่น การเล่นแชร์ในหมู่พ่อค้าแม่ค้ารายย่อย หรือในหมู่พวกลูกจ้างรายได้น้อย เพื่อได้เงินก่อนไปจับจ่ายที่จำเป็นเร่งด่วน ซึ่งเคยปฏิบัติกันมาจนเป็นประเพณี

การเล่นแชร์ตามพระราชบัญญัตินี้ มิใช่กรณีของการประกอบธุรกิจ “แชร์ลูกโซ่” ซึ่งเป็นการกระทำความผิดที่มีความผิดตามพระราชกำหนดการกักเงินที่เป็นการฉ้อโกงประชาชน พ.ศ. 2527 แม้จะใช้คำว่า “แชร์” เหมือนกัน เพราะการประกอบธุรกิจแชร์ลูกโซ่ หมายถึงรูปแบบการดำเนินธุรกรรมที่มุ่งประสงค์ เพื่อหารายได้จากการระดมทุนเป็นหลัก โดยมีการสัญญาในการเข้าร่วมธุรกิจว่าจะตอบแทนผลประโยชน์ในรูปแบบต่างๆที่สูงกว่าอัตราดอกเบี้ยของสถาบันการเงิน ซึ่งผู้ประกอบการมักอ้างถึงการนำเงินไปลงทุนในรูปแบบอื่นๆ ต่อๆไป เพื่อปันรายได้แจกจ่ายผู้ร่วมธุรกิจอย่างทั่วถึง แต่แท้จริงแล้วผลประโยชน์ที่ผู้ประกอบการจ่ายให้แก่สมาชิกผู้ร่วมลงทุนก็นำมาจากเงินลงทุนของสมาชิกใหม่มาจ่ายให้สมาชิกเก่านั้นเอง เมื่อไม่สามารถหาสมาชิกใหม่มาลงทุนเพิ่มได้ ก็จะไม่มีการจ่ายผลประโยชน์ตอบแทนตามที่สัญญาไว้และในที่สุดก็ต้องล้มไป ถือเป็นกรณีการฉ้อโกงประชาชนและเป็นความผิดที่มีผลกระทบต่อเศรษฐกิจของประเทศอย่างมหึมา ดังกรณีศึกษาที่เกิดขึ้นในประเทศไทย เช่น แชร์แม่ช้อย แชร์ชาเดอร์ แชร์เสมาฟ้าคราม ธุรกิจจัดสรรวันพักผ่อนของบริษัทบลิสเซอร์ อินเตอร์กรุ๊ป จำกัดและธุรกิจการเก็งกำไรอัตราแลกเปลี่ยนเงินตราต่างประเทศ เป็นต้น ที่ปรากฏผู้เสียหายหลายพันคนและมีมูลค่าความเสียหายมหาศาล ซึ่งธุรกิจต่าง ๆ เหล่านี้มิใช่การเล่นแชร์ตามความหมายของพระราชบัญญัติการเล่นแชร์ พ.ศ. 2534 แต่ที่มีการนำใช้คำว่าแชร์มาใช้ก็เพื่อให้เกิดความเข้าใจว่าเป็นธุรกิจที่มีกฎหมายออกมารองรับให้กระทำได้ เพื่อหลอกลวงให้ประชาชนหลงเชื่อ

แต่อย่างไรก็ดี การเล่นแชร์ก็ถือเป็นการระดมเงินนอกระบบประเภทหนึ่ง แต่เป็นการระดมเงินนอกระบบที่มีกฎหมายบังคับให้กระทำภายใต้ข้อกำหนดและเงื่อนไขที่กฎหมายกำหนด กล่าวคือ เป็นการระดมทุนโดยหน่วยงานหรือบุคคลใดๆ ซึ่งมีใช้สถาบันการเงินหรือหน่วยงานที่จัดตั้งขึ้นภายใต้ระเบียบข้อบังคับของกฎหมาย และดำเนินการในการระดมทุนภายใต้กฎหมายที่กำหนดไว้ การระดมทุนในลักษณะนี้ไม่มีกฎหมายเฉพาะหรือหน่วยงานใดหน่วยงานหนึ่งมากำกับดูแล และการระดมทุนนั้นๆ บางครั้งอาจใช้วิธีการอ้างอิงหรือแอบแฝงลอกเลียนแบบธุรกิจการเงินในระบบการเงิน หรือการดำเนินธุรกิจอื่นใดที่ยังมิได้มีกฎหมายควบคุมหรือทางกรยังมีได้เข้ามาควบคุมดูแลการประกอบธุรกิจดังกล่าว เช่น การประกอบธุรกิจแชร์ลูกโซ่ เป็นต้น ซึ่งการระดมเงินนอกระบบโดยการเล่นแชร์แม้ว่าจะมีกฎหมายออกมาควบคุมให้ปฏิบัติภายใต้เงื่อนไขที่กำหนดก็ตาม แต่หากบุคคลบางคนหรือบางกลุ่มต้องการที่จะระดมเงินในรูปแบบของการเล่นแชร์ หรือต้องการดำเนินการเล่นแชร์อย่างเป็นทางการ โดยอาจกระทำในนามนิติบุคคล หรือเป็นการระดมเงินลงทุนโดยกระทำฝ่าฝืนข้อห้ามพระราชบัญญัติการเล่นแชร์ พ.ศ. 2534 อันเป็นกฎหมายที่เกี่ยวกับความผิดทางเศรษฐกิจ ความผิดดังกล่าวก็ถือเป็นอาชญากรรมทางเศรษฐกิจประเภทหนึ่ง เนื่องจากมีลักษณะการกระทำความผิดโดยมีวัตถุประสงค์เพื่อให้ได้มาซึ่งผลกำไรหรือผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจ และเป็นการกระทำความผิด

ต่อกฎหมายที่เกี่ยวกับเศรษฐกิจ การเงินการธนาคารและการพาณิชย์ อันมีผลกระทบต่อระบบเศรษฐกิจ ระบบการเงินของประเทศ ซึ่งรัฐมุ่งที่จะปราบปรามผู้กระทำความผิดดังกล่าว

นอกจากนี้ ผู้เขียนมีความเห็นว่า ด้วยเหตุว่าพระราชบัญญัติการเล่นแชร์ พ.ศ.2534 เป็นกฎหมายที่เร่งออกมาบังคับใช้เพื่อควบคุม ป้องกันการระดมทุนนอกระบบโดยการเล่นแชร์ ที่มีลักษณะเป็นธุรกิจ หรือการค้ากำไร ทำให้ในการบังคับใช้กฎหมายยังมีปัญหาและอุปสรรคหลายประการ ได้แก่ ปัญหาการบังคับใช้กฎหมายกับนายวงแชร์ ปัญหาการบังคับใช้กฎหมายกับสมาชิกวงแชร์ ปัญหาเกี่ยวกับอัตราผลประโยชน์ในการประมูลแชร์ ปัญหาด้านการควบคุมและกำกับการเล่นแชร์ ปัญหาเรื่องอัตราโทษจำคุกและปัญหาเกี่ยวกับโทษที่จะลงแก่นิติบุคคล จึงมีความจำเป็นต้องศึกษาปัญหาต่าง ๆ เหล่านี้ เพื่อกำหนดแนวทางในการแก้ไข ปัญหา สำหรับแนวทางการแก้ไขปัญหาดังกล่าว ได้แก่ การตั้งคณะกรรมการเพื่อควบคุมกำกับและดูแลการเล่นแชร์ขึ้นเป็นการเฉพาะ เพื่อให้การบังคับใช้กฎหมายกับการเล่นแชร์มีความชัดเจนมากขึ้น โดยศึกษาจากรูปแบบของคณะกรรมการกำกับการซื้อขายสินค้าเกษตรล่วงหน้า (คณะกรรมการ ก.ส.ล.) ซึ่งจัดตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัติการซื้อขายสินค้าเกษตรล่วงหน้า พ.ศ. 2542 การจัดระบบการจดทะเบียนตั้งวงแชร์ เพื่อควบคุมการเล่นแชร์ให้เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ และเสนอแนะแนวทางในการร่างพระราชบัญญัติการเล่นแชร์ พ.ศ. ... เพื่อเป็นการแก้ไขข้อขัดข้องต่าง ๆ ด้านกฎหมายให้หมดไป

1.2 วัตถุประสงค์ของการวิจัย

1. เพื่อศึกษาถึงลักษณะและรูปแบบของการระดมเงินนอกระบบโดยการเล่นแชร์
2. เพื่อศึกษาถึงสถานการณ์การเล่นแชร์และผลกระทบที่เกิดขึ้นในปัจจุบัน
3. เพื่อศึกษาถึงหลักการและสาระสำคัญของพระราชบัญญัติการเล่นแชร์ พ.ศ. 2534
4. เพื่อศึกษาถึงหลักการและสาระสำคัญกฎหมายเกี่ยวกับการเล่นแชร์ของต่างประเทศ
5. เพื่อศึกษาถึงปัญหาและอุปสรรคในการบังคับใช้พระราชบัญญัติการเล่นแชร์ พ.ศ. 2534
6. เพื่อศึกษาถึงแนวทางในการร่างพระราชบัญญัติการเล่นแชร์ พ.ศ. ... รวมทั้งเสนอแนะมาตรการอื่นที่เหมาะสมในการควบคุมและกำกับการเล่นแชร์

1.3 ขอบเขตการวิจัย

การศึกษาวិทยานิพนธ์ในเรื่องนี้ จะศึกษาหลักเกณฑ์ สาระสำคัญและการบังคับใช้พระราชบัญญัติการเล่นแชร์ พ.ศ.2534 รวมทั้งปัญหาและอุปสรรคในการบังคับใช้พระราชบัญญัติการเล่นแชร์ พ.ศ. 2534 เพื่อกำหนดแนวทางในการแก้ไขปัญหาและการร่างพระราชบัญญัติการเล่นแชร์ พ.ศ. ... ตลอดจนจนถึงการเสนอแนะมาตรการอื่นที่เหมาะสมในการควบคุมและกำกับการเล่นแชร์

1.4 สมมติฐานของการวิจัย

พระราชบัญญัติการเล่นแชร์ พ.ศ. 2534 เป็นกฎหมายที่ออกมาเพื่อควบคุมการเล่นแชร์ให้เป็นไปตามขอบเขตและหลักเกณฑ์ที่กฎหมายกำหนด แต่อย่างไรก็ดี พระราชบัญญัติดังกล่าวยังมีปัญหาและอุปสรรคในการบังคับใช้กฎหมายหลายประการ เช่น ปัญหาการบังคับใช้กฎหมายกับนายวงแชร์ ปัญหาการบังคับใช้กฎหมายกับสมาชิกวงแชร์ ปัญหาเกี่ยวกับอัตราผลประโยชน์ในการประมูลแชร์ ปัญหาด้านการควบคุมและกำกับการเล่นแชร์ ปัญหาเรื่องอัตราโทษจำคุก ปัญหาเกี่ยวกับโทษที่จะลงแก่นิติบุคคล ดังนั้น การศึกษาถึงปัญหาและอุปสรรคดังกล่าว จะทำให้สามารถกำหนดแนวทางในการร่างพระราชบัญญัติการเล่นแชร์ พ.ศ. ... รวมถึงการกำหนดมาตรการอื่นที่เหมาะสมในการควบคุมและกำกับการเล่นแชร์

1.5 วิธีการศึกษาวิจัย

การวิจัยเอกสาร (Documentary Research) โดยค้นคว้าจากเอกสารข้อมูลตำราและเอกสารต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง อาทิเช่น ตำรา หนังสือ วารสาร ดัชนีบทความ บทความ งานวิจัย เอกสารการสัมมนาและผลงานทางวิชาการที่เกี่ยวข้อง รวมทั้งข้อมูลจากเครือข่ายอินเทอร์เน็ต เพื่อประมวลเป็นข้อเสนอแนะต่อไป

1.6 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

1. ทำให้ทราบถึงลักษณะและรูปแบบของการระดมเงินนอกระบบโดยการเล่นแชร์
2. ทำให้ทราบถึงสถานการณ์การเล่นแชร์และผลกระทบที่เกิดขึ้นในปัจจุบัน
3. ทำให้ทราบถึงหลักการและสาระสำคัญของพระราชบัญญัติการเล่นแชร์ พ.ศ. 2534
4. ทำให้ทราบถึงหลักการและสาระสำคัญของกฎหมายเกี่ยวกับการเล่นแชร์ในต่างประเทศ

5. ทำให้ทราบถึงปัญหาและอุปสรรคในการบังคับใช้พระราชบัญญัติการเล่นแชร์ พ.ศ. 2534
6. ทำให้ทราบถึงแนวทางในการร่างพระราชบัญญัติการเล่นแชร์ พ.ศ. ... รวมทั้งกำหนดมาตรการอื่นที่เหมาะสมในการควบคุมและกำกับการเล่นแชร์