

ปัญหากฎหมายเกี่ยวกับการใช้อำนาจดุลพินิจรับคดีพิเศษ ศึกษาเฉพาะกรณี  
ความผิดตามพระราชกำหนดการกู้ยืมเงินที่เป็นการฉ้อโกงประชาชน พ.ศ.  
2527 ที่มีลักษณะเป็นคดีพิเศษตามมาตรา 21 วรรคหนึ่ง (1) แห่ง  
พระราชบัญญัติการสอบสวนคดี พิเศษ พ.ศ.2547



การศึกษาค้นคว้าอิสระนี้เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษา  
ตามหลักสูตรปริญญานิติศาสตรมหาบัณฑิต วิชาเอกกฎหมายมหาชน  
สาขาวิชานิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช

พ.ศ. 2566

Legal Issues Regarding the Exercise of Discretion in Handling Special Cases: A Case Study of Offenses under the (1984 Emergency Decree on Borrowing Money that Defrauds the Public, Classified as Special Cases under) Section 21, Paragraph One (1) of the Special Case Investigation Act, B.E.2547 (2004).

Mr. KAWINWAT SATHIANNITHIRAT



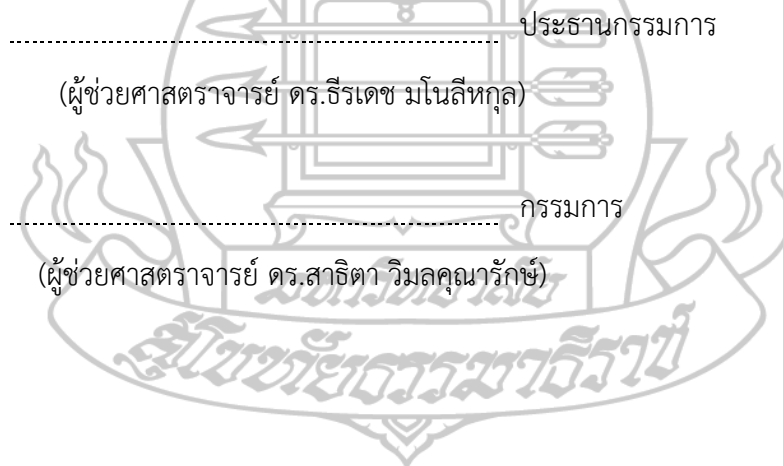
An Independent Study Submitted in Partial Fulfillment of the Requirements for  
the Degree of Master of Laws in Public Law  
School of Law Sukhothai Thammathirat Open University

2023

หัวข้อการศึกษาค้นคว้าอิสระ	ปัญหากฎหมายเกี่ยวกับการใช้อำนาจดุลพินิจรับคดีพิเศษ ศึกษาเฉพาะกรณีความผิดตามพระราชกำหนดการกักเงินที่เป็นการฉ้อโกงประชาชน พ.ศ.2527 ที่มีลักษณะเป็นคดีพิเศษตามมาตรา 21 วรรคหนึ่ง (1) แห่งพระราชบัญญัติการสอบสวนคดี พิเศษ พ.ศ.2547
ชื่อและนามสกุล	นายกวินวัชร เสถียรนิธิรัฐ
แขนงวิชา / วิชาเอก	กลุ่มวิชากฎหมายมหาชน
สาขาวิชา	นิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช
อาจารย์ที่ปรึกษา	ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.ธีรเดช มโนลีหกุล

การศึกษาค้นคว้าอิสระนี้ได้รับความเห็นชอบให้เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาตามหลักสูตรระดับปริญญาโท เมื่อวันที่ 27 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2567

คณะกรรมการสอบการศึกษาค้นคว้าอิสระ



(ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.ธีรเดช มโนลีหกุล)

(ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.สาธิตา วิมลคุณารักษ์)

(รองศาสตราจารย์ ดร.กิตติพงษ์ เกียรติวัชรชัย)

รักษาการแทนรองอธิการบดีฝ่ายการเงินและทรัพย์สิน  
รักษาการแทนประธานกรรมการประจำสาขาวิชานิติศาสตร์

ชื่อการศึกษาค้นคว้าอิสระ ปัญหากฎหมายเกี่ยวกับการใช้อำนาจดุลพินิจรับคดีพิเศษ ศึกษาเฉพาะกรณีความผิดตามพระราชกำหนดการกักขังเงินที่เป็นการฉ้อโกงประชาชน พ.ศ.2527 ที่มีลักษณะเป็นคดีพิเศษตามมาตรา 21 วรรคหนึ่ง (1) แห่งพระราชบัญญัติการสอบสวนคดี พิเศษ พ.ศ.2547 ผู้ศึกษา นายกวินวัชร เสถียรนิธิรัฐ รหัสนักศึกษา 2614000921  
ปริญญา นิติศาสตรมหาบัณฑิต  
อาจารย์ที่ปรึกษา ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.ธีรเดช มโนลีหกุล ปีการศึกษา 2566

### บทคัดย่อ

การศึกษาค้นคว้าอิสระนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อ (1) ศึกษาแนวคิด ทฤษฎี และความเป็นมาของการใช้อำนาจดุลพินิจในการรับคดีพิเศษของอธิบดีกรมสอบสวนคดีพิเศษในคดีที่เกี่ยวข้องกับอาชญากรรมทางเศรษฐกิจฐานการกักขังเงินที่เป็นการฉ้อโกงประชาชน (2) ศึกษาปัญหาการใช้อำนาจดุลพินิจของอธิบดีกรมสอบสวนคดีพิเศษในการรับคดีที่เกี่ยวข้องกับการกักขังเงินที่เป็นการฉ้อโกงประชาชนไว้เป็นคดีพิเศษ (3) ศึกษาเปรียบเทียบอำนาจดุลพินิจของอธิบดีกรมสอบสวนคดีพิเศษในการรับคดีพิเศษในกรณีการกักขังเงินที่เป็นการฉ้อโกงประชาชนระหว่างประเทศไทยกับประเทศสหรัฐอเมริกา สหราชอาณาจักร และเครือรัฐออสเตรเลีย (4) เสนอแนะในการแก้ไข พัฒนาระบบการใช้อำนาจดุลพินิจของอธิบดีกรมสอบสวนคดีพิเศษในการรับคดีพิเศษกรณีที่เกี่ยวข้องกับการกักขังเงินที่เป็นการฉ้อโกงประชาชน

การศึกษาค้นคว้าอิสระเรื่องนี้เป็นการศึกษาเชิงคุณภาพ โดยการวิจัยเอกสาร จากตัวบทกฎหมาย ตำรา งานวิจัย บทความและเอกสารอื่นที่เกี่ยวข้องกับการใช้อำนาจดุลพินิจทางปกครอง ในการรับคดีพิเศษของอธิบดีกรมสอบสวนคดีพิเศษในคดีที่เกี่ยวข้องกับอาชญากรรมทางเศรษฐกิจฐานการกักขังเงินที่เป็นการฉ้อโกงประชาชน

ผลการศึกษาพบว่า (1) อธิบดีกรมสอบสวนคดีพิเศษเพียงคนเดียวที่ใช้อำนาจดุลพินิจมีคำสั่งรับหรือไม่รับคดี ที่เกี่ยวข้องกับการกักขังเงินที่เป็นการฉ้อโกงประชาชนไว้เป็นคดีพิเศษซึ่งยังไม่สอดคล้องกับหลักการใช้และควบคุมตรวจสอบดุลพินิจฝ่ายปกครอง (2) การใช้อำนาจดุลพินิจของอธิบดีกรมสอบสวนคดีพิเศษมีคำสั่งไม่รับเรื่องไว้เป็นคดีพิเศษไม่สามารถอุทธรณ์ได้ (3) เปรียบเทียบกฎหมายไทยกับต่างประเทศแล้วพบว่ากฎหมายไทยมิได้กำหนดกรอบการใช้อำนาจดุลพินิจของอธิบดีกรมสอบสวนคดีพิเศษไว้อย่างชัดเจน เท่ากับเป็นการเปิดช่องให้ใช้ดุลพินิจเลือกได้ว่าจะให้รับหรือไม่รับเรื่องไว้เป็นคดีพิเศษได้โดยไม่มีขอบเขตและปราศจากการควบคุมโดยบทบัญญัติของกฎหมาย (4) ผู้ศึกษาจึงเสนอให้มีการแก้ไขกฎหมายให้อธิบดีกรมสอบสวนคดีพิเศษแต่งตั้งขึ้นตามคำแนะนำของคณะรัฐมนตรีโดยความเห็นชอบจากรัฐสภา ดำรงตำแหน่งได้วาระเดียวและไม่เกิน 4 ปี รวมทั้ง ให้คำสั่งไม่รับเรื่องไว้เป็นคดีพิเศษเป็นคำสั่งทางปกครอง ผู้เสียหายสามารถอุทธรณ์คำสั่งได้ และแก้ไขพระราชกำหนดการกักขังเงินที่เป็นการฉ้อโกงประชาชน พ.ศ.2527 เพื่อให้การป้องกันและปราบปรามแชร์ลูกโซ่หรือการฉ้อโกงประชาชนมีประสิทธิภาพ

**คำสำคัญ** อำนาจดุลพินิจ คดีพิเศษ พระราชกำหนดการกักขังเงินที่เป็นการฉ้อโกงประชาชน

Independent Study title: “Legal Issues Regarding the Exercise of Discretion in Handling Special Cases: A Case Study of Offenses to under the (1984 Emergency Decree on Borrowing Money that Defrauds the Public, Classified as Special Cases under) Section 21, Paragraph One (1) of the Special Case Investigation Act, B.E.2547 (2004).”

Author: “Mr. KAWINWAT SATHIANNITHIRAT”; ID: “2614000921”;

Degree: Master of Laws

Independent Study Advisor: Assistant Professor Dr. Theradej Manoleehagul;

Academic year: 2023

### Abstract

This independent study aims to: (1) study the concepts, theories, and background concerning the discretionary power of the Director-General of the Department of Special Investigation (DSI) in accepting special cases related to economic crimes involving borrowing money and defrauding the public, (2) examine the issues surrounding of the exercise of such discretionary powers in accepting these cases as special cases, (3) the discretionary powers of the Director-General of the DSI in handling special cases of public fraud through money lending in Thailand, the United States, the United Kingdom, and Australia, and (4) propose recommendations for improving and developing the process for exercising discretionary powers in these cases.

This independent study is qualitative in nature, relying on documentary research, including legal texts, textbooks, research papers, and other relevant documents related to the exercise of administrative discretion in accepting special cases by the Director-General of the DSI, particularly in economics crime involving public fraud through money lending.

The findings reveal that (1) the Director-General of the DSI alone exercises the discretion to accept or reject cases of public fraud through money lending as special cases, which is not fully aligned with principles of administrative discretion and oversight, (2) the exercise of discretionary power in rejecting a case as a special case cannot be appealed, (3) compared to foreign laws, Thai law lacks a clear legal framework governing the Director-General’s discretionary powers, allowing for unregulated discretion in deciding whether to accept or reject a case, and (4) the study recommends amending the law to appoint the Director-General of the DSI on the advice of the Cabinet, with parliamentary approval, for a single term not exceeding four years. Furthermore, decisions to reject cases as special cases should be treated as administrative orders, subject to appeal by the injured party. Lastly, the 1984 Emergency Decree on Borrowing Money that Defrauds the Public should be amended to enhance the efficiency of preventing and suppressing pyramid schemes and public fraud.

**Keywords :** Discretionary power, Special cases, Emergency Decree on Borrowing money and Defrauding the Public

## กิตติกรรมประกาศ

การศึกษาค้นคว้าอิสระนี้สำเร็จลุล่วงได้ด้วย ความเมตตาและกรุณาเป็นอย่างยิ่ง จาก ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.ธีรเดช มโนลีหกุล รองอธิการบดี มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช ที่ได้ให้ คำแนะนำและติดตามการทำรายงานการศึกษาค้นคว้าอิสระครั้งนี้ตลอดมา นับตั้งแต่เริ่มต้นจนกระทั่ง สำเร็จเรียบร้อยสมบูรณ์ ผู้ศึกษาค้นคว้าอิสระรู้สึกซาบซึ้งในความเมตตาและกรุณาของท่าน เป็นอย่างยิ่ง

ขอขอบคุณเพื่อนร่วมงานที่ได้กรุณาให้คำแนะนำการวิเคราะห์และสังเคราะห์ข้อมูล กฎหมาย และขอขอบคุณครอบครัว ญาติสนิทมิตรสหายทุกท่านที่เสียสละเวลาช่วยเหลือผู้ศึกษา ค้นคว้าอิสระด้วยน้ำใจจริงเสมอมา จนทำให้สามารถจัดทำรายงานการศึกษาค้นคว้าอิสระสำเร็จ นอกจากนี้ ผู้ศึกษาค้นคว้าอิสระ ขอขอบพระคุณบุคลากรและคณาจารย์สาขาวิชานิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช ผู้มีส่วนเกี่ยวข้องในการทำรายงานการศึกษาค้นคว้าอิสระครั้งนี้ ทุกท่าน ที่ได้กรุณาให้การสนับสนุน ช่วยเหลือ และให้กำลังใจตลอดมา

ประโยชน์ที่ได้จากการศึกษาค้นคว้าอิสระนี้ ขออุทิศให้แด่บิดาของกระผมที่ได้ล่วงลับไปแล้ว



นายกวินวัชร เสถียรนิธิรัฐ

สารบัญ

	หน้า
บทคัดย่อภาษาไทย.....	ง
บทคัดย่อภาษาอังกฤษ.....	จ
กิตติกรรมประกาศ .....	ฉ
บทที่ 1 บทนำ .....	1
1. ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา .....	1
2. วัตถุประสงค์ของการวิจัย .....	12
3. สมมติฐานการวิจัย.....	12
4. ขอบเขตของการศึกษา .....	13
5. วิธีดำเนินการศึกษา .....	13
6. ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับจากการศึกษา .....	13
<b>บทที่ 2 หลักการ และแนวคิดที่เกี่ยวข้องกับการใช้อำนาจดุลพินิจของอธิบดีกรมสอบสวนคดีพิเศษในการรับเรื่องไว้เป็นคดีพิเศษ .....</b>	<b>14</b>
1. หลักการและแนวคิดเกี่ยวกับอาชญากรรมทางเศรษฐกิจ .....	15
2. หลักการและแนวคิดเกี่ยวกับอำนาจดุลพินิจ.....	20
3. หลักเกณฑ์ทางปกครองในการใช้อำนาจดุลพินิจ.....	23
4. ความหมายของคำสั่งทางปกครอง.....	31
5. ที่มาและความจำเป็นที่ต้องกำหนดให้การกักเงินที่เป็นการฉ้อโกงประชาชนเป็นความผิดตามกฎหมายไทย .....	34
6. การกระทำความผิดฐานฉ้อโกงประชาชนตามกฎหมายไทย .....	39
7. ความผิดฐานกักเงินที่เป็นการฉ้อโกงประชาชนที่ต้องใช้อำนาจดุลพินิจของอธิบดีกรมสอบสวนคดีพิเศษมีคำสั่งรับเรื่องไว้เป็นคดีพิเศษเพื่อทำการสอบสวน.....	41
8. ความหมายและลักษณะของคดีพิเศษตามพระราชบัญญัติการสอบสวนคดีพิเศษ พ.ศ.2547 .....	43

## สารบัญ (ต่อ)

หน้า

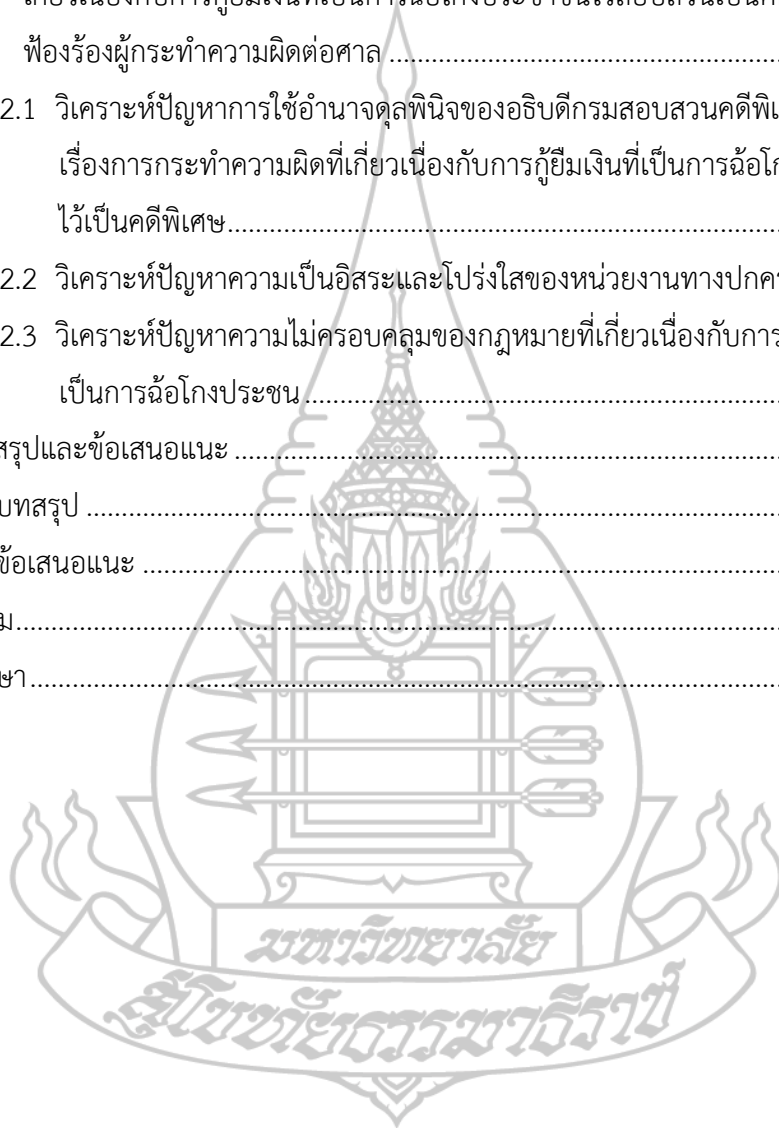
<b>บทที่ 3</b>	การศึกษาปัญหากฎหมายไทยที่เกี่ยวข้องกับการใช้ดุลพินิจรับเรื่องการกระทำความผิดที่เกี่ยวข้องกับการกู้ยืมเงินที่เป็นการฉ้อโกงประชาชนไว้เป็นคดีพิเศษ.....	53
1.	พระราชบัญญัติการสอบสวนคดีพิเศษ พ.ศ. 2547 .....	55
2.	พระราชกำหนดการกู้ยืมเงินที่เป็นการฉ้อโกงประชาชน พ.ศ. 2527 .....	57
3.	ประมวลกฎหมายอาญา พ.ศ. 2499 .....	64
4.	รูปแบบของการกระทำความผิดฐานกู้ยืมเงินที่เป็นการฉ้อโกงประชาชนหรือคดีแชร์ลูกโซ่ ที่เป็นคดีพิเศษตามพระราชบัญญัติการสอบสวนคดีพิเศษ พ.ศ. 2547 .....	65
5.	คำพิพากษาศาลฎีกาในคดีความผิดฐานกู้ยืมเงินที่เป็นการฉ้อโกงประชาชนหรือคดีแชร์ลูกโซ่ .....	75
6.	วิเคราะห์ปัญหาทางกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการกู้ยืมเงินที่เป็นการฉ้อโกงประชาชนที่มีลักษณะเป็นคดีพิเศษ .....	80
7.	วิเคราะห์ปัญหาการใช้อำนาจดุลพินิจของอธิบดีกรมสอบสวนคดีพิเศษในการรับเรื่องการกระทำความผิดที่เกี่ยวข้องกับการกู้ยืมเงินที่เป็นการฉ้อโกงประชาชนไว้เป็นคดีพิเศษ .....	99
<b>บทที่ 4</b>	การศึกษากฎหมายต่างประเทศกับการใช้ดุลพินิจรับคดีความผิดที่เกี่ยวข้องกับการกู้ยืมเงินที่เป็นการฉ้อโกงประชาชนไว้เป็นคดีพิเศษ และวิเคราะห์เปรียบเทียบกับกฎหมายไทย .....	104
1.	กฎหมายต่างประเทศที่เกี่ยวข้องกับการใช้อำนาจดุลพินิจรับคดีความผิดที่เกี่ยวข้องกับการกู้ยืมเงินที่เป็นการฉ้อโกงประชาชนไว้เป็นคดีพิเศษ .....	105
1.1	ประเทศสหรัฐอเมริกา .....	105
1.2	ประเทศสหราชอาณาจักร .....	118
1.3	ประเทศสหพันธรัฐออสเตรเลีย .....	124



สารบัญ (ต่อ)

หน้า

2. วิเคราะห์ปัญหากฎหมายไทยกับการใช้อำนาจดุลพินิจรับเรื่องการกระทำความผิดที่เกี่ยวข้องเนื่องกับการกักเงินที่เป็นการฉ้อโกงประชาชนไว้สอบสวนเป็นคดีพิเศษเพื่อฟ้องร้องผู้กระทำความผิดต่อศาล .....	128
2.1 วิเคราะห์ปัญหาการใช้อำนาจดุลพินิจของอธิบดีกรมสอบสวนคดีพิเศษในการรับเรื่องการกระทำความผิดที่เกี่ยวข้องเนื่องกับการกักเงินที่เป็นการฉ้อโกงประชาชนไว้เป็นคดีพิเศษ.....	129
2.2 วิเคราะห์ปัญหาความเป็นอิสระและโปร่งใสของหน่วยงานทางปกครอง .....	131
2.3 วิเคราะห์ปัญหาความไม่ครอบคลุมของกฎหมายที่เกี่ยวข้องเนื่องกับการกักเงินที่เป็นการฉ้อโกงประชาชน .....	132
บทที่ 5 บทสรุปและข้อเสนอแนะ .....	134
1. บทสรุป .....	134
2. ข้อเสนอแนะ .....	138
บรรณานุกรม.....	141
ประวัติผู้ศึกษา.....	149



## บทที่ 1

### บทนำ

#### 1. ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

ปัญหาอาชญากรรมตั้งแต่อดีตจนถึงปัจจุบันที่ส่งผลกระทบต่อระบบเศรษฐกิจและสังคมอย่างรุนแรงและกว้างขวางมากที่สุดปัญหาหนึ่งคงหลีกเลี่ยงไม่พ้นอาชญากรรมที่มาจากภัยแฮร์ล็อกโซ่ ด้วยสภาพเศรษฐกิจและสังคมที่เป็นแบบระบบทุนนิยมเสรีมีการลงทุนทำธุรกิจการค้าขายข้ามแดนได้อย่างสะดวกรวดเร็วและง่ายดายกว่าแต่ก่อนทำให้วิถีชีวิตคนไทยเปลี่ยนแปลงไปจากเดิมจากประกอบอาชีพในภาคเกษตรแบบพอเพียงไปสู่ภาคอุตสาหกรรมและการลงทุนซึ่งในปัจจุบันแผนประทุษกรรมของผู้กระทำความผิดในคดีแฮร์ล็อกโซ่ได้มีการพัฒนารูปแบบการกระทำความผิดแตกต่างไปจากในอดีตเป็นอย่างมาก<sup>1</sup> ประชาชนถูกชักชวนให้ร่วมลงทุนทั้งในรูปแบบบุคคลและบุคคลธรรมดา ส่งผลให้เหล่าอาชญากรทางเศรษฐกิจ (White Collar Crime) อาศัยความมุ่งหวังความต้องการทางเศรษฐกิจของประชาชนที่ต้องการมีชีวิตความเป็นอยู่ที่ยั่งยืนและฐานะที่ดีขึ้น โดยอาชญากรทางเศรษฐกิจจะนำผลประโยชน์ตอบแทนสูงมาเป็นสิ่งชักจูงใจ โดยผู้ร่วมลงทุนไม่ต้องลงมือทำงานให้เหน็ดเหนื่อย ทำให้ประชาชนในทุกระดับชั้นไม่ว่าจะการศึกษาสูงหรือต่ำ ไม่ว่าจะยากดีมีจนแค่ไหนต่างหลงเชื่อและตกเป็นเหยื่อจากความต้องการและความโลภของตนเองมาเป็นจำนวนมากและเกิดขึ้นอยู่ตลอดเวลา สร้างความเสียหายทางเศรษฐกิจให้กับประเทศชาติในวงกว้างและลึกซึ้งไปถึงประชาชนในระดับฐานรากของสังคม

จากปัญหาดังกล่าว ประเทศไทยจึงได้บัญญัติกฎหมายพระราชกำหนดการกู้ยืมเงินที่เป็นการฉ้อโกงประชาชน พ.ศ.2527<sup>2</sup> และประกาศใช้เมื่อวันที่ 27 พฤศจิกายน 2527 ด้วยเหตุผลว่ามีการกู้ยืมเงินหรือรับฝากเงินจากประชาชนทั่วไป โดยมีการจ่ายดอกเบี้ยหรือผลประโยชน์ตอบแทนที่สูงกว่าประโยชน์ที่ผู้กู้ยืมเงินหรือผู้รับฝากเงินจะพึงหามาได้จากการประกอบธุรกิจตามปกติ โดยผู้กระทำความผิดได้ลวงประชาชนที่หวังจะได้ดอกเบี้ยในอัตราสูงให้นำเงินมาเก็บไว้กับตนด้วยการใช้วิธีการจ่ายดอกเบี้ยในอัตราสูงเป็นเครื่องล่อใจ แล้วนำเงินที่ได้มาจากการกู้ยืมหรือรับฝากเงินรายอื่นๆ มาจ่ายเป็นดอกเบี้ยหรือผลประโยชน์ให้แก่ผู้กู้ยืมเงินหรือผู้ฝากเงินรายก่อนๆ ในลักษณะ

<sup>1</sup> กรมสอบสวนคดีพิเศษ กระทรวงยุติธรรม, “รายงานการศึกษารูปแบบและวิธีการกระทำความผิดที่มีลักษณะเป็นคดีพิเศษ,” เล่มที่ 1, น. 5 (2551).

<sup>2</sup> พระราชกำหนดการกู้ยืมเงินที่เป็นการฉ้อโกงประชาชน พ.ศ.2527

ต่อเนื่องกัน ซึ่งการกระทำดังกล่าวเป็นการฉ้อโกงประชาชนเพราะเป็นที่แน่นอนอยู่แล้วว่าในที่สุดจะต้องมีประชาชนจำนวนมากไม่สามารถได้รับต้นเงินกลับคืนได้ และผู้กู้ยืมเงินหรือผู้รับฝากเงินกับผู้ร่วมกระทำการดังกล่าว จะได้รับผลประโยชน์จากเงินที่ตนได้รับมา เพราะผู้ให้กู้ยืมเงินหรือผู้ฝากเงินไม่สามารถบังคับหรือติดตามให้มีการชำระหนี้ได้ อนึ่ง กิจการดังกล่าวนี้ มีแนวโน้มจะขยายตัวแพร่หลายออกไปอย่างรวดเร็ว หากปล่อยให้มีการดำเนินการต่อไปย่อมจะก่อให้เกิดผลร้ายแก่ประชาชนทั่วไป และจะเป็นอันตรายอย่างร้ายแรงต่อเศรษฐกิจของประเทศ สมควรที่จะมีกฎหมายเพื่อปราบปรามการกระทำผิดอย่างมีประสิทธิภาพ

ต่อมารัฐสภาได้บัญญัติพระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม พ.ศ.2545 โดยมีหลักการสำคัญกำหนดให้มีการจัดตั้งกรมสอบสวนคดีพิเศษขึ้นเป็นส่วนราชการสังกัดกระทรวงยุติธรรม โดยได้ตราพระราชบัญญัติการสอบสวนคดีพิเศษ พ.ศ.2547 ขึ้น โดยมีเจตนารมณ์ให้กรมสอบสวนคดีพิเศษ รับผิดชอบในการดำเนินการเกี่ยวกับคดีอาญาบางประเภทที่กำหนดให้อยู่ในอำนาจหน้าที่ของกรมสอบสวนคดีพิเศษ และโดยที่คดีดังกล่าว จำเป็นต้องมีผู้เชี่ยวชาญเฉพาะด้านเป็นผู้ดำเนินการสืบสวนและสอบสวน รวมทั้งกำหนดอำนาจหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ดังกล่าว เพื่อให้การป้องกันและปราบปรามการกระทำผิดอาญาดังกล่าวเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ และในการสืบสวนสอบสวนคดีพิเศษที่จะต้องดำเนินการสืบสวนและสอบสวนตามพระราชบัญญัติการสอบสวนคดีพิเศษ พ.ศ. 2547 ปรากฏในมาตรา 21 วรรคหนึ่ง (1) และ (2) ซึ่งในการศึกษาครั้งนี้ผู้ศึกษาจะได้พิจารณาเฉพาะคดีความผิดตามกฎหมายว่าด้วยการกู้ยืมเงินที่เป็นการฉ้อโกงประชาชนซึ่งเป็นความผิดที่เป็นคดีพิเศษตามมาตรา 21 วรรคหนึ่ง (1) ซึ่งเป็นความผิดทางอาญาที่อยู่ในบัญชีท้ายพระราชบัญญัติการสอบสวนคดีพิเศษ พ.ศ. 2547<sup>3</sup> และที่กำหนดไว้ในกฎกระทรวงโดยการเสนอแนะของคณะกรรมการคดีพิเศษ

สำหรับการกระทำผิดใดที่จะเป็นคดีพิเศษตามมาตรา 21 วรรคหนึ่ง (1) นั้นในปัจจุบันได้มีประกาศ กคพ. (ฉบับที่ 8) พ.ศ. 2565 ออกโดยอาศัยอำนาจตามมาตรา 10 (2) แห่งพระราชบัญญัติการสอบสวนคดีพิเศษ พ.ศ. 2547 ได้กำหนดการกระทำผิดทางอาญาจำนวนทั้งสิ้น 25 ฐานความผิด<sup>4</sup> ให้เป็นอำนาจดุลพินิจของอธิบดีกรมสอบสวนคดีพิเศษที่จะมีคำสั่งให้ทำการสอบสวนเป็นคดีพิเศษตามมาตรา 21 วรรคหนึ่ง (1) โดยมีความผิดตามพระราชกำหนดการกู้ยืมเงินที่เป็นการฉ้อโกงประชาชน พ.ศ. 2527 หรือที่ปัจจุบันเรียกว่า คดีแชร์ลูกโซ่ อยู่ด้วย ทั้งนี้คดีความผิดทางอาญาดังกล่าวจะต้องเข้าลักษณะอย่างหนึ่งอย่างใด ดังต่อไปนี้

<sup>3</sup> พระราชบัญญัติการสอบสวนคดีพิเศษ พ.ศ.2547 บัญชีท้าย (1) ถึง (22)

<sup>4</sup> ประกาศ กคพ. (ฉบับที่ 8) พ.ศ. 2565 เรื่อง กำหนดรายละเอียดของลักษณะของการกระทำผิดที่เป็นคดีพิเศษ ตามมาตรา 21 วรรคหนึ่ง (1) แห่งพระราชบัญญัติการสอบสวนคดีพิเศษ พ.ศ. 2547

(ก) คดีความผิดทางอาญาที่มีความซับซ้อน จำเป็นต้องใช้วิธีการสืบสวน สอบสวนและรวบรวมพยานหลักฐานเป็นพิเศษ

(ข) คดีความผิดทางอาญาที่มีหรืออาจมีผลกระทบต่อความสงบเรียบร้อยและศีลธรรมอันดีของประชาชน ความมั่นคงของประเทศ ความสัมพันธ์ระหว่างประเทศหรือระบบเศรษฐกิจหรือการคลังของประเทศ

(ค) คดีความผิดทางอาญาที่มีลักษณะเป็นการกระทำความผิดข้ามชาติที่สำคัญหรือเป็นการกระทำขององค์กรอาชญากรรม

(ง) คดีความผิดทางอาญาที่มีผู้ทรงอิทธิพลที่สำคัญเป็นตัวการ ผู้ใช้ หรือ ผู้สนับสนุน

(จ) คดีความผิดทางอาญาที่มีพนักงานฝ่ายปกครอง หรือตำรวจชั้นผู้ใหญ่ซึ่งมิใช่พนักงานสอบสวนคดีพิเศษหรือเจ้าหน้าที่คดีพิเศษเป็นผู้ต้องสงสัยเมื่อมีหลักฐานตามสมควรว่าน่าจะกระทำความผิดอาญาหรือเป็นผู้ถูกกล่าวหาหรือผู้ต้องหา

ดังนั้น เมื่ออธิบดีกรมสอบสวนคดีพิเศษ จะต้องใช้ดุลพินิจพิจารณาว่า การกระทำความผิดทางอาญาใด ที่จะรับไว้เป็นคดีพิเศษ เพื่อทำการสืบสวนสอบสวนตามพระราชบัญญัติการสอบสวนคดีพิเศษ พ.ศ.2547 มาตรา 21 วรรคหนึ่ง (1) จึงต้องมีองค์ประกอบรวม 3 ประการ ดังนี้<sup>5</sup>

1) ต้องเป็นคดีความผิดทางอาญาตามกฎหมายที่กำหนดไว้ในบัญชีท้ายพระราชบัญญัติการสอบสวนคดีพิเศษ พ.ศ.2547 หรือกำหนดไว้ในกฎกระทรวงโดยการเสนอแนะของคณะกรรมการคดีพิเศษ

2) ต้องมีลักษณะอย่างหนึ่งอย่างใดตามมาตรา 21 วรรคหนึ่ง (1) (ก) (ข) (ค) (ง) และ (จ) และ

3) ต้องเป็นไปตามรายละเอียดของลักษณะของการกระทำความผิดที่คณะกรรมการพิเศษประกาศกำหนดด้วย

จากบทบัญญัติของพระราชบัญญัติการสอบสวนคดีพิเศษ พ.ศ.2547 ปรากฏในมาตรา 21 วรรคหนึ่ง (1) ได้กำหนดให้คดีความผิดที่มีบทกำหนดโทษตามมาตรา 12 มาตรา 15 แห่งพระราชกำหนดการกู้ยืมเงินที่เป็นการฉ้อโกงประชาชน พ.ศ.2527 ซึ่งเป็นการกระทำความผิดในลักษณะของการกู้ยืมเงินที่เป็นการฉ้อโกงประชาชน ที่มีหรือมีมูลค่าน่าเชื่อว่ามีจำนวนผู้เสียหายตั้งแต่สามร้อยคนขึ้นไป หรือมีจำนวนเงินที่กู้ยืมรวมกันตั้งแต่หนึ่งร้อยล้านบาทขึ้นไป โดยกำหนดให้การกระทำความผิดตามมาตรา 4 ซึ่งเป็นความผิดโดยตรง และมาตรา 5 ซึ่งเป็นความผิดโดยอ้อม กล่าวคือ ผู้กระทำความผิดไม่จำเป็นต้องรู้หรือควรจะรู้ เช่นเดียวกับมาตรา 4 ให้ถือว่าเป็นการกระทำความผิดทางอาญา

<sup>5</sup> วรชัย แสนสีระ, “ข้อพิจารณาหลักเกณฑ์ในการกำหนดคดีความผิดทางอาญาเพื่อให้เป็นคดีพิเศษตามพระราชบัญญัติการสอบสวนคดีพิเศษ พ.ศ. 2547,” จุลินิติ, กันยายน-ตุลาคม, น. 130, (2559).

ที่ต้องรับไว้เป็นคดีพิเศษตามมาตรา 21 วรรคหนึ่ง (1) แห่งพระราชบัญญัติการสอบสวนคดีพิเศษ พ.ศ. 2547 ซึ่งกฎหมายดังกล่าวได้กำหนดให้เป็นอำนาจหน้าที่ของพนักงานสอบสวนคดีพิเศษ ในการสืบสวนสอบสวน เพื่อป้องกันและปราบปรามการกระทำความผิดดังกล่าว แต่ในทางปฏิบัติพบว่า ในปัจจุบันมีการกระทำความผิดรูปแบบใหม่ที่เกิดขึ้น โดยเฉพาะอย่างยิ่งอาชญากรรมที่มีความร้ายแรงอย่างมาก สำหรับระบบเศรษฐกิจของประเทศ และมีผู้เสียหายตกเป็นเหยื่อจำนวนมาก และมีมูลค่าความเสียหายสูง หรือที่เรียกว่า แชรร์ลูโก้ ซึ่งมีสถิติการร้องเรียนของผู้เสียหาย และมีมูลค่าความเสียหายจากประชาชนที่ได้รับผลกระทบจากการถูกหลอกลวงในลักษณะแชร์ลูโก้ จากหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ตั้งแต่ พ.ศ. 2557 ถึง พ.ศ. 2563 มีเรื่องร้องทุกข์มากกว่า 1,290 เรื่อง จำนวนผู้เสียหายกว่า 38,800 คน รวมมูลค่าความเสียหายกว่าสามแสน เก้าหมื่นล้านบาท<sup>6</sup> โดยลักษณะของแชร์ลูโก้ คือ การที่กลุ่มผู้กระทำความผิด ประกาศโฆษณาชวนเชื่อ ชักชวนให้ผู้สนใจนำเงินมาลงทุน หรือ สมัครสมาชิกกับบุคคลหรือนิติบุคคล เพื่อนำเงินไปลงทุนในกิจการใดๆ อย่างหนึ่ง โดยอ้างว่าหากเข้าร่วมแล้วจะได้รับผลตอบแทนในอัตราสูง เกินจริง และยังหลอกให้ชักชวนบุคคลอื่นๆ โดยให้ค่าหัวคิวจากการลงทุนของผู้ชักชวน ซึ่งแผนธุรกิจที่กล่าวอ้างไม่เป็นความจริง ไม่สามารถหากำไรได้ตามที่โฆษณา<sup>7</sup> และหากพิจารณาลักษณะของการกระทำความผิดตามพระราชกำหนดการกักเงินที่เป็นการฉ้อโกงประชาชน พ.ศ.2527 จะเห็นได้ว่าพระราชกำหนดดังกล่าวไม่ได้มีการให้คำนิยามความหมายของแชร์ลูโก้ ไว้แต่อย่างใด ประกอบกับการกระทำความผิดฐานกักเงินที่เป็นการฉ้อโกงประชาชนตามพระราชกำหนดดังกล่าวจะเป็นคดีพิเศษได้นั้น จะต้องเข้าลักษณะอย่างหนึ่งอย่างใด ตามมาตรา 21 วรรคหนึ่ง (1) (ก) (ข) (ค) (ง) และ (จ) แห่งพระราชบัญญัติการสอบสวนคดีพิเศษ พ.ศ. 2547 และเชื่อว่ามีจำนวนผู้เสียหายตั้งแต่สามร้อยคนขึ้นไป หรือมีจำนวนเงินที่กักยืมรวมกันตั้งแต่หนึ่งร้อยล้านบาทขึ้นไป จึงทำให้เกิดปัญหาการใช้อำนาจดุลพินิจของคณะกรรมการกักเงินและอธิบดีกรมสอบสวนคดีพิเศษในการมีคำสั่งรับหรือไม่รับการกระทำความผิดฐานกักเงินที่เป็นการฉ้อโกงประชาชน หรือ คดีแชร์ลูโก้ ตามพระราชกำหนดการกักเงินที่เป็นการฉ้อโกงประชาชน พ.ศ.2527 ไว้เป็น คดีพิเศษ เพื่อทำการสอบสวนตามมาตรา 21 วรรคหนึ่ง (1) แห่งพระราชบัญญัติการสอบสวนคดีพิเศษ พ.ศ.2547

ซึ่งอาชญากรรมทางเศรษฐกิจดังกล่าวกำลังเป็นปัญหาที่ส่งผลกระทบในวงกว้าง ในสังคมไทย ดังจะเห็นได้จากข่าวสารที่ปรากฏในหน้าหนังสือพิมพ์หรือทางสื่อสังคมออนไลน์

<sup>6</sup> สำนักข่าวไทยพีบีเอส, “เร่งแก้ปัญหาแชร์ลูโก้ หลังผู้เสียหายเพิ่มขึ้นจำนวนมาก,” สืบค้นเมื่อวันที่ 8 กรกฎาคม 2565, <https://news.thaipbs.or.th>

<sup>7</sup> ปิยะศิริ วัฒนวรราชกูร, “จับสังเกต...ก่อนตกเป็นเหยื่อ...แชร์ลูโก้,” สืบค้นเมื่อวันที่ 6 กรกฎาคม 2565, <https://justicechannel.org>



ที่เรียกว่า “แชร์ลูกโซ่” นั้น ถือเป็นอาชญากรรมที่สร้างความเสียหายให้กับระบบเศรษฐกิจของประเทศ และมีผู้เสียหายที่ตกเป็นเหยื่อนับหมื่นคนจากวิกฤตการณ์อาชญากรรมทางเศรษฐกิจดังกล่าว จึงเป็นจุดเริ่มต้นของการกำหนดให้การกระทำความผิดตามพระราชกำหนดการกักขังเงินที่เป็นการฉ้อโกงประชาชน พ.ศ. 2527 ถือเป็นอาชญากรรมพิเศษที่ต้องทำการสอบสวนเป็นคดีพิเศษตามมาตรา 21 วรรคหนึ่ง (1) เพื่อรักษาความมั่นคงทางเศรษฐกิจของประเทศ และคุ้มครองผลประโยชน์ของประชาชนที่ได้รับความเสียหายจากการถูกหลอกลวง แต่ก็ไม่ได้ทำให้ปัญหาของแชร์ลูกโซ่หมดไปจากสังคมไทยแต่อย่างใด เพราะเมื่อเวลาเปลี่ยนแปลงไปเกิดการพัฒนาในประเทศ มีการนำเทคโนโลยีต่าง ๆ เข้ามามีบทบาทสำคัญในชีวิตประจำวัน จึงเปิดโอกาสให้ผู้กระทำความผิดใช้เป็นช่องทางชักชวนโน้มน้าวให้ประชาชนร่วมเล่นแชร์ลูกโซ่ พร้อมทั้งแสดงให้เห็นถึงผลตอบแทนมหาศาลที่จะได้รับ เมื่อประชาชนหลงเชื่อตัดสินใจร่วมลงทุน และเมื่อหาเครือข่ายสมาชิกใหม่ไม่ได้ ผู้กระทำความผิดก็จะหนีหายไป ประชาชนก็ได้รับความเสียหายและตกเป็นเหยื่อแชร์ลูกโซ่ในที่สุด

โดยในปัจจุบันปัญหาอาชญากรรมที่ส่งผลกระทบต่อสังคมและเศรษฐกิจของประเทศไทยมากที่สุด คือ อาชญากรรมทางเศรษฐกิจ (White Collar Crime) โดยเฉพาะอาชญากรรมที่เกี่ยวข้องกับการกักขังเงินที่เป็นการฉ้อโกงประชาชน มีการประกอบกิจการในลักษณะแชร์ลูกโซ่<sup>8</sup> ทำการชักชวนโดยการหลอกลวงแสดงข้อความอันเป็นเท็จหรือปกปิดข้อความจริงซึ่งควรบอกให้แจ้งเพื่อให้ประชาชนนำเงินและทรัพย์สินมาร่วมลงทุน ทั้งยังมีการให้ไปชักชวนบุคคลอื่นนำเงินหรือทรัพย์สินมาลงทุนต่อไปเรื่อยๆ โดยอ้างว่าจะได้ผลตอบแทนสูง โดยใช้วิธีการนำเงินลงทุนของสมาชิกรายใหม่หมุนเวียนมาจ่ายให้แก่สมาชิกรายเก่า โดยมีได้นำเงินที่ได้ไปประกอบธุรกิจตามที่กล่าวอ้างสร้างความเสียหายแก่ประชาชนซึ่งเป็นผู้บริโภคและระบบเศรษฐกิจของประเทศประกอบกับกฎหมายที่บังคับใช้ในปัจจุบัน ยังไม่สามารถป้องกันและปราบปรามการหลอกลวงประชาชนในลักษณะแชร์ลูกโซ่ได้อย่างมีประสิทธิภาพ อีกทั้ง การช่วยเหลือประชาชนผู้ตกเป็นผู้เสียหายยังไม่มีประสิทธิภาพเพียงพอ การกระทำในลักษณะ "แชร์ลูกโซ่" เป็นการกระทำที่สร้างความเสียหายต่อประชาชนและประเทศชาติ หน่วยงานที่ดูแลเรื่องนี้ ควรเร่งรัดดำเนินการทันทีที่ได้รับแจ้งเหตุหรือพบเห็นในการดำเนินคดีเพื่อระงับยับยั้งไม่ให้เกิดความเสียหายในวงกว้าง กับประชาชน และควรออกกฎหมายให้ผู้เกี่ยวข้องในการกระทำความผิดทุกคน เช่น บริษัท แม่ทีม พ่อทีมสมาชิกผู้ถูกชักชวนได้รับโทษด้วยกันทุกคนโดยไม่มีการยกเว้นโดยพิจารณาโทษตามเจตนาของการเข้าร่วมขบวนการ "แชร์ลูกโซ่" รวมถึง ผู้ร่วมลงทุนโดยไม่ศึกษา ก็อาจจะกำหนดความผิดในฐานะเป็น "ผู้สนับสนุน" ปัญหากระทำ ความผิดในลักษณะแชร์ลูกโซ่ในปัจจุบัน ได้ใช้พระราชกำหนดการกักขังเงินที่เป็นการฉ้อโกงประชาชน

<sup>8</sup> กรมสอบสวนคดีพิเศษ กระทรวงยุติธรรม, “รายงานการศึกษารูปแบบและวิธีการกระทำความผิดที่มีลักษณะเป็นคดีพิเศษ,” เล่มที่ 1, น. 1 (2549).

พ.ศ. 2527 มาเป็นเครื่องมือในการปราบปราม แต่ยังไม่มีประสิทธิภาพพอสมควรและมีสภาพปัญหาที่เกิดขึ้น คือ ไม่มีหน่วยงานหลักที่มีภารกิจรับผิดชอบเรื่องนี้โดยตรง และหน่วยงานที่รับผิดชอบอยู่มีบุคลากรในการปฏิบัติงานค่อนข้างจำกัด ไม่มีหน่วยงานในระดับภูมิภาค แม้จะมีกลไกคณะอนุกรรมการป้องกันและปราบปรามธุรกิจการเงินนอกระบบ<sup>9</sup> ที่มีผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นประธาน สรรพากรพื้นที่เป็นฝ่ายเลขานุการ แต่หน่วยงานดังกล่าว ยังขาดองค์ความรู้ในการใช้อำนาจตามพระราชกำหนดนี้ ขั้นตอนตามพระราชกำหนดในการช่วยเหลือผู้เสียหาย มีระยะเวลาที่ยาวนานการดำเนินการยืดอายัดทรัพย์สินของผู้กระทำความผิดที่มีเหตุอันควรเชื่อว่าเป็นผู้มีหนี้สินล้นพ้นตัวตามกฎหมายล้มละลายนั้นจะต้องได้รับอนุมัติจากรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง มาตรการตามพระราชกำหนดฯ เป็นมาตรการในเชิงรับ การปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่ไม่มีบทบัญญัติคุ้มครองการปฏิบัติงานที่ชัดเจนไม่ให้อำนาจเจ้าหน้าที่บังคับใช้กฎหมาย แม้มีข้อสันนิษฐานว่าได้มีการกระทำที่เป็นการหลอกลวงประชาชน ถ้าไม่มีผู้เสียหายร้องทุกข์ขบขันบัญญัติไม่ทันกับสถานการณ์และเทคโนโลยีที่เปลี่ยนแปลงไป เช่น การกระทำความผิดที่มีการใช้สกุลเงินดิจิทัลเข้ามาเป็นสื่อหลอกลวงผู้เสียหาย การตรวจสอบเส้นทางการเงินดิจิทัล การตรวจยึดสกุลเงินดิจิทัลทำได้ยาก อีกทั้ง ประกาศ กคพ. (ฉบับที่ 8) พ.ศ. 2565 กำหนดรายละเอียดของลักษณะของการกระทำความผิดที่เป็นคดีพิเศษ ตามมาตรา 21 วรรคหนึ่ง (1) แห่งพระราชบัญญัติการสอบสวนคดีพิเศษ พ.ศ.2547<sup>10</sup> กำหนดคดีความผิดตามกฎหมายว่าด้วยการกักขังเงินที่เป็นการฉ้อโกงประชาชนที่มีบทกำหนดโทษตามมาตรา 12 มาตรา 15 แห่งพระราชกำหนดการกักขังเงินที่เป็นการฉ้อโกงประชาชน พ.ศ.2527 และที่แก้ไขเพิ่มเติมต้องมีหรือมีมูลน่าเชื่อว่ามีจำนวนผู้เสียหายตั้งแต่สามร้อยคนขึ้นไปหรือมีจำนวนเงินที่กักขังรวมกันตั้งแต่หนึ่งร้อยล้านบาทขึ้นไปเป็นหลักการใช้อำนาจดุลพินิจพิจารณาว่าคดีใดจะเป็นคดีพิเศษ ซึ่งจะพิจารณาการกระทำความผิดตามลักษณะที่กำหนดไว้ในมาตรา 21 วรรคหนึ่ง (1) (ก) – (จ) ซึ่งกฎหมายมิได้บัญญัติให้นิยามความหมายไว้ชัดเจนหรือเจาะจง จึงเป็นอำนาจดุลพินิจของอธิบดีกรมสอบสวนคดีพิเศษ เป็นการเฉพาะที่จะเห็นสมควรว่าจะนำคดีอาญาใดมาดำเนินการสอบสวนเป็นคดีพิเศษตามพระราชบัญญัติการสอบสวนคดีพิเศษ พ.ศ. 2547

ซึ่งกระบวนการเสนอเรื่องต่ออธิบดีกรมสอบสวนคดีพิเศษ เมื่อมีผู้ร้องขอเป็นประชาชนองค์กรเอกชน นิติบุคคล ส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ หรือหน่วยงานอื่นของรัฐ ยื่นคำร้องขอและกรมสอบสวนคดีพิเศษ โดยอธิบดีกรมสอบสวนคดีพิเศษ เห็นว่าข้อเท็จจริงยังไม่เพียงพอพิจารณา

<sup>9</sup> คำสั่งกระทรวงการคลัง ที่ 77/2534 เรื่อง แต่งตั้งคณะอนุกรรมการป้องกันและปราบปรามธุรกิจการเงินนอกระบบในส่วนภูมิภาคระดับจังหวัด ลงวันที่ 5 กรกฎาคม 2534

<sup>10</sup> ประกาศ กคพ. “กำหนดรายละเอียดของลักษณะของการกระทำความผิดที่เป็นคดีพิเศษ ตามมาตรา 21 วรรคหนึ่ง (1) แห่งพระราชบัญญัติการสอบสวนคดีพิเศษ พ.ศ.2547,” ฉบับที่ 8, บัญชีท้ายข้อที่ 1, (พ.ศ. 2565).

เป็นคดีพิเศษ อธิบดีกรมสอบสวนคดีพิเศษจะมอบหมายให้หน่วยงานดำเนินการสอบข้อเท็จจริงหรือสืบสวนข้อเท็จจริงตามมาตรา 23/1 วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติการสอบสวนคดีพิเศษ พ.ศ. 2547<sup>11</sup> และระเบียบที่เกี่ยวข้องก็ได้ และให้ส่งเรื่องไปยังคณะอนุกรรมการกลั่นกรองซึ่งมีรองอธิบดีกรมสอบสวนคดีพิเศษ ที่อธิบดีกรมสอบสวนคดีพิเศษมอบหมายให้เป็นประธานคณะอนุกรรมการกลั่นกรอง พิจารณาในเบื้องต้นก่อนนำเสนอต่ออธิบดีกรมสอบสวนคดีพิเศษพิจารณาที่จะรับหรือไม่รับเรื่องไว้ทำการสอบสวนเป็นคดีพิเศษต่อไป ซึ่งเมื่ออธิบดีกรมสอบสวนคดีพิเศษมีคำสั่งอย่างไร ถือเป็นอำนาจเด็ดขาดไม่ต้องส่งสำนวนการสอบข้อเท็จจริงหรือสำนวนการสืบสวนข้อเท็จจริงตามมาตรา 23/1 ไปยังพนักงานอัยการหรือองค์กรหน่วยงานใด เพื่อตรวจสอบและทวงดุลการใช้อำนาจดุลพินิจของอธิบดีกรมสอบสวนคดีพิเศษ ดังนั้น จะเห็นได้ว่าอำนาจหน้าที่ ในการกำหนดให้คดีความผิดทางอาญาใดเป็นคดีพิเศษตามมาตรา 21 วรรคหนึ่ง (1) เป็นอำนาจที่มีบทบาทสำคัญในการจะกำหนดว่าคดีใดเป็นคดีที่สามารถอยู่ในอำนาจการสืบสวนและสอบสวนตามพระราชบัญญัติการสอบสวนคดีพิเศษ พ.ศ. 2547 นี้ได้หรือไม่ ซึ่งการให้อธิบดีกรมสอบสวนคดีพิเศษ เพียงคนเดียวซึ่งเป็นข้าราชการประจำและไม่ได้ยึดโยงกับอำนาจอธิปไตยของประชาชนในการมีอำนาจตามมาตรา 21 วรรคหนึ่ง (1) แต่เพียงผู้เดียวนั้น อาจเป็นช่องทางที่ทำให้เกิดการแทรกแซงการสอบสวนหรือการดำเนินคดีหรือการดำเนินงานในการสืบสวนสอบสวนให้ไปไม่ถึงการเป็นคดีพิเศษ และอาจเป็นที่เคลือบแคลงสงสัยไปในทางทุจริต กับทั้งขัดกับวัตถุประสงค์และเจตนารมณ์ในการจัดตั้งกรมสอบสวนคดีพิเศษเพื่ออำนวยความยุติธรรมให้กับประชาชน ดังนั้น ในการกำหนดบุคคลซึ่งเข้ามาเป็นอธิบดีกรมสอบสวนคดีพิเศษ จึงสมควรที่จะมีบุคคลที่เป็นตัวแทนของประชาชนและองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญเข้ามามีส่วนร่วมกำหนดบุคคลที่จะมาเป็นอธิบดีกรมสอบสวนคดีพิเศษในการใช้อำนาจดุลพินิจพิจารณารับหรือไม่รับการกระทำความผิดตามพระราชกำหนดการกู้ยืมเงินที่เป็นการฉ้อโกงประชาชน พ.ศ.2527 ไว้เป็นคดีพิเศษตามมาตรา 21 วรรคหนึ่ง (1) แห่งพระราชบัญญัติการสอบสวนคดีพิเศษ พ.ศ. 2547 ทั้งนี้ เพื่อให้การใช้อำนาจดุลพินิจได้มีส่วนยึดโยงกับประชาชน และควรจะต้องมีคณะกรรมการพิจารณาการใช้อำนาจดุลพินิจ ในการไม่รับการกระทำความผิดฐานกู้ยืมเงินที่เป็นการฉ้อโกงประชาชนไว้เป็นคดีพิเศษ เพื่อมิให้เป็นอำนาจของอธิบดีกรมสอบสวนคดีพิเศษ แต่เพียงคนเดียวใช้อำนาจดุลพินิจมีคำสั่งรับหรือไม่รับเรื่องไว้เป็นคดีพิเศษ ซึ่งก่อนที่อธิบดีกรมสอบสวนคดีพิเศษจะมีคำสั่งรับหรือไม่รับเรื่องไว้เป็นคดีพิเศษ อธิบดีกรมสอบสวนคดีพิเศษ จะมีวิธีปฏิบัติทางฝ่ายปกครอง ตามระเบียบว่าด้วยการบริหารงานคดีพิเศษและข้อบังคับ กคพ. ว่าด้วยการปฏิบัติหน้าที่เกี่ยวกับคดีพิเศษ โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อให้การปฏิบัติหน้าที่เกี่ยวกับคดีพิเศษเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ ดังนี้

ข้อบังคับ กคพ. ว่าด้วยการปฏิบัติหน้าที่เกี่ยวกับคดีพิเศษ พ.ศ. 2565

<sup>11</sup> พระราชบัญญัติการสอบสวนคดีพิเศษ พ.ศ. 2547 มาตรา 23/1



ข้อ 9 กรณีมีเหตุอันควรสงสัยว่าคดีความผิดทางอาญาใดเป็นคดีพิเศษตามมาตรา 21 วรรคหนึ่ง (1) อธิบดีอาจแต่งตั้งคณะกรรมการกลั่นกรองและเสนอความเห็น เพื่อประกอบการพิจารณาให้คำสั่งให้สอบสวนคดีใดเป็นคดีพิเศษตามมาตรา 21 วรรคหนึ่ง (1) หรือไม่ก็ได้<sup>12</sup>

ระเบียบกรมสอบสวนคดีพิเศษว่าด้วยการบริหารงานคดีพิเศษ พ.ศ. 2558

ข้อ 38 เมื่อการสืบสวนหรือการตรวจสอบข้อเท็จจริง เสร็จสิ้น และอธิบดีมีคำสั่งอย่างหนึ่งอย่างใด ดังต่อไปนี้

(๑) ให้ยุติการดำเนินการ

(๒) ให้ส่งเรื่องให้หน่วยงานอื่นดำเนินการตามกฎหมายต่อไป

(๓) ให้รับหรือจัดให้มีคำร้องทุกข์ หรือคำกล่าวโทษเพื่อสอบสวนเป็นคดีพิเศษตามมาตรา ๒๑ วรรคหนึ่ง (๑) หรือให้หน่วยงานแจ้งคำสั่งดังกล่าวให้ศูนย์บริหารคดีพิเศษทราบ โดยแนบสำเนาบันทึกสั่งการของอธิบดีดังกล่าวพร้อมรับรองสำเนาเป็นหลักฐาน และให้ศูนย์บริหารคดีพิเศษจำหน่ายเรื่องจากสารบบสำนวนสืบสวน หรือสารบบเรื่องตรวจสอบข้อเท็จจริง แล้วแต่กรณี<sup>13</sup>

จากระเบียบและข้อบังคับทางปกครองดังกล่าวเมื่อการสืบสวนข้อเท็จจริงหรือการตรวจสอบข้อเท็จจริงเสร็จสิ้นโดยอธิบดีมีคำสั่งให้ยุติการดำเนินการจะให้แจ้งคำสั่งดังกล่าวให้กองบริหารคดีพิเศษทราบและให้จำหน่ายเรื่องจากสารบบสำนวนสืบสวน หรือสารบบเรื่องสืบสวนหรือตรวจสอบข้อเท็จจริงและแจ้งให้ผู้ร้องทุกข์ทราบเท่านั้น โดยผู้ร้องทุกข์จะไม่สามารถอุทธรณ์การใช้ดุลพินิจมีคำสั่งไม่รับเรื่องไว้เป็นคดีพิเศษของอธิบดีกรมสอบสวนคดีพิเศษ และไม่สามารถอุทธรณ์คำสั่งไม่รับเรื่องไว้เป็นคดีพิเศษต่อหน่วยงานใดได้อีก กล่าวคือ ในทางปกครองกรมสอบสวนคดีพิเศษได้มีการจัดตั้งกองคดีธุรกิจการเงินนอกระบบ ขึ้นเป็นหน่วยงานตามกฎหมายกระทรวงแบ่งส่วนราชการกรมสอบสวนคดีพิเศษ กระทรวงยุติธรรม<sup>14</sup> โดยให้มีหน้าที่และอำนาจในการสืบสวนข้อเท็จจริงหรือตรวจสอบข้อเท็จจริงผู้กระทำความผิดเกี่ยวกับธุรกิจการเงินนอกระบบ และเมื่อกองคดีธุรกิจการเงินนอกระบบ ตรวจสอบข้อเท็จจริงหรือสืบสวนข้อเท็จจริงเสร็จสิ้นแล้ว จะทำความเห็นเสนอคณะกรรมการกลั่นกรอง ซึ่งเป็นบุคคลที่อธิบดีกรมสอบสวนคดีพิเศษไว้วางใจและแต่งตั้ง เพื่อประชุมกลั่นกรองและมีความเห็นเสนอให้อธิบดีกรมสอบสวนคดีพิเศษพิจารณาใช้ดุลพินิจมีคำสั่งรับหรือไม่รับเรื่องการกระทำความผิดที่เกี่ยวกับธุรกิจการเงินนอกระบบหรือผู้กระทำความผิดตามพระราชกำหนดการกู้ยืมเงินที่เป็นการฉ้อโกงประชาชน พ.ศ. 2527 ไว้เป็นคดีพิเศษโดยวิธีการทางปกครอง

<sup>12</sup> กรมสอบสวนคดีพิเศษ กระทรวงยุติธรรม, “ข้อบังคับ กคพ.ว่าด้วยการปฏิบัติหน้าที่เกี่ยวกับคดีพิเศษ,” ข้อที่ 9, (พ.ศ. 2565).

<sup>13</sup> กรมสอบสวนคดีพิเศษ กระทรวงยุติธรรม, “ระเบียบกรมสอบสวนคดีพิเศษว่าด้วยการบริหารงานคดีพิเศษ,” ข้อที่ 38, (พ.ศ. 2558).

<sup>14</sup> กฎกระทรวง แบ่งส่วนราชการกรมสอบสวนคดีพิเศษ กระทรวงยุติธรรม พ.ศ. ๒๕๖๐ ข้อ 17

ดังกล่าว มีช่องว่างให้อำนาจแก่อธิบดีกรมสอบสวนคดีพิเศษโดยไม่ต้องเสนอเรื่องเข้าคณะกรรมการคดีพิเศษ (ก.ค.พ.) เพื่อพิจารณาอีกแต่อย่างไรเพราะการกระทำความผิดตามพระราชกำหนดการกักเงินที่เป็นการฉ้อโกงประชาชน พ.ศ. 2527 ไม่ใช่เป็นความผิดตามมาตรา 21 วรรคหนึ่ง (2) แห่งพระราชบัญญัติการสอบสวนคดีพิเศษ พ.ศ.2547<sup>15</sup> กับทั้งไม่มีระเบียบหรือข้อบังคับกำหนดให้อธิบดีกรมสอบสวนคดีพิเศษต้องส่งความเห็นและสำนวนการตรวจสอบข้อเท็จจริง หรือสำนวนการสืบสวนข้อเท็จจริงไปให้พนักงานอัยการ หรือองค์กร หน่วยงาน หรือคณะกรรมการใดพิจารณาอีก เพื่อตรวจสอบถ่วงดุลการใช้อำนาจดุลพินิจของอธิบดีกรมสอบสวนคดีพิเศษในการใช้อำนาจดุลพินิจมีคำสั่งไม่รับเรื่องการกระทำความผิดตามพระราชกำหนดการกักเงินที่เป็นการฉ้อโกงประชาชน พ.ศ. 2527 ไว้เป็นคดีพิเศษ

ปัญหา คือ หากอธิบดีกรมสอบสวนคดีพิเศษ ใช้อำนาจดุลพินิจไม่รับเรื่องไว้เป็นคดีพิเศษ เพื่อทำการสอบสวนและสั่งฟ้องผู้กระทำความผิดฐานกักเงินที่เป็นการฉ้อโกงประชาชน ตามพระราชกำหนดการกักเงินที่เป็นการฉ้อโกงประชาชนพ.ศ.2527 ต่อพนักงานอัยการแล้ว ประชาชนผู้เสียหาย ก็ไม่สามารถใช้สิทธิฟ้องร้องผู้กระทำความผิดฐานกักเงินที่เป็นการฉ้อโกงประชาชนได้เอง เพราะกฎหมายกำหนดให้พนักงานอัยการเท่านั้นที่มีอำนาจฟ้องร้องดำเนินคดี และเรียกต้นเงิน รวมทั้ง ผลประโยชน์ตอบแทนคืนให้กับประชาชนผู้เสียหาย<sup>16</sup> ทำให้ประชาชนผู้เสียหาย ไม่ได้รับความเป็นธรรม และไม่ได้รับการชดเชยค่าเสียหายคืน และทำให้อาชญากรทางเศรษฐกิจไม่ได้รับการลงโทษ ดังนั้น ปัญหาการใช้อำนาจดุลพินิจของอธิบดีกรมสอบสวนคดีพิเศษในการไม่รับเรื่อง การกระทำความผิดฐานกักเงินที่เป็นการฉ้อโกงประชาชน ตามพระราชกำหนดการกักเงินที่เป็นการฉ้อโกงประชาชน พ.ศ.2527 หรือที่เรียกว่าแชร์ลูกโซ่ ไว้ทำการสอบสวนตามมาตรา 21 วรรคหนึ่ง (1) แห่งพระราชบัญญัติการสอบสวนคดีพิเศษ พ.ศ.2547 หากปล่อยให้เป็นการใช้อำนาจดุลพินิจของอธิบดีกรมสอบสวนคดีพิเศษ เพียงคนเดียวในการใช้ดุลพินิจเด็ดขาด ในการไม่รับความผิดดังกล่าวไว้เป็นคดีพิเศษ จะทำให้ไม่มีความโปร่งใสในการปฏิบัติงานทางปกครอง และอธิบดีกรมสอบสวนคดีพิเศษกับพวกผู้บริหาร อาจสมคบคิดกันเป็นขบวนการแบ่งหน้าที่กันทำและใช้อำนาจดุลพินิจไปในทางที่มีขอบเพื่อช่วยเหลือพวกอาชญากรทางเศรษฐกิจไม่ให้ต้องรับโทษ และหลบหนีไปพร้อมกับทรัพย์สินเงินทองเป็นจำนวนมากอย่างลอบยวล เพื่อรับสินบาทคาดสินบน และอำมสินจ้างจากเหล่าอาชญากรทางเศรษฐกิจ ซึ่งมีทรัพยากรและเงินทองพร้อมจะวิ่งเต้นเคลียร์คดีให้ยุติเรื่องการตรวจสอบข้อเท็จจริง และสืบสวนข้อเท็จจริง เนื่องจากการกระทำความผิดฐานกักเงินที่เป็นการฉ้อโกงประชาชน หรือแชร์

<sup>15</sup> เชษฐ ชุนธิวงศ์, “การสอบสวนคดีพิเศษ กลไกที่ทำให้การสอบสวนมีประสิทธิภาพ,” (วิทยานิพนธ์มหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2549), น. 23-24.

<sup>16</sup> พระราชกำหนดการกักเงินที่เป็นการฉ้อโกงประชาชน พ.ศ.2527 มาตรา 9

ลูกโซ่ นั้น เมื่อแชร์ล้มโซ่ขาดแล้ว ก็จะปิดตัวหลบหนีไปพร้อมกับทรัพย์สินเงินทองจำนวนมาก และเหล่าอาชญากรทางเศรษฐกิจ โดยเฉพาะบริษัทใหญ่ๆ มักมีศักยภาพในการวิ่งเต้นให้ยุติเรื่องตั้งแต่ชั้น การตรวจสอบข้อเท็จจริงหรือสืบสวนข้อเท็จจริง ซึ่งยังไม่ถือว่าเป็นคดีพิเศษ หากอธิบดีกรมสอบสวน คดีพิเศษมีความเห็น ไม่รับเรื่องไว้เป็นคดีพิเศษโดยมีคำสั่งยุติเรื่องการตรวจสอบข้อเท็จจริงหรือยุติ เรื่องสืบสวนข้อเท็จจริง ซึ่งถือเป็นที่สุดไม่ต้องส่งสำนวนตรวจสอบข้อเท็จจริงและสำนวนสืบสวน ข้อเท็จจริงพร้อมความเห็นไม่รับเรื่องไว้เป็นคดีพิเศษไปยังพนักงานอัยการ หรือคณะกรรมการคดี พิเศษ (ก.ค.พ.) หรือองค์กร หรือคณะกรรมการใดๆ อีก ทั้งประชาชนผู้เสียหาย ก็ไม่สามารถฟ้องร้อง ดำเนินคดีเองได้ ทำให้ประชาชนผู้เสียหายจากอาชญากรรมทางเศรษฐกิจดังกล่าว ไม่ได้ได้รับความเป็น ธรรม และไม่ได้รับการชดเชยค่าเสียหาย

จากเหตุผลข้างต้นผู้ศึกษา จึงสนใจศึกษาปัญหากฎหมายเกี่ยวกับการใช้อำนาจ ดุลพินิจของอธิบดีกรมสอบสวนคดีพิเศษในการไม่รับการกระทำความผิดฐานกู้ยืมเงินที่เป็นการฉ้อโกง ประชาชนตามพระราชกำหนดการกู้ยืมเงินที่เป็นการฉ้อโกงประชาชน พ.ศ.2527 หรือที่เรียกกันว่า คดีแชร์ลูกโซ่<sup>17</sup> ไว้ทำการสอบสวนตามมาตรา 21 วรรคหนึ่ง (1) แห่งพระราชบัญญัติการสอบสวน คดีพิเศษ พ.ศ.2547 ศึกษาแนวความคิดพื้นฐาน ที่มา ความผิดเกี่ยวกับการกู้ยืมเงินที่เป็นการฉ้อโกง ประชาชน ศึกษาถึงรูปแบบการกระทำความผิดฐานกู้ยืมเงินที่เป็นการฉ้อโกงประชาชน หรือคดีแชร์ ลูกโซ่ในรูปแบบต่างๆ และการกระทำความผิดตามมาตรา 4 และมาตรา 5 แห่งพระราชกำหนดการกู้ยืม เงินที่เป็นการฉ้อโกงประชาชน พ.ศ. 2527 อันมีลักษณะเป็นคดีพิเศษตามมาตรา 21 วรรคหนึ่ง (1) แห่งพระราชบัญญัติการสอบสวนคดีพิเศษ พ.ศ. 2547 ศึกษาแนวคิดทฤษฎีที่เกี่ยวข้องกับอำนาจ ดุลพินิจ ปัญหาและแนวทางแก้ไขในการใช้อำนาจดุลพินิจไม่รับการกระทำความผิดตามพระราช กำหนดการกู้ยืมเงินที่เป็นการฉ้อโกงประชาชน พ.ศ. 2527 ที่มีลักษณะเป็นคดีพิเศษไว้ทำ การสอบสวนเป็นคดีพิเศษตามมาตรา 21 วรรคหนึ่ง (1) แห่งพระราชบัญญัติการสอบสวนคดีพิเศษ พ.ศ.2547 ว่ามีปัญหาอย่างไร และจะมีแนวทางในการแก้ไขปัญหาได้อย่างไร ซึ่งในการปรามปราม การกระทำความผิดดังกล่าว แม้ว่าจะสามารถลงโทษได้ตามมาตรา 12 มาตรา 15 แห่งพระราช กำหนดการกู้ยืมเงินที่เป็นการฉ้อโกงประชาชน พ.ศ.2527 แต่เนื่องจากความผิดดังกล่าวรัฐเท่านั้น มี อำนาจฟ้องคดี<sup>18</sup> ประกอบกับยังไม่มีกฎหมายใดได้บัญญัตินิยามความหมายของความผิดฐานแชร์ ลูกโซ่ไว้ ซึ่งคดีแชร์ลูกโซ่นั้น มีการกระทำความผิดหลายรูปแบบ ไม่ว่าจะเป็นลักษณะการล่อลวงให้ลงทุน

<sup>17</sup> กรมสอบสวนคดีพิเศษ กระทรวงยุติธรรม, “รายงานการศึกษา เรื่อง แนวทางการป้องกันและ ปรามปรามแชร์ลูกโซ่ในเชิงบูรณาการ,” น. 3 (พ.ศ.2553).

<sup>18</sup> กรมสอบสวนคดีพิเศษ กระทรวงยุติธรรม, “รายงานการศึกษารูปแบบและวิธีการกระทำความผิดที่มี ลักษณะเป็นคดีพิเศษ,” น. 36 (พ.ศ.2549).

เป็นเครือข่าย ที่มุ่งหารายได้จากการระดมทุนโดยเสนอให้ผลตอบแทนสูงในระยะเวลาอันสั้น ในขณะที่ความเป็นจริงไม่มีการลงทุน แต่นำเงินของสมาชิกใหม่มาเวียนเป็นผลตอบแทนให้สมาชิกเก่าตามที่กล่าวอ้างในตอนแรก เพื่อสร้างความหน้าเชื่อถือและเมื่อไม่สามารถหาสมาชิกใหม่มาลงทุนเพิ่มได้ ก็จะไม่มีการจ่ายผลประโยชน์ตอบแทนตามที่สัญญาไว้ ซึ่งพฤติการณ์การกระทำ ความผิดมีการจัดตั้งขึ้นมาทั้งในรูปแบบนิติบุคคลและบุคคลธรรมดา โดยคดีแชร์ลูกโซ่ ถือเป็นปัญหา อาชญากรรมทางเศรษฐกิจที่มีความร้ายแรงและส่งผลกระทบต่อระบบเศรษฐกิจ สังคม และความ มั่นคงของประเทศไทยอย่างร้ายแรง แต่มาตรา 4 มาตรา 5 แห่งพระราชกำหนดการกู้ยืมเงินที่เป็นการฉ้อโกงประชาชน พ.ศ. 2527 ยังไม่มีความครอบคลุมและไม่สามารถปราบปรามผู้กระทำผิดที่เข้าไปมีส่วนร่วมหรือเป็นส่วนหนึ่งส่วนใดของกระบวนการกู้ยืมเงินที่เป็นการฉ้อโกงประชาชน หรือแชร์ ลูกโซ่ที่มีลักษณะเป็นคดีพิเศษตามมาตรา 21 วรรคหนึ่ง (1) แห่งพระราชบัญญัติการสอบสวนคดี พิเศษ พ.ศ. 2547 ได้อย่างมีประสิทธิภาพ ทั้งมาตรา 9 กำหนดให้พนักงานอัยการเป็นผู้ฟ้องคดีและ มีอำนาจเรียกต้นเงินและผลประโยชน์ตอบแทนที่เป็นสิทธิอันชอบด้วยกฎหมายให้แก่ประชาชน ผู้เสียหาย โดยประชาชนผู้เสียหายไม่มีอำนาจฟ้องร้องดำเนินคดีในความผิดฐานกู้ยืมเงินที่เป็นการ ฉ้อโกงประชาชนได้เอง ซึ่งเมื่ออธิบดีกรมสอบสวนคดีพิเศษได้ใช้อำนาจดุลพินิจมีคำสั่งไม่รับการ กระทำความผิดดังกล่าวไว้เป็นคดีพิเศษ เพื่อทำการสอบสวนและสั่งฟ้องผู้กระทำความผิดไปยัง พนักงานอัยการ เพื่อให้ฟ้องร้องต่อศาล ก็ทำให้ผู้กระทำความผิดไม่ได้รับโทษและประชาชน ผู้เสียหาย ไม่ได้ต้นเงินและผลประโยชน์ตอบแทนที่เป็นสิทธิอันชอบด้วยกฎหมายคืนได้แต่อย่างใด จึงจำเป็นต้องศึกษาเพื่อนำไปสู่การเสนอแนะแนวทางในการแก้ไขเพิ่มเติมและการบังคับใช้พระราช กำหนดการกู้ยืมเงินที่เป็นการฉ้อโกงประชาชน พ.ศ. 2527 ที่มีลักษณะเป็นคดีพิเศษตามมาตรา 21 วรรคหนึ่ง (1) แห่งพระราชบัญญัติการสอบสวนคดีพิเศษ พ.ศ. 2547 ให้สามารถควบคุม อาชญากรรมทางเศรษฐกิจฐานการกู้ยืมเงินที่เป็นการฉ้อโกงประชาชนหรือแชร์ลูกโซ่<sup>19</sup> ได้อย่างมี ประสิทธิภาพ

<sup>19</sup> กรมสอบสวนคดีพิเศษ กระทรวงยุติธรรม, “รายงานการศึกษาแบบและวิธีการกระทำความผิด ที่มีลักษณะเป็นคดีพิเศษ,” น.11 (2551).

## 2. วัตถุประสงค์ของการวิจัย

2.1 เพื่อศึกษาแนวคิด ทฤษฎีและความเป็นมาของการใช้อำนาจดุลพินิจในการรับคดีพิเศษของอธิบดีกรมสอบสวนคดีพิเศษในคดีที่เกี่ยวข้องกับอาชญากรรมทางเศรษฐกิจฐานการกู้ยืมเงิน ที่เป็นการฉ้อโกงประชาชน

2.2 เพื่อศึกษาปัญหาการใช้อำนาจดุลพินิจของอธิบดีกรมสอบสวนคดีพิเศษในการรับคดีที่เกี่ยวข้องกับการกู้ยืมเงินที่เป็นการฉ้อโกงประชาชนไว้เป็นคดีพิเศษ

2.3 เพื่อศึกษาเปรียบเทียบอำนาจดุลพินิจของอธิบดีกรมสอบสวนคดีพิเศษในการรับคดีพิเศษในกรณีการกู้ยืมเงินที่เป็นการฉ้อโกงประชาชนระหว่างประเทศไทยกับประเทศสหรัฐอเมริกา สหราชอาณาจักร และสหพันธรัฐออสเตรเลีย

2.4 เพื่อให้ได้มาซึ่งข้อเสนอแนะในการแก้ไข พัฒนา กระบวนการใช้อำนาจดุลพินิจของอธิบดีกรมสอบสวนคดีพิเศษในการรับคดีพิเศษกรณีที่เกี่ยวข้องกับการกู้ยืมเงินที่เป็นการฉ้อโกงประชาชน

## 3. สมมติฐานการวิจัย

ปัจจุบันพบปัญหาในการใช้อำนาจดุลพินิจของอธิบดีกรมสอบสวนคดีพิเศษในการรับเรื่องไว้เป็นคดีพิเศษตามพระราชบัญญัติการสอบสวนคดีพิเศษ พ.ศ.2547 มาตรา 21 วรรคหนึ่ง (1) ซึ่งจากการศึกษาพบว่าในความผิดที่เกี่ยวข้องกับการกู้ยืมเงินที่เป็นการฉ้อโกงประชาชนยังมีเงื่อนไขและกระบวนการรับคดีพิเศษที่ยังไม่สอดคล้องกับเจตนารมณ์ของกฎหมายในการอำนวยความสะดวกให้กับประชาชนได้ จึงเห็นควรให้มีการแก้ไขและบัญญัติแนวทางเพิ่มเติม ในกระบวนการใช้อำนาจดุลพินิจของอธิบดีกรมสอบสวนคดีพิเศษโดยการแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติการสอบสวนคดีพิเศษ พ.ศ.2547 ให้มีการอุทธรณ์คำสั่งอำนาจดุลพินิจของอธิบดีกรมสอบสวนคดีพิเศษให้กับหน่วยงานคณะกรรมการวินิจฉัยอุทธรณ์ เพื่อให้มีการตรวจสอบการใช้อำนาจดุลพินิจอย่างเหมาะสมได้

#### 4. ขอบเขตการศึกษา

ศึกษาเฉพาะกรณีการใช้อำนาจดุลพินิจในการรับคดีความผิดตามพระราชกำหนดการกู้ยืมเงินที่เป็นการฉ้อโกงประชาชน พ.ศ. 2527 ไว้เป็นคดีพิเศษตามมาตรา 21วรรคหนึ่ง (1) แห่งพระราชบัญญัติการสอบสวนคดีพิเศษ พ.ศ.2547 โดยมุ่งพิจารณาเกี่ยวกับการกระทำความผิดลักษณะแชร์ลูกโซ่

#### 5. วิธีดำเนินการศึกษา

การศึกษาค้นคว้าอิสระฉบับนี้ ใช้วิธีการศึกษาวิจัยจากเอกสาร (Documentary Research) โดยศึกษาจากเอกสารต่างๆ ประกอบด้วยพระราชกำหนดการกู้ยืมเงินที่เป็นการฉ้อโกงประชาชน พ.ศ.2527 พระราชบัญญัติการสอบสวนคดีพิเศษ พ.ศ.2547 ตลอดจนตำรา หนังสือบทความ ในวารสารวิชาการและเอกสารทางวิชาการอื่นๆ รวมถึงข้อมูลทางอิเล็กทรอนิกส์ (Internet) เพื่อนำมาเป็นข้อมูลในการศึกษาและวิเคราะห์ประเด็นปัญหา

#### 6. ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับจากการศึกษา

6.1 ทราบถึงแนวคิด ทฤษฎีและความเป็นมาของการใช้อำนาจดุลพินิจในการรับคดีพิเศษของอธิบดีกรมสอบสวนคดีพิเศษในคดีที่เกี่ยวข้องกับอาชญากรรมทางเศรษฐกิจฐานการกู้ยืมเงินที่เป็นการฉ้อโกงประชาชน

6.2 ทราบถึงปัญหาการใช้อำนาจดุลพินิจของอธิบดีกรมสอบสวนคดีพิเศษในการรับคดีที่เกี่ยวข้องกับการกู้ยืมเงินที่เป็นการฉ้อโกงประชาชนไว้เป็นคดีพิเศษ

6.3 ทราบถึงอำนาจดุลพินิจของอธิบดีกรมสอบสวนคดีพิเศษในการรับคดีพิเศษในกรณีคดีการกู้ยืมเงินที่เป็นการฉ้อโกงประชาชนระหว่างประเทศไทยกับประเทศสหรัฐอเมริกา สหราชอาณาจักร สหพันธรัฐออสเตรเลีย

6.4 ทราบถึงข้อเสนอแนะในการแก้ไข พัฒนา กระบวนการใช้อำนาจดุลพินิจของอธิบดีกรมสอบสวนคดีพิเศษในการรับคดีพิเศษกรณีที่เกี่ยวข้องกับการกู้ยืมเงินที่เป็นการฉ้อโกงประชาชน



## บทที่ 2

# หลักการ และแนวคิดที่เกี่ยวข้องกับการใช้อำนาจดุลพินิจรับ เรื่องการกระทำความผิดที่เกี่ยวข้องกับการกู้ยืมเงินที่เป็นการฉ้อโกงประชาชน ไว้เป็นคดีพิเศษ

ด้วยความเจริญของระบบเศรษฐกิจ และความก้าวหน้าของระบบเทคโนโลยีสารสนเทศ ทำให้ในปัจจุบัน ปัญหาอาชญากรรมทางเศรษฐกิจเป็นภัยที่ร้ายแรงต่อสังคม ที่ก่อให้เกิดความเสียหายต่อระบบเศรษฐกิจ สังคม และความมั่นคงของประเทศ โดยนับเป็นระยะเวลากว่า 40 ปี ที่สังคมไทยต้องประสบกับปัญหาอาชญากรรมประเภทอาชญากรรมทางเศรษฐกิจ หรืออาชญากรรมคอเชิ้ตขาว (White-Collar Crime) โดยส่วนใหญ่จะพบในรูปแบบของการกู้ยืมเงินที่เป็นการฉ้อโกงประชาชน หรือการเล่นแชร์ลูกโซ่ที่มีวัตถุประสงค์หลักของการฉ้อโกง คือการหลอกลวงเพื่อให้ได้รับของมีค่าไม่ว่าจะเป็นเงิน หรือทรัพย์สิน โดยไม่รู้ตัวและรู้ตัว ซึ่งในแต่ละปีมีคนจำนวนมากตกเป็นเหยื่อ และยังมีการพัฒนารูปแบบของการกระทำความผิดไปตามยุคสมัยไม่ว่าจะเป็นการเล่นแชร์ในรูปแบบต่างๆ เช่น ธุรกิจลงทุนซื้อน้ำมันเป็นจำนวนมาก และมีการจ่ายเงินปันผลในลักษณะที่เป็นการชักชวนให้ประชาชนเข้าร่วมลงทุนซื้อน้ำมันเป็นจำนวนมาก และมีการจ่ายเงินปันผลให้กับผู้ร่วมลงทุนจริง ทำให้มีประชาชนให้ความสนใจเป็นจำนวนมากและเป็นจุดกำเนิดของการกู้ยืมเงินที่เป็นการฉ้อโกงประชาชนในรูปแบบต่าง ๆ ดังเช่นที่บางคนเรียกว่า แชร์ลูกโซ่

จากปัญหาอาชญากรรมทางเศรษฐกิจฐานการกู้ยืมเงินที่เป็นฉ้อโกงประชาชนที่เกิดขึ้นในประเทศไทย ทำให้มีการตรากฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการกู้ยืมเงินที่เป็นการฉ้อโกงประชาชน หลายฉบับ เช่น ประมวลกฎหมายอาญา พ.ศ. 2499<sup>20</sup> พระราชกำหนดการกู้ยืมเงินที่เป็นการฉ้อโกงประชาชน พ.ศ. 2527 และพระราชบัญญัติการสอบสวนคดีพิเศษ พ.ศ.2547 จึงจำเป็นต้องศึกษาหลักการแนวคิดและทฤษฎีที่เกี่ยวข้องกับอาชญากรรมทางเศรษฐกิจฐานการกู้ยืมเงินที่เป็นการฉ้อโกงประชาชนที่มีลักษณะเป็นคดีพิเศษตามมาตรา 21วรรคหนึ่ง (1) แห่งพระราชบัญญัติการสอบสวนคดีพิเศษ พ.ศ.2547 และการใช้อำนาจดุลพินิจของอธิบดีกรมสอบสวนคดีพิเศษในการรับหรือไม่รับเรื่อง การกระทำความผิดฐานกู้ยืมเงินที่เป็นการฉ้อโกงประชาชนตามพระราชกำหนด

การกู้ยืมเงินที่เป็นการฉ้อโกงประชาชน พ.ศ. 2527 ไว้เป็นคดีพิเศษ ซึ่งเป็นอำนาจดุลพินิจของอธิบดีกรมสอบสวนคดีพิเศษแต่เพียงผู้เดียว โดยการกระทำความผิดดังกล่าวจะต้องเป็นการกระทำความผิดตามมาตรา 4 และมาตรา 5 ซึ่งมีบทกำหนดโทษตามมาตรา 12 และมาตรา 15

<sup>20</sup> ประมวลกฎหมายอาญา พ.ศ. 2499 มาตรา 343

แห่งพระราชกำหนดการกู้ยืมเงินที่เป็นการฉ้อโกงประชาชน พ.ศ. 2527 และจะต้องเข้าลักษณะ อย่างหนึ่งอย่างใดตามมาตรา 21 วรรคหนึ่ง (1) (ก)-(จ) แห่งพระราชบัญญัติการสอบสวนคดีพิเศษ พ.ศ. 2547<sup>21</sup> ทั้งต้องมีหรือมีมูลน่าเชื่อว่ามีจำนวนผู้เสียหายตั้งแต่สามร้อยคนขึ้นไป หรือมีจำนวนเงินที่กู้ยืมรวมกันตั้งแต่หนึ่งร้อยล้านบาทขึ้นไปตามประกาศ กพค. (ฉบับที่ 8) พ.ศ. 2565<sup>22</sup> อันเป็นหลักการ ในการใช้อำนาจดุลพินิจของอธิบดีกรมสอบสวนคดีพิเศษ ซึ่งเมื่อเป็นคดีพิเศษแล้ว อำนาจการสอบสวน เป็นของกรมสอบสวนคดีพิเศษ หน่วยงานอื่นจึงไม่มีอำนาจทำการสอบสวน

ดังนั้น จึงจำเป็นต้องศึกษาถึงความหมาย ที่มา แนวความคิด และความจำเป็นของการกำหนดความผิดเกี่ยวกับการกู้ยืมเงินที่เป็นการฉ้อโกงประชาชนของประเทศไทยและของต่างประเทศ ปัญหาและแนวทางแก้ไขปัญหาการใช้ดุลพินิจไม่รับเรื่องการกระทำความผิดฐานกู้ยืมเงินที่เป็นการฉ้อโกงประชาชนไว้เป็นคดีพิเศษตามมาตรา 21 วรรคหนึ่ง (1) แห่งพระราชบัญญัติการสอบสวนคดีพิเศษ พ.ศ.2547 เพื่อนำไปประยุกต์ใช้และแก้ไขบทบัญญัติแห่งกฎหมายให้เหมาะสม

## 1. หลักการ และแนวคิดเกี่ยวกับอาชญากรรมทางเศรษฐกิจ

แนวคิดเกี่ยวกับอาชญากรรมทางเศรษฐกิจ

อาชญากรรมทางเศรษฐกิจเป็นปรากฏการณ์หนึ่งที่เกิดขึ้นในทุกๆ สังคม โดยมีรูปแบบและวิธีการที่แตกต่างกันออกไป ในสังคมแรกเริ่มอาชญากรรมที่เกิดขึ้นจะไม่มี ความซับซ้อนและเกี่ยวข้องกับปัจจัยในการดำรงชีวิต เช่น ทรัพย์สิน ชีวิต ร่างกาย แต่เมื่อสังคมได้พัฒนาก้าวหน้ามาเป็นลำดับ อาชญากรรมย่อมมีการพัฒนาตามไปด้วย โดยพัฒนาทั้งรูปแบบและวิธีการที่มีความซับซ้อน มีการนำความก้าวหน้าต่างๆ ของสังคมเข้ามาผสมผสานกับวิธีการก่ออาชญากรรม เช่น อาชญากรรมทางคอมพิวเตอร์ อาชญากรรมทางเศรษฐกิจ เป็นต้น

อาชญากรรมทางเศรษฐกิจถูกนำเสนอโดย Edwin H Sutherland เป็นคนแรกโดยเสนอว่าบุคคลในสังคมชั้นสูง (Upper socio-economic Class) ก็อาจก่ออาชญากรรมได้หลายรูปแบบโดยมีพฤติการณ์ที่แตกต่างจากการกระทำความผิดโดยบุคคลในสังคมชั้นล่าง (Lower socio-economic Class) การกระทำความผิดโดยบุคคลที่อยู่ในสังคมชั้นสูงนั้นถูกเรียกว่า อาชญากรรมคอเชิ้ตขาว (White-Collar Crime) โดยเป็นการกระทำความผิดโดยบุคคลที่มีผู้รับหน้าถือตามีสถานภาพทาง

<sup>21</sup> ประกาศ กพค. เรื่องการกำหนดรายละเอียดของลักษณะของการกระทำความผิดตามมาตรา 21 วรรคหนึ่ง (1) แห่งพระราชบัญญัติการสอบสวนคดีพิเศษ พ.ศ. 2547.

<sup>22</sup> ประกาศ กพค. (ฉบับที่ 8) เรื่องกำหนดรายละเอียดของลักษณะของการกระทำความผิดที่เป็นคดีพิเศษตามมาตรา 21 วรรคหนึ่ง (1) แห่งพระราชบัญญัติการสอบสวนคดีพิเศษ พ.ศ. 2547.



เศรษฐกิจและสังคม โดยได้อาศัยตำแหน่งหน้าที่การงานของเขาเหล่านั้นเป็นช่องทางในการกระทำความผิด<sup>23</sup>

ต่อมานักอาชญาวิทยา คือ Herbert Edelhertz ได้ขยายความหมายของอาชญากรรมคอเชิ้ตขาว (White-Collar Crime) ว่าเป็นการกระทำที่ผิดกฎหมายธรรมดาเดียวหรือการกระทำที่ผิดกฎหมายอย่างต่อเนื่องหรือเกี่ยวข้องกันหลายกรรมหลายวาระ เป็นการกระทำความผิดที่ไม่เกี่ยวข้องกับความผิดทางกายภาพ ไม่มีการใช้กำลัง แต่เป็นการปกปิดซ่อนเร้นหรือหลอกลวงเพื่อที่จะได้มาซึ่งทรัพย์สิน หรือได้มาซึ่งความได้เปรียบทางธุรกิจหรือทางส่วนตัว จึงสามารถเรียกอาชญากรรมคอเชิ้ตขาวว่า อาชญากรรมทางเศรษฐกิจก็ได้

อย่างไรก็ดี ก็ได้มีการใช้คำอื่นแทน เช่น J.E. Conkin ได้เรียกว่า อาชญากรรมทางธุรกิจ (Business Crime) พร้อมทั้งให้ความหมายว่า หมายถึง การกระทำที่ผิดกฎหมายและลงโทษทางอาญาได้ เป็นการกระทำโดยปัจเจกบุคคลหรือหลายคนในการประกอบอาชีพที่ถูกกฎหมายในวงการค้า หรืออุตสาหกรรมได้กระทำความผิด โดยมีวัตถุประสงค์ที่จะได้มาซึ่งทรัพย์สินหรือเงิน หรือเพื่อหลีกเลี่ยงการจ่ายเงินหรือการสูญเสียทรัพย์สิน หรือเพื่อให้ได้มาซึ่งผลประโยชน์ทางธุรกิจหรือทางส่วนตัวซึ่งในมุมมองนี้ถือว่า การที่ใช้ช่องว่างทางกฎหมายเพื่อแสวงหาประโยชน์อันมิชอบ โดยไม่คำนึงว่า ผู้อื่นจะได้รับความเสียหายหรือไม่ หรือกระทบต่อเศรษฐกิจของประเทศหรือไม่ ถือเป็นอาชญากรรมทางธุรกิจแล้ว<sup>24</sup>

ในประเทศไทย ได้มีผู้ให้นิยามความหมายของอาชญากรรมทางเศรษฐกิจ ได้แก่

ศาสตราจารย์ วีระพงษ์ บุญโยภาส ได้ให้ความหมายของอาชญากรรมทางเศรษฐกิจเอาไว้ว่า เป็นการกระทำความผิดกฎหมายซึ่งมีผลกระทบต่อเศรษฐกิจและความมั่นคงของประเทศ โดยมีได้จำกัดเฉพาะความผิดกฎหมายอาญาเท่านั้น ผู้กระทำความผิดดังกล่าวมักมีสถานะในทางสังคม มีตำแหน่งหน้าที่การงานและความรู้<sup>25</sup>

ดร.อภิชัย พันธเสนได้ให้ความหมายของอาชญากรรมทางเศรษฐกิจไว้ว่า ใครก็ตามที่พยายามแย่งยึดผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจโดยไม่ชอบธรรม เนื่องจากมีอำนาจมืด มีความฉลาด มี

<sup>23</sup> E.H.Sutherland, "White Collar Crime N.Y. Holt, Rineheart and Winton," P.9 (1961).

<sup>24</sup> J.E.Conkin, "Illegal Corporate Behavior Washington D.C. S. Government Printing Office P.143 (1979).

<sup>25</sup> วีระพงษ์ บุญโยภาส, ขอบเขตและความหมายของอาชญากรรมทางธุรกิจ, (กรุงเทพมหานคร : บริษัทธรรมนิติการบัญชีและภาษี จำกัด), น. 7.

อำนาจทางเศรษฐกิจ มีพลังกำลังมีอิทธิพลทางกฎหมาย ทางทหาร หรือทางการเมืองที่เหนือกว่า ย่อมถือได้ว่าเป็นการประกอบอาชญากรรมทางเศรษฐกิจ และผู้ที่เกี่ยวข้องในเรื่องนี้ก็เป็นอาชญากร<sup>26</sup>

นายคณิน บุญสุวรรณได้ให้ความหมายของอาชญากรรมทางเศรษฐกิจไว้ว่า คือ การกระทำใดๆ ที่ก่อให้เกิดผลเสียหายอย่างร้ายแรง หรือบ่อนทำลายเศรษฐกิจของประเทศ ไม่ว่าจะกระทำนั้นๆ ผู้กระทำจะมีเจตนาหรือไม่มีเจตนา ผิดกฎหมายหรือไม่ผิดกฎหมาย มีกฎหมายห้ามหรือไม่มีก็ตาม<sup>27</sup>

สำหรับทฤษฎีที่นำมาอธิบายอาชญากรรมทางเศรษฐกิจ เกิดขึ้นมาได้ด้วยเหตุใด มีหลายทฤษฎี ดังนี้

ทฤษฎีการคบหาสมาคมที่แตกต่าง (Differential Association Theory)

Edwin H. Sutherland เป็นผู้สร้างทฤษฎีนี้ขึ้นมา โดยได้ตั้งคำถามหลักว่า ทำไมอาชญากรรมทางเศรษฐกิจจึงมองพฤติกรรมในทางธุรกิจที่ผิดกฎหมายของตนว่าเป็นสิ่งที่ยอมรับได้ ซึ่งผลการวิจัยได้ข้อสรุปว่า คนเราจะกลายเป็นอาชญากรได้ ต้องผ่านการเรียนรู้จากการดำเนินชีวิตประจำวันหรือการประกอบอาชีพจนมีทัศนคติ ค่านิยม แรงจูงใจที่ทำให้มองว่ากฎหมายเป็นสิ่งที่ไม่น่าเคารพและปฏิบัติตาม หรือแปลความหมายของสถานการณ์ที่กำลังเผชิญอยู่ออกไปในทางที่ว่า การละเมิดกฎหมายนั้นเป็นสิ่งที่พึงกระทำได้ และจากการเรียนรู้และรับเอาอุดมการณ์ที่ได้ถูกถ่ายทอดออกมาด้วยถ้อยคำที่ต่อกันจากผู้คนในวงธุรกิจว่า ธุรกิจก็คือธุรกิจ จนกลายเป็นหลักประจำใจ ทำให้พวกเขาอ้างเหตุผลนี้มาก่อนอาชญากรรม พฤติกรรมดังกล่าวนี้ไม่ได้เกิดมาโดยกำเนิดหรือสืบทอดทางพันธุกรรม แต่เริ่มต้นด้วยความคิดที่จะก่ออาชญากรรม เช่น ปัญญาชน ทั่ว ๆ ไป ที่ต้องการงานที่มั่นคง มีรายได้สูงและมีโอกาสก้าวหน้า อยู่ในสภาพแวดล้อมที่ดี นอกจากนี้ Edwin H. Sutherland ยังได้ให้คำนิยามความหมายของอาชญากรรมคอเชิ้ตขาว (White-Collar Crime) ไว้ว่า “การกระทำ ความผิดโดยบุคคลที่มีผู้สนับสนุนที่ถือตา มีสถานภาพทางเศรษฐกิจและสังคมได้อาศัยตำแหน่ง อำนาจหน้าที่การงานเป็นช่องทางในการกระทำความผิดโดยความผิดดังกล่าวนี้จะส่งผลกระทบต่อระบบเศรษฐกิจของประเทศ”<sup>28</sup>

<sup>26</sup> อภิชาติ พันธเสน, “อาชญากรรมเศรษฐกิจ : อุปสรรคและข้อเสนอแนะเกี่ยวกับประสิทธิภาพของการบังคับใช้กฎหมาย,” (วิทยานิพนธ์มหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยรามคำแหง, 2530), น. 20-24.

<sup>27</sup> คณิน บุญสุวรรณ, “อาชญากรรมทางเศรษฐกิจนักบ่อนทำลายชาติที่แท้จริง,” ในการประชุมสัมมนาทางวิชาการเรื่องอาชญากรรมทางเศรษฐกิจ, จัดโดยคณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย กรุงเทพมหานคร, 2529 : น. 23.

<sup>28</sup> Edwin H. Sutherland, White Collar Crime, (New York: Holt, Tinehart and Winston. 1961), p.9-10.

### ทฤษฎีกลวิธีเพื่อความเป็นกลาง (Techniques of Neutralization)

ทฤษฎีนี้เห็นว่ากรกระทำคามผิดมิได้เกิดจากการเรียนรู้ แต่เกิดจากพฤติกรรมเบี่ยงเบน โดยการใช้เหตุผลเพื่อปกป้องพฤติกรรมเบี่ยงเบนให้พ้นจากการถูกตำหนิของสังคมและเพื่อช่วยลดความละอายใจในการกระทำคามผิด ผู้กระทำคามผิดจะรู้สึกสบายใจมากขึ้น ดังนั้นผู้กระทำคามผิดจึงทำคามผิดไปโดยไม่รู้สึกว่าการทำผิด ปฏิเสธว่าตนไม่ได้ทำผิดโดยอ้างว่าตนกระทำไปโดยรู้เท่าไม่ถึงการณ์ หรือปฏิเสธผู้เสียหาย โดยเฉพาะผู้เสียหายในประเทศโลกที่ 3 โดยเชื่อว่าไม่มีผู้เสียหายที่แท้จริง ในบางกรณี ผู้กระทำคามผิดจะประณามผู้ที่ประณามตน เพื่อเป็นข้ออ้างในการประกอบอาชญากรรม เช่นรัฐบาลในประเทศโลกเสรี ออกกฎหมายมาควบคุมการดำเนินงานของบริษัทอย่างเข้มงวด ผู้บริหารจะหาข้อแก้ตัวในการหลีกเลี่ยงกฎหมายโดยมองว่ากฎหมายควบคุมดังกล่าวไม่จำเป็นและพวกออกกฎหมายเป็นพวกมือถือสากปากถือศีล ซึ่งข้อแก้ตัวเหล่านี้ช่วยลดล้างความรู้สึกผิดหลังจากที่ได้กระทำคามผิดมาแล้ว ทำให้อาชญากรทำผิดกฎหมายได้อย่างสนิทใจ<sup>29</sup>

### ลักษณะของอาชญากรรมทางเศรษฐกิจ

สำหรับลักษณะของอาชญากรรมทางเศรษฐกิจนั้นเป็นการกระทำคามผิดทางอาญา ซึ่งเป็นการกระทำที่เป็นอันตรายต่อสังคมอย่างชัดเจน มิใช่เป็นการฝ่าฝืนกฎหมายข้อบังคับหรือระเบียบของทางราชการ หรือเป็นการละเมิดในทางแพ่งเท่านั้น โดยผู้กระทำคามผิดมีแรงจูงใจ ในด้านผลประโยชน์ ส่วนใหญ่แล้วผู้กระทำคามผิดจะเป็นผู้ที่มีฐานะชื่อเสียง และได้รับความเชื่อถือไว้วางใจจากสังคม ความผิดทางเศรษฐกิจจะทำลายความมั่นคงทางการเงินของบุคคล สาธารณชน และวิสาหกิจของเอกชน ความผิดซึ่งเกิดขึ้นอย่างแพร่หลายเป็นภัยคุกคามต่อสังคมและยังเกี่ยวพันกับการฟอกเงินอันจะนำไปสู่การสนับสนุนกิจกรรมที่ผิดกฎหมาย โดยลักษณะของอาชญากรรมทางเศรษฐกิจแบ่งออกได้ 7 ประการ ดังนี้<sup>30</sup>

(1) เป็นการกระทำผิดกฎหมายหรือแอบแฝงการกระทำผิดกฎหมายในกิจการที่ถูกกฎหมาย ซึ่งได้รับอนุญาตแล้ว เช่น การประกอบกิจการผิดกฎหมายในเรื่องการเงินการคลัง การธนาคาร บริษัทเงินทุนหลักทรัพย์ การประกอบธุรกิจแชร์และแชร์ลูกโซ่ เป็นต้น

(2) อาชญากรรมทางเศรษฐกิจนั้นมีความซับซ้อนและมีวิธีการปกปิดการกระทำคามผิด และพยายามทำลาย ปกปิด และซ่อนเร้นพยานหลักฐานได้เป็นอย่างดี ซึ่งกว่าที่ผู้เสียหายจะรู้ถึงความเสียหายที่เกิดขึ้นต้องใช้เวลาานพอสมควร การค้นหาพยานหลักฐานจึงไม่ทันต่อเหตุการณ์

<sup>29</sup> Gresham Sykes and David Matza, "Techniques of Neutralization : A Theory of Delinquency," American Sociological Review, 22 P. 664-670 (December 1957).

<sup>30</sup> สิทธิ จิรโรจน์, "อาชญากรรมทางเศรษฐกิจ : อุปสรรคและข้อเสนอแนะเกี่ยวกับประสิทธิภาพของการบังคับใช้กฎหมาย," เอกสารสรุปการสัมมนา จัดโดยคณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยรามคำแหง กรุงเทพมหานคร, 2530 : น. 7.

(3) พฤติกรรมของผู้กระทำความผิดเกี่ยวกับอาชญากรรมทางเศรษฐกิจมีลักษณะที่แอบแฝงซ่อนเร้น ทำให้พบเห็นความผิดได้ยาก โดยบางครั้งผู้ถูกระทำจึงไม่รู้สึกรู้ว่าตัวเองกำลังถูกระทำ หรือตกเป็นเหยื่อ กว่าจจะรู้ตัวก็เกิดความเสียหายขึ้นแล้ว ประกอบกับอาชญากรรมประเภทนี้ไม่มีลักษณะที่เป็นการเขย่าขวัญสร้าง ความหวาดกลัว หรือก่อให้เกิดภัยคุกคามต่อผู้ถูกระทำและต่อประชาชนโดยตรง ทำให้ผู้เสียหายและประชาชนไม่รู้สึกรู้ว่าตนกำลังตกเป็นเหยื่อของอาชญากรรมทางเศรษฐกิจ แต่จะคิดว่าเป็นการเสียเปรียบในเรื่องของธุรกิจมากกว่า ทำให้ประชาชนไม่มีความรู้สึกต่อต้านที่รุนแรง หรือโกรธแค้นเมื่อเปรียบเทียบกับอาชญากรรมธรรมดา

(4) มีความรู้ความเชี่ยวชาญในการใช้เทคโนโลยีที่ทันสมัยไม่ว่าจะเป็นคอมพิวเตอร์ ประกอบกับมีการวางแผนไว้เป็นอย่างดี ทำให้การกระทำความผิดนั้นสามารถดำเนินการอย่างเป็นระบบ เพื่อการหาข้อมูลวางแผนและจัดการเรื่องอื่นไว้ให้พร้อม จึงทำให้ยากต่อการจับกุม สืบสวน สอบสวนและพิพากษา

(5) เป็นการกระทำโดยบุคคล หรือกลุ่มบุคคลที่มีสถานภาพ หรือมีฐานะ มีหน้าตาในสังคมโดยเฉพาะผู้ทรงอิทธิพล หรือผู้มีอำนาจทางการเมือง ผู้ที่มีอำนาจกฎหมายอยู่ในมือ ซึ่งหากเป็นคนปกติธรรมดาจะไม่กล้าทำ ทั้งนี้ ในทางการเมืองก็มีอาชญากรรมทางเศรษฐกิจปะปนอยู่เช่นกัน โดยบุคคลเหล่านี้มักจะดำรงอยู่ 2 สถานะ คือ ฐานะได้รับเลือกมาจากความไว้วางใจของประชาชน และฐานะของโจรสลัด

(6) การกระทำความผิดเกี่ยวกับอาชญากรรมทางเศรษฐกิจนั้นจะดำเนินการเป็นกระบวนการโดยคนหลายกลุ่ม โดยไม่สามารถที่จะดำเนินการได้ด้วยคนเพียงคนเดียว รวมทั้งประชาชนเข้าร่วมนั้นมีทั้งที่รู้ตัวและไม่รู้ตัว ทำให้สามารถเชื่อมโยงเป็นขบวนการในระดับท้องถิ่นและระดับชาติ อีกทั้ง ยังมีแนวโน้มจะรวมกันเป็นองค์กรอาชญากรรมและขยายตัวออกไปเป็นอาชญากรรมข้ามชาติ

(7) อาชญากรรมทางเศรษฐกิจมีลักษณะเป็นอันตรายต่อสวัสดิภาพของประชาชน เนื่องจากความเสียหายที่เกิดขึ้นนั้น มักจะมีมูลค่ามากกว่าอาชญากรรมธรรมดา มีจำนวนผู้เสียหายจำนวนมาก

## 2. หลักการและแนวคิดเกี่ยวกับอำนาจดุลพินิจ

ในการศึกษาเรื่องปัญหากฎหมายเกี่ยวกับการใช้อำนาจดุลพินิจของอธิบดีกรมสอบสวนคดีพิเศษในการออกคำสั่งรับหรือไม่รับเรื่องการกระทำความผิดฐานกักขังเงินที่เป็นการฉ้อโกงไว้เป็นคดีพิเศษตามมาตรา 21 วรรคหนึ่ง (1) แห่งพระราชบัญญัติการสอบสวนคดีพิเศษ พ.ศ. 2547 จะต้องศึกษาถึงหลักการใช้อำนาจดุลพินิจว่ามีความหมายอย่างไร ซึ่งอำนาจที่กฎหมายให้แก่องค์กรของฝ่ายปกครองในอันที่จะออกคำสั่งต่างๆ อาจจำแนกได้เป็น 2 ประเภท ได้แก่ อำนาจผูกพันและอำนาจดุลพินิจ

### 2.1 อำนาจผูกพัน

เป็นอำนาจที่กฎหมายให้แก่องค์กรของรัฐฝ่ายปกครอง องค์กรใดองค์กรหนึ่ง โดยบัญญัติบังคับไว้ล่วงหน้าว่า เมื่อมีข้อเท็จจริงอย่างใดอย่างหนึ่งตามที่กำหนดไว้เกิดขึ้น องค์กรของรัฐฝ่ายปกครององค์กรนั้น จะต้องออกคำสั่ง และจะต้องออกคำสั่งที่มีเนื้อความตามที่กำหนดไว้<sup>31</sup> ฝ่ายปกครองผูกพันที่จะต้องปฏิบัติตามที่กฎหมายบัญญัติไว้โดยเคร่งครัดเด็ดขาด ไม่มีอำนาจจะเลือกกระทำการอย่างอื่นใด เช่น ตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ได้กำหนดคุณสมบัติของชายและหญิงที่จะจดทะเบียนสมรสไว้ และได้กำหนดเงื่อนไขแห่งการสมรสไว้ เช่น หากชายและหญิงซึ่งยื่นคำร้องขอจดทะเบียนสมรส มีคุณสมบัติตามที่กฎหมายกำหนดไว้ และได้ปฏิบัติตามเงื่อนไขที่กฎหมายกำหนดไว้ครบถ้วน นายทะเบียนครอบครัวจะต้องจดทะเบียนสมรสให้แก่ผู้ร้องไม่มีอำนาจวินิจฉัยเป็นอย่างอื่นได้ หรือกรณีกฎหมายให้อำนาจแก่องค์กรฝ่ายปกครองในการออกใบอนุญาตให้ล่าสัตว์เอกชน โดยกำหนดเงื่อนไขแห่งการออกใบอนุญาตให้ล่าสัตว์ไว้หลายประการ เช่นนี้ ถ้าเอกชนคนใดคนหนึ่งได้ยื่นคำร้องขอใบอนุญาตล่าสัตว์ได้ปฏิบัติตามเงื่อนไขที่กฎหมายบัญญัติไว้ครบถ้วน องค์กรฝ่ายปกครองก็จะต้องออกใบอนุญาตให้ล่าสัตว์ให้แก่ผู้ยื่นคำร้องขอ จะเห็นได้ว่าอำนาจผูกพันนั้นแท้จริงแล้วก็คือการปฏิบัติหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดนิติกรรมที่ออกโดยฝ่ายนิติบัญญัติ เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองมีอำนาจผูกพันดังนั้น เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองจึงเปรียบเสมือนเครื่องทำงานอัตโนมัติให้แก่ฝ่ายนิติบัญญัติ เท่านั้น

### 2.2 อำนาจดุลพินิจ

เป็นอำนาจที่กฎหมายมอบให้ฝ่ายปกครองใช้กระทำการโดยปล่อยให้ฝ่ายปกครองวินิจฉัย และตัดสินใจได้อย่างอิสระว่าในกรณีเฉพาะเรื่องกรณีใดกรณีหนึ่งสมควรที่จะกระทำการหรือไม่ และหากสมควรที่จะกระทำการ จะกระทำการในกรณีนั้นอย่างไร เช่น สมควรจะออกคำสั่ง

<sup>31</sup> มานิตย์ จุมปา. “คำอธิบายกฎหมายปกครองว่าด้วยการกระทำทางปกครองและการควบคุมการกระทำทางปกครอง,” น. 160 (2549).



ทางปกครองหรือไม่ และหากสมควรออกคำสั่งทางปกครอง สมควรออกคำสั่งโดยมีข้อความอย่างไร ดังนั้น แก่นสาระของอำนาจดุลพินิจจึงได้แก่ “เสรีภาพในอันที่จะเลือก” (Freedom of Choice) คือ เลือกวินิจฉัยและตัดสินใจว่าในกรณีเฉพาะเรื่องกรณีใดกรณีหนึ่งสมควรที่จะกระทำการหรืองดเว้น กระทำ หากสมควรกระทำการ จะกระทำการอย่างไร จึงจะเหมาะสมแก่กรณี<sup>32</sup> และยังเป็นสิ่งที่ ตรงกันข้ามกับอำนาจผูกพัน ซึ่งถือเป็นหน้าที่ขององค์กรฝ่ายปกครอง เนื่องจากในการตรากฎหมาย นั้น ฝ่ายนิติบัญญัติไม่สามารถกำหนดหลักเกณฑ์ให้ชัดเจนและครอบคลุมได้ในทุกกรณีโดยเหตุที่การ ดำเนินการต่างๆ ของฝ่ายปกครองจะเกี่ยวข้องกับข้อเท็จจริงหลากหลายซึ่งอาจแตกต่างกันไป ทำให้ ไม่สามารถที่จะวินิจฉัยสั่งการให้เหมือนกันในทุกกรณีได้ กฎหมายจึงเปิดช่องให้ฝ่ายปกครองหรือ ฝ่ายผู้บริหารมีอำนาจใช้ดุลพินิจในการวินิจฉัยสั่งการปรับข้อกฎหมายต่างๆ ให้เหมาะสมสอดคล้องกับ ข้อเท็จจริงเป็นรายกรณีๆ ไปได้ ดังนั้น อำนาจดุลพินิจ คือ ความสามารถในอันที่จะตัดสินใจออก คำสั่งอย่างใดอย่างหนึ่งในบรรดาคำสั่งหลายๆ อย่าง ซึ่งกฎหมายเปิดช่องออกได้ เพื่อดำเนินการให้ บรรลุเจตนารมณ์หรือความมุ่งหมายของกฎหมาย<sup>33</sup>

และเมื่อใดก็ตามที่กฎหมายให้อำนาจดุลพินิจ (Discretionary Power) แก่เจ้าหน้าที่ของรัฐ ฝ่ายปกครองขาดความชัดเจนแน่นอนเมื่อนั้นเจ้าหน้าที่ของรัฐฝ่ายปกครองย่อมมีดุลพินิจ ซึ่งดุลพินิจของเจ้าหน้าที่ของรัฐฝ่ายปกครองเกิดขึ้นจากการที่ฝ่ายนิติบัญญัติเปิดโอกาสให้ฝ่ายปกครอง ใช้กฎหมายได้อย่างยืดหยุ่นและสอดคล้องกับข้อเท็จจริงเฉพาะรายเพื่อมิให้ตัวบทกฎหมายตลอดจน การใช้กฎหมายแข็งกระด้าง และมีเป้าหมายสูงสุดอยู่ที่การทำคามยุติธรรมให้เกิดขึ้นแก่เรื่องเฉพาะ ราย ดุลพินิจจึงเป็นเรื่องกำหนดวัตถุประสงค์ของกฎหมายให้แน่ชัดและปฏิบัติตามนั้น อำนาจดุลพินิจ มีหลายประเภทแบ่งแยกไปตามการกระทำด้านต่างๆ ของรัฐ แต่โดยเนื้อหาแล้วอำนาจดุลพินิจจะมี ลักษณะร่วมที่เหมือนกัน คือ ในกรณีที่กฎหมายให้อำนาจแก่เจ้าหน้าที่ของรัฐองค์กรใดก็ตามได้ กำหนดถ้อยคำที่มีลักษณะขาดความแน่นอนตายตัว หรือให้ทางเลือกในการใช้อำนาจหรือมาตรการใน การใช้อำนาจได้หลายทางหรือในขอบเขตที่กำหนดเท่ากับยอมรับให้เจ้าหน้าที่ของรัฐในฐานะผู้ใช้ กฎหมายนั้นมีดุลพินิจในเรื่องนั้นๆ เพราะหากไม่ยอมรับเจ้าหน้าที่ของรัฐนั้นก็ไม่สามารถบริหาร กฎหมายได้ก็จะทำให้เกิดการหยุดชะงักในการปฏิบัติหน้าที่หรือขาดประสิทธิภาพของการบังคับใช้ กฎหมาย อำนาจดุลพินิจ จึงมีลักษณะที่ตรงกันข้ามกับอำนาจผูกพัน ที่กฎหมายให้อำนาจมีความ ชัดเจนแน่นอนตายตัวแล้ว หรือไม่เปิดโอกาสให้เลือกใช้อำนาจหลายทางได้

<sup>32</sup> วรพจน์ วิศรุตพิชญ์. ข้อความคิดและหลักการพื้นฐานบางประการของกฎหมายปกครอง, (กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์วิญญูชน, 2562)

<sup>33</sup> วรพจน์ วิศรุตพิชญ์, “การควบคุมการใช้ดุลพินิจทางปกครองโดยองค์กรตุลาการ,” วารสารกฎหมาย ปกครอง, เล่มที่ 8, น. 53, (2532).

“อำนาจดุลพินิจย่อมปรากฏขึ้นทุกครั้งที่องค์กรของรัฐฝ่ายปกครองกระทำการอย่างอิสระ โดยที่กฎหมายมิได้บัญญัติกำหนดการอันตนจักต้องกระทำไว้ล่วงหน้า” องค์กรของรัฐฝ่ายปกครองย่อมมีอำนาจดุลพินิจ เมื่อกฎหมายมิได้บัญญัติบังคับให้ตนกระทำการอันใดอันหนึ่ง โดยเฉพาะเจาะจง แต่เปิดช่องให้เลือกได้ว่าจะกระทำการหรือละเว้นไม่กระทำการหรือในกรณีที่ตกลงใจว่าจะกระทำการ ก็สามารถเลือกการอันใดอันหนึ่งในบรรดาการหลายๆ ประการที่แตกต่างกันออกไป อำนาจดุลพินิจมิใช่อะไรอื่นหากแต่เป็นความสามารถอันกฎหมายให้แก่องค์กรของรัฐฝ่ายปกครอง ในอันที่จะเลือกกว่าในบรรดาคำสั่งสองหรือหลายคำสั่งซึ่งตามกฎหมายแล้วล้วนแต่ออกได้ทั้งสิ้นนั้น คำสั่งใดที่ตนเห็นว่าสามารถดำเนินการให้เป็นไปตามความมุ่งหมายแห่งอำนาจหน้าที่ของตนได้ดีที่สุด “ข้อความคิดที่แท้จริงของดุลพินิจทางปกครองเกี่ยวเนื่องกับสิทธิในอันที่จะเลือกกระทำการอย่างใดอย่างหนึ่งในบรรดาการกระทำหลายๆ อย่าง ซึ่งเป็นไปได้ที่จะกระทำ และซึ่งเปิดช่องให้วิญญูชนมีความเห็นแตกต่างกันออกไปได้ว่าการใดเป็นการอันพึงปรารถนา” ดุลพินิจจึงเป็นอำนาจในอันที่จะออกคำสั่ง ซึ่งในทางภาวะวิสัยแล้ว ไม่อาจตัดสินได้ว่าถูกหรือผิด<sup>34</sup>

เมื่อกฎหมายใดให้อำนาจองค์กรของรัฐฝ่ายปกครองในการมีดุลพินิจวินิจฉัยสั่งการได้ แล้วองค์กรฝ่ายตุลาการหรือศาล ก็จะมีอำนาจล่วงเข้ามาวินิจฉัยแทนได้ เพราะเป็นอำนาจโดยแท้จริงของฝ่ายปกครอง ซึ่งตามหลักนิติรัฐฝ่ายปกครองจะมีดุลพินิจโดยอิสระมิได้ ดุลพินิจจะเกิดขึ้นได้ก็แต่โดยมีกฎหมายให้อำนาจไว้เท่านั้น<sup>35</sup>

Kenneth C. Davis นักกฎหมายชาวอเมริกัน กล่าวว่า เจ้าพนักงานของรัฐมีดุลพินิจได้ในกรณีที่กฎหมายให้อำนาจเลือกโดยอิสระในระหว่างทางเลือกกระทำการเป็นไปตามหลายทางหรือทางที่จะไม่กระทำ<sup>36</sup>

S.A.de Smith และ J.M. Evans นักกฎหมายชาวอังกฤษ ได้อธิบายดุลพินิจ หมายถึงอำนาจที่จะเลือกกระทำการอย่างใดอย่างหนึ่งในกรณีที่มีทางเลือกหลายทาง ถ้ามีทางเลือกที่ชอบด้วยกฎหมายเพียงทางเดียว ย่อมไม่ใช่การใช้ดุลพินิจ แต่เป็นการปฏิบัติตามหน้าที่<sup>37</sup>

ส่วนนักกฎหมายไทยก็ได้ให้ความเห็นเกี่ยวกับอำนาจดุลพินิจไว้หลายความหมาย เช่น อำนาจดุลพินิจ คือ ความสามารถในอันที่จะตัดสินใจออกคำสั่งอย่างใดอย่างหนึ่งในบรรดาคำสั่งหลายๆ อย่าง ซึ่งกฎหมายเปิดช่องให้ออกได้ เพื่อดำเนินการให้บรรลุเจตนารมณ์หรือความมุ่งหมายของกฎหมาย หรืออีกนัยหนึ่ง อำนาจดุลพินิจ คือ อำนาจที่กฎหมายให้แก่องค์กรของรัฐฝ่ายปกครอง

<sup>34</sup> เอกบุญ วงศ์สวัสดิ์กุล, “การควบคุมอำนาจดุลพินิจของฝ่ายปกครองโดยศาลไทย,” (วิทยานิพนธ์มหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2534), น.5.

<sup>35</sup> นัยนา เกิดวิชัย, “การควบคุมการใช้ดุลพินิจของเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครอง,” น. 202. (2543).

<sup>36</sup> Kenneth C. Davis, “Administrative Law,” Text, 3rd ed, P. 91. (1972).

<sup>37</sup> S.A.de Smith and J.M Evans, “Judicial Review of Administrative Action,” p. 278. (1980).

องค์กรใดองค์กรหนึ่งโดยบัญญัติเปิดช่องให้องค์กรของรัฐฝ่ายปกครององค์กรนั้นตัดสินใจได้อย่างอิสระว่าเมื่อมีข้อเท็จจริงอย่างใดอย่างหนึ่งตามที่กำหนดไว้เกิดขึ้น ตนสมควรจะออกคำสั่งหรือไม่ และสมควรจะออกคำสั่งโดยมีเนื้อความอย่างไร อำนาจดุลพินิจจึงหมายถึง อำนาจในการตัดสินใจหรือกระทำการใดๆได้อย่างอิสระโดยปราศจากความพอใจส่วนตัว หรือกล่าวคือ การตัดสินใจต้องเป็นไปอย่างมีเหตุผล โดยต้องพิจารณาถึงความยุติธรรมตามธรรมชาติ และพิจารณาถึงประโยชน์ของทุกฝ่ายอย่างรอบด้านแล้ว หรือเป็นกรณีที่ฝ่ายบริหารจะต้องใช้อำนาจดุลพินิจอย่างมีเหตุผล

จากบรรดาความเห็นของนักกฎหมายทั้งหลายที่กล่าวมาจะเห็นได้ว่า นักกฎหมายเห็นพ้องกันว่าความหมายของอำนาจดุลพินิจที่แท้จริงของเจ้าหน้าที่ของรัฐปรากฏอยู่ในส่วนผลของกฎหมาย หรือที่เรียกว่า “ดุลพินิจตัดสินใจ” ซึ่งจะเกิดขึ้นในกรณีที่กฎหมายเปิดโอกาสให้ฝ่ายปกครองสามารถเลือกตัดสินใจใช้อำนาจได้หลายอย่างหรือภายในขอบเขตที่กำหนด ส่วนดุลพินิจในส่วนขององค์ประกอบส่วนเหตุหรือดุลพินิจวินิจฉัยนั้น แม้นักกฎหมายบางส่วนเห็นว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐไม่มีอำนาจดุลพินิจในส่วนนี้ เพราะการตีความและการให้ลักษณะกฎหมายแก่ข้อเท็จจริงในสายตาของศาลเป็นเพียงปัญหาข้อกฎหมาย ที่ศาลมีอำนาจทบทวนตรวจสอบการใช้กฎหมายในส่วนนี้ของฝ่ายปกครองได้ทั้งสิ้นก็ตาม แต่ส่วนใหญ่ต่างก็ยอมรับว่ากรณีใดที่บทบัญญัติแห่งกฎหมายบัญญัติข้อเท็จจริงอันเป็นองค์ประกอบส่วนเหตุไว้ด้วยถ้อยคำที่มีความหมายไม่เจาะจงหรือแน่นอนตายตัวเท่ากับยอมรับว่ากฎหมายเปิดโอกาสให้ผู้ใช้อำนาจสามารถใช้ดุลพินิจวินิจฉัย ตีความและให้ลักษณะกฎหมายแก่ข้อเท็จจริงหรือปรับบทกฎหมาย ให้เหมาะสมและเป็นธรรมกับข้อเท็จจริงเฉพาะเป็นรายกรณีไปได้<sup>38</sup>

### 3. หลักเกณฑ์ทางปกครองในการใช้อำนาจดุลพินิจ

#### หลักนิติรัฐ (Legal State )

หลักนิติรัฐ(Legal State) มีต้นกำเนิดมาจากประเทศเยอรมัน มีหมายความสั้นๆ ว่า การปกครองโดยกฎหมาย มิใช่การปกครองโดยอำเภอใจของผู้ปกครอง ประเทศที่เป็นนิติรัฐจึงต้องมีกฎหมายเป็นหลักในการปกครองประเทศ ผู้ปกครองประเทศจะกระทำการใดๆ หรือดำเนินการใด ๆ ได้ต้องมีกฎหมายรองรับ จะทำอะไรตามอำเภอใจไม่ได้ มีผู้ให้ความหมายของหลักนิติรัฐ (Legal State) หมายถึง รัฐที่ปกครองด้วย “กฎหมาย” มิใช่ปกครองด้วย “อำนาจบารมี” กล่าวคือ ถ้อยกฎหมายเป็นใหญ่ คนบังคับใช้กฎหมายเป็นรอง ต่างกับรัฐที่มีกฎหมายในการปกครอง เพราะรัฐที่มี

<sup>38</sup> วรพจน์ วิศรุตพิชญ์, “การควบคุมการใช้ดุลพินิจทางปกครองโดยองค์กรตุลาการ,” วารสารกฎหมายปกครอง เล่มที่ 8, น. 37-38, (2532).



กฎหมายในการปกครอง ก็ไม่แน่ว่า กฎหมาย จะเป็นใหญ่หรือไม่ แต่ทั้งนี้ทุกรัฐล้วนมีกฎหมายในการปกครองด้วยกันทั้งสิ้น จุดสำคัญอยู่ที่ว่า กรณีที่เป็นช่องว่างของกฎหมาย หรือไม่มีกฎหมายบัญญัติไว้ ถ้าฝ่ายปกครองถือหลักว่า “เมื่อไม่มีกฎหมายห้ามไว้ฝ่ายปกครองจะกระทำอะไรก็ได้เพราะเป็นดุลพินิจของฝ่ายปกครอง และในขณะเดียวกัน ถ้ามีกฎหมายให้อำนาจไว้ฝ่ายปกครองยิ่งจะกระทำอย่างไรก็ได้” การตรวจสอบ ความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำทางปกครอง แทบจะทำได้เลย ไม่ว่าจะตรวจสอบการใช้อำนาจผูกพันหรืออำนาจดุลพินิจ นานวันเส้นแบ่งระหว่าง ดุลพินิจ กับ อำนาจใจ จะบางลงจนแทบแยกกันไม่ออกว่าแตกต่างกันอย่างไรซึ่งแน่นอนว่ายอม ไม่เป็นผลดีแก่ประชาชน เนื่องจากประชาชนจะอยู่ในฐานะผู้ถูกกระทำ หรือเป็นกรรมของผู้ใช้อำนาจทางปกครอง มีให้อยู่ในฐานะเป็นประธานหรือเป็นเจ้าของสิทธิ์อีกต่อไป ดังนี้ จึงไม่อาจเรียกการปกครองในลักษณะเช่นนี้ว่าเป็นนิติรัฐได้ อย่างไรก็ตามอย่างไรก็ดี “อำนาจนิยม” หรือ เผด็จการ ก็มีข้อดี ในแง่ของความเป็นเอกภาพ และความเด็ดขาด หรืออาจเป็นประโยชน์ต่อความมั่นคงภายในของประเทศ ดังนั้น จึงมักใช้กับประเทศ ที่มีการปกครองในระบอบสังคมนิยมเป็นหลัก สำหรับรัฐที่มีการปกครองด้วยกฎหมายหรือปกครองในระบอบประชาธิปไตยซึ่งถือกฎหมายเป็นใหญ่ โดยยึดหลักกฎหมายมหาชนในข้อที่ว่า “ถ้าไม่มีกฎหมายให้อำนาจไว้ ฝ่ายปกครอง จะกระทำมิได้” ซึ่งตรงข้ามกับหลักกฎหมายแพ่งที่ว่า “เมื่อไม่มีกฎหมายห้ามไว้เอกชนจะกระทำอย่างไรก็ได้” ดังนั้น การตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำทางปกครอง จึงอยู่ในลักษณะสมดุล และเป็นหลักประกันพื้นฐานแก่ประชาชนเจ้าของสิทธิ์ เพราะมีกลไก การตรวจสอบ ควบคุมการใช้อำนาจ ทั้งจากภายในฝ่ายปกครองเองหรือจากองค์กรภายนอก เช่น องค์กรอิสระ หรือศาลที่อาจเพิกถอนกฎ หรือคำสั่งทางปกครองได้ หรือแม้กระทั่งการใช้อำนาจดุลพินิจของฝ่ายปกครองศาลย่อมตรวจสอบได้เสมอ เพียงแต่เป็นการตรวจสอบในเกณฑ์ต่ำ เฉพาะกรณีที่เป็นการใช้ดุลพินิจโดยมิชอบเท่านั้น ซึ่งเป็นไปตามหลักกฎหมายปกครองในข้อที่ว่า “ต้องเป็นหลักกฎหมายที่สามารถ แยกดุลพินิจโดยแท้ของงานบริหารออกจากการควบคุมของสถาบันฝ่ายกฎหมายปกครองได้” ด้วยเหตุนี้ หลักนิติรัฐ (Legal State) จึงมีลักษณะเป็น “หลักคิด” มากกว่าหลักปฏิบัติ ดังนั้น นิติรัฐ จึงเป็นเครื่องมือสำคัญในการบัญญัติ หรือบังคับใช้กฎหมายควบคุมกับการจัดให้มีกลไกการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ เช่น จัดให้มีองค์กรวินิจัย หรือพิพากษาคติปกครอง อาทิสศาลปกครอง หรือมีกฎหมายวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง กฎหมายข้อมูลข่าวสาร หรือเป็นหลักคิด กำหนดให้รัฐใช้หลักนิติรัฐ (Legal State) เป็นกรอบในการดำเนินนโยบายของรัฐ เช่น มาตรา 67 วรรคสอง ของรัฐธรรมนูญที่บัญญัติว่า “การดำเนินโครงการหรือกิจกรรมที่อาจก่อให้เกิดผลกระทบต่อชุมชนอย่างร้ายแรง ทั้งทางด้านคุณภาพสิ่งแวดล้อม ทรัพยากรธรรมชาติและสุขภาพจะกระทำ มิได้ เว้นแต่จะได้ศึกษาและประเมินผลกระทบต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อมและสุขภาพของประชาชนในชุมชน ”

เป็นต้น ผลของนิติรัฐ (Legal State) ทำให้บุคคล ไม่ว่าจะอยู่ในฐานะใด ก็ต้องอยู่ภายใต้บังคับของกฎหมายอย่างเดียวกัน และยังทำให้หลักความเสมอภาค มีความเป็นไปได้จริงในทางปฏิบัติ<sup>39</sup>

### หลักนิติธรรม (The Rule of Law)

เป็นหลักการพื้นฐานในระบบกฎหมายอังกฤษโดยมีความคิดว่ามนุษย์ไม่ควรถูกปกครองโดยมนุษย์ด้วยกันเอง แต่จะต้องถูกปกครองโดยกฎหมาย นักกฎหมายรัฐธรรมนูญของอังกฤษที่มีบทบาทมากที่สุดคนหนึ่งในการช่วยพัฒนาหลักนิติธรรม ก็คือ A.V. Dicey ตำราของเขาที่ชื่อว่า Introduction to the Study of the Law of the Constitution ในปัจจุบันกลายเป็นตำรามาตรฐานและเป็นตำราที่นักกฎหมายรัฐธรรมนูญอังกฤษส่วนใหญ่ต้องอ้างอิงเมื่อจะต้องอธิบายความหมายของหลักนิติธรรม Dicey อธิบายไว้ว่าหลักนิติธรรมจะต้องสัมพันธ์ใกล้ชิดกับความมีอำนาจสูงสุดของรัฐสภาและหลักนิติธรรมนั้นย่อมมีเนื้อหาสาระที่สำคัญ คือ บุคคลทุกคนย่อมเสมอภาคกันต่อหน้ากฎหมาย บุคคลไม่ว่าจะในชั้นใดย่อมต้องตกอยู่ภายใต้กฎหมายปกติธรรมดาของแผ่นดิน (the ordinary law of the land) ซึ่งบรรดาศาลธรรมดาทั้งหลาย (ordinary courts) จะเป็นผู้รักษาไว้ซึ่งกฎหมายดังกล่าว<sup>40</sup> หลักนิติธรรม ในความหมายนี้ย่อมปฏิเสธความคิดทั้งหลายทั้งปวงที่จะยกเว้นมิให้บรรดาเจ้าหน้าที่ทั้งหลายต้องเคารพต่อกฎหมาย บุคคลทั้งหลายย่อมไม่ต้องถูกลงโทษ หากไม่ได้กระทำการอันผิดกฎหมาย และไม่มีผู้ใดทั้งสิ้นแม้แต่กษัตริย์ที่จะอยู่เหนือกฎหมายได้ เราจะเห็นได้ว่าหลักนิติธรรมตามแนวความคิดของ Dicey นี้มุ่งเน้นไปที่ความผูกพัน ต่อกฎหมายของฝ่ายบริหาร ไม่ได้เรียกร้องฝ่ายนิติบัญญัติให้ต้องผูกพันต่อกฎเกณฑ์อื่นใดในการตรากฎหมาย ดังนั้น ประเทศที่ยึดตามหลักนิติธรรม จึงปฏิเสธการจัดตั้งศาลปกครองขึ้นมาเป็นอีกระบบศาลหนึ่งเคียงคู่ขนานกันไปกับศาลยุติธรรมหรือศาลธรรมดาโดย Dicey เห็นว่าหากจัดให้มีศาลปกครองหรือองค์กรอื่นซึ่งไม่ใช่ศาลยุติธรรมหรือศาลธรรมดาทำหน้าที่ตัดสินคดีปกครอง (ดังที่ปรากฏอยู่ในประเทศฝรั่งเศสในเวลานั้น) แล้ว บรรดาข้าราชการต่างๆที่ถูกฟ้องในศาลปกครองว่ากระทำการโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายย่อมอยู่ในฐานะที่ได้เปรียบกว่าราษฎรทั่วไป ซึ่ง Dicey เห็นว่าไม่ถูกต้อง แนวความคิดนี้ได้รับการยึดถือและเดินตามในบรรดาประเทศที่ได้รับอิทธิพลจากระบบกฎหมายอังกฤษจนถึงปัจจุบันนี้โดยเหตุที่ในระบบกฎหมายอังกฤษ รัฐสภาเป็นผู้ทรงอำนาจสูงสุด ผลที่เกิดขึ้นตามมาก็คือ ศาลของอังกฤษไม่มีอำนาจที่

<sup>39</sup> นายบรรหาร จงเจริญประเสริฐ, “ความสัมพันธ์ระหว่างหลักนิติธรรมและนิติรัฐ,” สืบค้นเมื่อวันที่ 19 มีนาคม 2567, [https://www.constitutionalcourt.or.th/occ\\_web/ewt\\_dl\\_link.php?nid=1266](https://www.constitutionalcourt.or.th/occ_web/ewt_dl_link.php?nid=1266)

<sup>40</sup> นายอดิเทพ อุยยะพัฒน์ หลักนิติธรรมตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย สำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ สืบค้นเมื่อวันที่ 16 มีนาคม 2567, [https://occ.th.constitutionalcourt.or.th/article\\_detail](https://occ.th.constitutionalcourt.or.th/article_detail)

จะตรวจสอบว่ากฎหมายที่รัฐสภาตราขึ้นชอบด้วยรัฐธรรมนูญหรือชอบด้วยกฎหมายใดๆ หรือไม่ กล่าวในทางทฤษฎีแล้ว รัฐสภาอังกฤษสามารถตรากฎหมายให้มีเนื้อหาสาระอย่างไรก็ได้ทั้งสิ้น สิทธิมนุษยชนหรือสิทธิพลเมืองไม่ได้มีฐานะเป็นกฎหมายที่สูงกว่ากฎหมายอื่นใดที่จะผูกพันรัฐสภาอังกฤษได้ ระบบการประกันสิทธิเสรีภาพของบุคคลในอังกฤษจึงแตกต่างจากหลายประเทศ โดยเฉพาะประเทศ ในภาคพื้นยุโรปที่ถือว่าสิทธิขั้นพื้นฐานของบุคคลนั้นมีค่าบังคับในระดับรัฐธรรมนูญ และยอมผูกพันรัฐสภาในการตรากฎหมายด้วย อย่างไรก็ตามพึงเข้าใจว่าระบบกฎหมายอังกฤษไม่คุ้มครองสิทธิเสรีภาพส่วนบุคคล ในทางปฏิบัติสิทธิเสรีภาพส่วนบุคคลย่อมได้รับความคุ้มครองโดยกฎหมายของรัฐสภาและโดย Common Law ที่พัฒนามาโดยศาลในมาตรฐานที่ไม่ต่ำกว่าประเทศอื่นๆในภาคพื้นยุโรปเลย

### หลักว่าด้วยความชอบด้วยกฎหมาย

เป็นแนวความคิดของนักกฎหมายเยอรมันที่ต้องการแยกรัฐตำรวจ ( Etat de police ) ออกจากนิติรัฐ ( Etat de Droit ) โดยในรัฐตำรวจนั้น รัฐหลุดพ้นจากภาระที่ต้องเคารพต่อกฎหมาย เพราะระบบรัฐตำรวจเป็นระบบที่ให้อำนาจอย่างมากกับฝ่ายปกครองในการดำเนินการต่างๆ ฝ่ายปกครองสามารถใช้ดุลพินิจของตนในการดำเนินการทุกอย่างได้ หากเห็นว่าจำเป็น การดำเนินการในรัฐตำรวจของฝ่ายปกครองจึงมักจะก่อให้เกิดผลกระทบต่อสิทธิและเสรีภาพของประชาชนตามมาอย่างหลีกเลี่ยงมิได้ ในขณะที่ในรัฐแบบนิติรัฐนั้น ความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับพลเมืองอยู่ภายใต้ระบบกฎหมาย มีการวางหลักไว้ว่าองค์กรและเจ้าหน้าที่ของรัฐไม่อาจใช้อำนาจของตนได้หากไม่มีกฎหมายให้อำนาจ และแม้หากมีกฎหมายให้อำนาจก็ไม่อาจใช้อำนาจนอกกรอบที่กฎหมายให้ไว้ได้ หลักนิติรัฐจึงก่อให้เกิดลักษณะสำคัญคือ มีกระบวนการควบคุมการใช้อำนาจของฝ่ายปกครอง พลเมืองมีกระบวนการทางกฎหมายที่จะบังคับให้ฝ่ายปกครองเคารพต่อกฎหมายซึ่งก็คือมีศาลที่เป็นอิสระจากฝ่ายปกครองที่จะเข้ามาตรวจสอบการฝ่าฝืนกฎหมายของฝ่ายปกครองได้<sup>41</sup> โดยหลักว่าด้วยความชอบด้วยกฎหมายของฝ่ายปกครอง จะต้องเคารพต่อกฎหมาย จะต้องเป็นไปตามที่กฎหมายกำหนดและจะทำนอกขอบอำนาจที่กฎหมายกำหนดไม่ได้ ทำให้เกิดผลตามมาคือในการปฏิบัติงานของฝ่ายปกครองจะต้องเป็นไปตามที่กฎหมายให้อำนาจ และในเมื่อไม่มีกฎหมายให้อำนาจ ฝ่ายปกครองก็ไม่สามารถที่จะดำเนินการใดๆได้ ดังนั้น “กฎหมาย” จึงเป็นทั้งที่มาของการใช้อำนาจของฝ่ายปกครอง และเป็นข้อจำกัดของการใช้อำนาจของฝ่ายปกครองด้วย ก่อนหน้าที่จะมีการ “สร้าง” แนวคิดเรื่องความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำทางปกครองนั้น เป็นที่เข้าใจกันอย่างชัดเจนว่าไม่มีอะไรที่จะเข้ามาขัดขวางหรือจำกัดการใช้อำนาจของฝ่ายปกครองได้

<sup>41</sup> ศาสตราจารย์ ดร.นันทวัฒน์ บรมานันท์, “คำบรรยายกฎหมายปกครองครั้งที่ 2 หลักพื้นฐานของกฎหมายปกครอง,” สืบค้นเมื่อวันที่ 16 มีนาคม 2567, <http://public-law.net/publaw/view.aspx?id=1229>

เนื่องจากฝ่ายปกครองเป็นผู้มีอำนาจรัฐอันเป็นอำนาจพิเศษที่ทำให้ฝ่ายปกครองมีอำนาจเหนือเอกชน การกระทำทั้งหลายของฝ่ายปกครอง จึงมีความ “สูงสุด” และ “ไม่มีข้อจำกัด” แต่ต่อมาเมื่อมีการสร้างระบบ “รัฐธรรมนูญ” ให้เป็นกฎหมายสูงสุดและมีการกำหนดหลักเกณฑ์ให้กฎหมายไม่สามารถขัดหรือแย้งรัฐธรรมนูญได้ พร้อมทั้งมีการสร้างระบบการควบคุมความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกฎหมาย ที่กฎหมายไม่ว่าจะเป็นประเภทใดหรือลำดับใดจะมาขัดหรือแย้งกับรัฐธรรมนูญไม่ได้ ระบบดังกล่าวส่งผลเป็นลูกโซ่ลงมายังกฎหมายลำดับรองต่างๆ ที่จะต้องเป็นไปตามกฎหมาย และจะขัดหรือแย้งกับกฎหมายลำดับสูงกว่าไม่ได้ เมื่อฝ่ายปกครองเป็นฝ่ายที่มีอำนาจในการดำเนินการต่างๆ การดำเนินการของฝ่ายปกครองจึงต้องเป็นไปภายใต้หลักเดียวกันคือจะต้องเป็นไปตามกฎหมายและจะขัดหรือแย้งกับกฎหมายหรือกฎหมายลำดับสูงกว่าไม่ได้ หลักดังกล่าวจึงทำให้การดำเนินงานของฝ่ายปกครองถูกจำกัดลง ฝ่ายปกครองจึงไม่มีอิสระในการดำเนินการใดๆ ก็ได้ตามใจตัวเองอีกต่อไป เพราะต้องอยู่ภายใต้หลักเกณฑ์ที่กำหนดเงื่อนไขในการดำเนินการของฝ่ายปกครองและเพื่อกำหนดสิทธิและหน้าที่ของผู้อยู่ใต้ปกครองด้วย เมื่อหลักว่าด้วยความชอบด้วยกฎหมายถูกสร้างขึ้นและนำมาใช้กับฝ่ายปกครอง จึงทำให้ฝ่ายปกครองต้องดำเนินการต่างๆ ตามที่กฎหมายให้อำนาจ และในเมื่อไม่มีกฎหมายให้อำนาจฝ่ายปกครองก็ไม่สามารถดำเนินการใดๆ ได้ ซึ่งหลักดังกล่าวก็ได้ถูกนำมาใช้ในประเทศไทยมาเป็นเวลานานแล้ว(คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 1/2489 ที่ศาลฎีกาได้วางหลักไว้ว่าไม่มีความผิดและไม่มีโทษโดยไม่มีกฎหมาย)<sup>42</sup> การให้ฝ่ายปกครองต้องอยู่ภายใต้บังคับของกฎหมายมีผลทำให้เกิดการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชนตามมา เพราะหากไม่มีหลักดังกล่าว ฝ่ายปกครองซึ่งมีอำนาจรัฐอาจใช้อำนาจตามอำเภอใจหรือใช้อำนาจในลักษณะเกินเลยต่อความจำเป็น ซึ่งก็จะก่อให้เกิดปัญหาแก่ประชาชนได้ ดังนั้นในรัฐสมัยใหม่ซึ่งให้ความสำคัญกับสิทธิและเสรีภาพของประชาชนจึงได้นำหลักว่าด้วยความชอบด้วยกฎหมายมาใช้เพื่อให้มีผลเป็นการเพิ่มการพิทักษ์สิทธิและเสรีภาพของประชาชน และเพื่อให้การดำเนินการต่างๆ ของฝ่ายปกครองอยู่ภายใต้ระบบกฎหมาย มีข้อสังเกตว่า แม้หลักว่าด้วยความชอบด้วยกฎหมายจะทำให้การดำเนินการต่างๆ ของฝ่ายปกครองต้องอยู่ภายใต้บังคับของกฎหมาย แต่ฝ่ายปกครองเองก็เป็นองค์กรสำคัญองค์กรหนึ่งที่มีอำนาจในการออกกฎหมายลำดับรอง เช่น พระราชกฤษฎีกา กฎกระทรวง ระเบียบ ประกาศ ข้อบังคับ คำสั่ง ฯลฯ มาใช้กับประชาชนได้ การออกกฎหมายลำดับรองฝ่ายปกครองก็ต้องสอดคล้องกับหลักว่าด้วยการควบคุมความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกฎหมาย คือ ฝ่ายปกครองไม่สามารถออกกฎหมายลำดับรองได้ถ้าไม่มีกฎหมายแม่บทให้อำนาจและการออกกฎหมายลำดับรองก็ต้องไม่ขัดหรือแย้งต่อกฎหมายที่อยู่ในลำดับที่สูงกว่า

<sup>42</sup> คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 1/2489, (กองผู้ช่วยผู้พิพากษาศาลฎีกา.), สืบค้นเมื่อวันที่ 21 ธันวาคม 2566, <https://www.google.com/search?client=opera&q=พิ พ า ก ข า ศ า ล ฎ ก า ท ี + 1 % 2 F 2 4 8 9 &sourceid=opera&ie=UTF-8&oe=UTF-8>

หลักความชอบด้วยกฎหมายจึงมีผลทำให้การกระทำทุกอย่างของฝ่ายปกครองไม่ว่าจะเป็นการปฏิบัติการทางปกครอง นิติกรรมทางปกครอง การออกกฎ คำสั่งต่างๆ ต้องมีกฎหมายให้อำนาจและต้องไม่ขัดหรือแย้งต่อกฎหมายที่อยู่ในลำดับที่สูงกว่า ด้วยเหตุนี้เองจึงทำให้คำว่า “ความชอบด้วยกฎหมาย” เป็นคำที่กว้างมาก ไม่จำกัดเฉพาะกฎหมายที่ออกโดยฝ่ายนิติบัญญัติเท่านั้น แต่จะรวมถึง “กฎหมาย” ทุกประเภททั้งที่อยู่สูงกว่ากฎหมายธรรมดา คือรัฐธรรมนูญ หลักกฎหมายทั่วไป กฎหมายระหว่างประเทศและกฎหมายทุกประเภทที่อยู่ต่ำกว่ากฎหมายธรรมดา คือ พระราชกฤษฎีกา กฎกระทรวง ระเบียบ ข้อบังคับ ประกาศ คำสั่ง ฯลฯ

### หลักความได้สัดส่วน (Principle of Proportionality)

หลักความได้สัดส่วน หรือเรียกอีกอย่างหนึ่งว่าหลักความพอสมควรแก่เหตุ เป็นหลักกฎหมายทั่วไปที่สำคัญที่เข้ามามีบทบาทในการจำกัดวิธีการ หรือมาตรการที่ฝ่ายปกครองจะใช้บังคับเพื่อให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์ อยู่ในขอบเขตที่เหมาะสมจำเป็นกับสิทธิเสรีภาพของประชาชนที่จะถูกระทบโดยมีความมุ่งหมายให้การใช้อำนาจรัฐเป็นไปอย่างได้สัดส่วน เมื่อเปรียบเทียบกับวัตถุประสงค์ปลายทางกับมาตรการที่รัฐนำมาใช้ หากมาตรการหรือวิธีการที่นำมาใช้มีลักษณะเกินความจำเป็นไม่ได้สัดส่วนผลก็คือการใช้มาตรการดังกล่าวเป็นการใช้ดุลพินิจโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายและไม่อาจมีผลใช้บังคับได้ หลักความได้สัดส่วน เป็นหลักกฎหมายที่สามารถพบแนวความคิดปรากฏอยู่ตามบทบัญญัติของกฎหมายสาขาต่างๆ ในระบบกฎหมายไทย แม้จะมีได้บัญญัติโดยการใช้ถ้อยคำ และเรียกหลักกฎหมายดังกล่าวว่า หลักความได้สัดส่วน ดังเช่นในระบบกฎหมายมหาชนก็ตาม แต่ได้ปรากฏแนวคิดโดยการบัญญัติให้ การกระทำใดๆ จะต้องเป็นการกระทำเท่าที่จำเป็นหรือพอสมควรแก่เหตุ จึงจะเป็นกรณีที่ชอบด้วยกฎหมาย หลักความได้สัดส่วน มีที่มาจากประเทศที่ใช้ Civil Law System ในทวีปยุโรป ซึ่งอาจมีคำอธิบายความหมายที่แตกต่างกันไป อย่างไรก็ตามในระบบของสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี ได้อธิบายหลักดังกล่าวว่า รัฐต้องไม่กระทำการใดที่เกินขอบเขตแห่งความจำเป็น เพื่อที่จะบรรลุวัตถุประสงค์ของรัฐบาล โดยต้องมีการถ่วงดุล (Checks and Balances) หรือชั่งน้ำหนักระหว่างความเสียหายต่อปัจเจกชนและผลที่ได้รับต่อรัฐหรือชุมชนจากการกระทำของฝ่ายปกครอง ส่วนในระบบสาธารณรัฐฝรั่งเศส ได้อธิบายว่า เป็นหลักขั้นพื้นฐานของความสัมพันธ์ระหว่าง ผู้ใช้อำนาจกับผู้ที่ถูกภายใต้อำนาจ โดยบังคับให้ผู้ใช้อำนาจจำกัดสิทธิและเสรีภาพของผู้ที่ถูกภายใต้อำนาจของตนอย่างพอเหมาะพอประมาณ<sup>43</sup>

<sup>43</sup> เสาวนีย์ อัครโรจน์, “สิทธิมนุษยชนกับกฎหมายปกครองการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพประชาชน,” วารสารกระบวนการยุติธรรม, เล่มที่ 1, ปีที่ 3, น. 68, (2553).



### หลักสมเหตุสมผลในทางกฎหมาย (Reasonableness)

ศาลฎีกาของประเทศอังกฤษ ได้วางหลักสมเหตุสมผล(Reasonableness) ในทางกฎหมายว่า การจะอ้างเหตุผลใดๆ ขึ้นนั้นจะต้องกระทำไปด้วยความสมเหตุสมผลซึ่งประกอบด้วย

1. การไม่นำเหตุอื่นหรือตัวแปรอื่นที่ไม่เกี่ยวข้องนอกเหนือจากเหตุตามกฎหมายมาอ้าง (Irrelevant considerations) หมายความว่า การที่จะอ้างถึงเหตุผลที่สมเหตุสมผลนั้น ผู้ที่อ้างเหตุผลที่กฎหมายให้อำนาจกระทำการใด จะต้องพิจารณาในข้อเท็จจริงที่กฎหมายรับรองหรือกำหนดไว้เท่านั้น จะนำเอาข้อเท็จจริงอื่นหรือข้อกฎหมายที่เป็นตัวแปรอื่น “ที่ไม่เกี่ยวข้อง” (Irrelevancy) มาพิจารณาไม่ได้ หากมีการอ้างเอาข้อเท็จจริงอื่นนอกเหนือที่กฎหมายกำหนดถือว่าการกระทำไร้สาระ (absurd) และปราศจากเหตุผลเกินกว่าที่วิญญูชนปกติจะกระทำการได้

2. ข้ออ้างในการกระทำหรือออกคำสั่งใดๆ นั้นจะต้องมีพยานหลักฐานพิสูจน์อย่างชัดเจนจริงจัง (overwhelming proof – require something quite extreme) หมายความว่า จะต้องมีความพยานหลักฐานพิสูจน์ในข้อเท็จจริงที่เกิดว่าเป็นข้อกฎหมายที่ตามกฎหมายกำหนดให้อำนาจกระทำการได้

3. การกระทำหรือการออกคำสั่งใดๆ ที่อ้างเป็นเหตุ นั้นจะต้องไม่มีวัตถุประสงค์ที่ไม่เหมาะสมหรือบิดเบือนวัตถุประสงค์ (Improper purpose) หมายความว่า การกระทำใดจะต้องเป็นไปตามวัตถุประสงค์ของกฎหมายที่ให้อำนาจไว้เท่านั้น จะทำการบิดเบือนวัตถุประสงค์กฎหมายให้เป็นตามความต้องการของตนไม่ได้ ดังนั้น หลักสมเหตุสมผล (Reasonableness) ในทางกฎหมายจะต้องพิจารณาถึงเหตุอันเป็นปัจจัยของการกระทำว่าเป็นเหตุที่เกี่ยวข้องโดยตรงกับข้อเท็จจริงและข้อกฎหมายนั้น จะนำเหตุหรือตัวแปรที่ไม่เกี่ยวข้องมาประกอบการพิจารณาให้เหตุผลไม่ได้ และข้อเท็จจริงที่เป็นต้นเหตุปัจจัยนั้นจะต้องมีพยานหลักฐานที่ชัดเจนที่พิสูจน์ได้ว่าเป็นข้อเท็จจริงที่รับฟังเป็นยุติว่าตรงกับที่กฎหมายกำหนดไว้ และเมื่อนำข้อเท็จจริงที่พิสูจน์แล้วว่าเป็นตัวแปรที่เกี่ยวข้องโดยตรงกับต้นเหตุปัจจัยมาปรับเข้ากับข้อกฎหมายแล้วเป็นไปตามวัตถุประสงค์ของกฎหมายอย่างแท้จริง หลักสมเหตุสมผลจึงเป็นประโยชน์ในการปรับบทกฎหมายเข้ากับข้อเท็จจริง (Subsumtion) โดยเฉพาะการที่จะต้องไม่มีปัจจัยหรือตัวแปรอื่นที่ไม่เกี่ยวข้องมาเป็นหลักในการวินิจฉัยให้เหตุผล เราก็จะได้เหตุผลที่สมเหตุสมผล<sup>44</sup>

<sup>44</sup> Page Lawyer & law firm, “หลักกฎหมายปกครองวันละเรื่อง,” สืบค้นเมื่อวันที่ 24 มีนาคม 2567, [https://m.facebook.com/story.php?story\\_fbid=pfbid0251df96JSqMbVAJXa2UM4HRE6HkrYwtHCxG5ievmRSMUIH6chSpFq99GZZoeHTz7Tl&id=501862816496300](https://m.facebook.com/story.php?story_fbid=pfbid0251df96JSqMbVAJXa2UM4HRE6HkrYwtHCxG5ievmRSMUIH6chSpFq99GZZoeHTz7Tl&id=501862816496300)

### หลักความยุติธรรม (Equity)

ความยุติธรรม เป็นแนวคิดเกี่ยวกับความถูกต้องบนพื้นฐานของจริยธรรม ความสมเหตุสมผล กฎหมาย กฎหมายธรรมชาติ ศาสนา ความเที่ยงธรรม (Equity) และความเป็นธรรม (Fairness) ตลอดจนการบังคับใช้กฎหมายโดยคำนึงถึงสิทธิที่ไม่สามารถโอนให้แก่กันได้และสิทธิโดยกำเนิดของมนุษยชาติและพลเมืองทั้งหลาย กับสิทธิของปวงชนและเอกชนที่จะได้รับความคุ้มครองอย่างเท่าเทียมกันตามกฎหมายซึ่งว่าด้วยสิทธิพลเมืองของพวกเขาเหล่านั้น โดยปราศจากการเลือกปฏิบัติเพราะเหตุแห่งเชื้อชาติ เพศ รสนิยมทางเพศ อัตลักษณ์ทางเพศ เหล่ากำเนิด สีผิว ชาติพันธุ์ ศาสนา ความพิการ อายุ ความยากดมีจน และลักษณะประการอื่น ทั้งยังถือด้วยว่า รวมถึงความยุติธรรมทางสังคม ในเชิงการบริหาร ผู้บริหารจะต้องยืนหยัดอยู่บนความ “ยุติธรรม” ที่ทุกภาคส่วนในองค์กร ให้การยอมรับและให้ความนับถือในการการตัดสินใจใดๆ ที่เป็นอันต้องมีการชี้ขาดใดๆ ซึ่งตามพจนานุกรมได้ให้ความหมายของ “ยุติธรรม” ว่าหมายถึง ความเที่ยงธรรม, ความชอบธรรม, ความชอบด้วยเหตุผล<sup>45</sup>

### หลักความเสมอภาค (Equality)

หลักความเสมอภาคนั้นมีความสัมพันธ์อย่างใกล้ชิดกับหลักเสรีภาพเนื่องจากเป็นหลักการที่จะทำให้การใช้เสรีภาพเป็นไปอย่างเสมอภาคกันทุกคน แต่หากเสรีภาพสามารถใช้ได้เพียงบุคคลบางคนเท่านั้นในขณะที่คนบางกลุ่มบางคนเข้าถึงไม่ได้ในกรณีดังกล่าวก็ไม่ถือว่ามีเสรีภาพแต่ประการใด ความเสมอภาคจึงเป็นฐานของเสรีภาพและเป็นหลักประกันในการทำให้เสรีภาพเกิดขึ้นได้จริง ดังนั้น หลักความเสมอภาค ภายใต้กฎหมายจึงเป็นหลักการที่ทำให้มีการปฏิบัติต่อบุคคลที่เกี่ยวข้องกับเรื่องนั้นๆ อย่างเท่าเทียมกันหรือไม่เลือกปฏิบัติ (non-discrimination) ทั้งนี้ การปฏิบัติตามหลักความเสมอภาคนั้นจะต้องปฏิบัติต่อสิ่งที่มีสาระสำคัญเหมือนกันอย่าง เท่าเทียมกัน และจะต้องปฏิบัติต่อสิ่งที่มีสาระสำคัญแตกต่างกันให้แตกต่างกันไปตามลักษณะของเรื่องนั้นๆ จึงจะทำให้เกิดความยุติธรรมภายใต้หลักความเสมอภาคขึ้นได้<sup>46</sup> แนวคิดทางกฎหมายของหลักความเสมอภาคในปัจจุบันได้รับการรับรองอย่างชัดเจนโดยถือว่าบุคคลย่อมมีความเสมอภาค ที่ได้รับการรับรองและคุ้มครองตามกฎหมายอย่างเท่าเทียมกัน (Fairness) ซึ่งหมายถึง “หลักความเสมอภาคเบื้องต้น

<sup>45</sup> Niraphai Jansawathttps, “หลักความยุติธรรม,” สืบค้นเมื่อวันที่ 23 มีนาคม 2567, <https://th.linkedin.com/pulse/ความยุติธรรม-equity-niraphai-jansawat>

<sup>46</sup> สมคิด เลิศไพฑูรย์, “หลักความเสมอภาค,” วารสารนิติศาสตร์, เล่มที่ 2, ปีที่ 30, น. 165, (มิถุนายน 2543).

กฎหมาย” (Equality before the law) ที่เป็นการยอมรับสิทธิเสรีภาพอันเป็นสาระสำคัญของความเป็นมนุษย์ที่ติดตัวมนุษย์มาตั้งแต่กำเนิดและไม่อาจพรากไปได้

#### 4. ความหมายของคำสั่งทางปกครอง

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2560 มาตรา 3 วรรคสอง ได้วางหลักการให้หน่วยงานของรัฐต้องปฏิบัติหน้าที่ให้เป็นไปตามกฎหมายและหลักนิติธรรมเพื่อประโยชน์ส่วนรวมของประเทศชาติและความผาสุกของประชาชนโดยรวม<sup>47</sup> ซึ่งเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองจะใช้อำนาจหรือได้รับมอบให้ใช้อำนาจทางปกครองของรัฐในการดำเนินการอย่างหนึ่งอย่างใดตามกฎหมาย ไม่ว่าจะเป็นการจัดตั้งขึ้นในระบบราชการหรือกิจการอื่นของรัฐหรือไม่ก็ตาม และการใช้อำนาจตามกฎหมายของเจ้าหน้าที่ของรัฐต้องอยู่ภายใต้การควบคุมและการตรวจสอบทั้งจากฝ่ายนิติบัญญัติ ฝ่ายบริหาร และฝ่ายตุลาการ ซึ่งเมื่อกฎหมายให้อำนาจแก่เจ้าหน้าที่รัฐโดยไม่ได้กำหนดองค์ประกอบหรือเงื่อนไขของการใช้อำนาจไว้อย่างชัดเจน เจ้าหน้าที่ของรัฐไม่อาจจะเป็นบุคคลหรือคณะบุคคลที่มีอำนาจหรือได้รับมอบอำนาจให้ใช้อำนาจตามกฎหมายจะมีอำนาจดุลพินิจเพื่อให้เจ้าหน้าที่รัฐใช้กฎหมายได้อย่างยืดหยุ่นและสอดคล้องกับข้อเท็จจริงเป็นการเฉพาะเรื่องเฉพาะรายเพื่อให้เกิดความยุติธรรมบนฐานของข้อเท็จจริง ข้อกฎหมาย และการใช้เหตุผลประกอบการพิจารณาตัดสินอย่างเหมาะสมด้วยความโปร่งใส มีความเป็นธรรม และเป็นกลางโดยปราศจากส่วนได้ส่วนเสียในเรื่องที่ตนเองปฏิบัติหน้าที่ตามกฎหมาย

ซึ่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 ได้ให้ความหมายของคำสั่งทางปกครองไว้ ดังนี้

มาตรา 5 บัญญัติว่า

“คำสั่งทางปกครอง” หมายความว่า

(1) การใช้อำนาจตามกฎหมายของเจ้าหน้าที่ที่มีผลเป็นการสร้างนิติสัมพันธ์ขึ้นระหว่างบุคคลในอันที่จะก่อ เปลี่ยนแปลง โอน สงวน ระงับ หรือมีผลกระทบต่อสถานภาพของสิทธิหรือหน้าที่ของบุคคลไม่อาจจะเป็นการถาวรหรือชั่วคราว เช่น การสั่งการ การอนุญาต การอนุมัติ การวินิจฉัยอุทธรณ์ การรับรอง และการรับจดทะเบียน แต่ไม่หมายความรวมถึงการออกกฎ

(2) การอื่นที่กำหนดในกฎกระทรวง

<sup>47</sup> รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2560 มาตรา 3



“กฎ” หมายความว่า พระราชกฤษฎีกา กฎกระทรวง ประกาศกระทรวง ข้อบัญญัติ ท้องถิ่น ระเบียบ ข้อบังคับ หรือบทบัญญัติอื่นที่มีผลบังคับเป็นการทั่วไปโดยไม่มุ่งหมายให้ใช้บังคับแก่กรณีใดหรือบุคคลใดเป็นการเฉพาะ

“คณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาท” หมายความว่า คณะกรรมการที่จัดตั้งขึ้น ตามกฎหมาย ที่มีการจัดองค์กรและวิธีพิจารณาสำหรับการวินิจฉัยชี้ขาดสิทธิและหน้าที่ ตามกฎหมาย

“เจ้าหน้าที่” หมายความว่า บุคคล คณะบุคคล หรือนิติบุคคล ซึ่งใช้อำนาจหรือได้รับ มอบให้ใช้อำนาจทางปกครองของรัฐในการดำเนินการอย่างหนึ่งอย่างใดตามกฎหมาย ไม่ว่าจะเป็นการจัดตั้งขึ้นในระบบราชการ รัฐวิสาหกิจหรือกิจการอื่นของรัฐหรือไม่ก็ตาม

“คู่กรณี” หมายความว่า ผู้ยื่นคำขอหรือผู้คัดค้านคำขอ ผู้อยู่ในบังคับหรือจะอยู่ในบังคับ ของคำสั่งทางปกครอง และผู้ซึ่งได้เข้ามาในกระบวนการพิจารณาทางปกครองเนื่องจากสิทธิของผู้นั้น จะถูกกระทบกระเทือนจากผลของคำสั่งทางปกครอง<sup>48</sup>

มาตรา 12 คำสั่งทางปกครองจะต้องกระทำโดยเจ้าหน้าที่ซึ่งมีอำนาจหน้าที่ในเรื่องนั้น

มาตรา 13 เจ้าหน้าที่ดังต่อไปนี้ จะทำการพิจารณาทางปกครองไม่ได้ (1) เป็นคู่กรณีเอง (2) เป็นคู่หมั้นหรือคู่สมรสของคู่กรณี (3) เป็นญาติของคู่กรณี คือ เป็นบุพการีหรือผู้สืบสันดาน ไม่ว่าจะชั้นใดๆ หรือเป็นพี่น้อง หรือลูกพี่ลูกน้องนับได้เพียงภายในสามชั้น หรือเป็นญาติเกี่ยวพัน ทาง แต่งงานนับได้เพียงสองชั้น (4) เป็นหรือเคยเป็นผู้แทนโดยชอบธรรมหรือผู้พิทักษ์หรือผู้แทนหรือ ตัวแทนของคู่กรณี (5) เป็นเจ้าน้ำหรือลูกหนี้หรือเป็นนายจ้างของคู่กรณี (7) กรณีอื่นตามที่ กำหนดในกฎกระทรวง

มาตรา 28 ในการพิจารณาทางปกครอง เจ้าหน้าที่อาจตรวจสอบข้อเท็จจริงได้ตามความ เหมาะสมในเรื่องนั้นๆ โดยไม่ต้องผูกพันอยู่กับคำขอหรือพยานหลักฐานของคู่กรณี

มาตรา 29 เจ้าหน้าที่ต้องพิจารณาพยานหลักฐานที่ตนเห็นว่าจำเป็นแก่การพิสูจน์ ข้อเท็จจริง ในการนี้ให้รวมถึงการดำเนินการดังต่อไปนี้ (1) แสวงหาพยานหลักฐานทุกอย่าง ที่เกี่ยวข้อง (2) รับฟังพยานหลักฐาน คำชี้แจง หรือความเห็นของคู่กรณีหรือของพยานบุคคล หรือ พยานผู้เชี่ยวชาญที่คู่กรณีกล่าวอ้าง เว้นแต่เจ้าหน้าที่เห็นว่าเป็นการกล่าวอ้างที่ไม่จำเป็น ฟุ่มเฟือยหรือ เพื่อประวิงเวลา (3) ขอข้อเท็จจริงหรือความเห็นจากคู่กรณีพยานบุคคล หรือพยานผู้เชี่ยวชาญ (4) ขอให้ผู้ครอบครองเอกสารส่งเอกสารที่เกี่ยวข้อง (5) ออกไปตรวจสอบสถานที่ คู่กรณีต้องให้ความร่วมมือ กับเจ้าหน้าที่ในการพิสูจน์ข้อเท็จจริง และมีหน้าที่ แจ้งพยานหลักฐานที่ตนทราบแก่เจ้าหน้าที่ พยาน

<sup>48</sup> พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 มาตรา 5

หรือพยานผู้เชี่ยวชาญที่เจ้าหน้าที่เรียกมาให้ถ้อยคำหรือให้ความเห็นมีสิทธิได้รับ ค่าป่วยการตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กำหนดในกฎกระทรวง

จากนิยามความหมายและหลักเกณฑ์ในการใช้อำนาจดุลพินิจตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 ทำให้การใช้อำนาจดุลพินิจของอธิบดีกรมสอบสวนคดีพิเศษในการมีคำสั่งไม่รับเรื่องการกระทำความผิดฐานกักขังเงินที่เป็นการฉ้อโกงประชาชนไว้ทำการสอบสวนเป็นคดีพิเศษ ย่อมกระทบสิทธิและกระทบสิทธิของผู้เสียหายในคดี ทำให้ไม่สามารถใช้สิทธินำคดีความผิดฐานกักขังเงินที่เป็นการฉ้อโกงประชาชนไปฟ้องร้องต่อศาลได้ เพราะความผิดฐานดังกล่าว กฎหมายกำหนดให้รัฐเป็นผู้เสียหาย ซึ่งพนักงานอัยการเท่านั้นที่ผู้มีสิทธิฟ้องร้องคดีต่อศาลและเรียกค่าเสียหายคืนให้แก่ผู้เสียหาย<sup>49</sup> ซึ่งพนักงานอัยการจะทำการฟ้องร้องคดีต่อศาลได้นั้น ต้องผ่านการสอบสวนเป็นคดีพิเศษจากพนักงานสอบสวนคดีพิเศษเสียก่อน ดังนั้น คำสั่งของอธิบดีกรมสอบสวนคดีพิเศษที่ไม่รับเรื่องการกระทำความผิดฐานกักขังเงินที่เป็นการฉ้อโกงประชาชนไว้เป็นคดีพิเศษตามมาตรา 21วรรคหนึ่ง (1) แห่งพระราชบัญญัติการสอบสวนคดีพิเศษ พ.ศ. 2547 เพื่อทำการสอบสวนและฟ้องร้องผู้กระทำความผิดต่อศาล โดยไม่มีระเบียบและกฎหมายใดกำหนดให้ผู้เสียหายสามารถอุทธรณ์คำสั่งดังกล่าวได้ ย่อมถือว่าคำสั่งของอธิบดีกรมสอบสวนคดีพิเศษที่ไม่รับเรื่องไว้เป็นคดีพิเศษเป็นคำสั่งทางปกครองตามนิยามความหมายของมาตรา 5 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 เพราะเป็นการใช้อำนาจตามกฎหมายของเจ้าหน้าที่รัฐที่มีผลเป็นการระงับสิทธิ หรือมีผลกระทบต่อสถานภาพของสิทธิ หรือหน้าที่ของบุคคลไม่ว่าจะเป็นการถาวรหรือชั่วคราว ซึ่งผู้เสียหายในคดีควรอุทธรณ์คำสั่งไม่รับเรื่องไว้เป็นคดีพิเศษของอธิบดีกรมสอบสวนคดีพิเศษได้ ตามนัยมาตรา 44 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 ซึ่งได้วางหลักกฎหมายว่า ในกรณีที่คำสั่งทางปกครองใดไม่ได้ออกโดยรัฐมนตรี และไม่มีกฎหมายกำหนดขั้นตอนอุทธรณ์ภายในฝ่ายปกครองไว้เป็นการเฉพาะ ให้คู่กรณีอุทธรณ์คำสั่งทางปกครองนั้นโดยยื่นต่อเจ้าหน้าที่ผู้ทำคำสั่งทางปกครองภายในสิบห้าวันนับแต่วันที่ตนได้รับแจ้งคำสั่งดังกล่าว คำอุทธรณ์ต้องทำเป็นหนังสือโดยระบุข้อโต้แย้งและข้อเท็จจริงหรือข้อกฎหมายที่อ้างอิงประกอบด้วย<sup>50</sup> สำหรับรายงานการศึกษานี้มีความเกี่ยวข้องกับการใช้อำนาจดุลพินิจทางปกครองตามมาตรา 5 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 ซึ่งเป็นการใช้อำนาจดุลพินิจที่กฎหมายให้อำนาจอธิบดีกรมสอบสวนคดีพิเศษในฐานะเป็นเจ้าหน้าที่รัฐเพื่อป้องกันและปราบปรามอาชญากรรม

<sup>49</sup> พระราชกำหนดการกักขังเงินที่เป็นการฉ้อโกงประชาชน พ.ศ.2527 มาตรา 9

<sup>50</sup> พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 มาตรา 44

## 5. ที่มาและความจำเป็นที่ต้องกำหนดให้การกู้ยืมเงินที่เป็นการฉ้อโกงประชาชน เป็นความผิดตามกฎหมายไทย

### 5.1 ความเป็นมาของความผิดฐานกู้ยืมเงินที่เป็นการฉ้อโกงประชาชน

ในช่วงระหว่างปี พ.ศ. 2525-2527 ธนาคารแห่งประเทศไทยซึ่งมีหน้าที่ดูแลปริมาณเงินในตลาดว่ามีปริมาณเงินพอต่อเศรษฐกิจหรือไม่ พบว่าเงินในท้องตลาดนั้น มีเพียงพอแต่ธนาคารและวงการธุรกิจเห็นว่าเงินฝืด ฝ่ายวิชาการธนาคารแห่งประเทศไทยจึงได้ทำการตรวจสอบแล้วพบว่า มีเงินจำนวนหนึ่งประมาณ 8,000-10,000 ล้านบาท ได้ฝากอยู่ในบัญชีธนาคารหลายบัญชี ไม่เคลื่อนไหว และจะถอนออกในทุกๆ 3 เดือน จากการตรวจสอบเป็นของนางช้อย ทิพย์โส กับพวก นำเงินเข้ามาฝากในบัญชีออมทรัพย์แล้วไม่ได้นำเงินไปใช้ในธุรกิจใด เมื่อนำมาฝากแล้วต่อมาจะโอนเงินเข้าบัญชีกระแสรายวันเพื่อจ่ายเช็คเป็นจำนวนมาก จึงเชื่อว่าเป็นการระดมเงินจากประชาชนในลักษณะหมุนเวียนนำเงินที่ได้จากการระดมรายหลังจ่ายเป็นผลประโยชน์ให้กับรายแรกๆ นายสมหมาย สุนทรกุล รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังในสมัยนั้นได้สรุปเสนอเรื่องต่อคณะรัฐมนตรี โดยเห็นว่าการระดมเงินดังกล่าวเป็นอันตรายต่อเศรษฐกิจของชาติและเป็นภัยต่อความมั่นคง เพราะมีประชาชนจำนวนมากนำเงินมามอบให้ผู้ดำเนินการดังกล่าว เพื่อต้องการผลประโยชน์ตอบแทนที่ให้มากกว่าสถาบันการเงิน หากปล่อยกิจการดังกล่าวต่อไปกิจการจะล้มและจะเกิดความเดือดร้อนแก่ประชาชนจำนวนมาก จึงได้มีการออกพระราชกำหนดการกู้ยืมเงินที่เป็นการฉ้อโกงประชาชน พ.ศ. 2527 ขึ้น มีผลบังคับใช้ตั้งแต่วันที่ 13 พฤศจิกายน พ.ศ.2527 โดยมีได้นำหลักกฎหมายของต่างประเทศมาใช้ แต่นำหลักกฎหมายฉ้อโกงประชาชนของไทย และวิธีการระดมเงินของนางช้อย ทิพย์โส มาเป็นหลักในการออกพระราชกำหนดดังกล่าว ซึ่งต่อมาได้มีคำพิพากษาศาลฎีกาที่ 3447/2530 โดยศาลได้วินิจฉัยว่า ความผิดเกี่ยวกับความสงบสุขของประชาชน มิใช่กระทำโดยเฉพาะเจาะจงแก่บุคคลใดเป็นส่วนตัว รัฐเท่านั้นเป็นผู้เสียหายโดยตรง<sup>51</sup> ในปี 2534 ได้มีการแก้ไขพระราชกำหนดดังกล่าว โดยได้แก้ไขนิยามคำว่า “กู้ยืมเงิน” และ ผลประโยชน์ตอบแทน เพราะมีบุคคลประกอบกิจการโดยวิธีชักจูงให้ผู้อื่นส่งเงินหรือผลประโยชน์ให้แก่ตน และให้ผู้นั้นชักจูงผู้อื่นตามวิธีการที่กำหนด และแสดงให้ผู้ถูกชักจูงเข้าใจว่า ถ้าได้ปฏิบัติตามจนมีบุคคลอื่นอีกหลายคนเข้าร่วมต่อๆ กันไปจนครบวงจรแล้ว ผู้ถูกชักจูงจะได้รับกำไรมากกว่าเงินหรือประโยชน์ที่ผู้นั้นได้ส่งไว้ ดังเช่นที่บางคน

<sup>51</sup> คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 3447/2530, (กองผู้ช่วยผู้พิพากษาศาลฎีกา.), สืบค้นเมื่อวันที่ 15 ธันวาคม 2566, [www.https://deka.in.th](https://deka.in.th)

เรียกว่าแชร์ลูกโซ่ ในที่สุดการดำเนินการเช่นนั้นมิได้เป็นไปตามคำชักจูง แต่กลับก่อให้เกิดความเสียหายแก่ผู้ที่หลงเชื่อ<sup>52</sup>

## 5.2 เหตุผลและความจำเป็นที่ต้องบัญญัติให้เป็นความผิดฐานกู้ยืมเงินที่เป็น การฉ้อโกงประชาชน

จากลักษณะของการกระทำความผิดข้างต้นจะเห็นได้ว่าการประกอบธุรกิจมี ลักษณะการกู้ยืมเงินที่เป็นการฉ้อโกงประชาชนเป็นอาชญากรรมทางเศรษฐกิจประเภทหนึ่งที่มี ลักษณะเป็นการฉ้อโกงประชาชน โดยวิธีการเริ่มจากวงแคบๆ และขยายตัวไปเรื่อยๆ จนมีบุคคล ผู้เข้าร่วมเป็นจำนวนมาก จากหลักร้อยจนถึงหลักพันคน และมีการหมุนเวียนเงินเป็นจำนวนมาก ผู้ที่ เข้าร่วมก็จะมีการชักชวนให้บุคคลอื่นเข้าร่วมกันต่อไปเรื่อยๆ โดยใช้วิธีการหลอกล่อด้วยผลประโยชน์ ที่สมาชิกลำดับต้นๆ ได้รับ เพื่อจะนำเงินและบุคคลเข้ามาในวงจรมากยิ่งขึ้น แต่เมื่อถึงจุดหนึ่ง โครงสร้างของการกระทำความผิดดังกล่าวไม่สามารถนำเงินจากผู้เข้าร่วมมาจ่ายให้กับบุคคลที่อยู่ใน โครงสร้างได้ทุกคน โครงสร้างดังกล่าวจึงล้มลง หรือเรียกว่า แชร์ล้ม สมาชิกลำดับต้นๆที่ได้รับ ผลประโยชน์ไปแล้วก็จะไม่เสียหายใดๆ แต่สมาชิกใหม่ๆ ที่มีจำนวนมากย่อมสูญเสียทรัพย์สินและ ได้รับความเสียหายดังกล่าว ซึ่งมีประเด็นให้ต้องพิจารณาว่าเหตุใดต้องบัญญัติเป็นความผิดแยก ต่างหากจากความผิดฐานฉ้อโกงและฉ้อโกงประชาชน มีข้อเท็จจริงใดที่ไม่อาจปรับได้กับกรณีฉ้อโกง หรือฉ้อโกงประชาชนได้หรือไม่ จากการศึกษาพบว่า ได้มีคดีที่ทำให้เห็นความแตกต่างระหว่าง การฉ้อโกงประชาชนธรรมดากับการกู้ยืมเงินอันเป็นการฉ้อโกงประชาชน กล่าวคือ คดีของบริษัทเสม้าฟ้า ครามนคร จำกัด ซึ่งถูกศาลสั่งพิทักษ์ทรัพย์เด็ดขาดตามคำพิพากษาศาลฎีกาที่ 3008/2538 มีการจดทะเบียนตั้งบริษัท ที่ดินเกษตรอุตสาหกรรม จำกัด ขึ้นเมื่อวันที่ 26 ธันวาคม 2532 มีบุคคลอื่นซึ่งมิใช่ จำเลยดังกล่าวเป็นผู้เริ่มก่อการเป็นกรรมการและเป็นกรรมการผู้มีอำนาจกระทำการผูกพันบริษัท ต่อมาวันที่ 2 สิงหาคม 2533 มีการจดทะเบียนเปลี่ยนแปลงกรรมการโดยตั้งจำเลยที่ 2 เป็นกรรมการ คนหนึ่งในจำนวนกรรมการบริษัท 12 คน บริษัทที่ดินเกษตรอุตสาหกรรม จำกัด ดำเนินการโฆษณา ประชาศ พรั่งพร้อม ชักชวนบุคคลทั่วไปจำนวนมากเกินกว่าสิบคนขึ้นไปซึ่งรวมทั้งเจ้าหน้าที่ของบริษัท เสม้าฟ้า ครามนคร จำกัด ให้นำเงินมาร่วมลงทุนซื้อหุ้นของบริษัท นำเงินมาให้บริษัทกู้ยืม และให้เจ้าหน้าที่ของ บริษัท เสม้าฟ้าครามนคร จำกัด ถอนค่าขอรับชำระหนี้ในคดีล้มละลายแล้วนำสิทธิเรียกร้องของนี้ ดังกล่าวมาร่วมลงทุนกับบริษัทในลักษณะดังกล่าว โดยบริษัทตกลงจะจ่ายผลประโยชน์ตอบแทนให้เกิน กว่าร้อยละ 18 ต่อปี อันเป็นอัตราที่สูงกว่าอัตราดอกเบี้ยสูงสุดที่สถาบันการเงินตามกฎหมายว่าด้วย ดอกเบี้ยเงินกู้ยืมของสถาบันการเงินจะพึงจ่ายได้ และบริษัทจัดให้มีผู้รับเงินในการกู้ยืมเงินในแหล่ง

<sup>52</sup> ญัตติ สกฤตพณิช, “ปัญหาการป้องกันและปราบปรามความผิดเกี่ยวกับการกู้ยืมเงินที่เป็นการฉ้อโกง ประชาชน” (วิทยานิพนธ์มหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยรามคำแหง, 2529), น.21-25.

ต่างๆ กับจัดให้มีบุคคลตั้งแต่ห้าคนขึ้นไปเป็นผู้ไปชักชวน อ้างว่าบริษัทดำเนินธุรกิจด้วยการสะสมหนี้ของบริษัท เสม้าฟ้าครามนคร จำกัด เพื่อนำที่ดินและทรัพย์สินของบริษัทดังกล่าวมาประกอบธุรกิจต่อไปทั้งๆ ที่ความจริงบริษัทไม่ได้ดำเนินธุรกิจดังกล่าวและไม่สามารถให้ผลประโยชน์ตอบแทนแก่ผู้ร่วมลงทุน หรือผู้ให้กู้ยืมเงินในอัตราดังกล่าวได้ ทำให้ผู้เสียหายที่เป็นเจ้าหน้าที่ของบริษัทเสม้าฟ้าครามนคร จำกัด ถอนคำขอรับชำระหนี้ในคดีล้มละลาย นำสิทธิเรียกร้องดังกล่าวมาตีราคาเข้าเป็นผู้ให้กู้ยืมเงินหรือร่วมลงทุนกับบริษัทแทน และทำให้ผู้เสียหาย อีกจำนวนหนึ่งนำเงินมาร่วมลงทุนและให้บริษัทกู้ยืม รวมเป็นผู้เสียหาย 415 คน โดยบริษัทได้ไปซึ่งสิทธิเรียกร้องและเงินจากผู้เสียหายแต่ละคนในวันเวลาและจำนวนเงินกู้เป็นเงินรวมทั้งสิ้น 131,101,354 บาท

หลังจากนั้น บริษัทนำเงินดังกล่าวเพียงบางส่วนมาหมุนเวียนจ่ายเป็นผลประโยชน์ตอบแทนในอัตราที่สูงกว่าอัตราดอกเบี้ยสูงสุดที่สถาบันการเงินตามกฎหมายว่าด้วยดอกเบี้ยเงินให้กู้ยืมของสถาบันการเงินจะพึงจ่ายได้ให้แก่ผู้เสียหายเหล่านั้นบางคน แล้วปิดสำนักงานของบริษัท โดยไม่ได้คืนเงินต้นจำนวนดังกล่าวที่ได้ไปให้แก่ผู้เสียหาย ปัญหาต้องวินิจฉัยตามฎีกาของโจทก์ มีว่า จำเลยที่ 2 ถึงที่ 9 ที่ 11 ที่ 13 ถึงที่ 15 ที่ 17 และที่ 18 กระทำความผิดตามฟ้องหรือไม่ ขณะเกิดเหตุคดีนี้บริษัทเสม้าฟ้าครามนคร จำกัด มีที่ดิน 480 ไร่ มีอาคารที่ก่อสร้างเพื่อจำหน่าย 700 ถึง 800 หลัง กับมีที่ดินที่ยังไม่ได้พัฒนาอีก 240 ไร่ อันเป็นทรัพย์สินจำนวนมาก อาคารที่ตั้งบริษัทที่ดินเกษตรอุตสาหกรรม จำกัด มีความใหญ่โตโอ้อ่า บริษัทดำเนินกิจการโดยเปิดเผย ภายในสำนักงานบริษัทแสดงแบบโครงสร้างคอนกรีตเสริมเหล็กให้ประชาชนผู้ติดต่อได้เห็น ประกอบกับจำเลยที่ 2 ที่ 4 ที่ 7 กับที่ 13 ซึ่งเป็นเจ้าหน้าที่บริษัท เสม้าฟ้าครามนคร จำกัด ต่างก็ได้ถอนคำขอรับชำระหนี้ในคดีล้มละลายของนายพรชัย สิงหาเสม้านนท์<sup>53</sup> ซึ่งล้มละลายมาซื้อหุ้นบริษัท ที่ดินเกษตรอุตสาหกรรม จำกัด อีกทั้งจำเลยที่ 2 ถึงที่ 9 ที่ 11 ที่ 13 ถึงที่ 15 ที่ 17 และที่ 18 แต่ละคนต่างก็ได้ซื้อหุ้นบริษัทดังกล่าวไว้เป็นจำนวนมาก การที่จำเลยทุกคนดังกล่าวเข้าร่วมลงทุนกับบริษัทเพื่อสะสมหนี้ของบริษัทเสม้าฟ้าครามนคร จำกัด เพื่อนำทรัพย์สินจำนวนมากดังกล่าวมาประกอบธุรกิจ จึงมีเหตุผลให้น่าเชื่อว่าจำเลยที่ 2 ถึงที่ 9 ที่ 11 ที่ 13 ถึงที่ 15 ที่ 17 และที่ 18 ต่างไม่รู้ว่าบริษัทดังกล่าวดำเนินกิจการในทำนองฉ้อโกงประชาชน จำเลยทุกคนดังกล่าวจึงไม่มีเจตนาร่วมกับบริษัทดังกล่าวในการกระทำความผิดฐานฉ้อโกงประชาชนตามฟ้อง แต่โดยเหตุที่บริษัท เสม้าฟ้าครามนคร จำกัด ถูกศาลสั่งพิทักษ์ทรัพย์เด็ดขาดในคดีล้มละลาย<sup>54</sup> ดังนั้น ภายหลังจากสะสมหนี้ของบริษัทนี้

<sup>53</sup> สำนักพิมพ์ข่าวสด, “ย้อนคดีดังแชร์ลูกโซ่,” สืบค้นเมื่อวันที่ 15 ธันวาคม 2566, <https://www.today.line.me>

<sup>54</sup> คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 3008/2533, (กองผู้ช่วยผู้พิพากษาศาลฎีกา.), สืบค้นเมื่อวันที่ 15 ธันวาคม 2566, [www.https://deka.in.th](http://www.https://deka.in.th)



แล้ว ย่อมคาดหมายได้ว่ามีทรัพย์สินเหลือไม่มากนัก จำเลยที่ 2 ถึงที่ 9 ที่ 11 ที่ 13 ถึงที่ 15 ที่ 17 และที่ 18 จึงควรรู้อยู่แล้วว่า บริษัทที่ดินเกษตรอุตสาหกรรม จำกัด ไม่สามารถประกอบกิจการ สะสมหนี้ดังกล่าวให้ได้ผลประโยชน์ตอบแทนเพียงพอที่จะนำมาจ่ายแก่ผู้เสียหาย หรือผู้กู้ยืมเงินใน อัตราสูงกว่าอัตราดอกเบี้ยสูงสุดที่สถาบันการเงินตามกฎหมายว่าด้วยดอกเบี้ยเงินกู้ยืมของสถาบัน การเงินจะพึงจ่ายได้ ซึ่งขณะเกิดเหตุมีอัตราร้อยละ 18 ต่อปี ดังนั้น การที่จำเลยทุกคนดังกล่าวโฆษณา หรือประกาศให้ปรากฏต่อประชาชนหรือกระทำด้วยประการใดๆ ให้ปรากฏแก่บุคคลตั้งแต่สิบคนขึ้นไปว่าในการกู้ยืมเงินบริษัทที่ดินเกษตรอุตสาหกรรม จำกัดจะจ่ายผลประโยชน์ตอบแทนให้สูงกว่า อัตราดอกเบี้ยสูงสุด ที่สถาบันการเงินตามกฎหมายว่าด้วยดอกเบี้ยเงินกู้ยืมของสถาบันการเงินจะ พึงจ่ายได้โดยที่จำเลยเหล่านี้ควรรู้อยู่แล้วถึงเหตุดังกล่าว เป็นเหตุให้บริษัทที่ดินเกษตรอุตสาหกรรม จำกัด ได้กู้ยืมเงินไป จำเลยทุกคนดังกล่าวจึงมีความผิดฐานกู้ยืมเงินที่เป็นการฉ้อโกงประชาชนตาม พระราชกำหนดกู้ยืมเงินที่เป็นการฉ้อโกงประชาชน พ.ศ.2527 มาตรา 4 (เดิม) ซึ่งใช้บังคับในขณะเกิด เหตุคดีนี้ และโดยที่บทกำหนดความผิดฐานกู้ยืมเงินที่เป็นการฉ้อโกงประชาชนตามพระราช กำหนดการกู้ยืมเงินที่เป็นการฉ้อโกงประชาชน พ.ศ.2527 มาตรา 5 กำหนดให้บุคคลใดก็ตามที่ได้ กระทำตามองค์ประกอบความผิดในมาตรานี้ เป็นผู้กระทำความผิด มิได้กำหนดเป็นการเฉพาะแต่ เพียงว่าผู้กระทำความผิดต้องเป็นผู้กู้ยืมเงินจากผู้ให้กู้ยืมเงินเท่านั้น ดังนั้น การที่จำเลยทุกคนดังกล่าว ในฐานะตัวแทนของบริษัทที่ดินเกษตรอุตสาหกรรม จำกัด ได้กระทำการในการจะกู้ยืมเงินด้วยการ โฆษณา หรือประกาศแก่บุคคลทั่วไป และจำเลยทุกคนดังกล่าวจ่ายหรือโฆษณา ประกาศ แพร่ข่าวว่า จะจ่ายผลประโยชน์ตอบแทนให้แก่ผู้เสียหายซึ่งเป็นผู้ให้บริษัทกู้ยืมเงินในอัตราที่สูงกว่าอัตราดอกเบี้ย สูงสุดที่สถาบันการเงินตามกฎหมายว่าด้วยดอกเบี้ยเงินกู้ยืมของสถาบันการเงินจะพึงจ่ายได้ โดย จำเลยทุกคนดังกล่าวไม่ได้พิสูจน์ให้ศาลเห็นว่ากิจการของบริษัทที่อ้างถึงนั้นสามารถให้ผลประโยชน์ ตอบแทนเพียงพอที่จะนำมาจ่ายตามที่ได้กล่าวอ้างไว้ หรือเหตุที่ไม่อาจให้ผลประโยชน์ตอบแทน เพียงพอจากสภาวะการณ์ทางเศรษฐกิจที่ผิดปกติอันไม่อาจคาดหมายได้ หรือมีเหตุอันสมควรอย่างอื่น กรณีใดกรณีหนึ่งการกระทำของจำเลยทุกคนดังกล่าวจึงเป็นความผิดฐานกู้ยืมเงินที่เป็นการฉ้อโกง ประชาชนตามพระราชกำหนดการกู้ยืมเงินที่เป็นการฉ้อโกงประชาชน พ.ศ.2527 มาตรา 5 (1) (2) (ก) อีกบทหนึ่งด้วยส่วนที่โจทก์ฎีกาขอให้จำเลยทุกคนดังกล่าวร่วมกันคืนเงิน 131,101,354 บาท แก่ ผู้เสียหาย เนื่องจากการกระทำความผิดฐานร่วมกันฉ้อโกงประชาชนตามประมวลกฎหมายอาญา<sup>55</sup> มาตรา 341, 343, 83 นั้น พิพากษาแก่เป็นว่า จำเลยที่ 2 ถึงที่ 9 ที่ 11 ที่ 13 ถึงที่ 15 ที่ 17 และที่ 18 มีความผิดตามพระราชกำหนดการกู้ยืมเงินที่เป็นการฉ้อโกงประชาชน พ.ศ.2527 มาตรา 4 (เดิม) , 5,12 เป็นการกระทำความผิดเดียวผิดต่อกฎหมายหลายบท ซึ่งมีอัตราโทษเท่ากัน ลงโทษตามมาตรา 5,

<sup>55</sup> ประมวลกฎหมายอาญา พ.ศ.2499 มาตรา 343



12 เพียงบทเดียว จำคุกคนละ 5 ปี นอกจากนี้ก็แก้ไขเป็นไปตามคำพิพากษาศาลอุทธรณ์จากคำพิพากษาศาลฎีกาดังกล่าวข้างต้น ทำให้เห็นว่ากรณีดังต่อไปนี้ เป็นกรณีที่พระราชกำหนดการกู้ยืมเงินที่เป็นการฉ้อโกงประชาชน พ.ศ.2527 กำหนดความผิดเพิ่มเติมไปจากที่ความผิดฉ้อโกงประชาชน คือ

#### **5.2.1 กรณีความผิดฐานกู้ยืมเงินที่เป็นการฉ้อโกงประชาชน ตามมาตรา 4**

เป็นกรณีที่ผู้กระทำความผิดรู้อยู่แล้วว่าตนหรือบุคคลนั้น จะนำเงินจากผู้ให้กู้ยืมเงินรายนั้นหรือรายอื่นมาจ่ายหมุนเวียนแก่ผู้ให้กู้ยืมเงิน หรือควรจะรู้อยู่แล้วว่า ตนหรือบุคคลอื่น ไม่สามารถประกอบกิจการใดๆ โดยชอบด้วยกฎหมายที่จะให้ผลประโยชน์ตอบแทนเพียงพอที่จะนำมาจ่ายได้ กล่าวคือ ถ้าผู้กระทำความผิดรู้แล้วว่าไม่สามารถประกอบกิจการใดๆ อันชอบด้วยกฎหมาย และให้ผลตอบแทนในอัตรานั้นได้ ย่อมแสดงว่ารู้ถึงข้อเท็จจริงอันเป็นที่จอยู่แล้วย่อมลงโทษในความผิดฐานฉ้อโกงประชาชนได้ แต่หากผู้กระทำเพียงแต่ควรจะรู้แสดงว่าไม่ได้มีเจตนาจะกระทำความผิดฐานฉ้อโกงประชาชน เพราะความผิดฐานฉ้อโกงประชาชนผู้กระทำต้องรู้อยู่แล้วว่า ข้อความที่ตนแสดงนั้นเป็นเท็จ หรือรู้อยู่แล้วปกปิดข้อความดังกล่าว ดังเช่น คำพิพากษาศาลฎีกาที่ยกมาข้างต้น ศาลพิพากษาว่าจำเลยทั้ง 14 ไม่มีความผิดฐานฉ้อโกงประชาชนด้วย แสดงว่าจำเลยทั้ง 14 ไม่ทราบว่าเป็นบริษัทดังกล่าวประกอบกิจการโดยฉ้อโกงประชาชน จำเลยทั้ง 14 ไม่มีเจตนาจะกระทำความผิดฐานฉ้อโกงประชาชน แต่อย่างไรก็ตาม การที่บริษัทดังกล่าวถูกศาลพิพากษาพิทักษ์ทรัพย์เด็ดขาดจำเลยทั้ง 14 ควรจะรู้แล้วว่าบริษัทที่ตนตั้งขึ้นมาเพื่อระดมเงินให้ ไม่สามารถประกอบกิจการระดมเงินดังกล่าวให้ได้ผลประโยชน์ตอบแทนเพียงพอที่จะนำมาจ่ายแก่ผู้เสียหายหรือผู้ให้กู้ยืมเงินในอัตราสูงกว่าอัตราดอกเบี้ยสูงสุดที่สถาบันการเงินตามกฎหมายว่าด้วยดอกเบี้ยเงินให้กู้ยืมของสถาบันการเงินจะพึงจ่ายได้ จึงเป็นความผิดตามมาตรา 4 วรรคแรก แห่งพระราชกำหนดการกู้ยืมเงินที่เป็นการฉ้อโกงประชาชน พ.ศ. 2527<sup>56</sup> แต่หาได้เป็นความผิดตามมาตรา 343 แห่งประมวลกฎหมายอาญาไม่ ทั้งนี้ องค์ประกอบมาตรา 4 จะมีอย่างใดจะได้กล่าวต่อไป

#### **5.2.2 กรณีความผิดฐานกู้ยืมเงินที่เป็นการฉ้อโกงประชาชนตามมาตรา 4 วรรคสอง**

เป็นกรณีที่กฎหมายกำหนดให้ถือว่าบุคคลที่ไม่มีใบอนุญาตประกอบธุรกิจชำระเงินตราต่างประเทศตามกฎหมายว่าด้วยการควบคุมการแลกเปลี่ยนเงิน แต่ประกาศ โฆษณาชักชวนให้ผู้อื่นมาลงทุน ให้ถือว่ากระทำความผิดกู้ยืมเงินอันเป็นการฉ้อโกงประชาชนด้วย องค์ประกอบความผิด คือการไม่มีใบอนุญาต ไม่มีองค์ประกอบที่ผู้กระทำรู้ว่าจะมีการนำเงินมาหมุนเวียนหรือ ไม่สามารถประกอบกิจการอันชอบด้วยกฎหมายเพื่อนำมาจ่ายผลประโยชน์ตอบแทนในอัตรานั้นได้

<sup>56</sup> พระราชกำหนดว่าด้วยการกู้ยืมเงินที่เป็นการฉ้อโกงประชาชน พ.ศ. 2527 มาตรา 4

กล่าวโดยสรุป คือ กรณีที่เพิ่มเติมไปจากความผิดฉ้อโกงประชาชน คือ กรณีตามมาตรา 4 วรรคแรก ในองค์ประกอบผู้กระทำความผิด มาตรา 4 วรรคสอง การประกอบกิจการแลกเปลี่ยนเงินตราต่างประเทศโดยไม่ได้รับอนุญาต

### 5.2.3 กรณีความผิดฐานกู้ยืมเงินที่เป็นการฉ้อโกงประชาชนตามมาตรา 5

เป็นกรณีความผิดโดยอ้อมเพื่อป้องกันการแพร่ขยาย ดังที่ศาลวินิจฉัยไว้ว่า มาตรา 5 กำหนดให้บุคคลใดก็ตามที่ได้กระทำความผิดตามองค์ประกอบความผิดในมาตรานี้เป็นผู้กระทำความผิด มิได้กำหนดไว้เป็นการเฉพาะแต่เพียงว่าผู้กระทำความผิดต้องเป็นผู้กู้ยืมเงินจากผู้ให้กู้ยืมเงินเท่านั้น แสดงว่า ผู้กระทำความผิดตามมาตรา 5 จะเป็นผู้ใดก็ได้ หากกระทำความผิดประกอบที่กฎหมายกำหนด<sup>57</sup> อีกทั้ง มาตรา 5 ไม่มีองค์ประกอบความผิดที่ผู้กระทำต้องรู้ว่าจะนำเงินมาหมุนเวียนหรือไม่สามารถประกอบกิจการโดยชอบด้วยกฎหมาย เพื่อให้ผลตอบแทนในอัตรานั้น กฎหมายจึงมุ่งลงโทษบุคคลที่ทำให้แชร์ลูกโซ่นั้นแพร่ขยายออกไป หาได้ลงโทษบุคคลที่รู้ถึงข้อเท็จจริงอันเป็นเท็จไม่ ดังนั้น หากจำเลยกระทำความผิดครบองค์ประกอบในมาตรา 5 ก็อาจลงโทษจำเลยในความผิดฐานฉ้อโกงประชาชนหรือไม่ก็ได้ ขึ้นอยู่กับว่าจำเลยรู้หรือไม่รู้ว่าจะมีการนำเงินมาหมุนเวียนหรือไม่สามารถประกอบกิจการใดๆ ดังกล่าวได้โดยชอบ

## 6. การกระทำความผิดฐานฉ้อโกงประชาชนตามกฎหมายไทย

สำหรับการฉ้อโกงประชาชนนั้นเป็นความผิดฐานหนึ่งในกฎหมายลักษณะอาญา ซึ่งมีการบังคับใช้กฎหมายดังกล่าว เมื่อปี พ.ศ. 2451 และใช้บังคับจนถึงปี พ.ศ.2499 เมื่อมีการออกประมวลกฎหมายอาญาโดยให้ใช้บังคับประมวลกฎหมายอาญานี้ตั้งแต่วันที่ 1 มกราคม พ.ศ. 2500 จึงทำให้กฎหมายลักษณะอาญาที่บังคับใช้อยู่ในขณะนั้นมีอันต้องยกเลิกไปและในประมวลกฎหมายอาญา พ.ศ. 2499 ได้มีการบัญญัติความผิดฐานฉ้อโกงประชาชนเอาไว้ในมาตรา 343 โดยความผิดฐานฉ้อโกงประชาชนนี้เป็นความผิดอาญาแผ่นดิน ไม่อาจยอมความกันได้<sup>58</sup>

ซึ่งบางกรณีการกระทำความผิดฐานกู้ยืมเงินที่เป็นการฉ้อโกงก็เป็นความผิดฐานฉ้อโกงประชาชนได้ การกระทำความผิดตามมาตรา 343 นี้ เป็นเหตุที่ทำให้ผู้กระทำความผิดตามมาตรา 341 ต้องรับโทษหนักขึ้น โดยมีองค์ประกอบดังต่อไปนี้

<sup>57</sup> พระราชกำหนดการกู้ยืมเงินอันเป็นการฉ้อโกงประชาชน พ.ศ. 2527 มาตรา 5

<sup>58</sup> สันติ นรงค์ธียรกุล, “อุปสรรคในการบังคับใช้พระราชกำหนดการกู้ยืมเงินที่เป็นการฉ้อโกงประชาชน พ.ศ.2527,” (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารธุรกิจ คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย , 2545), น.15.

ผู้ใดกระทำความผิดตามมาตรา 341 ซึ่งหมายความว่ากระทำความผิดต้องเข้าองค์ประกอบภายนอกของความผิดตามมาตรา 341 ทุกข้อ โดยทุจริตหลอกลวงผู้อื่นด้วยการแสดงข้อความอันเป็นเท็จหรือปกปิดข้อความจริงซึ่งควรบอกให้แจ้ง ให้ดูคำอธิบายความผิดในมาตรา 341 ได้กระทำโดยวิธีการอย่างใดอย่างหนึ่งต่อไปนี้

- (1) ด้วยการแสดงข้อความอันเป็นเท็จต่อประชาชน
- (2) ด้วยการปกปิดข้อความจริงซึ่งควรบอกให้แจ้งแก่ประชาชน

สาระสำคัญของมาตรานี้คือคำว่า ประชาชน มีความหมายว่าอย่างไร ประชาชนหมายความว่า บุคคลทั่วไปไม่จำกัดตัวว่าเป็นผู้ใด ไม่ถือจำนวนมากนักน้อยเป็นสำคัญ ถ้าหลอกลวงบุคคลจำนวนมาก แต่จำกัดบุคคลที่แสดงข้อความเท็จเป็นรายคนไป ก็ไม่เป็นการฉ้อโกงประชาชน เช่น หลอกลวงผู้เสียหาย 21 คน ทีละคนไม่ใช้การแสดงเท็จต่อประชาชน (คำพิพากษาศาลฎีกา ที่ 285/2508) หลอกลวงเจ้าหน้าที่ของ ล. จำนวน 30 คน เป็นการแสดงเท็จเฉพาะบุคคลแต่มีจำนวนมากเท่านั้นไม่เป็นการฉ้อโกงประชาชน (คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 709/2523) หลอกลวงที่มาประชุม 3 หมู่บ้าน 30-50 คนว่าจะเอาเงินให้ผู้แทนราษฎรใช้เป็นเงินค่าวิ่งเต้นพัฒนาท้องถิ่น ไม่เป็นการหลอกลวงประชาชนไม่ถือจำนวนมากนักน้อยเป็นสำคัญ (คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 2645/2527)

ดังนั้น การแสดงเท็จต่อประชาชนไม่ถือจำนวนมากนักน้อยเป็นสำคัญ แม้ไม่ได้หมายความว่า หลอกลวงผู้อื่นอีก นอกจากผู้เสียหายรายเดียว แต่เจตนาแสดงต่อประชาชนทั่วไป ก็ผิดมาตรา 343<sup>59</sup> (คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 1867/2523) แม้จะมีได้ข่าวประกาศหรือแจ้งให้ผู้ถูกหลอกลวงแต่ละคนไปชักชวนต่อแต่ผู้ถูกชักชวนยอมบอกต่อกันไปได้ ก็เป็นการฉ้อโกงประชาชนแล้ว (คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 6645-6646/2548) กรรมของการกระทำได้แก่ ประชาชน ซึ่งหมายถึงบรรดาพลเมืองทั้งหลายโดยไม่เกี่ยวกับจำนวนว่ามีมากหรือน้อยเพียงใด ดังนั้น หากเจตนากระทำต่อบุคคลในวงจำกัดแม้มีจำนวนมาก ก็ไม่ใช่ประชาชน ตามความหมายของมาตรา 343 ดังนั้น การกระทำความผิดฐานฉ้อโกงนี้จะเป็นความผิดตามมาตรา 341 หรือ 343 จะต้องพิจารณาจาก “เจตนา” ของผู้กระทำความผิดว่าประสงค์จะหลอกลวงผู้ใดเป็นสำคัญด้วย กล่าวคือ หากเจตนาหลอกลวงบุคคล โดยเฉพาะเจาะจงจะเป็นความผิดฐานฉ้อโกงตามมาตรา 341 แต่ถ้าไม่เจาะจงบุคคลก็อาจเป็นความผิดฐานฉ้อโกงประชาชนตามมาตรา 343

ความผิดฐานฉ้อโกงประชาชนก็เหมือนความผิดฐานอื่นๆ คือ หากมีการกระทำหลอกลวงเพียงครั้งเดียว หากมีผู้เสียหายเป็นประชาชนจำนวนมากก็น่าจะถือเป็นการกระทำเพียงกรรมเดียวเท่านั้น แต่ในทางปฏิบัติในการบังคับใช้กฎหมายมักจะถือโดยใช้จำนวนผู้เสียหาย ที่หลงเชื่อแต่ละคน

<sup>59</sup> จิตติ ดิงศภัทย์, กฎหมายอาญาภาค 2 ตอนที่ 2 และตอนที่ 3, (กรุงเทพมหานคร : สำนักอบรมศึกษากฎหมายแห่งเนติบัณฑิตยสภา, 2553) น. 886.

และนับเป็น 1 กรรม ซึ่งไม่น่าจะถูกต้องเพราะหากไม่มีผู้เสียหายหลงเชื่อเลยก็เป็นการพยายามกระทำ ความผิด แต่หากมีผู้หลงเชื่อหลายคนกลับนำจำนวนคนมานับเป็น 1 กรรม ซึ่งไม่น่าจะถูกต้องเพราะมี การ “หลอกลวง” เพียงกรรมเดียวเท่านั้น ในกรณีนี้ควรกำหนดให้จำนวน ผู้หลงผิดเป็นเหตุเพิ่มโทษ น่าจะเหมาะสมกว่า<sup>60</sup>

คำว่า “ประชาชน” หมายถึง บุคคลทั่วไป (Public) เมื่อได้หลอกลวงแก่ประชาชนไม่ ว่าโดยการแสดงข้อความอันเป็นเท็จ หรือโดยการปกปิดความจริงแล้ว แม้จะมีบุคคลเดียวหลงเชื่อ ก็เป็นความผิดตามมาตรา 343 การหลอกลวงประชาชน แม้จะหลอกลวงด้วยเจตนาแสดงข้อความ เท็จต่อประชาชน ถ้าการแสดงข้อความเท็จหลอกลวงได้กระทำต่อบุคคลหลายคนโดยกระทำหลาย กรรมต่างกัน ก็เป็นความผิดหลายกระทงได้ ข้อสำคัญอยู่ที่เป็นการกระทำโดยเจตนาเดียวกันหรือไม่ แม้จะประกาศโฆษณาเพียงครั้งเดียว คราวเดียว แต่มีผู้เสียหายหลงเชื่อจำนวน 394 คน ได้เงินไป คนละ 3,000 บาท ไปโดยทุจริต ซึ่งความผิดต่อผู้เสียหายแต่ละรายเป็นการกระทำแยกออกจากกันได้ จึงเป็นความผิดหลายกรรม รวม 394 กระทง (คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 2901/2547)<sup>61</sup>

## 7. ความผิดฐานกู้ยืมเงินที่เป็นการฉ้อโกงประชาชนที่ต้องใช้อำนาจดุลพินิจของอธิบดี กรมสอบสวนคดีพิเศษมีคำสั่งรับเรื่องไว้เป็นคดีพิเศษเพื่อทำการสอบสวน

ความผิดฐานกู้ยืมเงินที่เป็นการฉ้อโกงประชาชนตามพระราชกำหนดการกู้ยืมเงิน ที่เป็นการฉ้อโกงประชาชน พ.ศ. 2527 ที่ต้องใช้อำนาจดุลพินิจของอธิบดีกรมสอบสวนคดีพิเศษ มีคำสั่งรับไว้เป็นคดีพิเศษ เพื่อทำการสอบสวนตามมาตรา 21 วรรคหนึ่ง (1) แห่งพระราชบัญญัติการ สอบสวนคดีพิเศษ คือ ความผิดตามมาตรา 4 และมาตรา 5 ที่มีบทกำหนดโทษตามมาตรา 12 มาตรา 15 แห่งพระราชกำหนดการกู้ยืมเงินที่เป็นการฉ้อโกงประชาชน พ.ศ. 2527 โดยการกู้ยืมเงินที่มี ลักษณะเข้าองค์ประกอบความผิดฐานกู้ยืมเงินที่เป็นการฉ้อโกงประชาชนตามมาตรา 4 และมาตรา 5 มีดังต่อไปนี้

องค์ประกอบความผิดตามมาตรา 4

(1) ผู้ใดโฆษณา หรือประกาศ หรือกระทำด้วยประการใด ๆ ให้ปรากฏแก่บุคคลตั้งแต่ สิบคนขึ้นไป ในการกู้ยืมเงินตนหรือบุคคลใดจะจ่ายหรืออาจจ่ายผลประโยชน์ตอบแทน ให้ตามพฤติการณ์แห่งการกู้ยืมเงินในอัตราที่สูงกว่าอัตราดอกเบี้ยสูงสุดที่สถาบันการเงิน

<sup>60</sup> เฟิงอ้าง

<sup>61</sup> คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 2901/2547, (สำนักวิชาการ.), สืบค้นเมื่อวันที่ 16 ธันวาคม 2566, [www.deka.in.th](http://www.deka.in.th)

ตามกฎหมายว่าด้วยดอกเบี้ยเงินให้กู้ยืมของสถาบันการเงินจะพึงจ่ายได้ ซึ่งตนรู้หรือควรรู้อยู่แล้วว่า ตนหรือบุคคลนั้นจะนำเงินจากผู้ให้กู้ยืมเงินรายนั้นหรือรายอื่นมาจ่ายหมุนเวียนให้แก่ผู้ให้กู้ยืมเงิน หรือโดยที่ตนรู้หรือควรรู้อยู่แล้วว่า ตนหรือบุคคลนั้นไม่สามารถประกอบกิจการใด ๆ โดยชอบด้วย กฎหมายที่จะให้ผลประโยชน์ตอบแทนเพียงที่จะนำมาจ่ายในอัตรา และในการนั้นเป็นเหตุให้ตน หรือบุคคลใดได้กู้ยืมเงินไป ถือว่าผู้นั้นได้กระทำความผิดฐานกู้ยืมเงินที่เป็นการฉ้อโกง

(2) ผู้ใดไม่มีใบอนุญาตให้ประกอบธุรกิจเกี่ยวกับปัจจัยชำระเงินต่างประเทศ ตามกฎหมายว่าด้วยการควบคุมการแลกเปลี่ยนเงิน ดำเนินการ หรือให้พนักงาน ลูกจ้าง หรือบุคคลใด ดำเนินการ

(3) การหลอกลวงประชาชนให้นำเงินเข้ามาร่วมลงทุนในธุรกิจซื้อขายเงินตรา ต่างประเทศหรือเก็งกำไร รวมถึง การโฆษณา หรือประกาศ หรือการกระทำใด ๆ ที่ทำให้ประชาชนนำ เงินเข้ามาร่วมลงทุนในลักษณะดังกล่าว

องค์ประกอบความผิดตามมาตรา 5

กำหนดให้การกระทำดังต่อไปนี้ต้องรับโทษตามพระราชกำหนดการกู้ยืมเงินที่เป็นการ ฉ้อโกงประชาชน พ.ศ. 2527

(1) การกระทำการดังต่อไปนี้ในการกู้ยืมเงินหรือจะกู้ยืมเงิน

(ก) มีการโฆษณาหรือประกาศแก่บุคคลทั่วไป หรือโดยการแพร่ข่าวด้วยวิธีอื่นใด หรือ

(ข) ดำเนินกิจการกู้ยืมเงินเป็นปกติธุระ หรือ

(ค) จัดให้มีผู้รับเงินในการกู้ยืมเงินในแหล่งต่าง ๆ หรือ

(ง) จัดให้มีบุคคลตั้งแต่ห้าคนขึ้นไป ไปชักชวนบุคคลต่าง ๆ เพื่อให้มีการกู้ยืมเงิน หรือ

(จ) ได้กู้ยืมเงินจากผู้ให้กู้ยืมเงินเกินสิบคนซึ่งมีจำนวนเงินกู้ยืมรวมกันตั้งแต่ห้าล้านบาทขึ้นไปอันมิใช่การกู้ยืมเงินจากสถาบันการเงินตามกฎหมายว่าด้วยดอกเบี้ยเงินให้กู้ยืมของสถาบัน การเงิน และ

(2) บุคคลผู้นั้น

(ก) ได้จ่าย หรือโฆษณา ประกาศ แพร่ข่าว หรือตกลงว่าจะจ่ายผลประโยชน์ตอบแทนให้แก่ผู้ให้กู้ยืมเงินในอัตราที่สูงกว่าอัตราดอกเบี้ยสูงสุดที่สถาบันการเงินตามกฎหมายว่าด้วย ดอกเบี้ยเงินให้กู้ยืมของสถาบันการเงิน จะพึงจ่ายได้ หรือ

(ข) ไม่ยอมปฏิบัติตามคำสั่งของพนักงานเจ้าหน้าที่เมื่อพนักงานเจ้าหน้าที่มีหนังสือ เรียกตามมาตรา 7 (1) หรือเมื่อพนักงานเจ้าหน้าที่ได้สั่งให้มารายงานสภาพกิจการของตนตลอดจน



สินทรัพย์อันเกี่ยวกับการกู้ยืมเงิน ตามมาตรา 7 (2) หรือเมื่อพนักงานเจ้าหน้าที่สั่งให้นำบัญชี เอกสาร หรือหลักฐานอื่นอันเกี่ยวกับการกู้ยืมเงินมาตรวจสอบ ตามมาตรา 7 (3)<sup>62</sup>

## 8. ความหมายและลักษณะของคดีพิเศษตามพระราชบัญญัติการสอบสวนคดีพิเศษ พ.ศ. 2547

พระราชบัญญัติการสอบสวนคดีพิเศษ พ.ศ.2547 ได้กำหนดนิยามความหมายของคดีพิเศษตามมาตรา 3 ไว้ว่า “คดีพิเศษ” หมายถึงคดีความผิดทางอาญาตามที่กำหนดไว้ในมาตรา 21 ซึ่งตามความในมาตรา 21 กำหนดให้คดีพิเศษจะต้องดำเนินการสืบสวนและสอบสวนตามพระราชบัญญัติการสอบสวนคดีพิเศษพิเศษ พ.ศ.2547<sup>63</sup> โดยสามารถจำแนกคดีพิเศษออกเป็นประเภทต่างๆ ดังนี้

### 8.1 ประเภทที่ 1 คดีพิเศษตามมาตรา 21 วรรคหนึ่ง (1)

คดีพิเศษตามมาตรา 21 วรรคหนึ่ง (1) คือ คดีความผิดทางอาญาตามกฎหมายที่กำหนดไว้ท้ายบัญชีพระราชบัญญัติการสอบสวนคดีพิเศษ พ.ศ.2547 และที่กำหนดในกฎกระทรวง โดยการเสนอแนะของคณะกรรมการคดีพิเศษ โดยคดีความผิดทางอาญาตามกฎหมายดังกล่าวเป็นอำนาจดุลพินิจของอธิบดีกรมสอบสวนคดีพิเศษ เป็นการเฉพาะที่จะรับหรือไม่รับไว้เป็นคดีพิเศษโดยคดีความผิดทางอาญาตามกฎหมายดังกล่าวจะต้องมีลักษณะอย่างหนึ่งอย่างใด ดังต่อไปนี้

(ก) คดีความผิดทางอาญาที่มีความซับซ้อน จำเป็นต้องใช้วิธีการสืบสวนสอบสวนและรวบรวมพยานหลักฐานเป็นพิเศษ

(ข) คดีความผิดทางอาญาที่มีหรืออาจมีผลกระทบต่อความสงบเรียบร้อย และศีลธรรมอันดีของประชาชน ความมั่นคงของประเทศ ความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ หรือระบบเศรษฐกิจหรือการคลังของประเทศ

(ค) คดีความผิดทางอาญาที่มีลักษณะเป็นการกระทำความผิดข้ามชาติที่สำคัญ หรือเป็นการกระทำขององค์กรอาชญากรรม

(ง) คดีความผิดทางอาญาที่มีผู้ทรงอิทธิพลที่สำคัญเป็นตัวการผู้ใช้ หรือผู้สนับสนุน

<sup>62</sup> พระราชกำหนดการกู้ยืมเงินที่เป็นการฉ้อโกงประชาชน พ.ศ. 2527 มาตรา 7

<sup>63</sup> พระราชบัญญัติการสอบสวนคดีพิเศษ พ.ศ. 2547 มาตรา 3



(จ) คดีความผิดทางอาญาที่มีพนักงานฝ่ายปกครองหรือตำรวจชั้นผู้ใหญ่ ซึ่งมีใช้พนักงานสอบสวนคดีพิเศษหรือเจ้าหน้าที่คดีพิเศษเป็นผู้ต้องสงสัยเมื่อมีพยานหลักฐานตามสมควรว่า น่าจะได้กระทำความผิดอาญาหรือเป็นผู้ถูกกล่าวหาหรือผู้ต้องหา

ซึ่งปัจจุบันได้มีประกาศ กคพ. (ฉบับที่ 7) พ.ศ.2562 เรื่องกำหนดรายละเอียดของ ลักษณะของการกระทำความผิดตามมาตรา 21 วรรคหนึ่ง (1) แห่งพระราชบัญญัติการสอบสวนคดี พิเศษ พ.ศ.2547 โดยมีผลบังคับใช้ตั้งแต่วันที่ 6 กุมภาพันธ์ 2562 โดยได้กำหนดให้คดีความผิดที่มีบท กำหนดโทษตามกฎหมายจำนวน 23 ฉบับ ตามบัญชีท้ายประกาศดังกล่าว มีรายละเอียดของลักษณะ ของการกระทำความผิด ดังนี้<sup>64</sup>

1) คดีความผิดตามกฎหมายว่าด้วยการกู้ยืมเงินที่เป็นการฉ้อโกงประชาชน

คดีความผิดที่มีบทกำหนดโทษตามมาตรา 12 มาตรา 15 แห่งพระราช กำหนดการกู้ยืมเงินที่เป็นการฉ้อโกงประชาชน พ.ศ.2527 และที่แก้ไขเพิ่มเติมที่มีหรือมีมูลน่าเชื่อว่ามี จำนวนผู้เสียหายตั้งแต่สามร้อยคนขึ้นไปหรือจำนวนเงินที่กู้ยืมรวมกันตั้งแต่หนึ่งร้อยล้านบาทขึ้นไป

2) คดีความผิดตามกฎหมายว่าด้วยการควบคุมการแลกเปลี่ยนเงิน

คดีความผิดที่มีบทกำหนดโทษตามมาตรา 8 และมาตรา 8 ทวิ แห่ง พระราชบัญญัติควบคุมการแลกเปลี่ยนเงิน พ.ศ.2485 และที่แก้ไขเพิ่มเติม ที่มีหรือมีมูลน่าเชื่อว่า ราคาหรือมูลค่าเป็นเงินตราต่างประเทศตั้งแต่ห้าสิบล้านบาทขึ้นไป

3) คดีความผิดตามกฎหมายว่าด้วยความผิดเกี่ยวกับการเสนอราคาต่อหน่วยงาน ของรัฐ

คดีความผิดที่มีบทกำหนดโทษตามมาตรา 4 มาตรา 5 มาตรา 6 มาตรา 7 มาตรา 8 มาตรา 10 มาตรา 11 มาตรา 12 และมาตรา 13 แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยความผิด เกี่ยวกับการเสนอราคาต่อหน่วยงานของรัฐ พ.ศ.2542 ที่มีหรือมีมูลน่าเชื่อว่าการกระทำความผิด เกี่ยวกับการเสนอราคาเพื่อเป็นผู้มีสิทธิทำสัญญากับหน่วยงานของรัฐซึ่งมีวงเงินหรือมูลค่าตั้งแต่ห้าสิบล้านบาทขึ้นไป

4) คดีความผิดตามกฎหมายว่าด้วยเครื่องหมายการค้า

คดีความผิดที่มีบทกำหนดโทษตามมาตรา 108 มาตรา 109 มาตรา 109/1 มาตรา 110 และมาตรา 114 แห่งพระราชบัญญัติเครื่องหมายการค้า พ.ศ.2534 และที่แก้ไขเพิ่มเติม หรือที่มีมูลน่าเชื่อว่าการกระทำความผิดในลักษณะเป็นแหล่งผลิต แหล่งจำหน่าย สถานที่รับซื้อ สถานที่เก็บสินค้า หรือได้นำเข้ามาในราชอาณาจักรโดยมีสิ่งของหรือสินค้าไว้ในความครอบครองเพื่อ จะใช้ ในการกระทำความผิด หรือซึ่งได้มาโดยการกระทำความผิด หรือซึ่งมีไว้เป็นความผิดอันมี

<sup>64</sup> พระราชบัญญัติการสอบสวนคดีพิเศษ พ.ศ. 2547 มาตรา 21 วรรคหนึ่ง (1)

มูลค่าตามราคาท้องตลาด ตั้งแต่สืบล้านบาทขึ้นไป หรือคดีที่น่าเชื่อว่ามีมูลค่าความเสียหายเกิดจากการกระทำความผิดตั้งแต่สืบล้านบาทขึ้นไป<sup>65</sup>

5) คดีความผิดตามกฎหมายว่าด้วยบริษัทมหาชนจำกัด

คดีความผิดที่มีบทกำหนดโทษตามมาตรา 193 มาตรา 197 มาตรา 216 มาตรา 217 มาตรา 221 และมาตรา 222 แห่งพระราชบัญญัติบริษัทมหาชนจำกัด พ.ศ.2535 และที่แก้ไขเพิ่มเติมที่มีมูลค่าความเสียหายตั้งแต่ห้าสิบล้านบาทขึ้นไป

6) คดีความผิดตามกฎหมายว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน

คดีความผิดที่มีบทกำหนดโทษตามมาตรา 60 และมาตรา 61 แห่งพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน พ.ศ.2542 และที่แก้ไขเพิ่มเติม ที่มีความผิดมูลฐานเป็นคดีพิเศษซึ่งอยู่ในอำนาจของพนักงานสอบสวนคดีพิเศษ หรือคดีที่มีมูลค่าความเสียหายตั้งแต่หนึ่งร้อยล้านบาท ขึ้นไป

7) คดีความผิดตามกฎหมายว่าด้วยลิขสิทธิ์

คดีความผิดที่มีบทกำหนดโทษตามมาตรา 69 มาตรา 70 และมาตรา 74 แห่งพระราชบัญญัติลิขสิทธิ์ พ.ศ.2537 ที่มีหรือมีมูลน่าเชื่อว่าการกระทำความผิดในลักษณะเป็นแหล่งผลิต แหล่งจำหน่าย สถานที่รับซื้อ สถานที่เก็บสินค้า หรือได้นำเข้ามาในราชอาณาจักรโดยมีสิ่งของหรือสินค้าไว้ในความครอบครองเพื่อจะใช้ในการกระทำความผิด หรือซึ่งได้มาโดยการกระทำความผิด หรือซึ่งมีไว้เป็นความผิดอันมีมูลค่าตามราคาท้องตลาดตั้งแต่สิบล้านบาทขึ้นไป หรือคดีที่น่าเชื่อว่ามีมูลค่าความเสียหายอันเกิดจากการกระทำความผิดตั้งแต่สิบล้านบาทขึ้นไป

8) คดีความผิดตามกฎหมายว่าด้วยสิทธิบัตร

คดีความผิดที่มีบทกำหนดโทษตามมาตรา 85 มาตรา 86 และมาตรา 88 แห่งพระราชบัญญัติสิทธิบัตร พ.ศ.2522 และที่แก้ไขเพิ่มเติม ที่มีหรือมีมูลน่าเชื่อว่าการกระทำความผิดในลักษณะเป็นแหล่งผลิต แหล่งจำหน่าย สถานที่รับซื้อ สถานที่เก็บสินค้า หรือได้นำเข้ามาในราชอาณาจักร โดยมีสิ่งของหรือสินค้าไว้ในความครอบครองเพื่อจะใช้ในการกระทำความผิด หรือซึ่งได้มาโดยการกระทำความผิด หรือซึ่งมีไว้เป็นความผิดอันมีมูลค่าตามราคาท้องตลาดตั้งแต่สิบล้านบาทขึ้นไป หรือคดีที่น่าเชื่อว่ามีมูลค่าความเสียหายอันเกิดจากการกระทำความผิดตั้งแต่สิบล้านบาทขึ้นไป

9) คดีความผิดตามกฎหมายว่าด้วยหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์

คดีความผิดที่มีบทกำหนดโทษตามมาตรา 278 มาตรา 281/2 วรรคสอง มาตรา 288 มาตรา 289 มาตรา 296 มาตรา 296/1 มาตรา 300 เฉพาะความผิดตามมาตรา 278

<sup>65</sup> พระราชบัญญัติเครื่องหมายการค้า พ.ศ. 2534.

มาตรา 288 มาตรา 289 และมาตรา 306 ถึงมาตรา 315 แห่งพระราชบัญญัติหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์ พ.ศ.2535 และที่แก้ไขเพิ่มเติมที่มีมูลค่าความเสียหายตั้งแต่หนึ่งร้อยล้านบาทขึ้นไป<sup>66</sup>

10) คดีความผิดตามประมวลรัษฎากร

คดีความผิดที่มีบทกำหนดโทษตามมาตรา 37 มาตรา 90/4 มาตรา 90/5 และมาตรา 91/21 (7) แห่งประมวลรัษฎากร และที่แก้ไขเพิ่มเติม ไม่ว่าจะเป็ความผิดกรรมเดียวหรือหลายกรรมต่างกัันที่มีหรือมีมูลน่าเชื่อว่าเป็นเหตุให้รัฐขาดรายได้เป็นเงินภาษีอากรรวมเบี่ยปรับและเงินเพิ่ม หรือทุจริตขอคืนภาษีอากรตั้งแต่หนึ่งร้อยล้านบาทขึ้นไป

11) คดีความผิดตามกฎหมายว่าด้วยศุลกากร

คดีความผิดที่มีบทกำหนดโทษตามมาตรา 205 มาตรา 206 มาตรา 242 มาตรา 243 มาตรา 244 มาตรา 245 มาตรา 246 มาตรา 246 และมาตรา 253 แห่งพระราชบัญญัติศุลกากร พ.ศ.2560 ไม่ว่าจะเป็ความผิดกรรมเดียวหรือหลายกรรมต่างกััน ที่มีหรือมีมูลน่าเชื่อว่ามีของกลางมูลค่าราคาของรวมค่าภาษีอากรทุกประเภทเข้าด้วยกันแล้วรวมเป็นเงินตั้งแต่หนึ่งร้อยล้านบาทขึ้นไป หรือมีการฉ้อค่าอากรหรือขอคืนค่าอากรโดยทุจริต รวมเป็นเงินค่าภาษีอากรทุกประเภทตั้งแต่หนึ่งร้อยล้านบาทขึ้นไป

12) คดีความผิดตามกฎหมายว่าด้วยสรรพสามิต

คดีความผิดที่มีบทกำหนดโทษตามมาตรา 186 มาตรา 202 มาตรา 203 มาตรา 204 และมาตรา 208 แห่งพระราชบัญญัติภาษีสรรพสามิต พ.ศ.2560 ไม่ว่าจะเป็ความผิดกรรมเดียวหรือหลายกรรมต่างกัันที่มีหรือมีมูลน่าเชื่อว่ามีมูลค่าสินค้าหรือรายรับของสถานบริการรวมเป็นเงินตั้งแต่สิบล้านบาทขึ้นไปหรือมีปริมาณยาสูบหรือยาเส้นน้ำหนักตั้งแต่หนึ่งล้านกรัมขึ้นไป หรือมีปริมาณสุราตั้งแต่ห้าพันลิตรขึ้นไป

13) คดีความผิดตามกฎหมายว่าด้วยการกระทำความผิดเกี่ยวกับคอมพิวเตอร์

คดีความผิดที่มีบทกำหนดโทษตามมาตรา 5 มาตรา 6 มาตรา 7 มาตรา 8 มาตรา 9 มาตรา 10 มาตรา 11 มาตรา 12 มาตรา 14 และมาตรา 17 แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการกระทำความผิดเกี่ยวกับคอมพิวเตอร์ พ.ศ.2550 และที่แก้ไขเพิ่มเติม<sup>67</sup> ที่มีผลกระทบต่อโครงสร้างพื้นฐานสำคัญทางสารสนเทศของประเทศด้านความมั่นคงและบริการภาครัฐที่สำคัญ ด้านการเงิน ด้านเทคโนโลยีสารสนเทศและโทรคมนาคม ด้านการขนส่ง และโลจิสติกส์ ด้านพลังงานและสาธารณูปโภคหรือด้านสาธารณสุขหรือกระทบต่อความมั่นคงของประเทศ ซึ่งความผิดดังกล่าวอาจส่งผลกระทบต่อความสงบเรียบร้อยและศีลธรรมอันดีและก่อให้เกิดความเสียหายอย่างร้ายแรง

<sup>66</sup> พระราชบัญญัติหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์ พ.ศ. 2535.

<sup>67</sup> พระราชบัญญัติว่าด้วยการกระทำความผิดเกี่ยวกับคอมพิวเตอร์ พ.ศ.2550 และที่แก้ไขเพิ่มเติม.

14) คดีความผิดตามกฎหมายว่าด้วยการประกอบธุรกิจคนต่างด้าว

คดีความผิดที่มีบทกำหนดโทษตามมาตรา 34 , 35 ,36 ,37 ,38 และมาตรา 41 แห่งพระราชบัญญัติการประกอบธุรกิจคนต่างด้าว พ.ศ.2542 ที่เป็นการกล่าวหาหนีบุคคลหรือคนต่างด้าวที่มีสินทรัพย์ตามงบแสดงฐานะทางการเงินรวมกันตั้งแต่หนึ่งร้อยล้านบาทเป็นต้นไป

15) คดีความผิดตามกฎหมายว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์

คดีความผิดที่มีบทกำหนดโทษตามมาตรา 52, 53, 54 ,55 และมาตรา 56 แห่งพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ พ.ศ.2551<sup>68</sup> ที่มีลักษณะใดลักษณะหนึ่งดังต่อไปนี้

- (1) มีเจ้าหน้าที่ของรัฐมาเกี่ยวข้อง หรือมีความเชื่อมโยงกับต่างประเทศ
- (2) ได้รับคำร้องขอจากหน่วยงานภาครัฐ
- (3) สถานประกอบการมีเจ้าหน้าที่ของรัฐ หรือผู้มีอำนาจเข้ามาเกี่ยวข้อง
- (4) มีตัวการ ผู้ใช้ ผู้สนับสนุนการกระทำผิดตั้งแต่ห้าสิบคนขึ้นไป
- (5) มีรายได้หรือเงินหมุนเวียนในธุรกิจที่เกี่ยวข้องกับการค้ามนุษย์มากกว่าหนึ่ง

แสนบาทต่อวัน

- (6) ผู้กระทำความผิดที่มีลักษณะต่อเนื่อง เป็นเครือข่ายทั้งในประเทศและ

ต่างประเทศ

- (7) มีการกระทำในลักษณะเปิดเป็นสถานบริการที่มีขนาดใหญ่ เปิดทำการ

อย่างเห็นได้ชัดโดยไม่เกรงกลัวกฎหมาย

16) คดีความผิดตามกฎหมายว่าด้วยแร่

(1) คดีความผิดที่มีบทกำหนดโทษตามมาตรา 159 แห่งพระราชบัญญัติแร่ พ.ศ. 2560 ที่เป็นการกระทำต่อแร่ปริมาณตั้งแต่ห้าพันตันขึ้นไป หรือเป็นเนื้อที่รวมกันตั้งแต่ห้าสิบลไร่ขึ้นไป หรือมูลค่าของแร่รวมกันตั้งแต่สิบล้านบาทขึ้นไป

(2) คดีความผิดที่มีบทกำหนดโทษตามมาตรา 163 แห่งพระราชบัญญัติแร่ พ.ศ.2560 ที่มีการซื้อขาย ครอบครอง เก็บ หรือขนแร่ปริมาณตั้งแต่ห้าสิบลตันขึ้นไป หรือมูลค่าของแร่รวมกันตั้งแต่ห้าสิบลล้านบาทขึ้นไป

(3) คดีความผิดที่มีบทกำหนดโทษตามมาตรา 166 แห่งพระราชบัญญัติแร่ พ.ศ.2560 ที่ปรากฏว่าแร่ที่มีการฝ่าฝืนประกาศตามกฎหมายมีปริมาณตั้งแต่ห้าสิบลตันขึ้นไป หรือมูลค่าของแร่รวมกันตั้งแต่ห้าสิบลล้านบาทขึ้นไป

<sup>68</sup> พระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ พ.ศ. 2551.

(4) คดีความผิดที่มีบทกำหนดโทษตามมาตรา 169 และมาตรา 170 แห่งพระราชบัญญัติแร่ พ.ศ. 2560 ที่มีผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมเป็นวงกว้าง มีเนื้อที่รวมกันตั้งแต่หนึ่งร้อยไร่ขึ้นไป หรือจำนวนคนในพื้นที่ดังกล่าวมีจำนวนตั้งแต่หนึ่งร้อยคนขึ้นไป

17) ความผิดตามกฎหมายว่าด้วยธุรกิจสถาบันการเงิน

คดีความผิดที่มีบทกำหนดโทษตามมาตรา 121 มาตรา 132 มาตรา 139 มาตรา 140 มาตรา 141 มาตรา 142 มาตรา 143 มาตรา 144 มาตรา 145 มาตรา 146 มาตรา 147 มาตรา 148 มาตรา 149 และมาตรา 150 แห่งพระราชบัญญัติธุรกิจสถาบันการเงิน พ.ศ.2551 และที่แก้ไขเพิ่มเติม

18) คดีความผิดตามกฎหมายว่าด้วยวัตถุอันตราย

คดีความผิดที่มีบทกำหนดโทษตามมาตรา 74 มาตรา 75 มาตรา 76 และมาตรา 78 แห่งพระราชบัญญัติวัตถุอันตราย พ.ศ.2535 และที่แก้ไขเพิ่มเติม ที่มีหรือมีมูลค่าเชื่อว่ามียุทธภัณฑ์วัตถุอันตรายตั้งแต่สิบล้านบาทขึ้นไป หรือมีจำนวนผู้เสียหายตั้งแต่หนึ่งร้อยคนขึ้นไป<sup>69</sup>

19) คดีความผิดตามกฎหมายว่าด้วยการสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า

(1) คดีความผิดที่มีบทกำหนดโทษตามมาตรา 47 เฉพาะความผิดตามมาตรา 23 วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า พ.ศ.2535 และที่แก้ไขเพิ่มเติมที่มี หรือมีมูลค่าเชื่อว่ามียุทธภัณฑ์สัตว์ป่าตั้งแต่ห้าสิบล้านบาทขึ้นไป

(2) คดีความผิดที่มีบทกำหนดโทษตามมาตรา 54 แห่งพระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า พ.ศ.2535 และที่แก้ไขเพิ่มเติม ที่มีการบุกรุกยึดถือครอบครองพื้นที่เขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่าหรือเขตห้ามล่าสัตว์ป่ามีเนื้อที่ตั้งแต่หนึ่งร้อยไร่ขึ้นไป หรือการบุกรุกยึดถือครอบครองพื้นที่เขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่าหรือเขตห้ามล่าสัตว์ป่าที่ได้มีการออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินตามประมวลกฎหมายที่ดินโดยมิชอบด้วยกฎหมายมีเนื้อที่รวมกันตั้งแต่หนึ่งร้อยไร่ขึ้นไป หรือคดีที่มีมูลค่าความเสียหายตั้งแต่หนึ่งร้อยล้านบาทขึ้นไป ทั้งนี้ ตามราคาประเมินที่หน่วยงานที่เกี่ยวข้องเป็นผู้ประเมิน

20) คดีความผิดตามกฎหมายว่าด้วยป่าไม้

(1) คดีความผิดที่มีบทกำหนดโทษตามมาตรา 69 แห่งพระราชบัญญัติป่าไม้ พ.ศ.2484 และที่แก้ไขเพิ่มเติม ที่มีหรือมีมูลค่าเชื่อว่ามียุทธภัณฑ์ความเสียหายเป็นไม้สักหรือไม้พะยูงที่มี ปริมาตรตั้งแต่ห้าสิบลูกบาศก์เมตรขึ้นไป<sup>70</sup>

(2) คดีความผิดที่มีบทกำหนดโทษตามมาตรา 72 ตรี แห่งพระราชบัญญัติป่าไม้ พ.ศ. 2484 และที่แก้ไขเพิ่มเติม ที่มีการบุกรุกยึดถือครอบครองพื้นที่ป่ามีเนื้อที่ตั้งแต่หนึ่งร้อยไร่ขึ้นไป

<sup>69</sup> พระราชบัญญัติวัตถุอันตราย พ.ศ. 2535 และที่แก้ไขเพิ่มเติม.

<sup>70</sup> พระราชบัญญัติป่าไม้ พ.ศ. 2484 และที่แก้ไขเพิ่มเติม.



หรือการบุกรุกยึดถือครอบครองพื้นที่ป่าที่ได้มีการออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินตามประมวลกฎหมายที่ดินโดยมิชอบด้วยกฎหมายมีเนื้อที่รวมกันตั้งแต่หนึ่งร้อยไร่ขึ้นไป หรือคดีที่มีมูลค่าความเสียหายตั้งแต่หนึ่งร้อยล้านบาทขึ้นไป ทั้งนี้ตามราคาประเมินที่หน่วยงานที่เกี่ยวข้องเป็นผู้ประเมิน

(3) คดีความผิดที่มีบทกำหนดโทษตามมาตรา 73 เฉพาะความผิดตามมาตรา 48 แห่งพระราชบัญญัติป่าไม้ พ.ศ. 2484 และที่แก้ไขเพิ่มเติม ที่มีหรือมีมูลค่าเชื่อว่า มีมูลค่าความเสียหายเป็นไม้สักหรือไม้พะยูนที่มีปริมาตรตั้งแต่ห้าสิบลูกบาศก์เมตรขึ้นไป

21) คดีความผิดตามกฎหมายว่าด้วยป่าสงวนแห่งชาติ

คดีความผิดที่มีบทกำหนดโทษตามมาตรา 31 แห่งพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. 2507 และที่แก้ไขเพิ่มเติม ที่มีการบุกรุกยึดถือครอบครองพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติมีเนื้อที่ตั้งแต่หนึ่งร้อยไร่ขึ้นไป หรือการบุกรุกยึดถือครอบครองพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติที่ได้มีการออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินตามประมวลกฎหมายที่ดินโดยมิชอบด้วยกฎหมายมีเนื้อที่รวมกันตั้งแต่หนึ่งร้อยไร่ขึ้นไป หรือคดีที่มีมูลค่าความเสียหายตั้งแต่หนึ่งร้อยล้านบาทขึ้นไป ทั้งนี้ ตามราคาประเมินที่หน่วยงานที่เกี่ยวข้องเป็นผู้ประเมิน<sup>71</sup>

22) คดีความผิดตามกฎหมายว่าด้วยอุทยานแห่งชาติ

คดีความผิดที่มีบทกำหนดโทษตามมาตรา 24 แห่งพระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. 2504 ที่มีการบุกรุกยึดถือครอบครองพื้นที่อุทยานแห่งชาติมีเนื้อที่ตั้งแต่หนึ่งร้อยไร่ขึ้นไป หรือการบุกรุกยึดถือครอบครองพื้นที่อุทยานแห่งชาติที่ได้มีการออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินตามประมวลกฎหมายที่ดินโดยมิชอบด้วยกฎหมายมีเนื้อที่รวมกันตั้งแต่หนึ่งร้อยไร่ขึ้นไปหรือคดีที่มีมูลค่าความเสียหายตั้งแต่หนึ่งร้อยล้านบาทขึ้นไป ทั้งนี้ ตามราคาประเมินที่หน่วยงานที่เกี่ยวข้องเป็นผู้ประเมิน<sup>72</sup>

23) คดีความผิดตามประมวลกฎหมายที่ดิน

คดีความผิดที่มีบทกำหนดโทษตามมาตรา 108 และมาตรา 108 ทวิแห่งประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ.2497 และที่แก้ไขเพิ่มเติม<sup>73</sup> ที่มีการบุกรุกยึดถือครอบครองที่ดินของรัฐที่ยังมิได้มีบุคคลได้มาตามประมวลกฎหมายที่ดินมีเนื้อที่ตั้งแต่หนึ่งร้อยไร่ขึ้นไป หรือการบุกรุกยึดถือครอบครองที่ดินของรัฐที่ได้มีการออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินตามประมวลกฎหมายที่ดินโดยมิชอบด้วยกฎหมายมีเนื้อที่รวมกันตั้งแต่หนึ่งร้อยไร่ขึ้นไป หรือคดีที่มีมูลค่าความเสียหายตั้งแต่หนึ่งร้อยล้านบาทขึ้นไป ทั้งนี้ ตามราคาประเมินของกรมธนารักษ์

<sup>71</sup> พระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. 2507 และที่แก้ไขเพิ่มเติม.

<sup>72</sup> พระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. 2504.

<sup>73</sup> ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ.2497 และที่แก้ไขเพิ่มเติม.



หลักการพิจารณาการพิจารณาว่าคดีใดเป็นคดีพิเศษประเภทนี้ จะพิจารณาเป็นลำดับ ดังนี้

(1) การกระทำความผิดทางอาญานั้นเป็นไปตามบัญชีท้ายประกาศ กคพ. (ฉบับที่ 7) พ.ศ.2562<sup>74</sup> ข้อใดข้อหนึ่งหรือไม่ และ

(2) การกระทำผิดตามข้อ (1) นั้นมีลักษณะอย่างหนึ่งอย่างใดตามที่กำหนดในมาตรา 21 วรรคหนึ่ง (1) (ก) – (จ) หรือไม่

## 8.2 ประเภทที่ 2 คดีพิเศษตามมาตรา 21 วรรคหนึ่ง (2)

คดีพิเศษตามมาตรา 21 วรรคหนึ่ง (2) คือ คดีความผิดทางอาญาอื่น นอกจากตามมาตรา 21 วรรคหนึ่ง (1) ตามที่คณะกรรมการคดีพิเศษด้วยคะแนนเสียงไม่น้อยกว่าสองในสามของคณะกรรมการทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ กล่าวคือ เป็นคดีความผิดทางอาญาอื่นที่มีใช้คดีความผิดทางอาญาตามบัญชีท้ายประกาศ กคพ. (ฉบับที่ 7) พ.ศ.2562 เรื่อง กำหนดรายละเอียดของลักษณะของการกระทำความผิดที่เป็นคดีพิเศษ ตามมาตรา 21 วรรคหนึ่ง (1) แห่งพระราชบัญญัติการสอบสวนคดีพิเศษ พ.ศ.2547 จำนวน 23 ฉบับ ที่คณะกรรมการคดีพิเศษมีมติด้วยคะแนนเสียงไม่น้อยกว่าสองในสามของคณะกรรมการทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ให้เป็นคดีพิเศษ ทั้งนี้ กรณีคดีพิเศษดังกล่าวจะเป็นไปตามประกาศ กคพ. เรื่องหลักเกณฑ์และวิธีการในการร้องขอและเสนอให้ กคพ. มีมติให้คดีความผิดทางอาญาใดเป็นคดีพิเศษ พ.ศ.2561

คดีพิเศษประเภทนี้ เป็นดุลยพินิจของคณะกรรมการคดีพิเศษ (กคพ.) เป็นการเฉพาะที่จะเห็นสมควรว่าจะนำคดีอาญาใดมาดำเนินการสืบสวนและสอบสวนตามพระราชบัญญัติการสอบสวนคดีพิเศษ พ.ศ.2547 ซึ่งที่ผ่านมามีคณะกรรมการคดีพิเศษยึดแนวทางการวินิจฉัยลักษณะของการกระทำความผิดโดยเทียบกับลักษณะของการกระทำความผิดตามที่กำหนดไว้ในมาตรา 21 วรรคหนึ่ง (1) (ก)-(จ) ด้วย โดยคณะกรรมการคดีพิเศษได้ออกระเบียบ กคพ. ว่าด้วยการสืบสวนคดีความผิดทางอาญาเพื่อเสนอ กคพ. มีมติให้เป็นคดีพิเศษ พ.ศ.2551 กำหนดวิธีการสืบสวนคดีความผิดประเภทนี้เพื่อเสนอคณะกรรมการพิจารณา ซึ่งข้อ 7 (2) ได้กำหนดให้สืบสวนถึงลักษณะของการกระทำความผิดว่ามีลักษณะอย่างหนึ่งอย่างใดตามมาตรา 21 วรรคหนึ่ง (1) (ก)-(จ) ด้วยหรือไม่

กระบวนการเสนอเรื่องต่อคณะกรรมการคดีพิเศษต้องเป็นไปตามประกาศ กคพ. เรื่อง หลักเกณฑ์และวิธีการในร้องขอและเสนอให้ กคพ. มีมติให้คดีความผิดทางอาญาใดเป็น

<sup>74</sup> ประกาศ กคพ.(ฉบับที่ 7) พ.ศ.2562 เรื่องกำหนดรายละเอียดของลักษณะการกระทำความผิดที่เป็นคดีพิเศษตามมาตรา 21 วรรคหนึ่ง (1) แห่งพระราชบัญญัติการสอบสวนคดีพิเศษ พ.ศ. 2547.

คดีพิเศษ พ.ศ.2561<sup>75</sup> กล่าวคือ ในกรณีผู้ร้องขอเป็นประชาชน องค์กรเอกชน นิติบุคคล ส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ หรือหน่วยงานอื่นของรัฐ ยื่นคำร้องขอและกรมสอบสวนคดีพิเศษ มีคำสั่งรับคำร้องขอไว้พิจารณาแล้วจะส่งเรื่องไปยังคณะกรรมการกฤษฎีกาซึ่งมีรองอธิบดีกรมสอบสวนคดีพิเศษ (1)-(4) เป็นประธานคณะกรรมการกฤษฎีกาพิจารณาในเบื้องต้นก่อนนำเสนอต่อคณะกรรมการคดีพิเศษพิจารณาต่อไป แต่อย่างไรก็ตาม ก่อนส่งเรื่องดังกล่าวไปยังคณะกรรมการกฤษฎีกาพิจารณานั้น หากอธิบดีกรมสอบสวนคดีพิเศษเห็นว่าข้อเท็จจริงยังไม่เพียงพอพิจารณา อธิบดีกรมสอบสวนคดีพิเศษจะมอบหมายให้หน่วยงานดำเนินการตรวจสอบข้อเท็จจริงหรือสืบสวนตามมาตรา 23/1 วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติการสอบสวนคดีพิเศษ พ.ศ.2547<sup>76</sup> และระเบียบที่เกี่ยวข้องก็ได้ นอกจากนี้ช่องทางดังกล่าวแล้ว ประกาศ กคพ. ยังให้อำนาจกรณีผู้ร้องขอเป็นกรรมการคดีพิเศษหรือเป็นเรื่องที่อธิบดีกรมสอบสวนคดีพิเศษเห็นว่ามีความจำเป็นเร่งด่วนที่จะต้องเสนอคณะกรรมการคดีพิเศษพิจารณา อธิบดีกรมสอบสวนคดีพิเศษในฐานะกรรมการและเลขานุการคณะกรรมการคดีพิเศษอาจนำเรื่องเข้าสู่การพิจารณาของคณะกรรมการคดีพิเศษได้โดยไม่ต้องเสนอคณะกรรมการกฤษฎีกาได้

### 8.3 ประเภทที่ 3 คดีพิเศษตามมาตรา 21 วรรคสอง

คดีพิเศษตามมาตรา 21 วรรคสอง คือ คดีความผิดทางอาญาที่มีการกระทำอันเป็นกรรมเดียวผิดต่อกฎหมายหลายบท และบทใดบทหนึ่งจะต้องดำเนินการโดยพนักงานสอบสวนคดีพิเศษตามพระราชบัญญัติการสอบสวนคดีพิเศษ พ.ศ.2547 หรือคดีที่มีการกระทำความผิดหลายเรื่องต่อเนื่องหรือเกี่ยวพันกัน และความผิดเรื่องใดเรื่องหนึ่งจะต้องดำเนินการ โดยพนักงานสอบสวนคดีพิเศษตามพระราชบัญญัตินี้ ให้พนักงานสอบสวนคดีพิเศษมีอำนาจสืบสวนสอบสวนสำหรับความผิดบทอื่นหรือเรื่องอื่นด้วย และให้ถือว่าคดีดังกล่าวเป็นคดีพิเศษ

คดีพิเศษประเภทนี้ เป็นการดำเนินคดีในลักษณะขององค์กรอาชญากรรมหรืออาชญากรรมที่มีการกระทำในลักษณะที่เป็นโครงสร้างเชื่อมโยงกัน เนื่องจากบางกรณีมีการกระทำความผิดในหลายเรื่องภายใต้วัตถุประสงค์เดียวกัน หากการกระทำความผิดอื่นนั้นเป็นความผิดบทอื่น หรือเป็นความผิดที่ไม่มีลักษณะที่จะเป็นคดีพิเศษอย่างหนึ่งอย่างใดตามมาตรา 21 วรรคหนึ่ง (1) หรือเป็นเรื่องที่คณะกรรมการคดีพิเศษยังไม่ได้มีมติให้เป็นคดีพิเศษตามมาตรา 21 วรรคหนึ่ง (2) กฎหมายการสอบสวนคดีพิเศษก็ให้ถือว่าคดีดังกล่าวเป็นคดีพิเศษด้วย ทั้งนี้ เพื่อให้การสืบสวนสอบสวนและการป้องกันปราบปรามอาชญากรรมพิเศษดังกล่าวเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ

<sup>75</sup> ประกาศ กคพ. เรื่อง หลักเกณฑ์และวิธีการในร้องขอและเสนอให้ กคพ. มีมติให้คดีความผิดทางอาญาใดเป็นคดีพิเศษ พ.ศ. 2561.

<sup>76</sup> พระราชบัญญัติการสอบสวนคดีพิเศษ พ.ศ.2547 มาตรา 23/1 วรรคสอง

ซึ่งแนวทางการพิจารณาคดีประเภทนี้ กรมสอบสวนคดีพิเศษได้ยึดหลักการเดียวกับประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 24 เป็นแนวทางประกอบการพิจารณา

#### 8.4 ประเภทที่ 4 คดีที่ได้ทำการสอบสวนเสร็จโดยพนักงานสอบสวนคดีพิเศษ

บรรดาคดีใดที่ได้ทำการสอบสวนเสร็จแล้ว โดยพนักงานสอบสวนคดีพิเศษ ให้ถือว่าการสอบสวนนั้นเป็นการสอบสวนในคดีพิเศษตามพระราชบัญญัติการสอบสวนคดีพิเศษ พ.ศ.2547 แล้ว<sup>77</sup> ทั้งนี้ ตามมาตรา 21 วรรคสาม แห่งพระราชบัญญัติการสอบสวนคดีพิเศษ พ.ศ.2547

คดีพิเศษประเภทนี้ เป็นกรณีที่บัญญัติไว้เพื่อป้องกันการต่อสู้ในเรื่องอำนาจการสอบสวนในคดีพิเศษ เนื่องจากการเป็นคดีพิเศษมีเงื่อนไขในการพิจารณาหลายประการดังกล่าวมาแล้ว ดังนั้น หากความปรากฏภายหลังจากที่ได้ทำการสอบสวนเสร็จสิ้นโดยพนักงานสอบสวนคดีพิเศษแล้วว่า ขาดเงื่อนไขหรือองค์ประกอบอย่างหนึ่งอย่างใดของการเป็นคดีพิเศษ กฎหมายว่าด้วยการสอบสวนคดีพิเศษให้ถือว่าการสอบสวนนั้นเป็นการสอบสวนในคดีพิเศษตามพระราชบัญญัติการสอบสวนคดีพิเศษ พ.ศ.2547 แล้ว เพื่อให้เป็นการสอบสวนที่ชอบด้วยกฎหมาย ทำให้กระบวนการดำเนินคดีอาญาในคดีนั้นสามารถดำเนินการต่อไปได้

#### 8.5 ประเภทที่ 5 คดีพิเศษที่ค้างดำเนินการและคดียังไม่ถึงที่สุด

บรรดาคดีพิเศษที่ค้างการดำเนินการและคดียังไม่ถึงที่สุดอยู่ในวันที่พระราชบัญญัติการสอบสวนคดีพิเศษ พ.ศ.2547 ใช้บังคับ ให้ยังคงเป็นอำนาจหน้าที่ของพนักงานผู้มีอำนาจสอบสวนคดีอาญาตามกฎหมายนั้นๆ ต่อไปจนคดีถึงที่สุด เว้นแต่ คณะกรรมการคดีพิเศษจะมีมติให้เป็นอำนาจหน้าที่ของพนักงานสอบสวนคดีพิเศษ ทั้งนี้ ตามมาตรา 44 แห่งพระราชบัญญัติการสอบสวนคดีพิเศษ พ.ศ.2547



<sup>77</sup> พระราชบัญญัติการสอบสวนคดีพิเศษ พ.ศ. 2547 มาตรา 21 วรรคสาม

### บทที่ 3

## การศึกษาปัญหากฎหมายไทยที่เกี่ยวข้องกับการใช้ดุลพินิจรับเรื่องการกระทำ ความผิดที่เกี่ยวข้องเนื่องกับการกู้ยืมเงินที่เป็นการฉ้อโกงประชาชนไว้เป็นคดีพิเศษ

เมื่อเกิดการกระทำความผิดที่เกี่ยวข้องเนื่องกับการกู้ยืมเงินที่เป็นการฉ้อโกงประชาชนขึ้นในประเทศไทย มีกฎหมายไทยที่เกี่ยวข้องหลายฉบับที่ต้องนำมาประกอบการใช้อำนาจดุลพินิจของหน่วยงานทางปกครองในการพิจารณารับเรื่องไว้เป็นคดีพิเศษตามมาตรา 21 วรรคหนึ่ง (1) พระราชบัญญัติการสอบสวนคดีพิเศษ พ.ศ. 2547 ประกอบด้วย ประมวลกฎหมายอาญา พ.ศ. 2499 พระราชกำหนดการกู้ยืมเงินที่เป็นการฉ้อโกงประชาชน พ.ศ. 2527 พระราชบัญญัติการสอบสวนคดีพิเศษ พ.ศ. 2547 ซึ่งตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 343 บัญญัติว่า “ถ้าการกระทำความผิดตามมาตรา 341 ได้กระทำด้วยการแสดงข้อความอันเป็นเท็จต่อประชาชน หรือด้วยการปกปิดความจริงซึ่งควรบอกให้แจ้งแก่ประชาชน ผู้กระทำความผิดต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินห้าปี หรือปรับไม่เกินหนึ่งหมื่นบาทหรือทั้งจำทั้งปรับ ดังนั้น ความผิดฐานฉ้อโกงประชาชน จึงหมายความว่าความถึงการหลอกลวงผู้อื่นด้วยการแสดงข้อความอันเป็นเท็จต่อประชาชน หรือด้วยการปกปิดข้อความจริง ซึ่งควรบอกให้แจ้งแก่ประชาชน โดยเจตนาและโดยมีมูลเหตุชักจูงใจโดยทุจริตด้วยการหลอกลวงนั้น ทำให้ผู้ถูกหลอกลวงหลงเชื่อและมีการได้ไปซึ่งทรัพย์สิน หรือ มีการทำ ถอน หรือทำลายเอกสารสิทธิแก่ผู้ถูกหลอกลวงนั้น และทำให้เกิดความเสียหายทางทรัพย์สินแก่ผู้ถูกหลอกลวง<sup>78</sup> และตามพระราชกำหนดการกู้ยืมเงินที่เป็นการฉ้อโกงประชาชน พ.ศ. 2527 มาตรา 4 วรรคแรก บัญญัติว่า “ผู้ใดโฆษณาหรือประกาศให้ปรากฏต่อประชาชนหรือกระทำด้วยประการใดๆ ให้ปรากฏแก่บุคคลตั้งแต่สิบคนขึ้นไปว่าในการกู้ยืมเงินตนหรือบุคคลใดจะจ่ายหรืออาจจ่ายผลประโยชน์ตอบแทนให้ตามพฤติการณ์แห่งการกู้ยืมเงินในอัตราที่สูงกว่าอัตราดอกเบี้ยสูงสุด ที่สถาบันการเงินตามกฎหมายว่าด้วยดอกเบี้ยเงินให้กู้ยืมของสถาบันการเงินจะพึงจ่ายได้ โดยที่ตนรู้หรือควรรู้อยู่แล้วว่าตนหรือบุคคลนั้นจะนำเงินจากผู้ให้กู้ยืมเงินรายนั้นหรือรายอื่นมาจ่ายหมุนเวียนให้แก่ผู้ให้กู้ยืมเงิน หรือโดยที่ตนรู้หรือควรรู้อยู่แล้วว่าตนหรือบุคคลนั้นไม่สามารถประกอบกิจการใดๆ โดยชอบด้วยกฎหมายที่จะให้ผลประโยชน์ตอบแทนพอเพียงที่จะนำมาจ่าย ในอัตรานั้นได้และในการนั้นเป็นเหตุให้ตนหรือบุคคลใดได้กู้ยืมเงินไป ผู้นั้นกระทำความผิดฐานกู้ยืมเงินที่เป็นการฉ้อโกงประชาชน และมาตรา 5 มีหลายการ กระทำ คือ 1. มีการ

<sup>78</sup> สุรพล ไตรเวทย์, คำอธิบายกฎหมายฟอกเงิน, พิมพ์ครั้งที่ 3 (กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์วิญญูชน, 2548), น. 76.

โฆษณาหรือประกาศแก่บุคคลทั่วไป หรือโดยการแพร่ข่าวด้วยวิธีอื่นใด 2. ดำเนินกิจการกู้ยืมเงินเป็นปกติธุระ 3. จัดให้มีผู้รับเงินในการกู้ยืมเงินในแหล่งต่างๆ 4. จัดให้มีบุคคลตั้งแต่ห้าคนขึ้นไปชักชวนบุคคลต่างๆ เพื่อให้มีการให้กู้ยืมเงิน 5. ได้กู้ยืมเงินจากผู้ให้กู้ยืมเงินเกินสิบคนซึ่งมีจำนวนเงินกู้ยืมรวมกันตั้งแต่ห้าล้านบาทขึ้นไป อันมิใช่การกู้ยืมเงินจากสถาบันการเงินตามกฎหมายว่าด้วยดอกเบี้ยเงินให้กู้ยืมของสถาบันการเงิน

ถ้าการกระทำความผิดดังกล่าวในวรรคแรก ต้องด้วยลักษณะดังกล่าวในมาตรา 342 อนุมาตราหนึ่งอนุมาตราใดด้วย ผู้กระทำความผิดต้องระวางโทษจำคุกตั้งแต่หกเดือนถึงเจ็ดปี และปรับตั้งแต่หนึ่งหมื่นบาทถึงหนึ่งแสนสี่หมื่นบาท”<sup>79</sup> ดังนั้น การกระทำความผิดฐานกู้ยืมเงินที่เป็นการฉ้อโกงประชาชน จึงหมายถึง การกระทำความผิดตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 343 ด้วย แต่กฎหมายดังกล่าว ยังไม่มีความครอบคลุมต่อการการใช้อำนาจดุลพินิจของอธิบดีกรมสอบสวนคดีพิเศษ ในการรับเรื่องการกระทำความผิดที่เกี่ยวข้องกับการกู้ยืมเงินที่เป็นการฉ้อโกงประชาชน ตามพระราชกำหนดการกู้ยืมเงินที่เป็นการฉ้อโกงประชาชน พ.ศ. 2527 ไว้ทำการสอบสวนเป็นคดีพิเศษตามมาตรา 21 วรรคหนึ่ง (1) แห่งพระราชบัญญัติการสอบสวนคดีพิเศษ พ.ศ. 2547 ซึ่งเป็นอาชญากรรมทางเศรษฐกิจที่นับวันจะมีรูปแบบการกระทำความผิดที่หลากหลาย และมีความสลับซับซ้อนมากยิ่งขึ้นโดยมีการประกอบธุรกิจการเงินนอกระบบในรูปของการชักชวนให้ร่วมลงทุนในธุรกิจประเภทต่างๆ มากมาย แต่แท้จริงกลับเป็นการระดมเงินทุนจากประชาชน หรือการกู้ยืมเงินที่เป็นการฉ้อโกงประชาชนในลักษณะที่ให้ หรือ สัญญาว่าจะให้ผลประโยชน์ตอบแทนในอัตราสูง โดยมิได้นำเงินดังกล่าวไปประกอบธุรกิจใดๆ ที่ชอบด้วยกฎหมายที่จะให้ผลประโยชน์ตอบแทน ในอัตราสูงตามที่กล่าวอ้างไว้ แต่เป็นการระดมเงินจากผู้ลงทุนรายใหม่หรือเหยื่อรายใหม่มาจ่ายให้แก่ผู้ลงทุนรายเก่าหมุนเวียนต่อกันไปเรื่อยๆ ซึ่งตราบไต่ที่ยังมีการจ่ายผลตอบแทนให้อยู่ ก็ยังไม่มี ความเสียหาย จึงไม่มีผู้เสียหายมาร้องทุกข์กล่าวโทษ กฎหมายก็ไม่เอาผิดกับผู้ระดมเงินดังกล่าวได้ แต่เมื่อไม่สามารถหาผู้ร่วมลงทุนรายใหม่ๆ ได้แล้วไซ้ก็ขาด และในท้ายที่สุดก็จะมีผู้เสียหายที่ถูกหลอกลวงฉ้อโกงรายสุดท้ายที่มีได้รับผลประโยชน์ตอบแทน ทำให้ต้องสูญเสียเงินทองหรือทรัพย์สินเป็นจำนวนมาก ซึ่งการกระทำความผิดดังกล่าว เรียกว่าแชร์ลูกโซ่ ซึ่งถือเป็นอาชญากรรมทางเศรษฐกิจที่ส่งผลกระทบต่อระบบเศรษฐกิจของประเทศ โดยในปัจจุบันยังไม่มีกฎหมายใดสามารถอำนวยความสะดวกให้ประชาชนได้ตามเจตนารมณ์

<sup>79</sup> ประมวลกฎหมายอาญา พ.ศ. 2499 มาตรา 343



## 1. พระราชบัญญัติการสอบสวนคดีพิเศษ พ.ศ. 2547

กรมสอบสวนคดีพิเศษ เป็นหน่วยงานทางปกครอง สังกัดกระทรวงยุติธรรม ก่อตั้งขึ้นเนื่องจากผลของการปฏิรูประบบราชการและกระบวนการยุติธรรม เมื่อ พ.ศ.2545 ซึ่งต้องการปรับปรุงกระบวนการยุติธรรมให้มีมาตรฐานเป็นสากล และมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น จึงได้มีแนวคิดในการจัดตั้งหน่วยงานในกระบวนการยุติธรรมที่มีความรู้ความสามารถ เชี่ยวชาญ ในการดำเนินคดีที่มีความยุ่งยากซับซ้อน หรือคดีที่มีผลกระทบต่อความมั่นคงและระบบเศรษฐกิจของประเทศ กรมสอบสวนคดีพิเศษ จึงได้ถูกก่อตั้งขึ้นเพื่อสนองต่อนโยบายในการปฏิรูประบบราชการและกระบวนการยุติธรรมดังกล่าว โดยมีภารกิจ อำนาจหน้าที่ รับผิดชอบในการป้องกันปราบปราม สืบสวน และสอบสวนการกระทำความผิดอาญาที่มีลักษณะเป็นคดีพิเศษตามที่กฎหมายบัญญัติให้มีประสิทธิภาพ ประสิทธิผล ปกป้องคุ้มครองผลประโยชน์ของรัฐ ความสงบเรียบร้อยและศีลธรรมอันดีของประชาชนโดยมีพระราชบัญญัติการสอบสวนคดีพิเศษ พ.ศ.2547 เป็นกฎหมายที่ถูกบัญญัติขึ้นเพื่อเป็นกลไกและเครื่องมือสำคัญในการปฏิบัติหน้าที่สืบสวนและสอบสวนเกี่ยวกับคดีพิเศษของอธิบดีกรมสอบสวนคดีพิเศษ และข้าราชการของกรมสอบสวน คดีพิเศษซึ่งในเวลาต่อมาได้มีการออกอนุบัญญัติที่เกี่ยวข้องและปรับปรุงแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติ และอนุบัญญัติดังกล่าวตามความเหมาะสมให้เกิดประสิทธิภาพและสัมฤทธิ์ผล มากยิ่งขึ้น

พระราชบัญญัติการสอบสวนคดีพิเศษ พ.ศ. 2547 ได้บัญญัติลักษณะของคดีพิเศษ<sup>80</sup> รวมถึงมาตรการสำคัญที่ใช้ในการปฏิบัติหน้าที่สืบสวนและสอบสวนเกี่ยวกับคดีพิเศษ เพื่อให้อธิบดีกรมสอบสวนคดีพิเศษใช้อำนาจดุลพินิจในการรับเรื่องการกระทำความผิดทางอาญาใดไว้เป็นคดีพิเศษ โดยมีสาระสำคัญในบทบัญญัติของกฎหมาย ซึ่งสรุปได้ดังนี้

### ลักษณะของคดีพิเศษ

คดีพิเศษที่จะต้องดำเนินการสืบสวนและสอบสวนตามพระราชบัญญัตินี้ ได้แก่คดีความผิดทางอาญา ดังต่อไปนี้

1) คดีความผิดทางอาญาตามกฎหมายที่กำหนดไว้ในบัญชีท้ายพระราชบัญญัตินี้และที่กำหนดไว้ในกฎกระทรวง โดยการเสนอแนะของคณะกรรมการคดีพิเศษ (กคพ.) โดยคดีความผิดทางอาญาตามกฎหมายดังกล่าว จะต้องมึลักษณะอย่างหนึ่งอย่างใดดังต่อไปนี้

(1) คดีความผิดทางอาญาที่มีความซับซ้อน จำเป็นต้องใช้วิธีการสืบสวนสอบสวน และรวบรวมพยานหลักฐานเป็นพิเศษ

<sup>80</sup>พระราชบัญญัติการสอบสวนคดีพิเศษ พ.ศ. 2547 มาตรา 21



(2) คดีความผิดทางอาญาที่มีหรืออาจกระทบอย่างรุนแรงต่อความสงบเรียบร้อยและศีลธรรมอันดีของประชาชน ความมั่นคงของประเทศ ความสัมพันธ์ระหว่างประเทศหรือระบบเศรษฐกิจหรือการคลังของประเทศ

(3) คดีความผิดทางอาญาที่มีลักษณะเป็นการกระทำความผิดข้ามชาติที่สำคัญ หรือเป็นการกระทำขององค์กรอาชญากรรม หรือ

(4) คดีความผิดทางอาญาที่มีผู้ทรงอิทธิพลที่สำคัญเป็นตัวการ ผู้ใช้หรือผู้สนับสนุน

(5) คดีความผิดทางอาญาที่มีพนักงานฝ่ายปกครองหรือตำรวจชั้นผู้ใหญ่ซึ่งมิใช่พนักงานสอบสวนคดีพิเศษหรือเจ้าหน้าที่คดีพิเศษเป็นผู้ต้องสงสัยเมื่อมีหลักฐานตามสมควรว่า น่าจะได้กระทำความผิดอาญาหรือเป็นผู้ถูกกล่าวหาหรือผู้ต้องหา

ทั้งนี้ ตามรายละเอียดของลักษณะของการกระทำความผิดที่ กคพ. กำหนด

2) คดีความผิดทางอาญาอื่นนอกจาก (1) ตามที่ กคพ. มีมติด้วยคะแนนเสียงไม่น้อยกว่าสองในสามของกรรมการทั้งหมดเท่าที่มีอยู่

#### มาตรการและเครื่องมือสำคัญที่ใช้ในการปฏิบัติหน้าที่

- 1) การสนธิกำลังกับหน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐอื่น<sup>81</sup>
- 2) สถานะตามกฎหมายของพนักงานสอบสวนคดีพิเศษและเจ้าหน้าที่คดีพิเศษในการปฏิบัติหน้าที่เกี่ยวกับคดีพิเศษ
- 3) อำนาจสืบสวนก่อนเป็นคดีพิเศษ
- 4) อำนาจของพนักงานสอบสวนคดีพิเศษในการปฏิบัติหน้าที่ในคดีพิเศษ
- 5) การเข้าถึงข้อมูล ข่าวสาร
- 6) การจัดทำเอกสาร หลักฐานใดชั้นหรือการเข้าไปแฝงตัวในองค์กรหรือกลุ่มคนใด
- 7) พนักงานอัยการหรืออัยการทหารมาปฏิบัติหน้าที่ร่วมหรือสอบสวนร่วม

แม้พระราชบัญญัติการสอบสวนคดีพิเศษจะมีบทบัญญัติบางประการที่เกี่ยวข้องกับการจำกัดสิทธิและเสรีภาพของประชาชน โดยปรากฏอยู่ในบทบัญญัติหลายมาตราซึ่งยกเว้นให้พนักงานสอบสวนคดีพิเศษสามารถใช้อำนาจในการสืบสวนสอบสวนคดีพิเศษได้โดยไม่ต้องปฏิบัติตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา เช่น การเข้าค้นโดยไม่ต้องมีหมายของศาลตามมาตรา 24 วรรคหนึ่ง และการเข้าถึงข้อมูลข่าวสารตามมาตรา 25 เป็นต้น แต่การใช้อำนาจของพนักงานสอบสวนคดีพิเศษตามมาตราดังกล่าวก็ยังคงปฏิบัติตามหลักเกณฑ์ที่กฎหมายกำหนด ไว้ด้วย จึงจะสามารถใช้อำนาจได้โดยไม่มีเหตุผลอันสมควรไม่ เนื่องจากพระราชบัญญัติฉบับนี้ยังมีบทบัญญัติที่คุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชน ซึ่งอาจได้รับผลกระทบจากการใช้อำนาจพิเศษดังกล่าวด้วย

<sup>81</sup> พระราชบัญญัติการสอบสวนคดีพิเศษ พ.ศ. 2547 มาตรา 22/1

เช่นกัน ดังจะเห็นได้จากการที่พระราชบัญญัติฉบับนี้ได้กำหนดเงื่อนไขในการใช้อำนาจพิเศษต่างๆ เหล่านี้ไว้ด้วย เช่น การใช้อำนาจในการเข้าค้นโดยไม่ต้องมีหมายค้นจากศาลตามมาตรา 24 (1) นั้น เมื่อพนักงานสอบสวนคดีพิเศษใช้อำนาจพิเศษนี้เข้าค้นเคหสถานหรือสถานที่ใดๆ แล้ว ก็ยังต้องรายงานเหตุผลและผลการตรวจค้นให้ผู้บังคับบัญชาตามลำดับชั้นทราบ และยังต้องส่งสำเนาบันทึกเหตุสงสัยตามสมควรและสำเนาบันทึกการตรวจค้นและบัญชีที่ยึดหรืออายัดต่อศาลที่มีเขตอำนาจเพื่อเป็นหลักฐานด้วย หรือการใช้อำนาจในการเข้าถึงข้อมูลข่าวสารทางไปรษณีย์ โทรเลข โทรศัพท์ หรือคอมพิวเตอร์ ตามมาตรา 25 นั้น พนักงานสอบสวนคดีพิเศษก็ต้องดำเนินการขออนุญาตในการเข้าถึงข้อมูลข่าวสารเหล่านั้นต่ออธิบดีผู้พิพากษาศาลอาญาและรายงานผลการดำเนินการให้อธิบดีผู้พิพากษาศาลอาญาทราบด้วย จากตัวอย่างข้างต้นจะเห็นได้ว่า พระราชบัญญัติฉบับนี้ได้คำนึงถึงความสมดุลระหว่างการใช้อำนาจของเจ้าหน้าที่เพื่อประสิทธิภาพในการปฏิบัติงาน และสิทธิเสรีภาพของประชาชน โดยให้มีการตรวจสอบการใช้อำนาจพิเศษของเจ้าหน้าที่โดยศาลยุติธรรมอีกชั้นหนึ่ง

นอกจากบทบัญญัติที่ใช้เพื่อควบคุมการใช้อำนาจพิเศษของพนักงานสอบสวนคดีพิเศษตามที่กล่าวมาข้างต้นแล้ว พระราชบัญญัติฉบับนี้ ยังคำนึงถึงการให้ความเป็นธรรมอย่างเต็มที่กับประชาชน โดยได้บัญญัติหลักประกันในการคุ้มครองความเป็นอิสระของพนักงานสอบสวนคดีพิเศษในการดำเนินคดีพิเศษให้มีความเป็นอิสระปราศจากการถูกแทรกแซงจากผู้บังคับบัญชาตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา 35 ถึงมาตรา 37<sup>82</sup> ซึ่งเป็นหมวดที่เกี่ยวข้องกับคณะกรรมการพนักงานสอบสวนคดีพิเศษที่มีหน้าที่ในการพิจารณา คำสั่ง แต่งตั้ง ย้าย โอน รวมถึงการลงโทษทางวินัยแก่พนักงานสอบสวนคดีพิเศษว่ามีความเป็นธรรมหรือถูกกั่นกั้นจากการปฏิบัติหน้าที่หรือไม่ เนื่องจากความเป็นอิสระของพนักงานสอบสวนคดีพิเศษที่จะไม่ถูกแทรกแซงในการดำเนินคดีย่อมส่งผลให้สังคมและประชาชนได้รับความเป็นธรรมในการดำเนินคดีพิเศษอย่างเต็มที่ และเกิดประสิทธิภาพและประสิทธิผลอย่างแท้จริง

## 2. พระราชกำหนดการกู้ยืมเงินที่เป็นการฉ้อโกงประชาชน พ.ศ. 2527

### ความมุ่งหมายของกฎหมาย

พระราชกำหนดการกู้ยืมเงินอันเป็นการฉ้อโกงประชาชน พ.ศ. 2527 เป็นกฎหมายที่ออกมาเพื่อใช้บังคับในการป้องกันและปราบปรามการจัดให้มีการเล่นแชร์นอกระบบในประเภทต่างๆ เช่น แชร์ลูกโซ่ โดยเป็นการกระทำความผิดในลักษณะที่มีการระดมเงิน โดยการรับฝาก การกู้เงิน การยืมเงิน หรือการเข้าร่วมลงทุนในลักษณะอื่นใด โดยผู้กู้ยืมนั้นจะจ่ายผลประโยชน์ตอบแทน หรือตกลง

<sup>82</sup> พระราชบัญญัติการสอบสวนคดีพิเศษ พ.ศ. 2547 มาตรา 37

ว่าจะจ่ายผลประโยชน์ตอบแทนให้สูงกว่าประโยชน์ที่ผู้ให้กู้จะได้รับจากทางอื่น หรือผู้รับฝากจะพึงหา มาได้จากการประกอบธุรกิจตามปกติ โดยผู้กระทำได้หลอกลวงประชาชนที่หวังจะได้รับดอกเบี้ยใน อัตราที่สูงก็ให้นำเอาเงินมาเก็บไว้กับตน ด้วยวิธีการที่นำเอาดอกเบี้ย หรือผลตอบแทนสูงมาเป็นเครื่อง ชักจูงและล่อใจ แล้วนำเอาเงินที่ได้จากการกู้ยืมหรือ ผู้ฝากรายอื่นๆ มาจ่ายเป็นดอกเบี้ย หรือ ผลประโยชน์ให้แก่ผู้ให้กู้ยืม หรือผู้ฝากเงินรายก่อนในลักษณะต่อเนื่อง การกระทำดังกล่าวนี้เป็นการ ฉ้อโกงประชาชน ทำให้ภาครัฐต้องมีการตราพระราชกำหนดการกู้ยืมเงินอันเป็นการฉ้อโกง พ.ศ. 2527 เพื่อคุ้มครองประชาชนที่อาจได้รับความเสียหายจากการถูกหลอกลวงด้วยวิธีการใน ลักษณะดังกล่าว

### สาระสำคัญของกฎหมาย

พระราชกำหนดการกู้ยืมเงินที่เป็นการฉ้อโกงประชาชน พ.ศ. 2527 ได้กำหนดลักษณะ การกระทำที่เป็นความผิดตามพระราชกำหนดดังกล่าว อำนาจหน้าที่ของพนักงานเจ้าหน้าที่และ หลักการสำคัญอื่นๆ ที่เกี่ยวข้อง โดยสรุปสาระสำคัญได้ดังต่อไปนี้

### ความหมายของคำสำคัญในพระราชกำหนดการกู้ยืมเงินที่เป็นการฉ้อโกงประชาชน พ.ศ.2527<sup>83</sup>

#### 1) ลักษณะที่เรียกว่าเป็นการกู้ยืมเงิน

การรับเงิน ทรัพย์สิน หรือผลประโยชน์อื่นใด ในลักษณะของการรับฝาก การกู้ การ ยืม การจำหน่ายบัตรหรือสิ่งอื่นใด การรับเข้าเป็นสมาชิก การรับเข้าร่วมลงทุน การรับเข้าร่วมกระทำ การอย่างใดอย่างหนึ่ง หรือในลักษณะอื่นใด โดยที่ “ผู้กู้ยืมหรือบุคคลอื่น” เป็นผู้จ่ายผลประโยชน์ตอบแทน หรือ ตกลงว่าจะจ่ายผลประโยชน์ตอบแทนแก่ “ผู้ให้กู้ยืมเงิน” ไม่ว่าจะเป็นการรับเพื่อตนเอง หรือรับในฐานะตัวแทนหรือลูกจ้างของผู้กู้ยืมเงินหรือผู้ให้กู้ยืมเงินหรือในฐานะอื่นใด และไม่ว่าจะเป็น การรับหรือการจ่ายเงิน ทรัพย์สิน ผลประโยชน์อื่นใด จะกระทำโดยวิธีใดก็ตาม

#### 2) สิ่งที่เป็นผลประโยชน์ตอบแทน

เงิน ทรัพย์สิน หรือผลประโยชน์อื่นใด ที่ผู้กู้ยืมเงิน หรือบุคคลอื่นจ่ายหรือจะจ่าย ให้แก่ผู้ให้กู้ยืมเงิน และไม่ว่าจะจ่ายในลักษณะที่เป็นดอกเบี้ย เงินปันผล หรือลักษณะอื่นใด

#### 3) ผู้กู้ยืมเงิน

คือ บุคคลที่ทำการกู้ยืมเงิน และผู้กู้ยืมเงินที่เป็นนิติบุคคล ซึ่งให้หมายความรวมถึงผู้ ซึ่งลงนามในสัญญาหรือตราสารการกู้ยืมเงินในฐานะผู้แทนของนิติบุคคล

<sup>83</sup> พระราชกำหนดการกู้ยืมเงินที่เป็นการฉ้อโกงประชาชน พ.ศ.2527 มาตรา 3 วรรค 1

## 4) ผู้ให้กู้ยืมเงิน

คือ บุคคลซึ่งผู้ให้กู้ยืมเงินระบุให้เป็นบุคคลที่ได้รับต้นเงินหรือผลประโยชน์ตอบแทนจากผู้กู้ยืมเงิน

### การกระทำที่เป็นความผิดฐานกู้ยืมเงินที่เป็นการฉ้อโกงประชาชน

1) ผู้ใดโฆษณา หรือประกาศ หรือกระทำด้วยประการใดๆ ให้ปรากฏแก่บุคคลตั้งแต่สิบคนขึ้นไป ในการกู้ยืมเงินตนหรือจะจ่ายหรืออาจจ่ายผลประโยชน์ตอบแทนให้ตามพฤติการณ์แห่งการกู้ยืมเงินในอัตราที่สูงกว่าอัตราดอกเบี้ยสูงสุดที่สถาบันการเงินตามกฎหมายว่าด้วยดอกเบี้ยเงินให้กู้ยืมของสถาบันการเงินจะพึงจ่ายได้ ซึ่งตนรู้หรือควรรู้อยู่แล้วว่า ตนหรือบุคคลนั้นจะนำเงินจากผู้ให้กู้ยืมเงินรายนั้นหรือรายอื่นมาจ่ายหมุนเวียนให้แก่ผู้กู้ยืมเงิน หรือโดยที่ตนรู้หรือควรรู้อยู่แล้วว่า ตนหรือบุคคลนั้นไม่สามารถประกอบกิจการใดๆ โดยชอบด้วยกฎหมายที่จะให้ผลประโยชน์ตอบแทนพอเพียงที่จะนำมาจ่ายในอัตราและในการนั้น เป็นเหตุให้ตนหรือบุคคลใดได้กู้ยืมเงินไป ถือว่าผู้นั้นได้กระทำความผิดฐานกู้ยืมเงินที่เป็นการฉ้อโกง<sup>84</sup>

2) ผู้ใดไม่มีใบอนุญาตให้ประกอบธุรกิจเกี่ยวกับปัจจัยชำระเงินต่างประเทศตามกฎหมายว่าด้วยการควบคุมการแลกเปลี่ยนเงิน ดำเนินการ หรือให้พนักงาน ลูกจ้าง หรือบุคคลใดดำเนินการโฆษณา ประกาศหรือชักชวนประชาชนให้ลงทุนโดย

2.1) ชื่อหรือขายเงินตราสกุลใดสกุลหนึ่งหรือหลายสกุล หรือ

2.2) เก็งกำไรหรืออาจจะได้รับผลประโยชน์จากการเปลี่ยนแปลงของอัตราแลกเปลี่ยน ให้ถือว่าผู้นั้นกระทำความผิดฐานกู้ยืมเงินที่เป็นการฉ้อโกงประชาชน

3) การหลอกลวงประชาชนให้นำเงินมาร่วมลงทุนในธุรกิจซื้อขายเงินตราต่างประเทศหรือเก็งกำไร รวมถึง การโฆษณา หรือประกาศ หรือกระทำการใดๆ ที่ทำให้ประชาชนนำเงินเข้ามาร่วมลงทุนในลักษณะดังกล่าว

การกระทำการดังต่อไปนี้ ที่ต้องได้รับโทษเช่นเดียวกับที่ผู้กระทำความผิดตามพระราชกำหนดการกู้ยืมเงินที่เป็นการฉ้อโกงประชาชน พ.ศ. 2527

1) บุคคลกระทำการกู้ยืมเงินหรือจะกู้ยืมเงิน โดย

1.1) มีการโฆษณาหรือประกาศแก่บุคคลทั่วไป หรือโดยการแพร่ข่าวด้วยวิธีอื่นใด

1.2) ดำเนินกิจการกู้ยืมเงินเป็นปกติธุระ หรือ

1.3) จัดให้มีผู้รับเงินในการกู้ยืมเงินในแหล่งต่างๆ หรือ

1.4) จัดให้มีบุคคลตั้งแต่ห้าคนขึ้นไป ไปชักชวนบุคคลต่างๆ เพื่อให้มีการกู้ยืมเงิน

<sup>84</sup> พระราชกำหนดการกู้ยืมเงินที่เป็นการฉ้อโกงประชาชน พ.ศ. 2527 มาตรา 5

1.5) ได้กู้ยืมเงินจากผู้ให้กู้ยืมเงินเกินสิบคนซึ่งมีจำนวนเงินกู้ยืมรวมกันตั้งแต่ห้าล้านบาทขึ้นไป อันมิใช่การกู้ยืมเงินจากสถาบันการเงินตามกฎหมายว่าด้วยดอกเบี้ยเงินให้กู้ยืมของสถาบันการเงิน และ

2) บุคคลผู้นั้น

2.1) ได้จ่าย หรือโฆษณา ประกาศ แพร่ข่าว หรือตกลงว่าจะจ่ายผลประโยชน์ตอบแทนให้แก่ผู้ให้กู้ยืมเงินในอัตราที่สูงกว่าอัตราดอกเบี้ยสูงสุดที่สถาบันการเงินตามกฎหมายว่าด้วยดอกเบี้ยเงินให้กู้ยืมของสถาบันการเงิน จะพึงจ่ายได้ หรือ

2.2) ไม่ปฏิบัติตามคำสั่งของพนักงานเจ้าหน้าที่ เมื่อพนักงานเจ้าหน้าที่มีหนังสือเรียกตามมาตรา 7 (1) หรือเมื่อพนักงานเจ้าหน้าที่ได้สั่งให้มารายงานสภาพกิจการของตนตลอดจนสินทรัพย์อันเกี่ยวกับการกู้ยืมเงินตามมาตรา 7 (2) หรือเมื่อพนักงานเจ้าหน้าที่สั่งให้นำบัญชี หรือหลักฐานอื่นอันเกี่ยวกับการกู้ยืมเงินมาตรวจสอบ ตามมาตรา 7 (3)

การกู้ยืมเงินที่มีลักษณะเข้าองค์ประกอบความผิดฐานกู้ยืมเงินที่เป็นการฉ้อโกงประชาชนตามมาตรา 4 และมาตรา 5 และมีสัญญาหรือข้อตกลงการกู้ยืมเงินที่ได้กระทำไว้ก่อนวันที่พระราชกำหนดการกู้ยืมเงินที่เป็นการฉ้อโกงประชาชน พ.ศ. 2527 ใช้บังคับโดยพระราชกำหนดดังกล่าวได้กำหนดให้ต้องดำเนินการดังต่อไปนี้<sup>85</sup>

1) กรณีที่สัญญาหรือข้อตกลงไม่มีระยะเวลาสิ้นสุด ให้สัญญาหรือข้อตกลงนั้นมีผลผูกพันได้ต่อไป และให้สิ้นสุดลงเมื่อครบหนึ่งปี นับแต่วันที่พระราชกำหนดฉบับนี้ใช้บังคับ แต่มีข้อยกเว้นคือ หากคู่สัญญาตกลงกันให้สัญญาหรือข้อตกลงนั้นสิ้นสุดลงก่อนกำหนด หรือคู่สัญญาฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งจะใช้สิทธิเรียกให้ชำระหนี้หรือชำระหนี้หรือบอกเลิกสัญญาหรือข้อตกลง ตามสิทธิของตนก่อนกำหนด

2) กรณีที่สัญญาหรือข้อตกลงมีระยะเวลาสิ้นสุดภายในหนึ่งปีนับแต่วันที่พระราชกำหนดนี้ใช้บังคับ ให้สัญญาหรือข้อตกลงดังกล่าวสิ้นสุดตามที่ได้สัญญาหรือตกลงกันไว้ แต่มีข้อยกเว้นคือ หากคู่สัญญาได้ตกลงกันให้สัญญาหรือข้อตกลงนั้นสิ้นสุดลงก่อนกำหนด หรือคู่สัญญาฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งจะใช้สิทธิบอกเลิกสัญญาหรือข้อตกลงตามสิทธิของตนก่อนกำหนด

3) กรณีสัญญาหรือข้อตกลงมีระยะเวลาสิ้นสุดภายหลังหนึ่งปีนับแต่วันที่พระราชกำหนดนี้ใช้บังคับ ให้สัญญาหรือข้อตกลงนั้นสิ้นสุดลงเมื่อครบกำหนดหนึ่งปีนับแต่วันที่พระราชกำหนดฉบับนี้ใช้บังคับ เว้นแต่คู่สัญญาจะมาจดทะเบียนต่อพนักงานเจ้าหน้าที่ตามหลักเกณฑ์และวิธีการจดทะเบียนโดยรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยเป็นผู้กำหนดและประกาศในราชกิจจานุเบกษา (ประกาศกระทรวงการคลังและกระทรวงมหาดไทย เรื่องหลักเกณฑ์และวิธีการจดทะเบียน

<sup>85</sup> พระราชกำหนดการกู้ยืมเงินที่เป็นการฉ้อโกงประชาชน พ.ศ. 2527 มาตรา 17



สัญญาหรือข้อตกลงการกู้ยืมเงิน)<sup>86</sup> ภายในกำหนดเก้าสิบวันนับแต่วันที่ พระราชกำหนดฉบับนี้ใช้บังคับ ก็ให้ข้อสัญญาหรือข้อตกลงนั้นสิ้นสุดลงตามที่ได้จดทะเบียนไว้ ซึ่งไม่เป็นการตัดสิทธิคู่สัญญาที่จะตกลงกันให้สัญญาหรือข้อตกลงดังกล่าวสิ้นสุดลงก่อนกำหนด หรือคู่สัญญาฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งจะใช้สิทธิบอกเลิกสัญญาหรือข้อตกลงตามสิทธิของตนก่อนกำหนด

ในกรณีการยื่นคำขอจดทะเบียนโดยคู่สัญญาฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งแต่เพียงฝ่ายเดียว พนักงานเจ้าหน้าที่จะจดทะเบียนให้ได้ต่อเมื่อมีหนังสือสอบถามไปยังคู่สัญญาอีกฝ่ายหนึ่ง และคู่สัญญาอีกฝ่ายหนึ่งได้ให้ความยินยอมและยอมรับข้อความในสัญญาหรือข้อตกลงที่นำมาจดทะเบียนนั้นแล้ว และในการรับจดทะเบียน ถ้าเจ้าพนักงานเจ้าหน้าที่เห็นว่าสัญญาหรือข้อตกลงใดได้กระทำขึ้นภายหลังวันที่พระราชกำหนดฉบับนี้ใช้บังคับ ให้พนักงานเจ้าหน้าที่สั่งปฏิเสธการจดทะเบียนและให้เหตุผลต่อผู้ขอจดทะเบียน หากผู้ขอจดทะเบียนไม่เห็นด้วย ผู้ขอจดทะเบียนมีสิทธิไปร้องขอต่อศาลภายในกำหนดสิบห้าวันนับแต่วันที่ได้รับทราบคำสั่งของพนักงานเจ้าหน้าที่ เพื่อให้ศาลมีคำวินิจฉัย แสดงว่าสัญญาหรือข้อตกลงนั้นได้กระทำขึ้นก่อนวันที่พระราชกำหนดฉบับนี้ใช้บังคับ และให้นำบทบัญญัติตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งมาใช้บังคับโดยอนุโลม

4) มาตรา 17 นี้ มีผลบังคับในคดีแพ่งแต่ไม่มีผลเป็นการลบล้างความผิดอาญา

#### **อำนาจและหน้าที่ของพนักงานเจ้าหน้าที่ตามพระราชกำหนดการกู้ยืมที่เป็นการฉ้อโกงประชาชน พ.ศ. 2527**

1) พนักงานเจ้าหน้าที่ตามพระราชกำหนดการกู้ยืมเงินที่เป็นการฉ้อโกงประชาชน พ.ศ. 2527 ให้เป็นเจ้าพนักงานตามประมวลกฎหมายอาญา และในการปฏิบัติหน้าที่พนักงานเจ้าหน้าที่ต้องแสดงบัตรประจำตัวต่อบุคคลที่เกี่ยวข้อง<sup>87</sup>

2) กรณีมีเหตุอันควรสงสัยว่า มีผู้ใดกระทำความผิดตามมาตรา 4 หรือกระทำการตามมาตรา 5 (1) หรือ (2) ให้พนักงานเจ้าหน้าที่มีอำนาจดังต่อไปนี้

(1) มีหนังสือเรียกให้ผู้นั้นหรือบุคคลใดที่พนักงานเจ้าหน้าที่เห็นว่าจะเป็นการตรวจสอบถึงการกู้ยืมเงินมาให้ถ้อยคำ

(2) สั่งให้บุคคลตาม (1) มารายงานสภาพกิจการตลอดจนสินทรัพย์ทั้งหมดของบุคคลนั้น

(3) สั่งให้บุคคลตาม (1) นำบัญชี เอกสาร หรือหลักฐานอื่นอันเกี่ยวกับการกู้ยืมเงินมาตรวจสอบ

<sup>86</sup> ประกาศกระทรวงการคลังและกระทรวงมหาดไทย เรื่องหลักเกณฑ์และวิธีการจดทะเบียนสัญญาหรือข้อตกลงการกู้ยืมเงิน.

<sup>87</sup> พระราชกำหนดการกู้ยืมเงินที่เป็นการฉ้อโกงประชาชน พ.ศ.2527 มาตรา 11

(4) เข้าไปในสถานที่ใดๆ ในระหว่างพระอาทิตย์ขึ้นถึงพระอาทิตย์ตกหรือในเวลาทำการของสถานที่นั้น เพื่อทำการตรวจสอบบัญชีหรือคั่นบัญชี เอกสาร หรือหลักฐานอื่นของบุคคลตาม (ก) และหากการเข้าไปและลงมือทำการตรวจสอบหรือคั่นนี้ หากยังดำเนินการไม่เสร็จ จะกระทำการต่อไปในเวลากลางคืนก็ได้

นอกจากนี้ พนักงานเจ้าหน้าที่ยังมีอำนาจสั่งบุคคลที่อยู่ในสถานที่นั้นให้ปฏิบัติกรเท่าที่จำเป็นเพื่อประโยชน์ในการตรวจสอบหรือคั่นตามสมควร และมีอำนาจยึดบัญชี เอกสาร หรือหลักฐานเหล่านั้นมาตรวจสอบได้

3) กรณีมีเหตุอันควรเชื่อว่า ผู้กู้ยืมเงินผู้ใดที่เป็นผู้ต้องหาว่ากระทำความผิดตามมาตรา 4 หรือมาตรา 5 เป็นผู้หนีสินล้นพ้นตัวตามกฎหมายว่าด้วยการล้มละลาย หรือมีสินทรัพย์ไม่พอชำระหนี้สินและพนักงานเจ้าหน้าที่เห็นสมควรให้มีการยึด หรืออายัดทรัพย์สินของผู้นั้นไว้ก่อน เพื่อคุ้มครองประโยชน์ของประชาชนผู้ให้กู้ยืมเงิน ให้พนักงานเจ้าหน้าที่โดยได้รับอนุมัติของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง ดำเนินการ ดังนี้ สั่งยึดหรืออายัดทรัพย์สินของผู้นั้นไว้ก่อนได้ แต่จะยึดหรืออายัดทรัพย์สินไว้เกินเก้าสิบวันไม่ได้ เว้นแต่ในกรณีที่พนักงานอัยการได้ฟ้องผู้ที่กระทำความผิดตามมาตรา 4 หรือมาตรา 5 และผู้ให้กู้ยืมเงินได้ร้องขอเรียกต้นเงินคืน และในกรณีที่พนักงานอัยการได้ฟ้องผู้กระทำความผิดตามมาตรา 4 หรือมาตรา 5 เป็นบุคคลล้มละลาย ที่กฎหมายกำหนดให้คำสั่งยึดหรืออายัดดังกล่าวยังคงมีผลต่อไปจนกว่าศาลจะมีคำสั่งเป็นอย่างอื่น โดยให้นำบทบัญญัติตามประมวลรัษฎากรที่เกี่ยวกับการยึดหรืออายัดทรัพย์สินมาบังคับใช้ โดยอนุโลม

4) กรณีมีการจับกุมผู้กระทำความผิดตามมาตรา 4 หรือมาตรา 5 กำหนดให้<sup>88</sup>

(1) ผู้แจ้งเบาะแสการกระทำความผิดตามมาตรา 4 หรือมาตรา 5 ได้รับเงินสินบน และ  
(2) เจ้าพนักงานผู้ตรวจค้นหรือจับกุมผู้กระทำความผิดมีสิทธิได้รับเงินรางวัลโดยให้พนักงานอัยการร้องขอต่อศาลสั่งจ่ายเงินสินบนและเงินรางวัลจากค่าปรับที่ผู้กระทำความผิดได้ชำระต่อศาลเมื่อคดีถึงที่สุด

5) กรณีที่พนักงานเจ้าหน้าที่มีเหตุอันควรสงสัยว่า ผู้ใดได้กระทำความผิดตามมาตรา 342 แห่งประมวลกฎหมายอาญา (พระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายอาญา พ.ศ.2499) ก่อนวันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับ และเป็นการกระทำที่มีลักษณะเข้าองค์ประกอบความผิดตามมาตรา 4 หรือมาตรา 5 ให้พนักงานเจ้าหน้าที่มีอำนาจตามมาตรา 7 และมาตรา 8 และให้นำมาตรา 9 และมาตรา 10 มาตรา 11 มาตรา 13 และมาตรา 14 มาใช้บังคับกรณีนี้ด้วย<sup>89</sup>

<sup>88</sup> พระราชกำหนดการกู้ยืมเงินที่เป็นการฉ้อโกงประชาชน พ.ศ.2527 มาตรา 11/1

<sup>89</sup> พระราชกำหนดการกู้ยืมเงินที่เป็นการฉ้อโกงประชาชน พ.ศ.2527 มาตรา 16

พนักงานเจ้าหน้าที่ตามพระราชกำหนดการกักเงินที่เป็นการฉ้อโกงประชาชน พ.ศ. 2527 เป็นไปตามประกาศกระทรวงการคลังและกระทรวงมหาดไทย เรื่อง แต่งตั้งพนักงานเจ้าหน้าที่เพื่อปฏิบัติการตามพระราชกำหนดการกักเงินที่เป็นการฉ้อโกงประชาชน พ.ศ.2527 และที่แก้ไขเพิ่มเติม รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังและรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย รักษาการตามพระราชกำหนดการกักเงินที่เป็นการฉ้อโกงประชาชน พ.ศ. 2527 และมีอำนาจแต่งตั้งพนักงานเจ้าหน้าที่เพื่อปฏิบัติการตามพระราชกำหนดนี้

#### บทกำหนดโทษ

- 1) ผู้ใดกระทำความผิดตามมาตรา 4 หรือมาตรา 5 ต้องระวางโทษจำคุกตั้งแต่ห้าปีถึงสิบปี และปรับตั้งแต่ห้าแสนบาทถึงหนึ่งล้านบาทและปรับอีกไม่เกินวันละหนึ่งหมื่นบาทตลอดเวลาที่ยังฝืนอยู่
- 2) ผู้ที่ไม่ปฏิบัติตามหนังสือเรียกหรือคำสั่งของพนักงานเจ้าหน้าที่ หรือไม่ยอมตอบคำถามเมื่อพนักงานเจ้าหน้าที่ซักถาม โดยไม่มีเหตุอันสมควร ต้องระวางโทษไม่เกินสามหมื่นบาท
- 3) ผู้ใดขัดขวาง ไม่ปฏิบัติตามคำสั่ง หรือไม่อำนวยความสะดวกแก่พนักงานเจ้าหน้าที่เมื่อพนักงานเจ้าหน้าที่ได้เข้าไปในสถานที่ใดๆ เพื่อตรวจสอบ หรือค้นบัญชี เอกสาร หรือหลักฐานอื่นของบุคคล หรือเมื่อพนักงานเจ้าหน้าที่ได้ดำเนินการยึดหรืออายัดทรัพย์สินตามอำนาจหน้าที่ ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินหนึ่งปีและปรับไม่เกินหนึ่งแสนบาท
- 4) ในกรณีที่ผู้กระทำความผิดเป็นนิติบุคคล ถ้าการกระทำความผิดของนิติบุคคลนั้นเกิดจากการสั่งการ หรือการกระทำของกรรมการ หรือผู้จัดการ หรือบุคคลใดซึ่งรับผิดชอบในการดำเนินงานของนิติบุคคลนั้นหรือในกรณีที่บุคคลดังกล่าวมานี้มีหน้าที่ต้องสั่งการหรือกระทำการและละเว้นไม่สั่งการหรือไม่กระทำการจนเป็นเหตุให้นิติบุคคลนั้นกระทำความผิด ผู้นั้นต้องรับโทษตามที่บัญญัติไว้สำหรับความผิดนั้นๆ และให้พนักงาน หรือลูกจ้างของนิติบุคคลต้องรับโทษในความผิดนั้นๆ ด้วย หากปรากฏพยานหลักฐานว่า มีพฤติกรรมเป็นผู้รับผิดชอบในการดำเนินงานของนิติบุคคลนั้น
- 5) ผู้ใดที่ต้องคำพิพากษาถึงที่สุดให้ลงโทษตามมาตรา 4 หรือมาตรา 5 ถ้าได้กระทำความผิดนั้นซ้ำอีก ในระหว่างการรอกาลลงโทษหรือรอกำหนดโทษ หรือภายในเวลาห้าปี นับแต่วันพ้นโทษ หากศาลจะพิพากษาให้ลงโทษครั้งหลัง ก็ให้เพิ่มโทษที่จะลงแก่ผู้นั้นอีกหนึ่งเท่าของโทษที่ศาลกำหนดสำหรับความผิดครั้งหลัง

6) กรณีคนต่างด้าวต้องคำพิพากษาถึงที่สุดว่าได้กระทำความผิดตามมาตรา 4 หรือมาตรา 5 ให้เนรเทศผู้นั้นออกจากราชอาณาจักรตามกฎหมายว่าด้วยการเนรเทศ และหากผู้นั้นจะต้องรับโทษก็ให้รับโทษก่อน<sup>90</sup>

### บทบัญญัติที่เป็นการคุ้มครองประชาชน

พระราชกำหนดกักขังเงินที่เป็นการฉ้อโกงประชาชน พ.ศ. 2527 ได้กำหนดวิธีการเพื่อเป็นการคุ้มครองประโยชน์ของประชาชนผู้ให้กู้ยืมเงิน ดังต่อไปนี้

1) กรณีที่พนักงานอัยการได้ฟ้องคดีอาญาแก่ผู้ใดในความผิดตามมาตรา 4 หรือมาตรา 5 และผู้ให้กู้ยืมเงินร้องขอเรียกต้นเงินคืน ให้พนักงานอัยการมีอำนาจเรียกต้นเงินคืนให้แก่ผู้นั้น และจะเรียกผลประโยชน์ตอบแทนที่เป็นสิทธิอันชอบด้วยกฎหมายให้แก่ผู้นั้นด้วยก็ได้ โดยให้นำบทบัญญัติว่าด้วยการฟ้องคดีแพ่งที่เกี่ยวข้องกับคดีอาญาตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญามาบังคับใช้โดยอนุโลม

2) ให้พนักงานอัยการมีอำนาจฟ้องผู้กู้ยืมเงินที่เป็นผู้ต้องหาว่ากระทำความผิดตามมาตรา 4 และมาตรา 5 เป็นบุคคลล้มละลายได้ เมื่อ

- (1) เป็นผู้ที่มีหนี้สินล้นพ้นตัว หรือมีสินทรัพย์ไม่พอชำระหนี้สิน
- (2) เป็นหนี้ผู้ให้กู้ยืมเงินรายหนึ่งหรือหลายรายเป็นจำนวนไม่น้อยกว่าหนึ่งแสนบาท
- (3) หนี้สินกำหนดจำนวนได้แน่นอนไม่ว่าหนี้สินจะถึงกำหนดชำระแล้วหรือถึงกำหนดชำระในอนาคต

### 3. ประมวลกฎหมายอาญา

ความผิดฐานฉ้อโกงประชาชนนั้น เป็นความผิดเกี่ยวกับทรัพย์ ตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 343 บัญญัติว่า “ถ้าการกระทำความผิดตามมาตรา 341 ได้กระทำด้วยการแสดงข้อความอันเป็นเท็จต่อประชาชน หรือด้วยการปกปิดความจริงซึ่งควรบอกให้แจ้งแก่ประชาชน ผู้กระทำความผิดต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินห้าปี หรือปรับไม่เกินหนึ่งหมื่นบาทหรือทั้งจำทั้งปรับ

ถ้าการกระทำความผิดดังกล่าวในวรรคแรก ต้องด้วยลักษณะดังกล่าวในมาตรา 342 อนุมาตราหนึ่งอนุมาตราใดด้วย ผู้กระทำความผิดต้องระวางโทษจำคุกตั้งแต่หกเดือนถึงเจ็ดปี และปรับตั้งแต่หนึ่งหมื่นบาทถึงหนึ่งแสนสี่หมื่นบาท”<sup>91</sup>

<sup>90</sup> พระราชกำหนดการกักขังเงินที่เป็นการฉ้อโกงประชาชน พ.ศ.2527 มาตรา 15

<sup>91</sup> ประมวลกฎหมายอาญา พ.ศ. 2499 มาตรา 343

ความผิดฐานฉ้อโกงประชาชน จึงหมายถึง การหลอกลวงผู้อื่นด้วยการแสดงข้อความที่เป็นเท็จต่อประชาชน หรือด้วยการปกปิดความจริงซึ่งควรบอกแจ้งแก่ประชาชน โดยเจตนาและโดยมีมูลเหตุชักจูงใจโดยทุจริตด้วยการหลอกลวงนั้น ทำให้ผู้ถูกหลอกลวงหลงเชื่อและมีการได้ไปซึ่งทรัพย์สิน หรือมีการทำ ถอน หรือทำลายเอกสารสิทธิแก่ผู้ถูกหลอกลวงนั้น และทำให้เกิดความเสียหายทางทรัพย์สินแก่ผู้ถูกหลอกลวง<sup>92</sup>

นอกจากนี้ กฎหมายอาญายังได้กำหนดบทลงโทษ และมีการจัดหมวดหมู่การกระทำความผิดเอาไว้อย่างชัดเจน สำหรับผู้ที่มีหน้าที่ปฏิบัติแห่งกฎหมายอาญาก็จะต้องได้รับโทษตามที่กฎหมายบัญญัติไว้ สำหรับโทษหรือสภาพบังคับในกฎหมายอาญานั้น บัญญัติไว้ในมาตรา 18 ประมวลกฎหมายอาญาประกอบด้วยโทษ 5 สถานได้แก่ 1) ประหารชีวิต 2) จำคุก 3) กักขัง 4) ปรับ และ 5) ริบทรัพย์สิน

#### 4. รูปแบบของการกระทำความผิดฐานกู้ยืมเงินที่เป็นการฉ้อโกงประชาชน หรือคดีแชร์ลูกโซ่ที่เป็นคดีพิเศษตามพระราชบัญญัติการสอบสวนคดีพิเศษ พ.ศ. 2547

##### คดีพิเศษแชร์ Forex-3D

คดี Forex-3D เป็นการฉ้อโกงประชาชนที่พัฒนารูปแบบจากแชร์ลูกโซ่ดั้งเดิมมาสู่การหลอกลวงที่ซับซ้อนยิ่งขึ้น โดยอิงกับการลงทุนที่คนกำลังให้ความสนใจ เช่น การลงทุนในตลาดหุ้นไทย ตลาดแลกเปลี่ยนสกุลเงินต่างประเทศ และคดีนี้ กรมสอบสวนคดีพิเศษได้ทำการสอบสวนเป็นคดีพิเศษ<sup>93</sup> และทำการสั่งฟ้อง ซึ่งต่อมาพนักงานอัยการได้ยื่นฟ้องทั้งหมด 3 สำนวน แบ่งเป็น คดีที่ 1 มีนายอภิรักษ์ โกภฏิก กับพวกรวม 4 คน คดีที่ 2 มี นางสาวสุภิญญา มีสมปราชญ์ รวม 2 สำนวน (คดีที่ 1 และ 2) จึงมีผู้ต้องหา รวม 5 คน คดีที่ 3 ยื่นฟ้องนายสรายุทธ ไชยเดช (พี่ชายฟิงกี้ ซึ่งเป็นดารานักแสดง) กับพวกรวม 19 คน ซึ่งมีฟิงกี้และมารดาอยู่ด้วย 3 สำนวน รวมทั้งหมด มีจำเลย 24 คน ทางโฆษกกรมสอบสวนคดีพิเศษ หรือ DSI เคยกล่าวไว้ เมื่อวันที่ 19 สิงหาคม 2565 ว่า คดีของฟิงกี้ พี่ชาย และมารดา เป็นกลุ่มผู้ต้องหาที่มีพฤติการณ์ร่วมลงทุนหรือชักชวนให้มีผู้เข้ามาร่วมลงทุน ซึ่งกรณีของฟิงกี้ จากข้อมูลมีหลักฐานยืนยันได้ว่าการเซ็นสัญญาร่วมลงทุนกับกลุ่มผู้บริหาร และมีการ

<sup>92</sup> สุรพล ไตรเวทย์, คำอธิบายกฎหมายพอกเงิน, พิมพ์ครั้งที่ 3 (กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์วิญญูชน) น.76.

<sup>93</sup> กรมสอบสวนคดีพิเศษ กระทรวงยุติธรรม, “ความผิดฐานร่วมกันกู้ยืมเงินที่เป็นการฉ้อโกงประชาชน ตามพระราชกำหนดการกู้ยืมเงินที่เป็นการฉ้อโกงประชาชน พ.ศ.2527 มาตรา 4,” คดีพิเศษที่ 153/2562 คดีพิเศษ ที่ 36/2563 และคดีพิเศษที่ 60/2564.



รู้จักผ่านทางพี่ชายที่เป็นผู้ต้องหาในกลุ่มเดียวกัน ฝั่งของ นายพัฒนาพล มินทะชิน สกุลเดิม กุญชร ณ อยุธยา หรือ ดีเจแมน และ นางสาวสุธีวัน กุญชร หรือโบเตย อาร์สยาม ทั้ง 2 จัดอยู่ในกลุ่มที่ พนักงานอัยการ สำนักงานคดีพิเศษ 4 ได้มีการแนะนำทาง DSI ให้ดำเนินคดีสวนของผู้ที่เกี่ยวข้องที่จะ เป็นผู้ร่วมกระทำผิด กลุ่มนี้มีจำนวน 16 คน กรณีของนายขุนณรงค์ ประเทศรัตน์ หรือกระทิง นักแสดงชายที่มีชื่อปรากฏในตารางการลงทุนของ Forex-3D ที่ถูกเผยแพร่โดยเพจเฟซบุ๊ก ‘รวบรวมผู้ โดนโกงจาก Forex 3D’ จำนวนเงินลงทุน 1,200,000 บาท และมีดาวนไลน์ 14 รายชื่อ ในจำนวนนั้น มีแฟนสาว ดาราชาย นักร้อง และนักแต่งเพลงรวมอยู่ด้วยหลังมีการเผยแพร่ข้อมูลชุดดังกล่าวทำให้ สังคมเริ่มมีการตั้งคำถามเกิดข้อสงสัยในประเด็นต่างๆ และช่วยสืบหาหลักฐานมาแลกเปลี่ยนกัน เช่น ในทวิตเตอร์ผ่าน #Forex3D ที่ถูกพูดถึงจนติดเทรนด์อันดับ 1 ของประเทศ เพื่อประกอบกับข้อมูลชุด นี้ไม่ว่าจะเป็นภาพถ่ายร่วมกันของดาราที่ปรากฏชื่อกับเจ้าของ คณะกรรมการการลงทุน(ปัจจุบันอยู่ใน สถานะผู้ต้องหาทางคดี)หรือแม้แต่พูดคุยว่าทำไมพวกเขาไม่แจ้งความเอาผิดทางกฎหมาย เพื่อปกป้องผลประโยชน์ซึ่งต่อมาได้รับการเปิดเผยว่าชื่อของดาราคนดังกล่าวและบุคคลที่เกี่ยวข้องไม่เคยปรากฏในสารบบการสืบสวนสอบสวนของ DSI ตั้งแต่เริ่มต้นแจ้งความ จากผู้เสียหายจำนวนมาก กว่า 10,000 คน ไม่ได้มีบุคคลใดให้การชดเชยถึงดาราคนดังกล่าวซึ่งเชื่อว่าอาจเกิดจากดาราคน ดังกล่าว และบุคคลใกล้ชิดอาจมีการพูดคุยไกล่เกลี่ยค่าเสียหายกันจนเสร็จสิ้นเรียบร้อยแล้วจึงไม่ติดใจ เอาความ รูปแบบที่ 2 คือยังไม่ได้มีการเข้ามาแจ้งความ ทั้งนี้ หากทางอัยการเห็นว่า ดาราคนดังกล่าว จะต้องถูกส่งฟ้องในคดีด้วย ก็อาจมีคำแนะนำกลับมาให้ทาง DSI ดำเนินการซึ่งต่อมาสำนักอัยการคดี พิเศษ สำนักงานอัยการสูงสุด ได้มีหนังสือแนะนำให้ดำเนินคดีอาญากับผู้ต้องหาเพิ่มเติมอีก 21 ราย ที่ เห็นว่ามีพฤติการณ์เกี่ยวข้องในการกระทำความผิดด้วย ซึ่งส่วนใหญ่เป็นแม่ทีม ผู้ร่วมลงทุนรายใหญ่ กับนายอภิรักษ์ฯ หรือเป็นตัวการร่วมกับนายอภิรักษ์ฯ ในการแบ่งหน้าที่กระทำความผิด<sup>94</sup> โดย พฤติการณ์กระทำผิดระบุไว้ตั้งแต่วันที่ 24 พฤศจิกายน 2558 จนถึงวันที่ 8 กันยายน 2563 จำเลยมี เจตนาทุจริตและหลอกลวงร่วมกันนำเข้าสู่ระบบคอมพิวเตอร์ ซึ่งข้อมูลคอมพิวเตอร์อันเป็นเท็จ และ บังอาจร่วมกันหลอกลวงประชาชนโดยโฆษณาชักชวน หรือประกาศให้ปรากฏต่อประชาชนทั่วไปหรือ แก่บุคคลตั้งแต่สิบคนขึ้นไปผ่านระบบ อินเทอร์เน็ตทางเว็บไซต์ [www.forex-3D.com](http://www.forex-3D.com) และผ่าน ช่องทาง Facebook ชื่อว่า ‘Apiruk Krub’, ‘Apirak Kothi’ และ ‘Forex-md’ จำเลยมีทีมงานมืออาชีพ หรือ Forex Trader เป็นผู้ทำการลงทุน แทนผู้ลงทุนโดยผู้ลงทุนสามารถลงทุนได้โดยไม่ต้องมีความรู้

<sup>94</sup> กรมสอบสวนคดีพิเศษ, “คดี Forex-3D ภาค 4,” สืบค้นเมื่อวันที่ 21 กรกฎาคม 2566, <https://www.dsi.go.th>

เกี่ยวกับการซื้อขายหรือเทรดเงิน ตราต่างประเทศโดยนักลงทุนฝากเงินเข้ามาก็สามารถที่จะรอรับเงินปันผลได้เลยโดยที่มีการ ประกัน เงินต้น 100% ในช่วงแรกผู้ลงทุนต้องลงเงินเริ่มต้นอยู่ที่ 500 ดอลลาร์สหรัฐ หรือ 15,000 บาท ต่อมาจะมีการเพิ่มการลงทุนขั้นต่ำเป็น 2,000 ดอลลาร์สหรัฐ หรือ 50,000 บาท โดยนักลงทุน จะมีระดับการลงทุนหรือรูปแบบการลงทุนขึ้นอยู่กับจำนวนเงินลงทุนและระยะเวลาการลงทุน แบ่งเป็น 5 รูปแบบ (Class) ดังนี้ Class Bronze ส่วนแบ่งกำไร 60 ต่อ 40 (ผู้ลงทุน:บริษัท) คำสั่งถอน 20 วันต่อครั้งทุนขั้นต่ำ 2,000 ดอลลาร์สหรัฐ Class Silver ส่วนแบ่งกำไร 65 ต่อ 35 (ผู้ลงทุน:บริษัท) คำสั่งถอน 15 วันต่อครั้ง ทุนขั้นต่ำ 7,500 ดอลลาร์สหรัฐ อายุบัญชีการลงทุน 6 เดือน Class Gold ส่วนแบ่งกำไร 70 ต่อ 30 (ผู้ลงทุน:บริษัท) คำสั่งถอน 10 วันต่อครั้ง ทุนขั้นต่ำ 20,000 ดอลลาร์สหรัฐ อายุบัญชีการลงทุน มากกว่า 2 ปี Class Platinum ส่วนแบ่งกำไร 35 ต่อ 25 (ผู้ลงทุน:บริษัท) คำสั่งถอน 5 วันต่อครั้ง ทุนขั้นต่ำ 30,000 ดอลลาร์สหรัฐ อายุบัญชีการลงทุน มากกว่า 3 ปี และ Class Diamond ส่วนแบ่งกำไร 40 ต่อ 20 (ผู้ลงทุน:บริษัท) คำสั่งถอน 20 วันต่อครั้ง ทุนขั้นต่ำ 40,000 ดอลลาร์สหรัฐ อายุบัญชีการลงทุนร่วมลงทุนมากกว่า 5 ปี เมื่อเริ่มสมัครเป็นสมาชิก ผู้ลงทุนจะได้รับ Class Bronze ที่เป็นแผนการลงทุนเริ่มต้น ผลกำไรของผู้ลงทุนแต่ละรายจะขึ้นอยู่กับ Class ที่ผู้ลงทุนแต่ละรายลงเงินไปโดยผู้ลงทุนจะต้องเข้าทำสัญญากับจำเลยที่เรียกว่า ‘สัญญาร่วมทุนเพื่อเปิดบัญชีหรือเพิ่มทุน ขาย แลกเปลี่ยนหุ้น เงินตรา และหลักทรัพย์’ โดยทำ สัญญาในนามของบริษัท อาร์ เอ็ม เอส แฟมิลี จำกัด ลงนามโดย นายอภิรักษ์ โกภฏิช ซึ่งในสัญญา ระบุว่าต้องลงทุนนาน 3 เดือน ผู้ลงทุนจึงจะสามารถถอนเงินทุนออกมาได้ทั้งหมด ช่วงแรกผู้ลงทุน ต้องโอนเงินเข้าบัญชีธนาคารของนายอภิรักษ์ โกภฏิช ต่อมาผู้ลงทุนต้องโอนเงินเข้า บัญชีธนาคารของบริษัท มีดีเพย์ จำกัด พนักงานอัยการได้ระบุไว้ว่า การโฆษณาชักชวน หลอกลวง ประชาชนของจำเลยเป็นความเท็จ ซึ่งความจริงแล้ว จำเลยไม่ได้ประกอบกิจการซื้อขาย หรือเทรดเงินตราต่างประเทศ (Forex) จริงตามที่กล่าวอ้างแต่อย่างใด ทางธนาคารแห่งประเทศไทย ยังไม่เคย มีการให้ใบอนุญาตแก่บุคคลหรือนิติบุคคลใดเพื่อให้บริการลงทุนโดยเก็งกำไรจากการซื้อขายหรือเทรดอัตราแลกเปลี่ยนเงินตราต่างประเทศ (Forex) ในประเทศไทย

#### **คดีพิเศษแฮร์หลอกรับสมัครงาน**

เป็นการจัดตั้งบริษัทขึ้นมาดำเนินธุรกิจขายตรงโดยได้รับอนุญาตจากสำนักงานคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภค หรือ สคบ. ให้ประกอบธุรกิจขายเครื่องสำอาง และผลิตภัณฑ์อาหารเสริมประมาณ 3-4 ประเภท แต่ปรากฏว่า มีการโฆษณาชักชวนในลักษณะหลอกลวงให้ประชาชนเข้าไปสมัครทำงานกับบริษัท ซีวัน นูเทรียน จำกัด โดยนำแผ่นใบปลิวโฆษณาไปปิดตามเสาไฟฟ้าในที่สาธารณะบริเวณปริมณฑล เพื่อให้ประชาชนเดินทางเข้ามาในกรุงเทพมหานคร ได้พบเห็นและ

หลงเชื่อไปสมัครงาน โดยจะมีศูนย์ตั้งกระจายอยู่ตามชานเมืองรอบกรุงเทพมหานคร นอกจากนั้น ยังมี การโฆษณาชักชวนผ่านทางระบบอินเทอร์เน็ตด้วย ประชาชนซึ่งส่วนใหญ่เป็นนักศึกษาที่เพิ่งสำเร็จ การศึกษาเมื่อเดินทางเข้ามาหางานทำในกรุงเทพฯ เมื่อพบเห็นประกาศโฆษณาจะหลงเชื่อและเข้าไป สมัครทำงานตามศูนย์ต่างๆ ดังกล่าว จากนั้นจะมีรถบรรทุกปิกอัพรับประชาชนเหล่านั้นไปที่สำนักงาน ของบริษัทฯ ที่จังหวัดนนทบุรี เมื่อไปถึงจะมีเจ้าหน้าที่ของบริษัทเข้าไปพูดจาแนะนำชักชวนให้สมัคร เข้าทำงาน<sup>95</sup> โดยต้องเสียค่าสมัคร 200 บาท และยังถูกบังคับให้ลงทุนทำธุรกิจด้วยการซื้อสินค้าของ บริษัทฯ เพื่อเป็นการปิดรหัสอีกอย่างน้อย 1 รหัส เป็นเงินรหัสละ 2,700 บาท รวมเป็น 2,900 บาท จากนั้นจะให้ทำงานด้วยการแนะนำสมาชิกสมัครงานเพิ่มเติมโดยในการหาสมาชิกจะต้องหาให้ได้ อย่างน้อย 2 คน หรือ 2 รหัส เพื่อแบ่งเป็นชายและชานว ข้างละเท่าๆ กัน หากสามารถหาสมาชิก ได้ 2 คน หรือ 2 รหัส เป็นเงิน 5,800 บาท จะได้ค่าคอมมิชชั่น คน/รหัสละ 250 บาท รวมเป็นค่า คอมมิชชั่น 500 บาท สำหรับการจ่ายค่าคอมมิชชั่นหรือผลตอบแทนจะจ่ายทุกวันที่ 10 , 20 , และ 30 หากคิดค่าคอมมิชชั่นหรือผลตอบแทนเป็นอัตราดอกเบี้ยจะอยู่ที่ร้อยละ 8.62 ต่อครั้ง(10 วัน) หรือ ร้อยละ 25.86 ต่อเดือน หรือร้อยละ 310.32 ต่อปี ซึ่งสูงกว่าอัตราดอกเบี้ยสูงสุดที่สถาบันการเงินตาม กฎหมายว่าด้วยดอกเบี้ยเงินให้กู้ยืมของสถาบันการเงินจะพึงจ่ายได้ หากผู้เสียหายรายใดมีเงินสดไม่ เพียงพอกับค่าสมัครค่าลงทุนทำธุรกิจเพื่อปิดรหัสพนักงานของบริษัทก็จะยุยงให้ผู้เสียหายนำทรัพย์สิน ที่ติดตัวมาไปจำนำหรือขาย อาทิเช่น ทองคำรูปพรรณ ฯลฯ โดยพนักงานของบริษัทจะเป็นผู้พาไปขาย ที่ร้านทองที่อยู่ใกล้ๆ กับบริษัท พบว่า มีประชาชนหลงเชื่อไปสมัครเป็นสมาชิกบริษัท ประมาณ 30,000 คน หากตั้งสมมติฐานว่า ผู้เสียหายหนึ่งคนต้องเสียเงินลงทุนเพียง 1 รหัส เป็นเงิน 2,900 บาท คิดเป็นมูลค่าความเสียหายกว่าร้อยล้านบาท และจากการสอบสวนปากคำผู้เสียหายจำนวน หลายรายได้นำเงินไปร่วมลงทุนระหว่าง 400,000 ถึง 500,000 บาท โดยคดีมีปัญหาอุปสรรคในการ ติดต่อผู้เสียหายซึ่งกระจายอยู่ ตามภูมิภาคต่างๆ โดยเฉพาะภาคตะวันออกเฉียงเหนือ จึงไม่ยาก เดินทางมาให้ปากคำกับพนักงานสอบสวนคดีพิเศษ แต่กรมสอบสวนคดีพิเศษ ก็ได้ดำเนินการสืบสวน และรวบรวมพยานหลักฐาน และทำการตรวจค้นจับกุม บริษัท ซีวัน นูเทรียน จำกัด เนื่องจากมี พฤติการณ์เข้าข่ายหลอกลวงประชาชนในลักษณะกระทำการเป็นแชร์ลูกโซ่ และดำเนินคดีกับนาย จ. ธรรมการบริษัทฯ ซึ่งเป็นวิทยากรทำหน้าที่บรรยายแผนการตลาดและจูงใจให้ผู้เข้าฟังสมัครเป็น สมาชิกและซื้อรหัสของบริษัทฯ ในความผิดฐานร่วมกันฉ้อโกงประชาชนและร่วมกันกู้ยืมเงินที่เป็นการ ฉ้อโกงประชาชน ซึ่งต่อมาศาลอาญาได้มีคำพิพากษา เมื่อวันที่ 8 กรกฎาคม 2559 ว่า จำเลยมีความผิดตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 343 วรรคหนึ่ง มาตรา 83 พระราชกำหนดการกู้ยืมเงิน

<sup>95</sup> กรมสอบสวนคดีพิเศษ กระทรวงยุติธรรม, “รายงานการศึกษารูปแบบและวิธีการกระทำความผิดที่มี ลักษณะเป็นคดีพิเศษตามพระราชกำหนดการกู้ยืมเงินที่เป็นการฉ้อโกงประชาชน พ.ศ. 2527,” น. 38 (2551).

ที่เป็นการฉ้อโกงประชาชน พ.ศ. 2527 มาตรา 4 มาตรา 5 และมาตรา 12 ความผิดฐานฉ้อโกงประชาชนและความผิดฐานกู้ยืมเงินที่เป็นการฉ้อโกงประชาชน เป็นการกระทำที่เป็นความผิดกรรมเดียวผิดต่อกฎหมายหลายบท ต้องลงโทษฐานกู้ยืมเงินที่เป็นการฉ้อโกงประชาชน ซึ่งเป็นบทกฎหมายที่มีโทษหนักที่สุดตามประมวลกฎหมายอาญามาตรา 90 จำเลยกระทำความผิดต่อผู้เสียหายแต่ละราย เป็นการกระทำแยกออกจากกันได้ จึงเป็นการกระทำความผิดหลายกรรมต่างกัน รวม 59 กระทั่งให้ลงโทษกระทงละ 4 ปี รวมจำคุกจำเลย 236 ปี แต่เมื่อความผิดกระทงที่หนักที่สุดมีอัตราโทษจำคุกอย่างสูงเกิน 3 ปี แต่จำคุกไม่เกิน 10 ปี กรณีนี้กฎหมายให้อำนาจศาลที่ต้องพิพากษาลงโทษจำคุกได้เพียงไม่เกิน 20 ปี ตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 91 (2)

#### คดีพิเศษแชร์ข้าวสาร

เป็นลักษณะการโฆษณาชักชวนหลอกลวงให้ประชาชนซื้อหุ้นแชร์ข้าวสาร<sup>96</sup> ในราคาหุ้นละ 1,450 บาท จะได้รับข้าวสาร 1 กระสอบ หากไม่รับข้าวสารจะหักเงินคืนให้ 700-800 บาท เท่ากับลงทุนหุ้นละ 650-750 บาท จากนั้นจะได้รับเงินปันผล 2 ครั้ง คือ 3 เดือน จะได้รับเงินปันผล 500 บาท อีก 6 เดือนต่อมา จะได้รับเงินปันผลอีก 1,500 บาท รวมเป็นเงินปันผลที่ได้รับทั้งสิ้น 2,650-2,750 บาท กับการลงทุน 1,450 บาท ภายในเวลา 6 เดือน จะได้รับเงินคืนเป็น 2 เท่า และถือเป็นอันจบการลงทุนในหุ้นดังกล่าว หากคิดเป็นอัตราดอกเบี้ยจะอยู่ที่ประมาณร้อยละ 188 ต่อปี ซึ่งสูงเกินกว่าอัตราดอกเบี้ยสูงสุดที่สถาบันการเงินตามกฎหมายว่าด้วยดอกเบี้ยเงินให้กู้ยืมของสถาบันการเงินจะพึงจ่ายได้(ไม่เกินร้อยละ 4-5.4 ต่อปี) แต่หากผู้ลงทุนสามารถหาสมาชิกหรือลูกทีมมาร่วมลงทุนเพิ่มอีกก็จะได้รับค่าแนะนำสมาชิก ชั้นแรก 100 บาท ชั้นสอง 25 บาท ชั้นสาม 10 บาท เช่น นาย ก. ชักชวนนาย ข. มาลงทุน นาย ก. จะได้ค่าแนะนำสมาชิก 100 บาท ถ้านาย ข. ไปหาสมาชิกมาเพิ่ม คือ นาย ค. นาย ข. จะได้ค่าแนะนำสมาชิก 100 บาท ส่วนนาย ก. ได้ค่าแนะนำสมาชิก 25 บาท และหากนาย ค. ไปชักชวน นาย ง. มาเป็นสมาชิก นาย ค. จะได้ค่าแนะนำสมาชิก 100 บาท นาย ข. ได้ 25 บาท ส่วนนาย ก. ได้ 10 บาท ยิ่งหาสมาชิกหรือลูกทีมได้มากเท่าใด ก็จะได้รับผลตอบแทนมากขึ้นเท่านั้น แชร์ข้าวสารเกิดขึ้นทั่วประเทศเริ่มจากบริษัท อีซีเน็ตเวอร์ค มาร์เก็ตติ้ง จำกัด กรุงเทพมหานคร มีประชาชนที่ตกเป็นเหยื่อของการหลอกลวงนับล้านคน ก่อนจะถูกจับกุมดำเนินคดี บริษัท อีซีเน็ตเวอร์ค มาร์เก็ตติ้ง จำกัด ได้รับอนุญาตให้จดทะเบียนขายตรงจากสำนักงานคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภค หรือ สคบ. ให้จำหน่ายสินค้าประเภทเครื่องสำอางทั่วไป ในช่วงแรกของการประกอบธุรกิจขายตรง บริษัทฯ ไม่มีผลกำไรมากนัก

<sup>96</sup> กรมสอบสวนคดีพิเศษ กระทรวงยุติธรรม, “รายงานการศึกษารูปแบบและวิธีการกระทำความผิดที่มีลักษณะเป็นคดีพิเศษตามพระราชกำหนดการกู้ยืมเงินที่เป็นการฉ้อโกงประชาชน พ.ศ. 2527,” น. 33 (2551).

ต่อมาบริษัทฯ มีพฤติกรรมการประกอบธุรกิจไม่ตรงกับแผนที่ได้จดทะเบียนไว้กับ สคบ. มีการชักชวนและจูงใจให้ประชาชนเข้าร่วมรับฟังการอบรมและบรรยายในสถานที่ต่างๆ ที่บริษัทฯ ได้จัดให้มีขึ้นเกี่ยวกับลักษณะการประกอบธุรกิจและแผนการตลาดของบริษัทฯ มีการชักชวนประชาชนให้ร่วมลงทุนซื้อสินค้ากับบริษัทฯ เป็นจำนวนหุ้น ซึ่งจากการตรวจสอบพบว่าบริษัทฯ ประกอบธุรกิจผิดแผนการตลาดที่ได้แจ้งไว้กับ สคบ. จึงถูกเพิกถอนใบอนุญาตให้ประกอบธุรกิจขายตรงและถูกจับกุมดำเนินคดี โดยมีประชาชนได้รับความเสียหายในหลายจังหวัดในพื้นที่ภาคเหนือและภาคตะวันออกเฉียงเหนือ และในเวลาเดียวกันพบว่า มีบริษัทที่ประกอบธุรกิจ ในรูปแบบคล้ายคลึงกับบริษัท อีซีเน็ตเวิร์ค มาร์เก็ตติ้ง จำกัด แต่แตกต่างกันบ้างในส่วนที่ไม่ได้รับอนุญาตให้จดทะเบียนขายตรงกับ สคบ. และจำนวนเงินที่คืนให้กับสมาชิกที่ไม่รับข่าวสารไปโดยฝากขายไว้กับบริษัท และระยะเวลาของการให้ผลตอบแทนที่พยายามให้ผลตอบแทนเร็วกว่าของบริษัท อีซีฯ เพื่อเป็นการจูงใจสมาชิกให้ไปร่วมลงทุนกับตน บริษัทที่ประกอบธุรกิจแชร์ข่าวสารแบบเดียวกับบริษัท อีซีฯ ที่เข้าข่ายแชร์ลูกโซ่ดังกล่าว ได้แก่ บริษัท โกลเด็นท์เกท กรุ๊ป (ประเทศไทย) จำกัด, บริษัท ร่วมทุกค่าปลีก จำกัด, บริษัท สมคิดธุรกิจ จำกัด, และบริษัท มาโซแมน จำกัด สำหรับจำนวนผู้เสียหายและมูลค่าความเสียหายที่เกิดขึ้นกับแชร์ข่าวสาร มีดังต่อไปนี้<sup>97</sup>

1) บริษัท อีซีเน็ตเวิร์ค มาร์เก็ตติ้ง จำกัด มีผู้เสียหายที่เข้าร้องทุกข์กับพนักงานสอบสวนคดีพิเศษ จำนวน 453 คน มูลค่าความเสียหาย 132,045,884 บาท แต่จากการตรวจสอบฐานข้อมูลสมาชิกในระบบคอมพิวเตอร์ของบริษัทฯ ที่พนักงานสอบสวนคดีพิเศษตรวจยึดได้จากบริษัทฯ พบว่ามีสมาชิกเป็นจำนวนมากถึง 54,079 บาท หากใช้วิธีการคำนวณแบบเทียบบัญชี ไตรยางง่าย ๆ กับจำนวนผู้เสียหายที่เข้าพบพนักงานสอบสวนคดีพิเศษ จะมีมูลค่าความเสียหาย ถึง 16,054,088,840.70 บาท แต่อย่างไรก็ตามเชื่อว่าน่าจะมีผู้เสียหายมากกว่า 1,000,000 คน โดยจากการสอบสวนพบว่า ที่จังหวัดภูเก็ต มีผู้เสียหายสมาชิกลำดับที่ 1 ล้านเศษ หากมีผู้เสียหายมากเช่นนั้นจริง ความเสียหายจะเพิ่มขึ้นอีกมากมาย ประกอบกับ นาย ป. กรรมการผู้จัดการบริษัทฯ ผู้ต้องหาที่ 1 เป็นหัวหน้าพรรคไทยธรรมา และได้ส่งผู้สมัครลงรับเลือกตั้งครบทุกเขตทั่วประเทศ ซึ่งจะต้องใช้เงินเป็นจำนวนมากมายมหาศาล นาย ป. เอาเงินมาจากที่ใด หากมีใช้นำเงินที่ได้จากการหลอกลวงประชาชนไปใช้จ่ายในการส่งผู้สมัครเข้ารับการเลือกตั้ง

2) บริษัท โกลเด็นท์เกท กรุ๊ป (ประเทศไทย) จำกัด มีผู้เสียหายที่เข้าร้องทุกข์กับพนักงานสอบสวนคดีพิเศษ จำนวน 77 คน มูลค่าความเสียหาย 161,000,000 บาท

<sup>97</sup> กรมสอบสวนคดีพิเศษ กระทรวงยุติธรรม, “รายงานการศึกษารูปแบบและวิธีการกระทำความผิดที่มีลักษณะเป็นคดีพิเศษตามพระราชกำหนดการกู้ยืมเงินที่เป็นการฉ้อโกงประชาชน พ.ศ. 2527,” น. 34 (2551).



3) บริษัท ร่วมทุกคำปลีก จำกัด มีผู้เสียหายที่เข้าร้องทุกข์กับพนักงานสอบสวนคดีพิเศษ จำนวน 910 คน มูลค่าความเสียหาย 174,896,230 บาท

4) บริษัท สมคิดธุรกิจ จำกัด มีผู้เสียหายที่เข้าร้องทุกข์กับพนักงานสอบสวนคดีพิเศษ จำนวน 314 คน มูลค่าความเสียหาย 16,551,795 บาท

5) บริษัท มาโซแมน จำกัด มีผู้เสียหายที่เข้าร้องทุกข์กับพนักงานสอบสวนคดีพิเศษ จำนวน 97 คน มูลค่าความเสียหายประมาณ 6,939,796 บาท

นอกจากข่าวสารแล้ว ยังมีสินค้าอีกมากมายหลากหลายประเภท ไม่ว่าจะเป็นกาแพกกระป๋อง เครื่องดื่มชูกำลัง ผลิตภัณฑ์อาหารเสริม เครื่องสำอาง หรือสินค้าอุปโภคบริโภคอื่นๆ แม้กระทั่งกระดาษ A 4 ก็ยังใช้ในการประกอบธุรกิจแชร์ลูกโซ่ได้ทั้งนั้น คดีแชร์ข่าวสารที่เกิดขึ้น มีผู้เสียหายเข้าพบพนักงานสอบสวนคดีพิเศษ จำนวน 2,751 คน คิดเป็นมูลค่าความเสียหายรวมถึง 491,523,705 บาท

#### คดีพิเศษแชร์ก๊วยเตี้ยว

เป็นลักษณะการลงทุนหรือร่วมทุนในการประกอบธุรกิจเฟรนไชส์ “ก๊วยเตี้ยวบางกอก” หรือที่เรียกว่า แชร์ก๊วยเตี้ยว<sup>98</sup> โดยมีการโฆษณาชักชวนให้ลงทุนผ่านทางสื่อมวลชนหลายประเภท โดยเฉพาะสถานีโทรทัศน์ในรายการเกี่ยวกับธุรกิจ SME ซึ่งสร้างความน่าเชื่อถือให้กับประชาชนที่ได้รับชมรายการเป็นอย่างยิ่ง มีการให้ข้อมูลอันเป็นเท็จต่อประชาชนว่า มีผู้ร่วมลงทุนรถก๊วยเตี้ยวบางกอกอยู่แล้วในขณะนั้นเป็นจำนวนกว่า 300 คัน ทั่วกรุงเทพมหานคร อันเป็นเท็จ เพราะจากการตรวจสอบพยานหลักฐานพบว่า มีรถก๊วยเตี้ยวเพียง 100 คัน เท่านั้น โดยมีประชาชนหลงเชื่อเป็นสมาชิกเข้าร่วมลงทุนกว่า 1,000 ราย รูปแบบของการลงทุนในแชร์ก๊วยเตี้ยวมี 2 รูปแบบ

1) แบบที่ 1 สมาชิกต้องลงทุน 45,000 บาท เพื่อซื้อหุ้นรถเข็นขายก๊วยเตี้ยวหนึ่งคัน เป็นแบบหม้อใหญ่ โดยจะได้รับผลตอบแทน 10,000 บาท ต่อเดือน แยกเป็นเงินคืนทุน 4,500 บาท และผลกำไรหรือผลตอบแทน 5,500 บาท เป็นเวลา 10 เดือน รวม 100,000 บาท เท่ากับว่า ลงทุน 45,000 บาท จะได้กำไร 55,000 บาท ภายในเวลา 10 เดือน

2) แบบที่ 2 สมาชิกต้องลงทุน 35,000 บาท เพื่อซื้อหุ้นรถเข็นขายก๊วยเตี้ยวหนึ่งคัน เป็นแบบหม้อเล็กโดยจะได้รับผลตอบแทน 7,500 บาท ต่อเดือน แยกเป็นเงินคืนทุน 3,500 บาท และผลกำไรหรือผลตอบแทน 4,000 บาท เป็นเวลา 10 เดือน รวม 75,000 บาท เท่ากับว่า ลงทุน 35,000 บาท จะได้กำไร 40,000 บาท ภายในเวลา 10 เดือน

<sup>98</sup> กรมสอบสวนคดีพิเศษ กระทรวงยุติธรรม, “รายงานการศึกษา รูปแบบและวิธีการกระทำความผิดที่มีลักษณะเป็นคดีพิเศษตามพระราชกำหนดการกู้ยืมเงินที่เป็นการฉ้อโกงประชาชน พ.ศ. 2527,” น. 35 (2551).

ในการลงทุนทั้งสองแบบดังกล่าว หากคิดผลตอบแทนเป็นอัตราดอกเบี้ยจะมากกว่าร้อยละ 200 ต่อปี ซึ่งสูงเกินกว่าอัตราดอกเบี้ยสูงสุดที่สถาบันการเงินตามกฎหมายว่าด้วยดอกเบี้ยเงินให้กู้ยืมของสถาบันการเงินจะพึงจ่ายได้ (ไม่เกินร้อยละ 4-5.5 ต่อปี) มีประชาชนที่ได้รับความเสียหายจากการหลอกลวงให้ร่วมลงทุนในแชร์ก๊วยเดี่ยวจำนวน 1,054 คน มีผู้เสียหายคนหนึ่งหลงเชื่อนำเงินไปร่วมลงทุนมากเป็นจำนวน 19 ล้านบาท มูลค่าความเสียหายรวมทั้งสิ้น 223,431,850 บาท

### คดีพิเศษแชร์ อี-มันนี่เกมส์ (e-money game)

เป็นการนำเทคโนโลยีสารสนเทศมาประยุกต์ใช้กับการประกอบอาชญากรรมทางเศรษฐกิจโดยเฉพาะการกระทำความผิดเกี่ยวกับการกู้ยืมเงินที่เป็นการฉ้อโกงประชาชน หรือแชร์ลูกโซ่โดยเริ่มจากต่างประเทศและนำเข้ามาในประเทศไทย มีประชาชนส่วนใหญ่เป็นผู้มีความรู้มีฐานะทางการเงิน เป็นผู้มีชื่อเสียงและเป็นที่รู้จักในสังคมต้องตกเป็นเหยื่อของการถูกหลอกลวงเป็นจำนวนมากนับหมื่นราย มูลค่าความเสียหายหลายพันล้านบาท โดยแชร์ อี-มันนี่เกมส์<sup>99</sup> เป็นลักษณะการชักชวนลงทุนในธุรกิจ e-money game มีลักษณะการทำธุรกรรมผ่านระบบอินเทอร์เน็ตด้วยการเปิดเว็บไซต์ให้คนทั่วไปเข้าร่วมลงทุน โดยเป็นเว็บไซต์ประเภท High Yield Investment Program (HYIP) ซึ่งเป็นเว็บไซต์ประเภทรับฝากเงินจากสมาชิก โดยอ้างว่าจะนำเงินไปลงทุนตามธุรกิจต่างๆ กำหนดจ่ายผลประโยชน์ตอบแทนหรือดอกเบี้ยเป็น 2 ลักษณะ คือ แบบรายวัน ที่สามารถถอนเงินได้ทุกวัน ซึ่งจะสามารถถอนได้ก็วันนั้นทางเว็บไซต์จะกำหนดไว้ และเป็นแบบรอบที่สามารถถอนเงินได้ครั้งเดียว เมื่อครบรอบวันที่กำหนด เช่น เมื่อครบ 100 วัน เป็นต้น

จากการสอบสวนพบว่า รูปแบบการหลอกลวงจะใช้วิธีการโฆษณา ประกาศ และแพร่ข่าวการร่วมลงทุนหรือระดมทุนผ่านทางระบบอินเทอร์เน็ตภายใต้เว็บไซต์ [www.colonyinvest.net](http://www.colonyinvest.net) และ [www.colonyinvest.com](http://www.colonyinvest.com) ชักชวนให้ประชาชนลงทุนกับบริษัท colonyinvest โดยผู้ที่ประสงค์จะร่วมลงทุนเพียงแต่เป็นผู้ที่สามารถใช้อินเทอร์เน็ตได้ และโอนเงินผ่านระบบอินเทอร์เน็ตก็สามารถร่วมลงทุนกับ colonyinvest ได้ เมื่อเข้าไปสู่เว็บเพจหน้าแรกจะพบการแนะนำบริษัท colonyinvest ว่ามีสำนักงานใหญ่ ตั้งอยู่ที่เมืองโรเชสเตอร์ รัฐนิวยอร์ก ประเทศสหรัฐอเมริกา เปิดดำเนินธุรกิจการเงิน 6 รูปแบบ ได้แก่ การค้าเงิน (Forex) โรงแรม รีสอร์ท ศูนย์การค้า ตลาดหุ้น การซื้อขายแลกเปลี่ยนสินค้า ธุรกิจในโลกสื่อสาร สังหาริมทรัพย์ และอสังหาริมทรัพย์ เพื่อให้ประชาชนที่เข้าไปดูเกิดความรู้สึกน่าเชื่อถือเพราะกล่าวอ้างว่าเป็นบริษัทในประเทศสหรัฐอเมริกา สำหรับวิธีการลงทุน ผู้ลงทุนต้องติดต่อ Upline หรือแนะนำเพื่อขอซื้อดอลลาร์ (Dollar) หลังจากให้ผู้แนะนำโอนเงินเข้ามาที่บัญชีของผู้ลงทุนแล้ว ก็เริ่มดำเนินการตามขั้นตอนได้โดยล็อกอิน (Log in) ด้วยการพิมพ์ชื่อ

<sup>99</sup> กรมสอบสวนคดีพิเศษ กระทรวงยุติธรรม, “รายงานการศึกษารูปแบบและวิธีการกระทำความผิดที่มีลักษณะเป็นคดีพิเศษตามพระราชกำหนดการกู้ยืมเงินที่เป็นการฉ้อโกงประชาชน พ.ศ. 2527,” น. 36 (2551).

ที่รั้งไว้และใส่รหัสผ่าน (Password) ที่กำหนดขึ้นเอง เมื่อล็อกอินเข้ามาได้แล้วจะพบรายละเอียดของการลงทุนตั้งแต่การเริ่มลงทุนขั้นต่ำ 100 ดอลลาร์สหรัฐ หรือ 3,800 บาท เมื่อโอนเงินลงทุนเข้าสู่ระบบของ Colonyinves แล้ว ก็ไม่ต้องทำอะไรอีก และสามารถเข้าไปตรวจสอบดอกเบี้ยของผู้ลงทุนได้ทุกๆ วันทำการ ตลอด 24 ชั่วโมง สำหรับแผนการลงทุน มีอยู่ด้วยกัน 3 แผน กล่าวคือ<sup>100</sup>

แผนที่ 1 ลงทุนตั้งแต่ 100 เหรียญ ถึง 499 เหรียญ จ่ายผลตอบแทน ร้อยละ 2.5 ต่อวัน หากลงทุน 100 เหรียญ หรือ 3,800 บาท จะได้รับเงินคืน 85 บาท/วัน ได้ทุนคืน เมื่อครบ 100 วัน จะได้คืนทั้งเงินต้นและดอกเบี้ยรวม 250 เหรียญ

แผนที่ 2 ลงทุน 500 เหรียญ ถึง 999 เหรียญ จ่ายผลตอบแทน ร้อยละ 2.8 ต่อวัน หากลงทุน 500 เหรียญ ได้รับเงินคืน 476 บาท/วัน ได้ทุนคืนเมื่อครบ 35 วัน และเมื่อครบ 100 วัน จะได้คืนทั้งเงินต้นและดอกเบี้ยรวม 1,400 เหรียญ และ

แผนที่ 3 ลงทุนตั้งแต่ 1,000 เหรียญ ถึง 10,000 เหรียญ จ่ายผลตอบแทน ร้อยละ 3 ต่อวัน หากลงทุน 1,000 เหรียญ ได้รับเงินคืน 1,020 บาท/วัน ได้ทุนคืนเมื่อครบ 33 วัน และเมื่อครบ 100 วัน จะได้คืนทั้งเงินต้นและดอกเบี้ยรวม 3,000 เหรียญ

ทั้ง 3 แผนการลงทุนดังกล่าว กำหนดจ่ายผลประโยชน์ตอบแทนทุกวันระหว่างวันจันทร์-วันศุกร์ ยกเว้นเสาร์-วันอาทิตย์ วันชาติ และวันหยุดราชการของประเทศสหรัฐอเมริกา นอกจากนี้ หากผู้ลงทุนสามารถชักชวนสมาชิกใหม่มาร่วมลงทุนเพิ่มเติมในเครือข่ายของผู้ลงทุน ก็จะได้โบนัสเป็นรายได้จากการแนะนำสมาชิกอีกร้อยละ 10-15 เพิ่มเติมจากผลประโยชน์ตอบแทนที่ได้จากการลงทุน ทั้ง 3 แผนอีกด้วย โดยหากหาสมาชิกได้ 1-3 คน จะได้ผลตอบแทนร้อยละ 10 หากหาสมาชิกได้ 4-6 คน จะได้ผลตอบแทนร้อยละ 12 และหากหาสมาชิกได้ 7 คน ขึ้นไป จะได้ผลตอบแทนร้อยละ 15 นอกจากนี้ ยังมีรายได้อีกส่วนหนึ่งเป็นการล่อใจผู้ลงทุนก็คือ บริษัทฯ จะดึงรายได้แต่ละวันไว้ 10 เปอร์เซ็นต์ ทั้งจากดอกเบี้ย และจากค่าแนะนำสมาชิกในแต่ละวันไปสะสมไว้ที่ Global Ling จนมีเงินสะสมครบ 55 เหรียญ จะมีสิทธิได้รับโบนัสพิเศษอีก 10,000 เหรียญ หรือ 340,000 บาท โดยจะได้รับโบนัสตามคิว ผู้ใดมีรายได้สะสมครบ 55 เหรียญ ก่อน ก็มีสิทธิรับโบนัสก่อน ในจำนวน 2,048 รหัสทั่วโลก แต่ปรากฏว่าเมื่อครบกำหนดวงรอบของการลงทุน 100 วันแล้ว สมาชิกกลับไม่สามารถถอนหรือแลกเงินสดกลับคืนมาได้ โดยตัวแทนจะอ้างเหตุผลต่างๆ หลอกหลวงสมาชิกเรื่อยมา สมาชิกส่วนใหญ่จึงนำยอดเงินเหรียญที่มีอยู่ในรายการบัญชีของตนเองขายต่อให้แก่ Upline หรือผู้แนะนำ เพราะราคาซื้อ 1 ดอลลาร์ เท่ากับ 38 บาท วงรอบลงทุนนี้จะสิ้นสุดลงเมื่อครบ 100 วันทำการ แต่ใช้เวลาคืนทุนเพียง 40 วันทำการ ส่วนที่เหลืออีก 60 วันทำการก็คือกำไร ทำให้มีผู้หลงเชื่อนำเงินสดมา

<sup>100</sup> กรมสอบสวนคดีพิเศษ กระทรวงยุติธรรม, “รายงานการศึกษารูปแบบและวิธีการกระทำความผิดที่มีลักษณะเป็นคดีพิเศษตามพระราชกำหนดการกักเงินที่เป็นการฉ้อโกงประชาชน พ.ศ. 2527,” น. 37 (2551).

ลงทุนและโอนเงินเข้าบัญชีกลุ่มผู้ต้องการกันเป็นจำนวนมาก ซึ่งต่อมาเว็บไซต์ [www.colonyinvest.net](http://www.colonyinvest.net) และ [www.colonyinvest.com](http://www.colonyinvest.com) ได้ปิดตัวลงโดยอ้างว่าปิด เพื่อทำการปรับปรุงเว็บ (Maintenance) และมีกระแสข่าวว่าจะเปิดมาตลอด แต่สุดท้ายก็ไม่เปิด สร้างความเสียหายให้กับประชาชนเป็นจำนวนมาก<sup>101</sup> นอกจากการชักชวนให้ลงทุนในการซื้อเงินตราสกุลดอลลาร์แล้ว ยังมีเว็บไซต์อื่นๆ อีก เช่น [www.euro-empire.com](http://www.euro-empire.com) และ [www.fxpublic.com](http://www.fxpublic.com) และเว็บไซต์ที่มีคำว่า “Forex” หรือ “Capital” หรือ “fx” ผสมอยู่ในชื่อของเว็บไซต์ด้วย ซึ่งส่วนใหญ่จะเป็นการชักชวนให้ลงทุนเป็นเงินสกุลต่างๆ ไม่ว่าจะเป็นดอลลาร์ , ปอนด์สเตอร์ลิง, ยูโรและเงินสกุลอื่นๆ อีก โดยมีหลักการในการจ่ายผลตอบแทนลักษณะคล้ายๆ กัน จะแตกต่างกันบ้างในส่วนของจำนวนเงินผลตอบแทน ค่าแนะนำสมาชิก และระยะเวลาในการจ่ายผลตอบแทน นับว่าเป็นรูปแบบของการหลอกลวงที่กำลังเป็นที่นิยม ซึ่งประชาชนมีโอกาสถูกหลอกลวงได้ง่ายมาก เพราะมีการเสนอผลตอบแทนสูงมากในเวลาอันสั้น คือ เพียง 100 วัน เท่านั้น และยังมีผลตอบแทนจากการแนะนำสมาชิก และเงินโบนัสหากมีคะแนนสะสมถึงเกณฑ์ที่กำหนด ผู้ลงทุนจะมองเห็นว่า “มีแต่ได้กับได้ ไม่มีทางเสีย” แต่หารู้ไม่ว่า สิ่งที่ได้นั้นเป็นเพียงตัวเลขที่ปรากฏในระบบคอมพิวเตอร์เท่านั้น การนำเงินออกจากระบบคอมพิวเตอร์เป็นสิ่งที่กระทำได้ยากยิ่ง โดยสรุปก็คือ “ได้เงินในระบบคอมพิวเตอร์ แต่สิ่งที่เสียไปคือเงินสดของผู้ลงทุน” ซึ่งเชื่อว่ามีผู้ถูกหลอกลวงจำนวนมาก แต่ไม่กล้ามาร้องทุกข์กล่าวโทษให้ดำเนินคดีกับผู้กระทำผิด เพราะเกรงจะทำให้เสื่อมเสียชื่อเสียง ซึ่งคดีแชร์ลูกโซ่ของ [www.colonyinvest.net](http://www.colonyinvest.net) และ [www.colonyinvest.com](http://www.colonyinvest.com) มีผู้เสียหายจำนวน 129 คน มูลค่าความเสียหายรวม 238,450,550 บาท

#### **คดีพิเศษแชร์ธุรกิจจัดสรรวันพักผ่อน (Time sharing)**

เป็นรูปแบบการหลอกลวงให้ประชาชนนำเงินไปลงทุนในแผนการตลาดของบริษัท อันดามัน แพรนไฮส์ จำกัด (เดิมใช้ชื่อบริษัท อันดามัน ลิตเตอร์ จำกัด) หากลงทุนในราคาหุ้นละ 600 บาท บริษัทจะให้ผลตอบแทน เป็นเงิน 400 บาทต่อ 1 หุ้น ภายในระยะเวลา 20 วันแรกนับจากวันลงทุน และต่อมาอีก 30 วันจะได้รับอีก 1,200 บาท ต่อ 1 หุ้น รวมเป็นเงินผลตอบแทนเป็นกำไรเท่ากับ 1,000 บาท ต่อ 1 หุ้น กล่าวคือ ลงทุน 600 บาท ได้ผลตอบแทน 1,600 บาท โดยทางบริษัทเน้นการหาสมาชิกเพิ่มซึ่งหากสามารถหาสมาชิกต่อได้จะได้รับคำแนะนำต่อๆ กัน เป็นทอดๆ 3 ชั้น ชั้นแรกจะได้คำแนะนำ 100 บาท ต่อ 1 หุ้น ชั้นที่ 2 จะได้คำแนะนำ 30 บาท ต่อ 1 หุ้น และชั้นที่ 3 จะได้รับคำแนะนำ 10 บาท ต่อ 1 หุ้น ผู้บริหารของบริษัทอ้างว่าจะนำเงินที่ได้จากการลงทุนของประชาชนดังกล่าวไปเป็นเงินลงทุนในกิจการให้เช่าห้องพักที่โรงแรมอันดาบูติคย่านถนนรามคำแหงที่ทางบริษัท

<sup>101</sup> กรมสอบสวนคดีพิเศษ กระทรวงยุติธรรม, “รายงานการศึกษารูปแบบและวิธีการกระทำความผิดที่มีลักษณะเป็นคดีพิเศษตามพระราชกำหนดการกู้ยืมเงินที่เป็นการฉ้อโกงประชาชน พ.ศ. 2527,” น. 38-39 (2551).

ได้เข้าพื้นที่ของโรงแรมดังกล่าวไว้เพื่อประกอบกิจการให้เช่าห้องพักดังกล่าว และเป็นที่ทำการของบริษัท แต่หลักจากบริษัทเปิดกิจการได้ประมาณ 2 เดือน บริษัทก็ได้ปิดกิจการลงและผู้บริหารได้หลบหนีไป<sup>102</sup>

## 5. คำพิพากษาศาลฎีกาคดีความผิดฐานกู้ยืมเงินที่เป็นการฉ้อโกงประชาชน หรือ คดีแชร์ลูกโซ่

### คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 2901/2547

พฤติกรรมการจำเลยที่ 1 และที่ 2 ร่วมกันประกอบกิจการในชื่อบริษัท ว. จำกัด ประกาศโฆษณาต่อประชาชนทั่วไปรับสมัครสมาชิกไวท์โฮปกรุป และเรียกเก็บเงินค่าสมัครจากผู้สมัครเป็นสมาชิกรายละ 3,000 บาท โดยรู้อยู่แล้วว่าบริษัทไม่ได้ประกอบกิจการอย่างหนึ่งอย่างใด อันจะมีผลประโยชน์มาปันผลให้แก่สมาชิกได้ตามใบประกาศตารางผลประโยชน์แห่งสมาชิก จึงเป็นการร่วมกันกระทำความผิดโดยการหลอกลวงผู้อื่นด้วยการแสดงข้อความอันเป็นเท็จหรือปกปิดความจริง ซึ่งควรบอกให้แจ้ง และโดยการหลอกลวงนั้นได้ไปซึ่งทรัพย์สินคือเงินค่าสมัครสมาชิกรายละ 3,000 บาท จากผู้ถูกหลอกลวงหรือบุคคลที่สาม อันเป็นความผิดฐานร่วมกันฉ้อโกงประชาชนตาม ป.อ. มาตรา 343 วรรคแรก และการที่จำเลยที่ 1 และที่ 2 เรียกเก็บเงินจากผู้สมัครเป็นสมาชิกรายละ 3,000 บาท โดยมีเงื่อนไขในการให้ผลประโยชน์ตอบแทนเฉพาะแก่ผู้เป็นสมาชิกว่า หากสมาชิกผู้ใดหาสมาชิกใหม่มาสมัครได้ 6 คน จะได้รับผลประโยชน์เป็นเงินดาวน์รถจักรยานยนต์จำนวน 6,000 บาท ทั้งจะได้รับเงินตอบแทนจากการหาสมาชิกใหม่รายละร้อยละ 25 ของเงินค่าสมัคร และหากสมาชิกใหม่หาสมาชิกมาสมัครได้ต่อไป สมาชิกเดิมก็ยังคงจะได้รับผลประโยชน์ตอบแทนเป็นเงินจำนวนลดหลั่นไปตามใบประกาศตารางผลประโยชน์แห่งสมาชิคนั้น เป็นการประกอบกิจการโดยวิธีชักจูงให้ผู้อื่นส่งเงินหรือผลประโยชน์อย่างอื่นให้แก่ตน และให้ผู้นั้นชักจูงผู้อื่นตามวิธีการที่กำหนด และแสดงให้ผู้ถูกชักจูงเข้าใจว่าถ้าได้ปฏิบัติตามจะมีบุคคลอื่นอีกหลายคนเข้าร่วมต่อไปจนครบวงจรรแล้วผู้ถูกชักจูงจะได้รับกำไรมากกว่าเงินหรือประโยชน์ ที่ผู้นั้นได้ส่งไว้ดังที่บางคนเรียกกันว่าแชร์ลูกโซ่ ซึ่งเมื่อคำนวณตารางผลประโยชน์แห่งสมาชิกแล้ว จะเห็นได้ว่าหากผู้เป็นสมาชิกปฏิบัติตามเงื่อนไขสามารถชักจูงบุคคลอื่นมาเข้าร่วมได้ต่อไป สมาชิกรายต้นๆ จะได้รับผลประโยชน์ตอบแทนสูงกว่าอัตราดอกเบี้ยสูงสุดที่สถาบันการเงินตามกฎหมายว่าด้วยดอกเบี้ยเงินให้กู้ยืมของสถาบันการเงินจะพึงจ่าย

<sup>102</sup> กรมสอบสวนคดีพิเศษ กระทรวงยุติธรรม, “รายงานการศึกษารูปแบบและวิธีการกระทำความผิดที่มีลักษณะเป็นคดีพิเศษตามพระราชกำหนดการกู้ยืมเงินที่เป็นการฉ้อโกงประชาชน พ.ศ. 2527,” น. 40 (2551).



ได้หลายเท่า แต่หากการดำเนินการมิได้เป็นไปตามคำชักจูงก็จะเกิดความเสียหายแก่ประชาชนผู้หลงเชื่อมาสมัครรายหลัง พฤติการณ์ที่จำเลยที่ 1 และที่ 2 เรียกเก็บเงินค่าสมัครจากผู้สมัครเป็นสมาชิกและผลประโยชน์ตอบแทนที่จำเลยที่ 1 จ่ายให้แก่สมาชิกในเงื่อนไขตามตารางผลประโยชน์แห่งสมาชิกดังกล่าวต้องตามความหมายของบทนิยามคำว่า "กั๊ยืมเงิน" และ "ผลประโยชน์ตอบแทน" ตาม พ.ร.บ.แก้ไขเพิ่มเติม พ.ร.ก.การกั๊ยืมเงินที่เป็นการฉ้อโกงประชาชนฯ มาตรา 3 และเมื่อมีประชาชนหลงเชื่อเข้าสมัครเป็นสมาชิกบัตรไวท์โฮปกรู๊ปตามที่จำเลยที่ 1 ประกาศโฆษณาว่ามีจำนวนมากกว่าตั้งแต่สิบคนขึ้นไปโดยมีจำนวนรวม 394 คน ตามบัญชีรายชื่อผู้เสียหาย วันเวลาและจำนวนเงินที่จำเลยได้รับไปจากผู้เสียหาย การกระทำของจำเลยที่ 1 และที่ 2 จึงเป็นความผิดฐานร่วมกันกั๊ยืมเงินที่เป็นการฉ้อโกงประชาชนตาม พ.ร.ก.การกั๊ยืมเงินที่เป็นการฉ้อโกงประชาชนฯ มาตรา 4 ด้วยจำเลยที่ 1 และที่ 2 จึงมีความผิดตามฟ้องโจทก์แม้จำเลยที่ 1 จะประกาศโฆษณาเพียงครั้งเดียวในคราวเดียว แต่ข้อเท็จจริงแห่งคดีฟังยุติว่าในระหว่างวันเวลาและสถานที่เกิดเหตุตามฟ้องนั้น มีผู้เสียหาย ซึ่งหลงเชื่อเข้าสมัครเป็นสมาชิกบัตรไวท์โฮปกรู๊ปตามประกาศโฆษณาของจำเลยที่ 1 มีจำนวน 394 คน โดยจำเลยที่ 1 และที่ 2 ได้รับเงินค่าสมัครเป็นสมาชิกจากผู้เสียหายจำนวนดังกล่าวรายละ 3,000 คน ไปโดยทุจริต ซึ่งความผิดต่อผู้เสียหายแต่ละรายเป็นการกระทำที่แยกออกจากกันได้ การกระทำของจำเลยที่ 1 และที่ 2 จึงเป็นความผิดหลายกรรมต่างกันรวม 394 กรรม ศาลย่อมลงโทษทุกกรรมเป็นกรรมความผิดไปได้ตาม ป.อ. มาตรา 91 จำเลยที่ 2 กระทำความผิดตาม พ.ร.ก.การกั๊ยืมเงินที่เป็นการฉ้อโกงประชาชนฯ มาตรา 4 มิใช่โทษตาม พ.ร.ก. ดังกล่าว มาตรา 12 ต้องระวางโทษจำคุกตั้งแต่ห้าปีถึงสิบปีรวม 394 กรรม เป็นกรณีความผิดกระทงที่หนักที่สุดมีอัตราโทษจำคุกอย่างสูงเกินสามปีแต่ไม่เกินสิบปี ซึ่งกฎหมายบัญญัติให้ศาลลงโทษผู้กระทำความผิด ทุกกรรมเป็นกรรมความผิดไป แต่เมื่อรวมโทษทุกกระทงแล้วโทษจำคุกทั้งสิ้นต้องไม่เกินยี่สิบปีตาม ป.อ. มาตรา 91 (2) ดังนั้น ที่ศาลชั้นต้นลงโทษจำคุกจำเลยที่ 2 มีกำหนด 20 ปี ตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายดังกล่าวจึงไม่อาจลงโทษให้เบาลงอีกได้ ที่ศาลล่างทั้งสองพิพากษามานั้น ศาลฎีกาเห็นพ้องด้วย ฎีกาของจำเลยที่ 1 และที่ 2 ฟังไม่ขึ้น” พิพากษายืน<sup>103</sup>

### คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 10330/2557

แม้พยานหลักฐานที่โจทก์นำสืบรับฟังได้เพียงว่าจำเลยพูดหลอกลวง ชักชวนป. ผู้เสียหายที่ 5 เพียงคนเดียวให้เข้าร่วมลงทุน ส่วนผู้เสียหายอื่นถูกผู้ร่วมกระทำความผิดคนอื่นพูดหลอกลวงชักชวนให้เข้าร่วมลงทุน แต่ความผิดฐานเป็นตัวการร่วมกันฉ้อโกงประชาชนองค์ประกอบสำคัญ คือ มีผู้ร่วมกระทำความผิดตั้งแต่สองคนขึ้นไป ร่วมกันหลอกลวงผู้อื่น ด้วยการแสดงข้อความอันเป็นเท็จต่อประชาชนหรือด้วยการปกปิดความจริงซึ่งควรบอกให้แจ้งแก่ ประชาชน

<sup>103</sup> คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 2901/2547, สืบค้นเมื่อวันที่ 21 ธันวาคม 2566, [www.https://deka.in.th](http://www.https://deka.in.th)



และความผิดฐานเป็นตัวการร่วมกันกู้ยืมเงินที่เป็นการฉ้อโกงประชาชน<sup>104</sup> องค์ประกอบ ที่สำคัญ คือ ผู้กระทำความผิดตั้งแต่สองคนขึ้นไปร่วมกันโฆษณา หรือประกาศต่อประชาชน หรือกระทำการด้วย ประการใด ๆ ให้ปรากฏแก่บุคคลตั้งแต่สิบคนขึ้นไปในการกู้ยืมเงินผู้ร่วมกระทำความผิดอาจกระทำ การในลักษณะแบ่งงานกันทำไม่จำเป็นที่จำเลยจะต้องกระทำต่อผู้เสียหาย แต่ละคนด้วยตนเองเพียง จำเลยกระทำการดังกล่าวต่อผู้เสียหายที่ 5 โดยแนะนำตัวเองว่า เป็นผู้ช่วย ผู้บริหารและเป็น ผู้เชี่ยวชาญด้านการลงทุน พาผู้เสียหายที่ 5 เดินทางมาสถานที่ ซึ่งมีพนักงานมากกว่า 30 คน นั่งประจำ เครื่องคอมพิวเตอร์หลายเครื่องจนผู้เสียหายที่ 5 หลงเชื่อและมอบเงินให้แก่จำเลย ส่วนผู้เสียหายที่ 1 ถึง 4 และที่ 6 ถึงที่ 11 ก็ถูกพวกจำเลยหลอกลวงในทำนองเดียวกัน แสดงว่า จำเลยมีเจตนาาร่วมกัน หลอกลวงประชาชนและกระทำต่อบุคคลตั้งแต่สิบคนขึ้นไปโดยแบ่งงานกันทำกับพวกจำเลยเป็นผลให้ ผู้เสียหายทั้งสิบเอ็ดคนหลงเชื่อและมอบเงินให้แก่จำเลยกับพวกตามพ้องจำเลยจึงมีความผิดฐาน ร่วมกันเป็นตัวการกระทำความผิดฐานฉ้อโกงประชาชนและความผิดฐานกู้ยืมเงินที่เป็นการฉ้อโกง ประชาชนทั้งสิบเอ็ดคนกระหนทางตามพ้องนี้จึงศาลอุทธรณ์พิพากษากำหนดให้จำเลยต้องชดใช้ดอกเบี้ย อัตราร้อยละ 10.5 ต่อปี ของต้นเงินที่จำเลยต้องคืนแก่ผู้เสียหายที่ 5 ด้วยนั้นชอบแล้วเพราะเป็นผล ประโชน์ตอบแทนที่เป็นสิทธิอันชอบด้วยกฎหมายและโจทก์ระบุไว้ในคำขอท้ายฟ้อง เมื่อจำเลยมี ความผิดฐานร่วมกันเป็นตัวการกระทำความผิดจำเลยต้องชดใช้ดอกเบี้ยอัตราดังกล่าวของต้นเงินแก่ ผู้เสียหายทุกคนด้วย

#### คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 6364/2551

พระราชกำหนดการกู้ยืมเงินที่เป็นการฉ้อโกงประชาชน พ.ศ.2527 มาตรา 4 วรรคแรก บัญญัติว่า “ผู้ใดโฆษณาหรือประกาศให้ปรากฏต่อประชาชนหรือกระทำด้วยประการใดๆ ให้ปรากฏ แก่บุคคลตั้งแต่สิบคนขึ้นไปว่า ในการกู้ยืมเงินตนหรือบุคคลใดจะจ่ายหรืออาจจ่ายผลประโยชน์ตอบแทนให้ตามพฤติการณ์แห่งการกู้ยืมเงินในอัตราที่สูงกว่าอัตราดอกเบี้ยสูงสุดสถาบันการเงินจะพึงจ่าย ได้ โดยที่ตนรู้หรือควรรู้อยู่แล้วว่าตนหรือบุคคลคนนั้น จะนำเงินจากผู้ให้กู้ยืมเงินรายนั้นหรือรายอื่นมา จ่ายหมุนเวียนให้แก่ผู้ให้กู้ยืมเงินหรือโดยที่ตนรู้หรือควรรู้อยู่แล้วว่า ตนหรือบุคคลนั้นไม่สามารถ ประกอบกิจการใดๆโดยชอบด้วยกฎหมายที่จะให้ผลประโยชน์ตอบแทนเพียงที่จะนำมาจ่ายใน อัตรานั้นได้ และในการนั้นเป็นเหตุให้ตนหรือบุคคลใดได้กู้ยืม เงินไปผู้นั้นกระทำความผิดฐานกู้ยืมเงิน ที่เป็นการฉ้อโกงประชาชน” การโฆษณาหรือประกาศให้ปรากฏต่อประชาชนหรือการกระทำด้วย ประการใดๆให้ปรากฏแก่บุคคลตั้งแต่สิบคนขึ้นไป อันจะทำให้เป็นความผิดสำเร็จฐานกู้ยืมเงินที่เป็น

<sup>104</sup> คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 10330/2557, สืบค้นเมื่อวันที่ 21 ธันวาคม 2566, [www.https://deka.in.th](https://deka.in.th)

การฉ้อโกงประชาชนนั้น<sup>105</sup> เพียงแต่จำเลยแสดงข้อความดังกล่าวให้ปรากฏแก่ผู้เสียหายบางคนแล้ว เป็นผลให้ประชาชนหลงเชื่อและนำเงินมาให้จำเลยกู้ยืม

ถือว่าเป็นความผิดสำเร็จแล้ว เมื่อข้อเท็จจริงปรากฏว่าจำเลยไปชักชวนผู้เสียหายแต่ละคน คนละหลายครั้งดังนั้นการที่ผู้เสียหายแต่ละคนนำเงินมาให้กู้ยืมและจำเลยรับไว้ ถือว่าเป็นความผิด สำเร็จสำหรับผู้เสียหายแต่ละคน จึงเป็นความผิดหลายกรรมตามจำนวนผู้เสียหาย คือ 14 กรรม ปัญหาดังกล่าวเป็นข้อกฎหมายเกี่ยวกับความสงบเรียบร้อย แม้ไม่มีคู่ความฝ่ายใดยกขึ้นฎีกาศาลฎีกามีอำนาจยกขึ้นแก้ไขให้ถูกต้องได้แต่เนื่องจากโจทก์มิได้ฎีกาขอให้ลงโทษจำเลยหลายกรรม ศาลฎีกาไม่อาจแก้ไข เรื่องโทษได้ เพราะเป็นการพิพากษาเพิ่มเติมโทษจำเลย

### คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 5016/2547

ตามพระราชกำหนดว่าด้วยการกู้ยืมเงินที่เป็นการฉ้อโกงประชาชน พ.ศ. 2527 มาตรา 10 บัญญัติให้พนักงานอัยการมีอำนาจฟ้องผู้กู้ยืมเงินที่ เป็นผู้ต้องหาว่ากระทำความผิดตามมาตรา 4 หรือมาตรา 5 ของกฎหมายดังกล่าว เป็นบุคคลล้มละลายได้เป็นการให้อำนาจฟ้องได้ในขณะที่ผู้กู้ยืมเงินเป็นผู้ต้องหาว่ากระทำความผิดเท่านั้นไม่ต้องรอให้ฟ้องคดีอาญาเป็นจำเลยต่อศาลก่อนและไม่ต้องรอให้ศาลพิพากษาถึงที่สุดก่อนว่าผู้กู้ยืมกระทำความผิดตามที่ถูกกล่าวหาก็ได้ เพราะความผิดตามกฎหมายดังกล่าวมีผลกระทบต่อระบบการเงินและเศรษฐกิจของประเทศรัฐต้องการให้กฎหมายมีสภาพบังคับโดยเร็ว เพื่อมิให้เกิดความเสียหายต่อประชาชนที่ร้ายแรงมากขึ้นจากความ เน้นซ้ำในการบังคับใช้กฎหมาย รัฐจึงเลือกใช้ช่องทางให้ดำเนินกระบวนการพิจารณาไปตามกฎหมายว่าด้วยการล้มละลายดังที่บัญญัติไว้ในมาตรา 10 วรรคสอง ของกฎหมายดังกล่าว เพราะกระบวนการพิจารณาคดีล้มละลายนั้นจะต้องดำเนินการเป็นการด่วนตามพระราชบัญญัติล้มละลาย พ.ศ. 2483 มาตรา 13 และในมาตรา 10 วรรคสอง บัญญัติต่อไปว่าในการพิจารณาคดีล้มละลาย ถ้าศาลพิจารณาได้ความจริงตามวรรคหนึ่งให้ศาลมีคำสั่งพิทักษ์ทรัพย์ของลูกหนี้เด็ดขาดมิใช่ต้องได้ความจริงว่าลูกหนี้กระทำความผิด ตามคำพิพากษาถึงที่สุด คดีนี้ศาลชั้นต้นมีคำสั่งพิทักษ์ทรัพย์ของจำเลยทั้งสืบเด็ดขาด และเจ้าพนักงานพิทักษ์ทรัพย์ได้ใช้อำนาจเข้าจัดการและทรัพย์สินของจำเลย ทั้งสืบ ต่อมาตามวิธีการที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติล้มละลายฯ จนศาลชั้นต้นพิพากษาให้จำเลยทั้งสืบล้มละลายและเข้าสู่ขั้นตอนการจำหน่ายทรัพย์สินตามพระราชบัญญัติล้มละลายฯ มาตรา 123 แล้ว ซึ่งเป็นอำนาจของเจ้าพนักงานพิทักษ์ทรัพย์แต่ผู้เดียวที่จะจัดการและจำหน่ายทรัพย์สินของลูกหนี้และพระราชกำหนดดังกล่าวมีเจตนารมณ์ให้ศาลดำเนินกระบวนการพิจารณาไปตามกฎหมายว่าด้วยการล้มละลายจนสิ้นสุด ไม่อาจทุเลาการบังคับอย่างคดีแพ่งธรรมดา และไม่อาจขอให้งดหรือระงับการขายทอดตลาดทรัพย์สินที่ยึดและอายัดไว้ได้<sup>106</sup>

<sup>105</sup> คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 6364/2551, สืบค้นเมื่อวันที่ 21 ธันวาคม 2566, [www.https://deka.in.th](http://www.https://deka.in.th)

<sup>106</sup> คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 5016/2547, สืบค้นเมื่อวันที่ 22 ธันวาคม 2566, [www.https://deka.in.th](http://www.https://deka.in.th)

### คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 8870/2553

พระราชกำหนดการกู้ยืมเงินที่เป็นการฉ้อโกงประชาชน พ.ศ. 2527 มาตรา 4 วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า “ ผู้ใดโฆษณาหรือประกาศให้ปรากฏต่อประชาชน หรือกระทำด้วยประการใดๆ ให้ปรากฏแก่บุคคลตั้งแต่สิบคนขึ้นไปว่าในการกู้ยืมเงินตนหรือบุคคลใดจะจ่ายผลประโยชน์ตอบแทนให้ตามพฤติการณ์แห่งการกู้ยืมเงินในอัตราที่สูงกว่าอัตราดอกเบี้ยสูงสุดที่สถาบันการเงินตามกฎหมายว่าด้วยดอกเบี้ยเงินให้กู้ยืมของสถาบันการเงินจะพึงจ่ายได้โดยที่ตนรู้หรือควรรู้อยู่แล้วว่าตนหรือบุคคลนั้นจะนำเงินจากผู้ให้กู้ยืมเงินรายนั้นหรือรายอื่นมา จ่ายหมุนเวียนให้แก่ผู้ให้ กู้ยืมเงิน หรือโดยที่ตนรู้หรือควรรู้อยู่แล้วว่าตนหรือบุคคลนั้นไม่สามารถประกอบกิจการใดๆ โดยชอบด้วยกฎหมายที่จะให้ผลประโยชน์ตอบแทนพอเพียงที่จะนำมาจ่ายในอัตรานั้นได้และในการนั้นเป็นเหตุให้ตนหรือบุคคลใดได้กู้ยืมเงินไป ผู้นั้นกระทำความผิดฐานกู้ยืมเงินที่เป็นการฉ้อโกงประชาชน” การโฆษณาหรือประกาศให้ปรากฏต่อประชาชนหรือการกระทำด้วยประการใดๆ ให้ปรากฏแก่ บุคคลตั้งแต่สิบคนขึ้นไป อันจะทำให้เป็นความผิดสำเร็จฐานกู้ยืมเงินที่เป็นการฉ้อโกงประชาชน ไม่จำเป็นที่จำเลยทั้งสองจะต้องกระทำการดังกล่าวต่อผู้เสียหายแต่ละคนด้วยตนเอง ทุกครั้งเป็นคราวๆ ไป เพียงแต่จำเลยทั้งสองแสดงข้อความดังกล่าวให้ปรากฏแก่ผู้เสียหายแม้เพียงบางคน แล้วเป็นผลให้ประชาชนหลงเชื่อนำเงินมาให้จำเลยทั้งสองกู้ยืม ก็ถือว่าเป็นการกระทำความผิดแล้ว ข้อสำคัญที่ทำให้ความผิดสำเร็จอยู่ที่ในการนั้นเป็นเหตุให้ตนหรือบุคคลใดได้เงินกู้ยืมไปจากผู้ถูกหลอกลวงทั้งการกระทำดังกล่าวโดยสภาพเป็นการกระทำต่อบุคคลหลายคน จึงอาจกระทำต่อบุคคลเหล่านั้นต่างวาระกันได้การกระทำที่จะเป็นความผิดกรรมเดียวหรือหลายกรรม ย่อมขึ้นอยู่กับลักษณะของการกระทำที่มีเจตนามุ่งกระทำเพื่อให้เกิดผลต่อบุคคลตั้งแต่สิบคนขึ้นไปหรือประชาชนเพียงครั้งเดียวหรือหลายครั้งมิได้พิจารณาจากองค์ประกอบความผิดที่ต้องกระทำต่อบุคคลตั้งแต่สิบคนขึ้นไปเพียงอย่างเดียวเป็นเครื่องชี้เจตนาของผู้กระทำเมื่อข้อเท็จจริงรับฟังเป็นยุติว่าจำเลยทั้งสองกู้ยืมเงินจากโจทก์ร่วมทั้งผู้เสียหายที่ 11 และที่ 14 คนละวัน เวลาและในสถานที่แตกต่างกันโดยเจตนาให้เกิดผลต่อโจทก์ร่วมและผู้เสียหายแยกต่างหากจากกัน ดังนั้น การกระทำของจำเลยทั้งสองแต่ละครั้งถือว่าเป็นความผิดสำเร็จสำหรับโจทก์ร่วมและผู้เสียหายแต่ละคนแล้ว จึงเป็นความผิดหลายกรรมตามจำนวนโจทก์ร่วมและผู้เสียหายที่จำเลยทั้งสองร่วมกันหลอกลวง<sup>107</sup>

<sup>107</sup> คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 8870/2553, สืบค้นเมื่อวันที่ 23 ธันวาคม 2566, [www.https://deka.in.th](https://deka.in.th)

## 6. วิเคราะห์ปัญหาทางกฎหมายที่เกี่ยวข้องเนื่องกับการกู้ยืมเงินที่เป็นการฉ้อโกงประชาชนที่มีลักษณะเป็นคดีพิเศษ

### 6.1 ปัญหาด้านการดำเนินคดีกับผู้กระทำความผิดฐานกู้ยืมเงินที่เป็นการฉ้อโกงประชาชน

สืบเนื่องจากพระราชกำหนดการกู้ยืมเงินที่เป็นการฉ้อโกงประชาชน พ.ศ.2527 เป็นกฎหมายสารบัญญัติ ซึ่งมีได้นำหลักกฎหมายของต่างประเทศมาใช้เป็นแม่แบบในการออกกฎหมายเหมือนดังเช่นประมวลกฎหมายอาญา แต่ได้นำหลักกฎหมายฉ้อโกงประชาชนของไทย และวิธีการระดมเงินของนางช้อย ทิพย์โส หรือแชร์แม่ช้อย อันโด่งดังในอดีตมาเป็นหลักในการออกพระราชกำหนดการกู้ยืมเงินที่เป็นการฉ้อโกงประชาชน พ.ศ. 2527<sup>108</sup> และพระราชบัญญัติการสอบสวนคดีพิเศษ พ.ศ. 2547 ซึ่งเป็นกฎหมายวิธีสบัญญัติเช่นเดียวกับประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา ซึ่งออกมาบังคับใช้เพื่อแก้ไขข้อบกพร่องของตำรวจในการสืบสวนสอบสวนในการป้องกันและปราบปรามการกระทำความผิดทางอาญาพิเศษ แต่ก็ยังพบว่า มีการรับโอนตำรวจมาบริหาร ควบคุม กำกับดูแล การบังคับใช้กฎหมายดังกล่าวในการป้องกันและปราบปรามการกระทำความผิดฐานกู้ยืมเงินที่เป็นการฉ้อโกงประชาชนซึ่งรัฐเท่านั้นที่เป็นผู้มีอำนาจในการฟ้องร้องดำเนินคดีกับผู้กระทำความผิด เมื่อหน่วยงานของรัฐไม่ทำการสอบสวนฟ้องร้องผู้กระทำความผิดฐานกู้ยืมเงินที่เป็นการฉ้อโกงประชาชน อาชญากรทางเศรษฐกิจก็ไม่ได้รับการลงโทษและประชาชนผู้เสียหายไม่ได้รับการชดเชยค่าเสียหาย ทั้งยังพบว่ากรมสอบสวนคดีพิเศษซึ่งเป็นหน่วยงานหลักในการป้องกันและปราบปรามอาชญากรรมพิเศษดังกล่าวจะมีอำนาจรับการกระทำความผิดฐานกู้ยืมเงินที่เป็นการฉ้อโกงประชาชนตามพระราชกำหนดดังกล่าวไว้เป็นคดีพิเศษ เพื่อทำการสอบสวนตามมาตรา 21 วรรคหนึ่ง (1) แห่งพระราชบัญญัติการสอบสวนคดีพิเศษ พ.ศ. 2547 และสั่งฟ้องผู้กระทำความผิดไปให้พนักงานอัยการฟ้องต่อศาล เพื่อเอาตัวผู้กระทำความผิดมาลงโทษได้นั้น ต้องเป็นการกระทำความผิดที่มี 2 ลักษณะ<sup>109</sup> คือ ความผิดโดยตรงตามมาตรา 4 และความผิดโดยอ้อมตามมาตรา 5 ซึ่งมีโทษตามมาตรา 12 และมาตรา 15 และการกระทำความผิดตามมาตรา 4 และมาตรา 5 แห่งพระราชกำหนดว่าด้วยการกู้ยืมเงินที่เป็นการฉ้อโกงประชาชน พ.ศ. 2527 ต้องเข้าลักษณะเป็นความผิดทาง

<sup>108</sup> ญัฐวุฒิ สกุกพาณิช, “ปัญหาการป้องกันและปราบปรามความผิดเกี่ยวกับการกู้ยืมเงินที่เป็นการฉ้อโกงประชาชน,” (วิทยานิพนธ์มหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยรามคำแหง, 2539), น.21-25.

<sup>109</sup> สมพร พรหมหิตาธร, หลักกฎหมายพระราชกำหนดการกู้ยืมเงินอันเป็นการฉ้อโกงประชาชน พ.ศ.2527 และพระราชบัญญัติการเล่นแชร์ พ.ศ.2534, (กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์นิติธรรม, 2537), น. 60.

อาญาอย่างใดอย่างหนึ่งตามมาตรา 21 วรรคหนึ่ง (1) (ก) (ข) (ค) (ง) และ (จ) แห่งพระราชบัญญัติการสอบสวนคดีพิเศษ พ.ศ. 2547 อีกด้วย

1) ด้านองค์ประกอบของการกระทำความผิดตามมาตรา 4

องค์ประกอบในส่วนการกระทำของมาตรา 4 คือ การโฆษณา, การประกาศให้ปรากฏต่อประชาชน และการกระทำด้วยประการใดๆ ให้ปรากฏแก่บุคคลตั้งแต่สิบคนขึ้นไป

การโฆษณาหรือประกาศให้ปรากฏต่อประชาชน คือ การชักชวนให้บุคคลทั่วไป โดยการกระทำให้ปรากฏแก่ประชาชนทั่วไป ไม่ว่าจะด้วยการโฆษณาทางสื่อมวลชนหรือเที่ยวไปประกาศต่อประชาชนในสถานที่ต่างๆ

ส่วนคำว่าโฆษณา มีการให้ความหมาย 2 แนวทางคือ 1. หมายความว่า การแจ้งข่าวหรือการแพร่ข่าวสาร การติดต่อ หรือการชักชวน จะกระทำด้วยวิธีใดๆ ก็ได้ เช่น การโฆษณาในหนังสือพิมพ์ วิทยุ และ 2. หมายความว่า การทำให้ปรากฏต่อสาธารณชนโดยการแสดงการบรรยาย การสวด การบรรเลง การทำให้ปรากฏด้วยเสียงหรือภาพ การก่อสร้าง การจำหน่ายหรือโดยวิธีการอื่นใด และถือว่าการให้สัมภาษณ์ทางหนังสือพิมพ์ก็เป็นการโฆษณาประการหนึ่งด้วย

โฆษณา คือ การเผยแพร่ไปสู่สาธารณชน โดยไม่จำกัดตัวบุคคลหรือเป็นการกระทำใดๆ ที่ให้ข้อเท็จจริงนั้นแพร่หลายไปยังบุคคลภายนอกในลักษณะวงกว้าง<sup>110</sup>

และจากคำพิพากษาศาลฎีกาที่ 6273/2546<sup>111</sup> ได้วางหลักกฎหมายไว้ว่าการเพียงแต่เป็นลูกจ้างบริษัทที่ประกอบกิจการแชร์ลูกโซ่และอธิบายหรือสาธิตวิธีการเข้าเป็นสมาชิกยังไม่ถือว่าเป็นการโฆษณา ข้อเท็จจริงไม่ได้ความจากผู้เสียหายว่า จำเลยทั้งสี่เป็นผู้ร่วมกันโฆษณาหรือ ประกาศให้ปรากฏต่อประชาชนว่าในการกู้ยืมเงินของสมาชิคนั้น บริษัท ค. จะจ่ายผลประโยชน์ตอบแทนให้สูงกว่าอัตราดอกเบี้ยสูงสุดที่สถาบันการเงินตามกฎหมายว่าด้วยดอกเบี้ยเงินให้กู้ยืมของสถาบันการเงินจะพึงจ่ายได้ การกระทำของจำเลยเป็นการปฏิบัติหน้าที่ในฐานะลูกจ้างของบริษัท ค. สามีสของจำเลยที่ 1 ซึ่งเป็นชาวต่างชาติใส่ชื่อจำเลยที่ 1 เป็นผู้ถือหุ้นในบริษัท ค. แทน ก่อนจำเลยที่ 1 จะถอนชื่อออกจากการเป็นกรรมการบริษัท ค. จำเลยที่ 1 ไม่ทราบการดำเนินการของบริษัท ค. จึงพึงได้ว่า การลงทุนของผู้เสียหายมิได้เกิดจากการโฆษณาหรือประกาศชักชวนของจำเลยทั้งสี่โดยตรง จำเลยทั้งสี่ จึงไม่มีความผิดตาม พระราชกำหนดการกู้ยืมเงินที่เป็นการฉ้อโกงประชาชน พ.ศ.2527 มาตรา 4 มาตรา 12 ซึ่งคดีนี้จำเลยที่ 2 และ 3 เพียงแต่อธิบายการเข้าเป็นสมาชิกร่วมลงทุนกับบริษัท ส่วนจำเลยที่ 1 และที่ 4 ได้กล่าวอภิปรายต่อที่ประชุมเพื่อสาธิตวิธีการรับเข้าเป็นสมาชิก เพียงเท่านั้น

<sup>110</sup> ไกรฤกษ์ เกษมสันต์, คำอธิบายประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 288-มาตรา 366, พิมพ์ครั้งที่ 9, (กรุงเทพฯ: มหามงคล : สำนักอบรมศึกษากฎหมายแห่งเนติบัณฑิตยสภา), น.204.

<sup>111</sup> คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 6273/2546, สืบค้นเมื่อวันที่ 23 ธันวาคม 2566, [www.https://deka.in.th](http://www.https://deka.in.th)

ยังไม่ถือว่า จำเลยทั้งสี่ได้กระทำการโฆษณาอันเป็นความผิดตามมาตรา 4 จากคำพิพากษาศาลฎีกา ดังกล่าว พบว่าบทบัญญัติตามมาตรา 4 ของพระราชกำหนดว่าด้วยการกู้ยืมเงินที่เป็นการฉ้อโกง ประชาชนยังไม่มี ความครอบคลุมต่อการกระทำความผิดและไม่สามารถเอาผิดกับผู้เข้าไปมีส่วนร่วม หรือเป็นส่วนหนึ่งส่วนใดของกระบวนการกู้ยืมเงินที่เป็นการฉ้อโกงประชาชนทำให้กฎหมายดังกล่าวยังไม่สามารถป้องกันและปราบปรามการกระทำความผิดฐานกู้ยืมเงินที่เป็นการฉ้อโกงประชาชนได้อย่าง เต็มขนาดและชัดเจน

ส่วนคำว่า ประชาชน หมายถึง ประชาชนทั่วไป ไม่เฉพาะกลุ่มใดกลุ่มหนึ่ง ไม่จำกัดจำนวนคนว่ากี่คน เมื่อมีการโฆษณา หรือประกาศต่อประชาชนโดยทั่วไปแล้ว จะมีคน

หลงเชื่อที่คนก็ได้โดยไม่จำเป็นต้องเป็นผู้ยืมเงินจะต้องกระทำการดังกล่าวต่อผู้เสียหาย แต่ละคนด้วยตนเองทุกครั้งไป เพียงแต่ผู้กู้ยืมเงินแสดงข้อความให้ปรากฏแก่ผู้เสียหายเพียงบางคน แต่เป็นผลให้ประชาชนหลงเชื่อและนำเงินมาให้ผู้กู้ยืมเงิน ก็ถือว่าเป็นความผิดแล้ว<sup>112</sup>

ประชาชน หมายความว่า บุคคลทั่วไป ไม่จำกัดตัวว่าเป็นผู้ใด ไม่ถือจำนวนมาก น้อยเป็นสำคัญ<sup>113</sup> เพียงแต่การกล่าวต่อหน้าบุคคลหลายคน โดยประสงค์จะให้คนคนเดียวหรือ 2-3 คนเชื่อไม่ถือว่าเป็นการแสดงต่อประชาชน แต่หากได้มีเจตนากระทำต่อบุคคลทั่วไปแล้ว แม้จะมีบุคคล คนเดียวหลงเชื่อก็ถือว่าเป็นการกระทำต่อประชาชนแล้ว<sup>114</sup>

การกระทำด้วยประการใด ๆ ให้ปรากฏแก่บุคคลตั้งแต่สิบคนขึ้นไป การชักชวน โดยวิธีนี้ตรงตามหลักการ การเล่นแชร์ คือ การส่งหัวหน้าสายไปหาลูกแชร์ ทำนองเดียวกับการหา ผู้ประกันชีวิตของตัวแทนขายประกันชีวิตหรือ ประกันภัย เมื่อหัวหน้าสายได้ลูกแชร์มาแล้วก็จะ รวบรวมรายชื่อ และเงินลงแชร์ ส่งให้เจ้ามือ แต่ตามกฎหมายข้อนี้จำกัดว่าต้องกระทำต่อบุคคลตั้งแต่ สิบคนขึ้นไป ถ้าไปชักชวนบุคคลตั้งแต่ 9 คน ก็ไม่ครบองค์ประกอบตามมาตรา นี้ แต่ถ้าเจ้ามือแชร์แบ่ง หัวหน้าสายออกเป็นสองสาย แต่ละสายหาลูกแชร์ได้ 9 คน รวมทั้งสองสายเป็นสิบแปดคน ดังนี้ เจ้ามือแชร์มีความผิดตามมาตรา นี้ แต่หัวหน้าสายทั้งสองคนไม่มีความผิดด้วยเพราะชักชวนบุคคลมาไม่ถึงสิบคน

การทำให้ปรากฏแก่บุคคลตั้งแต่สิบคนขึ้นไปนี้มีบทบัญญัติที่ใกล้เคียงพอจะ นำแนวตำราและคำพิพากษาของความผิดตามประมวลกฎหมายอาญา 344 ในเรื่องฉ้อโกงแรงงาน มา

<sup>112</sup> อำนาจ เนตรสุภา และ อรธีรา อสัมภินวัฒน์, “สาระสำคัญของพระราชกำหนดการกู้ยืมเงินที่เป็นการฉ้อโกงประชาชน พ.ศ.2527,” วารสารนิติศาสตร์, เล่มที่ 1, ปีที่ 66, น.30, (มีนาคม 2553).

<sup>113</sup> จิตติ ดิงศภัทย์, กฎหมายอาญาภาค 2 ตอน 2 และตอน 3, พิมพ์ครั้งที่ 7, (กรุงเทพมหานคร : สำนัก อบรมศึกษากฎหมายแห่งเนติบัณฑิตยสภา, 2553), น. 886.

<sup>114</sup> หยุด แสงอุทัย, กฎหมายอาญาภาค 2-3, พิมพ์ครั้งที่ 11, (กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2553), น. 339.



เทียบได้คือ การลออกลวงบุคคลตั้งแต่ 10 คนขึ้นไปให้มาทำงานในวาระเดียวพร้อมกันจะลออกทีละคนหรือสองคนก็ได้ แต่ต้องเป็นการกระทำอันเป็นกรรมเดียวกันตามมาตรา 90 คือ กระทำด้วยเจตนาอันเดียวกันที่จะลออกลวงบุคคลรวมกันจนถึง 10 คนมาตั้งแต่แรกมิใช่มีเจตนาเกิดขึ้นแต่ละครั้งแต่ละคราวเมื่อมีโอกาส มิได้ประสงค์ลออกให้ได้ 10 คนตั้งแต่แรก อันเป็นการกระทำแต่ละคราวต่างกรรมกัน แม้ผลในที่สุดจะได้บุคคลรวมกันถึง 10 คน ก็ไม่เป็นความผิดตามมาตรา นี้ ตรงนี้เห็นจะต้องเข้าใจให้ดีกว่า แม้จะลออกบุคคลโดยเจตนาต่างวาระกัน ถ้าได้คนมารวมกันถึง 10 คนแล้ว ก็ยังมีการลออกลวงต่อเนื่องกันอยู่ ในตอนนี้ต้องถือว่าเป็นเจตนาลออกลวงอันเดียวเป็นกรรมเดียว ต้องด้วยบทบัญญัติในมาตรานี้แล้ว ถ้าเจตนาลออกลวงบุคคลถึง 10 คนมาตั้งแต่แรก และลออกลวงให้มาทำงานทีละคนสองคน หากว่าก่อนจะครบ 10 คนเมื่อใด คนที่ถูกลออกลวง มาแต่แรกเลิกทำงานไปเสีย ถ้าได้มีคนมาทำงานให้ครบ 10 คน แม้จะไม่ใช้ขณะเดียวกันพร้อมกันก็ยังคงเป็นความผิดตามมาตรา นี้ได้ การงานที่ลออกลวงให้ทำจะเป็นการทำให้แก่ผู้ลออกหรือบุคคลที่สามก็ได้ไม่จำกัด อันเป็นผลซึ่งความผิดจะสำเร็จก็ต้องได้เริ่มมีการทำงานอันเป็นผลมาจากการลออกลวงนั้นแล้ว เหตุนี้ถ้าผู้กระทำมีเจตนากระทำความผิดตามมาตรา นี้ และได้ลงมือเริ่มต้นกระทำความผิดแล้ว แต่ผลยังไม่เกิดขึ้นครบถ้วนตามที่กฎหมายบัญญัติไว้ เช่น มีผู้ประกอบการงานให้ยังไม่ถึง 10 คน หรือผู้ถูกลออกลวงยังไม่ได้เริ่มทำงานให้ถึง 10 คน ก็ยังเป็นความผิดอยู่ในขั้นพยายาม<sup>115</sup>

ในส่วนการกระทำตามมาตรา 4 นี้มีประเด็นปัญหาว่า ถ้าจำเลยกระทำต่อผู้เสียหายทีละคนจะเป็นความผิดหรือไม่ มีคำพิพากษาฎีกาที่ 870/2549 วินิจฉัยว่า การโฆษณาหรือประกาศให้ปรากฏต่อประชาชนหรือการกระทำด้วยประการใดๆ ให้ปรากฏแก่บุคคลตั้งแต่สิบคนขึ้นไปอันจะทำให้เป็นความผิดสำเร็จฐานกู้ยืมเงินที่เป็นการฉ้อโกงประชาชนไม่จำเป็นที่จำเลยที่ 1 จะต้องกระทำการดังกล่าวต่อผู้เสียหายแต่ละคนด้วยตนเองตั้งแต่ต้นทุกครั้งเป็นคราวๆ ไป เพียงแต่จำเลยที่ 1 แสดงข้อความดังกล่าวให้ปรากฏแก่ผู้เสียหายแม้เพียงบางคน แต่เป็นผลให้ประชาชนหลงเชื่อ และนำเงินมาให้จำเลยที่ 1 กู้ยืม ก็ถือว่าเป็นการกระทำความผิดแล้ว ข้อสำคัญที่ทำให้ความผิดสำเร็จอยู่ที่ในการนั้น เป็นเหตุให้ตนหรือบุคคลใดได้เงินกู้ยืมไปจากผู้ถูกลออกลวง ดังนั้น การที่ผู้เสียหายแต่ละคนนำเงินมาให้กู้ยืมและจำเลยที่ 1 รับไว้ถือว่าเป็นความผิดสำเร็จสำหรับผู้เสียหายแต่ละคน จึงเป็นความผิดหลายกรรมตามจำนวนผู้เสียหาย

## 2) ด้านองค์ประกอบของการกระทำความผิดตามมาตรา 5

องค์ประกอบในส่วนการกระทำของมาตรา 5 คือ การโฆษณาหรือประกาศแก่บุคคลทั่วไป หรือโดยการแพร่ข่าวด้วยวิธีอื่นใด , ดำเนินกิจการกู้ยืมเงินเป็นปกติธุระ จัดให้มีผู้รับ

<sup>115</sup> จิตติ ดิงศักดิ์, กฎหมายอาญาภาค 2 ตอน 2 และตอน 3, พิมพ์ครั้งที่ 7 (กรุงเทพมหานคร : สำนักอบรมศึกษากฎหมายแห่งเนติบัณฑิตยสภา, 2553), น. 896-897.

เงินในการกู้ยืมเงินในแหล่งต่างๆ จัดให้มีบุคคลตั้งแต่ห้าคนขึ้นไป ไปชักชวนบุคคลต่างๆ เพื่อให้มีการให้กู้ยืมเงินและได้กู้ยืมเงินจากผู้ให้กู้ยืมเงินเกินสิบคน ซึ่งมีจำนวนกู้ยืมรวมกันตั้งแต่ห้าล้านบาทขึ้นไป

การโฆษณาตามมาตรา 5 นี้ แตกต่างจากมาตรา 4 ตรงที่ว่า<sup>116</sup> ในมาตรา 4 ต้องเป็นการโฆษณาหรือประกาศแก่ประชาชนหรือบุคคลตั้งแต่สิบคนขึ้นไป ส่วนในมาตรา 5 นี้เพียงแต่มีการโฆษณาหรือประกาศแก่บุคคลทั่วไป หรือโดยการแพร่ข่าวด้วยวิธีอื่นใดว่า ขอให้มาทำการกู้ยืมเงินกันโดยให้นำเงินมาให้ตนหรือบุคคลที่เป็นตัวแทนของตนกู้ยืม ถ้าไม่เป็นการโฆษณา หรือประกาศให้คนทั่วไปเอาเงินมาให้กู้ยืม ก็อาจตั้งเป็นสถานดำเนินการกู้ยืมเงินเป็นปกติธุระ มีป้ายปิดไว้ว่า รับกู้ยืมเงินโดยให้ดอกเบี้ยแพง

ถ้าไม่ได้ตั้งสถานดำเนินการเป็นปกติธุระ แต่ได้มีการจัดให้มีผู้รับเงิน กล่าวคือได้มีการส่งคนออกไปขอกู้ยืมเงินและรับเงินจากคนอื่น ๆ ตามแหล่งเงินกู้ไม่ว่าจะเป็นแหล่งถูกหรือผิดกฎหมายก็ตาม ถ้ามิได้กระทำเป็นปกติธุระ แต่ได้จัดให้บุคคลตั้งแต่ห้าคนขึ้นไป ไปชักชวนบุคคลต่างๆ ให้กู้ยืมเงินแก่ตน ก็อาจจะผิดมาตรานี้ได้ ตาม (1) (ง) ถ้ามิได้กระทำดังกล่าวข้างต้นทั้งหมด แต่ไปขอกู้ยืมเงินจากบุคคลอื่นเกินสิบคนขึ้นไปและได้เงินก้อนนั้นมาเกินห้าล้านบาทขึ้นไป ก็อาจปรับได้ตาม (1) (จ)

ตามมาตรา 5 นี้ ผู้กระทำไม่จำเป็นต้องรู้หรือควรจะรู้ว่าตนหรือบุคคลนั้นจะนำเงินจากผู้ให้กู้ยืมเงินรายนั้น หรือรายอื่นมาจ่ายหมุนเวียนให้แก่ผู้ให้กู้ยืมเงิน หรือโดยที่ตนรู้หรือควรรู้อยู่แล้วว่า ตนหรือบุคคลนั้นไม่สามารถประกอบกิจการใดๆ โดยชอบด้วยกฎหมายที่จะให้ผลประโยชน์ตอบแทนพอเพียงที่จะนำมาจ่ายในอัตรานั้นได้ดังเช่นมาตรา 4 ดังนั้น แสดงว่า ความผิดตามมาตรา 5 นี้มีเจตนารมณ์เพื่อป้องกันการแพร่ขยายออกไปของความผิดนั่นเอง แต่การกระทำความผิดฐานกู้ยืมเงินที่เป็นการฉ้อโกงประชาชนหรือแชร์ลูกโซ่นั้นเป็นอาชญากรรมที่ก่อขึ้นโดยอาศัยความไม่รู้และความต้องการของเหยื่อเป็นสำคัญในการล่อเหยื่อให้เข้ามาในวงจรความผิด แชร์ลูกโซ่จึงเป็นองค์กรอาชญากรรมที่ปกปิดวิธีดำเนินการไม่มีการตั้งสถานดำเนินการเป็นปกติธุระในการระดมเงินอย่างเปิดเผย แต่แชร์ลูกโซ่เป็นบริการรับผิดชอบต่อความต้องการของประชาชนบางกลุ่ม ด้วยเหตุนี้การคงอยู่ขององค์กรอาชญากรรม ไม่มีเหตุผลอื่นมากไปกว่าข้อเท็จจริงที่ว่า ประชาชนผู้ที่ต้องการบริการหรือสินค้าเหล่านี้ยังคงมีอยู่ตลอดมา ยิ่งประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมมากเท่าใด ความต่อเนื่องยาวนานของแชร์ลูกโซ่นั้นยังคงมีอยู่ต่อไปจนกว่าแชร์ลูกโซ่จะล้ม กล่าวคือ ยิ่งประชาชนเข้าร่วมมาก ความ

<sup>116</sup> สมพร พรหมหิตาธร, หลักกฎหมายพระราชกำหนดการกู้ยืมเงินอันเป็นการฉ้อโกงประชาชน พ.ศ.2527 และพระราชบัญญัติการเล่นแชร์ พ.ศ.2534, (กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์นิติธรรม. 2537), น. 61-62.

ต่อเนื่องของความผิดที่ยาวนานมากขึ้น<sup>117</sup> ทำให้มีการหมุนเวียนของเงินต่อไปเรื่อยๆ จนเกิดความเสียหายจำนวนมาก และแม้การกระทำความผิดกั๊ยืมเงินที่เป็นการฉ้อโกงประชาชนมักจะดำเนินการเป็นองค์กรอาชญากรรมทำให้สามารถลงโทษตามความผิดอั้งยี้ได้ เพราะการกระทำความผิดมักจะทำในรูปคณะบุคคล ซึ่งปกปิดวิธีการดำเนินการ หมายความว่า รู้กันเฉพาะในหมู่คณะไม่เปิดเผยแก่ผู้อื่น โดยมีความมุ่งหมายเพื่อการอันมิชอบด้วยกฎหมาย ซึ่งเป็นการลงโทษโดยยังไม่จำเป็นต้องถึงขั้นลงมือ เพียงแต่เป็นความมุ่งหมายของคณะบุคคลนั้น ก็เป็นความผิดสำเร็จแล้ว เพียงแต่การเข้าเป็นสมาชิก โดยรู้ถึงวิธีการก็เป็นความผิดสำเร็จทันที ยังไม่ต้องลงมือกระทำการใดๆ อันมิชอบด้วยกฎหมาย<sup>118</sup> แต่ก็มีอุปสรรคในการดำเนินคดีฐานเป็นอั้งยี้ต่อผู้กระทำความผิดแชร์ลูกโซ่ที่ไม่สามารถป้องกันการแพร่กระจายของแชร์ลูกโซ่ได้ และไม่เพียงพอที่จะหยุดยั้งการเผยแพร่ขยายของแชร์ลูกโซ่ที่ไปสร้างความเสียหายต่อประชาชนเป็นวงกว้างได้

## 6.2 ปัญหาด้านความร่วมมือของประชาชนในการป้องกันและปราบปรามแชร์ลูกโซ่

กรมสอบสวนคดีพิเศษ และสำนักงานตำรวจแห่งชาติ รวมทั้งผู้เชี่ยวชาญอื่นๆ ไม่สามารถป้องกันและปราบปรามอาชญากรรมต่างๆ ได้หากไม่ได้รับความร่วมมือจากประชาชน ซึ่งความผิดฐานกั๊ยืมเงินที่เป็นการฉ้อโกงประชาชน และความผิดฐานเป็นอั้งยี้ ซึ่งยังได้ให้ประโยชน์กับประชาชนและตราบใดที่อาชญากรรมยังคงตอบสนองต่อความต้องการของประชาชนได้อยู่ ในฐานะ “ลูกค้า” ที่ได้ประโยชน์ จะให้ความช่วยเหลือแก่องค์กรอาชญากรรมดังกล่าว หรือหากประชาชนผู้เป็นสมาชิกยังคงได้รับผลประโยชน์จากการเข้าร่วมอยู่ก็จะเกิดการต่อต้านการดำเนินคดีของเจ้าหน้าที่รัฐ ตราบใดที่ยังได้ผลประโยชน์ตอบแทนอยู่ จะไม่ให้ข้อมูลจำเป็นแก่เจ้าหน้าที่ของรัฐในการดำเนินคดี

## 6.3 ปัญหาด้านเงื่อนไขและหลักเกณฑ์ในการใช้ดุลพินิจรับการกระทำความผิดทางอาญาไว้เป็นคดีพิเศษเพื่อทำการสอบสวนตามพระราชบัญญัติการสอบสวนคดีพิเศษ พ.ศ. 2547

สำหรับพระราชบัญญัติการสอบสวนคดีพิเศษ พ.ศ. 2547 ประกาศใช้โดยมีความมุ่งหมายที่ปรากฏในเหตุผลในการประกาศใช้ คือ ตามที่ได้มีการปรับปรุงอำนาจหน้าที่กระทรวงยุติธรรม โดยจัดให้มีกรมสอบสวนคดีพิเศษเพื่อรับผิดชอบในการดำเนินการเกี่ยวกับคดีอาญาบางประเภทที่กำหนดให้อยู่ในอำนาจหน้าที่ของกรมสอบสวนคดีพิเศษ และโดยที่คดีดังกล่าวจำเป็นต้องมีผู้เชี่ยวชาญเฉพาะด้านเป็นผู้ดำเนินการสืบสวนและสอบสวน รวมทั้ง กำหนดอำนาจหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ดังกล่าว

<sup>117</sup> สุรจิต พัฒนสาร, “ปัญหาการบังคับใช้กฎหมายอั้งยี้ : ช่องโจรในประเทศไทย,” (วิทยานิพนธ์มหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2530), น. 164.

<sup>118</sup> เกียรติขจร วัจนะสวัสดิ์, กฎหมายอาญา ภาคความผิดเล่ม 2, พิมพ์ครั้งที่ 6, (กรุงเทพมหานคร : กรุงสยาม พับลิชชิ่ง, 2557), น.11.

เพื่อให้การป้องกันและปราบปรามการกระทำความผิดอาญาดังกล่าวเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ จึงกำหนดให้มีพนักงานสอบสวนคดีพิเศษ เจ้าหน้าที่คดีพิเศษ และวิธีการสืบสวนและสอบสวนคดีพิเศษ เพื่อปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวเป็นการเฉพาะ<sup>119</sup>

เจตนารมณ์ในการกำหนดให้มีกรมสอบสวนคดีพิเศษขึ้นก็เพื่อแก้ไขข้อบกพร่อง ในกระบวนการยุติธรรมและปรับปรุงให้มีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้นเนื่องจากการสืบสวนสอบสวนคดีอาชญากรรมเป็นหัวใจสำคัญของการอำนวยความยุติธรรมของประชาชน แต่พบว่าการสอบสวนในปัจจุบันไม่สามารถแก้ไขความบกพร่องในการรวบรวมพยานหลักฐานในคดีบางประเภทได้ และระบบการสอบสวนตามที่บัญญัติไว้ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญายังไม่เอื้ออำนวยต่อการแสวงหาข้อเท็จจริงและพยานหลักฐานที่ซับซ้อนโดยที่ปัญหาอาชญากรรมได้มีการเปลี่ยนแปลงและพัฒนาไปในแบบต่างๆ มากมายหากไม่มีการปรับปรุงระบบการสอบสวนแล้ว ย่อมเป็นการยากที่จะนำตัวผู้กระทำความผิดมาลงโทษ นอกจากนี้ การค้นหาความจริงต้องอาศัยผู้มีความรู้ความชำนาญพิเศษเข้ามาร่วมทำการสอบสวนเพื่อแสวงหาพยานหลักฐานให้แน่นหนาเพื่อเป็นประโยชน์ในการปฏิบัติงานป้องกันและปราบปรามอาชญากรรม และเป็นตามหลักการรับฟังพยานหลักฐานของศาล

หลักการและเหตุผลในการประกาศใช้พระราชบัญญัติฉบับนี้ประกอบด้วยเจตนารมณ์ในการกำหนดให้มีการสอบสวนคดีพิเศษขึ้น โดยการจัดตั้งกรมสอบสวนคดีพิเศษ และกำหนดให้มีวิธีการสืบสวนสอบสวนเป็นพิเศษนั้น โดยเฉพาะอย่างยิ่งในการสอบสวนคดีที่มีรูปแบบการกระทำความผิดที่มีความสลับซับซ้อน หรือคดีที่มีความสำคัญให้มีประสิทธิภาพยิ่งขึ้นเพื่อประโยชน์ในการปฏิบัติงานป้องกันและปราบปรามอาชญากรรมที่เป็นคดีพิเศษ

พระราชบัญญัติการสอบสวนคดีพิเศษ พ.ศ.2547 มีบทบัญญัติที่กำหนดวิธีการสืบสวนสอบสวนคดีพิเศษที่แตกต่างออกไปจากกฎหมายฉบับอื่นๆ เช่น การกำหนดให้พนักงานอัยการมาสอบสวนร่วมหรือปฏิบัติหน้าที่ร่วมกับพนักงานสอบสวนคดีพิเศษในคดีพิเศษบางประเภทซึ่งถือได้ว่าเป็นการเปลี่ยนแปลงรูปแบบวิธีการสอบสวนจากเดิม นอกจากนั้น ยังมีบทบัญญัติที่ให้อำนาจพิเศษหรือมาตรการในการแสวงหาพยานหลักฐานเพื่อพิสูจน์ความผิดของผู้ถูกกล่าวหา เช่น อำนาจค้นโดยไม่มีหมายค้น การดักฟัง การแฝงตัวในองค์กร อำนาจในการไม่อยู่ภายใต้กฎหมายว่าด้วยอาวุธปืน เครื่องกระสุนปืน อาวุธยุทโธปกรณ์ และกำหนดให้ความผิดทางอาญาใดที่ต้องทำการสอบสวนเป็นคดีพิเศษตามพระราชบัญญัติการสอบสวนคดีพิเศษ พ.ศ. 2547 โดยมาตรา 3 ได้บัญญัตินิยามคำว่า “คดีพิเศษ” หมายความว่า คดีความผิดทางอาญาตามที่กำหนดไว้ในมาตรา 21 และในมาตรา 21 ได้บัญญัติถึงลักษณะของ “คดีพิเศษ” ที่อยู่ในขอบเขตอำนาจหน้าที่สืบสวนสอบสวนของพนักงาน

<sup>119</sup> กฎกระทรวง แบ่งส่วนราชการกรมสอบสวนคดีพิเศษ กระทรวงยุติธรรม พ.ศ. 2545.

สอบสวนคดีพิเศษไว้ เมื่อพิจารณาบทบัญญัติมาตรา 21 แล้วอาจแบ่งประเภทของคดีพิเศษได้ 2 ประเภท คือ

ประเภทที่ 1 คดีความผิดทางอาญาตามที่กำหนดไว้ตามพระราชบัญญัติการสอบสวนคดีพิเศษ พ.ศ. 2547 ซึ่งมีทั้งสิ้นจำนวน 22 คดี ตามบัญชีท้ายพระราชบัญญัติและที่กำหนดในกฎกระทรวงโดยการเสนอแนะของกคพ. ซึ่งมี 5 คดี ในกฎกระทรวง<sup>120</sup> ทั้งนี้ ไม่ว่าจะจะเป็นไปตามบัญชีท้ายพระราชบัญญัติ หรือตามกฎกระทรวง ก็จะต้องมีลักษณะอย่างหนึ่งอย่างใดตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา 21 วรรคหนึ่ง (1) (ก) (ข) (ค) (ง) หรือ (จ) ได้แก่

(ก) คดีความผิดทางอาญาที่มีความซับซ้อน จำเป็นต้องใช้วิธีการสืบสวนสอบสวน และรวบรวมพยานหลักฐานเป็นพิเศษ

(ข) คดีความผิดทางอาญาที่มีหรืออาจมีผลกระทบต่อความสงบเรียบร้อย หรือศีลธรรมอันดีของประชาชน ความมั่นคงของประเทศ ความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ หรือระบบเศรษฐกิจหรือการคลังของประเทศ

(ค) คดีความผิดทางอาญาที่มีลักษณะเป็นการกระทำความผิดข้ามชาติที่สำคัญ หรือเป็นการกระทำขององค์กรอาชญากรรม

(ง) คดีความผิดทางอาญาที่มีผู้ทรงอิทธิพลที่สำคัญเป็นตัวการ ผู้ใช้หรือผู้สนับสนุน

(จ) คดีความผิดทางอาญาที่มีพนักงานฝ่ายปกครองหรือตำรวจชั้นผู้ใหญ่ซึ่งมิใช่พนักงานสอบสวนคดีพิเศษหรือเจ้าหน้าที่คดีพิเศษเป็นผู้ต้องสงสัยเมื่อมีหลักฐานตามสมควรว่าน่าจะได้กระทำความผิดทางอาญา หรือเป็นผู้ถูกล่าวหาหรือผู้ต้องหา

อีกทั้ง ต้องเป็นไปตามรายละเอียดของลักษณะของการกระทำความผิดที่ กคพ. กำหนดด้วย ดังนั้น คดีพิเศษประเภทที่ 1 นี้ จึงต้องเป็นคดีที่มีความสำคัญมากและมีลักษณะพิเศษ โดยเฉพาะเป็นที่น่าสังเกตว่า บทบัญญัติตามมาตรา 21 วรรคหนึ่ง (1) (ก) (ข) (ค) (ง) ดังกล่าว มีลักษณะเป็นนามธรรม จึงจำเป็นต้องกำหนดรายละเอียดของลักษณะของการกระทำความผิด เพื่อให้มีลักษณะเป็นรูปธรรมขึ้น หรือ (จ) เป็นการเพิ่มขอบเขตของคดีพิเศษ ซึ่งไม่ใช่คดีทุกประเภท หากแต่เฉพาะคดีความผิดตามบัญชีท้ายพระราชบัญญัติการสอบสวนคดีพิเศษ พ.ศ. 2547 และกฎกระทรวงรวมจำนวน 27 ฉบับ หรือเป็นคดีที่เกี่ยวกับเศรษฐกิจเป็นหลัก ปัจจุบันการกำหนดรายละเอียดของลักษณะของการกระทำความผิดที่เป็นคดีพิเศษ ตามมาตรา 21 วรรคหนึ่ง (1) แห่งพระราชบัญญัติการสอบสวนคดีพิเศษ พ.ศ. 2547 กำหนดไว้โดยประกาศ กคพ. (ฉบับที่ 4) พ.ศ. 2554 ข้อ 4 กำหนดให้คดีความผิดทางอาญาตามกฎหมายที่กำหนดไว้ในบัญชีท้ายพระราชบัญญัติการสอบสวนคดีพิเศษ พ.ศ. 2547 และคดีความผิดอาญาตามกฎหมายที่กำหนดเพิ่มเติมโดยกฎกระทรวงว่าด้วย

<sup>120</sup> กฎกระทรวงว่าด้วยการกำหนดคดีพิเศษเพิ่มเติมตามกฎหมายว่าด้วยการสอบสวนคดีพิเศษ พ.ศ. 2547.



การกำหนดคดีพิเศษเพิ่มเติมตามกฎหมายว่าด้วยการสอบสวนคดีพิเศษ พ.ศ. 2547 ซึ่งมีลักษณะอย่างหนึ่งอย่างใด ตามมาตรา 21 วรรคหนึ่ง (1) (ก) (ข) (ค) (ง) หรือ (จ) แห่งพระราชบัญญัติการสอบสวนคดีพิเศษ พ.ศ. 2547 ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติการสอบสวนคดีพิเศษ (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2551 เฉพาะความผิดซึ่งมีรายละเอียดตามที่กำหนดไว้ในบัญชีท้ายประกาศนี้และอธิบดีกรมสอบสวนคดีพิเศษ มีคำสั่งให้ทำการสอบสวนเป็นคดีพิเศษที่จะต้องดำเนินการสืบสวนและสอบสวนตามพระราชบัญญัติการสอบสวนคดีพิเศษ พ.ศ. 2547 ข้อ 5 กำหนดให้คดีพิเศษที่ได้ดำเนินการตามรายละเอียดของลักษณะของการกระทำความผิดตามประกาศ กคพ. ข้อ 3 (1) (2) หรือ (3) และอยู่ระหว่างการดำเนินการของพนักงานสอบสวนคดีพิเศษในวันที่ประกาศนี้มีผลใช้บังคับ ยังคงเป็นคดีพิเศษ และอยู่ในอำนาจหน้าที่ของพนักงานสอบสวนคดีพิเศษต่อไปจนคดีถึงที่สุด<sup>121</sup>

มาตรา 10 วรรคท้าย แห่งพระราชบัญญัติการสอบสวนคดีพิเศษ พ.ศ. 2547 ได้กำหนดไว้ด้วยว่ารายละเอียดของลักษณะของการกระทำความผิดตามมาตรา 21 วรรคหนึ่ง (1) มติเกี่ยวกับความผิดทางอาญาอื่นตามมาตรา 21 วรรคหนึ่ง (2) และข้อบังคับหรือหลักเกณฑ์ที่มีบทบัญญัติให้เป็นอำนาจหน้าที่ของกคพ. จะต้องประกาศในราชกิจจานุเบกษา ในกรณีที่มีข้อโต้แย้งหรือข้อสงสัยว่าการกระทำความผิดใดเป็นคดีพิเศษตามที่กำหนดไว้ในมาตรา 21 วรรคหนึ่ง (1) หรือไม่ พระราชบัญญัติการสอบสวนคดีพิเศษ พ.ศ. 2547 แก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติการสอบสวนคดีพิเศษ (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2551 มาตรา 21 วรรคห้า กำหนดให้คณะกรรมการคดีพิเศษเป็นผู้ชี้ขาด และประกาศ กคพ. (ฉบับที่ 4) พ.ศ. 2554 ข้อ 6 กำหนดว่าเพื่อประโยชน์ในการสืบสวนสอบสวนคดีพิเศษในกรณีที่มีข้อโต้แย้งหรือข้อสงสัยว่าการกระทำความผิดใดตามบัญชีท้ายประกาศเป็นคดีพิเศษหรือไม่ ให้ กคพ. เป็นผู้ชี้ขาด<sup>122</sup>

ประเภทที่ 2 คดีความผิดทางอาญาอื่น นอกจากตามมาตรา 21 วรรคหนึ่ง (1) ซึ่ง กคพ. มีมติด้วยคะแนนเสียงไม่น้อยกว่าสองในสามของกรรมการทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ กำหนดให้เป็นคดีพิเศษ คดีประเภทนี้ เป็นดุลพินิจของคณะกรรมการคดีพิเศษที่จะกำหนดขึ้นไม่ว่าจะเป็นคดีที่มีการกระทำความผิดขึ้นแล้วหรือยังไม่มีมีการกระทำความผิดก็ตาม รวมทั้งไม่ได้อยู่ในบังคับของลักษณะคดีพิเศษตามมาตรา 21 วรรคหนึ่ง (1) (ก) (ข) (ค) (ง) หรือ (จ) ด้วย

คณะกรรมการธิการร่วมกันพิจารณาร่างพระราชบัญญัตินี้ได้ตั้งข้อสังเกตว่าการพิจารณาของ กคพ. ควรต้องมีการกำหนดหลักเกณฑ์ที่จำเป็นและเหมาะสม คดีประเภทนี้ คือคดี

<sup>121</sup> พระราชบัญญัติการสอบสวนคดีพิเศษ พ.ศ. 2547. แก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติการสอบสวนคดีพิเศษ (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2551

<sup>122</sup> ประกาศคณะกรรมการคดีพิเศษ (ฉบับที่ 4) พ.ศ. 2554. เรื่องกำหนดรายละเอียดของลักษณะของการกระทำความผิดที่เป็นคดีพิเศษตามมาตรา 21 วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติการสอบสวนคดีพิเศษ พ.ศ. 2547.



ความผิดทางอาญาที่ไม่เข้าหลักเกณฑ์การเป็นคดีพิเศษตามมาตรา 21 วรรคหนึ่ง (1) แห่งพระราชบัญญัติการสอบสวนคดีพิเศษ พ.ศ. 2547 ซึ่งต้องมีการร้องขอและเสนอให้คณะกรรมการคดีพิเศษพิจารณา มีมติให้เป็นคดีพิเศษ

อย่างไรก็ตาม แนวทางในการพิจารณาว่าควรรับเป็นคดีพิเศษหรือไม่ กคพ. จะยึดหลักลักษณะแห่งการกระทำความผิดตามมาตรา 21 วรรคหนึ่ง (ก)-(จ) แห่งพระราชบัญญัติการสอบสวนคดีพิเศษ พ.ศ. 2547 หรือกรณีที่มีเหตุผลพิเศษอื่น เช่น ปรากฏข้อเท็จจริงหรือพยานหลักฐานพอรับฟังได้ว่า หากยังคงสืบสวนสอบสวนโดยพนักงานสอบสวนเดิมจะไม่สามารถอำนวยความสะดวกได้และไม่มีวิธีการอื่นดีกว่าการขอเป็นคดีพิเศษ

ตามประกาศ กคพ. เรื่องหลักเกณฑ์และวิธีการในการร้องขอและเสนอให้ กคพ. มีมติให้คดีความผิดทางอาญาใดเป็นคดีพิเศษ พ.ศ. 2561 ข้อ 5 กำหนดให้ผู้ที่มิสิทธิร้องขอให้ กคพ. มีมติให้คดีอาญาใดเป็นคดีพิเศษ คือ (1) คณะกรรมการคดีพิเศษ (2) ผู้เสียหายตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา และ (3) ส่วนราชการรัฐวิสาหกิจ หรือหน่วยงานอื่นของรัฐ<sup>123</sup>

นอกจากนี้ มาตรา 21 วรรคสอง วรรคสาม และวรรคท้าย ได้กำหนดให้พนักงานสอบสวนคดีพิเศษสามารถสืบสวน สอบสวนในคดีความผิดที่ต่อเนื่องหรือเกี่ยวพันกันได้ รวมทั้งบรรดาคดีใดที่ได้ทำการสอบสวนเสร็จแล้วโดยพนักงานสอบสวนคดีพิเศษให้ถือว่า การสอบสวนนั้นเป็นการสอบสวนในคดีพิเศษตามพระราชบัญญัตินี้แล้ว บทบัญญัติดังกล่าวจะช่วยอุดช่องว่างและแก้ปัญหาการกล่าวอ้างว่าการสอบสวนไม่ชอบซึ่งอาจมีผลให้การฟ้องคดีโดยพนักงานอัยการไม่ชอบไปด้วย บทบัญญัติตามมาตรา 21 วรรคสอง เป็นการกระทำความผิดกรรมเดียวกันแต่ผิดกฎหมายหลายบทและบทใด บทหนึ่งต้องดำเนินการโดยพนักงานสอบสวนคดีพิเศษหรือคดีที่มีการกระทำความผิดหลายเรื่องต่อเนื่องหรือเกี่ยวพันกันและเรื่องใดเรื่องหนึ่งต้องดำเนินการโดยพนักงานสอบสวนคดีพิเศษ ในกรณีตามมาตรา 21 วรรคสอง จะต้องมีคดีพิเศษที่เป็นคดีประธานตามประเภทที่ 1 หรือ ประเภทที่ 2 อยู่แล้ว โดยมีเงื่อนไขที่จะให้พนักงานสอบสวนคดีพิเศษ มีอำนาจสืบสวนสอบสวน และให้ถือว่าเป็นคดีพิเศษ ดังนี้

(1) คดีที่เป็นการกระทำความผิดผิดกฎหมายหลายบทและบทใดบทหนึ่งต้องดำเนินการโดยพนักงานสอบสวนคดีพิเศษ ให้พนักงานสอบสวนคดีพิเศษ มีอำนาจสืบสวนสอบสวน และให้ถือว่าเป็นคดีพิเศษ

<sup>123</sup> ประกาศคณะกรรมการคดีพิเศษ เรื่องหลักเกณฑ์และวิธีการในการร้องขอและเสนอให้ กคพ. มีมติให้คดีความผิดทางอาญาใดเป็นคดีพิเศษ พ.ศ. 2561.

(2) คดีที่มีการกระทำความผิดหลายเรื่องต่อเนื่องหรือเกี่ยวพันกันและความผิดเรื่องใดเรื่องหนึ่งต้องดำเนินการโดยพนักงานสอบสวนคดีพิเศษ ให้พนักงานสอบสวนคดีพิเศษ มีอำนาจสืบสวนสอบสวนสำหรับความผิดเรื่องอื่นด้วย

#### 6.4 ปัญหาด้านการใช้อำนาจพิเศษในการสอบสวนคดีพิเศษตามพระราชบัญญัติการสอบสวนคดีพิเศษ พ.ศ. 2547

อำนาจพิเศษหรือมาตรการพิเศษตามที่กำหนดในพระราชบัญญัตินี้ เพื่อเป็นมาตรการในการแสวงหาพยานหลักฐานเพื่อพิสูจน์ความผิดของจำเลย เนื่องจากแม้รัฐจะมีกฎหมายสารบัญญัติที่ดี ทันสมัย และมีการกำหนดโทษในการกระทำความผิดที่รุนแรงก็ตาม แต่หากไม่มีมาตรการในการแสวงหาพยานหลักฐานที่มีประสิทธิภาพอย่างเพียงพอแล้ว กฎหมายดังกล่าวก็ย่อมขาดประสิทธิผลในการป้องกันและปราบปรามอาชญากรรม อำนาจสอบสวนพิเศษตามที่กำหนดในพระราชบัญญัตินี้ได้แก่ อำนาจค้นโดยไม่มีหมายค้น การดักฟัง การแฝงตัวในองค์กร เป็นต้น<sup>124</sup>

ในการปฏิบัติหน้าที่เกี่ยวกับคดีพิเศษ ตามพระราชบัญญัติการสอบสวนคดีพิเศษ พ.ศ. 2547 มาตรา 23 วรรคหนึ่ง กำหนดให้พนักงานสอบสวนคดีพิเศษ มีอำนาจสืบสวนและสอบสวนคดีพิเศษและเป็นพนักงานฝ่ายปกครองหรือตำรวจชั้นผู้ใหญ่ หรือพนักงานสอบสวนตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา แล้วแต่กรณี และวรรคสอง ให้เจ้าหน้าที่คดีพิเศษมีหน้าที่ช่วยเหลือพนักงานสอบสวนคดีพิเศษเพียงเท่าที่พนักงานสอบสวนคดีพิเศษมอบหมาย ซึ่งในการปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวกำหนดให้เจ้าหน้าที่คดีพิเศษเป็นพนักงานสอบสวนตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาด้วย ซึ่งเจ้าหน้าที่คดีพิเศษจะมีอำนาจเช่นเดียวกับพนักงานสอบสวนหรือไม่นั้น ได้มีการชี้แจงในคณะกรรมการสิทธิการของสภาผู้แทนราษฎรว่า เจ้าหน้าที่คดีพิเศษมีอำนาจเพียงเท่าที่พนักงานสอบสวนคดีพิเศษมอบหมายแต่ผู้รับผิดชอบหลักก็คือพนักงานสอบสวนคดีพิเศษ ซึ่งอาจมอบหมายให้เจ้าหน้าที่คดีพิเศษไปถ่ายรูปแบบในสถานที่เกิดเหตุ โดยเจ้าหน้าที่คดีพิเศษก็จะมีอำนาจตามที่ได้รับมอบหมายเท่านั้น เจตนารมณ์สำคัญของการกำหนดให้เจ้าหน้าที่คดีพิเศษเป็นพนักงานสอบสวนตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาด้วย ก็เพื่อให้งานการสอบสวนคดีพิเศษของพนักงานสอบสวนคดีพิเศษที่ได้มอบหมายให้เจ้าหน้าที่คดีพิเศษไปปฏิบัติเป็นการสอบสวนที่ชอบด้วยกฎหมาย และเนื่องจากประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาในปัจจุบันไม่เอื้อต่อการใช้อำนาจสืบสวนและสอบสวนคดีอาญาที่มีลักษณะเป็น คดีพิเศษ เพราะเป็นการบัญญัติถึงการดำเนินคดีอาญาโดยทั่วไป พระราชบัญญัติการสอบสวนคดีพิเศษ พ.ศ. 2547 จึงกำหนดให้พนักงานสอบสวนคดีพิเศษ มีอำนาจเพิ่มขึ้นจากประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาหลายประการ

<sup>124</sup> พระราชบัญญัติการสอบสวนคดีพิเศษ พ.ศ. 2547. มาตรา 23 วรรค 1

นอกจากนี้ พนักงานสอบสวนคดีพิเศษ ยังมีอำนาจพิเศษตามมาตรา 23/1 ในการสืบสวนก่อนเป็นคดีพิเศษ เพื่อแสวงหาพยานหลักฐานเบื้องต้นว่าการกระทำผิดเข้าลักษณะเป็นคดีพิเศษที่จะต้องทำการสอบสวนตามพระราชบัญญัติการสอบสวนคดีพิเศษ พ.ศ. 2547 หรือไม่ แต่สำหรับการตรวจสอบข้อเท็จจริงก่อนเป็นคดีพิเศษ เป็นภารกิจพิเศษที่อธิบดีกรมสอบสวนคดีพิเศษมอบหมายโดยใช้อำนาจทางปกครองสั่งการให้ตรวจสอบข้อเท็จจริงตามระเบียบกรมสอบสวนคดีพิเศษว่าด้วยการบริหารงานคดีพิเศษ พ.ศ. 2554<sup>125</sup> ซึ่งมีใช่เป็นการใช้อำนาจตามพระราชบัญญัติการสอบสวนคดีพิเศษ พ.ศ. 2547 และทั้งการตรวจสอบข้อเท็จจริงและสืบสวนข้อเท็จจริงก่อนเป็นคดีพิเศษนั้นยังไม่มีองค์กรหรือหน่วยงานใดสามารถควบคุมตรวจสอบการใช้อำนาจดุลพินิจในการไม่รับ การกระทำผิดไว้เป็นคดีพิเศษได้อย่างสมบูรณ์

พระราชบัญญัติการสอบสวนคดีพิเศษ พ.ศ.2547 มีเจตนารมณ์ให้มีการบูรณาการ ทำงานร่วมกันระหว่างหน่วยงานต่างๆ ทั้งในและนอกกระทรวงยุติธรรม ดังจะเห็นได้จากบทบัญญัติ มาตรา 5 แห่งพระราชบัญญัติการสอบสวนคดีพิเศษ ที่กำหนดให้ คณะกรรมการคดีพิเศษมีบุคคลที่มีความรู้ความเชี่ยวชาญด้านเศรษฐศาสตร์ การเงินการธนาคาร เทคโนโลยีสารสนเทศ และกฎหมาย เพื่อทำหน้าที่ในการเสนอแนะต่อคณะรัฐมนตรีในการออกกฎกระทรวงกำหนดคดีพิเศษการกำหนด รายละเอียดลักษณะของการกระทำความผิด การมีมติเกี่ยวกับคดีความผิดทางอาญาอื่นใดเป็นคดีพิเศษ การออกข้อบังคับหรือหลักเกณฑ์ตามที่บทบัญญัติกำหนด การติดตามและประเมินผลการ ปฏิบัติตามพระราชบัญญัติการสอบสวนคดีพิเศษ การให้ความเห็นชอบหลักสูตรการสอบสวนคดีพิเศษ ซึ่งต้องอาศัยผู้ที่มีความรู้ความเชี่ยวชาญด้านต่างๆ ร่วมกันพิจารณาอย่างละเอียดรอบคอบจึงเป็น การบูรณาการการทำงานร่วมกันในการดำเนินการเกี่ยวกับคดีพิเศษ

พระราชบัญญัติการสอบสวนคดีพิเศษ พ.ศ.2547 มาตรา 32 กำหนดให้พนักงาน อัยการหรืออัยการทหาร มาสอบสวนร่วมกับพนักงานสอบสวนคดีพิเศษ หรือมาปฏิบัติหน้าที่ร่วมกับ พนักงานสอบสวนคดีพิเศษเพื่อให้คำแนะนำและตรวจสอบพยานหลักฐานตั้งแต่ขั้นเริ่มการสอบสวนก็ได้ เว้นแต่ การสอบสวนคดีพิเศษที่มีลักษณะเป็นการกระทำความผิดข้ามชาติที่สำคัญ หรือเป็นการ กระทำขององค์กรอาชญากรรม หรือคดีความผิดทางอาญาที่มีผู้ทรงอิทธิพลที่สำคัญเป็นตัวการ ผู้ใช้ หรือผู้สนับสนุน ต้องมีพนักงานอัยการหรืออัยการทหารมาสอบสวนร่วมกับพนักงานสอบสวนคดีพิเศษ ทุกคดี<sup>126</sup> นับเป็นการบูรณาการการทำงานร่วมกันระหว่างพนักงานสอบสวนคดีพิเศษ และพนักงาน อัยการหรืออัยการทหาร เนื่องจากคดีพิเศษเป็นคดีที่มีความยุ่งยากซับซ้อนยากต่อการแสวงหา และรวบรวมพยานหลักฐานเพื่อนำไปดำเนินคดีกับผู้กระทำผิดซึ่งส่วนใหญ่มีผู้ทรงอิทธิพลที่สำคัญเป็น

<sup>125</sup> ระเบียบกรมสอบสวนคดีพิเศษว่าด้วยการบริหารงานคดีพิเศษ พ.ศ. 2554

<sup>126</sup> พระราชบัญญัติการสอบสวนคดีพิเศษ พ.ศ. 2547. มาตรา 32

ตัวการ ผู้ใช้หรือผู้สนับสนุน หรือเป็นการกระทำขององค์กรอาชญากรรม หรือการกระทำความผิดข้ามชาติ พนักงานอัยการอาจมีมุมมองที่ต่างไปจากพนักงานสอบสวนคดีพิเศษในฐานะที่เป็นโจทก์ฟ้องผู้ต้องหา ซึ่งมีผลทำให้บันทึกคำให้การและการรวบรวมพยานหลักฐานมีความสมบูรณ์ยิ่งขึ้นมิให้เกิดข้อโต้แย้งหรือข้อสงสัยในระหว่างการสืบพยานในชั้นศาล

พระราชบัญญัติการสอบสวนคดีพิเศษ พ.ศ.2547 มาตรา 30 กำหนดให้อธิบดีกรมสอบสวนคดีพิเศษแต่งตั้งบุคคลที่มีความรู้ความเชี่ยวชาญเฉพาะในแต่ละด้านเป็นที่ปรึกษาการกักขังเงินที่เป็นความผิดลักษณะคดีพิเศษ ฐานฉ้อโกงประชาชนและการกำหนดโทษทางอาญา และ มาตรา 33 ให้อำนาจนายรัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรมเสนอให้นายกรัฐมนตรีในฐานะหัวหน้ารัฐบาลมีคำสั่งตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบบริหารราชการแผ่นดินให้เจ้าหน้าที่ของรัฐในหน่วยงานอื่นมาปฏิบัติหน้าที่ในกรมสอบสวนคดีพิเศษ เพื่อช่วยเหลือในการสืบสวนและสอบสวนคดีพิเศษ และให้ถือว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐเป็นพนักงานสอบสวนคดีพิเศษหรือเจ้าหน้าที่คดีพิเศษสำหรับการสืบสวนและสอบสวนคดีพิเศษที่ได้รับการแต่งตั้งด้วย

พระราชบัญญัติการสอบสวนคดีพิเศษ พ.ศ. 2547 มาตรา 27 บัญญัติว่า “ในกรณีจำเป็นและเพื่อประโยชน์ในการดำเนินการตามพระราชบัญญัตินี้ให้อธิบดีหรือผู้ได้รับมอบหมายมีอำนาจให้บุคคลใดจัดทำเอกสารหรือหลักฐานใดขึ้นหรือเข้าไปแฝงตัวในองค์กร หรือกลุ่มคนใดเพื่อประโยชน์ในการกักขังเงินที่เป็นความผิดลักษณะคดีพิเศษ ฐานฉ้อโกงประชาชนและการกำหนดโทษทางอาญา ทั้งนี้ ให้เป็นไปตามข้อบังคับที่อธิบดีกำหนดการจัดทำเอกสารหรือหลักฐานใด หรือการเข้าไปแฝงตัวในองค์กร หรือกลุ่มคนใด เพื่อประโยชน์ในการสืบสวนสอบสวนตามวรรคหนึ่ง ให้ถือว่าเป็นการกระทำโดยชอบ”

พระราชบัญญัติการสอบสวนคดีพิเศษ พ.ศ. 2547 มาตรา 25 วรรคหนึ่ง กำหนดว่า ในกรณีที่มีเหตุอันควรเชื่อได้ว่า เอกสารหรือข้อมูลข่าวสารอื่นใดซึ่งส่งทางไปรษณีย์ โทรเลข โทรศัพท์ โทรสาร คอมพิวเตอร์ เครื่องมือ หรืออุปกรณ์ในการสื่อสาร สื่ออิเล็กทรอนิกส์ หรือสื่อทางเทคโนโลยีสารสนเทศใด ถูกใช้หรืออาจถูกใช้ เพื่อประโยชน์ในการกระทำความผิดที่เป็นคดีพิเศษ พนักงานสอบสวนคดีพิเศษ ซึ่งได้รับอนุมัติจากอธิบดีเป็นหนังสือจะยื่นคำขอฝ่ายเดียวต่ออธิบดีผู้พิพากษาศาลอาญา เพื่อมีคำสั่งอนุญาตให้พนักงานสอบสวนคดีพิเศษได้มาซึ่งข้อมูลข่าวสารดังกล่าวก็ได้<sup>127</sup>

วรรคสอง” การอนุญาตตามวรรคหนึ่งให้อธิบดีผู้พิพากษาศาลอาญาพิจารณาถึงผลกระทบต่อสิทธิส่วนบุคคลหรือสิทธิอื่นใดประกอบกับเหตุผลและความจำเป็นดังต่อไปนี้

(1) มีเหตุอันควรเชื่อว่ามีกระทำความผิดหรือจะมีการกระทำความผิดที่เป็นคดีพิเศษ

<sup>127</sup> พระราชบัญญัติการสอบสวนคดีพิเศษ พ.ศ. 2547. มาตรา 25

(2) มีเหตุอันควรเชื่อว่าจะได้ข้อมูลข่าวสารเกี่ยวกับการกระทำความผิดที่เป็นคดีพิเศษจากการเข้าถึงข้อมูลข่าวสารดังกล่าว

(3) ไม่อาจใช้วิธีการอื่นใดที่เหมาะสมหรือมีประสิทธิภาพมากกว่าได้

วรรคสาม “การอนุญาตตามวรรคหนึ่ง ให้อธิบดีผู้พิพากษาศาลอาญาสั่งอนุญาตได้คราวละไม่เกินเก้าสิบวันโดยกำหนดเงื่อนไขใดๆ ก็ได้ และให้ผู้เกี่ยวข้องกับข้อมูลข่าวสารในสิ่งสื่อสารตามคำสั่งดังกล่าวจะต้องให้ความร่วมมือเพื่อให้เป็นไปตามความในมาตรานี้ ภายหลังจากที่มีคำสั่งอนุญาต หากปรากฏข้อเท็จจริงว่าเหตุผลความจำเป็นไม่เป็นไปตามที่ระบุหรือพฤติการณ์เปลี่ยนแปลงไป อธิบดีผู้พิพากษาศาลอาญาอาจเปลี่ยนแปลงคำสั่งอนุญาตได้ตามที่เห็นสมควร”

วรรคสี่ “เมื่อพนักงานสอบสวนคดีพิเศษได้ดำเนินการตามที่ได้รับอนุญาตแล้วให้รายงานการดำเนินการให้อธิบดีผู้พิพากษาศาลอาญาทราบ”

วรรคห้า “บรรดาข้อมูลข่าวสารที่ได้มาตามวรรคหนึ่ง ให้เก็บรักษาเฉพาะข้อมูลข่าวสารเกี่ยวกับการกระทำความผิดที่เป็นคดีพิเศษซึ่งได้รับอนุญาตตามวรรคหนึ่ง และให้ใช้ประโยชน์ในการสืบสวน หรือใช้เป็นพยานหลักฐานเฉพาะในการดำเนินคดีพิเศษดังกล่าวเท่านั้น ส่วนข้อมูลข่าวสารอื่นให้ทำลายเสียทั้งสิ้น ทั้งนี้ ตามข้อบังคับที่ กคพ. กำหนด (ข้อบังคับ กคพ. ว่าด้วยการเก็บรักษา การใช้ประโยชน์ข้อมูลข่าวสารที่ได้มาและการทำลายข้อมูลข่าวสารอื่น พ.ศ.2547)” เพื่อประโยชน์ในการปฏิบัติหน้าที่ให้พนักงานสอบสวนคดีพิเศษมีอำนาจเข้าไปในเคหสถานหรือสถานที่ใดๆ เพื่อตรวจค้น เมื่อมีเหตุสงสัยตามสมควรว่า มีบุคคลที่มีเหตุสงสัยว่ากระทำความผิดที่เป็นคดีพิเศษหลบซ่อนอยู่ หรือมีทรัพย์สินซึ่งมีไว้เป็นความผิดหรือได้มาโดยการกระทำความผิด หรือจะใช้หรือใช้กระทำความผิดที่เป็นคดีพิเศษ หรือซึ่งอาจใช้เป็นพยานหลักฐานได้ ประกอบกับมีเหตุอันควรเชื่อว่าจะเนื่องจากการเนินช้ากว่าจะเอาหมายค้นมาได้บุคคลนั้นจะหลบหนีไป หรือทรัพย์สินนั้นจะถูกโยกย้าย ซุกซ่อน ทำลาย หรือทำให้เปลี่ยนสภาพไปจากเดิมในการค้น นอกจากพนักงานสอบสวนคดีพิเศษต้องดำเนินการเกี่ยวกับวิธีการค้นตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาแล้ว ให้พนักงานสอบสวนคดีพิเศษแสดงความบริสุทธิ์ก่อนการเข้าค้น รายงานเหตุผลและผลการตรวจค้นเป็นหนังสือต่อผู้บังคับบัญชาเหนือขึ้นไป และบันทึกเหตุสงสัยตามสมควรและเหตุอันควรเชื่อที่ทำให้สามารถเข้าค้นได้เป็นหนังสือให้ไว้แก่ผู้ครอบครองแก่เคหสถานหรือสถานที่ค้น แต่ถ้าไม่มีผู้ครอบครองอยู่ ณ ที่นั้นให้พนักงานสอบสวนคดีพิเศษ ส่งมอบสำเนาหนังสือนั้นให้แก่ผู้ครอบครองดังกล่าวในทันทีที่กระทำได้ และหากเป็นการเข้าค้นในเวลากลางคืนภายหลังพระอาทิตย์ตก พนักงานสอบสวนคดีพิเศษผู้เป็นหัวหน้าในการเข้าค้นต้องเป็นข้าราชการพลเรือนตำแหน่งตั้งแต่ระดับ 7 ขึ้นไป

ให้พนักงานสอบสวนคดีพิเศษผู้เป็นหัวหน้าในการเข้าค้นส่งสำเนาบันทึกเหตุสงสัยตามสมควรและเหตุอันควรเชื่อตามวรรคสาม และสำเนาบันทึกการตรวจค้นและบันทึกทรัพย์สินที่ยึดหรือ



อายุต่อศาลจังหวัดที่มีอำนาจเหนือท้องที่ที่ทำการค้น หรือศาลอาญาในเขตกรุงเทพมหานครภายในสี่สิบแปดชั่วโมงหลังสิ้นสุดการตรวจค้น เพื่อเป็นหลักฐาน (มาตรา 24)

การปฏิบัติหน้าที่โดยการเข้าไปในเคหสถานหรือสถานที่ใดๆ เพื่อตรวจค้น<sup>128</sup> สำหรับคดีพิเศษตามพระราชบัญญัติการสอบสวนคดีพิเศษ นอกจากเจ้าหน้าที่ผู้ทำการตรวจค้นจะต้องปฏิบัติตามพระราชบัญญัติการสอบสวนคดีพิเศษ ข้อบังคับ กคพ.ว่าด้วยการปฏิบัติหน้าที่ของพนักงานสอบสวนคดีพิเศษตามมาตรา 24 แห่งพระราชบัญญัติการสอบสวนคดีพิเศษ พ.ศ. 2547 แล้ว การตรวจค้นนั้นจะต้องพิจารณาถึงบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญที่เกี่ยวกับการ ตรวจค้น และพิจารณาประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาในส่วนการค้นด้วย

เนื่องจากการเข้าไปค้นในเคหสถานเป็นการกระทำที่มีผลกระทบต่อเสรีภาพในเคหสถาน ซึ่งบุคคลย่อมได้รับความคุ้มครองในการที่จะอยู่อาศัยและครอบครองเคหสถานโดยปกติสุข การเข้าไปในเคหสถานโดยปราศจากความยินยอมของผู้ครอบครอง หรือการตรวจค้นเคหสถานหรือในที่รโหฐานจะกระทำมิได้ เว้นแต่มีคำสั่งหรือหมายของศาล หรือมีเหตุอย่างอื่นตามที่กฎหมายบัญญัติ โดยที่ในคดีอาญาการค้นในที่รโหฐานจะกระทำมิได้ เว้นแต่จะมีคำสั่งหรือหมายของศาล หรือมีเหตุให้ค้นได้โดยไม่ต้องมีคำสั่งหรือหมายของศาล ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ การที่เจ้าหน้าที่ผู้ทำการตรวจค้น ได้ปฏิบัติตามกฎหมายดังกล่าวแล้ว ย่อมทำให้ประชาชนมีความเชื่อมั่นในการปฏิบัติหน้าที่ด้วยความโปร่งใสของพนักงานสอบสวนคดีพิเศษ หรือเจ้าหน้าที่คดีพิเศษ

การจับตัวผู้ต้องหาในคดีพิเศษพนักงานสอบสวนคดีพิเศษสามารถร้องขอต่อศาลให้ออกหมายจับได้ โดยปฏิบัติตามหลักเกณฑ์การร้องขอให้ออกหมายจับตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญามาตรา 66 ดังนี้<sup>129</sup>

(1) เมื่อมีหลักฐานตามสมควรว่าบุคคลใดน่าจะได้กระทำความผิดอาญาซึ่งมีอัตราโทษจำคุกอย่างสูงเกินสามปี หรือ

(2) เมื่อมีหลักฐานตามสมควรว่าบุคคลใดน่าจะได้กระทำความผิดอาญา และมีเหตุอันควรเชื่อว่าจะหลบหนี หรือจะไปยุ่งเหยิงกับพยานหลักฐาน หรือก่อเหตุอันตรายประการอื่น

ถ้าบุคคลนั้นไม่มีที่อยู่เป็นหลักแหล่ง หรือไม่มาตามหมายเรียกหรือตามนัด โดยไม่มีข้อแก้ตัวอันควร ให้สันนิษฐานว่าบุคคลนั้นจะหลบหนี อย่างไรก็ตาม พนักงานฝ่ายปกครองหรือตำรวจจะจับผู้ใดโดยไม่มีหมายจับหรือคำสั่งของศาลได้ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญามาตรา 78 ดังนี้

<sup>128</sup> ข้อบังคับ กคพ. ว่าด้วยการปฏิบัติหน้าที่ของพนักงานสอบสวนคดีพิเศษตามมาตรา 24 แห่งพระราชบัญญัติการสอบสวนคดีพิเศษ พ.ศ. 2547.

<sup>129</sup> ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา พ.ศ. 2477. มาตรา 66



- (1) เมื่อบุคคลนั้นได้กระทำความผิดซึ่งหน้า
- (2) เมื่อพบบุคคลโดยมีพฤติการณ์อันควรสงสัยว่าผู้นั้นน่าจะก่อเหตุร้ายให้เกิดภัยอันตรายแก่บุคคลหรือทรัพย์สินของผู้อื่น โดยมีเครื่องมืออาวุธ หรือวัตถุ อย่างอื่นอันสามารถอาจใช้ในการกระทำความผิด
- (3) เมื่อมีเหตุที่จะออกหมายจับบุคคลนั้นตามมาตรา 66 (2) แต่มีความจำเป็นเร่งด่วนที่ไม่อาจขอให้ศาลออกหมายจับบุคคลนั้นได้
- (4) เป็นการจับผู้ต้องหาหรือจำเลยที่หนีหรือจะหลบหนีในระหว่างถูกปล่อยชั่วคราวตามมาตรา 117

### 6.5 ปัญหาด้านการใช้พระราชบัญญัติการสอบสวนคดีพิเศษ พ.ศ. 2547 ในการป้องกันและปราบปรามการอาชญากรรมทางอาญาพิเศษ

เนื่องจากในปัจจุบัน การประกอบธุรกิจการเงินนอกระบบในรูปของการระดมเงินทุนจากประชาชนหรือการกู้ยืมเงินที่เป็นการฉ้อโกงประชาชนในลักษณะที่ให้หรือสัญญาว่าจะให้ผลประโยชน์ตอบแทนในอัตราสูง โดยมีได้นำเงินดังกล่าวไปประกอบธุรกิจใดๆ ที่ชอบด้วยกฎหมายที่จะให้ผลประโยชน์ตอบแทนในอัตราสูงตามที่กล่าวอ้างไว้แต่เป็นการระดมเงินจากผู้ลงทุนรายใหม่หรือเหยื่อรายใหม่มาจ่ายให้แก่ผู้ลงทุนรายเก่า หมุนเวียนต่อกันไปเรื่อยๆ ท้ายที่สุดก็จะมีผู้ถูกหลอกลวงฉ้อโกงรายสุดท้ายที่ได้รับผลประโยชน์ตอบแทน หรือที่เรียกว่า “แชร์ลูกโซ่” ทำให้ต้องสูญเสียเงินทองหรือทรัพย์สินเป็นจำนวนมาก การกระทำดังกล่าวถือเป็น “การกู้ยืมเงินที่เป็นการฉ้อโกงประชาชน” ซึ่งนับวันก็จะยิ่งทวีความรุนแรงมากขึ้นสร้างความเดือดร้อนเสียหายแก่ประชาชนจำนวนมาก รวมทั้งส่งผลกระทบต่อเศรษฐกิจของประเทศด้วย

ปัญหาอย่างหนึ่งคือปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการคดีพิเศษตามมาตรา 21 คณะกรรมการคดีพิเศษ<sup>130</sup> ซึ่งเป็นบุคลากรในภาครัฐหรือแต่งตั้งโดยภาครัฐโดยกฎหมายกำหนดให้มีอำนาจหน้าที่ตามมาตรา 10 อันเกี่ยวเนื่องกับการกำหนดคดีตามมาตรา 21 ซึ่งกฎหมายให้อำนาจในการเสนอแนะให้ความผิดทางอาญาที่มีลักษณะตามมาตรา 21 วรรคหนึ่ง (1) (ก)-(จ) เป็นคดีพิเศษ ซึ่งต้องผ่านขั้นตอนการเสนอผ่านคณะรัฐมนตรี และประกาศเป็นกฎกระทรวง ตามมาตรา 21 วรรคหนึ่ง (1) และยังมีอำนาจ ตามมาตรา 21 วรรคหนึ่ง (2) ในการใช้ดุลพินิจในรูปแบบของการลงมติด้วยคะแนนเสียงไม่น้อยกว่าสองในสามของกรรมการทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ในการกำหนดให้คดีความผิดทางอาญาอื่นนอกจากที่กำหนดไว้ตามมาตรา 21 วรรคหนึ่ง (1) เป็นคดีพิเศษ ดังนั้น จะเห็นได้ว่าอำนาจหน้าที่ในการกำหนดให้คดีความผิดทางอาญาใด เป็นคดีพิเศษตามมาตรา 21 เป็นอำนาจที่มีบทบาทสำคัญในการจะกำหนดว่าคดีใดเป็นคดีที่สามารถอยู่ในอำนาจการสืบสวนและสอบสวน

<sup>130</sup> พระราชบัญญัติการสอบสวนคดีพิเศษ พ.ศ. 2547. มาตรา 5

ตามพระราชบัญญัติการสอบสวนคดีพิเศษ พ.ศ.2547 นี้ได้หรือไม่ซึ่งการให้คณะกรรมการสอบสวนคดีพิเศษโดยมีนายกรัฐมนตรีนับเป็นประธานกรรมการ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรมเป็นรองประธานกรรมการและกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิซึ่งคณะรัฐมนตรีแต่งตั้ง ซึ่งเป็นข้าราชการฝ่ายการเมือง มีอำนาจตามมาตรา 21 นั้น อาจเป็นช่องทางที่ทำให้เกิดการแทรกแซงการทำงานหรือการดำเนินคดีหรือการดำเนินงานในการสืบสวนสอบสวน และอาจเป็นที่เคลือบแคลงสงสัยไปในทางทุจริตกับทั้งขัดกับวัตถุประสงค์ของการสอบสวนคดีพิเศษ ดังนั้น ในการกำหนดบุคคลซึ่งเข้ามาเป็นคณะกรรมการคดีพิเศษ (กคพ.) จึงไม่สมควรที่จะมีบุคคลทางสายการเมืองเข้ามาร่วมพิจารณา

อีกทั้งมีปัญหาเกี่ยวกับการได้มาซึ่งพยานหลักฐานจากการดักฟังและการได้มาซึ่งข้อมูลทางอิเล็กทรอนิกส์ในคดีพิเศษตามพระราชบัญญัติการสอบสวนคดีพิเศษ พ.ศ.2547 ตามมาตรา 25 การแสวงหาพยานหลักฐาน เป็นหนึ่งในปัจจัยสำคัญอันส่งผลให้เกิดความกระจ่างแจ้งแห่งคดีแต่การได้มาซึ่งพยานหลักฐานในแต่ละคดีย่อมมีความแตกต่างกันตามรูปคดี และความยากของคดี ยิ่งปัจจุบันเทคโนโลยีมีความก้าวหน้าไปมาก การนำเอาวิทยาการด้านเทคโนโลยีนี้มาใช้ในการแสวงหาพยานหลักฐานจะทำให้เกิดความยุติธรรมได้สูงขึ้น แต่ทั้งนี้ ตามมาตรา 25 กฎหมายกำหนดให้หลักฐานที่ได้มาจากการดักฟังและการได้มาซึ่งข้อมูลทางอิเล็กทรอนิกส์นั้น สามารถนำมาใช้เพื่อประโยชน์ในชั้นศาล โดยศาลเห็นว่า เป็นข้อมูลที่สามารถรับฟังได้เสมอ แต่หากจะทำการดักฟังนั้นจะต้องมีการขออนุญาตจากอธิบดีผู้พิพากษาศาลอาญาและได้รับอนุญาตก่อนถึงจะทำได้ และไม่สามารถกระทำการบันทึกข้อมูลได้ทันทีเมื่อเจอพยานหลักฐานแบบซึ่งหน้า<sup>131</sup>

ดังนั้น การที่บทบัญญัติ ตามมาตรา 25 นี้ ไม่ได้มีการกำหนดมาตรการอันเกี่ยวกับการดำเนินการของพนักงานสอบสวนคดีพิเศษ ในกรณีที่มีความจำเป็นเร่งด่วนไว้ หากเกิดเหตุซึ่งหน้า หรือเหตุอื่นใด ที่ไม่อาจขออนุมัติก่อนได้ และข้อมูลนั้นมีความสำคัญ อันเกี่ยวกับคดีเป็นอย่างยิ่ง เพื่อพิสูจน์ความผิด และมีเหตุความจำเป็นในการควบคุมอาชญากรรม แม้ว่าจะเป็นการกระทำที่มีลักษณะเป็นการกระทบสิทธิ และเสรีภาพของประชาชน กฎหมายให้อำนาจเจ้าหน้าที่ ที่รับผิดชอบไว้เพียงแต่การดักฟังและหาข้อมูล เพื่อจำเป็นในการสืบหาพยานในกรณีเป็นที่สงสัยในการกระทำ ความผิด แต่ผู้ปฏิบัติหน้าที่ไม่สามารถเก็บเอาพยานหลักฐานนั้นได้ เนื่องจากไม่มีอำนาจในการกระทำแบบทันที ดังนั้น การกำหนดให้บันทึกดักฟังขณะที่เจอเหตุการณ์ซึ่งหน้าได้ แล้วค่อยทำหนังสือขออนุญาตพร้อมทั้งชี้แจงเหตุผลในภายหลังพยานหลักฐานนั้นอาจทำให้เกิดความเป็นธรรมแก่ผู้เสียหายได้ ยิ่งไปกว่านั้นยังมีปัญหาเกี่ยวกับการกำหนดโทษตามพระราชบัญญัติการสอบสวนคดีพิเศษ พ.ศ. 2547 ตามมาตรา 39 โดยการกำหนดโทษ เป็นการป้องปรามไม่ให้บุคคลหนึ่งบุคคลใดกระทำความผิด หรืออีกนัยหนึ่ง ก็เพื่อไม่ให้ผู้กระทำความผิด กระทำความผิดซ้ำ ซึ่งตามมาตรา 39 กำหนดโทษผู้ที่ฝ่าฝืนที่เปิดเผย

<sup>131</sup> พระราชบัญญัติการสอบสวนคดีพิเศษ พ.ศ.2547. มาตรา 25

ข้อมูลข่าวสารอันได้มาเนื่องจากการดำเนินการตามมาตรา 25 โดยไม่ได้รับอนุญาต ระวังโทษจำคุก ตั้งแต่ 3 ปี ถึง 5 ปี หรือปรับ ตั้งแต่ 60,000 บาท ถึง 100,000 บาท หรือทั้งจำทั้งปรับ จากบทบัญญัติ การกำหนดโทษดังกล่าวเป็นเพียงการกำหนดโทษในลักษณะความผิดทั่วไป ซึ่งไม่เหมาะสมกับ ผลกระทบต่อเจ้าของข้อมูลข่าวสารที่อาจขึ้นในอนาคต หากการเปิดเผยข้อมูลนั้น มีลักษณะที่เป็น ข้อมูลส่วนตัวที่เป็นเรื่องสำคัญยิ่งของผู้ถูกเปิดเผยข้อมูลข่าวสาร ที่ไม่สามารถเปิดเผยได้ หรือเปิดเผย ไปแล้วบุคคลดังกล่าวจะได้รับผลกระทบกระเทือนถึงสิทธิใด ๆ กับทั้งหากภายหลังการสอบสวนบุคคล ดังกล่าวนั้นไม่มีความผิดดังที่ถูกลงโทษไว้ หรือการเปิดเผยข้อมูลนั้นได้กระทำโดยมีเจตนา ทุกจริต ฉะนั้น การที่กฎหมายกำหนดบทลงโทษไว้เช่นนี้ เป็นการกำหนดโทษ ที่ไม่เหมาะสมและได้ สัดส่วนกับความผิด ดังนั้น หากจำเป็นต้องมีการเปิดเผยข้อมูลอันได้มาตามมาตรา 25 นั้น ผู้เปิดเผย ข้อมูลสมควรต้องขออนุญาตเจ้าของข้อมูลเพื่อทำการเปิดเผยก่อน หรือต้องมีการแจ้งให้เจ้าของข้อมูล ถึงเหตุที่ต้องเปิดเผยข้อมูลนั้นอย่างชัดเจน

#### 6.6 ปัญหาอุปสรรคและผลกระทบต่อ การป้องกันและปราบปรามการกระทำความผิด ฐานกู้ยืมเงินที่เป็นการฉ้อโกงประชาชนที่เป็นคดีพิเศษ

โดยหลักการของการกระทำความผิดนี้อยู่ที่การโฆษณาหลอกลวงว่าลงทุนน้อยได้ ผลตอบแทนสูง ซึ่งเป็นเหตุจูงใจของบุคคลทั่วไปอยู่แล้ว ผู้ให้กู้ยืมเงินบางคน แม้ไม่มีเงินหรือรายได้ที่ จะร่วมลงทุน ก็จะถูกยืมมาลงทุนแม้เสียดอกเบี้ย แต่คาดคิดว่ามาร่วมลงทุนในกรณีนี้จะคุ้มค่ามากที่สุด นอกจากนี้ งานที่ทำประจำอยู่แล้วจะพลอยเสียหายไปด้วย เพราะผู้ให้กู้ยืมเงิน หรือผู้เสียหายนั้นมีแต่ สนใจติดตามความเคลื่อนไหว หรือหาสมาชิกใหม่ต่อไป การร้องทุกข์กล่าวโทษจะเกิดขึ้นภายหลังที่ผู้ ร่วมลงทุนไม่ได้รับผลประโยชน์ตอบแทนตามที่โฆษณาชักชวน<sup>132</sup>

ผลกระทบต่อความรู้ สึกหรือด้านจิตใจ นอกจากผลกระทบต่อด้านการเงิน ด้านเศรษฐกิจ และสังคมแล้ว ด้านจิตใจของผู้ให้กู้ยืมเงินหรือผู้เสียหายบางรายถูกโกงหมดตัวแล้วยัง เป็นหนี้สินอีก ข้างบางรายมีฐานะพอมีพอใช้ได้อย่างสบาย แต่ต้องเข้าใจเพราะถูกหลอกลวง

ผู้กระทำความผิดต้องเป็นผู้ที่มีความรู้ความสามารถสูง แต่ได้นำมาใช้ในทางที่ผิดหากได้นำ ความรู้ความสามารถดังกล่าวมาใช้ในทางประกอบสัมมาอาชีพ จะเกิดผลดีต่อตนเอง ครอบครัวและ สังคม ซึ่งส่วนใหญ่ผู้กระทำความผิดต้องมีผู้ร่วมดำเนินการหลายคนด้วยกันโดยมากมักจะมีคนคอย เดินสายหาลูกค้า ซึ่งบุคคลดังกล่าว มักเป็นบุคคลที่มีชื่อเสียง และสังคมดีในท้องถิ่น สำหรับรายได้ของผู้กระทำความผิด ย่อมดีผิดหูผิดตาจากความเป็นอยู่ตามปกติ เช่น มีบ้านช่องใหญ่โต ความเป็นอยู่ดีชั้น มिरถยนต์ เก่ง อันมีหยิ่ง และไม่มีเงินจับจ่ายใช้สอยได้อย่างคล่องมือ ทั้งนี้ เพราะรายได้บางอย่างหามาได้

<sup>132</sup> กรมสอบสวนคดีพิเศษ กระทรวงยุติธรรม, “รายงานการศึกษารูปแบบและวิธีการกระทำความผิดที่มี ลักษณะเป็นคดีพิเศษ,” เล่มที่ 1, น. 48 (2549).

ง่ายจึงมีรายจ่ายได้อย่างฟุ่มเฟือยลักษณะนิสัยบุคคลกลุ่มนี้ มักมีอหยาศัยดี ทำตัวเป็นผู้มีหน้ามีตาในสังคม ไม่นิยมใช้ความรุนแรง แต่มีความโหดร้ายในจิตใจ บางครั้งจ่ายเงินง่ายๆ เพื่อสร้างความนิยม โดยไม่เรียกร้อยเงินคืนแต่ผลประโยชน์กลับคืนมานั้นมากมายยิ่งนักระยะเวลาในการดำเนินงานเป็นช่วงเวลาไม่นานนัก ดังนั้น ผู้กระทำผิดจึงต้องรีบหาผลกำไรไว้โดยเร็ว

ผลกระทบต่อเศรษฐกิจที่เห็นได้ชัดเจนคือการเงินหมุนเวียนนอกนอกระบบ ไม่อยู่ในแนวทางวิถีของธนาคารพาณิชย์ หรือสถาบันการเงินอื่นที่ทางราชการสามารถควบคุมได้ การเงินจะอยู่ในกลุ่มบุคคลผู้กระทำผิดโดยตรง ไม่สามารถตรวจสอบชัดว่า บุคคลใดมีเงินอยู่ในมือและกระแสการเงินจะไปอยู่ ณ ที่ใด ทำให้ไม่สามารถควบคุมและบริหารการเงินให้เป็นไปตามระบบได้ เกิดผลเสียหายต่อประเทศชาติอย่างร้ายแรง นอกจากนั้น สำหรับผู้ลงทุน หรือผู้เสียหายจะทุ่มเทลงทุนไปหมดตัว โดยหวังผลกำไรอย่างเช่น การเล่นเกมพนัน โดยมุ่งเพียงประโยชน์ที่จะได้รับไม่คำนึงว่าผลเสียหายที่จะเกิดขึ้นเป็นเช่นใด และไม่สนใจการทำมาหากิน และการดำเนินชีวิตต่ออย่างเป็นปกติสุข สำหรับสังคมส่วนรวม โดยเฉพาะกลุ่มที่ร่วมลงทุนไม่อาจจะดำเนินวิถีชีวิตอย่างปกติได้ จะสนใจและติดตามในการลงทุนนั้นเพื่อหวังผลกำไรเพียงอย่างเดียวเท่านั้น จึงเป็นสังคมที่เสียหายในความเป็นจริงเป็นอย่างมาก

เนื่องจากสภาพสังคมไทยในปัจจุบัน จะเห็นได้ว่า ระบบเศรษฐกิจของไทยนั้นเป็นระบบเศรษฐกิจแบบทุนนิยม สินค้าและบริการต่างมีราคาสูงกว่าค่าครองชีพทำให้การใช้จ่ายในชีวิตประจำวันอาจไม่เพียงพอต่อการดำรงชีพตามปัจจัยสี่ของผู้บริโภค เพราะมนุษย์ทุกคนล้วนแต่มีความต้องการแสวงหาสินค้าและบริการต่างๆ เพื่อตอบสนองความต้องการในการบริโภคตามปัจจัยสี่และนอกเหนือปัจจัยสี่อยู่เสมอ ผู้บริโภคจึงต้องไปกู้ยืมเงินเพื่อนำมาชำระสินค้าและบริการ แต่ด้วยปัจจัยหลากหลายประการที่ทำให้ผู้บริโภคไม่สามารถกู้ยืมเงินหรือขอสินเชื่อจากธนาคารหรือผู้ประกอบการการเงินได้ จึงหันไปกู้ยืมเงินกันเองกับนายทุนนอกระบบที่ไม่ต้องมีหลักฐานในการกู้ยืม แต่มีการเรียกดอกเบี้ยที่สูงกว่าอัตราที่กฎหมายกำหนดซึ่งผู้บริโภคที่เป็นผู้กู้ส่วนใหญ่ถูกเอารัดเอาเปรียบไม่ทางใดก็ทางหนึ่งจากผู้ให้กู้ยืมเสมอ ต่อเนื่องไปจนถึงการติดตามทวงถามหนี้ในปัจจุบัน ที่มีลักษณะติดตามทวงหนี้เป็นการรบกวน คุกคามและใช้วิธีรุนแรงละเมิดสิทธิมนุษยชน ซึ่งนับวันยิ่งทวีความรุนแรงยิ่งขึ้น ผลจากการไม่ชำระหนี้กู้ยืมเงินนอกระบบ

ปัญหาผู้เสียหายบางคนทราบดีว่าเป็นการหลอกลวง แต่ด้วยความโลภจึงเสี่ยงนำเงินไปลงทุน<sup>133</sup> และผู้เสียหายบางส่วนไม่ค่อยสนใจมาแจ้งความร้องทุกข์ต่อพนักงานสอบสวน เพราะส่วนหนึ่งเห็นว่าอาจจะตกลงแก้ไขปัญหาด้วยตนเอง ยังหลงเชื่อคารมผู้กระทำผิดว่าวันหนึ่งคง

<sup>133</sup> กรมสอบสวนคดีพิเศษ กระทรวงยุติธรรม, “รายงานการศึกษารูปแบบและวิธีการกระทำความผิดที่มีลักษณะเป็นคดีพิเศษ,” เล่มที่ 1, น. 64 (2549).

จะได้รับเงินคืนมา อีกส่วนหนึ่ง เห็นว่าเป็นเรื่องน่าละอายที่ต้องถูกหลอกลวง ไม่อยากให้ผู้ใดทราบ เรื่องราวต่างๆ ที่เกิดขึ้นกับตนเอง อีกส่วนหนึ่งเห็นว่าเป็นเรื่องเล็กน้อยการที่มาร้องทุกข์ ไม่อาจจะเกิดผลอย่างหนึ่ง อย่างใดมากนัก เนื่องจากไม่เชื่อในประสิทธิภาพเจ้าพนักงานของรัฐ

ในด้านพนักงานสอบสวนคดีพิเศษ<sup>134</sup> มักจะเร่งรัดรีบปิดคดีให้เสร็จสิ้นโดยเร็ว แม้ผู้เสียหายบางราย มาร้องทุกข์ในภายหลังที่สำนวนการสอบสวนส่งมายังพนักงานอัยการแล้ว พนักงานสอบสวนคดีพิเศษส่งเพียงเอกสารค่าให้การผู้เสียหายเพิ่มเติมมายังพนักงานอัยการ ซึ่งพนักงานอัยการไม่อาจเพิ่มเติมฟ้องได้อีก เพราะเป็นการทำให้จำเลยต้องเสียเปรียบในการดำเนินคดี ทางที่ถูกต้อง พนักงานสอบสวนคดีพิเศษต้องดำเนินการสอบสวน สรุปรมาเป็นสำนวนคดีใหม่ ปัญหาอีกอย่างหนึ่งในชั้นสอบสวนการรวบรวมพยานเอกสาร พนักงานสอบสวนคดีพิเศษมักรวบรวมจากที่ผู้เสียหายนำมาให้เป็นหลัก เอกสารบางอย่างเป็นเอกสารทางราชการ สำเนาเอกสาร จำต้องให้เจ้าพนักงานผู้มีหน้าที่เกี่ยวข้องรับรองความมีอยู่และความแท้จริงของเอกสารดังกล่าว

ในด้านพนักงานอัยการ ในส่วนกลางปัญหามีน้อย เพราะเป็นพนักงานอัยการ ซึ่งมีอำนาจหน้าที่รับผิดชอบ ดำเนินคดีในด้านนี้โดยตรง จากสำนักงานอัยการคดีอาญาพิเศษ ในส่วนภูมิภาคอาจจะมีปัญหาบ้าง เพราะเป็นพนักงานอัยการผู้ดำเนินคดีต่างๆ ไป

ในด้านศาลต้องยอมรับว่า ผู้พิพากษาทั่วไปในการพิจารณาคดีอาญาย่อมมีความรู้ ความชำนาญในคดีต่างๆ ไป เช่น ปล้นทรัพย์ ฆ่า ฉ้อโกง ยกยอกทรัพย์ตลอดจนความผิดในทางเพศ ในด้านคดีความผิดเฉพาะเรื่องบางอย่างค่อนข้างซับซ้อน จึงต้องใช้ผู้พิพากษาที่มีความรู้ความชำนาญ และมีประสบการณ์มากพอสมควรในการพิจารณาคดี การพิจารณาคดีจึงจะดำเนินไปได้ด้วยดีและรวดเร็วมีประสิทธิภาพ

## 7. วิเคราะห์ปัญหาการใช้อำนาจดุลพินิจของอธิบดีกรมสอบสวนคดีพิเศษในการรับเรื่องการกระทำความผิดที่เกี่ยวข้องกับการกักขังเงินที่เป็นการฉ้อโกงประชาชนไว้เป็นคดีพิเศษ

ปัญหาการใช้อำนาจดุลพินิจของอธิบดีกรมสอบสวนคดีพิเศษในการรับหรือไม่รับกระทำความผิดฐานกักขังเงินที่เป็นการฉ้อโกงประชาชน หรือคดีแชร์ลูกโซ่ตามพระราชกำหนดการกักขังเงินที่เป็นการฉ้อโกงประชาชน พ.ศ. 2527 ไว้ทำการสอบสวนเป็นคดีพิเศษตามมาตรา 21 วรรคหนึ่ง (1) แห่งพระราชบัญญัติการสอบสวนคดีพิเศษ พ.ศ. 2547 เป็นสิ่งสำคัญต่อการป้องกันและปราบปรามการกระทำความผิดฐานกักขังเงินที่เป็นการฉ้อโกงประชาชน หรือแชร์ลูกโซ่ ซึ่งเป็นอาชญากรรมทาง

<sup>134</sup> พระราชบัญญัติการสอบสวนคดีพิเศษ พ.ศ. 2547. มาตรา 15



เศรษฐกิจที่มีความยุ่งยาก ซับซ้อนและส่งผลกระทบต่อประชาชนและระบบเศรษฐกิจของประเทศ เนื่องจากการกระทำความผิดตามมาตรา 4 มาตรา 5 ซึ่งมีโทษตามมาตรา 12 และมาตรา 15 แห่งพระราชกำหนดการกู้ยืมเงินที่เป็นการฉ้อโกงประชาชน พ.ศ. 2527 เป็นความผิดทางอาญาที่พระราชบัญญัติการสอบสวนคดีพิเศษ พ.ศ. 2547 บัญญัติให้ต้องทำการสอบสวนเป็นคดีพิเศษตามมาตรา 21 วรรคหนึ่ง (1) ซึ่งความผิดตามกฎหมายดังกล่าวอยู่ในบัญชีท้ายพระราชบัญญัติการสอบสวนคดีพิเศษ พ.ศ.2547 จึงไม่ต้องเสนอเรื่องเข้าคณะกรรมการคดีพิเศษ (ก.ค.พ.) ในการพิจารณาเพื่อรับเรื่องไว้เป็นคดีพิเศษ แต่เป็นอำนาจของอธิบดีกรมสอบสวนคดีพิเศษเพียงคนเดียวในการใช้ดุลพินิจมีคำสั่งรับหรือไม่รับการกระทำความผิดตามกฎหมายดังกล่าวไว้เป็นคดีพิเศษซึ่งคำสั่งไม่รับไว้เป็นคดีพิเศษไม่สามารถอุทธรณ์ได้ โดยก่อนจะมีคำสั่งว่าจะรับหรือไม่รับไว้เป็นคดีพิเศษ อธิบดีกรมสอบสวนคดีพิเศษ มีวิธีปฏิบัติทางฝ่ายปกครอง คือ มีข้อบังคับ ระเบียบ ประกาศ และคำสั่งที่เกี่ยวข้องให้ทำการตรวจสอบข้อเท็จจริงหรือสืบสวนข้อเท็จจริงตามมาตรา 23/1 ก่อนเสนอ อธิบดีกรมสอบสวนคดีพิเศษ กล่าวคือ กรมสอบสวนคดีพิเศษ มีหน่วยงานชื่อกองคดีธุรกิจการเงินนอกระบบ เป็นหน่วยงานที่ทำหน้าที่ในการตรวจสอบข้อเท็จจริงหรือสืบสวนข้อเท็จจริง และเมื่อกองคดีธุรกิจการเงินนอกระบบ ตรวจสอบข้อเท็จจริงหรือสืบสวนข้อเท็จจริงเสร็จแล้ว ก็ให้ทำความเห็นเสนอต่อคณะกรรมการกลั่นกรอง ซึ่งก็เป็นคณะบุคคลที่อธิบดีกรมสอบสวนคดีพิเศษแต่งตั้ง เพื่อประชุมกลั่นกรอง และมีความเห็นเสนอให้อธิบดีกรมสอบสวนคดีพิเศษพิจารณาใช้ดุลพินิจมีคำสั่งรับหรือไม่รับเรื่องไว้เป็นคดีพิเศษ โดยไม่ต้องนำเรื่องเสนอเข้าคณะกรรมการคดีพิเศษ (ก.ค.พ.) เพื่อพิจารณาอีกแต่อย่างใด เพราะไม่ใช่เป็นความผิดตามมาตรา 21 วรรคหนึ่ง (2) แห่งพระราชบัญญัติการสอบสวนคดีพิเศษ พ.ศ. 2547

ปัญหา คือ หากอธิบดีกรมสอบสวนคดีพิเศษ ใช้อำนาจดุลพินิจไม่รับเรื่องไว้เป็นคดีพิเศษซึ่งประชาชนผู้เสียหายไม่สามารถอุทธรณ์คำสั่งไม่รับเรื่องไว้เป็นคดีพิเศษได้ ประชาชนผู้เสียหายก็จะไม่ได้รับความเป็นธรรมและไม่ได้รับการชดเชยค่าเสียหายคืน อาชญากรรมทางเศรษฐกิจก็จะไม่ได้รับการลงโทษ และหลบหนีไปพร้อมกับทรัพย์สินเงินทองจำนวนมาก เนื่องจากคดีความผิดตามพระราชกำหนดการกู้ยืมเงินที่เป็นการฉ้อโกงประชาชน พ.ศ.2527 หรือคดีแชร์ลูกโซ่ เป็นความผิดที่รัฐเท่านั้นเป็นผู้เสียหาย โดยพนักงานอัยการจะเป็นผู้ฟ้องร้องและเรียกค่าเสียหายคืนให้กับผู้เสียหายซึ่งประชาชนจะฟ้องร้องดำเนินคดีกันเองต่อศาลไม่ได้<sup>135</sup>

ดังนั้น การให้มีคณะกรรมการขึ้นมาคณะหนึ่งซึ่งเป็นตัวแทนจากหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการป้องกันและปราบปรามอาชญากรรมทางเศรษฐกิจ เพื่อรับอุทธรณ์คำสั่งไม่รับเรื่องไว้เป็นคดีพิเศษของอธิบดีกรมสอบสวนคดีพิเศษ และให้คำสั่งไม่รับเรื่องไว้เป็นคดีพิเศษ

<sup>135</sup> พระราชกำหนดการกู้ยืมเงินที่เป็นการฉ้อโกงประชาชน พ.ศ.2527. มาตรา 9

ของอธิบดีกรมสอบสวนคดีพิเศษ ถือเป็นคำสั่งทางปกครอง เพื่อให้ประชาชนมีสิทธิอุทธรณ์คำสั่งและฟ้องศาลปกครองต่อไป เนื่องจากหากปล่อยให้เป็นการใช้อำนาจดุลพินิจของอธิบดีกรมสอบสวนคดีพิเศษเพียงคนเดียวในการใช้ดุลพินิจเด็ดขาด ในการไม่รับเรื่องการกระทำความผิดดังกล่าวไว้เป็นคดีพิเศษ จะทำให้ไม่มีโปร่งใสในการปฏิบัติงานทางปกครอง และอธิบดีกรมสอบสวนคดีพิเศษกับพวกผู้บริหาร อาจสมคบคิดแบ่งหน้าที่กันทำเป็นขบวนการใช้ช่องทางกฎหมายในการออกเลขตรวจสอบข้อเท็จจริงและสืบสวนข้อเท็จจริงเพื่อทำการตรวจสอบและสืบสวนข้อเท็จจริงเพื่อให้ผู้กระทำความผิดทราบว่าตนเองถูกร้องทุกข์และกำลังถูกกรมสอบสวนคดีพิเศษ สอบสวนซึ่งผู้กระทำความผิดก็จะมาวิ่งเต้นให้เป่าสำนวนตรวจสอบข้อเท็จจริงหรือสำนวนสืบสวนข้อเท็จจริงหรือใช้เทคนิคกระทำการให้มีพยานหลักฐานไม่เพียงพอหรือไม่มีมูลที่จะรับไว้เป็นคดีพิเศษ และใช้อำนาจดุลพินิจไปในทางที่มีขอบ ทำการยุติเรื่องตรวจสอบข้อเท็จจริงหรือสืบสวนข้อเท็จจริง เพื่อช่วยเหลือพวกอาชญากรทางเศรษฐกิจไม่ให้อำนาจรัฐไม่ให้อำนาจรัฐไม่ต้องรับโทษ และหลบหนีไปพร้อมกับทรัพย์สินเป็นจำนวนมากอย่างลอบยวบล เนื่องจากการกระทำความผิดฐานกู้ยืมเงินที่เป็นการฉ้อโกงประชาชน หรือคดีแชร์ลูกโซ่ นั้นเมื่อแชร์ล้มโซ่ขาดแล้ว ก็จะปิดตัวหลบหนีไปพร้อมกับทรัพย์สินเงินทองจำนวนมาก และเหล่าอาชญากรทางเศรษฐกิจมักมีศักยภาพในการวิ่งเต้นให้ยุติเรื่องตั้งแต่ขั้นการตรวจสอบข้อเท็จจริงหรือสืบสวนข้อเท็จจริง ซึ่งยังไม่ถือว่าเป็นคดีพิเศษ หากอธิบดีกรมสอบสวนคดีพิเศษ<sup>136</sup> มีความเห็นไม่รับเรื่องไว้เป็นคดีพิเศษ โดยมีคำสั่งยุติเรื่องการตรวจสอบข้อเท็จจริงหรือสืบสวนข้อเท็จจริง ถือเป็นที่สุด ไม่สามารถอุทธรณ์คำสั่งได้ และก็ไม่ต้องส่งความเห็นหรือคำสั่ง ยุติเรื่องไม่รับไว้เป็นคดีพิเศษไปให้กับพนักงานอัยการ หรือคณะกรรมการคดีพิเศษ (ก.ค.พ.) หรือองค์กร หน่วยงานใดอีก จึงอาจทำให้ประชาชนผู้เสียหายไม่ได้รับความเป็นธรรมและไม่ได้รับการชดเชยค่าเสียหาย รวมทั้ง การกู้ยืมเงินที่เป็นฉ้อโกงประชาชนหรือแชร์ลูกโซ่ ก็จะไม่มีวันได้รับการปราบปรามอย่างเด็ดขาดและจริงจัง ผู้กระทำความผิดและอาชญากรทางเศรษฐกิจก็ไม่มีความเกรงกลัวต่อกฎหมายบ้านเมือง

การใช้อำนาจดุลพินิจของอธิบดีกรมสอบสวนคดีพิเศษ ในการไม่รับเรื่องการกระทำความผิดฐานกู้ยืมเงินที่เป็นการฉ้อโกงประชาชน ย่อมส่งผลให้ตำแหน่งอธิบดีกรมสอบสวนคดีพิเศษมีบทบาทและอำนาจหน้าที่เพิ่มมากขึ้น ซึ่งในการดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ของอธิบดีกรมสอบสวนคดีพิเศษดังกล่าวอาจส่งผลกระทบต่อสิทธิเสรีภาพของประชาชนตำแหน่งดังกล่าวจึงมีลักษณะเป็นตำแหน่งที่ให้คุณให้โทษต่อบุคคลที่เกี่ยวข้องได้ ซึ่งปัจจุบันตำแหน่งที่มีลักษณะให้คุณให้โทษต่อบุคคลนั้น นอกจากฝ่ายบริหารจะเป็นผู้เสนอแต่งตั้งแล้วยังต้องผ่านความเห็นชอบจากรัฐสภา เพื่อเป็นการควบคุมตรวจสอบฝ่ายบริหารอีกชั้นหนึ่งด้วย การเสนอแต่งตั้งบุคคลเพื่อดำรงตำแหน่งอธิบดีกรมสอบสวนคดีพิเศษในปัจจุบันได้มาจากฝ่ายบริหารแต่เพียงฝ่ายเดียวและ

<sup>136</sup> พระราชบัญญัติการสอบสวนคดีพิเศษ พ.ศ. 2547. มาตรา 3

ยังไม่ผ่านความเห็นชอบจากรัฐสภา อีกทั้ง แนวทางการรับคดีที่ผู้มาร้องขอให้เป็นคดีพิเศษนั้น กรมสอบสวนคดีพิเศษมีระเบียบปฏิบัติอยู่แล้ว แต่การรับคำร้องทุกข์ของกรมสอบสวนคดีพิเศษยังไม่ถือว่าเป็นการรับคำร้องทุกข์ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา เนื่องจากการเป็น คดีพิเศษที่จะทำการสอบสวนต้องเป็นไปตามเงื่อนไขในพระราชบัญญัติการสอบสวนคดีพิเศษ พ.ศ. 2547 มาตรา 21 ดังนั้น เมื่อรับคำร้องเข้ามา กรมสอบสวนคดีพิเศษ จะทำการพิจารณาเสียก่อนว่าเรื่องนั้นๆ เป็นคดีพิเศษหรือไม่ ในขั้นตอนนี้ กองบริหารคดีพิเศษ (กบพ.) จะทำหน้าที่ในการตรวจสอบข้อเท็จจริงและข้อกฎหมายเบื้องต้น หากข้อเท็จจริงไม่ชัดเจน ก็จะมอบหมายให้หน่วยงานที่มีอำนาจหน้าที่เกี่ยวข้องกับเรื่องนั้นๆ ไปตรวจสอบข้อเท็จจริงหรือสืบสวนข้อเท็จจริง แต่ถ้าไม่ใช่เรื่องที่อยู่ในอำนาจหน้าที่ของกรมสอบสวนคดีพิเศษ ก็จะพิจารณาส่งต่อเรื่องไปยังหน่วยงานที่มีอำนาจหน้าที่รับเรื่องไปดำเนินการ และจะมีการแจ้งให้ผู้ร้องทราบทุกขั้นตอน ตั้งแต่การรับเรื่อง การมอบหมายให้หน่วยงานภายในดำเนินการ หรือแม้แต่การส่งเรื่องไปยังหน่วยงานภายนอก ก็จะแจ้งให้ผู้ร้องทราบและสำเนาหนังสือที่ส่งเรื่องไปยังหน่วยงานภายนอกแนบไปด้วย

สำหรับภาพลักษณ์กรมสอบสวนคดีพิเศษที่ประชาชนบางส่วนอาจมองในแง่ลบบ้างโดยภาพลักษณ์ส่วนหนึ่งเกิดจากแนวทางการรับคดีของกรมสอบสวนคดีพิเศษที่ไปรับเรื่องเล็กๆ ที่ไม่สมควรเป็นคดีพิเศษมาเป็นคดีพิเศษ กับภาพลักษณ์ที่ไปทำคดีที่เกี่ยวข้องกับการเมืองจนเป็นที่ถูกวิพากษ์วิจารณ์ ซึ่งวิธีส่งเสริมภาพลักษณ์นั้น ได้แก่ วางระเบียบกรมสอบสวนคดีพิเศษเพื่อให้มีคณะอนุกรรมการกลั่นกรอง<sup>137</sup> การรับคดีพิเศษที่อยู่ในอำนาจของกรมสอบสวนคดีพิเศษโดยตรง เช่น คดีแชร์ลูกโซ่ โดยกำหนดให้มีผู้เชี่ยวชาญที่เกี่ยวข้องมาเป็นคณะพิจารณาและเสนอความเห็นต่ออธิบดีกรมสอบสวนคดีพิเศษ เพื่อลดดุลพินิจของอธิบดีกรมสอบสวนคดีพิเศษในการใช้อำนาจสั่งรับคดีพิเศษ ซึ่งจะทำให้มีการกลั่นกรองเสนอทั้งข้อเท็จจริงของคดี และเหตุผลตามกฎหมายที่สมควรรับเรื่องไว้เป็นคดีพิเศษว่าเป็นไปตามกฎหมายหรือไม่ จะทำให้การรับคดีมีความโปร่งใส ตรงตามเจตนารมณ์ของกฎหมาย โดยปกติหากเป็นการปฏิบัติหรือละเว้นการปฏิบัติหน้าที่ที่มีลักษณะเป็นการใช้อำนาจผูกพัน (Mandatory Power) หรือการปฏิบัติหน้าที่ (Duty) ทั่วไปการพิจารณาว่าอธิบดีกรมสอบสวนคดีพิเศษ ซึ่งเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐปฏิบัติหรือละเว้นการปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบหรือไม่ ก็เป็นการควบคุมตรวจสอบจากกฎหมายและระเบียบที่กำหนดขอบเขตอำนาจหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ของรัฐที่ถูกกล่าวหาว่ามีกฎหมายหรือระเบียบกำหนดให้ใช้อำนาจหรือปฏิบัติหน้าที่อย่างไร แต่อธิบดีกรมสอบสวนคดีพิเศษ ซึ่งเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐนั้น ได้กระทำไปอย่างไร หากไม่ปฏิบัติตามที่กำหนด ทั้งที่กฎหมายหรือระเบียบกำหนดให้ต้องปฏิบัติ หรือปฏิบัติผิดไปจากที่กำหนดโดยไม่มีเหตุผลรองรับยอมเป็นการปฏิบัติ

<sup>137</sup> ประกาศ กคพ. เรื่อง หลักเกณฑ์และวิธีการในการร้องขอและเสนอให้ กคพ. มีมติให้คดีความผิดทางอาญาใดเป็นคดีพิเศษ พ.ศ. 2561. ข้อ 5 วรรค 6

หน้าที่หรือละเว้นการปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบได้โดยไม่ง่าย เพราะในการใช้อำนาจผูกพันฝ่ายปกครองมีบทบาทไม่ต่างไปจากหุ่นยนต์หรือเครื่องจักรอัตโนมัติของฝ่ายนิติบัญญัติเท่านั้นและสามารถเข้ามาควบคุมตรวจสอบการใช้อำนาจได้อย่างสมบูรณ์แต่ในกรณีการปฏิบัติหรือละเว้นการปฏิบัติหน้าที่ที่มีลักษณะเป็นการใช้อำนาจดุลพินิจนั้นแตกต่างออกไปเนื่องจากการใช้ดุลพินิจพิจารณาทางปกครอง<sup>138</sup> เป็นเรื่องของการมอบให้อธิบดีกรมสอบสวนคดีพิเศษ ซึ่งเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐมีอำนาจเลือกวินิจฉัยตีความ หรือตัดสินใจใช้อำนาจไปตามบรรดามาตรการที่มีอยู่ให้เหมาะสมกับข้อเท็จจริงกรณีเฉพาะเรื่อง จึงเป็นกรณีที่อธิบดีกรมสอบสวนคดีพิเศษ ซึ่งเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐได้รับความเชื่อถือว่าจะสามารถใช้ดุลพินิจพิจารณาทางปกครองที่มีผลเป็นการสร้างนิติสัมพันธ์ขึ้นระหว่างบุคคลในอันที่จะก่อให้เกิดเปลี่ยนแปลง โอน สงวน รั้งรับ หรือมีผลกระทบต่อสถานภาพของสิทธิหรือหน้าที่ของบุคคลได้อย่างถูกต้องสอดคล้องกับเจตนารมณ์ของกฎหมาย และการให้อำนาจดุลพินิจแก่อธิบดีกรมสอบสวนคดีพิเศษซึ่งเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐนั้น โดยธรรมชาติย่อมไม่อาจหลีกเลี่ยงที่ผู้ใช้กฎหมายอาจต้องใช้ข้อเท็จจริงของตนในการประเมินคุณค่าทางกฎหมายแก่ข้อเท็จจริงซึ่งมิใช่เป็นเพียงการตรวจสอบว่าข้อเท็จจริงในคดีนั้นถูกต้องหรือไม่เพียงประการเดียวในการตีความกฎหมายเพื่อปรับใช้กับข้อเท็จจริงในคดี ในการตัดสินใจว่าจะใช้หรือไม่ใช้อำนาจ และในการพิจารณาบรรดาทางเลือกของผลทางกฎหมายที่ควรจะเป็นตามที่กฎหมายกำหนดไว้ดั่งนั้นโดยธรรมชาติแม้อธิบดีกรมสอบสวนคดีพิเศษซึ่งเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐมีความสุจริตแต่ก็มีโอกาสที่อธิบดีกรมสอบสวนคดีพิเศษอาจจะบังคับใช้กฎหมายให้เกิดผลที่แตกต่างกันได้ การควบคุมตรวจสอบอำนาจดุลพินิจของอธิบดีกรมสอบสวนคดีพิเศษในกรณีนี้ จึงต้องจำกัดบทบาท เพื่อควบคุมตรวจสอบ เฉพาะกรณีที่อธิบดีกรมสอบสวนคดีพิเศษ มีการใช้อำนาจดุลพินิจล่วงล้ำขอบเขตความชอบด้วยกฎหมายอย่างชัดแจ้ง เท่านั้น



<sup>138</sup> พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙. มาตรา 5 วรรค 2

## บทที่ 4

### การศึกษากฎหมายต่างประเทศกับการใช้ดุลพินิจรับคดีความผิด ที่เกี่ยวข้องกับการกักเงินที่เป็นการฉ้อโกงประชาชนไว้เป็นคดีพิเศษ และวิเคราะห์เปรียบเทียบกับกฎหมายไทย

ความผิดฐานฉ้อโกงประชาชนของประเทศต่างๆ มีแนวความคิดในการบัญญัติกฎหมายของแต่ละยุคสมัย ซึ่งแสดงให้เห็นถึงความจำเป็นที่ต้องมีการบังคับใช้กฎหมายที่แตกต่างกันออกไปในแต่ละประเทศ แต่สิ่งที่เหมือนกันคือจุดมุ่งหมายเพื่อป้องกันและปราบปรามผู้กระทำความผิดฐานกักเงินที่เป็นการฉ้อโกงประชาชน ซึ่งการกระทำความผิดดังกล่าวเป็นอาชญากรรมทางเศรษฐกิจที่ได้สร้างความเสียหายต่อสังคมและระบบเศรษฐกิจของประเทศไทยอย่างกว้างขวางและลึกซึ้ง โดยได้ศึกษากฎหมายของประเทศสหรัฐอเมริกา สหราชอาณาจักร และสหพันธรัฐออสเตรเลีย เพื่อศึกษาการใช้อำนาจดุลพินิจของฝ่ายปกครองในการดำเนินคดีความผิดฐานกักเงินที่เป็นการฉ้อโกงประชาชนไว้ทำการสอบสวนเพื่อฟ้องร้องต่อศาล รวมทั้งแนวคิด วิวัฒนาการ ลักษณะองค์ประกอบความผิดฐานกักเงินที่เป็นการฉ้อโกงประชาชน ทั้งนี้ เพื่อนำมาวิเคราะห์เปรียบเทียบกับกฎหมายของประเทศไทย เพื่อหาแนวทางปรับปรุงและแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการใช้อำนาจดุลพินิจรับคดีความผิดฐานกักเงินที่เป็นการฉ้อโกงประชาชนที่มีลักษณะเป็นคดีพิเศษไว้ทำการสอบสวนฟ้องร้องดำเนินคดีได้อย่างครอบคลุมทุกรูปแบบการกระทำความผิด ซึ่งมีการเปลี่ยนแปลงไปอย่างรวดเร็วและตลอดเวลา ทั้งนี้ เพื่อให้กฎหมายของไทย สามารถลงโทษผู้กระทำความผิดได้อย่างเหมาะสมและสร้างความสงบเรียบร้อยของสังคม รวมทั้ง สามารถปกป้องรักษาผลประโยชน์ของประชาชนและประเทศชาติได้อย่างมีประสิทธิภาพ



## 1. กฎหมายต่างประเทศที่เกี่ยวข้องกับการใช้อำนาจตุลพินิจรับคดีความผิดที่เกี่ยวข้องกับการกักขังเงินที่เป็นการฉ้อโกงประชาชนไว้เป็นคดีพิเศษ

### 1.1 ประเทศสหรัฐอเมริกา

ประเทศสหรัฐอเมริกามีการปกครองในรูปแบบของสหรัฐ (Federalism) และมีรัฐบาลกลางในการบริหารประเทศ รัฐบาลกลางมีอำนาจในการตรากฎหมายขึ้นใช้ในสหรัฐและมลรัฐทั้ง 50 รัฐ ตามเงื่อนไขที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญ โดยแต่ละมลรัฐก็มีระบบกฎหมายของตนเอง มีศาลของตนเอง การแบ่งประเภทของกฎหมายจึงแบ่งออกเป็นระดับสหรัฐ (Federal Law) และกฎหมายระดับมลรัฐ (State Law) กฎหมายระดับรัฐบาลกลางของประเทศสหรัฐอเมริกาถูกบัญญัติไว้ใน United States Code โดยมีการจัดระเบียบกฎหมายโดยการแบ่งประเภทและจัดหมวดหมู่เพื่อให้เป็นระเบียบในการรวบรวมที่มาของกฎหมายที่ผ่านการพิจารณาโดยสภาองเกรสโดยในแต่ละหมวดหมู่จะแบ่งเป็นหัวข้อ และเป็นส่วนย่อยจำนวนเท่าใดก็ได้ ในการพิจารณาของสภาองเกรสกระบวนการของการรวบรวมกฎหมายนี้เรียกว่า “การจำแนก” ซึ่งเป็นกระบวนการตัดสินใจในการจัดหมวดหมู่กฎหมายเป็นส่วนต่างๆ ในประมวลกฎหมายนั้น เป็นเรื่องของกฎหมายเฉพาะหรือไม่ ในทางทฤษฎีกฎหมายที่ผ่านการพิจารณาโดยสภาองเกรสจะมีการจำแนกกฎหมายตามประมวลกฎหมาย ซึ่งในการตรากฎหมายจะมีการจัดหมวดหมู่ของบทบัญญัติที่ไม่เกี่ยวข้องโดยเฉพาะปัญหาที่ตอบสนองต่อความต้องการของประชาชน<sup>139</sup>

#### 1.1.1 การใช้อำนาจตุลพินิจของฝ่ายกรองในการรับคดีความผิดฐานกักขังเงินที่เป็นการฉ้อโกงประชาชนไว้เป็นคดีพิเศษ

กระบวนการยุติธรรมทางอาญาของสหรัฐอเมริกามีลักษณะและรูปแบบเฉพาะ เป็นระบบ Dual Sovereignty กล่าวคือ มีการแยกอำนาจตุลพินิจในการดำเนินคดีอาญาระหว่างรัฐบาลกลาง (Federal System) และมลรัฐ (State System) ออกจากกันอย่างชัดเจนตามระบบ Dual Sovereignty ทั้งรัฐบาลกลางและมลรัฐ มีอำนาจดำเนินคดีอาญาจำเลยในการกระทำเดียวกันหากพบว่าการกระทำนั้นเป็นความผิดตามกฎหมายของรัฐบาลกลางและกฎหมายของแต่ละมลรัฐในคราวเดียวกัน โดยการดำเนินคดีความผิดฐานกักขังเงินที่เป็นการฉ้อโกงประชาชน จะเป็นหน้าที่ความรับผิดชอบของพนักงานอัยการเท่านั้น ประชาชนไม่สามารถนำคดีอาญาขึ้นฟ้องต่อศาลได้ด้วยตนเอง เพราะการควบคุมการดำเนินคดีอาญาเป็นภารกิจของรัฐแต่เพียงผู้เดียว เพื่อป้องกันเอกชนในการเอาคดีอาญามาแก่งฟ้องเพื่อให้ร้ายกันหรือเพื่อทำลายความน่าเชื่อถือของอีก

<sup>139</sup> มานิตย์ จุมปา, ความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับกฎหมายสหรัฐอเมริกา, พิมพ์ครั้งที่ 2 แก้ไขเพิ่มเติม (กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์วิญญูชน) น. 62.

ฝ่ายหรือใช้คดีอาญาในการสร้างอำนาจต่อรองกับคู่กรณี ทั้งนี้ในกรณีที่คดีอาญาไม่มีพยานหลักฐานเพียงพอที่จะสามารถเอาผิดต่อผู้ต้องหาได้ พนักงานอัยการผู้ตรวจสอบสำนวนจะใช้อำนาจดุลพินิจมีคำสั่งปฏิเสธการรับสำนวนตั้งแต่ต้น หรือแม้ว่าผู้ตรวจสอบสำนวนจะได้รับสำนวนนั้นแล้ว แต่หากปรากฏในภายหลังว่าพยานหลักฐานในสำนวนคดีอาญาไม่เพียงพอ พนักงานอัยการเจ้าของสำนวนก็สามารถใช้ดุลพินิจที่จะปฏิเสธการฟ้องคดีต่อศาลได้โดยการไม่ยื่นคำร้องต่อคณะลูกขุนใหญ่ (Grand Jury) เพื่อขออนุมัติให้พนักงานอัยการเสนอคำฟ้องต่อศาล ในทางกลับกัน ถ้าพนักงานอัยการเจ้าของสำนวนพบว่าพยานหลักฐานที่สำคัญและจำเป็นต่อคดีบางส่วนขาดหายไปหรือไม่ได้รวบรวมไว้ในสำนวนการสอบสวนหรือมีความจำเป็นที่จะต้องรวบรวมถ้อยคำจากบางคนอีก พนักงานอัยการเจ้าของสำนวนก็มีอำนาจสั่งให้เจ้าหน้าที่ตำรวจสอบสวนเพิ่มเติมหรือจะมอบหมายให้เจ้าหน้าที่สืบสวนสอบสวนประจำสำนักงานอัยการแห่งนั้นๆ ดำเนินการรวบรวมพยานหลักฐานโดยไม่จำเป็นต้องแจ้งเจ้าหน้าที่ตำรวจผู้ส่งสำนวนการสอบสวนนั้นทราบก็ได้ ในทางปฏิบัติ สำหรับคดีพิเศษซึ่งเป็นคดีอาญาที่สำคัญๆ ที่กระทบต่อความสงบเรียบร้อยของประชาชนเป็นส่วนรวม หรือคดีอาญาใดๆ ที่เจ้าหน้าที่ตำรวจจะเลยไม่ดำเนินการสืบสวนสอบสวนซึ่งอาจเกิดจากการอิทธิพลท้องถิ่นของผู้ต้องหาหรือกรณีที่เจ้าหน้าที่ตำรวจพยายามให้ความช่วยเหลือแก่ผู้ต้องหาเสียเอง หากมีการร้องขอจากผู้เสียหายหรือพนักงานอัยการทราบเหตุดังกล่าวด้วยตนเอง พนักงานอัยการก็มีอำนาจที่จะริเริ่มการสืบสวนสอบสวนคดีอาญาเองได้ โดยการสั่งให้เจ้าหน้าที่สืบสวนสอบสวนประจำสำนักงานอัยการแห่งนั้นๆ ดำเนินการสืบสวนสอบสวน เพื่อรวบรวมพยานหลักฐานใดๆ ที่จำเป็นต่อคดีอาญาโดยไม่ต้องรอให้เจ้าหน้าที่ตำรวจส่งสำนวนการสอบสวน ก็ได้ ซึ่งเจ้าหน้าที่สืบสวนสอบสวนประจำสำนักงานอัยการมีอำนาจในการพกพาวุธปืนและจับกุมผู้กระทำความผิดเช่นเดียวกับเจ้าหน้าที่ตำรวจ พนักงานอัยการมีอำนาจและดุลพินิจที่เป็นอิสระในการพิจารณาคดี เรียกว่า Prosecutorial Discretion ซึ่งในทางปฏิบัติพนักงานอัยการผู้ทำหน้าที่ตรวจรับสำนวนคดีอาญาจะจัดการประชุมคณะลูกขุนใหญ่เพื่อขออนุมัติคำฟ้อง (Indictment) โดยคำฟ้องนั้น พนักงานอัยการเป็นผู้ร่าง ส่วนคณะลูกขุนใหญ่จะทำหน้าที่เพียงไต่สวนและกลั่นกรองคดีอาญาที่นำเสนอโดยพนักงานอัยการว่าพนักงานอัยการมีพยานหลักฐานเพียงพอที่จะฟ้องคดีอาญานั้นได้หรือไม่ เพียงใด<sup>140</sup> ซึ่งมีข้อสังเกตว่า การที่คณะลูกขุนใหญ่ซึ่งเป็นประชาชนทั่วไปพิจารณาพยานหลักฐานเพื่ออนุมัติคำฟ้องของพนักงานอัยการนั้น จะเป็นหลักการเดียวกันกับการใช้บุคคลธรรมดา ร่วมเป็นคณะลูกขุน (Jury) เพื่อพิจารณาคดีอาญาของศาล เนื่องจากคณะลูกขุนใหญ่ก็มาจากประชาชนทั่วไปที่อาศัยอยู่ในท้องถิ่นเดียวกันกับคณะลูกขุนจึงน่าจะมีความคิดเห็นใกล้เคียงกัน อนึ่งคณะลูกขุนใหญ่ ต้องได้คะแนนเสียงข้างมากจำนวนไม่น้อยกว่า 12 เสียง

<sup>140</sup> อรรถพล ใหญ่สว่าง, “กระบวนการยุติธรรมทางอาญาในสหรัฐอเมริกา,” สืบค้นเมื่อวันที่ 26 ธันวาคม 2566, <https://www.matichon.co.th>

อนุมัติให้พนักงานอัยการฟ้องคดีอาญา (True Bill) โดยเป็นอำนาจเด็ดขาดของคณะลูกขุนใหญ่ที่จะพิจารณาว่าข้อหาใดที่เหมาะสมที่สุดสำหรับคดีอาญานั้น ถ้าคณะลูกขุนใหญ่ปฏิเสธข้อหาที่พนักงานอัยการร้องขอ (No Bill) พนักงานอัยการผู้เป็นหัวหน้าประจำสำนักงานอัยการนั้นก็ยังมีสิทธิยื่นขออนุมัติคำฟ้องต่อคณะลูกขุนใหญ่ชุดใหม่อีกครั้งหนึ่ง เมื่อคำฟ้องได้รับอนุมัติแล้วคำฟ้องจะถูกส่งไปที่เสมียนท้องถิ่น (District Clerk) เพื่อส่งต่อไปยังศาลที่มีเขตอำนาจ หลังจากนั้นคดีอาญาจะอยู่ภายใต้ความรับผิดชอบของพนักงานอัยการโดยอัตโนมัติ ซึ่งในคดีอุกฉกรรจ์ (Felony) พนักงานอัยการจำเป็นที่จะต้องได้รับอนุมัติคำฟ้องจากคณะลูกขุนใหญ่เพื่อฟ้องคดีอาญาต่อศาลเสมอ

### 1.1.2 การกำหนดให้การกระทำความผิดฐานกู้ยืมเงินที่เป็นการฉ้อโกงประชาชน เป็นคดีพิเศษ

ประเทศสหรัฐอเมริกาได้กำหนดให้การกระทำความผิดฐานกู้ยืมเงินที่เป็นการฉ้อโกงประชาชนเป็นอาชญากรรมทางเศรษฐกิจหรืออาชญากรรมคอเช็ตขาว ซึ่งถือเป็นคดีพิเศษที่ไม่ใช่การกระทำความผิดคดีอาญาธรรมดาทั่วไป เช่น ลักทรัพย์ วิ่งราวทรัพย์ ปล้นทรัพย์ การกู้ยืมเงินที่เป็นการฉ้อโกงประชาชนเกิดขึ้นครั้งแรกที่ประเทศสหรัฐอเมริกา โดยมีรูปแบบการกระทำความผิดอยู่ในการประกอบธุรกิจประเภทแชร์ลูกโซ่ หรือการประกอบธุรกิจแบบพีระมิด ซึ่งเป็นการดำเนินธุรกิจในรูปแบบของการการฉ้อโกงประชาชน อันเป็นปัญหาอาชญากรรมทางเศรษฐกิจที่ส่งผลกระทบต่อประชาชน และระบบเศรษฐกิจของประเทศในวงกว้าง ทำให้ยากต่อการป้องกันและปราบปราม<sup>141</sup> โดยประเทศสหรัฐอเมริกามีการบัญญัติกฎหมายเรื่องการฉ้อโกงไว้ใน United States Code ที่ใช้บังคับเรื่องการฉ้อโกงประชาชนของประเทศ ซึ่งเป็นกฎหมายกลางของสหรัฐ ชื่อว่า Federal Law ที่กำหนดไว้ว่า การฉ้อโกงเป็นการหลอกลวง โดยเจตนา หรือการบิดเบือนความจริงที่ใช้เพื่อประโยชน์ของตนเองหรือผู้อื่น โดยบทบัญญัติใน U.S. Code Title 18 Part I Chapter 47 นี้ได้กำหนดว่าหากมีการฉ้อโกงประชาชนซึ่งเป็นการหลอกลวงไม่ว่าจะกระทำโดยเจตนาหรือการบิดเบือนความจริงที่ใช้เพื่อประโยชน์ของตนเองหรือของผู้อื่น รัฐบาลกลางจะดำเนินการผ่านอัยการเพื่อลงโทษการฉ้อโกงประชาชนตามประเภทต่างๆ ที่ระบุไว้ โดยเฉพาะภายใต้กฎหมายของรัฐบาลกลาง ซึ่งกฎหมายเหล่านี้ได้ระบุถึงประเภทของอาชญากรรมการฉ้อโกงไว้โดยเฉพาะ และการฉ้อโกงในแต่ละประเภทนั้นมีบทลงโทษเฉพาะที่เกี่ยวข้อง อาทิเช่น การฉ้อโกงประชาชนโดยใช้วิธีการทางจดหมาย (Mail Fraud) และการฉ้อโกงการโอนเงินโดยรัฐบาลกลางกำหนดให้อาชญากรรมที่ใช้จดหมายอิเล็กทรอนิกส์ (อีเมล) หรือเทคโนโลยีการสื่อสาร รวมถึงอินเทอร์เน็ตเป็นส่วนหนึ่งของการฉ้อโกงประชาชน เนื่องจาก มีลักษณะทั่วไปของการกระทำเป็นฉ้อโกงประชาชนผ่านจดหมาย และ

<sup>141</sup> William W.Keep, Multilevel marketing and Pyramid Schemes in the United States: An Historical Analysis, Journal of Historical Research in Marketing, Vol.6, Issue 4, p.1, (November 2014).

การฉ้อโกงประชาชนทางอินเทอร์เน็ต โดยจะถูกเรียกเก็บเงินหรือหลอกให้ชำระเงินในหลายกรณี ตัวอย่างเช่น ผู้ที่จ่ายเงินสินบนหรือเงินใต้โต๊ะให้แก่เจ้าหน้าที่ของรัฐมักใช้โทรศัพท์ หรือส่งจดหมายทางไปรษณีย์ในช่วงของกระบวนการ ด้วยเหตุนี้ภัยการของรัฐบาลกลาง จึงสามารถเรียกเก็บเงินจากบุคคลที่มีการหลอกลวงผ่านจดหมายอิเล็กทรอนิกส์หรืออาชญากรรมทางอินเทอร์เน็ตในประเภทต่างๆ ได้

อย่างไรก็ดี รูปแบบการฉ้อโกงภาษี หรือเรียกว่า การหลีกเลี่ยงภาษี เป็นกรณีที่เกิดขึ้นทุกครั้งที่ผู้เสียภาษีพยายามหลีกเลี่ยงการจ่ายภาษีรายได้ของรัฐบาลกลาง การฉ้อโกงภาษีอาจมีหลายรูปแบบโดยเริ่มตั้งแต่การประเมินค่าใช้จ่ายทางธุรกิจ จนถึงการรับรายได้ต่ำกว่าเกณฑ์ หรือ แม้กระทั่งการไม่ยื่นแบบแสดงรายการภาษี เป็นต้น และการฉ้อโกงหลักทรัพย์เป็นที่ทราบกันดีว่า ตลาดหลักทรัพย์และสินค้าโภคภัณฑ์ของประเทศสหรัฐอเมริกา นั้น ถูกควบคุมโดยรัฐบาล มีกิจกรรม หรือโครงการต่างๆ ที่เป็นการฉ้อโกงหลากหลายประเภทที่อยู่ภายใต้หมวดหมู่ของการฉ้อโกงหลักทรัพย์นี้ เช่น การประกอบธุรกิจแบบแชร์ลูกโซ่ หรือการดำเนินธุรกิจแบบพีระมิด แผนการลงทุน การฉ้อโกงนายหน้า และการฉ้อโกงสกุลเงินต่างประเทศ การฉ้อโกงประเภทนี้มักจะเกิดขึ้นเมื่อบริษัทนายหน้าธนาคารเพื่อการลงทุนหรือตัวแทนนายหน้าซื้อขายหลักทรัพย์ รายใดหลอกลวงลูกค้าหรือนักลงทุนโดยการให้ข้อมูลเท็จหรือบิดเบือนความจริง นอกจากนี้ยังเกิดขึ้นเมื่อผู้คนซื้อขายหุ้นหรือหลักทรัพย์อื่นโดยใช้ข้อมูลที่ไม่เปิดเผยต่อสาธารณชน ซึ่งเป็นแนวปฏิบัติที่เรียกว่าการซื้อขายหลักทรัพย์โดยใช้ข้อมูลวงใน

จากที่กล่าวมาข้างต้นในบทบัญญัติของ United States Code หัวข้อที่ 18 เรื่องอาชญากรรมและกระบวนการยุติธรรมทางอาญา ส่วนที่ 1 ตอนที่ 63 มาตรา 1341<sup>142</sup> ได้มีการบัญญัติเรื่องการกั๊ยเงินที่เป็นการฉ้อโกงประชาชนและการหลอกลวงอื่นๆ ไว้ โดยการกระทำความผิดฐานการหลอกลวงและการฉ้อโกงตามมาตรา<sup>143</sup> กฎหมายได้บัญญัติว่า

“ผู้ใดวางแผน หรือจงใจที่จะวางแผนหรือใช้กลอุบายในการฉ้อโกงเพื่อให้ได้มาซึ่งเงินหรือทรัพย์สินโดยวิธีการหลอกลวง หรือสัญญาว่าจะขาย จำหน่ายให้กู้ยืมเงิน แลกเปลี่ยน แลกจ่าย หรือ จัดหาด้วยวิธีการที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย หรือวิธีการอื่นใด โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อการหลอกลวง หรือพยายามที่จะหลอกลวงผ่านทางจดหมาย หรือการรับฝากจดหมายที่ได้รับอนุญาต ไม่ว่าเรื่องใดก็ตาม สิ่งที่จะส่งหรือส่งโดยบริการไปรษณีย์ หรือเงินฝาก หรือสาเหตุที่จะฝากเรื่องใดๆ สิ่งที่จะส่งหรือส่งโดยผู้ให้บริการระหว่างรัฐ เอกชน หรือเชิงพาณิชย์ใดๆ หรือรับจากเรื่องหรือ

<sup>142</sup> Conell Low School from : <https://www.law.cornell.edu/uscode/text/18/1341>

<sup>143</sup> Short Title of 2002 Amendment from : <https://www.law.cornell.edu/uscode/text/18/1341>.

สิ่งใด เป็นเหตุให้ส่งโดยทางไปรษณีย์หรือผู้ขนส่งดังกล่าวตามทิศทางที่ระบุไว้ หรือ ณ สถานที่ซึ่งบุคคลนั้นได้รับคำสั่งให้ส่งมอบสิ่งนั้นหรือสิ่งใดๆ นั้น จะต้องถูกปรับภายใต้บทบัญญัตินี้ หรือถูกจำคุกไม่เกิน 20 ปี หรือทั้งจำทั้งปรับ และหากเกิดการฝ่าฝืนเกี่ยวกับ หรือเกี่ยวข้องกับผลประโยชน์ใดๆ ที่ได้รับอนุญาต การขนส่ง การรับส่ง การโอน หรือการเบิกจ่ายที่เกี่ยวข้องกับเหตุฉุกเฉิน หรือส่งผลกระทบต่อสถาบันการเงินบุคคลดังกล่าว จะถูกปรับไม่เกิน 1,000,000 ดอลลาร์ หรือจำคุกไม่เกิน 30 ปี หรือทั้งจำทั้งปรับ”

ซึ่งการกระทำความผิดตามมาตรา 1341 นี้ถูกอ้างถึงในพระราชบัญญัติการเพิ่มบทลงโทษอาชญากรรมคอปกขาว ค.ศ. 2002 มาตรา 3 บัญญัติว่า หากมีการหลอกลวงหรือการฉ้อโกงตามมาตรา 1341 ให้เพิ่มบทลงโทษจาก 5 ปี เป็น 10 ปี<sup>144</sup>

นอกจากนี้ ในประเทศสหรัฐอเมริกายังมีบทบัญญัติที่เกี่ยวข้องกับการฉ้อโกงอีกหนึ่งมาตรา บัญญัติไว้ใน United States Code หัวข้อที่ 18 และกระบวนการยุติธรรมทางอาญา ส่วนที่ 1 ตอนที่ 47 มาตรา 1003 บัญญัติว่า บุคคลใดก็ตามที่รู้เท่าทัน และเรียกร้องหรือพยายามฉ้อโกงเพื่อรับส่วนแบ่งใดๆ หรือผลรวมในหุ้นสาธารณะของสหรัฐอเมริกาหรือมีส่วนใดส่วนหนึ่งของมันโอน มอบหมาย ขาย หรือมีเงินรายปี (เงินปันผล เงินบำนาญ ค่าตอบแทน เงินบำเหน็จ หรือหนี้สินอื่นๆ ที่ค้างชำระจากสหรัฐอเมริกา หรือส่วนหนึ่งส่วนใดที่ได้รับหรือจ่ายโดยอาศัยอำนาจความทุจริตใดๆ การปลอมหรือปลอมแปลงหนังสือมอบอำนาจ ผู้มีอำนาจ หรือตราสารต้องระวางโทษปรับภายใต้บทบัญญัตินี้ หรือถูกจำคุกไม่เกินห้าปี หรือทั้งจำทั้งปรับ แต่ถ้าผลรวมหรือมูลค่าที่ได้รับหรือพยายามที่จะได้รับไม่เกิน 1,000 ดอลลาร์ ต้องระวางโทษปรับภายใต้บทบัญญัตินี้ หรือถูกจำคุกไม่เกินหนึ่งปี หรือทั้งจำทั้งปรับ<sup>145</sup>

ทั้งนี้ในประเทศสหรัฐอเมริกา ได้มีการแบ่งการปกครองเป็นรูปแบบของมลรัฐ ทำให้ในแต่ละมลรัฐจะต้องมีกฎหมายบัญญัติไว้ โดยในบางมลรัฐให้ความสำคัญในการป้องกันและปราบปรามอาชญากรรมทางเศรษฐกิจ การหลอกลวงที่เป็นการฉ้อโกงประชาชนเป็นอย่างมาก เช่น มลรัฐแคลิฟอร์เนีย มลรัฐอซิงตัน มลรัฐฟลอริดา มลรัฐโอไฮโอ และมลรัฐนิวยอร์ก เป็นต้น

แต่อย่างไรก็ตามบุคคลที่กระทำการฉ้อโกงอาจถูกดำเนินคดีจากกฎหมายของรัฐบาลกลางและกฎหมายของรัฐโดยสามารถดำเนินคดีทั้งสองได้ในเวลาเดียวกัน<sup>146</sup> โดยผู้มีอำนาจฟ้องคดีอาญาพิเศษตามกฎหมายของประเทศสหรัฐอเมริกานั้น กำหนดให้เป็นอำนาจของพนักงาน

<sup>144</sup> Section 3. Criminal penalties for mail. and wire fraud. mail Fraud—Section 1341 of title 18, United States Code is amended by striking “Five years” and inserting “10 years”.

<sup>145</sup> Demands against the United States from : [www.law.cornell.edu/uscode/text/18/1003](http://www.law.cornell.edu/uscode/text/18/1003).

<sup>146</sup> Mark Theoharis, J.D Fraud : Laws and Penalties From : <https://www.criminaldefenselawyer.com/crime-penalties/federal/Fraud.html>.



อัยการ โดยเฉพาะเอกชน ซึ่งเป็นผู้เสียหายจะเสนอคำฟ้องของตนไม่ว่าโดยลำพัง หรือโดยเข้าเป็นโจทก์ร่วมกับพนักงานอัยการหาได้ไม่ สหรัฐอเมริกา จึงไม่มีความผิดประเพณียอมความได้ และศาลสูงของสหรัฐอเมริกาได้เคยประกาศซ้ำในหลายคดีว่า ผลประโยชน์ของรัฐและสังคมย่อมอยู่เหนือกว่าผลประโยชน์ของเหยื่อในการกระทำความผิด การที่รัฐฟ้องคดีนั้นจึงเป็นการกระทำไปเพื่อสังคมมิใช่เพื่อยานผู้กล่าวโทษ พนักงานอัยการทำหน้าที่เพื่อสังคม มิใช่เพื่อผู้ประสบเคราะห์กรรมจากการกระทำความผิด<sup>147</sup> นอกจากนี้ กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการป้องกันและปราบปรามอาชญากรรมทางเศรษฐกิจ คือ White-Collar Crime Penalty Enhancement Act of 2002 หรือพระราชบัญญัติการเพิ่มบทลงโทษอาชญากรรมคอปกขาว ค.ศ. 2002 ได้บัญญัติขึ้นเพื่อแก้ไขประมวลกฎหมายอาญาของรัฐบาลกลาง โดยมีสาระสำคัญ คือ การเพิ่มบทลงโทษทางอาญาที่เกี่ยวข้องกับการสมรู้ร่วมคิดการกักขังเงินที่เป็นการฉ้อโกงประชาชนและการเพิ่มบทลงโทษสำหรับผู้สมคบคิดที่จะกระทำความผิดต่อสหรัฐอเมริกาหรือการฉ้อโกงประชาชนและการหลอกลวงทางไปรษณีย์และการโอนเงิน โดยพระราชบัญญัติเพิ่มบทลงโทษอาชญากรรมคอปกขาวปี 2002 นี้ คณะกรรมการพิจารณาคดีของสหรัฐอเมริกาได้ทำการทบทวนแนวทางพิจารณาโทษของรัฐบาลกลางและได้แถลงนโยบายที่เกี่ยวข้องว่า บทลงโทษที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัตินี้จะเห็นถึงลักษณะที่ร้ายแรงของความผิดปฏิบัติการที่เพิ่มมากขึ้น เพื่อยับยั้งป้องกันและลงโทษความผิดดังกล่าว และเพื่อพิจารณาว่า ควรเพิ่มลักษณะความผิดเฉพาะเพื่อให้มีบทลงโทษที่รุนแรงขึ้นสำหรับการกักขังเงินที่เป็นการฉ้อโกงประชาชนที่กระทำโดยเจ้าหน้าที่องค์กรหรือหัวหน้าองค์กรซึ่งพระราชบัญญัติดังกล่าวได้มีการกำหนดบทลงโทษ หากมีการกระทำความผิดโดยกำหนดบทลงโทษปรับสูงถึง 500,000 ดอลลาร์สหรัฐ และโทษจำคุกห้าปีสำหรับการกระทำโดยประมาทและรู้เท่านั้น และหากมีการละเมิดพระราชบัญญัตินี้โดยเจตนาจะต้องถูกเปรียบเทียบปรับสูงถึง 1,000,000 ดอลลาร์สหรัฐ และถูกจำคุกสิบปี<sup>148</sup>

มลรัฐแคลิฟอร์เนีย

ในมลรัฐแคลิฟอร์เนีย มีกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการกักขังเงินที่เป็นการฉ้อโกงประชาชนที่ชื่อว่า ประมวลกฎหมายอาญาแคลิฟอร์เนียมีการบัญญัติกฎหมายเรื่องธุรกิจแบบแชร์ลูกโซ่ไว้ในประมวลกฎหมายอาญาโดยเป็นการบัญญัติกฎหมาย เพื่อเป็นการป้องกันและปราบปราม

<sup>147</sup> วิษณุ เครืองาม, “ความยินยอม-ยอมความตามกฎหมายอาญาสหรัฐอเมริกา,” วารสารนิติศาสตร์, น.156, 157 (พฤษภาคม 2517).

<sup>148</sup> Introduced of White-Collar Crime Penalty Enhancement Act of 2002, from : <https://www.congress.gov/bill/107th-congress/senate-bill/2717>.

อาชญากรรมพิเศษไม่ให้มีการวางแผน การเตรียม ก่อตั้ง เสนอ การประกอบธุรกิจ หรือ ดำเนินการใดๆ ลักษณะที่เป็นลูกโซ่ หรือพีระมิด<sup>149</sup>

ตามประมวลกฎหมายอาญาแคลิฟอร์เนีย มาตรา 327 บัญญัติว่า บุคคลที่ วางแผน จัดเตรียม เสนอ หรือดำเนินการใดๆ ในลักษณะที่เป็นแชร์ลูกโซ่นั้นมีความผิดต้องระวางโทษ จำคุกในมลรัฐเป็นระยะเวลา 6 เดือน หรือ 2 หรือ 3 ปี

ในบทบัญญัติมาตรานี้ ได้ให้ความหมายของการประกอบธุรกิจแบบแชร์ลูกโซ่ หมายถึง กิจการใดๆ ที่มีการโอนทรัพย์สิน หรือการจำหน่ายทรัพย์สินโดยผู้เข้าร่วมโครงการจะได้รับ ค่าตอบแทนสำหรับการแนะนำบุคคลอื่นเข้าร่วมในโครงการ หรือการได้รับค่าตอบแทนเมื่อมีการ แนะนำให้ผู้เข้าร่วมโครงการรายใหม่มาเข้าร่วมในกิจการ ค่าตอบแทนที่ใช้ในส่วนนี้ไม่ได้หมายถึง หรือ รวมการชำระเงินตามยอดขายที่กำกับผู้ที่ไม่ได้เข้าร่วมในโครงการและผู้ที่ไม่ได้ซื้อเพื่อเข้าร่วมใน โครงการ สำหรับผู้กระทำความผิดมีโทษจำคุกในเรือนจำของมลรัฐเป็นเวลา 16 เดือน และ 2 หรือ 3 ปี หรือจำคุกในเขตคุมประพฤติไม่เกิน 1 ปี พร้อมโทษปรับและการบริการชุมชน

นอกจากนี้ มลรัฐแคลิฟอร์เนีย ยังได้มีการบัญญัติความผิดฐานฉ้อโกงกรณี ทั่วไปอยู่ในมาตรา 532 และมลรัฐแคลิฟอร์เนียได้มีการบัญญัติคำนิยามว่า “Theft” ไว้เช่นเดียวกันใน มาตรา 484 การลักทรัพย์ คือ (ก) บุคคลใดที่จะลักขโมย นำพาไปสู่อหรือขังขังทรัพย์ส่วนตัวของ ผู้อื่นโดยทุจริต หรือใครจะฉ้อโกงทรัพย์สินที่ได้รับความไว้วางใจจากตนหรือผู้ที่เจตนาและออกแบบ โดยมีเจตนาเท็จ หรือการเป็นตัวแทนหรือข้ออ้างที่ฉ้อโกง ฉ้อโกงเงินแรงงานหรือทรัพย์สินที่แท้จริง หรือส่วนตัวหรือผู้ที่ทำให้หรือจัดหาผู้อื่นเพื่อรายงานความมั่งคั่ง หรือลักษณะการค้าขายที่เป็นเท็จและ โดยการกำหนดให้บุคคลใดๆ ได้รับเครดิตและด้วยเหตุนี้ จึงเป็นการฉ้อโกง ได้รับหรือได้มาซึ่งเงินหรือ ทรัพย์สินหรือได้มาจากแรงงานหรือบริการของผู้อื่นมีความผิดฐานลักทรัพย์ ในการกำหนดมูลค่าของ ทรัพย์สินที่ได้รับสำหรับวัตถุประสงค์ของส่วนนี้มูลค่าตลาดที่สมเหตุสมผลและเป็นธรรมจะถูกทดสอบ และในการกำหนดมูลค่าของบริการที่ได้รับราคาตามสัญญาจะต้องทดสอบ หากไม่มีราคาตามสัญญา จำงที่เหมาะสมและเป็นไปได้สำหรับการให้บริการจะมีผลบังคับ สำหรับวัตถุประสงค์ของส่วนนี้การ เป็นตัวแทนหรือข้ออ้างที่เป็นเท็จหรือฉ้อโกงจะถือเป็นการดำเนินการต่อเพื่อให้ครอบครัวคนเงิน ทรัพย์สินหรือบริการใดๆ ที่ได้รับอันเป็นผลมาจากการร้องเรียนข้อมูลหรือคำฟ้องอาจตั้งข้อหาว่าเป็น อาชญากรรม กระทำในวันใดๆ ในช่วงเวลาที่เป็นปัญหา การจ้างพนักงานหรือลูกจ้างเพิ่มเติมโดยไม่ แจ้งให้ทราบถึงการเรียกร้อยค่าจ้างแรงงานที่ครบกำหนดและค้างชำระทุกครั้ง และการตัดสินใจที่ นายจ้างไม่สามารถปฏิบัติตามได้จะต้องมีหลักฐานเบื้องต้นว่าเป็นทั้งการได้ทรัพย์สินไปโดยมิชอบอัน

<sup>149</sup> California Penal Code (Pyramid And Ponzi Scheme Laws) from :

เป็นการลักทรัพย์ (Larceny) การได้ทรัพย์สินไปโดยฉ้อฉลต่อความไว้วางใจอันเป็นการยกยอกทรัพย์ (Embezzlement) และการได้ทรัพย์สินไปโดยการแสดงข้อความอันเป็นเท็จหรือการใช้กลอุบายเพื่อให้ได้ทรัพย์สินอันเป็นการฉ้อโกง (False Pretense)

#### มลรัฐฟลอริดา

มลรัฐฟลอริดา มีกฎหมายที่บัญญัติที่เกี่ยวข้องกับการป้องกันและปราบปรามอาชญากรรมพิเศษที่เกี่ยวข้องกับการกักขังเงินที่เป็นการฉ้อโกงประชาชนไว้ในเรื่องธุรกิจแบบพีระมิดในพระราชบัญญัติการค้าที่ไม่เป็นธรรม หรือ Florida's Deceptive and Unfair Trade Practices Act<sup>150</sup> โดยมีบทบัญญัติที่เกี่ยวข้อง 2 มาตรา ได้แก่

1) มาตรา 849.901 เรื่องธุรกิจแบบพีระมิด และ

2) มาตรา 817.034 เรื่องการฉ้อโกง

โดยตามมาตรา 849.901 บัญญัติเรื่องธุรกิจแบบพีระมิด<sup>151</sup> ไว้ดังนี้

(1) การจัดตั้งธุรกิจแบบแชร์ลูกโซ่ หรือธุรกิจแบบพีระมิด หรือกิจการอื่นๆ ที่มีการจัดระเบียบหรือนำมารวมกันภายใต้แผนการที่มีการจ่ายค่าธรรมเนียม หรือค่าใช้จ่ายในการเป็นสมาชิกดังกล่าว ผ่านกระบวนการแบบแชร์ลูกโซ่ของสมาชิกใหม่ โดยเป็นการทำให้ตัวเองก้าวหน้าในกลุ่มไปสู่ตำแหน่งที่สมาชิกดังกล่าวได้รับค่าธรรมเนียมหรือสิ่งของที่มีคุณค่าจากสมาชิกคนอื่นๆ ใครก็ตามที่จะเข้าร่วมการเสี่ยงโชคใดๆ โดยการเป็นสมาชิกหรือเข้าร่วมกับกลุ่มหรือองค์กรดังกล่าว หรือผู้ที่จะชักชวนบุคคลใดๆ ให้เป็นสมาชิกหรือเข้าร่วมในกลุ่มหรือองค์กรใดๆ เช่นนี้กระทำความผิดทางอาญาในระดับแรก

(2) “แผนการขายแบบพีระมิด” ซึ่งเป็นแผนการขายหรือการตลาดหรือการดำเนินงานใดๆ ที่บุคคลจ่ายค่าตอบแทนใดๆ หรือทำการลงทุนใดๆ เกินกว่า 100 ดอลลาร์สหรัฐและได้รับโอกาสที่จะได้รับผลประโยชน์ หรือสิ่งของที่มีมูลค่าซึ่งไม่ได้ขึ้นอยู่กับปริมาณ หรือปริมาณของสินค้าบริการหรือทรัพย์สินอื่นๆ ที่ขายในการขายโดยสุจริตต่อผู้บริโภคและที่เกี่ยวข้องกับการชักชวนบุคคลเพิ่มเติมด้วยตนเองหรือผู้อื่นโดยไม่คำนึงถึงจำนวนในการเข้าร่วมในแผนการขายหรือการตลาดหรือการดำเนินงานเดียวกันจะมีการประกาศให้เป็นการเสี่ยงและผู้ใดก็ตามที่จะเข้าร่วมในการเสี่ยงโชคใดๆ โดยการเป็นสมาชิกหรือเข้าร่วมกับกลุ่มหรือองค์กรดังกล่าว การเป็นสมาชิกหรือการเข้าร่วมในกลุ่มหรือองค์กรดังกล่าว กระทำความผิดทางอาญาในระดับแรกมีโทษตามกฎหมาย

<sup>150</sup> Florida's Deceptive and Unfair Trade Practices Act from :

<https://statelaws.findlaw.com/florida-law/florida-pyramid-and-ponzi-scheme-laws.html>.

<sup>151</sup> Florida-pyramid-and-ponzi-scheme from : <https://statelaws.findlaw.com/florida-law/florida-pyramid-and-ponzi-scheme-laws.html>.

สำหรับวัตถุประสงค์ของหมวดนี้ คำว่า “การพิจารณา” และคำว่า “การลงทุน” ไม่รวมถึง การซื้อสินค้าหรือบริการที่มีราคาเพื่อใช้ในการขาย แต่ไม่ใช่เพื่อการขายคืน หรือเวลาและความพยายามในการแสวงหาการขายหรือกิจกรรมการสรรหา

สำหรับเรื่องบทลงโทษมีการบัญญัติโทษไว้ในความผิดฐานฉ้อโกงประชาชน<sup>152</sup> โดยบัญญัติว่า บุคคลใดก็ตามที่มีส่วนร่วมในโครงการที่จะฉ้อโกงและได้รับทรัพย์สินจึงมีความผิดในการฉ้อโกงประชาชน ต้องระวางโทษ และมีการแยกการลงโทษออกเป็นระดับตามมูลค่าของทรัพย์สิน ที่ทำการฉ้อโกง เช่น หากจำนวนของทรัพย์สินที่ได้รับมีมูลค่ารวมของเงินจำนวน 50,000 ดอลลาร์สหรัฐ หรือมากกว่า ผู้ฝ่าฝืนมีความผิดในความผิดทางอาญาในระดับแรกและหากจำนวนของทรัพย์สินที่ได้รับมีมูลค่ารวม 20,000 ดอลลาร์สหรัฐ หรือมากกว่าแต่ต่ำกว่า 50,000 ดอลลาร์สหรัฐ ผู้ฝ่าฝืนมีความผิดมีโทษจำคุกโดยให้จำคุกในเรือนจำของมลรัฐและโทษปรับ รวมถึงการยึด อาศัยทรัพย์สิน ทั้งนี้อาจมีการเพิกถอนใบอนุญาตการประกอบธุรกิจด้วย

มลรัฐวอชิงตัน

มลรัฐวอชิงตัน มีพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการทำธุรกิจแบบ พิระมิด หรือการกักเงินที่เป็นการฉ้อโกงประชาชนโดยบัญญัติไว้ในมาตรา 19.275.030. ว่า

1) ห้ามมิให้บุคคลใดสร้างส่งเสริมดำเนินงานหรือมีส่วนร่วมในโครงการ พิระมิดใดๆ

2) ข้อจำกัด เกี่ยวกับจำนวนของบุคคลที่อาจเข้าร่วมหรือมีเงื่อนไขเพิ่มเติมที่มี ผลต่อการมีสิทธิในการได้รับค่าตอบแทนภายใต้โครงการนี้ โดยไม่ได้เปลี่ยนเอกลักษณ์ของโครงการ เป็นโครงการพิระมิด

3) ไม่ใช่การป้องกันภายใต้บทที่ 65 ของกฎหมายปี 2006 ที่บุคคลพิจารณา ให้ได้รับสินค้าบริการหรือทรัพย์สินไม่มีตัวตนนอกเหนือจากสิทธิในการรับค่าตอบแทนและไม่เป็นข้อ ต่อสู้เพื่อพิจารณาของขบวนการบริจาดหรือคำอื่นๆ ที่มีความหมายคล้ายกัน<sup>153</sup>

ลักษณะการกระทำความผิดจากการกระทำธุรกิจแบบพิระมิด คือ แผนการ ขายแบบพิระมิดเป็นรูปแบบใดๆ โดยที่บุคคลจ่ายเงินหรือผลประโยชน์ทางการเงินอื่นๆ เพื่อโอกาสที่จะได้รับค่าตอบแทนไม่ว่าเขาจะได้รับสิทธิหรือทรัพย์สินอื่นหรือไม่

<sup>152</sup> Florida Statutes Title xl.vi.crimes §8 17.034. Florida Communications Fraud Act from : <https://www.codes.findlaw.com/fl/title-xlvi-crimes/fl-st-sect-817-034.html>.

<sup>153</sup> Anti-Pyramid Promotional Scheme Act from : <https://www.statelaws.findlaw.com/washington-law/washington-pyramid-and-ponzi-scheme-las.html>.

ความหมายของการประกอบธุรกิจแบบแชร์ลูกโซ่ คือ การฉ้อโกงประชาชนที่มีผลตอบแทนที่รวดเร็วสร้างขึ้นจากเงินของนักลงทุนใหม่ในการลงทุนครั้งแรก เพื่อล่อเหยื่อให้มีความเสี่ยงมากขึ้นโดยทั่วไปแล้วจะถูกดำเนินคดีตามกฎหมายว่าด้วยอาชญากรรมพิเศษของรัฐบาลกลาง แต่อาจถูกดำเนินคดีในฐานะอาชญากรรมพิเศษภายใต้การฉ้อโกงประชาชนและกฎเกณฑ์ของรัฐอื่น

สำหรับบทลงโทษ ผู้กระทำความผิดมีโทษจำคุกในเรือนจำของมลรัฐ และจ่ายค่าชดเชยความเสียหายให้ผู้เสียหายตามคำสั่งศาล และอาจถูกเพิกถอนใบอนุญาตการประกอบธุรกิจ

#### มลรัฐโอไฮโอ

มลรัฐโอไฮโอ เป็นอีกหนึ่งมลรัฐที่มีการฉ้อโกงประชาชนจากการร่วมลงทุนโดยสามารถเกิดขึ้นได้หลายวิธี ซึ่งวิธีการหลอกลวงประชาชนที่พบบ่อยที่สุดมีสองแบบ คือ การประกอบธุรกิจแบบแชร์ลูกโซ่ และการประกอบธุรกิจแบบพีระมิด ที่มีกลไกในการทำงานเหมือนจดหมายลูกโซ่ยักษ์ ผู้เข้าร่วมจะต้องจ่ายเงินเพื่อเข้าร่วมจากนั้นรับสมัครผู้อื่นเพื่อรับผลประโยชน์จากการรับสมัครใหม่ แม้ว่าอาจจะมีกำไรสำหรับผู้สมัครไม่กี่คนที่เข้าร่วมในตอนแรกนักลงทุนที่เหลือก็ยอมสูญเสียเงินทั้งหมดของพวกเขาไปอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้และความหมายของการประกอบธุรกิจแบบแชร์ลูกโซ่ คือ การดำเนินการลงทุนที่หลอกลวงประชาชนซึ่งจ่ายผลตอบแทนให้กับนักลงทุนจากเงินของตัวเองหรือเงินที่จ่ายโดยนักลงทุนในภายหลังมากกว่ารายได้ที่เกิดขึ้นจริงจากการประกอบกิจการ

อย่างไรก็ดี มลรัฐโอไฮโอมีกฎหมายชื่อว่าพระราชบัญญัติต่อต้านการทำธุรกิจแบบพีระมิด พระราชบัญญัติการคุ้มครองผู้ซื้อโอกาสทางธุรกิจ กฎหมายการทุจริตของโอไฮโอ และกฎหมายอาชญากรรมคอปัสซิซาว โดยมีการบัญญัติข้อห้ามไว้ภายใต้กฎหมายมีสาระสำคัญ ดังต่อไปนี้ ในพระราชบัญญัติต่อต้านการทำธุรกิจแบบพีระมิดของมลรัฐโอไฮโอ โดยบัญญัติไว้ในมาตรา 133.91 แบ่งลักษณะของการกระทำความผิดออกเป็น 2 กรณี<sup>154</sup> คือ

1) การประกอบธุรกิจแบบพีระมิด เป็นแผนการประกอบธุรกิจแบบพีระมิด โดยที่บุคคลจ่ายเงินหรือผลประโยชน์ทางการเงินอื่นๆ สำหรับโอกาสหรือโอกาสที่จะได้รับค่าตอบแทนไม่ว่าเขาจะได้รับสิทธิหรือทรัพย์สินอื่นหรือไม่

2) การประกอบธุรกิจแบบแชร์ลูกโซ่ เป็นการฉ้อโกงประชาชนที่ได้ผลตอบแทนรวดเร็ว สร้างขึ้นจากเงินจากนักลงทุนใหม่ในการลงทุนครั้งแรกเพื่อล่อเหยื่อให้มีความเสี่ยงมากขึ้น โดยทั่วไปแล้วจะถูกดำเนินคดีตามกฎหมายว่าด้วยอาชญากรรมพิเศษของรัฐบาลกลาง แต่อาจถูกดำเนินคดีในฐานะอาชญากรรมพิเศษภายใต้การฉ้อโกงประชาชนและกฎเกณฑ์ของรัฐอื่นๆ

<sup>154</sup> Ohio-pyramid-and-ponzi-scheme from : <https://www.statelaws.findlaw.com/ohio-law/ohio-pyramid-and-ponzi-scheme-laws.html>.



นอกจากนี้ ตามมาตรา 1333.91 คำจำกัดความของแผนการส่งเสริมการขาย พิระมิดโครงการส่งเสริมการขาย พิระมิด หมายถึง แผนการหรือการดำเนินงานใดๆ ที่บุคคลจ่าย เพื่อพิจารณาโอกาสที่จะได้รับค่าตอบแทน ที่ส่วนใหญ่ได้มาจากการสรรหาบุคคลอื่นในแผนหรือ ดำเนินงานมากกว่าจากการขายผลิตภัณฑ์ หรือบริการให้กับผู้ใช้ขั้นสุดท้ายหรือจากการบริโภคหรือ การใช้ผลิตภัณฑ์หรือบริการโดยผู้ใช้ขั้นสุดท้าย

ค่าตอบแทน หมายถึง ผลประโยชน์ทางการเงินหรือมูลค่าใดๆ ค่าตอบแทนไม่ รวมการชำระเงินตามยอดขายที่ทำกับผู้ที่ไม่ได้เข้าร่วมในการประกอบธุรกิจแบบพิระมิด และผู้ที่ไม่ได้ ชื้อเพื่อเข้าร่วมในแผนหรือการดำเนินงาน

การพิจารณา หมายถึง การชำระเงินหรือสิ่งมีค่าใดๆ หรือการซื้อผลิตภัณฑ์ บริการหรือทรัพย์สินไม่มีตัวตน

ผู้ใช้ประโยชน์ หมายถึง บุคคลที่บริโภคหรือใช้ผลิตภัณฑ์หรือบริการไม่ว่า บุคคลนั้นจะเข้าร่วมในแผนหรือการดำเนินการหรือไม่

และในเรื่องบทลงโทษ มีโทษจำคุกในเรือนจำของรัฐหรือเรือนจำประจำ มณฑล, การคุมประพฤติ, ค่าปรับ การชดใช้ความเสียหายให้กับผู้เสียหาย, บริการชุมชน, คำสั่งศาล/ คำสั่งห้าม , การเพิกถอนใบอนุญาตประกอบธุรกิจ, การริบทรัพย์สินทางธุรกิจ

มลรัฐนิวเจอร์ซีย์

มลรัฐนิวเจอร์ซีย์ เป็นอีกหนึ่งมลรัฐที่มีกฎหมายควบคุมปราบปรามการประกอบ ธุรกิจแบบพิระมิด และแบบแชร์ลูกโซ่ โดยมีบทบัญญัติไว้ในกฎหมายธุรกิจมลรัฐนิวเจอร์ซีย์<sup>155</sup> มาตรา 359 บัญญัติว่า การประกอบธุรกิจที่ถูกต้องตามกฎหมายนั้นต้องไม่เป็นการประกอบธุรกิจที่มีลักษณะ เป็นแบบพิระมิด เป็นการขายสินค้าหรือผลิตภัณฑ์ที่มีอยู่จริง ถ้าหากมีการประกอบธุรกิจในลักษณะที่ เป็นแบบพิระมิด หรือแบบแชร์ลูกโซ่จะมีโทษทางอาญา คือ โทษจำคุกไม่เกินสี่ปีและอย่างน้อยระหว่าง หนึ่งปีถึง 16 เดือน เนื่องจากค่าใช้จ่ายในโครงการพิระมิดและลูกโซ่ มักจะถูกรวมเข้ากับค่าใช้จ่ายใน การฉ้อโกงภาษีของรัฐบาลกลาง การหลีกเลี่ยงภาษีและการฉ้อโกงหลักทรัพย์จะมีบทลงโทษเพิ่มเติม อีกมากมาย และยังคงชดใช้ค่าปรับและการชดใช้ความเสียหายให้กับเหยื่อก็เป็นไปได้เช่นกัน

อย่างไรก็ตาม รูปแบบการฉ้อโกงในประเทศสหรัฐอเมริกา มีทั้งรูปแบบ พิระมิดและแบบแชร์ลูกโซ่ ถือเป็นการทุจริตทางการเงินในรูปแบบที่ผิดกฎหมาย คำว่า “พิระมิด” และ “แชร์ลูกโซ่” มักจะนำมาใช้แทนกันได้ แต่มีความแตกต่างกัน คือ การฉ้อโกงในรูปแบบของแชร์

<sup>155</sup> New-York-pyramid-and-ponzi-schem from : <https://www.statelaws.findlaw.com/new-york-law/new-york-pyramid-and-ponzi-scheme-laws.html>.

ลูกโซ่ จะทำโดยบุคคลเพียงคนเดียวเท่านั้น ในขณะที่การฉ้อโกงแบบพีระมิดนั้นเกี่ยวข้องกับกลุ่มคน หรือเป็นองค์กร

สำหรับกรณีตัวอย่างที่น่าสนใจเกี่ยวกับอาชญากรรมทางเศรษฐกิจที่เป็นการ กู้ยืมเงินที่เป็นการฉ้อโกงประชาชนหรือแชร์ลูกโซ่ในประเทศสหรัฐอเมริกา มีดังนี้

1) ชาร์ลี ปอนซี (Charles Ponzi) เป็นชาวอิตาลี ที่เข้ามาประกอบธุรกิจใน ประเทศสหรัฐอเมริกา และแคนาดา ปอนซีกลายเป็นที่รู้จักในช่วงปี ค.ศ.1919-1920 ในฐานะนักต้ม ตุ่นหลอกหลวง โดยเขาเริ่มต้นทำธุรกิจที่เมืองบอสตัน แมซซาชูเซตส์ สำหรับโครงการที่สร้างรายได้ให้ เขาเป็นจำนวนมาก จากการที่ปอนซีมีแนวคิดเกี่ยวกับ “Ponzi scheme” เป็นการกระทำที่เข้า ลักษณะเป็นการกู้ยืมเงินที่เป็นการฉ้อโกงประชาชน หรือธุรกิจ “แชร์ลูกโซ่”

โดยปอนซี ได้ออกเชื่อเชิญนักลงทุนให้มาลงทุนกับ Securities Exchange Company ซึ่งเป็นบริษัทของเขาโดยอ้างว่า ผู้ที่เข้าร่วมลงทุนจะได้รับผลตอบแทนคิดเป็นสัดส่วนร้อยละ 50 ของเงินต้นภายในระยะเวลา 45 วัน หรือเพียง 3 เดือน ผู้ลงทุนก็จะได้เงินกำไรเท่ากับจำนวน เงินต้นและเพิ่มเป็นสองเท่าภายในระยะเวลา 6 เดือน ปอนซีอ้างกับผู้ร่วมลงทุนว่า เขาจะเอาเงินส่วน นี้ไปซื้อ “วิมัยบัตร” (international postal reply coupon) หรือคูปองที่สามารถเอาไปแลกแสตมป์ ไปรษณีย์ได้เท่ากับจำนวนที่ต้องใช้สำหรับการส่งจดหมายน้ำหนักไม่เกิน 20 กรัมไปยังประเทศที่เป็น สมาชิกสหภาพสากลไปรษณีย์ (Universal Postal Union) โดยจะไปเลือกซื้อวิมัยบัตรจากประเทศที่มี อัตราแลกเปลี่ยนค่าเงินถูกๆ แล้วเอามาขายต่อในประเทศที่มีค่าเงินแพงกว่า หลักการของปอนซีใน ส่วนนี้ คือการหากำไรจากส่วนต่างอัตราแลกเปลี่ยน<sup>156</sup>

ในช่วงเดือนแรก ปอนซีสามารถหาลูกค้าได้ 15 ราย ระดมทุนได้มา 870 ดอลลาร์ แต่เพียง 6 เดือนต่อมาเขาสามารถหาลูกค้าได้มากถึง 20,000 ราย ทำให้เขาได้เงินไปกว่า 10,000,000 ดอลลาร์ ปอนซีนำเงินที่ได้จากการระดมทุนไปซื้อที่ดินจำนวนมากและบริษัทเงินทุน หลักทรัพย์หลายแห่ง อย่างไรก็ตาม เมื่อทางไปรษณีย์บอสตันออกมาเผยว่า ปอนซีไม่เคยมาลงทุนซื้อ แสตมป์อะไรเลย แต่กว่าที่ชาวบ้านจะรู้ว่าตัวเองถูกหลอก เงินของพวกเขา ก็ถูกเล่นแร่แปรธาตุหายวับ ไปหมดแล้ว ธุรกิจแชร์ลูกโซ่ของปอนซีจึงเป็นอันต้องยุติกิจการลงไป

ปอนซี ถูกดำเนินคดีในข้อหาฉ้อโกงประชาชน ถูกตัดสินจำคุกเป็นเวลา 5 ปี แต่เขาติดคุกอยู่ได้เพียง 3 ปี ก็ได้รับการปล่อยตัวก่อนกำหนด แต่ปอนซีก็ไปถูกจับในข้อหาหลักทรัพย์ อีกรอบ ระหว่างที่รอการอุทธรณ์ โดยเขาเดินทางไปยังฟลอริดา พยายามหลอกขายที่ดินให้ชาวบ้าน แต่ทางการฟลอริดาสอบสวนพบว่า เขากระทำความผิดฐานฉ้อโกงซ้ำ ปอนซีก็เลยหนีไปเท็กซัสแต่ไม่

<sup>156</sup> Charles-ponzi-ponzi-scheme from : <https://www.thepeople.co/charles-ponzi-ponzi-scheme/>

รอดถูกจับตัวส่งกลับแมสซาชูเซตส์ โดยในที่สุดปอนซี ต้องติดคุกจนถึงปี ค.ศ. 1934 ก่อนถูกเนรเทศกลับอิตาลี เพราะไม่ได้รับสิทธิเป็นพลเมืองสหรัฐฯ ก่อนสงครามโลกครั้งที่ 2 จะปะทุขึ้น ปอนซีเดินทางไปยังบราซิลใช้ชีวิตอย่างสมถะ ทำธุรกิจเล็กๆ น้อยๆ ก่อนเสียชีวิตลงในปี ค.ศ. 1949

จากกรณีของปอนซี นี้ จะเห็นได้ว่า รูปแบบของการฉ้อโกงลักษณะนี้ไม่ต่างกับการลงทุนแบบพีระมิด (pyramid scheme) ที่เป็นการเอาเงินนักลงทุนที่ถูกหลอกทีหลังมาให้รายแรกที่ต่างก็คือ การลงทุนแบบพีระมิดจะใช้ระบบสมาชิกแบบเครือข่าย ที่สมาชิกแต่ละรายจะต้องออกตามหาสมาชิกสืบเนื่องเพื่อเป็นลูกข่ายของตัวเอง แต่ธุรกิจแบบแชร์ลูกโซ่จะไม่มีการทำแบบนั้น ผู้บงการจะเป็นผู้ระดมทุนโดยตรงแล้วให้คนลงทุนนั่งรอผลกำไรอยู่ที่บ้าน ซึ่งก็อาจจะได้กำไรงวดแรกๆ ก่อนที่นายแชร์จะหายตัวไป เมื่อการหาผู้ลงทุนหน้าใหม่เริ่มถึงทางตัน

2) Billie Sol Estes พ่อค้า นำสินค้าไปขายยังตลาดปุ๋ยแห่งเวสต์เท็กซัส เขาสร้างทุนโดยการจำนองอุปกรณ์ฟาร์มที่ไม่มีอยู่จริง ซึ่งเป็นการหลอกลวงประชาชน เขาถูกจำคุกในปี ค.ศ.1965 และในปี ค.ศ.1971 ก็ดำเนินการจำนองอุปกรณ์น้ำมันที่ไม่มีการเปิดกิจการขึ้นมาจริงเพื่อหลอกล่ียงภาษีทำให้ถูกจำคุกอีกครั้งในปี ค.ศ.1979

3) Mark Rich และหุ้นส่วนพินคัสกรีน ทำการฉ้อฉลในการค้าขายน้ำมันในปี ค.ศ.1983-1984 เป็นมูลค่ากว่า 105 ล้านดอลลาร์ และพวกเขาย้ายไปที่บริษัทย่อยในต่างประเทศ เพราะคาดว่าจะถูกฟ้องร้องโดย Rudy Giuliani ทนายความของสหรัฐอเมริกาสำหรับการหลอกล่ียงภาษี พวกเขาหนีไปที่สวิตเซอร์แลนด์ ซึ่งการหลอกล่ียงภาษีไม่ใช่อาชญากรรมที่ส่งผู้ร้ายข้ามแดนได้<sup>157</sup>

นอกจากนี้ เรื่องการฉ้อโกงประชาชนในประเทศสหรัฐอเมริกานั้น อาจกล่าวถึงรูปแบบการกระทำความผิดอีกประการหนึ่ง คือ False Pretense ซึ่งเป็นการกระทำที่เป็น การหลอกลวง ให้ได้มาซึ่งทรัพย์สิน โดยมลรัฐที่มีบทบัญญัติในเรื่องนี้ ได้แก่

มลรัฐนอร์ท แคโรไลนา

บัญญัติความผิดเกี่ยวกับการหลอกลวงไว้ในมาตรา 19 โดยเป็นกรณีที่มีการ ธิทรัพย์สินที่ได้มาจากการหลอกลวง กล่าวคือ ถ้าบุคคลใดจะรู้เท่าทันและโดยวิธีการหลอกลวงใดๆ ไม่ว่าจะเป็นอย่างที่เป็นเท็จในอดีตหรือเป็นความจริงหรือเหตุการณ์ในอนาคตหรือเหตุการณ์ที่ เกิดขึ้นในอนาคต ได้รับหรือพยายามที่จะได้รับจากบุคคลใดๆ ภายในรัฐนี้ ไม่ว่าจะเป็เงิน สินค้า ทรัพย์สิน บริการที่เลือกดำเนินการหรือสิ่งอื่นๆ เพื่อโกงหรือฉ้อโกงบุคคลใดๆ ของเงิน สินค้า ทรัพย์สิน บริการที่เลือกในการดำเนินการหรือสิ่งอื่นๆ ที่มีมูลค่า บุคคลดังกล่าวจะต้องมีความผิดทาง อาญา

<sup>157</sup> อ่างแล้ว เจริงรรถที่ 153

## มลรัฐโรดไอส์แลนด์

บัญญัติถึงเรื่องการหลอกลวงที่เป็นการฉ้อโกงไว้ในเรื่องกฎหมายทั่วไปว่าเป็นความผิดอาญา ตามมาตรา 11-41-13 โดยบัญญัติว่า บุคคลที่หลอกลวงหรือมีเจตนาที่จะโกงหรือหลอกลวงเพื่อให้ได้รับลายเซ็นของบุคคลใดๆ ในเอกสารใดๆ การทำผิดซึ่งจะถูกลงโทษในฐานะของปลอมเอกสารจะต้องถูกลงโทษโดยการจำคุกไม่เกินห้าปีหรือปรับไม่เกินหนึ่งพันดอลลาร์ (1,000 ดอลลาร์) หรือทั้งจำทั้งปรับ

### 1.2 ประเทศสหราชอาณาจักร

ประเทศสหราชอาณาจักร หรือประเทศอังกฤษเป็นประเทศที่ใช้ระบบ Common Law มีรากฐานจากระบบการสอบสวน และการพิจารณาคดีของผู้พิพากษาจะยึดถือเป็นประเพณี วัฒนธรรม หรือขนบธรรมเนียมที่เคยพิจารณาตัดสินคดีในลักษณะนั้นมาอยู่ก่อน ดังนั้น รูปแบบของคำพิพากษา จึงเกิดมาจากการพัฒนาอันยาวนาน โดยมีรากฐานมาจากสมัยโรมัน

#### 1.2.1 การใช้อำนาจดุลพินิจของฝ่าย控控ในการรับคดีความผิดฐานกั๊ยืมเงินที่เป็นการฉ้อโกงประชาชนไว้เป็นคดีพิเศษ

ในประเทศอังกฤษมีหน่วยงานทางปกครองในการดำเนินคดีความผิดฐานกั๊ยืมเงินที่เป็นการฉ้อโกงประชาชน ชื่อว่า The Serious Fraud Office หรือ SFO เป็นหน่วยงานทางปกครองที่ไม่ได้อยู่ในกำกับรัฐมนตรีของรัฐบาลแห่งสหราชอาณาจักร<sup>158</sup> ก่อตั้งขึ้น โดยพระราชบัญญัติความยุติธรรมทางอาญา ค.ศ.1897 มีหน้าที่ในการใช้อำนาจดุลพินิจในการสอบสวนดำเนินคดีความผิดฐานฉ้อโกงประชาชน และการทุจริตคอร์รัปชันที่มีลักษณะซับซ้อนหรือรุนแรงในเขตอังกฤษ เวลส์ และไอร์แลนด์เหนือ ตามพระราชบัญญัติรัฐสภาแห่งสหราชอาณาจักร ส่วนที่ 2 ของพระราชบัญญัติความยุติธรรมทางอาญาปี 1987 มอบอำนาจบังคับการพิเศษ SFO ให้บุคคลใดบุคคลหนึ่งเพื่อจัดเตรียมเอกสารที่เกี่ยวข้อง หมายความร่วมมือถึงเอกสารลับและ ตอบคำถามที่เกี่ยวข้อง รวมถึงคำถามเกี่ยวกับเรื่องที่เป็นความลับ หน่วยงาน SFO จะเป็นผู้ดำเนินการหลักของพระราชบัญญัติการตัดสินบน ค.ศ. 2010 ซึ่งได้รับการออกแบบมาเพื่อส่งเสริมการกำกับดูแลกิจการที่ดีและส่งเสริมชื่อเสียงของกรุงลอนดอน และสหราชอาณาจักรว่าเป็นสถานที่ที่ปลอดภัยในการทำธุรกิจ ส่วนเรื่องเขตอำนาจศาลนั้นไม่ได้มีการขยายไปถึงสก๊อตแลนด์ ซึ่งจะทำการสอบสวนการกระทำผิดฐานฉ้อโกงประชาชนและการทุจริตโดยตำรวจสก๊อตแลนด์ผ่านแผนกอาชญากรรมผู้เชี่ยวชาญสำนักงานคราวน์และสำนักงานจัดการการคลัง<sup>159</sup>

<sup>158</sup> Criminal Justice Act 1987, Chapter 38 from : <http://www.legislation.gov.uk.ukpga/>

<sup>159</sup> Serious\_Fraud\_Office\_(United\_Kindom)#Fraud from : <https://www.en.wikipedia.org>

ซึ่งทาง SFO จะรับผิดชอบดำเนินการสอบสวนดำเนินคดีกับการกระทำ ความผิดฐานกู้ยืมเงินที่เป็นการฉ้อโกงประชาชนประเภทต่างๆ รวมถึงการหลอกลวงให้ร่วมลงทุน เช่น การหลอกลวงให้ร่วมลงทุนในหุ้น นอกจากนี้ SFO ยังดำเนินการสอบสวนดำเนินคดีกับการหลอกลวง ให้ร่วมลงทุนที่เรียกว่า “Ponzi” หรือแผนการพีระมิด ซึ่งโดยทั่วไปเกี่ยวข้องกับข้อเสนอการลงทุนซึ่ง สัญญาว่าจะให้อัตราผลตอบแทนที่สูงอย่างผิดปกติโดยทั่วไปการฉ้อโกงจะเกี่ยวข้องกับข้อเสนอการ ลงทุน ซึ่งสัญญาว่าจะให้ผลตอบแทนที่สูงกว่าที่เสนอให้ ตัวอย่างเช่น ผลตอบแทนการลงทุนร้อยละ 30 จะได้รับการอ้างสิทธิ์เมื่อผลตอบแทนที่เป็นจริงมากขึ้นคือร้อยละ 5-10 ในการประกอบธุรกิจแบบ แชร์ลูกโซ่ ผู้ดำเนินการคนเดียวได้รับประโยชน์ในขณะที่ในโครงการพีระมิดนักลงทุนจำนวนมากได้รับ ประโยชน์จากการสรรหานักลงทุนอื่นๆ โดย SFO มีหลักเกณฑ์ในการใช้อำนาจดุลพินิจรับคดีความผิด ฐานกู้ยืมเงินที่เป็นการฉ้อโกงประชาชนไว้ทำการสอบสวนเป็นคดีพิเศษ กล่าวคือ มีการกำหนดนิยาม ความหมาย และรูปแบบของการกู้ยืมเงินที่เป็นการฉ้อโกงประชาชนไว้ หมายถึง การหลอกลวง ประชาชนที่เป็นวิธีการหลอกลวงให้ร่วมลงทุนด้วยหลักการที่ว่า “รวยอย่างรวดเร็ว” มีการจ่าย ผลตอบแทนให้กับนักลงทุนจากเงินของตนเอง หรือจากเงินที่จ่ายโดยนักลงทุน ที่ตามมาโดยไม่มี รูปแบบการลงทุนที่แท้จริง เนื่องจากผู้ที่กระทำความผิดสามารถนำเงินออกได้ด้วยตนเอง นัก หลอกลวงจะทำการโฆษณาการลงทุนที่ไม่มีอยู่จริงที่ให้ผลตอบแทนพิเศษในระยะเวลาอันสั้น ภายหลังจากที่ได้รับผลตอบแทนตามสัญญาจากการลงทุน ทำให้ นักลงทุนรายแรกๆ เริ่มแพร่กระจายให้ ครอบครัวและเพื่อนๆ ทราบข้อมูลด้วยวิธีการนี้ การลงทุน จึงได้รับความน่าเชื่อถือ แต่ทั้งนี้ผลกำไรที่ นักลงทุนรายแรกได้รับมานั้น ก็มาจากเงินที่จ่ายโดยนักลงทุนรายใหม่ เพราะผู้ประกอบการไม่ได้นำ เงินที่ได้จากการชักชวนเชิญชวนไปลงทุนต่อแต่อย่างใด สำหรับการกู้ยืมเงินที่เป็นการฉ้อโกงประชาชน นั้นถูกสร้างขึ้นสำหรับผู้มีรายได้ในทุกระดับ และได้รับการลงทุนในกลุ่มผู้ลงทุนระดับบน และ ระดับกลางและล่าง ผู้เสียหายจึงอยู่ในฐานะที่เป็นประชาชนเป็นส่วนใหญ่โดยปกติแล้วผู้ประกอบการ จะหายไปด้วยเงินของนักลงทุนที่นำมาลงทุนเรื่อยๆ ดังนั้น ระบบจึงล้มลงในที่สุด เมื่อนักลงทุนไม่ได้ รับอะไร รวมถึงเงินที่ทำการร่วมลงทุนเริ่มแรก เนื่องจากการกู้ยืมเงินที่เป็นการฉ้อโกงประชาชนเป็น การประกอบธุรกิจที่ไม่ได้รับอนุญาตและไม่ได้ทำกำไรจริง จึงทำให้ประชาชนผู้ร่วมลงทุนเกิดความ เสียหายได้<sup>160</sup>

<sup>160</sup> The SFO investigates and prosecutes fraud, the SFO prosecutes different types of fraud, including investment fraud. Among the types of investment fraud prosecuted are boiler room fraud (share seams), which is an operation, usually run from abroad, where scammers typically cold-call people and use hard-sell tactics to sell shares that prove worthless, are inflated in price, or don't exist. from : [https://www.en.wikipedia.org/wiki/Serious\\_Fraud\\_Office\\_\(United\\_Kingdom\)#Fraud](https://www.en.wikipedia.org/wiki/Serious_Fraud_Office_(United_Kingdom)#Fraud).



และเมื่อการสอบสวนคดีแล้วเสร็จ ก็จะเป็นหน้าที่และอำนาจของพนักงานอัยการในการใช้ดุลพินิจฟ้องคดีต่อศาล ซึ่งอัยการจะกระทำในนามของรัฐ โดยหลักการสำคัญในการปฏิบัติหน้าที่ของอัยการปรากฏตาม The Crown Prosecutor Service through the Prosecution of Offences Act of 1985 คือ “การปฏิบัติหน้าที่เพื่อความยุติธรรม มิใช่เพียงเพื่อให้ได้มาซึ่งคำพิพากษาลงโทษจำเลย” กล่าวได้ว่าการสั่งคดีของอัยการของอังกฤษเป็นระบบดุลพินิจ เนื่องจากหากพิจารณาตาม The Code for Crown Prosecutors ในการพิจารณาดำเนินคดีของอัยการจะต้องพิจารณาตามหลักการสองประการ คือ ประการแรก ต้องมั่นใจว่าพยานหลักฐานเพียงพอที่จะสามารถพิสูจน์ความผิดของจำเลย จนนำไปสู่การลงโทษได้ และประการที่สอง การฟ้องจะต้องเป็นไปเพื่อประโยชน์สาธารณะ (Public Interest) ด้วย ในกรณีทั่วไปอัยการจะฟ้องคดีเมื่อมีพยานหลักฐานเพียงพอที่จะดำเนินคดีต่อจำเลยเพื่อให้ได้มาซึ่งคำพิพากษาลงโทษ ยกเว้นแต่กรณีที่การฟ้องคดีมีแนวโน้มอย่างชัดเจนว่าการฟ้องคดี จะไม่สอดคล้องกับประโยชน์สาธารณะโดยจะเกิดผลเสียมากกว่าผลดีหรือปรากฏว่าเมื่อพิจารณาในทุกแง่มุมแล้วกรณีจะเป็นผลดียิ่งกว่าที่จะกันบุคคลออกจากการฟ้องคดี การชั่งน้ำหนักของประโยชน์สาธารณะที่มีความจำเป็นที่จะต้องฟ้องคดีเพื่อปกป้องประโยชน์สาธารณะหรือไม่สามารถพิจารณาได้หลายประเด็นโดยตัวอย่างปัจจัยที่ใช้ในการพิจารณาประกอบดุลพินิจ เช่น เป็นความผิดร้ายแรงหรือไม่ มีการวางแผนเตรียมการล่วงหน้าหรือไม่ จำเลยได้ร่วมกันกระทำความผิดหลายคนมีการใช้กำลัง หรืออาวุธในการกระทำความผิดหรือไม่ เป็นการกระทำต่อผู้มีหน้าที่เป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐหรือไม่ ภัยอันตรายที่เกิดกับผู้เสียหายมากน้อยเพียงใด และประวัติการก่ออาชญากรรมของจำเลย เป็นต้น การที่อัยการจะพิจารณาดำเนินคดีกับผู้ใดนั้นจะต้องครบหลักเกณฑ์ทั้งสองประการดังกล่าว เท่านั้น ถ้าพิจารณาแล้วพบว่าพยานหลักฐานไม่เพียงพอที่จะพิสูจน์ความผิดจำเลย อัยการจะต้องไม่ดำเนินคดีโดยไม่จำเป็นต้องพิจารณาว่าคดีมีความร้ายแรงเพียงใด การดำเนินคดีของอัยการนั้นกระทำ ในนามรัฐและกระทำเพื่อประโยชน์ของสังคมส่วนรวม ไม่ใช่ในนามผู้เสียหายหรือเพื่อประโยชน์ของผู้เสียหายหรือบุคคลใดบุคคลหนึ่ง แต่อย่างไรก็ตาม เมื่อพิจารณาแล้วว่าเป็นประโยชน์ต่อสาธารณะอัยการจะต้องดำเนินคดีโดยให้ความสำคัญต่อผลกระทบที่จะมีต่อผู้เสียหายด้วย ในการฟ้องคดีของอัยการนั้น อัยการจะต้องไม่ฟ้องด้วยจำนวนข้อหาที่เกินไปกว่าที่จำเป็นเพียงเพื่อให้ได้มาซึ่งคำรับสารภาพของจำเลย นอกจากนี้อัยการจะต้องไม่ฟ้องด้วยข้อหาที่ร้ายแรงหรือหนักเกินไปกว่าที่เป็นจริงเพียงเพื่อให้ได้มาซึ่งคำรับสารภาพในข้อหาที่เบากว่า<sup>161</sup>

<sup>161</sup> น้ำแท้ มีบุญสร้าง, “กระบวนการยุติธรรมทางอาญาของประเทศไทย,” เล่มที่ 44 จุลินิติ, น. 39-44 (2552).

## 1.2.2 การกำหนดให้การกระทำความผิดฐานกู้ยืมเงินที่เป็นการฉ้อโกงประชาชน เป็นคดีพิเศษ

สำหรับวิวัฒนาการและความเป็นมาของความผิดฐานฉ้อโกงประชาชนตามกฎหมายของประเทศอังกฤษเดิมในระบบ Common Law การได้ทรัพย์สินมาโดยการหลอกลวงไม่ถือว่าเป็นความผิดอาญา เพราะในสมัยก่อนสภาพเศรษฐกิจและสังคมยังไม่มี ความสลับซับซ้อน การได้มาซึ่งทรัพย์สินของบุคคลอื่นโดยการหลอกลวงยังไม่ถือว่าเป็นความผิดร้ายแรง แต่ต่อมาในปี ค.ศ. 1757 ได้มีการบัญญัติกฎหมายเกี่ยวกับการหลอกลวงระหว่างเอกชนด้วยกันเอง เรื่องการได้ทรัพย์สินมาโดยการหลอกลวง ถือว่าเป็นความผิดอาญาในระดับ misdemeanor ลักษณะความผิดฐาน cheating คือ การได้ทรัพย์สินของผู้อื่นมาโดยการหลอกลวงเป็นกระทบกระเทือนต่อสาธารณชน ต่อมาได้มีการประกาศใช้พระราชบัญญัติลักทรัพย์ ค.ศ.1916 (Larcene Act 1916) ซึ่งได้บัญญัติ ความผิดฐานหลอกลวง (False pretences)ไว้ว่า บุคคลใดโดยการหลอกลวงกับมีเจตนาที่ฉ้อฉลได้ สั่งหาริมทรัพย์ เงิน หรือหลักประกันอันมีค่าจากผู้อื่นเป็นความผิดชนิด misdemeanor และต่อมา ความผิดฐานนี้ได้บัญญัติไว้ในมาตรา 15 (1) แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยโจรกรรม (The Theft Act 1968) โดยใช้คำว่า “ทรัพย์สิน” แทนสั่งหาริมทรัพย์ เงินหรือหลักประกันอันมีค่า เพื่อให้มีความหมาย กว้างขึ้น แต่คำว่าทรัพย์สินดังกล่าว ยังไม่ครอบคลุมถึงการฉ้อโกงอีกหลายอย่างที่มิได้มาซึ่งทรัพย์สิน โดยเฉพาเจาะจง แต่ได้รับของอื่นที่มีคุณค่าแทน เช่น เข้าพักโรงแรมโดยการหลอกลวง หรือ หลอกลวงให้เจ้าหน้าที่ผ่อนเวลาชำระหนี้ ปัจจุบันประเทศอังกฤษได้ให้ความสำคัญกับการก่อ อาชญากรรมทางเศรษฐกิจที่ผู้กระทำผิดได้มีการหลอกลวงประชาชนด้วยวิธีการซับซ้อนโดยอาศัย เทคโนโลยีที่เปลี่ยนแปลงและการสมรู้ร่วมคิดกระทำความผิดที่เริ่มมีการพัฒนาระดับอาชญากรรมทาง การเงินเพื่อให้ทันกับสถานการณ์ของโลกซึ่งกฎหมายเดิมที่ใช้บังคับไม่ได้ผลเท่าที่ควร ดังนั้น เพื่อ ประโยชน์ในการพิจารณาคดีของศาลและความเข้าใจของคณะลูกขุนในการวินิจฉัยคดีของความผิด ฐานฉ้อโกงประชาชนได้อย่างถูกต้องและมีประสิทธิภาพในการฟ้องร้องดำเนินคดีตลอดจนให้ ประชาชนได้เข้าใจเกี่ยวกับการกระทำความผิดฐานฉ้อโกงประชาชนหรือการหลอกลวงให้ร่วมลงทุน ประเทศอังกฤษจึงได้มีการตราพระราชบัญญัติ Fraud Act 2006<sup>162</sup> ขึ้นเฉพาะและเริ่มใช้บังคับเมื่อ วันที่ 17 มกราคม ค.ศ.2007 เพื่อดำเนินคดีกับการกระทำความผิดฐานฉ้อโกงประชาชนซึ่งถือเป็น คดีอาญาพิเศษที่ส่งผลกระทบต่อระบบเศรษฐกิจ ซึ่งตามบัญญัติของกฎหมายอังกฤษก่อนปี ค.ศ. 2006 ประเทศอังกฤษได้มีการบัญญัติความผิดที่ใช้ควบคุมการกระทำความผิดฐานฉ้อโกงไว้ใน พระราชบัญญัติต่างๆ หลายมาตรา ได้แก่ ความผิดฐานได้ไปซึ่งทรัพย์สินโดยการหลอกลวง (Obtaining

<sup>162</sup> Bentley Jennison Risk Management Ltd.[online], available URL: from : <http://www.rsmbentleyjennison.com/common/getasset/>, 2008 (October,1).

Property by Deception) ตามพระราชบัญญัติ Theft Act ค.ศ.1968 มาตรา 15 ความผิดฐานได้ไปซึ่งการถ่ายโอนเงินตราโดยการหลอกลวง (Obtaining a Money by Deception) ตามพระราชบัญญัติ Theft Act ค.ศ.1968 , k9ik 15 A ในความผิดฐานได้ไปซึ่งผลประโยชน์ซึ่งเป็นตัวเงินโดยการหลอกลวง (Obtaining a Money by Deception) ตามพระราชบัญญัติ Theft Act ค.ศ. 1968 มาตรา 16 ความผิดฐานหลอกลวงให้จัดการกับหลักประกันที่มีค่า(Procuring the Execution of a Valuable Security) ตามพระราชบัญญัติ Theft Act ค.ศ.1968 มาตรา 20 (2) ความผิดฐานได้ไปซึ่งบริการโดยการหลอกลวง (Obtaining Services by Deception) ตามพระราชบัญญัติ Theft Act ค.ศ.1978 มาตรา 1 และในความผิดฐานเลี่ยงความรับผิดชอบโดยการหลอกลวง (Evasion of Liability by Deception)ตามพระราชบัญญัติ Theft Act ค.ศ.1978 มาตรา 2 ต่อมาประเทศอังกฤษได้ประกาศยกเลิกความผิดดังกล่าวข้างต้นและได้นำพระราชบัญญัติ Fraud Act 2006มาใช้บังคับแทนเพื่อป้องกันและควบคุมอาชญากรรม (Criminalise) ที่มีวัตถุประสงค์ของการหลอกลวงด้วยวิธีการที่หลากหลายมากยิ่งขึ้นความผิดฐานฉ้อโกงที่ Fraud Act 2006 สามารถสรุปได้ ดังนี้ มาตรา 1 บุคคลใดได้กระทำการหลอกลวงโดยมีเจตนาทุจริต เพื่อให้ได้ไปซึ่งทรัพย์สินของผู้อื่น ไม่ว่าจะเป็เพียงชั่วคราวหรืออย่างถาวร ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกิน 10 ปี ถ้ามีลักษณะการกระทำหลอกลวง

(1) โดยเจตนาทุจริตกระทำการหลอกลวงข้อเท็จจริงหรือข้อความอันเป็นเท็จเพื่อประโยชน์สำหรับตนเองหรือผู้อื่น เป็นเหตุให้ผู้อื่นได้รับความเสียหายหรือเสี่ยงต่อความเสียหายตามมาตรา 2

(2) โดยเจตนาทุจริตเปิดเผยข้อมูลแก่บุคคลอื่น ซึ่งตนมีหน้าที่ต้องเปิดเผยข้อมูลภายใต้กฎหมาย หรือเพื่อประโยชน์สำหรับตนเองหรือผู้อื่น เป็นเหตุให้ผู้อื่นได้รับความเสียหายหรือเสี่ยงต่อความเสียหายตามมาตรา 3

(3) โดยเจตนาทุจริตต่อตำแหน่งหน้าที่ไม่ดูแลหรือป้องกันผลประโยชน์ทางการเงินของบุคคลอื่น เพื่อให้ตนเองหรือผู้อื่นได้รับประโยชน์เป็นเหตุให้ผู้อื่นได้รับความเสียหายตามมาตรา 4

ตามพระราชบัญญัติ Fraud Act 2006 มาตรา 1 เป็นบทบัญญัติทั่วไปของการกระทำความผิดฐานฉ้อโกง (Fraud) ส่วนวิธีการหลอกลวงจะบัญญัติไว้ในมาตรา 2 , 3 และมาตรา 4 แตกต่างกันไป ส่วนมาตรา 5 บัญญัติอธิบายความหมายของผลประโยชน์ที่ได้รับและความเสียหาย (Gain and Loss) ว่าการกระทำความผิดฐานฉ้อโกง ต้องเป็นการกระทำหลอกลวงโดยมี

เจตนาทุจริตเพื่อให้ได้ไปซึ่งเงินหรือทรัพย์สินของผู้อื่น โดยมีเจตนาที่จะได้มาไม่ว่าจะเป็นเพียงชั่วคราวหรืออย่างถาวร<sup>163</sup>

นอกจากนี้ ตามพระราชบัญญัติ Fraud Act 2006 ยังบัญญัติเกี่ยวกับการกระทำความผิดฐานฉ้อโกงในบทบัญญัติตามมาตราอื่นๆ ซึ่งสามารถสรุปได้ ดังนี้

1) หากผู้กระทำความผิดครอบครองอุปกรณ์เพื่อใช้ในการฉ้อโกง (Possession etc. of articles for Use in Frauds) ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกิน 5 ปี หรือทั้งจำทั้งปรับตามมาตรา 6

2) หากผู้กระทำความผิดหรือเป็นธุระจัดหาอุปกรณ์ที่ใช้ในการฉ้อโกง (Making or Supplying Articles for Use in Frauds) ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกิน 10 ปี หรือทั้งจำทั้งปรับตามมาตรา 7 เช่น โปรแกรมคอมพิวเตอร์ที่สามารถสร้างหมายเลขบัตรเครดิต

3) หากผู้กระทำมีส่วนร่วมในธุรกิจซึ่งทำการหลอกลวงซื้อขายหรือแลกเปลี่ยน ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกิน 10 ปี หรือปรับ หรือทั้งจำทั้งปรับตามมาตรา 9

4) หากผู้กระทำมีส่วนร่วมในธุรกิจซึ่งทำการหลอกลวงในรูปของบริษัท ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกิน 10 ปี หรือปรับ หรือทั้งจำทั้งปรับ ตามมาตรา 10 หากผู้กระทำได้ไปซึ่งบริการโดยการหลอกลวง ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกิน 5 ปี หรือทั้งจำทั้งปรับ ตามมาตรา 11 เช่น บุคคลมีเจตนาโดยทุจริตขอรับบริการใช้ระบบอินเทอร์เน็ตที่จะต้องมีการชำระเงิน แต่หลีกเลี่ยงการชำระเงินเมื่อตนมีหน้าที่ต้องชำระ หรือถอดรหัส เพื่อเปิดการใช้เคเบิลหรือโทรศัพท์ดาวเทียมโดยไม่ต้องชำระค่าบริการ ตลอดทั้งการขอรับบริการโดยให้ข้อมูลเท็จกับระบบคอมพิวเตอร์หรือเครื่องจักร

จะเห็นได้ว่า เมื่อพิจารณาจากบทบัญญัติ Fraud Act 2006 ของประเทศอังกฤษ ลักษณะเหตุฉ้อโกงในความผิดฐานฉ้อโกง จะมีทั้งส่วนที่ระบุเป็นมาตราเฉพาะว่าเป็นเรื่องเหตุฉ้อโกงอันต้องรับโทษหนักขึ้นและไม่ได้ระบุเป็นเหตุฉ้อโกง แต่ถ้าหากกระทำ ผู้กระทำอาจต้องรับโทษหนักขึ้น นอกจากนี้ ยังได้บัญญัติความผิดรูปแบบอื่นเกี่ยวกับการฉ้อโกงหรือการหลอกลวงไว้ในหมวดเดียวกัน ซึ่งค่อนข้างที่จะครอบคลุมในทุกข้อเท็จจริงของความผิด ปัจจุบันแสดงให้เห็นถึงการคุ้มครองในทุกรูปแบบของความผิด โดยเอาบทลงโทษมาเป็นมาตรการอย่างหนึ่งในการป้องกัน หรือการควบคุมอาชญากรรมของเหล่าผู้กระทำความผิด โดยมาตรา 12 Criminal Justice Act 1987 ส่วนที่ 38 มาตรา 12 (3) บัญญัติว่า บทลงโทษสำหรับการสมคบคิดในการฉ้อโกงประชาชน คือ กรณีที่บุคคล

<sup>163</sup> Explanatory Notes to Fraud Act 2006 [Online], available URL: from : [http://www.opsi.gov.uk/acts2006/UKpga\\_20060035\\_en\\_1/2008](http://www.opsi.gov.uk/acts2006/UKpga_20060035_en_1/2008) (October,1).

ที่มีความผิดฐานสมรู้ร่วมคิดในการฉ้อโกงประชาชนต้องระวางโทษจำคุกไม่เกิน 10 ปี หรือปรับหรือทั้งจำทั้งปรับ<sup>164</sup>

### 1.3 ประเทศสหพันธรัฐออสเตรเลีย

#### 1.3.1 การใช้อำนาจดุลพินิจของฝ่ายปกครองในการรับคดีความผิดฐานกั๊ยืมเงินที่เป็นการฉ้อโกงประชาชนไว้เป็นคดีพิเศษ

สหพันธรัฐออสเตรเลีย มีกฎหมายเกี่ยวข้องกับการใช้อำนาจดุลพินิจของฝ่ายปกครองในการรับคดีความผิดฐานกั๊ยืมเงินที่เป็นการฉ้อโกงประชาชน หรือธุรกิจแบบพีระมิดไว้ทำการสอบสวนเป็นคดีพิเศษ คือ พระราชบัญญัติการแข่งขันทางการค้าและการคุ้มครองผู้บริโภคโดยมีบทบัญญัติในส่วนที่ 3 เรื่องธุรกิจแบบพีระมิดโดยมีบทบัญญัติไว้ 2 มาตรา คือ มาตรา 44 และมาตรา 45<sup>165</sup>

โดยมาตรา 44 ได้กล่าวถึงการกั๊ยืมเงินที่เป็นการฉ้อโกงประชาชนหรือแชร์ลูกโซ่และการมีส่วนร่วมในธุรกิจแบบพีระมิด โดยบุคคลต้องไม่เข้าร่วมในการกั๊ยืมเงินที่เป็นการฉ้อโกงประชาชนและในโครงการพีระมิด บุคคลต้องไม่ชักชวน หรือพยายามชักจูงบุคคลอื่นให้เข้าร่วม ซึ่งอาจมีการลงโทษทางการเงินสำหรับการละเมิดส่วนย่อยนี้

ในการเข้าร่วมในการกั๊ยืมเงินที่เป็นการฉ้อโกงประชาชนและโครงการพีระมิดคือ เพื่อสร้างหรือส่งเสริมการกั๊ยืมเงินที่เป็นการฉ้อโกงประชาชนและโครงการธุรกิจแบบพีระมิด (ไม่ว่าจะคนเดียวหรือร่วมกับบุคคลอื่น) หรือมีส่วนร่วมในทุกๆ ความสามารถ (ไม่ว่าจะเป็นพนักงานหรือตัวแทนของบุคคลที่จัดตั้งหรือส่งเสริมหรือมีส่วนร่วมในธุรกิจ)

และในบทบัญญัติมาตรา 45 ได้กล่าวถึงความหมายของแชร์ลูกโซ่และธุรกิจแบบพีระมิดโดยให้ความหมายของแชร์ลูกโซ่และธุรกิจแบบพีระมิดไว้ว่า เป็นธุรกิจที่มีลักษณะของการมีส่วนร่วมโดยผู้เข้าร่วมใหม่หรือบุคคลที่สมัคร หรือได้รับเชิญให้ร่วมลงทุนบางส่วนหรือทั้งหมดต้องชำระเงินในการเข้าร่วมให้แก่ผู้เข้าร่วมรายอื่น หรือการชำระเงินเพื่อเข้าร่วมโดยการถูกชักนำ หรือชักชวนให้เข้าร่วม

ซึ่งความผิดเกี่ยวกับการกั๊ยืมเงินที่เป็นการฉ้อโกงประชาชนหรือแชร์ลูกโซ่และธุรกิจแบบพีระมิด ในเครือรัฐออสเตรเลียอยู่ในพระราชบัญญัติการแข่งขันทางการค้าและการคุ้มครอง

<sup>164</sup> The Law Commission Recommends a Silpler Law of Fraud [Online], available URL: from : <http://www.lawcom.gov.uk/docs/lc276sum.pdf>,2008 (October, 30).

<sup>165</sup> Federal Register of Legislation, “Competition and Consumer Act.2010.” Retrieved on April 25, 2018, from : <https://www.legislation.gov.au/Details/C2017C00369>.



ผู้บริโภค ค.ศ.2010 มาตรา 44 ประกอบมาตรา 164 ได้บัญญัติให้การมีส่วนร่วมการชักชวนเป็น ความผิด กล่าวคือ

การชักชวน หมายความว่า การทำให้ผู้อื่นเข้าไปมีส่วนร่วมในการกู้ยืมเงินที่ เป็นการฉ้อโกงประชาชนและในธุรกิจแบบพรีเซมิต เช่น การแนะนำ ชักนำโน้มน้าว ซึ่งตัวอย่าง คดี Australian Competition and Consumer Commission v Worldplay Services (2004) ศาลได้วินิจฉัยว่า การจ่ายเงินค่าตอบแทนในการที่ได้ชักชวนให้ผู้อื่นเข้าร่วมลงทุนในธุรกิจแบบพรีเซมิต กับผู้กระทำความผิดนั้น จะเกิดขึ้นก่อน หรือหลังการชักชวนก็ตาม ก็เป็นความผิดได้<sup>166</sup>

การมีส่วนร่วมนั้น คือ การก่อตั้งหรือก่อแผนการร่วมลงทุนในธุรกิจแบบ พรีเซมิตขึ้นมา ไม่ว่าจะกระทำด้วยคนเดียวหรือร่วมกระทำหลายคน รวมถึงการเข้าไปมีส่วนร่วมใน แผนการไม่ว่าในทางใด (ไม่ว่าในฐานะพนักงานหรือตัวแทนของผู้ก่อตั้ง หรือผู้ก่อการ) ก็ตาม ถือเป็น การมีส่วนร่วมทั้งหมดในคดี Australian Competition and Consumer Commission v Lyonesse Australia Pty Limited (2015) ศาลได้วินิจฉัยว่า การมีส่วนร่วม หมายถึง การเข้าไปเกี่ยวข้องใน แผนการโดยประการใดๆ โดยศาลกล่าวต่อไปอีกว่า สามารถจะพิจารณาได้จากกรณีดังต่อไปนี้คือ แผนการนั้นมีโครงสร้างอย่างไร ผลិតภัณฑ์หรือบริการของมันพัฒนาและผลิตอย่างไร และโดยใคร มีการจัดการแผนการอย่างไร มีการส่งเสริมสนับสนุนอย่างไร เป็นต้น กระบวนการวิเคราะห์ข้างต้นมี ความสำคัญ ก็เพราะว่าคำนิยามตามที่บัญญัติชี้ให้เห็นถึงการเข้าไปเกี่ยวข้องในทุกๆ ลักษณะ “ในแผนการธุรกิจแบบพรีเซมิตหรือแชร์ลูกโซ่” ไม่ได้เจาะจงว่าอย่างไรจึงจะมีส่วนร่วมโดยในมาตรา 164 กำหนดบทลงโทษในการมีส่วนร่วมกับการกู้ยืมเงินที่เป็นการฉ้อโกงประชาชนหรือแชร์ลูกโซ่และ ธุรกิจแบบพรีเซมิต โดยแบ่งออกเป็น 2 กรณี คือ

- 1) บุคคลที่เข้าร่วมกู้ยืมเงินที่เป็นการฉ้อโกงประชาชน และธุรกิจแบบพรีเซมิต
- 2) บุคคลที่ชักชวนให้บุคคลอื่นเข้าร่วม

โดยทั้ง 2 กรณี บัญญัติให้ต้องรับโทษ ดังนี้

- (1) ถ้าบุคคลนั้นเป็นนิติบุคคลต้องระวางโทษปรับ 1,100,000 ดอลลาร์

ออสเตรเลีย

- (2) ถ้าบุคคลนั้นไม่ใช่นิติบุคคลต้องระวางโทษปรับ 220,000 ดอลลาร์

ออสเตรเลีย

- (3) ตามอนุ (1) (2) เป็นความผิดโดยเคร่งครัด

<sup>166</sup> Barnet Jade, “federal court of Australia,” Retrieved on April 23, 2018, from : <https://www.jade.io/article/109377>.

ศาลสหพันธรัฐออสเตรเลีย ได้มีคำพิพากษาคดี Australian Competition and Consumer Commission V Lyonesse Australia Pty Limited (2015) โดยอธิบายมาตรา 44 ไว้ดังนี้

1) ศาลได้อธิบาย “ความเลวร้าย” ของแชร์ลูกโซ่ไว้ว่า “ความเลวร้ายโดยธรรมชาติของแชร์ลูกโซ่นั้น คือ “การตอบแทน” ที่ให้โดยตรงหรือโดยอ้อมสำหรับการแนะนำให้ผู้มีส่วนรวมคนใหม่ๆ โดยผู้มีส่วนรวมหรือคนอื่นๆ เข้ามามากกว่าที่จะตอบแทนโดยขึ้นอยู่กับความเลวร้ายในแผนการขายแบบพีระมิดปรากฏตัวโดยการตอบแทนนั้นขึ้นอยู่กับการสรรหาบุคคลอื่นเป็นสำคัญ และบุคคลอื่นที่เข้ามานั้นเพื่อที่จะได้รับการตอบแทนก็ต้องสรรหาบุคคลผู้อื่นอีกต่อไป ถ้าไม่มีกิจกรรมทางเศรษฐกิจเป็นรากฐานต่อไป แผนการดังกล่าวจะต้องล้มในท้ายที่สุด และประชาชนหลายคนที่ถูกชักชวนเข้ามาก็จะจ่ายเงินโดยไม่ได้อะไรตอบแทน วัตถุประสงค์ของบทบัญญัติดังกล่าวจึงอยู่ที่ว่าการตอบแทนที่แท้จริงนั้นมีผลมาจากการสรรหาผู้มีส่วนรวมรายใหม่ๆ มิใช่การตอบแทนที่เกี่ยวข้องกับการสินค้าหรือบริการ”

2) ศาลอธิบายคำว่า “ส่วนรวม” ตามที่ได้บัญญัติไว้ในมาตรา 44 และมาตรา (3) (b) ว่า หมายถึงการเข้าไปเกี่ยวข้องในแผนการโดยประการใดๆ โดยไม่ได้เจาะจงว่าอย่างไรจึงจะมีส่วนรวม

### **1.3.2 การกำหนดให้การกระทำความผิดฐานกั้มเงินที่เป็นการฉ้อโกงประชาชน เป็นคดีพิเศษ**

การกระทำความผิดฐานกั้มเงินที่เป็นการฉ้อโกงประชาชนในสหพันธรัฐออสเตรเลียถือว่าเป็นอาชญากรรมพิเศษต่างจากอาชญากรรมธรรมดาทั่วไปโดยกำหนดให้เป็นความผิดโดยเคร่งครัด หรือ Strict Liability<sup>167</sup> ซึ่งตามกฎหมายของสหพันธรัฐออสเตรเลียนั้น มีการแบ่งออกเป็น 2 ประเภท ตามประมวลกฎหมายอาญา หมวด 6 ว่า ความผิดโดยเคร่งครัดคือ (1) ถ้ากฎหมายบัญญัติความผิดนั้นเป็นความผิดโดยเคร่งครัด (a) จะไม่มีองค์ประกอบภายนอกบางองค์ประกอบ และ (b) การยกข้อต่อสู้ว่าสำคัญผิดในข้อเท็จจริงตามมาตรา 9.2 สามารถยกได้ (2) ถ้ากฎหมายบัญญัติความผิดโดยให้เป็นความผิดโดยเคร่งครัดในองค์ประกอบภายนอกบางองค์ประกอบ (a) จะไม่มีองค์ประกอบภายในสำหรับองค์ประกอบภายนอกนั้นๆ (b) การยกข้อต่อสู้ว่าสำคัญผิดในข้อเท็จจริงตามมาตรา 9.2 สามารถยกได้ถ้าเกี่ยวข้องกับองค์ประกอบภายนอกนั้นๆ ซึ่งแตกต่างหากจากความผิดโดยเด็ดขาดหรือ Absolute liability ที่ไม่สามารถยกความสำคัญผิดตามมาตรา 9.2 ขึ้นอ้างได้เลย

<sup>167</sup> Standing committee on legal affairs, Strict and absolute liability offences, Parliament of AUS, Feb 2008, p. 8-15.

การกระทำความผิดฐานกั๊ยมเงินที่เป็นการฉ้อโกงประชาชนในสหพันธรัฐออสเตรเลียซึ่งถือเป็นการผิดโดยเด็ดขาดหรือความผิดโดยเคร่งครัดจะมีลักษณะพิเศษแตกต่างไปจากกฎหมายในประเทศอื่นๆ กล่าวคือ การกระทำความผิดในฐานดังกล่าวที่ครบองค์ประกอบภายนอกนั้นแล้ว จะไม่มีการพิจารณาถึงองค์ประกอบภายใน โดยไม่ต้องพิจารณาถึงเจตนาร้าย (Mens rea) แต่อย่างไรก็ตามหลักแล้วความผิดโดยเคร่งครัดและความผิดโดยเด็ดขาดจะปรับใช้ในความผิดต่างๆ ดังนี้ การจราจรและความปลอดภัยในถนน การปกป้องภาษีอากร การคุ้มครองผู้บริโภค ความปลอดภัยในที่ทำงาน อนามัยในการประกอบอาชีพ สารอันตราย การจำกัดขยะ และการคุ้มครองสิ่งแวดล้อม ขณะที่ความผิดโดยเด็ดขาดนั้นส่วนมากแทบจะไม่ปรับใช้กับทั้งฐานความผิดเพราะผู้กระทำไม่สามารถยกเอาความสำคัญผิดขึ้นต่อสู้ได้ แต่จะใช้กับกรณีบางองค์ประกอบภายนอกเฉพาะกรณีๆ ไป แต่เนื่องจากความผิดโดยเคร่งครัดหรือความผิดโดยเด็ดขาดกระทบต่อสิทธิและเสรีภาพของประชาชนอย่างมาก จึงไม่ควรกำหนดเป็นโทษจำคุก เว้นแต่มีเหตุผลอันสมควร หรือเพื่อคุ้มครองผลประโยชน์สาธารณะที่สำคัญ จึงทำให้ความผิดฐานกั๊ยมเงินที่เป็นการฉ้อโกงประชาชนหรือแชร์ลูกโซ่และธุรกิจแบบพีระมิดของสหพันธรัฐออสเตรเลียบัญญัติแค่โทษปรับเท่านั้น สหพันธรัฐออสเตรเลีย จึงได้กำหนดหลักเกณฑ์การบังคับใช้กฎหมายกับการกระทำความผิดประเภทเหล่านี้ ดังนี้<sup>168</sup>

- 1) องค์ประกอบภายในเป็นหลักการพื้นฐานที่สุดในการคุ้มครองประชาชนควรจะใช้ในเรื่องที่มีความสำคัญและในกรณีมีเหตุผลอันชอบธรรมเท่านั้น
- 2) ความผิดโดยเคร่งครัดและความผิดโดยเด็ดขาดไม่ควรใช้เพื่อความสะดวกสบายในการปกครองเท่านั้น
- 3) เจตนาในการให้ความผิดไหนเป็นความผิดเคร่งครัดหรือเด็ดขาดจะต้องกล่าวไว้โดยชัดแจ้ง
- 4) ความผิดเคร่งครัดและความผิดเด็ดขาดควรบัญญัติไว้ในกฎหมายพื้นฐาน ยกเว้นความผิดที่มีโทษเล็กน้อย
- 5) ความผิดโดยเคร่งครัดและความผิดเด็ดขาดควรขึ้นอยู่กับ (เท่าที่สามารถจะทำได้) กับการกระทำและการงดเว้นไม่กระทำของบุคคล ผู้ซึ่งลงมือกระทำความผิดจริงๆ มากกว่าที่จะขึ้นอยู่กับคู่มือผู้ซึ่งต้องรับผิดชอบจากการกระทำความผิดของผู้อื่น
- 6) ไม่ควรกำหนดเป็นโทษจำคุก เว้นแต่มีเหตุผลอันสมควรหรือเพื่อคุ้มครองผลประโยชน์สาธารณะที่สำคัญ

<sup>168</sup> Legislation Review Committee, Parliament of NSW, Strict and absolute liability: Responses to the Discussion paper, Report No. 6, 7 October 2006, p.13-14.

7) โทษที่เป็นเงินต้องกำหนดอย่างสมควรและชอบธรรมโดยขึ้นอยู่กับระดับของความผิดที่ผู้กระทำได้ก่อและวัตถุประสงค์ของการบัญญัติเป็นความผิด

ถ้าเปรียบเทียบกับของไทยนั้น ข้อความคิดว่าด้วย Strict Liability นั้น คือ แม้ผู้กระทำได้กระทำโดยไม่เจตนาหรือไม่ประมาทก็เป็นความผิด ถ้ามีกฎหมายบัญญัติไว้ชัดเจนและผู้กระทำ หากมีข้อแก้ตัวอื่นๆ ก็สามารถยกขึ้นต่อสู้ได้ เช่น มาตรา 62 เทียบได้กับมาตรา 9.2 ข้างต้น การป้องกัน หรือจำเป็น ส่วน Absolute liability นั้น ก็คือ มาตรา 285/1 และมาตรา 321/1 ที่ห้ามอ้างความสำคัญผิดเรื่องอายุเด็กขึ้นต่อสู้ตัวเอง

## 2. วิเคราะห์ปัญหากฎหมายไทยกับการใช้อำนาจดุลพินิจรับเรื่องการกระทำความผิดที่เกี่ยวข้องกับการกู้ยืมเงินที่เป็นการฉ้อโกงประชาชนไว้สอบสวนเป็นคดีพิเศษ เพื่อฟ้องร้องผู้กระทำความผิดต่อศาล

ประเทศไทยและต่างประเทศต่างก็มีกฎหมาย หน่วยงานทางปกครองที่มีหน้าที่และอำนาจในการป้องกันและปราบปรามการกู้ยืมเงินที่เป็นการฉ้อโกงประชาชน หรือแชร์ลูกโซ่ รวมถึงบทลงโทษทางอาญากับผู้กระทำความผิด ซึ่งคดีแชร์ลูกโซ่เป็นอาชญากรรมทางเศรษฐกิจที่สร้างผลกระทบร้ายแรงต่อความสงบเรียบร้อยของสังคมและระบบเศรษฐกิจของประเทศ และเพื่อเป็นการป้องกันและปราบปรามการกระทำความผิดไม่ให้เกิดปัญหาขึ้น ประเทศไทยจึงได้ตราพระราชกำหนดว่าด้วยการกู้ยืมเงินที่เป็นการฉ้อโกงประชาชน พ.ศ. 2527 และต่อมาได้ตรา

พระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม พ.ศ.2545 จัดตั้งกรมสอบสวนคดีพิเศษขึ้นมาสังกัดกระทรวงยุติธรรม<sup>169</sup> โดยให้เป็นหน่วยงานทำหน้าที่เกี่ยวกับการใช้อำนาจดุลพินิจในการดำเนินคดีกับผู้กระทำความผิดฐานกู้ยืมเงินที่เป็นการฉ้อโกงประชาชนหรือแชร์ลูกโซ่ ซึ่งพระราชบัญญัติการสอบสวนคดีพิเศษ พ.ศ. 2547 ได้กำหนดให้การกระทำความผิดฐานกู้ยืมเงินที่เป็นการฉ้อโกงประชาชนตามมาตรา 4 และมาตรา 5 ซึ่งมีโทษตามมาตรา 12 มาตรา 15 มาตรา 15/1 และมาตรา 15/2 ให้เป็นความผิดทางอาญาที่กรมสอบสวนคดีพิเศษต้องทำการสอบสวนเป็นคดีพิเศษตามมาตรา 21วรรคหนึ่ง (1) โดยพระราชบัญญัติการสอบสวนคดีพิเศษพ.ศ. 2547 ถือเป็นกฎหมายวิธีสบัญญัติที่ถูกรื้อแบบมาเพื่อสร้างมาตรการพิเศษให้กับฝ่ายปกครองในการป้องกันและปราบปรามอาชญากรรมพิเศษโดยเฉพาะ แต่การจะรับคดีความผิดฐานกู้ยืมเงินที่เป็นการฉ้อโกงประชาชนไว้เป็นคดีพิเศษเพื่อใช้อำนาจและมาตรการพิเศษของฝ่ายปกครองทำการสอบสวนและสั่งฟ้องผู้กระทำความผิดต่อพนักงานอัยการและศาลได้นั้น กฎหมายกำหนดให้เป็นอำนาจดุลพินิจของ

<sup>169</sup> พระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม พ.ศ.2545. มาตรา 33

อธิบดีกรมสอบสวนคดีพิเศษแต่เพียงผู้เดียวเท่านั้น เนื่องจากความผิดทางอาญาด้านกักขังเงินที่เป็นการฉ้อโกงประชาชนที่มีโทษตามมาตรา 12 มาตรา 15 มาตรา 15/1 และมาตรา 15/2 แห่งพระราชกำหนดการกักขังเงินที่เป็นการฉ้อโกงประชาชน พ.ศ. 2527 เป็นความผิดทางอาญาที่อยู่ในบัญชีท้ายพระราชบัญญัติการสอบสวนคดีพิเศษ พ.ศ. 2547 กรมสอบสวนคดีพิเศษ จึงไม่ต้องนำเรื่องราวร้องทุกข์ในความผิดดังกล่าวเสนอเข้าคณะกรรมการคดีพิเศษ (ก.ค.พ.) เพื่อพิจารณารับเรื่องไว้เป็นคดีพิเศษแต่อย่างใด จึงทำให้เกิดปัญหาการใช้อำนาจดุลพินิจของอธิบดีกรมสอบสวนคดีพิเศษในการวินิจฉัยตีความว่าการกระทำความผิดทางอาญาใดเป็นความผิดฐานกักขังเงินที่เป็นการฉ้อโกงประชาชนที่ต้องทำการสอบสวนเป็นคดีพิเศษตามมาตรา 21 วรรคหนึ่ง (1) หรือไม่ ซึ่งหากอธิบดีกรมสอบสวนคดีพิเศษได้ใช้อำนาจดุลพินิจไม่รับเรื่องราวร้องทุกข์ในคดีความผิดฐานกักขังเงินที่เป็นการฉ้อโกงประชาชนไว้เป็นคดีพิเศษ ก็จะส่งผลกระทบต่อสิทธิและเสรีภาพของประชาชนทั้งประชาชนผู้ที่เป็นฝ่ายผู้เสียหายที่มาร้องทุกข์กล่าวโทษ และฝ่ายผู้ถูกกล่าวหา โดยเฉพาะประชาชนฝ่ายผู้ได้รับความเสียหายซึ่งได้มาร้องทุกข์ต่อกรมสอบสวนคดีพิเศษ เพื่อให้ทำการสอบสวนและสั่งฟ้องผู้กระทำความผิด แต่ปรากฏว่าอธิบดีกรมสอบสวนคดีพิเศษใช้ดุลพินิจไม่รับเรื่องราวร้องทุกข์ไว้เป็นคดีพิเศษซึ่งประชาชนผู้เสียหายไม่สามารถอุทธรณ์คำสั่งไม่รับเรื่องไว้เป็นคดีพิเศษได้ และทางกรมสอบสวนคดีพิเศษ ก็ไม่ต้องส่งคำสั่งไม่รับเรื่องไว้เป็นคดีพิเศษไปยังพนักงานอัยการ หรือคณะกรรมการคดีพิเศษ (ก.ค.พ.) หรือองค์กรหน่วยงานใด เพื่อทำการตรวจสอบถ่วงดุลการใช้อำนาจดุลพินิจของอธิบดีกรมสอบสวนคดีพิเศษ ซึ่งคดีความผิดดังกล่าวประชาชนผู้เสียหายไม่สามารถทำการฟ้องร้องดำเนินคดีกับผู้กระทำความผิดได้เอง เพราะความผิดฐานดังกล่าวกฎหมายกำหนดให้รัฐเท่านั้นที่เป็นผู้มีอำนาจฟ้องร้องดำเนินคดีได้ ดังนั้น การใช้อำนาจดุลพินิจของอธิบดีกรมสอบสวนคดีพิเศษในการไม่รับเรื่องราวร้องทุกข์ของประชาชนผู้เสียหายไว้เป็นคดีพิเศษ จึงส่งผลกระทบต่อสิทธิของประชาชนอย่างกว้างขวาง และทำให้ประชาชนได้รับความเดือดร้อนเสียหาย อันเนื่องมาจากการใช้อำนาจดุลพินิจของอธิบดีกรมสอบสวนคดีพิเศษ ซึ่งเป็นการใช้อำนาจตามมาตรา 21 วรรคหนึ่ง (1) แห่งพระราชบัญญัติการสอบสวนคดีพิเศษ พ.ศ. 2547

## 2.1 วิเคราะห์ปัญหาการใช้อำนาจดุลพินิจของอธิบดีกรมสอบสวนคดีพิเศษในการรับเรื่องการกระทำความผิดที่เกี่ยวข้องกับการกักขังเงินที่เป็นการฉ้อโกงประชาชนไว้เป็นคดีพิเศษ

การใช้อำนาจดุลพินิจในการดำเนินคดีกับการกระทำความผิดฐานกักขังเงินที่เป็นการฉ้อโกงประชาชนของประเทศไทย กฎหมายไม่ได้กำหนดให้การกระทำความผิดดังกล่าวต้องดำเนินการสอบสวนเป็นคดีพิเศษได้โดยอัตโนมัติเมื่อมีการกระทำความผิดเกิดขึ้น จึงทำให้เป็นอำนาจดุลพินิจของอธิบดีกรมสอบสวนคดีพิเศษอย่างกว้างขวางที่จะใช้อำนาจดุลพินิจในการรับหรือไม่รับเรื่องราวร้องทุกข์การกระทำความผิดที่เกี่ยวข้องกับการกักขังเงินที่เป็นการฉ้อโกงประชาชนไว้เป็น



คดีพิเศษตามมาตรา 21 วรรคหนึ่ง (1) แห่งพระราชบัญญัติการสอบสวนคดีพิเศษ เพื่อทำการสอบสวนดำเนินคดีกับผู้กระทำความผิด จากการศึกษาพบว่า เมื่อเกิดการกระทำความผิดขึ้นก็จะเกิดความซับซ้อนในการใช้อำนาจดุลพินิจในการบังคับใช้กฎหมายซึ่งต้องนำมาประกอบการพิจารณาบังคับใช้หลายฉบับ ได้แก่ ประมวลกฎหมายอาญา พ.ศ. 2499 พระราชกำหนดการกู้ยืมเงินที่เป็นการฉ้อโกงประชาชนพ.ศ. 2527 และพระราชบัญญัติสอบสวนคดีพิเศษ พ.ศ.2547 ประกอบกับเมื่อวิเคราะห์เปรียบเทียบลักษณะของการกระทำความผิดตามองค์ประกอบความผิดตามกฎหมายไทย และกฎหมายต่างประเทศ ทำให้เห็นถึงปัญหาข้อจำกัดและความไม่ครอบคลุมของกฎหมายไทย ซึ่งจะยิ่งทำให้อธิบดีกรมสอบสวนคดีพิเศษสามารถใช้อำนาจดุลพินิจไปในทางมิชอบมีคำสั่งทางปกครองไม่รับเรื่องการกระทำความผิดที่เกี่ยวข้องเนื่องกับการกู้ยืมเงินที่เป็นการฉ้อโกงประชาชนไว้เป็นคดีพิเศษเพื่อทำการสอบสวนดำเนินคดีกับผู้กระทำความผิด โดยอธิบดีกรมสอบสวนคดีพิเศษจะอ้างว่าการกระทำความผิดดังกล่าวไม่เข้าลักษณะเป็นคดีพิเศษตามมาตรา 21 วรรคหนึ่ง (1) และมีคำสั่งไม่รับเรื่องไว้เป็นคดีพิเศษ ซึ่งถือเป็นที่สุดโดยอธิบดีกรมสอบสวนคดีพิเศษไม่ต้องส่งสำนวนพร้อมคำสั่งไม่รับเรื่องไว้เป็นคดีพิเศษไปให้กับพนักงานอัยการหรือหน่วยงานทางปกครองใดพิจารณาอีก และผู้เสียหายในคดีก็ไม่สามารถอุทธรณ์คำสั่งได้ด้วย ทำให้ผู้กระทำผิดไม่ต้องถูกสอบสวนและฟ้องร้องต่อศาล กล่าวคือ ตามกฎหมายไทยได้บัญญัติองค์ประกอบความผิด เพื่อให้มีการตีความกฎหมายอย่างแคบมากเกินไปทำให้ไม่ครอบคลุมรูปแบบการกระทำความผิดที่เปลี่ยนแปลงไปในปัจจุบันโดยการกระทำความผิดตามพระราชกำหนดการกู้ยืมเงินที่เป็นการฉ้อโกงประชาชนพ.ศ.2527 มาตรา 4 ได้บัญญัติว่า การโฆษณาหรือประกาศแก่ประชาชนกระทำด้วยประการใด ให้ปรากฏแก่ประชาชนเกินสิบคน และมาตรา 5 แม้มีการกระทำ คือ 1. มีการโฆษณาหรือประกาศแก่บุคคลทั่วไป หรือโดยการแพร่ข่าวด้วยวิธีอื่นใด 2. ดำเนินกิจการกู้ยืมเงินเป็นปกติธุระ 3. จัดให้มีผู้รับเงินในการกู้ยืมเงินในแหล่งต่างๆ 4. จัดให้มีบุคคลตั้งแต่ห้าคนขึ้นไปชักชวนบุคคลต่างๆ เพื่อให้มีการให้กู้ยืมเงิน และ 5. ได้กู้ยืมเงินจากผู้ให้กู้ยืมเงินเกินสิบคนซึ่งมีจำนวนเงินกู้ยืมรวมกันตั้งแต่ห้าล้านบาทขึ้นไปอันมิใช่การกู้ยืมเงินจากสถาบันการเงินตามกฎหมายว่าด้วยดอกเบี้ยเงินกู้ยืมของสถาบันการเงิน แต่พบว่าองค์ประกอบความผิดทั้งสองมาตราดังกล่าว ยังมีความคับแคบและไม่ครอบคลุมกับการกระทำความผิดที่มีลักษณะเป็นแชร์ลูกโซ่ และรูปแบบการกระทำความผิดที่เกิดขึ้นในปัจจุบัน ซึ่งมีรูปแบบและวิธีการหลอกลวงที่หลากหลาย ทำให้อธิบดีกรมสอบสวนคดีพิเศษสามารถใช้อำนาจดุลพินิจได้อย่างกว้างขวาง ประกอบกับ การกระทำความผิดตามมาตรา 4 และมาตรา 5 แห่งพระราชกำหนดการกู้ยืมเงินที่เป็นการฉ้อโกงประชาชน พ.ศ. 2527 อันจะเป็นคดีพิเศษตามมาตรา 21 วรรคหนึ่ง (1) แห่งพระราชบัญญัติการสอบสวนคดีพิเศษ พ.ศ. 2547 ได้นั้น จะต้องเป็นการกระทำความผิดที่มีผู้เสียหายตั้งแต่สามร้อยคนขึ้นไป และความเสียหายตั้งแต่หนึ่งร้อยล้านบาทขึ้นไป ยิ่งทำให้การใช้อำนาจดุลพินิจในการบังคับใช้พระราชกำหนดการกู้ยืมเงินที่เป็นการฉ้อโกงประชาชน พ.ศ. 2527 เพื่อป้องกันและ

ปราบปรามการกระทำความผิดเกี่ยวกับการกักขังเงินที่เป็นการฉ้อโกงประชาชนหรือแชร์ลูกโซ่เป็นไปได้ อย่างยากลำบากและไม่มีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น เพราะนอกจากผู้กระทำผิดจะหลีกเลี่ยงไม่กระทำการให้ครอบครัวประกอบความผิดตามมาตรา 4 และมาตรา 5 แล้ว จะกระทำความผิดโดยหลีกเลี่ยงไม่ทำการกักขังเงินที่เป็นการฉ้อโกงประชาชนให้เกิน 300 คน และจะทำการระดมทุนไม่เกิน 100 ล้านบาท เพื่อไม่ให้เข้าเงื่อนไขของการเป็นคดีพิเศษตามมาตรา 21 วรรคหนึ่ง (1) แห่งพระราชบัญญัติการสอบสวนคดีพิเศษ พ.ศ. 2547 ไว้เป็นคดีพิเศษของอธิบดีกรมสอบสวนคดีพิเศษต่อพนักงานอัยการหรือหน่วยงานใดๆ ได้

## 2.2 วิเคราะห์ปัญหาความเป็นอิสระและโปร่งใสของหน่วยงานทางปกครอง

กฎหมายของประเทศไทยกำหนดให้มีหน่วยงานทางปกครองที่มีอำนาจหน้าที่ในการใช้อำนาจดุลพินิจในการดำเนินคดีกับผู้กระทำความผิดที่เกี่ยวข้องกับการกักขังเงินที่เป็นการฉ้อโกงประชาชน หรือคดีแชร์ลูกโซ่ ได้แก่ กรมสอบสวนคดีพิเศษ (Department of Special Investigation) หรือ DSI ซึ่งเป็นหน่วยงานบังคับใช้กฎหมายที่จัดตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม พ.ศ.2545 โดยเป็นหน่วยงานทางปกครองที่มีอำนาจและมาตรการพิเศษในการป้องกันและปราบปรามอาชญากรรมทางเศรษฐกิจ โดยมีพระราชบัญญัติการสอบสวนคดีพิเศษ พ.ศ. 2547 เป็นเครื่องมือสำคัญในการสอบสวนคดีอาญาพิเศษ จากการศึกษาพบว่าในต่างประเทศ มีการจัดตั้งหน่วยงานทางปกครองเพื่อใช้อำนาจดุลพินิจในการบังคับใช้กฎหมายกับการกระทำความผิดที่เกี่ยวข้องกับการกักขังเงินที่เป็นการฉ้อโกงประชาชน ซึ่งเป็นหน่วยงานทางปกครองที่มีอำนาจหน้าที่ในลักษณะเช่นเดียวกันกับกรมสอบสวนคดีพิเศษ คือ ประเทศสหราชอาณาจักรได้มีการจัดตั้งหน่วยงานที่มีหน้าที่ในการดูแลรับผิดชอบในการสอบสวนคดีพิเศษซึ่งเป็นอาชญากรรมทางเศรษฐกิจ เช่น คดีฉ้อโกงประชาชน คดีทุจริต และการคอร์รัปชันโดยมีหน่วยงานที่ชื่อว่า The Serious Fraud Office หรือ SFO ซึ่งเป็นหน่วยงานทางปกครองที่ไม่ได้ขึ้นต่อรัฐมนตรีของรัฐบาลแห่งสหราชอาณาจักร ซึ่งหน่วยงาน SFO ก่อตั้งขึ้นโดยพระราชบัญญัติความยุติธรรมทางอาญา ค.ศ. 1987 มีหน้าที่ในการสืบสวนสอบสวนดำเนินคดีอาชญากรรมพิเศษเกี่ยวกับการฉ้อโกงประชาชน การทุจริต และการคอร์รัปชันที่มีลักษณะซับซ้อน หรือรุนแรงในเขตอังกฤษ เวลส์ และไอร์แลนด์เหนือ ตามพระราชบัญญัติรัฐสภาแห่งสหราชอาณาจักร ส่วนที่ 2 ของพระราชบัญญัติความยุติธรรมทางอาญาปี ค.ศ. 1987 จากการศึกษาพบว่า หน่วยงาน SFO ของประเทศสหราชอาณาจักรนี้ เป็นหน่วยงานทางปกครองที่สามารถปฏิบัติงานได้อย่างอิสระซึ่งแตกต่างจากกรมสอบสวนคดีพิเศษ หรือ DSI ซึ่งเป็นหน่วยงานทางปกครองที่ไม่มีความเป็นอิสระและต้องขึ้นตรงต่อกระทรวงยุติธรรม ซึ่งอยู่ภายใต้การควบคุม กำกับดูแลของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรมที่มีอำนาจในการให้คุณให้โทษแก่อธิบดีกรมสอบสวนคดีพิเศษได้

### 2.3 วิเคราะห์ปัญหาความไม่ครอบคลุมของกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการกู้ยืมเงินที่เป็น การฉ้อโกงประชาชน

ในปัจจุบันพบว่า การกระทำความผิดฐานกู้ยืมเงินที่เป็นการฉ้อโกงประชาชนมี รูปแบบวิธีการอันหลากหลาย ทั้งการกระทำความผิดในนามเป็นบุคคลธรรมดา และนิติบุคคล รวมทั้ง การทำความผิดในรูปแบบธุรกิจแบบพีระมิดที่มีการจดทะเบียนขายตรงและตลาดแบบตรงโดยถูกต้อง ตามกฎหมายเพื่อนำไปแอบอ้างหลอกลวงประชาชนให้หลงเชื่อเข้ามาเป็นสมาชิกหรือร่วมลงทุนด้วย โดยผู้กระทำความผิดจะมีวิธีการและกลอุบายที่ซับซ้อน ทำให้กฎหมายไทยตามไม่ทันต่อแผนประทุษ กรรมของผู้กระทำความผิดและเมื่อผู้กระทำความผิดได้ทรัพย์สินเป็นจำนวนมากแล้วก็จะปล่อยให้แชร์ ล้มโซ่ขาดโดยไม่จ่ายผลตอบแทนให้ผู้ร่วมลงทุน และปิดกิจการหลบหนีไปพร้อมกับทรัพย์สินจำนวน มากซึ่งการติดตามจับกุมและยึดทรัพย์สินกลับคืนให้ผู้เสียหายไม่สามารถกระทำได้อย่างทันการณ์ โดย กลุ่มผู้กระทำความผิดสามารถโยกย้ายทรัพย์สินซุกซ่อน และหลบหนีไปยังต่างประเทศ และเมื่อเรื่อง เจียบลง ก็มักจะกลับมาเปิดบริษัทในชื่อใหม่และใช้รูปแบบการชักชวนหลอกลวงในลักษณะอื่นๆ เพื่อ ปิดบังอำพรางเจ้าหน้าที่บ้านเมือง ซึ่งคดีความผิดฐานกู้ยืมเงินที่เป็นการฉ้อโกงประชาชนนั้น ผู้เสียหาย ไม่สามารถฟ้องร้องดำเนินคดีอาญากับผู้กระทำความผิดตามพระราชกำหนดการกู้ยืมเงินที่เป็นการ ฉ้อโกงประชาชน พ.ศ. 2527 ได้เอง จำเป็นต้องให้กรมสอบสวนคดีพิเศษเท่านั้นเป็นผู้รับเรื่องไว้เป็น คดีพิเศษเพื่อทำการสอบสวนฟ้องร้องดำเนินคดีกับผู้กระทำความผิดต่อศาล อีกทั้ง พบว่าบทลงโทษ ตามกฎหมายไทย ก็ยังไม่เหมาะสมกับสถานการณ์ความร้ายแรงของแชร์ลูกโซ่ และไม่ได้สัดส่วนกับ ผลกระทบที่ประชาชนและระบบเศรษฐกิจของประเทศได้รับความเสียหาย โดยโทษจำคุกสูงสุดเมื่อ บวกโทษร่วมกันก็ลงโทษจำคุกได้ไม่เกิน 20 ปี เท่านั้น และเมื่อผู้กระทำความผิดฐานกู้ยืมเงินที่เป็ นการฉ้อโกงประชาชนถูกฟ้องร้องให้ตกเป็นบุคคลล้มละลายแล้ว กฎหมายไทยก็ยังเปิดโอกาสให้ ผู้กระทำความผิดตามพระราชกำหนดว่าด้วยการกู้ยืมเงินที่เป็นการฉ้อโกงประชาชน พ.ศ. 2527 สามารถปลดจากการล้มละลายได้ภายในเวลา 10 ปี<sup>170</sup> กฎหมายไทย จึงไม่สามารถอำนวยความสะดวก ยุติธรรมให้กับประชาชนได้ตามเจตนารมณ์ และไม่สามารถป้องกันและปราบปรามอาชญากรรมทาง เศรษฐกิจในรูปแบบแชร์ลูกโซ่ได้อย่างมีประสิทธิภาพ

ในขณะที่กฎหมายของต่างประเทศนั้น จากการศึกษาพบว่า กฎหมายได้บัญญัติการ กระทำที่เป็นความผิดไว้อย่างกว้างๆ ในเกือบทุกประเทศ ทำให้ฝ่ายปกครองสามารถใช้อำนาจดุลพินิจ ในการดำเนินคดีกับผู้กระทำความผิดได้อย่างกว้างขวางและครอบคลุม เช่น ผู้ที่ทำการส่งเสริม (promote) หรือมีส่วนร่วม (participate) หรือชักชวน (induce) หรือพยายามชักชวนตามมาตรา 44 ประกอบมาตรา 164 ในกฎหมายออสเตรเลีย หรือการส่งเสริม เข้าไปมีส่วนร่วมจึงส่งผลให้กฎหมาย

<sup>170</sup> พระราชบัญญัติล้มละลาย (ฉบับที่ 7) พ.ศ. 2547. มาตรา 81/1

ต่างประเทศนั้น มีความยืดหยุ่นให้กับฝ่ายปกครองในการบังคับใช้กฎหมายเพื่อปรับเข้ากับข้อเท็จจริงได้มากกว่ากฎหมายของไทย และมีผลทำให้การกระทำบางอย่างถ้าเป็นการกระทำในต่างประเทศจะเป็นความผิด แต่ถ้ามากระทำในประเทศไทยจะไม่ใช่ความผิดใดๆ เช่น นายเอ ได้เข้าไปมีส่วนร่วมในแชร์ลูกโซ่ โดยมีสถานะเป็นลูกทิม โดยนายเอ ต้องไปทำการชักชวนบุคคลอื่นให้เข้ามามีส่วนร่วมด้วย เพื่อจะได้ผลประโยชน์ตอบแทน นายเอได้ไปชักชวน นายบี และนายซี เพื่อนของตนให้เข้ามามีส่วนร่วมด้วย เช่นนี้ ตามกฎหมายไทยนายเอไม่ได้ทำการโฆษณาหรือประกาศต่อประชาชนหรือกระทำด้วยประการใดๆ ให้ปรากฏแก่บุคคลตั้งแต่สิบคนขึ้นไปจึงไม่เป็นความผิดตามมาตรา 4 และการกระทำของนายเอ ก็ไม่เป็นความผิดตามมาตรา 5 เพราะไม่ได้จัดบุคคลตั้งแต่ห้าคนไปชักชวน หรือไม่ได้กั๊ยืมเงินจากบุคคลเกินสิบคนแต่อย่างใด แต่ถ้าเป็นกฎหมายต่างประเทศ การกระทำเดียวกันนี้จะมีความผิดตามมาตรา 4 ประกอบมาตรา 164 ของกฎหมายประเทศออสเตรเลีย นอกจากนี้ ยังพบว่าในประเทศสหรัฐอเมริกา การสอบสวนคดีที่เกี่ยวข้องเนื่องกับการกั๊ยืมเงินที่เป็นการฉ้อโกงประชาชนซึ่งเป็นคดีอาญาพิเศษที่กระทบต่อความสงบเรียบร้อยของประชาชนเป็นส่วนรวม หรือคดีอาญาใดๆ ที่เจ้าหน้าที่ตำรวจละเลยไม่ดำเนินการสืบสวนสอบสวนซึ่งอาจเกิดจากการอิทธิพลท้องถิ่นของผู้ต้องหา หรือกรณีที่เจ้าหน้าที่ตำรวจพยายามให้ความช่วยเหลือแก่ผู้ต้องหาเสียเอง ประชาชนผู้เสียหายมีสิทธิร้องขอให้พนักงานอัยการทำการสอบสวนแทนได้ หรือหากพนักงานอัยการทราบเหตุดังกล่าวด้วยตนเอง พนักงานอัยการก็มีอำนาจที่จะริเริ่มทำการสืบสวนสอบสวนคดีอาญาได้เอง โดยสั่งการให้เจ้าหน้าที่สืบสวนสอบสวนประจำสำนักงานอัยการในท้องที่เกิดเหตุนั้นๆ ดำเนินการสืบสวนสอบสวนเพื่อรวบรวมพยานหลักฐานใดๆ ที่จำเป็นต่อคดีอาญาโดยไม่ต้องรอให้เจ้าหน้าที่ตำรวจส่งสำนวนการสอบสวนมาให้กับพนักงานอัยการ ซึ่งแตกต่างจากกฎหมายไทยที่กำหนดให้การสอบสวนคดีพิเศษต้องกระทำโดยพนักงานสอบสวนคดีพิเศษ ซึ่งมีอธิบดีกรมสอบสวนคดีพิเศษเป็นหัวหน้าพนักงานสอบสวนผู้รับผิดชอบเท่านั้น พนักงานอัยการไม่มีอำนาจทำการริเริ่มสอบสวนคดีพิเศษได้เอง โดยพนักงานทำได้เพียงรอการส่งสำนวนการสอบสวนคดีพิเศษจากอธิบดีกรมสอบสวนคดีพิเศษเท่านั้น ซึ่งหากอธิบดีกรมสอบสวนคดีพิเศษมีคำสั่งไม่รับเรื่องการกระทำความผิดที่เกี่ยวข้องกับการกั๊ยืมเงินที่เป็นการฉ้อโกงประชาชนไว้เป็นคดีพิเศษเพื่อทำการสอบสวนฟ้องร้องคดีไปยังพนักงานอัยการด้วยแล้ว ประชาชนผู้เสียหายก็ไม่มีสิทธิอุทธรณ์คำสั่งไม่รับเรื่อง

## บทที่ 5

### บทสรุปและข้อเสนอแนะ

#### 1. บทสรุป

การศึกษาค้นคว้าอิสระเรื่องการใช้อำนาจดุลพินิจรับคดีพิเศษ ศึกษาเฉพาะกรณีความผิดตามพระราชกำหนดการกักเงินที่เป็นการฉ้อโกงประชาชน พ.ศ. 2527 ที่มีลักษณะเป็นคดีพิเศษตามมาตรา 21 วรรคหนึ่ง (1) ของพระราชบัญญัติสอบสวนคดีพิเศษ พ.ศ. 2547 นี้มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาแนวคิด ทฤษฎีและความเป็นมาของการใช้อำนาจดุลพินิจในการรับคดีพิเศษของอธิบดีกรมสอบสวนคดีพิเศษในคดีที่เกี่ยวข้องเนื่องกับการกักเงินที่เป็นการฉ้อโกงประชาชน ศึกษาปัญหาการใช้อำนาจดุลพินิจของอธิบดีกรมสอบสวนคดีพิเศษในการรับคดีที่เกี่ยวข้องเนื่องกับการกักเงินที่เป็นการฉ้อโกงประชาชนไว้เป็นคดีพิเศษ และเปรียบเทียบอำนาจดุลพินิจของอธิบดีกรมสอบสวนคดีพิเศษในการรับคดีพิเศษในกรณีคดีการกักเงินที่เป็นการฉ้อโกงประชาชนระหว่างประเทศไทยกับประเทศสหรัฐอเมริกา สหราชอาณาจักร และสหพันธรัฐออสเตรเลีย เพื่อให้ได้มาซึ่งข้อเสนอแนะในการแก้ไขพัฒนา กระบวนการใช้อำนาจดุลพินิจของอธิบดีกรมสอบสวนคดีพิเศษในการรับคดีพิเศษกรณีที่เกี่ยวข้องกับการกักเงินที่เป็นการฉ้อโกงประชาชน โดยมีสมมติฐานการวิจัยว่า ปัจจุบันพบปัญหาในการใช้อำนาจดุลพินิจของอธิบดีกรมสอบสวนคดีพิเศษในการรับเรื่องไว้เป็นคดีพิเศษตามพระราชบัญญัติการสอบสวนคดีพิเศษ พ.ศ.2547 มาตรา 21 วรรคหนึ่ง (1) ซึ่งจากการศึกษาพบว่า ในความผิดที่เกี่ยวข้องเนื่องกับการกักเงินที่เป็นการฉ้อโกงประชาชนยังมีเงื่อนไขและกระบวนการรับคดีพิเศษที่ยังไม่สอดคล้องกับเจตนารมณ์ของกฎหมายในการอำนวยความสะดวกให้กับประชาชนได้ จึงเห็นควรให้มีการแก้ไขและบัญญัติแนวทางเพิ่มเติมในกระบวนการใช้อำนาจดุลพินิจของอธิบดีกรมสอบสวนคดีพิเศษ โดยการแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติการสอบสวนคดีพิเศษ พ.ศ.2547 ให้มีการอุทธรณ์คำสั่งของอธิบดีกรมสอบสวนคดีพิเศษกับคณะกรรมการวินิจฉัยอุทธรณ์ เพื่อให้มีการตรวจสอบการใช้อำนาจดุลพินิจอย่างเหมาะสมได้ ซึ่งเป็นการศึกษาวิจัยจากเอกสาร (Documentary Research) โดยศึกษาจากเอกสารต่างๆ กฎหมายว่าด้วยการกักเงินที่เป็นการฉ้อโกงประชาชน กฎหมายว่าด้วยการสอบสวนคดีพิเศษ ตลอดจนตำรา หนังสือ บทความในวารสารวิชาการ และเอกสารทางวิชาการอื่น ๆ รวมถึงข้อมูลทางอิเล็กทรอนิกส์ (Internet) เพื่อนำมาเป็นข้อมูล ในการศึกษาและวิเคราะห์ประเด็นปัญหา



ผลการศึกษา พบว่าพระราชบัญญัติการสอบสวนคดีพิเศษ พ.ศ. 2547 เป็นกฎหมายที่มีวัตถุประสงค์ เพื่อป้องกันและปราบปรามการกระทำความผิดที่มีลักษณะเป็นคดีพิเศษซึ่งส่งผลกระทบต่อระบบเศรษฐกิจ สังคม ความมั่นคงและความปลอดภัยของประชาชน พระราชบัญญัติดังกล่าวเป็นกฎหมายที่ให้อำนาจฝ่ายปกครองในการจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลตามที่รัฐธรรมนูญรับรองไว้ บางประการเพื่อประโยชน์แก่รัฐในการรักษาความสงบเรียบร้อยของสังคม ระบบเศรษฐกิจการคลัง และความมั่นคงของประเทศ โดยการกระทำความผิดตามพระราชกำหนดการกักเงินที่เป็นการฉ้อโกงประชาชน พ.ศ. 2527 เป็นความผิดตามมาตรา 21 วรรคหนึ่ง (1) ซึ่งอยู่ในบัญชีท้ายพระราชบัญญัติการสอบสวนคดีพิเศษ พ.ศ. 2547 จึงไม่ต้องเสนอเรื่องเข้าคณะกรรมการคดีพิเศษ (ก.ค.พ.) ในการพิจารณาเพื่อรับเรื่องไว้เป็นคดีพิเศษ แต่เป็นอำนาจของอธิบดีกรมสอบสวนคดีพิเศษเพียงคนเดียว ในการใช้ดุลพินิจมีคำสั่งรับหรือไม่รับเรื่องไว้เป็น คดีพิเศษ เพราะไม่ใช่ความผิดตามมาตรา 21 วรรคหนึ่ง (2) แห่งพระราชบัญญัติการสอบสวน คดีพิเศษ พ.ศ. 2547 และไม่ต้องส่งสำนวนการตรวจสอบข้อเท็จจริงหรือสำนวนการสืบสวนข้อเท็จจริงที่ไม่รับเรื่องไว้เป็นคดีพิเศษไปยังพนักงานอัยการหรือองค์กร หน่วยงานใดอีกแต่อย่างใด ดังประเด็นที่จะกล่าว ต่อไปนี้

1.1 ปัญหาการใช้อำนาจดุลพินิจของอธิบดีกรมสอบสวนคดีพิเศษในการมีคำสั่งไม่รับเรื่องการกระทำความผิดที่เกี่ยวข้องกับการกักเงินที่เป็นการฉ้อโกงประชาชนตามพระราชกำหนดการกักเงินที่เป็นการฉ้อโกงประชาชน พ.ศ. 2527 หรือคดีแชร์ลูกโซ่ไว้เป็นคดีพิเศษเพื่อทำการสอบสวนฟ้องร้องผู้กระทำความผิดต่อศาล ซึ่งหากอธิบดีกรมสอบสวนคดีพิเศษใช้อำนาจดุลพินิจไม่รับเรื่องไว้เป็นคดีพิเศษจะทำให้ประชาชนผู้เสียหายไม่สามารถฟ้องร้องผู้กระทำความผิดฐานกักเงินที่เป็นการฉ้อโกงประชาชนได้ เนื่องจากคดีความผิดฐานดังกล่าว รัฐเท่านั้นที่ถือว่าเป็นผู้เสียหาย ซึ่งพนักงานอัยการจะเป็นผู้มีอำนาจฟ้องร้องคดีต่อศาล แต่พนักงานอัยการจะฟ้องร้องการกระทำความผิดดังกล่าวต่อศาลได้ ต้องผ่านการสอบสวนเป็นคดีพิเศษโดยพนักงานสอบสวนคดีพิเศษของกรมสอบสวนคดีพิเศษเสียก่อน ซึ่งหากอธิบดีกรมสอบสวนคดีพิเศษมีคำสั่งไม่รับเรื่องการกระทำความผิดที่เกี่ยวข้องกับการกักเงินที่เป็นการฉ้อโกงประชาชนไว้ทำการสอบสวน เป็นคดีพิเศษ ประชาชนผู้เสียหายก็จะไม่มีทางได้รับความเป็นธรรม และไม่ได้รับการชดเชยค่าเสียหายกลับคืน อีกทั้ง หากอธิบดีกรมสอบสวนคดีพิเศษ ซึ่งเป็นตำแหน่งเจ้าหน้าที่ทางปกครองมีความเห็นไม่รับเรื่องการกระทำความผิดที่เกี่ยวข้องกับการกักเงินที่เป็นการฉ้อโกงประชาชนไว้เป็นคดีพิเศษโดยมีคำสั่งยุติเรื่องการตรวจสอบข้อเท็จจริงหรือสืบสวนข้อเท็จจริง ซึ่งถือเป็นที่สุดโดยไม่ต้องส่งเรื่องไปให้คณะกรรมการคดีพิเศษ (ก.ค.พ.) พิจารณาอีก เนื่องจากความผิดตามพระราชกำหนดการกักเงินที่เป็นการฉ้อโกงประชาชน พ.ศ. 2527 ไม่ใช่ความผิดตามมาตรา 21 วรรคหนึ่ง (2) ที่จะต้องส่งเรื่องให้คณะกรรมการคดีพิเศษ (ก.ค.พ.) พิจารณาอีกแต่อย่างใด และอธิบดีกรมสอบสวนคดีพิเศษก็ไม่ต้องส่งสำนวนตรวจสอบข้อเท็จจริงหรือสำนวนสืบสวนข้อเท็จจริงพร้อมคำสั่งไม่รับเรื่องไว้เป็นคดีพิเศษไป

ให้กับพนักงานอัยการ หรือองค์กร หน่วยงาน หรือคณะกรรมการใดๆ พิจารณาอีกด้วยเช่นกัน คำสั่งดังกล่าวของอธิบดีกรมสอบสวนคดีพิเศษจึงเป็นคำสั่งทางปกครองที่ส่งผลกระทบต่อสิทธิของประชาชนตามกฎหมายรัฐธรรมนูญที่บัญญัติให้รัฐต้องเยียวยาและช่วยเหลือประชาชนที่ได้รับ ความเสียหายจากการกระทำความผิดอาญาของบุคคลอื่น

1.2 ปัญหาความเป็นอิสระและโปร่งใสในการปฏิบัติราชการทางปกครองและการใช้อำนาจดุลพินิจของอธิบดีกรมสอบสวนคดีพิเศษให้มีความเชื่อมโยงกับอำนาจของประชาชน การใช้อำนาจดุลพินิจเด็ดขาดของอธิบดีกรมสอบสวนคดีพิเศษเพียงคนเดียวในการมีคำสั่งไม่รับเรื่อง การกระทำความผิดที่เกี่ยวข้องกับการกักขังเงินที่เป็นการฉ้อโกงประชาชนไว้ทำการสอบสวนเป็นคดีพิเศษ จะทำให้การปฏิบัติราชการทางปกครองของกรมสอบสวนคดีพิเศษไม่มีความโปร่งใส อีกทั้ง ย่อมส่งผลให้ตำแหน่งอธิบดีกรมสอบสวนคดีพิเศษมีบทบาทและอำนาจหน้าที่เพิ่มมากขึ้น ซึ่งในการดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ของอธิบดีกรมสอบสวนคดีพิเศษ อาจส่งผลกระทบต่อสิทธิและเสรีภาพของประชาชน ตำแหน่งดังกล่าว จึงมีลักษณะเป็นตำแหน่งที่ให้คุณให้โทษต่อบุคคล ที่เกี่ยวข้องได้ ซึ่งปัจจุบันตำแหน่งที่มีลักษณะให้คุณให้โทษต่อบุคคลนั้น นอกจากฝ่ายบริหารจะเป็นผู้เสนอแต่งตั้งแล้ว ยังต้องผ่านความเห็นชอบจากรัฐสภา เพื่อเป็นการควบคุมตรวจสอบ ฝ่ายบริหารอีกชั้นหนึ่งด้วย การเสนอแต่งตั้งบุคคล เพื่อดำรงตำแหน่งอธิบดีกรมสอบสวนคดีพิเศษในปัจจุบันได้มาจากฝ่ายบริหารแต่เพียงฝ่ายเดียวและ ยังไม่ผ่านความเห็นชอบจากรัฐสภา ดังนั้น ตำแหน่งดังกล่าว จึงถือว่าเป็นฝ่ายปกครองของรัฐที่ทำหน้าที่ป้องกันปราบปราม รักษาความสงบเรียบร้อยในบ้านเมือง อันเป็นภารกิจสำคัญอย่างหนึ่งของรัฐ หากพิจารณาอำนาจหน้าที่ของอธิบดีกรมสอบสวนคดีพิเศษซึ่งเป็นผู้กำกับ ดูแลการดำเนินการตามกฎหมายว่าด้วยการสอบสวนคดีพิเศษ ซึ่งมีความสำคัญต่อการอำนวยความยุติธรรม การใช้อำนาจดุลพินิจของอธิบดีกรมสอบสวนคดีพิเศษ จึงอาจส่งผลกระทบต่อสิทธิและเสรีภาพของบุคคลอย่างหลีกเลี่ยงมิได้ โดยเฉพาะอำนาจ ดุลพินิจในการมีคำสั่งรับหรือไม่รับเรื่องการกระทำความผิดทางอาญาไว้เป็นคดีพิเศษเพื่อทำการสืบสวนสอบสวนย่อมส่งผลกระทบต่อสิทธิและเสรีภาพของประชาชน ดังนั้น การใช้อำนาจดุลพินิจของอธิบดีกรมสอบสวนคดีพิเศษจะต้องคำนึงถึงประโยชน์ของรัฐในการ รักษาความสงบเรียบร้อยของสังคม และในขณะเดียวกันต้องคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชนด้วย

จากการศึกษาพบว่า อธิบดีกรมสอบสวนคดีพิเศษ มีกองคดีธุรกิจการเงินนอกระบบ เป็นหน่วยงานทำการตรวจสอบข้อเท็จจริงหรือสืบสวนข้อเท็จจริง และเมื่อกองคดีธุรกิจการเงินนอกระบบ ทำการตรวจสอบข้อเท็จจริงหรือสืบสวนข้อเท็จจริงเสร็จแล้ว ให้ทำความเห็นเสนอ คณะอนุกรรมการกลั่นกรอง ซึ่งอธิบดีกรมสอบสวนคดีพิเศษเป็นผู้แต่งตั้ง ดำเนินการประชุมกลั่นกรอง และเสนอความคิดเห็นต่ออธิบดีกรมสอบสวนคดีพิเศษ เพื่อพิจารณาใช้ดุลพินิจมีคำสั่ง รับหรือไม่รับเรื่องไว้เป็นคดีพิเศษ โดยไม่ต้องเสนอเรื่องเข้าคณะกรรมการคดีพิเศษ เพื่อพิจารณาอีกแต่อย่างใด เพราะไม่ใช่ความผิดตามมาตรา 21 วรรคหนึ่ง (2) แห่งพระราชบัญญัติการสอบสวนคดีพิเศษ

พ.ศ.2547 โดยโครงสร้างและอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการกฤษฎีกา ซึ่งเป็นบุคคลที่อธิบดีกรมสอบสวนคดีพิเศษเป็นผู้แต่งตั้ง จึงไม่มีความเป็นอิสระและเป็นกลางไม่สอดคล้องกับหลักนิติรัฐ หลักนิติธรรม หลักการแบ่งแยกอำนาจ หลักความเป็นธรรม หลักความสมเหตุสมผล หลักความไม่มีส่วนได้เสีย และหลักการใช้และการควบคุมตรวจสอบดุลพินิจฝ่ายปกครอง ประกอบกับ กฎหมายเกี่ยวกับการปราบปรามอาชญากรรมทางเศรษฐกิจและการฉ้อโกงประชาชนที่บังคับใช้มีหลายฉบับได้แก่ ประมวลกฎหมายอาญา พ.ศ. 2499 พระราชกำหนดการกู้ยืมเงินที่เป็นการฉ้อโกงประชาชน พ.ศ. 2527 และพระราชบัญญัติสอบสวนคดีพิเศษ พ.ศ. 2547 เมื่อเกิดการกระทำความผิดขึ้นจะเกิดความซ้ำซ้อนในการใช้กฎหมาย และความไม่มีประสิทธิภาพของกฎหมายจึงเกิดปัญหาการใช้อำนาจดุลพินิจของอธิบดีกรมสอบสวนคดีพิเศษในการรับเรื่องไว้ทำการสอบสวนเป็นคดีพิเศษ

1.3 ปัญหาความไม่มีประสิทธิภาพของกฎหมายไทย ทำให้ไม่สามารถดำเนินคดีกับผู้กระทำความผิดฐานกู้ยืมเงินที่เป็นการฉ้อโกงประชาชนเพื่อนำเงินมาเยียวและชดใช้คืนให้กับผู้เสียหายได้ ส่งผลให้การกู้ยืมเงินที่เป็นการฉ้อโกงประชาชนเกิดขึ้นอย่างมากมาย เนื่องจากมีการหลอกลวงว่าเป็นการลงทุนน้อยแต่ได้กำไรมากโดยไม่ต้องทำงาน ซึ่งส่วนใหญ่แล้วจะชักชวนบุคคลสนิทสนมกัน จากผลการศึกษาข้างต้น ทำให้ไม่อาจปรับใช้มาตรา 5 แห่งพระราชกำหนดการกู้ยืมเงินที่เป็นการฉ้อโกงประชาชน พ.ศ.2527 มาลงโทษได้ เพราะไม่ได้แพร่ข่าวสารแก่บุคคลทั่วไป และส่วนใหญ่จะหลงเชื่อ เนื่องจากมีความเชื่อถือและไว้วางใจผู้ชักชวน ดังนั้น กฎหมายจึงควรกำหนดมาตรการยกเว้นโทษให้กับผู้ชักชวนที่เป็นตัวการบริสุทธิ์หรือเป็นผู้เสียหายด้วย หากได้ให้ข้อมูลที่เป็นประโยชน์ในการนำเอาตัวผู้กระทำความผิดที่เป็นตัวการที่แท้จริงมาลงโทษ เพราะจะเป็นมาตรการบังคับให้ผู้ชักชวนที่ไม่อยากต้องโทษจำคุก ต้องให้ข้อมูลที่สามารถนำไปต่อยอด เพื่อนำตัวผู้กระทำความผิดที่เป็นตัวการที่แท้จริงมาดำเนินคดีฟ้องร้องเพื่อลงโทษ และต้องมีมาตรการบังคับให้ผู้ชักชวนที่ได้รับกำไรจากการร่วมลงทุนในแชร์ลูกโซ่ ต้องนำเงินกำไรที่ได้รับไปแล้วนำกลับมาคืน เพื่อแลกกับการได้รับการยกเว้นโทษ ซึ่งมาตรการทางกฎหมายดังกล่าวจะทำให้ผู้เสียหายที่แท้จริงได้รับการเยียวยาและชดใช้ความเสียหายได้อย่างรวดเร็วกว่าการฟ้องร้องดำเนินคดีเอาตัวผู้กระทำความผิดตามมาตรา 4 หรือ 5 ซึ่งต้องใช้เวลานานและส่วนมากผู้เสียหายไม่ได้เงินคืนแต่อย่างใด ทั้งคดีความดังกล่าวได้ขึ้นสู่ศาลเป็นจำนวนมาก เป็นภาระกับศาลยุติธรรมและเรือนจำที่ต้องมีนักโทษล้นเรือนจำมากยิ่งขึ้นรวมทั้ง เป็นภาระของภาครัฐที่ต้องมีค่าใช้จ่ายมากขึ้นตามไปด้วย

## 2. ข้อเสนอแนะ

จากการศึกษาการดำเนินคดีกับผู้กระทำความผิดตามพระราชกำหนดการกู้ยืมเงินที่เป็นการฉ้อโกงประชาชน พ.ศ.2527 ที่มีลักษณะเป็นคดีพิเศษตามมาตรา 21 วรรคหนึ่ง (1) แห่งพระราชบัญญัติการสอบสวนคดีพิเศษ พ.ศ. 2547 มีปัญหาในการใช้อำนาจดุลพินิจของอธิบดีกรมสอบสวนคดีพิเศษในการรับเรื่องไว้เป็นคดีพิเศษ ซึ่งจากการศึกษาพบว่า ในความผิดที่เกี่ยวข้องกับการกู้ยืมเงินที่เป็นการฉ้อโกงประชาชนยังมีเงื่อนไขและกระบวนการรับคดีพิเศษที่ยังไม่สอดคล้องกับเจตนารมณ์ของกฎหมายในการอำนวยความสะดวกให้ประชาชนได้โดยพบปัญหาทางกฎหมายที่สำคัญดังที่ได้กล่าวมาข้างต้น ประกอบกับ มหันตภัยร้ายแค้นลูกโซ่ ได้เติบโตอย่างรวดเร็ว จากผลการศึกษาพบว่า ไม่สามารถใช้มาตรา 5 แห่งพระราชกำหนดการกู้ยืมเงินที่เป็นการฉ้อโกงประชาชน พ.ศ.2527 ได้ เนื่องจากไม่ได้กระทำการแพร่ข่าวสารแก่บุคคลทั่วไป ประกอบกับ ผู้ชักชวนก็อาจเป็น ตัวการบริสุทธ์หรือเป็นผู้เสียหายด้วย ดังนั้น จึงควรเว้นโทษให้กับผู้ชักชวนที่ให้ข้อมูลกับเจ้าพนักงาน เพื่อที่จะเอาตัวการผู้กระทำความผิดที่แท้จริงมาลงโทษ และ ควรกำหนดมาตรการให้ผู้ชักชวนที่ได้รับ กำไรจากการร่วมลงทุนต้องนำเงินกำไรที่ได้รับไปมาคืนให้แก่ผู้เสียหายเพื่อแลกเปลี่ยนกับการไม่ต้อง รับโทษตามกฎหมาย ซึ่งจะเป็นการช่วยเหลือผู้เสียหายที่แท้จริงให้ได้เงินของตนกลับคืนมาอย่างรวดเร็วกว่าการฟ้องร้องดำเนินคดีจนถึงที่สุดกับผู้กระทำความผิด ซึ่งส่วนมากแล้ว ผู้เสียหายไม่ได้เงินคืนแต่อย่างใด และเพื่อให้กฎหมายมีความครอบคลุมกับทุกลักษณะรูปแบบการกระทำความผิดที่เกิดขึ้นจริงในสังคม สามารถดำเนินคดีกับผู้กระทำความผิดที่เป็นตัวการได้อย่างมีประสิทธิภาพ จึง เห็นควรให้มีการปรับปรุงแก้ไขกฎหมายโดยมีข้อเสนอแนะที่สำคัญ ดังนี้

### 2.1 แนวทางแก้ไขปัญหาการใช้อำนาจดุลพินิจของอธิบดีกรมสอบสวนคดีพิเศษในการไม่รับเรื่องการกระทำความผิดที่เกี่ยวข้องกับการกู้ยืมเงินที่เป็นการฉ้อโกงประชาชนไว้เป็นคดีพิเศษ

เนื่องจากคำสั่งของอธิบดีกรมสอบสวนคดีพิเศษในการไม่รับเรื่องการกระทำความผิดที่เกี่ยวข้องกับการกู้ยืมเงินที่เป็นการฉ้อโกงประชาชนไว้เป็นคดีพิเศษเพื่อทำการสอบสวนตามมาตรา 21 วรรคหนึ่ง (1) แห่งพระราชบัญญัติการสอบสวนคดีพิเศษ พ.ศ. 2547 และประชาชนผู้เสียหายไม่สามารถอุทธรณ์คำสั่งดังกล่าวได้ อีกทั้งอธิบดีกรมสอบสวนคดีพิเศษไม่ต้องส่งคำสั่งไม่รับเรื่องไว้เป็นคดีพิเศษไปให้คณะกรรมการคดีพิเศษ (ก.ค.พ.) พิจารณา และไม่ต้องส่งคำสั่งไม่รับเรื่องไว้เป็นคดีพิเศษไปให้กับพนักงานอัยการเพื่อตรวจสอบถ่วงดุลการใช้อำนาจดุลพินิจตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา รวมทั้ง ไม่ต้องส่งเรื่องไปให้แก่องค์กรหรือหน่วยงาน หรือคณะกรรมการใดๆ พิจารณาอีกแต่อย่างใด ซึ่งคำสั่งของอธิบดีกรมสอบสวนคดีพิเศษในการไม่รับเรื่องไว้เป็นคดีพิเศษ ย่อมเป็นคำสั่ง

ทางปกครองที่ส่งผลกระทบต่อสิทธิของประชาชนผู้เสียหายที่ได้รับการรับรองและคุ้มครองตามกฎหมายรัฐธรรมนูญ และอาจทำให้ประชาชนไม่ได้รับความเป็นธรรมและไม่ได้รับการชดเชยค่าเสียหาย

ให้เพิ่มเติมบทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัติการสอบสวนคดีพิเศษ พ.ศ. 2547

“มาตรา 23/2 วรรคหนึ่ง ให้ผู้เสียหายอุทธรณ์คำสั่งไม่รับเรื่องไว้เป็นคดีพิเศษของอธิบดีกรมสอบสวนคดีพิเศษต่อคณะกรรมการวินิจฉัยอุทธรณ์ตามกฎหมายว่าด้วยวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง ภายใน 30 วัน นับแต่วันรับทราบคำสั่งไม่รับเรื่องไว้เป็นคดีพิเศษ”

“มาตรา 23/2 วรรคสอง เมื่อคณะกรรมการวินิจฉัยอุทธรณ์มีคำสั่งให้รับเรื่องไว้เป็นคดีพิเศษให้อธิบดีกรมสอบสวนคดีพิเศษปฏิบัติให้เป็นไปตามนั้น หากไม่ปฏิบัติถือว่าปฏิบัติหรือละเว้นการปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบ เพื่อให้เกิดความเสียหายแก่ผู้อื่น และหากคณะกรรมการวินิจฉัยอุทธรณ์มีคำวินิจฉัยอุทธรณ์ยืนตามคำสั่งไม่รับเรื่องไว้เป็นคดีพิเศษหรือไม่สามารถวินิจฉัยอุทธรณ์ได้แล้วเสร็จภายใน 90 วัน ให้แจ้งผู้เสียหายทราบภายใน 7 วัน นับแต่วันมีคำวินิจฉัยอุทธรณ์หรือนับแต่วันครบกำหนดวินิจฉัยอุทธรณ์ และให้ผู้เสียหายใช้สิทธิฟ้องร้องต่อศาลปกครองสูงสุดภายใน 30 วัน นับแต่วันที่ได้รับแจ้งจากประธานคณะกรรมการวินิจฉัยอุทธรณ์”

## 2.2 แนวทางการแก้ไขปัญหาการใช้อำนาจดุลพินิจของอธิบดีกรมสอบสวนคดีพิเศษให้มีความเป็นอิสระ โปร่งใส และเชื่อมโยงกับอำนาจของประชาชน

เมื่อตำแหน่งอธิบดีกรมสอบสวนคดีพิเศษเป็นเจ้าหน้าที่ทางปกครองมีบทบาทและอำนาจหน้าที่อันส่งผลกระทบต่อสิทธิและเสรีภาพของประชาชนตามรัฐธรรมนูญ ตำแหน่งดังกล่าว จึงมีลักษณะเป็นตำแหน่งที่ให้คุณให้โทษต่อบุคคลที่เกี่ยวข้องได้ ซึ่งปัจจุบันตำแหน่งที่มีลักษณะให้คุณให้โทษต่อบุคคลนั้น นอกจากฝ่ายบริหารจะเป็นผู้เสนอแต่งตั้งแล้ว ยังต้องผ่านความเห็นชอบจากรัฐสภาเพื่อเป็นการควบคุมตรวจสอบฝ่ายบริหารอีกชั้นหนึ่งด้วย เช่น ตำแหน่งเลขาธิการคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน ดังนั้น จึงควรแก้ไขให้การเสนอแต่งตั้งอธิบดีกรมสอบสวนคดีพิเศษตามคำแนะนำของรัฐบาลโดยได้รับความเห็นชอบจากรัฐสภา มีวาระการดำรงตำแหน่ง เพื่อให้การปฏิบัติราชการทางปกครองของอธิบดีโปร่งใสตรวจสอบได้

ให้แก้ไขเพิ่มเติมบทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัติการสอบสวนคดีพิเศษ พ.ศ. 2547

“มาตรา 3/1 ให้อธิบดีกรมสอบสวนคดีพิเศษ แต่งตั้งขึ้นตามคำแนะนำของคณะรัฐมนตรีโดยได้รับความเห็นชอบจากรัฐสภา มีวาระการดำรงตำแหน่งไม่เกินสี่ปี และดำรงตำแหน่งได้เพียงวาระเดียว”

## 2.3 แนวทางแก้ปัญหาคำถามไม่ครอบคลุมของกฎหมายไทย

เนื่องจากกฎหมายไทยยังไม่ครอบคลุมกับลักษณะรูปแบบการกระทำความผิดฐานกักขังเงินที่เป็นการฉ้อโกงประชาชนหรือแชร์ลูกโซ่ที่เกิดขึ้นจริงในสังคม ทำให้หน่วยงานทางปกครองไม่

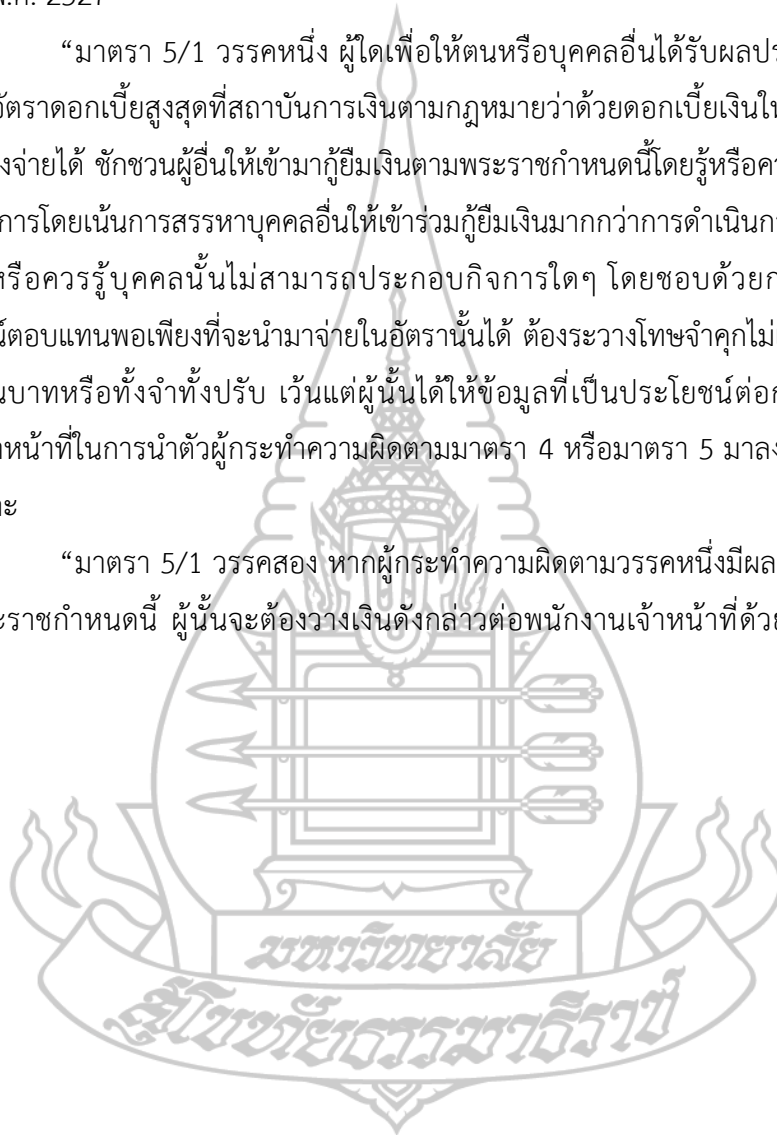


สามารถดำเนินคดีกับอาชญากรทางเศรษฐกิจได้อย่างมีประสิทธิภาพ ดังนั้น จึงเห็นควรแก้ไขปัญหาความไม่ครอบคลุมของกฎหมายไทย ดังนี้

ให้แก้ไขเพิ่มเติมบทบัญญัติแห่งพระราชกำหนดการกู้ยืมเงินที่เป็นการฉ้อโกงประชาชน พ.ศ. 2527

“มาตรา 5/1 วรรคหนึ่ง ผู้ใดเพื่อให้ตนหรือบุคคลอื่นได้รับผลประโยชน์ตอบแทนมากกว่าในอัตราดอกเบี้ยสูงสุดที่สถาบันการเงินตามกฎหมายว่าด้วยดอกเบี้ยเงินให้กู้ยืมของสถาบันการเงินจะพึงจ่ายได้ ชักชวนผู้อื่นให้เข้ามากู้ยืมเงินตามพระราชกำหนดนี้โดยรู้หรือควรจะรู้ว่าบุคคลใดประกอบกิจการโดยเน้นการสรรหาบุคคลอื่นให้เข้าร่วมกู้ยืมเงินมากกว่าการดำเนินการทางการค้าปกติ หรือโดยรู้หรือควรรู้บุคคลนั้นไม่สามารถประกอบกิจการใดๆ โดยชอบด้วยกฎหมาย ที่จะให้ผลประโยชน์ตอบแทนพอเพียงที่จะนำมาจ่ายในอัตรานั้นได้ ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินสามปี ปรับไม่เกินหกหมื่นบาทหรือทั้งจำทั้งปรับ เว้นแต่ผู้นั้นได้ให้ข้อมูลที่เป็นการประกอบการสอบสวนของพนักงานเจ้าหน้าที่ในการนำตัวผู้กระทำความผิดตามมาตรา 4 หรือมาตรา 5 มาลงโทษ ผู้นั้นไม่ต้องรับโทษ” และ

“มาตรา 5/1 วรรคสอง หากผู้กระทำความผิดตามวรรคหนึ่งมีผลกำไรจากการกู้ยืมเงินตามพระราชกำหนดนี้ ผู้นั้นจะต้องวางเงินดังกล่าวต่อพนักงานเจ้าหน้าที่ด้วย จึงจะได้รับการยกเว้นโทษ”





## บรรณานุกรม

- กรมสอบสวนคดีพิเศษ กระทรวงยุติธรรม (2551) รายงานการศึกษารูปแบบและวิธีการกระทำความผิด  
ที่มีลักษณะเป็นคดีพิเศษ กรุงเทพมหานคร สำนักคดีอาญาพิเศษ  
\_\_\_\_\_. (2565) ข้อบังคับ กคพ.ว่าด้วยการปฏิบัติหน้าที่เกี่ยวกับคดีพิเศษ  
กฎกระทรวง แบ่งส่วนราชการกรมสอบสวนคดีพิเศษ กระทรวงยุติธรรม พ.ศ. 2545.  
\_\_\_\_\_. (2560) แบ่งส่วนราชการกรมสอบสวนคดีพิเศษ กระทรวงยุติธรรม พ.ศ. 2560.  
\_\_\_\_\_. (2555) ว่าด้วยการกำหนดคดีพิเศษเพิ่มเติมตามกฎหมายว่าด้วยการสอบสวนคดีพิเศษ  
ฉบับที่ 2 พ.ศ. 2555.
- เกียรติขจร วัจนะสวัสดิ์ (2549) คำอธิบายกฎหมายอาญา ภาค 1 พิมพ์ครั้งที่ 9 กรุงเทพมหานคร  
จักร์รัชการพิมพ์  
\_\_\_\_\_. (2557) กฎหมายอาญา ภาคความผิดเล่ม 2 พิมพ์ครั้งที่ 6, กรุงเทพมหานคร กรุงเทพมหานคร  
พับลิชชิ่ง
- ไกรฤกษ์ เกษมสันต์ คำอธิบายประมวลกฎหมายอาญา พิมพ์ครั้งที่ 9 กรุงเทพมหานคร สำนักอบรม  
ศึกษากฎหมายแห่งเนติบัณฑิตยสภา
- ข้อบังคับ กคพ. ว่าด้วยการปฏิบัติหน้าที่ของพนักงานสอบสวนคดีพิเศษตามมาตรา 24 แห่ง  
พระราชบัญญัติการสอบสวนคดีพิเศษ พ.ศ. 2547.
- คณิต ฒ นคร. (2540). กฎหมายอาญาภาคทั่วไป. (พิมพ์ครั้งที่ 5) กรุงเทพมหานคร : วิญญูชน.
- คณิน บุญสุวรรณ (2529) อาชญากรรมทางเศรษฐกิจกับอนทำลายชาติที่แท้จริง ในการประชุม  
สัมมนาทางวิชาการเรื่องอาชญากรรมทางเศรษฐกิจ จัดโดยคณะนิติศาสตร์  
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย กรุงเทพมหานคร
- จิตติ ดิงศภัทัย (2553) กฎหมายอาญาภาค 2 ตอน 2 และตอน 3 กรุงเทพมหานคร สำนักอบรมศึกษา  
กฎหมายแห่งเนติบัณฑิตยสภา
- เชษฐ ขุนธวิวงศ์ (2549). การสอบสวนคดีพิเศษกลไกที่ทำให้การสอบสวนมีประสิทธิภาพ. [วิทยานิพนธ์  
ปริญญานิติศาสตรมหาบัณฑิต ไม่ได้ตีพิมพ์]. มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์
- ญาติา รัตน์อารักขา และศุภชัย คำคุ้ม (2555) คำอธิบายกฎหมายว่าด้วยการสอบสวนคดีพิเศษและ  
กรมสอบสวนคดีพิเศษ (DSI) กรุงเทพมหานคร กรุงเทพมหานครพับลิชชิ่ง

- ณัฐวุฒิ สกุกพาณิช (2539). ปัญหาการป้องกันและปราบปรามความผิดเกี่ยวกับการกู้ยืมเงินที่เป็น  
การฉ้อโกงประชาชน. [วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต ไม่ได้ตีพิมพ์]. มหาวิทยาลัย  
รามคำแหง
- ทวีเกียรติ มีนะกนิษฐ (2553) คำอธิบายกฎหมายอาญาภาคความผิดและลหุโทษ กรุงเทพมหานคร  
สำนักพิมพ์วิญญูชน
- ธานี วรรณัทธ์. (2555). กฎหมายว่าด้วยการบังคับโทษจำคุก. (พิมพ์ครั้งที่ 2) กรุงเทพมหานคร : วิญญูชน.
- บรรหาญ จงเจริญประเสริฐ (2567) “ความสัมพันธ์ระหว่างหลักนิติธรรมและนิติรัฐ” ค้นคืน วันที่ 19  
มีนาคม 2567 จาก [https://www.constitutionalcourt.or.th/occ\\_web/ewt\\_dl\\_link.php?nid=1266](https://www.constitutionalcourt.or.th/occ_web/ewt_dl_link.php?nid=1266)
- นิติพร มีไพฑูรย์ และสัญญาพงษ์ ลิ้มประเสริฐ (2564). “ปัญหากฎหมายเกี่ยวกับความผิดอาชญาฐาน  
ฉ้อโกง” *วารสารมหาวิทยาลัยนครสวรรค์*. 8,4 (เมษายน) : 298
- นันทวัฒน์ บรมานันท์ (2551) “คำบรรยายกฎหมายปกครอง ครั้งที่ 2 หลักพื้นฐานของกฎหมาย  
ปกครอง” ค้นคืนวันที่ 16 มีนาคม 2567 จาก [http://public-law.net/publaw/  
view.aspx?id=1229](http://public-law.net/publaw/view.aspx?id=1229)
- นัยนา เกิดวิชัย (2543) การควบคุมการใช้ดุลพินิจของเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครอง พิมพ์ครั้งที่ 3  
กรุงเทพมหานคร นิติเนย์
- น้ำแท้ มีบุญสร้าง. กระบวนการยุติธรรมทางอาญาของประเทศไทย, จุลินิติ 44, (2552).
- ประกาศกระทรวงการคลังและกระทรวงมหาดไทย เรื่อง หลักเกณฑ์และวิธีการจดทะเบียนสัญญาหรือ  
ข้อตกลงการกู้ยืมเงิน พ.ศ. 2527
- ประกาศคณะกรรมการคดีพิเศษ (ฉบับที่ 4) พ.ศ. 2554. เรื่องกำหนดรายละเอียดของลักษณะของ  
การกระทำความผิดที่เป็นคดีพิเศษตามมาตรา 21 วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติการ  
สอบสวน คดีพิเศษ พ.ศ. 2547.
- \_\_\_\_\_. (2561) เรื่อง หลักเกณฑ์และวิธีการในการร้องขอและเสนอให้ กคพ. มีมติให้คดีความผิด  
ทางอาญาใดเป็นคดีพิเศษ พ.ศ.2561.
- \_\_\_\_\_. (2562) เรื่องกำหนดรายละเอียดของลักษณะการกระทำความผิดที่เป็นคดีพิเศษตาม  
มาตรา 21 วรรคหนึ่ง (1) แห่งพระราชบัญญัติการสอบสวนคดีพิเศษ พ.ศ. 2547.
- \_\_\_\_\_. (2565) เรื่อง กำหนดรายละเอียดของลักษณะของการกระทำความผิดที่เป็นคดีพิเศษตาม  
มาตรา 21 วรรคหนึ่ง (1) แห่งพระราชบัญญัติการสอบสวนคดีพิเศษ พ.ศ. 2547 ฉบับที่  
8 ลงวันที่ 9 มิถุนายน 2565.
- ประมวลกฎหมายอาญา พ.ศ. 2499 (2499, 13 พฤศจิกายน) ราชกิจจานุเบกษา เล่มที่ 73 ตอนที่ 95  
ฉบับพิเศษ

ปิยะศิริ วัฒนวรางกูร. จับสังเกตก่อนตกเป็นเหยื่อแชร์ลูกโซ่ ค้านคืนวันที่ 6 กรกฎาคม 2565

<https://justicechannel.org>

พระราชกำหนดการกู้ยืมเงินที่เป็นการฉ้อโกงประชาชน พ.ศ.2527 (2527, 12 พฤศจิกายน) ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 101 ตอนที่ 164 ฉบับพิเศษ

พระราชบัญญัติเครื่องหมายการค้า พ.ศ. 2534 (2534, 15 พฤศจิกายน) ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 108 ตอนที่ 199

พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 (2539, 14 พฤศจิกายน) ราชกิจจานุเบกษา เล่มที่ 113 ตอนที่ 60 ก

พระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม พ.ศ.2545. (2545, 2 ตุลาคม) ราชกิจจานุเบกษา เล่มที่ 119 ตอนที่ 99 ก

พระราชบัญญัติขายตรงและตลาดแบบตรง พ.ศ. 2545. (2545, 30 เมษายน) ราชกิจจานุเบกษา เล่มที่ 119 ตอนที่ 40 ก

พระราชบัญญัติการสอบสวนคดีพิเศษ พ.ศ.2547 (2547, 19 มกราคม) ราชกิจจานุเบกษา เล่มที่ 121 ตอนที่ 8

พระราชบัญญัติล้มละลาย (ฉบับที่ 7) พ.ศ. 2547. (2555, 22 พฤษภาคม) ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 129 ตอนที่ 52

มานิตย์ จุมปา (2553) ความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับกฎหมายสหรัฐอเมริกา พิมพ์ครั้งที่ 2 แก้ไขเพิ่มเติม กรุงเทพมหานคร สำนักพิมพ์วิญญูชน

หยุด แสงอุทัย. (2553). กฎหมายอาญาภาค 2-3. (พิมพ์ครั้งที่ 11) กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2560 (2560, 6 เมษายน) ราชกิจจานุเบกษา เล่มที่ 134 ตอนที่ 40 ก

วรพจน์ วิศรุตพิชญ์ (2532). การควบคุมการใช้ดุลพินิจทางปกครองโดยองค์การตุลาการ. *วารสารกฎหมายปกครอง*, เล่มที่ 8, 53.

\_\_\_\_\_. (2562) ข้อความคิดและหลักการพื้นฐานบางประการของกฎหมายปกครอง กรุงเทพมหานครสำนักพิมพ์วิญญูชน

วรชัย แสนสีระ. ข้อพิจารณาหลักเกณฑ์ในการกำหนดคดีความผิดทางอาญาเพื่อให้เป็นคดีพิเศษตามพระราชบัญญัติการสอบสวนคดีพิเศษ พ.ศ. 2547, *จุลนิตี* 130, (กันยายน-ตุลาคม 2559).

วีระพงษ์ บุญโญภาส ขอบเขตและความหมายของอาชญากรรมทางธุรกิจ กรุงเทพมหานคร : บริษัทธรรมนิติการบัญชีและภาษี จำกัด



- วิชัญ เครื่องงาม. ความยินยอม-ยอมความตามกฎหมายอาญาสหรัฐอเมริกา, *วารสารกฎหมาย* 1, 2 (2517).
- วีรพงษ์ บุญโณภาส (2551) กฎหมายชายตรงกับอาชญากรรมทางเศรษฐกิจประเภทแชร์ลูกโซ่ พิมพ์ครั้งที่ 1 กรุงเทพมหานคร : นิติธรรม.
- สำนักข่าวไทยพีบีเอส เร่งแก้ปัญหาแชร์ลูกโซ่ หลังผู้เสียหายเพิ่มขึ้นจำนวนมาก คืบคลานวันที่ 8 กรกฎาคม 2565 จาก <https://news.thaipbs.or.th/content/294181>
- สำนักพิมพ์ข่าวสด ย้อนคดีดังแชร์ลูกโซ่ คืบคลานวันที่ 15 ธันวาคม 2566 จาก <https://www.today.line.me>
- สมพร พรหมหิตาธร (2537) หลักกฎหมายพระราชกำหนดการกู้ยืมเงินอันเป็นการฉ้อโกงประชาชน พ.ศ.2527 และพระราชบัญญัติการเล่นแชร์ พ.ศ.2534 กรุงเทพมหานคร สำนักพิมพ์นิติธรรม
- สมคิด เลิศไพฑูรย์. หลักความเสมอภาค, *วารสารนิติศาสตร์* 2, 30 (2543)
- สิทธิ จิรโรจน์ (2530), อาชญากรรมทางเศรษฐกิจ : อุปสรรคและข้อเสนอแนะเกี่ยวกับประสิทธิภาพของการบังคับใช้กฎหมาย เอกสารสรุปการอภิปรายเรื่องอาชญากรรมทางเศรษฐกิจ วันที่ 27 มกราคม 2530 คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย .
- สุรจิต พัฒนสาร (2530) *ปัญหาการบังคับใช้กฎหมายอัย : ช่องโหว่ในประเทศไทย*. [วิทยานิพนธ์นิติศาสตร์มหาบัณฑิต ไม่ได้ตีพิมพ์]. จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย .
- สุรพงษ์ เอี่ยมแทน (2544). *ความผิดอันยอมความได้กับความผิดอาญาแผ่นดิน ศึกษาตามกฎหมายอาญาสารบัญญัติ*. [วิทยานิพนธ์นิติศาสตร์มหาบัณฑิต ไม่ได้ตีพิมพ์]. มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิต.
- สุรพล ไตรเวทย์. (2548). คำอธิบายกฎหมายฟอกเงิน. (พิมพ์ครั้งที่ 3) กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์วิญญูชน.
- สันติ นรัจฉริยางกูร. (2545). *อุปสรรคในการบังคับใช้พระราชกำหนดการกู้ยืมเงินที่เป็นการฉ้อโกงประชาชน พ.ศ.2527*. [วิทยานิพนธ์นิติศาสตร์มหาบัณฑิต ไม่ได้ตีพิมพ์]. จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย .
- อรรถพล ใหญ่สว่าง. กระบวนการยุติธรรมทางอาญาในสหรัฐอเมริกา คืบคลานวันที่ 26 ธันวาคม 2566 จาก <https://www.matichon.co.th>.
- เอกบุญ วงศ์สวัสดิ์กุล. (2534). *การควบคุมอำนาจดุลพินิจของฝ่ายปกครองโดยศาลไทย*. [วิทยานิพนธ์นิติศาสตร์มหาบัณฑิต ไม่ได้ตีพิมพ์]. มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.

- อภิชัย พันธเสน. (2530). *อาชญากรรมเศรษฐกิจ : อุปสรรคและข้อเสนอแนะเกี่ยวกับประสิทธิภาพของการบังคับใช้กฎหมาย*. [วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต ไม่ได้ตีพิมพ์]. มหาวิทยาลัยรามคำแหง.
- นายอดิเทพ อูยะพัฒน์. หลักนิติธรรมตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย สำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ คำนึงวันที่ 16 มีนาคม 2567 จาก [.https://occ\\_th.constitutionalcourt.or.th > article\\_detail](https://occ_th.constitutionalcourt.or.th > article_detail).
- อำนาจ เนตรสุภา และ อรธีรา อสัมภินวัฒน์. (2553).สาระสำคัญของพระราชกำหนดการกู้ยืมเงินที่เป็นการฉ้อโกงประชาชน พ.ศ.252. บทบัญญัติ. ปีที่ 66 ฉบับที่ 1.
- Anti-Pyramid Promotional Scheme Act. Retrived from : <https://statelaws.findlaw.com/washington-law/washington-pyramid-and-ponzi-scheme-las.html>.
- BarNet Jade, “federal court of austraia,” retrieved on april 23, 2018. Retrived from : <https://jade.io/article/109377>.
- Bentley Jennison Risk Management Ltd.[online], available. Retrived from : <http://www.rsbentleyjennison.com/common/getasset/>, 2008 (October,1).
- California Penal Code (Pyramid And Ponzi Scheme Laws. Retrived from : <https://statelaws.findlaw.com/California-law/California-law/California-pyramid-and-ponzi-scheme-law.html>.
- Charles-ponzi-ponzi-scheme. Retrived from : <https://www.thepeople.co/charles-ponzi-ponzi-scheme/>
- Criminal Justice Act 1987, Chapter 38. Retrived from : <http://www.legislation.gov.uk.ukpga/>
- Conell Low School. Retrived from : <https://www.law.cornell.edu/uscode/text/18/1341> Demands against the United States. Retrived from : [www.law.cornell.edu/uscode/text/18/1003](http://www.law.cornell.edu/uscode/text/18/1003).
- Edwin H. Sutherland, White Collar Crime, New York : Holt,Tinehart and Winston 1961
- Explanatory Notes to Fraud Act 2006 [Online], available. Retrived from : [http://www.opsi.gov.uk/acts2006/UKpga\\_20060035\\_en\\_1,2008](http://www.opsi.gov.uk/acts2006/UKpga_20060035_en_1,2008) (October,1).
- Federal Register of Legislation, “Competition and Consumer Act.2010.” Retrieved on April 25, 2018 Retrived from : <https://www.legislation.gov.au/Details/C2017C00369>

- Florida's Deceptive and Unfair Trade Practices Act. Retrived from :  
<https://statelaws.findlaw.com/florida-law/florida-pyramid-and-ponzi-scheme-laws.html>
- Florida - pyramid - and - ponzi - scheme . Retrived from :  
<https://statelaws.findlaw.com/florida-law/florida-pyramid-and-ponzi-scheme-laws.html>.
- Florida Statutes Title xl.vi.crimes §817.034. Florida Communications Fraud Act  
 Retrived from : <https://www.codes.findlaw.com/fl/title-xlvi-crimes/fl-st-sect-817-034.html>.
- Gresham Sykes and David Matza, "Techniques of Neutralization : A Theory of Delinquency," American Sociological Review 664-670 (1957).
- J.E.Conkin, illegal Corporate Behavior. Washington D.C. S. Government Printing Office, 1979
- Kenneth C. Davis, "Administrative Law," Text,3 rd ed, (1972).
- Introduced of White-Collar Crime Penalty Enhancement Act of 2002. Retrived from :  
<https://www.congress.gov/bill/107th-congress/senate-bill/2717>
- Legislation Review Committee, Parliament of NSW, Strict and absolute liability: Responses to the Discussion paper, Report No. 6, 7 October 2006.
- Mark Theoharis, J.D Fraud : Laws and Penalties. Retrived From :  
<https://www.criminaldefenselawyer.com/>
- Mail Fraud—Section 1341 of title 18, United States Code is amended by striking "Five years" and inserting 10 years. [crime-penalties/federal/Fraud.html](https://www.federalregister.gov/documents/2013/01/14/2013-00100/mail-fraud).
- New-york-pyramid-and-ponzi-schem. Retrived from :  
<https://www.statelaws.findlaw.com/new-york-law/new-york-pyramid-and-ponzi-scheme-laws.html>.
- Ohio-pyramid-and-ponzi-scheme. Retrived from :  
<https://www.statelaws.findlaw.com/ohio-law/ohio-pyramid-and-ponzi-scheme-laws.html>.
- Parliament of AUS Sectoin 3. Criminal pemalties for mail. And wire fraud. Standing committee on legal affairs,Strict and absolute liability offences, (2008).

S.A.de Smith and J.M Evans, “Judicial Review of Administrative Action” (1980).

Serious\_Fraud\_Office\_(United\_Kingdom)#Fraud. Retrived from :

<https://www.en.wikipedia.org>

Short Title of 2002 Amendment. Retrived from :

<https://www.law.cornell.edu/uscode/text/18/1341>.

Standing committee on legal affairs, Strict and absolute liability offences, Parliament of AUS, Feb 2008.

The Law Commission Recommends a Simpler Law of Fraud [Online], available.

Retrived from : <http://www.lawcom.gov.uk/docs/lc276sum.pdf>,2008  
(October, 30).

The SFO investigates and prosecutes fraud, the SFO prosecutes different types of fraud, including investment fraud. Among the types of investment fraud prosecuted are boiler room fraud (share seams), which is an operation, usually run from abroad, where scammers typically cold-call people and use hard-sell tactics to sell shares that prove worthless, are inflated in price, or don't exist. Retrived from : [https://www.en.wikipedia.org/wiki/Serious\\_Fraud\\_Office\\_\(United\\_Kingdom\)#Fraud](https://www.en.wikipedia.org/wiki/Serious_Fraud_Office_(United_Kingdom)#Fraud).

William W.Keep, Multilevel marketing and Pyramid Schemes in the United States: An Historical

Analysis, Journal of Historical Research in Marketing. Vol.6, Issue 4, (2014).



## ประวัติผู้ศึกษา

ชื่อสกุล	นายกวินวัชร เสถียรนิธิรัฐ
วัน เดือน ปี เกิด	29 เมษายน 2520
สถานที่เกิด	อำเภอหนองแค จังหวัดสระบุรี
ที่อยู่ปัจจุบัน	นิติศาสตร์บัณฑิต มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช พ.ศ. 2556
ประวัติการศึกษา	กรุงเทพมหานคร
ประวัติการทำงาน	กรมสอบสวนคดีพิเศษ กระทรวงยุติธรรม แขวงทุ่งสองห้อง เขตหลักสี่ กรุงเทพมหานคร ตำแหน่ง เจ้าหน้าที่คดีพิเศษชำนาญการพิเศษ ปฏิบัติหน้าที่ผู้อำนวยการ ส่วนอำนาจการ กองเทคโนโลยีและศูนย์ข้อมูลการตรวจสอบ

