บทที่ 1

บทนำ

1.1 ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

1.1.1 ความเป็นมาของอาชญากรรมทางเศรษฐกิจ

ปัจจุบันเป็นที่ยอมรับกันแล้วว่าอาชญากรรมที่เป็นภัยร้ายแรงและมีผลกระทบต่อสังคมและต่อเศรษฐกิจของประเทศชาติ ที่ส่งผลกระทบยิ่งกว่าภัยจากอาชญากรรมประเภทอื่น คือ อาชญากรรมทางเศรษฐกิจ เนื่องจากเป็นการกระทำความผิดโดยบุคคลหรือกลุ่มบุคคลที่มีความรู้ทางธุรกิจ มีการเตรียมการกระทำทุจริตมาเป็นอย่างดี ทั้งวิธีการทำทุจริต และการปกปิดอำพรางมิให้มีการตรวจพบการกระทำความผิดได้โดยง่าย อีกทั้งใช้วิถีทางของอาชีพในทางธุรกิจประกอบการกระทำความผิดต่อกฎหมายบ้านเมือง ประกอบกับผู้กระทำความผิดเป็นผู้มีความรู้ ความชำนาญ สามารถใช้วิธีการและเทคโนโลยีที่มีประสิทธิภาพสูงในการปกปิดอำพรางข้อมูล ซึ่งหากสังคมมีความเจริญล้ำหน้าไปเพียงใดอาชญากรรมทางเศรษฐกิจก็จะพัฒนาล้ำหน้าตามระบบเศรษฐกิจไปด้วย หากองค์กรของรัฐไม่สามารถควบคุมและกำกับดูแลการกระทำความผิดทางเศรษฐกิจได้ ก็อาจนำไปสู่วิกฤติการณ์ทางเศรษฐกิจที่ส่งผลกระทบต่อสังคมและเศรษฐกิจของประเทศอย่างมหาศาล และประชาชนก็จะมองว่ารัฐไม่มีประสิทธิภาพในการบริหารประเทศ ทั้งยังเป็นการเปิดโอกาสให้ต่างชาติเข้ามาแทรกแซงกิจการภายใน ทำให้เสถียรภาพในทางเศรษฐกิจถูกบั่นทอนลง

แนวคิดในการศึกษาเกี่ยวกับอาชญากรรมทางเศรษฐกิจ ได้เริ่มขึ้นในตอนต้นศตวรรษที่ 19 ซึ่งเป็นช่วงภาวะเศรษฐกิจตกต่ำทั่วโลก โดยเฉพาะอเมริกา ได้มีอาชญากรรมที่เกี่ยวกับธุรกิจการค้าเกิดขึ้นเป็นจำนวนมาก เช่น การกระทำความผิดเกี่ยวกับเช็ค, ตั๋วแลกเงิน, การปลอมแปลงเอกสารทางการเงิน, การฉ้อโกงทางการค้าและการธนาคาร เป็นต้น ความผิดเหล่านี้ได้ก่อให้เกิดความเสียหายแก่เศรษฐกิจของประเทศสหรัฐอเมริกาเป็นอย่างมาก และในช่วงที่สภาวะเศรษฐกิจตกต่ำอย่างร้ายแรงนี้เอง ได้มีนักอาชญาวิทยาที่มีชื่อเสียงในขณะนั้นคือ Edwin H.Sutherland ได้

ทำการศึกษาถึงอาชญากรรมที่กระทำลงโดยผู้มีตำแหน่งหน้าที่ในสังคม อาศัยโอกาสที่ตนมีในตำแหน่งหน้าที่นั้นกระทำความผิด และเรียกอาชญากรรมประเภทนี้ว่า "White Collar Crime"[1]

จากที่กล่าวมาข้างต้น จึงเป็นแนวคิดใหม่ว่า อาชญากรรมไม่จำเป็นต้องเกิดขึ้นโดยบุคคลที่ยากจนในสังคมเสมอไป บุคคลที่มีชื่อเสียง เกียรติยศ มีฐานะทางเศรษฐกิจก็สามารถก่ออาชญากรรม ซึ่งก็คืออาชญากรรมทางเศรษฐกิจขึ้นได้ และกลายเป็นอาชญากรรมที่ส่งผลกระทบต่อสังคมและเศรษฐกิจของประเทศอย่างร้ายแรง

สำหรับประเทศไทย มีการตระหนักในเรื่องอาชญากรรมทางเศรษฐกิจช้ากว่าประเทศอื่น เนื่องจากสภาพเศรษฐกิจของประเทศในอดีตที่ผ่านมา อยู่ในช่วงที่กำลังพัฒนาให้เจริญอย่างรวดเร็ว มีการสนับสนุนและส่งเสริมธุรกิจการค้าประเภทต่าง ๆ โดยเฉพาะธุรกิจการค้าที่เกี่ยวข้องกับสถาบันการเงิน จึงก่อให้ประชาชนผู้อยู่ในฐานะผู้บริโภคต้องตกเป็นเหยื่อของอาชญากรรมที่แฝงมาในรูปแบบของการดำเนินธุรกิจการค้า อาชญากรรมประเภทนี้ปรากฏขึ้นครั้งแรกในปี 2521[2] เมื่อพบว่ามีการฉ้อโกงในบริษัทเงินทุนหลักทรัพย์ และก่อผลเสียหายจนกระทั่งล้มละลายในเวลาต่อมา กอปรกับมาตรการทางกฎหมายในขณะนั้นยังไม่รัดกุมและบังคับใช้ได้เพียงพอในการแก้ไขปัญหาการล้มละลายของบริษัทเงินทุนต่าง ๆ ก่อให้เกิดวิกฤตการณ์ทางการเงิน พ.ศ. 2526-2527 มีผลให้สถาบันการเงิน ล้มละลายและปิดกิจการลงหลายแหล่ง ก่อให้เกิดปัญหาการว่างงานอย่างกว้างขวาง และส่งผลกระทบต่อเศรษฐกิจของประเทศ การประกอบอาชญากรรมทางเศรษฐกิจนี้ยังคงดำเนินต่อไปเรื่อย ๆ ในอัตราที่เพิ่มสูงขึ้น จนกระทั่งในที่สุดปี 2529-2530 อาชญากรรมทางเศรษฐกิจที่เกี่ยวกับการประกอบธุรกิจโดยมิชอบ โดยเฉพาะอย่างยิ่งอาชญากรรมเศรษฐกิจทางการเงินการธนาคาร ได้กลายเป็นปัญหาระดับชาติ และประชาชนเริ่มตระหนักถึงภัยจากอาชญากรรมประเภทนี้

---

[1] Edwin H. Sutherland, White – Collar Crime (New York: Holt Rineheart and Winton, 1961), p.26.

[2] ชญานิศ ภาชีรัตน์, "อาชญากรรมทางเศรษฐกิจที่เกี่ยวกับสถาบันการเงิน : ศึกษากรณีเปรียบเทียบมาตรการในการบังคับใช้กฎหมายของต่างประเทศ และประเทศไทยม," (วิทยานิพนธ์ปริญญามหาบัณฑิต สาขาวิชานิติศาสตร์ บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2543), หน้า 9.

1.1.2 ความหมายและลักษณะของอาชญากรรมทางเศรษฐกิจ

พฤติกรรมที่เป็นการฝ่าฝืนกฎหมาย และสมควรต้องได้รับการลงโทษ ซึ่งเรียกว่า "อาชญากรรม" โดยปกติมักจะเป็นการกระทำที่เห็นได้ชัดเจน มีความรุนแรงเป็นที่น่าหวาดกลัว ตลอดจนสร้างความโกรธแค้นให้แก่ประชาชนในสังคม แต่มีพฤติกรรมบางอย่างที่เมื่อเกิดขึ้นแล้ว ไม่สร้างความรู้สึกโกรธแค้นให้แก่ประชาชนในสังคม เพราะพฤติกรรมนี้แฝงมากับวิถีการดำรงชีวิตประจำวัน ประกอบกับเป็นพฤติกรรมที่ก่อขึ้นโดยบุคคลที่มีสถานภาพที่ดีในสังคม มีความรู้ มีการศึกษา จึงมีการเรียกพฤติกรรมในลักษณะนี้ว่า อาชญากรรมทางเศรษฐกิจ (Economic Crime)

บุคคลแรกที่ริเริ่มใช้คำว่า White – Collar Crime ซึ่งแปลว่าอาชญากรรมคอเชิ้ตขาว หรืออาชญากรรมทางเศรษฐกิจ นั้นคือ นักอาชญาวิทยาที่มีชื่อเสียงท่านหนึ่ง ซึ่งมีชื่อว่า Edwin H. Sutherland โดย Sutherland ได้ให้คำนิยามของอาชญากรรมประเภทนี้ว่า[3] เป็นอาชญากรรมซึ่งกระทำโดยบุคคลซึ่งมีฐานะทางสังคมสูง มีตำแหน่งหน้าที่และมีบทบาทในอาชีพการงาน

ต่อมาได้มีนักอาชญาวิทยา นักสังคมวิทยา นักวิชา หลายท่านต่างได้อธิบายความหมายของอาชญากรรมทางเศรษฐกิจ ซึ่งมีอยู่หลายนิยามด้วยกัน ดังนี้

คลินาร์ด (Clinard) และเยเกอร์ (Yeger) ให้ความหมายของอาชญากรรมทางเศรษฐกิจว่า[4] "เป็นการกระทำความผิดของบุคคลที่ได้รับการเคารพนับถือ และมีสถานะในทางสังคมเนื่องจากการประกอบอาชีพ" การกระทำผิดเนื่องจากการประกอบอาชีพจะครอบคลุมถึงการฝ่าฝืนกฎหมายของ นักธุรกิจ นักการเมือง ผู้ประกอบวิชาชีพ ลูกจ้าง และเจ้าหน้าที่ของรัฐ รวมทั้งกลุ่มบุคคลที่อยู่ในรูปขององค์การธุรกิจด้วย

Edel Hertz อดีตหัวหน้าหน่วยป้องกันการฉ้อโกงในแผนกคดีอาญาของกระทรวงยุติธรรม สหรัฐอเมริกา (Fraud Section of the Criminal Division of the U.S. Department of Justice) ได้พบว่าแนวคิดของ Sutherland ค่อนข้างจะเข้มงวด จึงได้ให้ความของคำว่า อาชญา

---

[3] Ellen S.Podgor, White – Collar Crime (West Publishing co., 1993), p.1-2.

[4] Edwin H. Sutherland, White Collar Crime, p.26.

กรรมทางเศรษฐกิจ คือ[5] การกระทำผิดต่อกฎหมาย หรือจำพวกของความผิดต่อกฎหมาย ซึ่งไม่ใช้กำลังกายแต่เป็นการปกปิดหลอกลวง ฉ้อฉล เพื่อให้ได้มาซึ่งเงินตราหรือทรัพย์สิน หรือเพื่อหลีกเลี่ยงการชำระเงินหรือ ทรัพย์สิน หรือ เพื่อให้ได้รับความได้เปรียบของบุคคลหรือธุรกิจ

Edward J. Barnes นักอาชญาวิทยาชาวอเมริกัน ให้ความหมายไว้ว่า พวกกระทำผิดทางเศรษฐกิจ คือ[6] พวกขโมยเงินฉกฉวยโอกาส คอยทำลายสถาบันทั้งสถาบันทางภาคเอกชน และสถาบันของรัฐ ซึ่งเป็นผู้ก่อให้เกิดความเสียหายแก่สังคม และสภาพแวดล้อม

โยชิโอะ ซูซุกิ (Yoshio Suzuki) นักอาชญาวิทยาชาวญี่ปุ่น ซึ่งดำรงตำแหน่งผู้อำนวยการสถาบันป้องกันอาชญากรรมและการปฏิบัติต่อผู้กระทำผิด แห่งสหประชาชาติที่ตั้งอยู่กรุงโตเกียว ประเทศญี่ปุ่น ได้ให้ความหมายไว้ว่า[7] "อาชญากรรมทางเศรษฐกิจ เป็นอาชญากรรมที่เป็นอันตรายต่อความผาสุกและสวัสดิภาพของประชาชน ทั้งเป็นการทำลายการพัฒนาทางสังคมและเศรษฐกิจของชาติ

คณะกรรมการสมาคมทนายความของอเมริกัน ได้ให้ความหมายของอาชญากรรมทางเศรษฐกิจไว้ว่า "อาชญากรรมทางเศรษฐกิจ" คือ[8] พฤติกรรมที่ผิดกฎหมาย มีการแสดงออกที่ไม่รุนแรงส่วนมากเป็นการกระทำที่เกี่ยวกับการหลอกลวง การปลอมแปลง การปกปิดซ่อนเร้น การยักยอกถ่ายเท การละเลยต่อหน้าที่หรือการใช้อุบายที่ผิดกฎหมาย

---

[5] Haskell Martin R. and Yablongsky Lewis, Criminology : Crime and Criminality (Boston : Houghton Mifflin Company, 1983), p.377.

[6] Edward J.Barnes, "Identification, Investigation and Prosecution of Economic Crime," 15 UNAFEL Resource Material series, p. 185.

[7] Yoshio Juzuki, "The Role of Criminal Law in the Control of Trial and Economic," 15 UNAFEL Resource Material Series, p.195.

[8] Justice of Criminal Section, Committee of Economic Offenses, "Final Report of the American Bar Association," (30 December 1976), p.31.

หอสมุดกลาง สถาบัน... การ
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

U.S CHAMBER OF COMMERCE ได้ให้คำนิยามของความผิดทางเศรษฐกิจหรือ "White Collar Crimes" ไว้ว่า[9] เป็นการกระทำที่มีลักษณะใช้มายา ใช้อุบายหลอกลวง และการปกปิดอำพราง และไม่พึ่งพาการใช้กำลังประทุษร้าย ความรุนแรงและการขู่เข็ญ

ดร.จิรนิติ หะวานนท์ ได้ให้ความหมายไว้ว่า[10] อาชญากรรมทางเศรษฐกิจ คือ การกระทำอันละเมิดต่อกฎหมายที่ก่อให้เกิดความเสียหายต่อเศรษฐกิจของประเทศ

นายคณิน บุญสุวรรณ ได้ให้ความหมายว่า อาชญากรรมทางเศรษฐกิจ คือ การกระทำ ใด ๆ ที่ก่อให้เกิดผลเสียหายอย่างร้ายแรง หรือ บ่อนทำลายเศรษฐกิจของประเทศไม่ว่าการกระทำนั้นผู้กระทำจะมีเจตนาหรือไม่มีเจตนา ผิดกฎหมายหรือไม่ผิดกฎหมาย มีกฎหมายห้ามหรือไม่มีกฎหมายห้ามก็ตาม[11]

ความหมายของอาชญากรรมทางธุรกิจสรุปได้ว่า อาชญากรรมทางธุรกิจ คือ การกระทำความผิดต่อกฎหมายซึ่งมีผลกระทบต่อเศรษฐกิจและความมั่นคงของประเทศ โดยมิได้จำกัดเฉพาะความผิดตามกฎหมายอาญาเท่านั้น ผู้กระทำความผิดดังกล่าวมักจะเป็นผู้ที่มีสถานภาพทางสังคมมีตำแหน่งหน้าที่การงานและมีความรู้[12]

อาชญากรรมทางเศรษฐกิจ (Economic Crime) มีความหมายทำนองเดียวกับอาชญากรรมทางธุรกิจ (Business Crime) และอาชญากรรมทางการพาณิชย์ (Commercial Crime) โดยลักษณะของการกระทำจะมีลักษณะเป็น (White Collar Crime) ซึ่งหมายถึงการ

---

[9] Magaret Kenda, Crime Prevention Manual for Business Owners and Manager (New York U.S.A.).

[10] วีระพงษ์ บุญโญภาส, "รายงานสรุปการประชุมปฏิบัติการวิจัย โครงการ 1.1 ขอบเขตและความหมายของอาชญากรรมทางธุรกิจ คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย," (15 ธันวาคม 2530), หน้า 6.

[11] คณิน บุญสุวรรณ, "อาชญากรรมทางเศรษฐกิจ," เอกสารในการสัมมนาทางวิชาการเรื่องอาชญากรรมทางธุรกิจ เสนอที่ คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย 6 มีนาคม 2529, หน้า 3.

[12] วีระพงษ์ บุญโญภาส, "รายงานสรุปการประชุมปฏิบัติการวิจัย โครงการ1.1 ขอบเขตและความหมายของอาชญากรรมทางธุรกิจ," หน้า 7.

กระทำผิดโดยบุคคลหรือกลุ่มบุคคลที่มีเกียรติยศชื่อเสียง มีสถานภาพสูงในสังคมหรือชนชั้นสูง มีหน้ามีตาในสังคม กระทำความผิดต่อกฎหมายบ้านเมือง อาชญากรรมทางเศรษฐกิจยังเป็นการกระทำความผิดที่ได้อาศัยวิถีทางของอาชีพในทางธุรกิจมาประกอบการกระทำผิด หรือผู้กระทำผิดได้ใช้ความรู้ความเชี่ยวชาญ หรือตำแหน่งหน้าที่ของตนที่มีอยู่มาเป็นส่วนสำคัญในการกระทำความผิด โดยการกระทำที่ฝ่าฝืนกฎหมายเศรษฐกิจ ซึ่งกฎหมายดังกล่าวกำหนดโทษทางอาญาไว้ นอกจากนั้นอาชญากรทางเศรษฐกิจจะมีคุณสมบัติพิเศษ หรือมีภูมิหลังที่ดี เฉลียวฉลาด ใช้เทคนิคที่มีประสิทธิภาพสูงในการกระทำความผิดที่ยากแก่การสืบสวนจับกุม อีกทั้งพฤติกรรมในการกระทำผิดบางอย่างเมื่อเกิดขึ้นแล้ว ลักษณะของการกระทำจะไม่สร้างความรู้สึกโกรธแค้นให้แก่ประชาชนในสังคม เนื่องจากเป็นพฤติกรรมที่แฝงมากับวิธีชีวิตประจำวัน

จากการที่เราได้ทราบความหมายของอาชญากรรมในหลากหลายทัศนะ ทำให้สรุปลักษณะความหมายของอาชญากรรมทางเศรษฐกิจได้ว่า อาชญากรรมทางเศรษฐกิจ เป็นอาชญากรรมซึ่งประกอบขึ้น โดยบุคคลที่มีตำแหน่งหน้าที่การงาน มีความรู้ ความสามารถ มีสถานภาพ มีชื่อเสียงในสังคม และผลของการประกอบอาชญากรรม ก่อให้เกิดผลกระทบต่อเศรษฐกิจและความมั่นคงของประเทศ ซึ่งอาชญากรรมทางเศรษฐกิจแตกต่างจากอาชญากรรมธรรมดา ในสาระสำคัญสองประการคือ วัตถุประสงค์และรูปแบบของการกระทำ โดยอาชญากรรมทางเศรษฐกิจมีวัตถุประสงค์ และความสามารถในการประกอบอาชีพอาชญากรรมสูง แสวงหาประโยชน์ได้เงินเป็นจำนวนมากในขณะที่อาชญากรรมธรรมดาอาจจะลักทรัพย์ได้เพียงเล็กน้อย ส่วนเรื่องรูปแบบของการกระทำอาชญากรรมทางเศรษฐกิจจะใช้เทคโนโลยี ข้อมูล ข่าวสาร หรืออาศัยความโลภ การขาดความระมัดระวังของเหยื่อ เป็นจุดในการแสวงหาผลประโยชน์ โดยที่บางครั้งเหยื่อเองก็อาจจะไม่ทราบหรือไม่ทันรู้ตัวว่าตกเป็น เหยื่อของอาชญากรรมทางเศรษฐกิจ ซึ่งเหล่านี้จะตรงกันข้ามกับรูปแบบการกระทำผิดของอาชญากรรมธรรมดาที่มักจะใช้กำลังหรือใช้อาวุธในการประกอบอาชญากรรม

อาชญากรรม ต้องมีการกระทำที่ฝ่าฝืนบทบัญญัติของกฎหมายอาญา และเป็นลักษณะของการประกอบอาชญากรรมโดยทั่วไปที่เรียกว่า Street Crime อันเป็นพฤติกรรมที่ปรากฏให้เห็นโดยชัดแจ้ง รู้สึกว่ากระทำนั้นไม่ถูกต้องและเป็นความผิดเป็นเรื่องน่ากลัว ข่มขวัญ และสร้างความรู้สึกโกรธแค้นให้แก่ประชาชน ซึ่งอาชญากรรมธรรมดาจะมีลักษณะดังนี้[13]

---

[13] เรื่องเดียวกัน,หน้า 9.

1. ต้องมีโอกาสในการกระทำความผิด มีการเตรียมการวางแผน
2. ผู้กระทำจะเป็นบุคคลคนเดียว หรือมีพรรคพวกร่วมกระทำด้วย
3. ผลของการกระทำความผิดส่วนใหญ่มักจะเกิดผลในทันที และเป็นผลที่สามารถเห็นได้ในลักษณะของรูปธรรม
4. สร้างความรู้สึกโกรธแค้น ชิงชัง และหวาดกลัวให้กับประชาชน
5. ผู้กระทำความผิดไม่จำเป็นต้องใช้ความรู้ ความสามารถ เป็นพิเศษ
6. ความเสียหายที่เกิดขึ้นจะกระทบถึงสิทธิในชีวิตร่างกายของผู้เสียหายโดยตรงแต่ในทางกลับกัน อาชญากรรมทางเศรษฐกิจมีลักษณะพิเศษที่แตกต่างไปจากอาชญากรรมธรรมดาทั่ว ๆ ไป กล่าวคือ

1. ผู้กระทำต้องมีโอกาสในการกระทำความผิด มีการตระเตรียมการวางแผน ซึ่งผู้กระทำความผิดอาจมีความเป็นอยู่ที่ดีกว่าบุคคลทั่วไป หรือเป็นบุคคลที่มีความน่าเชื่อถือ หรือจากการประกอบอาชีพการงาน หรือจากการอาศัยความรู้ความสามารถมาเป็นโอกาสในการกระทำผิด หรือได้เล็งเห็นถึงโอกาสที่จะกระทำความผิดได้มาก่อน

2. ผู้กระทำความผิดมักจะร่วมกันหลายคน หรือคล้ายกับรูปองค์กรทางอาชญากรรม โดยอาชญากรทำงานอย่างเป็นระบบ หรือมีการแบ่งหน้าที่กันทำ

3. ผลของการกระทำความผิดมักจะเกิดขึ้นในระยะยาว และยากแก่การสืบสวนจับกุม เนื่องจากความเสียหายมีลักษณะเฉลี่ยกันไป และไม่เห็นภาพพจน์ของความน่ากลัวของอาชญากรรมทางเศรษฐกิจ ประกอบกับมีลักษณะปกปิดเห็นได้ไม่ชัดเจน จึงเป็นการยากแก่การสืบสวนสอบสวน และจับกุม

4. ความรู้สึกของประชาชนที่เป็นปฏิปักษ์ต่อการประกอบอาชญากรรมมีน้อย ซึ่งในระยะเริ่มแรกประชาชนจะมีความรู้สึกเป็นปฏิปักษ์น้อยกว่าอาชญากรรมธรรมดา เนื่องจากโดยลักษณะของอาชญากรรมทางเศรษฐกิจจะไม่สร้างความโกรธแค้นให้กับผู้พบเห็นและไม่มีภาพลักษณ์ที่เขย่าขวัญน่ากลัว และความเสียหายของแต่ละบุคคลอาจมีเพียงเล็กน้อย จึงไม่เป็นปฏิปักษ์มาก แต่หากรวมความเสียหายที่เกิดจากอาชญากรรมทางเศรษฐกิจแล้วก็จะเห็นว่ามีมูลค่าความเสียหายมหาศาล

5. ผู้กระทำความผิดมักจะมีความรู้ความเชี่ยวชาญ โดยมักจะมีความรู้ ความเชี่ยวชาญเป็นพิเศษ มีขั้นตอนการดำเนินการต่าง ๆ ที่สลับซับซ้อน อาศัยตำแหน่งหน้าที่ของตนในการกระทำความผิด

6. เป็นความผิดที่ไม่ใช้กำลังแต่จะใช้วิธีการปกปิด หลอกลวง ฉ้อฉล เพื่อให้ได้มาซึ่งเงินตราหรือทรัพย์สิน กล่าวคือ เป็นการกระทำความผิดที่ไม่ใช้ความรุนแรง ไม่ใช้กำลังประทุษร้าย ไม่ใช้วิธีการที่ปรากฏชัดแจ้งว่าเป็นการกระทำที่เป็นอันตรายต่อประชาชน แต่เป็นการกระทำที่ใช้กลอุบาย มุ่งเน้นในเรื่องของการแสวงหาประโยชน์ตอบแทนสูงสุด มีการปกปิดและอำพรางการกระทำความผิดที่ยากแก่การตรวจพบ และความเสียหายที่เกิดขึ้นมีมูลค่ามหาศาลในทางทรัพย์สิน อีกทั้งกระทบถึงความมั่นคงทางเศรษฐกิจและสังคมอย่างยิ่ง

ภัยร้ายนี้จะทวีความน่ากลัวขึ้นเป็นทวีคูณหากว่าเป็นการกระทำทุจริตภายในสถาบันการเงินต่างๆ ซึ่งสถาบันการเงิน หมายถึง สถาบันที่ทำหน้าที่เป็นตัวกลาง (Intermediary) ในการระดมเงินออมจากบุคคลทั่วไป แล้วนำไปให้กู้ยืมแก่บุคคลและธุรกิจที่มีความต้องการใช้เงิน ซึ่งหน้าที่นี้มีความสำคัญต่อระบบเศรษฐกิจเป็นอย่างมาก เนื่องจากจะเป็นผลให้เงินออมของประเทศซึ่งเป็นแหล่งเงินทุนสำคัญถูกรวบรวมเข้ามาอยู่ในแหล่งเดียวกัน ซึ่งเรียกว่า "ตลาดการเงิน" (Financial Market) อันก่อให้เกิดประสิทธิภาพในการจัดสรรทุนไปในทิศทางที่เป็นประโยชน์สูงสุดต่อระบบเศรษฐกิจของประเทศ ที่เป็นเช่นนี้เพราะมักปรากฏว่าผู้กระทำความผิดมักจะเป็นผู้บริหารและเป็นผู้มีอำนาจภายในสถาบันการเงินนั้นเอง ผลร้ายที่เกิดขึ้นไม่เพียงกระทบต่อฐานะทางการเงินของสถาบันนั้นแต่เพียงอย่างเดียว หากแต่กระทบถึงประชาชนผู้ฝากเงิน และกระทบถึงความมั่นคงทางเศรษฐกิจอีกด้วย

1.1.3 ความหมายและลักษณะของอาชญากรรมทางเศรษฐกิจที่เกี่ยวกับสถาบันการเงิน

อาชญากรรมทางเศรษฐกิจที่กระทำโดยสถาบันการเงิน เป็นผลจากการเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจ ในสังคมปัจจุบันมีรูปแบบทางการดำรงชีวิตในลักษณะของการแข่งขันทางการค้าหรือมุ่งผลประโยชน์ทางธุรกิจเป็นสำคัญ ผลที่ตามมาซึ่งถือเป็นเครื่องปกติของสังคมก็คืออาชญากรรม และเป็นอาชญากรรมที่แฝงมากับรูปแบบการดำเนินธุรกิจต่าง ๆ แต่เนื่องจากวงการธุรกิจมองว่าการเอาเปรียบผู้บริโภคเป็นเรื่องปกติทางการค้า จึงไม่มีการเตือนให้ระมัดระวังอาชญากรรมทางเศรษฐกิจ ดังนั้น เมื่อเกิดความเสียขึ้น ยังมีผลเสียหายจำนวนมหาศาล กฎหมายที่มีอยู่ก็ไม่

สามารถบังคับใช้ได้อย่างมี ประสิทธิภาพ จึงเป็นการเปิดโอกาสให้บุคคลธรรมดา อาศัยช่องว่างของกฎหมายดังกล่าว กระทำความผิดเพื่อแสวงหาผลประโยชน์ส่วนตัวในนามนิติบุคคล[14]

สถาบันการเงินเป็นแหล่งระดมเงินทุน โดยมีประชาชนเป็นเจ้าของเงินฝากมิใช่เป็นของส่วนตัวบุคคลใดบุคคลหนึ่ง ดังนั้นสถาบันการเงินจึงต้องดำเนินการไปในทางที่เป็นประโยชน์ต่อ ประชาชนทั่วประเทศ และเนื่องจากสถาบันการเงินเป็นองค์กรนิติบุคคลที่มีลักษณะการดำเนินงาน ซับซ้อน โอกาสที่จะแสวงหาประโยชน์จากการดำเนินงานจึงมีมากขึ้นทุกขั้นตอน หากการฉ้อโกงธนาคารหรือสถาบันการเงิน กระทำโดยบุคคลภายนอกความเสียหายก็ยังไม่มากนัก แต่ถ้าฉ้อโกงโดยกลุ่มผู้จัดการธนาคารจะส่งผลเสียหายเป็นมูลค่าหลายล้านบาทขึ้นไป และรูปแบบของการกระทำบางอย่างในสถาบันการเงินก็ทำให้เกิดผลเสียหายได้ เช่น บุคคลผู้มีอำนาจในธนาคารนำเงินฝากของประชาชนไปทำธุรกิจการค้าโดยนำเงินไปปล่อยกู้ให้กับกิจการในเครือ หรือพรรคพวกญาติพี่น้อง อำนาจบริหารสถาบันการเงินอยู่ในอำนาจของคนกลุ่มเดียว พฤติการณ์เหล่านี้จัดเป็นการเอารัดเอาเปรียบประชาชนและก่อให้เกิดความเสียหายต่อระบบเศรษฐกิจของประเทศ ปัญหาในปัจจุบันพฤติ-กรรมดังกล่าวยังคงมีปฏิบัติกันอยู่อย่างไม่มีแนวโน้มว่าจะลดลง และหากภาวะการเงินของประเทศชะงักเพราะอาชญากรรมทางเศรษฐกิจก็จะมีผลกระทบต่อนโยบายเศรษฐกิจและสังคม เพราะหาก กิจการเงินทุนใหญ่ ๆ หรือธนาคารเกิดภาวะวิกฤติ กระทรวงการคลังและแหล่งเงินทุนในระบบอื่น จำเป็นต้องยื่นมือเข้าช่วยพยุงดังที่ธนาคารแห่งประเทศไทยได้กระทำการช่วยเหลือ ดังนั้นรัฐต้องเห็นว่าสถาบันการเงินเป็นตัวจักรสำคัญในการกำหนดภาวะทางเศรษฐกิจ เพราะวงการธุรกิจในปัจจุบันนี้ จำต้องพึ่งสถาบันการเงิน หากมีสถาบันใดสถาบันหนึ่งชะงักงัน ย่อมส่งผลเป็นลูกโซ่ไปถึงเสถียรภาพความมั่นคงทางการเงินเป็นส่วนรวมอย่างแน่นอน[15]

หลายปีที่ผ่านมานี้ เราได้เห็นวิกฤติทางเศรษฐกิจที่มีผลทำให้ประเทศชาติแทบจะล้มละลาย สถาบันการเงินในประเทศต้องเลิกกิจการเป็นจำนวนมาก และภายใต้สาเหตุหลาย ๆ ประการนั้น สาเหตุจากการทุจริตภายในสถาบันการเงินก็มีส่วนสำคัญปัจจัยหนึ่งด้วย จะเห็นว่ามีการติดตามเอาผิดทางอาญาและทางแพ่งกับผู้บริหารที่ทุจริตหลายราย

---

[14] ชญานิศ ภาชีรัตน์, "อาชญากรรมทางเศรษฐกิจที่เกี่ยวกับสถาบันการเงิน : ศึกษากรณีเปรียบเทียบมาตรการในทางบังคับใช้กฎหมายของต่างประเทศและประเทศไทย," หน้า 20.

[15] โกเมน ภัทรภิรมย์, "ความผิดทางเศรษฐกิจกับความมั่นคงแห่งชาติ," เอกสารวิจัยลักษณะวิชาสังคมจิตวิทยา วิทยาลัยป้องกันราชอาณาจักร, 2529, หน้า 14.

การทำทุจริตภายในสถาบันการเงิน มีการกระทำได้ในหลายรูปแบบตั้งแต่การยักยอก ฉ้อฉล เอาทรัพย์สินไปโดยตรง หรือโดยวิธีการอื่นที่มีความแยบยลสลับซับซ้อนมากขึ้น วิธีการที่พบว่าเกิดขึ้นอยู่บ่อย ๆ และมีผลเสียหายร้ายแรง คือ การปล่อยสินเชื่อโดยมิชอบต่อกลุ่มบุคคลใกล้ชิดของ ผู้บริหารในสถาบันการเงินนั้น ๆ เอง ดังเช่น เหตุการณ์ที่เกิดขึ้นกับธนาคารกรุงไทย จำกัด (มหาชน), ธนาคารกรุงเทพฯพาณิชยการ จำกัด (มหาชน)

ฉะนั้น จึงน่าที่จะศึกษารูปแบบของการกระทำผิดในลักษณะดังกล่าวมานี้ เพื่อที่จะหาสาเหตุและการป้องกันการทุจริต และการลงโทษแก่ผู้กระทำความผิด

1.2 สมมุติฐานของการศึกษาวิจัย

อาชญากรรมทางเศรษฐกิจที่เกี่ยวกับสถาบันการเงินที่สำคัญคือการที่ผู้บริหารให้สินเชื่อโดยมิชอบเพื่อประโยชน์แก่พวกพ้องหรือกิจการที่ตนเองมีส่วนได้เสีย ทำให้เกิดความเสียหายแก่ฐานะการเงินของธนาคารเป็นอย่างมาก จนทำให้บางธนาคารต้องปิดกิจการลง ซึ่งมีรูปแบบการกระทำโดยทำให้ดูคล้ายว่าสินเชื่อรายนั้นไม่มีความเสี่ยงกับธนาคารโดยการตีราคาหลักประกันให้มีมูลค่าสูงเกินจริง และข้อสำคัญคือหากสินเชื่อนั้นได้ผ่านการอนุมัติตามกฎเกณฑ์และระเบียบของธนาคารโดยถูกต้องแล้วก็จะเป็นการให้สินเชื่อที่ถูกต้องและไม่อาจถือเป็นความผิดทางอาญาได้เพราะไม่อาจเรียกได้ว่าเป็นการกระทำโดยทุจริต แต่ก็ยังเรียกได้ว่าเป็นการกระทำโดยมิชอบ ซึ่งทำให้การกระทำในลักษณะดังกล่าวนี้ยากที่จะฟ้องร้องหรือเอาผิดกับผู้บริหารเหล่านั้นได้ จำต้องอาศัยบทความผิดทั่วไปในเรื่องยักยอก ฉ้อโกง หรือละเมิด ทำให้ไม่อาจนำมาใช้กับบุคคลเหล่านี้ได้อย่างจริงจังและทันเวลา อีกทั้งมาตรการลงโทษทางอาญาก็ยังมีขอบจำกัดไม่สามารถนำมาบังคับใช้ได้อย่างมีประสิทธิภาพ จึงจำต้องแก้ไขเพิ่มบทความผิดทางอาญาแก่การกระทำโดยมิชอบดังกล่าวนั้นต่อไป

1.3 วัตถุประสงค์ของการศึกษาวิจัย

วิทยานิพนธ์ฉบับนี้มุ่งจะศึกษาถึงความรับผิดทางอาญาของผู้บริหารธนาคารพาณิชย์ที่ให้สินเชื่อโดยมิชอบ จึงจำเป็นต้องศึกษาถึงรูปแบบต่าง ๆ ของการกระทำความผิดที่เกิดขึ้นว่ามีรูปแบบและวิธีการอย่างใด มีกฎหมายบัญญัติไว้ให้เป็นความผิดอาญาครบถ้วนเพียงพอแล้วหรือไม่ องค์กรในกระบวนการยุติธรรมที่เกี่ยวข้องในการติดตามเอาตัวผู้กระทำความผิดมาลงโทษในปัจจุบันมีประสิทธิภาพเพียงใด และศึกษาถึงมาตรการต่าง ๆ ที่จะนำมาใช้เพื่อเอาตัวผู้กระทำ

ความผิดมาลงโทษได้อย่างเหมาะสมและป้องปรามมิให้มีการกระทำความผิดอีก ฉะนั้น จึงจำเป็นต้องศึกษาถึงมาตรการที่ใช้ได้ผลมาแล้วในต่างประเทศเพื่อเป็นแบบอย่างในการปรับปรุง

1.4 ขอบเขตของการศึกษาวิจัย

วิทยานิพนธ์เล่มนี้จะศึกษาถึงการกระทำโดยมิชอบของผู้บริหารธนาคารพาณิชย์ในการให้สินเชื่อ และศึกษาถึงความเพียงพอของตัวบทกฎหมายที่มีอยู่ในปัจจุบันรวมทั้งที่ควรจะแก้ไขเพิ่มเติมต่อไปเพื่อการลงโทษในทางอาญากับผู้กระทำความผิด ทั้งนี้จะจำกัดขอบเขตของการศึกษาวิจัยไว้เฉพาะการเอาตัวผู้กระทำความผิดมาลงโทษในทางอาญาเท่านั้น จะไม่ก้าวไปถึงการติดตามบังคับให้รับผิดในทางแพ่งแต่อย่างใด อีกทั้งบางส่วนของวิทยานิพนธ์จะกล่าวถึงกระบวนการวิเคราะห์และอนุมัติสินเชื่อของธนาคารพาณิชย์ รวมทั้งการควบคุมและตรวจสอบการให้สินเชื่อในรูปแบบต่าง ๆ ทั้งที่กระทำโดยธนาคารแห่งประเทศไทยหรือโดยองค์กรตรวจสอบภายในของธนาคารพาณิชย์นั้นด้วย เพื่อที่จะสามารถเข้าใจกระบวนการต่าง ๆ รวมทั้งจุดอ่อนที่เป็นช่องทางทำให้เกิดการกระทำามผิดได้ชัดเจนยิ่งขึ้น

1.5 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับจากการทำวิทยานิพนธ์เรื่องนี้

1.5.1 เพื่อทราบถึงรูปแบบการกระทำความผิดอันเกิดจากการปล่อยสินเชื่อโดยมิชอบในลักษณะต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นในธนาคารพาณิชย์

1.5.2 เพื่อทราบถึงจุดอ่อนและช่องว่างของมาตรการควบคุมการปล่อยสินเชื่อในปัจจุบัน

1.5.3 เพื่อเสนอให้ออกกฎหมายให้ครอบคลุมถึงการกระทำโดยมิชอบเพื่อหาทางลงโทษทางอาญาแก่ผู้กระทำความผิดอย่างเด็ดขาด และทันเวลา

1.5.4 ป้องกันการกระทำความผิดในลักษณะดังกล่าว

1.5.5 เพื่อทราบถึงมาตรการในการบังคับใช้กฎหมาย ทั้งของประเทศไทยและต่างประเทศ ที่เกี่ยวกับอาชญากรรมทางเศรษฐกิจที่เกี่ยวข้องกับสถาบันการเงิน

1.6 วิธีวิจัยที่จะใช้ในการทำวิทยานิพนธ์

เป็นการใช้วิธีวิจัยทางเอกสาร (Documentary Research) โดยจะค้นคว้าจากเอกสารทั้งที่เป็นภาษาไทยและภาษาต่างประเทศต่างๆ ที่เกี่ยวกับมาตรการควบคุมการปล่อยสินเชื่อ มาตรการ

ตรวจสอบ ฯลฯ รวมทั้งศึกษากฎหมายในต่างประเทศ อาทิเช่น ประเทศอังกฤษ ประเทศสหรัฐอเมริกา และประเทศในภาคพื้นยุโรปอื่นๆ เพื่อประมวลความคิดมาเป็นแนวทางในการจัดทำข้อเสนอแนะต่อไป