

บทที่ 5

สรุปและข้อเสนอแนะ

5.1 สรุป

ปัจจัยสำคัญที่ทำให้ตลาดหลักทรัพย์มีความน่าเชื่อถือและเป็นที่ยอมรับของผู้ลงทุน คือ การบังคับใช้กฎหมายต้องเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ เพื่อให้ผู้ลงทุนเกิดความเชื่อมั่นว่าจะได้รับความเป็นธรรมในการซื้อขายหลักทรัพย์ ไม่ถูกเอารัดเอาเปรียบจากผู้ที่กระทำการอันไม่เป็นธรรม หากมีการกระทำอันฝ่าฝืนต่อบทบัญญัติของกฎหมายว่าด้วยหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์หรือมีพฤติกรรมที่ไม่เหมาะสมที่เป็นเหตุหรืออาจเป็นเหตุให้เกิดความเสียหายแก่ผู้ลงทุนหรือตลาดหลักทรัพย์ จึงต้องมีการดำเนินการต่อบุคคลที่กระทำความผิดอย่างเหมาะสมต่อไป

ปัญหาและอุปสรรคที่พบในขั้นตอนการดำเนินการเมื่อมีการกระทำความผิดทางอาญา ตามพระราชบัญญัติหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์ พ.ศ. 2535 มีดังนี้

1. ปัญหาการกล่าวโทษต่อพนักงานสอบสวนก่อนดำเนินการฟ้องคดี

เมื่อสำนักงานคณะกรรมการกำกับหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์ (“สำนักงานคณะกรรมการ ก.ล.ต.”) พบการกระทำความผิดอาญาตามพระราชบัญญัติหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์ พ.ศ. 2535 จะดำเนินการตรวจสอบข้อเท็จจริงและรวบรวมพยานหลักฐาน เมื่อสามารถพิสูจน์การกระทำความผิดได้ชัดเจน จะดำเนินการกล่าวโทษผู้กระทำความผิดต่อพนักงานสอบสวน เมื่อพนักงานสอบสวนรับเรื่องกล่าวโทษ จะดำเนินการรวบรวมพยานหลักฐานต่าง ๆ อีกครั้ง เพื่อทำการสอบสวนและสรุปสำนวน พร้อมกับทำความเข้าใจว่า ควรสั่งฟ้องหรือไม่ฟ้องแล้วจึงจะเสนอเรื่องไปยังพนักงานอัยการต่อไป ดังนั้น การสอบสวนจึงมักใช้ระยะเวลาที่ยาวนาน และกรณีดังกล่าวเป็นการฟ้องคดีความผิดอาญาที่เกี่ยวข้องกับกฎหมายหลักทรัพย์ หากพนักงานสอบสวนดำเนินการสรุปสำนวนช้า ข้อกฎหมายอาจมีการเปลี่ยนแปลงหรือพยานหลักฐานที่ได้มาอาจนำมาใช้ประกอบการพิจารณาสรุปสำนวน ในการทำความเข้าใจไม่ได้ ซึ่งการดำเนินการดังกล่าว หากมีการลดขั้นตอนการกล่าวโทษต่อพนักงานสอบสวนออกไป จึงเป็นทางเลือกหนึ่งที่ทำให้สามารถลดการดำเนินงานที่ล่าช้าลงได้

2. ปัญหาการดำเนินการสอบสวนคดีชั้นก่อนฟ้อง

ปัญหาการดำเนินการสอบสวนคดีในชั้นก่อนฟ้อง เป็นปัญหาที่มีผลสืบเนื่องมาจากภาระงานที่ซ้ำซ้อนของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องและระบบการดำเนินงานที่ส่งต่อกันเป็นทอด ๆ จากหน่วยงานตรวจสอบตั้งต้น ส่งเรื่องไปให้พนักงานสอบสวนเพื่อดำเนินการสอบสวนใหม่อีกครั้ง แล้วจึงเสนอความเห็นต่อพนักงานอัยการ ซึ่งพนักงานสอบสวนจำเป็นต้องมีความรู้ ความเข้าใจและความเชี่ยวชาญเฉพาะด้าน เพื่อสรุปสำนวนคดีได้อย่างครบถ้วน ถูกต้อง และนำเสนอพยานหลักฐานที่เพียงพอต่อการพิจารณาลงโทษผู้กระทำความผิด แต่ทว่าปัญหาสำคัญที่เกิดขึ้นกับพนักงานสอบสวนคือไม่สามารถนำเสนอพยานหลักฐานที่เพียงพอต่อการพิสูจน์ว่าจำเลยเป็นผู้กระทำความผิดจริงได้ เนื่องจาก พนักงานสอบสวนขาดความรู้ ความชำนาญในหลักวิชาการและเทคนิคการสอบสวนเฉพาะด้าน¹ ประกอบกับการสืบสวนสอบสวน เพื่อให้ได้มาซึ่งพยานหลักฐานและข้อเท็จจริงนั้นจึงเป็นเรื่องที่ยุ่งยากและมีความสลับซับซ้อน วิธีการหรือเทคนิคในการสอบสวนที่ใช้กับคดีความผิดทางอาญาทั่วไปจึงไม่สามารถนำมาใช้กับผู้กระทำความผิดเหล่านี้ได้

3. ปัญหาการแสวงหาพยานหลักฐานในคดี

เจ้าหน้าที่กรมสอบสวนคดีพิเศษหรือพนักงานสอบสวนจะเข้ามาเริ่มดำเนินการสอบสวนเมื่อหน่วยงานต้นเรื่อง ทำการรวบรวมข้อเท็จจริงและแสวงหาพยานหลักฐานจนเสร็จสิ้น พร้อมทั้งกล่าวโทษบุคคลที่หน่วยงานนั้นเชื่อว่าเป็นผู้กระทำความผิด ดังนั้น การเริ่มต้นกระบวนการยุติธรรมทางอาญาโดยการสอบสวนจึงเริ่มต้นใหม่อีกครั้งโดยพนักงานสอบสวน ภายหลังจากที่พบการกระทำความผิดไปแล้วเป็นระยะเวลาานาน ทำให้พยานหลักฐานส่วนใหญ่ที่ใช้ในการพิจารณาและปรากฏในสำนวนในกรณีที่มีคำสั่งฟ้องต่อพนักงานอัยการล้วนเป็นพยานหลักฐานของหน่วยงานต้นเรื่องทั้งสิ้น ทั้งนี้ในส่วนของการแสวงหาพยานหลักฐานในคดีเกี่ยวกับการกระทำความผิดอาญาตามพระราชบัญญัติหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์ พ.ศ. 2535 มีข้อสังเกต ดังนี้

(1) การแสวงหาพยานหลักฐานโดยพนักงานเจ้าหน้าที่ของสำนักงานคณะกรรมการ ก.ล.ต. เป็นการแสวงหาพยานหลักฐานก่อนเริ่มกระบวนการยุติธรรมทางอาญา ในขณะที่การสอบสวนโดยเจ้าหน้าที่กรมสอบสวนคดีพิเศษหรือพนักงานสอบสวน ต้องอยู่ภายใต้บังคับของประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา ดังนั้น หากเจ้าหน้าที่กรมสอบสวนคดีพิเศษหรือพนักงานสอบสวนได้ดำเนินการ ครบถ้วนถูกต้องตามวิธีการและกระบวนการที่กฎหมายกำหนดแล้ว ถ้อยคำ

¹ จตุพร บัณฑิตกุล. (2551). *พระราชบัญญัติหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์ พ.ศ. 2535 : การกำหนดข้อสันนิษฐานทางอาญาว่าด้วยการกระทำความผิดของผู้บริหารนิติบุคคลในความผิดเกี่ยวกับกระทำความผิดไม่เป็นธรรมเกี่ยวกับการซื้อขายหลักทรัพย์*. วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต, จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย. หน้า 57.

ดังกล่าวย่อมสามารถใช้เป็นพยานหลักฐานในการดำเนินการทางอาญาได้ ยกเว้นคำรับสารภาพของผู้ต้องหาตามที่ได้กำหนดไว้ในประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา

(2) ถ้อยคำที่ได้จากการสอบถ้อยคำของพนักงานเจ้าหน้าที่ของสำนักงานคณะกรรมการ ก.ล.ต. ผู้ให้ถ้อยคำไม่มีสถานะเป็นผู้ต้องหา ไม่มีการตั้งข้อกล่าวหาและไม่มีบทกำหนดเรื่องสิทธิตามที่บุคคลพึงมีในการสอบสวน แม้ถ้อยคำที่ได้มาจะเป็นประโยชน์เพียงใดในการดำเนินการทางอาญา ก็ไม่สามารถรับฟังเป็นพยานหลักฐานได้จนกว่าพนักงานสอบสวนจะได้ทำการสอบสวนอีกครั้งหนึ่ง

5.2 ข้อเสนอแนะ

การบังคับใช้พระราชบัญญัติหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์ พ.ศ. 2535 ที่เกี่ยวกับการกระทำความผิดอาญานั้น ประเทศไทยประสบปัญหาและข้อขัดข้องหลายประการ เนื่องจากลักษณะพิเศษของการกระทำความผิดเกี่ยวกับหลักทรัพย์ มีรูปแบบซับซ้อน ผู้กระทำความผิดมีความรู้ ความเชี่ยวชาญเฉพาะด้าน มีการวางแผนปกปิด อำพรางวิธีการกระทำผิดและพยานหลักฐาน ตลอดจนสามารถสลายตัวภายหลังจากรวมกลุ่มได้อย่างรวดเร็ว การกระทำดังกล่าวจึงเป็นลักษณะของอาชญากรรมทางเศรษฐกิจ ส่งผลกระทบต่อระบบเศรษฐกิจของประเทศโดยรวม จึงเกิดแนวคิดที่จะปรับปรุงเพื่อให้ปัญหาหรือข้อขัดข้องต่าง ๆ หดหายไปหรือลดน้อยลง โดยมีข้อเสนอแนะ ดังนี้

1. ปัญหาการกล่าวโทษต่อพนักงานสอบสวนก่อนดำเนินการฟ้องคดี มีข้อเสนอแนะ ดังนี้

เมื่อสำนักงานคณะกรรมการ ก.ล.ต. พบการกระทำความผิดทางอาญาตามพระราชบัญญัติหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์ พ.ศ. 2535 และมีพยานหลักฐานแน่นอนพอที่จะเอาผิดกับผู้กระทำความผิด ได้ ให้สำนักงานคณะกรรมการ ก.ล.ต. เสนอพยานหลักฐานดังกล่าวแก่พนักงานสอบสวน เพื่อให้พนักงานสอบสวนดำเนินการสอบสวนและสรุปสำนวนทำความเข้าใจกับผู้กระทำความผิด เสนอไปยังพนักงานอัยการได้ทันที โดยลดขั้นตอนการกล่าวโทษ เพื่อนำคดีเข้าสู่กระบวนการยุติธรรมได้อย่างรวดเร็ว โดยไม่ต้องเริ่มต้นในการแสวงหาพยานหลักฐานใหม่

2. ปัญหาการดำเนินการสอบสวนคดีขึ้นก่อนฟ้อง มีข้อเสนอแนะ ดังนี้

เนื่องจากคณะกรรมการกำกับหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์ (คณะกรรมการ ก.ล.ต.) ไม่มีอำนาจในการสืบสวนสอบสวน อีกทั้งสำนักงานคณะกรรมการ ก.ล.ต. ไม่ได้มีหน่วยงานภายในที่มีอำนาจในการสืบสวน สอบสวนข้อเท็จจริง จึงควรจัดตั้งหน่วยงานภายในขึ้นมาสำหรับดูแลการกระทำความผิดอาญาตามพระราชบัญญัติหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์ พ.ศ. 2535 โดยให้หน่วยงานภายในทำหน้าที่เป็นหน่วยงานตั้งต้นในการแสวงหาพยานหลักฐาน รวบรวมข้อเท็จจริง ตลอดจนสืบสวนสอบสวน โดยทำงานร่วมกับพนักงานสอบสวนตั้งแต่เริ่มต้นกระบวนการ

ซึ่งหน่วยงานดังกล่าวต้องดำเนินงานภายใต้คำแนะนำของพนักงานสอบสวน โดยขั้นตอนและวิธีการเดียวกับการสอบสวนของพนักงานสอบสวนทุกประการ โดยมีกำหนดสิทธิขั้นพื้นฐานต่าง ๆ ที่ผู้ต้องหาหรือผู้ต้องสงสัยพึงได้รับ กรณีดังกล่าวเมื่อมีการประสานงานและเริ่มต้นดำเนินงานพร้อมกัน ทำให้พนักงานสอบสวนสามารถสรุปสำนวนและทำความเห็นเสนอต่อพนักงานอัยการได้ทันที ส่งผลดีต่อประสิทธิภาพการทำงาน กล่าวคือ เจ้าหน้าที่ของแต่ละหน่วยงานมีความรู้ความเชี่ยวชาญที่ต่างกัน การทำงานร่วมกันจะสามารถจัดอุปสรรคเกี่ยวกับความรู้ความเชี่ยวชาญของเจ้าหน้าที่และความเข้าใจในด้านการกระทำความผิด ทำให้สามารถแสวงหาพยานหลักฐานได้อย่างทันท่วงที โอกาสที่จะได้พยานหลักฐานเพิ่มเติมจึงมีมากขึ้น เนื่องจากการพิจารณาอย่างรอบด้านของผู้เชี่ยวชาญด้านตลาดหลักทรัพย์และมุมมองของพนักงานสอบสวนในกำหนดแนวทางและตั้งรูปคดีในการสืบสวนต่อไป

อีกประการหนึ่ง คือ กำหนดให้พนักงานเจ้าหน้าที่ของสำนักงานคณะกรรมการ ก.ล.ต. มีอำนาจเป็นพนักงานสอบสวนตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา โดยให้พนักงานเจ้าหน้าที่ดังกล่าวมีอำนาจเฉพาะกรณี คือ การแสวงหาพยานหลักฐาน รวบรวมข้อเท็จจริง สืบสวนสอบสวน ตลอดจนสรุปสำนวนและทำความเห็นเสนอต่อพนักงานอัยการ และพยานหลักฐานที่รวบรวมมาได้ให้ถือเสมือนว่าเป็นพยานหลักฐานที่ได้มาจากการสืบสวน สอบสวนของพนักงานสอบสวนตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา ซึ่งพยานหลักฐานดังกล่าวสามารถรับฟังเพื่อพิสูจน์ความผิดของจำเลยได้

3. ปัญหาการแสวงหาพยานหลักฐานในคดี มีข้อเสนอแนะ ดังนี้

กำหนดให้ข้อมูล ข้อเท็จจริง เอกสาร ถ้อยคำที่ได้จากการสอบถ้อยคำของพนักงานเจ้าหน้าที่ของสำนักงานคณะกรรมการ ก.ล.ต. สามารถรับฟังเป็นพยานหลักฐานในการพิสูจน์ความผิดของผู้กระทำได้ เมื่อมีการแจ้งสิทธิตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาแล้ว

เนื่องจากสำนักงานคณะกรรมการ ก.ล.ต. เป็นหน่วยงานตั้งต้นในการรวบรวมพยานหลักฐาน จึงควรกำหนดให้พนักงานเจ้าหน้าที่ของสำนักงานคณะกรรมการ ก.ล.ต. มีอำนาจในการเข้าถึงข้อมูลทางคอมพิวเตอร์ของธนาคาร ผู้ให้บริการเครือข่ายโทรศัพท์ ผู้ให้บริการเครือข่ายอินเทอร์เน็ต และกำหนดให้บุคคลต้องอำนวยความสะดวกในการเข้าถึงข้อมูลดังกล่าวเมื่อพนักงานเจ้าหน้าที่ต้องการ มิฉะนั้นจะเป็นความผิดตามพระราชบัญญัติหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์ พ.ศ. 2535 อำนาจในส่วนนี้จึงเป็นเครื่องมือที่เป็นประโยชน์ต่อพนักงานเจ้าหน้าที่ในการเข้าถึงข้อมูลต่าง ๆ ได้ง่ายขึ้น โดยไม่ต้องร้องขอจากผู้ต้องสงสัย

ในกรณีที่พนักงานเจ้าหน้าที่ของสำนักงานคณะกรรมการ ก.ล.ต. สั่งให้บุคคลใด ๆ ส่งเอกสารหรือหลักฐาน ควรกำหนดมาตรการเพิ่มเติมคือให้พนักงานเจ้าหน้าที่ดังกล่าว ให้มีอำนาจสั่งให้

บุคคลนั้นแจ้งสถานที่หรือชื่อของผู้ครอบครองหรือน่าจะครอบครองเอกสารหลักฐานดังกล่าวเป็นคนสุดท้ายในกรณีที่บุคคลที่พนักงานเจ้าหน้าที่เรียกให้ส่งเอกสารไม่สามารถจัดหาเอกสารให้ได้ ซึ่งการกำหนดอำนาจให้แก่พนักงานเจ้าหน้าที่ในกรณีนี้จะช่วยลดระยะเวลาในการเริ่มต้นแสวงหาข้อมูลของเจ้าหน้าที่อีกครั้ง และเป็นมาตรการตรวจสอบผู้ที่พนักงานเจ้าหน้าที่สงสัยว่าครอบครองเอกสาร แต่ปฏิเสธว่าเอกสารไม่ได้อยู่ในความครอบครองของตนแล้ว เนื่องจากพนักงานเจ้าหน้าที่ ไม่ต้องกลับไปเริ่มสืบหาใหม่ว่าเอกสารหลักฐานนั้น ไปอยู่ที่ใครจากคำปฏิเสธ แต่สามารถผลัดภาระส่วนหนึ่งไปยังบุคคลดังกล่าวให้แจ้งชื่อหรือสถานที่เท่าที่ทราบให้พนักงานเจ้าหน้าที่สืบหาต่อไปได้ทันที

อีกทั้ง ควรพัฒนาหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการบังคับใช้กฎหมายหลักทรัพย์ ให้มีความรู้ความเข้าใจในเรื่องของอาชญากรรมทางเศรษฐกิจ ตลอดจนความรู้ที่เกี่ยวข้องในเรื่องธุรกิจ การเงิน ธนาคาร ตลาดหุ้น เศรษฐศาสตร์และกฎหมายเกี่ยวกับหลักทรัพย์ ที่มีความสัมพันธ์กับการกระทำ ความผิด เพื่อเสริมประสิทธิภาพของเจ้าหน้าที่ในการปฏิบัติงานและสร้างความรู้ความเข้าใจให้กับบุคลากรที่เกี่ยวข้องจากหน่วยงานต่าง ๆ เช่น ตลาดหลักทรัพย์ สำนักงานคณะกรรมการ ก.ล.ต. พนักงานสอบสวนและพนักงานอัยการ โดยจัดให้มีการอบรมแลกเปลี่ยนความรู้และประสบการณ์การทำงานระหว่างหน่วยงานดังกล่าว เพื่อเสริมสร้างทักษะการทำงานและเพิ่มความเชี่ยวชาญให้แก่บุคลากรในการปฏิบัติงานร่วมกัน ให้สามารถพิจารณาข้อเท็จจริงที่เกิดขึ้นและกำหนดแนวทางในการดำเนินคดี เพื่อให้การดำเนินการสืบสวน สอบสวนตลอดจนการแสวงหาพยานหลักฐาน เป็นไปในทิศทางเดียวกันและนำเรื่องเข้าสู่กระบวนการยุติธรรมทางอาญาได้รวดเร็วยิ่งขึ้น

กล่าวโดยสรุป จากปัญหาและอุปสรรคต่าง ๆ ที่เกี่ยวกับอำนาจดำเนินการทางอาญาของสำนักงานคณะกรรมการ ก.ล.ต. ตามพระราชบัญญัติหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์ พ.ศ. 2535 พบว่ามีความจำเป็นที่จะต้องดำเนินการปรับปรุงเพื่อเพิ่มประสิทธิภาพของกฎหมายให้เอื้ออำนวยต่อการปฏิบัติหน้าที่ของพนักงานเจ้าหน้าที่จากหน่วยงานต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการบังคับใช้กฎหมายดังกล่าว แต่อย่างไรก็ตาม กฎหมายหลักทรัพย์เป็นกฎหมายที่ละเอียดอ่อน ต้องใช้ความรู้ความเข้าใจเฉพาะด้าน ดังนั้น การดำเนินการแก้ไข ปรับปรุง จะต้องคำนึงถึงความเหมาะสมของสภาพสังคมและเศรษฐกิจโดยรวมของประเทศด้วย