

ปัญหาการบังคับใช้มาตรการทางอาญาตามพระราชบัญญัติหลักทรัพย์ และตลาดหลักทรัพย์ พ.ศ. 2535¹

สถิตย์ อินตา²

จากการศึกษาเกี่ยวกับปัญหาการบังคับใช้มาตรการทางอาญาตามพระราชบัญญัติหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์ พ.ศ. 2535 นั้น ผู้ศึกษาได้ทำการศึกษาจากความเป็นมา แนวคิด ทฤษฎี และหลักการพื้นฐานที่เกี่ยวกับมาตรการทางอาญาตามพระราชบัญญัติหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์ พ.ศ. 2535 รวมถึงได้ทำการศึกษากฎหมายฉบับอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องได้แก่ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2560 ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา และพระราชบัญญัติการสอบสวนคดีพิเศษ พ.ศ. 2547 รวมถึงกฎหมายของต่างประเทศเพื่อนำมาเทียบเคียงและเป็นแนวทางปรับปรุงแก้ไขใช้กับบทบัญญัติที่ใช้บังคับอยู่ในปัจจุบัน

พระราชบัญญัติตลาดหลักทรัพย์ พ.ศ. 2535 นั้น ได้ถูกตราขึ้นมาเพื่อให้มีวัตถุประสงค์ในการคุ้มครองแก่ผู้ลงทุนและป้องกันการกระทำความผิดที่ไม่เป็นธรรมที่เกี่ยวข้องกับธุรกิจหลักทรัพย์ในลักษณะหรือรูปแบบต่าง ๆ³ และได้ก่อให้เกิดการจัดตั้งสำนักงานคณะกรรมการกำกับหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์ (ก.ล.ต.) ขึ้นเพื่อเป็นองค์กรอิสระในการทำหน้าที่กำกับดูแลและพัฒนาตลาดทุน โดยมีภารกิจหลักในการ “กำกับและพัฒนาตลาดทุนของประเทศให้มีประสิทธิภาพ ยุติธรรม โปร่งใส และน่าเชื่อถือ” โดยมีเครื่องมือในการบังคับใช้กฎหมายกับผู้กระทำความผิด 3 ช่องทาง ได้แก่ การดำเนินทางปกครอง การดำเนินการทางอาญา และการดำเนินมาตรการลงโทษทางแพ่ง⁴ แต่ด้วยเทคโนโลยีทางการเงินมีการพัฒนาและเปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็ว ทำให้การประกอบธุรกิจหลักทรัพย์มีรูปแบบที่หลากหลายมากขึ้น ทำให้บทบัญญัติของพระราชบัญญัติหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์ พ.ศ. 2535 ที่บังคับใช้อยู่ในปัจจุบันนี้อาจเพียงพอที่จะคุ้มครองประโยชน์ของผู้ลงทุนได้อย่างมีประสิทธิภาพสมควรแก้ไขเพิ่มเติม เพื่อให้การกำกับดูแลธุรกิจหลักทรัพย์สอดคล้องกับรูปแบบการประกอบธุรกิจ มีการ

¹ บทความนี้เรียบเรียงจากการค้นคว้าจากการค้นคว้าอิสระ เรื่อง ปัญหาการบังคับใช้มาตรการทางอาญาตามพระราชบัญญัติหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์ พ.ศ. 2535 โดยมีอาจารย์ที่ปรึกษา คือ รองศาสตราจารย์เรืองยศ แสนภักดี และคณะกรรมการสอบ คือ รองศาสตราจารย์จุฑามาศ นิสารัตน์ และรองศาสตราจารย์ ดร. ปภาศรี บัวสุวรรณ

² นักศึกษาปริญญาโท หลักสูตรนิติศาสตรมหาบัณฑิต วิทยาเขตบางนา คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยรามคำแหง

³ ตลาดหลักทรัพย์แห่งประเทศไทย, ภาพรวมองค์กร ความเป็นมาและบทบาท [online], available URL: <https://www.set.or.th/th/about/overview/journey>, 2567 (สิงหาคม, 10).

⁴ พิเศษ เสตเสถียร, กฎหมายเกี่ยวกับหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์ (กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์นิติธรรม, 2562), หน้า 6-22.

คุ้มครองประโยชน์ของผู้ลงทุนอย่างมีประสิทธิภาพ และเพื่อให้การดำเนินงานของตลาดหลักทรัพย์มีความมั่นคง โปร่งใสและคำนึงถึงประโยชน์ของตลาดทุนและการคุ้มครองผู้ลงทุนสูงสุด

แม้ว่าสำนักงานคณะกรรมการกำกับหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์ (ก.ล.ต.) จะได้ดำเนินการยกระดับการกำกับดูแลกิจการที่ดีของบริษัทผู้ออกหลักทรัพย์ ภายใต้โครงการบริษัทผู้ออกหลักทรัพย์เข้มแข็ง โดยเน้นมาตรการป้องกันปัญหาที่เกิดขึ้นและมาตรการส่งเสริมการทำหน้าที่ของบริษัทผู้ออกหลักทรัพย์และผู้ที่เกี่ยวข้อง เช่น การคัดกรองคุณภาพและกำกับดูแลบริษัทที่จดทะเบียนในตลาดหลักทรัพย์ ทั้งได้บูรณาการทำงานร่วมกับหน่วยงานในกระบวนการยุติธรรมที่เกี่ยวกับการบังคับใช้กฎหมายแล้ว^๕ แต่ก็ยังพบว่าตามพระราชบัญญัติหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์ พ.ศ. 2535 นี้ ก็ยังคงมีช่องโหว่ของบทบัญญัติกฎหมายโดยเฉพาะการดำเนินการทางอาญายู่หลายประการที่จำเป็นต้องปรับปรุงแก้ไข ซึ่งผู้ศึกษาได้พบว่ามีปัญหาที่สมควรต้องแก้ไข ดังนี้

ประการแรก คือ ปัญหาในการใช้อำนาจสอบสวนของเจ้าพนักงานตามพระราชบัญญัติหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์ พ.ศ. 2535

คดีความผิดเกี่ยวกับหลักทรัพย์นั้นเป็นคดีที่เรียกฟ้องสิทธิตามกฎหมายเฉพาะที่มีลักษณะต่างจากคดีทั่วไป ทำให้การดำเนินคดีเพื่อเรียกฟ้องสิทธิตามกฎหมายเฉพาะต้องอาศัยความรู้ความเข้าใจและประสบการณ์เฉพาะทางที่เกี่ยวข้องเป็นอย่างยิ่ง โดยเฉพาะในการดำเนินการสอบสวนคดีในชั้นก่อนฟ้อง แต่เนื่องด้วยกฎหมายไม่ได้ให้อำนาจแก่คณะกรรมการกำกับหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์ (ก.ล.ต.) มีในการสืบสวนสอบสวนการกระทำความผิดอาญาตามพระราชบัญญัติหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์ พ.ศ. 2535 ไว้ จึงทำให้เมื่อพบการกระทำความผิดเกิดขึ้น คณะกรรมการ ก.ล.ต. จึงมีอำนาจเพียงแต่ตรวจสอบข้อเท็จจริงและรวบรวมพยานหลักฐาน เพื่อดำเนินการกล่าวโทษผู้กระทำความผิดต่อพนักงานสอบสวนเท่านั้น เพื่อให้พนักงานสอบสวนดำเนินการรวบรวมพยานหลักฐานต่าง ๆ อีกครั้ง เพื่อทำการสอบสวนและสรุปสำนวน พร้อมกับทำความเข้าใจว่า ควรตั้งฟ้องหรือไม่ฟ้องแล้วจึงจะเสนอเรื่องไปยังพนักงานอัยการ^๖ จะเห็นได้ว่ากฎหมายให้อำนาจแก่พนักงานสอบสวนมีอำนาจสอบสวนตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาในการสอบสวนคดีเกี่ยวกับตลาดหลักทรัพย์แทนที่กฎหมายจะให้อำนาจแก่เจ้าพนักงานงานตามพระราชบัญญัติหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์ พ.ศ. 2535 ในการสอบสวนเอง

^๕ ธีรรัตน์ อุ๋นจันทร์, บันทึกท้ายพระราชบัญญัติ พระราชบัญญัติหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์ (ฉบับที่ 5) พ.ศ. ๒๕๕๕ [Online], Available URL: https://cdc.parliament.go.th/ewtadmin/ewt/elaw_parcy/ewt_dl_link.php?nid=2214&filename=index, 2567 (กันยายน, 23).

^๖ จิตวิช ชูตระกูล, “การเยียวยานักลงทุนผู้เสียหายจากการสร้างราคาหุ้น,” (การค้นคว้าอิสระนิติศาสตรมหาบัณฑิต, คณะนิติศาสตร์, มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2563), หน้า 40.

ซึ่งจากขั้นตอนและกระบวนการดังกล่าวจึงมักใช้ระยะเวลานาน ผู้ศึกษาจึงเห็นว่าเป็นการให้อำนาจแบบ ผิดฝาผิดตัว เป็นการใช้งานบุคลากรที่ไม่ตรงกับควมถนัด แม้ว่าพนักงานสอบสวนจะมีความชำนาญในการ สอบสวนก็ตาม แต่ตามพระราชบัญญัติหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์ พ.ศ. 2535 เป็นกฎหมายเฉพาะ จึง จำเป็นต้องให้บุคลากรที่มีความรู้ ความชำนาญเฉพาะ ซึ่งปัญหาดังกล่าวนี้เป็นผลสืบเนื่องมาจากการวางภาระ งานที่มีความซ้ำซ้อนของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องและระบบการดำเนินงานที่เป็นแบบส่งต่อเป็นทอด ๆ จาก หน่วยงานที่ตรวจสอบตั้งต้น ด้วยเหตุดังกล่าวจึงส่งผลทำให้คดีเกี่ยวกับตลาดหลักทรัพย์เป็นคดีที่มีความล่าช้า ในการดำเนินคดี เพราะพนักงานสอบสวนส่วนใหญ่จะไม่มีความรู้ความเข้าใจพื้นฐานเกี่ยวกับเรื่องหุ้น ตลาด หุน ตลาดหลักทรัพย์และกฎหมายหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์โดยเฉพาะบทบัญญัติของความผิดทางอาญา เกี่ยวกับการกระทำความผิดไม่เป็นธรรมในการซื้อขายหลักทรัพย์ (Market Misconduct) ที่มีความสลับซับซ้อนและ ยุ่งยากต่อการทำความเข้าใจ หากมีการลดขั้นตอนการกล่าวโทษต่อพนักงานสอบสวนออกไป จะเป็นทางเลือก หนึ่งที่จะทำให้ลดการดำเนินงานที่ล่าช้าลงได้

ประการที่สอง คือ ปัญหาคดีอาญาละเลกกัน เพราะการเปรียบเทียบปรับตามดุลพินิจของคณะกรรมการ เปรียบเทียบปรับ ตามพระราชบัญญัติหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์ พ.ศ. 2535

ผู้ศึกษาเห็นว่าเป็นช่องว่างที่อาจจะเป็นการเปิดโอกาสให้ผู้กระทำความผิดซึ่งส่วนใหญ่แล้วก็คือ กรรมการ ของบริษัทหลักทรัพย์ซึ่งเป็นตัวแทนในการบริหารกิจการบริษัทแทนผู้ถือหุ้น⁷ แต่เมื่อกรรมการซึ่งเป็นตัวแทน กระทำความผิดเกิดขึ้น หรือทำหน้าที่ของตนบกพร่อง อาจอาศัยช่องว่างจากการที่ไม่ประสงค์ที่จะถูกการลงโทษ ถึงจำคุกมาใช้วิธีการชำระค่าปรับแทนได้ ทำให้เป็นการไม่สอดคล้องกับทฤษฎีตัวการตัวแทน และการกระทำ ความผิดของผู้กระทำนั้นก็ส่งผลกระทบต่อนักลงทุนในวงกว้าง ทำให้นักลงทุนขาดความเชื่อมั่นในความ โปร่งใสของบริษัท รวมถึงอาจจะสร้างความเสียหายต่อระบบเศรษฐกิจของประเทศ และเมื่อพิจารณาประกอบ กับทฤษฎีว่าด้วยหลักทางนิติเศรษฐศาสตร์ด้วยแล้ว ก็จะทำให้เห็นได้ว่าแม้มาตรา 317 แห่งพระราชบัญญัติ หลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์ พ.ศ. 2535 จะบัญญัติให้บางฐานความผิดมีโทษจำคุกด้วย แต่เมื่อชำระค่าปรับ คดีอาญานั้นก็เป็นอันเลิกกัน จึงเป็นการส่งเสริมให้ผู้กระทำความผิดอาจเลือกที่จะกระทำความผิดหรือฝ่าฝืน กฎหมายมากกว่าการทำตามกฎหมาย หากกรรมกรนั้นมีเจตนาที่จะแสวงหาผลประโยชน์ให้กับตนเอง เพราะ เมื่อมีการกระทำความผิดเกิดขึ้นก็สามารถที่จะเลือกจ่ายค่าปรับแทนได้ ซึ่งการปรับเงินกับผู้กระทำความผิดซึ่ง เป็นกรรมการบริหารบริษัทหลักทรัพย์เหล่านี้ ไม่ก่อให้เกิดความเกรงกลัวใดๆทั้งสิ้น เพราะบุคคลเหล่านี้มีฐานะ และมีกำลังทรัพย์ที่พร้อมจะชำระอยู่แล้ว

⁷ ศิลปพร ศรีจันทร์เพชร, “ความรับผิดชอบของคณะกรรมการบริษัท โครงสร้างของผู้ถือหุ้นกับมูลค่าเพิ่มเชิงเศรษฐศาสตร์,” วารสารวิชาชีพบัญชี 1, 10 (สิงหาคม 2551): 27 – 28.

ประการที่สาม คือ ปัญหาสิทธิในการฟ้องคดีอาญาเป็นอันระงับ เพราะผู้กระทำความผิดยินยอมให้ดำเนินการตามมาตรการทางแพ่ง ตามพระราชบัญญัติหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์ พ.ศ. 2535

จะเห็นว่าเมื่อมีการกระทำความผิดเกิดขึ้นตามพระราชบัญญัติหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์ พ.ศ. 2535 มาตรา 317/1 แล้วนั้น การกระทำความผิดดังกล่าวกฎหมายได้กำหนดให้ฐานความผิดนั้นมีโทษจำคุกด้วย แต่บทบัญญัติของกฎหมายนี้ก็กลับกำหนดว่าอาจจะดำเนินการมาตรลงโทษทางแพ่งมาใช้บังคับแก่ผู้กระทำความผิด และหากผู้กระทำความผิดได้ยินยอมและชำระเงินครบตามที่คณะกรรมการพิจารณามาตรการลงโทษทางแพ่งกำหนดแล้ว สิทธิในการนำคดีอาญามาฟ้องเป็นอันระงับ แม้คดีนั้นจะได้มีการร้องทุกข์หรือกล่าวโทษไว้กับพนักงานสอบสวนแล้วก็ตาม จึงเป็นช่องว่างที่เป็นการเปิดโอกาสให้ผู้กระทำความผิดอาศัยช่องว่างจากการที่ไม่ประสงค์ที่จะถูกการลงโทษจำคุกมาใช้วิธีการชำระเงินแทนได้ ทั้ง ๆ ที่การกระทำความผิดของผู้กระทำความผิดนั้นได้ส่งผลกระทบต่อผู้ถือหุ้นและนักลงทุนในวงกว้าง รวมถึงอาจจะสร้างความเสียหายต่อระบบเศรษฐกิจของประเทศอย่างมาก แม้ว่าที่ผ่านมาจะได้มีการแก้ไข โดยนำเรื่องของการลงโทษทางแพ่งมาใช้บังคับ⁸ โดยได้แก้ไขพระราชบัญญัติหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์ (ฉบับที่ 5) พ.ศ. 2559 มาบังคับใช้แทนกระบวนการบังคับใช้ทางกฎหมายอาญาเป็นหลักอย่างที่เคยมีมาในอดีต เพื่อเป็นมาตรการทางเลือกที่จะช่วยลดขั้นตอนการบังคับใช้กฎหมายทำให้รวดเร็วขึ้น แต่อย่างไรก็ดีนั้น ผู้ศึกษาก็ยังไม่เห็นด้วยกับการที่ให้ความผิดในตลาดทุน อาทิเช่น การปั่นหุ้น การใช้ข้อมูลภายในหาผลประโยชน์ (insider trading) การใช้ข้อมูลเท็จ และกรรมการบริษัทจดทะเบียนทำผิดหน้าที่ เป็นความผิดที่นำมาตราการลงโทษทางแพ่งมาบังคับใช้ ตามมาตรา 317/1 โดยเฉพาะกรณีที่มีการร้องทุกข์หรือกล่าวโทษไว้แล้ว แต่คณะกรรมการพิจารณาการลงโทษทางแพ่งพิจารณาเห็นว่าการลงโทษทางแพ่งจะเป็นการเหมาะสมกว่าการดำเนินคดีอาญา และหากผู้กระทำความผิดยินยอมที่จะปฏิบัติตามมาตรการลงโทษทางแพ่งตามที่คณะกรรมการพิจารณามาตรการลงโทษทางแพ่งกำหนด โดยสำนักงาน ก.ล.ต. จะจัดทำบันทึกการยินยอมที่จะปฏิบัติตามมาตรการลงโทษทางแพ่ง และหากผู้นั้นได้ชำระเงินครบถ้วนแล้วสิทธิในการนำคดีอาญามาฟ้องย่อมเป็นอันระงับไปทันที โดยไม่ต้องได้รับความยินยอมจากผู้ที่ได้รับร้องทุกข์หรือกล่าวโทษไว้แล้วตามมาตรา 317/2 แต่อย่างไรก็ดี ประกอบกับเงินค่าปรับที่ผู้กระทำความผิดได้ชำระมานั้นตามมาตรการลงโทษทางแพ่ง ก็ตกเป็นเงินของแผ่นดิน หากได้มาจัดสรรเยียวยาให้กับผู้เสียหายแต่อย่างใด ดังนั้น การที่สิทธิใน

⁸ หทัยภัทร อนันตะชา, “มาตรการลงโทษทางแพ่ง (Civil Penalty) : แนวคิดการลงโทษในความผิดเกี่ยวกับหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์,” (วิทยานิพนธ์มหาบัณฑิต, คณะนิติศาสตร์, มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2551), หน้า 40.

⁹ สำนักงานคณะกรรมการกำกับหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์, กฎเกณฑ์ การบังคับใช้กฎหมาย การดำเนินมาตรการลงโทษทางแพ่ง (Civil Sanctions) [Online], Available URL: <https://www.sec.or.th/TH/Pages/LawandRegulations/CivilPenalty.aspx>, 2567 (กันยายน, 23).

การฟ้องคดีอาญาเป็นอันระงับอันเนื่องมาจากการใช้มาตรการทางแพ่ง¹⁰ ในกรณีที่มีผู้ที่ได้แจ้งความร้องทุกข์หรือกล่าวโทษไว้แล้ว จึงต้องได้รับความยินยอมจากผู้ที่ได้แจ้งความร้องทุกข์หรือกล่าวโทษนั้นๆ ด้วย ดังนั้น เพื่อให้การบังคับใช้มาตรการทางอาญาตามพระราชบัญญัติหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์ พ.ศ. 2535 ในเรื่องคดีอาญาเป็นอันระงับ เพราะผู้กระทำความผิดยินยอมให้ดำเนินการตามมาตรการทางแพ่ง จึงสมควรที่จะต้องรับการแก้ไข ปรับปรุง

ดังนั้น เพื่อให้การบังคับใช้มาตรการทางอาญาของตลาดหลักทรัพย์ ตามพระราชบัญญัติหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์ พ.ศ. 2535 ทั้ง 3 ประการดังกล่าวข้างต้น เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ เหมาะสม ผู้ศึกษาจึงขอเสนอแนะแนวทางในการแก้ไขปัญหาในแต่ละประการดังต่อไปนี้

1. ปัญหาในการใช้อำนาจสอบสวนของเจ้าพนักงานตามพระราชบัญญัติหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์ พ.ศ. 2535

ผู้ศึกษาเสนอให้แก้ไขเพิ่มเติม มาตรา 266 และ 266/1 แห่งพระราชบัญญัติหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์ พ.ศ. 2535 ดังนี้

จากเดิมมาตรา 266 บัญญัติไว้ว่า “...ในการปฏิบัติหน้าที่ตามพระราชบัญญัตินี้ ให้พนักงานเจ้าหน้าที่เป็นเจ้าพนักงานตามประมวลกฎหมายอาญา...”

และจากเดิมมาตรา 266/1 บัญญัติไว้ว่า “...ข้อมูล ข้อเท็จจริง เอกสาร และหลักฐานต่าง ๆ ที่สำนักงานส่งมอบในการกล่าวโทษผู้กระทำความผิด พนักงานสอบสวนอาจนำไปเป็นส่วนหนึ่งของการสอบสวนคดีอาญาได้...”

เสนอแก้ไขเป็นมาตรา 266 ว่า “...ให้พนักงานเจ้าหน้าที่ของสำนักงาน ก.ล.ต. ที่ได้รับการแต่งตั้งจากเลขาธิการ สำนักงาน ก.ล.ต. ปฏิบัติหน้าที่ตามพระราชบัญญัตินี้ ให้พนักงานเจ้าหน้าที่เป็นเจ้าพนักงานตามประมวลกฎหมายอาญา รวมถึงเป็นพนักงานสอบสวนและมีอำนาจสอบสวนตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาด้วย...” และ

เสนอแก้ไขมาตรา 266/1 โดยให้แก้ไขว่า “...เมื่อพนักงานเจ้าหน้าที่ของสำนักงาน ก.ล.ต. ที่ได้รับการแต่งตั้งตามมาตรา 266 ทำการสอบสวนเสร็จสิ้นให้ทำการสรุปสำนวนเสนอให้แก่เลขาธิการ สำนักงาน ก.ล.ต. ว่ามีการกระทำความผิดอาญาเกิดขึ้นและให้ส่งสำนวนการสอบสวนดังกล่าวให้พนักงานอัยการเพื่อดำเนินคดีตามกฎหมายต่อไป...”

¹⁰ สำนักงานคณะกรรมการกำกับหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์, “มาตรการลงโทษทางแพ่ง” เพิ่มประสิทธิภาพบังคับใช้กฎหมายให้รวดเร็วมากขึ้น [Online], Available URL: <https://www.smarttoinvest.com/Pages/Investment%20Products/Investment%20knowledge/Civil-Sanctions-increase-efficiency-in-enforcing-more-quickly.aspx>, 2567 (กันยายน, 12).

หากมีการแก้ไขเพิ่มเติมตามที่เสนอแก้ดังกล่าว ที่ให้อำนาจพนักงานเจ้าหน้าที่ของสำนักงาน ก.ล.ต. เป็นพนักงานสอบสวนและมีอำนาจสอบสวนนั้น จะก่อให้เกิดประโยชน์โดยเป็นการลดความซ้ำซ้อนในกระบวนการทำงานระหว่างสำนักงาน ก.ล.ต. กับพนักงานสอบสวน รวมถึงกรมสอบสวนคดีพิเศษ (DSI) ทำให้สำนักงาน ก.ล.ต. สามารถส่งเรื่องให้พนักงานอัยการสั่งคดีได้รวดเร็ว อันจะทำให้สามารถบังคับใช้มาตรการทางอาญาตามพระราชบัญญัติหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์ พ.ศ. 2535 อย่างมีประสิทธิภาพมากขึ้น เพราะพนักงานเจ้าหน้าที่ของ ก.ล.ต. มีความรู้และเข้าใจวิธีการในการกระทำความผิดเป็นอย่างดีอยู่แล้ว ทำให้เชื่อได้ว่าหากมีอำนาจเป็นพนักงานสอบสวนตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาแล้ว จะทำให้สำนวนคดีมีความละเอียดและรัดกุมอย่างยิ่ง

2. ปัญหาคดีอาญาเล็กน้อย เพราะการใช้ดุลพินิจของคณะกรรมการเปรียบเทียบปรับตามพระราชบัญญัติหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์ พ.ศ. 2535

ผู้ศึกษาเสนอให้แก้ไขเพิ่มเติม มาตรา 317 แห่งพระราชบัญญัติหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์ พ.ศ. 2535 ดังนี้ จากเดิม “มาตรา 317 แห่งพระราชบัญญัติหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์ พ.ศ. 2535 บัญญัติไว้ว่า “... ความผิดตามมาตรา 268 มาตรา 269 มาตรา 270 มาตรา 271 มาตรา 272 มาตรา 273 มาตรา 274 มาตรา 275 มาตรา 276 มาตรา 277 มาตรา 278 มาตรา 280 มาตรา 281 มาตรา 281/1 มาตรา 281/3 มาตรา 281/4 มาตรา 281/5 มาตรา 281/6 มาตรา 281/7 วรรคหนึ่ง มาตรา 281/8 มาตรา 281/9 มาตรา 282 มาตรา 283 มาตรา 283/1 มาตรา 284 มาตรา 285 มาตรา 285 ทวิ มาตรา 285 ตี มาตรา 286 มาตรา 286 ทวิ มาตรา 287 มาตรา 290 มาตรา 291 มาตรา 292 มาตรา 293 มาตรา 294 มาตรา 295 มาตรา 298 มาตรา 299 และมาตรา 299/3 ให้คณะกรรมการเปรียบเทียบที่รัฐมนตรีแต่งตั้งมีอำนาจเปรียบเทียบได้

คณะกรรมการเปรียบเทียบที่รัฐมนตรีแต่งตั้งตามวรรคหนึ่งให้มีจำนวนสามคนซึ่งคนหนึ่งต้องเป็นพนักงานสอบสวนตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา

เมื่อคณะกรรมการเปรียบเทียบได้ทำการเปรียบเทียบกรณีใด และผู้ต้องหาได้ชำระค่าปรับตามคำเปรียบเทียบภายในระยะเวลาที่คณะกรรมการเปรียบเทียบกำหนดแล้วให้คดีนั้นเป็นอันเล็กน้อย...”

เสนอแก้ไขเป็น “...มาตรา 317 ความผิดตามมาตรา 268 มาตรา 269 มาตรา 270 มาตรา 271 มาตรา 272 มาตรา 273 มาตรา 275 มาตรา 278 มาตรา 281 มาตรา 281/3 มาตรา 281/4 มาตรา 281/5 มาตรา 281/6 มาตรา 281/7 วรรคหนึ่ง มาตรา 281/8 มาตรา 281/9 มาตรา 282 มาตรา 284 มาตรา 286 มาตรา 290 มาตรา 293 มาตรา 294 มาตรา 295 มาตรา 298 มาตรา 299 และมาตรา 299/3 ให้คณะกรรมการเปรียบเทียบที่รัฐมนตรีแต่งตั้งมีอำนาจเปรียบเทียบได้

คณะกรรมการเปรียบเทียบที่รัฐมนตรีแต่งตั้งตามวรรคหนึ่งให้มีจำนวนสามคนซึ่งคนหนึ่งต้องเป็นพนักงานสอบสวนตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา

เมื่อคณะกรรมการเปรียบเทียบได้ทำการเปรียบเทียบกรณีใด และผู้ต้องหาได้ชำระค่าปรับตามคำเปรียบเทียบภายในระยะเวลาที่คณะกรรมการเปรียบเทียบกำหนดแล้วให้คดีนั้นเป็นอันเลิกกัน...”

หากมีการแก้ไขเพิ่มเติมตามที่เสนอแก้ดังกล่าวนั้น จะมีผลให้คดีเล็กน้อยเฉพาะความผิดที่แต่โทษปรับสถานเดียวเท่านั้น นอกเหนือจากนี้ทำให้การที่ผู้กระทำความผิดจะหลีกเลี่ยงหรือใช้ช่องว่างที่จะไม่ต้องรับโทษทางอาญา (จำคุก) โดยยินยอมชำระค่าปรับแทนนั้น แล้วทำให้คดีเป็นอันเลิกกัน ก็จะไม่สามารถใช้ช่องว่างนี้ได้ อีกต่อไป ประกอบกับความผิดตามมาตรา 274 มาตรา 276 มาตรา 277 มาตรา 280 มาตรา 281/1 มาตรา 283 มาตรา 283/1 มาตรา 285 มาตรา 285 ทวิ มาตรา 285 ตริ มาตรา 286 ทวิ มาตรา 287 มาตรา 291 มาตรา 292 นั้น เป็นการกระทำผิดที่ไม่ได้มีความซับซ้อน หากมีการกล่าวโทษต่อพนักงานสอบสวน พนักงานสอบสวนก็สามารถดำเนินคดีได้โดยเร็ว และจะเป็นการทำให้กรรมการ หรือบุคคลที่กฎหมายระบุให้ต้องปฏิบัติตามในแต่ละมาตรานั้นๆ ได้ใช้ความระมัดระวังมากขึ้น เพราะการกระทำของบุคคลดังกล่าวนั้น แม้จะเป็นการฝ่าฝืนในเรื่องที่ไม่ร้ายแรงมาก แต่การกระทำที่ฝ่าฝืนนี้ย่อมกระทบต่อผู้ถือหุ้นและนักลงทุน และสังคมโดยรวมจำนวนมาก ดังนั้น หากมีการแก้ไขตามที่เสนอนี้ ก็จะทำให้การบังคับใช้มาตราทางอาญาตามพระราชบัญญัติหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์ พ.ศ. 2535 อย่างมีประสิทธิภาพมากขึ้น

3. ปัญหาคดีอาญาลดลง เพราะการใช้ดุลพินิจของคณะกรรมการเปรียบเทียบปรับตามพระราชบัญญัติหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์ พ.ศ. 2535

ผู้ศึกษาเสนอให้แก้ไขเพิ่มเติม มาตรา 317/2 แห่งพระราชบัญญัติหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์ พ.ศ. 2535 ดังนี้ จากเดิม “...มาตรา 317/2 ในกรณีที่มีการร้องทุกข์หรือกล่าวโทษต่อพนักงานสอบสวนในคดีเกี่ยวกับการกระทำความผิดตามมาตรา 317/1 ให้พนักงานสอบสวนส่งเรื่องให้สำนักงานภายในสามสิบวันนับแต่วันที่มีการร้องทุกข์หรือกล่าวโทษเพื่อพิจารณาดำเนินการต่อไปตามบทบัญญัติในหมวดนี้ และในกรณีที่คณะกรรมการพิจารณามาตรการลงโทษทางแพ่งเห็นสมควรใช้มาตรการลงโทษทางแพ่ง ให้สำนักงานแจ้งให้พนักงานสอบสวนทราบด้วย...”

และ “...มาตรา 317/8 วรรคสอง เมื่อศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งกำหนดมาตรการลงโทษทางแพ่งและผู้กระทำความผิดได้ชำระเงินครบถ้วนแล้ว ให้สิทธิในการนำคดีอาญามาฟ้องเป็นอันระงับ...”

เสนอแก้ไขเป็น “...มาตรา 317/2 ในกรณีที่มีการร้องทุกข์หรือกล่าวโทษต่อพนักงานสอบสวนในคดีเกี่ยวกับการกระทำความผิดตามมาตรา 317/1 ให้พนักงานสอบสวนส่งเรื่องให้สำนักงานภายในสามสิบวันนับแต่วันที่มีการร้องทุกข์หรือกล่าวโทษเพื่อพิจารณาดำเนินการต่อไปตามบทบัญญัติในหมวดนี้ และในกรณีที่คณะกรรมการพิจารณามาตรการลงโทษทางแพ่งเห็นสมควรนำมาตรการลงโทษทางแพ่งมาบังคับ จะต้องได้รับความยินยอมจากผู้ซึ่งได้แจ้งความร้องทุกข์หรือกล่าวโทษเอาไว้ด้วย...” และให้ยกเลิกมาตรา 318 วรรคสองเสีย

หากมีการแก้ไขเพิ่มเติมตามที่เสนอแก้ดังกล่าว จะเป็นประโยชน์อย่างยิ่ง เพราะความผิดตามมาตรา 317/1 นั้น แม้จะเป็นความผิดที่อาจจะลงโทษตามมาตรการทางแพ่งได้ก็ตาม แต่การกระทำความผิดตามมาตรา ดังกล่าวนั้น ก็มีโทษอาญา (จำคุก) รวมอยู่ด้วย ดังนั้น หากได้มีการแจ้งความร้องทุกข์ไว้ก่อนแล้ว ก่อนที่ คณะกรรมการพิจารณาโทษทางแพ่งจะเห็นว่าความผิดดังกล่าวสมควรที่จะลงโทษกับผู้กระทำผิดทางแพ่งแทน การดำเนินคดีอาญา ก็ควรต้องได้รับความยินยอมจากผู้ที่ได้แจ้งความร้องทุกข์ไว้ก่อนด้วย เพราะหากผู้กระทำผิด ยินยอมชำระเงินตามมาตรการทางแพ่งแล้ว สิทธิในการฟ้องคดีอาญาก็จะระงับตามไปด้วย นอกจากนี้เงินที่ผู้กระทำ ผิดได้ชำระมานั้น ก็ตกแก่แผ่นดิน ผู้เสียหายได้รับการเยียวยาแต่อย่างใดทั้งสิ้นด้วย

นอกจากนี้ ผู้ศึกษาก็ยังเห็นว่าแม้จะมีการชำระเงินตามมาตรการทางแพ่งแล้วนั้น ก็ไม่ควรจะให้สิทธิ ในการฟ้องคดีอาญาระงับไปด้วย เพราะการกระทำผิดนั้น ส่งผลยังตัวผู้ถือหุ้นหรือนักลงทุนโดยตรง ดังนั้น การที่สำนักงาน ก.ล.ต. จะลงโทษผู้กระผิดไปก็เป็นเรื่องของสำนักงาน ก.ล.ต. ในฐานะผู้กำกับดูแล แต่สำหรับนัก ลงทุนนั้นก็สมควรที่จะมีสิทธิดำเนินคดีกับผู้กระทำความผิดได้โดยตรง ไม่ว่าจะเป็นการดำเนินคดีอาญากับ ผู้กระทำความผิด หรือรวมกลุ่มกับผู้เสียหายรายอื่นฟ้องทางแพ่งเพื่อเรียกค่าเสียหาย ซึ่งเรียกว่าการดำเนินคดี แบบกลุ่มต่อไป

เอกสารอ้างอิง

- จิตวิษ ฐตระภูณ, “การเขี่ยชายนักลงทุนผู้เสียหายจากการสร้างราคาหุ้น” (การค้นคว้าอิสระนิติศาสตรมหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ 2563). หน้า 40.
- ธิดารัตน์ อุณจันทร์, บันทึกรายพระราชบัญญัติ พระราชบัญญัติหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์ (ฉบับที่ 5) พ.ศ. 2559 [Online], Available URL: https://cdc.parliament.go.th/ewtadmin/ewt/elaw_parcy/ewt_dl_link.php?nid=2214&filename=index, 2567 (กันยายน, 23).
- ตลาดหลักทรัพย์แห่งประเทศไทย, ภาพรวมองค์กร ความเป็นมาและบทบาท [online], available URL: <https://www.set.or.th/th/about/overview/journey>, 2567 (สิงหาคม, 10).
- พิเศษ เสตเสถียร, กฎหมายเกี่ยวกับหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์ (กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์นิติธรรม, 2562), หน้า 6-22.
- ศิลปพร ศรีจันทะพร, “ความรับผิดชอบของคณะกรรมการบริษัท โครงสร้างของผู้ถือหุ้นกับมูลค่าเพิ่มเชิง เศรษฐศาสตร์,” วารสารวิชาชีพบัญชี 1, 10 (สิงหาคม 2551): 27 – 28.

สำนักงานคณะกรรมการกำกับหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์, กฎเกณฑ์ การบังคับใช้กฎหมาย การดำเนิน
มาตรการลงโทษทางแพ่ง (Civil Sanctions) [Online], Available URL:[https://www.sec.or.th/TH/Pages/
LawandRegulations/CivilPenalty.aspx](https://www.sec.or.th/TH/Pages/LawandRegulations/CivilPenalty.aspx), 2567 (กันยายน, 23)

สำนักงานคณะกรรมการกำกับหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์, “มาตรการลงโทษทางแพ่ง” เพิ่มประสิทธิภาพ
บังคับใช้กฎหมายให้รวดเร็วมากขึ้น [Online], Available URL:[https://www.smarttoinvest.com/Pages/
Investment%20Products/Investment%20knowledge/Civil-Sanctions-increase-efficiency-in-enforcing-
more-quickly.aspx](https://www.smarttoinvest.com/Pages/Investment%20Products/Investment%20knowledge/Civil-Sanctions-increase-efficiency-in-enforcing-more-quickly.aspx), 2567 (กันยายน, 12).

หทัยภัทร อนันตะยา. “มาตรการลงโทษทางแพ่ง (Civil Penalty) : แนวคิดการลงโทษในความผิดเกี่ยวกับ
หลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์” (วิทยานิพนธ์มหาบัณฑิต คณะนิติศาสตรมหาวิทยาลัธรรมศาสตร์
2551). หน้า 40.