

โดย นายเอนก อยู่เย็น รองเลขาธิการ และโฆษก
สำนักงานคณะกรรมการกำกับหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์

เวลาพูดถึงการดำเนินการบังคับใช้กฎหมายของ ก.ล.ต. โดยเฉพาะกรณีที่มีความสนใจจากประชาชน ผมมักจะได้รับคำถามในทำนองว่า “ก.ล.ต. ทำอะไรได้บ้าง” “ทำอะไรอยู่ ทำไมไม่แจ้งความคืนหน้า” “ทำไมใช้เวลานานกว่าจะลงโทษ” หรือ “ทำไมโทษน้อย” ซึ่งพร้อมตอบทุกคำถามนะครับ แต่ต้องเล่ายาวเลยนะครับ จึงขอใช้พื้นที่นี้เล่าเรื่องการบังคับใช้กฎหมายของ ก.ล.ต. เพื่อตอบคำถามที่สงสัยกันนะครับ

○ ก.ล.ต. ทำอะไรได้บ้าง ?

หนึ่งในอำนาจหน้าที่และบทบาทสำคัญของ ก.ล.ต. คือ การกำกับดูแลและการบังคับใช้กฎหมาย โดยดำเนินการให้มีการลงโทษผู้ฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามกฎหมายที่อยู่ภายใต้ความรับผิดชอบของ ก.ล.ต. (ในปัจจุบันมีอยู่ 6 ฉบับ เช่น พ.ร.บ. หลักทรัพย์ฯ และ พ.ร.ก. สินทรัพย์ดิจิทัลฯ) ซึ่งมีช่องทางในการบังคับใช้กฎหมาย 3 ช่องทางหลัก ได้แก่ การดำเนินการทางปกครอง การดำเนินการทางอาญา และการดำเนินมาตรการลงโทษทางแพ่ง

การดำเนินการทางปกครอง (Administrative Actions) เป็นกระบวนการบังคับใช้กฎหมายด้วยการออกคำสั่งทางปกครองกับบุคคลที่ได้รับอนุญาต ได้รับความเห็นชอบ หรือได้ขึ้นทะเบียนตามกฎหมายที่ ก.ล.ต. กำกับดูแล เช่น ผู้ประกอบธุรกิจหลักทรัพย์ ผู้ประกอบธุรกิจสัญญาซื้อขายล่วงหน้า ที่ปรึกษาทางการเงิน ผู้สอบบัญชี บริษัทประเมินมูลค่าทรัพย์สิน สถาบันจัดอันดับความน่าเชื่อถือ ผู้แทนผู้ถือหุ้นกู้ และบุคลากรในธุรกิจตลาดทุน

ผู้มีอำนาจออกคำสั่งทางปกครองมีหลายระดับ เช่น ก.ล.ต. คณะกรรมการพิจารณาโทษทางปกครอง หรือ คณะกรรมการ ก.ล.ต. และการสั่งการก็มีได้หลายลักษณะ เช่น ปรับทางปกครอง จำคุกการประกอบการ พักการประกอบการ และเพิกถอนใบอนุญาต

สำหรับบุคลากรในธุรกิจตลาดทุน เช่น ผู้แนะนำการลงทุน ผู้จัดการกองทุน และนักวิเคราะห์การลงทุน หากพบว่า ไม่ปฏิบัติตามหลักเกณฑ์ มาตรฐาน หรือจรรยาบรรณที่กำหนดสำหรับการปฏิบัติงานของบุคคลประเภท เช่น ไม่ซื่อสัตย์สุจริต บกพร่องต่อหน้าที่ ก.ล.ต. จะสั่งพักหรือเพิกถอนการให้ความเห็นชอบการเป็นบุคลากรในธุรกิจตลาดทุนของบุคคลนั้น

การดำเนินการทางอาญา (Criminal Actions) เป็นกระบวนการบังคับใช้กฎหมายกับบุคคลซึ่งกระทำการหรือละเว้นกระทำการอันเป็นการฝ่าฝืนกฎหมายที่ ก.ล.ต. กำกับดูแล สามารถดำเนินการได้ 2 ลักษณะ คือ

(1) การเปรียบเทียบความผิดอาญา เนื่องจากความผิดบางลักษณะเป็นความผิดที่กฎหมายกำหนดให้สามารถเปรียบเทียบปรับได้ โดย “คณะกรรมการเปรียบเทียบ” จะเป็นผู้กำหนดค่าปรับ

(2) การดำเนินคดีอาญาตามกระบวนการยุติธรรมทางอาญา โดย ก.ล.ต. จะ “กล่าวโทษ” ผู้กระทำความผิดต่อพนักงานสอบสวน จากนั้นพนักงานสอบสวนจะสืบสวนสอบสวน รวบรวมข้อเท็จจริงและพยานหลักฐาน และเสนอความเห็นเกี่ยวกับคดีไปยังพนักงานอัยการ และพนักงานอัยการจะพิจารณาความสมบูรณ์ครบถ้วนของสำนวนการสอบสวนของพนักงานสอบสวน ก่อนมีความเห็นสั่งฟ้องหรือสั่งไม่ฟ้องผู้ต้องหาตามสำนวนการสอบสวนดังกล่าว และในคดีที่พนักงานอัยการได้ยื่นฟ้องผู้ต้องหาเป็นจำเลยแล้ว ศาลยุติธรรมจะเป็นผู้พิจารณาและพิพากษาต่อไป

การดำเนินมาตรการลงโทษทางแพ่ง (Civil Sanctions) “มาตรการลงโทษทางแพ่ง” เป็นกระบวนการบังคับใช้กฎหมายที่เริ่มนำมาใช้เมื่อวันที่ 12 ธันวาคม 2559 เพื่อเพิ่มประสิทธิภาพในการบังคับใช้กฎหมายให้รวดเร็วมากขึ้น ทั้งด้านหลักทรัพย์และสินทรัพย์ดิจิทัล ในความผิดเกี่ยวกับกระทำการอันไม่เป็นธรรมเกี่ยวกับการซื้อขาย (เช่น การสร้างราคาและการใช้ข้อมูลภายใน) การบอกกล่าวข้อความเท็จ การยินยอมให้บุคคลอื่นใช้บัญชีซื้อขาย และการไม่ปฏิบัติหน้าที่ในฐานะกรรมการหรือผู้บริหาร

มาตรการลงโทษทางแพ่ง มี 5 มาตรการ ได้แก่ (1) ปรับทางแพ่ง (2) ชดใช้เงินในจำนวนเท่ากับผลประโยชน์ที่ได้รับหรือพึงได้รับ (3) ห้ามเข้าซื้อขายหลักทรัพย์/สินทรัพย์ดิจิทัล (4) ห้ามเป็นกรรมการหรือผู้บริหารในบริษัทที่ออกหลักทรัพย์หรือบริษัทหลักทรัพย์/ผู้เสนอขายโทเคนดิจิทัลหรือผู้ประกอบการธุรกิจสินทรัพย์ดิจิทัล และ (5) ชดใช้ค่าใช้จ่ายของ ก.ล.ต. เนื่องจากการตรวจสอบการกระทำความผิด

เมื่อ ก.ล.ต. พบการกระทำความผิดและเห็นควรใช้มาตรการลงโทษทางแพ่งกับผู้กระทำความผิด ก.ล.ต. จะเสนอให้ “คณะกรรมการพิจารณามาตรการลงโทษทางแพ่ง” หรือ ค.ม.พ. พิจารณาว่าสมควรใช้มาตรการลงโทษทางแพ่งกับผู้กระทำความผิดหรือไม่ และลงโทษด้วยมาตรการใดบ้าง ซึ่ง ค.ม.พ. สามารถใช้มาตรการที่เหมาะสมกับข้อเท็จจริงของแต่ละกรณี โดยไม่จำเป็นต้องใช้ให้ครบทั้ง 5 มาตรการก็ได้

ในกรณีที่ผู้กระทำความผิดไม่ยินยอมปฏิบัติตามมาตรการลงโทษทางแพ่งที่ ค.ม.พ. กำหนด ก.ล.ต. มีอำนาจฟ้องบุคคลนั้นต่อศาลแพ่ง เพื่อขอให้ศาลพิจารณากำหนดมาตรการลงโทษทางแพ่งให้จำเลยปฏิบัติ พร้อมกำหนดดอกเบี้ยตามกฎหมายให้จำเลยชำระนับแต่วันฟ้องจนกว่าจะชำระแล้วเสร็จ

○ เงินค่าปรับไปไหน ?

เมื่อพูดถึงเงินค่าปรับ ไม่ว่าจะเป็น “การเปรียบเทียบความผิดทางอาญา” และ “มาตรการลงโทษทางแพ่ง” ซึ่งรวมถึงค่าปรับทางแพ่งและเงินชดใช้เท่ากับผลประโยชน์ที่ได้รับหรือพึงได้รับจากการกระทำความผิด บางท่านอาจจะยังสงสัยว่า “เงินค่าปรับไปไหน” หรือ “ก.ล.ต. นำเงินค่าปรับไปใช้ทำอะไร”

จึงขอให้ข้อมูลว่า ตาม พ.ร.บ. หลักทรัพย์ฯ และ พ.ร.ก. สินทรัพย์ดิจิทัลฯ เงินค่าปรับดังกล่าว เป็น “รายได้แผ่นดิน” ซึ่ง ก.ล.ต. จะนำส่งให้กระทรวงการคลังครับ

นอกจากการดำเนินการตามช่องทางบังคับใช้กฎหมายของ ก.ล.ต. แล้ว ก.ล.ต. ยังมีการประสานงานกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้องในการดำเนินคดีอย่างเต็มที่ จึงขอให้มั่นใจว่า ก.ล.ต. ให้ความสำคัญกับการบังคับใช้กฎหมายและดำเนินการบังคับใช้กฎหมายกับผู้กระทำความผิดอย่างเคร่งครัดทุกกรณี

อย่างที่บอกไว้ตอนต้นว่า เรื่องการบังคับใช้กฎหมายของ ก.ล.ต. ต้องเล่ายาวจริง ๆ ครับ ยังเหลืออีกหลายคำถามจากที่เกริ่นไว้ว่า “ทำอะไรอยู่ ทำไมไม่แจ้งความคืบหน้า” “ทำไมใช้เวลานานกว่าจะลงโทษ” หรือ “ทำไมโทษน้อย” คงต้องขอยกไปตอบในครั้งหน้านะครับ
