



ในพระปรมาภิไธยพระมหากษัตริย์ ศาลรัฐธรรมนูญ

คำวินิจฉัยที่ ๖๓/๒๕๕๕

วันที่ ๒๕ ธันวาคม พ.ศ. ๒๕๕๕

เรื่อง พระราชกำหนดการกู้ยืมเงินที่เป็นการฉ้อโกงประชาชน พ.ศ. ๒๕๕๓ มาตรา ๘ และมาตรา ๑๐
ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๔ มาตรา ๒๖ มาตรา ๒๘ มาตรา ๓๐ วรรคหนึ่ง มาตรา ๓๓
และมาตรา ๔๘ วรรคหนึ่ง หรือไม่

ศาลอุทธรณ์ส่งคำร้องของผู้ร้องซึ่งเป็นจำเลยในคดีล้มละลายหมายเลขคำที่ ล. ๒๒/๒๕๕๓
คดีหมายเลขแดงที่ ๒๔๒/๒๕๕๕ ขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๔
ว่าพระราชกำหนดการกู้ยืมเงินที่เป็นการฉ้อโกงประชาชน พ.ศ. ๒๕๕๓ มาตรา ๘ และมาตรา ๑๐
ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๔ มาตรา ๒๖ มาตรา ๒๘ มาตรา ๓๐ วรรคหนึ่ง มาตรา ๓๓
และมาตรา ๔๘ วรรคหนึ่ง หรือไม่

ข้อเท็จจริงตามคำร้องและเอกสารประกอบ สรุปได้ว่า พนักงานอัยการ สำนักงานอัยการสูงสุด
เป็นโจทก์ฟ้องบริษัท บลิสเซอร์ อินเตอร์กรุ๊ป จำกัด ที่ ๑ กับพวกรวมสิบคน เป็นจำเลยต่อศาลแพ่ง
ขอให้ศาลพิพากษาให้เป็นบุคคลล้มละลายตามพระราชกำหนดการกู้ยืมเงินที่เป็นการฉ้อโกงประชาชน
พ.ศ. ๒๕๕๓ เป็นคดีล้มละลายหมายเลขคำที่ ล. ๑๖๔/๒๕๕๓ ต่อมาได้มีการโอนคดีไปยัง
ศาลล้มละลายกลาง เป็นคดีหมายเลขคำที่ ล. ๒๒/๒๕๕๓ โดยโจทก์ฟ้องว่า โจทก์ได้พิจารณา
ข้อเท็จจริงและพยานหลักฐานตามทางการสอบสวนของพนักงานสอบสวน กองบังคับการสืบสวนสอบสวน
คดีเศรษฐกิจ กรมตำรวจ ซึ่งมีกระทรวงการคลังเป็นผู้ร้องทุกข์กล่าวโทษ และมีนายรัช กุณาเอก กับพวก
รวม ๑๒๔ คน เป็นผู้ร้องเรียนต่อพนักงานเจ้าหน้าที่ปฏิบัติการตามพระราชกำหนดการกู้ยืมเงินที่เป็น

การถือโง่งประชาชน พ.ศ. ๒๕๒๗ ได้ความว่า ระหว่างวันที่ ๑๘ กรกฎาคม ๒๕๓๔ ถึงวันที่ ๑๑ กุมภาพันธ์ ๒๕๓๗ จำเลยทั้งสิบได้ร่วมกันดำเนินกิจการกู้ยืมเงินเป็นปกติธุระที่เป็นการถือโง่งประชาชน และร่วมกันถือโง่งประชาชนด้วยวิธีโฆษณาประกาศทางสื่อมวลชน และแต่งตั้งบุคคลจำนวนมาก ให้กระทำการประกาศโฆษณาแพร่ข่าวให้ปรากฏแก่ประชาชนตั้งแต่สิบคนขึ้นไปว่า จำเลยที่ ๑ ประกอบธุรกิจให้บริการจัดสรรวันพักผ่อนแก่สมาชิกฟรีปีละ ๔ วัน ๔ คืน จัดบริการสถานที่พักผ่อน สถานที่ออกกำลังกาย ให้บริการฟรีตลอดทั้งปี จัดฝึกอบรมการพูดในที่ชุมชนพัฒนาบุคลิกภาพ บริการจองห้องพัก โรงแรม สถานที่พักผ่อนทั่วประเทศในราคาส่วนลดร้อยละ ๑๐-๕๐ จัดจำหน่ายสินค้า ตัวเครื่องบิน รถเช่า และจัดท่องเที่ยวในราคาพิเศษ ให้บริการส่วนลดร้อยละ ๕-๓๕ ในการจัดซื้อ และบริการจากห้างสรรพสินค้า ภัตตาคาร และโรงพยาบาล โดยจะให้บริการเฉพาะสมาชิกเท่านั้น สมาชิกแบ่งออกเป็น ๒ ประเภท คือ ประเภทที่ ๑ เก็บค่าสมาชิกรายละ ๓๐,๐๐๐ บาท และค่าบำรุง หรือค่าต่ออายุสมาชิกภาพเป็นรายปีอีกปีละ ๒,๕๐๐ บาท ประเภทที่ ๒ เก็บค่าสมาชิกรายละ ๖๐,๐๐๐ บาท และค่าบำรุงหรือค่าต่ออายุสมาชิกภาพเป็นรายปีอีกปีละ ๔,๕๐๐ บาท

หากสมาชิกคนใดประสงค์จะเป็นพนักงานหรือสมาชิกฝ่ายขายอิสระของจำเลยที่ ๑ อีกจะต้อง ผ่านการฝึกอบรมหลักสูตรเบื้องต้นต้องชำระเงินค่าสมัครอีกคนละ ๑,๕๐๐ บาท และค่าต่อสมาชิก ฝ่ายขายอิสระทุกปี ปีละ ๑,๕๐๐ บาท โดยจำเลยที่ ๑ จะจ่ายผลประโยชน์ตอบแทนในลักษณะเป็นกำไร ส่วนลด ส่วนลดพิเศษ เงินโบนัส และเงินปันผลให้กับสมาชิกผู้แนะนำ อีกทั้งผลประโยชน์ตอบแทนอื่น ซึ่งการจ่ายผลประโยชน์ตอบแทนดังกล่าวมีจำนวนสูงกว่าอัตราดอกเบี้ยสูงสุดที่สถาบันการเงินตามกฎหมายว่าด้วยดอกเบี้ยเงินให้กู้ยืมของสถาบันการเงินจะพึงจ่ายได้ เพื่อเป็นสิ่งล่อใจให้มีการชักชวน บุคคลภายนอกเข้าเป็นสมาชิกใหม่ โดยจำเลยที่ ๑ จะได้นำเงินค่าสมัครเป็นสมาชิกใหม่มาหมุนเวียน จ่ายเป็นผลประโยชน์ตอบแทนให้กับสมาชิกฝ่ายขายอิสระอย่างต่อเนื่องโดยที่จำเลยทั้งสิบได้รู้หรือ ควรรู้อยู่แล้วว่าตนเองไม่สามารถประกอบกิจการใด ๆ โดยชอบด้วยกฎหมายที่จะให้ผลประโยชน์ตอบแทน พอเพียงที่จะนำมาจ่ายในอัตรานั้นได้ จำเลยทั้งสิบมิได้มีเจตนาที่จะประกอบธุรกิจจัดสรรวันพักผ่อน ให้บริการสมาชิกดังที่ประกาศโฆษณาไว้ แต่จำเลยทั้งสิบมีเจตนาทุจริตหลอกลวงประชาชนโดยอ้าง การให้บริการดังกล่าวบังหน้า และปกปิดความจริงมีเจตนาที่จะระดมเงินทุนด้วยวิธีหาสมาชิกใหม่เพิ่มเติม อย่างไม่จำกัด เพื่อจะได้เงินค่าสมัครสมาชิกใหม่ ในอัตรานั้นละ ๓๐,๐๐๐ บาท และ ๖๐,๐๐๐ บาท มีประชาชนมาสมัครเป็นสมาชิกของจำเลยที่ ๑ ถึง ๒๔,๑๒๕ คน และได้จ่ายเงินค่าสมาชิกให้จำเลยที่ ๑

รวมทั้งสิ้น ๗๒๗,๔๔๐,๐๐๐ บาท การกระทำของจำเลยทั้งสิบเป็นความผิดฐานกู้ยืมเงินที่เป็นการฉ้อโกงประชาชน ตามพระราชกำหนดการกู้ยืมเงินที่เป็นการฉ้อโกงประชาชน พ.ศ. ๒๕๒๗ มาตรา ๔ และมาตรา ๕ ประกอบพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมพระราชกำหนดการกู้ยืมเงินที่เป็นการฉ้อโกงประชาชน พ.ศ. ๒๕๒๗ พ.ศ. ๒๕๓๔ จำเลยทั้งสิบจึงต้องคืนเงินจำนวนดังกล่าวให้กับประชาชนผู้เสียหาย ซึ่งเป็นจำนวนเงินที่กำหนดได้โดยแน่นอน และได้มีการตรวจสอบหลักทรัพย์และหนี้สินของจำเลยทั้งสิบแล้ว ปรากฏว่า ทรัพย์สินของจำเลยทั้งสิบที่มีอยู่ไม่พอชำระหนี้ จำเลยทั้งสิบจึงมีหนี้สินล้นพ้นตัว และเป็นหนี้ที่กำหนดจำนวนได้โดยแน่นอน อาศัยอำนาจตามพระราชกำหนดการกู้ยืมเงินที่เป็นการฉ้อโกงประชาชน พ.ศ. ๒๕๒๗ มาตรา ๑๐ โจทก์จึงต้องฟ้องจำเลยทั้งสิบเป็นบุคคลล้มละลายต่อไป

จำเลยที่ ๑ จำเลยที่ ๔ จำเลยที่ ๕ จำเลยที่ ๖ จำเลยที่ ๘ และจำเลยที่ ๑๐ ยื่นคำให้การปฏิเสธ ฟ้องของโจทก์และต่อสู้สรุปได้ว่า จำเลยที่ ๑ ไม่เคยประกอบการผิดจากวัตถุประสงค์ ไม่เคยถูกทางราชการ (กระทรวงพาณิชย์) กล่าวหาว่า ทำธุรกิจผิดจากที่จดทะเบียนไว้ ไม่เคยกระทำการใดอันเป็นการระดมทุนนอกกระบวน อันเป็นความผิดตามพระราชกำหนดการกู้ยืมเงินที่เป็นการฉ้อโกงประชาชน พ.ศ. ๒๕๒๗ และพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมพระราชกำหนดการกู้ยืมเงินที่เป็นการฉ้อโกงประชาชน พ.ศ. ๒๕๒๗ พ.ศ. ๒๕๓๔ และไม่เคยผิดสัญญาบริการกับบุคคลใดหรือลูกค้ารายใด ส่วนจำเลยที่ ๒ จำเลยที่ ๓ จำเลยที่ ๗ และจำเลยที่ ๙ ไม่ได้ยื่นคำให้การ

วันที่ ๑๕ กุมภาพันธ์ ๒๕๔๕ ศาลล้มละลายกลางมีคำสั่งพิทักษ์ทรัพย์ของลูกหนี้ทั้งสิบเด็ดขาด ตามพระราชกำหนดการกู้ยืมเงินที่เป็นการฉ้อโกงประชาชน พ.ศ. ๒๕๒๗ มาตรา ๑๐ และพระราชบัญญัติล้มละลาย พุทธศักราช ๒๔๘๓ มาตรา ๑๔

จำเลยที่ ๑ และจำเลยที่ ๓ ได้ยื่นอุทธรณ์คำสั่งศาลล้มละลายกลาง ขอให้ศาลอุทธรณ์มีคำสั่งเพิกถอนคำสั่งพิทักษ์ทรัพย์เด็ดขาดของลูกหนี้ทั้งสิบ และพิพากษากลับคำพิพากษาของศาลชั้นต้น ให้ยกฟ้องโจทก์และปล่อยทรัพย์ที่กระทรวงการคลังมีคำสั่งให้ยึดหรืออายัดทรัพย์สินของจำเลยที่ ๑ กับพวกรวมสิบคน

จำเลยที่ ๑ และจำเลยที่ ๓ ยื่นคำร้องต่อศาลอุทธรณ์โต้แย้งว่า พระราชกำหนดการกู้ยืมเงินที่เป็นการฉ้อโกงประชาชน พ.ศ. ๒๕๒๗ แก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ. ๒๕๓๔ มาตรา ๘ และมาตรา ๑๐ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๔ มาตรา ๒๖ มาตรา ๒๙ มาตรา ๓๐ วรรคหนึ่ง มาตรา ๓๓

และมาตรา ๔๘ วรรคหนึ่ง สรุปได้ว่า พระราชกำหนดการกู้ยืมเงินที่เป็นการฉ้อโกงประชาชน พ.ศ. ๒๕๒๓ มาตรา ๘ และมาตรา ๑๐ ถัดรองและจำกัดสิทธิและเสรีภาพของประชาชน ซึ่งเป็นเพียงผู้ต้องหาว่าเป็นผู้กระทำความผิดตามพระราชกำหนดดังกล่าวเท่านั้น ยังมีได้เป็นผู้กระทำความผิดแต่อย่างใด ซึ่งตามรัฐธรรมนูญได้บัญญัติไว้ว่า ผู้ที่เป็นผู้ต้องหาหรือจำเลย ให้สันนิษฐานไว้ก่อนว่าไม่มีความผิด และก่อนมีคำพิพากษาอันถึงที่สุดว่าบุคคลใดได้กระทำความผิด จะปฏิบัติต่อบุคคลนั้นเสมือนเป็นผู้กระทำความผิดมิได้ ซึ่งในขณะที่ผู้ถูกกล่าวหาเป็นเพียงผู้ต้องหา โดยศาลยังมิได้มีคำพิพากษาอันถึงที่สุดว่ามีความผิด การที่ให้พนักงานเจ้าหน้าที่มีอำนาจในการที่จะยึดหรืออายัดทรัพย์สินของผู้ต้องหา รวมทั้งการให้อำนาจพนักงานอัยการฟ้องผู้กู้ยืมเงินที่เป็นผู้ต้องหาว่ากระทำความผิด มาตรา ๔ หรือมาตรา ๕ เป็นบุคคลล้มละลายได้ ย่อมทำให้บุคคลเหล่านั้นได้รับความเสียหายและเป็นการกระทำที่เสมือนหนึ่งว่าผู้ถูกกล่าวหาถูกศาลพิพากษาว่า เป็นผู้กระทำความผิดตามพระราชกำหนดดังกล่าวแล้ว ทั้ง ๆ ที่ผู้ต้องหา มีสิทธิอันสมบูรณ์ที่จะต่อสู้คดีเพื่อพิสูจน์ความบริสุทธิ์ของตน ในระหว่างที่ยังไม่มีคำพิพากษาของศาลว่าผู้ต้องหาหรือจำเลยเป็นผู้กระทำความผิดหรือไม่ กลับต้องถูกยึดหรืออายัดทรัพย์สินและถูกฟ้องให้เป็นบุคคลล้มละลายได้ทันที โดยอาศัยเพียงการใช้ดุลพินิจของพนักงานเจ้าหน้าที่เท่านั้น ในพระราชกำหนดดังกล่าวก็ไม่มีบทบัญญัติคุ้มครองผู้ที่ถูกกล่าวหาที่ตกเป็นผู้ต้องหาหรือจำเลย ว่า หากภายหลังศาลพิพากษาว่าผู้ต้องหาหรือจำเลยมิได้เป็นผู้กระทำความผิดแล้วจะได้รับการเยียวยาแก้ไขอย่างไร ซึ่งการใช้ดุลพินิจของพนักงานเจ้าหน้าที่ก็มีหลักประกันว่าจะใช้ดุลพินิจด้วยความถูกต้องและเป็นธรรม ดังนั้นการที่ผู้ถูกกล่าวหาถูกยึดหรืออายัดทรัพย์สิน หรือถูกฟ้องล้มละลาย ถือว่าไม่ได้รับความเสมอภาคในกฎหมาย ถูกละเมิดและจำกัดสิทธิและเสรีภาพในบุคคลและทรัพย์สิน เห็นได้จากขณะยังมีได้มีคำพิพากษาในส่วนของคดีอาญาว่า ลูกหนี้ทั้งสิบได้กระทำความผิดตามพระราชกำหนดดังกล่าว แต่ลูกหนี้ทั้งสิบอันรวมถึงผู้ร้องกลับถูกยึดและอายัดทรัพย์สินและถูกฟ้องเป็นคดีล้มละลาย และศาลล้มละลายกลางได้วินิจฉัยว่า แม้การกระทำของลูกหนี้ทั้งสิบยังมีได้เป็นการกระทำผิดตามพระราชกำหนดการกู้ยืมเงินที่เป็นการฉ้อโกงประชาชน ฯ แต่ได้อยู่ในฐานะเป็นผู้ต้องหาแล้ว จึงได้มีคำสั่งให้ลูกหนี้ทั้งสิบถูกพิทักษ์ทรัพย์เด็ดขาด โดยลูกหนี้ทั้งสิบยังมีได้ถูกพิพากษาว่า ได้กระทำความผิดในส่วนของคดีอาญาแต่อย่างใด ทั้งที่มูลเหตุที่นำมาสู่การฟ้องคดีอาญาเกิดขึ้นจากพระราชกำหนดดังกล่าว ก็ชอบที่จะชั่งน้ำหนักพยานหลักฐานทั้งปวงเสียก่อนจนแน่ใจว่า การกระทำนั้นเป็นความผิด และผู้ร้องทั้งสองเป็นผู้กระทำความผิดจริง แต่การที่ลูกหนี้ทั้งสิบถูกพิทักษ์ทรัพย์เด็ดขาดเช่นนี้ ทำให้ลูกหนี้ทั้งสิบ

อันรวมถึงผู้ร้องทั้งสองไม่อาจดำรงชีวิตเช่นเดียวกับบุคคลทั่วไป เพราะผลของคำสั่งพิทักษ์ทรัพย์เด็ดขาด มีผลกระทบต่อชีวิต ทรัพย์สิน และความเป็นอยู่ของผู้ร้อง ทำให้ตกอยู่ในฐานะเป็นบุคคลล้มละลาย ดังนั้น การที่บทบัญญัติในพระราชกำหนดดังกล่าวให้อำนาจพนักงานเจ้าหน้าที่ทำการยึดหรืออายัดทรัพย์สิน รวมถึงการฟ้องล้มละลาย และการที่ศาลจะมีคำสั่งพิทักษ์ทรัพย์เด็ดขาด รวมทั้งอำนาจจัดการทรัพย์สินของเจ้าพนักงานพิทักษ์ทรัพย์ จึงเป็นบทบัญญัติที่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๔ มาตรา ๒๖ มาตรา ๒๘ มาตรา ๓๐ วรรคหนึ่ง มาตรา ๓๓ และมาตรา ๔๘ วรรคหนึ่ง และขอให้ศาลอุทธรณ์ ส่งความเห็นตามทางการเพื่อศาลรัฐธรรมนูญจะได้พิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๔

ศาลอุทธรณ์พิจารณาแล้วเห็นว่า บทบัญญัติในมาตรา ๘ และมาตรา ๑๐ แห่งพระราชกำหนดการกู้ยืมเงินที่เป็นการฉ้อโกงประชาชน พ.ศ. ๒๕๒๗ ยังไม่มีคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญว่า ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญหรือไม่ จึงให้ส่งคำร้องของจำเลยให้ศาลรัฐธรรมนูญเพื่อพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๔

ประเด็นที่ศาลรัฐธรรมนูญต้องพิจารณาวินิจฉัยเบื้องต้นมีว่า ศาลรัฐธรรมนูญมีอำนาจรับคำร้องไว้พิจารณาวินิจฉัย ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๔ หรือไม่

รัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๔ วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า “ในการที่ศาลจะใช้บทบัญญัติแห่งกฎหมาย บังคับแก่คดีใด ถ้าศาลเห็นเองหรือคู่ความโต้แย้งว่าบทบัญญัติแห่งกฎหมายนั้นต้องด้วยบทบัญญัติ มาตรา ๖ และยังไม่มีคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญในส่วนที่เกี่ยวกับบทบัญญัตินั้น ให้ศาลรอการพิจารณาพิพากษาคดีไว้ชั่วคราว และส่งความเห็นเช่นนั้นตามทางการเพื่อศาลรัฐธรรมนูญจะได้พิจารณาวินิจฉัย”

ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาแล้วเห็นว่า ตามคำร้อง ผู้ร้องโต้แย้งว่า พระราชกำหนดการกู้ยืมเงินที่เป็นการฉ้อโกงประชาชน พ.ศ. ๒๕๒๗ มาตรา ๘ และมาตรา ๑๐ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๔ มาตรา ๒๖ มาตรา ๒๘ มาตรา ๓๐ วรรคหนึ่ง มาตรา ๓๓ และมาตรา ๔๘ วรรคหนึ่ง และศาลอุทธรณ์ส่งมาเพื่อศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัย ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๔ ศาลรัฐธรรมนูญจึงมีอำนาจรับคำร้องไว้พิจารณาวินิจฉัยได้

ประเด็นตามคำร้องที่ศาลรัฐธรรมนูญต้องพิจารณาวินิจฉัยมีว่า พระราชกำหนดการกู้ยืมเงินที่เป็นการฉ้อโกงประชาชน พ.ศ. ๒๕๒๗ มาตรา ๘ และมาตรา ๑๐ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๔ มาตรา ๒๖ มาตรา ๒๘ มาตรา ๓๐ วรรคหนึ่ง มาตรา ๓๓ และมาตรา ๔๘ วรรคหนึ่ง หรือไม่

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐

มาตรา ๔ บัญญัติว่า “ศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ สิทธิและเสรีภาพของบุคคลย่อมได้รับความคุ้มครอง”

มาตรา ๒๖ บัญญัติว่า “การใช้อำนาจอขององค์กรของรัฐทุกองค์กร ต้องคำนึงถึงศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ สิทธิและเสรีภาพตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญนี้”

มาตรา ๒๘ บัญญัติว่า “การจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลที่รัฐธรรมนูญรับรองไว้ จะกระทำมิได้ เว้นแต่โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายเฉพาะเพื่อการที่รัฐธรรมนูญนี้กำหนดไว้และเท่าที่จำเป็นเท่านั้น และจะกระทบกระเทือนสาระสำคัญของสิทธิและเสรีภาพนั้นมิได้”

กฎหมายตามวรรคหนึ่งต้องมีผลใช้บังคับเป็นการทั่วไปและไม่มุ่งหมายให้ใช้บังคับแก่กรณีใดกรณีหนึ่งหรือแก่บุคคลใดบุคคลหนึ่งเป็นการเจาะจง ทั้งต้องระบุบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญที่ให้อำนาจในการตรากฎหมายนั้นด้วย

บทบัญญัติวรรคหนึ่งและวรรคสองให้นำมาใช้บังคับกับกฎหมายหรือข้อบังคับที่ออกโดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายด้วย โดยอนุโลม”

มาตรา ๓๐ วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า “บุคคลย่อมเสมอกันในกฎหมายและได้รับความคุ้มครองตามกฎหมายเท่าเทียมกัน”

มาตรา ๓๓ บัญญัติว่า “ในคดีอาญา ต้องสันนิษฐานไว้ก่อนว่าผู้ต้องหาหรือจำเลยไม่มีความผิด ก่อนมีคำพิพากษาอันถึงที่สุดแสดงว่าบุคคลใดได้กระทำความผิด จะปฏิบัติต่อบุคคลนั้นเสมือนเป็นผู้กระทำความผิดมิได้”

มาตรา ๔๘ วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า “สิทธิของบุคคลในทรัพย์สินย่อมได้รับความคุ้มครอง ขอบเขตแห่งสิทธิและการจำกัดสิทธิเช่นว่านี้ ย่อมเป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติ”

พระราชกำหนดการกู้ยืมเงินที่เป็นการฉ้อโกงประชาชน พ.ศ. ๒๕๒๗

มาตรา ๘ บัญญัติว่า “ถ้าพนักงานเจ้าหน้าที่มีเหตุอันควรเชื่อว่า ผู้กู้ยืมเงินผู้ใดที่เป็นผู้ต้องหาว่ากระทำความผิดตามมาตรา ๔ หรือมาตรา ๕ มีหนี้สินล้นพ้นตัวตามกฎหมายว่าด้วยการล้มละลาย หรือมีสินทรัพย์ไม่พอชำระหนี้สินและเห็นสมควรให้มีการดำเนินการยึดหรืออายัดทรัพย์สินของผู้นั้นไว้ก่อนเพื่อคุ้มครองประโยชน์ของประชาชนผู้ให้กู้ยืมเงิน ให้พนักงานเจ้าหน้าที่โดยอนุมัติของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังมีอำนาจสั่งยึดหรืออายัดทรัพย์สินของผู้นั้นไว้ก่อนได้ แต่จะยึดหรืออายัดทรัพย์สินไว้เกินกว่าเก้าสิบวันไม่ได้ เว้นแต่ในกรณีมีการฟ้องคดีต่อศาลตามมาตรา ๕ หรือมาตรา ๑๐ ให้คำสั่งยึดหรืออายัดดังกล่าวยังคงมีผลต่อไปจนกว่าศาลจะสั่งเป็นอย่างอื่น

เมื่อได้มีการยึดหรืออายัดทรัพย์สินของผู้ใดไว้ตามวรรคหนึ่ง หรือเมื่อพนักงานเจ้าหน้าที่มีเหตุอันควรเชื่อว่าผู้กู้ยืมเงินที่ เป็นผู้ต้องหาว่ากระทำความผิดตามมาตรา ๔ หรือมาตรา ๕ มีหนี้สินล้นพ้นตัว ตามกฎหมายว่าด้วยการล้มละลาย หรือมีสินทรัพย์ไม่พอชำระหนี้สิน แต่ยังไม่สมควรสั่งยึดหรืออายัดทรัพย์สินตามวรรคหนึ่ง ให้พนักงานเจ้าหน้าที่ส่งเรื่องให้พนักงานอัยการเพื่อพิจารณาดำเนินคดีล้มละลายต่อไปตามมาตรา ๑๐

การยึดหรืออายัดทรัพย์สินตามวรรคหนึ่ง ให้นำบทบัญญัติตามประมวลรัษฎากรที่เกี่ยวกับการยึดหรืออายัดทรัพย์สินมาใช้บังคับโดยอนุโลม”

มาตรา ๑๐ บัญญัติว่า “เพื่อคุ้มครองประโยชน์ของประชาชนผู้ให้กู้ยืมเงิน ให้พนักงานอัยการมีอำนาจฟ้องผู้กู้ยืมเงินที่ เป็นผู้ต้องหาว่ากระทำความผิดตามมาตรา ๔ หรือมาตรา ๕ เป็นบุคคลล้มละลายได้เมื่อ

- (๑) เป็นผู้ที่มีหนี้สินล้นพ้นตัว หรือมีสินทรัพย์ไม่พอชำระหนี้สินได้
- (๒) เป็นหนี้ผู้ให้กู้ยืมเงินรายหนึ่งหรือหลายรายเป็นจำนวนไม่น้อยกว่าหนึ่งแสนบาท และ
- (๓) หนี้้นั้นอาจกำหนดจำนวนได้โดยแน่นอน ไม่ว่าหนี้้นั้นจะถึงกำหนดชำระโดยพลันหรือในอนาคตก็ตาม

การฟ้องคดีล้มละลายตามวรรคหนึ่ง ให้ดำเนินกระบวนการพิจารณาไปตามกฎหมายว่าด้วยการล้มละลาย โดยให้ถือว่าพนักงานอัยการมีฐานะและสิทธิหน้าที่เสมือนเจ้าหนี้ผู้เป็นโจทก์และให้ได้รับยกเว้นค่าธรรมเนียม ค่าฤชาธรรมเนียม หรือการต้องวางเงินประกันต่าง ๆ ตามกฎหมายดังกล่าว

ในการพิจารณาคดีล้มละลาย ถ้าศาลพิจารณาได้ความจริงตามวรรคหนึ่ง ให้ศาลมีคำสั่งพิทักษ์ทรัพย์ลูกหนี้เด็ดขาด

ในการพิพากษาคดีล้มละลายตามมาตรา นี้ ให้ศาลมีอำนาจกำหนดหลักเกณฑ์เกี่ยวกับส่วนแบ่งทรัพย์สินของเจ้าหนี้ในลำดับ (๘) ของมาตรา ๑๓๐ แห่งพระราชบัญญัติล้มละลาย พุทธศักราช ๒๔๘๓ เพื่อให้เกิดความเป็นธรรมแก่เจ้าหนี้ทั้งหลาย โดยให้คำนึงถึงผลประโยชน์ตอบแทนที่เจ้าหนี้ผู้ให้กู้ยืมเงินแต่ละรายได้รับมาแล้วก่อนมีการดำเนินคดีล้มละลายประกอบด้วย”

พิจารณาแล้ว เห็นว่า รัฐธรรมนูญ มาตรา ๔ เป็นบทบัญญัติทั่วไป ที่บัญญัติให้ศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ สิทธิและเสรีภาพของบุคคลย่อมได้รับความคุ้มครอง รัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖

เป็นบทบัญญัติที่ให้องค์กรของรัฐทุกองค์กร ต้องคำนึงถึงศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ สิทธิและเสรีภาพ ตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ รัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕ บัญญัติเป็นหลักการไว้ว่า การจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลที่รัฐธรรมนูญรับรองไว้จะกระทำมิได้ แต่มีข้อยกเว้นให้กระทำได้โดยอาศัยอำนาจ ตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายเฉพาะเพื่อการที่รัฐธรรมนูญนี้กำหนดไว้ และเท่าที่จำเป็นเท่านั้น และ จะกระทบกระเทือนสาระสำคัญของสิทธิและเสรีภาพนั้นมิได้ กฎหมายที่ออกมาจำกัดสิทธิและเสรีภาพ ต้องมีผลใช้บังคับเป็นการทั่วไป ไม่มุ่งหมายให้ใช้บังคับแก่กรณีหนึ่งหรือแก่บุคคลใดบุคคลหนึ่ง เป็นการเจาะจง รัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๐ วรรคหนึ่ง เป็นบทบัญญัติที่รับรองหลักความเสมอภาคของบุคคล โดยกำหนดให้บุคคลมีความเสมอภาคกันในกฎหมายและได้รับความคุ้มครองตามกฎหมายอย่างเท่าเทียมกัน รัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๓ เป็นบทบัญญัติที่คุ้มครองสิทธิของผู้ต้องหาหรือจำเลยโดยให้สันนิษฐานไว้ ก่อนว่าผู้ต้องหาหรือจำเลยในคดีอาญาไม่มีความผิด และก่อนมีคำพิพากษาอันถึงที่สุดแสดงว่าบุคคลใด ได้กระทำความผิด จะปฏิบัติต่อบุคคลนั้นเสมือนเป็นผู้กระทำความผิดมิได้ รัฐธรรมนูญ มาตรา ๔๘ วรรคหนึ่ง เป็นบทบัญญัติที่ให้ความคุ้มครองสิทธิของบุคคลในทรัพย์สิน บุคคลผู้เป็นเจ้าของทรัพย์สิน ย่อมมีสิทธิที่จะใช้สอยและได้รับประโยชน์จากทรัพย์สินของตน มีสิทธิติดตามเอาคืนและขัดขวางบุคคล ที่เข้ามาเกี่ยวข้องกับทรัพย์สิน โดยมีขอบด้วยกฎหมาย แต่ขอบเขตแห่งสิทธิและการจำกัดสิทธิของ บุคคลในทรัพย์สิน อาจถูกจำกัดได้โดยบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่รัฐธรรมนูญให้อำนาจในการตราขึ้น ซึ่งการจำกัดสิทธิของบุคคลในทรัพย์สินต้องกระทำเท่าที่จำเป็นและไม่กระทบกระเทือนสาระสำคัญของ สิทธิของบุคคลในทรัพย์สินนั้น

พระราชกำหนดการกู้ยืมเงินที่เป็นการฉ้อโกงประชาชน พ.ศ. ๒๕๒๗ และที่แก้ไขเพิ่มเติม มีวัตถุประสงค์เพื่อปราบปรามผู้กระทำความผิดฐานกู้ยืมเงินที่เป็นการฉ้อโกงประชาชนและวางมาตรการ เพื่อคุ้มครองประโยชน์ของประชาชนที่อาจได้รับความเสียหายจากการถูกล่อลวงในกรณีที่มีการกู้ยืมเงิน หรือรับฝากเงินจากประชาชนทั่วไป โดยมีการจ่ายดอกเบี้ยหรือผลประโยชน์อย่างอื่นตอบแทนสูงเกินกว่า ประโยชน์ที่ผู้กู้ยืมเงินหรือผู้รับฝากเงินจะพึงหามาได้จากการประกอบธุรกิจตามปกติ โดยผู้กระทำความผิด ได้หลอกลวงประชาชนที่หวังจะได้ดอกเบี้ยในอัตราสูงให้นำเงินมาฝากไว้กับตนด้วยการใช้วิธีการจ่ายดอกเบี้ย ในอัตราสูงเป็นเครื่องล่อใจ แล้วนำเงินที่ได้มาจากการกู้ยืมหรือรับฝากเงินรายอื่น ๆ มาจ่ายเป็นดอกเบี้ย หรือผลประโยชน์ให้แก่ผู้ให้กู้ยืมเงินหรือผู้ฝากเงินรายก่อน ๆ ในลักษณะต่อเนื่องกัน ซึ่งการกระทำความผิด เป็นการฉ้อโกงประชาชน เพราะเป็นที่แน่นอนว่า ในที่สุดจะมีประชาชนจำนวนมากไม่ได้รับเงินกลับคืน

และผู้กู้ยืมเงินหรือผู้รับฝากเงินกับผู้ร่วมกระทำการดังกล่าวจะได้รับประโยชน์จากเงินที่ตนได้รับมา เพราะผู้ให้กู้ยืมเงินหรือผู้ฝากเงินไม่สามารถบังคับหรือติดตามให้มีการชำระหนี้ได้ และในกรณีที่มีการประกอบกิจการโดยวิธีชักจูงให้ผู้อื่นส่งเงินหรือผลประโยชน์อย่างอื่นให้แก่ตนและให้ผู้อื่นชักจูงผู้อื่นตามวิธีการที่กำหนดและแสดงให้ผู้ถูกชักจูงเข้าใจว่า ถ้าได้ปฏิบัติตามจะมีบุคคลอื่นอีกหลายคนเข้าร่วมต่อ ๆ ไปจนครบวงจรแล้ว ผู้ถูกชักจูงจะได้กำไรมากกว่าเงินหรือประโยชน์ที่ผู้อื่นได้ส่งไว้ในที่สุดการดำเนินการเช่นนั้นจะมีได้เป็นไปตามคำชักจูง แต่กลับก่อให้เกิดความเสียหายแก่ประชาชนผู้หลงเชื่อ รวมทั้งในกรณีที่มีการหลอกลวงประชาชนให้นำเงินเข้ามาร่วมลงทุนในธุรกิจซื้อขายเงินตราต่างประเทศหรือเก็งกำไร พระราชกำหนดการกู้ยืมเงินที่เป็นการฉ้อโกงประชาชน ๗ ได้กำหนดองค์ประกอบที่สำคัญของความผิดฐานกู้ยืมเงินที่เป็นการฉ้อโกงประชาชน ตามมาตรา ๔ ว่า ในการกู้ยืมเงินบุคคลใดโฆษณาหรือประกาศให้ปรากฏต่อประชาชนหรือกระทำด้วยประการใด ๆ ให้ปรากฏแก่บุคคลตั้งแต่สิบคนขึ้นไปว่า ตนหรือบุคคลใดจะจ่ายหรืออาจจ่ายผลประโยชน์ตอบแทนให้ตามพฤติการณ์แห่งการกู้ยืมเงิน ในอัตราที่สูงกว่าอัตราดอกเบี้ยสูงสุดที่สถาบันการเงินตามกฎหมายว่าด้วยดอกเบี้ยเงินให้กู้ยืมของสถาบันการเงินจะพึงจ่ายได้ โดยที่ตนรู้หรือควรรู้อยู่แล้วว่าตนหรือบุคคลนั้นจะนำเงินจากผู้ให้กู้ยืมเงินรายนั้นหรือรายอื่นมาจ่ายหมุนเวียนให้แก่ผู้ให้กู้ยืมเงินหรือโดยที่ตนรู้หรือควรรู้อยู่แล้วว่าตนหรือบุคคลนั้นไม่สามารถประกอบกิจการใด ๆ โดยชอบด้วยกฎหมายที่จะให้ผลประโยชน์ตอบแทนพอเพียงที่จะนำมาจ่ายในอัตรานั้นได้ และในการนั้นเป็นเหตุให้ตนหรือบุคคลใดได้กู้ยืมเงินไป และมาตรา ๕ ว่า ในการกู้ยืมเงินหรือจะกู้ยืมเงิน บุคคลใดมีการโฆษณาหรือประกาศแก่บุคคลทั่วไปหรือโดยการแพร่ข่าวด้วยวิธีอื่นใด หรือดำเนินกิจการกู้ยืมเงินเป็นปกติธุระ หรือจัดให้มีผู้รับเงินในการกู้ยืมเงินในแหล่งต่าง ๆ หรือจัดให้มีบุคคลตั้งแต่ห้าคนขึ้นไป ไปชักชวนบุคคลต่าง ๆ เพื่อให้มีการให้กู้ยืมเงินหรือได้กู้ยืมเงินจากผู้ให้กู้ยืมเงินเกินสิบคน ซึ่งมีจำนวนเงินกู้ยืมรวมกันตั้งแต่ห้าล้านบาทขึ้นไป อันมิใช่การกู้ยืมเงินจากสถาบันการเงินตามกฎหมายว่าด้วยดอกเบี้ยเงินให้กู้ยืมของสถาบันการเงิน และผู้นั้นจ่ายหรือโฆษณา ประกาศ แพร่ข่าว หรือตกลงว่าจะจ่ายผลประโยชน์ตอบแทนให้แก่ผู้ให้กู้ยืมเงินในอัตราที่สูงกว่าอัตราดอกเบี้ยสูงสุดที่สถาบันการเงินตามกฎหมายว่าด้วยดอกเบี้ยเงินให้กู้ยืมของสถาบันการเงินจะพึงจ่ายได้ หรือไม่ยอมปฏิบัติตามคำสั่งของพนักงานเจ้าหน้าที่ตามมาตรา ๗ (๑) (๒) หรือ (๓) หรือกิจการของผู้นั้นตามที่ผู้นั้นได้ให้ข้อเท็จจริงต่อพนักงานเจ้าหน้าที่ตามมาตรา ๗ ไม่ปรากฏหลักฐานพอที่จะเชื่อได้ว่า เป็นกิจการที่ทำให้ผลประโยชน์ตอบแทนพอเพียงที่จะนำมาจ่ายให้แก่ผู้ให้กู้ยืมเงิน

ทั้งหลาย ผู้นั้นต้องระวางโทษเช่นเดียวกับผู้กระทำความผิดฐานกู้ยืมเงินที่เป็นการฉ้อโกงประชาชนตาม มาตรา ๔ เว้นแต่ผู้นั้นจะสามารถพิสูจน์ได้ว่า กิจการของตนหรือของบุคคลที่ตนอ้างถึงนั้นเป็นกิจการ ที่ให้ผลประโยชน์ตอบแทนพอเพียงที่จะนำมาจ่ายตามที่ตนได้กล่าวอ้าง หรือหากกิจการดังกล่าวไม่อาจ ให้ผลประโยชน์ตอบแทนพอเพียง ก็จะต้องพิสูจน์ได้ว่ากรณีดังกล่าวได้เกิดขึ้นเนื่องจากสภาวะการณ์ ทางเศรษฐกิจที่ผิดปกติอันไม่อาจคาดหมายได้ หรือมีเหตุอันสมควรอย่างอื่น สำหรับการกู้ยืมเงิน และ ผลประโยชน์ตอบแทนอันเป็นองค์ประกอบที่สำคัญของความผิดฐานกู้ยืมเงินที่เป็นการฉ้อโกงประชาชนนั้น กฎหมายให้ความหมายไว้ว่า กู้ยืมเงิน หมายความว่า รับเงิน ทรัพย์สิน หรือผลประโยชน์อื่นใด ไม่ว่าในลักษณะ ของการรับฝาก การกู้ การยืม การจำหน่ายบัตรหรือสิ่งอื่นใด การรับเข้าเป็นสมาชิก การรับเข้าร่วมลงทุน การรับเข้าร่วมกระทำการอย่างใดอย่างหนึ่ง หรือในลักษณะอื่นใด โดยผู้กู้ยืมเงินหรือบุคคลอื่นจ่าย ผลประโยชน์ตอบแทน หรือตกลงว่าจะจ่ายผลประโยชน์ตอบแทนแก่ผู้ให้กู้ยืมเงิน ไม่ว่าจะเป็นการรับ เพื่อตนเองหรือรับในฐานะตัวแทนหรือลูกจ้างของผู้กู้ยืมเงินหรือของผู้ให้กู้ยืมเงิน หรือในฐานะอื่นใด และไม่ว่าการรับหรือจ่ายเงิน ทรัพย์สิน ผลประโยชน์อื่นใด หรือผลประโยชน์ตอบแทนนั้น จะกระทำด้วย วิธีการใด ๆ และผลประโยชน์ตอบแทน หมายความว่า เงิน ทรัพย์สิน หรือผลประโยชน์อื่นใดที่ ผู้กู้ยืมเงิน หรือบุคคลอื่นจ่ายหรือจะจ่ายให้แก่ผู้ให้กู้ยืมเงินเพื่อการกู้ยืมเงิน ไม่ว่าจะจ่ายในลักษณะดอกเบี้ย เงินปันผล หรือลักษณะอื่นใด

สำหรับพระราชกำหนดการกู้ยืมเงินที่เป็นการฉ้อโกงประชาชน พ.ศ. ๒๕๒๗ มาตรา ๘ เป็นบทบัญญัติที่มีวัตถุประสงค์เป็นการคุ้มครองประโยชน์ของประชาชนผู้ให้กู้ยืมเงินเพื่อป้องกันผู้กู้ยืมเงิน ทำการชักย่ายถ่ายเทหรือซ่อนเร้นทรัพย์สินด้วยวิธีการต่าง ๆ แม้มาตรการดังกล่าวจะอยู่ในขั้นตอนที่ศาล ยังไม่มีคำพิพากษาว่า บุคคลนั้นได้กระทำความผิดก็ตาม แต่การที่พนักงานเจ้าหน้าที่จะใช้อำนาจ ดำเนินการยึดและอายัดทรัพย์สินได้ ก็จะต้องปรากฏข้อเท็จจริงอันเป็นองค์ประกอบแห่งการใช้อำนาจ ตามบทบัญญัติของกฎหมาย กล่าวคือ ผู้กู้ยืมเงินที่เป็นผู้ต้องหาว่ากระทำความผิดตามมาตรา ๔ หรือ มาตรา ๕ เป็นผู้หนีสินล้นพ้นตัวตามกฎหมายว่าด้วยการล้มละลาย หรือมีสินทรัพย์ไม่พอชำระหนี้สิน ซึ่งการที่บุคคลดังกล่าวมีหนี้สินล้นพ้นตัว หรือมีสินทรัพย์ไม่พอชำระหนี้สิน ย่อมจะมีผลกระทบต่อ ประชาชนผู้ให้กู้ยืมเงิน ซึ่งอาจจะไม่ได้รับทรัพย์สินที่ถูกฉ้อโกงไปคืน ดังนั้น เพื่อคุ้มครองประโยชน์ ของประชาชนผู้ให้กู้ยืมเงิน กฎหมายจึงให้อำนาจพนักงานเจ้าหน้าที่ดำเนินการยึดหรืออายัดทรัพย์สิน ของผู้นั้นไว้ก่อนเพื่อเป็นหลักประกันในการคืนทรัพย์สินที่ถูกฉ้อโกงแก่ผู้ให้กู้ยืมเงิน อย่างไรก็ตาม

พนักงานเจ้าหน้าที่จะต้องได้รับอนุมัติจากรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังจึงจะใช้อำนาจดังกล่าวได้ จึงเป็นการก่อกวนการใช้อำนาจโดยผู้มีอำนาจสูงสุดที่รักษาการตามกฎหมายก่อนแล้ว นอกจากนี้ การที่กฎหมายบัญญัติว่าเมื่อได้มีการยึดหรืออายัดทรัพย์สินของผู้ใดไว้ ให้พนักงานเจ้าหน้าที่ส่งเรื่องให้พนักงานอัยการเพื่อพิจารณาดำเนินคดีล้มละลายต่อไป จึงเป็นกรณีที่กฎหมายกำหนดให้มีการตรวจสอบการใช้อำนาจของพนักงานเจ้าหน้าที่ตามมาตรา ๘ โดยศาลยุติธรรมอีกชั้นหนึ่ง เป็นเรื่องที่กฎหมายกำหนดขั้นตอนการใช้อำนาจยึดหรืออายัดทรัพย์สินของผู้กู้ยืมเงินที่ เป็นผู้ต้องหาว่ากระทำความผิดตามพระราชกำหนดการกู้ยืมเงินที่เป็นการฉ้อโกงประชาชน พ.ศ. ๒๕๒๗ โดยสมควรแก่เหตุและความเป็นธรรมแก่ผู้กู้ยืมเงินตามสมควร พระราชกำหนดการกู้ยืมเงินที่เป็นการฉ้อโกงประชาชน พ.ศ. ๒๕๒๗ มาตรา ๘ จึงเป็นบทบัญญัติที่ไม่ละเมิดต่อศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ สิทธิและเสรีภาพของบุคคลตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๔ และเป็นบทบัญญัติที่กำหนดให้การใช้อำนาจโดยองค์กรของรัฐคำนึงถึงศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ สิทธิและเสรีภาพตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ นอกจากนั้นบทบัญญัตินี้ยังเป็นบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่ใช้บังคับเป็นการทั่วไปกับผู้กู้ยืมเงินซึ่งเป็นผู้ถูกกล่าวหาว่ากระทำความผิดตามพระราชกำหนดดังกล่าว มิได้ใช้บังคับแก่กรณีใดกรณีหนึ่งหรือแก่บุคคลใดบุคคลหนึ่งเป็นการเจาะจง และเป็นบทบัญญัติที่จำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลเท่าที่จำเป็นพอสมควรแก่เหตุ เพื่อคุ้มครองประโยชน์ของผู้ให้กู้ยืมเงินที่ถูกฉ้อโกงภายในขอบเขตที่รัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕ ให้กระทำได้ เป็นบทบัญญัติที่ใช้บังคับกับผู้กู้ยืมเงินอย่างเสมอกัน และให้ความคุ้มครองแก่ประชาชนผู้ที่ได้รับความเสียหายตามพระราชกำหนดดังกล่าวเท่าเทียมกัน ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๐ วรรคหนึ่ง พระราชกำหนดการกู้ยืมเงินที่เป็นการฉ้อโกงประชาชน ฯ มาตรา ๘ เป็นบทบัญญัติที่มุ่งคุ้มครองประโยชน์ของประชาชนผู้ให้กู้ยืมเงินให้ได้รับทรัพย์สินคืน ซึ่งการใช้อำนาจของพนักงานเจ้าหน้าที่โดยการยึดหรืออายัดทรัพย์สินตามมาตรา ๘ จะถูกตรวจสอบโดยศาลอีกชั้นหนึ่ง จึงมิได้ขัดต่อหลักการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของผู้ต้องหาหรือจำเลยก่อนมีคำพิพากษาถึงที่สุดแสดงว่าบุคคลนั้นได้กระทำความผิด จะปฏิบัติต่อบุคคลนั้นเสมือนเป็นผู้กระทำความผิดมิได้ ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๓ แต่อย่างใด และเป็นบทบัญญัติที่จำกัดสิทธิในทรัพย์สินของผู้กู้ยืมเงินเท่าที่จำเป็น ภายในขอบเขตที่รัฐธรรมนูญ มาตรา ๔๘ ให้กระทำได้ ดังนั้น พระราชกำหนดการกู้ยืมเงินที่เป็นการฉ้อโกงประชาชน พ.ศ. ๒๕๒๗ มาตรา ๘ จึงไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๔ มาตรา ๒๖ มาตรา ๒๕ มาตรา ๓๐ วรรคหนึ่ง มาตรา ๓๓ และมาตรา ๔๘ วรรคหนึ่ง

ส่วนพระราชกำหนดการกู้ยืมเงินที่เป็นการฉ้อโกงประชาชน พ.ศ. ๒๕๒๙ มาตรา ๑๐ เป็นบทบัญญัติที่ให้อำนาจพนักงานอัยการฟ้องผู้กู้ยืมเงินที่ผู้ต้องหาว่ากระทำความผิดตามมาตรา ๔ หรือมาตรา ๕ แห่งพระราชกำหนดการกู้ยืมเงิน ฯ เป็นบุคคลล้มละลายได้เมื่อเข้าหลักเกณฑ์ดังต่อไปนี้ (๑) เป็นผู้มีหนี้สินล้นพ้นตัว หรือมีสินทรัพย์ไม่พอชำระหนี้สินได้ (๒) เป็นหนี้ผู้ให้กู้ยืมเงินรายหนึ่ง หรือหลายรายเป็นจำนวนไม่น้อยกว่าหนึ่งแสนบาท และ (๓) หนี้้นนี้อาจกำหนดจำนวนได้โดยแน่นอน ไม่ว่าหนี้้นนี้จะถึงกำหนดชำระโดยพลันหรือในอนาคตก็ตาม จึงเป็นบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่มีวัตถุประสงค์ที่จะดำเนินคดีล้มละลายกับผู้กู้ยืมเงินที่ผู้ต้องหาว่ากระทำความผิดตามพระราชกำหนดการกู้ยืมเงิน ฯ ทุกอย่างเสมอกัน โดยที่พระราชกำหนดการกู้ยืมเงิน ฯ ให้ดำเนินกระบวนการพิจารณาไปตามกฎหมายว่าด้วยการล้มละลาย เนื่องจากกฎหมายว่าด้วยการล้มละลาย เป็นกฎหมายที่กำหนดวิธีการรวบรวมทรัพย์สินของลูกหนี้เพื่อประโยชน์แก่เจ้าหนี้ ไม่ว่าจะเป็นเจ้าหนี้ผู้เป็นโจทก์หรือเจ้าหนี้อื่น ๆ ก็ตาม เพียงแต่ยื่นคำขอรับชำระหนี้ต่อเจ้าพนักงานพิทักษ์ทรัพย์ภายหลังที่ศาลมีคำสั่งพิทักษ์ทรัพย์ของลูกหนี้เด็ดขาด และเจ้าพนักงานพิทักษ์ทรัพย์จะจัดการกิจการและทรัพย์สินของลูกหนี้ เพื่อมิให้ลูกหนี้กระทำการใด ๆ เกี่ยวกับกิจการและทรัพย์สินจนทำให้ไม่มีทรัพย์สินเหลืออยู่เพียงพอที่จะชำระคืนให้แก่เจ้าหนี้ และทำการแบ่งทรัพย์สินให้แก่เจ้าหนี้ภายหลังที่ศาลมีคำพิพากษาให้ลูกหนี้ล้มละลายแล้ว ซึ่งเป็นกระบวนการที่มีความรวดเร็วและเป็นธรรมแก่เจ้าหนี้ ซึ่งจะมีผลทำให้ผู้ให้กู้ยืมเงินได้รับทรัพย์สินคืนอย่างเท่าเทียมกัน นอกจากนี้ในการพิจารณาคดีล้มละลาย ศาลจะต้องพิจารณาให้ได้ความจริงตามมาตรา ๑๐ วรรคหนึ่ง จึงจะมีคำสั่งพิทักษ์ทรัพย์ลูกหนี้เด็ดขาดได้ กล่าวคือ นอกจากศาลจะต้องพิจารณาให้ได้ความจริงว่าเป็นผู้มีหนี้สินล้นพ้นตัวหรือมีสินทรัพย์ไม่พอชำระหนี้สิน และเป็นหนี้ผู้ให้กู้ยืมเงินรายหนึ่งหรือหลายรายเป็นจำนวนไม่น้อยกว่าหนึ่งแสนบาท และหนี้้นนี้อาจกำหนดจำนวนได้โดยแน่นอน ไม่ว่าหนี้้นนี้จะถึงกำหนดชำระโดยพลันหรือในอนาคตก็ตาม ศาลยังจะต้องพิจารณาให้ได้ความจริงด้วยว่าผู้นั้นเป็นผู้กู้ยืมเงินที่ผู้ต้องหาว่ากระทำความผิดตามมาตรา ๔ หรือมาตรา ๕ ด้วย จึงเป็นบทบัญญัติที่ให้ศาลมีอำนาจตรวจสอบการใช้อำนาจของพนักงานเจ้าหน้าที่ตามพระราชกำหนดการกู้ยืมเงินที่เป็นการฉ้อโกงประชาชน พ.ศ. ๒๕๒๙ ก่อนจะมีคำสั่งพิทักษ์ทรัพย์ ดังนั้น พระราชกำหนดการกู้ยืมเงินที่เป็นการฉ้อโกงประชาชน พ.ศ. ๒๕๒๙ มาตรา ๑๐ จึงเป็นบทบัญญัติที่คุ้มครองประโยชน์ของประชาชนผู้ให้กู้ยืมเงินและคุ้มครองสิทธิของผู้กู้ยืมเงินที่ผู้ต้องหาว่ากระทำความผิดจากการใช้อำนาจของเจ้าหน้าที่ของรัฐ เป็นบทบัญญัติที่ไม่ละเมิดศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ สิทธิและ

เสรีภาพของบุคคลตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๔ และเป็นบทบัญญัติที่กำหนดให้การใช้อำนาจโดยองค์กรของรัฐต้องคำนึงถึงศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ สิทธิและเสรีภาพตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ ทั้งเป็นบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่ใช้บังคับเป็นการทั่วไปกับผู้กู้ยืมเงิน มิได้ใช้บังคับแก่กรณีใดกรณีหนึ่งหรือแก่บุคคลใดบุคคลหนึ่งเป็นการเจาะจง พระราชกำหนดการกู้ยืมเงิน ที่เป็นการรื้อโก่งประชาชน ฯ มาตรา ๑๐ เป็นการจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลเท่าที่จำเป็น เพื่อรักษาประโยชน์ของผู้ที่ได้รับความเสียหายจากการกู้ยืมเงินภายในขอบเขตที่รัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕ ให้อำนาจได้ และเป็นบทบัญญัติที่ใช้บังคับกับผู้กู้ยืมเงินที่ถูกกล่าวหาว่ากระทำความผิดตามพระราชกำหนด ดังกล่าวอย่างเท่าเทียมกันและให้ความคุ้มครองประชาชนผู้ได้รับความเสียหายตามพระราชกำหนด การกู้ยืมเงิน ฯ อย่างเสมอภาคกัน ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๐ วรรคหนึ่ง บทบัญญัติมาตรา ๑๐ มีวัตถุประสงค์เพื่อคุ้มครองประโยชน์ของประชาชนผู้ให้กู้ยืมเงินซึ่งอาจได้รับความเสียหายจากการ ถูกหลอกลวง จึงมิได้ขัดต่อหลักการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของผู้ต้องหาหรือจำเลยก่อนมีคำพิพากษา อันถึงที่สุดแสดงว่าบุคคลนั้นได้กระทำความผิด ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๓ แต่อย่างใด และเป็นบทบัญญัติที่จำกัดสิทธิในทรัพย์สินของผู้กู้ยืมเงินเท่าที่จำเป็นภายในขอบเขตที่รัฐธรรมนูญ มาตรา ๔๘ ให้อำนาจได้ ดังนั้น พระราชกำหนดการกู้ยืมเงินที่เป็นการรื้อโก่งประชาชน พ.ศ. ๒๕๒๗ มาตรา ๑๐ จึงไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๔ มาตรา ๒๖ มาตรา ๒๕ มาตรา ๓๐ วรรคหนึ่ง มาตรา ๓๓ และมาตรา ๔๘ วรรคหนึ่ง

อาศัยเหตุผลดังกล่าวข้างต้น ศาลรัฐธรรมนูญโดยมติเอกฉันท์จึงวินิจฉัยว่า พระราชกำหนด การกู้ยืมเงินที่เป็นการรื้อโก่งประชาชน พ.ศ. ๒๕๒๗ มาตรา ๘ และมาตรา ๑๐ ไม่ขัดหรือแย้งต่อ รัฐธรรมนูญ มาตรา ๔ มาตรา ๒๖ มาตรา ๒๕ มาตรา ๓๐ วรรคหนึ่ง มาตรา ๓๓ และมาตรา ๔๘ วรรคหนึ่ง

นายผัน จันทรปาน

ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

ปฏิบัติหน้าที่ประธานที่ประชุม

คณะตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

นายจิระ บุญพจนสุนทร

ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

นายจุมพล ณ สงขลา

ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

นายณพดล เสงเจริญ

ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

นายปรีชา เถลิมนิชย์

ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

นายมงคล สระฐาน

ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

นายมานิต วิทยาเต็ม

ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

นายศักดิ์ เตชะชาญ

ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

นายสุธี สุทธิสมบุรณ์

ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

พลตำรวจเอก สุวรรณ สุวรรณเวโช

ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

นายสุวิทย์ ชีรพงษ์

ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

นางเสาวนีย์ อัสวโรจน์

ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

นายอภัย จันทนจุลกะ

ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

นายอุระ หวังอ้อมกลาง

ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

คำวินิจฉัยของ นายผัน จันทรปาน ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

ที่ ๖๓/๒๕๔๘

วันที่ ๒๕ ธันวาคม ๒๕๔๘

เรื่อง ศาลอุทธรณ์ส่งคำร้องของจำเลย (บริษัท บลิสเซอร์ อินเตอร์กรุ๊ป จำกัด กับพวก) ขอให้ ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๔ ว่า พระราชกำหนดการกู้ยืมเงิน ที่เป็นการฉ้อโกงประชาชน พ.ศ. ๒๕๒๗ มาตรา ๘ และมาตรา ๑๐ ขัดหรือแย้ง ต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๔ มาตรา ๒๖ มาตรา ๒๕ มาตรา ๓๐ วรรคหนึ่ง มาตรา ๓๓ และ มาตรา ๔๘ วรรคหนึ่ง หรือไม่

สรุปข้อเท็จจริง

ข้อเท็จจริงตามคำร้องและเอกสารประกอบ สรุปได้ว่า พนักงานอัยการ สำนักงานอัยการสูงสุด เป็นโจทก์ฟ้อง บริษัท บลิสเซอร์ อินเตอร์กรุ๊ป จำกัด จำเลยที่ ๑ กับพวกรวม ๑๐ คน เป็นคดีล้มละลาย ต่อศาลแพ่ง ขอให้ศาลพิพากษาให้เป็นบุคคลล้มละลาย จำนวนทุนทรัพย์ ๗๒๗,๔๔๐,๐๐๐ บาท ตามพระราชกำหนดการกู้ยืมเงินที่เป็นการฉ้อโกงประชาชน พ.ศ. ๒๕๒๗ ต่อมาได้มีการโอนคดีไปยัง ศาลล้มละลายกลางในปี พ.ศ. ๒๕๔๓ โดยฟ้องว่า จำเลยที่ ๑ เป็นนิติบุคคลประเภทบริษัทจำกัด มีวัตถุประสงค์ประกอบกิจการให้บริการจัดหาหรือจองสถานที่พักตากอากาศ สถานที่พักผ่อนหย่อนใจ เช่น โรงแรม รีสอร์ท ทั้งในและนอกราชอาณาจักร รวมทั้งจัดหayanพาหนะไปรับส่ง จัดทัวร์นำเที่ยว ยังสถานที่ต่าง ๆ ทั้งในและนอกราชอาณาจักร รวมทั้งอำนวยความสะดวกต่าง ๆ โดยจำเลยที่ ๑ จะให้บริการเฉพาะสมาชิก

ในระหว่างวันที่ ๑๘ มกราคม ๒๕๓๗ ถึงวันที่ ๕ กุมภาพันธ์ ๒๕๓๗ นายรัช คุนาเอก กับพวกรวม ๑๒๔ คน ได้ร้องเรียนต่อพนักงานเจ้าหน้าที่ปฏิบัติการตามพระราชกำหนดการกู้ยืมเงิน ที่เป็นการฉ้อโกงประชาชน พ.ศ. ๒๕๒๗ ว่า จำเลยที่ ๑ มีพฤติการณ์กระทำความผิดกฎหมายโดยได้ ประกาศโฆษณาชักชวนประชาชนทั่วไปให้เข้าสมัครสมาชิกของจำเลยที่ ๑ โดยเรียกค่าสมาชิกในอัตรา คนละ ๓๐,๐๐๐ บาท และ ๖๐,๐๐๐ บาท สมาชิกจะได้รับสิทธิในการบริการสถานที่พักตากอากาศ โรงแรม สถานที่ออกกำลังกาย รวมทั้งการจัดซื้อสินค้าร้านอาหารและโรงพยาบาลในราคาที่ลดเป็นพิเศษ นอกจากนั้นหากสมาชิกคนใดสามารถชักจูงบุคคลภายนอกเข้ามาเป็นสมาชิกใหม่ของจำเลยที่ ๑ ได้

จำเลยที่ ๑ จะจ่ายผลประโยชน์ตอบแทนให้กับผู้ชักจูงในอัตราสูง อันเป็นการหาลูกค้าหรือสมาชิก ต่อเนื่องกันไปโดยไม่มีสิ้นสุดแบบลูกโซ่ ผู้ร้องเรียนหรือผู้เสียหายทั้ง ๑๒๔ คน ได้สมัครเข้าเป็นสมาชิก ของจำเลยที่ ๑ โดยได้จ่ายเงินค่าสมาชิกให้กับจำเลยที่ ๑ ในอัตราคนละ ๓๐,๐๐๐ บาท แต่เมื่อ ผู้ร้องเรียนบางรายได้ขอใช้สิทธิบริการดังกล่าว กลับไม่ได้รับการบริการตามเงื่อนไขที่จำเลยที่ ๑ กำหนดไว้ ผู้ร้องเรียนทั้ง ๑๒๔ คน จึงขอให้พนักงานเจ้าหน้าที่ปฏิบัติการตามพระราชกำหนดการกู้ยืมเงิน ที่เป็นการฉ้อโกงประชาชน พ.ศ. ๒๕๒๗ ดำเนินการตามกฎหมายกับจำเลยที่ ๑ และพวก กับขอให้ เรียกเงินค่าสมาชิกที่ได้จ่ายไปดังกล่าวคืนด้วย

พนักงานเจ้าหน้าที่ปฏิบัติการตามพระราชกำหนดการกู้ยืมเงินที่เป็นการฉ้อโกงประชาชน พ.ศ. ๒๕๒๗ ได้พิจารณาประกอบกับติดตามสืบสวนพฤติการณ์ของจำเลยที่ ๑ ตลอดจนก่อนได้รับ คำร้องเรียนจากผู้เสียหายทั้ง ๑๒๔ คน แล้ว เห็นว่า จำเลยที่ ๑ ได้ประกอบธุรกิจให้บริการสมาชิก ในรูปแบบการจัดสรรวันพักผ่อน (Time Sharing) ด้วยการให้บริการสถานที่พักผ่อน โรงแรม รีสอร์ท จัดนำเที่ยว จัดหาสถานที่ออกกำลังกายแก่สมาชิก และให้บริการส่วนลดในการจัดซื้อสินค้า จากห้างสรรพสินค้า ร้านอาหาร ภัตตาคาร และโรงแรม ในราคาพิเศษแก่สมาชิก จำเลยที่ ๑ ได้ร่วมกับจำเลยที่ ๒ และที่ ๓ กระทำธุรกิจบริการดังกล่าวบังหน้า และปกปิดความจริง ซึ่งความจริง แล้วธุรกิจที่ดำเนินการดังกล่าวเป็นการระดมเงินทุนจากประชาชนที่หลงเชื่อจากคำโฆษณาของจำเลยที่ ๑ ที่ ๒ และที่ ๓ กล่าวคือ ได้หลอกลวงชักชวนประชาชนให้เข้าเป็นสมาชิกของจำเลยที่ ๑ โดยรับเงิน จากสมาชิกในอัตราคนละ ๓๐,๐๐๐ บาท และ ๖๐,๐๐๐ บาท และจำเลยที่ ๑ ตกลงว่าจะจ่าย ผลประโยชน์ตอบแทนให้แก่สมาชิกเหล่านั้นที่สามารถชักจูงบุคคลอื่นให้เข้ามาเป็นสมาชิกใหม่กับ จำเลยที่ ๑ ได้ในอัตราที่สูงกว่าอัตราดอกเบี้ยสูงสุดที่สถาบันการเงิน ตามกฎหมายว่าด้วยดอกเบี้ยเงิน ให้กู้ยืมของสถาบันการเงินจะพึงจ่ายได้เพื่อเป็นการจูงใจให้สมาชิกเหล่านั้นหาสมาชิกรายใหม่ต่อ ๆ ไป แล้วนำเงินค่าสมัครสมาชิกของสมาชิกใหม่มาจ่ายให้แก่สมาชิกเหล่านั้นหมุนเวียนกันไปแบบแชร์ลูกโซ่ การกระทำของจำเลยที่ ๑ ถึงจำเลยที่ ๓ กับพวก มีลักษณะเข้าข่ายเป็นการกระทำความผิดฐานกู้ยืมเงิน ที่เป็นการฉ้อโกงประชาชน ตามพระราชกำหนดการกู้ยืมเงินที่เป็นการฉ้อโกงประชาชน พ.ศ. ๒๕๒๗ และที่แก้ไขเพิ่มเติม และร่วมฉ้อโกงประชาชนและเพื่อป้องกันมิให้ประชาชนหลงเชื่อคำโฆษณา หลอกลวงชักชวนเข้าสมัครเป็นสมาชิกของจำเลยที่ ๑ อีกต่อไป เนื่องจากการชักชวนดังกล่าวได้ กระจายไปตามต่างจังหวัดตามชนบทในหมู่ผู้มีรายได้น้อย กลุ่มเกษตรกร ชาวไร่ ชาวนา

ผู้ใช้แรงงานคนยากจน ต่อมาในวันที่ ๑๑ กุมภาพันธ์ ๒๕๓๗ กระทรวงการคลังจึงได้ร้องทุกข์กล่าวโทษต่อพนักงานสอบสวน กองบังคับการสืบสวนสอบสวนคดีเศรษฐกิจ กรมตำรวจให้ดำเนินสอบสวนคดีกับจำเลยที่ ๑ ถึงจำเลยที่ ๓ กับพวก พนักงานสอบสวน กองบังคับการสืบสวนสอบสวนคดีเศรษฐกิจ กรมตำรวจ ได้ทำการสอบสวนแล้ว เห็นว่า การกระทำของจำเลยที่ ๑ ถึงจำเลยที่ ๓ เป็นความผิดข้อหาร่วมกันกู้ยืมเงินที่เป็นการฉ้อโกงประชาชนและร่วมกันดำเนินการกู้ยืมเงินเป็นปกติธุระที่เป็นการฉ้อโกงประชาชนและร่วมกันฉ้อโกงประชาชนตามข้อกล่าวหาจริง ทั้งนี้โดยได้ร่วมกระทำความผิดกับจำเลยที่ ๔ ถึงจำเลยที่ ๑๐ ทำให้ประชาชนจำนวน ๒๔,๑๒๕ คน หลงเชื่อ มาสมัครเป็นสมาชิกกับจำเลยที่ ๑ โดยจำเลยที่ ๑ มีรายรับจากค่าสมัครสมาชิกทั้งสิ้นรวมเป็นเงิน ๗๒๗,๔๔๐,๐๐๐ บาท ต่อมาผู้บังคับการกองบังคับการสืบสวนสอบสวนคดีเศรษฐกิจ ซึ่งเป็นหัวหน้าพนักงานสอบสวน กองบังคับการสืบสวนสอบสวนคดีเศรษฐกิจและเป็นพนักงานเจ้าหน้าที่ปฏิบัติการตามพระราชกำหนดการกู้ยืมเงินที่เป็นการฉ้อโกงประชาชน พ.ศ. ๒๕๒๗ ได้ส่งเรื่องให้โจทก์ดำเนินคดีฟ้องร้องจำเลยทั้ง ๑๐ ให้เป็นบุคคลล้มละลาย ตามพระราชกำหนดการกู้ยืมเงินที่เป็นการฉ้อโกงประชาชน พ.ศ. ๒๕๒๗ มาตรา ๑๐

โจทก์ได้พิจารณาข้อเท็จจริงและพยานหลักฐานตามทางสอบสวนแล้วได้ความว่า จำเลยที่ ๑ เป็นนิติบุคคลตามกฎหมายโดยมีจำเลยที่ ๒ และที่ ๓ เป็นกรรมการผู้มีอำนาจกระทำการแทนจำเลยที่ ๑ จำเลยที่ ๔ ที่ ๕ และที่ ๖ จดทะเบียนเป็นกรรมการบริษัทจำเลยที่ ๑ โดยมีจำเลยที่ ๘ ที่ ๙ และที่ ๑๐ เป็นผู้จัดการสาขา และจำเลยที่ ๗ เป็นเจ้าหน้าที่ผู้บริหารฝ่ายขายและประสานชมรมฝ่ายขาย ในการจัดหาสมาชิกใหม่ของบริษัทจำเลยที่ ๑ จำเลยที่ ๒ ถึงที่ ๑๐ เป็นผู้รับผิดชอบในการดำเนินงานของจำเลยที่ ๑ ระหว่างวันที่ ๑๘ กรกฎาคม ๒๕๓๔ ถึงวันที่ ๑๑ กุมภาพันธ์ ๒๕๓๗ จำเลยทั้ง ๑๐ ได้ร่วมกันดำเนินกิจการกู้ยืมเงินเป็นปกติธุระที่เป็นการฉ้อโกงประชาชน และร่วมฉ้อโกงประชาชนด้วยวิธีโฆษณาประกาศทางสื่อมวลชน ทั้งทางโทรทัศน์ วิทยุ และหนังสือพิมพ์ ตลอดจนแจกจ่ายเอกสารเผยแพร่กระจายข่าวชักชวนด้วยวาจา และแต่งตั้งบุคคลจำนวนมากให้กระทำการประกาศโฆษณาแพร่ข่าวให้ปรากฏแก่ประชาชนทั่วไป ตั้งแต่สิบคนขึ้นไปว่า จำเลยที่ ๑ ประกอบธุรกิจให้บริการจัดสรรวันหยุดนอนแก่สมาชิกฟรีปีละ ๔ วัน ๔ คืน จัดบริการสถานที่พักผ่อน สถานที่ออกกำลังกาย (FITNESS) ให้บริการฟรีตลอดทั้งปี จัดฝึกอบรมการพูดในที่ชุมชน พัฒนาบุคลิกภาพ บริการจองห้องพัก โรงแรม สถานที่พักผ่อนทั่วประเทศในราคาส่วนลดร้อยละ ๑๐-๕๐ จัดจำหน่ายสินค้าตัวเครื่องบิน รถเช่า

และจัดท่องเที่ยวในราคาพิเศษ ให้บริการส่วนลดร้อยละ ๕-๑๕ ในการจัดซื้อและบริการจาก ห้างสรรพสินค้า ภัตตาคาร และโรงพยาบาล โดยจำเลยที่ ๑ จะให้บริการเฉพาะสมาชิกของจำเลยที่ ๑ เท่านั้น สมาชิกของจำเลยที่ ๑ แบ่งออกเป็น ๒ ประเภท คือ ประเภทที่ ๑ เก็บค่าสมาชิกรายละ ๓๐,๐๐๐ บาท และค่าบำรุงฯ เป็นรายปีอีกปีละ ๒,๕๐๐ บาท ประเภทที่ ๒ เก็บค่าสมาชิกรายละ ๖๐,๐๐๐ บาท และค่าบำรุงฯ เป็นรายปีอีกปีละ ๕,๔๐๐ บาท หากสมาชิกคนใดประสงค์จะเป็นพนักงาน หรือสมาชิกฝ่ายขายอิสระ จะต้องผ่านการฝึกอบรมหลักสูตรเบื้องต้น ต้องชำระเงินค่าสมัครอีกคนละ ๑,๕๐๐ บาท และค่าต่อสมาชิกฝ่ายขายอิสระทุกปีอีกปีละ ๑,๕๐๐ บาท โดยสมาชิกฝ่ายขายอิสระ มีสิทธิชักชวนบุคคลภายนอกเข้าเป็นสมาชิกใหม่ของจำเลยที่ ๑ ได้ โดยจำเลยที่ ๑ จะจ่ายผลประโยชน์ตอบแทนในลักษณะเป็นเงินกำไร เงินส่วนลด เงินส่วนลดพิเศษ เงินโบนัส และเงินปันผลให้กับสมาชิกผู้แนะนำ นอกจากนั้นยังได้ผลประโยชน์ตอบแทนอื่นอีก และการจ่ายผลประโยชน์ตอบแทนของจำเลยที่ ๑ ให้กับสมาชิกฝ่ายขายอิสระมีจำนวนสูงกว่าอัตราดอกเบี้ยสูงสุดที่สถาบันการเงินตามกฎหมายว่าด้วยดอกเบี้ยเงินให้กู้ยืมของสถาบันการเงินจะพึงจ่ายได้ เพื่อเป็นสิ่งล่อใจให้สมาชิกฝ่ายขายอิสระชักชวนบุคคลภายนอกเข้าเป็นสมาชิกใหม่ โดยจำเลยที่ ๑ จะได้นำเงินค่าสมัครเป็นสมาชิกใหม่มาหมุนเวียนจ่ายเป็นผลประโยชน์ตอบแทนให้กับสมาชิกต่อเนื่องโดยที่จำเลยทั้ง ๑๐ ได้รับความรู้อยู่แล้วว่าตนเองไม่สามารถประกอบกิจการใด ๆ โดยชอบด้วยกฎหมายที่จะให้ผลประโยชน์ตอบแทนพอเพียงที่จะนำมาจ่ายในอัตรานั้นได้ จำเลยทั้ง ๑๐ มิได้มีเจตนาที่จะประกอบธุรกิจจัดสรรวันพักผ่อนให้แก่สมาชิกดังที่ประกาศโฆษณาไว้ แต่จำเลยทั้ง ๑๐ มีเจตนาทุจริตหลอกลวงประชาชนโดยอ้างการให้บริการดังกล่าวบังหน้า และปกปิดความจริง จำเลยทั้ง ๑๐ มีเจตนาที่จะระดมเงินทุนด้วยวิธีหาสมาชิกใหม่เพิ่มเติมอย่างไม่จำกัดให้มากที่สุดเพื่อจำเลยทั้ง ๑๐ จะได้เงินค่าสมาชิกใหม่ในอัตราคนละ ๓๐,๐๐๐ บาท และ ๖๐,๐๐๐ บาท

การกระทำของจำเลยทั้ง ๑๐ ดังกล่าว เป็นความผิดฐานกู้ยืมเงินที่เป็นการฉ้อโกงประชาชน โดยจำเลยทั้ง ๑๐ ได้ดำเนินการกู้ยืมเงินเป็นปกติธุระ ตามพระราชกำหนดการกู้ยืมเงินที่เป็นการฉ้อโกงประชาชน พ.ศ. ๒๕๒๙ มาตรา ๔ และมาตรา ๕ ประกอบพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมพระราชกำหนดการกู้ยืมเงินที่เป็นการฉ้อโกงประชาชน พ.ศ. ๒๕๒๙ พ.ศ. ๒๕๓๔ และเป็นการฉ้อโกงประชาชน ได้มีประชาชนหลงเชื่อในการโฆษณาหลอกลวงด้วยวิธีการต่าง ๆ มาสมัครเป็นสมาชิกของจำเลยที่ ๑ ถึง ๒๔,๑๒๕ คน และได้จ่ายเงินค่าสมัครให้แก่จำเลยที่ ๑ แล้ว รวมทั้งสิ้น ๗๒๗,๔๔๐,

๐๐๐ บาท และเนื่องจากวัตถุประสงค์ในการดำเนินธุรกิจของจำเลยทั้ง ๑๐ ดังกล่าว เป็นการขัดต่อกฎหมายโดยชัดแจ้ง จำเลยทั้ง ๑๐ จึงมีหนี้สินที่จะต้องคืนให้แก่สมาชิกที่ถูกหลอกลวง เต็มตามจำนวนที่จำเลยที่ ๑ ได้รับมา และการที่จำเลยทั้ง ๑๐ เป็นหนี้ผู้เสียหายจำนวน ๒๔,๑๒๕ คน รวมเป็นเงินทั้งสิ้น ๗๒๗,๔๔๐,๐๐๐ บาท หนี้สินดังกล่าวเกิดจากการหลอกลวงใช้กลอุบายในการ ดำเนินธุรกิจอันมิชอบด้วยกฎหมายของจำเลยทั้ง ๑๐ ซึ่งจำเลยทั้ง ๑๐ จะต้องร่วมกันรับผิดชอบคืนเงิน ดังกล่าวให้กับผู้เสียหายทั้งหมด ดังนั้น หนี้ดังกล่าวจึงเป็นหนี้ที่กำหนดจำนวนได้โดยแน่นอนและ ได้มีการตรวจสอบหลักทรัพย์และหนี้สินของจำเลยทั้ง ๑๐ แล้ว ปรากฏว่า ทรัพย์สินของจำเลยทั้ง ๑๐ ที่มีอยู่ไม่พอชำระหนี้แก่ผู้เสียหายทั้งหมดได้ จึงถือได้ว่าจำเลยทั้ง ๑๐ เป็นผู้ที่มีหนี้สินล้นพ้นตัว และ หนี้สินดังกล่าวเป็นหนี้ที่กำหนดจำนวนได้โดยแน่นอน นอกจากนั้นจำเลยที่ ๒, ๕, ๖, ๘ และที่ ๑๐ ยังได้ไปเสียจากเคหะสถานที่เคยอยู่ เพื่อประวิงการชำระหนี้หรือมิให้เจ้าหนี้ได้รับชำระหนี้และ เพื่อหลบหนีการจับกุมของพนักงานสอบสวนถึงวันฟ้องนี้ยังจับกุมตัวไม่ได้ พฤติการณ์ของจำเลยทั้ง ๑๐ ดังกล่าว แสดงว่า มีหนี้สินล้นพ้นตัว เข้าเงื่อนไขที่จะถูกฟ้องให้เป็นบุคคลล้มละลายได้ เพื่อคุ้มครอง ประโยชน์ของประชาชนและผู้เสียหาย อาศัยอำนาจตามพระราชกำหนดการกู้ยืมเงินที่เป็นการฉ้อโกงประชาชน พ.ศ. ๒๕๒๗ มาตรา ๑๐ โจทก์จึงต้องฟ้องจำเลยทั้ง ๑๐ ให้เป็นบุคคลล้มละลายต่อไป

จำเลยที่ ๑ จำเลยที่ ๔ จำเลยที่ ๕ จำเลยที่ ๖ จำเลยที่ ๘ และจำเลยที่ ๑๐ ยื่นคำให้การปฏิเสธ ฟ้องของโจทก์ สรุปได้ว่า จำเลยที่ ๑ ไม่เคยประกอบกิจการผิดไปจากวัตถุประสงค์ ไม่เคยถูกทางราชการ กล่าวหาว่าทำธุรกิจผิดจากที่จดทะเบียนไว้แต่อย่างใด และไม่เคยกระทำการใดอันเป็นการระดมทุนนอกระบบ ซึ่งเป็นความผิดตามพระราชกำหนดการกู้ยืมเงินที่เป็นการฉ้อโกงประชาชน พ.ศ. ๒๕๒๗ การร้องเรียน ของนายรัช คุนาเอก กับพวกรวม ๑๒๔ คน ต่อพนักงานเจ้าหน้าที่ตามพระราชกำหนดการกู้ยืมเงิน ที่เป็นการฉ้อโกงประชาชนฯ นั้น จะมีการร้องเรียนกันจริงหรือไม่เพียงใด จำเลยที่ ๑ ไม่เคยทราบมาก่อน ทราบแต่เพียงว่า สมาชิกส่วนใหญ่ของจำเลยที่ ๑ ไม่ได้ไปร้องเรียนต่อกระทรวงการคลัง และจำเลยที่ ๑ ไม่เคยผิดสัญญาบริการกับบุคคลใดหรือลูกค้ารายใด ส่วนจำเลยที่ ๒ จำเลยที่ ๓ จำเลยที่ ๗ และ จำเลยที่ ๙ ไม่ได้ยื่นคำให้การ

ศาลล้มละลายกลางมีคำสั่งพิทักษ์ทรัพย์ของลูกหนี้ทั้งสิบเด็ดขาดตามพระราชกำหนดการกู้ยืมเงิน ที่เป็นการฉ้อโกงประชาชน พ.ศ. ๒๕๒๗ มาตรา ๑๐ และพระราชบัญญัติล้มละลาย พุทธศักราช ๒๔๘๓ มาตรา ๑๔ เป็นคดีหมายเลขแดงที่ ๒๔๒/๒๕๔๕

จำเลยที่ ๑ และจำเลยที่ ๓ ยื่นอุทธรณ์คำสั่งศาลล้มละลายกลาง ขอให้ศาลอุทธรณ์มีคำสั่งให้เพิกถอนคำสั่งพิทักษ์ทรัพย์เด็ดขาดของลูกหนี้ทั้งสิบและพิพากษากลับคำพิพากษาของศาลชั้นต้นให้ยกฟ้องให้ปล่อยทรัพย์ที่กระทรวงการคลังมีคำสั่งให้ยึดหรืออายัดทรัพย์สินของจำเลยที่ ๑ กับพวกรวม ๑๐ คน ต่อมาจำเลยที่ ๑ และจำเลยที่ ๓ ยื่นคำร้องต่อศาลอุทธรณ์โต้แย้งว่า พระราชกำหนดการกู้ยืมเงินที่เป็นการถือโง่งประชาชน พ.ศ. ๒๕๒๗ มาตรา ๘ และมาตรา ๑๐ จัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๔ และมาตรา ๒๖ มาตรา ๒๕ มาตรา ๓๐ วรรคหนึ่ง มาตรา ๓๓ และมาตรา ๔๘ วรรคหนึ่ง กล่าวคือ มาตรา ๘ และมาตรา ๑๐ ติตรอนและจำกัดสิทธิและเสรีภาพของประชาชน ซึ่งเป็นเพียงผู้ต้องหาว่าเป็นผู้กระทำความผิดตามพระราชกำหนดดังกล่าวเท่านั้น ยังมีได้เป็นผู้กระทำความผิดแต่อย่างใด ซึ่งตามรัฐธรรมนูญได้บัญญัติไว้ว่า ผู้ที่เป็นผู้ต้องหาหรือจำเลย ให้สันนิษฐานไว้ก่อนว่าไม่มีความผิด และก่อนมีคำพิพากษาอันถึงที่สุดว่าบุคคลใดได้กระทำความผิดจะปฏิบัติต่อบุคคลนั้นเสมือนเป็นผู้กระทำความผิดมิได้ ซึ่งการที่ให้พนักงานเจ้าหน้าที่ใช้ดุลพินิจดังกล่าวในขณะที่ผู้ถูกกล่าวหาายังคงเป็นเพียงผู้ต้องหาเท่านั้น โดยศาลยังมีได้มีคำพิพากษาอันถึงที่สุดว่ามีความผิด ให้มีอำนาจในการที่จะยึดหรืออายัดทรัพย์สินของผู้ต้องหา รวมทั้งการให้อำนาจพนักงานอัยการฟ้องผู้กู้ยืมเงินที่ เป็นผู้ต้องหาว่ากระทำความผิด มาตรา ๔ หรือมาตรา ๕ เป็นบุคคลล้มละลายได้ ย่อมทำให้บุคคลเหล่านั้นได้รับความเสียหายและเป็นการกระทำที่เสมือนหนึ่งว่าผู้ถูกกล่าวหาถูกศาลพิพากษาว่าเป็นผู้กระทำความผิดตามพระราชกำหนดดังกล่าวแล้ว ทั้ง ๆ ที่ผู้ต้องหาไม่มีสิทธิอันสมบูรณ์ที่จะต้องต่อสู้คดีเพื่อพิสูจน์ความบริสุทธิ์ของตน ซึ่งในระหว่างที่ยังไม่มีคำพิพากษาของศาลว่าผู้ต้องหาหรือจำเลยเป็นผู้กระทำความผิดหรือไม่ กลับต้องถูกยึดหรืออายัดทรัพย์สินและถึงขนาดถูกฟ้องให้เป็นบุคคลล้มละลายได้ทันทีโดยอาศัยเพียงแต่การใช้ดุลพินิจของพนักงานเจ้าหน้าที่เท่านั้น ทั้งในพระราชกำหนดดังกล่าวก็ไม่มีบทบัญญัติคุ้มครองผู้ที่ถูกกล่าวหาที่ตกเป็นผู้ต้องหาหรือจำเลย ว่าหากต่อมาภายหลังผู้ต้องหาหรือจำเลยมิได้เป็นผู้กระทำความผิดแล้วจะได้รับการเยียวยาแก้ไขอย่างไร ซึ่งการใช้ดุลพินิจของพนักงานเจ้าหน้าที่ดังกล่าวก็มีได้มีหลักประกันอันใดว่า จะใช้ดุลพินิจด้วยความถูกต้องและเป็นธรรม ดังนั้นการที่ผู้ถูกกล่าวหาถูกยึดหรืออายัดทรัพย์ หรือถูกฟ้องล้มละลาย ถือว่าไม่ได้รับความเสมอภาคกันในกฎหมายถูกลิดรอนถูกละเมิดและถูกจำกัดสิทธิและเสรีภาพในบุคคลและทรัพย์สินโดยไม่ได้รับความคุ้มครอง ดังเห็นได้จากขณะนี้ยังมีคำพิพากษาในส่วนของคดีอาญาว่าลูกหนี้ทั้งสิบได้กระทำความผิดตามพระราชกำหนดดังกล่าว แต่ลูกหนี้ทั้งสิบอันรวมถึงผู้ร้องทั้งสองกลับถูกยึดและอายัด

ทรัพย์สินและถูกฟ้องเป็นคดีล้มละลาย และศาลล้มละลายกลางได้วินิจฉัยในคดีล้มละลายว่า แม้การกระทำของลูกหนี้ทั้งสิบยังมิได้เป็นการกระทำผิดตามพระราชกำหนด ฯ แต่ได้อยู่ในฐานะเป็นผู้ต้องหาแล้ว จึงได้มีคำสั่งให้ลูกหนี้ทั้งสิบถูกพิทักษ์ทรัพย์เด็ดขาด โดยลูกหนี้ทั้งสิบยังมิได้ถูกพิพากษาว่าได้กระทำความผิดในส่วนของคดีอาญาแต่อย่างใด ทั้งที่มูลเหตุที่นำมาสู่การฟ้องคดีอาญาเกิดขึ้นจากพระราชกำหนด ฯ ดังกล่าว ก็ชอบที่จะได้รับการพิจารณาวินิจฉัย และชั่งน้ำหนักพยานหลักฐานทั้งปวงเสียก่อน จนแน่ใจว่า การกระทำนั้นเป็นความผิด และผู้ร้องทั้งสองไม่อาจดำรงชีวิตเช่นเดียวกับบุคคลทั่วไป เพราะผลของคำสั่งพิทักษ์ทรัพย์เด็ดขาดมีผลกระทบต่อชีวิตทรัพย์สิน และความเป็นอยู่ของผู้ร้อง ทำให้ตกอยู่ในฐานะเป็นบุคคลล้มละลาย ดังนั้น การที่บัพญญัติในพระราชกำหนดดังกล่าวให้อำนาจพนักงานเจ้าหน้าที่ทำการยึดหรืออายัดทรัพย์สิน รวมถึงการฟ้องล้มละลาย และการที่ศาลจะมีคำสั่งพิทักษ์ทรัพย์เด็ดขาดรวมทั้งอำนาจจัดการทรัพย์สินของเจ้าพนักงานพิทักษ์ทรัพย์ จึงเป็นบัพญญัติที่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๔ มาตรา ๒๖ มาตรา ๒๘ มาตรา ๓๐ วรรคหนึ่ง มาตรา ๓๓ และมาตรา ๔๘ วรรคหนึ่ง และขอให้ศาลอุทธรณ์ส่งความเห็นตามทางการเพื่อศาลรัฐธรรมนูญจะได้พิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๔

ศาลอุทธรณ์พิจารณาแล้วเห็นว่า บัพญญัติในมาตรา ๘ และมาตรา ๑๐ แห่งพระราชกำหนดการกู้ยืมเงินที่เป็นการฉ้อโกงประชาชน พ.ศ. ๒๕๒๗ ยังไม่มีคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญว่าขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญหรือไม่ จึงให้ส่งคำร้องตามทางการเพื่อศาลรัฐธรรมนูญจะได้พิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๔

ประเด็นพิจารณาเบื้องต้น

ศาลรัฐธรรมนูญมีคำสั่งรับคำร้องไว้ดำเนินการตามข้อกำหนดศาลรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๔๖ ข้อ ๑๒ และรับไว้พิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๔

ข้อกฎหมาย

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐

มาตรา ๔ “ศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ สิทธิและเสรีภาพของบุคคล ย่อมได้รับความคุ้มครอง”

มาตรา ๒๖ “การใช้อำนาจโดยองค์กรของรัฐทุกองค์กร ต้องคำนึงถึงศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ สิทธิและเสรีภาพตามบัพญญัติแห่งรัฐธรรมนูญนี้”

มาตรา ๒๕ “การจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลที่รัฐธรรมนูญรับรองไว้จะกระทำมิได้ เว้นแต่โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายเฉพาะเพื่อการที่รัฐธรรมนูญนี้กำหนดไว้และเท่าที่จำเป็นเท่านั้น และจะกระทบกระเทือนสาระสำคัญของสิทธิและเสรีภาพนั้นมิได้”

กฎหมายตามวรรคหนึ่งต้องมีผลใช้บังคับเป็นการทั่วไปและไม่มุ่งหมายให้ใช้บังคับแก่กรณีใดกรณีหนึ่งหรือแก่บุคคลใดบุคคลหนึ่งเป็นการเจาะจง ทั้งต้องระบุบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญที่ให้อำนาจในการตรากฎหมายนั้นด้วย

บทบัญญัติวรรคหนึ่งและวรรคสองให้นำมาใช้บังคับกับกฎหรือข้อบังคับที่ออกโดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายด้วย โดยอนุโลม”

มาตรา ๓๐ วรรคหนึ่ง “บุคคลย่อมเสมอกันในกฎหมายและได้รับความคุ้มครองตามกฎหมายเท่าเทียมกัน”

มาตรา ๓๓ “ในคดีอาญา ต้องสันนิษฐานไว้ก่อนว่าผู้ต้องหาหรือจำเลยไม่มีความผิด ก่อนมีคำพิพากษาอันถึงที่สุดแสดงว่าบุคคลใดได้กระทำความผิด จะปฏิบัติต่อบุคคลนั้นเสมือนเป็นผู้กระทำความผิดมิได้”

มาตรา ๔๘ วรรคหนึ่ง “สิทธิของบุคคลในทรัพย์สินย่อมได้รับความคุ้มครอง ขอบเขตแห่งสิทธิและการจำกัดสิทธิเช่นว่านี้ ย่อมเป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติ”

พระราชกำหนดการกู้ยืมเงินที่เป็นการฉ้อโกงประชาชน พ.ศ. ๒๕๒๓

มาตรา ๘ “ถ้าพนักงานเจ้าหน้าที่มีเหตุอันควรเชื่อว่า ผู้กู้ยืมเงินผู้ใดที่ เป็นผู้ต้องหาว่ากระทำความผิดตามมาตรา ๔ หรือมาตรา ๕ มีหนี้สินล้นพ้นตัวตามกฎหมายว่าด้วยการล้มละลาย หรือมีสินทรัพย์ไม่พอชำระหนี้สิน และเห็นสมควรให้มีการดำเนินการยึดหรืออายัดทรัพย์สินของผู้นั้นไว้ก่อนเพื่อคุ้มครองประโยชน์ของประชาชนผู้ให้กู้ยืมเงิน ให้พนักงานเจ้าหน้าที่โดยอนุมัติของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังมีอำนาจสั่งยึดหรืออายัดทรัพย์สินของผู้นั้นไว้ก่อนได้ แต่จะยึดหรืออายัดทรัพย์สินไว้เกินกว่าเก้าสิบวันไม่ได้ เว้นแต่ในกรณีมีการฟ้องคดีต่อศาลตามมาตรา ๕ หรือมาตรา ๑๐ ให้คำสั่งยึดหรืออายัดดังกล่าวยังคงมีผลต่อไปจนกว่าศาลจะสั่งเป็นอย่างอื่น

เมื่อได้มีการยึดหรืออายัดทรัพย์สินของผู้ใดไว้ตามวรรคหนึ่ง หรือเมื่อพนักงานเจ้าหน้าที่มีเหตุอันควรเชื่อว่าผู้กู้ยืมเงินที่ เป็นผู้ต้องหาว่ากระทำความผิดตามมาตรา ๔ หรือมาตรา ๕ มีหนี้สินล้นพ้นตัวตามกฎหมายว่าด้วยการล้มละลาย หรือมีสินทรัพย์ไม่พอชำระหนี้สิน แต่ยังไม่สมควรสั่งยึดหรืออายัดทรัพย์สินตามวรรคหนึ่ง ให้พนักงานเจ้าหน้าที่ส่งเรื่องให้พนักงานอัยการเพื่อพิจารณาดำเนินคดีล้มละลายต่อไปตามมาตรา ๑๐

การยึดหรืออายัดทรัพย์สินตามวรรคหนึ่งให้นำบทบัญญัติตามประมวลรัษฎากรที่เกี่ยวกับการยึดหรืออายัดทรัพย์สินมาใช้บังคับโดยอนุโลม”

มาตรา ๑๐ “เพื่อคุ้มครองประโยชน์ของประชาชนผู้ให้กู้ยืมเงิน ให้พนักงานอัยการมีอำนาจฟ้องผู้กู้ยืมเงินที่ เป็นผู้ต้องหาว่ากระทำความผิดตามมาตรา ๔ หรือมาตรา ๕ เป็นบุคคลล้มละลายได้ เมื่อ

(๑) เป็นผู้ที่มีหนี้สินล้นพ้นตัว หรือมีสินทรัพย์ไม่พอชำระหนี้สินได้

(๒) เป็นหนี้สินผู้ให้กู้ยืมเงินรายหนึ่งหรือหลายรายเป็นจำนวนไม่น้อยกว่าหนึ่งแสนบาท และ

(๓) หนี้สินอาจกำหนดจำนวนได้โดยแน่นอน ไม่ว่าหนี้สินนั้นจะถึงกำหนดชำระโดยพลันหรือในอนาคตก็ตาม

การฟ้องคดีล้มละลายตามวรรคหนึ่ง ให้ดำเนินกระบวนการพิจารณาไปตามกฎหมายว่าด้วยการล้มละลาย โดยให้ถือว่าพนักงานอัยการมีฐานะและสิทธิหน้าที่เสมือนเจ้าหนี้ผู้เป็นโจทก์และให้ได้รับยกเว้นค่าธรรมเนียม ค่าฤชาธรรมเนียม หรือการต้องวางเงินประกันต่าง ๆ ตามกฎหมายดังกล่าว

ในการพิจารณาคดีล้มละลาย ถ้าศาลพิจารณาได้ความจริงตามวรรคหนึ่ง ให้ศาลมีคำสั่งพิทักษ์ทรัพย์ลูกหนี้เด็ดขาด

ในการพิพากษาคดีล้มละลายตามมาตรา นี้ ให้ศาลมีอำนาจกำหนดหลักเกณฑ์เกี่ยวกับส่วนแบ่งทรัพย์สินของเจ้าหนี้ในลำดับ (๘) ของมาตรา ๑๓๐ แห่งพระราชบัญญัติล้มละลาย พุทธศักราช ๒๔๘๓ เพื่อให้เกิดความเป็นธรรมแก่เจ้าหนี้ทั้งหลาย โดยให้คำนึงถึงผลประโยชน์ตอบแทนที่เจ้าหนี้ผู้ให้กู้ยืมเงินแต่ละรายได้รับมาแล้วก่อนมีการดำเนินคดีล้มละลายประกอบด้วย”

ประเด็นการวินิจฉัย

พระราชกำหนดการกู้ยืมเงินที่เป็นการฉ้อโกงประชาชน พ.ศ. ๒๕๒๙ มาตรา ๘ และมาตรา ๑๐ จัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๔ มาตรา ๒๖ มาตรา ๒๘ มาตรา ๓๐ วรรคหนึ่ง มาตรา ๓๓ และมาตรา ๔๘ วรรคหนึ่ง หรือไม่

ข้อพิจารณาและคำวินิจฉัย

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ มาตรา ๔ เป็นบทบัญญัติกำหนดให้ศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ สิทธิและเสรีภาพของบุคคลย่อมได้รับความคุ้มครอง รัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ เป็นบทบัญญัติที่ให้องค์กรของรัฐทุกองค์กร ต้องคำนึงถึงศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ สิทธิและเสรีภาพ ตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ รัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๘ บัญญัติเป็นหลักการไว้ว่า การจำกัดสิทธิและ

เสรีภาพของบุคคลที่รัฐธรรมนูญรับรองไว้จะกระทำมิได้แต่มีข้อยกเว้นให้กระทำได้ โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายเฉพาะเพื่อการที่รัฐธรรมนูญนี้กำหนดไว้ และเท่าที่จำเป็นเท่านั้น และจะกระทบกระเทือนสาระสำคัญแห่งสิทธิและเสรีภาพนั้นมิได้ กฎหมายที่ออกมาจำกัดสิทธิและเสรีภาพต้องมีผลใช้บังคับเป็นการทั่วไปไม่มุ่งหมายให้ใช้บังคับแก่กรณีใดกรณีหนึ่งหรือแก่บุคคลใดบุคคลหนึ่งเป็นการเจาะจง รัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๐ วรรคหนึ่ง เป็นบทบัญญัติเกี่ยวกับการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของชนชาวไทย ให้บุคคลมีความเสมอกันในกฎหมายและได้รับความคุ้มครองอย่างเท่าเทียมกัน รัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๓ เป็นบทบัญญัติที่ให้สันนิษฐานไว้ก่อนว่าผู้ต้องหาหรือจำเลยในคดีอาญาไม่มีความผิด และก่อนมีคำพิพากษาอันถึงที่สุดแสดงว่า บุคคลใดได้กระทำความผิดจะปฏิบัติต่อบุคคลนั้นเสมือนเป็นผู้กระทำความผิดมิได้ รัฐธรรมนูญ มาตรา ๔๘ วรรคหนึ่ง เป็นบทบัญญัติที่ให้ความคุ้มครองสิทธิของบุคคลในทรัพย์สิน บุคคลผู้เป็นเจ้าของทรัพย์สินย่อมมีสิทธิที่จะใช้สอยและได้ประโยชน์จากทรัพย์สินของตน มีสิทธิติดตามและเอาคืนและขัดขวางบุคคลที่เข้ามาเกี่ยวข้องกับทรัพย์สินโดยมิชอบด้วยกฎหมาย แต่ขอบเขตแห่งสิทธิและการจำกัดสิทธิของบุคคลในทรัพย์สิน อาจถูกจำกัดได้โดยกฎหมายที่รัฐธรรมนูญให้อำนาจในการตราขึ้น ซึ่งการจำกัดสิทธิของบุคคลต้องกระทำเท่าที่จำเป็นและไม่กระทบกระเทือนสาระสำคัญแห่งสิทธิของบุคคลในทรัพย์สินนั้น

พระราชกำหนดการกู้ยืมเงินที่เป็นการฉ้อโกงประชาชน พ.ศ. ๒๕๕๗ มีเหตุผลในการประกาศใช้คือ เนื่องจากปรากฏว่า มีการกู้ยืมเงินหรือรับฝากเงินจากประชาชนทั่วไป โดยมีการจ่ายดอกเบี้ยหรือผลประโยชน์อย่างอื่นตอบแทนให้สูงเกินกว่าประโยชน์ที่ผู้กู้ยืมเงินหรือผู้รับฝากเงินจะพึงหาได้จาก การประกอบธุรกิจตามปกติ โดยผู้กระทำได้ลวงประชาชนที่หวังจะได้ดอกเบี้ยในอัตราสูงให้นำเงินมาเก็บไว้กับตนด้วยการใช้วิธีการจ่ายดอกเบี้ยในอัตราสูงเป็นเครื่องล่อใจ แล้วนำเงินที่ได้จากการกู้ยืมหรือรับฝากเงินรายอื่น ๆ มาจ่ายเป็นดอกเบี้ยหรือผลประโยชน์ให้แก่ผู้ให้กู้ยืมเงิน หรือผู้ฝากเงินรายก่อน ๆ ในลักษณะต่อเนื่องกัน ซึ่งการกระทำดังกล่าวเป็นการฉ้อโกงประชาชน เพราะเป็นที่แน่นอนอยู่แล้วว่า ในที่สุดจะต้องมีประชาชนจำนวนมากไม่สามารถได้รับต้นเงินกลับคืนได้ และผู้กู้ยืมเงินหรือผู้รับฝากเงินกับผู้ที่ร่วมกระทำการดังกล่าวจะได้รับประโยชน์จากเงินที่ตนได้รับมา เพราะผู้ให้กู้ยืมเงินหรือผู้ฝากเงินไม่สามารถบังคับหรือติดตามให้มีการชำระหนี้ได้ อนึ่งกิจการดังกล่าวนี้มีแนวโน้มจะขยายตัวแพร่หลายออกไปอย่างรวดเร็ว หากปล่อยให้มีการดำเนินการต่อไปย่อมจะก่อให้เกิดผลร้ายแก่ประชาชนทั่วไป และจะเป็นอันตรายอย่างร้ายแรงต่อเศรษฐกิจของประเทศ สมควรที่จะมีกฎหมายเพื่อปราบปราม

การกระทำความผิดกล่าว กับสมควรวางมาตรการเพื่อคุ้มครองประโยชน์ของประชาชนที่อาจได้รับความเสียหายจากการถูกหลอกลวง พระราชกำหนดการกู้ยืมเงินที่เป็นการฉ้อโกงประชาชน ฯ ได้กำหนดองค์ประกอบของความผิดฐานกู้ยืมเงินที่เป็นการฉ้อโกงประชาชนตามมาตรา ๔ มีสาระสำคัญว่า ในการกู้ยืมเงิน บุคคลใดโฆษณาหรือประกาศให้ปรากฏต่อประชาชนหรือกระทำความผิดด้วยประการใด ๆ ให้ปรากฏแก่บุคคลตั้งแต่สิบคนขึ้นไปว่า ตนหรือบุคคลใดจะจ่ายหรืออาจจ่ายผลประโยชน์ตอบแทนให้ตามพฤติการณ์แห่งการกู้ยืมเงิน ในอัตราที่สูงกว่าอัตราดอกเบี้ยสูงสุดที่สถาบันการเงินตามกฎหมายว่าด้วยดอกเบี้ยเงินให้กู้ยืมของสถาบันการเงินจะพึงจ่ายได้ โดยที่ตนรู้หรือควรรู้อยู่แล้วว่า ตนหรือบุคคลนั้นจะนำเงินจากผู้ให้กู้ยืมเงินรายนั้นหรือรายอื่นมาจ่ายหมุนเวียนให้แก่ผู้ให้กู้ยืมเงิน โดยที่ตนรู้หรือควรรู้แล้วว่าตนหรือบุคคลนั้นไม่สามารถประกอบกิจการใด ๆ โดยชอบด้วยกฎหมายที่จะให้ผลประโยชน์ตอบแทนพอเพียงที่จะนำมาจ่ายในอัตรานั้นได้ และในการนั้นเป็นเหตุให้ตนได้เงินที่กู้ยืมไป และมาตรา ๕ มีสาระสำคัญว่า ในการกู้ยืมเงินหรือจะกู้ยืมเงิน บุคคลใดมีการโฆษณาหรือประกาศแก่บุคคลทั่วไปหรือโดยการแพร่ข่าวด้วยวิธีการอื่นใด หรือดำเนินกิจการกู้ยืมเงินเป็นปกติธุระ หรือจัดให้มีผู้รับเงินในการกู้ยืมเงินในแหล่งต่าง ๆ หรือจัดให้มีบุคคลตั้งแต่ห้าคนขึ้นไป ไปชักชวนบุคคลต่าง ๆ เพื่อให้มีการให้กู้ยืมเงินหรือได้กู้ยืมเงินจากผู้ให้กู้ยืมเงินเกินสิบคน ซึ่งมีจำนวนเงินกู้ยืมเงินรวมกันตั้งแต่ห้าล้านบาทขึ้นไป อันมิใช่การกู้ยืมเงินจากสถาบันการเงินตามกฎหมายว่าด้วยดอกเบี้ยเงินให้กู้ยืมของสถาบันการเงิน และผู้นั้นจ่ายหรือโฆษณา ประกาศ แพร่ข่าว หรือตกลงว่าจะจ่ายผลประโยชน์ตอบแทนให้แก่ผู้ให้กู้ยืมเงินในอัตราที่สูงกว่าอัตราดอกเบี้ยสูงสุดที่สถาบันการเงินตามกฎหมายว่าด้วยดอกเบี้ยเงินให้กู้ยืมของสถาบันการเงินจะพึงจ่ายได้ ผู้นั้นต้องระวางโทษเช่นเดียวกับผู้กระทำความผิดฐานกู้ยืมเงินที่เป็นการฉ้อโกงประชาชนตามมาตรา ๔ เว้นแต่ผู้นั้นจะสามารถพิสูจน์ได้ว่า กิจการของตนหรือของบุคคลที่ตนอ้างถึงนั้นเป็นกิจการที่ให้ผลประโยชน์ตอบแทนเพียงพอที่จะนำมาจ่ายตามที่ตนได้กล่าวอ้าง หรือหากกิจการดังกล่าวไม่อาจให้ผลประโยชน์ตอบแทนเพียงพอที่จะต้องพิสูจน์ได้ว่า กรณีดังกล่าวได้เกิดขึ้นเนื่องจากสถานการณ์ทางเศรษฐกิจที่ผิดปกติอันไม่อาจคาดหมายได้หรือมีเหตุอันสมควรอย่างอื่น สำหรับการกู้ยืมเงินและผลประโยชน์ตอบแทนอันเป็นองค์ประกอบที่สำคัญของความผิดฐานกู้ยืมเงินที่เป็นการฉ้อโกงประชาชนนั้น กฎหมายให้ความหมายไว้ว่า การกู้ยืมเงิน หมายความว่า รับเงิน ทรัพย์สิน หรือผลประโยชน์อื่นใด ไม่ว่าในลักษณะของการรับฝาก การกู้ การยืม การจำหน่ายบัตรหรือสิ่งอื่นใด การรับเข้าเป็นสมาชิก การรับเข้าร่วมลงทุน การรับเข้าร่วมกระทำการอย่างใดอย่างหนึ่ง หรือ

ในลักษณะอื่นใด โดยผู้กู้ยืมเงินหรือบุคคลอื่นจ่ายผลประโยชน์ตอบแทน หรือตกลงว่าจะจ่ายผลประโยชน์ตอบแทนแก่ผู้ให้กู้ยืมเงิน ไม่ว่าจะเป็นการรับเพื่อตนเองหรือรับในฐานะตัวแทนหรือลูกจ้างของผู้กู้ยืมเงินหรือของผู้ให้กู้ยืมเงิน หรือในฐานะอื่นใด และไม่ว่าการรับหรือการจ่ายเงินทรัพย์สิน ผลประโยชน์อื่นใด หรือผลประโยชน์ตอบแทนนั้น จะกระทำด้วยวิธีการใด ๆ และผลประโยชน์ตอบแทน หมายความว่า เงิน ทรัพย์สิน หรือผลประโยชน์อื่นใดที่ผู้กู้ยืมเงิน หรือบุคคลอื่นจ่ายหรือจะจ่ายให้แก่ผู้ให้กู้ยืมเงินเพื่อการกู้ยืมเงิน ไม่ว่าจะจ่ายในลักษณะดอกเบี้ย เงินปันผล หรือลักษณะอื่นใด

พิจารณาพระราชกำหนดการกู้ยืมเงินที่เป็นการฉ้อโกงประชาชน พ.ศ. ๒๕๒๗ มาตรา ๘ เป็นบทบัญญัติที่มีวัตถุประสงค์เป็นการคุ้มครองประโยชน์ของประชาชนผู้ให้กู้ยืมเงิน เพื่อป้องกันผู้กู้ยืมเงินทำการชักย้ายถ่ายเทหรือซ่อนเร้นทรัพย์สินด้วยวิธีการต่าง ๆ แม้มาตรการดังกล่าวจะยังอยู่ในขั้นตอนที่ศาลยังไม่มีคำพิพากษาว่าบุคคลนั้นได้กระทำความผิดก็ตาม แต่การที่พนักงานเจ้าหน้าที่ใช้อำนาจดำเนินการยึดหรืออายัดทรัพย์สินได้ ข้อเท็จจริงอันเป็นองค์ประกอบแห่งการใช้อำนาจจะต้องเป็นไปตามบทบัญญัติของกฎหมาย กล่าวคือ ผู้กู้ยืมเงินเป็นผู้ต้องหากระทำความผิดตามมาตรา ๔ หรือมาตรา ๕ และมีหนี้สินล้นพ้นตัวตามกฎหมายว่าด้วยการล้มละลาย หรือมีสินทรัพย์ไม่พอชำระหนี้ ซึ่งการที่บุคคลดังกล่าวมีหนี้สินล้นพ้นตัว หรือมีสินทรัพย์ไม่พอชำระหนี้ ย่อมมีผลกระทบต่อประชาชนผู้ให้กู้ยืมเงิน ซึ่งอาจจะไม่ได้รับทรัพย์สินที่ถูกฉ้อโกงไปคืน ดังนั้น เพื่อเป็นการคุ้มครองประโยชน์ของประชาชนผู้ให้กู้ยืมเงิน กฎหมายจึงให้อำนาจพนักงานเจ้าหน้าที่ดำเนินการยึดหรืออายัดทรัพย์สินของผู้นั้นไว้ก่อนได้ แต่อย่างไรก็ตาม พนักงานเจ้าหน้าที่จะต้องได้รับอนุมัติจากรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง จึงจะใช้อำนาจดังกล่าวได้ เท่ากับเป็นการถ่วงการใช้อำนาจโดยผู้บังคับบัญชาในระดับสูงก่อนการใช้อำนาจของพนักงานเจ้าหน้าที่ นอกจากนี้กฎหมายยังมีบทบัญญัติที่จำกัดอำนาจในการยึดหรืออายัดทรัพย์สินของพนักงานเจ้าหน้าที่ไว้ โดยกำหนดมิให้ยึดหรืออายัดทรัพย์สินเกินกว่าเก้าสิบวัน เว้นแต่ในกรณีมีการฟ้องคดีอาญาหรือคดีล้มละลายต่อศาลตามมาตรา ๕ หรือมาตรา ๑๐ แล้ว คำสั่งยึดหรืออายัดดังกล่าวจึงจะยังคงมีผลต่อไปจนกว่าศาลจะสั่งเป็นอย่างอื่น และมาตรา ๘ วรรคสอง บัญญัติให้พนักงานเจ้าหน้าที่ส่งเรื่องให้พนักงานอัยการเพื่อพิจารณาดำเนินคดีล้มละลายต่อไป บทบัญญัติของกฎหมายดังกล่าวจึงมีมาตรการตรวจสอบการใช้อำนาจของพนักงานเจ้าหน้าที่ในการยึดหรืออายัดทรัพย์สินของผู้ต้องหาว่ากระทำความผิดตามมาตรา ๔

หรือมาตรา ๕ ซึ่งมีหนี้สินล้นพ้นตัวตามกฎหมายว่าด้วยการล้มละลาย หรือมีสินทรัพย์ไม่พอชำระหนี้สิน โดยผู้บังคับบัญชาในระดับสูงในเบื้องต้น และการตรวจสอบโดยศาลยุติธรรมอีกชั้นหนึ่ง ซึ่งเป็นหลักประกันการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชน

สำหรับพระราชกำหนดการกู้ยืมเงินที่เป็นการฉ้อโกงประชาชน พ.ศ. ๒๕๒๗ มาตรา ๑๐ เป็นบทบัญญัติที่ให้อำนาจพนักงานอัยการฟ้องผู้กู้ยืมที่ เป็นผู้ต้องหาว่ากระทำความผิดตามมาตรา ๔ หรือมาตรา ๕ แห่งพระราชกำหนดการกู้ยืมเงินที่เป็นการฉ้อโกงประชาชน ฯ เป็นบุคคลล้มละลายได้ เมื่อเป็นไปตามหลักเกณฑ์ตามอนุมาตรา (๑) - (๓) และในการพิจารณาคดีล้มละลายของศาล ศาลจะต้องพิจารณาให้得其ความจริงตามมาตรา ๑๐ วรรคหนึ่ง จึงจะมีคำสั่งพิทักษ์ทรัพย์ถูกหนี้เด็ดขาดได้ กล่าวคือ นอกจากศาลจะต้องพิจารณาให้得其ความจริงว่า เป็นผู้ที่มีหนี้สินล้นพ้นตัวหรือมีสินทรัพย์ไม่พอชำระหนี้สิน และเป็นหนี้ผู้ให้กู้ยืมเงินรายหนึ่งหรือหลายรายเป็นจำนวน ไม่น้อยกว่าหนึ่งแสนบาท และหนี้้นั้นอาจกำหนดจำนวนได้โดยแน่นอนจะถึงกำหนดชำระโดยพลันหรือในอนาคตก็ตามแล้ว ศาลจะต้องพิจารณาให้得其ความจริงด้วยว่า ผู้นั้นเป็นผู้กู้ยืมเงินที่ เป็นผู้ต้องหาว่ากระทำความผิดตามมาตรา ๔ หรือมาตรา ๕ ด้วย จึงเป็นบทบัญญัติที่ให้ศาลมีอำนาจตรวจสอบการใช้อำนาจของพนักงานเจ้าหน้าที่ตามพระราชกำหนดการกู้ยืมเงินที่เป็นการฉ้อโกงประชาชน พ.ศ. ๒๕๒๗ ดังนั้น พระราชกำหนดการกู้ยืมเงิน ฯ มาตรา ๑๐ จึงเป็นทั้งบทบัญญัติที่ให้ความคุ้มครองประโยชน์ของประชาชนผู้ให้กู้ยืมเงิน และให้ความคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชนจากการใช้อำนาจรัฐด้วย แต่อย่างไรก็ตาม พระราชกำหนดการกู้ยืมเงินที่เป็นการฉ้อโกงประชาชน ฯ มาตรา ๑๐ วรรคท้าย ที่ให้ศาลมีอำนาจกำหนดหลักเกณฑ์เกี่ยวกับส่วนแบ่งทรัพย์สินของเจ้าหนี้ในลำดับ (๘) ของมาตรา ๑๓๐ แห่งพระราชบัญญัติล้มละลาย พุทธศักราช ๒๔๘๓ นั้น เนื่องจากมาตรา ๑๓๐ ได้มีการแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติล้มละลาย (ฉบับที่ ๕) พ.ศ. ๒๕๔๒ เป็นผลให้ มาตรา ๑๓๐ ไม่มีอนุมาตรา (๘) คงเพียงอนุมาตรา (๓) ที่ใช้ข้อความเช่นเดียวกับอนุมาตรา (๘) เดิม จึงควรแก้ไข มาตรา ๑๐ วรรคท้ายดังกล่าวให้สอดคล้องกับการแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติล้มละลาย ฯ

ดังนั้น พระราชกำหนดการกู้ยืมเงินที่เป็นการฉ้อโกงประชาชน พ.ศ. ๒๕๒๗ มาตรา ๘ และมาตรา ๑๐ จึงเป็นบทบัญญัติที่ให้ความคุ้มครองศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ สิทธิและเสรีภาพของบุคคลตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๔ ไม่เป็นบทบัญญัติที่มีผลให้อำนาจโดยองค์กรของรัฐละเมิดศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ สิทธิและเสรีภาพ ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ เป็นบทบัญญัติที่จำกัดสิทธิและ

เสรีภาพของบุคคลภายในเงื่อนไขที่รัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕ กำหนดไว้ และให้ความคุ้มครองบุคคลตามกฎหมายเท่าเทียมกันตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๐ วรรคหนึ่ง ไม่ขัดต่อหลักการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของผู้ต้องหาหรือจำเลยก่อนมีคำพิพากษาอันถึงที่สุดแสดงว่าบุคคลนั้นได้กระทำความผิดจะปฏิบัติต่อบุคคลนั้นเสมือนเป็นผู้กระทำความผิดมิได้ ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๓ และเป็นบทบัญญัติที่จำกัดสิทธิในทรัพย์สินของบุคคลเท่าที่จำเป็นภายในขอบเขตที่รัฐธรรมนูญ มาตรา ๔๘ วรรคหนึ่ง ให้กระทำได้

อาศัยเหตุผลดังกล่าวข้างต้น จึงวินิจฉัยว่า พระราชกำหนดการกู้ยืมเงินที่เป็นการฉ้อโกงประชาชน พ.ศ. ๒๕๒๗ มาตรา ๘ และมาตรา ๑๐ ไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๔ มาตรา ๒๖ มาตรา ๒๕ มาตรา ๓๐ วรรคหนึ่ง มาตรา ๓๓ และมาตรา ๔๘ วรรคหนึ่ง

นายพัน จันทรปาน

ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

ปฏิบัติหน้าที่ประธานที่ประชุมคณะตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

คำวินิจฉัยของ นายจิระ บุญพจนสุนทร ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

ที่ ๖๓/๒๕๔๘

วันที่ ๒๕ ธันวาคม ๒๕๔๘

เรื่อง ศาลอุทธรณ์ส่งคำโต้แย้งของจำเลย (บริษัท บลิสเซอร์ อินเตอร์กรุ๊ป จำกัด กับพวก) ขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๔ (กรณีพระราชกำหนดการกู้ยืมเงินที่เป็นการฉ้อโกงประชาชน พ.ศ. ๒๕๒๗ แก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ. ๒๕๓๔ มาตรา ๘ และมาตรา ๑๐ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๖ มาตรา ๒๖ มาตรา ๒๕ มาตรา ๓๐ มาตรา ๓๓ และมาตรา ๔๘)

กรณีสืบเนื่องจากพนักงานอัยการ สำนักงานอัยการสูงสุด อาศัยอำนาจตามพระราชกำหนดการกู้ยืมเงินที่เป็นการฉ้อโกงประชาชน พ.ศ. ๒๕๒๗ แก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ. ๒๕๓๔ มาตรา ๑๐ ฟ้องบริษัท บลิสเซอร์ อินเตอร์กรุ๊ป จำกัด ที่ ๑ กับพวกรวม ๑๐ คนต่อศาลแพ่ง โดยขอให้มีคำสั่งพิทักษ์ทรัพย์จำเลยทั้งสืบเด็ดขาดและพิพากษาให้จำเลยทั้งสืบเป็นบุคคลล้มละลาย ตามพระราชบัญญัติล้มละลาย พุทธศักราช ๒๔๘๓ ต่อไป ปรากฏตามคดีหมายเลขคำที่ ล. ๑๖๔/๒๕๓๗

จำเลยที่ ๑ จำเลยที่ ๔ จำเลยที่ ๕ จำเลยที่ ๖ จำเลยที่ ๘ และจำเลยที่ ๑๐ ยื่นคำให้การปฏิเสธฟ้องของโจทก์และต่อสู้คดีหลายประเด็น ส่วนจำเลยที่ ๒ จำเลยที่ ๓ จำเลยที่ ๗ และจำเลยที่ ๙ ไม่ยื่นคำให้การ

ต่อมาศาลแพ่งได้มีคำสั่งให้โอนคดีไปพิจารณายังศาลล้มละลายกลาง เป็นคดีหมายเลขคำที่ ๒๒/๒๕๔๓

วันที่ ๑๕ กุมภาพันธ์ ๒๕๔๕ ศาลล้มละลายกลางมีคำสั่งพิทักษ์ทรัพย์ของจำเลยทั้งสืบเด็ดขาด ตามพระราชกำหนดการกู้ยืมเงินที่เป็นการฉ้อโกงประชาชน พ.ศ. ๒๕๒๗ มาตรา ๑๐ และพระราชบัญญัติล้มละลาย พุทธศักราช ๒๔๘๓ มาตรา ๑๔ ตามคดีหมายเลขแดงที่ ๒๔๒/๒๕๔๕ ของศาลล้มละลายกลาง

จำเลยที่ ๑ และจำเลยที่ ๓ อุทธรณ์คำสั่งศาลล้มละลายกลาง โดยขอให้ศาลอุทธรณ์มีคำสั่งให้เพิกถอนคำสั่งพิทักษ์ทรัพย์เด็ดขาดของจำเลยทั้งสืบและพิพากษากลับคำพิพากษาของศาลชั้นต้นให้ยกฟ้องกับให้ปล่อยทรัพย์ที่กระทรวงการคลังมีคำสั่งให้ยึดหรืออายัดทรัพย์สินของจำเลยที่ ๑ กับพวกรวม ๑๐ คน

นอกจากนี้จำเลยที่ ๑ และจำเลยที่ ๓ ได้ยื่นคำร้องโต้แย้งปัญหาข้อกฎหมายว่า พระราชกำหนดการกู้ยืมเงิน ที่เป็นการรื้อโก่งประชาชน พ.ศ. ๒๕๒๗ แก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ. ๒๕๓๔ มาตรา ๘ และมาตรา ๑๐ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๖ มาตรา ๒๖ มาตรา ๒๕ มาตรา ๓๐ มาตรา ๓๓ และมาตรา ๔๘ โดยอ้างเหตุผลว่าถูกกล่าวหาว่ากระทำความผิดตามพระราชกำหนดฯ ดังกล่าว พนักงานเจ้าหน้าที่ก็สามารถใช้ดุลพินิจยึดหรืออายัดทรัพย์สินของผู้ต้องหาได้ และพนักงานอัยการสามารถฟ้องผู้ถูกกล่าวหาให้เป็นบุคคลล้มละลายได้ ทั้งที่รัฐธรรมนูญได้บัญญัติให้สันนิษฐานไว้ก่อนว่าผู้ต้องหาหรือจำเลยเป็นผู้สุจริต และจะปฏิบัติต่อผู้ต้องหาเหมือนผู้กระทำความผิดไม่ได้ และผู้ต้องหาไม่มีสิทธิต่อสู้คดีเพื่อพิสูจน์ความบริสุทธิ์ของตน การที่พระราชกำหนดการกู้ยืมเงินฯ มาตรา ๘ และมาตรา ๑๐ บัญญัติให้อำนาจพนักงานเจ้าหน้าที่และพนักงานอัยการไว้เช่นนั้นเป็นการลิดรอนและจำกัดสิทธิเสรีภาพและทรัพย์สินของบุคคลโดยไม่เป็นธรรม และไม่ให้ความเสมอภาคกันตามกฎหมาย ทั้งไม่มีมาตรการคุ้มครองผู้ต้องหาหรือจำเลยหากปรากฏภายหลังว่า ไม่ได้เป็นผู้กระทำความผิด ขอให้ส่งปัญหาว่าพระราชกำหนดการกู้ยืมเงินฯ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๖ มาตรา ๒๖ มาตรา ๒๕ มาตรา ๓๐ มาตรา ๓๓ และมาตรา ๔๘ หรือไม่ ไปให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๔

ศาลอุทธรณ์มีคำสั่งตามรายงานกระบวนการพิจารณาลงวันที่ ๔ มีนาคม ๒๕๔๗ ว่า จำเลยที่ ๑ และจำเลยที่ ๓ ยื่นคำร้องขอให้ศาลอุทธรณ์ส่งคำร้องไปให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่าบทบัญญัติ มาตรา ๘ และมาตรา ๑๐ แห่งพระราชกำหนดฯ ดังกล่าว ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ ซึ่งศาลอุทธรณ์เห็นว่าคำร้องขอดังกล่าว ยังไม่มีคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญว่าขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญหรือไม่ ให้ส่งศาลรัฐธรรมนูญเพื่อพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๔ ประกอบกับมาตรา ๖

สำนักงานศาลยุติธรรมส่งคำโต้แย้งของจำเลยที่ ๑ และจำเลยที่ ๓ ที่ขอให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่าพระราชกำหนดการกู้ยืมเงินที่เป็นการรื้อโก่งประชาชน พ.ศ. ๒๕๒๗ แก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ. ๒๕๓๔ มาตรา ๘ และมาตรา ๑๐ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๖ มาตรา ๒๖ มาตรา ๒๕ มาตรา ๓๐ มาตรา ๓๓ และมาตรา ๔๘ หรือไม่ ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๔ วรรคหนึ่ง

ความละเอียดของคำคู่ความตลอดจนคำโต้แย้งของคู่ความปรากฏตามคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ (คำวินิจฉัยกลาง) แล้ว

ศาลรัฐธรรมนูญมีมติรับคำร้องของจำเลยที่ ๑ และจำเลยที่ ๓ ไว้พิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๔

คงมีประเด็นที่ศาลรัฐธรรมนูญต้องพิจารณาวินิจฉัยว่า พระราชกำหนดการกู้ยืมเงินที่เป็นการ
ถือโกงประชาชน พ.ศ. ๒๕๒๗ แก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ. ๒๕๓๔ มาตรา ๘ และมาตรา ๑๐ ขัดหรือแย้ง
ต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๖ มาตรา ๒๖ มาตรา ๒๘ มาตรา ๓๐ มาตรา ๓๓ และมาตรา ๔๘ หรือไม่

บทบัญญัติแห่งกฎหมายที่เกี่ยวข้อง

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐

“มาตรา ๖ รัฐธรรมนูญเป็นกฎหมายสูงสุดของประเทศ บทบัญญัติใดของกฎหมาย กฎ หรือ
ข้อบังคับ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญนี้ บทบัญญัตินั้นเป็นอันใช้บังคับมิได้”

“มาตรา ๒๖ การใช้อำนาจโดยองค์กรของรัฐทุกองค์กร ต้องคำนึงถึงศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์
สิทธิและเสรีภาพตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญนี้”

“มาตรา ๒๘ การจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลที่รัฐธรรมนูญรับรองไว้จะกระทำมิได้
เว้นแต่โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายเฉพาะเพื่อการที่รัฐธรรมนูญนี้กำหนดไว้และเท่าที่จำเป็น
เท่านั้น และจะกระทบกระเทือนสาระสำคัญแห่งสิทธิและเสรีภาพนั้นมิได้

กฎหมายตามวรรคหนึ่งต้องมีผลใช้บังคับเป็นการทั่วไปและไม่มุ่งหมายให้ใช้บังคับแก่กรณีใด
กรณีหนึ่งหรือแก่บุคคลใดบุคคลหนึ่งเป็นการเจาะจง ทั้งต้องระบุบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญที่ให้อำนาจ
ในการตรากฎหมายนั้นด้วย

บทบัญญัติวรรคหนึ่งและวรรคสองให้นำมาใช้บังคับกับกฎหรือข้อบังคับที่ออกโดยอาศัยอำนาจ
ตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายด้วย โดยอนุโลม”

“มาตรา ๓๐ บุคคลย่อมเสมอกันในกฎหมายและได้รับความคุ้มครองตามกฎหมายเท่าเทียมกัน
ชายและหญิงมีสิทธิเท่าเทียมกัน

การเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมต่อบุคคลเพราะเหตุแห่งความแตกต่างในเรื่องถิ่นกำเนิด เชื้อชาติ
ภาษา เพศ อายุ สภาพทางกายหรือสุขภาพ สถานะของบุคคล ฐานะทางเศรษฐกิจหรือสังคม ความเชื่อ
ทางศาสนา การศึกษาอบรมหรือความคิดเห็นทางการเมืองอันไม่ขัดต่อบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ
จะกระทำมิได้

มาตรการที่รัฐกำหนดขึ้นเพื่อจัดอุปสรรคหรือส่งเสริมให้บุคคลสามารถใช้สิทธิและเสรีภาพได้
เช่นเดียวกับบุคคลอื่น ย่อมไม่ถือเป็นการเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมตามวรรคสาม”

“มาตรา ๓๓ ในคดีอาญา ต้องสันนิษฐานไว้ก่อนว่าผู้ต้องหาหรือจำเลยไม่มีความผิด

ก่อนมีคำพิพากษานั้นถึงที่สุดแสดงว่าบุคคลใดได้กระทำความผิดจะปฏิบัติต่อบุคคลนั้นเสมือนเป็นผู้กระทำความผิดมิได้”

“มาตรา ๔๘ สิทธิของบุคคลในทรัพย์สินย่อมได้รับความคุ้มครอง ขอบเขตแห่งสิทธิและการจำกัดสิทธิเช่นนี้ ย่อมเป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติ

การสืบมรดกย่อมได้รับความคุ้มครอง สิทธิของบุคคลในการสืบมรดกย่อมเป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติ”

“มาตรา ๒๑๘ ในกรณีเพื่อประโยชน์ในอันที่จะรักษาความปลอดภัยของประเทศ ความปลอดภัยสาธารณะ ความมั่นคงในทางเศรษฐกิจของประเทศ หรือป้องปัดภัยพิบัติสาธารณะ พระมหากษัตริย์จะทรงตราพระราชกำหนดให้ใช้บังคับดังเช่นพระราชบัญญัติก็ได้

การตราพระราชกำหนดตามวรรคหนึ่ง ให้กระทำได้เฉพาะเมื่อคณะรัฐมนตรีเห็นว่าเป็นกรณีฉุกเฉินที่มีความจำเป็นรีบด่วนอันมิอาจจะหลีกเลี่ยงได้

ฯลฯ”

พระราชกำหนดการกู้ยืมเงินที่เป็นการฉ้อโกงประชาชน พ.ศ. ๒๕๒๗ แก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ. ๒๕๓๔

“มาตรา ๔ ผู้ใดโฆษณาหรือประกาศให้ปรากฏต่อประชาชนหรือกระทำความผิดประการใด ๆ ให้ปรากฏแก่บุคคลตั้งแต่สิบคนขึ้นไปว่า ในการกู้ยืมเงิน ตนหรือบุคคลใดจะจ่ายผลประโยชน์ตอบแทนให้สูงกว่าอัตราดอกเบี้ยสูงสุดที่สถาบันการเงินตามกฎหมายว่าด้วยดอกเบี้ยเงินให้กู้ยืมของสถาบันการเงินจะพึงจ่ายได้ โดยที่ตนรู้หรือควรรู้อยู่แล้วว่า ตนหรือบุคคลนั้นจะนำเงินจากผู้ที่กู้ยืมเงินรายนั้นหรือรายอื่นมาจ่ายหมุนเวียนให้แก่ผู้ให้กู้ยืมเงิน หรือโดยที่ตนรู้หรือควรรู้อยู่แล้วว่า ตนหรือบุคคลนั้นไม่สามารถประกอบกิจการใด ๆ โดยชอบด้วยกฎหมายที่จะให้ผลประโยชน์ตอบแทนพอเพียงที่จะนำมาจ่ายในอัตรานั้นได้ และในการนั้น เป็นเหตุให้ตนหรือบุคคลใดได้กู้ยืมเงินไป ผู้นั้นกระทำความผิดฐานกู้ยืมเงินที่เป็นการฉ้อโกงประชาชน”

“มาตรา ๕ ผู้ใดกระทำการดังต่อไปนี้

(๑) ในการกู้ยืมเงินหรือจะกู้ยืมเงิน

(ก) มีการโฆษณาหรือประกาศแก่บุคคลทั่วไป หรือโดยการแพร่ข่าวด้วยวิธีอื่นใด หรือ

(ข) ดำเนินกิจการกู้ยืมเงินเป็นปกติธุระ หรือ

(ค) จัดให้มีผู้รับเงินในการกู้ยืมเงินในแหล่งต่าง ๆ หรือ

(ง) จัดให้มีบุคคลตั้งแต่ห้าคนขึ้นไป ไปชักชวนบุคคลต่าง ๆ เพื่อให้มีการให้กู้ยืมเงิน หรือ

(จ) ได้กู้ยืมเงินจากผู้ให้กู้ยืมเงินเกินสิบคนซึ่งมีจำนวนเงินกู้ยืมรวมกันตั้งแต่ห้าล้านบาทขึ้นไป อันมิใช่การกู้ยืมเงินจากสถาบันการเงินตามกฎหมายว่าด้วยดอกเบี้ยเงินให้กู้ยืมของสถาบันการเงิน และ

(๒) ผู้ขึ้น

(ก) จำย หรือโฆษณา ประกาศ แพร่ข่าว หรือตกลงว่าจะจ่ายผลประโยชน์ตอบแทนให้แก่ผู้ให้กู้ยืมเงิน ในอัตราที่สูงกว่าอัตราดอกเบี้ยสูงสุดที่สถาบันการเงินตามกฎหมายว่าด้วยดอกเบี้ยเงินให้กู้ยืมของสถาบันการเงิน จะพึงจ่ายได้ หรือ

(ข) ไม่ยอมปฏิบัติตามคำสั่งของพนักงานเจ้าหน้าที่ตามมาตรา ๗ (๑) (๒) หรือ (๓) หรือกิจการของผู้ขึ้นตามที่ผู้ขึ้นได้ให้ข้อเท็จจริงต่อพนักงานเจ้าหน้าที่ตามมาตรา ๗ ไม่ปรากฏหลักฐานพอที่จะเชื่อได้ว่า เป็นกิจการที่ให้ผลประโยชน์ตอบแทนพอเพียงที่จะนำมาจ่ายให้แก่ผู้ให้กู้ยืมเงินทั้งหลาย

ผู้ขึ้นต้องระวางโทษเช่นเดียวกับผู้กระทำความผิดฐานกู้ยืมเงินที่เป็นการฉ้อโกงประชาชนตามมาตรา ๔ ทั้งนี้ เว้นแต่ผู้ขึ้นจะสามารถพิสูจน์ได้ว่า กิจการของตนหรือของบุคคลที่ตนอ้างถึงนั้น เป็นกิจการที่ให้ผลประโยชน์ตอบแทนพอเพียงที่จะนำมาจ่ายตามที่ตนได้กล่าวอ้าง หรือหากกิจการดังกล่าวไม่อาจให้ผลประโยชน์ตอบแทนพอเพียง ก็จะต้องพิสูจน์ได้ว่ากรณีดังกล่าวได้เกิดขึ้นเนื่องจากสถานการณ์ทางเศรษฐกิจที่ผิดปกติอันไม่อาจคาดหมายได้หรือมีเหตุอันสมควรอย่างอื่น”

“มาตรา ๘ ถ้าพนักงานเจ้าหน้าที่มีเหตุอันควรเชื่อว่า ผู้กู้ยืมเงินผู้ใดที่ เป็นผู้ต้องหาว่ากระทำความผิดตามมาตรา ๔ หรือมาตรา ๕ มีหนี้สินล้นพ้นตัวตามกฎหมายว่าด้วยการล้มละลายหรือมีสินทรัพย์ไม่พอชำระหนี้สินและเห็นสมควรให้มีการดำเนินการยึดหรืออายัดทรัพย์สินของผู้ขึ้นไว้ก่อนเพื่อคุ้มครองประโยชน์ของประชาชนผู้ให้กู้ยืมเงิน ให้พนักงานเจ้าหน้าที่โดยอนุมัติของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังมีอำนาจสั่งยึดหรืออายัดทรัพย์สินของผู้ขึ้นไว้ก่อนได้แต่จะยึดหรืออายัดทรัพย์สินไว้เกินกว่าเก้าสิบวันไม่ได้ เว้นแต่ในกรณีมีการฟ้องคดีต่อศาลตามมาตรา ๙ หรือมาตรา ๑๐ ให้คำสั่งยึดหรืออายัดดังกล่าวยังคงมีผลต่อไปจนกว่าศาลจะสั่งเป็นอย่างอื่น

เมื่อได้มีการยึดหรืออายัดทรัพย์สินของผู้ใดไว้ตามวรรคหนึ่ง หรือเมื่อพนักงานเจ้าหน้าที่มีเหตุอันควรเชื่อว่าผู้กู้ยืมเงินที่ เป็นผู้ต้องหาว่ากระทำความผิดตามมาตรา ๔ หรือมาตรา ๕ มีหนี้สินล้นพ้นตัว

ตามกฎหมายว่าด้วยการล้มละลาย หรือมีสินทรัพย์ไม่พอชำระหนี้สิน แต่ยังไม่สมควรสั่งยึดหรืออายัด ทรัพย์สินตามวรรคหนึ่ง ให้พนักงานเจ้าหน้าที่ส่งเรื่องให้พนักงานอัยการเพื่อพิจารณาดำเนินคดีล้มละลาย ต่อไปตามมาตรา ๑๐

การยึดหรืออายัดทรัพย์สินตามวรรคหนึ่ง ให้นำบทบัญญัติตามประมวลรัษฎากรที่เกี่ยวกับการยึดหรืออายัดทรัพย์สินมาใช้บังคับโดยอนุโลม”

“มาตรา ๑๐ เพื่อคุ้มครองประโยชน์ของประชาชนผู้ให้กู้ยืมเงิน ให้พนักงานอัยการมีอำนาจฟ้อง ผู้กู้ยืมเงินที่ เป็นผู้ต้องหาว่ากระทำความผิดตามมาตรา ๔ หรือมาตรา ๕ เป็นบุคคลล้มละลายได้ เมื่อ

(๑) เป็นผู้มีหนี้สินล้นพ้นตัว หรือมีสินทรัพย์ไม่พอชำระหนี้สินได้

(๒) เป็นหนี้ผู้ให้กู้ยืมเงินรายหนึ่งหรือหลายรายเป็นจำนวนไม่น้อยกว่าหนึ่งแสนบาท และ

(๓) หนี้้นั้นอาจกำหนดจำนวนได้โดยแน่นอน ไม่ว่าหนี้้นั้นจะถึงกำหนดชำระโดยพลันหรือ ในอนาคตก็ตาม

การฟ้องคดีล้มละลายตามวรรคหนึ่ง ให้ดำเนินกระบวนการพิจารณาไปตามกฎหมายว่าด้วยการล้มละลาย โดยให้ถือว่าพนักงานอัยการมีฐานะและสิทธิหน้าที่เสมือนเจ้าหนี้ผู้เป็นโจทก์ และให้ได้รับ ยกเว้นค่าธรรมเนียม ค่าฤชาธรรมเนียม หรือการต้องวางเงินประกันต่าง ๆ ตามกฎหมายดังกล่าว

ในการพิจารณาคดีล้มละลาย ถ้าศาลพิจารณาได้ความจริงตามวรรคหนึ่ง ให้ศาลมีคำสั่งพิทักษ์ทรัพย์ ลูกหนี้เด็ดขาด

ในการพิพากษาคดีล้มละลายตามมาตรา ๑๑ ให้ศาลมีอำนาจกำหนดหลักเกณฑ์เกี่ยวกับส่วนแบ่ง ทรัพย์สินของเจ้าหนี้ในลำดับ (๘) ของมาตรา ๑๓๐ แห่งพระราชบัญญัติล้มละลาย พุทธศักราช ๒๔๘๓ เพื่อให้เกิดความเป็นธรรมแก่เจ้าหนี้ทั้งหลาย โดยให้คำนึงถึงผลประโยชน์ตอบแทนที่เจ้าหนี้ผู้ให้กู้ยืมเงิน แต่ละรายได้รับมาแล้วก่อนมีการดำเนินคดีล้มละลายประกอบด้วย”

พิเคราะห์แล้วข้อเท็จจริงปรากฏว่าในช่วงที่ตราพระราชกำหนดดังกล่าวมีการหลอกลวง ประชาชนให้เงินไปฝาก โดยหลอกลวงในลักษณะจะจ่ายดอกเบี้ยให้อัตราสูง และในที่สุดไม่สามารถ ชำระเงินคืนแก่ประชาชนผู้ฝากได้ อันกระทบถึงความมั่นคงทางเศรษฐกิจของประเทศ คณะรัฐมนตรี อาศัยอำนาจตามมาตรา ๑๕๗ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๒๑ ตราพระราชกำหนดดังกล่าวขึ้น ดังปรากฏเหตุผลตามหมายเหตุท้ายพระราชกำหนด ฯ ว่า “เนื่องจากขณะนี้ ปรากฏว่า มีการกู้ยืมเงินหรือรับฝากเงินจากประชาชนทั่วไป โดยมีการจ่ายดอกเบี้ยหรือผลประโยชน์

อย่างอื่นตอบแทนให้สูงเกินกว่าประโยชน์ที่ผู้กู้ยืมเงินหรือผู้รับฝากเงินจะพึงหามาได้จากการประกอบธุรกิจตามปกติ โดยผู้กระทำได้ลงประชาชนที่หวังจะได้ดอกเบี้ยในอัตราสูงให้นำเงินมาเก็บไว้กับตนด้วยการใช้วิธีการจ่ายดอกเบี้ยในอัตราสูงเป็นเครื่องล่อใจแล้วนำเงินที่ได้มาจากการกู้ยืมหรือรับฝากเงินรายอื่น ๆ มาจ่ายเป็นดอกเบี้ยหรือผลประโยชน์ให้แก่ผู้ให้กู้ยืมเงินหรือผู้ฝากเงินรายก่อน ๆ ในลักษณะต่อเนื่องกัน ซึ่งการกระทำดังกล่าวเป็นการถือโกงประชาชน เพราะเป็นที่แน่นอนอยู่แล้วว่า ในที่สุดจะต้องมีประชาชนจำนวนมากไม่สามารถได้รับต้นเงินกลับคืนได้ และผู้กู้ยืมเงินหรือผู้รับฝากเงินกับผู้ร่วมกระทำการดังกล่าวจะได้รับประโยชน์จากเงินที่ตนได้รับมา เพราะผู้ให้กู้ยืมเงินหรือผู้ฝากเงินไม่สามารถบังคับหรือติดตามให้มีการชำระหนี้ได้ อนึ่ง กิจการดังกล่าวนี้มีแนวโน้มจะขยายตัวแพร่หลายออกไปอย่างรวดเร็ว หากปล่อยให้มีการดำเนินการต่อไปย่อมจะก่อให้เกิดผลร้ายแก่ประชาชนทั่วไป และจะเป็นอันตรายอย่างร้ายแรงต่อเศรษฐกิจของประเทศ สมควรที่จะมีกฎหมายเพื่อปราบปรามการกระทำดังกล่าว กับสมควรวางมาตรการเพื่อคุ้มครองประโยชน์ของประชาชนที่อาจได้รับความเสียหายจากการถูกหลอกลวง และโดยที่เป็นกรณีฉุกเฉินที่มีความจำเป็นรีบด่วนในอันจะรักษาความมั่นคงในทางเศรษฐกิจของประเทศ จึงจำเป็นต้องตราพระราชกำหนดนี้”

เมื่อพระราชกำหนดดังกล่าวมีผลบังคับให้ผู้กระทำความผิดฐานกู้ยืมเงินที่เป็นการถือโกงประชาชนตามมาตรา ๔ และผู้ที่เสมือนเป็นผู้กระทำความผิดฐานดังกล่าวตามมาตรา ๕ มีโทษทางอาญาถึงจำคุกตั้งแต่ห้าปีถึงสิบปี และปรับตั้งแต่ห้าแสนบาทถึงหนึ่งล้านบาท และปรับอีกไม่เกินวันละหนึ่งหมื่นบาท ตลอดเวลาที่ยังฝ่าฝืนอยู่ ดังความที่ปรากฏตามมาตรา ๑๒ ของพระราชกำหนดการกู้ยืมเงินฯ อันเป็นมาตรการทางอาญาเพื่อปราบปรามผู้กระทำความผิด ส่วนมาตรการคุ้มครองและปกป้องประโยชน์ของประชาชนผู้ให้กู้ยืมเงินในทางแพ่ง ดังที่ปรากฏตามมาตรา ๘ และมาตรา ๑๐ ซึ่งเป็นประเด็นที่เข้าสู่การพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญคดีนี้ จะได้พิจารณาตามลำดับดังนี้

กรณีตามพระราชกำหนดการกู้ยืมเงินฯ มาตรา ๘ เป็นบทบัญญัติให้พนักงานเจ้าหน้าที่ซึ่งรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังและรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยแต่งตั้งให้ปฏิบัติการตามพระราชกำหนดการกู้ยืมเงินฯ โดยอนุมติรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง มีอำนาจสั่งยึดหรืออายัดทรัพย์สินของผู้ต้องหาที่ถูกกล่าวหาว่ากระทำความผิดตามมาตรา ๔ หรือมาตรา ๕ ไว้ก่อนเป็นเวลาไม่เกินเก้าสิบวัน หากพนักงานเจ้าหน้าที่มีเหตุอันควรเชื่อว่า ผู้ต้องหาหนีสินล้นพ้นตัวตามกฎหมายว่าด้วยการล้มละลาย หรือมีสินทรัพย์ไม่พอชำระหนี้สิน เว้นแต่ในกรณีที่มีการฟ้องคดีต่อศาลตามมาตรา ๕

หรือมาตรา ๑๐ ให้คำสั่งยึดหรืออายัดดังกล่าวมีผลต่อไปจนกว่าศาลจะสั่งเป็นอย่างอื่น ซึ่งเป็นการคุ้มครองประโยชน์ของบรรดาผู้ถูกหลอกลวงที่นำเงินไปให้กู้หรือผู้ฝากเงินที่จะได้รับเงินคืนในกาลข้างหน้า ซึ่งต้องประกอบด้วยเงื่อนไขตามที่ระบุไว้ในมาตรา ๘ เสมือนเป็นวิธีชั่วคราวก่อนพิพากษาตามประมวลกฎหมายวิธีความแพ่ง

ส่วนกรณีตามพระราชกำหนดการกู้ยืมเงินฯ มาตรา ๑๐ เป็นกรณีที่ใช้มาตรการทางคดีล้มละลาย ดำเนินการกับผู้ต้องหาที่ถูกกล่าวหาว่ากระทำความผิดตามมาตรา ๔ หรือมาตรา ๕ หากปรากฏข้อเท็จจริงตามที่ระบุไว้ในมาตรา ๑๐ กล่าวคือเมื่อผู้ต้องหาที่มีสถานะดังนี้

- (๑) เป็นผู้มีหนี้สินล้นพ้นตัว หรือมีสินทรัพย์ไม่พอชำระหนี้สินได้
- (๒) เป็นหนี้ผู้ให้กู้ยืมเงินรายหนึ่งหรือหลายรายเป็นจำนวนไม่น้อยกว่าหนึ่งแสนบาท และ
- (๓) หนี้้นั้นอาจกำหนดจำนวนได้โดยแน่นอน ไม่ว่าหนี้้นั้นจะถึงกำหนดชำระโดยพลันหรือในอนาคตก็ตาม

ให้พนักงานอัยการมีอำนาจฟ้องผู้กู้ยืมเงินที่เป็นผู้ต้องหาว่ากระทำความผิดตามมาตรา ๔ หรือมาตรา ๕ แห่งพระราชกำหนดการกู้ยืมเงินฯ ให้ล้มละลายได้ เมื่อเข้าสู่กระบวนการล้มละลายแล้ว การคุ้มครองประโยชน์ของประชาชนผู้ให้กู้ยืมเงินย่อมมีประสิทธิภาพ เพราะการดำเนินคดีล้มละลายต้องดำเนินการโดยเร่งด่วน และเมื่อมีคำสั่งพิทักษ์ทรัพย์ของลูกหนี้แล้ว อำนาจจัดการและทรัพย์สินของลูกหนี้จะตกอยู่ที่เจ้าพนักงานพิทักษ์ทรัพย์ ลูกหนี้หมดอำนาจกระทำการใด ๆ เกี่ยวกับทรัพย์สินหรือกิจการของตน หากลูกหนี้ฝ่าฝืนจะมีโทษทางอาญาถึงจำคุก (พระราชบัญญัติล้มละลาย พุทธศักราช ๒๔๘๓ มาตรา ๑๓ มาตรา ๒๒ มาตรา ๒๔ และมาตรา ๑๖๕) นอกจากนี้เจ้าพนักงานพิทักษ์ทรัพย์ยังสามารถใช้อำนาจตามพระราชบัญญัติล้มละลายฯ ติดตามเอาทรัพย์สินของลูกหนี้เพื่อรวมไว้เป็นกองกลาง เช่นขอให้ศาลสั่งเพิกถอนการที่ลูกหนี้ได้กระทำไปโดยฉ้อฉล หรือเพิกถอนการที่ลูกหนี้โอนทรัพย์สินหรือกระทำการใด ๆ หรือยินยอมให้กระทำการก่อนมีการขอให้ล้มละลายภายใน ๓ เดือนซึ่งเป็นทางให้เจ้าหนี้ได้เปรียบแก่กัน ตลอดจนเรียกให้ลูกหนี้ของลูกหนี้ชำระหนี้และยืนยันให้ชำระหนี้โดยไม่ต้องฟ้องเป็นคดี เป็นต้น (พระราชบัญญัติล้มละลาย พุทธศักราช ๒๔๘๓ มาตรา ๑๑๓ มาตรา ๑๑๕ และมาตรา ๑๑๕) ซึ่งเป็นมาตรการป้องกันมิให้ผู้ต้องหาฉวยโอกาสทำการชักย้ายทรัพย์สิน และเป็นหนทางที่สามารถติดตามเอาทรัพย์สินของผู้ต้องหาเข้ามารวมไว้เป็นกองทรัพย์สินในคดีล้มละลายเพื่อแบ่งเฉลี่ยคืนแก่บรรดาเจ้าหนี้ได้อย่างมีประสิทธิภาพ ทันทั่วถึง และเป็นธรรมแก่เจ้าหนี้ทั้งหลาย

บทบัญญัติทั้งมาตรา ๘ และมาตรา ๑๐ ของพระราชกำหนดการกู้ยืมเงินฯ มีวัตถุประสงค์เพื่อคุ้มครองประโยชน์ของประชาชนโดยรวม โดยมุ่งหมายเพื่อรักษาความมั่นคงในทางเศรษฐกิจของประเทศซึ่งเป็นไปตามเจตนารมณ์ในการตราพระราชกำหนดตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๒๑ ที่มีผลใช้บังคับในขณะนั้น และสอดคล้องกับรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันมาตรา ๒๑๘ ทั้งบทบัญญัติตามพระราชกำหนดการกู้ยืมเงินฯ มาตรา ๘ และมาตรา ๑๐ แม้จะเป็นการจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลในทรัพย์สินอยู่บ้าง ก็เป็นไปเท่าที่จำเป็นตามที่กฎหมายบัญญัติและมีผลใช้บังคับเป็นการทั่วไปกับบุคคลที่มีพฤติการณ์อย่างเดียวกัน ไม่เป็นการเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรม หรือไม่คำนึงถึงศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ สิทธิและเสรีภาพตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ กรณีจึงยังถือไม่ได้ว่าขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ มาตรา ๒๕ มาตรา ๓๐ และมาตรา ๔๘ ทั้งกรณีตามคำร้องเป็นปัญหาล้วนแต่ไม่เกี่ยวกับรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๓ ซึ่งใช้เป็นบทบัญญัติเกี่ยวกับการดำเนินคดีอาญา จึงไม่มีปัญหาขัดหรือแย้งต่อกัน ส่วนรัฐธรรมนูญ มาตรา ๖ ซึ่งเป็นบทบัญญัติที่บัญญัติถึงผลของกฎหมายที่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญให้ใช้บังคับไม่ได้ โดยไม่เกี่ยวกับพระราชกำหนดการกู้ยืมเงินฯ มาตรา ๘ และมาตรา ๑๐ จึงไม่มีปัญหาขัดหรือแย้งต่อพระราชกำหนดทั้งสองมาตราดังกล่าวเช่นเดียวกัน

อาศัยเหตุดังได้พิจารณาма จึงวินิจฉัยว่า พระราชกำหนดการกู้ยืมเงินที่เป็นการฉ้อโกงประชาชน พ.ศ. ๒๕๒๓ แก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ. ๒๕๓๔ มาตรา ๘ และมาตรา ๑๐ ไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๖ มาตรา ๒๖ มาตรา ๒๕ มาตรา ๓๐ มาตรา ๓๓ และมาตรา ๔๘

นายจิระ บุญพจนสุนทร

ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

คำวินิจฉัยของ นายชุมพล ณ สงขลา ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

ที่ ๖๓/๒๕๔๘

วันที่ ๒๕ ธันวาคม ๒๕๔๘

เรื่อง ศาลอุทธรณ์ส่งคำโต้แย้งของจำเลย (บริษัท บลิสเซอร์ อินเตอร์กรุ๊ป จำกัด กับพวก) ขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๔ (กรณีพระราชกำหนดการกู้ยืมเงินที่เป็นการฉ้อโกงประชาชน พ.ศ. ๒๕๒๓ มาตรา ๘ และมาตรา ๑๐ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๔ มาตรา ๒๖ มาตรา ๒๕ มาตรา ๓๐ วรรคหนึ่ง มาตรา ๓๓ และมาตรา ๔๘ วรรคหนึ่ง)

ความเป็นมาของเรื่องประกอบด้วยข้อเท็จจริงตามคำร้อง ข้อกฎหมาย ข้ออ้างของทุกฝ่ายปรากฏในคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ

พิเคราะห์แล้ว มีปัญหาต้องวินิจฉัยว่า พระราชกำหนดการกู้ยืมเงินที่เป็นการฉ้อโกงประชาชน พ.ศ. ๒๕๒๓ มาตรา ๘ และมาตรา ๑๐ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๔ มาตรา ๒๖ มาตรา ๒๕ มาตรา ๓๐ วรรคหนึ่ง มาตรา ๓๓ และมาตรา ๔๘ วรรคหนึ่ง หรือไม่ เหตุผลสำคัญที่มีการตราพระราชกำหนดดังกล่าวให้ใช้บังคับเช่นพระราชบัญญัติ สืบเนื่องมาจากขณะนั้นปรากฏว่ามีการกู้ยืมเงินหรือรับฝากเงินจากประชาชนทั่วไป โดยมีการจ่ายดอกเบี้ยหรือผลประโยชน์อย่างอื่นตอบแทนให้สูงเกินกว่าประโยชน์ที่ผู้กู้ยืมเงินหรือผู้รับฝากเงินจะพึงหามาได้จากการประกอบธุรกิจตามปกติโดยผู้กระทำได้ลวงประชาชนที่หวังจะได้ดอกเบี้ยในอัตราสูงให้นำเงินมาเก็บไว้กับตน ด้วยการใช้วิธีการจ่ายดอกเบี้ยในอัตราสูงเป็นเครื่องล่อใจ แล้วย่นำเงินที่ได้มาจากการกู้ยืมหรือรับฝากเงินรายอื่น ๆ มาจ่ายเป็นดอกเบี้ยหรือผลประโยชน์ให้แก่ผู้ให้กู้ยืมเงินหรือผู้ฝากเงินรายก่อน ๆ ในลักษณะต่อเนื่องกันซึ่งการกระทำดังกล่าวเป็นการฉ้อโกงประชาชน เพราะเป็นที่แน่นอนอยู่แล้วว่า ในที่สุดจะต้องมีประชาชนจำนวนมากไม่สามารถได้รับคืนเงินกลับคืนได้ และผู้กู้ยืมเงินหรือผู้รับฝากเงินกับผู้ร่วมกระทำการดังกล่าวจะได้รับประโยชน์จากเงินที่ตนได้รับมา เพราะผู้ให้กู้ยืมเงินหรือผู้ฝากเงินไม่สามารถบังคับหรือติดตามให้มีการชำระหนี้ได้ กิจการดังกล่าวนี้มีแนวโน้มจะขยายตัวแพร่หลายออกไปอย่างรวดเร็ว หากปล่อยให้มีการดำเนินการต่อไป ย่อมจะก่อให้เกิดผลร้ายแก่ประชาชนทั่วไป และจะเป็นอันตรายร้ายแรงต่อเศรษฐกิจของประเทศ สมควรที่จะมีกฎหมายเพื่อปราบปรามการกระทำความผิดดังกล่าวกับสมควรวางมาตรการเพื่อคุ้มครองประโยชน์ของประชาชนที่อาจได้รับความเสียหายจากการถูกหลอกลวงและโดยที่เป็นกรณีฉุกเฉินที่มีความจำเป็นรีบด่วนในอันจะรักษาความมั่นคงในทางเศรษฐกิจของประเทศจึงจำเป็นต้องตราพระราชกำหนดดังกล่าว

เมื่อพิจารณาตามคำฟ้องคดีล้มละลายของศาลแพ่งตามคดีหมายเลขดำที่ ล. ๑๖๔/๒๕๓๗ แล้ว โจทก์บรรยายฟ้องว่า การกระทำของผู้ร้องกับพวกเป็นความผิดฐานกู้ยืมเงินที่เป็นการฉ้อโกงประชาชน ตามพระราชกำหนดการกู้ยืมเงินที่เป็นการฉ้อโกงประชาชน พ.ศ. ๒๕๒๗ มาตรา ๔ และมาตรา ๕ ประกอบพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมพระราชกำหนดการกู้ยืมเงินที่เป็นการฉ้อโกงประชาชน พ.ศ. ๒๕๒๗ พ.ศ. ๒๕๓๔ โดยมีประชาชนหลงเชื่อในการโฆษณาหลอกลวงด้วยวิธีการต่าง ๆ ของผู้ร้องมาสมัครเป็น สมาชิกของผู้ร้องถึง ๒๔,๑๒๕ คน และได้ชำระค่าสมาชิกให้แก่ผู้ร้องแล้วรวมทั้งสิ้น ๗๒๗,๔๔๐,๐๐๐ บาท จะเห็นได้ว่านับแต่วันที่ ๑๘ กรกฎาคม ๒๕๓๔ อันเป็นวันที่ผู้ร้องที่ ๑ จดทะเบียนเป็นนิติบุคคลประเภท บริษัทจำกัด จนถึงวันที่ ๑๑ กุมภาพันธ์ ๒๕๓๗ อันเป็นวันที่กระทรวงการคลังร้องทุกข์กล่าวโทษให้ ดำเนินคดีแก่ผู้ร้องกับพวก เพียงระยะเวลา ๒ ปี ๖ เดือนเศษ มีประชาชนหลงเชื่อวิธีการโฆษณาและ ประกาศของผู้ร้อง สมัครเข้าเป็นสมาชิกของผู้ร้องเฉลี่ยเดือนละประมาณ ๘,๐๐๐ คน และทำให้ผู้ร้อง กับพวกได้รับเงินค่าสมาชิกเฉลี่ยเดือนละประมาณ ๒๔,๐๐๐,๐๐๐ บาท หากปล่อยให้เนิ่นช้าไปจะมี ผู้หลงเชื่อในการโฆษณาของผู้ร้องและสมัครเข้าเป็นสมาชิกเพิ่มมากขึ้นอย่างไม่อาจประมาณได้ กรณี ของผู้ร้องดังกล่าวหากจะใช้มาตรการดำเนินคดีอาญาโดยใช้ประมวลกฎหมายอาญา ในฐานความผิดฉ้อโกง ประชาชน หรือใช้มาตรการดำเนินคดีแพ่ง ในเรื่องผิดสัญญาทางแพ่ง ย่อมไม่อาจคุ้มครองประโยชน์ ของประชาชนที่อาจได้รับความเสียหายจากการถูกหลอกลวงดังกล่าวได้ทันทั่วทั้งที่ และไม่อาจปราบปราม การกระทำความผิดดังกล่าวได้ เพราะการดำเนินคดีอาญาและคดีแพ่งต้องเสียเวลาและค่าใช้จ่ายของประชาชน ผู้ถูกหลอกลวงเป็นซ้ำสอง จนทำให้ประชาชนอาจท้อแท้หรือไม่อาจดำเนินคดีแก่ผู้กระทำความผิดได้ ผู้กระทำความผิดก็จะไม่เกรงกลัวต่อการกระทำของตนการปราบปรามผู้กระทำความผิดย่อมไร้ผล และ จะเป็นอันตรายอย่างร้ายแรงต่อเศรษฐกิจของประเทศแต่ด้วยวิธีการตามที่พระราชกำหนดการกู้ยืมเงิน ที่เป็นการฉ้อโกงประชาชน พ.ศ. ๒๕๒๗ มาตรา ๘ และมาตรา ๑๐ บัญญัติไว้ อันเป็นวิธีการเพื่อ ดำเนินการกับผู้กระทำความผิดหรือผู้ต้องหว่ากระทำความผิดก็จะสามารถคุ้มครองประโยชน์ของประชาชน ที่อาจได้รับความเสียหายจากการถูกหลอกลวงได้ เพราะเมื่อศาลมีคำสั่งพิทักษ์ทรัพย์ของผู้ร้องแล้ว เจ้าพนักงานพิทักษ์ทรัพย์มีหน้าที่รวบรวมและจำหน่ายทรัพย์สินของผู้ร้องด้วยวิธีการดังกล่าว ประชาชน ที่ถูกหลอกลวงอาจได้รับส่วนแบ่งจากทรัพย์สินของผู้ร้องคืนบ้างอันเป็นการบรรเทาความเสียหายได้บางส่วน และสามารถปราบปรามผู้กระทำความผิดได้ ย่อมส่งผลให้ผู้อื่นไม่กล้ากระทำความผิดในทำนองเดียวกัน

ที่ผู้ร้องอ้างว่าพระราชกำหนดการกู้ยืมเงินที่เป็นการฉ้อโกงประชาชน พ.ศ. ๒๕๒๙ มาตรา ๘ และ มาตรา ๑๐ ขัดต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๔ มาตรา ๒๖ มาตรา ๒๙ มาตรา ๓๐ วรรคหนึ่ง มาตรา ๓๓ และมาตรา ๔๘ วรรคหนึ่ง นั้น เห็นว่า มาตรา ๔ เป็นบททั่วไปที่กำหนดให้ความคุ้มครองศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ และมาตรา ๒๖ กำหนดให้การใช้อำนาจของทุกองค์กรของรัฐ ต้องคำนึงถึงศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ สิทธิและเสรีภาพตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญนี้อันเป็นบททั่วไปของสิทธิและเสรีภาพของชนชาวไทยเช่นเดียวกัน ดังนั้น มาตรา ๘ และมาตรา ๑๐ ของพระราชกำหนดดังกล่าวจึงไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๔ และมาตรา ๒๖ คงต้องวินิจฉัยเพียงว่ามาตรา ๘ และมาตรา ๑๐ ของพระราชกำหนดดังกล่าวขัดต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๙ มาตรา ๓๐ วรรคหนึ่ง มาตรา ๓๓ และมาตรา ๔๘ วรรคหนึ่ง หรือไม่ เห็นว่า แม้บทกฎหมายดังกล่าวจะถือว่าเป็นการจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคล แต่เป็นข้อยกเว้นที่ให้กระทำได้โดยอาศัยกฎหมายเฉพาะเพื่อการที่รัฐธรรมนูญกำหนดไว้ เพราะจำเป็นต้องคุ้มครองประโยชน์ของประชาชนส่วนใหญ่มากกว่าประโยชน์ของผู้ร้องซึ่งเป็นประชาชนส่วนน้อย และกฎหมายดังกล่าวมีผลใช้บังคับเป็นการทั่วไป มิได้ใช้บังคับแก่กรณีใดกรณีหนึ่งหรือแก่บุคคลใดบุคคลหนึ่งเป็นการเจาะจง กล่าวคือบุคคลใดกระทำการอันเข้าลักษณะตามมาตรา ๔ หรือมาตรา ๕ ของพระราชกำหนดดังกล่าว รัฐก็ต้องดำเนินการกับบุคคลเหล่านั้นเช่นเดียวกับดำเนินการกับผู้ร้อง ถือได้ว่าผู้ร้องได้รับความคุ้มครองตามกฎหมายอย่างเท่าเทียมกับผู้อื่นแล้ว จึงไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๙ และมาตรา ๓๐ วรรคหนึ่ง ส่วนการยึดหรืออายัดทรัพย์สินของผู้ร้องก่อนมีคำพิพากษาในส่วนอาญาว่าผู้ร้องเป็นผู้กระทำความผิดนั้นเป็นวิธีการชั่วคราวก่อนมีคำพิพากษาเท่านั้น ดังจะเห็นได้ว่า ตามพระราชกำหนดการกู้ยืมเงินที่เป็นการฉ้อโกงประชาชน ฯ มาตรา ๘ วรรคหนึ่ง เมื่อมีการฟ้องคดีต่อศาลตามมาตรา ๙ หรือมาตรา ๑๐ แล้วศาลมีอำนาจที่จะสั่งเป็นอย่างอื่นได้ เช่น ให้ยกเลิกคำสั่งยึดหรืออายัดทรัพย์สินของผู้ร้องได้ การยึดหรืออายัดทรัพย์สินของผู้ร้องไว้ก่อนเพื่อไม่ให้ผู้ร้องชักย้ายถ่ายเททรัพย์สินก่อนที่ศาลจะมีคำพิพากษาเป็นเพียงวิธีการคุ้มครองประโยชน์ของประชาชนผู้ถูกหลอกลวง มิใช่เป็นการปฏิบัติต่อผู้ร้องเสมือนเป็นผู้กระทำความผิด จึงไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๓ และขอบเขตแห่งสิทธิและการจำกัดสิทธิในทรัพย์สินตามที่พระราชกำหนดดังกล่าวกำหนดไว้ เป็นการคุ้มครองทั้งประชาชนผู้ถูกหลอกลวงและผู้ร้องโดยเท่าเทียมกัน จึงไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๔๘ วรรคหนึ่ง เช่นเดียวกัน

อาศัยเหตุผลดังที่กล่าวมา จึงวินิจฉัยว่า พระราชกำหนดการกู้ยืมเงินที่เป็นการฉ้อโกงประชาชน พ.ศ. ๒๕๒๓ มาตรา ๘ และมาตรา ๑๐ ไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๔ มาตรา ๒๖ มาตรา ๒๘ มาตรา ๓๐ วรรคหนึ่ง มาตรา ๓๓ และมาตรา ๔๘ วรรคหนึ่ง

นายชุมพล ณ สงขลา

ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

คำวินิจฉัยของ นายนพดล เสงเจริญ ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

ที่ ๖๓/๒๕๔๘

วันที่ ๒๕ ธันวาคม ๒๕๔๘

เรื่อง ศาลอุทธรณ์ส่งคำโต้แย้งของจำเลย (บริษัท บลิสเซอร์ อินเตอร์กรุ๊ป จำกัด กับพวก) ขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๔ (กรณีพระราชกำหนดการกู้ยืมเงินที่เป็นการฉ้อโกงประชาชน พ.ศ. ๒๕๒๗ มาตรา ๘ และมาตรา ๑๐ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๔ มาตรา ๒๖ มาตรา ๒๘ มาตรา ๓๐ วรรคหนึ่ง มาตรา ๓๓ และมาตรา ๔๘ วรรคหนึ่ง)

ศาลอุทธรณ์ได้ส่งคำโต้แย้งของบริษัท บลิสเซอร์ อินเตอร์กรุ๊ป จำกัด จำเลยกับพวก เพื่อขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัย ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๔ กรณีพระราชกำหนดการกู้ยืมเงินที่เป็นการฉ้อโกงประชาชน พ.ศ. ๒๕๒๗ มาตรา ๘ และมาตรา ๑๐ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๔ มาตรา ๒๖ มาตรา ๒๘ มาตรา ๓๐ วรรคหนึ่ง มาตรา ๓๓ และมาตรา ๔๘ วรรคหนึ่งหรือไม่

ข้อเท็จจริงตามคำร้องและเอกสารประกอบคำร้องสรุปได้ว่า บริษัท บลิสเซอร์ อินเตอร์กรุ๊ป จำกัด จำกัดที่ ๑ กับพวก รวม ๑๐ คน ได้ร่วมกันดำเนินกิจการกู้ยืมเงินเป็นปกติธุระด้วยวิธีโฆษณาประกาศทางสื่อมวลชน ทั้งทางโทรทัศน์ วิทยุ และหนังสือพิมพ์ ตลอดจนแจกจ่ายเอกสารเผยแพร่กระจายข่าว ชักชวนด้วยวาจา และแต่งตั้งบุคคลจำนวนมากให้กระทำการประกาศโฆษณาแพร่ข่าวให้ปรากฏแก่ประชาชนทั่วไป ตั้งแต่สิบคนขึ้นไปว่า จำกัดที่ ๑ ประกอบธุรกิจให้บริการจัดสรรวันหยุดพักผ่อนแก่สมาชิกฟรีปีละ ๔ วัน ๔ คืน จัดบริการสถานที่พักผ่อน สถานที่ออกกำลังกาย ให้บริการฟรีตลอดทั้งปี จัดฝึกอบรมการพุดในที่ชุมชน พัฒนาบุคลิกภาพ บริการห้องพักโรงแรม สถานที่พักผ่อนทั่วประเทศ ในราคาส่วนลดร้อยละ ๑๐ - ๕๐ จัดจำหน่ายสินค้า ตัวเครื่องบิน รถเช่า และจัดท่องเที่ยวในราคาพิเศษ ให้บริการส่วนลดร้อยละ ๕ - ๓๕ ในการจัดซื้อและบริการจากห้างสรรพสินค้า ภัตตาคาร และโรงพยาบาล โดยจะให้บริการเฉพาะสมาชิกเท่านั้น สมาชิกแบ่งออกเป็น ๒ ประเภท คือ ประเภทที่ ๑ เก็บค่าสมาชิกรายละ ๓๐,๐๐๐ บาท และค่าบำรุงหรือค่าต่ออายุสมาชิกภาพเป็นรายปีอีกปีละ ๒,๕๐๐ บาท ประเภทที่ ๒ เก็บค่าสมาชิกรายละ ๖๐,๐๐๐ บาท และค่าบำรุงหรือค่าต่ออายุสมาชิกภาพเป็นรายปีอีกปีละ ๔,๕๐๐ บาท หากสมาชิกคนใดประสงค์จะเป็นพนักงานหรือสมาชิกฝ่ายขายอิสระของจำกัดที่ ๑ จะต้องผ่านการฝึกอบรม

หลักสูตรเบื้องต้นของจำเลยที่ ๑ และต้องชำระค่าสมัครคนละ ๑,๕๐๐ บาท และค่าต่อสมาชิกฝ่ายขายอิสระ
ทุกปีปีละ ๑,๕๐๐ บาท แล้วสมาชิกฝ่ายขายอิสระนี้จะมีสิทธิแนะนำชักชวนบุคคลภายนอกเข้าเป็น
สมาชิกใหม่ของจำเลยที่ ๑ ได้ โดยจำเลยที่ ๑ จะจ่ายผลประโยชน์ตอบแทนในลักษณะเป็นเงินกำไร
เงินส่วนลด เงินส่วนลดพิเศษ เงินโบนัส และเงินปันผล ให้กับสมาชิกผู้แนะนำ นอกจากนั้นยังได้ผลประโยชน์
ตอบแทนอื่นอีก ซึ่งการจ่ายผลประโยชน์ตอบแทน มีจำนวนสูงกว่าอัตราดอกเบี้ยสูงสุดที่สถาบันการเงิน
จะพึงจ่ายได้ และเพื่อเป็นสิ่งล่อใจให้สมาชิกฝ่ายขายอิสระจะได้ชักชวนให้บุคคลภายนอกเข้าเป็น
สมาชิกใหม่ จำเลยที่ ๑ ได้นำเงินค่าสมัครเป็นสมาชิกใหม่มาหมุนเวียนจ่ายเป็นผลประโยชน์ตอบแทน
ให้กับสมาชิกฝ่ายขายอิสระอย่างต่อเนื่องโดยจำเลยทั้งสิบรู้หรือควรรู้อยู่แล้วว่า ตนเองไม่สามารถประกอบ
กิจการใด ๆ โดยชอบด้วยกฎหมายที่จะให้ผลประโยชน์ตอบแทนพอเพียงที่จะนำมาจ่ายในอัตรานั้นได้
จำเลยทั้งสิบมิได้มีเจตนาที่จะประกอบธุรกิจจัดสรรวันพักผ่อนให้แก่สมาชิกดังที่ประกาศโฆษณาไว้
แต่จำเลยทั้งสิบมีเจตนาทุจริตหลอกลวงประชาชน โดยอ้างการให้บริการบ่งหน้าและปกปิดความจริง
จำเลยทั้งสิบมีเจตนาที่จะระดมเงินทุนด้วยวิธีหาสมาชิกใหม่เพิ่มเติมอย่างไม่จำกัดให้มากที่สุดเพื่อจะได้
เงินค่าสมัครสมาชิกใหม่ในอัตราคนละ ๓๐,๐๐๐ บาท และ ๖๐,๐๐๐ บาท การกระทำของจำเลยทั้งสิบ
เป็นความผิดฐานกู้ยืมเงินที่เป็นการฉ้อโกงประชาชน โดยจำเลยทั้งสิบได้ดำเนินการกู้ยืมเงินเป็นปกติธุระ
ตามพระราชกำหนดการกู้ยืมเงินที่เป็นการฉ้อโกงประชาชนฯ มาตรา ๔ และมาตรา ๕ ประกอบพระราชบัญญัติ
แก้ไขเพิ่มเติมพระราชกำหนดการกู้ยืมเงินที่เป็นการฉ้อโกงประชาชน พ.ศ. ๒๕๒๗ พ.ศ. ๒๕๓๔
และได้มีประชาชนหลงเชื่อในการโฆษณาหลอกลวงด้วยวิธีการต่าง ๆ มาสมัครเป็นสมาชิกของจำเลยที่ ๑
ถึง ๒๔,๑๒๕ คน และได้จ่ายเงินค่าสมาชิกให้แก่จำเลยที่ ๑ รวมทั้งสิ้น ๗๒๗,๔๔๐,๐๐๐ บาท
จำเลยทั้งสิบจึงมีหนี้เงินที่จะต้องคืนให้แก่สมาชิกที่ถูกหลอกลวงเต็มตามจำนวนที่จำเลยที่ ๑ ได้รับมา
ซึ่งหนี้ดังกล่าวเป็นหนี้ที่กำหนดจำนวนได้แน่นอน และได้มีการตรวจสอบหลักทรัพย์และหนี้สินของ
จำเลยทั้งสิบแล้ว ปรากฏว่าทรัพย์สินของจำเลยทั้งสิบที่มีอยู่มีไม่พอชำระหนี้แก่ผู้เสียหายทั้งหมดได้
จึงถือได้ว่าจำเลยทั้งสิบเป็นผู้มีหนี้สินล้นพ้นตัว นอกจากนั้น จำเลยที่ ๒ ที่ ๕ ที่ ๖ ที่ ๘ และที่ ๑๐
ยังไปเสียจากเลหะสถานที่เคยอยู่ เพื่อประวิงการชำระหนี้หรือมิให้เจ้าหนี้ได้รับชำระหนี้และเพื่อหลบหนี
การจับกุมของพนักงานสอบสวน พฤติการณ์ของจำเลยทั้งสิบแสดงว่ามีหนี้สินล้นพ้นตัวเข้าเงื่อนไข
ที่จะถูกฟ้องให้เป็นบุคคลล้มละลายได้ เพื่อคุ้มครองประโยชน์ประชาชนและผู้เสียหาย พนักงานอัยการ

สำนักงานอัยการสูงสุด จึงเป็นโจทก์ฟ้องจำเลยกับพวกให้เป็นบุคคลล้มละลาย ตามมาตรา ๑๐ แห่งพระราชกำหนดการกู้ยืมเงินที่เป็นการฉ้อโกงประชาชนฯ

ศาลล้มละลายกลางมีคำสั่งพิทักษ์ทรัพย์ของจำเลยกับพวกเด็ดขาด ตามมาตรา ๑๐ แห่งพระราชกำหนดการกู้ยืมเงินที่เป็นการฉ้อโกงประชาชน พ.ศ. ๒๕๒๗ และมาตรา ๑๔ แห่งพระราชบัญญัติล้มละลาย พุทธศักราช ๒๔๘๓ จำเลยที่ ๑ และจำเลยที่ ๓ ยื่นคำร้องต่อศาลอุทธรณ์โต้แย้งว่า พระราชกำหนดการกู้ยืมเงินที่เป็นการฉ้อโกงประชาชน พ.ศ. ๒๕๒๗ และที่แก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ. ๒๕๓๔ มาตรา ๘ และมาตรา ๑๐ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๔ มาตรา ๒๖ มาตรา ๒๘ มาตรา ๓๐ วรรคหนึ่ง มาตรา ๓๓ และมาตรา ๔๘ วรรคหนึ่ง เนื่องจากสิทธิและเสรีภาพของประชาชน ซึ่งเป็นเพียงผู้ต้องหาว่าเป็นผู้กระทำความผิดตามพระราชกำหนดการกู้ยืมเงินที่เป็นการฉ้อโกงประชาชนฯ เท่านั้น ยังมีได้เป็นผู้กระทำความผิดแต่อย่างใดและการให้พนักงานเจ้าหน้าที่ใช้ดุลพินิจในขณะที่ผู้ถูกกล่าวหาเป็นเพียงผู้ต้องหา โดยศาลยังมีได้มีคำพิพากษาอันถึงที่สุดว่ามีความผิด ให้มีอำนาจยึดหรืออายัดทรัพย์สินของผู้ต้องหา รวมทั้งให้พนักงานอัยการฟ้องผู้กู้ยืมเงินที่เป็นผู้ต้องหาเป็นบุคคลล้มละลาย การที่ผู้ถูกกล่าวหาถูกยึดหรืออายัดทรัพย์สินหรือถูกฟ้องล้มละลาย ถือว่าไม่ได้รับความเสมอภาคกัน ในกฎหมาย ถูกสิทธิและเสรีภาพของบุคคลและทรัพย์สินโดยไม่ได้รับความคุ้มครอง

ศาลอุทธรณ์พิจารณาแล้วเห็นว่า จำเลยกับพวกโต้แย้งว่าบทบัญญัติมาตรา ๘ และมาตรา ๑๐ แห่งพระราชกำหนดการกู้ยืมเงินที่เป็นการฉ้อโกงประชาชน พ.ศ. ๒๕๒๗ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๔ มาตรา ๒๖ มาตรา ๒๘ มาตรา ๓๐ วรรคหนึ่ง มาตรา ๓๓ และมาตรา ๔๘ วรรคหนึ่ง ยังไม่มีคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ จึงให้ส่งความเห็นตามทางการเพื่อศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๔ โดยให้รอการพิจารณาพิพากษาคดีไว้ชั่วคราว และให้จำหน่ายคดีออกจากสารบบความของศาลอุทธรณ์

ประเด็นที่ต้องพิจารณาวินิจฉัยเบื้องต้นมีว่าจะรับคำร้องดังกล่าวไว้พิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๔ ได้หรือไม่

รัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๔ บัญญัติว่า “ในการที่ศาลจะใช้บทบัญญัติแห่งกฎหมายบังคับแก่คดีใด ถ้าศาลเห็นเองหรือคู่ความโต้แย้งว่าบทบัญญัติแห่งกฎหมายนั้นต้องด้วยบทบัญญัติมาตรา ๖ และยังไม่มีคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญในส่วนที่เกี่ยวกับบทบัญญัตินั้น ให้ศาลรอการพิจารณาพิพากษาคดีไว้ชั่วคราว และส่งความเห็นเช่นนั้นตามทางกราบบังคมทูลเพื่อศาลรัฐธรรมนูญจะได้พิจารณาวินิจฉัย

ในกรณีที่ศาลรัฐธรรมนูญเห็นว่าคำโต้แย้งของคู่ความตามวรรคหนึ่งไม่เป็นสาระอันควรได้รับการวินิจฉัย ศาลรัฐธรรมนูญจะไม่รับเรื่องดังกล่าวไว้พิจารณาก็ได้

คำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญให้ใช้ได้ทุกคดีทั้งปวง แต่ไม่กระทบกระเทือนถึงคำพิพากษาของศาลอันถึงที่สุดแล้ว”

พิจารณาแล้วเห็นว่า กรณีดังกล่าวเป็นเรื่องที่คู่ความโต้แย้งว่า บทบัญญัติของพระราชกำหนดการกู้ยืมเงินที่เป็นการฉ้อโกงประชาชน พ.ศ. ๒๕๒๙ มาตรา ๘ และมาตรา ๑๐ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๔ มาตรา ๒๖ มาตรา ๒๕ มาตรา ๓๐ วรรคหนึ่ง มาตรา ๓๓ และมาตรา ๔๘ วรรคหนึ่ง โดยศาลอุทธรณ์ได้ส่งความเห็นตามทางกราบบังคมทูลว่า เป็นบทบัญญัติที่ศาลจะใช้บังคับแก่คดีและเป็นการโต้แย้งบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่ออกโดยองค์กรที่ใช้อำนาจอธิปไตย รวมทั้งยังไม่มีคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญในเรื่องดังกล่าว กรณีจึงต้องด้วยรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๔ จึงมีอำนาจรับคำร้องไว้พิจารณาวินิจฉัยได้

พิจารณาคำร้องและเอกสารประกอบคำร้องแล้วเห็นว่า มีประเด็นที่จะต้องพิจารณาวินิจฉัย ๒ ประเด็น ดังนี้

ประเด็นที่หนึ่ง พระราชกำหนดการกู้ยืมเงินที่เป็นการฉ้อโกงประชาชน พ.ศ. ๒๕๒๙ มาตรา ๘ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๔ มาตรา ๒๖ มาตรา ๒๕ มาตรา ๓๐ วรรคหนึ่ง มาตรา ๓๓ และมาตรา ๔๘ วรรคหนึ่ง หรือไม่

ประเด็นที่สอง พระราชกำหนดการกู้ยืมเงินที่เป็นการฉ้อโกงประชาชน พ.ศ. ๒๕๒๙ มาตรา ๑๐ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๔ มาตรา ๒๖ มาตรา ๒๕ มาตรา ๓๐ วรรคหนึ่ง มาตรา ๓๓ และมาตรา ๔๘ วรรคหนึ่ง หรือไม่

ประเด็นที่หนึ่ง พระราชกำหนดการกู้ยืมเงินที่เป็นการฉ้อโกงประชาชน พ.ศ. ๒๕๒๙ มาตรา ๘ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๔ มาตรา ๒๖ มาตรา ๒๕ มาตรา ๓๐ วรรคหนึ่ง มาตรา ๓๓ และมาตรา ๔๘ วรรคหนึ่ง หรือไม่

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐

มาตรา ๔ บัญญัติว่า “ศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ สิทธิและเสรีภาพของบุคคล ย่อมได้รับความคุ้มครอง”

มาตรา ๒๖ บัญญัติว่า “การใช้อำนาจโดยองค์กรของรัฐทุกองค์กร ต้องคำนึงถึงศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ สิทธิและเสรีภาพตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญนี้”

มาตรา ๒๘ บัญญัติว่า “การจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลที่รัฐธรรมนูญรับรองไว้จะกระทำมิได้ เว้นแต่โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายเฉพาะเพื่อการที่รัฐธรรมนูญนี้กำหนดไว้และเท่าที่จำเป็นเท่านั้น และจะกระทบกระเทือนสาระสำคัญของสิทธิและเสรีภาพนั้นมิได้”

กฎหมายตามวรรคหนึ่งต้องมีผลใช้บังคับเป็นการทั่วไปและไม่มุ่งหมายให้ใช้บังคับแก่กรณีใดกรณีหนึ่งหรือแก่บุคคลใดบุคคลหนึ่งเป็นการเจาะจง ทั้งต้องระบุบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญที่ให้อำนาจในการตรากฎหมายนั้นด้วย

บทบัญญัติวรรคหนึ่งและวรรคสองให้นำมาใช้บังคับกับกฎหรือข้อบังคับที่ออกโดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายด้วย โดยอนุโลม”

มาตรา ๓๐ บัญญัติว่า “บุคคลย่อมเสมอกันในกฎหมายและได้รับความคุ้มครองตามกฎหมายเท่าเทียมกัน

ชายและหญิงมีสิทธิเท่าเทียมกัน

การเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมต่อบุคคลเพราะเหตุแห่งความแตกต่างในเรื่องถิ่นกำเนิด เชื้อชาติ ภาษา เพศ อายุ สภาพทางกายหรือสุขภาพ สถานะของบุคคล ฐานะทางเศรษฐกิจหรือสังคม ความเชื่อทางศาสนา การศึกษาอบรม หรือความคิดเห็นทางการเมืองอันไม่ขัดต่อบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ จะกระทำมิได้

มาตรการที่รัฐกำหนดขึ้นเพื่อจัดอุปสรรคหรือส่งเสริมให้บุคคลสามารถใช้สิทธิและเสรีภาพได้เช่นเดียวกับบุคคลอื่น ย่อมไม่ถือเป็นการเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมตามวรรคสาม”

มาตรา ๓๓ บัญญัติว่า “ในคดีอาญา ต้องสันนิษฐานไว้ก่อนว่าผู้ต้องหาหรือจำเลยไม่มีความผิด ก่อนมีคำพิพากษาอันถึงที่สุดแสดงว่าบุคคลใดได้กระทำความผิด จะปฏิบัติต่อบุคคลนั้นเสมือนเป็นผู้กระทำความผิดมิได้”

มาตรา ๔๘ บัญญัติว่า “สิทธิของบุคคลในทรัพย์สินย่อมได้รับความคุ้มครอง ขอบเขตแห่งสิทธิและการจำกัดสิทธิเช่นว่านี้ ย่อมเป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติ

การสืบทอดย่อมได้รับความคุ้มครอง สิทธิของบุคคลในการสืบทอดย่อมเป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติ”

พระราชกำหนดการกู้ยืมเงินที่เป็นการฉ้อโกงประชาชน พ.ศ. ๒๕๒๓

มาตรา ๕ บัญญัติว่า “ผู้ใดกระทำการดังต่อไปนี้

(๑) ในการกู้ยืมเงินหรือจะกู้ยืมเงิน

(ก) มีการโฆษณาหรือประกาศแก่บุคคลทั่วไป หรือโดยการแพร่ข่าวด้วยวิธีอื่นใด หรือ

(ข) ดำเนินกิจการกู้ยืมเงินเป็นปกติธุระ หรือ

(ค) จัดให้มีผู้รับเงินในการกู้ยืมเงินในแหล่งต่าง ๆ หรือ

(ง) จัดให้มีบุคคลตั้งแต่ห้าคนขึ้นไป ไปชักชวนบุคคลต่าง ๆ เพื่อให้มีการให้กู้ยืมเงิน หรือ

(จ) ได้กู้ยืมเงินจากผู้ให้กู้ยืมเงินเกินสิบคนซึ่งมีจำนวนเงินกู้ยืมรวมกันตั้งแต่ห้าล้านบาทขึ้นไป

อันมิใช่การกู้ยืมเงินจากสถาบันการเงินตามกฎหมายว่าด้วยดอกเบี้ยเงินให้กู้ยืมของสถาบันการเงิน และ

(๒) ผู้นั้น

(ก) จ่าย หรือโฆษณา ประกาศ แพร่ข่าว หรือตกลงว่าจะจ่ายผลประโยชน์ตอบแทนให้แก่ผู้ให้กู้ยืมเงิน ในอัตราที่สูงกว่าอัตราดอกเบี้ยสูงสุดที่สถาบันการเงินตามกฎหมายว่าด้วยดอกเบี้ยเงินให้กู้ยืมของสถาบันการเงิน จะพึงจ่ายได้ หรือ

(ข) ไม่ยอมปฏิบัติตามคำสั่งของพนักงานเจ้าหน้าที่ตามมาตรา ๗ (๑) (๒) หรือ (๓) หรือกิจการของผู้นั้นตามที่ผู้นั้นได้ให้ข้อเท็จจริงต่อพนักงานเจ้าหน้าที่ตามมาตรา ๗ ไม่ปรากฏหลักฐานพอที่จะเชื่อได้ว่า เป็นกิจการที่ให้ผลประโยชน์ตอบแทนพอเพียงที่จะนำมาจ่ายให้แก่ผู้ให้กู้ยืมเงินทั้งหลาย

ผู้นั้นต้องระวางโทษเช่นเดียวกับผู้กระทำความผิดฐานกู้ยืมเงินที่เป็นการฉ้อโกงประชาชนตามมาตรา ๔ ทั้งนี้ เว้นแต่ผู้นั้นจะสามารถพิสูจน์ได้ว่า กิจการของตนหรือของบุคคลที่ตนอ้างถึงนั้น เป็นกิจการที่ให้ผลประโยชน์ตอบแทนพอเพียงที่จะนำมาจ่ายตามที่ตนได้กล่าวอ้างหรือหากกิจการดังกล่าว ไม่อาจให้ผลประโยชน์ตอบแทนพอเพียง ก็จะต้องพิสูจน์ได้ว่ากรณีดังกล่าวได้เกิดขึ้นเนื่องจากสถานการณ์ทางเศรษฐกิจที่ผิดปกติอันไม่อาจคาดหมายได้ หรือมีเหตุอันสมควรอย่างอื่น”

มาตรา ๘ บัญญัติว่า “ถ้าพนักงานเจ้าหน้าที่มีเหตุอันควรเชื่อว่า ผู้กู้ยืมเงินผู้ใดที่ เป็นผู้ต้องหาว่ากระทำความผิดตามมาตรา ๔ หรือมาตรา ๕ มีหนี้สินล้นพ้นตัวตามกฎหมายว่าด้วยการล้มละลาย หรือมีสินทรัพย์ไม่พอชำระหนี้สิน และเห็นสมควรให้มีการดำเนินการยึดหรืออายัดทรัพย์สินของผู้นั้น

ไว้ก่อนเพื่อคุ้มครองประโยชน์ของประชาชนผู้ให้กู้ยืมเงิน ให้พนักงานเจ้าหน้าที่โดยอนุมัติของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังมีอำนาจสั่งยึดหรืออายัดทรัพย์สินของผู้นั้นไว้ก่อนได้ แต่จะยึดหรืออายัดทรัพย์สินไว้เกินกว่าเก้าสิบวันไม่ได้ เว้นแต่ในกรณีมีการฟ้องคดีต่อศาลตามมาตรา ๕ หรือมาตรา ๑๐ ให้คำสั่งยึดหรืออายัดดังกล่าวยังคงมีผลต่อไปจนกว่าศาลจะสั่งเป็นอย่างอื่น

เมื่อได้มีการยึดหรืออายัดทรัพย์สินของผู้ใดไว้ตามวรรคหนึ่ง หรือเมื่อพนักงานเจ้าหน้าที่มีเหตุอันควรเชื่อว่าผู้กู้ยืมเงินที่ เป็นผู้ต้องหาว่ากระทำความผิดตามมาตรา ๔ หรือมาตรา ๕ มีหนี้สินล้นพ้นตัวตามกฎหมายว่าด้วยการล้มละลาย หรือมีสินทรัพย์ไม่พอชำระหนี้สิน แต่ยังไม่สมควรสั่งยึดหรืออายัดทรัพย์สินตามวรรคหนึ่ง ให้พนักงานเจ้าหน้าที่ส่งเรื่องให้พนักงานอัยการเพื่อพิจารณาดำเนินคดีล้มละลายต่อไปตามมาตรา ๑๐

การยึดหรืออายัดทรัพย์สินตามวรรคหนึ่ง ให้นำบทบัญญัติตามประมวลรัษฎากรที่เกี่ยวกับการยึดหรืออายัดทรัพย์สินมาใช้บังคับโดยอนุโลม”

พระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมพระราชกำหนดการกู้ยืมเงินที่เป็นการฉ้อโกงประชาชน พ.ศ. ๒๕๒๗ พ.ศ. ๒๕๓๔

มาตรา ๓ บัญญัติว่า “ให้ยกเลิกความในบทนิยามคำว่า “กู้ยืมเงิน” และ “ผลประโยชน์ตอบแทน” ในมาตรา ๓ แห่งพระราชกำหนดการกู้ยืมเงินที่เป็นการฉ้อโกงประชาชน พ.ศ. ๒๕๒๗ และให้ใช้ความต่อไปนี้แทน

“กู้ยืมเงิน” หมายความว่า รับเงิน ทรัพย์สิน หรือผลประโยชน์อื่นใด ไม่ว่าในลักษณะของการรับฝาก การกู้ การยืม การจำหน่ายบัตรหรือสิ่งอื่นใด การรับเข้าเป็นสมาชิก การรับเข้าร่วมลงทุน การรับเข้าร่วมกระทำการอย่างใดอย่างหนึ่ง หรือในลักษณะอื่นใด โดยผู้กู้ยืมเงินหรือบุคคลอื่นจ่ายผลประโยชน์ตอบแทน หรือตกลงว่าจะจ่ายผลประโยชน์ตอบแทนแก่ผู้ให้กู้ยืมเงิน ทั้งนี้ ไม่ว่าจะเป็นการรับเพื่อตนเองหรือรับในฐานะตัวแทนหรือลูกจ้างของผู้กู้ยืมเงินหรือของผู้ให้กู้ยืมเงินหรือในฐานะอื่นใด และไม่ว่าการรับหรือจ่ายเงิน ทรัพย์สิน ผลประโยชน์อื่นใด หรือผลประโยชน์ตอบแทนนั้น จะกระทำด้วยวิธีการใด ๆ

“ผลประโยชน์ตอบแทน” หมายความว่า เงิน ทรัพย์สิน หรือผลประโยชน์อื่นใดที่ผู้กู้ยืมเงินหรือบุคคลอื่นจ่ายหรือจะจ่ายให้แก่ผู้ให้กู้ยืมเงินเพื่อการกู้ยืมเงิน ทั้งนี้ ไม่ว่าจะจ่ายในลักษณะดอกเบี้ยเงินปันผล หรือลักษณะอื่นใด”

พระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมพระราชกำหนดการกู้ยืมเงินที่เป็นการฉ้อโกงประชาชน พ.ศ. ๒๕๒๗ (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๔๕

มาตรา ๓ บัญญัติว่า “ให้ยกเลิกความในมาตรา ๔ แห่งพระราชกำหนดการกู้ยืมเงินที่เป็นการฉ้อโกงประชาชน พ.ศ. ๒๕๒๗ และให้ใช้ความต่อไปนี้แทน

มาตรา ๔ ผู้ใดโฆษณาหรือประกาศให้ปรากฏต่อประชาชนหรือกระทำได้ด้วยประการใด ๆ ให้ปรากฏแก่บุคคลตั้งแต่สิบคนขึ้นไปว่า ในการกู้ยืมเงิน ตนหรือบุคคลใดจะจ่ายหรืออาจจ่ายผลประโยชน์ตอบแทนให้ตามพฤติการณ์แห่งการกู้ยืมเงิน ในอัตราที่สูงกว่าอัตราดอกเบี้ยสูงสุดที่สถาบันการเงินตามกฎหมายว่าด้วยดอกเบี้ยเงินให้กู้ยืมของสถาบันการเงินจะพึงจ่ายได้ โดยที่ตนรู้หรือควรรู้อยู่แล้วว่า ตนหรือบุคคลนั้นจะนำเงินจากผู้ให้กู้ยืมเงินรายนั้นหรือรายอื่นมาจ่ายหมุนเวียนให้แก่ผู้ให้กู้ยืมเงิน หรือโดยที่ตนรู้หรือควรรู้อยู่แล้วว่า ตนหรือบุคคลนั้นไม่สามารถประกอบกิจการใด ๆ โดยชอบด้วยกฎหมายที่จะให้ผลประโยชน์ตอบแทนพอเพียงที่จะนำมาจ่ายในอัตรานั้นได้ และในการนั้นเป็นเหตุให้ตนหรือบุคคลใดได้กู้ยืมเงินไป ผู้นั้นกระทำความผิดฐานกู้ยืมเงินที่เป็นการฉ้อโกงประชาชน

ผู้ใดไม่มีใบอนุญาตให้ประกอบธุรกิจเกี่ยวกับปัจจัยชำระเงินต่างประเทศตามกฎหมายว่าด้วยการควบคุมการแลกเปลี่ยนเงิน ดำเนินการ หรือให้พนักงาน ลูกจ้าง หรือบุคคลใดดำเนินการโฆษณาประกาศหรือชักชวนประชาชนให้ลงทุน โดย

(๑) ซื้อหรือขายเงินตราสกุลใดสกุลหนึ่งหรือหลายสกุล หรือ

(๒) เก่งกำไรหรืออาจจะได้รับผลประโยชน์จากการเปลี่ยนแปลงของอัตราแลกเปลี่ยนเงิน ให้ถือว่าผู้นั้นกระทำความผิดฐานกู้ยืมเงินที่เป็นการฉ้อโกงประชาชนด้วย”

พิจารณาแล้วเห็นว่า

รัฐธรรมนูญ มาตรา ๔ บัญญัติถึงหลักการทั่วไปในการรับรองศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ สิทธิและเสรีภาพของบุคคลย่อมได้รับความคุ้มครอง และการใช้อำนาจโดยองค์กรของรัฐทุกองค์กร ต้องคำนึงถึงศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ สิทธิและเสรีภาพตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ โดยรัฐจะไปละเมิดศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ สิทธิและเสรีภาพของบุคคลนั้นไม่ได้ แต่ถ้ามีการละเมิดรัฐต้องทำให้การละเมิดนั้นหมดไป

รัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ เป็นบทบัญญัติที่วางหลักการให้การใช้อำนาจโดยองค์กรของรัฐทุกองค์กร ต้องคำนึงถึงศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ สิทธิและเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญ โดยถือว่าศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ สิทธิและเสรีภาพของประชาชนที่รัฐธรรมนูญนี้รับรองไว้เป็นสิ่งที่กำหนดขอบเขตการใช้อำนาจของรัฐ

อันมีผลกระทบต่อการใช้ชีวิตของประชาชน รัฐต้องดำเนินการให้การรับรองเพื่อให้ประชาชนสามารถใช้สิทธิและเสรีภาพตามที่รัฐธรรมนูญบัญญัติไว้

รัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕ เป็นบทบัญญัติที่มีหลักการให้ความคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของบุคคลตามที่รัฐธรรมนูญรับรองไว้ และกำหนดเงื่อนไขของการจำกัดสิทธิและเสรีภาพว่าต้องเป็นกรณีที่รัฐธรรมนูญบัญญัติให้ออกกฎหมายจำกัดสิทธิและเสรีภาพได้โดยชอบเขตเนื้อหาของกฎหมาย จะต้องกระทำเท่าที่จำเป็น ซึ่งหมายความว่า บทบัญญัติใด ๆ ที่องค์นิติบัญญัติจะตราขึ้นอันมีลักษณะเป็นการจำกัดสิทธิและเสรีภาพ จะต้องมีความจำเป็นต่อการดำเนินการ เพื่อช่วยให้วัตถุประสงค์ที่ต้องการบรรลุผล และจะต้องไม่กระทบกระเทือนสาระสำคัญแห่งสิทธิและเสรีภาพที่รัฐธรรมนูญได้รับรองไว้ นอกจากนี้ บทบัญญัติแห่งกฎหมายที่ตราขึ้นจะต้องพอสมควรแก่เหตุในความหมายอย่างแคบ โดยต้องคำนึงถึงความสมดุลและความได้สัดส่วนระหว่างประโยชน์ที่มหาชนจะได้รับกับประโยชน์ที่เอกชนจะต้องสูญเสียไป รวมทั้งต้องเป็นบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่มีผลบังคับเป็นการทั่วไปและไม่มุ่งหมายให้ใช้บังคับแก่กรณีใดกรณีหนึ่งหรือแก่บุคคลใดบุคคลหนึ่งเป็นการเจาะจง

รัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๐ เป็นบทบัญญัติเกี่ยวกับการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของชนชาวไทย โดยรับรองหลักความเสมอภาคว่า บุคคลทุกคนย่อมมีความเสมอภาคกันในกฎหมายและได้รับความคุ้มครองตามกฎหมายเท่าเทียมกัน การเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมต่อบุคคลเพราะเหตุแห่งความแตกต่างในเรื่องถิ่นกำเนิด เชื้อชาติ ภาษา เพศ อายุ สภาพทางกายหรือสุขภาพ สถานะของบุคคล ฐานะทางเศรษฐกิจหรือสังคม ความเชื่อทางศาสนา การศึกษาอบรม หรือความคิดเห็นทางการเมืองอันไม่ขัดต่อบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญจะกระทำมิได้

รัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๓ เป็นบทบัญญัติซึ่งมีหลักการในการรับรองและคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพขั้นพื้นฐานของบุคคลซึ่งตกเป็นผู้ต้องหาหรือจำเลยในคดีอาญา ที่มีหลักการว่า ในคดีอาญา โจทก์มีภาระต้องนำสืบการกระทำของผู้ต้องหาหรือจำเลยให้ครบทุกองค์ประกอบแห่งความผิดตามที่กฎหมายบัญญัติไว้ และตราบไต่ถามยังไม่มีคำพิพากษาอันถึงที่สุดแสดงว่า ผู้ต้องหาหรือจำเลยได้กระทำความผิด บุคคลนั้นจะได้รับความคุ้มครองโดยเจ้าหน้าที่ของรัฐจะปฏิบัติต่อผู้ต้องหาหรือจำเลยเสมือนเป็นผู้กระทำความผิดมิได้อีกทั้งสอดคล้องกับปณิญาสากล่าวด้วยสิทธิมนุษยชนขององค์การสหประชาชาติ ข้อ ๑๑ ซึ่งบัญญัติว่า บุคคลซึ่งถูกกล่าวหาด้วยความผิดทางอาญามีสิทธิที่จะได้รับการสันนิษฐานไว้ก่อนว่า บริสุทธิ์จนกว่าจะมีการพิสูจน์ว่ามีความผิดตามกฎหมาย

รัฐธรรมนูญ มาตรา ๔๘ วรรคหนึ่ง เป็นบทบัญญัติซึ่งมีหลักการในการให้ความคุ้มครองทรัพย์สินของบุคคล ซึ่งหมายความว่า สิทธิของบุคคลในทรัพย์สินย่อมได้รับความคุ้มครองตามรัฐธรรมนูญ บุคคลผู้มีกรรมสิทธิ์ในทรัพย์สิน ย่อมมีสิทธิใช้สอยหรือจำหน่ายทรัพย์สินของตน และได้มาซึ่งดอกผลแห่งทรัพย์สินนั้น กับทั้งมีสิทธิติดตามและเอาคืนซึ่งทรัพย์สินของตนจากบุคคลผู้ไม่มีสิทธิยึดถือไว้และมีสิทธิขัดขวางมิให้ผู้อื่นสอดเข้าเกี่ยวข้องกับทรัพย์สินนั้น โดยมีขอบด้วยกฎหมายซึ่งเป็นหลักสำคัญแห่งสิทธิในทรัพย์สินของบุคคลผู้เป็นเจ้าของกรรมสิทธิ์ในทรัพย์สินที่จะต้องได้รับความคุ้มครองอย่างไรก็ดี มีข้อความตอนท้ายของรัฐธรรมนูญ มาตรา ๔๘ วรรคหนึ่งว่า “ขอบเขตแห่งสิทธิและการจำกัดสิทธิเช่นว่านี้ ย่อมเป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติ” หมายความว่า สิทธิของบุคคลในทรัพย์สินย่อมถูกจำกัดได้โดยบทบัญญัติแห่งกฎหมาย

พระราชกำหนดการกู้ยืมเงินที่เป็นการฉ้อโกงประชาชน พ.ศ. ๒๕๒๗ ได้ตราขึ้นเนื่องจากปรากฏว่ามีการกู้ยืมเงินหรือรับฝากเงินจากประชาชนทั่วไป โดยมีการจ่ายดอกเบี้ยหรือผลประโยชน์อย่างอื่นตอบแทนให้สูงเกินกว่าประโยชน์ที่ผู้กู้ยืมเงินหรือผู้รับฝากเงินจะพึงหามาได้จากการประกอบธุรกิจตามปกติ โดยผู้กระทำได้ลวงประชาชนที่หวังจะได้ดอกเบี้ยในอัตราสูงให้นำเงินมาเก็บไว้กับตนด้วยการใช้วิธีการจ่ายดอกเบี้ยในอัตราสูงเป็นเครื่องล่อใจ แล้วนำเงินที่ได้มาจากการกู้ยืม หรือรับฝากเงินรายอื่น ๆ มาจ่ายเป็นดอกเบี้ยหรือผลประโยชน์ให้แก่ผู้ให้กู้ยืมเงินหรือผู้ฝากเงินรายก่อน ๆ ในลักษณะต่อเนื่องกัน ซึ่งการกระทำดังกล่าวเป็นการฉ้อโกงประชาชน เพราะเป็นที่แน่นอนอยู่แล้วว่า ในที่สุดจะต้องมีประชาชนจำนวนมากไม่สามารถได้รับคืนเงินกลับคืน และผู้กู้ยืมเงินหรือผู้รับฝากเงิน กับผู้ที่ร่วมกระทำการดังกล่าวจะได้รับประโยชน์จากเงินที่ตนได้รับมาเพราะผู้ให้กู้ยืมเงินหรือผู้ฝากเงินไม่สามารถบังคับหรือติดตามให้มีการชำระหนี้ได้ ประกอบกับกิจการดังกล่าวนี้มีแนวโน้มจะขยายตัวแพร่หลายออกไปอย่างรวดเร็ว หากปล่อยให้มีการดำเนินการต่อไปย่อมจะก่อให้เกิดผลร้ายแก่ประชาชนทั่วไป และจะเป็นอันตรายอย่างร้ายแรงต่อเศรษฐกิจของประเทศ สมควรที่จะมีกฎหมายเพื่อปราบปรามการกระทำดังกล่าว กับสมควรวางมาตรการเพื่อคุ้มครองประโยชน์ของประชาชนที่อาจได้รับความเสียหายจากการถูกลอกลวง และโดยที่เป็นกรณีฉุกเฉินที่มีความจำเป็นรีบด่วนในอันจะรักษาความมั่นคงในทางเศรษฐกิจของประเทศ จึงจำเป็นต้องตราพระราชกำหนดนี้ ต่อมาได้มีพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมพระราชกำหนดการกู้ยืมเงินที่เป็นการฉ้อโกงประชาชน พ.ศ. ๒๕๒๗ พ.ศ. ๒๕๓๔ โดยมีเหตุผลในการประกาศใช้พระราชบัญญัติฉบับนี้ คือ เนื่องจากปรากฏว่ามีบุคคลประกอบกิจการโดยวิธีชักจูงให้ผู้อื่นส่งเงินหรือผลประโยชน์อย่างอื่น

ให้แก่ตน และให้ผู้นั้นชักจูงผู้อื่นตามวิธีการที่กำหนด และแสดงให้ผู้ชักจูงเข้าใจว่า ถ้าได้ปฏิบัติตาม จะมีบุคคลอื่นอีกหลายคนเข้าร่วมต่อ ๆ ไป จนครบวงจรรแล้ว ผู้ชักจูงจะได้รับกำไรมากกว่าเงินหรือประโยชน์ที่ผู้นั้นได้ส่งไว้ ดังเช่นที่บางคนเรียกว่า แชร่ลูกโซ่ในที่สุดการดำเนินการเช่นนั้นจะมีได้เป็นไปตามคำชักจูง แต่กลับจะก่อให้เกิดความเสียหายแก่ประชาชนผู้หลงเชื่อ เพื่อป้องกันและปราบปรามการกระทำนั้น สมควรแก้ไขเพิ่มเติมพระราชกำหนดการกู้ยืมเงินที่เป็นการฉ้อโกงประชาชน พ.ศ. ๒๕๒๗ ให้ครอบคลุมถึงการกระทำความผิดดังกล่าว และต่อมาก็ได้มีพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมพระราชกำหนดการกู้ยืมเงินที่เป็นการฉ้อโกงประชาชน พ.ศ. ๒๕๒๗ (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๔๕ โดยมีเหตุผลในการประกาศใช้คือ โดยที่ในปัจจุบันได้มีการหลอกลวงประชาชนให้นำเงินเข้ามาร่วมลงทุนในธุรกิจซื้อขายเงินตราต่างประเทศหรือเก็งกำไร ซึ่งนอกจากจะทำให้เกิดความเสียหายแก่ประชาชนที่ถูกหลอกลวงแล้วยังเกิดความเสียหายต่อเศรษฐกิจในวงกว้าง แต่บทบัญญัติของพระราชกำหนดการกู้ยืมเงินที่เป็นการฉ้อโกงประชาชน พ.ศ. ๒๕๒๗ ไม่อาจใช้บังคับครอบคลุมแก่การกระทำความผิดดังกล่าวได้ จึงสมควรแก้ไขเพิ่มเติมองค์ประกอบความผิดฐานกู้ยืมเงินที่เป็นการฉ้อโกงประชาชน และกำหนดให้การโฆษณาหรือประกาศหรือการกระทำใด ๆ ให้ประชาชนนำเงินเข้ามาร่วมลงทุนลักษณะดังกล่าว เป็นความผิดฐานกู้ยืมเงินที่เป็นการฉ้อโกงประชาชนด้วย ประกอบกับสมควรเพิ่มเติมบทบัญญัติในเรื่องการคำนวณผลประโยชน์ตอบแทนความรับผิดชอบของพนักงานหรือลูกจ้างของนิติบุคคลผู้กระทำความผิด ผู้กระทำความผิดต้องรับโทษหนักขึ้นเมื่อมีการกระทำความผิดซ้ำ และการเนรเทศผู้กระทำความผิดซึ่งเป็นคนต่างด้าว รวมทั้งให้มีการจ่ายเงินสินบนและเงินรางวัลเพื่อให้การปราบปรามผู้กระทำความผิดมีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น จึงจำเป็นต้องตราพระราชบัญญัตินี้

พระราชกำหนดการกู้ยืมเงินที่เป็นการฉ้อโกงประชาชน พ.ศ. ๒๕๒๗ และฉบับแก้ไขเพิ่มเติมดังกล่าว เป็นกฎหมายที่มีฐานความผิดจากการกระทำที่ไม่สุจริตทางแพ่ง โดยมีบทบัญญัติของกฎหมายทั้งกฎหมายสารบัญญัติ และกฎหมายวิธีสบัญญัติ และยังนำเอากฎหมายเฉพาะ ได้แก่ กฎหมายล้มละลาย มาบัญญัติรวมไว้ด้วย ทำให้ผู้ปฏิบัติสามารถทำงานได้สะดวกรวดเร็วขึ้น เพราะเป็นกฎหมายที่รวมเอาการกำหนดหลักเกณฑ์ความผิด วิธีปฏิบัติ และการติดตามทรัพย์สินให้ผู้เสียหายไว้ฉบับเดียวกัน อีกทั้งความรับผิดชอบตามพระราชกำหนดการกู้ยืมเงินที่เป็นการฉ้อโกงประชาชนฯ เป็นบทบัญญัติที่มีลักษณะพิเศษแตกต่างไปจากความรับผิดชอบฐานฉ้อโกงตามประมวลกฎหมายอาญา บทบัญญัติและเจตนารมณ์ของพระราชกำหนดนี้ ตามมาตรา ๔ มาตรา ๕ มาตรา ๗ และมาตรา ๘ บัญญัติวิธีการและลักษณะของ

การกู้ยืมเงินไว้ และบัญญัติถึงการที่จะปราบปรามการกระทำที่จะเป็นการฉ้อโกงประชาชนกับวางมาตรการเพื่อคุ้มครองประโยชน์ของประชาชนที่ได้รับความเสียหายจากการฉ้อโกงหลวง และรักษาความมั่นคงทางเศรษฐกิจของประเทศ โดยกำหนดมาตรการต่าง ๆ ไว้เพื่อการคุ้มครองประชาชนส่วนรวมและให้พนักงานเจ้าหน้าที่ของรัฐเท่านั้นมีอำนาจใช้มาตรการดังกล่าวได้ พระราชกำหนดการกู้ยืมเงินที่เป็นการฉ้อโกงประชาชนฯ เป็นกฎหมายที่ใช้เฉพาะการกู้ยืมเงินจากประชาชน ซึ่งให้ผลประโยชน์ตอบแทนสูง ผิดปกติและไม่สามารถพิสูจน์ได้นำเงินดังกล่าวไปประกอบกิจการใด โดยเชื่อว่า ผลประโยชน์ตอบแทนนั้นอาจนำวิธีการนำเงินจากผู้ให้กู้รายเก่ามาให้ผู้กู้รายใหม่

สำหรับพระราชกำหนดการกู้ยืมเงินที่เป็นการฉ้อโกงประชาชนฯ มาตรา ๘ เป็นบทบัญญัติที่ให้อำนาจพนักงานเจ้าหน้าที่ในการติดตามเอาทรัพย์สินจากผู้กู้ยืมเงินเพื่อให้แก่ผู้ให้กู้ยืมเงิน กล่าวคือ ถ้าพนักงานเจ้าหน้าที่มีเหตุอันควรเชื่อว่า ผู้กู้ยืมเงินผู้ใดเป็นผู้ต้องหาว่ากระทำความผิดตามมาตรา ๔ หรือมาตรา ๕ แห่งพระราชกำหนดการกู้ยืมเงินที่เป็นการฉ้อโกงประชาชนฯ มีหนี้สินล้นพ้นตัวตามกฎหมายว่าด้วยการล้มละลายหรือมีสินทรัพย์ไม่พอชำระหนี้สิน และเห็นสมควรยึดหรืออายัดทรัพย์สินของผู้นั้นไว้ก่อนเพื่อคุ้มครองประโยชน์ของประชาชนผู้ให้กู้ยืมเงิน ให้พนักงานเจ้าหน้าที่โดยอนุมัติของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังมีอำนาจสั่งยึดหรืออายัดทรัพย์สินของผู้นั้นไว้ก่อนได้ แต่จะยึดหรืออายัดทรัพย์สินไว้เกินกว่าเก้าสิบวันไม่ได้ เว้นแต่พนักงานอัยการได้ฟ้องคดีอาญาแก่ผู้กระทำความผิดตามมาตรา ๔ หรือมาตรา ๕ ต่อศาลตามมาตรา ๕ หรือได้ฟ้องผู้กระทำความผิดดังกล่าวต่อศาลล้มละลายให้เป็นบุคคลล้มละลาย ตามมาตรา ๑๐ โดยให้คำสั่งยึดหรืออายัดยังคงมีผลต่อไปจนกว่าศาลจะสั่งเป็นอย่างอื่น เมื่อได้มีการยึดหรืออายัดทรัพย์สินของผู้ใดไว้ตามมาตรา ๘ วรรคหนึ่ง หรือเมื่อพนักงานเจ้าหน้าที่มีเหตุอันควรเชื่อว่าผู้กู้ยืมเงินที่ผู้ต้องหาหาว่ากระทำความผิดตามมาตรา ๔ หรือมาตรา ๕ มีหนี้สินล้นพ้นตัวตามกฎหมายว่าด้วยการล้มละลายหรือมีสินทรัพย์ไม่พอชำระหนี้ แต่ยังไม่สมควรสั่งยึดหรืออายัดทรัพย์สินตามวรรคหนึ่ง ให้พนักงานเจ้าหน้าที่ส่งเรื่องให้พนักงานอัยการเพื่อพิจารณาดำเนินคดีล้มละลายต่อไปตามมาตรา ๑๐ การยึดหรือการอายัดทรัพย์สินตามมาตรา ๘ วรรคหนึ่ง ให้นำบทบัญญัติตามประมวลกฎหมายที่เกี่ยวกับการยึดหรืออายัดทรัพย์สินมาใช้บังคับโดยอนุโลม การยึดหรืออายัดทรัพย์สินตามพระราชกำหนดฯ ในขณะที่ผู้กู้ยืมเงินอยู่ระหว่างการสอบสวนของพนักงานสอบสวนซึ่งมีสถานะเป็นเพียงผู้ต้องหา นั้น เพื่อเป็นการคุ้มครองประโยชน์ของประชาชนผู้ให้กู้ยืมเงิน จึงต้องให้พนักงานเจ้าหน้าที่รับทำการยึดหรืออายัดทรัพย์สินไว้เป็นประกันก่อนที่ผู้ต้องหาจะย้ายถ่ายเท ซ่อนเร้น ด้วยวิธีการต่าง ๆ

เพราะเมื่อศาลมีคำพิพากษาว่าผู้กู้ยืมเงินกระทำความผิดตามพระราชกำหนดการกู้ยืมเงินที่เป็นการฉ้อโกงประชาชนฯ มาตรา ๔ หรือมาตรา ๕ หรือล้มละลายแล้ว จะได้นำทรัพย์สินมาชำระให้แก่ผู้ให้กู้ยืมต่อไป ซึ่งการยึดหรืออายัดทรัพย์สินของผู้ต้องหาดังกล่าว เป็นแนวทางเดียวกันกับการคุ้มครองทรัพย์สินเป็นการชั่วคราวก่อนมีคำพิพากษาในคดีแพ่ง

สำหรับวิธีการยึดหรืออายัดทรัพย์สินนั้น มาตรา ๘ วรคสาม แห่งพระราชกำหนดการกู้ยืมเงินที่เป็นการฉ้อโกงประชาชนฯ ให้นำบทบัญญัติตามประมวลรัษฎากรที่เกี่ยวกับการยึดหรืออายัดทรัพย์สินมาใช้บังคับโดยอนุโลม ซึ่งมาตรา ๑๒ แห่งประมวลรัษฎากรได้บัญญัติเกี่ยวกับการยึดหรืออายัดทรัพย์สินไว้โดยมาตรา ๑๒ ได้บัญญัติให้อำนาจอธิบดี หรือผู้ว่าราชการจังหวัด หรือนายอำเภอ แล้วแต่กรณี ในการสั่งยึดหรืออายัดและขายทอดตลาดทรัพย์สินของผู้ต้องรับผิดชอบภาษีอากรหรือนำส่งภาษีอากร เพื่อนำเงินที่ได้จากการขายทอดตลาดมาชำระภาษีอากรที่ค้างโดยมิต้องขอให้ศาลออกหมายยึดหรือสั่ง ซึ่งเป็นแนวทางเดียวกับพระราชกำหนดการกู้ยืมเงินที่เป็นการฉ้อโกงประชาชนฯ ที่ให้อำนาจรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังอนุมัติให้พนักงานเจ้าหน้าที่ที่สามารถทำการยึดหรืออายัดทรัพย์สินของผู้กู้ยืมเงินที่เป็นผู้ต้องหาว่ากระทำความผิดตามมาตรา ๔ หรือมาตรา ๕ แห่งพระราชกำหนดฯ ได้โดยไม่ต้องขอให้ศาลออกหมายยึดหรือสั่งแต่อย่างใด และการยึดและขายทอดตลาดทรัพย์สินประมวลรัษฎากรให้ปฏิบัติตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งโดยอนุโลม ดังนั้น ถึงแม้พระราชกำหนดการกู้ยืมเงินที่เป็นการฉ้อโกงประชาชนฯ จะให้อำนาจพนักงานเจ้าหน้าที่ทำการยึดหรืออายัดทรัพย์สินได้เอง แต่พนักงานเจ้าหน้าที่ก็ต้องปฏิบัติตามกระบวนการยึดหรืออายัดทรัพย์สินตามที่พระราชกำหนดการกู้ยืมเงินที่เป็นการฉ้อโกงประชาชนฯ บัญญัติไว้ อีกทั้งการที่พนักงานเจ้าหน้าที่ใช้ดุลพินิจส่งเรื่องให้พนักงานอัยการฟ้องเป็นคดีล้มละลายก็เพื่อให้ศาลใช้กระบวนการพิจารณาในคดีล้มละลายต่อเนื่องจากการดำเนินงานของพนักงานเจ้าหน้าที่เกี่ยวกับการเฉลี่ยทรัพย์สินคืนให้แก่ผู้ให้กู้ยืมเงินซึ่งเป็นกระบวนการที่รวดเร็วกว่าการดำเนินคดีทางแพ่ง บทบัญญัติมาตรา ๘ แห่งพระราชกำหนดการกู้ยืมเงินที่เป็นการฉ้อโกงประชาชนฯ ดังกล่าว เป็นบทบัญญัติที่ให้อำนาจพนักงานเจ้าหน้าที่โดยอนุมัติของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง มีอำนาจสั่งยึดหรืออายัดทรัพย์สินของผู้กู้ยืมเงินที่เป็นผู้ต้องหาว่ากระทำความผิดตามมาตรา ๔ หรือมาตรา ๕ แห่งพระราชกำหนดฯ ไว้ก่อน ซึ่งการยึด คือ การเอาทรัพย์สินของผู้กู้ยืมเงินมาอยู่ในความดูแลของพนักงานเจ้าหน้าที่ ส่วนการอายัด คือ การห้ามบุคคลภายนอก ซึ่งมีหน้าที่ตามกฎหมายจะต้องส่งมอบหรือโอนทรัพย์สินมายังผู้กู้ยืมเงิน มิให้ส่งมอบหรือโอนแก่ผู้กู้ยืมเงิน แต่ให้ส่งมอบแก่พนักงานเจ้าหน้าที่แทน

ผลแห่งการยึดหรืออายัดทำให้ผู้กู้ยืมเงินไม่อาจโอนหรือเปลี่ยนแปลงซึ่งสิทธิในทรัพย์สินของตนที่ถูกยึดหรืออายัดได้ ทั้งนี้ เพราะการยึดหรืออายัดเป็นมาตรการพิเศษที่รัฐกำหนดขึ้น เพื่อรักษาความสงบเรียบร้อย ความมั่นคงทางเศรษฐกิจ และเพื่อรักษาประโยชน์ของประชาชนที่อาจได้รับความเสียหายจากการถูกลดลง ทานองเดียวกับอำนาจของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ที่มีคำสั่งยึดหรืออายัดทรัพย์สินของผู้ถูกกล่าวหา ที่ตรวจสอบพบว่าเป็นทรัพย์สินที่เกี่ยวข้องกับการร่ำรวยผิดปกติและมีพฤติการณ์น่าเชื่อว่าจะมีการโอน ยักย้าย แปรสภาพ หรือซุกซ่อนทรัพย์สินดังกล่าว ประกอบกับการยึดหรืออายัด พนักงานเจ้าหน้าที่ ไม่อาจกระทำได้ตามอำเภอใจได้ เพราะมีระบบการกลั่นกรองตรวจสอบ โดยพนักงานเจ้าหน้าที่ผู้จะทำการยึดหรืออายัด จะต้องเสนอเหตุผลความจำเป็นต่อรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง เมื่อได้รับอนุมัติจากรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังแล้ว จึงจะทำการยึดหรืออายัดได้ จึงไม่เป็นบทบัญญัติที่ละเมิดศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ สิทธิและเสรีภาพของบุคคลตามที่รัฐธรรมนูญรับรองไว้ แต่มุ่งคุ้มครองประโยชน์ของประชาชนที่อาจได้รับความเสียหายจากการถูกลดลงซึ่งสอดคล้องกับหลักการใช้อำนาจโดยองค์กรของรัฐที่ต้องคำนึงถึงสิทธิของบุคคล บทบัญญัติมาตรา ๘ แห่งพระราชกำหนดการกู้ยืมเงินที่เป็นการฉ้อโกงประชาชนฯ ดังกล่าว จึงไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๔ และมาตรา ๒๖ รวมทั้งเป็นบทบัญญัติที่ไม่กระทบกระเทือนสาระสำคัญแห่งสิทธิของบุคคลที่จะได้มาซึ่งดอกผล ตลอดจนมีสิทธิติดตามเอาคืนซึ่งทรัพย์สินของตนจากบุคคลผู้ไม่มีสิทธิยึดถือไว้และมีสิทธิขังขวางมิให้ผู้อื่นสอดเข้าเกี่ยวข้องกับทรัพย์สินนั้นโดยมิชอบด้วยกฎหมาย อันมีผลใช้บังคับแก่ผู้กระทำความผิดตามพระราชกำหนดการกู้ยืมเงินที่เป็นการฉ้อโกงประชาชนฯ เป็นการทั่วไปเท่าที่จำเป็น ไม่มุ่งหมายให้ใช้บังคับแก่กรณีใดกรณีหนึ่งหรือแก่บุคคลใดบุคคลหนึ่งเป็นการเจาะจง จึงไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕ นอกจากนี้ ยังเป็นบทบัญญัติที่ให้อำนาจพนักงานเจ้าหน้าที่โดยอนุมัติของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง มีอำนาจสั่งยึดหรืออายัดทรัพย์สินของผู้กู้ยืมเงินที่ผู้ต้องหาว่ากระทำความผิดตามมาตรา ๔ หรือมาตรา ๕ แห่งพระราชกำหนดฯ ในกรณีที่มีเหตุอันควรเชื่อว่าผู้กู้ยืมเงินมีหนี้สินล้นพ้นตัวหรือมีสินทรัพย์ไม่พอชำระหนี้ ทั้งนี้ เพื่อคุ้มครองประโยชน์ของประชาชนที่อาจได้รับความเสียหายจากการถูกลดลงของผู้กู้ยืมเงินนั่นเอง ซึ่งใช้บังคับกับผู้กู้ยืมเงินที่ผู้ต้องหาว่ากระทำความผิดตามมาตรา ๔ หรือมาตรา ๕ แห่งพระราชกำหนดการกู้ยืมเงินที่เป็นการฉ้อโกงประชาชนฯ อย่างเท่าเทียมกัน และโดยที่การยึดหรืออายัดทรัพย์สินของผู้กู้ยืมเงินจะต้องเป็นไปตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดไว้ในมาตรา ๘ แห่งพระราชกำหนดการกู้ยืมเงินที่เป็นการฉ้อโกงประชาชนฯ ซึ่งต้องขึ้นอยู่กับข้อเท็จจริงของเรื่อง จึงมิใช่กรณีที่จะเลือกปฏิบัติ

ที่ไม่เป็นกรรมกับบุคคลหนึ่งบุคคลใดเป็นการเฉพาะ กรณีจึงไม่ถือว่าเป็นการเลือกปฏิบัติที่ไม่เป็นกรรมที่ขัดหรือแย้งต่อหลักความเสมอภาคจึงไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๐ วรรคหนึ่ง ตลอดจนเป็นบทบัญญัติที่มีลักษณะพิเศษที่มุ่งคุ้มครองประชาชนผู้ให้กู้ยืมเงินให้ได้รับทรัพย์สินคืน ซึ่งเป็นกระบวนการชั่วคราวก่อนฟ้องคดี และจะมีผลบังคับต่อไปจนกว่าศาลจะตั้งเป็นอย่างอื่น อีกทั้งการใช้อำนาจของพนักงานเจ้าหน้าที่ที่จะถูกตรวจสอบโดยศาล จึงมิได้ขัดต่อหลักการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของผู้ต้องหาหรือจำเลยก่อนมีคำพิพากษาอันถึงที่สุดแสดงว่าบุคคลนั้นได้กระทำความผิดจะปฏิบัติต่อบุคคลนั้นเสมือนเป็นผู้กระทำความผิดมิได้ จึงไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๓ อีกประการหนึ่ง การที่พระราชกำหนดการกู้ยืมเงินที่เป็นการฉ้อโกงประชาชนฯ มาตรา ๘ บัญญัติให้อำนาจพนักงานเจ้าหน้าที่สั่งยึดหรืออายัดทรัพย์สินของผู้กู้ยืมเงินนั้น ถือว่าเป็นการจำกัดสิทธิของบุคคลในทรัพย์สิน แต่ต้องด้วยรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕ วรรคหนึ่ง เพราะเป็นบทบัญญัติแห่งกฎหมายเฉพาะที่จำกัดสิทธิของบุคคลตามหลักการทั่วไปที่รัฐธรรมนูญรับรอง ซึ่งก็เป็นไปตามข้อยกเว้นของรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕ เพราะการจำกัดสิทธิในทรัพย์สินของผู้กู้ยืมเงินผู้มีหนี้สินล้นพ้นตัวเป็นความจำเป็นเพื่อประโยชน์ของผู้ให้กู้ยืมเงินและประชาชนทั่วไป เป็นการป้องกันมิให้ผู้กู้ยืมเงินที่เป็นผู้ต้องหาว่ากระทำความผิด โอน หรือเปลี่ยนแปลงสิทธิในทรัพย์สิน จนไม่มีทรัพย์สินที่จะนำไปชำระคืนให้แก่ผู้ให้กู้ยืมเงินได้ ซึ่งก็มิได้กระทบกระเทือนสาระสำคัญแห่งสิทธิในทรัพย์สินแต่อย่างใด จึงไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๔๘ วรรคหนึ่ง ดังนั้น พระราชกำหนดการกู้ยืมเงินที่เป็นการฉ้อโกงประชาชนฯ มาตรา ๘ จึงไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๔ มาตรา ๒๖ มาตรา ๒๕ มาตรา ๓๐ วรรคหนึ่ง มาตรา ๓๓ และมาตรา ๔๘ วรรคหนึ่งแต่อย่างใด

ประเด็นที่สอง พระราชกำหนดการกู้ยืมเงินที่เป็นการฉ้อโกงประชาชน พ.ศ. ๒๕๒๗ มาตรา ๑๐ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๔ มาตรา ๒๖ มาตรา ๒๕ มาตรา ๓๐ วรรคหนึ่ง มาตรา ๓๓ และมาตรา ๔๘ วรรคหนึ่ง หรือไม่

พระราชกำหนดการกู้ยืมเงินที่เป็นการฉ้อโกงประชาชน พ.ศ. ๒๕๒๗

มาตรา ๑๐ บัญญัติว่า “เพื่อคุ้มครองประโยชน์ของประชาชนผู้ให้กู้ยืมเงิน ให้พนักงานอัยการมีอำนาจฟ้องผู้กู้ยืมเงินที่เป็นผู้ต้องหาว่ากระทำความผิดตามมาตรา ๔ หรือมาตรา ๕ เป็นบุคคลล้มละลายได้ เมื่อ

(๑) เป็นผู้มีหนี้สินล้นพ้นตัว หรือมีสินทรัพย์ไม่พอชำระหนี้สินได้

(๒) เป็นหนี้ผู้ให้กู้ยืมเงินรายหนึ่งหรือหลายรายเป็นจำนวนไม่น้อยกว่าหนึ่งแสนบาท และ

(๓) หนี้้นนี้อาจกำหนดจำนวนได้โดยแน่นอน ไม่ว่าหนี้้นนี้จะถึงกำหนดชำระโดยพลันหรือในอนาคตก็ตาม

การฟ้องคดีล้มละลายตามวรรคหนึ่ง ให้ดำเนินกระบวนการพิจารณาไปตามกฎหมายว่าด้วยการล้มละลาย โดยให้ถือว่าพนักงานอัยการมีฐานะและสิทธิหน้าที่เสมือนเจ้าหนี้ผู้เป็นโจทก์และให้ได้รับยกเว้นค่าธรรมเนียม ค่าฤชาธรรมเนียม หรือการต้องวางเงินประกันต่าง ๆ ตามกฎหมายดังกล่าว

ในการพิจารณาคดีล้มละลาย ถ้าศาลพิจารณาได้ความจริงตามวรรคหนึ่ง ให้ศาลมีคำสั่งพิทักษ์ทรัพย์ลูกหนี้เด็ดขาด

ในการพิพากษาคดีล้มละลายตามมาตรา นี้ ให้ศาลมีอำนาจกำหนดหลักเกณฑ์เกี่ยวกับส่วนแบ่งทรัพย์สินของเจ้าหนี้ในลำดับ (๘) ของมาตรา ๑๓๐ แห่งพระราชบัญญัติล้มละลาย พุทธศักราช ๒๔๘๓ เพื่อให้เกิดความเป็นธรรมแก่เจ้าหนี้ทั้งหลาย โดยให้คำนึงถึงผลประโยชน์ตอบแทนที่เจ้าหนี้ผู้ให้กู้ยืมเงินแต่ละรายได้รับมาแล้วก่อนมีการดำเนินคดีล้มละลายประกอบด้วย”

พิจารณาแล้วเห็นว่า

พระราชกำหนดการกู้ยืมเงินที่เป็นการฉ้อโกงประชาชนฯ มาตรา ๑๐ เป็นผลของมาตรา ๘ วรรคสอง เมื่อพนักงานเจ้าหน้าที่ส่งเรื่องให้พนักงานอัยการ เพื่อพิจารณาดำเนินคดีล้มละลาย เป็นบทบัญญัติที่ให้ความคุ้มครองประโยชน์ของประชาชนผู้ให้กู้ยืมเงิน โดยให้พนักงานอัยการมีอำนาจฟ้องผู้กู้ยืมเงินที่ เป็นผู้ต้องหาว่ากระทำความผิด ตามมาตรา ๔ หรือมาตรา ๕ เป็นบุคคลล้มละลายได้ เมื่อ (๑) เป็นผู้มีหนี้สินล้นพ้นตัวหรือมีสินทรัพย์ไม่พอชำระหนี้สินได้ (๒) เป็นหนี้ผู้ให้กู้ยืมเงินรายหนึ่งหรือหลายรายเป็นจำนวนไม่น้อยกว่าหนึ่งแสนบาท และ (๓) หนี้้นนี้อาจกำหนดจำนวนได้โดยแน่นอน ไม่ว่าหนี้้นนี้จะถึงกำหนดชำระโดยพลันหรือในอนาคตก็ตาม การฟ้องคดีล้มละลายตามวรรคหนึ่ง ให้ดำเนินกระบวนการพิจารณาไปตามกฎหมายว่าด้วยการล้มละลายโดยให้ถือว่าพนักงานอัยการมีฐานะและสิทธิหน้าที่เสมือนเจ้าหนี้ผู้เป็นโจทก์ และให้ยกเว้นค่าธรรมเนียม ค่าฤชาธรรมเนียม หรือการต้องวางเงินประกันต่าง ๆ และในการพิจารณาคดีล้มละลาย ถ้าศาลพิจารณาได้ความจริงตามวรรคหนึ่ง ให้ศาลมีคำสั่งพิทักษ์ทรัพย์ลูกหนี้เด็ดขาด ในการพิพากษาคดีล้มละลายตามมาตรา นี้ ให้ศาลมีอำนาจกำหนดหลักเกณฑ์เกี่ยวกับส่วนแบ่งทรัพย์สินของเจ้าหนี้ในลำดับ (๘) ของมาตรา ๑๓๐ แห่งพระราชบัญญัติล้มละลาย พุทธศักราช ๒๔๘๓ ซึ่งต่อมาได้ถูกยกเลิกไปโดยพระราชบัญญัติล้มละลาย (ฉบับที่ ๕) พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๓๑ แต่ยังคงมีข้อความเหมือนเดิมในลำดับ (๘) ของมาตรา ๑๓๐ ที่แก้ไขใหม่ ทั้งนี้เพื่อให้เกิดความเป็นธรรม

แก่เจ้าหนี้ทั้งหลาย โดยให้คำนึงถึงผลประโยชน์ตอบแทนที่เจ้าหนี้ผู้ให้กู้ยืมเงินแต่ละรายได้รับมาแล้วก่อนมีการดำเนินคดีล้มละลายประกอบด้วย การที่พระราชกำหนดการกู้ยืมเงินที่เป็นการฉ้อโกงประชาชนฯ มาตรา ๑๐ ให้พนักงานอัยการมีอำนาจฟ้องผู้กู้ยืมเงินที่ เป็นผู้ต้องหาว่า กระทำความผิดตามมาตรา ๔ หรือมาตรา ๕ เมื่อเข้าหลักเกณฑ์ตามพระราชกำหนดการกู้ยืมเงินที่เป็นการฉ้อโกงประชาชนฯ มาตรา ๑๐ (๑) (๒) และ (๓) เป็นบุคคลล้มละลายและให้ดำเนินกระบวนการพิจารณาไปตามกฎหมายว่าด้วยการล้มละลาย เนื่องจากพระราชบัญญัติล้มละลายเป็นกฎหมายที่กำหนดวิธีการรวบรวมทรัพย์สินของลูกหนี้เพื่อประโยชน์แก่เจ้าหนี้ทั้งหลายอย่างเท่าเทียมกันไม่ว่าเจ้าหนี้ผู้เป็นโจทก์หรือเจ้าหนี้อื่น ๆ โดยเจ้าหนี้ผู้เป็นโจทก์และเจ้าหนี้อื่น ๆ จะต้องยื่นคำขอรับชำระหนี้ต่อเจ้าพนักงานพิทักษ์ทรัพย์ ภายหลังที่ศาลมีคำสั่งพิทักษ์ทรัพย์เด็ดขาด ซึ่งเจ้าพนักงานพิทักษ์ทรัพย์จะเป็นผู้ดำเนินการเกี่ยวกับทรัพย์สินของลูกหนี้ตามที่กฎหมายให้อำนาจไว้ เพื่อจัดสรรให้แก่เจ้าหนี้ตามคำพิพากษาของศาล นอกจากนั้นกฎหมายล้มละลายยังมีวิธีพิจารณาคดีที่สะดวก รวดเร็ว และเสียค่าใช้จ่ายน้อยกว่าคดีธรรมดา ดังนั้น กฎหมายล้มละลายจึงมีกระบวนการวิธีที่มุ่งเน้นประโยชน์ของเจ้าหนี้ทุกคนอย่างเท่าเทียมกัน ซึ่งแตกต่างไปจากการดำเนินคดีแพ่งสามัญที่การฟ้องคดีเป็นไปเพื่อประโยชน์แก่โจทก์ผู้ฟ้องคดี เจ้าหนี้อื่น ๆ ซึ่งมีได้ฟ้องคดีร่วมด้วยชอบที่จะได้เพียงการเฉลี่ยทรัพย์ส่วนที่เหลือภายหลังจากที่เจ้าหนี้ผู้เป็นโจทก์ฟ้องคดีแพ่งสามัญรับชำระหนี้ไปแล้วเท่านั้น พระราชกำหนดการกู้ยืมเงินที่เป็นการฉ้อโกงประชาชนฯ จึงนำแนวทางตามกฎหมายล้มละลายมาบัญญัติไว้ดังกล่าว เพื่อประโยชน์ของผู้ให้กู้ยืมเงินที่ถูกหลอกลวง ซึ่งเมื่อศาลมีคำสั่งพิทักษ์ทรัพย์จะมีผลให้เจ้าพนักงานพิทักษ์ทรัพย์แต่ผู้เดียวที่จะเป็นผู้เข้ามาจัดการกิจการและทรัพย์สินของผู้กู้ยืมเงินที่ เป็นผู้ต้องหา ทั้งนี้เพื่อให้ผู้กู้ยืมเงินที่ เป็นผู้ต้องหากระทำการใด ๆ เกี่ยวกับกิจการและทรัพย์สินจนทำให้ไม่มีทรัพย์สินเหลืออยู่เพียงพอที่จะชำระคืนให้กับผู้ให้กู้ยืมเงิน บทบัญญัติมาตรา ๑๐ แห่งพระราชกำหนดการกู้ยืมเงินที่เป็นการฉ้อโกงประชาชนฯ ดังกล่าว จึงเป็นกรณีที่รัฐมุ่งคุ้มครองประโยชน์ของประชาชนผู้ให้กู้ยืมเงินและรักษาความมั่นคงในทางเศรษฐกิจของประเทศ แม้จะจำกัดสิทธิของผู้กู้ยืมเงิน ในการครอบครองและจัดการทรัพย์สินเมื่อศาลมีคำสั่งพิทักษ์ทรัพย์ชั่วคราวหรือพิทักษ์ทรัพย์เด็ดขาดก็ตาม แต่ก็เป็น การครอบครองหรือจัดการทรัพย์สินโดยเจ้าพนักงานพิทักษ์ทรัพย์ตามความจำเป็นและเหมาะสม เพื่อควบคุมทรัพย์สินของผู้กู้ยืมเงินไว้สำหรับชำระคืนให้แก่ผู้ให้กู้ยืมเงินทั้งหลาย อันเป็นการคุ้มครองประโยชน์ของประชาชนที่อาจได้รับความเสียหายจากการถูกหลอกลวง จึงไม่เป็นบทบัญญัติที่ละเมิดศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ สิทธิและเสรีภาพของบุคคลตามที่รัฐธรรมนูญรับรองไว้ แต่มุ่งคุ้มครองประโยชน์

ของผู้ให้กู้ยืมเงินที่ถูกหลอกลวง ซึ่งสอดคล้องกับหลักการใช้อำนาจโดยองค์กรของรัฐที่ต้องคำนึงถึงสิทธิของบุคคล บทบัญญัติมาตรา ๑๐ แห่งพระราชกำหนดการกู้ยืมเงินที่เป็นการฉ้อโกงประชาชนฯ ดังกล่าวไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๔ และมาตรา ๒๖ รวมทั้งเป็นบทบัญญัติซึ่งมีผลใช้บังคับแก่ผู้กู้ยืมเงินที่เป็นผู้ต้องหาว่ากระทำความผิดตามมาตรา ๔ หรือมาตรา ๕ แห่งพระราชกำหนดการกู้ยืมเงินที่เป็นการฉ้อโกงประชาชนฯ เป็นการทั่วไปเท่าที่จำเป็น ไม่มุ่งหมายให้ใช้บังคับแก่กรณีใดกรณีหนึ่งหรือแก่บุคคลใดบุคคลหนึ่งเป็นการเจาะจง จึงไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕ นอกจากนี้ยังเป็นบทบัญญัติที่ให้อำนาจพนักงานอัยการฟ้องผู้กู้ยืมเงินที่เป็นผู้ต้องหาว่ากระทำความผิดตามมาตรา ๔ หรือมาตรา ๕ แห่งพระราชกำหนดฯ เป็นบุคคลล้มละลาย เมื่อผู้กู้ยืมเงินมีหนี้สินล้นพ้นตัว หรือมีสินทรัพย์ไม่พอชำระหนี้ ทั้งนี้ เพื่อคุ้มครองประโยชน์ของประชาชนผู้ให้กู้ยืมเงิน ซึ่งใช้บังคับกับผู้กู้ยืมเงินที่เป็นผู้ต้องหาว่ากระทำความผิดตามมาตรา ๔ หรือมาตรา ๕ แห่งพระราชกำหนดการกู้ยืมเงินที่เป็นการฉ้อโกงประชาชนฯ อย่างเท่าเทียมกัน และโดยที่เป็นการฟ้องบุคคลล้มละลายจะต้องเป็นไปตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดไว้ในมาตรา ๑๐ ซึ่งต้องขึ้นอยู่กับข้อเท็จจริงของเรื่อง จึงมิใช่กรณีที่จะเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมกับบุคคลหนึ่งบุคคลใดเป็นการเฉพาะ กรณีจึงไม่ถือว่าเป็นการเลือกปฏิบัติที่ไม่เป็นธรรมที่ขัดหรือแย้งต่อหลักความเสมอภาค จึงไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๐ วรรคหนึ่ง ตลอดจนเป็นบทบัญญัติที่มีลักษณะพิเศษมุ่งคุ้มครองประชาชนผู้ให้กู้ยืมเงินให้ได้รับทรัพย์สินคืน ซึ่งการพิจารณาคดีล้มละลายเป็นดุลพินิจของศาลที่จะพิจารณาให้ได้ความจริง จึงมิได้ขัดต่อหลักการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของผู้ต้องหาหรือจำเลยก่อนมีคำพิพากษาอันถึงที่สุด แสดงว่าบุคคลนั้นได้กระทำความผิดจะปฏิบัติต่อบุคคลนั้นเสมือนเป็นผู้กระทำความผิดมิได้ จึงไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๓ อีกประการหนึ่ง การที่พระราชกำหนดการกู้ยืมเงินที่เป็นการฉ้อโกงประชาชนฯ มาตรา ๑๐ บัญญัติให้พนักงานอัยการฟ้องผู้กู้ยืมเงินเป็นบุคคลล้มละลาย ซึ่งจะมีผลให้เจ้าพนักงานพิทักษ์ทรัพย์มีอำนาจจัดการและจำหน่ายทรัพย์สินของผู้กู้ยืมเงิน เก็บรวบรวมและรับเงิน หรือทรัพย์สิน ซึ่งจะตกได้แก่ผู้กู้ยืมเงินหรือซึ่งผู้กู้ยืมเงินมีสิทธิจะได้รับจากผู้อื่นและประนีประนอมยอมความ หรือฟ้องร้อง หรือต่อสู้คดีใด ๆ เกี่ยวกับทรัพย์สินของผู้กู้ยืมเงิน จึงถือเป็นการจำกัดสิทธิของผู้กู้ยืมเงิน และเป็นบทบัญญัติที่มีลักษณะต้องด้วยรัฐธรรมนูญ มาตรา ๔๘ วรรคหนึ่ง เพราะเป็นการจำกัดสิทธิของบุคคลในทรัพย์สิน แต่ต้องด้วยรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕ วรรคหนึ่ง เพราะเป็นบทบัญญัติแห่งกฎหมายเฉพาะที่จำกัดสิทธิของบุคคลตามหลักการทั่วไปที่รัฐธรรมนูญรับรอง ซึ่งก็เป็นไปตามข้อยกเว้นของมาตราดังกล่าว เพราะการจำกัดสิทธิในทรัพย์สิน

ของผู้กู้ยืมเงินผู้มีหนี้สินล้นพ้นตัวเป็นความจำเป็นเพื่อประโยชน์ของผู้ให้กู้ยืมเงินและประชาชนทั่วไป เป็นการป้องกันมิให้ผู้ที่ไม่มีความสามารถในการชำระหนี้ไปก่อหนี้ได้อีก ซึ่งมีได้กระทบกระเทือน สาระสำคัญแห่งสิทธิแต่อย่างใด จึงไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๔๘ วรรคหนึ่ง ดังนั้น พระราชกำหนดการกู้ยืมเงินที่เป็นการฉ้อโกงประชาชนฯ มาตรา ๑๐ จึงไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๔ มาตรา ๒๖ มาตรา ๒๕ มาตรา ๓๐ วรรคหนึ่ง มาตรา ๓๓ และมาตรา ๔๘ วรรคหนึ่ง แต่อย่างใด

โดยเหตุผลดังกล่าวข้างต้น จึงวินิจฉัยว่า พระราชกำหนดการกู้ยืมเงินที่เป็นการฉ้อโกงประชาชน พ.ศ. ๒๕๒๓ มาตรา ๘ และมาตรา ๑๐ ไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๔ มาตรา ๒๖ มาตรา ๒๕ มาตรา ๓๐ วรรคหนึ่ง มาตรา ๓๓ และมาตรา ๔๘ วรรคหนึ่ง

นายพอล เฮงเจริญ
ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

คำวินิจฉัยของ นายปรีชา เถลิมนิชย์ ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

ที่ ๖๓/๒๕๔๘

วันที่ ๒๕ ธันวาคม ๒๕๔๘

เรื่อง ศาลอุทธรณ์ส่งคำร้องของจำเลย (บริษัท บลิสเซอร์ อินเตอร์กรุ๊ป จำกัด กับพวก) ขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๔ กรณีพระราชกำหนดการกู้ยืมเงินที่เป็นการฉ้อโกงประชาชน พ.ศ. ๒๕๒๗ มาตรา ๘ และมาตรา ๑๐ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๔ มาตรา ๒๖ มาตรา ๒๘ มาตรา ๓๐ วรรคหนึ่ง มาตรา ๓๓ และมาตรา ๔๘ วรรคหนึ่ง หรือไม่

ศาลอุทธรณ์ส่งคำร้องของผู้ร้องซึ่งเป็นจำเลยในคดีล้มละลายหมายเลขคำที่ ล. ๒๒/๒๕๔๓ คดีหมายเลขแดงที่ ๒๔๒/๒๕๔๕ ขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๒๖๔ ว่าพระราชกำหนดการกู้ยืมเงินที่เป็นการฉ้อโกงประชาชน พ.ศ. ๒๕๒๗ มาตรา ๘ และมาตรา ๑๐ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๔ มาตรา ๒๖ มาตรา ๒๘ มาตรา ๓๐ วรรคหนึ่ง มาตรา ๓๓ และมาตรา ๔๘ วรรคหนึ่ง หรือไม่

ข้อเท็จจริงตามคำร้องและเอกสารประกอบ ได้ความว่า พนักงานอัยการ สำนักงานอัยการสูงสุด ฟ้องบริษัท บลิสเซอร์ อินเตอร์กรุ๊ป จำกัด ที่ ๑ กับพวกรวมสิบคน เป็นจำเลยต่อศาลแพ่ง ขอให้ศาลพิพากษาให้เป็นบุคคลล้มละลายตามพระราชกำหนดการกู้ยืมเงินที่เป็นการฉ้อโกงประชาชน พ.ศ. ๒๕๒๗ ตามคดีล้มละลายหมายเลขคำที่ ล. ๑๖๔/๒๕๓๗ ต่อมาได้มีการโอนคดีไปยังศาลล้มละลายกลาง ตามคดีหมายเลขคำที่ ล. ๒๒/๒๕๔๓

โดยโจทก์ฟ้องว่า โจทก์ได้พิจารณาข้อเท็จจริงและพยานหลักฐานตามทางการสอบสวนของพนักงานสอบสวน กองบังคับการสืบสวนสอบสวนคดีเศรษฐกิจ กรมตำรวจ ซึ่งมีกระทรวงการคลังเป็นผู้ร้องทุกข์กล่าวโทษ และมี นายวัช คุนาเอก กับพวก รวม ๑๒๔ คน เป็นผู้ร้องเรียนต่อพนักงานเจ้าหน้าที่ให้ปฏิบัติการตามพระราชกำหนดการกู้ยืมเงินที่เป็นการฉ้อโกงประชาชน พ.ศ. ๒๕๒๗ ได้ความว่า ระหว่างวันที่ ๑๘ กรกฎาคม ๒๕๓๔ ถึงวันที่ ๑๑ กุมภาพันธ์ ๒๕๓๗ จำเลยทั้งสิบได้ร่วมกันดำเนินกิจการกู้ยืมเงินเป็นปกติธุระที่เป็นการฉ้อโกงประชาชน และร่วมกันฉ้อโกงประชาชนด้วยวิธีโฆษณาประกาศทางสื่อมวลชน และแต่งตั้งบุคคลจำนวนมากให้กระทำการประกาศโฆษณาแพร่ข่าว

ให้ปรากฏแก่ประชาชนตั้งแต่สิบคนขึ้นไปว่า จำเลยที่ ๑ ประกอบธุรกิจให้บริการจัดสรรวันพักผ่อน แก่สมาชิกฟรีปีละ ๔ วัน ๔ คืน จัดบริการสถานที่พักผ่อน สถานที่ออกกำลังกาย ให้บริการฟรี ตลอดทั้งปี จัดฝึกอบรมการพูดในที่ชุมชนพัฒนาบุคลิกภาพ บริการจองห้องพัก โรงแรม สถานที่พักผ่อนทั่วประเทศในราคาส่วนลดร้อยละ ๑๐-๕๐ จัดจำหน่ายสินค้าตัวเครื่องบิน รถเช่า และจัดท่องเที่ยว ในราคาพิเศษ ให้บริการส่วนลดร้อยละ ๕-๓๕ ในการจัดซื้อและบริการจากห้างสรรพสินค้า ภัตตาคาร และโรงพยาบาล โดยจะให้บริการเฉพาะสมาชิกเท่านั้น สมาชิกแบ่งออกเป็น ๒ ประเภท คือ ประเภทที่ ๑ เก็บค่าสมาชิกรายละ ๓๐,๐๐๐ บาท และค่าบำรุงหรือค่าต่ออายุสมาชิกภาพเป็นรายปีอีก ปีละ ๒,๕๐๐ บาท ประเภทที่ ๒ เก็บค่าสมาชิกรายละ ๖๐,๐๐๐ บาท และค่าบำรุงหรือค่าต่ออายุ สมาชิกภาพเป็นรายปีอีกปีละ ๔,๕๐๐ บาท

หากสมาชิกคนใดประสงค์จะเป็นพนักงานหรือสมาชิกฝ่ายขายอิสระของจำเลยที่ ๑ อีกจะต้อง ผ่านการฝึกอบรมหลักสูตรเบื้องต้นต้องชำระเงินค่าสมัครอีกคนละ ๑,๕๐๐ บาท และค่าต่อสมาชิก ฝ่ายขายอิสระทุกปี ปีละ ๑,๕๐๐ บาท โดยจำเลยที่ ๑ จะจ่ายผลประโยชน์ตอบแทนในลักษณะเป็นกำไร ส่วนลด ส่วนลดพิเศษ เงินโบนัส และเงินปันผลให้กับสมาชิกผู้แนะนำ อีกทั้งผลประโยชน์ตอบแทนอื่น ซึ่งการจ่ายผลประโยชน์ตอบแทนดังกล่าวมีจำนวนสูงกว่าอัตราดอกเบี้ยสูงสุดที่สถาบันการเงินตามกฎหมาย ว่าด้วยดอกเบี้ยเงินให้กู้ยืมของสถาบันการเงินจะพึงจ่ายได้ เพื่อเป็นสิ่งล่อใจให้มีการชักชวนบุคคล ภายนอกเข้าเป็นสมาชิกใหม่ โดยจำเลยที่ ๑ จะได้นำเงินค่าสมัครเป็นสมาชิกใหม่มาหมุนเวียนจ่ายเป็น ผลประโยชน์ตอบแทนให้กับสมาชิกฝ่ายขายอิสระอย่างต่อเนื่องโดยที่จำเลยทั้งสิบได้รู้หรือควรรู้อยู่แล้ว ว่าตนเองไม่สามารถประกอบกิจการใด ๆ โดยชอบด้วยกฎหมายที่จะให้ผลประโยชน์ตอบแทนพอเพียง ที่จะนำมาจ่ายในอัตรานั้นได้ จำเลยทั้งสิบมิได้มีเจตนาที่จะประกอบธุรกิจจัดสรรวันพักผ่อนให้บริการ สมาชิกดังที่ประกาศโฆษณาไว้ แต่จำเลยทั้งสิบมีเจตนาทุจริตหลอกลวงประชาชนโดยอ้างการให้บริการ ดังกล่าวบังหน้า และปกปิดความจริงมีเจตนาที่จะระดมเงินทุนด้วยวิธีหาสมาชิกใหม่เพิ่มเติมอย่างไม่จำกัด เพื่อจะได้เงินค่าสมัครสมาชิกใหม่ ในอัตรากคนละ ๓๐,๐๐๐ บาท และ ๖๐,๐๐๐ บาท มีประชาชนมาสมัคร เป็นสมาชิกของจำเลยที่ ๑ ถึง ๒๔,๑๒๕ คน และได้จ่ายเงินค่าสมาชิกให้จำเลยที่ ๑ รวมทั้งสิ้น ๗๒๓,๔๔๐,๐๐๐ บาท

การกระทำของจำเลยทั้งสิบเป็นความผิดฐานกู้ยืมเงินที่เป็นการฉ้อโกงประชาชน ตามพระราชกำหนดการกู้ยืมเงินที่เป็นการฉ้อโกงประชาชน พ.ศ. ๒๕๒๗ มาตรา ๔ และมาตรา ๕ ประกอบพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมพระราชกำหนดการกู้ยืมเงินที่เป็นการฉ้อโกงประชาชน พ.ศ. ๒๕๒๗ พ.ศ. ๒๕๓๔ จำเลยทั้งสิบจึงต้องคืนเงินจำนวนดังกล่าวให้กับประชาชนผู้เสียหาย ซึ่งเป็นจำนวนเงินที่กำหนดได้โดยแน่นอน และได้มีการตรวจสอบหลักทรัพย์และหนี้สินของจำเลยทั้งสิบแล้ว ปรากฏว่าทรัพย์สินของจำเลยทั้งสิบที่มีอยู่ไม่พอชำระหนี้ จำเลยทั้งสิบจึงมีหนี้สินล้นพ้นตัว และเป็นหนี้ที่กำหนดจำนวนได้โดยแน่นอน อาศัยอำนาจตามพระราชกำหนดการกู้ยืมเงินที่เป็นการฉ้อโกงประชาชน พ.ศ. ๒๕๒๗ มาตรา ๑๐ โจทก์จึงต้องฟ้องจำเลยทั้งสิบเป็นบุคคลล้มละลาย

จำเลยที่ ๑ จำเลยที่ ๔ จำเลยที่ ๕ จำเลยที่ ๖ จำเลยที่ ๘ และจำเลยที่ ๑๐ ยื่นคำให้การปฏิเสธฟ้องของโจทก์และต่อสู้ความว่า จำเลยที่ ๑ ไม่เคยประกอบการผิดจากวัตถุประสงค์ ไม่เคยถูกทางราชการ (กระทรวงพาณิชย์) กล่าวหาว่า ทำธุรกิจผิดจากที่จดทะเบียนไว้ ไม่เคยกระทำการใดอันเป็นการระดมทุนนอกระบบ อันเป็นความผิดตามพระราชกำหนดการกู้ยืมเงินที่เป็นการฉ้อโกงประชาชน พ.ศ. ๒๕๒๗ และพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมพระราชกำหนดการกู้ยืมเงินที่เป็นการฉ้อโกงประชาชน พ.ศ. ๒๕๒๗ พ.ศ. ๒๕๓๔ และไม่เคยผิดสัญญาบริการกับบุคคลใดหรือลูกค้ารายใด

ส่วนจำเลยที่ ๒ จำเลยที่ ๓ จำเลยที่ ๗ และจำเลยที่ ๙ ไม่ได้ยื่นคำให้การ

วันที่ ๑๕ กุมภาพันธ์ ๒๕๔๕ ศาลล้มละลายกลางมีคำสั่งพิทักษ์ทรัพย์ของลูกหนี้ทั้งสิบเด็ดขาดตามพระราชกำหนดการกู้ยืมเงินที่เป็นการฉ้อโกงประชาชน พ.ศ. ๒๕๒๗ มาตรา ๑๐ และพระราชบัญญัติล้มละลาย พุทธศักราช ๒๔๘๓ มาตรา ๑๔

จำเลยที่ ๑ และจำเลยที่ ๓ ได้ยื่นอุทธรณ์คำสั่งศาลล้มละลายกลาง ขอให้ศาลอุทธรณ์มีคำสั่งเพิกถอนคำสั่งพิทักษ์ทรัพย์เด็ดขาดของลูกหนี้ (จำเลย) ทั้งสิบ และพิพากษากลับคำพิพากษาของศาลชั้นต้นให้ยกฟ้องโจทก์และปล่อยทรัพย์สินที่กระทรวงการคลังมีคำสั่งให้ยึดหรืออายัดทรัพย์สินของจำเลยที่ ๑ กับพวกรวมสิบคน

จำเลยที่ ๑ และจำเลยที่ ๓ ยื่นคำร้องต่อศาลอุทธรณ์โต้แย้งว่า พระราชกำหนดการกู้ยืมเงินที่เป็นการฉ้อโกงประชาชน พ.ศ. ๒๕๒๗ และแก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ. ๒๕๓๔ มาตรา ๘ และมาตรา ๑๐ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๔ มาตรา ๒๖ มาตรา ๒๙ มาตรา ๓๐ วรรคหนึ่ง มาตรา ๓๓ และมาตรา ๔๘ วรรคหนึ่ง สรุปได้ว่า

มาตรา ๘ และมาตรา ๑๐ ลิดรอนและจำกัดสิทธิและเสรีภาพของประชาชน ซึ่งเป็นเพียงผู้ต้องหาว่า เป็นผู้กระทำความผิดตามพระราชกำหนดดังกล่าวเท่านั้น ยังมีได้เป็นผู้กระทำความผิดแต่อย่างใด ซึ่งตามรัฐธรรมนูญได้บัญญัติไว้ว่า ผู้ที่เป็นผู้ต้องหาหรือจำเลย ให้สันนิษฐานไว้ก่อนว่าไม่มี ความผิดและก่อนมีคำพิพากษาอันถึงที่สุดว่าบุคคลใดได้กระทำความผิด จะปฏิบัติต่อบุคคลนั้นเสมือนเป็นผู้กระทำความผิดมิได้ ซึ่งในขณะที่ผู้ถูกกล่าวหาเป็นเพียงผู้ต้องหา โดยศาลยังมิได้มีคำพิพากษาอันถึงที่สุดว่ามีความผิด การที่ให้องค์การพนักงานเจ้าหน้าที่มีอำนาจในการที่จะยึดหรืออายัดทรัพย์สินของผู้ต้องหา รวมทั้ง การให้องค์การพนักงานอัยการฟ้องผู้กู้ยืมเงินที่เป็นผู้ต้องหาว่ากระทำความผิด มาตรา ๔ หรือมาตรา ๕ เป็นบุคคลล้มละลายได้ ย่อมทำให้บุคคลเหล่านั้นได้รับความเสียหายและเป็นการกระทำที่เสมือนหนึ่งว่า ผู้ถูกกล่าวหาถูกศาลพิพากษาว่า เป็นผู้กระทำความผิดตามพระราชกำหนดดังกล่าวแล้ว ทั้ง ๆ ที่ผู้ต้องหา มีสิทธิอันสมบูรณ์ที่จะต่อสู้คดีเพื่อพิสูจน์ความบริสุทธิ์ของตนในระหว่างที่ยังไม่มีคำพิพากษาของศาลว่า ผู้ต้องหาหรือจำเลยเป็นผู้กระทำความผิดหรือไม่ กลับต้องถูกยึดหรืออายัดทรัพย์สินและถูกฟ้องให้เป็น บุคคลล้มละลายได้ทันที โดยอาศัยเพียงการใช้ดุลพินิจของพนักงานเจ้าหน้าที่เท่านั้น

ในพระราชกำหนดดังกล่าวก็ไม่มีบทบัญญัติคุ้มครองผู้ที่ถูกกล่าวหาที่ตกเป็นผู้ต้องหาหรือ จำเลยว่า หากภายหลังผู้ต้องหาหรือจำเลยมิได้เป็นผู้กระทำความผิดแล้ว จะได้รับการเยียวยาแก้ไขอย่างไร ซึ่งการใช้ดุลพินิจของพนักงานเจ้าหน้าที่ก็มิได้มีหลักประกันว่าจะใช้ดุลพินิจด้วยความถูกต้องและเป็นธรรม ดังนั้นการที่ผู้ถูกกล่าวหาถูกยึดหรืออายัดทรัพย์สิน หรือถูกฟ้องล้มละลาย ถือว่าไม่ได้รับความเสมอภาค ในกฎหมาย ถูกละเมิดและจำกัดสิทธิและเสรีภาพในบุคคลและทรัพย์สิน เห็นได้จากขณะยังมิได้มี คำพิพากษาในส่วนคดีอาญาว่าลูกหนี้ (จำเลย) ทั้งสิบได้กระทำความผิดตามพระราชกำหนดดังกล่าว แต่ลูกหนี้ (จำเลย) ทั้งสิบอันรวมถึงผู้ร้องกลับถูกยึดและอายัดทรัพย์สินและถูกฟ้องเป็นคดีล้มละลาย และศาลล้มละลายกลางได้วินิจฉัยว่า แม้การกระทำของลูกหนี้ (จำเลย) ทั้งสิบ ยังมิได้เป็นการกระทำผิด ตามพระราชกำหนด ฯ แต่ได้อยู่ในฐานะเป็นผู้ต้องหาแล้ว จึงได้มีคำสั่งให้พิทักษ์ทรัพย์เด็ดขาดลูกหนี้ ทั้งสิบ โดยลูกหนี้ (จำเลย) ทั้งสิบยังมิได้ถูกพิพากษาว่า ได้กระทำความผิดในส่วนคดีอาญาแต่อย่างใด ทั้งที่มูลเหตุที่นำมาสู่การฟ้องคดีอาญาเกิดขึ้นจากพระราชกำหนดดังกล่าว ก็ชอบที่จะชั่งน้ำหนักพยาน หลักฐานทั้งปวงเสียก่อน จนแน่ใจว่า การกระทำนั้นเป็นความผิด และผู้ร้องทั้งสองเป็นผู้กระทำความผิดจริง แต่การที่ลูกหนี้ (จำเลย) ทั้งสิบถูกพิทักษ์ทรัพย์เด็ดขาดเช่นนี้ ทำให้ลูกหนี้ (จำเลย) ทั้งสิบอันรวมถึง

ผู้ร้องทั้งสองไม่อาจดำรงชีวิตเช่นเดียวกับบุคคลทั่วไป เพราะผลของคำสั่งพิทักษ์ทรัพย์เด็ดขาดมีผลกระทบ ต่อชีวิต ทรัพย์สิน และความเป็นอยู่ของผู้ร้อง ทำให้ตกอยู่ในฐานะเป็นบุคคลล้มละลาย

ดังนั้น การที่บทบัญญัติในพระราชกำหนดดังกล่าวให้อำนาจพนักงานเจ้าหน้าที่ทำการยึดหรืออายัดทรัพย์สิน รวมถึงการฟ้องล้มละลาย และการที่ศาลจะมีคำสั่งพิทักษ์ทรัพย์เด็ดขาด รวมทั้งอำนาจจัดการทรัพย์สินของเจ้าพนักงานพิทักษ์ทรัพย์ จึงเป็นบทบัญญัติที่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๔ มาตรา ๒๖ มาตรา ๒๘ มาตรา ๓๐ วรรคหนึ่ง มาตรา ๓๓ และมาตรา ๔๘ วรรคหนึ่ง ขอให้ศาลอุทธรณ์ส่งความเห็นตามทางการเพื่อศาลรัฐธรรมนูญจะได้พิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๒๖๔

ศาลอุทธรณ์เห็นว่า บทบัญญัติในมาตรา ๘ และมาตรา ๑๐ แห่งพระราชกำหนดการกู้ยืมเงิน ที่เป็นการถ้อยแถลงประชาชน พ.ศ. ๒๕๒๓ ยังไม่มีคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญว่าขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญหรือไม่ จึงให้ส่งคำร้องของจำเลยให้ศาลรัฐธรรมนูญเพื่อพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๔

ปัญหาที่ศาลรัฐธรรมนูญต้องพิจารณาวินิจฉัยเบื้องต้นมีว่า ศาลรัฐธรรมนูญมีอำนาจรับคำร้องไว้พิจารณาวินิจฉัยตามมาตรา ๒๖๔ หรือไม่

ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาแล้วเห็นว่า ตามคำร้อง ผู้ร้องโต้แย้งว่า พระราชกำหนดการกู้ยืมเงิน ที่เป็นการถ้อยแถลงประชาชน พ.ศ. ๒๕๒๓ มาตรา ๘ และมาตรา ๑๐ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๔ มาตรา ๒๖ มาตรา ๒๘ มาตรา ๓๐ วรรคหนึ่ง มาตรา ๓๓ และมาตรา ๔๘ วรรคหนึ่ง และศาลอุทธรณ์ส่งมาเพื่อศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๔ ศาลรัฐธรรมนูญจึงมีอำนาจรับคำร้องไว้พิจารณาวินิจฉัยได้

ปัญหาตามคำร้องที่ศาลรัฐธรรมนูญต้องพิจารณาวินิจฉัยมีว่า พระราชกำหนดการกู้ยืมเงิน ที่เป็นการถ้อยแถลงประชาชน พ.ศ. ๒๕๒๓ มาตรา ๘ และมาตรา ๑๐ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๔ มาตรา ๒๖ มาตรา ๒๘ มาตรา ๓๐ วรรคหนึ่ง มาตรา ๓๓ และมาตรา ๔๘ วรรคหนึ่งหรือไม่

พระราชกำหนดการกู้ยืมเงินที่เป็นการฉ้อโกงประชาชน พ.ศ. ๒๕๒๗

มาตรา ๘ บัญญัติว่า “ถ้าพนักงานเจ้าหน้าที่มีเหตุอันควรเชื่อว่า ผู้กู้ยืมเงินผู้ใดเป็นผู้ต้องหาว่ากระทำความผิดตามมาตรา ๔ หรือมาตรา ๕ มีหนี้สินล้นพ้นตัวตามกฎหมายว่าด้วยการล้มละลาย หรือมีสินทรัพย์ไม่พอชำระหนี้สิน และเห็นสมควรให้มีการดำเนินการยึดหรืออายัดทรัพย์สินของผู้นั้นไว้ก่อนเพื่อคุ้มครองประโยชน์ของประชาชนผู้ให้กู้ยืมเงิน ให้พนักงานเจ้าหน้าที่โดยอนุมัติของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังมีอำนาจสั่งยึดหรืออายัดทรัพย์สินของผู้นั้นไว้ก่อนได้ แต่จะยึดหรืออายัดทรัพย์สินไว้เกินกว่าเก้าสิบวันไม่ได้ เว้นแต่ในกรณีมีการฟ้องคดีต่อศาลตามมาตรา ๘ หรือมาตรา ๑๐ ให้คำสั่งยึดหรืออายัดดังกล่าวยังคงมีผลต่อไปจนกว่าศาลจะสั่งเป็นอย่างอื่น

เมื่อได้มีการยึดหรืออายัดทรัพย์สินของผู้ใดไว้ตามวรรคหนึ่ง หรือเมื่อพนักงานเจ้าหน้าที่มีเหตุอันควรเชื่อว่าผู้กู้ยืมเงินที่ผู้ต้องหาว่ากระทำความผิดตามมาตรา ๔ หรือมาตรา ๕ มีหนี้สินล้นพ้นตัวตามกฎหมายว่าด้วยการล้มละลาย หรือมีสินทรัพย์ไม่พอชำระหนี้สิน แต่ยังไม่สมควรสั่งยึดหรืออายัดทรัพย์สินตามวรรคหนึ่ง ให้พนักงานเจ้าหน้าที่ส่งเรื่องให้พนักงานอัยการเพื่อพิจารณาดำเนินคดีล้มละลายต่อไปตามมาตรา ๑๐

การยึดหรืออายัดทรัพย์สินตามวรรคหนึ่ง ให้นำบทบัญญัติตามประมวลรัษฎากรที่เกี่ยวกับการยึดหรืออายัดทรัพย์สินมาใช้บังคับโดยอนุโลม”

มาตรา ๑๐ บัญญัติว่า “เพื่อคุ้มครองประโยชน์ของประชาชนผู้ให้กู้ยืมเงิน ให้พนักงานอัยการมีอำนาจฟ้องผู้กู้ยืมเงินที่ผู้ต้องหาว่ากระทำความผิดตามมาตรา ๔ หรือมาตรา ๕ เป็นบุคคลล้มละลายได้ เมื่อ

- (๑) เป็นผู้ที่มีหนี้สินล้นพ้นตัว หรือมีสินทรัพย์ไม่พอชำระหนี้สินได้
- (๒) เป็นหนี้ผู้ให้กู้ยืมเงินรายหนึ่งหรือหลายรายเป็นจำนวนไม่น้อยกว่าหนึ่งแสนบาท และ
- (๓) หนี้้นั้นอาจกำหนดจำนวนได้โดยแน่นอน ไม่ว่าหนี้้นั้นจะถึงกำหนดชำระโดยพลันหรือในอนาคตก็ตาม

การฟ้องคดีล้มละลายตามวรรคหนึ่ง ให้ดำเนินกระบวนการพิจารณาไปตามกฎหมายว่าด้วยการล้มละลาย โดยให้ถือว่าพนักงานอัยการมีฐานะและสิทธิหน้าที่เสมือนเจ้าหนี้ผู้เป็นโจทก์และให้ได้รับยกเว้นค่าธรรมเนียม ค่าฤชาธรรมเนียม หรือการต้องวางเงินประกันต่าง ๆ ตามกฎหมายดังกล่าว

ในการพิจารณาคดีล้มละลาย ถ้าศาลพิจารณาได้ความจริงตามวรรคหนึ่ง ให้ศาลมีคำสั่งพิทักษ์ทรัพย์ลูกหนี้เด็ดขาด

ในการพิพากษาคดีล้มละลายตามมาตรา นี้ ให้ศาลมีอำนาจกำหนดหลักเกณฑ์เกี่ยวกับส่วนแบ่งทรัพย์สินของเจ้าหนี้ในลำดับ (๘) ของมาตรา ๑๓๐ แห่งพระราชบัญญัติล้มละลาย พุทธศักราช ๒๔๘๓ เพื่อให้เกิดความเป็นธรรมแก่เจ้าหนี้ทั้งหลาย โดยให้คำนึงถึงผลประโยชน์ตอบแทนที่เจ้าหนี้ผู้ให้กู้ยืมเงินแต่ละรายได้รับมาแล้วก่อนมีการดำเนินคดีล้มละลายประกอบด้วย”

พิจารณาแล้ว เห็นว่า รัฐธรรมนูญ มาตรา ๔ เป็นบทบัญญัติทั่วไป ที่บัญญัติให้ศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ สิทธิและเสรีภาพของบุคคล ย่อมได้รับความคุ้มครอง

รัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ เป็นบทบัญญัติที่ให้การใช้อำนาจรัฐโดยองค์กรของรัฐทุกองค์กรต้องคำนึงถึงศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ สิทธิและเสรีภาพตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ

รัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕ บัญญัติเป็นหลักการไว้ว่า การจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลที่รัฐธรรมนูญรับรองไว้จะกระทำมิได้ แต่มีข้อยกเว้นให้กระทำได้โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายเฉพาะเพื่อการที่รัฐธรรมนูญนี้กำหนดไว้และเท่าที่จำเป็นเท่านั้น และจะกระทบกระเทือนสาระสำคัญแห่งสิทธิและเสรีภาพนั้นมิได้ กฎหมายที่ออกมาจำกัดสิทธิและเสรีภาพต้องมีผลใช้บังคับเป็นการทั่วไป ไม่มุ่งหมายให้ใช้บังคับแก่กรณีใดกรณีหนึ่งหรือแก่บุคคลใดบุคคลหนึ่งเป็นการเจาะจง

รัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๐ วรรคหนึ่ง เป็นบทบัญญัติที่รับรองหลักความเสมอภาคของบุคคล โดยกำหนดให้บุคคลมีความเสมอกันในกฎหมายและได้รับความคุ้มครองตามกฎหมายอย่างเท่าเทียมกัน

รัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๓ เป็นบทบัญญัติที่คุ้มครองสิทธิของผู้ต้องหาหรือจำเลยโดยให้สันนิษฐานไว้ก่อนว่าผู้ต้องหาหรือจำเลยในคดีอาญาไม่มีความผิด และก่อนมีคำพิพากษาอันถึงที่สุดแสดงว่าบุคคลใดได้กระทำความผิด จะปฏิบัติต่อบุคคลนั้นเสมือนเป็นผู้กระทำความผิดมิได้

รัฐธรรมนูญ มาตรา ๔๘ วรรคหนึ่ง เป็นบทบัญญัติที่ให้ความคุ้มครองสิทธิของบุคคลในทรัพย์สิน บุคคล ผู้เป็นเจ้าของทรัพย์สินย่อมมีสิทธิที่จะใช้สอยและได้รับประโยชน์จากทรัพย์สินของตนมีสิทธิติดตามเอาคืนและขัดขวางบุคคลที่เข้ามาเกี่ยวข้องกับทรัพย์สินโดยมิชอบด้วยกฎหมาย แต่ขอบเขตแห่งสิทธิและการจำกัดสิทธิของบุคคลในทรัพย์สิน อาจถูกจำกัดได้โดยบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่รัฐธรรมนูญให้อำนาจในการตราขึ้น ซึ่งการจำกัดสิทธิของบุคคลในทรัพย์สินต้องกระทำเท่าที่จำเป็นและไม่กระทบกระเทือนสาระสำคัญแห่งสิทธิของบุคคลในทรัพย์สินนั้น

การประกาศใช้พระราชกำหนดการกู้ยืมเงินที่เป็นการฉ้อโกงประชาชน พ.ศ. ๒๕๒๗ และที่แก้ไขเพิ่มเติม มีหมายเหตุไว้ท้ายพระราชกำหนดดังกล่าว แสดงถึงเหตุผลในการประกาศใช้พระราชกำหนดฉบับนี้ คือ “เนื่องจากขณะนี้ปรากฏว่า มีการกู้ยืมเงินหรือรับฝากเงินจากประชาชนทั่วไป โดยมีการจ่ายดอกเบี้ยหรือผลประโยชน์อย่างอื่นตอบแทนให้สูงเกินกว่าประโยชน์ที่ผู้กู้ยืมเงินหรือผู้รับฝากเงินจะพึงหามาได้จากการประกอบธุรกิจตามปกติ โดยผู้กระทำได้ลงประชาชนที่หวังจะได้ดอกเบี้ยในอัตราสูงให้นำเงินมาเก็บไว้กับตนด้วยการใช้วิธีการจ่ายดอกเบี้ยในอัตราสูงเป็นเครื่องล่อใจ แล้วนำเงินที่ได้มาจากการกู้ยืมหรือรับฝากเงินรายอื่น ๆ มาจ่ายเป็นดอกเบี้ยหรือผลประโยชน์ให้แก่ผู้ให้กู้ยืมเงินหรือผู้ฝากเงินรายก่อน ๆ ในลักษณะต่อเนื่องกัน ซึ่งการกระทำดังกล่าวเป็นการฉ้อโกงประชาชน เพราะเป็นที่แน่นอนอยู่แล้วว่า ในที่สุดจะต้องมีประชาชนจำนวนมากไม่สามารถได้รับต้นเงินกลับคืนได้ และผู้กู้ยืมเงินหรือผู้รับฝากเงินกับผู้ร่วมกระทำการดังกล่าวจะได้รับประโยชน์จากเงินที่ตนได้รับมา เพราะผู้ให้กู้ยืมเงินหรือผู้ฝากเงินไม่สามารถบังคับหรือติดตามให้มีการชำระหนี้ได้ อนึ่ง กิจการดังกล่าวนี้มีแนวโน้มจะขยายตัวแพร่หลายออกไปอย่างรวดเร็ว หากปล่อยให้มีการดำเนินการต่อไปย่อมจะก่อให้เกิดผลร้ายแก่ประชาชนทั่วไป และจะเป็นอันตรายอย่างร้ายแรงต่อเศรษฐกิจของประเทศ สมควรที่จะมีกฎหมายเพื่อปราบปรามการกระทำดังกล่าว กับสมควรวางมาตรการเพื่อคุ้มครองประโยชน์ของประชาชนที่อาจได้รับความเสียหายจากการถูกหลอกลวง และโดยที่เป็นกรณีฉุกเฉินที่มีความจำเป็นรีบด่วนในอันจะรักษาความมั่นคงในทางเศรษฐกิจของประเทศ จึงจำเป็นต้องตราพระราชกำหนดนี้”

จะเห็นได้ว่า เหตุผลในการประกาศใช้พระราชกำหนดนี้ก็เนื่องจากในปัจจุบันการฉ้อโกงประชาชนด้วยการกระทำวิธีต่าง ๆ มีการแพร่หลายขยายตัวไปอย่างรวดเร็ว รัฐจึงจำเป็นต้องมีมาตรการทางกฎหมายเพื่อระงับและปราบปรามการกระทำที่เป็นการฉ้อโกงประชาชน ทั้งมาตรการลงโทษทางอาญา และมาตรการเกี่ยวกับการจัดการทรัพย์สินที่ได้จากการกระทำผิดตามพระราชกำหนด

มาตรา ๘ และมาตรา ๙ เป็นมาตรการที่กฎหมายกำหนดขึ้นเพื่อจัดการเกี่ยวกับทรัพย์สินที่ผู้กระทำผิดตามพระราชกำหนดการกู้ยืมเงิน ฯ ได้ไปจากการกระทำความผิด โดยกำหนดให้รัฐมีอำนาจยึดหรืออายัดทรัพย์สินของผู้ต้องหาไว้ชั่วคราวเพื่อคุ้มครองและรักษาประโยชน์ของประชาชนในกรณีที่มีเงื่อนไขตามที่มาตรา ๘ กำหนดไว้

ส่วนมาตรา ๑๐ เป็นมาตรการทางกฎหมายที่ให้อำนาจรัฐแก่พนักงานเจ้าหน้าที่ของรัฐที่จะจัดการรวบรวมทรัพย์สินของผู้ที่ต้องหาว่าได้กระทำความผิดตามมาตรา ๔ หรือมาตรา ๕ แห่งพระราชกำหนด

การกู้ยืมเงิน ฯ โดยบัญญัติให้มีการดำเนินคดีแก่ผู้ต้องหาตามพระราชบัญญัติล้มละลาย โดยอาศัยอำนาจจากศาลยุติธรรม เป็นผู้พิจารณาพิพากษา

มาตรการดังกล่าวข้างต้นเป็นมาตรการเกี่ยวกับการจัดการทางทรัพย์สินผู้ต้องหาว่ากระทำความผิด มิใช่เป็นมาตรการเกี่ยวกับการลงโทษผู้กระทำความผิดทางอาญา

ตามคำบรรยายฟ้องของโจทก์เข้าใจได้ว่า การกระทำของจำเลยทั้งสิบเป็นความผิดเข้าหลักเกณฑ์องค์ประกอบความผิดที่พระราชกำหนด มาตรา ๕ ได้บัญญัติไว้แล้ว จำเลยหรือผู้กระทำความผิดจึงต้องตกอยู่ในบังคับของมาตรการเกี่ยวกับการจัดการทรัพย์สิน ตามที่พระราชกำหนดบัญญัติไว้

เหตุผลที่จำเลยทั้งสิบยกขึ้นโต้แย้งต่อศาลรัฐธรรมนูญว่า พระราชกำหนดการกู้ยืมเงิน ฯ มาตรา ๘ และมาตรา ๑๐ เป็นการลิดรอนและจำกัดสิทธิและเสรีภาพของประชาชน การกระทำของเจ้าหน้าที่ของรัฐทำให้ผู้ต้องหาได้กระทำความผิดได้รับความเสียหายประการต่าง ๆ ทั้ง ๆ ที่ศาลยังมีคำพิพากษาว่าได้กระทำความผิดด้วยเหตุผลต่าง ๆ ดังปรากฏข้างต้น อันเป็นการขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๔ มาตรา ๒๖ มาตรา ๒๕ มาตรา ๓๐ วรรคหนึ่ง มาตรา ๓๓ และมาตรา ๔๘ วรรคหนึ่ง นั้น

เห็นว่า พระราชกำหนดการกู้ยืมเงินที่เป็นการฉ้อโกงประชาชน พ.ศ. ๒๕๒๗ มาตรา ๘ เป็นบทบัญญัติที่ไม่ละเมิดต่อศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ สิทธิและเสรีภาพของบุคคลตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๔ และเป็นบทบัญญัติที่กำหนดให้การใช้อำนาจโดยองค์กรของรัฐคำนึงถึงศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ สิทธิและเสรีภาพตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ นอกจากนั้นบทบัญญัตินี้ดังกล่าวเป็นบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่ใช้บังคับเป็นการทั่วไปกับผู้กู้ยืมเงินซึ่งเป็นผู้ถูกกล่าวหาว่ากระทำความผิดตามพระราชกำหนดดังกล่าว มิได้ใช้บังคับแก่กรณีใดกรณีหนึ่งหรือแก่บุคคลใดบุคคลหนึ่งเป็นการเจาะจง และเป็นบทบัญญัติที่จำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลเท่าที่จำเป็นพอสมควรแก่เหตุเพื่อคุ้มครองประโยชน์ของผู้ให้กู้ยืมเงินที่ถูกฉ้อโกงภายในขอบเขตที่รัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕ ให้กระทำได้ เป็นบทบัญญัติที่ใช้บังคับกับผู้กู้ยืมเงินอย่างเสมอกัน และให้ความคุ้มครองแก่ประชาชนผู้ที่ได้รับความเสียหายตามพระราชกำหนดดังกล่าวเท่าเทียมกัน ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๐ วรรคหนึ่ง พระราชกำหนดการกู้ยืมเงินที่เป็นการฉ้อโกงประชาชน ฯ มาตรา ๘ เป็นบทบัญญัติที่มุ่งคุ้มครองประโยชน์ของประชาชนผู้ให้กู้ยืมเงินให้ได้รับทรัพย์สินคืน ซึ่งการใช้อำนาจของพนักงานเจ้าหน้าที่โดยการยึดหรืออายัดทรัพย์สินตามมาตรา ๘ จะถูกตรวจสอบโดยศาลอีกชั้นหนึ่ง จึงมิได้ขัดต่อหลักการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของผู้ต้องหาหรือจำเลยก่อนมีคำพิพากษาถึงที่สุดแสดงว่า บุคคลนั้นได้กระทำความผิด จะปฏิบัติต่อบุคคลนั้นเสมือนเป็นผู้กระทำความผิดมิได้ ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๓ แต่อย่างใด และเป็นบทบัญญัติที่จำกัดสิทธิ

ในทรัพย์สินของผู้กู้ยืมเงินเท่าที่จำเป็น ภายในขอบเขตที่รัฐธรรมนูญ มาตรา ๔๘ ให้กระทำได้ ดังนั้น พระราชกำหนดการกู้ยืมเงินที่เป็นการฉ้อโกงประชาชน พ.ศ. ๒๕๒๓ มาตรา ๘ จึงไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๔ มาตรา ๒๖ มาตรา ๒๕ มาตรา ๓๐ วรรคหนึ่ง มาตรา ๓๓ และมาตรา ๔๘ วรรคหนึ่ง

ส่วนพระราชกำหนดการกู้ยืมเงินที่เป็นการฉ้อโกงประชาชน พ.ศ. ๒๕๒๓ มาตรา ๑๐ เป็นบทบัญญัติที่ให้อำนาจพนักงานอัยการฟ้องผู้กู้ยืมเงินที่เป็นผู้ต้องหาว่ากระทำความผิดตามมาตรา ๔ หรือมาตรา ๕ แห่งพระราชกำหนดการกู้ยืมเงิน ฯ เป็นบุคคลล้มละลายได้เมื่อเข้าหลักเกณฑ์ดังต่อไปนี้

- (๑) เป็นผู้ที่มีหนี้สินล้นพ้นตัว หรือมีสินทรัพย์ไม่พอชำระหนี้สินได้
- (๒) เป็นหนี้ผู้ให้กู้ยืมเงินรายหนึ่งหรือหลายรายเป็นจำนวนไม่น้อยกว่าหนึ่งแสนบาท และ
- (๓) หนี้้นั้นอาจกำหนดจำนวนได้โดยแน่นอน ไม่ว่าหนี้้นั้นจะถึงกำหนดชำระโดยพลันหรือในอนาคตก็ตาม

โดยให้ดำเนินกระบวนการพิจารณาไปตามกฎหมายว่าด้วยการล้มละลาย เนื่องจากกฎหมายว่าด้วยการล้มละลาย เป็นกฎหมายที่กำหนดวิธีการรวบรวมทรัพย์สินของลูกหนี้เพื่อประโยชน์แก่เจ้าหนี้ทั้งหลาย อย่างเท่าเทียมกัน ไม่ว่าจะเป็นเจ้าหนี้ผู้เป็นโจทก์หรือเจ้าหนี้อื่น ๆ ก็ตาม เพียงแต่ยื่นคำขอรับชำระหนี้ ต่อเจ้าพนักงานพิทักษ์ทรัพย์ภายหลังที่ศาลมีคำสั่งพิทักษ์ทรัพย์ของลูกหนี้เด็ดขาด และเจ้าพนักงานพิทักษ์ทรัพย์จะเป็นผู้จัดการกิจการและทรัพย์สินของลูกหนี้ เพื่อมิให้ลูกหนี้กระทำการใด ๆ เกี่ยวกับกิจการและทรัพย์สินจนทำให้ไม่มีทรัพย์สินเหลืออยู่เพียงพอที่จะชำระคืนให้แก่เจ้าหนี้ และทำการแบ่งทรัพย์สินให้แก่เจ้าหนี้อย่างเท่าเทียมกันภายหลังที่ศาลมีคำพิพากษาให้ลูกหนี้ล้มละลายแล้ว ซึ่งเป็นกระบวนการพิจารณาที่มีความรวดเร็วและเป็นธรรมแก่เจ้าหนี้ทั้งหลาย ซึ่งจะมีผลทำให้ผู้ให้กู้ยืมเงินได้รับทรัพย์สินคืนอย่างเท่าเทียมกัน

นอกจากนี้ในการพิจารณาคดีล้มละลาย ศาลจะต้องพิจารณาให้ได้ความจริงตามพระราชกำหนดการกู้ยืมเงิน ฯ มาตรา ๑๐ วรรคหนึ่ง จึงจะมีคำสั่งพิทักษ์ทรัพย์ลูกหนี้เด็ดขาดได้ กล่าวคือ นอกจากศาลจะต้องพิจารณาให้ได้ความจริงว่า เป็นผู้ที่มีหนี้สินล้นพ้นตัวหรือมีสินทรัพย์ไม่พอชำระหนี้สิน และเป็นหนี้ผู้ให้กู้ยืมเงินรายหนึ่งหรือหลายรายเป็นจำนวนไม่น้อยกว่าหนึ่งแสนบาท และหนี้้นั้นอาจกำหนดจำนวนได้โดยแน่นอน ไม่ว่าหนี้้นั้นจะถึงกำหนดชำระโดยพลันหรือในอนาคตก็ตาม ศาลยังจะต้องพิจารณาให้ได้ความจริงด้วยว่า ผู้นั้นเป็นผู้กู้ยืมเงินที่ผู้ต้องหาว่ากระทำความผิดตามพระราชกำหนดการกู้ยืมเงิน ฯ

มาตรา ๔ หรือมาตรา ๕ ด้วย จึงเป็นบทบัญญัติที่ให้ศาลมีอำนาจตรวจสอบการใช้อำนาจของพนักงานเจ้าหน้าที่ตามพระราชกำหนดการกู้ยืมเงินที่เป็นการฉ้อโกงประชาชน พ.ศ. ๒๕๒๗ ก่อนจะมีคำสั่งพิทักษ์ทรัพย์

ดังนั้น พระราชกำหนดการกู้ยืมเงินที่เป็นการฉ้อโกงประชาชน พ.ศ. ๒๕๒๗ มาตรา ๑๐ จึงไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๔ มาตรา ๒๖ มาตรา ๒๘ มาตรา ๓๐ วรรคหนึ่ง มาตรา ๓๓ และมาตรา ๔๘ วรรคหนึ่ง เช่นเดียวกับเหตุผลในการวินิจฉัยกรณีพระราชกำหนดการกู้ยืมเงิน ฯ มาตรา ๘

อาศัยเหตุผลดังกล่าวข้างต้น จึงวินิจฉัยว่า พระราชกำหนดการกู้ยืมเงินที่เป็นการฉ้อโกงประชาชน พ.ศ. ๒๕๒๗ มาตรา ๘ และมาตรา ๑๐ ไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๔ มาตรา ๒๖ มาตรา ๒๘ มาตรา ๓๐ วรรคหนึ่ง มาตรา ๓๓ และมาตรา ๔๘ วรรคหนึ่ง

นายปรีชา เถลิมนิชย์

ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

คำวินิจฉัยของ นายมงคล สระฐานี ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

ที่ ๖๓/๒๕๔๘

วันที่ ๒๕ ธันวาคม ๒๕๔๘

เรื่อง พระราชกำหนดการกู้ยืมเงินที่เป็นการฉ้อโกงประชาชน พ.ศ. ๒๕๒๗ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ

ศาลอุทธรณ์ส่งคำโต้แย้งของบริษัท บลิสเซอร์ อินเตอร์กรุ๊ป จำกัด กับพวกรวม ๑๐ คน จำเลย ให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๔ ในประเด็นว่า พระราชกำหนดการ กู้ยืมเงินที่เป็นการฉ้อโกงประชาชน พ.ศ. ๒๕๒๗ แก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ. ๒๕๓๔ มาตรา ๘ และมาตรา ๑๐ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๔ มาตรา ๒๖ มาตรา ๒๙ มาตรา ๓๐ วรรคหนึ่ง มาตรา ๓๓ และมาตรา ๔๘ วรรคหนึ่ง หรือไม่ โดยมีข้อเท็จจริงสรุปได้ดังนี้

๑. พนักงานอัยการ สำนักงานอัยการสูงสุด เป็นโจทก์ฟ้องบริษัท บลิสเซอร์ อินเตอร์กรุ๊ป จำกัด จำเลยที่ ๑ นายธน อัจฉริยโรดม จำเลยที่ ๒ นางสาวอังสุณีย์ พัฒนานิธิ จำเลยที่ ๓ นางสาวปรีจวรรณ เบญจมาสมงคล จำเลยที่ ๔ นายสาวิตร โกกิลานนท์ จำเลยที่ ๕ นางสาวมณีนรัตน์ ถาวรยศ จำเลยที่ ๖ นายแสงทอง แซ่กิม จำเลยที่ ๗ นายกิตติ เสนีย์ศิริกุล จำเลยที่ ๘ นายอรรณพ กุลเสวตร์ จำเลยที่ ๙ นายสุพจน์ โชติเสรีวิทย์ จำเลยที่ ๑๐ เป็นคดีล้มละลายต่อศาลแพ่ง ตามคดีหมายเลขคำที่ ถ.๑๖๔/๒๕๓๗ ในฐานความผิด ขอให้เป็นบุคคลล้มละลาย จำนวนทุนทรัพย์ ๗๒๗,๔๔๐,๐๐๐ บาท และขอให้ศาลมีคำสั่ง พิทักษ์ทรัพย์จำเลยทั้ง ๑๐ เด็ดขาดและพิพากษาให้จำเลยทั้ง ๑๐ เป็นบุคคลล้มละลายตามพระราชบัญญัติ ล้มละลาย พุทธศักราช ๒๔๘๓ และพระราชกำหนดการกู้ยืมเงินที่เป็นการฉ้อโกงประชาชน พ.ศ. ๒๕๒๗ ต่อมาได้มีการโอนคดีไปยังศาลล้มละลายกลาง ในปี พ.ศ. ๒๕๔๓ ตามคดีหมายเลขคำที่ ถ.๒๒/๒๕๔๓ คำฟ้องสรุปได้ว่า

(๑) จำเลยที่ ๑ เป็นนิติบุคคลมีวัตถุประสงค์ประกอบกิจการให้บริการจัดหาหรือจองสถานที่ พักตากอากาศ สถานที่พักผ่อนหย่อนใจ เช่น โรงแรม รีสอร์ท ทั้งในและนอกราชอาณาจักร รวมทั้ง จัดหาวันหยุดพาหนะไปรับส่ง จัดทัวร์นำเที่ยวยังสถานที่ต่าง ๆ ทั้งในและนอกราชอาณาจักร รวมทั้งอำนวยความสะดวก เช่น แจกข่าวสารข้อมูลเกี่ยวกับการท่องเที่ยว โดยให้บริการเฉพาะสมาชิกของจำเลยที่ ๑ เท่านั้น จำเลยที่ ๒ และที่ ๓ เป็นกรรมการผู้มีอำนาจกระทำการแทนจำเลยที่ ๑ จำเลยที่ ๔ ที่ ๕ และที่ ๖ จดทะเบียนเป็นกรรมการบริษัทจำเลยที่ ๑ โดยมีจำเลยที่ ๘ ที่ ๙ และที่ ๑๐ เป็นผู้จัดการสาขา

และจำเลยที่ ๑ เป็นเจ้าหน้าที่ผู้บริหารฝ่ายขายและประธานชมรมฝ่ายขายในการจัดหาสมาชิกใหม่ของบริษัทจำเลยที่ ๑ จำเลยที่ ๒ ถึงที่ ๑๐ เป็นผู้รับผิดชอบในการดำเนินงานของจำเลยที่ ๑ ระหว่างวันที่ ๑๘ กรกฎาคม ๒๕๓๔ ถึงวันที่ ๑๑ กุมภาพันธ์ ๒๕๓๗ จำเลยทั้ง ๑๐ ได้ร่วมกันดำเนินกิจการกู้ยืมเงินเป็นปกติธุระที่เป็นการฉ้อโกงประชาชน และร่วมกันฉ้อโกงประชาชนด้วยวิธีโฆษณาประกาศทางสื่อมวลชน ทั้งทางโทรทัศน์ วิทยุ และหนังสือพิมพ์ ตลอดจนแจกเอกสาร เผยแพร่ กระจายข่าวชักชวนด้วยวาจา และแต่งตั้งบุคคลจำนวนมากให้กระทำการประกาศโฆษณาแพร่ข่าวให้ปรากฏแก่ประชาชนทั่วไป ตั้งแต่สิบคนขึ้นไปว่า จำเลยที่ ๑ ประกอบธุรกิจให้บริการจัดสรรวันพักผ่อนแก่สมาชิกฟรีปีละ ๔ วัน ๔ คืน จัดบริการสถานที่พักผ่อน สถานที่ออกกำลังกาย (FITNESS) ให้บริการฟรีตลอดทั้งปี จัดฝึกอบรมการพูดในที่ชุมชนพัฒนาบุคลิกภาพ บริการจองห้องพัก โรงแรม สถานที่พักผ่อนทั่วประเทศ ในราคาส่วนลดร้อยละ ๑๐-๕๐ จัดจำหน่ายสินค้าตัวเครื่องบิน รถเช่า และจัดท่องเที่ยวในราคาพิเศษ ให้บริการส่วนลดร้อยละ ๕-๓๕ ในการจัดซื้อและบริการจากห้างสรรพสินค้า ภัตตาคาร และโรงพยาบาล โดยจำเลยที่ ๑ จะให้บริการเฉพาะสมาชิกของจำเลยที่ ๑ เท่านั้น หากสมาชิกคนใดประสงค์จะเป็นพนักงานหรือสมาชิกฝ่ายขายอิสระของจำเลยที่ ๑ จะต้องผ่านการฝึกอบรมหลักสูตรเบื้องต้นของจำเลยที่ ๑ ต้องชำระเงินค่าสมัครอีกคนละ ๑,๕๐๐ บาทและค่าต่อสมาชิกฝ่ายขายอิสระทุกปีอีกปีละ ๑,๕๐๐ บาท แล้วสมาชิกฝ่ายขายอิสระนี้จะมีสิทธิแนะนำชักชวนบุคคลภายนอกเข้าเป็นสมาชิกใหม่ของจำเลยที่ ๑ ได้โดยจำเลยที่ ๑ จะจ่ายผลประโยชน์ตอบแทนในลักษณะเป็นกำไร เงินส่วนลด เงินส่วนลดพิเศษ เงินโบนัส และเงินปันผลให้กับสมาชิกผู้แนะนำ นอกจากนั้นยังได้รับผลประโยชน์ตอบแทนอื่นอีก และการจ่ายผลประโยชน์ตอบแทนของจำเลยที่ ๑ ให้กับสมาชิกฝ่ายขายอิสระมีจำนวนสูงกว่าอัตราดอกเบี้ยสูงสุดที่สถาบันการเงินตามกฎหมายว่าด้วยดอกเบี้ยเงินให้กู้ยืมของสถาบันการเงินจะพึงจ่ายได้ เพื่อเป็นสิ่งล่อใจให้สมาชิกฝ่ายขายอิสระชักชวนให้บุคคลภายนอกเข้าเป็นสมาชิกใหม่ โดยจำเลยที่ ๑ จะได้นำเงินค่าสมัครเป็นสมาชิกใหม่มาหมุนเวียนจ่ายเป็นผลประโยชน์ตอบแทนให้กับสมาชิกฝ่ายขายอิสระอย่างต่อเนื่อง โดยที่จำเลยทั้ง ๑๐ ได้รู้หรือควรรู้อยู่แล้วว่าตนเองไม่สามารถประกอบกิจการใด ๆ โดยชอบด้วยกฎหมายที่จะให้ผลประโยชน์ตอบแทนพอเพียงที่จะนำมาจ่ายในอัตรานั้นได้ จำเลยทั้ง ๑๐ มิได้มีเจตนาประกอบธุรกิจจัดสรรวันพักผ่อนให้บริการสมาชิกดังที่ประกาศโฆษณาไว้ แต่จำเลยทั้ง ๑๐ มีเจตนาทุจริตหลอกลวงประชาชนโดยอ้างการให้บริการดังกล่าวบังหน้า และปกปิดความจริง จำเลยทั้ง ๑๐ มีเจตนาที่จะระดม

เงินทุนด้วยวิธีหาสมาชิกใหม่เพิ่มเติมอย่างไม่จำกัดให้มากที่สุดเพื่อจำนวนทั้ง ๑๐ จะได้เงินค่าสมัครสมาชิกใหม่ ในอัตราคนละ ๓๐,๐๐๐ และ ๖๐,๐๐๐ บาท

(๒) การกระทำของจำนวนทั้ง ๑๐ เป็นความผิดฐานกู้ยืมเงินที่เป็นการฉ้อโกงประชาชนโดยจำนวนทั้ง ๑๐ ได้ดำเนินการกู้ยืมเงินเป็นปกติธุระ ตามพระราชกำหนดการกู้ยืมเงินที่เป็นการฉ้อโกงประชาชน พ.ศ. ๒๕๒๗ มาตรา ๔ และมาตรา ๕ ประกอบพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมพระราชกำหนดการกู้ยืมเงินที่เป็นการฉ้อโกงประชาชน พ.ศ. ๒๕๒๗ พ.ศ. ๒๕๓๔ และเป็นการฉ้อโกงประชาชนได้มีประชาชนหลงเชื่อในการโฆษณาหลอกลวงมาสมัครเป็นสมาชิกของจำนวนที่ ๑ ถึง ๒๔,๑๒๕ คน และได้จ่ายเงินค่าสมัครให้แก่จำนวนที่ ๑ รวมทั้งสิ้น ๗๒๗,๔๔๐,๐๐๐ บาท และเนื่องจากวัตถุประสงค์ในการดำเนินธุรกิจของจำนวนทั้ง ๑๐ เป็นการขัดต่อกฎหมายโดยชัดแจ้ง จำนวนทั้ง ๑๐ จึงมีหนี้เงินที่จะต้องคืนให้แก่สมาชิกที่ถูกหลอกลวงเต็มตามจำนวนที่จำนวนที่ ๑ ได้รับมาและการที่จำนวนทั้ง ๑๐ เป็นหนี้ผู้เสียหายจำนวน ๒๔,๑๒๕ ราย รวมเป็นเงินทั้งสิ้น ๗๒๗,๔๔๐,๐๐๐ บาท หนี้สินดังกล่าวเกิดจากการหลอกลวงใช้กลยุทธ์ในการดำเนินธุรกิจอันมิชอบด้วยกฎหมายของจำนวนทั้ง ๑๐ ซึ่งจำนวนทั้ง ๑๐ จะต้องร่วมกันรับผิดชอบคืนเงินดังกล่าวให้กับผู้เสียหายทั้งหมด ดังนั้น หนี้ดังกล่าวจึงเป็นหนี้ที่กำหนดจำนวนได้โดยแน่นอนและได้มีการตรวจสอบหลักฐานและหนี้สินของจำนวนทั้ง ๑๐ แล้วปรากฏว่าทรัพย์สินของจำนวนทั้ง ๑๐ ที่มีอยู่ไม่พอชำระหนี้แก่ผู้เสียหายทั้งหมด จึงถือได้ว่าจำนวนทั้ง ๑๐ เป็นผู้มีหนี้สินล้นพ้นตัว นอกจากนั้นจำนวนที่ ๒ ที่ ๕ ที่ ๖ ที่ ๘ และที่ ๑๐ ยังได้ไปเสียจากเคหะสถานที่เคยอยู่ เพื่อประวิงการชำระหนี้หรือมิให้เจ้าหนี้ได้รับชำระหนี้และเพื่อหลบหนีการจับกุมของพนักงานสอบสวนถึงวันฟ้องนี้ยังจับกุมตัวไม่ได้ พฤติการณ์ของจำนวนทั้ง ๑๐ ดังกล่าว แสดงว่า มีหนี้สินล้นพ้นตัวเข้าเงื่อนไขที่จะถูกฟ้องให้เป็นบุคคลล้มละลายได้ เพื่อคุ้มครองประโยชน์ของประชาชนและผู้เสียหายอาศัยอำนาจตามพระราชกำหนดการกู้ยืมเงินที่เป็นการฉ้อโกงประชาชน พ.ศ. ๒๕๒๗ มาตรา ๑๐ โจทก์จึงฟ้องจำนวนทั้ง ๑๐ ให้เป็นบุคคลล้มละลาย

๒. จำนวนที่ ๑ จำนวนที่ ๔ จำนวนที่ ๕ จำนวนที่ ๖ จำนวนที่ ๘ และจำนวนที่ ๑๐ ยื่นคำให้การต่อศาลแพ่งปฏิเสธฟ้องของโจทก์และต่อสู้สรุปได้ว่า จำนวนที่ ๑ ไม่เคยประกอบการผิดจากวัตถุประสงค์ไม่เคยถูกทางราชการ (กระทรวงพาณิชย์) กล่าวหาว่าทำธุรกิจผิดจากที่จดทะเบียนไว้แต่อย่างใด และไม่เคยกระทำการใดอันเป็นการระดมทุนนอกกรอบ อันเป็นความผิดตามพระราชกำหนดการกู้ยืมเงิน

ที่เป็นการถือโกงประชาชน พ.ศ. ๒๕๒๗ และพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมฯ พ.ศ. ๒๕๓๔ การเข้าร้องเรียนของนายรัช คุนาเอก กับพวกรวม ๑๒๔ คน ต่อพนักงานเจ้าหน้าที่ตามพระราชกำหนดการกู้ยืมเงินที่เป็นการถือโกงประชาชน พ.ศ. ๒๕๒๗ นั้น จะมีการร้องเรียนกันจริงหรือไม่เพียงใด จำเลยที่ ๑ ไม่ทราบ ทราบแต่เพียงว่าสมาชิกส่วนใหญ่ของจำเลยที่ ๑ ไม่ได้ไปร้องเรียนต่อกระทรวงการคลังและไม่เคยผิดสัญญาบริการกับบุคคลใดหรือลูกค้ารายใด ส่วนจำเลยที่ ๒ จำเลยที่ ๓ จำเลยที่ ๗ และจำเลยที่ ๘ ไม่ได้ยื่นคำให้การ

๓. เมื่อวันที่ ๑๕ กุมภาพันธ์ ๒๕๔๕ ศาลล้มละลายกลางมีคำสั่งพิทักษ์ทรัพย์ของลูกหนี้ทั้งสิบเด็ดขาด ตามพระราชกำหนดการกู้ยืมเงินที่เป็นการถือโกงประชาชน พ.ศ. ๒๕๒๗ มาตรา ๑๐ และพระราชบัญญัติล้มละลาย พุทธศักราช ๒๔๘๓ มาตรา ๑๔ เป็นคดีหมายเลขแดงที่ ๒๔๒/๒๕๔๕

๔. จำเลยที่ ๑ และจำเลยที่ ๓ ยื่นอุทธรณ์คำสั่งศาลล้มละลายกลาง และขอให้ศาลอุทธรณ์มีคำสั่งให้เพิกถอนคำสั่งพิทักษ์ทรัพย์เด็ดขาดของลูกหนี้ทั้งสิบและพิพากษากลับคำพิพากษาของศาลชั้นต้นให้ยกฟ้อง ให้ปล่อยทรัพย์ที่กระทรวงการคลังมีคำสั่งให้ยึดหรืออายัดทรัพย์สินของจำเลยที่ ๑ กับพวก และให้โจทก์ใช้ค่าฤชาธรรมเนียม และค่าทนายความในอัตราอย่างสูง แทนจำเลยที่ ๑ จำเลยที่ ๓ ในศาลชั้นต้นและศาลอุทธรณ์ด้วย

๕. จำเลยที่ ๑ และจำเลยที่ ๓ ยื่นคำร้องต่อศาลอุทธรณ์โต้แย้งว่า พระราชกำหนดการกู้ยืมเงินที่เป็นการถือโกงประชาชน พ.ศ. ๒๕๒๗ และแก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ. ๒๕๓๔ มาตรา ๘ และมาตรา ๑๐ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ สรุปได้ว่า พระราชกำหนดดังกล่าว มาตรา ๘ และมาตรา ๑๐ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๔ มาตรา ๒๖ มาตรา ๒๙ มาตรา ๓๐ วรรคหนึ่ง มาตรา ๓๓ และมาตรา ๔๘ วรรคหนึ่ง กล่าวคือ มาตรา ๘ และมาตรา ๑๐ ถัดรอนและจำกัดสิทธิและเสรีภาพของประชาชน ซึ่งเป็นเพียงผู้ต้องหาว่าเป็นผู้กระทำความผิดตามพระราชกำหนดดังกล่าวเท่านั้น ยังมิได้เป็นผู้กระทำความผิดแต่อย่างใด ซึ่งตามรัฐธรรมนูญได้บัญญัติไว้ว่า ผู้ที่เป็นผู้ต้องหาหรือจำเลย ให้สันนิษฐานไว้ก่อนว่าไม่มีความผิดและก่อนมีคำพิพากษาอันถึงที่สุดว่าบุคคลใดได้กระทำความผิดจะปฏิบัติต่อบุคคลนั้นเสมือนเป็นผู้กระทำความผิดมิได้ ซึ่งการที่ให้พนักงานเจ้าหน้าที่ใช้ดุลพินิจดังกล่าวในขณะที่ผู้ถูกกล่าวหา ยังคงเป็นเพียงผู้ต้องหาเท่านั้น โดยศาลยังมิได้มีคำพิพากษาอันถึงที่สุดว่ามีความผิด ให้มีอำนาจในการที่จะยึดหรืออายัดทรัพย์สินของผู้ต้องหา รวมทั้งการให้อำนาจพนักงานอัยการฟ้องผู้กู้ยืมเงินที่เป็นผู้ต้องหา

ว่ากระทำความผิด มาตรา ๔ หรือมาตรา ๕ เป็นบุคคลล้มละลายได้ ย่อมทำให้บุคคลเหล่านั้นได้รับความเสียหายและเป็นการกระทำที่เสมือนหนึ่งว่าผู้ถูกกล่าวหาถูกศาลพิพากษาว่าเป็นผู้กระทำความผิดตามพระราชกำหนดดังกล่าวแล้ว ทั้ง ๆ ที่ผู้ต้องหาไม่มีสิทธิอันสมบูรณ์ที่จะต่อสู้คดีเพื่อพิสูจน์ความบริสุทธิ์ของตน ซึ่งในระหว่างที่ยังไม่มีคำพิพากษาของศาลว่าผู้ต้องหาหรือจำเลยเป็นผู้กระทำความผิดหรือไม่ กลับต้องถูกยึดหรืออายัดทรัพย์สินและถึงขนาดถูกฟ้องให้เป็นบุคคลล้มละลายได้ทันที โดยอาศัยเพียงการใช้ดุลพินิจของพนักงานเจ้าหน้าที่เท่านั้น ทั้งในพระราชกำหนดดังกล่าวก็ไม่มีบทบัญญัติคุ้มครองผู้ที่ถูกกล่าวหาที่ตกเป็นผู้ต้องหาหรือจำเลย ว่าหากต่อมาภายหลังผู้ต้องหาหรือจำเลยมิได้เป็นผู้กระทำความผิดแล้ว จะได้รับการเยียวยาแก้ไขอย่างไร ซึ่งการใช้ดุลพินิจของพนักงานเจ้าหน้าที่ดังกล่าวก็มีได้มีหลักประกันอันใดว่า จะใช้ดุลพินิจด้วยความถูกต้องและเป็นธรรม โดยไม่มีอคติ ดังนั้นการที่ผู้ถูกกล่าวหาถูกยึดหรืออายัดทรัพย์สิน หรือถูกฟ้องล้มละลาย ถือว่าไม่ได้รับความเสมอภาคกันในกฎหมายอาญาและกฤษฎีกา และถูกจำกัดสิทธิและเสรีภาพในบุคคลและทรัพย์สินโดยไม่ได้รับความคุ้มครองดังเห็นได้จากขณะนี้ยังมีคำพิพากษาในส่วนของคดีอาญาว่าลูกหนี้ทั้งสิบได้กระทำความผิดตามพระราชกำหนดดังกล่าว แต่ลูกหนี้ทั้งสิบอันรวมถึงผู้ร้อง ทั้งสองกลับถูกยึดและอายัดทรัพย์สินและถูกฟ้องเป็นคดีล้มละลายตามที่กล่าวมานี้

ศาลล้มละลายกลางได้วินิจฉัยในคดีล้มละลายว่า แม้การกระทำของลูกหนี้ทั้งสิบยังมิได้เป็นการกระทำความผิดตามพระราชกำหนด ฯ แต่ได้อยู่ในฐานะเป็นผู้ต้องหาแล้ว จึงได้มีคำสั่งให้ลูกหนี้ทั้งสิบถูกพิทักษ์ทรัพย์เด็ดขาด โดยลูกหนี้ทั้งสิบยังมิได้ถูกพิพากษาว่าได้กระทำความผิดในส่วนของคดีอาญาแต่อย่างใด ทั้งที่มูลเหตุที่นำมาสู่การฟ้องคดีอาญาเกิดขึ้นจากพระราชกำหนดดังกล่าว ก็ชอบที่จะได้รับการพิจารณาวินิจฉัย และชี้แจงให้นักพยานหลักฐานทั้งปวงเสียก่อน จนแน่ใจว่า การกระทำนั้นเป็นความผิดและผู้ร้องทั้งสองเป็นผู้กระทำความผิดนั้นจริง แต่การที่ลูกหนี้ทั้งสิบถูกพิทักษ์ทรัพย์เด็ดขาดเสียก่อนเช่นนี้ทำให้ลูกหนี้ทั้งสิบอันรวมถึงผู้ร้องทั้งสองไม่อาจดำรงชีวิตเช่นเดียวกับบุคคลทั่วไป เพราะผลของคำสั่งพิทักษ์ทรัพย์เด็ดขาดมีผลกระทบต่อชีวิต ทรัพย์สิน และความเป็นอยู่ของผู้ร้อง ทำให้ตกอยู่ในฐานะเป็นบุคคลล้มละลาย ดังนั้น การที่บทบัญญัติในพระราชกำหนดดังกล่าวให้อำนาจพนักงานเจ้าหน้าที่ทำการยึดหรืออายัดทรัพย์สิน รวมถึงการฟ้องล้มละลาย และการที่ศาลจะมีคำสั่งพิทักษ์ทรัพย์เด็ดขาด รวมทั้งอำนาจจัดการทรัพย์สินของเจ้าพนักงานพิทักษ์ทรัพย์ จึงเป็นบทบัญญัติที่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ

มาตรา ๔ มาตรา ๒๖ มาตรา ๒๘ มาตรา ๓๐ วรรคหนึ่ง มาตรา ๓๓ และมาตรา ๔๘ วรรคหนึ่ง และขอให้ศาลอุทธรณ์ส่งความเห็นตามทางการเพื่อศาลรัฐธรรมนูญจะได้พิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๔

๗. ศาลอุทธรณ์พิจารณาแล้ว มีคำสั่งให้ส่งเรื่องให้ศาลรัฐธรรมนูญเพื่อพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๔ โดยให้รอการพิจารณาพิพากษาคดีไว้ชั่วคราว และให้จำหน่ายคดีออกจากสารบบความของศาลอุทธรณ์

ข้อกฎหมาย

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐

มาตรา ๔ ศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ สิทธิและเสรีภาพของบุคคล ย่อมได้รับความคุ้มครอง

มาตรา ๒๖ การใช้อำนาจโดยองค์กรของรัฐทุกองค์กร ต้องคำนึงถึงศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ สิทธิและเสรีภาพตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญนี้

มาตรา ๒๘ การจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลที่รัฐธรรมนูญรับรองไว้จะกระทำมิได้ เว้นแต่โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายเฉพาะเพื่อการที่รัฐธรรมนูญนี้กำหนดไว้และเท่าที่จำเป็นเท่านั้น และจะกระทบกระเทือนสาระสำคัญของสิทธิและเสรีภาพนั้นมิได้

กฎหมายตามวรรคหนึ่งต้องมีผลใช้บังคับเป็นการทั่วไปและไม่มุ่งหมายให้ใช้บังคับแก่กรณีใดกรณีหนึ่งหรือแก่บุคคลใดบุคคลหนึ่งเป็นการเจาะจง ทั้งต้องระบุบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญที่ให้อำนาจในการตรากฎหมายนั้นด้วย

บทบัญญัติวรรคหนึ่งและวรรคสองให้นำมาใช้บังคับกับกฎหมายหรือข้อบังคับที่ออกโดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายด้วย โดยอนุโลม

มาตรา ๓๐ วรรคหนึ่ง บุคคลย่อมเสมอกันในกฎหมายและได้รับความคุ้มครองตามกฎหมายเท่าเทียมกัน

มาตรา ๓๓ ในคดีอาญา ต้องสันนิษฐานไว้ก่อนว่าผู้ต้องหาหรือจำเลยไม่มีความผิด

ก่อนมีคำพิพากษาอันถึงที่สุดแสดงว่าบุคคลใดได้กระทำความผิด จะปฏิบัติต่อบุคคลนั้นเสมือนเป็นผู้กระทำความผิดมิได้

มาตรา ๔๘ วรรคหนึ่ง สิทธิของบุคคลในทรัพย์สินย่อมได้รับความคุ้มครอง ขอบเขตแห่งสิทธิ และการจำกัดสิทธิเช่นว่านี้ ย่อมเป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติ

พระราชกำหนดการกู้ยืมเงินที่เป็นการฉ้อโกงประชาชน พ.ศ. ๒๕๒๗ แก้ไขเพิ่มเติมโดย พระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมพระราชกำหนดการกู้ยืมเงินที่เป็นการฉ้อโกงประชาชน พ.ศ. ๒๕๒๗ พ.ศ. ๒๕๓๔ และพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมพระราชกำหนดการกู้ยืมเงินที่เป็นการฉ้อโกงประชาชน พ.ศ. ๒๕๒๗ (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๔๕

มาตรา ๔ ผู้ใดโฆษณาหรือประกาศให้ปรากฏต่อประชาชนหรือกระทำได้ด้วยประการใด ๆ ให้ปรากฏ แก่บุคคลตั้งแต่สิบคนขึ้นไปว่า ในการกู้ยืมเงิน ตนหรือบุคคลใดจะจ่ายหรืออาจจ่ายผลประโยชน์ตอบแทน ให้ตามพฤติการณ์แห่งการกู้ยืมเงิน ในอัตราที่สูงกว่าอัตราดอกเบี้ยสูงสุดที่สถาบันการเงินตามกฎหมาย ว่าด้วยดอกเบี้ยเงินให้กู้ยืมของสถาบันการเงินจะพึงจ่ายได้ โดยที่ตนรู้หรือควรรู้อยู่แล้วว่าตนหรือบุคคลนั้น จะนำเงินจากผู้ให้กู้ยืมเงินรายนั้นหรือรายอื่นมาจ่ายหมุนเวียนให้แก่ผู้ให้กู้ยืมเงิน หรือโดยที่ตนรู้หรือ ควรรู้อยู่แล้วว่า ตนหรือบุคคลนั้นไม่สามารถประกอบกิจการใด ๆ โดยชอบด้วยกฎหมายที่จะให้ผลประโยชน์ ตอบแทนพอเพียงที่จะนำมาจ่ายในอัตรานั้นได้ และในการนั้นเป็นเหตุให้ตนหรือบุคคลใดได้กู้ยืมเงินไป ผู้นั้นกระทำความผิดฐานกู้ยืมเงินที่เป็นการฉ้อโกงประชาชน

ผู้ใดไม่มีใบอนุญาตให้ประกอบธุรกิจเกี่ยวกับปัจจัยชำระเงินต่างประเทศตามกฎหมายว่าด้วยการควบคุมการแลกเปลี่ยนเงิน ดำเนินการ หรือให้พนักงาน ลูกจ้าง หรือบุคคลใดดำเนินการโฆษณา ประกาศหรือชักชวนประชาชนให้ลงทุน โดย

- (๑) ซื้อหรือขายเงินตราสกุลใดสกุลหนึ่งหรือหลายสกุล หรือ
- (๒) เก่งกำไรหรืออาจจะได้รับผลประโยชน์จากการเปลี่ยนแปลงของอัตราแลกเปลี่ยนเงินให้ถือว่า ผู้นั้นกระทำความผิดฐานกู้ยืมเงินที่เป็นการฉ้อโกงประชาชนด้วย

มาตรา ๕ ผู้ใดกระทำการดังต่อไปนี้

- (๑) ในการกู้ยืมเงินหรือจะกู้ยืมเงิน
 - (ก) มีการโฆษณาหรือประกาศแก่บุคคลทั่วไป หรือโดยการแพร่ข่าวด้วยวิธีอื่นใด หรือ
 - (ข) ดำเนินกิจการกู้ยืมเงินเป็นปกติธุระ หรือ
 - (ค) จัดให้มีผู้รับเงินในการกู้ยืมเงินในแหล่งต่าง ๆ หรือ
 - (ง) จัดให้มีบุคคลตั้งแต่ห้าคนขึ้นไป ไปชักชวนบุคคลต่าง ๆ เพื่อให้มีการให้กู้ยืมเงิน หรือ

(จ) ได้กู้ยืมเงินจากผู้ให้กู้ยืมเงินเกินสิบคนซึ่งมีจำนวนเงินกู้ยืมรวมกันตั้งแต่ห้าล้านบาทขึ้นไป อันมิใช่การกู้ยืมเงินจากสถาบันการเงินตามกฎหมายว่าด้วยดอกเบี้ยเงินกู้ยืมของสถาบันการเงิน และ

(๒) ผู้นั้น

(ก) จ่าย หรือโฆษณา ประกาศ แพร่ข่าว หรือตกลงว่าจะจ่ายผลประโยชน์ตอบแทนให้แก่ผู้ให้กู้ยืมเงิน ในอัตราที่สูงกว่าอัตราดอกเบี้ยสูงสุดที่สถาบันการเงินตามกฎหมายว่าด้วยดอกเบี้ยเงินกู้ยืมของสถาบันการเงิน จะพึงจ่ายได้ หรือ

(ข) ไม่ยอมปฏิบัติตามคำสั่งของพนักงานเจ้าหน้าที่ตามมาตรา ๗ (๑) (๒) หรือ (๓) หรือกิจการของผู้นั้นตามที่ผู้นั้นได้ให้ข้อเท็จจริงต่อพนักงานเจ้าหน้าที่ตามมาตรา ๗ ไม่ปรากฏหลักฐานพอที่จะเชื่อได้ว่า เป็นกิจการที่ให้ผลประโยชน์ตอบแทนพอเพียงที่จะนำมาจ่ายให้แก่ผู้ให้กู้ยืมเงินทั้งหลาย

ผู้นั้นต้องระวางโทษเช่นเดียวกับผู้กระทำความผิดฐานกู้ยืมเงินที่เป็นการฉ้อโกงประชาชนตามมาตรา ๔ ทั้งนี้ เว้นแต่ผู้นั้นจะสามารถพิสูจน์ได้ว่า กิจการของตนหรือของบุคคลที่ตนอ้างถึงนั้น เป็นกิจการที่ให้ผลประโยชน์ตอบแทนพอเพียงที่จะนำมาจ่ายตามที่ตนได้กล่าวอ้าง หรือหากกิจการดังกล่าว ไม่อาจให้ผลประโยชน์ตอบแทนพอเพียง ก็จะต้องพิสูจน์ได้ว่ากรณีดังกล่าวได้เกิดขึ้นเนื่องจากสภาวะการณ์ทางเศรษฐกิจที่ผิดปกติอันไม่อาจคาดหมายได้ หรือมีเหตุอันสมควรอย่างอื่น

มาตรา ๘ ถ้าพนักงานเจ้าหน้าที่มีเหตุอันควรเชื่อว่า ผู้กู้ยืมเงินผู้ใดที่ เป็นผู้ต้องหาว่ากระทำความผิดตามมาตรา ๔ หรือมาตรา ๕ มีหนี้สินล้นพ้นตัวตามกฎหมายว่าด้วยการล้มละลาย หรือมีสินทรัพย์ไม่พอชำระหนี้สิน และเห็นสมควรให้มีการดำเนินการยึดหรืออายัดทรัพย์สินของผู้นั้นไว้ก่อนเพื่อคุ้มครองประโยชน์ของประชาชนผู้ให้กู้ยืมเงิน ให้พนักงานเจ้าหน้าที่โดยอนุมัติของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง มีอำนาจสั่งยึดหรืออายัดทรัพย์สินของผู้นั้นไว้ก่อนได้ แต่จะยึดหรืออายัดทรัพย์สินไว้เกินกว่าเก้าสิบวันไม่ได้ เว้นแต่ในกรณีมีการฟ้องคดีต่อศาลตามมาตรา ๕ หรือมาตรา ๑๐ ให้คำสั่งยึดหรืออายัดดังกล่าว ยังคงมีผลต่อไปจนกว่าศาลจะสั่งเป็นอย่างอื่น

เมื่อได้มีการยึดหรืออายัดทรัพย์สินของผู้ใดไว้ตามวรรคหนึ่ง หรือเมื่อพนักงานเจ้าหน้าที่มีเหตุอันควรเชื่อว่าผู้กู้ยืมเงินที่ เป็นผู้ต้องหาว่ากระทำความผิดตามมาตรา ๔ หรือมาตรา ๕ มีหนี้สินล้นพ้นตัวตามกฎหมายว่าด้วยการล้มละลาย หรือมีสินทรัพย์ไม่พอชำระหนี้สิน แต่ยังไม่สมควรสั่งยึดหรืออายัด

ทรัพย์สินตามวรรคหนึ่ง ให้พนักงานเจ้าหน้าที่ส่งเรื่องให้พนักงานอัยการเพื่อพิจารณาดำเนินคดีล้มละลายต่อไปตามมาตรา ๑๐

การยึดหรืออายัดทรัพย์สินตามวรรคหนึ่ง ให้นำบทบัญญัติตามประมวลรัษฎากรที่เกี่ยวกับการยึดหรืออายัดทรัพย์สินมาใช้บังคับโดยอนุโลม

มาตรา ๑๐ เพื่อคุ้มครองประโยชน์ของประชาชนผู้ให้กู้ยืมเงิน ให้พนักงานอัยการมีอำนาจฟ้องผู้กู้ยืมเงินที่ เป็นผู้ต้องหาว่ากระทำความผิดตามมาตรา ๔ หรือมาตรา ๕ เป็นบุคคลล้มละลายได้ เมื่อ

(๑) เป็นผู้ที่มีหนี้สินล้นพ้นตัว หรือมีสินทรัพย์ไม่พอชำระหนี้สินได้

(๒) เป็นหนี้ผู้ให้กู้ยืมเงินรายหนึ่งหรือหลายรายเป็นจำนวนไม่น้อยกว่าหนึ่งแสนบาท และ

(๓) หนี้้นั้นอาจกำหนดจำนวนได้โดยแน่นอน ไม่ว่าหนี้้นั้นจะถึงกำหนดชำระโดยพลัน หรือในอนาคตก็ตาม

การฟ้องคดีล้มละลายตามวรรคหนึ่ง ให้ดำเนินกระบวนการพิจารณาไปตามกฎหมายว่าด้วยการล้มละลาย โดยให้ถือว่าพนักงานอัยการมีฐานะและสิทธิหน้าที่เสมือนเจ้าหนี้ผู้เป็นโจทก์ และให้ได้รับยกเว้นค่าธรรมเนียม ค่าฤชาธรรมเนียม หรือการต้องวางเงินประกันต่าง ๆ ตามกฎหมายดังกล่าว

ในการพิจารณาคดีล้มละลาย ถ้าศาลพิจารณาได้ความจริงตามวรรคหนึ่ง ให้ศาลมีคำสั่งพิทักษ์ทรัพย์สินนี้เด็ดขาด

ในการพิพากษาคดีล้มละลายตามมาตรา ๑๐ ให้ศาลมีอำนาจกำหนดหลักเกณฑ์เกี่ยวกับส่วนแบ่งทรัพย์สินของเจ้าหนี้ในลำดับ (๘) ของมาตรา ๑๓๐ แห่งพระราชบัญญัติล้มละลาย พุทธศักราช ๒๔๘๓ เพื่อให้เกิดความเป็นธรรมแก่เจ้าหนี้ทั้งหลาย โดยให้คำนึงถึงผลประโยชน์ตอบแทนที่เจ้าหนี้ผู้ให้กู้ยืมเงินแต่ละรายได้รับมาแล้วก่อนมีการดำเนินคดีล้มละลายประกอบด้วย

ได้พิเคราะห์แล้ว มีประเด็นในเบื้องต้นว่า ผู้ร้องมีสิทธิให้ศาลอุทธรณ์ส่งคำโต้แย้งมาให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๔ หรือไม่

รัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๔ วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า “ในการที่ศาลจะใช้บทบัญญัติแห่งกฎหมายบังคับแก่คดีใด ถ้าศาลเห็นเองหรือคู่ความโต้แย้งว่าบทบัญญัติแห่งกฎหมายนั้นต้องด้วยบทบัญญัติมาตรา ๖ และยังไม่มีความวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญในส่วนที่เกี่ยวกับบทบัญญัตินั้น ให้ศาลรอการพิจารณาพิพากษาคดีไว้ชั่วคราว และส่งความเห็นเช่นนั้นตามทางกราบบังคมทูลเพื่อศาลรัฐธรรมนูญจะได้พิจารณาวินิจฉัย”

เห็นว่า กรณีตามคำร้องที่ศาลอุทธรณ์ส่งความเห็นของกลุ่มความซึ่งได้แย้งว่าบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่ศาลจะใช้บังคับแก่คดี จัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาเพื่อให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยจึงเป็นกรณีที่เป็นไปตามบทบัญญัติมาตรา ๒๖๔ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ผู้ร้องมีสิทธิส่งคำร้องและศาลรัฐธรรมนูญมีอำนาจพิจารณาวินิจฉัยเรื่องนี้ได้

ประเด็นตามคำร้องที่ผู้ร้องได้แย้งว่า พระราชกำหนดการกู้ยืมเงินที่เป็นการฉ้อโกงประชาชน พ.ศ. ๒๕๒๓ และที่แก้ไขเพิ่มเติม มาตรา ๘ และมาตรา ๑๐ จัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๔ มาตรา ๒๖ มาตรา ๒๕ มาตรา ๓๐ วรรคหนึ่ง มาตรา ๓๓ และมาตรา ๔๘ วรรคหนึ่ง หรือไม่

เห็นว่า รัฐธรรมนูญ มาตรา ๔ เป็นบทบัญญัติทั่วไป ที่บัญญัติให้ศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ สิทธิและเสรีภาพของบุคคลย่อมได้รับความคุ้มครอง

รัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ เป็นบทบัญญัติที่ให้อำนาจของรัฐทุกองค์กร ต้องคำนึงถึงศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ สิทธิและเสรีภาพตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ

รัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕ บัญญัติเป็นหลักการไว้ว่า การจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลที่รัฐธรรมนูญรับรองไว้จะกระทำมิได้ แต่มีข้อยกเว้นให้กระทำได้โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายเฉพาะเพื่อการที่รัฐธรรมนูญนี้กำหนดไว้ และเท่าที่จำเป็นเท่านั้น และจะกระทบกระเทือนสาระสำคัญแห่งสิทธิและเสรีภาพนั้นมิได้ กฎหมายที่ออกมาจำกัดสิทธิและเสรีภาพต้องมีผลใช้บังคับเป็นการทั่วไป ไม่มุ่งหมายให้ใช้บังคับแก่กรณีหนึ่งหรือแก่บุคคลใดบุคคลหนึ่งเป็นการเจาะจง

รัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๐ วรรคหนึ่ง เป็นบทบัญญัติเกี่ยวกับการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของชนชาวไทย ให้บุคคลมีความเสมอภาคในกฎหมายและได้รับความคุ้มครองตามกฎหมายอย่างเท่าเทียมกัน

รัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๓ เป็นบทบัญญัติที่ต้องสันนิษฐานไว้ก่อนว่าผู้ต้องหาหรือจำเลยในคดีอาญา ไม่มีความผิด และก่อนมีคำพิพากษาอันถึงที่สุดแสดงว่าบุคคลใดได้กระทำความผิดจะปฏิบัติต่อบุคคลนั้นเสมือนเป็นผู้กระทำความผิดมิได้

รัฐธรรมนูญ มาตรา ๔๘ วรรคหนึ่ง เป็นบทบัญญัติที่ให้ความคุ้มครองสิทธิของบุคคลในทรัพย์สิน แต่ขอบเขตแห่งสิทธิและการจำกัดสิทธิของบุคคลในทรัพย์สิน อาจถูกจำกัดได้โดยกฎหมายที่รัฐธรรมนูญให้อำนาจในการตรขึ้น ซึ่งการจำกัดสิทธิของบุคคลต้องกระทำเท่าที่จำเป็นและไม่กระทบกระเทือนสาระสำคัญแห่งสิทธิของบุคคลในทรัพย์สินนั้น

ส่วนพระราชกำหนดการกู้ยืมเงินที่เป็นการฉ้อโกงประชาชน พ.ศ. ๒๕๒๗ รัฐได้ตราขึ้นโดยอาศัยอำนาจตามความในมาตรา ๑๕๗ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย เนื่องจากขณะนั้นปรากฏว่ามีการกู้ยืมเงินหรือรับฝากเงินจากประชาชนทั่วไป โดยมีการจ่ายดอกเบี้ยหรือผลประโยชน์อย่างอื่นตอบแทนให้สูงเกินกว่าประโยชน์ที่ผู้กู้ยืมเงินหรือผู้รับฝากเงินจะพึงหามาได้จากการประกอบธุรกิจตามปกติ โดยผู้กระทำได้ลวงประชาชนที่หวังจะได้ดอกเบี้ยในอัตราสูงให้นำเงินมาเก็บไว้กับตนด้วยการใช้วิธีการจ่ายดอกเบี้ยในอัตราสูงเป็นเครื่องล่อใจ แล้วนำเงินที่ได้มาจากการกู้ยืมหรือรับฝากเงินรายอื่น ๆ มาจ่ายเป็นดอกเบี้ยหรือผลประโยชน์ให้แก่ผู้ให้กู้ยืมเงินหรือผู้ฝากเงินรายก่อน ๆ ในลักษณะต่อเนื่องกัน ซึ่งการกระทำความดังกล่าวเป็นการฉ้อโกงประชาชน ต่อมาได้มีการแก้ไขเพิ่มเติมพระราชกำหนดการกู้ยืมเงินที่เป็นการฉ้อโกงประชาชน พ.ศ. ๒๕๒๗ มาตรา ๓ บทนิยาม คำว่า “กู้ยืมเงิน” และผลประโยชน์ตอบแทน โดยพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมพระราชกำหนดการกู้ยืมเงินที่เป็นการฉ้อโกงประชาชน พ.ศ. ๒๕๒๗ พ.ศ. ๒๕๓๔ ให้รวมถึงการกระทำที่เรียกว่าแชร์ลูกโซ่ และต่อมาได้มีการแก้ไขเพิ่มเติมพระราชกำหนดการกู้ยืมเงินที่เป็นการฉ้อโกงประชาชน พ.ศ. ๒๕๒๗ (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๔๕ มาตรา ๔ การกระทำความผิดฐานกู้ยืมเงินที่เป็นการฉ้อโกงประชาชนให้รวมถึงการซื้อหรือขายเงินตราสกุลต่าง ๆ หรือการเก็งกำไรจากอัตราแลกเปลี่ยนเงิน มาตรา ๑๕ กรณีผู้กระทำความผิดที่เป็นนิติบุคคลให้รวมถึงพนักงานหรือลูกจ้างของนิติบุคคลด้วย

มาตรา ๘ แห่งพระราชกำหนดการกู้ยืมเงินที่เป็นการฉ้อโกงประชาชน พ.ศ. ๒๕๒๗ เป็นบทบัญญัติที่เป็นมาตรการที่ให้อำนาจพนักงานเจ้าหน้าที่ในการติดตามเอาทรัพย์สินจากผู้กู้ยืมเงินมาใช้ให้แก่ผู้ให้กู้ยืมเงินกล่าวคือ ถ้าพนักงานเจ้าหน้าที่มีเหตุอันควรเชื่อว่า ผู้กู้ยืมเงินผู้ใดที่ เป็นผู้ต้องหาว่ากระทำความผิดตามมาตรา ๔ หรือมาตรา ๕ มีหนี้สินล้นพ้นตัวตามกฎหมายว่าด้วยการล้มละลาย หรือมีสินทรัพย์ไม่พอชำระหนี้สิน และเห็นสมควรให้มีการดำเนินการยึดหรืออายัดทรัพย์สินของผู้นั้นไว้ก่อนเพื่อคุ้มครองประโยชน์ของประชาชนผู้ให้กู้ยืมเงิน ให้พนักงานเจ้าหน้าที่โดยอนุมัติของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังมีอำนาจสั่งยึดหรืออายัดทรัพย์สินของผู้นั้นไว้ก่อนได้ แต่จะยึดหรืออายัดทรัพย์สินไว้เกินกว่าเก้าสิบวันไม่ได้ เว้นแต่พนักงานอัยการได้ฟ้องคดีอาญาแก่ผู้กระทำความผิดตามมาตรา ๔ หรือมาตรา ๕ ต่อศาลตามมาตรา ๕ หรือได้ฟ้องผู้กระทำความผิดดังกล่าวต่อศาลล้มละลายให้เป็นบุคคลล้มละลาย ตามมาตรา ๑๐ โดยให้คำสั่งยึดหรืออายัดดังกล่าวยังคงมีผลต่อไปจนกว่าศาลจะสั่งเป็นอย่างอื่น

เมื่อได้มีการยึดหรืออายัดทรัพย์สินของผู้ใดไว้ตามวรรคหนึ่ง หรือเมื่อพนักงานเจ้าหน้าที่มีเหตุอันควรเชื่อว่าผู้กู้ยืมเงินที่เป็นผู้ต้องหาว่ากระทำความผิดตามมาตรา ๔ หรือมาตรา ๕ มีหนี้สินล้นพ้นตัวตามกฎหมายว่าด้วยการล้มละลาย หรือมีสินทรัพย์ไม่พอชำระหนี้สิน แต่ยังไม่สมควรสั่งยึดหรืออายัดทรัพย์สินตามวรรคหนึ่ง ให้พนักงานเจ้าหน้าที่ส่งเรื่องให้พนักงานอัยการเพื่อพิจารณาดำเนินคดีล้มละลายต่อไปตามมาตรา ๑๐

สำหรับมาตรา ๑๐ แห่งพระราชกำหนดการกู้ยืมเงินที่เป็นการฉ้อโกงประชาชน พ.ศ. ๒๕๒๓ เป็นผลของมาตรา ๘ วรรคสอง เมื่อพนักงานเจ้าหน้าที่ส่งเรื่องให้พนักงานอัยการเพื่อพิจารณาดำเนินคดีล้มละลาย เป็นบทบัญญัติที่ให้ความคุ้มครองประโยชน์ของประชาชนผู้ให้กู้ยืมเงิน โดยให้พนักงานอัยการมีอำนาจฟ้องผู้กู้ยืมเงินที่เป็นผู้ต้องหาว่ากระทำความผิด ตามมาตรา ๔ หรือมาตรา ๕ เป็นบุคคลล้มละลายได้ เมื่อ

- (๑) เป็นผู้ที่มีหนี้สินล้นพ้นตัว หรือมีสินทรัพย์ไม่พอชำระหนี้สินได้
- (๒) เป็นหนี้ผู้ให้กู้ยืมเงินรายหนึ่งหรือหลายรายเป็นจำนวนไม่น้อยกว่าหนึ่งแสนบาท และ
- (๓) หนี้้นั้นอาจกำหนดจำนวนได้โดยแน่นอน ไม่ว่าหนี้้นั้นจะถึงกำหนดชำระโดยพลันหรือในอนาคตก็ตาม

การฟ้องคดีล้มละลายตามวรรคหนึ่ง ให้ดำเนินกระบวนการพิจารณาไปตามกฎหมายว่าด้วยการล้มละลาย โดยให้ถือว่าพนักงานอัยการมีฐานะและสิทธิหน้าที่เสมือนเจ้าหนี้ผู้เป็นโจทก์ และให้ได้รับยกเว้นค่าธรรมเนียม ค่าฤชาธรรมเนียม หรือการต้องวางเงินประกันต่าง ๆ ตามกฎหมายดังกล่าว

ในการพิจารณาคดีล้มละลาย ถ้าศาลพิจารณาได้ความจริงตามวรรคหนึ่ง ให้ศาลมีคำสั่งพิทักษ์ทรัพย์สินนี้เด็ดขาด

ในการพิพากษาคดีล้มละลายตามมาตรา ๑๐ แห่งพระราชบัญญัติล้มละลาย พุทธศักราช ๒๔๘๓ ซึ่งในปัจจุบันคือ (๓) ของมาตรา ๑๓๐ แห่งพระราชบัญญัติล้มละลาย พุทธศักราช ๒๕๕๓ แก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติล้มละลาย (ฉบับที่ ๕) พ.ศ. ๒๕๕๒ เพื่อให้เกิดความเป็นธรรมแก่เจ้าหนี้ทั้งหลาย โดยให้คำนึงถึงผลประโยชน์ตอบแทนที่เจ้าหนี้ผู้ให้กู้ยืมเงินแต่ละรายได้รับมาแล้วก่อนมีการดำเนินคดีล้มละลายประกอบด้วย

การที่พระราชกำหนด ฯ มาตรา ๑๐ ให้พนักงานอัยการมีอำนาจฟ้องผู้กู้ยืมเงินที่ เป็นผู้ต้องหาว่ากระทำความผิดตามมาตรา ๔ หรือมาตรา ๕ เมื่อเข้าหลักเกณฑ์ตามพระราชกำหนด ฯ เพื่อคุ้มครองทรัพย์สินไว้ให้แก่โจทก์ผู้ให้กู้ยืมเงินภายหลังเมื่อศาลมีคำพิพากษาว่าโจทก์เป็นฝ่ายชนะคดี อีกทั้งการที่พนักงานเจ้าหน้าที่ใช้ดุลพินิจส่งเรื่องให้พนักงานอัยการฟ้องเป็นคดีล้มละลายก็เพื่อให้ศาลใช้กระบวนการพิจารณาในคดีล้มละลายต่อเนื่องจากการดำเนินงานของพนักงานเจ้าหน้าที่เกี่ยวกับการดำเนินการพิสูจน์ความผิดของผู้กู้ยืมเงินและเฉลี่ยทรัพย์สินคืนให้แก่ผู้ให้กู้ยืม ซึ่งเป็นกระบวนการที่รวดเร็วกว่าการดำเนินคดีทางแพ่งปกติ

ตามเหตุผลดังกล่าว มาตรา ๘ และมาตรา ๑๐ แห่งพระราชกำหนดการกู้ยืมเงินที่เป็นการฉ้อโกงประชาชน พ.ศ. ๒๕๒๗ จึงเป็นบทบัญญัติที่ไม่ละเมิดศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ สิทธิและเสรีภาพของบุคคลตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๔ เป็นบทบัญญัติที่องค์กรของรัฐต้องคำนึงถึงศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ สิทธิและเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ เป็นบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่ใช้บังคับเป็นการทั่วไปกับผู้กระทำความผิดตามพระราชกำหนดการกู้ยืมเงินที่เป็นการฉ้อโกงประชาชน มิได้ใช้บังคับแก่กรณีใดกรณีหนึ่ง หรือแก่บุคคลใดบุคคลหนึ่งเป็นการเจาะจง จึงเป็นการจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลเท่าที่จำเป็นภายในขอบเขตที่รัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕ ให้กระทำได้ เป็นบทบัญญัติที่ใช้บังคับกับผู้กระทำความผิดตามพระราชกำหนดการกู้ยืมเงินที่เป็นการฉ้อโกงประชาชนอย่างเสมอกัน และให้ความคุ้มครองแก่ประชาชนผู้ที่ได้รับความเสียหายตามพระราชกำหนด ฯ เท่าเทียมกัน ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๐ วรรคหนึ่ง เป็นบทบัญญัติที่มีลักษณะพิเศษที่มุ่งคุ้มครองประโยชน์ของประชาชนผู้ให้กู้ยืมเงินให้ได้รับทรัพย์สินคืน และการใช้อำนาจของพนักงานเจ้าหน้าที่ตามมาตรา ๘ จะถูกตรวจสอบโดยศาลตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา ๑๐ จึงมิได้ขัดต่อหลักการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของผู้ต้องหาหรือจำเลยก่อนมีคำพิพากษาอันถึงที่สุดแสดงว่าบุคคลนั้นได้กระทำความผิดจะปฏิบัติต่อบุคคลนั้นเสมือนเป็นผู้กระทำความผิดมิได้ ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๓ แต่อย่างใด และเป็นบทบัญญัติที่จำกัดสิทธิของบุคคลในทรัพย์สินเท่าที่จำเป็นภายในขอบเขตที่รัฐธรรมนูญ มาตรา ๔๘ ให้กระทำได้

ดังนั้น พระราชกำหนดการกู้ยืมเงินที่เป็นการฉ้อโกงประชาชน พ.ศ. ๒๕๒๗ มาตรา ๘ และมาตรา ๑๐ จึงไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๔ มาตรา ๒๖ มาตรา ๒๕ มาตรา ๓๐ วรรคหนึ่ง มาตรา ๓๓ และมาตรา ๔๘ วรรคหนึ่ง

อาศัยเหตุผลดังกล่าวข้างต้น จึงวินิจฉัยว่า พระราชกำหนดการกู้ยืมเงินที่เป็นการฉ้อโกงประชาชน พ.ศ. ๒๕๒๓ แก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมพระราชกำหนดการกู้ยืมเงินที่เป็นการฉ้อโกงประชาชน พ.ศ. ๒๕๒๓ พ.ศ. ๒๕๓๔ และพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมพระราชกำหนดการกู้ยืมเงินที่เป็นการฉ้อโกงประชาชน พ.ศ. ๒๕๒๓ (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๔๕ มาตรา ๘ และมาตรา ๑๐ ไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๔ มาตรา ๒๖ มาตรา ๒๕ มาตรา ๓๐ วรรคหนึ่ง มาตรา ๓๓ และมาตรา ๔๘ วรรคหนึ่ง

นายมงคล สระฐาน
ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

คำวินิจฉัยของ นายมานิต วิทยาเต็ม ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

ที่ ๖๓/๒๕๕๕

วันที่ ๒๕ ธันวาคม ๒๕๕๕

เรื่อง ศาลอุทธรณ์ส่งคำโต้แย้งของจำเลย (บริษัท บลิสเซอร์ อินเตอร์กรุ๊ป จำกัด กับพวก) ขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๔ (กรณีพระราชกำหนดการกู้ยืมเงินที่เป็นการฉ้อโกงประชาชน พ.ศ. ๒๕๕๓) มาตรา ๘ และมาตรา ๑๐ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๔ มาตรา ๒๖ มาตรา ๒๘ มาตรา ๓๐ วรรคหนึ่ง มาตรา ๓๓ และมาตรา ๔๘ วรรคหนึ่ง)

พนักงานอัยการ สำนักงานอัยการสูงสุด เป็นโจทก์ฟ้องบริษัท บลิสเซอร์ อินเตอร์กรุ๊ป จำกัด ที่ ๑ กับพวกรวม ๑๐ คน เป็นจำเลยคดีล้มละลายต่อศาลแพ่ง เป็นคดีหมายเลขคำที่ ล.๑๖๔/๒๕๓๗ ขอให้ศาลมีคำสั่งพิทักษ์ทรัพย์จำเลยทั้ง ๑๐ เด็ดขาดและพิพากษาให้จำเลยทั้ง ๑๐ เป็นบุคคลล้มละลายตามพระราชบัญญัติล้มละลาย พุทธศักราช ๒๔๘๓ และพระราชกำหนดการกู้ยืมเงินที่เป็นการฉ้อโกงประชาชน พ.ศ. ๒๕๕๓ ต่อมาได้มีการโอนคดีไปยังศาลล้มละลายกลาง ในปี พ.ศ. ๒๕๕๓ เป็นคดีหมายเลขคำที่ ล. ๒๒/๒๕๕๓ สรุปคำฟ้องได้ว่า จำเลยที่ ๑ เป็นนิติบุคคลตามกฎหมายโดยมีจำเลยที่ ๒ และที่ ๓ เป็นกรรมการผู้มีอำนาจกระทำการแทนจำเลยที่ ๑ จำเลยที่ ๔ ที่ ๕ และที่ ๖ จดทะเบียนเป็นกรรมการบริษัทจำเลยที่ ๑ โดยมีจำเลยที่ ๘ ที่ ๙ และที่ ๑๐ เป็นผู้จัดการสาขา และจำเลยที่ ๗ เป็นเจ้าหน้าที่ผู้บริหารฝ่ายขายและประธานชมรมฝ่ายขายในการจัดหาสมาชิกใหม่ของบริษัทจำเลยที่ ๑ จำเลยที่ ๒ ถึงที่ ๑๐ เป็นผู้รับผิดชอบในการดำเนินงานของจำเลยที่ ๑ ในระหว่างวันที่ ๑๘ กรกฎาคม ๒๕๓๔ ถึงวันที่ ๑๑ กุมภาพันธ์ ๒๕๓๗ ติดต่อกันมาตลอด จำเลยทั้ง ๑๐ ได้ร่วมกันดำเนินกิจการกู้ยืมเงินเป็นปกติธุระที่เป็นการฉ้อโกงประชาชน และร่วมกันฉ้อโกงประชาชนด้วยวิธีโฆษณาประกาศทางสื่อมวลชน ทั้งทางโทรทัศน์ วิทยุ และหนังสือพิมพ์ตลอดจนแจกจ่ายเอกสาร เผยแพร่กระจายข่าวชักชวนด้วยวาจา และแต่งตั้งบุคคลจำนวนมากให้กระทำการประกาศโฆษณาแพร่ข่าวให้ปรากฏแก่ประชาชนทั่วไปตั้งแต่สิบคนขึ้นไปว่าจำเลยที่ ๑ ประกอบธุรกิจให้บริการจัดสรรวันหยุดพักผ่อนแก่สมาชิกฟรีปีละ ๔ วัน ๔ คืน จัดบริการสถานที่พักผ่อน สถานที่ออกกำลังกาย (FITNESS) ให้บริการฟรีตลอดทั้งปี จัดฝึกอบรมการพูดในที่ชุมชน พัฒนาบุคลิกภาพ บริการจองห้องพัก โรงแรม สถานที่พักผ่อนทั่วประเทศในราคา

ส่วนลดร้อยละ ๑๐ - ๕๐ จัดจำหน่ายสินค้า ตัวเครื่องบิน รถเช่า และจัดท่องเที่ยวในราคาพิเศษให้บริการ ส่วนลดร้อยละ ๕ - ๓๕ ในการจัดซื้อสินค้าและบริการจากห้างสรรพสินค้า ภัตตาคารและโรงพยาบาล โดยจำเลยที่ ๑ จะให้บริการเฉพาะสมาชิกของจำเลยที่ ๑ เท่านั้น หากสมาชิกคนใดประสงค์จะเป็นพนักงาน หรือสมาชิกฝ่ายขายอิสระของจำเลยที่ ๑ จะต้องผ่านการฝึกอบรมหลักสูตรเบื้องต้นของจำเลยที่ ๑ ต้องชำระเงินค่าสมัครคนละ ๑,๕๐๐ บาท และค่าต่อสมาชิกฝ่ายขายอิสระทุกปีอีกปีละ ๑,๕๐๐ บาท แล้วสมาชิกฝ่ายขายอิสระนี้จะมีสิทธิแนะนำชักชวนบุคคลภายนอกเข้าเป็นสมาชิกใหม่ของจำเลยที่ ๑ ได้ โดยจำเลยที่ ๑ จะจ่ายผลประโยชน์ตอบแทนในลักษณะเป็นเงินค่าไถ่ เงินส่วนลด เงินส่วนลดพิเศษ เงินโบนัส และเงินปันผลให้กับสมาชิกผู้แนะนำ นอกจากนั้นยังให้ผลประโยชน์ตอบแทนอื่นอีก

การกระทำของจำเลยทั้ง ๑๐ ดังกล่าว เป็นความผิดฐานกู้ยืมเงินที่เป็นการฉ้อโกงประชาชน โดยจำเลยทั้ง ๑๐ ได้ดำเนินการกู้ยืมเงินเป็นปกติธุระ ตามพระราชกำหนดการกู้ยืมเงินที่เป็นการฉ้อโกงประชาชน พ.ศ. ๒๕๒๙ มาตรา ๔ และมาตรา ๕ ประกอบพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมพระราชกำหนดการกู้ยืมเงินที่เป็นการฉ้อโกงประชาชน พ.ศ. ๒๕๒๙ พ.ศ. ๒๕๓๔ ได้มีประชาชนหลงเชื่อในการโฆษณา หลอกลวงด้วยวิธีการต่าง ๆ มาสมัครเป็นสมาชิกของจำเลยที่ ๑ ถึง ๒๔,๑๒๕ คน และได้จ่ายเงินค่าสมาชิก ให้แก่จำเลยที่ ๑ แล้ว รวมทั้งสิ้น ๗๒๗,๔๔๐,๐๐๐ บาท และเนื่องจากวัตถุประสงค์ในการดำเนินธุรกิจ ของจำเลยทั้ง ๑๐ เป็นการขัดต่อกฎหมายโดยชัดแจ้ง จำเลยทั้ง ๑๐ จึงมีหนี้เงินที่จะต้องคืนให้แก่สมาชิก ที่ถูกหลอกลวงเต็มตามจำนวนที่จำเลยที่ ๑ ได้รับมา และการที่จำเลยทั้ง ๑๐ เป็นหนี้ผู้เสียหายจำนวน ๒๔,๑๒๕ ราย รวมเป็นเงินทั้งสิ้น ๗๒๗,๔๔๐,๐๐๐ บาท หนี้สินดังกล่าวเกิดจากการหลอกลวงโดยใช้ กลอุบายในการดำเนินธุรกิจอันมิชอบด้วยกฎหมายของจำเลยทั้ง ๑๐ ซึ่งจำเลยทั้ง ๑๐ จะต้องร่วมกัน รับผิดชอบคืนเงินดังกล่าวให้กับผู้เสียหายทั้งหมด ดังนั้น หนี้ดังกล่าวจึงเป็นหนี้ที่กำหนดจำนวนได้โดย แน่นนอนและได้มีการตรวจสอบหลักทรัพย์และหนี้สินของจำเลยทั้ง ๑๐ แล้ว ปรากฏว่า ทรัพย์สินของจำเลย ทั้ง ๑๐ ที่มีอยู่ไม่พอชำระหนี้แก่ผู้เสียหายทั้งหมดได้ จึงถือได้ว่าจำเลยทั้ง ๑๐ เป็นผู้มีหนี้สินล้นพ้นตัว และหนี้สินดังกล่าวเป็นหนี้ที่กำหนดจำนวนได้โดยแน่นอน นอกจากนั้นจำเลยที่ ๒, ที่ ๕, ที่ ๖, ที่ ๘ และที่ ๑๐ ยังได้ไปเสียจากเคหะสถานที่เคยอยู่เพื่อประวิงการชำระหนี้หรือมิให้เจ้าหนี้ได้รับชำระหนี้ และเพื่อหลบหนีการจับกุมของพนักงานสอบสวนถึงวันฟ้องยังจับกุมตัวไม่ได้ พฤติการณ์ของจำเลย ทั้ง ๑๐ แสดงว่า มีหนี้สินล้นพ้นตัวเข้าเงื่อนไขที่จะถูกฟ้องให้เป็นบุคคลล้มละลายได้ ดังนั้น เพื่อคุ้มครอง

ประโยชน์ของประชาชนและผู้เสียหาย อาศัยอำนาจตามพระราชกำหนดการกู้ยืมเงินที่เป็นการฉ้อโกงประชาชน พ.ศ. ๒๕๒๗ มาตรา ๑๐ โจทก์จึงฟ้องจำเลยทั้ง ๑๐ ให้เป็นบุคคลล้มละลาย ศาลล้มละลายกลางมีคำสั่งพิทักษ์ทรัพย์ของลูกหนี้ทั้งสิบเด็ดขาด ตามพระราชกำหนดการกู้ยืมเงินที่เป็นการฉ้อโกงประชาชน พ.ศ. ๒๕๒๗ มาตรา ๑๐ และพระราชบัญญัติล้มละลาย พุทธศักราช ๒๔๘๓ มาตรา ๑๔ เป็นคดีหมายเลขแดงที่ ๒๔๒/๒๕๔๕

จำเลยที่ ๑ และจำเลยที่ ๓ ยื่นคำร้องต่อศาลอุทธรณ์โต้แย้งว่า พระราชกำหนดการกู้ยืมเงินที่เป็นการฉ้อโกงประชาชน พ.ศ. ๒๕๒๗ แก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ. ๒๕๓๔ มาตรา ๘ และมาตรา ๑๐ จัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๔ มาตรา ๒๖ มาตรา ๒๙ มาตรา ๓๐ วรรคหนึ่ง มาตรา ๓๓ และมาตรา ๔๘ วรรคหนึ่ง กล่าวคือ มาตรา ๘ และมาตรา ๑๐ แห่งพระราชกำหนดดังกล่าวลิดรอนและจำกัดสิทธิและเสรีภาพของจำเลยซึ่งยังเป็นเพียงผู้ต้องหาว่าเป็นผู้กระทำความผิดตามพระราชกำหนดดังกล่าว ทั้งที่ยังมิได้ถูกศาลตัดสินว่าเป็นผู้กระทำความผิดแต่อย่างใดซึ่งตามรัฐธรรมนูญได้บัญญัติไว้ว่า ผู้ที่เป็นผู้ต้องหาหรือจำเลย ให้สันนิษฐานไว้ก่อนว่าไม่มีความผิดและก่อนมีคำพิพากษาอันถึงที่สุดว่าบุคคลใดได้กระทำความผิดจะปฏิบัติต่อบุคคลนั้นเสมือนเป็นผู้กระทำความผิดมิได้ การที่พระราชกำหนดดังกล่าวให้พนักงานเจ้าหน้าที่มีอำนาจในการที่จะยึดหรืออายัดทรัพย์สินของผู้ต้องหา รวมทั้งการให้อำนาจพนักงานอัยการฟ้องผู้กู้ยืมเงินที่เป็นผู้ต้องหาว่ากระทำความผิดตามมาตรา ๔ หรือมาตรา ๕ เป็นบุคคลล้มละลายได้ ในขณะที่ผู้ถูกกล่าวหา ยังคงเป็นเพียงผู้ต้องหาเท่านั้น โดยศาลยังมิได้มีคำพิพากษาอันถึงที่สุดว่ามีความผิด ย่อมทำให้บุคคลเหล่านั้นได้รับความเสียหายและเป็นการกระทำที่เสมือนหนึ่งว่าผู้ถูกกล่าวหาถูกศาลพิพากษาว่าเป็นผู้กระทำความผิดตามพระราชกำหนดดังกล่าวแล้ว ทั้ง ๆ ที่ผู้ต้องหาไม่มีสิทธิอันสมบูรณ์ที่จะต่อสู้คดีเพื่อพิสูจน์ความบริสุทธิ์ของตน ซึ่งในระหว่างที่ยังไม่มีคำพิพากษาของศาลว่าผู้ต้องหาหรือจำเลยเป็นผู้กระทำความผิดหรือไม่ กลับต้องถูกยึดทรัพย์สินและถึงขนาดถูกฟ้องให้เป็นบุคคลล้มละลาย โดยอาศัยเพียงการใช้ดุลพินิจของพนักงานเจ้าหน้าที่เท่านั้น ทั้งในพระราชกำหนดดังกล่าวก็ไม่มีบทบัญญัติคุ้มครองผู้ที่ถูกกล่าวหาที่ตกเป็นผู้ต้องหาหรือจำเลย ว่าหากต่อมาภายหลัง ผู้ต้องหาหรือจำเลยมิได้เป็นผู้กระทำความผิดแล้วจะได้รับการเยียวยาแก้ไขอย่างไร การใช้ดุลพินิจของพนักงานเจ้าหน้าที่ดังกล่าวมิได้มีหลักประกันว่า จะใช้ดุลพินิจด้วยความถูกต้องและเป็นธรรม โดยไม่มีอคติ ดังนั้นการที่ผู้ถูกกล่าวหาถูกยึดหรืออายัดทรัพย์สิน หรือถูกฟ้องล้มละลาย ถือว่าไม่ได้รับความเสมอภาคกันในกฎหมาย จำเลยถูก

ลิดรอน ถูกละเมิด และถูกจำกัดสิทธิและเสรีภาพในบุคคลและทรัพย์สินโดยไม่ได้รับความคุ้มครอง
ดังเห็นได้จากขณะที่ยังมีคำพิพากษาในส่วนของคดีอาญาว่าลูกหนี้ทั้งสิบได้กระทำความผิดตาม
พระราชกำหนดดังกล่าว แต่ลูกหนี้ทั้งสิบอันรวมถึงผู้ร้องทั้งสองกลับถูกยึดและอายัดทรัพย์สินและถูกฟ้อง
เป็นคดีล้มละลาย ซึ่งศาลล้มละลายกลางได้วินิจฉัยในคดีล้มละลายดังกล่าวว่า แม้การกระทำของลูกหนี้
ทั้งสิบยังมิได้เป็นการกระทำความผิดตามพระราชกำหนดฯ แต่ได้อยู่ในฐานะเป็นผู้ต้องหาแล้ว จึงได้มีคำสั่ง
ให้ลูกหนี้ทั้งสิบถูกพิทักษ์ทรัพย์เด็ดขาด โดยลูกหนี้ทั้งสิบยังมิได้ถูกพิพากษาว่า ได้กระทำความผิด
ในส่วนของคดีอาญาแต่อย่างใด ทั้งที่มูลเหตุที่นำมาสู่การฟ้องคดีอาญาเกิดขึ้นจากพระราชกำหนด
ดังกล่าวชอบที่จะได้รับการพิจารณาวินิจฉัยและชี้แจงน้ำหนักพยานหลักฐานทั้งปวงเสียก่อน จนแน่ใจว่า
การกระทำนั้นเป็นความผิดและผู้ร้องทั้งสองเป็นผู้กระทำความผิดจริง การที่ลูกหนี้ทั้งสิบถูกพิทักษ์ทรัพย์
เด็ดขาดเสียก่อนเช่นนี้ ทำให้ลูกหนี้ทั้งสิบอันรวมถึงผู้ร้องทั้งสองไม่อาจดำรงชีวิตเช่นเดียวกับบุคคล
ทั่วไปเพราะผลของคำสั่งพิทักษ์ทรัพย์เด็ดขาดมีผลกระทบต่อชีวิต ทรัพย์สิน และความเป็นอยู่ของผู้ร้อง
ทำให้ตกอยู่ในฐานะเป็นบุคคลล้มละลาย ดังนั้น การที่บทบัญญัติในพระราชกำหนดดังกล่าวให้อำนาจ
พนักงานเจ้าหน้าที่ทำการยึดหรืออายัดทรัพย์สิน รวมถึงการฟ้องล้มละลายและการให้อำนาจศาลมีคำสั่ง
พิทักษ์ทรัพย์เด็ดขาด รวมทั้งอำนาจจัดการทรัพย์สินของเจ้าพนักงานพิทักษ์ทรัพย์ จึงเป็นบทบัญญัติ
ที่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๔ มาตรา ๒๖ มาตรา ๒๘ มาตรา ๓๐ วรรคหนึ่ง มาตรา ๓๓
และมาตรา ๔๘ วรรคหนึ่ง และขอให้ศาลอุทธรณ์ส่งความเห็นตามทางการเพื่อศาลรัฐธรรมนูญจะได้
พิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๔

ศาลอุทธรณ์พิจารณาแล้วเห็นว่า บทบัญญัติในมาตรา ๘ และมาตรา ๑๐ แห่งพระราชกำหนดการ
กู้ยืมเงินที่เป็นการฉ้อโกงประชาชน พ.ศ. ๒๕๒๙ ยังไม่มีคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญว่า ขัดหรือแย้ง
ต่อรัฐธรรมนูญหรือไม่ จึงให้ส่งคำร้องของจำเลยให้ศาลรัฐธรรมนูญเพื่อพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ
มาตรา ๒๖๔ ประกอบกับมาตรา ๖ โดยให้รอการพิจารณาพิพากษาคดีไว้ชั่วคราว และให้จำหน่ายคดี
ออกจากสารบบความของศาลอุทธรณ์

ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาคำร้องแล้วมีคำสั่งให้รับคำร้องไว้พิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ
มาตรา ๒๖๔

กฎหมายที่เกี่ยวข้อง**รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐**

มาตรา ๔ “ศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ สิทธิและเสรีภาพของบุคคล ย่อมได้รับความคุ้มครอง”

มาตรา ๒๖ “การใช้อำนาจโดยองค์กรของรัฐทุกองค์กร ต้องคำนึงถึงศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ สิทธิและเสรีภาพตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญนี้”

มาตรา ๒๕ “การจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลที่รัฐธรรมนูญรับรองไว้จะกระทำมิได้ เว้นแต่โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายเฉพาะเพื่อการที่รัฐธรรมนูญนี้กำหนดไว้และเท่าที่จำเป็นเท่านั้น และจะกระทบกระเทือนสาระสำคัญของสิทธิและเสรีภาพนั้นมิได้”

กฎหมายตามวรรคหนึ่งต้องมีผลใช้บังคับเป็นการทั่วไปและไม่มุ่งหมายให้ใช้บังคับแก่กรณีใดกรณีหนึ่งหรือแก่บุคคลใดบุคคลหนึ่งเป็นการเจาะจง ทั้งต้องระบุบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญที่ให้อำนาจในการตรากฎหมายนั้นด้วย

บทบัญญัติวรรคหนึ่งและวรรคสองให้นำมาใช้บังคับกับกฎหรือข้อบังคับที่ออกโดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายด้วย โดยอนุโลม”

มาตรา ๓๐ วรรคหนึ่ง “บุคคลย่อมเสมอกันในกฎหมายและได้รับความคุ้มครองตามกฎหมายเท่าเทียมกัน”

มาตรา ๓๓ “ในคดีอาญา ต้องสันนิษฐานไว้ก่อนว่าผู้ต้องหาหรือจำเลยไม่มีความผิด ก่อนมีคำพิพากษาอันถึงที่สุดแสดงว่าบุคคลใดได้กระทำความผิด จะปฏิบัติต่อบุคคลนั้นเสมือนเป็นผู้กระทำความผิดมิได้”

มาตรา ๔๘ วรรคหนึ่ง “สิทธิของบุคคลในทรัพย์สินย่อมได้รับความคุ้มครอง ขอบเขตแห่งสิทธิและการจำกัดสิทธิเช่นว่านี้ ย่อมเป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติ”

พระราชกำหนดการกู้ยืมเงินที่เป็นการฉ้อโกงประชาชน พ.ศ. ๒๕๒๗ และพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมพระราชกำหนดการกู้ยืมเงินที่เป็นการฉ้อโกงประชาชน พ.ศ. ๒๕๒๗ (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๔๕

มาตรา ๔ “ผู้ใดโฆษณาหรือประกาศให้ปรากฏต่อประชาชนหรือกระทำด้วยประการใด ๆ ให้ปรากฏแก่บุคคลตั้งแต่สิบคนขึ้นไปว่า ในการกู้ยืมเงิน ตนหรือบุคคลใดจะจ่ายหรืออาจจ่ายผลประโยชน์ตอบแทนให้ตามพฤติการณ์แห่งการกู้ยืมเงิน ในอัตราที่สูงกว่าอัตราดอกเบี้ยสูงสุดที่สถาบันการเงินตามกฎหมาย

ว่าด้วยดอกเบี้ยเงินให้กู้ยืมของสถาบันการเงินจะพึงจ่ายได้ โดยที่ตนรู้หรือควรรู้อยู่แล้วว่าตนหรือบุคคลนั้นจะนำเงินจากผู้ให้กู้ยืมเงินรายนั้นหรือรายอื่นมาจ่ายหมุนเวียนให้แก่ผู้ให้กู้ยืมเงิน หรือโดยที่ตนรู้หรือควรรู้อยู่แล้วว่า ตนหรือบุคคลนั้นไม่สามารถประกอบกิจการใด ๆ โดยชอบด้วยกฎหมายที่จะให้ผลประโยชน์ตอบแทนพอเพียงที่จะนำมาจ่ายในอัตรานั้นได้ และในการนั้นเป็นเหตุให้ตนหรือบุคคลใดได้กู้ยืมเงินไป ผู้นั้นกระทำความผิดฐานกู้ยืมเงินที่เป็นการฉ้อโกงประชาชน

ผู้ใดไม่มีใบอนุญาตให้ประกอบธุรกิจเกี่ยวกับปัจจัยชำระเงินต่างประเทศตามกฎหมายว่าด้วยการควบคุมการแลกเปลี่ยนเงิน ดำเนินการ หรือให้พนักงาน ลูกจ้าง หรือบุคคลใดดำเนินการโฆษณา ประกาศหรือชักชวนประชาชนให้ลงทุน โดย

(๑) ซื้อหรือขายเงินตราสกุลใดสกุลหนึ่งหรือหลายสกุล หรือ

(๒) เก่งกำไรหรืออาจจะได้รับผลประโยชน์จากการเปลี่ยนแปลงของอัตราแลกเปลี่ยนเงินให้ถือว่าผู้นั้นกระทำความผิดฐานกู้ยืมเงินที่เป็นการฉ้อโกงประชาชนด้วย”

มาตรา ๕ “ผู้ใดกระทำการดังต่อไปนี้

(๑) ในการกู้ยืมเงินหรือจะกู้ยืมเงิน

(ก) มีการโฆษณาหรือประกาศแก่บุคคลทั่วไป หรือโดยการแพร่ข่าวด้วยวิธีอื่นใด หรือ

(ข) ดำเนินกิจการกู้ยืมเงินเป็นปกติธุระ หรือ

(ค) จัดให้มีผู้รับเงินในการกู้ยืมเงินในแหล่งต่าง ๆ หรือ

(ง) จัดให้มีบุคคลตั้งแต่ห้าคนขึ้นไป ไปชักชวนบุคคลต่าง ๆ เพื่อให้มีการให้กู้ยืมเงิน หรือ

(จ) ได้กู้ยืมเงินจากผู้ให้กู้ยืมเงินเกินสิบคนซึ่งมีจำนวนเงินกู้ยืมรวมกันตั้งแต่ห้าล้านบาทขึ้นไป อันมิใช่การกู้ยืมเงินจากสถาบันการเงินตามกฎหมายว่าด้วยดอกเบี้ยเงินให้กู้ยืมของสถาบันการเงิน และ

(๒) ผู้นั้น

(ก) จ่าย หรือโฆษณา ประกาศ แพร่ข่าว หรือตกลงว่าจะจ่ายผลประโยชน์ตอบแทน ให้แก่ผู้ให้กู้ยืมเงิน ในอัตราที่สูงกว่าอัตราดอกเบี้ยสูงสุดที่สถาบันการเงินตามกฎหมายว่าด้วยดอกเบี้ยเงินให้กู้ยืมของสถาบันการเงิน จะพึงจ่ายได้ หรือ

(ข) ไม่ยอมปฏิบัติตามคำสั่งของพนักงานเจ้าหน้าที่ตามมาตรา ๗ (๑) (๒) หรือ (๓) หรือกิจการของผู้นั้นตามที่ผู้นั้นได้ให้ข้อเท็จจริงต่อพนักงานเจ้าหน้าที่ตามมาตรา ๗ ไม่ปรากฏหลักฐานพอที่จะเชื่อได้ว่า เป็นกิจการที่ให้ผลประโยชน์ตอบแทนพอเพียงที่จะนำมาจ่ายให้แก่ผู้ให้กู้ยืมเงินทั้งหลาย

ผู้นั้นต้องระวางโทษเช่นเดียวกับผู้กระทำความผิดฐานกู้ยืมเงินที่เป็นการฉ้อโกงประชาชนตามมาตรา ๔ ทั้งนี้ เว้นแต่ผู้นั้นจะสามารถพิสูจน์ได้ว่า กิจการของตนหรือของบุคคลที่ตนอ้างถึงนั้น เป็นกิจการที่ให้ผลประโยชน์ตอบแทนพอเพียงที่จะนำมาจ่ายตามที่ตนได้กล่าวอ้าง หรือหากกิจการดังกล่าว ไม่อาจให้ผลประโยชน์ตอบแทนพอเพียง ก็จะต้องพิสูจน์ได้ว่ากรณีดังกล่าวได้เกิดขึ้นเนื่องจากสถานการณ์ทางเศรษฐกิจที่ผิดปกติอันไม่อาจคาดหมายได้หรือมีเหตุอันสมควรอย่างอื่น”

มาตรา ๘ “ถ้าพนักงานเจ้าหน้าที่มีเหตุอันควรเชื่อว่า ผู้กู้ยืมเงินผู้ใดที่เป็นผู้ต้องหาว่ากระทำความผิดตามมาตรา ๔ หรือมาตรา ๕ มีหนี้สินล้นพ้นตัวตามกฎหมายว่าด้วยการล้มละลาย หรือมีสินทรัพย์ไม่พอชำระหนี้สิน และเห็นสมควรให้มีการดำเนินการยึดหรืออายัดทรัพย์สินของผู้นั้นไว้ก่อน เพื่อกู้ครองประโยชน์ของประชาชนผู้ให้กู้ยืมเงิน ให้พนักงานเจ้าหน้าที่โดยอนุมัติของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังมีอำนาจสั่งยึดหรืออายัดทรัพย์สินของผู้นั้นไว้ก่อนได้ แต่จะยึดหรืออายัดทรัพย์สินไว้เกินกว่าเก้าสิบวันไม่ได้ เว้นแต่ในกรณีมีการฟ้องคดีต่อศาลตามมาตรา ๘ หรือมาตรา ๑๐ ให้คำสั่งยึดหรืออายัดดังกล่าวยังคงมีผลต่อไปจนกว่าศาลจะสั่งเป็นอย่างอื่น

เมื่อได้มีการยึดหรืออายัดทรัพย์สินของผู้ใดไว้ตามวรรคหนึ่ง หรือเมื่อพนักงานเจ้าหน้าที่มีเหตุอันควรเชื่อว่าผู้กู้ยืมเงินที่เป็นผู้ต้องหาว่ากระทำความผิดตามมาตรา ๔ หรือมาตรา ๕ มีหนี้สินล้นพ้นตัวตามกฎหมายว่าด้วยการล้มละลาย หรือมีสินทรัพย์ไม่พอชำระหนี้สิน แต่ยังไม่สมควรสั่งยึดหรืออายัดทรัพย์สินตามวรรคหนึ่ง ให้พนักงานเจ้าหน้าที่ส่งเรื่องให้พนักงานอัยการเพื่อพิจารณาดำเนินคดีล้มละลายต่อไปตามมาตรา ๑๐

การยึดหรืออายัดทรัพย์สินตามวรรคหนึ่ง ให้นำบทบัญญัติตามประมวลรัษฎากรที่เกี่ยวกับการยึดหรืออายัดทรัพย์สินมาใช้บังคับโดยอนุโลม”

มาตรา ๙ “เมื่อพนักงานอัยการได้ฟ้องคดีอาญาแก่ผู้ใดในความผิดตามมาตรา ๔ หรือมาตรา ๕ ถ้าผู้ให้กู้ยืมเงินร้องขอ ให้พนักงานอัยการมีอำนาจเรียกคืนเงินคืนให้แก่ผู้นั้นได้ และจะเรียกผลประโยชน์

ตอบแทนที่เป็นสิทธิอันชอบด้วยกฎหมายให้แก่ผู้นั้นด้วยก็ได้ ในการนี้ให้นำบทบัญญัติว่าด้วยการฟ้องคดีแพ่งที่เกี่ยวเนื่องกับคดีอาญาตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญามาใช้บังคับโดยอนุโลม”

มาตรา ๑๐ “เพื่อคุ้มครองประโยชน์ของประชาชนผู้ให้กู้ยืมเงิน ให้พนักงานอัยการมีอำนาจฟ้องผู้กู้ยืมเงินที่ เป็นผู้ต้องหาว่ากระทำความผิดตามมาตรา ๔ หรือมาตรา ๕ เป็นบุคคลล้มละลายได้ เมื่อ

(๑) เป็นผู้ที่มีหนี้สินล้นพ้นตัว หรือมีสินทรัพย์ไม่พอชำระหนี้สินได้

(๒) เป็นหนี้ผู้ให้กู้ยืมเงินรายหนึ่งหรือหลายรายเป็นจำนวนไม่น้อยกว่าหนึ่งแสนบาท

และ

(๓) หนี้้นั้นอาจกำหนดจำนวนได้โดยแน่นอน ไม่ว่าหนี้้นั้นจะถึงกำหนดชำระโดยพลันหรือในอนาคตก็ตาม

การฟ้องคดีล้มละลายตามวรรคหนึ่ง ให้ดำเนินกระบวนการพิจารณาไปตามกฎหมายว่าด้วยการล้มละลาย โดยให้ถือว่าพนักงานอัยการมีฐานะและสิทธิหน้าที่เสมือนเจ้าหนี้ผู้เป็นโจทก์และให้ได้รับยกเว้นค่าธรรมเนียมค่าฤชาธรรมเนียม หรือการต้องวางเงินประกันต่าง ๆ ตามกฎหมายดังกล่าว

ในการพิจารณาคดีล้มละลาย ถ้าศาลพิจารณาได้ความจริงตามวรรคหนึ่ง ให้ศาลมีคำสั่งพิทักษ์ทรัพย์ลูกหนี้เด็ดขาด

ในการพิพากษาคดีล้มละลายตามมาตรา นี้ ให้ศาลมีอำนาจกำหนดหลักเกณฑ์เกี่ยวกับส่วนแบ่งทรัพย์สินของเจ้าหนี้ในลำดับ (๘) ของมาตรา ๑๓๐ แห่งพระราชบัญญัติล้มละลาย พุทธศักราช ๒๔๘๓ เพื่อให้เกิดความเป็นธรรมแก่เจ้าหนี้ทั้งหลาย โดยให้คำนึงถึงผลประโยชน์ตอบแทนที่เจ้าหนี้ผู้ให้กู้ยืมเงินแต่ละรายได้รับมาแล้วก่อนมีการดำเนินคดีล้มละลายประกอบด้วย”

การพิจารณาและคำวินิจฉัย

พิจารณาแล้ว สรุปคำโต้แย้งของจำเลยในคดีของศาลอุทธรณ์ได้ว่า พระราชกำหนดการกู้ยืมเงินที่เป็นการฉ้อโกงประชาชน พ.ศ. ๒๕๒๗ จัดต่อรัฐธรรมนูญ คือ

๑. **มาตรา ๘** เกี่ยวกับอำนาจของพนักงานเจ้าหน้าที่ในการสั่งยึดหรืออายัดทรัพย์สินของผู้ต้องหาไว้ไม่เกินเก้าสิบวัน เว้นแต่จะมีการฟ้องคดีต่อศาลตามมาตรา ๘ และมาตรา ๑๐ ให้คำสั่งยึดหรืออายัดดังกล่าวยังคงมีผลต่อไปจนกว่าศาลจะสั่งเป็นอย่างอื่น จัดต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๔ มาตรา ๒๖ มาตรา ๒๘ มาตรา ๓๐ วรรคหนึ่ง มาตรา ๓๓ และมาตรา ๔๘ วรรคหนึ่ง

๒. มาตรา ๑๐ เกี่ยวกับอำนาจของพนักงานเจ้าหน้าที่ ในอันที่จะฟ้องผู้กู้ยืมเงินที่ เป็นผู้ต้องหาว่ากระทำความผิดตามมาตรา ๔ หรือมาตรา ๕ เป็นบุคคลล้มละลายโดยดำเนินกระบวนการพิจารณาตามกฎหมายว่าด้วยการล้มละลายและศาลมีอำนาจพิจารณาตามกฎหมายว่าด้วยการล้มละลายและมีอำนาจพิจารณามีคำสั่งพิทักษ์ทรัพย์ลูกหนี้เด็ดขาด ขัดต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๔ มาตรา ๒๖ มาตรา ๒๘ มาตรา ๓๐ วรรคหนึ่ง มาตรา ๓๓ และมาตรา ๔๘ วรรคหนึ่ง

ในเบื้องต้น พิจารณาแล้วเห็นว่า รัฐธรรมนูญ มาตรา ๔ บัญญัติว่า “ศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ สิทธิและเสรีภาพของบุคคล ย่อมได้รับความคุ้มครอง” เป็นบทบัญญัติหลักการของรัฐธรรมนูญในเรื่องดังกล่าวเท่านั้น การที่จะพิจารณาว่าบทบัญญัติของกฎหมายใดละเมิดต่อหลักการดังกล่าวจะต้องพิจารณาจากรายละเอียดเฉพาะเรื่องในมาตราอื่น ๆ ของรัฐธรรมนูญที่บัญญัติเกี่ยวกับศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์หรือสิทธิเสรีภาพเรื่องใดเรื่องหนึ่ง ดังนั้น จึงไม่สามารถพิจารณาบทบัญญัติของพระราชกำหนดการกู้ยืมเงินที่เป็นการฉ้อโกงประชาชนฯ มาตรา ๘ และมาตรา ๑๐ ว่าเป็นการจัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๔ ได้ ส่วนรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ เป็นบทบัญญัติที่วางหลักการใช้อำนาจโดยองค์กรของรัฐทุกองค์กรว่าต้องคำนึงถึงศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ สิทธิและเสรีภาพตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๔ นั้นเอง เมื่อบทบัญญัติพระราชกำหนดการกู้ยืมเงินที่เป็นการฉ้อโกงประชาชนฯ มาตรา ๘ และมาตรา ๑๐ มิได้ยกเลิก เปลี่ยนแปลง หรือกระทบต่อหลักการรับรองคุ้มครองศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ สิทธิและเสรีภาพของบุคคล จึงไม่มีข้อที่จะพิจารณาว่า มาตรา ๘ และมาตรา ๑๐ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๔ และมาตรา ๒๖

ในการพิจารณาตรา ๘ และมาตรา ๑๐ แห่งพระราชกำหนดการกู้ยืมเงินที่เป็นการฉ้อโกงประชาชน พ.ศ. ๒๕๒๗ ปรากฏเหตุผลของการตราพระราชกำหนดดังกล่าวตอนหนึ่งว่า “.... ซึ่งการกระทำดังกล่าวเป็นการฉ้อโกงประชาชน เพราะเป็นที่แน่นอนอยู่แล้วว่า ในที่สุดจะต้องมีประชาชนจำนวนมาก ไม่สามารถรับคืนเงินกลับคืนได้ และผู้กู้ยืมเงินหรือผู้รับฝากเงินกับผู้ร่วมกระทำการดังกล่าวจะได้รับประโยชน์จากเงินที่ได้รับมา เพราะผู้ให้กู้ยืมเงินหรือผู้ฝากเงินไม่สามารถบังคับหรือติดตามให้มีการชำระหนี้ได้ อนึ่ง กิจการดังกล่าวนี้มีแนวโน้มจะขยายตัวแพร่หลายออกไปอย่างรวดเร็ว หากปล่อยให้มีการดำเนินต่อไปย่อมจะเกิดผลร้ายแก่ประชาชนทั่วไป และจะเป็นอันตรายอย่างร้ายแรงต่อเศรษฐกิจของประเทศ สมควรที่จะมีกฎหมายเพื่อปราบปรามการกระทำความผิดดังกล่าว กับสมควรวางมาตรการเพื่อคุ้มครองประโยชน์ของประชาชนที่อาจได้รับความเสียหายจากการถูกหลอกลวงและโดยที่เป็นการฉ้อโกงเงินที่มี

ความจำเป็นรีบด่วนในอันที่จะรักษาความมั่นคงในทางเศรษฐกิจของประเทศ จึงจำเป็นต้องตราพระราชกำหนดนี้”

การยึดหรืออายัดทรัพย์สินของบุคคลโดยพนักงานเจ้าหน้าที่ตามมาตรา ๘ แห่งพระราชกำหนดการกู้ยืมเงินที่เป็นการฉ้อโกงประชาชน ฯ แม้จะเป็นระยะเวลาชั่วคราว ย่อมกระทบกระเทือนสิทธิในทรัพย์สินของบุคคลที่รัฐธรรมนูญ มาตรา ๔๘ ให้ความคุ้มครองไว้ แต่ในกรณีที่บุคคลเจ้าของทรัพย์สินเป็นผู้ต้องหาในความผิดที่ละเมิดต่อผู้อื่น และอยู่ระหว่างกระบวนการยุติธรรมเพื่อให้ผู้ต้องหารับผิดชอบใช้ความเสียหายที่ผู้ต้องหากระทำละเมิดต่อผู้อื่น นับได้ว่าเป็นมาตรการจำเป็นก่อนคดีไปถึงศาลและก่อนศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่ง มาตรการเช่นนี้ไม่แตกต่างไปจากอำนาจการยึดหรืออายัดทรัพย์สินตามกฎหมายอาญาในกรณีที่เป็นการฉ้อโกงต้องรับเพราะเป็นทรัพย์สินที่ได้มาในการกระทำความผิด ใช้ในการกระทำความผิด หรือมีไว้เพื่อกระทำความผิด หรือเป็นสิ่งที่สามารถใช้เป็นพยานหลักฐานในการพิสูจน์ความผิด พนักงานเจ้าหน้าที่ย่อมจำเป็นต้องยึดหรืออายัดไว้ตั้งแต่เริ่มต้นกระบวนการยุติธรรม คือตั้งแต่เมื่อมีการตั้งข้อหา หรือเมื่อเริ่มกระบวนการสอบสวนตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรการตามพระราชกำหนดการกู้ยืมเงินที่เป็นการฉ้อโกงประชาชน พ.ศ. ๒๕๒๙ แก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ. ๒๕๓๔ จึงเข้าลักษณะยกเว้นความคุ้มครองสิทธิในทรัพย์สินของบุคคลตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๘ และมาตรา ๔๘ เพราะเป็นไปตามที่กฎหมายกำหนดไว้เท่าที่จำเป็น ไม่กระทบกระเทือนสาระสำคัญของสิทธิในทรัพย์สินและมีผลใช้บังคับเป็นการทั่วไป มิได้มุ่งหมายให้ใช้บังคับแก่กรณีใดกรณีหนึ่งหรือแก่บุคคลใดบุคคลหนึ่งเป็นการเจาะจง เมื่อวินิจฉัยว่าบทบัญญัติพระราชกำหนดการกู้ยืมเงินที่เป็นการฉ้อโกงประชาชน ฯ มาตรา ๘ มีผลกระทบต่อสิทธิและเสรีภาพโดยชอบด้วยรัฐธรรมนูญแล้ว ย่อมถือได้ว่าบุคคลผู้จำต้องรับผลกระทบเสมอกันเมื่ออยู่ในสถานะเดียวกันจึงเป็นบทบัญญัติที่ให้ความเสมอกันในกฎหมายตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๐ วรรคหนึ่ง ส่วนที่มาตรา ๓๓ แห่งรัฐธรรมนูญบัญญัติว่า ในคดีอาญาต้องสันนิษฐานไว้ก่อนว่าผู้ต้องหาหรือจำเลยไม่มีความผิด และก่อนมีคำพิพากษาอันถึงที่สุดแสดงว่าบุคคลใดได้กระทำความผิด จะปฏิบัติต่อบุคคลนั้นเสมือนเป็นผู้กระทำความผิดมิได้ นั้นพิจารณาแล้วเห็นว่า มาตรการตามพระราชกำหนดการกู้ยืมเงินที่เป็นการฉ้อโกงประชาชน ฯ มาตรา ๘ เป็นมาตรการเพื่อคุ้มครองผู้ถูกฉ้อโกงให้มีทางได้รับค่าชดเชยความเสียหายซึ่งผู้ต้องหาก่อไว้ โดยการยึดหรืออายัดทรัพย์สินโดยมีระยะเวลาจำกัด และให้พนักงานเจ้าหน้าที่ดำเนินการฟ้องคดีต่อศาลก่อนพ้นระยะเวลาที่กำหนดไว้ มาตรการยึดหรืออายัดทรัพย์สินเช่นนี้เป็นมาตรการธรรมดาตามกฎหมายล้มละลาย

และไม่ขัดต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕ และมาตรา ๔๘ ด้วยเหตุผลดังที่วินิจฉัยไว้ข้างต้น และมีใช้การลงโทษริบทรัพย์สินตามกฎหมายอาญา ดังนั้น ถึงแม้ว่าการยึดหรืออายัดทรัพย์สินตามมาตรา ๘ จะเป็นมาตรการสืบเนื่องจากการดำเนินคดีอาญาก็ไม่เป็นการกระทำต่อผู้ต้องหาเสมือนว่าผู้ต้องหาต้องคำพิพากษาว่ากระทำความผิด อันต้องห้ามตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๓

สำหรับมาตรา ๑๐ แห่งพระราชกำหนดการกู้ยืมเงินที่เป็นการฉ้อโกงประชาชนฯ นั้น บัญญัติในวรรคหนึ่งว่า เพื่อคุ้มครองประโยชน์ของประชาชนผู้ให้กู้ยืมเงิน ให้พนักงานอัยการมีอำนาจฟ้องผู้กู้ยืมเงินที่เป็นผู้ต้องหาว่ากระทำความผิดตามมาตรา ๔ หรือมาตรา ๕ เป็นบุคคลล้มละลายได้เมื่อผู้ต้องหาเป็นผู้มีหนี้สินล้นพ้นตัวหรือมีสินทรัพย์ไม่พอชำระหนี้และหนี้มีลักษณะตามเงื่อนไขที่มาตราดังกล่าวกำหนดไว้ พิจารณาแล้วเห็นว่า ส่วนที่จำเลยโต้แย้งมาตรานี้ว่าขัดต่อรัฐธรรมนูญ คือการให้อำนาจพนักงานอัยการฟ้องผู้ต้องหาหรือจำเลยเป็นบุคคลล้มละลายและให้ศาลมีคำสั่งพิทักษ์ทรัพย์ลูกหนี้เด็ดขาดถ้าศาลพิจารณาได้ความจริงตามเงื่อนไขในมาตรา ๑๐ วรรคหนึ่ง และให้ศาลมีอำนาจกำหนดหลักเกณฑ์เกี่ยวกับส่วนแบ่งทรัพย์สินของเจ้าหนี้ตามเงื่อนไขที่บัญญัติไว้ในวรรคสี่ พิจารณาแล้วเห็นว่า มาตรการที่ให้พนักงานอัยการดำเนินคดีล้มละลายต่อผู้ต้องหาว่ากระทำความผิดเป็นมาตรการจำเป็นเพื่อคุ้มครองประโยชน์ของผู้ถูกฉ้อโกงตามพระราชกำหนดการกู้ยืมเงินที่เป็นการฉ้อโกงประชาชนฯ เนื่องจากรูปแบบของกลอุบายในการฉ้อโกงนั้น โดยมากมิได้กระทำในลักษณะของการกู้ยืมเงินตรงๆ แต่กระทำอุบายเป็นการลงทุน หรือการหาสมาชิกเพื่อกระทำการกิจกรรมที่มีผลประโยชน์ตอบแทนผิดปกติ การดำเนินคดีอาญาอย่างเดียวอาจมีผลให้มีโทษริบทรัพย์สินซึ่งจำเลยได้มาโดยการกระทำความผิด ทำให้ทรัพย์สินที่ต้องริบตกเป็นของแผ่นดิน ซึ่งไม่อาจนำมาชดเชยความเสียหายแก่ผู้ให้กู้ยืมเงินซึ่งถูกฉ้อโกงได้ และการฉ้อโกงประชาชนจำนวนมาก ผู้ถูกฉ้อโกงแต่ละรายเป็นเจ้าหนี้จำนวนเงินไม่มากนัก จึงเป็นการยากที่ผู้เสียหายจะต่างคนต่างฟ้องผู้กระทำความผิดให้เป็นบุคคลล้มละลาย นอกจากนี้ลักษณะความผิดฐานกู้ยืมเงินที่เป็นการฉ้อโกงประชาชนนั้นมีองค์ประกอบคือ มีบุคคลผู้ถูกกระทำเป็นกลุ่มก้อนรวมกัน จึงจำเป็นที่รัฐจะเข้าคุ้มครองผู้เสียหายโดยให้พนักงานอัยการดำเนินการแทนผู้ให้กู้ยืมเงินซึ่งถูกฉ้อโกง ส่วนคำสั่งศาลให้พิทักษ์ทรัพย์ลูกหนี้เด็ดขาด มีความหมายและผลอย่างไรย่อมเป็นไปตามพระราชบัญญัติล้มละลาย พุทธศักราช ๒๔๘๓ ซึ่งศาลรัฐธรรมนูญโดยคำวินิจฉัยที่ ๑๔/๒๕๔๔ ลงวันที่ ๒๖ เมษายน ๒๕๔๔ ได้วินิจฉัยว่า “พระราชบัญญัติล้มละลายฯ ตราขึ้นโดยมีวัตถุประสงค์เพื่อให้การจัดการทรัพย์สินของบุคคลผู้มีหนี้สินล้นพ้นตัว เป็นไปเพื่อประโยชน์แก่บรรดาเจ้าหนี้ทั้งหลาย

รวมทั้งประชาชนทั่วไปซึ่งอาจได้รับความเสียหายจากการกระทำของลูกหนี้ โดยให้อำนาจศาลในการสั่งพิทักษ์ทรัพย์ของลูกหนี้เด็ดขาด หรือสั่งยกฟ้องได้ตามมาตรา ๑๔ และให้อำนาจเจ้าพนักงานพิทักษ์ทรัพย์ดำเนินการต่าง ๆ ได้ตามมาตรา ๒๒ เมื่อศาลสั่งพิทักษ์ทรัพย์ของลูกหนี้แล้ว แต่โดยที่รัฐธรรมนูญบัญญัติคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของบุคคลไว้ในหมวด ๑ บททั่วไป ตามมาตรา ๔ และหมวด ๓ สิทธิและเสรีภาพของชนชาวไทย ตั้งแต่มาตรา ๒๖ ถึงมาตรา ๖๕ โดยเฉพาะมาตรา ๒๘ วรรคหนึ่ง ซึ่งห้ามจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลที่รัฐธรรมนูญรับรองไว้ ส่วนมาตรา ๔๘ วรรคหนึ่ง เป็นการบัญญัติคุ้มครองเกี่ยวกับสิทธิของบุคคลในทรัพย์สินโดยขอบเขตแห่งสิทธิและการจำกัดสิทธิให้เป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติ ดังนั้น การที่พระราชบัญญัติล้มละลาย ฯ มาตรา ๒๒ บัญญัติให้อำนาจเจ้าพนักงานพิทักษ์ทรัพย์จัดการและจำหน่ายทรัพย์สินของลูกหนี้ หรือกระทำการที่จำเป็นเพื่อให้กิจการของลูกหนี้ที่ค้างอยู่เสร็จสิ้นไป เก็บรวบรวมและรับเงินหรือทรัพย์สินซึ่งจะตกได้แก่ลูกหนี้หรือซึ่งลูกหนี้มีสิทธิจะได้รับจากผู้อื่น และประนีประนอมยอมความ หรือฟ้องร้อง หรือต่อสู้คดีใด ๆ เกี่ยวกับทรัพย์สินของลูกหนี้ จึงถือเป็นการจำกัดสิทธิของลูกหนี้ และเป็นบทบัญญัติที่มีลักษณะต้องด้วยรัฐธรรมนูญ มาตรา ๔๘ วรรคหนึ่ง เพราะเป็นการจำกัดสิทธิของบุคคลในทรัพย์สิน และต้องด้วยมาตรา ๒๘ วรรคหนึ่ง เพราะเป็นบทบัญญัติแห่งกฎหมายเฉพาะที่จำกัดสิทธิของบุคคลตามหลักการทั่วไปที่รัฐธรรมนูญรับรอง แต่ก็เป็นไปตามข้อยกเว้นของมาตราดังกล่าว เพราะการจำกัดสิทธิในทรัพย์สินของลูกหนี้ผู้มีหนี้สินล้นพ้นตัวเป็นความจำเป็นเพื่อประโยชน์ของเจ้าหนี้และประชาชนทั่วไป เป็นการป้องกันมิให้ผู้ที่ไม่มีความสามารถในการชำระหนี้ไปก่อหนี้ได้อีก ซึ่งก็ได้กระทบกระเทือนสาระสำคัญแห่งสิทธิดังกล่าวแต่อย่างใด..... พระราชบัญญัติล้มละลาย พุทธศักราช ๒๔๘๓ ในส่วนที่เป็นบทบัญญัติเกี่ยวกับอำนาจจัดการทรัพย์สินหลังจากศาลมีคำสั่งพิทักษ์ทรัพย์ลูกหนี้เด็ดขาดแล้ว ไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๘ วรรคหนึ่ง และมาตรา ๔๘ วรรคหนึ่ง”

ด้วยเหตุผลดังกล่าวข้างต้น จึงวินิจฉัยว่า พระราชกำหนดการกู้ยืมเงินที่เป็นการฉ้อโกงประชาชน พ.ศ. ๒๕๒๗ มาตรา ๘ และมาตรา ๑๐ มิได้ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๔ มาตรา ๒๖ มาตรา ๒๘ มาตรา ๓๐ วรรคหนึ่ง มาตรา ๓๓ และมาตรา ๔๘ วรรคหนึ่ง

นายมานิต วิทยาเต็ม

ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

คำวินิจฉัยของ นายศักดิ์ เตชะชาญ ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

ที่ ๖๓/๒๕๔๘

วันที่ ๒๕ ธันวาคม ๒๕๔๘

เรื่อง ศาลอุทธรณ์ส่งคำโต้แย้งของจำเลย (บริษัท บลิสเซอร์ อินเตอร์กรุ๊ป จำกัด กับพวก) ขอให้
ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๔

ศาลอุทธรณ์โดยสำนักงานศาลยุติธรรมส่งคำร้องซึ่งเป็นคำโต้แย้งของจำเลยที่ ๑ และที่ ๓ ซึ่งเป็นลูกหนี้ที่ ๑ และลูกหนี้ที่ ๓ ในคดีหมายเลขแดงที่ ๒๔๒/๒๕๔๕ ของศาลล้มละลายกลาง ระหว่าง พนักงานอัยการ สำนักงานอัยการสูงสุด เจ้าหนี้ผู้เป็นโจทก์ บริษัท บลิสเซอร์ อินเตอร์กรุ๊ป จำกัด ที่ ๑ กับพวกรวม ๑๐ คน ลูกหนี้ผู้เป็นจำเลย เพื่อให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๔ กรณีพระราชกำหนดการกู้ยืมเงินที่เป็นการฉ้อโกงประชาชน พ.ศ. ๒๕๒๗ แก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ. ๒๕๓๔ มาตรา ๘ และมาตรา ๑๐ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๔ มาตรา ๒๖ มาตรา ๒๕ มาตรา ๓๐ วรรคหนึ่ง มาตรา ๓๓ และมาตรา ๔๘ วรรคหนึ่ง หรือไม่

ข้อเท็จจริง สรุปว่า พนักงานอัยการ สำนักงานอัยการสูงสุด เป็นโจทก์ฟ้องบริษัท บลิสเซอร์ อินเตอร์กรุ๊ป จำกัด จำเลยที่ ๑ และนางสาวอังสุณี พัฒนานิติ จำเลยที่ ๓ ซึ่งเป็นกรรมการผู้มีอำนาจลงลายมือชื่อร่วมกับกรรมการอื่น กับพวกรวม ๑๐ คน ต่อศาลแพ่งขอให้ศาลแพ่งมีคำสั่งพิทักษ์ทรัพย์เด็ดขาดจำเลยที่ ๑ ที่ ๓ กับพวก และพิพากษาให้เป็นบุคคลล้มละลาย ตามพระราชบัญญัติล้มละลาย พุทธศักราช ๒๔๘๓ และพระราชกำหนดการกู้ยืมเงินที่เป็นการฉ้อโกงประชาชน พ.ศ. ๒๕๒๗ โดยจำเลยที่ ๑ เป็นนิติบุคคลประกอบธุรกิจให้บริการสมาชิกในรูปแบบการจัดสรรวันพักผ่อน ด้วยการให้บริการสถานที่พักผ่อน โรงแรม รีสอร์ท จัดนำเที่ยว จัดหาสถานที่ออกกำลังกายแก่สมาชิก และให้บริการส่วนลดในการจัดซื้อสินค้าจากห้างสรรพสินค้า ร้านอาหาร ภัตตาคาร และโรงแรม ในราคาพิเศษแก่สมาชิก จำเลยที่ ๑ ที่ ๓ ได้ร่วมกับพวกกระทำธุรกิจบริการดังกล่าวข้างต้น และปกปิดความจริง โดยร่วมกันกระทำความผิดด้วยการหลอกลวงฉ้อโกงประชาชนด้วยวิธีโฆษณาประกาศทางสื่อมวลชน แพร่ข่าว ให้ปรากฏแก่ประชาชนทั่วไปตั้งแต่สิบคนขึ้นไปให้เข้าเป็นสมาชิกของจำเลยที่ ๑ โดยรับเงินจากสมาชิกในอัตราคนละ ๓๐,๐๐๐ บาท บ้าง ๖๐,๐๐๐ บาท บ้าง โดยตกลงว่าจะจ่ายผลประโยชน์ตอบแทนให้แก่สมาชิกที่สามารถชักชวนบุคคลอื่นให้เข้ามาเป็นสมาชิกใหม่กับจำเลยที่ ๑ ได้ในอัตราที่สูง

กว่าอัตราดอกเบี้ยสูงสุดที่สถาบันการเงินจะพึงจ่ายให้ได้ตามกฎหมายเพื่อเป็นการจูงใจให้สมาชิกหาสมาชิก รายใหม่ต่อ ๆ ไป แล้วนำเงินค่าสมัครสมาชิกของสมาชิกใหม่มาจ่ายให้สมาชิกหมุนเวียนกันไปแบบแชร์ ลูกโซ่ ทำให้ประชาชนหลงเชื่อมาสมัครเป็นสมาชิกจำนวน ๒๔,๑๒๕ คน โดยจำเลยที่ ๑ ได้รับเงิน จากผู้สมัครเป็นค่าสมัครเป็นสมาชิกจำนวน ๗๒๗,๔๔๐,๐๐๐ บาท ซึ่งจำเลยที่ ๑ ที่ ๓ กับพวกได้รู้ หรือควรรู้แล้วว่าตนเองไม่สามารถประกอบกิจการใด ๆ โดยชอบด้วยกฎหมายที่จะให้ผลประโยชน์ ตอบแทนดังกล่าวได้ จำเลยที่ ๑ ที่ ๓ กับพวกมิได้มีเจตนาที่จะประกอบธุรกิจดังกล่าว แต่มีเจตนาทุจริต หลอกลวงประชาชนอันเป็นการฉ้อโกงประชาชนตามพระราชกำหนดการกู้ยืมเงินที่เป็นการฉ้อโกงประชาชน พ.ศ. ๒๕๒๗ มาตรา ๔ และมาตรา ๕ ประกอบพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมพระราชกำหนดการ กู้ยืมเงิน ฯ พ.ศ. ๒๕๓๔ ซึ่งจำเลยที่ ๑ ที่ ๓ กับพวก จะต้องรับผิดชอบเงินจำนวนดังกล่าวให้แก่ผู้เสียหาย ทั้งหมดอันเป็นหนี้จำนวนแน่นอน และจำเลยที่ ๑ ที่ ๓ กับพวกไม่กั้นให้ทั้งมีทรัพย์สินไม่พอชำระหนี้ ซึ่งถือเป็นบุคคลที่มีหนี้สินล้นพ้นตัว ทั้งลูกหนี้บางคนได้หลบหนีไปเสียจากเคหะสถานที่เคยอยู่ โจทก์จึงนำคดี มาฟ้องต่อศาลแพ่งซึ่งศาลแพ่งได้ออนคดีไปยังศาลล้มละลายกลาง และเมื่อวันที่ ๑๕ กุมภาพันธ์ ๒๕๔๕ ศาลล้มละลายกลางก็ได้มีคำสั่งพิทักษ์ทรัพย์ของจำเลยที่ ๑ ที่ ๓ กับพวกซึ่งเป็นลูกหนี้ทั้งสิบเด็ดขาด ตามพระราชกำหนดการกู้ยืมเงินที่เป็นการฉ้อโกงประชาชน พ.ศ. ๒๕๒๗ มาตรา ๑๐ และพระราชบัญญัติ ล้มละลาย พุทธศักราช ๒๔๙๓ มาตรา ๑๔ เป็นคดีหมายเลขแดงที่ ๒๔๒/๒๕๔๕

จำเลยที่ ๑ ที่ ๓ ได้ยื่นอุทธรณ์คำสั่งศาลล้มละลายกลาง โดยขอให้ศาลอุทธรณ์มีคำสั่งให้ เพิกถอนคำสั่งพิทักษ์ทรัพย์เด็ดขาดของลูกหนี้ทั้งสิบ ปล่อยให้ทรัพย์สินที่ยึดและอายัด และพิพากษา กลับให้ยกฟ้อง ต่อมาได้ยื่นคำร้องโต้แย้ง สรุปว่า มาตรา ๘ และมาตรา ๑๐ แห่งพระราชกำหนด การกู้ยืมเงินที่เป็นการฉ้อโกงประชาชน พ.ศ. ๒๕๒๗ แก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ. ๒๕๓๔ เป็นบทบัญญัติ ที่ลิดรอนและจำกัดสิทธิและเสรีภาพของประชาชน จำเลยที่ ๑ ที่ ๓ กับพวกเป็นเพียงผู้ต้องหาว่าเป็น ผู้กระทำความผิดตามพระราชกำหนดดังกล่าวเท่านั้นยังมิได้เป็นผู้กระทำความผิดแต่อย่างใด ทั้งพระราช กำหนดนั้นก็ไม่มีบทบัญญัติคุ้มครองผู้ที่ถูกกล่าวหาที่ตกเป็นผู้ต้องหาหรือจำเลย แต่อย่างใด จำเลยที่ ๑ ที่ ๓ กับพวกศาลยังมิได้มีคำพิพากษาอันถึงที่สุดในส่วนของการถือว่ามีความผิดหรือได้กระทำความผิด ตามพระราชกำหนดดังกล่าว อันจะทำให้จำเลยที่ ๑ ที่ ๓ กับพวกถูกยึดและอายัดทรัพย์สินและถูกฟ้อง เป็นคดีล้มละลายได้ บทบัญญัติแห่งพระราชกำหนดดังกล่าว ที่ให้อำนาจพนักงานเจ้าหน้าที่ทำการยึด

หรืออัยการทรัพย์สิน รวมถึงการฟ้องเป็นคดีล้มละลายจนศาลมีคำสั่งพิทักษ์ทรัพย์เด็ดขาดเป็นเหตุให้อำนาจในการจัดการทรัพย์สินตกเป็นของเจ้าพนักงานพิทักษ์ทรัพย์ จึงเป็นบทบัญญัติที่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๔ มาตรา ๒๖ มาตรา ๒๕ มาตรา ๓๐ วรรคหนึ่ง มาตรา ๓๓ และมาตรา ๔๘ วรรคหนึ่ง ขอให้ศาลอุทธรณ์ส่งความเห็นตามทางการเพื่อศาลรัฐธรรมนูญจะได้พิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๔

ศาลอุทธรณ์พิจารณาแล้วเห็นว่า กรณีตามคำร้องยังไม่มีคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ จึงให้รอการพิจารณาพิพากษาคดีไว้ชั่วคราวและดำเนินการให้สำนักงานศาลยุติธรรมส่งคำร้องมายังศาลรัฐธรรมนูญเพื่อพิจารณาวินิจฉัย

ศาลรัฐธรรมนูญรับคำร้องไว้ดำเนินการตามข้อกำหนดศาลรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ ฯ และรับไว้พิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตราที่ ๒๖๔

พิจารณาคำร้องแล้ว ประเด็นที่จะพิจารณาวินิจฉัยมีว่า พระราชกำหนดการกู้ยืมเงินที่เป็นการฉ้อโกงประชาชน พ.ศ. ๒๕๒๓ มาตรา ๘ และมาตรา ๑๐ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๔ มาตรา ๒๖ มาตรา ๒๕ มาตรา ๓๐ วรรคหนึ่ง มาตรา ๓๓ และมาตรา ๔๘ วรรคหนึ่ง หรือไม่

รัฐธรรมนูญ มาตรา ๔ บัญญัติว่า “ศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ สิทธิและเสรีภาพของบุคคลย่อมได้รับความคุ้มครอง” มาตรา ๒๖ บัญญัติว่า “การใช้อำนาจโดยองค์กรของรัฐทุกองค์กร ต้องคำนึงถึงศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ สิทธิและเสรีภาพตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญนี้” มาตรา ๒๕ วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า “การจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลที่รัฐธรรมนูญรับรองไว้จะกระทำมิได้ เว้นแต่โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายเฉพาะเพื่อการที่รัฐธรรมนูญนี้กำหนดไว้และเท่าที่จำเป็นเท่านั้น และจะกระทบกระเทือนสาระสำคัญของสิทธิและเสรีภาพนั้นมิได้” วรรคสอง บัญญัติว่า “กฎหมายตามวรรคหนึ่งต้องมีผลใช้บังคับเป็นการทั่วไปและไม่มุ่งหมายให้ใช้บังคับแก่กรณีใดกรณีหนึ่งหรือแก่บุคคลใดบุคคลหนึ่งเป็นการเจาะจง ทั้งต้องระบุบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญที่ให้อำนาจในการตรากฎหมายนั้นด้วย” วรรคสาม บัญญัติว่า “บทบัญญัติวรรคหนึ่งและวรรคสองให้นำมาใช้บังคับกับกฎหรือข้อบังคับที่ออกโดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายด้วย โดยอนุโลม” มาตรา ๓๐ วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า “บุคคลย่อมเสมอกันในกฎหมายและได้รับความคุ้มครองตามกฎหมายเท่าเทียมกัน” มาตรา ๓๓ วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า “ในคดีอาญา ต้องสันนิษฐานไว้ก่อนว่าผู้ต้องหาหรือจำเลยไม่มีความผิด” วรรคสอง บัญญัติว่า “ก่อนมีคำ

พิพากษาอันถึงที่สุดแสดงว่าบุคคลใดได้กระทำความผิด จะปฏิบัติต่อบุคคลนั้นเสมือนเป็นผู้กระทำความผิดมิได้” และมาตรา ๔๘ วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า “สิทธิของบุคคลในทรัพย์สินย่อมได้รับความคุ้มครอง ขอบเขตแห่งสิทธิและการจำกัดสิทธิเช่นนี้ ย่อมเป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติ”

ส่วนพระราชกำหนดการกู้ยืมเงินที่เป็นการฉ้อโกงประชาชน พ.ศ. ๒๕๒๗ แก้ไขเพิ่มเติม โดยพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมพระราชกำหนดการกู้ยืมเงินที่เป็นการฉ้อโกงประชาชน พ.ศ. ๒๕๒๗ พ.ศ. ๒๕๓๔ และพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมพระราชกำหนดการกู้ยืมเงินที่เป็นการฉ้อโกงประชาชน พ.ศ. ๒๕๒๗ (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๔๕ มาตรา ๘ วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า “ถ้าพนักงานเจ้าหน้าที่ มีเหตุอันควรเชื่อว่า ผู้กู้ยืมเงินผู้ใดที่เป็นผู้ต้องหาว่ากระทำความผิดตามมาตรา ๔ หรือมาตรา ๕ มีหนี้สิน ล้นพ้นตัวตามกฎหมายว่าด้วยการล้มละลาย หรือมีสินทรัพย์ไม่พอชำระหนี้สิน และเห็นสมควรให้มีการดำเนินการยึดหรืออายัดทรัพย์สินของผู้นั้นไว้ก่อนเพื่อคุ้มครองประโยชน์ของประชาชนผู้ให้กู้ยืมเงิน ให้พนักงานเจ้าหน้าที่โดยอนุมัติของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังมีอำนาจสั่งยึดหรืออายัดทรัพย์สินของผู้นั้นไว้ก่อนได้แต่จะยึดหรืออายัดทรัพย์สินไว้เกินกว่าสิบวันไม่ได้ เว้นแต่ในกรณีมีการฟ้องคดีต่อศาล ตามมาตรา ๕ หรือมาตรา ๑๐ ให้คำสั่งยึดหรืออายัดดังกล่าวยังคงมีผลต่อไปจนกว่าศาลจะสั่งเป็นอย่างอื่น” วรรคสอง บัญญัติว่า “เมื่อได้มีการยึดหรืออายัดทรัพย์สินของผู้นั้นไว้ตามวรรคหนึ่ง หรือเมื่อพนักงานเจ้าหน้าที่มีเหตุอันควรเชื่อว่าผู้กู้ยืมเงินที่เป็นผู้ต้องหาว่ากระทำความผิดตามมาตรา ๔ หรือมาตรา ๕ มีหนี้สินล้นพ้นตัวตามกฎหมายว่าด้วยการล้มละลาย หรือมีสินทรัพย์ไม่พอชำระหนี้สิน แต่ยังไม่สมควร สั่งยึดหรืออายัดทรัพย์สินตามวรรคหนึ่ง ให้พนักงานเจ้าหน้าที่ส่งเรื่องให้พนักงานอัยการเพื่อพิจารณาดำเนินคดีล้มละลายต่อไปตามมาตรา ๑๐” วรรคสาม บัญญัติว่า “การยึดหรืออายัดทรัพย์สินตามวรรคหนึ่ง ให้นำบทบัญญัติตามประมวลรัษฎากรที่เกี่ยวกับการยึดหรืออายัดทรัพย์สินมาใช้บังคับโดยอนุโลม” และมาตรา ๑๐ วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า “เพื่อคุ้มครองประโยชน์ของประชาชนผู้ให้กู้ยืมเงินให้พนักงานอัยการมีอำนาจฟ้องผู้กู้ยืมเงินที่เป็นผู้ต้องหาว่ากระทำความผิดตามมาตรา ๔ หรือมาตรา ๕ เป็นบุคคลล้มละลายได้เมื่อ (๑) เป็นผู้มีหนี้สินล้นพ้นตัว หรือมีสินทรัพย์ไม่พอชำระหนี้สินได้ (๒) เป็นหนี้ผู้ให้กู้ยืมเงินรายหนึ่งหรือหลายรายเป็นจำนวนไม่น้อยกว่าหนึ่งแสนบาท และ (๓) หนี้้นั้นอาจกำหนดจำนวนได้โดยแน่นอน ไม่ว่าหนี้้นั้นจะถึงกำหนดชำระโดยพลันหรือในอนาคตก็ตาม” วรรคสอง บัญญัติว่า “การฟ้องคดีล้มละลายตามวรรคหนึ่ง ให้ดำเนินกระบวนการพิจารณาไปตามกฎหมายว่าด้วยการ

ล้มละลาย โดยให้ถือว่าพนักงานอัยการมีฐานะและสิทธิหน้าที่เสมือนเจ้าหนี้ผู้เป็นโจทก์ และให้ได้รับยกเว้นค่าธรรมเนียม ค่าฤชาธรรมเนียม หรือการต้องวางเงินประกันต่าง ๆ ตามกฎหมายดังกล่าว”

วรรคสาม บัญญัติว่า “ในการพิจารณาคดีล้มละลาย ถ้าศาลพิจารณาได้ความจริงตามวรรคหนึ่ง ให้ศาลมีคำสั่งพิทักษ์ทรัพย์ลูกหนี้เด็ดขาด” และวรรคสี่ บัญญัติว่า “ในการพิพากษาคดีล้มละลายตามมาตรานี้ ให้ศาลมีอำนาจกำหนดหลักเกณฑ์เกี่ยวกับส่วนแบ่งทรัพย์สินของเจ้าหนี้ในลำดับ (๘) ของมาตรา ๑๓๐ แห่งพระราชบัญญัติล้มละลาย พุทธศักราช ๒๔๘๓ เพื่อให้เกิดความเป็นธรรมแก่เจ้าหนี้ทั้งหลาย โดยให้คำนึงถึงผลประโยชน์ตอบแทนที่เจ้าหนี้ผู้ให้กู้ยืมเงินแต่ละรายได้รับมาแล้วก่อนมีการดำเนินคดีล้มละลายประกอบด้วย”

จากบทบัญญัติแห่งกฎหมายดังกล่าว พิจารณาแล้วเห็นว่า พระราชกำหนดการกู้ยืมเงินที่เป็นการฉ้อโกงประชาชน พ.ศ. ๒๕๒๓ ซึ่งต่อมาได้มีการแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมพระราชกำหนดการกู้ยืมเงินที่เป็นการฉ้อโกงประชาชน พ.ศ. ๒๕๒๓ พ.ศ. ๒๕๓๔ และแก้ไขเพิ่มเติมอีกครั้งโดยพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมพระราชกำหนดการกู้ยืมเงินที่เป็นการฉ้อโกงประชาชน พ.ศ. ๒๕๒๓ (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๔๕ นั้น มีเหตุผลในการตราขึ้นใช้บังคับว่าเป็นกรณีฉุกเฉินและมีความจำเป็นรีบด่วนในอันจะรักษาความมั่นคงในทางเศรษฐกิจของประเทศ เนื่องจากในขณะนั้นมีการประกอบกิจการเงินนอกระบบ โดยวิธีกู้ยืมเงินหรือรับฝากเงินจากประชาชนด้วยวิธีการจ่ายดอกเบี้ยในอัตราสูงหรือผลประโยชน์อย่างอื่นตอบแทนให้สูงเกินกว่าประโยชน์ที่ผู้กู้ยืมเงินหรือผู้รับฝากเงินจะพึงหาได้จากประกอบธุรกิจตามปกติเป็นเครื่องล่อใจ แล้วนำเงินที่ได้นั้นมาจ่ายเป็นดอกเบี้ยหรือผลประโยชน์ให้แก่ผู้กู้ยืมเงินหรือผู้ฝากเงินรายก่อน ๆ ในลักษณะต่อเนื่องกันไม่มีสิ้นสุดแบบลูกโซ่หรือที่เรียกกันว่า แชร่ลูกโซ่ ซึ่งการกระทำดังกล่าวเป็นการฉ้อโกงประชาชนและในที่สุดผู้ให้กู้ยืมเงินหรือผู้ฝากเงินไม่สามารถบังคับหรือติดตามให้มีการชำระหนี้ได้ อันก่อให้เกิดผลร้ายแก่ประชาชนและเป็นอันตรายอย่างร้ายแรงต่อเศรษฐกิจของประเทศ ซึ่งกฎหมายดังกล่าวให้ใช้บังคับครอบคลุมถึงการประกอบกิจการเงินนอกระบบที่ใช้วิธีชักจูงให้ผู้อื่นส่งเงินหรือผลประโยชน์อย่างอื่นให้แก่ตน ทั้งการประกอบกิจการเงินนอกระบบที่ไม่มีใบอนุญาตซึ่งใช้วิธีหลอกลวงประชาชนให้นำเงินมาร่วมลงทุนในธุรกิจซื้อขายเงินตราต่างประเทศ หรือเก็งกำไรด้วย ซึ่งมาตรา ๔ แห่งพระราชกำหนดดังกล่าว วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า “ผู้ใดโฆษณาหรือประกาศให้ปรากฏต่อประชาชนหรือกระทำด้วยประการใด ๆ ให้ปรากฏแก่บุคคลตั้งแต่

สืบค้นขึ้นไปว่า ในการกู้ยืมเงิน ตนหรือบุคคลใดจะจ่ายหรืออาจจ่ายผลประโยชน์ตอบแทนให้ตามพฤติการณ์แห่งการกู้ยืมเงิน ในอัตราที่สูงกว่าอัตราดอกเบี้ยสูงสุดที่สถาบันการเงินตามกฎหมายว่าด้วยดอกเบี้ยเงินให้กู้ยืมของสถาบันการเงินจะพึงจ่ายได้ โดยที่ตนรู้หรือควรรู้อยู่แล้วว่าตนหรือบุคคลนั้นจะนำเงินจากผู้ให้กู้ยืมเงินรายนั้นหรือรายอื่นมาจ่ายหมุนเวียนให้แก่ผู้ให้กู้ยืมเงิน หรือโดยที่ตนรู้หรือควรรู้อยู่แล้วว่าตนหรือบุคคลนั้นไม่สามารถประกอบกิจการใด ๆ โดยชอบด้วยกฎหมายที่จะให้ผลประโยชน์ตอบแทนพอเพียงที่จะนำมาจ่ายในอัตรานั้นได้ และในการนั้นเป็นเหตุให้ตนหรือบุคคลใดได้กู้ยืมเงินไป ผู้นั้นกระทำความผิดฐานกู้ยืมเงินที่เป็นการฉ้อโกงประชาชน” และวรรคสอง บัญญัติว่า “ผู้ใดไม่มีใบอนุญาตให้ประกอบธุรกิจเกี่ยวกับปัจจัยชำระเงินต่างประเทศตามกฎหมายว่าด้วยการควบคุมการแลกเปลี่ยนเงิน ดำเนินการ หรือให้พนักงาน ลูกจ้าง หรือบุคคลใดดำเนินการโฆษณาประกาศหรือชักชวนประชาชนให้ลงทุน โดย (๑) ชื่อหรือขายเงินตราสกุลใดสกุลหนึ่งหรือหลายสกุล หรือ (๒) เก่งกำไรหรืออาจจะได้รับผลประโยชน์จากการเปลี่ยนแปลงของอัตราแลกเปลี่ยนเงิน ให้ถือว่าผู้นั้นกระทำความผิดฐานกู้ยืมเงินที่เป็นการฉ้อโกงประชาชนด้วย” และมาตรา ๕ ก็ได้บัญญัติมีข้อความโดยสรุปว่า ในการกู้ยืมเงินหรือจะกู้ยืมเงิน ผู้ใดกระทำการโฆษณาหรือประกาศแก่บุคคลทั่วไป หรือโดยการแพร่ข่าวด้วยวิธีอื่นใด ดำเนินกิจการกู้ยืมเงินเป็นปกติธุระ หรือจัดให้มีผู้รับเงินในการกู้ยืมเงินในแหล่งต่าง ๆ หรือจัดให้มีบุคคลตั้งแต่ห้าคนขึ้นไป ไปชักชวนบุคคลต่าง ๆ ให้มีการกู้ยืมเงิน หรือได้กู้ยืมเงินจากผู้ให้กู้ยืมเงินเกินสิบคนซึ่งมีจำนวนเงินกู้ยืมรวมกันตั้งแต่ห้าล้านบาทขึ้นไปซึ่งมิใช่จากสถาบันการเงินตามกฎหมายว่าด้วยดอกเบี้ยเงินให้กู้ยืม ฯ และผู้นั้นจ่าย หรือโฆษณา ฯ หรือตกลงว่าจะจ่ายผลประโยชน์ตอบแทนให้แก่ผู้ให้กู้ยืมเงินในอัตราที่สูงกว่าอัตราดอกเบี้ยสูงสุดที่สถาบันการเงิน ฯ จะพึงจ่ายได้ หรือไม่ยอมปฏิบัติตามคำสั่งของพนักงานเจ้าหน้าที่ตามมาตรา ๓ (๑) (๒) หรือ (๓) ฯ ผู้นั้นต้องระวางโทษเช่นเดียวกับผู้กระทำความผิดฐานกู้ยืมเงินที่เป็นการฉ้อโกงประชาชน ฯ

พระราชกำหนดการกู้ยืมเงินที่เป็นการฉ้อโกงประชาชน เป็นกฎหมายที่มีฐานความผิดจากการกระทำที่ไม่สุจริตทางแพ่ง โดยมีบทบัญญัติของกฎหมายรวมกันไว้ทั้งกฎหมายสารบัญญัติและกฎหมายวิธีสบัญญัติ และยังรวมกฎหมายล้มละลายด้วย ทำให้ผู้ปฏิบัติทำงานได้สะดวกรวดเร็วขึ้น และเป็นกฎหมายที่บัญญัติถึงมาตรการที่จะปราบปรามการกระทำที่จะเป็นการฉ้อโกงประชาชน วางมาตรการเพื่อคุ้มครองประโยชน์ของประชาชนที่ได้รับความเสียหายจากการถูกหลอกลวงและรักษาความมั่นคง

ทางเศรษฐกิจของประเทศ โดยให้พนักงานเจ้าหน้าที่ของรัฐมีอำนาจใช้มาตรการดังกล่าวนี้ได้ ทั้งกำหนดให้รัฐเป็นผู้ฟ้องคดีได้ รวมทั้งมีอำนาจยึดหรืออายัดทรัพย์สินของผู้กระทำความผิดตามพระราชกำหนดนี้ได้ มาตรา ๘ แห่งพระราชกำหนดดังกล่าว เป็นบทบัญญัติที่มีวัตถุประสงค์เพื่อคุ้มครองประโยชน์ของประชาชนผู้ให้กู้ยืมและป้องกันผู้กู้ยืมเงินทำการชักย้ายถ่ายเทหรือซ่อนเร้นทรัพย์สินด้วยวิธีการต่าง ๆ แม้มาตรการดังกล่าวจะยังอยู่ในขั้นตอนที่ศาลยังไม่มีคำพิพากษาว่าบุคคลใดกระทำความผิดก็ตาม ส่วนการใช้อำนาจยึดหรืออายัดทรัพย์สินโดยพนักงานเจ้าหน้าที่ก็ต้องอาศัยข้อเท็จจริงอันเป็นองค์ประกอบแห่งการใช้อำนาจตามบทบัญญัติของกฎหมาย ส่วนกรณีตามมาตรา ๑๐ แห่งพระราชกำหนดการกู้ยืมเงิน ฯ ที่ให้อำนาจพนักงานอัยการฟ้องผู้กู้ยืมเงินที่ เป็นผู้ต้องหาว่ากระทำความผิดตามพระราชกำหนดการกู้ยืมเงิน ฯ เป็นบุคคลล้มละลายได้นั้น มูลกรณีมาจากการกระทำความผิดตามมาตรา ๔ หรือมาตรา ๕ ซึ่งมีผลกระทบต่อประชาชนเป็นจำนวนมาก และการฟ้องล้มละลายก็เพื่อรวบรวมทรัพย์สินของผู้ต้องหาว่ากระทำความผิดตามพระราชกำหนดการกู้ยืมเงิน ฯ มาจ่ายคืนให้แก่ประชาชน อันเป็นการคุ้มครองประโยชน์ของประชาชนที่อาจได้รับความเสียหายจากการถูกหลอกลวง อันมีมูลความผิดทางอาญาซึ่งต่างจากการฟ้องล้มละลายตามพระราชบัญญัติล้มละลาย ฯ ที่มูลกรณีมาจากการผิดสัญญาในทางแพ่ง

ดังนั้น มาตรา ๘ และมาตรา ๑๐ แห่งพระราชกำหนดการกู้ยืมเงินที่เป็นการฉ้อโกงประชาชน ฯ จึงมิได้เป็นบทบัญญัติที่ละเมิดศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ สิทธิและเสรีภาพ แต่อย่างใด และมีได้เป็นบทบัญญัติที่ไม่คำนึงถึงศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ สิทธิ และเสรีภาพทั้งเป็นบทบัญญัติที่ใช้บังคับเป็นการทั่วไป ไม่เจาะจงเฉพาะแก่กรณีใดกรณีหนึ่งหรือแก่บุคคลใดบุคคลหนึ่ง และแม้จะเป็นการจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลไปบ้างก็จำกัดเท่าที่จำเป็นเท่านั้น อีกทั้งใช้บังคับแก่ผู้กระทำความผิดตามพระราชกำหนดการกู้ยืมเงิน ฯ อย่างเท่าเทียมกันเพื่อคุ้มครองประโยชน์ของประชาชนผู้ให้กู้ยืมเงินซึ่งอาจได้รับความเสียหายจากการถูกหลอกลวง ซึ่งไม่เป็นการขัดกับหลักการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของผู้ต้องหาหรือจำเลยก่อนมีคำพิพากษาอันถึงที่สุดแสดงว่าบุคคลนั้นเป็นผู้กระทำความผิด ทั้งในส่วนที่เกี่ยวกับสิทธิของบุคคลในทรัพย์สินก็จำกัดเท่าที่จำเป็นภายในกรอบที่รัฐธรรมนูญบัญญัติให้กระทำได้เท่านั้น จึงหาได้ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๔ มาตรา ๒๖ มาตรา ๒๕ มาตรา ๓๐ วรรคหนึ่ง มาตรา ๓๓ และมาตรา ๔๘ วรรคหนึ่ง แต่อย่างใด

อาศัยเหตุผลดังกล่าว จึงวินิจฉัยว่า พระราชกำหนดการกู้ยืมเงินที่เป็นการฉ้อโกงประชาชน พ.ศ. ๒๕๒๓ มาตรา ๘ และมาตรา ๑๐ ไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๔ มาตรา ๒๖ มาตรา ๒๘ มาตรา ๓๐ วรรคหนึ่ง มาตรา ๓๓ และมาตรา ๔๘ วรรคหนึ่ง

นายศักดิ์ เตชะชาญ
ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

คำวินิจฉัยของ นายสุธี สุทธิสมบุรณ์ ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

ที่ ๖๓/๒๕๔๕

วันที่ ๒๕ ธันวาคม ๒๕๔๕

เรื่อง พระราชกำหนดการกู้ยืมเงินที่เป็นการฉ้อโกงประชาชน พ.ศ. ๒๕๒๗ มาตรา ๘ และมาตรา ๑๐
ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๔ มาตรา ๒๖ มาตรา ๒๘ มาตรา ๓๐ วรรคหนึ่ง มาตรา ๓๓
และมาตรา ๔๘ วรรคหนึ่ง หรือไม่

ศาลอุทธรณ์ส่งคำโต้แย้งของจำเลย (บริษัท บลิสเซอร์ อินเตอร์กรุ๊ป จำกัด กับพวก) ขอให้
ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๔ กรณีพระราชกำหนดการกู้ยืมเงินที่เป็นการ
ฉ้อโกงประชาชน พ.ศ. ๒๕๒๗ มาตรา ๘ และมาตรา ๑๐ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๔
มาตรา ๒๖ มาตรา ๒๘ มาตรา ๓๐ วรรคหนึ่ง มาตรา ๓๓ และมาตรา ๔๘ วรรคหนึ่ง หรือไม่

ข้อเท็จจริงโดยสรุป พนักงานอัยการ เป็นโจทก์ฟ้องบริษัท บลิสเซอร์ อินเตอร์กรุ๊ป จำกัด จำเลยที่หนึ่ง
กับพวกรวมสิบคน เป็นจำเลยคดีล้มละลายต่อศาลแพ่ง คดีหมายเลขดำที่ ล. ๑๖๔/๒๕๓๗ ขอให้เป็น
บุคคลล้มละลาย จำนวนทุนทรัพย์ ๗๒๗,๔๔๐,๐๐๐ บาท และขอให้ศาลมีคำสั่งพิทักษ์ทรัพย์จำเลย
ทั้งสิบเด็ดขาด และพิพากษาให้จำเลยทั้งสิบเป็นบุคคลล้มละลายตามพระราชบัญญัติล้มละลาย พุทธศักราช
๒๔๘๓ และพระราชกำหนดการกู้ยืมเงินที่เป็นการฉ้อโกงประชาชน พ.ศ. ๒๕๒๗ ต่อมาได้โอนคดี
ไปยังศาลล้มละลายกลาง ในปี พ.ศ. ๒๕๔๓ คดีหมายเลขดำที่ ล. ๒๒/๒๕๔๓

ศาลล้มละลายกลางมีคำสั่ง เมื่อวันที่ ๑๕ กุมภาพันธ์ ๒๕๔๕ ให้พิทักษ์ทรัพย์ของลูกหนี้
ทั้งสิบเด็ดขาดตามพระราชกำหนดการกู้ยืมเงินที่เป็นการฉ้อโกงประชาชน พ.ศ. ๒๕๒๗ มาตรา ๑๐
และพระราชบัญญัติล้มละลาย พุทธศักราช ๒๔๘๓ มาตรา ๑๔

จำเลยที่หนึ่งและจำเลยที่สามได้ยื่นอุทธรณ์คำสั่งศาลล้มละลายกลาง และขอให้ศาลอุทธรณ์
มีคำสั่งให้เพิกถอนคำสั่งพิทักษ์ทรัพย์เด็ดขาดของลูกหนี้ทั้งสิบ และพิพากษากลับคำพิพากษาของศาลชั้นต้น
ให้ยกฟ้อง

จำเลยที่หนึ่งและจำเลยที่สามยื่นคำร้องต่อศาลอุทธรณ์ โต้แย้งว่า พระราชกำหนดการกู้ยืมเงิน
ที่เป็นการฉ้อโกงประชาชน พ.ศ. ๒๕๒๗ และที่แก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ. ๒๕๓๔ มาตรา ๘ และมาตรา ๑๐
ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๔ มาตรา ๒๖ มาตรา ๒๘ มาตรา ๓๐ วรรคหนึ่ง มาตรา ๓๓

และมาตรา ๔๘ วรรคหนึ่ง กล่าวคือ มาตรา ๘ และมาตรา ๑๐ แห่งพระราชกำหนดการกู้ยืมเงินที่เป็นการฉ้อโกงประชาชน ฯ ลีครอนและจำกัดสิทธิและเสรีภาพของประชาชน ซึ่งเป็นเพียงผู้ต้องหาว่าเป็นผู้กระทำความผิดตามพระราชกำหนดดังกล่าวเท่านั้น ยังมีได้เป็นผู้กระทำความผิดแต่อย่างใด ซึ่งในระหว่างที่ยังไม่มีคำพิพากษาของศาลว่าผู้ต้องหาหรือจำเลยเป็นผู้กระทำความผิดหรือไม่กลับต้องถูกยึดหรืออายัดทรัพย์สิน และถึงขนาดถูกฟ้องให้เป็นบุคคลล้มละลายได้ทันทีโดยอาศัย เพียงแค่การใช้ดุลพินิจของพนักงานเจ้าหน้าที่เท่านั้น ดังนั้น การที่ผู้ถูกกล่าวหาถูกยึดหรืออายัดทรัพย์สินหรือถูกฟ้องล้มละลาย ถือว่าไม่ได้รับความเสมอภาคกันในกฎหมาย ถูกลีครอน ถูกละเมิด และถูกจำกัดสิทธิและเสรีภาพในบุคคลและในทรัพย์สิน

ศาลล้มละลายกลางได้วินิจฉัยในคดีล้มละลายว่า แม้การกระทำของลูกหนี้ทั้งสิบยังมีได้เป็นการกระทำความผิดตามพระราชกำหนดการกู้ยืมเงินที่เป็นการฉ้อโกงประชาชน ฯ แต่ได้อยู่ในฐานะเป็นผู้ต้องหาแล้ว จึงได้มีคำสั่งให้ลูกหนี้ทั้งสิบถูกพิทักษ์ทรัพย์เด็ดขาด โดยลูกหนี้ทั้งสิบยังมีได้ถูกพิพากษาว่าได้กระทำความผิดในส่วนของคดีอาญาแต่อย่างใด การที่ลูกหนี้ทั้งสิบถูกพิทักษ์ทรัพย์เด็ดขาดเสียก่อนเช่นนี้ทำให้ลูกหนี้ทั้งสิบรวมถึงผู้ร้องทั้งสองไม่อาจดำรงชีวิตเช่นเดียวกับบุคคลทั่วไป เพราะผลของคำสั่งพิทักษ์ทรัพย์เด็ดขาด กระทบต่อชีวิตทรัพย์สิน และความเป็นอยู่ของผู้ร้อง ทำให้ตกอยู่ในฐานะเป็นบุคคลล้มละลาย การที่บทบัญญัติในพระราชกำหนดดังกล่าวให้อำนาจพนักงานเจ้าหน้าที่ทำการยึดหรืออายัดทรัพย์สิน รวมถึงการฟ้องล้มละลาย และการที่ศาลจะมีคำสั่งพิทักษ์ทรัพย์เด็ดขาด รวมทั้งอำนาจจัดการทรัพย์สินของเจ้าพนักงานพิทักษ์ทรัพย์ จึงเป็นบทบัญญัติที่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๔ มาตรา ๒๖ มาตรา ๒๘ มาตรา ๓๐ วรรคหนึ่ง มาตรา ๓๓ และมาตรา ๔๘ วรรคหนึ่ง และขอให้ศาลอุทธรณ์ส่งความเห็นตามทางการเพื่อศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๔

ศาลอุทธรณ์พิจารณาแล้วเห็นว่า บทบัญญัติในมาตรา ๘ และมาตรา ๑๐ แห่งพระราชกำหนดการกู้ยืมเงินที่เป็นการฉ้อโกงประชาชน พ.ศ. ๒๕๒๗ ยังไม่มีคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญว่าขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญหรือไม่ จึงให้ส่งศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๔

ศาลรัฐธรรมนูญมีมติ เมื่อวันที่ ๒๓ ธันวาคม ๒๕๔๗ ให้รับคำร้องไว้ดำเนินการตามข้อกำหนดศาลรัฐธรรมนูญ ฯ และรับไว้พิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๔

ประเด็นที่ต้องพิจารณาวินิจฉัย คือ พระราชกำหนดการกู้ยืมเงินที่เป็นการฉ้อโกงประชาชน พ.ศ. ๒๕๒๗ มาตรา ๘ และมาตรา ๑๐ จัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๔ มาตรา ๒๖ มาตรา ๒๘ มาตรา ๓๐ วรรคหนึ่ง มาตรา ๓๓ และมาตรา ๔๘ วรรคหนึ่ง หรือไม่

รัฐธรรมนูญ มาตรา ๔ มาตรา ๒๖ มาตรา ๒๘ มาตรา ๓๐ วรรคหนึ่ง มาตรา ๓๓ และมาตรา ๔๘ วรรคหนึ่ง บัญญัติไว้ ดังนี้

มาตรา ๔ “ศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ สิทธิและเสรีภาพของบุคคลย่อมได้รับความคุ้มครอง”

มาตรา ๒๖ “การใช้อำนาจโดยองค์กรของรัฐทุกองค์กร ต้องคำนึงถึงศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ สิทธิและเสรีภาพตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญนี้”

มาตรา ๒๘ “การจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลที่รัฐธรรมนูญรับรองไว้จะกระทำมิได้ เว้นแต่โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายเฉพาะเพื่อการที่รัฐธรรมนูญนี้กำหนดไว้และเท่าที่จำเป็นเท่านั้น และจะกระทบกระเทือนสาระสำคัญของสิทธิและเสรีภาพนั้นมิได้”

กฎหมายตามวรรคหนึ่งต้องมีผลใช้บังคับเป็นการทั่วไปและไม่มุ่งหมายให้ใช้บังคับแก่กรณีใดกรณีหนึ่งหรือแก่บุคคลใดบุคคลหนึ่งเป็นการเจาะจง ทั้งต้องระบุบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญที่ให้อำนาจในการตรากฎหมายนั้นด้วย

บทบัญญัติวรรคหนึ่งและวรรคสองให้นำมาใช้บังคับกับกฎหมายหรือข้อบังคับที่ออกโดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายด้วย โดยอนุโลม”

มาตรา ๓๐ วรรคหนึ่ง “บุคคลย่อมเสมอกันในกฎหมายและได้รับความคุ้มครองตามกฎหมายเท่าเทียมกัน”

มาตรา ๓๓ “ในคดีอาญา ต้องสันนิษฐานไว้ก่อนว่าผู้ต้องหาหรือจำเลยไม่มีความผิด

ก่อนมีคำพิพากษาอันถึงที่สุดแสดงว่าบุคคลใดได้กระทำความผิด จะปฏิบัติต่อบุคคลนั้นเสมือนเป็นผู้กระทำความผิดมิได้”

มาตรา ๔๘ วรรคหนึ่ง “สิทธิของบุคคลในทรัพย์สินย่อมได้รับความคุ้มครอง ขอบเขตแห่งสิทธิ และการจำกัดสิทธิเช่นว่านี้ ย่อมเป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติ”

พระราชกำหนดการกู้ยืมเงินที่เป็นการฉ้อโกงประชาชน พ.ศ. ๒๕๒๗ มาตรา ๘ และมาตรา ๑๐ บัญญัติไว้ ดังนี้

มาตรา ๘ “ถ้าพนักงานเจ้าหน้าที่มีเหตุอันควรเชื่อว่า ผู้กู้ยืมเงินผู้ใดเป็นผู้ต้องหาว่ากระทำความผิดตามมาตรา ๔ หรือมาตรา ๕ มีหนี้สินล้นพ้นตัวตามกฎหมายว่าด้วยการล้มละลาย หรือมีสินทรัพย์ไม่พอชำระหนี้สิน และเห็นสมควรให้มีการดำเนินการยึดหรืออายัดทรัพย์สินของผู้นั้นไว้ก่อนเพื่อคุ้มครองประโยชน์ของประชาชนผู้ให้กู้ยืมเงิน ให้พนักงานเจ้าหน้าที่โดยอนุมัติของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังมีอำนาจสั่งยึดหรืออายัดทรัพย์สินของผู้นั้นไว้ก่อนได้ แต่จะยึดหรืออายัดทรัพย์สินไว้เกินกว่าเก้าสิบวันไม่ได้ เว้นแต่ในกรณีมีการฟ้องคดีต่อศาลตามมาตรา ๙ หรือมาตรา ๑๐ ให้คำสั่งยึดหรืออายัดดังกล่าวยังคงมีผลต่อไปจนกว่าศาลจะสั่งเป็นอย่างอื่น

เมื่อได้มีการยึดหรืออายัดทรัพย์สินของผู้ใดไว้ตามวรรคหนึ่ง หรือเมื่อพนักงานเจ้าหน้าที่มีเหตุอันควรเชื่อว่าผู้กู้ยืมเงินที่เป็นผู้ต้องหาว่ากระทำความผิดตามมาตรา ๔ หรือมาตรา ๕ มีหนี้สินล้นพ้นตัวตามกฎหมายว่าด้วยการล้มละลาย หรือมีสินทรัพย์ไม่พอชำระหนี้สิน แต่ยังไม่สมควรสั่งยึดหรืออายัดทรัพย์สินตามวรรคหนึ่ง ให้พนักงานเจ้าหน้าที่ส่งเรื่องให้พนักงานอัยการเพื่อพิจารณาดำเนินคดีล้มละลายต่อไปตามมาตรา ๑๐

การยึดหรืออายัดทรัพย์สินตามวรรคหนึ่ง ให้นำบทบัญญัติตามประมวลรัษฎากรที่เกี่ยวกับการยึดหรืออายัดทรัพย์สินมาใช้บังคับโดยอนุโลม”

มาตรา ๑๐ “เพื่อคุ้มครองประโยชน์ของประชาชนผู้ให้กู้ยืมเงิน ให้พนักงานอัยการมีอำนาจฟ้องผู้กู้ยืมเงินที่เป็นผู้ต้องหาว่ากระทำความผิดตามมาตรา ๔ หรือมาตรา ๕ เป็นบุคคลล้มละลายได้ เมื่อ

- (๑) เป็นผู้ที่มีหนี้สินล้นพ้นตัว หรือมีสินทรัพย์ไม่พอชำระหนี้สินได้
- (๒) เป็นหนี้ผู้ให้กู้ยืมเงินรายหนึ่งหรือหลายรายเป็นจำนวนไม่น้อยกว่าหนึ่งแสนบาท และ
- (๓) หนี้้นั้นอาจกำหนดจำนวนได้โดยแน่นอน ไม่ว่าหนี้้นั้นจะถึงกำหนดชำระโดยพลันหรือในอนาคตก็ตาม

การฟ้องคดีล้มละลายตามวรรคหนึ่ง ให้ดำเนินกระบวนการพิจารณาไปตามกฎหมายว่าด้วยการล้มละลาย โดยให้ถือว่าพนักงานอัยการมีฐานะและสิทธิหน้าที่เสมือนเจ้าหนี้ผู้เป็นโจทก์และให้ได้รับยกเว้นค่าธรรมเนียมค่าฤชาธรรมเนียม หรือการต้องวางเงินประกันต่าง ๆ ตามกฎหมายดังกล่าว

ในการพิจารณาคดีล้มละลาย ถ้าศาลพิจารณาได้ความจริงตามวรรคหนึ่ง ให้ศาลมีคำสั่งพิทักษ์ทรัพย์ลูกหนี้เด็ดขาด

ในการพิพากษาคดีล้มละลายตามมาตรา ๑๓๐ แห่งพระราชบัญญัติล้มละลาย พุทธศักราช ๒๔๘๓ เพื่อให้เกิความเป็นธรรมแก่เจ้าหนี้ทั้งหลาย โดยให้ค้ำนึ่งถึงผลประโยชน์ตอบแทน ที่เจ้าหนี้ผู้ให้กู้ยืมเงินแต่ละรายได้รับมาแล้วก่อนมีการดำเนินคดีล้มละลายประกอบด้วย”

(พระราชกำหนดการกู้ยืมเงินที่เป็นการฉ้อโกงประชาชน พ.ศ. ๒๕๒๗) แก้ไขเพิ่มเติมครั้งที่หนึ่ง โดยพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมพระราชกำหนดการกู้ยืมเงินที่เป็นการฉ้อโกงประชาชน พ.ศ. ๒๕๒๗ พ.ศ. ๒๕๓๔ โดยยกเลิกความในบทนิยามคำว่า “กู้ยืมเงิน” และ “ผลประโยชน์ตอบแทน” และใช้ความตามที่แก้ไขใหม่แทน และแก้ไขเพิ่มเติมครั้งที่สอง โดยพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมพระราชกำหนดการกู้ยืมเงินที่เป็นการฉ้อโกงประชาชน พ.ศ. ๒๕๒๗ (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๔๕ เพื่อให้ครอบคลุมการหลอกลวงประชาชนให้นำเงินเข้ามาร่วมลงทุนในธุรกิจซื้อขายเงินตราต่างประเทศหรือเก็งกำไร)

พิจารณาแล้วเห็นว่า พระราชกำหนดการกู้ยืมเงินที่เป็นการฉ้อโกงประชาชน พ.ศ. ๒๕๒๗ และฉบับแก้ไขเพิ่มเติม เป็นกฎหมายพิเศษ เพื่อปราบปรามการกระทำเกี่ยวกับการกู้ยืมเงินที่เป็นการฉ้อโกงประชาชน โดยใช้มาตรการตามกฎหมายล้มละลาย และการดำเนินคดีอาญาแก่ผู้กระทำความผิดตามพระราชกำหนดฉบับนี้ ซึ่งเหตุผลในการประกาศใช้พระราชกำหนดฉบับนี้ระบุว่า “เนื่องจากมีการกู้ยืมเงินหรือรับฝากเงินจากประชาชนทั่วไป โดยมีการจ่ายดอกเบี้ยหรือผลประโยชน์อย่างอื่นตอบแทนให้สูงเกินกว่าประโยชน์ที่ผู้กู้ยืมเงินหรือผู้รับฝากเงินจะพึงหาได้จากการประกอบธุรกิจตามปกติ โดยผู้กระทำได้ลวงประชาชนที่หวังจะได้ดอกเบี้ยในอัตราสูงให้นำเงินมาเก็บไว้กับตนด้วยการใช้วิธีการจ่ายดอกเบี้ยในอัตราสูงเป็นเครื่องล่อใจ แล้วนำเงินที่ได้มาจากการกู้ยืมหรือรับฝากเงินรายอื่น ๆ มาจ่ายเป็นดอกเบี้ยหรือผลประโยชน์ให้แก่ผู้ให้กู้ยืมเงินหรือผู้ฝากเงินรายก่อน ๆ ในลักษณะต่อเนื่องกัน ซึ่งการกระทำดังกล่าวเป็นการฉ้อโกงประชาชน เพราะเป็นที่แน่นอนอยู่แล้วว่าในที่สุดจะต้องมีประชาชนจำนวนมากไม่สามารถได้รับต้นเงินกลับคืนได้ และผู้กู้ยืมเงินหรือผู้รับฝากเงินกับผู้ร่วมกระทำการดังกล่าวจะได้รับประโยชน์จากเงินที่ตนได้รับมา เพราะผู้ให้กู้ยืมเงินหรือผู้ฝากเงินไม่สามารถบังคับหรือติดตามให้มีการชำระหนี้ได้ อนึ่ง กิจการดังกล่าวนี้มีแนวโน้มจะขยายตัวแพร่หลายออกไปอย่างรวดเร็ว หากปล่อยให้มีการดำเนินการต่อไป ย่อมจะก่อให้เกิดผลร้ายแก่ประชาชนทั่วไป และจะเป็นอันตรายอย่างร้ายแรงต่อเศรษฐกิจของประเทศ สมควรที่จะมีกฎหมายเพื่อปราบปรามการกระทำดังกล่าว กับสมควรวางมาตรการเพื่อคุ้มครองประโยชน์ของประชาชนที่อาจได้รับความเสียหายจากการถูกหลอกลวง”

สำหรับการยึดหรืออายัดทรัพย์สินของผู้กู้ยืมเงินตามมาตรา ๘ วรรคหนึ่ง ของพระราชกำหนดการกู้ยืมเงินที่เป็นการฉ้อโกงประชาชน ฯ เป็นกรณีที่มีการตรวจสอบพฤติการณ์และการกระทำที่เข้าข่ายกระทำความผิดฐานกู้ยืมเงินที่เป็นการฉ้อโกงประชาชน และผู้กู้ยืมเงินที่เป็นผู้ต้องหาว่ากระทำความผิดตามมาตรา ๔ หรือมาตรา ๕ แห่งพระราชกำหนดการกู้ยืมเงิน ฯ มีหนี้สินล้นพ้นตัวตามกฎหมายว่าด้วยการล้มละลายหรือมีทรัพย์สินไม่พอชำระหนี้สิน และมีการยึดหรืออายัดทรัพย์สินของผู้นั้นไว้ก่อนเพื่อคุ้มครองประโยชน์ของประชาชนผู้ให้กู้ยืมเงิน และในกรณีที่ยังไม่สมควรตั้งยึดหรืออายัดทรัพย์สินตามมาตรา ๘ วรรคหนึ่ง ให้พนักงานเจ้าหน้าที่ส่งเรื่องให้พนักงานอัยการพิจารณาดำเนินคดีล้มละลายตามมาตรา ๘ วรรคสอง ของพระราชกำหนดการกู้ยืมเงินที่เป็นการฉ้อโกงประชาชน พ.ศ. ๒๕๒๗ บทบัญญัติมาตรา ๘ เป็นมาตรการที่จำเป็น เพื่อคุ้มครองประชาชนที่อาจเสียหายจากการถูกหลอกลวงและการดำเนินคดีล้มละลายตามมาตรา ๑๐ ของพระราชกำหนดการกู้ยืมเงินที่เป็นการฉ้อโกงประชาชน พ.ศ. ๒๕๒๗ มีสาระสำคัญ คือ มาตรา ๑๐ วรรคหนึ่ง เพื่อคุ้มครองประโยชน์ของประชาชนผู้ให้กู้ยืมเงินให้พนักงานอัยการมีอำนาจฟ้องผู้กู้ยืมเงินที่เป็นผู้ต้องหาว่ากระทำความผิดตามมาตรา ๔ หรือมาตรา ๕ เป็นบุคคลล้มละลายได้ เมื่อ (๑) เป็นผู้ที่มีหนี้สินล้นพ้นตัว หรือมีสินทรัพย์ไม่พอชำระหนี้สินได้ (๒) เป็นหนี้ผู้ให้กู้ยืมเงินรายหนึ่งหรือหลายรายเป็นจำนวนไม่น้อยกว่าหนึ่งแสนบาท และ (๓) หนี้้นั้นอาจกำหนดจำนวนได้โดยแน่นอน ไม่ว่าหนี้้นั้นจะถึงกำหนดชำระโดยพลันหรือในอนาคตก็ตาม มาตรา ๑๐ วรรคสอง การฟ้องคดีล้มละลายตามวรรคหนึ่ง ให้ดำเนินกระบวนการไปตามกฎหมายว่าด้วยการล้มละลายมาตรา ๑๐ วรรคสาม ในการพิจารณาคดีล้มละลาย ถ้าศาลพิจารณาได้ความจริงตามวรรคหนึ่ง ให้ศาลมีคำสั่งพิทักษ์ทรัพย์ถูกหนี้เด็ดขาด และมาตรา ๑๐ วรรคสี่ ในการพิพากษาคดีล้มละลายตามมาตรานี้ให้ศาลมีอำนาจกำหนดหลักเกณฑ์เกี่ยวกับส่วนแบ่งทรัพย์สินของเจ้าหนี้ในลำดับ (๘) ของมาตรา ๑๓๐ แห่งพระราชบัญญัติล้มละลาย พุทธศักราช ๒๔๘๓ ซึ่งปัจจุบัน คือ (๓) ของมาตรา ๑๓๐ แห่งพระราชบัญญัติล้มละลาย พุทธศักราช ๒๔๘๓ แก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติล้มละลาย (ฉบับที่ ๕) พ.ศ. ๒๕๔๒ จะเห็นได้ว่า บทบัญญัติมาตรา ๘ และมาตรา ๑๐ ของพระราชกำหนดการกู้ยืมเงินที่เป็นการฉ้อโกงประชาชน ฯ มีความมุ่งหมายเพื่อปราบปรามการกระทำผิดเกี่ยวกับการกู้ยืมเงินที่เป็นการฉ้อโกงประชาชน ซึ่งเป็นการกระทำที่จะเกิดผลร้ายแก่ประชาชนทั่วไป และเป็นอันตรายอย่างร้ายแรงแก่เศรษฐกิจของประเทศจึงไม่มีประเด็นที่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๔ เกี่ยวกับศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ สิทธิและเสรีภาพของบุคคลที่ได้รับความคุ้มครองตามรัฐธรรมนูญ โดยเฉพาะประชาชนที่ถูกฉ้อโกงสมควรได้รับความคุ้มครอง

มากกว่าผู้ที่กระทำการถือโกงประชาชน และมีได้ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ เพราะมิได้มีการใช้อำนาจโดยองค์กรของรัฐ โดยมีได้คำนึงถึงศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ สิทธิและเสรีภาพตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญนี้ เนื่องจากขั้นตอนการดำเนินการตามพระราชกำหนดดังกล่าว เพื่อยึดหรืออายัดทรัพย์สินของผู้ต้องหาว่ากระทำความผิดเกี่ยวกับการกู้ยืมเงินที่เป็นการถือโกงประชาชน โดยผ่านการตรวจสอบจากพนักงานเจ้าหน้าที่ตามกฎหมายและโดยอนุมัติของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง และการดำเนินคดีล้มละลายต้องส่งเรื่องให้พนักงานอัยการฟ้องคดีต่อศาลตามกฎหมาย เพื่อให้ศาลพิจารณาและมีคำสั่งพิทักษ์ทรัพย์เด็ดขาดต่อไป ส่วนประเด็นที่ว่า การยึดหรืออายัดทรัพย์สินและดำเนินคดีล้มละลายแก่ผู้กู้ยืมเงินที่ เป็นผู้ต้องหาว่ากระทำความผิดตามมาตรา ๔ หรือมาตรา ๕ แห่งพระราชกำหนดการกู้ยืมเงินที่เป็นการถือโกงประชาชน พ.ศ. ๒๕๒๙ มาตรา ๘ และมาตรา ๑๐ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕ มาตรา ๓๐ วรรคหนึ่ง มาตรา ๓๓ และมาตรา ๔๘ วรรคหนึ่ง หรือไม่ เห็นว่า มาตรา ๘ และมาตรา ๑๐ ของพระราชกำหนดดังกล่าว เป็นกฎหมายเฉพาะที่ตราขึ้นเท่าที่จำเป็น และมีได้กระทบกระเทือนสาระสำคัญแห่งสิทธิและเสรีภาพของบุคคล รวมทั้งเป็นกฎหมายที่มีผลใช้บังคับเป็นการทั่วไป ไม่มุ่งหมายให้ใช้บังคับแก่กรณีใดกรณีหนึ่งหรือแก่บุคคลใดบุคคลหนึ่งเป็นการเจาะจง จึงไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕ และการยึดหรืออายัดทรัพย์สินและดำเนินคดีล้มละลายแก่ผู้ต้องหาว่ากระทำความผิดฐานกู้ยืมเงินที่เป็นการถือโกงประชาชน เพื่อกู้มครองทั้งผู้ที่ถูกกล่าวหาว่าถือโกง และประชาชนที่อาจเสียหายจากการถือโกงที่จะได้รับการปฏิบัติตามกฎหมายอย่างเท่าเทียมกันตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๐ วรรคหนึ่ง นอกจากนั้น การยึดหรืออายัดทรัพย์สินและดำเนินคดีล้มละลายเป็นมาตรการตามกฎหมายล้มละลาย ซึ่งพระราชกำหนดการกู้ยืมเงินที่เป็นการถือโกงประชาชน ๑ ให้อำนาจพนักงานเจ้าหน้าที่ดำเนินการยึดหรืออายัดทรัพย์สินและดำเนินคดีล้มละลายพร้อมกับการดำเนินคดีอาญา โดยการดำเนินคดีล้มละลายเป็นมาตรการทางแพ่งเพื่อให้เจ้าหนี้มีโอกาสได้รับชำระหนี้จากลูกหนี้ที่มีหนี้สินล้นพ้นตัว มาตรา ๘ และมาตรา ๑๐ ของพระราชกำหนดการกู้ยืมเงินที่เป็นการถือโกงประชาชน ๑ จึงไม่มีประเด็นที่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๓ กรณีการยึดหรืออายัดทรัพย์สิน และใช้มาตรการตามกฎหมายล้มละลายแก่ผู้ต้องหาว่ากระทำความผิดตามพระราชกำหนดการกู้ยืมเงินที่เป็นการถือโกงประชาชน ๑ ตามมาตรา ๘ และมาตรา ๑๐ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๔๘ วรรคหนึ่ง หรือไม่ เห็นว่า พระราชกำหนดการกู้ยืมเงินที่เป็นการถือโกงประชาชน ๑ เป็นกฎหมายที่มีฐานะเช่นเดียวกับพระราชบัญญัติ และมีผลใช้บังคับโดยกำหนดขอบเขตแห่งสิทธิของบุคคลในทรัพย์สินและจำกัดสิทธิในทรัพย์สินของผู้กู้ยืมเงิน เมื่อเปรียบเทียบสิทธิ

ของผู้กู้ยืมเงินที่จำเป็นต้องหาว่ากระทำความผิดตามพระราชกำหนดการกู้ยืมเงินที่เป็นการฉ้อโกงประชาชน ๓ กับสิทธิของประชาชนผู้ให้กู้ยืม และอาจได้รับความเสียหายโดยไม่มีโอกาสได้รับชำระหนี้คืนแล้ว เห็นว่า บทบัญญัติมาตรา ๘ และมาตรา ๑๐ ของพระราชกำหนดการกู้ยืมเงินที่เป็นการฉ้อโกงประชาชน ๓ ตราขึ้นเท่าที่จำเป็น เพื่อคุ้มครองประโยชน์สาธารณะ ได้แก่ ประชาชนผู้ให้กู้ยืมเงิน รวมทั้งผลกระทบทางเศรษฐกิจของประเทศในภาพรวม จึงเป็นบทบัญญัติของกฎหมายที่ตราขึ้นโดยชอบด้วยรัฐธรรมนูญ มาตรา ๔๘ วรรคหนึ่ง

ด้วยเหตุผลดังกล่าวข้างต้น จึงวินิจฉัยว่า พระราชกำหนดการกู้ยืมเงินที่เป็นการฉ้อโกงประชาชน พ.ศ. ๒๕๒๓ มาตรา ๘ และมาตรา ๑๐ ไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๔ มาตรา ๒๖ มาตรา ๒๘ มาตรา ๓๐ วรรคหนึ่ง มาตรา ๓๓ และมาตรา ๔๘ วรรคหนึ่ง

นายสุธี สุทธิสมบุรณ์
ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

คำวินิจฉัยของ พลตำรวจเอก สุวรนันท์ สุวรรณเวช ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

ที่ ๖๓/๒๕๕๕

วันที่ ๒๕ ธันวาคม ๒๕๕๕

เรื่อง ศาลอุทธรณ์ส่งคำโต้แย้งของจำเลย (บริษัท บลิสเซอร์ อินเตอร์กรุ๊ป จำกัด กับพวก) ขอให้ ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๔ (กรณีพระราชกำหนดการกู้ยืมเงิน ที่เป็นการฉ้อโกงประชาชน พ.ศ. ๒๕๒๗ มาตรา ๘ และมาตรา ๑๐ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๔ มาตรา ๒๖ มาตรา ๒๕ มาตรา ๓๐ วรรคหนึ่ง มาตรา ๓๓ และมาตรา ๔๘ วรรคหนึ่ง)

ข้อเท็จจริง

พนักงานอัยการ สำนักงานอัยการสูงสุด เป็นโจทก์ฟ้องบริษัท บลิสเซอร์ อินเตอร์กรุ๊ป จำกัด ที่ ๑ กับพวกรวม ๑๐ คน เป็นจำเลยคดีล้มละลายต่อศาลแพ่ง เป็นคดีหมายเลขคำที่ ล.๑๖๔/๒๕๓๗ จำนวนทุนทรัพย์ ๗๒๗,๔๔๐,๐๐๐ บาท และขอให้ศาลมีคำสั่งพิทักษ์ทรัพย์จำเลยทั้ง ๑๐ เด็ดขาดและ พิพากษาให้จำเลยทั้ง ๑๐ เป็นบุคคลล้มละลาย ตามพระราชบัญญัติล้มละลาย พุทธศักราช ๒๔๘๓ และพระราชกำหนดการกู้ยืมเงินที่เป็นการฉ้อโกงประชาชน พ.ศ. ๒๕๒๗ ต่อมาได้มีการโอนคดีไปยัง ศาลล้มละลายกลาง ๒๕๔๓ เป็นคดีหมายเลขคำที่ ล. ๒๒/๒๕๔๓ สรุปได้ว่า

จำเลยที่ ๑ เป็นนิติบุคคลมีวัตถุประสงค์ประกอบกิจการให้บริการจัดหาหรือจองสถานที่พักตากอากาศ สถานที่พักผ่อนหย่อนใจ เช่น โรงแรม รีสอร์ท ทั้งในและนอกราชอาณาจักร รวมทั้งจัดหayanพาหนะ ไปรับส่ง จัดทัวร์นำเที่ยวยังสถานที่ต่าง ๆ ทั้งในและนอกราชอาณาจักร รวมทั้งอำนวยความสะดวกต่าง ๆ เช่น แจกข่าวสารข้อมูลเกี่ยวกับการท่องเที่ยว โดยให้บริการเฉพาะสมาชิกของจำเลยที่ ๑ เท่านั้น

ระหว่างวันที่ ๑๘ มกราคม ๒๕๓๗ ถึงวันที่ ๕ กุมภาพันธ์ ๒๕๓๗ นายวิชาญ คุณาเอก กับพวกรวม ๑๒๔ คน ได้ร้องเรียนต่อพนักงานเจ้าหน้าที่ปฏิบัติการตามพระราชกำหนดการกู้ยืมเงิน ที่เป็นการฉ้อโกงประชาชน พ.ศ. ๒๕๒๗ ว่า จำเลยที่ ๑ มีพฤติการณ์กระทำความผิดกฎหมายโดยได้ประกาศ โฆษณาชักชวนประชาชนทั่วไปให้เข้าสมัครเป็นสมาชิกของจำเลยที่ ๑ โดยเรียกค่าสมาชิกในอัตราคนละ ๓๐,๐๐๐ บาท และ ๖๐,๐๐๐ บาท สมาชิกจะได้รับสิทธิในการบริการสถานที่พักตากอากาศ โรงแรม สถานที่ออกกำลังกาย รวมทั้งการจัดซื้อสินค้าร้านอาหารและโรงพยาบาลในราคาพิเศษ นอกจากนั้น

หากสมาชิกคนใดสามารถชักชวนบุคคลภายนอกเข้ามาเป็นสมาชิกใหม่ของจำเลยที่ ๑ ได้อีก จำเลยที่ ๑ จะจ่ายผลประโยชน์ตอบแทนให้กับผู้ชักชวนในอัตราสูง อันเป็นการหาลูกค้าหรือสมาชิกต่อเนื่องกันไป โดยไม่มีสิ้นสุดแบบลูกโซ่ ผู้ร้องเรียนหรือผู้เสียหายทั้ง ๑๒๔ คน ได้สมัครเข้าเป็นสมาชิกของจำเลยที่ ๑ โดยได้จ่ายเงินค่าสมาชิกให้กับจำเลยที่ ๑ ในอัตราคนละ ๓๐,๐๐๐ บาท แต่เมื่อผู้ร้องเรียนบางรายได้ขอใช้สิทธิบริการดังกล่าว กลับไม่ได้รับการบริการตามเงื่อนไขที่จำเลยที่ ๑ กำหนดไว้ ผู้ร้องเรียนทั้ง ๑๒๔ คน จึงขอให้พนักงานเจ้าหน้าที่ปฏิบัติการตามพระราชกำหนดการกู้ยืมเงินที่เป็นการฉ้อโกงประชาชน พ.ศ. ๒๕๒๗ ดำเนินการตามกฎหมายกับจำเลยที่ ๑ และพวก กับขอให้เรียกเงินค่าสมาชิกที่ได้จ่ายไปดังกล่าวคืนด้วย

พนักงานเจ้าหน้าที่ปฏิบัติการตามพระราชกำหนดการกู้ยืมเงินที่เป็นการฉ้อโกงประชาชน พ.ศ. ๒๕๒๗ ได้พิจารณาประกอบกับติดตามสืบสวนพฤติการณ์ของจำเลยที่ ๑ ตลอดจนก่อนได้รับคำร้องเรียนจากผู้เสียหายทั้ง ๑๒๔ คน แล้ว เห็นว่า จำเลยที่ ๑ ได้ประกอบธุรกิจให้บริการสมาชิกในรูปแบบการจัดสรรวันพักผ่อน (Time Sharing) ด้วยการให้บริการสถานที่พักผ่อน โรงแรม รีสอร์ท จัดนำเที่ยว จัดหาสถานที่ออกกำลังกายแก่สมาชิก และให้บริการส่วนลดในการจัดซื้อสินค้าจากห้างสรรพสินค้า ร้านอาหาร ภัตตาคาร และโรงแรม ในราคาพิเศษแก่สมาชิก จำเลยที่ ๑ ได้ร่วมกับจำเลยที่ ๒ และที่ ๓ กระทำธุรกิจบริการดังกล่าวบังหน้า และปกปิดความจริง ซึ่งความจริงแล้วธุรกิจที่ดำเนินการดังกล่าวเป็นการระดมเงินทุนจากประชาชนที่หลงเชื่อจากการโฆษณาของจำเลยที่ ๑ ที่ ๒ และที่ ๓ กล่าวคือ ได้หลอกลวงชักชวนประชาชนให้เข้าเป็นสมาชิกของจำเลยที่ ๑ โดยรับเงินจากสมาชิกในอัตราคนละ ๓๐,๐๐๐ บาท บ้าง ๖๐,๐๐๐ บาท บ้าง และจำเลยที่ ๑ ตกลงว่าจะจ่ายผลประโยชน์ตอบแทนให้แก่สมาชิกเหล่านั้นที่สามารถชักชวนบุคคลอื่นให้เข้ามาเป็นสมาชิกใหม่กับจำเลยที่ ๑ ได้ในอัตราที่สูงกว่าอัตราดอกเบี้ยสูงสุดที่สถาบันการเงิน ตามกฎหมายว่าด้วยดอกเบี้ยเงินให้กู้ยืมของสถาบันการเงินจะพึงจ่ายได้เพื่อเป็นการจูงใจให้สมาชิกเหล่านั้นหาสมาชิกรายใหม่ต่อไป แล้วนำเงินค่าสมัครสมาชิกของสมาชิกใหม่มาจ่ายให้แก่สมาชิกเหล่านั้นหมุนเวียนกันไปแบบแชร์ลูกโซ่ การกระทำของจำเลยที่ ๑ กับพวก มีลักษณะเข้าข่ายเป็นการกระทำความผิดฐานกู้ยืมเงินที่เป็นการฉ้อโกงประชาชน ตามพระราชกำหนดการกู้ยืมเงินที่เป็นการฉ้อโกงประชาชน พ.ศ. ๒๕๒๗ และพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมพระราชกำหนดการกู้ยืมเงินที่เป็นการฉ้อโกงประชาชน พ.ศ. ๒๕๒๗ พ.ศ. ๒๕๓๔ และร่วมฉ้อโกงประชาชนและเพื่อป้องกันมิให้ประชาชนหลงเชื่อคำโฆษณาหลอกลวงชักชวนเข้าสมัครเป็นสมาชิกของจำเลยที่ ๑ อีกต่อไป เนื่องจากการชักชวนดังกล่าวได้กระจายไปตามต่างจังหวัดตามชนบท ในหมู่ผู้มีรายได้น้อย กลุ่มเกษตรกร ชาวไร่ ชาวนา ผู้ใช้แรงงานคนยากจน ต่อมาในวันที่ ๑๑ กุมภาพันธ์

๒๕๓๗ กระทรวงการคลังจึงได้ร้องทุกข์กล่าวโทษต่อพนักงานสอบสวน กองบังคับการสืบสวนสอบสวน คดีเศรษฐกิจ กรมตำรวจให้ดำเนินคดีกับจำเลยที่ ๑ ถึงจำเลยที่ ๓ กับพวกต่อไป

พนักงานสอบสวน กองบังคับการสืบสวนสอบสวนคดีเศรษฐกิจ กรมตำรวจได้ทำการสอบสวนแล้ว เห็นว่า การกระทำของจำเลยที่ ๑ ถึงจำเลยที่ ๓ เป็นความผิดข้อหาร่วมกันกู้ยืมเงินที่เป็นการฉ้อโกงประชาชน และร่วมกันดำเนินกิจการกู้ยืมเงินเป็นปกติธุระที่เป็นการฉ้อโกงประชาชนและร่วมกันฉ้อโกงประชาชน ตามข้อกล่าวหาจริง ทั้งนี้โดยได้ร่วมกระทำความผิดกับจำเลยที่ ๔ ถึงจำเลยที่ ๑๐ ทำให้ประชาชนจำนวน ๒๔,๑๒๕ คน หลงเชื่อ มาสมัครเป็นสมาชิกกับจำเลยที่ ๑ โดยจำเลยที่ ๑ มีรายรับจากค่าสมัครสมาชิกทั้งสิ้น รวมเป็นเงิน ๗๒๗,๔๔๐,๐๐๐ บาท ต่อมาผู้บังคับการกองบังคับการสืบสวนสอบสวนเศรษฐกิจ ซึ่งเป็นหัวหน้า พนักงานสอบสวน กองบังคับการสืบสวนสอบสวนเศรษฐกิจ และเป็นพนักงานเจ้าหน้าที่ปฏิบัติการตาม พระราชกำหนดการกู้ยืมเงินที่เป็นการฉ้อโกงประชาชน พ.ศ. ๒๕๒๗ ได้ส่งเรื่องให้โจทก์ดำเนินคดี ฟ้องร้องจำเลยทั้ง ๑๐ ให้เป็นบุคคลล้มละลาย ตามพระราชกำหนดการกู้ยืมเงินที่เป็นการฉ้อโกงประชาชน พ.ศ. ๒๕๒๗ มาตรา ๑๐ ต่อไป

โจทก์ได้พิจารณาข้อเท็จจริงและพยานหลักฐานตามทางสอบสวนแล้วได้ความว่า จำเลยที่ ๑ เป็นนิติบุคคลตามกฎหมายโดยมีจำเลยที่ ๒ และที่ ๓ เป็นกรรมการผู้มีอำนาจกระทำการแทนจำเลยที่ ๑ ที่ ๔ ที่ ๕ และที่ ๖ จดทะเบียนเป็นกรรมการบริษัทจำเลยที่ ๑ โดยมีจำเลยที่ ๘ ที่ ๙ และที่ ๑๐ เป็นผู้จัดการสาขา และจำเลยที่ ๗ เป็นเจ้าหน้าที่ผู้บริหารฝ่ายขายและประธานชมรมฝ่ายขายในการจัดหา สมาชิกใหม่ของบริษัทจำเลยที่ ๑ จำเลยที่ ๒ ถึงที่ ๑๐ เป็นผู้รับผิดชอบในการดำเนินงานของจำเลยที่ ๑ ระหว่างวันที่ ๑๘ กรกฎาคม ๒๕๓๔ ถึงวันที่ ๑๑ กุมภาพันธ์ ๒๕๓๗ ติดต่อกัน จำเลยทั้ง ๑๐ ได้ร่วมกันดำเนินกิจการกู้ยืมเงินเป็นปกติธุระที่เป็นการฉ้อโกงประชาชน และร่วมกันฉ้อโกงประชาชน ด้วยวิธีโฆษณาประกาศทางสื่อมวลชน ทั้งทางโทรทัศน์ วิทยุ และหนังสือพิมพ์ ตลอดจนแจกจ่ายเอกสาร เผยแพร่กระจายข่าวชักชวนด้วยวาจา และแต่งตั้งบุคคลจำนวนมากให้กระทำการประกาศโฆษณาแพร่ข่าว ให้ปรากฏแก่ประชาชนทั่วไป ตั้งแต่สิบคนขึ้นไปว่า จำเลยที่ ๑ ประกอบธุรกิจให้บริการจัดสรรวันหยุดพักผ่อน แก่สมาชิกฟรีปีละ ๔ วัน ๔ คืน จัดบริการสถานที่พักผ่อน สถานที่ออกกำลังกาย (FITNESS) ให้บริการฟรีตลอดทั้งปี จัดฝึกอบรมการพูดในที่ชุมชนพัฒนาบุคลิกภาพ บริการจองห้องพัก โรงแรม สถานที่พักผ่อนทั่วประเทศในราคาส่วนลดร้อยละ ๑๐-๕๐ จัดจำหน่ายสินค้าตัวเครื่องบิน รถเช่า และ

จัดท่องเที่ยวในราคาพิเศษ ให้บริการส่วนลดร้อยละ ๕-๓๕ ในการจัดซื้อและบริการจากห้างสรรพสินค้า ภัตตาคารและโรงพยาบาล โดยจำเลยที่ ๑ จะให้บริการเฉพาะสมาชิกของจำเลยที่ ๑ เท่านั้น

หากสมาชิกคนใดประสงค์จะเป็นพนักงานหรือสมาชิกฝ่ายขายอิสระ จะต้องผ่านการฝึกอบรม หลักสูตรเบื้องต้นของจำเลยที่ ๑ ต้องชำระเงินค่าสมัครอีกคนละ ๑,๕๐๐ บาท และค่าต่อสมาชิกฝ่ายขายอิสระ ทุกปีอีกปีละ ๑,๕๐๐ บาท แล้วสมาชิกฝ่ายขายอิสระนี้จะมีสิทธิแนะนำชักชวนบุคคลภายนอกเข้าเป็นสมาชิกใหม่ของจำเลยที่ ๑ ได้ โดยจำเลยที่ ๑ จะจ่ายผลประโยชน์ตอบแทนในลักษณะเป็นเงินบำเหน็จส่วนลด เงินส่วนลดพิเศษ เงินโบนัส และเงินปันผลให้กับสมาชิกผู้แนะนำนอกจากนั้นยังได้ผลประโยชน์ตอบแทนอื่นอีก

และการจ่ายผลประโยชน์ตอบแทนของจำเลยที่ ๑ ให้กับสมาชิกฝ่ายขายอิสระมีจำนวนสูงกว่า อัตราดอกเบี้ยสูงสุดที่สถาบันการเงินตามกฎหมายว่าด้วยดอกเบี้ยเงินให้กู้ยืมของสถาบันการเงินจะพึงจ่ายได้ เพื่อเป็นสิ่งล่อใจให้สมาชิกฝ่ายขายอิสระจะได้ชักชวนให้บุคคลภายนอกเข้าเป็นสมาชิกใหม่ โดยจำเลยที่ ๑ จะได้นำเงินค่าสมัครเป็นสมาชิกใหม่มาหมุนเวียนจ่ายเป็นผลประโยชน์ตอบแทนให้กับสมาชิกฝ่ายขายอิสระอย่างต่อเนื่องโดยที่จำเลยทั้ง ๑๐ ได้รู้หรือควรรู้อยู่แล้วว่าตนเองไม่สามารถประกอบกิจการใด ๆ โดยชอบด้วยกฎหมายที่จะให้ผลประโยชน์ตอบแทนพอเพียงที่จะนำมาจ่ายในอัตรานั้นได้ จำเลยทั้ง ๑๐ มิได้มีเจตนาที่จะประกอบธุรกิจจัดสรรวันพักผ่อนให้แก่สมาชิกดังที่ประกาศโฆษณาไว้ แต่จำเลยทั้ง ๑๐ มีเจตนาทุจริตหลอกลวงประชาชนโดยอ้างการให้บริการดังกล่าวบังหน้า และปกปิดความจริง จำเลยทั้ง ๑๐ มีเจตนาที่จะระดมเงินทุนด้วยวิธีหาสมาชิกใหม่เพิ่มเติมอย่างไม่จำกัดให้มากที่สุดเพื่อจำเลยทั้ง ๑๐ จะได้เงินค่าสมัครสมาชิกใหม่ ในอัตราคนละ ๓๐,๐๐๐ และ ๖๐,๐๐๐ บาท

การกระทำของจำเลยทั้ง ๑๐ ดังกล่าว เป็นความผิดฐานกู้ยืมเงินที่เป็นการฉ้อโกงประชาชน โดยจำเลยทั้ง ๑๐ ได้ดำเนินการกู้ยืมเงินเป็นปกติธุระ ตามพระราชกำหนดการกู้ยืมเงินที่เป็นการฉ้อโกงประชาชน พ.ศ. ๒๕๒๙ มาตรา ๔ และมาตรา ๕ ประกอบพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมพระราชกำหนดการกู้ยืมเงินที่เป็นการฉ้อโกงประชาชน พ.ศ. ๒๕๒๙ พ.ศ. ๒๕๓๔ และเป็นการฉ้อโกงประชาชน ได้มีประชาชนหลงเชื่อในการโฆษณาหลอกลวงด้วยวิธีการต่าง ๆ มาสมัครเป็นสมาชิกของจำเลยที่ ๑ ถึง ๒๔,๑๒๕ คน และได้จ่ายเงินค่าสมาชิกให้แก่จำเลยที่ ๑ แล้ว รวมทั้งสิ้น ๗๒๗,๔๔๐,๐๐๐ บาท และเนื่องจากวัตถุประสงค์ในการดำเนินธุรกิจของจำเลยทั้ง ๑๐ ดังกล่าว เป็นการขัดต่อกฎหมายโดยชัดแจ้ง จำเลยทั้ง ๑๐ จึงมีหนี้เงินที่จะต้องคืนให้แก่สมาชิกที่ถูกหลอกลวงเต็มตามจำนวนที่จำเลยที่ ๑ ได้รับมา

และการที่จำเลยทั้ง ๑๐ เป็นหนี้ผู้เสียหายจำนวน ๒๔,๑๒๕ ราย รวมเป็นเงินทั้งสิ้น ๗๒๗,๔๔๐,๐๐๐ บาท หนี้สินดังกล่าวเกิดจากการหลอกลวงใช้กลอุบายในการดำเนินธุรกิจอันมิชอบด้วยกฎหมายของจำเลยทั้ง ๑๐ ซึ่งจำเลยทั้ง ๑๐ จะต้องร่วมกันรับผิดชอบคืนเงินให้กับผู้เสียหายทั้งหมด ดังนั้น หนี้ดังกล่าวจึงเป็นหนี้ที่กำหนดจำนวนได้แน่นอนและได้มีการตรวจสอบหลักทรัพย์และหนี้สินของจำเลยทั้ง ๑๐ แล้ว ปรากฏว่า ทรัพย์สินของจำเลยทั้ง ๑๐ ที่มีอยู่ไม่พอชำระหนี้แก่ผู้เสียหายทั้งหมด จึงถือได้ว่าจำเลยทั้ง ๑๐ เป็นผู้มีหนี้สินล้นพ้นตัว และหนี้สินดังกล่าวเป็นหนี้ที่กำหนดจำนวนได้โดยแน่นอน นอกจากนั้นจำเลยที่ ๒ ๕, ๖, ๘ และที่ ๑๐ ยังได้ไปเสียจากเคหะสถานที่เคยอยู่ เพื่อประวิงการชำระหนี้หรือมิให้เจ้าหนี้ได้รับชำระหนี้และเพื่อหลบหนีการจับกุมของพนักงานสอบสวนถึงวันฟ้องนี้ยังจับกุมตัวไม่ได้ พฤติการณ์ของจำเลยทั้ง ๑๐ ดังกล่าวแสดงว่า มีหนี้สินล้นพ้นตัว เข้าเงื่อนไขที่จะถูกฟ้องให้เป็นบุคคลล้มละลายได้ เพื่อคุ้มครองประโยชน์ของประชาชนและผู้เสียหายดังกล่าวแล้ว อาศัยอำนาจตามพระราชกำหนดการกู้ยืมเงินที่เป็นการฉ้อโกงประชาชน พ.ศ. ๒๕๒๓ มาตรา ๑๐ โจทก์จึงต้องฟ้องจำเลยทั้ง ๑๐ ให้เป็นบุคคลล้มละลายต่อไป

จำเลยที่ ๑ จำเลยที่ ๔ จำเลยที่ ๕ จำเลยที่ ๖ จำเลยที่ ๘ และจำเลยที่ ๑๐ ยื่นคำให้การต่อศาลแพ่งปฏิเสธฟ้องของโจทก์และต่อสู้สรุปได้ว่า จำเลยที่ ๑ ไม่เคยประกอบการผิดจากวัตถุประสงค์ ไม่เคยถูกทางราชการ (กระทรวงพาณิชย์) กล่าวหาว่าทำธุรกิจผิดจากที่จดทะเบียนไว้แต่อย่างใด และไม่เคยกระทำการใดอันเป็นการระดมทุนนอกระบบ อันเป็นความผิดตามพระราชกำหนดการกู้ยืมเงินที่เป็นการฉ้อโกงประชาชน พ.ศ. ๒๕๒๓ และพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมฯ พ.ศ. ๒๕๓๔ การเข้าร้องเรียนของนายรัช คุนาเอก กับพวกรวม ๑๒๔ คน ต่อพนักงานเจ้าหน้าที่ตามพระราชกำหนดการกู้ยืมเงินที่เป็นการฉ้อโกงประชาชน พ.ศ. ๒๕๒๓ นั้น จะมีการร้องเรียนกันจริงหรือไม่เพียงใด จำเลยที่ ๑ ไม่เคยทราบมาก่อน ทราบแต่เพียงว่าสมาชิกส่วนใหญ่ของจำเลยที่ ๑ ไม่ได้ไปร้องเรียนต่อกระทรวงการคลังและจำเลยที่ ๑ ไม่เคยผิดสัญญาบริการกับบุคคลใดหรือลูกค้ารายใด ส่วนจำเลยที่ ๒ จำเลยที่ ๓ จำเลยที่ ๗ และจำเลยที่ ๙ ไม่ได้ยื่นคำให้การ

เมื่อวันที่ ๑๕ กุมภาพันธ์ ๒๕๔๕ ศาลล้มละลายกลางมีคำสั่งพิทักษ์ทรัพย์ของลูกหนี้ทั้งสิบเด็ดขาดตามพระราชกำหนดการกู้ยืมเงินที่เป็นการฉ้อโกงประชาชน พ.ศ. ๒๕๒๓ มาตรา ๑๐ และพระราชบัญญัติล้มละลาย พุทธศักราช ๒๔๘๓ มาตรา ๑๔ เป็นคดีหมายเลขแดงที่ ๒๔๒/๒๕๔๕

จำเลยที่ ๑ และจำเลยที่ ๓ ได้ยื่นอุทธรณ์คำสั่งศาลล้มละลายกลาง เมื่อวันที่ ๒ พฤษภาคม ๒๕๔๕ และขอให้ศาลอุทธรณ์มีคำสั่งให้เพิกถอนคำสั่งพิทักษ์ทรัพย์เด็ดขาดของลูกหนี้ทั้งสิบ และพิพากษา กลับคำพิพากษาของศาลชั้นต้นให้ยกฟ้อง ให้ปล่อยทรัพย์สินที่กระทรวงการคลังมีคำสั่งให้ยึดหรืออายัด ทรัพย์สินของจำเลยที่ ๑ กับพวกรวม ๑๐ คน และให้โจทก์ใช้ค่าฤชาธรรมเนียม และค่าทนายความใน อัตราอย่างสูง แทนจำเลยที่ ๑ จำเลยที่ ๓ ในศาลชั้นต้นและศาลอุทธรณ์ด้วย

จำเลยที่ ๑ และจำเลยที่ ๓ ยื่นคำร้องต่อศาลอุทธรณ์โต้แย้งว่า พระราชกำหนดการกู้ยืมเงิน ที่เป็นการรื้อโก่งประชาชน พ.ศ. ๒๕๒๗ แก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ. ๒๕๓๔ มาตรา ๘ และมาตรา ๑๐ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๔ มาตรา ๒๖ มาตรา ๒๘ มาตรา ๓๐ วรรคหนึ่ง มาตรา ๓๓ และมาตรา ๔๘ วรรคหนึ่ง กล่าวคือ มาตรา ๘ และมาตรา ๑๐ ติตรอนและจำกัดสิทธิและเสรีภาพ ของประชาชน ซึ่งเป็นเพียงผู้ต้องหาว่าเป็นผู้กระทำความผิดตามพระราชกำหนดดังกล่าวเท่านั้น ยังมีได้ เป็นผู้กระทำความผิดแต่อย่างใด ซึ่งตามรัฐธรรมนูญได้บัญญัติไว้ว่า ผู้ที่เป็นผู้ต้องหาหรือจำเลย ให้สันนิษฐาน ไว้ก่อนว่าไม่มีความผิดและก่อนมีคำพิพากษาอันถึงที่สุดว่าบุคคลใดได้กระทำความผิด จะปฏิบัติต่อบุคคลนั้น เสมือนเป็นผู้กระทำความผิดมิได้ ซึ่งการที่ให้พนักงานเจ้าหน้าที่ใช้ดุลพินิจดังกล่าวในขณะที่ผู้ถูกกล่าวหา ยังคงเป็นเพียงผู้ต้องหาเท่านั้น โดยศาลยังมีได้มีคำพิพากษาอันถึงที่สุดว่ามีความผิด ให้มีอำนาจในการที่จะยึด หรืออายัดทรัพย์สินของผู้ต้องหา รวมทั้งการให้อำนาจพนักงานอัยการฟ้องผู้กู้ยืมเงินที่เป็นผู้ต้องหาว่า กระทำความผิด มาตรา ๔ หรือมาตรา ๕ เป็นบุคคลล้มละลายได้ ย่อมทำให้บุคคลเหล่านั้นได้รับความเสียหาย และเป็นการกระทำที่เสมือนหนึ่งว่าผู้ถูกกล่าวหาถูกศาลพิพากษาว่าเป็นผู้กระทำความผิดตามพระราชกำหนด ดังกล่าวแล้ว ทั้ง ๆ ที่ผู้ต้องหาไม่มีสิทธิอันสมบูรณ์ที่จะต่อสู้คดีเพื่อพิสูจน์ความบริสุทธิ์ของตน ซึ่งในระหว่าง ที่ยังไม่มีคำพิพากษาของศาลว่าผู้ต้องหาหรือจำเลยเป็นผู้กระทำความผิดหรือไม่ กลับต้องถูกยึดหรืออายัด ทรัพย์สินและถึงขนาดถูกฟ้องให้เป็นบุคคลล้มละลายได้ทันที โดยอาศัยเพียงการใช้ดุลพินิจของพนักงาน เจ้าหน้าที่เท่านั้น ทั้งในพระราชกำหนดดังกล่าวก็ไม่มีบทบัญญัติคุ้มครองผู้ที่ถูกกล่าวหาที่ตกเป็นผู้ต้องหา หรือจำเลย ว่าหากต่อมาภายหลังผู้ต้องหาหรือจำเลยมิได้เป็นผู้กระทำความผิดแล้ว จะได้รับการเยียวยา แก่ไขอย่างไร ซึ่งการใช้ดุลพินิจของพนักงานเจ้าหน้าที่มิได้มีหลักประกันว่าจะใช้ดุลพินิจด้วยความถูกต้อง และเป็นธรรม ไม่มีอคติ ดังนั้นการที่ผู้ถูกกล่าวหาถูกยึดหรืออายัดทรัพย์สิน หรือถูกฟ้องล้มละลาย ถือว่า ไม่ได้รับความเสมอภาคกันในกฎหมาย ถูกติตรอน ถูกละเมิดและถูกจำกัดสิทธิและเสรีภาพในบุคคล และทรัพย์สินโดยไม่ได้รับความคุ้มครองดังเห็นได้จากขณะนี้ยังมีได้มีคำพิพากษาในส่วนของคดีอาญา

ว่าลูกหนี้ทั้งสิบได้กระทำความผิดตามพระราชกำหนดดังกล่าว แต่ลูกหนี้ทั้งสิบกลับถูกยึดและอายัดทรัพย์สิน และถูกฟ้องเป็นคดีล้มละลายตามที่กล่าวมา

ศาลล้มละลายกลางได้วินิจฉัยในคดีล้มละลายว่า แม้การกระทำของลูกหนี้ทั้งสิบ ยังมิได้เป็นการกระทำความผิดตามพระราชกำหนดฯ แต่ได้อยู่ในฐานะเป็นผู้ต้องหาแล้ว จึงได้มีคำสั่งให้ลูกหนี้ทั้งสิบถูกพิทักษ์ทรัพย์เด็ดขาด โดยลูกหนี้ทั้งสิบยังมิได้ถูกพิพากษาว่าได้กระทำความผิดในส่วนของการผิดอาญาแต่อย่างใด ทั้งที่มูลเหตุที่นำมาสู่การฟ้องคดีอาญาเกิดขึ้นจากพระราชกำหนดดังกล่าว ก็ชอบที่จะได้รับการพิจารณาวินิจฉัยและชี้แจงน้ำหนักพยานหลักฐานทั้งปวงเสียก่อน จนแน่ใจว่า การกระทำนั้นเป็นความผิด และผู้ร้องทั้งสองเป็นผู้กระทำความผิดนั้นจริง แต่การที่ลูกหนี้ทั้งสิบถูกพิทักษ์ทรัพย์เด็ดขาดเสียก่อนเช่นนี้ ทำให้ลูกหนี้ทั้งสิบไม่อาจดำรงชีวิตเช่นเดียวกับบุคคลทั่วไป เพราะผลของคำสั่งพิทักษ์ทรัพย์เด็ดขาดมีผลกระทบต่อชีวิต ทรัพย์สิน และความเป็นอยู่ของผู้ร้อง ทำให้ตกอยู่ในฐานะเป็นบุคคลล้มละลาย ดังนั้น การที่บทบัญญัติในพระราชกำหนดดังกล่าวให้อำนาจพนักงานเจ้าหน้าที่ทำการยึดหรืออายัดทรัพย์สิน รวมถึงการฟ้องล้มละลาย และการที่ศาลจะมีคำสั่งพิทักษ์ทรัพย์เด็ดขาด รวมทั้งอำนาจจัดการทรัพย์สินของเจ้าพนักงานพิทักษ์ทรัพย์ จึงเป็นบทบัญญัติที่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๔ มาตรา ๒๖ มาตรา ๒๕ มาตรา ๓๐ วรรคหนึ่ง มาตรา ๓๓ และมาตรา ๔๘ วรรคหนึ่ง และขอให้ศาลอุทธรณ์ส่งความเห็นตามทางการเพื่อศาลรัฐธรรมนูญจะได้พิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๔

ศาลอุทธรณ์พิจารณาแล้วเห็นว่า บทบัญญัติในมาตรา ๘ และมาตรา ๑๐ แห่งพระราชกำหนดการกู้ยืมเงินที่เป็นการฉ้อโกงประชาชน พ.ศ. ๒๕๒๙ ยังไม่มีคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญว่า ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญหรือไม่ จึงให้ส่งคำร้องของจำเลยให้ศาลรัฐธรรมนูญเพื่อพิจารณาวินิจฉัย ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๔ โดยให้รอการพิจารณาพิพากษาคดีไว้ชั่วคราว และให้จำหน่ายคดีออกจากสารบบความของศาลอุทธรณ์

สำนักงานศาลยุติธรรมส่งคำร้องของจำเลยที่ขอให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๔ โดยสรุปว่า คำร้องดังกล่าวมีประเด็นที่ขอให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่า พระราชกำหนดการกู้ยืมเงินที่เป็นการฉ้อโกงประชาชน พ.ศ. ๒๕๒๙ และพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมพระราชกำหนดการกู้ยืมเงินที่เป็นการฉ้อโกงประชาชน พ.ศ. ๒๕๒๙ พ.ศ. ๒๕๓๔ มาตรา ๘ และมาตรา ๑๐ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๔ มาตรา ๒๖ มาตรา ๒๕ มาตรา ๓๐ วรรคหนึ่ง มาตรา ๓๓ และมาตรา ๔๘ วรรคหนึ่ง

ศาลรัฐธรรมนูญมีคำสั่งรับคำร้องไว้พิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๔

ประเด็นที่ศาลรัฐธรรมนูญต้องพิจารณาวินิจฉัยมีว่า พระราชกำหนดการกู้ยืมเงินที่เป็นการฉ้อโกงประชาชน พ.ศ. ๒๕๒๙ มาตรา ๘ และมาตรา ๑๐ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๔ มาตรา ๒๖ มาตรา ๒๘ มาตรา ๓๐ วรรคหนึ่ง มาตรา ๓๓ และมาตรา ๔๘ วรรคหนึ่ง หรือไม่

ข้อกฎหมาย

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐

มาตรา ๔ บัญญัติว่า “ศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ สิทธิและเสรีภาพของบุคคลย่อมได้รับความคุ้มครอง”

มาตรา ๒๖ บัญญัติว่า “การใช้อำนาจอขององค์กรของรัฐทุกองค์กร ต้องคำนึงถึงศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ สิทธิและเสรีภาพตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญนี้”

มาตรา ๒๘ บัญญัติว่า “การจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลที่รัฐธรรมนูญรับรองไว้จะกระทำมิได้ เว้นแต่โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายเฉพาะเพื่อการที่รัฐธรรมนูญนี้กำหนดไว้และเท่าที่จำเป็นเท่านั้น และจะกระทบกระเทือนสาระสำคัญแห่งสิทธิและเสรีภาพนั้นมิได้”

กฎหมายตามวรรคหนึ่งต้องมีผลใช้บังคับเป็นการทั่วไปและไม่มุ่งหมายให้ใช้บังคับแก่กรณีใดกรณีหนึ่งหรือแก่บุคคลใดบุคคลหนึ่งเป็นการเจาะจง ทั้งต้องระบุบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญที่ให้อำนาจในการตรากฎหมายนั้นด้วย

บทบัญญัติวรรคหนึ่งและวรรคสองให้นำมาใช้บังคับกับกฎหรือข้อบังคับที่ออกโดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายด้วย โดยอนุโลม”

มาตรา ๓๐ วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า “บุคคลย่อมเสมอกันในกฎหมายและได้รับความคุ้มครองตามกฎหมายเท่าเทียมกัน”

มาตรา ๓๓ บัญญัติว่า “ในคดีอาญา ต้องสันนิษฐานไว้ก่อนว่าผู้ต้องหาหรือจำเลยไม่มีความผิด ก่อนมีคำพิพากษาอันถึงที่สุดแสดงว่าบุคคลใดได้กระทำความผิด จะปฏิบัติต่อบุคคลนั้นเสมือนเป็นผู้กระทำความผิดมิได้”

มาตรา ๔๘ วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า “สิทธิของบุคคลในทรัพย์สินย่อมได้รับความคุ้มครอง ขอบเขตแห่งสิทธิและการจำกัดสิทธิเช่นว่านี้ ย่อมเป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติ”

พระราชกำหนดการกู้ยืมเงินที่เป็นการฉ้อโกงประชาชน พ.ศ. ๒๕๒๗ และพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมพระราชกำหนดการกู้ยืมเงินที่เป็นการฉ้อโกงประชาชน พ.ศ. ๒๕๒๗ (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๔๕

มาตรา ๔ บัญญัติว่า “ผู้ใดโฆษณาหรือประกาศให้ปรากฏต่อประชาชนหรือกระทำความด้วยประการใด ๆ ให้ปรากฏแก่บุคคลตั้งแต่สิบคนขึ้นไปว่า ในการกู้ยืมเงิน ตนหรือบุคคลใดจะจ่ายหรืออาจจ่ายผลประโยชน์ตอบแทนให้ตามพฤติการณ์แห่งการกู้ยืมเงิน ในอัตราที่สูงกว่าอัตราดอกเบี้ยสูงสุดที่สถาบันการเงินตามกฎหมายว่าด้วยดอกเบี้ยเงินให้กู้ยืมของสถาบันการเงินจะพึงจ่ายได้ โดยที่ตนรู้หรือควรรู้อยู่แล้วว่าตนหรือบุคคลนั้นจะนำเงินจากผู้ให้กู้ยืมเงินรายนั้นหรือรายอื่นมาจ่ายหมุนเวียนให้แก่ผู้ให้กู้ยืมเงิน หรือโดยที่ตนรู้หรือควรรู้อยู่แล้วว่า ตนหรือบุคคลนั้นไม่สามารถประกอบกิจการใด ๆ โดยชอบด้วยกฎหมายที่จะให้ผลประโยชน์ตอบแทนพอเพียงที่จะนำมาจ่ายในอัตรานั้นได้ และในการนั้นเป็นเหตุให้ตนหรือบุคคลใดได้กู้ยืมเงินไปผู้นั้นกระทำความผิดฐานกู้ยืมเงินที่เป็นการฉ้อโกงประชาชน

ผู้ใดไม่มีใบอนุญาตให้ประกอบธุรกิจเกี่ยวกับปัจจัยชำระเงินต่างประเทศตามกฎหมายว่าด้วยการควบคุมการแลกเปลี่ยนเงิน ดำเนินการ หรือให้พนักงาน ลูกจ้าง หรือบุคคลใดดำเนินการโฆษณา ประกาศหรือชักชวนประชาชนให้ลงทุน โดย

- (๑) ซื้อหรือขายเงินตราสกุลใดสกุลหนึ่งหรือหลายสกุล หรือ
- (๒) เก่งกำไรหรืออาจจะได้รับผลประโยชน์จากการเปลี่ยนแปลงของอัตราแลกเปลี่ยนเงินให้ถือว่าผู้นั้นกระทำความผิดฐานกู้ยืมเงินที่เป็นการฉ้อโกงประชาชนด้วย”

มาตรา ๕ บัญญัติว่า “ผู้ใดกระทำการดังต่อไปนี้

- (๑) ในการกู้ยืมเงินหรือจะกู้ยืมเงิน
 - (ก) มีการโฆษณาหรือประกาศแก่บุคคลทั่วไป หรือโดยการแพร่ข่าวด้วยวิธีอื่นใด หรือ
 - (ข) ดำเนินกิจการกู้ยืมเงินเป็นปกติธุระ หรือ
 - (ค) จัดให้มีผู้รับเงินในการกู้ยืมเงินในแหล่งต่าง ๆ หรือ
 - (ง) จัดให้มีบุคคลตั้งแต่ห้าคนขึ้นไป ไปชักชวนบุคคลต่าง ๆ เพื่อให้มีการให้กู้ยืมเงิน หรือ
 - (จ) ได้กู้ยืมเงินจากผู้ให้กู้ยืมเงินเกินสิบคนซึ่งมีจำนวนเงินกู้ยืมรวมกันตั้งแต่ห้าล้านบาทขึ้นไป
- อันมิใช่การกู้ยืมเงินจากสถาบันการเงินตามกฎหมายว่าด้วยดอกเบี้ยเงินให้กู้ยืมของสถาบันการเงิน และ

(๒) ผู้ขึ้น

(ก) จ่าย หรือโฆษณา ประกาศ แพร่ข่าว หรือตกลงว่าจะจ่ายผลประโยชน์ตอบแทน ให้แก่ผู้ให้กู้ยืมเงิน ในอัตราที่สูงกว่าอัตราดอกเบี้ยสูงสุดที่สถาบันการเงินตามกฎหมายว่าด้วยดอกเบี้ยเงินให้กู้ยืมของสถาบันการเงิน จะพึงจ่ายได้ หรือ

(ข) ไม่ยอมปฏิบัติตามคำสั่งของพนักงานเจ้าหน้าที่ตามมาตรา ๗ (๑) (๒) หรือ (๓) หรือกิจการของผู้ขึ้นตามทีผู้ขึ้นได้ให้ข้อเท็จจริงต่อพนักงานเจ้าหน้าที่ตามมาตรา ๗ ไม่ปรากฏหลักฐานพอที่จะเชื่อได้ว่า เป็นกิจการที่ให้ผลประโยชน์ตอบแทนพอเพียงที่จะนำมาจ่ายให้แก่ผู้ให้กู้ยืมเงินทั้งหลาย

ผู้ขึ้นต้องระวางโทษเช่นเดียวกับผู้กระทำความผิดฐานกู้ยืมเงินที่เป็นการฉ้อโกงประชาชนตามมาตรา ๔ ทั้งนี้ เว้นแต่ผู้ขึ้นจะสามารถพิสูจน์ได้ว่า กิจการของตนหรือของบุคคลที่ตนอ้างถึงนั้น เป็นกิจการที่ให้ผลประโยชน์ตอบแทนพอเพียงที่จะนำมาจ่ายตามที่ตนได้กล่าวอ้าง หรือหากกิจการดังกล่าวไม่อาจให้ผลประโยชน์ตอบแทนพอเพียง ก็จะต้องพิสูจน์ได้ว่ากรณีดังกล่าวได้เกิดขึ้นเนื่องจากสถานการณ์ทางเศรษฐกิจที่ผิดปกติอันไม่อาจคาดหมายได้ หรือมีเหตุอันสมควรอย่างอื่น”

มาตรา ๘ บัญญัติว่า “ถ้าพนักงานเจ้าหน้าที่มีเหตุอันควรเชื่อว่า ผู้กู้ยืมเงินผู้ใดเป็นผู้ต้องหาว่ากระทำความผิดตามมาตรา ๔ หรือมาตรา ๕ มีหนี้สินล้นพ้นตัวตามกฎหมายว่าด้วยการล้มละลาย หรือมีสินทรัพย์ไม่พอชำระหนี้สิน และเห็นสมควรให้มีการดำเนินการยึดหรืออายัดทรัพย์สินของผู้ขึ้นไว้ก่อนเพื่อคุ้มครองประโยชน์ของประชาชนผู้ให้กู้ยืมเงิน ให้พนักงานเจ้าหน้าที่โดยอนุมัติของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังมีอำนาจสั่งยึดหรืออายัดทรัพย์สินของผู้ขึ้นไว้ก่อนได้ แต่จะยึดหรืออายัดทรัพย์สินไว้เกินกว่าเก้าสิบวันไม่ได้ เว้นแต่ในกรณีมีการฟ้องคดีต่อศาลตามมาตรา ๕ หรือมาตรา ๑๐ ให้คำสั่งยึดหรืออายัดดังกล่าวยังคงมีผลต่อไปจนกว่าศาลจะสั่งเป็นอย่างอื่น

เมื่อได้มีการยึดหรืออายัดทรัพย์สินของผู้ใดไว้ตามวรรคหนึ่ง หรือเมื่อพนักงานเจ้าหน้าที่มีเหตุอันควรเชื่อว่าผู้กู้ยืมเงินที่ผู้ต้องหาว่ากระทำความผิดตามมาตรา ๔ หรือมาตรา ๕ มีหนี้สินล้นพ้นตัวตามกฎหมายว่าด้วยการล้มละลาย หรือมีสินทรัพย์ไม่พอชำระหนี้สิน แต่ยังไม่สมควรสั่งยึดหรืออายัดทรัพย์สินตามวรรคหนึ่ง ให้พนักงานเจ้าหน้าที่ส่งเรื่องให้พนักงานอัยการเพื่อพิจารณาดำเนินคดีล้มละลายต่อไปตามมาตรา ๑๐

การยึดหรืออายัดทรัพย์สินตามวรรคหนึ่ง ให้นำบทบัญญัติตามประมวลกฎหมายที่เกี่ยวกับการยึดหรืออายัดทรัพย์สินมาใช้บังคับโดยอนุโลม”

มาตรา ๑๐ บัญญัติว่า “เพื่อคุ้มครองประโยชน์ของประชาชนผู้ให้กู้ยืมเงิน ให้พนักงานอัยการ มีอำนาจฟ้องผู้กู้ยืมเงินที่ เป็นผู้ต้องหาว่ากระทำความผิดตามมาตรา ๔ หรือมาตรา ๕ เป็นบุคคลล้มละลายได้ เมื่อ

- (๑) เป็นผู้ที่มีหนี้สินล้นพ้นตัว หรือมีสินทรัพย์ไม่พอชำระหนี้สินได้
- (๒) เป็นหนี้ผู้ให้กู้ยืมเงินรายหนึ่งหรือหลายรายเป็นจำนวนไม่น้อยกว่าหนึ่งแสนบาท และ
- (๓) หนี้้นั้นอาจกำหนดจำนวนได้โดยแน่นอน ไม่ว่าหนี้้นั้นจะถึงกำหนดชำระโดยพลันหรือในอนาคตก็ตาม

การฟ้องคดีล้มละลายตามวรรคหนึ่ง ให้ดำเนินกระบวนการพิจารณาไปตามกฎหมายว่าด้วยการล้มละลาย โดยให้ถือว่าพนักงานอัยการมีฐานะและสิทธิหน้าที่เสมือนเจ้าหนี้ผู้เป็นโจทก์ และให้ได้รับยกเว้นค่าธรรมเนียม ค่าฤชาธรรมเนียม หรือการต้องวางเงินประกันต่าง ๆ ตามกฎหมายดังกล่าว

ในการพิจารณาคดีล้มละลาย ถ้าศาลพิจารณาได้ความจริงตามวรรคหนึ่ง ให้ศาลมีคำสั่งพิทักษ์ทรัพย์ ลูกหนี้เด็ดขาด

ในการพิพากษาคดีล้มละลายตามมาตรา นี้ ให้ศาลมีอำนาจกำหนดหลักเกณฑ์เกี่ยวกับส่วนแบ่ง ทรัพย์สินของเจ้าหนี้ในลำดับ (๘) ของมาตรา ๑๓๐ แห่งพระราชบัญญัติล้มละลาย พุทธศักราช ๒๔๘๓ เพื่อให้เกิดความเป็นธรรมแก่เจ้าหนี้ทั้งหลาย โดยให้คำนึงถึงผลประโยชน์ตอบแทนที่เจ้าหนี้ผู้ให้กู้ยืมเงิน แต่ละรายได้รับมาแล้วก่อนมีการดำเนินคดีล้มละลายประกอบด้วย”

คำวินิจฉัย

ข้อเท็จจริงตามคำร้องและการพิจารณาปรากฏว่าบริษัท บลิสเซอร์ อินเตอร์กรุ๊ป จำกัด กับพวก ซึ่งเป็นจำเลยได้ยื่นคำร้องโต้แย้งว่าจำเลยที่ ๑ ได้จดทะเบียนเป็นนิติบุคคลมีวัตถุประสงค์ประกอบกิจการ ให้บริการจัดหาหรือจองสถานที่พักตากอากาศ สถานที่พักผ่อนหย่อนใจ เช่น โรงแรม รีสอร์ททั้งในและนอกราชอาณาจักร รวมทั้งจัดหาค่าพาหนะไปรับส่ง จัดทัวร์นำเที่ยวยังสถานที่ต่าง ๆ รวมทั้งอำนวยความสะดวกต่าง ๆ เช่น แจกข้าวสาร ข้อมูลต่าง ๆ เกี่ยวกับการท่องเที่ยว โดยให้บริการเฉพาะสมาชิกของจำเลยที่ ๑ เท่านั้น

จำเลยที่ ๑ ได้ประกาศโฆษณาชักชวนประชาชนทั่วไปให้เข้าสมัครเป็นสมาชิกของจำเลยที่ ๑ โดยเรียกเก็บค่าสมาชิกในอัตราคนละ ๓๐,๐๐๐ บาท และ ๖๐,๐๐๐ บาท สมาชิกจะได้รับสิทธิในการบริการ จัดหาสถานที่พักตากอากาศ โรงแรม สถานที่ออกกำลังกาย รวมทั้งการได้รับบริการและจัดซื้อสินค้า ในห้างสรรพสินค้า ร้านอาหาร และโรงพยาบาลในราคาที่ลดเป็นพิเศษ นอกจากนั้นหากสมาชิกคนใด

สามารถชักจูงบุคคลภายนอกเข้ามาเป็นสมาชิกใหม่ได้ จำเลยที่ ๑ จะจ่ายผลประโยชน์ตอบแทนให้กับผู้ชักจูงในอัตราสูง เป็นการจูงใจให้สมาชิกเหล่านั้นหาสมาชิกรายใหม่ต่อไป ซึ่งการกระทำดังกล่าวนี้เป็นไปในลักษณะแชร์ลูกโซ่ มีผู้ร้องเรียนบางรายได้ขอใช้สิทธิบริการแต่กลับไม่ได้รับบริการตามเงื่อนไขที่จำเลยที่ ๑ กำหนดไว้จึงถูกดำเนินคดีตามพระราชกำหนดการกู้ยืมเงินที่เป็นการฉ้อโกงประชาชน พ.ศ. ๒๕๒๗

เมื่อพิจารณาลักษณะการประกอบธุรกิจของจำเลยที่ ๑ ตามวัตถุประสงค์ที่ได้จดทะเบียนไว้ถือว่าเป็นธุรกิจการให้บริการที่มีการลงทุนค่อนข้างสูงมีรายจ่ายต่อเนื่อง ผลประโยชน์ที่ได้รับก็เพียงจากเงินค่าสมาชิกเท่านั้น หากไม่มีสมาชิกหมุนเวียนเพิ่มเติมธุรกิจบริการดังกล่าวย่อมสิ้นสุดลงในระยะเวลาหนึ่งต่อมา ดังนั้นการใช้กุศโลบายหรือยุทธศาสตร์การหาสมาชิกเพิ่มเติมจึงเป็นเรื่องของการหารายได้ในการประกอบธุรกิจให้ธุรกิจของตนอยู่และดำเนินไปได้อย่างยาวนานและคุ้มทุน ซึ่งเป็นข้อเท็จจริงของการประกอบธุรกิจที่มีความเสี่ยงโดยทั่วไป จึงเป็นเรื่องปกติธรรมดาของจำเลยที่ ๑ ในการให้ผลประโยชน์ตอบแทนกับสมาชิกผู้ช่วยเหลือหาลูกค้าให้บริษัทซึ่งธุรกิจอื่นที่มีความเสี่ยงก็ดำเนินกุศโลบายในการทำงานเหมือนกัน เช่นบริษัทประกันภัยเป็นต้นที่ให้ผลประโยชน์ตอบแทนแก่พนักงานผู้หาลูกค้าประกันได้โดยรวมรายละกว่าร้อยละ ๓๐ ของยอดเงินประกัน (งวดแรกและงวดที่ส่งต่อ ๆ มาโดยไม่ขาดตอน) จึงเห็นได้ว่าเป็นบริษัท (นิติบุคคล) ที่ประกอบอาชีพปกติทั่วไป การพิสดารวินิจฉัยการให้บริการไม่ครบถ้วนตามข้อกำหนดในสัญญาก็เป็นเรื่องที่คู่กรณีแต่ละราย ต้องดำเนินการกันตามกระบวนการยุติธรรมไปต่างหากอย่างไรก็ตามในการประกอบธุรกิจตามความเป็นจริงของจำเลยที่ ๑ อาจเข้าข่ายอันเป็นความผิดจนถูกดำเนินคดีตามพระราชกำหนดการกู้ยืมเงินที่เป็นการฉ้อโกงประชาชน พ.ศ. ๒๕๒๗ เรื่องอยู่ในระหว่างสอบสวนดำเนินคดีทางอาญา และมีมูลพอพ้อง พนักงานสอบสวนจึงส่งเรื่องให้อัยการสูงสุดพิจารณาฟ้องจำเลยทั้งสิบให้เป็นบุคคลล้มละลายตามพระราชกำหนดการกู้ยืม ๑ มาตรา ๑๐ ประกอบมาตรา ๘ ศาลล้มละลายกลางได้มีคำสั่งพิทักษ์ทรัพย์ลูกหนี้ทั้งสิบเด็ดขาด จำเลยที่ ๑ กับพวก จึงได้อุทธรณ์คำสั่งและยื่นคำร้องโต้แย้งว่าพระราชกำหนดการกู้ยืมเงิน ๑ มาตรา ๘ และมาตรา ๑๐ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๔ มาตรา ๒๖ มาตรา ๒๕ มาตรา ๓๐ วรรคหนึ่ง มาตรา ๓๓ และมาตรา ๔๘ วรรคหนึ่ง ขอให้ส่งเรื่องให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยดังที่ปรากฏตามข้อเท็จจริง

๑. พิจารณาแล้ว พระราชกำหนดการกู้ยืมเงิน ๑ มาตรา ๘ ให้อำนาจพนักงานเจ้าหน้าที่มีอำนาจสั่งยึดหรืออายัดทรัพย์สินผู้ต้องหาว่ากระทำความผิดตามพระราชกำหนดการกู้ยืมเงิน ๑ มาตรา ๔ หรือมาตรา ๕ (ข้อหากู้ยืมเงินที่เป็นการฉ้อโกงประชาชน) และส่งให้อัยการฟ้องล้มละลายตามมาตรา ๑๐ ได้

ส่วนมาตรา ๑๐ พระราชกำหนดดังกล่าวให้อำนาจพนักงานอัยการฟ้องผู้ต้องหาที่ถูกกล่าวหาว่ากระทำความผิดตามมาตรา ๔ หรือมาตรา ๕ แห่งพระราชกำหนดการกู้ยืมเงิน ฯ เป็นบุคคลล้มละลายได้ และให้อำนาจศาลมีคำสั่งพิทักษ์ทรัพย์ลูกหนี้เด็ดขาด พินาศและกำหนดหลักเกณฑ์การแบ่งทรัพย์สินให้เจ้าหนี้ได้

ข้อเท็จจริงในเรื่องนี้ปรากฏว่าศาลล้มละลายกลางรับคำฟ้องไว้พิจารณาและมีคำสั่งพิทักษ์ทรัพย์จำเลยทั้งสิบเด็ดขาด มาตรา ๘ และมาตรา ๑๐ แห่งพระราชกำหนดการกู้ยืมเงิน ฯ จึงเป็นบทกฎหมายที่ศาลใช้บังคับแก่คดี อยู่ในหลักเกณฑ์ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๔ ศาลรัฐธรรมนูญสามารถรับไว้พิจารณาและวินิจฉัยได้

๒. พระราชกำหนดการกู้ยืมเงินที่เป็นการฉ้อโกงประชาชน ฯ เป็นกฎหมายที่มีฐานความผิดจากการกระทำที่ไม่สุจริตทางแพ่ง โดยมีบทบัญญัติของกฎหมายรวมกันไว้ ทั้งกฎหมายสารบัญญัติและกฎหมายวิธีสบัญญัติ และยังนำเอากฎหมายเฉพาะ ได้แก่ กฎหมายล้มละลายเข้ามาเกี่ยวข้องด้วย จึงมีความแตกต่างจากกฎหมายฉบับอื่น ๆ เพราะเป็นกฎหมายที่รวมเอาการกำหนดหลักเกณฑ์ความผิดและวิธีปฏิบัติ และการติดตามทรัพย์คืนให้ผู้เสียหายไว้ในกฎหมายฉบับเดียวกัน อีกทั้งพระราชกำหนดการกู้ยืมเงินที่เป็นการฉ้อโกงประชาชน ฯ เป็นบทบัญญัติที่มีลักษณะพิเศษแตกต่างไปจากความรับผิดชอบฉ้อโกงตามประมวลกฎหมายอาญา ซึ่งผู้มีใจทุจริตมักจะใช้ช่องโหว่ของกฎหมายเป็นช่องทางหลบเลี่ยงการกระทำที่เข้าข่ายเป็นความผิดและใช้เป็นข้อต่อสู้คดีเพื่อคุ้มครองประชาชน ประโยชน์สาธารณะและรักษาความมั่นคงของรัฐจึงออกกฎหมายดังกล่าวเพื่อใช้บังคับไว้เป็นพิเศษต่างหาก ดังจะเห็นได้ว่าบทบัญญัติและเจตนารมณ์ของพระราชกำหนดนี้ ตามมาตรา ๔ มาตรา ๕ มาตรา ๗ และมาตรา ๘ บัญญัติวิธีการและลักษณะของการกู้ยืมเงินไว้ และบัญญัติถึงการที่จะปราบปรามการกระทำที่จะเป็นการฉ้อโกงประชาชนกับวางมาตรการเพื่อคุ้มครองประโยชน์ของประชาชนที่ได้รับความเสียหายจากการถูกหลอกลวงและรักษาความมั่นคงทางเศรษฐกิจของประเทศ โดยได้กำหนดมาตรการต่าง ๆ ไว้เพื่อการคุ้มครองประชาชนส่วนรวมและให้พนักงานเจ้าหน้าที่ของรัฐเท่านั้นมีอำนาจใช้มาตรการดังกล่าวนี้ได้ ทั้งนี้เพื่อให้กรณีเสร็จเด็ดขาดไปทันทีและความผิดตามพระราชกำหนดนี้รัฐเป็นผู้ฟ้องคดีได้ และเพื่อให้เกิดความรวดเร็วในการติดตามเอาทรัพย์สินจากผู้กระทำความผิด พระราชกำหนดการกู้ยืมเงินที่เป็นการฉ้อโกงประชาชน ฯ จึงบัญญัติให้อำนาจพนักงานอัยการฟ้องผู้กระทำความผิดตามพระราชกำหนด ฯ เป็นคดีอาญาและฟ้องให้บุคคลดังกล่าวเป็นบุคคลล้มละลาย และให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังและรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยมีอำนาจแต่งตั้งพนักงาน

เจ้าหน้าที่เพื่อปฏิบัติการตามพระราชกำหนดนี้ รวมทั้งมีอำนาจยึดหรืออายัดทรัพย์สินของผู้กระทำความผิดตามพระราชกำหนด ฯ โดยอนุมัติของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง

พระราชกำหนดการกู้ยืมเงินที่เป็นการฉ้อโกงประชาชน ฯ มีเจตนารมณ์ใช้บังคับกับผู้กู้ยืมเงิน และในกรณีที่ผู้กู้ยืมเงินเป็นนิติบุคคล ให้หมายความรวมถึงผู้ซึ่งลงนามในสัญญาหรือตราสารการกู้ยืมเงินในฐานะผู้แทนของนิติบุคคลนั้นด้วย และมีเจตนารมณ์ให้ความคุ้มครองผู้ให้กู้ยืมเงิน รวมถึงบุคคลซึ่งผู้ให้กู้ยืมเงินระบุให้ได้รับค้ำประกันเงินหรือผลประโยชน์ตอบแทนจากผู้กู้ยืม ซึ่งการกู้ยืมเงินตามความหมายแห่งพระราชกำหนด ฯ ได้แก่ การรับเงิน ทรัพย์สิน หรือผลประโยชน์ตอบแทนอื่นใด ไม่ว่าในลักษณะของการรับฝาก การกู้ การยืม การจำหน่ายบัตรหรือสิ่งอื่นใด การรับเข้าเป็นสมาชิก การรับเข้าร่วมลงทุน การรับเข้าร่วมกระทำการอย่างใดอย่างหนึ่ง หรือในลักษณะอื่นใด โดยผู้กู้ยืมเงินหรือบุคคลอื่นจ่ายผลประโยชน์ตอบแทน หรือตกลงว่าจะจ่ายผลประโยชน์ตอบแทนแก่ผู้ให้กู้ยืมเงิน ไม่ว่าจะเป็นการรับเพื่อตนเองหรือรับในฐานะตัวแทนหรือลูกจ้างของผู้กู้ยืมเงิน หรือของผู้ให้กู้ยืมเงิน หรือในฐานะอื่นใด และไม่ว่าการรับหรือจ่ายเงิน ทรัพย์สิน ผลประโยชน์อื่นใด หรือผลประโยชน์ตอบแทนนั้น จะกระทำด้วยวิธีการใด ๆ ซึ่งการจ่ายผลประโยชน์ตอบแทนนั้น หมายถึง เงิน ทรัพย์สิน หรือผลประโยชน์อื่นใดที่ผู้กู้ยืมเงินหรือบุคคลอื่นจ่ายหรือจะจ่ายให้แก่ผู้ให้กู้ยืมเงิน โดยจ่ายเป็นดอกเบี้ย เงินปันผลหรือลักษณะอื่นใด

พระราชกำหนดการกู้ยืมเงินที่เป็นการฉ้อโกงประชาชน ฯ จึงเป็นกฎหมายที่เจาะจงบังคับใช้เฉพาะการกู้ยืมเงินจากประชาชน โดยให้ผลประโยชน์ตอบแทนสูงผิดปกติ และไม่สามารถพิสูจน์ได้นำเงินดังกล่าวไปประกอบกิจการใด พร้อมกับเชื่อกันว่า ผลประโยชน์ตอบแทนนั้น อาจนำวิธีการนำเงินจากผู้ให้กู้ยืมเงินรายเก่าเอามาให้ผู้กู้ยืมเงินรายใหม่

ในคดีนี้ ผู้ร้องซึ่งเป็นจำเลยที่ ๑ และจำเลยที่ ๓ ได้แย้งว่า การที่บทบัญญัติแห่งพระราชกำหนดการกู้ยืมเงินที่เป็นการฉ้อโกงประชาชน พ.ศ. ๒๕๒๗ มาตรา ๘ และมาตรา ๑๐ ที่ให้อำนาจพนักงานเจ้าหน้าที่ใช้ดุลพินิจทำการยึดหรืออายัดทรัพย์สินของผู้ร้อง รวมถึงการให้พนักงานอัยการมีอำนาจฟ้องผู้กู้ยืมเงินที่ผู้ต้องหาว่ากระทำความผิดตามมาตรา ๔ หรือมาตรา ๕ ให้เป็นบุคคลล้มละลาย และการที่ศาลจะมีคำสั่งพิทักษ์เด็ดขาด รวมทั้งอำนาจจัดการทรัพย์สินของเจ้าพนักงานพิทักษ์ทรัพย์เสมือนหนึ่งว่าจำเลยผู้ได้แย้งถูกศาลพิพากษาว่าเป็นผู้กระทำความผิดตามพระราชกำหนด ฯ นั้นแล้ว พระราชกำหนด ฯ มาตรา ๘ และมาตรา ๑๐ จึงเป็นบทบัญญัติที่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๔ มาตรา ๒๖ มาตรา ๒๕ มาตรา ๓๐ วรรคหนึ่ง มาตรา ๓๓ และมาตรา ๔๘ วรรคหนึ่ง

“ผู้ต้องหา” ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา ๒ หมายถึงบุคคลผู้ถูกกล่าวหาว่า ได้กระทำความผิด แต่ยังมีได้ถูกฟ้องต่อศาล และเมื่อปรากฏว่า กระบวนการคลังได้ทำการร้องทุกข์กล่าวโทษต่อ พนักงานสอบสวนว่าผู้กู้ยืมเงินกระทำความผิดตามมาตรา ๔ หรือมาตรา ๕ แห่งพระราชกำหนดการกู้ยืม ที่เป็นการถือโกงประชาชนแล้ว ในระหว่างการสอบสวนของพนักงานสอบสวน ผู้กู้ยืมเงินมีสถานะเป็นผู้ต้องหา มาตรา ๘ แห่งพระราชกำหนดการกู้ยืมเงิน ฯ ให้อำนาจพนักงานเจ้าหน้าที่สามารถใช้ดุลพินิจได้ หากมีเหตุ อันควรเชื่อว่าผู้ต้องหาดังกล่าวมีหนี้สินล้นพ้นตัวตามกฎหมายว่าด้วยการล้มละลาย หรือมีทรัพย์สินไม่พอ ชำระหนี้ สามารถดำเนินการยึดหรืออายัดทรัพย์สินของผู้นั้นไว้ก่อนได้ โดยอนุมัติของรัฐมนตรีว่าการ กระทรวงการคลัง โดยให้ยึดหรืออายัดทรัพย์สินไว้ได้เพียง ๕๐ วัน เว้นแต่มีการฟ้องคดีอาญา หรือ คดีล้มละลายต่อศาล ทำให้คำสั่งยึดหรืออายัดดังกล่าวยังคงมีผลต่อไปจนกว่าศาลจะสั่งเป็นอย่างอื่น

เจตนารมณ์ของการยึดหรืออายัดทรัพย์สินตามพระราชกำหนดการกู้ยืมเงิน ฯ มาตรา ๘ ในขณะที่ ผู้กู้ยืมเงินอยู่ระหว่างการสอบสวนของพนักงานสอบสวนหรือเจ้าหน้าที่ตำรวจ ซึ่งมีสถานะเป็นเพียงผู้ต้องหานั้น เนื่องจากเพื่อเป็นการคุ้มครองประโยชน์ของประชาชนผู้ให้กู้ยืมเงิน จึงต้องให้พนักงานเจ้าหน้าที่รีบทำการยึด หรืออายัดทรัพย์สิน ก่อนที่ผู้ต้องหาจะยกย้ายถ่ายเทซ่อนเร้น ด้วยวิธีการต่าง ๆ เพราะเมื่อศาลมีคำพิพากษาว่า ผู้กู้ยืมเงินกระทำความผิดตามพระราชกำหนดการกู้ยืมเงิน ฯ มาตรา ๔ หรือมาตรา ๕ หรือล้มละลายแล้ว จะได้นำทรัพย์สินที่ยึดไว้มาคืนให้แก่ผู้ให้กู้ยืมต่อไป ซึ่งการยึดหรืออายัดทรัพย์สินของผู้ต้องหาดังกล่าว เป็นแนวทางเดียวกันกับการคุ้มครองชั่วคราวก่อนมีคำพิพากษาในคดีแพ่งตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณา ความแพ่ง มาตรา ๒๕๔ (๑) กล่าวคือ โจทก์ชอบที่จะยื่นคำขอฝ่ายเดียวต่อศาลพร้อมกับคำฟ้องหรือในเวลาใด ๆ ก่อนพิพากษาเพื่อจัดให้มีวิธีคุ้มครองใด ๆ เช่น ให้ยึดหรืออายัดทรัพย์สินที่พิพาทหรือทรัพย์สินของจำเลย ทั้งหมดหรือบางส่วนไว้ก่อนพิพากษา รวมทั้งจำนวนเงินหรือทรัพย์สินของบุคคลภายนอกซึ่งถึงกำหนดชำระแก่ จำเลย เพื่อคุ้มครองโจทก์ภายหลังเมื่อศาลมีคำพิพากษาว่าโจทก์เป็นฝ่ายชนะคดี สำหรับวิธีการยึดหรืออายัด ทรัพย์สิน มาตรา ๘ แห่งพระราชกำหนดการกู้ยืมเงิน ฯ ให้นำบทบัญญัติตามประมวลกฎหมายรัษฎากร ที่เกี่ยวกับการยึดหรืออายัดทรัพย์สินมาใช้บังคับโดยอนุโลม ซึ่งมาตรา ๑๒ แห่งประมวลรัษฎากรได้บัญญัติ เกี่ยวกับการยึดหรืออายัดทรัพย์สินไว้ โดยมาตรา ๑๒ ได้บัญญัติให้อำนาจอธิบดีหรือผู้ว่าราชการจังหวัด หรือนายอำเภอแล้วแต่กรณี ในการสั่งยึดหรืออายัดและขายทอดตลาดทรัพย์สินของผู้ต้องรับผิดเสียภาษีอากร หรือนำส่งภาษีอากร เพื่อนำเงินที่ได้จากการขายทอดตลาดมาชำระค่าภาษีอากรค้างโดยมีต้องขอให้ศาล ออกหมายยึดหรือสั่ง ซึ่งเป็นแนวทางเดียวกับพระราชกำหนดการกู้ยืมเงิน ฯ ที่ให้อำนาจรัฐมนตรีว่าการ

กระทรวงการคลังอนุมัติให้พนักงานเจ้าหน้าที่ที่สามารถทำการยึดหรืออายัดทรัพย์สินของผู้กู้ยืมเงินที่เป็นผู้ต้องหาว่ากระทำความผิดได้โดยไม่ต้องขอให้ศาลออกหมายยึดหรือสั่งแต่อย่างใด และวิธีการยึดและขายทอดตลาดทรัพย์สิน ประมวลรัษฎากรให้ปฏิบัติตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งโดยอนุโลม ดังนั้น ถึงแม้พระราชกำหนดการกู้ยืมเงิน ฯ จะให้อำนาจพนักงานเจ้าหน้าที่ทำการยึดหรืออายัดทรัพย์สินได้เอง แต่พนักงานเจ้าหน้าที่ก็ต้องปฏิบัติตามกระบวนการวิธีในการยึดหรืออายัดทรัพย์สินตามที่กฎหมายบัญญัติ อีกทั้งการที่พนักงานเจ้าหน้าที่ใช้ดุลพินิจส่งเรื่องให้พนักงานอัยการฟ้องเป็นคดีล้มละลายก็เพื่อให้ศาลใช้กระบวนการพิจารณาในคดีล้มละลายต่อเนื่องจากการดำเนินงานของพนักงานเจ้าหน้าที่ในการเกลี้ยทรัพย์สินคืนให้แก่ผู้ให้กู้ยืม ซึ่งเป็นกระบวนการที่รวดเร็วกว่าการดำเนินคดีทางแพ่ง

๓. ตามเหตุผลดังกล่าว มาตรา ๘ แห่งพระราชกำหนดการกู้ยืมเงิน ฯ จึงเป็นบทบัญญัติที่

๑) เป็นบทบัญญัติที่ให้อำนาจพนักงานเจ้าหน้าที่ยึดอายัดทรัพย์สินของผู้ต้องหาที่ถูกกล่าวหาว่ากู้ยืมเงินอันเป็นการฉ้อโกงประชาชนไว้ระยะหนึ่ง และส่งเรื่องให้อัยการฟ้องล้มละลาย เพื่อรักษาผลประโยชน์ผู้ให้กู้ยืมเงินซึ่งถูกฉ้อโกง เป็นการรักษาความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน ค้ำครองสาธารณชน และรักษาความมั่นคงแห่งรัฐ อีกประการหนึ่งทรัพย์สินของผู้ต้องหาที่ถูกยึดอายัดให้สันนิษฐานหรือมีเหตุผลที่เชื่อได้ว่าเป็นทรัพย์สินที่ได้มาจากการฉ้อโกงพนักงานเจ้าหน้าที่จึงมีอำนาจยึดไว้เพื่อดำเนินคดีทางกฎหมายเพื่อป้องกันการทำลายหลักฐาน หรือหลบเลี่ยงหรือนำไปขายต่อคนอื่น เพื่อมิให้ต้องใช้นี้ หากถูกศาลพิพากษาถึงที่สุดว่าได้ทำผิดและทำละเมิดจึงไม่ใช่บทบัญญัติที่ให้อำนาจเจ้าหน้าที่หรือองค์กรของรัฐไปละเมิดศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ สิทธิเสรีภาพของผู้กระทำความผิดแต่อย่างใด เพราะรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๘ บัญญัติไว้เป็นที่เข้าใจได้ชัดเจนว่าไม่คุ้มครองสิทธิบุคคลที่ไปละเมิดสิทธิเสรีภาพของบุคคลอื่น ดังนั้นพระราชกำหนดการกู้ยืมเงิน ฯ มาตรา ๘ จึงไม่ละเมิดศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ สิทธิและเสรีภาพของบุคคลตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๔ และเป็นบทบัญญัติที่ไม่อยู่ในข่ายการใช้อำนาจขององค์กรของรัฐที่ต้องคำนึงถึงศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ สิทธิและเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖

๒) เป็นบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่เป็นความผิดทางอาญา ทรัพย์สินที่ถูกยึดหรืออายัดไว้ก่อนเป็นทรัพย์สินที่เชื่อได้ว่าได้มาจากการกระทำความผิดทางอาญาจึงเป็นของกลางที่ต้องถูกยึดหรืออายัดไว้เพื่อเป็นหลักฐานในการดำเนินคดีและคืนให้กับผู้เสียหาย สิทธิการครอบครองทรัพย์สินดังกล่าวของผู้ต้องหาย่อมถูกจำกัดได้เท่าที่จำเป็นระหว่างรอคำสั่งหรือคำพิพากษาของศาล ไม่กระทบกระเทือนสาระสำคัญแห่งสิทธิของผู้ต้องหา แต่เป็นการให้ความคุ้มครองกับผู้เสียหายที่ถูกละเมิดหรือโดยผลแห่งการทำผิดอาญา

(นอ์โกง) ของผู้ต้องหาอีกทั้งเป็นบทกฎหมายที่ใช้บังคับเป็นการทั่วไปกับผู้กระทำความผิดตามพระราชกำหนดการกู้ยืมเงินที่เป็นการฉ้อโกงประชาชน ฯ มิได้ใช้บังคับแก่กรณีใดกรณีหนึ่งหรือแก่บุคคลใดบุคคลหนึ่งเป็นการเจาะจง (อยู่ภายใต้ข้อยกเว้นตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๓๕ (๑)) เป็นบทบัญญัติที่มีเจตนาค้ำครองประโยชน์ของสาธารณชน เกี่ยวข้องกับความมั่นคงแห่งรัฐ จึงเป็นการจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลเท่าที่จำเป็นภายในขอบเขตที่รัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕ ให้กระทำได้

๓) เป็นบทบัญญัติที่ใช้บังคับกับผู้กระทำความผิดตามพระราชกำหนดการกู้ยืมเงินที่เป็นการฉ้อโกงประชาชน ฯ อย่างเสมอกัน และให้ความคุ้มครองแก่ประชาชนผู้ที่ได้รับความเสียหายตามพระราชกำหนดการกู้ยืมเงิน ฯ เท่าเทียมกันไม่เลือกปฏิบัติเป็นไปตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๐ วรรคหนึ่ง

๔) เป็นบทบัญญัติที่มีลักษณะพิเศษที่มุ่งคุ้มครองประชาชนผู้ให้กู้ยืมเงินให้ได้รับทรัพย์สินคืนซึ่งเป็นกระบวนการชั่วคราวก่อนฟ้องคดี และถือเป็นการยึดหรืออายัดทรัพย์สินที่เกี่ยวข้องกับคดีอาญาเพื่อใช้เป็นหลักฐานพยานทางคดีป้องกันการทำลายหลักฐานหรือซ่อนเร้นทรัพย์สินกรณีถูกพิพากษาว่าทำความผิดอาญาตามพระราชกำหนดการกู้ยืมเงิน ฯ ซึ่งการยึดหรืออายัดทรัพย์สินจะมีผลบังคับเพียงเท่าที่ศาลจะพิพากษาหรือมีคำสั่งหรือภายในระยะเวลาที่กฎหมายกำหนด การใช้อำนาจของพนักงานเจ้าหน้าที่ตามมาตรา ๘ จะถูกตรวจสอบโดยศาลตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา ๑๐ จึงเป็นการจำกัดสิทธิบุคคลไว้เท่าที่จำเป็นหากศาลตั้งเป็นอย่างอื่นหรือยังไม่ได้ตั้งในระยะเวลาที่กฎหมายกำหนดก็ต้องคืนทรัพย์สินจึงมิได้ขัดต่อหลักการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของผู้ต้องหาหรือจำเลยก่อนมีคำพิพากษาถึงที่สุดแสดงว่าบุคคลนั้นได้กระทำความผิดจะปฏิบัติต่อบุคคลนั้นเสมือนเป็นผู้กระทำความผิดมิได้ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๓ แต่อย่างใด

๕) และเป็นบทบัญญัติที่จำกัดสิทธิของบุคคลในทรัพย์สินเท่าที่จำเป็น ภายในขอบเขตที่รัฐธรรมนูญ มาตรา ๔๘ ให้กระทำได้ ดังเหตุผลตามข้อ ๒)

ดังนั้น พระราชกำหนดการกู้ยืมเงินที่เป็นการฉ้อโกงประชาชน พ.ศ. ๒๕๕๓ มาตรา ๘ จึงไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๔ มาตรา ๒๖ มาตรา ๒๕ มาตรา ๓๐ วรรคหนึ่ง มาตรา ๓๓ และมาตรา ๔๘ วรรคหนึ่ง

๔. สำหรับมาตรา ๑๐ แห่งพระราชกำหนดการกู้ยืมเงินที่เป็นการฉ้อโกงประชาชน พ.ศ. ๒๕๕๓ เป็นผลของมาตรา ๘ วรรคสอง โดยพระราชกำหนดการกู้ยืมเงิน ฯ มาตรา ๑๐ ให้พนักงานอัยการมีอำนาจฟ้องผู้กู้ยืมเงินที่เป็นผู้ต้องหาว่ากระทำความผิดตามมาตรา ๔ หรือมาตรา ๕ เมื่อเข้าหลักเกณฑ์

ตามพระราชกำหนดการกู้ยืมเงิน ฯ มาตรา ๑๐ (๑) (๒) และ (๓) เป็นบุคคลล้มละลายและให้ดำเนินกระบวนการพิจารณาไปตามกฎหมายว่าด้วยการล้มละลาย เนื่องจากพระราชบัญญัติล้มละลายเป็นกฎหมายที่กำหนดวิธีการรวบรวมทรัพย์สินของลูกหนี้เพื่อประโยชน์แก่เจ้าหนี้ทั้งหลายอย่างเท่าเทียมกันไม่ว่าเจ้าหนี้ผู้เป็นโจทก์หรือเจ้าหนี้อื่น ๆ โดยบัญญัติให้เจ้าหนี้ผู้เป็นโจทก์และเจ้าหนี้อื่น ๆ จะต้องยื่นคำขอรับชำระหนี้ต่อเจ้าพนักงานพิทักษ์ทรัพย์ภายหลังที่ศาลมีคำสั่งพิทักษ์ทรัพย์เด็ดขาด ซึ่งเจ้าพนักงานพิทักษ์ทรัพย์จะเป็นผู้ดำเนินการเกี่ยวกับทรัพย์สินของลูกหนี้ตามที่กฎหมายให้อำนาจไว้ เพื่อจัดสรรให้แก่เจ้าหนี้ตามคำพิพากษาของศาล นอกจากนั้นกฎหมายล้มละลายยังมีวิธีพิจารณาคดีที่สะดวกรวดเร็ว และเสียค่าใช้จ่ายน้อยกว่าคดีธรรมดา ดังนั้นกฎหมายล้มละลายจึงมีกระบวนการวิธีที่มุ่งเน้นประโยชน์ของเจ้าหนี้ทุกคนอย่างเท่าเทียมกัน ซึ่งแตกต่างไปจากการดำเนินคดีแพ่งสามัญ ที่มีการฟ้องคดีเพื่อประโยชน์แก่โจทก์ผู้ฟ้อง เจ้าหนี้อื่น ๆ ซึ่งมีได้ฟ้องคดีรวมด้วยจะทำได้เพียงการขอเฉลี่ยทรัพย์เท่านั้น พระราชกำหนดการกู้ยืมเงินที่เป็นการฉ้อโกงประชาชน พ.ศ. ๒๕๒๗ จึงนำแนวทางตามกฎหมายล้มละลายมาบัญญัติไว้ในพระราชกำหนดการกู้ยืมเงิน ฯ เพื่อประโยชน์แก่ผู้ให้กู้ยืมเงินที่ถูกหลอกลวง ซึ่งจะมีผลให้เมื่อศาลมีคำสั่งพิทักษ์ทรัพย์ เจ้าพนักงานพิทักษ์ทรัพย์แต่ผู้เดียวที่จะเป็นผู้ที่เข้ามาจัดการกิจการและทรัพย์สินของผู้ต้องหาว่ากระทำความผิดตามมาตรา ๔ หรือมาตรา ๕ แห่งพระราชกำหนดการกู้ยืมเงิน ฯ ทั้งนี้เพื่อมิให้ผู้นั้นกระทำการใด ๆ เกี่ยวกับกิจการและทรัพย์สินจนทำให้ไม่มีทรัพย์สินเหลืออยู่เพียงพอที่จะชำระคืนให้กับผู้ให้กู้ยืมเงิน

นอกจากนี้กฎหมายยังได้บัญญัติไว้อย่างชัดเจนว่า ผู้ที่จะถูกฟ้องให้เป็นบุคคลล้มละลายตามพระราชกำหนดการกู้ยืมเงิน ฯ มาตรา ๑๐ ได้ ต้องเป็นผู้ต้องหาว่ากระทำความผิดตามพระราชกำหนดการกู้ยืมเงิน ฯ มาตรา ๔ หรือมาตรา ๕ หลักเกณฑ์จึงแตกต่างจากการฟ้องคดีล้มละลาย ตามพระราชบัญญัติล้มละลาย ฯ ซึ่งมูลกรณีมาจากการผิดสัญญาในทางแพ่งประกอบกับเป็นบทบัญญัติที่เป็นความผิดทางอาญา อันเป็นความผิดต่อสาธารณชนมิใช่ความผิดต่อเอกชน ผู้ต้องหาจึงถูกจำกัดสิทธิเท่าที่จำเป็นตามที่กฎหมายบัญญัติไว้ อีกประการหนึ่งพนักงานอัยการเป็นทนายแผ่นดินเมื่อมีผู้ละเมิดสิทธิเสรีภาพของสาธารณชนก็สามารถใช้สิทธิทางศาลฟ้องคดีแทนประชาชนได้ ในส่วนของศาลนั้น รัฐธรรมนูญบัญญัติให้อำนาจพิจารณาพิพากษาอรรถคดีจึงเป็นอำนาจของศาลที่จะมีคำสั่งพิจารณาพิพากษาได้ จำเลยผู้ได้แย้งจึงไม่สามารถอ้างศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ อ้างสิทธิ เสรีภาพตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๔ และมาตรา ๒๖ เพื่อไม่ให้ถูกฟ้องและไม่ต้องถูกพิจารณาคดีได้

บทบัญญัติแห่งพระราชกำหนดการกู้ยืมเงิน ฯ มาตรา ๑๐ จึงเป็นบทบัญญัติที่ไม่ก่อให้เกิดการละเมิดศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ สิทธิและเสรีภาพของบุคคลตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๔ ไม่เป็นบทบัญญัติที่ให้องค์กรรัฐใช้อำนาจโดยไม่คำนึงถึงศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ สิทธิและเสรีภาพของบุคคลตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ ประกอบกับเป็นบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่ใช้บังคับเป็นการทั่วไปกับผู้กระทำความผิดตามพระราชกำหนดการกู้ยืมเงินที่เป็นการฉ้อโกงประชาชน เป็นการจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลเท่าที่จำเป็นไม่กระทบกระเทือนสาระสำคัญแห่งสิทธิที่อยู่ในขอบเขตที่รัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕ ให้กระทำได้ ประกอบกับศาลรัฐธรรมนูญได้เคยมีคำวินิจฉัยที่ ๑๔/๒๕๔๔ ว่าพระราชบัญญัติล้มละลาย พุทธศักราช ๒๔๘๓ ในส่วนที่เป็นบทบัญญัติเกี่ยวกับอำนาจจัดการทรัพย์สินหลังจากศาลมีคำสั่งพิทักษ์ทรัพย์ลูกหนี้เด็ดขาดแล้วไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕ วรรคหนึ่ง และมาตรา ๔๘ วรรคหนึ่ง สำหรับมาตรา ๑๐ วรรคสี่แห่งพระราชกำหนดการกู้ยืมเงิน ฯ ที่ให้ศาลมีอำนาจกำหนดหลักเกณฑ์เกี่ยวกับส่วนแบ่งทรัพย์สินแก่เจ้าหนี้ในลำดับ (๘) ของมาตรา ๑๓๐ แห่งพระราชบัญญัติล้มละลาย พ.ศ. ๒๕๔๓ นั้นได้ถูกยกเลิกและแก้ไขเพิ่มเติมโดยมาตรา ๓๑ แห่งพระราชบัญญัติล้มละลาย (ฉบับที่ ๕) พ.ศ. ๒๕๔๒ แต่ยังมีข้อความเหมือนเดิมใน (๗) ของพระราชบัญญัติที่แก้ไขใหม่ ซึ่งเหตุแห่งคดีเกิดขึ้นก่อนการแก้ไขพระราชบัญญัติล้มละลาย ฯ มาตรา ๑๓๐ (๘) ดังกล่าว การจะนำมาตรา ๑๐ วรรคสี่ แห่งพระราชกำหนดนี้มาใช้บังคับคดีของศาลยุติธรรมจึงไม่มีขึ้นเพราะกฎหมายที่อ้างยกเลิกไปแล้วจึงไม่มีปัญหาที่จะต้องวินิจฉัย ดังนั้น มาตรา ๑๐ วรรคสาม แห่งพระราชกำหนดนี้ที่กำหนดอำนาจศาลล้มละลายไว้จึงถือว่าไม่ขัดต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕ วรรคหนึ่ง และมาตรา ๔๘ วรรคหนึ่ง เช่นกัน

มาตรา ๑๐ แห่งพระราชกำหนดนี้ เป็นบทบัญญัติที่ใช้บังคับกับบุคคลผู้กระทำความผิดตามพระราชกำหนดการกู้ยืมเงิน ฯ อย่างเสมอกันและให้ความคุ้มครองแก่ประชาชนผู้ได้รับความเสียหายตามพระราชกำหนดการกู้ยืมเงินที่เป็นการฉ้อโกงประชาชน พ.ศ. ๒๕๒๙ อย่างเท่าเทียมกัน ไม่เป็นการเลือกปฏิบัติตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๐ วรรคหนึ่ง อีกทั้ง เป็นบทบัญญัติที่เกี่ยวกับการฟ้องคดีล้มละลายที่มีวัตถุประสงค์เพื่อคุ้มครองประโยชน์ของประชาชนผู้ให้กู้ยืมเงินซึ่งอาจได้รับความเสียหายจากการถูกหลอกลวง ประกอบกับมาตรการดังกล่าวไม่ใช่วิธีปฏิบัติอันเป็นข้อห้ามที่มีให้กระทำต่อบุคคลผู้ยังไม่มีคำพิพากษาอันถึงที่สุดว่ากระทำความผิดจึงมิได้ขัดต่อหลักการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของผู้ต้องหาหรือจำเลยก่อนมีคำพิพากษาอันถึงที่สุดแสดงว่าบุคคลนั้นได้กระทำความผิดจะปฏิบัติต่อบุคคลนั้นเสมือนเป็นผู้กระทำความผิดมิได้ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๓ แต่อย่างใด และยังเป็นบทบัญญัติที่จำกัดสิทธิ

ของบุคคลในทรัพย์สินเท่าที่จำเป็นในระหว่างการค้าดำเนินคดีจึงอยู่ภายในขอบเขตที่รัฐธรรมนูญ มาตรา ๔๘ ให้กระทำได้

ดังนั้น พระราชกำหนดการกู้ยืมเงินที่เป็นการฉ้อโกงประชาชน พ.ศ. ๒๕๕๓ มาตรา ๑๐ วรรคหนึ่ง วรรคสองและวรรคสาม จึงไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๔ มาตรา ๒๖ มาตรา ๒๕ มาตรา ๓๐ วรรคหนึ่ง มาตรา ๓๓ และมาตรา ๔๘ วรรคหนึ่ง

ตามเหตุผลดังกล่าวจึงวินิจฉัยว่า พระราชกำหนดการกู้ยืมเงินที่เป็นการฉ้อโกงประชาชน พ.ศ. ๒๕๕๓ มาตรา ๘ และมาตรา ๑๐ วรรคหนึ่ง วรรคสองและวรรคสาม ไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๔ มาตรา ๒๖ มาตรา ๒๕ มาตรา ๓๐ วรรคหนึ่ง มาตรา ๓๓ และมาตรา ๔๘ วรรคหนึ่ง

พลตำรวจเอก สุวรนันท์ สุวรรณเวช
ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

คำวินิจฉัยของ นายสุวิทย์ ชีรพงษ์ ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

ที่ ๖๓/๒๕๔๕

วันที่ ๒๕ ธันวาคม ๒๕๔๕

เรื่อง พระราชกำหนดการกู้ยืมเงินที่เป็นการฉ้อโกงประชาชน พ.ศ. ๒๕๒๗ มาตรา ๘ และมาตรา ๑๐
ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๔ มาตรา ๒๖ มาตรา ๒๕ มาตรา ๓๐ วรรคหนึ่ง มาตรา ๓๓
และมาตรา ๔๘ วรรคหนึ่ง หรือไม่

ศาลอุทธรณ์ส่งคำร้องของ บริษัท บลิสเซอร์ อินเตอร์กรุ๊ป จำกัด กับพวก ผู้ร้อง เพื่อขอให้
ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๔ โดยผู้ร้องยื่นคำร้องว่า

๑. พนักงานอัยการ สำนักงานอัยการสูงสุด เป็นโจทก์ฟ้องบริษัท บลิสเซอร์ อินเตอร์กรุ๊ป จำกัด
ที่ ๑ กับพวกรวม ๑๐ คน ผู้ร้อง เป็นจำเลยในคดีล้มละลายต่อศาลแพ่ง คดีหมายเลขดำที่ ถ. ๑๖๔/๒๕๓๗
ในฐานความผิดขอให้เป็นบุคคลล้มละลาย ขอให้ศาลมีคำสั่งพิทักษ์ทรัพย์จำเลยทั้ง ๑๐ เด็ดขาดและพิพากษา
ให้จำเลยทั้ง ๑๐ เป็นบุคคลล้มละลาย ตามพระราชบัญญัติล้มละลาย พุทธศักราช ๒๔๘๓ และพระราชกำหนด
การกู้ยืมเงินที่เป็นการฉ้อโกงประชาชน พ.ศ. ๒๕๒๗ ต่อมาได้มีการโอนคดีไปยังศาลล้มละลายกลาง
ในปี พ.ศ. ๒๕๔๓

๒. จำเลยที่ ๑ จำเลยที่ ๔ จำเลยที่ ๕ จำเลยที่ ๖ จำเลยที่ ๘ และจำเลยที่ ๑๐ ยื่นคำให้การ
ปฏิเสธฟ้องของโจทก์

๓. เมื่อวันที่ ๑๕ กุมภาพันธ์ ๒๕๔๕ ศาลล้มละลายกลางมีคำสั่งพิทักษ์ทรัพย์ของลูกหนี้ทั้งสิบ
เด็ดขาด ตามพระราชกำหนดการกู้ยืมเงินที่เป็นการฉ้อโกงประชาชน พ.ศ. ๒๕๒๗ มาตรา ๑๐ และ
พระราชบัญญัติล้มละลาย พุทธศักราช ๒๔๘๓ มาตรา ๑๔

๔. จำเลยที่ ๑ และจำเลยที่ ๓ ได้ยื่นอุทธรณ์คำสั่งศาลล้มละลายกลาง และขอให้ศาลอุทธรณ์
มีคำสั่งให้เพิกถอนคำสั่งพิทักษ์ทรัพย์เด็ดขาดของลูกหนี้ทั้งสิบ และพิพากษากลับคำพิพากษาของศาลชั้นต้น
ให้ยกฟ้อง

๕. จำเลยที่ ๑ และจำเลยที่ ๓ ยื่นคำร้องต่อศาลอุทธรณ์โต้แย้งว่า พระราชกำหนดการกู้ยืมเงิน
ที่เป็นการฉ้อโกงประชาชน พ.ศ. ๒๕๒๗ แก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ. ๒๕๓๔ มาตรา ๘ และมาตรา ๑๐
ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ ขอให้ศาลอุทธรณ์ส่งความเห็นเพื่อศาลรัฐธรรมนูญจะได้พิจารณาวินิจฉัย
ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๔

พิจารณาแล้ว มีประเด็นที่ศาลรัฐธรรมนูญจะต้องพิจารณาวินิจฉัย คือ พระราชกำหนดการกู้ยืมเงิน ที่เป็นการถือโยงประชาชน พ.ศ. ๒๕๒๓ มาตรา ๘ และมาตรา ๑๐ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๔ มาตรา ๒๖ มาตรา ๒๕ มาตรา ๓๐ วรรคหนึ่ง มาตรา ๓๓ และมาตรา ๔๘ วรรคหนึ่ง หรือไม่

พิจารณาแล้ว รัฐธรรมนูญ มาตรา ๔ เป็นบทบัญญัติทั่วไป ที่บัญญัติให้ศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ สิทธิและเสรีภาพของบุคคลย่อมได้รับความคุ้มครอง

มาตรา ๒๖ เป็นบทบัญญัติที่ให้องค์กรของรัฐทุกองค์กร ต้องคำนึงถึงศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ สิทธิและเสรีภาพตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ

มาตรา ๒๕ บัญญัติเป็นหลักการไว้ว่า การจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลที่รัฐธรรมนูญ รับรองไว้จะกระทำมิได้ แต่มีข้อยกเว้นให้กระทำได้โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายเฉพาะ เพื่อการที่รัฐธรรมนูญนี้กำหนดไว้ และเท่าที่จำเป็นเท่านั้น และจะกระทบกระเทือนสาระสำคัญของสิทธิ และเสรีภาพนั้นมิได้ และกฎหมายที่ออกมาจำกัดสิทธิและเสรีภาพต้องมีผลใช้บังคับเป็นการทั่วไป ไม่มุ่งหมาย ให้ใช้บังคับแก่กรณีใดกรณีหนึ่งหรือแก่บุคคลใดบุคคลหนึ่งเป็นการเจาะจง

มาตรา ๓๐ วรรคหนึ่ง เป็นบทบัญญัติเกี่ยวกับการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของชนชาวไทย ให้บุคคลมีความเสมอกันในกฎหมายและได้รับความคุ้มครองตามกฎหมายอย่างเท่าเทียมกัน

มาตรา ๓๓ เป็นบทบัญญัติที่ให้สันนิษฐานไว้ก่อนว่าผู้ต้องหาหรือจำเลยในคดีอาญาไม่มีความผิด และก่อนมีคำพิพากษาอันถึงที่สุดแสดงว่าบุคคลใดได้กระทำความผิด จะปฏิบัติต่อบุคคลนั้นเสมือนเป็นผู้กระทำความผิดมิได้

มาตรา ๔๘ วรรคหนึ่ง เป็นบทบัญญัติที่ให้ความคุ้มครองสิทธิของบุคคลในทรัพย์สิน แต่ขอบเขต แห่งสิทธิและการจำกัดสิทธิของบุคคลในทรัพย์สิน อาจถูกจำกัดได้โดยกฎหมายที่รัฐธรรมนูญให้อำนาจ ในการตราขึ้น ซึ่งการจำกัดสิทธิของบุคคลในทรัพย์สินต้องกระทำเท่าที่จำเป็นและไม่กระทบกระเทือน สาระสำคัญของสิทธิของบุคคลในทรัพย์สินนั้น

ส่วนพระราชกำหนดการกู้ยืมเงินที่เป็นการถือโยงประชาชน พ.ศ. ๒๕๒๓ รัฐได้ตราขึ้น โดยอาศัยอำนาจตามความในมาตรา ๑๕๓ ของรัฐธรรมนูญ (ในขณะนั้น) มีเหตุผลว่า เนื่องจากปรากฏว่า มีการกู้ยืมเงินหรือรับฝากเงินจากประชาชนทั่วไป โดยมีการจ่ายดอกเบี้ยหรือผลประโยชน์อย่างอื่นตอบแทน ให้สูงเกินกว่าประโยชน์ที่ผู้กู้ยืมเงินหรือผู้รับฝากเงินจะพึงหามาได้จากการประกอบธุรกิจตามปกติ โดยผู้กระทำความผิดได้ลวงประชาชนที่หวังจะได้ดอกเบี้ยในอัตราสูงให้นำเงินมาเก็บไว้กับตนด้วยการใช้

วิธีการจ่ายดอกเบี้ยในอัตราสูงเป็นเครื่องล่อใจ แล้วนำเงินที่ได้มาจากการกู้ยืมหรือรับฝากเงินรายอื่น ๆ มาจ่ายเป็นดอกเบี้ยหรือผลประโยชน์ให้แก่ผู้ให้กู้ยืมเงินหรือผู้ฝากเงินรายก่อน ๆ ในลักษณะต่อเนื่องกัน ซึ่งการกระทำดังกล่าวเป็นการฉ้อโกงประชาชน เพราะเป็นที่แน่นอนอยู่แล้วว่า ในที่สุดจะต้องมีประชาชนจำนวนมากไม่สามารถได้รับต้นเงินกลับคืนได้ และผู้กู้ยืมเงินหรือผู้รับฝากเงินกับผู้ร่วมกระทำการดังกล่าวจะได้รับประโยชน์จากเงินที่ตนได้รับมา เพราะผู้ให้กู้ยืมเงินหรือผู้ฝากเงินไม่สามารถบังคับหรือติดตามให้มีการชำระหนี้ได้ อนึ่ง กิจการดังกล่าวนี้มีแนวโน้มจะขยายตัวแพร่หลายออกไปอย่างรวดเร็ว หากปล่อยให้มีการดำเนินการต่อไปย่อมจะเกิดผลร้ายแก่ประชาชนทั่วไป และจะเป็นอันตรายอย่างร้ายแรงต่อเศรษฐกิจของประเทศ สมควรที่มีกฎหมายเพื่อปราบปรามการกระทำดังกล่าว กับสมควรวางมาตรการเพื่อคุ้มครองประโยชน์ของประชาชนที่อาจได้รับความเสียหายจากการถูกลอกลวง และโดยที่เป็นกรณีฉุกเฉินที่มีความจำเป็นรีบด่วนในอันจะรักษาความมั่นคงในทางเศรษฐกิจของประเทศ จึงจำเป็นต้องตราพระราชกำหนดนี้

มาตรา ๔ แห่งพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมพระราชกำหนดการกู้ยืมเงินที่เป็นการฉ้อโกงประชาชน พ.ศ. ๒๕๒๗ (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๔๕ เป็นเรื่องให้ผู้กระทำการดังต่อไปนี้ถือว่าเป็นผู้กระทำความผิดฐานกู้ยืมเงินที่เป็นการฉ้อโกงประชาชน กล่าวคือ โฆษณาหรือประกาศให้ปรากฏต่อประชาชนหรือกระทำได้ด้วยประการใด ๆ ให้ปรากฏแก่บุคคลตั้งแต่สิบคนขึ้นไปว่าในการกู้ยืมเงิน ตนหรือบุคคลใดจะจ่ายหรืออาจจ่ายผลประโยชน์ตอบแทนให้ตามพฤติการณ์แห่งการกู้ยืมเงิน ในอัตราที่สูงกว่าอัตราดอกเบี้ยสูงสุดที่สถาบันการเงินตามกฎหมายว่าด้วยดอกเบี้ยเงินให้กู้ยืมของสถาบันการเงินจะพึงจ่ายได้ โดยที่ตนรู้หรือควรรู้อยู่แล้วว่าตนหรือบุคคลนั้นจะนำเงินจากผู้ให้กู้ยืมเงินรายนั้นหรือรายอื่นมาจ่ายหมุนเวียนให้แก่ผู้ให้กู้ยืมเงินหรือโดยที่ตนรู้หรือควรรู้อยู่แล้วว่า ตนหรือบุคคลนั้นไม่สามารถประกอบกิจการใด ๆ โดยชอบด้วยกฎหมายที่จะให้ผลประโยชน์ตอบแทนพอเพียงที่จะนำมาจ่ายในอัตรานั้นได้ และในการนั้น เป็นเหตุให้ตนหรือบุคคลใดได้กู้ยืมเงินไป ผู้นั้นกระทำความผิดฐานกู้ยืมเงินที่เป็นการฉ้อโกงประชาชน

มาตรา ๕ แห่งพระราชกำหนดการกู้ยืมเงินฯ เป็นเรื่องการกู้ยืมเงินหรือจะกู้ยืมเงินบุคคลใดมีการโฆษณาหรือประกาศแก่บุคคลทั่วไป หรือโดยการแพร่ข่าวด้วยวิธีอื่นใด หรือดำเนินการกู้ยืมเงินเป็นปกติธุระ หรือจัดให้มีผู้รับเงินในการกู้ยืมเงินในแหล่งต่าง ๆ หรือจัดให้มีบุคคลตั้งแต่ห้าคนขึ้นไปไปชักชวนบุคคลต่าง ๆ เพื่อให้มีการให้กู้ยืมเงิน หรือได้กู้ยืมเงินจากผู้ให้กู้ยืมเงินเกินสิบคน ซึ่งมีจำนวนเงินกู้ยืมรวมกันตั้งแต่ห้าล้านบาทขึ้นไป อันมิใช่การกู้ยืมเงินจากสถาบันการเงินตามกฎหมายว่าด้วยดอกเบี้ยเงินให้กู้ยืมของสถาบันการเงิน และผู้นั้นจ่ายหรือโฆษณา ประกาศ แพร่ข่าว หรือตกลงว่าจะ

จ่ายผลประโยชน์ตอบแทนให้แก่ผู้ให้กู้ยืมเงินในอัตราที่สูงกว่าอัตราดอกเบี้ยสูงสุดที่สถาบันการเงินตามกฎหมายว่าด้วยดอกเบี้ยเงินให้กู้ยืมของสถาบันการเงินจะพึงจ่ายได้ หรือไม่ยอมปฏิบัติตามคำสั่งของพนักงานเจ้าหน้าที่ตามมาตรา ๓ (๑) (๒) หรือ (๓) หรือกิจการของผู้นั้นตามที่ผู้นั้นได้ให้ข้อเท็จจริงต่อพนักงานเจ้าหน้าที่ตามมาตรา ๓ ไม่ปรากฏหลักฐานพอที่จะเชื่อได้ว่า เป็นกิจการที่ให้ผลประโยชน์ตอบแทนพอเพียงที่จะนำมาจ่ายให้แก่ผู้ให้กู้ยืมเงินทั้งหลาย ผู้นั้นต้องระวางโทษเช่นเดียวกับผู้กระทำความผิดฐานกู้ยืมเงินที่เป็นการฉ้อโกงประชาชนตามมาตรา ๔ เว้นแต่ผู้นั้นจะสามารถพิสูจน์ได้ว่า กิจการของตนหรือของบุคคลที่ตนอ้างถึงนั้นเป็นกิจการที่ให้ผลประโยชน์ตอบแทนพอเพียงที่จะนำมาจ่ายตามที่ตนได้กล่าวอ้าง หรือหากกิจการดังกล่าวไม่อาจให้ผลประโยชน์ตอบแทนพอเพียง ก็จะต้องพิสูจน์ได้ว่ากรณีดังกล่าวได้เกิดขึ้นเนื่องจากสภาวะการณ์ทางเศรษฐกิจที่ผิดปกติอันไม่อาจคาดหมายได้ หรือมีเหตุอันสมควรอย่างอื่น

มาตรา ๘ แห่งพระราชกำหนดการกู้ยืมเงินที่เป็นการฉ้อโกงประชาชน พ.ศ. ๒๕๒๙ เป็นมาตรการที่ให้อำนาจพนักงานเจ้าหน้าที่ในการติดตามเอาทรัพย์สินจากผู้กู้ยืมเงินเพื่อให้แก่ผู้ให้กู้ยืมเงิน กล่าวคือ ถ้าพนักงานเจ้าหน้าที่มีเหตุอันควรเชื่อว่า ผู้กู้ยืมเงินผู้ใดที่เป็นผู้ต้องหาว่ากระทำความผิดตามมาตรา ๔ หรือมาตรา ๕ มีหนี้สินล้นพ้นตัวตามกฎหมายว่าด้วยการล้มละลาย หรือมีสินทรัพย์ไม่พอชำระหนี้สิน และเห็นสมควรให้มีการดำเนินการยึดหรืออายัดทรัพย์สินของผู้นั้นไว้ก่อนเพื่อคุ้มครองประโยชน์ของประชาชนผู้ให้กู้ยืมเงิน ให้พนักงานเจ้าหน้าที่โดยอนุมัติของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังมีอำนาจสั่งยึดหรืออายัดทรัพย์สินของผู้นั้นไว้ก่อนได้ แต่จะยึดหรืออายัดทรัพย์สินไว้เกินกว่าเก้าสิบวันไม่ได้ เว้นแต่พนักงานอัยการได้ฟ้องคดีอาญาแก่ผู้กระทำความผิดตามมาตรา ๔ หรือมาตรา ๕ ต่อศาลตามมาตรา ๕ หรือได้ฟ้องผู้กระทำความผิดดังกล่าวต่อศาลล้มละลายให้เป็นบุคคลล้มละลาย ตามมาตรา ๑๐ โดยให้คำสั่งยึดหรืออายัดดังกล่าวยังคงมีผลต่อไปจนกว่าศาลจะสั่งเป็นอย่างอื่น

เมื่อได้มีการยึดหรืออายัดทรัพย์สินของผู้ใดไว้ตามวรรคหนึ่ง หรือเมื่อพนักงานเจ้าหน้าที่มีเหตุอันควรเชื่อว่าผู้กู้ยืมเงินที่เป็นผู้ต้องหาว่ากระทำความผิดตามมาตรา ๔ หรือมาตรา ๕ มีหนี้สินล้นพ้นตัวตามกฎหมายว่าด้วยการล้มละลาย หรือมีสินทรัพย์ไม่พอชำระหนี้สิน แต่ยังไม่สมควรสั่งยึดหรืออายัดทรัพย์สินตามวรรคหนึ่ง ให้พนักงานเจ้าหน้าที่ส่งเรื่องให้พนักงานอัยการเพื่อพิจารณาดำเนินคดีล้มละลายต่อไปตามมาตรา ๑๐

การยึดหรืออายัดทรัพย์สินตามวรรคหนึ่ง ให้นำบทบัญญัติตามประมวลรัษฎากรที่เกี่ยวกับการยึดหรืออายัดทรัพย์สินมาใช้บังคับโดยอนุโลม

เจตนารมณ์ของการยึดหรืออายัดทรัพย์สินตามพระราชกำหนดการกู้ยืมเงินฯ ในขณะที่ผู้กู้ยืมเงินอยู่ระหว่างการสอบสวนของพนักงานสอบสวนหรือเจ้าหน้าที่ตำรวจ ซึ่งมีสถานะเป็นเพียงผู้ต้องหาขึ้นเพื่อเป็นการคุ้มครองประโยชน์ของประชาชนผู้ให้กู้ยืมเงิน จึงต้องให้พนักงานเจ้าหน้าที่รับทำการยึดหรืออายัดทรัพย์สินไว้เป็นประกัน ก่อนที่ผู้ต้องหาจะย้ายถ่ายเท ซ่อนเร้น ด้วยวิธีการต่าง ๆ เสียก่อน เพราะเมื่อศาลมีคำพิพากษาว่าผู้กู้ยืมเงินกระทำความผิดตามพระราชกำหนดการกู้ยืมเงินฯ มาตรา ๔ หรือมาตรา ๕ หรือมีคำพิพากษาให้ล้มละลายแล้ว จะได้นำทรัพย์สินมาชำระคืนให้แก่ผู้ให้กู้ยืมเงินต่อไป ซึ่งการยึดหรืออายัดทรัพย์สินของผู้ต้องหาดังกล่าว เป็นแนวทางเดียวกันกับการคุ้มครองทรัพย์สินเป็นการชั่วคราวก่อนมีคำพิพากษาในคดีแพ่งตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง มาตรา ๒๕๔ (๑) สำหรับวิธีการยึดหรืออายัดทรัพย์สิน มาตรา ๘ แห่งพระราชกำหนดการกู้ยืมเงินฯ ให้นำบทบัญญัติตามประมวลกฎหมายรัษฎากรที่เกี่ยวกับการยึดหรืออายัดทรัพย์สินมาใช้บังคับโดยอนุโลม ซึ่งมาตรา ๑๒ แห่งประมวลรัษฎากรได้บัญญัติเกี่ยวกับการยึดหรืออายัดทรัพย์สินไว้ โดยมาตรา ๑๒ ได้บัญญัติให้อำนาจอธิบดีหรือผู้ว่าราชการจังหวัดหรือนายอำเภอแล้วแต่กรณี ในการสั่งยึดหรืออายัดและขายทอดตลาดทรัพย์สินของผู้ต้องรับผิดชอบภาษีอากรหรือนำส่งภาษีอากร เพื่อนำเงินที่ได้จากการขายทอดตลาดมาชำระค่าภาษีอากรค้างโดยมิต้องขอให้ศาลออกหมายยึดหรือสั่ง ซึ่งเป็นแนวทางเดียวกับพระราชกำหนดฯ ที่ให้อำนาจรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังอนุมัติให้พนักงานเจ้าหน้าที่สามารถทำการยึดหรืออายัดทรัพย์สินของผู้กู้ยืมเงินได้โดยไม่ต้องขอให้ศาลออกหมายยึดหรือสั่งแต่อย่างใด และวิธีการยึดและขายทอดตลาดทรัพย์สินประมวลรัษฎากรให้ปฏิบัติตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งโดยอนุโลม ดังนั้น ถึงแม้พระราชกำหนดฯ จะให้อำนาจพนักงานเจ้าหน้าที่ทำการยึดหรืออายัดทรัพย์สินได้เอง แต่พนักงานเจ้าหน้าที่ก็ต้องปฏิบัติตามกระบวนการวิธีการในการยึดหรืออายัดทรัพย์สินตามที่กฎหมายบัญญัติ

ตามเหตุผลดังกล่าว มาตรา ๘ แห่งพระราชกำหนดการกู้ยืมเงินฯ จึงเป็นบทบัญญัติที่ไม่ละเมิดศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ สิทธิและเสรีภาพของบุคคลตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๔ เป็นบทบัญญัติที่กำหนดให้องค์กรของรัฐต้องคำนึงถึงศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ สิทธิและเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ เป็นบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่ใช้บังคับเป็นการทั่วไปกับผู้กระทำความผิด พระราชกำหนดการกู้ยืมเงินที่เป็นการฉ้อโกงประชาชนฯ มิได้ใช้บังคับแก่กรณีใดกรณีหนึ่งหรือแก่บุคคลใดบุคคลหนึ่งเป็นการเจาะจง

จึงเป็นการจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลเท่าที่จำเป็นภายในขอบเขตที่รัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕ ให้กระทำได้ เป็นบทบัญญัติที่ใช้บังคับกับผู้กระทำความผิดตามพระราชกำหนดการกู้ยืมเงินที่เป็นการฉ้อโกงประชาชนฯ อย่างเสมอภาค และให้ความคุ้มครองแก่ประชาชนผู้ที่ได้รับความเสียหายตามพระราชกำหนดการกู้ยืมเงินฯ เท่าเทียมกัน ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๐ วรรคหนึ่ง เป็นบทบัญญัติที่มีลักษณะพิเศษที่มุ่งคุ้มครองประชาชน ผู้ให้กู้ยืมเงินให้ได้รับทรัพย์สินคืนซึ่งเป็นกระบวนการชั่วคราวก่อนฟ้องคดี ซึ่งจะมีผลบังคับต่อไปจนกว่า ศาลจะตั้งเป็นอย่างอื่น และการใช้อำนาจของพนักงานเจ้าหน้าที่ตามมาตรา ๘ จะถูกตรวจสอบโดยศาล ตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา ๑๐ จึงมิได้ขัดต่อหลักการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของผู้ต้องหาหรือจำเลย ก่อนมีคำพิพากษาถึงที่สุดแสดงว่าบุคคลนั้นได้กระทำความผิดจะปฏิบัติต่อบุคคลนั้นเสมือนเป็นผู้กระทำความผิดมิได้ ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๓ แต่อย่างใด และเป็นบทบัญญัติที่จำกัดสิทธิของบุคคล ในทรัพย์สินเท่าที่จำเป็นภายในขอบเขตที่รัฐธรรมนูญ มาตรา ๔๘ ให้กระทำได้

ดังนั้น พระราชกำหนดการกู้ยืมเงินที่เป็นการฉ้อโกงประชาชน พ.ศ. ๒๕๒๗ มาตรา ๘ จึงไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๔ มาตรา ๒๖ มาตรา ๒๕ มาตรา ๓๐ วรรคหนึ่ง มาตรา ๓๓ และมาตรา ๔๘ วรรคหนึ่ง

สำหรับมาตรา ๑๐ แห่งพระราชกำหนดการกู้ยืมเงินที่เป็นการฉ้อโกงประชาชน พ.ศ. ๒๕๒๗ เป็นผลของมาตรา ๘ วรรคสอง เมื่อพนักงานเจ้าหน้าที่ส่งเรื่องให้พนักงานอัยการเพื่อพิจารณาดำเนินคดี ล้มละลาย เป็นบทบัญญัติที่ให้ความคุ้มครองประโยชน์ของประชาชนผู้ให้กู้ยืมเงิน โดยให้พนักงานอัยการ มีอำนาจฟ้องผู้กู้ยืมเงินที่ผู้ต้องหาว่ากระทำความผิด ตามมาตรา ๔ หรือมาตรา ๕ เป็นบุคคลล้มละลายได้

การฟ้องล้มละลายตามพระราชกำหนดการกู้ยืมเงินที่เป็นการฉ้อโกงประชาชนฯ มีมูลกรณี มาจากการกระทำความผิดตามมาตรา ๔ หรือมาตรา ๕ ซึ่งมีผลกระทบต่อประชาชนจำนวนมาก และ วัตถุประสงค์ของการฟ้องล้มละลาย ก็เพื่อรวบรวมทรัพย์สินของผู้กระทำความผิดมาจ่ายคืนให้กับประชาชน อันเป็นการคุ้มครองประโยชน์ของประชาชนที่อาจได้รับความเสียหายจากการถูกหลอกลวง พระราชกำหนด การกู้ยืมเงินฯ จึงบัญญัติไว้อย่างชัดเจนว่า ผู้ที่จะถูกฟ้องให้เป็นบุคคลล้มละลายตามมาตรา ๑๐ ได้ ต้องเป็นผู้ต้องหาว่ากระทำความผิดตามมาตรา ๔ หรือมาตรา ๕ เท่านั้น

บทบัญญัติแห่งพระราชกำหนดการกู้ยืมเงินฯ มาตรา ๑๐ จึงเป็นบทบัญญัติที่ไม่ละเมิดศักดิ์ศรี ความเป็นมนุษย์ สิทธิและเสรีภาพของบุคคลตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๔ เป็นบทบัญญัติที่รัฐต้องคำนึงถึง ศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ สิทธิและเสรีภาพของบุคคลตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ เป็นบทบัญญัติ

แห่งกฎหมายที่ใช้บังคับเป็นการทั่วไปกับผู้กระทำความผิดตามพระราชกำหนดการกู้ยืมเงินที่เป็นการฉ้อโกงประชาชนฯ มิได้ใช้บังคับแก่กรณีใดกรณีหนึ่งหรือแก่บุคคลใดบุคคลหนึ่งเป็นการเจาะจง จึงเป็นการจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลเท่าที่จำเป็นภายในขอบเขตที่รัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕ ให้กระทำได้ เป็นบทบัญญัติที่ใช้บังคับกับบุคคลผู้กระทำความผิดตามพระราชกำหนดการกู้ยืมเงินฯ อย่างเสมอกันและให้ความคุ้มครองแก่ประชาชนผู้ได้รับความเสียหายตามพระราชกำหนดการกู้ยืมเงินที่เป็นการฉ้อโกงประชาชนฯ เท่าเทียมกัน ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๐ วรรคหนึ่ง เป็นบทบัญญัติที่เกี่ยวกับการฟ้องคดีล้มละลายที่มีวัตถุประสงค์เพื่อคุ้มครองประโยชน์ของประชาชนผู้ให้กู้ยืมเงินซึ่งอาจได้รับความเสียหายจากการถูกลดทอนลง จึงมิได้ขัดต่อหลักการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของผู้ต้องหาหรือจำเลยก่อนมีคำพิพากษาอันถึงที่สุดแสดงว่าบุคคลนั้นได้กระทำความผิดจะปฏิบัติต่อบุคคลนั้นเสมือนเป็นผู้กระทำความผิดมิได้ ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๓ แต่อย่างใด และเป็นบทบัญญัติที่จำกัดสิทธิของบุคคลในทรัพย์สินเท่าที่จำเป็นภายในขอบเขตที่รัฐธรรมนูญ มาตรา ๔๘ ให้กระทำได้

ดังนั้น พระราชกำหนดการกู้ยืมเงินที่เป็นการฉ้อโกงประชาชน พ.ศ. ๒๕๕๓ มาตรา ๑๐ จึงไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๔ มาตรา ๒๖ มาตรา ๒๕ มาตรา ๓๐ วรรคหนึ่ง มาตรา ๓๓ และมาตรา ๔๘ วรรคหนึ่ง

ตามเหตุผลดังกล่าว พระราชกำหนดการกู้ยืมเงินที่เป็นการฉ้อโกงประชาชน พ.ศ. ๒๕๕๓ มาตรา ๘ และมาตรา ๑๐ จึงไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๔ มาตรา ๒๖ มาตรา ๒๕ มาตรา ๓๐ วรรคหนึ่ง มาตรา ๓๓ และมาตรา ๔๘ วรรคหนึ่ง

นายสุวิทย์ ชีรพงษ์

ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

คำวินิจฉัยของ ศาสตราจารย์ ดร.เสาวนีย์ อัศวโรจน์ ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

ที่ ๖๓/๒๕๕๕

วันที่ ๒๕ ธันวาคม ๒๕๕๕

เรื่อง ศาลอุทธรณ์ส่งคำโต้แย้งของจำเลย (บริษัท บลิสเซอร์ อินเตอร์กรุ๊ป จำกัด กับพวก) ขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๔ (กรณีพระราชกำหนดการกู้ยืมเงินที่เป็นการฉ้อโกงประชาชน พ.ศ. ๒๕๒๗ มาตรา ๘ และมาตรา ๑๐ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๔ มาตรา ๒๖ มาตรา ๒๕ มาตรา ๓๐ วรรคหนึ่ง มาตรา ๓๓ และมาตรา ๔๘ วรรคหนึ่ง)

ด้วยศาลอุทธรณ์ส่งคำโต้แย้งของจำเลย (บริษัท บลิสเซอร์ อินเตอร์กรุ๊ป จำกัด กับพวก) ขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๔ ว่า พระราชกำหนดการกู้ยืมเงินที่เป็นการฉ้อโกงประชาชน พ.ศ. ๒๕๒๗ มาตรา ๘ และมาตรา ๑๐ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๔ มาตรา ๒๖ มาตรา ๒๕ มาตรา ๓๐ วรรคหนึ่ง มาตรา ๓๓ และมาตรา ๔๘ วรรคหนึ่งหรือไม่

๑. สรุปข้อเท็จจริง

ข้อเท็จจริงตามคำร้องและเอกสารประกอบสรุปความได้ ดังนี้

บริษัท บลิสเซอร์ อินเตอร์กรุ๊ป จำกัด เป็นนิติบุคคลประเภทบริษัทจำกัด ซึ่งมีวัตถุประสงค์ในการประกอบกิจการให้บริการจัดหาหรือจองสถานที่พักตากอากาศ สถานที่พักผ่อนหย่อนใจ เช่น โรงแรม รีสอร์ท ทั้งในและนอกประเทศไทย รวมทั้งจัดยานพาหนะไปรับส่ง จัดทัวร์นำเที่ยวไปยังสถานที่ต่าง ๆ ทั้งในและนอกประเทศไทย รวมทั้งอำนวยความสะดวกต่าง ๆ เช่น แจกข้อมูลข่าวสารต่าง ๆ เกี่ยวกับการท่องเที่ยว โดยให้บริการเฉพาะสมาชิกของบริษัทเท่านั้น

บริษัท บลิสเซอร์ อินเตอร์กรุ๊ป จำกัด มีกรรมการ ๕ คน และบริษัทฯ มีสำนักงานสาขา ๓ แห่ง คือ สาขาห้วยขวาง สาขาสีลม และสาขาจังหวัดนครราชสีมา

ในระหว่างวันที่ ๑๘ มกราคม ๒๕๓๗ ถึงวันที่ ๕ กุมภาพันธ์ ๒๕๓๗ นายรัช คุนาเอก กับพวกรวม ๑๒๔ คน ได้ร้องเรียนต่อพนักงานเจ้าหน้าที่ปฏิบัติการตามพระราชกำหนดการกู้ยืมเงินที่เป็นการฉ้อโกงประชาชน พ.ศ. ๒๕๒๗ ว่า บริษัท บลิสเซอร์ อินเตอร์กรุ๊ป จำกัด มีพฤติการณ์กระทำความผิดกฎหมายโดยได้ประกาศโฆษณาชักชวนประชาชนทั่วไปให้เข้าสมัครสมาชิกของบริษัท ฯ

โดยเรียกค่าสมาชิกในอัตราคนละ ๓๐,๐๐๐ บาท และ ๖๐,๐๐๐ บาท และอ้างว่า สมาชิกจะได้รับสิทธิในการบริการสถานที่พักตากอากาศ โรงแรม สถานที่ออกกำลังกาย รวมทั้งการจัดซื้อสินค้า ร้านอาหาร และโรงพยาบาลในราคาถูกเป็นพิเศษ นอกจากนั้นหากสมาชิกคนใดสามารถชักจูงบุคคลภายนอกเข้ามาเป็นสมาชิกใหม่ของบริษัท ฯ ได้อีก บริษัท ฯ จะจ่ายผลประโยชน์ตอบแทนให้กับผู้ชักจูงในอัตราสูง อันเป็นการหาลูกค้าหรือสมาชิกต่อเนื่องกันไปโดยไม่มีที่สิ้นสุดแบบลูกโซ่ ซึ่งผู้ร้องเรียนทั้ง ๑๒๔ คน ได้สมัครเข้าเป็นสมาชิกของบริษัท ฯ โดยได้จ่ายเงินค่าสมาชิกให้กับบริษัท ฯ ในอัตราคนละ ๓๐,๐๐๐ บาท แต่เมื่อผู้ร้องเรียนบางรายได้ขอใช้สิทธิ กลับไม่ได้รับการบริการตามเงื่อนไขที่บริษัท ฯ กำหนดไว้ ผู้ร้องเรียนจึงขอให้พนักงานเจ้าหน้าที่ปฏิบัติการตามพระราชกำหนดการกู้ยืมเงินที่เป็นการฉ้อโกงประชาชน พ.ศ. ๒๕๒๗ ดำเนินการตามกฎหมายกับบริษัท ฯ และพวก กับขอให้เรียกเงินค่าสมาชิกที่ได้จ่ายไปคืนด้วย

หลังจากพิจารณาคำร้องเรียนประกอบกับข้อเท็จจริงที่ได้รับจากการติดตามสืบสวนพฤติการณ์ของบริษัท ฯ มาก่อน พนักงานเจ้าหน้าที่เห็นว่า บริษัท ฯ ได้กล่าวอ้างว่าประกอบธุรกิจให้บริการสมาชิกในรูปแบบการจัดสรรวันพักผ่อน (Time Sharing) ด้วยการให้บริการสถานที่พักผ่อน โรงแรม รีสอร์ท จัดนำเที่ยว จัดหาสถานที่ออกกำลังกายแก่สมาชิก และให้บริการส่วนลดในการจัดซื้อสินค้าจากห้างสรรพสินค้า ร้านอาหาร ภัตตาคาร และโรงแรม ในราคาพิเศษแก่สมาชิก แต่บริษัท ฯ ได้ร่วมกับ นายธน อัจฉริยวิโรดม และนางสาวอังสุณี พัฒนานิติ กระทำธุรกิจดังกล่าวบังหน้าและปกปิดความจริง กล่าวคือ ความเป็นจริงนั้น บริษัท ฯ ได้ระดมทุนจากประชาชนที่หลงเชื่อจากการโฆษณาของบริษัท ฯ นายธน ฯ และนางสาวอังสุณี ฯ อันเป็นการกระทำที่หลอกลวงประชาชนให้เข้าเป็นสมาชิกของบริษัท ฯ ซึ่งบริษัท ฯ ได้รับเงินจากสมาชิกในอัตราคนละ ๓๐,๐๐๐ บาท บ้าง ๖๐,๐๐๐ บาท บ้าง และบริษัท ฯ ตกลงว่าจะจ่ายผลประโยชน์ตอบแทนให้แก่สมาชิกที่สามารถชักจูงบุคคลอื่นให้เข้ามาเป็นสมาชิกใหม่กับบริษัท ฯ ในอัตราที่สูงกว่าดอกเบี้ยสูงสุดของสถาบันการเงินตามกฎหมายเพื่อเป็นการชักจูงใจให้สมาชิกเหล่านั้นหาสมาชิกใหม่รายต่อ ๆ ไป แล้วนำเงินค่าสมัครของสมาชิกรายใหม่มาจ่ายให้แก่สมาชิกหมุนเวียนกันไปแบบแชร์ลูกโซ่ การกระทำของบริษัท ฯ นายธน ฯ และนางสาวอังสุณี ฯ กับพวก มีลักษณะเข้าข่ายเป็นการกระทำความผิดฐานกู้ยืมเงินที่เป็นการฉ้อโกงประชาชน ตามพระราชกำหนดการกู้ยืมเงินที่เป็นการฉ้อโกงประชาชน พ.ศ. ๒๕๒๗ และพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมพระราชกำหนดการกู้ยืมเงินที่เป็นการฉ้อโกงประชาชน พ.ศ. ๒๕๒๗ พ.ศ. ๒๕๓๔ และร่วมกันฉ้อโกง

ประชาชน ซึ่งต่อมากระทรวงการคลังได้ร้องทุกข์กล่าวโทษต่อพนักงานสอบสวน กองบังคับการสืบสวนสอบสวนคดีเศรษฐกิจ กรมตำรวจให้ดำเนินคดีกับบริษัท บลิสเซอร์ อินเตอร์กรุ๊ป จำกัด นายชน อัจฉริยโรดม และนางสาวอังสุณีย์ พัฒนานิธิ

หลังจากที่พนักงานสอบสวน กองบังคับการสืบสวนสอบสวนคดีเศรษฐกิจ กรมตำรวจได้ทำการสอบสวนแล้ว เห็นว่า การกระทำของบริษัท บลิสเซอร์ อินเตอร์กรุ๊ป จำกัด นายชน อัจฉริยโรดม และนางสาวอังสุณีย์ พัฒนานิธิ เป็นความผิดฐานร่วมกันกู้ยืมเงินที่เป็นการฉ้อโกงประชาชนและร่วมกันดำเนินกิจการกู้ยืมเงินเป็นปกติธุระที่เป็นการฉ้อโกงประชาชนและร่วมกันฉ้อโกงประชาชนตามข้อกล่าวหา ทำให้ประชาชนจำนวน ๒๔,๑๒๕ คน หลงเชื่อไปสมัครเป็นสมาชิกกับบริษัท ฯ โดยบริษัท ฯ มีรายรับจากค่าสมัครสมาชิกทั้งสิ้นรวมเป็นเงิน ๗๒๗,๔๔๐,๐๐๐ บาท

ต่อมาผู้บังคับการกองบังคับการสืบสวนสอบสวนคดีเศรษฐกิจ ซึ่งเป็นหัวหน้าพนักงานสอบสวน กองบังคับการสืบสวนสอบสวนคดีเศรษฐกิจ และเป็นพนักงานเจ้าหน้าที่ปฏิบัติการตามพระราชกำหนดการกู้ยืมเงินที่เป็นการฉ้อโกงประชาชน พ.ศ. ๒๕๒๗ ได้ส่งเรื่องให้พนักงานอัยการ สำนักงานอัยการสูงสุด พิจารณาดำเนินคดีฟ้องจำเลยให้เป็นบุคคลล้มละลาย ตามพระราชกำหนดการกู้ยืมเงินที่เป็นการฉ้อโกงประชาชน พ.ศ. ๒๕๒๗ มาตรา ๑๐

พนักงานอัยการพิจารณาข้อเท็จจริงและพยานหลักฐานตามทางสอบสวนแล้วเห็นว่าจำเลยได้ร่วมกันดำเนินกิจการกู้ยืมเงินเป็นปกติธุระที่เป็นการฉ้อโกงประชาชนและร่วมกันฉ้อโกงประชาชนด้วยวิธีโฆษณาประกาศทางสื่อมวลชน ตลอดจนแจกจ่ายเอกสาร ชักชวนด้วยวาจา และแต่งตั้งบุคคลจำนวนมากให้ทำการประกาศโฆษณาแพร่ข่าวให้ปรากฏแก่ประชาชนทั่วไป ตั้งแต่สิบคนขึ้นไปว่าบริษัท ฯ ประกอบธุรกิจให้บริหารจัดการสรวันพักผ่อนแก่สมาชิกฟรีปีละ ๔ วัน จัดบริการสถานที่พักผ่อน สถานที่ออกกำลังกาย ให้บริการฟรีตลอดทั้งปี จัดฝึกอบรมการพุดในที่ชุมชนพัฒนาบุคลิกภาพ บริการจองห้องพัก โรงแรม สถานที่พักผ่อนทั่วประเทศในราคาส่วนลดร้อยละ ๑๐-๕๐ จัดจำหน่ายสินค้า ตัวเครื่องบิน รถเช่า และจัดท่องเที่ยวในราคาพิเศษ ให้บริการส่วนลดร้อยละ ๕-๓๕ ในการจัดซื้อและบริการจากห้างสรรพสินค้า ภัตตาคาร และโรงพยาบาล โดยบริษัท ฯ จะให้บริการเฉพาะสมาชิกของบริษัท ฯ เท่านั้น นอกจากนั้นหากสมาชิกสามารถชักชวนบุคคลอื่น ให้เข้าเป็นสมาชิกได้ก็จะได้รับผลประโยชน์ตอบแทนในลักษณะของกำไร ส่วนลด เงินโบนัส เงินปันผล และผลประโยชน์ตอบแทนอื่น ๆ อีก ซึ่งผลประโยชน์เหล่านี้สูงกว่าอัตราดอกเบี้ยสูงสุดที่สถาบันการเงินจ่ายให้ได้ตามกฎหมาย

เพื่อล่อใจให้สมาชิกชักชวนบุคคลภายนอกให้เข้ามาเป็นสมาชิกใหม่และบริษัท ฯ นำเงินค่าสมัครสมาชิกใหม่ไปจ่ายให้กับสมาชิกเดิมอย่างต่อเนื่องกันไป โดยจำเลยรู้อยู่แล้วว่าไม่สามารถประกอบกิจการใด ๆ ที่จะให้ผลประโยชน์ตอบแทนเพียงพอที่จะจ่ายผลตอบแทนดังกล่าวได้และมีได้มีเจตนาประกอบธุรกิจจัดสรรวันพักผ่อนให้สมาชิกตามที่ประกาศโฆษณาไว้ แต่มีเจตนาทุจริตหลอกลวงประชาชนโดยอ้างการให้บริการบ่งหน้าและปกปิดความจริง การกระทำความผิดของจำเลยจึงเป็นการหลอกลวงประชาชนและเป็นความผิดฐานกู้ยืมเงินที่เป็นการฉ้อโกงประชาชน เนื่องจากจำเลยได้ดำเนินการกู้ยืมเงินเป็นปกติธุระ ตามพระราชกำหนดการกู้ยืมเงินที่เป็นการฉ้อโกงประชาชน พ.ศ. ๒๕๒๓ มาตรา ๔ และมาตรา ๕ ประกอบพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมพระราชกำหนดการกู้ยืมเงินที่เป็นการฉ้อโกงประชาชน พ.ศ. ๒๕๒๓ พ.ศ. ๒๕๓๔ และจากข้อเท็จจริงที่ปรากฏ บริษัท ฯ มีสมาชิกประเภทที่หนึ่ง คือ สมาชิกบัตรเงิน ซึ่งต้องเสียค่าสมาชิกรายละ ๓๐,๐๐๐ บาท และค่าบำรุงหรือค่าต่ออายุสมาชิกภาพเป็นรายปีอีกปีละ ๒,๕๐๐ บาท และสมาชิกประเภทที่สอง คือ สมาชิกบัตรทอง ซึ่งต้องเสียค่าสมาชิกรายละ ๖๐,๐๐๐ บาท และค่าบำรุงหรือค่าต่ออายุสมาชิกภาพเป็นรายปีอีกปีละ ๔,๕๐๐ บาท และได้มีประชาชนหลงเชื่อมาสมัครเป็นสมาชิกของบริษัท ฯ ๒๔,๑๒๕ คน และจ่ายเงินค่าสมาชิกให้บริษัท ฯ แล้วเป็นเงินรวมทั้งสิ้น ๗๒๗,๔๔๐,๐๐๐ บาท

เนื่องจากจำเลยได้กระทำการที่ผิดกฎหมายดังกล่าวและมีหนี้สินที่ต้องคืนแก่ผู้ที่ต้องเสียหายจากการหลอกลวงของจำเลย เงินดังกล่าวจึงเป็นหนี้ที่ต้องคืนแก่ผู้เสียหาย แต่ปรากฏว่าทรัพย์สินของจำเลยมีไม่เพียงพอที่จะชำระหนี้แก่ผู้เสียหายทั้งหมดได้ ดังนั้น จึงถือได้ว่าจำเลยมีหนี้สินล้นพ้นตัว และหนี้ดังกล่าวเป็นหนี้ที่กำหนดจำนวนได้แน่นอน และจำเลยบางคนได้ไปเสียจากเคหะสถานที่เคยอยู่เพื่อประวิงการชำระหนี้หรือมิให้เจ้าหนี้ได้รับชำระหนี้และเพื่อหลบหนีการจับกุมของพนักงานสอบสวน จึงเป็นเงื่อนไขที่จะฟ้องให้บุคคลเหล่านั้นเป็นบุคคลล้มละลายได้ พนักงานอัยการ สำนักงานอัยการสูงสุด จึงเป็นโจทก์ฟ้อง บริษัท บลิสเซอร์ อินเตอร์กรุ๊ป จำกัด และพวกรวม ๑๐ คน เป็นจำเลย ในคดีล้มละลายต่อศาลแพ่ง เป็นคดีหมายเลขคำที่ ล. ๑๖๔/๒๕๓๗ จำนวนทุนทรัพย์ ๗๒๗,๔๔๐,๐๐๐ บาท โดยอ้างข้อเท็จจริงดังกล่าวมาในคำฟ้อง และขอให้ศาลมีคำสั่งพิทักษ์ทรัพย์ของจำเลยทั้งสิบเด็ดขาด และพิพากษาให้จำเลยทั้งสิบเป็นบุคคลล้มละลาย ตามพระราชบัญญัติล้มละลาย พุทธศักราช ๒๔๘๓ และพระราชกำหนดการกู้ยืมเงินที่เป็นการฉ้อโกงประชาชน พ.ศ. ๒๕๒๓

จำเลยที่ ๑ จำเลยที่ ๔ จำเลยที่ ๕ จำเลยที่ ๖ จำเลยที่ ๘ และจำเลยที่ ๑๐ ยื่นคำให้การต่อศาลแพ่งปฏิเสธฟ้องของโจทก์และต่อสู้คดีโดยสรุปได้ว่า จำเลยที่ ๑ ไม่เคยประกอบการที่ผิดไปจากวัตถุประสงค์ของบริษัท ไม่เคยถูกทางราชการ คือ กระทรวงพาณิชย์กล่าวหาว่ากระทำความผิดไปจากที่จดทะเบียนไว้ และไม่เคยระดมทุนนอกกรอบตามพระราชกำหนดการกู้ยืมเงินที่เป็นการฉ้อโกงประชาชน พ.ศ. ๒๕๒๗ และพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมพระราชกำหนดการกู้ยืมเงินที่เป็นการฉ้อโกงประชาชน พ.ศ. ๒๕๒๗ พ.ศ. ๒๕๓๔ การกล่าวอ้างว่ามีการร้องเรียนของนายวัช คุนาเอก กับพวก รวม ๑๒๔ คน ต่อพนักงานเจ้าหน้าที่นั้นจะเป็นความจริงหรือไม่ จำเลยที่ ๑ ไม่เคยทราบมาก่อน ทราบเพียงแต่ว่าสมาชิกส่วนใหญ่ไม่ได้ไปร้องเรียนต่อกระทรวงการคลังและจำเลยไม่เคยผิดสัญญาบริการกับลูกค้ารายใด ส่วนจำเลยที่ ๒ จำเลยที่ ๓ จำเลยที่ ๗ และจำเลยที่ ๙ ไม่ได้ยื่นคำให้การ

ต่อมาได้มีการโอนคดีไปยังศาลล้มละลายกลางในปี พ.ศ. ๒๕๔๓ เป็นคดีหมายเลขคำที่ ถ. ๒๒/๒๕๔๓ และเมื่อวันที่ ๑๕ กุมภาพันธ์ ๒๕๔๕ ศาลล้มละลายกลางมีคำสั่งพิทักษ์ทรัพย์จำเลยทั้งสิบเด็ดขาด ตามพระราชกำหนดการกู้ยืมเงินที่เป็นการฉ้อโกงประชาชน พ.ศ. ๒๕๒๗ มาตรา ๑๐ และพระราชบัญญัติล้มละลาย พุทธศักราช ๒๔๘๓ มาตรา ๑๔ เป็นคดีหมายเลขแดงที่ ๒๔๒/๒๕๔๕

จำเลยที่ ๑ และจำเลยที่ ๓ ได้ยื่นอุทธรณ์คำสั่งศาลล้มละลายกลาง เมื่อวันที่ ๒ พฤษภาคม ๒๕๔๕ และขอให้ศาลอุทธรณ์มีคำสั่งเพิกถอนคำสั่งพิทักษ์ทรัพย์เด็ดขาดของจำเลยทั้งสิบและพิพากษากลับคำพิพากษาของศาลชั้นต้นโดยให้ยกฟ้อง ปล่อยทรัพย์ที่กระทรวงการคลังมีคำสั่งให้ยึดหรืออายัดทรัพย์สินของจำเลยที่ ๑ กับพวก และให้โจทก์ใช้ค่าฤชาธรรมเนียม และค่าทนายความในอัตราอย่างสูง แทนจำเลยที่ ๑ และจำเลยที่ ๓ ในศาลชั้นต้นและศาลอุทธรณ์ด้วย

ต่อมา จำเลยที่ ๑ และจำเลยที่ ๓ ยื่นคำร้องต่อศาลอุทธรณ์โต้แย้งว่า พระราชกำหนดการกู้ยืมเงินที่เป็นการฉ้อโกงประชาชน พ.ศ. ๒๕๒๗ และที่แก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ. ๒๕๓๔ มาตรา ๘ และมาตรา ๑๐ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๔ มาตรา ๒๖ มาตรา ๒๙ มาตรา ๓๐ วรรคหนึ่ง มาตรา ๓๓ และมาตรา ๔๘ วรรคหนึ่ง เนื่องจากมาตรา ๘ และมาตรา ๑๐ ของพระราชกำหนดดังกล่าว ริดรอนและจำกัดสิทธิและเสรีภาพของประชาชน เพราะลงโทษผู้ที่เป็นเพียงผู้ต้องหาว่ากระทำความผิดตามพระราชกำหนดดังกล่าว ทั้งที่ยังมิได้กระทำความผิดแต่อย่างใด และตามรัฐธรรมนูญให้สันนิษฐานว่าผู้ต้องหาหรือจำเลยไม่มีความผิดและก่อนมีคำพิพากษาอันถึงที่สุดว่าบุคคลใดมีความผิดจะปฏิบัติต่อบุคคลนั้นเสมือนเป็นผู้กระทำความผิดมิได้ การที่ยังไม่มีคำพิพากษาถึงที่สุดว่ามีความผิดแต่ให้อำนาจ

พนักงานเจ้าหน้าที่ยึดหรืออายัดทรัพย์สินของผู้ต้องหาและให้อำนาจพนักงานอัยการฟ้องผู้กู้ยืมเงินที่เป็นผู้ต้องหาว่ากระทำความผิด ตามมาตรา ๔ หรือมาตรา ๕ ให้เป็นบุคคลล้มละลายได้ ย่อมทำให้บุคคลเหล่านั้นได้รับความเสียหายเสมือนเป็นบุคคลผู้กระทำความผิดแล้ว นอกจากนั้นพระราชกำหนดดังกล่าวยังไม่มีบทบัญญัติคุ้มครองผู้ถูกกล่าวหา หากศาลพิพากษาว่าบุคคลดังกล่าวมิได้เป็นผู้กระทำความผิด จะได้รับการเยียวยาแก้ไขอย่างไร การถูกยึดหรืออายัดทรัพย์สินจึงถือว่าบุคคลเหล่านั้นไม่ได้รับความเป็นธรรม ไม่ได้รับความเสมอภาคกันในกฎหมายถูกจำกัดสิทธิและเสรีภาพในบุคคลและทรัพย์สิน

ศาลอุทธรณ์เห็นว่าบทบัญญัติมาตรา ๘ และมาตรา ๑๐ แห่งพระราชกำหนดการกู้ยืมเงินที่เป็นการฉ้อโกงประชาชน พ.ศ. ๒๕๒๗ ยังไม่มีคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญว่า ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญหรือไม่ จึงให้รวมถ้อยคำสำนวนส่งผ่านสำนักงานศาลยุติธรรมไปยังศาลรัฐธรรมนูญเพื่อพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๔ โดยให้รอการพิจารณาพิพากษาคดีไว้ชั่วคราวและให้จำหน่ายคดีออกจากสารบบความของศาลอุทธรณ์

สำนักงานศาลยุติธรรมส่งคำร้องของจำเลยที่ขอให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๔ โดยขอให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่า พระราชกำหนดการกู้ยืมเงินที่เป็นการฉ้อโกงประชาชน พ.ศ. ๒๕๒๗ และพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมพระราชกำหนดการกู้ยืมเงินที่เป็นการฉ้อโกงประชาชน พ.ศ. ๒๕๒๗ พ.ศ. ๒๕๓๔ มาตรา ๘ และมาตรา ๑๐ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๔ มาตรา ๒๖ มาตรา ๒๘ มาตรา ๓๐ วรรคหนึ่ง มาตรา ๓๓ และมาตรา ๔๘ วรรคหนึ่ง หรือไม่

๒. การดำเนินการของศาลรัฐธรรมนูญ

ศาลรัฐธรรมนูญ มีคำสั่งให้รับคำร้องไว้ดำเนินการตามข้อกำหนดของศาลรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๔๖ ข้อ ๑๒ และได้มีมติให้รับไว้พิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๔

๓. ประเด็นที่ศาลรัฐธรรมนูญต้องพิจารณาวินิจฉัยและคำวินิจฉัย

พิจารณาแล้วมีประเด็นปัญหาที่ต้องพิจารณาวินิจฉัย ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๔ วรรคหนึ่ง ว่า พระราชกำหนดการกู้ยืมเงินที่เป็นการฉ้อโกงประชาชน พ.ศ. ๒๕๒๗ มาตรา ๘ และมาตรา ๑๐ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๔ มาตรา ๒๖ มาตรา ๒๘ มาตรา ๓๐ วรรคหนึ่ง มาตรา ๓๓ และมาตรา ๔๘ วรรคหนึ่ง หรือไม่ ซึ่งมีหลักกฎหมายต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง ดังนี้

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐

มาตรา ๔ บัญญัติว่า

“ศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ สิทธิและเสรีภาพของบุคคลย่อมได้รับความคุ้มครอง”

มาตรา ๒๖ บัญญัติว่า

“การใช้อำนาจโดยองค์กรของรัฐทุกองค์กร ต้องคำนึงถึงศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ สิทธิและเสรีภาพตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญนี้”

มาตรา ๒๘ บัญญัติว่า

“การจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลที่รัฐธรรมนูญรับรองไว้จะกระทำมิได้ เว้นแต่โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายเฉพาะเพื่อการที่รัฐธรรมนูญนี้กำหนดไว้และเท่าที่จำเป็นเท่านั้น และจะกระทบกระเทือนสาระสำคัญของสิทธิและเสรีภาพนั้นมิได้”

กฎหมายตามวรรคหนึ่งต้องมีผลใช้บังคับเป็นการทั่วไปและไม่มุ่งหมายให้ใช้บังคับแก่กรณีใดกรณีหนึ่งหรือแก่บุคคลใดบุคคลหนึ่งเป็นการเจาะจง ทั้งต้องระบุบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญที่ให้อำนาจในการตรากฎหมายนั้นด้วย

บทบัญญัติวรรคหนึ่งและวรรคสองให้นำมาใช้บังคับกับกฎหมายหรือข้อบังคับที่ออกโดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายด้วย โดยอนุโลม”

มาตรา ๓๐ วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า

“บุคคลย่อมเสมอกันในกฎหมายและได้รับความคุ้มครองตามกฎหมายเท่าเทียมกัน”

มาตรา ๓๑ บัญญัติว่า

“ในคดีอาญา ต้องสันนิษฐานไว้ก่อนว่าผู้ต้องหาหรือจำเลยไม่มีความผิด ก่อนมีคำพิพากษาอันถึงที่สุดแสดงว่าบุคคลใดได้กระทำความผิด จะปฏิบัติต่อบุคคลนั้นเสมือนเป็นผู้กระทำความผิดมิได้”

มาตรา ๔๘ วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า

“สิทธิของบุคคลในทรัพย์สินย่อมได้รับความคุ้มครอง ขอบเขตแห่งสิทธิและการจำกัดสิทธิเช่นว่านี้ ย่อมเป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติ”

พระราชกำหนดการกู้ยืมเงินที่เป็นการฉ้อโกงประชาชน พ.ศ. ๒๕๒๓

มาตรา ๓ บัญญัติว่า

“ในพระราชกำหนดนี้

“กู้ยืมเงิน” หมายความว่า รับเงิน ไม่ว่าในลักษณะของการรับฝาก การกู้ การยืม การรับเข้าร่วมลงทุน หรือในลักษณะอื่นใด โดยผู้กู้ยืมเงินจ่ายผลประโยชน์ตอบแทนหรือตกลงว่าจะจ่ายผลประโยชน์ตอบแทน แก่ผู้ให้กู้ยืมเงิน ทั้งนี้ ไม่ว่าจะเป็นการรับเพื่อตนเองหรือรับในฐานะตัวแทน หรือลูกจ้างของผู้กู้ยืมเงินหรือของผู้ให้กู้ยืมเงิน หรือในฐานะอื่นใดและไม่ว่าการรับหรือจ่ายต้นเงินหรือผลประโยชน์ตอบแทนนั้น จะกระทำอำพรางด้วยวิธีการอย่างใด ๆ

“ผลประโยชน์ตอบแทน” หมายความว่า เงิน ทรัพย์สิน หรือผลประโยชน์อื่นใดที่ผู้กู้ยืมเงินจ่ายให้แก่ผู้ให้กู้ยืมเงินเพื่อการกู้ยืมเงิน ทั้งนี้ ไม่ว่าจะจ่ายในลักษณะดอกเบี้ย เงินปันผล หรือลักษณะอื่นใด”

มาตรา ๔ บัญญัติว่า

“ผู้ใด โฆษณาหรือประกาศให้ปรากฏต่อประชาชน หรือกระทำความประการใด ๆ ให้ปรากฏแก่บุคคลตั้งแต่สิบคนขึ้นไปว่า ในการกู้ยืมเงิน ตนหรือบุคคลใดจะจ่ายผลประโยชน์ตอบแทนให้สูงกว่าอัตราดอกเบี้ยสูงสุดที่สถาบันการเงินตามกฎหมายว่าด้วยดอกเบี้ยเงินให้กู้ยืมของสถาบันการเงิน จะพึงจ่ายได้ โดยที่ตนรู้หรือควรรู้อยู่แล้วว่าตนหรือบุคคลนั้นจะนำเงินจากผู้ให้กู้ยืมเงินรายนั้นหรือรายอื่นมาจ่ายหมุนเวียนให้แก่ผู้ให้กู้ยืมเงิน หรือโดยที่ตนรู้หรือควรรู้อยู่แล้วว่า ตนหรือบุคคลนั้นไม่สามารถประกอบกิจการใด ๆ โดยชอบด้วยกฎหมายที่จะให้ผลประโยชน์ตอบแทนพอเพียงที่จะนำมาจ่ายในอัตรานั้นได้ และในการนั้นเป็นเหตุให้ตนหรือบุคคลใดได้กู้ยืมเงิน ไปผู้นั้นกระทำความผิดฐานกู้ยืมเงินที่เป็นการฉ้อโกงประชาชน”

มาตรา ๕ บัญญัติว่า

“ผู้ใดกระทำการดังต่อไปนี้

(๑) ในการกู้ยืมเงินหรือจะกู้ยืมเงิน

(ก) มีการโฆษณาหรือประกาศแก่บุคคลทั่วไป หรือโดยการแพร่ข่าวด้วยวิธีอื่นใด หรือ

(ข) ดำเนินกิจการกู้ยืมเงินเป็นปกติธุระ หรือ

(ค) จัดให้มีผู้รับเงินในการกู้ยืมเงินในแหล่งต่าง ๆ หรือ

(ง) จัดให้มีบุคคลตั้งแต่ห้าคนขึ้นไป ไปชักชวนบุคคลต่าง ๆ เพื่อให้มีการให้กู้ยืมเงิน

หรือ

(จ) ได้กู้ยืมเงินจากผู้ให้กู้ยืมเงินเกินสิบคนซึ่งมีจำนวนเงินกู้ยืมรวมกันตั้งแต่ห้าล้านบาทขึ้นไป อันมิใช่การกู้ยืมเงินจากสถาบันการเงินตามกฎหมายว่าด้วยดอกเบี้ยเงินให้กู้ยืมของสถาบันการเงิน และ

(๒) ผู้ขึ้น

(ก) จำย หรือโฆษณา ประกาศ แพร่ข่าว หรือตกลงว่าจะจ่ายผลประโยชน์ตอบแทนให้แก่ผู้ให้กู้ยืมเงิน ในอัตราที่สูงกว่าอัตราดอกเบี้ยสูงสุดที่สถาบันการเงินตามกฎหมายว่าด้วยดอกเบี้ยเงินให้กู้ยืมของสถาบันการเงิน จะพึงจ่ายได้ หรือ

(ข) ไม่ยอมปฏิบัติตามคำสั่งของพนักงานเจ้าหน้าที่ตามมาตรา ๗ (๑) (๒) หรือ (๓) หรือกิจการของผู้ขึ้นตามที่ผู้ขึ้นได้ให้ข้อเท็จจริงต่อพนักงานเจ้าหน้าที่ตามมาตรา ๗ ไม่ปรากฏหลักฐานพอที่จะเชื่อได้ว่าเป็นกิจการที่ให้ผลประโยชน์ตอบแทนพอเพียงที่จะนำมาจ่ายให้แก่ผู้ให้กู้ยืมเงินทั้งหลาย

ผู้ขึ้นต้องระวางโทษเช่นเดียวกับผู้กระทำความผิดฐานกู้ยืมเงินที่เป็นการฉ้อโกงประชาชนตามมาตรา ๔ ทั้งนี้ เว้นแต่ผู้ขึ้นจะสามารถพิสูจน์ได้ว่า กิจการของตนหรือของบุคคลที่ตนอ้างถึงนั้นเป็นกิจการที่ให้ผลประโยชน์ตอบแทนพอเพียงที่จะนำมาจ่ายตามที่ตนได้กล่าวอ้างหรือหากกิจการดังกล่าวไม่อาจให้ผลประโยชน์ตอบแทนพอเพียง ก็จะต้องพิสูจน์ได้ว่ากรณีดังกล่าวได้เกิดขึ้นเนื่องจากสถานการณ์ทางเศรษฐกิจที่ผิดปกติอันไม่อาจคาดหมายได้ หรือมีเหตุอันสมควรอย่างอื่น”

มาตรา ๘ บัญญัติว่า

“ถ้าพนักงานเจ้าหน้าที่มีเหตุอันควรเชื่อว่า ผู้กู้ยืมเงินผู้ใดที่ เป็นผู้ต้องหาว่ากระทำความผิดตามมาตรา ๔ หรือมาตรา ๕ มีหนี้สินล้นพ้นตัวตามกฎหมายว่าด้วยการล้มละลาย หรือมีสินทรัพย์ไม่พอชำระหนี้สิน และเห็นสมควรให้มีการดำเนินการยึดหรืออายัดทรัพย์สินของผู้ขึ้นไว้ก่อนเพื่อคุ้มครองประโยชน์ของประชาชนผู้ให้กู้ยืมเงิน ให้พนักงานเจ้าหน้าที่โดยอนุมัติของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังมีอำนาจสั่งยึดหรืออายัดทรัพย์สินของผู้ขึ้นไว้ก่อนได้ แต่จะยึดหรืออายัดทรัพย์สินไว้เกินกว่าเก้าสิบวันไม่ได้ เว้นแต่ในกรณีมีการฟ้องคดีต่อศาลตามมาตรา ๕ หรือมาตรา ๑๐ ให้คำสั่งยึดหรืออายัดดังกล่าวยังคงมีผลต่อไปจนกว่าศาลจะสั่งเป็นอย่างอื่น

เมื่อได้มีการยึดหรืออายัดทรัพย์สินของผู้ใดไว้ตามวรรคหนึ่ง หรือเมื่อพนักงานเจ้าหน้าที่มีเหตุอันควรเชื่อว่าผู้กู้ยืมเงินที่ เป็นผู้ต้องหาว่ากระทำความผิดตามมาตรา ๔ หรือมาตรา ๕ มีหนี้สินล้นพ้นตัวตามกฎหมายว่าด้วยการล้มละลาย หรือมีสินทรัพย์ไม่พอชำระหนี้สิน แต่ยังไม่สมควรสั่งยึดหรืออายัด

ทรัพย์สินตามวรรคหนึ่ง ให้พนักงานเจ้าหน้าที่ส่งเรื่องให้พนักงานอัยการเพื่อพิจารณาดำเนินคดีล้มละลายต่อไปตามมาตรา ๑๐

การยึดหรืออายัดทรัพย์สินตามวรรคหนึ่ง ให้นำบทบัญญัติตามประมวลกฎหมายการเกี่ยวกับการยึดหรืออายัดทรัพย์สินมาใช้บังคับโดยอนุโลม”

มาตรา ๙ บัญญัติว่า

“เมื่อพนักงานอัยการได้ฟ้องคดีอาญาแก่ผู้ใดในความผิดตามมาตรา ๔ หรือมาตรา ๕ ถ้าผู้ให้กู้ยืมเงินร้องขอ ให้พนักงานอัยการมีอำนาจเรียกคืนเงินคืนให้แก่ผู้นั้นได้ และจะเรียกผลประโยชน์ตอบแทนที่เป็นสิทธิอันชอบด้วยกฎหมายให้แก่ผู้นั้นด้วยก็ได้ ในกรณีนี้ ให้นำบทบัญญัติว่าด้วยการฟ้องคดีแพ่งที่เกี่ยวข้องกับคดีอาญาตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญามาใช้บังคับโดยอนุโลม”

มาตรา ๑๐ บัญญัติว่า

“เพื่อคุ้มครองประโยชน์ของประชาชนผู้ให้กู้ยืมเงิน ให้พนักงานอัยการมีอำนาจฟ้องผู้กู้ยืมเงินที่เป็นผู้ต้องหาว่ากระทำความผิดตามมาตรา ๔ หรือมาตรา ๕ เป็นบุคคลล้มละลายได้ เมื่อ

- (๑) เป็นผู้ที่มีหนี้สินล้นพ้นตัว หรือมีสินทรัพย์ไม่พอชำระหนี้สินได้
- (๒) เป็นหนี้ผู้ให้กู้ยืมเงินรายหนึ่งหรือหลายรายเป็นจำนวนไม่น้อยกว่าหนึ่งแสนบาท และ
- (๓) หนี้้นั้นอาจกำหนดจำนวนได้โดยแน่นอน ไม่ว่าหนี้้นั้นจะถึงกำหนดชำระโดยพลันหรือในอนาคตก็ตาม

การฟ้องคดีล้มละลายตามวรรคหนึ่ง ให้ดำเนินกระบวนการพิจารณาไปตามกฎหมายว่าด้วยการล้มละลาย โดยให้ถือว่าพนักงานอัยการมีฐานะ และสิทธิหน้าที่เสมือนเจ้าหนี้ผู้เป็นโจทก์และให้ได้รับยกเว้นค่าธรรมเนียม ค่าฤชาธรรมเนียม หรือการต้องวางเงินประกันต่าง ๆ ตามกฎหมายดังกล่าว

ในการพิจารณาคดีล้มละลาย ถ้าศาลพิจารณาได้ความจริงตามวรรคหนึ่ง ให้ศาลมีคำสั่งพิทักษ์ทรัพย์ลูกหนี้เด็ดขาด

ในการพิพากษาคดีล้มละลายตามมาตรา ๑๑ ให้ศาลมีอำนาจกำหนดหลักเกณฑ์เกี่ยวกับส่วนแบ่งทรัพย์สินของเจ้าหนี้ในลำดับ (๘) ของมาตรา ๑๓๐ แห่งพระราชบัญญัติล้มละลาย พุทธศักราช ๒๔๘๓ เพื่อให้เกิดความเป็นธรรมแก่เจ้าหนี้ทั้งหลาย โดยให้คำนึงถึงผลประโยชน์ตอบแทนที่เจ้าหนี้ผู้ให้กู้ยืมเงินแต่ละรายได้รับมาแล้วก่อนมีการดำเนินคดีล้มละลายประกอบด้วย”

พระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมพระราชกำหนดการกู้ยืมเงินที่เป็นการฉ้อโกงประชาชน พ.ศ. ๒๕๒๗
พ.ศ. ๒๕๓๔

มาตรา ๓ บัญญัติว่า

“ให้ยกเลิกความในบทนิยามคำว่า “กู้ยืมเงิน” และ “ผลประโยชน์ตอบแทน” ในมาตรา ๓ แห่งพระราชกำหนดการกู้ยืมเงินที่เป็นการฉ้อโกงประชาชน พ.ศ. ๒๕๒๗ และให้ใช้ความต่อไปนี้แทน

“กู้ยืมเงิน” หมายความว่า รับเงิน ทรัพย์สิน หรือผลประโยชน์อื่นใด ไม่ว่าในลักษณะของการรับฝาก การกู้ การยืม การจำหน่ายบัตรหรือสิ่งอื่นใด การรับเข้าเป็นสมาชิก การรับเข้าร่วมลงทุน การรับเข้าร่วมกระทำการอย่างใดอย่างหนึ่ง หรือในลักษณะอื่นใด โดยผู้กู้ยืมเงินหรือบุคคลอื่นจ่ายผลประโยชน์ตอบแทน หรือตกลงว่าจะจ่ายผลประโยชน์ตอบแทนแก่ผู้ให้กู้ยืมเงิน ทั้งนี้ ไม่ว่าจะเป็นการรับเพื่อตนเองหรือรับในฐานะตัวแทนหรือลูกจ้างของผู้กู้ยืมเงินหรือของผู้ให้กู้ยืมเงินหรือในฐานะอื่นใด และไม่ว่าการรับหรือจ่ายเงิน ทรัพย์สินผลประโยชน์อื่นใด หรือผลประโยชน์ตอบแทนนั้น จะกระทำด้วยวิธีการใด ๆ

“ผลประโยชน์ตอบแทน” หมายความว่า เงิน ทรัพย์สิน หรือผลประโยชน์อื่นใดที่ผู้กู้ยืมเงินหรือบุคคลอื่นจ่ายหรือจะจ่ายให้แก่ผู้ให้กู้ยืมเงินเพื่อการกู้ยืมเงิน ทั้งนี้ ไม่ว่าจะจ่ายในลักษณะดอกเบี้ย เงินปันผล หรือลักษณะอื่นใด”

พิเคราะห์แล้วเห็นว่า รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ มาตราต่าง ๆ ที่ผู้ได้แย้งกล่าวอ้างเป็นเรื่องเกี่ยวกับศักดิ์ศรี สิทธิและเสรีภาพของบุคคลดังนี้

มาตรา ๔ เป็นบทบัญญัติที่วางหลักเกณฑ์ทั่วไปเกี่ยวกับการรับรองศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ สิทธิและเสรีภาพของบุคคล โดยมีบทบัญญัติอื่น ๆ กำหนดรายละเอียดของสิทธิเสรีภาพในแต่ละเรื่องไว้

มาตรา ๒๖ เป็นบทบัญญัติที่วางหลักว่าศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ สิทธิและเสรีภาพของบุคคลที่ได้รับการรับรองโดยบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ ซึ่งองค์กรต่าง ๆ ของรัฐต้องให้ความเคารพและผู้ใช้อำนาจรัฐต้องคำนึงถึงสิ่งเหล่านั้นด้วย

มาตรา ๒๘ บัญญัติเป็นหลักการไว้ว่า การจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลนั้นจะกระทำมิได้ แต่ก็มีข้อยกเว้นให้กระทำได้ในกรณีที่มิกฎหมายบัญญัติไว้โดยเฉพาะตามที่รัฐธรรมนูญกำหนดไว้เท่าที่จำเป็น ไม่กระทบกระเทือนสาระสำคัญของสิทธิและเสรีภาพและใช้เป็นการทั่วไป กล่าวคือ การจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลต้องกระทำโดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายเฉพาะเพื่อการที่รัฐธรรมนูญกำหนดไว้ และให้กระทำได้เท่าที่จำเป็นเท่านั้น จะกระทบกระเทือนสาระสำคัญของสิทธิและเสรีภาพมิได้

นอกจากนั้นกฎหมายที่จำกัดสิทธิและเสรีภาพดังกล่าวต้องมีผลใช้บังคับเป็นการทั่วไป ไม่มุ่งหมายให้ใช้บังคับแก่กรณีใดกรณีหนึ่งหรือแก่บุคคลใดบุคคลหนึ่งเป็นการเจาะจง

มาตรา ๓๐ วรรคหนึ่ง บัญญัติคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชนไทย ว่า ประชาชนต้องได้รับความเสมอภาคกันในกฎหมายและได้รับความคุ้มครองตามกฎหมายอย่างเท่าเทียมกันจะมีการบัญญัติกฎหมายในเรื่องสิทธิและเสรีภาพของประชาชนให้แตกต่างกันเพราะสถานะของบุคคลฐานะทางเศรษฐกิจและสังคม ฯลฯ ไม่ได้

มาตรา ๓๓ ให้สันนิษฐานไว้ก่อนว่าผู้ต้องหาหรือจำเลยในคดีอาญาที่ศาลยังมิได้พิพากษาจนถึงที่สุดว่ามีความผิดยังเป็นผู้บริสุทธิ์อยู่ และจะมีการปฏิบัติต่อบุคคลเหล่านั้นอย่างเป็นผู้กระทำความผิดมิได้

มาตรา ๔๘ วรรคหนึ่ง เป็นเรื่องการรับรองสิทธิของบุคคลในทรัพย์สินแต่ก็ยอมให้มีการจำกัดขอบเขตการใช้สิทธิดังกล่าวได้ แต่ต้องเป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติ ซึ่งหมายความว่า รัฐธรรมนูญมอบอำนาจให้ฝ่ายนิติบัญญัติสามารถออกกฎหมายกำหนดขอบเขตในการใช้สิทธิและจำกัดสิทธิในทรัพย์สินของประชาชนได้ในบางกรณี

ส่วนพระราชกำหนดการกู้ยืมเงินที่เป็นการฉ้อโกงประชาชน พ.ศ. ๒๕๒๗ มีวัตถุประสงค์ในการห้ามกระทำด้วยประการใด ๆ ที่เป็นการฉ้อโกงประชาชนโดยอาศัยการบังหน้าว่าเป็นการกู้ยืมเงินหรือรับฝากเงินหรือร่วมลงทุนจากประชาชนทั่วไป โดยมีการจ่ายดอกเบี้ยหรือผลประโยชน์ตอบแทนให้สูงเกินกว่าประโยชน์ที่ผู้กู้ยืมเงินหรือผู้รับฝากเงินหรือผู้ร่วมลงทุนจะหามาได้จากการประกอบธุรกิจตามปกติ โดยหลอกลวงประชาชนที่ต้องการได้ดอกเบี้ยหรือผลประโยชน์ตอบแทนที่สูงให้นำเงินไปมอบให้และนำเงินที่ได้จากการกู้ยืมเงินหรือรับฝากเงินหรือร่วมลงทุนรายหลัง ๆ ไปให้เป็นดอกเบี้ยหรือผลตอบแทนกับผู้ให้กู้ยืมเงินหรือผู้ฝากเงินหรือผู้ร่วมลงทุนรายแรก ๆ โดยบุคคลเหล่านั้นไม่รู้ข้อเท็จจริงดังกล่าวและในที่สุดหากไม่มีผู้นำเงินมาให้ต่อไป ก็จะไม่สามารถจ่ายดอกเบี้ยหรือผลประโยชน์ตอบแทนและคืนเงินให้กับประชาชนที่ให้ผู้กู้ยืมเงินหรือฝากเงินหรือร่วมลงทุนได้ ซึ่งหากมีการดำเนินการอย่างกว้างขวางก็จะมีผลกระทบอย่างร้ายแรงต่อประชาชนทั่วไปและเศรษฐกิจของประเทศไทย จึงต้องมีการออกกฎหมายเพื่อปราบปรามการกระทำอันเป็นการหลอกลวงประชาชนและวางมาตรการเพื่อคุ้มครองประโยชน์ให้กับประชาชนผู้หลงเชื่อการหลอกลวงดังกล่าวและได้รับความเสียหายซึ่งเป็นกรณีฉุกเฉินจึงจำเป็นต้องตราพระราชกำหนดนี้ขึ้น ซึ่งให้ทางการสามารถดำเนินการปราบปรามตลอดจนยึดหรืออายัดทรัพย์สิน

ผู้ต้องหาว่ากระทำความผิดและอาจมีการดำเนินคดีต่อบุคคลดังกล่าวเป็นคดีล้มละลายอันเป็นการแก้ปัญหาการหลอกลวงประชาชนและวิกฤติการณ์ทางเศรษฐกิจของประเทศไทย ซึ่งเป็นการคุ้มครองผู้ที่ได้รับความเสียหายจากการกระทำความผิดดังกล่าวและจะเป็นประโยชน์ต่อภาคเศรษฐกิจของประเทศไทยโดยรวมด้วย

ต่อมาได้มีการแก้ไขเพิ่มเติมพระราชกำหนดการกู้ยืมเงินที่เป็นการฉ้อโกงประชาชน พ.ศ. ๒๕๒๓ มาตรา ๓ ในบทนิยามคำว่า “กู้ยืมเงิน” และ “ผลประโยชน์ตอบแทน” โดยพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมพระราชกำหนดการกู้ยืมเงินที่เป็นการฉ้อโกงประชาชน พ.ศ. ๒๕๒๓ พ.ศ. ๒๕๓๔ เพื่อแก้ไขปัญหาการชักจูงใจให้มีการมอบเงินหรือผลประโยชน์อย่างอื่นให้แก่ผู้ที่ชักชวนโดยอ้างว่าเป็นการกู้ยืมเงินและมีการนำเงินไปลงทุน แต่เป็นการนำเงินของผู้ให้กู้ยืมคนหลัง ๆ ไปมอบให้คนแรก ๆ ในลักษณะแชร์ลูกโซ่ จึงต้องแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายให้ครอบคลุมถึงการกระทำความผิดด้วย

พิจารณาดูแล้ว แม้บทบัญญัติในพระราชกำหนดการกู้ยืมเงินที่เป็นการฉ้อโกงประชาชน ฯ มาตรา ๘ และมาตรา ๑๐ จะเป็นบทบัญญัติที่อาจจำกัดสิทธิของผู้ที่กระทำการอันมีลักษณะเป็นการฉ้อโกงประชาชน กล่าวคือ มาตรา ๘ ให้อำนาจพนักงานเจ้าหน้าที่ที่สามารถยึดและอายัดทรัพย์สินของผู้กู้ยืมเงินที่เป็นผู้ต้องหาว่ากระทำความผิดในลักษณะที่เป็นการฉ้อโกงประชาชนและมีหนี้สินล้นพ้นตัวหรือมีสินทรัพย์ไม่พอชำระหนี้สิน โดยดำเนินการยึดหรืออายัดทรัพย์สินไว้ก่อน เพื่อคุ้มครองประโยชน์ของประชาชนผู้เสียหายจากการกระทำที่เป็นการฉ้อโกงประชาชนนั้น เป็นการป้องกันมิให้ผู้ต้องหาภัยย้ายถ่ายเทหรือซ่อนเร้นทรัพย์สินที่มีอยู่อันจะทำให้ผู้เสียหายไม่ได้รับชำระหนี้หากผู้ต้องหาถูกพิพากษาว่ากระทำความผิดจริง แม้ว่าในขณะที่พนักงานเจ้าหน้าที่ดำเนินการต่าง ๆ ดังกล่าวจะยังอยู่ในขั้นตอนที่ศาลยังไม่มีคำพิพากษาว่าผู้ต้องหาได้กระทำความผิดก็ตาม แต่ก็มีเหตุผลอันสมควร เพราะการที่พนักงานเจ้าหน้าที่จะใช้อำนาจดังกล่าวได้ก็ต่อเมื่อมีข้อเท็จจริงอันเป็นองค์ประกอบครบถ้วนเกิดขึ้นตามที่กำหนดไว้ในกฎหมาย ซึ่งได้แก่ ผู้กู้ยืมเงินเป็นผู้ต้องหาว่ากระทำความผิดตามมาตรา ๔ หรือมาตรา ๕ และมีหนี้สินล้นพ้นตัวตามกฎหมายว่าด้วยการล้มละลาย หรือมีสินทรัพย์ไม่พอชำระหนี้สินที่อาจทำให้ผู้ให้กู้ยืมเงินหรือผู้ฝากเงินหรือผู้ร่วมลงทุนซึ่งถูกฉ้อโกงไม่ได้รับเงินหรือผลประโยชน์กลับคืน

สำหรับมาตรา ๑๐ ที่บัญญัติให้อำนาจพนักงานอัยการฟ้องผู้กู้ยืมเงินที่เป็นผู้ต้องหาว่ากระทำความผิดตามมาตรา ๔ หรือมาตรา ๕ เป็นบุคคลล้มละลายได้เมื่อมีข้อเท็จจริงอันเป็นองค์ประกอบตามกฎหมายครบถ้วนเกิดขึ้น คือ (๑) เป็นผู้มีหนี้สินล้นพ้นตัว หรือมีสินทรัพย์ไม่เพียงพอที่จะชำระ

หนี้สินได้ (๒) เป็นหนี้ผู้ให้กู้ยืมเงินรายหนึ่งหรือหลายรายเป็นจำนวนไม่น้อยกว่าหนึ่งแสนบาท และ (๓) หนี้้นั้นอาจกำหนดจำนวนได้โดยแน่นอน ไม่ว่าหนี้้นั้นจะถึงกำหนดชำระโดยพลันหรือในอนาคตก็ตาม นอกจากนั้นได้มีการกำหนดรายละเอียดในการดำเนินกระบวนการพิจารณาโดยให้นำกฎหมายว่าด้วยการล้มละลายมาใช้บังคับและได้กำหนดหลักเกณฑ์บางประการเป็นพิเศษให้เหมาะสมกับสภาพของเรื่องนี้ เช่น ให้ถือว่าพนักงานอัยการมีฐานะและสิทธิเสมือนเป็นเจ้าหนี้และได้รับยกเว้นค่าธรรมเนียมและให้ศาลมีอำนาจกำหนดหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการแบ่งทรัพย์สินของเจ้าหนี้เพื่อให้เกิดความเป็นธรรมแก่เจ้าหนี้ทั้งหลาย ก็เป็นบทบัญญัติที่เหมาะสมและมีเหตุผลสมควรในการมีบทบัญญัตินี้เช่นกัน

ดังนั้น การที่บทบัญญัติทั้งสองมาตราดังกล่าวแห่งพระราชกำหนดการกู้ยืมเงินที่เป็นการฉ้อโกงประชาชน พ.ศ. ๒๕๒๗ วางหลักให้ทางการสามารถดำเนินการกับผู้ต้องหาที่กระทำการอันเป็นการหลอกลวงประชาชนและสามารถดำเนินการยึดอายัดทรัพย์สินตลอดจนดำเนินการฟ้องคดีล้มละลายบุคคลเหล่านั้น ซึ่งมีหนี้สินส่วนตัวได้ ก็มีได้เป็นบทบัญญัติที่ไม่คำนึงถึงศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์หรือไม่คุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของบุคคลแต่อย่างใด หรือไม่ทำให้องค์กรของรัฐใช้อำนาจโดยที่ไม่คำนึงถึงศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์หรือสิทธิและเสรีภาพของบุคคล และแม้จะเป็นการจำกัดสิทธิและเสรีภาพของประชาชนของผู้ที่ต้องหาว่ากระทำความผิดฐานให้กู้ยืมเงินที่เป็นการฉ้อโกงประชาชน แต่ก็เป็นการจำกัดโดยกฎหมายเฉพาะ คือ พระราชกำหนดการกู้ยืมเงินที่เป็นการฉ้อโกงประชาชน ฯ ซึ่งเป็นการกระทำเท่าที่จำเป็นและไม่กระทบกระเทือนสาระสำคัญแห่งสิทธิและเสรีภาพของบุคคลเหล่านั้น เพราะเป็นกรณีที่รัฐมีความจำเป็นต้องตรากฎหมายเพื่อแก้ไขและป้องกันปัญหาเศรษฐกิจของประเทศและดำเนินการได้อย่างจำกัดตามที่กฎหมายให้อำนาจไว้เท่านั้น นอกจากนั้นกฎหมายดังกล่าวนี้ใช้บังคับกับบุคคลทุกคนซึ่งได้กระทำการอันมีลักษณะหลอกลวงประชาชนโดยใช้การกู้ยืมเงินรับฝากเงินหรือการร่วมลงทุนบังหน้าทุกคน จึงมิได้มุ่งหมายที่จะใช้บังคับแก่กรณีใดกรณีหนึ่งหรือแก่บุคคลใดบุคคลหนึ่งโดยเฉพาะ แต่เป็นการใช้กับทุกคนที่กระทำการอย่างเดียวกันเสมอหน้ากัน และแม้จะสันนิษฐานว่าผู้ต้องหาทุกคนเป็นผู้บริสุทธิ์แต่พระราชกำหนดการกู้ยืมเงินที่เป็นการฉ้อโกงประชาชน ฯ ก็เป็นกฎหมายที่ต้องมีมาตรการพิเศษซึ่งอาจมีการจำกัดสิทธิในทรัพย์สินของบุคคลอยู่บ้างแต่กระทำเท่าที่จำเป็นเพื่อคุ้มครองสิทธิในทรัพย์สินของประชาชนผู้ถูกหลอกลวง

ด้วยเหตุต่าง ๆ ดังกล่าวข้างต้น จึงวินิจฉัยว่า พระราชกำหนดการกู้ยืมเงินที่เป็นการฉ้อโกง
ประชาชน พ.ศ. ๒๕๕๓ มาตรา ๘ และมาตรา ๑๐ ไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๔
มาตรา ๒๖ มาตรา ๒๕ มาตรา ๓๐ วรรคหนึ่ง มาตรา ๓๓ และมาตรา ๔๘ วรรคหนึ่ง

ศาสตราจารย์ ดร.เสวณีย์ อัสวโรจน์

ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

คำวินิจฉัยของ นายอภัย จันทนจุลกะ ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

ที่ ๖๓/๒๕๔๘

วันที่ ๒๕ ธันวาคม ๒๕๔๘

เรื่อง ศาลอุทธรณ์ส่งคำโต้แย้งของจำเลยเพื่อขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๔ กรณีพระราชกำหนดการกู้ยืมเงินที่เป็นการฉ้อโกงประชาชน พ.ศ. ๒๕๒๗ มาตรา ๘ และมาตรา ๑๐ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๔ มาตรา ๒๖ มาตรา ๒๕ มาตรา ๓๐ วรรคหนึ่ง มาตรา ๓๓ และมาตรา ๔๘ วรรคหนึ่ง หรือไม่

ศาลอุทธรณ์ส่งคำโต้แย้งของจำเลย (บริษัท บลิสเซอร์ อินเตอร์กรุ๊ป จำกัด กับพวก) ขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๔

ข้อเท็จจริงตามคำร้องและเอกสารประกอบ สรุปได้ว่า

พนักงานอัยการ สำนักงานอัยการสูงสุด เป็นโจทก์ฟ้องบริษัท บลิสเซอร์ อินเตอร์กรุ๊ป จำกัด เป็นจำเลยที่ ๑ และพวกเป็นจำเลยที่ ๒ ถึง ๑๐ ต่อศาลแพ่ง ในฐานะความผิดขอให้เป็นบุคคลล้มละลาย ต่อมาได้โอนคดีไปยังศาลล้มละลายกลาง เป็นคดีล้มละลายหมายเลขดำที่ ล.๒๒/๒๕๔๓ โดยโจทก์ฟ้องว่า ในระหว่างวันที่ ๑๘ กรกฎาคม ๒๕๓๔ ถึงวันที่ ๑๑ กุมภาพันธ์ ๒๕๓๗ จำเลยทั้งสิบได้ร่วมกันดำเนินกิจการกู้ยืมเงินเป็นปกติธุระที่เป็นการฉ้อโกงประชาชน และร่วมกันฉ้อโกงประชาชนด้วยวิธีโฆษณาประกาศทางสื่อมวลชนแพร่ข่าวให้ปรากฏแก่ประชาชนทั่วไปตั้งแต่สิบคนขึ้นไปว่า จำเลยที่ ๑ ซึ่งเป็นนิติบุคคลได้ประกอบธุรกิจให้บริการจัดสรรวันพักผ่อนแก่สมาชิกฟรี ปีละ ๔ วัน ๔ คืน จัดบริการสถานที่พักผ่อน สถานที่ออกกำลังกายให้บริการฟรีตลอดปี ฯลฯ โดยจำเลยที่ ๑ จะให้บริการเฉพาะสมาชิกเท่านั้น โดยมีสมาชิก ๒ ประเภท คือ ประเภทบัตรเงิน เก็บค่าสมาชิกรายละ ๓๐,๐๐๐ บาท และค่าบำรุงหรือค่าต่ออายุสมาชิกภาพเป็นรายปีอีกปีละ ๒,๕๐๐ บาท และประเภทบัตรทอง เก็บค่าสมาชิกรายละ ๖๐,๐๐๐ บาท และค่าบำรุงหรือค่าต่ออายุสมาชิกภาพ เป็นรายปีอีกปีละ ๔,๕๐๐ บาท โดยจำเลยจะจ่ายผลประโยชน์ตอบแทนให้ซึ่งมีจำนวนสูงกว่าอัตราดอกเบี้ยสูงสุดที่สถาบันการเงินตามกฎหมายว่าด้วยดอกเบี้ยเงินให้กู้ยืมของสถาบันการเงินจะพึงจ่ายได้ ซึ่งจำเลยทั้งสิบมิได้มีเจตนาประกอบธุรกิจดังกล่าว แต่มีเจตนาเพื่อจะได้เงินค่าสมาชิกใหม่ในอัตราคนละ ๓๐,๐๐๐ บาท และ ๖๐,๐๐๐ บาท โดยมีประชาชนมาสมัครเป็นสมาชิก จำนวน ๒๔,๑๒๕ ราย และได้จ่ายเงินให้แก่จำเลยที่ ๑ รวมทั้งสิ้น

๗๒๓,๔๔๐,๐๐๐ บาท การกระทำของจำเลยทั้งสิบเป็นความผิดฐานกู้ยืมเงินที่เป็นการฉ้อโกงประชาชน ตามพระราชกำหนดการกู้ยืมเงินที่เป็นการฉ้อโกงประชาชน พ.ศ. ๒๕๒๗ มาตรา ๔ และมาตรา ๕ ประกอบพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมพระราชกำหนดการกู้ยืมเงินที่เป็นการฉ้อโกงประชาชน พ.ศ. ๒๕๒๗ พ.ศ. ๒๕๓๔ จำเลยทั้งสิบจึงต้องคืนเงินตามจำนวนดังกล่าวให้กับประชาชนผู้เสียหาย ซึ่งเป็นจำนวนเงินที่กำหนดได้โดยแน่นอน และได้มีการตรวจสอบหลักทรัพย์และหนี้สินของจำเลยทั้งสิบแล้วปรากฏว่า ทรัพย์สินของจำเลยทั้งสิบที่มีอยู่ไม่พอชำระหนี้ จำเลยทั้งสิบจึงมีหนี้สินล้นพ้นตัว และเป็นหนี้ที่กำหนดจำนวนได้โดยแน่นอน อาศัยอำนาจตามพระราชกำหนดการกู้ยืมเงินที่เป็นการฉ้อโกงประชาชน พ.ศ. ๒๕๒๗ มาตรา ๑๐ โจทก์จึงต้องฟ้องจำเลยทั้งสิบให้เป็นบุคคลล้มละลายต่อไป ซึ่งศาลล้มละลายกลางมีคำสั่งพิทักษ์ทรัพย์ของลูกหนี้ทั้งสิบเด็ดขาด ตามพระราชกำหนดการกู้ยืมเงินที่เป็นการฉ้อโกงประชาชน พ.ศ. ๒๕๒๗ มาตรา ๑๐ และพระราชบัญญัติล้มละลาย พุทธศักราช ๒๔๘๓ มาตรา ๑๔

จำเลยที่ ๑ และจำเลยที่ ๓ ได้ยื่นอุทธรณ์คำสั่งศาลล้มละลายกลาง ขอให้ศาลอุทธรณ์มีคำสั่งให้เพิกถอนคำสั่งพิทักษ์ทรัพย์เด็ดขาดของลูกหนี้ทั้งสิบและพิพากษากลับคำพิพากษาของศาลชั้นต้น ให้ยกฟ้อง ให้ปล่อยทรัพย์สินที่กระทรวงการคลังมีคำสั่งให้ยึดหรืออายัดทรัพย์สินของจำเลยทั้งสิบ ต่อมา จำเลยที่ ๑ และจำเลยที่ ๓ ยื่นคำร้องต่อศาลอุทธรณ์โต้แย้งว่า พระราชกำหนดการกู้ยืมเงินที่เป็นการฉ้อโกงประชาชน พ.ศ. ๒๕๒๗ และที่แก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ. ๒๕๓๔ มาตรา ๘ และมาตรา ๑๐ เป็นกฎหมายที่ลิดรอนและจำกัดสิทธิและเสรีภาพของประชาชน ซึ่งเป็นเพียงผู้ต้องหาว่าเป็นผู้กระทำความผิดตามพระราชกำหนดดังกล่าวเท่านั้น ยังมิได้เป็นผู้กระทำความผิดแต่อย่างใด ซึ่งรัฐธรรมนูญได้บัญญัติไว้ว่า ผู้ที่เป็นผู้ต้องหาหรือจำเลย ให้สันนิษฐานไว้ก่อนว่าไม่มีความผิดและก่อนมีคำพิพากษาอันถึงที่สุดว่าบุคคลใดได้กระทำความผิดจะปฏิบัติต่อบุคคลนั้นเสมือนเป็นผู้กระทำความผิดมิได้ การที่กฎหมายบัญญัติให้พนักงานเจ้าหน้าที่ใช้ดุลพินิจในขณะที่ผู้ถูกกล่าวหา ยังคงเป็นเพียงผู้ต้องหาและศาลยังมิได้มีคำพิพากษาอันถึงที่สุดว่ามีความผิด โดยให้อำนาจในการที่จะยึดหรืออายัดทรัพย์สินของผู้ต้องหา รวมทั้งการให้อำนาจพนักงานอัยการฟ้องผู้กู้ยืมเงินที่ เป็นผู้ต้องหาว่ากระทำความผิดตามพระราชกำหนดการกู้ยืมเงินที่เป็นการฉ้อโกงประชาชน พ.ศ. ๒๕๒๗ มาตรา ๔ หรือมาตรา ๕ เป็นบุคคลล้มละลายได้ ย่อมทำให้บุคคลเหล่านั้นได้รับความเสียหายและเป็นการกระทำที่เสมือนหนึ่งว่าผู้ถูกกล่าวหาถูกศาลพิพากษาว่าเป็นผู้กระทำความผิดตามพระราชกำหนดดังกล่าวแล้ว ทั้ง ๆ ที่ผู้ต้องหาไม่มีสิทธิอันสมบูรณ์ที่จะต่อสู้คดีเพื่อพิสูจน์ความบริสุทธิ์ของตน ในระหว่างที่ยังไม่มีคำพิพากษาของศาลว่าผู้ต้องหาหรือจำเลย

เป็นผู้กระทำความผิดหรือไม่ แต่กลับต้องถูกยึดหรืออายัดทรัพย์สินและถึงขนาดถูกฟ้องให้เป็นบุคคลล้มละลายได้ทันทีโดยอาศัยเพียงการใช้ดุลพินิจของพนักงานเจ้าหน้าที่เท่านั้น รวมทั้งในพระราชกำหนดดังกล่าวก็ไม่มีบทบัญญัติคุ้มครองผู้ที่ถูกกล่าวหาที่ตกเป็นผู้ต้องหาหรือจำเลยว่า หากต่อมาภายหลังผู้ต้องหาหรือจำเลยมิได้เป็นผู้กระทำความผิดแล้วจะได้รับการเยียวยาแก้ไขอย่างไร ซึ่งการใช้ดุลพินิจของพนักงานเจ้าหน้าที่ดังกล่าวก็มีได้มีหลักประกันอันใดว่า จะใช้ดุลพินิจด้วยความถูกต้องและเป็นธรรมโดยไม่มีอคติ ดังนั้นการที่ผู้ถูกกล่าวหาถูกยึดหรืออายัดทรัพย์สิน หรือถูกฟ้องล้มละลาย ถือว่าไม่ได้รับความเสมอภาคกันในกฎหมาย ถูกลิดรอนถูกละเมิดและถูกจำกัดสิทธิและเสรีภาพในบุคคลและทรัพย์สินโดยไม่ได้รับความคุ้มครอง ดังจะเห็นได้จากขณะนี้ยังมีได้มีคำพิพากษาในส่วนของคดีอาญาว่าลูกหนี้ทั้งสิบได้กระทำความผิดตามพระราชกำหนดดังกล่าว แต่ลูกหนี้ทั้งสิบกลับถูกยึดและอายัดทรัพย์สิน และถูกฟ้องเป็นคดีล้มละลาย นอกจากนี้ศาลล้มละลายกลางได้วินิจฉัยในคดีล้มละลายดังกล่าวว่า แม้การกระทำของลูกหนี้ทั้งสิบยังมิได้เป็นการกระทำความผิดตามพระราชกำหนด ฯ แต่ได้อยู่ในฐานะเป็นผู้ต้องหาแล้ว จึงได้มีคำสั่งให้ลูกหนี้ทั้งสิบถูกพิทักษ์ทรัพย์เด็ดขาด ทั้ง ๆ ที่ลูกหนี้ทั้งสิบยังมิได้ถูกพิพากษาว่าได้กระทำความผิดในส่วนของคดีอาญาแต่อย่างใด และมูลเหตุที่นำมาสู่การฟ้องคดีอาญาเกิดขึ้นจากพระราชกำหนดดังกล่าว ก็ชอบที่จะได้รับการพิจารณาวินิจฉัย และชั่งน้ำหนักพยานหลักฐานทั้งปวงเสียก่อนจนแน่ใจว่าการกระทำนั้นเป็นความผิด และผู้ร้องทั้งสองเป็นผู้กระทำความผิดนั้นจริง แต่การที่ลูกหนี้ทั้งสิบถูกพิทักษ์ทรัพย์เด็ดขาดเสียก่อนเช่นนี้ ทำให้ลูกหนี้ทั้งสิบรวมถึงผู้ร้องทั้งสองไม่อาจดำรงชีวิตเช่นเดียวกับบุคคลทั่วไป เพราะผลของคำสั่งพิทักษ์ทรัพย์เด็ดขาดมีผลกระทบต่อชีวิต ทรัพย์สิน และความเป็นอยู่ของผู้ร้อง ทำให้ตกอยู่ในฐานะเป็นบุคคลล้มละลาย ดังนั้น การที่บทบัญญัติในพระราชกำหนดดังกล่าวให้อำนาจพนักงานเจ้าหน้าที่ทำการยึดหรืออายัดทรัพย์สิน รวมถึงการฟ้องล้มละลาย และการที่ศาลจะมีคำสั่งพิทักษ์ทรัพย์เด็ดขาดรวมทั้งอำนาจจัดการทรัพย์สินของเจ้าพนักงานพิทักษ์ทรัพย์ จึงเป็นบทบัญญัติที่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๔ มาตรา ๒๖ มาตรา ๒๕ มาตรา ๓๐ วรรคหนึ่ง มาตรา ๓๓ และมาตรา ๔๘ วรรคหนึ่ง และขอให้ศาลอุทธรณ์ส่งความเห็นตามทางการเพื่อศาลรัฐธรรมนูญจะได้พิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๔

ศาลอุทธรณ์พิจารณาแล้วเห็นว่า บทบัญญัติในมาตรา ๘ และมาตรา ๑๐ แห่งพระราชกำหนดการกู้ยืมเงินที่เป็นการฉ้อโกงประชาชน พ.ศ. ๒๕๕๓ ยังไม่มีคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญว่าขัดหรือแย้ง

ต่อรัฐธรรมนูญหรือไม่ จึงส่งคำร้องของจำเลยมายังศาลรัฐธรรมนูญเพื่อพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๔ ประกอบกับมาตรา ๖

ศาลรัฐธรรมนูญในการประชุมเมื่อวันที่ ๒๓ ธันวาคม ๒๕๕๓ มีมติให้รับคำร้องไว้ดำเนินการ ตามข้อกำหนดศาลรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๕๖ ข้อ ๑๒ วรรคหนึ่ง และรับไว้พิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๔

ตามคำร้องมีประเด็นที่ต้องพิจารณาวินิจฉัยว่า พระราชกำหนดการกู้ยืมเงินที่เป็นการฉ้อโกง ประชาชน พ.ศ. ๒๕๒๓ มาตรา ๘ และมาตรา ๑๐ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๔ มาตรา ๒๖ มาตรา ๒๘ มาตรา ๓๐ วรรคหนึ่ง มาตรา ๓๓ และมาตรา ๔๘ วรรคหนึ่ง หรือไม่

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐

มาตรา ๔ บัญญัติว่า “ศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ สิทธิและเสรีภาพของบุคคลย่อมได้รับความคุ้มครอง”

มาตรา ๒๖ บัญญัติว่า “การใช้อำนาจอขององค์กรของรัฐทุกองค์กร ต้องคำนึงถึงศักดิ์ศรี ความเป็นมนุษย์ สิทธิและเสรีภาพตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญนี้”

มาตรา ๒๘ บัญญัติว่า “การจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลที่รัฐธรรมนูญรับรองไว้ จะกระทำมิได้ เว้นแต่โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายเฉพาะเพื่อการที่รัฐธรรมนูญนี้ กำหนดไว้และเท่าที่จำเป็นเท่านั้น และจะกระทบกระเทือนสาระสำคัญของสิทธิและเสรีภาพนั้นมิได้

กฎหมายตามวรรคหนึ่งต้องมีผลใช้บังคับเป็นการทั่วไปและไม่มุ่งหมายให้ใช้บังคับแก่กรณีใด กรณีหนึ่งหรือแก่บุคคลใดบุคคลหนึ่งเป็นการเจาะจง ทั้งต้องระบุบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญที่ให้อำนาจ ในการตรากฎหมายนั้นด้วย

บทบัญญัติวรรคหนึ่งและวรรคสองให้นำมาใช้บังคับกับกฎหมายหรือข้อบังคับที่ออกโดยอาศัยอำนาจ ตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายด้วย โดยอนุโลม”

มาตรา ๓๐ วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า “บุคคลย่อมเสมอกันในกฎหมายและได้รับความคุ้มครอง ตามกฎหมายเท่าเทียมกัน”

มาตรา ๓๓ บัญญัติว่า “ในคดีอาญา ต้องสันนิษฐานไว้ก่อนว่าผู้ต้องหาหรือจำเลยไม่มีความผิด ก่อนมีคำพิพากษาอันถึงที่สุดแสดงว่าบุคคลใดได้กระทำความผิด จะปฏิบัติต่อบุคคลนั้น เสมือนเป็นผู้กระทำความผิดมิได้”

มาตรา ๔๘ บัญญัติว่า “สิทธิของบุคคลในทรัพย์สินย่อมได้รับความคุ้มครองขอบเขตแห่งสิทธิ และการจำกัดสิทธิเช่นว่านี้ ย่อมเป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติ

การสืบทอดย่อมได้รับความคุ้มครอง สิทธิของบุคคลในการสืบทอดย่อมเป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติ”

พระราชกำหนดการกู้ยืมเงินที่เป็นการฉ้อโกงประชาชน พ.ศ. ๒๕๒๗ (มาตรา ๔ แก้ไขเพิ่มเติม โดยพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมพระราชกำหนดการกู้ยืมเงินที่เป็นการฉ้อโกงประชาชน พ.ศ. ๒๕๒๗ (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๔๕)

มาตรา ๔ บัญญัติว่า “ผู้ใดโฆษณาหรือประกาศให้ปรากฏต่อประชาชนหรือกระทำด้วยประการใด ๆ ให้ปรากฏแก่บุคคลตั้งแต่สิบคนขึ้นไปว่า ในการกู้ยืมเงิน ตนหรือบุคคลใดจะจ่ายหรืออาจจ่ายผลประโยชน์ตอบแทนให้ตามพฤติการณ์แห่งการกู้ยืมเงิน ในอัตราที่สูงกว่าอัตราดอกเบี้ยสูงสุดที่สถาบันการเงินตามกฎหมายว่าด้วยดอกเบี้ยเงินให้กู้ยืมของสถาบันการเงินจะพึงจ่ายได้ โดยที่ตนรู้หรือควรรู้อยู่แล้วว่าตนหรือบุคคลนั้นจะนำเงินจากผู้ให้กู้ยืมเงินรายนั้นหรือรายอื่นมาจ่ายหมุนเวียนให้แก่ผู้ให้กู้ยืมเงินหรือโดยที่ตนรู้หรือควรรู้อยู่แล้วว่า ตนหรือบุคคลนั้นไม่สามารถประกอบกิจการใด ๆ โดยชอบด้วยกฎหมายที่จะให้ผลประโยชน์ตอบแทนพอเพียงที่จะนำมาจ่ายในอัตรานั้นได้ และในการนั้นเป็นเหตุให้ตนหรือบุคคลใดได้กู้ยืมเงินไป ผู้นั้นกระทำความผิดฐานกู้ยืมเงินที่เป็นการฉ้อโกงประชาชน

ผู้ใดไม่มีใบอนุญาตให้ประกอบธุรกิจเกี่ยวกับปัจจัยชำระเงินต่างประเทศตามกฎหมายว่าด้วยการควบคุมการแลกเปลี่ยนเงิน ดำเนินการ หรือให้พนักงาน ลูกจ้าง หรือบุคคลใดดำเนินการโฆษณา ประกาศหรือชักชวนประชาชนให้ลงทุน โดย

- (๑) ซื้อหรือขายเงินตราสกุลใดสกุลหนึ่งหรือหลายสกุล หรือ
 - (๒) เก่งกำไรหรืออาจจะได้รับผลประโยชน์จากการเปลี่ยนแปลงของอัตราแลกเปลี่ยนเงิน
- ให้ถือว่าผู้นั้นกระทำความผิดฐานกู้ยืมเงินที่เป็นการฉ้อโกงประชาชนด้วย”

มาตรา ๕ บัญญัติว่า “ผู้ใดกระทำการดังต่อไปนี้

- (๑) ในการกู้ยืมเงินหรือจะกู้ยืมเงิน
 - (ก) มีการโฆษณาหรือประกาศแก่บุคคลทั่วไป หรือโดยการแพร่ข่าวด้วยวิธีอื่นใด หรือ
 - (ข) ดำเนินกิจการกู้ยืมเงินเป็นปกติธุระ หรือ
 - (ค) จัดให้มีผู้รับเงินในการกู้ยืมเงินในแหล่งต่าง ๆ หรือ

(ง) จัดให้มีบุคคลตั้งแต่ห้าคนขึ้นไป ไปชักชวนบุคคลต่าง ๆ เพื่อให้มีการให้กู้ยืมเงิน หรือ

(จ) ได้กู้ยืมเงินจากผู้ให้กู้ยืมเงินเกินสิบคนซึ่งมีจำนวนเงินกู้ยืมรวมกันตั้งแต่ห้าล้านบาท ขึ้นไป อันมิใช่การกู้ยืมเงินจากสถาบันการเงินตามกฎหมายว่าด้วยดอกเบี้ยเงินให้กู้ยืมของสถาบันการเงิน และ

(๒) ผู้ขึ้น

(ก) จำย หรือโฆษณา ประกาศ แพร่ข่าว หรือตกลงว่าจะจ่ายผลประโยชน์ตอบแทน ให้แก่ผู้ให้กู้ยืมเงิน ในอัตราที่สูงกว่าอัตราดอกเบี้ยสูงสุดที่สถาบันการเงินตามกฎหมายว่าด้วยดอกเบี้ยเงินให้กู้ยืมของสถาบันการเงิน จะพึงจ่ายได้ หรือ

(ข) ไม่ยอมปฏิบัติตามคำสั่งของพนักงานเจ้าหน้าที่ตามมาตรา ๗ (๑) (๒) หรือ (๓) หรือกิจการของผู้ขึ้นตามที่ผู้ขึ้นได้ให้ข้อเท็จจริงต่อพนักงานเจ้าหน้าที่ตามมาตรา ๗ ไม่ปรากฏหลักฐาน พอที่จะเชื่อได้ว่า เป็นกิจการที่ให้ผลประโยชน์ตอบแทนพอเพียงที่จะนำมาจ่ายให้แก่ผู้ให้กู้ยืมเงินทั้งหลาย

ผู้ขึ้นต้องระวางโทษเช่นเดียวกับผู้กระทำความผิดฐานกู้ยืมเงินที่เป็นการฉ้อโกงประชาชน ตามมาตรา ๔ ทั้งนี้ เว้นแต่ผู้ขึ้นจะสามารถพิสูจน์ได้ว่า กิจการของตนหรือของบุคคลที่ตนอ้างถึงนั้น เป็นกิจการที่ให้ผลประโยชน์ตอบแทนพอเพียงที่จะนำมาจ่ายตามที่ตนได้กล่าวอ้าง หรือหากกิจการดังกล่าว ไม่อาจให้ผลประโยชน์ตอบแทนพอเพียง ก็จะต้องพิสูจน์ได้ว่ากรณีดังกล่าวได้เกิดขึ้นเนื่องจากสถานการณ์ทางเศรษฐกิจที่ผิดปกติอันไม่อาจคาดหมายได้ หรือมีเหตุอันสมควรอย่างอื่น”

มาตรา ๘ บัญญัติว่า “ถ้าพนักงานเจ้าหน้าที่มีเหตุอันควรเชื่อว่า ผู้กู้ยืมเงินผู้ใดที่เป็น ผู้ต้องหาว่ากระทำความผิดตามมาตรา ๔ หรือมาตรา ๕ มีหนี้สินล้นพ้นตัวตามกฎหมายว่าด้วยการล้มละลาย หรือมีสินทรัพย์ไม่พอชำระหนี้สิน และเห็นสมควรให้มีการดำเนินการยึดหรืออายัด ทรัพย์สินของผู้ขึ้นไว้ก่อนเพื่อคุ้มครองประโยชน์ของประชาชนผู้ให้กู้ยืมเงิน ให้พนักงานเจ้าหน้าที่ โดยอนุมัติของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังมีอำนาจสั่งยึดหรืออายัดทรัพย์สินของผู้ขึ้นไว้ก่อนได้ แต่จะยึดหรืออายัดทรัพย์สินไว้เกินกว่าเก้าสิบวันไม่ได้ เว้นแต่ในกรณีมีการฟ้องคดีต่อศาลตามมาตรา ๕ หรือมาตรา ๑๐ ให้คำสั่งยึดหรืออายัดดังกล่าวยังมีผลต่อไปจนกว่าศาลจะสั่งเป็นอย่างอื่น

เมื่อได้มีการยึดหรืออายัดทรัพย์สินของผู้ใดไว้ตามวรรคหนึ่ง หรือเมื่อพนักงานเจ้าหน้าที่มีเหตุอันควรเชื่อว่าผู้กู้ยืมเงินที่เป็นผู้ต้องหาว่ากระทำความผิดตามมาตรา ๔ หรือมาตรา ๕ มีหนี้สินล้นพ้นตัว

ตามกฎหมายว่าด้วยการล้มละลาย หรือมีสินทรัพย์ไม่พอชำระหนี้สิน แต่ยังไม่สมควรสั่งยึดหรืออายัดทรัพย์สินตามวรรคหนึ่ง ให้พนักงานเจ้าหน้าที่ส่งเรื่องให้พนักงานอัยการเพื่อพิจารณาดำเนินคดีล้มละลายต่อไปตามมาตรา ๑๐

การยึดหรืออายัดทรัพย์สินตามวรรคหนึ่ง ให้นำบทบัญญัติตามประมวลรัษฎากรที่เกี่ยวกับการยึดหรืออายัดทรัพย์สินมาใช้บังคับโดยอนุโลม”

มาตรา ๑๐ บัญญัติว่า “เพื่อคุ้มครองประโยชน์ของประชาชนผู้ให้กู้ยืมเงิน ให้พนักงานอัยการมีอำนาจฟ้องผู้กู้ยืมเงินที่จำเป็นต้องหาว่ากระทำความผิดตามมาตรา ๔ หรือมาตรา ๕ เป็นบุคคลล้มละลายได้ เมื่อ

- (๑) เป็นผู้ที่มีหนี้สินล้นพ้นตัว หรือมีสินทรัพย์ไม่พอชำระหนี้สินได้
- (๒) เป็นหนี้ผู้ให้กู้ยืมเงินรายหนึ่งหรือหลายรายเป็นจำนวนไม่น้อยกว่าหนึ่งแสนบาท และ
- (๓) หนี้้นั้นอาจกำหนดจำนวนได้โดยแน่นอน ไม่ว่าหนี้้นั้นจะถึงกำหนดชำระโดยพลันหรือในอนาคตก็ตาม

การฟ้องคดีล้มละลายตามวรรคหนึ่ง ให้ดำเนินกระบวนการพิจารณาไปตามกฎหมาย ว่าด้วยการล้มละลาย โดยให้ถือว่าพนักงานอัยการมีฐานะและสิทธิหน้าที่เสมือนเจ้าหนี้ผู้เป็นโจทก์และให้ได้รับยกเว้นค่าธรรมเนียม ค่าฤชาธรรมเนียม หรือการต้องวางเงินประกันต่าง ๆ ตามกฎหมายดังกล่าว

ในการพิจารณาคดีล้มละลาย ถ้าศาลพิจารณาได้ความจริงตามวรรคหนึ่ง ให้ศาลมีคำสั่งพิทักษ์ทรัพย์สินนี้เด็ดขาด

ในการพิพากษาคดีล้มละลายตามมาตรา ๑๐ ให้ศาลมีอำนาจกำหนดหลักเกณฑ์เกี่ยวกับส่วนแบ่งทรัพย์สินของเจ้าหนี้ในลำดับ (๘) ของมาตรา ๑๓๐ แห่งพระราชบัญญัติล้มละลาย พุทธศักราช ๒๔๘๓ เพื่อให้เกิดความเป็นธรรมแก่เจ้าหนี้ทั้งหลาย โดยให้คำนึงถึงผลประโยชน์ตอบแทนที่เจ้าหนี้ผู้ให้กู้ยืมเงินแต่ละรายได้รับมาแล้วก่อนมีการดำเนินคดีล้มละลายประกอบด้วย”

พระราชบัญญัติล้มละลาย พุทธศักราช ๒๔๘๓

มาตรา ๑๓๐ บัญญัติว่า “ในการแบ่งทรัพย์สินให้แก่เจ้าหนี้ ให้นำชำระค่าใช้จ่ายและหนี้สินตามลำดับดังต่อไปนี้

- (๑) ค่าใช้จ่ายในการจัดการมรดกของลูกหนี้ที่ตาย
- (๒) ค่าใช้จ่ายของเจ้าพนักงานพิทักษ์ทรัพย์สินในการจัดการทรัพย์สินของลูกหนี้

(๓) ค่าทำศพลูกหนี้ที่ตายตามสมควรแก่ฐานะานุรูป
(๔) ค่าธรรมเนียมในการรวบรวมทรัพย์สินตามมาตรา ๑๗๕ (๓)
(๕) ค่าธรรมเนียมของเจ้าหนี้ผู้เป็นโจทก์และค่าทนายความตามที่ศาลหรือเจ้าพนักงานพิทักษ์ทรัพย์กำหนด

(๖) ค่าภาษีอากรและจังกอบที่ถึงกำหนดชำระภายในหกเดือนก่อนมีคำสั่งพิทักษ์ทรัพย์
(๗) ค่าจ้างเสมียน คนใช้หรือคนงานของลูกหนี้ สำหรับจำนวนสองเดือนก่อนมีคำสั่งพิทักษ์ทรัพย์ แต่ไม่เกินกว่าคนละสามร้อยบาท

(๘) หนี้อื่น ๆ
ถ้ามีเงินไม่พอชำระเต็มจำนวนหนี้ในลำดับใดให้เจ้าหนี้ในลำดับนั้นได้รับเฉลี่ยตามส่วน”
พระราชบัญญัติล้มละลาย พุทธศักราช ๒๔๘๓ แก้ไขเพิ่มเติมโดยมาตรา ๓๑ แห่งพระราชบัญญัติล้มละลาย (ฉบับที่ ๕) พ.ศ. ๒๕๔๒

มาตรา ๑๓๐ บัญญัติว่า “ในการแบ่งทรัพย์สินให้แก่เจ้าหนี้ นั้น ให้ชำระค่าใช้จ่ายและหนี้สินตามลำดับดังต่อไปนี้

(๑) ค่าใช้จ่ายในการจัดการมรดกของลูกหนี้
(๒) ค่าใช้จ่ายของเจ้าพนักงานพิทักษ์ทรัพย์ในการจัดการทรัพย์สินของลูกหนี้
(๓) ค่าปลงศพลูกหนี้ตามสมควรแก่ฐานะานุรูป
(๔) ค่าธรรมเนียมในการรวบรวมทรัพย์สินตามมาตรา ๑๗๕ (๓)
(๕) ค่าธรรมเนียมของเจ้าหนี้ผู้เป็นโจทก์และค่าทนายความตามที่ศาล หรือเจ้าพนักงานพิทักษ์ทรัพย์กำหนด

(๖) ค่าภาษีอากรที่ถึงกำหนดชำระภายในหกเดือนก่อนมีคำสั่งพิทักษ์ทรัพย์ และเงินที่ลูกจ้างมีสิทธิได้รับก่อนมีคำสั่งพิทักษ์ทรัพย์เพื่อการทำงานที่ได้ทำให้ลูกหนี้ซึ่งเป็นนายจ้าง ตามมาตรา ๒๕๓ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์และตามกฎหมายว่าด้วยการคุ้มครองแรงงาน

(๗) หนี้อื่น ๆ
ถ้ามีเงินไม่พอชำระเต็มจำนวนหนี้ในลำดับใดให้เจ้าหนี้ในลำดับนั้นได้รับเฉลี่ยตามส่วน”
พิจารณาแล้วเห็นว่า รัฐธรรมนูญ มาตรา ๔ เป็นบทบัญญัติทั่วไป ที่บัญญัติให้ศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ สิทธิและเสรีภาพของบุคคลย่อมได้รับความคุ้มครอง

รัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ เป็นบทบัญญัติที่ให้องค์กรของรัฐทุกองค์กร ต้องคำนึงถึงศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ สิทธิและเสรีภาพตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ

รัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๘ บัญญัติเป็นหลักการไว้ว่า การจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลที่รัฐธรรมนูญรับรองไว้จะกระทำมิได้ แต่มีข้อยกเว้นให้กระทำได้โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายเฉพาะเพื่อการที่รัฐธรรมนูญนี้กำหนดไว้และเท่าที่จำเป็นเท่านั้น และจะกระทบกระเทือนสาระสำคัญแห่งสิทธิและเสรีภาพนั้นมิได้ กฎหมายที่ออกมาจำกัดสิทธิและเสรีภาพต้องมีผลใช้บังคับเป็นการทั่วไป ไม่มุ่งหมายให้ใช้บังคับแก่กรณีใดกรณีหนึ่งหรือแก่บุคคลใดบุคคลหนึ่งเป็นการเจาะจง

รัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๐ วรรคหนึ่ง เป็นบทบัญญัติเกี่ยวกับการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของชนชาวไทย ให้บุคคลมีความเสมอกันในกฎหมายและได้รับความคุ้มครองตามกฎหมายอย่างเท่าเทียมกัน

รัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๓ เป็นบทบัญญัติที่ต้องสันนิษฐานไว้ก่อนว่าผู้ต้องหาหรือจำเลยในคดีอาญาไม่มีความผิด และก่อนมีคำพิพากษาอันถึงที่สุดแสดงว่าบุคคลใดได้กระทำความผิดจะปฏิบัติต่อบุคคลนั้นเสมือนเป็นผู้กระทำความผิดมิได้

รัฐธรรมนูญ มาตรา ๔๘ วรรคหนึ่ง เป็นบทบัญญัติที่ให้ความคุ้มครองสิทธิของบุคคลในทรัพย์สิน แต่ขอบเขตแห่งสิทธิและการจำกัดสิทธิของบุคคลในทรัพย์สิน อาจถูกจำกัดได้โดยกฎหมายที่รัฐธรรมนูญให้อำนาจในการตราขึ้น ซึ่งการจำกัดสิทธิของบุคคลในทรัพย์สิน ต้องกระทำเท่าที่จำเป็นและไม่กระทบกระเทือนสาระสำคัญแห่งสิทธิของบุคคลในทรัพย์สินนั้น

พระราชกำหนดการกู้ยืมเงินที่เป็นการฉ้อโกงประชาชน พ.ศ. ๒๕๒๓ มีเหตุผลในการตราขึ้นใช้บังคับว่า เนื่องจากขณะนี้ปรากฏว่า มีการกู้ยืมเงินหรือรับฝากเงินจากประชาชนทั่วไปโดยมีการจ่ายดอกเบี้ยหรือผลประโยชน์อย่างอื่นตอบแทนให้สูงเกินกว่าประโยชน์ที่ผู้กู้ยืมเงินหรือผู้รับฝากเงินจะพึงหาได้จากการประกอบธุรกิจตามปกติ โดยผู้กระทำได้ลวงประชาชนที่หวังจะได้ดอกเบี้ยในอัตราสูงให้นำเงินมาเก็บไว้กับตนด้วยการใช้วิธีการจ่ายดอกเบี้ยในอัตราสูงเป็นเครื่องล่อใจ แล้วนำเงินที่ได้มาจากการกู้ยืมหรือรับฝากเงินรายอื่น ๆ มาจ่ายเป็นดอกเบี้ยหรือผลประโยชน์ให้แก่ผู้ให้กู้ยืมเงินหรือผู้ฝากเงินรายก่อน ๆ ในลักษณะต่อเนื่องกัน ซึ่งการกระทำดังกล่าวเป็นการฉ้อโกงประชาชน เพราะเป็นที่แน่นอนอยู่แล้วว่า ในที่สุดจะต้องมีประชาชนจำนวนมากไม่สามารถได้รับคืนเงินกลับคืนได้ และผู้กู้ยืมเงินหรือผู้รับฝากเงินกับผู้ร่วมกระทำการดังกล่าวจะได้รับประโยชน์จากเงินที่ตนได้รับมา เพราะผู้ให้กู้ยืมเงินหรือผู้ฝากเงินไม่สามารถบังคับหรือติดตามให้มีการชำระหนี้ได้ อนึ่ง กิจการดังกล่าวนี้

มีแนวโน้มจะขยายตัวแพร่หลายออกไปอย่างรวดเร็ว หากปล่อยให้มีการดำเนินการต่อไปย่อมจะก่อให้เกิดผลร้ายแก่ประชาชนทั่วไป และจะเป็นอันตรายอย่างร้ายแรงต่อเศรษฐกิจของประเทศ สมควรที่จะมีกฎหมายเพื่อปราบปรามการกระทำความผิดดังกล่าว กับสมควรวางมาตรการเพื่อคุ้มครองประโยชน์ของประชาชนที่อาจได้รับความเสียหายจากการถูกหลอกลวง และโดยที่เป็นกรณีฉุกเฉินที่มีความจำเป็นรีบด่วนในอันจะรักษาความมั่นคงในทางเศรษฐกิจของประเทศ จึงจำเป็นต้องตราพระราชกำหนดนี้

ต่อมาได้มีการแก้ไขเพิ่มเติมพระราชกำหนดการกู้ยืมเงินที่เป็นการฉ้อโกงประชาชน พ.ศ. ๒๕๒๗ มาตรา ๓ บทนิยาม คำว่า “กู้ยืมเงิน” และผลประโยชน์ตอบแทน โดยพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมพระราชกำหนดการกู้ยืมเงินที่เป็นการฉ้อโกงประชาชน พ.ศ. ๒๕๒๗ พ.ศ. ๒๕๓๔ และมีเหตุผลในการประกาศใช้ว่า เนื่องจากปรากฏว่า มีบุคคลประกอบกิจการโดยวิธีชักจูงให้ผู้อื่นส่งเงิน หรือผลประโยชน์อย่างอื่นให้แก่ตน และให้ผู้นั้นชักจูงผู้อื่นตามวิธีการที่กำหนด และแสดงให้เห็นผู้ถูกชักจูงเข้าใจว่า ถ้าได้ปฏิบัติตามจะมีบุคคลอื่นอีกหลายคนเข้าร่วมต่อ ๆ ไปจนครบวงจรแล้วผู้ถูกชักจูงจะได้กำไรมากกว่าเงินหรือประโยชน์ที่ผู้นั้นได้ส่งไว้ ดังเช่นที่บางคนเรียกว่า แชร่ลูกโซ่ ในที่สุดการดำเนินการเช่นนั้นจะมีได้เป็นไปตามคำชักจูง แต่กลับจะก่อให้เกิดความเสียหายแก่ประชาชนผู้หลงเชื่อเพื่อป้องกันและปราบปรามการกระทำนั้น สมควรแก้ไขเพิ่มเติมพระราชกำหนดการกู้ยืมเงินที่เป็นการฉ้อโกงประชาชน พ.ศ. ๒๕๒๗ ให้ครอบคลุมถึงการกระทำความผิดดังกล่าว รวมทั้งยังได้มีการแก้ไขเพิ่มเติมพระราชกำหนดการกู้ยืมเงินที่เป็นการฉ้อโกงประชาชน พ.ศ. ๒๕๒๗ มาตรา ๔ การกระทำความผิดฐานกู้ยืมเงินที่เป็นการฉ้อโกงประชาชน มาตรา ๑๕ กรณีผู้กระทำความผิดที่เป็นนิติบุคคลให้รวมถึงพนักงานหรือลูกจ้างของนิติบุคคลด้วย มีการเพิ่มความเป็นมาตรา ๖ วรรคสอง การคำนวณผลประโยชน์ตอบแทนเป็นจำนวนเงิน มาตรา ๑๑/๑ การจ่ายเงินสินบนและเงินรางวัลนำจับในกรณีมีการจับกุมผู้กระทำความผิดตามมาตรา ๔ หรือมาตรา ๕ มาตรา ๑๕/๑ การลงโทษผู้กระทำความผิดซ้ำ และมาตรา ๑๕/๒ การเนรเทศคนต่างด้าวที่กระทำความผิดตามมาตรา ๔ หรือมาตรา ๕ ทั้งนี้โดยพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมพระราชกำหนดการกู้ยืมเงินที่เป็นการฉ้อโกงประชาชน พ.ศ. ๒๕๒๗ (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๔๕ ซึ่งมีเหตุผลในการประกาศใช้ว่า โดยที่ในปัจจุบันได้มีการหลอกลวงประชาชนให้นำเงินเข้ามาร่วมลงทุนในธุรกิจซื้อขายเงินตราต่างประเทศหรือเก็งกำไร ซึ่งนอกจากจะทำให้เกิดความเสียหายแก่ประชาชนที่ถูกหลอกลวงแล้วยังเกิดความเสียหายต่อเศรษฐกิจในวงกว้าง แต่บทบัญญัติของพระราชกำหนดการกู้ยืมเงินที่เป็นการฉ้อโกงประชาชน พ.ศ. ๒๕๒๗ ในปัจจุบันไม่อาจใช้บังคับ

ครอบคลุมแก่การกระทำความผิดได้ จึงสมควรแก้ไขเพิ่มเติมองค์ประกอบความผิดฐานกู้ยืมเงินที่เป็นการฉ้อโกงประชาชน และกำหนดให้การโฆษณา หรือประกาศหรือการกระทำใด ๆ ให้ประชาชนนำเงินเข้ามาร่วมลงทุนลักษณะดังกล่าว เป็นความผิดฐานกู้ยืมเงินที่เป็นการฉ้อโกงประชาชนด้วย ประกอบกับสมควรเพิ่มเติมบทบัญญัติในเรื่องการคำนวณผลประโยชน์ตอบแทนความรับผิดชอบของพนักงานหรือลูกจ้างของนิติบุคคลผู้กระทำความผิด ผู้กระทำความผิดต้องรับโทษหนักขึ้นเมื่อมีการกระทำความผิดซ้ำและการเนรเทศผู้กระทำความผิดซึ่งเป็นคนต่างด้าว รวมทั้งให้มีการจ่ายเงินสินบนและเงินรางวัลเพื่อให้การปราบปรามผู้กระทำความผิดมีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น จึงจำเป็นต้องตราพระราชบัญญัตินี้

เมื่อพิจารณาเหตุผลในการตราพระราชกำหนดการกู้ยืมเงินที่เป็นการฉ้อโกงประชาชนและที่มีการแก้ไขเพิ่มเติมแล้วเห็นได้ว่า รัฐตราพระราชกำหนดการกู้ยืมเงินที่เป็นการฉ้อโกงประชาชนเพื่อคุ้มครองประโยชน์ของประชาชนและรักษาความมั่นคงทางเศรษฐกิจของประเทศได้กำหนดฐานความผิดจากการกระทำที่ไม่สุจริตทางแพ่ง (และมีบทบัญญัติของกฎหมายทั้งในรูปกฎหมาย สารบัญญัติและกฎหมายวิธีสบัญญัติ และยังนำเอากฎหมายล้มละลายเข้ามาร่วมอยู่ด้วยกัน) แม้จะมีความแตกต่างจากกฎหมายฉบับอื่น เพราะเป็นกฎหมายที่รวมเอาหลักเกณฑ์ความผิดและวิธีปฏิบัติรวมทั้งการติดตามทรัพย์สินให้ผู้เสียหายไว้ในฉบับเดียวกัน กล่าวคือพระราชกำหนดการกู้ยืมเงินที่เป็นการฉ้อโกงประชาชน ฯ เป็นบทบัญญัติที่มีลักษณะพิเศษแตกต่างไปจากความรับผิดฐานฉ้อโกงตามประมวลกฎหมายอาญา โดยพระราชกำหนดการกู้ยืมเงินที่เป็นการฉ้อโกงประชาชน ฯ มาตรา ๔ มาตรา ๕ มาตรา ๖ และมาตรา ๘ ได้บัญญัติวิธีการและลักษณะของการกู้ยืมเงินไว้ และบัญญัติถึงการที่จะปราบปรามการกระทำที่จะเป็นการฉ้อโกงประชาชนกับวางมาตรการเพื่อคุ้มครองประโยชน์ของประชาชนที่ได้รับ ความเสียหายจากการถูกหลอกลวงและรักษาความมั่นคงทางเศรษฐกิจของประเทศโดยได้กำหนด มาตรการต่าง ๆ เพื่อคุ้มครองประชาชนส่วนรวมและเพื่อให้เกิดความรวดเร็วในการติดตามเอาทรัพย์สินจากผู้กระทำความผิด พระราชกำหนดการกู้ยืมเงินที่เป็นการฉ้อโกงประชาชน ฯ จึงบัญญัติให้อำนาจพนักงานอัยการฟ้องผู้กระทำความผิดตามพระราชกำหนดการกู้ยืมเงินที่เป็นการฉ้อโกงประชาชน ฯ เป็นคดีอาญาและฟ้องผู้ต้องหาเป็นคดีล้มละลาย และให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง และรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยมีอำนาจแต่งตั้งพนักงานเจ้าหน้าที่เพื่อปฏิบัติการตามพระราชกำหนดนี้ รวมทั้งให้พนักงานเจ้าหน้าที่มีอำนาจยึดหรืออายัดทรัพย์สินของผู้กู้ยืมเงินที่ เป็นผู้ต้องหาว่ากระทำความผิด

ตามพระราชกำหนดการกู้ยืมเงินที่เป็นการฉ้อโกงประชาชน ฯ มาตรา ๔ หรือมาตรา ๕ โดยอนุมัติของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง

พระราชกำหนดการกู้ยืมเงินที่เป็นการฉ้อโกงประชาชน มีเจตนารมณ์ใช้บังคับกับผู้กู้ยืมเงิน และในกรณีที่ผู้กู้ยืมเงินเป็นนิติบุคคลให้หมายความรวมถึงผู้ซึ่งลงนามในสัญญาหรือตราสารการกู้ยืมเงิน ในฐานะผู้แทนของนิติบุคคลนั้นด้วย และมีเจตนารมณ์ให้ความคุ้มครองผู้ให้กู้ยืมเงิน ซึ่งรวมถึงบุคคล ซึ่งผู้ให้กู้ยืมเงินระบุให้เป็นบุคคลที่ได้รับต้นเงินหรือผลประโยชน์ตอบแทนจากผู้กู้ยืมเงิน ซึ่งการกู้ยืมเงิน ตามความหมายแห่งพระราชกำหนดฯ ได้แก่ การรับเงิน ทรัพย์สิน หรือผลประโยชน์ตอบแทนอื่นใด ไม่ว่าในลักษณะของการรับฝาก การกู้ การยืม การจำหน่ายบัตรหรือสิ่งอื่นใด การรับเข้าเป็นสมาชิก การรับเข้าร่วมลงทุน การรับเข้าร่วมกระทำการอย่างใดอย่างหนึ่ง หรือในลักษณะอื่นใด ทั้งนี้ โดยผู้กู้ยืมเงินหรือบุคคลอื่นจ่ายผลประโยชน์ตอบแทน หรือตกลงว่าจะจ่ายผลประโยชน์ตอบแทนแก่ ผู้ให้กู้ยืมเงิน ไม่ว่าจะเป็นการรับเพื่อตนเองหรือรับในฐานะตัวแทนหรือลูกจ้างของผู้กู้ยืมเงิน หรือของ ผู้ให้กู้ยืมเงิน หรือในฐานะอื่นใด และไม่ว่าการรับหรือจ่ายเงิน ทรัพย์สิน ผลประโยชน์อื่นใด หรือ ผลประโยชน์ตอบแทนนั้น จะกระทำด้วยวิธีการใด ๆ ซึ่งการจ่ายผลประโยชน์ตอบแทนนั้น หมายถึง เงิน ทรัพย์สิน หรือผลประโยชน์อื่นใดที่ผู้กู้ยืมเงิน หรือบุคคลอื่นจ่ายหรือจะจ่ายให้แก่ผู้ให้กู้ยืมเงิน เพื่อการกู้ยืมเงิน โดยจ่ายเป็นดอกเบี้ย เงินปันผลหรือลักษณะอื่นใด

สำหรับการกระทำความผิดฐานกู้ยืมเงินที่เป็นการฉ้อโกงประชาชน ได้แก่ การกระทำความผิด ตามมาตรา ๔ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมพระราชกำหนดการกู้ยืมเงินที่เป็นการฉ้อโกงประชาชน พ.ศ. ๒๕๒๗ (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๔๕ และผู้ที่ต้องได้รับโทษเช่นเดียวกับ ผู้กระทำความผิดฐานกู้ยืมเงินที่เป็นการฉ้อโกงประชาชน ได้แก่ ผู้ที่กระทำความผิดตามข้อสันนิษฐาน ของมาตรา ๕ แห่งพระราชกำหนดการกู้ยืมเงินที่เป็นการฉ้อโกงประชาชน พ.ศ. ๒๕๒๗ โดยไม่สามารถ พิสูจน์หักล้างข้อสันนิษฐานนั้นได้ ซึ่งการกระทำความผิดตามมาตรา ๔ หรือมาตรา ๕ ต้องระวางโทษ จำคุกตั้งแต่ห้าปีถึงสิบปี และปรับตั้งแต่ห้าแสนบาทถึงหนึ่งล้านบาท และปรับอีกไม่เกินวันละหนึ่งหมื่นบาท ตลอดเวลาที่ยังฝ่าฝืนอยู่ โดยมาตรา ๘ แห่งพระราชกำหนดการกู้ยืมเงินที่เป็นการฉ้อโกงประชาชน พ.ศ. ๒๕๒๗ ให้อำนาจพนักงานเจ้าหน้าที่ถ้ามีเหตุอันควรเชื่อว่า ผู้กู้ยืมเงินผู้ใดที่เป็นผู้ต้องหา ว่ากระทำความผิดตามมาตรา ๔ หรือมาตรา ๕ มีหนี้สินล้นพ้นตัวตามกฎหมายว่าด้วยการล้มละลาย หรือมีสินทรัพย์ไม่พอชำระหนี้สิน และเห็นสมควรให้มีการดำเนินการยึดหรืออายัดทรัพย์สินของผู้นั้น

ไว้ก่อนเพื่อคุ้มครองประโยชน์ของประชาชนผู้ให้กู้ยืมเงิน ให้พนักงานเจ้าหน้าที่โดยอนุมัติของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง มีอำนาจสั่งยึดหรืออายัดทรัพย์สินของผู้นั้นไว้ก่อนได้ แต่จะยึดหรืออายัดทรัพย์สินไว้เกินกว่าเก้าสิบวันไม่ได้ เว้นแต่พนักงานอัยการได้ฟ้องคดีอาญาแก่ผู้กระทำความผิดตามมาตรา ๔ หรือมาตรา ๕ ต่อศาลตามมาตรา ๘ หรือได้ฟ้องผู้กู้ยืมเงินที่เป็นผู้ต้องหาว่ากระทำความผิดต่อศาลล้มละลายตามมาตรา ๑๐ โดยให้คำสั่งยึดหรืออายัดทรัพย์สินยังคงมีผลต่อไปจนกว่าศาลจะสั่งเป็นอย่างอื่น ทั้งนี้เมื่อได้มีการยึดหรืออายัดทรัพย์สินของผู้นั้นไว้ หรือเมื่อพนักงานเจ้าหน้าที่มีเหตุอันควรเชื่อว่าผู้กู้ยืมเงินที่เป็นผู้ต้องหาว่ากระทำความผิดตามมาตรา ๔ หรือมาตรา ๕ มีหนี้สินล้นพ้นตัวตามกฎหมายว่าด้วยการล้มละลาย หรือมีสินทรัพย์ไม่พอชำระหนี้สิน แต่ยังไม่สมควรสั่งยึดหรืออายัดทรัพย์สินตามวรรคหนึ่ง ให้พนักงานเจ้าหน้าที่ส่งเรื่องให้พนักงานอัยการเพื่อพิจารณาดำเนินคดีล้มละลายต่อไปตามมาตรา ๑๐ นอกจากนี้ การยึดหรืออายัดทรัพย์สิน ให้นำบทบัญญัติตามประมวลรัษฎากรที่เกี่ยวกับการยึดหรืออายัดทรัพย์สินมาใช้บังคับโดยอนุโลม

สำหรับ “ผู้ต้องหา” ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา ๒ หมายถึงบุคคลผู้ถูกกล่าวหาว่าได้กระทำความผิด แต่ยังมีได้ถูกฟ้องต่อศาล กรณีตามพระราชกำหนดฯ เมื่อปรากฏว่ากระทรวงการคลังได้ทำการร้องทุกข์กล่าวโทษต่อพนักงานสอบสวนว่าผู้กู้ยืมเงินกระทำความผิดตามมาตรา ๔ หรือมาตรา ๕ แห่งพระราชกำหนดการกู้ยืมเงินที่เป็นการฉ้อโกงประชาชนแล้ว ในระหว่างการสอบสวนของพนักงานสอบสวน ผู้กู้ยืมเงินมีสถานะเป็นผู้ต้องหาโดยมาตรา ๘ แห่งพระราชกำหนดฯ ให้อำนาจพนักงานเจ้าหน้าที่สามารถใช้ดุลพินิจได้หากมีเหตุอันควรเชื่อว่าผู้ต้องหา มีหนี้สินล้นพ้นตัวตามกฎหมายว่าด้วยการล้มละลาย หรือมีทรัพย์สินไม่พอชำระหนี้ สามารถดำเนินการยึดหรืออายัดทรัพย์สินของผู้นั้นไว้ก่อนได้ โดยอนุมัติของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง โดยให้ยึดหรืออายัดทรัพย์สินไว้ได้เพียง ๙๐ วัน จนกว่าจะมีการฟ้องคดีอาญา หรือคดีล้มละลายต่อศาล คำสั่งยึดหรืออายัดทรัพย์สินจึงยังคงมีผลต่อไปจนกว่าศาลจะสั่งเป็นอย่างอื่น

การยึดหรืออายัดทรัพย์สินตามพระราชกำหนดฯ ในขณะที่ผู้กู้ยืมเงินอยู่ระหว่างการสอบสวนของพนักงานสอบสวนหรือเจ้าหน้าที่ตำรวจ ซึ่งมีสถานะเป็นเพียงผู้ต้องหานั้น ย่อมเป็นไปเพื่อการคุ้มครองประโยชน์ของประชาชนผู้ให้กู้ยืมเงิน จึงต้องให้พนักงานเจ้าหน้าที่รีบทำการยึดหรืออายัดทรัพย์สินไว้เป็นประกัน ก่อนที่ผู้ต้องหาจะชักย้ายถ่ายเท ซ่อนเร้น ด้วยวิธีการต่าง ๆ เพราะเมื่อศาลมีคำพิพากษาว่าผู้กู้ยืมเงินกระทำความผิดตามพระราชกำหนดฯ มาตรา ๔ หรือมาตรา ๕ หรือพิพากษาให้ล้มละลายแล้ว

จะได้นำทรัพย์สินคืนให้แก่ผู้ให้กู้ยืมเงินต่อไป ซึ่งการยึดหรืออายัดทรัพย์สินของผู้ต้องหาเป็นการคุ้มครองทรัพย์สินเป็นการชั่วคราวก่อนมีคำพิพากษาในคดีแพ่งตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง มาตรา ๒๕๔ (๑) กล่าวคือ โจทก์ชอบที่จะยื่นคำขอฝ่ายเดียวต่อศาลพร้อมกับคำฟ้องหรือในเวลาใด ๆ ก่อนพิพากษาเพื่อจัดให้มีวิธีคุ้มครองใด ๆ เช่น ให้ยึดหรืออายัดทรัพย์สินที่พิพาทหรือทรัพย์สินของจำเลยทั้งหมดหรือบางส่วนไว้ก่อนพิพากษา รวมทั้งจำนวนเงินหรือทรัพย์สินของบุคคลภายนอกซึ่งถึงกำหนดชำระแก่จำเลย เพื่อคุ้มครองทรัพย์สินไว้ให้แก่โจทก์ภายหลังเมื่อศาลมีคำพิพากษาว่าโจทก์เป็นฝ่ายชนะคดี สำหรับวิธีการยึดหรืออายัดทรัพย์สิน มาตรา ๘ แห่งพระราชกำหนดฯ ให้นำบทบัญญัติตามประมวลกฎหมายรัษฎากรที่เกี่ยวกับการยึดหรืออายัดทรัพย์สินมาใช้บังคับโดยอนุโลม ซึ่งมาตรา ๑๒ แห่งประมวลรัษฎากรได้บัญญัติเกี่ยวกับการยึดหรืออายัดทรัพย์สินไว้ว่า ให้อำนาจอธิบดีหรือผู้ว่าราชการจังหวัดหรือนายอำเภอแล้วแต่กรณี ในการสั่งยึดหรืออายัดและขายทอดตลาดทรัพย์สินของผู้ต้องรับผิดชอบภาษีอากรหรือนำส่งภาษีอากร เพื่อนำเงินที่ได้จากการขายทอดตลาดมาชำระค่าภาษีอากรที่ค้างโดยมิต้องขอให้ศาลออกหมายยึดหรือสั่ง ซึ่งเป็นแนวทางเดียวกับพระราชกำหนดฯ ที่ให้อำนาจรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังอนุมัติให้พนักงานเจ้าหน้าที่ที่สามารถทำการยึดหรืออายัดทรัพย์สินของผู้กู้ยืมเงินที่เป็นผู้ต้องหาว่ากระทำความผิดตามมาตรา ๔ หรือมาตรา ๕ ได้โดยไม่ต้องขอให้ศาลออกหมายยึดหรือสั่งแต่อย่างใด และวิธีการยึดและขายทอดตลาดทรัพย์สิน ประมวลรัษฎากรให้ปฏิบัติตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งโดยอนุโลม ดังนั้น ถึงแม้พระราชกำหนดฯ จะให้อำนาจพนักงานเจ้าหน้าที่ทำการยึดหรืออายัดทรัพย์สินได้เอง แต่พนักงานเจ้าหน้าที่ก็ต้องปฏิบัติตามกระบวนการวิธีในการยึดหรืออายัดทรัพย์สินตามที่ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งบัญญัติไว้ อีกทั้งการที่พนักงานเจ้าหน้าที่ใช้ดุลพินิจส่งเรื่องให้พนักงานอัยการฟ้องเป็นคดีล้มละลายก็เพื่อให้ศาลใช้กระบวนการพิจารณาในคดีล้มละลายเพื่อเกลี่ยทรัพย์สินคืนให้แก่ผู้ให้กู้ยืมเงิน ซึ่งเป็นกระบวนการที่รวดเร็วและให้ความเป็นธรรมแก่ทุกฝ่าย มาตรา ๘ แห่งพระราชกำหนดฯ จึงเป็นบทบัญญัติที่ให้การคุ้มครองประโยชน์สาธารณะเป็นสำคัญโดยไม่เป็นการละเมิดศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ สิทธิและเสรีภาพของบุคคลตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๔ เป็นบทบัญญัติที่องค์กรของรัฐต้องคำนึงถึงศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ สิทธิและเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ และยังเป็นบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่ใช้บังคับเป็นการทั่วไปกับผู้กู้ยืมเงินที่เป็นผู้ต้องหาว่ากระทำความผิดตามมาตรา ๔ หรือมาตรา ๕ แห่งพระราชกำหนดการกู้ยืมเงินที่เป็นการฉ้อโกงประชาชนฯ มิได้ใช้บังคับแก่กรณีใดกรณีหนึ่งหรือแก่บุคคลใดบุคคลหนึ่งเป็นการเจาะจง

จึงเป็นการจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลเท่าที่จำเป็น ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕ รวมทั้งเป็นบทบัญญัติที่ใช้บังคับกับผู้กู้ยืมเงินที่ เป็นผู้ต้องหาว่ากระทำความผิดตามพระราชกำหนดการกู้ยืมเงินที่เป็นการฉ้อโกงประชาชนอย่างเสมอกัน และให้ความคุ้มครองแก่ประชาชนผู้ที่ได้รับความเสียหายตามพระราชกำหนดฯ เท่าเทียมกัน ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๐ วรรคหนึ่ง และเป็นบทบัญญัติที่มุ่งคุ้มครองสิทธิในทรัพย์สินของประชาชนผู้ให้กู้ยืมเงินให้ได้รับทรัพย์สินคืน และการใช้อำนาจของพนักงานเจ้าหน้าที่ตามมาตรา ๘ จะถูกตรวจสอบโดยศาลตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา ๑๐ จึงมิได้ขัดต่อหลักการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของผู้ต้องหา หรือจำเลยก่อนมีคำพิพากษาถึงที่สุดแสดงว่าบุคคลนั้นได้กระทำความผิดโดยจะปฏิบัติต่อบุคคลนั้น เสมือนเป็นผู้กระทำความผิดมิได้ ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๓ และเป็นบทบัญญัติที่จำกัดสิทธิของบุคคลในทรัพย์สินเท่าที่จำเป็น ภายในขอบเขตที่รัฐธรรมนูญ มาตรา ๔๘ ให้กระทำได้ ดังนั้นพระราชกำหนดการกู้ยืมเงินที่เป็นการฉ้อโกงประชาชน พ.ศ. ๒๕๒๗ มาตรา ๘ จึงไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๔ มาตรา ๒๖ มาตรา ๒๕ มาตรา ๓๐ วรรคหนึ่ง มาตรา ๓๓ และมาตรา ๔๘ วรรคหนึ่ง

สำหรับมาตรา ๑๐ แห่งพระราชกำหนดการกู้ยืมเงินที่เป็นการฉ้อโกงประชาชน พ.ศ. ๒๕๒๗ เป็นบทบัญญัติที่กำหนดรายละเอียดเกี่ยวกับหลักเกณฑ์ในการดำเนินการของพนักงานอัยการและศาลล้มละลาย เมื่อพนักงานเจ้าหน้าที่ส่งเรื่องให้พนักงานอัยการพิจารณาดำเนินคดีล้มละลายตามมาตรา ๘ เพื่อให้ความคุ้มครองประโยชน์ของประชาชนผู้ให้กู้ยืมเงิน โดยกำหนดให้พนักงานอัยการมีอำนาจฟ้องผู้กู้ยืมเงินที่ เป็นผู้ต้องหาว่ากระทำความผิดตามมาตรา ๔ หรือมาตรา ๕ เป็นบุคคลล้มละลายได้ เมื่อเป็นผู้มีหนี้สินล้นพ้นตัว หรือมีสินทรัพย์ไม่พอชำระหนี้สินได้และเป็นหนี้ผู้ให้กู้ยืมเงินรายหนึ่งหรือหลายรายเป็นจำนวนไม่น้อยกว่าหนึ่งแสนบาท รวมทั้งหนี้้นนี้อาจกำหนดจำนวนได้โดยแน่นอนไม่ว่าหนี้้นจะถึงกำหนดชำระโดยพลันหรือในอนาคตก็ตาม ทั้งนี้ การฟ้องคดีล้มละลายโดยให้ถือว่าพนักงานอัยการมีฐานะและสิทธิหน้าที่เสมือนเจ้าหนี้ผู้เป็นโจทก์ และหากศาลพิจารณาได้ความจริงข้างต้นจึงให้ศาลมีคำสั่งพิทักษ์ทรัพย์ลูกหนี้เด็ดขาดได้ นอกจากนั้นการพิพากษาคดีล้มละลายตามมาตรานี้ให้ศาลมีอำนาจกำหนดหลักเกณฑ์เกี่ยวกับส่วนแบ่งทรัพย์สินของเจ้าหนี้ในลำดับ (๘) ของมาตรา ๑๓๐ แห่งพระราชบัญญัติล้มละลาย พุทธศักราช ๒๔๘๓ ซึ่งปัจจุบันคือ (๗) ของมาตรา ๑๓๐ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติล้มละลาย (ฉบับที่ ๕) พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๓๑ เพื่อให้เกิดความเป็นธรรม

แก่เจ้าหนี้ทั้งหลาย โดยให้ค้ำจนถึงผลประโยชน์ตอบแทนที่เจ้าหนี้ผู้ให้กู้ยืมเงินแต่ละรายได้รับมาแล้ว ก่อนมีการดำเนินคดีล้มละลายด้วย

การที่พระราชกำหนด ฯ มาตรา ๑๐ ให้พนักงานอัยการมีอำนาจฟ้องผู้กู้ยืมเงินที่ เป็นผู้ต้องหาว่ากระทำความผิดตามมาตรา ๔ หรือมาตรา ๕ เป็นบุคคลล้มละลายและให้ดำเนินกระบวนการพิจารณาไปตามกฎหมายว่าด้วยการล้มละลาย เมื่อเข้าหลักเกณฑ์ตามพระราชกำหนด ฯ มาตรา ๑๐ (๑) (๒) และ (๓) พระราชบัญญัติล้มละลายเป็นกฎหมายที่กำหนดวิธีการรวบรวมทรัพย์สินของลูกหนี้เพื่อประโยชน์แก่เจ้าหนี้ทั้งหลายอย่างเท่าเทียมกันไม่ว่าจะเป็นเจ้าหนี้ผู้เป็นโจทก์หรือเจ้าหนี้อื่น ๆ โดยบัญญัติให้เจ้าหนี้ผู้เป็นโจทก์และเจ้าหนี้อื่น ๆ จะต้องยื่นคำขอรับชำระหนี้ต่อเจ้าพนักงานพิทักษ์ทรัพย์ภายหลังที่ศาลมีคำสั่งพิทักษ์ทรัพย์เด็ดขาด ซึ่งเจ้าพนักงานพิทักษ์ทรัพย์จะเป็นผู้ดำเนินการเกี่ยวกับทรัพย์สินของลูกหนี้ตามที่กฎหมายให้อำนาจไว้ เพื่อจัดสรรให้แก่เจ้าหนี้ตามคำพิพากษาของศาล นอกจากนั้นกฎหมายล้มละลายยังมีวิธีพิจารณาคดีที่สะดวกรวดเร็ว และเสียค่าใช้จ่ายน้อยกว่าคดีธรรมดา กฎหมายล้มละลายมีกระบวนการวิธีที่มุ่งเน้นประโยชน์ของเจ้าหนี้ทุกคนอย่างเท่าเทียมกัน การที่พระราชกำหนดการกู้ยืมเงินที่เป็นการฉ้อโกงประชาชนฯ ได้นำแนวทางตามกฎหมายล้มละลายมาบัญญัติไว้ในพระราชกำหนดฯ ดังกล่าว ย่อมเป็นประโยชน์แก่ผู้ให้กู้ยืมเงินที่ถูกหลอกลวงซึ่งจะมีฐานะเป็นเจ้าหนี้ในคดีล้มละลาย ซึ่งเมื่อศาลมีคำสั่งพิทักษ์ทรัพย์ จะมีผลให้เจ้าพนักงานพิทักษ์ทรัพย์เข้ามาจัดการกิจการและทรัพย์สินของผู้ต้องหา ทั้งนี้เพื่อให้ผู้นั้นกระทำการใด ๆ เกี่ยวกับกิจการและทรัพย์สินจนทำให้ไม่มีทรัพย์สินเหลืออยู่เพียงพอที่จะชำระคืนให้กับผู้ให้กู้ยืมเงิน สำหรับกระบวนการพิจารณาคดีล้มละลายเมื่อศาลรับคำฟ้องของเจ้าหนี้แล้ว ศาลต้องพิจารณาให้ได้ความจริงตามฟ้อง กล่าวคือต้องพิจารณาว่าเข้าหลักเกณฑ์ตามพระราชกำหนดฯ มาตรา ๕ หรือมาตรา ๑๐ ถ้าศาลพิจารณาได้ความจริงตามฟ้อง ให้ศาลมีคำสั่งพิทักษ์ทรัพย์ของลูกหนี้เด็ดขาด แต่ถ้าไม่ได้ความจริงหรือลูกหนี้นำสืบได้ว่าอาจชำระหนี้ได้ทั้งหมดหรือมีเหตุอื่นที่ไม่ควรให้ลูกหนี้ล้มละลายให้ศาลยกฟ้อง ซึ่งเป็นไปตามมาตรา ๑๔ แห่งพระราชบัญญัติล้มละลาย พุทธศักราช ๒๔๘๓ เมื่อศาลมีคำสั่งพิทักษ์ทรัพย์เด็ดขาดทำให้เจ้าพนักงานพิทักษ์ทรัพย์มีอำนาจตามมาตรา ๒๒ แห่งพระราชบัญญัติล้มละลาย ฯ ในการเข้าจัดการทรัพย์สินของลูกหนี้ ซึ่งพระราชกำหนด ฯ ได้นำหลักเกณฑ์ดังกล่าวมาบัญญัติไว้ในมาตรา ๑๐ เกี่ยวกับหลักเกณฑ์ในการฟ้องให้ผู้กู้ยืมเงินที่ เป็นผู้ต้องหาว่ากระทำความผิดตามมาตรา ๔ หรือมาตรา ๕ แห่งพระราชกำหนด ฯ และเมื่อศาลพิจารณาได้ความจริงตามฟ้อง กล่าวคือเข้าหลักเกณฑ์ ในมาตรา ๑๐ วรรคหนึ่ง (๑) (๒)

และ (๓) แล้ว ให้ศาลมีคำสั่งพิทักษ์ทรัพย์ผู้กู้ยืมเงินเด็ดขาด เมื่อศาลมีคำสั่งพิทักษ์ทรัพย์เด็ดขาดแล้ว เจ้าพนักงานพิทักษ์ทรัพย์จึงมีอำนาจเข้าจัดการทรัพย์สินของผู้กู้ยืมเงิน ตามมาตรา ๒๒ แห่งพระราชบัญญัติล้มละลายฯ นอกจากนั้น พระราชกำหนดฯ มาตรา ๑๐ ยังบัญญัติให้ยกเว้นค่าธรรมเนียม ค่าฤชาธรรมเนียม หรือการวางเงินประกันต่าง ๆ ตามกฎหมายล้มละลาย และในการพิพากษาคดีล้มละลาย ให้ศาลมีอำนาจกำหนดหลักเกณฑ์เกี่ยวกับส่วนแบ่งทรัพย์สินของเจ้าหนี้ เพื่อให้เกิดความเป็นธรรมแก่เจ้าหนี้ทั้งหลาย โดยคำนึงถึงผลประโยชน์ที่เจ้าหนี้ผู้ให้กู้ยืมเงินแต่ละรายได้รับมาแล้วก่อนมีการดำเนินคดีล้มละลายด้วย ซึ่งเป็นบทบัญญัติที่แตกต่างจากกฎหมายล้มละลาย แต่เป็นประโยชน์แก่ผู้ให้กู้ยืมเงินที่เป็นเจ้าหนี้ทั้งหลายโดยไม่ต้องเสียค่าใช้จ่ายในการดำเนินคดีล้มละลายและได้รับทรัพย์สินคืนอย่างเป็นธรรมตามจำนวนที่เสียหายไป อย่างไรก็ตาม กรณีที่หลักเกณฑ์ในการฟ้องล้มละลายระหว่างพระราชบัญญัติล้มละลาย พุทธศักราช ๒๔๘๓ แก้ไขเพิ่มเติมโดยมาตรา ๔ แห่งพระราชบัญญัติล้มละลาย (ฉบับที่ ๕) พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๕ (๒) กับพระราชกำหนดการกู้ยืมเงินที่เป็นการฉ้อโกงประชาชน พ.ศ. ๒๕๒๗ มาตรา ๑๐ (๒) มีความแตกต่างกันในเรื่องจำนวนนี้ กล่าวคือ ตามพระราชบัญญัติล้มละลายฯ กำหนดจำนวนไม่น้อยกว่าหนึ่งล้านบาทสำหรับลูกหนี้ซึ่งเป็นบุคคลธรรมดา หรือไม่น้อยกว่าสองล้านบาทสำหรับลูกหนี้ซึ่งเป็นนิติบุคคล แต่ตามพระราชกำหนดการกู้ยืมเงินที่เป็นการฉ้อโกงประชาชน ฯ กำหนดเป็นจำนวนไม่น้อยกว่าหนึ่งแสนบาทนั้น เห็นว่า การฟ้องล้มละลายตามพระราชกำหนดการกู้ยืมเงินที่เป็นการฉ้อโกงประชาชนฯ มีมูลกรณีมาจากการกระทำความผิดทางอาญาตามพระราชกำหนดฯ มาตรา ๔ หรือมาตรา ๕ ซึ่งมีผลกระทบต่อประชาชนเป็นจำนวนมาก และวัตถุประสงค์ของการฟ้องคดีล้มละลายเพื่อรวบรวมทรัพย์สินของผู้กระทำความผิดมาจ่ายคืนให้กับประชาชน อันเป็นการคุ้มครองประโยชน์ของประชาชนที่อาจได้รับความเสียหายจากการถูกหลอกลวง ซึ่งแตกต่างจากการฟ้องล้มละลายตามพระราชบัญญัติล้มละลายฯ ที่มูลกรณีเกิดจากการผิดสัญญาในทางแพ่ง บทบัญญัติแห่งพระราชกำหนดฯ มาตรา ๑๐ จึงเป็นบทบัญญัติที่ไม่ได้ละเมิดศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ สิทธิและเสรีภาพของบุคคลตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๔ และเป็นบทบัญญัติที่กำหนดให้องค์กรของรัฐต้องคำนึงถึงศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ สิทธิและเสรีภาพของบุคคลตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ และยังเป็นบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่ใช้บังคับเป็นการทั่วไปกับผู้กู้ยืมเงินที่ผู้ต้องหาว่ากระทำความผิดตามพระราชกำหนดการกู้ยืมเงินที่เป็นการฉ้อโกงประชาชนฯ มิได้ใช้บังคับแก่กรณีใดกรณีหนึ่งหรือบุคคลใดบุคคลหนึ่งเป็นการเจาะจง จึงเป็นการจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลเท่าที่จำเป็นตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕ รวมทั้งเป็นบทบัญญัติที่ใช้บังคับ

เป็นการทั่วไปกับผู้กู้ยืมเงินที่ เป็นผู้ต้องหาว่ากระทำความผิดตามพระราชกำหนดฯ อย่างเสมอภาคและให้ความคุ้มครองแก่ประชาชนผู้ได้รับความเสียหายตามพระราชกำหนดการกู้ยืมเงินที่เป็นการฉ้อโกงประชาชนเท่าเทียมกันตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๐ วรรคหนึ่ง และเป็นบทบัญญัติที่มีวัตถุประสงค์เพื่อคุ้มครองประโยชน์ของประชาชนผู้ให้กู้ยืมเงินซึ่งอาจได้รับความเสียหายจากการถูกหลอกลวงจึงมิได้ขัดต่อหลักการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของผู้ต้องหาหรือจำเลยก่อนมีคำพิพากษาอันถึงที่สุดแสดงว่าบุคคลนั้นได้กระทำความผิดโดยจะปฏิบัติต่อบุคคลนั้นเสมือนเป็นผู้กระทำความผิดมิได้ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๓ และเป็นบทบัญญัติที่จำกัดสิทธิของบุคคลในทรัพย์สินเท่าที่จำเป็นภายในขอบเขตที่รัฐธรรมนูญ มาตรา ๔๘ ให้กระทำได้ ดังนั้น พระราชกำหนดการกู้ยืมเงินที่เป็นการฉ้อโกงประชาชน พ.ศ. ๒๕๒๗ มาตรา ๑๐ จึงไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๔ มาตรา ๒๖ มาตรา ๒๘ มาตรา ๓๐ วรรคหนึ่ง มาตรา ๓๓ และมาตรา ๔๘ วรรคหนึ่ง

ด้วยเหตุผลดังกล่าว จึงวินิจฉัยว่า พระราชกำหนดการกู้ยืมเงินที่เป็นการฉ้อโกงประชาชน พ.ศ. ๒๕๒๗ มาตรา ๘ และมาตรา ๑๐ ไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๔ มาตรา ๒๖ มาตรา ๒๘ มาตรา ๓๐ วรรคหนึ่ง มาตรา ๓๓ และมาตรา ๔๘ วรรคหนึ่ง

นายอภัย จันทนจุลกะ

ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

คำวินิจฉัยของ นายอุระ หวังอ้อมกลาง ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

ที่ ๖๓/๒๕๔๘

วันที่ ๒๕ ธันวาคม ๒๕๔๘

เรื่อง ศาลอุทธรณ์ส่งคำโต้แย้งของจำเลย (บริษัท บลิสเซอร์ อินเตอร์กรุ๊ป จำกัด กับพวก) ขอให้ ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๔ (กรณีพระราชกำหนดการกู้ยืมเงิน ที่เป็นการฉ้อโกงประชาชน พ.ศ. ๒๕๒๓) มาตรา ๘ และมาตรา ๑๐ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๔ มาตรา ๒๖ มาตรา ๒๕ มาตรา ๓๐ วรรคหนึ่ง มาตรา ๓๓ และมาตรา ๔๘ วรรคหนึ่ง)

ข้อเท็จจริงได้ความว่า บริษัท บลิสเซอร์ อินเตอร์กรุ๊ป จำกัด เป็นนิติบุคคลมีวัตถุประสงค์ ประกอบกิจการให้บริการจัดหาหรือจองสถานที่พักตากอากาศ สถานที่พักผ่อนหย่อนใจ เช่น โรงแรม รีสอร์ท ทั้งในและนอกราชอาณาจักร รวมทั้งจัดหาวานพาหนะไปรับส่ง จัดทัวร์ นำเที่ยวยังสถานที่ ต่างๆ ทั้งในและนอกราชอาณาจักร รวมทั้งอำนวยความสะดวกต่างๆ เช่น แจกข่าวสารข้อมูลเกี่ยวกับการท่องเที่ยว โดยให้บริการเฉพาะสมาชิกของบริษัท ฯ เท่านั้น

เมื่อระหว่างวันที่ ๑๘ มกราคม ๒๕๓๗ ถึงวันที่ ๕ กุมภาพันธ์ ๒๕๓๗ บริษัท ฯ ได้ประกาศ โฆษณชักชวนประชาชนทั่วไปให้เข้าสมัครสมาชิกของบริษัท ฯ โดยเรียกค่าสมาชิกในอัตราคนละ ๓๐,๐๐๐ บาท และ ๖๐,๐๐๐ บาท สมาชิกจะได้รับสิทธิในการบริการสถานที่พักตากอากาศ โรงแรม สถานที่ออกกกำลังกาย รวมทั้งการจัดซื้อสินค้าร้านอาหารและโรงพยาบาลในราคาที่ลดเป็นพิเศษ นอกจากนั้นหากสมาชิกคนใดสามารถชักชวนบุคคลภายนอกเข้ามาเป็นสมาชิกใหม่ของบริษัท ฯ ได้ ก็จะจ่ายผลประโยชน์ตอบแทนให้กับผู้ชักชวนในอัตราสูง อันเป็นการหาลูกค้าหรือสมาชิกต่อเนื่องกันไป โดยไม่มีสิ้นสุดแบบลูกโซ่ นายธวัช คุนาเอก กับพวกรวม ๑๒๔ คน ได้สมัครเข้าเป็นสมาชิกของ บริษัท ฯ ได้จ่ายเงินค่าสมาชิก ในอัตราคนละ ๓๐,๐๐๐ บาท แต่เมื่อ นายธวัช คุนาเอก กับพวก บางรายได้ขอใช้สิทธิบริการดังกล่าว กลับไม่ได้รับการบริการตามเงื่อนไขที่กำหนดไว้ นายธวัช คุนาเอก กับพวก เห็นว่า พฤติการณ์ดังกล่าวเป็นการกระทำความผิด จึงได้ร้องเรียนต่อพนักงานเจ้าหน้าที่เพื่อให้ ดำเนินคดีกับบริษัท ฯ และกับพวก กับขอให้เรียกเงินค่าสมาชิกที่ได้จ่ายไปดังกล่าวคืนด้วย

พนักงานเจ้าหน้าที่ได้พิจารณาประกอบกับติดตามสืบสวนพฤติการณ์ของบริษัท ฯ อยู่แล้ว ก่อนที่มีการร้องเรียนแล้ว เห็นว่า บริษัท ฯ ให้บริการสมาชิกในรูปแบบการจัดสรรวันพักผ่อน

(Time Sharing) ด้วยการให้บริการสถานที่พักผ่อน โรงแรม รีสอร์ท จัดนำเที่ยว จัดหาสถานที่ออกกำลังกายแก่สมาชิก และให้บริการส่วนลดในการจัดซื้อสินค้าจากห้างสรรพสินค้า ร้านอาหาร ราคาพิเศษแก่สมาชิก บริษัท ฯ ได้ร่วมกับนายชน อัจฉริยวิโรดม และนางสาวอังสนีย์ พัฒนานิธิ กระทำธุรกิจบริการดังกล่าวบังหน้า และปกปิดความจริง ซึ่งความจริงแล้วธุรกิจที่ดำเนินการดังกล่าวเป็นการระดมเงินทุนจากประชาชนที่หลงเชื่อจากการโฆษณาของบริษัท ฯ นายชน อัจฉริยวิโรดม และนางสาวอังสนีย์ พัฒนานิธิ กล่าวคือ ได้หลอกลวงชักชวนประชาชนให้เข้าเป็นสมาชิกของบริษัท ฯ โดยรับเงินจากสมาชิกในอัตราคนละ ๓๐,๐๐๐ บาท บ้าง ๖๐,๐๐๐ บาท บ้าง โดยตกลงจะจ่ายผลประโยชน์ตอบแทนให้แก่สมาชิกเหล่านั้นที่สามารถชักจูงบุคคลอื่นให้เข้ามาเป็นสมาชิกใหม่กับบริษัท ฯ ได้ในอัตราที่สูงกว่าอัตราดอกเบี้ยสูงสุดที่สถาบันการเงิน ตามกฎหมายว่าด้วยดอกเบี้ยเงินให้กู้ยืมของสถาบันการเงินจะพึงจ่ายได้เพื่อเป็นการจูงใจให้สมาชิกเหล่านั้นหาสมาชิกรายใหม่ต่อ ๆ ไป แล้วนำเงินค่าสมัครสมาชิกของสมาชิกใหม่มาจ่ายให้แก่สมาชิกเหล่านั้นหมุนเวียนกันไปแบบแชร์ลูกโซ่ การกระทำของบุคคลทั้งสามกับพวก มีลักษณะเข้าข่ายเป็นการกระทำความผิดฐานกู้ยืมเงินที่เป็นการฉ้อโกงประชาชน ตามพระราชกำหนดการกู้ยืมเงินที่เป็นการฉ้อโกงประชาชน พ.ศ. ๒๕๒๓ และพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมพระราชกำหนดการกู้ยืมเงินที่เป็นการฉ้อโกงประชาชน พ.ศ. ๒๕๒๓ พ.ศ. ๒๕๓๔ และร่วมฉ้อโกงประชาชนและเพื่อป้องกันมิให้ประชาชนหลงเชื่อคำโฆษณาหลอกลวงชักชวนเข้าสมัครเป็นสมาชิกของบริษัท ฯ อีกต่อไป เนื่องจากการชักชวนดังกล่าวได้กระจายไปตามต่างจังหวัดตามชนบทในหมู่ผู้มีรายได้น้อย กลุ่มเกษตรกร ชาวไร่ ชาวนา ผู้ใช้แรงงานคนยากจน ต่อมาในวันที่ ๑๑ กุมภาพันธ์ ๒๕๓๗ กระทรวงการคลังจึงได้ร้องทุกข์กล่าวโทษต่อพนักงานสอบสวน กองบังคับการสืบสวนสอบสวนคดีเศรษฐกิจ กรมตำรวจให้ดำเนินคดีกับบริษัท ฯ นายชน อัจฉริยวิโรดม และนางสาวอังสนีย์ พัฒนานิธิ กับพวกต่อไป

พนักงานสอบสวน กองบังคับการสืบสวนสอบสวนคดีเศรษฐกิจ กรมตำรวจได้ทำการสอบสวนแล้ว เห็นว่า การกระทำของบริษัท ฯ นายชน อัจฉริยวิโรดม และนางสาวอังสนีย์ พัฒนานิธิ เป็นความผิดข้อหาร่วมกันกู้ยืมเงินที่เป็นการฉ้อโกงประชาชนและร่วมกันดำเนินกิจการกู้ยืมเงินเป็นปกติธุรกิจที่เป็นการฉ้อโกงประชาชนและร่วมกันฉ้อโกงประชาชนตามข้อกล่าวหา ทั้งนี้โดยได้ร่วมกระทำความผิดกับนางสาวปวีจวรรณ เบญจมาสมงคล นายสาวิตร โกกิลานนท์ นางสาวมณีนีรัตน์ ถาวรยศ นายแสงทอง แซ่กิม นายกิตติ เสนีย์สิริกุล นายอรรณพ กุลเสวตร์ และนายสุพจน์ โชติเสรีวิทย์ ทำให้ประชาชน

จำนวน ๒๔,๑๒๕ คน ลงชื่อ มาสมัครเป็นสมาชิกกับบริษัท ฯ โดยบริษัท ฯ มีรายรับจากค่าสมัครสมาชิกทั้งสิ้นรวมเป็นเงิน ๗๒๗,๔๔๐,๐๐๐ บาท ต่อมาพนักงานอัยการดำเนินคดีฟ้องร้องบริษัท ฯ นายธน อัจฉริยโรดม และนางสาวอังศุณีย์ พัฒนานิธิ นางสาวปิรจวรรณ เบญจมาสมงคล นายสาวิตร โกกิตานนท์ นางสาวมณีนรัตน์ ถาวรยศ นายแสงทอง แซ่กิม นายกิตติ เสนีย์ศิริกุล นายอรรถพล กุลเสวตร์ และนายสุพจน์ โชติเสรีวิทย์ เป็นจำเลยที่ ๑ ถึงที่ ๑๐ ตามลำดับ ให้เป็นบุคคลล้มละลาย ตามพระราชกำหนดการกู้ยืมเงินที่เป็นการฉ้อโกงประชาชน พ.ศ. ๒๕๒๗ มาตรา ๑๐

โจทก์ได้พิจารณาข้อเท็จจริงและพยานหลักฐานตามทางสอบสวนแล้วได้ความว่า จำเลยที่ ๑ เป็นนิติบุคคลตามกฎหมายโดยมีจำเลยที่ ๒ และที่ ๓ เป็นกรรมการผู้มีอำนาจกระทำการแทนจำเลยที่ ๑ จำเลยที่ ๔ ที่ ๕ และที่ ๖ จดทะเบียนเป็นกรรมการบริษัทจำเลยที่ ๑ โดยมีจำเลย ที่ ๘ ที่ ๙ และที่ ๑๐ เป็นผู้จัดการสาขา และจำเลยที่ ๗ เป็นเจ้าหน้าที่ผู้บริหารฝ่ายขายและประธานชมรมฝ่ายขายในการจัดหาสมาชิกใหม่ของบริษัทจำเลยที่ ๑ จำเลยที่ ๒ ถึงที่ ๑๐ เป็นผู้รับผิดชอบในการดำเนินงานของจำเลยที่ ๑ ระหว่างวันที่ ๑๘ กรกฎาคม ๒๕๓๔ ถึงวันที่ ๑๑ กุมภาพันธ์ ๒๕๓๗ จำเลยทั้ง ๑๐ ได้ร่วมกันดำเนินกิจการกู้ยืมเงินเป็นปกติธุระที่เป็นการฉ้อโกงประชาชน และร่วมกันฉ้อโกงประชาชนด้วยวิธีโฆษณาประกาศทางสื่อมวลชนทั้งทางโทรทัศน์ วิทยุ และหนังสือพิมพ์ ตลอดจนแจกจ่ายเอกสารเผยแพร่กระจายข่าวชักชวนด้วยวาจา และแต่งตั้งบุคคลจำนวนมากให้กระทำการประกาศโฆษณาแพร่ข่าวให้ปรากฏแก่ประชาชนทั่วไป ตั้งแต่สิบคนขึ้นไปว่า จำเลยที่ ๑ ประกอบธุรกิจให้บริการจัดสรรวันหยุดพักผ่อนแก่สมาชิกฟรีปีละ ๔ วัน ๔ คืน จัดบริการสถานที่พักผ่อน สถานที่ออกกำลังกาย (FITNESS) ให้บริการฟรีตลอดทั้งปี จัดฝึกอบรมการพูดในที่ชุมชนพัฒนาบุคลิกภาพ บริการจองห้องพัก โรงแรม สถานที่พักผ่อนทั่วประเทศในราคาส่วนลด ร้อยละ ๑๐ - ๕๐ จัดจำหน่ายสินค้าตัวเครื่องบิน รถเช่า และจัดท่องเที่ยวในราคาพิเศษ ให้บริการส่วนลดร้อยละ ๕ - ๓๕ ในการจัดซื้อและบริการจากห้างสรรพสินค้า ภัตตาคาร และโรงพยาบาล โดยจำเลยที่ ๑ จะให้บริการเฉพาะสมาชิกของจำเลยที่ ๑ เท่านั้น

โฆษณาและประกาศแจ้งด้วยว่า หากสมาชิกคนใดประสงค์จะเป็นพนักงานหรือสมาชิกฝ่ายขายอิสระของจำเลยที่ ๑ จะต้องผ่านการฝึกอบรมหลักสูตรเบื้องต้นของจำเลยที่ ๑ ต้องชำระเงินค่าสมัครอีกคนละ ๑,๕๐๐ บาท และค่าต่อสมาชิกฝ่ายขายอิสระทุกปีอีกปีละ ๑,๕๐๐ บาท แล้วสมาชิกฝ่ายขายอิสระนี้จะมีสิทธิแนะนำชักชวนบุคคลภายนอกเข้าเป็นสมาชิกใหม่ของจำเลยที่ ๑ ได้ โดยจำเลยที่ ๑

จะจ่ายผลประโยชน์ตอบแทนในลักษณะเป็นเงินกำไร เงินส่วนลด เงินส่วนลดพิเศษ เงินโบนัส และเงินปันผลให้กับสมาชิกผู้แนะนำ นอกจากนั้นยังได้ผลประโยชน์ตอบแทนอื่นอีก และการจ่ายผลประโยชน์ตอบแทนของจำเลยที่ ๑ ให้กับสมาชิกฝ่ายขายอิสระมีจำนวนสูงกว่าอัตราดอกเบี้ยสูงสุดที่สถาบันการเงินตามกฎหมายว่าด้วยดอกเบี้ยเงินให้กู้ยืมของสถาบันการเงินจะพึงจ่ายได้ เพื่อเป็นสิ่งล่อใจให้สมาชิกฝ่ายขายอิสระจะได้ชักชวนให้บุคคลภายนอกเข้าเป็นสมาชิกใหม่ โดยจำเลยที่ ๑ จะได้นำเงินค่าสมัครเป็นสมาชิกใหม่มาหมุนเวียนจ่ายเป็นผลประโยชน์ตอบแทนให้กับสมาชิกฝ่ายขายอิสระอย่างต่อเนื่อง โดยที่จำเลยทั้ง ๑๐ ได้รู้หรือควรรู้อยู่แล้วว่าตนเองไม่สามารถประกอบกิจการใด ๆ โดยชอบด้วยกฎหมายที่จะให้ผลประโยชน์ตอบแทนพอเพียงที่จะนำมาจ่ายในอัตรานั้นได้ จำเลยทั้ง ๑๐ มิได้มีเจตนาที่จะประกอบธุรกิจจัดสรรวันพักผ่อนให้แก่สมาชิกดังที่ประกาศโฆษณาไว้ แต่จำเลยทั้ง ๑๐ มีเจตนาทุจริตหลอกลวงประชาชนโดยอ้างการให้บริการดังกล่าวบังหน้า และปกปิดความจริง จำเลยทั้ง ๑๐ มีเจตนาที่จะระดมเงินทุนด้วยวิธีหาสมาชิกใหม่เพิ่มเติมอย่างไม่จำกัดให้มากที่สุดเพื่อจำเลยทั้ง ๑๐ จะได้เงินค่าสมัครสมาชิกใหม่ ในอัตราคนละ ๓๐,๐๐๐ และ ๖๐,๐๐๐ บาท

การกระทำของจำเลยทั้ง ๑๐ เป็นความผิดฐานกู้ยืมเงินที่เป็นการฉ้อโกงประชาชน โดยจำเลยทั้ง ๑๐ ได้ดำเนินการกู้ยืมเงินเป็นปกติธุระ ตามพระราชกำหนดการกู้ยืมเงินที่เป็นการฉ้อโกงประชาชน พ.ศ. ๒๕๒๗ มาตรา ๔ และมาตรา ๕ ประกอบพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมพระราชกำหนดการกู้ยืมเงินที่เป็นการฉ้อโกงประชาชน พ.ศ. ๒๕๒๗ พ.ศ. ๒๕๓๔ และเป็นการฉ้อโกงประชาชน ได้มีประชาชนหลงเชื่อมาสมัครเป็นสมาชิกของจำเลยที่ ๑ ถึง ๒๔,๑๒๕ คน และได้จ่ายเงินค่าสมาชิกให้แก่จำเลยที่ ๑ แล้ว รวมทั้งสิ้น จำนวน ๗๒๗,๔๔๐,๐๐๐ บาท และเนื่องจากวัตถุประสงค์ในการดำเนินธุรกิจของจำเลยทั้ง ๑๐ ดังกล่าว เป็นการขัดต่อกฎหมายโดยชัดแจ้ง จำเลยทั้ง ๑๐ จึงมีหนี้เงินที่จะต้องคืนให้แก่สมาชิกที่ถูกหลอกลวงเต็มตามจำนวนที่จำเลยที่ ๑ ได้รับมา และการที่จำเลยทั้ง ๑๐ เป็นหนี้ผู้เสียหายจำนวน ๒๔,๑๒๕ ราย รวมเป็นเงินทั้งสิ้น จำนวน ๗๒๗,๔๔๐,๐๐๐ บาท หนี้สินดังกล่าวเกิดจากการหลอกลวงใช้กลยุทธ์ในการดำเนินธุรกิจอันมิชอบด้วยกฎหมายของจำเลยทั้ง ๑๐ ซึ่งจำเลยทั้ง ๑๐ จะต้องร่วมกันรับผิดชอบคืนเงินดังกล่าวให้กับผู้เสียหายทั้งหมด หนี้ดังกล่าวเป็นหนี้ที่กำหนดจำนวนได้โดยแน่นอนและได้มีการตรวจสอบหลักทรัพย์และหนี้สินของจำเลยทั้ง ๑๐ แล้วปรากฏว่า ทรัพย์สินของจำเลยทั้ง ๑๐ ที่มีอยู่ไม่พอชำระหนี้แก่ผู้เสียหายทั้งหมดได้ จึงถือได้ว่าจำเลยทั้ง ๑๐ เป็นผู้หนีสินล้นพ้นตัว นอกจากนั้นจำเลยที่ ๒ ที่ ๕ ที่ ๖ ที่ ๘ และที่ ๑๐ ยังได้ไปเสียจาก

เคหสถานที่เคยอยู่ เพื่อประวิงการชำระหนี้หรือมิให้เจ้าหนี้ได้รับชำระหนี้และเพื่อหลบหนีการจับกุมของพนักงานสอบสวน จนถึงวันฟ้องยังจับกุมตัวไม่ได้ พฤติการณ์ของจำเลยทั้ง ๑๐ แสดงว่า มีหนี้สินล้นพ้นตัว เข้าเงื่อนไขที่จะถูกฟ้องให้เป็นบุคคลล้มละลายได้ เพื่อคุ้มครองประโยชน์ของประชาชนและผู้เสียหายดังกล่าว พนักงานอัยการได้อาศัยอำนาจตามพระราชกำหนดการกู้ยืมเงินที่เป็นการฉ้อโกงประชาชน พ.ศ. ๒๕๒๗ มาตรา ๑๐ ฟ้องจำเลยทั้ง ๑๐ ให้เป็นบุคคลล้มละลาย

จำเลยที่ ๑ จำเลยที่ ๔ จำเลยที่ ๕ จำเลยที่ ๖ จำเลยที่ ๘ และจำเลยที่ ๑๐ ยื่นคำให้การปฏิเสธฟ้องของโจทก์และต่อสู้ว่า จำเลยที่ ๑ ไม่เคยประกอบกรณียกิจจากวัตถุประสงค์ ไม่เคยถูกทางราชการ (กระทรวงพาณิชย์) กล่าวหาว่า ทำธุรกิจผิดจากที่จดทะเบียนไว้แต่อย่างใด และไม่เคยกระทำการใดอันเป็นการระดมทุนนอกระบบ อันเป็นความผิดตามพระราชกำหนดการกู้ยืมเงินที่เป็นการฉ้อโกงประชาชน พ.ศ. ๒๕๒๗ และพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมพระราชกำหนด ฯ พ.ศ. ๒๕๓๔ การเข้าร้องเรียนของนายธวัช คุณาเอก กับพวกรวม ๑๒๔ คน ต่อพนักงานเจ้าหน้าที่ตามพระราชกำหนดการกู้ยืมเงินที่เป็นการฉ้อโกงประชาชน พ.ศ. ๒๕๒๗ นั้น จะมีการร้องเรียนกันจริงหรือไม่เพียงใด จำเลยที่ ๑ ไม่เคยทราบมาก่อน ทราบแต่เพียงว่าสมาชิกส่วนใหญ่ของจำเลยที่ ๑ ไม่ได้ไปร้องเรียนต่อกระทรวงการคลัง และไม่เคยผิดสัญญาบริการกับบุคคลใดหรือลูกค้านายใด ส่วนจำเลยที่ ๒ จำเลยที่ ๓ จำเลยที่ ๗ และจำเลยที่ ๙ ไม่ได้ยื่นคำให้การ

เมื่อวันที่ ๑๙ กุมภาพันธ์ ๒๕๔๕ ศาลล้มละลายกลางมีคำสั่งพิทักษ์ทรัพย์ของลูกหนี้ทั้งสิบเด็ดขาด ตามพระราชกำหนดการกู้ยืมเงินที่เป็นการฉ้อโกงประชาชน พ.ศ. ๒๕๒๗ มาตรา ๑๐ และพระราชบัญญัติล้มละลาย พุทธศักราช ๒๔๘๓ มาตรา ๑๔ ปรากฏตามคดีหมายเลขแดงที่ ๒๔๒/๒๕๔๕

จำเลยที่ ๑ และจำเลยที่ ๓ ได้ยื่นอุทธรณ์คำสั่งศาลล้มละลายกลาง ขอให้ศาลอุทธรณ์มีคำสั่งให้เพิกถอนคำสั่งพิทักษ์ทรัพย์เด็ดขาดของลูกหนี้ทั้งสิบ และพิพากษากลับคำพิพากษาของศาลชั้นต้นให้ยกฟ้อง ให้ปล่อยทรัพย์ที่กระทรวงการคลังมีคำสั่งให้ยึดหรืออายัดทรัพย์สินของจำเลยที่ ๑ กับพวก รวม ๑๐ คน และให้โจทก์ใช้ค่าฤชาธรรมเนียม และค่าทนายความในอัตราอย่างสูง แทนจำเลยที่ ๑ จำเลยที่ ๓ ในศาลชั้นต้นและศาลอุทธรณ์ด้วย

เมื่อวันที่ ๑๘ มิถุนายน ๒๕๔๖ จำเลยที่ ๑ และจำเลยที่ ๓ ยื่นคำร้องต่อศาลอุทธรณ์โต้แย้งว่า พระราชกำหนดการกู้ยืมเงินที่เป็นการฉ้อโกงประชาชน พ.ศ. ๒๕๒๗ แก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ. ๒๕๓๔

มาตรา ๘ และมาตรา ๑๐ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๔ มาตรา ๒๖ มาตรา ๒๕ มาตรา ๓๐ วรรคหนึ่ง มาตรา ๓๓ และมาตรา ๔๘ วรรคหนึ่ง กล่าวคือ พระราชกำหนดการกู้ยืมเงิน ฯ มาตรา ๘ และมาตรา ๑๐ ถิรอนและจำกัดสิทธิและเสรีภาพของประชาชน ซึ่งเป็นเพียงผู้ต้องหาว่าเป็นผู้กระทำความผิดตามพระราชกำหนดเท่านั้น ยังมีได้เป็นผู้กระทำความผิดแต่อย่างใด ซึ่งตามรัฐธรรมนูญได้บัญญัติไว้ว่า ผู้ที่เป็นผู้ต้องหาหรือจำเลย ให้สันนิษฐานไว้ก่อนว่าไม่มีความผิดและก่อนมีคำพิพากษาอันถึงที่สุดว่า บุคคลใดได้กระทำความผิด จะปฏิบัติต่อบุคคลนั้นเสมือนเป็นผู้กระทำความผิดมิได้ ซึ่งการที่ให้นักงานเจ้าหน้าที่ใช้ดุลพินิจดังกล่าว ในขณะที่ผู้ถูกกล่าวหา ยังคงเป็นเพียงผู้ต้องหา โดยศาลยังมิได้มีคำพิพากษาอันถึงที่สุดว่ามีความผิด ให้มีอำนาจในการที่จะยึดหรืออายัดทรัพย์สินของผู้ต้องหา รวมทั้งการให้อำนาจพนักงานอัยการฟ้องผู้กู้ยืมเงินที่เป็นผู้ต้องหาว่ากระทำความผิด มาตรา ๔ หรือมาตรา ๕ เป็นบุคคลล้มละลายได้ ย่อมทำให้บุคคลเหล่านั้นได้รับความเสียหายและเป็นการกระทำที่เสมือนหนึ่งว่า ผู้ถูกกล่าวหาถูกศาลพิพากษาว่า เป็นผู้กระทำความผิดตามพระราชกำหนดดังกล่าวแล้ว ทั้ง ๆ ที่ผู้ต้องหาไม่มีสิทธิอันสมบูรณ์ที่จะต่อสู้คดีเพื่อพิสูจน์ความบริสุทธิ์ของตน ซึ่งในระหว่างที่ยังไม่มีคำพิพากษาของศาลว่าผู้ต้องหาหรือจำเลยเป็นผู้กระทำความผิดหรือไม่ กลับต้องถูกยึดหรืออายัดทรัพย์สินและถึงขนาดถูกฟ้องให้เป็นบุคคลล้มละลายได้ทันที โดยอาศัยเพียงแค่การใช้ดุลพินิจของพนักงานเจ้าหน้าที่เท่านั้น ทั้งในพระราชกำหนดดังกล่าวก็ไม่มีบทบัญญัติคุ้มครองผู้ที่ถูกกล่าวหาที่ตกเป็นผู้ต้องหาหรือจำเลย ว่าหากต่อมาภายหลังผู้ต้องหาหรือจำเลยมิได้เป็นผู้กระทำความผิดแล้ว จะได้รับการเยียวยาแก้ไขอย่างไร ซึ่งการใช้ดุลพินิจของพนักงานเจ้าหน้าที่ดังกล่าว ก็มีได้มีหลักประกันอันใดว่า จะใช้ดุลพินิจด้วยความถูกต้องและเป็นธรรม โดยไม่มีอคติ ดังนั้นการที่ผู้ถูกกล่าวหาถูกยึดหรืออายัดทรัพย์สิน หรือถูกฟ้องล้มละลาย ถือว่าไม่ได้รับความเสมอภาคกันในกฎหมาย ถูกถิรอน ถูกละเมิดและถูกจำกัดสิทธิและเสรีภาพในบุคคลและทรัพย์สิน ดังเห็นได้จากขณะนี้ยังมีได้มีคำพิพากษาในส่วนของคดีอาญาว่าลูกหนี้ทั้งสิบได้กระทำความผิดตามพระราชกำหนดดังกล่าว แต่กลับถูกยึดและอายัดทรัพย์สินและถูกฟ้องเป็นคดีล้มละลาย

ศาลล้มละลายกลางได้วินิจฉัยว่า แม้การกระทำของลูกหนี้ทั้งสิบ ยังมีได้เป็นการกระทำความผิดตามพระราชกำหนดการกู้ยืมเงิน ฯ แต่ได้อยู่ในฐานะเป็นผู้ต้องหาแล้ว จึงได้มีคำสั่งให้ลูกหนี้ทั้งสิบถูกพิทักษ์ทรัพย์เด็ดขาด โดยลูกหนี้ทั้งสิบยังมีได้ถูกพิพากษาว่า ได้กระทำความผิดในส่วนของคดีอาญาแต่อย่างใด ทั้งที่มูลเหตุที่นำมาสู่การฟ้องคดีอาญาเกิดขึ้นจากพระราชกำหนดดังกล่าว ก็ชอบที่จะได้รับ

การพิจารณาวินิจฉัย และชี้แจงให้นักพยานหลักฐานทั้งปวงเสียก่อน จนแน่ใจว่า การกระทำนั้นเป็นความผิด และผู้ร้องทั้งสองเป็นผู้กระทำความผิดนั้นจริง แต่การที่ลูกหนี้ทั้งสิบถูกพิทักษ์ทรัพย์เด็ดขาดเสียก่อน เช่นนี้ ทำให้ลูกหนี้ทั้งสิบอันรวมถึงผู้ร้องไม่อาจดำรงชีวิตเช่นเดียวกับบุคคลทั่วไป เพราะผลของคำสั่ง พิทักษ์ทรัพย์เด็ดขาดมีผลกระทบต่อชีวิต ทรัพย์สิน และความเป็นอยู่ของผู้ร้อง ทำให้ตกอยู่ในฐานะ เป็นบุคคลล้มละลาย ดังนั้น การที่บทบัญญัติในพระราชกำหนดดังกล่าวให้อำนาจพนักงานเจ้าหน้าที่ ทำการยึดหรืออายัดทรัพย์สิน รวมถึงการฟ้องล้มละลาย และการที่ศาลจะมีคำสั่งพิทักษ์ทรัพย์เด็ดขาด รวมทั้งอำนาจจัดการทรัพย์สินของเจ้าพนักงานพิทักษ์ทรัพย์ จึงเป็นบทบัญญัติที่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๔ มาตรา ๒๖ มาตรา ๒๘ มาตรา ๓๐ วรรคหนึ่ง มาตรา ๓๓ และมาตรา ๔๘ วรรคหนึ่ง และขอให้ศาลอุทธรณ์ส่งความเห็นตามทางการเพื่อศาลรัฐธรรมนูญจะได้พิจารณาวินิจฉัย

ศาลอุทธรณ์พิจารณาแล้วเห็นว่า บทบัญญัติในมาตรา ๘ และมาตรา ๑๐ แห่งพระราชกำหนด การกู้ยืมเงินที่เป็นการฉ้อโกงประชาชน พ.ศ. ๒๕๒๗ ยังไม่มีคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญว่า ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญหรือไม่ จึงให้ส่งคำร้องของจำเลยให้ศาลรัฐธรรมนูญเพื่อพิจารณาวินิจฉัย ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๔ ประกอบกับมาตรา ๖ โดยให้รอการพิจารณาพิพากษาคดีไว้ชั่วคราว

สำนักงานศาลยุติธรรมส่งคำร้องของจำเลยที่ขอให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๔ โดยขอให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่า พระราชกำหนดการกู้ยืมเงินที่เป็นการฉ้อโกง ประชาชน พ.ศ. ๒๕๒๗ และพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมพระราชกำหนดการกู้ยืมเงินที่เป็นการ ฉ้อโกงประชาชน พ.ศ. ๒๕๒๗ พ.ศ. ๒๕๓๔ มาตรา ๘ และมาตรา ๑๐ ขัดหรือแย้งต่อ รัฐธรรมนูญ มาตรา ๔ มาตรา ๒๖ มาตรา ๒๘ มาตรา ๓๐ วรรคหนึ่ง มาตรา ๓๓ และมาตรา ๔๘ วรรคหนึ่ง

ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาแล้ว มีคำสั่งให้รับคำร้องไว้พิจารณาวินิจฉัย และแจ้งสำนักงาน ศาลยุติธรรมเพื่อแจ้งศาลอุทธรณ์ทราบ

คดีมีปัญหาต้องพิจารณาวินิจฉัยว่า พระราชกำหนดการกู้ยืมเงินที่เป็นการฉ้อโกงประชาชน พ.ศ. ๒๕๒๗ และพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมพระราชกำหนดการกู้ยืมเงินที่เป็นการฉ้อโกง ประชาชน พ.ศ. ๒๕๓๔ มาตรา ๘ และมาตรา ๑๐ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๔ มาตรา ๒๖ มาตรา ๒๘ มาตรา ๓๐ วรรคหนึ่ง มาตรา ๓๓ และมาตรา ๔๘ วรรคหนึ่ง หรือไม่

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐

มาตรา ๔ บัญญัติว่า “ศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ สิทธิและเสรีภาพของบุคคล ย่อมได้รับความคุ้มครอง”

มาตรา ๒๖ บัญญัติว่า “การใช้อำนาจโดยองค์กรของรัฐทุกองค์กร ต้องคำนึงถึงศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ สิทธิและเสรีภาพตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญนี้”

มาตรา ๒๘ บัญญัติว่า “การจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลที่รัฐธรรมนูญรับรองไว้ จะกระทำมิได้ เว้นแต่โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายเฉพาะเพื่อการที่รัฐธรรมนูญนี้กำหนดไว้และเท่าที่จำเป็นเท่านั้น และจะกระทบกระเทือนสาระสำคัญของสิทธิและเสรีภาพนั้นมิได้”

กฎหมายตามวรรคหนึ่งต้องมีผลใช้บังคับเป็นการทั่วไปและไม่มุ่งหมายให้ใช้บังคับแก่กรณีใดกรณีหนึ่งหรือแก่บุคคลใดบุคคลหนึ่งเป็นการเจาะจง ทั้งต้องระบุบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญที่ให้อำนาจในการตรากฎหมายนั้นด้วย

บทบัญญัติวรรคหนึ่งและวรรคสองให้นำมาใช้บังคับกับกฎหรือข้อบังคับที่ออกโดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายด้วย โดยอนุโลม”

มาตรา ๓๐ วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า “บุคคลย่อมเสมอกันในกฎหมายและได้รับความคุ้มครองตามกฎหมายเท่าเทียมกัน”

มาตรา ๓๓ บัญญัติว่า “ในคดีอาญา ต้องสันนิษฐานไว้ก่อนว่าผู้ต้องหาหรือจำเลยไม่มีความผิด ก่อนมีคำพิพากษาอันถึงที่สุดแสดงว่าบุคคลใดได้กระทำความผิด จะปฏิบัติต่อบุคคลนั้นเสมือนเป็นผู้กระทำความผิดมิได้”

มาตรา ๔๘ วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า “สิทธิของบุคคลในทรัพย์สินย่อมได้รับความคุ้มครอง ขอบเขตแห่งสิทธิและการจำกัดสิทธิเช่นนี้ ย่อมเป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติ”

พระราชกำหนดการกู้ยืมเงินที่เป็นการฉ้อโกงประชาชน พ.ศ. ๒๕๒๗ และพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมพระราชกำหนดการกู้ยืมเงินที่เป็นการฉ้อโกงประชาชน พ.ศ. ๒๕๒๗ (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๔๕

มาตรา ๔ บัญญัติว่า “ผู้ใดโฆษณาหรือประกาศให้ปรากฏต่อประชาชนหรือกระทำด้วยประการใด ๆ ให้ปรากฏแก่บุคคลตั้งแต่สิบคนขึ้นไปว่า ในการกู้ยืมเงิน ตนหรือบุคคลใดจะจ่ายหรืออาจจ่ายผลประโยชน์ตอบแทนให้ตามพฤติการณ์แห่งการกู้ยืมเงิน ในอัตราที่สูงกว่าอัตราดอกเบี้ยสูงสุดที่สถาบันการเงินตามกฎหมายว่าด้วยดอกเบี้ยเงินให้กู้ยืมของสถาบันการเงินจะพึงจ่ายได้ โดยที่ตนรู้

หรือควรรู้อยู่แล้วว่าตนหรือบุคคลนั้นจะนำเงินจากผู้ให้กู้ยืมเงินรายนั้นหรือรายอื่นมาจ่ายหมุนเวียนให้แก่ผู้ให้กู้ยืมเงิน หรือโดยที่ตนรู้หรือควรรู้อยู่แล้วว่า ตนหรือบุคคลนั้นไม่สามารถประกอบกิจการใด ๆ โดยชอบด้วยกฎหมายที่จะให้ผลประโยชน์ตอบแทนพอเพียงที่จะนำมาจ่ายในอัตรานั้นได้ และในการนั้นเป็นเหตุให้ตนหรือบุคคลใดได้กู้ยืมเงินไป ผู้นั้นกระทำความผิดฐานกู้ยืมเงินที่เป็นการฉ้อโกงประชาชน

ผู้ใดไม่มีใบอนุญาตให้ประกอบธุรกิจเกี่ยวกับปัจจัยชำระเงินต่างประเทศตามกฎหมายว่าด้วยการควบคุมการแลกเปลี่ยนเงิน ดำเนินการ หรือให้พนักงาน ลูกจ้าง หรือบุคคลใดดำเนินการโฆษณาประกาศหรือชักชวนประชาชนให้ลงทุน โดย

(๑) ซื้อหรือขายเงินตราสกุลใดสกุลหนึ่งหรือหลายสกุล หรือ

(๒) เก่งกำไรหรืออาจจะได้รับผลประโยชน์จากการเปลี่ยนแปลงของอัตราแลกเปลี่ยนเงินให้ถือว่าผู้นั้นกระทำความผิดฐานกู้ยืมเงินที่เป็นการฉ้อโกงประชาชนด้วย”

มาตรา ๕ บัญญัติว่า “ผู้ใดกระทำการดังต่อไปนี้

(๑) ในการกู้ยืมเงินหรือจะกู้ยืมเงิน

(ก) มีการโฆษณาหรือประกาศแก่บุคคลทั่วไป หรือโดยการแพร่ข่าวด้วย วิธีอื่นใด หรือ

(ข) ดำเนินกิจการกู้ยืมเงินเป็นปกติธุระ หรือ

(ค) จัดให้มีผู้รับเงินในการกู้ยืมเงินในแหล่งต่าง ๆ หรือ

(ง) จัดให้มีบุคคลตั้งแต่ห้าคนขึ้นไป ไปชักชวนบุคคลต่าง ๆ เพื่อให้มีการให้กู้ยืมเงิน

หรือ

(จ) ได้กู้ยืมเงินจากผู้ให้กู้ยืมเงินเกินสิบคนซึ่งมีจำนวนเงินกู้ยืมรวมกันตั้งแต่ห้าล้านบาทขึ้นไป อันมิใช่การกู้ยืมเงินจากสถาบันการเงินตามกฎหมายว่าด้วยดอกเบี้ยเงินให้กู้ยืมของสถาบันการเงิน และ

(๒) ผู้นั้น

(ก) จ่าย หรือโฆษณา ประกาศ แพร่ข่าว หรือตกลงว่าจะจ่ายผลประโยชน์ตอบแทนให้แก่ผู้ให้กู้ยืมเงิน ในอัตราที่สูงกว่าอัตราดอกเบี้ยสูงสุดที่สถาบันการเงินตามกฎหมายว่าด้วยดอกเบี้ยเงินให้กู้ยืมของสถาบันการเงิน จะพึงจ่ายได้ หรือ

(ข) ไม่ยอมปฏิบัติตามคำสั่งของพนักงานเจ้าหน้าที่ตามมาตรา ๗ (๑) (๒) หรือ (๓) หรือกิจการของผู้นั้นตามที่ผู้นั้นได้ให้ข้อเท็จจริงต่อพนักงานเจ้าหน้าที่ตามมาตรา ๗ ไม่ปรากฏหลักฐานพอที่จะเชื่อได้ว่า เป็นกิจการที่ให้ผลประโยชน์ตอบแทนพอเพียงที่จะนำมาจ่ายให้แก่ผู้ให้กู้ยืมเงินทั้งหลาย

ผู้นั้นต้องระวางโทษเช่นเดียวกับผู้กระทำความผิดฐานกู้ยืมเงินที่เป็นการฉ้อโกงประชาชนตามมาตรา ๔ ทั้งนี้ เว้นแต่ผู้นั้นจะสามารถพิสูจน์ได้ว่า กิจการของตนหรือของบุคคลที่ตนอ้างถึงนั้น เป็นกิจการที่ให้ผลประโยชน์ตอบแทนพอเพียงที่จะนำมาจ่ายตามที่ตนได้กล่าวอ้าง หรือหากกิจการดังกล่าว ไม่อาจให้ผลประโยชน์ตอบแทนพอเพียง ก็จะต้องพิสูจน์ได้ว่ากรณีดังกล่าวได้เกิดขึ้นเนื่องจากสถานการณ์ทางเศรษฐกิจที่ผิดปกติอันไม่อาจคาดหมายได้ หรือมีเหตุอันสมควรอย่างอื่น”

มาตรา ๘ บัญญัติว่า “ถ้าพนักงานเจ้าหน้าที่มีเหตุอันควรเชื่อว่า ผู้กู้ยืมเงินผู้ใดเป็นผู้ต้องหาว่ากระทำความผิดตามมาตรา ๔ หรือมาตรา ๕ มีหนี้สินล้นพ้นตัวตามกฎหมายว่าด้วยการล้มละลาย หรือมีสินทรัพย์ไม่พอชำระหนี้สิน และเห็นสมควรให้มีการดำเนินการยึดหรืออายัดทรัพย์สินของผู้นั้นไว้ก่อนเพื่อคุ้มครองประโยชน์ของประชาชนผู้ให้กู้ยืมเงิน ให้พนักงานเจ้าหน้าที่โดยอนุมัติของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังมีอำนาจสั่งยึดหรืออายัดทรัพย์สินของผู้นั้นไว้ก่อนได้ แต่จะยึดหรืออายัดทรัพย์สินไว้เกินกว่าเก้าสิบวันไม่ได้ เว้นแต่ในกรณีมีการฟ้องคดีต่อศาลตามมาตรา ๙ หรือมาตรา ๑๐ ให้คำสั่งยึดหรืออายัดดังกล่าวยังคงมีผลต่อไปจนกว่าศาลจะสั่งเป็นอย่างอื่น

เมื่อได้มีการยึดหรืออายัดทรัพย์สินของผู้ใดไว้ตามวรรคหนึ่ง หรือเมื่อพนักงานเจ้าหน้าที่มีเหตุอันควรเชื่อว่าผู้กู้ยืมเงินที่ผู้ต้องหาว่ากระทำความผิดตามมาตรา ๔ หรือมาตรา ๕ มีหนี้สินล้นพ้นตัวตามกฎหมายว่าด้วยการล้มละลาย หรือมีสินทรัพย์ไม่พอชำระหนี้สิน แต่ยังไม่สมควรสั่งยึดหรืออายัดทรัพย์สินตามวรรคหนึ่ง ให้พนักงานเจ้าหน้าที่ส่งเรื่องให้พนักงานอัยการเพื่อพิจารณาดำเนินคดีล้มละลายต่อไปตามมาตรา ๑๐

การยึดหรืออายัดทรัพย์สินตามวรรคหนึ่ง ให้นำบทบัญญัติตามประมวลรัษฎากรที่เกี่ยวกับการยึดหรืออายัดทรัพย์สินมาใช้บังคับโดยอนุโลม”

มาตรา ๑๐ บัญญัติว่า “เพื่อคุ้มครองประโยชน์ของประชาชนผู้ให้กู้ยืมเงิน ให้พนักงานอัยการมีอำนาจฟ้องผู้กู้ยืมเงินที่ผู้ต้องหาว่ากระทำความผิดตามมาตรา ๔ หรือมาตรา ๕ เป็นบุคคลล้มละลายได้เมื่อ

- (๑) เป็นผู้หนีสินล้นพ้นตัว หรือมีสินทรัพย์ไม่พอชำระหนี้สินได้
- (๒) เป็นหนี้ผู้ให้กู้ยืมเงินรายหนึ่งหรือหลายรายเป็นจำนวนไม่น้อยกว่าหนึ่งแสนบาท และ
- (๓) หนี้นั้นอาจกำหนดจำนวนได้โดยแน่นอน ไม่ว่าหนี้นั้นจะถึงกำหนดชำระโดยพลันหรือในอนาคตก็ตาม

การฟ้องคดีล้มละลายตามวรรคหนึ่ง ให้ดำเนินกระบวนการพิจารณาไปตามกฎหมายว่าด้วยการล้มละลาย โดยให้ถือว่าพนักงานอัยการมีฐานะและสิทธิหน้าที่เสมือนเจ้าหนี้ผู้เป็นโจทก์ และให้ได้รับยกเว้นค่าธรรมเนียม ค่าฤชาธรรมเนียม หรือการต้องวางเงินประกันต่าง ๆ ตามกฎหมายดังกล่าว

ในการพิจารณาคดีล้มละลาย ถ้าศาลพิจารณาได้ความจริงตามวรรคหนึ่ง ให้ศาลมีคำสั่งพิทักษ์ทรัพย์ลูกหนี้เด็ดขาด

ในการพิพากษาคดีล้มละลายตามมาตรา^๑นี้ ให้ศาลมีอำนาจกำหนดหลักเกณฑ์เกี่ยวกับส่วนแบ่งทรัพย์สินของเจ้าหนี้ในลำดับ (๘) ของมาตรา ๑๓๐ แห่งพระราชบัญญัติล้มละลาย พุทธศักราช ๒๔๘๓ เพื่อให้เกิดความเป็นธรรมแก่เจ้าหนี้ทั้งหลาย โดยให้คำนึงถึงผลประโยชน์ตอบแทนที่เจ้าหนี้ผู้ให้กู้ยืมเงินแต่ละรายได้รับมาแล้วก่อนมีการดำเนินคดีล้มละลายประกอบด้วย”

ก่อนที่จะพิจารณาวินิจฉัยตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญมาตราอื่น เห็นควรพิจารณาวินิจฉัยรัฐธรรมนูญ มาตรา ๔ มาตรา ๒๖ และมาตรา ๔๘ เสียก่อน รัฐธรรมนูญ มาตรา ๔ เป็นบทบัญญัติทั่วไปที่บัญญัติให้ศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ สิทธิและเสรีภาพของบุคคลย่อมได้รับความคุ้มครอง รัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ เป็นบทบัญญัติที่อยู่ในหมวดสิทธิและเสรีภาพของชนชาวไทย บัญญัติถึงการใช้อำนาจขององค์กรของรัฐว่า การใช้อำนาจขององค์กรของรัฐทุกองค์กรต้องคำนึงถึงศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ สิทธิและเสรีภาพ ตามที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ รัฐธรรมนูญ มาตรา ๔ และมาตรา ๒๖ ไม่ได้บัญญัติให้สิทธิแก่บุคคลที่จะอ้างได้ว่า มีบทบัญญัติของกฎหมายใด ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ ตามบทบัญญัติดังกล่าวนี้ได้ สำหรับรัฐธรรมนูญ มาตรา ๔๘ เป็นบทบัญญัติที่บัญญัติรับรองสิทธิของบุคคลในทรัพย์สิน บุคคลที่มีสิทธิในทรัพย์สินย่อมมีอำนาจจะใช้สอย จำหน่าย จำยโอนทรัพย์สินของตนได้ ตลอดจนติดตามเอาคืนหรือขัดขวางบุคคลที่จะเข้ามายุ่งเกี่ยวกับทรัพย์สินของตนโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย ขอบเขตแห่งสิทธิและการจำกัดสิทธิย่อมต้องเป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติ กรณีพระราชกำหนดการกู้ยืมเงินที่เป็นการฉ้อโกงประชาชน พ.ศ. ๒๕๒๗ และที่แก้ไขเพิ่มเติมเป็นบทบัญญัติที่ออกมาตามรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๒๑ มาตรา ๑๕๗ โดยมีเหตุผลว่า เนื่องจากขณะนั้นมีการกู้ยืมเงินหรือรับฝากเงินจากประชาชน

ทั่วไป โดยมีการจ่ายดอกเบี้ยหรือผลประโยชน์อย่างอื่นตอบแทนให้สูงเกินกว่าประโยชน์ที่ผู้กู้ยืมเงิน หรือผู้รับฝากเงินจะพึงหาได้จาก การประกอบธุรกิจตามปกติ โดยผู้กระทำได้ลงประชาชนที่หวังจะได้ ดอกเบี้ยในอัตราสูงให้นำเงินมาเก็บไว้กับตนด้วยการใช้วิธีการจ่ายดอกเบี้ยในอัตราสูงเป็นเครื่องล่อใจ แล้วนำเงินที่ได้มาจากการกู้ยืมหรือรับฝากเงินรายอื่น ๆ มาจ่ายเป็นดอกเบี้ยหรือผลประโยชน์ให้แก่ผู้ให้ กู้ยืมเงินหรือผู้ฝากเงินรายก่อน ๆ ในลักษณะต่อเนื่องกัน ซึ่งการกระทำดังกล่าวเป็นการฉ้อโกงประชาชน เพราะเป็นที่แน่นอนอยู่แล้วว่า ในที่สุดจะต้องมีประชาชนจำนวนมากไม่สามารถได้รับต้นเงินกลับคืนได้ และผู้กู้ยืมเงินหรือผู้รับฝากเงินกับผู้ร่วมกระทำการดังกล่าวจะได้รับประโยชน์จากเงินที่ตนได้รับมา เพราะผู้ให้กู้ยืมเงินหรือผู้รับฝากเงินไม่สามารถบังคับหรือติดตามให้มีการชำระหนี้ได้ เห็นว่า กิจการดังกล่าวนี้มีแนวโน้มจะขยายตัวแพร่หลายออกไปอย่างรวดเร็ว หากปล่อยให้มีการดำเนินการต่อไปย่อมจะก่อให้เกิด ผลร้ายแก่ประชาชนทั่วไป และจะเป็นอันตรายอย่างร้ายแรงต่อเศรษฐกิจของประเทศ สมควรที่จะมีกฎหมาย เพื่อปราบปรามการกระทำความผิด กับสมควรวางมาตรการเพื่อคุ้มครองประโยชน์ของประชาชนที่อาจ ได้รับความเสียหายจากการถูกล่อลวง

ต่อมาได้มีการแก้ไขเพิ่มเติมพระราชกำหนดการกู้ยืมเงินที่เป็นการฉ้อโกงประชาชน พ.ศ. ๒๕๒๓ มาตรา ๓ บทนิยาม คำว่า “ผู้กู้ยืมเงิน” และผลประโยชน์ตอบแทน โดยพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติม พระราชกำหนดการกู้ยืมเงินที่เป็นการฉ้อโกงประชาชน พ.ศ. ๒๕๒๓ พ.ศ. ๒๕๓๔ มีเหตุผลว่า เนื่องจากปรากฏว่า มีบุคคลประกอบกิจการโดยวิธีชักจูงให้ผู้อื่นส่งเงิน หรือผลประโยชน์อย่างอื่นให้แก่ตน และให้ผู้นั้นชักจูงผู้อื่นตามวิธีการที่กำหนด และแสดงให้ผู้ถูกชักจูงเข้าใจว่า ถ้าได้ปฏิบัติตามจะมีบุคคลอื่น อีกหลายคนเข้าร่วมต่อ ๆ ไปจนครบวงจรแล้ว ผู้ถูกชักจูงจะได้กำไรมากกว่าเงินหรือประโยชน์ที่ผู้ นั้นได้ส่งไว้ ดังเช่นที่บางคนเรียกว่า แชร่ลูกโซ่ ในที่สุดการดำเนินการเช่นนั้นจะมีได้เป็นไปตามคำชักจูง แต่กลับไปก่อให้เกิดความเสียหายแก่ประชาชนผู้หลงเชื่อ เพื่อป้องกันและปราบปรามการกระทำนั้น ไม่ได้เกี่ยวกับสิทธิในทรัพย์สินของบุคคล

กรณีตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕ การจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลที่รัฐธรรมนูญรับรอง ไว้จะกระทำไม่ได้ เว้นแต่โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายเฉพาะเพื่อการที่รัฐธรรมนูญ กำหนดไว้และเท่าที่จำเป็น และจะกระทบกระเทือนสาระสำคัญของสิทธิและเสรีภาพไม่ได้และอยู่ภายใน เงื่อนไขที่ว่า บทบัญญัติแห่งกฎหมายดังกล่าวต้องใช้บังคับเป็นการทั่วไป มิได้มุ่งหมายที่จะใช้บังคับแก่ กรณีใดกรณีหนึ่งหรือบุคคลใดบุคคลหนึ่งโดยเฉพาะเจาะจง

รัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๐ วรรคหนึ่ง เป็นบทบัญญัติเกี่ยวกับการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของชนชาวไทย ให้บุคคลมีความเสมอกันในกฎหมายและได้รับความคุ้มครองตามกฎหมายอย่างเท่าเทียมกัน

รัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๓ เป็นบทบัญญัติที่ให้สันนิษฐานไว้ก่อนว่าผู้ต้องหาหรือจำเลยในคดีอาญาไม่มีความผิด และก่อนมีคำพิพากษาอันถึงที่สุดแสดงว่าบุคคลใดได้กระทำความผิดจะปฏิบัติต่อบุคคลนั้นเสมือนเป็นผู้กระทำความผิดมิได้

ตามพระราชกำหนดการกู้ยืมเงินที่เป็นการฉ้อโกงประชาชน พ.ศ. ๒๕๒๗ และที่แก้ไขเพิ่มเติม เหตุที่ต้องตราพระราชกำหนดดังกล่าว เพราะหากปล่อยให้มีการกู้ยืมเงินหรือรับฝากเงินจากประชาชนทั่วไป โดยผู้กระทำได้ฉวยโอกาสว่าจะจ่ายดอกเบี้ยหรือประโยชน์อย่างอื่นตอบแทนให้สูงเกินกว่าประโยชน์ที่ผู้กู้ยืมเงินหรือผู้รับฝากเงินจะพึงหาได้จากการประกอบธุรกิจตามปกติ การกระทำที่เป็นการแพร่หลาย หากปล่อยให้มีการดำเนินการต่อไปจะก่อให้เกิดผลร้ายแก่ประชาชน และเป็นอันตรายต่อเศรษฐกิจของประเทศ

มาตรา ๘ แห่งพระราชกำหนดการกู้ยืมเงินที่เป็นการฉ้อโกงประชาชน พ.ศ. ๒๕๒๗ เป็นมาตรการที่ให้อำนาจพนักงานเจ้าหน้าที่ในการติดตามเอาทรัพย์สินจากผู้กู้ยืมเงินเพื่อนำมาคืนให้แก่ผู้ให้กู้ยืมเงิน กล่าวคือ ถ้าพนักงานเจ้าหน้าที่มีเหตุอันควรเชื่อว่า ผู้กู้ยืมเงินผู้ใดเป็นผู้ต้องหาว่ากระทำความผิดตามมาตรา ๔ หรือมาตรา ๕ มีหนี้สินล้นพ้นตัวตามกฎหมายว่าด้วยการล้มละลาย หรือมีสินทรัพย์ไม่พอชำระหนี้สิน และเห็นสมควรให้มีการดำเนินการยึดหรืออายัดทรัพย์สินของผู้นั้นไว้ก่อนเพื่อคุ้มครองประโยชน์ของประชาชนผู้ให้กู้ยืมเงิน ให้พนักงานเจ้าหน้าที่โดยอนุมัติของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง มีอำนาจสั่งยึดหรืออายัดทรัพย์สินของผู้นั้นไว้ก่อนได้ แต่จะยึดหรืออายัดทรัพย์สินไว้เกินกว่าเก้าสิบวันไม่ได้ เว้นแต่พนักงานอัยการได้ฟ้องคดีอาญาแก่ผู้กระทำความผิดตามมาตรา ๔ หรือมาตรา ๕ ต่อศาลตามมาตรา ๙ หรือได้ฟ้องผู้กระทำความผิดดังกล่าวต่อศาลล้มละลายให้เป็นบุคคลล้มละลายตามมาตรา ๑๐ โดยให้คำสั่งยึดหรืออายัดดังกล่าวยังคงมีผลต่อไปจนกว่าศาลจะสั่งเป็นอย่างอื่น

เมื่อได้มีการยึดหรืออายัดทรัพย์สินของผู้นั้นไว้ หรือเมื่อพนักงานเจ้าหน้าที่มีเหตุอันควรเชื่อว่า ผู้กู้ยืมเงินเป็นผู้ต้องหาว่ากระทำความผิดตามมาตรา ๔ หรือมาตรา ๕ มีหนี้สินล้นพ้นตัวตามกฎหมายว่าด้วยการล้มละลาย หรือมีสินทรัพย์ไม่พอชำระหนี้สิน แต่ยังไม่สมควรสั่งยึดหรืออายัดทรัพย์สินให้พนักงานเจ้าหน้าที่ส่งเรื่องให้พนักงานอัยการเพื่อพิจารณาดำเนินคดีล้มละลายต่อไป ตามมาตรา ๑๐

การยึดหรืออายัดทรัพย์สิน ให้นำบทบัญญัติตามประมวลรัษฎากรที่เกี่ยวกับการยึดหรืออายัดทรัพย์สินมาใช้บังคับโดยอนุโลม

ตามมาตรา ๘ แห่งพระราชกำหนดการกู้ยืมเงิน ๙ มิได้ใช้บังคับแก่กรณีใดกรณีหนึ่งหรือแก่บุคคลใดบุคคลหนึ่งเป็นการเจาะจง จึงเป็นการจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลเท่าที่จำเป็นภายในขอบเขตที่รัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕ ให้กระทำได้ เป็นบทบัญญัติที่ใช้บังคับกับผู้กระทำความผิดตามพระราชกำหนดการกู้ยืมเงินที่เป็นการฉ้อโกงประชาชน ๙ อย่างเสมอกัน และให้ความคุ้มครองแก่ประชาชนผู้ที่ได้รับความเสียหายตามพระราชกำหนดการกู้ยืมเงิน ๙ เท่าเทียมกัน ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๐ วรรคหนึ่ง เป็นบทบัญญัติที่มีลักษณะพิเศษที่มุ่งคุ้มครองประชาชนผู้ให้กู้ยืมเงินให้ได้รับทรัพย์สินคืน ซึ่งเป็นกระบวนการชั่วคราวก่อนฟ้องคดี ซึ่งจะมีผลบังคับต่อไปจนกว่าศาลจะสั่งเป็นอย่างอื่น และการใช้อำนาจของพนักงานเจ้าหน้าที่ตามมาตรา ๘ จะถูกตรวจสอบโดยศาลตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา ๑๐ จึงมิได้ขัดต่อหลักการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของผู้ต้องหาหรือจำเลยก่อนมีคำพิพากษาถึงที่สุดแสดงว่าบุคคลนั้นได้กระทำความผิดจะปฏิบัติต่อบุคคลนั้นเสมือนเป็นผู้กระทำความผิดมิได้ ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๓ แต่อย่างใด

สำหรับมาตรา ๑๐ เป็นผลสืบเนื่องของมาตรา ๘ วรรคสอง เมื่อพนักงานเจ้าหน้าที่ส่งเรื่องให้พนักงานอัยการเพื่อพิจารณาดำเนินคดีล้มละลาย เป็นบทบัญญัติที่ให้ความคุ้มครองประโยชน์ของประชาชนผู้ให้กู้ยืมเงิน โดยให้พนักงานอัยการมีอำนาจฟ้องผู้กู้ยืมเงินที่เป็นผู้ต้องหาว่ากระทำความผิดตามมาตรา ๔ หรือมาตรา ๕ เป็นบุคคลล้มละลายได้ เมื่อ

- (๑) เป็นผู้ที่มีหนี้สินล้นพ้นตัว หรือมีสินทรัพย์ไม่พอชำระหนี้สินได้
- (๒) เป็นหนี้ผู้ให้กู้ยืมเงินรายหนึ่งหรือหลายรายเป็นจำนวนไม่น้อยกว่าหนึ่งแสนบาท และ
- (๓) หนี้้นั้นอาจกำหนดจำนวนได้โดยแน่นอน ไม่ว่าหนี้้นั้นจะถึงกำหนดชำระโดยพลันหรือในอนาคตก็ตาม

การฟ้องคดีล้มละลายตาม ให้ดำเนินกระบวนการพิจารณาไปตามกฎหมายว่าด้วยการล้มละลาย โดยให้ถือว่าพนักงานอัยการมีฐานะและสิทธิหน้าที่เสมือนเจ้าหนี้ผู้เป็นโจทก์ และให้ได้รับยกเว้นค่าธรรมเนียมค่าฤชาธรรมเนียม หรือการต้องวางเงินประกันต่าง ๆ ตามกฎหมายดังกล่าว

ในการพิจารณาคดีล้มละลาย ถ้าศาลพิจารณาได้ความจริงตาม (๑) (๒) และ (๓) ให้ศาลมีคำสั่งพิทักษ์ทรัพย์ลูกหนี้เด็ดขาด

ในการพิพากษาคดีล้มละลายตามมาตรา ๑๓๐ แห่งพระราชบัญญัติล้มละลาย พุทธศักราช ๒๔๘๓ ทรัพย์สินของเจ้าหนี้ในลำดับ (๘) ของมาตรา ๑๓๐ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติล้มละลาย (ฉบับที่ ๕) พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๓๑ เพื่อให้เกิดความเป็นธรรมแก่เจ้าหนี้ทั้งหลาย โดยให้คำนึงถึงผลประโยชน์ตอบแทนที่เจ้าหนี้ผู้ให้กู้ยืมเงินแต่ละรายได้รับมาแล้วก่อนมีการดำเนินคดีล้มละลายประกอบด้วย

การที่พระราชกำหนดการกู้ยืมเงิน ๑ มาตรา ๑๐ ให้พนักงานอัยการมีอำนาจฟ้องผู้กู้ยืมเงิน ที่เป็นผู้ต้องหาว่ากระทำความผิดตามมาตรา ๔ หรือมาตรา ๕ เมื่อเข้าหลักเกณฑ์ตามพระราชกำหนดการกู้ยืมเงิน ๑ มาตรา ๑๐ (๑) (๒) และ (๓) เป็นบุคคลล้มละลายและให้ดำเนินกระบวนการพิจารณาไปตามกฎหมายว่าด้วยการล้มละลาย เนื่องจากพระราชบัญญัติล้มละลายเป็นกฎหมายที่กำหนดวิธีการรวบรวมทรัพย์สินของลูกหนี้เพื่อประโยชน์แก่เจ้าหนี้ทั้งหลายอย่างเท่าเทียมกันไม่ว่าเจ้าหนี้ผู้เป็นโจทก์หรือเจ้าหนี้อื่น ๆ โดยบัญญัติให้เจ้าหนี้ผู้เป็นโจทก์และเจ้าหนี้อื่น ๆ จะต้องยื่นคำขอรับชำระหนี้ต่อเจ้าพนักงานพิทักษ์ทรัพย์ภายหลังที่ศาลมีคำสั่งพิทักษ์ทรัพย์เด็ดขาด ซึ่งเจ้าพนักงานพิทักษ์ทรัพย์จะเป็นผู้ดำเนินการเกี่ยวกับทรัพย์สินของลูกหนี้ตามที่กฎหมายให้อำนาจไว้ เพื่อจัดสรรให้แก่เจ้าหนี้ตามคำพิพากษาของศาล นอกจากนั้นกฎหมายล้มละลายยังมีวิธีพิจารณาคดีที่สะดวก รวดเร็ว และเสียค่าใช้จ่ายน้อยกว่าคดีธรรมดา ดังนั้น กฎหมายล้มละลายจึงมีกระบวนการวิธีที่มุ่งเน้นประโยชน์ของเจ้าหนี้ทุกคนอย่างเท่าเทียมกัน

การฟ้องล้มละลายตามพระราชกำหนดการกู้ยืมเงินที่เป็นการฉ้อโกงประชาชน ๑ มีมูลกรณีมาจากการกระทำความผิดตามมาตรา ๔ หรือมาตรา ๕ ซึ่งมีผลกระทบต่อประชาชนเป็นจำนวนมาก และวัตถุประสงค์ของการฟ้องล้มละลายดังกล่าว ก็เพื่อรวบรวมทรัพย์สินของผู้กระทำความผิดมาจ่ายคืนให้กับประชาชน อันเป็นการคุ้มครองประโยชน์ของประชาชนที่อาจได้รับความเสียหายจากการถูกลอกลวง พระราชกำหนดการกู้ยืมเงิน ๑ จึงบัญญัติไว้อย่างชัดเจนว่า ผู้ที่จะถูกฟ้องให้เป็นบุคคลล้มละลายตามมาตรา ๑๐ ได้ ต้องเป็นผู้ต้องหาว่ากระทำความผิดตามพระราชกำหนดการกู้ยืมเงิน ๑ มาตรา ๔ หรือมาตรา ๕ หลักเกณฑ์จึงแตกต่างจากการฟ้องล้มละลาย โดยทั่วไปตามพระราชบัญญัติล้มละลาย ๑ ซึ่งมีมูลกรณีมาจากการผิดสัญญาในทางแพ่งและมีมูลมาจากการกระทำความผิดทางอาญา พระราชกำหนดการกู้ยืมเงิน ๑ มาตรา ๑๐ เป็นบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่ใช้บังคับเป็นการทั่วไปกับผู้กระทำความผิดตามพระราชกำหนดการกู้ยืมเงินที่เป็นการฉ้อโกงประชาชน ๑ มิได้ใช้บังคับแก่กรณีใดกรณีหนึ่งหรือ

แก่นบุคคลใดบุคคลหนึ่งเป็นการเจาะจง จึงเป็นบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่จำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลเท่าที่จำเป็น ภายในขอบเขตที่รัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕ ให้กระทำได้ เป็นบทบัญญัติที่ใช้บังคับกับบุคคลผู้กระทำความผิดตามพระราชกำหนดการกักขังเงิน ๑ อย่างเสมอกันและให้ความคุ้มครองแก่ประชาชนผู้ได้รับความเสียหายตามพระราชกำหนดการกักขังเงินที่เป็นการฉ้อโกงประชาชน ๑ เท่าเทียมกันตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๐ วรรคหนึ่ง เป็นบทบัญญัติที่เกี่ยวกับการฟ้องคดีล้มละลายที่มีวัตถุประสงค์เพื่อคุ้มครองประโยชน์ของประชาชนผู้ให้กู้ยืมเงินซึ่งอาจได้รับความเสียหายจากการถูกหลอกลวง จึงมิได้ขัดต่อหลักการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของผู้ต้องหาหรือจำเลยก่อนมีคำพิพากษาอันถึงที่สุด แสดงว่าบุคคลนั้นได้กระทำความผิดจะปฏิบัติต่อบุคคลนั้นเสมือนเป็นผู้กระทำความผิดมิได้ ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๓ แต่อย่างใด

ในส่วนของรัฐธรรมนูญ มาตรา ๔๘ แม้บทบัญญัติมาตรา ๘ และมาตรา ๑๐ แห่งพระราชกำหนดการกักขังเงิน ๑ จะกระทบต่อสิทธิในทรัพย์สินของผู้กระทำความผิดตามพระราชกำหนดการกักขังเงิน ๑ แต่ถือเป็นการจำกัดสิทธิในทรัพย์สินของผู้กระทำความผิดตามที่รัฐธรรมนูญ มาตรา ๔๘ ให้กระทำได้ ทั้งนี้เพื่อคุ้มครองสิทธิในทรัพย์สินของผู้เสียหายที่ถูกหลอกลวง และด้วยเหตุผลดังที่กล่าวมา จึงเห็นได้ว่าพระราชกำหนดการกักขังเงิน ๑ มาตรา ๘ และมาตรา ๑๐ ได้กำหนดให้การใช้อำนาจโดยองค์กรของรัฐได้แก่ พนักงานสอบสวน พนักงานอัยการและศาลคำนึงถึงศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ สิทธิและเสรีภาพของผู้เสียหายและผู้ต้องหว่ากระทำความผิดแล้ว โดยกระบวนการยึดอายัดทรัพย์สินและการดำเนินคดีล้มละลายเป็นไปตามหลักกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งและพระราชบัญญัติล้มละลาย

ด้วยเหตุผลดังที่กล่าวมา จึงวินิจฉัยว่า พระราชกำหนดการกักขังเงินที่เป็นการฉ้อโกงประชาชน พ.ศ. ๒๕๒๗ มาตรา ๘ และมาตรา ๑๐ ไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๔ มาตรา ๒๖ มาตรา ๒๕ มาตรา ๓๐ วรรคหนึ่ง มาตรา ๓๓ และมาตรา ๔๘ วรรคหนึ่ง

นายอูระ หวังอ้อมกลาง

ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ