คำวินิจฉัยของ ศาสตราจารย์ ดร.เสาวนีย์ อัศวโรจน์ ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

ที่ ๖๓/๒๕๔๘ **วันที่ ๒๙ ธันวาคม ๒๕๔๘**

เรื่อง ศาลอุทธรณ์ส่งคำโต้แย้งของจำเลย (บริษัท บลิสเชอร์ อินเตอร์กรุ๊พ จำกัด กับพวก) ขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๔ (กรณีพระราชกำหนดการกู้ยืมเงินที่เป็นการฉ้อโกงประชาชน พ.ศ. ๒๕๒๗ มาตรา ๘ และมาตรา ๑๐ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๔ มาตรา ๒๖ มาตรา ๒๙ มาตรา ๓๐ วรรคหนึ่ง มาตรา ๓๓ และมาตรา ๔๘ วรรคหนึ่ง)

ด้วยศาลอุทธรณ์ส่งคำโต้แย้งของจำเลย (บริษัท บลิสเชอร์ อินเตอร์กรุ๊พ จำกัด กับพวก) ขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๔ ว่า พระราชกำหนดการกู้ยืมเงินที่เป็นการฉ้อโกงประชาชน พ.ศ. ๒๕๒๗ มาตรา ๘ และมาตรา ๑๐ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๔ มาตรา ๒๖ มาตรา ๒๙ มาตรา ๓๐ วรรคหนึ่ง มาตรา ๓๓ และมาตรา ๔๘ วรรคหนึ่ง หรือไม่

๑. สรุปข้อเท็จจริง

ข้อเท็จจริงตามคำร้องและเอกสารประกอบสรุปความได้ ดังนี้

บริษัท บลิสเชอร์ อินเตอร์กรุ๊พ จำกัด เป็นนิติบุคคลประเภทบริษัทจำกัด ซึ่งมีวัตถุประสงค์ในการประกอบกิจการให้บริการจัดหาหรือจองสถานที่พักตากอากาศ สถานที่พักผ่อนหย่อนใจ เช่น โรงแรม รีสอร์ท ทั้งในและนอกประเทศไทย รวมทั้งจัดยานพาหนะไปรับส่ง จัดทัวร์นำเที่ยวไปยังสถานที่ต่าง ๆ ทั้งในและนอกประเทศไทย รวมทั้งอำนวยความสะดวกต่าง ๆ เช่น แจ้งข้อมูลข่าวสารต่าง ๆ เกี่ยวกับการท่องเที่ยว โดยให้บริการเฉพาะสมาชิกของบริษัทเท่านั้น

บริษัท บลิสเชอร์ อินเตอร์กรุ๊พ จำกัด มีกรรมการ ๕ คน และบริษัทฯ มีสำนักงานสาขา ๓ แห่ง คือ สาขาห้วยขวาง สาขาสีลม และสาขาจังหวัดนครราชสีมา

ในระหว่างวันที่ ๑๘ มกราคม ๒๕๓๗ ถึงวันที่ ๙ กุมภาพันธ์ ๒๕๓๗ นายธวัช คูนาเอก กับพวกรวม ๑๒๔ คน ได้ร้องเรียนต่อพนักงานเจ้าหน้าที่ปฏิบัติการตามพระราชกำหนดการกู้ยืมเงินที่เป็นการฉ้อโกงประชาชน พ.ศ. ๒๕๒๗ ว่า บริษัท บลิสเชอร์ อินเตอร์กรุ๊พ จำกัด มีพฤติการณ์กระทำผิดกฎหมายโดยได้ประกาศโฆษณาชักชวนประชาชนทั่วไปให้เข้าสมัครสมาชิกของบริษัท ฯ

โดยเรียกค่าสมาชิกในอัตราคนละ ๓๐,๐๐๐ บาท และ ๖๐,๐๐๐ บาท และอ้างว่า สมาชิกจะได้รับสิทธิในการบริการสถานที่พักตากอากาศ โรงแรม สถานที่ออกกำลังกาย รวมทั้งการจัดซื้อสินค้า ร้านอาหาร และโรงพยาบาลในราคาลดเป็นพิเศษ 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 ได้ร่วมกับนายธน อัจฉริยวโรดม และนางสาวอังสุนีย์ พัฒนานิธิ กระทำธุรกิจดังกล่าวบังหน้าและปกปิดความจริง กล่าวคือ ความเป็นจริงนั้น บริษัท ฯ ได้ระดมทุนจากประชาชนที่หลงเชื่อจากการโฆษณาของบริษัท ฯ นายธน ฯ และนางสาวอังสุนีย์ 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 และนางสาวอังสุนีย์ ฯ กับพวก มีลักษณะเข้าข่ายเป็นการกระทำความผิดฐานกู้ยืมเงินที่เป็นการฉ้อโกงประชาชน ตามพระราชกำหนดการกู้ยืมเงินที่เป็นการฉ้อโกงประชาชน พ.ศ. ๒๕๒๗ และพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมพระราชกำหนดการกู้ยืมเงินที่เป็นการฉ้อโกงประชาชน พ.ศ. ๒๕๒๗ พ.ศ. ๒๕๓๔ และร่วมกันฉ้อโกง

ประชาชน ซึ่งต่อมากระทรวงการคลังได้ร้องทุกข์กล่าวโทษต่อพนักงานสอบสวน กองบังคับการสืบสวนสอบสวนคดีเศรษฐกิจ กรมตำรวจให้ดำเนินคดีกับบริษัท บลิสเชอร์ อินเตอร์กรุ๊พ จำกัด นายธน อัจฉริยวโรดม และนางสาวอังสุนีย์ พัฒนานิธิ

หลังจากที่พนักงานสอบสวน กองบังคับการสืบสวนสอบสวนคดีเศรษฐกิจ กรมตำรวจได้ทำการสอบสวนแล้ว เห็นว่า การกระทำของบริษัท บลิสเชอร์ อินเตอร์กรุ๊พ จำกัด นายธน อัจฉริยวโรดม และนางสาวอังสุนีย์ พัฒนานิธิ เป็นความผิดฐานร่วมกันกู้ยืมเงินที่เป็นการฉ้อโกงประชาชนและร่วมกันดำเนินกิจการกู้ยืมเงินเป็นปกติธุระที่เป็นการฉ้อโกงประชาชนและร่วมกันฉ้อโกงประชาชนตามข้อกล่าวหา ทำให้ประชาชนจำนวน ๒๔,๑๒๙ คน หลงเชื่อไปสมัครเป็นสมาชิกกับบริษัท ฯ โดยบริษัท ฯ มีรายรับจากค่าสมัครสมาชิกทั้งสิ้นรวมเป็นเงิน ๗๒๗,๔๔๐,๐๐๐ บาท

ต่อมาผู้บังคับการกองบังคับการสืบสวนสอบสวนคดีเศรษฐกิจ ซึ่งเป็นหัวหน้าพนักงานสอบสวนกองบังคับการสืบสวนสอบสวนคดีเศรษฐกิจ และเป็นพนักงานเจ้าหน้าที่ปฏิบัติการตามพระราชกำหนดการกู้ยืมเงินที่เป็นการฉ้อโกงประชาชน พ.ศ. ๒๕๒๗ ได้ส่งเรื่องให้พนักงานอัยการ สำนักงานอัยการสูงสุดพิจารณาดำเนินคดีฟ้องจำเลยให้เป็นบุคคลล้มละลาย ตามพระราชกำหนดการกู้ยืมเงินที่เป็นการฉ้อโกงประชาชน พ.ศ. ๒๕๒๗ มาตรา ๑๐

พนักงานอัยการพิจารณาข้อเท็จจริงและพยานหลักฐานตามทางสอบสวนแล้วเห็นว่าจำเลยได้ร่วมกันดำเนินกิจการกู้ยืมเงินเป็นปกติธุระที่เป็นการฉ้อโกงประชาชนและร่วมกันฉ้อโกงประชาชนด้วยวิธีโฆษณาประกาศทางสื่อมวลชน ตลอดจนแจกจ่ายเอกสาร ชักชวนด้วยวาจา และแต่งตั้งบุคคลจำนวนมากให้ทำการประกาศโฆษณาแพร่ข่าวให้ปรากฏแก่ประชาชนทั่วไป ตั้งแต่สิบคนขึ้นไปว่าบริษัท ฯ ประกอบธุรกิจให้บริหารจัดสรรวันพักผ่อนแก่สมาชิกฟรีปีละ ๔ วัน จัดบริการสถานที่พักผ่อนสถานที่ออกกำลังกาย ให้บริการฟรีตลอดทั้งปี จัดฝึกอบรมการพูดในที่ชุมชนพัฒนาบุคลิกภาพ บริการจองห้องพัก โรงแรม สถานที่พักผ่อนทั่วประเทศในราคาส่วนลดร้อยละ ๑๐-๕๐ จัดจำหน่ายสินค้าตั๋วเครื่องบิน 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 ที่จะให้ผลประโยชน์ตอบแทนเพียงพอที่จะจ่ายผลตอบแทนดังกล่าวได้และมิได้มีเจตนาประกอบธุรกิจจัดสรรวันพักผ่อนให้สมาชิกตามที่ประกาศโฆษณาไว้ แต่มีเจตนาทุจริตหลอกลวงประชาชนโดยอ้างการให้บริการบังหน้าและปกปิดความจริง การกระทำดังกล่าวของจำเลยจึงเป็นการหลอกลวงประชาชนและเป็นความผิดฐานกู้ยืมเงินที่เป็นการฉ้อโกงประชาชน เนื่องจากจำเลยได้ดำเนินการกู้ยืมเงินเป็นปกติธุระ ตามพระราชกำหนดการกู้ยืมเงินที่เป็นการฉ้อโกงประชาชน พ.ศ. ๒๕๒๗ มาตรา ๔ และมาตรา ๕ ประกอบพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมพระราชกำหนดการกู้ยืมเงินที่เป็นการฉ้อโกงประชาชน พ.ศ. ๒๕๒๗ 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 ๒๔,๑๒๙ คน และจ่ายเงินค่าสมาชิกให้บริษัท ฯ แล้วเป็นเงินรวมทั้งสิ้น ๗๒๗,๔๔๐,๐๐๐ บาท

เนื่องจากจำเลยได้กระทำการที่ผิดกฎหมายดังกล่าวและมีหนี้สินที่ต้องคืนแก่ผู้ที่ต้องเสียหายจากการหลอกลวงของจำเลย เงินดังกล่าวจึงเป็นหนี้ที่ต้องคืนแก่ผู้เสียหาย แต่ปรากฏว่าทรัพย์สินของจำเลยมีไม่เพียงพอที่จะชำระหนี้แก่ผู้เสียหายทั้งหมดได้ ดังนั้น จึงถือได้ว่าจำเลยมีหนี้สินล้นพ้นตัวและหนี้ดังกล่าวเป็นหนี้ที่กำหนดจำนวนได้แน่นอน และจำเลยบางคนได้ไปเสียจากเคหะสถานที่เคยอยู่เพื่อประวิงการชำระหนี้หรือมิให้เจ้าหนี้ได้รับชำระหนี้และเพื่อหลบหนีการจับกุมของพนักงานสอบสวน จึงเป็นเงื่อนไขที่จะฟ้องให้บุคคลเหล่านั้นเป็นบุคคลล้มละลายได้ พนักงานอัยการ สำนักงานอัยการสูงสุด จึงเป็นโจทก์ฟ้อง บริษัท บลิสเซอร์ อินเตอร์กรุ๊พ จำกัด และพวกรวม ๑๐ คน เป็นจำเลย ในคดีล้มละลายต่อศาลแพ่ง เป็นคดีหมายเลขดำที่ ล. ๑๖๔/๒๕๓๗ จำนวนทุนทรัพย์ ๗๒๗,๔๔๐,๐๐๐ บาท โดยอ้างข้อเท็จจริงดังกล่าวมาในคำฟ้อง และขอให้ศาลมีคำสั่งพิทักษ์ทรัพย์ของจำเลยทั้งสิบเด็ดขาดและพิพากษาให้จำเลยทั้งสิบเป็นบุคคลล้มละลาย ตามพระราชบัญญัติล้มละลาย พุทธศักราช ๒๔๘๓ และพระราชกำหนดการกู้ยืมเงินที่เป็นการฉ้อโกงประชาชน พ.ศ. ๒๕๒๗

จำเลยที่ ๑ จำเลยที่ ๔ จำเลยที่ ๕ จำเลยที่ ๖ จำเลยที่ ๘ และจำเลยที่ ๑๐ ยื่นคำให้การต่อศาลแพ่งปฏิเสธฟ้องของโจทก์และต่อสู้คดีโดยสรุปได้ว่า จำเลยที่ ๑ ไม่เคยประกอบการที่ผิดไปจากวัตถุประสงค์ของบริษัท ไม่เคยถูกทางราชการ คือ กระทรวงพาณิชย์กล่าวหาว่ากระทำธุรกิจผิดไปจากที่จดทะเบียนไว้ และไม่เคยระดมทุนนอกระบบตามพระราชกำหนดการกู้ยืมเงินที่เป็นการฉ้อโกงประชาชน พ.ศ. ๒๕๒๗ และพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมพระราชกำหนดการกู้ยืมเงินที่เป็นการฉ้อโกงประชาชน พ.ศ. ๒๕๒๗ พ.ศ. ๒๕๓๔ การกล่าวอ้างว่ามีการร้องเรียนของนายธวัช คูนาเอก กับพวก รวม ๑๒๔ คน ต่อพนักงานเจ้าหน้าที่นั้นจะเป็นความจริงหรือไม่ จำเลยที่ ๑ ไม่เคยทราบมาก่อน ทราบเพียงแต่ว่าสมาชิกส่วนใหญ่ไม่ได้ไปร้องเรียนต่อกระทรวงการคลังและจำเลยไม่เคยผิดสัญญาบริการกับลูกค้ารายใด ส่วนจำเลยที่ ๒ จำเลยที่ ๓ จำเลยที่ ๗ และจำเลยที่ ๙ ไม่ได้ยื่นคำให้การ

ต่อมาได้มีการโอนคดีไปยังศาลล้มละลายกลางในปี พ.ศ. ๒๕๔๓ เป็นคดีหมายเลขดำที่ ล. ๒๒/๒๕๔๓ และเมื่อวันที่ ๑๙ 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 ของพระราชกำหนดดังกล่าวลิดรอนและจำกัดสิทธิและเสรีภาพของประชาชน เพราะลงโทษผู้ที่เป็นเพียงผู้ต้องหาว่ากระทำความผิดตามพระราชกำหนดดังกล่าว ทั้งที่ยังมิได้กระทำความผิดแต่อย่างใด และตามรัฐธรรมนูญให้สันนิษฐานว่าผู้ต้องหาหรือจำเลยไม่มีความผิดและก่อนมีคำพิพากษาอันถึงที่สุดว่าบุคคลใดมีความผิดจะปฏิบัติต่อบุคคลนั้นเสมือนเป็นผู้กระทำความผิดมิได้ การที่ยังไม่มีคำพิพากษาที่ถึงที่สุดว่ามีความผิดแต่ให้อำนาจ

พนักงานเจ้าหน้าที่ยึดหรืออายัดทรัพย์สินของผู้ต้องหาและให้อำนาจพนักงานอัยการฟ้องผู้กู้ยืมเงินที่เป็นผู้ต้องหาว่ากระทำความผิด ตามมาตรา ๔ หรือมาตรา ๕ ให้เป็นบุคคลล้มละลายได้ ย่อมทำให้บุคคลเหล่านั้นได้รับความเสียหายเสมือนเป็นบุคคลผู้กระทำความผิดแล้ว นอกจากนั้นพระราชกำหนดดังกล่าวยังไม่มีบทบัญญัติคุ้มครองผู้ถูกกล่าวหา หากศาลพิพากษาว่าบุคคลดังกล่าวมิได้เป็นผู้กระทำความผิดจะได้รับการเยียวยาแก้ไขอย่างไร การถูกยึดหรืออายัดทรัพย์จึงถือว่าบุคคลเหล่านั้นไม่ได้รับความเป็นธรรม 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 ๒๙ 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 ๒๙ มาตรา ๓๐ วรรคหนึ่ง มาตรา ๓๓ และมาตรา ๔๘ วรรคหนึ่ง หรือไม่ ซึ่งมีหลักกฎหมายต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง ดังนี้

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐

มาตรา ๔ บัญญัติว่า

"ศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ สิทธิและเสรีภาพของบุคคล ย่อมได้รับความคุ้มครอง"

มาตรา ๒๖ บัญญัติว่า

"การใช้อำนาจโดยองค์กรของรัฐทุกองค์กร ต้องคำนึงถึงศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ สิทธิและเสรีภาพตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญนี้"

มาตรา ๒๙ 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

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 หรือกระทำด้วยประการใด ๆ ให้ปรากฏแก่บุคคลตั้งแต่สิบคนขึ้นไปว่า ในการกู้ยืมเงิน ตนหรือบุคคลใดจะจ่ายผลประโยชน์ตอบแทนให้สูงกว่าอัตราดอกเบี้ยสูงสุดที่สถาบันการเงินตามกฎหมายว่าด้วยดอกเบี้ยเงินให้กู้ยืมของสถาบันการเงิน จะพึงจ่ายได้ โดยที่ตนรู้หรือควรรู้อยู่แล้วว่าตนหรือบุคคลนั้นจะนำเงินจากผู้ให้กู้ยืมเงินรายนั้นหรือรายอื่นมาจ่ายหมุนเวียนให้แก่ผู้ให้กู้ยืมเงิน หรือโดยที่ตนรู้หรือควรรู้อยู่แล้วว่า ตนหรือบุคคลนั้นไม่สามารถประกอบกิจการใด ๆ โดยชอบด้วยกฎหมายที่จะให้ผลประโยชน์ตอบแทนพอเพียงที่จะนำมาจ่ายในอัตรานั้นได้ และในการนั้นเป็นเหตุให้ตนหรือบุคคลใดได้กู้ยืมเงินไปผู้นั้นกระทำความผิดฐานกู้ยืมเงินที่เป็นการฉ้อโกงประชาชน"

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 ไม่ปรากฏหลักฐานพอที่จะเชื่อได้ว่าเป็นกิจการที่ให้ผลประโยชน์ตอบแทนพอเพียงที่จะนำมาจ่ายให้แก่ผู้ให้กู้ยืมเงินทั้งหลาย

ผู้นั้นต้องระวางโทษเช่นเดียวกับผู้กระทำความผิดฐานกู้ยืมเงินที่เป็นการฉ้อโกงประชาชนตามมาตรา ๔ ทั้งนี้ เว้นแต่ผู้นั้นจะสามารถพิสูจน์ได้ว่า กิจการของตนหรือของบุคคลที่ตนอ้างถึงนั้นเป็นกิจการที่ให้ผลประโยชน์ตอบแทนพอเพียงที่จะนำมาจ่ายตามที่ตนได้กล่าวอ้างหรือหากกิจการดังกล่าวไม่อาจให้ผลประโยชน์ตอบแทนพอเพียง ก็จะต้องพิสูจน์ได้ว่ากรณีดังกล่าวได้เกิดขึ้นเนื่องจากสภาวการณ์ทางเศรษฐกิจที่ผิดปกติอันไม่อาจคาดหมายได้ หรือมีเหตุอันสมควรอย่างอื่น”

มาตรา ๘ บัญญัติว่า

“ถ้าพนักงานเจ้าหน้าที่มีเหตุอันควรเชื่อว่า ผู้กู้ยืมเงินผู้ใดที่เป็นผู้ต้องหาว่ากระทำความผิดตามมาตรา ๔ หรือมาตรา ๕ มีหนี้สินล้นพ้นตัวตามกฎหมายว่าด้วยการล้มละลาย หรือมีสินทรัพย์ไม่พอชำระหนี้สิน และเห็นสมควรให้มีการดำเนินการยึดหรืออายัดทรัพย์สินของผู้นั้นไว้ก่อนเพื่อคุ้มครองประโยชน์ของประชาชนผู้ให้กู้ยืมเงิน ให้พนักงานเจ้าหน้าที่โดยอนุมัติของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังมีอำนาจสั่งยึดหรืออายัดทรัพย์สินของผู้นั้นไว้ก่อนได้ แต่จะยึดหรืออายัดทรัพย์สินไว้เกินกว่าเก้าสิบวันไม่ได้ เว้นแต่ในกรณีมีการฟ้องคดีต่อศาลตามมาตรา ๙ หรือมาตรา ๑๐ ให้คำสั่งยึดหรืออายัดดังกล่าวยังคงมีผลต่อไปจนกว่าศาลจะสั่งเป็นอย่างอื่น

เมื่อได้มีการยึดหรืออายัดทรัพย์สินของผู้ใดไว้ตามวรรคหนึ่ง หรือเมื่อพนักงานเจ้าหน้าที่มีเหตุอันควรเชื่อว่าผู้กู้ยืมเงินที่เป็นผู้ต้องหาว่ากระทำความผิดตามมาตรา ๔ หรือมาตรา ๕ มีหนี้สินล้นพ้นตัวตามกฎหมายว่าด้วยการล้มละลาย หรือมีสินทรัพย์ไม่พอชำระหนี้สิน แต่ยังไม่สมควรสั่งยึดหรืออายัด

ทรัพย์สินตามวรรคหนึ่ง ให้พนักงานเจ้าหน้าที่ส่งเรื่องให้พนักงานอัยการเพื่อพิจารณาดำเนินคดีล้มละลายต่อไปตามมาตรา ๑๐

การยึดหรืออายัดทรัพย์สินตามวรรคหนึ่ง ให้นำบทบัญญัติตามประมวลรัษฎากรที่เกี่ยวกับการยึดหรืออายัดทรัพย์สินมาใช้บังคับโดยอนุโลม"

มาตรา ๙ บัญญัติว่า

"เมื่อพนักงานอัยการได้ฟ้องคดีอาญาแก่ผู้ใดในความผิดตามมาตรา ๔ หรือมาตรา ๕ ถ้าผู้ให้กู้ยืมเงินร้องขอ ให้พนักงานอัยการมีอำนาจเรียกต้นเงินคืนให้แก่ผู้นั้นได้ และจะเรียกผลประโยชน์ตอบแทนที่เป็นสิทธิอันชอบด้วยกฎหมายให้แก่ผู้นั้นด้วยก็ได้ ในการนี้ ให้นำบทบัญญัติว่าด้วยการฟ้องคดีแพ่งที่เกี่ยวเนื่องกับคดีอาญาตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญามาใช้บังคับโดยอนุโลม"

มาตรา ๑๐ บัญญัติว่า

"เพื่อคุ้มครองประโยชน์ของประชาชนผู้ให้กู้ยืมเงิน ให้พนักงานอัยการมีอำนาจฟ้องผู้กู้ยืมเงินที่เป็นผู้ต้องหาว่ากระทำความผิดตามมาตรา ๔ หรือมาตรา ๕ เป็นบุคคลล้มละลายได้ เมื่อ

(๑) เป็นผู้มีหนี้สินล้นพ้นตัว หรือมีสินทรัพย์ไม่พอชำระหนี้สินได้

(๒) เป็นหนี้ผู้ให้กู้ยืมเงินรายหนึ่งหรือหลายรายเป็นจำนวนไม่น้อยกว่าหนึ่งแสนบาท และ

(๓) หนี้นั้นอาจกำหนดจำนวนได้โดยแน่นอน ไม่ว่าหนี้นั้นจะถึงกำหนดชำระโดยพลันหรือในอนาคตก็ตาม

การฟ้องคดีล้มละลายตามวรรคหนึ่ง ให้ดำเนินกระบวนพิจารณาไปตามกฎหมายว่าด้วยการล้มละลาย โดยให้ถือว่าพนักงานอัยการมีฐานะ และสิทธิหน้าที่เสมือนเจ้าหนี้ผู้เป็นโจทก์และให้ได้รับยกเว้นค่าธรรมเนียม ค่าฤชาธรรมเนียม หรือการต้องวางเงินประกันต่าง ๆ ตามกฎหมายดังกล่าว

ในการพิจารณาคดีล้มละลาย ถ้าศาลพิจารณาได้ความจริงตามวรรคหนึ่ง ให้ศาลมีคำสั่งพิทักษ์ทรัพย์ลูกหนี้เด็ดขาด

ในการพิพากษาคดีล้มละลายตามมาตรานี้ 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 ไม่ว่าในลักษณะของการรับฝากการกู้ การยืม การจำหน่ายบัตรหรือสิ่งอื่นใด การรับเข้าเป็นสมาชิก การรับเข้าร่วมลงทุน การรับเข้าร่วมกระทำการอย่างใดอย่างหนึ่ง หรือในลักษณะอื่นใด โดยผู้กู้ยืมเงินหรือบุคคลอื่นจ่ายผลประโยชน์ตอบแทนหรือตกลงว่าจะจ่ายผลประโยชน์ตอบแทนแก่ผู้ให้กู้ยืมเงิน ทั้งนี้ ไม่ว่าจะเป็นการรับเพื่อตนเองหรือรับในฐานะตัวแทนหรือลูกจ้างของผู้กู้ยืมเงินหรือของผู้ให้กู้ยืมเงินหรือในฐานะอื่นใด และไม่ว่าการรับหรือจ่ายเงิน ทรัพย์สินผลประโยชน์อื่นใด หรือผลประโยชน์ตอบแทนนั้น จะกระทำด้วยวิธีการใด ๆ

"ผลประโยชน์ตอบแทน" หมายความว่า เงิน ทรัพย์สิน หรือผลประโยชน์อื่นใดที่ผู้กู้ยืมเงินหรือบุคคลอื่นจ่ายหรือจะจ่ายให้แก่ผู้ให้กู้ยืมเงินเพื่อการกู้ยืมเงิน ทั้งนี้ ไม่ว่าจะจ่ายในลักษณะดอกเบี้ย เงินปันผล หรือลักษณะอื่นใด"

พิเคราะห์แล้วเห็นว่า รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ มาตราต่าง ๆ ที่ผู้โต้แย้งกล่าวอ้างเป็นเรื่องเกี่ยวกับศักดิ์ศรี สิทธิและเสรีภาพของบุคคลดังนี้

มาตรา ๔ เป็นบทบัญญัติที่วางหลักเกณฑ์ทั่วไปเกี่ยวกับการรับรองศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ สิทธิและเสรีภาพของบุคคล โดยมีบทบัญญัติอื่น ๆ กำหนดรายละเอียดของสิทธิเสรีภาพในแต่ละเรื่องไว้

มาตรา ๒๖ เป็นบทบัญญัติที่วางหลักว่าศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ สิทธิและเสรีภาพของบุคคลที่ได้รับการรับรองโดยบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ ซึ่งองค์กรต่าง ๆ ของรัฐต้องให้ความเคารพและผู้ใช้อำนาจรัฐต้องคำนึงถึงสิ่งเหล่านั้นด้วย

มาตรา ๒๙ บัญญัติเป็นหลักการไว้ว่า การจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลนั้นจะกระทำมิได้ แต่ก็มีข้อยกเว้นให้กระทำได้ในกรณีที่มีกฎหมายบัญญัติไว้โดยเฉพาะตามที่รัฐธรรมนูญกำหนดไว้เท่าที่จำเป็นไม่กระทบกระเทือนสาระสำคัญแห่งสิทธิและเสรีภาพและใช้เป็นการทั่วไป กล่าวคือ การจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลต้องกระทำโดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายเฉพาะเพื่อการที่รัฐธรรมนูญกำหนดไว้ และให้กระทำได้เท่าที่จำเป็นเท่านั้น จะกระทบกระเทือนสาระสำคัญแห่งสิทธิและเสรีภาพมิได้

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 โดยมีการจ่ายดอกเบี้ยหรือผลประโยชน์อย่างอื่นตอบแทนให้สูงเกินกว่าประโยชน์ที่ผู้กู้ยืมเงินหรือผู้รับฝากเงินหรือผู้ร่วมลงทุนจะหามาได้จากการประกอบธุรกิจตามปกติ โดยหลอกลวงประชาชนที่ต้องการได้ดอกเบี้ยหรือผลประโยชน์ตอบแทนที่สูงให้นำเงินไปมอบให้และนำเงินที่ได้จากการกู้ยืมเงินหรือรับฝากเงินหรือร่วมลงทุนรายหลัง ๆ ไปให้เป็นดอกเบี้ยหรือผลตอบแทนกับผู้ให้กู้ยืมเงินหรือผู้ฝากเงินหรือผู้ร่วมลงทุนรายแรก ๆ โดยบุคคลเหล่านั้นไม่รู้ข้อเท็จจริงดังกล่าว และในที่สุดหากไม่มีผู้นำเงินมาให้ต่อไป ก็จะไม่สามารถจ่ายดอกเบี้ยหรือผลประโยชน์ตอบแทนและต้นเงินให้กับประชาชนที่ให้กู้ยืมเงินหรือฝากเงินหรือร่วมลงทุนได้ ซึ่งหากมีการดำเนินการอย่างกว้างขวางก็จะมีผลกระทบอย่างร้ายแรงต่อประชาชนทั่วไปและเศรษฐกิจของประเทศไทย จึงต้องมีการออกกฎหมายเพื่อปราบปรามการกระทำอันเป็นการหลอกลวงประชาชนและวางมาตรการเพื่อคุ้มครองประโยชน์ให้กับประชาชนผู้หลงเชื่อการหลอกลวงดังกล่าวและได้รับความเสียหายซึ่งเป็นกรณีฉุกเฉินจึงจำเป็นต้องตราพระราชกำหนดนี้ขึ้น ซึ่งให้ทางการสามารถดำเนินการปราบปรามตลอดจนยึดหรืออายัดทรัพย์

ผู้ต้องหาว่ากระทำความผิดและอาจมีการดำเนินคดีต่อบุคคลดังกล่าวเป็นคดีล้มละลายอันเป็นการแก้ปัญหาการหลอกลวงประชาชนและวิกฤติการณ์ทางเศรษฐกิจของประเทศไทย ซึ่งเป็นการคุ้มครองผู้ที่ได้รับความเสียหายจากการกระทำดังกล่าวและจะเป็นประโยชน์ต่อภาคเศรษฐกิจของประเทศไทยโดยส่วนรวมด้วย

ต่อมาก็ได้มีการแก้ไขเพิ่มเติมพระราชกำหนดการกู้ยืมเงินที่เป็นการฉ้อโกงประชาชน พ.ศ. ๒๕๒๗ มาตรา ๓ ในบทนิยามคำว่า “กู้ยืมเงิน” และ “ผลประโยชน์ตอบแทน” โดยพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมพระราชกำหนดการกู้ยืมเงินที่เป็นการฉ้อโกงประชาชน พ.ศ. ๒๕๒๗ พ.ศ. ๒๕๓๔ เพื่อแก้ไขปัญหาการชักจูงใจให้มีการมอบเงินหรือผลประโยชน์อย่างอื่นให้แก่ผู้ที่ชักชวนโดยอ้างว่าเป็นการกู้ยืมเงินและมีการนำเงินไปลงทุน แต่เป็นการนำเงินของผู้ให้กู้ยืมคนหลัง ๆ ไปมอบให้คนแรก ๆ ในลักษณะแชร์ลูกโซ่ จึงต้องแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายให้ครอบคลุมถึงการกระทำดังกล่าวด้วย

พิเคราะห์แล้ว แม้บทบัญญัติในพระราชกำหนดการกู้ยืมเงินที่เป็นการฉ้อโกงประชาชน ฯ มาตรา ๘ และมาตรา ๑๐ จะเป็นบทบัญญัติที่อาจจำกัดสิทธิของผู้ที่กระทำการอันมีลักษณะเป็นการฉ้อโกงประชาชน กล่าวคือ มาตรา ๘ ให้อำนาจพนักงานเจ้าหน้าที่สามารถยึดและอายัดทรัพย์สินของผู้กู้ยืมเงินที่เป็นผู้ต้องหาว่ากระทำความผิดในลักษณะที่เป็นการฉ้อโกงประชาชนและมีหนี้สินล้นพ้นตัวหรือมีสินทรัพย์ไม่พอชำระหนี้สิน โดยดำเนินการยึดหรืออายัดทรัพย์สินไว้ก่อน เพื่อคุ้มครองประโยชน์ของประชาชนผู้เสียหายจากการกระทำที่เป็นการฉ้อโกงประชาชนนั้น เป็นการป้องกันมิให้ผู้ต้องหายักย้ายถ่ายเทหรือซ่อนเร้นทรัพย์สินที่มีอยู่อันจะทำให้ผู้เสียหายไม่ได้รับชำระหนี้หากผู้ต้องหาถูกพิพากษาว่ากระทำความผิดจริง 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) หนี้นั้นอาจกำหนดจำนวนได้โดยแน่นอน ไม่ว่าหนี้นั้นจะถึงกำหนดชำระโดยพลันหรือในอนาคตก็ตาม นอกจากนั้นได้มีการกำหนดรายละเอียดในการดำเนินกระบวนพิจารณาโดยให้นำกฎหมายว่าด้วยการล้มละลายมาใช้บังคับและได้กำหนดหลักเกณฑ์บางประการเป็นพิเศษให้เหมาะสมกับสภาพของเรื่องนี้ เช่น ให้ถือว่าพนักงานอัยการมีฐานะและสิทธิเสมือนเป็นเจ้าหนี้และได้รับยกเว้นค่าธรรมเนียมและให้ศาลมีอำนาจกำหนดหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการแบ่งทรัพย์สินของเจ้าหนี้เพื่อให้เกิดความเป็นธรรมแก่เจ้าหนี้ทั้งหลาย ก็เป็นบทบัญญัติที่เหมาะสมและมีเหตุผลสมควรในการมีบทบัญญัตินี้เช่นกัน

ดังนั้น การที่บทบัญญัติทั้งสองมาตราดังกล่าวแห่งพระราชกำหนดการกู้ยืมเงินที่เป็นการฉ้อโกงประชาชน พ.ศ. ๒๕๒๗ วางหลักให้ทางการสามารถดำเนินการกับผู้ต้องหาที่กระทำการอันเป็นการหลอกลวงประชาชนและสามารถดำเนินการยึดอายัดทรัพย์ตลอดจนดำเนินการฟ้องคดีล้มละลายบุคคลเหล่านั้นซึ่งมีหนี้สินล้นพ้นตัวได้ ก็มิได้เป็นบทบัญญัติที่ไม่คำนึงถึงศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์หรือไม่คุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของบุคคลแต่อย่างใด หรือไม่ทำให้องค์กรของรัฐใช้อำนาจโดยที่ไม่คำนึงถึงศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์หรือสิทธิและเสรีภาพของบุคคล และแม้อาจเป็นการจำกัดสิทธิและเสรีภาพของประชาชนของผู้ที่ต้องหาว่ากระทำความผิดฐานให้กู้ยืมเงินที่เป็นการฉ้อโกงประชาชน แต่ก็เป็นการจำกัดโดยกฎหมายเฉพาะ คือ พระราชกำหนดการกู้ยืมเงินที่เป็นการฉ้อโกงประชาชน ฯ ซึ่งเป็นการกระทำเท่าที่จำเป็นและไม่กระทบกระเทือนสาระสำคัญแห่งสิทธิและเสรีภาพของบุคคลเหล่านั้น เพราะเป็นกรณีที่รัฐมีความจำเป็นต้องตรากฎหมายเพื่อแก้ไขและป้องกันปัญหาเศรษฐกิจของประเทศและดำเนินการได้อย่างจำกัดตามที่กฎหมายให้อำนาจไว้เท่านั้น นอกจากนั้นกฎหมายดังกล่าวนี้ใช้บังคับกับบุคคลทุกคนซึ่งได้กระทำการอันมีลักษณะหลอกลวงประชาชนโดยใช้การกู้ยืมเงินรับฝากเงินหรือการร่วมลงทุนบังหน้าทุกคน จึงมิได้มุ่งหมายที่จะใช้บังคับแก่กรณีใดกรณีหนึ่งหรือแก่บุคคลใดบุคคลหนึ่งโดยเฉพาะแต่เป็นการใช้กับทุกคนที่กระทำการอย่างเดียวกันเสมอหน้ากัน และแม้จะสันนิษฐานว่าผู้ต้องหาทุกคนเป็นผู้บริสุทธิ์แต่พระราชกำหนดการกู้ยืมเงินที่เป็นการฉ้อโกงประชาชน ฯ ก็เป็นกฎหมายที่ต้องมีมาตรการพิเศษซึ่งอาจมีการจำกัดสิทธิในทรัพย์สินของบุคคลอยู่บ้างแต่กระทำเท่าที่จำเป็นเพื่อคุ้มครองสิทธิในทรัพย์สินของประชาชนผู้ถูกหลอกลวง

ด้วยเหตุต่าง ๆ ดังกล่าวข้างต้น จึงวินิจฉัยว่า พระราชกำหนดการกู้ยืมเงินที่เป็นการฉ้อโกงประชาชน พ.ศ. ๒๕๒๗ มาตรา ๘ และมาตรา ๑๐ ไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๔ มาตรา ๒๖ มาตรา ๒๙ มาตรา ๓๐ วรรคหนึ่ง มาตรา ๓๓ และมาตรา ๔๘ วรรคหนึ่ง

ศาสตราจารย์ ดร.เสาวนีย์ อัศวโรจน์
ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ