

คำวินิจฉัยของ นายจิระ บุญพจนสุนทร ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

ที่ ๖๓/๒๕๕๕

วันที่ ๒๕ ธันวาคม ๒๕๕๕

เรื่อง ศาลอุทธรณ์ส่งคำโต้แย้งของจำเลย (บริษัท บลิสเซอร์ อินเตอร์กรุ๊ป จำกัด กับพวก) ขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๔ (กรณีพระราชกำหนดการกู้ยืมเงินที่เป็นการฉ้อโกงประชาชน พ.ศ. ๒๕๒๗ แก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ. ๒๕๓๔ มาตรา ๘ และมาตรา ๑๐ ซัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ 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 ๒๕๕๕ ศาลล้มละลายกลางมีคำสั่งพิทักษ์ทรัพย์ของจำเลยทั้งสืบเด็ดขาด ตามพระราชกำหนดการกู้ยืมเงินที่เป็นการฉ้อโกงประชาชน พ.ศ. ๒๕๒๗ มาตรา ๑๐ และพระราชบัญญัติล้มละลาย พุทธศักราช ๒๔๘๓ มาตรา ๑๔ ตามคดีหมายเลขแดงที่ ๒๔๒/๒๕๕๕ 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 บัญญัติให้อำนาจพนักงานเจ้าหน้าที่และพนักงานอัยการไว้เช่นนั้นเป็นการลิดรอนและจำกัดสิทธิเสรีภาพและทรัพย์สินของบุคคล โดยไม่เป็นธรรม และไม่ให้ความเสมอภาคกันตามกฎหมาย ทั้งไม่มีมาตรการคุ้มครองผู้ต้องหาหรือจำเลยหากปรากฏภายหลังว่า ไม่ได้เป็นผู้กระทำความผิด ขอให้ส่งปัญหาว่าพระราชกำหนดการกู้ยืมเงินฯ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๖ มาตรา ๒๖ มาตรา ๒๕ มาตรา ๓๐ มาตรา ๓๓ และมาตรา ๔๘ หรือไม่ ไปให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๔

ศาลอุทธรณ์มีคำสั่งตามรายงานกระบวนการพิจารณาลงวันที่ ๔ มีนาคม ๒๕๕๗ 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

ศาลรัฐธรรมนูญมีมติให้รับคำร้องของจำเลยที่ 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 ๒๕ มาตรา ๓๐ มาตรา ๓๑ และมาตรา ๔๘ หรือไม่

บทบัญญัติแห่งกฎหมายที่เกี่ยวข้อง

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐

“มาตรา ๖ รัฐธรรมนูญเป็นกฎหมายสูงสุดของประเทศ บทบัญญัติใดของกฎหมาย กฎ หรือ
ข้อบังคับ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญนี้ บทบัญญัตินั้นเป็นอันใช้บังคับมิได้”

“มาตรา ๒๖ การใช้อำนาจโดยองค์กรของรัฐทุกองค์กร ต้องคำนึงถึงศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์
สิทธิและเสรีภาพตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญนี้”

“มาตรา ๒๕ การจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลที่รัฐธรรมนูญรับรองไว้จะกระทำมิได้
เว้นแต่โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายเฉพาะเพื่อการที่รัฐธรรมนูญนี้กำหนดไว้และเท่าที่จำเป็น
เท่านั้น และจะกระทบกระเทือนสาระสำคัญของสิทธิและเสรีภาพนั้นมิได้

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 ๓๑ ในคดีอาญา ต้องสันนิษฐานไว้ก่อนว่าผู้ต้องหาหรือจำเลยไม่มีความผิด

ก่อนมีคำพิพากษาอันถึงที่สุดแสดงว่าบุคคลใดได้กระทำความผิดจะปฏิบัติต่อบุคคลนั้นเสมือนเป็นผู้กระทำความผิดมิได้”

“มาตรา ๔๘ สิทธิของบุคคลในทรัพย์สินย่อมได้รับความคุ้มครอง ขอบเขตแห่งสิทธิและการจำกัดสิทธิเช่นว่านี้ ย่อมเป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติ

การสืบมรดกย่อมได้รับความคุ้มครอง สิทธิของบุคคลในการสืบมรดกย่อมเป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติ”

“มาตรา ๒๑๘ ในกรณีเพื่อประโยชน์ในอันที่จะรักษาความปลอดภัยของประเทศ ความปลอดภัยสาธารณะ ความมั่นคงในทางเศรษฐกิจของประเทศ หรือป้องปัดภัยพิบัติสาธารณะ พระมหากษัตริย์จะทรงตราพระราชกำหนดให้ใช้บังคับดังเช่นพระราชบัญญัติก็ได้

การตราพระราชกำหนดตามวรรคหนึ่ง ให้กระทำได้เฉพาะเมื่อคณะรัฐมนตรีเห็นว่าเป็นกรณีฉุกเฉินที่มีความจำเป็นรีบด่วนอันมิอาจจะหลีกเลี่ยงได้

ฯลฯ”

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

“มาตรา ๔ ผู้ใดโฆษณาหรือประกาศให้ปรากฏต่อประชาชนหรือกระทำด้วยประการใด ๆ ให้ปรากฏแก่บุคคลตั้งแต่สิบคนขึ้นไปว่า ในการกู้ยืมเงิน ตนหรือบุคคลใดจะจ่ายผลประโยชน์ตอบแทนให้สูงกว่าอัตราดอกเบี้ยสูงสุดที่สถาบันการเงินตามกฎหมายว่าด้วยดอกเบี้ยเงินให้กู้ยืมของสถาบันการเงินจะพึงจ่ายได้ โดยที่ตนรู้หรือควรรู้อยู่แล้วว่า ตนหรือบุคคลนั้นจะนำเงินจากผู้ให้กู้ยืมเงินรายนั้นหรือรายอื่นมาจ่ายหมุนเวียนให้แก่ผู้ให้กู้ยืมเงิน 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) ใ้กู้ยืมเงินจากผู้ให้กู้ยืมเงินเกินสิบคนซึ่งมีจำนวนเงินกู้ยืมรวมกันตั้งแต่ห้าล้านบาทขึ้นไป 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 ก็จะต้องพิสูจน์ได้ว่ากรณีดังกล่าวได้เกิดขึ้นเนื่องจากสภาวะการณ์ทางเศรษฐกิจที่ผิดปกติอันไม่อาจคาดหมายได้หรือมีเหตุอันสมควรอย่างอื่น”

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

เมื่อได้มีการยึดหรืออายัดทรัพย์สินของผู้ใดไว้ตามวรรคหนึ่ง หรือเมื่อพนักงานเจ้าหน้าที่มีเหตุอันควรเชื่อว่าผู้กู้ยืมเงินที่ เป็นผู้ต้องหาว่ากระทำความผิดตามมาตรา ๔ หรือมาตรา ๕ มีหนี้สินล้นพ้นตัว

ตามกฎหมายว่าด้วยการล้มละลาย หรือมีสินทรัพย์ไม่พอชำระหนี้สิน แต่ยังไม่สมควรสั่งยึดหรืออายัดทรัพย์สินตามวรรคหนึ่ง ให้พนักงานเจ้าหน้าที่ส่งเรื่องให้พนักงานอัยการเพื่อพิจารณาดำเนินคดีล้มละลายต่อไปตามมาตรา ๑๐

การยึดหรืออายัดทรัพย์สินตามวรรคหนึ่งให้นำบทบัญญัติตามประมวลรัษฎากรที่เกี่ยวกับการยึดหรืออายัดทรัพย์สินมาใช้บังคับโดยอนุโลม”

“มาตรา ๑๐ เพื่อคุ้มครองประโยชน์ของประชาชนผู้ให้กู้ยืมเงิน ให้พนักงานอัยการมีอำนาจฟ้องผู้กู้ยืมเงินที่ 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 ให้ศาลมีคำสั่งพิทักษ์ทรัพย์ลูกหนี้เด็ดขาด

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

พิเคราะห์แล้วขอเท็จจริงปรากฏว่าในช่วงที่ตราพระราชกำหนดดังกล่าวมีการหลอกลวงประชาชนให้นำเงินไปฝาก โดยหลอกลวงในลักษณะจะจ่ายดอกเบี้ยให้อัตราสูง และในที่สุดไม่สามารถชำระเงินคืนแก่ประชาชนผู้ฝากได้ อันกระทบถึงความมั่นคงทางเศรษฐกิจของประเทศ คณะรัฐมนตรีอาศัยอำนาจตามมาตรา ๑๕๗ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๒๑ ตราพระราชกำหนดดังกล่าวขึ้น ดังปรากฏเหตุผลตามหมายเหตุท้ายพระราชกำหนดฯ ว่า “เนื่องจากขณะนี้ปรากฏว่า มีการกู้ยืมเงินหรือรับฝากเงินจากประชาชนทั่วไป โดยมีการจ่ายดอกเบี้ยหรือผลประโยชน์

อย่างอื่นตอบแทนให้สูงเกินกว่าประโยชน์ที่ผู้กู้ยืมเงินหรือผู้รับฝากเงินจะพึงหามาได้จากการประกอบธุรกิจตามปกติ โดยผู้กระทำได้ลงประชาชนที่หวังจะได้ดอกเบี้ยในอัตราสูงให้นำเงินมาเก็บไว้กับตนด้วยการใช้วิธีการจ่ายดอกเบี้ยในอัตราสูงเป็นเครื่องล่อใจแล้วนำเงินที่ได้มาจากการกู้ยืมหรือรับฝากเงินรายอื่น ๆ มาจ่ายเป็นดอกเบี้ยหรือผลประโยชน์ให้แก่ผู้ให้กู้ยืมเงินหรือผู้ฝากเงินรายก่อน ๆ ในลักษณะต่อเนื่องกัน ซึ่งการกระทำดังกล่าวเป็นการล่อโกงประชาชน เพราะเป็นที่แน่นอนอยู่แล้วว่า ในที่สุดจะต้องมีประชาชนจำนวนมากไม่สามารถได้รับต้นเงินกลับคืนได้ และผู้กู้ยืมเงินหรือผู้รับฝากเงินกับผู้ร่วมกระทำการดังกล่าวจะได้รับประโยชน์จากเงินที่ตนได้รับมา เพราะผู้ให้กู้ยืมเงินหรือผู้ฝากเงินไม่สามารถบังคับหรือติดตามให้มีการชำระหนี้ได้ อนึ่ง กิจการดังกล่าวนี้มีแนวโน้มจะขยายตัวแพร่หลายออกไปอย่างรวดเร็ว หากปล่อยให้มีการดำเนินการต่อไปย่อมจะก่อให้เกิดผลร้ายแก่ประชาชนทั่วไป และจะเป็นอันตรายอย่างร้ายแรงต่อเศรษฐกิจของประเทศ สมควรที่จะมีกฎหมายเพื่อปราบปรามการกระทำดังกล่าวกับสมควรวางมาตรการเพื่อคุ้มครองประโยชน์ของประชาชนที่อาจได้รับความเสียหายจากการถูกหลอกลวง และโดยที่เป็นกรณีฉุกเฉินที่มีความจำเป็นรีบด่วนในอันจะรักษาความมั่นคงในทางเศรษฐกิจของประเทศ จึงจำเป็นต้องตราพระราชกำหนดนี้”

เมื่อพระราชกำหนดดังกล่าวมีผลบังคับให้ผู้กระทำความผิดฐานกู้ยืมเงินที่เป็นการล่อโกงประชาชนตามมาตรา 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) เป็นผู้ที่มีหนี้สินล้นพ้นตัว หรือมีสินทรัพย์ไม่พอชำระหนี้สินได้
- (๒) เป็นหนี้ผู้ให้กู้ยืมเงินรายหนึ่งหรือหลายรายเป็นจำนวนไม่น้อยกว่าหนึ่งแสนบาท และ
- (๓) หนี้้นั้นอาจกำหนดจำนวนได้โดยแน่นอน ไม่ว่าจะถึงกำหนดชำระโดยพลันหรือในอนาคตก็ตาม

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 หรือยินยอมให้กระทำก่อนมีการขอให้ล้มละลายภายใน ๓ เดือนซึ่งเป็นทางให้เจ้าหนี้ได้เปรียบแก่กัน ตลอดจนเรียกให้ลูกหนี้ของลูกหนี้ชำระหนี้และยืนยันให้ชำระหนี้โดยไม่ต้องฟ้องเป็นคดี เป็นต้น (พระราชบัญญัติล้มละลาย พุทธศักราช ๒๔๘๓ มาตรา ๑๑๓ มาตรา ๑๑๕ และมาตรา ๑๑๕) ซึ่งเป็นมาตรการป้องกันมิให้ผู้ต้องหาฉวยโอกาสทำการยกย้ายทรัพย์สิน 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 ทั้งกรณีตามคำร้องเป็นปัญหาส่วนแบ่ง ไม่เกี่ยวกับรัฐธรรมนูญ 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