

คำวินิจฉัยของ นายปรีชา เถลิมนวิชัย ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

ที่ ๖๓/๒๕๕๕

วันที่ ๒๕ ธันวาคม ๒๕๕๕

เรื่อง ศาลอุทธรณ์ส่งคำร้องของจำเลย (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 หรือไม่

ศาลอุทธรณ์ส่งคำร้องของผู้ร้องซึ่งเป็นจำเลยในคดีล้มละลายหมายเลขคำที่ ล. ๒๒/๒๕๕๓ คดีหมายเลขแดงที่ ๒๔๒/๒๕๕๕ ขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๒๖๔ ว่าพระราชกำหนดการกู้ยืมเงินที่เป็นการฉ้อโกงประชาชน พ.ศ. ๒๕๒๗ มาตรา ๘ และมาตรา ๑๐ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๔ มาตรา ๒๖ มาตรา ๒๕ 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. ๒๒/๒๕๕๓

โดยโจทก์ฟ้องว่า โจทก์ได้พิจารณาข้อเท็จจริงและพยานหลักฐานตามทางการสอบสวนของพนักงานสอบสวน กองบังคับการสืบสวนสอบสวนคดีเศรษฐกิจ กรมตำรวจ ซึ่งมีกระทรวงการคลังเป็นผู้ร้องทุกข์กล่าวโทษ และมี นายวัช คุนาเอก กับพวก รวม ๑๒๔ คน เป็นผู้ร้องเรียนต่อพนักงานเจ้าหน้าที่ให้ปฏิบัติตามพระราชกำหนดการกู้ยืมเงินที่เป็นการฉ้อโกงประชาชน 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 จัดฝึกอบรมการพุดในที่ชุมชนพัฒนาบุคลิกภาพ 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 ในอัตราคคนละ 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 ๒๕ มาตรา ๓๐ วรรคหนึ่ง มาตรา ๓๓ และมาตรา ๔๘ วรรคหนึ่ง สรุปได้ว่า

มาตรา ๘ และมาตรา ๑๐ ลิดรอนและจำกัดสิทธิและเสรีภาพของประชาชน ซึ่งเป็นเพียงผู้ต้องหาว่า เป็นผู้กระทำความผิดตามพระราชกำหนดดังกล่าวเท่านั้น ยังมีได้เป็นผู้กระทำความผิดแต่อย่างใด ซึ่งตามรัฐธรรมนูญได้บัญญัติไว้ว่า ผู้ที่เป็นผู้ต้องหาหรือจำเลย ให้สันนิษฐานไว้ก่อนว่าไม่มี ความผิดและก่อนมีคำพิพากษาอันถึงที่สุดว่าบุคคลใดได้กระทำความผิด จะปฏิบัติต่อบุคคลนั้นเสมือนเป็น ผู้กระทำความผิดมิได้ ซึ่งในขณะที่ผู้ถูกกล่าวหาเป็นเพียงผู้ต้องหา โดยศาลยังมีได้มีคำพิพากษาอันถึงที่สุด ว่ามีความผิด การที่ให้พนักงานเจ้าหน้าที่มีอำนาจในการที่จะยึดหรืออายัดทรัพย์สินของผู้ต้องหา รวมทั้ง การให้อำนาจพนักงานอัยการฟ้องผู้ที่ยึดเงินที่เป็นผู้ต้องหาว่ากระทำความผิด 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 เห็นได้จากขณะยังมีได้มี คำพิพากษาในส่วนคดีอาญาว่าลูกหนี้ (จำเลย) ทั้งสิบได้กระทำความผิดตามพระราชกำหนดดังกล่าว แต่ลูกหนี้ (จำเลย) ทั้งสิบอันรวมถึงผู้ร้องกลับถูกยึดและอายัดทรัพย์สินและถูกฟ้องเป็นคดีล้มละลาย และศาลล้มละลายกลางได้วินิจฉัยว่า แม้การกระทำของลูกหนี้ (จำเลย) ทั้งสิบ ยังมีได้เป็นการกระทำผิด ตามพระราชกำหนด ฯ แต่ได้อยู่ในฐานะเป็นผู้ต้องหาแล้ว จึงได้มีคำสั่งให้พิทักษ์ทรัพย์เด็ดขาดลูกหนี้ ทั้งสิบ โดยลูกหนี้ (จำเลย) ทั้งสิบยังมีได้ถูกพิพากษาว่า 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 ที่เป็นการถือโงงประชาชน พ.ศ. ๒๕๒๗ ยังไม่มีคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญว่าขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญหรือไม่ จึงให้ส่งคำร้องของจำเลยให้ศาลรัฐธรรมนูญเพื่อพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๔

ปัญหาที่ศาลรัฐธรรมนูญต้องพิจารณาวินิจฉัยเบื้องต้นมีว่า ศาลรัฐธรรมนูญมีอำนาจรับคำร้องไว้พิจารณาวินิจฉัยตามมาตรา ๒๖๔ หรือไม่

ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาแล้วเห็นว่า ตามคำร้อง ผู้ร้องโต้แย้งว่า พระราชกำหนดการกู้ยืมเงิน ที่เป็นการถือโงงประชาชน พ.ศ. ๒๕๒๗ มาตรา ๘ และมาตรา ๑๐ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๔ มาตรา ๒๖ มาตรา ๒๘ มาตรา ๓๐ วรรคหนึ่ง มาตรา ๓๓ และมาตรา ๔๘ วรรคหนึ่ง และศาลอุทธรณ์ส่งมาเพื่อศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๔ ศาลรัฐธรรมนูญ จึงมีอำนาจรับคำร้องไว้พิจารณาวินิจฉัยได้

ปัญหาตามคำร้องที่ศาลรัฐธรรมนูญต้องพิจารณาวินิจฉัยมีว่า พระราชกำหนดการกู้ยืมเงิน ที่เป็นการถือโงงประชาชน พ.ศ. ๒๕๒๗ มาตรา ๘ และมาตรา ๑๐ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๔ มาตรา ๒๖ มาตรา ๒๘ มาตรา ๓๐ วรรคหนึ่ง มาตรา ๓๓ และมาตรา ๔๘ วรรคหนึ่ง หรือไม่

พระราชกำหนดการกู้ยืมเงินที่เป็นการฉ้อโกงประชาชน พ.ศ. ๒๕๒๗

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 เป็นบุคคลล้มละลายได้ เมื่อ

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

การฟ้องคดีล้มละลายตามวรรคหนึ่ง ให้ดำเนินกระบวนการพิจารณาไปตามกฎหมายว่าด้วยการล้มละลาย โดยให้ถือว่าพนักงานอัยการมีฐานะและสิทธิหน้าที่เสมือนเจ้าหนี้ผู้เป็นโจทก์และให้ได้รับยกเว้นค่าธรรมเนียม ค่าฤชาธรรมเนียม หรือการต้องวางเงินประกันต่าง ๆ ตามกฎหมายดังกล่าว

ในการพิจารณาคดีล้มละลาย ถ้าศาลพิจารณาได้ความจริงตามวรรคหนึ่ง ให้ศาลมีคำสั่งพิทักษ์ทรัพย์
ถูกหนี้เด็ดขาด

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

พิจารณาแล้ว เห็นว่า รัฐธรรมนูญ มาตรา ๔ เป็นบทบัญญัติทั่วไป ที่บัญญัติให้ศักดิ์ศรี
ความเป็นมนุษย์ สิทธิและเสรีภาพของบุคคล ย่อมได้รับความคุ้มครอง

รัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ เป็นบทบัญญัติที่ให้การใช้อำนาจรัฐ โดยองค์กรของรัฐทุกองค์กร
ต้องคำนึงถึงศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ สิทธิและเสรีภาพตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ

รัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๘ บัญญัติเป็นหลักการไว้ว่า การจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคล
ที่รัฐธรรมนูญรับรองไว้จะกระทำมิได้ แต่มีข้อยกเว้นให้กระทำได้โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติ
แห่งกฎหมายเฉพาะเพื่อการที่รัฐธรรมนูญนี้กำหนดไว้และเท่าที่จำเป็นเท่านั้น และจะกระทบกระเทือน
สาระสำคัญแห่งสิทธิและเสรีภาพนั้นมิได้ กฎหมายที่ออกมาจำกัดสิทธิและเสรีภาพต้องมีผลใช้บังคับ
เป็นการทั่วไป ไม่มุ่งหมายให้ใช้บังคับแก่กรณีใดกรณีหนึ่งหรือแก่บุคคลใดบุคคลหนึ่งเป็นการเจาะจง

รัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๐ วรรคหนึ่ง เป็นบทบัญญัติที่รับรองหลักความเสมอภาคของบุคคล
โดยกำหนดให้บุคคลมีความเสมอภาคกันในกฎหมายและได้รับความคุ้มครองตามกฎหมายอย่างเท่าเทียมกัน

รัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๓ เป็นบทบัญญัติที่คุ้มครองสิทธิของผู้ต้องหาหรือจำเลยโดยให้สันนิษฐาน
ไว้ก่อนว่าผู้ต้องหาหรือจำเลยในคดีอาญาไม่มีความผิด และก่อนมีคำพิพากษาอันถึงที่สุดแสดงว่าบุคคลใด
ได้กระทำความผิด จะปฏิบัติต่อบุคคลนั้นเสมือนเป็นผู้กระทำความผิดมิได้

รัฐธรรมนูญ มาตรา ๔๘ วรรคหนึ่ง เป็นบทบัญญัติที่ให้ความคุ้มครองสิทธิของบุคคลในทรัพย์สิน
บุคคล ผู้เป็นเจ้าของทรัพย์สินย่อมมีสิทธิที่จะใช้สอยและได้รับประโยชน์จากทรัพย์สินของตนมีสิทธิ
ติดตามเอาคืนและขัดขวางบุคคลที่เข้ามาเกี่ยวข้องกับทรัพย์สินโดยมิชอบด้วยกฎหมาย แต่ขอบเขตแห่งสิทธิ
และการจำกัดสิทธิของบุคคลในทรัพย์สิน อาจถูกจำกัดได้โดยบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่รัฐธรรมนูญ
ให้อำนาจในการตราขึ้น ซึ่งการจำกัดสิทธิของบุคคลในทรัพย์สินต้องกระทำเท่าที่จำเป็นและไม่กระทบ
กระเทือนสาระสำคัญแห่งสิทธิของบุคคลในทรัพย์สินนั้น

การประกาศใช้พระราชกำหนดการกู้ยืมเงินที่เป็นการฉ้อโกงประชาชน พ.ศ. ๒๕๒๗ และที่แก้ไขเพิ่มเติม มีหมายเหตุไว้ท้ายพระราชกำหนดดังกล่าว แสดงถึงเหตุผลในการประกาศใช้พระราชกำหนดฉบับนี้ คือ “เนื่องจากขณะนี้ปรากฏว่า มีการกู้ยืมเงินหรือรับฝากเงินจากประชาชนทั่วไป โดยมีการจ่ายดอกเบี้ยหรือผลประโยชน์อย่างอื่นตอบแทนให้สูงเกินกว่าประโยชน์ที่ผู้กู้ยืมเงินหรือผู้รับฝากเงินจะพึงหามาได้จากการประกอบธุรกิจตามปกติ โดยผู้กระทำได้ลวงประชาชนที่หวังจะได้ดอกเบี้ยในอัตราสูงให้นำเงินมาเก็บไว้กับตนด้วยการใช้วิธีการจ่ายดอกเบี้ยในอัตราสูงเป็นเครื่องล่อใจ 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 การกระทำของเจ้าหน้าที่ของรัฐทำให้ผู้ต้องหาว่าได้กระทำความผิดได้รับความเสียหายประการต่าง 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 และเป็นบทบัญญัติที่กำหนดให้การใช้อำนาจโดยองค์ของรัฐคำนึงถึงศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ 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. ๒๕๒๗ มาตรา ๘ จึงไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๔ มาตรา ๒๖ มาตรา ๒๕ มาตรา ๓๐ วรรคหนึ่ง มาตรา ๓๓ และมาตรา ๔๘ วรรคหนึ่ง

ส่วนพระราชกำหนดการกู้ยืมเงินที่เป็นการฉ้อโกงประชาชน พ.ศ. ๒๕๒๗ มาตรา ๑๐ เป็นบทบัญญัติที่ให้อำนาจพนักงานอัยการฟ้องผู้กู้ยืมเงินที่ เป็นผู้ต้องหาว่ากระทำความผิดตามมาตรา ๔ หรือมาตรา ๕ แห่งพระราชกำหนดการกู้ยืมเงิน ฯ เป็นบุคคลล้มละลายได้เมื่อเข้าหลักเกณฑ์ดังต่อไปนี้

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

ในอนาคตก็ตาม

โดยให้ดำเนินกระบวนการพิจารณาไปตามกฎหมายว่าด้วยการล้มละลาย เนื่องจากกฎหมายว่าด้วยการล้มละลาย เป็นกฎหมายที่กำหนดวิธีการรวบรวมทรัพย์สินของลูกหนี้เพื่อประโยชน์แก่เจ้าหนี้ทั้งหลาย อย่างเท่าเทียมกัน ไม่ว่าจะเป็เจ้าหนี้ผู้เป็นโจทก์หรือเจ้าหนี้อื่น ๆ ก็ตาม เพียงแต่ยื่นคำขอรับชำระหนี้ ต่อเจ้าพนักงานพิทักษ์ทรัพย์ภายหลังที่ศาลมีคำสั่งพิทักษ์ทรัพย์ของลูกหนี้เด็ดขาด และเจ้าพนักงานพิทักษ์ทรัพย์จะเป็นผู้จัดการกิจการและทรัพย์สินของลูกหนี้ เพื่อมิให้ลูกหนี้กระทำการใด ๆ เกี่ยวกับกิจการ และทรัพย์สินจนทำให้ไม่มีทรัพย์สินเหลืออยู่เพียงพอที่จะชำระคืนให้แก่เจ้าหนี้ และทำการแบ่งทรัพย์สินให้แก่เจ้าหนี้อย่างเท่าเทียมกันภายหลังที่ศาลมีคำพิพากษาให้ลูกหนี้ล้มละลายแล้ว ซึ่งเป็นกระบวนการพิจารณาที่มีความรวดเร็วและเป็นธรรมแก่เจ้าหนี้ทั้งหลาย ซึ่งจะมีผลทำให้ผู้ให้กู้ยืมเงินได้รับทรัพย์สินคืนอย่างเท่าเทียมกัน

นอกจากนี้ในการพิจารณาคดีล้มละลาย ศาลจะต้องพิจารณาให้ได้ความจริงตามพระราชกำหนดการกู้ยืมเงิน ฯ มาตรา ๑๐ วรรคหนึ่ง จึงจะมีคำสั่งพิทักษ์ทรัพย์ลูกหนี้เด็ดขาดได้ กล่าวคือ นอกจากศาลจะต้องพิจารณาให้ได้ความจริงว่า เป็นผู้มีหนี้สินล้นพ้นตัวหรือมีสินทรัพย์ไม่พอชำระหนี้สิน และเป็นหนี้ผู้ให้กู้ยืมเงินรายหนึ่งหรือหลายรายเป็นจำนวนไม่น้อยกว่าหนึ่งแสนบาท และหนี้้นั้นอาจกำหนดจำนวนได้โดยแน่นอน ไม่ว่าหนี้้นั้นจะถึงกำหนดชำระโดยพลันหรือในอนาคตก็ตาม ศาลยังจะต้องพิจารณาให้ได้ความจริงด้วยว่า ผู้นั้นเป็นผู้กู้ยืมเงินที่ เป็นผู้ต้องหาว่ากระทำความผิดตามพระราชกำหนดการกู้ยืมเงิน 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 เถลิมวณิชย์

ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ