

คำวินิจฉัยของ นายศักดิ์ เตชะชาญ ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

ที่ ๖๓/๒๕๕๘

วันที่ ๒๕ ธันวาคม ๒๕๕๘

เรื่อง ศาลอุทธรณ์ส่งคำโต้แย้งของจำเลย (บริษัท บลิสเซอร์ อินเตอร์กรุ๊ป จำกัด กับพวก) ขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๔

ศาลอุทธรณ์โดยสำนักงานศาลยุติธรรมส่งคำร้องซึ่งเป็นคำโต้แย้งของจำเลยที่ ๑ และที่ ๓ ซึ่งเป็นลูกหนี้ที่ ๑ และลูกหนี้ที่ ๓ ในคดีหมายเลขแดงที่ ๒๔๒/๒๕๕๕ ของศาลล้มละลายกลางระหว่าง 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 เป็นนิติบุคคลประกอบธุรกิจให้บริการสมาชิกในรูปแบบการจัดสรรวันหยุดพักผ่อน 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 โดยตกลงว่าจะจ่ายผลประโยชน์ตอบแทนให้แก่สมาชิกที่สามารถชักจูงบุคคลอื่นให้เข้ามาเป็นสมาชิกใหม่กับจำเลยที่ 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 กับพวกไม่คืนให้ทั้งมีทรัพย์สินไม่พอชำระหนี้ 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 ให้ปล่อยทรัพย์สินที่ยึดและอายัด 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 กับพวกศาลยังมีคำสั่งพิพากษาอันถึงที่สุดในส่วนของการถือว่ามีความผิดหรือได้กระทำความผิด 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 ขอบเขตแห่งสิทธิและการจำกัดสิทธิเช่นว่านี้ 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 ผู้กู้ยืมเงินผู้ใดที่จำเป็นต้องหาว่ากระทำความผิดตามมาตรา ๔ หรือมาตรา ๕ มีหนี้สิน ล้นพ้นตัวตามกฎหมายว่าด้วยการล้มละลาย หรือมีสินทรัพย์ไม่พอชำระหนี้สิน และเห็นสมควรให้มีการดำเนินการยึดหรืออายัดทรัพย์สินของผู้นั้นไว้ก่อนเพื่อคุ้มครองประโยชน์ของประชาชนผู้ให้กู้ยืมเงิน ให้พนักงานเจ้าหน้าที่โดยอนุมัติของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังมีอำนาจสั่งยึดหรืออายัดทรัพย์สินของผู้นั้นไว้ก่อนได้แต่จะยึดหรืออายัดทรัพย์สินไว้เกินกว่าสิบวันไม่ได้ เว้นแต่ในกรณีมีการฟ้องคดีต่อศาล ตามมาตรา ๕ หรือมาตรา ๑๐ ให้คำสั่งยึดหรืออายัดดังกล่าวยังคงมีผลต่อไปจนกว่าศาลจะสั่งเป็นอย่างอื่น” วรรคสอง บัญญัติว่า “เมื่อได้มีการยึดหรืออายัดทรัพย์สินของผู้นั้นไว้ตามวรรคหนึ่ง หรือเมื่อพนักงานเจ้าหน้าที่มีเหตุอันควรเชื่อว่าผู้กู้ยืมเงินที่จำเป็นต้องหาว่ากระทำความผิดตามมาตรา ๔ หรือมาตรา ๕ มีหนี้สินล้นพ้นตัวตามกฎหมายว่าด้วยการล้มละลาย หรือมีสินทรัพย์ไม่พอชำระหนี้สิน แต่ยังไม่สมควรสั่งยึดหรืออายัดทรัพย์สินตามวรรคหนึ่ง ให้พนักงานเจ้าหน้าที่ส่งเรื่องให้พนักงานอัยการเพื่อพิจารณาดำเนินคดีล้มละลายต่อไปตามมาตรา ๑๐” วรรคสาม บัญญัติว่า “การยึดหรืออายัดทรัพย์สินตามวรรคหนึ่ง ให้นำบทบัญญัติตามประมวลรัษฎากรที่เกี่ยวกับการยึดหรืออายัดทรัพย์สินมาใช้บังคับโดยอนุโลม” และมาตรา ๑๐ วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า “เพื่อคุ้มครองประโยชน์ของประชาชนผู้ให้กู้ยืมเงินให้พนักงานอัยการมีอำนาจฟ้องผู้กู้ยืมเงินที่จำเป็นต้องหาว่ากระทำความผิดตามมาตรา ๔ หรือมาตรา ๕ เป็นบุคคลล้มละลายได้เมื่อ (๑) เป็นผู้มีหนี้สินล้นพ้นตัว หรือมีสินทรัพย์ไม่พอชำระหนี้สินได้ (๒) เป็นหนี้ผู้ให้กู้ยืมเงินรายหนึ่งหรือหลายรายเป็นจำนวนไม่น้อยกว่าหนึ่งแสนบาท และ (๓) หนี้้นั้นอาจกำหนดจำนวนได้โดยแน่นอน ไม่ว่าหนี้้นั้นจะถึงกำหนดชำระโดยพลันหรือในอนาคตก็ตาม” วรรคสอง บัญญัติว่า “การฟ้องคดีล้มละลายตามวรรคหนึ่ง ให้ดำเนินกระบวนการไปตามกฎหมายว่าด้วยการ

ล้มละลาย โดยให้ถือว่าพนักงานอัยการมีฐานะและสิทธิหน้าที่เสมือนเจ้าหนี้ผู้เป็นโจทก์ และให้ได้รับยกเว้นค่าธรรมเนียม ค่าฤชาธรรมเนียม หรือการต้องวางเงินประกันต่าง ๆ ตามกฎหมายดังกล่าว”

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

จากบทบัญญัติแห่งกฎหมายดังกล่าว พิจารณาแล้วเห็นว่า พระราชกำหนดการกู้ยืมเงินที่เป็นการฉ้อโกงประชาชน พ.ศ. ๒๕๒๗ ซึ่งต่อมาได้มีการแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมพระราชกำหนดการกู้ยืมเงินที่เป็นการฉ้อโกงประชาชน พ.ศ. ๒๕๒๗ พ.ศ. ๒๕๓๔ และแก้ไขเพิ่มเติมอีกครั้งโดยพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมพระราชกำหนดการกู้ยืมเงินที่เป็นการฉ้อโกงประชาชน พ.ศ. ๒๕๒๗ (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๔๕ นั้น มีเหตุผลในการตราขึ้นใช้บังคับว่าเป็นกรณีฉุกเฉินและมีความจำเป็นรีบด่วนในอันจะรักษาความมั่นคงในทางเศรษฐกิจของประเทศ เนื่องจากในขณะนั้นมีการประกอบกิจการเงินนอกระบบ โดยวิธีกู้ยืมเงินหรือรับฝากเงินจากประชาชนด้วยวิธีการจ่ายดอกเบี้ยในอัตราสูงหรือผลประโยชน์อย่างอื่นตอบแทนให้สูงเกินกว่าประโยชน์ที่ผู้กู้ยืมเงินหรือผู้รับฝากเงินจะพึงหามาได้จากการประกอบธุรกิจตามปกติเป็นเครื่องล่อใจ แล้วนำเงินที่ได้นั้นมาจ่ายเป็นดอกเบี้ยหรือผลประโยชน์ให้แก่ผู้กู้ยืมเงินหรือผู้ฝากเงินรายก่อน ๆ ในลักษณะต่อเนื่องกันไม่มีสิ้นสุดแบบลูกโซ่หรือที่เรียกกันว่า แชร่ลูกโซ่ ซึ่งการกระทำดังกล่าวเป็นการฉ้อโกงประชาชนและในที่สุดผู้ให้กู้ยืมเงินหรือผู้ฝากเงินไม่สามารถบังคับหรือติดตามให้มีการชำระหนี้ได้ อันก่อให้เกิดผลร้ายแก่ประชาชนและเป็นอันตรายอย่างร้ายแรงต่อเศรษฐกิจของประเทศ ซึ่งกฎหมายดังกล่าวให้ใช้บังคับครอบคลุมถึงการประกอบกิจการเงินนอกระบบที่ใช้วิธีชักจูงให้ผู้อื่นส่งเงินหรือผลประโยชน์อย่างอื่นให้แก่ตน ทั้งการประกอบกิจการเงินนอกระบบที่ไม่มีใบอนุญาตซึ่งใช้วิธีหลอกลวงประชาชนให้นำเงินมาร่วมลงทุนในธุรกิจซื้อขายเงินตราต่างประเทศ หรือเก็งกำไรด้วย ซึ่งมาตรา ๔ แห่งพระราชกำหนดดังกล่าว วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า “ผู้ใดโฆษณาหรือประกาศให้ปรากฏต่อประชาชนหรือกระทำด้วยประการใด ๆ ให้ปรากฏแก่บุคคลตั้งแต่

สืบคนขึ้นไปว่า ในการกู้ยืมเงิน ตนหรือบุคคลใดจะจ่ายหรืออาจจ่ายผลประโยชน์ตอบแทนให้ตามพฤติการณ์แห่งการกู้ยืมเงิน ในอัตราที่สูงกว่าอัตราดอกเบี้ยสูงสุดที่สถาบันการเงินตามกฎหมายว่าด้วยดอกเบี้ยเงินให้กู้ยืมของสถาบันการเงินจะพึงจ่ายได้ โดยที่ตนรู้หรือควรรู้อยู่แล้วว่าตนหรือบุคคลนั้นจะนำเงินจากผู้ให้กู้ยืมเงินรายนั้นหรือรายอื่นมาจ่ายหมุนเวียนให้แก่ผู้ให้กู้ยืมเงิน หรือโดยที่ตนรู้หรือควรรู้อยู่แล้วว่าตนหรือบุคคลนั้นไม่สามารถประกอบกิจการใด ๆ โดยชอบด้วยกฎหมายที่จะให้ผลประโยชน์ตอบแทนพอเพียงที่จะนำมาจ่ายในอัตรานั้นได้ และในการนั้นเป็นเหตุให้ตนหรือบุคคลใดได้กู้ยืมเงินไป ผู้นั้นกระทำความผิดฐานกู้ยืมเงินที่เป็นการฉ้อโกงประชาชน” และวรรคสอง บัญญัติว่า “ผู้ใดไม่มีใบอนุญาตให้ประกอบธุรกิจเกี่ยวกับปัจจัยชำระเงินต่างประเทศตามกฎหมายว่าด้วยการควบคุมการแลกเปลี่ยนเงิน ดำเนินการ หรือให้พนักงาน ลูกจ้าง หรือบุคคลใดดำเนินการโฆษณาประกาศหรือชักชวนประชาชน ให้ลงทุน โดย (๑) ชื่อหรือขายเงินตราสกุลใดสกุลหนึ่งหรือหลายสกุล หรือ (๒) เก่งกำไรหรืออาจจะได้รับผลประโยชน์จากการเปลี่ยนแปลงของอัตราแลกเปลี่ยนเงิน ให้ถือว่าผู้นั้นกระทำความผิดฐานกู้ยืมเงินที่เป็นการฉ้อโกงประชาชนด้วย” และมาตรา ๕ ก็ได้บัญญัติมีข้อความโดยสรุปว่า ในการกู้ยืมเงินหรือจะกู้ยืมเงิน ผู้ใดกระทำการโฆษณาหรือประกาศแก่บุคคลทั่วไป หรือโดยการแพร่ข่าวด้วยวิธีอื่นใด ดำเนินการกู้ยืมเงินเป็นปกติธุระ หรือจัดให้มีผู้รับเงินในการกู้ยืมเงินในแหล่งต่าง ๆ หรือจัดให้มีบุคคลตั้งแต่ห้าคนขึ้นไป ไปชักชวนบุคคลต่าง ๆ ให้มีการกู้ยืมเงิน หรือได้กู้ยืมเงินจากผู้ให้กู้ยืมเงินเกินสิบคนซึ่งมีจำนวนเงินกู้ยืมรวมกันตั้งแต่ห้าล้านบาทขึ้นไปซึ่งมิใช่จากสถาบันการเงินตามกฎหมายว่าด้วยดอกเบี้ยเงินให้กู้ยืม ฯ และผู้นั้นจ่าย หรือโฆษณา ฯ หรือตกลงว่าจะจ่ายผลประโยชน์ตอบแทนให้แก่ผู้ให้กู้ยืมเงินในอัตราที่สูงกว่าอัตราดอกเบี้ยสูงสุดที่สถาบันการเงิน ฯ จะพึงจ่ายได้ หรือไม่ยอมปฏิบัติตามคำสั่งของพนักงานเจ้าหน้าที่ตามมาตรา ๗ (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 และเสรีภาพทั้งเป็นบทบัญญัติที่ใช้อย่างเป็นเหตุทั่วไประยะเฉพาะแก่กรณีใดกรณีหนึ่งหรือแก่บุคคลใดบุคคลหนึ่ง 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