

## คำวินิจฉัยของ ศาสตราจารย์ ดร.กระมล ทองธรรมชาติ ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

ที่ ๒๔/๒๕๕๕

วันที่ ๔ มิถุนายน ๒๕๕๕

เรื่อง พระราชกำหนดการปฏิรูประบบสถาบันการเงิน พ.ศ. ๒๕๕๐ มาตรา ๗ มาตรา ๘ มาตรา ๑๖ (๓) มาตรา ๒๓ มาตรา ๒๕ มาตรา ๒๗ มาตรา ๓๐ ทวิ มาตรา ๓๐ ตรี และมาตรา ๓๐ จัตวา และ (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๕๑ มาตรา ๔ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๔ มาตรา ๒๖ มาตรา ๒๗ มาตรา ๒๘ มาตรา ๓๐ มาตรา ๔๘ และมาตรา ๕๐ หรือไม่

ศาลจังหวัดมีนบุรีส่งคำร้องของจำเลย (บริษัท ซาฟารีเวิลด์ จำกัด (มหาชน)) เพื่อให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๔ สรุปข้อเท็จจริงของคดีและคำโต้แย้งของจำเลยได้ดังนี้

กองทุนรวมเอเชียรีคอปเวอร์รี่ ๑ จำกัด เป็นโจทก์ฟ้องบริษัท ซาฟารีเวิลด์ จำกัด (มหาชน) เป็นจำเลยต่อศาลจังหวัดมีนบุรี ในความผิดฐานสัญญากู้ยืมเงิน ชื่อขาย และโอนสิทธิเรียกร้องเป็นคดีแพ่ง หมายเลขดำที่ ๔๘๘/๒๕๕๓ โดยโจทก์อ้างว่า โจทก์เป็นนิติบุคคลประเภทกองทุนรวมที่ได้จดทะเบียนแล้ว ส่วนจำเลยเป็นนิติบุคคลประเภทบริษัทมหาชนจำกัด จดทะเบียนถูกต้องตามพระราชบัญญัติบริษัทมหาชนจำกัด พ.ศ. ๒๕๓๕ จำเลยได้กู้ยืมเงินจากบริษัทเงินทุนหลักทรัพย์ นครหลวงเครดิต จำกัด (มหาชน) และได้รับเงินกู้ครบถ้วนแล้วในวันทำสัญญากู้เงิน

ต่อมากระทรวงการคลังได้มีคำสั่งให้ระงับการดำเนินกิจการของบริษัทเงินทุนหลักทรัพย์ นครหลวงเครดิต ฯ และคณะกรรมการองค์การเพื่อการปฏิรูประบบสถาบันการเงินได้เข้าควบคุม ดำเนินการแทน และทำการขายทรัพย์สินเพื่อชำระบัญชีของบริษัทเงินทุนหลักทรัพย์ดังกล่าว ฯ โดยอาศัยอำนาจตามพระราชกำหนดการปฏิรูประบบสถาบันการเงิน พ.ศ. ๒๕๕๐ มาตรา ๓๐ ซึ่งองค์การเพื่อการปฏิรูประบบสถาบันการเงิน (ปรส.) ได้ขายสินเชื่อ ทรสารหนี้ สิทธิเรียกร้อง ทรสารและเอกสารที่เกี่ยวข้องกับเงินกู้ที่บริษัทเงินทุนหลักทรัพย์ นครหลวงเครดิต ฯ ให้กู้ยืมแก่จำเลยในคดีนี้ให้แก่โจทก์ โจทก์จึงได้รับโอนทั้งสิทธิและหน้าที่ของเจ้าหนี้เดิม คือ บริษัทเงินทุนหลักทรัพย์ นครหลวงเครดิต ฯ มาทั้งหมด โจทก์ได้มีหนังสือแจ้งให้จำเลยชำระหนี้ต่อโจทก์ แต่จำเลยเพิกเฉย โจทก์จึงฟ้องจำเลยเป็นคดีนี้ ให้ชำระต้นเงินกู้พร้อมดอกเบี้ยจำนวน ๒๘,๔๖๐,๐๐๐ บาท ในอัตราร้อยละ ๒๑ ต่อปี นับถัดจากวันฟ้องเป็นต้นไป จนกว่าจะชำระเสร็จ

จำเลยซึ่งเป็นผู้ร้องยื่นคำร้องต่อศาลจังหวัดมินบุรี โดยจำเลยได้ยื่นคำให้การต่อสู้คดีมีสาระสำคัญข้อหนึ่งว่า กระทรวงการคลังได้สั่งปิดกิจการบริษัทเงินทุน บริษัทเงินทุนหลักทรัพย์ และบริษัทหลักทรัพย์ โดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย และปรส. ได้นำสิทธิเรียกร้องต่างๆ ออกประมูลขายโดยไม่ยินยอมให้ลูกหนี้เข้าร่วมประมูล และเร่งรัดให้มีการประมูลขาย โดยไม่แยกหนี้ดีหนี้เสียออกจากกันเสียก่อน เป็นการกระทำที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย แม้กระทรวงการคลังและ ปรส. จะอ้างว่าได้กระทำการโดยอาศัยอำนาจตามกฎหมายว่าด้วยการประกอบธุรกิจเงินทุน ธุรกิจหลักทรัพย์ และธุรกิจเครดิตฟองซิเออร์ และพระราชกำหนดการปฏิรูประบบสถาบันการเงิน พ.ศ. ๒๕๔๐ มาตรา ๗ มาตรา ๘ มาตรา ๑๖ (๓) มาตรา ๒๓ มาตรา ๒๕ มาตรา ๒๗ มาตรา ๓๐ ทวิ มาตรา ๓๐ ตี และมาตรา ๓๐ จัตวา และพระราชกำหนดการปฏิรูประบบสถาบันการเงิน (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๔๑ มาตรา ๔ แต่บทบัญญัติของกฎหมายดังกล่าวก็ขัดหรือแย้งกับบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญว่าด้วยศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ สิทธิและเสรีภาพของบุคคล การออกกฎหมายให้มีผลใช้บังคับแก่กรณีใดกรณีหนึ่งหรือบุคคลกลุ่มใดกลุ่มหนึ่งโดยเฉพาะการเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรม การจำกัดสิทธิในทรัพย์สินและการจำกัดเสรีภาพในการแข่งขันโดยเสรีตามมาตรา ๔ มาตรา ๒๖ มาตรา ๒๗ มาตรา ๒๕ มาตรา ๓๐ มาตรา ๔๘ และมาตรา ๕๐ ดังนั้น บทบัญญัติตามกฎหมายว่าด้วยการประกอบธุรกิจเงินทุน ธุรกิจหลักทรัพย์ และธุรกิจเครดิตฟองซิเออร์ และพระราชกำหนดการปฏิรูประบบสถาบันการเงิน พ.ศ. ๒๕๔๐ และพระราชกำหนดการปฏิรูประบบสถาบันการเงิน (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๔๑ จึงใช้บังคับไม่ได้ตามรัฐธรรมนูญ และร้องขอให้ศาลส่งประเด็นและปัญหานี้ไปยังศาลรัฐธรรมนูญเพื่อวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๔ และพิพากษาให้เพิกถอนการประมูลสินทรัพย์และสิทธิเรียกร้องขององค์การเพื่อการปฏิรูประบบสถาบันการเงิน ก่อนที่จะดำเนินกระบวนการพิจารณาต่อไป เพราะหากศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยให้เพิกถอนการประมูลสินทรัพย์และสิทธิเรียกร้องแล้วก็จะสามารถทำให้คดีนี้เสร็จไปได้ทันทีโดยไม่ต้องวินิจฉัยประเด็นอื่นๆ อีกต่อไป

ศาลจังหวัดมินบุรีพิเคราะห์แล้ว เห็นว่าเมื่อจำเลยกล่าวอ้างว่าพระราชกำหนดการปฏิรูประบบสถาบันการเงิน พ.ศ. ๒๕๔๐ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๖ จึงส่งคำร้องพร้อมสำนวนคดีทั้งหมดมาให้ศาลรัฐธรรมนูญเพื่อวินิจฉัย ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๔

พิจารณาแล้วเห็นว่า กรณีตามคำร้องอยู่ในอำนาจของศาลรัฐธรรมนูญที่จะรับไว้พิจารณาวินิจฉัยได้ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๔ ทั้งนี้ จำเลยร้องขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยว่าพระราชกำหนดการปฏิรูประบบสถาบันการเงิน พ.ศ. ๒๕๔๐ มาตรา ๗ มาตรา ๘ มาตรา ๑๖ (๓) มาตรา ๒๓ มาตรา ๒๕ มาตรา ๒๗ มาตรา ๓๐ ทวิ มาตรา ๓๐ ตี และมาตรา ๓๐ จัตวา และ (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๔๑ มาตรา ๔ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๔ มาตรา ๒๖ มาตรา ๒๗ มาตรา ๒๕

มาตรา ๓๐ มาตรา ๔๘ และมาตรา ๕๐ หรือไม่ เป็นการร้องว่า “บทบัญญัติแห่งกฎหมายที่ศาลจะใช้บังคับแก่คดี” ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ นอกจากนี้ จำเลยอ้างในคำร้องว่า พระราชกำหนดการปฏิรูประบบสถาบันการเงิน พ.ศ. ๒๕๔๐ มาตรา ๗ มาตรา ๘ มาตรา ๑๖ (๓) มาตรา ๒๓ มาตรา ๒๕ มาตรา ๒๗ มาตรา ๓๐ ทวิ มาตรา ๓๐ ตริ และมาตรา ๓๐ จัตวา และ (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๕๑ มาตรา ๔ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๔ มาตรา ๒๖ มาตรา ๒๗ มาตรา ๒๘ มาตรา ๓๐ มาตรา ๔๘ และมาตรา ๕๐ และตามคำร้องอ้างด้วยว่า พระราชกำหนดการปฏิรูประบบสถาบันการเงิน (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๕๑ มาตรา ๔ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๔ มาตรา ๒๖ มาตรา ๒๗ มาตรา ๒๘ มาตรา ๓๐ มาตรา ๔๘ และมาตรา ๕๐ ซึ่งเมื่อพิจารณา คำร้องของจำเลยแล้วเห็นว่า จำเลยอ้างว่าพระราชกำหนด ฯ ในส่วนที่ให้อำนาจ ประส. กระทำการ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ ดังนั้น การที่จำเลยอ้างว่าพระราชกำหนด ฯ (ฉบับที่ ๒) มาตรา ๔ ขัดหรือแย้ง ต่อรัฐธรรมนูญมาตราต่างๆ นั้น เข้าใจได้ว่า จำเลยหมายถึงพระราชกำหนด ฯ มาตรา ๓๐ ทวิ มาตรา ๓๐ ตริ และมาตรา ๓๐ จัตวา ซึ่งเพิ่มเติมโดยพระราชกำหนด ฯ (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๕๑ มาตรา ๔

สำหรับประเด็นที่จำเลยโต้แย้งว่า พระราชบัญญัติประกอบธุรกิจเงินทุน ธุรกิจหลักทรัพย์และ ธุรกิจเครดิตฟองซิเอร์ ขัดต่อรัฐธรรมนูญนั้น เนื่องจากผู้ร้องไม่ได้อ้างมาตราของกฎหมายดังกล่าว ว่าขัดกับรัฐธรรมนูญมาตราใด จึงไม่วินิจฉัยประเด็นนี้ ซึ่งเป็นไปตามบรรทัดฐานที่ศาลรัฐธรรมนูญ ได้เคยวางไว้แล้วในคดีก่อนๆ

ดังนั้น จึงคงมีประเด็นพิจารณาดังนี้

พระราชกำหนดการปฏิรูประบบสถาบันการเงิน พ.ศ. ๒๕๔๐ มาตรา ๗ มาตรา ๘ มาตรา ๑๖ (๓) มาตรา ๒๓ มาตรา ๒๕ มาตรา ๒๗ มาตรา ๓๐ ทวิ มาตรา ๓๐ ตริ และ มาตรา ๓๐ จัตวา ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชกำหนดการปฏิรูประบบสถาบันการเงิน (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๕๑ มาตรา ๔ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๔ มาตรา ๒๖ มาตรา ๒๗ มาตรา ๒๘ มาตรา ๓๐ มาตรา ๔๘ และมาตรา ๕๐ หรือไม่

รัฐธรรมนูญ มาตรา ๔ และมาตรา ๒๖ บัญญัติถึง “ศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ สิทธิและ เสรีภาพ” โดยมาตรา ๔ บัญญัติว่า “ศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ สิทธิและเสรีภาพของบุคคล ย่อมได้รับความคุ้มครอง” และมาตรา ๒๖ บัญญัติว่า “การใช้อำนาจโดยองค์กรของรัฐทุกองค์กร ต้องคำนึงถึง ศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ สิทธิและเสรีภาพตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญนี้”

แม้คำว่า “ศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์” ไม่ได้มีการกำหนดความหมายไว้ในรัฐธรรมนูญ แต่ศาล รัฐธรรมนูญได้กล่าวถึงศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ในเชิงอธิบายความไว้ใน คำวินิจฉัยที่ ๓๕ - ๓๖/๒๕๕๔

ลงวันที่ ๓๐ ตุลาคม ๒๕๕๔ ว่า “ศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์เป็นสิทธิขั้นพื้นฐานที่ประชาชนมีอยู่ติดตัว” ดังนั้น การพิจารณาคำร้องที่อ้างว่า บทบัญญัติแห่งกฎหมายขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญมาตราที่เกี่ยวกับศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ เช่น มาตรา ๔ และมาตรา ๒๖ จึงต้องพิจารณาจากฐานความคิดว่า ศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์เป็นสิทธิขั้นพื้นฐานที่ประชาชนมีอยู่ติดตัว เมื่อผู้ร้องอ้างว่า พระราชกำหนดการปฏิรูประบบสถาบันการเงิน ฯ มาตรา ๗ มาตรา ๘ มาตรา ๑๖ (๓) มาตรา ๒๓ มาตรา ๒๕ มาตรา ๒๗ มาตรา ๓๐ ทวิ มาตรา ๓๐ ตริ และมาตรา ๓๐ จัตวา ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญต่าง ๆ รวมถึงมาตรา ๔ และมาตรา ๒๖ ด้วยนั้น จึงต้องพิจารณามาตราต่าง ๆ ของพระราชกำหนดการปฏิรูประบบสถาบันการเงิน ฯ ตามคำร้องว่า เป็นบทบัญญัติที่ละเมิดศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ อันเป็นการขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๔ และมาตรา ๒๖ หรือไม่ ดังนี้

พระราชกำหนดการปฏิรูประบบสถาบันการเงิน ฯ มาตราต่าง ๆ มีสาระสรุปได้ดังนี้

มาตรา ๗ บัญญัติถึงวัตถุประสงค์ขององค์การเพื่อการปฏิรูประบบสถาบันการเงิน (ปรส.)

มาตรา ๘ บัญญัติให้อำนาจ ปรส. ในการกระทำกิจการต่าง ๆ ภายในขอบวัตถุประสงค์ของ ปรส. ตามมาตรา ๗

มาตรา ๑๖ บัญญัติให้อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการ ปรส. โดยให้มีอำนาจหน้าที่กำหนดวิธีการชำระบัญชีและขายทรัพย์สินของบริษัทที่ถูกระงับการดำเนินกิจการที่ไม่อาจดำเนินกิจการต่อไปได้

มาตราทั้งสามนี้อยู่ในหมวด ๑ ว่าด้วยของค์การเพื่อการปฏิรูประบบสถาบันการเงิน (ปรส.)

มาตรา ๒๓ บัญญัติให้อำนาจหน้าที่ในการอนุญาต หรือการผ่อนผัน ตามกฎหมายว่าด้วยการประกอบธุรกิจเงินทุน ธุรกิจหลักทรัพย์ และธุรกิจเครดิตฟองซิเอร์ในเรื่องตามที่ระบุไว้ในมาตรา ๒๓ (๑) - (๕) เป็นอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการ ปรส.

มาตรา ๒๕ บัญญัติให้อำนาจคณะกรรมการ ปรส. ในการสั่งให้บริษัทที่ถูกระงับการดำเนินกิจการ ลดทุน เพิ่มทุน จัดสรรหุ้นเพิ่มทุน ฯ โดยให้ถือว่าคำสั่งของคณะกรรมการ ปรส. ดังกล่าวเป็นมติที่ประชุมผู้ถือหุ้น นอกจากนี้ได้บัญญัติยกเว้นไม่ต้องนำบทบัญญัติของกฎหมายอื่นบางฉบับรวมทั้งเรื่องการันระยะเวลาเกี่ยวกับอายุความใช้สิทธิเรียกร้องมาใช้บังคับด้วย

มาตรา ๒๗ บัญญัติให้การโอนสิทธิเรียกร้องของบริษัทที่ถูกระงับกิจการไปยังสถาบันการเงินอื่นให้กระทำได้โดยไม่ต้องบอกกล่าวการโอนไปยังลูกหนี้ตามประมวลแพ่งและพาณิชย์ มาตรา ๓๐๖

มาตรา ๓๐ ทวิ บัญญัติวิธีการขายทรัพย์สินเพื่อชำระบัญชีของบริษัทที่ถูกระงับการดำเนินกิจการ

มาตรา ๓๐ ตี ๒ บัญญัติสิทธิของผู้ซื้อทรัพย์สินในกรณีที่มีการโอนทรัพย์สินที่ได้ขายตามวิธีการที่กำหนดไว้ในมาตรา ๓๐ ทวิ แล้ว

มาตรา ๓๐ จัตวา บัญญัติเกี่ยวกับการเพิกถอนการโอนทรัพย์สินที่ได้ขายตามวิธีการในมาตรา ๓๐ ทวิ สิทธิเรียกร้องให้ชดใช้ค่าเสียหาย และระยะเวลาการเรียกร้องตลอดจนการเสนอคดีต่อศาล

มาตราทั้งหกนี้ อยู่ในหมวด ๒ ว่าด้วยการแก้ไขฟื้นฟูฐานะของบริษัทที่ถูกระงับการดำเนินกิจการ

เมื่อพิจารณามาตราทั้งเก้ามาตราของพระราชกำหนดการปฏิรูประบบสถาบันการเงิน ฯ ดังกล่าวแล้ว เห็นว่าเป็นบทบัญญัติที่เกี่ยวกับการให้ ปรส. และคณะกรรมการ ปรส. ซึ่งเป็นองค์กรของรัฐเข้าไปดำเนินการแก้ไขฟื้นฟูฐานะของบริษัทที่ถูกระงับการดำเนินกิจการ เพื่อแก้ไขปัญหาระบบสถาบันการเงิน และคุ้มครองผู้ฝากเงินและเจ้าหน้าที่ของสถาบันการเงินเพื่อเรียกความเชื่อมั่นในระบบสถาบันการเงินกลับคืนมา แม้จะเป็นบทบัญญัติที่เข้าไปจำกัดสิทธิเสรีภาพบางประการของบริษัทที่ถูกระงับการดำเนินกิจการแต่สิทธิเสรีภาพเหล่านี้เป็นเพียงสิทธิเสรีภาพในการประกอบกิจการ ไม่ได้เป็นสิทธิพื้นฐานที่ประชาชนมีอยู่ติดตัว อันเป็นความหมายของคำว่า “ศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์” ดังคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญที่ ๓๕ - ๓๖/๒๕๔๔ บทบัญญัติของพระราชกำหนดการปฏิรูประบบสถาบันการเงิน ฯ ทั้งเก้ามาตรา คือ มาตรา ๗ มาตรา ๘ มาตรา ๑๖ (๓) มาตรา ๒๓ มาตรา ๒๕ มาตรา ๒๗ มาตรา ๓๐ ทวิ มาตรา ๓๐ ตี ๒ และมาตรา ๓๐ จัตวา จึงไม่ได้ล่วงละเมิดศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ตามความหมายของรัฐธรรมนูญ มาตรา ๔ และมาตรา ๒๖ แต่อย่างใด แต่ในส่วนที่ผู้ร้องอ้างว่าพระราชกำหนดการปฏิรูประบบสถาบันการเงิน ฯ มาตรา ๗ มาตรา ๘ มาตรา ๑๖ (๓) มาตรา ๒๓ มาตรา ๒๕ มาตรา ๒๗ มาตรา ๓๐ ทวิ มาตรา ๓๐ ตี ๒ และมาตรา ๓๐ จัตวา ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญเกี่ยวกับสิทธิเสรีภาพตามมาตรา ๔ มาตรา ๒๖ มาตรา ๒๗ มาตรา ๒๘ มาตรา ๓๐ มาตรา ๔๘ และมาตรา ๕๐ นั้น จะต้องพิจารณาความหมายของคำว่า สิทธิและเสรีภาพในรัฐธรรมนูญ มาตราต่างๆ ดังนี้

มาตรา ๔ กล่าวถึง สิทธิและเสรีภาพของบุคคลย่อมได้รับความคุ้มครองซึ่งมาตรา ๔ บัญญัติอยู่ในหมวด ๑ ว่าด้วยบททั่วไป เป็นการกล่าวถึง สิทธิเสรีภาพในลักษณะทั่วไป ส่วนมาตรา ๒๖ มาตรา ๒๗ มาตรา ๒๘ มาตรา ๓๐ มาตรา ๔๘ และมาตรา ๕๐ บัญญัติอยู่ในหมวด ๓ ว่าด้วยสิทธิและเสรีภาพของชนชาวไทย ซึ่งแต่ละมาตราต่างก็บัญญัติถึง สิทธิ เสรีภาพ ในลักษณะต่างๆ คือ

มาตรา ๒๖ บัญญัติถึง การใช้อำนาจขององค์กรของรัฐให้คำนึงถึงสิทธิและเสรีภาพตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญนี้ ซึ่งมาตรา ๒๗ ก็ได้บัญญัติขยายความคำว่า “สิทธิและเสรีภาพ” ว่า สิทธิและเสรีภาพที่รัฐธรรมนูญนี้รับรองไม่ว่าจะโดยชัดแจ้ง ปริยาย หรือโดยคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ ย่อมได้รับความคุ้มครอง และผูกพันองค์กรของรัฐในการตรากฎหมาย การใช้บังคับกฎหมายและการตีความกฎหมายทั้งปวง

ส่วนมาตรา ๒๕ บัญญัติหลักของการไม่ให้มีการจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลที่รัฐธรรมนูญรับรองไว้ แต่ได้กล่าวถึงข้อยกเว้นในการจำกัดสิทธิเสรีภาพนั้นได้ โดยจะต้องเป็นการจำกัดโดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายเฉพาะเพื่อการที่รัฐธรรมนูญนี้กำหนดไว้ และเท่าที่จำเป็นเท่านั้นและจะกระทบกระเทือนสาระสำคัญของสิทธิและเสรีภาพนั้นไม่ได้ สำหรับมาตรา ๓๐ ได้บัญญัติหลักของการที่บุคคลเสมอกันในกฎหมายและได้รับความคุ้มครองตามกฎหมายเท่าเทียมกัน และหลักการไม่ให้มีการเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรม

เมื่อพิจารณารัฐธรรมนูญในส่วนที่เกี่ยวกับสิทธิและเสรีภาพตามมาตรา ๔ ประกอบมาตรา ๒๖ มาตรา ๒๗ มาตรา ๒๕ และมาตรา ๓๐ แล้ว เห็นว่ารัฐธรรมนูญให้การคุ้มครองอย่างเท่าเทียมกันในสิทธิและเสรีภาพของบุคคลตามที่รัฐธรรมนูญนี้รับรอง แต่ไม่ได้หมายความว่าสิทธิเสรีภาพทุกอย่างที่รัฐธรรมนูญนี้รับรองแล้ว จะมีการจำกัดหรือเลือกปฏิบัติไม่ได้เลย เพราะมาตรา ๒๕ และมาตรา ๓๐ มีการยกเว้นไว้ โดยการจำกัดสิทธิเสรีภาพจะต้องเป็นไปตามข้อยกเว้นของมาตรา ๒๕ และการเลือกปฏิบัติต้องเป็นการเลือกปฏิบัติที่ไม่เป็นธรรมเท่านั้นจึงจะถูกห้ามกระทำ

สำหรับสิทธิและเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๔๘ และมาตรา ๕๐ ที่ผู้ร้องอ้างว่า พระราชกำหนดการปฏิรูประบบสถาบันการเงิน ฯ มาตรา ๗ มาตรา ๘ มาตรา ๑๖ (๓) มาตรา ๒๓ มาตรา ๒๕ มาตรา ๒๗ มาตรา ๓๐ ทวิ มาตรา ๓๐ ตริ และมาตรา ๓๐ จัตวา ขัดหรือแย้งนั้น สิทธิตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๔๘ และมาตรา ๕๐ ซึ่งตามคำร้องเข้าใจได้ว่าผู้ร้องหมายถึงเฉพาะวรรคหนึ่งของทั้งสองมาตรา เป็นสิทธิในทรัพย์สิน (มาตรา ๔๘) และเสรีภาพในการประกอบกิจการหรือประกอบอาชีพและการแข่งขันโดยเสรีอย่างเป็นธรรม (มาตรา ๕๐) ซึ่งในมาตรา ๔๘ วรรคหนึ่ง มีความตอนท้ายว่า “ขอบเขตแห่งสิทธิและการจำกัดสิทธิเช่นว่านี้ ย่อมเป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติ” หมายความว่า สิทธิของบุคคลในทรัพย์สิน ย่อมถูกจำกัดได้ และในมาตรา ๕๐ วรรคสอง มีความตอนหนึ่งว่า “การจำกัดเสรีภาพตามวรรคหนึ่งจะกระทำมิได้ เว้นแต่โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายเฉพาะเพื่อประโยชน์ในการรักษาความมั่นคงของรัฐหรือเศรษฐกิจของประเทศ...” หมายความว่า

เสรีภาพในการประกอบกิจการหรือประกอบอาชีพและการแข่งขันโดยเสรีอย่างเป็นธรรมย่อมถูกจำกัดได้ ทั้งนี้ การจำกัดสิทธิในทรัพย์สินตามมาตรา ๔๘ และการจำกัดเสรีภาพในการประกอบกิจการ ฯลฯ ตามมาตรา ๕๐ ก็จะต้องอยู่ภายใต้หลักและข้อยกเว้นของรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕

พิจารณาแล้ว เห็นว่า พระราชกำหนดการปฏิรูประบบสถาบันการเงิน พ.ศ. ๒๕๔๐ และ (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๔๑ มีเหตุผลของการตรา เนื่องจากต้องมีการกำหนดมาตรการในลักษณะของการแก้ไขปัญหาสถาบันการเงินอย่างเป็นระบบตามแนวทางสากล และจัดตั้งองค์การของรัฐขึ้นเพื่อทำหน้าที่รับผิดชอบในการดำเนินมาตรการดังกล่าว เพื่อแก้ไขฟื้นฟูฐานะของสถาบันการเงิน ตลอดจนช่วยเหลือผู้ฝากเงินและเจ้าหน้าที่สุจริตของสถาบันการเงิน อีกทั้ง จำเป็นต้องมีมาตรการเป็นพิเศษผ่อนคลายจากกรณีปกติทั่วไปเพื่อให้ ปรส. สามารถดำเนินการตามวัตถุประสงค์ของกฎหมายให้แล้วเสร็จได้โดยเร็วเพื่อให้เกิดความเชื่อมั่นแก่ผู้ซื้อทรัพย์สินอันเป็นส่วนหนึ่งของการแก้ไขปัญหาวิกฤติทางเศรษฐกิจ ดังปรากฏตามเหตุผลในการประกาศใช้พระราชกำหนดการปฏิรูประบบสถาบันการเงิน ฯ ทั้งสองฉบับนี้ บทบัญญัติของพระราชกำหนดดังกล่าวมาตราต่างๆ ที่ผู้ร้องอ้างว่าขัดรัฐธรรมนูญมาตราต่างๆ นั้น เป็นบทบัญญัติที่จำเป็นต้องมีขึ้นเพื่อให้มีการดำเนินการให้บรรลุตามเหตุผลของการตราพระราชกำหนดทั้งสองฉบับ และเป็นการตราขึ้นโดยอาศัยอำนาจตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๔๘ และมาตรา ๕๐ ที่บัญญัติให้มีการจำกัดสิทธิเสรีภาพดังกล่าวได้ และไม่ได้เป็นการกระทบกระเทือนสิทธิและเสรีภาพตามมาตรา ๔๘ และมาตรา ๕๐ แต่ประการใด เพราะความเป็นหนี้ของลูกหนี้คงมีอยู่เท่าเดิม มิได้เพิ่มภาระหรือหน้าที่ใดๆ แก่ลูกหนี้ ลูกหนี้ยังคงยกข้อต่อสู้ที่มีอยู่กับเจ้าหนี้เดิมขึ้นต่อสู้เจ้าหนี้ใหม่ที่รับโอนสิทธิเรียกร้องได้ พระราชกำหนดการปฏิรูประบบสถาบันการเงินเพียงแต่บัญญัติวิธีการดำเนินการเกี่ยวกับกิจการของบริษัทที่ถูกสั่งให้ระงับกิจการ วิธีการในการโอนสิทธิเรียกร้อง การขายและผลของการขายทรัพย์สิน ให้แตกต่างไปจากกฎหมายเดิมที่มีอยู่เพื่อให้เกิดความสะดวกรวดเร็วทันต่อการแก้ไขปัญหาวิกฤติเศรษฐกิจเท่านั้น และบทบัญญัติของพระราชกำหนดการปฏิรูประบบสถาบันการเงิน ฯ มาตราต่างๆ ตามคำร้อง ก็มีผลใช้บังคับกับบริษัททุกบริษัทที่ถูกระงับการดำเนินกิจการโดยคำสั่งรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังและไม่สามารถดำเนินกิจการต่อไปได้ จึงเป็นบทบัญญัติที่มีผลใช้บังคับเป็นการทั่วไปเหมือนกันกับทุกบริษัทที่มีสภาพอย่างเดียวกัน เมื่อ ปรส. และคณะกรรมการ ปรส. ใช้อำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่เป็นไปตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕ มาตรา ๔๘ และมาตรา ๕๐ จึงเป็นการใช้อำนาจที่เป็นไปตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๔ มาตรา ๒๖ และมาตรา ๒๗

อาศัยเหตุผลดังกล่าว จึงวินิจฉัยว่าบทบัญญัติของพระราชกำหนดการปฏิรูประบบสถาบันการเงิน ฯ พ.ศ. ๒๕๕๐ มาตรา ๗ มาตรา ๘ มาตรา ๑๖ (๓) มาตรา ๒๓ มาตรา ๒๕ มาตรา ๒๗ และมาตรา ๓๐ ทวิ มาตรา ๓๐ ตริ มาตรา ๓๐ จัตวา ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชกำหนดการปฏิรูประบบสถาบันการเงิน (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๕๑ มาตรา ๔ ไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๔ มาตรา ๒๖ มาตรา ๒๗ มาตรา ๒๘ มาตรา ๓๐ มาตรา ๔๘ และมาตรา ๕๐

ศาสตราจารย์ ดร.กระมล ทองธรรมชาติ

ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ