

## คำวินิจฉัยของ นายผัน จันทรปาน 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 และมาตรา ๓๐ ทวิ มาตรา ๓๐ ตริ 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

ศาลจังหวัดมีนบุรีส่งคำโต้แย้งของผู้ร้องซึ่งเป็นจำเลยในคดีแพ่งหมายเลขดำที่ ๔๘๘/๒๕๕๓ เพื่อขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๔ ว่า พระราชกำหนดการปฏิรูประบบสถาบันการเงิน 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 ซึ่งเพิ่มเติมโดยพระราชกำหนดการปฏิรูประบบสถาบันการเงิน (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๕๑ มาตรา ๔ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๔ มาตรา ๒๖ มาตรา ๒๗ มาตรา ๒๘ มาตรา ๓๐ มาตรา ๔๘ และมาตรา ๕๐ หรือไม่

ข้อเท็จจริงตามคำร้อง

กองทุนรวมเอเชียรีคอฟเวอรี่ ๑ เป็นโจทก์ฟ้องบริษัท ซาฟารีเวิลด์ จำกัด (มหาชน) เป็นจำเลย ในความผิดฐานผิดสัญญากู้ยืมเงิน ชื้อขาย และโอนสิทธิเรียกร้องเป็นคดีแพ่งหมายเลขดำที่ ๔๘๘/๒๕๕๓ สรุปความว่า จำเลยได้กู้ยืมเงินจากบริษัทเงินทุนหลักทรัพย์ นครหลวงเครดิต จำกัด (มหาชน) และได้รับเงินกู้ครบแล้วในวันทำสัญญากู้เงิน ต่อมากระทรวงการคลังได้มีคำสั่งให้ระงับการดำเนินกิจการของบริษัทเงินทุนหลักทรัพย์ นครหลวงเครดิต จำกัด (มหาชน) และคณะกรรมการองค์การเพื่อการปฏิรูประบบสถาบันการเงิน (คณะกรรมการ ปรส.) ได้เข้าควบคุมดำเนินการแทนและทำการขายทรัพย์สินเพื่อชำระบัญชีของบริษัทเงินทุนหลักทรัพย์ดังกล่าว ฯ โดยอาศัยอำนาจตามพระราชกำหนดการปฏิรูประบบสถาบันการเงิน พ.ศ. ๒๕๕๐ ซึ่งองค์การเพื่อการปฏิรูประบบสถาบันการเงิน (ปรส.) ได้ขายสินเชื่อ ตราสารหนี้ สิทธิเรียกร้อง ตราสารและเอกสารที่เกี่ยวข้องกับเงินกู้ที่บริษัทเงินทุนหลักทรัพย์ นครหลวงเครดิต จำกัด ให้กู้ยืมแก่จำเลยในคดีนี้ ให้แก่โจทก์ โจทก์จึงได้รับโอนทั้งสิทธิและหน้าที่ของเจ้าหนี้เดิม คือ บริษัทเงินทุนหลักทรัพย์ นครหลวงเครดิต จำกัด (มหาชน) มาทั้งหมด โจทก์ได้มีหนังสือแจ้งให้จำเลยชำระหนี้ต่อโจทก์ แต่จำเลยเพิกเฉยโจทก์จึงฟ้องจำเลยเป็นคดีนี้

จำเลยยื่นคำร้องต่อศาลจังหวัดมีนบุรี สรุปได้ว่า จำเลยยื่นคำให้การต่อสู้คดีมีสาระสำคัญข้อหนึ่งว่า กระทรวงการคลังได้สั่งปิดกิจการบริษัทเงินทุน บริษัทเงินทุนหลักทรัพย์และบริษัทหลักทรัพย์ โดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย และ ปรส. ได้นำสิทธิเรียกร้องต่างๆ ออกประมุขขายโดยไม่ยินยอมให้ลูกหนี้เข้าร่วมประมูล และเร่งรัดให้มีการประมุขขาย โดยไม่แยกหนี้ดีหนี้เสียออกจากกันเสียก่อน เป็นการกระทำที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย แม้กระทรวงการคลังและ ปรส. จะอ้างว่าได้กระทำการโดยอาศัยอำนาจตามกฎหมายว่าด้วยการประกอบธุรกิจเงินทุน ธุรกิจหลักทรัพย์ และธุรกิจเครดิตฟองซิเอร์ และพระราชกำหนดการปฏิรูประบบสถาบันการเงิน พ.ศ. ๒๕๔๐ มาตรา ๓ มาตรา ๘ มาตรา ๑๖ (๓) มาตรา ๒๓ มาตรา ๒๕ มาตรา ๒๗ มาตรา ๓๐ ทวิ และมาตรา ๓๐ จัตวา และพระราชกำหนดการปฏิรูประบบสถาบันการเงิน (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๔๑ มาตรา ๔ แต่บทบัญญัติของกฎหมายดังกล่าวก็ขัดหรือแย้งกับบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญว่าด้วยศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ สิทธิเสรีภาพของบุคคลการออกกฎหมายให้มีผลบังคับแก่กรณีใดกรณีหนึ่ง หรือบุคคลกลุ่มใดกลุ่มหนึ่งโดยเฉพาะ การเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรม การจำกัดสิทธิในทรัพย์สินและการจำกัดเสรีภาพในการแข่งขันโดยเสรี ตามมาตรา ๔ มาตรา ๒๖ มาตรา ๒๗ มาตรา ๒๘ มาตรา ๓๐ มาตรา ๔๘ และมาตรา ๕๐ ดังนั้น บทบัญญัติตามกฎหมายว่าด้วยการประกอบธุรกิจเงินทุน ธุรกิจหลักทรัพย์ และธุรกิจเครดิตฟองซิเอร์ และพระราชกำหนดการปฏิรูประบบสถาบันการเงิน พ.ศ. ๒๕๔๐ และพระราชกำหนดการปฏิรูประบบสถาบันการเงิน (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๔๑ จึงใช้บังคับไม่ได้ ขอให้ส่งปัญหานี้ไปยังศาลรัฐธรรมนูญ เพื่อวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๔ และพิพากษาให้เพิกถอนการประมุขสินทรัพย์และสิทธิเรียกร้องของ ปรส. ก่อนที่จะดำเนินกระบวนการพิจารณาต่อไป เพราะหากศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยให้เพิกถอนการประมุขสินทรัพย์และสิทธิเรียกร้องแล้วก็จะสามารถทำให้คดีนี้เสร็จไปได้ทันทีโดยไม่จำเป็นต้องวินิจฉัยประเด็นอื่นๆ อีกต่อไป

ศาลจังหวัดมีนบุรี เห็นว่าเมื่อจำเลยกล่าวอ้างว่าพระราชกำหนดการปฏิรูประบบสถาบันการเงิน พ.ศ. ๒๕๔๐ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๖ จึงให้ส่งคำร้องนี้มายังศาลรัฐธรรมนูญเพื่อวินิจฉัย

#### การดำเนินการของศาลรัฐธรรมนูญ

ข้อเท็จจริงเพียงพอที่ศาลรัฐธรรมนูญจะพิจารณาวินิจฉัยได้แล้ว ประเด็นที่ศาลรัฐธรรมนูญต้องพิจารณาวินิจฉัยเบื้องต้นมีว่า ศาลรัฐธรรมนูญจะรับคำร้องไว้พิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๔ หรือไม่

ตามคำร้องได้ระบุมাত্রาของพระราชกำหนดการปฏิรูประบบสถาบันการเงิน ฯ ที่ได้แย้งว่าขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญมาตราต่างๆ อีกทั้งมาตราดังกล่าวของพระราชกำหนดการปฏิรูประบบสถาบันการเงิน ฯ ที่ผู้ร้องกล่าวอ้างก็เป็นบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่ศาลจะใช้บังคับแก่คดี และยังไม่มีคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญในส่วนที่เกี่ยวกับมาตรานั้นๆ กรณีเป็นไปตามหลักเกณฑ์ของรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๔ วรรคหนึ่ง ศาลรัฐธรรมนูญจึงรับคำร้องไว้พิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญได้

#### ประเด็นการพิจารณา

ประเด็นที่ศาลรัฐธรรมนูญต้องพิจารณาวินิจฉัย มีว่า พระราชกำหนดการปฏิรูประบบสถาบันการเงิน พ.ศ. ๒๕๕๐ มาตรา ๓ มาตรา ๔ มาตรา ๑๖ (๓) มาตรา ๒๓ มาตรา ๒๕ มาตรา ๒๗ และมาตรา ๓๐ ทวิ มาตรา ๓๐ ตรี 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

#### ข้อกฎหมาย

รัฐธรรมนูญ มาตรา ๔ มาตรา ๒๖ มาตรา ๒๗ มาตรา ๒๘ มาตรา ๓๐ มาตรา ๔๘ และมาตรา ๕๐ บัญญัติไว้ ดังนี้

“มาตรา ๔ ศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ สิทธิและเสรีภาพของบุคคล ย่อมได้รับความคุ้มครอง”

“มาตรา ๒๖ การใช้อำนาจโดยองค์กรของรัฐทุกองค์กร ต้องคำนึงถึงศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ สิทธิและเสรีภาพตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญนี้”

“มาตรา ๒๗ สิทธิและเสรีภาพที่รัฐธรรมนูญนี้รับรองไว้โดยชัดแจ้ง โดยปริยายหรือโดยคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ ย่อมได้รับความคุ้มครอง และผูกพันรัฐสภา คณะรัฐมนตรี ศาล และองค์กรอื่นของรัฐโดยตรงในการตรากฎหมาย การใช้บังคับกฎหมายและการตีความกฎหมายทั้งปวง”

“มาตรา ๒๘ การจำกัดสิทธิเสรีภาพของบุคคลที่รัฐธรรมนูญรับรองไว้จะกระทำมิได้ เว้นแต่โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายเฉพาะเพื่อการที่รัฐธรรมนูญนี้กำหนดไว้และเท่าที่จำเป็นเท่านั้น และจะกระทบกระเทือนสาระสำคัญของสิทธิและเสรีภาพนั้นมิได้”

กฎหมายตามวรรคหนึ่งต้องมีผลใช้บังคับเป็นการทั่วไปและไม่มุ่งหมายให้ใช้บังคับแก่กรณีใดกรณีหนึ่ง หรือแก่บุคคลใดบุคคลหนึ่งเป็นการเจาะจง ทั้งต้องระบุมอบบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญที่ให้อำนาจในการตรากฎหมายนั้นด้วย

บทบัญญัติวรรคหนึ่งและวรรคสองให้นำมาใช้บังคับกับกฎหรือข้อบังคับที่ออกโดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายด้วย โดยอนุโลม”

“มาตรา ๓๐ บุคคลย่อมเสมอกันในกฎหมายและได้รับความคุ้มครองตามกฎหมายเท่าเทียมกัน ชายและหญิงมีสิทธิเท่าเทียมกัน

การเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมต่อบุคคลเพราะเหตุแห่งความแตกต่างในเรื่องถิ่นกำเนิด เชื้อชาติ ภาษา เพศ อายุ สภาพทางกายหรือสุขภาพ สถานะของบุคคล ฐานะทางเศรษฐกิจหรือสังคม ความเชื่อทางศาสนา การศึกษาอบรม หรือความคิดเห็นทางการเมืองอันไม่ขัดต่อบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ จะกระทำมิได้

มาตรการที่รัฐกำหนดขึ้นเพื่อขจัดอุปสรรคหรือส่งเสริมให้บุคคลสามารถใช้สิทธิและเสรีภาพได้เช่นเดียวกับบุคคลอื่น ย่อมไม่ถือเป็นการเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมตามวรรคสาม”

“มาตรา ๔๘ สิทธิของบุคคลในทรัพย์สินย่อมได้รับความคุ้มครอง ขอบเขตแห่งสิทธิและการจำกัดสิทธิเช่นว่านี้ ย่อมเป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติ

การสืบมรดกย่อมได้รับความคุ้มครอง สิทธิของบุคคลในการสืบมรดกย่อมเป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติ”

“มาตรา ๕๐ บุคคลย่อมมีเสรีภาพในการประกอบกิจการหรือประกอบอาชีพและการแข่งขันโดยเสรีอย่างเป็นธรรม

การจำกัดเสรีภาพตามวรรคหนึ่งจะกระทำมิได้ เว้นแต่โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายเฉพาะเพื่อประโยชน์ในการรักษาความมั่นคงของรัฐหรือเศรษฐกิจของประเทศ การคุ้มครองประชาชนในด้านสาธารณสุขโลก การรักษาความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน การจัดระเบียบการประกอบอาชีพ การคุ้มครองผู้บริโภค การผังเมือง การรักษาทรัพยากรธรรมชาติหรือสิ่งแวดล้อม สวัสดิภาพของประชาชน หรือเพื่อป้องกันการผูกขาด หรือขจัดความไม่เป็นธรรมในการแข่งขัน”

พระราชกำหนดการปฏิรูประบบสถาบันการเงิน พ.ศ. ๒๕๔๐ มาตรา ๗ มาตรา ๘ มาตรา ๑๖ (๓) มาตรา ๒๓ มาตรา ๒๕ มาตรา ๒๗ และมาตรา ๓๐ ทวิ มาตรา ๓๐ ตี มาตรา ๓๐ จัตวา ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชกำหนดการปฏิรูประบบสถาบันการเงิน (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๕๑ บัญญัติไว้ ดังนี้

“มาตรา ๗ ให้องค์การมีวัตถุประสงค์เพื่อดำเนินการกับบริษัทเงินทุนและบริษัทเงินทุนหลักทรัพย์ ที่ถูกระงับการดำเนินกิจการตามคำสั่งของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง ลงวันที่ ๒๖ มิถุนายน พ.ศ. ๒๕๔๐ และวันที่ ๕ สิงหาคม พ.ศ. ๒๕๔๐ ซึ่งสั่งโดยอาศัยอำนาจตามกฎหมายว่าด้วยการประกอบธุรกิจเงินทุน ธุรกิจหลักทรัพย์ และธุรกิจเครดิตฟองซิเอร์ ดังต่อไปนี้

- (๑) แก้ไขฟื้นฟูฐานะของบริษัทที่ถูกระงับการดำเนินกิจการ
- (๒) ช่วยเหลือผู้ฝากเงินและเจ้าหนี้ที่สุจริตของบริษัทที่ถูกระงับการดำเนินกิจการ
- (๓) ชำระบัญชีบริษัทที่ถูกระงับการดำเนินกิจการในกรณีที่บริษัทดังกล่าวไม่อาจดำเนินกิจการต่อไปได้”

“มาตรา ๘ ให้องค์การมีอำนาจกระทำกิจการต่าง ๆ ภายในขอบวัตถุประสงค์ขององค์การ ตามมาตรา ๗ อำนาจเช่นว่านี้ให้รวมถึง

- (๑) ถือกรรมสิทธิ์หรือมีสิทธิครอบครองหรือมีทรัพย์สินต่าง ๆ สร้าง ซื้อ จัดหา ขาย จำหน่าย เช่า ให้เช่า เช่าซื้อ ให้เช่าซื้อ ยืม ให้ยืม รับจำนำ รับจำนอง แลกเปลี่ยน โอน รับโอน หรือดำเนินการใด ๆ เกี่ยวกับทรัพย์สินทั้งในและนอกราชอาณาจักร ตลอดจนรับเงินหรือทรัพย์สินที่มีผู้มอบให้
- (๒) มีเงินฝากไว้ในสถาบันการเงินตามที่คณะกรรมการองค์การเห็นว่าจำเป็นและสมควร
- (๓) ซื้อ ซื้อลด หรือรับช่วงซื้อลดตราสารแสดงสิทธิในหนี้ หรือรับโอนสิทธิเรียกร้อง
- (๔) กู้หรือยืมเงิน ออกตั๋วเงิน หรือตราสารแห่งหนี้
- (๕) ออกพันธบัตร
- (๖) ให้กู้ยืมเงินหรือลงทุนในหลักทรัพย์ของรัฐบาลหรือองค์การของรัฐ หรือรัฐวิสาหกิจ
- (๗) ทำกิจการทั้งปวงที่เกี่ยวกับหรือเนื่องในการจัดการให้สำเร็จตามวัตถุประสงค์ขององค์การ”

“มาตรา ๑๖ คณะกรรมการองค์การมีอำนาจหน้าที่วางนโยบายและควบคุมดูแลโดยทั่วไป ซึ่งกิจการขององค์การภายในขอบวัตถุประสงค์ตามมาตรา ๗ อำนาจหน้าที่เช่นว่านี้ให้รวมถึง... (๓) กำหนดวิธีการชำระบัญชีและขายทรัพย์สินของบริษัทที่ถูกระงับการดำเนินกิจการที่ไม่อาจดำเนินกิจการต่อไปได้”

“มาตรา ๒๓ เพื่อประโยชน์ในการแก้ไขฟื้นฟูฐานะของบริษัทที่ถูกระงับการดำเนินกิจการ การอนุญาต หรือการผ่อนผัน ตามกฎหมายว่าด้วยการประกอบธุรกิจเงินทุน ธุรกิจหลักทรัพย์ และธุรกิจเครดิตฟองซิเอร์ ในเรื่องดังต่อไปนี้ แล้วแต่กรณี ให้เป็นอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการ

- (๑) การถือหุ้นสถาบันการเงินเกินอัตราที่กฎหมายกำหนด
- (๒) จำนวนหุ้นที่บุคคลผู้มีสัญชาติไทยถืออยู่ต่ำกว่าสามในสี่ของจำนวนหุ้นที่จำหน่ายได้แล้ว ทั้งหมดของสถาบันการเงิน และจำนวนกรรมการเป็นบุคคลผู้มีสัญชาติไทยต่ำกว่าสามในสี่ของจำนวนกรรมการทั้งหมด
- (๓) การซื้อหรือมีหุ้นในบริษัทจำกัดหรือบริษัทมหาชนจำกัดเกินอัตราที่กฎหมายกำหนด

(๔) การซื้อหรือมีหุ้นในสถาบันการเงินอื่น

(๕) การแต่งตั้งกรรมการ ผู้จัดการ หรือพนักงาน หรือบุคคลผู้มีอำนาจในการจัดการหรือทำสัญญาให้บุคคลอื่นมีอำนาจเด็ดขาดในการบริหารงานของสถาบันการเงิน”

“มาตรา ๒๕ เพื่อประโยชน์แก่การแก้ไขฟื้นฟูฐานะของบริษัทที่ถูกระงับการดำเนินกิจการ คณะกรรมการองค์การมีอำนาจสั่งให้บริษัทนั้นลดทุน เพิ่มทุน จัดสรรหุ้นเพิ่มทุน ปรับปรุงแก้ไขการบริหารงาน ถอดถอนและตั้งกรรมการผู้บริหาร หรือผู้มีอำนาจในการจัดการของบริษัท หรือสั่งให้ดำเนินการควบกิจการ หรือโอนหรือรับโอนกิจการทั้งหมดหรือบางส่วนกับสถาบันการเงินอื่น หรือสั่งให้โอนสิทธิตามสัญญา และหลักประกัน หรือโอนทรัพย์สินหรือสิ่งการใดๆ ที่เกี่ยวข้องในการแก้ไขฟื้นฟูฐานะ โดยจะกำหนดระยะเวลาดำเนินการและกำหนดเงื่อนไขใดด้วยก็ได้ ทั้งนี้ ให้ถือว่าคำสั่งของคณะกรรมการองค์การดังกล่าวเป็นมติที่ประชุมผู้ถือหุ้น

ในกรณีที่บริษัทถูกระงับการดำเนินกิจการต้องดำเนินการตามคำสั่งของคณะกรรมการองค์การตามวรรคหนึ่ง ให้บริษัทนั้นและสถาบันการเงินที่เกี่ยวข้องได้รับยกเว้นการใช้บังคับบทบัญญัติดังต่อไปนี้ ในระหว่างเวลาดังแต่คณะกรรมการองค์การให้ความเห็นชอบแผนแก้ไขฟื้นฟูฐานะของบริษัทจนถึงวันถึงที่สุดแห่งการชำระบัญชีองค์การตามมาตรา ๔๓

(๑) บทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัติการธนาคารพาณิชย์ พ.ศ. ๒๕๐๕ และพระราชบัญญัติการประกอบธุรกิจเงินทุน ธุรกิจหลักทรัพย์ และธุรกิจเครดิตฟองซิเออร์ พ.ศ. ๒๕๒๒ เกี่ยวกับการบังคับให้สถาบันการเงินเป็นบริษัทมหาชนจำกัด และการกำหนดจำนวนขั้นต่ำของทุนจดทะเบียนและทุนซึ่งชำระแล้ว แล้วแต่กรณี

(๒) มาตรา ๒๓๗ มาตรา ๑๑๑๗ มาตรา ๑๒๒๐ มาตรา ๑๒๒๒ มาตรา ๑๒๒๔ มาตรา ๑๒๒๕ มาตรา ๑๒๒๖ และมาตรา ๑๒๔๐ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์

(๓) มาตรา ๕๐ มาตรา ๕๒ มาตรา ๑๐๒ ประกอบกับมาตรา ๓๓ วรรคสอง มาตรา ๑๓๗ มาตรา ๑๓๕ มาตรา ๑๔๐ มาตรา ๑๔๑ มาตรา ๑๔๗ และมาตรา ๑๔๘ แห่งพระราชบัญญัติบริษัทมหาชนจำกัด พ.ศ. ๒๕๓๕

(๔) มาตรา ๘๕ แห่งพระราชบัญญัติบริษัทมหาชนจำกัด พ.ศ. ๒๕๓๕ ทั้งนี้ เฉพาะที่เกี่ยวกับการปฏิบัติตามมติที่ประชุมผู้ถือหุ้น และการระมัดระวังรักษาผลประโยชน์ของบริษัท

(๕) มาตรา ๕๔ (๒) มาตรา ๑๑๓ มาตรา ๑๑๔ และมาตรา ๑๑๕ แห่งพระราชบัญญัติล้มละลาย พุทธศักราช ๒๕๕๓ ทั้งนี้เฉพาะที่เกี่ยวกับการโอนทรัพย์สิน หรือการกระทำใดเกี่ยวกับทรัพย์สิน เนื่องในการควบกิจการหรือโอนกิจการ

ในกรณีที่จะต้องใช้สิทธิทางศาลต่อบริษัทที่ถูกระงับการดำเนินกิจการและสถาบันการเงินที่เกี่ยวข้องตามวรรคสอง ไม่ให้นับระยะเวลาที่บริษัทหรือสถาบันการณื่อดังกล่าวได้รับยกเว้นการใช้บังคับบทบัญญัติของกฎหมายตามวรรคสองเข้าอายุความใช้สิทธิเรียกร้อง”

“มาตรา ๒๗ การโอนสิทธิเรียกร้องทั้งหมดหรือบางส่วนของบริษัทที่ถูกระงับการดำเนินกิจการไปยังสถาบันการเงินอื่น ให้กระทำได้โดยไม่ต้องบอกกล่าวการโอนไปยังลูกหนี้ตามมาตรา ๓๐๖ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ แต่ไม่กระทบกระเทือนสิทธิของลูกหนี้ที่จะยกข้อต่อสู้ตามมาตรา ๓๐๘ วรรคสอง แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์”

“มาตรา ๓๐ ทวิ ในการขายทรัพย์สินเพื่อชำระบัญชีบริษัทที่ถูกระงับการดำเนินกิจการตามมาตรา ๓๐ ให้องค์การดำเนินการประกาศรายการพร้อมด้วยรายละเอียดตามสมควรของทรัพย์สินที่จะขาย วัน เวลา และสถานที่ที่จะขายทรัพย์สินนั้นล่วงหน้าก่อนกำหนดวันขายไม่น้อยกว่าสิบห้าวัน โดยปิดประกาศรายการและรายละเอียดไว้ในที่เปิดเผย ณ สำนักงานขององค์การ โฆษณาในระบบเครือข่ายคอมพิวเตอร์ และโฆษณาในหนังสือพิมพ์รายวันอย่างน้อยหนึ่งฉบับเป็นระยะเวลาไม่น้อยกว่าสามวัน

การประกาศตามวรรคหนึ่ง ให้ถือเป็นการบอกกล่าวการโอนทรัพย์สินแก่ลูกหนี้บุคคลภายนอกที่ได้ให้ประกันหนี้เดิม และบุคคลซึ่งมีส่วนได้เสียในทรัพย์สินที่จะขาย ในกรณีที่บุคคลดังกล่าวมีข้อต่อสู้เกี่ยวกับทรัพย์สินที่จะขายนั้น ให้ยื่นคำคัดค้านโดยชี้แจงเหตุผลและหลักฐานที่เกี่ยวข้องต่อคณะกรรมการตามมาตรา ๓๐ ก่อนกำหนดวันขายทรัพย์สินไม่น้อยกว่าสามวันทำการ หากพ้นกำหนดระยะเวลาดังกล่าวแล้ว มิได้ยื่นคำคัดค้านการขายทรัพย์สินนั้นให้ถือว่าลูกหนี้บุคคลภายนอกที่ได้ให้ประกันหนี้เดิม และบุคคลซึ่งมีส่วนได้เสียในทรัพย์สินที่จะขายได้ให้ความยินยอมกับการโอนทรัพย์สินที่จะขายนั้นแล้ว

เมื่อคณะกรรมการตามมาตรา ๓๐ ได้รับคำคัดค้านตามวรรคสองแล้ว ให้จัดทำความเห็นพร้อมด้วยเหตุผลเสนอให้คณะกรรมการองค์การพิจารณาวินิจฉัย ถ้าคณะกรรมการองค์การเห็นว่าคำคัดค้านมีเหตุอันสมควรก็ให้ยุติการขายทรัพย์สินนั้นไว้ก่อนจนกว่าจะมีการพิสูจน์สิทธิในทรัพย์สินนั้นเสร็จสิ้น ถ้าเห็นว่าไม่มีเหตุอันสมควรก็ให้ยกคำคัดค้านพร้อมทั้งแจ้งให้ผู้คัดค้านทราบและดำเนินการขายทรัพย์สินนั้นต่อไป แต่ทั้งนี้ไม่ตัดสิทธิผู้เสียหายเพราะการนั้นที่จะใช้สิทธิเรียกร้องตามมาตรา ๓๐ จัตวา”

“มาตรา ๓๐ ตริ ในกรณีที่มีการโอนทรัพย์สินที่ได้ขายตามวิธีการที่กำหนดไว้ในมาตรา ๓๐ ทวิ แล้ว

(๑) สิทธิของผู้ซื้อทรัพย์สินโดยสุจริตไม่เสียไป ถึงแม้ภายหลังจะพิสูจน์ได้ว่าทรัพย์สินนั้นมีเจ้าของบริษัทที่ถูกระงับการดำเนินกิจการตามมาตรา ๓๐

(๒) ห้ามมิให้ลูกหนี้หรือบุคคลใดขอหักกลบลบหนี้ที่มีอยู่กับบริษัทที่ถูกระงับการดำเนินกิจการกับทรัพย์สินที่ขายนั้น

(๓) ผู้ซื้อทรัพย์สินมีสิทธิเรียกดอกเบี้ยตามวิธีการและตามอัตราในสัญญาเดิม”

“มาตรา ๓๐ จัตวา การเพิกถอนการโอนทรัพย์สินที่ได้ขายตามวิธีการที่กำหนดไว้ในมาตรา ๓๐ ทวิ จะกระทำมิได้

ผู้เสียหายจากการขายทรัพย์สินซึ่งคณะกรรมการองค์การได้ยกคำคัดค้านตามมาตรา ๓๐ ทวิวรรคสาม มีสิทธิเรียกร้องให้ชดใช้ค่าเสียหายจากรายได้ทั้งปวงที่ได้จากการขายทรัพย์สินของบริษัทที่ถูกระงับการดำเนินกิจการนั้นได้

การเรียกร้องให้ชดใช้ค่าเสียหายตามวรรคสอง ให้ผู้เสียหายยื่นคำขอต่อองค์การภายในกำหนดระยะเวลาสองเดือนนับแต่วันที่ได้มีการขายทรัพย์สินนั้น หากพ้นกำหนดระยะเวลาดังกล่าวแล้ว มิได้ยื่นคำขอให้ชดใช้ค่าเสียหาย ให้ถือว่าผู้นั้นสละสิทธิเรียกร้องให้ชดใช้ค่าเสียหาย

หลักเกณฑ์และวิธีการยื่นคำขอและการพิจารณาคำขอตามวรรคสาม ให้เป็นไปตามที่คณะกรรมการองค์การกำหนด ในกรณีที่ผู้ยื่นคำขอไม่เห็นด้วยกับผลการพิจารณาคำขอให้สิทธิเสนอกดีต่อศาลได้ภายในกำหนดระยะเวลาสามเดือนนับแต่วันที่ได้รับแจ้งผลการพิจารณา”

พิจารณาแล้วเห็นว่า พระราชกำหนดการปฏิรูประบบสถาบันการเงิน ฯ มาตรา ๗ มาตรา ๘ มาตรา ๑๖ (๓) มาตรา ๒๓ มาตรา ๒๕ มาตรา ๒๗ มาตรา ๓๐ ทวิ มาตรา ๓๐ ตริ และมาตรา ๓๐ จัตวา รวมเข้ามาตร เป็นบทบัญญัติที่เกี่ยวกับการให้ ปรส. และคณะกรรมการ ปรส. ซึ่งเป็นองค์กรของรัฐเข้าไปดำเนินการแก้ไขฟื้นฟูฐานะของบริษัทที่ถูกระงับการดำเนินกิจการ เพื่อแก้ไขปัญหาในระบบสถาบันการเงิน และคุ้มครองผู้ฝากเงินและเจ้าหน้าที่ของสถาบันการเงินเพื่อเรียกความเชื่อมั่นในระบบสถาบันการเงินกลับคืนมา แม้จะเป็นบทบัญญัติที่เข้าไปจำกัดสิทธิเสรีภาพบางประการของบริษัทที่ถูกระงับการดำเนินกิจการแต่สิทธิเสรีภาพเหล่านี้เป็นเพียงสิทธิเสรีภาพในการประกอบกิจการ ไม่ได้เป็นสิทธิขั้นพื้นฐานที่ประชาชนมีอยู่ติดตัว อันเป็นความหมายของคำว่า “ศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์”



ดังกล่าววินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญที่ ๓๕ - ๓๖/๒๕๔๔ บทบัญญัติดังกล่าวทั้งเก้ามาตราของพระราชกำหนดการปฏิรูประบบสถาบันการเงิน ฯ จึงไม่ได้ล่วงละเมิดศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ตามความหมายของรัฐธรรมนูญ มาตรา ๔ มาตรา ๒๖ แต่อย่างใด

สำหรับในส่วนที่ผู้ร้องมีความเห็นโต้แย้งว่าพระราชกำหนดการปฏิรูประบบสถาบันการเงิน ฯ ทั้งเก้ามาตราข้างต้น ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญเกี่ยวกับสิทธิและเสรีภาพตามมาตรา ๔ มาตรา ๒๖ มาตรา ๒๗ มาตรา ๒๘ มาตรา ๓๐ มาตรา ๔๘ และมาตรา ๕๐ นั้น

พิจารณารัฐธรรมนูญในส่วนที่เกี่ยวกับสิทธิและเสรีภาพตามมาตรา ๔ ประกอบมาตรา ๒๖ มาตรา ๒๗ มาตรา ๒๘ และมาตรา ๓๐ แล้ว เห็นว่า รัฐธรรมนูญให้การคุ้มครองอย่างเท่าเทียมกันในสิทธิและเสรีภาพของบุคคลตามที่รัฐธรรมนูญนี้รับรอง แต่ไม่ได้หมายความว่าสิทธิเสรีภาพทุกอย่างที่รัฐธรรมนูญนี้รับรองแล้ว จะมีการจำกัดหรือเลือกปฏิบัติไม่ได้เลย เพราะมาตรา ๒๘ และมาตรา ๓๐ ได้มีการบัญญัติถึงการจำกัดสิทธิเสรีภาพและการเลือกปฏิบัติไว้ โดยการจำกัดสิทธิเสรีภาพจะต้องเป็นไปตามเงื่อนไขของมาตรา ๒๘ คือ จะต้องเป็นกรณีที่รัฐธรรมนูญบัญญัติให้ออกกฎหมายจำกัดสิทธิเสรีภาพนั้นได้ โดยกฎหมายนั้นจะต้องออกโดยเท่าที่จำเป็นและไม่กระทบกระเทือนสาระสำคัญของสิทธิและเสรีภาพที่รัฐธรรมนูญรับรองไว้ และต้องมีผลใช้บังคับเป็นการทั่วไปโดยไม่มุ่งหมายให้ใช้บังคับแก่กรณีใดกรณีหนึ่ง หรือแก่บุคคลใดบุคคลหนึ่งเป็นการเจาะจง ส่วนการเลือกปฏิบัติจะต้องเป็นการเลือกปฏิบัติที่ไม่เป็นธรรมเท่านั้นจึงจะกระทำไม่ได้ตามมาตรา ๓๐

สำหรับสิทธิและเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๔๘ และมาตรา ๕๐ ที่ผู้ร้องอ้างว่า พระราชกำหนดการปฏิรูประบบสถาบันการเงิน ฯ ทั้งเก้ามาตรา ขัดหรือแย้งนั้น สิทธิตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๔๘ และมาตรา ๕๐ ซึ่งตามคำร้องเข้าใจได้ว่า ผู้ร้องหมายถึงเฉพาะวรรคหนึ่งของทั้งสองมาตรา คือ สิทธิในทรัพย์สินตามมาตรา ๔๘ และเสรีภาพในการประกอบกิจการหรือประกอบอาชีพและการแข่งขันโดยเสรีอย่างเป็นธรรม ตามมาตรา ๕๐ ซึ่งในมาตรา ๔๘ วรรคหนึ่ง มีความตอนท้ายว่า “ขอบเขตแห่งสิทธิและการจำกัดสิทธิเช่นนี้ย่อมเป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติ” หมายความว่า สิทธิของบุคคลในทรัพย์สิน ย่อมถูกจำกัดได้และในมาตรา ๕๐ วรรคสอง มีความตอนหนึ่งว่า “การจำกัดเสรีภาพตามวรรคหนึ่งจะกระทำมิได้ เว้นแต่โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติของกฎหมายเฉพาะเพื่อประโยชน์ในการรักษาความมั่นคงของรัฐหรือเศรษฐกิจของประเทศ...” หมายความว่า เสรีภาพในการประกอบ

กิจการหรือประกอบอาชีพและการแข่งขันโดยเสรีอย่างเป็นธรรมก็ย่อมถูกจำกัดได้เช่นกัน ทั้งนี้ การจำกัดสิทธิในทรัพย์สินตามมาตรา ๔๘ และการจำกัดเสรีภาพในการประกอบกิจการ ฯลฯ ตามมาตรา ๕๐ จะต้องอยู่ภายใต้เงื่อนไขของการจำกัดสิทธิเสรีภาพตามที่รัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕ บัญญัติไว้

พระราชกำหนดการปฏิรูประบบสถาบันการเงิน พ.ศ. ๒๕๕๐ และพระราชบัญญัติการปฏิรูประบบสถาบันการเงิน (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๕๑ มีเหตุผลของการประกาศใช้เนื่องจากต้องมีการกำหนดมาตรการในลักษณะของการแก้ไขปัญหาสถาบันการเงินอย่างเป็นระบบตามแนวทางสากล และจัดตั้งองค์การของรัฐขึ้นเพื่อทำหน้าที่รับผิดชอบในการดำเนินมาตรการดังกล่าว เพื่อแก้ไขฟื้นฟูฐานะของสถาบันการเงิน ตลอดจนช่วยเหลือผู้ฝากเงินและเจ้าหน้าที่สุจริตของสถาบันการเงิน อีกทั้งจำเป็นต้องมีมาตรการเป็นพิเศษผ่อนคลายจากกรณีปกติทั่วไปเพื่อให้ ปรส. สามารถดำเนินการตามวัตถุประสงค์ของกฎหมายให้แล้วเสร็จได้โดยเร็วเพื่อให้เกิดความเชื่อมั่นแก่ผู้ซื้อทรัพย์สินอันเป็นส่วนหนึ่งของการแก้ไขปัญหาวิกฤติทางเศรษฐกิจดังปรากฏตามเหตุผลในการประกาศใช้พระราชกำหนดการปฏิรูประบบสถาบันการเงิน ฯ ทั้งสองฉบับนี้ บทบัญญัติมาตราต่างๆ ของพระราชกำหนดดังกล่าวที่ผู้ร้องอ้างว่าขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญมาตราต่างๆ นั้น เป็นบทบัญญัติที่จำเป็นต้องมีขึ้นเพื่อให้มีการดำเนินการให้บรรลุตามเหตุผลของการตราพระราชกำหนดทั้งสองฉบับ และเป็นการตราขึ้นโดยรัฐธรรมนูญ มาตรา ๔๘ และมาตรา ๕๐ บัญญัติให้มีการจำกัดสิทธิเสรีภาพดังกล่าวได้ และมีได้เป็นการกระทบกระเทือนสิทธิและเสรีภาพตามมาตรา ๔๘ และมาตรา ๕๐ แต่ประการใดเพราะความเป็นหนี้ของลูกหนี้มีอยู่เท่าเดิม ลูกหนี้ยังคงยกข้อต่อสู้ที่มีอยู่กับเจ้าหนี้เดิมขึ้นต่อเจ้าหนี้ใหม่ที่รับโอนสิทธิเรียกร้องได้ พระราชกำหนดการปฏิรูประบบสถาบันการเงิน ฯ เพียงแต่บัญญัติวิธีการดำเนินการเกี่ยวกับกิจการของบริษัทที่ถูกสั่งให้ระงับกิจการ วิธีการในการโอนสิทธิเรียกร้อง การขายและผลของการขายทรัพย์สิน ให้แตกต่างไปจากกฎหมายเดิมที่มีอยู่เพื่อให้เกิดความสะดวกรวดเร็วทันต่อการแก้ไขปัญหาวิกฤติเศรษฐกิจเท่านั้น และบทบัญญัติของพระราชกำหนดการปฏิรูประบบสถาบันการเงิน ฯ มาตราต่างๆ ตามคำร้อง ก็มีผลใช้บังคับกับบริษัทที่ถูกระงับการดำเนินกิจการโดยคำสั่งรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง และไม่สามารถดำเนินกิจการต่อไปได้ จึงเป็นบทบัญญัติที่มีผลใช้บังคับเป็นการทั่วไปเหมือนกับทุกบริษัทที่มีสภาพอย่างเดียวกัน บทบัญญัติของพระราชกำหนดการปฏิรูประบบสถาบันการเงิน ฯ มาตรา ๗ มาตรา ๘ มาตรา ๑๖ (๓) มาตรา ๒๓ มาตรา ๒๕ มาตรา ๒๗ มาตรา ๓๐ ทวิ มาตรา ๓๐ ตริ และมาตรา ๓๐ จัตวา จึงไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๔ มาตรา ๒๖ มาตรา ๒๗ มาตรา ๒๘ มาตรา ๓๐ มาตรา ๔๘ และมาตรา ๕๐

อาศัยเหตุผลดังกล่าวจึงวินิจฉัยว่า พระราชกำหนดการปฏิรูประบบสถาบันการเงิน พ.ศ. ๒๕๕๐ มาตรา ๓ มาตรา ๘ มาตรา ๑๖ (๓) มาตรา ๒๓ มาตรา ๒๕ มาตรา ๒๗ และมาตรา ๓๐ ทวิ มาตรา ๓๐ ตรี 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

นายผัน จันทรปาน  
ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ