

## คำวินิจฉัยของ นายสุจิต บุญบงการ ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

ที่ ๖๑/๒๕๕๕

วันที่ ๑๒ ธันวาคม ๒๕๕๕

เรื่อง ศาลแพ่งส่งคำโต้แย้งของจำเลยที่ ๑ และที่ ๒ (นายปิยะบุตร วสุธารและนางสาววิวิกา โชติรส หรือวสุธาร) เพื่อให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๔

## ข้อเท็จจริง

บริษัทบริหารสินทรัพย์สถาบันการเงินเป็นโจทก์ฟ้อง นายปิยะบุตร วสุธาร ที่ ๑ และนางสาววิวิกา โชติรส หรือวสุธาร ที่ ๒ เป็นจำเลยต่อศาลแพ่งในความผิดฐานตัวเงิน และคำประกันในคดีหมายเลขดำที่ ๘๕๑/๒๕๕๓ สรุปความได้ว่า

จำเลยที่ ๑ เป็นลูกค้ำของบริษัทเงินทุนหลักทรัพย์ เอกชน จำกัด (มหาชน) โดยขอให้บริษัท ๑ สนับสนุนการเงินแก่จำเลยที่ ๑ ในรูปของการให้สินเชื่อประเภทออกตั๋วสัญญาใช้เงินเป็นหลักฐานให้แก่บริษัท ๑ ภายในวงเงินหมุนเวียนไม่เกิน ๑๕,๐๐๐,๐๐๐ บาท โดยการให้สินเชื่อดังกล่าว จำเลยที่ ๑ จะออกตั๋วสัญญาใช้เงินตามจำนวนเงินที่ได้รับไปจากบริษัท ๑ ให้ไว้เป็นหลักฐานการรับเงินและเป็นสัญญาว่าจะชำระหนี้คืนให้แก่บริษัท ๑ ในวันที่ตั๋วสัญญาใช้เงินถึงกำหนดชำระเมื่อทวงถามโดยมีจำเลยที่ ๒ คำประกันการชำระหนี้ของจำเลยที่ ๑ โดยยอมรับผิดร่วมกับจำเลยที่ ๑

ต่อมาโจทก์ซื้อและรับโอนสินทรัพย์ของบริษัทเงินทุนหลักทรัพย์ เอกชน จำกัด (มหาชน) จากองค์การเพื่อการปฏิรูประบบสถาบันการเงิน (ปรส.) มาเป็นของโจทก์โดยถูกต้องตามกฎหมาย โจทก์ติดตามทวงถามจำเลยทั้งสองให้ชำระหนี้หลายครั้ง แต่จำเลยเพิกเฉย โจทก์จึงฟ้องจำเลยทั้งสองให้ชำระหนี้แก่โจทก์เป็นเงิน ๑๘,๗๕๗,๘๗๖.๗๔ บาท พร้อมด้วยดอกเบี้ยร้อยละ ๑๕.๒๕ ต่อปีจากต้นเงิน ๑๕,๐๐๐,๐๐๐ บาท

จำเลยทั้งสองให้การโต้แย้งว่าพระราชกำหนดการปฏิรูประบบสถาบันการเงิน พ.ศ. ๒๕๕๐ และ (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๕๑ มาตรา ๗ มาตรา ๑๑ มาตรา ๑๖ (๓) มาตรา ๒๓ (๕) มาตรา ๒๕ และมาตรา ๓๐ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕ และมาตรา ๕๐ เนื่องจากเป็นบทบัญญัติที่จำกัดสิทธิของบุคคลในการประกอบกิจการ หรือประกอบอาชีพ และการแข่งขันโดยเสรี ซึ่งต้องห้ามตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๕๐ เป็นการจำกัดสิทธิของผู้ถือหุ้นซึ่งเป็นบุคคลที่เป็นเจ้าของที่แท้จริงที่จะครอบงำดูแลและจัดการบริษัท โดยการประกอบกิจการผ่านการแต่งตั้งผู้แทน หรือกรรมการ

หรือคณะกรรมการให้เข้าดำเนินกิจการของบริษัท รัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕ บัญญัติว่า การจำกัดสิทธิและเสรีภาพจะกระทำมิได้ เว้นแต่โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายเฉพาะ เพื่อการตามรัฐธรรมนูญกำหนดไว้และเท่าที่จำเป็น และไม่กระทบกระเทือนสาระสำคัญของสิทธิเสรีภาพนั้นๆ การออกกฎหมายมาจำกัดสิทธิและเสรีภาพดังกล่าว จะต้องระบุบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญที่ให้อำนาจในการตรากฎหมายนั้นด้วย แต่พระราชกำหนดทั้งสองฉบับมิได้กระทำตามที่รัฐธรรมนูญบัญญัติไว้ จึงขัดต่อรัฐธรรมนูญใช้บังคับมิได้ จึงขอศาลส่งคำโต้แย้งนี้ให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัย

โจทก์ยื่นคำแถลงว่า การส่งเรื่องให้ศาลรัฐธรรมนูญเป็นการประวิงเวลาให้ล่าช้า พระราชกำหนดทั้งสองดังกล่าวเป็นกฎหมายที่ออกมาเพื่อแก้ไขระบบสถาบันการเงินและเป็นการแก้ไขวิกฤติเศรษฐกิจของประเทศที่ประสบปัญหาอยู่ในขณะนั้น ซึ่งรัฐธรรมนูญเปิดโอกาสให้รัฐตรากฎหมายดังกล่าวได้

ศาลแพ่งพิจารณาแล้วเห็นว่าข้อโต้แย้งของจำเลย ศาลรัฐธรรมนูญยังไม่เคยมีคำวินิจฉัย จึงส่งคำโต้แย้งดังกล่าวให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๔ ต่อไป

#### ข้อวินิจฉัย

ประเด็นที่ต้องวินิจฉัยมีว่า พระราชกำหนดการปฏิรูประบบสถาบันการเงิน พ.ศ. ๒๕๕๐ มาตรา ๓ มาตรา ๑๑ มาตรา ๑๖ (๓) มาตรา ๒๓ (๕) มาตรา ๒๕ และมาตรา ๓๐ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕ และมาตรา ๕๐ หรือไม่

เนื่องจากศาลรัฐธรรมนูญได้มีคำวินิจฉัยที่ ๒๔/๒๕๕๕ ลงวันที่ ๔ มิถุนายน ๒๕๕๕ ไว้แล้วว่าพระราชกำหนดการปฏิรูประบบสถาบันการเงิน พ.ศ. ๒๕๕๐ มาตรา ๓ มาตรา ๑๖ (๓) มาตรา ๒๓ และมาตรา ๒๕ ไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕ และมาตรา ๕๐ จึงไม่ต้องวินิจฉัยในกรณีของมาตราดังกล่าวอีก

จึงเหลือประเด็นที่ต้องวินิจฉัยแต่เพียงว่า พระราชกำหนดการปฏิรูประบบสถาบันการเงิน พ.ศ. ๒๕๕๐ มาตรา ๑๑ และมาตรา ๓๐ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕ และมาตรา ๕๐ หรือไม่

รัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕ บัญญัติว่า “การจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลที่รัฐธรรมนูญรับรองไว้จะกระทำมิได้ เว้นแต่โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายเฉพาะเพื่อการที่รัฐธรรมนูญนี้กำหนดไว้และเท่าที่จำเป็นเท่านั้น และจะกระทบกระเทือนสาระสำคัญของสิทธิและเสรีภาพนั้นมิได้

กฎหมายตามวรรคหนึ่งต้องมีผลใช้บังคับเป็นการทั่วไปและไม่มุ่งหมายให้ใช้บังคับแก่กรณีใดกรณีหนึ่ง หรือแก่บุคคลใดบุคคลหนึ่งเป็นการเจาะจง ทั้งต้องระบุบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญที่ให้อำนาจในการตรากฎหมายนั้นด้วย

บทบัญญัติวรรคหนึ่งและวรรคสองให้นำมาใช้บังคับกับกฎหรือข้อบังคับที่ออกโดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายด้วยโดยอนุโลม”

รัฐธรรมนูญ มาตรา ๕๐ บัญญัติว่า “บุคคลย่อมมีเสรีภาพในการประกอบกิจการหรือประกอบอาชีพและการแข่งขันโดยเสรีอย่างเป็นธรรม

การจำกัดเสรีภาพตามวรรคหนึ่งจะกระทำมิได้ เว้นแต่โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย เฉพาะเพื่อประโยชน์ในการรักษาความมั่นคงของรัฐหรือเศรษฐกิจของประเทศ การคุ้มครองประชาชนในด้านสาธารณสุข โภค การรักษาความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน การจัดระเบียบการประกอบอาชีพ การคุ้มครองผู้บริโภค การผังเมือง การรักษาทรัพยากรธรรมชาติหรือสิ่งแวดล้อม สวัสดิภาพของประชาชน หรือเพื่อป้องกันการผูกขาด หรือขจัดความไม่เป็นธรรมในการแข่งขัน”

พระราชกำหนดการปฏิรูประบบสถาบันการเงิน พ.ศ. ๒๕๕๐ มาตรา ๑๑ บัญญัติว่า “ให้มีคณะกรรมการคณะหนึ่งเรียกว่า “คณะกรรมการองค์การเพื่อการปฏิรูประบบสถาบันการเงิน” ประกอบด้วย ประธานกรรมการคนหนึ่ง ผู้แทนธนาคารแห่งประเทศไทย ผู้แทนกระทรวงการคลัง และกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิจำนวนสองคน เป็นกรรมการ และเลขาธิการเป็นกรรมการและเลขานุการ

ให้รัฐมนตรีโดยความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรีแต่งตั้งประธานกรรมการและกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิ จากผู้ทรงคุณวุฒิภาคเอกชน

มิให้นำมาตรา ๕ (๒) แห่งพระราชบัญญัติคุณสมบัติมาตรฐานสำหรับกรรมการและพนักงานรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. ๒๕๑๘ มาใช้บังคับกับการดำรงตำแหน่งประธานกรรมการและกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิ”

พระราชกำหนดการปฏิรูประบบสถาบันการเงิน พ.ศ. ๒๕๕๐ มาตรา ๓๐ บัญญัติว่า “ในกรณี queคณะกรรมการองค์การเห็นว่า บริษัทที่ถูกระงับการดำเนินกิจการใดไม่อาจแก้ไขหรือฟื้นฟูฐานะหรือการดำเนินงานได้ ให้รายงานรัฐมนตรีทราบ และให้คณะกรรมการองค์การมีอำนาจแต่งตั้งคณะกรรมการประกอบด้วย ประธานกรรมการและกรรมการอื่นอีกไม่น้อยกว่าสองคนมีอำนาจเข้าดำเนินการแทนบริษัทนั้นได้ทุกประการและทำการชำระบัญชีบริษัท กับให้ประธานกรรมการเป็นผู้แทนของบริษัทนั้น โดยให้ถือว่าเป็นมติที่ประชุมผู้ถือหุ้น

เมื่อมีการแต่งตั้งคณะกรรมการตามวรรคหนึ่ง ให้เลขาธิการแจ้งเป็นหนังสือให้บริษัทนั้นทราบ และให้กรรมการของบริษัทนั้นพ้นจากตำแหน่งทั้งคณะ โดยให้ถือว่าเป็นมติที่ประชุมผู้ถือหุ้นและให้ปิดประกาศการแต่งตั้งคณะกรรมการไว้ในที่เปิดเผย ณ สำนักงานของบริษัทนั้น กับทั้งให้ประกาศในราชกิจจานุเบกษาและในหนังสือพิมพ์รายวันอย่างน้อยหนึ่งฉบับ

ประธานกรรมการอาจมอบหมายให้กรรมการคนหนึ่งหรือหลายคนหรือบุคคลอื่นใดปฏิบัติกร  
อย่างใดอย่างหนึ่งแทนบริษัทนั้นหรือคณะกรรมการได้

ในการดำเนินงานของคณะกรรมการตามวรรคหนึ่ง การใดที่บทบัญญัติแห่งประมวลกฎหมาย  
แพ่งและพาณิชย์ว่าด้วยบริษัทจำกัด หรือกฎหมายว่าด้วยบริษัทมหาชนจำกัด กำหนดอำนาจและหน้าที่  
ให้เป็นของที่ประชุมใหญ่ ให้เป็นอำนาจและหน้าที่ของรัฐมนตรี

การขายทรัพย์สินเพื่อชำระบัญชีของบริษัทนั้น ให้เปิดประมูลโดยเปิดเผย หรือแข่งขันราคา  
ตามวิธีการที่คณะกรรมการกำหนด และให้องค์การได้รับค่าธรรมเนียมนอัตราร้อยละหนึ่งของราคา  
ที่ขายได้

การชำระบัญชีของบริษัท ให้คณะกรรมการมีอำนาจแต่งตั้งผู้ชำระบัญชี และการใดที่เป็นอำนาจ  
และหน้าที่ของที่ประชุมใหญ่ ให้เป็นอำนาจและหน้าที่ของรัฐมนตรี”

พิจารณาแล้วเห็นว่า พระราชกำหนดการปฏิรูประบบสถาบันการเงิน พ.ศ. ๒๕๕๐ มาตรา ๑๑  
เป็นบทบัญญัติให้มีคณะกรรมการองค์การเพื่อการปฏิรูประบบสถาบันการเงิน (คณะกรรมการ ปรส.)  
รวมทั้งบัญญัติว่า คณะกรรมการดังกล่าวประกอบขึ้นด้วยบุคคลใดบ้าง ดังนั้น บทบัญญัตินี้ดังกล่าวจึงไม่มี  
ข้อความใดที่เกี่ยวข้องกับการจำกัดสิทธิและเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕ หรือเกี่ยวข้องกั  
เสรีภาพในการประกอบอาชีพ และการแข่งขันโดยเสรีอย่างเป็นธรรมตามที่รัฐธรรมนูญ มาตรา ๕๐ ได้คุ้มครองไว้  
พระราชกำหนดการปฏิรูประบบสถาบันการเงิน พ.ศ. ๒๕๕๐ มาตรา ๑๑ จึงไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ  
มาตรา ๒๕ และมาตรา ๕๐

ส่วนพระราชกำหนดการปฏิรูประบบสถาบันการเงิน พ.ศ. ๒๕๕๐ มาตรา ๓๐ เป็นบทบัญญัติ  
ที่ให้อำนาจคณะกรรมการ ปรส. ในการแต่งตั้งคณะกรรมการเข้าดำเนินการแทนบริษัทที่ถูกระงับ  
การดำเนินกิจการที่ไม่อาจแก้ไขฟื้นฟูฐานะ คณะกรรมการมีอำนาจเข้าดำเนินการแทนบริษัทได้ทุกประการ  
รวมทั้งการชำระบัญชีและการให้ประธานกรรมการเป็นผู้แทนของบริษัท โดยให้ถือว่าเป็นมติของที่ประชุม  
ผู้ถือหุ้น และเมื่อมีการแต่งตั้งคณะกรรมการดังกล่าว ให้กรรมการของบริษัทนั้นพ้นจากตำแหน่งทั้งคณะ  
และให้ถือว่าเป็นมติของที่ประชุมผู้ถือหุ้น นอกจากนั้นการใดที่กฎหมายกำหนดอำนาจและหน้าที่ให้เป็นของ  
ที่ประชุมใหญ่ ให้เป็นอำนาจและหน้าที่ของรัฐมนตรี

ดังนั้นบทบัญญัติในมาตรา ๓๐ ดังกล่าว เป็นบทบัญญัติที่มีผลจำกัดเสรีภาพในการดำเนินการ  
ของบริษัทของคณะกรรมการบริษัท และบุคคลในการประกอบอาชีพตามที่รัฐธรรมนูญ มาตรา ๕๐  
รับรองไว้ แต่รัฐธรรมนูญ มาตรา ๕๐ วรรคสอง ได้บัญญัติเงื่อนไขในการจำกัดเสรีภาพดังกล่าวไว้

และเงื่อนไขประการหนึ่งคือ เพื่อประโยชน์ในการรักษาความมั่นคงทางเศรษฐกิจของประเทศ ซึ่งพระราชกำหนดดังกล่าวตราขึ้นเพื่อแก้ไขปัญหาของระบบสถาบันการเงินและฟื้นฟูฐานะการดำเนินงานของสถาบันการเงินที่ประสบปัญหาไม่สามารถดำเนินกิจการไปได้ตามปกติ ตลอดจนคุ้มครองผู้ฝากเงินและเจ้าหน้าที่ของสถาบันการเงินเพื่อรักษาไว้ซึ่งความมั่นคงทางเศรษฐกิจของประเทศ ดังนั้นจึงเป็นไปตามข้อยกเว้นในรัฐธรรมนูญ มาตรา ๕๐ และมาตรา ๒๕ ถือเป็นกฎหมายเฉพาะเพื่อการที่รัฐธรรมนูญกำหนดไว้ คือ ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๕๐ วรรคสอง และตราขึ้นเพราะความจำเป็นในการรักษาความมั่นคงทางเศรษฐกิจของประเทศ และไม่กระทบกระเทือนสาระสำคัญแห่งสิทธิและเสรีภาพแต่อย่างใด นอกจากนั้น มาตรา ๓๐ ก็ยังเป็นการใช้บังคับเป็นการทั่วไปกับบริษัททุกบริษัทที่ถูกระงับการดำเนินกิจการ มาตรา ๓๐ แห่งพระราชกำหนดการปฏิรูประบบสถาบันการเงิน พ.ศ. ๒๕๕๐ จึงไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕ และมาตรา ๕๐

ด้วยเหตุผลข้างต้น จึงวินิจฉัยว่า มาตรา ๑๑ และมาตรา ๓๐ แห่งพระราชกำหนดการปฏิรูประบบสถาบันการเงิน พ.ศ. ๒๕๕๐ ไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕ และมาตรา ๕๐

นายสุจิต บุญบงการ  
ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ