

คำวินิจฉัยของ นายสุวิทย์ ชีรพงษ์ ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

ที่ ๒๕/๒๕๕๕

วันที่ ๔ มิถุนายน ๒๕๕๕

เรื่อง พระราชกำหนดการปฏิรูประบบสถาบันการเงิน พ.ศ. ๒๕๕๐ มาตรา ๗ มาตรา ๘ มาตรา ๑๖ (๓) มาตรา ๒๗ และพระราชกำหนดการปฏิรูประบบสถาบันการเงิน (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๕๑ มาตรา ๔ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๔ มาตรา ๒๖ มาตรา ๒๗ มาตรา ๒๘ มาตรา ๓๐ มาตรา ๔๘ และมาตรา ๕๐ หรือไม่

ศาลแพ่งกรุงเทพใต้ส่งคำร้องของบริษัท ไทยนิวสปรีนเปเปอร์ อินดัสตรี (๑๕๕๕) จำกัด กับพวก ผู้ร้องซึ่งเป็นจำเลยทั้งเจ็ดในคดีหมายเลขดำที่ ๓๗๑๐/๒๕๕๓ เพื่อให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัย ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๔ โดยผู้ร้องยื่นคำร้องว่า

๑. กองทุนรวมบางกอกแคปปิตอล โดยบริษัทหลักทรัพย์จัดการกองทุนรวม วรรณ จำกัด เป็นโจทก์ ฟ้องบริษัท ไทยนิวสปรีนเปเปอร์ อินดัสตรี (๑๕๕๕) จำกัด ที่ ๑ บริษัท ไทยสหภาพอาหารสัตว์ จำกัด ที่ ๒ บริษัท ซีไอซีอินดัสเตรียลเอสเตท จำกัด หรือบริษัท สยามพัฒนาอุตสาหกรรม (๑๕๕๔) จำกัด ที่ ๓ บริษัท ซีไอซี อินเตอร์เนชั่นแนล จำกัด ที่ ๔ นายพิชานนท์ หรือนายวิเชียร จันทาทากุล ที่ ๕ นางเพ็ญภา จันทาทากุล ที่ ๖ นรต. สมชาย หรือนายสมชาย จันทาทากุล ที่ ๗ เป็นจำเลยในคดีหมายเลขดำที่ ๓๗๑๐/๒๕๕๓ ในข้อหาผิดสัญญาซื้อขาย ตัวสัญญาใช้เงิน ค้ำประกัน และจำนอง โดยขอให้จำเลยทั้งเจ็ดร่วมกันและ/หรือแทนกันชำระเงินจำนวน ๔๒๕,๘๗๖,๐๒๗.๓๕ บาท พร้อมดอกเบี้ย

๒. สืบเนื่องมาจากบริษัท ไทยนิวสปรีนเปเปอร์ อินดัสตรี (๑๕๕๕) จำกัด จำเลยที่ ๑ เป็น ลูกค้าสินเชื่อและเป็นลูกหนี้ของบริษัทเงินทุนหลักทรัพย์ ธนพล จำกัด (มหาชน) และเพื่อเป็นหลักประกัน การชำระหนี้ จำเลยที่ ๒ ถึงที่ ๗ ได้เข้าทำสัญญาค้ำประกัน ยอมรับผิดอย่างลูกหนี้ร่วม

ต่อมาบริษัทเงินทุนหลักทรัพย์ ธนพล ฯ ถูกสั่งระงับการดำเนินกิจการ ตามคำสั่งของรัฐมนตรีว่าการ กระทรวงการคลัง และองค์การเพื่อการปฏิรูประบบสถาบันการเงิน (ปรส.) อาศัยอำนาจตามกฎหมาย ได้นำสินเชื่อและหลักประกันระหว่างจำเลยที่ ๑ กับบริษัทเงินทุนหลักทรัพย์ ธนพล ฯ ออกขายและ โอนสิทธิเรียกร้องให้แก่โจทก์ คือ กองทุนรวมบางกอกแคปปิตอล ซึ่งก่อนฟ้องคดีโจทก์ได้ติดตามทวงถาม ให้จำเลยทั้งเจ็ดชำระหนี้แก่โจทก์หลายครั้ง แต่จำเลยก็เพิกเฉย โจทก์จึงฟ้องจำเลยทั้งเจ็ด

๓. ผู้ร้องซึ่งเป็นจำเลยทั้งเจ็ดยื่นคำให้การต่อสู้คดีว่า ตามที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง มีคำสั่งลงวันที่ ๒๖ มิถุนายน ๒๕๕๐ และวันที่ ๕ สิงหาคม ๒๕๕๐ ให้บริษัทเงินทุนหลักทรัพย์ ธนพล ฯ และบริษัทเงินทุนหลักทรัพย์อื่นๆ ระวังการดำเนินกิจการ โดยอาศัยอำนาจตามกฎหมายว่าด้วยการ ประกอบธุรกิจเงินทุน ธุรกิจหลักทรัพย์ และธุรกิจเครดิตฟองซิเอร์ ทั้งๆ ที่มีลูกหนี้ชั้นดีซึ่งมีความสามารถ ดำเนินกิจการไปได้อย่างราบรื่น ซึ่งจำเลยที่ ๑ ก็เป็นหนึ่งในลูกหนี้ชั้นดี และมีหลักประกันสูงกว่าจำนวนหนี้ เป็นการกระทำที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย ไร้จรรยาบรรณและไม่ชอบธรรม ทำให้จำเลยและบรรดาลูกหนี้ชั้นดี ต้องถูกบังคับชำระหนี้เร็วกว่ากำหนดและให้องค์การปฏิรูประบบสถาบันการเงินเข้าดำเนินการแก้ไขฟื้นฟู ฐานะของบริษัทเงินทุนหลักทรัพย์ที่ถูกระวังการดำเนินกิจการตามพระราชกำหนดการปฏิรูประบบ สถาบันการเงิน พ.ศ. ๒๕๕๐ มาตรา ๗

ทั้งนี้ ตามพระราชกำหนดการปฏิรูประบบสถาบันการเงิน ฯ มาตรา ๘ ยังให้อำนาจองค์การ มีอำนาจกระทำการต่างๆ ภายในขอบวัตถุประสงค์ขององค์การตามมาตรา ๗ ซึ่งอำนาจเช่นนี้รวมถึง การถือกรรมสิทธิ์หรือมีสิทธิครอบครองหรือมีกรรมสิทธิ์ในทรัพย์สินต่างๆ ตลอดจนรับโอนสิทธิเรียกร้อง

มาตรา ๑๖ ยังให้อำนาจคณะกรรมการองค์การมีอำนาจหน้าที่วางนโยบายและควบคุมดูแล โดยทั่วไปซึ่งกิจการขององค์การภายในขอบวัตถุประสงค์ตามมาตรา ๗ ซึ่งอำนาจดังกล่าวนี้ให้รวมถึง กำหนดวิธีการชำระบัญชีและขายทรัพย์สินของบริษัทที่ถูกระวังการดำเนินกิจการเพราะไม่อาจดำเนินกิจการ ต่อไปได้

มาตรา ๒๗ บัญญัติว่า การโอนสิทธิเรียกร้องทั้งหมดหรือบางส่วนของบริษัทที่ถูกระวังการ ดำเนินกิจการไปยังสถาบันการเงินอื่นให้กระทำได้โดยไม่ต้องบอกกล่าวการโอนไปยังลูกหนี้ตามมาตรา ๓๐๖ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์

นอกจากนี้ การตราพระราชกำหนดการปฏิรูประบบสถาบันการเงิน พ.ศ. ๒๕๕๐ มีเหตุผล ในการประกาศใช้พระราชกำหนดฉบับนี้คือ “โดยที่มีความจำเป็นจะต้องแก้ไขปัญหาระบบสถาบันการเงิน และฟื้นฟูสถานะการดำเนินการของสถาบันการเงินบางแห่งที่ประสบปัญหาไม่สามารถดำเนินกิจการไปได้ ตามปกติ และคุ้มครองผู้ฝากเงินและเจ้าหน้าที่ของสถาบันการเงินเพื่อเรียกความเชื่อมั่นในระบบสถาบันการเงิน กลับคืนมา สมควรกำหนดมาตรการในลักษณะของการแก้ไขปัญหาสถาบันการเงินอย่างเป็นระบบ ตามแนวทางสากลและจัดตั้งองค์การของรัฐขึ้นเพื่อทำหน้าที่รับผิดชอบในการดำเนินมาตรการดังกล่าว เพื่อแก้ไขฟื้นฟูฐานะของสถาบันการเงินตลอดจนช่วยเหลือผู้ฝากเงินและเจ้าหน้าที่สุจริตของสถาบันการเงิน และโดยที่เป็นกรณีฉุกเฉินที่มีความจำเป็นรีบด่วนอันมิอาจจะหลีกเลี่ยงได้ในอันที่จะรักษาความมั่นคง ทางเศรษฐกิจของประเทศ จึงจำเป็นต้องตราพระราชกำหนดนี้” จากเหตุผลในการตราพระราชกำหนดดังกล่าว

เป็นการตรากฎหมายโดยเลือกปฏิบัติ ซึ่งจะเห็นได้ว่าบริษัทเงินทุนหลักทรัพย์ ธนพล ฯ ซึ่งผู้ร้องเป็นลูกหนี้อยู่ และบรรดาลูกหนี้ชั้นดีในสถาบันการเงินอื่นๆ ที่ถูกสั่งปิดมิได้รับความคุ้มครองตามรัฐธรรมนูญ ถือว่าเป็นการใช้บังคับแก่กรณีใดกรณีหนึ่ง หรือแก่บุคคลใดบุคคลหนึ่งเป็นการเจาะจงมิได้ใช้บังคับเป็นการทั่วไป

ดังนั้นการกระทำดังกล่าวข้างต้น ตามพระราชกำหนดการปฏิรูประบบสถาบันการเงิน ฯ เป็นการให้อำนาจองค์การเพื่อการปฏิรูประบบสถาบันการเงินใช้อำนาจเกินขอบเขตและเกินกว่าความจำเป็นตามกฎหมายซึ่งบัญญัติมิให้มีผลบังคับทั่วไป แต่ใช้บังคับแก่กรณีใดกรณีหนึ่งหรือแก่บุคคลหรือกลุ่มบุคคลใดบุคคลหนึ่งเป็นการเฉพาะ และยังขัดหรือแย้งต่อบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ โดยองค์การปฏิรูประบบสถาบันการเงินได้เข้าบริหารสินทรัพย์และหนี้สินของบริษัทเงินทุนและบริษัทเงินทุนหลักทรัพย์ต่างๆ ที่ถูกสั่งปิด รวมทั้งบริษัทเงินทุนหลักทรัพย์ ธนพล ฯ ที่ผู้ร้องเป็นหนี้อยู่ด้วย และได้นำทรัพย์สินและสิทธิเรียกร้องต่างๆ ของบริษัทเงินทุนและบริษัทเงินทุนหลักทรัพย์ที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังสั่งปิด รวมทั้งบริษัทเงินทุนหลักทรัพย์ ธนพล ฯ ที่ผู้ร้องเป็นลูกหนี้อยู่เดิม ออกประมูลขายโดยมิชอบด้วยกฎหมายโดยการประมูลดังกล่าวขององค์การเพื่อการปฏิรูประบบสถาบันการเงินได้จำกัดสิทธิของผู้ร้องและมิได้แจ้งให้ผู้ร้องทราบเพื่อให้ผู้ร้องเข้าร่วมประมูลแข่งขันทั้งๆ ที่ผู้ร้องมีความสามารถที่จะเข้าร่วมประมูลแข่งขันได้อันเป็นการจำกัดสิทธิเสรีภาพและจำกัดสิทธิขั้นพื้นฐานในทรัพย์สินของผู้ร้องและบรรดาลูกหนี้ชั้นดี อันเป็นการขัดหรือแย้งต่อบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ ว่าด้วยศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ สิทธิและเสรีภาพของบุคคล และการออกกฎหมายให้มีผลใช้บังคับแก่กรณีใดกรณีหนึ่งหรือบุคคลกลุ่มใดกลุ่มหนึ่ง โดยเฉพาะเป็นการเลือกปฏิบัติที่ไม่เป็นธรรม จำกัดสิทธิในทรัพย์สิน และจำกัดสิทธิเสรีภาพในการแข่งขันโดยเสรี ซึ่งบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญได้บัญญัติคุ้มครองไว้

๔. ผู้ร้องเห็นว่า การที่กระทรวงการคลัง องค์การเพื่อการปฏิรูประบบสถาบันการเงินใช้อำนาจโดยอ้างเหตุตามพระราชกำหนดการปฏิรูประบบสถาบันการเงิน พ.ศ. ๒๕๕๐ มาตรา ๗ มาตรา ๘ มาตรา ๑๖ (๓) มาตรา ๒๗ และพระราชกำหนดการปฏิรูประบบสถาบันการเงิน (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๕๑ มาตรา ๔ (ซึ่งเพิ่มความเข้มเป็นมาตรา ๓๐ ทวิ มาตรา ๓๐ ตี และมาตรา ๓๐ จัตวา) ดังกล่าวเป็นการขัดหรือแย้งต่อบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ มาตรา ๔ มาตรา ๒๖ มาตรา ๒๗ มาตรา ๒๘ มาตรา ๓๐ มาตรา ๔๘ และมาตรา ๕๐ ดังนั้นบทบัญญัติตามกฎหมายว่าด้วยการประกอบธุรกิจเงินทุน ธุรกิจหลักทรัพย์ และธุรกิจเครดิตฟองซิเอร์ และพระราชกำหนดการปฏิรูประบบสถาบันการเงิน พ.ศ. ๒๕๕๐ มาตรา ๗ มาตรา ๘ มาตรา ๑๖ (๓) มาตรา ๒๗ และพระราชกำหนดการปฏิรูประบบสถาบันการเงิน (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๕๑ มาตรา ๔ จึงใช้บังคับไม่ได้ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๖

พิเคราะห์แล้วผู้ร้องขอให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่า พระราชกำหนดการปฏิรูประบบสถาบันการเงิน พ.ศ. ๒๕๕๐ มาตรา ๓ มาตรา ๔ มาตรา ๑๖ (๓) 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

ซึ่งประเด็นดังกล่าวนี้ศาลรัฐธรรมนูญได้วินิจฉัยไว้แล้วตามคำวินิจฉัยที่ ๒๔/๒๕๕๕ ลงวันที่ ๔ มิถุนายน ๒๕๕๕ ว่า พระราชกำหนดการปฏิรูประบบสถาบันการเงิน พ.ศ. ๒๕๕๐ มาตรา ๓ มาตรา ๔ มาตรา ๑๖ (๓) 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 ด้วยเหตุผลดังกล่าวจึงวินิจฉัยว่า ไม่จำเป็นต้องวินิจฉัยในประเด็นนี้ซ้ำอีก

นายสุวิทย์ ชีรพงษ์
ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ