

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 ๒๙ มาตรา ๓๐ มาตรา ๔๘ และมาตรา ๕๐ หรือไม่

๑. ความเป็นมาและข้อเท็จจริงโดยสรุป

ศาลจังหวัดมณฑลบุรีส่งคำร้องของผู้ร้องซึ่งเป็นจำเลยในคดีแพ่งหมายเลขดำที่ 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 ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชกำหนดการปฏิรูประบบสถาบันการเงิน (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๕๑ มาตรา ๔ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๔ มาตรา ๒๖ มาตรา ๒๗ มาตรา ๒๙ มาตรา ๓๐ มาตรา ๔๘ และมาตรา ๕๐ หรือไม่

ข้อเท็จจริงตามคำร้องและเอกสารประกอบ ปรากฏว่า กองทุนรวมเอเชียรีคอฟเวอรี ๑ เป็นโจทก์ฟ้องบริษัท ซาฟารีเวิลด์ จำกัด (มหาชน) เป็นจำเลย ในความผิดฐานผิดสัญญากู้ยืมเงิน ข้อหาขาย และโอนสิทธิเรียกร้อง เป็นคดีแพ่งหมายเลขดำที่ ๔๘๘/๒๕๕๓ สรุปได้ว่า จำเลยได้กู้ยืมเงินจากบริษัทเงินทุนหลักทรัพย์นครหลวงเครดิต จำกัด (มหาชน) และได้รับเงินกู้ครบแล้วในวันทำสัญญากู้เงิน ต่อมากระทรวงการคลังได้มีคำสั่งให้ระงับการดำเนินกิจการของบริษัทเงินทุนหลักทรัพย์นครหลวงเครดิต จำกัด (มหาชน) และคณะกรรมการองค์การเพื่อการปฏิรูประบบสถาบันการเงินได้เข้าควบคุมดำเนินการแทนและทำการขายทรัพย์สินเพื่อชำระบัญชีของบริษัทเงินทุนหลักทรัพย์ดังกล่าว โดยอาศัยอำนาจตามพระราชกำหนดการปฏิรูประบบสถาบันการเงิน พ.ศ. ๒๕๕๐ ซึ่งองค์การเพื่อการปฏิรูประบบสถาบันการเงิน (ปรส.) ได้ขายสินเชื่อ ตราสารหนี้ สิทธิเรียกร้อง ตราสารและเอกสารที่เกี่ยวข้องกับเงินกู้ที่บริษัทเงินทุนหลักทรัพย์นครหลวงเครดิต จำกัด (มหาชน) ให้กู้ยืมแก่จำเลยในคดีนี้ให้แก่โจทก์ โจทก์จึงได้รับโอนทั้งสิทธิและหน้าที่ของเจ้าหนี้เดิมมาทั้งหมด โจทก์ได้มีหนังสือแจ้งให้จำเลยชำระหนี้ต่อโจทก์ แต่จำเลยเพิกเฉย โจทก์จึงฟ้องจำเลยเป็นคดีนี้

จำเลยยื่นคำร้องต่อศาลจังหวัดมณฑลบุรี สรุปได้ว่า จำเลยยื่นคำให้การต่อสู้คดีมีสาระสำคัญข้อหนึ่งว่า กระทรวงการคลังได้สั่งปิดกิจการบริษัทเงินทุน บริษัทเงินทุนหลักทรัพย์ และบริษัทหลักทรัพย์ โดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย และ ปรส. ได้นำสิทธิเรียกร้องต่าง ๆ ออกประมูลขายโดยไม่ยินยอมให้ลูกหนี้เข้าร่วมประมูลและเร่งรัดให้มีการประมูลขาย โดยไม่แยกหนี้ดีหนี้เสียออกจากกันเสียก่อน เป็นการกระทำที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย แม้กระทรวงการคลัง และ ปรส. จะอ้างว่าได้กระทำการโดยอาศัยอำนาจตามกฎหมายว่าด้วยการประกอบธุรกิจเงินทุน ธุรกิจหลักทรัพย์ และธุรกิจเครดิตฟองซิเออร์ และพระราชกำหนดการปฏิรูประบบสถาบันการเงิน พ.ศ. ๒๕๕๐ มาตรา ๗ มาตรา ๘ มาตรา ๑๖ (๓) มาตรา ๒๓ มาตรา ๒๕ มาตรา ๒๗ มาตรา ๓๐ ทวิ มาตรา ๓๐ ตริ และมาตรา ๓๐ จัตวา และพระราชกำหนดการปฏิรูประบบสถาบันการเงิน (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๕๑ มาตรา ๔ แต่บทบัญญัติของกฎหมายดังกล่าวก็ขัดหรือแย้ง

กับบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญว่าด้วยศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ สิทธิและเสรีภาพของบุคคล การออกกฎหมายให้มีผลใช้บังคับแก่กรณีใดกรณีหนึ่ง หรือบุคคลกลุ่มใดกลุ่มหนึ่งโดยเฉพาะ การเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรม การจำกัดสิทธิในทรัพย์สินและการจำกัดเสรีภาพในการแข่งขันโดยเสรีตามมาตรา ๔ มาตรา ๒๖ มาตรา ๒๗ มาตรา ๒๘ มาตรา ๓๐ มาตรา ๔๘ และมาตรา ๕๐ ดังนั้น บทบัญญัติตามกฎหมายว่าด้วยการประกอบธุรกิจเงินทุน ธุรกิจหลักทรัพย์ และธุรกิจเครดิตฟองซิเออร์ พระราชกำหนดการปฏิรูประบบสถาบันการเงิน พ.ศ. ๒๕๔๐ และพระราชกำหนดการปฏิรูประบบสถาบันการเงิน (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๔๑ จึงใช้บังคับไม่ได้

๒. ประเด็นเบื้องต้น

ศาลรัฐธรรมนูญจะรับคำร้องไว้พิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๔ หรือไม่

พิจารณาแล้วเห็นว่า ตามคำร้องโต้แย้งว่าพระราชกำหนดการปฏิรูประบบสถาบันการเงินฯ รวมเข้ามาตราชัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญรวมเจ็ดมาตรา นั้น มาตราดังกล่าวของพระราชกำหนดการปฏิรูประบบสถาบันการเงินฯ ที่ผู้ร้องกล่าวอ้างเป็นบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่ศาลจะใช้บังคับแก่คดี และยังมีคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญในส่วนที่เกี่ยวข้องกับมาตรานั้น ๆ กรณีเป็นไปตามหลักเกณฑ์ของรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๔ วรรคหนึ่ง ศาลรัฐธรรมนูญจึงรับคำร้องไว้พิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญได้

๓. ประเด็นที่ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัย

ตามคำร้องของผู้ร้อง เฉพาะส่วนที่ขอให้ศาลจังหวัดมีบุรีส่งความเห็นโต้แย้งว่า กฎหมายว่าด้วยการประกอบธุรกิจเงินทุน ธุรกิจหลักทรัพย์ และธุรกิจเครดิตฟองซิเออร์ ชัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญนั้น ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาแล้วเห็นว่า ตามคำร้องผู้ร้องไม่ได้ระบุชัดเจนว่าหมายถึงพระราชบัญญัติการประกอบธุรกิจเงินทุน ธุรกิจหลักทรัพย์ และธุรกิจเครดิตฟองซิเออร์ฉบับใด และไม่ได้ระบุมาตราใด หรือมีข้อความที่ทำให้เข้าใจได้ว่าหมายถึงมาตราใดที่ผู้ร้องโต้แย้งว่าชัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ กรณีไม่เป็นไปตามหลักเกณฑ์ของรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๔ จึงไม่วินิจฉัยในประเด็นคำขอนี้

ประเด็นที่ศาลรัฐธรรมนูญต้องพิจารณาวินิจฉัย คือ พระราชกำหนดการปฏิรูประบบสถาบันการเงิน พ.ศ. ๒๕๔๐ 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. ๒๕๔๑ มาตรา ๔ ชัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๔ มาตรา ๒๖ มาตรา ๒๗ มาตรา ๒๘ มาตรา ๓๐ มาตรา ๔๘ และมาตรา ๕๐ หรือไม่

กรณีบทบัญญัติแห่งพระราชกำหนดการปฏิรูประบบสถาบันการเงินฯ รวมเข้ามาตราชัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๔ และมาตรา ๒๖ ในส่วนที่เกี่ยวข้องกับศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ นั้น พิจารณาแล้วเห็นว่า พระราชกำหนดการปฏิรูประบบสถาบันการเงินฯ มาตรา ๗ มาตรา ๘ มาตรา ๑๖ (๓) มาตรา ๒๓ มาตรา ๒๕ มาตรา ๒๗ มาตรา ๓๐ ทวิ มาตรา ๓๐ ตริ และมาตรา ๓๐ จัตวา รวมเข้ามาตร่าเป็นบทบัญญัติที่เกี่ยวกับการให้ ปรส. และคณะกรรมการ ปรส. ซึ่งเป็นองค์กรของรัฐเข้าไปดำเนินการแก้ไขฟื้นฟูฐานะของบริษัทที่ถูกระงับการดำเนินกิจการเพื่อแก้ไขปัญหาในระบบสถาบันการเงิน และคุ้มครองผู้ฝากเงิน และเจ้าหน้าที่ของสถาบันการเงินเพื่อเรียกความเชื่อมั่นในระบบสถาบันการเงินกลับคืนมา แม้จะเป็นบทบัญญัติที่เข้าไปจำกัดสิทธิและเสรีภาพบางประการของบริษัทที่ถูกระงับการดำเนินกิจการ แต่สิทธิและเสรีภาพเหล่านี้

เป็นเพียงสิทธิและเสรีภาพในการประกอบกิจการ ดังนั้น บทบัญญัติแห่งพระราชกำหนดการปฏิรูประบบสถาบันการเงินฯ ทั้งเก้ามาตรา จึงไม่ได้ล่วงละเมิดศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ตามความหมายของรัฐธรรมนูญมาตรา ๔ และมาตรา ๒๖ แต่อย่างใด

กรณีพระราชกำหนดการปฏิรูประบบสถาบันการเงินฯ รวมเก้ามาตราขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญเกี่ยวกับสิทธิและเสรีภาพตามมาตรา ๔ มาตรา ๒๖ มาตรา ๒๗ มาตรา ๒๙ มาตรา ๓๐ มาตรา ๔๘ และมาตรา ๕๐ นั้น

พิจารณารัฐธรรมนูญในส่วนที่เกี่ยวกับสิทธิและเสรีภาพตามมาตรา ๔ ประกอบมาตรา ๒๖ มาตรา ๒๗ มาตรา ๒๙ และมาตรา ๓๐ แล้ว เห็นว่า รัฐธรรมนูญให้การคุ้มครองอย่างเท่าเทียมกันในสิทธิและเสรีภาพของบุคคลตามที่รัฐธรรมนูญนี้รับรอง แต่ไม่ได้หมายความว่าสิทธิและเสรีภาพทุกอย่างที่รัฐธรรมนูญนี้รับรองแล้ว จะมีการจำกัดหรือเลือกปฏิบัติไม่ได้เลย เพราะมาตรา ๒๙ และมาตรา ๓๐ ได้มีการบัญญัติถึงการจำกัดสิทธิและเสรีภาพและการเลือกปฏิบัติไว้ โดยการจำกัดสิทธิและเสรีภาพจะต้องเป็นไปตามเงื่อนไขของมาตรา ๒๙ คือ จะต้องเป็นกรณีที่รัฐธรรมนูญบัญญัติให้ออกกฎหมายจำกัดสิทธิและเสรีภาพนั้นได้ โดยกฎหมายนั้นจะต้องออกโดยเท่าที่จำเป็นและไม่กระทบกระเทือนสาระสำคัญของสิทธิและเสรีภาพที่รัฐธรรมนูญรับรองไว้ และต้องมีผลใช้บังคับเป็นการทั่วไปโดยไม่มุ่งหมายให้ใช้บังคับแก่กรณีใดกรณีหนึ่งหรือแก่บุคคลใดบุคคลหนึ่งเป็นการเจาะจง ส่วนการเลือกปฏิบัติจะต้องเป็นการเลือกปฏิบัติที่ไม่เป็นธรรมเท่านั้น จึงจะกระทำไม่ได้ตามมาตรา ๓๐

สำหรับสิทธิและเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๔๘ และมาตรา ๕๐ พระราชกำหนดการปฏิรูประบบสถาบันการเงินฯ ทั้งเก้ามาตราที่ผู้ร้องอ้างว่าขัดหรือแย้งนั้น สิทธิตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๔๘ และเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๕๐ ผู้ร้องหมายถึงเฉพาะวรรคหนึ่งของทั้งสองมาตรา คือ สิทธิในทรัพย์สินตามมาตรา ๔๘ และเสรีภาพในการประกอบกิจการหรือประกอบอาชีพและการแข่งขันโดยเสรีอย่างเป็นธรรมตามมาตรา ๕๐ ซึ่งในมาตรา ๔๘ วรรคหนึ่ง มีความตอนท้ายว่า “ขอบเขตแห่งสิทธิและการจำกัดสิทธิ เช่นว่านี้ ย่อมเป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติ” หมายความว่า สิทธิของบุคคลในทรัพย์สินย่อมถูกจำกัดได้ และในมาตรา ๕๐ วรรคสอง มีความตอนหนึ่งว่า “การจำกัดเสรีภาพตามวรรคหนึ่งจะกระทำมิได้ เว้นแต่โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายเฉพาะเพื่อประโยชน์ในการรักษาความมั่นคงของรัฐหรือเศรษฐกิจของประเทศ ...” หมายความว่า เสรีภาพในการประกอบกิจการหรือประกอบอาชีพและการแข่งขันโดยเสรีอย่างเป็นธรรมก็ย่อมถูกจำกัดได้เช่นกัน ทั้งนี้ การจำกัดสิทธิในทรัพย์สินตามมาตรา ๔๘ และการจำกัดเสรีภาพในการประกอบกิจการฯ ตามมาตรา ๕๐ จะต้องอยู่ภายใต้เงื่อนไขของการจำกัดสิทธิและเสรีภาพตามที่รัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๙ บัญญัติไว้

เมื่อพระราชกำหนดการปฏิรูประบบสถาบันการเงิน พ.ศ. ๒๕๔๐ และพระราชกำหนดการปฏิรูประบบสถาบันการเงิน (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๔๑ มีเหตุผลของการประกาศใช้ เนื่องจากต้องมีการกำหนดมาตรการในลักษณะของการแก้ไขปัญหาสถาบันการเงินอย่างเป็นระบบตามแนวทางสากล และจัดตั้งองค์การของรัฐขึ้นเพื่อทำหน้าที่รับผิดชอบในการดำเนินมาตรการดังกล่าว เพื่อแก้ไขฟื้นฟูฐานะของสถาบันการเงิน ตลอดจนช่วยเหลือผู้ฝากเงินและเจ้าหน้าที่สุจริตของสถาบันการเงิน อีกทั้งจำเป็นต้องมีมาตรการเป็นพิเศษผ่อนคลายจากกรณีปกติทั่วไป เพื่อให้ ปรส. สามารถดำเนินการตามวัตถุประสงค์ของกฎหมายให้แล้วเสร็จได้โดยเร็ว เพื่อให้เกิดความเชื่อมั่นแก่ผู้ซื้อทรัพย์สินอันเป็นส่วนหนึ่งของการแก้ไขปัญหาวิกฤติทางเศรษฐกิจ

ดังปรากฏตามเหตุผลในการประกาศใช้พระราชกำหนดการปฏิรูประบบสถาบันการเงินฯ ทั้งสองฉบับนี้ บทบัญญัติของพระราชกำหนดดังกล่าวมาตราต่าง ๆ ที่อ้างว่า ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญมาตราต่าง ๆ นั้น เป็นบทบัญญัติที่จำเป็นต้องมีขึ้นเพื่อให้มีการดำเนินการให้บรรลุตามเหตุผลของการตราพระราชกำหนด ทั้งสองฉบับ และเป็นการตราขึ้นโดยรัฐธรรมนูญ มาตรา ๔๘ และมาตรา ๕๐ บัญญัติให้มีการจำกัดสิทธิ และเสรีภาพดังกล่าวได้ และไม่ได้เป็นการกระทบกระเทือนสิทธิและเสรีภาพตามมาตรา ๔๘ และมาตรา ๕๐ แต่ประการใด เพราะความเป็นหนี้ของลูกหนี้คงมีอยู่เท่าเดิมไม่ได้เพิ่มภาระหรือหน้าที่ใด ๆ แก่ลูกหนี้ ลูกหนี้ยังคงยกข้อต่อสู้ที่มีอยู่กับเจ้าหนี้เดิมขึ้นต่อสู้เจ้าหนี้ใหม่ที่รับโอนสิทธิเรียกร้องได้ พระราชกำหนด การปฏิรูประบบสถาบันการเงินฯ เพียงแต่บัญญัติวิธีการดำเนินการเกี่ยวกับกิจการของบริษัทที่ถูกสั่งให้ระงับ กิจการ วิธีการในการโอนสิทธิเรียกร้อง การขายและผลของการขายทรัพย์สิน ให้แตกต่างไปจากกฎหมายเดิม ที่มีอยู่เพื่อให้เกิดความสะดวกรวดเร็วทันต่อการแก้ไขปัญหาวิกฤติเศรษฐกิจเท่านั้น และบทบัญญัติของ พระราชกำหนดการปฏิรูประบบสถาบันการเงินฯ มาตราต่าง ๆ ตามคำร้องก็มีผลใช้บังคับกับบริษัท ทุกบริษัทที่ถูกระงับการดำเนินกิจการโดยคำสั่งรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง และไม่สามารถดำเนินกิจการ ต่อไปได้ จึงเป็นบทบัญญัติที่มีผลใช้บังคับเป็นการทั่วไปเหมือนกันกับทุกบริษัทที่มีสภาพอย่างเดียวกัน บทบัญญัติของพระราชกำหนดการปฏิรูประบบสถาบันการเงินฯ 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 ๒๙ มาตรา ๓๐ มาตรา ๔๘ และมาตรา ๕๐

๔. ผลคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ

ศาลรัฐธรรมนูญจึงวินิจฉัยว่า พระราชกำหนดการปฏิรูประบบสถาบันการเงิน พ.ศ. ๒๕๔๐ 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. ๒๕๔๑ มาตรา ๔ ไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๔ มาตรา ๒๖ มาตรา ๒๗ มาตรา ๒๙ มาตรา ๓๐ มาตรา ๔๘ และมาตรา ๕๐

องค์คณะตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ พลโท จุล อติเรก นายกระมล ทองธรรมชาติ นายจิระ บุญพจนสุนทร นายจุมพล ณ สงขลา นายปรีชา เฉลิมวณิชช์ นายผัน จันทรปาน นายศักดิ์ เตชะชาญ นายสุจิต บุญบงการ นายสุจินดา ยงสุนทร นายสุวิทย์ ธีรพงษ์ และนายอนันต์ เกตุวงศ์

หมายเหตุ ประกาศราชกิจจานุเบกษา ฉบับกฤษฎีกา เล่ม ๑๒๐ ตอนที่ ๑๑ ก วันที่ ๖ กุมภาพันธ์ ๒๕๔๖

ย่อโดย นางสาวร่มปรางค์ สวมประคำ
กลุ่มงานคดี ๓