

เรื่อง ศาลแพ่งสงฆ์คำโต้แย้งของจำเลย กรณีพระราชกำหนดการปฏิรูประบบสถาบันการเงิน พ.ศ. ๒๕๕๐ มาตรา ๗ มาตรา ๑๑ มาตรา ๑๖ (๓) มาตรา ๒๓ (๕) มาตรา ๒๕ และมาตรา ๓๐ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ

๑. ความเป็นมาและข้อเท็จจริงโดยสรุป

ศาลแพ่งสงฆ์คำร้องของผู้ร้องซึ่งเป็นจำเลยที่ ๑ และที่ ๒ ในคดีหมายเลขดำที่ ๙๙๑/๒๕๕๓ เพื่อให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๔ ว่า พระราชกำหนดการปฏิรูประบบสถาบันการเงิน พ.ศ. ๒๕๕๐ และพระราชกำหนดการปฏิรูประบบสถาบันการเงิน (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๕๑ มาตรา ๗ มาตรา ๑๑ มาตรา ๑๖ (๓) มาตรา ๒๓ (๕) มาตรา ๒๕ และมาตรา ๓๐ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๙ และมาตรา ๕๐ หรือไม่

ข้อเท็จจริงตามคำร้องและเอกสารประกอบ สรุปได้ว่า บริษัทบริหารสินทรัพย์สถาบันการเงินเป็นโจทก์ฟ้อง นายปิยะบุตร วสุธาร ที่ ๑ และนางสาววิวิกา โชติรส หรือวสุธาร ที่ ๒ เป็นจำเลยต่อศาลแพ่ง ในความผิดฐานตัวเงิน คำประกัน เป็นคดีหมายเลขดำที่ ๙๙๑/๒๕๕๓ ว่า จำเลยที่ ๑ เป็นลูกค้าของบริษัทเงินทุนหลักทรัพย์ เอกธนา จำกัด (มหาชน) โดยขอให้บริษัท ฯ สนับสนุนทางการเงินแก่จำเลยที่ ๑ ในรูปของการให้สินเชื่อประเภทออกตั๋วสัญญาใช้เงินเป็นหลักฐานให้แก่บริษัท ฯ การให้สินเชื่อดังกล่าว จำเลยที่ ๑ จะออกตั๋วสัญญาใช้เงินตามจำนวนเงินที่ได้รับไปจากบริษัท ฯ ให้ไว้เพื่อเป็นหลักฐานการรับเงินและเป็นสัญญาว่า จะชำระหนี้คืนให้แก่บริษัท ฯ ในวันที่ตั๋วสัญญาใช้เงินถึงกำหนดชำระหรือเมื่อทวงถาม ทั้งนี้ มีจำเลยที่ ๒ เข้าคำประกันการชำระหนี้ของจำเลยที่ ๑ โดยยอมรับผิดชอบร่วมกับจำเลยที่ ๑ ต่อมารัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังมีคำสั่งโดยอาศัยอำนาจตามกฎหมายว่าด้วยการประกอบธุรกิจเงินทุน ธุรกิจหลักทรัพย์ และธุรกิจเครดิตฟองซิเอร์ ให้บริษัทเงินทุนหลักทรัพย์ เอกธนา จำกัด (มหาชน) ระงับการดำเนินกิจการ และให้องค์การเพื่อการปฏิรูประบบสถาบันการเงิน (ปรส.) นำทรัพย์สินของบริษัท ฯ ออกขายแล้วดำเนินการชำระบัญชีของบริษัท ฯ ตามพระราชกำหนดการปฏิรูประบบสถาบันการเงิน พ.ศ. ๒๕๕๐ และพระราชกำหนดการปฏิรูประบบสถาบันการเงิน (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๕๑ หลังจากนั้นโจทก์รับโอนสินทรัพย์ของบริษัทเงินทุนหลักทรัพย์ เอกธนา จำกัด (มหาชน) จาก ปรส. มาเป็นของโจทก์โดยถูกต้องตามกฎหมาย และติดตามทวงถามจำเลยทั้งสองหลายครั้ง แต่จำเลยเพิกเฉย โจทก์จึงฟ้องจำเลยทั้งสองเป็นคดี

จำเลยยื่นคำร้องต่อศาลแพ่งเพื่อให้ส่งศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัย สรุปว่า อำนาจของ ปรส. ตามพระราชกำหนดการปฏิรูประบบสถาบันการเงิน ฯ ตามมาตรา ๗ (๑) (๓) มาตรา ๑๑ มาตรา ๑๖ (๓) มาตรา ๒๕ และมาตรา ๓๐ เป็นการจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลในการประกอบกิจการหรือประกอบอาชีพ และการแข่งขันโดยเสรี ซึ่งต้องห้ามตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๕๐ เพราะเท่ากับเป็นการจำกัดสิทธิของผู้ถือหุ้น ซึ่งเป็นบุคคลที่เป็นเจ้าของกิจการโดยแท้จริง ในการที่จะครอบงำ ดูแล และจัดการบริษัท โดยการประกอบกิจการผ่านขบวนการแต่งตั้งผู้แทน คือ กรรมการหรือคณะกรรมการให้เข้าดำเนินกิจการของบริษัท ซึ่งการออกกฎหมายจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลนั้น รัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๙ บัญญัติว่า จะกระทำมิได้ เว้นแต่อาศัยอำนาจ

ตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายเฉพาะเพื่อการที่รัฐธรรมนูญกำหนดไว้ ซึ่งต้องกระทำเท่าที่จำเป็น และไม่อาจกระทบกระเทือนสาระสำคัญแห่งสิทธิและเสรีภาพนั้น ๆ ได้ โดยการที่จะออกกฎหมายมาบังคับจำกัดสิทธิและเสรีภาพดังกล่าวจะต้องระบุบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญที่ให้อำนาจในการตรากฎหมายนั้นด้วย แต่พระราชกำหนดดังกล่าวมิได้กระทำการตามที่รัฐธรรมนูญบัญญัติไว้ จึงขัดต่อรัฐธรรมนูญ ใช้บังคับมิได้ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๖

๒. ประเด็นเบื้องต้น

ศาลรัฐธรรมนูญจะรับคำร้องไว้พิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๔ หรือไม่

พิจารณาแล้วเห็นว่า ตามคำร้องได้ระบุมาตราของพระราชกำหนดการปฏิรูประบบสถาบันการเงิน ฯ ที่โต้แย้งว่า ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๙ และมาตรา ๕๐ อีกทั้งมาตราดังกล่าวของพระราชกำหนดการปฏิรูประบบสถาบันการเงิน ฯ ที่จำเลยกล่าวอ้างนั้นเป็นบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่ศาลจะใช้บังคับแก่คดี และในขณะที่ยื่นคำร้องยังไม่มีคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญในส่วนที่เกี่ยวกับมาตรานั้น ๆ กรณีเป็นไปตามหลักเกณฑ์ของรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๔ วรรคหนึ่ง ศาลรัฐธรรมนูญจึงรับคำร้องไว้พิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญได้

๓. ประเด็นที่ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัย

ประเด็นที่ศาลรัฐธรรมนูญต้องพิจารณาวินิจฉัย คือ พระราชกำหนดการปฏิรูประบบสถาบันการเงิน พ.ศ. ๒๕๔๐ มาตรา ๗ มาตรา ๑๑ มาตรา ๑๖ (๓) มาตรา ๒๓ (๕) มาตรา ๒๕ และมาตรา ๓๐ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๙ และมาตรา ๕๐ หรือไม่

ศาลรัฐธรรมนูญได้มีคำวินิจฉัยที่ ๒๔/๒๕๔๕ ลงวันที่ ๔ มิถุนายน ๒๕๔๕ ไว้แล้วว่า พระราชกำหนดการปฏิรูประบบสถาบันการเงิน พ.ศ. ๒๕๔๐ มาตรา ๗ มาตรา ๑๖ (๓) มาตรา ๒๓ และมาตรา ๒๕ ไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๙ และมาตรา ๕๐ จึงไม่จำเป็นต้องวินิจฉัยซ้ำอีก

ประเด็นที่ต้องพิจารณาวินิจฉัยคงมีเพียงว่า พระราชกำหนดการปฏิรูประบบสถาบันการเงิน พ.ศ. ๒๕๔๐ มาตรา ๑๑ และมาตรา ๓๐ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๙ และมาตรา ๕๐ หรือไม่

พิจารณาแล้วเห็นว่า พระราชกำหนดการปฏิรูประบบสถาบันการเงิน ฯ มาตรา ๑๑ เป็นบทบัญญัติที่กำหนดให้มีคณะกรรมการองค์การเพื่อการปฏิรูประบบสถาบันการเงิน องค์ประกอบของคณะกรรมการ และการแต่งตั้งกรรมการ ไม่ได้เป็นเรื่องของการจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๙ และไม่ได้เกี่ยวกับเสรีภาพหรือการจำกัดเสรีภาพในการประกอบกิจการหรือประกอบอาชีพและการแข่งขันโดยเสรีอย่างเป็นธรรมตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๕๐ พระราชกำหนดการปฏิรูประบบสถาบันการเงิน ฯ มาตรา ๑๑ จึงไม่ได้มีข้อความที่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๙ และมาตรา ๕๐ แต่อย่างใด

ส่วนพระราชกำหนดการปฏิรูประบบสถาบันการเงิน ฯ มาตรา ๓๐ เป็นบทบัญญัติที่มีผลเป็นการจำกัดเสรีภาพในการดำเนินการของบริษัท เป็นการจำกัดเสรีภาพของบุคคลในการประกอบกิจการหรือประกอบอาชีพและการแข่งขันโดยเสรีอย่างเป็นธรรมตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๕๐ วรรคหนึ่ง และเป็นเสรีภาพของบุคคล

ที่รัฐธรรมนูญนี้รับรองไว้ ซึ่งตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๙ วรรคหนึ่ง นั้น การจำกัดเสรีภาพที่รัฐธรรมนูญนี้รับรองไว้ จะกระทำมิได้ เว้นแต่โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายเฉพาะเพื่อการที่รัฐธรรมนูญนี้กำหนดไว้และเท่าที่จำเป็นเท่านั้น และจะกระทบกระเทือนสาระสำคัญของสิทธิและเสรีภาพนั้นมีได้ แต่รัฐธรรมนูญ มาตรา ๕๐ วรรคสอง ก็ได้บัญญัติเงื่อนไขในการจำกัดเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๕๐ วรรคหนึ่ง ไว้ว่า หากจะจำกัดเสรีภาพดังกล่าว ต้องกระทำโดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายเฉพาะเพื่อประโยชน์ในการรักษาความมั่นคงของรัฐหรือเศรษฐกิจของประเทศ ... ฯลฯ ซึ่งพระราชกำหนดการปฏิรูประบบสถาบันการเงิน ฯ เป็นกฎหมายที่ตราขึ้นเนื่องจากมีความจำเป็นเพื่อประโยชน์ในการรักษาความมั่นคงทางเศรษฐกิจของประเทศ จึงเป็นบทบัญญัติแห่งกฎหมายเฉพาะเพื่อการที่รัฐธรรมนูญ มาตรา ๕๐ วรรคสอง กำหนดไว้และไม่กระทบกระเทือนสาระสำคัญของเสรีภาพในการประกอบกิจการหรือประกอบอาชีพของบุคคล เพราะบริษัทเหล่านั้นได้ถูกสั่งให้ระงับการดำเนินกิจการแล้วโดยคำสั่งของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง และมีอาจแก้ไขหรือฟื้นฟูฐานะหรือการดำเนินกิจการได้ การดำเนินการต่อไปของบริษัทเหล่านั้นก็คือ ต้องมีการชำระบัญชี ซึ่งพระราชกำหนดการปฏิรูประบบสถาบันการเงิน ฯ มาตรา ๓๐ เป็นบทบัญญัติที่ใช้บังคับในขั้นตอนหลังจากเมื่อบริษัทถูกสั่งให้ระงับการดำเนินกิจการและไม่อาจแก้ไขหรือฟื้นฟูฐานะหรือการดำเนินกิจการได้แล้ว อีกทั้งมีผลใช้บังคับเป็นการทั่วไปกับบริษัทที่ถูกระงับการดำเนินกิจการ โดยคำสั่งรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังและไม่สามารถดำเนินกิจการต่อไปได้ พระราชกำหนดการปฏิรูประบบสถาบันการเงิน ฯ มาตรา ๓๐ จึงไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๙ และมาตรา ๕๐

๔. ผลคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ

ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่า พระราชกำหนดการปฏิรูประบบสถาบันการเงิน พ.ศ. ๒๕๔๐ มาตรา ๗ มาตรา ๑๑ มาตรา ๑๖ (๓) มาตรา ๒๓ (๕) มาตรา ๒๕ และมาตรา ๓๐ ไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๙ และมาตรา ๕๐

องค์คณะตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ พลโท จุล อติเรก นายกระมล ทองธรรมชาติ นายจิระ บุญพจนสุนทร นายจุมพล ณ สงขลา นายปรีชา เฉลิมนวิชัย นายพันธ์ จันทรปาน นายมงคล สระภู่น นายศักดิ์ เตชาชาญ นายสุจิต บุญบงการ นายสุวิทย์ ธีรพงษ์ นายอนันต์ เกตุวงศ์ นายอมร รักษาสัตย์ และนายอูระ หวังอ้อมกลาง

หมายเหตุ ประกาศราชกิจจานุเบกษา ฉบับกฤษฎีกา เล่ม ๑๒๐ ตอนที่ ๘๓ ก วันที่ ๓ กันยายน ๒๕๔๖

ย่อโดย นางสาวร่มปรางค์ สวมประคำ
กลุ่มงานคดี ๓