

## คำวินิจฉัยของ นายจิระ บุญพจนสุนทร ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

ที่ ๕๓/๒๕๔๕

วันที่ ๑๖ สิงหาคม ๒๕๔๕

เรื่อง ศาลแพ่งกรุงเทพใต้ส่งคำโต้แย้งของจำเลย (นายชนิด จันทะยาสาคร) ในคดีแพ่งหมายเลขคดีที่ ๒๓๕๖/๒๕๔๕ ขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๔ (กรณีพระราชกำหนดการปฏิรูประบบสถาบันการเงิน พ.ศ. ๒๕๔๐ มาตรา ๓๐ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ)

ข้อเท็จจริงตามคำร้องสรุปได้ว่า เมื่อวันที่ ๓๐ กันยายน ๒๕๔๒ โจทก์ซึ่งจัดตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัติหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๓๕ โดยจดทะเบียนเป็นกองทุนรวมต่อสำนักงานคณะกรรมการกำกับหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์ ได้ทำสัญญาซื้อสินทรัพย์ สินเชื่อธุรกิจ ซึ่งเป็นสิทธิเรียกร้องตามสัญญาสินเชื่อ สัญญากู้ ตราสารหนี้ และสิทธิเรียกร้องอื่น ๆ ซึ่งองค์การเพื่อการปฏิรูประบบสถาบันการเงิน (ปรส.) ได้ดำเนินการขาย เพื่อการชำระบัญชีของบริษัทเงินทุนหลักทรัพย์ เอส ซี เอฟ จำกัด (มหาชน) โดยอาศัยอำนาจตามพระราชกำหนดการปฏิรูประบบสถาบันการเงิน พ.ศ. ๒๕๔๐ และพระราชกำหนดการปฏิรูประบบสถาบันการเงิน (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๔๑ โดยตกลงโอนสินทรัพย์และสิทธิเรียกร้องต่าง ๆ ที่มีอยู่ต่อจำเลยให้แก่โจทก์ และให้มีผลตั้งแต่วันที่ ๓๐ กันยายน ๒๕๔๒ ต่อมาจำเลยไม่ชำระหนี้ โจทก์ในฐานะผู้รับโอนสิทธิเรียกร้องได้ติดตามทวงถามให้จำเลยชำระหนี้หลายครั้ง แต่จำเลยเพิกเฉย การกระทำของจำเลยเป็นการโต้แย้งสิทธิของโจทก์ ทำให้โจทก์ได้รับความเสียหาย โจทก์จึงฟ้องจำเลยให้ชำระหนี้ให้กับโจทก์เป็นจำนวนเงิน ๖,๓๗๐,๕๕๔.๖๕ บาท พร้อมดอกเบี้ยอัตราร้อยละ ๒๑ ต่อปี

จำเลยยื่นคำให้การปฏิเสธฟ้องโจทก์ และต่อสู้ว่าพระราชกำหนดการปฏิรูประบบสถาบันการเงิน พ.ศ. ๒๕๔๐ มาตรา ๒๗ และมาตรา ๓๐ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ มาตรา ๒๗ มาตรา ๒๘ มาตรา ๓๐ และมาตรา ๕๐ กล่าวคือ มาตรา ๒๗ ของพระราชกำหนดการปฏิรูประบบสถาบันการเงิน ฯ เป็นบทบัญญัติที่ให้บุคคลหรือนิติบุคคลที่เข้าประมูลซื้อสินทรัพย์ได้รับการยกเว้นไม่ต้องบอกกล่าวการโอนไปยังลูกหนี้ตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา ๓๐๖ และมาตรา ๓๐ ของพระราชกำหนดการปฏิรูประบบสถาบันการเงิน ฯ ที่ระบุให้ ปรส. แต่งตั้งคณะกรรมการเพื่อดำเนินการแทนบริษัทที่ถูกระงับการดำเนินกิจการและนำสินทรัพย์ออกขายนั้น เป็นการจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลที่รัฐธรรมนูญบัญญัติรับรองและเป็นการเลือกปฏิบัติ รวมทั้งเป็นความไม่เสมอภาคทางกฎหมาย และยื่นคำร้องขอให้ศาลแพ่งกรุงเทพใต้ส่งคำโต้แย้งดังกล่าวให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัย

ศาลแพ่งกรุงเทพใต้พิเคราะห์คำร้องของจำเลยซึ่งขอให้ส่งคำร้องให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามที่จำเลยได้แย้งว่า พระราชกำหนดการปฏิรูประบบสถาบันการเงิน พ.ศ. ๒๕๔๐ มาตรา ๓๐ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ มาตรา ๒๗ มาตรา ๒๘ มาตรา ๓๐ และมาตรา ๕๐ นั้น ไม่พบว่าศาลรัฐธรรมนูญได้เคยมีคำวินิจฉัยในประเด็นดังกล่าว จึงแจ้งให้สำนักงานศาลยุติธรรมส่งคำร้องของจำเลยให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๔ วรรคหนึ่ง

เนื่องจากศาลรัฐธรรมนูญได้เคยมีคำวินิจฉัยที่ ๖๑/๒๕๕๕ ลงวันที่ ๑๒ ธันวาคม ๒๕๕๕ ว่าพระราชกำหนดการปฏิรูประบบสถาบันการเงิน ฯ มาตรา ๓๐ ไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๘ และมาตรา ๕๐ สำนักงานศาลยุติธรรมจึงส่งคำร้องให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยเพียงว่าพระราชกำหนดการปฏิรูประบบสถาบันการเงิน ฯ มาตรา ๓๐ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ มาตรา ๒๗ และมาตรา ๓๐ หรือไม่

ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาคำร้องแล้วมีคำสั่งให้รับคำร้องไว้พิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๔

กรณีประเด็นที่ศาลรัฐธรรมนูญต้องพิจารณาวินิจฉัยว่า พระราชกำหนดการปฏิรูประบบสถาบันการเงิน พ.ศ. ๒๕๔๐ มาตรา ๓๐ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ มาตรา ๒๗ และมาตรา ๓๐ หรือไม่

**บทบัญญัติแห่งกฎหมายที่เกี่ยวข้อง**

**รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐**

“มาตรา ๒๖ การใช้อำนาจโดยองค์กรของรัฐทุกองค์กร ต้องคำนึงถึงศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ สิทธิและเสรีภาพตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญนี้”

“มาตรา ๒๗ สิทธิและเสรีภาพที่รัฐธรรมนูญนี้รับรองไว้โดยชัดแจ้ง โดยปริยาย หรือโดยคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ ย่อมได้รับความคุ้มครอง และผูกพันรัฐสภา คณะรัฐมนตรี ศาล และองค์กรอื่นของรัฐ โดยตรงในการตรากฎหมาย การใช้บังคับกฎหมายและการตีความกฎหมายทั้งปวง”

“มาตรา ๓๐ บุคคลย่อมเสมอกันในกฎหมายและได้รับความคุ้มครองตามกฎหมายเท่าเทียมกัน ชายและหญิงมีสิทธิเท่าเทียมกัน

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

มาตรการที่รัฐกำหนดขึ้นเพื่อจ้ดอุปสรรคหรือส่งเสริมให้บุคคลสามารถใช้สิทธิและเสรีภาพได้ เช่นเดียวกับบุคคลอื่น ย่อมไม่ถือเป็นการเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมตามวรรคสาม”

“มาตรา ๒๑๘ ในกรณีเพื่อประโยชน์ในอันที่จะรักษาความปลอดภัยของประเทศ ความปลอดภัย สาธารณะ ความมั่นคงในทางเศรษฐกิจของประเทศ หรือป้องกันภัยพิบัติสาธารณะ พระมหากษัตริย์ จะทรงตราพระราชกำหนดให้ใช้บังคับดังเช่นพระราชบัญญัติก็ได้

การตราพระราชกำหนดตามวรรคหนึ่ง ให้กระทำได้เฉพาะเมื่อคณะรัฐมนตรีเห็นว่าเป็นกรณีฉุกเฉิน ที่มีความจำเป็นรีบด่วนอันมิอาจจะหลีกเลี่ยงได้

ฯลฯ”

#### พระราชกำหนดการปฏิรูประบบสถาบันการเงิน พ.ศ. ๒๕๕๐

“มาตรา ๗ ให้องค์การมีวัตถุประสงค์เพื่อดำเนินการกับบริษัทเงินทุนและบริษัทเงินทุนหลักทรัพย์ ที่ถูกระงับการดำเนินการตามคำสั่งของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังลงวันที่ ๒๖ มิถุนายน พ.ศ. ๒๕๕๐ และวันที่ ๕ สิงหาคม พ.ศ. ๒๕๕๐ ซึ่งสั่งโดยอาศัยอำนาจตามกฎหมายว่าด้วยการประกอบธุรกิจเงินทุน ธุรกิจหลักทรัพย์ และธุรกิจเครดิตฟองซิเออร์ ดังต่อไปนี้

- (๑) แก้ไขฟื้นฟูฐานะของบริษัทที่ถูกระงับการดำเนินการ
- (๒) ช่วยเหลือผู้ฝากเงินและเจ้าหนี้ที่สุจริตของบริษัทที่ถูกระงับการดำเนินการ
- (๓) ชำระบัญชีบริษัทที่ถูกระงับการดำเนินการในกรณีที่บริษัทดังกล่าวไม่อาจดำเนินการต่อไปได้”

“มาตรา ๑๖ คณะกรรมการองค์การมีอำนาจหน้าที่วางนโยบายและควบคุมดูแลโดยทั่วไปซึ่งกิจการ ขององค์การภายในขอบวัตถุประสงค์ตามมาตรา ๗ อำนาจหน้าที่เช่นว่านี้ให้รวมถึง

- (๑) กำหนดหลักเกณฑ์การเสนอและการพิจารณาแผนแก้ไขฟื้นฟูฐานะของบริษัทที่ถูกระงับ การดำเนินการ
- (๒) กำหนดหลักเกณฑ์การให้ความช่วยเหลือผู้ฝากเงินและเจ้าหนี้ที่สุจริตของบริษัทที่ถูกระงับ การดำเนินการ
- (๓) กำหนดวิธีการชำระบัญชีและขายทรัพย์สินของบริษัทที่ถูกระงับการดำเนินการที่ไม่อาจ ดำเนินการต่อไปได้
- (๔) กำหนดข้อบังคับเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคล เงินตอบแทน และค่าใช้จ่าย
- (๕) กำหนดข้อบังคับเกี่ยวกับการจัดซื้อจัดจ้าง การเงิน ทรัพย์สิน และการบัญชี รวมทั้ง การตรวจสอบและสอบบัญชีภายใน

- (๖) กำหนดข้อบังคับเกี่ยวกับการบริหารงานและการดำเนินกิจการ  
(๗) ปฏิบัติการอื่นใดเพื่อให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์ของพระราชกำหนดนี้  
ให้คณะกรรมการองค์การประกาศหลักเกณฑ์ตาม (๑) และ (๒) โดยเปิดเผย”

“มาตรา ๓๐ ในกรณีที่คณะกรรมการองค์การเห็นว่า บริษัทที่ถูกระงับการดำเนินกิจการใดไม่อาจแก้ไขหรือฟื้นฟูฐานะหรือการดำเนินงานได้ ให้รายงานรัฐมนตรีทราบ และให้คณะกรรมการองค์การมีอำนาจแต่งตั้งคณะกรรมการประกอบด้วย ประธานกรรมการและกรรมการอื่นอีกไม่น้อยกว่าสองคนมีอำนาจเข้าดำเนินการแทนบริษัทนั้นได้ทุกประการและทำการชำระบัญชีบริษัท กับให้ประธานกรรมการเป็นผู้แทนของบริษัทนั้น โดยให้ถือว่าเป็นมติที่ประชุมผู้ถือหุ้น

เมื่อมีการแต่งตั้งคณะกรรมการตามวรรคหนึ่ง ให้เลขาธิการแจ้งเป็นหนังสือให้บริษัทนั้นทราบ และให้กรรมการของบริษัทนั้นพ้นจากตำแหน่งทั้งคณะ โดยให้ถือว่าเป็นมติที่ประชุมผู้ถือหุ้นและให้ปิดประกาศการแต่งตั้งคณะกรรมการไว้ในที่เปิดเผย ณ สำนักงานของบริษัทนั้น กับทั้งให้ประกาศในราชกิจจานุเบกษาและในหนังสือพิมพ์รายวันอย่างน้อยหนึ่งฉบับ

ประธานกรรมการอาจมอบหมายให้กรรมการคนหนึ่งหรือหลายคนหรือบุคคลอื่นใดปฏิบัติการอย่างใดอย่างหนึ่งแทนบริษัทนั้นหรือคณะกรรมการได้

ในการดำเนินงานของคณะกรรมการตามวรรคหนึ่ง การใดที่บทบัญญัติแห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ว่าด้วยบริษัทจำกัด หรือกฎหมายว่าด้วยบริษัทมหาชนจำกัด กำหนดอำนาจและหน้าที่ให้เป็นของที่ประชุมใหญ่ ให้เป็นอำนาจและหน้าที่ของรัฐมนตรี

การขายทรัพย์สินเพื่อชำระบัญชีของบริษัทนั้นให้เปิดประมูลโดยเปิดเผย หรือแข่งขันราคาตามวิธีการที่คณะกรรมการกำหนด และให้องค์การได้รับค่าธรรมเนียมในอัตราร้อยละหนึ่งของราคาที่ย้ายได้

การชำระบัญชีของบริษัท ให้คณะกรรมการมีอำนาจแต่งตั้งผู้ชำระบัญชี และการใดที่เป็นอำนาจและหน้าที่ของที่ประชุมใหญ่ ให้เป็นอำนาจและหน้าที่ของรัฐมนตรี”

พิจาระห์แล้ว เหตุผลในการตราพระราชกำหนดการปฏิรูประบบสถาบันการเงิน พ.ศ. ๒๕๕๐ ปรากฏตามหมายเหตุท้ายพระราชกำหนดฉบับดังกล่าวว่า “โดยที่มีความจำเป็นจะต้องแก้ไขปัญหาระบบสถาบันการเงินและฟื้นฟูฐานะการดำเนินการของสถาบันการเงินบางแห่งที่ประสบปัญหา ไม่สามารถดำเนินกิจการไปได้ตามปกติ และคุ้มครองผู้ฝากเงินและเจ้าหน้าที่ของสถาบันการเงินเพื่อเรียกความเชื่อมั่นในระบบสถาบันการเงินกลับคืนมา สมควรกำหนดมาตรการในลักษณะของการแก้ไขปัญหาสถาบันการเงิน

อย่างเป็นระบบตามแนวทางสากล และจัดตั้งองค์การของรัฐขึ้นเพื่อทำหน้าที่รับผิดชอบในการดำเนินมาตรการดังกล่าว เพื่อแก้ไขฟื้นฟูฐานะของสถาบันการเงิน ตลอดจนช่วยเหลือผู้ฝากเงินและเจ้าหน้าที่สุจริตของสถาบันการเงิน และโดยที่เป็นกรณีฉุกเฉินที่มีความจำเป็นรีบด่วนอันมิอาจจะหลีกเลี่ยงได้ในอันที่จะรักษาความมั่นคงทางเศรษฐกิจของประเทศ จึงจำเป็นต้องตราพระราชกำหนดนี้” และคณะรัฐมนตรีได้อาศัยอำนาจตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๘ ตราพระราชกำหนดดังกล่าว โดยกำหนดให้มีองค์การเพื่อการปฏิรูประบบสถาบันการเงิน เรียกว่า “ปรส.” เพื่อกระทำกิจการต่าง ๆ ตามวัตถุประสงค์ที่ระบุในมาตรา ๗ ทั้งกำหนดไว้ในมาตรา ๑๖ ให้มี “คณะกรรมการรองการ” มีอำนาจหน้าที่วางนโยบายและควบคุมดูแลโดยทั่วไปซึ่งกิจการตามขอบวัตถุประสงค์ที่ระบุในมาตรา ๗ และเพื่อประโยชน์ในการแก้ไขฟื้นฟูฐานะของบริษัทที่ถูกระงับการดำเนินกิจการ หมวด ๒ ของพระราชกำหนดได้กำหนดให้คณะกรรมการรองการมีอำนาจหน้าที่ตามที่ระบุไว้ มาตรา ๒๑ ถึง มาตรา ๓๓ ความในมาตรา ๓๐ ของพระราชกำหนดดังกล่าว เป็นอำนาจส่วนหนึ่งของคณะกรรมการรองการตามที่ระบุไว้ ซึ่งเป็นไปเพื่อความมั่นคงในทางเศรษฐกิจของประเทศ ดังเจตนารมณ์ในการตราพระราชกำหนดฉบับนี้ ความในมาตรา ๓๐ ดังกล่าวไม่มีลักษณะไปกระทบถึงศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ สิทธิและเสรีภาพตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ หรือไปกระทบถึงสิทธิและเสรีภาพที่รับรองไว้โดยรัฐธรรมนูญหรือโดยคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ และมาตรา ๒๗ ทั้งบทบัญญัติมาตรา ๓๐ ของพระราชกำหนดดังกล่าว ใช้บังคับกับบริษัทที่อยู่ในสภาพอย่างเดียวกันโดยเสมอกันในกฎหมาย ไม่มีลักษณะเป็นการเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมต่อบุคคล หรือชนิดบุคคล ตามข้อห้ามของรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๐ แต่อย่างใด

อาศัยเหตุดังได้พิจารณาма จึงวินิจฉัยว่า พระราชกำหนดการปฏิรูประบบสถาบันการเงิน พ.ศ. ๒๕๔๐ มาตรา ๓๐ ไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ มาตรา ๒๗ และมาตรา ๓๐

นายจรัส บุญพจนสุนทร

ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ