

คำวินิจฉัยของ ศาสตราจารย์ ดร.กระมล ทองธรรมชาติ ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

ที่ ๒๕/๒๕๕๕

วันที่ ๔ มิถุนายน ๒๕๕๕

เรื่อง พระราชกำหนดการปฏิรูประบบสถาบันการเงิน พ.ศ. ๒๕๕๐ มาตรา ๗ มาตรา ๘ 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

ศาลแพ่งกรุงเทพใต้ส่งคำร้องของจำเลย (บริษัท ไทยนิวสปรีนเปเปอร์ อินดัสตรี (๑๙๕๕) จำกัด กับพวก) ในคดีแพ่งหมายเลขดำที่ ๓๗๑๐/๒๕๕๓ เพื่อให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๕ โดยจำเลยโต้แย้งว่า พระราชกำหนดการปฏิรูประบบสถาบันการเงิน พ.ศ. ๒๕๕๐ และพระราชกำหนดการปฏิรูประบบสถาบันการเงิน (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๕๑ ทั้งสองฉบับหลายมาตราขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญหลายมาตราด้วยกัน

สรุปข้อเท็จจริงของคดีและคำโต้แย้งของจำเลยได้ ดังนี้

กองทุนรวมบางกอกแคปิตอล โดยบริษัทหลักทรัพย์จัดการกองทุนรวม วรรณ จำกัด เป็นโจทก์ฟ้อง บริษัท ไทยนิวสปรีนเปเปอร์ อินดัสตรี (๑๙๕๕) จำกัด ที่ ๑ บริษัท ไทยสหกาญจน์ อาหารสัตว์ ที่ ๒ บริษัท ซีไอซีอินดัสเตรียลเอสเตท จำกัด หรือบริษัท สยามพัฒนาอุตสาหกรรม (๑๙๕๔) จำกัด ที่ ๓ บริษัท ซีไอซี อินเทอร์เน็ตชั่นแนล จำกัด ที่ ๔ นายพิธานย์ หรือนายวิเชียร จันทากกุล ที่ ๕ นางเพ็ญภา จันทากกุล ที่ ๖ นรต. สมชาย หรือนายสมชาย จันทากกุล ที่ ๗ เป็นจำเลยในคดีแพ่งหมายเลขดำที่ ๓๗๑๐/๒๕๕๓ ในข้อหาผิดสัญญากู้ยืม ตั๋วสัญญาใช้เงิน ค้ำประกันและจำนอง โดยขอให้จำเลยทั้งเจ็ดร่วมกันและ/หรือแทนกันชำระเงิน จำนวน ๔๒๕,๘๗๖,๐๒๗.๓๕ บาท พร้อมดอกเบี้ยในอัตราร้อยละ ๒๕ ต่อปีของเงินต้น จำนวน ๒๕๐,๐๐๐,๐๐๐ บาท นับแต่วันถัดจากวันฟ้องจนกว่าจะร่วมกันและ/หรือแทนกันชำระหนี้ให้แก่โจทก์เสร็จสิ้นครบถ้วน หากไม่สามารถชำระหนี้ได้หรือชำระหนี้ไม่ถูกต้องครบถ้วนก็ขอศาลบังคับจำนองที่ดินพร้อมสิ่งปลูกสร้างของจำเลยที่ ๑ ออกขายทอดตลาด หากได้เงินไม่พอชำระหนี้ให้ยึดและอายัดเอาจากทรัพย์สินอื่นของจำเลยเพื่อนำเงินมาชำระหนี้ให้แก่โจทก์จนเสร็จสิ้น

คดีดังกล่าวปรากฏตามคำฟ้องของโจทก์ว่า สืบเนื่องมาจากบริษัท ไทยนิเวศปรีนเปเปอร์ จำกัด จำเลยที่ ๑ เป็นลูกค้าสินเชื่อและเป็นลูกหนี้ของบริษัทเงินทุนหลักทรัพย์ ธนพล จำกัด (มหาชน) โดยได้รับวงเงินสินเชื่อจากบริษัทเงินทุนหลักทรัพย์ธนพล ฯ ๒ ครั้ง รวมเป็นเงินจำนวน ๒๕๐,๐๐๐,๐๐๐ บาท ครั้งแรก เมื่อวันที่ ๒๑ มิถุนายน ๒๕๓๕ จำเลยที่ ๑ ได้ทำสัญญากู้เงินจากบริษัทเงินทุนหลักทรัพย์ ธนพล ฯ จำนวน ๕๐,๐๐๐,๐๐๐ บาท

ครั้งที่สอง เมื่อวันที่ ๒ กรกฎาคม ๒๕๓๕ จำเลยที่ ๑ ได้ขอให้บริษัทเงินทุนหลักทรัพย์ ธนพล ฯ ใช้เงินแทนจำเลยที่ ๑ ในฐานะผู้รับอวัลต์ตัวสัญญาใช้เงินซึ่งจำเลยที่ ๑ เป็นผู้ออกตัวสัญญาใช้เงิน ลงวันที่ ๓ กรกฎาคม ๒๕๓๕ จำนวน ๘ ฉบับ เพื่อชำระเงินให้แก่ผู้รับเงิน รวมเป็นเงินจำนวน ๒๐๐,๐๐๐,๐๐๐ บาท

ทั้งนี้ เพื่อเป็นหลักประกันในการชำระหนี้ของจำเลยที่ ๑ ที่มีต่อบริษัทเงินทุนหลักทรัพย์ ธนพล ฯ จำเลยที่ ๒ - ๗ ได้เข้าทำสัญญาก้ำประกัน กับบริษัทเงินทุนหลักทรัพย์ ธนพล ฯ ในวงเงินค้ำประกัน ๒๕๐,๐๐๐,๐๐๐ บาท โดยจำเลยที่ ๒ - ๗ ยอมรับผิดร่วมกับจำเลยที่ ๑ อย่างลูกหนี้ร่วม นอกจากนี้ เพื่อเป็นประกันหนี้ของจำเลยที่ ๑ ที่มีต่อบริษัทเงินทุนหลักทรัพย์ ธนพล ฯ จำเลยที่ ๑ ได้จำนองที่ดินพร้อมสิ่งปลูกสร้างบนโฉนดที่ดิน รวม ๖๒ โฉนด ในวงเงินจำนอง ๒๕๐,๐๐๐,๐๐๐ บาท โดยจำเลยที่ ๑ มีข้อตกลงว่าหากบังคับจำนองที่ดินแล้วไม่ชำระหนี้จำเลยที่ ๑ ยินยอมชำระหนี้ในส่วนที่ขาดให้แก่ บริษัทเงินทุนหลักทรัพย์ ธนพล ฯ จนครบถ้วน นอกจากนี้ จำเลยที่ ๑ ยังได้จำนองที่ดินหนังสือรับรองการทำประโยชน์ ฯ เพื่อเพิ่มหลักทรัพย์ภายหลังด้วย

ต่อมาปรากฏว่า บริษัทเงินทุนหลักทรัพย์ ธนพล ฯ ถูกสั่งระงับการดำเนินกิจการ ตามคำสั่งของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง และองค์การเพื่อการปฏิรูประบบสถาบันการเงิน (ปรส.) อาศัยอำนาจตามกฎหมายได้นำสินเชื่อและหลักประกันระหว่างจำเลยที่ ๑ กับบริษัทเงินทุนหลักทรัพย์ ธนพล ฯ ออกขายและโอนสิทธิเรียกร้องให้แก่โจทก์ คือ กองทุนรวมบางกอกแคปปิตอล จำกัด ซึ่งก่อนฟ้องคดีโจทก์ได้ติดตามทวงถามให้จำเลยทั้งเจ็ดชำระหนี้แก่โจทก์หลายครั้ง แต่จำเลยก็เพิกเฉย โจทก์จึงฟ้องจำเลยทั้งเจ็ดหรือผู้ร้องเป็นคดีดังกล่าว

ผู้ร้องยื่นคำให้การต่อสู้คดีของโจทก์มีประเด็นสำคัญว่า รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังและองค์การเพื่อการปฏิรูประบบสถาบันการเงิน ใช้อำนาจเกินขอบเขตเกินกว่าความจำเป็นตามกฎหมายซึ่งบัญญัติมิให้มีผลบังคับโดยทั่วไป แต่ใช้บังคับแก่กรณีใดกรณีหนึ่ง หรือแก่บุคคลกลุ่มใดกลุ่มหนึ่งเป็นการเฉพาะและยังขัดหรือแย้งต่อบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ

ทั้งนี้ เพราะรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังมีคำสั่ง ลงวันที่ ๒๖ มิถุนายน ๒๕๕๐ และวันที่ ๕ สิงหาคม ๒๕๕๐ ให้บริษัทเงินทุนหลักทรัพย์ ชนพล ฯ และบริษัทเงินทุนหลักทรัพย์อื่นระงับการดำเนินกิจการ โดยอาศัยอำนาจตามกฎหมายว่าด้วยการประกอบธุรกิจเงินทุน ธุรกิจหลักทรัพย์และธุรกิจเครดิตฟองซิเอร์ ทั้งๆ ที่มีลูกหนี้ชั้นดีซึ่งมีความสามารถดำเนินกิจการไปได้อย่างราบรื่น ซึ่งจำเลยที่ ๑ ก็เป็นหนึ่งในลูกหนี้ชั้นดี และมีหลักประกันสูงกว่าจำนวนหนี้ เป็นการกระทำที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายไร้จรรยาบรรณและไม่ชอบธรรม ทำให้จำเลยและบรรดาลูกหนี้ชั้นดีต้องถูกบังคับชำระหนี้เร็วกว่ากำหนดและให้องค์การเพื่อการปฏิรูประบบสถาบันการเงินเข้าดำเนินการแก้ไขฟื้นฟูฐานะของบริษัทเงินทุนหลักทรัพย์ที่ถูกระงับการดำเนินกิจการตามพระราชกำหนดการปฏิรูประบบสถาบันการเงิน พ.ศ. ๒๕๕๐ มาตรา ๗

นอกจากนั้น ตามพระราชกำหนดการปฏิรูประบบสถาบันการเงิน ฯ มาตรา ๘ ยังให้อำนาจองค์การมีอำนาจกระทำการต่างๆ ภายในขอบวัตถุประสงค์ขององค์การตามมาตรา ๗ ซึ่งอำนาจเช่นว่านี้ได้รวมถึง การถือกรรมสิทธิ์หรือมีสิทธิครอบครองหรือมีทรัพย์สินสิทธิต่างๆ สร้าง ซื้อ จัดหา ขาย จำหน่าย เช่า ให้เช่า เช่าซื้อ ให้เช่าซื้อ ยืม ให้ยืม รับจำนำ รับจำนอง แลกเปลี่ยน โอน รับโอน หรือดำเนินการใดๆ เกี่ยวกับทรัพย์สินทั้งในและนอกราชอาณาจักร ตลอดจนรับเงินหรือทรัพย์สินที่มีผู้มอบให้ และรวมถึงให้ซื้อ ซื้อลด หรือรับช่วงซื้อลดตราสารแสดงสิทธิในหนี้ หรือรับโอนสิทธิเรียกร้อง

ในขณะเดียวกัน พระราชกำหนดการปฏิรูประบบสถาบันการเงิน ฯ มาตรา ๑๖ ยังให้อำนาจคณะกรรมการองค์การมีอำนาจหน้าที่วางนโยบายและควบคุมดูแลโดยทั่วไปซึ่งกิจการขององค์การภายในขอบวัตถุประสงค์ ตามมาตรา ๗ ซึ่งอำนาจดังกล่าวนี้ให้รวมถึงกำหนดวิธีการชำระบัญชีและขายทรัพย์สินของบริษัทที่ถูกระงับการดำเนินกิจการที่ไม่อาจดำเนินกิจการต่อไปได้ ส่วนมาตรา ๒๗ ยังบัญญัติไว้ด้วยว่า การโอนสิทธิเรียกร้องทั้งหมดหรือบางส่วนของบริษัทที่ถูกระงับการดำเนินกิจการไปยังสถาบันการเงินอื่นให้กระทำได้ โดยไม่ต้องบอกกล่าวการโอนไปยังลูกหนี้ตามมาตรา ๓๐๖ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์

นอกจากนี้ เหตุผลในการประกาศใช้พระราชกำหนดฉบับนี้คือ “โดยที่มีความจำเป็นจะต้องแก้ไขปัญหาระบบสถาบันการเงินและฟื้นฟูฐานะการดำเนินการของสถาบันการเงินบางแห่งที่ประสบปัญหาไม่สามารถดำเนินกิจการไปได้ตามปกติ และคุ้มครองผู้ฝากเงินและเจ้าหน้าที่ของสถาบันการเงินเพื่อเรียกความเชื่อมั่นในระบบสถาบันการเงินกลับคืนมา สมควรกำหนดมาตรการในลักษณะของการแก้ไขปัญหาสถาบันการเงินอย่างเป็นระบบตามแนวทางสากลและจัดตั้งองค์การของรัฐขึ้นเพื่อ

ทำหน้าที่รับผิดชอบในการดำเนินการดังกล่าวเพื่อแก้ไขฟื้นฟูฐานะของสถาบันการเงินตลอดจนช่วยเหลือผู้ฝากเงินและเจ้าหน้าที่สุจริตของสถาบันการเงิน และโดยที่เป็นกรณีฉุกเฉินที่มีความจำเป็นรีบด่วนอันมิอาจหลีกเลี่ยงได้ในอันที่จะรักษาความมั่นคงทางเศรษฐกิจของประเทศ จึงจำเป็นต้องตราพระราชกำหนดนี้” เห็นได้ชัดว่าเป็นการตรากฎหมายโดยเลือกปฏิบัติ เพราะบริษัทเงินทุนหลักทรัพย์ ธนพล ฯ ซึ่งผู้ร้องเป็นลูกหนี้อยู่ และบรรดาลูกหนี้ชั้นดีในสถาบันการเงินอื่นที่ถูกสั่งปิด มิได้รับความคุ้มครองตามรัฐธรรมนูญถือว่าเป็นการใช้บังคับแก่กรณีใดกรณีหนึ่ง หรือแก่บุคคลใดบุคคลหนึ่งเป็นการเจาะจงมิได้ใช้บังคับเป็นการทั่วไป

ดังนั้น การกระทำดังกล่าวข้างต้น ตามพระราชกำหนดการปฏิรูประบบสถาบันการเงิน ฯ เป็นการให้อำนาจองค์การเพื่อการปฏิรูประบบสถาบันการเงินใช้อำนาจเกินขอบเขตและเกินกว่าความจำเป็นตามกฎหมายซึ่งบัญญัติให้มีผลบังคับทั่วไป แต่ใช้บังคับแก่กรณีใดกรณีหนึ่ง หรือแก่บุคคลใดบุคคลหนึ่งเป็นการเฉพาะ และยังขัดหรือแย้งต่อบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ โดยองค์การเพื่อการปฏิรูประบบสถาบันการเงินได้เข้าบริหารสินทรัพย์และหนี้สินของบริษัทเงินทุนและบริษัทเงินทุนหลักทรัพย์ต่าง ๆ ที่ถูกสั่งปิด รวมทั้งบริษัทเงินทุนหลักทรัพย์ ธนพล ฯ ที่ผู้ร้องเป็นหนี้อยู่ด้วย และได้นำทรัพย์สินและสิทธิเรียกร้องต่าง ๆ ของบริษัทเงินทุนและบริษัทเงินทุนหลักทรัพย์ที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังสั่งปิด รวมทั้งบริษัทเงินทุนหลักทรัพย์ ธนพล ฯ ที่ผู้ร้องเป็นลูกหนี้อยู่เดิม ออกประมูลขายโดยมิชอบด้วยกฎหมาย โดยการประมูลดังกล่าวขององค์การเพื่อการปฏิรูประบบสถาบันการเงินได้จำกัดสิทธิของผู้ร้องและมิได้แจ้งให้ผู้ร้องทราบเพื่อให้ผู้ร้องเข้าร่วมประมูลแข่งขันทั้ง ๆ ที่ผู้ร้องมีความสามารถที่จะเข้าร่วมประมูลแข่งขันได้ อันเป็นการจำกัดสิทธิเสรีภาพและจำกัดสิทธิขั้นพื้นฐานในทรัพย์สินของผู้ร้องและบรรดาลูกหนี้ชั้นดี อันเป็นการขัดหรือแย้งต่อบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ ว่าด้วยศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ สิทธิและเสรีภาพของบุคคล และการออกกฎหมายให้มีผลใช้บังคับแก่กรณีใดกรณีหนึ่งหรือบุคคลกลุ่มใดกลุ่มหนึ่งโดยเฉพาะเป็นการเลือกปฏิบัติที่ไม่เป็นธรรม จำกัดสิทธิในทรัพย์สินและจำกัดสิทธิเสรีภาพในการแข่งขันโดยเสรี ซึ่งบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญได้บัญญัติคุ้มครองไว้

ผู้ร้องจึงเห็นว่า พระราชกำหนดการปฏิรูประบบสถาบันการเงิน พ.ศ. ๒๕๕๐ มาตรา ๗ มาตรา ๘ มาตรา ๑๖ (๓) และมาตรา ๒๗ และพระราชกำหนดการปฏิรูประบบสถาบันการเงิน (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๕๑ มาตรา ๔ (ซึ่งเพิ่มความเป็นมาตรา ๓๐ ทวิ มาตรา ๓๐ ตริ และมาตรา ๓๐ จัตวา) ดังกล่าวเป็นการขัดหรือแย้งต่อบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ มาตรา ๔ มาตรา ๒๖ มาตรา ๒๗ มาตรา ๒๘ มาตรา ๓๐ มาตรา ๔๘ และมาตรา ๕๐ ดังนั้น พระราชกำหนดการปฏิรูประบบสถาบันการเงิน พ.ศ. ๒๕๕๐ มาตรา ๗ มาตรา ๘ มาตรา ๑๖ (๓) และมาตรา ๒๗ และ

พระราชกำหนดการปฏิรูประบบสถาบันการเงิน (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๔๑ มาตรา ๔ จึงใช้บังคับไม่ได้ ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๖

ผู้ร้องจึงยื่นคำร้องขอให้ศาลแพ่งกรุงเทพใต้รอการพิจารณาคดีไว้ชั่วคราวและส่งข้อโต้แย้งดังกล่าวเพื่อให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๔

แต่เนื่องจากศาลรัฐธรรมนูญได้วินิจฉัยไว้แล้วใน คำวินิจฉัยที่ ๒๔/๒๕๕๕ ลงวันที่ ๔ มิถุนายน ๒๕๕๕ (กรณี บริษัท ซาฟารีเวิลด์ จำกัด) ว่า พระราชกำหนดการปฏิรูประบบสถาบันการเงิน พ.ศ. ๒๕๔๐ มาตรา ๓ มาตรา ๔ มาตรา ๑๖ (๓) มาตรา ๒๗ และมาตรา ๓๐ ทวิ มาตรา ๓๐ ตริ และมาตรา ๓๐ จัตวา ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชกำหนดการปฏิรูประบบสถาบันการเงิน (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๔๑ มาตรา ๔ ไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๔ มาตรา ๒๖ มาตรา ๒๗ มาตรา ๒๘ มาตรา ๓๐ มาตรา ๔๘ และมาตรา ๕๐ ซึ่งคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญมีผลผูกพันองค์กรของรัฐทุกองค์กรอยู่แล้วตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๘ จึงไม่ต้องวินิจฉัยซ้ำอีก

ศาสตราจารย์ ดร.กระมล ทองธรรมชาติ

ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ