

คำวินิจฉัยของ นายศักดิ์ เตชะชาญ ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

ที่ ๖๑/๒๕๕๕

วันที่ ๑๒ ธันวาคม ๒๕๕๕

เรื่อง ศาลแพ่งสงฆ์คำโต้แย้งของจำเลยที่ ๑ และที่ ๒ ในคดีหมายเลขดำที่ ๕๕๑/๒๕๕๓ เพื่อให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๔

ศาลแพ่งสงฆ์คำโต้แย้งของจำเลยที่ ๑ และจำเลยที่ ๒ (นายปิยะบุตร วสุธาร และนางสาววิวิกา โชติรส) ในคดีหมายเลขดำที่ ๕๕๑/๒๕๕๓ เพื่อให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๔ อ้างว่าพระราชกำหนดการปฏิรูประบบสถาบันการเงิน พ.ศ. ๒๕๕๐ มาตรา ๗ มาตรา ๑๑ มาตรา ๑๖ (๓) มาตรา ๒๓ (๕) มาตรา ๒๕ และมาตรา ๓๐ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕ และมาตรา ๕๐

ข้อเท็จจริง สรุปว่า บรรษัทบริหารสินทรัพย์สถาบันการเงินเป็นโจทก์ฟ้อง นายปิยะบุตร วสุธาร ที่ ๑ และนางสาววิวิกา โชติรส ที่ ๒ เป็นจำเลย ต่อศาลแพ่งหมายเลขคดีดำที่ ๕๕๑/๒๕๕๓ ให้ชำระหนี้ตามตัวเงิน และค้ำประกัน จำนวน ๑๘,๗๕๗,๘๗๖.๗๔ บาท พร้อมดอกเบี้ยร้อยละ ๑๕.๒๕ ต่อปี จากต้นเงิน ๑๕,๐๐๐,๐๐๐ บาท ถัดจากวันฟ้องจนกว่าจะชำระเสร็จแก่โจทก์ อ้างว่า โจทก์เป็นนิติบุคคลซึ่งจัดตั้งขึ้นโดยพระราชกำหนดบรรษัทบริหารสินทรัพย์สถาบันการเงิน พ.ศ. ๒๕๕๐ มีวัตถุประสงค์หลักในการประกอบธุรกิจรับซื้อหรือรับโอนสินทรัพย์ทุกประเภทของบริษัทเงินทุนหรือบริษัทเงินทุนหลักทรัพย์ที่ถูกระงับการดำเนินการตามคำสั่งของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง ตลอดจนหลักประกันของสินทรัพย์นั้น เพื่อนำมาบริหารและจำหน่ายจ่ายโอนต่อไปและประกอบธุรกิจรับซื้อหรือรับโอนสินทรัพย์ด้วยคุณภาพที่มีการค้างชำระดอกเบี้ยตั้งแต่สามเดือนขึ้นไปของสถาบันการเงินอื่น ที่กองทุนเพื่อการฟื้นฟูและพัฒนาระบบสถาบันการเงินตามกฎหมายว่าด้วยธนาคารแห่งประเทศไทย เข้าถือหุ้นและมีอำนาจในการจัดการ จำเลยที่ ๑ เป็นลูกค้ำประเภทสินเชื่อของบริษัทเงินทุนหลักทรัพย์ เอกชน จำกัด (มหาชน) เป็นหนี้ตามสัญญาใช้เงินต่อบริษัท ฯ ดังกล่าว โดยจำเลยที่ ๒ เป็นผู้ค้ำประกัน ต่อมา รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังมีคำสั่งโดยอาศัยอำนาจตามกฎหมายว่าด้วยการประกอบธุรกิจเงินทุน ธุรกิจหลักทรัพย์ และธุรกิจเครดิตฟองซิเอร์ ให้บริษัทเงินทุนหลักทรัพย์ เอกชน จำกัด (มหาชน) ระงับการดำเนินการ และให้องค์การเพื่อการปฏิรูประบบสถาบันการเงิน (ปรส.) นำทรัพย์สินของ

บริษัท ฯ ออกขายและดำเนินการชำระบัญชีของบริษัท ฯ ตามพระราชกำหนดการปฏิรูประบบสถาบันการเงิน พ.ศ. ๒๕๕๐ และ (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๕๑ โจทก์ซื้อและรับโอนสินทรัพย์ของบริษัทเงินทุนหลักทรัพย์ เอกธนา จำกัด (มหาชน) จาก ปรส. มาเป็นของโจทก์โดยถูกต้องตามกฎหมาย และได้ติดตามทวงถามจำเลยทั้งสองแล้ว ไม่ชำระ

จำเลยทั้งสองให้การปฏิเสธ และยื่นคำร้อง คำร้องเพิ่มเติมต่อศาลแพ่งขอให้ส่งศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยปัญหาข้อกฎหมายว่า พระราชกำหนดการปฏิรูประบบสถาบันการเงิน พ.ศ. ๒๕๕๐ และ (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๕๑ มาตรา ๓ มาตรา ๑๑ มาตรา ๑๖ (๓) มาตรา ๒๓ (๕) มาตรา ๒๕ และมาตรา ๓๐ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕ และมาตรา ๕๐ ซึ่งโจทก์คัดค้านการที่จำเลยขอส่งดังกล่าว

ศาลแพ่งพิจารณาคำร้องข้อโต้แย้งแล้ว เห็นว่า ศาลรัฐธรรมนูญยังไม่เคยมีคำวินิจฉัยในปัญหานี้ และอยู่ในบังคับของรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๔ วรรคหนึ่ง จึงได้ให้สำนักงานศาลยุติธรรมส่งมาให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัย

ศาลรัฐธรรมนูญรับคำร้องไว้ดำเนินการตามข้อกำหนดศาลรัฐธรรมนูญ ฯ และรับไว้พิจารณาวินิจฉัย

พิจารณาตามคำร้อง คำคัดค้านของโจทก์ และเอกสารอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องซึ่งสำนักงานศาลยุติธรรมส่งมาแล้ว เห็นว่าเพียงพอที่จะพิจารณาวินิจฉัยได้แล้ว แต่ประเด็นข้อโต้แย้งที่ขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยว่า พระราชกำหนดการปฏิรูประบบสถาบันการเงิน พ.ศ. ๒๕๕๐ มาตรา ๓ มาตรา ๑๑ มาตรา ๑๖ (๓) มาตรา ๒๓ (๕) มาตรา ๒๕ และมาตรา ๓๐ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕ และมาตรา ๕๐ หรือไม่ นั้น ในส่วนของมาตรา ๓ มาตรา ๑๖ (๓) มาตรา ๒๓ และมาตรา ๒๕ แห่งพระราชกำหนด ฯ ดังกล่าว ศาลรัฐธรรมนูญได้เคยพิจารณาวินิจฉัยไว้แล้ว ว่าไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕ และมาตรา ๕๐ คือคำวินิจฉัยที่ ๒๔/๒๕๕๕ ลงวันที่ ๔ มิถุนายน ๒๕๕๕ จึงไม่จำเป็นต้องวินิจฉัยในประเด็นดังกล่าวอีก คงมีประเด็นที่ต้องพิจารณาวินิจฉัยเพียงว่า พระราชกำหนดการปฏิรูประบบสถาบันการเงิน พ.ศ. ๒๕๕๐ มาตรา ๑๑ และมาตรา ๓๐ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕ และมาตรา ๕๐ หรือไม่ เท่านั้น

ปัญหาดังกล่าว พระราชกำหนดการปฏิรูประบบสถาบันการเงิน พ.ศ. ๒๕๕๐ มาตรา ๑๑ ให้มีคณะกรรมการคณะหนึ่งเรียกว่า “คณะกรรมการองค์การเพื่อการปฏิรูประบบสถาบันการเงิน” ประกอบด้วยประธานกรรมการคนหนึ่ง ผู้แทนธนาคารแห่งประเทศไทย ผู้แทนกระทรวงการคลังและกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิจำนวนสองคน เป็นกรรมการ และเลขาธิการเป็นกรรมการและเลขานุการ

ให้รัฐมนตรีโดยความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรีแต่งตั้งประธานกรรมการและกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิ จากผู้ทรงคุณวุฒิภาคเอกชน

มีให้นำมาตรา ๕ (๒) แห่งพระราชบัญญัติคุณสมบัติมาตรฐานสำหรับกรรมการและพนักงาน รัฐวิสาหกิจ พ.ศ. ๒๕๑๘ มาใช้บังคับกับการดำรงตำแหน่งประธานกรรมการและกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิ

มาตรา ๓๐ ในกรณีที่คณะกรรมการองค์การเห็นว่า บริษัทที่ถูกระงับการดำเนินกิจการใด ไม่อาจแก้ไขหรือฟื้นฟูฐานะหรือการดำเนินงานได้ ให้รายงานรัฐมนตรีทราบ และให้คณะกรรมการ องค์การมีอำนาจแต่งตั้งคณะกรรมการประกอบด้วย ประธานกรรมการและกรรมการอื่นไม่น้อยกว่าสองคน มีอำนาจเข้าดำเนินการแทนบริษัทนั้นได้ทุกประการและทำการชำระบัญชีบริษัท กับให้ประธานกรรมการ เป็นผู้แทนของบริษัทนั้นโดยให้ถือว่าเป็นมติที่ประชุมผู้ถือหุ้น

เมื่อมีการแต่งตั้งคณะกรรมการตามวรรคหนึ่ง ให้เลขานุการแจ้งเป็นหนังสือให้บริษัทนั้นทราบ และให้กรรมการของบริษัทนั้นพ้นจากตำแหน่งทั้งคณะ โดยให้ถือว่าเป็นมติที่ประชุมผู้ถือหุ้นและให้ปิด ประกาศการแต่งตั้งคณะกรรมการไว้ในที่เปิดเผย ณ สำนักงานของบริษัทนั้น กับทั้งให้ประกาศใน ราชกิจจานุเบกษาและในหนังสือพิมพ์รายวันอย่างน้อยหนึ่งฉบับ

ประธานกรรมการอาจมอบหมายให้กรรมการคนหนึ่งหรือหลายคนหรือบุคคลอื่นใดปฏิบัติกร อย่างใดอย่างหนึ่งแทนบริษัทนั้นหรือคณะกรรมการได้

ในการดำเนินงานของคณะกรรมการตามวรรคหนึ่ง การใดที่บทบัญญัติแห่งประมวลกฎหมายแพ่ง และพาณิชย์ว่าด้วยบริษัทจำกัด หรือกฎหมายว่าด้วยบริษัทมหาชนจำกัด กำหนดอำนาจและหน้าที่ให้เป็น ของที่ประชุมใหญ่ ให้เป็นอำนาจและหน้าที่ของรัฐมนตรี

การขายทรัพย์สินเพื่อชำระบัญชีของบริษัทนั้น ให้เปิดประมูลโดยเปิดเผย หรือแข่งขันราคา ตามวิธีการที่คณะกรรมการกำหนด และให้องค์การได้รับค่าธรรมเนียมนอัตราร้อยละหนึ่งของราคา ที่ขายได้

การชำระบัญชีของบริษัท ให้คณะกรรมการมีอำนาจแต่งตั้งผู้ชำระบัญชี และการใดที่เป็น อำนาจและหน้าที่ของที่ประชุมใหญ่ ให้เป็นอำนาจหน้าที่ของรัฐมนตรี

ส่วนรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕ การจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลที่รัฐธรรมนูญรับรองไว้ จะกระทำมิได้ เว้นแต่อาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายเฉพาะเพื่อการที่รัฐธรรมนูญนี้กำหนดไว้ และเท่าที่จำเป็นเท่านั้น และจะกระทบกระเทือนสาระสำคัญของสิทธิและเสรีภาพนั้นมิได้

กฎหมายตามวรรคหนึ่งต้องมีผลใช้บังคับเป็นการทั่วไปและไม่มุ่งหมายให้ใช้บังคับแก่กรณีใดกรณีหนึ่ง หรือแก่บุคคลใดบุคคลหนึ่งเป็นการเจาะจง ทั้งต้องระบุบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญที่ให้อำนาจในการตรากฎหมายนั้นด้วย

บทบัญญัติวรรคหนึ่งและวรรคสองให้นำมาใช้บังคับกับกฎหรือข้อบังคับที่ออกโดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายด้วยโดยอนุโลม

มาตรา ๕๐ บุคคลย่อมมีเสรีภาพในการประกอบกิจการหรือประกอบอาชีพและการแข่งขันโดยเสรีอย่างเป็นธรรม

การจำกัดเสรีภาพตามวรรคหนึ่งจะกระทำมิได้ เว้นแต่โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายเฉพาะเพื่อประโยชน์ในการรักษาความมั่นคงของรัฐหรือเศรษฐกิจของประเทศ การคุ้มครองประชาชนในด้านสาธารณสุข การรักษาความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน การจัดระเบียบการประกอบอาชีพ การคุ้มครองผู้บริโภค การผังเมือง การรักษาทรัพยากรธรรมชาติหรือสิ่งแวดล้อม สวัสดิภาพของประชาชน หรือเพื่อป้องกันการผูกขาดหรือขัดความไม่เป็นธรรมในการแข่งขัน

พิจารณาแล้ว ที่จำเลยโต้แย้งว่า อำนาจของ ปรศ. ตามพระราชกำหนด ๑ มาตรา ๑๑ และมาตรา ๓๐ เป็นการจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลในการประกอบกิจการหรือประกอบอาชีพและการแข่งขันโดยเสรี ซึ่งต้องห้ามตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๕๐ และมาตรา ๒๕ เพราะเท่ากับเป็นการจำกัดสิทธิของผู้ถือหุ้น โดยการประกอบกิจการผ่านขบวนการแต่งตั้งตัวแทน คือกรรมการหรือคณะกรรมการให้เข้าดำเนินกิจการของบริษัท การออกกฎหมายจำกัดสิทธิและเสรีภาพจะกระทำมิได้ เว้นแต่จะโดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายเฉพาะเพื่อการที่รัฐธรรมนูญกำหนดไว้ โดยจะต้องระบุบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญที่ให้อำนาจในการตรากฎหมายนั้นด้วย นั้น เห็นว่าพระราชกำหนดการปฏิรูประบบสถาบันการเงิน ๑ มาตรา ๑๑ เป็นบทบัญญัติที่กำหนดให้มีคณะกรรมการ ปรศ. องค์กรประกอบและการแต่งตั้งกรรมการ ปรศ. ไม่ได้เป็นเรื่องการจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕ และไม่ได้เกี่ยวกับเสรีภาพหรือการจำกัดเสรีภาพในการประกอบกิจการหรือประกอบอาชีพและการแข่งขันโดยเสรีอย่างเป็นธรรมตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๕๐ พระราชกำหนด ๑ มาตรา ๑๑ จึงไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕ และมาตรา ๕๐ แต่อย่างใด

ส่วนพระราชกำหนดการปฏิรูประบบสถาบันการเงิน ๑ มาตรา ๓๐ ก็เป็นเรื่องให้อำนาจคณะกรรมการ ปรศ. ในการแต่งตั้งคณะกรรมการเข้าดำเนินการแทนบริษัทที่ถูกระงับการดำเนินกิจการที่ไม่อาจแก้ไขหรือฟื้นฟูฐานะหรือการดำเนินการได้ รวมทั้งการชำระบัญชีตลอดจนกำหนดวิธีการขายทรัพย์สินเพื่อการชำระบัญชี มีอำนาจตั้งผู้ชำระบัญชี โดยให้ถือว่าเป็นมติของที่ประชุมผู้ถือหุ้น เมื่อมีการตั้งคณะกรรมการ

ดังกล่าวแล้ว ให้กรรมการของบริษัทนั้นพ้นจากตำแหน่งทั้งคณะ กำหนดเรื่องการให้ประธานกรรมการมอบหมาย และในการดำเนินงานของคณะกรรมการการใดที่บพัญญูติแห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ว่าด้วยบริษัทจำกัด หรือกฎหมายว่าด้วยบริษัทมหาชนจำกัด กำหนดให้เป็นอำนาจและหน้าที่ของที่ประชุมใหญ่ ก็ให้เป็นอำนาจและหน้าที่ของรัฐมนตรี ดังนั้น บพัญญูติแห่งพระราชกำหนดการปฏิรูป ฯ มาตรา ๓๐ ดังกล่าวจึงเป็นบพัญญูติที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินกิจการของบริษัท โดยมีผลเป็นการจำกัดเสรีภาพในการดำเนินการของบริษัททั้งโดยคณะกรรมการของบริษัทและผู้ถือหุ้นของบริษัท โดยอาศัยอำนาจตามบพัญญูติแห่งกฎหมายเฉพาะเพื่อการที่รัฐธรรมนูญกำหนดไว้และเท่าที่จำเป็นไม่กระทบกระเทือนสาระสำคัญแห่งสิทธิและเสรีภาพ ซึ่งพระราชกำหนด ฯ มีเหตุผลในการตราเนื่องจากมีความจำเป็นจะต้องแก้ไขปัญหาระบบสถาบันการเงินและฟื้นฟูฐานะการดำเนินการของสถาบันการเงินที่ประสบปัญหาไม่สามารถดำเนินกิจการไปได้ตามปกติ และคุ้มครองผู้ฝากเงินและเจ้าหน้าที่ของสถาบันการเงินเพื่อเรียกความเชื่อมั่นในระบบสถาบันการเงินกลับคืนมา สมควรกำหนดมาตรการในลักษณะของการแก้ไขปัญหาสถาบันการเงินอย่างเป็นระบบ และจัดตั้งองค์การของรัฐขึ้นเพื่อทำหน้าที่รับผิดชอบในการดำเนินมาตรการดังกล่าวทั้งพระราชกำหนดการปฏิรูประบบสถาบันการเงิน ฯ มาตรา ๓๐ ก็เป็นบพัญญูติที่ใช้บังคับเป็นการทั่วไปกับบริษัทที่ถูกระงับการดำเนินกิจการโดยคำสั่งรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังและไม่สามารถดำเนินกิจการต่อไปได้ พระราชกำหนดการปฏิรูประบบสถาบันการเงิน ฯ มาตรา ๓๐ จึงไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕ และมาตรา ๕๐

อาศัยเหตุผลดังกล่าว จึงวินิจฉัยว่า พระราชกำหนดการปฏิรูประบบสถาบันการเงิน พ.ศ. ๒๕๕๐ มาตรา ๑๑ และมาตรา ๓๐ ไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕ และมาตรา ๕๐

นายศักดิ์ เตชะชาล

ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ