

คำวินิจฉัยของ นายอภัย จันทนจุลกะ ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

ที่ ๕๓/๒๕๔๕

วันที่ ๑๖ สิงหาคม ๒๕๔๕

เรื่อง ศาลแพ่งกรุงเทพใต้ส่งคำโต้แย้งของจำเลยในคดีแพ่งขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๔ (กรณีพระราชกำหนดการปฏิรูประบบสถาบันการเงิน พ.ศ.๒๕๔๐ มาตรา ๓๐ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ มาตรา ๒๗ มาตรา ๒๘ มาตรา ๓๐ และมาตรา ๕๐ หรือไม่)

ศาลแพ่งกรุงเทพใต้โดยสำนักงานศาลยุติธรรมมีหนังสือลงวันที่ ๒๕ กันยายน ๒๕๔๓ ส่งคำโต้แย้งของนายธนิต จันทะยาสาคร จำเลยในคดีแพ่งหมายเลขคำที่ ๒๓๕๖/๒๕๔๕ ขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๔ ว่า พระราชกำหนดการปฏิรูปสถาบันการเงิน พ.ศ.๒๕๔๐ มาตรา ๓๐ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ มาตรา ๒๗ มาตรา ๒๘ มาตรา ๓๐ และมาตรา ๕๐ หรือไม่

ข้อเท็จจริงตามคำร้องและเอกสารประกอบ สรุปได้ว่า

กองทุนรวมเกมมาแคปิตอล โดยบริษัทหลักทรัพย์จัดการกองทุนรวม วรณ จำกัด เป็นโจทก์ฟ้องนายธนิต จันทะยาสาคร เป็นจำเลยต่อศาลแพ่งกรุงเทพใต้ ในความผิดฐานผิดสัญญาตัวแทนซื้อขายหลักทรัพย์ กู้ยืมซื้อหลักทรัพย์ บัญชีเดินสะพัด เนื่องจากจำเลยได้ลงนามในแบบคำขอเป็นลูกค้าซื้อขายหลักทรัพย์ และสัญญาแต่งตั้งตัวแทนและนายหน้าเพื่อซื้อขายหลักทรัพย์ และคำขอเปิดบัญชีตรงจ่ายเงินเพื่อซื้อขายหลักทรัพย์ โดยจำเลยตกลงแต่งตั้งและมอบอำนาจทั่วไปให้บริษัทเงินทุนหลักทรัพย์ เอส ซี เอฟ จำกัด (มหาชน) กระทำการแทนเป็นตัวแทนหรือเป็นนายหน้าเพื่อซื้อ ขาย แลกเปลี่ยนหลักทรัพย์แทนจำเลย โดยจำเลยยอมเสียดอกเบี้ยให้บริษัท ฯ หากจำเลยผิดนัดชำระราคาซื้อหรือผิดนัดชำระหนี้ใด ๆ ทั้งนี้นับแต่วันที่ผิดนัดหรือถือว่าผิดนัดเป็นต้นไป ซึ่งต่อมาจำเลยได้มีคำสั่งให้บริษัท ฯ ซื้อหลักทรัพย์ (หุ้น) หลายรายการ รวมเป็นหนี้ค่าซื้อหลักทรัพย์ (บัญชีตรงจ่ายเงิน) เป็นจำนวนเงิน ๕,๓๗๑,๔๐๘.๔๓ บาท นอกจากนั้นแล้วจำเลยยังมีหนี้อันเกิดจากการขายหลักทรัพย์ขาดทุน เป็นจำนวนเงิน ๘๘๕,๕๔๖.๒๒ บาท รวมเป็นเงินจำนวนเงินทั้งสิ้น ๖,๓๕๖,๙๕๔.๖๕ บาท

โจทก์ได้ทำสัญญาซื้อสินทรัพย์ สินเชื่อธุรกิจ ซึ่งเป็นสิทธิเรียกร้องตามสัญญาสินเชื่อ สัญญาคู่
ตราสารหนี้ และสิทธิเรียกร้องอื่น ๆ ของบริษัทเงินทุน และบริษัทเงินทุนหลักทรัพย์ต่าง ๆ ที่ถูกระงับ
การดำเนินกิจการตามคำสั่งรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังและไม่อาจแก้ไขหรือฟื้นฟูฐานะหรือ
การดำเนินกิจการได้จากองค์การเพื่อการปฏิรูประบบสถาบันการเงิน (ปรส.) ซึ่งดำเนินการขายทรัพย์สิน
เพื่อการชำระบัญชีของบริษัทเงินทุนและบริษัทเงินทุนหลักทรัพย์ดังกล่าว รวมทั้งของบริษัทเงินทุน
หลักทรัพย์ เอส ซี เอฟ จำกัด (มหาชน) ที่มีต่อจำเลย โดยอาศัยอำนาจตามพระราชกำหนดการปฏิรูประ
บบสถาบันการเงิน พ.ศ. ๒๕๕๐ และพระราชกำหนดการปฏิรูประบบสถาบันการเงิน (ฉบับที่ ๒)
พ.ศ. ๒๕๕๑ โดยตกลงโอนสินทรัพย์และสิทธิเรียกร้องต่าง ๆ ที่มีอยู่ให้แก่โจทก์ ต่อมาจำเลย
ไม่ชำระหนี้ โจทก์ในฐานะผู้รับโอนสิทธิเรียกร้องได้ติดตามทวงถามให้จำเลยชำระหนี้ให้แก่โจทก์
หลายครั้งแต่จำเลยยังคงเพิกเฉย การกระทำของจำเลยเป็นการโต้แย้งสิทธิของโจทก์ทำให้ได้รับความเสียหาย
โจทก์จึงต้องฟ้องจำเลยต่อศาลให้ชำระหนี้ดังกล่าว

จำเลยยื่นคำร้องต่อศาลแพ่งกรุงเทพใต้ โต้แย้งว่า พระราชกำหนดการปฏิรูประบบสถาบันการเงิน
พ.ศ. ๒๕๕๐ มาตรา ๓๐ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ มาตรา ๒๗ มาตรา ๒๘
มาตรา ๓๐ และมาตรา ๕๐ เนื่องจากบัญญัติให้ ปรส. แต่งตั้งคณะกรรมการเพื่อดำเนินการแทนบริษัท
ที่ถูกระงับการดำเนินกิจการและนำสินทรัพย์ออกขายซึ่งเป็นการจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคล
ที่รัฐธรรมนูญรับรองไว้ในมาตรา ๒๖ มาตรา ๒๗ มาตรา ๒๘ มาตรา ๓๐ และมาตรา ๕๐
การที่พระราชกำหนดการปฏิรูประบบสถาบันการเงิน พ.ศ. ๒๕๕๐ มิได้ระบุถึงการจำกัดสิทธิและเสรีภาพ
ดังกล่าวไว้ซึ่งรวมถึงสิทธิและเสรีภาพในการประกอบกิจการหรือประกอบอาชีพและการแข่งขันโดยเสรี
เป็นการออกกฎหมายที่ให้อภิสิทธิ์แก่บุคคลหรือนิติบุคคลที่เข้าซื้อทรัพย์สิน เป็นความไม่เสมอภาค
ทางกฎหมาย เป็นการเลือกปฏิบัติและเป็นการให้เปรียบแก่บุคคลฝ่ายหนึ่งโดยบุคคลอีกฝ่ายหนึ่งรวมทั้ง
จำเลยต้องถูกจำกัดสิทธิและเสรีภาพที่รัฐธรรมนูญรับรองไว้โดยชัดแจ้ง จึงขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ
ตามมาตราดังกล่าว และขอให้ศาลแพ่งกรุงเทพใต้ส่งคำโต้แย้งของจำเลยให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณา
วินิจฉัย

ศาลแพ่งกรุงเทพใต้พิเคราะห์คำร้องของจำเลยซึ่งโต้แย้งว่า พระราชกำหนดการปฏิรูประบบ
สถาบันการเงิน พ.ศ. ๒๕๕๐ มาตรา ๓๐ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ มาตรา ๒๗

มาตรา ๒๕ มาตรา ๓๐ และมาตรา ๕๐ ไม่พบว่าศาลรัฐธรรมนูญได้เคยมีคำวินิจฉัยในประเด็นดังกล่าว จึงให้สำนักงานศาลยุติธรรมส่งคำร้องพร้อมสำนวนตามทางการเพื่อให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๔ วรรคหนึ่ง

ศาลรัฐธรรมนูญในการประชุมเมื่อวันที่ ๑๔ ตุลาคม ๒๕๕๗ มีมติให้รับคำร้องไว้ดำเนินการตามข้อกำหนดศาลรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๕๖ ข้อ ๑๒ และรับไว้พิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๔

ประเด็นตามคำร้องที่ขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยมีว่า พระราชกำหนดการปฏิรูประบบสถาบันการเงิน พ.ศ. ๒๕๕๐ มาตรา ๓๐ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ มาตรา ๒๗ มาตรา ๒๘ มาตรา ๓๐ และมาตรา ๕๐ หรือไม่

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐

มาตรา ๒๖ บัญญัติว่า “การใช้อำนาจโดยองค์กรของรัฐทุกองค์กร ต้องคำนึงถึงศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ สิทธิและเสรีภาพตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญนี้”

มาตรา ๒๗ บัญญัติว่า “สิทธิและเสรีภาพที่รัฐธรรมนูญนี้รับรองไว้โดยชัดแจ้ง โดยปริยาย หรือโดยคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ ย่อมได้รับความคุ้มครอง และผูกพันรัฐสภา คณะรัฐมนตรี ศาล และองค์กรอื่นของรัฐโดยตรงในการตรากฎหมาย การใช้บังคับกฎหมายและการตีความกฎหมายทั้งปวง”

มาตรา ๓๐ บัญญัติว่า “บุคคลย่อมเสมอกันในกฎหมายและได้รับความคุ้มครองตามกฎหมายเท่าเทียมกัน

ชายและหญิงมีสิทธิเท่าเทียมกัน

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

มาตรการที่รัฐกำหนดขึ้นเพื่อขจัดอุปสรรคหรือส่งเสริมให้บุคคลสามารถใช้สิทธิและเสรีภาพได้เช่นเดียวกับบุคคลอื่น ย่อมไม่ถือเป็นการเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมตามวรรคสาม”

พระราชกำหนดการปฏิรูประบบสถาบันการเงิน พ.ศ. ๒๕๔๐

มาตรา ๓๐ บัญญัติว่า “ในกรณีที่คณะกรรมการองค์การเห็นว่า บริษัทที่ถูกระงับการดำเนินงาน กิจการใดไม่อาจแก้ไขหรือฟื้นฟูฐานะหรือการดำเนินงานได้ ให้รายงานรัฐมนตรีทราบ และให้คณะกรรมการองค์การมีอำนาจแต่งตั้งคณะกรรมการประกอบด้วย ประธานกรรมการและกรรมการอื่นอีกไม่น้อยกว่าสองคนมีอำนาจเข้าดำเนินการแทนบริษัทนั้น ได้ทุกประการและทำการชำระบัญชีบริษัท กับให้ประธานกรรมการเป็นผู้แทนของบริษัทนั้น โดยให้ถือว่าเป็นมติที่ประชุมผู้ถือหุ้น

เมื่อมีการแต่งตั้งคณะกรรมการตามวรรคหนึ่ง ให้เลขาธิการแจ้งเป็นหนังสือให้บริษัทนั้นทราบ และให้กรรมการของบริษัทนั้นพ้นจากตำแหน่งทั้งคณะ โดยให้ถือว่าเป็นมติที่ประชุมผู้ถือหุ้น และให้ปิดประกาศการแต่งตั้งคณะกรรมการไว้ในที่เปิดเผย ณ สำนักงานของบริษัทนั้น กับทั้งให้ประกาศในราชกิจจานุเบกษาและในหนังสือพิมพ์รายวันอย่างน้อยหนึ่งฉบับ

ประธานกรรมการอาจมอบหมายให้กรรมการคนหนึ่งหรือหลายคนหรือบุคคลอื่นใดปฏิบัติการอย่างใดอย่างหนึ่งแทนบริษัทนั้นหรือคณะกรรมการได้

ในการดำเนินงานของคณะกรรมการตามวรรคหนึ่ง การใดที่บทบัญญัติแห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ว่าด้วยบริษัทจำกัด หรือกฎหมายว่าด้วยบริษัทมหาชนจำกัด กำหนดอำนาจและหน้าที่ให้เป็นของที่ประชุมใหญ่ ให้เป็นอำนาจและหน้าที่ของรัฐมนตรี

การขายทรัพย์สินเพื่อชำระบัญชีของบริษัทนั้นให้เปิดประมูลโดยเปิดเผย หรือแข่งขันราคาตามวิธีการที่คณะกรรมการกำหนด และให้องค์การได้รับค่าธรรมเนียมในอัตราร้อยละหนึ่งของราคาที่ขายได้

การชำระบัญชีของบริษัท ให้คณะกรรมการมีอำนาจแต่งตั้งผู้ชำระบัญชี และการใดที่เป็นอำนาจและหน้าที่ของที่ประชุมใหญ่ ให้เป็นอำนาจและหน้าที่ของรัฐมนตรี”

พิจารณาแล้วเห็นว่า ศาลรัฐธรรมนูญได้มีคำวินิจฉัยที่ ๖๑/๒๕๔๕ ลงวันที่ ๑๒ ธันวาคม ๒๕๔๕ วินิจฉัยไว้แล้วว่า พระราชกำหนดการปฏิรูประบบสถาบันการเงิน พ.ศ. ๒๕๔๐ มาตรา ๓๐ ไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕ และมาตรา ๕๐ จึงไม่จำเป็นต้องวินิจฉัยอีก

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

พิจารณาแล้วเห็นว่า รัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ เป็นบทบัญญัติที่กำหนดให้การใช้อำนาจ โดยองค์กรของรัฐทุกองค์กรต้องคำนึงถึงศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ สิทธิและเสรีภาพตามบทบัญญัติ แห่งรัฐธรรมนูญ รัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๗ เป็นบทบัญญัติที่รับรองสิทธิและเสรีภาพตามที่บัญญัติ ในรัฐธรรมนูญนี้ ทั้งโดยชัดแจ้ง โดยปริยาย หรือโดยคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ ว่าให้ได้รับความคุ้มครอง และมีสภาพบังคับโดยบัญญัติให้การใช้อำนาจรัฐในทุกระดับและทุกส่วนจะต้องผูกพัน ยึดถือปฏิบัติตามที่ในการตรากฎหมาย การใช้บังคับกฎหมาย และการตีความกฎหมาย และรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๐ เป็นบทบัญญัติที่ให้การรับรองและคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของชนชาวไทย ให้บุคคล มีความเสมอกันในกฎหมายและได้รับความคุ้มครองตามกฎหมายอย่างเท่าเทียมกัน การเลือกปฏิบัติ โดยไม่เป็นธรรมต่อบุคคลเพราะเหตุแห่งความแตกต่างในเรื่องสถานะของบุคคล สถานะทางเศรษฐกิจ หรือสังคม ฯลฯ จะกระทำมิได้

พระราชกำหนดการปฏิรูประบบสถาบันการเงิน พ.ศ. ๒๕๕๐ มีเหตุผลในการประกาศใช้ คือ เนื่องจากมีความจำเป็นจะต้องแก้ไขปัญหาระบบสถาบันการเงินและฟื้นฟูสถานะการดำเนินการ ของสถาบันการเงินบางแห่งที่ประสบปัญหาไม่สามารถดำเนินกิจการไปได้ตามปกติ และคุ้มครอง ผู้ฝากเงินและเจ้าหนี้ของสถาบันการเงินเพื่อเรียกความเชื่อมั่นในระบบสถาบันการเงินให้กลับคืนมา สมควรกำหนดมาตรการในลักษณะของการแก้ไขปัญหาสถาบันการเงินอย่างเป็นระบบตามแนวทางสากล และจัดตั้งองค์กรของรัฐขึ้นเพื่อทำหน้าที่รับผิดชอบในการดำเนินมาตรการดังกล่าวเพื่อแก้ไขฟื้นฟู สถานะของสถาบันการเงิน ตลอดจนช่วยเหลือผู้ฝากเงินและเจ้าหนี้ที่สุจริตของสถาบันการเงินและ โดยที่เป็นกรณีฉุกเฉินที่มีความจำเป็นรีบด่วนอันมิอาจหลีกเลี่ยงได้ในอันที่จะรักษาความมั่นคงทางเศรษฐกิจ ของประเทศ จึงจำเป็นต้องตราพระราชกำหนดนี้

สำหรับพระราชกำหนดการปฏิรูประบบสถาบันการเงิน พ.ศ. ๒๕๕๐ มาตรา ๓๐ เป็นบทบัญญัติ ที่ให้อำนาจคณะกรรมการ ป.ร.ส. ในการแต่งตั้งคณะกรรมการเข้าดำเนินการแทนบริษัทที่ถูกระงับ การดำเนินกิจการที่ไม่อาจแก้ไขหรือฟื้นฟูฐานะหรือการดำเนินการ โดยให้คณะกรรมการที่ได้รับการ แต่งตั้งมีอำนาจเข้าดำเนินการแทนบริษัทนั้น ได้ทุกประการและทำการชำระบัญชีบริษัทกับ ให้ประธานกรรมการเป็นผู้แทนของบริษัทนั้น โดยให้ถือว่าเป็นมติที่ประชุมผู้ถือหุ้น เมื่อมีการแต่งตั้ง คณะกรรมการดังกล่าวแล้ว ให้กรรมการของบริษัทนั้นพ้นจากตำแหน่งทั้งหมด โดยให้ถือว่าเป็นมติ ที่ประชุมผู้ถือหุ้น กำหนดให้ประธานกรรมการมอบหมายให้กรรมการหรือบุคคลอื่นปฏิบัติการแทนบริษัท

หรือคณะกรรมการได้ และในการดำเนินงานของคณะกรรมการ นั้น การใดที่ทบพญยุติแห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ว่าด้วยบริษัทจำกัด หรือกฎหมายว่าด้วยบริษัทมหาชนจำกัดกำหนดอำนาจหน้าที่ให้เป็นของที่ประชุมใหญ่ให้เป็นอำนาจและหน้าที่ของรัฐมนตรี นอกจากนี้ยังได้กำหนดวิธีการขายทรัพย์สินเพื่อชำระบัญชี และในการชำระบัญชีให้คณะกรรมการมีอำนาจแต่งตั้งผู้ชำระบัญชี และการใดที่เป็นอำนาจและหน้าที่ของที่ประชุมใหญ่ให้เป็นอำนาจและหน้าที่ของคณะรัฐมนตรี

ทบพญยุติแห่งพระราชกำหนดการปฏิรูประบบสถาบันการเงิน พ.ศ. ๒๕๔๐ มาตรา ๓๐ ดังกล่าว จึงเป็นทบพญยุติที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินกิจการของบริษัท โดยมีผลเป็นการจำกัดสิทธิและเสรีภาพในการดำเนินการของบริษัททั้งโดยคณะกรรมการของบริษัทและผู้ถือหุ้นของบริษัท ซึ่งเป็นการจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลในการประกอบกิจการในชั้นตอนหลังจากบริษัทถูกสั่งให้ระงับการดำเนินกิจการ และไม่อาจแก้ไขหรือฟื้นฟูกิจการได้แล้ว ทั้งนี้เพื่อแก้ไขปัญหาระบบสถาบันการเงินและฟื้นฟูสถานะของสถาบันการเงิน ตลอดจนช่วยเหลือผู้ฝากเงินและเจ้าหนี้ที่สุจริตของสถาบันการเงิน ซึ่งความเป็นหนี้ของลูกหนี้ยังคงมีอยู่เท่าเดิมไม่ได้เพิ่มภาระหรือหน้าที่ใด ๆ แก่ลูกหนี้และสามารถยกข้อต่อสู้ที่มีอยู่กับเจ้าหนี้เดิมขึ้นต่อสู้เจ้าหนี้ใหม่ที่รับโอนสิทธิเรียกร้องได้ จึงเห็นว่าไม่ได้ทำให้องค์กรของรัฐใช้อำนาจโดยมิต้องคำนึงถึงหรือไม่ต้องถูกผูกพันอันก่อให้เกิดการกระทบต่อศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์หรือสาระสำคัญในสิทธิและเสรีภาพของบุคคลตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ และมาตรา ๒๗ ประกอบกับพระราชกำหนดการปฏิรูประบบสถาบันการเงิน พ.ศ. ๒๕๔๐ มาตรา ๓๐ ยังเป็นกฎหมายที่มีผลใช้บังคับกับบริษัทที่ได้ถูกระงับการดำเนินกิจการ โดยคำสั่งรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังและไม่สามารถดำเนินกิจการต่อไปได้อย่างทั่วถึงทุกบริษัทจึงเป็นทบพญยุติที่มีผลใช้บังคับโดยเสมอกันและเท่าเทียมกันมิได้เป็นการเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๐ แต่อย่างใด

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

นายอภิรักษ์ จันทนกุลกะ
ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ