

คำวินิจฉัยของ นายสุวิทย์ ชีรพงษ์ ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

ที่ ๒๔/๒๕๕๕

วันที่ ๔ มิถุนายน ๒๕๕๕

เรื่อง พระราชกำหนดการปฏิรูประบบสถาบันการเงิน พ.ศ. ๒๕๕๐ มาตรา ๗ มาตรา ๘ มาตรา ๑๖ (๓) มาตรา ๒๓ มาตรา ๒๕ มาตรา ๒๗ มาตรา ๓๐ ทวิ มาตรา ๓๐ ทรี และ มาตรา ๓๐ จัตวา และพระราชกำหนดการปฏิรูประบบสถาบันการเงิน (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๕๑ มาตรา ๔ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๔ มาตรา ๒๖ มาตรา ๒๗ มาตรา ๒๙ มาตรา ๓๐ มาตรา ๔๘ และมาตรา ๕๐ หรือไม่

ศาลจังหวัดมีนบุรีส่งคำร้องของบริษัท ซาฟารีเวิลด์ จำกัด (มหาชน) ผู้ร้อง เพื่อให้ศาลรัฐธรรมนูญ พิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๔ โดยสรุปว่า

๑. กองทุนรวมเอเชียรีคอฟเวอรี ๑ จำกัด เป็นโจทก์ ฟ้องบริษัท ซาฟารีเวิลด์ จำกัด (มหาชน) ผู้ร้องเป็นจำเลยต่อศาลจังหวัดมีนบุรี ในความผิดฐาน สัญญากู้ยืมเงิน ซ้ำขาย และโอนสิทธิเรียกร้อง เป็นคดีแพ่งหมายเลขดำที่ ๔๘๘/๒๕๕๓ ว่า

จำเลยได้กู้ยืมเงินจากบริษัทเงินทุนหลักทรัพย์ นครหลวงเครดิต จำกัด (มหาชน) ต่อมา กระทั่งการคลังได้มีคำสั่งให้ระงับการดำเนินกิจการของบริษัทเงินทุนหลักทรัพย์ นครหลวงเครดิต ฯ และคณะกรรมการองค์การเพื่อการปฏิรูประบบสถาบันการเงินได้เข้าควบคุม ดำเนินการแทน และทำการขาย ทรัพย์สินเพื่อชำระบัญชีของบริษัทเงินทุนหลักทรัพย์ดังกล่าว ฯ โดยอาศัยอำนาจตามพระราชกำหนด การปฏิรูประบบสถาบันการเงิน พ.ศ. ๒๕๕๐ มาตรา ๓๐ ซึ่งองค์การเพื่อการปฏิรูประบบสถาบันการเงิน (ปรส.) ได้ขายสินเชื่อ ตราสารหนี้ สิทธิเรียกร้อง ตราสารและเอกสารที่เกี่ยวข้องกับเงินกู้ที่บริษัท เงินทุนหลักทรัพย์ นครหลวงเครดิต ฯ ให้กู้ยืมแก่จำเลยในคดีนี้ให้แก่โจทก์ โจทก์จึงได้รับโอนทั้งสิทธิ และหน้าที่ของเจ้าหนี้เดิม คือ บริษัทเงินทุนหลักทรัพย์ นครหลวงเครดิต ฯ มาทั้งหมด โจทก์ได้มี หนังสือแจ้งให้จำเลยชำระหนี้ต่อโจทก์แต่จำเลยเพิกเฉย โจทก์จึงฟ้องจำเลยเป็นคดีนี้

๒. จำเลยซึ่งเป็นผู้ร้องยื่นคำร้องต่อศาลจังหวัดมีนบุรีว่า กระทั่งการคลังได้สั่งปิดกิจการ บริษัทเงินทุน บริษัทเงินทุนหลักทรัพย์ และบริษัทหลักทรัพย์ โดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย และ ปรส. ได้นำสิทธิเรียกร้องต่างๆ ออกประมูลขาย โดยไม่ยินยอมให้ลูกหนี้เข้าร่วมประมูล และเร่งรัดให้มีการประมูลขาย โดยไม่แยกหนี้ดีหนี้เสียออกจากกันเสียก่อน เป็นการกระทำที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย

แม้กระทรวงการคลังและ ปรส. จะอ้างว่าได้กระทำการโดยอาศัยอำนาจตามกฎหมายว่าด้วยการประกอบธุรกิจเงินทุน ธุรกิจหลักทรัพย์ และธุรกิจเครดิตฟองซิเออร์ และพระราชกำหนดการปฏิรูประบบสถาบันการเงิน พ.ศ. ๒๕๕๐ มาตรา ๗ มาตรา ๘ มาตรา ๑๖ (๓) มาตรา ๒๓ มาตรา ๒๕ มาตรา ๒๗ มาตรา ๓๐ ทวิ มาตรา ๓๐ ตริ และมาตรา ๓๐ จัตวา และพระราชกำหนดการปฏิรูประบบสถาบันการเงิน (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๕๑ มาตรา ๔ แต่บทบัญญัติของกฎหมายดังกล่าวก็ขัดหรือแย้งกับบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญว่าด้วยศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ สิทธิและเสรีภาพของบุคคล การออกกฎหมายให้มีผลใช้บังคับแก่กรณีใดกรณีหนึ่ง หรือบุคคลกลุ่มใดกลุ่มหนึ่งโดยเฉพาะการเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรม การจำกัดสิทธิในทรัพย์สินและการจำกัดเสรีภาพในการแข่งขันโดยเสรีตามมาตรา ๔ มาตรา ๒๖ มาตรา ๒๗ มาตรา ๒๘ มาตรา ๓๐ มาตรา ๔๘ และมาตรา ๕๐ ดังนั้นบทบัญญัติตามกฎหมายว่าด้วยการประกอบธุรกิจเงินทุน ธุรกิจหลักทรัพย์ และธุรกิจเครดิตฟองซิเออร์ และพระราชกำหนดการปฏิรูประบบสถาบันการเงิน พ.ศ. ๒๕๕๐ และพระราชกำหนดการปฏิรูประบบสถาบันการเงิน (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๕๑ มาตรา ๔ จึงใช้บังคับไม่ได้ตามรัฐธรรมนูญ

๓. เมื่อผู้ร้องอ้างว่าพระราชกำหนดการปฏิรูประบบสถาบันการเงิน พ.ศ. ๒๕๕๐ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๖ ศาลจังหวัดมีนบุรีจึงส่งคำร้องของผู้ร้องให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๔

รัฐธรรมนูญ

มาตรา ๔ ศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ สิทธิและเสรีภาพของบุคคล ย่อมได้รับความคุ้มครอง

มาตรา ๖ รัฐธรรมนูญเป็นกฎหมายสูงสุดของประเทศ บทบัญญัติใดของกฎหมาย กฎ หรือข้อบังคับ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญนี้ บทบัญญัตินั้นเป็นอันใช้บังคับมิได้

มาตรา ๒๖ การใช้อำนาจโดยองค์กรของรัฐทุกองค์กร ต้องคำนึงถึงศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ สิทธิและเสรีภาพตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญนี้

มาตรา ๒๗ สิทธิและเสรีภาพที่รัฐธรรมนูญนี้รับรองไว้โดยชัดแจ้ง โดยปริยาย หรือโดยคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ ย่อมได้รับความคุ้มครอง และผูกพันรัฐสภา คณะรัฐมนตรี ศาล และองค์กรอื่นของรัฐโดยตรงในการตรากฎหมาย การใช้บังคับกฎหมายและการตีความกฎหมายทั้งปวง

มาตรา ๒๘ การจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลที่รัฐธรรมนูญรับรองไว้จะกระทำมิได้ เว้นแต่โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายเฉพาะเพื่อการที่รัฐธรรมนูญนี้กำหนดไว้และเท่าที่จำเป็น และจะกระทบกระเทือนสาระสำคัญของสิทธิและเสรีภาพนั้นมิได้

กฎหมายตามวรรคหนึ่งต้องมีผลใช้บังคับเป็นการทั่วไปและไม่มุ่งหมายให้ใช้บังคับแก่กรณีใดกรณีหนึ่ง หรือแก่บุคคลใดบุคคลหนึ่งเป็นการเจาะจง ทั้งต้องระบุบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญที่ให้อำนาจในการตรากฎหมายนั้นด้วย

บทบัญญัติวรรคหนึ่งและวรรคสองให้นำมาใช้บังคับกับกฎหรือข้อบังคับที่ออกโดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายด้วย โดยอนุโลม

มาตรา ๓๐ บุคคลย่อมเสมอกันในกฎหมายและได้รับความคุ้มครองตามกฎหมายเท่าเทียมกัน ชายและหญิงมีสิทธิเท่าเทียมกัน

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

มาตรการที่รัฐกำหนดขึ้นเพื่อขจัดอุปสรรคหรือส่งเสริมให้บุคคลสามารถใช้สิทธิและเสรีภาพได้ เช่นเดียวกับบุคคลอื่น ย่อมไม่ถือเป็นการเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมตามวรรคสาม

มาตรา ๔๘ สิทธิของบุคคลในทรัพย์สินย่อมได้รับความคุ้มครอง ขอบเขตแห่งสิทธิและการจำกัดสิทธิเช่นว่านี้ ย่อมเป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติ

การสืบทอดย่อมได้รับความคุ้มครอง สิทธิของบุคคลในการสืบทอดย่อมเป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติ

มาตรา ๕๐ บุคคลย่อมมีเสรีภาพในการประกอบกิจการหรือประกอบอาชีพและการแข่งขัน โดยเสรีอย่างเป็นธรรม

การจำกัดเสรีภาพตามวรรคหนึ่งจะกระทำมิได้ เว้นแต่โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายเฉพาะเพื่อประโยชน์ในการรักษาความมั่นคงของรัฐหรือเศรษฐกิจของประเทศ การคุ้มครองประชาชนในด้านสาธารณสุข โภค การรักษาความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน การจัดระเบียบ การประกอบอาชีพ การคุ้มครองผู้บริโภค การผังเมือง การรักษาทรัพยากรธรรมชาติหรือสิ่งแวดล้อม สวัสดิภาพของประชาชน หรือเพื่อป้องกันการผูกขาด หรือขจัดความไม่เป็นธรรมในการแข่งขัน

พระราชกำหนดการปฏิรูประบบสถาบันการเงิน ๑

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

- (๑) แก้ไขฟื้นฟูฐานะของบริษัทที่ถูกระงับการดำเนินกิจการ
- (๒) ช่วยเหลือผู้ฝากเงินและเจ้าหน้าที่สุจริตของบริษัทที่ถูกระงับการดำเนินกิจการ
- (๓) ชำระบัญชีบริษัทที่ถูกระงับการดำเนินกิจการในกรณีที่บริษัทดังกล่าวไม่อาจดำเนินกิจการต่อไปได้

มาตรา ๘ ให้องค์การมีอำนาจกระทำกิจการต่างๆ ภายในขอบวัตถุประสงค์ขององค์การ ตามมาตรา ๗ อำนาจเช่นว่านี้ให้รวมถึง

(๑) ถือกรรมสิทธิ์หรือมีสิทธิครอบครองหรือมีทรัพย์สินสิทธิต่างๆ สร้าง ซื้อ จัดหา ขาย จำหน่าย เช่า ให้เช่า เช่าซื้อ ให้เช่าซื้อ ยืม ให้ยืม รับจำนำ รับจำนอง แลกเปลี่ยน โอน รับโอน หรือดำเนินการใดๆ เกี่ยวกับทรัพย์สินทั้งในและนอกราชอาณาจักร ตลอดจนรับเงินหรือทรัพย์สินที่มีผู้มอบให้

(๒) มีเงินฝากไว้ในสถาบันการเงินตามที่คณะกรรมการองค์การเห็นว่าจำเป็นและสมควร

(๓) ซื้อ ซื้อลด หรือรับช่วงซื้อลดตราสารแสดงสิทธิในหนี้ หรือรับโอนสิทธิเรียกร้อง

(๔) กู้หรือยืมเงิน ออกตั๋วเงิน หรือตราสารแห่งหนี้

(๕) ออกพันธบัตร

(๖) ให้กู้ยืมเงินหรือลงทุนในหลักทรัพย์ของรัฐบาลหรือองค์การของรัฐ หรือรัฐวิสาหกิจ

(๗) ทำกิจการทั้งปวงที่เกี่ยวกับหรือเนื่องในการจัดการให้สำเร็จตามวัตถุประสงค์ขององค์การ

มาตรา ๑๖ คณะกรรมการองค์การมีอำนาจหน้าที่วางนโยบายและควบคุมดูแลโดยทั่วไปซึ่งกิจการขององค์การภายในขอบวัตถุประสงค์ตามมาตรา ๗ อำนาจหน้าที่เช่นว่านี้ให้รวมถึง

๑๗๑

(๓) กำหนดวิธีการชำระบัญชีและขายทรัพย์สินของบริษัทที่ถูกระงับการดำเนินกิจการที่ไม่อาจดำเนินกิจการต่อไปได้

๑๗๑

มาตรา ๒๓ เพื่อประโยชน์ในการแก้ไขฟื้นฟูฐานะของบริษัทที่ถูกระงับการดำเนินกิจการ การอนุญาตหรือการผ่อนผัน ตามกฎหมายว่าด้วยการประกอบธุรกิจเงินทุน ธุรกิจหลักทรัพย์ และธุรกิจเครดิตฟองซิเออร์ ในเรื่องดังต่อไปนี้ แล้วแต่กรณี ให้เป็นอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการองค์การ

(๑) การถือหุ้นสถาบันการเงินเกินอัตราที่กฎหมายกำหนด

(๒) จำนวนหุ้นที่บุคคลผู้มีสัญชาติไทยถืออยู่ต่ำกว่าสามในสี่ของจำนวนหุ้นที่จำหน่ายได้แล้ว ทั้งหมดของสถาบันการเงิน และจำนวนกรรมการเป็นบุคคลผู้มีสัญชาติไทยต่ำกว่าสามในสี่ของจำนวนกรรมการทั้งหมด

- (๓) การซื้อหรือมีหุ้นในบริษัทจำกัดหรือบริษัทมหาชนจำกัดเกินอัตราที่กฎหมายกำหนด
- (๔) การซื้อหรือมีหุ้นในสถาบันการเงินอื่น
- (๕) การแต่งตั้งกรรมการ ผู้จัดการ หรือพนักงาน หรือบุคคลผู้มีอำนาจในการจัดการ หรือทำสัญญาให้บุคคลอื่นมีอำนาจเด็ดขาดในการบริหารงานของสถาบันการเงิน

มาตรา ๒๕ เพื่อประโยชน์แก่การแก้ไขฟื้นฟูฐานะของบริษัทที่ถูกระงับการดำเนินกิจการ คณะกรรมการองค์การมีอำนาจสั่งให้บริษัทนั้นลดทุน เพิ่มทุน จัดสรรหุ้นเพิ่มทุน ปรับปรุงแก้ไข การบริหารงาน ถอดถอนและตั้งกรรมการผู้บริหาร หรือผู้มีอำนาจในการจัดการของบริษัท หรือสั่ง ให้ดำเนินการควบกิจการหรือโอนหรือรับโอนกิจการทั้งหมดหรือบางส่วนกับสถาบันการเงินอื่น หรือ สั่งให้โอนสิทธิตามสัญญาและหลักประกัน หรือโอนทรัพย์สิน หรือส่งการใดๆ ที่เกี่ยวข้องในการแก้ไข ฟื้นฟูฐานะ โดยจะกำหนดระยะเวลาดำเนินการและกำหนดเงื่อนไขใดด้วยก็ได้ ทั้งนี้ ให้ถือว่าคำสั่งของ คณะกรรมการองค์การดังกล่าวเป็นมติที่ประชุมผู้ถือหุ้น

ในกรณีที่บริษัทที่ถูกระงับการดำเนินกิจการต้องดำเนินการตามคำสั่งของคณะกรรมการองค์การ ตามวรรคหนึ่ง ให้บริษัทนั้นและสถาบันการเงินที่เกี่ยวข้องได้รับยกเว้นการใช้บังคับบทบัญญัติดังต่อไปนี้ ในระหว่างเวลาตั้งแต่คณะกรรมการองค์การให้ความเห็นชอบแผนแก้ไขฟื้นฟูฐานะของบริษัทจนถึงวันถึงที่สุด แห่งการชำระบัญชีองค์การตามมาตรา ๔๓

(๑) บทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัติการธนาคารพาณิชย์ พ.ศ. ๒๕๐๕ และพระราชบัญญัติ การประกอบธุรกิจเงินทุน ธุรกิจหลักทรัพย์ และธุรกิจเครดิตฟองซิเอร์ พ.ศ. ๒๕๒๒ เกี่ยวกับการบังคับให้ สถาบันการเงินเป็นบริษัทมหาชนจำกัด และการกำหนดจำนวนขั้นต่ำของทุนจดทะเบียนและทุนซึ่งชำระแล้ว แล้วแต่กรณี

(๒) มาตรา ๒๓๗ มาตรา ๑๑๑๗ มาตรา ๑๒๒๐ มาตรา ๑๒๒๒ มาตรา ๑๒๒๔ มาตรา ๑๒๒๕ มาตรา ๑๒๒๖ และมาตรา ๑๒๔๐ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์

(๓) มาตรา ๕๐ มาตรา ๕๒ มาตรา ๑๐๒ ประกอบกับมาตรา ๓๓ วรรคสอง มาตรา ๑๓๗ มาตรา ๑๓๕ มาตรา ๑๔๐ มาตรา ๑๔๑ มาตรา ๑๔๗ และมาตรา ๑๔๘ แห่งพระราชบัญญัติบริษัท มหาชนจำกัด พ.ศ. ๒๕๓๕

(๔) มาตรา ๘๕ แห่งพระราชบัญญัติบริษัทมหาชนจำกัด พ.ศ. ๒๕๓๕ ทั้งนี้ เฉพาะที่เกี่ยวกับการ ปฏิบัติตามมติที่ประชุมผู้ถือหุ้น และการระมัดระวังรักษาผลประโยชน์ของบริษัท

(๕) มาตรา ๕๔ (๒) มาตรา ๑๑๓ มาตรา ๑๑๔ และมาตรา ๑๑๕ แห่งพระราชบัญญัติ ล้มละลาย พุทธศักราช ๒๔๘๓ ทั้งนี้ เฉพาะที่เกี่ยวกับการโอนทรัพย์สิน หรือการกระทำใดเกี่ยวกับ ทรัพย์สินเนื่องในการควบคุมกิจการหรือการโอนกิจการ

ในกรณีที่จะต้องใช้สิทธิทางศาลต่อบริษัทที่ถูกระงับการดำเนินกิจการหรือสถาบันการเงินที่เกี่ยวข้องตามวรรคสอง ไม่ให้นับระยะเวลาที่บริษัทหรือสถาบันการเงินดังกล่าวได้รับยกเว้นการใช้นับกับบทบัญญัติของกฎหมายตามวรรคสองเข้าในอายุความใช้สิทธิเรียกร้อง

มาตรา ๒๗ การโอนสิทธิเรียกร้องทั้งหมดหรือบางส่วนของบริษัทที่ถูกระงับการดำเนินกิจการไปยังสถาบันการเงินอื่น ให้กระทำได้โดยไม่ต้องบอกกล่าวการโอนไปยังลูกหนี้ตามมาตรา ๓๐๖ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ แต่ไม่กระทบกระเทือนสิทธิของลูกหนี้ที่จะยกข้อต่อสู้ตามมาตรา ๓๐๘ วรรคสอง แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์

มาตรา ๓๐ ทวิ ในการขายทรัพย์สินเพื่อชำระบัญชีบริษัทที่ถูกระงับการดำเนินกิจการตามมาตรา ๓๐ ให้องค์การดำเนินการประกาศรายการพร้อมด้วยรายละเอียดตามสมควรของทรัพย์สินที่จะขาย วัน เวลา และสถานที่ที่จะขายทรัพย์สินนั้นล่วงหน้าก่อนกำหนดวันขายไม่น้อยกว่าสิบห้าวัน โดยปิดประกาศรายการและรายละเอียดไว้ในที่เปิดเผย ณ สำนักงานองค์การ โฆษณาในระบบเครือข่ายคอมพิวเตอร์ และโฆษณาในหนังสือพิมพ์รายวันอย่างน้อยหนึ่งฉบับเป็นระยะเวลาไม่น้อยกว่าสามวัน

การประกาศตามวรรคหนึ่ง ให้ถือเป็นการบอกกล่าวการโอนทรัพย์สินแก่ลูกหนี้ บุคคลภายนอกที่ได้ให้ประกันหนี้เดิม และบุคคลซึ่งมีส่วนได้เสียในทรัพย์สินที่จะขาย ในกรณีที่บุคคลดังกล่าวมีข้อต่อสู้เกี่ยวกับทรัพย์สินที่จะขายนั้น ให้ยื่นคำคัดค้านโดยชี้แจงเหตุผลและหลักฐานที่เกี่ยวข้องต่อคณะกรรมการตามมาตรา ๓๐ ก่อนกำหนดวันขายทรัพย์สินไม่น้อยกว่าสามวันทำการ หากพ้นกำหนดระยะเวลาดังกล่าวแล้วมิได้ยื่นคำคัดค้านการขายทรัพย์สินนั้น ให้ถือว่าลูกหนี้บุคคลภายนอกที่ได้ให้ประกันหนี้เดิม และบุคคลซึ่งมีส่วนได้เสียในทรัพย์สินที่จะขายได้ให้ความยินยอมกับการโอนทรัพย์สินที่จะขายนั้นแล้ว

เมื่อคณะกรรมการตามมาตรา ๓๐ ได้รับคำคัดค้านตามวรรคสองแล้ว ให้จัดทำความเห็นพร้อมด้วยเหตุผลเสนอให้คณะกรรมการองค์การพิจารณาวินิจฉัย ถ้าคณะกรรมการองค์การเห็นว่าคำคัดค้านมีเหตุอันสมควรก็ให้ยุติการขายทรัพย์สินนั้นไว้ก่อนจนกว่าจะมีการพิสูจน์สิทธิในทรัพย์สินนั้นเสร็จสิ้น ถ้าเห็นว่าไม่มีเหตุอันสมควรก็ให้ยกคำคัดค้านพร้อมทั้งแจ้งให้ผู้คัดค้านทราบและดำเนินการขายทรัพย์สินนั้นต่อไป แต่ทั้งนี้ไม่ตัดสิทธิผู้เสียหายเพราะการนั้นที่จะใช้สิทธิเรียกร้องตามมาตรา ๓๐ จัตวา

มาตรา ๓๐ ตริ ในกรณีที่มีการโอนทรัพย์สินที่ได้ขายตามวิธีการที่กำหนดไว้ในมาตรา ๓๐ ทวิ แล้ว

(๑) สิทธิของผู้ซื้อทรัพย์สินโดยสุจริตไม่เสียไป ถึงแม้ภายหลังจะพิสูจน์ได้ว่าทรัพย์สินนั้นมีใช้ของบริษัทที่ถูกระงับการดำเนินกิจการตามมาตรา ๓๐

(๒) ห้ามมิให้ลูกหนี้หรือบุคคลใดขอหักกลบหนี้ที่มีอยู่กับบริษัทที่ถูกระงับการดำเนินกิจการกับทรัพย์สินที่ขายนั้น

(๓) ผู้ซื้อทรัพย์สินมีสิทธิเรียกดอกเบี้ยตามวิธีการและตามอัตราในสัญญาเดิม

มาตรา ๓๐ จัตวา การเพิกถอนการโอนทรัพย์สินที่ได้ขายตามวิธีการที่กำหนดไว้ในมาตรา ๓๐ ทวิ จะกระทำมิได้

ผู้เสียหายจากการขายทรัพย์สินซึ่งคณะกรรมการองค์การได้ยกคำคัดค้านตามมาตรา ๓๐ ทวิวรรคสาม มีสิทธิเรียกร้องให้ชดใช้ค่าเสียหายจากรายได้ทั้งปวงที่ได้จากการขายทรัพย์สินของบริษัทที่ถูกระงับการดำเนินกิจการนั้นได้

การเรียกร้องให้ชดใช้ค่าเสียหายตามวรรคสอง ให้ผู้เสียหายยื่นคำขอต่อองค์การภายในกำหนดระยะเวลาสองเดือนนับแต่วันที่ได้มีการขายทรัพย์สินนั้น หากพ้นกำหนดระยะเวลาดังกล่าวแล้วมิได้ยื่นคำขอให้ชดใช้ค่าเสียหาย ให้ถือว่าผู้นั้นสละสิทธิเรียกร้องให้ชดใช้ค่าเสียหาย

หลักเกณฑ์และวิธีการยื่นคำขอและการพิจารณาคำขอตามวรรคสาม ให้เป็นไปตามที่คณะกรรมการองค์การกำหนด ในกรณีที่ผู้ยื่นคำขอไม่เห็นด้วยกับผลการพิจารณาคำขอ ให้มีสิทธิเสนอคดีต่อศาลได้ภายในกำหนดระยะเวลาสามเดือนนับแต่วันที่ได้รับแจ้งผลการพิจารณา

พระราชกำหนดการปฏิรูประบบสถาบันการเงิน (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๕๑

มาตรา ๔ “ให้เพิ่มความต่อไปนี้เป็นมาตรา ๓๐ ทวิ มาตรา ๓๐ ตริ และมาตรา ๓๐ จัตวา แห่งพระราชกำหนดการปฏิรูประบบสถาบันการเงิน พ.ศ. ๒๕๕๐

มาตรา ๓๐ ทวิ

มาตรา ๓๐ ตริ

มาตรา ๓๐ จัตวา

พิเคราะห์แล้ว ผู้ร้องอ้างว่า พระราชกำหนดการปฏิรูประบบสถาบันการเงิน พ.ศ. ๒๕๕๐ มาตรา ๓ มาตรา ๔ มาตรา ๑๖ (๓) มาตรา ๒๓ มาตรา ๒๕ มาตรา ๒๗ มาตรา ๓๐ ทวิ มาตรา ๓๐ ตริ และมาตรา ๓๐ จัตวา ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๔ มาตรา ๒๖ มาตรา ๒๗ มาตรา ๒๘ มาตรา ๓๐ มาตรา ๔๘ และมาตรา ๕๐ และพระราชกำหนดการปฏิรูประบบสถาบันการเงิน (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๕๑ มาตรา ๔ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๔ มาตรา ๒๖ มาตรา ๒๗ มาตรา ๒๘ มาตรา ๓๐ มาตรา ๔๘ และมาตรา ๕๐

ซึ่งพระราชกำหนดการปฏิรูประบบสถาบันการเงิน (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๕๑ มาตรา ๔ บัญญัติให้เพิ่มมาตรา ๓๐ ทวิ มาตรา ๓๐ ตริ และมาตรา ๓๐ จัตวา ลงในพระราชกำหนดการปฏิรูป

ระบบสถาบันการเงิน พ.ศ. ๒๕๕๐ ดังนั้นการที่จำเลยอ้างว่าพระราชกำหนดการปฏิรูประบบสถาบันการเงิน (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๕๑ มาตรา ๔ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญมาตราต่างๆ นั้น จำเลยหมายถึงพระราชกำหนดการปฏิรูประบบสถาบันการเงิน ฯ มาตรา ๓๐ ทวิ มาตรา ๓๐ ตริ และ มาตรา ๓๐ จัตวา ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชกำหนดการปฏิรูประบบสถาบันการเงิน (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๕๑ มาตรา ๔ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ

ดังนั้นประเด็นที่จะต้องวินิจฉัยมีว่า พระราชกำหนดการปฏิรูประบบสถาบันการเงิน ฯ มาตรา ๓ มาตรา ๘ มาตรา ๑๖ (๓) มาตรา ๒๓ มาตรา ๒๕ มาตรา ๒๗ มาตรา ๓๐ ทวิ มาตรา ๓๐ ตริ และ มาตรา ๓๐ จัตวา ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๔ มาตรา ๒๖ มาตรา ๒๗ มาตรา ๒๘ มาตรา ๓๐ มาตรา ๔๘ และมาตรา ๕๐ หรือไม่

พระราชกำหนดการปฏิรูประบบสถาบันการเงิน ฯ

มาตรา ๓ บัญญัติถึงวัตถุประสงค์ขององค์การเพื่อการปฏิรูประบบสถาบันการเงิน (ปรส.)

มาตรา ๘ บัญญัติให้อำนาจ ปรส. ในการกระทำกิจการต่างๆ ภายในวัตถุประสงค์ของ ปรส.

มาตรา ๑๖ บัญญัติถึงอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการ ปรส. โดยใน (๓) ให้มีอำนาจหน้าที่กำหนดวิธีการชำระบัญชีและขายทรัพย์สินของบริษัทที่ถูกระงับการดำเนินกิจการที่ไม่อาจดำเนินกิจการต่อไปได้

มาตรา ๒๓ บัญญัติให้อำนาจหน้าที่ในการอนุญาต หรือการผ่อนผัน ตามกฎหมายว่าด้วยการประกอบธุรกิจเงินทุน ธุรกิจหลักทรัพย์ ธุรกิจเครดิตฟองซิเออร์ ในเรื่องตามที่ระบุไว้ในมาตรา ๒๓ (๑) - (๕) ว่าเป็นอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการ ปรส.

มาตรา ๒๕ บัญญัติให้อำนาจคณะกรรมการ ปรส. ในการสั่งให้บริษัทที่ถูกระงับการดำเนินกิจการลดทุน เพิ่มทุน จัดสรรหุ้นเพิ่มทุน ฯลฯ โดยให้ถือว่าคำสั่งของคณะกรรมการ ปรส. ดังกล่าวเป็นมติที่ประชุมผู้ถือหุ้น นอกจากนี้ได้บัญญัติยกเว้นว่าไม่ต้องนำบทบัญญัติของกฎหมายอื่นบางฉบับรวมทั้งเรื่องการันันระยะเวลาเกี่ยวกับอายุความใช้สิทธิเรียกร้องมาใช้บังคับด้วย

มาตรา ๒๗ บัญญัติให้การโอนสิทธิเรียกร้องของบริษัทที่ถูกระงับกิจการไปยังสถาบันการเงินอื่นให้กระทำได้โดยไม่ต้องบอกกล่าวการโอนไปยังลูกหนี้ตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา ๓๐๖

มาตรา ๓๐ ทวิ บัญญัติวิธีการขายทรัพย์สินเพื่อชำระบัญชีของบริษัทที่ถูกระงับการดำเนินกิจการ

มาตรา ๓๐ ตริ บัญญัติสิทธิของผู้ซื้อทรัพย์สินในกรณีที่มีการโอนทรัพย์สินที่ได้ขายตามวิธีการที่กำหนดไว้ในมาตรา ๓๐ ทวิ

มาตรา ๓๐ จัตวา บัญญัติเกี่ยวกับการเพิกถอนการโอนทรัพย์สินที่ได้ขายตามวิธีการในมาตรา ๓๐ ทวิ สิทธิเรียกร้องให้ชดเชยค่าเสียหาย และระยะเวลาการเรียกร้องตลอดจนการเสนอคดีต่อศาล

เมื่อพิจารณาทั้งแก้มตราของพระราชกำหนดการปฏิรูประบบสถาบันการเงิน ฯ ดังกล่าวแล้ว เห็นว่าเป็นบทบัญญัติที่เกี่ยวกับการให้ ปรส. และคณะกรรมการ ปรส. ซึ่งเป็นองค์กรของรัฐเข้าไปดำเนินการ แก้ไขฟื้นฟูฐานะของบริษัทที่ถูกระงับการดำเนินกิจการ เพื่อแก้ไขปัญหาระบบสถาบันการเงินและคุ้มครอง ผู้ฝากเงินและเจ้าหน้าที่ของสถาบันการเงินเพื่อเรียกความเชื่อมั่นในระบบสถาบันการเงินกลับคืนมา แม้จะเป็น บทบัญญัติที่เข้าไปจำกัดสิทธิเสรีภาพบางประการของบริษัทที่ถูกระงับการดำเนินกิจการ แต่สิทธิเสรีภาพ เหล่านี้เป็นเพียงสิทธิเสรีภาพในการประกอบกิจการ ไม่ได้เป็นสิทธิพื้นฐานที่ประชาชนมีอยู่ติดตัว จึงไม่ได้ล่วงละเมิดศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ตามความหมายของรัฐธรรมนูญ มาตรา ๔ และมาตรา ๒๖ แต่อย่างใด

ในส่วนที่ผู้ร้องอ้างว่าพระราชกำหนดการปฏิรูประบบสถาบันการเงิน ฯ มาตรา ๗ มาตรา ๘ มาตรา ๑๖ (๓) มาตรา ๒๓ มาตรา ๒๕ มาตรา ๒๗ มาตรา ๓๐ ทวิ มาตรา ๓๐ ตรี และ มาตรา ๓๐ จัตวา ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญเกี่ยวกับสิทธิเสรีภาพตามมาตรา ๔ มาตรา ๒๖ มาตรา ๒๗ มาตรา ๒๘ มาตรา ๓๐ มาตรา ๔๘ และมาตรา ๕๐ หรือไม่นั้น

รัฐธรรมนูญ มาตรา ๔ กล่าวถึง สิทธิและเสรีภาพของบุคคลย่อมได้รับความคุ้มครอง ซึ่งมาตรา ๔ บัญญัติอยู่ในหมวด ๑ ว่าด้วยบททั่วไป เป็นการกล่าวถึง สิทธิเสรีภาพในลักษณะทั่วไป ส่วนมาตรา ๒๖ มาตรา ๒๗ มาตรา ๒๘ มาตรา ๓๐ มาตรา ๔๘ และมาตรา ๕๐ บัญญัติอยู่ในหมวด ๓ ว่าด้วย สิทธิและเสรีภาพของชนชาวไทย ซึ่งแต่ละมาตราต่างก็บัญญัติถึง สิทธิ เสรีภาพ ในลักษณะต่างๆ คือ

มาตรา ๒๖ บัญญัติถึง การใช้อำนาจขององค์กรของรัฐให้คำนึงถึงสิทธิเสรีภาพตามบทบัญญัติ แห่งรัฐธรรมนูญ ซึ่งมาตรา ๒๗ ก็ได้บัญญัติขยายความคำว่า “สิทธิและเสรีภาพ” ว่า สิทธิและเสรีภาพ ที่รัฐธรรมนูญรับรองไม่ว่าจะโดยชัดแจ้ง โดยปริยาย หรือโดยคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญย่อมได้รับความ คุ้มครอง และผูกพันองค์กรของรัฐในการตรากฎหมาย การใช้บังคับกฎหมายและการตีความ กฎหมายทั้งปวง

ส่วนมาตรา ๒๘ บัญญัติว่า โดยหลักการแล้วไม่ให้มีการจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคล ที่รัฐธรรมนูญรับรองไว้ แต่ได้บัญญัติข้อยกเว้นไว้ว่าในการจำกัดสิทธิเสรีภาพนั้นจะต้องอาศัยอำนาจ ตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายเฉพาะเพื่อการที่รัฐธรรมนูญกำหนดไว้ และเท่าที่จำเป็นเท่านั้นและ จะกระทบกระเทือนสาระสำคัญของสิทธิและเสรีภาพนั้นไม่ได้ สำหรับมาตรา ๓๐ ได้บัญญัติว่าทุกคน เสมอกันตามกฎหมายและได้รับความคุ้มครองตามกฎหมายเท่าเทียมกัน ไม่ให้มีการเลือกปฏิบัติโดย ไม่เป็นธรรม

เมื่อพิจารณารัฐธรรมนูญในส่วนที่เกี่ยวกับสิทธิและเสรีภาพตามมาตรา ๔ ประกอบมาตรา ๒๖ มาตรา ๒๗ มาตรา ๒๘ และมาตรา ๓๐ แล้ว เห็นว่า รัฐธรรมนูญบัญญัติคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของบุคคลอย่างเท่าเทียมกัน แต่ไม่ได้หมายความว่าสิทธิเสรีภาพทุกอย่างที่รัฐธรรมนูญรับรองแล้ว จะมีการจำกัดหรือเลือกปฏิบัติไม่ได้เลย เพราะมาตรา ๒๘ และมาตรา ๓๐ ได้บัญญัติข้อยกเว้นไว้ว่าการจำกัดสิทธิเสรีภาพจะต้องเป็นไปตามข้อยกเว้นของมาตรา ๒๘ และการเลือกปฏิบัติต้องเป็นการเลือกปฏิบัติที่ไม่เป็นธรรมเท่านั้นจึงจะถูกห้ามกระทำ ถ้าเลือกปฏิบัติอย่างเป็นธรรมแล้วย่อมกระทำได้

สำหรับสิทธิและเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๔๘ และมาตรา ๕๐ ที่ผู้ร้องอ้างว่า พระราชกำหนดการปฏิรูประบบสถาบันการเงิน ฯ มาตรา ๗ มาตรา ๘ มาตรา ๑๖ (๓) มาตรา ๒๓ มาตรา ๒๕ มาตรา ๒๗ มาตรา ๓๐ ทวิ มาตรา ๓๐ ตรี และมาตรา ๓๐ จัตวา ขัดหรือแย้งนั้น สิทธิและเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๔๘ และมาตรา ๕๐ ซึ่งตามคำร้องผู้ร้องหมายถึงเฉพาะวรรคหนึ่งของทั้งสองมาตรา ซึ่งมาตรา ๔๘ วรรคหนึ่ง เป็นสิทธิในทรัพย์สิน และมาตรา ๕๐ วรรคหนึ่ง เป็นเสรีภาพในการประกอบกิจการหรือประกอบอาชีพและการแข่งขันโดยเสรีอย่างเป็นธรรม ในมาตรา ๔๘ วรรคหนึ่ง มีความตอนท้ายว่า “ขอบเขตแห่งสิทธิและการจำกัดสิทธิเช่นนี้ ย่อมเป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติ” หมายความว่า สิทธิของบุคคลในทรัพย์สิน ย่อมถูกจำกัดได้โดยการบัญญัติกฎหมายและในมาตรา ๕๐ วรรคสอง มีข้อความเช่นเดียวกันว่า “การจำกัดเสรีภาพตามวรรคหนึ่งจะกระทำมิได้ เว้นแต่โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติของกฎหมายเฉพาะเพื่อประโยชน์ในการรักษาความมั่นคงของรัฐหรือเศรษฐกิจของประเทศ...” หมายความว่า เสรีภาพในการประกอบกิจการหรือประกอบอาชีพและการแข่งขันโดยเสรีอย่างเป็นธรรมย่อมถูกจำกัดได้โดยการบัญญัติกฎหมายเฉพาะเพื่อประโยชน์ในการรักษาความมั่นคงของรัฐหรือเศรษฐกิจของประเทศ ทั้งนี้ การจำกัดสิทธิในทรัพย์สินตามมาตรา ๔๘ และการจำกัดเสรีภาพในการประกอบกิจการ ฯลฯ ตามมาตรา ๕๐ ก็จะต้องอยู่ภายใต้หลักและข้อยกเว้นของรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๘

ข้อเท็จจริงปรากฏว่า พระราชกำหนดการปฏิรูประบบสถาบันการเงิน พ.ศ. ๒๕๕๐ และพระราชกำหนดการปฏิรูประบบสถาบันการเงิน (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๕๑ ให้เหตุผลของการตราว่า เนื่องจากต้องมีการกำหนดมาตรการในการแก้ไขปัญหาสถาบันการเงินอย่างเป็นระบบตามแนวทางสากล และจัดตั้งองค์การของรัฐขึ้นเพื่อทำหน้าที่รับผิดชอบในการดำเนินมาตรการดังกล่าว เพื่อแก้ไขฟื้นฟูฐานะของสถาบันการเงินตลอดจนช่วยเหลือผู้ฝากเงินและเจ้าหน้าที่สุจริตของสถาบันการเงิน อีกทั้ง จำเป็นต้องมีมาตรการเป็นพิเศษผ่อนคลายจากกรณีปกติทั่วไปเพื่อให้ ปรส. สามารถดำเนินการตามวัตถุประสงค์ของกฎหมายให้แล้วเสร็จได้โดยเร็วเพื่อให้เกิดความเชื่อมั่นแก่ผู้ซื้อทรัพย์สินอันเป็นส่วนหนึ่งของการแก้ไขปัญหาวิกฤติทางเศรษฐกิจ ดังปรากฏตามเหตุผลในการประกาศใช้พระราชกำหนดการปฏิรูประบบ

สถาบันการเงิน ฯ ทั้งสองฉบับ บทบัญญัติของพระราชกำหนดดังกล่าว มาตรการต่างๆ ที่ผู้ร้องอ้างว่า ขัดรัฐธรรมนูญนั้น เป็นบทบัญญัติที่จำเป็นต้องมีขึ้นเพื่อให้มีการดำเนินการให้บรรลุตามวัตถุประสงค์ของการตราพระราชกำหนดทั้งสองฉบับ และเป็นการตราขึ้นโดยอาศัยอำนาจตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๔๘ และมาตรา ๕๐ ที่บัญญัติให้มีการจำกัดสิทธิเสรีภาพดังกล่าวได้ และไม่ได้เป็นการกระทบกระเทือนสิทธิและเสรีภาพตามมาตรา ๔๘ และมาตรา ๕๐ แต่ประการใด เพราะความเป็นหนี้ของลูกหนี้คงมีอยู่เท่าเดิมมิได้เพิ่มภาระหรือหน้าที่ใดๆ แก่ลูกหนี้ ลูกหนี้ยังคงยกข้อต่อสู้ที่มีอยู่กับเจ้าหนี้เดิมขึ้นต่อสู้เจ้าหนี้ใหม่ที่รับโอนสิทธิเรียกร้องได้ พระราชกำหนดการปฏิรูประบบสถาบันการเงินเพียงแต่บัญญัติวิธีการดำเนินการเกี่ยวกับกิจการของบริษัทที่ถูกสั่งให้ระงับกิจการ วิธีการในการโอนสิทธิเรียกร้องจากการขายและผลของการขายทรัพย์สินให้แตกต่างไปจากกฎหมายเดิมที่มีอยู่เพื่อให้เกิดความสะดวกรวดเร็วทันต่อการแก้ไขปัญหาวิกฤติเศรษฐกิจเท่านั้น และบทบัญญัติของพระราชกำหนดการปฏิรูประบบสถาบันการเงิน ฯ มาตรการต่างๆ ตามคำร้อง ก็มีผลใช้บังคับกับบริษัททุกบริษัทที่ถูกระงับการดำเนินกิจการโดยคำสั่งรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง เพราะไม่สามารถดำเนินกิจการต่อไปได้ จึงเป็นบทบัญญัติที่มีผลใช้บังคับเป็นการทั่วไปเหมือนกันทุกบริษัทที่มีสภาพอย่างเดียวกันมิใช่มุ่งหมายให้ใช้บังคับแก่กรณีใดกรณีหนึ่งหรือแก่บุคคลใดบุคคลหนึ่งเป็นการเจาะจง เมื่อ ปรส. และคณะกรรมการ ปรส. ใช้อำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่เป็นไปตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕ มาตรา ๔๘ และมาตรา ๕๐ จึงเป็นการใช้อำนาจที่เป็นไปตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๔ มาตรา ๒๖ และมาตรา ๒๗

ด้วยเหตุผลดังกล่าว จึงวินิจฉัยว่า พระราชกำหนดการปฏิรูประบบสถาบันการเงิน ฯ มาตรา ๗ มาตรา ๘ มาตรา ๑๖ (๓) มาตรา ๒๓ มาตรา ๒๕ มาตรา ๒๗ มาตรา ๓๐ ทวิ มาตรา ๓๐ ตริ และมาตรา ๓๐ จัตวา จึงไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๔ มาตรา ๒๖ มาตรา ๒๗ มาตรา ๒๕ มาตรา ๓๐ มาตรา ๔๘ และมาตรา ๕๐

นายสุวิทย์ ชีรพงษ์
ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ