คำวินิจฉัยของ ศาสตราจารย์อนันต์ เกตุวงศ์ ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

ที่ ๖๑/๒๕๔๕ **วันที่ ๑๒ ธันวาคม ๒๕๔๕**

เรื่อง ศาลแพ่งส่งคำโต้แย้งของจำเลยที่ ๑ และที่ ๒ (นายปิยะบุตร วสุธาร และนางสาววีวิกา โชติรส หรือวสุธาร) ในคดีหมายเลขดำที่ ๕๕๑/๒๕๔๓ ขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๔ (กรณีพระราชกำหนดการปฏิรูประบบสถาบันการเงิน พ.ศ. ๒๕๔๐ และพระราชกำหนดการปฏิรูประบบสถาบันการเงิน (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๔๑ ขัดต่อรัฐธรรมนูญ)

เลขาธิการสำนักงานศาลยุติธรรมส่ง เรื่อง ส่งคำร้องให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัย ลงวันที่ ๑๖ สิงหาคม ๒๕๔๔ เพื่อให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัย สรุปความได้ว่า บรรษัทบริหารสินทรัพย์สถาบันการเงิน เป็นโจทก์ฟ้อง นายปิยะบุตร วสุธาร ที่ ๑ นางสาววีวิกา โชติรส ที่ ๒ จำเลย ในคดีแพ่งหมายเลขดำที่ ๕๕๑/๒๕๔๓ ต่อศาลแพ่ง เรื่อง ตั๋วเงิน และค้ำประกัน นายปิยะบุตร วสุธาร ที่ ๑ กับพวก จำเลย (ผู้ร้อง) ยื่นคำร้องต่อศาลแพ่งโดยมีความเห็นว่า อำนาจขององค์การเพื่อการปฏิรูประบบสถาบันการเงิน ซึ่งบัญญัติไว้ในพระราชกำหนดดังกล่าว ตามมาตรา ๗ (๑) (๓) มาตรา ๑๑ มาตรา ๑๖ (๓) มาตรา ๒๓ (๕) มาตรา ๒๕ และมาตรา ๓๐ เป็นการจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลในการประกอบกิจการหรือประกอบอาชีพและการแข่งขันโดยเสรี ซึ่งต้องห้ามตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๕๐ เพราะเท่ากับเป็นการจำกัดสิทธิของผู้ถือหุ้นซึ่งเป็นบุคคลที่เป็นเจ้าของกิจการโดยแท้จริงในการที่จะครอบงำ ดูแล และจัดการบริษัท ในคดีนี้เป็นการจำกัดสิทธิผู้ถือหุ้นของบริษัทเงินทุนหลักทรัพย์เอกธนา จำกัด (มหาชน) ในอันที่จะประกอบกิจการผ่านขบวนการแต่งตั้งผู้แทน คือกรรมการหรือคณะกรรมการให้เข้าดำเนินกิจการ เพราะองค์การเพื่อการปฏิรูประบบสถาบันการเงิน เป็นผู้สั่งให้มีการเปลี่ยนแปลงผู้บริหาร ตลอดจนพิจารณาเลิกบริษัท หรือจำหน่ายทรัพย์สินของบริษัท และชำระบัญชีโดยไม่จำต้องได้รับความเห็นชอบจากผู้ถือหุ้นเสียก่อน จึงเป็นอำนาจที่ขัดต่อรัฐธรรมนูญ กรณีที่จะออกกฎหมายอันเป็นการจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลนั้น ในมาตรา ๒๕ ของรัฐธรรมนูญบัญญัติว่าจะกระทำมิได้ เว้นแต่โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายเฉพาะเพื่อการตามที่รัฐธรรมนูญกำหนดไว้และต้องกระทำเท่าที่จำเป็นและไม่อาจกระทบกระเทือนสาระสำคัญแห่งสิทธิและเสรีภาพนั้น และจะต้องระบุบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญที่ให้อำนาจในการตรากฎหมายนั้นด้วย ดังนั้นพระราชกำหนดดังกล่าว

ทั้งสองฉบับมิได้กระทำการตามที่รัฐธรรมนูญบัญญัติไว้ จึงเป็นตัวบทกฎหมายที่ขัดต่อรัฐธรรมนูญ ใช้บังคับมิได้ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๖ และยังไม่มีคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ ขอให้ศาลรอการพิจารณาพิพากษาคดีไว้ชั่วคราว และส่งคำร้องเพื่อให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๔

พิจารณาแล้วเห็นว่าเป็นคำร้องซึ่งส่งมาโดยศาลยุติธรรมตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๔ จึงรับไว้วินิจฉัยโดยมีประเด็นเพื่อพิจารณาวินิจฉัย คือ พระราชกำหนดการปฏิรูประบบสถาบันการเงิน พ.ศ. ๒๕๔๐ มาตรา ๗ มาตรา ๑๑ มาตรา ๑๖ (๓) มาตรา ๒๓ (๕) มาตรา ๒๕ และมาตรา ๓๐ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๙ และมาตรา ๕๐ หรือไม่

คำร้องดังกล่าวนี้ผู้ร้องได้ขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยว่า พระราชกำหนดการปฏิรูประบบสถาบันการเงิน ฯ มาตรา ๗ มาตรา ๑๑ มาตรา ๑๖ (๓) มาตรา ๒๓ (๕) มาตรา ๒๕ และมาตรา ๓๐ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๙ และมาตรา ๕๐ หรือไม่นั้น ศาลรัฐธรรมนูญได้มีคำวินิจฉัยที่ ๒๔/๒๕๔๕ ลงวันที่ ๔ มิถุนายน ๒๕๔๕ ว่า พระราชกำหนดการปฏิรูประบบสถาบันการเงิน ฯ มาตรา ๗ มาตรา ๑๖ (๓) มาตรา ๒๓ และมาตรา ๒๕ นั้น ไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๙ และมาตรา ๕๐ ดังนั้นตามคำร้องดังกล่าวนี้คงมีเพียงประเด็นที่จะต้องพิจารณาว่าพระราชกำหนดการปฏิรูประบบสถาบันการเงิน ฯ มาตรา ๑๑ และมาตรา ๓๐ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๙ และมาตรา ๕๐ หรือไม่

พระราชกำหนดการปฏิรูประบบสถาบันการเงิน พ.ศ. ๒๕๔๐

มาตรา ๑๑ บัญญัติว่า “ให้มีคณะกรรมการคณะหนึ่งเรียกว่า “คณะกรรมการองค์การเพื่อการปฏิรูประบบสถาบันการเงิน” ประกอบด้วย ประธานกรรมการคนหนึ่ง ผู้แทนธนาคารแห่งประเทศไทย ผู้แทนกระทรวงการคลัง และกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิจำนวนสองคน เป็นกรรมการ และเลขาธิการเป็นกรรมการและเลขานุการ

ให้รัฐมนตรีโดยความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรีแต่งตั้งประธานกรรมการและกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิจากผู้ทรงคุณวุฒิภาคเอกชน

มิให้นำมาตรา ๕ (๒) แห่งพระราชบัญญัติคุณสมบัติมาตรฐานสำหรับกรรมการและพนักงานรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. ๒๕๑๘ มาใช้บังคับกับการดำรงตำแหน่งประธานกรรมการและกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิ”

มาตรา ๓๐ บัญญัติว่า “ในกรณีที่คณะกรรมการองค์การเห็นว่า บริษัทที่ถูกระงับการดำเนินกิจการใดไม่อาจแก้ไขหรือฟื้นฟูฐานะหรือการดำเนินงานได้ ให้รายงานรัฐมนตรีทราบ และให้คณะกรรมการองค์การมีอำนาจแต่งตั้ง คณะกรรมการประกอบด้วย ประธานกรรมการและกรรมการอื่นอีกไม่น้อยกว่าสองคนมีอำนาจเข้าดำเนินการแทนบริษัทนั้นได้ทุกประการและทำการชำระบัญชีบริษัท กับให้ประธานกรรมการเป็นผู้แทนของบริษัทนั้นโดยให้ถือว่าเป็นมติที่ประชุมผู้ถือหุ้น

เมื่อมีการแต่งตั้งคณะกรรมการตามวรรคหนึ่ง ให้เลขาธิการแจ้งเป็นหนังสือให้บริษัทนั้นทราบ และให้กรรมการของบริษัทนั้นพ้นจากตำแหน่งทั้งคณะ โดยให้ถือว่าเป็นมติที่ประชุมผู้ถือหุ้น และให้ปิดประกาศการแต่งตั้งคณะกรรมการไว้ในที่เปิดเผย ณ สำนักงานของบริษัทนั้น กับทั้งให้ประกาศในราชกิจจานุเบกษาและในหนังสือพิมพ์รายวันอย่างน้อยหนึ่งฉบับ

ประธานกรรมการอาจมอบหมายให้กรรมการคนหนึ่งหรือหลายคนหรือบุคคลอื่นใดปฏิบัติการอย่างใดอย่างหนึ่งแทนบริษัทนั้นหรือคณะกรรมการได้

ในการดำเนินงานของคณะกรรมการตามวรรคหนึ่ง การใดที่บทบัญญัติแห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ว่าด้วยบริษัทจำกัด หรือกฎหมายว่าด้วยบริษัทมหาชนจำกัด กำหนดอำนาจและหน้าที่ให้เป็นของที่ประชุมใหญ่ ให้เป็นอำนาจและหน้าที่ของรัฐมนตรี

การขายทรัพย์สินเพื่อชำระบัญชีของบริษัทนั้นให้เปิดประมูลโดยเปิดเผย หรือแข่งขันราคาตามวิธีการที่คณะกรรมการกำหนด และให้องค์การได้รับค่าธรรมเนียมในอัตราร้อยละหนึ่งของราคาที่ขายได้

การชำระบัญชีของบริษัท ให้คณะกรรมการมีอำนาจแต่งตั้งผู้ชำระบัญชี และการใดที่เป็นอำนาจและหน้าที่ของที่ประชุมใหญ่ ให้เป็นอำนาจและหน้าที่ของรัฐมนตรี”

พิจารณาแล้วเห็นว่า มาตรา ๑๑ ของพระราชกำหนดดังกล่าวบัญญัติไว้ในส่วนที่เกี่ยวกับคณะกรรมการองค์การเพื่อการปฏิรูประบบสถาบันการเงิน ซึ่งประกอบด้วยบุคคลจากผู้แทนหน่วยงานต่าง ๆ และผู้ทรงคุณวุฒิ เป็นเรื่องเกี่ยวกับโครงสร้างขององค์การเพื่อการดำเนินงาน บทบัญญัติในมาตราดังกล่าวมิได้มีข้อความหรือความหมายในเรื่องการจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕ และก็มิได้เกี่ยวกับการจำกัดสิทธิและเสรีภาพในการประกอบกิจการหรือประกอบอาชีพและแข่งขันโดยเสรีภาพอย่างเป็นธรรมตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕ และมาตรา ๕๐ แต่อย่างใด

ส่วนกรณีที่ผู้ร้องโต้แย้งว่า พระราชกำหนดการปฏิรูประบบสถาบันการเงิน ฯ มาตรา ๓๐ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕ และมาตรา ๕๐ นั้น พิจารณาถึงเหตุผลในการตราพระราชกำหนดฉบับนี้แล้วเห็นว่า เป็นกรณีที่มีความจำเป็นจะต้องแก้ไขปัญหาระบบสถาบันการเงินและฟื้นฟูสถานะการดำเนินการของสถาบันการเงินบางแห่งที่ประสบปัญหาไม่สามารถดำเนินกิจการไปได้ตามปกติ และเป็นการคุ้มครองผู้ฝากเงินและเจ้าหนี้ของสถาบันการเงินเพื่อเรียกความเชื่อมั่นในระบบสถาบันการเงินกลับคืนมา จึงมีการกำหนดมาตรการในการแก้ไขปัญหาของสถาบันการเงินอย่างเป็นระบบตามแนวทางสากล โดยจัดตั้งองค์การเพื่อการปฏิรูประบบสถาบันการเงิน (ปรส.) ขึ้นรับผิดชอบดำเนินการซึ่งเป็นเหตุฉุกเฉินที่มีความจำเป็นรีบด่วนอันมิอาจจะหลีกเลี่ยงได้เพื่อรักษาความมั่นคงทางเศรษฐกิจของประเทศ

ถึงแม้ว่าบทบัญญัติในมาตรา ๓๐ จะเกี่ยวข้องกับการดำเนินกิจการของบริษัทที่ถูกระงับการดำเนินกิจการที่ไม่อาจแก้ไขหรือฟื้นฟูฐานะได้ โดยให้คณะกรรมการที่ได้รับแต่งตั้งใหม่มีอำนาจในบริษัทที่เข้าดำเนินการได้ทุกประการ รวมทั้งการชำระบัญชี กำหนดวิธีการขายทรัพย์สินเพื่อการชำระหนี้ ซึ่งถือว่าเป็นการจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลในการประกอบกิจการหรือประกอบอาชีพและการแข่งขันโดยเสรีอย่างเป็นธรรมตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕ และมาตรา ๕๐ ก็ตาม แต่เหตุผลในการตราพระราชกำหนดดังกล่าวก็ได้สอดคล้องกับรัฐธรรมนูญ มาตรา ๕๐ วรรคสองแล้ว เนื่องจากเป็นกรณีเฉพาะเพื่อประโยชน์ในการรักษาความมั่นคงทางเศรษฐกิจของประเทศ อีกทั้งเป็นกรณีที่ใช้เป็นการทั่วไปกับบริษัทซึ่งถูกสั่งให้ระงับการดำเนินกิจการ และไม่อาจฟื้นฟูการดำเนินการได้ จึงมิได้มีความมุ่งหมายให้ใช้บังคับแก่กรณีใดกรณีหนึ่งหรือแก่บุคคลใดบุคคลหนึ่งเป็นการเจาะจง ดังนั้นบทบัญญัติมาตรา ๓๐ แห่งพระราชกำหนดการปฏิรูประบบสถาบันการเงิน ฯ จึงไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕ และมาตรา ๕๐

ด้วยเหตุผลดังกล่าว จึงวินิจฉัยว่า พระราชกำหนดการปฏิรูประบบสถาบันการเงิน พ.ศ. ๒๕๔๐ มาตรา ๗ มาตรา ๑๑ มาตรา ๑๖ (๓) มาตรา ๒๓ (๕) มาตรา ๒๕ และมาตรา ๓๐ ไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕ และมาตรา ๕๐

ศาสตราจารย์อนันต์ เกตุวงศ์
ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ