

คำวินิจฉัยของ ศาสตราจารย์ ดร.อมร รัชศาสตร์ ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

ที่ ๖๑/๒๕๕๕

วันที่ ๑๒ ธันวาคม ๒๕๕๕

เรื่อง ศาลแพ่งสงฆ์คำโต้แย้งของจำเลยที่ ๑ และที่ ๒ (นายปิยะบุตร วสุธาร และนางสาววิวิกา โขติรส หรือวสุธาร) ในคดีหมายเลขดำที่ ๕๕๑/๒๕๕๓ ขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณา วินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๕ (กรณีพระราชกำหนดการปฏิรูประบบสถาบันการเงิน พ.ศ. ๒๕๕๐)

สรุปข้อเท็จจริง

๑. บริษัทบริหารสินทรัพย์สถาบันการเงิน (บพส.) เป็นโจทก์ ยื่นฟ้องนายปิยะบุตร วสุธาร ที่ ๑ และนางสาววิวิกา โขติรส หรือวสุธาร ที่ ๒ เป็นจำเลย ต่อศาลแพ่งในคดีหมายเลขดำที่ ๕๕๑/๒๕๕๓ ในความผิดฐานตัวเงิน คำประกัน เป็นจำนวนเงิน ๑๘,๗๕๗,๘๖๖.๗๕ บาท รายละเอียดสรุปได้ ดังนี้

๑.๑) เมื่อวันที่ ๑๕ พฤศจิกายน ๒๕๓๕ จำเลยที่ ๑ ได้ขอสินเชื่อประเภทออกตั๋วสัญญา ใช้เงินจากบริษัทเงินทุนหลักทรัพย์ เอกธนา จำกัด (มหาชน) เป็นจำนวนเงิน ๑๕,๐๐๐,๐๐๐ บาท โดยจำเลยที่ ๑ ออกตั๋วสัญญาใช้เงินเลขที่ ๐๓๕๖๓๕๑ จำนวนเงิน ๑๕,๐๐๐,๐๐๐ บาท ให้ไว้กับ บริษัทเงินทุนหลักทรัพย์ เอกธนา จำกัด (มหาชน) พร้อมทั้งดอกเบี้ยในอัตราร้อยละ ๑๕.๒๕ ต่อปี โดยมีจำเลยที่ ๒ เป็นผู้ค้ำประกันการชำระหนี้โดยยอมรับผิดอย่างลูกหนี้ร่วม

๑.๒) เมื่อวันที่ ๒๖ มิถุนายน ๒๕๕๐ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง ซึ่งได้อาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติการประกอบธุรกิจเงินทุน ธุรกิจหลักทรัพย์ และธุรกิจเครดิตฟองซิเออร์ พ.ศ. ๒๕๒๒ ได้มีคำสั่งระงับการดำเนินกิจการของบริษัทเงินทุนหลักทรัพย์ เอกธนา จำกัด (มหาชน) และให้องค์การเพื่อการปฏิรูประบบสถาบันการเงิน (ปรส.) นำทรัพย์สินของบริษัทเงินทุนหลักทรัพย์ เอกธนา จำกัด (มหาชน) ออกขายแล้วดำเนินการชำระบัญชีของบริษัทตามพระราชกำหนดการปฏิรูประบบสถาบันการเงิน พ.ศ. ๒๕๕๐ และพระราชกำหนดการปฏิรูประบบสถาบันการเงิน (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๕๑

๑.๓) ต่อมาเมื่อวันที่ ๓๐ เมษายน ๒๕๕๒ โจทก์ได้รับโอนสินทรัพย์ของบริษัทเงินทุนหลักทรัพย์ เอกธนา จำกัด (มหาชน) มาเป็นของโจทก์โดยถูกต้องตามกฎหมาย ดังนั้นจึงทำให้โจทก์

ได้รับมาซึ่งสิทธิเรียกร้องของบริษัทเงินทุนหลักทรัพย์ เอกธนา จำกัด (มหาชน) ที่มีต่อจำเลยที่ ๑ และจำเลยที่ ๒ ตามพระราชกำหนดการปฏิรูประบบสถาบันการเงิน พ.ศ. ๒๕๔๐ และพระราชกำหนดการปฏิรูประบบสถาบันการเงิน (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๔๑

๒. เมื่อวันที่ ๖ มีนาคม ๒๕๔๓ จำเลยทั้งสอง ยื่นคำให้การต่อศาลแพ่ง รายละเอียดสรุปได้ดังนี้

๒.๑) จำเลยทั้งสองยอมรับตามคำฟ้องโจทก์ ดังนี้

(๑) โจทก์เป็นนิติบุคคลตามพระราชกำหนดบรรษัทบริหารสินทรัพย์สถาบันการเงิน พ.ศ. ๒๕๔๐ โดยมีนายประภัสร์ ศรีสัตยากุล เป็นกรรมการผู้จัดการมีอำนาจกระทำการแทนโจทก์ และได้มอบอำนาจให้นายประเสริฐ สรรพภายิต มีอำนาจดำเนินกระบวนการพิจารณาต่าง ๆ

(๒) จำเลยทั้งสองให้การยอมรับว่า เมื่อวันที่ ๑๖ ธันวาคม ๒๕๔๒ โจทก์มีหนังสือฉบับที่ บบส. ๑๕๐/๔๖๒๘ มาถึงจำเลยที่ ๑ แจ้งเรื่องขอให้ชำระหนี้ตามตัวสัญญาใช้เงินและฉบับที่ บบส. ๑๕๐/๔๖๒๙ มาถึงจำเลยที่ ๒ แจ้งเรื่องขอให้ชำระหนี้ตามสัญญาค้ำประกัน พร้อมทั้งแจ้งจำเลยทั้งสองเรื่องการโอนสิทธิเรียกร้องจากองค์การเพื่อการปฏิรูประบบสถาบันการเงิน มาถึงโจทก์และบอกเลิกสัญญา

๒.๒) จำเลยทั้งสองขอให้การปฏิเสธฟ้องโจทก์สรุปได้ ดังนี้

โจทก์ไม่มีอำนาจฟ้อง จำเลยที่ ๑ ไม่มีหน้าที่ความรับผิดชอบใดๆ ตามตัวสัญญาใช้เงินที่โจทก์บอกเลิกสัญญาไปแล้ว การโอนสิทธิเรียกร้องไม่ชอบด้วยกฎหมาย และโจทก์ฟ้องเคลือบคลุม

๓. เมื่อวันที่ ๑๕ เมษายน ๒๕๔๔ จำเลยทั้งสองยื่นคำร้องขอให้ส่งข้อโต้แย้งมายังศาลรัฐธรรมนูญ เพื่อให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาว่าพระราชกำหนดการปฏิรูประบบสถาบันการเงิน พ.ศ. ๒๕๔๐ มาตรการต่างๆ ขัดกับรัฐธรรมนูญมาตราใดบ้าง ดังนี้

(๑) มาตรการ ๗ ซึ่งกำหนดให้องค์การ ฯ เข้าดำเนินการบริษัทเงินทุน และบริษัทเงินทุนหลักทรัพย์ที่ถูกระงับการดำเนินกิจการ เพื่อแก้ไขฟื้นฟูฐานะของบริษัทที่ถูกดำเนินการ และชำระบัญชีบริษัทที่ถูกระงับการดำเนินกิจการในกรณีที่บริษัทดังกล่าวไม่อาจดำเนินกิจการต่อไปได้

(๒) มาตรการ ๑๑ ให้องค์การ ฯ มีคณะกรรมการเป็นผู้ดำเนินกิจกรรมขององค์การ ฯ

(๓) มาตรการ ๑๖ (๓) กำหนดให้คณะกรรมการองค์การ ฯ มีหน้าที่วางนโยบายและควบคุมดูแล ตลอดจนกำหนดวิธีการชำระบัญชีและขายทรัพย์สินของบริษัทที่ถูกระงับการดำเนินกิจการที่ไม่อาจดำเนินกิจการต่อไปได้

(๔) มาตรา ๒๓ (๕) ให้องค์การเพื่อการปฏิรูประบบสถาบันการเงินมีอำนาจแต่งตั้งกรรมการผู้จัดการ พนักงานหรือบุคคลผู้มีอำนาจ ในการจัดการหรือทำสัญญาให้บุคคลอื่นมีอำนาจเด็ดขาดในการบริหารงานของสถาบันการเงิน

(๕) มาตรา ๒๕ กำหนดให้คณะกรรมการองค์การ ฯ มีอำนาจแต่งตั้งและถอดถอนกรรมการผู้บริหาร หรือผู้มีอำนาจในการจัดการของบริษัท หรือสั่งให้โอนสิทธิตามสัญญาและหลักประกัน หรือโอนทรัพย์สินโดยให้ถือคำสั่งของคณะกรรมการองค์การ ฯ ดังกล่าวเป็นมติที่ประชุมผู้ถือหุ้น

(๖) มาตรา ๓๐ กำหนดให้คณะกรรมการองค์การ ฯ มีอำนาจแต่งตั้งคณะกรรมการบริษัท ที่ถูกระงับการดำเนินกิจการ มีอำนาจเข้าดำเนินการทุกประการแทนบริษัทที่เห็นว่าไม่อาจแก้ไขหรือฟื้นฟูฐานะหรือดำเนินการได้ ตลอดจนให้ทำการชำระบัญชีโดยให้ประธานกรรมการบริษัทที่ได้รับการแต่งตั้งนั้น เป็นผู้แทนของบริษัทโดยให้ถือเป็นมติที่ประชุมผู้ถือหุ้น

ผู้ร้องเห็นว่าบทบัญญัติที่กล่าวข้างต้นจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลในการประกอบกิจการหรือประกอบอาชีพและการแข่งขันโดยเสรี เพราะเท่ากับเป็นการจำกัดสิทธิของผู้ถือหุ้น ซึ่งเป็นบุคคลที่เป็นเจ้าของกิจการโดยแท้จริง ในการที่จะครอบงำ ดูแล และจัดการบริษัท จึงเป็นอำนาจที่ขัดต่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๒๕ และมาตรา ๕๐ จึงใช้บังคับมิได้ตามมาตรา ๖

๔. สำนักงานศาลยุติธรรม มีหนังสือ ที่ ศย ๐๑๖/๒๕๑๘๓ ลงวันที่ ๑๖ สิงหาคม ๒๕๕๔ ขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยว่า พระราชกำหนดการปฏิรูประบบสถาบันการเงิน พ.ศ. ๒๕๕๐ มาตรา ๗ มาตรา ๑๑ มาตรา ๑๖ (๓) มาตรา ๒๓ (๕) มาตรา ๒๕ และมาตรา ๓๐ ขัดต่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๖ มาตรา ๒๕ และมาตรา ๕๐ หรือไม่

กฎหมายที่เกี่ยวข้อง

ก. รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๒๕ มาตรา ๓๐ และมาตรา ๕๐

๑. มาตรา ๒๕

“การจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลที่รัฐธรรมนูญรับรองไว้จะกระทำมิได้ เว้นแต่โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายเฉพาะเพื่อการที่รัฐธรรมนูญนี้กำหนดไว้และเท่าที่จำเป็นเท่านั้น และจะกระทบกระเทือนสาระสำคัญของสิทธิและเสรีภาพนั้นมิได้

กฎหมายตามวรรคหนึ่งต้องมีผลใช้บังคับเป็นการทั่วไปและไม่มุ่งหมายให้ใช้บังคับแก่กรณีใดกรณีหนึ่ง หรือแก่บุคคลใดบุคคลหนึ่งเป็นการเจาะจง ทั้งต้องระบุบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญที่ให้อำนาจในการตรากฎหมายนั้นด้วย

บทบัญญัติวรรคหนึ่งและวรรคสองให้นำมาใช้บังคับกับกฎหรือข้อบังคับที่ออกโดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายด้วยโดยอนุโลม”

๒. มาตรา ๓๐

“บุคคลย่อมเสมอภาคกันในกฎหมายและได้รับความคุ้มครองตามกฎหมายเท่าเทียมกัน ชายและหญิงมีสิทธิเท่าเทียมกัน

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

มาตรการที่รัฐกำหนดขึ้นเพื่อขจัดอุปสรรคหรือส่งเสริมให้บุคคลสามารถใช้สิทธิและเสรีภาพได้เช่นเดียวกับบุคคลอื่น ย่อมไม่ถือเป็นการเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมตามวรรคสาม”

๓. มาตรา ๕๐

“บุคคลย่อมมีเสรีภาพในการประกอบกิจการหรือประกอบอาชีพและการแข่งขันโดยเสรีอย่างเป็นธรรม

การจำกัดเสรีภาพตามวรรคหนึ่งจะกระทำมิได้ เว้นแต่โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายเฉพาะเพื่อประโยชน์ในการรักษาความมั่นคงของรัฐหรือเศรษฐกิจของประเทศ การคุ้มครองประชาชนในด้านสาธารณสุข โภค การรักษาความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน การจัดระเบียบการประกอบอาชีพ การคุ้มครองผู้บริโภค การผังเมือง การรักษาทรัพยากรธรรมชาติหรือสิ่งแวดล้อม สวัสดิภาพของประชาชน หรือเพื่อป้องกันการผูกขาด หรือขจัดความไม่เป็นธรรมในการแข่งขัน”

ข. พระราชกำหนดการปฏิรูประบบสถาบันการเงิน พ.ศ. ๒๕๔๐ มาตรา ๗ มาตรา ๑๑ มาตรา ๑๖ (๓) มาตรา ๒๓ (๕) มาตรา ๒๕ และมาตรา ๓๐

๑. มาตรา ๗

“ให้องค์การมีวัตถุประสงค์เพื่อดำเนินการกับบริษัทเงินทุนและบริษัทเงินทุนหลักทรัพย์ที่ถูกระงับการดำเนินกิจการตามคำสั่งของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง ลงวันที่ ๒๖ มิถุนายน พ.ศ. ๒๕๔๐ และวันที่ ๕ สิงหาคม พ.ศ. ๒๕๔๐ ซึ่งสั่งโดยอาศัยอำนาจตามกฎหมายว่าด้วยการประกอบธุรกิจเงินทุน ธุรกิจหลักทรัพย์ และธุรกิจเครดิตฟองซิเอร์ ดังต่อไปนี้

- (๑) แก้ไขฟื้นฟูฐานะของบริษัทที่ถูกระงับการดำเนินกิจการ
- (๒) ช่วยเหลือผู้ฝากเงินและเจ้าหนี้ที่สุจริตของบริษัทที่ถูกระงับการดำเนินกิจการ
- (๓) ชำระบัญชีบริษัทที่ถูกระงับการดำเนินกิจการในกรณีที่บริษัทดังกล่าวไม่อาจดำเนินกิจการต่อไปได้”

๒. มาตรา ๑๑

“ให้มีคณะกรรมการคณะหนึ่งเรียกว่า “คณะกรรมการองค์การเพื่อการปฏิรูประบบสถาบันการเงิน” ประกอบด้วยประธานกรรมการคนหนึ่ง ผู้แทนธนาคารแห่งประเทศไทย ผู้แทนกระทรวงการคลัง และกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิจำนวนสองคน เป็นกรรมการ และเลขานุการเป็นกรรมการและเลขานุการ

ให้รัฐมนตรีโดยความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรีแต่งตั้งประธานกรรมการและกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิจากผู้ทรงคุณวุฒิภาคเอกชน

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

๓. มาตรา ๑๖

“คณะกรรมการองค์การมีอำนาจหน้าที่วางนโยบายและควบคุมดูแลโดยทั่วไปซึ่งกิจการขององค์การภายในขอบวัตถุประสงค์ตามมาตรา ๗ อำนาจหน้าที่เช่นนี้ให้รวมถึง

- (๑) กำหนดหลักเกณฑ์การเสนอและการพิจารณาแผนแก้ไขฟื้นฟูฐานะของบริษัทที่ถูกระงับการดำเนินกิจการ
- (๒) กำหนดหลักเกณฑ์การให้ความช่วยเหลือผู้ฝากเงินและเจ้าหนี้ที่สุจริตของบริษัทที่ถูกระงับการดำเนินกิจการ
- (๓) กำหนดวิธีการชำระบัญชีและขายทรัพย์สินของบริษัทที่ถูกระงับการดำเนินกิจการที่ไม่อาจดำเนินกิจการต่อไปได้
- (๔) กำหนดข้อบังคับเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคล เงินตอบแทน และค่าใช้จ่าย
- (๕) กำหนดข้อบังคับเกี่ยวกับการจัดซื้อจัดจ้าง การเงิน ทรัพย์สิน และการบัญชี รวมทั้งการตรวจสอบและสอบบัญชีภายใน
- (๖) กำหนดข้อบังคับเกี่ยวกับการบริหารงานและการดำเนินกิจการ
- (๗) ปฏิบัติการอื่นใดเพื่อให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์ของพระราชกำหนดนี้
- ให้คณะกรรมการองค์การประกาศหลักเกณฑ์ตาม (๑) และ (๒) โดยเปิดเผย”

๔. มาตรา ๒๓

“เพื่อประโยชน์ในการแก้ไขฟื้นฟูฐานะของบริษัทที่ถูกระงับการดำเนินกิจการ การอนุญาตหรือการผ่อนผัน ตามกฎหมายว่าด้วยการประกอบธุรกิจเงินทุน ธุรกิจหลักทรัพย์ และธุรกิจเครดิตฟองซิเอร์ ในเรื่องดังต่อไปนี้ แล้วแต่กรณี ให้เป็นอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการองค์การ

(๑) การถือหุ้นสถาบันการเงินเกินอัตราที่กฎหมายกำหนด

(๒) จำนวนหุ้นที่บุคคลผู้มีสัญชาติไทยถืออยู่ต่ำกว่าสามในสี่ของจำนวนหุ้นที่จำหน่ายได้แล้วทั้งหมดของสถาบันการเงิน และจำนวนกรรมการเป็นบุคคลผู้มีสัญชาติไทยต่ำกว่าสามในสี่ของจำนวนกรรมการทั้งหมด

(๓) การซื้อหรือมีหุ้นในบริษัทจำกัดหรือบริษัทมหาชนจำกัดเกินอัตราที่กฎหมายกำหนด

(๔) การซื้อหรือมีหุ้นในสถาบันการเงินอื่น

(๕) การแต่งตั้งกรรมการ ผู้จัดการ หรือพนักงาน หรือบุคคลผู้มีอำนาจในการจัดการ หรือทำสัญญา

ให้บุคคลอื่นมีอำนาจเด็ดขาดในการบริหารงานของสถาบันการเงิน”

๕. มาตรา ๒๕

“เพื่อประโยชน์แก่การแก้ไขฟื้นฟูฐานะของบริษัทที่ถูกระงับการดำเนินกิจการ คณะกรรมการองค์การมีอำนาจสั่งให้บริษัทนั้นลดทุน เพิ่มทุน จัดสรรหุ้นเพิ่มทุน ปรับปรุงแก้ไขการบริหารงาน ถอดถอนและตั้งกรรมการผู้บริหาร หรือผู้มีอำนาจในการจัดการของบริษัท หรือสั่งให้ดำเนินการควบกิจการ หรือโอนหรือรับโอนกิจการทั้งหมดหรือบางส่วนกับสถาบันการเงินอื่น หรือสั่งให้โอนสิทธิตามสัญญา และหลักประกัน หรือโอนทรัพย์สิน หรือส่งการใดๆ ที่เกี่ยวข้องในการแก้ไขฟื้นฟูฐานะ โดยจะกำหนดระยะเวลาดำเนินการและกำหนดเงื่อนไขใดด้วยก็ได้ ทั้งนี้ ให้ถือว่าคำสั่งของคณะกรรมการองค์การดังกล่าวเป็นมติที่ประชุมผู้ถือหุ้น

ในกรณีที่บริษัทที่ถูกระงับการดำเนินกิจการต้องดำเนินการตามคำสั่งของ คณะกรรมการองค์การตามวรรคหนึ่ง ให้บริษัทนั้นและสถาบันการเงินที่เกี่ยวข้องได้รับยกเว้นการใช้บังคับ บทบัญญัติดังต่อไปนี้ ในระหว่างเวลาตั้งแต่คณะกรรมการองค์การให้ความเห็นชอบแผนแก้ไขฟื้นฟูฐานะ ของบริษัทจนถึงวันถึงที่สุดแห่งการชำระบัญชีองค์การตามมาตรา ๔๓

(๑) บทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัติการธนาคารพาณิชย์ พ.ศ. ๒๕๐๕ และ พระราชบัญญัติการประกอบธุรกิจเงินทุน ธุรกิจหลักทรัพย์ และธุรกิจเครดิตฟองซิเอร์ พ.ศ. ๒๕๒๒ เกี่ยวกับการบังคับให้สถาบันการเงินเป็นบริษัทมหาชนจำกัด และการกำหนดจำนวนขั้นต่ำของทุนจดทะเบียน และทุนซึ่งชำระแล้ว แล้วแต่กรณี

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

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

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

(๕) มาตรา ๕๔ (๒) มาตรา ๑๑๓ มาตรา ๑๑๔ และมาตรา ๑๑๕ แห่งพระราชบัญญัติล้มละลาย พุทธศักราช ๒๔๘๓ ทั้งนี้ เฉพาะที่เกี่ยวกับการโอนทรัพย์สิน หรือ การกระทำได้เกี่ยวกับทรัพย์สิน เนื่องในการควบกิจการหรือการโอนกิจการ

ในกรณีที่จะต้องใช้สิทธิทางศาลต่อบริษัทที่ถูกระงับการดำเนินกิจการ หรือสถาบันการเงินที่เกี่ยวข้องตามวรรคสอง ไม่ให้นับระยะเวลาที่บริษัทหรือสถาบันการเงินดังกล่าวได้รับ ยกเว้นการใช้บังคับบทบัญญัติของกฎหมายตามวรรคสองเข้าในอายุความใช้สิทธิเรียกร้อง”

๖. มาตรา ๓๐

“ในกรณีที่คณะกรรมการองค์การเห็นว่า บริษัทที่ถูกระงับการดำเนินกิจการใด ไม่อาจแก้ไขหรือฟื้นฟูฐานะหรือการดำเนินงานได้ ให้รายงานรัฐมนตรีทราบ และให้คณะกรรมการองค์การ มีอำนาจแต่งตั้งคณะกรรมการประกอบด้วย ประธานกรรมการและกรรมการอื่นอีกไม่น้อยกว่าสองคน มีอำนาจเข้าดำเนินการแทนบริษัทนั้นได้ทุกประการและทำการชำระบัญชีบริษัท กับให้ประธานกรรมการ เป็นผู้แทนของบริษัทนั้นโดยให้ถือว่าเป็นมติที่ประชุมผู้ถือหุ้น

เมื่อมีการแต่งตั้งคณะกรรมการตามวรรคหนึ่ง ให้เลขานุการแจ้งเป็นหนังสือ ให้บริษัทนั้นทราบ และให้กรรมการของบริษัทนั้นพ้นจากตำแหน่งทั้งหมด โดยให้ถือว่าเป็นมติที่ประชุมผู้ถือหุ้น และให้ปิดประกาศการแต่งตั้งคณะกรรมการไว้ในที่เปิดเผย ณ สำนักงานของบริษัทนั้น กับทั้ง ให้ประกาศในราชกิจจานุเบกษาและในหนังสือพิมพ์รายวันอย่างน้อยหนึ่งฉบับ

ประธานกรรมการอาจมอบหมายให้กรรมการคนหนึ่งหรือหลายคนหรือบุคคลอื่นใดปฏิบัติกรอย่างใดอย่างหนึ่งแทนบริษัทนั้นหรือคณะกรรมการได้

ในการดำเนินงานของคณะกรรมการตามวรรคหนึ่ง การใดที่บทบัญญัติแห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ว่าด้วยบริษัทจำกัด หรือกฎหมายว่าด้วยบริษัทมหาชนจำกัด กำหนดอำนาจ และหน้าที่ให้เป็นของที่ประชุมใหญ่ ให้เป็นอำนาจและหน้าที่ของรัฐมนตรี

การขายทรัพย์สินเพื่อชำระบัญชีของบริษัทนั้นให้เปิดประมูลโดยเปิดเผย หรือแข่งขันราคาตามวิธีการที่คณะกรรมการกำหนด และให้องค์การได้รับค่าธรรมเนียมในอัตราร้อยละหนึ่งของราคาที่ยขายได้

การชำระบัญชีของบริษัท ให้คณะกรรมการมีอำนาจแต่งตั้งผู้ชำระบัญชี และการใดที่เป็นอำนาจและหน้าที่ของที่ประชุมใหญ่ ให้เป็นอำนาจและหน้าที่ของรัฐมนตรี”

ประเด็นที่ศาลรัฐธรรมนูญจะต้องพิจารณาวินิจฉัย

แม้ว่าผู้ร้องจะขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยว่าพระราชกำหนดการปฏิรูประบบสถาบันการเงิน พ.ศ. ๒๕๕๐ มาตรา ๗ มาตรา ๑๑ มาตรา ๑๖ (๓) มาตรา ๒๓ (๕) มาตรา ๒๕ และมาตรา ๓๐ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕ และมาตรา ๕๐

แต่ศาลรัฐธรรมนูญ เคยมีคำวินิจฉัยที่ ๒๔/๒๕๕๕ ลงวันที่ ๔ มิถุนายน ๒๕๕๕ แล้วว่าพระราชกำหนดการปฏิรูประบบสถาบันการเงิน พ.ศ. ๒๕๕๐ มาตรา ๗ มาตรา ๑๖ (๓) มาตรา ๒๓ และมาตรา ๒๕ ไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕ และมาตรา ๕๐ จึงไม่จำเป็นต้องวินิจฉัยอีก

ดังนั้นจึงเหลือประเด็นที่ต้องพิจารณาเพียงว่าพระราชกำหนดการปฏิรูประบบสถาบันการเงิน พ.ศ. ๒๕๕๐ มาตรา ๑๑ และมาตรา ๓๐ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕ และมาตรา ๕๐ หรือไม่^๑

บทวิเคราะห์

๑. ประเด็นพระราชกำหนดการปฏิรูประบบสถาบันการเงิน พ.ศ. ๒๕๕๐ มาตรา ๑๑ ขัดหรือแย้งกับรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕ หรือไม่

จะเห็นได้ว่ารัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕ วางหลักเกณฑ์ทั่วไปในการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของบุคคลที่รัฐธรรมนูญรับรองไว้ภายใต้เงื่อนไขที่ระบุไว้

ส่วนมาตรา ๑๑ แห่งพระราชกำหนดการปฏิรูประบบสถาบันการเงิน พ.ศ. ๒๕๕๐ กล่าวถึงการจัดตั้งคณะกรรมการองค์การเพื่อการปฏิรูประบบสถาบันการเงิน ว่าประกอบด้วยใครบ้าง มีคุณสมบัติอย่างไร ไม่มีส่วนเกี่ยวกับรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕ เลย นับว่าไร้สาระ

^๑ หมายเหตุ พระราชกำหนดการปฏิรูประบบสถาบันการเงิน (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๕๑ เป็นการเพิ่มเติมมาตรา ๒ ทวิ มาตรา ๓๐ ทวิ ตีไว้ ไม่ได้แก้ไขมาตราที่ถูกรณคดีแย้งกันในพระราชกำหนดการปฏิรูประบบสถาบันการเงิน พ.ศ. ๒๕๕๐

**๒. ประเด็นพระราชกำหนดการปฏิรูประบบสถาบันการเงิน พ.ศ. ๒๕๕๐ มาตรา ๑๑
ขัดหรือแย้งกับรัฐธรรมนูญ มาตรา ๕๐ หรือไม่**

เห็นว่ารัฐธรรมนูญ มาตรา ๕๐ รับรองเสรีภาพในการประกอบกิจการหรืออาชีพและการแข่งขันโดยเสรีอย่างเป็นธรรม เหตุที่ต้องมีพระราชกำหนดการปฏิรูประบบสถาบันการเงิน พ.ศ. ๒๕๕๐ มาตรา ๑๑ มาตั้งคณะกรรมการองค์การเพื่อการปฏิรูประบบสถาบันการเงิน ขึ้นมาก็เพื่อแก้ไขปัญหาต่างๆ ตามที่ระบุในมาตรา ๗ ก็เพราะบุคคลไม่ได้ประกอบธุรกิจที่มีการแข่งขันโดยเสรีอย่างเป็นธรรมจึงเกิดปัญหาขึ้น มาตรา ๑๑ จึงเป็นมาตรการช่วยให้บรรลุผลตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๕๐

**๓. ประเด็นพระราชกำหนดการปฏิรูประบบสถาบันการเงิน พ.ศ. ๒๕๕๐ มาตรา ๓๐
ขัดหรือแย้งกับรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕**

เห็นว่ามาตรา ๓๐ แห่งพระราชกำหนดการปฏิรูประบบสถาบันการเงิน พ.ศ. ๒๕๕๐ บัญญัติว่า เมื่อคณะกรรมการองค์การ ฯ เห็นว่าบริษัทที่ถูกระงับการดำเนินกิจการแห่งใดไม่อาจแก้ไขหรือฟื้นฟูฐานะ หรือจะดำเนินกิจการต่อไปได้เอง ก็ต้องมีวิธีจัดการแก้ไขในรูปแบบอื่นให้ คือ ให้มีคณะกรรมการขึ้นมาบริหารงานแทนคณะกรรมการของบริษัทชุดเดิม และให้รัฐมนตรีมีอำนาจและหน้าที่เป็นที่ประชุมใหญ่ของบริษัท ถ้าจะมีการขายทรัพย์สินเพื่อชำระบัญชีก็ให้ขายโดยวิธีเปิดประมูลโดยเปิดเผยหรือแข่งขันราคากัน ฯลฯ ก็นับว่าเป็นทางแก้ไขปัญหาของบริษัทที่ผู้บริหารชุดเดิมสร้างขึ้นตามสมควรแก่เหตุแล้ว จึงไม่มีปัญหาไปขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕ ซึ่งวางหลักการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของบุคคลไว้เป็นการทั่วไปและน่าจะถือว่ามาตรา ๓๐ แห่งพระราชกำหนดการปฏิรูประบบสถาบันการเงิน พ.ศ. ๒๕๕๐ จะให้ความคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของผู้ถือหุ้นและผู้ใช้บริการของบริษัทได้ดีกว่าคณะกรรมการบริหารของบริษัทชุดเดิมที่บริหารงานล้มเหลว จนไม่มีทางแก้ไข แม้คณะกรรมการองค์การ ฯ จะเข้ามาช่วยดูแลแล้ว จึงต้องตั้งคณะกรรมการชุดใหม่มาบริหารแทน

**๔. ประเด็นพระราชกำหนดการปฏิรูประบบสถาบันการเงิน พ.ศ. ๒๕๕๐ มาตรา ๓๐
ขัดหรือแย้งกับรัฐธรรมนูญ มาตรา ๕๐**

โดยที่รัฐธรรมนูญ มาตรา ๕๐ รับรองเสรีภาพในการประกอบกิจการและการแข่งขันโดยเสรีอย่างเป็นธรรมภายในข้อจำกัดในวรรคสอง คือ การจำกัดเสรีภาพจะทำได้ เมื่อมีกฎหมายเฉพาะให้อำนาจไว้ “เพื่อประโยชน์ในการรักษา . . . เศรษฐกิจของประเทศ. . . คุ้มครองผู้บริโภค. . . ขจัดความไม่เป็นธรรมในการแข่งขัน” จะเห็นได้ว่าบริษัทต่างๆ ที่ถูกระงับการดำเนินการเพื่อจัดการฟื้นฟูตามกลไกในพระราชกำหนดการปฏิรูประบบสถาบันการเงิน พ.ศ. ๒๕๕๐ มาตรา ๓๐ นี้ ได้แก่บริษัทที่ก่อให้เกิดปัญหาตรงตามข้อยกเว้นของรัฐธรรมนูญ มาตรา ๕๐ ทั้งสิ้น ฉะนั้นจึงไม่ขัดหรือแย้งกับรัฐธรรมนูญ มาตรา ๕๐

คำวินิจฉัย

จากการวิเคราะห์ข้างต้นจึงวินิจฉัยได้ว่าพระราชกำหนดการปฏิรูประบบสถาบันการเงิน พ.ศ. ๒๕๕๐ มาตรา ๑๑ และมาตรา ๓๐ ไม่ขัดหรือแย้งกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๒๘ และมาตรา ๕๐ แต่อย่างใด

ศาสตราจารย์ ดร.อมร รัชศาสตร์

ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ