คำวินิจฉัยของ นายปรีชา เฉลิมวณิชย์ ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

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

เรื่อง ศาลแพ่งส่งคำโต้แย้งของจำเลย กรณีพระราชกำหนดการปฏิรูประบบสถาบันการเงิน พ.ศ. ๒๕๔๐ มาตรา ๗ มาตรา ๑๑ มาตรา ๑๖ (๓) มาตรา ๒๓ (๕) มาตรา ๒๕ และมาตรา ๓๐ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ

ศาลแพ่งส่งคำร้องของผู้ร้องซึ่งเป็นจำเลยที่ ๑ และที่ ๒ ในคดีแพ่งหมายเลขดำที่ ๙๙๑/๒๕๔๓ เพื่อให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๒๖๔ ว่าพระราชกำหนดการปฏิรูประบบสถาบันการเงิน พ.ศ. ๒๕๔๐ และพระราชกำหนดการปฏิรูประบบสถาบันการเงิน (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๔๑ มาตรา ๗ มาตรา ๑๑ มาตรา ๑๖ (๓) มาตรา ๒๓ (๕) มาตรา ๒๕ และมาตรา ๓๐ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๒๙ และมาตรา ๕๐ หรือไม่

ข้อเท็จจริงตามคำร้องและเอกสารประกอบ สรุปได้ความว่า บรรษัทบริหารสินทรัพย์สถาบันการเงินได้ฟ้อง นายปิยะบุตร วสุธาร ที่ ๑ และนางสาววีวิกา โชติรส หรือวสุธาร ที่ ๒ เป็นจำเลยต่อศาลแพ่ง ในความผิดฐานตั๋วเงิน ค้ำประกัน ตามคดีแพ่งหมายเลขดำที่ ๙๙๑/๒๕๔๓ ว่า จำเลยที่ ๑ เป็นลูกค้าของบริษัทเงินทุนหลักทรัพย์ เอกธนา จำกัด (มหาชน) โดยขอให้สนับสนุนทางการเงินแก่จำเลยที่ ๑ ในรูปของการให้สินเชื่อประเภทออกตั๋วสัญญาใช้เงินแก่บริษัทภายในวงเงินหมุนเวียนไม่เกิน ๑๕,๐๐๐,๐๐๐ บาท โดยการให้สินเชื่อดังกล่าว จำเลยที่ ๑ จะออกตั๋วสัญญาใช้เงินตามจำนวนเงินที่ได้รับไปจากบริษัทให้ไว้เพื่อเป็นหลักฐานการรับเงินและเป็นสัญญาว่า จะชำระหนี้คืนให้แก่บริษัทตามวันที่ที่ตั๋วสัญญาใช้เงินถึงกำหนดชำระหรือเมื่อทวงถาม ทั้งนี้โดยจำเลยที่ ๒ เป็นผู้ค้ำประกันการชำระหนี้ของจำเลยที่ ๑ และยอมรับผิดร่วมกับจำเลยที่ ๑ ต่อมา รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังมีคำสั่งโดยอาศัยอำนาจตามกฎหมายว่าด้วยการประกอบธุรกิจเงินทุน ธุรกิจหลักทรัพย์ และธุรกิจเครดิตฟองซิเอร์ ให้บริษัทเงินทุนหลักทรัพย์ เอกธนา จำกัด (มหาชน) ระงับการดำเนินกิจการ และให้องค์การเพื่อการปฏิรูประบบสถาบันการเงิน (ปรส.) นำทรัพย์สินออกขายแล้วดำเนินการชำระบัญชีตามพระราชกำหนดการปฏิรูประบบสถาบันการเงิน พ.ศ. ๒๕๔๐ และพระราชกำหนดการปฏิรูประบบสถาบันการเงิน (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๔๑ หลังจากนั้นโจทก์รับโอนสินทรัพย์ของบริษัทเงินทุนหลักทรัพย์ เอกธนา จำกัด (มหาชน) จาก ปรส. มาเป็นของโจทก์โดยถูกต้องตามกฎหมาย และติดตามทวงถามจำเลยทั้งสองหลายครั้ง

แต่จำเลยเพิกเฉย โจทก์จึงฟ้องจำเลยทั้งสองเป็นคดีนี้ให้ชำระหนี้แก่โจทก์เป็นเงิน ๑๘,๗๕๗,๘๗๖.๗๔ บาท พร้อมด้วยดอกเบี้ยร้อยละ ๑๕.๒๕ ต่อปี จากต้นเงิน ๑๕,๐๐๐,๐๐๐ บาท นับถัดจากวันฟ้องจนกว่าจะชำระเสร็จ

จำเลยทั้งสองยื่นคำให้การว่า โจทก์เป็นนิติบุคคลตามกฎหมายและได้รับหนังสือของโจทก์แจ้งการโอนสิทธิเรียกร้องจาก ปรส. และการทวงถามให้จำเลยชำระหนี้ นอกจากนี้จำเลยให้การปฏิเสธฟ้องของโจทก์ และจำเลยยื่นคำร้องและคำร้องแก้ไขเพิ่มเติมต่อศาลแพ่งเพื่อให้ส่งศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยว่า พระราชกำหนดการปฏิรูประบบสถาบันการเงิน พ.ศ. ๒๕๔๐ และ (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๔๑ มาตรา ๗ มาตรา ๑๑ มาตรา ๑๖ (๓) มาตรา ๒๓ (๕) มาตรา ๒๕ และมาตรา ๓๐ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๒๙ และมาตรา ๕๐ ความว่า อำนาจของ ปรส. ตามพระราชกำหนดทั้งสองฉบับตามมาตรา ๗ (๑) (๓) มาตรา ๑๑ มาตรา ๑๖ (๓) มาตรา ๒๓ (๕) มาตรา ๒๕ และมาตรา ๓๐ เป็นการจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลในการประกอบกิจการหรือประกอบอาชีพและการแข่งขันโดยเสรี ซึ่งต้องห้ามตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๕๐ เพราะเท่ากับเป็นการจำกัดสิทธิของผู้ถือหุ้น ซึ่งเป็นบุคคลที่เป็นเจ้าของกิจการโดยแท้จริง ในการที่จะครอบงำดูแล และจัดการบริษัทโดยการประกอบกิจการผ่านขบวนการแต่งตั้งผู้แทน คือ กรรมการหรือคณะกรรมการให้เข้าดำเนินกิจการของบริษัท ซึ่งการออกกฎหมายจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลนั้น รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๒๙ บัญญัติว่า จะกระทำมิได้ เว้นแต่โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายเฉพาะเพื่อการที่รัฐธรรมนูญกำหนดไว้ ซึ่งต้องกระทำเท่าที่จำเป็นและไม่อาจกระทบกระเทือนสาระสำคัญแห่งสิทธิและเสรีภาพนั้น ๆ ได้ โดยการที่จะออกกฎหมายมาบังคับจำกัดสิทธิและเสรีภาพดังกล่าวจะต้องระบุบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญที่ให้อำนาจในการตรากฎหมายนั้นด้วย แต่พระราชกำหนดทั้งสองฉบับมิได้กระทำการตามที่รัฐธรรมนูญบัญญัติไว้ จึงขัดต่อรัฐธรรมนูญ ใช้บังคับมิได้ตามมาตรา ๖ และยังไม่เคยมีคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญมาก่อน จึงขอให้ศาลรอการพิจารณาพิพากษาคดีนี้ไว้ชั่วคราว และส่งคำโต้แย้งเรื่องนี้ให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัย

โจทก์ยื่นคำแถลงคัดค้านการส่งเรื่องให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัย สรุปว่า จำเลยยื่นคำร้องดังกล่าวเข้ามาในคดีนี้ก็เพื่อประวิงคดีให้ล่าช้า โดยไม่มีความจำเป็นและโจทก์เห็นว่าพระราชกำหนดการปฏิรูประบบสถาบันการเงิน พ.ศ. ๒๕๔๐ และ (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๔๑ เป็นกฎหมายที่ออกมาเพื่อแก้ไขระบบสถาบันการเงินและเป็นการแก้ไขวิกฤติเศรษฐกิจของประเทศที่ประสบปัญหาอยู่ในขณะนั้นหากรัฐบาลไม่ดำเนินการแก้ไขจะมีผลกระทบต่อภาวะเศรษฐกิจโดยส่วนรวม แม้รัฐธรรมนูญจะห้ามไม่ให้จำกัดสิทธิเสรีภาพในการประกอบกิจการหรือประกอบอาชีพและการแข่งขันโดยเสรีก็ตาม แต่กฎหมายก็มุ่งประสงค์เฉพาะ

การประกอบกิจการหรือประกอบอาชีพที่สุจริตและไม่มีผลกระทบต่อส่วนรวมของประเทศเท่านั้น หากมีผลกระทบต่อเศรษฐกิจส่วนรวมและความมั่นคงของประเทศแล้วกฎหมายก็เปิดโอกาสให้รัฐเข้ามาแก้ไขได้ โดยเปิดโอกาสให้รัฐออกกฎหมายมาบังคับใช้ได้ทันทีเพื่อทันต่อเหตุการณ์ เพื่อป้องกันความเสียหายที่จะเกิดต่อประเทศชาติโดยส่วนรวมได้ ซึ่งพระราชกำหนดทั้งสองฉบับเป็นกฎหมายที่เกี่ยวกับเศรษฐกิจการเงินการคลังของประเทศ รัฐธรรมนูญจึงเปิดโอกาสให้รัฐกระทำได้ เมื่อกฎหมายดังกล่าวได้ผ่านกระบวนการทางนิติบัญญัติของรัฐสภาและประกาศใช้เป็นกฎหมายแล้ว จึงมีผลบังคับใช้โดยถูกต้อง

ศาลแพ่งเห็นว่า ปัญหาข้อโต้แย้งดังกล่าวศาลรัฐธรรมนูญยังไม่เคยมีคำวินิจฉัยไว้ จึงให้งดพิจารณาคดีนี้ไว้ชั่วคราว และให้ส่งคำร้องของจำเลยทั้งสอง คำคัดค้านของโจทก์ และเอกสารอื่นๆ ที่เกี่ยวข้องให้ศาลรัฐธรรมนูญเพื่อพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๔

ปัญหาที่ศาลรัฐธรรมนูญต้องพิจารณาวินิจฉัยเบื้องต้นมีว่า ศาลรัฐธรรมนูญจะรับคำร้องไว้พิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๔ ได้หรือไม่

รัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๔ วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า “ในการที่ศาลจะใช้บทบัญญัติแห่งกฎหมายบังคับแก่คดีใด ถ้าศาลเห็นเองหรือคู่ความโต้แย้งว่าบทบัญญัติแห่งกฎหมายนั้นต้องด้วยบทบัญญัติมาตรา ๖ และยังไม่มีคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญในส่วนที่เกี่ยวกับบทบัญญัตินั้นให้ศาลรอการพิจารณาพิพากษาคดีไว้ชั่วคราว และส่งความเห็นเช่นว่านั้นตามทางการเพื่อศาลรัฐธรรมนูญจะได้พิจารณาวินิจฉัย”

พิจารณาแล้วเห็นว่า ตามคำร้องได้ระบุมาตราของพระราชกำหนดการปฏิรูประบบสถาบันการเงิน ฯ ที่โต้แย้งว่า ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๒๙ และมาตรา ๕๐ อีกทั้งมาตราดังกล่าวของพระราชกำหนดการปฏิรูประบบสถาบันการเงิน ฯ ที่จำเลยกล่าวอ้างนั้นเป็นบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่ศาลจะใช้บังคับแก่คดี และในขณะที่ยื่นคำร้องยังไม่มีคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญในส่วนที่เกี่ยวกับมาตรานั้นๆ ศาลรัฐธรรมนูญจึงรับคำร้องไว้พิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญได้ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๒๖๔ วรรคหนึ่ง

ปัญหาที่ศาลรัฐธรรมนูญต้องพิจารณาวินิจฉัย คือ พระราชกำหนดการปฏิรูประบบสถาบันการเงิน พ.ศ. ๒๕๔๐ มาตรา ๗ มาตรา ๑๑ มาตรา ๑๖ (๓) มาตรา ๒๓ (๕) มาตรา ๒๕ และมาตรา ๓๐ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๒๙ และมาตรา ๕๐ หรือไม่

ศาลรัฐธรรมนูญได้มีคำวินิจฉัยที่ ๒๔/๒๕๔๕ ลงวันที่ ๔ มิถุนายน ๒๕๔๕ ไว้แล้วว่า พระราชกำหนดการปฏิรูประบบสถาบันการเงิน พ.ศ. ๒๕๔๐ มาตรา ๗ มาตรา ๑๖ (๓) มาตรา ๒๓ และมาตรา ๒๕ ไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๙ และมาตรา ๕๐ จึงไม่ต้องวินิจฉัยซ้ำอีก

ปัญหาที่ต้องพิจารณาคงมีเพียงว่า พระราชกำหนดการปฏิรูประบบสถาบันการเงิน พ.ศ. ๒๕๔๐ มาตรา ๑๑ และมาตรา ๓๐ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๙ และมาตรา ๕๐ หรือไม่

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย

มาตรา ๒๙ การจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลที่รัฐธรรมนูญรับรองไว้จะกระทำมิได้ เว้นแต่โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายเฉพาะเพื่อการที่รัฐธรรมนูญนี้กำหนดไว้และเท่าที่จำเป็นเท่านั้น และจะกระทบกระเทือนสาระสำคัญแห่งสิทธิและเสรีภาพนั้นมิได้

กฎหมายตามวรรคหนึ่งต้องมีผลใช้บังคับเป็นการทั่วไปและไม่มุ่งหมายให้ใช้บังคับแก่กรณีใดกรณีหนึ่ง หรือแก่บุคคลใดบุคคลหนึ่งเป็นการเจาะจง ทั้งต้องระบุบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญที่ให้อำนาจในการตรากฎหมายนั้นด้วย

บทบัญญัติวรรคหนึ่งและวรรคสองให้นำมาใช้บังคับกับกฎหรือข้อบังคับที่ออกโดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายด้วยโดยอนุโลม

มาตรา ๕๐ บุคคลย่อมมีเสรีภาพในการประกอบกิจการหรือประกอบอาชีพและการแข่งขันโดยเสรีอย่างเป็นธรรม

การจำกัดเสรีภาพตามวรรคหนึ่งจะกระทำมิได้ เว้นแต่โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายเฉพาะเพื่อประโยชน์ในการรักษาความมั่นคงของรัฐหรือเศรษฐกิจของประเทศ การคุ้มครองประชาชนในด้านสาธารณูปโภค การรักษาความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน การจัดระเบียบการประกอบอาชีพ การคุ้มครองผู้บริโภค การผังเมือง การรักษาทรัพยากรธรรมชาติ หรือสิ่งแวดล้อม สวัสดิภาพของประชาชน หรือเพื่อป้องกันการผูกขาด หรือขจัดความไม่เป็นธรรมในการแข่งขัน

พระราชกำหนดการปฏิรูประบบสถาบันการเงิน พ.ศ. ๒๕๔๐

มาตรา ๑๑ ให้มีคณะกรรมการคณะหนึ่งเรียกว่า “คณะกรรมการองค์การเพื่อการปฏิรูประบบสถาบันการเงิน” ประกอบด้วยประธานกรรมการคนหนึ่ง ผู้แทนธนาคารแห่งประเทศไทย ผู้แทนกระทรวงการคลัง และกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิจำนวนสองคน เป็นกรรมการ และเลขาธิการเป็นกรรมการและเลขานุการ

ให้รัฐมนตรีโดยความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรีแต่งตั้งประธานกรรมการและกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิจากผู้ทรงคุณวุฒิภาคเอกชน

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

มาตรา ๓๐ ในกรณีที่คณะกรรมการองค์การเห็นว่า บริษัทที่ถูกระงับการดำเนินกิจการใดไม่อาจแก้ไขหรือฟื้นฟูฐานะหรือการดำเนินงานได้ ให้รายงานรัฐมนตรีทราบ และให้คณะกรรมการองค์การมีอำนาจแต่งตั้งคณะกรรมการประกอบด้วย ประธานกรรมการและกรรมการอื่นอีกไม่น้อยกว่าสองคน มีอำนาจเข้าดำเนินการแทนบริษัทนั้นได้ทุกประการและทำการชำระบัญชีบริษัท กับให้ประธานกรรมการเป็นผู้แทนของบริษัทนั้นโดยให้ถือว่าเป็นมติที่ประชุมผู้ถือหุ้น

เมื่อมีการแต่งตั้งคณะกรรมการตามวรรคหนึ่ง ให้เลขาธิการแจ้งเป็นหนังสือให้บริษัทนั้นทราบ และให้กรรมการของบริษัทนั้นพ้นจากตำแหน่งทั้งคณะ โดยให้ถือว่าเป็นมติที่ประชุมผู้ถือหุ้น และให้ปิดประกาศการแต่งตั้งคณะกรรมการไว้ในที่เปิดเผย ณ สำนักงานของบริษัทนั้น กับทั้งให้ประกาศในราชกิจจานุเบกษาและในหนังสือพิมพ์รายวันอย่างน้อยหนึ่งฉบับ

ประธานกรรมการอาจมอบหมายให้กรรมการคนหนึ่งหรือหลายคนหรือบุคคลอื่นใดปฏิบัติการอย่างใดอย่างหนึ่งแทนบริษัทนั้นหรือคณะกรรมการได้

ในการดำเนินงานของคณะกรรมการตามวรรคหนึ่ง การใดที่บทบัญญัติแห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ว่าด้วยบริษัทจำกัด หรือกฎหมายว่าด้วยบริษัทมหาชนจำกัด กำหนดอำนาจและหน้าที่ให้เป็นของที่ประชุมใหญ่ ให้เป็นอำนาจและหน้าที่ของรัฐมนตรี

การขายทรัพย์สินเพื่อชำระบัญชีของบริษัทนั้นให้เปิดประมูลโดยเปิดเผย หรือแข่งขันราคาตามวิธีการที่คณะกรรมการกำหนด และให้องค์การได้รับค่าธรรมเนียมในอัตราร้อยละหนึ่งของราคาที่ขายได้

การชำระบัญชีของบริษัท ให้คณะกรรมการมีอำนาจแต่งตั้งผู้ชำระบัญชี และการใดที่เป็นอำนาจและหน้าที่ของที่ประชุมใหญ่ ให้เป็นอำนาจและหน้าที่ของรัฐมนตรี

พิจารณาแล้วเห็นว่า พระราชกำหนดการปฏิรูประบบสถาบันการเงิน ฯ มาตรา ๑๑ เป็นบทบัญญัติที่กำหนดให้มีคณะกรรมการองค์การเพื่อการปฏิรูประบบสถาบันการเงิน (คณะกรรมการ ปรส.) องค์ประกอบของคณะกรรมการและการแต่งตั้งกรรมการ ไม่ได้เป็นเรื่องของการจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕ และไม่ได้เกี่ยวกับเสรีภาพหรือการจำกัดเสรีภาพในการประกอบกิจการหรือประกอบอาชีพและการแข่งขันโดยเสรีอย่างเป็นธรรมตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๕๐ พระราชกำหนดการปฏิรูประบบสถาบันการเงิน ฯ มาตรา ๑๑ จึงไม่ได้มีข้อความที่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๒๕ และมาตรา ๕๐ แต่อย่างใด

ส่วนพระราชกำหนดการปฏิรูประบบสถาบันการเงิน ฯ มาตรา ๓๐ เป็นบทบัญญัติที่ให้อำนาจคณะกรรมการ ปรส. ในการแต่งตั้งคณะกรรมการเข้าดำเนินการแทนบริษัทที่ถูกระงับการดำเนินกิจการที่ไม่อาจแก้ไขหรือฟื้นฟูฐานะหรือการดำเนินการ โดยให้คณะกรรมการที่ได้รับการแต่งตั้งมีอำนาจเข้า

ดำเนินการแทนบริษัทนั้นได้ทุกประการและทำการชำระบัญชีบริษัท กับให้ประธานกรรมการเป็นผู้แทนของบริษัทนั้น โดยให้ถือว่าเป็นมติที่ประชุมผู้ถือหุ้น เมื่อมีการแต่งตั้งคณะกรรมการดังกล่าวแล้ว ให้กรรมการของบริษัทนั้นพ้นจากตำแหน่งทั้งคณะ โดยให้ถือว่าเป็นมติที่ประชุมผู้ถือหุ้น กำหนดให้ประธานกรรมการมอบหมายให้กรรมการหรือบุคคลอื่นปฏิบัติการแทนบริษัทหรือคณะกรรมการได้ และในการดำเนินงานของคณะกรรมการนั้น การใดที่บทบัญญัติแห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ว่าด้วยบริษัทจำกัด หรือกฎหมายว่าด้วยบริษัทมหาชนจำกัดกำหนดอำนาจหน้าที่ให้เป็นของที่ประชุมใหญ่ให้เป็นอำนาจและหน้าที่ของรัฐมนตรี นอกจากนี้ยังได้กำหนดวิธีการขายทรัพย์สินเพื่อชำระบัญชี และในการชำระบัญชีให้คณะกรรมการมีอำนาจแต่งตั้งผู้ชำระบัญชี และการใดที่เป็นอำนาจและหน้าที่ของที่ประชุมใหญ่ให้เป็นอำนาจและหน้าที่ของรัฐมนตรี

บทบัญญัติแห่งพระราชกำหนดการปฏิรูประบบสถาบันการเงิน ฯ มาตรา ๓๐ ดังกล่าว จึงเป็นบทบัญญัติที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินกิจการของบริษัทที่เป็นการจำกัดเสรีภาพในการดำเนินการของบริษัททั้งโดยคณะกรรมการของบริษัทและผู้ถือหุ้นของบริษัท เป็นการจำกัดเสรีภาพของบุคคลในการประกอบกิจการหรือประกอบอาชีพและการแข่งขันโดยเสรีอย่างเป็นธรรมตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๕๐ วรรคหนึ่ง และเป็นเสรีภาพของบุคคลที่รัฐธรรมนูญนี้รับรองไว้ ซึ่งตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๙ วรรคหนึ่ง นั้น การจำกัดเสรีภาพที่รัฐธรรมนูญรับรองไว้จะกระทำมิได้ เว้นแต่โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายเฉพาะเพื่อการที่รัฐธรรมนูญนี้กำหนดไว้และเท่าที่จำเป็นเท่านั้น และจะกระทบกระเทือนสาระสำคัญแห่งสิทธิและเสรีภาพนั้นมิได้

พระราชกำหนดการปฏิรูประบบสถาบันการเงิน ฯ มีเหตุผลในการตราเนื่องจากมีความจำเป็นจะต้องแก้ไขปัญหาระบบสถาบันการเงินและฟื้นฟูสถานะการดำเนินการของสถาบันการเงินบางแห่งที่ประสบปัญหา ไม่สามารถดำเนินกิจการไปได้ตามปกติ และคุ้มครองผู้ฝากเงินและเจ้าหนี้ของสถาบันการเงินเพื่อเรียกความเชื่อมั่นในระบบสถาบันการเงินกลับคืนมา สมควรกำหนดมาตรการพิเศษในลักษณะของการแก้ไขปัญหาสถาบันการเงินอย่างเป็นระบบตามแนวทางสากล และจัดตั้งองค์การของรัฐขึ้นเพื่อทำหน้าที่รับผิดชอบในการดำเนินมาตรการดังกล่าว เพื่อแก้ไขฟื้นฟูฐานะของสถาบันการเงินตลอดจนช่วยเหลือผู้ฝากเงินและเจ้าหนี้ที่สุจริตของสถาบันการเงิน และโดยที่เป็นกรณีฉุกเฉินที่มีความจำเป็นรีบด่วนอันมิอาจจะหลีกเลี่ยงได้ในอันที่จะรักษาความมั่นคงทางเศรษฐกิจของประเทศ จึงจำเป็นต้องตราพระราชกำหนดนี้

ดังนั้น ถึงแม้ว่า พระราชกำหนดการปฏิรูประบบสถาบันการเงิน ฯ มาตรา ๓๐ จะเป็นบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่เป็นการจำกัดเสรีภาพของบุคคลตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย

มาตรา ๕๐ วรรคหนึ่ง แต่มาตรา ๒๙ ประกอบกับมาตรา ๕๐ วรรคสอง ก็ได้บัญญัติเงื่อนไขของการจำกัดเสรีภาพตามมาตรา ๕๐ วรรคหนึ่งไว้ว่า หากจะจำกัดเสรีภาพดังกล่าวต้องกระทำโดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายเฉพาะเพื่อประโยชน์ในการรักษาความมั่นคงของรัฐหรือเศรษฐกิจของประเทศ... ฯลฯ ซึ่งพระราชกำหนดการปฏิรูประบบสถาบันการเงิน ฯ ก็เป็นบทบัญญัติแห่งกฎหมายเฉพาะเพื่อการที่รัฐธรรมนูญ มาตรา ๕๐ วรรคสอง กำหนดไว้ โดยเป็นกฎหมายที่ตราขึ้นเนื่องจากมีความจำเป็นเพื่อประโยชน์ในการรักษาความมั่นคงทางเศรษฐกิจของประเทศ และเป็นบทบัญญัติที่ไม่กระทบกระเทือนสาระสำคัญแห่งเสรีภาพในการประกอบกิจการหรือประกอบอาชีพของบุคคล เพราะบริษัทเหล่านั้นได้ถูกสั่งให้ระงับการดำเนินกิจการแล้วโดยคำสั่งของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังและมิอาจแก้ไขหรือฟื้นฟูฐานะหรือการดำเนินกิจการได้ ซึ่งการดำเนินการต่อไปของบริษัทเหล่านั้น ก็คือต้องมีการชำระบัญชี ซึ่งพระราชกำหนดการปฏิรูประบบสถาบันการเงิน ฯ มาตรา ๓๐ เป็นบทบัญญัติที่ให้คณะกรรมการ ปรส. มีอำนาจแต่งตั้งคณะกรรมการขึ้นมาดำเนินการแทนบริษัทจนถึงมีการชำระบัญชีจนเสร็จสิ้น จึงเป็นบทบัญญัติที่ใช้บังคับในขั้นตอนหลังจากเมื่อบริษัทถูกสั่งให้ระงับการดำเนินกิจการและไม่อาจแก้ไขหรือฟื้นฟูฐานะหรือการดำเนินกิจการได้แล้ว อีกทั้งมาตรา ๓๐ นั้น มีผลใช้บังคับเป็นการทั่วไปกับบริษัทที่ถูกระงับการดำเนินกิจการ โดยคำสั่งรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังและไม่สามารถดำเนินกิจการต่อไปได้ พระราชกำหนดการปฏิรูประบบสถาบันการเงิน ฯ มาตรา ๓๐ จึงไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๒๙ และมาตรา ๕๐

ด้วยเหตุผลดังกล่าวข้างต้น จึงวินิจฉัยว่า พระราชกำหนดการปฏิรูประบบสถาบันการเงิน พ.ศ. ๒๕๔๐ มาตรา ๗ มาตรา ๑๑ มาตรา ๑๖ (๓) มาตรา ๒๓ (๕) มาตรา ๒๕ และมาตรา ๓๐ ไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๒๙ และมาตรา ๕๐

นายปรีชา เฉลิมวณิชย์
ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ