คำวินิจฉัยของ นายอุระ หวังอ้อมกลาง ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

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

เรื่อง ศาลแพ่งส่งคำโต้แย้งของจำเลยที่ ๑ และที่ ๒ (นายปิยะบุตร วสุธาร และนางสาววีวิกา โชติรส หรือวสุธาร) เพื่อให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๔

ข้อเท็จจริงได้ความว่า บรรษัทบริหารสินทรัพย์สถาบันการเงินเป็นโจทก์ฟ้องนายปิยะบุตร วสุธาร ที่ ๑ และนางสาววีวิกา โชติรส หรือวสุธาร ที่ ๒ เป็นจำเลย ต่อศาลแพ่งในความผิดฐานตั๋วเงิน และค้ำประกัน โดยกล่าวในฟ้องว่าโจทก์เป็นนิติบุคคลซึ่งจัดตั้งขึ้นโดยพระราชกำหนดบรรษัทบริหารสินทรัพย์สถาบันการเงิน พ.ศ. ๒๕๔๐ มีวัตถุประสงค์ในการประกอบธุรกิจรับซื้อหรือรับโอนสินทรัพย์ทุกประเภทของบริษัทเงินทุนและบริษัทเงินทุนหลักทรัพย์ที่ถูกระงับการดำเนินกิจการตามคำสั่งของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง ตลอดจนหลักประกันของสินทรัพย์นั้น เพื่อนำมาบริหารและจำหน่ายจ่ายโอนต่อไป และประกอบธุรกิจรับซื้อหรือรับโอนสินทรัพย์ด้อยคุณภาพค้างชำระดอกเบี้ยตั้งแต่สามเดือนขึ้นไปของสถาบันการเงินอื่นที่กองทุนเพื่อการฟื้นฟูและพัฒนาระบบสถาบันการเงินตามกฎหมายว่าด้วยธนาคารแห่งประเทศไทยเข้าถือหุ้นและมีอำนาจในการจัดการ จำเลยที่ ๑ เป็นลูกค้าของบริษัทเงินทุนหลักทรัพย์เอกธนา จำกัด (มหาชน) โดยขอให้บริษัท ฯ สนับสนุนทางการเงินแก่จำเลยที่ ๑ ในรูปของการให้สินเชื่อประเภทออกตั๋วสัญญาใช้เงินเป็นหลักฐานให้แก่บริษัท ฯ ภายในวงเงินหมุนเวียนไม่เกิน ๑๕,๐๐๐,๐๐๐ บาท โดยการให้สินเชื่อดังกล่าวจำเลยที่ ๑ จะออกตั๋วสัญญาใช้เงินตามจำนวนเงินที่ได้รับไปจากบริษัท ฯ ให้ไว้เพื่อเป็นหลักฐานการรับเงินและเป็นสัญญาว่าจะชำระหนี้คืนให้แก่บริษัท ฯ ในวันที่ตั๋วสัญญาใช้เงินถึงกำหนดชำระเมื่อทวงถาม ทั้งนี้มีจำเลยที่ ๒ เข้าค้ำประกันการชำระหนี้ของจำเลยที่ ๑ โดยยอมรับผิดร่วมกับจำเลยที่ ๑ ต่อมารัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังมีคำสั่งโดยอาศัยอำนาจตามกฎหมายว่าด้วยการประกอบธุรกิจเงินทุน ธุรกิจหลักทรัพย์ และธุรกิจเครดิตฟองซิเอร์ ให้บริษัทเงินทุนหลักทรัพย์เอกธนา จำกัด (มหาชน) ระงับการดำเนินกิจการ และให้องค์การเพื่อการปฏิรูประบบสถาบันการเงิน (ปรส.) นำทรัพย์สินของบริษัท ฯ ออกขายแล้วดำเนินการชำระบัญชีของบริษัท ฯ ตามพระราชกำหนดการปฏิรูประบบสถาบันการเงิน พ.ศ. ๒๕๔๐ และ (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๔๑ โจทก์ซื้อและรับโอนสินทรัพย์ของบริษัทเงินทุนหลักทรัพย์ เอกธนา จำกัด (มหาชน) จาก ปรส. มาเป็นของโจทก์โดยถูกต้อง

ตามกฎหมาย และติดตามทวงถามจำเลยทั้งสองหลายครั้งแต่จำเลยเพิกเฉย โจทก์จึงฟ้องจำเลยทั้งสองเป็นคดีนี้ให้ชำระหนี้แก่โจทก์เป็นเงิน ๑๘,๗๕๗,๘๗๖.๗๔ บาท พร้อมด้วยดอกเบี้ยร้อยละ ๑๕.๒๕ ต่อปี จากต้นเงิน ๑๕,๐๐๐,๐๐๐ บาท นับถัดจากวันฟ้องจนกว่าจะชำระเสร็จ ปรากฏตามคดีหมายเลขดำที่ ๕๕๑/๒๕๔๓ ของศาลแพ่ง

จำเลยทั้งสองยื่นคำให้การยอมรับว่าโจทก์เป็นนิติบุคคลตามกฎหมาย และได้รับหนังสือของโจทก์แจ้งการโอนสิทธิเรียกร้องจาก ปรส. และการทวงถามให้จำเลยชำระหนี้ สำหรับประเด็นอื่นให้การปฏิเสธทั้งหมด

ต่อมาจำเลยทั้งสองยื่นคำร้อง คำร้องแก้ไขเพิ่มเติมและโต้แย้งต่อศาลแพ่งว่าอำนาจของ ปรส. ตามพระราชกำหนดทั้งสองฉบับตามมาตรา ๗ (๑) (๓) มาตรา ๑๑ มาตรา ๑๖ (๓) มาตรา ๒๕ และมาตรา ๓๐ เป็นการจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลในการประกอบกิจการหรือประกอบอาชีพและการแข่งขันโดยเสรี ซึ่งต้องห้ามตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๕๐ เพราะเท่ากับเป็นการจำกัดสิทธิของผู้ถือหุ้น ซึ่งเป็นบุคคลที่เป็นเจ้าของกิจการโดยแท้จริง ในการที่จะครอบงำ ดูแลและจัดการบริษัทโดยการประกอบกิจการผ่านขบวนการแต่งตั้งผู้แทน คือ กรรมการหรือคณะกรรมการให้เข้าดำเนินกิจการของบริษัท ซึ่งการออกกฎหมายจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลนั้น รัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๙ บัญญัติว่าจะกระทำมิได้ เว้นแต่จะโดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายเฉพาะเพื่อการตามที่รัฐธรรมนูญกำหนดไว้ ซึ่งต้องกระทำเท่าที่จำเป็น และไม่อาจกระทบกระเทือนสาระสำคัญแห่งสิทธิและเสรีภาพนั้นๆ ได้ โดยการที่จะออกกฎหมายมาบังคับจำกัดสิทธิและเสรีภาพดังกล่าวจะต้องระบุบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญที่ให้อำนาจในการตรากฎหมายนั้นด้วย แต่พระราชกำหนดทั้งสองฉบับมิได้กระทำการตามที่รัฐธรรมนูญบัญญัติไว้ พระราชกำหนดการปฏิรูประบบสถาบันการเงิน พ.ศ. ๒๕๔๐ และ (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๔๑ มาตรา ๗ มาตรา ๑๑ มาตรา ๑๖ (๓) มาตรา ๒๓ (๕) มาตรา ๒๕ และมาตรา ๓๐ จึงขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๙ และมาตรา ๕๐ ใช้บังคับมิได้ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๖ และยังไม่เคยมีคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญมาก่อน จึงขอให้ศาลแพ่งรอการพิจารณาพิพากษาคดีไว้ชั่วคราวและส่งคำโต้แย้งนี้ให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัย

โจทก์ยื่นคำแถลงคัดค้านว่า จำเลยยื่นคำร้องดังกล่าวเข้ามาเพื่อประวิงคดีให้ล่าช้า โดยไม่มีความจำเป็นและโจทก์เห็นว่าพระราชกำหนดการปฏิรูประบบสถาบันการเงิน พ.ศ. ๒๕๔๐ และ (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๔๑ เป็นกฎหมายที่ออกมาเพื่อแก้ไขระบบสถาบันการเงินและเป็นการแก้ไขวิกฤติเศรษฐกิจของประเทศที่ประสบปัญหาอยู่ในขณะนั้น หากรัฐบาลไม่ดำเนินการแก้ไขจะมีผลกระทบต่อภาวะเศรษฐกิจโดยส่วนรวม แม้กฎหมายรัฐธรรมนูญจะห้ามไม่ให้จำกัดสิทธิเสรีภาพในการประกอบกิจการ

หรือประกอบอาชีพและการแข่งขันโดยเสรีก็ตาม แต่กฎหมายก็มุ่งประสงค์เฉพาะการประกอบกิจการหรือประกอบอาชีพที่สุจริตและไม่มีผลกระทบต่อส่วนรวมของประเทศเท่านั้น หากมีผลกระทบต่อเศรษฐกิจส่วนรวมและความมั่นคงของประเทศแล้ว กฎหมายก็เปิดโอกาสให้รัฐเข้ามาแก้ไขได้ โดยเปิดโอกาสให้รัฐออกกฎหมายมาบังคับใช้ได้ทันทีเพื่อทันต่อเหตุการณ์ เพื่อป้องกันความเสียหายที่จะเกิดต่อประเทศชาติโดยส่วนรวมได้ ซึ่งพระราชกำหนดทั้งสองฉบับดังกล่าวเป็นกฎหมายที่เกี่ยวกับเศรษฐกิจการเงินการคลังของประเทศ รัฐธรรมนูญจึงเปิดโอกาสให้รัฐกระทำได้ เมื่อกฎหมายดังกล่าวได้ผ่านกระบวนการทางนิติบัญญัติของรัฐสภาและประกาศใช้เป็นกฎหมายแล้ว จึงมีผลบังคับใช้

ศาลแพ่งพิเคราะห์แล้วเห็นว่า ประเด็นข้อโต้แย้งตามคำร้องศาลรัฐธรรมนูญยังไม่เคยมีคำวินิจฉัย จึงเห็นควรให้งดพิจารณาคดีไว้ชั่วคราว และให้ส่งคำร้องทั้งสองฉบับของจำเลยทั้งสอง คำคัดค้านของโจทก์ และเอกสารอื่นๆ ที่เกี่ยวข้องไปตามทางการเพื่อศาลรัฐธรรมนูญ เพื่อมีคำวินิจฉัยต่อไปตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๔ สำนักงานศาลยุติธรรม เห็นว่า จึงส่งเรื่องดังกล่าวมาเพื่อศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัย

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

กรณีตามพระราชกำหนดการปฏิรูประบบสถาบันการเงิน พ.ศ. ๒๕๔๐ มาตรา ๗ มาตรา ๑๖ (๓) มาตรา ๒๓ และมาตรา ๒๕ ศาลรัฐธรรมนูญได้มีคำวินิจฉัยไว้แล้วตามคำวินิจฉัยที่ ๒๔/๒๕๔๕ ลงวันที่ ๔ มิถุนายน ๒๕๔๕ ว่า รัฐธรรมนูญได้คุ้มครองอย่างเท่าเทียมกันในสิทธิและเสรีภาพของบุคคลตามที่รัฐธรรมนูญนี้รับรอง แต่ไม่ได้หมายความว่า สิทธิและเสรีภาพทุกอย่างที่รัฐธรรมนูญรับรองแล้วจะมีการจำกัดหรือเลือกปฏิบัติไม่ได้เลย เพราะมาตรา ๒๙ ได้มีการบัญญัติถึงการจำกัดสิทธิและเสรีภาพไว้ โดยการจำกัดสิทธิและเสรีภาพจะต้องเป็นไปตามเงื่อนไขของมาตรา ๒๙ คือ จะต้องเป็นกรณีที่รัฐธรรมนูญบัญญัติให้ออกกฎหมายจำกัดสิทธิและเสรีภาพนั้นได้ โดยกฎหมายนั้นจะต้องออกโดยเท่าที่จำเป็นและไม่กระทบกระเทือนสาระสำคัญแห่งสิทธิและเสรีภาพที่รัฐธรรมนูญรับรองไว้ และต้องมีผลใช้บังคับเป็นการทั่วไปโดยไม่มุ่งหมายให้ใช้บังคับแก่กรณีใดกรณีหนึ่ง หรือแก่บุคคลใดบุคคลหนึ่งเป็นการเจาะจง

ที่ผู้ร้องอ้างว่า พระราชกำหนดการปฏิรูปสถาบันการเงินหลายมาตราขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๕๐ นั้น เห็นว่าตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๕๐ เป็นบทบัญญัติที่บัญญัติถึงเสรีภาพในการประกอบกิจการหรือประกอบอาชีพและการแข่งขันโดยเสรีอย่างเป็นธรรม ซึ่งการจำกัดเสรีภาพเช่นว่านี้จะกระทำมิได้ เว้นแต่โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายเฉพาะเพื่อประโยชน์ในการรักษาความมั่นคง

ของรัฐหรือเศรษฐกิจของประเทศหรือประโยชน์สาธารณะอื่นๆ หมายความว่า เสรีภาพในการประกอบกิจการหรือประกอบอาชีพและการแข่งขันโดยเสรีอย่างเป็นธรรมก็ย่อมถูกจำกัดได้เช่นกัน ทั้งนี้การจำกัดเสรีภาพในการประกอบกิจการ ฯ ตามมาตรา ๕๐ จะต้องอยู่ภายใต้เงื่อนไขของการจำกัดสิทธิและเสรีภาพตามที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๙

เมื่อพระราชกำหนดการปฏิรูประบบสถาบันการเงิน พ.ศ. ๒๕๔๐ และพระราชกำหนดการปฏิรูประบบสถาบันการเงิน (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๔๑ มีเหตุผลของการประกาศใช้เนื่องจากต้องมีการกำหนดมาตรการในลักษณะของการแก้ไขปัญหาสถาบันการเงินอย่างเป็นระบบตามแนวทางสากล และจัดตั้งองค์การของรัฐขึ้นเพื่อทำหน้าที่รับผิดชอบในการดำเนินมาตรการดังกล่าว เพื่อแก้ไขฟื้นฟูฐานะของสถาบันการเงิน ตลอดจนช่วยเหลือผู้ฝากเงินและเจ้าหนี้ที่สุจริตของสถาบันการเงิน อีกทั้ง จำเป็นต้องมีมาตรการเป็นพิเศษผ่อนคลายจากกรณีปกติทั่วไป เพื่อให้ ปรส. สามารถดำเนินการตามวัตถุประสงค์ของกฎหมายให้แล้วเสร็จได้โดยเร็ว เพื่อให้เกิดความเชื่อมั่นแก่ผู้ซื้อทรัพย์สินอันเป็นส่วนหนึ่งของการแก้ไขปัญหาวิกฤติทางเศรษฐกิจ ดังปรากฏตามเหตุผลในการประกาศใช้พระราชกำหนดการปฏิรูประบบสถาบันการเงิน ฯ ทั้งสองฉบับนี้ บทบัญญัติของพระราชกำหนดดังกล่าวมาตราต่างๆ ที่ผู้ร้องอ้างว่า ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญดังกล่าวนั้น เป็นบทบัญญัติที่จำเป็นต้องมีขึ้นเพื่อให้มีการดำเนินการให้บรรลุตามเหตุผลของการตราพระราชกำหนดทั้งสองฉบับและเป็นการตราขึ้นโดยรัฐธรรมนูญ มาตรา ๕๐ บัญญัติให้มีการจำกัดสิทธิและเสรีภาพดังกล่าวได้ และไม่ได้เป็นการกระทบกระเทือนสิทธิและเสรีภาพตามมาตรา ๕๐ แต่ประการใด เพราะความเป็นหนี้ของลูกหนี้คงมีอยู่เท่าเดิมไม่ได้เพิ่มภาระหน้าที่ใดๆ แก่ลูกหนี้ ลูกหนี้ยังคงยกข้อต่อสู้ที่มีอยู่กับเจ้าหนี้เดิมขึ้นต่อสู้กับเจ้าหนี้ใหม่ที่รับโอนสิทธิเรียกร้องได้ พระราชกำหนดการปฏิรูประบบสถาบันการเงิน ฯ เพียงแต่บัญญัติวิธีการดำเนินการเกี่ยวกับกิจการของบริษัทที่ถูกสั่งให้ระงับกิจการ วิธีการในการโอนสิทธิเรียกร้อง การขายและผลของการขายทรัพย์สินให้แตกต่างไปจากกฎหมายเดิมที่มีอยู่เพื่อให้เกิดความสะดวกรวดเร็วทันต่อการแก้ไขปัญหาวิกฤติเศรษฐกิจเท่านั้น และบทบัญญัติของพระราชกำหนดการปฏิรูประบบสถาบันการเงิน ฯ มาตราต่างๆ ตามคำร้องก็มีผลใช้บังคับกับบริษัทที่ถูกระงับการดำเนินกิจการโดยคำสั่งรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง และไม่สามารถดำเนินกิจการต่อไปได้ จึงเป็นบทบัญญัติที่มีผลใช้บังคับเป็นการทั่วไปเหมือนกันกับทุกบริษัทที่มีสภาพอย่างเดียวกัน บทบัญญัติของพระราชกำหนดการปฏิรูประบบสถาบันการเงิน ฯ มาตรา ๗ มาตรา ๘ มาตรา ๑๖ (๓) มาตรา ๒๓ มาตรา ๒๕ มาตรา ๒๗ มาตรา ๓๐ ทวิ มาตรา ๓๐ ตรี และมาตรา ๓๐ จัตวา ไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๙ และมาตรา ๕๐ จึงไม่จำต้องวินิจฉัยซ้ำอีก

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

รัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๙ บัญญัติว่า “การจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลที่รัฐธรรมนูญรับรองไว้จะกระทำมิได้ เว้นแต่โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายเฉพาะเพื่อการที่รัฐธรรมนูญนี้กำหนดไว้และเท่าที่จำเป็นเท่านั้น และจะกระทบกระเทือนสาระสำคัญแห่งสิทธิและเสรีภาพนั้นมิได้

กฎหมายตามวรรคหนึ่งต้องมีผลใช้บังคับเป็นการทั่วไปและไม่มุ่งหมายให้ใช้บังคับแก่กรณีใดกรณีหนึ่ง หรือแก่บุคคลใดบุคคลหนึ่งเป็นการเจาะจง ทั้งต้องระบุบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญที่ให้อำนาจในการตรากฎหมายนั้นด้วย

บทบัญญัติวรรคหนึ่งและวรรคสองให้นำมาใช้บังคับกับกฎหรือข้อบังคับที่ออกโดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายด้วยโดยอนุโลม”

มาตรา ๕๐ บัญญัติว่า “บุคคลย่อมมีเสรีภาพในการประกอบกิจการหรือประกอบอาชีพและการแข่งขันโดยเสรีอย่างเป็นธรรม

การจำกัดเสรีภาพตามวรรคหนึ่งจะกระทำมิได้ เว้นแต่โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายเฉพาะเพื่อประโยชน์ในการรักษาความมั่นคงของรัฐหรือเศรษฐกิจของประเทศ การคุ้มครองประชาชนในด้านสาธารณูปโภค การรักษาความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน การจัดระเบียบการประกอบอาชีพ การคุ้มครองผู้บริโภค การผังเมือง การรักษาทรัพยากรธรรมชาติหรือสิ่งแวดล้อมสวัสดิภาพของประชาชน หรือเพื่อป้องกันการผูกขาด หรือขจัดความไม่เป็นธรรมในการแข่งขัน”

พระราชกำหนดการปฏิรูประบบสถาบันการเงิน พ.ศ. ๒๕๔๐ มาตรา ๑๑ บัญญัติว่า “ให้มีคณะกรรมการคณะหนึ่งเรียกว่า “คณะกรรมการองค์การเพื่อการปฏิรูประบบสถาบันการเงิน” ประกอบด้วยประธานกรรมการคนหนึ่ง ผู้แทนธนาคารแห่งประเทศไทย ผู้แทนกระทรวงการคลัง และกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิจำนวนสองคน เป็นกรรมการ และเลขาธิการเป็นกรรมการและเลขานุการ

ให้รัฐมนตรีโดยความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรีแต่งตั้งประธานกรรมการและกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิจากผู้ทรงคุณวุฒิภาคเอกชน

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

มาตรา ๓๐ บัญญัติว่า “ในกรณีที่คณะกรรมการองค์การเห็นว่า บริษัทที่ถูกระงับการดำเนินกิจการใดไม่อาจแก้ไขหรือฟื้นฟูฐานะหรือการดำเนินงานได้ ให้รายงานรัฐมนตรีทราบ และให้คณะกรรมการองค์การมีอำนาจแต่งตั้งคณะกรรมการประกอบด้วย ประธานกรรมการและกรรมการอื่นอีกไม่น้อยกว่าสองคนมีอำนาจเข้าดำเนินการแทนบริษัทนั้นได้ทุกประการและทำการชำระบัญชีบริษัท กับให้ประธานกรรมการเป็นผู้แทนของบริษัทนั้นโดยให้ถือว่าเป็นมติที่ประชุมผู้ถือหุ้น

เมื่อมีการแต่งตั้งคณะกรรมการตามวรรคหนึ่ง ให้เลขาธิการแจ้งเป็นหนังสือให้บริษัทนั้นทราบและให้กรรมการของบริษัทนั้นพ้นจากตำแหน่งทั้งคณะ โดยให้ถือว่าเป็นมติที่ประชุมผู้ถือหุ้น และให้ปิดประกาศการแต่งตั้งคณะกรรมการไว้ในที่เปิดเผย ณ สำนักงานของบริษัทนั้น กับทั้งให้ประกาศในราชกิจจานุเบกษาและในหนังสือพิมพ์รายวันอย่างน้อยหนึ่งฉบับ

ประธานกรรมการอาจมอบหมายให้กรรมการคนหนึ่งหรือหลายคนหรือบุคคลอื่นใดปฏิบัติการอย่างใดอย่างหนึ่งแทนบริษัทนั้นหรือคณะกรรมการได้

ในการดำเนินงานของคณะกรรมการตามวรรคหนึ่ง การใดที่บทบัญญัติแห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ว่าด้วยบริษัทจำกัด หรือกฎหมายว่าด้วยบริษัทมหาชนจำกัด กำหนดอำนาจและหน้าที่ให้เป็นของที่ประชุมใหญ่ ให้เป็นอำนาจและหน้าที่ของรัฐมนตรี

การขายทรัพย์สินเพื่อชำระบัญชีของบริษัทนั้นให้เปิดประมูลโดยเปิดเผย หรือแข่งขันราคาตามวิธีการที่คณะกรรมการกำหนด และให้องค์การได้รับค่าธรรมเนียมในอัตราร้อยละหนึ่งของราคาที่ขายได้

การชำระบัญชีของบริษัท ให้คณะกรรมการมีอำนาจแต่งตั้งผู้ชำระบัญชี และการใดที่เป็นอำนาจและหน้าที่ของที่ประชุมใหญ่ ให้เป็นอำนาจและหน้าที่ของรัฐมนตรี”

พิจารณาแล้ว เห็นว่ากรณีสืบเนื่องจากประเทศประสบปัญหาทางเศรษฐกิจและการเงินอย่างรุนแรง รัฐมีความจำเป็นจะต้องแก้ไขปัญหาระบบสถาบันการเงินและฟื้นฟูฐานะการดำเนินการของสถาบันการเงินบางแห่งที่ประสบปัญหาไม่สามารถดำเนินกิจการไปได้ตามปกติ และคุ้มครองผู้ฝากเงินและเจ้าหนี้ของสถาบันการเงินเพื่อเรียกความเชื่อมั่นในระบบสถาบันการเงินกลับคืนมา สมควรกำหนดมาตรการในลักษณะของการแก้ไขปัญหาสถาบันการเงินอย่างเป็นระบบตามแนวทางสากล และจัดตั้งองค์การของรัฐขึ้นเพื่อทำหน้าที่รับผิดชอบในการดำเนินมาตรการดังกล่าว เพื่อแก้ไขฟื้นฟูฐานะของสถาบันการเงินตลอดจนช่วยเหลือผู้ฝากเงินและเจ้าหนี้ที่สุจริตของสถาบันการเงิน และโดยที่เป็นกรณีฉุกเฉินที่มีความจำเป็นรีบด่วนอันมิอาจจะหลีกเลี่ยงได้ในอันที่จะรักษาความมั่นคงทางเศรษฐกิจของประเทศ จึงจำเป็นต้องตราพระราชกำหนดการปฏิรูประบบสถาบันการเงิน พ.ศ. ๒๕๔๐ พระราชกำหนดการปฏิรูประบบสถาบัน

การเงิน พ.ศ. ๒๕๔๐ มาตรา ๑๑ เป็นบทบัญญัติที่กำหนดให้มีคณะกรรมการคณะหนึ่งเพื่อทำการปฏิรูประบบสถาบันการเงิน กำหนดตัวบุคคลที่จะเป็นคณะกรรมการ วิธีการแต่งตั้งบุคคลที่จะเป็นประธานกรรมการและกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิ กรรมการทั้งหมดดังกล่าวต้องปฏิบัติหน้าที่ตามพระราชกำหนดการปฏิรูประบบสถาบันการเงิน ฯ เพื่อเป็นการแก้ไขปัญหาระบบสถาบันการเงินและฟื้นฟูการดำเนินการของสถาบันการเงินบางแห่งที่ประสบปัญหาไม่ได้เป็นบทบัญญัติของกฎหมายที่ออกมาจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลตามที่รัฐธรรมนูญรับรองไว้ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๙ และไม่ได้จำกัดเสรีภาพในการประกอบกิจการหรือการประกอบอาชีพ และการแข่งขันโดยเสรีตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๕๐ แต่อย่างใด สำหรับพระราชกำหนดการปฏิรูประบบสถาบันการเงิน พ.ศ. ๒๕๔๐ มาตรา ๓๐ เป็นบทบัญญัติที่กำหนดอำนาจคณะกรรมการองค์การที่จะดำเนินการกับบริษัทที่ถูกระงับการดำเนินกิจการไม่อาจแก้ไขหรือฟื้นฟูฐานะหรือการดำเนินงานได้ ให้คณะกรรมการองค์การตั้งกรรมการเพื่อดำเนินการแทนบริษัทนั้นในเรื่องบริหารบริษัท การพ้นจากตำแหน่งของคณะกรรมการบริษัทเดิม วิธีบริหารงานของบริษัท การใดที่บทบัญญัติแห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ว่าด้วยบริษัทจำกัด หรือกฎหมายว่าด้วยบริษัทมหาชนจำกัดกำหนดอำนาจหน้าที่ให้เป็นของที่ประชุมใหญ่ให้เป็นอำนาจและหน้าที่ของรัฐมนตรี การขายทรัพย์สินเพื่อชำระบัญชี และวิธีการขายทรัพย์สินเพื่อชำระบัญชี โดยให้ดำเนินการขายตามวิธีการที่คณะกรรมการกำหนด ข้อพิจารณาตามบทมาตรานี้ เห็นว่า การที่พระราชกำหนดการปฏิรูปสถาบันการเงิน ฯ กำหนดให้คณะกรรมการองค์การตั้งขึ้นมาเพื่อดำเนินการแทนบริษัทที่ถูกระงับการดำเนินกิจการไม่อาจแก้ไขหรือฟื้นฟูฐานะหรือดำเนินงานได้ และดำเนินการแตกต่างไปจากที่บัญญัติไว้ในประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มีลักษณะที่จำกัดเสรีภาพของบุคคลในการประกอบกิจการหรือประกอบอาชีพและการแข่งขันโดยเสรีอย่างเป็นธรรม ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๕๐ วรรคหนึ่ง แต่ตามวรรคสอง ได้บัญญัติข้อยกเว้นในการจำกัดเสรีภาพตามวรรคหนึ่งดังกล่าวอาจทำได้โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายเฉพาะเพื่อประโยชน์ในการรักษาความมั่นคงของรัฐ หรือเศรษฐกิจของประเทศ การคุ้มครองประชาชนในด้านสาธารณูปโภค การรักษาความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชนและประโยชน์สาธารณะอื่น สำหรับกรณีตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๙ นั้น การจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลจะกระทำไม่ได้ แต่ตามวรรคหนึ่งบัญญัติเป็นข้อยกเว้นไว้ว่า เว้นแต่อาศัยอำนาจตามบทบัญญัติกฎหมายเฉพาะเพื่อการที่รัฐธรรมนูญนี้กำหนดไว้และเท่าที่จำเป็นเท่านั้นและไม่กระทบกระเทือนสาระสำคัญแห่งสิทธิและเสรีภาพ และตามวรรคสองบัญญัติให้กฎหมายที่ออกมาตามวรรคหนึ่ง ต้องมีผลใช้บังคับเป็นการทั่วไปและไม่มุ่งหมายให้ใช้บังคับแก่กรณีใดกรณีหนึ่ง หรือแก่บุคคลใดบุคคลหนึ่งโดยเฉพาะเจาะจงและต้องระบุด้วยว่าบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญให้อำนาจในการตรากฎหมายนั้น ตามคำร้องเป็นกรณีที่ประเทศได้ประสบปัญหาทางเศรษฐกิจ

อย่างรุนแรง รัฐมีความจำเป็นต้องแก้ไขปัญหาระบบสถาบันการเงินและฟื้นฟูฐานะการดำเนินการของสถาบันการเงินบางแห่งที่ประสบปัญหาไม่สามารถดำเนิน กิจการไปได้ตามปกติ เพื่อประโยชน์แก่ประชาชนคุ้มครอง ช่วยเหลือผู้ฝากเงินและเจ้าหนี้ที่สุจริตของสถาบันการเงิน ซึ่งถือว่าเป็นกรณีฉุกเฉินและมีความจำเป็นที่ต้องแก้ปัญหาโดยรีบด่วน พระราชกำหนดการปฏิรูประบบสถาบันการเงิน พ.ศ. ๒๕๔๐ มาตรา ๓๐ ต้องด้วยข้อยกเว้นตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๙ และมาตรา ๕๐

อาศัยเหตุผลดังกล่าวมาข้างต้น จึงวินิจฉัยว่า พระราชกำหนดการปฏิรูประบบสถาบันการเงิน พ.ศ. ๒๕๔๐ มาตรา ๑๑ และมาตรา ๓๐ ไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๙ และมาตรา ๕๐

นายอุระ หวังอ้อมกลาง
ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ