

คำวินิจฉัยของ ศาสตราจารย์ ดร.กระมล ทองธรรมชาติ ประธานศาลรัฐธรรมนูญ

ที่ ๔๓/๒๕๔๗

วันที่ ๑ มิถุนายน ๒๕๔๗

เรื่อง ศาลจังหวัดนครราชสีมาส่งคำโต้แย้งของจำเลย (นายสุภเนตร กุศลาไสยานนท์ กับพวก รวม ๓ ราย) ในคดีแพ่งหมายเลขดำที่ ๒๐๖๕/๒๕๔๔ ขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณา วินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๔

สำนักงานศาลยุติธรรมส่งหนังสือลงวันที่ ๒๒ กรกฎาคม ๒๕๔๕ พร้อมสำเนาคำฟ้อง สำเนาคำให้การจำเลย สำเนาคำร้องของจำเลย และสำเนารายงานกระบวนการพิจารณาของศาลจังหวัด นครราชสีมา เพื่อขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๔ โดยมีข้อเท็จจริง สรุปได้ดังนี้

๑. ธนาคารไทยธนาคาร จำกัด (มหาชน) เป็นโจทก์ ฟ้องนายสุภเนตร กุศลาไสยานนท์ ที่ ๑ นางจุรีรัตน์ กุศลาไสยานนท์ ที่ ๒ และนายพิเชฐ กุศลาไสยานนท์ ที่ ๓ เป็นจำเลย ต่อศาล จังหวัดนครราชสีมา เมื่อวันที่ ๒๕ ตุลาคม ๒๕๔๔ ในความผิดฐานผิดสัญญากู้เงินและบังคับจำนอง ขอให้ศาลพิจารณาและบังคับจำเลยทั้งสามให้ชำระเงินจำนวน ๑,๔๗๕,๕๘๔.๖๗ บาท แก่โจทก์ พร้อมทั้งชำระดอกเบี้ยในอัตราร้อยละ ๑๕ ต่อปี ของต้นเงินจำนวน ๕๕๖,๖๕๕.๐๔ บาท นับแต่วัน ถัดจากวันฟ้องเป็นต้นไปจนกว่าจำเลยทั้งสามจะชำระให้โจทก์เสร็จสิ้น และให้ยึดทรัพย์จำนองของจำเลย ที่ ๑ ออกขายทอดตลาดเพื่อนำมาชำระหนี้แก่โจทก์ หากได้เงินสุทธิไม่พอชำระหนี้ให้ยึดทรัพย์สินอื่น ของจำเลยที่ ๑ ชำระหนี้โจทก์ให้ครบถ้วน ทั้งนี้ โจทก์ได้บรรยายฟ้อง สรุปได้ว่า จำเลยทั้งสามในคดีนี้ เป็นลูกค้าของบริษัทเงินทุน เฟิสท์ ซิตี้ อินเวสเมนต์ จำกัด (มหาชน) ในหนี้สัญญากู้ยืมเงิน โดยเมื่อวันที่ ๑๐ มกราคม ๒๕๔๐ จำเลยที่ ๑ และที่ ๒ ได้ทำสัญญากู้ยืมเงินไปจากบริษัท ฯ จำนวน ๑,๐๐๐,๐๐๐ บาท และยินยอมเสียดอกเบี้ยขณะทำสัญญาในอัตราร้อยละ ๑๓.๗๕ ต่อปี ถ้ามีการปรับอัตราดอกเบี้ยตามสภาวะการเงินหรือตามที่บริษัท ฯ เห็นสมควร จำเลยที่ ๑ และที่ ๒ ตกลงให้คิดดอกเบี้ยตามที่ปรับใหม่ได้ทันที โดยไม่ต้องบอกกล่าวหรือได้รับความยินยอมอีก เพื่อเป็นการประกันการชำระหนี้ จำเลยที่ ๑ ได้นำโฉนดที่ดิน จำนวน ๒ แปลง เนื้อที่รวม ๑๐๒.๓ ตารางวา พร้อมสิ่งปลูกสร้างที่มีอยู่แล้วหรือที่จะมีขึ้นในภายหน้า มาจดทะเบียนจำนองเป็นประกันในวงเงิน จำนวน ๑,๐๐๐,๐๐๐ บาท อัตราดอกเบี้ยจำนองขณะนั้น ร้อยละ ๒๑ ต่อปี โดยจำเลยที่ ๑ ได้ตกลงว่า

หากบริษัท ฯ บังคับจำหน่ายได้เงินสุทธิไม่พอชำระหนี้ ก็ยินยอมให้ยึดทรัพย์สินอื่นออกขายทอดตลาด และนำเงินมาชำระหนี้ให้แก่บริษัท ฯ จนครบถ้วน นอกจากนั้น จำเลยที่ ๓ ได้ทำสัญญาค้ำประกัน ยอมผูกพันตนกับจำเลยที่ ๑ และที่ ๒ เพื่อชำระหนี้ทั้งปวงร่วมกับจำเลยที่ ๑ และที่ ๒ ให้กับบริษัท ฯ ในลักษณะหนี้ร่วม ต่อมาจำเลยที่ ๑ และที่ ๒ ตกเป็นผู้ผิดนัดไม่ชำระหนี้ บริษัท ฯ มีความประสงค์ จะให้จำเลยที่ ๑ และที่ ๒ ชดใช้เงินต้นและดอกเบี้ย จึงได้มอบอำนาจให้ทนายความมีหนังสือบอกกล่าว ทวงถามไปยังจำเลยทั้งสาม เพื่อให้ร่วมกันหรือแทนกันชำระหนี้เงินกู้พร้อมดอกเบี้ย และทำการไถ่ถอน จำนอง จำเลยทั้งสามได้รับหนังสือบอกกล่าวทวงถามแล้ว แต่ยังคงเพิกเฉย

นอกจากนั้น โจทก์ได้ยกข้อกฎหมายสนับสนุนคำฟ้องว่า ในวันที่ ๒๒ ธันวาคม ๒๕๔๑ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังอาศัยอำนาจตามความในมาตรา ๖๗ จัตวา แห่งพระราชบัญญัติ การประกอบธุรกิจเงินทุน ธุรกิจหลักทรัพย์ และธุรกิจเครดิตฟองซิเอร์ พ.ศ. ๒๕๒๒ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติม โดยพระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติการประกอบธุรกิจเงินทุน ธุรกิจหลักทรัพย์ และธุรกิจ เครดิตฟองซิเอร์ พ.ศ. ๒๕๒๒ (ฉบับที่ ๓) พ.ศ. ๒๕๔๐ และมาตรา ๓๘ จัตวา แห่งพระราช บัญญัติการธนาคารพาณิชย์ พ.ศ. ๒๕๐๕ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราช บัญญัติการธนาคารพาณิชย์ พ.ศ. ๒๕๐๕ (ฉบับที่ ๔) พ.ศ. ๒๕๔๑ ประกาศให้ความเห็นชอบ การดำเนินการโครงการควมรวมกิจการระหว่างธนาคารสหธนาคาร จำกัด (มหาชน) กับบริษัทเงินทุน หลักทรัพย์ กรุงไทยธนกิจ จำกัด (มหาชน) และบริษัทเงินทุน ๑๒ บริษัท ซึ่งรวมถึงบริษัทเงินทุน เฟิสท์ ซิตี อินเวสमेंท์ จำกัด (มหาชน) ด้วย หลังจากนั้น วันที่ ๒๕ มกราคม ๒๕๔๒ บริษัท เงินทุน เฟิสท์ ซิตี ฯ ได้ทำหนังสือสัญญาโอนสินทรัพย์และหนี้สินให้กับบริษัทเงินทุนหลักทรัพย์ กรุงไทยธนกิจ ฯ และบริษัทเงินทุนหลักทรัพย์ กรุงไทยธนกิจ ฯ ได้ทำหนังสือสัญญาโอนสินทรัพย์และ หนี้สินให้กับธนาคารไทยธนาคาร ฯ (เดิมคือธนาคารสหธนาคาร จำกัด (มหาชน)) โดยสัญญามีผลใช้ บังคับนับแต่วันที่ ๑ กุมภาพันธ์ ๒๕๔๒ เป็นต้นไป ซึ่งเป็นผลให้สินทรัพย์และหนี้สินทั้งหมด ตลอดจนสิทธิเรียกร้องต่าง ๆ ของบริษัทเงินทุน เฟิสท์ ซิตี ฯ และบริษัทเงินทุนหลักทรัพย์ กรุงไทยธนกิจ ฯ ตกเป็นสิทธิของธนาคารไทยธนาคาร ฯ โดยสิ้นเชิงนับแต่วันที่ ๑ กุมภาพันธ์ ๒๕๔๒ และธนาคาร ไทยธนาคาร ฯ ได้ยื่นฟ้องลูกหนี้ทั้งสาม ซึ่งเดิมเป็นลูกหนี้ บริษัทเงินทุน เฟิสท์ ซิตี ฯ ต่อศาลจังหวัด นครราชสีมา เมื่อวันที่ ๒๕ ตุลาคม ๒๕๔๔

๒. จำเลยทั้งสามยื่นคำให้การต่อศาลจังหวัดนครราชสีมา เมื่อวันที่ ๘ มกราคม ๒๕๔๕ ปฏิเสธฟ้องทุกข้อทุกประเด็น และยื่นคำร้องต่อศาลจังหวัดนครราชสีมา เมื่อวันที่ ๑๓ กุมภาพันธ์ ๒๕๔๕ ได้แย้งว่าพระราชกำหนดทั้งสองฉบับที่โจทก์อ้าง (หมายถึง พระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราช

บัญญัติการประกอบธุรกิจเงินทุน ธุรกิจหลักทรัพย์ และธุรกิจเครดิตฟองซิเอร์ พ.ศ. ๒๕๒๒ (ฉบับที่ ๓) พ.ศ. ๒๕๔๐ และพระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติการธนาคารพาณิชย์ พ.ศ. ๒๕๐๕ (ฉบับที่ ๔) พ.ศ. ๒๕๔๑) เป็นการออกกฎหมายจำกัดเสรีภาพในการประกอบอาชีพของจำเลยทั้งสาม และบริษัทเงินทุน เฟิสท์ ซิตี ๑ ไม่เข้ากรณีตามมาตรา ๕๐ วรรคสอง ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ เพราะการที่รัฐเข้าระงับมิให้สถาบันการเงินต่างๆ ดำเนินกิจการ และจัดการขาย หรือโอนสินทรัพย์และหนี้สินไปให้นิติบุคคลอื่นโดยอ้างเหตุว่า เพื่อสร้างความมั่นคงแก่ระบบสถาบันการเงิน และคุ้มครองประโยชน์ของประชาชนซึ่งเป็นกรณีที่จะรักษาความมั่นคงทางเศรษฐกิจ นั้น เป็นเพียงการอ้างถ้อยคำตามกฎหมายเท่านั้น แต่เนื้อหาได้เป็นไปดังที่ระบุไว้แต่ประการใด กล่าวคือ เมื่อสภาพเศรษฐกิจของประเทศตกต่ำ กระทรวงการคลังได้ให้กองทุนเพื่อการฟื้นฟูและพัฒนาระบบสถาบันการเงิน สนับสนุนเงินทุนแก่สถาบันการเงิน ๕๐ กว่าแห่ง จำนวนหลายแสนล้านบาท และสถาบันการเงินที่ได้รับการสนับสนุนดังกล่าว ก็อยู่ระหว่างการจัดการของตน ซึ่งจำเลยเชื่อว่า หากให้โอกาสสถาบันการเงินได้ดำเนินกิจการต่อไป ภายใต้การควบคุมอย่างมีประสิทธิภาพ สภาพเศรษฐกิจจะต้องดีขึ้นอย่างแน่นอน แต่รัฐกลับออกพระราชกำหนดตัดสิทธิหรือจำกัดมิให้สถาบันการเงินทั้ง ๕๐ กว่าแห่ง ดำเนินกิจการต่อไปได้ รวมทั้งให้โอนสินทรัพย์และหนี้สินของสถาบันการเงินทั้งหมด ให้นิติบุคคลอื่นไปบริหาร ซึ่งไม่ได้มีผลทำให้เศรษฐกิจมีความมั่นคงหรือดีขึ้นแต่ประการใด จนต้องจัดตั้งบรรษัทบริหารสินทรัพย์ไทยเพื่อรับไปดำเนินการต่อ เป็นที่เห็นได้ชัดว่า การออกพระราชกำหนดทั้งสองฉบับดังกล่าว มิได้เป็นไปตามที่ระบุ จึงถือว่า เป็นการขัดต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๕๐ วรรคสอง ใช้บังคับไม่ได้ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๖ และเป็นปัญหาที่ยังไม่มีคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ จึงขอให้ศาลส่งความเห็นของจำเลยให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๔

๓. ศาลจังหวัดนครราชสีมา ในคราวออกนั่งพิจารณาเมื่อวันที่ ๑๗ เมษายน ๒๕๔๕ พิเคราะห์เห็นว่า เป็นกรณีที่คู่ความโต้แย้งว่า บทบัญญัติแห่งกฎหมายขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ ต้องด้วยบทบัญญัติมาตรา ๖ และยังไม่มีความวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญในส่วนที่เกี่ยวกับบทบัญญัตินั้น ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๔ จึงให้การพิจารณาพิพากษาคดีไว้ชั่วคราวและส่งความเห็นของจำเลย ทั้งสามไปยังสำนักงานศาลยุติธรรมเพื่อดำเนินการส่งไปตามทางการเพื่อศาลรัฐธรรมนูญจะได้พิจารณา วินิจฉัยต่อไป

๔. สำนักงานศาลยุติธรรมจึงส่งคำร้องที่เป็นความเห็นของจำเลยทั้งสามขอให้ศาลรัฐธรรมนูญ พิจารณาวินิจฉัย ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๔ โดยสรุปว่าคำร้องดังกล่าวมีประเด็นที่ขอให้ ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัย ดังนี้

(๑) พระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติการประกอบธุรกิจเงินทุน ธุรกิจหลักทรัพย์ และธุรกิจเครดิตฟองซิเออร์ พ.ศ. ๒๕๒๒ (ฉบับที่ ๓) พ.ศ. ๒๕๕๐ มาตรา ๖๗ จัตวา ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๕๐ หรือไม่

(๒) พระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติการธนาคารพาณิชย์ พ.ศ. ๒๕๐๕ (ฉบับที่ ๔) พ.ศ. ๒๕๕๑ มาตรา ๓๘ จัตวา ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๕๐ หรือไม่

ศาลรัฐธรรมนูญได้มีมติ เมื่อวันที่ ๓๐ มีนาคม ๒๕๕๗ ให้รับคำร้องไว้ดำเนินการและรับไว้พิจารณาวินิจฉัยต่อไป

ประเด็นในการพิจารณาและคำวินิจฉัย

พิจารณาแล้วเห็นว่า เนื่องจากบทบัญญัติมาตรา ๖๗ จัตวา แห่งพระราชบัญญัติการประกอบธุรกิจเงินทุน ธุรกิจหลักทรัพย์ และธุรกิจเครดิตฟองซิเออร์ พ.ศ. ๒๕๒๒ ได้รับการแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติการประกอบธุรกิจเงินทุน ฯ (ฉบับที่ ๓) พ.ศ. ๒๕๕๐ (มาตรา ๔) ซึ่งประกาศในราชกิจจานุเบกษา วันที่ ๒๘ มิถุนายน ๒๕๕๐ จึงมีผลใช้บังคับตั้งแต่วันที่ ๒๘ มิถุนายน ๒๕๕๐ เป็นต้นไป และโดยที่บทบัญญัติมาตรา ๖๗ จัตวา ดังกล่าว มีทั้งหมดเจ็ดวรรค ต่อมา ความในวรรคสอง ได้รับการแก้ไขเพิ่มเติม (ยกเลิกความเดิม และใช้ความใหม่แทน) โดยพระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติการประกอบธุรกิจเงินทุน ฯ (ฉบับที่ ๕) พ.ศ. ๒๕๕๑ (มาตรา ๔) ซึ่งประกาศในราชกิจจานุเบกษา วันที่ ๒๓ สิงหาคม ๒๕๕๑ จึงมีผลใช้บังคับตั้งแต่วันที่ ๒๔ สิงหาคม ๒๕๕๑ เป็นต้นไป แต่คดีนี้ ธนาคารไทยธนาคาร ฯ โจทก์ ยื่นฟ้องจำเลยทั้งสามต่อศาลจังหวัดนครราชสีมา เมื่อวันที่ ๒๕ ตุลาคม ๒๕๕๔ หลังจากมาตรา ๖๗ จัตวา ใช้บังคับมาแล้ว ๔ ปี ๔ เดือน รวมทั้งความในวรรคสองถูกแก้ไขมาแล้ว ๓ ปี ๒ เดือน อย่างไรก็ตาม พิจารณาแล้วแม้ตามคำร้องของจำเลยทั้งสามในคดีนี้จะมีลักษณะเป็นการโต้แย้งว่าบทบัญญัติมาตรา ๖๗ จัตวา ทั้งมาตราขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๕๐ แต่เมื่อพิจารณาสาระสำคัญของคำโต้แย้งแล้ว จะเห็นได้ว่า จำเลยโต้แย้งว่าการรวบรวมสถาบันการเงินโดยพระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติการประกอบธุรกิจเงินทุน ฯ ละเมิดเสรีภาพในการประกอบธุรกิจของบุคคล คือ จำเลยทั้งสาม และบริษัทเงินทุน เฟิสท์ ซิตี อินเวสเมนต์ จำกัด (มหาชน) ซึ่งรัฐธรรมนูญ มาตรา ๕๐ รับรองไว้ จึงถือได้ว่าจำเลยโต้แย้งเฉพาะมาตรา ๖๗ จัตวา วรรคหนึ่ง ซึ่งบัญญัติเกี่ยวกับกระบวนการรวบรวมสถาบันการเงินเท่านั้นว่าขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๕๐

นอกจากนั้น เมื่อพิจารณาประเด็นข้อกฎหมายที่จำเลยยกขึ้นมาโต้แย้งเพื่อให้ศาลจังหวัดนครราชสีมาส่งมาให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยก็จะเห็นได้ว่า บทบัญญัติแห่งกฎหมายดังกล่าวไม่ได้มีผลกระทบโดยตรงต่อสิทธิของจำเลยทั้งสาม ซึ่งเป็นลูกหนี้ของบริษัทเงินทุน เฟิสท์ ซิตี อินเวสमेंท์ จำกัด (มหาชน) แต่อย่างใด เพราะบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่จำเลยยกขึ้นมาโต้แย้งนั้น เป็นบทบัญญัติแห่งกฎหมายว่าด้วยการรวบรวมสถาบันการเงินเพื่อแก้ปัญหาที่เกิดขึ้นในสถาบันการเงินต่างๆ ในช่วงที่เกิดภาวะวิกฤตทางเศรษฐกิจ ซึ่งบริษัทเงินทุน เฟิสท์ ซิตี อินเวสमेंท์ จำกัด (มหาชน) ได้ถูกปิดกิจการและถูกรวมกับสถาบันการเงินประเภทเดียวกันอีก ๑๑ แห่ง โดยได้ทำหนังสือสัญญาโอนสินทรัพย์และหนี้สินให้กับบริษัทเงินทุนหลักทรัพย์ ไทยธนกิจ จำกัด (มหาชน) แล้วโอนให้กับธนาคารไทยธนาคาร ฯ ซึ่งเป็นโจทก์ฟ้องจำเลยทั้งสามให้ใช้หนี้แก่ธนาคาร จึงทำให้จำเลยทั้งสามในฐานะลูกหนี้มีหน้าที่จะต้องชดใช้หนี้แก่เจ้าหนี้ที่จำเลยไปกู้เงินมาไม่ว่าเจ้าหนี้จะเป็นเจ้าหนี้เดิมที่จำเลยกู้เงินมาหรือเจ้าหนี้ใหม่ที่เข้าสวมสิทธิของเจ้าหนี้เดิมโดยชอบด้วยกฎหมายซึ่งได้แก่ธนาคารไทยธนาคาร ฯ

นอกจากนั้น บทบัญญัติแห่งกฎหมายที่ศาลจะใช้บังคับแก่คดีตามคำโต้แย้งนี้ก็มีใช้กฎหมายที่ศาลจะใช้บังคับแก่คดี เพราะบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่ศาลจะใช้บังคับแก่คดีนี้ คือ ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ว่าด้วยหนี้ มาตรา ๓๐๓ และมาตรา ๓๐๔ มิใช่บทบัญญัติแห่งกฎหมายทั้งสองฉบับ ที่จำเลยยกขึ้นมาโต้แย้ง แต่เมื่อจำเลยยกบทบัญญัติแห่งกฎหมายทั้งสองฉบับ ขึ้นมาโต้แย้งว่าขัดต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๕๐ และศาลจังหวัดนครราชสีมา เห็นว่าเป็นบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่ศาลจะใช้บังคับแก่คดีตามคำโต้แย้งของจำเลยและส่งมาให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๕ ศาลรัฐธรรมนูญจึงรับคำโต้แย้งไว้พิจารณาวินิจฉัยเพื่อประโยชน์แห่งความเป็นธรรม และขจัดความสงสัยของจำเลยทั้งสาม ซึ่งโต้แย้งว่าบทบัญญัติแห่งกฎหมายทั้งสองฉบับ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๕๐ หรือไม่ โดยกำหนดประเด็นในการพิจารณาวินิจฉัยเพียงสองประเด็นดังนี้

(๑) พระราชบัญญัติการประกอบธุรกิจเงินทุน ธุรกิจหลักทรัพย์ และธุรกิจเครดิตฟองซิเออร์ พ.ศ. ๒๕๒๒ มาตรา ๖๗ จัตุวา ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติการประกอบธุรกิจเงินทุน ธุรกิจหลักทรัพย์ และธุรกิจเครดิตฟองซิเออร์ พ.ศ. ๒๕๒๒ (ฉบับที่ ๓) พ.ศ. ๒๕๔๐ และ (ฉบับที่ ๕) พ.ศ. ๒๕๔๑ เฉพาะวรรคหนึ่งว่าด้วยการรวบรวมกิจการของบริษัทเงินทุนกับสถาบันการเงินอื่นหรือโอนกิจการของบริษัทเงินทุนให้กับสถาบันการเงินอื่น ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๕๐ หรือไม่

(๒) พระราชบัญญัติการธนาคารพาณิชย์ พ.ศ. ๒๕๐๕ มาตรา ๓๘ จัตวา ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติการธนาคารพาณิชย์ พ.ศ. ๒๕๐๕ (ฉบับที่ ๔) พ.ศ. ๒๕๔๑ เฉพาะวรรคหนึ่งว่าด้วยการควบรวมกิจการของธนาคารพาณิชย์ด้วยกันหรือกับสถาบันการเงินอื่น ชัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๕๐ หรือไม่

ในประเด็นที่หนึ่ง ว่า พระราชบัญญัติการประกอบธุรกิจเงินทุน ธุรกิจหลักทรัพย์ และธุรกิจเครดิตฟองซิเออร์ พ.ศ. ๒๕๒๒ มาตรา ๖๗ จัตวา ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติการประกอบธุรกิจเงินทุน ธุรกิจหลักทรัพย์ และธุรกิจเครดิตฟองซิเออร์ พ.ศ. ๒๕๒๒ (ฉบับที่ ๓) พ.ศ. ๒๕๔๐ และ (ฉบับที่ ๕) พ.ศ. ๒๕๔๑ เฉพาะวรรคหนึ่งว่าด้วยการควบรวมกิจการของบริษัทเงินทุนกับสถาบันการเงินอื่นหรือโอนกิจการของบริษัทเงินทุนให้กับสถาบันการเงินอื่น ชัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๕๐ หรือไม่

พิจารณาแล้ว รัฐธรรมนูญ มาตรา ๕๐ วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า “บุคคลย่อมมีเสรีภาพในการประกอบกิจการหรือประกอบอาชีพและการแข่งขันโดยเสรีอย่างเป็นธรรม” และวรรคสอง บัญญัติว่า “การจำกัดเสรีภาพตามวรรคหนึ่งจะกระทำมิได้ เว้นแต่โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย เฉพาะเพื่อประโยชน์ในการรักษาความมั่นคงของรัฐหรือเศรษฐกิจของประเทศ การคุ้มครองประชาชนในด้านสาธารณสุข การรักษาความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน การจัดระเบียบการประกอบอาชีพ การคุ้มครองผู้บริโภค การผังเมือง การรักษาทรัพยากรธรรมชาติหรือสิ่งแวดล้อม สวัสดิภาพของประชาชน หรือเพื่อป้องกันการผูกขาด หรือจัดความไม่เป็นธรรมในการแข่งขัน”

ส่วนพระราชบัญญัติการประกอบธุรกิจเงินทุน ธุรกิจหลักทรัพย์ และธุรกิจเครดิตฟองซิเออร์ พ.ศ. ๒๕๒๒ มาตรา ๖๗ จัตวา ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชกำหนด ฯ (ฉบับที่ ๓) พ.ศ. ๒๕๔๐ มีทั้งหมดเจ็ดวรรค วรรคหนึ่ง มีสาระสำคัญเกี่ยวกับการควบกิจการของบริษัทเงินทุนกับสถาบันการเงินอื่นหรือการโอนกิจการของบริษัทเงินทุนให้แก่สถาบันการเงินอื่น โดยให้เป็นอำนาจของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังโดยคำแนะนำของธนาคารแห่งประเทศไทย เมื่อเห็นว่าเป็นกรณีมีความจำเป็นเร่งด่วนที่ต้องควบกิจการหรือโอนกิจการเพื่อรักษาความมั่นคงทางการเงินและประโยชน์ของประชาชน และให้ประกาศในราชกิจจานุเบกษาอนุญาตให้ดำเนินการได้ วรรคสอง (แก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชกำหนด ฯ (ฉบับที่ ๕) พ.ศ. ๒๕๔๑) มีสาระสำคัญเกี่ยวกับการยกเว้นมิให้นำบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่เกี่ยวข้องมาใช้บังคับกับการดำเนินการตามโครงการ (ควบ/โอนกิจการ) ที่ได้รับอนุญาตตามวรรคหนึ่ง ได้แก่ ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ รวม ๕ มาตรา พระราชบัญญัติบริษัทมหาชนจำกัด พ.ศ. ๒๕๓๕ รวม ๑๐ มาตรา และพระราชบัญญัติล้มละลาย พุทธศักราช ๒๔๘๓ รวม ๓ มาตรา วรรคสาม

มีสาระสำคัญเกี่ยวกับเรื่องการจัดให้มีการประชุมผู้ถือหุ้นเพื่อควบกิจการหรือโอนกิจการ โดยมีให้นำบทกฎหมายเกี่ยวกับการประชุมผู้ถือหุ้นเพื่อควบกิจการหรือโอนหรือรับโอนกิจการของบริษัทหรือสถาบันการเงินนั้นมาใช้บังคับ รวมทั้งกำหนดเรื่องการงดรับลงทะเบียนการโอนหุ้น การเรียกประชุมผู้ถือหุ้น และผลการประชุม วรรคสี่ มีสาระสำคัญเกี่ยวกับเรื่องการห้ามมิให้บุคคลใดฟ้องบริษัทและสถาบันการเงินที่ได้รับอนุญาตให้ดำเนินการได้ตามวรรคหนึ่ง เป็นคดีล้มละลายในระหว่างดำเนินการ วรรคห้า มีสาระสำคัญเกี่ยวกับเรื่องการยกเว้นค่าธรรมเนียมและภาษีอากรต่างๆ บรรดาที่เกิดจากการควบกิจการหรือโอนกิจการให้แก่บริษัทและสถาบันการเงินที่ได้รับอนุญาตตามวรรคหนึ่ง วรรคหก มีสาระสำคัญเกี่ยวกับเรื่องสิทธิในการยื่นขอจดทะเบียนการควบกิจการของสถาบันการเงินที่ควบกันแล้ว และ วรรคเจ็ด มีสาระสำคัญเกี่ยวกับเรื่องการที่รัฐบาลต้องช่วยเหลือทางการเงินแก่กองทุนเพื่อการฟื้นฟูและพัฒนาระบบสถาบันการเงิน กรณีกองทุน ฯ เข้าช่วยเหลือทางการเงินในการควบกิจการหรือโอนกิจการที่ได้รับอนุญาตตามวรรคหนึ่ง และกองทุน ฯ ได้รับความเสียหาย

พิจารณาแล้วเห็นว่า รัฐธรรมนูญ มาตรา ๕๐ นั้น บัญญัติอยู่ในหมวด ๓ สิทธิและเสรีภาพของชนชาวไทย เป็นบทบัญญัติที่มุ่งให้ความคุ้มครองเสรีภาพในการประกอบกิจการหรือประกอบอาชีพและการแข่งขันโดยเสรีอย่างเป็นธรรม และการจำกัดเสรีภาพข้างต้นจะกระทำมิได้ เว้นแต่โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายเฉพาะเพื่อประโยชน์ในการรักษาความมั่นคงของรัฐหรือเศรษฐกิจของประเทศ ฯลฯ ส่วนพระราชบัญญัติการประกอบธุรกิจเงินทุน ธุรกิจหลักทรัพย์ และธุรกิจเครดิตฟองซิเอร์ พ.ศ. ๒๕๒๒ เป็นกฎหมายเฉพาะซึ่งตราขึ้นเพื่อควบคุมการประกอบธุรกิจเงินทุน ธุรกิจหลักทรัพย์ และธุรกิจเครดิตฟองซิเอร์ เพื่อคุ้มครองประโยชน์ของประชาชนให้มีประสิทธิภาพ และโดยที่กฎหมายดังกล่าวตราขึ้นใช้บังคับก่อนการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ และเป็นกฎหมายเกี่ยวกับการจำกัดเสรีภาพในการประกอบกิจการหรือประกอบอาชีพ ในปี ๒๕๕๑ จึงได้มีการตราพระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติการประกอบธุรกิจเงินทุน ธุรกิจหลักทรัพย์ และธุรกิจเครดิตฟองซิเอร์ พ.ศ. ๒๕๒๒ (ฉบับที่ ๕) พ.ศ. ๒๕๕๑ โดยมาตรา ๓ ได้บัญญัติให้ความเป็นมาตรา ๓ ทวิ แห่งพระราชบัญญัติการประกอบธุรกิจเงินทุน ธุรกิจหลักทรัพย์ และธุรกิจเครดิตฟองซิเอร์ พ.ศ. ๒๕๒๒ ว่า “มาตรา ๓ ทวิ พระราชบัญญัตินี้เป็นกฎหมายเกี่ยวกับการจำกัดเสรีภาพในเคหสถานสิทธิในทรัพย์สินของบุคคล และเสรีภาพในการประกอบกิจการหรือประกอบอาชีพ ซึ่งตราขึ้นโดยอาศัยอำนาจตามมาตรา ๓๕ วรรคสอง มาตรา ๔๘ และมาตรา ๕๐ วรรคสองของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย” นอกจากนั้น พระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติการประกอบธุรกิจเงินทุน ธุรกิจหลักทรัพย์ และธุรกิจเครดิตฟองซิเอร์ พ.ศ. ๒๕๒๒ (ฉบับที่ ๓)

พ.ศ. ๒๕๕๐ และพระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติม ฯ (ฉบับที่ ๕) พ.ศ. ๒๕๕๑ มีเหตุผลในการประกาศใช้ว่าเพื่อกำหนดมาตรการส่งเสริมสนับสนุนให้สถาบันการเงินดำเนินการควบกิจการหรือโอนกิจการอันเป็นกรณีเร่งด่วนเพื่อฟื้นฟูฐานะและสร้างความมั่นคงแก่ระบบสถาบันการเงินและคุ้มครองประโยชน์ของประชาชน ทั้งเป็นกรณีฉุกเฉินที่มีความจำเป็นรีบด่วนในอันที่จะรักษาความมั่นคงทางเศรษฐกิจของประเทศ ดังนั้น พระราชบัญญัติการประกอบธุรกิจเงินทุน ธุรกิจหลักทรัพย์ และธุรกิจเครดิตฟองซิเออร์ พ.ศ. ๒๕๒๒ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชกำหนด ฯ (ฉบับที่ ๓) พ.ศ. ๒๕๕๐ และพระราชกำหนด ฯ (ฉบับที่ ๕) พ.ศ. ๒๕๕๑ จึงเป็นกฎหมายเฉพาะซึ่งตราขึ้นเพื่อประโยชน์ในการรักษาความมั่นคงทางเศรษฐกิจของประเทศและเป็นไปตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๕๐ และบทบัญญัติมาตรา ๖๗ จัตวา แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว ก็มีสาระสำคัญเกี่ยวกับอำนาจอนุญาตให้ดำเนินการวิธีดำเนินการ รวมทั้งข้อยกเว้นในเรื่องต่างๆ เพื่อให้การควบหรือโอนกิจการของบริษัทเงินทุนเป็นไปด้วยความรวดเร็วและมีประสิทธิภาพตามเจตนารมณ์ของกฎหมาย โดยไม่มีข้อขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๕๐ แต่อย่างใด

ดังนั้น จึงเห็นว่า พระราชบัญญัติการประกอบธุรกิจเงินทุน ธุรกิจหลักทรัพย์ และธุรกิจเครดิตฟองซิเออร์ พ.ศ. ๒๕๒๒ มาตรา ๖๗ จัตวา ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติการประกอบธุรกิจเงินทุน ธุรกิจหลักทรัพย์ และธุรกิจเครดิตฟองซิเออร์ พ.ศ. ๒๕๒๒ (ฉบับที่ ๓) พ.ศ. ๒๕๕๐ และ (ฉบับที่ ๕) พ.ศ. ๒๕๕๑ เฉพาะวรรคหนึ่ง ไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๕๐

ส่วนในประเด็นที่สอง ว่า พระราชบัญญัติการธนาคารพาณิชย์ พ.ศ. ๒๕๐๕ มาตรา ๓๘ จัตวา ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติการธนาคารพาณิชย์ พ.ศ. ๒๕๐๕ (ฉบับที่ ๔) พ.ศ. ๒๕๕๑ เฉพาะวรรคหนึ่งว่าด้วยการควบรวมกิจการระหว่างธนาคารพาณิชย์ด้วยกันหรือกับสถาบันการเงินอื่น ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๕๐ หรือไม่

พิจารณาแล้ว พระราชบัญญัติการธนาคารพาณิชย์ พ.ศ. ๒๕๐๕ มาตรา ๓๘ จัตวา ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชกำหนด ฯ (ฉบับที่ ๔) พ.ศ. ๒๕๕๑ มีทั้งหมดสามวรรค วรรคหนึ่ง มีสาระสำคัญเกี่ยวกับการควบกิจการระหว่างธนาคารพาณิชย์ด้วยกันหรือกับสถาบันการเงิน หรือการโอนกิจการของธนาคารพาณิชย์ให้ธนาคารพาณิชย์อื่นหรือสถาบันการเงินในกรณีมีความจำเป็นเร่งด่วนเพื่อเสริมสร้างความมั่นคงของระบบสถาบันการเงิน ให้เป็นอำนาจของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง โดยคำแนะนำของธนาคารแห่งประเทศไทย เห็นชอบและประกาศในราชกิจจานุเบกษา วรรคสอง มีสาระสำคัญเกี่ยวกับการยกเว้น มิให้นำบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่เกี่ยวข้องมาใช้บังคับกับการดำเนิน

การตามโครงการที่ได้รับความเห็นชอบตามวรรคหนึ่ง ได้แก่ ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ รวม ๕ มาตรา พระราชบัญญัติบริษัทมหาชนจำกัด พ.ศ. ๒๕๓๕ รวม ๑๐ มาตรา และพระราชบัญญัติล้มละลาย พุทธศักราช ๒๕๒๓ รวม ๓ มาตรา และวรรคสาม มีสาระสำคัญเกี่ยวกับการกำหนดให้ธนาคารพาณิชย์และสถาบันการเงินที่ควบกันหรือที่รับโอนกิจการร่วมกันรับผิดชอบค่าใช้จ่ายกรณีมีความเสียหายเกิดขึ้นแก่บุคคลในการดำเนินการตามวรรคสอง

ดังได้กล่าวไว้แล้วในการพิจารณาประเด็นที่หนึ่งว่า รัฐธรรมนูญ มาตรา ๕๐ นั้น เป็นบทบัญญัติที่มุ่งให้ความคุ้มครองเสรีภาพในการประกอบกิจการหรือประกอบอาชีพและการแข่งขันโดยเสรีอย่างเป็นธรรม และการจำกัดเสรีภาพข้างต้นจะกระทำมิได้ เว้นแต่โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายเฉพาะเพื่อประโยชน์ในการรักษาความมั่นคงของรัฐหรือเศรษฐกิจของประเทศ ฯลฯ ส่วนพระราชบัญญัติการธนาคารพาณิชย์ พ.ศ. ๒๕๐๕ เป็นกฎหมายเฉพาะซึ่งตราขึ้นเพื่อประโยชน์แก่การเศรษฐกิจและการเงินของประเทศ รวมทั้งความคุ้มครองแก่ผู้ฝากเงินกับธนาคาร แต่โดยที่พระราชบัญญัตินี้ดังกล่าวตราขึ้นใช้บังคับก่อนการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ และเป็นกฎหมายเกี่ยวกับการจำกัดเสรีภาพในการประกอบกิจการหรือประกอบอาชีพ ในปี ๒๕๕๑ จึงได้มีการตราพระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติการธนาคารพาณิชย์ พ.ศ. ๒๕๐๕ (ฉบับที่ ๔) พ.ศ. ๒๕๕๑ โดยมาตรา ๓ บัญญัติให้เพิ่มความเป็นมาตรา ๓ ทวิ แห่งพระราชบัญญัติการธนาคารพาณิชย์ พ.ศ. ๒๕๐๕ ว่า “มาตรา ๓ ทวิ พระราชบัญญัตินี้เป็นกฎหมายเกี่ยวกับการจำกัดเสรีภาพในเคหสถาน สิทธิในทรัพย์สินของบุคคล และเสรีภาพในการประกอบกิจการหรือประกอบอาชีพ ซึ่งตราขึ้นโดยอาศัยอำนาจตามมาตรา ๓๕ วรรคสอง มาตรา ๔๘ และมาตรา ๕๐ วรรคสองของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย” นอกจากนี้ พระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติการธนาคารพาณิชย์ พ.ศ. ๒๕๐๕ (ฉบับที่ ๔) พ.ศ. ๒๕๕๑ มีเหตุผลในการประกาศใช้ว่า “โดยที่การแก้ไขปัญหเกี่ยวกับฐานะหรือการดำเนินงานของธนาคารพาณิชย์ เพื่อให้เกิดความมั่นคงและเข้มแข็ง จำเป็นต้องให้ธนาคารพาณิชย์สามารถควบกิจการเข้าด้วยกันหรือควบกิจการเข้ากับสถาบันการเงินอื่น หรือโอนกิจการระหว่างกันหรือกับสถาบันการเงินอื่นได้ จึงจำเป็นต้องมีกฎหมายเพื่อแก้ไขปัญหาดังกล่าว และโดยที่เป็นกรณีฉุกเฉินที่มีความจำเป็นรีบด่วนอันมิอาจหลีกเลี่ยงได้ในอันที่จะรักษาความมั่นคงทางเศรษฐกิจของประเทศ” ดังนั้น พระราชบัญญัติการธนาคารพาณิชย์ พ.ศ. ๒๕๐๕ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชกำหนด ฯ (ฉบับที่ ๔) พ.ศ. ๒๕๕๑ จึงเป็นกฎหมายเฉพาะซึ่งตราขึ้นเพื่อประโยชน์ในการรักษาความมั่นคงทางเศรษฐกิจของประเทศ และเป็นไปตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๕๐ และบทบัญญัติมาตรา ๓๘ จัตวา แห่งพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าว ก็มีสาระสำคัญเกี่ยวกับอำนาจเห็นชอบ

ให้ดำเนินการยกเว้นมิให้นำบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่เกี่ยวข้องมาใช้บังคับกับการดำเนินการ รวมทั้งกำหนดภาระความรับผิดชอบกรณีมีความเสียหายเกิดขึ้นแก่บุคคลภายนอก ทั้งนี้ เพื่อให้การควบหรือโอนกิจการของธนาคารพาณิชย์เป็นไปด้วยความรวดเร็วและมีประสิทธิภาพตามเจตนารมณ์ของกฎหมาย โดยไม่มีข้อความใดขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๕๐ แต่อย่างใด

ดังนั้น จึงเห็นว่า พระราชบัญญัติการธนาคารพาณิชย์ พ.ศ. ๒๕๐๕ มาตรา ๓๘ จัดว่า ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติการธนาคารพาณิชย์ พ.ศ. ๒๕๐๕ (ฉบับที่ ๔) พ.ศ. ๒๕๔๑ เฉพาะวรรคหนึ่งว่าด้วยการควบรวมกิจการระหว่างธนาคารพาณิชย์ด้วยกัน หรือกับสถาบันการเงินอื่น ไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๕๐

อาศัยเหตุผลดังกล่าว จึงวินิจฉัยว่า พระราชบัญญัติการประกอบธุรกิจเงินทุน ธุรกิจหลักทรัพย์ และธุรกิจเครดิตฟองซิเออร์ พ.ศ. ๒๕๒๒ มาตรา ๖๗ จัดว่า ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติการประกอบธุรกิจเงินทุน ธุรกิจหลักทรัพย์ และธุรกิจเครดิตฟองซิเออร์ พ.ศ. ๒๕๒๒ (ฉบับที่ ๓) พ.ศ. ๒๕๔๐ และ (ฉบับที่ ๕) พ.ศ. ๒๕๔๑ เฉพาะวรรคหนึ่งว่าด้วยการควบรวมกิจการของบริษัทเงินทุนกับสถาบันการเงินอื่นหรือโอนกิจการของบริษัทเงินทุนให้กับสถาบันการเงินอื่น และพระราชบัญญัติการธนาคารพาณิชย์ พ.ศ. ๒๕๐๕ มาตรา ๓๘ จัดว่า ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติการธนาคารพาณิชย์ พ.ศ. ๒๕๐๕ (ฉบับที่ ๔) พ.ศ. ๒๕๔๑ เฉพาะวรรคหนึ่งว่าด้วยการควบรวมกิจการของธนาคารพาณิชย์ด้วยกัน หรือกับสถาบันการเงินอื่น ไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๕๐

ศาสตราจารย์ ดร.กระมล ทองธรรมชาติ

ประธานศาลรัฐธรรมนูญ