

คำวินิจฉัยของ นายสุจิต บุญบงการ ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

ที่ ๑๖/๒๕๕๕

วันที่ ๒ พฤษภาคม ๒๕๕๕

เรื่อง พระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติการประกอบธุรกิจเงินทุน ธุรกิจหลักทรัพย์ และธุรกิจเครดิตฟองซิเออร์ พ.ศ. ๒๕๒๒ (ฉบับที่ ๓) พ.ศ. ๒๕๔๐ มาตรา ๖๗ ตรี และ (ฉบับที่ ๕) พ.ศ. ๒๕๔๑ มาตรา ๖๗ ฉ และพระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติการธนาคารพาณิชย์ พ.ศ. ๒๕๐๕ (ฉบับที่ ๔) พ.ศ. ๒๕๔๑ มาตรา ๓๘ ตรี และมาตรา ๓๘ สัตต ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๕ วรรคสอง มาตรา ๔๘ และมาตรา ๕๐ วรรคสอง หรือไม่

ข้อเท็จจริงตามคำร้องและเอกสารประกอบสรุปได้ความว่า

บริษัทเงินทุนหลักทรัพย์ กรุงไทยชนกิจ จำกัด (มหาชน) ได้เป็นโจทก์ยื่นฟ้อง นายชนิด ชนติศย์ กับพวก ต่อศาลแพ่งกรุงเทพใต้ ในคดีแพ่งหมายเลขดำที่ ๒๒๓๕๔/๒๕๓๘ ในข้อหา ผิดสัญญาค้ำประกัน บังคับจำนอง โดยขอให้ศาลบังคับให้ผู้ร้องร่วมกันรับผิดชอบชำระหนี้จำนวน ๒๔๖,๕๑๖,๓๒๘.๖๓ บาท ให้แก่โจทก์ในฐานะที่เป็นผู้จำนองและผู้ค้ำประกันการกู้ยืมเงินและการขาย ลดตัวเงินให้กับบริษัทเงินทุน พาณิช จำกัด ที่ได้มากู้ยืมเงิน คดีอยู่ระหว่างการพิจารณาของศาลแพ่ง กรุงเทพใต้ ต่อมาเมื่อวันที่ ๒๓ กรกฎาคม ๒๕๕๒ ผู้ร้องได้ยื่นคำร้องต่อศาลแพ่งกรุงเทพใต้ขอให้ ศาลส่งปัญหาข้อกฎหมายไปให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยชี้ขาดสรุปเป็นใจความว่า ธนาคารไทยธนาคาร จำกัด (มหาชน) ได้ขอสวมสิทธิเป็นคู่ความแทนโจทก์ในคดีนี้ โดยอ้างว่า เมื่อวันที่ ๒๒ ธันวาคม ๒๕๕๑ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังโดยคำแนะนำของธนาคารแห่งประเทศไทย ได้อาศัยอำนาจ ตามความในมาตรา ๖๗ จัตวา แห่งพระราชบัญญัติการประกอบธุรกิจเงินทุน ธุรกิจหลักทรัพย์ และธุรกิจ เครดิตฟองซิเออร์ พ.ศ. ๒๕๒๒ แก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติ การประกอบธุรกิจเงินทุน ฯ พ.ศ. ๒๕๒๒ (ฉบับที่ ๓) พ.ศ. ๒๕๔๐ และมาตรา ๓๘ จัตวา แห่งพระราชบัญญัติการธนาคารพาณิชย์ พ.ศ. ๒๕๐๕ แก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติม พระราชบัญญัติการธนาคารพาณิชย์ พ.ศ. ๒๕๐๕ (ฉบับที่ ๔) พ.ศ. ๒๕๔๑ พิจารณาให้ความ เห็นชอบแก่โครงการรวมกิจการระหว่างธนาคารสหธนาคาร จำกัด (มหาชน) บริษัทเงินทุนหลักทรัพย์

กรุงเทพฯ ๑๒ แห่ง โดยธนาคารไทยธนาคาร ฯ ได้รับโอนกิจการจากบริษัทเงินทุนหลักทรัพย์ กรุงเทพฯ ๑ แล้วเสร็จเมื่อวันที่ ๑ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๒ ธนาคารไทยธนาคาร ฯ จึงอาศัยอำนาจตามความในมาตรา ๓๘ สัตต แห่งพระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติการธนาคารพาณิชย์ พ.ศ. ๒๕๐๕ (ฉบับที่ ๔) พ.ศ. ๒๕๔๑ และมาตรา ๖๗ ฉ แห่งพระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติการประกอบธุรกิจเงินทุน ธุรกิจหลักทรัพย์ และธุรกิจเครดิตฟองซิเออร์ พ.ศ. ๒๕๒๒ (ฉบับที่ ๕) พ.ศ. ๒๕๔๑ ในฐานะผู้รับโอนกิจการ เข้าสวมสิทธิในการดำเนินคดีดังกล่าวในฐานะโจทก์แทนบริษัทเงินทุนหลักทรัพย์ กรุงเทพฯ ๑

การที่ธนาคารไทยธนาคาร ฯ ขอเข้าสวมสิทธิเป็นโจทก์แทนบริษัทเงินทุนหลักทรัพย์ กรุงเทพฯ ๑ โดยอาศัยหนังสือสัญญาโอนสิทธิและหนี้สินเพื่อบริหารให้เป็นไปตามโครงการรวมกิจการตามพระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติการประกอบธุรกิจเงินทุน ธุรกิจหลักทรัพย์ และธุรกิจเครดิตฟองซิเออร์ พ.ศ. ๒๕๒๒ (ฉบับที่ ๓) พ.ศ. ๒๕๔๐ และพระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติการธนาคารพาณิชย์ พ.ศ. ๒๕๐๕ (ฉบับที่ ๔) พ.ศ. ๒๕๔๑ นั้น ผู้ร้องเห็นว่าพระราชกำหนดทั้งสองฉบับมีบทบัญญัติที่ตราขึ้นเพื่อบังคับใช้กับบุคคลทั่วไปรวมทั้งผู้ร้องด้วย และเป็นบทบัญญัติคุ้มครองสิทธิของบุคคลทั่วไปและขัดแย้งกับกฎหมายที่บังคับอยู่ กล่าวคือ พระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติการประกอบธุรกิจเงินทุน ธุรกิจหลักทรัพย์ และธุรกิจเครดิตฟองซิเออร์ พ.ศ. ๒๕๒๒ (ฉบับที่ ๓) พ.ศ. ๒๕๔๐ มาตรา ๖๗ ตรี และพระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติการธนาคารพาณิชย์ พ.ศ. ๒๕๐๕ (ฉบับที่ ๔) พ.ศ. ๒๕๔๑ มาตรา ๓๘ ตรี มีบทบัญญัติให้การโอนสิทธิเรียกร้องในการโอนกิจการไม่ต้องบอกกล่าวการโอนไปยังลูกหนี้ซึ่งขัดกับมาตรา ๓๐๖ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ จึงเป็นการขัดแย้งและโต้แย้งสิทธิของบุคคลทั่วไปรวมทั้งผู้ร้องด้วย ทั้งนี้ เพราะการโอนหนี้ของผู้ร้องเป็นการโอนหนี้อันจะต้องพึงชำระแก่เจ้าหนี้โดยเฉพาะเจาะจง ถ้าไม่ทำเป็นหนังสือยอมไม่สมบูรณ์และการโอนหนี้ดังกล่าวจะยกขึ้นมาต่อสู้ลูกหนี้หรือบุคคลภายนอกได้ก็ต่อเมื่อบอกกล่าวการโอนไปยังลูกหนี้หรือลูกหนี้ยินยอม ซึ่งบัญญัติไว้โดยชัดแจ้งในมาตรา ๓๐๖ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ผู้ร้องเห็นว่าที่กฎหมายกำหนดไว้เช่นนี้เพื่อคุ้มครองลูกหนี้และเพื่อความสงบเรียบร้อย จึงเป็นข้อกฎหมายที่เกี่ยวกับความสงบเรียบร้อยของประชาชน บทบัญญัติในพระราชกำหนดทั้งสองฉบับจึงต้องด้วยบทบัญญัติ มาตรา ๖ แห่งรัฐธรรมนูญคือขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญใช้บังคับไม่ได้

ในคำร้องผู้ร้องได้โต้แย้งอีกว่า แม้ตามพระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติการธนาคารพาณิชย์ พ.ศ. ๒๕๐๕ (ฉบับที่ ๔) พ.ศ. ๒๕๔๑ มาตรา ๓ ทวิ จะบัญญัติว่า พระราชบัญญัตินี้เป็นกฎหมายเกี่ยวกับการจำกัดเสรีภาพในเคหสถาน สิทธิในทรัพย์สินของบุคคล และเสรีภาพในการประกอบกิจการหรือประกอบอาชีพ ซึ่งตราขึ้นโดยอาศัยอำนาจตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๕ วรรคสอง มาตรา ๔๘ และมาตรา ๕๐ วรรคสอง แต่แท้จริงแล้วเป็นบทบัญญัติที่คุ้มครองเสรีภาพของปวงชนชาวไทย มิใช่เป็นบทบัญญัติที่จะให้รัฐออกกฎหมายตัดรอนสิทธิของประชาชน นอกจากนั้นบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญ มาตรา ๕๐ วรรคสอง ที่บัญญัติให้รัฐออกกฎหมายเฉพาะมาจำกัดเสรีภาพตามวรรคหนึ่งได้นั้น ก็เฉพาะเพื่อประโยชน์ในการคุ้มครองประชาชนในด้านสาธารณสุข โภค การรักษาความมั่นคงของรัฐ และเศรษฐกิจของประเทศ และอื่นๆ แต่ไม่ได้กล่าวถึงนี้ระหว่างบุคคลต่อบุคคล และหรือดำเนินกิจการค้าระหว่างบุคคลต่อบุคคล รวมตลอดถึงการโอนหนี้หรือเปลี่ยนตัวเจ้าหนี้แต่ประการใด ดังนั้น บทบัญญัติมาตรา ๓๘ ตี แห่งพระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติการธนาคารพาณิชย์ พ.ศ. ๒๕๐๕ (ฉบับที่ ๔) พ.ศ. ๒๕๔๑ และบทบัญญัติ มาตรา ๖๗ ตี แห่งพระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติการประกอบธุรกิจเงินทุน ธุรกิจหลักทรัพย์ และธุรกิจเครดิตฟองซิเออร์ พ.ศ. ๒๕๒๒ (ฉบับที่ ๓) พ.ศ. ๒๕๔๐ จึงไม่อาจอาศัยบทบัญญัติดังกล่าวของรัฐธรรมนูญบัญญัติข้อความอันเป็นการตัดรอนสิทธิเสรีภาพของบุคคลทั่วไป และบทบัญญัติทั้งสองที่บัญญัติว่าการโอนกิจการของธนาคารพาณิชย์ไม่ต้องบอกกล่าวไปยังลูกหนี้ที่นั้นขัดแย้งกับมาตรา ๓๐๖ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ นอกจากนั้นผู้ร้องยังเห็นว่า การโอนกิจการ หนี้ใช่เป็นการโอนหนี้ตามนัยแห่งมาตรา ๓๐๖ ไม่ จึงเห็นว่า บทบัญญัติทั้งสองข้างต้น ขัดต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๖

ในคำร้องผู้ร้องได้โต้แย้งต่อไปอีกว่า ตามพระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติการประกอบธุรกิจเงินทุน ธุรกิจหลักทรัพย์ และธุรกิจเครดิตฟองซิเออร์ พ.ศ. ๒๕๒๒ (ฉบับที่ ๕) พ.ศ. ๒๕๔๑ มาตรา ๖๗ ฉ ที่บัญญัติให้ผู้สวมสิทธิเข้าเป็นคู่ความแทนในคดีเดิม มีอำนาจและสิทธินำพยานหลักฐานใหม่มาแสดงคัดค้านเอกสารที่ยื่นไว้แล้ว ถ้ามค้นพยานที่สืบมาแล้ว และคัดค้านพยานหลักฐานที่สืบไปแล้วนั้น ถือเสมือนว่าให้ผู้สวมสิทธิเข้าเป็นโจทก์มีสิทธิหรือพยานทำการพิจารณาคดีใหม่ เป็นการขัดต่อบทบัญญัติของประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง และยังเป็นการทำให้ผู้ร้องและบุคคลอื่นที่เป็นคู่ความเสียเปรียบในการต่อสู้คดี จึงเป็นบทบัญญัติที่ขัดต่อบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ มาตรา ๖

ต่อมาเมื่อวันที่ ๓๐ กรกฎาคม ๒๕๕๒ ผู้ร้องได้ยื่นคำร้องเพิ่มเติมโดยเติมข้อความต่อจากคำร้องเดิมเป็นอีกข้อหนึ่งใจความว่า บทบัญญัติในรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๕ วรรคสอง มาตรา ๔๘ และมาตรา ๕๐ วรรคสอง มิได้ให้อำนาจแก่รัฐในการตราพระราชกำหนดเพื่อตัดรอนสิทธิเสรีภาพ

ของบุคคลทั่วไป แม้ว่าจากเหตุผลและคำปรารภของพระราชกำหนดทั้ง ๓ ฉบับ วัตถุประสงค์ของการออกพระราชกำหนดดังกล่าวเป็นการคุ้มครองผลประโยชน์ของประชาชนแต่การที่ได้ตราบทบัญญัติ ก้าวล่วงไปถึงการยกเว้นการบอกกล่าวแก่ลูกหนี้เรื่องการโอนหนี้ และกำหนดให้ผู้รับโอนกิจการนำพยานหลักฐานใหม่มาแสดงคัดค้านเอกสารที่ได้ยื่นไว้แล้ว ถามค้านพยานที่สืบมาแล้วและคัดค้านพยานหลักฐานที่ได้สืบไปแล้วได้นั้น มิใช่เป็นการตราขึ้นเพื่อคุ้มครองผลประโยชน์ของประชาชน แต่กลับเป็นผลร้ายแก่ประชาชนทั่วไปและเพื่อประโยชน์ของสถาบันการเงินไม่กี่แห่ง การตราพระราชกำหนดทั้งสามฉบับ เป็นการขัดต่อหมวด ๓ แห่งรัฐธรรมนูญ และต้องตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๖ และยังเป็นการแทรกแซงและหรือตัดรอนอำนาจของศาลในการดำเนินกระบวนการพิจารณาอันน่าจะขัดต่อประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง จึงขัดต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๖

ธนาคารไทยธนาคาร จำกัด (มหาชน) ซึ่งเป็นโจทก์จากการสวมสิทธิแทนบริษัทเงินทุนหลักทรัพย์ กรุงไทยธนกิจ ฯ ได้ยื่นคำแถลงคัดค้านคำร้องข้างต้นเมื่อวันที่ ๓๐ กรกฎาคม ๒๕๕๒ ความว่า

ที่ผู้ร้องอ้างว่าบทบัญญัติของพระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติม ฯ (ฉบับที่ ๓) มาตรา ๖๗ ตี และพระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ ๔) มาตรา ๓๘ ตี ที่ว่า “การโอนสิทธิเรียกร้องในการโอนกิจการนี้ ไม่ต้องบอกกล่าวการโอนไปยังลูกหนี้ตามมาตรา ๓๐๖ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์” นั้น ธนาคารเห็นว่าการโอนสิทธิเรียกร้องถ้าไม่ได้บอกกล่าวการโอนไปยังลูกหนี้หรือบุคคลภายนอก จะยกขึ้นมาต่อสู้ลูกหนี้หรือบุคคลภายนอกไม่ได้ นั้น หมายความว่า หากลูกหนี้มาชำระหนี้ให้กับเจ้าหนี้คนเดิมเพราะไม่ทราบว่าการโอนไปยังเจ้าหนี้รายใหม่แล้ว ถือว่าการชำระหนี้ไป ลูกหนี้ชำระให้ไป เจ้าหนี้คนใหม่จะเรียกให้ลูกหนี้คนนั้นมาชำระซ้ำอีกโดยอ้างว่าการโอนมาแล้วไม่ได้เท่านั้น ดังนั้น การที่เจ้าหนี้ไม่แจ้งลูกหนี้ก่อนจึงไม่ทำให้การโอนสิทธิเรียกร้องระหว่างผู้โอนกับผู้รับโอนที่ทำเป็นหนังสือเสื่อมเสียไป

นอกจากนี้มาตรา ๓๘ ตี วรรคสอง และมาตรา ๖๗ ตี วรรคสอง แห่งพระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติม ฯ ทั้งสองฉบับได้ให้สิทธิลูกหนี้ที่จะยกข้อต่อสู้ผู้รับโอนตามมาตรา ๓๐๘ วรรคสอง แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ซึ่งหมายความว่าไม่ได้ตัดสิทธิเสรีภาพลูกหนี้ที่มีข้อต่อสู้เจ้าหนี้ผู้โอนอย่างไรย่อมต่อสู้เจ้าหนี้ผู้รับโอนได้เช่นนั้น

ธนาคาร ฯ ได้มีความเห็นต่อไปว่า ที่ผู้ร้องอ้างว่ารัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๕, ๔๘ และ ๕๐ เป็นบทบัญญัติให้เสรีภาพแก่ประชาชนนั้น ธนาคาร ฯ เห็นพ้องด้วยแต่มิใช่เป็นบทบัญญัติเด็ดขาดดังจะเห็นได้จากในแต่ละมาตราได้มีบทบัญญัติยกเว้นในวรรคสองให้จำกัดเสรีภาพได้

ส่วนที่ผู้ร้องอ้างว่า การโอนกิจการไม่ใช่เป็นการโอนหนี้ตามนัยมาตรา ๓๐๖ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์นั้น ธนาการ ฯ เห็นว่าไม่ถูกต้อง การโอนกิจการตามพระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติม ฯ ทั้ง ๓ ฉบับ หมายความว่ารวมทั้งทรัพย์สินและหนี้สินของบริษัท

สำหรับในประเด็นที่ผู้ร้องอ้างว่าพระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติ ฯ (ฉบับที่ ๕) มาตรา ๖๗ ฉ เรื่องการนำพยานหลักฐานใหม่มาแสดงคัดค้านเอกสารที่ยื่นไว้แล้ว ถ้ามำพยานที่สืบมาแล้วและคัดค้านพยานหลักฐานที่ได้สืบไปแล้ว ขัดต่อประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง และเป็นการแทรกแซงตัดรอนอำนาจของศาลตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งนั้น ธนาการ ฯ เห็นว่าบทบัญญัติประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง เช่นในมาตรา ๘๘, ๘๙, ๑๑๗ และ ๑๑๘ มิใช่เป็นบทบัญญัติเด็ดขาดว่าเมื่อสืบพยานหลักฐานใดๆ ไปแล้วหรือพ้นเวลาที่สืบพยานหลักฐานแล้ว จะนำพยานหลักฐานใดๆ มาสืบอีกไม่ได้ ศาลอาจใช้ดุลพินิจอนุญาตให้นำพยานมาสืบหรือรับฟังพยานหลักฐานได้ ดังนั้น บทบัญญัติในมาตรา ๓๘ จัตวา และมาตรา ๖๗ ฉ จึงไม่ใช่เป็นบทบัญญัติที่ตัดรอนหรือแทรกแซงอำนาจศาลตามที่ผู้ร้องอ้าง และไม่ขัดหรือแย้งต่อประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง

ศาลแพ่งกรุงเทพใต้พิเคราะห์แล้วเห็นว่า กรณีเป็นเรื่องที่คู่ความโต้แย้งว่าพระราชกำหนดทั้งสามฉบับข้างต้น ต้องด้วยบทบัญญัติมาตรา ๖ แห่งรัฐธรรมนูญ หรือไม่ และยังไม่มีความวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญในส่วนที่เกี่ยวกับบทบัญญัติดังกล่าว จึงมีหนังสือลงวันที่ ๑๕ สิงหาคม ๒๕๕๒ ส่งเรื่องดังกล่าวมาเพื่อศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัย

ประเด็นที่ต้องพิจารณาวินิจฉัยก่อนมีว่า ศาลรัฐธรรมนูญมีอำนาจรับคำร้องนี้ไว้พิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๔ หรือไม่

รัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๔ วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า “ในการที่ศาลจะใช้บทบัญญัติแห่งกฎหมายบังคับแก่คดีใด ถ้าศาลเห็นเองหรือคู่ความโต้แย้งว่าบทบัญญัติแห่งกฎหมายนั้นต้องด้วยบทบัญญัติมาตรา ๖ และยังไม่มีความวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญในส่วนที่เกี่ยวกับบทบัญญัตินั้น ให้ศาลรอการพิจารณาพิพากษาคดีไว้ชั่วคราว และส่งความเห็นเช่นนั้นตามทางราชการเพื่อศาลรัฐธรรมนูญจะได้พิจารณาวินิจฉัย” และวรรคสอง บัญญัติว่า “ในกรณีที่ศาลรัฐธรรมนูญเห็นว่าคำโต้แย้งของคู่ความตามวรรคหนึ่งไม่เป็นสาระอันควรได้รับการวินิจฉัย ศาลรัฐธรรมนูญจะไม่รับเรื่องดังกล่าวไว้พิจารณาก็ได้”

ในเรื่องนี้จำเลยได้ยื่นคำร้องต่อศาลแพ่งกรุงเทพใต้เพื่อขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยว่า

๑. พระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติการประกอบธุรกิจเงินทุน ธุรกิจหลักทรัพย์ และธุรกิจเครดิตฟองซิเออร์ พ.ศ. ๒๕๒๒ (ฉบับที่ ๓) พ.ศ. ๒๕๕๐ มาตรา ๖๗ ตี พระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติการธนาคารพาณิชย์ พ.ศ. ๒๕๐๕ (ฉบับที่ ๔) พ.ศ. ๒๕๕๑ มาตรา ๓๘ ตี

และมาตรา ๓๘ สัตต และพระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติการประกอบธุรกิจเงินทุน ธุรกิจหลักทรัพย์ และธุรกิจเครดิตฟองซิเออร์ พ.ศ. ๒๕๒๒ (ฉบับที่ ๕) พ.ศ. ๒๕๔๑ มาตรา ๖๗ ฉ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๕ วรรคสอง มาตรา ๔๘ และมาตรา ๕๐ วรรคสอง

๒. บทบัญญัติในมาตรา ๖๗ ฉ ของพระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติการประกอบ ธุรกิจเงินทุน ธุรกิจหลักทรัพย์ และธุรกิจเครดิตฟองซิเออร์ พ.ศ. ๒๕๒๒ (ฉบับที่ ๕) พ.ศ. ๒๕๔๑ ขัดต่อประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง และบทบัญญัติในมาตรา ๖๗ ตรี ของพระราชกำหนด แก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติการประกอบธุรกิจเงินทุน ธุรกิจหลักทรัพย์ และธุรกิจเครดิตฟองซิเออร์ พ.ศ. ๒๕๒๒ (ฉบับที่ ๓) พ.ศ. ๒๕๔๐ และบทบัญญัติในมาตรา ๓๘ ตรี ของพระราชกำหนด แก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติการธนาคารพาณิชย์ พ.ศ. ๒๕๐๕ (ฉบับที่ ๔) พ.ศ. ๒๕๔๑ ขัดต่อ ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา ๓๐๖

พิจารณาแล้วเห็นว่าในประเด็นที่หนึ่ง เป็นคำร้องของกลุ่มความที่โต้แย้งว่า บทบัญญัติในพระราช กำหนด ๓ ฉบับข้างต้น ขัดต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๕ วรรคสอง มาตรา ๔๘ และมาตรา ๕๐ วรรคสอง และเป็นบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่ศาลจะใช้บังคับแก่คดี นอกจากนั้นยังไม่มีคำวินิจฉัย ของศาลรัฐธรรมนูญในส่วนที่เกี่ยวกับบทบัญญัตินั้น และยังเป็นคำร้องที่ศาลได้ส่งมาเนื่องจากมีกลุ่มความ โต้แย้งดังกล่าว ศาลรัฐธรรมนูญจึงมีอำนาจรับไว้พิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๔

ส่วนในประเด็นที่สอง เป็นคำร้องที่โต้แย้งว่า บทบัญญัติในพระราชกำหนดทั้ง ๓ ฉบับ ขัดต่อ ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง และประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ซึ่งเป็นเรื่องการขัดกัน แห่งกฎหมาย ไม่อยู่ในอำนาจของศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัย จึงวินิจฉัยไม่รับพิจารณาในประเด็นนี้ ประเด็นที่ต้องพิจารณาวินิจฉัยต่อไปมีว่า

พระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติการธนาคารพาณิชย์ พ.ศ. ๒๕๐๕ (ฉบับที่ ๔) พ.ศ. ๒๕๔๑ มาตรา ๓๘ ตรี และมาตรา ๓๘ สัตต พระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติ การประกอบธุรกิจเงินทุน ธุรกิจหลักทรัพย์ และธุรกิจเครดิตฟองซิเออร์ พ.ศ. ๒๕๒๒ (ฉบับที่ ๓) พ.ศ. ๒๕๔๐ มาตรา ๖๗ ตรี และ (ฉบับที่ ๕) พ.ศ. ๒๕๔๑ มาตรา ๖๗ ฉ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๕ วรรคสอง มาตรา ๔๘ และมาตรา ๕๐ วรรคสอง หรือไม่

รัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๕ บัญญัติว่า “บุคคลย่อมมีเสรีภาพในเคหสถาน

บุคคลย่อมได้รับความคุ้มครองในการที่จะอยู่อาศัยและครอบครองเคหสถานโดยปกติสุข การเข้าไปในเคหสถานโดยปราศจากความยินยอมของผู้ครอบครอง หรือการตรวจค้นเคหสถาน จะกระทำ มิได้ เว้นแต่โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย”

รัฐธรรมนูญ มาตรา ๕๘ บัญญัติว่า “สิทธิของบุคคลในทรัพย์สินย่อมได้รับความคุ้มครอง ขอบเขตแห่งสิทธิและการจำกัดสิทธิเช่นว่านี้ ย่อมเป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติ

การสืบทอดย่อมได้รับความคุ้มครอง สิทธิของบุคคลในการสืบทอดย่อมเป็นไปตามที่กฎหมาย บัญญัติ”

รัฐธรรมนูญ มาตรา ๕๐ บัญญัติว่า “บุคคลย่อมมีเสรีภาพในการประกอบกิจการหรือประกอบ อาชีพและการแข่งขันโดยเสรีอย่างเป็นธรรม

การจำกัดเสรีภาพตามวรรคหนึ่ง จะกระทำมิได้ เว้นแต่โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย เฉพาะเพื่อประโยชน์ในการรักษาความมั่นคงของรัฐหรือเศรษฐกิจของประเทศ การคุ้มครองประชาชน ในด้านสาธารณสุข ปลอดภัย การรักษาความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน การจัดระเบียบ การประกอบอาชีพ การคุ้มครองผู้บริโภค การผังเมือง การรักษาทรัพยากรธรรมชาติหรือสิ่งแวดล้อม สวัสดิภาพของประชาชน หรือเพื่อป้องกันการผูกขาด หรือจัดความไม่เป็นธรรมในการแข่งขัน”

พระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติการธนาคารพาณิชย์ พ.ศ. ๒๕๐๕ (ฉบับที่ ๕) พ.ศ. ๒๕๕๑ มาตรา ๓๘ ตีร บัญญัติว่า “การโอนกิจการของธนาคารพาณิชย์ทั้งหมดหรือบางส่วน ที่สำคัญให้แก่ธนาคารพาณิชย์อื่นหรือสถาบันการเงิน ต้องได้รับความเห็นชอบจากรัฐมนตรี

เมื่อได้รับความเห็นชอบการโอนกิจการจากรัฐมนตรีแล้ว ให้ดำเนินการโอนกิจการได้ ทั้งนี้ การโอนสิทธิเรียกร้องในการโอนกิจการนี้ไม่ต้องบอกกล่าวการโอนไปยังลูกหนี้ตามมาตรา ๓๐๖ แห่งประมวล กฎหมายแพ่งและพาณิชย์ แต่ไม่กระทบกระเทือนสิทธิของลูกหนี้ที่จะยกข้อต่อสู้ตามมาตรา ๓๐๘ วรรคสอง แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์”

มาตรา ๓๘ สัตต บัญญัติว่า “ในการควบกิจการของธนาคารพาณิชย์เข้าด้วยกัน หรือ ควบกิจการเข้ากับสถาบันการเงินหรือโอนกิจการของธนาคารพาณิชย์ให้แก่ธนาคารพาณิชย์อื่นหรือ สถาบันการเงิน ถ้ามีการฟ้องบังคับสิทธิเรียกร้องเป็นคดีอยู่ในศาล ให้ธนาคารพาณิชย์หรือสถาบัน การเงินที่ควบกันหรือที่รับโอนกิจการ แล้วแต่กรณี เข้าสวมสิทธิเป็นคู่ความแทนในคดีดังกล่าว และอาจนำพยานหลักฐานใหม่มาแสดงคัดค้านเอกสารที่ได้ยื่นไว้แล้ว ถ้ามค้านพยานที่สืบมาแล้ว และคัดค้านพยานหลักฐานที่ได้สืบไปแล้วได้ และในกรณีที่ศาลได้มีคำพิพากษาบังคับตามสิทธิเรียกร้อง นั้นแล้ว ก็ให้เข้าสวมสิทธิเป็นเจ้าหนี้ตามคำพิพากษานั้น”

พระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติการประกอบธุรกิจเงินทุน ธุรกิจหลักทรัพย์ และธุรกิจเครดิตฟองซิเอร์ พ.ศ. ๒๕๒๒ (ฉบับที่ ๓) พ.ศ. ๒๕๕๐ มาตรา ๖๗ ตี บัญญัติว่า “การโอนกิจการของบริษัททั้งหมดหรือบางส่วนที่สำคัญให้แก่สถาบันการเงินอื่น ต้องได้รับความเห็นชอบจากรัฐมนตรี

เมื่อได้รับความเห็นชอบการโอนกิจการจากรัฐมนตรีแล้วให้ดำเนินการโอนกิจการได้ โดยการโอนสิทธิเรียกร้องในการโอนนี้ไม่ต้องบอกกล่าวการโอนไปยังลูกหนี้ตามมาตรา ๓๐๖ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ แต่ไม่กระทบกระเทือนสิทธิของลูกหนี้ที่จะยกข้อต่อสู้ตามมาตรา ๓๐๘ วรรคสอง แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์

ในกรณีที่เป็นกรเข้าไปถือหุ้นในบริษัทอื่นเพื่อโอนกิจการให้ธนาคารแห่งประเทศไทยมีอำนาจผ่อนผันไม่นำมาตรา ๒๒ (๔) มาใช้บังคับเป็นเวลาไม่เกินห้าปี”

พระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติการประกอบธุรกิจเงินทุน ธุรกิจหลักทรัพย์ และธุรกิจเครดิตฟองซิเอร์ พ.ศ. ๒๕๒๒ (ฉบับที่ ๕) พ.ศ. ๒๕๕๑ มาตรา ๖๗ ฉ บัญญัติว่า “ในการควบกิจการของบริษัทหรือโอนกิจการของบริษัทให้แก่สถาบันการเงิน ถ้ามีการฟ้องบังคับสิทธิเรียกร้องเป็นคดีอยู่ในศาล ให้สถาบันการเงินที่ควบกันหรือที่รับโอนกิจการเข้าสวมสิทธิเป็นคู่ความแทนในคดีดังกล่าว และอาจนำพยานหลักฐานใหม่มาแสดงคัดค้านเอกสารที่ได้ยื่นไว้แล้ว ถามค้านพยานที่สืบมาแล้ว และคัดค้านพยานหลักฐานที่ได้สืบไปแล้วได้ และในกรณีที่ศาลได้มีคำพิพากษาบังคับตามสิทธิเรียกร้องนั้นแล้วก็ให้เข้าสวมสิทธิเป็นเจ้าหนี้ตามคำพิพากษานั้น”

ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา ๓๐๖ บัญญัติว่า “การโอนหนี้อันจะพึงต้องชำระแก่เจ้าหนี้คนหนึ่งคนใดโดยเฉพาะเจาะจงนั้น ถ้าไม่ทำเป็นหนังสือ ท่านว่าไม่สมบูรณ์ อนึ่ง การโอนหนี้นั้น ท่านว่าจะยกขึ้นเป็นข้อต่อสู้ลูกหนี้หรือบุคคลภายนอกได้ แต่เมื่อได้บอกกล่าวการโอนไปยังลูกหนี้หรือลูกหนี้จะได้ยินยอมด้วยในการโอนนั้น คำบอกกล่าวหรือความยินยอมเช่นนี้ท่านว่าต้องทำเป็นหนังสือ

ถ้าลูกหนี้ทำให้พอพอใจผู้โอนด้วยการใช้เงินหรือด้วยประการอื่นเสียแต่ก่อนได้รับบอกกล่าวหรือก่อนได้ตกลงให้โอนไซ้ ลูกหนี้นั้นเป็นอันหลุดพ้นจากหนี้”

พิจารณาแล้วเห็นว่า รัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๕ วรรคสอง ได้บัญญัติให้การคุ้มครองบุคคลใน การที่จะอยู่อาศัยและครอบครองเคหสถานโดยปกติสุข แต่ยินยอมให้รัฐตรากฎหมายให้มีการเข้าไปในเคหสถานได้โดยปราศจากความยินยอมของผู้ครอบครอง หรือเข้าไปตรวจค้นเคหสถานได้

รัฐธรรมนูญ มาตรา ๔๘ เป็นการรับรองสิทธิของบุคคลในทรัพย์สินแต่ในขณะเดียวกันได้ให้อำนาจรัฐในการออกกฎหมายกำหนดขอบเขตและการจำกัดสิทธิดังกล่าวได้ ดังนั้น การคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพตามสองมาตราข้างต้นจึงไม่ใช่เป็นการคุ้มครองเด็ดขาด

ส่วนรัฐธรรมนูญ มาตรา ๕๐ วรรคหนึ่ง ได้บัญญัติรับรองเสรีภาพของประชาชนในการประกอบอาชีพหรือประกอบกิจการของตน รวมทั้งการแข่งขันอย่างเสรีและเป็นธรรม ตามหลักของระบบเศรษฐกิจเสรี และมาตรา ๕๐ วรรคสอง เป็นการยืนยันว่าการจำกัดเสรีภาพดังกล่าวกระทำไม่ได้ ถ้าจะจำกัดต้องถือเป็นข้อยกเว้น และจะกระทำได้ก็ต่อเมื่อมีการตรากฎหมายออกมาจำกัด และกฎหมายนั้นต้องเป็นกฎหมายเฉพาะคือใช้เฉพาะกรณีใดกรณีหนึ่งเท่านั้นไม่ใช่เป็นการใช้ทั่วไปเพื่อประโยชน์ดังต่อไปนี้คือการรักษาความมั่นคงของรัฐ การรักษาความมั่นคงทางเศรษฐกิจของประเทศ การคุ้มครองประชาชนในด้านสาธารณสุขโลก การรักษาความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน การจัดระเบียบการประกอบอาชีพ การคุ้มครองผู้บริโภค การผังเมือง การรักษาทรัพยากรธรรมชาติหรือสิ่งแวดล้อมสวัสดิภาพของประชาชน การป้องกันการผูกขาด หรือการขัดขวางไม่เป็นธรรมในการแข่งขัน ดังนั้น บทบัญญัติในรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๕ วรรคสอง มาตรา ๔๘ และมาตรา ๕๐ วรรคสอง ไม่ใช่เป็นมาตราที่คุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชนอย่างเด็ดขาด มีอำนาจในการตรากฎหมายเพื่อจำกัดสิทธิและเสรีภาพข้างต้นได้แต่ต้องเป็นไปตามเงื่อนไขที่กำหนดไว้ในมาตราทั้งสาม ดังนั้น คำโต้แย้งของผู้ร้องที่ว่า บทบัญญัติในมาตราทั้งสามดังกล่าว มิได้ให้อำนาจรัฐในการตราพระราชกำหนดเพื่อตัดรอนสิทธิเสรีภาพของบุคคลทั่วไป จึงรับฟังไม่ได้

สำหรับพระราชกำหนดทั้ง ๓ ฉบับนั้น ตราขึ้นในช่วงที่ประเทศไทยประสบกับวิกฤติเศรษฐกิจและวัตถุประสงค์ของการตราพระราชกำหนดทั้ง ๓ ฉบับตามที่ปรากฏในหมายเหตุท้ายพระราชกำหนดแต่ละฉบับก็เพื่อให้มีมาตรการส่งเสริมสนับสนุนให้สถาบันการเงินดำเนินการควบกิจการหรือโอนกิจการให้ธนาคารพาณิชย์สามารถควบกิจการเข้าด้วยกันหรือควบกิจการเข้ากับสถาบันอื่นหรือโอนกิจการระหว่างกันหรือกับสถาบันอื่นใด ให้สถาบันการเงินตามกฎหมายว่าด้วยการประกอบธุรกิจเงินทุนธุรกิจหลักทรัพย์ และธุรกิจเครดิตฟองซิเอร์ สามารถควบกิจการและโอนกิจการได้ การควบกิจการหรือการโอนกิจการดังกล่าวเป็นเรื่องฉุกเฉินและมีความจำเป็นเร่งด่วนเพื่อที่จะรักษาไว้ซึ่งความมั่นคงทางเศรษฐกิจของประเทศ

พิจารณาแล้วเห็นว่าพระราชกำหนดทั้ง ๓ ฉบับตราขึ้นเพื่อรักษาไว้ซึ่งความมั่นคงทางเศรษฐกิจของประเทศตามที่ได้อ้างไว้ในหมายเหตุจริง เนื่องจากในช่วงที่มีการตราพระราชกำหนดทั้ง ๓ ฉบับประเทศอยู่ในภาวะวิกฤติเศรษฐกิจ ระบบสถาบันการเงินไม่มีความมั่นคง ธุรกิจการเงินอยู่ในภาวะชบเซา

สถาบันการเงินกว่า ๕๐ แห่ง ธุรัฐบาลประกาศปิด และรัฐบาลโดยธนาคารแห่งประเทศไทยต้องเข้าแทรกแซงสถาบันการเงินอีก ๑๓ แห่ง การควบกิจการหรือการโอนกิจการที่ระบุไว้ในพระราชกำหนดทั้งสามนั้น เป็นมาตรการที่จะสร้างความมั่นคงทางสถาบันการเงินขึ้นมาใหม่ จึงถือว่าเป็นมาตรการในการรักษาความมั่นคงทางเศรษฐกิจของประเทศ และเป็นกฎหมายเฉพาะคือใช้บังคับเฉพาะการควบกิจการหรือการโอนกิจการของสถาบันการเงินเท่านั้น ดังนั้น พระราชกำหนดทั้ง ๓ ฉบับนี้จึงไม่ขัดหรือแย้งกับรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๕ วรรคสอง มาตรา ๔๘ และมาตรา ๕๐ วรรคสอง

ส่วนบทบัญญัติแห่งพระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติการธนาคารพาณิชย์ พ.ศ. ๒๕๐๕ (ฉบับที่ ๔) พ.ศ. ๒๕๔๑ มาตรา ๓๘ ตรี นั้น เป็นเรื่องการโอนกิจการของธนาคารพาณิชย์ ต้องได้รับความเห็นชอบของรัฐมนตรี และการโอนสิทธิเรียกร้องในการโอนกิจการนี้ไม่ต้องบอกกล่าวการโอนไปยังลูกหนี้ ส่วนมาตรา ๓๘ สัตต นั้น ให้ธนาคารพาณิชย์หรือสถาบันการเงินที่ควบกันหรือรับโอนกิจการสวมสิทธิเป็นคู่ความในคดีมีการฟ้องบังคับสิทธิเรียกร้องเป็นคดีอยู่และสวมสิทธิเป็นเจ้าหนี้ตามคำพิพากษาในกรณีศาลมีคำพิพากษาบังคับตามสิทธิเรียกร้องนั้น เห็นว่ามาตราทั้งสองไม่ได้เป็นการกระทบกระเทือนสิทธิของลูกหนี้ที่จะยกขึ้นมาเป็นข้อต่อสู้ตามมาตรา ๓๐๘ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์

ส่วนบทบัญญัติพระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติการประกอบธุรกิจเงินทุน ธุรกิจหลักทรัพย์ และธุรกิจเครดิตฟองซิเออร์ พ.ศ. ๒๕๒๒ (ฉบับที่ ๓) พ.ศ. ๒๕๕๐ มาตรา ๖๗ ตรี เป็นเรื่องของการโอนกิจการบริษัทดังกล่าวข้างต้นให้กับสถาบันการเงินอื่นต้องได้รับความเห็นชอบจากรัฐมนตรีและการโอนสิทธิเรียกร้องในการโอนหนี้ไม่ต้องบอกกล่าวลูกหนี้หนี้ไม่ทำให้ลูกหนี้เสียสิทธิในการต่อสู้คดีแต่อย่างใด สำหรับบทบัญญัติพระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติการประกอบธุรกิจเงินทุน ธุรกิจหลักทรัพย์ และธุรกิจเครดิตฟองซิเออร์ พ.ศ. ๒๕๒๒ (ฉบับที่ ๕) พ.ศ. ๒๕๕๑ มาตรา ๖๗ จ เป็นเรื่องของการให้สถาบันการเงินที่ควบกันหรือที่รับโอนกิจการเข้าสวมสิทธิเป็นคู่ความและอาจนำพยานหลักฐานใหม่มาแสดงและเป็นเจ้าหนี้ตามคำพิพากษาได้นั้นไม่ทำให้ลูกหนี้เสียสิทธิในการต่อสู้คดีแต่อย่างใด เช่นกัน

นอกจากนี้บทบัญญัตินี้ดังกล่าวที่บัญญัติเรื่องเกี่ยวกับการโอนกิจการ หรือควบกิจการของธนาคารพาณิชย์ หรือสถาบันการเงิน หรือของบริษัทเงินทุน เงินทุนหลักทรัพย์ และบริษัทธุรกิจเครดิตฟองซิเออร์ รวมทั้งการโอนสิทธิเรียกร้อง การสวมสิทธิเป็นคู่ความและเป็นเจ้าหนี้นั้นก็เพื่อการดำเนินการให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์ของการออกพระราชกำหนดทั้ง ๓ ฉบับ คือ เพื่อรักษาความมั่นคงทางเศรษฐกิจของประเทศ