

คำวินิจฉัยของ พลโท จุล อติเรก ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

ที่ ๔๘/๒๕๕๕

วันที่ ๑๒ กันยายน ๒๕๕๕

เรื่อง กฎหมายขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ

ศาลแพ่งกรุงเทพใต้ส่งคำโต้แย้งของจำเลย นายกฤษฏาพงศ์ นุดจรัส ขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยว่า พระราชบัญญัติการธนาคารพาณิชย์ พ.ศ. ๒๕๐๕ มาตรา ๓๘ สัตก ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติการธนาคารพาณิชย์ พ.ศ. ๒๕๐๕ (ฉบับที่ ๔) พ.ศ. ๒๕๔๑ และพระราชบัญญัติการประกอบธุรกิจเงินทุน ธุรกิจหลักทรัพย์ และธุรกิจเครดิตฟองซิเออร์ พ.ศ. ๒๕๒๒ มาตรา ๖๗ ฉ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติการประกอบธุรกิจเงินทุน ธุรกิจหลักทรัพย์ และธุรกิจเครดิตฟองซิเออร์ พ.ศ. ๒๕๒๒ (ฉบับที่ ๕) พ.ศ. ๒๕๔๑ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๘ และมาตรา ๓๐ วรรคหนึ่ง หรือไม่

ข้อเท็จจริงตามคำร้องได้ความว่า ผู้ร้องซึ่งเป็นจำเลย ถูกบริษัทเงินทุนหลักทรัพย์ นวชนกิจ จำกัด (มหาชน) เป็นโจทก์ ฟ้องต่อศาลแพ่งกรุงเทพใต้ และศาลได้มีคำพิพากษาตามสัญญาประนีประนอมยอมความแล้ว ต่อมาธนาคารไทยธนาคาร จำกัด (มหาชน) ได้ยื่นคำร้องต่อศาลแพ่งกรุงเทพใต้ ขอสวมสิทธิเป็นคู่ความแทนโจทก์ เพราะกระทรวงการคลังได้มีประกาศ ให้รวมกิจการระหว่างธนาคารสหธนาคาร จำกัด (มหาชน) กับบริษัทเงินทุนหลักทรัพย์ กรุงไทยธนกิจ จำกัด (มหาชน) และบริษัทเงินทุน อีก ๑๒ แห่ง โดยให้ออนสินทรัพย์และหนี้สินทั้งหมดของบริษัทเงินทุนทั้ง ๑๒ แห่ง ให้แก่ธนาคารสหธนาคาร จำกัด (มหาชน) และบริษัทเงินทุนหลักทรัพย์ กรุงไทยธนกิจ จำกัด (มหาชน) และโจทก์เป็น ๑ ใน ๑๒ บริษัทเงินทุนดังกล่าว ผลจากการรวมกิจการทำให้บรรดาสินทรัพย์และหนี้สินทั้งหมดของโจทก์ โอนมาเป็นของธนาคารไทยธนาคาร ฯ รวมทั้งหนี้สินของผู้ร้องที่มีต่อโจทก์ด้วยธนาคารไทยธนาคาร ฯ ผู้รับโอน เข้าสวมสิทธิในการดำเนินคดีนี้แทนโจทก์ ตามพระราชบัญญัติการธนาคารพาณิชย์ พ.ศ. ๒๕๐๕ มาตรา ๓๘ สัตก ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชกำหนด ฯ (ฉบับที่ ๔) พ.ศ. ๒๕๔๑ และพระราชบัญญัติการประกอบธุรกิจเงินทุน ธุรกิจหลักทรัพย์ และธุรกิจเครดิตฟองซิเออร์ พ.ศ. ๒๕๒๒ มาตรา ๖๗ ฉ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชกำหนด ฯ (ฉบับที่ ๕) พ.ศ. ๒๕๔๑

ผู้ร้องโต้แย้งว่า บทบัญญัติแห่งพระราชกำหนดทั้งสองฉบับดังกล่าวขัดต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕ วรรคหนึ่ง เพราะเป็นการให้สิทธิผู้รับโอนกิจการเข้าดำเนินการใดๆ ในคดีความที่มีอยู่แล้ว โดยสะดวก ได้แก่ การนำพยานหลักฐานเอกสารใหม่มาแสดงคัดค้านเอกสารที่ได้ยื่นไว้แล้ว การถามค้านพยานที่สืบมาแล้ว และคัดค้านพยานหลักฐานที่สืบไปแล้วได้ รวมทั้งการมีสิทธิเข้าสวมสิทธิ เป็นเจ้าหน้าที่ตามคำพิพากษาได้ทันทีด้วย โดยไม่ต้องดำเนินการใดๆ ตามขั้นตอนของประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง และประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ เป็นการเอาเปรียบและลดทอนสิทธิเสรีภาพของกลุ่มความฝายน้อยอย่างชัดเจน ซึ่งสามารถใช้วิธีการตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งดำเนินการใดๆ ได้อย่างเป็นธรรมอยู่แล้ว จึงเป็นการตรากฎหมายเพื่อจำกัดสิทธิเสรีภาพโดยไม่จำเป็น และขัดต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕ วรรคสอง เพราะเป็นกรณีที่น่าสงสัยว่าจะใช้บังคับแก่กรณีหนึ่งกรณีใด โดยเฉพาะ มิได้ใช้กับกรณีอื่นๆ โดยทั่วไป นอกจากนี้ยังขัดต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๐ วรรคหนึ่ง เพราะทำให้บุคคลไม่ได้รับความคุ้มครองตามกฎหมายเท่าเทียมกัน มีผลทำให้ผู้รับโอนกิจการได้เปรียบในการดำเนินคดีนี้ เนื่องจากสามารถเข้าเป็นคู่ความในคดีได้ทันที โดยไม่ต้องผ่านขั้นตอนตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง

ปัญหาที่ต้องพิจารณาคือ ศาลรัฐธรรมนูญจะรับคำร้องนี้ไว้พิจารณาวินิจฉัยได้ หรือไม่

รัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๔ วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า “ในการที่ศาลจะใช้บทบัญญัติแห่งกฎหมาย บังคับแก่คดีใด ถ้าศาลเห็นเองหรือคู่ความโต้แย้งว่าบทบัญญัติแห่งกฎหมายนั้นต้องด้วยบทบัญญัติ มาตรา ๖ และยังมีคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญในส่วนที่เกี่ยวกับบทบัญญัตินั้น ให้ศาลรอการพิจารณาพิพากษาคดีไว้ชั่วคราว และส่งความเห็นเช่นนั้นตามทางการเพื่อศาลรัฐธรรมนูญจะได้พิจารณาวินิจฉัย” พิจารณาแล้ว ผู้ร้องยื่นคำร้องขอให้วินิจฉัยว่าบทบัญญัติแห่งกฎหมาย ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ และเป็นบทบัญญัติที่ศาลจะใช้บังคับแก่คดี จึงเห็นว่า ศาลรัฐธรรมนูญรับคำร้องเรื่องนี้ไว้พิจารณาวินิจฉัย ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๔ ได้

ประเด็นที่ต้องพิจารณาวินิจฉัยว่า พระราชบัญญัติการธนาคารพาณิชย์ พ.ศ. ๒๕๐๕ มาตรา ๓๘ สัตก ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชกำหนด ฯ (ฉบับที่ ๔) พ.ศ. ๒๕๔๑ และพระราชบัญญัติ การประกอบธุรกิจเงินทุน ธุรกิจหลักทรัพย์ และธุรกิจเครดิตฟองซิเออร์ พ.ศ. ๒๕๒๒ มาตรา ๖๗ ฉ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชกำหนด ฯ (ฉบับที่ ๕) พ.ศ. ๒๕๔๑ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕ และมาตรา ๓๐ วรรคหนึ่ง หรือไม่

พระราชบัญญัติการธนาคารพาณิชย์ พ.ศ. ๒๕๐๕ มาตรา ๓๘ สัตก ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติม โดยพระราชกำหนด ฯ (ฉบับที่ ๔) พ.ศ. ๒๕๔๑ บัญญัติว่า “ในการควบกิจการของธนาคาร

พาณิชย์เข้าด้วยกันหรือควบกิจการเข้ากับสถาบันการเงิน หรือการโอนกิจการของธนาคารพาณิชย์ ให้แก่ธนาคารพาณิชย์อื่นหรือสถาบันการเงิน ถ้ามีการฟ้องบังคับสิทธิเรียกร้องเป็นคดีอยู่ในศาลให้ ธนาคารพาณิชย์หรือสถาบันการเงินที่ควบกันหรือที่รับโอนกิจการ แล้วแต่กรณี เข้าสวมสิทธิ เป็นคู่ความแทนในคดีดังกล่าว และอาจนำพยานหลักฐานใหม่มาแสดงคัดค้านเอกสารที่ได้ยื่นไว้แล้ว ถ้ามำพยานที่สืบมาแล้ว และคัดค้านพยานหลักฐานที่ได้สืบไปแล้วได้ และในกรณีที่ศาลได้มีคำพิพากษา บังคับตามสิทธิเรียกร้องนั้นแล้ว ก็ให้เข้าสวมสิทธิเป็นเจ้าหนี้ตามคำพิพากษานั้น”

พระราชบัญญัติการประกอบธุรกิจเงินทุน ธุรกิจหลักทรัพย์ และธุรกิจเครดิตฟองซิเอร์ พ.ศ. ๒๕๒๒ มาตรา ๖๗ ๓ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชกำหนด ฯ (ฉบับที่ ๕) พ.ศ. ๒๕๔๑ บัญญัติว่า “ในการควบกิจการของบริษัทหรือโอนกิจการของบริษัทให้แก่สถาบันการเงิน ถ้ามีการฟ้อง บังคับสิทธิเรียกร้องเป็นคดีอยู่ในศาล ให้สถาบันการเงินที่ควบกันหรือที่รับโอนกิจการเข้าสวมสิทธิ เป็นคู่ความแทนในคดีดังกล่าว และอาจนำพยานหลักฐานใหม่มาแสดงคัดค้านเอกสารที่ได้ยื่นไว้แล้ว ถ้ามำพยานที่สืบมาแล้ว และคัดค้านพยานหลักฐานที่ได้สืบไปแล้วได้ และในกรณีที่ศาลได้มี คำพิพากษาบังคับตามสิทธิเรียกร้องนั้นแล้ว ก็ให้เข้าสวมสิทธิเป็นเจ้าหนี้ตามคำพิพากษานั้น”

รัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕ วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า “การจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคล ที่รัฐธรรมนูญรับรองไว้จะกระทำมิได้ เว้นแต่โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายเฉพาะ เพื่อการที่รัฐธรรมนูญนี้กำหนดไว้และเท่าที่จำเป็นเท่านั้น และจะกระทบกระเทือนสาระสำคัญของสิทธิ และเสรีภาพนั้นมิได้” และวรรคสอง บัญญัติว่า “กฎหมายตามวรรคหนึ่งต้องมีผลใช้บังคับเป็นการทั่วไป และไม่มุ่งหมายให้ใช้บังคับแก่กรณีใดกรณีหนึ่ง หรือแก่บุคคลใดบุคคลหนึ่งเป็นการเจาะจงทั้งต้องระบุ บทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญที่ให้อำนาจในการตรากฎหมายนั้นด้วย”

รัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๐ วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า “บุคคลย่อมเสมอกันในกฎหมายและได้รับความคุ้มครองตามกฎหมายเท่าเทียมกัน”

พิจารณาแล้ว พระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติการธนาคารพาณิชย์ พ.ศ. ๒๕๐๕ (ฉบับที่ ๔) พ.ศ. ๒๕๔๑ ซึ่งบัญญัติให้เพิ่มความเป็นมาตรา ๓๘ สัตต แห่งพระราชบัญญัติ การธนาคารพาณิชย์ พ.ศ. ๒๕๐๕ นั้น เป็นกรณีจำเป็นต้องมีกฎหมายเพื่อแก้ไขปัญหาเกี่ยวกับฐานะ หรือการดำเนินงานของธนาคารพาณิชย์ เพื่อให้เกิดความมั่นคงและเข้มแข็ง เป็นกรณีฉุกเฉินที่มีความ จำเป็นรีบด่วนอันมิอาจหลีกเลี่ยงได้ในอันที่จะรักษาความมั่นคงทางเศรษฐกิจของประเทศ โดยบัญญัติ เป็นหลักการให้ธนาคารพาณิชย์หรือสถาบันการเงินที่ควบกิจการหรือที่รับโอนกิจการ เข้าสวมสิทธิเป็น คู่ความแทนในคดีได้ การฟ้องบังคับสิทธิเรียกร้องเป็นคดีในศาล สามารถนำพยานหลักฐานใหม่มาแสดง

คัดค้านเอกสารที่ได้ยื่นไว้แล้ว ถ้าม้านพยานที่สืบมาแล้ว และคัดค้านพยานหลักฐานที่ได้สืบไปแล้วได้ รวมทั้งการเข้าสวมสิทธิเป็นเจ้าหนี้ตามคำพิพากษา แม้พระราชบัญญัติการธนาคารพาณิชย์ ๑ จะเป็นกฎหมายเกี่ยวกับการจำกัดเสรีภาพในเคหาสถาน สิทธิในทรัพย์สินของบุคคลและเสรีภาพในการประกอบกิจการหรือประกอบอาชีพ แต่มาตรา ๓๘ สัตต แห่งพระราชบัญญัติการธนาคารพาณิชย์ ๑ ก็เป็นบทบัญญัติที่ใช้บังคับกับเจ้าหนี้และลูกหนี้ทุกราย หลักการและวิธีปฏิบัติที่บัญญัติตามมาตรา ๓๘ สัตต ดังกล่าว จึงเป็นการให้โอกาสแก่ธนาคารพาณิชย์หรือสถาบันการเงินที่ควบกิจการหรือที่รับโอนกิจการ ในฐานะผู้เข้าสวมสิทธิเป็นคู่ความแทนในคดีตามที่กฎหมายบัญญัติ แต่มิได้เป็นการจำกัดสิทธิและเสรีภาพของลูกหนี้ หรือกระทบกระเทือนสาระสำคัญแห่งสิทธิและเสรีภาพที่รัฐธรรมนูญกำหนดไว้แต่อย่างใด ลูกหนี้ยังคงมีสิทธิที่จะยกข้อต่อสู้ตามมาตรา ๓๐๘ วรรคสอง แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ รวมทั้งมีสิทธิที่จะต่อสู้คดีในศาลตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งได้ เพียงแต่การชำระหนี้ตามคำพิพากษาอาจเปลี่ยนเป็นต้องชำระต่อเจ้าหนี้ที่เข้าสวมสิทธิเป็นเจ้าหนี้แทนเจ้าหนี้เดิมเท่านั้น เนื่องจากหนี้นั้นได้ออนไปโดยผลของกฎหมายแล้ว เจ้าหนี้จะเป็นใครก็ตาม แต่ลูกหนี้มีหน้าที่ต้องชำระหนี้ให้แก่เจ้าหนี้ตามจำนวนหนี้และเงื่อนไขที่ตกลงกันไว้ ดังนั้น บทบัญญัติมาตรา ๓๘ สัตต แห่งพระราชบัญญัติการธนาคารพาณิชย์ ๑ จึงไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕ และมาตรา ๓๐ วรรคหนึ่ง

ส่วนพระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติการประกอบธุรกิจเงินทุน ธุรกิจหลักทรัพย์ และธุรกิจเครดิตฟองซิเออร์ พ.ศ. ๒๕๒๒ (ฉบับที่ ๕) พ.ศ. ๒๕๕๑ ซึ่งบัญญัติให้เพิ่มความเป็นมาตรา ๖๗ ฉ แห่งพระราชบัญญัติการประกอบธุรกิจเงินทุน ธุรกิจหลักทรัพย์ และธุรกิจเครดิตฟองซิเออร์ พ.ศ. ๒๕๒๒ นั้น เพราะเหตุมีการแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายว่าด้วยการธนาคารพาณิชย์ เพื่อให้ธนาคารพาณิชย์สามารถควบกิจการหรือโอนกิจการได้โดยรวดเร็ว อันเป็นส่วนหนึ่งของการแก้ไขปัญหาวิกฤติทางเศรษฐกิจที่เกิดขึ้นและในขณะเดียวกันสถาบันการเงินตามกฎหมายว่าด้วยการประกอบธุรกิจเงินทุน ธุรกิจหลักทรัพย์ และธุรกิจเครดิตฟองซิเออร์ ก็สามารถควบกิจการและโอนกิจการได้ด้วย จึงต้องแก้ไขบทบัญญัติในเรื่องดังกล่าวให้เป็นไปในแนวทางเดียวกับการแก้ไขกฎหมายว่าด้วยการธนาคารพาณิชย์ ซึ่งเป็นกรณีฉุกเฉินที่มีความจำเป็นรีบด่วนอันมิอาจหลีกเลี่ยงได้ในอันที่จะรักษาความมั่นคงทางเศรษฐกิจของประเทศ โดยเฉพาะมาตรา ๖๗ ฉ นี้มีข้อความและความหมายลักษณะทำนองเดียวกันกับมาตรา ๓๘ สัตต แห่งพระราชบัญญัติการธนาคารพาณิชย์ ๑ ดังได้วินิจฉัยแล้ว จึงเห็นว่า มาตรา ๖๗ ฉ แห่งพระราชบัญญัติการประกอบธุรกิจเงินทุน ๑ ไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕ และมาตรา ๓๐ วรรคหนึ่ง เช่นกัน

ด้วยเหตุผลดังกล่าวข้างต้น จึงวินิจฉัยว่า พระราชบัญญัติการธนาคารพาณิชย์ พ.ศ. ๒๕๐๕ มาตรา ๓๘ สัตก ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติการธนาคารพาณิชย์ พ.ศ. ๒๕๐๕ (ฉบับที่ ๔) พ.ศ. ๒๕๔๑ และพระราชบัญญัติการประกอบธุรกิจเงินทุน ธุรกิจหลักทรัพย์ และธุรกิจเครดิตฟองซิเออร์ พ.ศ. ๒๕๒๒ มาตรา ๖๗ ฉ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติการประกอบธุรกิจเงินทุน ธุรกิจหลักทรัพย์ และธุรกิจเครดิตฟองซิเออร์ พ.ศ. ๒๕๒๒ (ฉบับที่ ๕) พ.ศ. ๒๕๔๑ ไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕ และมาตรา ๓๐ วรรคหนึ่ง

พลโท จุล อติเรก

ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ