

คำวินิจฉัยของ ศาสตราจารย์อนันต์ เกตุวงศ์ ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

ที่ ๕/๒๕๕๕

วันที่ ๑๒ มีนาคม ๒๕๕๕

เรื่อง ประกาศกระทรวงการคลัง ลงวันที่ ๒๒ ธันวาคม ๒๕๕๑ พระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติการประกอบธุรกิจเงินทุน ธุรกิจหลักทรัพย์ และธุรกิจเครดิตฟองซิเอร์ พ.ศ. ๒๕๒๒ (ฉบับที่ ๓) พ.ศ. ๒๕๕๐ มาตรา ๖๗ ทวิ มาตรา ๖๗ ตริ และพระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติการธนาคารพาณิชย์ พ.ศ. ๒๕๐๕ (ฉบับที่ ๔) พ.ศ. ๒๕๕๑ มาตรา ๓๘ ทวิ มาตรา ๓๘ ตริ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ มาตรา ๒๗ มาตรา ๒๘ มาตรา ๒๙ และมาตรา ๓๐ หรือไม่

อธิบดีผู้พิพากษาศาลแพ่งธนบุรีได้ส่งเรื่อง ขอให้วินิจฉัยคดี ลงวันที่ ๑๘ พฤษภาคม ๒๕๕๓ ซึ่งเป็นคดีแพ่งหมายเลขดำที่ ๑๓๒๓/๒๕๕๑ ระหว่างบริษัทเงินทุนเศรษฐกิจ จำกัด โจทก์ นายวานิชย์ สุรพงษ์วินชกุล จำเลยที่ ๑ กับพวก รวม ๓ คน โดยโจทก์ขอให้ศาลบังคับให้จำเลยร่วมกันชำระหนี้ให้โจทก์ จำนวน ๑,๗๘๗,๕๓๑ บาท พร้อมดอกเบี้ยในอัตราร้อยละ ๗.๕ ต่อปี นายวานิชย์ สุรพงษ์วินชกุล (ผู้ร้อง) ได้ยื่นคำร้องคัดค้านต่อศาลสรุปความได้ว่า การรวมกิจการระหว่างธนาคารสหธนาคาร จำกัด (มหาชน) กับบริษัทเงินทุนหลักทรัพย์กรุงไทยธนกิจ จำกัด (มหาชน) และบริษัทเงินทุนต่างๆ อีก ๑๒ บริษัท ตามประกาศกระทรวงการคลัง ลงวันที่ ๒๒ ธันวาคม ๒๕๕๑ เรื่องให้ความเห็นชอบการรวมกิจการระหว่างธนาคารดังกล่าวเป็นการขัดต่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๒๖ มาตรา ๒๗ มาตรา ๒๘ มาตรา ๒๙ และมาตรา ๓๐ กล่าวคือ มาตรา ๒๖ บัญญัติให้การใช้อำนาจโดยองค์กรของรัฐทุกองค์กรต้องคำนึงถึงศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ สิทธิและเสรีภาพ มาตรา ๒๗ บัญญัติว่า สิทธิและเสรีภาพที่รัฐธรรมนูญนี้รับรองไว้โดยชัดแจ้ง โดยปริยาย หรือโดยคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ ย่อมได้รับความคุ้มครองและผูกพันรัฐสภา คณะรัฐมนตรี ศาล และองค์กรอื่นของรัฐโดยตรง ในการตรากฎหมาย การบังคับใช้กฎหมาย และการตีความกฎหมายทั้งปวง คำสั่ง ประกาศ หรือความเห็นใดๆ ของกระทรวงการคลัง และการออกพระราชกำหนดทั้งสองฉบับยังเป็นการขัดต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕ และมาตรา ๓๐ อีกด้วย

มาตรา ๖๗ ตริ ของพระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติการประกอบธุรกิจเงินทุน ธุรกิจหลักทรัพย์ และธุรกิจเครดิตฟองซิเอร์ พ.ศ. ๒๕๒๒ (ฉบับที่ ๓) พ.ศ. ๒๕๕๐ ที่บัญญัติว่า

การโอนกิจการของบริษัททั้งหมด หรือแต่บางส่วนที่สำคัญให้แก่สถาบันการเงินอื่นต้องได้รับความเห็นชอบจากรัฐมนตรี และเมื่อได้รับความเห็นชอบให้ดำเนินการโอนกิจการได้ โดยการโอนสิทธิเรียกร้องในการโอนกิจการไม่ต้องบอกกล่าวการโอนไปยังลูกหนี้ตามมาตรา ๓๐๖ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ นั้นเป็นการไม่ชอบด้วยกฎหมาย เป็นการออกกฎหมายเพื่อจำกัดสิทธิเสรีภาพของประชาชน เพราะการโอนหนี้ตามฟ้องนั้นถือเป็นการโอนหนี้อันจะต้องพึงชำระแก่เจ้าหนี้คนหนึ่งโดยเฉพาะเจาะจง จึงต้องทำเป็นหนังสือและจะยกเป็นข้อต่อสู้จำเลยได้ต่อเมื่อได้บอกกล่าวการโอนไปยังจำเลย และต้องได้รับความยินยอมจากจำเลยเป็นหนังสือเสียก่อน แต่การโอนหนี้รายนี้มีได้กระทำเป็นหนังสือโดยผู้มีอำนาจ มิได้มีการบอกกล่าวแก่จำเลย และจำเลยมิได้รู้เห็นหรือยินยอม การตรากฎหมาย การออกประกาศของกระทรวงการคลัง และการออกพระราชกำหนดทั้งสองฉบับถือเป็นการขัดรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๐

ด้วยเหตุผลแห่งข้อเท็จจริงและข้อกฎหมายดังกล่าวถือว่า ประกาศกระทรวงการคลัง เรื่อง ให้ความเห็นชอบโครงการรวมกิจการระหว่างธนาคารสหธนาคาร จำกัด (มหาชน) บริษัทเงินทุนหลักทรัพย์กรุงไทยธนกิจ จำกัด (มหาชน) และบริษัทเงินทุน ๑๒ บริษัท พระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติการประกอบธุรกิจเงินทุน ธุรกิจหลักทรัพย์ และธุรกิจเครดิตฟองซิเออร์ พ.ศ. ๒๕๒๒ (ฉบับที่ ๓) พ.ศ. ๒๕๔๐ มาตรา ๖๗ ทวิ และมาตรา ๖๗ ตี และพระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติการธนาคารพาณิชย์ พ.ศ. ๒๕๐๒ (ฉบับที่ ๔) พ.ศ. ๒๕๔๑ มาตรา ๓๘ ทวิ และมาตรา ๓๘ ตี ขัดต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ มาตรา ๒๗ มาตรา ๒๘ มาตรา ๒๙ และมาตรา ๓๐

ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาแล้วรับไว้เพื่อวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๔ ตามที่ศาลแพ่งธนบุรี ส่งมา โดยมีประเด็นที่จะวินิจฉัยดังนี้

๑. ประกาศกระทรวงการคลัง ลงวันที่ ๒๒ ธันวาคม ๒๕๔๑ เรื่อง ให้ความเห็นชอบโครงการรวมกิจการระหว่างธนาคารสหธนาคาร จำกัด (มหาชน) บริษัทเงินทุนหลักทรัพย์กรุงไทยธนกิจ จำกัด (มหาชน) และบริษัทเงินทุน ๑๒ บริษัท ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ มาตรา ๒๗ มาตรา ๒๘ มาตรา ๒๙ และมาตรา ๓๐ หรือไม่

๒. พระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติการประกอบธุรกิจเงินทุน ธุรกิจหลักทรัพย์ และธุรกิจเครดิตฟองซิเออร์ พ.ศ. ๒๕๒๒ (ฉบับที่ ๓) พ.ศ. ๒๕๔๐ มาตรา ๖๗ ทวิ และมาตรา ๖๗ ตี ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ มาตรา ๒๗ มาตรา ๒๘ มาตรา ๒๙ และมาตรา ๓๐

๓. พระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติการธนาคารพาณิชย์ พ.ศ. ๒๕๐๕ (ฉบับที่ ๔) พ.ศ. ๒๕๔๑ มาตรา ๓๘ ทวิ และมาตรา ๓๘ ตี ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ มาตรา ๒๗ มาตรา ๒๘ มาตรา ๒๙ และมาตรา ๓๐ หรือไม่

พิจารณาแล้วเห็นว่า

๑. การที่ผู้ร้องโต้แย้งว่า ประกาศกระทรวงการคลัง ลงวันที่ ๒๒ ธันวาคม ๒๕๕๑ เรื่อง ให้ความเห็นชอบโครงการรวมกิจการระหว่างธนาคารสหธนาคาร จำกัด (มหาชน) และบริษัทเงินทุน ๑๒ บริษัท จัดตั้งรัฐธรรมนุญ มาตรา ๒๖ มาตรา ๒๗ มาตรา ๒๘ มาตรา ๒๙ และมาตรา ๓๐ นั้น ศาลรัฐธรรมนุญได้มีคำวินิจฉัยที่ ๔/๒๕๕๒ ลงวันที่ ๑ เมษายน ๒๕๕๒ ว่า ประกาศธนาคารแห่งประเทศไทย ฯ ออกโดยอาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติที่ให้อำนาจไว้ มิได้ออกโดยองค์กรที่ใช้อำนาจนิติบัญญัติ จึงไม่เป็นบทบัญญัติแห่งกฎหมายตามความหมายของรัฐธรรมนุญ มาตรา ๒๖๔ ไม่อยู่ในอำนาจหน้าที่ของศาลรัฐธรรมนุญที่จะพิจารณาวินิจฉัย เพราะถือว่าคำวินิจฉัยดังกล่าวเป็นบรรทัดฐานแล้ว จึงไม่จำเป็นต้องวินิจฉัยอีก

๒. พระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติการประกอบธุรกิจเงินทุน ธุรกิจหลักทรัพย์ และธุรกิจเครดิตฟองซิเอร์ พ.ศ. ๒๕๒๒ (ฉบับที่ ๓) พ.ศ. ๒๕๕๐ มาตรา ๖๗ ทวิ บัญญัติว่า “การควบบริษัทเข้าด้วยกันไม่มีผลเป็นการโอนใบอนุญาตของบริษัทเดิมไปเป็นของบริษัทใหม่”

มาตรา ๖๗ ตริ บัญญัติว่า “การโอนกิจการของบริษัททั้งหมดหรือบางส่วนที่สำคัญให้แก่สถาบันการเงินอื่น ต้องได้รับความเห็นชอบจากรัฐมนตรี

เมื่อได้รับความเห็นชอบการโอนกิจการจากรัฐมนตรีแล้ว ให้ดำเนินการโอนกิจการได้ โดยการโอนสิทธิเรียกร้องในการโอนกิจการนี้ไม่ต้องบอกกล่าวการโอนไปยังลูกหนี้ตามมาตรา ๓๐๖ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ แต่ไม่กระทบกระเทือนสิทธิของลูกหนี้ที่จะยกข้อต่อสู้ตามมาตรา ๓๐๘ วรรคสอง แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์

ในกรณีที่เป็นกรเข้าไปถึงหุ้นในบริษัทอื่นเพื่อโอนกิจการ ให้ธนาคารแห่งประเทศไทยมีอำนาจผ่อนผันไม่นำมาตรา ๒๒ (๕) มาใช้บังคับเป็นเวลาไม่เกินห้าปี”

ผู้ร้องได้ร้องว่า มาตรา ๖๗ ตริ ที่บัญญัติว่า “การโอนกิจการของบริษัททั้งหมดหรือแต่บางส่วนที่สำคัญให้แก่สถาบันการเงินอื่นต้องได้รับความเห็นชอบจากรัฐมนตรีและเมื่อได้รับความเห็นชอบให้ดำเนินการโอนกิจการได้ โดยการโอนสิทธิเรียกร้องในการโอนกิจการไม่ต้องบอกกล่าวการโอนไปยังลูกหนี้ตามมาตรา ๓๐๖ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์” นั้น เป็นการไม่ชอบด้วยกฎหมาย เป็นการออกกฎหมายเพื่อจำกัดสิทธิเสรีภาพของประชาชน เพราะการโอนหนี้ตามฟ้องนั้นถือเป็นการโอนอันจะต้องพึงชำระแก่เจ้าหนี้คนหนึ่งโดยเฉพาะเจาะจง จึงต้องทำเป็นหนังสือและจะยกเป็นข้อต่อสู้จำเลยได้ก็ต่อเมื่อได้บอกกล่าวการโอนไปยังจำเลย และต้องได้รับความยินยอมจากจำเลยเป็นหนังสือเสียก่อนนั้น

พิจารณาแล้วเห็นว่า เป็นเหตุผลตามมาตรา ๓๐๖ ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ซึ่งใช้กับกรณีโดยทั่วไป แต่พระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติการประกอบธุรกิจเงินทุน ธุรกิจหลักทรัพย์ และธุรกิจเครดิตฟองซิเอร์ พ.ศ. ๒๕๒๒ (ฉบับที่ ๓) พ.ศ. ๒๕๔๐ เป็นกฎหมายเฉพาะที่ออกมาเพื่อแก้ปัญหาทางเศรษฐกิจของประเทศ และเป็นกฎหมายระดับเดียวกันที่ออกโดยองค์การที่ใช้อำนาจอธิปไตย จึงสามารถเพิ่มเติมเนื้อหาให้เหมาะสมกับการแก้ปัญหาที่แตกต่างออกไปได้คือ การกำหนดให้มีการโอนกิจการตามมาตรา ๖๗ ตริ ได้โดยไม่ต้องบอกกล่าวการโอนไปยังลูกหนี้ซึ่งเป็นการโอนสิทธิเรียกร้องโดยผลของกฎหมายไม่ได้เป็นการโอนสิทธิเรียกร้องโดยข้อตกลงหรือสัญญาตามมาตรา ๓๐๖ ของประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ จึงไม่จำเป็นต้องทำเป็นหนังสือหรือบอกกล่าวไปยังลูกหนี้ และไม่ถือเป็นการขัดรัฐธรรมนูญตามที่ผู้ร้องกล่าวอ้าง

๓. พระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติการธนาคารพาณิชย์ พ.ศ. ๒๕๐๕ (ฉบับที่ ๔) พ.ศ. ๒๕๔๑ มาตรา ๓๘ ทวิ บัญญัติว่า “ในกรณีที่ธนาคารพาณิชย์ควบกิจการเข้าด้วยกัน หรือควบกิจการเข้ากับสถาบันการเงินไม่มีผลเป็นการโอนใบอนุญาตของธนาคารพาณิชย์เดิมไปเป็นของธนาคารพาณิชย์ใหม่หรือสถาบันการเงิน” เป็นเรื่องการควบกิจการของธนาคารและสถาบันการเงิน โดยไม่ต้องโอนใบอนุญาตตามไปด้วย ไม่เกี่ยวกับลูกหนี้และไม่กระทบถึงลูกหนี้แต่อย่างใด

กรณีมาตรา ๓๘ ตริ ก็เช่นเดียวกันกับมาตรา ๖๗ ตริ ซึ่งเป็นการโอนสิทธิเรียกร้องโดยผลของกฎหมายโดยไม่ต้องบอกกล่าวการโอนไปยังลูกหนี้ตามมาตรา ๓๐๖ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ซึ่งไม่ได้มีผลกระทบต่อลูกหนี้แต่ประการใด

มาตรา ๓๘ ตริ บัญญัติว่า “การโอนกิจการของธนาคารพาณิชย์ทั้งหมดหรือบางส่วนที่สำคัญให้แก่ธนาคารพาณิชย์อื่นหรือสถาบันการเงิน ต้องได้รับความเห็นชอบจากรัฐมนตรี

เมื่อได้รับความเห็นชอบการโอนกิจการจากรัฐมนตรีแล้ว ให้ดำเนินการโอนกิจการได้ ทั้งนี้ การโอนสิทธิเรียกร้องในการโอนกิจการนี้ไม่ต้องบอกกล่าวการโอนไปยังลูกหนี้ตามมาตรา ๓๐๖ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ แต่ไม่กระทบกระเทือนสิทธิของลูกหนี้ที่จะยกข้อต่อสู้ตามมาตรา ๓๐๘ วรรคสอง แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์”

พิจารณาแล้วเห็นว่า บทบัญญัติทั้งสองมาตราของพระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติการธนาคารพาณิชย์ พ.ศ. ๒๕๐๕ (ฉบับที่ ๔) พ.ศ. ๒๕๔๑ ซึ่งบัญญัติขึ้นภายหลังประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ และเป็นกฎหมายในระดับเดียวกัน ทั้งออกมาโดยองค์การที่ใช้อำนาจอธิปไตยเหมือนกัน จึงสามารถเพิ่มเติมกฎหมายที่มีอยู่เดิมได้ และเป็นบทบัญญัติที่เกี่ยวกับการโอนสิทธิเรียกร้องโดยผลของกฎหมาย ไม่ต้องทำเป็นหนังสือบอกกล่าวการโอนไปยังลูกหนี้

ด้วยเหตุผลดังกล่าว จึงวินิจฉัยว่า พระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติการประกอบ
ธุรกิจเงินทุน ธุรกิจหลักทรัพย์ และธุรกิจเครดิตฟองซิเออร์ พ.ศ. ๒๕๒๒ (ฉบับที่ ๓) พ.ศ. ๒๕๕๐
มาตรา ๖๗ ทวิ และมาตรา ๖๗ ตี และพระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติการธนาคารพาณิชย์
พ.ศ. ๒๕๐๕ (ฉบับที่ ๔) พ.ศ. ๒๕๔๑ มาตรา ๓๘ ทวิ และมาตรา ๓๘ ตี ไม่ขัดหรือแย้งกับรัฐธรรมนูญ
มาตรา ๒๖ มาตรา ๒๗ มาตรา ๒๘ มาตรา ๒๙ และมาตรา ๓๐

ศาสตราจารย์อนันต์ เกตุวงศ์

ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ