

คำวินิจฉัยของ นายจิระ บุญพอนสุนทร ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

ที่ ๔๓/๒๕๕๗

วันที่ ๑ มิถุนายน ๒๕๕๗

เรื่อง ศาลจังหวัดนครราชสีมาส่งคำโต้แย้งของจำเลย (นายสุภเนตร กุศลาไสยานนท์ กับพวก รวม ๓ ราย) ในคดีแพ่งหมายเลขดำที่ ๒๐๖๕/๒๕๕๔ ขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณา วินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๔

กรณีสืบเนื่องจากเมื่อวันที่ ๒๒ ธันวาคม ๒๕๕๑ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง อาศัยอำนาจ ตามความในมาตรา ๖๗ จัตวา แห่งพระราชบัญญัติการประกอบธุรกิจเงินทุน ธุรกิจหลักทรัพย์ และ ธุรกิจเครดิตฟองซิเออร์ พ.ศ. ๒๕๒๒ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราช บัญญัติการประกอบธุรกิจเงินทุนฯ (ฉบับที่ ๓) พ.ศ. ๒๕๕๐ และมาตรา ๓๘ จัตวา แห่งพระราช บัญญัติการธนาคารพาณิชย์ พ.ศ. ๒๕๐๕ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราช บัญญัติการธนาคารพาณิชย์ ฯ (ฉบับที่ ๔) พ.ศ. ๒๕๕๑ ได้ประกาศให้ความเห็นชอบการดำเนินการ โครงการควบรวมกิจการ ระหว่างธนาคารสหธนาคาร จำกัด (มหาชน) กับบริษัทเงินทุนหลักทรัพย์ กรุงไทยชนกิจ จำกัด (มหาชน) และบริษัทเงินทุน ๑๒ บริษัท ซึ่งรวมทั้งบริษัทเงินทุน เฟิสท์ ซิตี อินเวสเมนต์ จำกัด (มหาชน) ด้วย หลังจากมีประกาศการควบรวมกิจการ บริษัทเงินทุน เฟิสท์ ซิตี ฯ ได้ทำหนังสือสัญญาโอนสินทรัพย์และหนี้สินให้กับบริษัทเงินทุนหลักทรัพย์ กรุงไทยชนกิจ ฯ และบริษัท เงินทุนหลักทรัพย์ กรุงไทยชนกิจ ฯ ได้ทำหนังสือสัญญาโอนสินทรัพย์และหนี้สินให้กับธนาคารไทยธนาคาร จำกัด (มหาชน) (เดิมคือธนาคารสหธนาคารฯ) เมื่อวันที่ ๒๕ มกราคม ๒๕๕๒ โดยสัญญา มีผลใช้บังคับนับแต่วันที่ ๑ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๒ เป็นต้นไป หลังจากมีการโอนและรับโอนดังกล่าวแล้ว เป็นผลให้สินทรัพย์และหนี้สินทั้งหมด ตลอดจนสิทธิเรียกร้องต่างๆ ของบริษัทเงินทุน เฟิสท์ ซิตี ฯ และบริษัทเงินทุนหลักทรัพย์ กรุงไทยชนกิจ ฯ ตกเป็นสิทธิของธนาคารไทยธนาคาร ฯ โดยสิ้นเชิง นับแต่วันที่ ๑ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๒

ธนาคารไทยธนาคาร ฯ ในฐานะผู้รับโอนสิทธิจากบริษัทเงินทุน เฟิสท์ ซิตี ฯ เป็นโจทก์ยื่นฟ้อง นายสุภเนตร กุศลาไสยานนท์ นางจวีรัตน์ กุศลาไสยานนท์ และนายพิเชฐ กุศลาไสยานนท์ เป็นจำเลย ต่อศาลจังหวัดนครราชสีมา เมื่อวันที่ ๒๕ ตุลาคม ๒๕๕๔ ให้ชำระเงินจำนวน ๑,๔๗๕,๕๘๔.๖๗ บาท แก่โจทก์ พร้อมทั้งชำระดอกเบี้ย ในอัตราร้อยละ ๑๕ ต่อปี ของต้นเงิน จำนวน ๕๕๖,๖๕๕.๐๔ บาท

นับแต่วันถัดจากวันฟ้องไปจนกว่าจำเลยทั้งสามจะชำระให้โจทก์เสร็จสิ้น และให้ยึดทรัพย์จำนองของจำเลยที่ ๑ ออกขายทอดตลาดเพื่อนำมาชำระหนี้แก่โจทก์ หากได้เงินสดไม่พอชำระหนี้ให้ยึดทรัพย์อื่นของจำเลยที่ ๑ ชำระหนี้โจทก์ให้ครบถ้วน

จำเลยทั้งสามยื่นคำให้การต่อสู้คดี และยื่นคำร้องต่อศาลจังหวัดนครราชสีมา เมื่อวันที่ ๑๓ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๕ ว่า พระราชกำหนดที่โจทก์อ้างทั้งสองฉบับ เป็นการออกกฎหมายจำกัดเสรีภาพในการประกอบอาชีพของจำเลยทั้งสามและของบริษัทเงินทุน เฟิสท์ ซิตี้ ฯ ไม่เข้ากรณีตามมาตรา ๕๐ วรรคสอง ของรัฐธรรมนูญ เพราะการที่รัฐเข้าระงับมิให้สถาบันการเงินต่างๆ ดำเนินการ และจัดการขายหรือโอนสินทรัพย์และหนี้สินไปให้นิติบุคคลอื่น โดยอ้างเหตุว่า เพื่อสร้างความมั่นคงแก่ระบบสถาบันการเงิน และคุ้มครองประโยชน์ของประชาชน ซึ่งเป็นกรณีที่จะรักษาความมั่นคงทางเศรษฐกิจ นั้น เป็นเพียงการอ้างถ้อยคำตามกฎหมายเท่านั้น แต่เนื้อหามิได้เป็นไปดังที่ระบุไว้แต่ประการใด กล่าวคือ เมื่อสภาพเศรษฐกิจของประเทศตกต่ำกระทรวงการคลังได้ให้กองทุนเพื่อการฟื้นฟู ฯ สนับสนุนเงินทุนแก่สถาบันการเงิน ๕๐ กว่าแห่ง จำนวนหลายแสนล้านบาท และสถาบันการเงินที่รับการสนับสนุนดังกล่าวก็อยู่ระหว่างการจัดการของตน ซึ่งจำเลยเชื่อว่า หากให้โอกาสสถาบันการเงินได้ดำเนินกิจการต่อไปภายใต้การควบคุมอย่างมีประสิทธิภาพ สภาพเศรษฐกิจจะต้องดีขึ้นอย่างแน่นอน แต่รัฐกลับออกพระราชกำหนดตัดสิทธิหรือจำกัดมิให้สถาบันการเงินทั้ง ๕๐ กว่าแห่ง ดำเนินกิจการต่อไปได้ รวมทั้งให้โอนสินทรัพย์และหนี้สินของสถาบันการเงินทั้งหมดให้นิติบุคคลอื่นไปบริหารซึ่งไม่ได้มีผลทำให้เศรษฐกิจมีความมั่นคงหรือทำให้เศรษฐกิจดีขึ้นแต่ประการใด จนกระทั่งต้องจัดตั้งบรรษัทบริหารสินทรัพย์ไทยเพื่อรับไปดำเนินการต่อ เป็นที่เห็นได้ชัดว่าการออกพระราชกำหนดทั้งสองฉบับดังกล่าว มิได้เป็นไปตามที่ระบุ จึงถือว่าเป็นการขัดต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๕๐ วรรคสอง ใช้บังคับไม่ได้ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๖ และเป็นปัญหาที่ยังไม่มีคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ จึงขอให้ส่งความเห็นของจำเลยให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๔

ศาลจังหวัดนครราชสีมา ในคราวออกนั่งพิจารณาเมื่อวันที่ ๑๗ เมษายน ๒๕๕๕ เห็นว่าเป็นกรณีที่คู่ความโต้แย้งว่า บทบัญญัติแห่งกฎหมายขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ ต้องด้วยรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๔ จึงให้รอการพิจารณาพิพากษาคดีไว้ชั่วคราว และส่งความเห็นของจำเลยทั้งสามไปยังสำนักงานศาลยุติธรรมเพื่อดำเนินการส่งไปตามทางการเพื่อศาลรัฐธรรมนูญจะได้พิจารณาวินิจฉัยต่อไป

สำนักงานศาลยุติธรรมมีหนังสือ ลงวันที่ ๒๒ กรกฎาคม ๒๕๕๕ ส่งความเห็นของจำเลยทั้งสาม ขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยในประเด็นดังนี้

(๑) พระราชบัญญัติการประกอบธุรกิจเงินทุน ธุรกิจหลักทรัพย์ และธุรกิจเครดิตฟองซิเออร์ พ.ศ. ๒๕๒๒ มาตรา ๖๗ จัตวา แก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติการประกอบธุรกิจเงินทุน ธุรกิจหลักทรัพย์ และธุรกิจเครดิตฟองซิเออร์ พ.ศ. ๒๕๒๒ (ฉบับที่ ๓) พ.ศ. ๒๕๔๐ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๕๐ หรือไม่

(๒) พระราชบัญญัติการธนาคารพาณิชย์ พ.ศ. ๒๕๐๕ มาตรา ๓๘ จัตวา แก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติการธนาคารพาณิชย์ พ.ศ. ๒๕๐๕ (ฉบับที่ ๔) พ.ศ. ๒๕๔๑ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๕๐ หรือไม่

เห็นว่าโดยเนื้อหาของข้อโต้แย้งของจำเลยทั้งสามที่ผ่านการพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ มีประเด็นเพียงว่าความในวรรคหนึ่งของมาตรา ๖๗ จัตวา แห่งพระราชบัญญัติการประกอบธุรกิจเงินทุนฯ และความในวรรคหนึ่งของมาตรา ๓๘ จัตวา แห่งพระราชบัญญัติการธนาคารพาณิชย์ฯ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๕๐ หรือไม่ จะได้พิจารณาวินิจฉัยตามประเด็นดังกล่าวต่อไป

บทบัญญัติแห่งกฎหมายที่เกี่ยวข้อง

รัฐธรรมนูญ

มาตรา ๕๐ “บุคคลย่อมมีเสรีภาพในการประกอบกิจการหรือประกอบอาชีพและการแข่งขันโดยเสรีอย่างเป็นธรรม

การจำกัดเสรีภาพตามวรรคหนึ่งจะกระทำมิได้ เว้นแต่โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายเฉพาะเพื่อประโยชน์ในการรักษาความมั่นคงของรัฐหรือเศรษฐกิจของประเทศ การคุ้มครองประชาชนในด้านสาธารณสุข โภค การรักษาความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน การจัดระเบียบการประกอบอาชีพ การคุ้มครองผู้บริโภค การผังเมือง การรักษาทรัพยากรธรรมชาติหรือสิ่งแวดล้อม สวัสดิภาพของประชาชน หรือเพื่อป้องกันการผูกขาดหรือขจัดความไม่เป็นธรรมในการแข่งขัน”

พระราชบัญญัติการประกอบธุรกิจเงินทุน ธุรกิจหลักทรัพย์ และธุรกิจเครดิตฟองซิเออร์ พ.ศ. ๒๕๒๒ แก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติการประกอบธุรกิจเงินทุน ธุรกิจหลักทรัพย์ และธุรกิจเครดิตฟองซิเออร์ พ.ศ. ๒๕๒๒ (ฉบับที่ ๓) พ.ศ. ๒๕๔๐

มาตรา ๖๗ จัตวา วรรคหนึ่ง “ในกรณีที่คณะกรรมการของบริษัทใดมีข้อเสนอจะควบกิจการกับสถาบันการเงินอื่นหรือโอนกิจการทั้งหมดหรือบางส่วนที่สำคัญให้แก่สถาบันการเงินอื่นเป็นการเร่งด่วนหรือในกรณีตามมาตรา ๒๖ ทวิ ที่คณะกรรมการของบริษัทเสนอโครงการเพื่อแก้ไขฐานะและการดำเนินงาน โดยการควบกิจการหรือโอนกิจการ หรือในกรณีตามมาตรา ๒๖ มาตรา ๒๖ ตี หรือมาตรา ๕๗

ที่คณะกรรมการของบริษัทหรือคณะกรรมการควบคุมเสนอแก้ไขฐานะหรือการดำเนินงานโดยการควบกิจการหรือโอนกิจการ ถ้ารัฐมนตรีโดยคำแนะนำของธนาคารแห่งประเทศไทยเห็นว่ากรณีดังกล่าวมีความจำเป็นเร่งด่วนที่ต้องควบกิจการหรือโอนกิจการเพื่อรักษาความมั่นคงทางการเงินและประโยชน์ของประชาชน ให้มีอำนาจประกาศในราชกิจจานุเบกษาอนุญาตให้ดำเนินการได้โดยจะกำหนดระยะเวลาดำเนินการและเงื่อนไขใดๆ ก็ได้”

พระราชบัญญัติการธนาคารพาณิชย์ พ.ศ. ๒๕๐๕ แก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติการธนาคารพาณิชย์ พ.ศ. ๒๕๐๕ (ฉบับที่ ๔) พ.ศ. ๒๕๕๑

มาตรา ๓๘ จัตวา วรรคหนึ่ง “ในกรณีที่ธนาคารพาณิชย์ใดมีความจำเป็นเร่งด่วนที่จะควบกิจการกับธนาคารพาณิชย์อื่นหรือสถาบันการเงินหรือโอนกิจการทั้งหมดหรือบางส่วนที่สำคัญให้แก่ธนาคารพาณิชย์อื่นหรือสถาบันการเงินเพื่อเสริมสร้างความมั่นคงของระบบสถาบันการเงิน ให้คณะกรรมการพาณิชย์นั้นจัดทำโครงการแสดงรายละเอียดการดำเนินงานเสนอต่อรัฐมนตรี ถ้ารัฐมนตรีโดยคำแนะนำของธนาคารแห่งประเทศไทยเห็นชอบกับโครงการดังกล่าว ให้รัฐมนตรีประกาศการให้ความเห็นชอบในราชกิจจานุเบกษา ทั้งนี้ ในประกาศดังกล่าวจะกำหนดระยะเวลาดำเนินการและเงื่อนไขใดๆ ก็ได้”

พิเคราะห์แล้วจะได้พิจารณาทั้งสองประเด็นรวมกันไป ตามประเด็นข้อ (๑) การที่คณะรัฐมนตรีตราพระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติการประกอบธุรกิจเงินทุน ธุรกิจหลักทรัพย์ และธุรกิจเครดิตฟองซิเอร์ พ.ศ. ๒๕๒๒ (ฉบับที่ ๓) พ.ศ. ๒๕๕๐ รวมทั้งมาตรา ๖๗ จัตวา มีเหตุผลว่า “โดยที่พระราชบัญญัติการประกอบธุรกิจเงินทุน ธุรกิจหลักทรัพย์ และธุรกิจเครดิตฟองซิเอร์ พ.ศ. ๒๕๒๒ ยังขาดมาตรการส่งเสริมสนับสนุนให้สถาบันการเงินดำเนินการควบกิจการหรือโอนกิจการ ประกอบกับการควบกิจการหรือโอนกิจการบางกรณีจำเป็นต้องกระทำโดยเร่งด่วนเพื่อฟื้นฟูฐานะและสร้างความมั่นคงแก่ระบบสถาบันการเงินและคุ้มครองประโยชน์ของประชาชน สมควรกำหนดมาตรการเพิ่มเติมเพื่อสนองความจำเป็นดังกล่าว และโดยที่ธุรกิจการเงินในปัจจุบันอยู่ในภาวะซบเซาจำต้องแก้ไขโดยเร็ว จึงเป็นกรณีฉุกเฉินที่มีความจำเป็นรีบด่วนในอันที่จะรักษาความมั่นคงทางเศรษฐกิจของประเทศ จึงจำเป็นต้องตราพระราชกำหนดนี้” ดังปรากฏตามหมายเหตุท้ายพระราชกำหนด และตามประเด็นข้อ (๒) มีเหตุผลในการตราพระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติการธนาคารพาณิชย์ พ.ศ. ๒๕๐๕ (ฉบับที่ ๔) พ.ศ. ๒๕๕๑ รวมทั้งมาตรา ๓๘ จัตวา ว่า “โดยที่การแก้ไขปัญหากเกี่ยวกับฐานะหรือการดำเนินงานของธนาคารพาณิชย์ เพื่อให้เกิดความมั่นคงและเข้มแข็ง จำเป็นต้องให้ธนาคารพาณิชย์สามารถควบกิจการเข้าด้วยกันหรือควบกิจการเข้ากับสถาบันการเงินอื่นหรือโอนกิจการ

ระหว่างกันหรือกับสถาบันการเงินอื่นได้ จึงจำเป็นต้องมีกฎหมายเพื่อแก้ไขปัญหาดังกล่าว และโดยที่เป็นกรณีฉุกเฉินที่มีความจำเป็นรีบด่วนอันมิอาจหลีกเลี่ยงได้ในอันที่จะรักษาความมั่นคงทางเศรษฐกิจของประเทศ จึงจำเป็นต้องตราพระราชกำหนดนี้” ดังปรากฏตามหมายเหตุท้ายพระราชกำหนด เหตุที่มีการตราพระราชกำหนดทั้งสองฉบับดังกล่าว เนื่องจากคณะรัฐมนตรีเห็นว่ามีมีความจำเป็นต้องมีมาตรการเพื่อประโยชน์ในการรักษาความมั่นคงของรัฐและเศรษฐกิจของประเทศโดยรวม และเป็นกรณีจำเป็นรีบด่วนจึงได้อาศัยอำนาจตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๘ ตราพระราชกำหนดทั้งสองฉบับขึ้น ดังปรากฏเหตุผลตามหมายเหตุท้ายพระราชกำหนดทั้งสองฉบับดังกล่าว ซึ่งเป็นกรณีที่สามารถกระทำได้ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๕๐ วรรคสอง จึงถือไม่ได้ว่าขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๕๐ แต่อย่างใด

อาศัยเหตุผลดังได้พิจารณาма จึงวินิจฉัยว่า พระราชบัญญัติการประกอบธุรกิจเงินทุน ธุรกิจหลักทรัพย์ และธุรกิจเครดิตฟองซิเออร์ พ.ศ. ๒๕๒๒ มาตรา ๖๗ จั้ตวา วรรคหนึ่ง ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติการประกอบธุรกิจเงินทุน ธุรกิจหลักทรัพย์ และธุรกิจเครดิตฟองซิเออร์ พ.ศ. ๒๕๒๒ (ฉบับที่ ๓) พ.ศ. ๒๕๔๐ และพระราชบัญญัติการธนาคารพาณิชย์ พ.ศ. ๒๕๐๕ มาตรา ๓๘ จั้ตวา วรรคหนึ่ง ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติการธนาคารพาณิชย์ พ.ศ. ๒๕๐๕ (ฉบับที่ ๔) พ.ศ. ๒๕๔๑ ไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๕๐ ปัญหาอื่นนอกจากนี้ไม่จำต้องวินิจฉัย

นายจิระ บุญพจนสุนทร

ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ