

คำวินิจฉัยของ นายผัน จันทรปาน ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

ที่ ๔๓/๒๕๕๗

วันที่ ๑ มิถุนายน ๒๕๕๗

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

สรุปข้อเท็จจริง

สำนักงานศาลยุติธรรมส่งสำเนาคำฟ้อง สำเนาคำให้การจำเลย สำเนาคำร้องของจำเลย และสำเนารายงานกระบวนการพิจารณาของศาลจังหวัดนครราชสีมา เพื่อขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๔ สรุปได้ดังนี้

๑. ธนาคารไทยธนาคาร จำกัด (มหาชน) เป็นโจทก์ ฟ้องนายสุภเนตร กุศลาไสยานนท์ ที่ ๑ นางจิวรัตน์ กุศลาไสยานนท์ ที่ ๒ และนายพิเชฐ กุศลาไสยานนท์ ที่ ๓ เป็นจำเลย ต่อศาลจังหวัดนครราชสีมา เมื่อวันที่ ๒๕ ตุลาคม ๒๕๕๔ ในความผิดฐานผิดสัญญากู้เงินและบังคับจำนอง ขอให้ศาลพิจารณาและบังคับจำเลยทั้งสามให้ชำระเงินจำนวน ๑,๔๘๙,๕๘๔.๖๗ บาท แก่โจทก์ พร้อมทั้งชำระดอกเบี้ยในอัตราร้อยละ ๑๕ ต่อปี ของต้นเงิน จำนวน ๕๕๖,๖๕๕.๐๔ บาท นับแต่วันถัดจากวันฟ้องเป็นต้นไปจนกว่าจำเลยทั้งสามจะชำระให้โจทก์เสร็จสิ้น และให้ยึดทรัพย์จำนองของจำเลยที่ ๑ ออกขายทอดตลาดเพื่อนำมาชำระหนี้แก่โจทก์ หากได้เงินสุทธิไม่พอชำระหนี้ให้ยึดทรัพย์สินอื่นของจำเลยที่ ๑ ชำระหนี้โจทก์ให้ครบถ้วน

๒. ข้อเท็จจริงตามคำฟ้อง สรุปได้ว่า จำเลยทั้งสามในคดีนี้เป็นลูกค้าของบริษัทเงินทุน เฟิสท์ ซิตี้ อินเวสเมนต์ จำกัด (มหาชน) ในหนี้สัญญากู้ยืมเงิน โดยเมื่อวันที่ ๑๐ มกราคม ๒๕๕๐ 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 ได้นำโฉนดที่ดินจำนวน ๒ แปลง เนื้อที่รวม ๑๐๒.๓ ตารางวา พร้อมสิ่งปลูกสร้างที่มีอยู่แล้วหรือที่จะมีขึ้นในภายหน้ามาจดทะเบียนจำนองเป็นประกันในวงเงินจำนวน ๑,๐๐๐,๐๐๐ บาท อัตราดอกเบี้ยจำนองขณะนั้น ร้อยละ ๒๑ ต่อปี

โดยจำเลยที่ ๑ ได้ตกลงว่า หากบริษัท ฯ บังคับจำนองได้เงินสุทธิไม่พอชำระหนี้ ก็ยินยอมให้ยึดทรัพย์สินอื่น ออกขายทอดตลาดและนำเงินมาชำระหนี้ให้แก่บริษัท ฯ จนครบถ้วน นอกจากนั้น จำเลยที่ ๓ ได้ทำ สัญญาค้ำประกันยอมผูกพันตนกับจำเลยที่ ๑ และที่ ๒ เพื่อชำระหนี้ทั้งปวงร่วมกับจำเลยที่ ๑ และที่ ๒ ให้กับบริษัท ฯ ในลักษณะหนี้ร่วม ต่อมาจำเลยที่ ๑ และที่ ๒ ตกเป็นผู้ผิดนัดไม่ชำระหนี้ บริษัท ฯ มีความประสงค์จะให้จำเลยที่ ๑ และที่ ๒ ชดใช้เงินต้นและดอกเบี้ย จึงได้มอบอำนาจให้ทนายความ มีหนังสือบอกกล่าวทวงถามไปยังจำเลยทั้งสาม เพื่อให้ร่วมกันหรือแทนกันชำระหนี้เงินกู้พร้อมดอกเบี้ย และทำการไถ่ถอนจำนอง จำเลยทั้งสามได้รับหนังสือบอกกล่าวทวงถามแล้ว แต่ยังคงเพิกเฉย

๓. ต่อมาวันที่ ๒๒ ธันวาคม ๒๕๔๑ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง อาศัยอำนาจ ตามความในมาตรา ๖๗ จัตวา แห่งพระราชบัญญัติการประกอบธุรกิจเงินทุน ธุรกิจหลักทรัพย์ และ ธุรกิจเครดิตฟองซิเอร์ พ.ศ. ๒๕๒๒ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติ การประกอบธุรกิจเงินทุน ธุรกิจหลักทรัพย์ และธุรกิจเครดิตฟองซิเอร์ พ.ศ. ๒๕๒๒ (ฉบับที่ ๓) พ.ศ. ๒๕๔๐ และมาตรา ๓๘ จัตวา แห่งพระราชบัญญัติการธนาคารพาณิชย์ พ.ศ. ๒๕๐๕ ซึ่งแก้ไข เพิ่มเติมโดยพระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติการธนาคารพาณิชย์ พ.ศ. ๒๕๐๕ (ฉบับที่ ๔) พ.ศ. ๒๕๔๑ ประกาศให้ความเห็นชอบการดำเนินการโครงการความร่วมมือกิจการระหว่างธนาคารสหธนาคาร จำกัด (มหาชน) กับบริษัทเงินทุนหลักทรัพย์ กรุงไทยธนกิจ จำกัด (มหาชน) และบริษัทเงินทุน ๑๒ บริษัท ซึ่งรวมถึงบริษัทเงินทุน เฟิสท์ ซิตี อินเวสเมนท์ จำกัด (มหาชน) ด้วย หลังจากนั้น วันที่ ๒๕ มกราคม ๒๕๔๒ บริษัทเงินทุน เฟิสท์ ซิตี ฯ ได้ทำหนังสือสัญญาโอนสิทธิและหนี้สินให้กับ บริษัทเงินทุนหลักทรัพย์ กรุงไทยธนกิจ ฯ และบริษัทเงินทุนหลักทรัพย์ กรุงไทยธนกิจ ฯ ได้ทำหนังสือ สัญญาโอนสิทธิและหนี้สินให้กับธนาคารไทยธนาคาร ฯ (เดิมคือธนาคารสหธนาคาร ฯ) โดยสัญญา มีผลใช้บังคับนับแต่วันที่ ๑ กุมภาพันธ์ ๒๕๔๒ เป็นต้นไป ซึ่งเป็นผลให้สิทธิและหนี้สินทั้งหมด ตลอดจนสิทธิเรียกร้องต่าง ๆ ของบริษัทเงินทุน เฟิสท์ ซิตี ฯ และบริษัทเงินทุนหลักทรัพย์ กรุงไทย ธนกิจ ฯ ตกเป็นสิทธิของธนาคารไทยธนาคาร ฯ โดยสิ้นเชิง นับแต่วันที่ ๑ กุมภาพันธ์ ๒๕๔๒ และ ธนาคารไทยธนาคาร ฯ ได้ยื่นฟ้องลูกหนี้ทั้งสาม ซึ่งเดิมเป็นลูกหนี้บริษัทเงินทุน เฟิสท์ ซิตี ฯ ต่อศาล จังหวัดนครราชสีมา เมื่อวันที่ ๒๕ ตุลาคม ๒๕๔๔

๔. จำเลยทั้งสามยื่นคำให้การต่อศาลจังหวัดนครราชสีมา เมื่อวันที่ ๘ มกราคม ๒๕๔๕ ปฏิเสธฟ้องทุกข้อทุกประเด็น และได้แย้งว่า การความร่วมมือกิจการตามที่โจทก์อ้าง ขัดต่อเสรีภาพในการ ประกอบอาชีพและการแข่งขันโดยเสรีอย่างเป็นธรรม เป็นการกระทำที่ขัดต่อบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ มาตรา ๕๐

๕. จำเลยทั้งสามยื่นคำร้องต่อศาลจังหวัดนครราชสีมา เมื่อวันที่ ๑๓ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๕ ว่า พระราชกำหนดทั้งสองฉบับที่โจทก์อ้าง (หมายถึง พระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติการประกอบธุรกิจเงินทุน 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 ดำเนินกิจการและจัดการขายหรือโอนสินทรัพย์และหนี้สินไปให้นิติบุคคลอื่น โดยอ้างเหตุว่า เพื่อสร้างความมั่นคงแก่ระบบสถาบันการเงิน และคุ้มครองประโยชน์ของประชาชน ซึ่งเป็นกรณีที่รักษาความมั่นคงทางเศรษฐกิจ นั้น เป็นเพียงการอ้างถ้อยคำตามกฎหมายเท่านั้น แต่เนื้อหาไม่ได้เป็นไปดังที่ระบุไว้แต่ประการใด กล่าวคือ เมื่อสภาพเศรษฐกิจของประเทศตกต่ำ กระทรวงการคลังได้ให้กองทุนเพื่อการฟื้นฟูและพัฒนาระบบสถาบันการเงิน สนับสนุนเงินทุนแก่สถาบันการเงิน ๕๐ กว่าแห่ง จำนวนหลายแสนล้านบาท และสถาบันการเงินที่ได้รับการสนับสนุนดังกล่าว ก็อยู่ระหว่างการจัดการกิจการของตน ซึ่งจำเลยเชื่อว่า หากให้โอกาสสถาบันการเงินได้ดำเนินการต่อไป ภายใต้การควบคุมอย่างมีประสิทธิภาพ สภาพเศรษฐกิจจะต้องดีขึ้นอย่างแน่นอน แต่รัฐกลับออกพระราชกำหนดตัดสิทธิหรือจำกัดมิให้สถาบันการเงินทั้ง ๕๐ กว่าแห่งดำเนินการต่อไปได้ รวมทั้งให้โอนสินทรัพย์และหนี้สินของสถาบันการเงินทั้งหมดให้นิติบุคคลอื่นไปบริหาร ซึ่งไม่ได้มีผลทำให้เศรษฐกิจมีความมั่นคงหรือดีขึ้นแต่ประการใด จนต้องจัดตั้งบรรษัทบริหารสินทรัพย์ไทยเพื่อรับไปดำเนินการต่อ เป็นที่เห็นได้ชัดว่า การออกพระราชกำหนดทั้งสองฉบับดังกล่าวมิได้เป็นไปตามที่ระบุ จึงถือว่าเป็นการขัดต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๕๐ วรรคสอง ใช้บังคับไม่ได้ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๖ และเป็นปัญหาที่ยังไม่มีคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ จึงขอให้ศาลส่งความเห็นของจำเลยให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๔

๖. ศาลจังหวัดนครราชสีมา ในคราวออกนั่งพิจารณาเมื่อวันที่ ๑๗ เมษายน ๒๕๕๕ พิเคราะห์เห็นว่า เป็นกรณีที่คู่ความโต้แย้งว่า บทบัญญัติแห่งกฎหมายขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ ต้องด้วยบทบัญญัติมาตรา ๖ และยังมีคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญในส่วนที่เกี่ยวกับบทบัญญัตินั้น ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๔ จึงให้รอการพิจารณาพิพากษาคดีไว้ชั่วคราว และส่งความเห็นของจำเลยทั้งสามไปยังสำนักงานศาลยุติธรรมเพื่อดำเนินการส่งไปตามทางการเพื่อศาลรัฐธรรมนูญจะได้พิจารณาวินิจฉัยต่อไป

๗. สำนักงานศาลยุติธรรมส่งคำร้องที่เป็นความเห็นของจำเลยทั้งสามขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัย ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๔ โดยสรุปว่าคำร้องดังกล่าวมีประเด็นที่ขอให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัย ดังนี้

(๑) พระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติการประกอบธุรกิจเงินทุน ธุรกิจหลักทรัพย์ และธุรกิจเครดิตฟองซิเอร์ พ.ศ. ๒๕๒๒ (ฉบับที่ ๓) พ.ศ. ๒๕๔๐ มาตรา ๖๗ จัตุวา ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๕๐ หรือไม่

(๒) พระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติการธนาคารพาณิชย์ พ.ศ. ๒๕๐๕ (ฉบับที่ ๔) พ.ศ. ๒๕๔๑ มาตรา ๓๘ จัตุวา ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๕๐ หรือไม่

ข้อกฎหมาย

๑. รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย

มาตรา ๕๐ “บุคคลย่อมมีเสรีภาพในการประกอบกิจการหรือประกอบอาชีพและการแข่งขันโดยเสรีอย่างเป็นธรรม

การจำกัดเสรีภาพตามวรรคหนึ่งจะกระทำมิได้ เว้นแต่โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย เฉพาะเพื่อประโยชน์ในการรักษาความมั่นคงของรัฐหรือเศรษฐกิจของประเทศ การคุ้มครองประชาชนในด้านสาธารณสุข โภค การรักษาความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน การจัดระเบียบการประกอบอาชีพ การคุ้มครองผู้บริโภค การผังเมือง การรักษาทรัพยากรธรรมชาติหรือสิ่งแวดล้อม สวัสดิภาพของประชาชน หรือเพื่อป้องกันการผูกขาดหรือขจัดความไม่เป็นธรรมในการแข่งขัน”

มาตรา ๒๖๔ “ในการที่ศาลจะใช้บทบัญญัติแห่งกฎหมายบังคับแก่คดีใด ถ้าศาลเห็นเองหรือคู่ความโต้แย้งว่าบทบัญญัติแห่งกฎหมายนั้นขัดด้วยบทบัญญัติมาตรา ๖ และยังไม่มีการวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญในส่วนที่เกี่ยวกับบทบัญญัตินั้น ให้ศาลรอการพิจารณาพิพากษาคดีไว้ชั่วคราว และส่งความเห็นเช่นนั้นตามทางการเพื่อศาลรัฐธรรมนูญจะได้พิจารณาวินิจฉัย

ในกรณีที่ศาลรัฐธรรมนูญเห็นว่าคำโต้แย้งของคู่ความตามวรรคหนึ่งไม่เป็นสาระอันควรได้รับการวินิจฉัย ศาลรัฐธรรมนูญจะไม่รับเรื่องดังกล่าวไว้พิจารณาก็ได้

คำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญให้ใช้ได้โดยคดีทั้งปวง แต่ไม่กระทบกระเทือนถึงคำพิพากษาของศาลอันถึงที่สุดแล้ว”

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

มาตรา ๖๗ จัตวา “ในกรณีที่คณะกรรมการของบริษัทใดมีข้อเสนอจะควบกิจการกับสถาบันการเงินอื่นหรือโอนกิจการทั้งหมดหรือบางส่วนที่สำคัญให้แก่สถาบันการเงินอื่นเป็นการเร่งด่วน หรือในกรณีตามมาตรา ๒๖ ทวิ ที่คณะกรรมการของบริษัทเสนอโครงการเพื่อแก้ไขฐานะและการดำเนินงานโดยการควบกิจการหรือโอนกิจการ หรือในกรณีตามมาตรา ๒๖ มาตรา ๒๖ ตี หรือมาตรา ๕๗ ที่คณะกรรมการของบริษัทหรือคณะกรรมการควบคุมเสนอแก้ไขฐานะหรือการดำเนินงานโดยการควบกิจการหรือโอนกิจการ ถ้ารัฐมนตรีโดยคำแนะนำของธนาคารแห่งประเทศไทยเห็นว่ากรณีดังกล่าวมีความจำเป็นเร่งด่วนที่ต้องควบกิจการหรือโอนกิจการเพื่อรักษาความมั่นคงทางการเงินและประโยชน์ของประชาชน ให้มีอำนาจประกาศในราชกิจจานุเบกษาอนุญาตให้ดำเนินการได้โดยจะกำหนดระยะเวลาดำเนินการและเงื่อนไขใดๆ ก็ได้

ในการดำเนินการตามวรรคหนึ่ง ให้บริษัทและสถาบันการเงินที่เกี่ยวข้องได้รับยกเว้นการใช้บังคับบทบัญญัติดังต่อไปนี้ แล้วแต่กรณี

(๑) บทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัตินี้เกี่ยวกับการบังคับให้บริษัทเป็นบริษัทมหาชนจำกัด และการกำหนดจำนวนขั้นต่ำของทุนจดทะเบียนและทุนซึ่งชำระแล้วของบริษัท

(๒) มาตรา ๑๒๔๐ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์

(๓) มาตรา ๕๒ มาตรา ๑๐๒ ประกอบกับมาตรา ๓๓ วรรคสอง มาตรา ๑๕๗ และมาตรา ๑๕๘ แห่งพระราชบัญญัติบริษัทมหาชนจำกัด พ.ศ. ๒๕๓๕

(๔) มาตรา ๑๑๔ แห่งพระราชบัญญัติล้มละลาย พุทธศักราช ๒๕๔๓ ทั้งนี้ เฉพาะที่เกี่ยวกับการโอนทรัพย์สินหรือการกระทำใดๆ เกี่ยวกับทรัพย์สินเนื่องในการควบกิจการหรือการโอนกิจการตามวรรคหนึ่ง

ให้บริษัทและสถาบันการเงินที่ควบกิจการหรือโอนหรือรับโอนกิจการตามวรรคหนึ่ง จัดให้มีการประชุมผู้ถือหุ้นเพื่อควบกิจการหรือโอนหรือรับโอนกิจการ ในการนี้มีให้นำบทบัญญัติกฎหมายเกี่ยวกับการประชุมผู้ถือหุ้นเพื่อควบกิจการหรือโอนหรือรับโอนกิจการของบริษัทหรือสถาบันการเงินนั้นมาใช้บังคับ และให้บริษัทและสถาบันการเงินนั้นรับลงทะเบียนการโอนหุ้นเมื่อพ้นเจ็ดวันนับแต่วันมีประกาศอนุญาตให้ดำเนินการตามวรรคหนึ่งจนถึงวันประชุมผู้ถือหุ้น และเรียกประชุมผู้ถือหุ้นโดยจัดส่งหนังสือนัดให้ผู้ถือหุ้นทราบล่วงหน้าไม่น้อยกว่าเจ็ดวันแต่ต้องไม่เกินสิบสี่วัน ทั้งนี้ ให้โฆษณาคำบอกกล่าวนัดประชุมในหนังสือพิมพ์ไม่น้อยกว่าสามวันก่อนวันประชุมด้วย ในการประชุมถ้ามีคะแนนเสียงเห็นชอบด้วยไม่น้อยกว่าสามในสี่ของจำนวนเสียงของผู้ถือหุ้นซึ่งมาประชุม ให้ถือว่าการควบกิจการหรือการโอนหรือรับโอนกิจการนั้นเป็นการชอบด้วยกฎหมาย

ห้ามมิให้บุคคลใดฟ้องบริษัทและสถาบันการเงินตามวรรคหนึ่งเป็นคดีล้มละลายในระหว่างการดำเนินการเพื่อควบกิจการหรือโอนกิจการตามที่ได้ได้รับความเห็นชอบตามมาตรานี้

ให้บริษัทและสถาบันการเงินตามวรรคหนึ่งได้รับยกเว้นค่าธรรมเนียมและภาษีอากรต่างๆ บรรดาที่เกิดจากการควบกิจการหรือโอนกิจการทั้งหมดหรือบางส่วนตามที่คณะรัฐมนตรีกำหนดโดยประกาศในราชกิจจานุเบกษา โดยจะกำหนดเป็นการทั่วไปหรือเป็นการเฉพาะรายก็ได้

คณะกรรมการของสถาบันการเงินที่ควบกันแล้วมีสิทธิยื่นขอจดทะเบียนการควบกิจการได้ภายในสิบสี่วันนับแต่วันที่รัฐมนตรีอนุญาตให้ดำเนินการตามวรรคหนึ่ง

ในการอนุญาตให้ควบกิจการหรือโอนกิจการตามมาตรานี้ หากกองทุนเพื่อการฟื้นฟูและพัฒนา ระบบสถาบันการเงินตามกฎหมายว่าด้วยธนาคารแห่งประเทศไทยจำเป็นต้องเข้าไปช่วยเหลือทางการเงินและได้รับความเสียหาย ให้รัฐบาลช่วยเหลือทางการเงินแก่กองทุนเพื่อการฟื้นฟูและพัฒนา ระบบสถาบันการเงิน ตามควรแก่กรณี”

๓. พระราชบัญญัติการธนาคารพาณิชย์ พ.ศ. ๒๕๐๕ แก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชกำหนด แก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติการธนาคารพาณิชย์ พ.ศ. ๒๕๐๕ (ฉบับที่ ๔) พ.ศ. ๒๕๔๑

มาตรา ๓๘ จัตวา “ในกรณีที่ธนาคารพาณิชย์ใดมีความจำเป็นเร่งด่วนที่จะควบกิจการกับธนาคารพาณิชย์อื่นหรือสถาบันการเงินหรือโอนกิจการทั้งหมดหรือบางส่วนที่สำคัญให้แก่ธนาคารพาณิชย์อื่นหรือสถาบันการเงินเพื่อเสริมสร้างความมั่นคงของระบบสถาบันการเงิน ให้คณะกรรมการการธนาคารพาณิชย์นั้นจัดทำโครงการแสดงรายละเอียดการดำเนินงานเสนอต่อรัฐมนตรี ถ้ารัฐมนตรีโดยคำแนะนำของธนาคารแห่งประเทศไทยเห็นชอบกับโครงการดังกล่าว ให้รัฐมนตรีประกาศการให้ความเห็นชอบในราชกิจจานุเบกษา ทั้งนี้ ในประกาศดังกล่าวจะกำหนดระยะเวลาดำเนินการและเงื่อนไขใดๆ ก็ได้

ในการดำเนินการตามโครงการที่ได้รับความเห็นชอบตามวรรคหนึ่ง ถ้าธนาคารพาณิชย์หรือสถาบันการเงินที่เกี่ยวข้องจำเป็นต้องดำเนินการที่เกี่ยวข้องกับบทบัญญัติดังต่อไปนี้ ให้ได้รับการยกเว้นมิให้นำบทบัญญัตินี้ดังกล่าวมาใช้บังคับ แล้วแต่กรณี

(๑) มาตรา ๒๓๗ มาตรา ๑๑๑๗ มาตรา ๑๑๘๕ มาตรา ๑๒๒๐ มาตรา ๑๒๒๑ มาตรา ๑๒๒๔ มาตรา ๑๒๒๕ มาตรา ๑๒๒๖ และมาตรา ๑๒๔๐ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์

(๒) มาตรา ๕๐ มาตรา ๕๒ มาตรา ๑๐๒ ประกอบกับมาตรา ๓๓ วรรคสอง มาตรา ๑๓๗ มาตรา ๑๓๕ วรรคหนึ่ง มาตรา ๑๔๐ มาตรา ๑๔๑ มาตรา ๑๔๓ และมาตรา ๑๔๘ แห่งพระราชบัญญัติบริษัทมหาชนจำกัด พ.ศ. ๒๕๓๕

(๓) มาตรา ๕๔ (๒) มาตรา ๑๑๔ และมาตรา ๑๑๕ แห่งพระราชบัญญัติล้มละลาย พุทธศักราช ๒๔๘๓ ทั้งนี้ เฉพาะที่เกี่ยวกับการโอนทรัพย์สินหรือการกระทำใดๆ เกี่ยวกับทรัพย์สิน เนื่องในการควบกิจการหรือโอนกิจการ

ในกรณีที่มีความเสียหายเกิดขึ้นแก่บุคคลใดในการดำเนินการตามวรรคสอง ธนาคารพาณิชย์ และสถาบันการเงินที่ควบกันหรือที่รับโอนกิจการต้องร่วมกันรับผิดชอบชดใช้ค่าเสียหายที่เกิดขึ้นนั้น”

ประเด็นการวินิจฉัย

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

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

ข้อพิจารณาและคำวินิจฉัย

เรื่องนี้สามารถพิจารณาจากแง่มุมต่างๆ ได้ดังนี้

๑. พระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติการธนาคารพาณิชย์ พ.ศ. ๒๕๐๕ (ฉบับที่ ๔) พ.ศ. ๒๕๔๑ มีเหตุผลในการประกาศใช้ว่า โดยที่การแก้ไขปัญหเกี่ยวกับฐานะหรือการดำเนินงานของธนาคารพาณิชย์ เพื่อให้เกิดความมั่นคงและเข้มแข็ง จำเป็นต้องให้ธนาคารพาณิชย์สามารถควบกิจการเข้าด้วยกัน หรือควบกิจการเข้ากับสถาบันการเงินอื่น หรือโอนกิจการระหว่างกันหรือสถาบันการเงินอื่นได้ และโดยที่เป็นกรณีฉุกเฉินที่มีความจำเป็นรีบด่วนอันมิอาจหลีกเลี่ยงได้ในอันที่จะรักษาความมั่นคงทางเศรษฐกิจของประเทศ จึงจำเป็นต้องตราพระราชกำหนดนี้

๒. พระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติการประกอบธุรกิจเงินทุน ธุรกิจหลักทรัพย์ และธุรกิจเครดิตฟองซิเอร์ พ.ศ. ๒๕๒๒ (ฉบับที่ ๓) พ.ศ. ๒๕๔๐ มีเหตุผลในการประกาศใช้ว่า โดยที่พระราชบัญญัติการประกอบธุรกิจเงินทุน ธุรกิจหลักทรัพย์ และธุรกิจเครดิตฟองซิเอร์ พ.ศ. ๒๕๒๒ ยังขาดมาตรการส่งเสริมสนับสนุนให้สถาบันการเงินดำเนินการควบกิจการหรือโอนกิจการ ประกอบกับการควบกิจการหรือโอนกิจการบางกรณีที่ต้องกระทำโดยเร่งด่วนเพื่อฟื้นฟูฐานะและสร้างความมั่นคงแก่ระบบสถาบันการเงินและคุ้มครองประโยชน์ของประชาชน สมควรกำหนดมาตรการเพิ่มเติมเพื่อสนอง

ความจำเป็นดังกล่าว และโดยที่ธุรกิจการเงินในปัจจุบันอยู่ในภาวะซบเซาจำต้องแก้ไขโดยเร็ว จึงเป็นกรณีฉุกเฉินที่มีความจำเป็นรีบด่วนในอันที่จะรักษาความมั่นคงทางเศรษฐกิจของประเทศ จึงจำเป็นต้องตราพระราชกำหนดนี้

๓. พระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติการธนาคารพาณิชย์ พ.ศ. ๒๕๐๕ (ฉบับที่ ๔) พ.ศ. ๒๕๕๑ มาตรา ๓ บัญญัติว่า ให้เพิ่มความต่อไปนี้เป็นมาตรา ๓ ทวิ แห่งพระราชบัญญัติการธนาคารพาณิชย์ พ.ศ. ๒๕๐๕ “มาตรา ๓ ทวิ พระราชบัญญัตินี้เป็นกฎหมายที่เกี่ยวกับการจำกัดเสรีภาพในเคหสถาน สิทธิในทรัพย์สินของบุคคล และเสรีภาพในการประกอบกิจการหรือประกอบอาชีพ ซึ่งตราขึ้นโดยอาศัยอำนาจตามมาตรา ๓๕ วรรคสอง มาตรา ๔๘ และมาตรา ๕๐ วรรคสอง ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย”

๔. พระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติการประกอบธุรกิจเงินทุน ธุรกิจหลักทรัพย์ และธุรกิจเครดิตฟองซิเอร์ พ.ศ. ๒๕๒๒ (ฉบับที่ ๕) พ.ศ. ๒๕๕๑ มาตรา ๓ บัญญัติว่า ให้เพิ่มความต่อไปนี้เป็นมาตรา ๓ ทวิ แห่งพระราชบัญญัติการประกอบธุรกิจเงินทุน ธุรกิจหลักทรัพย์ และธุรกิจเครดิตฟองซิเอร์ พ.ศ. ๒๕๒๒ “มาตรา ๓ ทวิ พระราชบัญญัตินี้เป็นกฎหมายที่เกี่ยวกับการจำกัดเสรีภาพในเคหสถาน สิทธิในทรัพย์สินของบุคคล และเสรีภาพในการประกอบกิจการหรือประกอบอาชีพ ซึ่งตราขึ้นโดยอาศัยอำนาจตามมาตรา ๓๕ วรรคสอง มาตรา ๔๘ และมาตรา ๕๐ วรรคสอง ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย”

๕. มาตรา ๓๘ จัตวา วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติการธนาคารพาณิชย์ พ.ศ. ๒๕๐๕ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชกำหนดฯ (ฉบับที่ ๔) พ.ศ. ๒๕๕๑ บัญญัติว่า “ในกรณีที่ธนาคารพาณิชย์ใดมีความจำเป็นเร่งด่วนที่จะควบกิจการกับธนาคารพาณิชย์อื่นหรือสถาบันการเงินหรือโอนกิจการทั้งหมดหรือบางส่วนที่สำคัญให้แก่ธนาคารพาณิชย์อื่นหรือสถาบันการเงินเพื่อเสริมสร้างความมั่นคงของระบบสถาบันการเงิน ให้คณะกรรมการธนาคารพาณิชย์นั้นจัดทำโครงการแสดงรายละเอียดการดำเนินงานเสนอต่อรัฐมนตรี ถ้ารัฐมนตรีโดยคำแนะนำของธนาคารแห่งประเทศไทยเห็นชอบกับโครงการดังกล่าวให้รัฐมนตรีประกาศการให้ความเห็นชอบในราชกิจจานุเบกษา ทั้งนี้ ในประกาศดังกล่าวจะกำหนดระยะเวลาดำเนินการและเงื่อนไขใดๆ ก็ได้”

๖. มาตรา ๖๗ จัตวา วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติการประกอบธุรกิจเงินทุน ธุรกิจหลักทรัพย์ และธุรกิจเครดิตฟองซิเอร์ พ.ศ. ๒๕๒๒ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชกำหนดฯ (ฉบับที่ ๓) พ.ศ. ๒๕๕๐ บัญญัติว่า “ในกรณีที่คณะกรรมการของบริษัทใดมีข้อเสนอจะควบกิจการกับสถาบันการเงินอื่นหรือโอนกิจการทั้งหมดหรือบางส่วนที่สำคัญให้แก่สถาบันการเงินอื่นเป็นการเร่งด่วน หรือในกรณีตาม

มาตรา ๒๖ ทวิ ที่คณะกรรมการของบริษัทเสนอโครงการเพื่อแก้ไขฐานะและการดำเนินงานโดยการควบกิจการหรือโอนกิจการ หรือในกรณีตามมาตรา ๒๖ มาตรา ๒๖ ตริ หรือมาตรา ๕๗ ที่คณะกรรมการของบริษัทหรือคณะกรรมการควบคุมเสนอแก้ไขฐานะหรือการดำเนินงานโดยการควบกิจการหรือโอนกิจการ ถ้ารัฐมนตรีโดยคำแนะนำของธนาคารแห่งประเทศไทยเห็นว่ากรณีดังกล่าวมีความจำเป็นเร่งด่วนที่ต้องควบกิจการหรือโอนกิจการเพื่อรักษาความมั่นคงทางการเงินและประโยชน์ของประชาชน ให้มีอำนาจประกาศในราชกิจจานุเบกษาอนุญาตให้ดำเนินการได้โดยจะกำหนดระยะเวลาดำเนินการและเงื่อนไขใดๆ ก็ได้”

๗. รัฐธรรมนูญ มาตรา ๕๐ วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า “บุคคลย่อมมีเสรีภาพในการประกอบกิจการหรือประกอบอาชีพและการแข่งขันโดยเสรีอย่างเป็นธรรม” และวรรคสอง บัญญัติว่า “การจำกัดเสรีภาพตามวรรคหนึ่งจะกระทำมิได้ เว้นแต่โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายเฉพาะเพื่อประโยชน์ในการรักษาความมั่นคงของรัฐหรือเศรษฐกิจของประเทศ การคุ้มครองประชาชนในด้านสาธารณสุข โภค การรักษาความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน การจัดระเบียบการประกอบอาชีพ การคุ้มครองผู้บริโภค การผังเมือง การรักษาทรัพยากรธรรมชาติหรือสิ่งแวดล้อม สวัสดิภาพของประชาชน หรือเพื่อป้องกันการผูกขาดหรือขัดความไม่เป็นธรรมในการแข่งขัน”

พิจารณาแล้ว เห็นว่า

๑. รัฐธรรมนูญ มาตรา ๕๐ ซึ่งอยู่ในหมวด ๓ (สิทธิและเสรีภาพของชนชาวไทย) นั้น มีเจตนารมณ์ให้ชนชาวไทยมีเสรีภาพในการประกอบกิจการหรือประกอบอาชีพและการแข่งขันโดยเสรีอย่างเป็นธรรม โดยมีให้มีการจำกัดเสรีภาพดังกล่าว แต่ก็มีข้อยกเว้นกรณีที่เป็นการจำกัดเสรีภาพโดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายเฉพาะเพื่อประโยชน์ในการรักษาความมั่นคงของรัฐหรือเศรษฐกิจของประเทศ ฯลฯ

๒. มาตรา ๓ ทวิ แห่งพระราชบัญญัติการธนาคารพาณิชย์ พ.ศ. ๒๕๐๕ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชกำหนดฯ (ฉบับที่ ๔) พ.ศ. ๒๕๔๑ และมาตรา ๓ ทวิ แห่งพระราชบัญญัติการประกอบธุรกิจเงินทุน ธุรกิจหลักทรัพย์ และธุรกิจเครดิตฟองซิเออร์ พ.ศ. ๒๕๒๒ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชกำหนดฯ (ฉบับที่ ๕) พ.ศ. ๒๕๔๑ นั้น บัญญัติให้กฎหมายทั้งสองฉบับดังกล่าว เป็นกฎหมายเกี่ยวกับการจำกัดเสรีภาพในการประกอบกิจการหรือประกอบอาชีพ ซึ่งตราขึ้นโดยอาศัยอำนาจตามมาตรา ๕๐ วรรคสอง ของรัฐธรรมนูญซึ่งเป็นข้อยกเว้นในเรื่องการห้ามมิให้จำกัดเสรีภาพดังกล่าว ดังนั้น การจำกัดเสรีภาพในการประกอบกิจการหรือประกอบอาชีพ จึงกระทำได้ตามนัยดังกล่าว

๓. หมายเหตุท้ายพระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติการธนาคารพาณิชย์ พ.ศ. ๒๕๐๕ (ฉบับที่ ๔) พ.ศ. ๒๕๕๑ นั้น แสดงถึงเจตนารมณ์ของกฎหมายดังกล่าว ต้องการแก้ไขปัญหาเกี่ยวกับฐานะหรือการดำเนินงานของธนาคารพาณิชย์ เพื่อให้เกิดความมั่นคงและเข้มแข็ง โดยจำเป็นต้องให้ธนาคารพาณิชย์สามารถควบกิจการเข้าด้วยกันหรือควบกิจการเข้ากับสถาบันการเงินอื่น หรือโอนกิจการระหว่างกันหรือกับสถาบันการเงินอื่น และเป็นกรณีจำเป็นรีบด่วนในอันที่จะรักษาความมั่นคงทางเศรษฐกิจของประเทศ ซึ่งเป็นไปตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๕๐ วรรคสอง แล้ว

๔. หมายเหตุท้ายพระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติการประกอบธุรกิจเงินทุนธุรกิจหลักทรัพย์ และธุรกิจเครดิตฟองซิเออร์ พ.ศ. ๒๕๒๒ (ฉบับที่ ๓) พ.ศ. ๒๕๕๐ นั้น แสดงถึงเจตนารมณ์ของกฎหมายดังกล่าว ต้องการฟื้นฟูฐานะและความมั่นคงของระบบสถาบันการเงินและคุ้มครองประโยชน์ของประชาชน จึงกำหนดมาตรการส่งเสริมสนับสนุนให้สถาบันการเงินดำเนินการควบกิจการหรือโอนกิจการได้ และเป็นกรณีจำเป็นรีบด่วนในอันที่จะรักษาความมั่นคงทางเศรษฐกิจของประเทศ ซึ่งเป็นไปตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๕๐ วรรคสอง แล้ว

๕. บทบัญญัติมาตรา ๓๘ จัตวา วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติการธนาคารพาณิชย์ พ.ศ. ๒๕๐๕ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชกำหนดฯ (ฉบับที่ ๔) พ.ศ. ๒๕๕๑ นั้น มีสาระสำคัญแบ่งได้เป็น ๔ ส่วน คือ (๑) การควบกิจการหรือการโอนกิจการของธนาคารพาณิชย์ จะต้องมีความจำเป็นเร่งด่วนและเพื่อเสริมสร้างความมั่นคงของระบบสถาบันการเงิน (๒) คณะกรรมการธนาคารพาณิชย์นั้น จะต้องจัดทำโครงการแสดงรายละเอียดการดำเนินงานเสนอต่อรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง (๓) ธนาคารแห่งประเทศไทยจะต้องพิจารณาก่อนการโอนในฐานผู้กำกับดูแลธนาคารพาณิชย์และเสนอความเห็นต่อรัฐมนตรี (๔) รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังจะต้องใช้ดุลพินิจเห็นชอบกับโครงการดังกล่าว และประกาศในราชกิจจานุเบกษา

บทบัญญัติที่เป็นสาระสำคัญดังกล่าว สอดคล้องกับเจตนารมณ์ของการตรากฎหมายว่าด้วยการธนาคารพาณิชย์ และเป็นไปตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๕๐ วรรคสอง แล้ว

๖. บทบัญญัติมาตรา ๖๗ จัตวา วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติการประกอบธุรกิจเงินทุนธุรกิจหลักทรัพย์ และธุรกิจเครดิตฟองซิเออร์ พ.ศ. ๒๕๒๒ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชกำหนดฯ (ฉบับที่ ๓) พ.ศ. ๒๕๕๐ นั้น มีสาระสำคัญแบ่งได้เป็น ๔ ส่วน คือ (๑) การควบกิจการของบริษัทเงินทุนกับสถาบันการเงินอื่นหรือโอนกิจการให้แก่สถาบันการเงินอื่น ต้องเป็นกรณีเร่งด่วนและเพื่อแก้ไขฐานะหรือการดำเนินงานของสถาบันการเงิน (๒) จะต้องเป็นการเสนอโดยคณะกรรมการของบริษัทนั้น

(๓) ธนาคารแห่งประเทศไทยในฐานะกำกับดูแลสถาบันการเงินตามกฎหมาย จะต้องพิจารณากลับกรองและเสนอความเห็นหรือให้คำแนะนำต่อรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง (๔) รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังจะต้องใช้ดุลพินิจอนุญาตให้ดำเนินการได้และประกาศในราชกิจจานุเบกษา

บทบัญญัติดังกล่าวสอดคล้องกับเจตนารมณ์ของการตรากฎหมายว่าด้วยการประกอบธุรกิจเงินทุนธุรกิจหลักทรัพย์ และธุรกิจเครดิตฟองซิเออร์ และเป็นไปตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๕๐ วรรคสอง แล้ว

จากเหตุผลดังกล่าวข้างต้น จึงวินิจฉัยว่า พระราชบัญญัติการธนาคารพาณิชย์ พ.ศ. ๒๕๐๕ มาตรา ๓๘ จัตวา ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติการธนาคารพาณิชย์ พ.ศ. ๒๕๐๕ (ฉบับที่ ๔) พ.ศ. ๒๕๔๑ และพระราชบัญญัติการประกอบธุรกิจเงินทุน ธุรกิจหลักทรัพย์ และธุรกิจเครดิตฟองซิเออร์ พ.ศ. ๒๕๒๒ มาตรา ๖๗ จัตวา ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติการประกอบธุรกิจเงินทุน ธุรกิจหลักทรัพย์ และธุรกิจเครดิตฟองซิเออร์ พ.ศ. ๒๕๒๒ (ฉบับที่ ๓) พ.ศ. ๒๕๔๐ ไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๕๐

นายผัน จันทรปาน

ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ