

คำวินิจฉัยของ นายศักดิ์ เตชะชาญ ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

ที่ ๔๓/๒๕๕๗

วันที่ ๑ มิถุนายน ๒๕๕๗

เรื่อง ศาลจังหวัดนครราชสีมาส่งคำโต้แย้งของจำเลยในคดีแพ่งหมายเลขดำที่ ๒๐๖๕/๒๕๕๔
ขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๕

ศาลจังหวัดนครราชสีมาโดยสำนักงานศาลยุติธรรม ส่งคำร้องซึ่งเป็นคำโต้แย้งของจำเลย (นายสุกเนตร กุศลลาไสยานนท์ นางจวีร์รัตน์ กุศลลาไสยานนท์ และนายพิเชฐ กุศลลาไสยานนท์) ในคดีแพ่ง หมายเลขดำที่ ๒๐๖๕/๒๕๕๔ ของศาลจังหวัดนครราชสีมา รวม ๓ ราย ซึ่งเป็นผู้ร้องทั้งสาม เพื่อให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๕ กรณีพระราชบัญญัติการธนาคารพาณิชย์ พ.ศ. ๒๕๐๕ มาตรา ๓๘ จัตวา วรรคหนึ่ง ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติการธนาคารพาณิชย์ พ.ศ. ๒๕๐๕ (ฉบับที่ ๔) พ.ศ. ๒๕๔๑ และพระราชบัญญัติการประกอบธุรกิจเงินทุน ธุรกิจหลักทรัพย์ และธุรกิจเครดิตฟองซิเออร์ พ.ศ. ๒๕๒๒ มาตรา ๖๗ จัตวา วรรคหนึ่ง ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติการประกอบธุรกิจเงินทุน ธุรกิจหลักทรัพย์ และธุรกิจเครดิตฟองซิเออร์ พ.ศ. ๒๕๒๒ (ฉบับที่ ๓) พ.ศ. ๒๕๕๐ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๕๐

ข้อเท็จจริง สรุปว่า เมื่อวันที่ ๑๐ มกราคม ๒๕๕๐ นายสุกเนตร และนางจวีร์รัตน์ ผู้ร้องที่ ๑ ที่ ๒ ได้ทำสัญญากู้ยืมเงินจากบริษัทเงินทุน เฟิสท์ ซิตี้ อินเวสเมนต์ จำกัด (มหาชน) ผู้ให้กู้ โดยผู้ร้องที่ ๑ ได้จำนองที่ดิน ๒ แปลง พร้อมสิ่งปลูกสร้างเป็นประกัน โดยมีนายพิเชฐ ผู้ร้องที่ ๓ ทำสัญญาค้ำประกันไว้กับบริษัทฯ ผู้ให้กู้ ขอมรับผิดอย่างลูกหนี้ร่วมกับผู้กู้ ต่อมาผู้ร้องที่ ๑ ที่ ๒ ผิดนัดไม่ชำระหนี้เงินกู้พร้อมดอกเบี้ย บริษัทฯ ผู้ให้กู้ได้ทวงถามผู้ร้องทั้งสามและบอกกล่าวบังคับจำนองแล้ว ก็เพิกเฉย หลังจากนั้น เมื่อวันที่ ๒๒ ธันวาคม ๒๕๕๑ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง อาศัยอำนาจตามความในมาตรา ๖๗ จัตวา แห่งพระราชบัญญัติการประกอบธุรกิจเงินทุน ธุรกิจหลักทรัพย์ และธุรกิจเครดิตฟองซิเออร์ พ.ศ. ๒๕๒๒ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติการประกอบธุรกิจเงินทุน ธุรกิจหลักทรัพย์ และธุรกิจเครดิตฟองซิเออร์ พ.ศ. ๒๕๒๒ (ฉบับที่ ๓) พ.ศ. ๒๕๕๐ และมาตรา ๓๘ จัตวา แห่งพระราชบัญญัติการธนาคารพาณิชย์ พ.ศ. ๒๕๐๕ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติการธนาคารพาณิชย์ พ.ศ. ๒๕๐๕ (ฉบับที่ ๔)

พ.ศ. ๒๕๔๑ ได้ประกาศให้ความเห็นชอบการดำเนินการโครงการความร่วมมือกิจการ ระหว่าง ธนาคาร สหธนาคาร จำกัด (มหาชน) กับบริษัทเงินทุนหลักทรัพย์ กรุงไทยธนกิจ จำกัด (มหาชน) และบริษัท เงินทุน ๑๒ บริษัท ซึ่งรวมถึงบริษัทฯ ผู้ให้กู้รายนี้ด้วย และต่อมาบริษัทฯ ผู้ให้กู้ได้ทำหนังสือสัญญา โอนสิทธิทรัพย์สินและหนี้สินให้กับบริษัทเงินทุนหลักทรัพย์ กรุงไทยธนกิจ ฯ ซึ่งบริษัทฯ ผู้รับโอนดังกล่าว ก็ได้โอนต่อให้กับธนาคารไทยธนาคาร จำกัด (มหาชน) (เดิม ธนาคารสหธนาคาร ฯ) โดยการโอน มีผลตั้งแต่วันที่ ๑ กุมภาพันธ์ ๒๕๔๒ เป็นต้นไป สิทธิทรัพย์สินและหนี้สินทั้งหมดตลอดจนสิทธิเรียกร้อง ต่างๆ ของบริษัทฯ ผู้ให้กู้ จึงตกเป็นสิทธิของธนาคารไทยธนาคาร ฯ โดยสิ้นเชิง นับตั้งแต่วันที่ดังกล่าว หลังจากนั้น ธนาคารไทยธนาคาร ฯ จึงได้เป็นโจทก์ยื่นฟ้องผู้ร้องทั้งสามเป็นจำเลย ให้ร่วมกันรับผิดชอบชำระหนี้เงินกู้พร้อมดอกเบี้ยแก่โจทก์ ต่อศาลจังหวัดนครราชสีมา โดยบังคับจำนองด้วย ผู้ร้องทั้งสาม ให้การปฏิเสธและโต้แย้งว่า การความร่วมมือกิจการตามที่โจทก์อ้าง ขัดต่อเสรีภาพในการประกอบกิจการ หรือการประกอบอาชีพและการแข่งขันโดยเสรีอย่างเป็นธรรม ขัดต่อบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ มาตรา ๕๐

ศาลจังหวัดนครราชสีมาจึงส่งคำโต้แย้งของผู้ร้องทั้งสามดังกล่าว เพื่อขอให้ศาลรัฐธรรมนูญ พิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๔

พิจารณาคำร้องของผู้ร้องแล้ว ผู้ร้องโต้แย้งโดยสรุปว่า การความร่วมมือกิจการของโจทก์ตามกฎหมาย ที่โจทก์อ้างนั้น ผู้ร้องทั้งสามเห็นว่า เป็นการกระทำที่ขัดต่อบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ มาตรา ๕๐

ประเด็นที่จะต้องพิจารณาวินิจฉัยจึงมีว่า 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 ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๕๐ หรือไม่

การที่ผู้ร้องทั้งสามโต้แย้งว่า การความร่วมมือกิจการของโจทก์ ต้องกระทำโดยเจตนาของทุกฝ่าย ตามกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ การความร่วมมือตามกฎหมายที่โจทก์อ้างถึงนั้น ขัดต่อเสรีภาพในการประกอบกิจการหรือการประกอบอาชีพและการแข่งขันโดยเสรีอย่างเป็นธรรมและการจำกัดเสรีภาพ จะกระทำมิได้ เว้นแต่โดยอาศัยอำนาจตามกฎหมายเฉพาะ เพื่อประโยชน์ในการรักษาความมั่นคงของรัฐ หรือเศรษฐกิจของประเทศ บทบัญญัติแห่งกฎหมายที่โจทก์อ้าง จึงขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ นั้น

พิจารณาแล้ว เห็นว่า รัฐธรรมนูญ มาตรา ๖ บัญญัติว่า “รัฐธรรมนูญเป็นกฎหมายสูงสุดของประเทศ บทบัญญัติใดของกฎหมาย กฎ หรือข้อบังคับ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญนี้ บทบัญญัตินั้นเป็นอันใช้บังคับมิได้” มาตรา ๕๐ วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า “บุคคลย่อมมีเสรีภาพในการประกอบกิจการหรือประกอบอาชีพและการแข่งขันโดยเสรีอย่างเป็นธรรม” และวรรคสอง บัญญัติว่า “การจำกัดเสรีภาพตามวรรคหนึ่งจะกระทำมิได้ เว้นแต่โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายเฉพาะเพื่อประโยชน์ในการรักษาความมั่นคงของรัฐหรือเศรษฐกิจของประเทศ.....”

พระราชบัญญัติการธนาคารพาณิชย์ พ.ศ. ๒๕๐๕ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติการธนาคารพาณิชย์ พ.ศ. ๒๕๐๕ (ฉบับที่ ๔) พ.ศ. ๒๕๔๑ มาตรา ๓๘ จัตวา วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า “ในกรณีที่ธนาคารพาณิชย์ใดมีความจำเป็นเร่งด่วนที่จะควบกิจการกับธนาคารพาณิชย์อื่นหรือสถาบันการเงินหรือโอนกิจการทั้งหมดหรือบางส่วนที่สำคัญให้แก่ธนาคารพาณิชย์อื่นหรือสถาบันการเงินเพื่อเสริมสร้างความมั่นคงของระบบสถาบันการเงิน ให้คณะกรรมการธนาคารพาณิชย์นั้นจัดทำโครงการแสดงรายละเอียดการดำเนินงานเสนอต่อรัฐมนตรี ถ้ารัฐมนตรีโดยคำแนะนำของธนาคารแห่งประเทศไทยเห็นชอบกับโครงการดังกล่าว ให้รัฐมนตรีประกาศการให้ความเห็นชอบในราชกิจจานุเบกษา ทั้งนี้ ในประกาศดังกล่าวจะกำหนดระยะเวลาดำเนินการและเงื่อนไขใด ๆ ก็ได้” และพระราชบัญญัติการประกอบธุรกิจเงินทุน ธุรกิจหลักทรัพย์ และธุรกิจเครดิตฟองซิเออร์ พ.ศ. ๒๕๒๒ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติการประกอบธุรกิจเงินทุน ธุรกิจหลักทรัพย์ และธุรกิจเครดิตฟองซิเออร์ พ.ศ. ๒๕๒๒ (ฉบับที่ ๓) พ.ศ. ๒๕๕๐ มาตรา ๖๗ จัตวา วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า “ในกรณีที่คณะกรรมการของบริษัทใดมีข้อเสนอจะควบกิจการกับสถาบันการเงินอื่นหรือโอนกิจการทั้งหมดหรือบางส่วนที่สำคัญให้แก่สถาบันการเงินอื่นเป็นการเร่งด่วนหรือในกรณีตามมาตรา ๒๖ ทวิ ที่คณะกรรมการของบริษัทเสนอโครงการเพื่อแก้ไขฐานะและการดำเนินงานโดยการควบกิจการหรือโอนกิจการหรือในกรณีตามมาตรา ๒๖ มาตรา ๒๖ ตี หรือ มาตรา ๕๗ ที่คณะกรรมการของบริษัทหรือคณะกรรมการควบคุมเสนอแก้ไขฐานะหรือการดำเนินงานโดยการควบกิจการหรือโอนกิจการ ถ้ารัฐมนตรีโดยคำแนะนำของธนาคารแห่งประเทศไทยเห็นว่ากรณีดังกล่าวมีความจำเป็นเร่งด่วนที่ต้องควบกิจการหรือโอนกิจการเพื่อรักษาความมั่นคงทางการเงินและประโยชน์ของประชาชน ให้มีอำนาจประกาศในราชกิจจานุเบกษาอนุญาตให้ดำเนินการได้โดยจะกำหนดระยะเวลาดำเนินการและเงื่อนไขใด ๆ ก็ได้”

ดังนั้น พระราชบัญญัติการธนาคารพาณิชย์ พ.ศ. ๒๕๐๕ มาตรา ๓๘ จัตวา วรรคหนึ่ง ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชกำหนดฯ (ฉบับที่ ๔) พ.ศ. ๒๕๕๑ และพระราชบัญญัติการประกอบ

ธุรกิจเงินทุน ธุรกิจหลักทรัพย์ และธุรกิจเครดิตฟองซิเอร์ พ.ศ. ๒๕๒๒ มาตรา ๖๗ จัตวา วรรคหนึ่ง ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชกำหนดฯ (ฉบับที่ ๓) พ.ศ. ๒๕๔๐ มีสาระสำคัญในทำนองเดียวกัน เกี่ยวกับการควบกิจการและการโอนกิจการระหว่างธนาคารพาณิชย์ด้วยกันหรือธนาคารพาณิชย์ กับสถาบันการเงิน และระหว่างบริษัทเงินทุนกับสถาบันการเงินอื่น ในกรณีมีความจำเป็นเร่งด่วนเพื่อ เสริมสร้างความมั่นคงของระบบสถาบันการเงิน เพื่อรักษาความมั่นคงทางการเงินและประโยชน์ของ ประชาชน โดยให้เป็นอำนาจของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังโดยคำแนะนำของธนาคารแห่งประเทศไทย และให้ประกาศในราชกิจจานุเบกษา โดยในวรรคสองของมาตรานั้นแห่งพระราชบัญญัติทั้งสองดังกล่าว ได้บัญญัติมิให้นำบทบัญญัติแห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ พระราชบัญญัติบริษัทมหาชนจำกัด พ.ศ. ๒๕๓๕ และพระราชบัญญัติล้มละลาย พุทธศักราช ๒๔๘๓ ที่เกี่ยวข้องมาใช้บังคับกับการดำเนิน การตามโครงการที่ได้รับความเห็นชอบดังกล่าว และพระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติ ทั้งสอง ก็มีเหตุผลในการประกาศใช้โดยสรุปว่า เพื่อแก้ไขปัญหาเกี่ยวกับฐานะและการดำเนินงานของ ธนาคารพาณิชย์ให้เกิดความมั่นคงและเข้มแข็ง เพื่อกำหนดมาตรการส่งเสริมสนับสนุนให้สถาบัน การเงินดำเนินการควบกิจการหรือโอนกิจการ อันเป็นกรณีเร่งด่วนเพื่อฟื้นฟูฐานะและความมั่นคง แก่ระบบสถาบันการเงินและคุ้มครองประโยชน์ของประชาชน ทั้งเป็นกรณีฉุกเฉินที่มีความจำเป็นเร่งด่วน อันมีอาจหลีกเลี่ยงได้ในอันที่จะรักษาความมั่นคงทางเศรษฐกิจของประเทศ

ส่วนรัฐธรรมนูญ มาตรา ๕๐ แม้จะบัญญัติไว้ในหมวด ๓ ซึ่งว่าด้วยสิทธิและเสรีภาพของ ชนชาวไทย โดยมีเจตนารมณ์ให้ชนชาวไทยมีเสรีภาพในการประกอบกิจการหรือประกอบอาชีพและ การแข่งขันโดยเสรีอย่างเป็นธรรม โดยมีให้มีการจำกัดเสรีภาพดังกล่าวก็ตาม แต่ในบทบัญญัตินั้นเองก็มี ข้อยกเว้นให้มีกรณีที่เป็นกรณียกเว้นเสรีภาพได้โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายเฉพาะ เพื่อประโยชน์ในการรักษาความมั่นคงของรัฐหรือเศรษฐกิจของประเทศได้

พระราชบัญญัติการธนาคารพาณิชย์ พ.ศ. ๒๕๐๕ มาตรา ๓๘ จัตวา ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดย พระราชกำหนดฯ (ฉบับที่ ๔) พ.ศ. ๒๕๔๑ และพระราชบัญญัติการประกอบธุรกิจเงินทุน ธุรกิจ หลักทรัพย์ และธุรกิจเครดิตฟองซิเอร์ พ.ศ. ๒๕๒๒ มาตรา ๖๗ จัตวา ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราช กำหนดฯ (ฉบับที่ ๓) พ.ศ. ๒๕๔๐ เป็นกฎหมายเฉพาะซึ่งบทบัญญัติทั้งสองมาตราดังกล่าวสอดคล้อง กับเจตนารมณ์ของการตรากฎหมายว่าด้วยการธนาคารพาณิชย์และกฎหมายว่าด้วยการประกอบธุรกิจ เงินทุน ธุรกิจหลักทรัพย์ และธุรกิจเครดิตฟองซิเอร์ เป็นไปเพื่อแก้ไขปัญหาเกี่ยวกับฐานะหรือการ ดำเนินงานของธนาคารพาณิชย์ให้เกิดความมั่นคง และเพื่อเป็นการฟื้นฟูฐานะและความมั่นคงของระบบ สถาบันการเงินและคุ้มครองประโยชน์ของประชาชน ทั้งเพื่อประโยชน์ในการรักษาความมั่นคงทาง

เศรษฐกิจของประเทศ ดังจะเห็นได้จากเหตุผลในการประกาศใช้กฎหมายดังกล่าวตามที่ได้วินิจฉัยข้างต้น กรณีจึงเป็นไปตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๕๐ วรรคสอง ได้บัญญัติไว้แล้ว หาได้ขัดหรือแย้งกันแต่อย่างใดไม่

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

นายศักดิ์ เตชะชาญ

ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ