

คำวินิจฉัยของ นายสุวิทย์ ชีรพงษ์ ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

ที่ ๔๓/๒๕๕๗

วันที่ ๑ มิถุนายน ๒๕๕๗

เรื่อง พระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติการประกอบธุรกิจเงินทุน ธุรกิจหลักทรัพย์ และธุรกิจเครดิตฟองซิเออร์ พ.ศ. ๒๕๒๒ (ฉบับที่ ๓) พ.ศ. ๒๕๔๐ มาตรา ๖๗ จัตวา วรรคหนึ่ง และพระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติการธนาคารพาณิชย์ พ.ศ. ๒๕๐๕ (ฉบับที่ ๔) พ.ศ. ๒๕๔๑ มาตรา ๓๘ จัตวา วรรคหนึ่ง ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๕๐ หรือไม่

ศาลจังหวัดนครราชสีมาส่งคำโต้แย้งของผู้ร้องซึ่งเป็นจำเลย (นายสุภเนตร กุศลาไสยานนท์ กับพวก รวม ๓ ราย) ในคดีแพ่งหมายเลขดำที่ ๒๐๖๕/๒๕๕๔ เพื่อขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณา วินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๔

ข้อเท็จจริงฟังได้ว่า นายสุภเนตร กุศลาไสยานนท์ นางจวีรัตน์ กุศลาไสยานนท์ และนายพิเชฐ กุศลาไสยานนท์ ผู้ร้อง เป็นลูกค้ำของบริษัทเงินทุน เฟิสท์ ซิตี้ อินเวสเม้นท์ จำกัด (มหาชน) ในสัญญา กู้ยืมเงิน โดยผู้ร้องที่ ๑ และ ๒ ได้ทำสัญญากู้ยืมเงินไปจากบริษัทฯ จำนวน ๑,๐๐๐,๐๐๐ บาท โดยมี ผู้ร้องที่ ๓ ได้ทำสัญญาค้ำประกันยอมผูกพันตนกับผู้ร้องที่ ๑ และ ๒ เพื่อชำระหนี้ให้กับบริษัทฯ ในลักษณะหนี้ร่วม

นับแต่มีการทำสัญญากู้เงินกันแล้ว ผู้ร้องที่ ๑ และ ๒ ได้ชำระหนี้ให้กับบริษัทฯ ตามกำหนด ระยะเวลาและเงื่อนไขในสัญญา จนกระทั่งผู้ร้องที่ ๑ และ ๒ ตกเป็นผู้ผิดนัดไม่ชำระหนี้บริษัทฯ มีความประสงค์จะให้ผู้ร้องที่ ๑ และ ๒ ชดใช้เงินต้นและดอกเบี้ย จึงได้มอบอำนาจให้ทนายความ มีหนังสือบอกกล่าวทวงถามไปยังผู้ร้องทั้งสาม เพื่อให้ร่วมกันหรือแทนกันชำระหนี้เงินกู้พร้อมดอกเบี้ย และทำการไถ่ถอนจำนอง ผู้ร้องทั้งสามได้รับหนังสือบอกกล่าวทวงถามแล้วแต่ยังคงเพิกเฉย

เมื่อวันที่ ๒๒ ธันวาคม ๒๕๕๑ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง อาศัยอำนาจตามความใน มาตรา ๖๗ จัตวา แห่งพระราชบัญญัติการประกอบธุรกิจเงินทุน ธุรกิจหลักทรัพย์ และธุรกิจเครดิตฟองซิเออร์ พ.ศ. ๒๕๒๒ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติการประกอบธุรกิจเงินทุน ฯ (ฉบับที่ ๓) พ.ศ. ๒๕๔๐ และมาตรา ๓๘ จัตวา แห่งพระราชบัญญัติการธนาคารพาณิชย์ พ.ศ. ๒๕๐๕

ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติการธนาคารพาณิชย์ ฯ (ฉบับที่ ๕) พ.ศ. ๒๕๕๑ ได้ประกาศให้ความเห็นชอบการดำเนินการโครงการความร่วมมือกิจการ ระหว่างธนาคาร สหธนาคาร จำกัด (มหาชน) กับบริษัทเงินทุนหลักทรัพย์ กรุงไทยธนกิจ จำกัด (มหาชน) และบริษัท เงินทุน ๑๒ บริษัท ซึ่งรวมถึงบริษัทเงินทุน เฟิสท์ ซิตี อินเวสเมนท์ จำกัด (มหาชน) หลังจาก มีประกาศการความร่วมมือกิจการ บริษัทเงินทุน เฟิสท์ ซิตี ฯ ได้ทำหนังสือสัญญาโอนสินทรัพย์และหนี้สิน ให้กับบริษัทเงินทุนหลักทรัพย์ กรุงไทยธนกิจ ฯ และบริษัทเงินทุนหลักทรัพย์ กรุงไทยธนกิจ ฯ ได้ทำ หนังสือสัญญาโอนสินทรัพย์และหนี้สินให้กับธนาคารไทยธนาคาร จำกัด (มหาชน) (เดิมคือธนาคาร สหธนาคารฯ) เมื่อวันที่ ๒๕ มกราคม ๒๕๕๒ โดยสัญญามีผลใช้บังคับนับแต่วันที่ ๑ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๒ เป็นต้นไป เป็นผลให้สินทรัพย์และหนี้สินทั้งหมดตลอดจนสิทธิเรียกร้องต่าง ๆ ของบริษัทเงินทุน เฟิสท์ ซิตี ฯ และบริษัทเงินทุนหลักทรัพย์ กรุงไทยธนกิจ ฯ ตกเป็นสิทธิของธนาคารไทยธนาคาร ฯ โดยสิ้นเชิง ธนาคารไทยธนาคาร ฯ จึงเป็นโจทก์ยื่นฟ้องผู้ร้องทั้งสามเป็นจำเลย ต่อศาลจังหวัดนครราชสีมา ในความผิดฐานผิดสัญญากู้เงินและบังคับจำนอง

ผู้ร้องทั้งสามยื่นคำให้การปฏิเสธฟ้องทุกประเด็น และได้แย้งว่า การความร่วมมือกิจการตามที่โจทก์อ้าง ขัดต่อเสรีภาพในการประกอบกิจการหรือการประกอบอาชีพและการแข่งขันโดยเสรีอย่างเป็นธรรม เป็นการกระทำที่ขัดต่อบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ มาตรา ๕๐ โดยผู้ร้องทั้งสามยื่นคำร้องต่อศาล จังหวัดนครราชสีมาว่า พระราชกำหนดที่โจทก์อ้างทั้งสองฉบับ เป็นการออกกฎหมายจำกัดเสรีภาพ ในการประกอบอาชีพของผู้ร้องทั้งสามและของบริษัทเงินทุน เฟิสท์ ซิตี ฯ ไม่เข้ากรณีตามมาตรา ๕๐ วรรคสอง ของรัฐธรรมนูญ เพราะการที่รัฐเข้าระงับมิให้สถาบันการเงินต่าง ๆ ดำเนินกิจการและจัดการ ขายหรือโอนสินทรัพย์และหนี้สินไปให้นิติบุคคลอื่น โดยอ้างเหตุว่า เพื่อสร้างความมั่นคงแก่ระบบ สถาบันการเงิน และคุ้มครองประโยชน์ของประชาชน ซึ่งเป็นกรณีที่รักษาความมั่นคงทางเศรษฐกิจ นั้น เป็นเพียงการอ้างถ้อยคำตามกฎหมายเท่านั้น แต่เนื้อหาไม่ได้เป็นไปดังที่ระบุไว้แต่ประการใด เป็นที่เห็นได้ชัดว่า การออกพระราชกำหนดทั้งสองฉบับดังกล่าวมิได้เป็นไปตามที่ระบุ จึงถือว่าเป็นการขัดต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๕๐ วรรคสอง ใช้บังคับไม่ได้ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๖ จึงขอให้ศาลจังหวัดนครราชสีมา ส่งความเห็นของผู้ร้องให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๔

ศาลจังหวัดนครราชสีมา พิเคราะห์แล้วเห็นว่า เป็นกรณีที่คู่ความโต้แย้งว่า บทบัญญัติแห่ง กฎหมายขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ ต้องด้วยบทบัญญัติมาตรา ๖ จึงส่งความเห็นของผู้ร้องทั้งสาม เพื่อให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๔

รัฐธรรมนูญ

มาตรา ๖ “รัฐธรรมนูญเป็นกฎหมายสูงสุดของประเทศ บทบัญญัติใดของกฎหมาย กฎหรือข้อบังคับ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญนี้ บทบัญญัตินั้นเป็นอันใช้บังคับมิได้”

มาตรา ๕๐ “บุคคลย่อมมีเสรีภาพในการประกอบกิจการหรือประกอบอาชีพและการแข่งขันโดยเสรีอย่างเป็นธรรม

การจำกัดเสรีภาพตามวรรคหนึ่งจะกระทำมิได้ เว้นแต่โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย เฉพาะเพื่อประโยชน์ในการรักษาความมั่นคงของรัฐหรือเศรษฐกิจของประเทศ การคุ้มครองประชาชนในด้านสาธารณสุข การรักษาความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน การจัดระเบียบการประกอบอาชีพ การคุ้มครองผู้บริโภค การผังเมือง การรักษาทรัพยากรธรรมชาติหรือสิ่งแวดล้อม สวัสดิภาพของประชาชน หรือเพื่อป้องกันการผูกขาดหรือจำกัดความไม่เป็นธรรมในการแข่งขัน”

พระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติการประกอบธุรกิจเงินทุน ธุรกิจหลักทรัพย์ และธุรกิจเครดิตฟองซิเออร์ พ.ศ. ๒๕๒๒ (ฉบับที่ ๓) พ.ศ. ๒๕๕๐

มาตรา ๖๗ จัตวา วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า ในกรณีที่คณะกรรมการของบริษัทใดมีข้อเสนอจะควบกิจการกับสถาบันการเงินอื่นหรือโอนกิจการทั้งหมดหรือบางส่วนที่สำคัญให้แก่สถาบันการเงินอื่นเป็นการเร่งด่วน หรือในกรณีตามมาตรา ๒๖ ทวิ ที่คณะกรรมการของบริษัทเสนอโครงการเพื่อแก้ไขฐานะและการดำเนินงานโดยการควบกิจการหรือโอนกิจการ หรือในกรณีตามมาตรา ๒๖ มาตรา ๒๖ ตริ หรือมาตรา ๕๗ ที่คณะกรรมการของบริษัทหรือคณะกรรมการควบคุมเสนอแก้ไขฐานะหรือการดำเนินงานโดยการควบกิจการหรือโอนกิจการ ถ้ารัฐมนตรีโดยคำแนะนำของธนาคารแห่งประเทศไทยเห็นว่ากรณีดังกล่าวมีความจำเป็นเร่งด่วนที่ต้องควบกิจการหรือโอนกิจการเพื่อรักษาความมั่นคงทางการเงินและประโยชน์ของประชาชน ให้มีอำนาจประกาศในราชกิจจานุเบกษาอนุญาตให้ดำเนินการได้โดยจะกำหนดระยะเวลาดำเนินการและเงื่อนไขใดๆ ก็ได้

พระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติการธนาคารพาณิชย์ พ.ศ. ๒๕๐๕ (ฉบับที่ ๔) พ.ศ. ๒๕๕๑

มาตรา ๓๘ จัตวา วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า ในกรณีที่ธนาคารพาณิชย์ใดมีความจำเป็นเร่งด่วนที่จะควบกิจการกับธนาคารพาณิชย์อื่นหรือสถาบันการเงินหรือโอนกิจการทั้งหมดหรือบางส่วนที่สำคัญให้แก่ธนาคารพาณิชย์อื่นหรือสถาบันการเงินเพื่อเสริมสร้างความมั่นคงของระบบสถาบันการเงิน ให้คณะกรรมการธนาคารพาณิชย์นั้นจัดทำโครงการแสดงรายละเอียดการดำเนินงานเสนอต่อรัฐมนตรี ถ้ารัฐมนตรีโดยคำแนะนำของธนาคารแห่งประเทศไทยเห็นชอบกับโครงการดังกล่าว ให้รัฐมนตรีประกาศการให้ความเห็นชอบในราชกิจจานุเบกษา ทั้งนี้ ในประกาศดังกล่าวจะกำหนดระยะเวลาดำเนินการและเงื่อนไขใดๆ ก็ได้

พิเคราะห์แล้วประเด็นที่ศาลรัฐธรรมนูญจะต้องพิจารณาวินิจฉัย คือ พระราชบัญญัติการประกอบธุรกิจเงินทุน ธุรกิจหลักทรัพย์ และธุรกิจเครดิตฟองซิเอร์ พ.ศ. ๒๕๒๒ มาตรา ๖๗ จัตุวารวรรคหนึ่ง ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติการประกอบธุรกิจเงินทุน ธุรกิจหลักทรัพย์ และธุรกิจเครดิตฟองซิเอร์ พ.ศ. ๒๕๒๒ (ฉบับที่ ๓) พ.ศ. ๒๕๔๐ และ (ฉบับที่ ๕) พ.ศ. ๒๕๔๑ และพระราชบัญญัติการธนาคารพาณิชย์ พ.ศ. ๒๕๐๕ มาตรา ๓๘ จัตุวารวรรคหนึ่ง ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติการธนาคารพาณิชย์ พ.ศ. ๒๕๐๕ (ฉบับที่ ๔) พ.ศ. ๒๕๔๑ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๕๐ หรือไม่

รัฐธรรมนูญ มาตรา ๕๐ เป็นบทบัญญัติที่มุ่งให้ความคุ้มครองเสรีภาพในการประกอบกิจการหรือประกอบอาชีพและการแข่งขันโดยเสรีอย่างเป็นธรรม และการจำกัดเสรีภาพข้างต้นจะกระทำมิได้ เว้นแต่โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายเฉพาะเพื่อประโยชน์ในการรักษาความมั่นคงของรัฐหรือเศรษฐกิจของประเทศ ฯลฯ ส่วนพระราชบัญญัติการประกอบธุรกิจเงินทุน ธุรกิจหลักทรัพย์ และธุรกิจเครดิตฟองซิเอร์ พ.ศ. ๒๕๒๒ เป็นกฎหมายเฉพาะซึ่งตราขึ้นเพื่อควบคุมการประกอบธุรกิจเงินทุน ธุรกิจหลักทรัพย์ และธุรกิจเครดิตฟองซิเอร์ เพื่อคุ้มครองประโยชน์ของประชาชนให้มีประสิทธิภาพและโดยที่กฎหมายดังกล่าวตราขึ้นในบังคับก่อนการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ และเป็นกฎหมายเกี่ยวกับการจำกัดเสรีภาพในการประกอบกิจการหรือประกอบอาชีพ ในปี ๒๕๕๑ จึงได้มีการตราพระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติการประกอบธุรกิจเงินทุน ธุรกิจหลักทรัพย์ และธุรกิจเครดิตฟองซิเอร์ พ.ศ. ๒๕๒๒ (ฉบับที่ ๕) พ.ศ. ๒๕๕๑ โดยมาตรา ๓ ได้บัญญัติให้เพิ่มความเป็นมาตรา ๓ ทวิ แห่งพระราชบัญญัติการประกอบธุรกิจเงินทุน ธุรกิจหลักทรัพย์ และธุรกิจเครดิตฟองซิเอร์ พ.ศ. ๒๕๒๒ ว่า “มาตรา ๓ ทวิ พระราชบัญญัตินี้เป็นกฎหมายเกี่ยวกับการจำกัดเสรีภาพในเคหสถาน สิทธิในทรัพย์สินของบุคคล และเสรีภาพในการประกอบกิจการหรือประกอบอาชีพ ซึ่งตราขึ้นโดยอาศัยอำนาจตามมาตรา ๓๕ วรรคสอง มาตรา ๔๘ และมาตรา ๕๐ วรรคสอง ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย” ดังนั้น พระราชบัญญัติการประกอบธุรกิจเงินทุนฯ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชกำหนดฯ (ฉบับที่ ๓) พ.ศ. ๒๕๔๐ และพระราชกำหนดฯ (ฉบับที่ ๕) พ.ศ. ๒๕๔๑ จึงเป็นกฎหมายเฉพาะซึ่งตราขึ้นเพื่อประโยชน์ในการรักษาความมั่นคงทางเศรษฐกิจของประเทศ เป็นไปตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๕๐ และบทบัญญัติมาตรา ๖๗ จัตุวารวรรคหนึ่งแห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว ก็มีสาระสำคัญเกี่ยวกับอำนาจอนุญาตให้ดำเนินการ วิธีดำเนินการ รวมทั้งข้อยกเว้นในเรื่องต่างๆ เพื่อให้การควบหรือโอนกิจการของบริษัทเงินทุนเป็นไปด้วยความรวดเร็วและมีประสิทธิภาพตามเจตนารมณ์ของกฎหมาย โดยไม่มีข้อความใดขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๕๐ แต่อย่างใด และพระราชบัญญัติการธนาคารพาณิชย์ พ.ศ. ๒๕๐๕ เป็นกฎหมายเฉพาะซึ่งตราขึ้นเพื่อประโยชน์แก่การเศรษฐกิจและ

การเงินของประเทศ รวมทั้งความคุ้มครองแก่ผู้ฝากเงินกับธนาคาร แต่โดยที่พระราชบัญญัติดังกล่าวตราขึ้นใช้บังคับก่อนการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ และเป็นกฎหมายเกี่ยวกับการจำกัดเสรีภาพในการประกอบกิจการหรือประกอบอาชีพ ในปี ๒๕๕๑ จึงได้มีการตราพระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติการธนาคารพาณิชย์ พ.ศ. ๒๕๐๕ (ฉบับที่ ๔) พ.ศ. ๒๕๕๑ โดยมาตรา ๓ บัญญัติให้เพิ่มความเป็นมาตรา ๓ ทวิ แห่งพระราชบัญญัติการธนาคารพาณิชย์ พ.ศ. ๒๕๐๕ ว่า “มาตรา ๓ ทวิ พระราชบัญญัตินี้เป็นกฎหมายเกี่ยวกับการจำกัดเสรีภาพในเคหสถาน สิทธิในทรัพย์สินของบุคคล และเสรีภาพในการประกอบกิจการหรือประกอบอาชีพ ซึ่งตราขึ้นโดยอาศัยอำนาจตามมาตรา ๓๕ วรรคสอง มาตรา ๔๘ และมาตรา ๕๐ วรรคสอง ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย” ดังนั้น พระราชบัญญัติการธนาคารพาณิชย์ ฯ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชกำหนดฯ (ฉบับที่ ๔) พ.ศ. ๒๕๕๑ จึงเป็นกฎหมายเฉพาะซึ่งตราขึ้นเพื่อประโยชน์ในการรักษาความมั่นคงทางเศรษฐกิจของประเทศ เป็นไปตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๕๐ และบทบัญญัติมาตรา ๓๘ จัตวา แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว ก็มีสาระสำคัญเกี่ยวกับอำนาจเห็นชอบให้ดำเนินการ การยกเว้นมิให้นำบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่เกี่ยวข้องมาใช้บังคับกับการดำเนินการ รวมทั้งภาระความรับผิดชอบกรณีมีความเสียหายเกิดขึ้นแก่บุคคลภายนอก ทั้งนี้ เพื่อให้การควบหรือโอนกิจการของธนาคารพาณิชย์เป็นไปด้วยความรวดเร็วและมีประสิทธิภาพตามเจตนารมณ์ของกฎหมาย โดยไม่มีข้อขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๕๐ แต่อย่างใด

ด้วยเหตุผลดังกล่าวจึงวินิจฉัยว่า พระราชบัญญัติการประกอบธุรกิจเงินทุน ธุรกิจหลักทรัพย์ และธุรกิจเครดิตฟองซิเออร์ พ.ศ. ๒๕๒๒ มาตรา ๖๗ จัตวา วรรคหนึ่ง ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติการประกอบธุรกิจเงินทุน ธุรกิจหลักทรัพย์ และธุรกิจเครดิตฟองซิเออร์ พ.ศ. ๒๕๒๒ (ฉบับที่ ๓) พ.ศ. ๒๕๕๐ และ (ฉบับที่ ๕) พ.ศ. ๒๕๕๑ และพระราชบัญญัติการธนาคารพาณิชย์ พ.ศ. ๒๕๐๕ มาตรา ๓๘ จัตวา วรรคหนึ่ง ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติการธนาคารพาณิชย์ พ.ศ. ๒๕๐๕ (ฉบับที่ ๔) พ.ศ. ๒๕๕๑ ไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๕๐

นายสุวิทย์ ชีรพงษ์

ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ