

คำวินิจฉัยของ นายจิระ บุญจนสุนทร 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 ธุรกิจเครดิตฟองซิเอร์ พ.ศ. ๒๕๒๒ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราช บัญญัติการประกอบธุรกิจเงินทุนฯ (ฉบับที่ ๓) พ.ศ. ๒๕๕๐ และมาตรา ๓๘ จัตวา แห่งพระราช บัญญัติการธนาคารพาณิชย์ พ.ศ. ๒๕๐๕ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราช บัญญัติการธนาคารพาณิชย์ฯ (ฉบับที่ ๔) พ.ศ. ๒๕๕๑ ได้ประกาศให้ความเห็นชอบการดำเนินการ โครงการควบรวมกิจการ ระหว่างธนาคารสหธนาคาร จำกัด (มหาชน) กับบริษัทเงินทุนหลักทรัพย์ กรุงเทพธนกิจ จำกัด (มหาชน) และบริษัทเงินทุน ๑๒ บริษัท ซึ่งรวมทั้งบริษัทเงินทุน เฟิสท์ ซิตี อินเวสเมนต์ จำกัด (มหาชน) ด้วย หลังจากมีประกาศการควบรวมกิจการ บริษัทเงินทุน เฟิสท์ ซิตีฯ ได้ทำหนังสือสัญญาโอนสิทธิและหนี้สินให้กับบริษัทเงินทุนหลักทรัพย์ กรุงเทพธนกิจฯ และบริษัท เงินทุนหลักทรัพย์ กรุงเทพธนกิจฯ ได้ทำหนังสือสัญญาโอนสิทธิและหนี้สินให้กับธนาคารไทยธนาคาร จำกัด (มหาชน) (เดิมคือธนาคารสหธนาคารฯ) เมื่อวันที่ ๒๕ มกราคม ๒๕๕๒ โดยสัญญา มีผลใช้บังคับนับแต่วันที่ ๑ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๒ เป็นต้นไป หลังจากมีการโอนและรับโอนดังกล่าวแล้ว เป็นผลให้สิทธิและหนี้สินทั้งหมด ตลอดจนสิทธิเรียกร้องต่างๆ ของบริษัทเงินทุน เฟิสท์ ซิตีฯ และบริษัทเงินทุนหลักทรัพย์ กรุงเทพธนกิจฯ ตกเป็นสิทธิของธนาคารไทยธนาคารฯ โดยสิ้นเชิง นับแต่วันที่ ๑ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๒

ธนาคารไทยธนาคารฯ ในฐานะผู้รับโอนสิทธิจากบริษัทเงินทุน เฟิสท์ ซิตีฯ เป็นโจทก์ยื่นฟ้อง นายสุภเนตร กุศลาไสยานนท์ นางจวีรัตน์ กุศลาไสยานนท์ และนายพิเชฐ กุศลาไสยานนท์ เป็นจำเลย ต่อศาลจังหวัดนครราชสีมา เมื่อวันที่ ๒๕ ตุลาคม ๒๕๕๔ ให้ชำระเงินจำนวน ๑,๔๗๕,๕๘๕.๖๗ บาท แก่โจทก์ พร้อมทั้งชำระดอกเบี้ย ในอัตราร้อยละ ๑๕ ต่อปี ของต้นเงิน จำนวน ๕๕๖,๖๕๕.๐๔ บาท

นับแต่วันถัดจากวันฟ้องไปจนกว่าจำเลยทั้งสามจะชำระให้โจทก์เสร็จสิ้น และให้ยึดทรัพย์สินจำนองของจำเลยที่ ๑ ออกขายทอดตลาดเพื่อนำมาชำระหนี้แก่โจทก์ หากได้เงินสุทธิไม่พอชำระหนี้ให้ยึดทรัพย์สินอื่นของจำเลยที่ ๑ ชำระหนี้โจทก์ให้ครบถ้วน

จำเลยทั้งสามยื่นคำให้การต่อสู้คดี และยื่นคำร้องต่อศาลจังหวัดนครราชสีมา เมื่อวันที่ ๑๓ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๕ ว่า พระราชกำหนดที่โจทก์อ้างทั้งสองฉบับ เป็นการออกกฎหมายจำกัดเสรีภาพในการประกอบอาชีพของจำเลยทั้งสามและของบริษัทเงินทุน เฟิสท์ ซิตี ฯ ไม่เข้ากรณีตามมาตรา ๕๐ วรรคสอง ของรัฐธรรมนูญ เพราะการที่รัฐเข้าระงับมิให้สถาบันการเงินต่างๆ ดำเนินการ และจัดการขายหรือโอนสินทรัพย์และหนี้สินไปให้นิติบุคคลอื่น โดยอ้างเหตุว่า เพื่อสร้างความมั่นคงแก่ระบบสถาบันการเงิน และคุ้มครองประโยชน์ของประชาชน ซึ่งเป็นกรณีที่จะรักษาความมั่นคงทางเศรษฐกิจ นั้น เป็นเพียงการอ้างถ้อยคำตามกฎหมายเท่านั้น แต่เนื้อหา มิได้เป็นไปดังที่ระบุไว้แต่ประการใด กล่าวคือ เมื่อสภาพเศรษฐกิจของประเทศตกต่ำกระทรวงการคลังได้ให้กองทุนเพื่อการฟื้นฟู ฯ สนับสนุนเงินทุนแก่สถาบันการเงิน ๕๐ กว่าแห่ง จำนวนหลายแสนล้านบาท และสถาบันการเงินที่รับการสนับสนุนดังกล่าวก็อยู่ระหว่างการจัดการของตน ซึ่งจำเลยเชื่อว่า หากมีโอกาสสถาบันการเงินได้ดำเนินกิจการต่อไปภายใต้การควบคุมอย่างมีประสิทธิภาพ สภาพเศรษฐกิจจะต้องดีขึ้นอย่างแน่นอน แต่รัฐกลับออกพระราชกำหนดตัดสิทธิหรือจำกัดมิให้สถาบันการเงินทั้ง ๕๐ กว่าแห่ง ดำเนินกิจการต่อไปได้ รวมทั้งให้โอนสินทรัพย์และหนี้สินของสถาบันการเงินทั้งหมดให้นิติบุคคลอื่นไปบริหารซึ่งไม่ได้มีผลทำให้เศรษฐกิจมีความมั่นคงหรือทำให้เศรษฐกิจดีขึ้นแต่ประการใด จนกระทั่งต้องจัดตั้งบรรษัทบริหารสินทรัพย์ไทยเพื่อรับไปดำเนินการต่อ เป็นที่เห็นได้ชัดว่าการออกพระราชกำหนดทั้งสองฉบับดังกล่าว มิได้เป็นไปตามที่ระบุ จึงถือว่า เป็นการขัดต่อรัฐธรรมนูญ 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 และธุรกิจเครดิตฟองซิเอร์ พ.ศ. ๒๕๒๒ มาตรา ๖๗ จัตวา แก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติการประกอบธุรกิจเงินทุน ธุรกิจหลักทรัพย์ และธุรกิจเครดิตฟองซิเอร์ 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

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

บทบัญญัติแห่งกฎหมายที่เกี่ยวข้อง

รัฐธรรมนูญ

มาตรา ๕๐ “บุคคลย่อมมีเสรีภาพในการประกอบกิจการหรือประกอบอาชีพและการแข่งขันโดยเสรีอย่างเป็นธรรม

การจำกัดเสรีภาพตามวรรคหนึ่งจะกระทำมิได้ เว้นแต่โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายเฉพาะเพื่อประโยชน์ในการรักษาความมั่นคงของรัฐหรือเศรษฐกิจของประเทศ การคุ้มครองประชาชนในด้านสาธารณสุขโลก การรักษาความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน การจัดระเบียบการประกอบอาชีพ การคุ้มครองผู้บริโภค การผังเมือง การรักษาทรัพยากรธรรมชาติหรือสิ่งแวดล้อม สวัสดิภาพของประชาชน หรือเพื่อป้องกันการผูกขาดหรือขัดขวางไม่เป็นธรรมในการแข่งขัน”

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

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



LIRT

ที่คณะกรรมการของบริษัทหรือคณะกรรมการควบคุมเสนอแก้ไขฐานะหรือการดำเนินงานโดยการควบกิจการหรือโอนกิจการ ถ้ารัฐมนตรีโดยคำแนะนำของธนาคารแห่งประเทศไทยเห็นว่ากรณีดังกล่าวมีความจำเป็นเร่งด่วนที่ต้องควบกิจการหรือโอนกิจการเพื่อรักษาความมั่นคงทางการเงินและประโยชน์ของประชาชน ให้มีอำนาจประกาศในราชกิจจานุเบกษาอนุญาตให้ดำเนินการได้โดยจะกำหนดระยะเวลาดำเนินการและเงื่อนไขใดๆ ก็ได้”

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

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

พิเคราะห์แล้วจะได้พิจารณาทั้งสองประเด็นรวมกันไป ตามประเด็นข้อ (๑) การที่คณะรัฐมนตรีตราพระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติการประกอบธุรกิจเงินทุน ธุรกิจหลักทรัพย์ และธุรกิจเครดิตฟองซิเออร์ พ.ศ. ๒๕๒๒ (ฉบับที่ ๓) พ.ศ. ๒๕๕๐ รวมทั้งมาตรา ๖๗ จัตวา มีเหตุผลว่า “โดยที่พระราชบัญญัติการประกอบธุรกิจเงินทุน ธุรกิจหลักทรัพย์ และธุรกิจเครดิตฟองซิเออร์ 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 “โดยที่การแก้ไขปัญหากับฐานะหรือการดำเนินงานของธนาคารพาณิชย์ เพื่อให้เกิดความมั่นคงและเข้มแข็ง จำเป็นต้องให้ธนาคารพาณิชย์สามารถควบกิจการเข้าด้วยกันหรือควบกิจการเข้ากับสถาบันการเงินอื่นหรือโอนกิจการ

ระหว่างกันหรือกับสถาบันการเงินอื่นได้ จึงจำเป็นต้องมีกฎหมายเพื่อแก้ไขปัญหาดังกล่าว และโดยที่เป็นกรณีฉุกเฉินที่มีความจำเป็นรีบด่วนอันมิอาจหลีกเลี่ยงได้ในอันที่จะรักษาความมั่นคงทางเศรษฐกิจของประเทศ จึงจำเป็นต้องตราพระราชกำหนดนี้” ดังปรากฏตามหมายเหตุท้ายพระราชกำหนด เหตุที่มีการตราพระราชกำหนดทั้งสองฉบับดังกล่าว เนื่องจากคณะรัฐมนตรีเห็นว่ามี ความจำเป็น ต้องมีมาตรการเพื่อประโยชน์ในการรักษาความมั่นคงของรัฐและเศรษฐกิจของประเทศโดยรวม และเป็นกรณีจำเป็นรีบด่วนจึงได้อาศัยอำนาจตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๘ ตราพระราชกำหนดทั้งสองฉบับขึ้น ดังปรากฏ เหตุผลตามหมายเหตุท้ายพระราชกำหนดทั้งสองฉบับดังกล่าว ซึ่งเป็นกรณีที่สามารถกระทำได้ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๕๐ วรรคสอง จึงถือไม่ได้ว่าขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๕๐ แต่อย่างใด

อาศัยเหตุผลดังได้พิจารณา มา จึงวินิจฉัยว่า พระราชบัญญัติการประกอบธุรกิจเงินทุน ธุรกิจหลักทรัพย์ และธุรกิจเครดิตฟองซิเอร์ พ.ศ. ๒๕๒๒ มาตรา ๖๗ จัดว่า วรรคหนึ่ง ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติการประกอบธุรกิจเงินทุน ธุรกิจหลักทรัพย์ และธุรกิจเครดิตฟองซิเอร์ พ.ศ. ๒๕๒๒ (ฉบับที่ ๓) พ.ศ. ๒๕๔๐ และพระราชบัญญัติการธนาคารพาณิชย์ พ.ศ. ๒๕๐๕ มาตรา ๓๘ จัดว่า วรรคหนึ่ง ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติการธนาคารพาณิชย์ พ.ศ. ๒๕๐๕ (ฉบับที่ ๕) พ.ศ. ๒๕๕๑ ไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๕๐ ปัญหาอื่นนอกจากนี้ไม่จำเป็นต้องวินิจฉัย

นายจิระ บุญพจนสุนทร

ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ