



ในพระปรมาภิไธยพระมหากษัตริย์ ศาลรัฐธรรมนูญ

คำวินิจฉัยที่ ๔๓/๒๕๕๗

วันที่ ๑ มิถุนายน พ.ศ. ๒๕๕๗

เรื่อง พระราชบัญญัติการธนาคารพาณิชย์ พ.ศ. ๒๕๐๕ มาตรา ๓๘ จัตวา วรรคหนึ่ง ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติการธนาคารพาณิชย์ พ.ศ. ๒๕๐๕ (ฉบับที่ ๔) พ.ศ. ๒๕๕๑ และพระราชบัญญัติการประกอบธุรกิจเงินทุน ธุรกิจหลักทรัพย์ และธุรกิจเครดิตฟองซิเออร์ พ.ศ. ๒๕๒๒ มาตรา ๖๗ จัตวา วรรคหนึ่ง ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติการประกอบธุรกิจเงินทุน ธุรกิจหลักทรัพย์ และธุรกิจเครดิตฟองซิเออร์ พ.ศ. ๒๕๒๒ (ฉบับที่ ๓) พ.ศ. ๒๕๕๐ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๕๐ หรือไม่

ศาลจังหวัดนครราชสีมาส่งคำโต้แย้งของจำเลย (นายสุภเนตร กุศลาไสยานนท์ กับพวก รวม ๓ ราย) ในคดีแพ่งหมายเลขดำที่ ๒๐๖๕/๒๕๕๔ ขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๕

ข้อเท็จจริงตามคำฟ้อง คำให้การจำเลย และคำร้องของจำเลย สรุปได้ว่า นายสุภเนตร กุศลาไสยานนท์ และนางจूरรัตน์ กุศลาไสยานนท์ ได้ทำสัญญากู้ยืมเงินจากบริษัทเงินทุน เฟิสท์ ซิตี้ อินเวสเมนต์ จำกัด (มหาชน) เมื่อวันที่ ๑๐ มกราคม ๒๕๕๐ จำนวน ๑,๐๐๐,๐๐๐ บาท โดยยินยอมเสียดอกเบี้ยขณะทำสัญญาในอัตราร้อยละ ๑๓.๗๕ ต่อปี ถ้ามีการปรับอัตราดอกเบี้ยตามสภาวะการเงินหรือตามที่บริษัทฯ เห็นสมควร นายสุภเนตร ฯ และนางจूरรัตน์ ฯ ตกลงให้คิดดอกเบี้ยตามที่ปรับใหม่ได้ทันที โดยไม่ต้องบอกกล่าวหรือได้รับความยินยอมอีก เพื่อเป็นการประกันการชำระหนี้ นายสุภเนตร ฯ

ได้นำโฉนดที่ดิน จำนวน ๒ แปลง เนื้อที่รวม ๑๐๒.๓ ตารางวา พร้อมสิ่งปลูกสร้างที่มีอยู่แล้ว หรือที่จะมีขึ้นในภายหน้า มาจดทะเบียนจำนองเป็นประกันในวงเงินจำนวน ๑,๐๐๐,๐๐๐ บาท อัตราดอกเบี้ยจำนองขณะนั้น ร้อยละ ๒๑ ต่อปี โดยนายสุกเนตรฯ ได้ตกลงว่า หากบริษัทฯ บังคับจำนองได้เงินสุทธิไม่พอชำระหนี้ ก็ยินยอมให้ยึดทรัพย์สินอื่นนอกขายทอดตลาดและนำเงินมาชำระหนี้ให้แก่บริษัทฯ จนครบถ้วน นอกจากนั้น นายพิเชฐ กุศลาไสยานนท์ ยังได้ทำสัญญาค้ำประกันยอมผูกพันตนกับ นายสุกเนตรฯ และนางจूरีรัตน์ฯ เพื่อชำระหนี้ทั้งปวงร่วมกับบุคคลทั้งสองในลักษณะหนี้ร่วม ต่อมาผู้กู้ตกเป็นผู้ผิดนัดไม่ชำระหนี้ บริษัทฯ มีความประสงค์จะให้ผู้กู้ชดใช้เงินต้นและดอกเบี้ย จึงได้มอบอำนาจให้ ทนายความมีหนังสือบอกกล่าวทวงถามไปยังบุคคลทั้งสาม เพื่อให้ร่วมกันหรือแทนกันชำระหนี้เงินกู้พร้อมดอกเบี้ย และทำการไถ่ถอนจำนอง บุคคลทั้งสามได้รับหนังสือบอกกล่าวทวงถามแล้ว แต่ยังคงเพิกเฉย

ต่อมาวันที่ ๒๒ ธันวาคม ๒๕๔๑ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง อาศัยอำนาจตามความในมาตรา ๖๗ จัตวา แห่งพระราชบัญญัติการประกอบธุรกิจเงินทุน ธุรกิจหลักทรัพย์ และธุรกิจเครดิตฟองซิเออร์ พ.ศ. ๒๕๒๒ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติการประกอบธุรกิจเงินทุน ธุรกิจหลักทรัพย์ และธุรกิจเครดิตฟองซิเออร์ พ.ศ. ๒๕๒๒ (ฉบับที่ ๓) พ.ศ. ๒๕๔๐ และมาตรา ๓๘ จัตวา แห่งพระราชบัญญัติการธนาคารพาณิชย์ พ.ศ. ๒๕๐๕ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติการธนาคารพาณิชย์ พ.ศ. ๒๕๐๕ (ฉบับที่ ๔) พ.ศ. ๒๕๔๑ ประกาศให้ความเห็นชอบการดำเนินการโครงการควมรวมกิจการระหว่างธนาคารสหธนาคาร จำกัด (มหาชน) กับบริษัทเงินทุนหลักทรัพย์ กรุงเทพธนกิจ จำกัด (มหาชน) และบริษัทเงินทุน ๑๒ บริษัท ซึ่งรวมถึงบริษัทเงินทุน เฟิสท์ ซิตี อินเวสเมนต์ จำกัด (มหาชน) ด้วย หลังจากนั้น วันที่ ๒๕ มกราคม ๒๕๔๒ บริษัทเงินทุน เฟิสท์ ซิตีฯ ได้ทำหนังสือสัญญาโอนสินทรัพย์และหนี้สินให้กับบริษัทเงินทุนหลักทรัพย์ กรุงเทพธนกิจฯ และได้ทำหนังสือสัญญาโอนสินทรัพย์และหนี้สินให้กับธนาคารไทยธนาคาร จำกัด (มหาชน) (เดิมคือธนาคารสหธนาคารฯ) โดยสัญญา มีผลใช้บังคับนับแต่วันที่ ๑ กุมภาพันธ์ ๒๕๔๒ เป็นต้นไป ซึ่งเป็นผลให้สินทรัพย์และหนี้สินทั้งหมด ตลอดจนสิทธิเรียกร้องต่างๆ ของบริษัทเงินทุน เฟิสท์ ซิตีฯ และบริษัทเงินทุนหลักทรัพย์กรุงเทพธนกิจฯ ตกเป็นสิทธิของธนาคารไทยธนาคารฯ โดยสิ้นเชิง นับแต่วันที่ ๑ กุมภาพันธ์ ๒๕๔๒

ธนาคารไทยธนาคารฯ ได้ยื่นฟ้องลูกหนี้ทั้งสาม ซึ่งเดิมเป็นลูกหนี้บริษัทเงินทุน เฟิสท์ ซิตีฯ ต่อศาลจังหวัดนครราชสีมา เมื่อวันที่ ๒๕ ตุลาคม ๒๕๔๔ (นายสุกเนตร กุศลาไสยานนท์ จำเลยที่ ๑ นางจूरีรัตน์ กุศลาไสยานนท์ จำเลยที่ ๒ และนายพิเชฐ กุศลาไสยานนท์ จำเลยที่ ๓) ฐานผิดสัญญากู้เงิน

และบังคับจำนอง ขอให้ศาลพิจารณาและบังคับจำเลยทั้งสามให้ชำระเงินจำนวน ๑,๔๗๕,๕๘๔.๖๗ บาท แก่โจทก์ พร้อมทั้งชำระดอกเบี้ยในอัตราร้อยละ ๑๕ ต่อปี ของต้นเงินจำนวน ๕๕๖,๖๕๕.๐๔ บาท นับแต่วันถัดจากวันฟ้องเป็นต้นไปจนกว่าจำเลยทั้งสามจะชำระให้โจทก์เสร็จสิ้น และให้ยึดทรัพย์จำนองของจำเลยที่ ๑ ออกขายทอดตลาดเพื่อนำมาชำระหนี้แก่โจทก์ หากได้เงินสุทธิไม่พอชำระหนี้ให้ยึดทรัพย์สินอื่นของจำเลยที่ ๑ ชำระหนี้โจทก์ให้ครบถ้วน

จำเลยทั้งสาม (ผู้ร้อง) ยื่นคำให้การต่อศาลจังหวัดนครราชสีมา ปฏิเสธฟ้องทุกข้อทุกประเด็น และได้แย้งว่า การควบกิจการของโจทก์จำเป็นต้องกระทำโดยเจตนาของทุกฝ่าย โดยผู้ถือหุ้นไม่ต้องเสียหาย และสามารถทำให้กิจการเจริญขึ้นหรือแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นได้ การควบรวมกิจการตามกฎหมายที่โจทก์อ้างถึงนั้น ขัดต่อเสรีภาพในการประกอบกิจการหรือการประกอบอาชีพและการแข่งขันโดยเสรีอย่างเป็นธรรม เป็นการกระทำที่ขัดต่อบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ มาตรา ๕๐ ต่อมาผู้ร้องได้ยื่นคำร้องต่อศาลจังหวัดนครราชสีมา ว่า การทำสัญญาโอนสินทรัพย์และหนี้สินของบริษัทเงินทุน เฟิสท์ ซิตี จำกัด ให้กับบริษัทเงินทุนหลักทรัพย์ กรุงเทพธนกิจ จำกัด และการทำสัญญาโอนสินทรัพย์และหนี้สินของบริษัทเงินทุนหลักทรัพย์ กรุงเทพธนกิจ จำกัด ให้แก่โจทก์ โดยอาศัยอำนาจตามความ (ที่ถูกต้องจะต้องมีข้อความว่า มาตรา ๖๗ จัตวาด้วย) ในพระราชบัญญัติการประกอบธุรกิจเงินทุน ธุรกิจหลักทรัพย์ และธุรกิจเครดิตฟองซิเออร์ พ.ศ. ๒๕๒๒ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติการประกอบธุรกิจเงินทุน จำกัด (ฉบับที่ ๓) พ.ศ. ๒๕๔๐ และตามมาตรา ๓๘ (ที่ถูกต้องเป็นมาตรา ๓๘ จัตวา) แห่งพระราชบัญญัติการธนาคารพาณิชย์ พ.ศ. ๒๕๐๕ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติการธนาคารพาณิชย์ จำกัด (ฉบับที่ ๔) พ.ศ. ๒๕๔๑ ไม่ชอบ เพราะบทบัญญัติที่โจทก์อ้าง เป็นบทบัญญัติที่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ ใช้บังคับมิได้ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๖ พระราชกำหนดทั้งสองฉบับที่โจทก์อ้าง (หมายถึง พระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติการประกอบธุรกิจเงินทุน ธุรกิจหลักทรัพย์ และธุรกิจเครดิตฟองซิเออร์ พ.ศ. ๒๕๒๒ (ฉบับที่ ๓) พ.ศ. ๒๕๔๐ และพระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติการธนาคารพาณิชย์ พ.ศ. ๒๕๐๕ (ฉบับที่ ๔) พ.ศ. ๒๕๔๑) เป็นการออกกฎหมายจำกัดเสรีภาพในการประกอบอาชีพของจำเลยทั้งสาม และบริษัทเงินทุน เฟิสท์ ซิตี จำกัด ไม่เข้ากรณีตามมาตรา ๕๐ วรรคสอง ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ เพราะการที่รัฐเข้าระงับมิให้สถาบันการเงินต่างๆ ดำเนินกิจการ และจัดการขายหรือโอนสินทรัพย์และหนี้สินไปให้นิติบุคคลอื่น โดยอ้างเหตุว่า เพื่อสร้างความมั่นคงแก่ระบบสถาบันการเงินและคุ้มครองประโยชน์ของประชาชน ซึ่งเป็นกรณีที่จะรักษาความมั่นคงทางเศรษฐกิจ นั้น เป็นเพียงการอ้างถ้อยคำตามกฎหมายเท่านั้น แต่เนื้อหาไม่ได้เป็นไปดังที่ระบุไว้แต่ประการใด การออกพระราชกำหนดทั้งสองฉบับ

ดังกล่าว มิได้เป็นไปตามที่ระบุ จึงถือว่า เป็นการขัดต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๕๐ วรรคสอง ใช้บังคับไม่ได้ ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๖ และเป็นปัญหาที่ยังไม่มีคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ จึงขอให้ศาลส่งความเห็นของจำเลยให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๔

ศาลจังหวัดนครราชสีมา เห็นว่า เป็นกรณีที่คู่ความโต้แย้งว่า บทบัญญัติแห่งกฎหมายขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ ต้องด้วยบทบัญญัติมาตรา ๖ และยังมีคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญในส่วนที่เกี่ยวกับบทบัญญัตินั้น ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๔ จึงให้รอการพิจารณาพิพากษาคดีไว้ชั่วคราว และส่งความเห็นของจำเลยทั้งสามไปยังสำนักงานศาลยุติธรรมเพื่อดำเนินการส่งไปตามทางการเพื่อศาลรัฐธรรมนูญจะได้พิจารณาวินิจฉัยต่อไป

สำนักงานศาลยุติธรรมส่งคำร้องที่เป็นความเห็นของจำเลยทั้งสาม (ผู้ร้อง) ขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัย ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๔ โดยสรุปว่าคำร้องดังกล่าวมีประเด็นที่ขอให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัย ดังนี้

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

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

ประเด็นที่ศาลรัฐธรรมนูญต้องพิจารณาวินิจฉัยเบื้องต้นมีว่า ศาลรัฐธรรมนูญจะรับคำร้องนี้ไว้พิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๔ ได้หรือไม่

รัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๔ วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า “ในการที่ศาลจะใช้บทบัญญัติแห่งกฎหมาย บังคับแก่คดีใด ถ้าศาลเห็นเองหรือคู่ความโต้แย้งว่าบทบัญญัติแห่งกฎหมายนั้นต้องด้วยบทบัญญัติมาตรา ๖ และยังมีคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญในส่วนที่เกี่ยวกับบทบัญญัตินั้น ให้ศาลรอการพิจารณาพิพากษาคดีไว้ชั่วคราว และส่งความเห็นเช่นนั้นตามทางการเพื่อศาลรัฐธรรมนูญจะได้พิจารณาวินิจฉัย”

พิจารณาแล้ว เห็นว่า เรื่องนี้เป็นกรณีที่ผู้ร้องซึ่งเป็นจำเลยในคดีหมายเลขดำที่ ๒๐๖๕/๒๕๔๔ ยื่นคำร้องต่อศาลจังหวัดนครราชสีมา โต้แย้งว่า 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 ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชกำหนดแก้ไข

เพิ่มเติมพระราชบัญญัติการประกอบธุรกิจเงินทุน ธุรกิจหลักทรัพย์ และธุรกิจเครดิตฟองซิเออร์ พ.ศ. ๒๕๒๒ (ฉบับที่ ๓) พ.ศ. ๒๕๔๐ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๕๐ และเป็นบทบัญญัติที่ศาลจังหวัด นครราชสีมาจะใช้บังคับแก่คดี ศาลรัฐธรรมนูญจึงรับเรื่องนี้ไว้พิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๔ ได้

โดยที่พระราชบัญญัติการธนาคารพาณิชย์ พ.ศ. ๒๕๐๕ มาตรา ๓๘ จัตวา ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติม พระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติการธนาคารพาณิชย์ พ.ศ. ๒๕๐๕ (ฉบับที่ ๔) พ.ศ. ๒๕๔๑ มีทั้งสิ้นสามวรรค แต่ละวรรคมีสาระสำคัญแตกต่างกัน เช่นเดียวกับพระราชบัญญัติการประกอบธุรกิจ เงินทุน ธุรกิจหลักทรัพย์ และธุรกิจเครดิตฟองซิเออร์ พ.ศ. ๒๕๒๒ มาตรา ๖๗ จัตวา ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติม โดยพระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติการประกอบธุรกิจเงินทุน ธุรกิจหลักทรัพย์ และธุรกิจ เครดิตฟองซิเออร์ พ.ศ. ๒๕๒๒ (ฉบับที่ ๓) พ.ศ. ๒๕๔๐ มีทั้งสิ้นเจ็ดวรรค ซึ่งแต่ละวรรคก็มีสาระ สำคัญแตกต่างกัน แต่ตามคำร้องของผู้ร้อง ผู้ร้องไม่ได้ระบุว่า มาตรา ๓๘ จัตวา และมาตรา ๖๗ จัตวา ของพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าว วรรคใดที่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๕๐ พิจารณาแล้ว เห็นว่า ตามคำร้อง ผู้ร้องโต้แย้งเกี่ยวกับเรื่องการควบคุมกิจการของธนาคารพาณิชย์และบริษัทเงินทุน ในลักษณะ ของการใช้อำนาจดำเนินการ ซึ่งมีสาระสำคัญบัญญัติอยู่ในวรรคหนึ่ง ของมาตรา ๓๘ จัตวา และมาตรา ๖๗ จัตวา ของพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าว

ดังนั้น จึงมีประเด็นตามคำร้องที่ศาลรัฐธรรมนูญต้องพิจารณาวินิจฉัยว่า พระราชบัญญัติการธนาคาร พณิชย์ พ.ศ. ๒๕๐๕ มาตรา ๓๘ จัตวา วรรคหนึ่ง ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติม พระราชบัญญัติการธนาคารพาณิชย์ พ.ศ. ๒๕๐๕ (ฉบับที่ ๔) พ.ศ. ๒๕๔๑ และพระราชบัญญัติ การประกอบธุรกิจเงินทุน ธุรกิจหลักทรัพย์ และธุรกิจเครดิตฟองซิเออร์ พ.ศ. ๒๕๒๒ มาตรา ๖๗ จัตวา วรรคหนึ่ง ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติการประกอบธุรกิจเงินทุน ธุรกิจหลักทรัพย์ และธุรกิจเครดิตฟองซิเออร์ พ.ศ. ๒๕๒๒ (ฉบับที่ ๓) พ.ศ. ๒๕๔๐ ขัดหรือแย้ง ต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๕๐ หรือไม่

รัฐธรรมนูญ มาตรา ๕๐ วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า “บุคคลย่อมมีเสรีภาพในการประกอบกิจการ หรือประกอบอาชีพและการแข่งขันโดยเสรีอย่างเป็นธรรม” และวรรคสอง บัญญัติว่า “การจำกัดเสรีภาพ ตามวรรคหนึ่งจะกระทำมิได้ เว้นแต่โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายเฉพาะเพื่อประโยชน์ ในการรักษาความมั่นคงของรัฐหรือเศรษฐกิจของประเทศ การคุ้มครองประชาชนในด้านสาธารณสุข โภค การรักษาความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน การจัดระเบียบการประกอบอาชีพ การคุ้มครองผู้บริโภค การผังเมือง การรักษาทรัพยากรธรรมชาติหรือสิ่งแวดล้อม สวัสดิภาพของประชาชน หรือเพื่อป้องกันการผูกขาดหรือขัดขวางการแข่งขัน”

พระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติการธนาคารพาณิชย์ พ.ศ. ๒๕๐๕ (ฉบับที่ ๔) พ.ศ. ๒๕๔๑ 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”

พระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติการประกอบธุรกิจเงินทุน ธุรกิจหลักทรัพย์ และธุรกิจเครดิตฟองซิเออร์ พ.ศ. ๒๕๒๒ (ฉบับที่ ๕) พ.ศ. ๒๕๔๑ มาตรา ๓ บัญญัติว่า ให้เพิ่มความต่อไปนี้เป็นมาตรา ๓ ทวิ แห่งพระราชบัญญัติการประกอบธุรกิจเงินทุน ธุรกิจหลักทรัพย์ และธุรกิจเครดิตฟองซิเออร์ พ.ศ. ๒๕๒๒ “มาตรา ๓ ทวิ พระราชบัญญัตินี้เป็นกฎหมายที่เกี่ยวกับการจำกัดเสรีภาพในเคหสถาน สิทธิในทรัพย์สินของบุคคล และเสรีภาพในการประกอบกิจการหรือประกอบอาชีพ ซึ่งตราขึ้นโดยอาศัยอำนาจตามมาตรา ๓๕ วรรคสอง มาตรา ๔๘ และมาตรา ๕๐ วรรคสอง ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย”

พระราชบัญญัติการธนาคารพาณิชย์ พ.ศ. ๒๕๐๕ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติการธนาคารพาณิชย์ พ.ศ. ๒๕๐๕ (ฉบับที่ ๔) พ.ศ. ๒๕๔๑ มาตรา ๓๘ จัตวา วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า “ในกรณีที่ธนาคารพาณิชย์ใดมีความจำเป็นเร่งด่วนที่จะควบกิจการกับธนาคารพาณิชย์อื่นหรือสถาบันการเงินหรือโอนกิจการทั้งหมดหรือบางส่วนที่สำคัญให้แก่ธนาคารพาณิชย์อื่นหรือสถาบันการเงินเพื่อเสริมสร้างความมั่นคงของระบบสถาบันการเงิน ให้คณะกรรมการธนาคารพาณิชย์นั้นจัดทำโครงการแสดงรายละเอียดการดำเนินงานเสนอต่อรัฐมนตรี ถ้ารัฐมนตรีโดยคำแนะนำของธนาคารแห่งประเทศไทยเห็นชอบกับโครงการดังกล่าว ให้รัฐมนตรีประกาศการให้ความเห็นชอบในราชกิจจานุเบกษา ทั้งนี้ ในประกาศดังกล่าวจะกำหนดระยะเวลาดำเนินการและเงื่อนไขใดๆ ก็ได้”

พระราชบัญญัติการประกอบธุรกิจเงินทุน ธุรกิจหลักทรัพย์ และธุรกิจเครดิตฟองซิเออร์ พ.ศ. ๒๕๒๒ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติการประกอบธุรกิจเงินทุน ธุรกิจหลักทรัพย์ และธุรกิจเครดิตฟองซิเออร์ พ.ศ. ๒๕๒๒ (ฉบับที่ ๓) พ.ศ. ๒๕๔๐ มาตรา ๖๓ จัตวา วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า “ในกรณีที่คณะกรรมการของบริษัทใดมีข้อเสนอจะควบกิจการกับสถาบันการเงินอื่นหรือโอนกิจการทั้งหมดหรือบางส่วนที่สำคัญให้แก่สถาบันการเงินอื่นเป็นการเร่งด่วน หรือในกรณีตามมาตรา ๒๖ ทวิ ที่คณะกรรมการของบริษัทเสนอโครงการเพื่อแก้ไขฐานะและการดำเนินงานโดยการควบกิจการหรือโอนกิจการ หรือในกรณีตามมาตรา ๒๖ มาตรา ๒๖ ตี หรือมาตรา ๕๓

ที่คณะกรรมการของบริษัทหรือคณะกรรมการควบคุมเสนอแก้ไขฐานะหรือการดำเนินงานโดยการควบกิจการหรือโอนกิจการ ถ้ารัฐมนตรีโดยคำแนะนำของธนาคารแห่งประเทศไทยเห็นว่ากรณีดังกล่าวมีความจำเป็นเร่งด่วนที่ต้องควบกิจการหรือโอนกิจการเพื่อรักษาความมั่นคงทางการเงินและประโยชน์ของประชาชนให้มีอำนาจประกาศในราชกิจจานุเบกษาอนุญาตให้ดำเนินการได้โดยจะกำหนดระยะเวลาดำเนินการและเงื่อนไขใดๆ ก็ได้”

พิจารณาแล้ว เห็นว่า รัฐธรรมนูญ มาตรา ๕๐ บัญญัติอยู่ในหมวด ๓ ว่าด้วยสิทธิและเสรีภาพของชนชาวไทย เป็นบทบัญญัติที่มุ่งให้ความคุ้มครองเสรีภาพในการประกอบกิจการหรือประกอบอาชีพและการแข่งขันโดยเสรีอย่างเป็นธรรม โดยมีให้มีการจำกัดเสรีภาพดังกล่าว แต่ก็มีข้อยกเว้นกรณีที่เป็นการจำกัดเสรีภาพโดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายเฉพาะเพื่อประโยชน์ในการรักษาความมั่นคงของรัฐหรือเศรษฐกิจของประเทศ ฯลฯ และเมื่อพิจารณาจากบทบัญญัติมาตรา ๓ ทวิ แห่งพระราชบัญญัติการธนาคารพาณิชย์ พ.ศ. ๒๕๐๕ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชกำหนด ฯ (ฉบับที่ ๔) พ.ศ. ๒๕๔๑ และมาตรา ๓ ทวิ แห่งพระราชบัญญัติการประกอบธุรกิจเงินทุน ธุรกิจหลักทรัพย์ และธุรกิจเครดิตฟองซิเอร์ พ.ศ. ๒๕๒๒ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชกำหนด ฯ (ฉบับที่ ๕) พ.ศ. ๒๕๔๑ แล้ว จะเห็นได้ว่า กฎหมายทั้งสองฉบับดังกล่าวเป็นกฎหมายเกี่ยวกับการจำกัดเสรีภาพในการประกอบกิจการหรือประกอบอาชีพ ซึ่งตราขึ้นโดยอาศัยอำนาจตามมาตรา ๕๐ วรรคสองของรัฐธรรมนูญ ซึ่งเป็นข้อยกเว้นในเรื่องการห้ามมิให้จำกัดเสรีภาพดังกล่าว ดังนั้น การจำกัดเสรีภาพในการประกอบกิจการหรือประกอบอาชีพ จึงกระทำได้ตามนัยดังกล่าว

พิจารณาจากเหตุผลในการประกาศใช้พระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติการธนาคารพาณิชย์ พ.ศ. ๒๕๐๕ (ฉบับที่ ๔) พ.ศ. ๒๕๔๑ แล้ว จะเห็นได้ว่า เจตนารมณ์ของกฎหมายดังกล่าวต้องการแก้ไขปัญหาเกี่ยวกับฐานะหรือการดำเนินงานของธนาคารพาณิชย์ เพื่อให้เกิดความมั่นคงและเข้มแข็ง โดยจำเป็นต้องให้ธนาคารพาณิชย์สามารถควบกิจการเข้าด้วยกันหรือควบกิจการเข้ากับสถาบันการเงินอื่น หรือโอนกิจการระหว่างกันหรือกับสถาบันการเงินอื่น และเป็นกรณีจำเป็นรีบด่วนในอันที่จะรักษาความมั่นคงทางเศรษฐกิจของประเทศ ซึ่งเป็นไปตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๕๐ วรรคสอง ส่วนพระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติการประกอบธุรกิจเงินทุน ธุรกิจหลักทรัพย์ และธุรกิจเครดิตฟองซิเอร์ พ.ศ. ๒๕๒๒ (ฉบับที่ ๓) พ.ศ. ๒๕๔๐ มีเจตนารมณ์ต้องการฟื้นฟูฐานะและความมั่นคงของระบบสถาบันการเงินและคุ้มครองประโยชน์ของประชาชนโดยกำหนดมาตรการส่งเสริมสนับสนุนให้สถาบันการเงินดำเนินการควบกิจการหรือโอนกิจการได้และเป็นกรณีจำเป็นรีบด่วนในอันที่จะรักษาความมั่นคงทางเศรษฐกิจของประเทศ ซึ่งก็เป็นไปตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๕๐ วรรคสอง เช่นเดียวกัน

เมื่อบทบัญญัติมาตรา ๓๘ จัตวา วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติการธนาคารพาณิชย์ พ.ศ. ๒๕๐๕ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชกำหนด ฯ (ฉบับที่ ๔) พ.ศ. ๒๕๕๑ มีสาระสำคัญว่าด้วยการควบกิจการหรือการโอนกิจการของธนาคารพาณิชย์ ในกรณีมีความจำเป็นเร่งด่วนเพื่อเสริมสร้างความมั่นคงของระบบสถาบันการเงิน โดยคณะกรรมการธนาคารพาณิชย์นั้นจะต้องจัดทำโครงการแสดงรายละเอียดการดำเนินงานเสนอต่อรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง และธนาคารแห่งประเทศไทยจะต้องพิจารณากลับกรองในฐานะผู้กำกับดูแลธนาคารพาณิชย์และเสนอความเห็นต่อรัฐมนตรี เมื่อรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังเห็นชอบกับโครงการดังกล่าว ก็ให้ประกาศในราชกิจจานุเบกษา บทบัญญัติดังกล่าวสอดคล้องกับเจตนารมณ์ของการตรากฎหมายว่าด้วยการธนาคารพาณิชย์ และเป็นไปตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๕๐ วรรคสอง แล้ว ส่วนมาตรา ๖๗ จัตวา วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติการประกอบธุรกิจเงินทุน ธุรกิจหลักทรัพย์ และธุรกิจเครดิตฟองซิเอร์ พ.ศ. ๒๕๒๒ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชกำหนด ฯ (ฉบับที่ ๓) พ.ศ. ๒๕๕๐ มีสาระสำคัญว่าด้วยการควบกิจการของบริษัทเงินทุนกับสถาบันการเงินอื่นหรือโอนกิจการให้แก่สถาบันการเงินอื่น กรณีเร่งด่วนและเพื่อแก้ไขฐานะหรือการดำเนินงานของสถาบันการเงิน โดยจะต้องเป็นการเสนอโดยคณะกรรมการของบริษัทนั้น และธนาคารแห่งประเทศไทยในฐานะกำกับดูแลสถาบันการเงินตามกฎหมาย จะต้องพิจารณากลับกรองและเสนอความเห็นหรือให้คำแนะนำต่อรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง เมื่อรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังเห็นว่าเป็นกรณีมีความจำเป็นเร่งด่วนเพื่อรักษาความมั่นคงทางการเงินและประโยชน์ของประชาชนก็ให้ประกาศในราชกิจจานุเบกษา ให้ดำเนินการได้ ซึ่งก็เป็นบทบัญญัติที่สอดคล้องกับเจตนารมณ์ของการตรากฎหมายว่าด้วยการประกอบธุรกิจเงินทุน ธุรกิจหลักทรัพย์ และธุรกิจเครดิตฟองซิเอร์ และเป็นไปตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๕๐ วรรคสอง แล้ว เช่นเดียวกัน

ศาลรัฐธรรมนูญโดยตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ ๑๒ คน คือ นายกระมล ทองธรรมชาติ นายจิระ บุญพจนสุนทร นายพันธ์ จันทรปาน นายมงคล สระฐาน นายมานิต วิทยาเต็ม นายศักดิ์ เตชะชาลา นายสุจิต บุญบงการ นายสุธี สุทธิสมบุรณ์ พลตำรวจเอก สุวรรณ สุวรรณเวช นายสุวิทย์ ชีรพงษ์ นางเสาวนีย์ อัสวโรจน์ และนายอุระ หวังอ้อมกลาง เห็นว่า พระราชบัญญัติการธนาคารพาณิชย์ พ.ศ. ๒๕๐๕ มาตรา ๓๘ จัตวา วรรคหนึ่ง ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติการธนาคารพาณิชย์ พ.ศ. ๒๕๐๕ (ฉบับที่ ๔) พ.ศ. ๒๕๕๑ และพระราชบัญญัติการประกอบธุรกิจเงินทุน ธุรกิจหลักทรัพย์ และธุรกิจเครดิตฟองซิเอร์ พ.ศ. ๒๕๒๒ มาตรา ๖๗ จัตวา วรรคหนึ่ง ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติการประกอบธุรกิจเงินทุน ธุรกิจหลักทรัพย์ และธุรกิจเครดิตฟองซิเอร์ พ.ศ. ๒๕๒๒ (ฉบับที่ ๓) พ.ศ. ๒๕๕๐ ไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ

มาตรา ๕๐ อนึ่ง ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญอีก ๒ คน คือ นายจุมพล ณ สงขลา และนายปรีชา เถลิมนิชย์ เห็นว่า ประเด็นข้อกฎหมายตามคำร้องที่ผู้ร้องโต้แย้งนั้น ไม่ใช่บทบัญญัติแห่งกฎหมายที่ศาลจะใช้บังคับแก่คดี ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๔ จึงวินิจฉัยให้ยกคำร้อง

ด้วยเหตุผลดังกล่าวข้างต้น ศาลรัฐธรรมนูญจึงวินิจฉัยว่า พระราชบัญญัติการธนาคารพาณิชย์ พ.ศ. ๒๕๐๕ มาตรา ๓๘ จัตวา วรรคหนึ่ง ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติการธนาคารพาณิชย์ พ.ศ. ๒๕๐๕ (ฉบับที่ ๔) พ.ศ. ๒๕๔๑ และพระราชบัญญัติการประกอบธุรกิจเงินทุน ธุรกิจหลักทรัพย์ และธุรกิจเครดิตฟองซิเอร์ พ.ศ. ๒๕๒๒ มาตรา ๖๗ จัตวา วรรคหนึ่ง ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติการประกอบธุรกิจเงินทุน ธุรกิจหลักทรัพย์ และธุรกิจเครดิตฟองซิเอร์ พ.ศ. ๒๕๒๒ (ฉบับที่ ๓) พ.ศ. ๒๕๔๐ ไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๕๐

นายกระมล ทองธรรมชาติ	ประธานศาลรัฐธรรมนูญ
นายจิระ บุญพจนสุนทร	ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ
นายจุมพล ณ สงขลา	ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ
นายปรีชา เถลิมนิชย์	ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ
นายพัน จันทรปาน	ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ
นายมงคล สระแก้ว	ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ
นายมานิต วิทยาเต็ม	ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ
นายศักดิ์ เตชะชาญ	ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ
นายสุจิต บุญบงการ	ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

นายสุธี สุทธิสมบูรณ์

ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

พลตำรวจเอก สุวรรณ สุวรรณเวช

ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

นายสุวิทย์ ชีรพงษ์

ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

นางเสาวนีย์ อัสวโรจน์

ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

นายอุระ หวังอ้อมกลาง

ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

คำวินิจฉัยของ ศาสตราจารย์ ดร.กระมล ทองธรรมชาติ ประธานศาลรัฐธรรมนูญ

ที่ ๔๓/๒๕๕๗

วันที่ ๑ มิถุนายน ๒๕๕๗

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

สำนักงานศาลยุติธรรมส่งหนังสือลงวันที่ ๒๒ กรกฎาคม ๒๕๕๕ พร้อมสำเนาคำฟ้อง สำเนาคำให้การจำเลย สำเนาคำร้องของจำเลย และสำเนารายงานกระบวนการพิจารณาของศาลจังหวัด นครราชสีมา เพื่อขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๔ โดยมีข้อเท็จจริง สรุปได้ดังนี้

๑. ธนาคารไทยธนาคาร จำกัด (มหาชน) เป็นโจทก์ ฟ้องนายสุภเนตร กุศลาไสยานนท์ ที่ ๑ นางจุรีรัตน์ กุศลาไสยานนท์ ที่ ๒ และนายพิเชฐ กุศลาไสยานนท์ ที่ ๓ เป็นจำเลย ต่อศาล จังหวัดนครราชสีมา เมื่อวันที่ ๒๕ ตุลาคม ๒๕๕๔ ในความผิดฐานผิดสัญญากู้เงินและบังคับจำนอง ขอให้ศาลพิจารณาและบังคับจำเลยทั้งสามให้ชำระเงินจำนวน ๑,๔๗๕,๕๘๔.๖๗ บาท แก่โจทก์ พร้อมทั้งชำระดอกเบี้ยในอัตราร้อยละ ๑๕ ต่อปี ของต้นเงินจำนวน ๕๕๖,๖๕๕.๐๔ บาท นับแต่วัน ถัดจากวันฟ้องเป็นต้นไปจนกว่าจำเลยทั้งสามจะชำระให้โจทก์เสร็จสิ้น และให้ยึดทรัพย์สินของจำเลย ที่ ๑ ออกขายทอดตลาดเพื่อนำมาชำระหนี้แก่โจทก์ หากได้เงินสุทธิไม่พอชำระหนี้ให้ยึดทรัพย์สินอื่น ของจำเลยที่ ๑ ชำระหนี้โจทก์ให้ครบถ้วน ทั้งนี้ โจทก์ได้บรรยายฟ้อง สรุปได้ว่า จำเลยทั้งสามในคดีนี้ เป็นลูกค้าของบริษัทเงินทุน 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 ถ้ามีการปรับอัตราดอกเบี้ยตามสถานะการเงินหรือตามที่บริษัท ฯ เห็นสมควร จำเลยที่ ๑ และที่ ๒ ตกลงให้คิดดอกเบี้ยตามที่ปรับใหม่ได้ทันที โดยไม่ต้องบอกกล่าวหรือได้รับความยินยอมอีก เพื่อเป็นการประกันการชำระหนี้ จำเลยที่ ๑ ได้นำโฉนดที่ดิน จำนวน ๒ แปลง เนื้อที่รวม ๑๐๒.๓ ตารางวา พร้อมสิ่งปลูกสร้างที่มีอยู่แล้วหรือที่จะมีขึ้นในภายหลัง มาจดทะเบียนจำนองเป็นประกันในวงเงิน จำนวน ๑,๐๐๐,๐๐๐ บาท อัตราดอกเบี้ยจำนองขณะนั้น ร้อยละ ๒๑ ต่อปี โดยจำเลยที่ ๑ ได้ตกลงว่า

หากบริษัท ฯ บังคับจำหน่ายได้เงินสุทธิไม่พอชำระหนี้ ก็ยินยอมให้ยึดทรัพย์สินอื่นออกขายทอดตลาด และนำเงินมาชำระหนี้ให้แก่บริษัท ฯ จนครบถ้วน นอกจากนั้น จำเลยที่ ๓ ได้ทำสัญญาค้ำประกัน ยอมผูกพันตนกับจำเลยที่ ๑ และที่ ๒ เพื่อชำระหนี้ทั้งปวงร่วมกับจำเลยที่ ๑ และที่ ๒ ให้กับบริษัท ฯ ในลักษณะหนี้ร่วม ต่อมาจำเลยที่ ๑ และที่ ๒ ตกเป็นผู้ผิดนัดไม่ชำระหนี้ บริษัท ฯ มีความประสงค์ จะให้จำเลยที่ ๑ และที่ ๒ ชดใช้เงินต้นและดอกเบี้ย จึงได้มอบอำนาจให้ทนายความมีหนังสือบอกกล่าว ทวงถามไปยังจำเลยทั้งสาม เพื่อให้ร่วมกันหรือแทนกันชำระหนี้เงินกู้พร้อมดอกเบี้ย และทำการไถ่ถอน จำนอง จำเลยทั้งสามได้รับหนังสือบอกกล่าวทวงถามแล้ว แต่ยังคงเพิกเฉย

นอกจากนั้น โจทก์ได้ยกข้อกฎหมายสนับสนุนคำฟ้องว่า ในวันที่ ๒๒ ธันวาคม ๒๕๔๑ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังอาศัยอำนาจตามความในมาตรา ๖๗ จัตวา แห่งพระราชบัญญัติ การประกอบธุรกิจเงินทุน ธุรกิจหลักทรัพย์ และธุรกิจเครดิตฟองซิเอร์ พ.ศ. ๒๕๒๒ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติม โดยพระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติการประกอบธุรกิจเงินทุน ธุรกิจหลักทรัพย์ และธุรกิจ เครดิตฟองซิเอร์ พ.ศ. ๒๕๒๒ (ฉบับที่ ๓) พ.ศ. ๒๕๔๐ และมาตรา ๓๘ จัตวา แห่งพระราช บัญญัติการธนาคารพาณิชย์ พ.ศ. ๒๕๐๕ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราช บัญญัติการธนาคารพาณิชย์ พ.ศ. ๒๕๐๕ (ฉบับที่ ๔) พ.ศ. ๒๕๔๑ ประกาศให้ความเห็นชอบ การดำเนินการโครงการควมรวมกิจการระหว่างธนาคารสหธนาคาร จำกัด (มหาชน) กับบริษัทเงินทุน หลักทรัพย์ กรุงเทพธนกิจ จำกัด (มหาชน) และบริษัทเงินทุน ๑๒ บริษัท ซึ่งรวมถึงบริษัทเงินทุน เฟิสท์ ซิตี อินเวสเมนต์ จำกัด (มหาชน) ด้วย หลังจากนั้น วันที่ ๒๕ มกราคม ๒๕๔๒ บริษัท เงินทุน เฟิสท์ ซิตี ฯ ได้ทำหนังสือสัญญาโอนสินทรัพย์และหนี้สินให้กับบริษัทเงินทุนหลักทรัพย์ กรุงเทพธนกิจ ฯ และบริษัทเงินทุนหลักทรัพย์ กรุงเทพธนกิจ ฯ ได้ทำหนังสือสัญญาโอนสินทรัพย์และ หนี้สินให้กับธนาคารไทยธนาคาร ฯ (เดิมคือธนาคารสหธนาคาร จำกัด (มหาชน)) โดยสัญญามีผลใช้ บังคับนับแต่วันที่ ๑ กุมภาพันธ์ ๒๕๔๒ เป็นต้นไป ซึ่งเป็นผลให้สินทรัพย์และหนี้สินทั้งหมด ตลอดจนสิทธิเรียกร้องต่าง ๆ ของบริษัทเงินทุน เฟิสท์ ซิตี ฯ และบริษัทเงินทุนหลักทรัพย์ กรุงเทพธนกิจ ฯ ตกเป็นสิทธิของธนาคารไทยธนาคาร ฯ โดยสิ้นเชิงนับแต่วันที่ ๑ กุมภาพันธ์ ๒๕๔๒ และธนาคาร ไทยธนาคาร ฯ ได้ยื่นฟ้องลูกหนี้ทั้งสาม ซึ่งเดิมเป็นลูกหนี้ บริษัทเงินทุน เฟิสท์ ซิตี ฯ ต่อศาลจังหวัด นครราชสีมา เมื่อวันที่ ๒๕ ตุลาคม ๒๕๔๔

๒. จำเลยทั้งสามยื่นคำให้การต่อศาลจังหวัดนครราชสีมา เมื่อวันที่ ๘ มกราคม ๒๕๔๕ ปฏิเสธฟ้องทุกข้อทุกประเด็น และยื่นคำร้องต่อศาลจังหวัดนครราชสีมา เมื่อวันที่ ๑๓ กุมภาพันธ์ ๒๕๔๕ ได้แย้งว่าพระราชกำหนดทั้งสองฉบับที่โจทก์อ้าง (หมายถึง พระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราช

บัญญัติการประกอบธุรกิจเงินทุน ธุรกิจหลักทรัพย์ และธุรกิจเครดิตฟองซิเออร์ 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 ดำเนินกิจการ และจัดการขาย หรือโอนสินทรัพย์และหนี้สินไปให้นิติบุคคลอื่นโดยอ้างเหตุว่า เพื่อสร้างความมั่นคงแก่ระบบสถาบันการเงิน และคุ้มครองประโยชน์ของประชาชนซึ่งเป็นกรณีที่จะรักษาความมั่นคงทางเศรษฐกิจ นั้น เป็นเพียงการอ้างถ้อยคำตามกฎหมายเท่านั้น แต่เนื้อหาได้เป็นไปดังที่ระบุไว้แต่ประการใด กล่าวคือ เมื่อสภาพเศรษฐกิจของประเทศตกต่ำ กระทรวงการคลังได้ให้กองทุนเพื่อการฟื้นฟูและพัฒนาระบบสถาบันการเงิน สนับสนุนเงินทุนแก่สถาบันการเงิน ๕๐ กว่าแห่ง จำนวนหลายแสนล้านบาท และสถาบันการเงินที่ได้รับการสนับสนุนดังกล่าว ก็อยู่ระหว่างการจัดการของตน ซึ่งจำเลยเชื่อว่า หากให้โอกาสสถาบันการเงินได้ดำเนินกิจการต่อไป ภายใต้การควบคุมอย่างมีประสิทธิภาพ สภาพเศรษฐกิจจะต้องดีขึ้นอย่างแน่นอน แต่รัฐกลับออกพระราชกำหนดตัดสิทธิหรือจำกัดมิให้สถาบันการเงินทั้ง ๕๐ กว่าแห่ง ดำเนินกิจการต่อไปได้ รวมทั้งให้โอนสินทรัพย์และหนี้สินของสถาบันการเงินทั้งหมด ให้นิติบุคคลอื่นไปบริหาร ซึ่งไม่ได้มีผลทำให้เศรษฐกิจมีความมั่นคงหรือดีขึ้นแต่ประการใด จนต้องจัดตั้งบรรษัทบริหารสินทรัพย์ไทยเพื่อรับไปดำเนินการต่อ เป็นที่เห็นได้ชัดว่า การออกพระราชกำหนดทั้งสองฉบับดังกล่าว มิได้เป็นไปตามที่ระบุ จึงถือว่า เป็นการขัดต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๕๐ วรรคสอง ใช้บังคับไม่ได้ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๖ และเป็นปัญหาที่ยังไม่มีคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ จึงขอให้ศาลส่งความเห็นของจำเลยให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๔

๓. ศาลจังหวัดนครราชสีมา ในคราวออกนั่งพิจารณาเมื่อวันที่ ๑๗ เมษายน ๒๕๔๕ พิเคราะห์เห็นว่า เป็นกรณีที่คู่ความโต้แย้งว่า บทบัญญัติแห่งกฎหมายขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ ต้องด้วยบทบัญญัติมาตรา ๖ และยังมีคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญในส่วนที่เกี่ยวกับบทบัญญัตินั้น ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๔ จึงให้รอการพิจารณาพิพากษาคดีไว้ชั่วคราวและส่งความเห็นของจำเลย ทั้งสามไปยังสำนักงานศาลยุติธรรมเพื่อดำเนินการส่งไปตามทางการเพื่อศาลรัฐธรรมนูญจะได้พิจารณา วินิจฉัยต่อไป

๔. สำนักงานศาลยุติธรรมจึงส่งคำร้องที่เป็นความเห็นของจำเลยทั้งสามขอให้ศาลรัฐธรรมนูญ พิจารณาวินิจฉัย ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๔ โดยสรุปว่าคำร้องดังกล่าวมีประเด็นที่ขอให้ ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัย ดังนี้

(๑) พระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติการประกอบธุรกิจเงินทุน ธุรกิจหลักทรัพย์ และธุรกิจเครดิตฟองซิเออร์ พ.ศ. ๒๕๒๒ (ฉบับที่ ๓) พ.ศ. ๒๕๕๐ มาตรา ๖๗ จัตวา ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๕๐ หรือไม่

(๒) พระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติการธนาคารพาณิชย์ พ.ศ. ๒๕๐๕ (ฉบับที่ ๔) พ.ศ. ๒๕๕๑ มาตรา ๓๘ จัตวา ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๕๐ หรือไม่

ศาลรัฐธรรมนูญได้มีมติ เมื่อวันที่ ๓๐ มีนาคม ๒๕๕๗ ให้รับคำร้องไว้ดำเนินการและรับไว้พิจารณาวินิจฉัยต่อไป

ประเด็นในการพิจารณาและคำวินิจฉัย

พิจารณาแล้วเห็นว่า เนื่องจากบทบัญญัติมาตรา ๖๗ จัตวา แห่งพระราชบัญญัติการประกอบธุรกิจเงินทุน ธุรกิจหลักทรัพย์ และธุรกิจเครดิตฟองซิเออร์ พ.ศ. ๒๕๒๒ ได้รับการแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติการประกอบธุรกิจเงินทุน ฯ (ฉบับที่ ๓) พ.ศ. ๒๕๕๐ (มาตรา ๔) ซึ่งประกาศในราชกิจจานุเบกษา วันที่ ๒๘ มิถุนายน ๒๕๕๐ จึงมีผลใช้บังคับตั้งแต่วันที่ ๒๕ มิถุนายน ๒๕๕๐ เป็นต้นไป และโดยที่บทบัญญัติมาตรา ๖๗ จัตวา ดังกล่าว มีทั้งหมดเจ็ดวรรค ต่อมา ความในวรรคสอง ได้รับการแก้ไขเพิ่มเติม (ยกเลิกความเดิม และใช้ความใหม่แทน) โดยพระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติการประกอบธุรกิจเงินทุน ฯ (ฉบับที่ ๕) พ.ศ. ๒๕๕๑ (มาตรา ๔) ซึ่งประกาศในราชกิจจานุเบกษา วันที่ ๒๓ สิงหาคม ๒๕๕๑ จึงมีผลใช้บังคับตั้งแต่วันที่ ๒๔ สิงหาคม ๒๕๕๑ เป็นต้นไป แต่คดีนี้ ธนาคารไทยธนาคาร ฯ โจทก์ ยื่นฟ้องจำเลยทั้งสามต่อศาลจังหวัดนครราชสีมา เมื่อวันที่ ๒๕ ตุลาคม ๒๕๕๔ หลังจากมาตรา ๖๗ จัตวา ใช้บังคับมาแล้ว ๔ ปี ๔ เดือน รวมทั้งความในวรรคสองถูกแก้ไขมาแล้ว ๓ ปี ๒ เดือน อย่างไรก็ตาม พิจารณาแล้วแม้ตามคำร้องของจำเลยทั้งสามในคดีนี้จะมีลักษณะเป็นการโต้แย้งว่าบทบัญญัติมาตรา ๖๗ จัตวา ทั้งมาตราขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๕๐ แต่เมื่อพิจารณาสาระสำคัญของคำโต้แย้งแล้ว จะเห็นได้ว่า จำเลยโต้แย้งว่าการรวบรวมสถาบันการเงินโดยพระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติการประกอบธุรกิจเงินทุน ฯ ละเมิดเสรีภาพในการประกอบธุรกิจของบุคคล คือ จำเลยทั้งสาม และบริษัทเงินทุน เฟิสท์ ซิตี อินเวสเมนต์ จำกัด (มหาชน) ซึ่งรัฐธรรมนูญ มาตรา ๕๐ รับรองไว้ จึงถือได้ว่าจำเลยโต้แย้งเฉพาะมาตรา ๖๗ จัตวา วรรคหนึ่ง ซึ่งบัญญัติเกี่ยวกับกระบวนการรวบรวมสถาบันการเงินเท่านั้นว่าขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๕๐

นอกจากนั้น เมื่อพิจารณาประเด็นข้อกฎหมายที่จำเลยยกขึ้นมาโต้แย้งเพื่อให้ศาลจังหวัดนครราชสีมาส่งมาให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยก็จะเห็นได้ว่า บทบัญญัติแห่งกฎหมายดังกล่าวไม่ได้มีผลกระทบโดยตรงต่อสิทธิของจำเลยทั้งสาม ซึ่งเป็นลูกหนี้ของบริษัทเงินทุน เฟิสท์ ซิตี อินเวสमेंท์ จำกัด (มหาชน) แต่อย่างใด เพราะบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่จำเลยยกขึ้นมาโต้แย้งนั้น เป็นบทบัญญัติแห่งกฎหมายว่าด้วยการรวบรวมสถาบันการเงินเพื่อแก้ปัญหาที่เกิดขึ้นในสถาบันการเงินต่างๆ ในช่วงที่เกิดภาวะวิกฤตทางเศรษฐกิจ ซึ่งบริษัทเงินทุน เฟิสท์ ซิตี อินเวสमेंท์ จำกัด (มหาชน) ได้ถูกปิดกิจการและถูกรวมกับสถาบันการเงินประเภทเดียวกันอีก ๑๑ แห่ง โดยได้ทำหนังสือสัญญาโอนสินทรัพย์และหนี้สินให้กับบริษัทเงินทุนหลักทรัพย์ ไทยธนกิจ จำกัด (มหาชน) แล้วโอนให้กับธนาคารไทยธนาคาร ฯ ซึ่งเป็นโจทก์ฟ้องจำเลยทั้งสามให้ใช้หนี้แก่ธนาคาร จึงทำให้จำเลยทั้งสามในฐานะลูกหนี้มีหน้าที่จะต้องชดใช้หนี้แก่เจ้าหนี้ที่จำเลยไปกู้เงินมาไม่ว่าเจ้าหนี้จะเป็นเจ้าหนี้เดิมที่จำเลยกู้เงินมาหรือเจ้าหนี้ใหม่ที่เข้าสวมสิทธิของเจ้าหนี้เดิมโดยชอบด้วยกฎหมายซึ่งได้แก่ธนาคารไทยธนาคาร ฯ

นอกจากนั้น บทบัญญัติแห่งกฎหมายที่ศาลจะใช้บังคับแก่คดีตามคำโต้แย้งนี้ก็มิใช่กฎหมายที่ศาลจะใช้บังคับแก่คดี เพราะบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่ศาลจะใช้บังคับแก่คดีนี้ คือ ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ว่าด้วยหนี้ มาตรา ๓๐๓ และมาตรา ๓๐๔ มิใช่บทบัญญัติแห่งกฎหมายทั้งสองฉบับ ที่จำเลยยกขึ้นมาโต้แย้ง แต่เมื่อจำเลยยกบทบัญญัติแห่งกฎหมายทั้งสองฉบับ ขึ้นมาโต้แย้งว่าขัดต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๕๐ และศาลจังหวัดนครราชสีมา เห็นว่าเป็นบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่ศาลจะใช้บังคับแก่คดีตามคำโต้แย้งของจำเลยและส่งมาให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๕ ศาลรัฐธรรมนูญจึงรับคำโต้แย้งไว้พิจารณาวินิจฉัยเพื่อประโยชน์แห่งความเป็นธรรม และขจัดความสงสัยของจำเลยทั้งสาม ซึ่งโต้แย้งว่าบทบัญญัติแห่งกฎหมายทั้งสองฉบับ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๕๐ หรือไม่ โดยกำหนดประเด็นในการพิจารณาวินิจฉัยเพียงสองประเด็นดังนี้

(๑) พระราชบัญญัติการประกอบธุรกิจเงินทุน ธุรกิจหลักทรัพย์ และธุรกิจเครดิตฟองซิเออร์ พ.ศ. ๒๕๒๒ มาตรา ๖๗ จัตวา ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติการประกอบธุรกิจเงินทุน ธุรกิจหลักทรัพย์ และธุรกิจเครดิตฟองซิเออร์ พ.ศ. ๒๕๒๒ (ฉบับที่ ๓) พ.ศ. ๒๕๔๐ และ (ฉบับที่ ๕) พ.ศ. ๒๕๔๑ เฉพาะวรรคหนึ่งว่าด้วยการรวบรวมกิจการของบริษัทเงินทุนกับสถาบันการเงินอื่นหรือโอนกิจการของบริษัทเงินทุนให้กับสถาบันการเงินอื่น ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๕๐ หรือไม่

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

ในประเด็นที่หนึ่ง ว่า พระราชบัญญัติการประกอบธุรกิจเงินทุน ธุรกิจหลักทรัพย์ และธุรกิจเครดิตฟองซิเออร์ พ.ศ. ๒๕๒๒ มาตรา ๖๗ จัตวา ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติการประกอบธุรกิจเงินทุน ธุรกิจหลักทรัพย์ และธุรกิจเครดิตฟองซิเออร์ พ.ศ. ๒๕๒๒ (ฉบับที่ ๓) พ.ศ. ๒๕๔๐ และ (ฉบับที่ ๕) พ.ศ. ๒๕๔๑ เฉพาะวรรคหนึ่งว่าด้วยการควบรวมกิจการของบริษัทเงินทุนกับสถาบันการเงินอื่นหรือโอนกิจการของบริษัทเงินทุนให้กับสถาบันการเงินอื่น ชัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๕๐ หรือไม่

พิจารณาแล้ว รัฐธรรมนูญ มาตรา ๕๐ วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า “บุคคลย่อมมีเสรีภาพในการประกอบกิจการหรือประกอบอาชีพและการแข่งขันโดยเสรีอย่างเป็นธรรม” และวรรคสอง บัญญัติว่า “การจำกัดเสรีภาพตามวรรคหนึ่งจะกระทำมิได้ เว้นแต่โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย เฉพาะเพื่อประโยชน์ในการรักษาความมั่นคงของรัฐหรือเศรษฐกิจของประเทศ การคุ้มครองประชาชนในด้านสาธารณสุข การรักษาความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน การจัดระเบียบการประกอบอาชีพ การคุ้มครองผู้บริโภค การผังเมือง การรักษาทรัพยากรธรรมชาติหรือสิ่งแวดล้อม สวัสดิภาพของประชาชน หรือเพื่อป้องกันการผูกขาด หรือจัดความไม่เป็นธรรมในการแข่งขัน”

ส่วนพระราชบัญญัติการประกอบธุรกิจเงินทุน ธุรกิจหลักทรัพย์ และธุรกิจเครดิตฟองซิเออร์ พ.ศ. ๒๕๒๒ มาตรา ๖๗ จัตวา ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชกำหนด ฯ (ฉบับที่ ๓) พ.ศ. ๒๕๔๐ มีทั้งหมดเจ็ดวรรค วรรคหนึ่ง มีสาระสำคัญเกี่ยวกับการควบกิจการของบริษัทเงินทุนกับสถาบันการเงินอื่นหรือการโอนกิจการของบริษัทเงินทุนให้แก่สถาบันการเงินอื่น โดยให้เป็นอำนาจของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังโดยคำแนะนำของธนาคารแห่งประเทศไทย เมื่อเห็นว่าเป็นกรณีมีความจำเป็นเร่งด่วนที่ต้องควบกิจการหรือโอนกิจการเพื่อรักษาความมั่นคงทางการเงินและประโยชน์ของประชาชน และให้ประกาศในราชกิจจานุเบกษาอนุญาตให้ดำเนินการได้ วรรคสอง (แก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชกำหนด ฯ (ฉบับที่ ๕) พ.ศ. ๒๕๔๑) มีสาระสำคัญเกี่ยวกับการยกเว้นมิให้นำบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่เกี่ยวข้องมาใช้บังคับกับการดำเนินการตามโครงการ (ควบ/โอนกิจการ) ที่ได้รับอนุญาตตามวรรคหนึ่ง ได้แก่ ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ รวม ๕ มาตรา พระราชบัญญัติบริษัทมหาชนจำกัด พ.ศ. ๒๕๓๕ รวม ๑๐ มาตรา และพระราชบัญญัติล้มละลาย พุทธศักราช ๒๔๘๓ รวม ๓ มาตรา วรรคสาม

มีสาระสำคัญเกี่ยวกับเรื่องการจัดให้มีการประชุมผู้ถือหุ้นเพื่อควบกิจการหรือโอนกิจการ โดยมีให้นำบทกฎหมายเกี่ยวกับการประชุมผู้ถือหุ้นเพื่อควบกิจการหรือโอนหรือรับโอนกิจการของบริษัทหรือสถาบันการเงินนั้นมาใช้บังคับ รวมทั้งกำหนดเรื่องการงดรับลงทะเบียนการโอนหุ้น การเรียกประชุมผู้ถือหุ้น และผลการประชุม วรรคสี่ มีสาระสำคัญเกี่ยวกับเรื่องการห้ามมิให้บุคคลใดฟ้องบริษัทและสถาบันการเงินที่ได้รับอนุญาตให้ดำเนินการได้ตามวรรคหนึ่ง เป็นคดีล้มละลายในระหว่างดำเนินการ วรรคห้า มีสาระสำคัญเกี่ยวกับเรื่องการยกเว้นค่าธรรมเนียมและภาษีอากรต่างๆ บรรดาที่เกิดจากการควบกิจการหรือโอนกิจการให้แก่บริษัทและสถาบันการเงินที่ได้รับอนุญาตตามวรรคหนึ่ง วรรคหก มีสาระสำคัญเกี่ยวกับเรื่องสิทธิในการยื่นขอจดทะเบียนการควบกิจการของสถาบันการเงินที่ควบกันแล้ว และ วรรคเจ็ด มีสาระสำคัญเกี่ยวกับเรื่องการที่รัฐบาลต้องช่วยเหลือทางการเงินแก่กองทุนเพื่อการฟื้นฟูและพัฒนาระบบสถาบันการเงิน กรณีกองทุน ฯ เข้าช่วยเหลือทางการเงินในการควบกิจการหรือโอนกิจการที่ได้รับอนุญาตตามวรรคหนึ่ง และกองทุน ฯ ได้รับความเสียหาย

พิจารณาแล้วเห็นว่า รัฐธรรมนูญ มาตรา ๕๐ นั้น บัญญัติอยู่ในหมวด ๓ สิทธิและเสรีภาพของชนชาวไทย เป็นบทบัญญัติที่มุ่งให้ความคุ้มครองเสรีภาพในการประกอบกิจการหรือประกอบอาชีพและการแข่งขันโดยเสรีอย่างเป็นธรรม และการจำกัดเสรีภาพข้างต้นจะกระทำมิได้ เว้นแต่โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายเฉพาะเพื่อประโยชน์ในการรักษาความมั่นคงของรัฐหรือเศรษฐกิจของประเทศ ฯลฯ ส่วนพระราชบัญญัติการประกอบธุรกิจเงินทุน ธุรกิจหลักทรัพย์ และธุรกิจเครดิตฟองซิเออร์ พ.ศ. ๒๕๒๒ เป็นกฎหมายเฉพาะซึ่งตราขึ้นเพื่อควบคุมการประกอบธุรกิจเงินทุน ธุรกิจหลักทรัพย์ และธุรกิจเครดิตฟองซิเออร์ เพื่อคุ้มครองประโยชน์ของประชาชนให้มีประสิทธิภาพ และโดยที่กฎหมายดังกล่าวตราขึ้นใช้บังคับก่อนการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ และเป็นกฎหมายเกี่ยวกับการจำกัดเสรีภาพในการประกอบกิจการหรือประกอบอาชีพ ในปี ๒๕๕๑ จึงได้มีการตราพระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติการประกอบธุรกิจเงินทุน ธุรกิจหลักทรัพย์ และธุรกิจเครดิตฟองซิเออร์ พ.ศ. ๒๕๒๒ (ฉบับที่ ๕) พ.ศ. ๒๕๕๑ โดยมาตรา ๓ ได้บัญญัติให้เพิ่มความเป็นมาตรา ๓ ทวิ แห่งพระราชบัญญัติการประกอบธุรกิจเงินทุน ธุรกิจหลักทรัพย์ และธุรกิจเครดิตฟองซิเออร์ พ.ศ. ๒๕๒๒ ว่า “มาตรา ๓ ทวิ พระราชบัญญัตินี้เป็นกฎหมายเกี่ยวกับการจำกัดเสรีภาพในเคหสถานสิทธิในทรัพย์สินของบุคคล และเสรีภาพในการประกอบกิจการหรือประกอบอาชีพ ซึ่งตราขึ้นโดยอาศัยอำนาจตามมาตรา ๓๕ วรรคสอง มาตรา ๔๘ และมาตรา ๕๐ วรรคสองของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย” นอกจากนั้น พระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติการประกอบธุรกิจเงินทุน ธุรกิจหลักทรัพย์ และธุรกิจเครดิตฟองซิเออร์ พ.ศ. ๒๕๒๒ (ฉบับที่ ๓)

พ.ศ. ๒๕๕๐ และพระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติม ฯ (ฉบับที่ ๕) พ.ศ. ๒๕๕๑ มีเหตุผลในการประกาศใช้ว่าเพื่อกำหนดมาตรการส่งเสริมสนับสนุนให้สถาบันการเงินดำเนินการควบกิจการหรือโอนกิจการอันเป็นกรณีเร่งด่วนเพื่อฟื้นฟูฐานะและสร้างความมั่นคงแก่ระบบสถาบันการเงินและคุ้มครองประโยชน์ของประชาชน ทั้งเป็นกรณีฉุกเฉินที่มีความจำเป็นรีบด่วนในอันที่จะรักษาความมั่นคงทางเศรษฐกิจของประเทศ ดังนั้น พระราชบัญญัติการประกอบธุรกิจเงินทุน ธุรกิจหลักทรัพย์ และธุรกิจเครดิตฟองซิเออร์ พ.ศ. ๒๕๒๒ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชกำหนด ฯ (ฉบับที่ ๓) พ.ศ. ๒๕๕๐ และพระราชกำหนด ฯ (ฉบับที่ ๕) พ.ศ. ๒๕๕๑ จึงเป็นกฎหมายเฉพาะซึ่งตราขึ้นเพื่อประโยชน์ในการรักษาความมั่นคงทางเศรษฐกิจของประเทศและเป็นไปตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๕๐ และบทบัญญัติมาตรา ๖๗ จัตวา แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว ก็มีสาระสำคัญเกี่ยวกับอำนาจอนุญาตให้ดำเนินการวิธีดำเนินการ รวมทั้งข้อยกเว้นในเรื่องต่างๆ เพื่อให้การควบหรือโอนกิจการของบริษัทเงินทุนเป็นไปด้วยความรวดเร็วและมีประสิทธิภาพตามเจตนารมณ์ของกฎหมาย โดยไม่มีข้อขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๕๐ แต่อย่างใด

ดังนั้น จึงเห็นว่า พระราชบัญญัติการประกอบธุรกิจเงินทุน ธุรกิจหลักทรัพย์ และธุรกิจเครดิตฟองซิเออร์ พ.ศ. ๒๕๒๒ มาตรา ๖๗ จัตวา ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติการประกอบธุรกิจเงินทุน ธุรกิจหลักทรัพย์ และธุรกิจเครดิตฟองซิเออร์ พ.ศ. ๒๕๒๒ (ฉบับที่ ๓) พ.ศ. ๒๕๕๐ และ (ฉบับที่ ๕) พ.ศ. ๒๕๕๑ เฉพาะวรรคหนึ่ง ไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๕๐

ส่วนในประเด็นที่สอง ว่า พระราชบัญญัติการธนาคารพาณิชย์ พ.ศ. ๒๕๐๕ มาตรา ๓๘ จัตวา ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติการธนาคารพาณิชย์ พ.ศ. ๒๕๐๕ (ฉบับที่ ๔) พ.ศ. ๒๕๕๑ เฉพาะวรรคหนึ่งว่าด้วยการควบรวมกิจการระหว่างธนาคารพาณิชย์ด้วยกันหรือกับสถาบันการเงินอื่น ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๕๐ หรือไม่

พิจารณาแล้ว พระราชบัญญัติการธนาคารพาณิชย์ พ.ศ. ๒๕๐๕ มาตรา ๓๘ จัตวา ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชกำหนด ฯ (ฉบับที่ ๔) พ.ศ. ๒๕๕๑ มีทั้งหมดสามวรรค วรรคหนึ่ง มีสาระสำคัญเกี่ยวกับการควบกิจการระหว่างธนาคารพาณิชย์ด้วยกันหรือกับสถาบันการเงิน หรือการโอนกิจการของธนาคารพาณิชย์ให้ธนาคารพาณิชย์อื่นหรือสถาบันการเงินในกรณีที่มีความจำเป็นเร่งด่วนเพื่อเสริมสร้างความมั่นคงของระบบสถาบันการเงิน ให้เป็นอำนาจของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง โดยคำแนะนำของธนาคารแห่งประเทศไทย เห็นชอบและประกาศในราชกิจจานุเบกษา วรรคสอง มีสาระสำคัญเกี่ยวกับการยกเว้น มิให้นำบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่เกี่ยวข้องมาใช้บังคับกับการดำเนิน

การตามโครงการที่ได้รับความเห็นชอบตามวรรคหนึ่ง ได้แก่ ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ รวม ๕ มาตรา พระราชบัญญัติบริษัทมหาชนจำกัด พ.ศ. ๒๕๓๕ รวม ๑๐ มาตรา และพระราชบัญญัติล้มละลาย พุทธศักราช ๒๕๒๓ รวม ๓ มาตรา และวรรคสาม มีสาระสำคัญเกี่ยวกับการกำหนดให้ธนาคารพาณิชย์และสถาบันการเงินที่ควบกันหรือที่รับโอนกิจการร่วมกันรับผิดชอบค่าใช้จ่ายกรณีมีความเสียหายเกิดขึ้นแก่บุคคลในการดำเนินการตามวรรคสอง

ดังได้กล่าวไว้แล้วในการพิจารณาประเด็นที่หนึ่งว่า รัฐธรรมนูญ มาตรา ๕๐ นั้น เป็นบทบัญญัติที่มุ่งให้ความคุ้มครองเสรีภาพในการประกอบกิจการหรือประกอบอาชีพและการแข่งขันโดยเสรีอย่างเป็นธรรม และการจำกัดเสรีภาพข้างต้นจะกระทำมิได้ เว้นแต่โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายเฉพาะเพื่อประโยชน์ในการรักษาความมั่นคงของรัฐหรือเศรษฐกิจของประเทศ ฯลฯ ส่วนพระราชบัญญัติการธนาคารพาณิชย์ พ.ศ. ๒๕๐๕ เป็นกฎหมายเฉพาะซึ่งตราขึ้นเพื่อประโยชน์แก่การเศรษฐกิจและการเงินของประเทศ รวมทั้งความคุ้มครองแก่ผู้ฝากเงินกับธนาคาร แต่โดยที่พระราชบัญญัตินี้ดังกล่าวตราขึ้นใช้บังคับก่อนการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย 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 วรรคสองของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย” นอกจากนี้ พระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติการธนาคารพาณิชย์ พ.ศ. ๒๕๐๕ (ฉบับที่ ๔) พ.ศ. ๒๕๕๑ มีเหตุผลในการประกาศใช้ว่า “โดยที่การแก้ไขปัญหเกี่ยวกับฐานะหรือการดำเนินงานของธนาคารพาณิชย์ เพื่อให้เกิดความมั่นคงและเข้มแข็ง จำเป็นต้องให้ธนาคารพาณิชย์สามารถควบกิจการเข้าด้วยกันหรือควบกิจการเข้ากับสถาบันการเงินอื่น หรือโอนกิจการระหว่างกันหรือกับสถาบันการเงินอื่นได้ จึงจำเป็นต้องมีกฎหมายเพื่อแก้ไขปัญหาดังกล่าว และโดยที่เป็นกรณีฉุกเฉินที่มีความจำเป็นรีบด่วนอันมิอาจหลีกเลี่ยงได้ในอันที่จะรักษาความมั่นคงทางเศรษฐกิจของประเทศ” ดังนั้น พระราชบัญญัติการธนาคารพาณิชย์ พ.ศ. ๒๕๐๕ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชกำหนด ฯ (ฉบับที่ ๔) พ.ศ. ๒๕๕๑ จึงเป็นกฎหมายเฉพาะซึ่งตราขึ้นเพื่อประโยชน์ในการรักษาความมั่นคงทางเศรษฐกิจของประเทศ และเป็นไปตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๕๐ และบทบัญญัติมาตรา ๓๘ จัตวา แห่งพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าว ก็มีสาระสำคัญเกี่ยวกับอำนาจเห็นชอบ

ให้ดำเนินการยกเว้นมิให้นำบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่เกี่ยวข้องมาใช้บังคับกับการดำเนินการ รวมทั้งกำหนดภาระความรับผิดชอบกรณีมีความเสียหายเกิดขึ้นแก่บุคคลภายนอก ทั้งนี้ เพื่อให้การควบหรือโอนกิจการของธนาคารพาณิชย์เป็นไปด้วยความรวดเร็วและมีประสิทธิภาพตามเจตนารมณ์ของกฎหมาย โดยไม่มีข้อความใดขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๕๐ แต่อย่างใด

ดังนั้น จึงเห็นว่า พระราชบัญญัติการธนาคารพาณิชย์ พ.ศ. ๒๕๐๕ มาตรา ๓๘ จัตุวา ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติการธนาคารพาณิชย์ พ.ศ. ๒๕๐๕ (ฉบับที่ ๔) พ.ศ. ๒๕๔๑ เฉพาะวรรคหนึ่งว่าด้วยการควบรวมกิจการระหว่างธนาคารพาณิชย์ด้วยกัน หรือกับสถาบันการเงินอื่น ไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๕๐

อาศัยเหตุผลดังกล่าว จึงวินิจฉัยว่า พระราชบัญญัติการประกอบธุรกิจเงินทุน ธุรกิจหลักทรัพย์ และธุรกิจเครดิตฟองซิเออร์ พ.ศ. ๒๕๒๒ มาตรา ๖๗ จัตุวา ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติการประกอบธุรกิจเงินทุน ธุรกิจหลักทรัพย์ และธุรกิจเครดิตฟองซิเออร์ พ.ศ. ๒๕๒๒ (ฉบับที่ ๓) พ.ศ. ๒๕๔๐ และ (ฉบับที่ ๕) พ.ศ. ๒๕๔๑ เฉพาะวรรคหนึ่งว่าด้วยการควบรวมกิจการของบริษัทเงินทุนกับสถาบันการเงินอื่นหรือโอนกิจการของบริษัทเงินทุนให้กับสถาบันการเงินอื่น และพระราชบัญญัติการธนาคารพาณิชย์ พ.ศ. ๒๕๐๕ มาตรา ๓๘ จัตุวา ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติการธนาคารพาณิชย์ พ.ศ. ๒๕๐๕ (ฉบับที่ ๔) พ.ศ. ๒๕๔๑ เฉพาะวรรคหนึ่งว่าด้วยการควบรวมกิจการของธนาคารพาณิชย์ด้วยกัน หรือกับสถาบันการเงินอื่น ไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๕๐

ศาสตราจารย์ ดร.กระมล ทองธรรมชาติ

ประธานศาลรัฐธรรมนูญ

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 ธุรกิจเครดิตฟองซิเอร์ 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 กรุงไทยธนกิจ จำกัด (มหาชน) และบริษัทเงินทุน ๑๒ บริษัท ซึ่งรวมทั้งบริษัทเงินทุน เฟิสท์ ซิตี อินเวสเมนต์ จำกัด (มหาชน) ด้วย หลังจากมีประกาศการควบรวมกิจการ บริษัทเงินทุน เฟิสท์ ซิตี ฯ ได้ทำหนังสือสัญญาโอนสินทรัพย์และหนี้สินให้กับบริษัทเงินทุนหลักทรัพย์ กรุงไทยธนกิจ ฯ และบริษัท เงินทุนหลักทรัพย์ กรุงไทยธนกิจ ฯ ได้ทำหนังสือสัญญาโอนสินทรัพย์และหนี้สินให้กับธนาคารไทยธนาคาร จำกัด (มหาชน) (เดิมคือธนาคารสหธนาคารฯ) เมื่อวันที่ ๒๕ มกราคม ๒๕๕๒ โดยสัญญา มีผลใช้บังคับนับแต่วันที่ ๑ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๒ เป็นต้นไป หลังจากมีการโอนและรับโอนดังกล่าวแล้ว เป็นผลให้สินทรัพย์และหนี้สินทั้งหมด ตลอดจนสิทธิเรียกร้องต่างๆ ของบริษัทเงินทุน เฟิสท์ ซิตี ฯ และบริษัทเงินทุนหลักทรัพย์ กรุงไทยธนกิจ 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 หากได้เงินสุทธิไม่พอชำระหนี้ให้ยึดทรัพย์อื่นของจำเลยที่ 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 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 “โดยที่การแก้ไขปัญหากเกี่ยวกับฐานะหรือการดำเนินงานของธนาคารพาณิชย์ เพื่อให้เกิดความมั่นคงและเข้มแข็ง จำเป็นต้องให้ธนาคารพาณิชย์สามารถควบกิจการเข้าด้วยกันหรือควบกิจการเข้ากับสถาบันการเงินอื่นหรือโอนกิจการ

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

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

นายจิระ บุญพจนสุนทร

ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

คำวินิจฉัยของ นายจุมพล ณ สงขลา ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

ที่ ๔๓/๒๕๕๗

วันที่ ๑ มิถุนายน ๒๕๕๗

เรื่อง พระราชบัญญัติการประกอบธุรกิจเงินทุน ธุรกิจหลักทรัพย์ และธุรกิจเครดิตฟองซิเออร์ พ.ศ. ๒๕๒๒ มาตรา ๖๗ จัตวา แก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติการประกอบธุรกิจเงินทุน ธุรกิจหลักทรัพย์ และธุรกิจเครดิตฟองซิเออร์ พ.ศ. ๒๕๒๒ (ฉบับที่ ๓) พ.ศ. ๒๕๔๐ และพระราชบัญญัติการธนาคารพาณิชย์ พ.ศ. ๒๕๐๕ มาตรา ๓๘ จัตวา แก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติการธนาคารพาณิชย์ พ.ศ. ๒๕๐๕ (ฉบับที่ ๔) พ.ศ. ๒๕๔๑ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๕๐ หรือไม่

สำนักงานศาลยุติธรรมส่งคำโต้แย้งของนายสุกเนตร กุศลลาไสยานนท์ กับพวก รวม ๓ คน ซึ่งเป็นจำเลยในคดีแพ่งหมายเลขดำที่ ๒๐๖๕/๒๕๕๔ ของศาลจังหวัดนครราชสีมา ขอให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่า พระราชบัญญัติการประกอบธุรกิจเงินทุน ธุรกิจหลักทรัพย์ และธุรกิจเครดิตฟองซิเออร์ พ.ศ. ๒๕๒๒ มาตรา ๖๗ จัตวา แก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติการประกอบธุรกิจเงินทุน ธุรกิจหลักทรัพย์ และธุรกิจเครดิตฟองซิเออร์ พ.ศ. ๒๕๒๒ (ฉบับที่ ๓) พ.ศ. ๒๕๔๐ และพระราชบัญญัติการธนาคารพาณิชย์ พ.ศ. ๒๕๐๕ มาตรา ๓๘ จัตวา แก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติการธนาคารพาณิชย์ พ.ศ. ๒๕๐๕ (ฉบับที่ ๔) พ.ศ. ๒๕๔๑ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๕๐ หรือไม่

ข้อเท็จจริงตามคำร้องและเอกสารประกอบคำร้อง ข้ออ้างและเหตุผลโดยสรุปของทุกฝ่ายปรากฏในคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ

พิเคราะห์แล้ว ผู้ร้อง (จำเลย) มิได้ต่อสู้คดีอ้างว่า การโอนสิทธิเรียกร้องระหว่างบริษัทเงินทุน เฟิสท์ ซิตี้ อินเวสเมนต์ จำกัด (มหาชน) ซึ่งเป็นเจ้าหนี้เดิมของผู้ร้อง กับธนาคารไทยธนาคาร จำกัด (มหาชน) โจทก์ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญอย่างไร จึงต้องถือว่าผู้ร้องรับว่าโจทก์มีอำนาจฟ้องผู้ร้องได้โดยชอบ การที่ผู้ร้องอ้างว่าบทบัญญัติของกฎหมายที่เกี่ยวกับการควบรวมกิจการระหว่างธนาคารไทยธนาคาร จำกัด (มหาชน) โจทก์กับบริษัทเงินทุนหลักทรัพย์ กรุงไทยธนกิจฯ และบริษัทเงินทุน ๑๒ บริษัท ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญนั้น เห็นว่า บทบัญญัติที่เกี่ยวกับการควบรวมกิจการ

ของธนาคารพาณิชย์และบริษัทเงินทุน เป็นกฎหมายเพื่อแก้ไขและฟื้นฟูระบบสถาบันการเงินที่มีปัญหา โดยเฉพาะมิได้เกี่ยวกับประโยชน์ส่วนได้เสียของผู้ร้องซึ่งเป็นบุคคลธรรมดาในฐานะลูกหนี้ที่ผิดนัดแล้ว แต่อย่างไรก็ตามเพราะสิทธิหน้าที่และความรับผิดชอบตามสัญญากู้ยืมเงินระหว่างผู้ร้องกับบริษัทเงินทุน เฟิสท์ ซิตี้ อินเวสเม้นท์ฯ เจ้าหนี้เดิมมีอยู่เพียงใด ธนาคารโจทก์ก็มีสิทธิเท่าที่เจ้าหนี้เดิมมีต่อผู้ร้องเท่านั้น มิได้เพิ่มภาระในหนี้สินหรือทำให้ผู้ร้องต้องเสียเปรียบในเชิงคดี ทั้งนี้เพราะตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา ๓๐๓ และมาตรา ๓๐๖ ได้บัญญัติรับรองให้เจ้าหนี้มีสิทธิโอนสิทธิเรียกร้องหรือโอนหนี้ให้แก่ผู้ใดก็ได้โดยไม่จำเป็นต้องได้รับความยินยอมจากลูกหนี้ ซึ่งลูกหนี้จะปฏิเสธเจ้าหนี้ผู้รับโอนได้ก็แต่โดยอ้างเหตุว่าการโอนมิได้ปฏิบัติตามกฎหมายเท่านั้น ไม่อาจอ้างเหตุอื่นเพื่อปฏิเสธความรับผิดชอบตามสัญญาได้ ดังนั้น บทบัญญัติที่เกี่ยวกับการรวบรวมกิจการสถาบันการเงินที่ผู้ร้องอ้างในคดีนี้ ซึ่งไม่ก่อให้เกิดผลเสียหายไม่ว่าโดยตรงหรือโดยอ้อมแก่ผู้ร้อง จึงมิใช่บทบัญญัติแห่งกฎหมายที่ศาลจะต้องนำมาใช้บังคับแก่คดีตามความหมายของรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๔ วรรคหนึ่ง

อาศัยเหตุผลดังที่กล่าวมา จึงวินิจฉัยให้ยกคำร้อง

นายจุมพล ณ สงขลา

ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

คำวินิจฉัยของ นายปรีชา เถลิงพาณิชย์ ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

ที่ ๔๓/๒๕๕๗

วันที่ ๑ มิถุนายน ๒๕๕๗

เรื่อง ศาลจังหวัดนครราชสีมาส่งคำโต้แย้งของจำเลย (นายสุภเนตร กุศลาไสยานนท์ กับพวก รวม ๓ ราย) ในคดีแพ่งหมายเลขดำที่ ๒๐๖๕/๒๕๕๔ ขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณา วินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๒๖๔ กรณีพระราชบัญญัติการธนาคาร พาณิชย์ พ.ศ. ๒๕๐๕ มาตรา ๓๘ จัตวา วรรคหนึ่ง แก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชกำหนด ฯ (ฉบับที่ ๔) พ.ศ. ๒๕๕๑ และพระราชบัญญัติการประกอบธุรกิจเงินทุน ธุรกิจหลักทรัพย์ และธุรกิจเครดิตฟองซิเออร์ พ.ศ. ๒๕๒๒ มาตรา ๖๗ จัตวา วรรคหนึ่ง แก้ไขเพิ่มเติมโดย พระราชกำหนด ฯ (ฉบับที่ ๓) พ.ศ. ๒๕๕๐ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๕๐

ข้อเท็จจริงตามคำร้องได้ความว่า นายสุภเนตร กุศลาไสยานนท์ นางจุรีรัตน์ กุศลาไสยานนท์ ได้ทำสัญญากู้ยืมเงินจากบริษัทเงินทุน เฟิสท์ ซิตี อินเวสเมนท์ จำกัด (มหาชน) เมื่อวันที่ ๑๐ มกราคม ๒๕๕๐ โดยนำที่ดินมีโฉนดจำนวน ๒ แปลง พร้อมสิ่งปลูกสร้าง จดทะเบียนจำนองเป็นประกัน และ นายพิเชฐ กุศลาไสยานนท์ ได้ทำสัญญาค้ำประกันให้ไว้ต่อบริษัท เพื่อชำระหนี้ทั้งปวงร่วมกับบุคคล ทั้งสอง ต่อมาผู้กู้ผิดนัดไม่ชำระหนี้บริษัท จึงมีหนังสือทวงถามไปยังบุคคลทั้งสาม เพื่อให้ร่วมกันหรือ แทนกันชำระเงินกู้พร้อมดอกเบี้ย และทำการไถ่ถอนจำนอง แต่บุคคลทั้งสามเพิกเฉย

ต่อมาเมื่อวันที่ ๒๒ ธันวาคม ๒๕๕๑ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง อาศัยอำนาจตามความ ในมาตรา ๖๗ จัตวา แห่งพระราชบัญญัติการประกอบธุรกิจเงินทุน ธุรกิจหลักทรัพย์ และธุรกิจเครดิต ฟองซิเออร์ พ.ศ. ๒๕๒๒ แก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชกำหนด ฯ (ฉบับที่ ๓) พ.ศ. ๒๕๕๐ และมาตรา ๓๘ จัตวา แห่งพระราชบัญญัติการธนาคารพาณิชย์ พ.ศ. ๒๕๐๕ แก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชกำหนด ฯ (ฉบับที่ ๔) พ.ศ. ๒๕๕๑ ประกาศให้ความเห็นชอบโครงการรวมกิจการระหว่างธนาคารสหธนาคาร จำกัด (มหาชน) กับบริษัทเงินทุนหลักทรัพย์ กรุงเทพธนกิจ จำกัด (มหาชน) และบริษัทเงินทุน ๑๒ บริษัท ซึ่งรวมถึงบริษัทเงินทุน เฟิสท์ ซิตี อินเวสเมนท์ จำกัด (มหาชน) ด้วย

หลังจากมีประกาศการควบรวมกิจการแล้ว บริษัทเงินทุน เฟิสท์ ซิตี อินเวสเมนท์ จำกัด (มหาชน) ได้ทำสัญญาโอนสินทรัพย์และหนี้สินให้กับบริษัทเงินทุนหลักทรัพย์ กรุงเทพธนกิจ จำกัด (มหาชน) และบริษัทเงินทุนหลักทรัพย์ กรุงเทพธนกิจ จำกัด (มหาชน) ได้ทำหนังสือสัญญาโอน

สินทรัพย์และหนี้สินให้กับธนาคารไทยธนาคาร จำกัด (มหาชน) (เดิมคือธนาคารสหธนาคาร ฯ) โดยสัญญาที่มีผลใช้บังคับนับแต่วันที่ ๑ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๒ เป็นต้นไป เป็นผลให้สินทรัพย์และหนี้สินทั้งหมด ตลอดจนสิทธิเรียกร้องต่างๆ ของบริษัทเงินทุน เฟิสท์ ซิตี้ อินเวสเมนต์ จำกัด (มหาชน) และบริษัทเงินทุนหลักทรัพย์ กรุงไทยธนกิจ จำกัด (มหาชน) ตกเป็นสิทธิของธนาคารไทยธนาคาร จำกัด (มหาชน) โดยสิ้นเชิง นับแต่วันที่ ๑ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๒

ธนาคารไทยธนาคาร จำกัด (มหาชน) ฟ้อง นายสุภเนตร กุศลาไสยานนท์ นางจวีร์รัตน์ กุศลาไสยานนท์ และนายพิเชฐ กุศลาไสยานนท์ เป็นจำเลย ต่อศาลจังหวัดนครราชสีมา เมื่อวันที่ ๒๕ ตุลาคม ๒๕๕๔ ฐานผิดสัญญากู้เงินและบังคับจำนอง ขอให้ศาลพิจารณาคำพิพากษาบังคับจำเลยทั้งสามให้ชำระเงินกู้พร้อมดอกเบี้ยแก่โจทก์ นับแต่วันถัดจากวันฟ้องเป็นต้นไป จนกว่าจำเลยทั้งสามจะชำระเสร็จ

จำเลยทั้งสามให้การปฏิเสธและโต้แย้งว่า การรวบรวมกิจการตามที่โจทก์อ้าง ขัดต่อเสรีภาพในการประกอบกิจการหรือการประกอบอาชีพและการแข่งขันโดยเสรีอย่างเป็นธรรม ขัดต่อบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๕๐

ศาลจังหวัดนครราชสีมาจึงส่งคำโต้แย้งของจำเลยทั้งสาม ให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๒๖๔

ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาแล้ว ได้กำหนดปัญหาวินิจฉัยว่า พระราชบัญญัติการธนาคารพาณิชย์ พ.ศ. ๒๕๐๕ มาตรา ๓๘ จัตวา วรรคหนึ่ง แก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชกำหนด ฯ (ฉบับที่ ๔) พ.ศ. ๒๕๕๑ และพระราชบัญญัติการประกอบธุรกิจเงินทุน ธุรกิจหลักทรัพย์ และธุรกิจเครดิตฟองซิเออร์ พ.ศ. ๒๕๒๒ มาตรา ๖๗ จัตวา วรรคหนึ่ง แก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชกำหนด ฯ (ฉบับที่ ๓) พ.ศ. ๒๕๕๐ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๕๐ หรือไม่

คณะตุลาการศาลรัฐธรรมนูญได้แถลงด้วยวาจาก่อนลงมติ และลงมติปรากฏผลดังนี้

(๑) ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ จำนวน ๑๒ คน เห็นว่า บทบัญญัติทั้งสองมาตราดังกล่าว ไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๕๐ โดยตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ จำนวน ๗ คน (นายจิระ บุญพจนสุนทร นายผัน จันทรปาน นายสุจิต บุญบงการ นายสุธี สุทธิสมบุรณ์ พลตำรวจเอก สุวรรณ สุวรรณเวช นายสุวิทย์ ธีรพงษ์ และนางเสาวนีย์ อัสวโรจน์) วินิจฉัยเรื่องการรวบรวมกิจการตามบทบัญญัติมาตรา ๓๘ จัตวา วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติการธนาคารพาณิชย์ ฯ และบทบัญญัติมาตรา ๖๗ จัตวา วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติการประกอบธุรกิจเงินทุน ฯ ไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๕๐ และตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ จำนวน ๕ คน (นายกระมล ทองธรรมชาติ นายมงคล สระแก้ว นายมานิต วิทยาเต็ม นายศักดิ์ เตชะชาญ และนายอุระ หวังอ้อมกลาง)

วินิจฉัยเรื่องการควบรวมกิจการตามบทบัญญัติมาตรา ๓๘ จัตวา แห่งพระราชบัญญัติการธนาคารพาณิชย์ ฯ ทั้งมาตรา และบทบัญญัติมาตรา ๖๗ จัตวา แห่งพระราชบัญญัติการประกอบธุรกิจเงินทุน ฯ ทั้งมาตรา ไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๕๐

(๒) ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญเห็นว่า บทบัญญัติทั้งสองมาตราดังกล่าว ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๕๐ ไม่มี

(๓) ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ จำนวน ๒ คน คือ นายชุมพล ณ สงขลา และนายปรีชา เถลิมนิชย์ วินิจฉัยให้ยกคำร้องโดยเห็นว่า ปัญหาข้อกฎหมายตามคำร้องที่ผู้ร้องโต้แย้ง นั้น ไม่ใช่บทบัญญัติแห่งกฎหมายที่ศาลจะใช้บังคับแก่คดีตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๕

ผู้ทำคำวินิจฉัยได้ลงมติในข้อ (๓) จึงทำคำวินิจฉัยดังต่อไปนี้

พิจารณาแล้ว เห็นว่า รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๕๐ เป็นบทบัญญัติในหมวด ๓ ว่าด้วยสิทธิและเสรีภาพของชนชาวไทย เกี่ยวกับการให้ชนชาวไทยมีเสรีภาพในการประกอบกิจการหรือประกอบอาชีพและการแข่งขันโดยเสรีอย่างเป็นธรรม โดยมีให้มีการจำกัดเสรีภาพดังกล่าว แต่ก็มีข้อยกเว้นกรณีที่เป็นการจำกัดเสรีภาพโดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายเฉพาะเพื่อประโยชน์ในการรักษาความมั่นคงของรัฐหรือเศรษฐกิจของประเทศ ฯลฯ ปรากฏว่า กฎหมายว่าด้วยการธนาคารพาณิชย์ และกฎหมายว่าด้วยการประกอบธุรกิจเงินทุน ธุรกิจหลักทรัพย์ และธุรกิจเครดิตฟองซิเอร์ เป็นกฎหมายเกี่ยวกับเศรษฐกิจและการเงินของประเทศและเกี่ยวกับกิจการหรือการประกอบอาชีพของบุคคลที่เกี่ยวกับการเงิน โดยมีการจำกัดสิทธิและเสรีภาพบางประการ จึงเป็นกฎหมายที่ตราขึ้นโดยอาศัยอำนาจตามมาตรา ๕๐ วรรคสอง ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย

บทบัญญัติมาตรา ๓๘ จัตวา วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติการธนาคารพาณิชย์ พ.ศ. ๒๕๐๕ แก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชกำหนด ฯ (ฉบับที่ ๔) พ.ศ. ๒๕๔๑ มีสาระสำคัญเกี่ยวกับการควบกิจการหรือการโอนกิจการของธนาคารพาณิชย์ โดยบัญญัติให้เป็นดุลพินิจของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง โดยคำแนะนำของธนาคารแห่งประเทศไทย ในการให้ความเห็นชอบโครงการควบกิจการหรือโครงการรวมกิจการของธนาคารพาณิชย์ และบทบัญญัติมาตรา ๖๗ จัตวา วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติการประกอบธุรกิจเงินทุน ธุรกิจหลักทรัพย์ และธุรกิจเครดิตฟองซิเอร์ พ.ศ. ๒๕๒๒ แก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชกำหนด ฯ (ฉบับที่ ๓) พ.ศ. ๒๕๔๐ มีสาระสำคัญเกี่ยวกับการควบกิจการหรือการโอนกิจการของบริษัทเงินทุน ซึ่งเป็นดุลพินิจของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง โดยคำแนะนำของธนาคารแห่งประเทศไทยในการอนุญาตให้บริษัทเงินทุนดำเนินการควบหรือโอนกิจการได้ เช่นเดียวกัน บทบัญญัติทั้งสองมาตราดังกล่าว จึงมีหลักการอย่างเดียวกันได้บัญญัติขึ้นเพื่อแก้ไขปัญหาเกี่ยวกับฐานะหรือ

การดำเนินงานของธนาคารพาณิชย์และสถาบันการเงินให้เกิดความมั่นคงและเข้มแข็ง โดยให้ธนาคารพาณิชย์และสถาบันการเงินสามารถควบกิจการเข้าด้วยกันหรือควบกิจการเข้ากับสถาบันการเงินอื่นหรือโอนกิจการระหว่างกันหรือกับสถาบันการเงินอื่น และเพื่อเป็นการฟื้นฟูฐานะและความมั่นคงของระบบสถาบันการเงินและคุ้มครองประโยชน์ของประชาชน โดยส่งเสริมสนับสนุนให้สถาบันการเงินดำเนินการควบกิจการหรือโอนกิจการได้ ซึ่งเป็นไปเพื่อการรักษาความมั่นคงทางเศรษฐกิจของประเทศ ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๕๐ วรรคสอง

หลักการในบทบัญญัติแห่งพระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติการธนาคารพาณิชย์ พ.ศ. ๒๕๐๕ (ฉบับที่ ๔) พ.ศ. ๒๕๔๑ และพระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติการประกอบธุรกิจเงินทุน ธุรกิจหลักทรัพย์ และธุรกิจเครดิตฟองซิเออร์ พ.ศ. ๒๕๒๒ (ฉบับที่ ๓) พ.ศ. ๒๕๔๐ ดังกล่าว จึงเป็นเรื่องภายในของสถาบันการเงินและธนาคารพาณิชย์ที่ต้องการจะควบกิจการหรือโอนกิจการระหว่างกัน ไม่เกี่ยวกับจำเลย ซึ่งเป็นลูกหนี้ของสถาบันการเงินตามสัญญากู้ยืมเงินที่จำเลยมีต่อสถาบันการเงิน เมื่อสถาบันการเงินและธนาคารพาณิชย์ได้ควบรวมกิจการเข้าด้วยกันแล้ว สิทธิและหน้าที่ของจำเลยที่มีอยู่ต่อธนาคารพาณิชย์หรือสถาบันการเงินซึ่งเป็นเจ้าหนี้เดิมของจำเลยอย่างไร หน้าที่ดังกล่าวของจำเลยก็ย่อมโอนไปยังธนาคารพาณิชย์ หรือสถาบันการเงินที่ได้ควบรวมกิจการเข้าด้วยกัน ตราบใดที่จำเลยยังไม่ได้ชำระหนี้ต่อเจ้าหนี้ หนี้ของจำเลยก็ยังไม่ระงับ ผู้ร้องหรือจำเลยยังคงมีหน้าที่ต้องรับผิดชอบชำระหนี้ต่อเจ้าหนี้รายใหม่ต่อไป ดังนั้นแม้เจ้าหนี้เดิมของจำเลยได้ควบกิจการกับสถาบันการเงินหรือธนาคารพาณิชย์อื่นเกิดเจ้าหนี้รายใหม่ เจ้าหนี้รายใหม่คงมีสิทธิฟ้องร้องให้จำเลยชำระหนี้ต่อไป

บทบัญญัติแห่งกฎหมายที่ศาลจะใช้บังคับแก่คดีตามคำฟ้องของโจทก์และตามคำให้การของจำเลย (ผู้ร้อง) คือบทกฎหมายที่ว่าด้วยสัญญากู้ยืมเงิน ดอกเบี้ย การชำระหนี้ที่ทำให้หนี้ระงับ ตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ หาใช่บทบัญญัติที่ว่าด้วยการควบรวมกิจการของเจ้าหนี้คือ สถาบันการเงินและธนาคารพาณิชย์ไม่

จึงเห็นว่า การควบรวมกิจการระหว่างธนาคารพาณิชย์และสถาบันการเงิน ตามบทบัญญัติในพระราชกำหนดทั้งสองฉบับดังกล่าว ไม่ใช่กฎหมายที่ศาลจะใช้บังคับแก่คดี ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๒๖๔

วินิจฉัยให้ยกคำร้องของผู้ร้อง

นายปรีชา เถลิมวณิชย์

ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

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 บังคับจำนองได้เงินสุทธิตั้งแต่พอชำระหนี้ 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 หากให้โอกาสสถาบันการเงินได้ดำเนินกิจการต่อไป ภายใต้การควบคุมอย่างมีประสิทธิภาพ สภาพเศรษฐกิจจะต้องดีขึ้นอย่างแน่นอน แต่รัฐกลับออกพระราชกำหนดตัดสิทธิหรือจำกัดมิให้สถาบันการเงินทั้ง ๕๐ กว่าแห่งดำเนินกิจการต่อไปได้ 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

คำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญให้ใช้ได้ในคดีทั้งปวง 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

ในการอนุญาตให้ควบกิจการหรือโอนกิจการตามมาตราี้ หากกองทุนเพื่อการฟื้นฟูและพัฒนา ระบบสถาบันการเงินตามกฎหมายว่าด้วยธนาคารแห่งประเทศไทยจำเป็นต้องเข้าไปช่วยเหลือทางการเงินและได้รับความเสียหาย ให้รัฐบาลช่วยเหลือทางการเงินแก่กองทุนเพื่อการฟื้นฟูและพัฒนา ระบบสถาบันการเงิน ตามควรแก่กรณี”

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

มาตรา ๓๘ จัตวา “ในกรณีที่ธนาคารพาณิชย์ใดมีความจำเป็นเร่งด่วนที่จะควบกิจการกับธนาคารพาณิชย์อื่นหรือสถาบันการเงินหรือโอนกิจการทั้งหมดหรือบางส่วนที่สำคัญให้แก่ธนาคารพาณิชย์อื่นหรือสถาบันการเงินเพื่อเสริมสร้างความมั่นคงของระบบสถาบันการเงิน ให้คณะกรรมการธนาคารพาณิชย์นั้นจัดทำโครงการแสดงรายละเอียดการดำเนินงานเสนอต่อรัฐมนตรี ถ้ารัฐมนตรีโดยคำแนะนำของธนาคารแห่งประเทศไทยเห็นชอบกับโครงการดังกล่าว ให้รัฐมนตรีประกาศการให้ความเห็นชอบในราชกิจจานุเบกษา ทั้งนี้ ในประกาศดังกล่าวจะกำหนดระยะเวลาดำเนินการและเงื่อนไขใดๆ ก็ได้

ในการดำเนินการตามโครงการที่ได้รับความเห็นชอบตามวรรคหนึ่ง ถ้าธนาคารพาณิชย์หรือสถาบันการเงินที่เกี่ยวข้องจำเป็นต้องดำเนินการที่เกี่ยวข้องกับบทบัญญัติดังต่อไปนี้ ให้ได้รับการยกเว้นมิให้นำบทบัญญัตินี้ดังกล่าวมาใช้บังคับ แล้วแต่กรณี

(๑) มาตรา ๒๓๗ มาตรา ๑๑๑๗ มาตรา ๑๑๘๕ มาตรา ๑๒๒๐ มาตรา ๑๒๒๒ 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

คำวินิจฉัยของ นายมงคล ธรรมัน ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

ที่ ๔๓/๒๕๔๗

วันที่ ๑ มิถุนายน ๒๕๔๗

เรื่อง ศาลจังหวัดนครราชสีมาส่งคำโต้แย้งของจำเลยให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตาม
รัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๔

สำนักงานศาลยุติธรรมมีหนังสือลงวันที่ ๒๒ กรกฎาคม ๒๕๔๕ ส่งคำโต้แย้งของนายศุภเนตร กุศลาไสยานนท์ นางจวีร์รัตน์ กุศลาไสยานนท์ และนายพิเชฐ กุศลาไสยานนท์ จำเลย ในคดีแพ่ง หมายเลขดำที่ ๒๐๖๕/๒๕๔๕ ของศาลจังหวัดนครราชสีมา ขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๔ ในประเด็นว่า พระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติการประกอบธุรกิจเงินทุน ธุรกิจหลักทรัพย์ และธุรกิจเครดิตฟองซิเออร์ พ.ศ. ๒๕๒๒ (ฉบับที่ ๓) พ.ศ. ๒๕๔๐ มาตรา ๖๗ จัตวา และพระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติการธนาคารพาณิชย์ พ.ศ. ๒๕๐๕ (ฉบับที่ ๔) พ.ศ. ๒๕๔๑ มาตรา ๓๘ จัตวา ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๕๐ หรือไม่ โดยมีข้อเท็จจริงตามคำร้องสรุปได้ดังนี้

๑. ธนาคารไทยธนาคาร จำกัด (มหาชน) เป็นโจทก์ ฟ้องนายศุภเนตร กุศลาไสยานนท์ ที่ ๑ นางจวีร์รัตน์ กุศลาไสยานนท์ ที่ ๒ และนายพิเชฐ กุศลาไสยานนท์ ที่ ๓ เป็นจำเลย ต่อศาลจังหวัดนครราชสีมา ตามคดีแพ่งหมายเลขดำที่ ๒๐๖๕/๒๕๔๕ เรื่อง ผิดสัญญากู้เงินและบังคับจำนอง ขอให้ศาลพิพากษาบังคับจำเลยทั้งสามชำระเงินจำนวน ๑,๔๗๕,๕๘๔.๖๗ บาท แก่โจทก์ พร้อมทั้งดอกเบี้ยในอัตราร้อยละ ๑๕ ต่อปี ของต้นเงินจำนวน ๕๕๖,๖๕๕.๐๔ บาท นับแต่วันถัดจากวันฟ้อง เป็นต้นไปจนกว่าจำเลยทั้งสามจะชำระให้โจทก์เสร็จสิ้น และให้ยึดทรัพย์จำนองของจำเลยที่ ๑ ออกขายทอดตลาดเพื่อนำมาชำระหนี้แก่โจทก์ หากได้เงินสุทธิไม่พอชำระหนี้ให้ยึดทรัพย์สินอื่นของจำเลยที่ ๑ ชำระหนี้โจทก์ให้ครบถ้วน

๒. จำเลยทั้งสามให้การปฏิเสธฟ้องทุกข้อทุกประเด็น

๓. ต่อมาจำเลยทั้งสามได้ยื่นคำร้องลงวันที่ ๑๓ กุมภาพันธ์ ๒๕๔๕ สรุปว่า พระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติการประกอบธุรกิจเงินทุน ธุรกิจหลักทรัพย์ และธุรกิจเครดิตฟองซิเออร์ พ.ศ. ๒๕๒๒ (ฉบับที่ ๓) พ.ศ. ๒๕๔๐ และพระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติการธนาคาร

พาณิชย์ พ.ศ. ๒๕๐๕ (ฉบับที่ ๔) พ.ศ. ๒๕๕๑ เป็นกฎหมายที่ออกมาจำกัดเสรีภาพในการประกอบอาชีพของจำเลยทั้งสามและบริษัทเงินทุน เฟิสท์ ซิตี้ อินเวสเมนต์ จำกัด (มหาชน) ไม่เข้ากรณีตามมาตรา ๕๐ วรรคสอง ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ เพราะการที่รัฐเข้าระงับมิให้สถาบันการเงินต่างๆ ดำเนินกิจการ และจัดการขายหรือโอนสินทรัพย์และหนี้สินไปให้นิติบุคคลอื่น โดยอ้างเหตุว่า เพื่อสร้างความมั่นคงแก่ระบบสถาบันการเงิน และคุ้มครองประโยชน์ของประชาชน ซึ่งเป็นกรณีที่จะรักษาความมั่นคงทางเศรษฐกิจ นั้น เป็นเพียงการอ้างถ้อยคำตามกฎหมายเท่านั้น แต่เนื้อหาได้เป็นไปดังที่ระบุไว้แต่ประการใด กล่าวคือ เมื่อสภาพเศรษฐกิจของประเทศตกต่ำกระทรวงการคลังได้ให้กองทุนเพื่อการฟื้นฟูและพัฒนาระบบสถาบันการเงิน สนับสนุนเงินทุนแก่สถาบันการเงิน ๕๐ กว่าแห่ง จำนวนหลายแสนล้านบาท และสถาบันการเงินที่ได้รับการสนับสนุนดังกล่าวอยู่ระหว่างการจัดการกิจการของตน ซึ่งจำเลยเชื่อว่า หากให้โอกาสสถาบันการเงินได้ดำเนินกิจการต่อไปภายใต้การควบคุมอย่างมีประสิทธิภาพ สภาพทางเศรษฐกิจจะต้องดีขึ้นอย่างแน่นอน แต่รัฐกลับออกพระราชกำหนดตัดสิทธิหรือจำกัดมิให้สถาบันการเงินทั้ง ๕๐ กว่าแห่งดำเนินกิจการต่อไปได้ รวมทั้งให้โอนสินทรัพย์และหนี้สินของสถาบันการเงินทั้งหมดให้นิติบุคคลอื่นไปบริหาร ซึ่งไม่ได้มีผลทำให้เศรษฐกิจมีความมั่นคงหรือดีขึ้นแต่ประการใด จนต้องจัดตั้งบรรษัทบริหารสินทรัพย์ไทยเพื่อรับไปดำเนินการต่อ เป็นที่เห็นได้ชัดว่า การออกพระราชกำหนดทั้งสองฉบับดังกล่าวมิได้เป็นไปตามที่ระบุจึงถือว่าเป็นการขัดต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๕๐ วรรคสอง ใช้บังคับไม่ได้ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๖ และเป็นปัญหาที่ยังไม่มีคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ จึงขอให้ศาลส่งความเห็นของจำเลยให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๔

๔. ศาลจังหวัดนครราชสีมาพิจารณาแล้วเห็นว่า เป็นกรณีที่คู่ความได้โต้แย้งว่า บทบัญญัติแห่งกฎหมายขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ ต้องด้วยบทบัญญัติมาตรา ๖ และยังไม่มีคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญในส่วนที่เกี่ยวกับบทบัญญัตินั้น จึงมีคำสั่งให้รอการพิจารณาพิพากษาคดีไว้ชั่วคราว และส่งคำโต้แย้งของจำเลยทั้งสามให้ศาลรัฐธรรมนูญเพื่อพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๔

ข้อกฎหมาย

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐

มาตรา ๕๐ บุคคลย่อมมีเสรีภาพในการประกอบกิจการหรือประกอบอาชีพและการแข่งขันโดยเสรีอย่างเป็นธรรม

การจำกัดเสรีภาพตามวรรคหนึ่งจะกระทำมิได้ เว้นแต่โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย เฉพาะเพื่อประโยชน์ในการรักษาความมั่นคงของรัฐหรือเศรษฐกิจของประเทศ การคุ้มครองประชาชน ในด้านสาธารณสุข โภค การรักษาความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน การจัดระเบียบการ ประกอบอาชีพ การคุ้มครองผู้บริโภค การผังเมือง การรักษาทรัพยากรธรรมชาติหรือสิ่งแวดล้อม สวัสดิภาพ ของประชาชน หรือเพื่อป้องกันการผูกขาด หรือการจัดความไม่เป็นธรรมในการแข่งขัน

พระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติการประกอบธุรกิจเงินทุน ธุรกิจหลักทรัพย์ และ ธุรกิจเครดิตฟองซิเออร์ พ.ศ. ๒๕๒๒ (ฉบับที่ ๓) พ.ศ. ๒๕๕๐

มาตรา ๕ ให้เพิ่มความต่อไปนี้เป็น หมวด ๕ ทวิ การควบกิจการและการโอนกิจการ
มาตรา ๖๗ ทวิ มาตรา ๖๗ ตริ และมาตรา ๖๗ จัตวา แห่งพระราชบัญญัติการประกอบธุรกิจเงินทุน ธุรกิจหลักทรัพย์ และธุรกิจเครดิตฟองซิเออร์ พ.ศ. ๒๕๒๒

มาตรา ๖๗ จัตวา ในกรณีที่คณะกรรมการของบริษัทใดมีข้อเสนอจะควบกิจการกับสถาบัน การเงินอื่นหรือโอนกิจการทั้งหมดหรือบางส่วนที่สำคัญให้แก่สถาบันการเงินอื่นเป็นการเร่งด่วนหรือ ในกรณีตามมาตรา ๒๖ ทวิ ที่คณะกรรมการของบริษัทเสนอโครงการเพื่อแก้ไขฐานะและการดำเนินงาน โดยการควบกิจการหรือโอนกิจการ หรือในกรณีตามมาตรา ๒๖ มาตรา ๒๖ ตริ หรือมาตรา ๕๗ ที่คณะกรรมการของบริษัทหรือคณะกรรมการควบคุมเสนอแก้ไขฐานะหรือการดำเนินงานโดยการควบ กิจการหรือโอนกิจการ ถ้ารัฐมนตรีโดยคำแนะนำของธนาคารแห่งประเทศไทยเห็นว่ากรณีดังกล่าว มีความจำเป็นเร่งด่วนที่ต้องควบกิจการหรือโอนกิจการเพื่อรักษาความมั่นคงทางการเงินและประโยชน์ ของประชาชน ให้มีอำนาจประกาศในราชกิจจานุเบกษาอนุญาตให้ดำเนินการได้โดยจะกำหนดระยะเวลา ดำเนินการและเงื่อนไขใดๆ ก็ได้

ในการดำเนินการตามวรรคหนึ่ง ให้บริษัทและสถาบันการเงินที่เกี่ยวข้องได้รับยกเว้นการใช้บังคับ บทบัญญัติดังต่อไปนี้ แล้วแต่กรณี

(๑) บทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัตินี้เกี่ยวกับการบังคับให้บริษัทเป็นบริษัทมหาชนจำกัด และการกำหนดจำนวนขั้นต่ำของทุนจดทะเบียนและทุนซึ่งชำระแล้วของบริษัท

(๒) มาตรา ๑๒๕๐ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์

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

พระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติการธนาคารพาณิชย์ พ.ศ. ๒๕๐๕ (ฉบับที่ ๕)พ.ศ. ๒๕๕๑

มาตรา ๕ ให้เพิ่มความต่อไปนี้เป็นมาตรา ๓๘ ทวิ มาตรา ๓๘ ตริ มาตรา ๓๘ จัตวา มาตรา ๓๘ เบญจ มาตรา ๓๘ ฉ และมาตรา ๓๘ สัตต แห่งพระราชบัญญัติการธนาคารพาณิชย์ พ.ศ. ๒๕๐๕

มาตรา ๓๘ จัตวา ในกรณีที่ธนาคารพาณิชย์ใดมีความจำเป็นเร่งด่วนที่จะควบกิจการกับธนาคารพาณิชย์อื่นหรือสถาบันการเงินหรือโอนกิจการทั้งหมดหรือบางส่วนที่สำคัญให้แก่ธนาคารพาณิชย์อื่นหรือสถาบันการเงินเพื่อเสริมสร้างความมั่นคงของระบบสถาบันการเงิน ให้คณะกรรมการธนาคารพาณิชย์นั้นจัดทำโครงการแสดงรายละเอียดการดำเนินงานเสนอต่อรัฐมนตรี ถ้ารัฐมนตรีโดยคำแนะนำของธนาคารแห่งประเทศไทยเห็นชอบกับโครงการดังกล่าว ให้รัฐมนตรีประกาศการให้ความเห็นชอบในราชกิจจานุเบกษา ทั้งนี้ ในประกาศดังกล่าวจะกำหนดระยะเวลาดำเนินการและเงื่อนไขใดๆ ก็ได้

ในการดำเนินการตามโครงการที่ได้รับความเห็นชอบตามวรรคหนึ่ง ถ้าธนาคารพาณิชย์หรือสถาบันการเงินที่เกี่ยวข้องจำเป็นต้องดำเนินการที่เกี่ยวข้องกับบทบัญญัติดังต่อไปนี้ ให้ได้รับยกเว้นมิให้นำบทบัญญัตินี้มาใช้บังคับ แล้วแต่กรณี

(๑) มาตรา ๒๓๗ มาตรา ๑๑๑๗ มาตรา ๑๑๘๕ มาตรา ๑๒๒๐ มาตรา ๑๒๒๒ มาตรา ๑๒๒๔ มาตรา ๑๒๒๕ มาตรา ๑๒๒๖ และมาตรา ๑๒๔๐ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์

(๒) มาตรา ๕๐ มาตรา ๕๒ มาตรา ๑๐๒ ประกอบกับมาตรา ๓๓ วรรคสอง มาตรา ๑๓๗ มาตรา ๑๓๙ วรรคหนึ่ง มาตรา ๑๔๐ มาตรา ๑๔๑ มาตรา ๑๔๗ และมาตรา ๑๔๘ แห่งพระราชบัญญัติบริษัทมหาชนจำกัด พ.ศ. ๒๕๓๕

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

ในกรณีที่มีความเสียหายเกิดขึ้นแก่บุคคลใดในการดำเนินการตามวรรคสอง ธนาคารพาณิชย์และสถาบันการเงินที่ควบกันหรือที่รับโอนกิจการต้องร่วมกันรับผิดชอบชดเชยค่าเสียหายที่เกิดขึ้นนั้น

ได้พิเคราะห์แล้ว มีประเด็นในเบื้องต้นว่า ผู้ร้องมีสิทธิให้ศาลจังหวัดนครราชสีมาส่งคำโต้แย้งให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๔ หรือไม่ รัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๔ วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า

“ในการที่ศาลจะใช้บทบัญญัติแห่งกฎหมายบังคับแก่คดีใด ถ้าศาลเห็นเองหรือคู่ความโต้แย้งว่า บทบัญญัติแห่งกฎหมายนั้นต้องด้วยบทบัญญัติมาตรา ๖ และยังไม่มีการวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญในส่วนที่เกี่ยวกับบทบัญญัตินั้น ให้ศาลรอการพิจารณาพิพากษาคดีไว้ชั่วคราว และส่งความเห็นเช่นนั้นตามทางการเพื่อศาลรัฐธรรมนูญจะได้พิจารณาวินิจฉัย”

เห็นว่า กรณีตามคำร้องเป็นเรื่องที่ศาลจังหวัดนครราชสีมาส่งความเห็นของคู่ความซึ่งโต้แย้งว่า บทบัญญัติแห่งกฎหมายที่ศาลจะใช้บังคับแก่คดี ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญมาเพื่อศาลรัฐธรรมนูญพิจารณา วินิจฉัย เป็นกรณีที่ต้องด้วยบทบัญญัติมาตรา ๒๖๔ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ผู้ร้อง มีสิทธิให้ศาลจังหวัดนครราชสีมาส่งคำโต้แย้งได้และศาลรัฐธรรมนูญมีอำนาจพิจารณาวินิจฉัยคำร้องนี้

ประเด็นหลักตามคำร้องต้องวินิจฉัยมีว่า พระราชบัญญัติการประกอบธุรกิจเงินทุน ธุรกิจหลักทรัพย์ และธุรกิจเครดิตฟองซิเออร์ พ.ศ. ๒๕๒๒ มาตรา ๖๗ จัตวา ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติการประกอบธุรกิจเงินทุน ธุรกิจหลักทรัพย์ และธุรกิจเครดิตฟองซิเออร์ พ.ศ. ๒๕๒๒ (ฉบับที่ ๓) พ.ศ. ๒๕๔๐ และพระราชบัญญัติการธนาคารพาณิชย์ พ.ศ. ๒๕๐๕ มาตรา ๓๘ จัตวา ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติการธนาคารพาณิชย์ พ.ศ. ๒๕๐๕ (ฉบับที่ ๔) พ.ศ. ๒๕๔๑ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๕๐ หรือไม่ ได้พิจารณาแล้ว เห็นว่า รัฐธรรมนูญ มาตรา ๕๐ บัญญัติอยู่ในหมวด ๓ ว่าด้วยสิทธิและเสรีภาพของชนชาวไทย เป็นบทบัญญัติที่มุ่งให้ความคุ้มครองเสรีภาพในการประกอบกิจการ หรือประกอบอาชีพและการแข่งขัน โดยเสรีอย่างเป็นธรรม และการจำกัดเสรีภาพข้างต้นจะกระทำมิได้ เว้นแต่โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายเฉพาะเพื่อประโยชน์ในการรักษาความมั่นคงของรัฐหรือเศรษฐกิจของประเทศ ฯลฯ ส่วนพระราชบัญญัติการประกอบธุรกิจเงินทุน ธุรกิจหลักทรัพย์ และธุรกิจเครดิตฟองซิเออร์ พ.ศ. ๒๕๒๒ เป็นกฎหมายเฉพาะซึ่งตราขึ้นเพื่อควบคุมการประกอบธุรกิจเงินทุน ธุรกิจหลักทรัพย์ และธุรกิจเครดิตฟองซิเออร์ เพื่อคุ้มครองประโยชน์ของประชาชนให้มีประสิทธิภาพ กฎหมายดังกล่าวได้ตราขึ้นใช้บังคับก่อนการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ และเป็นกฎหมายเกี่ยวกับการจำกัดเสรีภาพในการประกอบกิจการหรือประกอบอาชีพ ในปี ๒๕๕๑ ได้มีการตราพระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติการประกอบธุรกิจเงินทุน ธุรกิจหลักทรัพย์ และธุรกิจเครดิตฟองซิเออร์ พ.ศ. ๒๕๒๒ (ฉบับที่ ๕) พ.ศ. ๒๕๕๑ โดยมาตรา ๓ ได้บัญญัติให้เพิ่มความเป็นมาตรา ๓ ทวิ แห่งพระราชบัญญัติการประกอบธุรกิจเงินทุน ธุรกิจหลักทรัพย์ และธุรกิจเครดิตฟองซิเออร์ พ.ศ. ๒๕๒๒ ว่า “พระราชบัญญัตินี้เป็นกฎหมายเกี่ยวกับการจำกัดเสรีภาพในเคหสถาน สิทธิในทรัพย์สินของบุคคล

และเสรีภาพในการประกอบกิจการหรือประกอบอาชีพ ซึ่งตราขึ้นโดยอาศัยอำนาจตามมาตรา ๓๕ วรรคสอง มาตรา ๔๘ และมาตรา ๕๐ วรรคสอง ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย” นอกจากนี้ มีเหตุผลในการประกาศใช้กฎหมายว่า เพื่อกำหนดมาตรการส่งเสริมสนับสนุนให้สถาบันการเงินดำเนินการควบกิจการหรือโอนกิจการ อันเป็นกรณีเร่งด่วนเพื่อฟื้นฟูฐานะและสร้างความมั่นคงแก่ระบบสถาบันการเงินและคุ้มครองประโยชน์ของประชาชน ทั้งเป็นกรณีฉุกเฉินที่มีความจำเป็นรีบด่วนในอันที่จะรักษาความมั่นคงทางเศรษฐกิจของประเทศ ดังนั้น พระราชบัญญัติการประกอบธุรกิจเงินทุน ฯ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชกำหนด ฯ (ฉบับที่ ๓) พ.ศ. ๒๕๕๐ และพระราชกำหนด ฯ (ฉบับที่ ๕) พ.ศ. ๒๕๕๑ จึงเป็นกฎหมายเฉพาะซึ่งตราขึ้นเพื่อประโยชน์ในการรักษาความมั่นคงทางเศรษฐกิจของประเทศ เป็นไปตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๕๐ วรรคสอง และบทบัญญัติมาตรา ๖๗ จัตวา แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว มีสาระสำคัญเกี่ยวกับอำนาจอนุญาตให้ดำเนินการ วิธีดำเนินการ รวมทั้งข้อยกเว้นในเรื่องต่างๆ เพื่อให้การควบหรือโอนกิจการของบริษัทเงินทุนเป็นไปด้วยความรวดเร็วและมีประสิทธิภาพตามเจตนารมณ์ของกฎหมาย

ดังนั้น พระราชบัญญัติการประกอบธุรกิจเงินทุน ธุรกิจหลักทรัพย์ และธุรกิจเครดิตฟองซิเออร์ พ.ศ. ๒๕๒๒ มาตรา ๖๗ จัตวา ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติการประกอบธุรกิจเงินทุน ธุรกิจหลักทรัพย์ และธุรกิจเครดิตฟองซิเออร์ พ.ศ. ๒๕๒๒ (ฉบับที่ ๓) พ.ศ. ๒๕๕๐ จึงไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๕๐

ส่วนพระราชบัญญัติการธนาคารพาณิชย์ พ.ศ. ๒๕๐๕ มาตรา ๓๘ จัตวา ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติการธนาคารพาณิชย์ พ.ศ. ๒๕๐๕ (ฉบับที่ ๔) พ.ศ. ๒๕๕๑ มีทั้งหมด ๓ วรรค คือ วรรคหนึ่งมีสาระสำคัญเกี่ยวกับการควบกิจการระหว่างธนาคารพาณิชย์ด้วยกันหรือกับสถาบันการเงิน หรือการโอนกิจการของธนาคารพาณิชย์ให้ธนาคารพาณิชย์อื่นหรือสถาบันการเงินในกรณีมีความจำเป็นเร่งด่วนเพื่อเสริมสร้างความมั่นคงของระบบสถาบันการเงิน ให้เป็นอำนาจของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังโดยคำแนะนำของธนาคารแห่งประเทศไทย เห็นชอบและประกาศในราชกิจจานุเบกษา วรรคสองมีสาระสำคัญเกี่ยวกับการยกเว้นมิให้นำบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่เกี่ยวข้องมาใช้บังคับกับการดำเนินการตามโครงการที่ได้รับเห็นชอบตามวรรคหนึ่ง ได้แก่ ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ รวม ๕ มาตรา พระราชบัญญัติบริษัทมหาชนจำกัด พ.ศ. ๒๕๓๕ รวม ๑๐ มาตรา และพระราชบัญญัติล้มละลาย พุทธศักราช ๒๔๘๓ รวม ๓ มาตรา และวรรคสามมีสาระสำคัญเกี่ยวกับการกำหนดให้ธนาคารพาณิชย์และสถาบันการเงินที่ควบกันหรือที่รับโอนกิจการร่วมกันรับผิดชอบค่าใช้จ่าย

ค่าเสียหาย กรณีมีความเสียหายเกิดขึ้นแก่บุคคลในการดำเนินการตามวรรคสอง เห็นว่า รัฐธรรมนูญ มาตรา ๕๐ นั้น เป็นบทบัญญัติที่มุ่งให้ความคุ้มครองเสรีภาพในการประกอบกิจการหรือประกอบอาชีพ และการแข่งขันโดยเสรีอย่างเป็นธรรม และการจำกัดเสรีภาพข้างต้นจะกระทำมิได้ เว้นแต่โดยอาศัยอำนาจ ตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายเฉพาะเพื่อประโยชน์ในการรักษาความมั่นคงของรัฐหรือเศรษฐกิจของประเทศ ฯลฯ ส่วนพระราชบัญญัติการธนาคารพาณิชย์ พ.ศ. ๒๕๐๕ เป็นกฎหมายเฉพาะซึ่งตราขึ้นเพื่อประโยชน์ แก่การเศรษฐกิจและการเงินของประเทศรวมทั้งความคุ้มครองแก่ผู้ฝากเงินกับธนาคาร แต่โดยที่พระราช บัญญัติดังกล่าวตราขึ้นใช้บังคับก่อนการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ และเป็นกฎหมายเกี่ยวกับการจำกัดเสรีภาพในการประกอบกิจการหรือประกอบอาชีพในปี ๒๕๕๑ จึงได้ มีการตราพระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติการธนาคารพาณิชย์ พ.ศ. ๒๕๐๕ (ฉบับที่ ๔) พ.ศ. ๒๕๕๑ โดยมาตรา ๓ ได้บัญญัติให้เพิ่มความเป็นมาตรา ๓ ทวิ แห่งพระราชบัญญัติการธนาคาร พาณิชย์ พ.ศ. ๒๕๐๕ ว่า “พระราชบัญญัตินี้เป็นกฎหมายเกี่ยวกับการจำกัดเสรีภาพในเคหสถาน สิทธิในทรัพย์สินของบุคคล และเสรีภาพในการประกอบกิจการหรือประกอบอาชีพ ซึ่งตราขึ้นโดยอาศัย อำนาจตามมาตรา ๓๕ วรรคสอง มาตรา ๔๘ และมาตรา ๕๐ วรรคสอง ของรัฐธรรมนูญแห่ง ราชอาณาจักรไทย” นอกจากนี้ มีเหตุผลในการประกาศใช้กฎหมายว่าโดยที่การแก้ไขปัญหเกี่ยวกับ ฐานะหรือการดำเนินงานของธนาคารพาณิชย์ เพื่อให้เกิดความมั่นคงและเข้มแข็ง จำเป็นต้องให้ธนาคาร พาณิชย์สามารถควบกิจการเข้าด้วยกันหรือควบกิจการเข้ากับสถาบันการเงินอื่นหรือโอนกิจการระหว่างกัน หรือกับสถาบันการเงินอื่นได้จึงจำเป็นต้องมีกฎหมายเพื่อแก้ไขปัญหาดังกล่าว และโดยที่เป็นกรณีฉุกเฉิน ที่มีความจำเป็นรีบด่วนอันมิอาจหลีกเลี่ยงได้ในอันที่จะรักษาความมั่นคงทางเศรษฐกิจของประเทศ ดังนั้น พระราชบัญญัติการธนาคารพาณิชย์ ฯ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชกำหนด ฯ (ฉบับที่ ๔) พ.ศ. ๒๕๕๑ จึงเป็นกฎหมายเฉพาะซึ่งตราขึ้นเพื่อประโยชน์ในการรักษาความมั่นคงทางเศรษฐกิจของประเทศ เป็นไปตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๕๐ วรรคสอง และบทบัญญัติมาตรา ๓๘ จัตวา แห่งพระราชบัญญัติ ดังกล่าว ก็มีสาระสำคัญเกี่ยวกับอำนาจเห็นชอบให้ดำเนินการยกเว้นมิให้นำบทบัญญัติแห่งกฎหมาย ที่เกี่ยวข้องมาใช้บังคับกับการดำเนินการ รวมทั้งภาวะความรับผิดชอบกรณีมีความเสียหายเกิดขึ้นแก่ บุคคลภายนอก ทั้งนี้ เพื่อให้การควบหรือโอนกิจการของธนาคารพาณิชย์เป็นไปด้วยความรวดเร็วและมี ประสิทธิภาพตามเจตนารมณ์ของกฎหมาย ดังนั้น พระราชบัญญัติการธนาคารพาณิชย์ พ.ศ. ๒๕๐๕ มาตรา ๓๘ จัตวา ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติการธนาคารพาณิชย์ พ.ศ. ๒๕๐๕ (ฉบับที่ ๔) พ.ศ. ๒๕๕๑ จึงไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๕๐

อาศัยเหตุผลดังกล่าวข้างต้น จึงวินิจฉัยว่า มาตรา ๖๗ จัตวา แห่งพระราชบัญญัติการประกอบธุรกิจเงินทุน ธุรกิจหลักทรัพย์ และธุรกิจเครดิตฟองซิเออร์ พ.ศ. ๒๕๒๒ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติการประกอบธุรกิจเงินทุน ธุรกิจหลักทรัพย์ และธุรกิจเครดิตฟองซิเออร์ พ.ศ. ๒๕๒๒ (ฉบับที่ ๓) พ.ศ. ๒๕๔๐ และมาตรา ๓๘ จัตวา แห่งพระราชบัญญัติการธนาคารพาณิชย์ พ.ศ. ๒๕๐๕ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติการธนาคารพาณิชย์ พ.ศ. ๒๕๐๕ (ฉบับที่ ๔) พ.ศ. ๒๕๔๑ ไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๕๐

นายมงคล สระแก้ว

ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

คำวินิจฉัยของ นายมานิต วิทยาเต็ม ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

ที่ ๔๓/๒๕๔๗

วันที่ ๑ มิถุนายน ๒๕๔๗

เรื่อง ศาลจังหวัดนครราชสีมาส่งคำโต้แย้งของจำเลย (นายสุภเนตร กุศลาไสยานนท์ กับพวก รวม ๓ ราย) ในคดีแพ่งหมายเลขดำที่ ๒๐๖๕/๒๕๔๔ ขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัย ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๔

สำนักงานศาลยุติธรรม มีหนังสือที่ ศย ๐๑๖/๒๐๕๕๒ ลงวันที่ ๒๒ กรกฎาคม ๒๕๔๕ ส่ง (๑) สำเนาคำฟ้องคดีหมายเลขดำที่ ๒๐๖๕/๒๕๔๔ ลงวันที่ ๒๕ ตุลาคม ๒๕๔๔ (๒) สำเนาเอกสารท้ายฟ้อง (๓) สำเนาคำให้การจำเลย ลงวันที่ ๘ มกราคม ๒๕๔๕ (๔) สำเนาคำร้องของจำเลย ลงวันที่ ๑๓ กุมภาพันธ์ ๒๕๔๕ และ (๕) สำเนารายงานกระบวนการพิจารณา ลงวันที่ ๑๗ เมษายน ๒๕๔๕ ของศาลจังหวัดนครราชสีมา เพื่อขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๔ สรุปได้ว่า นายสุภเนตร กุศลาไสยานนท์ นางจวีร์รัตน์ กุศลาไสยานนท์ และนายพิเชฐ กุศลาไสยานนท์ จำเลยทั้งสามในคดีนี้ เป็นลูกค้าของบริษัทเงินทุน เฟิสท์ ซิตี้ อินเวสเมนต์ จำกัด (มหาชน) ในหนี้สัญญากู้ยืมเงิน โดยนายสุภเนตร กุศลาไสยานนท์ จำเลยที่ ๑ และนางจวีร์รัตน์ กุศลาไสยานนท์ จำเลยที่ ๒ ได้ทำสัญญากู้ยืมเงินไปจากบริษัท ฯ จำนวน ๑,๐๐๐,๐๐๐ บาท และยินยอมเสียดอกเบี้ยขณะทำสัญญา ในอัตราร้อยละ ๑๓.๗๕ ต่อปี โดยมีกำหนดชำระต้นเงินกู้และดอกเบี้ยเป็นรายเดือนนับแต่เดือนถัดจากเดือนที่ทำสัญญากู้เงิน ทุกเดือนๆ ละไม่น้อยกว่า ๑๔,๐๐๐ บาท โดยจำเลยที่ ๑ และ ๒ จะชำระหนี้ให้เสร็จสิ้นภายในกำหนด ๑๕ ปี นับแต่วันทำสัญญา เพื่อเป็นการประกันการชำระหนี้ จำเลยที่ ๑ ได้นำโฉนดที่ดิน จำนวน ๒ แปลง เนื้อที่รวม ๑๐๒.๓ ตารางวา ตั้งอยู่ที่ตำบลนอกเมือง อำเภอเมืองสุรินทร์ จังหวัดสุรินทร์ พร้อมสิ่งปลูกสร้างที่มีอยู่แล้วหรือที่จะมีขึ้นในภายหลัง มาจดทะเบียน จำนองเป็นประกันในวงเงินจำนวน ๑,๐๐๐,๐๐๐ บาท อัตราดอกเบี้ยจำนองขณะนั้น ร้อยละ ๒๑ ต่อปี โดยจำเลยที่ ๑ ได้ตกลงว่า หากบริษัท ฯ บังคับจำนองได้เงินสุทธิไม่พอชำระหนี้ ก็ยินยอมให้ยึดทรัพย์ สินอื่นออกขายทอดตลาดและนำเงินมาชำระหนี้ให้แก่บริษัท ฯ จนครบถ้วน นอกจากนั้นนายพิเชฐ กุศลาไสยานนท์ จำเลยที่ ๓ ได้ทำสัญญาค้ำประกันยอมผูกพันตนกับจำเลยที่ ๑ และ ๒ เพื่อชำระหนี้ ให้แก่บริษัท ฯ ในลักษณะหนี้ร่วม ต่อมาจำเลยที่ ๑ และ ๒ ตกเป็นผู้ผิดนัดชำระหนี้ บริษัทจึงได้มอบอำนาจให้ทนายความมีหนังสือบอกกล่าวทวงถามไปยังจำเลยทั้งสาม เพื่อให้ร่วมกันหรือแทนกัน

ชำระหนี้เงินกู้พร้อมดอกเบี้ย และทำการไถ่ถอนจำนอง จำเลยทั้งสามได้รับหนังสือบอกกล่าวทวงถามแล้ว แต่ยังคงเพิกเฉย เมื่อวันที่ ๒๒ ธันวาคม ๒๕๔๑ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง อาศัยอำนาจตามความในมาตรา ๖๗ จัตวา แห่งพระราชบัญญัติการประกอบธุรกิจเงินทุน ธุรกิจหลักทรัพย์ และธุรกิจเครดิตฟองซิเอร์ พ.ศ. ๒๕๒๒ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติการประกอบธุรกิจเงินทุน ฯ (ฉบับที่ ๓) พ.ศ. ๒๕๔๐ และมาตรา ๓๘ จัตวา แห่งพระราชบัญญัติการธนาคารพาณิชย์ พ.ศ. ๒๕๐๕ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติการธนาคารพาณิชย์ ฯ (ฉบับที่ ๔) พ.ศ. ๒๕๔๑ ได้ประกาศให้ความเห็นชอบการดำเนินการโครงการควบรวมกิจการ ระหว่างธนาคารสหธนาคาร จำกัด (มหาชน) กับบริษัทเงินทุนหลักทรัพย์ กรุงไทยธนกิจ จำกัด (มหาชน) และบริษัทเงินทุน ๑๒ บริษัท ซึ่งรวมถึงบริษัทเงินทุน เฟิสท์ ซิตี อินเวสเมนต์ จำกัด (มหาชน) หลังจากมีประกาศการควบรวมกิจการ บริษัทเงินทุน เฟิสท์ ซิตี ฯ ได้ทำหนังสือสัญญาโอนสินทรัพย์และหนี้สินให้กับบริษัทเงินทุนหลักทรัพย์ กรุงไทยธนกิจ ฯ และบริษัทเงินทุนหลักทรัพย์ กรุงไทยธนกิจ ฯ ได้ทำหนังสือสัญญาโอนสินทรัพย์และหนี้สินให้กับธนาคารไทยธนาคาร จำกัด (มหาชน) เมื่อวันที่ ๒๕ มกราคม ๒๕๔๒ โดยสัญญามีผลใช้บังคับนับแต่วันที่ ๑ กุมภาพันธ์ ๒๕๔๒ เป็นต้นไป การโอนและรับโอนดังกล่าวแล้ว เป็นผลให้สินทรัพย์และหนี้สินทั้งหมดตลอดจนสิทธิเรียกร้องต่าง ๆ ของบริษัทเงินทุน เฟิสท์ ซิตี ฯ และบริษัทเงินทุนหลักทรัพย์ กรุงไทยธนกิจ ฯ ตกเป็นสิทธิของธนาคารไทยธนาคาร ฯ โดยสิ้นเชิง นับแต่วันที่ ๑ กุมภาพันธ์ ๒๕๔๒ ธนาคารไทยธนาคาร ฯ จึงเป็นโจทก์ยื่นฟ้องนายศุภเนตร กุศลาไสยานนท์ นางจิวรีรัตน์ กุศลาไสยานนท์ และนายพิเชฐ กุศลาไสยานนท์ เป็นจำเลย ต่อศาลจังหวัดนครราชสีมา เมื่อวันที่ ๒๕ ตุลาคม ๒๕๔๔ ในความผิดฐานผิดสัญญากู้เงินและบังคับจำนอง จำเลยทั้งสามยื่นคำให้การเมื่อวันที่ ๘ มกราคม ๒๕๔๕ ปฏิเสธฟ้องทุกข้อทุกประเด็น และยื่นคำร้องต่อศาลจังหวัดนครราชสีมา เมื่อวันที่ ๑๓ กุมภาพันธ์ ๒๕๔๕ ว่า พระราชกำหนดที่โจทก์อ้างทั้งสองฉบับ เป็นการออกกฎหมายจำกัดเสรีภาพในการประกอบอาชีพของจำเลยทั้งสามและของบริษัทเงินทุน เฟิสท์ ซิตี ฯ ไม่เข้ากรณีตามมาตรา ๕๐ วรรคสอง ของรัฐธรรมนูญ เพราะการที่รัฐเข้าระงับมิให้สถาบันการเงินต่าง ๆ ดำเนินกิจการ และจัดการขายหรือโอนสินทรัพย์และหนี้สินไปให้นิติบุคคลอื่น โดยอ้างเหตุว่า เพื่อสร้างความมั่นคงแก่ระบบสถาบันการเงิน และคุ้มครองประโยชน์ของประชาชน ซึ่งเป็นกรณีที่จะรักษาความมั่นคงทางเศรษฐกิจ นั้น เป็นเพียงการอ้างถ้อยคำตามกฎหมายเท่านั้น แต่เนื้อหามิได้เป็นไปดังที่ระบุไว้แต่ประการใด กล่าวคือ เมื่อสภาพเศรษฐกิจของประเทศตกต่ำ กระทรวงการคลังได้ให้กองทุนเพื่อการฟื้นฟูและพัฒนาระบบสถาบันการเงิน สนับสนุนเงินทุนแก่สถาบันการเงิน ๕๐ กว่าแห่ง จำนวนหลายแสนล้านบาท และสถาบันการเงินที่ได้รับการ

สนับสนุนดังกล่าวก็อยู่ระหว่างการจัดการของตน ซึ่งจำเลยเชื่อว่า หากให้โอกาสสถาบันการเงินได้ดำเนินการต่อไป ภายใต้การควบคุมอย่างมีประสิทธิภาพ สภาพเศรษฐกิจจะต้องดีขึ้นอย่างแน่นอน แต่รัฐกลับออกพระราชกำหนดตัดสิทธิหรือจำกัดมิให้สถาบันการเงินทั้ง ๕๐ กว่าแห่ง ดำเนินกิจการต่อไปได้ รวมทั้งโอนสินทรัพย์และหนี้สินของสถาบันการเงินทั้งหมดให้นิติบุคคลอื่นไปบริหาร ซึ่งไม่ได้มีผลทำให้เศรษฐกิจมีความมั่นคงหรือทำให้เศรษฐกิจดีขึ้นแต่ประการใด จนกระทั่งต้องจัดตั้งบรรษัทบริหารสินทรัพย์ไทยเพื่อรับไปดำเนินการต่อ เป็นที่เห็นได้ชัดว่าการออกพระราชกำหนดทั้งสองฉบับดังกล่าว มิได้เป็นไปตามที่ระบุ จึงถือว่า เป็นการขัดต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๕๐ วรรคสอง ใช้บังคับไม่ได้ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๖ และเป็นปัญหาที่ยังไม่มีคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ จึงขอให้ศาลส่งความเห็นของจำเลยให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๕

กฎหมายที่เกี่ยวข้อง

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐

“มาตรา ๖ รัฐธรรมนูญเป็นกฎหมายสูงสุดของประเทศ บทบัญญัติใดของกฎหมาย กฎ หรือข้อบังคับ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญนี้ บทบัญญัตินั้นเป็นอันใช้บังคับมิได้”

“มาตรา ๕๐ บุคคลย่อมมีเสรีภาพในการประกอบกิจการหรือประกอบอาชีพและการแข่งขัน โดยเสรีอย่างเป็นธรรม

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

“มาตรา ๒๖๕ ในการที่ศาลจะใช้บทบัญญัติแห่งกฎหมายบังคับแก่คดีใด ถ้าศาลเห็นเองหรือคู่ความโต้แย้งว่าบทบัญญัติแห่งกฎหมายนั้นขัดด้วยบทบัญญัติมาตรา ๖ และยังมีคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญในส่วนที่เกี่ยวกับบทบัญญัตินั้น ให้ศาลรอการพิจารณาพิพากษาคดีไว้ชั่วคราว และส่งความเห็นเช่นนั้นตามทางการเพื่อศาลรัฐธรรมนูญจะได้พิจารณาวินิจฉัย

ในกรณีที่ศาลรัฐธรรมนูญเห็นว่าคำโต้แย้งของคู่ความตามวรรคหนึ่งไม่เป็นสาระอันควรได้รับการวินิจฉัย ศาลรัฐธรรมนูญจะไม่รับเรื่องดังกล่าวไว้พิจารณาก็ได้

คำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญให้ใช้ได้ในคดีทั้งปวง แต่ไม่กระทบกระเทือนถึงคำพิพากษาของศาลอันถึงที่สุดแล้ว”

พระราชบัญญัติการประกอบธุรกิจเงินทุน ธุรกิจหลักทรัพย์ และธุรกิจเครดิตฟองซิเอร์ พ.ศ. ๒๕๒๒ แก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติการประกอบธุรกิจเงินทุน ธุรกิจหลักทรัพย์ และธุรกิจเครดิตฟองซิเอร์ พ.ศ. ๒๕๒๒ (ฉบับที่ ๓) พ.ศ. ๒๕๔๐ และ (ฉบับที่ ๕) พ.ศ. ๒๕๔๑

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

ในการดำเนินการตามโครงการที่ได้รับอนุญาตตามวรรคหนึ่ง ถ้าบริษัทหรือสถาบันการเงินที่เกี่ยวข้องจำเป็นต้องดำเนินการที่เกี่ยวข้องกับบทบัญญัติดังต่อไปนี้ ให้ได้รับยกเว้นมิให้นำบทบัญญัติดังกล่าวมาใช้บังคับ แล้วแต่กรณี

(๑) มาตรา ๒๓๗ มาตรา ๑๑๑๗ มาตรา ๑๑๘๕ มาตรา ๑๒๒๐ มาตรา ๑๒๒๒ 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 ๑๔๗ และมาตรา ๑๔๘ แห่งพระราชบัญญัติบริษัทมหาชนจำกัด พ.ศ. ๒๕๓๕

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

ให้บริษัทและสถาบันการเงินที่ควบกิจการหรือโอนหรือรับโอนกิจการตามวรรคหนึ่งจัดให้มีการประชุมผู้ถือหุ้นเพื่อควบกิจการหรือโอนหรือรับโอนกิจการ ในการนี้มีให้นำบทกฎหมายเกี่ยวกับการประชุมผู้ถือหุ้นเพื่อควบกิจการหรือโอนหรือรับโอนกิจการของบริษัทหรือสถาบันการเงินนั้นมาใช้บังคับ และให้บริษัทและสถาบันการเงินนั้นงดรับลงทะเบียนการโอนหุ้นเมื่อพ้นเจ็ดวันนับแต่วันมีประกาศอนุญาตให้ดำเนินการตามวรรคหนึ่งจนถึงวันประชุมผู้ถือหุ้น และเรียกประชุมผู้ถือหุ้นโดยจัดส่งหนังสือนัดให้ผู้ถือหุ้นทราบล่วงหน้าไม่น้อยกว่าเจ็ดวันแต่ต้องไม่เกินสิบสี่วัน ทั้งนี้ ให้โฆษณาคำบอกกล่าวนัดประชุมในหนังสือพิมพ์ไม่น้อยกว่าสามวันก่อนวันประชุมด้วย ในการประชุมถ้ามีคะแนนเสียงเห็นชอบด้วยไม่น้อยกว่าสามในสี่ของจำนวนเสียงของผู้ถือหุ้นซึ่งมาประชุม ให้ถือว่าการควบกิจการหรือการโอนหรือรับโอนกิจการนั้นเป็นการชอบด้วยกฎหมาย

ห้ามมิให้บุคคลใดฟ้องบริษัทและสถาบันการเงินตามวรรคหนึ่งเป็นคดีล้มละลายในระหว่าง การดำเนินการเพื่อควบกิจการหรือโอนกิจการตามที่ได้ได้รับความเห็นชอบตามมาตรา

ให้บริษัทและสถาบันการเงินตามวรรคหนึ่งได้รับยกเว้นค่าธรรมเนียมและภาษีอากรต่าง ๆ บรรดาที่เกิดจากการควบกิจการหรือโอนกิจการทั้งหมดหรือบางส่วนตามที่คณะรัฐมนตรีกำหนด โดยประกาศในราชกิจจานุเบกษา โดยจะกำหนดเป็นการทั่วไปหรือเป็นการเฉพาะรายก็ได้

คณะกรรมการของสถาบันการเงินที่ควบกันแล้วมีสิทธิยื่นขอจดทะเบียนการควบกิจการได้ ภายในสิบสี่วันนับแต่วันที่รัฐมนตรีอนุญาตให้ดำเนินการตามวรรคหนึ่ง

ในการอนุญาตให้ควบกิจการหรือโอนกิจการตามมาตรานี้ หากกองทุนเพื่อการฟื้นฟูและพัฒนา ระบบสถาบันการเงินตามกฎหมายว่าด้วยธนาคารแห่งประเทศไทยจำเป็นต้องเข้าไปช่วยเหลือทางการเงิน และได้รับความเสียหาย ให้รัฐบาลช่วยเหลือทางการเงินแก่กองทุนเพื่อการฟื้นฟูและพัฒนา ระบบสถาบันการเงินตามควรแก่กรณี

ในกรณีที่มีความเสียหายเกิดขึ้นแก่บุคคลใดในการดำเนินการตามวรรคสอง บริษัทและสถาบันการเงินต้องร่วมกันรับผิดชอบชดใช้ค่าเสียหายที่เกิดขึ้นนั้น”

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

“มาตรา ๓๘ จัตวา ในกรณีที่ธนาคารพาณิชย์ใดมีความจำเป็นเร่งด่วนที่จะควบกิจการกับ ธนาคารพาณิชย์อื่นหรือสถาบันการเงินหรือโอนกิจการทั้งหมดหรือบางส่วนที่สำคัญให้แก่ธนาคารพาณิชย์อื่นหรือสถาบันการเงินเพื่อเสริมสร้างความมั่นคงของระบบสถาบันการเงิน ให้คณะกรรมการธนาคารพาณิชย์นั้นจัดทำโครงการแสดงรายละเอียดการดำเนินงานเสนอต่อรัฐมนตรี ถ้ารัฐมนตรีโดยคำแนะนำ

ของธนาคารแห่งประเทศไทยเห็นชอบกับโครงการดังกล่าว ให้รัฐมนตรีประกาศการให้ความเห็นชอบในราชกิจจานุเบกษา ทั้งนี้ ในประกาศดังกล่าวจะกำหนดระยะเวลาดำเนินการและเงื่อนไขใด ๆ ก็ได้

ในการดำเนินการตามโครงการที่ได้รับความเห็นชอบตามวรรคหนึ่ง ถ้าธนาคารพาณิชย์หรือสถาบันการเงินที่เกี่ยวข้องจำเป็นต้องดำเนินการที่เกี่ยวข้องกับทบัตถุญัตติดังต่อไปนี้ ให้ได้รับยกเว้นมิให้นำทบัตถุญัตติดังกล่าวมาใช้บังคับ แล้วแต่กรณี

(๑) มาตรา ๒๓๗ มาตรา ๑๑๑๗ มาตรา ๑๑๘๕ มาตรา ๑๒๒๐ มาตรา ๑๒๒๒ มาตรา ๑๒๒๔ มาตรา ๑๒๒๕ มาตรา ๑๒๒๖ และมาตรา ๑๒๔๐ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์

(๒) มาตรา ๕๐ มาตรา ๕๒ มาตรา ๑๐๒ ประกอบกับมาตรา ๓๓ วรรคสอง มาตรา ๑๓๗ มาตรา ๑๓๘ วรรคหนึ่ง มาตรา ๑๔๐ มาตรา ๑๔๑ มาตรา ๑๔๗ และมาตรา ๑๔๘ แห่งพระราชบัญญัติบริษัทมหาชนจำกัด พ.ศ. ๒๕๓๕

(๓) มาตรา ๕๔ (๒) มาตรา ๑๑๔ และมาตรา ๑๑๕ แห่งพระราชบัญญัติล้มละลาย พุทธศักราช ๒๔๘๓ ทั้งนี้ เฉพาะที่เกี่ยวกับการโอนทรัพย์สินหรือการกระทำใด ๆ เกี่ยวกับทรัพย์สินเนื่องในการควบกิจการหรือโอนกิจการ

ในกรณีที่มีความเสียหายเกิดขึ้นแก่บุคคลใดในการดำเนินการตามวรรคสอง ธนาคารพาณิชย์และสถาบันการเงินที่ควบกันหรือที่รับโอนกิจการต้องร่วมกันรับผิดชอบชดใช้ค่าเสียหายที่เกิดขึ้นนั้น”

ข้อพิจารณาและการวินิจฉัย

ตามคำให้การของจำเลยลงวันที่ ๘ มกราคม ๒๕๔๕ และคำร้องของจำเลยลงวันที่ ๑๓ กุมภาพันธ์ ๒๕๔๕ ซึ่งอ้างถึงทบัตถุญัตติที่โจทก์กล่าวอ้างในคำฟ้องประกอบกับรายงานกระบวนการพิจารณาของศาลจังหวัดนครราชสีมาลงวันที่ ๑๗ เมษายน ๒๕๔๕ จำเลยโต้แย้งว่า การควบกิจการของโจทก์กับบริษัทเงินทุนต่างๆ รวมทั้งบริษัทเงินทุน เฟิสท์ ซิตี้ อินเวสเมนท์ จำกัด (มหาชน) เจ้าหนี้เดิมของจำเลยซึ่งเป็นผลให้หนี้ของจำเลยตกเป็นสิทธิ์ของธนาคารไทยธนาคารฯ โจทก์ โดยอาศัยอำนาจตามมาตรา ๖๗ จัตวา แห่งพระราชบัญญัติการประกอบธุรกิจเงินทุน ธุรกิจหลักทรัพย์ และธุรกิจเครดิต ฟองซิเออร์ พ.ศ. ๒๕๒๒ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติการประกอบธุรกิจเงินทุนฯ (ฉบับที่ ๓) พ.ศ. ๒๕๔๐ และ (ฉบับที่ ๕) พ.ศ. ๒๕๔๑ และตามมาตรา ๓๘ จัตวา แห่งพระราชบัญญัติการธนาคารพาณิชย์ พ.ศ. ๒๕๐๕ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติการธนาคารพาณิชย์ฯ (ฉบับที่ ๔) พ.ศ. ๒๕๔๑ นั้น กฎหมายมาตราดังกล่าวเป็นกฎหมายที่ขัดต่อเสรีภาพในการประกอบกิจการหรือประกอบอาชีพและการแข่งขันโดยเสรีอย่างเป็น

ธรรมตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๕๐ และไม่ปฏิบัติตามเงื่อนไขการสร้างความมั่นคงแก่ระบบสถาบันการเงิน และคุ้มครองประโยชน์ของประชาชน กรณีที่จะรักษาความมั่นคงทางเศรษฐกิจนั้น เป็นการอ้างด้วยคำ ตามกฎหมายเท่านั้น แต่เนื้อหาไม่ได้เป็นไปดังที่ระบุไว้ จึงเป็นการขัดต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๕๐ วรรคสอง

พิจารณาแล้วเห็นว่า พระราชบัญญัติการประกอบธุรกิจเงินทุน ธุรกิจหลักทรัพย์ และธุรกิจ เครดิตฟองซิเอร์ พ.ศ. ๒๕๒๒ แก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติการ ประกอบธุรกิจเงินทุน ฯ (ฉบับที่ ๓) พ.ศ. ๒๕๔๐ และ (ฉบับที่ ๕) พ.ศ. ๒๕๔๑ และพระราชบัญญัติ การธนาคารพาณิชย์ พ.ศ. ๒๕๐๕ แก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติ การธนาคารพาณิชย์ฯ (ฉบับที่ ๔) พ.ศ. ๒๕๔๑ ได้บัญญัติขึ้นเพื่อสร้างมาตรการส่งเสริมและสนับสนุน ให้สถาบันการเงินและธนาคารพาณิชย์ควบกิจการหรือโอนกิจการ เพื่อฟื้นฟูฐานะของธนาคารพาณิชย์ และสถาบันการเงินให้เกิดความมั่นคงและเข้มแข็งและเป็นการคุ้มครองประโยชน์ของประชาชน กฎหมายดังกล่าวเป็นส่วนหนึ่งของมาตรการทางกฎหมายที่รัฐบาลตราขึ้นใช้บังคับ เนื่องจากได้เกิด ภาวะวิกฤติทางเศรษฐกิจจนมีผลกระทบต่อสถาบันการเงินรวมทั้งธนาคารพาณิชย์หลายสิบแห่ง ซึ่งประชาชนทั่วไปและผู้ลงทุนที่มีเงินฝากไว้จะต้องได้รับความเสียหายเป็นลูกโซ่ในระบบเศรษฐกิจ มาตรการที่กำหนดขึ้นเพื่อการส่งเสริมการควบกิจการและกิจกรรมที่ต่อเนื่องนี้ รัฐมนตรีว่าการกระทรวง การคลังมิได้มีอำนาจบังคับโดยผลการ กล่าวคือในกรณีของสถาบันการเงินคณะกรรมการของบริษัท ต้องมีข้อเสนอที่จะควบกิจการกับหรือโอนกิจการแก่สถาบันการเงินอื่นเป็นการเร่งด่วน หรือเสนอ โครงการเพื่อแก้ไขฐานะหรือการดำเนินงานโดยการควบกิจการหรือโอนกิจการขึ้นก่อน และรัฐมนตรี จะต้องได้รับคำแนะนำของธนาคารแห่งประเทศไทยด้วยว่ากรณีที่เสนอมีความจำเป็นเร่งด่วนที่ต้องควบ กิจการหรือโอนกิจการเพื่อรักษาความมั่นคงทางการเงินและประโยชน์ของประชาชน รัฐมนตรีจึงจะมี อำนาจประกาศในราชกิจจานุเบกษาอนุญาตให้ดำเนินการได้ คำว่า “อนุญาต” แสดงอยู่แล้วว่ามีใช้ การบังคับ กรณีธนาคารพาณิชย์ก็เช่นเดียวกัน การควบกิจการกับหรือโอนกิจการแก่ธนาคารพาณิชย์อื่น หรือสถาบันการเงินอื่นเพื่อเสริมสร้างความมั่นคงของระบบสถาบันการเงิน ต้องเริ่มต้นจากการที่ คณะกรรมการธนาคารพาณิชย์นั้นเห็นว่ามีมีความจำเป็นเร่งด่วนและจัดทำโครงการเสนอต่อรัฐมนตรี รัฐมนตรีจึงจะเห็นชอบได้โดยคำแนะนำของธนาคารแห่งประเทศไทย การให้ความเห็นชอบก็มีใช้การบังคับ แต่อย่างไร

ด้วยเหตุผลดังกล่าวข้างต้นจึงวินิจฉัยว่า การควบกิจการและการโอนกิจการตามมาตรา ๖๗ จัตวา แห่งพระราชบัญญัติการประกอบธุรกิจเงินทุน ธุรกิจหลักทรัพย์ และธุรกิจเครดิตฟองซิเอร์ พ.ศ. ๒๕๒๒ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติการประกอบธุรกิจ

เงินทุนฯ (ฉบับที่ ๓) พ.ศ. ๒๕๔๐ และ (ฉบับที่ ๕) พ.ศ. ๒๕๔๑ และมาตรา ๓๘ จัตุฯ แห่งพระราชบัญญัติการธนาคารพาณิชย์ พ.ศ. ๒๕๐๕ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติการธนาคารพาณิชย์ฯ (ฉบับที่ ๔) พ.ศ. ๒๕๔๑ มิใช่บทบัญญัติที่จำกัดเสรีภาพในการประกอบกิจการหรือประกอบอาชีพและการแข่งขันโดยเสรีอย่างเป็นธรรมแต่อย่างใด จึงไม่ขัดต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๕๐ วรรคสอง

นายมานิต วิทยาเต็ม

ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

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 ขัดต่อเสรีภาพในการ ประกอบกิจการหรือการประกอบอาชีพและการแข่งขันโดยเสรีอย่างเป็นธรรมและการจำกัดเสรีภาพ 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

คำวินิจฉัยของ นายสุจิต บุญบงการ ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

ที่ ๔๓/๒๕๕๗

วันที่ ๑ มิถุนายน ๒๕๕๗

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

ข้อเท็จจริง

สำนักงานศาลยุติธรรม มีหนังสือลงวันที่ ๒๒ กรกฎาคม ๒๕๕๕ ส่งสำเนาคำฟ้อง สำเนา คำให้การของจำเลย สำเนาคำร้องของจำเลย และสำเนารายงานกระบวนการพิจารณาของศาลจังหวัด นครราชสีมา เพื่อขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๔ สรุปได้ความว่า

ธนาคารไทยธนาคาร จำกัด (มหาชน) เป็นโจทก์ ฟ้องนายสุภเนตร กุศลาไสยานนท์ ที่ ๑ นางจิวรัตน์ กุศลาไสยานนท์ ที่ ๒ และนายพิเชฐ กุศลาไสยานนท์ ที่ ๓ เป็นจำเลย ต่อศาลจังหวัด นครราชสีมา เมื่อวันที่ ๒๕ ตุลาคม ๒๕๕๔ ในความผิดฐานผิดสัญญากู้เงินและบังคับจำนอง ขอให้ ศาลพิจารณาและบังคับให้จำเลยทั้งสามชำระเงินจำนวน ๑,๔๗๕,๕๘๔.๖๗ บาท แก่โจทก์ ข้อเท็จจริง ตามคำฟ้องสรุปได้ว่า เมื่อวันที่ ๑๐ มกราคม ๒๕๕๐ จำเลยที่ ๑ และที่ ๒ ได้ทำสัญญากู้ยืมเงินไปจาก บริษัท เฟิสท์ ซิตี้ อินเวสเมนต์ จำกัด (มหาชน) จำนวน ๑,๐๐๐,๐๐๐ บาท และยินยอมเสียดอกเบี้ย ในอัตราร้อยละ ๑๓.๗๕ ต่อปี เพื่อเป็นการประกันการชำระหนี้ จำเลยที่ ๑ ได้นำโฉนดที่ดินจำนวน สองแปลง รวมเนื้อที่ ๑๐๒.๓ ตารางวา มาจดทะเบียนจำนองเป็นประกัน จำเลยที่ ๓ ได้ทำสัญญา ค้ำประกันยอมผูกพันตนกับจำเลยที่ ๑ และที่ ๒ เพื่อชำระหนี้ร่วมกับจำเลยที่ ๑ และที่ ๒ ในลักษณะ หนี้ร่วม ต่อมาจำเลยที่ ๑ และที่ ๒ ตกเป็นผู้ผิดนัดไม่ชำระหนี้ บริษัท เฟิสท์ ซิตี้ อินเวสเมนต์ จำกัด (มหาชน) จึงได้มีหนังสือทวงถามจำเลยทั้งสามให้ชำระหนี้พร้อมดอกเบี้ยและทำการไถ่ถอนจำนอง จำเลยทั้งสามยังคงเพิกเฉย

ต่อมา เมื่อวันที่ ๒๒ ธันวาคม ๒๕๕๑ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง อาศัยอำนาจ ตามความในมาตรา ๖๗ จัตวา แห่งพระราชบัญญัติการประกอบธุรกิจเงินทุน ธุรกิจหลักทรัพย์ และธุรกิจ เครดิตฟองซิเอร์ พ.ศ. ๒๕๒๒ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติ การประกอบธุรกิจเงินทุน ธุรกิจหลักทรัพย์ และธุรกิจเครดิตฟองซิเอร์ พ.ศ. ๒๕๒๒ (ฉบับที่ ๓)

พ.ศ. ๒๕๕๐ และมาตรา ๓๘ จัดว่า แห่งพระราชบัญญัติการธนาคารพาณิชย์ พ.ศ. ๒๕๐๕ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติการธนาคารพาณิชย์ พ.ศ. ๒๕๐๕ (ฉบับที่ ๔) พ.ศ. ๒๕๕๑ ให้ความเห็นชอบการดำเนินการโครงการควมรวมกิจการระหว่างธนาคารสหธนาคาร จำกัด (มหาชน) กับบริษัทเงินทุนหลักทรัพย์ กรุงเทพธนกิจ จำกัด (มหาชน) และบริษัทเงินทุน ๑๒ บริษัท ซึ่งรวมถึงบริษัทเงินทุน เฟิสท์ ซิตี อินเวสเมนท์ จำกัด (มหาชน) ด้วย หลังจากนั้น วันที่ ๒๕ มกราคม ๒๕๕๒ บริษัทเงินทุน เฟิสท์ ซิตี ฯ ได้ทำหนังสือสัญญาโอนสินทรัพย์และหนี้สินให้กับบริษัทเงินทุนหลักทรัพย์ กรุงเทพธนกิจ ฯ และบริษัทเงินทุนหลักทรัพย์ กรุงเทพธนกิจ ฯ ได้ทำหนังสือสัญญาโอนสินทรัพย์และหนี้สินให้กับธนาคารไทยธนาคาร ฯ (เดิมคือธนาคารสหธนาคาร จำกัด (มหาชน) โดยสัญญามีผลใช้บังคับนับแต่วันที่ ๑ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๒ เป็นต้นไป ซึ่งเป็นผลให้สินทรัพย์และหนี้สินทั้งหมดตลอดจนสิทธิเรียกร้องต่างๆ ของบริษัทเงินทุน เฟิสท์ ซิตี ฯ และบริษัทเงินทุนหลักทรัพย์ กรุงเทพธนกิจ ฯ ตกเป็นสิทธิของธนาคารไทยธนาคาร ฯ โดยสิ้นเชิง นับแต่วันที่ ๑ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๒ และธนาคารไทยธนาคาร ฯ ได้ยื่นฟ้องลูกหนี้ทั้งสาม ซึ่งเดิมเป็นลูกหนี้บริษัทเงินทุน เฟิสท์ ซิตี ฯ ต่อศาลจังหวัดนครราชสีมา เมื่อวันที่ ๒๕ ตุลาคม ๒๕๕๔

จำเลยทั้งสามยื่นคำให้การต่อศาลจังหวัดนครราชสีมา เมื่อวันที่ ๘ มกราคม ๒๕๕๕ ปฏิเสธฟ้องและยื่นคำร้องต่อศาลจังหวัดนครราชสีมา เมื่อวันที่ ๑๓ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๕ โต้แย้งว่า การควมรวมกิจการตามที่โจทก์อ้าง ขัดต่อเสรีภาพในการประกอบกิจการหรือการประกอบอาชีพและการแข่งขันโดยเสรีอย่างเป็นธรรม เป็นการกระทำที่ขัดต่อบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ มาตรา ๕๐ ทั้งนี้ เนื่องจากพระราชกำหนดทั้งสองฉบับที่โจทก์อ้าง (หมายถึง พระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติการประกอบธุรกิจเงินทุน ธุรกิจหลักทรัพย์ และธุรกิจเครดิตฟองซิเออร์ พ.ศ. ๒๕๒๒ (ฉบับที่ ๓) พ.ศ. ๒๕๕๐ และพระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติการธนาคารพาณิชย์ พ.ศ. ๒๕๐๕ (ฉบับที่ ๔) พ.ศ. ๒๕๕๑) เป็นการออกกฎหมายจำกัดเสรีภาพในการประกอบอาชีพของจำเลยทั้งสามและบริษัทเงินทุน เฟิสท์ ซิตี ฯ ไม่เข้ากรณีตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๕๐ วรรคสอง เพราะการที่รัฐเข้าระงับมิให้สถาบันการเงินต่างๆ ดำเนินกิจการและจัดการขายหรือโอนสินทรัพย์และหนี้สินไปให้นิติบุคคลอื่น โดยอ้างเหตุว่า เพื่อสร้างความมั่นคงแก่ระบบสถาบันการเงินและคุ้มครองประโยชน์ของประชาชน ซึ่งเป็นกรณีที่จะรักษาความมั่นคงทางเศรษฐกิจนั้น เป็นเพียงการอ้างถ้อยคำตามกฎหมายเท่านั้น แต่เนื้อหาได้เป็นไปดังที่ระบุไว้แต่ประการใด กล่าวคือ เมื่อสภาพเศรษฐกิจของประเทศตกต่ำกระทรวงการคลังได้ให้กองทุนเพื่อการฟื้นฟูและพัฒนาระบบสถาบันการเงิน สนับสนุนเงินทุนแก่สถาบันการเงิน ๕๐ กว่าแห่ง จำนวนหลายแสนล้านบาท และสถาบันการเงินที่ได้รับการสนับสนุนดังกล่าว

ก็อยู่ระหว่างการจัดการของตน ซึ่งจำเลยเชื่อว่า หากให้โอกาสสถาบันการเงินได้ดำเนินกิจการต่อไป ภายใต้การควบคุมอย่างมีประสิทธิภาพ สภาพเศรษฐกิจจะต้องดีขึ้นอย่างแน่นอน แต่รัฐกลับออกพระราชกำหนดตัดสิทธิหรือจำกัดมิให้สถาบันการเงินทั้ง ๕๐ กว่าแห่ง ดำเนินกิจการต่อไปได้ รวมทั้งให้โอนสินทรัพย์และหนี้สินของสถาบันการเงินทั้งหมดให้นิติบุคคลอื่นไปบริหาร ซึ่งไม่ได้มีผลให้เศรษฐกิจมีความมั่นคงหรือดีขึ้นแต่ประการใด จนต้องจัดตั้งบรรษัทบริหารสินทรัพย์ไทยเพื่อรับไปดำเนินการต่อ เป็นที่เห็นได้ชัดว่า การออกพระราชกำหนดทั้งสองฉบับดังกล่าว มิได้เป็นไปตามที่ระบุ จึงถือว่าเป็นการขัดต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๕๐ วรรคสอง ใช้บังคับไม่ได้ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๖ และเป็นปัญหาที่ยังไม่มีคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ จึงขอให้ศาลส่งความเห็นของจำเลยให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๔

ศาลจังหวัดนครราชสีมา พิเคราะห์เห็นว่า เป็นกรณีที่คู่ความโต้แย้งว่า บทบัญญัติแห่งกฎหมาย ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ ต้องด้วยบทบัญญัติมาตรา ๖ และยังไม่มีความวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ ในส่วนที่เกี่ยวกับบทบัญญัตินั้น ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๔ จึงให้รอการพิจารณาพิพากษาคดีไว้ชั่วคราว และส่งความเห็นของจำเลยทั้งสามไปยังสำนักงานศาลยุติธรรมเพื่อดำเนินการส่งไปตามทางการ เพื่อศาลรัฐธรรมนูญจะได้พิจารณาวินิจฉัยต่อไป

สำนักงานศาลยุติธรรมส่งคำร้องที่เป็นความเห็นของจำเลยทั้งสามขอให้ศาลรัฐธรรมนูญ พิจารณาวินิจฉัย ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๔ โดยสรุปว่า คำร้องดังกล่าวมีประเด็นที่ขอให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัย ดังนี้

(๑) พระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติการประกอบธุรกิจเงินทุน ธุรกิจหลักทรัพย์ และธุรกิจเครดิตฟองซิเอร์ พ.ศ. ๒๕๒๒ (ฉบับที่ ๓) พ.ศ. ๒๕๕๐ มาตรา ๖๗ จัตวา ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๕๐ หรือไม่

(๒) พระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติการธนาคารพาณิชย์ พ.ศ. ๒๕๐๕ (ฉบับที่ ๔) พ.ศ. ๒๕๕๑ มาตรา ๓๘ จัตวา ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๕๐ หรือไม่

ข้อวินิจฉัย

จากคำโต้แย้งของผู้ร้องทั้งสามพิจารณาแล้วเห็นว่า ผู้ร้องโต้แย้งในประเด็นที่ว่าพระราชกำหนดทั้งสองฉบับเป็นกฎหมายจำกัดเสรีภาพในการประกอบอาชีพของจำเลยทั้งสามและบริษัทเงินทุน เฟิสท์ ซิตี อินเวสเมนต์ จำกัด (มหาชน) ผู้ร้องจึงเห็นว่า ขัดต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๕๐ วรรคสอง เพราะเป็นการให้อำนาจรัฐเข้าระงับมิให้สถาบันการเงินต่างๆ ดำเนินกิจการ และจัดการให้โอนสินทรัพย์และหนี้สินไปให้นิติบุคคลอื่นบริหาร เพื่อสร้างความมั่นคงแก่ระบบสถาบันการเงิน ผู้ทำคำวินิจฉัยเห็นว่า

ข้อโต้แย้งดังกล่าวเป็นกรณีตามพระราชบัญญัติการประกอบธุรกิจเงินทุน ธุรกิจหลักทรัพย์ และธุรกิจเครดิตฟองซิเออร์ พ.ศ. ๒๕๒๒ มาตรา ๖๗ จัตวา วรรคหนึ่ง ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติการประกอบธุรกิจเงินทุน ธุรกิจหลักทรัพย์ และธุรกิจเครดิตฟองซิเออร์ พ.ศ. ๒๕๒๒ (ฉบับที่ ๓) พ.ศ. ๒๕๔๐ ซึ่งมีสาระสำคัญเกี่ยวกับการควบกิจการของบริษัทเงินทุนกับสถาบันการเงินอื่น หรือการโอนกิจการของบริษัทเงินทุนให้แก่สถาบันการเงินอื่นโดยการเห็นชอบของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง เพื่อรักษาความมั่นคงทางการเงินและประโยชน์ของประชาชน และพระราชบัญญัติการธนาคารพาณิชย์ พ.ศ. ๒๕๐๕ มาตรา ๓๘ จัตวา วรรคหนึ่ง ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติการธนาคารพาณิชย์ พ.ศ. ๒๕๐๕ (ฉบับที่ ๔) พ.ศ. ๒๕๔๑ ซึ่งมีสาระสำคัญเกี่ยวกับการควบกิจการระหว่างธนาคารพาณิชย์ด้วยกัน หรือกับสถาบันการเงิน หรือการโอนกิจการของธนาคารพาณิชย์ให้กับธนาคารพาณิชย์อื่นหรือสถาบันการเงินในกรณีมีความจำเป็นเร่งด่วน โดยการเห็นชอบของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง เพื่อเสริมสร้างความมั่นคงของระบบสถาบันการเงิน

ดังนั้น จึงมีประเด็นที่ต้องพิจารณาวินิจฉัยว่า พระราชบัญญัติการประกอบธุรกิจเงินทุน ธุรกิจหลักทรัพย์ และธุรกิจเครดิตฟองซิเออร์ พ.ศ. ๒๕๒๒ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติการประกอบธุรกิจเงินทุน ธุรกิจหลักทรัพย์ และธุรกิจเครดิตฟองซิเออร์ พ.ศ. ๒๕๒๒ (ฉบับที่ ๓) พ.ศ. ๒๕๔๐ มาตรา ๖๗ จัตวา วรรคหนึ่ง และพระราชบัญญัติการธนาคารพาณิชย์ พ.ศ. ๒๕๐๕ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติการธนาคารพาณิชย์ พ.ศ. ๒๕๐๕ (ฉบับที่ ๔) พ.ศ. ๒๕๔๑ มาตรา ๓๘ จัตวา วรรคหนึ่ง ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๕๐ หรือไม่

รัฐธรรมนูญ มาตรา ๕๐ บัญญัติว่า “บุคคลย่อมมีเสรีภาพในการประกอบกิจการหรือประกอบอาชีพและการแข่งขันโดยเสรีอย่างเป็นธรรม

การจำกัดเสรีภาพตามวรรคหนึ่งจะกระทำมิได้ เว้นแต่โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายเฉพาะเพื่อประโยชน์ในการรักษาความมั่นคงของรัฐหรือเศรษฐกิจของประเทศ การคุ้มครองประชาชนในด้านสาธารณสุข การรักษาความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน การจัดระเบียบการประกอบอาชีพ การคุ้มครองผู้บริโภค การผังเมือง การรักษาทรัพยากรธรรมชาติหรือสิ่งแวดล้อม สวัสดิภาพของประชาชน หรือเพื่อป้องกันการผูกขาดหรือขจัดความไม่เป็นธรรมในการแข่งขัน”

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

มาตรา ๖๗ จัตวา วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า “ในกรณีที่คณะกรรมการของบริษัทใดมีข้อเสนอจะควบกิจการกับสถาบันการเงินอื่นหรือโอนกิจการทั้งหมดหรือบางส่วนที่สำคัญให้แก่สถาบันการเงินอื่นเป็นการเร่งด่วนหรือในกรณีตามมาตรา ๒๖ ทวิ ที่คณะกรรมการของบริษัทเสนอโครงการเพื่อแก้ไขฐานะและการดำเนินงานโดยการควบกิจการหรือโอนกิจการ หรือในกรณีตามมาตรา ๒๖ มาตรา ๒๖ ตี หรือมาตรา ๕๗ ที่คณะกรรมการของบริษัทหรือคณะกรรมการควบคุมเสนอแก้ไขฐานะหรือการดำเนินงานโดยการควบกิจการหรือโอนกิจการ ถ้ารัฐมนตรีโดยคำแนะนำของธนาคารแห่งประเทศไทยเห็นว่ากรณีดังกล่าวมีความจำเป็นเร่งด่วนที่ต้องควบกิจการหรือโอนกิจการเพื่อรักษาความมั่นคงทางการเงินและประโยชน์ของประชาชน ให้มีอำนาจประกาศในราชกิจจานุเบกษาอนุญาตให้ดำเนินการได้โดยจะกำหนดระยะเวลาดำเนินการและเงื่อนไขใด ๆ ก็ได้”

พระราชบัญญัติการธนาคารพาณิชย์ พ.ศ. ๒๕๐๕ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติการธนาคารพาณิชย์ พ.ศ. ๒๕๐๕ (ฉบับที่ ๔) พ.ศ. ๒๕๕๑ มาตรา ๓๘ จัตวา วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า “ในกรณีที่ธนาคารพาณิชย์ใดมีความจำเป็นเร่งด่วนที่จะควบกิจการกับธนาคารพาณิชย์อื่นหรือสถาบันการเงินหรือโอนกิจการทั้งหมดหรือบางส่วนที่สำคัญให้แก่ธนาคารพาณิชย์อื่นหรือสถาบันการเงินเพื่อเสริมสร้างความมั่นคงของระบบสถาบันการเงินให้คณะกรรมการธนาคารพาณิชย์นั้นจัดทำโครงการแสดงรายละเอียดการดำเนินงานเสนอต่อรัฐมนตรี ถ้ารัฐมนตรีโดยคำแนะนำของธนาคารแห่งประเทศไทยเห็นชอบกับโครงการดังกล่าว ให้รัฐมนตรีประกาศการให้ความเห็นชอบในราชกิจจานุเบกษา ทั้งนี้ ในประกาศดังกล่าวจะกำหนดระยะเวลาดำเนินการและเงื่อนไขใด ๆ ก็ได้”

พิจารณาแล้วเห็นว่า บทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ มาตรา ๕๐ เป็นบทบัญญัติที่คุ้มครองเสรีภาพของบุคคลในการประกอบกิจการหรือประกอบอาชีพและการแข่งขันโดยเสรีและเป็นธรรม โดยไม่มีการจำกัดเสรีภาพดังกล่าว แต่ก็มีข้อยกเว้นซึ่งบัญญัติไว้ในวรรคสองให้มีได้ โดยอาศัยอำนาจตามกฎหมายเฉพาะเพื่อประโยชน์ในการรักษาความมั่นคงของรัฐหรือเศรษฐกิจของประเทศและอื่นๆ

ส่วนบทบัญญัติในมาตรา ๖๗ จัตวา วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติการประกอบธุรกิจเงินทุน ธุรกิจหลักทรัพย์ และธุรกิจเครดิตฟองซิเออร์ พ.ศ. ๒๕๒๒ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติการประกอบธุรกิจเงินทุน ธุรกิจหลักทรัพย์ และธุรกิจเครดิตฟองซิเออร์ พ.ศ. ๒๕๒๒ (ฉบับที่ ๓) พ.ศ. ๒๕๕๐ เป็นบทบัญญัติที่เกี่ยวกับการควบกิจการของบริษัทเงินทุนกับสถาบันการเงินอื่นหรือการโอนกิจการให้แก่สถาบันการเงินอื่น เพื่อรักษาความมั่นคงทางการเงินและประโยชน์ของประชาชน โดยการเห็นชอบของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังและมีอำนาจในการ

กำหนดระยะเวลาและเงื่อนไขใดๆ ก็ได้ เป็นบทบัญญัติที่จำกัดเสรีภาพในการประกอบกิจการหรือประกอบอาชีพ ซึ่งมีจุดมุ่งหมายเพื่อรักษาไว้ซึ่งความมั่นคงทางการเงินและเศรษฐกิจของประเทศ ซึ่งเป็นข้อยกเว้นในเรื่องการห้ามมิให้จำกัดเสรีภาพดังกล่าว ดังนั้นการจำกัดเสรีภาพเช่นนี้จึงกระทำได้ตามที่รัฐธรรมนูญ มาตรา ๕๐ วรรคสอง บัญญัติไว้

ส่วนมาตรา ๓๘ จัตวา วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติการธนาคารพาณิชย์ พ.ศ. ๒๕๐๕ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติการธนาคารพาณิชย์ พ.ศ. ๒๕๐๕ (ฉบับที่ ๔) พ.ศ. ๒๕๔๑ มีสาระสำคัญเช่นเดียวกับมาตรา ๖๗ จัตวา วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติการประกอบธุรกิจเงินทุน ฯ ข้างต้น มีความแตกต่างก็แต่เพียงเป็นบทบัญญัติที่ใช้บังคับกับธนาคารพาณิชย์ จึงเป็นบทบัญญัติที่เป็นไปตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๕๐ วรรคสอง เช่นกัน

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

นายสุจิต บุญบงการ

ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

คำวินิจฉัยของ นายสุธี สุทธิสมบุรณ์ ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

ที่ ๔๓/๒๕๔๗

วันที่ ๑ มิถุนายน ๒๕๔๗

เรื่อง ศาลจังหวัดนครราชสีมาส่งคำโต้แย้งของจำเลย (นายสุภเนตร กุศลาไสยานนท์ กับพวก รวม ๓ ราย) ในคดีแพ่ง ขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๔ กรณีพระราชบัญญัติการประกอบธุรกิจเงินทุน ธุรกิจหลักทรัพย์ และธุรกิจเครดิตฟองซิเออร์ พ.ศ. ๒๕๒๒ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชกำหนด ฯ (ฉบับที่ ๓) พ.ศ. ๒๕๔๐ มาตรา ๖๗ จัตวา และพระราชบัญญัติการธนาคารพาณิชย์ พ.ศ. ๒๕๐๕ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชกำหนด ฯ (ฉบับที่ ๔) พ.ศ. ๒๕๔๑ มาตรา ๓๘ จัตวา ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๕๐

สำนักงานศาลยุติธรรมมีหนังสือลงวันที่ ๒๒ กรกฎาคม ๒๕๔๕ แจ้งเรื่องศาลจังหวัดนครราชสีมา ขอให้ส่งความเห็นของนายสุภเนตร กุศลาไสยานนท์ นางจิวรัตน์ กุศลาไสยานนท์ และนายพิเชฐ กุศลาไสยานนท์ จำเลย ในคดีแพ่งหมายเลขดำที่ ๒๐๖๕/๒๕๔๔ ระหว่าง ธนาคารไทยธนาคาร จำกัด (มหาชน) นายสุภเนตร กุศลาไสยานนท์ กับพวก จำเลย ซึ่งได้ยื่นคำร้องขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณา วินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๔ ดังต่อไปนี้

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

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

ข้อเท็จจริงตามคำร้อง

๑. ธนาคารไทยธนาคาร จำกัด (มหาชน) เป็นโจทก์ ยื่นฟ้องนายสุภเนตร กุศลาไสยานนท์ นางจิวรัตน์ กุศลาไสยานนท์ และนายพิเชฐ กุศลาไสยานนท์ เป็นจำเลย ต่อศาลจังหวัดนครราชสีมา ในคดีแพ่งหมายเลขดำที่ ๒๐๖๕/๒๕๔๔ เมื่อวันที่ ๒๕ ตุลาคม ๒๕๔๔ เรื่องผิดสัญญากู้เงินและ บังคับจำนอง และขอให้ศาลบังคับจำเลยทั้งสามชำระเงิน จำนวน ๑,๔๗๕,๕๘๔.๖๗ บาท แก่โจทก์ พร้อมทั้งชำระดอกเบี้ยในอัตราร้อยละ ๑๕ ต่อปี ของต้นเงิน จำนวน ๕๕๖,๖๕๕.๐๔ บาท นับแต่

วันถัดจากวันฟ้องไปจนกว่าจำเลยทั้งสามจะชำระให้โจทก์เสร็จสิ้น และให้ยึดทรัพย์จำนองของจำเลยที่ ๑ ออกขายทอดตลาดเพื่อชำระหนี้แก่โจทก์ หากได้เงินสดไม่พอชำระหนี้ให้ยึดทรัพย์สินอื่นของจำเลยที่ ๑ ชำระหนี้โจทก์ให้ครบถ้วน

๒. ความเป็นมาของหนี้รายนี้ นายสุกเนตร กุศลาไสยานนท์ นางจวีรัตน์ กุศลาไสยานนท์ และนายพิเชฐ กุศลาไสยานนท์ จำเลยทั้งสามในคดีนี้เป็นลูกค้าของบริษัทเงินทุน เฟิสท์ ซิตี อินเวสमेंท์ จำกัด (มหาชน) ในหนี้สัญญากู้ยืมเงิน โดยเมื่อวันที่ ๑๐ มกราคม ๒๕๕๐ จำเลยที่ ๑ และที่ ๒ ได้ทำสัญญากู้ยืมเงินไปจากบริษัท ฯ จำนวน ๑,๐๐๐,๐๐๐ บาท ดอกเบี้ยร้อยละ ๑๓.๗๕ ต่อปี กำหนดชำระต้นเงินกู้และดอกเบี้ยเป็นรายเดือน ทุกๆ เดือน ไม่น้อยกว่า ๑๕,๐๐๐ บาท ภายใน ๑๕ ปี นับแต่วันทำสัญญา โดยจำเลยที่ ๑ ได้นำโฉนดที่ดิน จำนวน ๒ แปลง เนื้อที่รวม ๑๐๒.๓ ตารางวา ตั้งอยู่ที่ตำบลนอกเมือง อำเภอเมืองสุรินทร์ จังหวัดสุรินทร์ จดทะเบียนจำนองเป็นประกันในวงเงิน จำนวน ๑,๐๐๐,๐๐๐ บาท อัตราดอกเบี้ยร้อยละ ๒๑ ต่อปี และจำเลยที่ ๓ ได้ทำสัญญาค้ำประกัน ยอมผูกพันตนกับจำเลยที่ ๑ และที่ ๒ ในลักษณะหนี้ร่วม

๓. เมื่อวันที่ ๒๒ ธันวาคม ๒๕๕๑ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังได้ประกาศให้ความเห็นชอบโครงการรวบรวมกิจการระหว่างธนาคารไทยธนาคาร จำกัด (มหาชน) กับบริษัทเงินทุน หลักทรัพย์ กรุงไทยธนกิจ จำกัด (มหาชน) และบริษัทเงินทุน ๑๒ บริษัท ซึ่งรวมถึงบริษัทเงินทุน เฟิสท์ ซิตี อินเวสमेंท์ จำกัด (มหาชน) โดยอาศัยอำนาจตามมาตรา ๖๗ จัตวา แห่งพระราชบัญญัติ การประกอบธุรกิจเงินทุน ธุรกิจหลักทรัพย์ และธุรกิจเครดิตฟองซิเออร์ พ.ศ. ๒๕๒๒ แก้ไขเพิ่มเติมโดย พระราชกำหนด ฯ (ฉบับที่ ๓) พ.ศ. ๒๕๕๐ และมาตรา ๓๘ จัตวา แห่งพระราชบัญญัติการธนาคาร พาณิชย พ.ศ. ๒๕๐๕ แก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชกำหนด ฯ (ฉบับที่ ๔) พ.ศ. ๒๕๕๑ โดยมีการ ทำหนังสือสัญญาโอนสินทรัพย์และหนี้สินกันเมื่อวันที่ ๒๕ มกราคม ๒๕๕๒ หลังจากมีการโอนและ รับโอนแล้ว เป็นผลให้สินทรัพย์และหนี้สินทั้งหมดตลอดจนสิทธิเรียกร้องต่างๆ ของบริษัทเงินทุน เฟิสท์ ซิตี ฯ และบริษัทเงินทุนหลักทรัพย์ กรุงไทยธนกิจ ฯ ตกเป็นสิทธิของธนาคารไทยธนาคาร ฯ โดยสิ้นเชิง นับแต่วันที่ ๑ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๒

๔. จำเลยทั้งสามยื่นคำให้การต่อศาลจังหวัดนครราชสีมา เมื่อวันที่ ๘ มกราคม ๒๕๕๕ ปฏิเสธฟ้องทุกข้อทุกประเด็น และโต้แย้งว่า การรวบรวมกิจการที่โจทก์อ้างขัดต่อเสรีภาพในการ ประกอบกิจการหรือการประกอบอาชีพ และการแข่งขันโดยเสรีอย่างเป็นธรรม เป็นการกระทำที่ขัดต่อ รัฐธรรมนูญ มาตรา ๕๐

๕. จำเลยทั้งสามยื่นคำร้องต่อศาลจังหวัดนครราชสีมา เมื่อวันที่ ๑๓ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๕ ระบุประเด็นที่พบข้อเท็จจริงของกฎหมายขัดหรือแย้งกับรัฐธรรมนูญ ดังนี้

๕.๑ จำเลยทั้งสามเป็นลูกหนี้ของบริษัทเงินทุน เฟิสท์ ซิตี อินเวสเมนท์ จำกัด (มหาชน) ต่อมาเมื่อวันที่ ๒๕ มกราคม ๒๕๕๒ บริษัทเงินทุน เฟิสท์ ซิตี อินเวสเมนท์ จำกัด (มหาชน) ทำสัญญาโอนสินทรัพย์และหนี้สินให้กับบริษัทเงินทุนหลักทรัพย์ กรุงเทพธนกิจ จำกัด (มหาชน) และบริษัทเงินทุนหลักทรัพย์ กรุงเทพธนกิจ จำกัด (มหาชน) ได้ทำสัญญาโอนสินทรัพย์และหนี้สินให้แก่โจทก์ โดยอาศัยอำนาจตามความในพระราชบัญญัติการประกอบธุรกิจเงินทุน ธุรกิจหลักทรัพย์ และธุรกิจเครดิตฟองซิเออร์ พ.ศ. ๒๕๒๒ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติการประกอบธุรกิจเงินทุน ธุรกิจหลักทรัพย์ ฯ (ฉบับที่ ๓) พ.ศ. ๒๕๕๐ และมาตรา ๓๘ แห่งพระราชบัญญัติการธนาคารพาณิชย์ พ.ศ. ๒๕๐๕ แก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชกำหนด ฯ (ฉบับที่ ๔) พ.ศ. ๒๕๕๑ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๖ โจทก์ไม่มีอำนาจฟ้อง

๕.๒ รัฐธรรมนูญ มาตรา ๕๐ กำหนดให้ทุกคนมีเสรีภาพในการประกอบกิจการโดยเสรี อย่างเป็นธรรม และวรรคสอง กำหนดห้ามการจำกัดเสรีภาพในการประกอบกิจการ เว้นแต่เพื่อประโยชน์ ตามที่รัฐธรรมนูญกำหนด พระราชกำหนดทั้งสองฉบับที่โจทก์อ้างถึง จำเลยเห็นว่าเป็นกฎหมายจำกัด เสรีภาพในการประกอบอาชีพของจำเลยทั้งสามและของบริษัทเงินทุน เฟิสท์ ซิตี อินเวสเมนท์ จำกัด (มหาชน) ไม่เข้ากรณีตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๕๐ วรรคสอง เนื่องจากเป็นการอ้างด้วยคำตามกฎหมาย เท่านั้น แต่เนื้อหาไม่ได้เป็นไปตามที่ระบุไว้ เมื่อกระทรวงการคลังเข้าดูแลโดยให้กองทุนเพื่อการฟื้นฟู ฯ สนับสนุนเงินทุน จำนวนหลายแสนล้านบาท ซึ่งสถาบันการเงินที่ได้รับการสนับสนุนเงินทุนอยู่ใน ระหว่างการจัดทำกิจการ สภาพเศรษฐกิจอยู่ในสภาวะตกต่ำ หากให้สถาบันการเงินกว่า ๕๐ แห่ง มีโอกาสดำเนินกิจการต่อไป เศรษฐกิจต้องดีขึ้น แต่รัฐกลับออกพระราชกำหนดตัดสิทธิหรือจำกัดมิให้ สถาบันทั้ง ๕๐ แห่ง ดำเนินกิจการต่อไป และมีได้ทำให้เศรษฐกิจดีขึ้นจนกระทั่งต้องจัดตั้งบริษัท บริหารสินทรัพย์ไทย เพื่อรับดำเนินการต่อ การออกพระราชกำหนดจึงมิได้เป็นไปตามที่ระบุถือว่าขัด ต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๕๐ วรรคสอง และยังมีคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ จึงขอให้ส่งความเห็น ของจำเลยให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๔

ข้อพิจารณาเบื้องต้น คำโต้แย้งของจำเลย ซึ่งเป็นคู่ความในคดีนี้ เป็นไปตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๔ หรือไม่

รัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๔ วรรคหนึ่ง บัญญัติไว้ ดังนี้

มาตรา ๒๖๔ วรรคหนึ่ง “ในการที่ศาลจะใช้บทบัญญัติแห่งกฎหมายบังคับแก่คดีใด ถ้าศาลเห็นเองหรือคู่ความโต้แย้งว่าบทบัญญัติแห่งกฎหมายนั้นต้องด้วยบทบัญญัติมาตรา ๖ และยังไม่มีการวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญในส่วนที่เกี่ยวกับบทบัญญัตินั้น ให้ศาลรอการพิจารณาพิพากษาคดีไว้ชั่วคราว และส่งความเห็นเช่นนั้นตามทางการเพื่อศาลรัฐธรรมนูญจะได้พิจารณาวินิจฉัย”

พิจารณาแล้วเห็นว่า จำเลยโต้แย้งว่า บทบัญญัติของพระราชบัญญัติการประกอบธุรกิจเงินทุน ธุรกิจหลักทรัพย์ และธุรกิจเครดิตฟองซิเออร์ พ.ศ. ๒๕๒๒ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชกำหนด ฯ (ฉบับที่ ๓) พ.ศ. ๒๕๔๐ และพระราชบัญญัติการธนาคารพาณิชย์ พ.ศ. ๒๕๐๕ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชกำหนด ฯ (ฉบับที่ ๔) พ.ศ. ๒๕๔๑ มาตรา ๓๘ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๕๐ เพราะเป็นกฎหมายที่จำกัดเสรีภาพในการประกอบอาชีพของจำเลยทั้งสามและของบริษัทเงินทุน เฟิสท์ ซิตี อินเวสเมนต์ จำกัด (มหาชน) และไม่เข้าข้อยกเว้นตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๕๐ วรรคสอง และยังไม่มีการวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญในประเด็นที่จำเลยโต้แย้ง กรณีจึงต้องด้วยรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๔

เนื่องจากเหตุผลที่จำเลยโต้แย้งว่า บทบัญญัติของกฎหมาย ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญจำเลยระบุแต่เพียงว่า จำเลยเป็นลูกหนี้บริษัทเงินทุน เฟิสท์ ซิตี อินเวสเมนต์ จำกัด (มหาชน) และบริษัทเงินทุนนี้ทำสัญญาโอนสินทรัพย์และหนี้สินให้กับบริษัทเงินทุนหลักทรัพย์ กรุงเทพธนกิจ จำกัด (มหาชน) และต่อมาได้ทำสัญญาโอนสินทรัพย์และหนี้สินให้แก่โจทก์ โดยอาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติการประกอบธุรกิจเงินทุน ธุรกิจหลักทรัพย์ และธุรกิจเครดิตฟองซิเออร์ พ.ศ. ๒๕๒๒ แก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชกำหนด ฯ (ฉบับที่ ๓) พ.ศ. ๒๕๔๐ และมาตรา ๓๘ แห่งพระราชบัญญัติการธนาคารพาณิชย์ พ.ศ. ๒๕๐๕ แก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชกำหนด ฯ (ฉบับที่ ๔) พ.ศ. ๒๕๔๑ แม้จำเลยมิได้ระบุบทบัญญัติของพระราชบัญญัติการประกอบธุรกิจเงินทุน ธุรกิจหลักทรัพย์ และธุรกิจเครดิตฟองซิเออร์ พ.ศ. ๒๕๒๒ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชกำหนด ฯ (ฉบับที่ ๓) พ.ศ. ๒๕๔๐ และระบุบทบัญญัติของพระราชบัญญัติการธนาคารพาณิชย์ พ.ศ. ๒๕๐๕ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชกำหนด ฯ (ฉบับที่ ๔) พ.ศ. ๒๕๔๑ ไม่ชัดเจน แต่เหตุผลที่จำเลยโต้แย้งในเรื่องการควบรวมกิจการของสถาบันการเงินและการโอนสินทรัพย์และหนี้สินของสถาบันการเงินให้กับธนาคารไทยธนาคาร จำกัด (มหาชน) ในคดีนี้น่าจะหมายถึงบทบัญญัติมาตรา ๖๗ จัตวา วรรคหนึ่ง ของพระราชบัญญัติการประกอบธุรกิจเงินทุน ธุรกิจหลักทรัพย์ และธุรกิจเครดิตฟองซิเออร์ พ.ศ. ๒๕๒๒ แก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชกำหนด ฯ (ฉบับที่ ๓) พ.ศ. ๒๕๔๐ และมาตรา ๓๘ จัตวา วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติการธนาคารพาณิชย์ พ.ศ. ๒๕๐๕ แก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชกำหนด ฯ (ฉบับที่ ๔) พ.ศ. ๒๕๔๑ เท่านั้น

ดังนั้น ประเด็นที่ต้องพิจารณาวินิจฉัยตามข้อโต้แย้งของจำเลย คู่ความในคดีนี้ คือ พระราชบัญญัติการประกอบธุรกิจเงินทุน ธุรกิจหลักทรัพย์ และธุรกิจเครดิตฟองซิเออร์ พ.ศ. ๒๕๒๒ แก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชกำหนด ฯ (ฉบับที่ ๓) พ.ศ. ๒๕๔๐ มาตรา ๖๗ จัตวา วรรคหนึ่ง และพระราชบัญญัติการธนาคารพาณิชย์ พ.ศ. ๒๕๐๕ แก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชกำหนด ฯ (ฉบับที่ ๔) พ.ศ. ๒๕๔๑ มาตรา ๓๘ จัตวา วรรคหนึ่ง ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๕๐ หรือไม่

รัฐธรรมนูญ มาตรา ๕๐ บัญญัติไว้ ดังนี้

มาตรา ๕๐ “บุคคลย่อมมีเสรีภาพในการประกอบกิจการหรือประกอบอาชีพและการแข่งขันโดยเสรีอย่างเป็นธรรม

การจำกัดเสรีภาพตามวรรคหนึ่งจะกระทำมิได้ เว้นแต่โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายเฉพาะเพื่อประโยชน์ในการรักษาความมั่นคงของรัฐหรือเศรษฐกิจของประเทศ การคุ้มครองประชาชนในด้านสาธารณสุข โภค การรักษาความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน การจัดระเบียบการประกอบอาชีพ การคุ้มครองผู้บริโภค การผังเมือง การรักษาทรัพยากรธรรมชาติหรือสิ่งแวดล้อม สวัสดิภาพของประชาชน หรือเพื่อป้องกันการผูกขาดหรือขจัดความไม่เป็นธรรม ในการแข่งขัน”

พระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติการประกอบธุรกิจเงินทุน ธุรกิจหลักทรัพย์ และธุรกิจเครดิตฟองซิเออร์ พ.ศ. ๒๕๒๒ (ฉบับที่ ๓) พ.ศ. ๒๕๔๐ มาตรา ๔ บัญญัติไว้ ดังนี้

มาตรา ๔ “ให้เพิ่มความต่อไปนี้เป็น หมวด ๕ ทวิ การควบกิจการและการโอนกิจการ มาตรา ๖๗ ทวิ มาตรา ๖๗ ตริ และมาตรา ๖๗ จัตวา แห่งพระราชบัญญัติการประกอบธุรกิจเงินทุน ธุรกิจหลักทรัพย์ และธุรกิจเครดิตฟองซิเออร์ พ.ศ. ๒๕๒๒

ฯลฯ

มาตรา ๖๗ จัตวา ในกรณีที่คณะกรรมการของบริษัทใดมีข้อเสนอจะควบกิจการกับสถาบันการเงินอื่นหรือโอนกิจการทั้งหมดหรือบางส่วนที่สำคัญให้แก่สถาบันการเงินอื่นเป็นการเร่งด่วนหรือในกรณีตามมาตรา ๒๖ ทวิ ที่คณะกรรมการของบริษัทเสนอโครงการเพื่อแก้ไขฐานะและการดำเนินงาน โดยการควบกิจการหรือโอนกิจการ หรือในกรณีตามมาตรา ๒๖ มาตรา ๒๖ ตริ หรือมาตรา ๕๗ ที่คณะกรรมการของบริษัทหรือคณะกรรมการควบคุมเสนอแก้ไขฐานะหรือการดำเนินงานโดยการควบกิจการหรือโอนกิจการ ถ้ารัฐมนตรีโดยคำแนะนำของธนาคารแห่งประเทศไทยเห็นว่า กรณีดังกล่าวมีความจำเป็นเร่งด่วนที่ต้องควบกิจการหรือโอนกิจการเพื่อรักษาความมั่นคงทางการเงินและประโยชน์ของประชาชน ให้มีอำนาจประกาศในราชกิจจานุเบกษาอนุญาตให้ดำเนินการได้ โดยจะกำหนดระยะเวลาดำเนินการและเงื่อนไขใด ๆ ก็ได้

ฯลฯ”

พระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติการธนาคารพาณิชย์ พ.ศ. ๒๕๐๕ (ฉบับที่ ๔) พ.ศ. ๒๕๕๑ มาตรา ๓ และมาตรา ๕ บัญญัติไว้ ดังนี้

มาตรา ๓ “ให้เพิ่มความต่อไปนี้เป็นมาตรา ๓ ทวิ แห่งพระราชบัญญัติการธนาคารพาณิชย์ พ.ศ. ๒๕๐๕

มาตรา ๓ ทวิ พระราชบัญญัตินี้เป็นกฎหมายเกี่ยวกับการจำกัดเสรีภาพในเคหสถาน สิทธิในทรัพย์สินของบุคคล และเสรีภาพในการประกอบกิจการหรือประกอบอาชีพ ซึ่งตราขึ้นโดยอาศัยอำนาจตามมาตรา ๓๕ วรรคสอง มาตรา ๔๘ และมาตรา ๕๐ วรรคสอง ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย”

มาตรา ๕ “ให้เพิ่มความต่อไปนี้เป็นมาตรา ๓๘ ทวิ มาตรา ๓๘ ตริ มาตรา ๓๘ จัตวา มาตรา ๓๘ เบญจ มาตรา ๓๘ ฉ และมาตรา ๓๘ สัตต แห่งพระราชบัญญัติการธนาคารพาณิชย์ พ.ศ. ๒๕๐๕

มาตรา ๓๘ จัตวา ในกรณีที่ธนาคารพาณิชย์ใดมีความจำเป็นเร่งด่วนที่จะควบกิจการกับธนาคารพาณิชย์อื่นหรือสถาบันการเงินหรือโอนกิจการทั้งหมดหรือบางส่วนที่สำคัญให้แก่ธนาคารพาณิชย์อื่นหรือสถาบันการเงินเพื่อเสริมสร้างความมั่นคงของระบบสถาบันการเงิน ให้คณะกรรมการธนาคารพาณิชย์นั้นจัดทำโครงการแสดงรายละเอียดการดำเนินงานเสนอต่อรัฐมนตรี ถ้ารัฐมนตรีโดยคำแนะนำของธนาคารแห่งประเทศไทยเห็นชอบกับโครงการดังกล่าว ให้รัฐมนตรีประกาศการให้ความเห็นชอบในราชกิจจานุเบกษา ทั้งนี้ ในประกาศดังกล่าวจะกำหนดระยะเวลาดำเนินการและเงื่อนไขใดๆ ก็ได้

ในการดำเนินการตามโครงการที่ได้รับความเห็นชอบตามวรรคหนึ่ง ถ้าธนาคารพาณิชย์หรือสถาบันการเงินที่เกี่ยวข้องจำเป็นต้องดำเนินการที่เกี่ยวข้องกับทบัญญัตติดังต่อไปนี้ ให้ได้รับยกเว้นมิให้นำทบัญญัตติดังกล่าวมาใช้บังคับ แล้วแต่กรณี

(๑) มาตรา ๒๓๗ มาตรา ๑๑๑๗ มาตรา ๑๑๘๕ มาตรา ๑๒๒๐ มาตรา ๑๒๒๒ มาตรา ๑๒๒๔ มาตรา ๑๒๒๕ มาตรา ๑๒๒๖ และมาตรา ๑๒๔๐ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์

(๒) มาตรา ๕๐ มาตรา ๕๒ มาตรา ๑๐๒ ประกอบกับมาตรา ๓๓ วรรคสอง มาตรา ๑๓๗ มาตรา ๑๓๘ วรรคหนึ่ง มาตรา ๑๔๐ มาตรา ๑๔๑ มาตรา ๑๔๗ และมาตรา ๑๔๘ แห่งพระราชบัญญัติบริษัทมหาชนจำกัด พ.ศ. ๒๕๓๕

(๓) มาตรา ๘๔ (๒) มาตรา ๑๑๔ และมาตรา ๑๑๕ แห่งพระราชบัญญัติล้มละลาย พุทธศักราช ๒๔๘๓ ทั้งนี้ เฉพาะที่เกี่ยวกับการโอนทรัพย์สินหรือการกระทำใดๆ เกี่ยวกับทรัพย์สินเนื่องในการควบกิจการหรือโอนกิจการ

ในกรณีที่มีความเสียหายเกิดขึ้นแก่บุคคลใดในการดำเนินการตามวรรคสอง ธนาคารพาณิชย์ และสถาบันการเงินที่ควบกันหรือที่รับโอนกิจการต้องร่วมกันรับผิดชอบชดใช้ค่าเสียหายที่เกิดขึ้นนั้น”

พิจารณาแล้วเห็นว่า รัฐธรรมนูญ มาตรา ๕๐ วรรคหนึ่ง บัญญัติรับรองเสรีภาพของบุคคล ในการประกอบกิจการหรือประกอบอาชีพและการแข่งขันโดยเสรีอย่างเป็นธรรม และวรรคสอง บัญญัติว่า การจำกัดเสรีภาพตามวรรคหนึ่งจะกระทำมิได้ เว้นแต่โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย เฉพาะตามเงื่อนไขที่รัฐธรรมนูญบัญญัติไว้ ส่วนการควบกิจการของสถาบันการเงินหรือโอนกิจการ ทั้งหมดหรือบางส่วนที่สำคัญให้แก่สถาบันการเงินอื่น ตามมาตรา ๖๗ จัตวา วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติ การประกอบธุรกิจเงินทุน ธุรกิจหลักทรัพย์ และธุรกิจเครดิตฟองซิเออร์ พ.ศ. ๒๕๒๒ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติม โดยพระราชกำหนด ฯ (ฉบับที่ ๓) พ.ศ. ๒๕๔๐ และการที่ธนาคารพาณิชย์ใดจะควบกิจการกับ ธนาคารพาณิชย์อื่นหรือสถาบันการเงิน หรือโอนกิจการทั้งหมดหรือบางส่วนที่สำคัญให้แก่ธนาคาร พาณิชย์อื่นหรือสถาบันการเงินตามมาตรา ๓๘ จัตวา วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติการธนาคารพาณิชย์ พ.ศ. ๒๕๐๕ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชกำหนด ฯ (ฉบับที่ ๔) พ.ศ. ๒๕๔๑ จะเห็นได้ว่า การควบ กิจการหรือโอนกิจการตามกฎหมายดังกล่าวมีเงื่อนไขที่กำหนดไว้ในกฎหมายคือ ต้องเป็นเรื่อง ความจำเป็นเร่งด่วน และต้องเพื่อรักษาความมั่นคงทางการเงินและประโยชน์ของประชาชน รวมทั้ง เพื่อเสริมสร้างความมั่นคงของระบบสถาบันการเงิน ซึ่งการควบกิจการหรือโอนกิจการของสถาบัน การเงินและธนาคารพาณิชย์มีการควบคุมโดยคณะกรรมการของบริษัท ฯ หรือคณะกรรมการของ ธนาคารพาณิชย์ เสนอโครงการเพื่อแก้ไขฐานะและการดำเนินงานโดยการควบกิจการหรือโอนกิจการ ผ่านความเห็นชอบของธนาคารแห่งประเทศไทย เพื่อถ่วงดุลและตรวจสอบตามเงื่อนไขของกฎหมาย และเสนอให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังประกาศการให้ความเห็นชอบในราชกิจจานุเบกษาให้ ดำเนินการได้ การควบรวมกิจการหรือโอนกิจการของสถาบันการเงินกับบริษัทเงินทุน จึงเป็นกรณีที่ บริษัทเงินทุนมีข้อเสนอที่จะควบกิจการหรือโอนกิจการกับสถาบันการเงินอื่น เป็นความประสงค์ของ บริษัทเงินทุนหรือสถาบันการเงิน มิใช่การบังคับหรือกำหนดให้ต้องดำเนินการ ทั้งนี้ การควบรวมกิจการ ของธนาคารพาณิชย์ใดกับธนาคารพาณิชย์อื่นหรือสถาบันการเงิน หรือโอนกิจการให้ธนาคารพาณิชย์อื่น หรือสถาบันการเงิน แม้เป็นการจำกัดเสรีภาพในการประกอบกิจการหรือประกอบอาชีพ แต่ได้รับการ ยกเว้นตามมาตรา ๓ ทวิ แห่งพระราชบัญญัติการธนาคารพาณิชย์ พ.ศ. ๒๕๐๕ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติม โดยมาตรา ๓ แห่งพระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติการธนาคารพาณิชย์ พ.ศ. ๒๕๐๕ (ฉบับที่ ๔) พ.ศ. ๒๕๔๑ ซึ่งตราขึ้นโดยอาศัยอำนาจตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๕๐ วรรคสอง เมื่อการจำกัด เสรีภาพในการประกอบกิจการหรือประกอบอาชีพสามารถกระทำได้ โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติ

ของกฎหมายเฉพาะเพื่อประโยชน์ในการรักษาความมั่นคงของรัฐหรือเศรษฐกิจของประเทศ ดังนั้น เมื่อพระราชกำหนดทั้งสองฉบับดังกล่าวมีความมุ่งหมายเพื่อประโยชน์ในการควบรวมกิจการหรือโอนกิจการของสถาบันการเงิน และการควบรวมกิจการหรือโอนกิจการของธนาคารพาณิชย์ด้วยกัน หรือการควบรวมกิจการหรือโอนกิจการของธนาคารพาณิชย์กับสถาบันการเงินเพื่อเสริมสร้างความมั่นคงของระบบสถาบันการเงิน ซึ่งเป็นเจ้าหนี้ และไม่มีบทบัญญัติที่ทำให้ลูกหนี้ของสถาบันการเงินหรือธนาคารพาณิชย์เสียหายหรือจำกัดสิทธิและเสรีภาพในการประกอบกิจการหรือประกอบอาชีพตามที่จำเลยในฐานะลูกหนี้ของบริษัทเงินทุนหรือสถาบันการเงินต่อสู้แต่ประการใด การตราพระราชกำหนดทั้งสองฉบับจึงสามารถกระทำได้ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๕๐ วรรคสอง

ด้วยเหตุผลดังกล่าวข้างต้น จึงวินิจฉัยว่า พระราชบัญญัติการประกอบธุรกิจเงินทุน ธุรกิจหลักทรัพย์ และธุรกิจเครดิตฟองซิเออร์ พ.ศ. ๒๕๒๒ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชกำหนด ฯ (ฉบับที่ ๓) พ.ศ. ๒๕๔๐ มาตรา ๖๗ จัดว่า วรรคหนึ่ง และพระราชบัญญัติการธนาคารพาณิชย์ พ.ศ. ๒๕๐๕ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชกำหนด ฯ (ฉบับที่ ๔) พ.ศ. ๒๕๔๑ มาตรา ๓๘ จัดว่า วรรคหนึ่ง ไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๕๐

นายสุธี สุทธิสมบุรณ์
ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

คำวินิจฉัยของ พลตำรวจเอก สุวรรณ สุวรรณเวช ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

ที่ ๔๓/๒๕๔๗

วันที่ ๑ มิถุนายน ๒๕๔๗

เรื่อง ศาลจังหวัดนครราชสีมาส่งคำโต้แย้งของจำเลย (นายสุภเนตร กุศลไสยานนท์ กับพวก) ในคดีแพ่งหมายเลขดำที่ ๒๐๖๕/๒๕๔๔ ขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๔ (กรณีพระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติการประกอบธุรกิจเงินทุน ธุรกิจหลักทรัพย์ และธุรกิจเครดิตฟองซิเออร์ พ.ศ. ๒๕๒๒ (ฉบับที่ ๓) พ.ศ. ๒๕๔๐ และพระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติการธนาคารพาณิชย์ พ.ศ. ๒๕๐๕ (ฉบับที่ ๔) พ.ศ. ๒๕๔๑ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ)

สรุปข้อเท็จจริง

สรุปข้อเท็จจริงและกระบวนการพิจารณาเป็นไปตามคำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญ

ประเด็นที่ศาลรัฐธรรมนูญต้องพิจารณา

ตามคำโต้แย้งของจำเลยในคดีแพ่งหมายเลขดำที่ ๒๐๖๕/๒๕๔๔ โต้แย้งเพียงว่า พระราชบัญญัติการประกอบธุรกิจเงินทุน ธุรกิจหลักทรัพย์ และธุรกิจเครดิตฟองซิเออร์ พ.ศ. ๒๕๒๒ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชกำหนดฯ มาตรา ๖๗ และพระราชบัญญัติการธนาคารพาณิชย์ พ.ศ. ๒๕๐๕ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชกำหนดฯ มาตรา ๓๘ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๕๐ โดยเน้นเรื่องการควมรวมหรือโอนกิจการเข้าด้วยกันเป็นการไม่ชอบ จำกัดสิทธิเสรีภาพของผู้โต้แย้ง แต่จากเนื้อหาที่บรรยายในข้อโต้แย้ง ประกอบกับหนังสือสำนักงานศาลยุติธรรมที่ ศย ๐๑๖/๒๐๕๕๒ ลงวันที่ ๒๒ กรกฎาคม ๒๕๔๕ ส่งความเห็นตามคำร้องดังกล่าวให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัย กำหนดประเด็นพิจารณาวินิจฉัยได้ดังนี้

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

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

ข้อวินิจฉัย

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

พิจารณาแล้วเห็นว่า รัฐธรรมนูญ มาตรา ๕๐ นั้น บัญญัติอยู่ในหมวด ๓ สิทธิและเสรีภาพของชนชาวไทย เป็นบทบัญญัติที่มุ่งให้ความคุ้มครองเสรีภาพในการประกอบกิจการหรือประกอบอาชีพและการแข่งขันโดยเสรีอย่างเป็นธรรม และการจำกัดเสรีภาพข้างต้นจะกระทำมิได้ เว้นแต่อาศัยโดยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายเฉพาะเพื่อประโยชน์ในการรักษาความมั่นคงของรัฐหรือเศรษฐกิจของประเทศ ฯลฯ ส่วนพระราชบัญญัติการประกอบธุรกิจเงินทุน ธุรกิจหลักทรัพย์ และธุรกิจเครดิตฟองซิเออร์ พ.ศ. ๒๕๒๒ มาตรา ๖๗ จัตวา แก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติการประกอบธุรกิจเงินทุน ธุรกิจหลักทรัพย์ และธุรกิจเครดิตฟองซิเออร์ พ.ศ. ๒๕๒๒ (ฉบับที่ ๓) พ.ศ. ๒๕๔๐ วรรคหนึ่ง มีสาระสำคัญเกี่ยวกับการให้อำนาจรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังอนุญาตให้มีการควบกิจการหรือการโอนกิจการของบริษัทเงินทุนกับสถาบันการเงินอื่นได้ กรณีเร่งด่วนและเพื่อรักษาความมั่นคงทางการเงินและประโยชน์ของประชาชน วรรคสอง ยกเว้นมิให้นำบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการควบ/โอนกิจการมาใช้บังคับ วรรคสาม ยกเว้นมิให้นำกฎหมายเกี่ยวกับการประชุมผู้ถือหุ้นเพื่อควบ/โอนกิจการมาใช้บังคับ รวมทั้งกำหนดเรื่องการงดรับลงทะเบียน การโอนหุ้น การเรียกประชุมผู้ถือหุ้น และผลการประชุม วรรคสี่ ห้ามบุคคลใดฟ้องบริษัทและสถาบันการเงินที่ควบ/โอนกิจการเป็นคดีล้มละลายระหว่างดำเนินการ วรรคห้า ยกเว้นค่าธรรมเนียมค่าภาษีอากรในการควบ/โอนกิจการ วรรคหก กำหนดสิทธิในการยื่นขอจดทะเบียนเมื่อควบ/โอนกิจการกันแล้ว วรรคเจ็ด รัฐบาลต้องช่วยเหลือกองทุนฟื้นฟูฯ ที่เข้าไปช่วยเหลือทางการเงินในการควบ/โอนกิจการ กรณีกองทุนฯ ได้รับความเสียหาย

เหตุผลของการควบรวมกิจการของบริษัทเงินทุนและหรือสถาบันการเงินเข้าด้วยกันก็เพื่อให้เกิดความเข้มแข็งมั่นคงในการประกอบธุรกิจ และเพื่อแก้ปัญหาให้การควบรวมหรือโอนกิจการทำได้รวดเร็ว ไม่เกิดอุปสรรค จึงตรากฎหมายขึ้นเพื่อประโยชน์ของประชาชน ประเทศชาติ สาธารณะที่กำลังได้รับความกระทบกระเทือนจากสภาวะเศรษฐกิจโลกในขณะนั้น ถือเป็นความชอบธรรมถูกต้องของรัฐในการบริหารประเทศถูกต้องตามรัฐธรรมนูญและให้สอดคล้องกับพระราชบัญญัติการธนาคารพาณิชย์ฯ ให้มีการปฏิบัติไปในแนวทางเดียวกันด้วย

ดังนั้น พระราชบัญญัติการประกอบธุรกิจเงินทุน ฯ มาตรา ๖๗ จัตวา ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชกำหนด ฯ (ฉบับที่ ๓) พ.ศ. ๒๕๔๐ จึงเป็นกฎหมายเฉพาะซึ่งตราขึ้นเพื่อประโยชน์ในการรักษาความมั่นคงทางเศรษฐกิจของประเทศ เป็นไปตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๕๐ และบทบัญญัติมาตรา ๖๗ จัตวา แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว ก็มีสาระสำคัญเกี่ยวกับอำนาจอนุญาตให้ดำเนินการวิธีดำเนินการ รวมทั้งข้อยกเว้นในเรื่องต่างๆ เพื่อให้การควบหรือโอนกิจการของบริษัทเงินทุนเป็นไปด้วยความรวดเร็วและมีประสิทธิภาพตามเจตนารมณ์ของกฎหมาย โดยไม่มีข้อความใด รวมทั้งความหมายแห่งบทบัญญัติดังกล่าว ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๕๐ แต่อย่างใด

วินิจฉัยว่า พระราชบัญญัติการประกอบธุรกิจเงินทุน ธุรกิจหลักทรัพย์ และธุรกิจเครดิตฟองซิเออร์ พ.ศ. ๒๕๒๒ มาตรา ๖๗ จัตวา ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติการประกอบธุรกิจเงินทุน ธุรกิจหลักทรัพย์ และธุรกิจเครดิตฟองซิเออร์ พ.ศ. ๒๕๒๒ (ฉบับที่ ๓) พ.ศ. ๒๕๔๐ ไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๕๐

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

พิจารณาแล้ว เห็นว่า รัฐธรรมนูญ มาตรา ๕๐ นั้น เป็นบทบัญญัติที่มุ่งให้ความคุ้มครองเสรีภาพในการประกอบกิจการหรือประกอบอาชีพและการแข่งขันโดยเสรีอย่างเป็นธรรม และการจำกัดเสรีภาพข้างต้นจะกระทำมิได้ เว้นแต่อาศัยโดยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายเฉพาะเพื่อประโยชน์ในการรักษาความมั่นคงของรัฐหรือเศรษฐกิจของประเทศ ฯลฯ ส่วนพระราชบัญญัติการธนาคารพาณิชย์ พ.ศ. ๒๕๐๕ มาตรา ๓๘ จัตวา แก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติการธนาคารพาณิชย์ พ.ศ. ๒๕๐๕ (ฉบับที่ ๔) พ.ศ. ๒๕๔๑ วรรคหนึ่ง มีสาระสำคัญเกี่ยวกับการควบกิจการระหว่างธนาคารพาณิชย์ด้วยกันหรือกับสถาบันการเงิน หรือการโอนกิจการของธนาคารพาณิชย์ให้ธนาคารพาณิชย์อื่นหรือสถาบันการเงินในกรณีมีความจำเป็นเร่งด่วนเพื่อเสริมสร้างความมั่นคงของระบบสถาบันการเงิน ให้เป็นอำนาจของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังโดยคำแนะนำของธนาคารแห่งประเทศไทย เห็นชอบและประกาศในราชกิจจานุเบกษา วรรคสอง มีสาระสำคัญเกี่ยวกับการยกเว้นมิให้นำบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่เกี่ยวข้องมาใช้บังคับการดำเนินการตามโครงการที่ได้รับความเห็นชอบตามวรรคหนึ่ง ได้แก่ ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ รวม ๕ มาตรา พระราชบัญญัติบริษัทมหาชน จำกัด พ.ศ. ๒๕๓๕ รวม ๑๐ มาตรา และพระราชบัญญัติล้มละลาย พุทธศักราช ๒๔๘๓ รวม ๓ มาตรา และวรรคสาม มีสาระสำคัญเกี่ยวกับการกำหนดให้ธนาคารพาณิชย์และสถาบันการเงินที่ควบกันหรือที่รับโอนกิจการร่วมกันรับผิดชอบค่าใช้จ่ายเสียหาย กรณีมีความเสียหายเกิดขึ้นแก่บุคคลในการดำเนินการตามวรรคสอง

ดังนั้น พระราชบัญญัติการธนาคารพาณิชย์ พ.ศ. ๒๕๔๑ มาตรา ๓๘ จัตวา ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดย พระราชกำหนด พ. (ฉบับที่ ๕) พ.ศ. ๒๕๕๑ จึงเป็นกฎหมายที่ตราขึ้นเพื่อประโยชน์ในการรักษา ความมั่นคงทางเศรษฐกิจของประเทศ เป็นไปตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๕๐ และบทบัญญัติมาตรา ๓๘ จัตวา แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว ก็มีสาระสำคัญเกี่ยวกับอำนาจเห็นชอบให้ดำเนินการ การยกเว้น มิให้นำบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่เกี่ยวข้องมาใช้บังคับกับการดำเนินการ รวมทั้งภาระความรับผิดชอบ กรณีมีความเสียหายเกิดขึ้นแก่บุคคลภายนอก ทั้งนี้ เพื่อให้การควบหรือโอนกิจการของธนาคารพาณิชย์ เป็นไปด้วยความรวดเร็วและมีประสิทธิภาพตามเจตนารมณ์ของกฎหมาย โดยไม่มีข้อความใด รวมทั้ง ความหมายแห่งบทบัญญัติดังกล่าว ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๕๐ แต่อย่างใด

อนึ่ง เป็นที่น่าสังเกตว่า การโต้แย้งในประเด็นดังกล่าว เป็นการโต้แย้งในข้อกฎหมายที่ไม่เกี่ยวข้องกันหรือไม่ใช่เป็นกฎหมายที่จะใช้เพื่อบังคับกับคดีของผู้โต้แย้งแต่อย่างใดเป็นลักษณะของการใช้ช่องทางขอให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยเพื่อถ่วงเวลาในการพิจารณาคดีของศาลยุติธรรมให้ยืดเยื้อออกไป มากกว่าเจตนาที่จะแสวงหาความชอบธรรมให้กับตนเองและสังคมตามที่รัฐธรรมนูญได้เปิดช่องให้ใช้สิทธิ โต้แย้ง ผู้โต้แย้งและทนายควรมีจรรยาบรรณในการหาแนวทางต่อสู้คดีที่ถูกต้องเป็นธรรมจะดีกว่า อย่่างไรก็ตามการตรวจเหตุผลประเด็นตามคำร้องให้ชัดเจนแต่ต้นแล้ววินิจฉัยสั่งการให้เสร็จสิ้นในขั้นตอน การพิจารณาว่าศาลรัฐธรรมนูญจะรับคำร้องและรับวินิจฉัยหรือไม่ น่าจะเป็นวิธีการหนึ่งที่จะแก้ปัญหานี้ได้

วินิจฉัยว่า พระราชบัญญัติการธนาคารพาณิชย์ พ.ศ. ๒๕๐๕ มาตรา ๓๘ จัตวา ซึ่งแก้ไข เพิ่มเติมโดยพระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติการธนาคารพาณิชย์ พ.ศ. ๒๕๐๕ (ฉบับที่ ๕) พ.ศ. ๒๕๕๑ ไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๕๐

พลตำรวจเอก สุวรรณ สุวรรณเวช

ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

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 นางจุรีรัตน์ 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 อินเวสเมนต์ 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 เป็นผลให้สินทรัพย์และหนี้สินทั้งหมดตลอดจนสิทธิเรียกร้องต่างๆ 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 เพราะการที่รัฐเข้าระงับมิให้สถาบันการเงินต่างๆ ดำเนินกิจการและจัดการ ขายหรือโอนสินทรัพย์และหนี้สินไปให้นิติบุคคลอื่น โดยอ้างเหตุว่า เพื่อสร้างความมั่นคงแก่ระบบ สถาบันการเงิน และคุ้มครองประโยชน์ของประชาชน ซึ่งเป็นกรณีที่จะรักษาความมั่นคงทางเศรษฐกิจ 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 ให้มีอำนาจประกาศในราชกิจจานุเบกษานุญาตให้ดำเนินการได้โดยจะกำหนดระยะเวลาดำเนินการและเงื่อนไขใดๆ 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 และธุรกิจเครดิตฟองซิเออร์ พ.ศ. ๒๕๒๒ มาตรา ๖๗ จัตุวารวรรคหนึ่ง ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติการประกอบธุรกิจเงินทุน ธุรกิจหลักทรัพย์ และธุรกิจเครดิตฟองซิเออร์ 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 และธุรกิจเครดิตฟองซิเออร์ พ.ศ. ๒๕๒๒ เป็นกฎหมายเฉพาะซึ่งตราขึ้นเพื่อควบคุมการประกอบธุรกิจเงินทุน ธุรกิจหลักทรัพย์ และธุรกิจเครดิตฟองซิเออร์ เพื่อคุ้มครองประโยชน์ของประชาชนให้มีประสิทธิภาพ และโดยที่กฎหมายดังกล่าวตราขึ้นในบังคับก่อนการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ และเป็นกฎหมายเกี่ยวกับการจำกัดเสรีภาพในการประกอบกิจการหรือประกอบอาชีพ ในปี ๒๕๔๑ จึงได้มีการตราพระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติการประกอบธุรกิจเงินทุน ธุรกิจหลักทรัพย์ และธุรกิจเครดิตฟองซิเออร์ พ.ศ. ๒๕๒๒ (ฉบับที่ ๕) พ.ศ. ๒๕๔๑ โดยมาตรา ๓ ได้บัญญัติให้เพิ่มความเป็นมาตรา ๓ ทวิ แห่งพระราชบัญญัติการประกอบธุรกิจเงินทุน ธุรกิจหลักทรัพย์ และธุรกิจเครดิตฟองซิเออร์ 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 แต่โดยที่พระราชบัญญัติดังกล่าว
ตราขึ้นใช้บังคับก่อนการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ และเป็น
กฎหมายเกี่ยวกับการจำกัดเสรีภาพในการประกอบกิจการหรือประกอบอาชีพ ในปี ๒๕๕๑ จึงได้มีการ
ตราพระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติการธนาคารพาณิชย์ พ.ศ. ๒๕๐๕ (ฉบับที่ ๔)
พ.ศ. ๒๕๕๑ โดยมาตรา ๓ บัญญัติให้เพิ่มความเป็นมาตรา ๓ ทวิ แห่งพระราชบัญญัติการธนาคาร
พาณิชย์ พ.ศ. ๒๕๐๕ ว่า “มาตรา ๓ ทวิ พระราชบัญญัตินี้เป็นกฎหมายเกี่ยวกับการจำกัดเสรีภาพ
ในเคหสถาน สิทธิในทรัพย์สินของบุคคล และเสรีภาพในการประกอบกิจการหรือประกอบอาชีพ ซึ่งตราขึ้น
โดยอาศัยอำนาจตามมาตรา ๓๕ วรรคสอง มาตรา ๔๘ และมาตรา ๕๐ วรรคสอง ของรัฐธรรมนูญ
แห่งราชอาณาจักรไทย” ดังนั้น พระราชบัญญัติการธนาคารพาณิชย์ ฯ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชกำหนดฯ
(ฉบับที่ ๔) พ.ศ. ๒๕๕๑ จึงเป็นกฎหมายเฉพาะซึ่งตราขึ้นเพื่อประโยชน์ในการรักษาความมั่นคงทางเศรษฐกิจ
ของประเทศ เป็นไปตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๕๐ และบทบัญญัติมาตรา ๓๘ จัตวา แห่งพระราชบัญญัติ
ดังกล่าว ก็มีสาระสำคัญเกี่ยวกับอำนาจเห็นชอบให้ดำเนินการ การยกเว้นมิให้นำบทบัญญัติแห่งกฎหมาย
ที่เกี่ยวข้องมาใช้บังคับกับการดำเนินการ รวมทั้งการระบอบการรับผิดชอบกรณีมีความเสียหายเกิดขึ้นแก่
บุคคลภายนอก ทั้งนี้ เพื่อให้การควบหรือโอนกิจการของธนาคารพาณิชย์เป็นไปด้วยความรวดเร็วและ
มีประสิทธิภาพตามเจตนารมณ์ของกฎหมาย โดยไม่มีข้อขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๕๐
แต่อย่างใด

ด้วยเหตุผลดังกล่าวจึงวินิจฉัยว่า พระราชบัญญัติการประกอบธุรกิจเงินทุน ธุรกิจหลักทรัพย์ และ
ธุรกิจเครดิตฟองซิเออร์ พ.ศ. ๒๕๒๒ มาตรา ๖๗ จัตวา วรรคหนึ่ง ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชกำหนด
แก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติการประกอบธุรกิจเงินทุน ธุรกิจหลักทรัพย์ และธุรกิจเครดิตฟองซิเออร์
พ.ศ. ๒๕๒๒ (ฉบับที่ ๓) พ.ศ. ๒๕๕๐ และ (ฉบับที่ ๕) พ.ศ. ๒๕๕๑ และพระราชบัญญัติ
การธนาคารพาณิชย์ พ.ศ. ๒๕๐๕ มาตรา ๓๘ จัตวา วรรคหนึ่ง ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชกำหนด
แก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติการธนาคารพาณิชย์ พ.ศ. ๒๕๐๕ (ฉบับที่ ๔) พ.ศ. ๒๕๕๑ ไม่ขัดหรือ
แย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๕๐

นายสุวิทย์ ชีรพงษ์

ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

คำวินิจฉัยของ ศาสตราจารย์ ดร.เสาวนีย์ อัครโรจน์ ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

ที่ ๔๓/๒๕๕๓

วันที่ ๑ มิถุนายน ๒๕๕๓

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

ด้วยสำนักงานศาลยุติธรรมส่งสำเนาคำฟ้อง สำเนาคำให้การของจำเลย สำเนาคำร้องของจำเลย และสำเนารายงานกระบวนการพิจารณาของศาลจังหวัดนครราชสีมา ในคดีแพ่งหมายเลขดำที่ ๒๐๖๕/๒๕๕๔ ขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๔

๑. สรุปข้อเท็จจริง

ข้อเท็จจริงตามคำร้องและเอกสารประกอบสรุปความได้ ดังนี้

นายสุภเนตร กุศลาไสยานนท์ และนางจรีรัตน์ กุศลาไสยานนท์ ได้ทำสัญญากู้ยืมเงินบริษัท เงินทุน เฟิสท์ ซิตี อินเวสเมนต์ จำกัด (มหาชน) จำนวน ๑,๐๐๐,๐๐๐ บาท เมื่อวันที่ ๑๐ มกราคม ๒๕๕๐ โดย นายสุภเนตร กุศลาไสยานนท์ ได้นำโฉนดที่ดินจำนวน ๒ แปลง เนื้อที่รวม ๑๐๒.๓ ตารางวา พร้อมสิ่งปลูกสร้างที่มีอยู่แล้วหรือที่จะมีขึ้นในภายหน้ามาจดทะเบียนจำนองเป็นประกันในวงเงิน จำนวน ๑,๐๐๐,๐๐๐ บาท และมีนายพิเชฐ กุศลาไสยานนท์ ทำสัญญาค้ำประกันยอมผูกพันตนกับผู้กู้ทั้งสองเพื่อชำระหนี้ทั้งปวงร่วมด้วยให้กับบริษัทฯ ในลักษณะลูกหนี้ร่วม ต่อมาผู้กู้ทั้งสองผิดนัดชำระหนี้ บริษัทฯ จึงได้มอบอำนาจให้ทนายความมีหนังสือบอกกล่าวทวงถามไปยังผู้กู้ทั้งสองและผู้ค้ำประกัน เพื่อให้ร่วมกันหรือแทนกันชำระหนี้เงินกู้พร้อมดอกเบี้ยและทำการไถ่ถอนจำนอง ซึ่งบุคคลทั้งสามได้รับหนังสือบอกกล่าวแล้วแต่ยังคงเพิกเฉยไม่ยอมชำระหนี้

ต่อมาในวันที่ 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. ๒๕๕๑ ประกาศให้ความเห็นชอบ

ในการดำเนินการโครงการรวบรวมกิจการระหว่างธนาคารสหธนาคารจำกัด (มหาชน) กับบริษัทเงินทุนหลักทรัพย์ กรุงไทยธนกิจ จำกัด (มหาชน) และบริษัทเงินทุน ๑๒ บริษัท ซึ่งรวมทั้งบริษัทเงินทุน เฟิสท์ ซิตี อินเวสเมนท์ จำกัด (มหาชน) ด้วย

หลังจากนั้น ในวันที่ ๒๕ มกราคม ๒๕๔๗ บริษัทเงินทุน เฟิสท์ ซิตี ฯ ได้ทำหนังสือสัญญาโอนทรัพย์สินและหนี้สินให้กับบริษัทเงินทุนหลักทรัพย์ กรุงไทยธนกิจ ฯ และบริษัทเงินทุนหลักทรัพย์ กรุงไทยธนกิจ ฯ ได้ทำหนังสือสัญญาโอนทรัพย์สินและหนี้สินให้กับธนาคารไทยธนาคาร จำกัด (มหาชน) (เดิมคือธนาคารสหธนาคาร จำกัด (มหาชน)) โดยมีผลตั้งแต่วันที่ ๑ กุมภาพันธ์ ๒๕๔๗ เป็นต้นไป และทำให้ทรัพย์สิน หนี้สินและสิทธิเรียกร้องของบริษัทเงินทุน เฟิสท์ ซิตี ฯ และบริษัทเงินทุนหลักทรัพย์ กรุงไทยธนกิจ ฯ ตกเป็นของธนาคารไทยธนาคาร ฯ

ธนาคารไทยธนาคาร ฯ จึงฟ้องลูกหนี้ทั้งสาม ซึ่งเดิมเป็นลูกหนี้บริษัทเงินทุน เฟิสท์ ซิตี ฯ คือ นายสุภเนตร กุศลาไสยานนท์ เป็นจำเลยที่ ๑ นางจूरิรัตน์ กุศลาไสยานนท์ เป็นจำเลยที่ ๒ และนายพิเชฐ กุศลาไสยานนท์ เป็นจำเลยที่ ๓ ต่อศาลจังหวัดนครราชสีมา ในวันที่ ๒๕ ตุลาคม ๒๕๔๔ ให้รับผิดฐานผิดสัญญากู้เงินและบังคับจำนอง โดยขอให้ศาลฯ บังคับให้จำเลยทั้งสามชำระเงินจำนวน ๑,๔๗๕,๕๘๔.๖๗ บาท แก่โจทก์ พร้อมทั้งชำระดอกเบี้ยในอัตราร้อยละ ๑๕ ต่อปี ของต้นเงินจำนวน ๕๕๖,๖๕๕.๐๔ บาท นับแต่วันถัดจากวันฟ้องเป็นต้นไปจนกว่าจำเลยทั้งสามจะชำระเงินให้โจทก์จนเสร็จสิ้น และให้ยึดทรัพย์สินที่จำนองของจำเลยที่ ๑ ออกขายทอดตลาดเพื่อนำมาชำระหนี้ให้โจทก์ และหากได้เงินสดไม่พอชำระหนี้ให้ยึดทรัพย์สินอื่นของจำเลยที่ ๑ มาชำระหนี้ให้โจทก์จนครบถ้วนด้วย

จำเลยทั้งสามยื่นคำให้การต่อศาลจังหวัดนครราชสีมา เมื่อวันที่ ๘ มกราคม ๒๕๔๕ ปฏิเสธฟ้องทุกข้อ ทุกประเด็น และโต้แย้งว่า การรวบรวมกิจการของธนาคารสหธนาคาร จำกัด (มหาชน) กับบริษัทเงินทุนหลักทรัพย์ กรุงไทยธนกิจ จำกัด (มหาชน) และบริษัทเงินทุน ๑๒ บริษัท ซึ่งรวมทั้งบริษัทเงินทุน เฟิสท์ ซิตี อินเวสเมนท์ จำกัด (มหาชน) ด้วย นั้น เป็นการขัดต่อเสรีภาพในการประกอบกิจการหรือการประกอบอาชีพและการแข่งขันโดยเสรีอย่างเป็นธรรม อันเป็นการกระทำที่ขัดต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๕๐

ต่อมาในวันที่ ๑๓ กุมภาพันธ์ ๒๕๔๕ จำเลยทั้งสามยื่นคำร้องต่อศาลจังหวัดนครราชสีมา โดยอ้างว่า พระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติการประกอบธุรกิจเงินทุน ธุรกิจหลักทรัพย์ และธุรกิจเครดิตฟองซิเอร์ พ.ศ. ๒๕๒๒ (ฉบับที่ ๓) พ.ศ. ๒๕๔๐ และพระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติการธนาคารพาณิชย์ พ.ศ. ๒๕๐๕ (ฉบับที่ ๔) พ.ศ. ๒๕๔๑ เป็นกฎหมายที่จำกัดเสรีภาพในการประกอบอาชีพของจำเลยทั้งสาม และบริษัทเงินทุน เฟิสท์ ซิตี ฯ และไม่เข้ากรณีข้อยกเว้น

ตามมาตรา ๕๐ วรรคสอง ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ เนื่องจากการที่รัฐเข้าระงับมิให้สถาบันการเงินต่างๆ ดำเนินกิจการ และจัดการขายหรือโอนสินทรัพย์และหนี้สินไปให้นิติบุคคลอื่น โดยอ้างว่า เพื่อสร้างความมั่นคงแก่ระบบสถาบันการเงินและคุ้มครองประโยชน์ของประชาชน ซึ่งเป็นกรณีที่จะรักษาความมั่นคงทางเศรษฐกิจนั้น เป็นเพียงการอ้างถ้อยคำตามกฎหมายเท่านั้น แต่ผลก็มิได้เป็นไปดังที่ระบุไว้ กล่าวคือ ในช่วงนั้นกระทรวงการคลังได้ให้กองทุนเพื่อการฟื้นฟูและพัฒนา ระบบสถาบันการเงิน สนับสนุนเงินทุนแก่สถาบันการเงิน ๕๐ กว่าแห่ง เป็นเงินจำนวนหลายแสนล้านบาท และสถาบันการเงินเหล่านั้นก็อยู่ระหว่างการจัดการกิจการของตน หากให้โอกาสสถาบันการเงินทั้งหลาย ที่ถูกปิดกิจการดำเนินกิจการต่อไปโดยมีการควบคุมอย่างมีประสิทธิภาพ สภาพเศรษฐกิจจะต้องดีขึ้นอย่างแน่นอน แต่รัฐกลับออกพระราชกำหนดต่างๆ ดังกล่าวแล้วเพื่อตัดสิทธิหรือจำกัดมิให้สถาบันการเงิน ทั้ง ๕๐ กว่าแห่งนั้น อันทำให้บริษัทเหล่านั้นไม่สามารถดำเนินกิจการต่อไปได้ ตลอดจนให้โอนสินทรัพย์ และหนี้สินของสถาบันการเงินเหล่านั้นให้นิติบุคคลอื่นไปบริหาร ซึ่งไม่ทำให้เศรษฐกิจมีความมั่นคงหรือดีขึ้นแต่ประการใด จนต้องมีการจัดตั้งบรรษัทบริหารสินทรัพย์ไทยเพื่อรับไปดำเนินการต่อ ซึ่งเห็นได้ว่าเป็นการขัดต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๕๐ วรรคสอง จึงใช้บังคับไม่ได้ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๖ และกรณีดังกล่าวเป็นปัญหาที่ยังไม่มีคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ จึงขอให้ศาลฯ ส่งความเห็นของจำเลย เพื่อให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๕

ศาลจังหวัดนครราชสีมา ในการนั่งพิจารณา เมื่อวันที่ ๑๗ เมษายน ๒๕๕๕ เห็นว่า เป็นกรณีที่คู่ความโต้แย้งว่า บทบัญญัติแห่งกฎหมายขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ ต้องด้วยบทบัญญัติมาตรา ๖ และยังไม่มีคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญในส่วนที่เกี่ยวกับบทบัญญัตินี้ดังกล่าว ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๕ จึงให้รอการพิจารณาพิพากษาคดีไว้ชั่วคราวและส่งความเห็นของจำเลยทั้งสามไปยังสำนักงานศาลยุติธรรม เพื่อดำเนินการส่งไปตามทางการเพื่อให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยต่อไป

สำนักงานศาลยุติธรรมจึงส่งคำร้องที่เป็นความเห็นของจำเลยทั้งสามเพื่อขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัย ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๕ ดังนี้

(๑) พระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติการประกอบธุรกิจเงินทุน ธุรกิจหลักทรัพย์ และธุรกิจเครดิตฟองซิเอร์ พ.ศ. ๒๕๒๒ (ฉบับที่ ๓) พ.ศ. ๒๕๕๐ มาตรา ๖๗ จัตวา ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๕๐ หรือไม่

(๒) พระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติการธนาคารพาณิชย์ พ.ศ. ๒๕๐๕ (ฉบับที่ ๔) พ.ศ. ๒๕๕๑ มาตรา ๓๘ จัตวา ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๕๐ หรือไม่

๒. การดำเนินการของศาลรัฐธรรมนูญ

ศาลรัฐธรรมนูญมีคำสั่งให้รับคำร้องไว้ดำเนินการและรับไว้พิจารณาวินิจฉัย ตามข้อกำหนดศาลรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๕๖ ข้อ ๑๒

๓. ประเด็นที่ต้องพิจารณาวินิจฉัยและคำวินิจฉัย

พิเคราะห์แล้ว ในเรื่องและผู้ร้องโต้แย้งว่า การควมรวมกิจการระหว่างธนาคารสหธนาคาร ฯ (ธนาคารไทยธนาคาร ฯ ในปัจจุบัน) บริษัทเงินทุนหลักทรัพย์ กรุงเทพธนกิจ ฯ และบริษัทเงินทุนต่าง ๆ ซึ่งรวมทั้งบริษัทเงินทุน เฟิสท์ ซิตี้ ฯ เป็นการขัดต่อเสรีภาพในการประกอบกิจการหรือประกอบอาชีพ และการแข่งขันโดยเสรีอย่างเป็นธรรม ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๕๐ และพระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติการประกอบธุรกิจเงินทุน ธุรกิจหลักทรัพย์ และธุรกิจเครดิตฟองซิเออร์ พ.ศ. ๒๕๒๒ (ฉบับที่ ๓) พ.ศ. ๒๕๔๐ และพระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติการธนาคารพาณิชย์ พ.ศ. ๒๕๐๕ (ฉบับที่ ๔) พ.ศ. ๒๕๔๑ เป็นการออกกฎหมายจำกัดเสรีภาพในการประกอบอาชีพของตนและบริษัทเงินทุน เฟิสท์ ซิตี้ ฯ เพราะไม่เข้ากรณีตามวรรคสองของมาตรา ๕๐ ของรัฐธรรมนูญ จึงมีประเด็นที่ต้องพิจารณาดังนี้

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

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

สำหรับประเด็นทั้งสองดังกล่าวนี้ มีหลักกฎหมายต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง ดังนี้

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย

มาตรา ๖ บัญญัติว่า

“รัฐธรรมนูญเป็นกฎหมายสูงสุดของประเทศ บทบัญญัติใดของกฎหมาย กฎหรือข้อบังคับ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญนี้ บทบัญญัตินั้นเป็นอันใช้บังคับมิได้”

มาตรา ๕๐ บัญญัติว่า

“บุคคลย่อมมีเสรีภาพในการประกอบกิจการหรือประกอบอาชีพและการแข่งขันโดยเสรีอย่างเป็นธรรม

การจำกัดเสรีภาพตามวรรคหนึ่งจะกระทำมิได้ เว้นแต่โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย เฉพาะเพื่อประโยชน์ในการรักษาความมั่นคงของรัฐหรือเศรษฐกิจของประเทศ การคุ้มครองประชาชน ในด้านสาธารณสุข โภค การรักษาความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน การจัดระเบียบ การประกอบอาชีพ การคุ้มครองผู้บริโภค การผังเมือง การรักษาทรัพยากรธรรมชาติหรือสิ่งแวดล้อม สวัสดิภาพของประชาชน หรือเพื่อป้องกันการผูกขาดหรือขัดขวางไม่เป็นธรรมในการแข่งขัน”

มาตรา ๒๖๔ บัญญัติว่า

“ในการที่ศาลจะใช้บทบัญญัติแห่งกฎหมายบังคับแก่คดีใด ถ้าศาลเห็นเองหรือคู่ความโต้แย้งว่า บทบัญญัติแห่งกฎหมายนั้นขัดด้วยบทบัญญัติมาตรา ๖ และยังไม่มีความวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ ในส่วนที่เกี่ยวกับบทบัญญัตินั้น ให้ศาลรอการพิจารณาพิพากษาคดีไว้ชั่วคราว และส่งความเห็นเช่นนั้น ตามทางการเพื่อศาลรัฐธรรมนูญจะได้พิจารณาวินิจฉัย

ในกรณีที่ศาลรัฐธรรมนูญเห็นว่าคำโต้แย้งของคู่ความตามวรรคหนึ่งไม่เป็นสาระอันควรได้รับการ วินิจฉัย ศาลรัฐธรรมนูญจะไม่รับเรื่องดังกล่าวไว้พิจารณาก็ได้

คำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญให้ใช้ได้โดยคดีทั้งปวง แต่ไม่กระทบกระเทือนถึงคำพิพากษาของ ศาลอันถึงที่สุดแล้ว”

พระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติการประกอบธุรกิจเงินทุน ธุรกิจหลักทรัพย์ และ ธุรกิจเครดิตฟองซิเอร์ พ.ศ. ๒๕๒๒ (ฉบับที่ ๓) พ.ศ. ๒๕๕๐

มาตรา ๔ บัญญัติว่า

“ให้เพิ่มความต่อไปนี้เป็น หมวด ๕ ทวิ การควบกิจการและการโอนกิจการ มาตรา ๖๗ ทวิ มาตรา ๖๗ ตริ และมาตรา ๖๗ จัตวา แห่งพระราชบัญญัติการประกอบธุรกิจเงินทุน ธุรกิจหลักทรัพย์ และธุรกิจเครดิตฟองซิเอร์ พ.ศ. ๒๕๒๒”

มาตรา ๖๗ จัตวา บัญญัติว่า

“ในกรณีที่คณะกรรมการของบริษัทใดมีข้อเสนอจะควบกิจการกับสถาบันการเงินอื่น หรือโอน กิจการทั้งหมดหรือบางส่วนที่สำคัญให้แก่สถาบันการเงินอื่นเป็นการเร่งด่วนหรือในกรณีตามมาตรา ๒๖ ทวิ ที่คณะกรรมการของบริษัทเสนอโครงการเพื่อแก้ไขฐานะและการดำเนินงานโดยการควบกิจการหรือ โอนกิจการ หรือในกรณีตามมาตรา ๒๖ มาตรา ๒๖ ตริ หรือมาตรา ๕๗ ที่คณะกรรมการของบริษัท หรือคณะกรรมการควบคุมเสนอแก้ไขฐานะหรือการดำเนินงานโดยการควบกิจการหรือโอนกิจการ ถ้ารัฐมนตรีโดยคำแนะนำของธนาคารแห่งประเทศไทยเห็นว่ากรณีดังกล่าวมีความจำเป็นเร่งด่วนที่ต้อง ควบกิจการหรือโอนกิจการเพื่อรักษาความมั่นคงทางการเงินและประโยชน์ของประชาชน ให้มีอำนาจ ประกาศในราชกิจจานุเบกษาอนุญาตให้ดำเนินการได้โดยจะกำหนดระยะเวลาดำเนินการและเงื่อนไขใด ๆ ก็ได้

ในการดำเนินการตามวรรคหนึ่ง ให้บริษัทและสถาบันการเงินที่เกี่ยวข้องได้รับยกเว้นการใช้บังคับ บทบัญญัติดังต่อไปนี้ แล้วแต่กรณี

(๑) บทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัตินี้เกี่ยวกับการบังคับให้บริษัทเป็นบริษัทมหาชนจำกัด และการกำหนดจำนวนขั้นต่ำของทุนจดทะเบียนและทุนซึ่งชำระแล้วของบริษัท

(๒) มาตรา ๑๒๔๐ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์

(๓) มาตรา ๕๒ มาตรา ๑๐๒ ประกอบกับมาตรา ๓๓ วรรคสอง มาตรา ๑๔๗ และ มาตรา ๑๔๘ แห่งพระราชบัญญัติบริษัทมหาชนจำกัด พ.ศ. ๒๕๓๕

(๔) มาตรา ๑๑๔ แห่งพระราชบัญญัติล้มละลาย พุทธศักราช ๒๕๔๓ ทั้งนี้ เฉพาะที่เกี่ยวกับการโอนทรัพย์สินหรือการกระทำใดๆ เกี่ยวกับทรัพย์สินเนื่องในการควบกิจการหรือการโอนกิจการ ตามวรรคหนึ่ง

ให้บริษัทและสถาบันการเงินที่ควบกิจการหรือโอนหรือรับโอนกิจการตามวรรคหนึ่ง จัดให้มีการประชุมผู้ถือหุ้นเพื่อควบกิจการหรือโอนหรือรับโอนกิจการ ในการนี้มีให้นำบทกฎหมายเกี่ยวกับการประชุมผู้ถือหุ้นเพื่อควบกิจการหรือโอนหรือรับโอนกิจการของบริษัทหรือสถาบันการเงินนั้นมาใช้บังคับ และให้บริษัทและสถาบันการเงินนั้นงดรับลงทะเบียนการโอนหุ้นเมื่อพ้นเจ็ดวันนับแต่วันมีประกาศ อนุญาตให้ดำเนินการตามวรรคหนึ่งจนถึงวันประชุมผู้ถือหุ้น และเรียกประชุมผู้ถือหุ้นโดยจัดส่งหนังสือ นัดให้ผู้ถือหุ้นทราบล่วงหน้าไม่น้อยกว่าเจ็ดวันแต่ต้องไม่เกินสิบสี่วัน ทั้งนี้ ให้โฆษณาคำบอกกล่าว นัดประชุมในหนังสือพิมพ์ไม่น้อยกว่าสามวันก่อนวันประชุมด้วย ในการประชุมถ้ามีคะแนนเสียงเห็นชอบด้วย ไม่น้อยกว่าสามในสี่ของจำนวนเสียงของผู้ถือหุ้นซึ่งมาประชุม ให้ถือว่าการควบกิจการหรือการโอนหรือ รับโอนกิจการนั้นเป็นการชอบด้วยกฎหมาย

ห้ามมิให้บุคคลใดฟ้องบริษัทและสถาบันการเงินตามวรรคหนึ่งเป็นคดีล้มละลายในระหว่าง การดำเนินการเพื่อควบกิจการหรือโอนกิจการตามที่ได้รับความเห็นชอบตามมาตรานี้

ให้บริษัทและสถาบันการเงินตามวรรคหนึ่งได้รับยกเว้นค่าธรรมเนียมและภาษีอากรต่างๆ บรรดาที่เกิดจากการควบกิจการหรือโอนกิจการทั้งหมดหรือบางส่วนตามที่คณะรัฐมนตรีกำหนดโดย ประกาศในราชกิจจานุเบกษา โดยจะกำหนดเป็นการทั่วไปหรือเป็นการเฉพาะรายก็ได้

คณะกรรมการของสถาบันการเงินที่ควบกันแล้วมีสิทธิยื่นขอจดทะเบียนการควบกิจการได้ ภายในสิบสี่วันนับแต่วันที่รัฐมนตรีอนุญาตให้ดำเนินการตามวรรคหนึ่ง

ในการอนุญาตให้ควบกิจการหรือโอนกิจการตามมาตรานี้ หากกองทุนเพื่อการฟื้นฟูและพัฒนา ระบบสถาบันการเงินตามกฎหมายว่าด้วยธนาคารแห่งประเทศไทยจำเป็นต้องเข้าไปช่วยเหลือทางการเงิน และได้รับความเสียหาย ให้รัฐบาลช่วยเหลือทางการเงินแก่กองทุนเพื่อการฟื้นฟูและพัฒนา ระบบ สถาบันการเงินตามควรแก่กรณี”

พระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติการธนาคารพาณิชย์ พ.ศ. ๒๕๐๕ (ฉบับที่ ๔) พ.ศ. ๒๕๔๑

มาตรา ๕ บัญญัติว่า

“ให้เพิ่มความต่อไปนี้เป็นมาตรา ๓๘ ทวิ มาตรา ๓๘ ตริ มาตรา ๓๘ จัตวา มาตรา ๓๘ เบญจ มาตรา ๓๘ ฉ และมาตรา ๓๘ สัตต แห่งพระราชบัญญัติการธนาคารพาณิชย์ พ.ศ. ๒๕๐๕”

มาตรา ๓๘ จัตวา บัญญัติว่า

“ในกรณีที่ธนาคารพาณิชย์ใดมีความจำเป็นเร่งด่วนที่จะควบกิจการกับธนาคารพาณิชย์อื่นหรือสถาบันการเงินหรือโอนกิจการทั้งหมดหรือบางส่วนที่สำคัญให้แก่ธนาคารพาณิชย์อื่นหรือสถาบันการเงิน เพื่อเสริมสร้างความมั่นคงของระบบสถาบันการเงิน ให้คณะกรรมการธนาคารพาณิชย์นั้นจัดทำโครงการแสดงรายละเอียดการดำเนินงานเสนอต่อรัฐมนตรี ถ้ารัฐมนตรีโดยคำแนะนำของธนาคารแห่งประเทศไทยเห็นชอบกับโครงการดังกล่าว ให้รัฐมนตรีประกาศการให้ความเห็นชอบในราชกิจจานุเบกษา ทั้งนี้ ในประกาศดังกล่าวจะกำหนดระยะเวลาดำเนินการและเงื่อนไขใดๆ ก็ได้

ในการดำเนินการตามโครงการที่ได้รับความเห็นชอบตามวรรคหนึ่ง ถ้าธนาคารพาณิชย์หรือสถาบันการเงินที่เกี่ยวข้องจำเป็นต้องดำเนินการที่เกี่ยวข้องกับบทบัญญัติดังต่อไปนี้ ให้ได้รับยกเว้นมิให้นำบทบัญญัตินี้มาใช้บังคับ แล้วแต่กรณี

(๑) มาตรา ๒๓๗ มาตรา ๑๑๑๗ มาตรา ๑๑๘๕ มาตรา ๑๒๒๐ มาตรา ๑๒๒๒ มาตรา ๑๒๒๔ มาตรา ๑๒๒๕ มาตรา ๑๒๒๖ และมาตรา ๑๒๔๐ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์

(๒) มาตรา ๕๐ มาตรา ๕๒ มาตรา ๑๐๒ ประกอบกับมาตรา ๓๓ วรรคสอง มาตรา ๑๓๗ มาตรา ๑๓๘ วรรคหนึ่ง มาตรา ๑๔๐ มาตรา ๑๔๑ มาตรา ๑๔๗ และมาตรา ๑๔๘ แห่งพระราชบัญญัติบริษัทมหาชนจำกัด พ.ศ. ๒๕๓๕

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

ในกรณีที่มีความเสียหายเกิดขึ้นแก่บุคคลใดในการดำเนินการตามวรรคสอง ธนาคารพาณิชย์และสถาบันการเงินที่ควบกันหรือที่รับโอนกิจการต้องร่วมกันรับผิดชอบชดเชยค่าเสียหายที่เกิดขึ้นนั้น”

พิจารณาบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ มาตรา ๕๐ วรรคหนึ่งแล้วจะเห็นได้ว่าเป็นบทบัญญัติที่รับรองและคุ้มครองเสรีภาพในการประกอบกิจการหรือประกอบอาชีพ ซึ่งจะมีการจำกัดเสรีภาพดังกล่าวมิได้ แต่ก็มิข้อยกเว้นหากเป็นการจำเป็นโดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายเฉพาะ

และเป็นการกระทำเพื่อประโยชน์บางประการที่สำคัญ คือ ในการรักษาความมั่นคงของรัฐหรือเศรษฐกิจของประเทศ การคุ้มครองประชาชนในด้านสาธารณสุขโรค การรักษาความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน การจัดระเบียบการประกอบอาชีพ การคุ้มครองผู้บริโภค การผังเมือง การรักษาทรัพยากรธรรมชาติหรือสิ่งแวดล้อม สวัสดิภาพของประชาชน หรือเพื่อป้องกันการผูกขาดหรือจำกัดความไม่เป็นธรรมในการแข่งขัน ซึ่งหากเข้ากรณียกเว้นดังกล่าวนั้นก็สามารถจำกัดสิทธิและเสรีภาพในการประกอบกิจการหรือประกอบอาชีพได้

ส่วนบทบัญญัติมาตรา ๖๗ จัตวา วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติการประกอบธุรกิจเงินทุน ธุรกิจหลักทรัพย์ และธุรกิจเครดิตฟองซิเอร์ พ.ศ. ๒๕๒๒ แก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชกำหนดฯ (ฉบับที่ ๓) พ.ศ. ๒๕๕๐ ซึ่งให้อำนาจรัฐมนตรีให้ความเห็นชอบในการควบรวมกิจการหรือการโอนกิจการของบริษัทเงินทุน บริษัทหลักทรัพย์ บริษัทเครดิตฟองซิเอร์ โดยคณะกรรมการบริษัทใดที่จะควบกิจการกับสถาบันการเงินอื่นหรือโอนกิจการให้กับสถาบันการเงินอื่นเป็นการเร่งด่วนให้คณะกรรมการบริษัทเสนอโครงการเพื่อแก้ไขฐานะการดำเนินงานโดยการควบรวมกิจการหรือโอนกิจการต่อรัฐมนตรี และถ้ารัฐมนตรีโดยคำแนะนำของธนาคารแห่งประเทศไทยเห็นว่ากรณีดังกล่าวมีความเร่งด่วนที่ต้องควบกิจการหรือโอนกิจการเพื่อรักษาความมั่นคงทางการเงินและประโยชน์ของประชาชนก็ให้อำนาจประกาศในราชกิจจานุเบกษา นั้น เป็นบทบัญญัติของกฎหมายที่จำเป็นและมีประโยชน์ต่อประเทศไทย เนื่องจากมีขึ้นเพื่อแก้ไขฐานะการเงินหรือการดำเนินงานของบริษัทเงินทุน หรือสถาบันการเงินอื่นที่มีปัญหาและอาจกระทบกระเทือนต่อเศรษฐกิจของประเทศ

สำหรับบทบัญญัติมาตรา ๓๘ จัตวา วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติการธนาคารพาณิชย์ พ.ศ. ๒๕๐๕ แก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชกำหนดฯ (ฉบับที่ ๔) พ.ศ. ๒๕๕๑ ซึ่งให้อำนาจรัฐมนตรีให้ความเห็นชอบในการควบรวมกิจการหรือการโอนกิจการของธนาคารพาณิชย์กับธนาคารพาณิชย์หรือกับสถาบันการเงินอื่น โดยให้คณะกรรมการธนาคารพาณิชย์ที่ประสงค์จะดำเนินการดังกล่าวจัดทำโครงการแสดงรายละเอียดการดำเนินงานเสนอต่อรัฐมนตรี และถ้ารัฐมนตรีโดยคำแนะนำของธนาคารแห่งประเทศไทยเห็นชอบกับโครงการดังกล่าวก็ให้รัฐมนตรีประกาศให้ความเห็นชอบในราชกิจจานุเบกษา นั้น เป็นบทบัญญัติของกฎหมายที่จำเป็นและมีประโยชน์ต่อประเทศไทยเช่นกัน เนื่องจากมีขึ้นเพื่อแก้ไขฐานะการเงินหรือการดำเนินงานของธนาคารพาณิชย์หรือสถาบันการเงินอื่นที่มีปัญหาและอาจกระทบกระเทือนต่อเศรษฐกิจของประเทศ

พิเคราะห์แล้วเห็นได้ว่า บทบัญญัติทั้งสองของกฎหมายทั้งสองฉบับนี้วางหลักเกณฑ์ในการควบรวมกิจการหรือการโอนกิจการของสถาบันการเงินต่างๆ ซึ่งกระทำด้วยความสมัครใจของสถาบันการเงินเหล่านั้น เพียงแต่หากสถาบันการเงินทั้งหลายจะควบรวมกิจการกับสถาบันการเงินอื่นหรือโอนกิจการ

ให้สถาบันการเงินอื่นก็ต้องดำเนินการตามที่กฎหมายกำหนดซึ่งต้องกระทำการต่างๆ มากขึ้นกว่าการ
ควมรวมกิจการตามหลักทั่วไปในกฎหมายที่ว่าด้วยบริษัทจำกัดและบริษัทมหาชนจำกัด ซึ่งอาจมองได้ว่า
การที่ต้องดำเนินการมากกว่าปกตินั้นเป็นการจำกัดเสรีภาพในการประกอบกิจการหรือการประกอบอาชีพ
แต่ก็เป็นการตราขึ้นโดยอาศัยอำนาจตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๕๐ วรรคสอง ซึ่งบัญญัติเป็นข้อยกเว้น
ในเรื่องการห้ามมิให้จำกัดเสรีภาพว่ากระทำได้โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายเฉพาะ
เพื่อประโยชน์ของประเทศชาติในการรักษาความมั่นคงของรัฐหรือเศรษฐกิจของประเทศ ซึ่งการออกกฎหมาย
ในกรณีนี้ก็เป็นการรักษาความมั่นคงทางเศรษฐกิจของประเทศไทยเพราะในขณะนั้นสถาบันการเงินต่างๆ
ประสบปัญหาทางการเงินตั้งแต่ในช่วงปี พ.ศ. ๒๕๔๐ และบริษัทเงินทุนบางแห่งก็ถูกรัฐบาลสั่งระงับการ
ดำเนินการ เพราะมีปัญหาทางการเงินและไม่สามารถเพิ่มทุนเพื่อแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นได้ รัฐบาลจึงได้
กำหนดมาตรการส่งเสริมสนับสนุนให้สถาบันการเงินต่างๆ เช่น บริษัทเงินทุน ธนาคารพาณิชย์ดำเนินการ
ควบกิจการหรือโอนกิจการเพื่อฟื้นฟูฐานะและสร้างความมั่นคงแก่ระบบสถาบันการเงินและคุ้มครองประโยชน์
ของประชาชน โดยได้ตราพระราชกำหนดต่างๆ ที่เกี่ยวกับสถาบันการเงินซึ่งรวมทั้งพระราชกำหนด
ทั้งสองฉบับซึ่งมีบทบัญญัติทั้งสองดังกล่าวรวมอยู่ด้วย

ด้วยเหตุผลดังกล่าว ผู้ทำคำวินิจฉัยจึงเห็นว่า พระราชบัญญัติการประกอบธุรกิจเงินทุน ธุรกิจ
หลักทรัพย์ และธุรกิจเครดิตฟองซิเออร์ พ.ศ. ๒๕๒๒ มาตรา ๖๗ จัตวา วรรคหนึ่ง ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติม
โดยพระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติการประกอบธุรกิจเงินทุน ธุรกิจหลักทรัพย์ และธุรกิจ
เครดิตฟองซิเออร์ พ.ศ. ๒๕๒๒ (ฉบับที่ ๓) พ.ศ. ๒๕๔๐ และพระราชบัญญัติการธนาคารพาณิชย์
พ.ศ. ๒๕๐๕ มาตรา ๓๘ จัตวา วรรคหนึ่ง ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราช
บัญญัติการธนาคารพาณิชย์ พ.ศ. ๒๕๐๕ (ฉบับที่ ๔) พ.ศ. ๒๕๔๑ ไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ
มาตรา ๕๐

ศาสตราจารย์ ดร.เสาวนีย์ อัสวโรจน์

ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

คำวินิจฉัยของ นายอรรถ หวังอ้อมกลาง ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

ที่ ๔๓/๒๕๕๗

วันที่ ๑ มิถุนายน ๒๕๕๗

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

ข้อเท็จจริงได้ความว่า เมื่อวันที่ ๑๐ มกราคม ๒๕๕๐ นายสุภเนตร กุศลาไสยานนท์ และ นางจวีร์รัตน์ กุศลาไสยานนท์ ได้ทำสัญญากู้ยืมเงินไปจากบริษัทเงินทุน เฟิสท์ ซิตี้ อินเวสเมนท์ จำกัด (มหาชน) จำนวน ๑,๐๐๐,๐๐๐ บาท ยินยอมเสียดอกเบี้ยขณะทำสัญญาในอัตราร้อยละ ๑๓.๗๕ ต่อปี โดยมีกำหนดชำระต้นเงินกู้และดอกเบี้ยเป็นรายเดือน นับแต่เดือนถัดจากเดือนที่ทำสัญญากู้เงินทุกเดือนๆ ละ ไม่น้อยกว่า ๑๕,๐๐๐ บาท จะชำระหนี้ให้เสร็จสิ้นภายในกำหนด ๑๕ ปี นับแต่วันทำสัญญา ถ้ามีการปรับ อัตราดอกเบี้ยตามสภาวะการเงินหรือตามที่บริษัท ฯ เห็นสมควร นายสุภเนตร กุศลาไสยานนท์ และ นางจวีร์รัตน์ กุศลาไสยานนท์ ตกลงให้คิดดอกเบี้ยตามที่ปรับใหม่ได้ทันที โดยไม่ต้องบอกกล่าวหรือได้รับความยินยอมอีก หากผิดนัดชำระหนึ่งงวดใด ให้บริษัท ฯ คิดดอกเบี้ยในอัตราสูงสุด นับแต่วันผิดนัด จนกว่าจะชำระหนึ่งงวดดังกล่าวเสร็จสิ้น และหากผิดนัดชำระหนี้ตามข้อตกลงดังกล่าว บริษัท ฯ มีสิทธิฟ้องเรียกต้นเงินและดอกเบี้ยที่ค้างชำระทั้งหมดคืนทันที เพื่อเป็นการประกันการชำระหนี้ดังกล่าว นายสุภเนตร กุศลาไสยานนท์ ได้นำโฉนดที่ดิน จำนวน ๒ แปลง เนื้อที่รวม ๑๐๒.๓ ตารางวา ตั้งอยู่ที่ตำบลนอกเมือง อำเภอเมืองสุรินทร์ จังหวัดสุรินทร์ พร้อมสิ่งปลูกสร้างที่มีอยู่แล้วหรือที่จะมีขึ้น ในภายหลัง จำนวนเป็นประกันในวงเงินจำนวน ๑,๐๐๐,๐๐๐ บาท อัตราดอกเบี้ยจำนองขณะนั้น ร้อยละ ๒๑ ต่อปี โดยตกลงว่า หากบริษัท ฯ บังคับจำนองได้เงินสุทธิไม่พอชำระหนี้ ก็ยินยอมให้ ยึดทรัพย์สินอื่นออกขายทอดตลาดและนำเงินมาชำระหนี้ให้แก่บริษัท ฯ จนครบถ้วน นอกจากทาง นายสุภเนตร กุศลาไสยานนท์ จะจำนองที่ดินและสิ่งปลูกสร้างเป็นประกันเงินกู้แล้ว นายพิเชฐ กุศลาไสยานนท์ ยังได้ทำสัญญาค้ำประกันยอมผูกพันตนกับนายสุภเนตร กุศลาไสยานนท์ และนางจวีร์รัตน์ กุศลาไสยานนท์ เพื่อชำระหนี้ให้กับบริษัท ฯ ในลักษณะนี้ร่วม และในกรณีที่บ้านบริษัท ฯ ยอมผ่อนเวลาให้นายสุภเนตร และนางจวีร์รัตน์ กุศลาไสยานนท์ และหรือต่ออายุสัญญาเงินออกไปและไม่ว่าจะแจ้งให้นายพิเชฐ กุศลาไสยานนท์ ทราบหรือไม่ ให้ถือว่า นายพิเชฐ กุศลาไสยานนท์ ยินยอมด้วยทุกครั้ง นับแต่มีการ

ทำสัญญากู้เงินกันแล้ว นายสุภเนตร และนางจूरีรัตน์ กุศลาไสยานนท์ ได้ชำระหนี้ให้กับบริษัท ฯ ไปบางส่วน ต่อมาตกเป็นผู้ผิดนัดไม่ชำระหนี้บริษัท ฯ ได้มอบอำนาจให้ทนายความมีหนังสือบอกกล่าวทวงถาม นายสุภเนตร นางจूरีรัตน์ และนายพิเชฐ กุศลาไสยานนท์ เพื่อให้ร่วมกันหรือแทนกันชำระหนี้เงินกู้ พร้อมดอกเบี้ย และทำการไถ่ถอนจำนอง บุคคลทั้งสามได้รับหนังสือบอกกล่าวทวงถามแล้วเพิกเฉย

ต่อมาเมื่อวันที่ ๒๒ ธันวาคม ๒๕๕๑ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง อาศัยอำนาจตามความ ในมาตรา ๖๗ จัตุวา แห่งพระราชบัญญัติการประกอบธุรกิจเงินทุน ธุรกิจหลักทรัพย์ และธุรกิจเครดิตฟองซิเอร์ พ.ศ. ๒๕๒๒ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติการประกอบธุรกิจเงินทุน ฯ (ฉบับที่ ๓) พ.ศ. ๒๕๔๐ และมาตรา ๓๘ จัตุวา แห่งพระราชบัญญัติการธนาคารพาณิชย์ พ.ศ. ๒๕๐๕ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติการธนาคารพาณิชย์ ฯ (ฉบับที่ ๔) พ.ศ. ๒๕๕๑ ได้ประกาศให้ความเห็นชอบการดำเนินการโครงการควบรวมกิจการ ระหว่างธนาคาร สหธนาคาร จำกัด (มหาชน) กับบริษัทเงินทุนหลักทรัพย์ กรุงไทยธนกิจ จำกัด (มหาชน) และบริษัท เงินทุน ๑๒ บริษัท ซึ่งรวมถึงบริษัทเงินทุน เฟิสท์ ซิตี อินเวสเมนท์ จำกัด (มหาชน) หลังจาก มีประกาศการควบรวมกิจการ บริษัทเงินทุน เฟิสท์ ซิตี ฯ ได้ทำหนังสือสัญญาโอนสินทรัพย์และหนี้สิน ให้กับบริษัทเงินทุนหลักทรัพย์ กรุงไทยธนกิจ ฯ และบริษัทเงินทุนหลักทรัพย์ กรุงไทยธนกิจ ฯ ได้ทำ หนังสือสัญญาโอนสินทรัพย์และหนี้สินให้กับธนาคารไทยธนาคาร ฯ (ธนาคารสหธนาคาร ฯ เดิม) เมื่อวันที่ ๒๕ มกราคม ๒๕๕๒ โดยสัญญามีผลใช้บังคับนับแต่วันที่ ๑ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๒ เป็นต้นไป การโอนและรับโอนดังกล่าว เป็นผลให้สินทรัพย์และหนี้สินทั้งหมดตลอดจนสิทธิเรียกร้องต่างๆ ของ บริษัทเงินทุน เฟิสท์ ซิตี ฯ และบริษัทเงินทุนหลักทรัพย์ กรุงไทยธนกิจ ฯ ตกเป็นสิทธิของธนาคาร ไทยธนาคาร ฯ โดยสิ้นเชิง นับแต่วันที่ ๑ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๒

เมื่อวันที่ ๒๕ ตุลาคม ๒๕๕๔ ธนาคารไทยธนาคาร ฯ เป็นโจทก์ยื่นฟ้องนายสุภเนตร กุศลาไสยานนท์ เป็นจำเลยที่ ๑ นางจूरีรัตน์ กุศลาไสยานนท์ เป็นจำเลยที่ ๒ และนายพิเชฐ กุศลาไสยานนท์ เป็นจำเลยที่ ๓ ต่อศาลจังหวัดนครราชสีมา ในความผิดฐาน ผิดสัญญากู้เงินและบังคับจำนอง ขอให้ศาลพิจารณาและ บังคับจำเลยทั้งสามให้ชำระเงินจำนวน ๑,๔๗๕,๕๘๔.๖๗ บาท แก่โจทก์ พร้อมทั้งดอกเบี้ย ในอัตรา ร้อยละ ๑๕ ต่อปี ของต้นเงิน จำนวน ๕๕๖,๖๕๕.๐๔ บาท นับแต่วันถัดจากวันฟ้องไปจนกว่าจำเลย ทั้งสามจะชำระให้โจทก์เสร็จสิ้น และให้ยึดทรัพย์จำนองของจำเลยที่ ๑ ออกขายทอดตลาดเพื่อนำมา ชำระหนี้แก่โจทก์ หากได้เงินสดไม่พอชำระหนี้ให้ยึดทรัพย์สินอื่นของจำเลยที่ ๑ ชำระหนี้โจทก์ ให้ครบถ้วน

จำเลยทั้งสามยื่นคำให้การต่อศาลจังหวัดนครราชสีมา ปฏิเสธฟ้องทุกประเด็น และได้แย้งว่าการควมรวมกิจการตามที่โจทก์อ้าง ขัดต่อเสรีภาพในการประกอบกิจการหรือการประกอบอาชีพและการแข่งขันโดยเสรีอย่างเป็นธรรม เป็นการกระทำที่ขัดต่อบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ มาตรา ๕๐ ต่อมาจำเลยทั้งสามได้ยื่นคำร้องต่อศาลจังหวัดนครราชสีมาอ้างว่า พระราชกำหนดที่โจทก์อ้างทั้งสองฉบับเป็นการออกกฎหมายจำกัดเสรีภาพในการประกอบอาชีพของจำเลยทั้งสามและของบริษัทเงินทุน เฟิสท์ ซิตี้ ฯ ไม่เข้ากรณีตามมาตรา ๕๐ วรรคสอง ของรัฐธรรมนูญ การที่รัฐเข้าระงับมิให้สถาบันการเงินต่าง ๆ ดำเนินกิจการ และจัดการขายหรือโอนสินทรัพย์และหนี้สินไปให้นิติบุคคลอื่นมิใช่เป็นการกระทำเพื่อสร้างความมั่นคงแก่ระบบสถาบันการเงิน คุ้มครองประโยชน์ของประชาชนและรักษาความมั่นคงทางเศรษฐกิจตามที่กล่าวอ้างในการออกกฎหมาย เมื่อสภาพเศรษฐกิจของประเทศตกต่ำ กระทรวงการคลังได้ให้กองทุนเพื่อการฟื้นฟู ฯ สนับสนุนเงินทุนแก่สถาบันการเงิน ๕๐ กว่าแห่ง จำนวนหลายแสนล้านบาท และสถาบันการเงินที่ได้รับการสนับสนุนดังกล่าวก็อยู่ระหว่างการจัดกิจการของตน จำเลยเชื่อว่าหากให้โอกาสสถาบันการเงินได้ดำเนินกิจการต่อไป ภายใต้การควบคุมอย่างมีประสิทธิภาพ สภาพเศรษฐกิจจะต้องดีขึ้นอย่างแน่นอน แต่รัฐกลับออกพระราชกำหนดตัดสิทธิหรือจำกัดมิให้สถาบันการเงินทั้ง ๕๐ กว่าแห่ง ดำเนินกิจการต่อไปได้ รวมทั้งให้โอนสินทรัพย์และหนี้สินของสถาบันการเงินทั้งหมดให้นิติบุคคลอื่นไปบริหาร ซึ่งไม่ได้มีผลทำให้เศรษฐกิจดีขึ้นหรือมีความมั่นคงแต่ประการใด จนต่อมาได้จัดตั้งบรรษัทบริหารสินทรัพย์ไทยเพื่อรับไปดำเนินการต่อ การออกพระราชกำหนดทั้งสองฉบับดังกล่าวไม่ได้ทำให้ระบบสถาบันการเงินและเศรษฐกิจมีความมั่นคง จึงถือว่า เป็นการขัดต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๕๐ วรรคสอง ใช้บังคับไม่ได้ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๖ ขอให้ศาลส่งความเห็นของจำเลยให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๔

ศาลจังหวัดนครราชสีมาพิเคราะห์เห็นว่า เป็นกรณีที่คู่ความโต้แย้งว่า บทบัญญัติแห่งกฎหมายขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ ต้องด้วยบทบัญญัติมาตรา ๖ และยังไม่มีการวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญในส่วนที่เกี่ยวกับบทบัญญัตินั้น ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๔ จึงให้รอการพิจารณาพิพากษาคดีไว้ชั่วคราว และส่งความเห็นของจำเลยทั้งสามไปยังสำนักงานศาลยุติธรรมเพื่อดำเนินการต่อไป

สำนักงานศาลยุติธรรมส่งความเห็นของจำเลยทั้งสาม เพื่อขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัย ดังนี้

๑. พระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติการประกอบธุรกิจเงินทุน ธุรกิจหลักทรัพย์ และธุรกิจเครดิตฟองซิเอร์ พ.ศ. ๒๕๒๒ (ฉบับที่ ๓) พ.ศ. ๒๕๕๐ มาตรา ๖๗ จัตุวา ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๕๐ หรือไม่

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

ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาแล้วมีคำสั่งให้รับคำร้องไว้พิจารณาวินิจฉัยคดีที่มีปัญหาต้องพิจารณาวินิจฉัย ดังนี้

๑. พระราชบัญญัติการประกอบธุรกิจเงินทุน ธุรกิจหลักทรัพย์ และธุรกิจเครดิตฟองซิเออร์ พ.ศ. ๒๕๒๒ มาตรา ๖๗ จัตวา ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติการประกอบธุรกิจเงินทุน ธุรกิจหลักทรัพย์ และธุรกิจเครดิตฟองซิเออร์ พ.ศ. ๒๕๒๒ (ฉบับที่ ๓) พ.ศ. ๒๕๔๐ และ (ฉบับที่ ๕) พ.ศ. ๒๕๔๑ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๕๐ หรือไม่

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

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๕๐ บัญญัติว่า “บุคคลย่อมมีเสรีภาพในการประกอบกิจการหรือประกอบอาชีพและการแข่งขันโดยเสรีอย่างเป็นธรรม

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

พระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติการประกอบธุรกิจเงินทุน ธุรกิจหลักทรัพย์ และธุรกิจเครดิตฟองซิเออร์ พ.ศ. ๒๕๒๒ (ฉบับที่ ๓) พ.ศ. ๒๕๔๐

มาตรา ๔ บัญญัติว่า “ให้เพิ่มความต่อไปนี้เป็น หมวด ๕ ทวิ การควบกิจการและการโอนกิจการ มาตรา ๖๗ ทวิ มาตรา ๖๗ ตริ และมาตรา ๖๗ จัตวา แห่งพระราชบัญญัติการประกอบธุรกิจเงินทุน ธุรกิจหลักทรัพย์ และธุรกิจเครดิตฟองซิเออร์ พ.ศ. ๒๕๒๒”

“มาตรา ๖๗ จัตวา ในกรณีที่คณะกรรมการของบริษัทใดมีข้อเสนอจะควบกิจการกับสถาบันการเงินอื่นหรือโอนกิจการทั้งหมดหรือบางส่วนที่สำคัญให้แก่สถาบันการเงินอื่นเป็นการเร่งด่วนหรือในกรณีตามมาตรา ๒๖ ทวิ ที่คณะกรรมการของบริษัทเสนอโครงการเพื่อแก้ไขฐานะและการดำเนินงาน โดยการควบกิจการหรือโอนกิจการ หรือในกรณีตามมาตรา ๒๖ มาตรา ๒๖ ตริ หรือมาตรา ๕๗ ที่คณะกรรมการของบริษัทหรือคณะกรรมการควบคุมเสนอแก้ไขฐานะหรือการดำเนินงานโดยการควบกิจการ

หรือโอนกิจการ ถ้ารัฐมนตรีโดยคำแนะนำของธนาคารแห่งประเทศไทยเห็นว่ากรณีดังกล่าวมีความจำเป็นเร่งด่วนที่ต้องควบกิจการหรือโอนกิจการเพื่อรักษาความมั่นคงทางการเงินและประโยชน์ของประชาชนให้มีอำนาจประกาศในราชกิจจานุเบกษาอนุญาตให้ดำเนินการได้โดยจะกำหนดระยะเวลาดำเนินการและเงื่อนไขใด ๆ 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 ๒๔๘๓ ทั้งนี้ เฉพาะที่เกี่ยวกับการโอนทรัพย์สินหรือการกระทำใด ๆ เกี่ยวกับทรัพย์สินเนื่องในการควบกิจการหรือการโอนกิจการตามวรรคหนึ่ง

ให้บริษัทและสถาบันการเงินที่ควบกิจการหรือโอนกิจการหรือรับโอนกิจการตามวรรคหนึ่ง จัดให้มีการประชุมผู้ถือหุ้นเพื่อควบกิจการหรือโอนหรือรับโอนกิจการ ในการนี้มีให้นำบทกฎหมายเกี่ยวกับการประชุมผู้ถือหุ้นเพื่อควบกิจการหรือโอนหรือรับโอนกิจการของบริษัทหรือสถาบันการเงินนั้น มาใช้บังคับ และให้บริษัทและสถาบันการเงินนั้นงดรับลงทะเบียนการโอนหุ้นเมื่อพ้นเจ็ดวันนับแต่วันมีประกาศอนุญาตให้ดำเนินการตามวรรคหนึ่งจนถึงวันประชุมผู้ถือหุ้น และเรียกประชุมผู้ถือหุ้นโดยจัดส่งหนังสือนัดให้ผู้ถือหุ้นทราบล่วงหน้าไม่น้อยกว่าเจ็ดวันแต่ต้องไม่เกินสิบสี่วัน ทั้งนี้ ให้โฆษณาคำบอกกล่าวนัดประชุมในหนังสือพิมพ์ไม่น้อยกว่าสามวันก่อนวันประชุมด้วย ในการประชุมถ้ามีคะแนนเสียงเห็นชอบด้วยไม่น้อยกว่าสามในสี่ของจำนวนเสียงของผู้ถือหุ้นซึ่งมาประชุมให้ถือว่าการควบกิจการหรือการโอนหรือรับโอนกิจการนั้นเป็นการชอบด้วยกฎหมาย

ห้ามมิให้บุคคลใดฟ้องบริษัทและสถาบันการเงินตามวรรคหนึ่งเป็นคดีล้มละลายในระหว่างดำเนินการเพื่อควบกิจการหรือโอนกิจการตามที่ได้รับความเห็นชอบตามมาตรานี้

ให้บริษัทและสถาบันการเงินตามวรรคหนึ่งได้รับยกเว้นค่าธรรมเนียมและภาษีอากรต่าง ๆ บรรดาที่เกิดจากการควบกิจการหรือโอนกิจการทั้งหมดหรือบางส่วนตามที่คณะรัฐมนตรีกำหนดโดยประกาศในราชกิจจานุเบกษา โดยจะกำหนดเป็นการทั่วไปหรือเป็นการเฉพาะรายก็ได้

คณะกรรมการของสถาบันการเงินที่ควมกันแล้วมีสิทธิยื่นขอจดทะเบียนการควบกิจการได้ภายในสิบสี่วันนับแต่วันที่รัฐมนตรีอนุญาตให้ดำเนินการตามวรรคหนึ่ง

ในการอนุญาตให้ควบกิจการหรือโอนกิจการตามมาตรานี้ หากกองทุนเพื่อการฟื้นฟูและพัฒนา ระบบสถาบันการเงินตามกฎหมายว่าด้วยธนาคารแห่งประเทศไทยจำเป็นต้องเข้าไปช่วยเหลือทางการเงินและได้รับความเสียหาย ให้รัฐบาลช่วยเหลือทางการเงินแก่กองทุนเพื่อการฟื้นฟูและพัฒนา ระบบสถาบันการเงินตามควรแก่กรณี”

พระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติการประกอบธุรกิจเงินทุน ธุรกิจหลักทรัพย์ และธุรกิจเครดิตฟองซิเออร์ พ.ศ. ๒๕๒๒ (ฉบับที่ ๕) พ.ศ. ๒๕๔๑

มาตรา ๔ บัญญัติว่า “ให้ยกเลิกความในวรรคสองของมาตรา ๖๗ จัตวา แห่งพระราชบัญญัติการประกอบธุรกิจเงินทุน ธุรกิจหลักทรัพย์ และธุรกิจเครดิตฟองซิเออร์ พ.ศ. ๒๕๒๒ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติการประกอบธุรกิจเงินทุน ธุรกิจหลักทรัพย์ และธุรกิจเครดิตฟองซิเออร์ พ.ศ. ๒๕๒๒ (ฉบับที่ ๓) พ.ศ. ๒๕๔๐ และให้ใช้ความต่อไปนี้แทน”

“ในการดำเนินการตามโครงการที่ได้รับอนุญาตตามวรรคหนึ่ง ถ้าบริษัทหรือสถาบันการเงินที่เกี่ยวข้องจำเป็นต้องดำเนินการที่เกี่ยวข้องกับบทบัญญัติดังต่อไปนี้ ให้ได้รับยกเว้นมิให้นำบทบัญญัติดังกล่าวมาใช้บังคับ แล้วแต่กรณี

(๑) มาตรา ๒๓๗ มาตรา ๑๑๑๗ มาตรา ๑๑๘๕ มาตรา ๑๒๒๐ มาตรา ๑๒๒๒ 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 ๑๔๗ และมาตรา ๑๔๘ แห่งพระราชบัญญัติบริษัทมหาชนจำกัด พ.ศ. ๒๕๓๕

(๓) มาตรา ๕๔ (๒) มาตรา ๑๑๔ และมาตรา ๑๑๕ แห่งพระราชบัญญัติล้มละลาย พุทธศักราช ๒๔๘๓ ทั้งนี้ เฉพาะที่เกี่ยวกับการโอนทรัพย์สินหรือการกระทำใดๆ เกี่ยวกับทรัพย์สินเนื่องในการควบกิจการหรือการโอนกิจการ”

มาตรา ๕ บัญญัติว่า “ให้เพิ่มความต่อไปนี้เป็นวรรคแปดของมาตรา ๖๗ จัตวา แห่งพระราชบัญญัติการประกอบธุรกิจเงินทุน ธุรกิจหลักทรัพย์ และธุรกิจเครดิตฟองซิเออร์ พ.ศ. ๒๕๒๒ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติการประกอบธุรกิจเงินทุน ธุรกิจหลักทรัพย์ และธุรกิจเครดิตฟองซิเออร์ พ.ศ. ๒๕๒๒ (ฉบับที่ ๓) พ.ศ. ๒๕๔๐”

“ในกรณีที่มีความเสียหายเกิดขึ้นแก่บุคคลใดในการดำเนินการตามวรรคสอง บริษัทและสถาบันการเงินต้องร่วมกันรับผิดชอบชดใช้ค่าเสียหายที่เกิดขึ้นนั้น”

พระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติการธนาคารพาณิชย์ พ.ศ. ๒๕๐๕ (ฉบับที่ ๔) พ.ศ. ๒๕๕๑ มาตรา ๕ บัญญัติว่า “ให้เพิ่มความต่อไปนี้เป็นมาตรา ๓๘ ทวิ มาตรา ๓๘ ตริ มาตรา ๓๘ จัตวา มาตรา ๓๘ เบญจ มาตรา ๓๘ ฉ และมาตรา ๓๘ สัตต แห่งพระราชบัญญัติการธนาคารพาณิชย์ พ.ศ. ๒๕๐๕”

“มาตรา ๓๘ จัตวา ในกรณีที่ธนาคารพาณิชย์ใดมีความจำเป็นเร่งด่วนที่จะควบกิจการกับธนาคารพาณิชย์อื่นหรือสถาบันการเงินหรือโอนกิจการทั้งหมดหรือบางส่วนที่สำคัญให้แก่ธนาคารพาณิชย์อื่นหรือสถาบันการเงินเพื่อเสริมสร้างความมั่นคงของระบบสถาบันการเงิน ให้คณะกรรมการพาณิชย์นั้นจัดทำโครงการแสดงรายละเอียดการดำเนินงานเสนอต่อรัฐมนตรี ถ้ารัฐมนตรีโดยคำแนะนำของธนาคารแห่งประเทศไทยเห็นชอบกับโครงการดังกล่าว ให้รัฐมนตรีประกาศการให้ความเห็นชอบในราชกิจจานุเบกษา ทั้งนี้ ในประกาศดังกล่าวจะกำหนดระยะเวลาดำเนินการและเงื่อนไขใดๆ ก็ได้

ในการดำเนินการตามโครงการที่ได้รับความเห็นชอบตามวรรคหนึ่ง ถ้าธนาคารพาณิชย์หรือสถาบันการเงินที่เกี่ยวข้องจำเป็นต้องดำเนินการที่เกี่ยวข้องกับบทบัญญัติดังต่อไปนี้ ให้ได้รับยกเว้นมิให้นำบทบัญญัตินี้ดังกล่าวมาใช้บังคับ แล้วแต่กรณี

(๑) มาตรา ๒๓๗ มาตรา ๑๑๑๗ มาตรา ๑๑๘๕ มาตรา ๑๒๒๐ มาตรา ๑๒๒๒ มาตรา ๑๒๒๔ มาตรา ๑๒๒๕ มาตรา ๑๒๒๖ และมาตรา ๑๒๔๐ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์

(๒) มาตรา ๕๐ มาตรา ๕๒ มาตรา ๑๐๒ ประกอบกับมาตรา ๓๓ วรรคสอง มาตรา ๑๓๗ มาตรา ๑๓๘ 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 เกี่ยวกับทรัพย์สินเนื่องในการควบกิจการหรือการโอนกิจการ

ในกรณีที่มีความเสียหายเกิดขึ้นแก่บุคคลใดในการดำเนินการตามวรรคสอง ธนาคารพาณิชย์และสถาบันการเงินที่ควบกันหรือที่รับโอนกิจการต้องร่วมกันรับผิดชอบชดใช้ค่าเสียหายที่เกิดขึ้นนั้น”

ตามปัญหาข้อแรกที่ว่า พระราชบัญญัติการประกอบธุรกิจเงินทุน ธุรกิจหลักทรัพย์ และธุรกิจเครดิตฟองซิเออร์ พ.ศ. ๒๕๒๒ มาตรา ๖๗ จัตวา ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติม

พระราชบัญญัติการประกอบธุรกิจเงินทุน ธุรกิจหลักทรัพย์ และธุรกิจเครดิตฟองซิเออร์ พ.ศ. ๒๕๒๒ (ฉบับที่ ๓) พ.ศ. ๒๕๕๐ และ (ฉบับที่ ๕) พ.ศ. ๒๕๕๑ จัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๕๐ หรือไม่

พิจารณาแล้ว ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๕๐ วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า บุคคลย่อมมีเสรีภาพในการประกอบกิจการหรือประกอบอาชีพและการแข่งขันโดยเสรีอย่างเป็นธรรม ตามวรรคสอง บัญญัติว่าการจำกัดสิทธิเช่นว่านั้นจะกระทำมิได้ เว้นแต่โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายเฉพาะเพื่อประโยชน์ในการรักษาความมั่นคงของรัฐหรือเศรษฐกิจของประเทศ การคุ้มครองประชาชนในด้านสาธารณูปโภค ฯลฯ กรณีพระราชบัญญัติการประกอบธุรกิจเงินทุน ธุรกิจหลักทรัพย์ และธุรกิจเครดิตฟองซิเออร์ พ.ศ. ๒๕๒๒ มาตรา ๖๗ จัดว่า ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชกำหนด ฯ (ฉบับที่ ๓) พ.ศ. ๒๕๕๐ และ (ฉบับที่ ๕) พ.ศ. ๒๕๕๑ เป็นบทบัญญัติเกี่ยวกับการควบกิจการของบริษัทเงินทุนกับสถาบันการเงินอื่นหรือการโอนกิจการของบริษัทเงินทุนให้แก่สถาบันการเงินอื่นโดยให้เป็นอำนาจของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังโดยคำแนะนำของธนาคารแห่งประเทศไทย การควบกิจการหรือการโอนกิจการดังกล่าว ยกเว้นมิให้นำบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่เกี่ยวข้องมาใช้บังคับ ได้แก่ ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ รวม ๕ มาตรา พระราชบัญญัติบริษัทมหาชนจำกัด พ.ศ. ๒๕๓๕ รวม ๑๐ มาตรา และพระราชบัญญัติล้มละลาย พุทธศักราช ๒๕๒๓ รวม ๓ มาตรา มาตราการเกี่ยวกับการห้ามมิให้บุคคลใดฟ้องบริษัทและสถาบันการเงินที่ได้รับอนุญาตให้ดำเนินการได้ตามวรรคหนึ่ง เป็นคดีล้มละลายในระหว่างดำเนินการเกี่ยวกับค่าธรรมเนียมและภาษีอากรต่างๆ บรรดาที่เกิดจากการควบกิจการหรือโอนกิจการให้แก่บริษัทและสถาบันการเงินที่ได้รับอนุญาตตามวรรคหนึ่ง สิทธิในการยื่นขอจดทะเบียนการควบกิจการของสถาบันการเงินที่ควบกันและเกี่ยวกับเรื่องการที่รัฐบาลต้องช่วยเหลือทางการเงินแก่กองทุนเพื่อการฟื้นฟูและพัฒนาระบบสถาบันการเงิน กรณีกองทุน ฯ เข้าช่วยเหลือทางการเงินในการควบกิจการหรือโอนกิจการที่ได้รับอนุญาตตามวรรคหนึ่ง และกองทุน ฯ ได้รับความเสียหาย พระราชบัญญัติการประกอบธุรกิจเงินทุน ธุรกิจหลักทรัพย์ และธุรกิจเครดิตฟองซิเออร์ พ.ศ. ๒๕๒๒ เป็นกฎหมายเฉพาะซึ่งตราขึ้นเพื่อควบคุมการประกอบธุรกิจเงินทุน ธุรกิจหลักทรัพย์ ธุรกิจเครดิตฟองซิเออร์ เพื่อคุ้มครองประโยชน์ของประชาชนให้มีประสิทธิภาพและโดยที่กฎหมายดังกล่าวตราขึ้นใช้บังคับก่อนการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ และเป็นกฎหมายเกี่ยวกับการจำกัดเสรีภาพในการประกอบกิจการหรือประกอบอาชีพ ในปี ๒๕๕๑ จึงได้มีการตราพระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติการประกอบธุรกิจเงินทุน ธุรกิจหลักทรัพย์ และธุรกิจเครดิตฟองซิเออร์ พ.ศ. ๒๕๒๒ (ฉบับที่ ๕)

พ.ศ. ๒๕๕๑ โดยมาตรา ๓ ได้บัญญัติให้เพิ่มความเป็นมาตรา ๓ ทวิ แห่งพระราชบัญญัติการประกอบธุรกิจเงินทุน ธุรกิจหลักทรัพย์ และธุรกิจเครดิตฟองซิเออร์ พ.ศ. ๒๕๒๒ โดยบัญญัติว่า “พระราชบัญญัตินี้เป็นกฎหมายเกี่ยวกับการจำกัดเสรีภาพในเคหสถาน สิทธิในทรัพย์สินของบุคคล และเสรีภาพในการประกอบกิจการหรือประกอบอาชีพ ซึ่งตราขึ้นโดยอาศัยอำนาจตามมาตรา ๓๕ วรรคสอง มาตรา ๔๘ และมาตรา ๕๐ วรรคสอง ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย” พระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติการประกอบธุรกิจเงินทุน ธุรกิจหลักทรัพย์ ฯ ดังกล่าว มีเหตุผลที่ต้องตรา ก็เพื่อแก้ไขบทบัญญัติให้สถาบันการเงินสามารถควบกิจการหรือโอนกิจการได้โดยรวดเร็ว เป็นไปในแนวทางเดียวกับการแก้ไขกฎหมายว่าด้วยการธนาคารพาณิชย์ อันเป็นกรณีเร่งด่วนเพื่อฟื้นฟูฐานะและสร้างความมั่นคงแก่ระบบสถาบันการเงินและคุ้มครองประโยชน์ของประชาชน ทั้งเป็นกรณีฉุกเฉินที่มีความจำเป็นรีบด่วนในอันที่จะรักษาความมั่นคงทางเศรษฐกิจของประเทศ เห็นได้ว่า พระราชบัญญัติการประกอบธุรกิจเงินทุน ฯ เป็นกฎหมายเฉพาะซึ่งตราขึ้นเพื่อประโยชน์ในการรักษาความมั่นคงทางเศรษฐกิจของประเทศ เป็นไปตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๕๐

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

พิจารณาแล้ว ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๕๐ วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า บุคคลย่อมมีเสรีภาพในการประกอบกิจการหรือประกอบอาชีพและการแข่งขันโดยเสรีอย่างเป็นธรรม ตามวรรคสอง บัญญัติว่า การจำกัดสิทธิเช่นว่านั้นจะกระทำมิได้ เว้นแต่โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายเฉพาะเพื่อประโยชน์ในการรักษาความมั่นคงของรัฐหรือเศรษฐกิจของประเทศ การคุ้มครองประชาชนในด้านสาธารณูปโภค ฯลฯ สำหรับพระราชบัญญัติการธนาคารพาณิชย์ พ.ศ. ๒๕๐๕ เป็นกฎหมายเฉพาะซึ่งตราขึ้นเพื่อประโยชน์แก่การเศรษฐกิจและการเงินของประเทศ รวมทั้งให้ความคุ้มครองแก่ผู้ฝากเงินกับธนาคาร พระราชบัญญัตินี้ดังกล่าวตราขึ้นใช้บังคับก่อนการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ และเป็นกฎหมายเกี่ยวกับการจำกัดเสรีภาพในการประกอบกิจการหรือประกอบอาชีพ จึงได้มีการตราพระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติการธนาคารพาณิชย์ พ.ศ. ๒๕๐๕ (ฉบับที่ ๔) พ.ศ. ๒๕๔๑ ขึ้นในปี ๒๕๔๑ โดยมาตรา ๓ ของพระราชกำหนดดังกล่าวบัญญัติให้เพิ่มความเป็นมาตรา ๓ ทวิ แห่งพระราชบัญญัติการธนาคารพาณิชย์ พ.ศ. ๒๕๐๕ ว่า “มาตรา ๓ ทวิ พระราชบัญญัตินี้เป็นกฎหมายเกี่ยวกับการจำกัดเสรีภาพในเคหสถาน สิทธิในทรัพย์สินของบุคคล และเสรีภาพในการประกอบกิจการหรือประกอบอาชีพ ซึ่งตราขึ้นโดยอาศัยอำนาจตามมาตรา ๓๕ วรรคสอง

มาตรา ๔๘ และมาตรา ๕๐ วรรคสอง ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย” ที่จำเป็นต้องตราพระราชกำหนดดังกล่าวก็เพื่อที่จะแก้ไขปัญหาเกี่ยวกับฐานะหรือการดำเนินงานของธนาคารพาณิชย์ เพื่อให้เกิดความมั่นคงและเข้มแข็ง โดยให้ธนาคารพาณิชย์สามารถควบกิจการเข้าด้วยกันหรือควบกิจการเข้ากับสถาบันการเงินอื่น หรือโอนกิจการระหว่างกันหรือกับสถาบันการเงินอื่นได้ และเป็นกรณีฉุกเฉินที่มีความจำเป็นรีบด่วนอันมิอาจหลีกเลี่ยงได้ในอันที่จะรักษาความมั่นคงทางเศรษฐกิจของประเทศ เห็นได้ว่า พระราชบัญญัติการธนาคารพาณิชย์ ฯ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชกำหนด ฯ (ฉบับที่ ๕) พ.ศ. ๒๕๕๑ เป็นกฎหมายเฉพาะที่ตราขึ้นเพื่อประโยชน์ในการรักษาความมั่นคงทางเศรษฐกิจของประเทศ เป็นไปตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๕๐

อาศัยเหตุผลดังกล่าวมาข้างต้น จึงวินิจฉัยดังนี้

๑. พระราชบัญญัติการประกอบธุรกิจเงินทุน ธุรกิจหลักทรัพย์ และธุรกิจเครดิตฟองซิเออร์ พ.ศ. ๒๕๒๒ มาตรา ๖๗ จัตวา ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติการประกอบธุรกิจเงินทุน ธุรกิจหลักทรัพย์ และธุรกิจเครดิตฟองซิเออร์ พ.ศ. ๒๕๒๒ (ฉบับที่ ๓) พ.ศ. ๒๕๔๐ และ (ฉบับที่ ๕) พ.ศ. ๒๕๔๑ ไม่มีข้อความขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๕๐

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

นายอูระ หวังอ้อมกลาง

ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ