



ในพระปรมาภิไธยพระมหากษัตริย์ ศาลรัฐธรรมนูญ

คำวินิจฉัยที่ ๕ - ๑๐/๒๕๕๕

วันที่ ๘ มีนาคม พ.ศ. ๒๕๕๕

เรื่อง พระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติการธนาคารพาณิชย์ พ.ศ. ๒๕๐๕ (ฉบับที่ ๔) พ.ศ. ๒๕๕๑ และประกาศกระทรวงการคลัง เรื่อง ให้ความเห็นชอบโครงการรวมกิจการระหว่างธนาคารสหธนาคาร จำกัด (มหาชน) บริษัทเงินทุนหลักทรัพย์ กรุงเทพธนกิจ จำกัด (มหาชน) และบริษัทเงินทุน ๑๒ บริษัท ลงวันที่ ๒๒ ธันวาคม พ.ศ. ๒๕๕๑ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕ หรือไม่

ศาลแพ่งกรุงเทพใต้และศาลแพ่งสงฆ์คำโต้แย้งของบริษัท กฤษตามหานคร จำกัด (มหาชน) จำเลย รวม ๒ คำร้อง เพื่อขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๔

คำร้องที่หนึ่ง เป็นคำร้องในคดีของศาลแพ่งกรุงเทพใต้ คดีหมายเลขดำที่ ๔๓๖๘/๒๕๕๒ ระหว่างธนาคารไทยธนาคาร จำกัด (มหาชน) โจทก์ บริษัท กฤษตามหานคร จำกัด (มหาชน) จำเลย ขอให้ สัญญากู้ยืม ตั๋วเงิน และโอนสิทธิเรียกร้อง ตามคำฟ้องโจทก์สรุปความได้ว่า บริษัท กฤษตามหานคร ฯ ซึ่งเป็นจำเลยในคดีทำสัญญากู้ยืมเงินไปจากบริษัทเงินทุนหลักทรัพย์ กรุงเทพธนกิจ จำกัด (มหาชน) ๒๐,๐๐๐,๐๐๐ บาท ตามหนังสือคำขอกู้เงิน ต่อมากระทรวงการคลังออกประกาศ เรื่อง ให้ความเห็นชอบโครงการรวมกิจการระหว่างธนาคารสหธนาคาร จำกัด (มหาชน) บริษัทเงินทุนหลักทรัพย์ กรุงเทพธนกิจ จำกัด (มหาชน) และบริษัทเงินทุน ๑๒ บริษัท ลงวันที่ ๒๒ ธันวาคม พ.ศ. ๒๕๕๑ โดยอาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติการประกอบธุรกิจเงินทุน ธุรกิจหลักทรัพย์ และ

ธุรกิจเครดิตฟองซิเอร์ พ.ศ. ๒๕๒๒ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติการประกอบธุรกิจเงินทุน ฯ (ฉบับที่ ๓) พ.ศ. ๒๕๔๐ มาตรา ๖๗ จัตวา และพระราชบัญญัติการธนาคารพาณิชย์ พ.ศ. ๒๕๐๕ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติการธนาคารพาณิชย์ พ.ศ. ๒๕๐๕ (ฉบับที่ ๔) พ.ศ. ๒๕๔๑ มาตรา ๓๘ จัตวา ต่อมา บริษัทเงินทุนหลักทรัพย์ กรุงไทยธนกิจ ฯ ทำหนังสือโอนทรัพย์สินและหนี้สินทั้งหมดของบริษัท ฯ ให้ธนาคารสหธนาคาร ฯ เมื่อวันที่ ๒๕ มกราคม ๒๕๔๒ ทำให้หนี้สินที่ผู้ร้องมีต่อบริษัทเงินทุนหลักทรัพย์ กรุงไทยธนกิจ ฯ ตกแก่ธนาคารสหธนาคาร ฯ และธนาคารสหธนาคาร ฯ จดทะเบียนเปลี่ยนชื่อเป็นธนาคารไทยธนาคาร ฯ ซึ่งเป็นโจทก์ในคดีนี้ เมื่อวันที่ ๒๑ ธันวาคม ๒๕๔๑ เมื่อผู้ร้องผิดนัดชำระหนี้ โจทก์จึงฟ้องต่อศาลให้ผู้ร้องชดเชยค่าเสียหายแก่โจทก์ ๒๕,๑๒๑,๖๔๓.๘๓ บาท พร้อมดอกเบี้ยอัตราร้อยละ ๒๑ ต่อปี ของต้นเงิน ๒๐,๐๐๐,๐๐๐ บาท นับถัดจากวันฟ้องเป็นต้นไปจนกว่าจะชำระหนี้เสร็จสิ้น

คำร้องที่สอง เป็นคำร้องในคดีของศาลแพ่ง คดีหมายเลขดำที่ ฐ ๐๐๕๕๒/๒๕๕๓ ระหว่างธนาคารไทยธนาคาร จำกัด (มหาชน) โจทก์ บริษัท กฤษดามหานคร จำกัด (มหาชน) จำเลยที่ ๑ นายก่อเกียรติ กฤษดาธานนท์ ที่ ๒ นางประนอม แสงสุวรรณเมฆา ที่ ๓ และนายชเนศวร์ สิงคาลวณิช ที่ ๔ ข้อหา ตัวสัญญาใช้เงิน และค้ำประกัน ตามคำฟ้องโจทก์สรุปความได้ว่า บริษัท กฤษดามหานคร ฯ ซึ่งเป็นจำเลยที่ ๑ ในคดีออกตัวสัญญาใช้เงินเลขที่ ๐๐๑๑/๒๕๓๕ ลงวันที่ ๒ สิงหาคม ๒๕๓๕ สัญญาว่า จะใช้เงินให้แก่บริษัทเงินทุนหลักทรัพย์ ไอเอฟซีที ไฟแนนซ์ จำกัด (มหาชน) ๒๕,๐๐๐,๐๐๐ บาท เมื่อทวงถาม โดยยินยอมให้ดอกเบี้ยอัตราร้อยละ ๒๑ ต่อปี และชำระดอกเบี้ยทุกสิ้นเดือน ต่อมา เมื่อวันที่ ๒๒ ธันวาคม พ.ศ. ๒๕๔๑ กระทรวงการคลังออกประกาศเรื่อง ให้ความเห็นชอบโครงการรวมกิจการระหว่างธนาคารสหธนาคาร จำกัด (มหาชน) บริษัทเงินทุนหลักทรัพย์ กรุงไทยธนกิจ จำกัด (มหาชน) และบริษัทเงินทุน ๑๒ บริษัท (รวมบริษัทเงินทุนหลักทรัพย์ ไอเอฟซีที ไฟแนนซ์ จำกัด (มหาชน)) โดยอาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติการประกอบธุรกิจเงินทุนธุรกิจหลักทรัพย์ และธุรกิจเครดิตฟองซิเอร์ พ.ศ. ๒๕๒๒ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติการประกอบธุรกิจเงินทุน ฯ (ฉบับที่ ๓) พ.ศ. ๒๕๔๐ มาตรา ๖๗ จัตวา และพระราชบัญญัติการธนาคารพาณิชย์ พ.ศ. ๒๕๐๕ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติการธนาคารพาณิชย์ พ.ศ. ๒๕๐๕ (ฉบับที่ ๔) พ.ศ. ๒๕๔๑ มาตรา ๓๘ จัตวา ต่อมา บริษัทเงินทุนหลักทรัพย์ ไอเอฟซีที ฯ โอนสินทรัพย์และหนี้สินของตน ให้แก่บริษัทเงินทุนหลักทรัพย์ กรุงไทยธนกิจ ฯ และบริษัทเงินทุนหลักทรัพย์ กรุงไทยธนกิจ ฯ โอนสินทรัพย์และหนี้สินทั้งหมด

ของบริษัท ฯ ให้ธนาคารสหธนาคาร ฯ เมื่อวันที่ ๒๕ มกราคม ๒๕๕๒ ทำให้หนี้สินที่ผู้ร้องมีต่อ บริษัทเงินทุนหลักทรัพย์ ไอเอฟซีที ฯ ตกแก่ธนาคารสหธนาคาร ฯ และธนาคารสหธนาคาร ฯ จดทะเบียนเปลี่ยนชื่อเป็นธนาคารไทยธนาคาร ฯ ซึ่งเป็นโจทก์ในคดีนี้ เมื่อวันที่ ๒๑ ธันวาคม ๒๕๕๑ โจทก์จึงเป็นผู้ทรงได้รับตัวสัญญาใช้เงินฉบับดังกล่าวโดยการสลักหลัง และโดยการได้รับโอนสินทรัพย์ และหนี้สินตามประกาศกระทรวงการคลังดังกล่าว เมื่อครบกำหนดชำระหนี้ จำเลยทั้งสี่เพิกเฉย โจทก์ จึงฟ้องให้จำเลยทั้งสี่ร่วมกันชำระหนี้ ๓๕,๕๘๐,๑๓๗.๐๑ บาท พร้อมดอกเบี้ยอัตราร้อยละ ๒๑ ต่อปี ของต้นเงิน ๒๕,๐๐๐,๐๐๐ บาท นับถัดจากวันฟ้องเป็นต้นไปจนกว่าจะชำระหนี้เสร็จสิ้น

บริษัท กฤษดามหานคร จำกัด (มหาชน) ผู้ร้อง ซึ่งเป็นจำเลยในคดีของศาลแพ่งกรุงเทพใต้ และศาลแพ่งยื่นคำให้การทั้ง ๒ คดีทำนองเดียวกัน สรุปได้ว่า ผู้ร้องทำสัญญากู้เงินจากบริษัท เงินทุนหลักทรัพย์ กรุงไทยธนกิจ ฯ ตามฟ้องในคำร้องที่หนึ่งจริง และผู้ร้องได้ออกตัวสัญญาใช้เงินแก่ บริษัทเงินทุนหลักทรัพย์ ไอเอฟซีที ฯ ตามฟ้องในคำร้องที่สองจริง แต่โจทก์ไม่มีอำนาจฟ้องผู้ร้องได้ โดยโต้แย้งว่า การที่พระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติการธนาคารพาณิชย์ พ.ศ. ๒๕๐๕ (ฉบับที่ ๔) พ.ศ. ๒๕๕๑ มาตรา ๓ ให้เพิ่มความต่อไปนี้เป็น “มาตรา ๓ ทวิ พระราชบัญญัตินี้ เป็นกฎหมายเกี่ยวกับการจำกัดเสรีภาพในเคหสถาน สิทธิในทรัพย์สินของบุคคล และเสรีภาพในการ ประกอบกิจการหรือประกอบอาชีพ ซึ่งตราขึ้นโดยอาศัยอำนาจตามมาตรา ๓๕ วรรคสอง มาตรา ๔๘ และมาตรา ๕๐ วรรคสอง ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย” ผู้ร้องเห็นว่า คำว่า “พระราช บัญญัตินี้” ตามมาตรา ๓ ทวิ หมายถึง พระราชบัญญัติการธนาคารพาณิชย์ พ.ศ. ๒๕๐๕ มิใช่ พระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติม ฯ ซึ่งเป็นกฎหมายอีกฉบับ ดังนั้น พระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติม ฯ จึงขัดต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕ วรรคสอง ที่บัญญัติว่า “กฎหมายตามวรรคหนึ่งต้องมีผลใช้บังคับ เป็นการทั่วไป และไม่มุ่งหมายให้ใช้บังคับแก่กรณีใดกรณีหนึ่ง หรือแก่บุคคลใดบุคคลหนึ่งเป็นการเจาะจง ทั้งต้องระบุบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญที่ให้อำนาจในการตรากฎหมายนั้นด้วย” เพราะพระราชกำหนดนี้ เป็นกฎหมายเกี่ยวกับการจำกัดเสรีภาพในเคหสถาน สิทธิในทรัพย์สินของบุคคล และเสรีภาพในการประกอบ กิจการหรือประกอบอาชีพ แต่พระราชกำหนดไม่ได้ระบุบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญที่ให้อำนาจในการตรา พระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติม ฯ จึงเป็นอันใช้บังคับมิได้ ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๖ เท่ากับว่า พระราชบัญญัติการธนาคารพาณิชย์ พ.ศ. ๒๕๐๕ มิได้มีการแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติม พระราชบัญญัติการธนาคารพาณิชย์ พ.ศ. ๒๕๐๕ (ฉบับที่ ๔) พ.ศ. ๒๕๕๑ แต่อย่างใด

นอกจากนี้ ประกาศกระทรวงการคลัง เรื่อง ให้ความเห็นชอบโครงการรวมกิจการระหว่าง ธนาคารสหธนาคาร จำกัด (มหาชน) บริษัทเงินทุนหลักทรัพย์ กรุงเทพธนกิจ จำกัด (มหาชน) และบริษัทเงินทุน ๑๒ บริษัท ลงวันที่ ๒๒ ธันวาคม พ.ศ. ๒๕๕๑ ที่ออกโดยอาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติการธนาคารพาณิชย์ พ.ศ. ๒๕๐๕ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติการธนาคารพาณิชย์ พ.ศ. ๒๕๐๕ (ฉบับที่ ๔) พ.ศ. ๒๕๕๑ มาตรา ๓๘ จัดว่าเป็นอันใช้บังคับมิได้ด้วย เพราะไม่มีบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่ให้อำนาจออกประกาศกระทรวงการคลังดังกล่าว รวมทั้งมิได้ระบุบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญที่ให้อำนาจออกประกาศกระทรวงการคลัง ฯ ซึ่ง เป็นกฎหมายที่เกี่ยวกับการจำกัดเสรีภาพในเคหสถาน สิทธิในทรัพย์สินของบุคคล และเสรีภาพในการ ประกอบกิจการหรือประกอบอาชีพไว้แต่อย่างใด ทั้งที่เป็นกฎหรือข้อบังคับเกี่ยวกับการจำกัดเสรีภาพ ในเคหสถาน สิทธิในทรัพย์สินของบุคคล และเสรีภาพในการประกอบกิจการหรือประกอบอาชีพ ที่รัฐธรรมนูญได้รับรองไว้ในมาตรา ๓๕ วรรคสอง มาตรา ๔๘ และมาตรา ๕๐ วรรคสอง ดังนั้น ประกาศกระทรวงการคลังดังกล่าว จึงขัดต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕ จึงเป็นอันใช้บังคับมิได้ ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๖

ผู้ร้องจึงยื่นคำร้องต่อศาลแพ่งกรุงเทพใต้และศาลแพ่งให้ส่งคำโต้แย้งดังกล่าวให้ศาลรัฐธรรมนูญ พิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๔

ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาแล้ว เห็นว่า โจทก์และจำเลย (ผู้ร้อง) ในคดีแพ่งทั้งสองคำร้องเป็น บุคคลเดียวกัน และมีประเด็นที่ขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยเป็นอย่างเดียวกัน จึงให้รวม พิจารณาเข้าด้วยกัน

ประเด็นที่ศาลรัฐธรรมนูญต้องพิจารณาเบื้องต้นมีว่า ศาลรัฐธรรมนูญจะรับคำร้องทั้งสองไว้ พิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๔ ได้หรือไม่

รัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๔ วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า “ในการที่ศาลจะใช้บทบัญญัติแห่งกฎหมาย บังคับแก่คดีใด ถ้าศาลเห็นเองหรือคู่ความโต้แย้งว่า บทบัญญัติแห่งกฎหมายนั้นต้องด้วยบทบัญญัติ มาตรา ๖ และยังไม่มีความวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญในส่วนที่เกี่ยวกับบทบัญญัตินั้น ให้ศาลรอ การพิจารณาพิพากษาคดีไว้ชั่วคราว และส่งความเห็นเช่นว่านั้นตามทางการ เพื่อศาลรัฐธรรมนูญจะได้ พิจารณาวินิจฉัย”

พิจารณาแล้ว เห็นว่า ผู้ร้องได้โต้แย้งเรื่องอำนาจฟ้องของโจทก์ทั้งสองคดีว่า โจทก์ทั้งสองคดี ไม่อาจอาศัยอำนาจตามกฎหมายและประกาศกระทรวงการคลังดังกล่าวได้ เนื่องจากขัดหรือแย้งต่อ รัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕ ใช้บังคับมิได้ตามมาตรา ๖ โจทก์ไม่มีอำนาจฟ้อง กรณีเป็นการที่คู่ความโต้แย้งว่า

บทบัญญัติแห่งกฎหมายที่ศาลจะใช้บังคับแก่คดีของผู้ร้อง ต้องด้วยบทบัญญัติมาตรา ๖ คำร้องทั้งสอง เป็นไปตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๔ แล้ว ศาลรัฐธรรมนูญมีอำนาจรับคำร้องทั้งสองไว้พิจารณา วินิจฉัยได้ แต่ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญเสียงข้างน้อย รวม ๔ คน คือ นายชุมพล ณ สงขลา นายปรีชา เฉลิมวณิชช์ นายอนันต์ เกตุวงศ์ และนายอิสสระ นิตินันท์ประกาศ ให้ยกคำร้องเนื่องจาก เห็นว่า คำร้องทั้งสองไม่เป็นไปตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๔

ประเด็นที่ศาลรัฐธรรมนูญต้องพิจารณาวินิจฉัยต่อไปมี ๒ ประเด็น ดังนี้

ประเด็นที่หนึ่ง พระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติการธนาคารพาณิชย์ พ.ศ. ๒๕๐๕ (ฉบับที่ ๔) พ.ศ. ๒๕๕๑ ที่เพิ่มความเป็นมาตรา ๓ ทวิ จัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕ หรือไม่

ตามคำร้องทั้งสองที่ผู้ร้องโต้แย้งว่า พระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติการธนาคารพาณิชย์ ฯ มาตรา ๓ ที่บัญญัติว่า “มาตรา ๓ ทวิ พระราชบัญญัตินี้เป็นกฎหมายเกี่ยวกับการจำกัด เสรีภาพในเคหสถาน สิทธิในทรัพย์สินของบุคคล และเสรีภาพในการประกอบกิจการหรือประกอบอาชีพ ซึ่งตราขึ้นโดยอาศัยอำนาจตามมาตรา ๓๕ วรรคสอง มาตรา ๔๘ และมาตรา ๕๐ วรรคสอง ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย” คำว่า “พระราชบัญญัตินี้” ไม่ได้หมายความรวมถึงพระราช กำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติการธนาคารพาณิชย์ ฯ ฉบับที่ใช้อยู่บังคับในคดีของผู้ร้อง จึงเท่ากับว่า พระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติการธนาคารพาณิชย์ ฯ ไม่ได้ระบอบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ ที่ให้อำนาจในการตราพระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติการธนาคารพาณิชย์ ฯ ฉบับนี้ ซึ่งเป็นกฎหมายเกี่ยวกับการจำกัดเสรีภาพในเคหสถาน สิทธิในทรัพย์สินของบุคคล และเสรีภาพในการ ประกอบกิจการและประกอบอาชีพแต่อย่างใด พระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติการธนาคารพาณิชย์ ฯ ดังกล่าว จึงจัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕

พิจารณาแล้ว เห็นว่า รัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๓๕ (๑) ที่บัญญัติว่า “มิให้นำบทบัญญัติ มาตรา ๒๕ วรรคสอง และวรรคสาม มาใช้บังคับกับกฎหมายที่มีผลใช้บังคับอยู่ในวันประกาศใช้ รัฐธรรมนูญนี้ หรือที่ได้รับความเห็นชอบของรัฐสภาแล้วก่อนวันประกาศใช้รัฐธรรมนูญนี้ แต่เมื่อ มีการตรากฎหมายในเรื่องดังกล่าวขึ้นใหม่ หรือมีการแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายดังกล่าว การดำเนินการนั้น ต้องเป็นไปตามมาตรา ๒๕ ทั้งนี้ ให้นำไปใช้บังคับกับกฎหมายหรือข้อบังคับที่ออกโดยอาศัยอำนาจตาม บทบัญญัติของกฎหมายด้วย โดยอนุโลม” หมายความว่า มาตรา ๓๓๕ (๑) เป็นบทเฉพาะกาลที่ เป็นข้อยกเว้นของการนำมาตรา ๒๕ วรรคสอง และวรรคสาม มาใช้บังคับกับกฎหมายที่เป็นการจำกัด สิทธิและเสรีภาพของบุคคลที่รัฐธรรมนูญรับรองไว้ ที่มีผลใช้บังคับอยู่ในวันประกาศใช้รัฐธรรมนูญ

(๑๑ ตุลาคม ๒๕๕๐) หรือที่ได้รับความเห็นชอบของรัฐสภาแล้ว ก่อนวันประกาศใช้รัฐธรรมนูญ ทั้งนี้ เมื่อมีการแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายดังกล่าว จะต้องดำเนินการให้เป็นไปตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕ วรรคสอง กล่าวคือ ต้องระบุนบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญที่ให้อำนาจในการตรากฎหมายนั้นด้วย และในที่นี้หมายถึงพระราชบัญญัติการธนาคารพาณิชย์ พ.ศ. ๒๕๐๕ แม้จะเป็นกฎหมายเกี่ยวกับการจำกัดเสรีภาพในเคหสถาน สิทธิในทรัพย์สินของบุคคล และเสรีภาพในการประกอบกิจการหรือประกอบอาชีพที่รัฐธรรมนูญรับรองไว้ในหมวด ๓ สิทธิและเสรีภาพของชนชาวไทย มาตรา ๓๕ วรรคสอง มาตรา ๔๘ และมาตรา ๕๐ วรรคสอง และเป็นกฎหมายที่มีผลใช้บังคับอยู่ในวันประกาศใช้รัฐธรรมนูญ แต่รัฐธรรมนูญยกเว้นให้กฎหมายฉบับนี้ใช้บังคับต่อไป โดยไม่ต้องอ้างรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕

ดังนั้น เมื่อมีการตราพระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติการธนาคารพาณิชย์ ฯ ในภายหลังที่ประกาศใช้รัฐธรรมนูญ และเป็นกฎหมายที่ตราขึ้นเพื่อแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติการธนาคารพาณิชย์ พ.ศ. ๒๕๐๕ จึงต้องระบุนบทบัญญัติที่ให้อำนาจในการตราพระราชกำหนด ฯ โดยบัญญัติว่า “มาตรา ๓ ให้เพิ่มความต่อไปนี้เป็น มาตรา ๓ ทวิ แห่งพระราชบัญญัติการธนาคารพาณิชย์ พ.ศ. ๒๕๐๕...” เท่ากับว่า พระราชกำหนดฉบับนี้เป็นกฎหมายที่บัญญัติให้เป็นไปตามที่รัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕ ประกอบมาตรา ๓๓๕ (๑) กำหนดไว้แล้ว

สำหรับประเด็นที่ผู้ร้องโต้แย้งว่า คำว่า “พระราชบัญญัตินี้” ไม่หมายความรวมถึงพระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติการธนาคารพาณิชย์ ฯ ซึ่งเป็นกฎหมายอีกฉบับหนึ่ง ทำให้พระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติการธนาคารพาณิชย์ ฯ ไม่มีบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญที่ให้จำกัดสิทธิและเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๕ วรรคสอง มาตรา ๔๘ และมาตรา ๕๐ วรรคสอง นั้น พิจารณาแล้ว เห็นว่า ชื่อของพระราชกำหนด ฯ บ่งชี้ว่า พระราชกำหนดฉบับนี้เป็นกฎหมายที่แก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติการธนาคารพาณิชย์ พ.ศ. ๒๕๐๕ หมายถึงให้นำข้อความที่แก้ไขเพิ่มเติมเข้าไปใส่ไว้ในพระราชบัญญัติฉบับที่แก้ไข ดังนั้น จึงเป็นการถูกต้องที่ใช้คำว่า “พระราชบัญญัตินี้” เพราะมิใช่เป็นการตรากฎหมายขึ้นใหม่ แต่เป็นการแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายซึ่งเท่ากับว่าสาระของพระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติการธนาคารพาณิชย์ ฯ นี้จะไปปรากฏในพระราชบัญญัติการธนาคารพาณิชย์ ฯ แล้ว

ประเด็นที่สอง ประกาศกระทรวงการคลัง เรื่อง ให้ความเห็นชอบโครงการรวมกิจการระหว่างธนาคารสหธนาคาร จำกัด (มหาชน) บริษัทเงินทุนหลักทรัพย์ กรุงไทยธนกิจ จำกัด (มหาชน) และบริษัทเงินทุน ๑๒ บริษัท ลงวันที่ ๒๒ ธันวาคม พ.ศ. ๒๕๕๑ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕ หรือไม่

พิจารณาแล้ว เห็นว่า ประกาศกระทรวงการคลังดังกล่าว เป็นประกาศของฝ่ายบริหาร ที่มีได้ออก โดยองค์กรที่ใช้อำนาจนิติบัญญัติ จึงไม่เป็นบทบัญญัติแห่งกฎหมายตามความหมายของรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๔ ไม่อยู่ในอำนาจหน้าที่ของศาลรัฐธรรมนูญที่จะพิจารณาวินิจฉัยได้ ทั้งนี้ ตามแนว คำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ ที่ ๔/๒๕๔๒ ลงวันที่ ๑ เมษายน พ.ศ. ๒๕๔๒ จึงไม่จำเป็นต้อง วินิจฉัยว่า ประกาศกระทรวงการคลัง เรื่อง ให้ความเห็นชอบโครงการรวมกิจการระหว่างธนาคาร สหธนาคาร จำกัด (มหาชน) บริษัทเงินทุนหลักทรัพย์ กรุงเทพธนกิจ จำกัด (มหาชน) และบริษัท เงินทุน ๑๒ บริษัท ลงวันที่ ๒๒ ธันวาคม พ.ศ. ๒๕๔๑ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕ หรือไม่อีก

อาศัยเหตุผลดังกล่าว ศาลรัฐธรรมนูญโดยเสียงข้างมาก รวม ๘ คน คือ นายกระมล ทองธรรมชาติ พลโท จุล อติเรก นายประเสริฐ นาสกุล นายผัน จันทรปาน นายมงคล สระฐาน นายสุจินดา ยงสุนทร นายสุวิทย์ ชีรพงษ์ และนายอมร รักษาสัตย์ จึงวินิจฉัยว่า

๑. พระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติการธนาคารพาณิชย์ พ.ศ. ๒๕๐๕ (ฉบับที่ ๔) พ.ศ. ๒๕๔๑ ที่เพิ่มความเป็นมาตรา ๓ ทวิ ไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕

๒. ประกาศกระทรวงการคลังดังกล่าว มิได้ออกโดยองค์กรที่ใช้อำนาจนิติบัญญัติไม่เป็น บทบัญญัติแห่งกฎหมายตามความหมายของรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๔ ไม่อยู่ในอำนาจหน้าที่ของ ศาลรัฐธรรมนูญที่จะพิจารณาวินิจฉัย

นายประเสริฐ นาสกุล

ประธานศาลรัฐธรรมนูญ

นายกระมล ทองธรรมชาติ

ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

นายจุมพล ณ สงขลา

ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

พลโท จุล อติเรก

ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

นายปรีชา เฉลิมวณิชย์

ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

นายผัน จันทรปาน	ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ
นายมงคล สระแก้ว	ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ
นายสุจินดา ยงสุนทร	ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ
นายสุวิทย์ ชีรพงษ์	ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ
นายอนันต์ เกตุวงศ์	ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ
นายอมร รักษาสัตย์	ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ
นายอิสสระ นิตินันท์ประกาศ	ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

คำวินิจฉัยของ นายประเสริฐ นาสกุล ประธานศาลรัฐธรรมนูญ

ที่ ๕ - ๑๐/๒๕๕๕

วันที่ ๘ มีนาคม ๒๕๕๕

เรื่อง พระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติการธนาคารพาณิชย์ พ.ศ. ๒๕๐๕ (ฉบับที่ ๔) พ.ศ. ๒๕๕๑ และประกาศกระทรวงการคลัง เรื่อง ให้ความเห็นชอบโครงการรวมกิจการระหว่างธนาคารสหธนาคาร จำกัด (มหาชน) บริษัทเงินทุนหลักทรัพย์ กรุงไทยธนกิจ จำกัด (มหาชน) และบริษัทเงินทุน ๑๒ บริษัท ลงวันที่ ๒๒ ธันวาคม ๒๕๕๑ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ (บริษัท กฤษดาพานคร จำกัด (มหาชน) - ผู้ร้อง)

ศาลแพ่งเสนอคำร้องเป็นหนังสือ ที่ ขธ ๐๒๐๘/๒๐๔๕๔๔ ลงวันที่ ๒๔ มีนาคม ๒๕๕๓ ถึงประธานศาลรัฐธรรมนูญ ความว่า ในคดีแพ่งหมายเลขดำที่ ข. ๕๕๒/๒๕๕๓ ระหว่างธนาคารไทยธนาคาร จำกัด (มหาชน) โจทก์ บริษัท กฤษดาพานคร จำกัด (มหาชน) จำเลย ทนายความจำเลยที่ ๑ ยื่นคำร้องขอให้ศาลแพ่งส่งคำร้องให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๔ และปลัดกระทรวงยุติธรรมเสนอคำร้องเป็นหนังสือ ที่ ขธ ๐๒๐๑/๐๒๐๐๐ ลงวันที่ ๒๕ มกราคม ๒๕๕๓ ถึงเลขาธิการสำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ ความว่า ในคดีแพ่งหมายเลขดำที่ ๔๓๖๘/๒๕๕๒ ระหว่างธนาคารไทยธนาคาร จำกัด (มหาชน) โจทก์ บริษัท กฤษดาพานคร จำกัด จำเลย ยื่นคำร้องขอให้ศาลแพ่งกรุงเทพใต้ ส่งคำร้องให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๔ คำร้องทั้งสองมีประเด็นที่ขอให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่า พระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติการธนาคารพาณิชย์ พ.ศ. ๒๕๐๕ (ฉบับที่ ๔) พ.ศ. ๒๕๕๑ และประกาศกระทรวงการคลัง เรื่อง ให้ความเห็นชอบโครงการรวมกิจการระหว่างธนาคารสหธนาคาร จำกัด (มหาชน) บริษัทเงินทุนหลักทรัพย์ กรุงไทยธนกิจ จำกัด (มหาชน) และบริษัทเงินทุน ๑๒ บริษัท ลงวันที่ ๒๒ ธันวาคม ๒๕๕๑ ขัดต่อรัฐธรรมนูญ

ข้อเท็จจริงที่ได้จากการพิจารณา

๑. รัฐธรรมนูญ บัญญัติว่า

“มาตรา ๒๕ การจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลที่รัฐธรรมนูญรับรองไว้ จะกระทำมิได้ เว้นแต่โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายเฉพาะเพื่อการที่รัฐธรรมนูญนี้กำหนดไว้และเท่าที่จำเป็นเท่านั้น และจะกระทบกระเทือนสาระสำคัญของสิทธิและเสรีภาพนั้นมิได้”

กฎหมายตามวรรคหนึ่งต้องมีผลใช้บังคับเป็นการทั่วไป และไม่มุ่งหมายให้ใช้บังคับแก่กรณีใดกรณีหนึ่งหรือแก่บุคคลใดบุคคลหนึ่งเป็นการเจาะจง ทั้งต้องระบุบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญที่ให้อำนาจในการตรากฎหมายนั้นด้วย

บทบัญญัติวรรคหนึ่ง และวรรคสอง ให้นำมาใช้บังคับกับกฎหรือข้อบังคับที่ออกโดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายด้วย โดยอนุโลม”

๒. บริษัท กฤษดามหานคร จำกัด (มหาชน)/ผู้ร้อง ในคดีแพ่งหมายเลขดำที่ ฐ. ๕๕๒/๒๕๕๓ ระหว่างธนาคารไทยธนาคาร จำกัด (มหาชน) โจทก์ บริษัท กฤษดามหานคร จำกัด (มหาชน) จำเลย และคดีแพ่งหมายเลขดำที่ ๔๓๖๘/๒๕๕๒ ระหว่างธนาคารไทยธนาคาร จำกัด (มหาชน) และบริษัท กฤษดามหานคร จำกัด (มหาชน) จำเลย อ้างว่า

๒.๑ พระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติการธนาคารพาณิชย์ พ.ศ. ๒๕๐๕ (ฉบับที่ ๔) พ.ศ. ๒๕๕๑ เป็นกฎหมายที่จำกัดเสรีภาพในเคหสถาน สิทธิในทรัพย์สินของบุคคล และเสรีภาพในการประกอบกิจการ หรือประกอบอาชีพไว้ แต่ไม่ได้ระบุบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญที่ให้อำนาจจำกัดสิทธิและเสรีภาพนี้ไว้โดยตรง หากแต่ระบุไว้ว่า มาตรา ๓ ให้เพิ่มความต่อไปนี้เป็น มาตรา ๓ ทวิ แห่งพระราชบัญญัติการธนาคารพาณิชย์ พ.ศ. ๒๕๐๕

“มาตรา ๓ ทวิ พระราชบัญญัตินี้ เป็นกฎหมายที่เกี่ยวกับการจำกัดเสรีภาพในเคหสถาน สิทธิในทรัพย์สินของบุคคล และเสรีภาพในการประกอบกิจการหรือประกอบอาชีพ ซึ่งตราขึ้นโดยอาศัยอำนาจตามมาตรา ๓๕ วรรคสอง มาตรา ๔๘ และมาตรา ๕๐ วรรคสอง ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย”

คำว่า “พระราชบัญญัติ” ตามมาตรา ๓ ทวิ ดังกล่าว หมายถึง พระราชบัญญัติการธนาคารพาณิชย์ พ.ศ. ๒๕๐๕ หาได้หมายถึงพระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติการธนาคารพาณิชย์ พ.ศ. ๒๕๐๕ (ฉบับที่ ๔) พ.ศ. ๒๕๕๑ ซึ่งเป็นกฎหมายอีกฉบับหนึ่งไม่ ดังนั้น พระราชกำหนดนี้จึงขัดต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕ ใช้บังคับมิได้ ตามมาตรา ๖

๒.๒ ประกาศกระทรวงการคลัง เรื่อง ให้ความเห็นชอบโครงการรวมกิจการระหว่างธนาคารสหธนาคาร จำกัด (มหาชน) บริษัทเงินทุนหลักทรัพย์ กรุงไทยธนกิจ จำกัด (มหาชน) และบริษัทเงินทุน ๑๒ บริษัท (รวมบริษัทเงินทุนหลักทรัพย์ ไอเอฟซีที ไฟแนนซ์ จำกัด (มหาชน)) ลงวันที่ ๒๒ ธันวาคม ๒๕๕๑ ขัดต่อรัฐธรรมนูญ ที่อ้างว่า ออกโดยอาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติการประกอบธุรกิจเงินทุน ธุรกิจหลักทรัพย์ และธุรกิจเครดิตฟองซิเออร์ พ.ศ. ๒๕๒๒ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติการประกอบธุรกิจเงินทุน ธุรกิจหลักทรัพย์ และธุรกิจ

เครดิตฟองซิเอร์ พ.ศ. ๒๕๒๒ (ฉบับที่ ๓) พ.ศ. ๒๕๔๐ มาตรา ๖๗ จัตวา พระราชบัญญัติ
การธนาคารพาณิชย์ พ.ศ. ๒๕๐๕ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติ
การธนาคารพาณิชย์ พ.ศ. ๒๕๐๕ (ฉบับที่ ๔) พ.ศ. ๒๕๔๑ มาตรา ๓๘ จัตวา เพราะเป็นกฎ
หรือข้อบังคับเกี่ยวกับการจำกัดเสรีภาพในเคสสถาน สิทธิในทรัพย์สินของบุคคล และเสรีภาพในการ
ประกอบกิจการหรือประกอบอาชีพ ที่รัฐธรรมนูญรับรองไว้ในมาตรา ๓๕ วรรคสอง มาตรา ๔๘ และ
มาตรา ๕๐ วรรคสอง แต่ประกาศกระทรวงการคลังดังกล่าว มิได้ระบุบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ
ที่ให้อำนาจในการออกประกาศกระทรวงดังกล่าว ดังนั้น ประกาศกระทรวงนั้นจึงขัดต่อรัฐธรรมนูญ
มาตรา ๒๕ ใช้บังคับไม่ได้ตามมาตรา ๖

๒.๓ ประกาศกระทรวงการคลังที่ออกตามพระราชบัญญัติต่างๆ ตามที่ผู้ร้องอ้างก็ใช้ไม่ได้
เพราะมีข้อความขัดต่อพระราชบัญญัตินั้นๆ

โดยที่คำร้องทั้งสองฉบับนี้ มีสาระและข้อกล่าวหาอย่างเดียวกัน ศาลรัฐธรรมนูญจึงมีมติให้
รวมเรื่องเพื่อพิจารณาวินิจฉัยไว้ในคำวินิจฉัยเดียวกัน

และโดยที่พยานหลักฐานต่างๆ ที่ศาลรัฐธรรมนูญได้รับมีเพียงพอที่จะวินิจฉัยคำร้องทั้งสองนี้แล้ว
ไม่จำเป็นต้องแสวงหาพยานหลักฐานอื่นได้อีก

กฎหมายที่เกี่ยวข้อง

๑. รัฐธรรมนูญ มาตรา ๖ มาตรา ๒๕ มาตรา ๓๕ มาตรา ๔๘ และมาตรา ๕๐

๒. พระราชบัญญัติการธนาคารพาณิชย์ พ.ศ. ๒๕๐๕ มาตรา ๑๔ และมาตรา ๓๘ จัตวา

ปัญหาที่ต้องพิจารณาวินิจฉัย

๑. ศาลรัฐธรรมนูญมีอำนาจพิจารณาคำร้องทั้งสองนี้หรือไม่

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

พ.ศ. ๒๕๔๑ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญหรือไม่ และประกาศกระทรวงการคลังฯ ลงวันที่ ๒๒
ธันวาคม ๒๕๔๑ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญหรือไม่

คำวินิจฉัย

ปัญหาแรก

เนื่องจากศาลแพ่งและศาลแพ่งกรุงเทพใต้ส่งคำร้องทั้งสองนี้มาให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัย
ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๔ ศาลรัฐธรรมนูญจึงมีอำนาจพิจารณาวินิจฉัยได้

ปัญหาที่สอง

การที่พระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติการธนาคารพาณิชย์ พ.ศ. ๒๕๐๕ (ฉบับที่ ๔) พ.ศ. ๒๕๔๑ มิได้อ้างว่า พระราชกำหนดนี้เป็นกฎหมายที่จำกัดเสรีภาพในเคหสถาน สิทธิในทรัพย์สินของบุคคล และเสรีภาพในการประกอบกิจการหรือประกอบอาชีพ ซึ่งตราขึ้นโดยอาศัยอำนาจตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๕ วรรคสอง มาตรา ๔๘ และมาตรา ๕๐ วรรคสอง มิได้ทำให้พระราชกำหนดนี้เสียไปตามคำร้องของผู้ร้องซึ่งอ้างว่า ไม่เป็นไปตามมาตรา ๒๕ วรรคสอง นั้น พระราชกำหนด ฯ ได้อ้างข้อความที่จำกัดเสรีภาพดังกล่าวตามรัฐธรรมนูญแล้ว โดยการเพิ่มมาตรา ๓ ทวิ ซึ่งเป็นบทบัญญัติตามที่ผู้ร้องโต้แย้งไว้ในตัวพระราชบัญญัติการธนาคารพาณิชย์ พ.ศ. ๒๕๐๕ ซึ่งเป็นกฎหมายที่เกี่ยวกับเรื่องนี้โดยตรง และเป็นการแก้ไขเพิ่มเติมบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่ตรงกับรัฐธรรมนูญแล้ว ไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ

สำหรับประกาศกระทรวงการคลัง เรื่อง ให้ความเห็นชอบโครงการรวมกิจการระหว่างธนาคารสหธนาคาร จำกัด (มหาชน) บริษัทเงินทุนหลักทรัพย์ กรุงเทพธนกิจ จำกัด (มหาชน) และบริษัทเงินทุน ๑๒ บริษัท ลงวันที่ ๒๒ ธันวาคม ๒๕๔๑ รวมทั้งประกาศกระทรวงการคลังที่ออกตามพระราชบัญญัติต่างๆ ตามที่ผู้ร้องอ้างว่า ขัดต่อรัฐธรรมนูญนั้น โดยที่ศาลรัฐธรรมนูญได้เคยวินิจฉัยแล้วว่า ประกาศที่ออกตามพระราชบัญญัติต่างๆ นั้น มิได้ออกโดยองค์กรที่ใช้อำนาจนิติบัญญัติ จึงมิใช่บทบัญญัติแห่งกฎหมายตามความหมายของรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๔ ไม่อยู่ในอำนาจหน้าที่ของศาลรัฐธรรมนูญที่จะพิจารณาวินิจฉัย ทั้งนี้ โดยนัยคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ ที่ ๔/๒๕๔๒ จึงไม่วินิจฉัยให้

โดยเหตุผลดังกล่าวข้างต้น จึงวินิจฉัยว่า พระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติการธนาคารพาณิชย์ พ.ศ. ๒๕๐๕ (ฉบับที่ ๔) พ.ศ. ๒๕๔๑ ไม่มีข้อความใดที่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ ส่วนประกาศกระทรวงการคลัง ฯ ดังกล่าวมิใช่บทบัญญัติแห่งกฎหมายตามความหมายของรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๔ ให้ยกคำร้อง

นายประเสริฐ นาสกุล
ประธานศาลรัฐธรรมนูญ

คำวินิจฉัยของ ศาสตราจารย์ ดร. กระมล ทองธรรมชาติ ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

ที่ ๕ - ๑๐/๒๕๕๔

วันที่ ๘ มีนาคม ๒๕๕๔

เรื่อง ศาลแพ่งกรุงเทพใต้ส่งคำโต้แย้งของจำเลย (บริษัท กฤษดามหานคร จำกัด (มหาชน)) ในคดีแพ่ง หมายเลขดำที่ ๔๓๖๘/๒๕๕๒ และศาลแพ่งส่งคำโต้แย้งของจำเลยที่ ๑ (บริษัท กฤษดามหานคร จำกัด (มหาชน)) ในคดีแพ่ง หมายเลขดำที่ ๕ ๐๐๕๕๒/๒๕๕๓ เพื่อให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัย ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๔

เนื่องจากคำร้องทั้งสอง ซึ่งศาลแพ่งกรุงเทพใต้ และศาลแพ่งส่งมาให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณา วินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๔ เป็นคำร้องของบริษัทเดียวกัน คือ บริษัท กฤษดามหานคร จำกัด (มหาชน) และมีข้อโต้แย้งอย่างเดียวกันว่า พระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติ การธนาคารพาณิชย์ พ.ศ. ๒๕๐๕ (ฉบับที่ ๔) พ.ศ. ๒๕๕๑ และประกาศกระทรวงการคลัง ฉบับลงวันที่ ๒๒ ธันวาคม พ.ศ. ๒๕๕๑ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕ ศาลรัฐธรรมนูญ จึงมีคำสั่งให้รวมคำร้องไว้พิจารณาวินิจฉัยเป็นเรื่องเดียวกัน เมื่อวันที่ ๖ มีนาคม ๒๕๕๔

ข้อเท็จจริงที่ปรากฏในคำร้องทั้งสองที่ศาลแพ่งกรุงเทพใต้และศาลแพ่ง ส่งมาให้ศาลรัฐธรรมนูญ พิจารณาวินิจฉัย สรุปได้ดังนี้

ผู้ร้องทั้งสอง (บริษัท กฤษดามหานคร จำกัด (มหาชน)) ซึ่งเป็นจำเลยในคดีแพ่งทั้งสองคดี ได้โต้แย้งว่า โจทก์ในคดีแพ่งทั้งสองคือ ธนาคารไทยธนาคาร จำกัด (มหาชน) ไม่มีอำนาจฟ้องเพื่อให้ จำเลยชดใช้ค่าเสียหายแก่โจทก์ ซึ่งสวมสิทธิแทนบริษัทอื่นซึ่งเป็นเจ้าน้ำของจำเลย เพราะโจทก์ไม่อาจ อาศัยอำนาจตามพระราชกำหนด ฯ และประกาศ ฯ ได้ เนื่องจากบทบัญญัติในกฎหมายดังกล่าวขัดต่อ รัฐธรรมนูญ จึงไม่มีผลใช้บังคับโดยผู้ร้องอ้างไว้ในข้อ ๑๐ ของคำร้องที่หนึ่ง และข้อ ๕ ของคำร้อง ที่สองว่า พระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติการธนาคารพาณิชย์ พ.ศ. ๒๕๐๕ (ฉบับที่ ๔) พ.ศ. ๒๕๕๑ ซึ่งตราขึ้นภายหลังที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ ใช้บังคับแล้ว จึงจำเป็นต้องปฏิบัติตามเงื่อนไขของรัฐธรรมนูญดังกล่าว และโดยที่พระราชกำหนดดังกล่าวเป็นกฎหมาย เกี่ยวกับการจำกัดเสรีภาพในเคหสถาน สิทธิในทรัพย์สินของบุคคล และเสรีภาพในการประกอบกิจการ

หรือประกอบอาชีพ ที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ รับรองไว้ในมาตรา ๓๕
วรรคสอง มาตรา ๔๘ และมาตรา ๕๐ วรรคสอง ซึ่งตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย
พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๒๕ ได้บัญญัติไว้ว่า

“มาตรา ๒๕ การจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลที่รัฐธรรมนูญรับรองไว้ จะกระทำมิได้
เว้นแต่โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายเฉพาะเพื่อการที่รัฐธรรมนูญนี้กำหนดไว้ และเท่าที่
จำเป็นเท่านั้น และจะกระทบกระเทือนสาระสำคัญของสิทธิและเสรีภาพนั้นมิได้

กฎหมายตามวรรคหนึ่งต้องมีผลใช้บังคับเป็นการทั่วไปและไม่มุ่งหมายให้ใช้บังคับแก่กรณีใด
กรณีหนึ่งหรือแก่บุคคลใดบุคคลหนึ่งเป็นการเจาะจง ทั้งต้องระบุบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญที่ให้อำนาจ
ในการตรากฎหมายนั้นด้วย

บทบัญญัติวรรคหนึ่งและวรรคสองให้นำมาใช้บังคับกับกฎหรือข้อบังคับที่ออกโดยอาศัยอำนาจ
ตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายด้วย โดยอนุโลม”

แต่ปรากฏว่า พระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติการธนาคารพาณิชย์ พ.ศ. ๒๕๐๕
(ฉบับที่ ๔) พ.ศ. ๒๕๕๑ ไม่ได้ระบุบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญที่ให้อำนาจในการตราพระราชกำหนดนี้
ที่เกี่ยวกับการจำกัดเสรีภาพในเคหสถาน สิทธิในทรัพย์สินของบุคคล และเสรีภาพในการประกอบกิจการ
หรือประกอบอาชีพไว้แต่อย่างใด หากแต่ได้ระบุไว้ในมาตรา ๓ แห่งพระราชกำหนดนี้ความว่า

มาตรา ๓ ให้เพิ่มความต่อไปนี้เป็นมาตรา ๓ ทวิ แห่งพระราชบัญญัติการธนาคารพาณิชย์
พ.ศ. ๒๕๐๕

“มาตรา ๓ ทวิ พระราชบัญญัตินี้เป็นกฎหมายเกี่ยวกับการจำกัดเสรีภาพในเคหสถาน สิทธิ
ในทรัพย์สินของบุคคล และเสรีภาพในการประกอบกิจการหรือประกอบอาชีพ ซึ่งตราขึ้นโดยอาศัย
อำนาจตามมาตรา ๓๕ วรรคสอง มาตรา ๔๘ และมาตรา ๕๐ วรรคสอง ของรัฐธรรมนูญแห่ง
ราชอาณาจักรไทย”

ซึ่งคำว่า “พระราชบัญญัตินี้” ตามมาตรา ๓ ทวิ ดังกล่าว หมายถึง พระราชบัญญัติ
การธนาคารพาณิชย์ พ.ศ. ๒๕๐๕ หากได้หมายถึงพระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติการธนาคาร
พาณิชย์ พ.ศ. ๒๕๐๕ (ฉบับที่ ๔) พ.ศ. ๒๕๕๑ ซึ่งเป็นกฎหมายอีกฉบับหนึ่งไม่

ดังนั้น พระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติการธนาคารพาณิชย์ พ.ศ. ๒๕๐๕
(ฉบับที่ ๔) พ.ศ. ๒๕๕๑ จึงขัดต่อมาตรา ๒๕ วรรคสอง ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย
พุทธศักราช ๒๕๕๐ จึงเป็นอันใช้บังคับมิได้ ตามมาตรา ๖ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย

พุทธศักราช ๒๕๕๐ อันทำให้พระราชบัญญัติการธนาคารพาณิชย์ พ.ศ. ๒๕๐๕ มิได้มีการแก้ไขเพิ่มเติม โดยพระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติการธนาคารพาณิชย์ พ.ศ. ๒๕๐๕ (ฉบับที่ ๔) พ.ศ. ๒๕๕๑ และทำให้ประกาศกระทรวงการคลัง ฉบับลงวันที่ ๒๒ ธันวาคม ๒๕๕๑ ตามเอกสารท้ายฟ้องโจทก์... ที่อ้างว่าออกโดยอาศัยอำนาจตามความในมาตรา ๓๘ จัตวา แห่งพระราชบัญญัติการธนาคารพาณิชย์ พ.ศ. ๒๕๐๕ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติการธนาคารพาณิชย์ พ.ศ. ๒๕๐๕ (ฉบับที่ ๔) พ.ศ. ๒๕๕๑ จึงเป็นอันใช้บังคับมิได้ด้วย เพราะไม่มีบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่ให้อำนาจในการออกประกาศกระทรวงการคลังฉบับดังกล่าว

เห็นได้ชัดว่า กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับคำร้องนี้ คือ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๒๕ และมาตรา ๓ ของพระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติการธนาคารพาณิชย์ พ.ศ. ๒๕๐๕ (ฉบับที่ ๔) พ.ศ. ๒๕๕๑ ซึ่งให้เพิ่มข้อความต่อไปนี้เป็นมาตรา ๓ ทวิ แห่งพระราชบัญญัติการธนาคารพาณิชย์ พ.ศ. ๒๕๐๕ “พระราชบัญญัตินี้เป็นกฎหมายเกี่ยวกับการจำกัดเสรีภาพในเคหสถาน สิทธิในทรัพย์สินของบุคคล และเสรีภาพในการประกอบกิจการหรือประกอบอาชีพ ซึ่งตราขึ้นโดยอาศัยอำนาจตามมาตรา ๓๕ วรรคสอง มาตรา ๔๘ และมาตรา ๕๐ วรรคสอง ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย”

พิจารณาข้อโต้แย้งของผู้ร้องเกี่ยวกับเนื้อหาและกระบวนการจัดทำพระราชกำหนดดังกล่าวแล้ว เห็นว่า พระราชกำหนดดังกล่าวตามที่ผู้ร้องอ้างนั้น มิใช่ประเด็นที่ผู้ร้องจะยกมาเป็นข้อต่อสู้ได้ เนื่องจากบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญมิได้ให้สิทธิผู้ร้องที่จะยื่นคำร้องขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาว่า กระบวนการตราพระราชกำหนดขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ ดังนั้น คำร้องในประเด็นนี้ของผู้ร้องจึงไม่เป็นไปตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๔ เพราะไม่ได้ระบุว่าบทบัญญัติใดของพระราชกำหนดฉบับนี้ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญมาตราใด

นอกจากนั้น บทบัญญัติในมาตรา ๓ ของพระราชกำหนดฯ ดังกล่าวที่ให้เพิ่มมาตรา ๓ ทวิ แห่งพระราชบัญญัติการธนาคารพาณิชย์ พ.ศ. ๒๕๐๕ ด้วยข้อความว่า “พระราชบัญญัตินี้เป็นกฎหมายเกี่ยวกับการจำกัดเสรีภาพในเคหสถาน สิทธิในทรัพย์สินของบุคคล และเสรีภาพในการประกอบกิจการหรือประกอบอาชีพ ซึ่งตราขึ้นโดยอาศัยอำนาจตามมาตรา ๓๕ วรรคสอง มาตรา ๔๘ และมาตรา ๕๐ วรรคสอง ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย” ก็ได้เป็นบทบัญญัติที่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ เนื่องจากมาตรา ๓ ทวิ ที่บัญญัติเพิ่มเติมในพระราชบัญญัติการธนาคารพาณิชย์ พ.ศ. ๒๕๐๕ เป็นบทบัญญัติที่มีผลทำให้พระราชบัญญัติฯ ดังกล่าวได้รับแก้ไขเพิ่มเติมให้สอดคล้องกับรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕ มากกว่าจะเป็นบทบัญญัติที่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕

อาศัยเหตุผลดังกล่าว จึงวินิจฉัยว่า พระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติการธนาคารพาณิชย์ พ.ศ. ๒๕๐๕ (ฉบับที่ ๔) พ.ศ. ๒๕๔๑ ไม่ได้ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕ ส่วนคำร้องของผู้ร้องที่ได้แย้งว่าประกาศกระทรวงการคลัง ฉบับลงวันที่ ๒๒ ธันวาคม พ.ศ. ๒๕๔๑ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญด้วยนั้น ศาลรัฐธรรมนูญได้เคยวินิจฉัยเป็นบรรทัดฐานไว้ในคำวินิจฉัยที่ ๔/๒๕๔๒ ว่า ประกาศขององค์กรต่างๆ ที่มีได้ออกโดยองค์กรที่ใช้อำนาจนิติบัญญัติไม่เป็นบทบัญญัติแห่งกฎหมายตามความหมายของรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๔ พิจารณาแล้วเห็นว่าประกาศกระทรวงการคลังดังกล่าวไม่ใช่บทบัญญัติแห่งกฎหมายตามความหมายของรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๔ จึงไม่อยู่ในอำนาจของศาลรัฐธรรมนูญที่จะพิจารณาวินิจฉัยด้วยเหตุผลดังกล่าว จึงวินิจฉัยให้ยกคำร้องของผู้ร้องในประเด็นนี้ด้วย

ศาสตราจารย์ ดร. กระมล ทองธรรมชาติ

ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

คำวินิจฉัยของ นายชุมพล ณ สงขลา ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

ที่ ๕ - ๑๐/๒๕๕๕

วันที่ ๘ มีนาคม ๒๕๕๕

เรื่อง ศาลแพ่งกรุงเทพใต้และศาลแพ่งสงฆ์คำโต้แย้งของจำเลย (บริษัท กฤษตามหานคร จำกัด (มหาชน)) ซึ่งโต้แย้งว่าพระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติการธนาคารพาณิชย์ พ.ศ. ๒๕๐๕ (ฉบับที่ ๔) พ.ศ. ๒๕๕๑ และประกาศกระทรวงการคลัง ฉบับลงวันที่ ๒๒ ธันวาคม ๒๕๕๑ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕

ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาแล้วเห็นว่า คำโต้แย้งของจำเลยทั้งสองเรื่องมีประเด็นอย่างเดียวกัน จึงให้พิจารณาวินิจฉัยรวมกัน

เรื่องแรก ธนาคารไทยธนาคาร จำกัด (มหาชน) เป็นโจทก์ฟ้องบริษัท กฤษตามหานคร จำกัด (มหาชน) เป็นจำเลยตามคดีแพ่งหมายเลขดำที่ ๔๓๖๘/๒๕๕๒ ในข้อหาผิดสัญญากู้ยืม ตัวเงินและโอนสิทธิเรียกร้องโดยขอให้บังคับให้จำเลยชดใช้ค่าเสียหายแก่โจทก์เป็นเงิน ๒๕,๑๒๑,๖๔๓.๘๓ บาท ซึ่งคำฟ้องโจทก์สรุปความได้ว่า

จำเลยได้ทำสัญญากู้ยืมเงินไปจากบริษัทเงินทุนหลักทรัพย์ กรุงเทพธนกิจ จำกัด (มหาชน) จำนวนยี่สิบล้านบาทถ้วน โดยมีเงื่อนไขเป็นไปตามหนังสือคำขอกู้เงิน (รายละเอียดปรากฏตามหน้า ๔ ของคำฟ้อง) เมื่อจำเลยผิดนัดในการชำระหนี้ ทำให้บริษัทเงินทุนหลักทรัพย์ ๑ เสียหาย ต่อมาเมื่อวันที่ ๒๒ ธันวาคม ๒๕๕๑ กระทรวงการคลังได้ประกาศเรื่องให้ความเห็นชอบโครงการรวมกิจการระหว่างธนาคารสหธนาคาร จำกัด (มหาชน) บริษัทเงินทุนหลักทรัพย์ กรุงเทพธนกิจ จำกัด (มหาชน) และบริษัทเงินทุน ๑๒ บริษัท ซึ่งประกาศกระทรวงการคลัง ๑ ดังกล่าวได้อาศัยอำนาจตามความในมาตรา ๖๗ จัตวา แห่งพระราชบัญญัติการประกอบธุรกิจเงินทุน ธุรกิจหลักทรัพย์ และธุรกิจเครดิต ฟองซิเออร์ 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 เพื่อโอนสินทรัพย์และหนี้สินทั้งหมดของบริษัทเงินทุนหลักทรัพย์ กรุงเทพธนกิจ จำกัด (มหาชน) ให้แก่ ธนาคารสหธนาคาร จำกัด (มหาชน) ดังนั้น หนี้สินที่จำเลยมีต่อบริษัทเงินทุนหลักทรัพย์ กรุงเทพธนกิจ จำกัด (มหาชน) จึงตกแก่โจทก์ด้วย

ผู้ร้องซึ่งเป็นจำเลยให้การและแก้ไขเพิ่มเติมคำให้การสรุปได้ว่า ผู้ร้องทำสัญญาจากบริษัทเงินทุนหลักทรัพย์ กรุงไทยธนกิจ จำกัด (มหาชน) จำนวนตามฟ้องจริง แต่คำฟ้องของโจทก์เคลื่อนคลุม ผู้ร้องไม่สามารถต่อสู้คดีได้อย่างถูกต้อง เพราะโจทก์บรรยายฟ้องไม่ชัดเจน การควบหรือการรวมกิจการหรือการโอนกิจการตามที่โจทก์อ้างนั้น ไม่ปรากฏข้อความว่าคณะกรรมการของสถาบันการเงินเหล่านั้นเป็นผู้จัดทำโครงการดำเนินการรวมกิจการเสนอต่อรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง และรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังให้ความเห็นชอบ จึงเป็นการขัดต่อกฎหมายทั้งสองฉบับที่ให้อำนาจไว้ และขัดต่อมาตรา ๓๐๖ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์เพราะไม่ได้บอกกล่าวการโอนไปยังลูกหนี้ของสถาบันการเงิน ซึ่งรวมถึงผู้ร้องด้วย

เรื่องที่สอง ธนาคารไทยธนาคาร จำกัด (มหาชน) เป็นโจทก์ฟ้องบริษัท กฤษตามหานคร จำกัด (มหาชน) เป็นจำเลยที่ ๑ กับพวก ตามคดีแพ่งหมายเลขดำที่ ๐๐๕๕๒/๒๕๕๓ ในข้อหา ผิดตัวสัญญาใช้เงินและคำประกัน ขอให้ศาลบังคับให้จำเลยที่ ๑ กับพวก ร่วมกันชำระหนี้แก่โจทก์เป็นเงิน ๓๕,๕๘๐,๑๓๗.๐๑ บาท ซึ่งคำฟ้องโจทก์สรุปความได้ว่า

เมื่อวันที่ ๒ สิงหาคม ๒๕๓๕ จำเลยที่ ๑ ได้ออกตัวสัญญาใช้เงินเลขที่ ๐๐๑๑/๒๕๓๕ ลงวันที่ ๒ สิงหาคม ๒๕๓๕ สัญญาว่าจะใช้เงินให้แก่บริษัทเงินทุนหลักทรัพย์ ไอเอฟซีที ไฟแนนซ์ จำกัด (มหาชน) จำนวนเงิน ๒๕,๐๐๐,๐๐๐ บาท เมื่อทวงถามโดยยินยอมให้ดอกเบี้ย้อัตราร้อยละ ๒๑ ต่อปี ชำระดอกเบี้ยทุกสิ้นเดือน ต่อมากระทรวงการคลังได้ประกาศเรื่องให้ความเห็นชอบโครงการรวมกิจการระหว่างธนาคารสหธนาคาร จำกัด (มหาชน) บริษัทเงินทุนหลักทรัพย์ กรุงไทยธนกิจ จำกัด (มหาชน) และบริษัทเงินทุน ๑๒ บริษัท (รวมบริษัทเงินทุนหลักทรัพย์ ไอเอฟซีที ไฟแนนซ์ จำกัด (มหาชน) ประกาศ ณ วันที่ ๒๒ ธันวาคม ๒๕๔๑) ซึ่งประกาศกระทรวงการคลัง ๑ ดังกล่าว รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังโดยคำแนะนำของธนาคารแห่งประเทศไทยและอาศัยอำนาจตามความใน มาตรา ๖๗ จัตวา แห่งพระราชบัญญัติการประกอบธุรกิจเงินทุน ธุรกิจหลักทรัพย์ และธุรกิจเครดิต ฟองซิเออร์ 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 เพื่อโอนสินทรัพย์และหนี้สินจากบริษัทเงินทุนหลักทรัพย์ ไอเอฟซีที ไฟแนนซ์ จำกัด (มหาชน) ให้แก่บริษัทเงินทุนหลักทรัพย์ กรุงไทยธนกิจ จำกัด (มหาชน) แล้วให้โอนสินทรัพย์และหนี้สินทั้งหมดของบริษัทเงินทุนหลักทรัพย์ กรุงไทยธนกิจ จำกัด (มหาชน) ให้แก่ธนาคารสหธนาคาร จำกัด (มหาชน)

เมื่อวันที่ ๒๕ มกราคม พ.ศ. ๒๕๕๒ บริษัทเงินทุนหลักทรัพย์ฯ ทั้งสอง มีการโอนสินทรัพย์ ทั้งหมดต่อๆ กันเสร็จสิ้น ซึ่งมีผลบังคับใช้ตั้งแต่วันที่ ๑ กุมภาพันธ์ พ.ศ. ๒๕๕๒ โจทก์จึงเป็น ผู้ทรงได้รับตัวสัญญาใช้เงินฉบับดังกล่าวโดยการสลักหลัง และโดยการได้รับโอนทรัพย์สินและหนี้สิน ตามประกาศกระทรวงการคลังดังกล่าว

จำเลยที่ ๒ ที่ ๓ และที่ ๔ ได้ทำสัญญาค้ำประกันหนี้ของผู้ร้องเมื่อวันที่ ๗ มกราคม พ.ศ. ๒๕๕๐ ให้ไว้กับบริษัทเงินทุนหลักทรัพย์ ไอเอฟซีที ไฟแนนซ์ จำกัด (มหาชน) โดยยอม ผูกพันอย่างลูกหนี้ร่วมอย่างไม่จำกัดจำนวน

ผู้ร้องซึ่งเป็นจำเลยที่ ๑ ให้การสรุปได้ว่า ผู้ร้องได้ออกตัวสัญญาใช้เงินแก่บริษัทเงินทุน หลักทรัพย์ ไอเอฟซีที ไฟแนนซ์ จำกัด (มหาชน) จำนวนตามฟ้องจริง แต่โจทก์ไม่มีอำนาจฟ้อง เนื่องจากการควบหรือการรวมกิจการหรือการโอนกิจการตามประกาศกระทรวงการคลัง ฉบับลงวันที่ ๒๒ ธันวาคม พ.ศ. ๒๕๕๑ นั้น ไม่ปรากฏข้อความว่าคณะกรรมการของสถาบันการเงินเหล่านั้น เป็นผู้จัดทำโครงการดำเนินการรวมกิจการเสนอต่อรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังและรัฐมนตรี ว่าการกระทรวงการคลังให้ความเห็นชอบ จึงเป็นการขัดต่อกฎหมายทั้งสองฉบับที่ให้อำนาจไว้ ดังนั้น การโอนสินทรัพย์และหนี้สินของบริษัทเงินทุนหลักทรัพย์ ไอเอฟซีที ไฟแนนซ์ จำกัด (มหาชน) มาเป็นของโจทก์จึงเป็นโมฆะ โจทก์จึงไม่มีอำนาจฟ้องจำเลยที่ ๑

ทั้งสองเรื่องดังกล่าว ผู้ร้องโต้แย้งในทำนองเดียวกันว่า

การที่พระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติการธนาคารพาณิชย์ พ.ศ. ๒๕๐๕ (ฉบับที่ ๔) พ.ศ. ๒๕๕๑ มาตรา ๓ ให้เพิ่มความต่อไปนี้เป็นมาตรา ๓ ทวิ แห่งพระราชบัญญัติการธนาคารพาณิชย์ พ.ศ. ๒๕๐๕ ซึ่งมาตรา ๓ ทวิ บัญญัติว่า “พระราชบัญญัตินี้เป็นกฎหมายเกี่ยวกับการจำกัดเสรีภาพ ในเคหสถาน สิทธิในทรัพย์สินของบุคคล และเสรีภาพในการประกอบกิจการหรือประกอบอาชีพ ซึ่งตราขึ้นโดยอาศัยอำนาจตามมาตรา ๓๕ วรรคสอง มาตรา ๔๘ และมาตรา ๕๐ วรรคสอง ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย” ผู้ร้องเห็นว่า คำว่าพระราชบัญญัติตามมาตราดังกล่าว หมายถึง พระราชบัญญัติการธนาคารพาณิชย์ พ.ศ. ๒๕๐๕ มิใช่พระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมฯ ดังนั้น พระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมฯ จึงขัดต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕ วรรคสอง ที่บัญญัติว่า “กฎหมาย ตามวรรคหนึ่งต้องมีผลใช้บังคับเป็นการทั่วไป และไม่มุ่งหมายให้ใช้บังคับแก่กรณีใดกรณีหนึ่ง หรือ แก่บุคคลใดบุคคลหนึ่งเป็นการเจาะจง ทั้งต้องระบุบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญที่ให้อำนาจในการ ตรากฎหมายนั้นด้วย” เพราะไม่ได้ระบุบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญที่ให้อำนาจในการตราพระราชกำหนด แก้ไขเพิ่มเติมฯ จึงเป็นอันใช้บังคับมิได้ ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๖ อันทำให้พระราชบัญญัติการธนาคาร

พาณิชย์ พ.ศ. ๒๕๐๕ มิได้มีการแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติ
การธนาคารพาณิชย์ พ.ศ. ๒๕๐๕ (ฉบับที่ ๔) พ.ศ. ๒๕๔๑ แต่อย่างใด และทำให้ประกาศกระทรวง
การคลัง ฉบับลงวันที่ ๒๒ ธันวาคม ๒๕๔๑ ที่ออกโดยอาศัยอำนาจตามความในมาตรา ๓๘ จัดว่า
แห่งพระราชบัญญัติการธนาคารพาณิชย์ พ.ศ. ๒๕๐๕ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติม
พระราชบัญญัติการธนาคารพาณิชย์ พ.ศ. ๒๕๐๕ (ฉบับที่ ๔) พ.ศ. ๒๕๔๑ จึงเป็นอันใช้บังคับมิได้ด้วย
เพราะไม่มีบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่ให้อำนาจการออกประกาศกระทรวงการคลังฉบับดังกล่าว

นอกจากนั้น ประกาศกระทรวงการคลังฉบับดังกล่าว มิได้ระบุนบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ
ที่ให้อำนาจในการออกประกาศกระทรวงการคลังดังกล่าวเกี่ยวกับการจำกัดเสรีภาพในเคหสถาน สิทธิ
ในทรัพย์สินของบุคคล และเสรีภาพในการประกอบกิจการหรือประกอบอาชีพไว้แต่อย่างใดทั้งที่เป็นกฎ
หรือข้อบังคับเกี่ยวกับการจำกัดเสรีภาพในเคหสถาน สิทธิในทรัพย์สินของบุคคล และเสรีภาพในการ
ประกอบกิจการหรือประกอบอาชีพที่รัฐธรรมนูญได้รับรองไว้ในมาตรา ๓๕ วรรคสอง มาตรา ๔๘
และมาตรา ๕๐ วรรคสอง ดังนั้น ประกาศกระทรวงการคลังฉบับดังกล่าว จึงขัดต่อรัฐธรรมนูญ
มาตรา ๒๕ วรรคสอง จึงเป็นอันใช้บังคับมิได้ ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๖ ดังนั้น ด้วยเหตุผลดังกล่าว
โจทก์จึงไม่มีอำนาจฟ้อง

พิเคราะห์แล้ว มีประเด็นที่ต้องวินิจฉัยดังนี้

๑. พระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติการธนาคารพาณิชย์ พ.ศ. ๒๕๐๕ (ฉบับที่ ๔)
พ.ศ. ๒๕๔๑ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕ หรือไม่

๒. ประกาศกระทรวงการคลัง ฉบับลงวันที่ ๒๒ ธันวาคม ๒๕๔๑ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ
มาตรา ๒๕ หรือไม่

ประเด็นข้อ ๑ พระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติการธนาคารพาณิชย์ พ.ศ. ๒๕๐๕
(ฉบับที่ ๔) พ.ศ. ๒๕๔๑ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕ หรือไม่ ผู้ร้องโต้แย้งว่า พระราชกำหนด
แก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติการธนาคารพาณิชย์ พ.ศ. ๒๕๐๕ (ฉบับที่ ๔) พ.ศ. ๒๕๔๑ เป็นกฎหมาย
เกี่ยวกับการจำกัดเสรีภาพในเคหสถาน สิทธิในทรัพย์สินของบุคคล และเสรีภาพในการประกอบกิจการ
หรือการประกอบอาชีพ ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๕ วรรคสอง มาตรา ๔๘ และมาตรา ๕๐ วรรคสอง
จึงต้องระบุนบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕ ไว้ด้วย แต่พระราชกำหนดดังกล่าวระบุไว้ในมาตรา ๓
แห่งพระราชกำหนดนี้ความว่า

มาตรา ๓ ให้เพิ่มความต่อไปนี้เป็นมาตรา ๓ ทวิ แห่งพระราชบัญญัติการธนาคารพาณิชย์
พ.ศ. ๒๕๐๕

“มาตรา ๓ ทวิ พระราชบัญญัตินี้ เป็นกฎหมายเกี่ยวกับการจำกัดเสรีภาพในเคหสถาน สิทธิในทรัพย์สินของบุคคล และเสรีภาพในการประกอบกิจการหรือประกอบอาชีพ ซึ่งตราขึ้นโดยอาศัยอำนาจตามมาตรา ๓๕ วรรคสอง มาตรา ๔๘ และมาตรา ๕๐ วรรคสอง ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย”

คำว่า “พระราชบัญญัตินี้” ตามมาตรา ๓ ทวิ ดังกล่าว หมายถึง พระราชบัญญัติการธนาคารพาณิชย์ พ.ศ. ๒๕๐๕ มิได้หมายถึงพระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติการธนาคารพาณิชย์ พ.ศ. ๒๕๐๕ (ฉบับที่ ๔) พ.ศ. ๒๕๔๑ ดังนั้น พระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติการธนาคารพาณิชย์ พ.ศ. ๒๕๐๕ (ฉบับที่ ๔) พ.ศ. ๒๕๔๑ จึงขัดต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕ วรรคสอง

เห็นว่าคำโต้แย้งของผู้ร้องในข้อนี้เป็นการโต้แย้งว่ากระบวนการตราพระราชกำหนดดังกล่าวไม่ระบอบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ จึงขัดต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕ มิได้โต้แย้งว่า บทบัญญัติแห่งพระราชกำหนดซึ่งเป็นบทบัญญัติแห่งกฎหมายขัดต่อรัฐธรรมนูญ คำโต้แย้งของผู้ร้อง จึงมิใช่คำโต้แย้งตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๔ วรรคหนึ่ง จึงไม่รับวินิจฉัย

ประเด็นข้อ ๒ ที่ว่าประกาศกระทรวงการคลัง ฉบับลงวันที่ ๒๒ ธันวาคม ๒๕๔๑ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕ หรือไม่ เห็นว่าประกาศกระทรวงการคลังฉบับดังกล่าวมิได้ออกโดยองค์กรซึ่งใช้อำนาจนิติบัญญัติแต่เป็นการออกโดยฝ่ายบริหารจึงไม่ใช่บทบัญญัติแห่งกฎหมายตามความหมายของรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๔ ทั้งนี้ตามนัยคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญที่ ๔/๒๕๔๒ จึงไม่จำเป็นต้องวินิจฉัยในประเด็นนี้

อาศัยเหตุผลดังกล่าวจึงวินิจฉัยให้ยกคำร้องของผู้ร้องทั้งสองเรื่อง

นายจุมพล ณ สงขลา

ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

คำวินิจฉัยของ พลโท จุล อติเรก ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

ที่ ๕ - ๑๐/๒๕๕๔

วันที่ ๘ มีนาคม ๒๕๕๔

เรื่อง พระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติการธนาคารพาณิชย์ พ.ศ. ๒๕๐๕ (ฉบับที่ ๔) พ.ศ. ๒๕๕๑ และประกาศกระทรวงการคลัง ชัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕

ศาลแพ่งกรุงเทพใต้และศาลแพ่งส่งคำร้องซึ่งเป็นคำโต้แย้งของบริษัท กฤษดาพานคร จำกัด (มหาชน) จำเลยในคดีแพ่ง รวม ๒ คำร้อง เพื่อขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๔

ข้อเท็จจริงตามคำร้องที่ศาลแพ่งกรุงเทพใต้ส่งมาได้ความว่า ธนาคารไทยธนาคาร จำกัด (มหาชน) เป็นโจทก์ ยื่นฟ้องบริษัท กฤษดาพานคร จำกัด (มหาชน) จำเลย ซึ่งเป็นผู้ร้องว่า ผู้ร้องทำสัญญากู้ยืมเงินไปจากบริษัทเงินทุนหลักทรัพย์ กรุงไทยธนกิจ จำกัด (มหาชน) ๒๐,๐๐๐,๐๐๐ บาท ตามหนังสือคำขอกู้เงิน ต่อมา กระทรวงการคลังออกประกาศ เรื่อง ให้ความเห็นชอบโครงการรวมกิจการระหว่างธนาคารสหธนาคาร จำกัด (มหาชน) บริษัทเงินทุนหลักทรัพย์ กรุงไทยธนกิจ จำกัด (มหาชน) และบริษัทเงินทุน ๑๒ บริษัท ลงวันที่ ๒๒ ธันวาคม พ.ศ. ๒๕๕๑ โดยอาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติการประกอบธุรกิจเงินทุน ธุรกิจหลักทรัพย์ และธุรกิจเครดิตฟองซิเอร์ พ.ศ. ๒๕๒๒ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติการประกอบธุรกิจเงินทุน ฯ (ฉบับที่ ๓) พ.ศ. ๒๕๕๐ มาตรา ๖๗ จัตวา และพระราชบัญญัติการธนาคารพาณิชย์ พ.ศ. ๒๕๐๕ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติการธนาคารพาณิชย์ พ.ศ. ๒๕๐๕ (ฉบับที่ ๔) พ.ศ. ๒๕๕๑ มาตรา ๓๘ จัตวา ต่อมา บริษัทเงินทุนหลักทรัพย์ กรุงไทยธนกิจ จำกัด ทำหนังสือโอนทรัพย์สินและหนี้สินทั้งหมดของบริษัทให้ธนาคารสหธนาคาร จำกัด ทำให้หนี้สินของผู้ร้องโอนไปเป็นหนี้ธนาคารสหธนาคาร จำกัด และธนาคารดังกล่าวจดทะเบียนเปลี่ยนชื่อเป็นธนาคารไทยธนาคาร จำกัด ฟ้องผู้ร้องว่า ผิดนัดชำระหนี้ ขอให้ผู้ร้องชดใช้ค่าเสียหายแก่โจทก์ ๒๕,๑๒๑,๖๔๓.๘๓ บาท พร้อมดอกเบี้ยอัตราร้อยละ ๒๑ ต่อปี ของต้นเงิน ๒๐,๐๐๐,๐๐๐ บาท นับถัดจากวันฟ้องเป็นต้นไป

คำร้องที่ศาลแพ่งส่งมาได้ความว่า ธนาคารไทยธนาคาร จำกัด (มหาชน) เป็นโจทก์ ยื่นฟ้องบริษัท กฤษดาพานคร จำกัด (มหาชน) จำเลยที่ ๑ (ผู้ร้อง) นายก่อเกียรติ กฤษดาพานนท์ ที่ ๒ นางประนอม แสงสุวรรณเมฆา ที่ ๓ และนายชนสวรรค์ สิงคาลวณิช ที่ ๔ ว่าผู้ร้องได้ออกตัวสัญญาใช้เงิน

สัญญาว่าจะใช้เงินให้แก่บริษัทเงินทุนหลักทรัพย์ ไอเอฟซีที ไฟแนนซ์ จำกัด (มหาชน) ๒๕,๐๐๐,๐๐๐ บาท โดยยินยอมให้ดอกเบี้ยอัตราร้อยละ ๒๑ ต่อปี และชำระดอกเบี้ยทุกสิ้นเดือน ต่อมา กระทรวงการคลัง ออกประกาศ เรื่อง ให้ความเห็นชอบโครงการรวมกิจการระหว่างธนาคารสหธนาคาร จำกัด (มหาชน) บริษัทเงินทุนหลักทรัพย์ กรุงไทยธนกิจ จำกัด (มหาชน) และบริษัทเงินทุน ๑๒ บริษัท (รวมบริษัทเงินทุนหลักทรัพย์ ไอเอฟซีที ไฟแนนซ์ จำกัด (มหาชน)) โดยอาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติการประกอบธุรกิจเงินทุน ธุรกิจหลักทรัพย์ และธุรกิจเครดิตฟองซิเออร์ พ.ศ. ๒๕๒๒ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติการประกอบธุรกิจเงินทุน ฯ (ฉบับที่ ๓) พ.ศ. ๒๕๔๐ มาตรา ๖๗ จัตวา และพระราชบัญญัติการธนาคารพาณิชย์ พ.ศ. ๒๕๐๕ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติการธนาคารพาณิชย์ พ.ศ. ๒๕๐๕ (ฉบับที่ ๔) พ.ศ. ๒๕๔๑ มาตรา ๓๘ จัตวา ต่อมา บริษัทเงินทุนหลักทรัพย์ ไอเอฟซีที ฯ โอนสิทธิและหนี้สินของตน ให้แก่บริษัทเงินทุนหลักทรัพย์ กรุงไทยธนกิจ จำกัด และบริษัทเงินทุนหลักทรัพย์ กรุงไทยธนกิจ จำกัด โอนสิทธิและหนี้สินทั้งหมดของบริษัท ให้ธนาคารสหธนาคาร จำกัด ทำให้หนี้สินของผู้ร้องโอนไปเป็นหนี้ธนาคารสหธนาคาร จำกัด และธนาคารดังกล่าวจดทะเบียนเปลี่ยนชื่อเป็นธนาคารไทยธนาคาร จำกัด ได้ฟ้องให้จำเลยทั้งสองร่วมกันชำระหนี้ ๓๕,๕๘๐,๑๓๗.๐๑ บาท พร้อมดอกเบี้ยอัตราร้อยละ ๒๑ ต่อปี ของต้นเงิน ๒๕,๐๐๐,๐๐๐ บาท นับถัดจากวันฟ้องเป็นต้นไป

ผู้ร้องต่อสู้ว่า โจทก์ไม่มีอำนาจฟ้องผู้ร้อง และได้แย้งว่า การที่พระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติการธนาคารพาณิชย์ พ.ศ. ๒๕๐๕ (ฉบับที่ ๔) พ.ศ. ๒๕๔๑ มาตรา ๓ ให้เพิ่มความว่า “มาตรา ๓ ทวิ พระราชบัญญัตินี้ เป็นกฎหมายเกี่ยวกับการจำกัดเสรีภาพในเคหสถาน สิทธิในทรัพย์สินของบุคคล และเสรีภาพในการประกอบกิจการหรือประกอบอาชีพ ซึ่งตราขึ้นโดยอาศัยอำนาจตามมาตรา ๓๕ วรรคสอง มาตรา ๔๘ และมาตรา ๕๐ วรรคสอง ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย” นั้น ผู้ร้องเห็นว่า คำว่า “พระราชบัญญัตินี้” ตามมาตรา ๓ ทวิ หมายถึง พระราชบัญญัติการธนาคารพาณิชย์ พ.ศ. ๒๕๐๕ มิใช่พระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติม ฯ ซึ่งเป็นกฎหมายอีกฉบับ ทำให้พระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติม ฯ ขัดต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕ วรรคสอง และผู้ร้องมีความเห็นว่า พระราชบัญญัติการธนาคารพาณิชย์ พ.ศ. ๒๕๐๕ มิได้มีการแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติการธนาคารพาณิชย์ พ.ศ. ๒๕๐๕ (ฉบับที่ ๔) พ.ศ. ๒๕๔๑ นอกจากนี้ ประกาศกระทรวงการคลัง เรื่อง ให้ความเห็นชอบโครงการรวมกิจการระหว่างธนาคารสหธนาคาร จำกัด (มหาชน) บริษัทเงินทุนหลักทรัพย์ กรุงไทยธนกิจ จำกัด (มหาชน) และบริษัทเงินทุน ๑๒ บริษัท ลงวันที่ ๒๒ ธันวาคม ๒๕๔๑ ที่ออกโดยอาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติการธนาคารพาณิชย์ พ.ศ. ๒๕๐๕ ซึ่งแก้ไข

เพิ่มเติมโดยพระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติการธนาคารพาณิชย์ พ.ศ. ๒๕๐๕ (ฉบับที่ ๔) พ.ศ. ๒๕๔๑ มาตรา ๓๘ จัตุวา ขัดต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕ ใช้บังคับมิได้ ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๖

ได้พิจารณาแล้วเห็นว่า คำร้องที่ส่งมาจากศาลแพ่งกรุงเทพใต้และศาลแพ่ง ซึ่งคู่ความโต้แย้งว่า บทบัญญัติแห่งกฎหมายที่ศาลจะใช้บังคับแก่คดีนั้น ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญเป็นการเสนอคำร้อง ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๔ ศาลรัฐธรรมนูญมีอำนาจพิจารณาวินิจฉัยได้ และสมควรให้ร่วมพิจารณา เข้าด้วยกัน

มีประเด็นต้องพิจารณาวินิจฉัยว่า พระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติการธนาคารพาณิชย์ พ.ศ. ๒๕๐๕ (ฉบับที่ ๔) พ.ศ. ๒๕๔๑ มาตรา ๓ ที่เพิ่มความเป็นมาตรา ๓ ทวิ นั้น ขัดหรือแย้ง ต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕ หรือไม่ โดยที่พระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติการธนาคารพาณิชย์ ๑ ดังกล่าว มาตรา ๓ บัญญัติให้เพิ่มความว่า “มาตรา ๓ ทวิ พระราชบัญญัตินี้เป็นกฎหมาย เกี่ยวกับการจำกัดเสรีภาพในเคหสถาน สิทธิในทรัพย์สินของบุคคล และเสรีภาพในการประกอบกิจการ หรือประกอบอาชีพ ซึ่งตราขึ้นโดยอาศัยอำนาจตามมาตรา ๓๕ วรรคสอง มาตรา ๔๘ และมาตรา ๕๐ วรรคสอง ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย” ในประเด็นนี้ผู้ร้องเห็นว่า คำว่า “พระราชบัญญัตินี้” ไม่ได้หมายความรวมถึงพระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติการธนาคารพาณิชย์ ๑ ฉบับที่ใช้บังคับ ในคดีของผู้ร้อง เพราะพระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติการธนาคารพาณิชย์ ๑ ไม่ได้ระบุ บทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญที่ให้อำนาจในการตราพระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติการธนาคารพาณิชย์ ๑ ซึ่งเป็นกฎหมายเกี่ยวกับการจำกัดเสรีภาพในเคหสถาน สิทธิในทรัพย์สินของบุคคล และเสรีภาพในการประกอบกิจการและประกอบอาชีพ พระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติการธนาคารพาณิชย์ ๑ ดังกล่าว จึงขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕

โดยที่รัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕ วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า “การจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคล ที่รัฐธรรมนูญรับรองไว้ จะกระทำมิได้ เว้นแต่โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย.....” และวรรคสอง บัญญัติว่า “กฎหมายตามวรรคหนึ่งต้องมีผลใช้บังคับเป็นการทั่วไปและไม่มุ่งหมาย ให้ใช้บังคับแก่กรณีใดกรณีหนึ่งหรือแก่บุคคลใดบุคคลหนึ่งเป็นการเจาะจง ทั้งต้องระบุบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ ที่ให้อำนาจในการตรากฎหมายนั้นด้วย” และรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๓๕ (๑) บัญญัติว่า “มิให้นำ บทบัญญัติมาตรา ๒๕ วรรคสอง และวรรคสาม มาใช้บังคับกับกฎหมายที่มีผลใช้บังคับอยู่ในวันประกาศ ใช้รัฐธรรมนูญนี้ หรือที่ได้รับความเห็นชอบของรัฐสภาแล้วก่อนวันประกาศใช้รัฐธรรมนูญนี้ แต่เมื่อมีการ ตรากฎหมายในเรื่องดังกล่าวขึ้นใหม่ หรือมีการแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายดังกล่าว การดำเนินการนั้น ต้องเป็นไปตามมาตรา ๒๕ ทั้งนี้ ให้นำไปใช้บังคับกับกฎหมายหรือข้อบังคับที่ออกโดยอาศัยอำนาจตาม

บทบัญญัติของกฎหมายด้วย โดยอนุโลม” พิจารณาแล้ว เห็นได้ว่า มาตรา ๓๓๕ (๑) เป็นบทเฉพาะกาลที่บัญญัติให้นำมาตรา ๒๕ วรรคสอง และวรรคสาม มาใช้บังคับกับกฎหมายที่ใช้บังคับอยู่แล้วในวันประกาศใช้รัฐธรรมนูญ แม้จะจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลที่รัฐธรรมนูญรับรองไว้ก็ตาม แต่ถ้ามีการแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมาย จะต้องดำเนินการให้เป็นไปตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕ วรรคสอง โดยต้องระบอบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญที่ให้อำนาจในการตรากฎหมายนั้นด้วย ซึ่งรวมถึงพระราชบัญญัติการธนาคารพาณิชย์ พ.ศ. ๒๕๐๕ ได้มีการแก้ไขเพิ่มเติมอันเป็นการจำกัดเสรีภาพในเคหสถาน สิทธิในทรัพย์สินของบุคคล และเสรีภาพในการประกอบกิจการหรือประกอบอาชีพ ที่รัฐธรรมนูญรับรองไว้ในมาตรา ๓๕ วรรคสอง มาตรา ๔๘ และมาตรา ๕๐ วรรคสอง จึงต้องระบอบทบัญญัติดังกล่าวไว้ ดังนั้น พระราชกำหนดฉบับนี้จึงเป็นตัวกฎหมายที่แก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติการธนาคารพาณิชย์ พ.ศ. ๒๕๐๕ และได้ระบอบทบัญญัติตามรัฐธรรมนูญและเหตุผลไว้แล้ว โดยบัญญัติเป็นมาตรา ๓ ซึ่งมีข้อความให้เพิ่มความเป็นมาตรา ๓ ทวิ แห่งพระราชบัญญัติการธนาคารพาณิชย์ พ.ศ. ๒๕๐๕ จึงถือได้ว่าได้ดำเนินการตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕ วรรคสอง แล้ว ดังนั้น คำว่า “พระราชบัญญัตินี้” ก็คือพระราชกำหนดฉบับดังกล่าวนั่นเอง

ประเด็นที่ต้องวินิจฉัยต่อไปว่า ประกาศกระทรวงการคลัง เรื่อง ให้ความเห็นชอบโครงการรวมกิจการระหว่างธนาคารสหธนาคาร จำกัด (มหาชน) บริษัทเงินทุนหลักทรัพย์ กรุงเทพธนกิจ จำกัด (มหาชน) และบริษัทเงินทุน ๑๒ บริษัท ลงวันที่ ๒๒ ธันวาคม ๒๕๕๑ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕ หรือไม่ โดยที่ประกาศกระทรวงการคลังดังกล่าว เป็นประกาศของฝ่ายบริหารที่มีได้ออกโดยองค์กรที่ใช้อำนาจนิติบัญญัติ ไม่เป็นบทบัญญัติแห่งกฎหมายตามความหมายของรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๔ ไม่อยู่ในอำนาจหน้าที่ของศาลรัฐธรรมนูญที่จะพิจารณาวินิจฉัยได้ ทั้งนี้ตามคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ ที่ ๔/๒๕๕๒ ลงวันที่ ๑ เมษายน ๒๕๕๒ จึงไม่จำเป็นต้องวินิจฉัยประเด็นนี้อีกต่อไป

ด้วยเหตุผลดังกล่าว จึงวินิจฉัยว่า พระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติการธนาคารพาณิชย์ พ.ศ. ๒๕๐๕ (ฉบับที่ ๔) พ.ศ. ๒๕๕๑ มาตรา ๓ (เพิ่มความเป็นมาตรา ๓ ทวิ) ไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕

สำหรับประกาศกระทรวงการคลังตามคำร้อง มีใช้บทบัญญัติแห่งกฎหมายตามความหมายของรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๔ ไม่อยู่ในอำนาจหน้าที่ของศาลรัฐธรรมนูญที่จะพิจารณาวินิจฉัย จึงให้ยกคำร้องในส่วนนี้เสีย

พลโท จุล อติเรก

ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

คำวินิจฉัยของ นายปรีชา เถลิงมวณิชย์ ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

ที่ ๕ - ๑๐/๒๕๕๔

วันที่ ๘ มีนาคม ๒๕๕๕

เรื่อง ศาลแพ่งกรุงเทพใต้และศาลแพ่งสงฆ์คำโต้แย้งของจำเลย (บริษัท กฤษตามหานคร จำกัด (มหาชน)) ในคดีแพ่งหมายเลขดำที่ ๔๓๖๘/๒๕๕๒ ของศาลแพ่งกรุงเทพใต้ และในคดีแพ่งหมายเลขดำที่ ๕. ๐๐๕๕๒/๒๕๕๓ ของศาลแพ่ง เพื่อให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๒๖๔ รวม ๒ คำร้อง

คำร้องที่หนึ่ง บริษัท กฤษตามหานคร จำกัด (มหาชน) จำเลยในคดีแพ่งหมายเลขดำที่ ๔๓๖๘/๒๕๕๒ ของศาลแพ่งกรุงเทพใต้ได้ยื่นคำร้องต่อศาลแพ่งกรุงเทพใต้ ขอให้ส่งเรื่องให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยว่า พระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติการธนาคารพาณิชย์ พ.ศ. ๒๕๐๕ (ฉบับที่ ๔) พ.ศ. ๒๕๕๑ และประกาศกระทรวงการคลัง ฉบับลงวันที่ ๒๒ ธันวาคม ๒๕๕๑ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๒๕ ตามมาตรา ๒๖๔ ใช้บังคับไม่ได้ตามมาตรา ๖

คดีนี้ตามคำบรรยายฟ้องของโจทก์ได้ความว่า เดิมบริษัท กฤษตามหานคร จำกัด (มหาชน) จำเลย (ผู้ร้อง) ได้ทำสัญญากู้ยืมเงินจากบริษัทเงินทุนหลักทรัพย์ กรุงเทพธนกิจ จำกัด (มหาชน) จำนวน ๒๐,๐๐๐,๐๐๐ บาทถ้วน แล้วผิดนัดไม่ชำระหนี้ ต่อมาเมื่อวันที่ ๒๒ ธันวาคม ๒๕๕๑ กระทรวงการคลังได้ประกาศให้ความเห็นชอบโครงการรวมกิจการระหว่างธนาคารสหธนาคาร จำกัด (มหาชน) กับบริษัทเงินทุนหลักทรัพย์ กรุงเทพธนกิจ จำกัด (มหาชน) และบริษัทเงินทุนอื่นๆ อีก ๑๒ บริษัท โดยอาศัยอำนาจตามความในมาตรา ๖๗ จัตวา แห่งพระราชบัญญัติการประกอบธุรกิจเงินทุน ธุรกิจหลักทรัพย์ และธุรกิจเครดิตฟองซิเอร์ พ.ศ. ๒๕๒๒ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติการประกอบธุรกิจเงินทุน ธุรกิจหลักทรัพย์ และธุรกิจเครดิตฟองซิเอร์ พ.ศ. ๒๕๒๒ (ฉบับที่ ๓) พ.ศ. ๒๕๕๐ และมาตรา ๓๘ จัตวา แห่งพระราชบัญญัติการธนาคารพาณิชย์ พ.ศ. ๒๕๐๕ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติการธนาคารพาณิชย์ พ.ศ. ๒๕๐๕ (ฉบับที่ ๔) พ.ศ. ๒๕๕๑ เพื่อโอนสินทรัพย์และหนี้สินทั้งหมดของบริษัทเงินทุนหลักทรัพย์ กรุงเทพธนกิจ ๑ ให้แก่ธนาคารสหธนาคาร จำกัด (มหาชน) ซึ่งต่อมาเปลี่ยนชื่อเป็นธนาคารไทยธนาคาร จำกัด (มหาชน) โจทก์ ดังนั้น หนี้สินที่จำเลยมีต่อบริษัทเงินทุนหลักทรัพย์ กรุงเทพธนกิจ จำกัด (มหาชน)

จึงโอนไปเป็นของโจทก์ด้วย เมื่อจำเลยผิดนัดผิดสัญญาไม่ชำระหนี้ โจทก์จึงได้ฟ้องขอให้บังคับจำเลยชำระหนี้ จำนวน ๒๕,๑๒๑,๖๕๓.๘๓ บาท พร้อมดอกเบี้ยอัตราร้อยละ ๒๑ ต่อปีของต้นเงิน จำนวน ๒๐,๐๐๐,๐๐๐ บาท นับแต่วันถัดจากวันฟ้องจนกว่าชำระเสร็จสิ้นแก่โจทก์

คำร้องที่สอง บริษัท กฤษตามหานคร จำกัด (มหาชน) จำเลยในคดีแพ่งหมายเลขดำที่ ๕.๐๐๕๕๒/๒๕๕๓ ของศาลแพ่งได้ยื่นคำร้องต่อศาลแพ่ง ขอให้ส่งเรื่องให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยว่า พระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติธนาคารพาณิชย์ พ.ศ. ๒๕๐๕ (ฉบับที่ ๔) พ.ศ. ๒๕๕๑ และประกาศกระทรวงการคลัง ฉบับลงวันที่ ๒๒ ธันวาคม ๒๕๕๑ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๒๕ ตามมาตรา ๒๖๔ ใช้บังคับไม่ได้ตามมาตรา ๖

คดีนี้ตามคำบรรยายฟ้องของโจทก์ได้ความว่า เดิมเมื่อวันที่ ๒ สิงหาคม ๒๕๓๕ จำเลยได้ออกตั๋วสัญญาใช้เงิน ๑ ฉบับ ลงวันที่ ๒ สิงหาคม ๒๕๓๕ สัญญาว่าจะใช้เงินให้แก่บริษัทเงินทุนหลักทรัพย์ ไอเอฟซีที ไฟแนนซ์ จำกัด (มหาชน) จำนวนเงิน ๒๕,๐๐๐,๐๐๐ บาท เมื่อทวงถามโดยยินยอมให้ดอกเบี้ยอัตราร้อยละ ๒๑ ต่อปี ชำระดอกเบี้ยทุกสิ้นเดือน ต่อมาเมื่อวันที่ ๒๒ ธันวาคม ๒๕๕๑ กระทรวงการคลังได้ประกาศเรื่องให้ความเห็นชอบโครงการรวมกิจการระหว่างธนาคารสหธนาคาร จำกัด (มหาชน) กับบริษัทเงินทุนหลักทรัพย์ กรุงไทยธนกิจ จำกัด (มหาชน) และบริษัทเงินทุนหลักทรัพย์อื่นๆ ๑๒ บริษัท (รวมบริษัทเงินทุนหลักทรัพย์ ไอเอฟซีที ไฟแนนซ์ จำกัด (มหาชน)) ด้วย โดยอาศัยอำนาจตามความในมาตรา 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 เพื่อโอนสินทรัพย์และหนี้สินจากบริษัทเงินทุนหลักทรัพย์ ไอเอฟซีที ไฟแนนซ์ จำกัด (มหาชน) ให้แก่บริษัทเงินทุนหลักทรัพย์ กรุงไทยธนกิจ จำกัด (มหาชน) แล้วให้โอนสินทรัพย์และหนี้สินทั้งหมดของบริษัทเงินทุนหลักทรัพย์ กรุงไทยธนกิจ จำกัด (มหาชน) ให้แก่ธนาคารสหธนาคาร จำกัด (มหาชน) ซึ่งต่อมาได้เปลี่ยนชื่อเป็นธนาคารไทยธนาคาร จำกัด (มหาชน) โจทก์จึงเป็นผู้ทรงตั๋วสัญญาใช้เงินฉบับดังกล่าวโดยการสลักหลัง และโดยการได้รับโอนสินทรัพย์และหนี้สินตามประกาศกระทรวงการคลังดังกล่าว โดยมีจำเลยอื่นอีก ๓ คน เป็นผู้ทำสัญญาค้ำประกันหนี้ของจำเลยโดยยอมรับผิดอย่างลูกหนี้ร่วม

นับตั้งแต่จำเลยที่ ๑ ออกตัวสัญญาใช้เงินตามฟ้องแก่บริษัทเงินทุนหลักทรัพย์ ไอเอฟซีที ไฟแนนซ์ จำกัด (มหาชน) แล้ว จำเลยที่ ๑ ไม่ได้ชำระดอกเบี้ยแก่บริษัทเงินทุนหลักทรัพย์ ไอเอฟซีที ไฟแนนซ์ จำกัด (มหาชน) ตามกำหนด โจทก์ในฐานะผู้ทรงตัวสัญญาใช้เงินฉบับดังกล่าว ด้วยการสลักหลัง และเป็นผู้รับโอนสินทรัพย์และหนี้สินของบริษัทเงินทุนหลักทรัพย์ ไอเอฟซีที ไฟแนนซ์ จำกัด (มหาชน) ที่มีต่อจำเลยทั้งสองดังกล่าว ไม่ประสงค์จะให้จำเลยทั้งสองเป็นหนี้โจทก์ตามตัวสัญญาใช้เงินอีกต่อไป จึงได้บอกกล่าวทวงถามให้จำเลยทั้งสองร่วมกันชำระหนี้โจทก์ตามตัวสัญญาใช้เงินเป็นเงิน ๒๕,๐๐๐,๐๐๐ บาท พร้อมทั้งดอกเบี้ยค้างชำระเป็นเงินรวม ๓๕,๕๘๐,๑๓๗.๐๑ บาท แก่โจทก์

จำเลยทั้งสองไม่ชำระ จึงขอให้ศาลบังคับจำเลยทั้งสองชำระเงินจำนวนดังกล่าวพร้อมดอกเบี้ยอัตรา ร้อยละ ๒๑ ต่อปี ของต้นเงิน ๒๕,๐๐๐,๐๐๐ บาท นับแต่วันถัดจากวันฟ้องจนกว่าชำระเสร็จแก่โจทก์

ผู้ร้องซึ่งเป็นจำเลยทั้งสองสำนวนให้การต่อสู้คดีปฏิเสธความรับผิดชอบในคดีแพ่ง และต่อสู้ในปัญหาที่มาสู่การวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญว่า การที่พระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติการธนาคารพาณิชย์ พ.ศ. ๒๕๐๕ (ฉบับที่ ๔) พ.ศ. ๒๕๔๑ มาตรา ๓ ให้เพิ่มความต่อไปนี้เป็นมาตรา ๓ ทวิ แห่งพระราชบัญญัติการธนาคารพาณิชย์ พ.ศ. ๒๕๐๕ โดยมาตรา ๓ ทวิ บัญญัติว่า “พระราชบัญญัตินี้ เป็นกฎหมายเกี่ยวกับการจำกัดเสรีภาพในเคหสถาน สิทธิในทรัพย์สินของบุคคล และเสรีภาพในการประกอบกิจการหรือประกอบอาชีพ ซึ่งตราขึ้นโดยอาศัยอำนาจตามมาตรา ๓๕ วรรคสอง มาตรา ๔๘ และมาตรา ๕๐ วรรคสอง ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย” ผู้ร้องเห็นว่า คำว่าพระราชบัญญัติ ตามมาตราดังกล่าว หมายถึงพระราชบัญญัติการธนาคารพาณิชย์ พ.ศ. ๒๕๐๕ มิใช่พระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติม ฯ ดังนั้น พระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติม ฯ จึงขัดต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕ วรรคสอง ที่บัญญัติว่า “กฎหมายตามวรรคหนึ่งต้องมีผลใช้บังคับเป็นการทั่วไป และไม่มุ่งหมายให้ใช้บังคับแก่กรณีใดกรณีหนึ่ง หรือแก่บุคคลใดบุคคลหนึ่งเป็นการเจาะจง ทั้งต้องระบุบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ ที่ให้อำนาจในการตรากฎหมายนั้นด้วย” เพราะไม่ได้ระบุบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญที่ให้อำนาจในการตราพระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติม ฯ จึงเป็นอันใช้บังคับมิได้ ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๖ อันทำให้พระราชบัญญัติการธนาคารพาณิชย์ พ.ศ. ๒๕๐๕ มิได้มีการแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติการธนาคารพาณิชย์ พ.ศ. ๒๕๐๕ (ฉบับที่ ๔) พ.ศ. ๒๕๔๑ แต่อย่างใด และทำให้ประกาศกระทรวงการคลัง ลงวันที่ ๒๒ ธันวาคม ๒๕๔๑ ที่ออกโดยอาศัยอำนาจตามความใน มาตรา ๓๘ จัตวา แห่งพระราชบัญญัติการธนาคารพาณิชย์ พ.ศ. ๒๕๐๕ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติการธนาคารพาณิชย์ พ.ศ. ๒๕๐๕ (ฉบับที่ ๔) พ.ศ. ๒๕๔๑ จึงเป็นอันใช้บังคับมิได้ด้วย เพราะไม่มีบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่ให้อำนาจการออกประกาศกระทรวงการคลังฉบับดังกล่าวแล้ว

นอกจากนั้น ประกาศกระทรวงการคลังฉบับดังกล่าวเป็นกฎหรือข้อบังคับที่เกี่ยวกับการจำกัดเสรีภาพในเคหาสถาน สิทธิในทรัพย์สินของบุคคล และเสรีภาพในการประกอบกิจการหรือประกอบอาชีพ แต่มิได้ระบุบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญที่ให้อำนาจในการออกประกาศกระทรวงการคลังดังกล่าวได้แต่อย่างใด ทั้งที่เป็นกฎหรือข้อบังคับที่เกี่ยวกับการจำกัดเสรีภาพในเคหาสถาน สิทธิในทรัพย์สินของบุคคล และเสรีภาพในการประกอบกิจการหรือประกอบอาชีพที่รัฐธรรมนูญได้รับรองไว้ในมาตรา ๓๕ วรรคสอง มาตรา ๔๘ และมาตรา ๕๐ วรรคสอง ดังนั้น ประกาศกระทรวงการคลังฉบับดังกล่าว จึงขัดต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕ วรรคสาม ที่บัญญัติว่า “บทบัญญัติวรรคหนึ่งและวรรคสองให้นำมาใช้บังคับกับกฎหรือข้อบังคับที่ออกโดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายด้วย โดยอนุโลม” จึงเป็นอันใช้บังคับมิได้ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๖ ดังนั้น การโอนสิทธิและหนี้สินทั้งหมดของบริษัทเงินทุนหลักทรัพย์ ไอเอฟซีที ไฟแนนซ์ จำกัด (มหาชน) ให้แก่บริษัทเงินทุนหลักทรัพย์ กรุงเทพธนกิจ จำกัด (มหาชน) และบริษัทเงินทุนหลักทรัพย์ กรุงเทพธนกิจ จำกัด (มหาชน) โอนให้แก่โจทก์นั้น โจทก์ยังมิได้รับโอนสิทธิและหนี้สินของบริษัทเงินทุนหลักทรัพย์ ไอเอฟซีที ไฟแนนซ์ จำกัด (มหาชน) แต่อย่างใด ด้วยเหตุผลดังกล่าวโจทก์จึงไม่มีอำนาจฟ้องผู้ร้องซึ่งเป็นจำเลยในคดีนี้ได้ และคำฟ้องของโจทก์เคลือบคลุมผู้ร้องไม่สามารถต่อสู้คดีได้อย่างถูกต้อง เพราะโจทก์บรรยายฟ้องไม่แจ้งชัด

ผู้ร้องได้ยื่นคำร้องต่อศาลแพ่งกรุงเทพใต้และศาลแพ่งให้ส่งข้อโต้แย้งดังกล่าวให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๔ ว่า พระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติการธนาคารพาณิชย์ พ.ศ. ๒๕๐๕ (ฉบับที่ ๔) พ.ศ. ๒๕๔๑ และประกาศกระทรวงการคลัง ฉบับลงวันที่ ๒๒ ธันวาคม ๒๕๔๑ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕ จึงเป็นอันใช้บังคับมิได้ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๖

โจทก์ทั้งสองสำนวนได้ยื่นคำแถลงคัดค้านคำร้องของผู้ร้องได้ความว่า การใช้สิทธิฟ้องของโจทก์มิได้ขัดต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕ แต่อย่างใด แต่ได้อาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายเฉพาะซึ่งมิได้กระทบกระเทือนสาระสำคัญของสิทธิและเสรีภาพแต่อย่างใด กล่าวคือ ประกาศกระทรวงการคลังฉบับดังกล่าว ได้อาศัยอำนาจตามความในมาตรา ๖๗ จัตวา แห่งพระราชบัญญัติประกอบธุรกิจเงินทุนธุรกิจหลักทรัพย์ และธุรกิจเครดิตฟองซิเอร์ พ.ศ. ๒๕๒๒ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติการประกอบธุรกิจเงินทุน ธุรกิจหลักทรัพย์ และธุรกิจเครดิตฟองซิเอร์ พ.ศ. ๒๕๒๒ (ฉบับที่ ๓) พ.ศ. ๒๕๔๐ และมาตรา ๓๘ จัตวา แห่งพระราชบัญญัติการธนาคารพาณิชย์ พ.ศ. ๒๕๐๕ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติการธนาคารพาณิชย์ พ.ศ. ๒๕๐๕ (ฉบับที่ ๔) พ.ศ. ๒๕๔๑ เพื่อโอนสิทธิและหนี้สินทั้งหมดของบริษัทเงินทุนหลักทรัพย์ กรุงเทพธนกิจ จำกัด

(มหาชน) มาเป็นของโจทก์ จึงทำให้โจทก์ได้มาซึ่งสิทธิในหนี้สินและทรัพย์สินทั้งหมดมาเป็นของโจทก์ ตามกฎหมาย ไม่เป็นการขัดต่อรัฐธรรมนูญแต่อย่างใด การที่จำเลยได้ยกประเด็นดังกล่าวมาเป็นปัญหา ข้อกฎหมายเพื่อขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัย จึงเป็นการกล่าวอ้างลอยๆ มิได้เป็นไปตามหลัก แห่งกฎหมายแต่อย่างใดและเป็นการกระทำเพื่อประวิงคดี

ศาลแพ่งกรุงเทพใต้และศาลแพ่งเห็นว่ากรณีนี้เป็นเรื่องที่ต้องสงสัยให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่า พระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติการธนาคารพาณิชย์ พ.ศ. ๒๕๐๕ (ฉบับที่ ๔) พ.ศ. ๒๕๔๑ และประกาศกระทรวงการคลัง ฉบับลงวันที่ ๒๒ ธันวาคม ๒๕๔๑ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ หรือไม่ และยังมีคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญในส่วนที่เกี่ยวกับบทบัญญัติดังกล่าว จึงส่งคำร้องดังกล่าว ของจำเลยและคำคัดค้านคำร้องของโจทก์สองสำนวนมาเพื่อให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัย และมีคำสั่ง ให้ออกการพิจารณาไว้ชั่วคราว

ศาลรัฐธรรมนูญได้ประชุมปรึกษาแล้ว มีมติให้รับคำร้องทั้งสองของจำเลยผู้ร้องไว้ดำเนินการต่อไป ตามข้อกำหนดศาลรัฐธรรมนูญ ว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๔๑ ข้อ ๑๐ โดยให้ร่วม พิจารณาและวินิจฉัยในคำวินิจฉัยฉบับเดียวกัน ส่วนคำวินิจฉัยส่วนตัวของผู้ทำคำวินิจฉัยก็จะรวมพิจารณา วินิจฉัยในคำวินิจฉัยฉบับเดียวกัน เช่นกัน โดยจะวินิจฉัยเฉพาะปัญหาตามคำร้องที่หนึ่งซึ่งมีประเด็น อย่างเดียวกับปัญหาตามคำร้องที่สอง

ได้พิจารณาแล้ว เห็นว่าปัญหาตามคำร้องของจำเลยเป็นปัญหาเกี่ยวกับอำนาจฟ้องของโจทก์ กล่าวคือเดิมผู้ร้องเป็นลูกหนี้ตามสัญญากู้ยืมเงินกับบริษัทเงินทุนหลักทรัพย์ กรุงเทพธนกิจ จำกัด (มหาชน) แล้ว ไม่ชำระหนี้ ต่อมารัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังได้ให้ความเห็นชอบแก่โครงการ รวมกิจการระหว่างธนาคารสหธนาคาร จำกัด (มหาชน) ซึ่งภายหลังได้เปลี่ยนชื่อเป็นธนาคารไทยธนาคาร จำกัด (มหาชน) โจทก์กับบริษัทเงินทุนหลักทรัพย์ กรุงเทพธนกิจ จำกัด (มหาชน) เจ้าหนี้เดิมของผู้ร้อง เป็นผลให้สิทธิเรียกร้องและหนี้สินตามสัญญากู้ยืมเงินที่ผู้ร้องมีต่อบริษัทเงินทุนหลักทรัพย์ กรุงเทพธนกิจ จำกัด (มหาชน) โอนมาเป็นของธนาคารไทยธนาคาร จำกัด (มหาชน) โจทก์ด้วย เมื่อจำเลย ผิดนัดไม่ชำระหนี้ตามสัญญา ธนาคารสหธนาคาร จำกัด (มหาชน) ซึ่งต่อมาได้เปลี่ยนชื่อเป็น ธนาคารไทยธนาคาร จำกัด (มหาชน) จึงได้เป็นโจทก์ฟ้องจำเลยต่อศาลแพ่งกรุงเทพใต้ เป็นคดีนี้ เพื่อบังคับจำเลยให้ชำระหนี้แก่โจทก์

เนื่องจากธนาคารพาณิชย์ตามกฎหมายว่าด้วยการธนาคารพาณิชย์และสถาบันการเงิน อันได้แก่ บริษัทเงินทุน บริษัทเงินทุนหลักทรัพย์ และบริษัทเครดิตฟองซิเอร์ ตามกฎหมายว่าด้วยการประกอบธุรกิจ เงินทุน ธุรกิจหลักทรัพย์ และธุรกิจเครดิตฟองซิเอร์ ต่างมีฐานะเป็นนิติบุคคลและเป็นบริษัทมหาชนจำกัด

ที่ประกอบธุรกิจเกี่ยวกับการเงิน การธนาคารของประเทศ จึงเป็นบริษัทมหาชน จำกัด ที่มีส่วนเกี่ยวข้องกับ ความมั่นคงทางการเงินของประเทศ การควบนิติบุคคลทั้งสองประเภทหรือโอนกิจการของนิติบุคคล ทั้งสองประเภทดังกล่าวเข้าด้วยกัน จึงไม่อาจปฏิบัติตามหลักเกณฑ์ทั่วไปในประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ส่วนที่ ๕ ว่าด้วยการควบบริษัทจำกัดเข้าด้วยกัน ซึ่งเป็นกรณีบริษัททั่วๆ ไปได้ และประกอบกับการควบกิจการหรือโอนกิจการระหว่างธนาคารพาณิชย์ และสถาบันการเงิน เพื่อเสริมสร้างความมั่นคงทางการเงินการคลังของประเทศไม่ได้บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติการประกอบธุรกิจเงินทุน ฯ และพระราชบัญญัติการธนาคารพาณิชย์ ฯ อีกทั้งเป็นกรณีฉุกเฉินที่มีความจำเป็นรีบด่วน อันมิอาจหลีกเลี่ยงได้ในอันที่จะรักษาความมั่นคงทางเศรษฐกิจของประเทศ เพื่อแก้ไขปัญหาของธนาคารพาณิชย์และสถาบันการเงินที่ประสบปัญหาด้านฐานะหรือการดำเนินการให้ทันต่อความเร่งด่วนของสถานการณ์ ซึ่งความล่าช้าของการดำเนินการอาจจะส่งผลกระทบต่ออย่างกว้างขวางแก่เศรษฐกิจของประเทศโดยรวมได้ รัฐบาลจึงต้องตราพระราชกำหนดขึ้นใช้บังคับเพื่อการนี้สองฉบับโดยแยกเป็นพระราชกำหนดสำหรับใช้กับสถาบันการเงินฉบับหนึ่งกับพระราชกำหนดสำหรับใช้กับธนาคารพาณิชย์ฉบับหนึ่ง

พระราชกำหนดที่สำหรับใช้กับสถาบันการเงิน คือ พระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติการประกอบธุรกิจเงินทุน ธุรกิจหลักทรัพย์ และธุรกิจเครดิตฟองซิเออร์ พ.ศ. ๒๕๒๒ (ฉบับที่ ๓) พ.ศ. ๒๕๕๐ โดยบัญญัติให้เพิ่มเติมเป็นมาตรา ๖๗ จัตวา ในพระราชบัญญัติประกอบธุรกิจเงินทุน ฯ พ.ศ. ๒๕๒๒ ความว่า

มาตรา ๖๗ จัตวา “ในกรณีที่คณะกรรมการของบริษัทใดมีข้อเสนอจะควบกิจการกับสถาบันการเงินอื่นหรือโอนกิจการทั้งหมดหรือบางส่วนที่สำคัญให้แก่สถาบันการเงินอื่นเป็นการเร่งด่วนหรือในกรณีตามมาตรา ๒๖ ทวิ ที่คณะกรรมการของบริษัทเสนอโครงการเพื่อแก้ไขฐานะและการดำเนินงานโดยการควบกิจการหรือโอนกิจการ หรือในกรณีตามมาตรา ๒๖ มาตรา ๒๖ ตริ หรือมาตรา ๕๗ ที่คณะกรรมการของบริษัทหรือคณะกรรมการควบคุมเสนอแก้ไขฐานะหรือการดำเนินงานโดยการควบกิจการหรือโอนกิจการ ดำรงมนตรีโดยคำแนะนำของธนาคารแห่งประเทศไทยเห็นว่ากรณีดังกล่าวมีความจำเป็นเร่งด่วนที่ต้องควบกิจการหรือโอนกิจการเพื่อรักษาความมั่นคงทางการเงินและประโยชน์ของประชาชน ให้มีอำนาจประกาศในราชกิจจานุเบกษาอนุญาตให้ดำเนินการได้โดยจะกำหนดระยะเวลาดำเนินการและเงื่อนไขใดๆ ก็ได้”

พระราชกำหนดสำหรับใช้กับธนาคารพาณิชย์ คือ พระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติการธนาคารพาณิชย์ พ.ศ. ๒๕๐๕ (ฉบับที่ ๔) พ.ศ. ๒๕๕๑ ที่บัญญัติเพิ่มเติมเป็นความในมาตรา ๓๘ จัตวา แห่งพระราชบัญญัติการธนาคารพาณิชย์ พ.ศ. ๒๕๐๕ ความว่า

มาตรา ๓๘ จัตวา “ในกรณีที่ธนาคารพาณิชย์ใดมีความจำเป็นเร่งด่วนที่จะควบกิจการกับธนาคารพาณิชย์อื่นหรือสถาบันการเงินหรือโอนกิจการทั้งหมดหรือบางส่วนที่สำคัญให้แก่ธนาคารพาณิชย์หรือสถาบันการเงินเพื่อเสริมสร้างความมั่นคงของระบบสถาบันการเงิน ให้คณะกรรมการธนาคารพาณิชย์นั้นจัดทำโครงการแสดงรายละเอียดการดำเนินงานเสนอต่อรัฐมนตรี ถ้ารัฐมนตรีโดยคำแนะนำของธนาคารแห่งประเทศไทยเห็นชอบกับโครงการดังกล่าว ให้รัฐมนตรีประกาศการให้ความเห็นชอบในราชกิจจานุเบกษา ทั้งนี้ ในประกาศดังกล่าวจะกำหนดระยะเวลาดำเนินการและเงื่อนไขใด ๆ ก็ได้

ในการดำเนินการตามโครงการที่ได้รับความเห็นชอบตามวรรคหนึ่ง ถ้าธนาคารพาณิชย์หรือสถาบันการเงินที่เกี่ยวข้องจำเป็นต้องดำเนินการที่เกี่ยวข้องกับทบัญญัติดังต่อไปนี้ ให้ได้รับยกเว้นมิให้นำทบัญญัติดังกล่าวมาใช้บังคับ แล้วแต่กรณี...”

พระราชกำหนดทั้งสองฉบับดังกล่าว จึงเป็นกฎหมายที่บัญญัติหลักการและวิธีการควบกิจการหรือโอนกิจการระหว่างสถาบันการเงินกับสถาบันการเงิน ธนาคารพาณิชย์กับธนาคารพาณิชย์ หรือธนาคารพาณิชย์กับสถาบันการเงิน โดยบัญญัติให้แก้ไขเพิ่มเติมเป็นความในมาตรา ๖๗ จัตวา ในพระราชบัญญัติการประกอบธุรกิจเงินทุน ฯ พ.ศ. ๒๕๒๒ และแก้ไขเพิ่มเติมเป็นความในมาตรา ๓๘ จัตวา ในพระราชบัญญัติธนาคารพาณิชย์ พ.ศ. ๒๕๐๕ เมื่อประกาศใช้พระราชกำหนดทั้งสองฉบับแล้ว มาตรา ๖๗ จัตวา และมาตรา ๓๘ จัตวา จึงเป็นส่วนหนึ่งแห่งพระราชบัญญัติทั้งสองฉบับดังกล่าว และเป็นสาระสำคัญแก่อำนาจฟ้องของโจทก์โดยตรง เพราะเป็นบทบัญญัติในพระราชบัญญัติที่เกี่ยวกับการโอนสิทธิเรียกร้องของเจ้าหนี้เดิม ซึ่งเป็นสถาบันการเงินที่มีต่อผู้ร้องไปเป็นของโจทก์ซึ่งเป็นธนาคารพาณิชย์ ดังนั้น จึงถือได้ว่า มาตรา ๖๗ จัตวา และมาตรา ๓๘ จัตวา ของพระราชบัญญัติทั้งสองฉบับที่บัญญัติเพิ่มเติมโดยพระราชกำหนดทั้งสองฉบับดังกล่าวเป็นบทบัญญัติเกี่ยวกับสิทธิและหน้าที่ของผู้โอนและผู้รับโอนซึ่งเป็นกฎหมายที่ศาลจะใช้บังคับแก่คดีเกี่ยวกับอำนาจฟ้องของโจทก์โดยตรงตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๒๖๕ มิใช่บทบัญญัติในพระราชกำหนดตามที่ผู้ร้องอ้าง

ที่ผู้ร้องอ้างว่าพระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติการธนาคารพาณิชย์ พ.ศ. ๒๕๐๕ (ฉบับที่ ๔) พ.ศ. ๒๕๔๑ มาตรา ๓ ซึ่งบัญญัติให้เพิ่มความต่อไปนี้เป็นมาตรา ๓ ทวิ แห่งพระราชบัญญัติธนาคารพาณิชย์ พ.ศ. ๒๕๐๕ โดยมาตรา ๓ ทวิ บัญญัติว่า “พระราชบัญญัตินี้ เป็นกฎหมายเกี่ยวกับการจำกัดเสรีภาพในเคหสถาน สิทธิในทรัพย์สินของบุคคล และเสรีภาพในการประกอบกิจการหรือประกอบอาชีพ ซึ่งตราขึ้นโดยอาศัยอำนาจตามมาตรา ๓๕ วรรคสอง มาตรา ๔๘ และมาตรา ๕๐ วรรคสอง ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย” ซึ่งผู้ร้องเห็นว่าการตรากฎหมายดังกล่าวหมายถึงพระราชบัญญัติการธนาคารพาณิชย์ พ.ศ. ๒๕๐๕ มิใช่พระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติม ฯ ดังนั้น

พระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติม ฯ จึงขัดต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕ วรรคสอง ที่บัญญัติว่ากฎหมายตามวรรคหนึ่งต้องมีผลใช้บังคับเป็นการทั่วไปและไม่มุ่งหมายให้ใช้บังคับแก่กรณีใดกรณีหนึ่งหรือแก่บุคคลใดบุคคลหนึ่งเป็นการเจาะจง ทั้งต้องระบุบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญที่ให้อำนาจในการตรากฎหมายนั้นด้วย” เพราะไม่ได้ระบุบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญที่ให้อำนาจในการตราพระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติม ฯ จึงเป็นอันใช้บังคับมิได้ ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๖ อันทำให้พระราชบัญญัติการธนาคารพาณิชย์ พ.ศ. ๒๕๐๕ มิได้มีการแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติการธนาคารพาณิชย์ พ.ศ. ๒๕๐๕ (ฉบับที่ ๔) พ.ศ. ๒๕๕๑ แต่อย่างใด และทำให้ประกาศกระทรวงการคลัง ฉบับลงวันที่ ๒๒ ธันวาคม ๒๕๕๑ ที่ออกโดยอาศัยอำนาจตามความในมาตรา ๓๘ จัตวา แห่งพระราชบัญญัติการธนาคารพาณิชย์ พ.ศ. ๒๕๐๕ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติการธนาคารพาณิชย์ พ.ศ. ๒๕๐๕ (ฉบับที่ ๔) พ.ศ. ๒๕๕๑ จึงเป็นอันใช้บังคับมิได้ด้วย เพราะไม่มีบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่ให้อำนาจการออกประกาศกระทรวงการคลังฉบับดังกล่าวแล้ว เห็นว่ารัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๒๕ บัญญัติว่า

“การจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลที่รัฐธรรมนูญรับรองไว้ จะกระทำมิได้ เว้นแต่โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายเฉพาะเพื่อการที่รัฐธรรมนูญนี้กำหนดไว้และเท่าที่จำเป็นเท่านั้น และจะกระทบกระเทือนสาระสำคัญของสิทธิและเสรีภาพนั้นมิได้

กฎหมายตามวรรคหนึ่งต้องมีผลใช้บังคับเป็นการทั่วไปและไม่มุ่งหมายให้ใช้บังคับแก่กรณีใดกรณีหนึ่งหรือแก่บุคคลใดบุคคลหนึ่งเป็นการเจาะจง ทั้งต้องระบุบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญที่ให้อำนาจในการตรากฎหมายนั้นด้วย

บทบัญญัติวรรคหนึ่งและวรรคสอง ให้นำมาใช้บังคับกับกฎหรือข้อบังคับที่ออกโดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายด้วย โดยอนุโลม”

ที่ผู้ร้องอ้างว่ารัฐบาลได้ตราพระราชกำหนดขึ้นใช้บังคับเพื่อแก้ไขพระราชบัญญัติสองฉบับดังกล่าวข้างต้นไม่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๒๕ วรรคสอง กล่าวคือ บทบัญญัติในพระราชกำหนดไม่ได้ระบุบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญที่ได้ให้อำนาจในการตราพระราชกำหนด ฯ จึงเป็นอันใช้บังคับมิได้ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๖ ผลก็คือทำให้พระราชบัญญัติการธนาคารพาณิชย์ พ.ศ. ๒๕๐๕ มิได้มีการแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติการธนาคารพาณิชย์ พ.ศ. ๒๕๐๕ (ฉบับที่ ๔) พ.ศ. ๒๕๕๑ แต่อย่างใด และทำให้ประกาศกระทรวงการคลัง ฉบับลงวันที่ ๒๒ ธันวาคม ๒๕๕๑ ที่ออกโดยอาศัยอำนาจตามความในมาตรา ๓๘ จัตวา แห่งพระราชบัญญัติการธนาคารพาณิชย์ พ.ศ. ๒๕๐๕ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติการธนาคารพาณิชย์

พ.ศ. ๒๕๐๕ (ฉบับที่ ๔) พ.ศ. ๒๕๔๑ ซึ่งเป็นอันใช้บังคับมิได้ด้วย เพราะไม่มีบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่ให้อำนาจการออกประกาศกระทรวงการคลังฉบับดังกล่าว

เป็นการอ้างว่ารัฐบาลได้ตราพระราชกำหนด เพื่อแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติการธนาคารพาณิชย์ ฯ และพระราชบัญญัติการประกอบธุรกิจเงินทุน ฯ โดยไม่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญ แต่โดยที่พระราชกำหนดตามที่ผู้ร้องอ้าง ศาลไม่ได้นำมาใช้บังคับแก่คดีของผู้ร้องดังกล่าวข้างต้น ข้ออ้างของผู้ร้องจึงไม่ใช่กรณีตามมาตรา ๒๖๔ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย

และเห็นว่ารัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๓๕ (๑) ที่บัญญัติว่า “มิให้นำบทบัญญัติมาตรา ๒๕ วรรคสอง และวรรคสาม มาใช้บังคับกับกฎหมายที่มีผลใช้บังคับอยู่ในวันประกาศใช้รัฐธรรมนูญนี้ หรือที่ได้รับความเห็นชอบของรัฐสภาแล้วก่อนวันประกาศใช้รัฐธรรมนูญนี้ แต่เมื่อมีการตรากฎหมายในเรื่องดังกล่าวขึ้นใหม่ หรือมีการแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายดังกล่าว การดำเนินการนั้นต้องเป็นไปตามมาตรา ๒๕ ทั้งนี้” ให้นำไปใช้บังคับกับกฎหมายหรือข้อบังคับที่ออกโดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติของกฎหมายด้วย โดยอนุโลม” หมายความว่า หากมีการแก้ไขพระราชบัญญัติการธนาคารพาณิชย์ ฯ และพระราชบัญญัติการประกอบธุรกิจเงินทุน ฯ ในภายหลังโดยมีบทบัญญัติจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลที่รัฐธรรมนูญรับรองไว้ ก็ต้องดำเนินการตามมาตรา ๒๕ กล่าวคือต้องระบубทบัญญัติที่ให้อำนาจในการจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลไว้ในพระราชบัญญัติทั้งสองฉบับดังกล่าวด้วย ดังนั้นตามมาตรา ๓๓๕ (๑) เป็นบทเฉพาะกาลที่บัญญัติข้อยกเว้นการนำมาตรา ๒๕ วรรคสองและวรรคสาม มาใช้บังคับกับกฎหมายที่เป็นการจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลที่รัฐธรรมนูญรับรองไว้ ที่มีผลใช้บังคับอยู่ในวันประกาศใช้รัฐธรรมนูญ (๑๑ ตุลาคม ๒๕๕๐) หรือที่ได้รับความเห็นชอบของรัฐสภาแล้ว ก่อนวันประกาศใช้รัฐธรรมนูญ ทั้งนี้ เมื่อมีการแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายดังกล่าว จะต้องดำเนินการให้เป็นไปตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕ วรรคสอง กล่าวคือ ต้องระบубทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญที่ให้อำนาจในการแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายที่เป็นการจำกัดสิทธิและเสรีภาพนั้นด้วย ซึ่งในที่นี้ย่อมหมายถึงพระราชบัญญัติการธนาคารพาณิชย์ พ.ศ. ๒๕๐๕ และพระราชบัญญัติการประกอบธุรกิจเงินทุน ธุรกิจหลักทรัพย์ และธุรกิจเครดิตฟองซิเออร์ พ.ศ. ๒๕๒๒ นั้นเอง อันเป็นกฎหมายที่มีผลใช้บังคับอยู่ในวันประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย เมื่อมีความจำเป็นต้องแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติทั้งสองฉบับดังกล่าว โดยการเพิ่มเติมมาตรา ๖๗ จัตวา ในพระราชบัญญัติการประกอบธุรกิจเงินทุน ฯ และมาตรา ๓๘ จัตวา ในพระราชบัญญัติการธนาคารพาณิชย์ ฯ ซึ่งมีลักษณะเป็นการจำกัดเสรีภาพในเคหสถาน สิทธิในทรัพย์สินของบุคคล และเสรีภาพในการประกอบกิจการหรือประกอบอาชีพที่รัฐธรรมนูญรับรองไว้ในหมวด ๓ สิทธิและเสรีภาพของชนชาวไทย มาตรา ๓๕ วรรคสอง มาตรา ๔๘ และมาตรา ๕๐ วรรคสอง ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย

โดยการตราพระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติการประกอบธุรกิจเงินทุน ฯ และพระราชบัญญัติการธนาคารพาณิชย์ ฯ ในภายหลังที่ประกาศใช้รัฐธรรมนูญ จึงต้องระบอบทบัญญัติที่ให้อำนาจในการจำกัดสิทธิและเสรีภาพไว้ในพระราชบัญญัติทั้งสองฉบับดังกล่าว ดังนั้น การที่พระราชกำหนด ฯ มาตรา ๓ บัญญัติว่า “ให้เพิ่มความต่อไปนี้เป็น มาตรา ๓ ทวิ แห่งพระราชบัญญัติการธนาคารพาณิชย์ พ.ศ. ๒๕๐๕....” เท่ากับว่า การแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติการธนาคารพาณิชย์ พ.ศ. ๒๕๐๕ โดยพระราชกำหนด ฯ ได้มีการระบุให้อำนาจแก่พระราชบัญญัติในการที่มีบทบัญญัติจำกัดสิทธิและเสรีภาพของประชาชนตามที่รัฐธรรมนูญรับรองไว้ถูกต้องตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๒๕ ครบถ้วนแล้ว และข้อความว่า “พระราชบัญญัติฉบับนี้เป็นกฎหมายเกี่ยวกับการจำกัดเสรีภาพในเคหสถาน.....” หมายถึงพระราชบัญญัติการธนาคารพาณิชย์มิใช่พระราชกำหนดที่แก้ไขเพิ่มเติมจึงถูกต้องแล้วเช่นกัน เพราะบทบัญญัติจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลเป็นบทบัญญัติของพระราชบัญญัติการธนาคารพาณิชย์ มิใช่บทบัญญัติของพระราชกำหนด ดังนั้นข้อความในพระราชกำหนดจึงไม่มีอะไรขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕ ดังผู้ร้องอ้าง

สำหรับประเด็นที่ผู้ร้องโต้แย้งว่า คำว่า “พระราชบัญญัตินี้” ไม่หมายความรวมถึงพระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติการธนาคารพาณิชย์ ฯ ซึ่งเป็นกฎหมายอีกฉบับหนึ่งทำให้พระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติการธนาคารพาณิชย์ ฯ ไม่มีบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญที่ให้จำกัดสิทธิและเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๕ วรรคสอง มาตรา ๔๘ และมาตรา ๕๐ วรรคสอง นั้น พิจารณาแล้ว เห็นว่า ชื่อของพระราชกำหนด ฯ ก็แสดงอยู่แล้ว พระราชกำหนดฉบับนี้เป็นกฎหมายที่ตราขึ้นเพื่อใช้แก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติการธนาคารพาณิชย์ พ.ศ. ๒๕๐๕ เท่านั้น อันมีความหมายว่าให้นำข้อความที่แก้ไขเพิ่มเติมไปบัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติฉบับที่แก้ไข ดังนั้น คำว่า “พระราชบัญญัตินี้” จึงมีความหมายว่าบทบัญญัติของพระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติการธนาคารพาณิชย์ ฯ นี้ได้ปรากฏเป็นบทบัญญัติของพระราชบัญญัติการธนาคารพาณิชย์ ฯ แล้ว โดยตัวพระราชกำหนดเป็นบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่นำไปสู่การแก้ไขพระราชบัญญัติการธนาคารพาณิชย์ ฯ เท่านั้น

ส่วนปัญหาที่ว่า ประกาศกระทรวงการคลัง ฉบับลงวันที่ ๒๒ ธันวาคม ๒๕๕๑ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕ หรือไม่ เห็นว่าเรื่องนี้มีความวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญในกรณีของประกาศธนาคารแห่งประเทศไทยที่วินิจฉัยว่าประกาศมิได้ออกโดยองค์กรที่ใช้อำนาจนิติบัญญัติ จึงไม่เป็นบทบัญญัติแห่งกฎหมายตามความหมายของรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๔ และไม่อยู่ในอำนาจหน้าที่ของศาลรัฐธรรมนูญที่จะพิจารณาวินิจฉัย (คำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ ที่ ๔/๒๕๕๒ ลงวันที่ ๑ เมษายน ๒๕๕๒)

ซึ่งเมื่อเปรียบเทียบกับประกาศกระทรวงการคลังในกรณีนี้แล้ว เห็นว่า ประกาศกระทรวงการคลังออกโดย
องค์กรฝ่ายบริหาร มิได้ออกโดยองค์กรที่ใช้อำนาจนิติบัญญัติ จึงไม่เป็นบทบัญญัติแห่งกฎหมายตามความหมาย
ของรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๔ จึงไม่อยู่ในอำนาจของศาลรัฐธรรมนูญจะพิจารณาวินิจฉัยเช่นเดียวกัน
จึงวินิจฉัยให้ยกคำร้อง

นายปรีชา เฉลิมวณิชย์

ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

คำวินิจฉัยของ นายผัน จันทรปาน ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

ที่ ๕ - ๑๐/๒๕๕๕

วันที่ ๘ มีนาคม ๒๕๕๕

เรื่อง พระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติการธนาคารพาณิชย์ พ.ศ. ๒๕๐๕ (ฉบับที่ ๔) พ.ศ. ๒๕๕๑ และประกาศกระทรวงการคลัง เรื่อง ให้ความเห็นชอบโครงการรวมกิจการระหว่างธนาคารสหธนาคาร จำกัด (มหาชน) บริษัทเงินทุนหลักทรัพย์ กรุงไทยธนกิจ จำกัด (มหาชน) และบริษัทเงินทุน ๑๒ บริษัท ลงวันที่ ๒๒ ธันวาคม พ.ศ. ๒๕๕๑ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕ หรือไม่

ศาลแพ่งกรุงเทพใต้และศาลแพ่งสงฆ์คำโต้แย้งของบริษัท กฤษดามหานคร จำกัด (มหาชน) จำเลยในคดีแพ่ง รวม ๒ คำร้อง เพื่อให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๔ สรุปข้อเท็จจริงที่ได้จากการพิจารณา

คำร้องที่หนึ่ง เป็นคำร้องในคดีของศาลแพ่งกรุงเทพใต้ คดีหมายเลขดำที่ ๔๓๖๘/๒๕๕๒ ระหว่างธนาคารไทยธนาคาร จำกัด (มหาชน) โจทก์ บริษัท กฤษดามหานคร จำกัด (มหาชน) จำเลย ขอให้ สัญญากู้ยืม ตัวเงิน และโอนสิทธิเรียกร้อง ตามคำฟ้องโจทก์ สรุปความได้ว่า บริษัท กฤษดามหานคร ฯ ซึ่งเป็นจำเลยในคดีทำสัญญากู้ยืมเงินไปจากบริษัทเงินทุนหลักทรัพย์ กรุงไทยธนกิจ จำกัด (มหาชน) ๒๐,๐๐๐,๐๐๐ บาท ตามหนังสือคำขอกู้เงิน ต่อมา กระทรวงการคลังออกประกาศ เรื่อง ให้ความเห็นชอบโครงการรวมกิจการระหว่าง ธนาคารสหธนาคาร จำกัด (มหาชน) บริษัทเงินทุนหลักทรัพย์ กรุงไทยธนกิจ จำกัด (มหาชน) และบริษัทเงินทุน ๑๒ บริษัท ลงวันที่ ๒๒ ธันวาคม พ.ศ. ๒๕๕๑ โดยอาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติการประกอบธุรกิจเงินทุน ธุรกิจหลักทรัพย์ และธุรกิจเครดิตฟองซิเอร์ พ.ศ. ๒๕๒๒ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติการประกอบธุรกิจเงินทุน ฯ (ฉบับที่ ๓) พ.ศ. ๒๕๕๐ มาตรา ๖๗ จัตวา และพระราชบัญญัติการธนาคารพาณิชย์ พ.ศ. ๒๕๐๕ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติการธนาคารพาณิชย์ พ.ศ. ๒๕๐๕ (ฉบับที่ ๔) พ.ศ. ๒๕๕๑ มาตรา ๓๘ จัตวา ต่อมา บริษัทเงินทุนหลักทรัพย์ กรุงไทยธนกิจ ฯ ทำหนังสือโอนทรัพย์สินและหนี้สินทั้งหมดของบริษัท ฯ ให้ธนาคารสหธนาคาร ฯ เมื่อวันที่ ๒๕ มกราคม ๒๕๕๒ ทำให้หนี้สินที่ผู้ร้องมีต่อบริษัทเงินทุนหลักทรัพย์ กรุงไทยธนกิจ ฯ ตกแก่ธนาคารสหธนาคาร ฯ โดยเมื่อวันที่ ๒๑ ธันวาคม ๒๕๕๑ ธนาคารสหธนาคาร ฯ จดทะเบียนเปลี่ยนชื่อเป็นธนาคารไทยธนาคาร ฯ

ซึ่งเป็นโจทก์ในคดีนี้ เมื่อผู้ร้องผิดนัดชำระหนี้ โจทก์จึงฟ้องต่อศาลให้ผู้ร้องชดใช้ค่าเสียหายแก่โจทก์ ๒๕,๑๒๑,๖๕๓.๘๓ บาท พร้อมดอกเบี้ยอัตราร้อยละ ๒๑ ต่อปี ของเงินต้น ๒๐,๐๐๐,๐๐๐ บาท นับถัดจากวันฟ้องเป็นต้นไปจนกว่าจะชำระหนี้เสร็จสิ้น

คำร้องที่สอง เป็นคำร้องในคดีของศาลแพ่ง คดีหมายเลขดำที่ ฐ ๐๐๕๕๒/๒๕๕๓ ระหว่าง ธนาคารไทยธนาคาร จำกัด (มหาชน) โจทก์ บริษัท กฤษดามหานคร จำกัด (มหาชน) จำเลยที่ ๑ นายก่อเกียรติ กฤษดาชานนท์ ที่ ๒ นางประนอม แสงสุวรรณเมฆา ที่ ๓ และนายชนเสวี สิงคาลวณิช ที่ ๔ ขอลา ตัวสัญญาใช้เงิน และคำประกัน ตามคำฟ้องโจทก์สรุปความได้ว่า บริษัท กฤษดามหานคร ฯ ซึ่งเป็นจำเลยที่ ๑ ในคดีออกตัวสัญญาใช้เงินเลขที่ ๐๐๑๑/๒๕๓๕ ลงวันที่ ๒ สิงหาคม ๒๕๓๕ สัญญาว่าจะใช้เงินให้แก่บริษัทเงินทุนหลักทรัพย์ ไอเอฟซีที ไฟแนนซ์ จำกัด (มหาชน) ๒๕,๐๐๐,๐๐๐ บาท เมื่อทวงถาม โดยยินยอมให้ดอกเบี้ยอัตราร้อยละ ๒๑ ต่อปี ต่อมา เมื่อวันที่ ๒๒ ธันวาคม พ.ศ. ๒๕๔๑ กระทรวงการคลังออกประกาศ เรื่อง ให้ความเห็นชอบโครงการรวมกิจการระหว่างธนาคารสหธนาคาร จำกัด (มหาชน) บริษัทเงินทุนหลักทรัพย์ กรุงไทยธนกิจ จำกัด (มหาชน) และบริษัทเงินทุน ๑๒ บริษัท (รวมบริษัทเงินทุนหลักทรัพย์ ไอเอฟซีที ไฟแนนซ์ จำกัด (มหาชน) โดยอาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติการประกอบธุรกิจเงินทุน ธุรกิจหลักทรัพย์ และธุรกิจเครดิตฟองซิเออร์ พ.ศ. ๒๕๒๒ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติการประกอบธุรกิจเงินทุน ฯ มาตรา ๖๗ จัตวา และพระราชบัญญัติการธนาคารพาณิชย์ พ.ศ. ๒๕๐๕ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติการธนาคารพาณิชย์ พ.ศ. ๒๕๐๕ (ฉบับที่ ๔) พ.ศ. ๒๕๔๑ มาตรา ๓๘ จัตวา ต่อมา บริษัทเงินทุนหลักทรัพย์ ไอเอฟซีที ฯ โอนสิทธิและหนี้สินของตน ให้แก่บริษัทเงินทุนหลักทรัพย์ กรุงไทยธนกิจ ฯ และบริษัทเงินทุนหลักทรัพย์กรุงไทยธนกิจ ฯ โอนสิทธิและหนี้สินทั้งหมดของบริษัท ฯ ให้ธนาคารสหธนาคาร ฯ เมื่อวันที่ ๒๕ มกราคม พ.ศ. ๒๕๕๒ ทำให้หนี้สินที่ผู้ร้องมีต่อบริษัทเงินทุนหลักทรัพย์ ไอเอฟซีที ฯ ตกแก่ธนาคารสหธนาคาร ฯ โดยเมื่อวันที่ ๒๑ ธันวาคม พ.ศ. ๒๕๔๑ ธนาคารสหธนาคาร ฯ จดทะเบียนเปลี่ยนชื่อเป็นธนาคารไทยธนาคาร ฯ ซึ่งเป็นโจทก์ในคดีนี้ โจทก์จึงเป็นผู้ได้รับตัวสัญญาฉบับดังกล่าวโดยการสตกหลัง และโดยการได้รับโอนสิทธิและหนี้สินตามประกาศกระทรวงการคลังดังกล่าว เมื่อครบกำหนดชำระหนี้ จำเลยทั้งสี่เพิกเฉย โจทก์จึงฟ้องให้จำเลยทั้งสี่ร่วมกันชำระหนี้ ๓๕,๕๘๐,๑๓๗.๐๑ บาท พร้อมดอกเบี้ยอัตราร้อยละ ๒๑ ต่อปี ของเงินต้น ๒๕,๐๐๐,๐๐๐ บาท นับถัดจากวันฟ้องเป็นต้นไปจนกว่าจะชำระหนี้เสร็จสิ้น

บริษัท กฤษดามหานคร จำกัด (มหาชน) ผู้ร้อง ซึ่งเป็นจำเลยในคดีของศาลแพ่งกรุงเทพใต้ และศาลแพ่งยื่นคำให้การทั้งสองคดีทำนองเดียวกัน สรุปได้ว่า โจทก์ไม่มีอำนาจฟ้องผู้ร้องได้ โดยโต้แย้งว่า

การที่พระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติการธนาคารพาณิชย์ พ.ศ. ๒๕๐๕ (ฉบับที่ ๔) พ.ศ. ๒๕๕๑ มาตรา ๓ ให้เพิ่มความต่อไปนี้เป็น “มาตรา ๓ ทวิ พระราชบัญญัตินี้ เป็นกฎหมายเกี่ยวกับการจำกัดเสรีภาพในเคหสถาน สิทธิในทรัพย์สินของบุคคล และเสรีภาพในการประกอบกิจการหรือประกอบอาชีพ ซึ่งตราขึ้นโดยอาศัยอำนาจตามมาตรา ๓๕ วรรคสอง มาตรา ๔๘ และมาตรา ๕๐ วรรคสอง ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย” ตามมาตรา ๓ ทวิ หมายถึง พระราชบัญญัติการธนาคารพาณิชย์ พ.ศ. ๒๕๐๕ มิใช่พระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมฯ ซึ่งเป็นกฎหมายอีกฉบับ ดังนั้น พระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมฯ จึงขัดต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕ วรรคสอง ที่บัญญัติว่า “กฎหมายตามวรรคหนึ่งต้องมีผลใช้บังคับเป็นการทั่วไป และไม่มุ่งหมายให้ใช้บังคับแก่กรณีใดกรณีหนึ่งหรือแก่บุคคลใดบุคคลหนึ่งเป็นการเจาะจง ทั้งต้องระบุบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญที่ให้อำนาจในการตรากฎหมายนั้นด้วย” เพราะพระราชกำหนดนี้เป็นกฎหมายที่เกี่ยวกับการจำกัดเสรีภาพในเคหสถาน สิทธิในทรัพย์สินของบุคคล และเสรีภาพในการประกอบกิจการหรือประกอบอาชีพ แต่พระราชกำหนดไม่ได้ระบุบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญที่ให้อำนาจในการตราพระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมฯ จึงเป็นอันใช้บังคับมิได้ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๖ เท่ากับว่า พระราชบัญญัติการธนาคารพาณิชย์ พ.ศ. ๒๕๐๕ มิได้มีการแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติการธนาคารพาณิชย์ พ.ศ. ๒๕๐๕ (ฉบับที่ ๔) พ.ศ. ๒๕๕๑ แต่อย่างใด

และโต้แย้งต่อไปว่า ประกาศกระทรวงการคลัง เรื่อง ให้ความเห็นชอบโครงการรวมกิจการระหว่างธนาคารสหธนาคาร จำกัด (มหาชน) บริษัทเงินทุนหลักทรัพย์ กรุงเทพธนกิจ จำกัด (มหาชน) และบริษัทเงินทุน ๑๒ บริษัท ลงวันที่ ๒๒ ธันวาคม พ.ศ. ๒๕๕๑ ที่ออกโดยอาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติการธนาคารพาณิชย์ พ.ศ. ๒๕๐๕ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติการธนาคารพาณิชย์ พ.ศ. ๒๕๐๕ (ฉบับที่ ๔) พ.ศ. ๒๕๕๑ มาตรา ๓๘ จัดว่า เป็นอันใช้บังคับมิได้ด้วย เพราะไม่มีบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่ให้อำนาจออกประกาศกระทรวงการคลังดังกล่าว รวมทั้งมิได้ระบุบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญที่ให้อำนาจออกประกาศกระทรวงการคลังฯ ซึ่งเป็นกฎหมายที่เกี่ยวกับการจำกัดเสรีภาพในเคหสถาน สิทธิในทรัพย์สินของบุคคล และเสรีภาพในการประกอบกิจการหรือประกอบอาชีพไว้แต่อย่างใด ทั้งที่เป็นกฎหรือข้อบังคับเกี่ยวกับการจำกัดเสรีภาพในเคหสถาน สิทธิในทรัพย์สินของบุคคล และเสรีภาพในการประกอบกิจการหรือประกอบอาชีพที่รัฐธรรมนูญได้รับรองไว้ในมาตรา ๓๕ วรรคสอง มาตรา ๔๘ และมาตรา ๕๐ วรรคสอง ดังนั้น ประกาศกระทรวงการคลังดังกล่าว จึงขัดต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕ จึงเป็นอันใช้บังคับมิได้ ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๖

ผู้ร้องจึงยื่นคำร้องต่อศาลแพ่งกรุงเทพใต้และศาลแพ่งให้ส่งคำโต้แย้งดังกล่าวให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๔

ข้อพิจารณา

ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาแล้ว เห็นว่า โจทก์และจำเลย (ผู้ร้อง) ในคดีแพ่งทั้งสองคำร้อง เป็นบุคคลเดียวกัน และมีประเด็นที่ขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยเป็นอย่างเดียวกัน จึงให้รวมพิจารณาเข้าด้วยกัน

ประเด็นที่ต้องพิจารณาเบื้องต้นมีว่า ศาลรัฐธรรมนูญจะรับคำร้องทั้งสองไว้พิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๔ ได้หรือไม่

พิจารณาแล้วเห็นว่า ผู้ร้องได้โต้แย้งเรื่องอำนาจฟ้องของโจทก์ทั้งสองคดีว่าโจทก์ทั้งสองคดีไม่อาจอาศัยอำนาจตามกฎหมายและประกาศกระทรวงการคลังดังกล่าวได้เนื่องจากขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕ ใช้บังคับมิได้ตามมาตรา ๖ โจทก์ไม่มีอำนาจฟ้อง กรณีเป็นการที่คู่ความโต้แย้งว่า บทบัญญัติแห่งกฎหมายที่ศาลจะใช้บังคับแก่คดีของผู้ร้องต้องด้วยบทบัญญัติ มาตรา ๖ คำร้องทั้งสองเป็นไปตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๔ แล้ว ศาลรัฐธรรมนูญมีอำนาจรับคำร้องทั้งสองไว้พิจารณาวินิจฉัยได้

ประเด็นการพิจารณา

ประเด็นตามคำร้องที่ต้องพิจารณาวินิจฉัยต่อไปมี ๒ ประเด็น ดังนี้

ประเด็นที่ ๑ พระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติการธนาคารพาณิชย์ พ.ศ. ๒๕๐๕ (ฉบับที่ ๔) พ.ศ. ๒๕๔๑ มาตรา ๓ (เพิ่มความเป็นมาตรา ๓ ทวิ) ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕ หรือไม่

ตามคำร้องทั้งสองที่ผู้ร้องโต้แย้งว่า พระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติการธนาคารพาณิชย์ ๔ มาตรา ๓ ที่บัญญัติว่า “มาตรา ๓ ทวิ พระราชบัญญัตินี้เป็นกฎหมายเกี่ยวกับการจำกัดเสรีภาพในเคหสถาน สิทธิในทรัพย์สินของบุคคล และเสรีภาพในการประกอบกิจการหรือประกอบอาชีพ ซึ่งตราขึ้นโดยอาศัยอำนาจตามมาตรา ๓๕ วรรคสอง มาตรา ๔๘ และมาตรา ๕๐ วรรคสอง ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย” คำว่า “พระราชบัญญัตินี้” ไม่ได้หมายความรวมถึงพระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติการธนาคารพาณิชย์ ๔ ฉบับที่ใช้ในคดีของผู้ร้อง จึงเท่ากับว่า พระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติการธนาคารพาณิชย์ ๔ ไม่ได้ระบอบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญที่ให้อำนาจในการตราพระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติการธนาคารพาณิชย์ ๔ ฉบับนี้ ซึ่งเป็นกฎหมายเกี่ยวกับการจำกัดเสรีภาพในเคหสถาน สิทธิในทรัพย์สินของบุคคล และเสรีภาพในการประกอบกิจการและประกอบอาชีพแต่อย่างใด พระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติการธนาคารพาณิชย์ ๔ ดังกล่าว จึงขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕

พิจารณาแล้ว เห็นว่า รัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๓๕ (๑) ที่บัญญัติว่า “มิให้นำบทบัญญัติมาตรา ๒๕ วรรคสองและวรรคสาม มาใช้บังคับกับกฎหมายที่มีผลใช้บังคับอยู่ในวันประกาศใช้รัฐธรรมนูญนี้ หรือที่ได้รับความเห็นชอบของรัฐสภาแล้วก่อนวันประกาศใช้รัฐธรรมนูญนี้ แต่เมื่อมีการตรากฎหมายในเรื่องดังกล่าวขึ้นใหม่ หรือมีการแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายดังกล่าว การดำเนินการนั้นต้องเป็นไปตามมาตรา ๒๕ ทั้งนี้ให้นำไปใช้บังคับกับกฎหมายหรือข้อบังคับที่ออกโดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติของกฎหมายด้วย โดยอนุโลม” หมายความว่า มาตรา ๓๓๕ (๑) เป็นบทเฉพาะกาลที่เป็นข้อยกเว้นของการนำมาตรา ๒๕ วรรคสองและวรรคสาม มาใช้บังคับกับกฎหมายที่เป็นการจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลที่รัฐธรรมนูญรับรองไว้ ที่มีผลใช้บังคับอยู่ในวันประกาศใช้รัฐธรรมนูญ หรือที่ได้รับความเห็นชอบของรัฐสภาแล้ว ก่อนวันประกาศใช้รัฐธรรมนูญ ทั้งนี้ เมื่อมีการแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายดังกล่าวจะต้องดำเนินการให้เป็นไปตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕ วรรคสอง กล่าวคือ ต้องระบубทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญที่ให้อำนาจในการตรากฎหมายนั้นด้วย และในที่นี้หมายถึงพระราชบัญญัติการธนาคารพาณิชย์ พ.ศ. ๒๕๐๕ แม้จะเป็นกฎหมายเกี่ยวกับการจำกัดเสรีภาพในเคหสถาน สิทธิในทรัพย์สินของบุคคล และเสรีภาพในการประกอบกิจการหรือประกอบอาชีพ ที่รัฐธรรมนูญรับรองไว้ในหมวด ๓ สิทธิและเสรีภาพของชนชาวไทย มาตรา ๓๕ วรรคสอง มาตรา ๔๘ และมาตรา ๕๐ วรรคสอง และเป็นกฎหมายที่มีผลใช้บังคับอยู่ในขณะวันประกาศใช้รัฐธรรมนูญ แต่รัฐธรรมนูญเว้นให้กฎหมายฉบับนี้ใช้บังคับต่อไป โดยไม่ต้องอ้างรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕ ดังนั้น เมื่อมีการตราพระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติการธนาคารพาณิชย์ ฯ ในภายหลังที่ประกาศใช้รัฐธรรมนูญ และเป็นกฎหมายที่ตราขึ้นเพื่อแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติการธนาคารพาณิชย์ พ.ศ. ๒๕๐๕ จึงต้องระบубทบัญญัติที่ให้อำนาจในการตราพระราชกำหนด ฯ มาตรา ๓ (เพิ่มความเป็นมาตรา ๓ ทวิ) เท่ากับว่าพระราชกำหนดฉบับนี้เป็นกฎหมายที่บัญญัติให้เป็นไปตามที่รัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕ ประกอบมาตรา ๓๓๕ (๑) แล้ว

สำหรับประเด็นที่ผู้ร้องโต้แย้งว่า คำว่า “พระราชบัญญัตินี้” ไม่หมายความรวมถึงพระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติการธนาคารพาณิชย์ ฯ ซึ่งเป็นกฎหมายอีกฉบับหนึ่ง ทำให้พระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติการธนาคารพาณิชย์ ฯ ไม่มีบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญที่ให้จำกัดสิทธิและเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๕ วรรคสอง มาตรา ๔๘ และมาตรา ๕๐ วรรคสองนั้น พิจารณาแล้ว เห็นว่า พระราชกำหนดฉบับนี้เป็นกฎหมายที่แก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติการธนาคารพาณิชย์ พ.ศ. ๒๕๐๕ หมายถึงให้นำข้อความที่แก้ไขเพิ่มเติมเข้าไปใส่ไว้ในพระราชบัญญัติฉบับที่แก้ไข ดังนั้น จึงเป็นการถูกต้องที่ใช้คำว่า “พระราชบัญญัตินี้” เพราะมิใช่เป็นการตรากฎหมายขึ้นใหม่ แต่เป็นการแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมาย ซึ่งเท่ากับว่า สาระของพระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติการธนาคารพาณิชย์ ฯ นี้ จะไปปรากฏในพระราชบัญญัติการธนาคารพาณิชย์ ฯ และเป็นรูปแบบของ

การบัญญัติกฎหมาย เพื่อให้เป็นไปตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕ ในวาระเริ่มแรก แต่ต่อมาได้มีการเปลี่ยนรูปแบบโดยบัญญัติไว้ในคำปรารภของกฎหมายนั้นๆ ดังนั้น ความหมายของคำว่า “พระราชบัญญัตินี้” จึงหมายความรวมถึงพระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติการธนาคารพาณิชย์ ฯ ด้วย

ประเด็นที่ ๒ ประกาศกระทรวงการคลัง เรื่อง ให้ความเห็นชอบโครงการรวมกิจการระหว่างธนาคารสหธนาคาร จำกัด (มหาชน) บริษัทเงินทุนหลักทรัพย์ กรุงไทยธนกิจ จำกัด (มหาชน) และบริษัทเงินทุน ๑๒ บริษัท ลงวันที่ ๒๒ ธันวาคม พ.ศ. ๒๕๕๑ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕ หรือไม่

พิจารณาแล้ว เห็นว่า ประกาศกระทรวงการคลังดังกล่าว เป็นประกาศของฝ่ายบริหารที่มีได้ออกโดยองค์กรที่ใช้อำนาจนิติบัญญัติ จึงไม่เป็นบทบัญญัติแห่งกฎหมายตามความหมายของรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๕ ไม่อยู่ในอำนาจหน้าที่ของศาลรัฐธรรมนูญที่จะพิจารณาวินิจฉัยได้ ทั้งนี้ตามแนวคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ ที่ ๔/๒๕๕๒ ลงวันที่ ๑ เมษายน พ.ศ. ๒๕๕๒ จึงไม่จำเป็นต้องวินิจฉัยในประเด็นนี้ว่า ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕ หรือไม่อีก

คำวินิจฉัย

อาศัยเหตุผลดังกล่าว จึงวินิจฉัยว่า

๑. พระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติการธนาคารพาณิชย์ พ.ศ. ๒๕๐๕ (ฉบับที่ ๔) พ.ศ. ๒๕๕๑ มาตรา ๓ (เพิ่มความเป็นมาตรา ๓ ทวิ) ไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕

๒. ประกาศกระทรวงการคลังดังกล่าว มิได้ออกโดยองค์กรที่ใช้อำนาจนิติบัญญัติ ไม่เป็นบทบัญญัติแห่งกฎหมายตามความหมายของรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๕ ไม่อยู่ในอำนาจหน้าที่ของศาลรัฐธรรมนูญที่จะพิจารณาวินิจฉัย

นายผัน จันทรปาน

ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

คำวินิจฉัยของ นายมงคล สระฐาน ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

ที่ ๕ - ๑๐/๒๕๕๕

วันที่ ๘ มีนาคม ๒๕๕๕

เรื่อง ศาลแพ่งกรุงเทพใต้และศาลแพ่งสงฆ์คำโต้แย้งของบริษัท กฤษดาพานคร จำกัด (มหาชน)
ให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๕

ศาลแพ่งกรุงเทพใต้และศาลแพ่งมีหนังสือ ลงวันที่ ๒๕ มกราคม ๒๕๕๓ และวันที่ ๒๕ มีนาคม ๒๕๕๓ ส่งคำโต้แย้งของบริษัท กฤษดาพานคร จำกัด (มหาชน) ขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยว่า พระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติการธนาคารพาณิชย์ พ.ศ. ๒๕๐๕ (ฉบับที่ ๕) พ.ศ. ๒๕๕๑ มาตรา ๓ ทวิ และประกาศกระทรวงการคลัง ฉบับลงวันที่ ๒๒ ธันวาคม ๒๕๕๑ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕

ตามคำร้องทั้งสอง ปรากฏว่าผู้ร้องถูกฟ้องเป็นจำเลยคดีแพ่ง ๒ คดี คือ

๑. คดีหมายเลขดำที่ ๕๓๖๘/๒๕๕๒ ของศาลแพ่งกรุงเทพใต้ ระหว่าง ธนาคารไทยธนาคาร จำกัด (มหาชน) โจทก์ บริษัท กฤษดาพานคร จำกัด (มหาชน) จำเลย เรื่องสัญญากู้เงิน ตัวเงิน และโอนสิทธิเรียกร้อง โจทก์ฟ้องให้จำเลยใช้เงิน ๒๕,๑๒๑,๖๔๓.๘๓ บาท พร้อมดอกเบี้ยอัตราร้อยละ ๒๑ ต่อปี ของต้นเงิน จำนวน ๒๐,๐๐๐,๐๐๐ บาท นับถัดจากวันฟ้องเป็นต้นไป จนกว่าจะชำระเสร็จสิ้นแก่โจทก์

๒. คดีหมายเลขดำที่ ๕. ๐๐๕๕๒/๒๕๕๓ ของศาลแพ่ง ระหว่างธนาคารไทยธนาคาร จำกัด (มหาชน) โจทก์ บริษัท กฤษดาพานคร จำกัด (มหาชน) จำเลยที่ ๑ กับพวก เรื่องตัวสัญญา ใช้เงินและค้ำประกัน โจทก์ฟ้องให้จำเลยทั้งสองร่วมกันใช้เงิน ๓๕,๕๘๐,๑๓๗.๐๑ บาท พร้อมดอกเบี้ยอัตราร้อยละ ๒๑ ต่อปี ของเงินต้น จำนวน ๒๕,๐๐๐,๐๐๐ บาท นับถัดจากวันฟ้องเป็นต้นไป จนกว่าจะชำระเสร็จสิ้นแก่โจทก์

ผู้ร้องให้การต่อสู้ทั้งสองคดีสรุปว่า ผู้ร้องทำสัญญากู้เงินจากบริษัทเงินทุนหลักทรัพย์ กรุงไทยธนกิจ จำกัด (มหาชน) ตามฟ้องจริงและได้ออกตัวสัญญาใช้เงินแก่บริษัทเงินทุนหลักทรัพย์ ไอเอฟซีที จำกัด (มหาชน) ตามฟ้องจริง แต่โจทก์ไม่มีอำนาจฟ้องโดยโต้แย้งว่า เนื่องจากการควบหรือรวมกิจการระหว่างโจทก์กับบริษัทเงินทุน ฯ ตามมาตรา ๓๘ จัตวา ของพระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติการธนาคารพาณิชย์ พ.ศ. ๒๕๐๕ (ฉบับที่ ๕) พ.ศ. ๒๕๕๑ และตามประกาศกระทรวงการคลัง

ลงวันที่ ๒๒ ธันวาคม ๒๕๕๑ นั้น ไม่ปรากฏข้อความว่าคณะกรรมการของสถาบันการเงินเหล่านั้น เป็นผู้จัดทำโครงการหรือดำเนินการรวมกิจการเสนอต่อรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง และรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังให้ความเห็นชอบ และเป็นการขัดต่อประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา ๓๐๖ เพราะไม่ได้บอกกล่าวการโอนหนี้ไปยังลูกหนี้ซึ่งรวมจำเลยด้วย ดังนั้น ประกาศกระทรวงการคลังที่ออกโดยอาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติการธนาคารพาณิชย์ พ.ศ. ๒๕๐๕ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติการธนาคารพาณิชย์ พ.ศ. ๒๕๐๕ (ฉบับที่ ๔) พ.ศ. ๒๕๕๑ มาตรา ๓๘ จัตวา เป็นอันบังคับใช้ไม่ได้ เพราะไม่ระบุบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญที่ให้อำนาจออกประกาศกระทรวงการคลัง นอกจากนี้ มาตรา ๓ ทวิ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชกำหนดดังกล่าว ไม่ได้ระบุบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญที่ให้อำนาจในการตราพระราชกำหนดนี้เกี่ยวกับการจำกัดเสรีภาพในเคหสถาน สิทธิในทรัพย์สินของบุคคล และเสรีภาพในการประกอบกิจการหรือประกอบอาชีพไว้แต่อย่างใด พระราชกำหนดดังกล่าวจึงขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕ วรคสอง

ต่อมาผู้ร้องได้ยื่นคำร้องต่อศาลแพ่งกรุงเทพใต้และศาลแพ่งขอให้ส่งคำโต้แย้งของผู้ร้อง ให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๔ ว่า พระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติการธนาคารพาณิชย์ พ.ศ. ๒๕๐๕ (ฉบับที่ ๔) พ.ศ. ๒๕๕๑ และประกาศกระทรวงการคลัง ฉบับลงวันที่ ๒๒ ธันวาคม ๒๕๕๑ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕ เป็นอันใช้บังคับไม่ได้ ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๖ ศาลแพ่งกรุงเทพใต้และศาลแพ่งส่งคำร้องดังกล่าวมาให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัย และมีคำสั่งให้รอการพิจารณาคดีทั้งสองไว้ชั่วคราว

ข้อกฎหมาย

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐

มาตรา ๖ รัฐธรรมนูญเป็นกฎหมายสูงสุดของประเทศ บทบัญญัติใดของกฎหมาย กฎ หรือข้อบังคับ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญนี้ บทบัญญัตินั้นเป็นอันใช้บังคับมิได้

มาตรา ๒๕ การจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลที่รัฐธรรมนูญรับรองไว้ จะกระทำมิได้ เว้นแต่โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายเฉพาะเพื่อการที่รัฐธรรมนูญนี้กำหนดไว้และเท่าที่จำเป็นเท่านั้น และจะกระทบกระเทือนสาระสำคัญของสิทธิและเสรีภาพนั้นมิได้

กฎหมายตามวรรคหนึ่งต้องมีผลใช้บังคับเป็นการทั่วไปและไม่มุ่งหมายให้ใช้บังคับแก่กรณีใดกรณีหนึ่ง หรือแก่บุคคลใดบุคคลหนึ่งเป็นการเจาะจง ทั้งต้องระบุบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญที่ให้อำนาจในการตรากฎหมายนั้นด้วย

บทบัญญัติวรรคหนึ่งและวรรคสองให้นำมาใช้บังคับกับกฎหรือข้อบังคับที่ออกโดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายด้วย โดยอนุโลม

มาตรา ๒๖๕ วรรคหนึ่ง ในการที่ศาลจะใช้บทบัญญัติแห่งกฎหมายบังคับแก่คดีใด ถ้าศาลเห็นเองหรือคู่ความโต้แย้งว่าบทบัญญัติแห่งกฎหมายนั้นต้องด้วยบทบัญญัติมาตรา ๖ และยังไม่มีการวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญในส่วนที่เกี่ยวกับบทบัญญัตินั้น ให้ศาลรอการพิจารณาพิพากษาคดีไว้ชั่วคราว และส่งความเห็นเช่นนั้นตามทางการเพื่อศาลรัฐธรรมนูญจะได้พิจารณาวินิจฉัย

พระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติการธนาคารพาณิชย์ พ.ศ. ๒๕๐๕ (ฉบับที่ ๕)

พ.ศ. ๒๕๕๑

มาตรา ๓ ให้เพิ่มข้อความต่อไปนี้เป็นมาตรา ๓ ทวิ แห่งพระราชบัญญัติการธนาคารพาณิชย์ พ.ศ. ๒๕๐๕

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

ได้พิจารณาคำร้องทั้งสองที่ขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยแล้ว มีประเด็นต้องพิจารณาวินิจฉัยอย่างเดียวกัน จึงรวมพิจารณาวินิจฉัยเข้าด้วยกัน

พิเคราะห์แล้ว ประเด็นข้อแรกที่ต้องวินิจฉัยมีว่า พระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติการธนาคารพาณิชย์ พ.ศ. ๒๕๐๕ (ฉบับที่ ๕) พ.ศ. ๒๕๕๑ มาตรา ๓ ทวิ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕ หรือไม่ เห็นว่า รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ ได้ประกาศใช้เมื่อวันที่ ๑๑ ตุลาคม ๒๕๕๐ มีบทเฉพาะกาล มาตรา ๓๓๕ (๑) ว่า มิให้นำบทบัญญัติมาตรา ๒๕ วรรคสองและวรรคสาม มาใช้บังคับกับกฎหมายที่มีผลใช้บังคับอยู่ในวันประกาศใช้รัฐธรรมนูญนี้ หรือได้รับความเห็นชอบของรัฐสภาแล้วก่อนวันประกาศใช้รัฐธรรมนูญนี้ แต่เมื่อมีการตรากฎหมายในเรื่องดังกล่าวขึ้นใหม่ หรือมีการแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายดังกล่าว การดำเนินการนั้นต้องเป็นไปตามมาตรา ๒๕ ดังนั้น พระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติการธนาคารพาณิชย์ พ.ศ. ๒๕๐๕ (ฉบับที่ ๕) พ.ศ. ๒๕๕๑ มาตรา ๓ ซึ่งเพิ่มข้อความเป็นมาตรา ๓ ทวิ แห่งพระราชบัญญัติการธนาคารพาณิชย์ พ.ศ. ๒๕๐๕ จึงเป็นการปฏิบัติตามที่รัฐธรรมนูญบังคับไว้ตามมาตรา ๒๕ ประกอบมาตรา ๓๓๕ (๑) และคำว่า “พระราชบัญญัติ” ตามมาตรา ๓ ทวิ แห่งพระราชกำหนดดังกล่าว หมายความว่า พระราชบัญญัติการธนาคารพาณิชย์ พ.ศ. ๒๕๐๕ ซึ่งเป็นกฎหมายที่ถูกแก้ไข

เพิ่มเติมโดยพระราชกำหนดนี้ และกรณีไม่ใช่เป็นการตรากฎหมายขึ้นมาใหม่แต่อย่างใด นอกจากนี้ปรากฏว่าพระราชกำหนดดังกล่าวได้ออกโดยฝ่ายบริหารอ้างเหตุผลความจำเป็นตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๘ วรรคหนึ่งและวรรคสอง และมาตรา ๒๑๘ วรรคสาม บัญญัติให้คณะรัฐมนตรีต้องเสนอพระราชกำหนดนั้นต่อรัฐสภาเพื่อพิจารณาโดยไม่ชักช้า เพื่ออนุมัติพระราชกำหนดโดยเร็ว ซึ่งต่อมารัฐสภาได้พิจารณาอนุมัติพระราชกำหนดดังกล่าว และมีการประกาศใช้บังคับดังเช่นพระราชบัญญัติต่อไปแล้ว ดังนั้น มาตรา ๓ ทวิ ของพระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติการธนาคารพาณิชย์ พ.ศ. ๒๕๐๕ (ฉบับที่ ๔) พ.ศ. ๒๕๕๑ จึงไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕

ส่วนประเด็นต่อไปว่า ประกาศกระทรวงการคลัง ฉบับลงวันที่ ๒๒ ธันวาคม ๒๕๕๑ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕ หรือไม่ เห็นว่า ศาลรัฐธรรมนูญได้มีคำวินิจฉัยที่ ๔/๒๕๕๒ ลงวันที่ ๑ เมษายน ๒๕๕๒ ว่า ประกาศของธนาคารแห่งประเทศไทย เรื่อง การกำหนดให้ธนาคารพาณิชย์ปฏิบัติในเรื่องอัตราดอกเบี้ยและส่วนลด ลงวันที่ ๒๐ ตุลาคม ๒๕๓๖ มิได้ออกโดยองค์กรที่ใช้อำนาจนิติบัญญัติ จึงไม่เป็นบทบัญญัติแห่งกฎหมายตามความหมายของรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๔ และไม่อยู่ในอำนาจหน้าที่ของศาลรัฐธรรมนูญที่จะพิจารณาวินิจฉัย ดังนั้น ศาลรัฐธรรมนูญจึงไม่มีอำนาจพิจารณาวินิจฉัยประกาศกระทรวงการคลัง ฉบับลงวันที่ ๒๒ ธันวาคม ๒๕๕๑ ว่าขัดรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕ หรือไม่ โดยเหตุผลเช่นเดียวกัน

อาศัยเหตุผลดังกล่าวข้างต้น จึงวินิจฉัยว่า พระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติการธนาคารพาณิชย์ พ.ศ. ๒๕๐๕ (ฉบับที่ ๔) พ.ศ. ๒๕๕๑ มาตรา ๓ ทวิ ไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๒๕ และประกาศกระทรวงการคลัง ฉบับลงวันที่ ๒๒ ธันวาคม ๒๕๕๑ มิได้ออกโดยองค์กรที่ใช้อำนาจนิติบัญญัติ จึงไม่เป็นบทบัญญัติแห่งกฎหมายตามความหมายของรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๔ และไม่อยู่ในอำนาจหน้าที่ของศาลรัฐธรรมนูญที่จะพิจารณาวินิจฉัย

นายมงคล สระแก้ว

ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

คำวินิจฉัยของ นายสุจินดา ยงสุนทร ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

ที่ ๕ - ๑๐/๒๕๕๕

วันที่ ๘ มีนาคม ๒๕๕๕

เรื่อง กระทรวงยุติธรรมและศาลแพ่งส่งคำโต้แย้งของบริษัท กฤษดามหานคร จำกัด (มหาชน) จำเลยทั้งในคดีแพ่งหมายเลขดำที่ ๔๓๖๘/๒๕๕๒ ของศาลแพ่งกรุงเทพใต้ และในคดีแพ่งหมายเลขดำที่ ๕๕๒/๒๕๕๓ ของศาลแพ่ง ตามลำดับ ให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามมาตรา ๒๖๔ ของรัฐธรรมนูญ ว่า พระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติการธนาคารพาณิชย์ พ.ศ. ๒๕๐๕ (ฉบับที่ ๔) พ.ศ. ๒๕๕๑ และประกาศกระทรวงการคลัง เรื่อง ให้ความเห็นชอบโครงการรวมกิจการระหว่างธนาคารสหธนาคาร จำกัด (มหาชน) บริษัทเงินทุนหลักทรัพย์ กรุงเทพธนกิจ จำกัด (มหาชน) และบริษัทเงินทุน ๑๒ บริษัท ลงวันที่ ๒๒ ธันวาคม พ.ศ. ๒๕๕๑ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕ หรือไม่

ความเป็นมาและข้อเท็จจริง

(๑) กระทรวงยุติธรรมได้มีหนังสือที่ ขธ ๐๒๐๑/๐๒๐๐๐ ลงวันที่ ๒๕ มกราคม ๒๕๕๓ ส่งคำโต้แย้งของบริษัท กฤษดามหานคร จำกัด (มหาชน) จำเลยในคดีแพ่งหมายเลขดำที่ ๔๓๖๘/๒๕๕๒ ของศาลแพ่งกรุงเทพใต้ ให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัย ตามมาตรา ๒๖๔ ของรัฐธรรมนูญ ว่า พระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติการธนาคารพาณิชย์ พ.ศ. ๒๕๐๕ (ฉบับที่ ๔) พ.ศ. ๒๕๕๑ และประกาศกระทรวงการคลัง เรื่อง ให้ความเห็นชอบโครงการรวมกิจการระหว่างธนาคารสหธนาคาร จำกัด (มหาชน) บริษัทเงินทุนหลักทรัพย์ กรุงเทพธนกิจ จำกัด (มหาชน) และบริษัทเงินทุน ๑๒ บริษัท ลงวันที่ ๒๒ ธันวาคม พ.ศ. ๒๕๕๑ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕ หรือไม่ และ

(๒) ศาลแพ่งได้มีหนังสือที่ ขธ ๐๒๐๘/๒๐๕๔๕ ลงวันที่ ๒๔ มีนาคม ๒๕๕๓ ส่งคำโต้แย้งของบริษัท กฤษดามหานคร จำกัด (มหาชน) จำเลยในคดีแพ่งหมายเลขดำที่ ๕๕๒/๒๕๕๓ ของศาลแพ่ง ให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัย ตามมาตรา ๒๖๔ ของรัฐธรรมนูญ ในประเด็นเดียวกันกับคำร้องที่กระทรวงยุติธรรมส่งมาตาม (๑)

ในคดีหมายเลขดำที่ ๔๓๖๘/๒๕๕๒ นั้น ธนาคารไทยธนาคาร จำกัด (มหาชน) เป็นโจทก์ฟ้องบริษัท กฤษดามหานคร จำกัด (มหาชน) เป็นจำเลย ขอให้ ผิดสัญญากู้ยืม ตั๋วเงิน และโอน

สิทธิเรียกร้อง โดยโจทก์ฟ้องว่า จำเลยกู้ยืมเงินไปจากบริษัทเงินทุนหลักทรัพย์ กรุงไทยธนกิจ จำกัด (มหาชน) ๒๐,๐๐๐,๐๐๐ บาท ต่อมากระทรวงการคลังออกประกาศ เรื่อง ให้ความเห็นชอบโครงการรวมกิจการระหว่างธนาคารสหธนาคาร จำกัด (มหาชน) บริษัทเงินทุนหลักทรัพย์ กรุงไทยธนกิจ จำกัด (มหาชน) และบริษัทเงินทุน ๑๒ บริษัท ลงวันที่ ๒๒ ธันวาคม พ.ศ. ๒๕๔๑ โดยอาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติการประกอบธุรกิจเงินทุน ธุรกิจหลักทรัพย์ และธุรกิจเครดิตฟองซิเออร์ พ.ศ. ๒๕๒๒ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติการประกอบธุรกิจเงินทุน ฯ (ฉบับที่ ๓) พ.ศ. ๒๕๔๐ มาตรา ๖๗ จัตวา และพระราชบัญญัติการธนาคารพาณิชย์ พ.ศ. ๒๕๐๕ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติการธนาคารพาณิชย์ พ.ศ. ๒๕๐๕ (ฉบับที่ ๔) พ.ศ. ๒๕๔๑ มาตรา ๓๘ จัตวา ต่อมาบริษัทเงินทุนหลักทรัพย์ กรุงไทยธนกิจ จำกัด (มหาชน) ได้ทำหนังสือโอนทรัพย์สินและหนี้สินทั้งหมดของบริษัทให้ธนาคารสหธนาคาร จำกัด (มหาชน) เมื่อวันที่ ๒๕ มกราคม ๒๕๔๒ ทำให้หนี้สินของจำเลยที่มีต่อบริษัทเงินทุนหลักทรัพย์ กรุงไทยธนกิจ จำกัด (มหาชน) ตกแก่ธนาคารสหธนาคาร จำกัด (มหาชน) ซึ่งได้เปลี่ยนชื่อเป็นธนาคารไทยธนาคาร จำกัด (มหาชน) เมื่อจำเลยผิดนัดชำระหนี้ โจทก์จึงฟ้องให้จำเลยชดเชยค่าเสียหายแก่โจทก์ พร้อมดอกเบี้ยอัตราร้อยละ ๒๑ ต่อปีของต้นเงิน นับถัดจากวันฟ้อง เป็นต้นไปจนกว่าจะชำระหนี้เสร็จสิ้น

ส่วนในคดีหมายเลขดำที่ ข. ๕๕๒/๒๕๔๓ ธนาคารไทยธนาคาร จำกัด (มหาชน) เป็นโจทก์ฟ้องบริษัท กฤษดาพานคร จำกัด (มหาชน) เป็นจำเลยที่ ๑ ข้อหา ตั๋วสัญญาใช้เงิน และค้ำประกัน โจทก์ฟ้องว่า จำเลยที่ ๑ ได้ออกตั๋วสัญญาใช้เงินเลขที่ ๐๐๑๑/๒๕๓๕ ลงวันที่ ๒ สิงหาคม ๒๕๓๕ โดยสัญญาว่าจะใช้เงินให้แก่บริษัทเงินทุนหลักทรัพย์ ไอเอฟซีที ไฟแนนซ์ จำกัด (มหาชน) เป็นจำนวน ๒๕,๐๐๐,๐๐๐ บาท เมื่อทวงถาม โดยยินยอมให้ดอกเบี้ยอัตราร้อยละ ๒๑ ต่อปี และชำระดอกเบี้ยทุกสิ้นเดือน ต่อมาเมื่อวันที่ ๒๒ ธันวาคม พ.ศ. ๒๕๔๑ กระทรวงการคลังได้ออกประกาศ เรื่อง ให้ความเห็นชอบโครงการรวมกิจการระหว่างธนาคารสหธนาคาร จำกัด (มหาชน) บริษัทเงินทุนหลักทรัพย์ กรุงไทยธนกิจ จำกัด (มหาชน) และบริษัทเงินทุน ๑๒ บริษัท (รวมบริษัทเงินทุนหลักทรัพย์ ไอเอฟซีที ไฟแนนซ์ จำกัด (มหาชน)) โดยอาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติการประกอบธุรกิจเงินทุน ธุรกิจหลักทรัพย์ และธุรกิจเครดิตฟองซิเออร์ พ.ศ. ๒๕๒๒ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติการประกอบธุรกิจเงินทุน ฯ (ฉบับที่ ๓) พ.ศ. ๒๕๔๐ มาตรา ๖๗ จัตวา และพระราชบัญญัติการธนาคารพาณิชย์ พ.ศ. ๒๕๐๕ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติการธนาคารพาณิชย์ พ.ศ. ๒๕๐๕ (ฉบับที่ ๔) พ.ศ. ๒๕๔๑ มาตรา ๓๘ จัตวา ต่อมาบริษัท

เงินทุนหลักทรัพย์ ไอเอฟซีที ไฟแนนซ์ จำกัด (มหาชน) ได้โอนสิทธิและหนี้สินของตนให้แก่ บริษัทเงินทุนหลักทรัพย์ กรุงไทยธนกิจ จำกัด (มหาชน) และบริษัทเงินทุนหลักทรัพย์ กรุงไทยธนกิจ จำกัด (มหาชน) ได้โอนสิทธิและหนี้สินทั้งหมดของบริษัทให้ธนาคารสหธนาคาร จำกัด (มหาชน) เมื่อวันที่ ๒๕ มกราคม ๒๕๕๒ ทำให้หนี้สินของจำเลยที่มีต่อบริษัทเงินทุนหลักทรัพย์ ไอเอฟซีที ไฟแนนซ์ จำกัด (มหาชน) ตกแก่ธนาคารสหธนาคาร จำกัด (มหาชน) ซึ่งเปลี่ยนชื่อเป็นธนาคาร ไทยธนาคาร จำกัด (มหาชน) โจทก์จึงเป็นผู้ทรงได้รับตัวสัญญาใช้เงินฉบับดังกล่าวโดยการสลักหลัง และโดยการได้รับโอนสิทธิและหนี้สินตามประกาศกระทรวงการคลังดังกล่าว เมื่อครบกำหนดชำระหนี้ จำเลยเพิกเฉย โจทก์จึงฟ้องให้จำเลยร่วมกันชำระหนี้พร้อมดอกเบี้ยอัตราร้อยละ ๒๑ ต่อปีของต้นเงิน นับถัดจากวันฟ้องเป็นต้นไปจนกว่าจะชำระหนี้เสร็จสิ้น

บริษัท กฤษตามหานคร จำกัด (มหาชน) ซึ่งตกเป็นจำเลยทั้งในคดีของศาลแพ่งกรุงเทพใต้ และของศาลแพ่ง ได้ยื่นคำให้การโต้แย้งทั้ง ๒ คดีในทำนองเดียวกัน ว่า การที่พระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติการธนาคารพาณิชย์ พ.ศ. ๒๕๐๕ (ฉบับที่ ๔) พ.ศ. ๒๕๕๑ มาตรา ๓ ให้เพิ่มความต่อไปนี้เป็น “มาตรา ๓ ทวิ พระราชบัญญัตินี้ เป็นกฎหมายเกี่ยวกับการจำกัดเสรีภาพ ในเคหสถาน สิทธิในทรัพย์สินของบุคคล และเสรีภาพในการประกอบกิจการหรือประกอบอาชีพ ซึ่งตราขึ้นโดยอาศัยอำนาจตามมาตรา ๓๕ วรรคสอง มาตรา ๔๘ และมาตรา ๕๐ วรรคสอง ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย” นั้น ตนเห็นว่าคำว่า “พระราชบัญญัตินี้” ตามมาตรา ๓ ทวิ หมายถึง พระราชบัญญัติการธนาคารพาณิชย์ พ.ศ. ๒๕๐๕ มิใช่พระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติม ๑ ดังนั้น พระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติม ๑ จึงขัดต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕ วรรคสอง ที่บัญญัติว่า “กฎหมายตามวรรคหนึ่ง ต้องมีผลใช้บังคับเป็นการทั่วไป และไม่มุ่งหมายให้ใช้บังคับแก่กรณีใดกรณีหนึ่ง หรือแก่บุคคลใดบุคคลหนึ่งเป็นการเจาะจง ทั้งต้องระบุบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญที่ให้อำนาจในการ ตรากฎหมายนั้นด้วย” เพราะพระราชกำหนดนี้เป็นกฎหมายเกี่ยวกับการจำกัดเสรีภาพในเคหสถาน สิทธิ ในทรัพย์สินของบุคคล และเสรีภาพในการประกอบกิจการหรือประกอบอาชีพ แต่ไม่ได้ระบุบทบัญญัติ แห่งรัฐธรรมนูญที่ให้อำนาจในการตราพระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติม ๑ จึงเป็นอันใช้บังคับมิได้ตาม รัฐธรรมนูญ มาตรา ๖ เท่ากับว่าพระราชบัญญัติการธนาคารพาณิชย์ พ.ศ. ๒๕๐๕ มิได้มีการแก้ไข เพิ่มเติมโดยพระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติการธนาคารพาณิชย์ พ.ศ. ๒๕๐๕ (ฉบับที่ ๔) พ.ศ. ๒๕๕๑ แต่อย่างใด

นอกจากนี้ประกาศกระทรวงการคลัง เรื่อง ให้ความเห็นชอบโครงการรวมกิจการระหว่างธนาคาร สหธนาคาร จำกัด (มหาชน) บริษัทเงินทุนหลักทรัพย์ กรุงไทยธนกิจ จำกัด (มหาชน) และบริษัท

เงินทอน ๑๒ บริษัท ลงวันที่ ๒๒ ธันวาคม พ.ศ. ๒๕๕๑ ที่ออกโดยอาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติ
การธนาคารพาณิชย์ พ.ศ. ๒๕๐๕ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติ
การธนาคารพาณิชย์ พ.ศ. ๒๕๐๕ (ฉบับที่ ๔) พ.ศ. ๒๕๕๑ มาตรา ๓๘ จัตวา เป็นอันใช้บังคับ
มิได้ด้วย เพราะไม่มีบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่ให้อำนาจออกประกาศกระทรวงการคลังดังกล่าว รวมทั้ง
มิได้ระบอบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญที่ให้อำนาจออกประกาศกระทรวงการคลังซึ่งเป็นกฎหมายที่เกี่ยวกับ
การจำกัดเสรีภาพในเคหสถาน สิทธิในทรัพย์สินของบุคคล และเสรีภาพในการประกอบกิจการหรือ
ประกอบอาชีพไว้แต่อย่างใด ทั้งที่เป็นกฎหรือข้อบังคับเกี่ยวกับการจำกัดเสรีภาพในเคหสถาน สิทธิ
ในทรัพย์สินของบุคคล และเสรีภาพในการประกอบกิจการหรือประกอบอาชีพที่รัฐธรรมนูญได้รับรองไว้
ในมาตรา ๓๕ วรรคสอง มาตรา ๔๘ และมาตรา ๕๐ วรรคสอง ดังนั้น ประกาศกระทรวงการคลัง
ดังกล่าว จึงขัดต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕ จึงเป็นอันใช้บังคับมิได้ตามมาตรา ๖ ของรัฐธรรมนูญ

คำวินิจฉัย

โดยที่ทั้งโจทก์และจำเลยในคดีแพ่งทั้งสองข้างต้นเป็นบุคคลเดียวกัน และประเด็นตามคำร้อง
ทั้งสองก็เป็นประเด็นเช่นเดียวกัน จึงเห็นสมควรรวมเรื่องทั้งสองไว้พิจารณาวินิจฉัยในคราวเดียวกัน

ประเด็นที่ ๑ ตามคำร้องมีอยู่ว่า พระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติการธนาคาร
พาณิชย์ พ.ศ. ๒๕๐๕ (ฉบับที่ ๔) พ.ศ. ๒๕๕๑ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕ วรรคสอง
หรือไม่ ผู้ร้องอ้างว่าพระราชกำหนดฉบับนี้ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕ วรรคสอง เพราะ
“ไม่ได้ระบอบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญที่ให้อำนาจในการตราพระราชกำหนดนี้ที่เกี่ยวกับการจำกัดเสรีภาพ
ในเคหสถาน สิทธิในทรัพย์สินของบุคคล และเสรีภาพในการประกอบกิจการหรือประกอบอาชีพไว้
แต่อย่างใด”

พิเคราะห์แล้ว อันที่จริง มาตรา ๓ แห่งพระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติม ฯ นี้บัญญัติว่า “ให้เพิ่ม
ความต่อไปนี้เป็นมาตรา ๓ ทวิ แห่งพระราชบัญญัติการธนาคารพาณิชย์ พ.ศ. ๒๕๐๕”

“มาตรา ๓ ทวิ พระราชบัญญัตินี้เป็นกฎหมายเกี่ยวกับการจำกัดเสรีภาพในเคหสถาน สิทธิ
ในทรัพย์สินของบุคคล และเสรีภาพในการประกอบกิจการหรือประกอบอาชีพ ซึ่งตราขึ้นโดยอาศัย
อำนาจตามมาตรา ๓๕ วรรคสอง มาตรา ๔๘ และมาตรา ๕๐ วรรคสอง ของรัฐธรรมนูญแห่ง
ราชอาณาจักรไทย” ซึ่งทั้งนี้ น่าจะเป็นการระบอบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญที่ให้อำนาจในการตรากฎหมายนี้
ถูกต้องตามที่มาตรา ๒๕ วรรคสอง บัญญัติไว้แล้ว อย่างไรก็ดี ผู้ร้องอ้างว่า คำว่า “พระราชบัญญัตินี้”
ในมาตรา ๓ ทวิ ดังกล่าว หมายถึง พระราชบัญญัติการธนาคารพาณิชย์ พ.ศ. ๒๕๐๕ หาได้หมายถึง
พระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติการธนาคารพาณิชย์ พ.ศ. ๒๕๐๕ (ฉบับที่ ๔) พ.ศ. ๒๕๕๑

ซึ่งเป็นกฎหมายอีกฉบับหนึ่งไม่ ดังนั้น พระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติม ฯ ฉบับนี้จึงขัดต่อมาตรา ๒๕ วรรคสอง ของรัฐธรรมนูญ เพราะมีผลเท่ากับเป็นกรณีที่ไม่ได้ระบุบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญที่ให้อำนาจ ในการตราพระราชกำหนดนี้นั่นเอง

พิจารณาดูแล้วเห็นว่า ผู้ร้องมีความเข้าใจคลาดเคลื่อนเกี่ยวกับเรื่องนี้โดยสิ้นเชิง การที่มาตรา ๓ ทวิ ใช้คำว่า “พระราชบัญญัตินี้” เป็นการถูกต้องแล้ว เนื่องจากพระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติม ฯ มิใช่เป็นกฎหมายจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลที่ตราขึ้นใหม่เป็นครั้งแรกที่เกี่ยวข้องด้วยการธนาคาร พาณิชย แต่เป็นกฎหมายที่แก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติที่มีผลใช้บังคับอยู่ในวันที่ประกาศใช้รัฐธรรมนูญ ฉบับปัจจุบัน กล่าวอีกนัยหนึ่งกฎหมายที่จำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลในที่นี้ก็คือ พระราชบัญญัติ การธนาคารพาณิชย พ.ศ. ๒๕๐๕ มิใช่พระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติม ฯ แต่อย่างใด ฉะนั้น การใช้ คำว่า “พระราชบัญญัตินี้” ซึ่งหมายถึง พระราชบัญญัติการธนาคารพาณิชย พ.ศ. ๒๕๐๕ นั้น จึงเป็น การอ้างถึงกฎหมายที่ถูกต้องแล้ว และย่อมสอดคล้องกับรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๓๕ (๑) ที่บัญญัติว่า “มิให้นำบทบัญญัติมาตรา ๒๕ วรรคสองและวรรคสาม มาใช้บังคับกับกฎหมายที่มีผลใช้บังคับอยู่ในวัน ประกาศใช้รัฐธรรมนูญนี้... แต่เมื่อมีการตรากฎหมายในเรื่องดังกล่าวขึ้นใหม่ หรือมีการแก้ไขเพิ่มเติม กฎหมายดังกล่าว การดำเนินการนั้นต้องเป็นไปตามมาตรา ๒๕ ...” ในทางกลับกัน หากจะใช้คำว่า “พระราชกำหนดนี้” แทนคำว่า “พระราชบัญญัตินี้” แล้ว กรณีก็จะเป็นการใช้ถ้อยคำที่ผิดหลักตรรกะ โดยสิ้นเชิง เพราะโดยเนื้อหาและวัตถุประสงค์แล้ว พระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมยอมเป็นการบัญญัติ ให้เปลี่ยนแปลงหรือแก้ไขเพิ่มเติมข้อความที่มีอยู่ในพระราชบัญญัติเดิม โดยให้การเปลี่ยนแปลงหรือแก้ไข เพิ่มเติมดังกล่าวถูกรวมเข้าไว้เป็นส่วนหนึ่งของพระราชบัญญัติเดิมที่ถูกแก้ไขเพิ่มเติม มิใช่เป็นส่วนหนึ่ง ของตัวบทพระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติม

ด้วยเหตุดังกล่าวจึงเห็นว่า พระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติการธนาคารพาณิชย พ.ศ. ๒๕๐๕ (ฉบับที่ ๔) พ.ศ. ๒๕๔๑ ที่ให้เพิ่มเติมความเป็นมาตรา ๓ ทวิ ที่ใช้คำว่า “พระราช บัญญัตินี้” นั้น ไม่ขัดหรือแย้งต่อมาตรา ๒๕ วรรคสอง ของรัฐธรรมนูญ

ประเด็นที่ ๒ ตามคำร้องมีอยู่ว่า ประกาศกระทรวงการคลัง เรื่อง ให้ความเห็นชอบโครงการ รวมกิจการระหว่างธนาคารสหธนาคาร จำกัด (มหาชน) บริษัทเงินทุนหลักทรัพย์ กรุงไทยธนกิจ จำกัด (มหาชน) และบริษัทเงินทุน ๑๒ บริษัท ลงวันที่ ๒๒ ธันวาคม พ.ศ. ๒๕๔๑ ซึ่งออกโดยอาศัย อำนาจตามความในมาตรา ๖๗ จัตวา แห่งพระราชบัญญัติการประกอบธุรกิจเงินทุน ธุรกิจหลักทรัพย์ และธุรกิจเครดิตฟองซิเออร์ พ.ศ. ๒๕๒๒ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราช บัญญัติการประกอบธุรกิจเงินทุน ฯ พ.ศ. ๒๕๒๒ (ฉบับที่ ๓) พ.ศ. ๒๕๔๐ และมาตรา ๓๕ จัตวา

แห่งพระราชบัญญัติการธนาคารพาณิชย์ พ.ศ. ๒๕๐๕ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติม ฯ (ฉบับที่ ๔) พ.ศ. ๒๕๔๑ นั้น จัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕ หรือไม่

พิเคราะห์แล้วเห็นว่า ศาลรัฐธรรมนูญได้เคยวินิจฉัยเป็นบรรทัดฐานไว้ในคดีที่ผ่านมาหลายคดีแล้ว เช่น คำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญ ที่ ๔/๒๕๔๒ เรื่อง ศาลจังหวัดสงขลาส่งคำโต้แย้งของจำเลย (นายเกรียงศักดิ์ แซ่เล่า) ให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ มาตรา ๒๖๔ ว่า กฎ ระเบียบ ข้อบังคับ หรือประกาศที่มีได้ออกโดยองค์กรที่ใช้อำนาจนิติบัญญัติไม่เป็น “บทบัญญัติแห่งกฎหมาย” ตามมาตรา ๒๖๔ ของรัฐธรรมนูญ ศาลรัฐธรรมนูญจึงไม่มีอำนาจที่จะพิจารณาวินิจฉัย ดังนั้น ประกาศกระทรวงการคลังดังกล่าว ซึ่งมีได้ออกโดยองค์กรที่ใช้อำนาจนิติบัญญัติ หรือตามกระบวนการที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ ก็ย่อมไม่มีสถานะเป็น “บทบัญญัติแห่งกฎหมาย” ที่จะให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยให้ได้ตามมาตรา ๒๖๔ ของรัฐธรรมนูญ

อาศัยเหตุและผลตามที่กล่าว จึงวินิจฉัยว่า

๑. พระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติการธนาคารพาณิชย์ พ.ศ. ๒๕๐๕ (ฉบับที่ ๔) พ.ศ. ๒๕๔๑ ที่ได้เพิ่มเติมความเป็นมาตรา ๓ ทวิ ที่ใช้คำว่า “พระราชบัญญัตินี้” นั้น ไม่จัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕ วรรคสอง และ

๒. ประกาศกระทรวงการคลัง เรื่อง ให้ความเห็นชอบโครงการรวมกิจการ ฯ ลงวันที่ ๒๒ ธันวาคม พ.ศ. ๒๕๔๑ นั้น ไม่มีสถานะเป็น “บทบัญญัติแห่งกฎหมาย” ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๔ ที่ศาลรัฐธรรมนูญจะพิจารณาวินิจฉัยให้ได้

นายสุจินดา ยงสุนทร

ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

คำวินิจฉัยของ นายสุวิทย์ ชีรพงษ์ ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

ที่ ๕ - ๑๐/๒๕๕๕

วันที่ ๘ มีนาคม ๒๕๕๕

เรื่อง พระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติการธนาคารพาณิชย์ พ.ศ. ๒๕๐๕ (ฉบับที่ ๔) พ.ศ. ๒๕๕๑ และประกาศกระทรวงการคลัง ลงวันที่ ๒๒ ธันวาคม พ.ศ. ๒๕๕๑ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕ หรือไม่

ศาลแพ่งกรุงเทพใต้และศาลแพ่งสงขลาได้แย้งของบริษัท กฤษดาพานคร จำกัด (มหาชน) จำเลย รวม ๒ คำร้อง เพื่อให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัย ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๔

คำร้องที่หนึ่ง เป็นคำร้องในคดีของศาลแพ่งกรุงเทพใต้ คดีหมายเลขดำที่ ๔๓๖๘/๒๕๕๒ ระหว่างธนาคารไทยธนาคาร จำกัด (มหาชน) โจทก์ บริษัท กฤษดาพานคร จำกัด (มหาชน) จำเลย ขอให้พิคสัญญากู้ยืม ตัวเงิน และโอนสิทธิเรียกร้อง สรุปความได้ว่า ผู้ร้อง ซึ่งเป็นจำเลยในคดี ได้ทำสัญญากู้ยืมเงินไปจากบริษัทเงินทุนหลักทรัพย์ กรุงไทยธนกิจ จำกัด (มหาชน) จำนวน ๒๐,๐๐๐,๐๐๐ บาท ต่อมา กระทรวงการคลังออกประกาศ เรื่อง ให้ความเห็นชอบโครงการรวมกิจการระหว่างธนาคารสหธนาคาร จำกัด (มหาชน) บริษัทเงินทุนหลักทรัพย์ กรุงไทยธนกิจ จำกัด (มหาชน) และบริษัทเงินทุน ๑๒ บริษัท ลงวันที่ ๒๒ ธันวาคม พ.ศ. ๒๕๕๑ โดยอาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติการประกอบธุรกิจเงินทุน ธุรกิจหลักทรัพย์ และธุรกิจเครดิตฟองซิเออร์ พ.ศ. ๒๕๒๒ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติการประกอบธุรกิจเงินทุน ฯ (ฉบับที่ ๓) พ.ศ. ๒๕๕๐ มาตรา ๖๓ จัตวา และพระราชบัญญัติการธนาคารพาณิชย์ พ.ศ. ๒๕๐๕ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติการธนาคารพาณิชย์ พ.ศ. ๒๕๐๕ (ฉบับที่ ๔) พ.ศ. ๒๕๕๑ มาตรา ๓๘ จัตวา ต่อมา บริษัทเงินทุนหลักทรัพย์ กรุงไทยธนกิจ ฯ ทำหนังสือโอนทรัพย์สินและหนี้สินทั้งหมดของบริษัท ฯ ให้ธนาคารสหธนาคาร ฯ เมื่อวันที่ ๒๕ มกราคม ๒๕๕๒ ทำให้หนี้สินที่ผู้ร้องมีต่อบริษัทเงินทุนหลักทรัพย์ กรุงไทยธนกิจ ฯ ตกแก่ธนาคารสหธนาคาร ฯ โดยเมื่อวันที่ ๒๑ ธันวาคม ๒๕๕๑ ธนาคารสหธนาคาร ฯ จดทะเบียนเปลี่ยนชื่อเป็นธนาคารไทยธนาคาร ฯ ซึ่งเป็นโจทก์ในคดีนี้ เมื่อผู้ร้องผิคนัดในการชำระหนี้ โจทก์จึงฟ้องต่อศาลให้ผู้ร้องชดใช้ค่าเสียหายแก่โจทก์ ๒๕,๑๒๑,๖๔๓.๘๓ บาท พร้อมดอกเบี้ยอัตราร้อยละ ๒๑ ต่อปี ของต้นเงิน ๒๐,๐๐๐,๐๐๐ บาท นับถัดจากวันฟ้องเป็นต้นไปจนกว่าจะชำระหนี้เสร็จสิ้น

คำร้องที่สอง เป็นคำร้องในคดีของศาลแพ่ง คดีหมายเลขดำที่ ฐ ๐๐๕๕๒/๒๕๕๓ ระหว่าง ธนาคารไทยธนาคาร จำกัด (มหาชน) โจทก์ บริษัท กฤษดามหานคร จำกัด (มหาชน) จำเลย ที่ ๑ นายก่อเกียรติ กฤษดาชานนท์ ที่ ๒ นางประนอม แสงสุวรรณเมฆา ที่ ๓ และนายธนเศรษฐ์ สิงคาลวณิช ที่ ๔ ขอลาผิดตัวสัญญาใช้เงิน และคำประกัน ตามคำฟ้องของโจทก์ ผู้ร้อง ซึ่งเป็นจำเลย ที่ ๑ ในคดีได้ออกตัวสัญญาใช้เงินเลขที่ ๐๐๑๑/๒๕๓๕ ลงวันที่ ๒ สิงหาคม ๒๕๓๕ สัญญาว่าจะใช้เงินให้แก่บริษัทเงินทุนหลักทรัพย์ ไอเอฟซีที ไฟแนนซ์ จำกัด (มหาชน) ๒๕,๐๐๐,๐๐๐ บาท เมื่อทวงถาม โดยยินยอมให้ดอกเบี่ยอัตราร้อยละ ๒๑ ต่อปี และชำระดอกเบี่ยทุกสิ้นเดือน ต่อมา เมื่อวันที่ ๒๒ ธันวาคม พ.ศ. ๒๕๔๑ กระทรวงการคลังออกประกาศ เรื่อง ให้ความเห็นชอบโครงการรวมกิจการระหว่างธนาคารสหธนาคาร จำกัด (มหาชน) บริษัทเงินทุนหลักทรัพย์ กรุงไทยธนกิจ จำกัด (มหาชน) และบริษัทเงินทุน ๑๒ บริษัท (รวมบริษัทเงินทุนหลักทรัพย์ ไอเอฟซีที ไฟแนนซ์ จำกัด (มหาชน)) โดยอาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติการประกอบธุรกิจเงินทุน ธุรกิจหลักทรัพย์ และธุรกิจเครดิตฟองซิเออร์ พ.ศ. ๒๕๒๒ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติการประกอบธุรกิจเงินทุน ฯ มาตรา ๖๗ จัตวา และพระราชบัญญัติการธนาคารพาณิชย์ พ.ศ. ๒๕๐๕ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติการธนาคารพาณิชย์ พ.ศ. ๒๕๐๕ (ฉบับที่ ๔) พ.ศ. ๒๕๔๑ มาตรา ๓๘ จัตวา ต่อมา บริษัทเงินทุนหลักทรัพย์ ไอเอฟซีที ฯ โอนสิทธิและหนี้สินของตนให้แก่บริษัทเงินทุนหลักทรัพย์ กรุงไทยธนกิจ ฯ และบริษัทเงินทุนหลักทรัพย์ กรุงไทยธนกิจ ฯ โอนสิทธิและหนี้สินทั้งหมดของบริษัท ฯ ให้ธนาคารสหธนาคาร ฯ เมื่อวันที่ ๒๕ มกราคม พ.ศ. ๒๕๔๒ ทำให้หนี้สินที่ผู้ร้องมีต่อบริษัทเงินทุนหลักทรัพย์ ไอเอฟซีที ฯ ตกแก่ธนาคารสหธนาคาร ฯ โดยเมื่อวันที่ ๒๑ ธันวาคม พ.ศ. ๒๕๔๑ ธนาคารสหธนาคาร ฯ จดทะเบียนเปลี่ยนชื่อเป็นธนาคารไทยธนาคาร ฯ ซึ่งเป็นโจทก์ในคดีนี้ โจทก์จึงเป็นผู้ทรงได้รับตัวสัญญาใช้เงินฉบับดังกล่าวโดยการสั้กหลัง และโดยการได้รับโอนสิทธิและหนี้สินตามประกาศกระทรวงการคลังดังกล่าว เมื่อครบกำหนดชำระหนี้ จำเลยทั้งสี่เพิกเฉย โจทก์จึงฟ้องให้จำเลยทั้งสี่ร่วมกันชำระหนี้ ๓๕,๕๘๐,๑๓๗.๐๑ บาท พร้อมดอกเบี่ยอัตราร้อยละ ๒๑ ต่อปี ของต้นเงิน ๒๕,๐๐๐,๐๐๐ บาท นับถัดจากวันฟ้องเป็นต้นไปจนกว่าจะชำระหนี้เสร็จสิ้น

บริษัท กฤษดามหานคร จำกัด (มหาชน) ผู้ร้อง ซึ่งเป็นจำเลยในคดีของศาลแพ่งกรุงเทพใต้ และศาลแพ่งยื่นคำให้การทั้งสองคดีทำนองเดียวกันว่า ผู้ร้องทำสัญญากู้เงินจากบริษัทเงินทุนหลักทรัพย์ กรุงไทยธนกิจ ฯ ตามฟ้องในคำร้องที่หนึ่งจริง และผู้ร้องได้ออกตัวสัญญาใช้เงินแก่บริษัทเงินทุนหลักทรัพย์ ไอเอฟซีที ฯ ตามฟ้องในคำร้องที่สองจริง แต่โจทก์ไม่มีอำนาจฟ้องผู้ร้องได้ เพราะการที่พระราชกำหนด

แก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติการธนาคารพาณิชย์ พ.ศ. ๒๕๐๕ (ฉบับที่ ๔) พ.ศ. ๒๕๔๑ มาตรา ๓ ให้เพิ่มความต่อไปนี้เป็น “มาตรา ๓ ทวิ พระราชบัญญัตินี้ เป็นกฎหมายเกี่ยวกับการจำกัดเสรีภาพในเคหสถาน สิทธิในทรัพย์สินของบุคคล และเสรีภาพในการประกอบกิจการหรือประกอบอาชีพ ซึ่งตราขึ้นโดยอาศัยอำนาจตามมาตรา ๓๕ วรรคสอง มาตรา ๔๘ และมาตรา ๕๐ วรรคสอง ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย” ผู้ร้องเห็นว่า คำว่า “พระราชบัญญัตินี้” ตามมาตรา ๓ ทวิ หมายถึง พระราชบัญญัติการธนาคารพาณิชย์ พ.ศ. ๒๕๐๕ มิใช่ พระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติม ฯ ซึ่งเป็นกฎหมายอีกฉบับ ดังนั้น พระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติม ฯ จึงขัดต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕ วรรคสอง ที่บัญญัติว่า “กฎหมายตามวรรคหนึ่งต้องมีผลใช้บังคับเป็นการทั่วไป และไม่มุ่งหมายให้ใช้บังคับแก่กรณีใดกรณีหนึ่งหรือแก่บุคคลใดบุคคลหนึ่งเป็นการเจาะจงทั้งต้องระบุบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญที่ให้อำนาจในการตรากฎหมายนั้นด้วย” เพราะพระราชกำหนดนี้เป็นกฎหมายเกี่ยวกับการจำกัดเสรีภาพในเคหสถาน สิทธิในทรัพย์สินของบุคคล และเสรีภาพในการประกอบกิจการหรือประกอบอาชีพ แต่พระราชกำหนดไม่ได้ระบุบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญที่ให้อำนาจในการตราพระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติม จึงเป็นอันใช้บังคับมิได้ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๖ เท่ากับว่า พระราชบัญญัติการธนาคารพาณิชย์ พ.ศ. ๒๕๐๕ มิได้มีการแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติการธนาคารพาณิชย์ พ.ศ. ๒๕๐๕ (ฉบับที่ ๔) พ.ศ. ๒๕๔๑ แต่อย่างใด

นอกจากนี้ ประกาศกระทรวงการคลัง เรื่อง ให้ความเห็นชอบโครงการรวมกิจการระหว่างธนาคารสหธนาคาร จำกัด (มหาชน) บริษัทเงินทุนหลักทรัพย์ กรุงไทยธนกิจ จำกัด (มหาชน) และบริษัทเงินทุน ๑๒ บริษัท ลงวันที่ ๒๒ ธันวาคม พ.ศ. ๒๕๔๑ ที่ออกโดยอาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติการธนาคารพาณิชย์ พ.ศ. ๒๕๐๕ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติการธนาคารพาณิชย์ พ.ศ. ๒๕๐๕ (ฉบับที่ ๔) พ.ศ. ๒๕๔๑ มาตรา ๓๘ จัตวา เป็นอันใช้บังคับมิได้ด้วย เพราะไม่มีบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่ให้อำนาจออกประกาศกระทรวงการคลังดังกล่าว รวมทั้งมิได้ระบุบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญที่ให้อำนาจออกประกาศกระทรวงการคลัง ฯ ซึ่งเป็นกฎหมายที่เกี่ยวกับการจำกัดเสรีภาพในเคหสถาน สิทธิในทรัพย์สินของบุคคล และเสรีภาพในการประกอบกิจการหรือประกอบอาชีพไว้แต่อย่างใด ทั้งที่เป็นกฎหรือข้อบังคับเกี่ยวกับการจำกัดเสรีภาพในเคหสถาน สิทธิในทรัพย์สินของบุคคล และเสรีภาพในการประกอบกิจการหรือประกอบอาชีพที่รัฐธรรมนูญได้รับรองไว้ในมาตรา ๓๕ วรรคสอง มาตรา ๔๘ และมาตรา ๕๐ วรรคสอง ดังนั้น ประกาศกระทรวงการคลังดังกล่าว จึงขัดต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕ จึงเป็นอันใช้บังคับมิได้ ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๖

ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาแล้ว เห็นว่า ผู้ร้องทั้งสองคำร้องเป็นบุคคลคนเดียวกัน และที่ขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยในประเด็นอย่างเดียวกัน จึงให้รวมการพิจารณาเข้าด้วยกัน

ประเด็นที่ศาลรัฐธรรมนูญต้องพิจารณาวินิจฉัย มี ๒ ประเด็น คือ

ประเด็นที่หนึ่ง พระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติการธนาคารพาณิชย์ พ.ศ. ๒๕๐๕ (ฉบับที่ ๔) พ.ศ. ๒๕๔๑ มาตรา ๓ ที่เพิ่มความในมาตรา ๓ ทวิ นั้น ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕ หรือไม่

ประเด็นที่สอง ประกาศกระทรวงการคลัง เรื่อง ให้ความเห็นชอบโครงการรวมกิจการระหว่าง ธนาคารสหธนาคาร จำกัด (มหาชน) บริษัทเงินทุนหลักทรัพย์ กรุงเทพธนกิจ จำกัด (มหาชน) และบริษัทเงินทุน ๑๒ บริษัท ลงวันที่ ๒๒ ธันวาคม พ.ศ. ๒๕๔๑ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕ หรือไม่

ในประเด็นที่หนึ่ง ผู้ร้องโต้แย้งว่า พระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติการธนาคารพาณิชย์ ๔ มาตรา ๓ ที่บัญญัติว่า “มาตรา ๓ ทวิ พระราชบัญญัตินี้เป็นกฎหมายเกี่ยวกับการจำกัดเสรีภาพในเคหสถาน สิทธิในทรัพย์สินของบุคคล และเสรีภาพในการประกอบกิจการหรือประกอบอาชีพ ซึ่งตราขึ้นโดยอาศัยอำนาจตามมาตรา ๓๕ วรรคสอง มาตรา ๔๘ และมาตรา ๕๐ วรรคสอง ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย” คำว่า “พระราชบัญญัตินี้” ไม่ได้หมายความรวมถึงพระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติการธนาคารพาณิชย์ ๔ ฉบับที่ใช้บังคับในคดีของผู้ร้อง จึงเท่ากับว่า พระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติการธนาคารพาณิชย์ ๔ ไม่ได้ระบอบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญที่ให้อำนาจในการตราพระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติการธนาคารพาณิชย์ ๔ ฉบับนี้ ซึ่งเป็นกฎหมายเกี่ยวกับการจำกัดเสรีภาพในเคหสถาน สิทธิในทรัพย์สินของบุคคล และเสรีภาพในการประกอบกิจการและประกอบอาชีพแต่อย่างใด พระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติการธนาคารพาณิชย์ ๔ ดังกล่าว จึงขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕

พิเคราะห์แล้ว รัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕ บัญญัติว่า

“การจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลที่รัฐธรรมนูญรับรองไว้ จะกระทำมิได้ เว้นแต่โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายเฉพาะเพื่อการที่รัฐธรรมนูญนี้กำหนดไว้และเท่าที่จำเป็น และจะกระทบกระเทือนสาระสำคัญของสิทธิและเสรีภาพนั้นมิได้

กฎหมายตามวรรคหนึ่งต้องมีผลใช้บังคับเป็นการทั่วไปและไม่มุ่งหมายให้ใช้บังคับแก่กรณีใดกรณีหนึ่งหรือแก่บุคคลใดบุคคลหนึ่งเป็นการเจาะจง ทั้งต้องระบอบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญที่ให้อำนาจในการตรากฎหมายนั้นด้วย

บทบัญญัติวรรคหนึ่งและวรรคสอง ให้นำมาใช้บังคับกับกฎหมายหรือข้อบังคับที่ออกโดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายด้วยโดยอนุโลม”

และมาตรา ๓๓๕ (๑) บัญญัติว่า “มิให้นำบทบัญญัติมาตรา ๒๕ วรรคสองและวรรคสาม มาใช้บังคับกับกฎหมายที่มีผลใช้บังคับอยู่ในวันประกาศใช้รัฐธรรมนูญนี้ หรือที่ได้รับความเห็นชอบของรัฐสภาแล้วก่อนวันประกาศใช้รัฐธรรมนูญนี้ แต่เมื่อมีการตรากฎหมายในเรื่องดังกล่าวขึ้นใหม่ หรือมีการแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายดังกล่าว การดำเนินการนั้นต้องเป็นไปตามมาตรา ๒๕ ทั้งนี้ให้นำไปใช้บังคับกับกฎหมายหรือข้อบังคับที่ออกโดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติของกฎหมายด้วยโดยอนุโลม”

หมายความว่า มาตรา ๓๓๕ (๑) เป็นบทเฉพาะกาลที่เป็นข้อยกเว้นไม่ต้องนำมาตรา ๒๕ วรรคสองและวรรคสาม มาใช้บังคับกับกฎหมายที่เป็นการจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลที่รัฐธรรมนูญรับรองไว้ ที่ใช้บังคับอยู่ในวันประกาศใช้รัฐธรรมนูญ (๑๑ ตุลาคม ๒๕๕๐) หรือที่ได้รับความเห็นชอบของรัฐสภาแล้ว ก่อนวันประกาศใช้รัฐธรรมนูญ แต่ถ้ามีการแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายดังกล่าว จะต้องดำเนินการให้เป็นไปตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕ วรรคสอง กล่าวคือ ต้องระบубทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ ที่ให้อำนาจในการตรากฎหมายนั้นด้วย พระราชบัญญัติการธนาคารพาณิชย์ พ.ศ. ๒๕๐๕ แม้จะเป็นกฎหมายเกี่ยวกับการจำกัดเสรีภาพในเคหสถาน สิทธิในทรัพย์สินของบุคคล และเสรีภาพในการประกอบกิจการหรือประกอบอาชีพ แต่เป็นกฎหมายที่ใช้บังคับอยู่ในวันประกาศใช้รัฐธรรมนูญ จึงเข้าข้อยกเว้นของรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๓๕ (๑) ให้กฎหมายฉบับนี้ใช้บังคับต่อไปได้ โดยไม่ต้องอ้างรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕

ดังนั้น เมื่อมีการตราพระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติการธนาคารพาณิชย์ ฯ ในภายหลังที่ประกาศใช้รัฐธรรมนูญ จึงต้องระบубทบัญญัติที่ให้อำนาจในการตราพระราชกำหนด ฯ โดยมาตรา ๓ บัญญัติว่า ให้เพิ่มความต่อไปนี้เป็นมาตรา ๓ ทวิ แห่งพระราชบัญญัติการธนาคารพาณิชย์ พ.ศ. ๒๕๐๕ ซึ่งมาตรา ๓ ทวิ บัญญัติว่า “พระราชบัญญัตินี้เป็นกฎหมายเกี่ยวกับการจำกัดเสรีภาพในเคหสถาน สิทธิในทรัพย์สินของบุคคล และเสรีภาพในการประกอบกิจการหรือประกอบอาชีพ ซึ่งตราขึ้นโดยอาศัยอำนาจตามความในมาตรา ๓๕ วรรคสอง มาตรา ๔๘ และมาตรา ๕๐ วรรคสองของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย” เท่ากับว่า พระราชกำหนดฉบับนี้เป็นกฎหมายที่บัญญัติให้เป็นไปตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕ ประกอบมาตรา ๓๓๕ (๑) กำหนดไว้แล้ว

สำหรับประเด็นที่ผู้ร้องโต้แย้งว่า คำว่า “พระราชบัญญัตินี้” ไม่หมายความรวมถึงพระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติการธนาคารพาณิชย์ ฯ ซึ่งทำให้พระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติการธนาคารพาณิชย์ ฯ ไม่มีบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญที่ให้จำกัดสิทธิและเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๕ วรรคสอง มาตรา ๔๘ และมาตรา ๕๐ วรรคสอง นั้น พิจารณาแล้ว เห็นว่า ชื่อของ

พระราชกำหนด ฯ บ่งชี้ว่า พระราชกำหนดฉบับนี้เป็นกฎหมายที่แก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติการธนาคารพาณิชย์ พ.ศ. ๒๕๐๕ หมายถึงให้นำข้อความที่แก้ไขเพิ่มเติมเข้าไปใส่ไว้ในพระราชบัญญัติฉบับที่แก้ไข ดังนั้น จึงเป็นการถูกต้องที่ใช้คำว่า “พระราชบัญญัตินี้” เพราะมิใช่เป็นการตรากฎหมายขึ้นใหม่ แต่เป็นการแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายซึ่งเท่ากับว่า สารของพระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติการธนาคารพาณิชย์ ฯ นี้จะไปปรากฏในพระราชบัญญัติการธนาคารพาณิชย์ ฯ ดังนั้น ความหมายของคำว่า “พระราชบัญญัตินี้” จึงหมายความรวมถึงพระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติการธนาคารพาณิชย์ ฯ ด้วย

ประเด็นที่สอง ประกาศกระทรวงการคลัง เรื่อง ให้ความเห็นชอบโครงการรวมกิจการระหว่างธนาคารสหธนาคาร จำกัด (มหาชน) บริษัทเงินทุนหลักทรัพย์ กรุงเทพธนกิจ จำกัด (มหาชน) และบริษัทเงินทุน ๑๒ บริษัท ลงวันที่ ๒๒ ธันวาคม พ.ศ. ๒๕๔๑ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕ หรือไม่

รัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๔ บัญญัติว่า “ในการที่ศาลจะใช้บทบัญญัติแห่งกฎหมายบังคับแก่คดีใด ถ้าศาลเห็นเองหรือคู่ความโต้แย้งว่าบทบัญญัติแห่งกฎหมายนั้น ต้องด้วยบทบัญญัติมาตรา ๖ และยังมีคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญในส่วนที่เกี่ยวกับบทบัญญัตินั้น ให้ศาลรอการพิจารณาพิพากษาคดีไว้ชั่วคราว และส่งความเห็นเช่นนั้นตามทางการ เพื่อศาลรัฐธรรมนูญจะได้พิจารณาวินิจฉัย” ซึ่งศาลรัฐธรรมนูญได้วินิจฉัยไว้ตามคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ ที่ ๔/๒๕๔๒ ลงวันที่ ๑ เมษายน พ.ศ. ๒๕๔๒ ว่า ประกาศกระทรวงการคลังเป็นประกาศของฝ่ายบริหาร ที่มีได้ออกโดยองค์กรที่ใช้อำนาจนิติบัญญัติ จึงไม่เป็นบทบัญญัติแห่งกฎหมายตามความหมายของรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๔ ไม่อยู่ในอำนาจหน้าที่ของศาลรัฐธรรมนูญที่จะพิจารณาวินิจฉัย

เมื่อเคยมีคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญแล้ว จึงไม่จำเป็นต้องวินิจฉัยว่าประกาศกระทรวงการคลัง เรื่อง ให้ความเห็นชอบโครงการรวมกิจการระหว่างธนาคารสหธนาคาร จำกัด (มหาชน) บริษัทเงินทุนหลักทรัพย์ กรุงเทพธนกิจ จำกัด (มหาชน) และบริษัทเงินทุน ๑๒ บริษัท ลงวันที่ ๒๒ ธันวาคม พ.ศ. ๒๕๔๑ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕ หรือไม่อีก

ด้วยเหตุผลดังกล่าว จึงวินิจฉัยว่า พระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติการธนาคารพาณิชย์ พ.ศ. ๒๕๐๕ (ฉบับที่ ๔) พ.ศ. ๒๕๔๑ มาตรา ๓ ที่เพิ่มความ เป็นมาตรา ๓ ทวิ นั้นไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕

นายสุวิทย์ ชีรพงษ์

ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

คำวินิจฉัยของ ศาสตราจารย์อนันต์ เกตุวงศ์ ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

ที่ ๕ - ๑๐/๒๕๕๔

วันที่ ๘ มีนาคม ๒๕๕๔

เรื่อง พระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติการธนาคารพาณิชย์ พ.ศ. ๒๕๐๕ (ฉบับที่ ๔) พ.ศ. ๒๕๕๑ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕ หรือไม่

ศาลแพ่งกรุงเทพใต้และศาลแพ่งสงฆ์คำโต้แย้งของจำเลยเพื่อให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัย ลงวันที่ ๒๕ มกราคม ๒๕๕๓ และวันที่ ๒๔ มีนาคม ๒๕๕๓ โดยตามคำร้องของบริษัท กฤษตามหานคร จำกัด (มหาชน) จำเลยในคดีแพ่งหมายเลขดำที่ ๔๓๖๘/๒๕๕๒ ของศาลแพ่งกรุงเทพใต้ และหมายเลขดำที่ ๕ ๐๐๕๕๒/๒๕๕๓ ของศาลแพ่ง เพื่อวินิจฉัยว่า พระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติการธนาคารพาณิชย์ พ.ศ. ๒๕๐๕ (ฉบับที่ ๔) พ.ศ. ๒๕๕๑ และประกาศกระทรวงการคลัง ฉบับลงวันที่ ๒๒ ธันวาคม ๒๕๕๑ ขัดต่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ หรือไม่ สรุปความตามคำร้องทั้งสองได้ว่า จำเลยเห็นว่าพระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติการธนาคารพาณิชย์ พ.ศ. ๒๕๐๕ (ฉบับที่ ๔) พ.ศ. ๒๕๕๑ ซึ่งตราขึ้นภายหลังที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ ใช้บังคับแล้ว จึงจำเป็นต้องปฏิบัติตามเงื่อนไขของรัฐธรรมนูญดังกล่าว และโดยที่พระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติ ฯ ดังกล่าวเป็นกฎหมายที่เกี่ยวกับการจำกัดเสรีภาพในเคหสถาน สิทธิในทรัพย์สินของบุคคล และเสรีภาพในการประกอบกิจการหรือประกอบอาชีพที่รัฐธรรมนูญรับรองไว้ในมาตรา ๓๕ วรรคสอง มาตรา ๔๘ และมาตรา ๕๐ วรรคสอง แต่ปรากฏว่า พระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติ ฯ ไม่ได้ระบุบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญที่ให้อำนาจในการตราพระราชกำหนดนี้ที่เกี่ยวกับการจำกัดเสรีภาพในเคหสถาน สิทธิในทรัพย์สินของบุคคล และเสรีภาพในการประกอบกิจการหรือประกอบอาชีพไว้แต่อย่างใด หากแต่ได้ระบุไว้ในมาตรา ๓ แห่งพระราชกำหนดนี้ว่า

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

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

ซึ่งคำว่า “พระราชบัญญัตินี้” ตามมาตรา ๓ ทวิ ดังกล่าว หมายถึง พระราชบัญญัติการธนาคารพาณิชย์ พ.ศ. ๒๕๐๕ หาได้หมายถึงพระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติการธนาคารพาณิชย์ พ.ศ. ๒๕๐๕ (ฉบับที่ ๔) พ.ศ. ๒๕๔๑ ซึ่งเป็นกฎหมายอีกฉบับหนึ่งไม่

ดังนั้น พระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติการธนาคารพาณิชย์ พ.ศ. ๒๕๐๕ (ฉบับที่ ๔) พ.ศ. ๒๕๔๑ จึงขัดต่อมาตรา ๒๕ วรรคสอง ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ เป็นอันใช้บังคับมิได้ตามมาตรา ๖ ของรัฐธรรมนูญ อันทำให้พระราชบัญญัติการธนาคารพาณิชย์ พ.ศ. ๒๕๐๕ มิได้มีการแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติ ฯ ดังกล่าว และทำให้ประกาศกระทรวงการคลัง ฉบับลงวันที่ ๒๒ ธันวาคม ๒๕๔๑ ซึ่งอ้างว่า ออกโดยอาศัยอำนาจตามความในมาตรา ๓๘ จัตวา แห่งพระราชบัญญัติการธนาคารพาณิชย์ พ.ศ. ๒๕๐๕ ที่แก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติ ฯ เป็นอันใช้บังคับมิได้ด้วย ผู้ร้องจึงขอให้ศาลแพ่งกรุงเทพใต้และศาลแพ่งส่งเรื่องให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่า พระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติการธนาคารพาณิชย์ พ.ศ. ๒๕๐๕ (ฉบับที่ ๔) พ.ศ. ๒๕๔๑ และประกาศกระทรวงการคลัง ฉบับลงวันที่ ๒๒ ธันวาคม ๒๕๔๑ ขัดหรือแย้งต่อมาตรา ๒๕ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ จึงเป็นอันใช้บังคับมิได้ตามมาตรา ๖

พิจารณาแล้วเห็นว่า เป็นเรื่องที่ศาลแพ่งกรุงเทพใต้และศาลแพ่งส่งมาตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๔ จึงรับไว้พิจารณาดำเนินการตามข้อกำหนดศาลรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ ฯ ข้อ ๑๐

พิเคราะห์ประเด็นตามคำร้องแล้วเห็นว่า ประเด็นปัญหาข้อกฎหมายที่ผู้ร้องยกขึ้นเพื่อขอให้ศาลแพ่งกรุงเทพใต้และศาลแพ่งส่งเรื่องให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๔ นั้น มิได้ระบุว่ามาตราใดของพระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติ ฯ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕ วรรคสอง และมีได้ระบุว่า บทบัญญัติมาตราใดที่ศาลแพ่งกรุงเทพใต้และศาลแพ่งจะใช้บังคับแก้คดี แต่ผู้ร้องอ้างอิงถึงบทบัญญัติมาตรา ๓ ทวิ ของพระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติ ฯ ซึ่งมีได้เป็นมาตราที่ศาลแพ่งกรุงเทพใต้และศาลแพ่งจะใช้บังคับแก้คดีแต่อย่างใด และไม่มีเนื้อหาสาระเกี่ยวข้องกับคดี ประกอบกับพระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติ ฯ เป็นเรื่องเกี่ยวกับการควบคุมกิจการของธนาคารพาณิชย์หรือสถาบันการเงินโดยไม่มี ความเกี่ยวข้องกับปัญหาในการฟ้องของผู้ร้อง และการที่ผู้ร้องโต้แย้งว่าการตราพระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติ ฯ มีลักษณะที่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕ วรรคสอง นั้น เห็นว่าเป็นเรื่องที่ไม่เกี่ยวกับคดีและคำร้องที่โต้แย้งทั้งสองไม่เป็นไปตามมาตรา ๒๖๔ ของรัฐธรรมนูญแต่อย่างใด

ส่วนประกาศกระทรวงการคลัง ศาลรัฐธรรมนูญได้วินิจฉัยแล้วว่าไม่เป็นบทบัญญัติแห่งกฎหมาย
ตามความหมายของรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๔ ไม่อยู่ในอำนาจหน้าที่ของศาลรัฐธรรมนูญที่จะพิจารณา
วินิจฉัยตามคำวินิจฉัยที่ ๔/๒๕๔๒ ลงวันที่ ๑ เมษายน ๒๕๔๒

ด้วยเหตุผลดังกล่าว จึงวินิจฉัยให้ยกคำร้องทั้งสอง

ศาสตราจารย์อนันต์ เกตุวงศ์
ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

คำวินิจฉัยของ ศาสตราจารย์ ดร. อมร รัชศาสตร์ ตูลาการศาลรัฐธรรมนูญ

ที่ ๕ - ๑๐/๒๕๕๕

วันที่ ๘ มีนาคม ๒๕๕๕

เรื่อง พระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติการธนาคารพาณิชย์ พ.ศ. ๒๕๐๕ (ฉบับที่ ๔) พ.ศ. ๒๕๕๑ และประกาศกระทรวงการคลัง เรื่อง ให้ความเห็นชอบโครงการรวมกิจการระหว่างธนาคารสหธนาคาร จำกัด (มหาชน) บริษัทเงินทุนหลักทรัพย์ กรุงไทยธนกิจ จำกัด (มหาชน) และบริษัทเงินทุน ๑๒ บริษัท ลงวันที่ ๒๒ ธันวาคม พ.ศ. ๒๕๕๑ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕ หรือไม่

ผู้ร้อง

บริษัท กฤษดามหานคร จำกัด (มหาชน) ซึ่งเป็นจำเลยในคดีแพ่ง ๒ คดี คือ

- ๑) คดีศาลแพ่งกรุงเทพใต้หมายเลขดำที่ ๔๓๖๘/๒๕๕๒ ที่มีธนาคารไทยธนาคารเป็นโจทก์
- ๒) คดีศาลแพ่งหมายเลขดำที่ ธ. ๐๐๕๕๒/๒๕๕๓ ที่มีธนาคารไทยธนาคารเป็นโจทก์

ความเป็นมา

๑) ในคดีหมายเลขดำที่ ๔๓๖๘/๒๕๕๒ ผู้ร้องได้ทำสัญญากู้ยืมเงินจากบริษัทเงินทุนหลักทรัพย์ กรุงไทยธนกิจ จำกัด (มหาชน) ต่อมากระทรวงการคลังออกประกาศ เรื่อง ให้ความเห็นชอบโครงการรวมกิจการระหว่างธนาคารสหธนาคาร จำกัด (มหาชน) บริษัทเงินทุนหลักทรัพย์ กรุงไทยธนกิจ จำกัด (มหาชน) และบริษัทเงินทุน ๑๒ บริษัทเข้าด้วยกัน บริษัทเงินทุนหลักทรัพย์ กรุงไทยธนกิจ จำกัด (มหาชน) จึงได้โอนทรัพย์สินและหนี้สินทั้งหมดให้แก่ธนาคารสหธนาคาร ซึ่งทำให้น้ำเงินที่ผู้ร้องมีต่อบริษัทเงินทุนหลักทรัพย์ กรุงไทยธนกิจ จำกัด (มหาชน) ตกแก่ธนาคารสหธนาคาร จำกัด (มหาชน) (ภายหลังเปลี่ยนชื่อเป็น ธนาคารไทยธนาคาร จำกัด (มหาชน))

ส่วนคดีดำที่ ธ. ๐๐๕๕๒/๒๕๕๓ ผู้ร้องสัญญาว่าจะใช้เงินให้แก่บริษัทเงินทุนหลักทรัพย์ ไอ เอฟ ซี ที ไฟแนนซ์ จำกัด ซึ่งต่อมากกระทรวงการคลังให้ความเห็นชอบโครงการรวมกิจการระหว่างธนาคารสหธนาคาร จำกัด (มหาชน) บริษัทเงินทุนหลักทรัพย์ กรุงไทยธนกิจ จำกัด (มหาชน) และบริษัทเงินทุน ๑๒ บริษัท (รวมทั้งบริษัทเงินทุนหลักทรัพย์ ไอเอฟซีที ไฟแนนซ์ จำกัด) เข้าด้วยกัน บริษัทเงินทุนหลักทรัพย์ ไอเอฟซีที ไฟแนนซ์ จำกัด จึงได้โอนทรัพย์สินและหนี้สินทั้งหมดให้บริษัท

เงินทุนหลักทรัพย์ กรุงไทยธนกิจ จำกัด (มหาชน) ซึ่งต่อมาได้อโอนให้แก่ธนาคารสหธนาคาร ทำให้หนี้สินที่ผู้ร้องมีต่อบริษัทเงินทุนหลักทรัพย์ ไอ เอฟ ซี ที ไฟแนนซ์ จำกัด ตกแก่ธนาคารสหธนาคาร จำกัด (มหาชน) (ภายหลังเปลี่ยนชื่อเป็นธนาคารไทยธนาคาร จำกัด (มหาชน))

๒) เมื่อครบกำหนดชำระหนี้ ธนาคารไทยธนาคารได้ทวงหนี้บริษัท กฤษดาพานคร จำกัด (มหาชน) และได้ฟ้องให้ชำระหนี้พร้อมดอกเบี้ย บริษัท ฯ ได้ต่อสู้ว่าธนาคารไทยธนาคารไม่มีอำนาจฟ้อง ไม่ใช่เจ้าหนี้ตามกฎหมาย เพราะพระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติการธนาคารพาณิชย์ พ.ศ. ๒๕๐๕ (ฉบับที่ ๔) พ.ศ. ๒๕๔๑ และประกาศกระทรวงการคลัง ฉบับลงวันที่ ๒๒ ธันวาคม ๒๕๔๑ ซึ่งอนุญาตให้มีการโอนควบกิจการและโอนสินทรัพย์และหนี้สินแก่ธนาคารไทยธนาคารเป็นเจ้าหนี้แทนนั้น ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕ ต่อศาลแพ่งกรุงเทพใต้และศาลแพ่ง

๓) ศาลแพ่งกรุงเทพใต้และศาลแพ่งสงฆ์คำโต้แย้งของบริษัท กฤษดาพานคร จำกัด (มหาชน) ทั้ง ๒ คดี ให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัย เมื่อวันที่ ๒๕ มกราคม ๒๕๕๓ และ ๒๔ มีนาคม ๒๕๕๓ ตามลำดับ

๔) ในข้อเท็จจริง บริษัท กฤษดาพานคร จำกัด (มหาชน) ยอมรับว่าเป็นลูกหนี้จริง แต่ปฏิเสธว่าธนาคารไทยธนาคารไม่มีสิทธิมาทวงหนี้ เพราะพระราชกำหนด ฯ และประกาศกระทรวงการคลัง ฯ ดังกล่าวขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ จึงใช้บังคับไม่ได้ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๖

ประเด็นของคำร้องทั้งสองคดีที่ขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัย

๑) พระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติการธนาคารพาณิชย์ พ.ศ. ๒๕๐๕ (ฉบับที่ ๔) พ.ศ. ๒๕๔๑ มาตรา ๓ (เพิ่มความเป็นมาตรา ๓ ทวิ) ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕

๒) ประกาศกระทรวงการคลัง ฉบับลงวันที่ ๒๒ ธันวาคม ๒๕๔๑ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕

ศาลรัฐธรรมนูญ ให้รวมคดีทั้ง ๒ คดีเข้าด้วยกันและยกประเด็นข้อ ๑ ที่ว่าพระราชกำหนด ฯ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕ หรือไม่ ขึ้นพิจารณาก่อน

ข้อพิจารณา

๑) คำร้องของผู้ร้อง (บริษัท กฤษดาพานคร จำกัด (มหาชน)) ครอบคลุมมากอาจตีความได้ว่า ร้องว่าพระราชกำหนด ฯ ทั้งฉบับขัดต่อรัฐธรรมนูญก็ได้ ซึ่งในข้อนี้จะเห็นได้ว่าผู้ร้องไม่มีสิทธิร้อง เพราะการตราพระราชกำหนด ฯ นี้ได้ดำเนินการถูกต้องตามมาตรา ๒๑๘ แล้ว และต่อมารัฐสภา ก็พิจารณาอนุมัติแล้ว ทั้งศาลรัฐธรรมนูญอาจไม่รับพิจารณาก็ได้ เพราะมิได้ระบุบทบัญญัติว่ามาตราใด ขัดรัฐธรรมนูญตามคำสั่งที่ ๘๖/๒๕๕๓ ลงวันที่ ๒๘ พฤศจิกายน ๒๕๕๓

๒) คำร้องของผู้ร้องยังคลุมเครือเพราะในคำร้องอ้างว่าพระราชกำหนด ฯ ดังกล่าวมาตรา ๓ ทวิ ขัดหรือแย้งกับรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕ โดยไม่อธิบายเหตุผลว่าขัดอย่างไร

ในข้อนี้เห็นว่าบทบัญญัติในมาตรา ๓ ทวิ แห่งพระราชกำหนด ฯ เป็นวิธีเขียนกฎหมายวิธีหนึ่ง เพื่อให้เห็นชัดเจนว่าพระราชบัญญัติการธนาคารพาณิชย์ พ.ศ. ๒๕๐๕ เมื่อนำมาแก้ไขในครั้งที่ ๔ นี้แล้ว จะเป็นกฎหมายที่เกี่ยวกับการจำกัดสิทธิและเสรีภาพ ซึ่งจะกระทำมิได้ “เว้นแต่โดยอาศัยอำนาจตาม บทบัญญัติแห่งกฎหมายเฉพาะเพื่อการที่รัฐธรรมนูญนี้กำหนดไว้...” ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕ การที่ พระราชกำหนด ฯ มาตรา ๓ ทวิ ได้ระบุว่าจะจำกัดสิทธิและเสรีภาพเรื่องใดบ้างโดยอ้างถึงรัฐธรรมนูญ มาตราต่าง ๆ อันตรงกับสิทธิและเสรีภาพข้อที่จะถูกจำกัด ดังนั้น พระราชกำหนด ฯ มาตรา ๓ ทวิ จึงจ้องจะบัญญัติให้สอดคล้องกับรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕ อย่างชัดเจนและถูกต้องยิ่งกว่าจะไม่ระบุไว้ เสียอีก

นอกจากนี้ ข้อความที่ปรากฏในมาตรา ๓ ทวิ ซึ่งเขียนไว้ในพระราชกำหนด ฯ เมื่อปี ๒๕๔๑ นั้น ในปีต่อมาในการตราพระราชบัญญัติและพระราชกำหนดต่าง ๆ รัฐสภาได้นำข้อความแบบนี้ ไปไว้ที่คำปรารภแทน จึงเห็นได้ชัดเจนว่าประเด็นที่ร้องมาเป็นเพียงวิธีการเขียนกฎหมายเท่านั้น ไม่มี ความสำคัญทางด้านสาระสำคัญแต่อย่างใด

๓) คำร้องของผู้ร้องกล่าวว่า คำว่า “พระราชบัญญัติ” ในมาตรา ๓ ทวิ หมายถึง พระราช บัญญัติการธนาคารพาณิชย์ พ.ศ. ๒๕๐๕ เท่านั้นไม่ได้หมายถึงพระราชกำหนด ฯ เป็นข้อต่อสู้ที่ไม่มี เหตุผลเพราะข้อความใดๆ ที่พระราชกำหนด ฯ ขอให้แก้ไขนั้น ผลสุดท้ายก็จะกลายเป็นถ้อยคำใน พระราชบัญญัตินั้นไปอย่างถาวรเมื่อรัฐสภาอนุมัติพระราชกำหนด ฯ แล้ว นับว่าเป็นการโต้แย้งที่ไม่ เป็นสาระอันควรได้รับการวินิจฉัย

๔) เป็นที่น่าสังเกตว่าเมื่อบริษัท กฤษดาพานคร จำกัด (มหาชน) ยอมรับว่าเป็นหนี้บริษัท เงินทุนหลักทรัพย์ ไอเอฟซีที ไฟแนนซ์ จำกัด และบริษัทเงินทุนหลักทรัพย์ กรุงไทยธนกิจ (มหาชน) ในคดีแพ่งทั้งสองแล้ว ทำไมจึงมาต่อสู้ว่าธนาคารไทยธนาคารไม่มีสิทธิทวงหนี้ เพราะถ้าไม่นำมาใช้หนี้ ที่ธนาคารไทยธนาคารแล้วจะกลับไปชำระหนี้ที่บริษัททั้งสองที่กระทรวงการคลังได้ให้ยุบเลิกหรือ ควบกิจการไปแล้วได้อย่างไร

อนึ่ง การที่ผู้ร้องไม่ยอมชำระหนี้ต่อสถาบันการเงินที่เป็นเจ้าหนี้ก็จะยิ่งกลายเป็นว่าผู้ร้องไม่ยอม เคารพสิทธิในทรัพย์สินของผู้อื่นและกลายเป็นผู้มีส่วนทำให้เศรษฐกิจของชาติเลวร้ายลงไปอีก

โดยเหตุผลดังกล่าวจึงเห็นว่ามาตรา ๓ ทวิ แห่งพระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติ การธนาคารพาณิชย์ พ.ศ. ๒๕๐๕ (ฉบับที่ ๔) พ.ศ. ๒๕๔๑ ไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญแห่ง ราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ มาตรา ๒๕ แต่อย่างใด

สำหรับประเด็นที่สอง เรื่อง ประกาศกระทรวงการคลัง ฉบับลงวันที่ ๒๒ ธันวาคม ๒๕๕๑ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕ หรือไม่นั้น เห็นว่าศาลรัฐธรรมนูญไม่มีอำนาจวินิจฉัยเพราะประกาศ กระทรวงการคลังไม่ใช่บทบัญญัติแห่งกฎหมายตามความหมายของรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๔ จึงไม่ อยู่ในอำนาจหน้าที่ของศาลรัฐธรรมนูญที่จะพิจารณาวินิจฉัย ตามแนวคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ ที่ ๔/๒๕๕๒ ลงวันที่ ๑ เมษายน ๒๕๕๒

ศาสตราจารย์ ดร. อมร รัชสาสัย

ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

คำวินิจฉัยของ ศาสตราจารย์ ดร. อิศสระ นิตินันท์ประภาส ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

ที่ ๕ - ๑๐/๒๕๕๔

วันที่ ๘ มีนาคม ๒๕๕๔

เรื่อง การวินิจฉัยว่า พระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติการธนาคารพาณิชย์ พ.ศ. ๒๕๐๕ (ฉบับที่ ๔) พ.ศ. ๒๕๔๑ และประกาศกระทรวงการคลัง ลงวันที่ ๒๒ ธันวาคม ๒๕๔๑ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕ หรือไม่

ศาลแพ่งกรุงเทพใต้ (โดยกระทรวงยุติธรรมเป็นผู้นำส่ง) และศาลแพ่งสงฆ์ความเห็นของกลุ่มความ ซึ่งโต้แย้งว่า บทบัญญัติแห่งกฎหมายที่ศาลจะใช้บังคับแก่คดีขัดต่อรัฐธรรมนูญ มาয়งศาลรัฐธรรมนูญ เพื่อพิจารณาวินิจฉัย* ตามมาตรา ๒๖๔ ของรัฐธรรมนูญ มีรายละเอียดดังจะกล่าวต่อไปนี้

๑. ในคดีแพ่งของศาลแพ่งกรุงเทพใต้ หมายเลขดำที่ ๔๓๖๘/๒๕๔๒ ระหว่างธนาคาร ไทยธนาคาร จำกัด (มหาชน) โจทก์ บริษัท กฤษตามหานคร จำกัด (มหาชน) จำเลย ข้อหา สัญญา กู้ยืมตัวเงิน และโอนสิทธิเรียกร้อง โจทก์ฟ้องว่า จำเลยได้ทำสัญญากู้ยืมเงินไปจากบริษัทเงินทุนหลักทรัพย์ กรุงไทยธนกิจ จำกัด (มหาชน) เป็นเงิน ๒๐,๐๐๐,๐๐๐ บาท มีเงื่อนไขตามหนังสือขอกู้เงิน จำเลยผิดนัดชำระหนี้ ทำให้บริษัทเงินทุนหลักทรัพย์ กรุงไทยธนกิจ จำกัด (มหาชน) เสียหายเป็นเงิน ที่จำเลยต้องชดใช้ จำนวน ๒๕,๑๒๑,๖๔๓.๘๓ บาท ต่อมา เมื่อวันที่ ๒๒ ธันวาคม ๒๕๔๑ กระทรวงการคลังได้ออกประกาศ เรื่อง ความเห็นชอบโครงการรวมกิจการระหว่างธนาคารสหธนาคาร จำกัด (มหาชน) บริษัทเงินทุนหลักทรัพย์ กรุงไทยธนกิจ จำกัด (มหาชน) และบริษัทเงินทุน ๑๒ บริษัท ลงวันที่ ๒๒ ธันวาคม ๒๕๔๑ โดยอาศัยอำนาจตามความในมาตรา ๖๗ จัตวา แห่งพระราชบัญญัติ การประกอบธุรกิจเงินทุน ธุรกิจหลักทรัพย์ และธุรกิจเครดิตฟองซิเอร์ พ.ศ. ๒๕๒๒ ซึ่งแก้ไข เพิ่มเติมโดยพระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติการประกอบธุรกิจเงินทุน ธุรกิจหลักทรัพย์ และธุรกิจเครดิตฟองซิเอร์ พ.ศ. ๒๕๒๒ (ฉบับที่ ๓) พ.ศ. ๒๕๕๐ และมาตรา ๓๘ จัตวา

* ศาลแพ่งกรุงเทพใต้ส่งเรื่องมาตามหนังสือ ที่ ขธ ๐๒๐๑/๐๒๐๐๐ ลงวันที่ ๒๕ มกราคม ๒๕๕๓ ส่วนศาลแพ่ง สงฆ์เรื่องมาตามหนังสือศาลแพ่ง ที่ ขธ ๐๒๐๘/๒๐๔๔๔ ลงวันที่ ๒๔ มีนาคม ๒๕๕๓

แห่งพระราชบัญญัติการธนาคารพาณิชย์ พ.ศ. ๒๕๐๕ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติการธนาคารพาณิชย์ พ.ศ. ๒๕๐๕ (ฉบับที่ ๔) พ.ศ. ๒๕๔๑ เพื่อโอนสินทรัพย์ และหนี้สินทั้งหมดของบริษัทเงินทุนหลักทรัพย์ กรุงไทยธนกิจ จำกัด (มหาชน) ให้แก่ธนาคารสหธนาคาร จำกัด (มหาชน) และเพื่อให้เป็นไปตามประกาศกระทรวงการคลังดังกล่าว บริษัทเงินทุนหลักทรัพย์ กรุงไทยธนกิจ จำกัด (มหาชน) จึงทำหนังสือโอนสินทรัพย์และหนี้สินทั้งหมดมายังโจทก์ ดังนั้น สินทรัพย์และหนี้สิน และความรับผิดชอบใดๆ ของบริษัทเงินทุนหลักทรัพย์ กรุงไทยธนกิจ จำกัด (มหาชน) จึงตกแก่โจทก์ จำเลยผิคนัดชำระหนี้ โจทก์จึงฟ้องให้จำเลยชำระหนี้เป็นเงิน ๒๕,๑๒๑,๖๔๓.๘๓ บาท

๒. ในคดีแพ่งของศาลแพ่งหมายเลขดำที่ ๐๐๕๕๒/๒๕๔๓ ระหว่างธนาคารไทยธนาคาร จำกัด (มหาชน) โจทก์ บริษัท กฤษตามหานคร จำกัด (มหาชน) ที่ ๑, นายก่อเกียรติ กฤษดาธานนท์ ที่ ๒, นางประนอม แสงสุวรรณเมฆา ที่ ๓, นายชเนศวร์ สิงคาลวณิช ที่ ๔ จำเลย ข้อหา ต้วสัญญา ใช้เงินค้ำประกัน โจทก์ฟ้องว่า จำเลยที่ ๑ ออกต้วสัญญาใช้เงินเลขที่ ๐๐๑๑/๒๕๓๕ ลงวันที่ ๒ สิงหาคม ๒๕๓๕ สัญญาว่าจะใช้เงินให้แก่บริษัทเงินทุนหลักทรัพย์ ไอเอฟซีที ไฟแนนซ์ จำกัด (มหาชน) จำนวน ๒๕,๐๐๐,๐๐๐ บาท เมื่อทวงถาม โดยยินยอมให้ดอกเบีย้อัตราร้อยละ ๒๑ ต่อปี ชำระดอกเบีย้ทุกสิ้นเดือน ต่อมาเมื่อวันที่ ๒๒ ธันวาคม ๒๕๔๑ กระทรวงการคลังได้ออกประกาศ เรื่อง ความเห็นชอบโครงการรวมกิจการระหว่างธนาคารสหธนาคาร จำกัด (มหาชน) บริษัทเงินทุนหลักทรัพย์ กรุงไทยธนกิจ จำกัด (มหาชน) และบริษัทเงินทุน ๑๒ บริษัท ซึ่งรวมทั้งบริษัทเงินทุนหลักทรัพย์ ไอเอฟซีที ไฟแนนซ์ จำกัด (มหาชน) โดยอาศัยอำนาจตามความในมาตรา ๖๗ จัตวา แห่งพระราชบัญญัติการประกอบธุรกิจเงินทุน ธุรกิจหลักทรัพย์ และธุรกิจเครดิตฟองซิเอร์ พ.ศ. ๒๕๒๒ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติการประกอบธุรกิจเงินทุน ฯ (ฉบับที่ ๓) พ.ศ. ๒๕๔๐ และมาตรา ๓๘ จัตวา แห่งพระราชบัญญัติการธนาคารพาณิชย์ พ.ศ. ๒๕๐๕ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติการธนาคารพาณิชย์ พ.ศ. ๒๕๐๕ (ฉบับที่ ๔) พ.ศ. ๒๕๔๑ หลังจากนั้น บริษัทเงินทุนหลักทรัพย์ ไอเอฟซีที ฯ ได้โอนสินทรัพย์และหนี้สินของตนให้แก่บริษัทเงินทุนหลักทรัพย์ กรุงไทยธนกิจ จำกัด (มหาชน) และบริษัทนี้ได้โอนสินทรัพย์และหนี้สินทั้งหมดของบริษัท ฯ ให้ธนาคารสหธนาคาร ฯ เมื่อวันที่ ๒๕ มกราคม ๒๕๔๒ ทำให้หนี้สินที่จำเลยในคดีนี้มีต่อบริษัทเงินทุนหลักทรัพย์ ไอเอฟซีที ฯ ตกแก่ธนาคารสหธนาคาร ฯ

และเมื่อวันที่ ๒๑ ธันวาคม ๒๕๕๑ ธนาคารสหธนาคาร ฯ ได้จดทะเบียนเปลี่ยนชื่อเป็นธนาคารไทยธนาคาร จำกัด (มหาชน) โจทก์จึงเป็นผู้ทรงตัวสัญญาใช้เงินฉบับดังกล่าว โดยการสลักหลังและโดยการได้รับโอนสินทรัพย์และหนี้สินตามประกาศกระทรวงการคลังดังกล่าว เมื่อครบกำหนดชำระหนี้จำเลยทั้งสี่เพิกเฉย โจทก์จึงฟ้องให้จำเลยทั้งสี่ร่วมกันชำระหนี้เป็นเงิน ๓๕,๕๘๐,๑๓๗.๐๑ บาท พร้อมดอกเบี้ยร้อยละ ๒๑ ต่อปี จนกว่าจะชำระหนี้เสร็จสิ้น

จำเลยในคดีทั้งสองให้การต่อสู้ทั้งในข้อเท็จจริงและข้อกฎหมาย โดยในประเด็นข้อกฎหมายนั้น จำเลยต่อสู้ว่า พระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติการธนาคารพาณิชย์ พ.ศ. ๒๕๐๕ (ฉบับที่ ๔) พ.ศ. ๒๕๕๑ ตราขึ้นภายหลังที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ ใช้บังคับแล้ว จึงจำเป็นต้องปฏิบัติตามเงื่อนไขของรัฐธรรมนูญ และโดยที่พระราชกำหนดดังกล่าวเป็นกฎหมายที่เกี่ยวกับการจำกัดเสรีภาพในเคหสถาน สิทธิในทรัพย์สินของบุคคล และเสรีภาพในการประกอบกิจการหรือประกอบอาชีพ ที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ รับรองไว้ในมาตรา ๓๕ วรรคสอง มาตรา ๔๘ และมาตรา ๕๐ วรรคสอง พระราชกำหนดนั้น จึงอยู่ในบังคับของรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕ ซึ่งบัญญัติว่า

“การจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลที่รัฐธรรมนูญรับรองไว้ จะกระทำมิได้ เว้นแต่โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายเฉพาะเพื่อการที่รัฐธรรมนูญนี้กำหนดไว้และเท่าที่จำเป็นเท่านั้น และจะกระทบกระเทือนสาระสำคัญของสิทธิและเสรีภาพนั้นมิได้

กฎหมายตามวรรคหนึ่งต้องมีผลใช้บังคับเป็นการทั่วไปและไม่มุ่งหมายให้ใช้บังคับแก่กรณีใดกรณีหนึ่งหรือแก่บุคคลใดบุคคลหนึ่งเป็นการเจาะจง ทั้งต้องระบุบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญที่ให้อำนาจในการตรากฎหมายนั้นด้วย

บทบัญญัติวรรคหนึ่งและวรรคสอง ให้นำมาใช้บังคับกับกฎหรือข้อบังคับที่ออกโดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายด้วย โดยอนุโลม”

แต่ปรากฏว่า พระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติการธนาคารพาณิชย์ พ.ศ. ๒๕๐๕ (ฉบับที่ ๔) พ.ศ. ๒๕๕๑ ไม่ได้ระบุบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญที่ให้อำนาจในการตราพระราชกำหนดนี้ ที่เกี่ยวกับการจำกัดเสรีภาพในเคหสถาน สิทธิในทรัพย์สินของบุคคล และเสรีภาพในการประกอบกิจการหรือประกอบอาชีพไว้แต่อย่างใด หากแต่ได้ระบุไว้ในมาตรา ๓ แห่งพระราชกำหนดนี้ไว้ดังนี้

“ให้เพิ่มความต่อไปนี้เป็นมาตรา ๓ ทวิ แห่งพระราชบัญญัติการธนาคารพาณิชย์ พ.ศ. ๒๕๐๕

มาตรา ๓ ทวิ พระราชบัญญัตินี้ เป็นกฎหมายเกี่ยวกับการจำกัดเสรีภาพในเคหสถานสิทธิในทรัพย์สินของบุคคล และเสรีภาพในการประกอบกิจการหรือการประกอบอาชีพ ซึ่งตราขึ้นโดยอาศัยอำนาจตามมาตรา ๓๕ วรรคสอง มาตรา ๔๘ และมาตรา ๕๐ วรรคสอง ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย”

โดยที่ “พระราชบัญญัตินี้” ตามมาตรา ๓ ทวิ ดังกล่าว หมายถึง พระราชบัญญัติการธนาคารพาณิชย์ พ.ศ. ๒๕๐๕ หากได้หมายถึงพระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติการธนาคารพาณิชย์ พ.ศ. ๒๕๐๕ (ฉบับที่ ๔) พ.ศ. ๒๕๔๑ ซึ่งเป็นกฎหมายอีกฉบับหนึ่งไม่

ดังนั้น พระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติการธนาคารพาณิชย์ พ.ศ. ๒๕๐๕ (ฉบับที่ ๔) พ.ศ. ๒๕๔๑ จึงขัดต่อมาตรา ๒๕ วรรคสอง ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๕๐ จึงเป็นอันใช้บังคับมิได้ตามมาตรา ๖ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ ซึ่งทำให้พระราชบัญญัติการธนาคารพาณิชย์ พ.ศ. ๒๕๐๕ มิได้มีการแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติการธนาคารพาณิชย์ พ.ศ. ๒๕๐๕ (ฉบับที่ ๔) พ.ศ. ๒๕๔๑ และทำให้ประกาศกระทรวงการคลัง ฉบับลงวันที่ ๒๒ ธันวาคม ๒๕๔๑ ที่อ้างว่า ออกโดยอาศัยอำนาจตามความในมาตรา ๓๘ จัดว่า แห่งพระราชบัญญัติการธนาคารพาณิชย์ พ.ศ. ๒๕๐๕ (ฉบับที่ ๔) พ.ศ. ๒๕๔๑ จึงเป็นอันใช้บังคับมิได้ด้วย เพราะไม่มีบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่ให้อำนาจในการออกประกาศกระทรวงการคลังฉบับดังกล่าว ดังนั้น ประกาศกระทรวงการคลังดังกล่าว จึงขัดต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕ และใช้บังคับมิได้ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๖

ด้วยเหตุผลดังกล่าวมาข้างต้น จำเลยในคดีทั้งสองจึงยื่นคำร้องต่อศาลแพ่งกรุงเทพใต้และศาลแพ่งให้ส่งคำโต้แย้งดังกล่าวให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๔

โดยที่ในคดีทั้งสองดังกล่าว โจทก์และจำเลยเป็นบุคคลคนเดียวกัน และมีประเด็นข้อกฎหมายที่ขอให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยเป็นอย่างเดียวกัน ดังนั้น จึงพิจารณาคำร้องทั้งสองรวมกัน

ในเบื้องต้น จะพิจารณาว่า ศาลรัฐธรรมนูญจะรับคำร้องดังกล่าวไว้พิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๔ วรรคหนึ่ง ได้หรือไม่

รัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๔ วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า “ในการที่ศาลจะใช้บทบัญญัติแห่งกฎหมายบังคับแก่คดีใด ถ้าศาลเห็นเองหรือคู่ความโต้แย้งว่าบทบัญญัติแห่งกฎหมายนั้นขัดด้วยบทบัญญัติมาตรา ๖ และยังไม่มีความวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญในส่วนที่เกี่ยวข้องกับบทบัญญัตินั้น ให้ศาลรอการพิจารณาพิพากษาคดีไว้ชั่วคราว และส่งความเห็นเช่นนั้นตามทางการเพื่อศาลรัฐธรรมนูญจะได้พิจารณาวินิจฉัย”

มาตรา ๖ ของรัฐธรรมนูญ บัญญัติว่า “รัฐธรรมนูญเป็นกฎหมายสูงสุดของประเทศบทบัญญัติใดของกฎหมาย กฎ หรือข้อบังคับ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญนี้ บทบัญญัตินั้นเป็นอันใช้บังคับมิได้”

เมื่อพิจารณาบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๔ ประกอบมาตรา ๖ จะเห็นได้ว่าการเสนอเรื่องต่อศาลรัฐธรรมนูญเพื่อพิจารณาวินิจฉัยตามมาตรา ๒๖๔ ต้องเป็นไปตามหลักเกณฑ์ดังนี้

(๑) เป็นกรณีที่ศาลจะใช้บทบัญญัติแห่งกฎหมายใดบังคับแก่คดีที่กำลังพิจารณาอยู่

(๒) ศาลเห็นเองหรือคู่ความโต้แย้งว่า บทบัญญัติแห่งกฎหมายนั้นต้องด้วยมาตรา ๖ คือ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ และ

(๓) ยังไม่มีคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญในส่วนที่เกี่ยวกับบทบัญญัตินั้น

ผู้ร้องเห็นว่า พระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติการธนาคารพาณิชย์ พ.ศ. ๒๕๐๕ (ฉบับที่ ๔) พ.ศ. ๒๕๔๑ เป็นกฎหมายที่จำกัดสิทธิในทรัพย์สินของบุคคล เสรีภาพในเคหสถาน และเสรีภาพในการประกอบกิจการหรือประกอบอาชีพ ที่รัฐธรรมนูญรับรองไว้ในมาตรา ๓๕ วรรคสอง มาตรา ๔๘ และมาตรา ๕๐ วรรคสอง จึงต้องระบубทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญที่ให้อำนาจตรากฎหมายนั้นด้วย ตามที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕ วรรคสอง การที่พระราชกำหนดดังกล่าวไม่ได้ระบубทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญที่ให้อำนาจในการตราพระราชกำหนดดังกล่าวเกี่ยวกับการจำกัดสิทธิและเสรีภาพดังกล่าว จึงเป็นเหตุให้พระราชกำหนดนั้นขัดต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕ วรรคสอง

พิจารณาแล้ว ตามคำร้องดังกล่าว ผู้ร้องมิได้โต้แย้งว่า บทบัญญัติมาตราใดของพระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติการธนาคารพาณิชย์ พ.ศ. ๒๕๐๕ (ฉบับที่ ๔) พ.ศ. ๒๕๔๑ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕ วรรคสอง แต่ผู้ร้องอ้างว่า พระราชกำหนดนั้นขัดต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕* ดังนั้น ข้อโต้แย้งดังกล่าวจึงไม่เป็นไปตามมาตรา ๒๖๔ วรรคหนึ่ง ของรัฐธรรมนูญ

* กรณีที่กฎหมายใดซึ่งมีบทบัญญัติที่จำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลที่รัฐธรรมนูญรับรองไว้ มิได้ระบубทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ ที่ให้อำนาจตรากฎหมายจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลตามที่รัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕ วรรคสอง บังคับไว้ เป็นกรณีหนึ่งที่มีการตรากฎหมายไม่ถูกต้องตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ ดังที่ระบุไว้ในรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๒ วรรคหนึ่ง (๑) (๒) และ (๓) ซึ่งเป็นคนละกรณีกับการที่บทบัญญัติของกฎหมายใด ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ ตามมาตรา ๒๖๔ วรรคหนึ่ง

ส่วนกรณีที่ผู้ร้องขอให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่า ประกาศกระทรวงการคลัง ฉบับลงวันที่ ๒๒ ธันวาคม ๒๕๕๑ ขัดต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕ วรรคสาม นั้น ประกาศดังกล่าวมิใช่กฎหมายตามนัยของรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๔ วรรคหนึ่ง ดังที่ผู้ทำคำวินิจฉัยนี้ได้วินิจฉัยไว้แล้วในคำวินิจฉัยที่ ๔/๒๕๕๒ ดังนั้น ข้อโต้แย้งของผู้ร้องในประเด็นนี้จึงไม่เป็นไปตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๔ วรรคหนึ่ง

ด้วยเหตุผลดังกล่าวมาข้างต้น จึงวินิจฉัยให้ยกคำร้อง

ศาสตราจารย์ ดร. อิศระ นิตินันท์ประกาศ
ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ