

## 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 ๒๕,๑๒๑,๖๕๓.๘๓ 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 ผูกพันอย่างลูกหนี้รวมอย่างไม่จำกัดจำนวน

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