

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 กรุงเทพธนกิจ 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 วรรคสอง

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 และยังไม่มีคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญในส่วนที่เกี่ยวกับบทบัญญัตินั้น 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 หมายความว่าถึงพระราชบัญญัติการธนาคารพาณิชย์ 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