

คำวินิจฉัยของ ศาสตราจารย์ ดร. อมร รัชศาสตร์ 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

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 ทำให้
หนี้สินที่ผู้ร้องมีต่อบริษัทเงินทุนหลักทรัพย์ 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 ซึ่งอนุญาตให้มีการโอนควบกิจการและโอนสินทรัพย์และหนี้สินแก่ธนาคารไทยธนาคารเป็นเจ้าหนี้
แทนนั้น ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕ ต่อศาลแพ่งกรุงเทพใต้และศาลแพ่ง

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

๔) ในข้อเท็จจริง บริษัท กฤษดาพานคร จำกัด (มหาชน) ยอมรับว่าเป็นลูกหนี้จริง
แต่ปฏิเสธว่าธนาคารไทยธนาคารไม่มีสิทธิมาทวงหนี้ เพราะพระราชกำหนด ฯ และประกาศกระทรวง
การคลัง 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)) ครอบคลุมมากอาจตีความ
ได้ว่า 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 ๒๕๕๑ 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. ๒๕๕๑ ไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญแห่ง ราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ 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