

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 จัตวา 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