

คำวินิจฉัยของ พลโท จุล อติเรก ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

ที่ ๕ - ๑๐/๒๕๕๕

วันที่ ๘ มีนาคม ๒๕๕๕

เรื่อง พระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติการธนาคารพาณิชย์ พ.ศ. ๒๕๐๕ (ฉบับที่ ๕) พ.ศ. ๒๕๕๑ และประกาศกระทรวงการคลัง ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕

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

ข้อเท็จจริงตามคำร้องที่ศาลแพ่งกรุงเทพใต้ส่งมาได้ความว่า ธนาคารไทยธนาคาร จำกัด (มหาชน) เป็นโจทก์ ยื่นฟ้องบริษัท กฤษดามหานคร จำกัด (มหาชน) จำเลย ซึ่งเป็นผู้ร้องว่า ผู้ร้องทำสัญญากู้ยืมเงินไปจากบริษัทเงินทุนหลักทรัพย์ กรุงเทพธนกิจ จำกัด (มหาชน) ๒๐,๐๐๐,๐๐๐ บาท ตามหนังสือคำขอกู้เงิน ต่อมา กระทรวงการคลังออกประกาศ เรื่อง ให้ความเห็นชอบโครงการรวมกิจการระหว่าง ธนาคารสหธนาคาร จำกัด (มหาชน) บริษัทเงินทุนหลักทรัพย์ กรุงเทพธนกิจ จำกัด (มหาชน) และ บริษัทเงินทุน 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 ๕) พ.ศ. ๒๕๕๑ มาตรา ๓๘ จัตวา ต่อมา บริษัทเงินทุนหลักทรัพย์ กรุงเทพธนกิจ จำกัด ทำหนังสือโอนทรัพย์สินและหนี้สินทั้งหมดของบริษัทให้ธนาคารสหธนาคาร จำกัด ทำให้หนี้สินของผู้ร้องโอนไปเป็นหนี้ธนาคารสหธนาคาร จำกัด และธนาคารดังกล่าวจดทะเบียนเปลี่ยนชื่อเป็นธนาคารไทยธนาคาร จำกัด ฟ้องผู้ร้องว่า ผิดนัดชำระหนี้ ขอให้ผู้ร้องชดเชยค่าเสียหายแก่โจทก์ ๒๕,๑๒๑,๖๕๓.๘๓ บาท พร้อมดอกเบี้ยอัตราร้อยละ ๒๑ ต่อปี ของต้นเงิน ๒๐,๐๐๐,๐๐๐ บาท นับถัดจากวันฟ้องเป็นต้นไป

คำร้องที่ศาลแพ่งส่งมาได้ความว่า ธนาคารไทยธนาคาร จำกัด (มหาชน) เป็นโจทก์ ยื่นฟ้องบริษัท กฤษดามหานคร จำกัด (มหาชน) จำเลยที่ ๑ (ผู้ร้อง) นายก่อเกียรติ กฤษดาธานนท์ ที่ ๒ นางประนอม แสงสุวรรณเมฆา ที่ ๓ และนายชนนศวรรย์ สิงคาสวณิช ที่ ๔ ว่าผู้ร้องได้ออกตั๋วสัญญาใช้เงิน



LIRT

๒๕๔๕
๒๕๔๘
ปีที่ ๔)
๕
ร จำกัด
ธรรมนูญ
มหาชน)
กัฏยเงิน
หนังสือ
ระหว่าง
น) และ
ชบัญญัติ
เพิ่มเติม
๒๕๔๐
เพิ่มเติมโดย
๒๕๔๑
ทรัพย์สิน
ธนาคาร
งผู้ร้องว่า
เบี้ยอัตรา
ยื่นฟ้อง
ที่ ที่ ๒
ญาใช้เงิน

สัญญาว่าจะใช้เงินให้แก่บริษัทเงินทุนหลักทรัพย์ ไอเอฟซีที ไฟแนนซ์ จำกัด (มหาชน) ๒๕,๐๐๐,๐๐๐ บาท โดยยินยอมให้ดอกเบีย้อัตราร้อยละ ๒๑ ต่อปี และชำระดอกเบีย้ทุกสิ้นเดือน ต่อมา กระทรวงการคลัง ออกประกาศ เรื่อง ให้ความเห็นชอบโครงการรวมกิจการระหว่างธนาคารสหธนาคาร จำกัด (มหาชน) บริษัทเงินทุนหลักทรัพย์ กรุงเทพธนกิจ จำกัด (มหาชน) และบริษัทเงินทุน ๑๒ บริษัท (รวมบริษัท เงินทุนหลักทรัพย์ ไอเอฟซีที ไฟแนนซ์ จำกัด (มหาชน)) โดยอาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติ การประกอบธุรกิจเงินทุน ธุรกิจหลักทรัพย์ และธุรกิจเครดิตฟองซิเออร์ พ.ศ. ๒๕๒๒ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติม โดยพระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติการประกอบธุรกิจเงินทุน ฯ (ฉบับที่ ๓) พ.ศ. ๒๕๔๐ มาตรา ๖๗ จัตวา และพระราชบัญญัติการธนาคารพาณิชย์ พ.ศ. ๒๕๐๕ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดย พระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติการธนาคารพาณิชย์ พ.ศ. ๒๕๐๕ (ฉบับที่ ๔) พ.ศ. ๒๕๔๑ มาตรา ๓๘ จัตวา ต่อมา บริษัทเงินทุนหลักทรัพย์ ไอเอฟซีที ฯ โอนสินทรัพย์และหนี้สินของตน ให้แก่ บริษัทเงินทุนหลักทรัพย์ กรุงเทพธนกิจ จำกัด และบริษัทเงินทุนหลักทรัพย์ กรุงเทพธนกิจ จำกัด โอนสินทรัพย์และหนี้สินทั้งหมดของบริษัท ให้ธนาคารสหธนาคาร จำกัด ทำให้หนี้สินของผู้ร้องโอนไป เป็นหนี้ธนาคารสหธนาคาร จำกัด และธนาคารดังกล่าวจดทะเบียนเปลี่ยนชื่อเป็นธนาคารไทยธนาคาร จำกัด ได้ฟ้องให้จำเลยทั้งสองร่วมกันชำระหนี้ ๓๕,๕๘๐,๑๓๗.๐๑ บาท พร้อมดอกเบีย้อัตราร้อยละ ๒๑ ต่อปี ของต้นเงิน ๒๕,๐๐๐,๐๐๐ บาท นับถัดจากวันฟ้องเป็นต้นไป

ผู้ร้องต่อสู้ว่า โจทก์ไม่มีอำนาจฟ้องผู้ร้อง และได้แย้งว่า การที่พระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติม พระราชบัญญัติการธนาคารพาณิชย์ พ.ศ. ๒๕๐๕ (ฉบับที่ ๔) พ.ศ. ๒๕๔๑ มาตรา ๓ ให้เพิ่มความว่า “มาตรา ๓ ทวิ พระราชบัญญัตินี้ เป็นกฎหมายเกี่ยวกับการจำกัดเสรีภาพในเคหสถาน สิทธิในทรัพย์สิน ของบุคคล และเสรีภาพในการประกอบกิจการหรือประกอบอาชีพ ซึ่งตราขึ้นโดยอาศัยอำนาจตาม มาตรา ๓๕ วรรคสอง มาตรา ๔๘ และมาตรา ๕๐ วรรคสอง ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย” นั้น ผู้ร้องเห็นว่า คำว่า “พระราชบัญญัตินี้” ตามมาตรา ๓ ทวิ หมายถึง พระราชบัญญัติการธนาคารพาณิชย์ พ.ศ. ๒๕๐๕ มิใช่พระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติม ฯ ซึ่งเป็นกฎหมายอีกฉบับ ทำให้พระราชกำหนด แก้ไขเพิ่มเติม ฯ ขัดต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕ วรรคสอง และผู้ร้องมีความเห็นว่า พระราชบัญญัติ การธนาคารพาณิชย์ พ.ศ. ๒๕๐๕ มิได้มีการแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราช บัญญัติการธนาคารพาณิชย์ พ.ศ. ๒๕๐๕ (ฉบับที่ ๔) พ.ศ. ๒๕๔๑ นอกจากนี้ ประกาศกระทรวง การคลัง เรื่อง ให้ความเห็นชอบโครงการรวมกิจการระหว่างธนาคารสหธนาคาร จำกัด (มหาชน) บริษัทเงินทุนหลักทรัพย์ กรุงเทพธนกิจ จำกัด (มหาชน) และบริษัทเงินทุน ๑๒ บริษัท ลงวันที่ ๒๒ ธันวาคม ๒๕๔๑ ที่ออกโดยอาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติการธนาคารพาณิชย์ พ.ศ. ๒๕๐๕ ซึ่งแก้ไข



เพิ่มเติมโดยพระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติการธนาคารพาณิชย์ พ.ศ. ๒๕๐๕ (ฉบับที่ ๕) พ.ศ. ๒๕๕๑ มาตรา ๓๘ จัตวา ขัดต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕ ใช้บังคับมิได้ ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๖

ได้พิจารณาแล้วเห็นว่า คำร้องที่ส่งมาจากศาลแพ่งกรุงเทพใต้และศาลแพ่ง ซึ่งคู่ความโต้แย้งว่า บทบัญญัติแห่งกฎหมายที่ศาลจะใช้บังคับแก่คดีนั้น ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญเป็นการเสนอคำร้อง ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๕ ศาลรัฐธรรมนูญมีอำนาจพิจารณาวินิจฉัยได้ และสมควรให้รวมพิจารณา เข้าด้วยกัน

มีประเด็นต้องพิจารณาวินิจฉัยว่า พระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติการธนาคารพาณิชย์ พ.ศ. ๒๕๐๕ (ฉบับที่ ๕) พ.ศ. ๒๕๕๑ มาตรา ๓ ที่เพิ่มความเป็นมาตรา ๓ ทวิ นั้น ขัดหรือแย้ง ต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕ หรือไม่ โดยที่พระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติการธนาคารพาณิชย์ ฯ 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 ฯ ฉบับที่ใช้บังคับ ในคดีของผู้ร้อง เพราะพระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติการธนาคารพาณิชย์ ฯ ไม่ได้ระบุ บทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญที่ให้อำนาจในการตราพระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติการธนาคารพาณิชย์ ฯ ซึ่งเป็นกฎหมายเกี่ยวกับการจำกัดเสรีภาพในเคหสถาน สิทธิในทรัพย์สินของบุคคล และ เสรีภาพในการประกอบกิจการและประกอบอาชีพ พระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติการธนาคารพาณิชย์ ฯ 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



LIRT

บทบัญญัติของกฎหมายด้วย โดยอนุโลม” พิจารณาแล้ว เห็นได้ว่า มาตรา ๓๓๕ (๑) เป็นบทเฉพาะกาล
 ที่บัญญัติให้นำมาตรา ๒๕ วรรคสอง และวรรคสาม มาใช้บังคับกับกฎหมายที่ใช้บังคับอยู่แล้วในวันประกาศ
 ใช้รัฐธรรมนูญ แม้จะจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลที่รัฐธรรมนูญรับรองไว้ก็ตาม แต่ถ้ามีการแก้ไข
 เพิ่มเติมกฎหมาย จะต้องดำเนินการให้เป็นไปตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕ วรรคสอง โดยต้องระบุ
 บทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญที่ให้อำนาจในการตรากฎหมายนั้นด้วย ซึ่งรวมถึงพระราชบัญญัติการธนาคาร
 พาณิชย พ.ศ. ๒๕๐๕ ได้มีการแก้ไขเพิ่มเติมอันเป็นการจำกัดเสรีภาพในเคหสถาน สิทธิในทรัพย์สิน
 ของบุคคล และเสรีภาพในการประกอบกิจการหรือประกอบอาชีพ ที่รัฐธรรมนูญรับรองไว้ในมาตรา ๓๕
 วรรคสอง มาตรา ๔๘ และมาตรา ๕๐ วรรคสอง จึงต้องระบุบทบัญญัติดังกล่าวไว้ ดังนั้น พระราชกำหนด
 ฉบับนี้จึงเป็นตัวอย่างที่แก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติการธนาคารพาณิชย พ.ศ. ๒๕๐๕ และได้ระบุ
 บทบัญญัติตามรัฐธรรมนูญและเหตุผลไว้แล้ว โดยบัญญัติเป็นมาตรา ๓ ซึ่งมีข้อความให้เพิ่มความเป็น
 มาตรา ๓ ทวิ แห่งพระราชบัญญัติการธนาคารพาณิชย พ.ศ. ๒๕๐๕ จึงถือได้ว่าได้ดำเนินการตาม
 รัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕ วรรคสอง แล้ว ดังนั้น คำว่า “พระราชบัญญัตินี้” ก็คือพระราชกำหนด
 ฉบับดังกล่าวนั่นเอง

ประเด็นที่ต้องวินิจฉัยต่อไปว่า ประกาศกระทรวงการคลัง เรื่อง ให้ความเห็นชอบโครงการ
 รวมกิจการระหว่างธนาคารสหธนาคาร จำกัด (มหาชน) บริษัทเงินทุนหลักทรัพย์ กรุงไทยธนกิจ จำกัด
 (มหาชน) และบริษัทเงินทุน ๑๒ บริษัท ลงวันที่ ๒๒ ธันวาคม ๒๕๔๑ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ
 มาตรา ๒๕ หรือไม่ โดยที่ประกาศกระทรวงการคลังดังกล่าว เป็นประกาศของฝ่ายบริหารที่มีได้ออก
 โดยองค์กรที่ใช้อำนาจนิติบัญญัติ ไม่เป็นบทบัญญัติแห่งกฎหมายตามความหมายของรัฐธรรมนูญ
 มาตรา ๒๖๔ ไม่อยู่ในอำนาจหน้าที่ของศาลรัฐธรรมนูญที่จะพิจารณาวินิจฉัยได้ ทั้งนี้ตามคำวินิจฉัย
 ของศาลรัฐธรรมนูญ ที่ ๔/๒๕๔๒ ลงวันที่ ๑ เมษายน ๒๕๔๒ จึงไม่จำเป็นต้องวินิจฉัยประเด็นนี้อีกต่อไป

ด้วยเหตุผลดังกล่าว จึงวินิจฉัยว่า พระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติการธนาคารพาณิชย
 พ.ศ. ๒๕๐๕ (ฉบับที่ ๔) พ.ศ. ๒๕๔๑ มาตรา ๓ (เพิ่มความเป็นมาตรา ๓ ทวิ) ไม่ขัดหรือแย้ง
 ต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕

สำหรับประกาศกระทรวงการคลังตามคำร้อง มิใช่บทบัญญัติแห่งกฎหมายตามความหมายของ
 รัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๔ ไม่อยู่ในอำนาจหน้าที่ของศาลรัฐธรรมนูญที่จะพิจารณาวินิจฉัย จึงให้ยกคำร้อง
 ในส่วนนี้เสีย



พลโท จุล อติเรก

ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ