

คำวินิจฉัยของ ศาสตราจารย์ ดร.อมร รักษาสัตย์ ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

ที่ ๕๖/๒๕๕๕

วันที่ ๑๓ สิงหาคม ๒๕๕๕

เรื่อง ศาลแพ่งสงฆ์คำโต้แย้งของจำเลย (บริษัท ดี.บี. (ประเทศไทย) จำกัด กับพวก) ในคดีหมายเลขดำที่ ร. ๓๐๗๖/๒๕๕๓ ขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๔

สรุปข้อเท็จจริง

๑. ธนาคารกรุงไทย จำกัด (มหาชน) เป็นโจทก์ยื่นฟ้องบริษัท ดี.บี. (ประเทศไทย) จำกัด ที่ ๑ นายปรีชา ปุณณกิติเกษม ที่ ๒ เป็นจำเลย ต่อศาลแพ่ง ฐานผิดสัญญาบัญชีเดินสะพัด กู้เบิกเงินเกินบัญชี และค้ำประกัน จำนวนทุนทรัพย์ ๖๔๕,๒๕๖.๕๖ บาท สรุปได้ดังนี้

เมื่อวันที่ ๑๐ สิงหาคม ๒๕๓๕ จำเลยที่ ๑ ได้ทำสัญญากู้เบิกเงินเกินบัญชีในวงเงิน ๕๐๐,๐๐๐ บาท และยอมเสียดอกเบี้ยในอัตราร้อยละ ๑๖.๕ ต่อปี และจำเลยที่ ๒ ตกกลงยินยอมเข้าค้ำประกันการชำระหนี้ดังกล่าวโดยยอมรับผิดอย่างลูกหนี้ร่วม ต่อมาจำเลยที่ ๑ ได้ผิดนัดชำระหนี้โจทก์ โจทก์จึงบอกเลิกสัญญาโดยจำเลยที่ ๑ ยังคงมีหนี้ค้างชำระโจทก์ เป็นเงิน ๕๐๔,๘๘๕.๕๔ บาท และดอกเบี้ยเป็นเงิน ๑๔๔,๓๕๗.๐๒ บาท รวมเป็นเงินทั้งสิ้น ๖๔๕,๒๕๖.๕๖ บาท

๒. เมื่อวันที่ ๗ เมษายน ๒๕๕๓ จำเลยทั้งสองยื่นคำให้การต่อศาลแพ่ง ปฏิเสธฟ้องโจทก์ว่า โจทก์ไม่มีอำนาจฟ้อง คำฟ้องโจทก์เคลือบคลุม จำเลยไม่ต้องรับผิดตามฟ้องเกี่ยวกับประกาศธนาคารแห่งประเทศไทย เรื่องกำหนดให้ธนาคารพาณิชย์ปฏิบัติในเรื่องดอกเบี้ยและส่วนลด ซึ่งออกโดยอาศัยอำนาจตามความในมาตรา ๑๔ แห่งพระราชบัญญัติการธนาคารพาณิชย์ พ.ศ. ๒๕๐๕ ขัดต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๘๗ เพราะเป็นการเอารัดเอาเปรียบประชาชนผู้บริโภค และเป็นการผูกขาดตัดตอนซึ่งไม่เป็นไปตามกลไกตลาดที่แท้จริง

เมื่อพระราชบัญญัติการธนาคารพาณิชย์ พ.ศ. ๒๕๐๕ มาตรา ๑๔ บัญญัติให้ธนาคารแห่งประเทศไทยมีอำนาจกำหนดให้ธนาคารพาณิชย์ปฏิบัติในเรื่องดอกเบี้ยหรือส่วนลด ซึ่งธนาคารพาณิชย์อาจเรียกได้โดยไม่ผ่านรัฐสภา เท่ากับว่ากฎหมายให้อำนาจฝ่ายบริหารเป็นผู้ตรากฎหมายเอง บทบัญญัติดังกล่าวจึงขัดต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๘๗ มาตรา ๘๒ และมาตรา ๒๑๘

๓. เมื่อวันที่ ๒๑ กันยายน ๒๕๕๓ ศาลแพ่งออกรายงานกระบวนการพิจารณาว่า จำเลยทั้งสองให้การต่อสู้คดี โดยยกประเด็นเกี่ยวกับเรื่องการคิดอัตราดอกเบี้ยของโจทก์ตามประกาศธนาคารแห่งประเทศไทย โดยอาศัยอำนาจตามมาตรา ๑๔ แห่งพระราชบัญญัติการธนาคารพาณิชย์ พ.ศ. ๒๕๐๕ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติการธนาคารพาณิชย์ (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๒๒ เป็นบทบัญญัติของกฎหมายที่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๘๗ มาตรา ๘๒ และมาตรา ๒๑๘ จึงให้ส่งคดีนี้ให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัย

บทกฎหมายที่เกี่ยวข้อง

ก. รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐

๑. มาตรา ๘๗

“รัฐต้องสนับสนุนระบบเศรษฐกิจแบบเสรีโดยอาศัยกลไกตลาด กำกับดูแลให้มีการแข่งขันอย่างเป็นธรรม ค้ำครองผู้บริโภค และป้องกันการผูกขาดตัดตอนทั้งทางตรงและทางอ้อม รวมทั้งยกเลิกและละเว้นการตรากฎหมายและกฎเกณฑ์ที่ควบคุมธุรกิจที่ไม่สอดคล้องกับความจำเป็นทางเศรษฐกิจ และต้องไม่ประกอบกิจการแข่งขันกับเอกชน เว้นแต่มีความจำเป็นเพื่อประโยชน์ในการรักษาความมั่นคงของรัฐ รักษาผลประโยชน์ส่วนรวม หรือการจัดให้มีการสาธารณูปโภค”

๒. มาตรา ๘๒

“ร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญจะตราขึ้นเป็นกฎหมายได้ก็แต่โดยคำแนะนำและยินยอมของรัฐสภา”

๓. มาตรา ๒๑๘

“ในกรณีเพื่อประโยชน์ในอันที่จะรักษาความปลอดภัยของประเทศ ความปลอดภัยสาธารณะ ความมั่นคงในทางเศรษฐกิจของประเทศ หรือป้องปัดภัยพิบัติสาธารณะ พระมหากษัตริย์จะทรงตราพระราชกำหนดให้ใช้บังคับดังเช่นพระราชบัญญัติก็ได้

การตราพระราชกำหนดตามวรรคหนึ่ง ให้กระทำได้เฉพาะเมื่อคณะรัฐมนตรีเห็นว่าเป็นกรณีฉุกเฉินที่มีความจำเป็นรีบด่วนอันมิอาจจะหลีกเลี่ยงได้

ในการประชุมรัฐสภาคราวต่อไป ให้คณะรัฐมนตรีเสนอพระราชกำหนดนั้นต่อรัฐสภาเพื่อพิจารณาโดยไม่ชักช้า ถ้าอยู่นอกสมัยประชุมและการรอการเปิดสมัยประชุมสามัญจะเป็นการชักช้า คณะรัฐมนตรีต้องดำเนินการให้มีการเรียกประชุมรัฐสภาสามัญวิสามัญเพื่อพิจารณานุมัติหรือไม่อนุมัติ พระราชกำหนดโดยเร็ว ถ้าสภาผู้แทนราษฎรไม่อนุมัติ หรือสภาผู้แทนราษฎรอนุมัติแต่วุฒิสภาไม่อนุมัติ

และสภาผู้แทนราษฎรยื่นยันการอนุมัติด้วยคะแนนเสียงไม่มากกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของสภาผู้แทนราษฎร ให้พระราชกำหนดนั้นตกไป แต่ทั้งนี้ไม่กระทบกระเทือนกิจการที่ได้เป็นไปในระหว่างที่ใช้พระราชกำหนดนั้น

หากพระราชกำหนดตามวรรคหนึ่งมีผลเป็นการแก้ไขเพิ่มเติมหรือยกเลิกบทบัญญัติแห่งกฎหมายใด และพระราชกำหนดนั้นต้องตกไปตามวรรคสาม ให้บทบัญญัติแห่งกฎหมายที่มีอยู่ก่อนการแก้ไขเพิ่มเติมหรือยกเลิก มีผลใช้บังคับต่อไปนับแต่วันที่การไม่อนุมัติพระราชกำหนดนั้นมีผล

ถ้าสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภาอนุมัติพระราชกำหนดนั้น หรือถ้าวุฒิสภาไม่อนุมัติ และสภาผู้แทนราษฎรยื่นยันการอนุมัติด้วยคะแนนเสียงมากกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของสภาผู้แทนราษฎร ให้พระราชกำหนดนั้นมีผลใช้บังคับเป็นพระราชบัญญัติต่อไป

“การอนุมัติหรือไม่อนุมัติพระราชกำหนด ให้นายกรัฐมนตรีประกาศในราชกิจจานุเบกษา ในกรณีไม่อนุมัติ ให้มีผลตั้งแต่วันถัดจากวันประกาศในราชกิจจานุเบกษา

การพิจารณาพระราชกำหนดของสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภาในกรณียื่นยันการอนุมัติพระราชกำหนด จะต้องกระทำในโอกาสแรกที่มีการประชุมสภานั้นๆ”

ข. พระราชบัญญัติการธนาคารพาณิชย์ พ.ศ. ๒๕๐๕ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติการธนาคารพาณิชย์ (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๒๒

มาตรา ๑๔

“ธนาคารแห่งประเทศไทยมีอำนาจกำหนดให้ธนาคารพาณิชย์ปฏิบัติในเรื่องดังต่อไปนี้

(๑) . . .

(๒) ดอกเบี้ยหรือส่วนลดที่ธนาคารพาณิชย์อาจเรียกได้ . . .

การกำหนดตามมาตรานี้ต้องได้รับความเห็นชอบจากรัฐมนตรี และให้ประกาศในราชกิจจานุเบกษา”

คำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญที่เกี่ยวข้อง

คำวินิจฉัยที่ ๑๓/๒๕๔๕ ลงวันที่ ๑๘ เมษายน ๒๕๔๕ วินิจฉัยว่า พระราชบัญญัติการธนาคารพาณิชย์ พ.ศ. ๒๕๐๕ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติการธนาคารพาณิชย์ (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๒๒ มาตรา ๑๔ ไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๔ มาตรา ๕ มาตรา ๒๖ มาตรา ๒๗ มาตรา ๒๘ วรรคสอง มาตรา ๕๐ มาตรา ๕๗ และมาตรา ๘๗

คำวินิจฉัย

เนื่องจากศาลรัฐธรรมนูญเคยมีคำวินิจฉัยที่ ๑๓/๒๕๕๕ ว่า มาตรา ๑๔ แห่งพระราชบัญญัติการธนาคารพาณิชย์ พ.ศ. ๒๕๐๕ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติการธนาคารพาณิชย์ (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๒๒ ไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญมาตราต่างๆ รวมทั้งมาตรา ๘๗ แล้ว จึงไม่จำเป็นต้องวินิจฉัยอีก ดังนั้นจึงเหลือประเด็นตามคำร้องว่ามาตรา ๑๔ ดังกล่าวจะขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญมาตรา ๘๒ และมาตรา ๒๑๘ หรือไม่

พิจารณาแล้วเห็นว่า มาตรา ๘๒ บัญญัติถึงกระบวนการตราพระราชบัญญัติว่าจะต้องได้รับคำแนะนำและยินยอมของรัฐสภา ไม่เกี่ยวกับการคิดอัตราดอกเบี้ย ซึ่งอาศัยอำนาจตามมาตรา ๑๔ ของพระราชบัญญัติการธนาคารพาณิชย์ พ.ศ. ๒๕๐๕ แต่อย่างไร

ในทำนองเดียวกัน มาตรา ๒๑๘ เป็นบทบัญญัติว่าด้วยเงื่อนไขและกระบวนการตราพระราชกำหนด ไม่เกี่ยวข้องกับบทบัญญัติมาตรา ๑๔ ของพระราชบัญญัติการธนาคารพาณิชย์ พ.ศ. ๒๕๐๕ แต่อย่างไร

ดังนั้น คำให้การจำเลยซึ่งเป็นคำโต้แย้งผู้ร้องในกรณีนี้ จึงไม่เป็นสาระอันควรได้รับการวินิจฉัย จึงให้ยกคำร้องตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๔ วรรคสอง

ศาสตราจารย์ ดร.อมร รักษาสัตย์

ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ