

คำวินิจฉัยของ นายสุจินดา ยงสุนทร ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

ที่ ๔๖/๒๕๕๕

วันที่ ๑๓ สิงหาคม ๒๕๕๕

เรื่อง ศาลแพ่งส่งคำโต้แย้งของบริษัท ดี. บี. (ประเทศไทย) จำกัด ที่ ๑ กับพวก จำเลยในคดีแพ่ง หมายเลขดำที่ ฐ. ๓๐๗๖/๒๕๕๓ ให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๔ ว่า มาตรา ๑๔ แห่งพระราชบัญญัติการธนาคารพาณิชย์ พ.ศ. ๒๕๐๕ ที่ให้ธนาคารแห่งประเทศไทยมีอำนาจกำหนดอัตราดอกเบี้ยที่ธนาคารพาณิชย์อาจเรียกได้ นั้น ขัดหรือแย้งกับรัฐธรรมนูญ มาตรา ๘๗ มาตรา ๘๒ และมาตรา ๒๑๘ หรือไม่

ความเป็นมาและข้อเท็จจริง

ศาลแพ่งได้มีหนังสือ ที่ ศย ๓๐๐.๐๐๑/๖๖๓๘๖ ลงวันที่ ๒๖ ตุลาคม ๒๕๕๓ ส่งคำโต้แย้งของบริษัท ดี.บี. (ประเทศไทย) จำกัด ที่ ๑ กับพวก จำเลยในคดีแพ่งหมายเลขดำที่ ฐ. ๓๐๗๖/๒๕๕๓ ให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามมาตรา ๒๖๔ ของรัฐธรรมนูญ ว่า มาตรา ๑๔ แห่งพระราชบัญญัติการธนาคารพาณิชย์ พ.ศ. ๒๕๐๕ ที่ให้ธนาคารแห่งประเทศไทยมีอำนาจกำหนดอัตราดอกเบี้ยที่ธนาคารพาณิชย์อาจเรียกได้ นั้น ขัดหรือแย้งกับรัฐธรรมนูญ มาตรา ๘๗ มาตรา ๘๒ และมาตรา ๒๑๘ หรือไม่

จำเลยในคดีแพ่งดังกล่าว ซึ่งต่อไปนี้จะเรียกว่า “ผู้ร้อง” ได้ยื่นคำให้การลงวันที่ ๗ เมษายน ๒๕๕๓ โต้แย้งต่อศาลแพ่ง สรุปความตอนหนึ่งได้ว่า “ประกาศธนาคารแห่งประเทศไทย เรื่อง กำหนดให้ธนาคารพาณิชย์ปฏิบัติในเรื่องดอกเบี้ยและส่วนลด ซึ่งออกโดยอาศัยอำนาจตามความในมาตรา ๑๔ แห่งพระราชบัญญัติการธนาคารพาณิชย์ พ.ศ. ๒๕๐๕ เป็นการออกประกาศตามกฎหมายที่ขัดต่อ มาตรา ๘๗ ของรัฐธรรมนูญที่บัญญัติให้รัฐต้องกำกับดูแลให้มีการแข่งขันอย่างเป็นธรรม คู่ครองผู้บริโภค และป้องกันการผูกขาดตัดตอนทั้งทางตรงและทางอ้อม แต่พระราชบัญญัติการธนาคารพาณิชย์ พ.ศ. ๒๕๐๕ มาตรา ๑๔ บัญญัติให้ธนาคารแห่งประเทศไทยมีอำนาจกำหนดให้ธนาคารพาณิชย์ปฏิบัติในเรื่องดอกเบี้ยหรือส่วนลดที่ธนาคารพาณิชย์อาจเรียกได้ บทบัญญัติของกฎหมายฉบับดังกล่าวจึงขัดต่อรัฐธรรมนูญ ในข้อที่ว่า “ไม่คุ้มครองผู้บริโภค ไม่ป้องกันการผูกขาดตัดตอนทั้งทางตรงและทางอ้อม” ทั้งนี้ เพราะนโยบายเกี่ยวกับดอกเบี้ยหรือส่วนลดที่ธนาคารพาณิชย์อาจเรียกได้เป็นเรื่องเกี่ยวข้องกับความมั่นคงในทางเศรษฐกิจของประเทศ หากอัตราดอกเบี้ยไม่เป็นไปตามกลไกของตลาดที่แท้จริง เป็นเหตุให้เกิดความเสียหายแก่

ระบบการเงินของประเทศอย่างร้ายแรงดังที่ประสบกับประเทศไทยขณะนี้ การที่กฎหมายกำหนดให้ธนาคารพาณิชย์ไปกำหนดอัตราดอกเบี้ยและส่วนลดเอง และอัตราดอกเบี้ยที่กำหนดนั้นก็เป็นการเอาردادเอาเปรียบประชาชนผู้บริโภค และถือได้ว่าเป็นการผูกขาดตัดตอนโดยตรงและทางอ้อม กล่าวคือ ไม่เป็นไปตามกลไกตลาดที่แท้จริง และประชาชนไม่สามารถที่จะหลีกเลี่ยงหรือมีทางเลือกอื่นใดได้ ฉะนั้น การกำหนดอัตราดอกเบี้ยและส่วนลด จึงถือได้ว่าเป็นแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐตามที่บัญญัติไว้ในหมวด ๕ มาตรา ๘๗ ของรัฐธรรมนูญ รัฐจึงต้องตรากฎหมายเพื่อให้การเป็นไปตามนโยบายที่รัฐธรรมนูญบัญญัติดังกล่าว รัฐจะออกกฎหมายเพื่อมอบให้บุคคลหนึ่งบุคคลใดไปกำหนดอัตราดอกเบี้ยและส่วนลดตามใจชอบหาได้ไม่ ซึ่งการตรากฎหมายเพื่อให้การเป็นไปตามแนวนโยบายแห่งรัฐต้องตราเป็นพระราชบัญญัติหรือตราเป็นพระราชกำหนดตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๘๒ หรือมาตรา ๒๑๘ เพื่อให้รัฐสภาร่วมพิจารณาอย่างรอบคอบก่อนออกกฎหมายมาใช้บังคับกับประชาชนให้เกิดความเป็นธรรม คู่ครองผู้บริโภคอย่างแท้จริงและป้องกันการผูกขาดตัดตอน เมื่อพระราชบัญญัติการธนาคารพาณิชย์ พ.ศ. ๒๕๐๕ มาตรา ๑๔ บัญญัติให้ธนาคารแห่งประเทศไทยมีอำนาจกำหนดให้ธนาคารพาณิชย์ปฏิบัติตามในเรื่องดอกเบี้ยหรือส่วนลดที่ธนาคารพาณิชย์อาจเรียกได้โดยไม่ผ่านรัฐสภา จึงเท่ากับว่ากฎหมายให้อำนาจฝ่ายบริหารเป็นผู้ตรากฎหมายเอง บทบัญญัติดังกล่าวจึงขัดต่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๘๗ มาตรา ๘๒ และมาตรา ๒๑๘ ไม่มีผลบังคับใช้เป็นการทั่วไป

คำวินิจฉัย

ผู้ร้องโต้แย้งว่า พระราชบัญญัติการธนาคารพาณิชย์ พ.ศ. ๒๕๐๕ มาตรา ๑๔ ซึ่งบัญญัติให้ธนาคารแห่งประเทศไทยมีอำนาจกำหนดให้ธนาคารพาณิชย์ปฏิบัติในเรื่องดอกเบี้ยหรือส่วนลดรวมทั้งเรื่องอื่นๆ ที่เกี่ยวข้องด้วยนั้น เป็นบทบัญญัติที่ขัดต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๘๗ มาตรา ๘๒ และมาตรา ๒๑๘

ในคำวินิจฉัยที่ ๑๓/๒๕๕๕ ศาลรัฐธรรมนูญได้วินิจฉัยแล้วว่า มาตรา ๑๔ แห่งพระราชบัญญัติการธนาคารพาณิชย์ฯ ไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๘๗ จึงไม่จำเป็นต้องวินิจฉัยประเด็นนี้ซ้ำอีก และคงเหลือประเด็นตามคำร้องอีก ๒ ประเด็น กล่าวคือ มาตรา ๑๔ ที่กล่าวนั้นขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๘๒ และมาตรา ๒๑๘ หรือไม่

รัฐธรรมนูญ มาตรา ๘๒ บัญญัติว่า “ร่างพระราชบัญญัติ... จะตราขึ้นเป็นกฎหมายได้ก็แต่โดยคำแนะนำและยินยอมของรัฐสภา” และในมาตรา ๓ ของรัฐธรรมนูญ บัญญัติว่า “อำนาจอธิปไตยเป็นของปวงชนชาวไทย พระมหากษัตริย์ผู้ทรงเป็นประมุขทรงใช้อำนาจนั้นทางรัฐสภา คณะรัฐมนตรี และศาลตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญนี้” พิจารณาแล้วเห็นว่า มาตรา ๘๒ ประกอบมาตรา ๓ ของรัฐธรรมนูญ

หมายความว่า พระมหากษัตริย์ทรงใช้อำนาจอธิปไตยในด้านนิติบัญญัติโดยทางรัฐสภาตามที่รัฐสภา
ถวายคำแนะนำและให้ความยินยอมเท่านั้น ข้อเท็จจริงปรากฏว่า พระราชบัญญัติการธนาคารพาณิชย์
พ.ศ. ๒๕๐๕ ได้ตราขึ้นถูกต้องตามกระบวนการตราพระราชบัญญัติทุกประการจนพระมหากษัตริย์
ทรงลงพระปรมาภิไธยแล้ว อีกทั้งยังไม่เคยมีการโต้แย้งในทางตรงกันข้ามมาก่อน และอย่างไรก็ตาม
ศาลรัฐธรรมนูญไม่มีอำนาจตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๔ ที่จะวินิจฉัยเรื่องการตรากฎหมาย ซึ่งต่างจาก
ข้อความในกฎหมาย ส่วนในด้านข้อความแล้ว การที่มาตรา ๑๔ แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าวบัญญัติ
ให้อำนาจธนาคารแห่งประเทศไทยกำหนดอัตราดอกเบี้ยที่ธนาคารพาณิชย์จะเรียกเก็บได้ก็เป็นเรื่องปกติ
ธรรมดาที่ย่อมอยู่ในอำนาจของรัฐสภาที่จะตรากฎหมายเช่นนั้นได้โดยที่อัตราดอกเบี้ยเป็นเรื่องที่จะต้อง
ปรับเปลี่ยนอยู่ตลอดเวลาเพื่อให้ทันการณ์ แม้ในประเทศมหาอำนาจทางเศรษฐกิจ เช่น สหรัฐอเมริกา
จึงเป็นไปได้และเป็นเรื่องที่เกิดหลักการทางการเงินการคลังที่จะกำหนดให้เป็นหน้าที่ของรัฐสภาหรือ
มอบให้รัฐสภาซึ่งเป็นองค์กรนิติบัญญัติเป็นผู้มีอำนาจกำหนดอัตราดอกเบี้ยเสียเองตามความจำเป็นของ
สถานการณ์ในแต่ละครั้ง และในหลักการแล้วการกำหนดอัตราดอกเบี้ยควรเป็นเรื่องที่จะต้องกระทำโดย
กลุ่มบุคคลหรือองค์กรที่มีความรอบรู้และเชี่ยวชาญเกี่ยวกับการเงินการคลังทั้งภายในและนอกประเทศ
เป็นอย่างดีและต้องปลอดจากอิทธิพลทางการเมืองใดๆ ดังนั้น องค์กร เช่น รัฐสภา โดยลักษณะ
ขนาด องค์กรประกอบ ประสพการณ์ และทักษะแล้ว จึงไม่อยู่ในฐานะที่จะกระทำการดังกล่าวได้ ด้วยเหตุนี้
มาตรา ๑๔ ที่มอบให้การกำหนดอัตราดอกเบี้ยเป็นเรื่องขององค์กรซึ่งมีความเป็นกลางและเป็นอิสระ
เช่นธนาคารแห่งประเทศไทย จึงไม่มีข้อความใดที่จะถือได้ว่าขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๕๒
โดยเฉพาะอย่างยิ่ง การมอบหน้าที่ดังกล่าวให้ธนาคารแห่งประเทศไทยเป็นเรื่องที่รัฐสภาเองได้บัญญัติไว้
โดยพิจารณาอย่างรอบคอบแล้วเห็นว่าถูกต้องและเหมาะสม

ส่วนมาตรา ๒๑๘ ของรัฐธรรมนูญ บัญญัติไว้ในวรรคหนึ่งว่า “ในกรณีเพื่อประโยชน์ในอัน
ที่จะรักษาความปลอดภัยของประเทศ ความปลอดภัยสาธารณะ ความมั่นคงในทางเศรษฐกิจของประเทศ
หรือป้องปัดภัยพิบัติสาธารณะ พระมหากษัตริย์จะทรงตราพระราชกำหนดให้ใช้บังคับดังเช่นพระราช
บัญญัติก็ได้” ซึ่งในการประชุมรัฐสภาคราวต่อไปคณะรัฐมนตรีจะต้องเสนอพระราชกำหนดนั้นให้รัฐสภา
พิจารณาโดยไม่ชักช้า โดยรัฐสภามีอำนาจที่จะอนุมัติหรือไม่อนุมัติพระราชกำหนดนั้นก็ได้ กระบวนการ
ตราพระราชกำหนดนี้แม้จะเป็นกระบวนการที่แตกต่างจากการตราพระราชบัญญัติของรัฐสภา ก็เป็นเรื่อง
ที่ศาลรัฐธรรมนูญไม่มีอำนาจหน้าที่ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๔ ที่จะพิจารณาวินิจฉัยให้ได้ ดังที่
ได้กล่าวมาแล้วข้างต้น การที่พระราชบัญญัติการธนาคารพาณิชย์ มาตรา ๑๔ ซึ่งได้ผ่านการพิจารณา
ถ้อยแถลงของรัฐสภามาแล้ว บัญญัติให้ธนาคารแห่งประเทศไทยมีอำนาจในการกำหนดอัตราดอกเบี้ย

ที่ธนาคารพาณิชย์จะเรียกเก็บได้นั้น มิได้เป็นการละเมิดหรือก้าวล่วงในพระราชอำนาจของพระมหากษัตริย์ ตามมาตรา ๒๑๘ แต่ประการใด ดังนั้น มาตรา ๑๔ ที่กล่าว จึงไม่มีข้อความใดที่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๘

สำหรับข้ออ้างของผู้ร้องที่ว่า “การที่กฎหมายกำหนดให้ธนาคารพาณิชย์ไปกำหนดอัตราดอกเบี้ย และส่วนลดเอง” และว่า “รัฐจะออกกฎหมายเพื่อมอบให้บุคคลหนึ่งบุคคลใดไปกำหนดอัตราดอกเบี้ย และส่วนลดตามใจชอบหาได้ไม่” นั้น พิจารณาแล้วเห็นว่า เป็นข้อโต้แย้งที่ไม่สอดคล้องกับความเป็นจริง กล่าวคือ มาตรา ๑๔ แห่งพระราชบัญญัติการธนาคารพาณิชย์ พ.ศ. ๒๕๐๕ หาได้บัญญัติให้ธนาคารพาณิชย์ไปกำหนดอัตราดอกเบี้ยเอาเอง หรือมอบให้บุคคลใดบุคคลหนึ่งไปกระทำเช่นนั้นตามที่ผู้ร้อง เข้าใจแต่อย่างใดไม่ แต่บัญญัติให้เฉพาะธนาคารแห่งประเทศไทย ซึ่งเป็นองค์กรของรัฐที่มีอำนาจหน้าที่ โดยตรงเกี่ยวกับเรื่องนี้เป็นผู้กำหนดต่างหาก การที่ธนาคารแห่งประเทศไทยได้อาศัยอำนาจตามบทบัญญัติ แห่งกฎหมายดังกล่าวออกประกาศให้ธนาคารพาณิชย์ไปกำหนดอัตราดอกเบี้ยได้เองและทำหน้าที่แทน ธนาคารแห่งประเทศไทยในเรื่องนี้ นั้น เป็นเรื่องที่อาจมีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยกฎหมายแม่บท ของการออกประกาศในลักษณะดังกล่าวได้ อย่างไรก็ดี ศาลรัฐธรรมนูญมีอำนาจตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๔ ที่จะพิจารณาวินิจฉัยแต่เพียงว่าบทบัญญัติแห่งกฎหมายขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ หรือไม่ เท่านั้น แต่ไม่มีอำนาจที่จะพิจารณาวินิจฉัยว่า กฎ ข้อบังคับ หรือประกาศที่ออกโดยหน่วยงานฝ่ายบริหาร เป็นไปตามหรือชอบด้วยกฎหมายแม่บทที่ให้อำนาจไว้หรือไม่

ด้วยเหตุผลตามที่กล่าว จึงวินิจฉัยว่า มาตรา ๑๔ แห่งพระราชบัญญัติการธนาคารพาณิชย์ พ.ศ. ๒๕๐๕ ไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๘๒ และมาตรา ๒๑๘ ส่วนข้อโต้แย้งที่ว่า มาตรา ๑๔ แห่งพระราชบัญญัติการธนาคารพาณิชย์ ๑ ขัดต่อมาตรา ๘๗ อีกด้วยนั้น ศาลรัฐธรรมนูญ ได้เคยวินิจฉัยแล้วว่า มาตรา ๑๔ ดังกล่าว ไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๘๗ ในคำวินิจฉัยที่ ๑๓/๒๕๕๕ จึงไม่จำเป็นต้องวินิจฉัยประเด็นนี้ซ้ำอีก

นายสุจินดา ยงสุนทร

ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ