

คำวินิจฉัยของ นายสุวิทย์ ชีรพงษ์ ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

ที่ ๔๖/๒๕๕๕

วันที่ ๑๓ สิงหาคม ๒๕๕๕

เรื่อง พระราชบัญญัติการธนาคารพาณิชย์ พ.ศ. ๒๕๐๕ มาตรา ๑๔ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๘๗ มาตรา ๘๒ และมาตรา ๒๑๘ หรือไม่

ศาลแพ่งส่งคำร้องของผู้ร้อง (บริษัท ดี.บี. (ประเทศไทย) จำกัด กับพวก) เพื่อให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๔ โดยผู้ร้องยื่นคำร้องว่า

ธนาคารกรุงไทย จำกัด (มหาชน) เป็นโจทก์ยื่นฟ้อง บริษัท ดี.บี. (ประเทศไทย) จำกัด และ นายปรีชา ปุณณกิติเกษม ผู้ร้อง เป็นจำเลยต่อศาลแพ่ง ในคดีหมายเลขดำที่ ธ. ๓๐๗๖/๒๕๕๓ ขอให้พิคัดสัญญาบัญชีเดินสะพัด กู้เบิกเงินเกินบัญชี ค่าประกัน

ผู้ร้องในฐานะจำเลยยื่นคำให้การปฏิเสธฟ้องของโจทก์ว่า โจทก์ไม่มีอำนาจฟ้อง ฟ้องของโจทก์ เป็นฟ้องที่เคลือบคลุม โจทก์คิดดอกเบี้ยเกินกว่าที่กฎหมายกำหนด และโจทก์ไม่มีอำนาจคิดดอกเบี้ย ตามประกาศธนาคารแห่งประเทศไทย เรื่องกำหนดให้ธนาคารพาณิชย์ปฏิบัติในเรื่องดอกเบี้ยและส่วนลด เพราะประกาศธนาคารแห่งประเทศไทยดังกล่าว ออกโดยอาศัยอำนาจตามมาตรา ๑๔ แห่งพระราชบัญญัติการธนาคารพาณิชย์ พ.ศ. ๒๕๐๕ ซึ่งขัดต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๘๗ ในข้อที่ว่า “ไม่คุ้มครองผู้บริโภค ไม่ป้องกันการผูกขาดตัดตอนทั้งทางตรงและทางอ้อม” ทั้งนี้ เพราะการที่รัฐมีนโยบายเกี่ยวกับ ดอกเบี้ยหรือส่วนลดที่ธนาคารพาณิชย์อาจเรียกได้ เป็นเรื่องเกี่ยวข้องกับความมั่นคงในทางเศรษฐกิจ ของประเทศ หากอัตราดอกเบี้ยไม่เป็นไปตามกลไกของตลาดที่แท้จริง ย่อมเป็นเหตุให้เกิดความเสียหาย แก่ระบบเศรษฐกิจของประเทศอย่างร้ายแรงได้ ดังนั้น การกำหนดอัตราดอกเบี้ยและส่วนลดจึงถือได้ว่าเป็นแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ ตามที่บัญญัติในรัฐธรรมนูญ หมวด ๕ มาตรา ๘๗ เมื่อพระราชบัญญัติ การธนาคารพาณิชย์ พ.ศ. ๒๕๐๕ มาตรา ๑๔ บัญญัติให้ธนาคารแห่งประเทศไทย มีอำนาจกำหนดให้ ธนาคารพาณิชย์ปฏิบัติในเรื่องดอกเบี้ยหรือส่วนลดที่ธนาคารพาณิชย์อาจจะเรียกได้ โดยไม่ผ่านรัฐสภา จึงเท่ากับว่ากฎหมายให้อำนาจฝ่ายบริหารเป็นผู้ตรากฎหมายได้เอง บทบัญญัติดังกล่าวจึงขัดต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๘๗ มาตรา ๘๒ และมาตรา ๒๑๘ ขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยว่าพระราชบัญญัติ การธนาคารพาณิชย์ พ.ศ. ๒๕๐๕ มาตรา ๑๔ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๘๗ มาตรา ๘๒ และมาตรา ๒๑๘ หรือไม่

รัฐธรรมนูญ

มาตรา ๖ “รัฐธรรมนูญเป็นกฎหมายสูงสุดของประเทศ บทบัญญัติใดของกฎหมาย กฎหรือข้อบังคับ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญนี้ บทบัญญัตินั้นเป็นอันใช้บังคับมิได้”

มาตรา ๘๗ “รัฐต้องสนับสนุนระบบเศรษฐกิจแบบเสรีโดยอาศัยกลไกตลาด กำกับดูแลให้มีการแข่งขันอย่างเป็นธรรม ค้ำครองผู้บริโภค และป้องกันการผูกขาดตัดตอนทั้งทางตรงและทางอ้อม รวมทั้งยกเลิกและละเว้นการตรากฎหมายและกฎเกณฑ์ที่ควบคุมธุรกิจที่ไม่สอดคล้องกับความจำเป็นทางเศรษฐกิจ และต้องไม่ประกอบกิจการแข่งขันกับเอกชน เว้นแต่มีความจำเป็นเพื่อประโยชน์ในการรักษาความมั่นคงของรัฐ รักษาผลประโยชน์ส่วนรวม หรือการจัดให้มีการสาธารณูปโภค”

มาตรา ๙๒ “ร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญจะตราขึ้นเป็นกฎหมายได้ก็แต่โดยคำแนะนำและยินยอมของรัฐสภา”

มาตรา ๒๑๘ “ในกรณีเพื่อประโยชน์ในอันที่จะรักษาความปลอดภัยของประเทศ ความปลอดภัยสาธารณะ ความมั่นคงในทางเศรษฐกิจของประเทศ หรือป้องปัดภัยพิบัติสาธารณะ พระมหากษัตริย์จะทรงตราพระราชกำหนดให้ใช้บังคับดังเช่นพระราชบัญญัติก็ได้

การตราพระราชกำหนดตามวรรคหนึ่ง ให้กระทำได้เฉพาะเมื่อคณะรัฐมนตรีเห็นว่าเป็นกรณีฉุกเฉินที่มีความจำเป็นรีบด่วนอันมิอาจหลีกเลี่ยงได้

ในการประชุมรัฐสภาคราวต่อไป ให้คณะรัฐมนตรีเสนอพระราชกำหนดนั้นต่อรัฐสภาเพื่อพิจารณาโดยไม่ชักช้า ถ้าอยู่นอกสมัยประชุมและการรอการเปิดสมัยประชุมสามัญจะเป็นการชักช้า คณะรัฐมนตรีต้องดำเนินการให้มีการเรียกประชุมรัฐสภาสามัญวิสามัญ เพื่อพิจารณาอนุมัติหรือไม่อนุมัติพระราชกำหนดโดยเร็ว ถ้าสภาผู้แทนราษฎรไม่อนุมัติ หรือสภาผู้แทนราษฎรอนุมัติแต่วุฒิสภาไม่อนุมัติและสภาผู้แทนราษฎรยืนยันการอนุมัติด้วยคะแนนเสียงไม่มากกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของสภาผู้แทนราษฎร ให้พระราชกำหนดนั้นตกไป แต่ทั้งนี้ไม่กระทบกระเทือนกิจการที่ได้เป็นไปในระหว่างที่ใช้พระราชกำหนดนั้น

หากพระราชกำหนดตามวรรคหนึ่งมีผลเป็นการแก้ไขเพิ่มเติมหรือยกเลิกบทบัญญัติแห่งกฎหมายใด และพระราชกำหนดนั้นต้องตกไปตามวรรคสาม ให้บทบัญญัติแห่งกฎหมายที่มีอยู่ก่อนการแก้ไขเพิ่มเติมหรือยกเลิก มีผลใช้บังคับต่อไปนับแต่วันที่มีการไม่อนุมัติพระราชกำหนดนั้นมีผล

ถ้าสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภาอนุมัติพระราชกำหนดนั้น หรือถ้าวุฒิสภาไม่อนุมัติและสภาผู้แทนราษฎรยืนยันการอนุมัติด้วยคะแนนเสียงมากกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของสภาผู้แทนราษฎร ให้พระราชกำหนดนั้นมีผลใช้บังคับเป็นพระราชบัญญัติต่อไป

การอนุมัติหรือไม่อนุมัติพระราชกำหนด ให้นายกรัฐมนตรีประกาศในราชกิจจานุเบกษา ในกรณี
ไม่อนุมัติ ให้มีผลตั้งแต่วันถัดจากวันประกาศในราชกิจจานุเบกษา

การพิจารณาพระราชกำหนดของสภาผู้แทนราษฎรและของวุฒิสภาในกรณียื่นขึ้นการอนุมัติ
พระราชกำหนด จะต้องกระทำในโอกาสแรกที่มีการประชุมสภานั้นๆ”

มาตรา ๒๖๔ วรรคหนึ่ง “ในการที่ศาลจะจับบทบัญญัติแห่งกฎหมายบังคับแก่คดีใด ถ้าศาล
เห็นเองหรือคู่ความโต้แย้งว่าบทบัญญัติแห่งกฎหมายนั้นต้องด้วยบทบัญญัติมาตรา ๖ และยังไม่มีการวินิจฉัย
ของศาลรัฐธรรมนูญในส่วนที่เกี่ยวกับบทบัญญัตินั้น ให้ศาลรอการพิจารณาพิพากษาคดีไว้ชั่วคราว และ
ส่งความเห็นเช่นนั้นตามทางการเพื่อศาลรัฐธรรมนูญจะได้พิจารณาวินิจฉัย”

พระราชบัญญัติการธนาคารพาณิชย์ พ.ศ. ๒๕๐๕ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติ
การธนาคารพาณิชย์ (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๒๒

มาตรา ๑๔ “ธนาคารแห่งประเทศไทยมีอำนาจกำหนดให้ธนาคารพาณิชย์ปฏิบัติในเรื่อง
ดังต่อไปนี้

(๑)

(๒) ดอกเบี้ยหรือส่วนลดที่ธนาคารพาณิชย์อาจเรียกได้

ฯลฯ

การกำหนดตามมาตรานี้ ต้องได้รับความเห็นชอบจากรัฐมนตรี และให้ประกาศในราชกิจจานุเบกษา”
พิเคราะห์แล้ว ผู้ร้องยื่นคำร้องขอให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่า พระราชบัญญัติการธนาคารพาณิชย์
พ.ศ. ๒๕๐๕ มาตรา ๑๔ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๘๗ มาตรา ๘๒ และมาตรา ๒๑๘
หรือไม่

ซึ่งพระราชบัญญัติการธนาคารพาณิชย์ พ.ศ. ๒๕๐๕ มาตรา ๑๔ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ
มาตรา ๘๗ หรือไม่นั้น ศาลรัฐธรรมนูญมีคำวินิจฉัยไว้แล้ว ตามคำวินิจฉัยที่ ๑๓/๒๕๕๕ ลงวันที่
๑๘ เมษายน ๒๕๕๕ ว่า พระราชบัญญัติการธนาคารพาณิชย์ พ.ศ. ๒๕๐๕ มาตรา ๑๔ ไม่ขัดหรือแย้ง
ต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๘๗ ไม่จำต้องวินิจฉัยซ้ำอีก

จึงมีประเด็นที่ต้องวินิจฉัยเพียงว่า พระราชบัญญัติการธนาคารพาณิชย์ พ.ศ. ๒๕๐๕ มาตรา ๑๔
ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๘๒ และมาตรา ๒๑๘ หรือไม่

รัฐธรรมนูญ มาตรา ๘๒ และมาตรา ๒๑๘ บัญญัติถึงกระบวนการตรากฎหมายว่าจะต้อง
ปฏิบัติอย่างไรหรือมีเงื่อนไขอะไรบ้าง คือ มาตรา ๘๒ บัญญัติว่า การตราพระราชบัญญัติหรือร่างพระราช
บัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญขึ้นเป็นกฎหมายจะต้องได้รับคำแนะนำและยินยอมของรัฐสภา ส่วนมาตรา ๒๑๘

บัญญัติว่า เหตุที่จะตราพระราชกำหนดตามมาตรา ๑๖๕ จะต้องมิใช่เหตุอะไรบางอย่าง เช่น เพื่อประโยชน์ในอันที่จะรักษาความปลอดภัยของประเทศ แต่ผู้ร้องยื่นคำร้องขอให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยตามมาตรา ๑๖๕ ซึ่งมาตรา ๑๖๕ บัญญัติว่า ในการที่ศาลจะใช้บทบัญญัติแห่งกฎหมายใดบังคับแก่คดีและคู่ความเห็นว่า บทบัญญัติของกฎหมายนั้นขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ ให้ศาลส่งความเห็นเช่นนั้นให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัย แต่รัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๖๒ และมาตรา ๑๖๘ เป็นบทบัญญัติว่าด้วยกระบวนการตราพระราชบัญญัติและพระราชกำหนด จึงไม่ใช่กรณีที่บทบัญญัติแห่งกฎหมายที่จะใช้บังคับแก่คดีขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ ผู้ร้องไม่มีสิทธิร้องขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๖๕ ได้ ด้วยเหตุผลดังได้วินิจฉัยมา จึงมีคำสั่งให้ยกคำร้องของผู้ร้อง

นายสุวิทย์ ชีรพงษ์
ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ