



## ในพระปรมาภิไธยพระมหากษัตริย์ ศาลรัฐธรรมนูญ

คำวินิจฉัยที่ ๕๖/๒๕๕๕

วันที่ ๑๓ สิงหาคม พ.ศ. ๒๕๕๕

เรื่อง พระราชบัญญัติการธนาคารพาณิชย์ พ.ศ. ๒๕๐๕ มาตรา ๑๔ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติการธนาคารพาณิชย์ (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๒๒ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๘๗ มาตรา ๘๒ และมาตรา ๒๑๘ หรือไม่

ศาลแพ่งสงฆ์คำโต้แย้งของจำเลย (บริษัท ดี. บี. (ประเทศไทย) จำกัด ที่ ๑ และนายปรีชา ปุณณกิติเกษม ที่ ๒) ในคดีหมายเลขดำที่ ร. ๓๐๗๖/๒๕๕๓ ขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยว่า พระราชบัญญัติการธนาคารพาณิชย์ พ.ศ. ๒๕๐๕ มาตรา ๑๔ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติการธนาคารพาณิชย์ (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๒๒ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๘๗ มาตรา ๘๒ และมาตรา ๒๑๘ หรือไม่

ข้อเท็จจริงตามคำร้องได้ความว่า ธนาคารกรุงไทย จำกัด (มหาชน) เป็นโจทก์ ฟ้องบริษัท ดี. บี. (ประเทศไทย) จำกัด และนายปรีชา ปุณณกิติเกษม ซึ่งเป็นผู้ร้อง เป็นจำเลยต่อศาลแพ่ง ความผิดเกี่ยวกับสัญญาบัญชีเดินสะพัด กู้เบิกเงินเกินบัญชี และค้ำประกัน โดยขอให้ศาลบังคับให้ผู้ร้องทั้งสองร่วมกันชำระหนี้แก่โจทก์ เป็นเงิน ๖๔๕,๒๔๖.๕๖ บาท พร้อมดอกเบี้ยอัตราร้อยละ ๑๔.๕ ต่อปี ของต้นเงินจำนวน ๕๐๔,๘๘๕.๕๔ บาท นับแต่วันถัดจากวันฟ้องเป็นต้นไปจนกว่าจะชำระเสร็จสิ้นแก่โจทก์

ผู้ร้องให้การปฏิเสธฟ้องของโจทก์ และโต้แย้งว่า โจทก์ไม่มีอำนาจคิดดอกเบี้ยตามประกาศธนาคารแห่งประเทศไทย เรื่อง กำหนดให้ธนาคารพาณิชย์ปฏิบัติในเรื่องดอกเบี้ยและส่วนลด ซึ่งออกโดยอาศัย

อำนาจตามความในมาตรา ๑๔ แห่งพระราชบัญญัติการธนาคารพาณิชย์ พ.ศ. ๒๕๐๕ และเป็นการออกประกาศตามกฎหมายที่ขัดต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๘๗ เพราะบทบัญญัติของกฎหมายดังกล่าวไม่คุ้มครองผู้บริโภค ไม่ป้องกันการผูกขาดตัดตอนทั้งทางตรงและทางอ้อม ซึ่งเป็นแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ เนื่องจากการตรากฎหมายเพื่อให้การเป็นไปตามแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ นั้น ต้องตราเป็นพระราชบัญญัติหรือตราเป็นพระราชกำหนดตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๘๒ หรือมาตรา ๒๑๘ เพื่อให้รัฐสภาได้ร่วมพิจารณาอย่างรอบคอบก่อนใช้บังคับกับประชาชน เมื่อพระราชบัญญัติการธนาคารพาณิชย์ พ.ศ. ๒๕๐๕ มาตรา ๑๔ บัญญัติให้ธนาคารแห่งประเทศไทยมีอำนาจกำหนดให้ธนาคารพาณิชย์ปฏิบัติในเรื่องดอกเบี้ยหรือส่วนลดที่ธนาคารพาณิชย์อาจเรียกได้โดยไม่ผ่านรัฐสภา เท่ากับว่ากฎหมายให้อำนาจฝ่ายบริหารเป็นผู้ตรากฎหมายเอง บทบัญญัติดังกล่าวจึงขัดต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๘๗ มาตรา ๘๒ และมาตรา ๒๑๘

ศาลแพ่งพิเคราะห์แล้วเห็นว่า ผู้ร้องทั้งสองให้การยกข้อต่อสู้ประเด็นเกี่ยวกับเรื่องการคิดอัตราดอกเบี้ยของโจทก์ตามประกาศธนาคารแห่งประเทศไทย โดยอาศัยอำนาจตามมาตรา ๑๔ แห่งพระราชบัญญัติการธนาคารพาณิชย์ พ.ศ. ๒๕๐๕ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติการธนาคารพาณิชย์ (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๒๒ เป็นบทบัญญัติของกฎหมายที่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๘๗ มาตรา ๘๒ และมาตรา ๒๑๘ จึงส่งคำร้องให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๔

ข้อเท็จจริงเพียงพอที่ศาลรัฐธรรมนูญจะพิจารณาวินิจฉัยได้แล้ว ประเด็นที่ศาลรัฐธรรมนูญต้องพิจารณาเบื้องต้นมีว่า ศาลรัฐธรรมนูญจะรับคำร้องนี้ไว้พิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๔ ได้หรือไม่

รัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๔ วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า “ในการที่ศาลจะใช้บทบัญญัติแห่งกฎหมาย บังคับแก่คดีใด ถ้าศาลเห็นเองหรือคู่ความโต้แย้งว่าบทบัญญัติแห่งกฎหมายนั้นต้องด้วยบทบัญญัติ มาตรา ๖ และยังไม่มีความวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญในส่วนที่เกี่ยวกับบทบัญญัตินั้น ให้ศาลรอการพิจารณาพิพากษาคดีไว้ชั่วคราว และส่งความเห็นเช่นนั้นตามทางการเพื่อศาลรัฐธรรมนูญจะได้พิจารณาวินิจฉัย”

พิจารณาแล้ว เห็นว่า เรื่องนี้เป็นกรณีที่ผู้ร้องซึ่งเป็นจำเลยในคดีหมายเลขดำที่ ธ. ๓๐๗๖/๒๕๕๓ ยื่นคำให้การต่อศาลแพ่ง โต้แย้งว่า พระราชบัญญัติการธนาคารพาณิชย์ พ.ศ. ๒๕๐๕ มาตรา ๑๔ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติการธนาคารพาณิชย์ (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๒๒ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๘๗ มาตรา ๘๒ และมาตรา ๒๑๘ และเป็นบทบัญญัติที่ศาลจะใช้บังคับแก่คดี ประกอบกับยังไม่มีคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญในส่วนที่เกี่ยวกับบทบัญญัตินั้น เมื่อศาลแพ่งส่งคำโต้แย้งของผู้ร้องมายังศาลรัฐธรรมนูญ ศาลรัฐธรรมนูญจึงรับเรื่องไว้พิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๔ ได้

ประเด็นตามคำร้องที่ศาลรัฐธรรมนูญต้องพิจารณาวินิจฉัยมีว่า พระราชบัญญัติการธนาคารพาณิชย์ พ.ศ. ๒๕๐๕ มาตรา ๑๔ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติการธนาคารพาณิชย์ (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๒๒ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๘๗ มาตรา ๘๒ และมาตรา ๒๑๘ หรือไม่

พิจารณาแล้ว เห็นว่า กรณีเกี่ยวกับพระราชบัญญัติการธนาคารพาณิชย์ พ.ศ. ๒๕๐๕ มาตรา ๑๔ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติการธนาคารพาณิชย์ (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๒๒ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๘๗ หรือไม่ นั้น ศาลรัฐธรรมนูญได้วินิจฉัยไว้แล้วตามคำวินิจฉัยที่ ๑๓/๒๕๔๕ ลงวันที่ ๑๘ เมษายน ๒๕๔๕ ว่า ธนาคารพาณิชย์เป็นสถาบันการเงินซึ่งได้รับอนุญาตให้จัดตั้งและประกอบกิจการจากรัฐบาล เป็นแหล่งระดมทุนที่สำคัญของประเทศ ย่อมเป็นการสมควรที่ธนาคารพาณิชย์จะพึงมีบทบาทในการใช้เงินทุนนั้นไปทางอำนวยการพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศ เมื่อพระราชบัญญัติการธนาคารพาณิชย์ พ.ศ. ๒๕๐๕ มาตรา ๑๔ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติการธนาคารพาณิชย์ (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๒๒ เป็นบทบัญญัติซึ่งให้อำนาจธนาคารแห่งประเทศไทย โดยความเห็นชอบของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังกำหนดให้ธนาคารพาณิชย์ปฏิบัติในเรื่องดอกเบี้ย หรือส่วนลดที่ธนาคารพาณิชย์อาจเรียกได้ จึงมิได้มีข้อความที่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๘๗ ดังนั้น จึงไม่วินิจฉัยประเด็นนี้ซ้ำอีก

กรณีประเด็นที่ศาลรัฐธรรมนูญต้องวินิจฉัยแต่เพียงว่า พระราชบัญญัติการธนาคารพาณิชย์ พ.ศ. ๒๕๐๕ มาตรา ๑๔ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติการธนาคารพาณิชย์ (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๒๒ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๘๒ และมาตรา ๒๑๘ หรือไม่

รัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๔ วรรคสอง บัญญัติว่า “ในกรณีที่ศาลรัฐธรรมนูญเห็นว่าคำโต้แย้งของกลุ่มความตามวรรคหนึ่งไม่เป็นสาระอันควรได้รับการวินิจฉัย ศาลรัฐธรรมนูญจะไม่รับเรื่องดังกล่าวไว้พิจารณาก็ได้”

พิจารณาแล้ว เห็นว่า รัฐธรรมนูญ มาตรา ๘๒ บัญญัติว่า “ร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญจะตราขึ้นเป็นกฎหมายได้ก็แต่โดยคำแนะนำและยินยอมของรัฐสภา” หมายความว่ากฎหมายในระดับพระราชบัญญัติหรือพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ พระมหากษัตริย์จะทรงตราขึ้นได้ก็แต่โดยคำแนะนำและยินยอมของรัฐสภา แสดงถึงการใช้อำนาจอธิปไตย (อำนาจนิติบัญญัติ) ของพระมหากษัตริย์ในฐานะประมุขของรัฐ โดยผ่านทางรัฐสภา และมาตรา ๒๑๘ วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า “ในกรณีเพื่อประโยชน์ในอันที่จะรักษาความปลอดภัยของประเทศ ความปลอดภัยสาธารณะ ความมั่นคงในทางเศรษฐกิจของประเทศ หรือป้องปัดภัยพิบัติสาธารณะ พระมหากษัตริย์จะทรงตรา

พระราชกำหนดให้ใช้บังคับดังเช่นพระราชบัญญัติก็ได้” วรรคสอง บัญญัติว่า “การตราพระราชกำหนดตามวรรคหนึ่งให้กระทำได้เฉพาะเมื่อคณะรัฐมนตรีเห็นว่าเป็นกรณีฉุกเฉินที่มีความจำเป็นรีบด่วนอันมิอาจหลีกเลี่ยงได้” หมายความว่า พระมหากษัตริย์ทรงไว้ซึ่งพระราชอำนาจในการตราพระราชกำหนดให้ใช้บังคับดังเช่นพระราชบัญญัติ ตามที่คณะรัฐมนตรีถวายคำแนะนำ ในกรณีเพื่อประโยชน์เกี่ยวกับการรักษาความปลอดภัยของประเทศ ความปลอดภัยสาธารณะ ความมั่นคงในทางเศรษฐกิจของประเทศ หรือการป้องกันภัยพิบัติสาธารณะ โดยให้กระทำได้เฉพาะเมื่อคณะรัฐมนตรีเห็นว่าเป็นกรณีฉุกเฉินที่มีความจำเป็นรีบด่วนอันมิอาจหลีกเลี่ยงได้เท่านั้น ส่วนพระราชบัญญัติการธนาคารพาณิชย์ พ.ศ. ๒๕๐๕ มาตรา ๑๔ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติการธนาคารพาณิชย์ (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๒๒ วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า “ธนาคารแห่งประเทศไทยมีอำนาจกำหนดให้ธนาคารพาณิชย์ปฏิบัติในเรื่องดังต่อไปนี้ (๑) ดอกเบี้ยที่ธนาคารพาณิชย์อาจจ่ายได้ (๒) ดอกเบี้ยหรือส่วนลดที่ธนาคารพาณิชย์อาจเรียกได้ (๓) ค่าบริการที่ธนาคารพาณิชย์อาจเรียกได้ (๔) เงินมัดจำที่ธนาคารพาณิชย์ต้องเรียก (๕) หลักประกันเป็นทรัพย์สินที่ธนาคารพาณิชย์ต้องเรียก” แสดงให้เห็นว่า บทบัญญัติมาตรานี้ให้อำนาจแก่ธนาคารแห่งประเทศไทยในการกำหนดให้ธนาคารพาณิชย์ปฏิบัติในเรื่องเกี่ยวกับดอกเบี้ย ส่วนลด ค่าบริการ เงินมัดจำ และหลักประกันเป็นทรัพย์สินเพื่อให้เป็นไปตามเจตนารมณ์ของกฎหมายดังกล่าว ที่บัญญัติขึ้นเพื่อประโยชน์แก่การเศรษฐกิจและการเงินของประเทศ ตลอดจนให้ความคุ้มครองแก่ผู้ฝากเงินกับธนาคาร มิได้มีข้อความใดเกี่ยวข้องกับที่มาและกระบวนการตราพระราชบัญญัติหรือพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๕๒ หรือเกี่ยวข้องกับเหตุผลและกระบวนการตราพระราชกำหนดตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๘ แต่อย่างใด กรณีเป็นคำโต้แย้งที่ไม่เป็นสาระอันควรได้รับการวินิจฉัย ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๔

ศาลรัฐธรรมนูญโดยตุลาการศาลรัฐธรรมนูญเสียงข้างมาก จำนวน ๕ คน จึงวินิจฉัยให้ยกคำร้องในประเด็นนี้ โดยตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ ๖ คน คือ นายกระมล ทองธรรมชาติ นายจิระ บุญพจนสุนทร นายจุมพล ณ สงขลา นายอมร รักษาศักดิ์ นายอิสสระ นิตินันท์ประกาศ และนายอุระ หวังอ้อมกลาง เห็นว่า คำโต้แย้งไม่เป็นสาระอันควรได้รับการวินิจฉัย เป็นกรณีที่ต้องด้วยรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๔ วรรคสอง และตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ ๓ คน คือ นายสุจิต บุญบงการ นายสุวิทย์ ธีรพงษ์ และนายอนันต์ เกตุวงศ์ เห็นว่า กรณีไม่เป็นไปตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๔ วรรคหนึ่ง

ส่วนตุลาการศาลรัฐธรรมนูญเสียงข้างน้อย จำนวน ๖ คน คือ พลโท จุล อติเรก นายปรีชา เถลิมาดิษฐ์ นายผัน จันทรปาน นายมงคล สระแก้ว นายศักดิ์ เตชะชาญ และนายสุจินดา ยงสุนทร

วินิจฉัยว่า พระราชบัญญัติการธนาคารพาณิชย์ พ.ศ. ๒๕๐๕ มาตรา ๑๔ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติการธนาคารพาณิชย์ (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๒๒ ไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๕๒ และมาตรา ๒๑๘

ด้วยเหตุผลดังกล่าวข้างต้น ศาลรัฐธรรมนูญจึงวินิจฉัยให้ยกคำร้อง

นายอิสสระ นิตินันท์ประกาศ	ประธานศาลรัฐธรรมนูญ
นายกระมล ทองธรรมชาติ	ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ
นายจิระ บุญพจนสุนทร	ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ
นายจุมพล ณ สงขลา	ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ
พลโท จุล อติเรก	ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ
นายปรีชา เฉลิมวณิชย์	ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ
นายผัน จันทรปาน	ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ
นายมงคล สระแก้ว	ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ
นายศักดิ์ เตชะชาญ	ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ
นายสุจิต บุญบงการ	ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ
นายสุจินดา ยงสุนทร	ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ
นายสุวิทย์ ชีรพงษ์	ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

นายอนันต์ เกตุวงศ์

ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

นายอมร รักษาสัตย์

ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

นายอูระ หวังอ้อมกลาง

ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ