คำวินิจฉัยของ นายปรีชา เฉลิมวณิชย์ ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

ที่ ๔๖/๒๕๔๕ **วันที่ ๑๓ สิงหาคม ๒๕๔๕**

เรื่อง พระราชบัญญัติการธนาคารพาณิชย์ พ.ศ. ๒๕๐๕ มาตรา ๑๔ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติการธนาคารพาณิชย์ (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๒๒ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๘๗ มาตรา ๙๒ และมาตรา ๒๑๘ หรือไม่

ศาลแพ่งส่งคำโต้แย้งของจำเลย (บริษัท ดี.บี. (ประเทศไทย) จำกัด ที่ ๑ และนายปรีชา ปุณณกิติเกษม ที่ ๒) ในคดีหมายเลขดำที่ ธ. ๓๐๗๖/๒๕๔๓ ขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยว่า พระราชบัญญัติการธนาคารพาณิชย์ พ.ศ. ๒๕๐๕ มาตรา ๑๔ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติการธนาคารพาณิชย์ (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๒๒ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๘๗ มาตรา ๙๒ และมาตรา ๒๑๘ หรือไม่

ข้อเท็จจริงตามคำร้องได้ความว่า ธนาคารกรุงไทย จำกัด (มหาชน) ได้ฟ้องบริษัท ดี.บี. (ประเทศไทย) จำกัด และนายปรีชา ปุณณกิติเกษม ผู้ร้อง เป็นจำเลยต่อศาลแพ่งในข้อหาเกี่ยวกับสัญญาบัญชีเดินสะพัด กู้เบิกเงินเกินบัญชี และค้ำประกัน ขอให้ศาลบังคับให้ผู้ร้องทั้งสองร่วมกันชำระหนี้แก่โจทก์เป็นเงิน ๖๔๙,๒๔๖.๙๖ บาท พร้อมดอกเบี้ยอัตราร้อยละ ๑๔.๕ ต่อปี ของต้นเงินจำนวน ๕๐๔,๘๘๙.๙๔ บาท นับแต่วันถัดจากวันฟ้องเป็นต้นไปจนกว่าจะชำระเสร็จสิ้น

ผู้ร้องให้การปฏิเสธฟ้องของโจทก์ และโต้แย้งว่า โจทก์ไม่มีอำนาจคิดดอกเบี้ยตามประกาศธนาคารแห่งประเทศไทย เรื่อง กำหนดให้ธนาคารพาณิชย์ปฏิบัติในเรื่องดอกเบี้ยและส่วนลด ซึ่งออกโดยอาศัยอำนาจตามความในมาตรา ๑๔ แห่งพระราชบัญญัติการธนาคารพาณิชย์ พ.ศ. ๒๕๐๕ และเป็นการออกประกาศตามกฎหมายที่ขัดต่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๘๗ เพราะบทบัญญัติของกฎหมายดังกล่าวไม่คุ้มครองผู้บริโภค ไม่ป้องกันการผูกขาดตัดตอนทั้งทางตรงและทางอ้อม ซึ่งเป็นแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ เนื่องจากการตรากฎหมายเพื่อให้การเป็นไปตามแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ นั้น ต้องตราเป็นพระราชบัญญัติหรือตราเป็นพระราชกำหนดตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๙๒ หรือมาตรา ๒๑๘ เพื่อให้รัฐสภาได้ร่วมพิจารณาอย่างรอบคอบก่อนใช้บังคับกับประชาชน เมื่อพระราชบัญญัติการธนาคารพาณิชย์ พ.ศ. ๒๕๐๕ มาตรา ๑๔ บัญญัติให้ธนาคารแห่งประเทศไทยมีอำนาจ

กำหนดให้ธนาคารพาณิชย์ปฏิบัติในเรื่องดอกเบี้ยหรือส่วนลดที่ธนาคารพาณิชย์อาจเรียกได้โดยไม่ผ่านรัฐสภา เท่ากับว่ากฎหมายให้อำนาจฝ่ายบริหารเป็นผู้ตรากฎหมายเอง บทบัญญัติดังกล่าวจึงขัดต่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๘๗ มาตรา ๙๒ และมาตรา ๒๑๘

ศาลแพ่งเห็นว่า ผู้ร้องทั้งสองให้การยกข้อต่อสู้ปัญหาเกี่ยวกับเรื่องการคิดอัตราดอกเบี้ยของโจทก์ตามประกาศธนาคารแห่งประเทศไทย โดยอาศัยอำนาจตามมาตรา ๑๔ แห่งพระราชบัญญัติการธนาคารพาณิชย์ พ.ศ. ๒๕๐๕ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติการธนาคารพาณิชย์ (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๒๒ เป็นบทบัญญัติของกฎหมายที่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๘๗ มาตรา ๙๒ และมาตรา ๒๑๘ จึงส่งคำร้องให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๒๖๔

ปัญหาที่ศาลรัฐธรรมนูญต้องพิจารณาเบื้องต้นมีว่า ศาลรัฐธรรมนูญจะรับคำร้องนี้ไว้พิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๒๖๔ ได้หรือไม่

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๒๖๔ วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า “ในการที่ศาลจะใช้บทบัญญัติแห่งกฎหมายบังคับแก่คดีใด ถ้าศาลเห็นเองหรือคู่ความโต้แย้งว่าบทบัญญัติแห่งกฎหมายนั้นต้องด้วยบทบัญญัติมาตรา ๖ และยังไม่มีคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญในส่วนที่เกี่ยวกับบทบัญญัตินั้น ให้ศาลรอการพิจารณาพิพากษาคดีไว้ชั่วคราว และส่งความเห็นเช่นว่านั้นตามทางการเพื่อศาลรัฐธรรมนูญจะได้พิจารณาวินิจฉัย”

เห็นว่า เรื่องนี้เป็นกรณีที่ผู้ร้องซึ่งเป็นจำเลยในคดีหมายเลขดำที่ ธ. ๓๐๗๖/๒๕๔๓ ยื่นคำให้การต่อศาลแพ่ง โต้แย้งว่า พระราชบัญญัติการธนาคารพาณิชย์ พ.ศ. ๒๕๐๕ มาตรา ๑๔ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติการธนาคารพาณิชย์ (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๒๒ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๘๗ มาตรา ๙๒ และมาตรา ๒๑๘ และเป็นบทบัญญัติที่ศาลจะใช้บังคับแก่คดี ประกอบกับยังไม่มีคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญในส่วนที่เกี่ยวกับบทบัญญัติดังกล่าว เมื่อศาลแพ่งส่งคำโต้แย้งของผู้ร้องมายังศาลรัฐธรรมนูญ ศาลรัฐธรรมนูญจึงรับเรื่องนี้ไว้พิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๒๖๔ ได้

ปัญหาตามคำร้องที่ศาลรัฐธรรมนูญต้องพิจารณาวินิจฉัยว่า พระราชบัญญัติการธนาคารพาณิชย์ พ.ศ. ๒๕๐๕ มาตรา ๑๔ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติการธนาคารพาณิชย์ (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๒๒ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๘๗ มาตรา ๙๒ และมาตรา ๒๑๘ หรือไม่

เห็นว่า กรณีเกี่ยวกับพระราชบัญญัติการธนาคารพาณิชย์ พ.ศ. ๒๕๐๕ มาตรา ๑๔ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติการธนาคารพาณิชย์ (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๒๒ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๘๗ หรือไม่ นั้น ศาลรัฐธรรมนูญได้วินิจฉัยไว้แล้วตามคำวินิจฉัยที่ ๑๓/๒๕๔๕ ลงวันที่ ๑๘ เมษายน ๒๕๔๕ ว่า ธนาคารพาณิชย์เป็นสถาบันการเงินซึ่งได้รับอนุญาตให้จัดตั้งและประกอบกิจการจากรัฐบาล เป็นแหล่งระดมทุนที่สำคัญของประเทศ ย่อมเป็นการสมควรที่ธนาคารพาณิชย์จะพึงมีบทบาทในการใช้เงินทุนนั้นไปในทางอำนวยประโยชน์แก่การพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศ เมื่อพระราชบัญญัติการธนาคารพาณิชย์ พ.ศ. ๒๕๐๕ มาตรา ๑๔ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติการธนาคารพาณิชย์ (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๒๒ เป็นบทบัญญัติซึ่งให้อำนาจธนาคารแห่งประเทศไทยโดยความเห็นชอบของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังกำหนดให้ธนาคารพาณิชย์ปฏิบัติในเรื่องดอกเบี้ยหรือส่วนลดที่ธนาคารพาณิชย์อาจเรียกได้ จึงมิได้มีข้อความที่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๘๗ ดังนั้น จึงไม่วินิจฉัยปัญหานี้ซ้ำอีก และผู้ทำคำวินิจฉัยก็ได้วินิจฉัยในปัญหาข้อนี้ในทำนองเดียวกับคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญดังกล่าวข้างต้น

คงมีปัญหาที่ศาลรัฐธรรมนูญต้องวินิจฉัยแต่เพียงว่า พระราชบัญญัติการธนาคารพาณิชย์ พ.ศ. ๒๕๐๕ มาตรา ๑๔ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติการธนาคารพาณิชย์ (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๒๒ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๙๒ และมาตรา ๒๑๘ หรือไม่

เห็นว่า รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๙๒ บัญญัติว่า “ร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญจะตราขึ้นเป็นกฎหมายได้ก็แต่โดยคำแนะนำและยินยอมของรัฐสภา” หมายความว่ากฎหมายในระดับพระราชบัญญัติหรือพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ พระมหากษัตริย์จะทรงตราขึ้นได้ก็แต่โดยคำแนะนำและยินยอมของรัฐสภา แสดงถึงการใช้อำนาจอธิปไตย (อำนาจนิติบัญญัติ) ของพระมหากษัตริย์ในฐานะประมุขของรัฐ โดยผ่านทางรัฐสภา และมาตรา ๒๑๘ วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า “ในกรณีเพื่อประโยชน์ในอันที่จะรักษาความปลอดภัยของประเทศ ความปลอดภัยสาธารณะ ความมั่นคงในทางเศรษฐกิจของประเทศ หรือป้องปัดภัยพิบัติสาธารณะ พระมหากษัตริย์จะทรงตราพระราชกำหนดให้ใช้บังคับดังเช่นพระราชบัญญัติก็ได้” วรรคสอง บัญญัติว่า “การตราพระราชกำหนดตามวรรคหนึ่งให้กระทำได้เฉพาะเมื่อคณะรัฐมนตรีเห็นว่าเป็นกรณีฉุกเฉินที่มีความจำเป็นรีบด่วนอันมิอาจจะหลีกเลี่ยงได้” หมายความว่า พระมหากษัตริย์ทรงไว้ซึ่งพระราชอำนาจในการตราพระราชกำหนดให้ใช้บังคับดังเช่นพระราชบัญญัติตามที่คณะรัฐมนตรีถวายคำแนะนำ ในกรณีเพื่อประโยชน์เกี่ยวกับการรักษาความปลอดภัยของประเทศ ความปลอดภัยสาธารณะ ความมั่นคงในทางเศรษฐกิจ

ของประเทศ หรือการป้องปัดภัยพิบัติสาธารณะ โดยให้กระทำได้เฉพาะเมื่อคณะรัฐมนตรีเห็นว่าเป็นกรณีฉุกเฉินที่มีความจำเป็นรีบด่วนอันมิอาจจะหลีกเลี่ยงได้เท่านั้น 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 และหลักประกันเป็นทรัพย์สินเพื่อให้เป็นไปตามบทบัญญัติของกฎหมายดังกล่าว ที่บัญญัติขึ้นเพื่อประโยชน์แก่การเศรษฐกิจและการเงินของประเทศ ตลอดจนให้ความคุ้มครองแก่ผู้ฝากเงินกับธนาคาร มิได้มีข้อความใดเกี่ยวข้องกับที่มาและกระบวนการตราพระราชบัญญัติตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๙๒ หรือเกี่ยวข้องกับเหตุผลและกระบวนการตราพระราชกำหนดตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๒๑๘ แต่อย่างใด

ศาลรัฐธรรมนูญโดยตุลาการศาลรัฐธรรมนูญเสียงข้างมาก จำนวน ๙ คน จึงวินิจฉัยให้ยกคำร้องในปัญหานี้ โดยตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ ๖ คน คือ นายกระมล ทองธรรมชาติ นายจิระ บุญพจนสุนทร นายจุมพล ณ สงขลา นายอมร รักษาสัตย์ นายอิสสระ นิติทัณฑ์ประภาศ และนายอุระ หวังอ้อมกลาง เห็นว่า คำโต้แย้งไม่เป็นสาระอันควรได้รับการวินิจฉัย เป็นกรณีต้องด้วยรัฐธรรมนูญ 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 เฉลิมวณิชย์ นายผัน จันทรปาน นายมงคล สระฏัน นายศักดิ์ เตชาชาญ และนายสุจินดา ยงสุนทร วินิจฉัยว่า พระราชบัญญัติการธนาคารพาณิชย์ พ.ศ. ๒๕๐๕ มาตรา ๑๔ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติการธนาคารพาณิชย์ (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๒๒ ไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๙๒ และมาตรา ๒๑๘

ด้วยเหตุผลดังกล่าวข้างต้น จึงวินิจฉัยว่า พระราชบัญญัติการธนาคารพาณิชย์ พ.ศ. ๒๕๐๕ มาตรา ๑๔ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติการธนาคารพาณิชย์ (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๒๒ ไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๘๒ และมาตรา ๒๑๘

นายปรีชา เฉลิมวณิชย์
ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ