

คำวินิจฉัยของ ศาสตราจารย์ ดร.อิสสระ นิติทัณฑ์ประภาศ ประธานศาลรัฐธรรมนูญ

ที่ ๔๖/๒๕๕๕

วันที่ ๑๓ สิงหาคม ๒๕๕๕

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

ศาลแพ่งส่งความเห็นของจำเลยในคดีแพ่งหมายเลขดำที่ ธ. ๓๐๗๖/๒๕๕๓ ซึ่งโต้แย้งว่า บทบัญญัติของกฎหมายที่ศาลจะใช้บังคับแก่คดีขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๔ * เพื่อพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๔ *

ข้อเท็จจริงในคดีดังกล่าวมีว่า ธนาคารกรุงไทย จำกัด (มหาชน) เป็นโจทก์ฟ้อง บริษัท ดี.บี. (ประเทศไทย) จำกัด ที่ ๑ นายปรีชา ปุณณกิติเกษม ที่ ๒ เป็นจำเลยต่อศาลแพ่ง ขอให้ศาลบังคับจำเลยที่ ๑ ซึ่งเป็นผู้ทำสัญญากู้เบิกเงินเกินบัญชี และจำเลยที่ ๒ ซึ่งเป็นผู้ค้ำประกันการกู้เบิกเงินเกินบัญชีของจำเลยที่ ๑ ให้ชำระหนี้จำนวน ๖๔๕,๒๔๖.๕๖ บาท แก่โจทก์พร้อมดอกเบี้ยในอัตราร้อยละ ๑๔.๕ ต่อปีของต้นเงินจำนวน ๕๐๔,๘๘๕.๕๔ บาท นับถัดจากวันฟ้องเป็นต้นไปจนกว่าจะชำระหนี้แก่โจทก์เสร็จ

จำเลยให้การปฏิเสธคำฟ้องของโจทก์และโต้แย้งว่า พระราชบัญญัติการธนาคารพาณิชย์ พ.ศ. ๒๕๐๕ มาตรา ๑๔ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติการธนาคารพาณิชย์ (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๒๒ ให้อำนาจธนาคารแห่งประเทศไทยประกาศกำหนดให้ธนาคารพาณิชย์ปฏิบัติในเรื่องดอกเบี้ยได้ เป็นการเอารัดเอาเปรียบประชาชนผู้บริโภค ถือได้ว่าเป็นการผูกขาดตัดตอนโดยตรงและทางอ้อม ไม่เป็นไปตามกลไกตลาดที่แท้จริง ประชาชนไม่สามารถหลีกเลี่ยงหรือหาทางเลือกอื่นใดได้ ซึ่งรัฐจะต้องตรากฎหมายเพื่อให้การเป็นไปตามนโยบายที่รัฐธรรมนูญบัญญัติไว้ รัฐจะออกกฎหมายเพื่อมอบให้บุคคลหนึ่งบุคคลใดไปกำหนดอัตราดอกเบี้ยและส่วนลดหาได้ไม่ และบทบัญญัติดังกล่าวอาจเรียกได้ว่าไม่ผ่านรัฐสภา จึงเท่ากับว่ากฎหมายให้อำนาจฝ่ายบริหารเป็นผู้ตรากฎหมายเอง บทบัญญัติดังกล่าวจึงขัดต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๘๗ มาตรา ๘๒ และมาตรา ๒๑๘

* ส่งเรื่องมายังศาลรัฐธรรมนูญตามหนังสือที่ ศย ๓๐๐.๐๐๑/๖๖๓๘๖ ลงวันที่ ๒๖ ตุลาคม ๒๕๕๓

ศาลแพ่งได้พิจารณาคำให้การของจำเลยทั้งสองแล้วเห็นว่า จำเลยมีข้อโต้แย้งว่า พระราชบัญญัติการธนาคารพาณิชย์ พ.ศ. ๒๕๐๕ มาตรา ๑๔ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติการธนาคารพาณิชย์ (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๒๒ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๘๗ มาตรา ๙๒ และมาตรา ๒๑๘ ศาลแพ่งจึงส่งข้อโต้แย้งของจำเลยทั้งสองดังกล่าวมาให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๔

ในเบื้องต้นจะพิจารณาว่า เรื่องตามคำร้องดังกล่าวอยู่ในอำนาจของศาลรัฐธรรมนูญ หรือไม่ รัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๔ วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า “ในการที่ศาลจะใช้บทบัญญัติแห่งกฎหมาย บังคับแก่คดีใด ถ้าศาลเห็นเองหรือคู่ความโต้แย้งว่าบทบัญญัติแห่งกฎหมายนั้นต้องด้วยบทบัญญัติมาตรา ๖ และยังไม่มีความวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญในส่วนที่เกี่ยวกับบทบัญญัตินั้น ให้ศาลรอการพิจารณาพิพากษาคดีไว้ชั่วคราว และส่งความเห็นเช่นนั้นตามทางการเพื่อศาลรัฐธรรมนูญจะได้พิจารณาวินิจฉัย”

มาตรา ๖ บัญญัติว่า “รัฐธรรมนูญเป็นกฎหมายสูงสุดของประเทศ บทบัญญัติใดของกฎหมาย กฎ หรือข้อบังคับ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญนี้ บทบัญญัตินั้นเป็นอันใช้บังคับมิได้”

เมื่อพิจารณาบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญดังกล่าวข้างต้น จะเห็นได้ว่า การเสนอเรื่องให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามมาตรา ๒๖๔ ต้องเป็นไปตามหลักเกณฑ์ ดังนี้

- (๑) เป็นกรณีที่ศาลจะใช้บทบัญญัติแห่งกฎหมายใดบังคับแก่คดีที่กำลังพิจารณาอยู่
- (๒) ศาลเห็นเองหรือคู่ความโต้แย้งว่า บทบัญญัติแห่งกฎหมายนั้นต้องด้วยมาตรา ๖ คือขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ และ
- (๓) ยังไม่มีความวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญในส่วนที่เกี่ยวกับบทบัญญัตินั้น

พิจารณาแล้วเห็นว่า เรื่องตามคำร้องดังกล่าวอยู่ในอำนาจของศาลรัฐธรรมนูญตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๔ วรรคหนึ่ง

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

โดยที่ศาลรัฐธรรมนูญได้วินิจฉัยไว้แล้วตามคำวินิจฉัยที่ ๑๓/๒๕๔๕ ลงวันที่ ๑๘ เมษายน ๒๕๔๕ ว่าพระราชบัญญัติการธนาคารพาณิชย์ พ.ศ. ๒๕๐๕ มาตรา ๑๔ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติการธนาคารพาณิชย์ (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๒๒ ไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๘๗ จึงมีประเด็นที่ต้องวินิจฉัยว่าบทบัญญัติของกฎหมายดังกล่าว ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๙๒ และมาตรา ๒๑๘ หรือไม่

จะได้วินิจฉัยว่ามาตรา ๑๔ ของพระราชบัญญัติการธนาคารพาณิชย์ พ.ศ. ๒๕๐๕ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติการธนาคารพาณิชย์ (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๒๒ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๕๒ และมาตรา ๒๑๘ หรือไม่

พระราชบัญญัติการธนาคารพาณิชย์ พ.ศ. ๒๕๐๕ มาตรา ๑๔ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติการธนาคารพาณิชย์ (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๒๒ บัญญัติว่า

“ธนาคารแห่งประเทศไทยมีอำนาจกำหนดให้ธนาคารพาณิชย์ปฏิบัติในเรื่อง ดังต่อไปนี้

(๑) ดอกเบี้ยที่ธนาคารพาณิชย์อาจจ่ายได้

(๒) ดอกเบี้ยหรือส่วนลดที่ธนาคารพาณิชย์อาจเรียกได้

ฯลฯ

การกำหนดตามมาตรานี้ต้องได้รับความเห็นชอบจากรัฐมนตรี และให้ประกาศในราชกิจจานุเบกษา” รัฐธรรมนูญ มาตรา ๕๒ บัญญัติว่า

“ร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญจะตราขึ้นเป็นกฎหมายได้ก็แต่โดยคำแนะนำและยินยอมของรัฐสภา”

มาตรา ๒๑๘ บัญญัติว่า

“ในกรณีเพื่อประโยชน์ในอันที่จะรักษาความปลอดภัยของประเทศ ความปลอดภัยสาธารณะ ความมั่นคงในทางเศรษฐกิจของประเทศ หรือป้องปัดภัยพิบัติสาธารณะ พระมหากษัตริย์จะทรงตราพระราชกำหนดให้ใช้บังคับดังเช่นพระราชบัญญัติก็ได้

การตราพระราชกำหนดตามวรรคหนึ่ง ให้กระทำได้เฉพาะเมื่อคณะรัฐมนตรีเห็นว่าเป็นกรณีฉุกเฉินที่มีความจำเป็นรีบด่วนอันมิอาจจะหลีกเลี่ยงได้

ในการประชุมรัฐสภาคราวต่อไป ให้คณะรัฐมนตรีเสนอพระราชกำหนดนั้นต่อรัฐสภาเพื่อพิจารณาโดยไม่ชักช้า ถ้าอยู่นอกสมัยประชุมและการรอการเปิดสมัยประชุมสามัญจะเป็นการชักช้า คณะรัฐมนตรีต้องดำเนินการให้มีการเรียกประชุมรัฐสภาสามัญวิสามัญเพื่อพิจารณาอนุมัติหรือไม่อนุมัติพระราชกำหนดโดยเร็ว ถ้าสภาผู้แทนราษฎรไม่อนุมัติ หรือสภาผู้แทนราษฎรอนุมัติแต่วุฒิสภาไม่อนุมัติและสภาผู้แทนราษฎรยืนยันการอนุมัติด้วยคะแนนเสียงไม่มากกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของสภาผู้แทนราษฎร ให้พระราชกำหนดนั้นตกไป แต่ทั้งนี้ไม่กระทบกระเทือนกิจการที่ได้เป็นไปในระหว่างที่ใช้พระราชกำหนดนั้น

หากพระราชกำหนดตามวรรคหนึ่งมีผลเป็นการแก้ไขเพิ่มเติมหรือยกเลิกบทบัญญัติแห่งกฎหมายใด และพระราชกำหนดนั้นต้องตกไปตามวรรคสาม ให้บทบัญญัติแห่งกฎหมายที่มีอยู่ก่อนการแก้ไขเพิ่มเติมหรือยกเลิก มีผลใช้บังคับต่อไปนับแต่วันที่มีการไม่อนุมัติพระราชกำหนดนั้นมีผล

ถ้าสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภานุมัติพระราชกำหนดนั้น หรือถ้าวุฒิสภาไม่อนุมัติและสภาผู้แทนราษฎร ยืนยันการอนุมัติด้วยคะแนนเสียงมากกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของสภาผู้แทนราษฎร ให้พระราชกำหนดนั้นมีผลใช้บังคับเป็นพระราชบัญญัติต่อไป

การอนุมัติหรือไม่อนุมัติพระราชกำหนด ให้นายกรัฐมนตรีประกาศในราชกิจจานุเบกษา ในกรณี ไม่อนุมัติ ให้มีผลตั้งแต่วันถัดจากวันประกาศในราชกิจจานุเบกษา

การพิจารณาพระราชกำหนดของสภาผู้แทนราษฎรและของวุฒิสภาในกรณียืนยันการอนุมัติพระราช กำหนด จะต้องกระทำในโอกาสแรกที่มีการประชุมสภานั้น ๆ”

จะเห็นได้ว่า มาตรา ๑๔ ของพระราชบัญญัติการธนาคารพาณิชย์ พ.ศ. ๒๕๐๕ ซึ่งแก้ไข เพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติการธนาคารพาณิชย์ (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๒๒ เป็นบทบัญญัติที่ให้อำนาจ ธนาคารแห่งประเทศไทยกำหนดให้ธนาคารพาณิชย์ปฏิบัติในเรื่องดอกเบี้ยที่ธนาคารพาณิชย์อาจจ่ายได้ และในเรื่องดอกเบี้ยที่ธนาคารพาณิชย์อาจเรียกเก็บได้ ส่วนมาตรา ๕๒ ของรัฐธรรมนูญ เป็นบทบัญญัติ ที่กำหนดว่า การตรากฎหมายในรูปแบบของพระราชบัญญัติหรือพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ จะกระทำได้แต่โดยคำแนะนำและยินยอมของรัฐสภา ซึ่งเป็นคนละเรื่องกับบทบัญญัติมาตรา ๑๔ ของ พระราชบัญญัติการธนาคารพาณิชย์ พ.ศ. ๒๕๐๕ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติการธนาคาร พณิชย์ (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๒๒

ส่วนรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๘ เป็นบทบัญญัติเกี่ยวกับการตราพระราชกำหนดให้ใช้บังคับ ดังเช่นพระราชบัญญัติ โดยกำหนดเงื่อนไขและวิธีการในการตราพระราชกำหนดตลอดจนผลของพระราช กำหนดที่ตราขึ้น ซึ่งเป็นคนละเรื่องกับบทบัญญัติมาตรา ๑๔ ของพระราชบัญญัติการธนาคารพาณิชย์ พ.ศ. ๒๕๐๕ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติการธนาคารพาณิชย์ (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๒๒

ดังนั้น คำโต้แย้งจำเลย (ผู้ร้อง) ดังกล่าวข้างต้น จึงไม่เป็นสาระอันควรได้รับการวินิจฉัยของ ศาลรัฐธรรมนูญตามนัยของมาตรา ๒๖๔ วรรคสอง ของรัฐธรรมนูญ

ด้วยเหตุนี้ จึงวินิจฉัยให้ยกคำร้อง

ศาสตราจารย์ ดร.อิสสระ นิตินันท์ประกาศ

ประธานศาลรัฐธรรมนูญ