

## คำวินิจฉัยของ นายมงคล สระฐาน ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

ที่ ๔๖/๒๕๕๕

วันที่ ๑๓ สิงหาคม ๒๕๕๕

เรื่อง ศาลแพ่งสงฆ์คำโต้แย้งของ บริษัท ดี.บี. (ประเทศไทย) จำกัด กับพวก จำเลย ให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๔

ศาลแพ่งมีหนังสือลงวันที่ ๒๖ ตุลาคม ๒๕๕๓ ส่งคำโต้แย้งของ บริษัท ดี.บี. (ประเทศไทย) จำกัด กับพวก จำเลย ผู้ร้อง ขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๔ ในประเด็นว่า มาตรา ๑๔ แห่งพระราชบัญญัติการธนาคารพาณิชย์ พ.ศ. ๒๕๐๕ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติการธนาคารพาณิชย์ (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๒๒ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๘๗ มาตรา ๘๒ และมาตรา ๒๑๘ หรือไม่

ข้อเท็จจริงโดยสรุป

๑. ธนาคารกรุงเทพ จำกัด (มหาชน) เป็นโจทก์ยื่นฟ้อง บริษัท ดี.บี. (ประเทศไทย) จำกัด จำเลยที่ ๑ และนายปรีชา ปุณณกิติเกษม จำเลยที่ ๒ ซึ่งเป็นผู้ร้อง เป็นจำเลยต่อศาลแพ่ง ตามคดีหมายเลขดำที่ ธ. ๓๐๗๖/๒๕๕๓ เรื่อง ผิดสัญญาบัญชีเดินสะพัด กู้เบิกเงินเกินบัญชี คำประกันขอให้จำเลยทั้งสองร่วมกันชำระหนี้ตามฟ้องแก่โจทก์ เป็นเงิน ๖๔๕,๒๕๖.๕๖ บาท พร้อมดอกเบี้ยอัตราร้อยละ ๑๔.๕ ต่อปี ของต้นเงินจำนวน ๕๐๔,๘๘๕.๕๔ บาท นับแต่วันถัดจากวันฟ้อง เป็นต้นไป จนกว่าจะชำระหนี้แก่โจทก์เสร็จสิ้น

๒. จำเลยทั้งสองให้การปฏิเสธฟ้องของโจทก์ว่า โจทก์ไม่มีอำนาจฟ้อง ฟ้องของโจทก์เป็นฟ้องที่เคลือบคลุม โจทก์คิดดอกเบี้ยเกินกว่าที่กฎหมายกำหนด และโจทก์ไม่มีอำนาจคิดดอกเบี้ยตามประกาศธนาคารแห่งประเทศไทย เรื่อง กำหนดให้ธนาคารพาณิชย์ปฏิบัติในเรื่องดอกเบี้ยและส่วนลดเพราะประกาศธนาคารแห่งประเทศไทยดังกล่าวออกโดยอาศัยอำนาจตามมาตรา ๑๔ แห่งพระราชบัญญัติการธนาคารพาณิชย์ พ.ศ. ๒๕๐๕ ขัดต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๘๗ ในข้อที่ว่า “ไม่คุ้มครองผู้บริโภค ไม่ป้องกันการผูกขาดตัดตอนทั้งทางตรงและทางอ้อม” ทั้งนี้ เพราะการที่รัฐมีนโยบายเกี่ยวกับดอกเบี้ยหรือส่วนลดที่ธนาคารพาณิชย์อาจเรียกได้ เกี่ยวข้องกับความมั่นคงในทางเศรษฐกิจของประเทศ หากอัตราดอกเบี้ยไม่เป็นไปตามกลไกของตลาดที่แท้จริง ย่อมเป็นเหตุให้เกิดความเสียหายแก่ระบบเศรษฐกิจของประเทศอย่างร้ายแรงได้ ดังนั้นการกำหนดอัตราดอกเบี้ยและส่วนลดจึงถือได้ว่าเป็นแนวนโยบายพื้นฐาน

แห่งรัฐ ตามที่บัญญัติในรัฐธรรมนูญ หมวด ๕ มาตรา ๘๗ เมื่อพระราชบัญญัติการธนาคารพาณิชย์ พ.ศ. ๒๕๐๕ มาตรา ๑๔ บัญญัติให้ธนาคารแห่งประเทศไทย มีอำนาจกำหนดให้ธนาคารพาณิชย์ปฏิบัติในเรื่องดอกเบี้ยหรือส่วนลดที่ธนาคารพาณิชย์อาจจะเรียกได้ โดยไม่ผ่านรัฐสภา จึงเท่ากับว่ากฎหมายให้อำนาจฝ่ายบริหารเป็นผู้ตรากฎหมายได้เอง บทบัญญัติดังกล่าวจึงขัดต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๘๗ มาตรา ๘๒ และมาตรา ๒๑๘

๓. ศาลแพ่งพิจารณาแล้วเห็นว่า จำเลยให้การต่อสู้ในประเด็นเกี่ยวกับเรื่องการคิดอัตราดอกเบี้ยของโจทก์ ตามประกาศธนาคารแห่งประเทศไทย ที่ออกโดยอาศัยอำนาจตามมาตรา ๑๔ แห่งพระราชบัญญัติการธนาคารพาณิชย์ พ.ศ. ๒๕๐๕ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติการธนาคารพาณิชย์ (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๒๒ ว่า เป็นบทบัญญัติของกฎหมายที่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๘๗ มาตรา ๘๒ และมาตรา ๒๑๘ ศาลแพ่งมีคำสั่งให้ส่งคำโต้แย้งของผู้ร้องให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๔

#### ข้อกฎหมาย

#### รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐

มาตรา ๖ รัฐธรรมนูญเป็นกฎหมายสูงสุดของประเทศ บทบัญญัติใดของกฎหมาย กฎ หรือข้อบังคับ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญนี้ บทบัญญัตินั้นเป็นอันใช้บังคับมิได้

มาตรา ๘๗ รัฐต้องสนับสนุนระบบเศรษฐกิจแบบเสรีโดยอาศัยกลไกตลาด กำกับดูแลให้มีการแข่งขันอย่างเป็นธรรม ค้ำครองผู้บริโภค และป้องกันการผูกขาดตัดตอนทั้งทางตรงและทางอ้อม รวมทั้งยกเลิกและละเว้นการตรากฎหมายและกฎเกณฑ์ที่ควบคุมธุรกิจที่ไม่สอดคล้องกับความจำเป็นทางเศรษฐกิจ และต้องไม่ประกอบกิจการแข่งขันกับเอกชน เว้นแต่มีความจำเป็นเพื่อประโยชน์ในการรักษาความมั่นคงของรัฐ รักษาผลประโยชน์ส่วนรวม หรือการจัดให้มีการสาธารณสุขปลอดภัย

มาตรา ๘๒ ร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญจะตราขึ้นเป็นกฎหมายได้ก็แต่โดยคำแนะนำและยินยอมของรัฐสภา

มาตรา ๒๑๘ ในกรณีเพื่อประโยชน์ในอันที่จะรักษาความปลอดภัยของประเทศ ความปลอดภัยสาธารณะ ความมั่นคงในทางเศรษฐกิจของประเทศ หรือป้องปัดภัยพิบัติสาธารณะ พระมหากษัตริย์ จะทรงตราพระราชกำหนดให้ใช้บังคับดังเช่นพระราชบัญญัติก็ได้

การตราพระราชกำหนดตามวรรคหนึ่ง ให้กระทำได้เฉพาะเมื่อคณะรัฐมนตรีเห็นว่าเป็นกรณีฉุกเฉินที่มีความจำเป็นรีบด่วนอันมิอาจจะหลีกเลี่ยงได้

ในการประชุมรัฐสภาคราวต่อไป ให้คณะรัฐมนตรีเสนอพระราชกำหนดนั้นต่อรัฐสภาเพื่อพิจารณาโดยไม่ชักช้า ถ้าอยู่นอกสมัยประชุมและการรอการเปิดสมัยประชุมสามัญจะเป็นการชักช้า คณะรัฐมนตรีต้องดำเนินการให้มีการเรียกประชุมรัฐสภาสามัญวิสามัญเพื่อพิจารณานุมัติหรือไม่อนุมัติพระราชกำหนดโดยเร็ว ถ้าสภาผู้แทนราษฎรไม่อนุมัติ หรือสภาผู้แทนราษฎรอนุมัติแต่วุฒิสภาไม่อนุมัติและสภาผู้แทนราษฎรยืนยันการอนุมัติด้วยคะแนนเสียงไม่มากกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของสภาผู้แทนราษฎร ให้พระราชกำหนดนั้นตกไป แต่ทั้งนี้ไม่กระทบกระเทือนกิจการที่ได้เป็นไปในระหว่างที่ใช้พระราชกำหนดนั้น

หากพระราชกำหนดตามวรรคหนึ่งมีผลเป็นการแก้ไขเพิ่มเติมหรือยกเลิกบทบัญญัติแห่งกฎหมายใด และพระราชกำหนดนั้นต้องตกไปตามวรรคสาม ให้บทบัญญัติแห่งกฎหมายที่มีอยู่ก่อนการแก้ไขเพิ่มเติมหรือยกเลิก มีผลใช้บังคับต่อไปนับแต่วันที่มีการไม่อนุมัติพระราชกำหนดนั้น มีผล

ถ้าสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภาอนุมัติพระราชกำหนดนั้น หรือถ้าวุฒิสภาไม่อนุมัติและสภาผู้แทนราษฎรยืนยันการอนุมัติด้วยคะแนนเสียงมากกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของสภาผู้แทนราษฎร ให้พระราชกำหนดนั้นมีผลใช้บังคับเป็นพระราชบัญญัติต่อไป

การอนุมัติหรือไม่อนุมัติพระราชกำหนด ให้นายกรัฐมนตรีประกาศในราชกิจจานุเบกษา ในกรณีไม่อนุมัติ ให้มีผลตั้งแต่วันถัดจากวันประกาศในราชกิจจานุเบกษา

การพิจารณาพระราชกำหนดของสภาผู้แทนราษฎรและของวุฒิสภาในกรณียืนยันการอนุมัติพระราชกำหนด จะต้องกระทำในโอกาสแรกที่มีการประชุมสภานั้น ๆ

พระราชบัญญัติการธนาคารพาณิชย์ พ.ศ. ๒๕๐๕ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติการธนาคารพาณิชย์ (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๒๒

มาตรา ๑๔ ธนาคารแห่งประเทศไทยมีอำนาจกำหนดให้ธนาคารพาณิชย์ปฏิบัติตามเรื่องดังต่อไปนี้

- (๑) ๑ล๑
  - (๒) ดอกเบี้ยหรือส่วนลดที่ธนาคารพาณิชย์อาจเรียกได้
- ๑ล๑

การกำหนดตามมาตรานี้ ต้องได้รับความเห็นชอบจากรัฐมนตรี และให้ประกาศในราชกิจจานุเบกษา ได้พิเคราะห์แล้ว มีประเด็นวินิจฉัยในเบื้องต้นว่า ผู้ร้องมีสิทธิให้ศาลแพ่งสงฆ์คำโต้แย้งมาให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๔ หรือไม่ รัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๔ วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า

“ในการที่ศาลจะใช้บทบัญญัติแห่งกฎหมายบังคับแก่คดีใด ถ้าศาลเห็นเองหรือคู่ความโต้แย้งว่า บทบัญญัติแห่งกฎหมายนั้นต้องด้วยบทบัญญัติมาตรา ๖ และยังไม่มีความวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ ในส่วนที่เกี่ยวกับบทบัญญัตินั้น ให้ศาลรอการพิจารณาพิพากษาไว้ชั่วคราว และส่งความเห็นเช่นนั้น ตามทางการเพื่อศาลรัฐธรรมนูญจะได้พิจารณาวินิจฉัย”

เห็นว่า กรณีตามคำร้องเป็นเรื่องที่ศาลแพ่งส่งความเห็นของคู่ความ ซึ่งโต้แย้งว่าบทบัญญัติ แห่งกฎหมายที่ศาลจะใช้บังคับแก่คดี ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาเพื่อศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัย จึงเป็นกรณีที่เข้าบทบัญญัติมาตรา ๒๖๔ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ศาลรัฐธรรมนูญจึงมี อำนาจพิจารณาวินิจฉัยเรื่องนี้ได้

ประเด็นต่อไปว่า มาตรา ๑๔ แห่งพระราชบัญญัติการธนาคารพาณิชย์ พ.ศ. ๒๕๐๕ ซึ่งแก้ไข เพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติการธนาคารพาณิชย์ (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๒๒ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๘๗ มาตรา ๘๒ และมาตรา ๒๑๘ หรือไม่นั้น เห็นว่า ศาลรัฐธรรมนูญได้มีคำวินิจฉัยที่ ๑๓/๒๕๕๕ ลงวันที่ ๑๘ เมษายน ๒๕๕๕ ว่า มาตรา ๑๔ แห่งพระราชบัญญัติการธนาคารพาณิชย์ พ.ศ. ๒๕๐๕ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติการธนาคารพาณิชย์ (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๒๒ ไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๘๗ จึงไม่ต้องวินิจฉัยอีก ส่วนเรื่องขัดต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๘๒ และมาตรา ๒๑๘ หรือไม่นั้น เห็นว่า รัฐธรรมนูญ มาตรา ๘๒ เป็นบทบัญญัติในหมวด ๖ รัฐสภา ส่วนที่ ๑ บททั่วไป ว่าด้วยที่มาของกฎหมายในระดับพระราชบัญญัติหรือพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ ว่า กฎหมายดังกล่าวพระมหากษัตริย์จะทรงตราขึ้นได้ก็แต่โดยคำแนะนำและยินยอมของรัฐสภาซึ่งหมายความว่า พระมหากษัตริย์ทรงใช้อำนาจอธิปไตย (อำนาจนิติบัญญัติ) โดยทางรัฐสภาตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓ โดยมีพระราชอำนาจตรากฎหมาย (พระราชบัญญัติและพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ) ตามที่ รัฐสภาถวายคำแนะนำและให้ความยินยอมตามมาตรา ๘๒ ส่วนมาตรา ๒๑๘ ของรัฐธรรมนูญเป็นบท บัญญัติในหมวด ๗ คณะรัฐมนตรี ซึ่งว่าด้วยพระราชอำนาจของพระมหากษัตริย์ในการตราพระราช กำหนดให้ใช้บังคับดังเช่นพระราชบัญญัติ โดยการถวายคำแนะนำของคณะรัฐมนตรี หมายความว่า พระมหากษัตริย์จะทรงตราพระราชกำหนดขึ้นใช้บังคับได้ต้องเป็นกรณีที่รัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๘ บัญญัติไว้เท่านั้น ทั้งนี้ เป็นไปตามดุลยพินิจของคณะรัฐมนตรีว่ากรณีเช่นนั้น เป็นกรณีฉุกเฉินที่มีความจำเป็น รีด่วนอันมิอาจจะหลีกเลี่ยงได้ หรือไม่ แต่มาตรา ๑๔ แห่งพระราชบัญญัติการธนาคารพาณิชย์ พ.ศ. ๒๕๐๕ บัญญัติให้อำนาจธนาคารแห่งประเทศไทยกำหนดให้ธนาคารพาณิชย์ต่าง ๆ ปฏิบัติในเรื่องเกี่ยวกับอัตรา ดอกเบี้ยที่ธนาคารพาณิชย์อาจจ่ายได้หรืออาจเรียกได้ รวมทั้งเรื่องอื่นๆ เพื่อให้เป็นไปตามเจตนารมณ์ ของกฎหมายที่ตราขึ้นเพื่อประโยชน์แก่การเศรษฐกิจและการเงินของประเทศ ตลอดจนให้ความคุ้มครอง

แก่ผู้ฝากเงินกับธนาคาร เมื่อพระราชบัญญัติดังกล่าวเป็นกฎหมายที่พระมหากษัตริย์ทรงตราขึ้นโดยคำแนะนำและยินยอมของรัฐสภา โดยบทบัญญัติมาตรา ๑๔ บัญญัติเกี่ยวกับอำนาจของธนาคารแห่งประเทศไทย ไม่ได้มีข้อความใดที่เกี่ยวข้องกับพระราชอำนาจในการตราพระราชบัญญัติ หรือการกระทำของรัฐสภา ในการถวายคำแนะนำยินยอมต่อพระมหากษัตริย์ และไม่มีข้อความใดเกี่ยวกับพระราชอำนาจในการตราพระราชกำหนด หรือการใช้ดุลยพินิจของคณะรัฐมนตรี ในการถวายคำแนะนำต่อพระมหากษัตริย์ในการตราพระราชกำหนด มาตรา ๑๔ แห่งพระราชบัญญัติการธนาคารพาณิชย์ พ.ศ. ๒๕๐๕ จึงไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๙๒ และมาตรา ๒๑๘

อาศัยเหตุผลดังกล่าวข้างต้น จึงวินิจฉัยว่า มาตรา ๑๔ แห่งพระราชบัญญัติการธนาคารพาณิชย์ พ.ศ. ๒๕๐๕ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติการธนาคารพาณิชย์ (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๒๒ ไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๘๗ มาตรา ๙๒ และมาตรา ๒๑๘

นายมงคล สระแก้ว

ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ