

คำวินิจฉัยของ ศาสตราจารย์ ดร. อิศระ นิตินันท์ประภาส ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

ที่ ๔/๒๕๕๒

วันที่ ๑ เมษายน ๒๕๕๒

เรื่อง ศาลจังหวัดสงขลาส่งความเห็นของคู่ความซึ่งโต้แย้งว่าบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่ศาลจะใช้บังคับ
แก้คดีขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ เพื่อศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัย

ตามหนังสือที่ ขธ ๐๒๐๑/๓๐๐๒๒ ลงวันที่ ๑๕ กันยายน ๒๕๕๑ กระทรวงยุติธรรมแจ้งว่า คดีแพ่งหมายเลขดำที่ ๓๓๕/๒๕๕๑ ระหว่างธนาคารไทยพาณิชย์ จำกัด (มหาชน) โจทก์ นายเกรียงศักดิ์ แซ่เล่า จำเลย เรื่อง ยืม จำนอง ของศาลจังหวัดสงขลาเป็นกรณีต้องด้วยมาตรา ๒๖๔ ของรัฐธรรมนูญ แห่งราชอาณาจักรไทย สำนักงานอธิบดีผู้พิพากษา ภาค ๘ จึงขอให้กระทรวงยุติธรรมส่งความเห็นให้ ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัย กระทรวงยุติธรรมจึงขอให้ศาลรัฐธรรมนูญดำเนินการ พร้อมทั้งส่ง สำนวนคดีดังกล่าวมาเพื่อประกอบการพิจารณาด้วย

ข้อเท็จจริงตามที่ปรากฏในสำนวนคดีนี้มีว่า ธนาคารไทยพาณิชย์ จำกัด (มหาชน) สาขาป่าดงเบงชาร์ท ได้เป็นโจทก์ ฟ้องนายเกรียงศักดิ์ แซ่เล่า เป็นจำเลย ให้ชำระหนี้เงินกู้จำนวนเงิน ๒,๓๕๒,๑๘๔.๖๓ บาท พร้อมทั้งดอกเบี้ยในอัตราร้อยละ ๑๕.๒๕ ต่อปี ของเงินต้น ๒,๔๑๓,๓๓๘.๒๕ บาท นับถัดจาก วันฟ้องเป็นต้นไป จนกว่าจะชำระให้โจทก์เสร็จสิ้น หากจำเลยไม่ชำระหนี้ ให้บังคับเอาที่ทรัพย์สินที่ จำนองและนำทรัพย์สินอื่นของจำเลยออกขายทอดตลาดนำเงินมาชำระหนี้โจทก์จนครบถ้วน

จำเลยได้ยื่นคำให้การปฏิเสธฟ้อง และให้การโต้แย้งสรุปได้ว่า การเรียกดอกเบี้ยของโจทก์ ซึ่งอาศัยสัญญาตามข้อตกลงขณะทำสัญญาโดยใช้ประกาศกำหนดอัตราดอกเบี้ยสูงสุดตามประกาศของ ธนาคารแห่งประเทศไทยเพื่อเรียกเก็บดอกเบี้ยจากจำเลยในอัตราสูงสุดร้อยละ ๑๖.๒๕ ต่อปี และ ในกรณีผิดเงื่อนไขในอัตราสูงสุดร้อยละ ๑๗.๕๐ ต่อปี โดยเปลี่ยนแปลงอัตราดอกเบี้ยได้ตามที่โจทก์ ประกาศเป็นคราวๆ ไปนั้น จำเลยเห็นว่าที่โจทก์ประกาศกำหนดอัตราดอกเบี้ยสูงสุดภายใต้ประกาศของ ธนาคารแห่งประเทศไทยนั้น โจทก์และธนาคารแห่งประเทศไทยจะกระทำมิได้ ตามรัฐธรรมนูญแห่ง ราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ เพราะรัฐธรรมนูญมิได้บัญญัติให้อำนาจโจทก์และธนาคาร แห่งประเทศไทยตรากฎหมาย หรือตราข้อบังคับ หรือประกาศใดๆ มาใช้บังคับเป็นกฎหมายเพื่อเรียกเก็บ ดอกเบี้ยอัตราสูงสุดจากประชาชนผู้กู้ยืม และเพื่อใช้บังคับแก้คดีในศาลยุติธรรมทั้งปวงได้โดยมิต้องผ่าน สภาผู้แทนราษฎร และวุฒิสภา ซึ่งมีอำนาจหน้าที่ตรากฎหมาย ตรากฎ ตราข้อบังคับใช้เป็นกฎหมาย

ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย จำเลยเห็นว่าประกาศกำหนดอัตราดอกเบี้ยอัตราสูงสุดของโจทก์ ภายใต้ประกาศของธนาคารแห่งประเทศไทยเพื่อเรียกเก็บดอกเบี้ยอัตราสูงสุดของจำเลย ซึ่งศาลยุติธรรม จะนำมาใช้บังคับแก่คดีนี้ เป็นประกาศที่ขัดต่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๖ ประกาศ ดังกล่าวจึงเป็นอันใช้บังคับมิได้

ต่อมา ในระหว่างการพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ จำเลยได้ยื่นคำร้องมีใจความว่า ผู้ร้องซึ่งเป็น ผู้บริโภคตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๕๗ เห็นว่า ประกาศกำหนดอัตราดอกเบี้ยของธนาคารไทยพาณิชย์ จำกัด (มหาชน) ภายใต้ประกาศของธนาคารแห่งประเทศไทย ซึ่งมีสภาพเป็นบทบัญญัติแห่งกฎหมาย ไม่มีตัวแทนของผู้บริโภคทำหน้าที่ให้ความเห็นในการตรากฎหมาย กฎ หรือข้อบังคับ และให้ความเห็น ในการกำหนดมาตรการต่างๆ เพื่อคุ้มครองผู้บริโภค ดังนั้น ประกาศดังกล่าวของธนาคารไทยพาณิชย์ จำกัด (มหาชน) ภายใต้ประกาศของธนาคารแห่งประเทศไทยจึงตราขึ้นโดยไม่ถูกต้องตามบทบัญญัติ แห่งรัฐธรรมนูญ มาตรา ๕๗ และมาตรา ๖ ซึ่งศาลยุติธรรมจะนำประกาศดังกล่าวภายใต้ประกาศ ธนาคารแห่งประเทศไทยไปใช้บังคับแก่คดีใดๆ ในศาลยุติธรรมไม่ได้ เพราะขัดแย้งและไม่เป็นไปตาม บทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย

อนึ่ง ผู้ร้องได้ยื่นคำแถลงการณ์ต่อศาลรัฐธรรมนูญมีใจความว่า ผู้ร้องเห็นว่าพระราชบัญญัติ ดอกเบี้ยเงินให้กู้ยืมของสถาบันการเงิน ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๕๗

ธนาคารไทยพาณิชย์ จำกัด (มหาชน) ผู้ถูกร้องได้ยื่นคำคัดค้านข้อโต้แย้งของผู้ร้องมีใจความว่า ประกาศของผู้ถูกร้องเกี่ยวกับอัตราดอกเบี้ยสูงสุดเป็นประกาศที่ชอบด้วยกฎหมาย และไม่ขัดกับรัฐธรรมนูญ

พิจารณาแล้ว ตามคำร้องและคำแถลงการณ์ของผู้ร้อง มีประเด็นที่ขอให้ศาลรัฐธรรมนูญ พิจารณาวินิจฉัย ดังนี้

๑. ประกาศธนาคารไทยพาณิชย์ จำกัด (มหาชน) ที่ ๓/๒๕๓๕ ลงวันที่ ๑๓ มีนาคม พ.ศ. ๒๕๓๕ ซึ่งกำหนดอัตราดอกเบี้ยสูงสุดด้วยบทบัญญัติมาตรา ๖ ของรัฐธรรมนูญหรือไม่

๒. ประกาศธนาคารแห่งประเทศไทย เรื่อง การกำหนดให้ธนาคารพาณิชย์ปฏิบัติในเรื่องดอกเบี้ย และส่วนลด ลงวันที่ ๒๐ ตุลาคม พ.ศ. ๒๕๓๖ ต้องด้วยบทบัญญัติมาตรา ๖ ของรัฐธรรมนูญหรือไม่

๓. พระราชบัญญัติดอกเบี้ยเงินให้กู้ยืมของสถาบันการเงิน (ฉบับที่ ๓) พ.ศ. ๒๕๓๕ ขัดต่อ รัฐธรรมนูญ มาตรา ๕๗ หรือไม่

ในเบื้องต้น จะพิจารณาว่า การร้องขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยประเด็นต่างๆ ดังกล่าว ชอบด้วยรัฐธรรมนูญหรือไม่

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๒๖๔ วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า “ในการที่ศาลจะใช้บทบัญญัติแห่งกฎหมายบังคับแก่คดีใด ถ้าศาลเห็นเองหรือคู่ความโต้แย้งว่าบทบัญญัติแห่งกฎหมายนั้นต้องด้วยบทบัญญัติมาตรา ๖ และยังไม่มีความวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญในส่วนที่เกี่ยวกับบทบัญญัตินั้น ให้ศาลรอการพิจารณาพิพากษาคดีไว้ชั่วคราว และส่งความเห็นเช่นนั้นตามทางการเพื่อศาลรัฐธรรมนูญจะได้พิจารณาวินิจฉัย” และมาตรา ๖ บัญญัติว่า “รัฐธรรมนูญเป็นกฎหมายสูงสุดของประเทศ บทบัญญัติใดของกฎหมาย กฎ หรือข้อบังคับ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญนี้ บทบัญญัตินั้นเป็นอันใช้บังคับมิได้”

จะเห็นได้ว่า ตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญดังกล่าว ศาลหรือคู่ความมีสิทธิขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยว่าบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่ศาลจะใช้บังคับแก่คดีขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ ถ้ายังไม่มีคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญในส่วนที่เกี่ยวกับบทบัญญัตินั้น ปัญหาที่ว่าประกาศนาคารไทยพาณิชย์ จำกัด (มหาชน) และประกาศนาคารแห่งประเทศไทยดังกล่าวข้างต้น เป็นบทบัญญัติแห่งกฎหมายตามนัยของมาตรา ๒๖๔ วรรคหนึ่ง ของรัฐธรรมนูญหรือไม่

อย่างไรก็ดี ก่อนที่จะวินิจฉัยปัญหาดังกล่าว จำเป็นต้องทำความเข้าใจว่า “กฎหมาย” คืออะไรเสียก่อน

โดยที่ประเทศไทยเป็นประเทศที่จัดทำประมวลกฎหมาย (Code) ตามแบบอย่างของประเทศทั้งหลายที่มีระบบกฎหมายจัดอยู่ในตระกูล “ซีวิลลอว์” (Civil Law)^(๑) และความหมายของกฎหมาย

(๑) ในทางทฤษฎีกฎหมาย มีการจัดกลุ่มกฎหมายของประเทศต่างๆ ตามที่มาของความคิดซึ่งเป็นพื้นฐานของระบบกฎหมายของประเทศนั้นๆ โดยแบ่งเป็น ๔ กลุ่มหลัก กลุ่มแรกได้แก่ กลุ่มกฎหมายแห่งตระกูล ซีวิลลอว์ (Civil Law) กลุ่มที่สองได้แก่ กลุ่มกฎหมายแห่งตระกูลคอมมอนลอว์ (Common Law) กลุ่มที่สามได้แก่ กลุ่มกฎหมายแห่งตระกูลกฎหมายสังคมนิยม (Socialist Law) กลุ่มสุดท้ายได้แก่กลุ่มกฎหมายแห่งตระกูลกฎหมายอิสลาม (Muslim Law)

ประเทศที่มีระบบกฎหมายจัดอยู่ในตระกูล “ซีวิลลอว์” ได้แก่ประเทศทั้งหลายที่วิทยาการกฎหมายก่อกำเนิดบนพื้นฐานของกฎหมายโรมัน (Roman Law) ประเทศดังกล่าวได้แก่ ประเทศในภาคพื้นทวีปยุโรป อาทิ ฝรั่งเศส อิตาลี สเปน เยอรมัน ระบบกฎหมายของประเทศเหล่านั้นมีเอกลักษณ์อย่างเดียวกันหลายประการที่สำคัญก็คือ วิทยาการกฎหมายมีบทบาทสำคัญในการให้คำจำกัดความของ “กฎหมาย” นอกจากนี้ในประเทศเหล่านั้นมีการจัดทำประมวลกฎหมายในคริสต์ศตวรรษที่ ๑๕ ถ้าเปรียบเทียบตระกูลกฎหมายดังกล่าวกับตระกูลกฎหมายคอมมอนลอว์ก็จะพบความแตกต่างกันในสาระสำคัญประการหนึ่ง คือ ในประเทศที่มีระบบกฎหมายจัดอยู่ในตระกูลคอมมอนลอว์ไม่มีการจัดทำประมวลกฎหมาย

ตามทฤษฎีกฎหมายของไทยสอดคล้องกับคำจำกัดความของกฎหมายที่ใช้ในประเทศเหล่านั้น ฉะนั้น เพื่อความเข้าใจดีในเรื่องนี้จึงจะอธิบายความหมายของกฎหมายที่ใช้ในประเทศที่มีระบบกฎหมายจัดอยู่ในตระกูลกฎหมายดังกล่าว ก่อน แล้วจึงอธิบายความหมายของกฎหมายตามทฤษฎีกฎหมายของไทย

ในประเทศที่มีระบบกฎหมายจัดอยู่ในตระกูล “ซีวิลลอว์” กฎหมาย (Regle de droit) คือ “กฎแห่งความประพฤติ ซึ่งเป็นนามธรรมและเป็นกฎทั่วไปที่ใช้บังคับแก่ความสัมพันธ์ทางสังคมซึ่งสมาชิกของสังคมต้องปฏิบัติตาม โดยรัฐซึ่งทรงไว้ซึ่งอำนาจมหาชนบังคับตามกฎหมายนั้น”

กฎหมายตามความหมายดังกล่าวมีหลายประเภท แต่ละประเภทมีศักดิ์ไม่เท่ากัน จึงมีการจัดระบบชั้น (Hierarchie) ซึ่งมีหลักการว่า กฎหมายที่อยู่ในลำดับชั้นที่สูงกว่าใช้บังคับแก่กฎหมายที่อยู่ในลำดับชั้นต่ำกว่า ดังนั้น กฎหมายที่อยู่ในลำดับชั้นที่ต่ำกว่าจึงขัดหรือแย้งกับกฎหมายที่อยู่ในลำดับชั้นที่สูงกว่าไม่ได้ การจัดระบบชั้นดังกล่าวยึดถือความมีอำนาจมากน้อยขององค์กรที่ตรากฎหมายเป็นหลัก

โดยทั่วไป จะมีการจัดลำดับชั้นของกฎหมายจากลำดับสูงสุดลดหลั่นกันลงไปจนถึงชั้นต่ำสุด ดังนี้

๑. รัฐธรรมนูญซึ่งเป็นกฎหมายซึ่งตราขึ้นโดยองค์กรร่างรัฐธรรมนูญ (Constituant) มีศักดิ์หรือฐานะทางอำนาจเหนือองค์กรอื่นใดของรัฐ รัฐธรรมนูญจึงเป็นกฎหมายที่อยู่ในลำดับชั้นสูงสุด

๒. รัฐบัญญัติหรือพระราชบัญญัติ (Loi) ซึ่งเป็นกฎหมายที่ตราขึ้นโดยรัฐสภาซึ่งเป็นองค์กรนิติบัญญัติ มีลำดับชั้นรองลงมาจากรัฐธรรมนูญ นอกจากนี้รัฐกำหนด (Ordonnance) หรือพระราชกำหนด (Ordonnance royale) ซึ่งเป็นกฎหมายที่รัฐบาลตราขึ้นตามเงื่อนไขที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ และสามารถแก้ไขเพิ่มเติมรัฐบัญญัติได้ ก็อยู่ในลำดับชั้นเดียวกันกับรัฐบัญญัติหรือพระราชบัญญัติ

๓. ข้อบังคับ (Réglement) ซึ่งเป็นกฎหมายที่ตราขึ้นโดยรัฐบาล และองค์กรที่มีฐานะทางอำนาจต่ำกว่ารัฐบาล จำแนกออกเป็นประเภทย่อยได้ ดังนี้

(๑) ข้อบังคับที่ตราขึ้นโดยหัวหน้ารัฐบาล เรียกว่า “กฤษฎีกา” (Décret) หรือพระราชกฤษฎีกา (Décret Royale)

(๒) ข้อบังคับที่ตราขึ้นโดยรัฐมนตรี เรียกว่า “กฎรัฐมนตรี” (Arrêté ministériel) หรือกฎกระทรวง

(๓) ข้อบังคับที่ตราขึ้นโดยองค์กรอื่น เช่น องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งมีชื่อเรียกแตกต่างกันไป

ความหมายของ “กฎหมาย” ตามทฤษฎีกฎหมายของไทยไม่แตกต่างจากความหมายตามทฤษฎีกฎหมายของประเทศที่มีระบบกฎหมายจัดอยู่ในตระกูล “ซีวิลลอว์” ดังกล่าวข้างต้น แต่ในทางปฏิบัติมีการใช้คำดังกล่าว ในความหมายอย่างกว้าง และในความหมายอย่างแคบ แล้วแต่ความประสงค์ของผู้ใช้

ตามความหมายอย่างกว้าง “กฎหมาย” หมายถึง กฎหมายทุกประเภท คือ รัฐธรรมนูญ พระราชบัญญัติ พระราชกำหนด พระราชกฤษฎีกา กฎกระทรวง และข้อบังคับอื่นๆ ที่เข้าลักษณะเป็นกฎหมายตาม คำจำกัดความของกฎหมาย แต่ตามความหมายอย่างแคบ “กฎหมาย” หมายถึง เฉพาะพระราชบัญญัติ และพระราชกำหนดที่ตราขึ้นตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญซึ่งใช้บังคับดังเช่นพระราชบัญญัติ^(๒)

ในการร่างกฎหมายนั้น บางครั้งผู้ร่างก็ใช้คำว่า “กฎหมาย” ในความหมายอย่างกว้าง เช่น พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๓๕ มาตรา ๘๕ บัญญัติว่า “ข้าราชการพลเรือน สามัญต้องปฏิบัติหน้าที่ราชการให้เป็นไปตามกฎหมาย ระเบียบของทางราชการ.....” คำว่า “กฎหมาย” ที่ระบุในบทบัญญัติดังกล่าวหมายถึงกฎหมายตามความหมายอย่างกว้าง ซึ่งครอบคลุมกฎหมายทุกประเภท

(๒) รัฐธรรมนูญมาตรา ๒๓๐ วรรคหนึ่ง กำหนดเป็นหลักการว่า การจัดตั้งกระทรวง ทบวง กรม ขึ้นใหม่ โดยมีการกำหนดตำแหน่งหรืออัตราของข้าราชการหรือลูกจ้างเพิ่มขึ้น ให้ตราเป็นพระราชบัญญัติ และวรรคสองของ บทบัญญัติดังกล่าวกำหนดว่า การรวมหรือการโอนกระทรวง ทบวง กรม ที่มีผลเป็นการจัดตั้งเป็นกระทรวง ทบวง กรม ขึ้นใหม่หรือการรวมหรือการโอนกระทรวง ทบวง กรม ที่มีได้มีการจัดตั้งเป็นกระทรวง ทบวง กรม ขึ้นใหม่ ทั้งนี้ โดยไม่มีการกำหนดตำแหน่งหรืออัตราของข้าราชการหรือลูกจ้างเพิ่มขึ้น หรือการยุบ กระทรวง ทบวง กรม ให้ตราเป็นพระราชกฤษฎีกา นอกจากนี้ วรรคห้าของบทบัญญัติดังกล่าวได้กำหนดว่า การดำเนินการตามวรรคสองกับกระทรวง ทบวง กรม ที่มีพระราชบัญญัติจัดตั้งขึ้นแล้ว ให้ตราเป็นพระราช กฤษฎีกา โดยให้ถือว่าพระราชกฤษฎีกาที่ตราขึ้นนั้นมีผลเป็นการแก้ไขเพิ่มเติมบทบัญญัติในพระราชบัญญัติ หรือกฎหมายที่มีผลใช้บังคับได้ดังเช่นพระราชบัญญัติในส่วนที่เกี่ยวข้องด้วย

โดยที่รัฐธรรมนูญได้บัญญัติว่า ให้ถือว่าพระราชกฤษฎีกาดังกล่าว มีผลเป็นการแก้ไขเพิ่มเติมบทบัญญัติ ในพระราชบัญญัติหรือกฎหมายที่มีผลใช้บังคับได้ดังเช่นพระราชบัญญัติในส่วนที่เกี่ยวข้อง จึงมีปัญหว่าพระราช กฤษฎีกาเช่นว่านั้นจะถือว่าเป็นกฎหมายตามความหมายอย่างแคบได้หรือไม่

รัฐธรรมนูญมาตรา ๒๒๑ บัญญัติว่า “พระมหากษัตริย์ทรงไว้ซึ่งพระราชอำนาจในการตราพระราช กฤษฎีกาโดยไม่ขัดต่อกฎหมาย” จะเห็นได้ว่า บทบัญญัติดังกล่าวได้กำหนดเป็นหลักการว่า พระราชกฤษฎีกา จะขัดต่อกฎหมายไม่ได้ คำว่า “กฎหมาย” ตามบทบัญญัติดังกล่าว ใช้ในความหมายอย่างแคบ ซึ่งหมายถึง พระราชบัญญัติหรือพระราชกำหนด ดังนั้นมาตรา ๒๓๐ วรรคห้า จึงเป็นบทบัญญัติที่กำหนดข้อยกเว้น ของหลักการตามมาตรา ๒๒๑

โดยที่ไม่มีบทบัญญัติใดๆ ของรัฐธรรมนูญบัญญัติว่าพระราชกฤษฎีกาตามมาตรา ๒๓๐ ให้ใช้บังคับได้ ดังเช่นพระราชบัญญัติ จึงต้องตีความว่าพระราชกฤษฎีกาดังกล่าวมิใช่กฎหมายตามความหมายอย่างแคบ

ดังกล่าวแล้วข้างต้น เพราะไม่มีถ้อยคำใดในบทบัญญัติดังกล่าวที่แสดงให้เห็นว่ามีความหมายเป็นอย่างอื่น แต่ในบางกรณีผู้ร่างกฎหมายก็ใช้คำว่า “กฎหมาย” ในความหมายอย่างแคบ เช่น พระราชบัญญัติเงินคงคลัง พ.ศ. ๒๔๕๑ มาตรา ๑๒ บัญญัติว่า “การจ่ายเงินเป็นทุน หรือทุนหมุนเวียนเพื่อการใด ๆ ให้กระทำได้แต่โดยกฎหมาย” คำว่า “กฎหมาย” ที่ระบุในบทบัญญัติดังกล่าว หมายถึง กฎหมายตามความหมายอย่างแคบ คือ พระราชบัญญัติ หรือพระราชกำหนด เพราะเป็นเจตนารมณ์ของผู้ร่างและรัฐสภาที่มุ่งให้รัฐสภาเป็นผู้ควบคุมการจ่ายเงินดังกล่าว โดยการตราพระราชบัญญัติให้อำนาจรัฐบาลจ่ายเงินเป็นทุน หรือทุนหมุนเวียน^(๓)

เมื่อได้ทราบว่ากฎหมายมีความหมายอย่างไรแล้ว จะได้วินิจฉัยว่ากฎหมายตามนัยของมาตรา ๒๖๕ วรรคหนึ่ง ของรัฐธรรมนูญมีความหมายอย่างไร

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยได้กล่าวถึงกฎหมาย กฎ ข้อบังคับในบทบัญญัติมาตราต่างๆ ดังนี้

มาตรา ๖ บัญญัติว่า “รัฐธรรมนูญเป็นกฎหมายสูงสุดของประเทศ บทบัญญัติใดของกฎหมาย กฎหรือข้อบังคับ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญนี้ บทบัญญัตินั้นเป็นอันใช้บังคับมิได้”

มาตรา ๒๕ วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า “การจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลที่รัฐธรรมนูญรับรองไว้ จะกระทำมิได้ เว้นแต่โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายเฉพาะเพื่อการที่รัฐธรรมนูญนี้กำหนดไว้ และเท่าที่จำเป็นเท่านั้น.....” และวรรคสามของมาตรานี้บัญญัติว่า “บทบัญญัติวรรคหนึ่งและวรรคสองให้นำมาใช้บังคับกับกฎหรือข้อบังคับที่ออกโดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายด้วย โดยอนุโลม”

มาตรา ๕๗ บัญญัติว่า “สิทธิของบุคคลซึ่งเป็นผู้บริโภคย่อมได้รับความคุ้มครอง ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ

(๓) ในการเสนอร่างพระราชบัญญัติเงินคงคลัง พ.ศ. ๒๔๕๑ ต่อวุฒิสภาซึ่งทำหน้าที่รัฐสภาตามบทเฉพาะกาลของรัฐธรรมนูญฉบับชั่วคราว พ.ศ. ๒๔๕๐ หม่อมเจ้าวิวัฒนชัย ไชยยันต์ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังได้ชี้แจงเหตุผลในการเสนอร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวต่อที่ประชุมรัฐสภา มีความตอนหนึ่งว่า “.....รัฐบาลนี้มีนโยบายที่จะจัดให้รัฐสภามีอำนาจควบคุมการคลังแผ่นดินโดยสมบูรณ์ ร่างพระราชบัญญัติฉบับนี้จึงกำหนดวิธีการควบคุมขึ้นไว้เพื่อที่จะให้เป็นไปตามนโยบาย..... วิธีการมีหลักการเป็นสำคัญสองประการ ประการหนึ่งคือเงินทุกบาทที่ราษฎรพึงชำระให้แก่รัฐนั้นต้องส่งคลังทั้งหมด และเงินทุกบาทที่จ่ายออกจากคลัง ต้องเอามาแจกจ่ายในรัฐสภาเพราะหลักใหญ่ในพระราชบัญญัตินี้มีว่า การจ่ายเงินออกจากคลังต้องเป็นไปตามอำนาจกฎหมาย ไม่ใช่อำนาจของรัฐมนตรีคลัง กฎหมายฉบับนี้จึงเป็นกฎหมายที่มัดมือรัฐบาลไว้อย่างแน่นอน เป็นเครื่องมือของรัฐสภาที่จะใช้ในการควบคุมดูแลเงินแผ่นดิน” (ดูรายงานการประชุมวุฒิสภาสมัยวิสามัญ พ.ศ. ๒๔๕๑ หน้า ๑๗๖)

กฎหมายตามวรรคหนึ่งต้องบัญญัติให้มืองค์การอิสระซึ่งประกอบด้วยตัวแทนผู้บริโภคนำหน้าที่ให้ความเห็นในการตรากฎหมาย กฎ และข้อบังคับ.....”

มาตรา ๖๔ บัญญัติว่า “บุคคลผู้เป็นทหาร ตำรวจ ข้าราชการ เจ้าหน้าที่อื่นของรัฐ พนักงานส่วนท้องถิ่นและพนักงานหรือลูกจ้างขององค์การของรัฐ ย่อมมีสิทธิและเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญเช่นเดียวกับบุคคลทั่วไป เว้นแต่ที่จำกัดในกฎหมาย กฎ หรือข้อบังคับที่ออกโดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายเฉพาะในส่วนที่เกี่ยวกับการเมือง สมรรถภาพ วินัย หรือจรรยาบรรณ”

มาตรา ๑๕๘ วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า “ในกรณีที่ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาเห็นว่าบทบัญญัติแห่งกฎหมาย กฎ ข้อบังคับ.....มีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ ให้ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาเสนอเรื่องพร้อมความเห็นต่อศาลรัฐธรรมนูญ หรือศาลปกครองเพื่อพิจารณาวินิจฉัย.....แล้วแต่กรณี”

การที่รัฐธรรมนูญได้กล่าวถึงกฎหมาย กฎ และข้อบังคับในบทบัญญัติต่างๆ ดังกล่าวข้างต้น ย่อมแสดงให้เห็นโดยปริยายว่า คำว่า “กฎหมาย” ที่ระบุในรัฐธรรมนูญมาตราต่างๆ ดังกล่าวข้างต้น เป็นคำที่ใช้ในความหมายอย่างแคบซึ่งหมายถึงพระราชบัญญัติ และพระราชกำหนดที่ตราขึ้นตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ เพราะหากผู้ร่างรัฐธรรมนูญประสงค์ที่จะใช้คำว่า “กฎหมาย” ในความหมายอย่างกว้างซึ่งครอบคลุมกฎหมายทุกประเภทแล้ว ก็ไม่จำเป็นต้องกล่าวถึงกฎและข้อบังคับไว้ในบทบัญญัตินั้นๆ อีก

ฉะนั้น กฎหมาย ตามนัยของมาตรา ๒๖๔ ซึ่งเป็นบทบัญญัติที่โยงกับมาตรา ๖ จึงหมายถึงพระราชบัญญัติหรือพระราชกำหนดที่ตราขึ้นตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ

อนึ่ง ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๒๗๖ ศาลปกครองมีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีที่เป็นข้อพิพาทระหว่างหน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐที่อยู่ในบังคับบัญชาหรือกำกับดูแลของรัฐบาลกับเอกชน ซึ่งเป็นข้อพิพาทอันเนื่องมาจากการกระทำหรือละเว้นการกระทำที่หน่วยงานของรัฐ หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐนั้นต้องปฏิบัติตามกฎหมาย^(๔) ดังนั้น คดีพิพาทระหว่างธนาคารแห่ง

(๔) รัฐธรรมนูญมาตรา ๒๗๖ วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า “ศาลปกครองมีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีที่เป็นข้อพิพาทระหว่างหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐที่อยู่ในบังคับบัญชาหรือในกำกับดูแลของรัฐบาลกับเอกชน หรือระหว่างหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐที่อยู่ในบังคับบัญชา หรือในกำกับดูแลของรัฐบาลด้วยกัน ซึ่งเป็นข้อพิพาทอันเนื่องมาจากการกระทำหรือการละเว้นการกระทำที่หน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐนั้น ต้องปฏิบัติตามกฎหมาย หรือเนื่องจากการกระทำ หรือการละเว้นการกระทำที่หน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐนั้น ต้องรับผิดชอบในการปฏิบัติหน้าที่ตามกฎหมาย ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ”

ประเทศไทยซึ่งเป็นหน่วยงานของรัฐกับเอกชนซึ่งพิพาทเกี่ยวกับการกระทำของธนาคารดังกล่าว เช่น ประกาศของธนาคารแห่งประเทศไทยที่ผู้ร้องอ้างว่าขัดกับรัฐธรรมนูญ จึงอยู่ในอำนาจของศาลปกครองตามบทบัญญัติรัฐธรรมนูญดังกล่าว ฉะนั้น การวินิจฉัยว่า คำว่า “กฎหมาย” ตามนัย มาตรา ๒๖๔ ของรัฐธรรมนูญ หมายถึง พระราชบัญญัติ หรือพระราชกำหนด จึงสอดคล้องกับหลักการกำหนดอำนาจของศาลปกครองตามที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ

โดยที่ “กฎหมาย” ตามนัยมาตรา ๒๖๔ วรรคหนึ่ง หมายถึง พระราชบัญญัติ และพระราชกำหนด ดังได้กล่าวแล้ว ดังนั้น การร้องขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยว่าประกาศธนาคารไทยพาณิชย์ จำกัด (มหาชน) และประกาศของธนาคารแห่งประเทศไทยดังกล่าวข้างต้น ขัดหรือแย้งกับรัฐธรรมนูญ จึงไม่ชอบด้วย มาตรา ๒๖๔ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย

ส่วนกรณีที่ขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยว่าพระราชบัญญัติดอกเบี้ยเงินให้กู้ยืมของสถาบันการเงิน (ฉบับที่ ๓) พ.ศ. ๒๕๓๕ ขัดหรือแย้งกับรัฐธรรมนูญ มาตรา ๕๗ นั้น แม้จะเป็นกรณีที่ร้องขอตามมาตรา ๒๖๔ ได้ก็ตาม แต่เนื่องจากผู้ร้องมิได้ยกประเด็นนี้ขึ้นเป็นข้อต่อสู้ไว้ในคำให้การที่ยื่นต่อศาลจังหวัดสงขลา เป็นการตั้งประเด็นขึ้นใหม่ จึงวินิจฉัยให้ไม่ได้

ด้วยเหตุผลดังกล่าวมาข้างต้น จึงวินิจฉัยให้ยกคำร้องของผู้ร้อง

ศาสตราจารย์ ดร. อิศระ นิติกันต์ประกาศ

ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ