

คำวินิจฉัยของ ศาสตราจารย์ ดร. อิศระ นิตินันท์ประกาศ ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

ที่ ๗/๒๕๕๓

วันที่ ๒ มีนาคม ๒๕๕๓

เรื่อง ศาลแพ่งส่งความเห็นของกลุ่มความซึ่งโต้แย้งว่าบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่ศาลจะใช้บังคับแก่คดี
ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญมายังศาลรัฐธรรมนูญเพื่อพิจารณาวินิจฉัย

ศาลแพ่งมีหนังสือแจ้งมายังศาลรัฐธรรมนูญว่า^(๑) ในคดีแพ่งหมายเลขดำที่ ธ. ๑๕/๒๕๕๑ ระหว่าง
ธนาคารทหารไทย จำกัด (มหาชน) โจทก์ นางสาวเชียม แฟมไชสง จำเลย จำเลยโต้แย้งว่า
มาตรา ๑๔ แห่งพระราชบัญญัติการธนาคารพาณิชย์ พ.ศ. ๒๕๐๕ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติ
การธนาคารพาณิชย์ (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๒๒ ซึ่งศาลจะใช้บังคับแก่คดีดังกล่าว เป็นบทบัญญัติของ
กฎหมายที่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๕๗ และมาตรา ๖๐ จึงขอให้ศาลส่งความเห็นของ
จำเลยต่อศาลรัฐธรรมนูญ เพื่อพิจารณาวินิจฉัยตามมาตรา ๒๖๔ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย
ศาลแพ่งจึงส่งความเห็นของจำเลยพร้อมทั้งสำนวนคดีดังกล่าวมายังศาลรัฐธรรมนูญเพื่อพิจารณาวินิจฉัย

ข้อเท็จจริงในคดีนี้มีว่า ธนาคารทหารไทย จำกัด (มหาชน) เป็นโจทก์ฟ้อง นางสาวเชียม
แฟมไชสง เป็นจำเลยในข้อหาผิดสัญญากู้เงิน บังคับจำนอง เรียกเงินคืน โดยให้จำเลยชำระเงิน จำนวน
๓๕,๓๖๕,๐๒๐.๘๓ บาท แก่โจทก์พร้อมดอกเบี้ยในอัตราร้อยละ ๑๕.๕ ต่อปี จากต้นเงิน จำนวน
๒๕,๗๓๒,๔๖๐.๕๒ บาท นับถัดจากวันฟ้องเป็นต้นไปจนกว่าจำเลยจะชำระเสร็จแก่โจทก์ หากจำเลย
ไม่ชำระหนี้หรือชำระหนี้ไม่ครบถ้วน ขอให้ศาลมีคำสั่งยึดทรัพย์สินจำนองทั้งหมดพร้อมสิ่งปลูกสร้าง
ออกขายทอดตลาดนำเงินมาชำระหนี้ให้แก่โจทก์ หากขายทอดตลาดทรัพย์สินจำนองได้เงินไม่พอชำระหนี้
ขอให้ศาลมีคำสั่งยึดทรัพย์สินอื่นๆ ของจำเลยออกขายทอดตลาดนำเงินมาชำระหนี้ให้แก่โจทก์จนครบถ้วน

จำเลยปฏิเสธฟ้องของโจทก์ทั้งสิ้นและให้การต่อสู้ทุกประเด็น

ในระหว่างการพิจารณาคดี จำเลยได้ยื่นคำร้องต่อศาลว่า มาตรา ๑๔ ของพระราชบัญญัติการธนาคาร
พาณิชย์ พ.ศ. ๒๕๐๕ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติการธนาคารพาณิชย์ (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๒๒

(๑) หนังสือศาลแพ่ง ที่ ยธ ๐๒๐๘/๓๘๒๐๘ ลงวันที่ ๑๕ มิถุนายน ๒๕๕๒

อันเป็นบทบัญญัติของกฎหมายที่ศาลจะใช้บังคับแก่คดีนี้ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๕๗ และมาตรา ๖๐ ขอให้ศาลรอกการพิจารณาพิพากษาไว้ชั่วคราวและส่งความเห็นของจำเลยดังกล่าวต่อศาลรัฐธรรมนูญเพื่อพิจารณาวินิจฉัย

โจทก์คัดค้านการยื่นคำร้องของจำเลยดังกล่าว มีใจความสรุปได้ว่า การใช้สิทธิยื่นคำร้องของจำเลยดังกล่าวข้างต้นเป็นการใช้สิทธิโดยไม่สุจริต ประสงค์จะประวิงคดีให้ล่าช้าออกไป โจทก์เป็นธนาคารประกอบกิจการธนาคารพาณิชย์โดยมีธนาคารแห่งประเทศไทยเป็นคู่กำกับ และควบคุมดูแล โจทก์ไม่สามารถที่จะประกาศและกำหนดอัตราดอกเบี้ยและส่วนลดได้โดยพลการตามลำพังตนเองได้ นอกจากนี้ ศาลรัฐธรรมนูญเคยวินิจฉัยว่า การกำหนดอัตราดอกเบี้ยของธนาคารพาณิชย์อาศัยข้อกำหนดของธนาคารแห่งประเทศไทยด้วยความเห็นชอบของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง ซึ่งศาลยุติธรรมจะนำมาใช้บังคับแก่คดี โดยไม่เป็นการขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ

ตามคำร้องของผู้ร้อง มีประเด็นที่ขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยว่า มาตรา ๑๔ ของพระราชบัญญัติการธนาคารพาณิชย์ พ.ศ. ๒๕๐๕ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติการธนาคารพาณิชย์ (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๒๒ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๕๗ และมาตรา ๖๐ หรือไม่

ในเบื้องต้นจะพิจารณาว่า ศาลรัฐธรรมนูญจะรับคำร้องดังกล่าวไว้พิจารณาได้หรือไม่

พิจารณาแล้ว เห็นว่าเรื่องตามคำร้องอยู่ในอำนาจของศาลรัฐธรรมนูญตามมาตรา ๒๖๔ วรรคหนึ่ง ซึ่งบัญญัติว่า “ในการที่ศาลจะใช้บทบัญญัติแห่งกฎหมายบังคับแก่คดีใด ถ้าศาลเห็นเอง หรือคู่ความโต้แย้งว่าบทบัญญัติแห่งกฎหมายนั้นต้องด้วยบทบัญญัติมาตรา ๖^(๒) และยังไม่มีการวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญในส่วนที่เกี่ยวกับบทบัญญัตินั้น ให้ศาลรอกการพิจารณาพิพากษาคดีไว้ชั่วคราว และส่งความเห็นเช่นนั้นตามทางการเพื่อศาลรัฐธรรมนูญจะได้พิจารณาวินิจฉัย”

ฉะนั้น ศาลรัฐธรรมนูญจึงรับคำร้องนี้ไว้พิจารณาได้

ต่อไปนี้จะวินิจฉัยว่า บทบัญญัติมาตรา ๑๔ ของพระราชบัญญัติการธนาคารพาณิชย์ พ.ศ. ๒๕๐๕ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติการธนาคารพาณิชย์ (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๒๒ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๕๗ และมาตรา ๖๐ หรือไม่

(๒) มาตรา ๖ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย บัญญัติว่า

“รัฐธรรมนูญเป็นกฎหมายสูงสุดของประเทศ บทบัญญัติใดของกฎหมาย กฎ หรือข้อบังคับ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญนี้ บทบัญญัตินั้นเป็นอันใช้บังคับมิได้”

มาตรา ๑๔ ของพระราชบัญญัติดังกล่าว บัญญัติว่า

“ธนาคารแห่งประเทศไทยมีอำนาจกำหนดให้ธนาคารพาณิชย์ปฏิบัติในเรื่องดังต่อไปนี้

๑ล๑

(๒) ดอกเบี้ยหรือส่วนลดที่ธนาคารพาณิชย์อาจเรียกได้

๑ล๑

การกำหนดตามมาตรานี้ ต้องได้รับความเห็นชอบจากรัฐมนตรีและให้ประกาศในราชกิจจานุเบกษา”
จะเห็นได้ว่า บทบัญญัติดังกล่าวให้อำนาจธนาคารแห่งประเทศไทยกำหนดให้ธนาคารพาณิชย์ปฏิบัติในเรื่องดอกเบี้ยหรือส่วนลดที่ธนาคารพาณิชย์อาจเรียกเก็บได้โดยความเห็นชอบของรัฐมนตรี^(๓)

ผู้ร้องเห็นว่า มาตรา ๑๔ ของพระราชบัญญัติการธนาคารพาณิชย์ พ.ศ. ๒๕๐๕ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติการธนาคารพาณิชย์ (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๒๒ เป็นกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับผู้บริโภค และบทบัญญัติดังกล่าวในส่วนที่เกี่ยวกับการให้ธนาคารแห่งประเทศไทยกำหนดให้ธนาคารพาณิชย์ปฏิบัติในเรื่องดอกเบี้ยหรือส่วนลดที่ธนาคารพาณิชย์เรียกเก็บจากจำเลยซึ่งเป็นผู้บริโภคได้ทันทีโดยจำเลยซึ่งเป็นผู้บริโภคไม่มีสิทธิโต้แย้งใดๆ ทั้งสิ้น และผู้บริโภคไม่มีตัวแทนทำหน้าที่ให้ความเห็นชอบในการกำหนดมาตรการเพื่อคุ้มครองผู้บริโภค เป็นบทบัญญัติที่ขัดหรือแย้งกับรัฐธรรมนูญ มาตรา ๕๗ ซึ่งบัญญัติว่า

“สิทธิของบุคคลซึ่งเป็นผู้บริโภคย่อมได้รับความคุ้มครอง ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ

กฎหมายตามวรรคหนึ่ง ต้องบัญญัติให้มีองค์การอิสระซึ่งประกอบด้วยตัวแทนผู้บริโภคทำหน้าที่ให้ความเห็นในการตรากฎหมาย กฎ และข้อบังคับ และให้ความเห็นในการกำหนดมาตรการต่างๆ เพื่อคุ้มครองผู้บริโภค”

นอกจากนี้ ผู้ร้องยังเห็นว่า มาตรา ๑๔ ของพระราชบัญญัติการธนาคารพาณิชย์ พ.ศ. ๒๕๐๕ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติการธนาคารพาณิชย์ (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๒๒ ขัดหรือแย้งกับมาตรา ๖๐ ของรัฐธรรมนูญ โดยให้เหตุผลแต่เพียงว่าบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญดังกล่าวออกมาเพื่อคุ้มครองผู้บริโภค

^(๓) ตามมาตรา ๔ ของพระราชบัญญัติการธนาคารพาณิชย์ พ.ศ. ๒๕๐๕ “รัฐมนตรี” หมายความว่า รัฐมนตรีผู้รักษาการตามพระราชบัญญัติดังกล่าวซึ่งได้แก่ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง ซึ่งเป็นผู้รักษาการตามพระราชบัญญัตินี้ตามมาตรา ๕๐

พิจารณาแล้ว เห็นว่ามาตรา ๑๔ ของพระราชบัญญัติการธนาคารพาณิชย์ พ.ศ. ๒๕๐๕ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติการธนาคารพาณิชย์ (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๒๒ เป็นบทบัญญัติของกฎหมายที่มีความมุ่งหมายในทางเศรษฐกิจ กล่าวคือ การให้ธนาคารแห่งประเทศไทยมีอำนาจกำหนดให้ธนาคารพาณิชย์ปฏิบัติในเรื่องต่างๆ ด้วยความเห็นชอบของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง โดยเฉพาะในเรื่องดอกเบี้ยหรือส่วนลดที่ธนาคารพาณิชย์อาจเรียกได้ตามวรรคหนึ่ง (๒) ของมาตรานี้ ก็เพื่อให้ธนาคารพาณิชย์สามารถปรับเพิ่มลดอัตราดอกเบี้ยหรือส่วนลดให้เหมาะสมกับสถานการณ์ทางเศรษฐกิจของประเทศในขณะใดขณะหนึ่งได้ ซึ่งจะเป็นผลดีต่อการพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศ ดังปรากฏเหตุผลในการประกาศใช้พระราชบัญญัติการธนาคารพาณิชย์ (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๒๒ ในหมายเหตุท้ายพระราชบัญญัติฉบับนี้ที่ประกาศในราชกิจจานุเบกษามีความตอนหนึ่งว่า.... “นอกจากนี้ ธนาคารพาณิชย์ซึ่งเป็นผู้ได้รับอนุญาตให้ประกอบกิจการได้จากรัฐบาลนั้น เป็นแหล่งระดมทุนที่สำคัญของประเทศ ย่อมเป็นการสมควรที่ธนาคารพาณิชย์จะพึงมีบทบาทในการใช้เงินทุนนั้นไปทางอำนวยประโยชน์แก่การพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศให้มากยิ่งขึ้น...”^(๔) ดังนั้น มาตรา ๑๔ ของพระราชบัญญัติการธนาคารพาณิชย์ พ.ศ. ๒๕๐๕ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติการธนาคารพาณิชย์ (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๒๒ จึงไม่ใช่บทบัญญัติของกฎหมายที่ตราขึ้นเพื่อคุ้มครองผู้บริโภคดังที่ผู้ร้องเข้าใจ ด้วยเหตุนี้ บทบัญญัตินี้จึงไม่อยู่ในบังคับของรัฐธรรมนูญ มาตรา ๕๗ โดยนัยนี้ จึงไม่ขัดหรือแย้งกับบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญดังกล่าว

ส่วนกรณีที่ผู้ร้องเห็นว่า มาตรา ๑๔ วรรคหนึ่ง (๒) ของพระราชบัญญัติการธนาคารพาณิชย์ พ.ศ. ๒๕๐๕ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติการธนาคารพาณิชย์ (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๒๒ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๖๐ เพราะบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญดังกล่าวเป็นบทบัญญัติที่ออกมาเพื่อคุ้มครองผู้บริโภคนั้น เห็นว่า ความเข้าใจของผู้ร้องดังกล่าวยังไม่ถูกต้อง ดังจะกล่าวต่อไปข้างหน้านี้

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๖๐ บัญญัติว่า

“บุคคลย่อมมีสิทธิมีส่วนร่วมในกระบวนการพิจารณาของเจ้าหน้าที่ของรัฐในการปฏิบัติราชการทางปกครอง อันมีผลหรืออาจมีผลกระทบต่อสิทธิ และเสรีภาพของตน ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ”

(๔) ราชกิจจานุเบกษาตอนที่ ๓๑ (ฉบับพิเศษ) ลงวันที่ ๗ มีนาคม ๒๕๒๒

จะเห็นได้ว่าบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญดังกล่าวเป็นบทบัญญัติที่ตราขึ้นเพื่อคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของบุคคลในกรณีที่มีการปฏิบัติราชการทางปกครองของเจ้าหน้าที่ของรัฐมีผลหรืออาจมีผลกระทบต่อสิทธิ และเสรีภาพของบุคคล โดยการให้บุคคลซึ่งสิทธิ และเสรีภาพของตนได้รับหรืออาจได้รับผลกระทบดังกล่าวมีสิทธิมีส่วนร่วมในกระบวนการพิจารณาของเจ้าหน้าที่ของรัฐในการปฏิบัติราชการทางปกครองดังกล่าว

ปัญหามีว่า มาตรา ๑๔ ของพระราชบัญญัติการธนาคารพาณิชย์ พ.ศ. ๒๕๐๕ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติการธนาคารพาณิชย์ (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๒๒ ขัดหรือแย้งต่อมาตรา ๖๐ ของรัฐธรรมนูญหรือไม่

พิจารณาแล้ว ไม่มีถ้อยคำหรือข้อความใดๆ ในมาตรา ๑๔ ของพระราชบัญญัติดังกล่าว ที่แสดงให้เห็นโดยชัดแจ้งหรือโดยปริยายว่า บุคคลที่สิทธิ และเสรีภาพของตนถูกระทบหรืออาจถูกระทบจากการปฏิบัติราชการทางปกครองของเจ้าหน้าที่ของรัฐไม่มีสิทธิมีส่วนร่วมในกระบวนการพิจารณาของเจ้าหน้าที่ของรัฐตามมาตรา ๖๐ ของรัฐธรรมนูญ ดังนั้น บทบัญญัติของกฎหมายดังกล่าวจึงไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๖๐

อนึ่ง รัฐธรรมนูญ มาตรา ๖๐ บัญญัติว่า บุคคลย่อมมีสิทธิมีส่วนร่วมในกระบวนการพิจารณาของเจ้าหน้าที่ของรัฐ... ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ ดังนั้น ถ้ายังไม่มีกฎหมายตามมาตรานี้ สิทธิของบุคคลตามบทบัญญัติดังกล่าวก็ยังไม่เกิดขึ้น

โดยที่ในปัจจุบัน ยังไม่มีการตรากฎหมายตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๖๐ ดังนั้น กรณีที่บทบัญญัติของกฎหมายใดๆ จะขัดหรือแย้งกับบทบัญญัติดังกล่าวของรัฐธรรมนูญ จึงมีขึ้นไม่ได้

ด้วยเหตุผลดังกล่าวข้างต้น จึงวินิจฉัยว่า มาตรา ๑๔ ของพระราชบัญญัติการธนาคารพาณิชย์ พ.ศ. ๒๕๐๕ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติการธนาคารพาณิชย์ (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๒๒ ไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๕๗ และมาตรา ๖๐

ศาสตราจารย์ ดร. อิศระ นิตินันท์ประกาศ

ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ