

คำวินิจฉัยของ นายประเสริฐ นาสกุล ประธานศาลรัฐธรรมนูญ

ที่ ๗/๒๕๕๓

วันที่ ๒ มีนาคม ๒๕๕๓

เรื่อง พระราชบัญญัติการธนาคารพาณิชย์ พ.ศ. ๒๕๐๕ มาตรา ๑๔ ขัดต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๕๗ และมาตรา ๖๐ หรือไม่ (นางสาวเชียม แฟมไรสง - ผู้ร้อง)

ศาลแพ่งมีคำร้องเป็นหนังสือที่ ยธ. ๐๒๐๘/๓๘๒๐๘ ลงวันที่ ๑๔ มิถุนายน ๒๕๕๒ ถึงประธานศาลรัฐธรรมนูญ ส่งสำนวนคดีแพ่งหมายเลขดำที่ ธ. ๑๕/๒๕๕๑ ระหว่างธนาคารทหารไทย จำกัด (มหาชน) โจทก์ นางสาวเชียม แฟมไรสง จำเลย ซึ่งจำเลยยื่นคำร้องต่อศาลแพ่ง ลงวันที่ ๑๐ พฤษภาคม ๒๕๕๒ และ ๑๗ พฤษภาคม ๒๕๕๒ ขอให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่า พระราชบัญญัติการธนาคารพาณิชย์ พ.ศ. ๒๕๐๕ มาตรา ๑๔ ขัดต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๕๗ และมาตรา ๖๐ หรือไม่

ข้อเท็จจริงที่ได้จากการพิจารณา

ผู้ถูกร้อง/ธนาคารทหารไทย จำกัด (มหาชน) โจทก์ ฟ้องผู้ร้อง/นางสาวเชียม แฟมไรสง เป็นจำเลย ต่อศาลแพ่งในคดีหมายเลขดำที่ ๑๕/๒๕๕๑ เมื่อวันที่ ๘ มกราคม ๒๕๕๑ ข้อหาหรือฐานความผิด ผิดสัญญากู้เงิน บังคับจำนอง เรียกเงินคืน จำนวนทุนทรัพย์ ๓๕,๓๖๕,๐๒๐.๘๓ บาท ขอให้จำเลยชำระเงิน จำนวน ๓๕,๓๖๕,๐๒๐.๘๓ บาท พร้อมชำระดอกเบี้ยในอัตราร้อยละ ๑๕.๕ ต่อปี จากต้นเงิน จำนวน ๒๕,๗๓๒,๔๖๐.๕๒ บาท นับถัดจากวันฟ้องเป็นต้นไปจนกว่าจะชำระเสร็จสิ้น

ผู้ร้องคัดค้านว่า ผู้ถูกร้อง/โจทก์ และศาลไม่อาจนำ อ้าง หรืออาศัยพระราชบัญญัติการธนาคารพาณิชย์ พ.ศ. ๒๕๐๕ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติการธนาคารพาณิชย์ (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๒๒ มาตรา ๑๔ ซึ่งบัญญัติว่า “ธนาคารแห่งประเทศไทยมีอำนาจกำหนดให้ธนาคารพาณิชย์ปฏิบัติในเรื่องดังต่อไปนี้ (๒) ดอกเบี้ยหรือส่วนลดที่ธนาคารพาณิชย์อาจเรียกได้ การกำหนดตามมาตรานี้ ต้องได้รับความเห็นชอบจากรัฐมนตรีและให้ประกาศในราชกิจจานุเบกษา ซึ่งขัดกับรัฐธรรมนูญที่บัญญัติว่า

“มาตรา ๕๗ สิทธิของบุคคลซึ่งเป็นผู้บริโภคย่อมได้รับความคุ้มครอง ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ

กฎหมายตามวรรคหนึ่งต้องบัญญัติให้มืองค์การอิสระซึ่งประกอบด้วยตัวแทนผู้บริโภคทำหน้าที่ให้ความเห็นในการตรากฎหมาย กฎ และข้อบังคับ และให้ความเห็นในการกำหนดมาตรการต่างๆ เพื่อคุ้มครองผู้บริโภค

มาตรา ๖๐ บุคคลย่อมมีสิทธิมีส่วนร่วมในกระบวนการพิจารณาของเจ้าหน้าที่ของรัฐในการปฏิบัติราชการทางปกครองอันมีผล หรืออาจมีผลกระทบต่อสิทธิและเสรีภาพของตน ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ”

ผู้ถูกร้องคัดค้านว่า ศาลรัฐธรรมนูญเคยวินิจฉัยชี้ขาดไว้แล้วในคำวินิจฉัยที่ ๔/๒๕๕๒ ลงวันที่ ๑ เมษายน ๒๕๕๒ ว่า การกำหนดอัตราดอกเบี้ยของธนาคารพาณิชย์และโจทก์เป็นการออกประกาศโดยอาศัยข้อกำหนดของธนาคารแห่งประเทศไทย ด้วยความเห็นชอบของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง ซึ่งศาลยุติธรรมจะนำมาใช้บังคับแก่การบังคับคดีได้ ไม่เป็นการขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ

โดยที่พยานหลักฐานที่ศาลรัฐธรรมนูญได้รับมีเพียงพอที่จะวินิจฉัยคำร้องได้แล้ว ไม่จำเป็นต้องแสวงหาพยานหลักฐานจากที่อื่นได้อีก

กฎหมายที่เกี่ยวข้อง

๑. รัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕ มาตรา ๕๗ มาตรา ๖๐ มาตรา ๒๖๔ และมาตรา ๓๓๕

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

๓. พระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ. ๒๕๒๒ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๕๑ มาตรา ๔

๔. พระราชบัญญัติว่าด้วยข้อสัญญาที่ไม่เป็นธรรม พ.ศ. ๒๕๔๐ มาตรา ๑๒

ปัญหาที่ต้องวินิจฉัย

๑. ศาลรัฐธรรมนูญมีอำนาจพิจารณาคำร้องนี้หรือไม่

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

คำวินิจฉัย

ปัญหาแรก เนื่องจากศาลแพ่งส่งคำร้องนี้มา เพราะเหตุที่ผู้ร้องซึ่งเป็นจำเลยในคดีอ้างว่าพระราชบัญญัติการธนาคารพาณิชย์ พ.ศ. ๒๕๐๕ แก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติการธนาคารพาณิชย์ (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๒๒ มาตรา ๑๔ ขัดต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๕๗ และมาตรา ๖๐ จึงขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๔ ศาลรัฐธรรมนูญจึงมีอำนาจวินิจฉัยคำร้องนี้

ปัญหาข้อสอง อาจแยกพิจารณาได้เป็น ๓ ประเด็น คือ

(๑) บทบัญญัติของพระราชบัญญัติการธนาคารพาณิชย์ พ.ศ. ๒๕๐๕ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติการธนาคารพาณิชย์ (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๒๒ มาตรา ๑๔ ไม่มีข้อความใดๆ ที่ขัดต่อรัฐธรรมนูญ แต่การใช้บทบัญญัติตามมาตรานี้ได้รับความเห็นชอบจากรัฐมนตรีหรือไม่ และประกาศในราชกิจจานุเบกษาด้วยหรือไม่ ไม่อยู่ในอำนาจหน้าที่ของศาลรัฐธรรมนูญจะพิจารณาวินิจฉัย

(๒) ยังไม่มีการตรากฎหมายตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๕๗ วรรคหนึ่ง และมาตรา ๖๐ กฎหมายคุ้มครองผู้บริโภคโดยตรงที่มีอยู่ในขณะนี้ คือ

(๒.๑) พระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ. ๒๕๒๒ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๕๑ ให้ผู้บริโภคมีสิทธิได้รับความคุ้มครอง ๕ ประการ คือ (๑) สิทธิที่จะได้รับข่าวสารรวมทั้งคำพรรณนาคุณภาพที่ถูกต้อง และเพียงพอเกี่ยวกับสินค้าหรือบริการ (๒) สิทธิที่จะมีอิสระในการเลือกหาสินค้าหรือบริการ (๓) สิทธิที่จะได้รับความปลอดภัยจากการใช้สินค้าหรือบริการ (๔) สิทธิที่จะได้รับความเป็นธรรมในการทำสัญญา และ (๕) สิทธิที่จะได้รับการพิจารณาและชดเชยความเสียหาย (มาตรา ๔)

(๒.๒) พระราชบัญญัติว่าด้วยข้อสัญญาที่ไม่เป็นธรรม พ.ศ. ๒๕๕๐ ซึ่งประกาศในราชกิจจานุเบกษาเมื่อวันที่ ๑๖ พฤศจิกายน ๒๕๕๐ มีมาตรา ๑๒ ซึ่งบัญญัติว่า พระราชบัญญัตินี้ไม่ใช้บังคับแก่นิติกรรมหรือสัญญาที่ทำขึ้นก่อนวันที่ใช้พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับ

(๓) กฎหมายว่าด้วยการธนาคารพาณิชย์ตาม (๑) เป็นกฎหมายที่ได้ความคุ้มครองตามรัฐธรรมนูญซึ่งบัญญัติว่า

“มาตรา ๒๕ การจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลที่รัฐธรรมนูญรับรองไว้จะกระทำมิได้ เว้นแต่โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายเฉพาะเพื่อการที่รัฐธรรมนูญนี้กำหนดไว้ และเท่าที่จำเป็นเท่านั้น และจะกระทบกระเทือนสาระสำคัญของสิทธิและเสรีภาพนั้นมีได้

กฎหมายตามวรรคหนึ่งต้องมีผลใช้บังคับเป็นการทั่วไปและไม่มุ่งหมายให้ใช้บังคับแก่กรณีใดกรณีหนึ่ง หรือแก่บุคคลใดบุคคลหนึ่งเป็นการเจาะจง ทั้งต้องระบุบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญที่ให้อำนาจในการตรากฎหมายนั้นด้วย

บทบัญญัติวรรคหนึ่งและวรรคสองให้นำมาใช้บังคับกับกฎ หรือข้อบังคับที่ออกโดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายด้วย โดยอนุโลม

มาตรา ๓๓๕ ในวาระเริ่มแรก มิให้นำบทบัญญัติดังต่อไปนี้ มาใช้บังคับกับกรณีต่างๆ ภายใต้ง่อนไขดังต่อไปนี้

(๑) มิให้นำบทบัญญัติมาตรา ๒๕ วรรคสอง และวรรคสาม มาใช้บังคับกับกฎหมายที่มีผลใช้บังคับอยู่ในวันประกาศใช้รัฐธรรมนูญนี้ หรือที่ได้รับความเห็นชอบของรัฐสภาแล้วก่อนวันประกาศใช้รัฐธรรมนูญนี้ แต่เมื่อมีการตรากฎหมายในเรื่องดังกล่าวขึ้นใหม่ หรือมีการแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายดังกล่าว การดำเนินการนั้นต้องเป็นไปตามมาตรา ๒๕ ทั้งนี้ ให้นำไปใช้บังคับกับกฎหมายหรือข้อบังคับที่ออกโดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติของกฎหมายด้วย โดยอนุโลม

ฯลฯ”

สรุป พระราชบัญญัติการธนาคารพาณิชย์ พ.ศ. ๒๕๐๕ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติการธนาคารพาณิชย์ (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๒๒ มาตรา ๑๔ เป็นกฎหมายที่ได้ตราขึ้นก่อนวันที่รัฐธรรมนูญใช้บังคับ ไม่ขัดต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๕๗ และมาตรา ๖๐ และยังคงมีผลใช้บังคับตลอดมา แต่เมื่อมีการตรากฎหมายในเรื่องดังกล่าวขึ้นใหม่ หรือมีการแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายดังกล่าวภายหลังวันที่ ๑๑ ตุลาคม ๒๕๕๐ ซึ่งเป็นวันประกาศใช้รัฐธรรมนูญนี้ การดำเนินการนั้นต้องเป็นไปตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕ ทั้งนี้ ให้นำไปใช้บังคับกับกฎหมายหรือข้อบังคับที่ออกโดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญด้วย โดยอนุโลม

อาศัยเหตุผลดังที่กล่าวมา จึงวินิจฉัยว่า พระราชบัญญัติการธนาคารพาณิชย์ พ.ศ. ๒๕๐๕ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติการธนาคารพาณิชย์ (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๒๒ มาตรา ๑๔ ไม่ขัดหรือแย้งกับรัฐธรรมนูญ มาตรา ๕๗ และมาตรา ๖๐

นายประเสริฐ นาสกุล
ประธานศาลรัฐธรรมนูญ