

คำวินิจฉัยของ นายสุจิต บุญบงการ ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

ที่ ๗/๒๕๕๓

วันที่ ๒ มีนาคม ๒๕๕๓

เรื่อง ศาลแพ่งส่งคำร้องของจำเลย (นางสาวเซียม แฟมไธสง) เพื่อขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณา
วินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๒๖๔

ศาลแพ่งส่งคำร้องของจำเลย (นางสาวเซียม แฟมไธสง) เพื่อขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณา
วินิจฉัยว่า มาตรา ๑๔ แห่งพระราชบัญญัติการธนาคารพาณิชย์ พ.ศ. ๒๕๐๕ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติม
โดยพระราชบัญญัติการธนาคารพาณิชย์ (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๒๒ เป็นบทบัญญัติของกฎหมาย
ที่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๕๗ และมาตรา ๖๐
หรือไม่

ข้อเท็จจริงตามคำร้องได้ความว่า ธนาคารทหารไทย จำกัด (มหาชน) เป็นโจทก์ในคดีแพ่ง
หมายเลขดำที่ ธ. ๐๐๐๑๕/๒๕๕๑ ฟ้อง นางสาวเซียม แฟมไธสง ผู้ร้องเป็นจำเลย ข้อหาผิดสัญญา
เงินกู้ บังคับจำนอง เรียกเงินคืน โดยให้จำเลยชำระเงิน จำนวน ๓๕,๓๖๕,๐๒๐.๘๓ บาท ให้แก่โจทก์
และชำระดอกเบี้ยในอัตราร้อยละ ๑๕.๕ ต่อปี จากต้นเงิน จำนวน ๒๕,๗๓๒,๕๖๐.๕๒ บาท นับถัดจาก
วันฟ้องเป็นต้นไปจนกว่าจะชำระเสร็จแก่โจทก์

ผู้ร้องยื่นคำให้การปฏิเสธฟ้องของโจทก์ โดยเฉพาะประเด็นการคิดดอกเบี้ยตามสัญญาซึ่งผู้ร้อง
เห็นว่า การคิดอัตรดอกเบี้ยของโจทก์ฝ่าฝืนกฎหมาย กล่าวคือ โจทก์คิดดอกเบี้ยตามสัญญาเกินกว่า
ประกาศธนาคารแห่งประเทศไทย เรื่อง การกำหนดให้ธนาคารพาณิชย์ปฏิบัติในเรื่องดอกเบี้ยและส่วนลด
ลงวันที่ ๒๐ ตุลาคม ๒๕๓๖ และการที่โจทก์เรียกเก็บดอกเบี้ยและแก้ไขอัตรดอกเบี้ยเกินกว่าประกาศ
ธนาคารโจทก์ที่ออกโดยอาศัยประกาศธนาคารแห่งประเทศไทยฉบับดังกล่าว ถือว่าโจทก์ให้กู้เงินโดยฝ่าฝืน
กฎหมาย ดังนั้น โจทก์จึงไม่สามารถฟ้องเรียกหนี้สินและเรียกดอกเบี้ยจากผู้ร้องได้

ผู้ร้องจึงยื่นคำร้องขอให้ศาลแพ่งรอการพิจารณาพิพากษาคดีไว้ชั่วคราว และส่งข้อโต้แย้งของ
ผู้ร้องเพื่อขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยว่า มาตรา ๑๔ แห่งพระราชบัญญัติการธนาคารพาณิชย์
พ.ศ. ๒๕๐๕ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติการธนาคารพาณิชย์ (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๒๒
ขัดต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๕๗ และมาตรา ๖๐ หรือไม่ โดยมีเหตุผลว่ารัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย
พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๕๗ และมาตรา ๖๐ บัญญัติขึ้นโดยมีวัตถุประสงค์ในการคุ้มครองผู้บริโภค

เพื่อให้เหมาะสมกับสภาพแวดล้อมของสังคมในปัจจุบัน โดยมาตรา ๕๗ กำหนดให้มีองค์การอิสระซึ่งประกอบด้วยตัวแทนผู้บริโภครักษาหน้าที่ให้ความเห็นในการตรากฎหมาย กฎ และข้อบังคับ และให้ความเห็นในการกำหนดมาตรการต่างๆ เพื่อคุ้มครองผู้บริโภคและผู้ร้อง มิให้ถูกเอาเปรียบจากธนาคารพาณิชย์หรือจากโจทก์ และมาตรา ๖๐ กำหนดให้บุคคลมีสิทธิมีส่วนร่วมในกระบวนการพิจารณาของเจ้าหน้าที่ของรัฐในการปฏิบัติราชการทางปกครองอันมีผลหรืออาจมีผลกระทบต่อสิทธิและเสรีภาพการที่โจทก์และศาลนำเอามาตรา ๑๔ แห่งพระราชบัญญัติการธนาคารพาณิชย์ พ.ศ. ๒๕๐๕ แก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติการธนาคารพาณิชย์ (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๒๒ ซึ่งบัญญัติให้ธนาคารแห่งประเทศไทยกำหนดให้ธนาคารพาณิชย์ปฏิบัติในเรื่องดอกเบี้ยหรือส่วนลด โดยให้ธนาคารพาณิชย์หรือโจทก์กำหนดเรียกจากผู้บริโภคหรือผู้ร้องได้ทันที โดยที่ผู้ร้องซึ่งเป็นผู้บริโภคไม่มีสิทธิโต้แย้งใดๆ จึงไม่ถูกต้องและไม่สามารถทำได้ เพราะพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าวไม่มีตัวแทนผู้บริโภคทำหน้าที่ให้ความเห็นในการตรากฎหมาย กฎ และข้อบังคับ และให้ความเห็นในการกำหนดมาตรการต่างๆ เพื่อคุ้มครองผู้บริโภค มีแต่หน่วยงานของรัฐคือธนาคารแห่งประเทศไทยและธนาคารโจทก์ร่วมกันให้ความเห็นในการตรากฎหมาย กฎ ข้อบังคับ โดยร่วมกันนำมาตรการต่างๆ มาเรียกเก็บดอกเบี้ยและส่วนต่างจากผู้บริโภคและผู้ร้อง เป็นช่องว่างให้ธนาคารแห่งประเทศไทยและธนาคารโจทก์ออกประกาศเพื่อการดังกล่าวซึ่งเป็นการไม่ถูกต้อง ไม่ชอบด้วยกฎหมาย ผู้ร้องจึงขอให้ศาลแพ่งรอการพิจารณาคดีไว้ชั่วคราว และส่งคำโต้แย้งของผู้ร้องให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๔ ว่า มาตรา ๑๔ แห่งพระราชบัญญัติการธนาคารพาณิชย์ พ.ศ. ๒๕๐๕ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติการธนาคารพาณิชย์ (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๒๒ เป็นบทบัญญัติของกฎหมายที่มีกฎหมาย ข้อบังคับขัดกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ มาตรา ๕๗ และมาตรา ๖๐ หรือไม่

ประเด็นตามคำร้องที่ต้องพิจารณาวินิจฉัยคือ

๑. มาตรา ๑๔ แห่งพระราชบัญญัติการธนาคารพาณิชย์ พ.ศ. ๒๕๐๕ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติการธนาคารพาณิชย์ (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๒๒ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๕๗ หรือไม่

๒. มาตรา ๑๔ แห่งพระราชบัญญัติการธนาคารพาณิชย์ พ.ศ. ๒๕๐๕ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติการธนาคารพาณิชย์ (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๒๒ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๖๐ หรือไม่

ในประเด็นแรก มาตรา ๑๔ แห่งพระราชบัญญัติการธนาคารพาณิชย์ พ.ศ. ๒๕๐๕ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติการธนาคารพาณิชย์ (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๒๒ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ

มาตรา ๕๗ หรือไม่ พิจารณาแล้วเห็นว่า มาตรา ๑๔ แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว บัญญัติว่า “ธนาคารแห่งประเทศไทย มีอำนาจกำหนดให้ธนาคารพาณิชย์ปฏิบัติเรื่องดังต่อไปนี้... (๒) ดอกเบี้ยหรือส่วนลดที่ธนาคารพาณิชย์อาจเรียกได้... การกำหนดตามมาตรานี้ต้องได้รับความเห็นชอบจากรัฐมนตรีและให้ประกาศในราชกิจจานุเบกษา” เป็นการบัญญัติให้อำนาจธนาคารแห่งประเทศไทยกำหนดแนวทางปฏิบัติกับธนาคารพาณิชย์เกี่ยวกับเรื่องดอกเบี้ยหรือส่วนลด ที่ธนาคารพาณิชย์อาจเรียกได้ มิใช่บัญญัติเรื่องสิทธิของบุคคล ในฐานะผู้บริโภค นอกจากนั้นพระราชบัญญัติการธนาคารพาณิชย์ ตรีขึ้นโดยมีวัตถุประสงค์เพื่อให้ธนาคารแห่งประเทศไทยมีอำนาจหน้าที่ควบคุมดูแลการเงินของประเทศ โดยสามารถกำหนดแนวทางปฏิบัติเกี่ยวกับดอกเบี้ย หรือส่วนลดเพื่อให้ธนาคารพาณิชย์ปฏิบัติให้เป็นไปในทิศทางเดียวกันอย่างถูกต้อง และเหมาะสมตามภาวะเศรษฐกิจและกลไกตลาดเพื่อประโยชน์ต่อเศรษฐกิจโดยรวมของประเทศ ส่วนรัฐธรรมนูญ มาตรา ๕๗ วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า “สิทธิของบุคคลซึ่งเป็นผู้บริโภคย่อมได้รับความคุ้มครอง ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ” และวรรคสองบัญญัติว่า “กฎหมายตามวรรคหนึ่งต้องบัญญัติให้มืองค์การอิสระซึ่งประกอบด้วย ตัวแทนผู้บริโภค ทำหน้าที่ให้ความเห็นในการตรากฎหมาย กฎ และข้อบังคับ และให้ความเห็นในการกำหนดมาตรการต่างๆ เพื่อคุ้มครองผู้บริโภค” หมายความว่า หลักเกณฑ์และวิธีการคุ้มครองจะเป็นอย่างไรต้องเป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติ ซึ่งจะต้องมืองค์การอิสระซึ่งประกอบด้วยตัวแทนผู้บริโภคด้วย ปรากฏข้อเท็จจริงว่ารัฐสภายังไม่ได้ตรากฎหมายดังกล่าวมาบังคับใช้ และกฎหมายดังกล่าวมิใช่พระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ. ๒๕๒๒ เนื่องจากพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค ฯ มิได้บัญญัติเรื่องขององค์การอิสระไว้ ดังนั้น มาตรา ๑๔ แห่งพระราชบัญญัติการธนาคารพาณิชย์ ฯ จึงไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๕๗

ประเด็นที่สอง มาตรา ๑๔ แห่งพระราชบัญญัติการธนาคารพาณิชย์ พ.ศ. ๒๕๐๕ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติการธนาคารพาณิชย์ (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๒๒ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๖๐ หรือไม่ พิจารณาแล้วเห็นว่า รัฐธรรมนูญ มาตรา ๖๐ บัญญัติว่า “บุคคลย่อมมีสิทธิมีส่วนร่วมในกระบวนการพิจารณาของเจ้าหน้าที่ของรัฐในการปฏิบัติราชการทางการปกครองอันมีผลหรืออาจมีผลกระทบต่อสิทธิและเสรีภาพของตน ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ” ซึ่งปรากฏข้อเท็จจริงว่ารัฐสภายังไม่ได้ตรากฎหมายดังกล่าวออกมาบังคับใช้ ส่วนพระราชบัญญัติ วิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๕ มิใช่เป็นกฎหมายที่บัญญัติเกี่ยวกับสิทธิ หลักเกณฑ์และวิธีการที่บุคคลมีสิทธิมีส่วนร่วมในกระบวนการพิจารณาของเจ้าหน้าที่ของรัฐตามมาตรา ๖๐ ของรัฐธรรมนูญ ดังนั้น การพิจารณาว่าการปฏิบัติราชการทางการปกครองอย่างไรของเจ้าหน้าที่ของรัฐอันอาจมีผลกระทบต่อสิทธิและเสรีภาพ

ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๖๐ จึงไม่สามารถกระทำได้ มาตรา ๑๔ ของพระราชบัญญัติการธนาคารพาณิชย์ ๑ มีวัตถุประสงค์ให้ธนาคารแห่งประเทศไทยมีอำนาจกำหนดให้ธนาคารพาณิชย์ปฏิบัติในเรื่องต่างๆ ที่เกี่ยวกับดอกเบี้ยหรือส่วนลด หาได้บัญญัติเกี่ยวกับการปฏิบัติราชการทางการปกครองที่มีผลกระทบต่อสิทธิเสรีภาพของบุคคล ดังนั้น มาตรา ๑๔ แห่งพระราชบัญญัติการธนาคารพาณิชย์ ๑ จึงไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๖๐

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

นายสุจิต บุญบงการ
ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ