

คำวินิจฉัยของ ศาสตราจารย์ ดร.อมร รักษาสัตย์ ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

ที่ ๗/๒๕๕๕

วันที่ ๑๕ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๕

เรื่อง ศาลแพ่งกรุงเทพใต้ส่งคำโต้แย้งของจำเลย (บริษัท กรีไทย จำกัด กับพวก) ในคดีแพ่ง หมายเลขดำที่ ๑๒๗๑๓/๒๕๕๒ เพื่อให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๔

คำร้อง ศาลแพ่งกรุงเทพใต้ส่งคำโต้แย้งของจำเลย (บริษัท กรีไทย จำกัด กับพวก) ในคดีแพ่ง หมายเลขดำที่ ๑๒๗๑๓/๒๕๕๒ เพื่อขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยว่า บทบัญญัติในมาตรา ๓๐ แห่งพระราชบัญญัติการประกอบธุรกิจเงินทุน ธุรกิจหลักทรัพย์ และธุรกิจเครดิตฟองซิเออร์ พ.ศ. ๒๕๒๒ ขัดต่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๕๗ วรรคสอง หรือไม่

ข้อเท็จจริง

๑. ในคดีนี้ บริษัทเงินทุนสินอุดมสาหกรรม จำกัด (มหาชน) โจทก์ ฟ้องบริษัท กรีไทย จำกัด กับพวกเป็นจำเลยในข้อหาผิดตัวสัญญาใช้เงิน และค้ำประกัน โดยให้จำเลยร่วมกันรับผิดชอบหนี้จำนวนเงิน ๔๕,๓๓๑,๕๐๖.๘๕ บาท ในฐานะที่จำเลยและพวกเป็นผู้ออกตัวสัญญาใช้เงิน และเป็นผู้ค้ำประกัน การกู้ยืมเงิน เป็นคดีแพ่งหมายเลขดำที่ ๑๒๗๑๓/๒๕๕๒

๒. บริษัท กรีไทย จำกัด จำเลยที่ ๑ กับพวก ให้การปฏิเสธฟ้องของโจทก์ และยื่นคำให้การ จำเลยต่อศาลแพ่งกรุงเทพใต้ ลงวันที่ ๒๘ มีนาคม ๒๕๕๒ สรุปสาระได้ ดังนี้

๒.๑) โจทก์ไม่ได้รับอนุญาตให้ประกอบธุรกิจเงินทุนตามกฎหมายพระราชบัญญัติการประกอบ ธุรกิจเงินทุน ธุรกิจหลักทรัพย์ และธุรกิจเครดิตฟองซิเออร์ ไม่สามารถเรียกดอกเบี้ยเงินกู้ยืมเกินร้อยละ ๑๕ ต่อปีได้จึงเป็นการปฏิบัติเกินขอบอำนาจที่กฎหมายกำหนด

๒.๒) พระราชบัญญัติการประกอบธุรกิจเงินทุน ธุรกิจหลักทรัพย์ และธุรกิจเครดิตฟองซิเออร์ มาตรา ๓๐ ที่กำหนดให้ธนาคารแห่งประเทศไทยในฐานะองค์กรของฝ่ายบริหารมีอำนาจออกประกาศ กำหนดอัตราดอกเบี้ยและข้อปฏิบัติในเรื่องดอกเบี้ย หรือส่วนลดที่บริษัทเงินทุนเรียกเก็บได้จากผู้กู้ยืมเงิน เมื่อได้รับความเห็นชอบจากรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังเท่านั้น โดยมีได้มีบทบัญญัติกำหนดให้ ธนาคารแห่งประเทศไทยต้องขอความเห็นจากองค์การอิสระซึ่งประกอบด้วยตัวแทนผู้บริโภคก่อนกำหนด มาตรการต่างๆ จึงเป็นการขัดต่อบทบัญญัติมาตรา ๕๗ วรรคสอง แห่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐

๓. บริษัท กรีไทย จำกัด จำกัด เลขที่ ๑ กับพวก (ผู้ร้อง) ได้ยื่นคำร้องต่อศาลแพ่งกรุงเทพใต้ ลงวันที่ ๓ พฤษภาคม ๒๕๕๓ ขอให้เสนอเรื่องต่อศาลรัฐธรรมนูญเพื่อให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณา วินิจฉัยว่า พระราชบัญญัติการประกอบธุรกิจเงินทุน ธุรกิจหลักทรัพย์ และธุรกิจเครดิตฟองซิเอร์ พ.ศ. ๒๕๒๒ มาตรา ๓๐ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๕๗ วรรคสอง กล่าวคือ พระราชบัญญัติการประกอบธุรกิจเงินทุน ธุรกิจหลักทรัพย์ และธุรกิจเครดิตฟองซิเอร์ พ.ศ. ๒๕๒๒ ซึ่งได้บัญญัติขึ้นเพื่อคุ้มครองประชาชนผู้ใช้บริการของธุรกิจดังกล่าว (ซึ่งเป็นผู้บริโภค) ไม่ให้ถูกเอารัดเอาเปรียบ แต่บทบัญญัติและกฎหมายดังกล่าวมิได้ผ่านการพิจารณาให้ความเห็นชอบจากองค์การอิสระซึ่งประกอบด้วยตัวแทนผู้บริโภคและที่โจทก์อ้างอำนาจประกาศนาคาร แห่งประเทศไทย ซึ่งอาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติฉบับดังกล่าวมาเป็นข้ออ้างในการคัดค้านเกี่ยวกับจำเลย จึงเป็นการไม่ชอบด้วยกฎหมาย และขัดต่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๕๗ วรรคสอง

ข้อพิจารณาเบื้องต้น

เมื่อศาลแพ่งกรุงเทพใต้ได้ส่งประเด็นดังกล่าวมาให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัย จึงขอแยกพิจารณาเป็น ๓ ประเด็นย่อย ดังนี้

- ๑) ผู้ร้อง (บริษัท กรีไทย จำกัด) มีฐานะเป็นผู้บริโภค หรือไม่
- ๒) ประกาศของธนาคารแห่งประเทศไทยที่ได้อาศัยอำนาจของพระราชบัญญัติการประกอบธุรกิจเงินทุน ธุรกิจหลักทรัพย์ และธุรกิจเครดิตฟองซิเอร์ พ.ศ. ๒๕๒๒ โดยถูกต้องหรือไม่
- ๓) พระราชบัญญัติการประกอบธุรกิจเงินทุน ธุรกิจหลักทรัพย์ และธุรกิจเครดิตฟองซิเอร์ พ.ศ. ๒๕๒๒ มาตรา ๓๐ ได้ตราขึ้นโดยมิได้รับฟังความเห็นขององค์การอิสระจะถือว่าขัดกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ ซึ่งตราขึ้นภายหลังหรือไม่

บทกฎหมายที่เกี่ยวข้อง

๑) รัฐธรรมนูญ

มาตรา ๕๗ “สิทธิของบุคคลซึ่งเป็นผู้บริโภคย่อมได้รับความคุ้มครอง ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ

“กฎหมายตามวรรคหนึ่งต้องบัญญัติให้มีองค์การอิสระซึ่งประกอบด้วยตัวแทนผู้บริโภคทำหน้าที่ให้ความเห็นในการตรากฎหมาย กฎ และข้อบังคับ และให้ความเห็นในการกำหนดมาตรการต่างๆ เพื่อคุ้มครองผู้บริโภค”

๒) พระราชบัญญัติการประกอบธุรกิจเงินทุน ธุรกิจหลักทรัพย์ และธุรกิจเครดิตฟองซิเออร์

พ.ศ. ๒๕๒๒

มาตรา ๗ “ให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังรักษาการตามพระราชบัญญัตินี้ และให้มีอำนาจ

- (๑) แต่งตั้งพนักงานเจ้าหน้าที่
- (๒) ออกกฎกระทรวงกำหนดค่าธรรมเนียมไม่เกินอัตราตามบัญชีท้ายพระราชบัญญัตินี้
- (๓) ออกกฎกระทรวงกำหนดกิจการอื่นใดให้เป็นธุรกิจเงินทุนหรือธุรกิจเครดิตฟองซิเออร์
- (๔) ออกกฎกระทรวงกำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการหรือแบบบัตรประจำตัวของพนักงาน

เจ้าหน้าที่

- (๕) ออกประกาศตามบทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัตินี้

ทั้งนี้ เพื่อปฏิบัติการตามพระราชบัญญัตินี้

“กฎกระทรวงตาม (๓) ให้ระบุความหมายของกิจการที่กำหนดด้วยและจะกำหนดหลักเกณฑ์และเงื่อนไขในการประกอบกิจการนั้นไว้ด้วยก็ได้

“กฎกระทรวงและประกาศนั้น เมื่อได้ประกาศในราชกิจจานุเบกษาแล้วให้ใช้บังคับได้”

[(๓) ของมาตรา ๗ แก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติ ๑ (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๓๕]

มาตรา ๒๒ ตรี “ให้ธนาคารแห่งประเทศไทยมีอำนาจกำหนดให้บริษัทเงินทุนถือปฏิบัติเกี่ยวกับการรับหรือจ่ายเงินการทำนิติกรรมใดๆ ตลอดจนการตรวจสอบและควบคุมภายในได้”

มาตรา ๓๐ “ธนาคารแห่งประเทศไทยด้วยความเห็นชอบของรัฐมนตรีมีอำนาจกำหนดให้บริษัทเงินทุนปฏิบัติในเรื่องดังต่อไปนี้

- (๑) ดอกเบี้ยหรือส่วนลดที่บริษัทเงินทุนอาจจ่ายได้ในการกู้ยืมเงินหรือรับเงินจากประชาชน
- (๒) ดอกเบี้ยหรือส่วนลดที่บริษัทเงินทุนอาจเรียกได้
- (๓) ค่าบริการที่บริษัทเงินทุนอาจเรียกได้
- (๔) ผลประโยชน์ที่บริษัทเงินทุนอาจเรียกได้จากการให้เช่าซื้อ
- (๕) หลักประกันเป็นทรัพย์สินที่บริษัทเงินทุนต้องเรียก

“บรรดาเงิน ทรัพย์สิน หรือสิ่งอื่นใดที่อาจกำหนดเป็นเงินได้ ที่บุคคลใดได้รับจากบริษัทเงินทุน หรือพนักงาน หรือลูกจ้าง ของบริษัทเงินทุนนั้น เนื่องจากการที่บริษัทเงินทุนกู้ยืมเงินหรือรับเงิน หรือที่บริษัทเงินทุน หรือพนักงาน หรือลูกจ้างของบริษัทเงินทุนนั้นได้รับเนื่องจากการประกอบ

ธุรกิจนั้นของบริษัทเงินทุน ให้ถือว่าเป็นดอกเบี้ยหรือส่วนลดค่าบริการ หรือผลประโยชน์ใน (๑) (๒) (๓) หรือ (๔) แล้วแต่กรณี เว้นแต่ค่าบริการตาม (๓) ไม่ให้ถือว่าเป็นดอกเบี้ยหรือส่วนลด ที่บริษัทเงินทุนอาจเรียกได้ตาม (๒)

“การกำหนดตามมาตรานี้ จะกำหนดตามประเภทธุรกิจเงินทุนหรือตามประเภทการกู้ยืมเงินหรือรับเงินจากประชาชนหรือประเภทกิจการที่บริษัทเงินทุนอาจจ่ายหรืออาจเรียก หรือจะกำหนดวิธีการคำนวณและระยะเวลาการจ่ายหรือระยะเวลาเรียกเก็บได้”

มาตรา ๓๘ “การกำหนดตามมาตรา ๒๐ (๒) (ค) และ (๑๑) มาตรา ๒๗ มาตรา ๒๘ มาตรา ๒๙ มาตรา ๓๐ มาตรา ๓๑ มาตรา ๓๒ มาตรา ๓๔ มาตรา ๓๕ มาตรา ๓๖ และมาตรา ๓๗ เว้นแต่การกำหนดเงื่อนไขในการอนุญาต ให้ประกาศในราชกิจจานุเบกษา”

มาตรา ๓๐ “บริษัทใดฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามมาตรา ๑๐ มาตรา ๑๒ มาตรา ๑๔ วรรคหนึ่ง มาตรา ๑๕ มาตรา ๑๗ มาตรา ๑๘ มาตรา ๑๙ มาตรา ๒๐ มาตรา ๒๑ มาตรา ๒๒ มาตรา ๒๒ ทวิ มาตรา ๒๓ วรรคหนึ่ง วรรคสอง หรือวรรคสาม มาตรา ๒๓ ทวิ วรรคหนึ่ง มาตรา ๒๔ มาตรา ๒๕ มาตรา ๒๖ ทวิ วรรคหนึ่งหรือวรรคสี่ มาตรา ๒๖ ตริ วรรคหนึ่ง มาตรา ๒๗ มาตรา ๒๘ มาตรา ๒๙ มาตรา ๓๐ วรรคหนึ่งหรือวรรคสอง มาตรา ๓๑ มาตรา ๓๒ มาตรา ๓๔ มาตรา ๓๕ วรรคหนึ่งหรือวรรคสาม มาตรา ๓๗ มาตรา ๕๑ มาตรา ๕๓ มาตรา ๕๔ หรือมาตรา ๕๕ หรือฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามเงื่อนไขหรือคำสั่งที่กำหนดตามมาตรา ๕ มาตรา ๑๐ มาตรา ๒๐ (๑) (๒) (๔) (๕) (๖) (๘) หรือ (๑๑) มาตรา ๒๒ ตริ มาตรา ๒๓ ทวิ มาตรา ๒๖ วรรคสอง มาตรา ๒๖ ทวิ วรรคหนึ่งหรือวรรคสอง มาตรา ๒๖ ตริ วรรคสอง มาตรา ๒๖ จัตวา มาตรา ๒๙ ทวิ มาตรา ๓๕ วรรคหนึ่งหรือวรรคสาม มาตรา ๓๗ มาตรา ๕๔(๑) (๔) (๕) (๖) (๘) หรือ (๙) มาตรา ๕๕ มาตรา ๕๗ มาตรา ๕๗ ทวิ มาตรา ๕๗ ตริ หรือมาตรา ๖๕ หรือฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามหลักเกณฑ์หรือเงื่อนไขในกฎกระทรวงตามมาตรา ๗ วรรคสาม ต้องระวางโทษปรับไม่เกินหนึ่งแสนบาท และปรับอีกไม่เกินวันละสามพันบาทตลอดเวลาที่ยังฝ่าฝืนอยู่ หรือจนกว่าจะได้ปฏิบัติตามให้ถูกต้อง”

[มาตรา ๓๐ แก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติ ฯ (ฉบับที่ ๓) พ.ศ. ๒๕๓๕]

มาตรา ๓๕ “ในกรณีที่บริษัทใดฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามมาตรา ๑๐ มาตรา ๑๔ วรรคหนึ่ง มาตรา ๒๒ ทวิ มาตรา ๒๓ วรรคหนึ่ง วรรคสองหรือวรรคสาม มาตรา ๒๔ มาตรา ๒๕ มาตรา ๓๗ หรือมาตรา ๕๓ กรรมการหรือผู้จัดการของบริษัทนั้น หรือบุคคลใดซึ่งรับผิดชอบในการดำเนินงาน

ของบริษัทนั้น ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินสามปี และปรับไม่เกินสามแสนบาท เว้นแต่จะพิสูจน์ได้ว่าตนมิได้มีส่วนในการกระทำความผิดของบริษัทนั้นด้วย

“ในกรณีที่บริษัทใดฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามมาตรา ๒๐ มาตรา ๒๓ ทวิ มาตรา ๒๖ ทวิ วรรคหนึ่งหรือวรรคสี่ มาตรา ๒๖ ตี วรรคหนึ่ง มาตรา ๒๘ มาตรา ๒๙ มาตรา ๓๐ วรรคหนึ่งหรือวรรคสอง มาตรา ๓๒ มาตรา ๓๕ วรรคหนึ่งหรือวรรคสาม มาตรา ๕๔ หรือมาตรา ๕๕ หรือฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามเงื่อนไขหรือคำสั่งที่กำหนดตามมาตรา ๘ มาตรา ๑๐ มาตรา ๒๐ (๑) (๒) (๔) (๖) หรือ (๑๑) มาตรา ๒๒ ตี มาตรา ๒๓ ทวิ มาตรา ๒๖ วรรคสอง มาตรา ๒๖ ทวิ วรรคหนึ่งหรือวรรคสอง มาตรา ๒๙ ทวิ มาตรา ๓๕ วรรคหนึ่งหรือวรรคสาม มาตรา ๕๔ (๑) (๔) (๕) (๖) หรือมาตรา ๓๕ วรรคหนึ่งหรือวรรคสาม มาตรา ๕๔ (๑) (๔) (๕) (๖) หรือ (๘) มาตรา ๕๕ หรือมาตรา ๕๖ วรรคหนึ่งหรือวรรคสอง กรรมการหรือผู้จัดการของบริษัทนั้น หรือบุคคลใดซึ่งรับผิดชอบในการดำเนินงานของบริษัทนั้น ต้องระวางโทษจำคุกตั้งแต่สองปีถึงห้าปี และปรับตั้งแต่สองแสนบาทถึงห้าแสนบาท เว้นแต่จะพิสูจน์ได้ว่าตนมิได้มีส่วนในการกระทำความผิดของบริษัทนั้นด้วย”

[มาตรา ๓๕ แก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติ ฯ (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๓๕ และความในวรรคสองแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติ ฯ (ฉบับที่ ๓) พ.ศ. ๒๕๓๕]

๓) พระราชบัญญัติดอกเบี้ยเงินให้กู้ยืมของสถาบันการเงิน พ.ศ. ๒๕๒๓

มาตรา ๔ “เพื่อประโยชน์ในการแก้ไขภาวะเศรษฐกิจของประเทศ รัฐมนตรีโดยคำแนะนำของธนาคารแห่งประเทศไทย มีอำนาจกำหนดอัตราดอกเบี้ยที่สถาบันการเงิน อาจคิดจากผู้กู้ยืมหรือคิดให้ ผู้ให้กู้ยืมให้สูงกว่าร้อยละสิบห้าต่อปีได้

“ในการกำหนดตามวรรคหนึ่ง รัฐมนตรีจะกำหนดอัตราดอกเบี้ยสำหรับสถาบันการเงินบางประเภทหรือทุกประเภทโดยกำหนดเป็นอัตราสูงสุดหรืออัตราที่อ้างอิงได้ในลักษณะอื่นก็ได้ และจะกำหนดเงื่อนไขให้สถาบันการเงินต้องปฏิบัติตามด้วยก็ได้

“การกำหนดตามมาตรา นี้ ให้ประกาศในราชกิจจานุเบกษา”

[มาตรา ๓ ให้ยกเลิกความในมาตรา ๔ แห่งพระราชบัญญัติ ฯ (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๒๔ โดยแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติ ฯ (ฉบับที่ ๓) พ.ศ. ๒๕๓๕]

๔) พระราชบัญญัติการธนาคารพาณิชย์ พ.ศ. ๒๕๐๕

มาตรา ๑๓ “ห้ามมิให้ธนาคารพาณิชย์ให้สินเชื่อหรือลงทุนในกิจการของผู้อื่น หรือ ก่อภาระผูกพันเพื่อบุคคลหนึ่งบุคคลใด อย่างใดอย่างหนึ่งหรือหลายอย่างรวมกัน เมื่อสิ้นวันหนึ่งๆ

เกินอัตราส่วนกับเงินกองทุนทั้งหมดหรือเงินกองทุนชนิดหนึ่งชนิดใดหรือหลายชนิด ตามหลักเกณฑ์วิธีการ และเงื่อนไขที่ธนาคารแห่งประเทศไทยกำหนดด้วยความเห็นชอบของรัฐมนตรี ทั้งนี้ เว้นแต่จะได้รับอนุญาตจากธนาคารแห่งประเทศไทยตามหลักเกณฑ์ที่รัฐมนตรีกำหนด ในการอนุญาตธนาคารแห่งประเทศไทยจะกำหนดเงื่อนไขให้ปฏิบัติด้วยก็ได้

“การกำหนดตามวรรคหนึ่ง ให้ประกาศในราชกิจจานุเบกษาและถ้ามีผลเป็นการเปลี่ยนแปลงอัตราให้ต่ำลง จะให้ใช้บังคับก่อนสิบห้าวันนับแต่วันประกาศมิได้

“ให้นำความในมาตรา ๑๒ ทวิ มาใช้บังคับแก่การกระทำตามวรรคหนึ่ง ด้วยโดยอนุโลม”

[มาตรา ๑๓ แก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติ ฯ (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๒๒ และ (ฉบับที่ ๓) พ.ศ. ๒๕๓๕]

มาตรา ๑๔ “ธนาคารแห่งประเทศไทยมีอำนาจกำหนดให้ธนาคารพาณิชย์ปฏิบัติในเรื่องดังต่อไปนี้

- (๑) ดอกเบี้ยที่ธนาคารพาณิชย์อาจจ่ายได้
- (๒) ดอกเบี้ยหรือส่วนลดที่ธนาคารพาณิชย์อาจเรียกได้
- (๓) ค่าบริการที่ธนาคารพาณิชย์อาจเรียกได้
- (๔) เงินมัดจำที่ธนาคารพาณิชย์ต้องเรียก
- (๕) หลักประกันเป็นทรัพย์สินที่ธนาคารพาณิชย์ต้องเรียก

“บรรดาเงิน ทรัพย์สิน หรือสิ่งอื่นใดที่อาจกำหนดเป็นเงินได้ ที่ผู้ฝากเงินหรือบุคคลอื่นได้รับจากธนาคารพาณิชย์หรือพนักงานหรือลูกจ้างของธนาคารพาณิชย์นั้น เนื่องจากการฝากเงินหรือที่ธนาคารพาณิชย์ หรือพนักงาน หรือลูกจ้างของธนาคารพาณิชย์นั้นได้รับเนื่องจากการประกอบธุรกิจนั้นของธนาคารพาณิชย์ ให้ถือว่าเป็นดอกเบี้ยหรือส่วนลด หรือค่าบริการตามความใน (๑) หรือ (๒) หรือ (๓) แล้วแต่กรณี เว้นแต่ค่าบริการที่เกี่ยวข้องกับการให้สินเชื่อที่ธนาคารแห่งประเทศไทยกำหนดตาม (๓) ไม่ให้ถือว่าเป็นดอกเบี้ยหรือส่วนลดที่ธนาคารพาณิชย์อาจเรียกได้ตาม (๒)

“การกำหนดตามมาตรานี้ต้องได้รับความเห็นชอบจากรัฐมนตรี และให้ประกาศในราชกิจจานุเบกษา”

[มาตรา ๑๔ แก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติ ฯ (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๒๒]

๕) พระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ. ๒๕๒๒ (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๕๐

มาตรา ๓ “ในพระราชบัญญัตินี้ . . .

“ผู้บริโภค” หมายความว่า ผู้ซื้อหรือได้รับบริการจากผู้ประกอบธุรกิจหรือผู้ซึ่งได้รับการเสนอหรือการชักชวนจากผู้ประกอบธุรกิจเพื่อให้ซื้อสินค้าหรือรับบริการ และหมายความรวมถึงผู้ใช้สินค้าหรือผู้ได้รับบริการจากผู้ประกอบธุรกิจโดยชอบ แม้มิได้เป็นผู้เสียค่าตอบแทนก็ตาม”

. . . .”

มาตรา ๓๕ ทวิ “ในการประกอบธุรกิจขายสินค้าหรือให้บริการใด ถ้าสัญญาซื้อขายหรือสัญญาให้บริการนั้นมีกฎหมายกำหนดให้ต้องทำเป็นหนังสือ หรือที่ตามปกติประเพณีทำเป็นหนังสือ คณะกรรมการว่าด้วยสัญญามีอำนาจกำหนดให้การประกอบธุรกิจขายสินค้าหรือให้บริการนั้นเป็นธุรกิจที่ควบคุมสัญญาได้

“ในการประกอบธุรกิจที่ควบคุมสัญญา สัญญาที่ผู้ประกอบธุรกิจทำกับผู้บริโภคจะต้องมีลักษณะดังต่อไปนี้

(๑) ใช้ข้อสัญญาที่จำเป็น ซึ่งหากมิได้ใช้ข้อสัญญาเช่นนั้น จะทำให้ผู้บริโภคเสียเปรียบผู้ประกอบธุรกิจเกินสมควร

(๒) ห้ามใช้ข้อสัญญาที่ไม่เป็นธรรมต่อผู้บริโภค

“ทั้งนี้ ตามหลักเกณฑ์ เงื่อนไข และรายละเอียดที่คณะกรรมการว่าด้วยสัญญากำหนด และเพื่อประโยชน์ของผู้บริโภคเป็นส่วนรวม คณะกรรมการว่าด้วยสัญญาจะให้ผู้ประกอบธุรกิจจัดทำสัญญาตามแบบที่คณะกรรมการว่าด้วยสัญญากำหนดก็ได้

“การกำหนดตามวรรคหนึ่งและวรรคสอง ให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กำหนดโดยพระราชกฤษฎีกา”

๖) พระราชบัญญัติว่าด้วยข้อสัญญาที่ไม่เป็นธรรม พ.ศ. ๒๕๕๐

(๑) มาตรา ๓ “ในพระราชบัญญัตินี้ . . .

“ข้อสัญญา” หมายความว่า ข้อตกลง ความตกลง และความยินยอมรวมทั้งประกาศและคำแจ้งความเพื่อยกเว้นหรือจำกัดความรับผิดชอบ

“ผู้บริโภค” หมายความว่า ผู้เข้าทำสัญญาในฐานะผู้ซื้อ ผู้เช่า ผู้เช่าซื้อ ผู้กู้ ผู้เอาประกันภัย หรือผู้เข้าทำสัญญาอื่นใดเพื่อให้ได้มาซึ่งทรัพย์สิน บริการ หรือประโยชน์อื่นใดโดยมีค่าตอบแทน ทั้งนี้ การเข้าทำสัญญานั้นต้องเป็นไปโดยมิใช่เพื่อการค้า ทรัพย์สิน บริการ หรือประโยชน์

อื่นใดนั้น และให้หมายความรวมถึงผู้เข้าทำสัญญาในฐานะผู้ค้าประกันของบุคคลดังกล่าว ซึ่งมีได้กระทำเพื่อการค้าด้วย”

....”

(๒) หมายเหตุท้ายพระราชบัญญัติ

“เหตุผลในการประกาศใช้พระราชบัญญัติฉบับนี้ คือ เนื่องจากหลักกฎหมายเกี่ยวกับนิติกรรมหรือสัญญาที่ใช้บังคับอยู่มีพื้นฐานมาจากเสรีภาพของบุคคล ตามหลักของความศักดิ์สิทธิ์ของการแสดงเจตนา รัฐจะไม่เข้าแทรกแซงแม้ว่าคู่สัญญาฝ่ายหนึ่งได้เปรียบคู่สัญญาอีกฝ่ายหนึ่ง เว้นแต่จะเป็นการต้องห้ามชัดแจ้งโดยกฎหมายหรือขัดต่อความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน แต่ในปัจจุบัน สภาพสังคมเปลี่ยนแปลงไป ทำให้ผู้ซึ่งมีอำนาจต่อรองทางเศรษฐกิจเหนือกว่าถือโอกาสอาศัยหลักดังกล่าวเอาเปรียบคู่สัญญาอีกฝ่ายหนึ่ง ซึ่งมีอำนาจต่อรองทางเศรษฐกิจด้อยกว่าอย่างมาก ซึ่งทำให้เกิดความไม่เป็นธรรมและไม่สงบสุขในสังคม สมควรที่รัฐจะกำหนดกรอบของการใช้หลักความศักดิ์สิทธิ์ของการแสดงเจตนาและเสรีภาพของบุคคล เพื่อแก้ไขความไม่เป็นธรรมและความไม่สงบสุขในสังคมดังกล่าว โดยกำหนดแนวทางให้แก่ศาลเพื่อใช้ในการพิจารณาว่าข้อสัญญาหรือข้อตกลงใดที่ไม่เป็นธรรมและให้อำนาจแก่ศาลที่จะสั่งให้ข้อสัญญาหรือข้อตกลงที่ไม่เป็นธรรมนั้นมีผลใช้บังคับเท่าที่เป็นธรรมและพอสมควรแก่กรณี จึงจำเป็นต้องตราพระราชบัญญัตินี้”

๓) พระราชบัญญัติห้ามเรียกดอกเบี้ยเกินอัตรา พ.ศ. ๒๕๗๕

(๑) มาตรา ๓ “บุคคลใด

(ก) ให้บุคคลอื่นยืมเงินโดยคิดดอกเบี้ยเกินกว่าอัตราที่กฎหมายกำหนดไว้หรือ . . .

ท่านว่าบุคคลนั้นมีความผิดฐานเรียกดอกเบี้ยเกินอัตรา ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินหนึ่งปี หรือปรับไม่เกินพันบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ”

(๒) คำแถลงการณ์คณะกรรมการราษฎรเกี่ยวแก่พระราชบัญญัติห้ามเรียกดอกเบี้ยเกินอัตรา

พุทธศักราช ๒๕๗๕

“...การกู้ยืมนั้นโดยปกติผู้กู้ต้องการทุน เมื่อได้ทุนแล้วไปประกอบกิจการอันใดอันหนึ่งมีผลงอกงามขึ้น ก็แบ่งผลนั้นใช้เป็นดอกเบี้ยบ้างเหลือรวบรวมไว้เพื่อใช้หนี้ต่อไป ดังนี้ฝ่ายเจ้าหนี้ก็ได้ดอกเบี้ยเป็นค่าป่วยการ และมีโอกาสที่จะได้รับใช้ทุนคืนในภายหลัง แต่ถ้าดอกเบี้ยเรียกแรงเกินไปแล้ว ลูกหนี้ได้ผลไม่พอที่จะใช้ดอกเบี้ยได้ ย่อมต้องยอยับไปด้วยกันทั้ง ๒ ฝ่าย ด้วยเหตุนี้ประเทศทั้งหลายและประเทศของเราเองจึงมีกฎหมายแต่โบราณกาลกำหนดอัตราดอกเบี้ยอย่างสูงไว้กล่าวคือ ชั่งละ ๑ บาทต่อเดือน (หรือร้อยละ ๑๕ ต่อปี) อันที่จริงอัตรานี้เป็นอัตราที่ค่อนข้างสูงอยู่แล้ว แต่แม้

กระนั้นยังปรากฏว่าทุกวันนี้มีการให้กู้ยืมกันโดยอัตราสูงกว่านั้นและเจ้าหน้าที่กับลูกหนี้ต่างร่วมใจร่วมมือกันหลีกเลี่ยงกฎหมาย เพราะฝ่ายหนึ่งอยากได้ อีกฝ่ายหนึ่งกลัวความจำเป็นบังคับ ในที่สุดก็ได้ผลอันไม่พึงปรารถนาดังกล่าวแล้ว....”

หมายเหตุ

๑) ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา ๖๕๔ ห้ามมิให้คิดดอกเบี้ยเกินร้อยละสิบห้าต่อปี

๒) พระราชบัญญัติดอกเบี้ยเงินให้กู้ยืมของสถาบันการเงิน พ.ศ. ๒๕๒๓ มาตรา ๔ “รัฐมนตรีโดยคำแนะนำของธนาคารแห่งประเทศไทยมีอำนาจกำหนดอัตราสูงสุดของดอกเบี้ยที่สถาบันการเงินอาจคิดจากผู้กู้ยืมให้สูงกว่าร้อยละสิบห้าต่อไปได้”

๘) ประกาศธนาคารแห่งประเทศไทย เรื่อง ดอกเบี้ยหรือส่วนลดที่บริษัทเงินทุนอาจจ่ายหรืออาจเรียกได้ ประกาศ ณ วันที่ ๓๐ มิถุนายน พ.ศ. ๒๕๕๐

ข้อ ๔ “ให้บริษัทเงินทุนถือปฏิบัติเกี่ยวกับการเรียกดอกเบี้ยเงินให้กู้ยืมและส่วนลดดังต่อไปนี้

(๑) ให้บริษัทเงินทุนประกาศกำหนดอัตราดอกเบี้ยและส่วนลดสูงสุดที่บริษัทเงินทุนจะเรียกจากลูกค้าทั่วไป และอัตราดอกเบี้ยที่เรียกจากลูกค้าชั้นดี รวมทั้งประกาศอัตราดอกเบี้ยสูงสุดที่บริษัทเงินทุนจะเรียกจากลูกค้าที่ปฏิบัติผิดเงื่อนไข

(๒) ให้บริษัทเงินทุนเรียกดอกเบี้ยเงินให้กู้ยืมและส่วนลดได้ไม่เกินอัตราที่บริษัทเงินทุนประกาศกำหนด

(๓) การให้กู้ยืมเพื่อการจัดหาที่อยู่อาศัยแก่ผู้มีรายได้น้อยตามหลักเกณฑ์ที่ธนาคารแห่งประเทศไทยกำหนดเฉพาะรายที่ได้ทำสัญญาผูกพันไว้ก่อนวันที่ ๑ มิถุนายน ๒๕๓๕ ให้เรียกได้ไม่เกินอัตราดอกเบี้ยสูงสุดสำหรับลูกค้าทั่วไปที่บริษัทเงินทุนประกาศกำหนดในแต่ละคราวหักด้วยอัตราร้อยละ ๑.๕ ต่อปี”

การพิจารณาตามประเด็นที่ตั้งไว้

๑. การเป็นผู้บริโภค

การที่บริษัท กรีไทย จำกัด เป็นผู้กู้เงินของบริษัทเงินทุนสินอุตสาหกรรม จำกัด (มหาชน) โดยออกตั๋วสัญญาใช้เงิน และค้ำประกัน ทำให้มีฐานะเป็นผู้บริโภคตามความหมายของกฎหมายคุ้มครองผู้บริโภค มาตรา ๓ และพระราชบัญญัติว่าด้วยข้อสัญญาไม่เป็นธรรม พ.ศ. ๒๕๕๐ มาตรา ๓ ดังที่ได้ นำมากล่าวอ้างข้างต้นอย่างชัดเจน ฉะนั้น บริษัท กรีไทย จำกัด จึงต้องได้รับความคุ้มครองตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๕๗ วรรคแรก

๒. ความชอบด้วยกฎหมายของประกาศธนาคารแห่งประเทศไทย การที่ธนาคารแห่งประเทศไทยประกาศกำหนดให้บริษัทเงินทุน เรียกเก็บดอกเบี้ยในอัตราใดก็ได้ นั้นมีปัญหาว่าชอบด้วยกฎหมายหรือไม่ เรื่องนี้มีประเด็นที่น่าพิจารณา ๒ ข้อ คือ

๒.๑) ธนาคารแห่งประเทศไทยได้รับมอบอำนาจตามพระราชบัญญัติการประกอบธุรกิจเงินทุน มาตรา ๓๐ ว่าเมื่อได้รับความเห็นชอบจากรัฐมนตรีแล้วมีอำนาจกำหนดให้บริษัทเงินทุนปฏิบัติในเรื่องต่างๆ ๕ เรื่องนั้น (รวมทั้งอำนาจกำหนดดอกเบี้ย) ธนาคารแห่งประเทศไทยจะมอบอำนาจนั้นให้บริษัทเงินทุนไปกำหนดอัตราดอกเบี้ยเพื่อเรียกจากผู้กู้ยืมอีกต่อหนึ่งได้หรือไม่

เห็นว่า มีหลักกฎหมายมาแต่ดั้งเดิมที่ยอมรับกันมานับพันปีแล้ว คือหลัก “ผู้รับมอบอำนาจจะมอบอำนาจนั้นต่อให้ผู้อื่นอีกไม่ได้ ถ้าไม่ได้ระบุให้ทำได้อย่างชัดเจน” (Delegatus non potest delegare = A delegate cannot delegate) ในกรณีนี้ยังเห็นได้ชัดว่าธนาคารแห่งประเทศไทยจะมอบอำนาจให้บริษัทเงินทุนกำหนดอัตราดอกเบี้ย ฯ ตามอำเภอใจไม่ได้ เพราะแม้แต่ตัวธนาคารแห่งประเทศไทยจะกำหนดอัตราดอกเบี้ยเองก็ต้องได้รับความเห็นชอบจากรัฐมนตรีก่อน กล่าวคือ รัฐมนตรีต้องเห็นชอบกรอบอัตราดอกเบี้ยขั้นสูงขั้นต่ำก่อน หากธนาคารแห่งประเทศไทยไปมอบอำนาจเรียกเก็บดอกเบี้ยให้แก่บริษัทเงินทุนแล้วก็เท่ากับตัดอำนาจของรัฐมนตรี ซึ่งรับผิดชอบต่อรัฐบาลและรัฐสภา

๒.๒) ธนาคารแห่งประเทศไทยเป็นผู้มีอำนาจกำกับดูแลธนาคารพาณิชย์ และบริษัทเงินทุนและสถาบันการเงินต่างๆ ให้ปฏิบัติตามข้อกำหนดกฎเกณฑ์ต่างๆ ดังจะเห็นว่าพระราชบัญญัติการธนาคารพาณิชย์ พ.ศ. ๒๕๐๕ มาตรา ๑๓, มาตรา ๑๔ และพระราชบัญญัติการประกอบธุรกิจเงินทุน ธุรกิจหลักทรัพย์ และธุรกิจเครดิตฟองซิเออร์ พ.ศ. ๒๕๒๒ มาตรา ๒๒ ทวิ และมาตรา ๓๐ ถือเป็นหลักการเดียวกัน คือ ธนาคารแห่งประเทศไทยเป็นผู้สั่งให้ธนาคารพาณิชย์และบริษัทเงินทุนถือปฏิบัติตามข้อกำหนดต่างๆ (เช่น กำหนดอัตราดอกเบี้ยขั้นสูงขั้นต่ำไม่ให้ไปเรียกเก็บจากผู้กู้ยืมไปจากอัตรานั้น) ถ้าไม่ปฏิบัติตามจะมีความผิด ดังในกรณีบริษัทเงินทุน ฯ จะต้องรับโทษตามมาตรา ๗๐ และมาตรา ๗๕ ดังที่ได้ยกด้วยทมาแสดงข้างต้น

จะเห็นว่าธนาคารแห่งประเทศไทยเองก็มีได้มีอำนาจสั่ง ผู้กู้ ผู้บริโภคโดยตรง ต้องกำหนดกรอบให้บริษัทเงินทุนไปเรียกเก็บจากผู้กู้ต่อไป ฉะนั้นจะประกาศกำหนดให้บริษัทเงินทุนไปเรียกเก็บดอกเบี้ยเอาเองตามอำเภอใจดังที่เขียนในประกาศฉบับวันที่ ๓๐ มิถุนายน ๒๕๕๐ ข้อ ๔ (๒) หาได้ไม่ ทั้งแสดงว่ารัฐบาลมิได้ให้ความคุ้มครองใดๆ แก่ผู้บริโภคเลยกลับยอมให้ฝ่ายผู้ให้กู้เรียกดอกเบี้ยแก่ผู้กู้ ซึ่งเป็นผู้บริโภคตามที่ตนกำหนดขึ้น

จึงเห็นได้ว่าประกาศของธนาคารแห่งประเทศไทยในกรณีนี้เป็นการสั่งการนอกเหนืออำนาจหน้าที่ (Ultra Vires) ของธนาคาร ฯ จึงเป็นโมฆะทั้งหมด

๓. พระราชบัญญัติการประกอบธุรกิจเงินทุน ฯ ตราขึ้นโดยมิได้รับฟังความเห็นขององค์การอิสระเพื่อคุ้มครองผู้บริโภค ตามข้อเท็จจริงพระราชบัญญัติการประกอบธุรกิจเงินทุน ฯ ประกาศใช้บังคับเมื่อวันที่ ๕ พฤษภาคม ๒๕๒๒ ส่วนรัฐธรรมนูญประกาศใช้บังคับเมื่อวันที่ ๑๑ ตุลาคม ๒๕๕๐ ในขณะที่ศาลกำลังพิจารณาคดีนี้ก็ยังไม่มีองค์การอิสระเพื่อคุ้มครองผู้บริโภคตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๕๗ แม้จะมีพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ. ๒๕๒๒ ซึ่งมีการแก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ ๒) เมื่อ พ.ศ. ๒๕๕๑ (ประกาศใช้บังคับเมื่อวันที่ ๒๕ มีนาคม ๒๕๕๑) หลังประกาศใช้รัฐธรรมนูญแล้วก็ตาม แต่กฎหมายคุ้มครองผู้บริโภค มาตรา ๕ กำหนดให้มีคณะกรรมการผู้บริโภคประกอบด้วยนายกรัฐมนตรีและเลขาธิการนายกรัฐมนตรีซึ่งเป็นข้าราชการการเมือง นอกจากนั้นเป็นข้าราชการประจำชั้นผู้ใหญ่ และผู้ทรงคุณวุฒิอีกไม่เกิน ๘ คน ซึ่งแต่งตั้งโดยคณะรัฐมนตรี จึงไม่ใช่ผู้แทนผู้บริโภคตามที่กำหนดในรัฐธรรมนูญ มาตรา ๕๗ วรรคสอง ทั้งคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภคมีสำนักงานอยู่ในสำนักนายกรัฐมนตรี จึงมิใช่ องค์การอิสระตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ มาตรา ๕๗ วรรคสอง อย่างชัดเจน

อย่างไรก็ดี รัฐธรรมนูญ มาตรา ๕๗ วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า “สิทธิของบุคคลซึ่งเป็นผู้บริโภคย่อมได้รับความคุ้มครอง ทั้งนี้ตามที่กฎหมายบัญญัติ”

ข้อความที่ว่า “ทั้งนี้ตามที่กฎหมายบัญญัติ” จึงเป็นข้อสงวนหรือข้อจำกัดของการใช้สิทธิข้อนี้จึงมีกรณีให้ต้องวินิจฉัยว่า ถ้ายังไม่มีกฎหมายบัญญัติจะทำให้สิทธินี้ไม่มีผล คือ นำมาใช้ไม่ได้เลยหรือพิจารณาแล้วเห็นว่า

๓.๑) รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ ประกาศใช้บังคับเมื่อวันที่ ๑๑ ตุลาคม ๒๕๕๐ ฉะนั้น บทบัญญัติทุกมาตราต้องมีผลบังคับใช้ได้แล้วหากไม่มีบทเฉพาะกาลสงวนไว้ให้ชะลอการใช้บังคับ ซึ่งกรณีนี้ไม่มีบทเฉพาะกาลสงวนไว้แต่อย่างใด

๓.๒) กฎหมายที่จะบัญญัติขึ้นสามารถขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๕๗ นี้ได้หรือไม่ ก็มีหลักการยืนยันไว้ในมาตรา ๖ แล้ว ว่าบทบัญญัติแห่งกฎหมายใดก็ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญไม่ได้ ดังนั้น ไม่ว่าจะมีความหมายเกี่ยวกับองค์การอิสระคุ้มครองผู้บริโภคหรือไม่ก็ไม่สำคัญ เพราะจะขัดกับสิทธิที่รัฐธรรมนูญรับรองไว้แล้ว ไม่ได้

ยอมรับว่าในบางกรณีการใช้สิทธิตามรัฐธรรมนูญอาจจะยังใช้ไม่ได้ถ้ายังไม่มีกฎหมายบัญญัติขั้นตอนวิธีการกระบวนการมาตรการและองค์การที่จะบริหารการใช้สิทธินั้น อย่างไรก็ตาม ในกรณีนี้ ไม่มีกระบวนการที่ยุ่ยากที่จะทำให้บุคคลได้รับสิทธิการคุ้มครองผู้บริโภคไม่ได้

การที่กฎหมายคุ้มครองผู้บริโภคเดิมมีได้บัญญัติให้ตรงกับรัฐธรรมนูญ มาตรา ๕๗ หรือตราขึ้นมาใหม่ให้เป็นองค์การอิสระก็เพราะรัฐบาลและรัฐสภายังมิได้แก้ไขกฎหมายเดิม หรือตราขึ้นมาใหม่ ทั้งที่เวลาได้ผ่านไปประมาณ ๕ ปีแล้ว จึงเป็นการละเว้นไม่ปฏิบัติตามรัฐธรรมนูญของรัฐบาลเอง ความละเอียดหรือความบกพร่องของรัฐบาลจึงไม่อาจนำขึ้นมาอ้างเพื่อมิให้บุคคลได้รับสิทธิการคุ้มครอง ผู้บริโภคได้

หากศาลยอมรับฟังข้อโต้แย้งว่าตราบิตที่ไม่มีกฎหมายออกมาบัญญัติวิธีปฏิบัติแล้ว ประชาชนจะใช้สิทธิเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญไม่ได้ โดยไม่มีเงื่อนไขเวลาที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญเองก็เท่ากับ ยอมรับว่าประชาชนไม่มีสิทธิเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญและรัฐบาลก็จะยังคงใช้รัฐธรรมนูญเป็นโล่ เป็นเจ็ด แอบอ้างความเป็นประชาธิปไตยตามรูปแบบเท่านั้น โดยประชาชนหาได้มีสิทธิได้ซึ่งชนสิทธิเสรีภาพแต่อย่างใดไม่ ข้อโต้แย้งนี้จึงไม่ควรรับฟังเป็นอย่างยิ่ง

๓.๓) การคุ้มครองผู้ด้อยโอกาสเป็นเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญและกฎหมายไทยอย่าง ชัดเจนมาช้านาน ดังจะเห็นได้จาก

(๑) พระราชบัญญัติห้ามเรียกดอกเบี้ยเกินอัตรา พ.ศ. ๒๕๑๕ ก็ให้แนวทางไว้ชัดเจน รวมทั้งให้เหตุผลไว้ในคำแถลงการณ์ของคณะกรรมการราษฎร ฯ ด้วยว่าเป็นกฎเกณฑ์ที่มา แต่สมัยโบราณ

(๒) พระราชบัญญัติการธนาคารพาณิชย์ พ.ศ. ๒๕๐๕ แก้ไขเพิ่มเติมและพระราช บัญญัติการประกอบธุรกิจเงินทุน ธุรกิจหลักทรัพย์ และธุรกิจเครดิตฟองซิเออร์ พ.ศ. ๒๕๒๒ ก็มีเจตนา จะคุ้มครองผู้กู้ จึงต้องให้รัฐมนตรีร่วมกับธนาคารแห่งประเทศไทยประกาศข้อกำหนดต่างๆ ต่อธนาคาร พาณิชย์และบริษัทเงินทุน ฯ มิให้เอาเปรียบผู้กู้และประชาชน

(๓) พระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ. ๒๕๒๒ เป็นกฎหมายฉบับแรก ที่กำหนดกลไกการบริหารงานของรัฐที่จะคุ้มครองผู้บริโภคอย่างจริงจังแต่ก็มีใช้องค์การอิสระ

(๔) พระราชบัญญัติว่าด้วยสัญญาที่ไม่เป็นธรรม พ.ศ. ๒๕๕๐ ซึ่งตราขึ้นภายหลัง การประกาศใช้รัฐธรรมนูญ ๒๕๕๐ เพียงเดือนเศษ ก็ตอกย้ำหลักการปกครองประเทศอย่างชัดเจน โดยเฉพาะได้แสดงเจตนารมณ์ไว้ในหมายเหตุท้ายพระราชบัญญัติ

สรุปได้ว่าการปกครองประเทศไทยได้มีวิวัฒนาการในทางคุ้มครองผู้ด้อยโอกาส ผู้บริโภค ผู้กู้ มากขึ้นเป็นลำดับ ตั้งแต่ปี พ.ศ. ๒๕๑๕ จนถึงปัจจุบันนี้ การกล่าวอ้างของผู้ให้กู้ว่า ผู้กู้ยินดียึดตามเงื่อนไขของผู้ให้กู้แล้วนั้นหาทำให้เกิดความเป็นธรรมอย่างแท้จริงไม่ เพราะความจำเป็นบังคับ และอำนาจต่อรองไม่เท่ากันรัฐจึงจำเป็นต้องเข้ามาแทรกแซงโดยวางมาตรการที่เป็นธรรมแก่สังคมยิ่งขึ้น

ประกอบกับการจะมีกฎหมายมาบัญญัติการใช้สิทธิคุ้มครองผู้บริโภคของบุคคลหรือไม่ ก็ไม่ส่งผลให้สาระสำคัญของการมีและใช้สิทธิของบุคคลต้องเสียไป มิฉะนั้นก็จะไปขัดกับรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕ อีก

คำวินิจฉัย

จากการวิเคราะห์ข้อกฎหมายและข้อเท็จจริงต่างๆ ปรากฏชัดเจนว่าผู้ร้องในฐานะผู้รู้เป็นผู้บริโภคที่มีสิทธิได้รับความคุ้มครองตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๕๗ แม้รัฐบาลจะมีได้ตรากฎหมายขึ้นมากำหนดมาตรการเพื่อสนองเจตนารมณ์ของมาตรานี้ ทั้งที่มีโอกาสจะทำได้มาเกือบห้าปีแล้วจึงไม่มีเหตุผลจะชัดเจนว่ามีให้ประชาชนได้รับสิทธิที่จะมีองค์การอิสระที่ช่วยให้ความเห็นต่อการออกกฎหมายใดๆ ที่จะคุ้มครองผู้บริโภค ประกอบกับเห็นว่าธนาคารแห่งประเทศไทย กระทำการเกินอำนาจที่ได้รับมอบไปจากพระราชบัญญัติการประกอบธุรกิจเงินทุน ธุรกิจหลักทรัพย์ และธุรกิจเครดิตฟองซิเอร์ พ.ศ. ๒๕๒๒ มาตรา ๓๐

จึงวินิจฉัยว่าพระราชบัญญัติการประกอบธุรกิจเงินทุน ธุรกิจหลักทรัพย์ และธุรกิจเครดิตฟองซิเอร์ พ.ศ. ๒๕๒๒ มาตรา ๓๐ ขัดกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๕๗ เป็นอันใช้บังคับไม่ได้ตามมาตรา ๖ แห่งรัฐธรรมนูญ

ศาสตราจารย์ ดร.อมร รักษาสัตย์

ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ