

คำวินิจฉัยของ พลโท จุล อติเรก ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

ที่ ๗/๒๕๕๓

วันที่ ๒ มีนาคม ๒๕๕๓

เรื่อง ขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยกฎหมายขัดต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๕๗ มาตรา ๖๐

ศาลแพ่งส่งคำร้องของจำเลย (นางสาวเซียม แฟมไซสง) เพื่อขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณา วินิจฉัยว่า มาตรา ๑๔ แห่งพระราชบัญญัติการธนาคารพาณิชย์ พ.ศ. ๒๕๐๕ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดย พระราชบัญญัติการธนาคารพาณิชย์ (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๒๒ เป็นบทบัญญัติของกฎหมายที่ขัด หรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๕๗ และมาตรา ๖๐ หรือไม่

ข้อเท็จจริงตามคำร้องได้ความว่า ธนาคารทหารไทย จำกัด (มหาชน) เป็นโจทก์ฟ้อง นางสาวเซียม แฟมไซสง ผู้ร้อง เป็นจำเลย ในคดีแพ่งหมายเลขดำที่ ร. ๐๐๐๑๕/๒๕๕๑ ขอให้ ผิดสัญญากู้เงิน บังคับจำนอง เรียกเงินคืน โดยให้จำเลยชำระเงิน จำนวน ๓๕,๓๖๕,๐๒๐.๘๓ บาท ให้แก่โจทก์ และชำระดอกเบี้ยในอัตราร้อยละ ๑๕.๕ ต่อปี จากต้นเงิน จำนวน ๒๕,๗๓๒,๔๖๐.๕๒ บาท นับถัดจากวันฟ้องเป็นต้นไปจนกว่าจะชำระเสร็จแก่โจทก์

ผู้ร้องให้การปฏิเสธและได้ยื่นคำร้องขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยว่า มาตรา ๑๔ แห่งพระราชบัญญัติการธนาคารพาณิชย์ พ.ศ. ๒๕๐๕ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติการธนาคารพาณิชย์ (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๒๒ ขัดต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๕๗ และมาตรา ๖๐ หรือไม่

โดยที่รัฐธรรมนูญ มาตรา ๕๗ และมาตรา ๖๐ บัญญัติขึ้นเพื่อการคุ้มครองผู้บริโภคเพื่อให้ เหมาะสมกับสภาพแวดล้อมของสังคมในปัจจุบัน มาตรา ๕๗ บัญญัติให้มีองค์การอิสระซึ่งประกอบด้วย ตัวแทนผู้บริโภคทำหน้าที่ให้ความเห็นในการตรากฎหมาย กฎ และข้อบังคับ และให้ความเห็นในการ กำหนดมาตรการต่างๆ เพื่อคุ้มครองผู้บริโภคและผู้ร้อง มิให้ถูกเอารัดเอาเปรียบจากธนาคารพาณิชย์ หรือจากโจทก์ และมาตรา ๖๐ บัญญัติให้บุคคลมีสิทธิมีส่วนร่วมในกระบวนการพิจารณาของเจ้าหน้าที่ ของรัฐในการปฏิบัติราชการทางปกครองอันมีผลหรืออาจมีผลกระทบต่อสิทธิและเสรีภาพ การที่โจทก์ และศาลนำมาตรา ๑๔ แห่งพระราชบัญญัติการธนาคารพาณิชย์ พ.ศ. ๒๕๐๕ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดย พระราชบัญญัติการธนาคารพาณิชย์ (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๒๒ ซึ่งบัญญัติให้ธนาคารแห่งประเทศไทย กำหนดให้ธนาคารพาณิชย์ปฏิบัติในเรื่องดอกเบี้ยหรือส่วนลด โดยให้ธนาคารพาณิชย์หรือโจทก์กำหนด เรียกจากผู้บริโภคหรือผู้ร้องได้ทันที ผู้ร้องซึ่งเป็นผู้บริโภคไม่มีสิทธิโต้แย้งใดๆ เพราะพระราชบัญญัติ

ดังกล่าวไม่มีตัวแทนผู้บริโภคนำหน้าทำให้ความเห็นในการตรากฎหมาย กฎ และข้อบังคับ และให้ความเห็นในการกำหนดมาตรการต่างๆ เพื่อคุ้มครองผู้บริโภค มีแต่หน่วยงานของรัฐคือธนาคารแห่งประเทศไทยและธนาคารโจทก์ร่วมกันให้ความเห็นในการตรากฎหมาย กฎ ข้อบังคับ โดยร่วมกันนำมาตรการต่างๆ มาเรียกเก็บดอกเบี้ยและส่วนต่างจากผู้บริโภคและผู้ร้อง เป็นช่องว่างให้ธนาคารแห่งประเทศไทยและธนาคารโจทก์ออกประกาศเพื่อการดังกล่าว ซึ่งเป็นการไม่ถูกต้อง ไม่ชอบด้วยกฎหมาย

ผู้ร้องเห็นว่า มาตรา ๑๔ แห่งพระราชบัญญัติการธนาคารพาณิชย์ พ.ศ. ๒๕๐๕ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติการธนาคารพาณิชย์ (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๒๒ เป็นบทบัญญัติของกฎหมายขัดกับรัฐธรรมนูญ มาตรา ๕๗ และมาตรา ๖๐

ธนาคารทหารไทย จำกัด (มหาชน) โจทก์ได้ยื่นคำแถลงคัดค้านว่าโจทก์ไม่สามารถที่จะประกาศและกำหนดอัตราดอกเบี้ยและส่วนลดจากลูกหนี้ได้โดยพลการตามลำพัง ต้องอยู่ในความควบคุมกำกับดูแลและเห็นชอบของธนาคารแห่งประเทศไทย ซึ่งธนาคารแห่งประเทศไทยก็ถูกควบคุมดูแลโดยกระทรวงการคลังอีกชั้นหนึ่ง การเรียกดอกเบี้ยของโจทก์จากจำเลย จึงเป็นการเรียกตามที่จำเลยสมัครใจตกลงกับโจทก์ในสัญญาภายใต้ข้อกำหนดของกฎหมายที่บัญญัติรองรับไว้ เป็นไปตามที่รัฐธรรมนูญบัญญัติไว้โดยชอบ

มีประเด็นที่ศาลรัฐธรรมนูญต้องพิจารณาวินิจฉัยว่า มาตรา ๑๔ แห่งพระราชบัญญัติการธนาคารพาณิชย์ พ.ศ. ๒๕๐๕ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติการธนาคารพาณิชย์ (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๒๒ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๕๗ และมาตรา ๖๐ หรือไม่ พิจารณาแล้วเห็นว่า มาตรา ๑๔ แห่งพระราชบัญญัติการธนาคารพาณิชย์ พ.ศ. ๒๕๐๕ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติการธนาคารพาณิชย์ (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๒๒ บัญญัติว่า “ธนาคารแห่งประเทศไทยมีอำนาจกำหนดให้ธนาคารพาณิชย์ปฏิบัติในเรื่องดังต่อไปนี้ ... (๒) ดอกเบี้ยหรือส่วนลดที่ธนาคารพาณิชย์อาจเรียกได้ ... การกำหนดตามมาตรานี้ต้องได้รับความเห็นชอบจากรัฐมนตรี และให้ประกาศในราชกิจจานุเบกษา” กฎหมายนี้ได้ตราขึ้นโดยมีวัตถุประสงค์เพื่อประโยชน์แก่การเศรษฐกิจและการเงินของประเทศ ตลอดจนให้ความคุ้มครองแก่ผู้ฝากเงินกับธนาคาร นอกจากนี้ธนาคารพาณิชย์ซึ่งเป็นผู้ได้รับอนุญาตให้ประกอบกิจการได้จากรัฐบาลนั้นเป็นแหล่งระดมทุนที่สำคัญของประเทศย่อมเป็นการสมควรที่ธนาคารพาณิชย์จะพึงมีบทบาทในการใช้เงินทุนนั้น เพื่ออำนวยประโยชน์แก่การพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศ ดังนั้น การกำหนดอัตราดอกเบี้ยหรือส่วนลดที่ธนาคารพาณิชย์จะเรียกจากบุคคลทั่วไปที่ทำสัญญากู้เงินจากธนาคาร จึงต้องกำหนดโดยธนาคารแห่งประเทศไทย และต้องได้รับความเห็นชอบจากรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังด้วย ธนาคารพาณิชย์ไม่อาจกำหนดตามอำเภอใจได้

รัฐธรรมนูญ มาตรา ๕๗ บัญญัติว่า

“สิทธิของบุคคลซึ่งเป็นผู้บริโภคย่อมได้รับความคุ้มครอง ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ

กฎหมายตามวรรคหนึ่งต้องบัญญัติให้มืองค์การอิสระซึ่งประกอบด้วยตัวแทนผู้บริโภคทำหน้าที่ให้ความเห็นในการตรากฎหมาย กฎ และข้อบังคับ และให้ความเห็นในการกำหนดมาตรการต่างๆ เพื่อคุ้มครองผู้บริโภค”

ข้อเท็จจริงปรากฏว่ารัฐสภายังไม่ได้ตรากฎหมายดังกล่าวออกมาใช้บังคับ สำหรับพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ. ๒๕๒๒ นั้น ได้ประกาศใช้บังคับก่อนรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ และขณะนี้มีผลใช้บังคับอยู่ โดยมีเหตุผลว่าเพื่อให้ความคุ้มครองสิทธิของผู้บริโภคเป็นการทั่วไป กำหนดหน้าที่ของผู้ประกอบธุรกิจการค้าและผู้ประกอบธุรกิจโฆษณาต่อผู้บริโภค เพื่อให้ความเป็นธรรมตามสมควรแก่ผู้บริโภค ตลอดจนจัดให้มืองค์กรของรัฐให้เหมาะสม เพื่อตรวจตราดูแล และประสานงานการปฏิบัติงานของส่วนราชการต่างๆ ในการให้ความคุ้มครองผู้บริโภค สำหรับมาตรา ๑๔ แห่งพระราชบัญญัติการธนาคารพาณิชย์ พ.ศ. ๒๕๐๕ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติการธนาคารพาณิชย์ (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๒๒ นั้น เป็นบทบัญญัติซึ่งให้อำนาจธนาคารแห่งประเทศไทยกำหนดให้ธนาคารพาณิชย์ปฏิบัติเกี่ยวกับเรื่องดอกเบี้ยหรือส่วนลดที่ธนาคารพาณิชย์อาจเรียกได้ รวมทั้งเรื่องอื่นๆ ที่เกี่ยวข้อง แต่มิได้บัญญัติเกี่ยวกับสิทธิของบุคคลในฐานะผู้บริโภคไว้ จึงเห็นว่าเป็นบทบัญญัติที่ไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๕๗

รัฐธรรมนูญ มาตรา ๖๐ บัญญัติว่า “บุคคลย่อมมีสิทธิมีส่วนร่วมในกระบวนการพิจารณาของเจ้าหน้าที่ของรัฐในการปฏิบัติราชการทางปกครองอันมีผลหรืออาจมีผลกระทบต่อสิทธิและเสรีภาพของตน ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ” การปฏิบัติราชการทางปกครองใดหากมีผลกระทบต่อสิทธิหรืออาจมีผลกระทบต่อสิทธิและเสรีภาพของบุคคล รัฐธรรมนูญมาตรานี้บัญญัติให้บุคคลมีสิทธิที่จะเข้าไปมีส่วนร่วมในกระบวนการพิจารณาของเจ้าหน้าที่ของรัฐเกี่ยวกับการปฏิบัติราชการทางปกครองนั้นๆ ได้ แต่ทั้งนี้ให้เป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติ พิจารณาแล้วเห็นว่า มีความหมายทำนองเดียวกันกับที่ได้วินิจฉัยแล้วข้างต้นว่า มาตรา ๑๔ แห่งพระราชบัญญัติการธนาคารพาณิชย์ พ.ศ. ๒๕๐๕ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติการธนาคารพาณิชย์ (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๒๒ ไม่ได้บัญญัติเกี่ยวกับเรื่องการมีสิทธิมีส่วนร่วมของบุคคลในกระบวนการพิจารณาของเจ้าหน้าที่ของรัฐในการปฏิบัติราชการทางปกครองอันมีผลหรืออาจมีผลกระทบต่อสิทธิและเสรีภาพของบุคคล จึงเป็นบทบัญญัติที่ไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๖๐ เช่นกัน

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

พลโท จุล อติเรก
ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ