

คำวินิจฉัยของ นายชัชอนันต์ สมุทวณิช ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

ที่ ๗/๒๕๕๓

วันที่ ๒ มีนาคม ๒๕๕๓

เรื่อง ศาลแพ่งส่งคำโต้แย้งของจำเลย (นางสาวเชียม แพมไธสง) เพื่อขอให้ศาลรัฐธรรมนูญ
พิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๔

ศาลแพ่งส่งคำร้องของจำเลย (นางสาวเชียม แพมไธสง) เพื่อขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณา
วินิจฉัยว่า พระราชบัญญัติการธนาคารพาณิชย์ พ.ศ. ๒๕๐๕ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติ
การธนาคารพาณิชย์ (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๒๒ มาตรา ๑๔ เป็นบทบัญญัติของกฎหมายที่ขัด
หรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๕๗ และมาตรา ๖๐ หรือไม่

ข้อเท็จจริงตามคำร้องสรุปได้ว่า ธนาคารทหารไทย จำกัด (มหาชน) เป็นโจทก์ฟ้อง
นางสาวเชียม แพมไธสง ผู้ร้อง เป็นจำเลย ขอให้พิทักษ์สัญญากู้เงิน บังคับจำนอง เรียกเงินคืน
โดยให้จำเลยชำระเงิน จำนวน ๓๕,๓๖๕,๐๒๐.๘๓ บาท ให้แก่โจทก์และชำระดอกเบี้ยในอัตราร้อยละ
๑๕.๕ ต่อปี จากต้นเงิน จำนวน ๒๕,๗๓๒,๔๖๐.๕๒ บาท นับถัดจากวันฟ้องเป็นต้นไปจนกว่า
จะชำระเสร็จแก่โจทก์ เป็นคดีแพ่งหมายเลขดำที่ ธ. ๐๐๐๑๕/๒๕๕๑

ผู้ร้องยื่นคำให้การปฏิเสธฟ้องของโจทก์และยื่นคำร้องขอให้ศาลแพ่งส่งข้อโต้แย้งของผู้ร้อง
ขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยว่า พระราชบัญญัติการธนาคารพาณิชย์ ๑ มาตรา ๑๔ ขัดต่อ
รัฐธรรมนูญ มาตรา ๕๗ และมาตรา ๖๐ หรือไม่ โดยมีเหตุผลว่ารัฐธรรมนูญ มาตรา ๕๗ และ
มาตรา ๖๐ บัญญัติขึ้นโดยมีวัตถุประสงค์ในการคุ้มครองผู้บริโภคเพื่อให้เหมาะสมกับสภาพแวดล้อม
ของสังคมในปัจจุบัน โดยมาตรา ๕๗ บัญญัติให้มืองค์การอิสระซึ่งประกอบด้วยตัวแทนผู้บริโภค
ทำหน้าที่ให้ความเห็นในการตรากฎหมาย กฎ และข้อบังคับ และให้ความเห็นในการกำหนดมาตรการต่างๆ
เพื่อคุ้มครองผู้บริโภคและผู้ร้อง มิให้ถูกเอารัดเอาเปรียบจากธนาคารพาณิชย์หรือจากโจทก์ และมาตรา ๖๐
บัญญัติให้บุคคลมีสิทธิมีส่วนร่วมในกระบวนการพิจารณาของเจ้าหน้าที่ของรัฐในการปฏิบัติราชการ
ทางปกครองอันมีผลหรืออาจมีผลกระทบต่อสิทธิและเสรีภาพ การที่โจทก์และศาลนำพระราชบัญญัติ
การธนาคารพาณิชย์ ๑ มาตรา ๑๔ ซึ่งบัญญัติให้ธนาคารแห่งประเทศไทยกำหนดให้ธนาคารพาณิชย์
ปฏิบัติในเรื่องดอกเบี้ยหรือส่วนลด โดยให้ธนาคารพาณิชย์หรือโจทก์กำหนดเรียกจากผู้บริโภคหรือ
ผู้ร้องได้ทันที โดยที่ผู้ร้องซึ่งเป็นผู้บริโภคไม่มีสิทธิโต้แย้งใดๆ จึงไม่ถูกต้องและไม่สามารถทำได้ เพราะ

พระราชบัญญัติดังกล่าวไม่มีตัวแทนผู้บริโภคนำหน้าที่ให้ความเห็นในการตรากฎหมาย กฎ และ ข้อบังคับ และให้ความเห็นในการกำหนดมาตรการต่างๆ เพื่อคุ้มครองผู้บริโภค มีแต่หน่วยงานของรัฐ คือธนาคารแห่งประเทศไทยและธนาคารโจทก์ร่วมกันให้ความเห็นในการตรากฎหมาย กฎ ข้อบังคับ โดยร่วมกันนำมาตรการต่างๆ มาเรียกเก็บดอกเบี้ยและส่วนต่างจากผู้บริโภคและผู้ร้อง เป็นช่องว่างให้ธนาคารแห่งประเทศไทยและธนาคารโจทก์ออกประกาศเพื่อการดังกล่าว ซึ่งเป็นการไม่ถูกต้อง ไม่ชอบด้วยกฎหมาย ผู้ร้องจึงขอให้ศาลแพ่งส่งคำโต้แย้งของผู้ร้องเพื่อให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณา วินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๕ ว่า พระราชบัญญัติการธนาคารพาณิชย์ ฯ มาตรา ๑๔ เป็นบทบัญญัติของกฎหมาย ขัดกับรัฐธรรมนูญ มาตรา ๕๗ และมาตรา ๖๐ หรือไม่

ธนาคารทหารไทย จำกัด (มหาชน) โจทก์แถลงเป็นหนังสือคัดค้านว่า โจทก์ยื่นฟ้องจำเลย เมื่อวันที่ ๘ มกราคม ๒๕๕๑ มีการสืบพยานโจทก์และจำเลยมาตลอด จนถึงวันนัดสืบพยานจำเลย นัดสุดท้ายในวันที่ ๒๔ มีนาคม ๒๕๕๒ จำเลยมีโอกาสนำคำร้องขอให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยตาม ที่ จำเลยต้องการได้ แต่จำเลยไม่ใช้โอกาสนำคำร้องต่อศาล จนกระทั่งศาลมีคำสั่งนัดฟังคำพิพากษา ในวันที่ ๑๗ พฤษภาคม ๒๕๕๒ จำเลยจึงได้ยื่นคำร้องดังกล่าวต่อศาล โดยประสงค์จะประวิงคดี ให้เนิ่นช้าออกไป อีกทั้งโจทก์ไม่สามารถที่จะประกาศและกำหนดอัตราดอกเบี้ยและส่วนลดจากลูกหนี้ได้ โดยผลการตามลำพัง ต้องอยู่ในความควบคุมกำกับดูแลและเห็นชอบของธนาคารแห่งประเทศไทย ซึ่งธนาคารแห่งประเทศไทยก็ถูกควบคุมดูแลโดยกระทรวงการคลังอีกชั้นหนึ่ง ฉะนั้น การเรียกดอกเบี้ย ของโจทก์จากจำเลย จึงเป็นการเรียกตามที่จำเลยสมัครใจตกลงกับโจทก์ในสัญญาภายใต้ข้อกำหนด ของกฎหมายที่บัญญัติรองรับไว้ เป็นไปตามที่รัฐธรรมนูญบัญญัติไว้โดยชอบ

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

พิจารณาแล้วเห็นว่า พระราชบัญญัติการธนาคารพาณิชย์ ฯ มาตรา ๑๔ บัญญัติว่า “ธนาคาร แห่งประเทศไทยมีอำนาจกำหนดให้ธนาคารพาณิชย์ปฏิบัติในเรื่องดังต่อไปนี้ ... (๒) ดอกเบี้ยหรือ ส่วนลดที่ธนาคารพาณิชย์อาจเรียกได้ ... การกำหนดตามมาตรานี้ต้องได้รับความเห็นชอบจากรัฐมนตรี และให้ประกาศในราชกิจจานุเบกษา” ได้ตราขึ้นโดยมีวัตถุประสงค์เพื่อประโยชน์แก่การเศรษฐกิจ และการเงินของประเทศ ตลอดจนให้ความคุ้มครองแก่ผู้ฝากเงินกับธนาคาร ดังนั้น การกำหนดอัตรา ดอกเบี้ยหรือส่วนลดที่ธนาคารพาณิชย์จะเรียกจากบุคคลทั่วไปที่ทำสัญญากู้เงินจากธนาคาร จึงต้อง กำหนดโดยธนาคารแห่งประเทศไทยและต้องได้รับความเห็นชอบจากรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังด้วย

รัฐธรรมนูญ มาตรา ๕๗ วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า “สิทธิของบุคคลซึ่งเป็นผู้บริโภคย่อมได้รับความคุ้มครอง ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ” และวรรคสอง บัญญัติว่า “กฎหมายตามวรรคหนึ่งต้องบัญญัติให้มีองค์การอิสระซึ่งประกอบด้วยตัวแทนผู้บริโภคทำหน้าที่ให้ความเห็นในการตรากฎหมาย กฎ และข้อบังคับ และให้ความเห็นในการกำหนดมาตรการต่างๆ เพื่อคุ้มครองผู้บริโภค” ซึ่งรัฐธรรมนูญ ได้วางหลักทั่วไปในเรื่องการคุ้มครองสิทธิของบุคคลในฐานะผู้บริโภคไว้ แต่จะมีหลักเกณฑ์และวิธีการอย่างไร ให้เป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติ โดยรัฐธรรมนูญ มาตรา ๕๗ กำหนดไว้ด้วยว่า กฎหมายดังกล่าวต้องบัญญัติให้มีองค์การอิสระ ซึ่งมีตัวแทนผู้บริโภคเป็นองค์ประกอบด้วย ซึ่งปรากฏข้อเท็จจริงว่า รัฐสภายังไม่ได้ตรากฎหมายดังกล่าวออกมาใช้บังคับ สำหรับพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ. ๒๕๒๒ ซึ่งประกาศใช้บังคับก่อนรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มีเหตุผลในการประกาศใช้พระราชบัญญัติฉบับนี้เพื่อให้ความคุ้มครองสิทธิของผู้บริโภคเป็นการทั่วไป โดยกำหนดหน้าที่ของผู้ประกอบธุรกิจการค้าและผู้ประกอบธุรกิจโฆษณาต่อผู้บริโภค เพื่อให้ความเป็นธรรมตามสมควรแก่ผู้บริโภค ตลอดจนจัดให้มีองค์กรของรัฐให้เหมาะสม เพื่อตรวจตรา ดูแล และประสานงานการปฏิบัติงานของส่วนราชการต่างๆ ในการให้ความคุ้มครองผู้บริโภค โดยพระราชบัญญัติการธนาคารพาณิชย์ ๑ มาตรา ๑๔ เป็นบทบัญญัติซึ่งให้อำนาจธนาคารแห่งประเทศไทยกำหนดให้ธนาคารพาณิชย์ปฏิบัติเกี่ยวกับเรื่องดอกเบี้ยหรือส่วนลดที่ธนาคารพาณิชย์อาจเรียกได้ รวมทั้งเรื่องอื่นๆ ที่เกี่ยวข้องไม่ได้บัญญัติเกี่ยวกับเรื่องการคุ้มครองสิทธิของบุคคลในฐานะผู้บริโภค จึงไม่เป็นการขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๕๗

รัฐธรรมนูญ มาตรา ๖๐ บัญญัติว่า “บุคคลย่อมมีสิทธิมีส่วนร่วมในกระบวนการพิจารณาของเจ้าหน้าที่ของรัฐในการปฏิบัติราชการทางปกครองอันมีผลหรืออาจมีผลกระทบต่อสิทธิและเสรีภาพของตน ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ” มีความหมายว่า การปฏิบัติราชการทางปกครองใดหากมีผลกระทบต่อสิทธิหรืออาจมีผลกระทบต่อสิทธิและเสรีภาพของบุคคล รัฐธรรมนูญบัญญัติให้บุคคลมีสิทธิที่จะเข้าไปมีส่วนร่วมในกระบวนการพิจารณาของเจ้าหน้าที่ของรัฐเกี่ยวกับการปฏิบัติราชการทางปกครองนั้นๆ ได้ แต่ทั้งนี้ให้เป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติ พระราชบัญญัติการธนาคารพาณิชย์ ๑ มาตรา ๑๔ เป็นบทบัญญัติซึ่งให้อำนาจธนาคารแห่งประเทศไทยกำหนดให้ธนาคารพาณิชย์ปฏิบัติเกี่ยวกับเรื่องดอกเบี้ยหรือส่วนลดที่ธนาคารพาณิชย์อาจเรียกได้ ๑ ไม่ได้บัญญัติเกี่ยวกับเรื่องการมีส่วนร่วมของบุคคลในกระบวนการพิจารณาของเจ้าหน้าที่ของรัฐในการปฏิบัติราชการทางปกครองอันมีผลหรืออาจมีผลกระทบต่อสิทธิและเสรีภาพของบุคคล จึงไม่เป็นการขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๖๐

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

นายชัยอนันต์ สมุทวณิช

ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ