

คำวินิจฉัยของ นายปรีชา เถลิงมณีชัย ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

ที่ ๗/๒๕๕๓

วันที่ ๒ มีนาคม ๒๕๕๓

เรื่อง ศาลแพ่งส่งคำร้องของจำเลยคดีแพ่งหมายเลขดำ ที่ ช. ๑๕/๒๕๕๑ (นางสาวเชียม แพมไธสง) เพื่อขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๒๖๔

ตามพยานหลักฐานที่ศาลแพ่งส่งมาได้ความว่า ธนาคารทหารไทย จำกัด (มหาชน) โจทก์ ได้ฟ้อง นางสาวเชียม แพมไธสง ผู้ร้องเป็นจำเลยตามคดีแพ่งหมายเลขดำที่ ช. ๑๕/๒๕๕๑ ข้อหาว่า จำเลยผิดสัญญากู้ยืมเงิน สัญญาจำนอง รวมเงินต้นและดอกเบี้ยเป็นเงิน ๓๕,๓๖๕,๐๒๐.๘๓ บาท ขอให้บังคับจำเลยชำระเงินจำนวนดังกล่าวพร้อมดอกเบี้ยอัตราร้อยละ ๑๕.๕ ต่อปี ของต้นเงิน จำนวน ๒๕,๗๓๒,๔๖๐.๕๒ บาท นับถัดจากวันฟ้องเป็นต้นไปจนกว่าชำระเสร็จแก่โจทก์ หากไม่ชำระหรือ ชำระไม่ครบถ้วน ขอให้บังคับยึดทรัพย์สินที่จำนองพร้อมสิ่งปลูกสร้างและทรัพย์สินอื่นนอกขายทอดตลาด เอาเงินชำระแก่โจทก์จนครบ

จำเลยยื่นคำให้การปฏิเสธฟ้องโจทก์ทุกข้อหา

ส่วนเรื่องการคิดดอกเบี้ยตามสัญญากู้และสัญญาจำนอง จำเลยให้การว่า โจทก์คิดจากจำเลยเกินกว่าประกาศธนาคารแห่งประเทศไทย เรื่อง การกำหนดให้ธนาคารพาณิชย์ปฏิบัติในเรื่องดอกเบี้ย และส่วนลด ลงวันที่ ๒๐ ตุลาคม ๒๕๓๖ และการที่โจทก์เรียกเก็บดอกเบี้ยและแก้ไขอัตราดอกเบี้ยเกินกว่าประกาศธนาคารโจทก์ที่ออกโดยอาศัยประกาศธนาคารแห่งประเทศไทยฉบับดังกล่าว ถือว่า โจทก์ให้กู้เงินโดยฝ่าฝืนกฎหมาย โจทก์จึงไม่สามารถฟ้องเรียกหนี้เงินกู้และดอกเบี้ยจากจำเลยได้

จำเลยจึงยื่นคำร้องขอให้ศาลแพ่งรอการพิจารณาพิพากษาคดีไว้ชั่วคราว และขอให้ศาลแพ่งส่งข้อโต้แย้งของผู้ร้องเพื่อขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยว่า มาตรา ๑๕ แห่งพระราชบัญญัติการธนาคารพาณิชย์ พ.ศ. ๒๕๐๕ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติการธนาคารพาณิชย์ (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๒๒ ขัดต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๕๗ และมาตรา ๖๐ โดยอ้างว่ารัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๕๗ และมาตรา ๖๐ เป็นบทบัญญัติที่มีวัตถุประสงค์ในการคุ้มครองผู้บริโภคเพื่อให้เหมาะสมกับสภาพแวดล้อมของสังคมในปัจจุบัน โดยมาตรา ๕๗ กำหนดให้มีองค์การอิสระซึ่งประกอบด้วยตัวแทนผู้บริโภคทำหน้าที่ให้ความเห็นในการตรากฎหมาย กฎ และข้อบังคับ และให้ความเห็นในการกำหนดมาตรการต่างๆ เพื่อคุ้มครองผู้บริโภคและผู้ร้อง มิให้ถูกเอารัดเอาเปรียบจากธนาคารพาณิชย์

หรือจากโจทก์ และมาตรา ๖๐ กำหนดให้บุคคลมีสิทธิมีส่วนร่วมในกระบวนการพิจารณาของเจ้าหน้าที่ของรัฐในการปฏิบัติราชการทางปกครองอันมีผลหรืออาจมีผลกระทบต่อสิทธิและเสรีภาพ การที่โจทก์และศาล นำเอามาตรา 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 เป็นเหตุให้ธนาคารแห่งประเทศไทยและธนาคารโจทก์ออกประกาศเพื่อการดังกล่าว ซึ่งเป็นการไม่ถูกต้องไม่ชอบด้วยกฎหมาย ผู้ร้องจึงขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญมาตรา ๒๖๔ ว่า มาตรา ๑๔ แห่งพระราชบัญญัติการธนาคารพาณิชย์ พ.ศ. ๒๕๐๕ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติการธนาคารพาณิชย์ (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๒๒ เป็นบทบัญญัติของกฎหมายที่มีกฎ ข้อบังคับขัดกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ มาตรา ๕๗ และมาตรา ๖๐

ศาลรัฐธรรมนูญได้ประชุมปรึกษาแล้ว ลงมติให้รับคำร้องของผู้ร้องที่ศาลแพ่งส่งมาไว้ดำเนินการต่อไป ตามข้อกำหนดศาลรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๔๑ ข้อ ๑๐

ได้พิจารณาแล้ว คดีมีปัญหาตามคำร้องว่า มาตรา ๑๔ แห่งพระราชบัญญัติการธนาคารพาณิชย์ พ.ศ. ๒๕๐๕ แก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติการธนาคารพาณิชย์ (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๒๒ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๕๗ มาตรา ๖๐ หรือไม่ เห็นว่า คดีนี้เป็นกรณีที่อยู่ความ (จำเลย) ในศาลยุติธรรมโต้แย้งว่า บทบัญญัติแห่งกฎหมายที่ศาลจะใช้บังคับแก่คดี ต้องด้วยบทบัญญัติ มาตรา ๖ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย กล่าวคือ เป็นบทบัญญัติของกฎหมายที่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๒๖๔ และมาตรา ๖ จึงมีปัญหาที่จะต้องวินิจฉัยก่อนว่าบทบัญญัติ มาตรา ๑๔ ของพระราชบัญญัติการธนาคารพาณิชย์ พ.ศ. ๒๕๐๕ แก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติการธนาคารพาณิชย์ (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๒๒ เป็นบทบัญญัติที่ศาลจะใช้บังคับแก่คดี หรือไม่

ตามปรกติคำฟ้องในคดีแพ่ง โจทก์จะต้องบรรยายฟ้องโดยแสดงสภาพแห่งข้อหาของโจทก์และคำขอบังคับ ทั้งข้ออ้างที่อาศัยเป็นหลักแห่งข้อหาเช่นว่านั้น ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง มาตรา ๑๗๒ วรรคสอง มาในคำฟ้องให้จำเลยเข้าใจว่าโจทก์ถูกจำเลยโต้แย้งสิทธิในเรื่องอะไร และโจทก์ประสงค์จะขอให้ศาลบังคับจำเลยอย่างไร คดีนี้ตามคำฟ้องของโจทก์ได้บรรยายได้ความเป็นที่เข้าใจแล้วว่าจำเลยได้ทำสัญญากู้เงินโจทก์ไป ๒ ครั้ง รวมเป็นเงิน ๓๒,๐๐๐,๐๐๐ บาท และได้จำนองที่ดินมีโฉนดในกรุงเทพมหานครเป็นประกันหนี้เงินกู้ดังกล่าวแล้ว จำเลยได้ผ่อนชำระหนี้ต้นเงินบางส่วน คงค้างชำระอยู่ จำนวน ๒๕,๐๐๐,๐๐๐ บาทเศษ พร้อมดอกเบี้ย โดยโจทก์คิดดอกเบี้ยตามอัตราในประกาศของธนาคารแห่งประเทศไทย และประกาศของธนาคารโจทก์เรื่องอัตราดอกเบี้ยและส่วนลด ซึ่งเป็นประเด็นแห่งคดีตามคำฟ้องของโจทก์

ส่วนจำเลยได้ยื่นคำให้การปฏิเสธฟ้องของโจทก์ทุกข้อหา กล่าวคือ ปฏิเสธในเรื่องอำนาจฟ้องของโจทก์ จำเลยไม่เคยทำสัญญากู้สัญญาจำนองกับโจทก์ เอกสารสัญญากู้และสัญญาจำนองเป็นเอกสารปลอม โจทก์คิดดอกเบี้ยจากจำเลยเกินกว่าอัตราที่ธนาคารแห่งประเทศไทย และประกาศของธนาคารโจทก์กำหนดให้คิดจากจำเลยได้ โจทก์จึงให้กู้เงินโดยฝ่าฝืนกฎหมายเป็นโมฆะ โจทก์ไม่เคยส่งหนังสือบอกกล่าวให้จำเลยชำระหนี้และบังคับจำนองแก่จำเลย จำเลยไม่มีหนี้ค้างชำระแก่โจทก์แต่อย่างใด ซึ่งเป็นประเด็นแห่งคดีตามคำให้การของจำเลย

เมื่อพิจารณาประเด็นแห่งคดีตามคำฟ้องและคำให้การดังกล่าวแล้ว ประเด็นข้อพิพาทในคดีเกี่ยวกับเรื่องดอกเบี้ยจึงมีเพียงว่า โจทก์คิดดอกเบี้ยจากจำเลยเกินกว่าอัตราที่ธนาคารแห่งประเทศไทย และประกาศธนาคารโจทก์กำหนดให้คิดจากจำเลยได้หรือไม่ ซึ่งเป็นปัญหาข้อเท็จจริงที่ทั้งสองฝ่ายต้องนำพยานหลักฐานมานำสืบต่อสู้กัน ดังนั้น เกี่ยวกับประเด็นเรื่องดอกเบี้ยจึงไม่เป็นบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่ศาลจะใช้บังคับแก่คดี

ข้อที่จำเลยอ้างว่า มาตรา ๑๔ ของพระราชบัญญัติการธนาคารพาณิชย์ พ.ศ. ๒๕๐๕ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติการธนาคารพาณิชย์ (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๒๒ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๕๗ และมาตรา ๖๐ นั้น เป็นข้ออ้างที่จำเลยไม่ได้ยกเป็นข้อต่อสู้ไว้ในคำให้การจำเลยเพียงยกขึ้นอ้างในคำร้องลงวันที่ ๑๗ พฤษภาคม ๒๕๔๒ ซึ่งเป็นวันนัดฟังคำพิพากษาในคดีนี้ ศาลแพ่งจึงเลื่อนการอ่านคำพิพากษาไปและส่งคำร้องของจำเลยมาให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัย ดังนั้น มาตรา ๑๔ ดังกล่าวจึงไม่ใช่บทบัญญัติของกฎหมายที่ศาลจะยกขึ้นบังคับแก่คดี ตามคำฟ้องและคำให้การของจำเลย ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๒๖๔

นอกจากนี้ พระราชบัญญัติการธนาคารพาณิชย์ พ.ศ. ๒๕๐๕ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดย พระราชบัญญัติการธนาคารพาณิชย์ (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๒๒ มาตรา ๑๔ บัญญัติว่า “ธนาคารแห่งประเทศไทยมีอำนาจกำหนดให้ธนาคารพาณิชย์ปฏิบัติในเรื่องดังต่อไปนี้... (๒) ดอกเบี้ยหรือ ส่วนลดที่ธนาคารพาณิชย์อาจเรียกได้... การกำหนดตามมาตรานี้ต้องได้รับความเห็นชอบจากรัฐมนตรี และให้ประกาศในราชกิจจานุเบกษา” บทบัญญัติมาตรานี้จึงตราขึ้นโดยมีวัตถุประสงค์เพื่อให้ธนาคารแห่งประเทศไทย ซึ่งเป็นหน่วยงานของรัฐและมีอำนาจหน้าที่ควบคุมดูแลด้านการเงินของประเทศให้ ดำเนินไปตามนโยบายของรัฐบาลโดยสามารถกำหนดแนวทางปฏิบัติเกี่ยวกับดอกเบี้ยหรือส่วนลด เพื่อให้ธนาคารพาณิชย์ต่างๆ ปฏิบัติให้เป็นไปในทิศทางเดียวกันอย่างถูกต้องและเหมาะสมตามภาวะ เศรษฐกิจและกลไกของตลาด เพื่อประโยชน์ต่อเศรษฐกิจโดยรวมของประเทศ รวมทั้งให้ความคุ้มครอง แก่ผู้ฝากเงินด้วย ส่วนรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ มาตรา ๕๗ วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า “สิทธิของบุคคลซึ่งเป็นผู้บริโภคย่อมได้รับความคุ้มครอง ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ” และวรรคสอง บัญญัติว่า “กฎหมายตามวรรคหนึ่งต้องบัญญัติให้มีองค์การอิสระซึ่งประกอบด้วย ตัวแทนผู้บริโภคทำหน้าที่ให้ความเห็นในการตรากฎหมาย กฎ และข้อบังคับ และให้ความเห็นในการ กำหนดมาตรการต่างๆ เพื่อคุ้มครองผู้บริโภค” หมายความว่า รัฐธรรมนูญได้วางหลักทั่วไปในเรื่อง การคุ้มครองสิทธิของบุคคลในฐานะผู้บริโภคไว้ แต่จะมีหลักเกณฑ์และวิธีการอย่างไร ให้เป็นไปตาม ที่กฎหมายบัญญัติ โดยรัฐธรรมนูญกำหนดไว้ด้วยว่า กฎหมายดังกล่าวต้องบัญญัติให้มีองค์การอิสระ ซึ่งมีตัวแทนผู้บริโภคเป็นองค์ประกอบด้วย ซึ่งปรากฏว่า รัฐสภายังไม่ได้ตรากฎหมายดังกล่าวออกมา ใช้นับแล้ว ผู้ทำคำวินิจฉัยได้เคยวินิจฉัยไว้ในคำวินิจฉัยส่วนคนที่ ๔/๒๕๔๒ เรื่อง ศาลจังหวัดสงขลา ส่งข้อโต้แย้งของจำเลย (นายเกรียงศักดิ์ แซ่เล่า) ให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัย ตามรัฐธรรมนูญ แห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๒๖๔ ว่า ผู้กู้ยืมเงินซึ่งเป็นลูกหนี้ของผู้ให้กู้ยืมมิใช่ผู้บริโภคตาม ความหมายในรัฐธรรมนูญและกฎหมายอื่น ดังนั้น ผู้กู้ยืมเงินจึงไม่ใช่ผู้บริโภคที่จะได้รับความคุ้มครอง ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๕๗ (โปรดดูรายละเอียดในคำวินิจฉัย) นอกจากนี้ มาตรา ๑๔ ดังกล่าว ยังเป็นบทบัญญัติที่ให้อำนาจแก่ธนาคารแห่งประเทศไทย กำหนดแนวทางให้ธนาคารพาณิชย์ปฏิบัติ เกี่ยวกับเรื่องดอกเบี้ยหรือส่วนลดที่ธนาคารพาณิชย์อาจเรียกได้จากลูกค้าหรือผู้กู้ยืมเงิน หาได้บัญญัติ เรื่องสิทธิของบุคคลในฐานะผู้บริโภคดังที่ผู้ร้องเข้าใจแต่ประการใด

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๖๐ บัญญัติว่า “บุคคลย่อมมีสิทธิมีส่วนร่วม ในกระบวนการพิจารณาของเจ้าหน้าที่ของรัฐในการปฏิบัติราชการทางปกครองอันมีผลหรืออาจมีผลกระทบต่อสิทธิและเสรีภาพของตน ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ” มีความหมายว่าการปฏิบัติราชการทาง

ปกครองใดหากมีผลกระทบหรืออาจมีผลกระทบต่อสิทธิและเสรีภาพของบุคคล รัฐธรรมนูญกำหนดให้บุคคลมีสิทธิที่จะเข้าไปมีส่วนร่วมในกระบวนการพิจารณาของเจ้าหน้าที่ของรัฐเกี่ยวกับการปฏิบัติราชการทางปกครองนั้น ๆ ได้ แต่ทั้งนี้ให้เป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติ ซึ่งปรากฏว่ารัฐสภายังไม่ได้ตรากฎหมายดังกล่าวออกมาใช้บังคับแต่อย่างใด ส่วนพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๕ ก็เป็นกฎหมายอันเกี่ยวข้องด้วยการปฏิบัติราชการทางปกครองที่ประกาศใช้บังคับก่อนรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มีวัตถุประสงค์เพื่อกำหนดหลักเกณฑ์และขั้นตอนต่างๆ สำหรับการดำเนินงานทางปกครองของเจ้าหน้าที่ของรัฐให้เป็นไปโดยถูกต้องตามกฎหมาย มีประสิทธิภาพสามารถใช้บังคับกฎหมายเพื่อรักษาประโยชน์สาธารณะและอำนวยความสะดวกแก่ประชาชน จึงเป็นการวางหลักเกณฑ์ทั่วไปเพื่อให้เจ้าหน้าที่ของรัฐปฏิบัติ ไม่ใช่กฎหมายอันเกี่ยวข้องกับสิทธิและเสรีภาพของบุคคลตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๖๐ แต่อย่างใด ดังนั้น มาตรา ๑๔ ของพระราชบัญญัติดังกล่าวจึงมิใช่บทบัญญัติเกี่ยวกับการปฏิบัติราชการทางปกครอง อันมีผลหรืออาจมีผลกระทบต่อสิทธิและเสรีภาพของบุคคลตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๖๐ จึงไม่มีประเด็นที่จะต้องพิจารณาว่า พระราชบัญญัติการธนาคารพาณิชย์ ฯ มาตรา ๑๔ ขัดต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๖๐ หรือไม่

ด้วยเหตุผลดังกล่าวข้างต้น จึงวินิจฉัยให้ยกคำร้อง

นายปรีชา เฉลิมวณิชย์

ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ