

## คำวินิจฉัยของ นายมงคล ธรรม์ ตฤการศาลรัฐธรรมนูญ

ที่ ๗/๒๕๕๓

วันที่ ๒ มีนาคม ๒๕๕๓

เรื่อง ศาลแพ่งส่งคำโต้แย้งของ นางสาวเชียม แฟมโรสง จำเลย ให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัย  
ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๔

ศาลแพ่งมีหนังสือลงวันที่ ๑๔ มิถุนายน ๒๕๕๒ ส่งคำโต้แย้งของ นางสาวเชียม แฟมโรสง  
จำเลย ผู้ร้องว่า มาตรา ๑๔ แห่งพระราชบัญญัติการธนาคารพาณิชย์ พ.ศ. ๒๕๐๕ แก้ไขเพิ่มเติม  
โดยพระราชบัญญัติการธนาคารพาณิชย์ (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๒๒ ขัดต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๕๗  
และมาตรา ๖๐ ขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามมาตรา ๒๖๔ ของรัฐธรรมนูญแห่ง  
ราชอาณาจักรไทย

## ข้อเท็จจริงโดยสรุป

๑. ธนาคารทหารไทย จำกัด (มหาชน) เป็นโจทก์ยื่นฟ้องผู้ร้องเป็นจำเลยในคดีแพ่งหมายเลขคำ  
ที่ ธ. ๑๕/๒๕๕๑ เรื่อง ผิดสัญญากู้เงิน บังคับจำนอง เรียกเงินคืน โดยให้จำเลยชำระเงิน จำนวน  
๓๕,๓๖๕,๐๒๐.๘๓ บาท และให้จำเลยชำระดอกเบี้ยในอัตราร้อยละ ๑๕.๕ ต่อปี จากต้นเงิน  
๒๕,๓๓๒,๔๖๐.๕๒ บาท นับถัดจากวันฟ้องเป็นต้นไป จนกว่าจะชำระเสร็จสิ้นแก่โจทก์

๒. จำเลยให้การปฏิเสธฟ้องโจทก์ทุกข้อ โดยเฉพาะประเด็นการเรียกร้องดอกเบี้ยของโจทก์ว่า  
โจทก์ไม่อาจอ้างหรืออาศัยความในมาตรา ๑๔ แห่งพระราชบัญญัติการธนาคารพาณิชย์ ๑ ที่ให้ธนาคาร  
แห่งประเทศไทยมีอำนาจกำหนดให้ธนาคารพาณิชย์ปฏิบัติในเรื่องดอกเบี้ยที่ธนาคารพาณิชย์อาจเรียกได้  
มาใช้บังคับกับผู้ร้องได้ ทั้งนี้ เพราะรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันมาตรา ๕๗ บัญญัติให้ความคุ้มครองบุคคล  
ซึ่งถือเป็นผู้บริโภครวมที่กฎหมายบัญญัติ และมาตรา ๖๐ ที่บัญญัติว่า บุคคลย่อมมีสิทธิมีส่วนร่วม  
ในกระบวนการพิจารณาของเจ้าหน้าที่ของรัฐในการปฏิบัติราชการทางปกครอง.... ดังนั้น ผู้ร้องซึ่งถือเป็น  
ผู้บริโภครวมตามความหมายนี้ย่อมได้รับความคุ้มครอง และการที่ธนาคารแห่งประเทศไทยกำหนดให้  
ธนาคารพาณิชย์โจทก์ปฏิบัติในเรื่องดอกเบี้ยหรือส่วนลดที่ธนาคารพาณิชย์กำหนดเรียกเอาจากผู้บริโภค  
โดยที่ผู้บริโภครวมไม่มีสิทธิโต้แย้งใดๆ บทบัญญัติของกฎหมายดังกล่าวจึงขัดต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๕๗  
และมาตรา ๖๐

๓. จำเลยยื่นคำร้องลงวันที่ ๑๗ พฤษภาคม ๒๕๕๒ ขอให้ศาลแพ่งรอการพิจารณาพิพากษาคดีไว้ชั่วคราว และส่งคำโต้แย้งของจำเลยเพื่อศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัย โดยอ้างว่ารัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๕๗ และมาตรา ๖๐ บัญญัติขึ้นโดยมีวัตถุประสงค์ในการคุ้มครองผู้บริโภคเพื่อให้เหมาะสมกับสภาพแวดล้อมของสังคมในปัจจุบัน โดยมาตรา ๕๗ กำหนดให้มืองค์การอิสระซึ่งประกอบด้วยตัวแทนผู้บริโภคทำหน้าที่ให้ความเห็นในการตรากฎหมาย กฎ และข้อบังคับ และให้ความเห็นในการกำหนดมาตรการต่างๆ เพื่อคุ้มครองผู้บริโภคและผู้ร้อง มิให้ถูกเอาเปรียบจากธนาคารพาณิชย์หรือจากโจทก์ และมาตรา ๖๐ กำหนดให้บุคคลมีสิทธิมีส่วนร่วมในกระบวนการพิจารณาของเจ้าหน้าที่ของรัฐในการปฏิบัติราชการทางปกครองอันมีผลหรืออาจมีผลกระทบต่อสิทธิและเสรีภาพ การที่โจทก์และศาลนำเอามาตรา ๑๕ แห่งพระราชบัญญัติการธนาคารพาณิชย์ พ.ศ. ๒๕๐๕ แก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติการธนาคารพาณิชย์ (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๒๒ ซึ่งบัญญัติให้ธนาคารแห่งประเทศไทยกำหนดให้ธนาคารพาณิชย์ปฏิบัติในเรื่องดอกเบี้ยหรือส่วนลด โดยให้ธนาคารพาณิชย์หรือโจทก์กำหนดเรียกจากผู้บริโภคหรือผู้ร้องได้ทันที โดยที่ผู้ร้องซึ่งเป็นผู้บริโภคไม่มีสิทธิโต้แย้งใดๆ จึงไม่ถูกร้องและไม่สามารถทำได้ เพราะพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าวไม่มีตัวแทนผู้บริโภคทำหน้าที่ให้ความเห็นในการตรากฎหมาย กฎ และข้อบังคับ และให้ความเห็นในการกำหนดมาตรการต่างๆ เพื่อคุ้มครองผู้บริโภค มีแต่หน่วยงานของรัฐคือธนาคารแห่งประเทศไทยและธนาคารโจทก์ร่วมกันให้ความเห็นในการตรากฎหมาย กฎ ข้อบังคับ โดยร่วมกันนำมาตรการต่างๆ มาเรียกเก็บดอกเบี้ยและส่วนต่างจากผู้บริโภคและผู้ร้อง เป็นช่องว่างให้ธนาคารแห่งประเทศไทยและธนาคารโจทก์ออกประกาศเพื่อการดังกล่าว ซึ่งเป็นการไม่ถูกต้อง ไม่ชอบด้วยกฎหมาย จึงเป็นบทบัญญัติของกฎหมายที่มีกฎ ข้อบังคับ ขัดกับรัฐธรรมนูญ มาตรา ๕๗ และมาตรา ๖๐

๔. โจทก์ยื่นคำแถลงคัดค้านต่อศาลแพ่งว่า จำเลยยื่นคำร้องในวันศาลนัดฟังคำพิพากษา หลังจากสืบพยานโจทก์จำเลยกว่า ๑๐ นัด โดยจำเลยประสงค์จะประวิงคดีให้เนิ่นช้าออกไป โจทก์ไม่สามารถที่จะประกาศและกำหนดอัตราดอกเบี้ยและส่วนลดจากลูกหนี้ได้โดยผลการตามคำฟัง ต้องอยู่ในความควบคุมกำกับดูแลและเห็นชอบของธนาคารแห่งประเทศไทย ซึ่งธนาคารแห่งประเทศไทยก็ถูกควบคุมดูแลโดยกระทรวงการคลังอีกชั้นหนึ่ง ฉะนั้น การเรียกดอกเบี้ยของโจทก์จากจำเลยจึงเป็นการเรียกตามที่จำเลยสมควรใจตกลงกับโจทก์ในสัญญาภายใต้ข้อกำหนดของกฎหมายที่บัญญัติรับรองไว้ เป็นไปตามที่รัฐธรรมนูญบัญญัติไว้โดยชอบ

พิเคราะห์แล้ว ประเด็นวินิจฉัยมีว่า มาตรา ๑๔ แห่งพระราชบัญญัติการธนาคารพาณิชย์ พ.ศ. ๒๕๐๕ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติการธนาคารพาณิชย์ (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๒๒ จัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๕๗ และมาตรา ๖๐ หรือไม่

พระราชบัญญัติการธนาคารพาณิชย์ พ.ศ. ๒๕๐๕ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติการธนาคารพาณิชย์ (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๒๒ มาตรา ๑๔ บัญญัติว่า “ธนาคารแห่งประเทศไทย มีอำนาจกำหนดให้ธนาคารพาณิชย์ปฏิบัติในเรื่องดังต่อไปนี้

(๑) ฯลฯ

(๒) ดอกเบี้ยหรือส่วนลดที่ธนาคารพาณิชย์อาจเรียกได้

ฯลฯ

การกำหนดตามมาตรานี้ต้องได้รับความเห็นชอบจากรัฐมนตรี และให้ประกาศในราชกิจจานุเบกษา”

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ บัญญัติว่า

“มาตรา ๖ รัฐธรรมนูญเป็นกฎหมายสูงสุดของประเทศ บทบัญญัติใดของกฎหมาย กฎ หรือ ข้อบังคับ จัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญนี้ บทบัญญัตินั้นเป็นอันใช้บังคับมิได้

มาตรา ๕๗ สิทธิของบุคคลซึ่งเป็นผู้บริโภคย่อมได้รับความคุ้มครอง ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ

กฎหมายตามวรรคหนึ่งต้องบัญญัติให้มีองค์การอิสระซึ่งประกอบด้วยตัวแทนผู้บริโภคทำหน้าที่ให้ความเห็นในการตรากฎหมาย กฎ และข้อบังคับและให้ความเห็นในการกำหนดมาตรการต่างๆ เพื่อคุ้มครองผู้บริโภค

มาตรา ๖๐ บุคคลย่อมมีสิทธิมีส่วนร่วมในกระบวนการพิจารณาของเจ้าหน้าที่ของรัฐในการปฏิบัติราชการทางปกครองอันมีผลหรืออาจมีผลกระทบต่อสิทธิและเสรีภาพของตน ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ”

เห็นว่า มาตรา ๑๔ (๒) แห่งพระราชบัญญัติการธนาคารพาณิชย์ พ.ศ. ๒๕๐๕ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติการธนาคารพาณิชย์ (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๒๒ มีเหตุผลในการตราขึ้นโดยมีวัตถุประสงค์เพื่อประโยชน์แก่การเศรษฐกิจและการเงินของประเทศ ตลอดจนให้ความคุ้มครองแก่ผู้ฝากเงินกับธนาคาร นอกจากนี้ธนาคารพาณิชย์ซึ่งเป็นผู้ได้รับอนุญาตให้ประกอบกิจการได้จากรัฐบาลนั้น เป็นแหล่งระดมทุนที่สำคัญของประเทศย่อมเป็นการสมควรที่ธนาคารพาณิชย์จะพึงมีบทบาทในการใช้

เงินทุนนั้นไปทางอำนาจประโยชน์แก่การพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศ ดังนั้น การกำหนดอัตราดอกเบี้ยที่ธนาคารพาณิชย์จะเรียกจากลูกค้าที่ทำสัญญากู้เงินจากธนาคาร จึงต้องกำหนดโดยธนาคารแห่งประเทศไทย และได้รับความเห็นชอบจากรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังด้วย ส่วนรัฐธรรมนูญ มาตรา ๕๗ วรรคหนึ่ง เป็นบทบัญญัติให้ความคุ้มครองสิทธิแก่บุคคลซึ่งเป็นผู้บริโภคตามที่กฎหมายบัญญัติ ซึ่งมีกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับผู้บริโภคที่ใช้บังคับในปัจจุบันคือ พระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ. ๒๕๒๒ แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๔๑ และพระราชบัญญัติว่าด้วยข้อสัญญาที่ไม่เป็นธรรม พ.ศ. ๒๕๔๐ ซึ่งผู้ร้องมิใช่ผู้บริโภคที่อยู่ในความหมายของพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ. ๒๕๒๒ และผู้ร้องไม่ได้รับความคุ้มครองตามพระราชบัญญัติว่าด้วยข้อสัญญาที่ไม่เป็นธรรม พ.ศ. ๒๕๔๐ มาตรา ๑๒ เพราะผู้ร้องทำสัญญากู้เงินจากธนาคารโจทก์ เมื่อวันที่ ๑ กุมภาพันธ์ ๒๕๓๗ ก่อนวันที่พระราชบัญญัติดังกล่าวใช้บังคับ และรัฐธรรมนูญ มาตรา ๕๗ วรรคสอง บัญญัติให้มีองค์การอิสระซึ่งประกอบด้วยตัวแทนผู้บริโภคทำหน้าที่ให้ความเห็นในการตรากฎหมาย กฎ และข้อบังคับ และให้ความเห็นในการกำหนดมาตรการต่าง ๆ เพื่อคุ้มครองผู้บริโภค แต่ปรากฏว่านับแต่วันที่รัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันประกาศใช้ในวันที่ ๑๑ ตุลาคม ๒๕๕๐ รัฐสภายังไม่ได้ตรากฎหมายดังกล่าวออกใช้บังคับ และยังไม่มียังองค์การอิสระซึ่งมีตัวแทนผู้บริโภคเป็นองค์ประกอบด้วย ดังนั้น มาตรา ๑๔ แห่งพระราชบัญญัติการธนาคารพาณิชย์ พ.ศ. ๒๕๐๕ แก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติการธนาคารพาณิชย์ (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๒๒ เป็นบทบัญญัติซึ่งให้อำนาจธนาคารแห่งประเทศไทยกำหนดให้ธนาคารพาณิชย์ปฏิบัติเกี่ยวกับเรื่องดอกเบี้ยที่ธนาคารพาณิชย์อาจเรียกได้ ไม่ได้บัญญัติเกี่ยวกับการคุ้มครองสิทธิของบุคคลในฐานะผู้บริโภค จึงไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๕๗

ส่วนประเด็นต่อไปเกี่ยวกับรัฐธรรมนูญ มาตรา ๖๐ นั้น เห็นว่า มาตรา ๖๐ บัญญัติให้บุคคลมีสิทธิมีส่วนร่วมในกระบวนการพิจารณาของเจ้าหน้าที่ของรัฐในการปฏิบัติราชการทางปกครอง อันมีผลหรืออาจมีผลกระทบต่อสิทธิและเสรีภาพของตน ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ โดยมาตรา ๑๔ แห่งพระราชบัญญัติการธนาคารพาณิชย์ พ.ศ. ๒๕๐๕ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติการธนาคารพาณิชย์ (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๒๒ เป็นบทบัญญัติซึ่งให้อำนาจธนาคารแห่งประเทศไทยกำหนดให้ธนาคารพาณิชย์ปฏิบัติเกี่ยวกับเรื่องดอกเบี้ยหรือส่วนลดที่ธนาคารพาณิชย์อาจเรียกได้ รวมทั้งเรื่องอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้อง ไม่ได้บัญญัติเกี่ยวกับเรื่องการมีสิทธิมีส่วนร่วมของบุคคลในกระบวนการพิจารณาของเจ้าหน้าที่ของรัฐในการปฏิบัติราชการทางปกครองอันมีผลหรืออาจมีผลกระทบต่อสิทธิและเสรีภาพของบุคคล จึงไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๖๐

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

นายมงคล สระแก้ว  
ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ