

คำวินิจฉัยของ นายสุวิทย์ ธีรพงษ์ ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

ที่ ๗/๒๕๕๓

วันที่ ๒ มีนาคม ๒๕๕๓

เรื่อง มาตรา ๑๔ แห่งพระราชบัญญัติการธนาคารพาณิชย์ พ.ศ. ๒๕๐๕ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ
มาตรา ๕๗ และมาตรา ๖๐ หรือไม่

ศาลแพ่งส่งคำร้องของ นางสาวเชียม แฟมไชสง ผู้ร้อง 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) เป็นโจทก์ฟ้องผู้ร้อง
เป็นจำเลยต่อศาลแพ่งตามคดีหมายเลขดำที่ ธ. ๐๐๐๑๕/๒๕๕๑ ในข้อหาผิดสัญญาเงินกู้ บังคับจำนอง
เรียกเงินคืน โดยให้ผู้ร้องชำระเงิน จำนวน ๓๕,๓๖๕,๐๒๐.๘๓ บาท ให้แก่โจทก์และชำระดอกเบี้ย
ในอัตราร้อยละ ๑๕.๕ ต่อปี จากต้นเงิน จำนวน ๒๕,๗๓๒,๔๖๐.๕๒ บาท นับถัดจากวันฟ้อง
เป็นต้นไปจนกว่าจะชำระเสร็จแก่โจทก์

ผู้ร้องยื่นคำให้การปฏิเสธฟ้องของโจทก์ โดยเฉพาะประเด็นการคิดดอกเบี้ยตามสัญญาซึ่งผู้ร้อง
เห็นว่า การคิดดอกเบี้ยของโจทก์ฝ่าฝืนกฎหมาย กล่าวคือ โจทก์คิดดอกเบี้ยตามสัญญาเกินกว่าประกาศ
ธนาคารแห่งประเทศไทย เรื่อง การกำหนดให้ธนาคารพาณิชย์ปฏิบัติในเรื่องดอกเบี้ยและส่วนลด ลงวันที่
๒๐ ตุลาคม ๒๕๓๖ และการที่โจทก์เรียกเก็บดอกเบี้ยและแก้ไขอัตราดอกเบี้ยเกินกว่าประกาศธนาคาร
โจทก์ที่ออกโดยอาศัยประกาศธนาคารแห่งประเทศไทยฉบับดังกล่าว ถือว่าโจทก์ให้กู้เงินโดยฝ่าฝืนกฎหมาย
ดังนั้น โจทก์จึงไม่สามารถฟ้องเรียกหนี้สินและเรียกดอกเบี้ยจากผู้ร้องได้ และผู้ร้องยื่นคำร้องขอให้ศาล
แพ่งส่งคำร้องของผู้ร้องให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยว่า มาตรา ๑๔ แห่งพระราชบัญญัติการธนาคาร
พาณิชย์ พ.ศ. ๒๕๐๕ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติการธนาคารพาณิชย์ (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๒๒
ขัดต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๕๗ และมาตรา ๖๐ หรือไม่ โดยให้เหตุผลว่ารัฐธรรมนูญ มาตรา ๕๗
และมาตรา ๖๐ บัญญัติขึ้นโดยมีวัตถุประสงค์ในการคุ้มครองผู้บริโภคเพื่อให้เหมาะสมกับสภาพแวดล้อม
ของสังคมในปัจจุบัน มาตรา ๕๗ กำหนดให้มีองค์การอิสระซึ่งประกอบด้วยตัวแทนผู้บริโภคทำหน้าที่
ให้ความเห็นในการตรากฎหมาย กฎ และข้อบังคับ และให้ความเห็นในการกำหนดมาตรการต่างๆ

เพื่อคุ้มครองผู้บริโภคและผู้ร้อง มิให้ถูกเอาเปรียบจากธนาคารพาณิชย์หรือจากโจทก์ และมาตรา ๖๐ กำหนดให้บุคคลมีสิทธิมีส่วนร่วมในกระบวนการพิจารณาของเจ้าหน้าที่ของรัฐในการปฏิบัติราชการทางปกครองอันมีผลหรืออาจมีผลกระทบต่อสิทธิและเสรีภาพ การที่โจทก์และศาล นำเอามาตรา ๑๔ แห่งพระราชบัญญัติการธนาคารพาณิชย์ พ.ศ. ๒๕๐๕ แก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติการธนาคารพาณิชย์ (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๒๒ ซึ่งบัญญัติให้ธนาคารแห่งประเทศไทยกำหนดให้ธนาคารพาณิชย์ ปฏิบัติในเรื่องดอกเบี้ยหรือส่วนลด โดยให้ธนาคารพาณิชย์หรือโจทก์กำหนดเรียกจากผู้บริโภคหรือผู้ร้อง ได้ทันที โดยที่ผู้ร้องซึ่งเป็นผู้บริโภคไม่มีสิทธิโต้แย้งใด ๆ จึงไม่ถูกต้องและไม่สามารถทำได้ เพราะพระราชบัญญัติดังกล่าวไม่มีตัวแทนผู้บริโภคทำหน้าที่ให้ความเห็นในการตรากฎหมาย กฎ และข้อบังคับ และให้ความเห็นในการกำหนดมาตรการต่าง ๆ เพื่อคุ้มครองผู้บริโภค มีแต่หน่วยงานของรัฐคือ ธนาคารแห่งประเทศไทยและธนาคารโจทก์ร่วมกันให้ความเห็นในการตรากฎหมาย กฎ ข้อบังคับ โดยร่วมกันนำ มาตรการต่าง ๆ มาเรียกเก็บดอกเบี้ยและส่วนต่างจากผู้บริโภคและผู้ร้อง เป็นช่องว่างให้ธนาคารแห่งประเทศไทยและธนาคารโจทก์ออกประกาศเพื่อการดังกล่าว ซึ่งเป็นการไม่ถูกต้อง ไม่ชอบด้วย กฎหมาย ผู้ร้องจึงขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๔ ว่า มาตรา ๑๔ แห่งพระราชบัญญัติการธนาคารพาณิชย์ พ.ศ. ๒๕๐๕ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติการธนาคารพาณิชย์ (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๒๒ เป็นบทบัญญัติของกฎหมายที่มีกฎหมาย ข้อบังคับขัดกับรัฐธรรมนูญ แห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ มาตรา ๕๗ และมาตรา ๖๐ หรือไม่

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

พิจารณาแล้ว พระราชบัญญัติการธนาคารพาณิชย์ พ.ศ. ๒๕๐๕ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติการธนาคารพาณิชย์ (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๒๒ มาตรา ๑๔ บัญญัติว่า “ธนาคารแห่งประเทศไทย มีอำนาจกำหนดให้ธนาคารพาณิชย์ปฏิบัติในเรื่องดังต่อไปนี้ ... (๒) ดอกเบี้ยหรือส่วนลดที่ธนาคารพาณิชย์ อาจเรียกได้ ... การกำหนดตามมาตรานี้ต้องได้รับความเห็นชอบจากรัฐมนตรี และให้ประกาศในราชกิจจานุเบกษา” กฎหมายนี้ได้ตราขึ้นโดยมีวัตถุประสงค์เพื่อประโยชน์แก่การเศรษฐกิจและการเงินของประเทศ ตลอดจนให้ความคุ้มครองแก่ผู้ฝากเงินกับธนาคาร ส่วนรัฐธรรมนูญ มาตรา ๕๗ บัญญัติว่า

“สิทธิของบุคคลซึ่งเป็นผู้บริโภคย่อมได้รับความคุ้มครอง ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ

กฎหมายตามวรรคหนึ่งต้องบัญญัติให้มีองค์การอิสระซึ่งประกอบด้วยตัวแทนผู้บริโภคทำหน้าที่ให้ความเห็นในการตรากฎหมาย กฎ และข้อบังคับ และให้ความเห็นในการกำหนดมาตรการต่าง ๆ เพื่อคุ้มครองผู้บริโภค”

หมายความว่า รัฐธรรมนูญได้วางหลักทั่วไปในเรื่อง การคุ้มครองสิทธิของบุคคลในฐานะ ผู้บริโภคไว้ แต่จะมีหลักเกณฑ์และวิธีการอย่างไร ให้เป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติ โดยรัฐธรรมนูญกำหนด บังคับไว้ด้วยว่ากฎหมายดังกล่าวต้องบัญญัติให้มีองค์การอิสระ ซึ่งมีตัวแทนผู้บริโภคเป็นองค์ประกอบด้วย ซึ่งปรากฏข้อเท็จจริงว่ารัฐสภายังไม่ได้ตรากฎหมายดังกล่าวออกมาใช้บังคับ และรัฐธรรมนูญ มาตรา ๖๐ บัญญัติว่า “บุคคลย่อมมีสิทธิมีส่วนร่วมในกระบวนการพิจารณาของเจ้าหน้าที่ของรัฐในการปฏิบัติราชการ ทางปกครอง อันมีผลหรืออาจมีผลกระทบต่อสิทธิและเสรีภาพของตน ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ” มีความหมายว่าในการปฏิบัติราชการทางปกครองใดหากมีผลกระทบต่อสิทธิและเสรีภาพของบุคคล รัฐธรรมนูญกำหนดให้บุคคลมีสิทธิที่จะเข้าไปมีส่วนร่วมในกระบวนการพิจารณา ของเจ้าหน้าที่ของรัฐเกี่ยวกับการปฏิบัติราชการทางปกครองนั้นๆ ได้ แต่ทั้งนี้ให้เป็นไปตามที่กฎหมาย บัญญัติ

เมื่อพระราชบัญญัติการธนาคารพาณิชย์ พ.ศ. ๒๕๐๕ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติ การธนาคารพาณิชย์ (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๒๒ มาตรา ๑๔ เป็นการบัญญัติให้อำนาจธนาคาร แห่งประเทศไทย กำหนดแนวทางปฏิบัติกับธนาคารพาณิชย์เกี่ยวกับเรื่องดอกเบี้ยหรือส่วนลดที่ธนาคาร พาณิชย์อาจเรียกได้ รวมทั้งเรื่องอื่นๆ ที่เกี่ยวข้องหาได้บัญญัติเรื่องสิทธิของบุคคลในฐานะผู้บริโภค ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๕๗ อย่างใดไม่ และได้บัญญัติเกี่ยวกับการปฏิบัติราชการทางปกครอง อันมีผลหรืออาจมีผลกระทบต่อสิทธิและเสรีภาพของบุคคล ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๖๐ แต่อย่างไร จึงไม่จำเป็นต้องพิจารณาวินิจฉัยว่า พระราชบัญญัติการธนาคารพาณิชย์ ฯ มาตรา ๑๔ ขัดต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๕๗ และมาตรา ๖๐ หรือไม่ เพราะเป็นคนละเรื่องคนละกรณีไม่เกี่ยวข้องกัน

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

นายสุวิทย์ ชีรพงษ์
ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ