

## คำวินิจฉัยของ ศาลรธน. ดร.กรมล ทงชรรมาติ ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

ที่ ๗/๒๕๔๕

วันที่ ๑๕ กุมภาพันธ์ ๒๕๔๕

เรื่อง พระราชบัญญัติการประกอบธุรกิจเงินทุน ธุรกิจหลักทรัพย์ และธุรกิจเครดิตฟองซิเอร์ พ.ศ. ๒๕๒๒ มาตรา ๓๐ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๕๗ วรรคสอง หรือไม่

ศาลแพ่งกรุงเทพใต้ส่งคำโต้แย้งของจำเลย (บริษัท กรีไทย จำกัด กับพวก) เพื่อขอให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๕ ว่าพระราชบัญญัติการประกอบธุรกิจเงินทุน ธุรกิจหลักทรัพย์ และธุรกิจเครดิตฟองซิเอร์ พ.ศ. ๒๕๒๒ มาตรา ๓๐ ขัดต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๕๗ วรรคสอง หรือไม่ คำโต้แย้งของผู้ร้องมีสาระสำคัญสรุปได้ดังนี้

บริษัทเงินทุนสินอุตสาหกรรม จำกัด (มหาชน) เป็นโจทก์ยื่นฟ้องบริษัท กรีไทย จำกัด กับพวก ซึ่งเป็นผู้ร้องเป็นจำเลยต่อศาลแพ่งกรุงเทพใต้ ขอให้พิจารณาคดีเกี่ยวกับตัวสัญญาใช้เงิน และคำประกัน โดยขอให้จำเลยร่วมกันชำระหนี้ให้โจทก์ เป็นเงิน ๔๕,๓๓๑,๕๐๖.๘๕ บาท พร้อมทั้งดอกเบี้ยในอัตราร้อยละ ๒๑ ต่อปี ตามประกาศของธนาคารแห่งประเทศไทย ของเงินต้น ๓๐,๐๐๐,๐๐๐ บาท นับถัดจากวันฟ้องเป็นต้นไป จนกว่าจะชำระหนี้ให้โจทก์เสร็จสิ้น เป็นคดีแพ่งหมายเลขดำที่ ๑๒๗๑๓/๒๕๔๒

ผู้ร้องยื่นคำให้การปฏิเสธฟ้องของโจทก์ว่า พระราชบัญญัติการประกอบธุรกิจเงินทุน ธุรกิจหลักทรัพย์ และธุรกิจเครดิตฟองซิเอร์ พ.ศ. ๒๕๒๒ มาตรา ๓๐ บัญญัติให้ธนาคารแห่งประเทศไทย ในฐานะองค์กรของฝ่ายบริหารมีอำนาจกำหนดอัตราดอกเบี้ยและข้อปฏิบัติในเรื่องดอกเบี้ยหรือส่วนลดที่บริษัทเงินทุนเรียกเก็บได้จากผู้กู้ยืมเงิน โดยได้รับความเห็นชอบจากรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง เท่านั้น มิได้บัญญัติกำหนดให้ธนาคารแห่งประเทศไทยต้องขอความเห็นจากองค์การอิสระซึ่งประกอบด้วยตัวแทนผู้บริโภคก่อนกำหนดมาตรการต่างๆ เพื่อคุ้มครองผู้บริโภคแต่อย่างใด จึงขัดต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๕๗ วรรคสอง ผู้ร้องอ้างด้วยว่าการที่โจทก์อ้างอำนาจตามประกาศธนาคารแห่งประเทศไทย ซึ่งอาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าวเป็นข้ออ้างในการคิดอัตราดอกเบี้ยในอัตราร้อยละ ๒๑ ต่อปีกับผู้ร้อง จึงเป็นการไม่ชอบด้วยกฎหมาย

ผู้ร้องจึงโต้แย้งว่า บทบัญญัติมาตรา ๓๐ แห่งพระราชบัญญัติการประกอบธุรกิจเงินทุน ธุรกิจหลักทรัพย์ และธุรกิจเครดิตฟองซิเอร์ พ.ศ. ๒๕๒๒ ที่ศาลจะใช้ชี้ขาดตัดสินคดีขัดต่อรัฐธรรมนูญ ประกอบกับยังไม่มีคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญในเรื่องดังกล่าว จึงขอให้ศาลแพ่งกรุงเทพใต้รอการพิจารณาพิพากษาคดีไว้ชั่วคราว และส่งข้อโต้แย้งของผู้ร้องเพื่อศาลรัฐธรรมนูญได้พิจารณาวินิจฉัย

บริษัทเงินทุนสินอุตสาหกรรม จำกัด (มหาชน) โจทก์ยื่นคำร้องแถลงคัดค้านว่า การยื่นคำร้องของผู้ร้องดังกล่าวเป็นการกระทำเพื่อประวิงคดีให้ล่าช้า เพราะประกาศของธนาคารแห่งประเทศไทย เรื่องการกำหนดให้บริษัทเงินทุนปฏิบัติในเรื่องดอกเบี้ยและส่วนลดไม่อยู่ในอำนาจหน้าที่ของศาลรัฐธรรมนูญที่จะวินิจฉัยได้ ซึ่งได้เคยมีแนวคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ ที่ ๔/๒๕๕๒ ลงวันที่ ๑ เมษายน ๒๕๕๒ ไว้แล้วว่า ประกาศของธนาคารแห่งประเทศไทยมีชอบบัญญัติแห่งกฎหมายที่ออกโดยองค์กรที่ใช้อำนาจนิติบัญญัติ จึงไม่อยู่ในอำนาจของศาลรัฐธรรมนูญที่จะพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๕

ศาลแพ่งกรุงเทพใต้เห็นว่า ประเด็นพระราชบัญญัติการประกอบธุรกิจเงินทุน ธุรกิจหลักทรัพย์ และธุรกิจเครดิตฟองซิเออร์ พ.ศ. ๒๕๒๒ มาตรา ๓๐ ขัดต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๕๗ วรรคสองหรือไม่ ยังไม่มีคำวินิจฉัยชี้ขาดของศาลรัฐธรรมนูญ จึงส่งข้อโต้แย้งของจำเลยในประเด็นดังกล่าวให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยชี้ขาด

ศาลรัฐธรรมนูญในคราวประชุม เมื่อวันที่ ๒๕ กรกฎาคม ๒๕๕๓ มีคำสั่งให้รับเรื่องดังกล่าวไว้ดำเนินการตามข้อ ๑๐ ของข้อกำหนดศาลรัฐธรรมนูญ ว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๕๑ และแจ้งกระทรวงยุติธรรมทราบ

ข้อกฎหมายที่เป็นข้อโต้แย้งของผู้ร้องมีดังนี้

๑. รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐

มาตรา ๕๗ สิทธิของบุคคลซึ่งเป็นผู้บริโภคย่อมได้รับความคุ้มครอง ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ กฎหมายตามวรรคหนึ่งต้องบัญญัติให้มีองค์กรอิสระซึ่งประกอบด้วยตัวแทนผู้บริโภคทำหน้าที่ให้ความเห็นในการตรากฎหมาย กฎ และข้อบังคับ และให้ความเห็นในการกำหนดมาตรการต่างๆ เพื่อคุ้มครองผู้บริโภค

๒. พระราชบัญญัติการประกอบธุรกิจเงินทุน ธุรกิจหลักทรัพย์ และธุรกิจเครดิตฟองซิเออร์

พ.ศ. ๒๕๒๒

มาตรา ๓๐ ธนาคารแห่งประเทศไทยด้วยความเห็นชอบของรัฐมนตรีมีอำนาจกำหนดให้บริษัทเงินทุนปฏิบัติในเรื่องดังต่อไปนี้

- (๑) ดอกเบี้ยหรือส่วนลดที่บริษัทเงินทุนอาจจ่ายได้ในการกู้ยืมเงินหรือรับเงินจากประชาชน
- (๒) ดอกเบี้ยหรือส่วนลดที่บริษัทเงินทุนอาจเรียกได้
- (๓) ค่าบริการที่บริษัทเงินทุนอาจเรียกได้
- (๔) ผลประโยชน์ที่บริษัทเงินทุนอาจเรียกได้จากการให้เช่าซื้อ
- (๕) หลักประกันเป็นทรัพย์สินที่บริษัทเงินทุนต้องเรียก

บรรดาเงิน ทรัพย์สิน หรือสิ่งอื่นใดที่อาจกำหนดเป็นเงินได้ ที่บุคคลใดได้รับจากบริษัทเงินทุน หรือพนักงาน หรือลูกจ้าง ของบริษัทเงินทุนนั้น เนื่องจากการที่บริษัทเงินทุนกู้ยืมเงิน หรือรับเงิน หรือที่บริษัทเงินทุน หรือพนักงาน หรือลูกจ้าง ของบริษัทเงินทุนนั้นได้รับเนื่องจากการประกอบธุรกิจนั้น ของบริษัทเงินทุน ให้ถือว่าเป็นดอกเบี้ยหรือส่วนลดค่าบริการ หรือผลประโยชน์ใน (๑) (๒) (๓) หรือ (๔) แล้วแต่กรณี เว้นแต่ค่าบริการตาม (๓) ไม่ให้ถือว่าเป็นดอกเบี้ยหรือส่วนลดที่บริษัทเงินทุน อาจเรียกได้ตาม (๒)

การกำหนดตามมาตรานี้ จะกำหนดตามประเภทธุรกิจเงินทุนหรือตามประเภทการกู้ยืมเงินหรือรับเงินจากประชาชนหรือประเภทกิจการที่บริษัทเงินทุนอาจจ่ายหรืออาจเรียกหรือจะกำหนดวิธีการคำนวณ และระยะเวลาการจ่ายหรือระยะเวลาเรียกเก็บก็ได้

เรื่องนี้ผู้ร้องโต้แย้งว่า พระราชบัญญัติการประกอบธุรกิจเงินทุน ธุรกิจหลักทรัพย์ และธุรกิจเครดิตฟองซิเอร์ พ.ศ. ๒๕๒๒ มาตรา ๓๐ ขัดต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๕๗ วรรคสอง

พิจารณาแล้วเห็นว่า รัฐธรรมนูญ มาตรา ๕๗ วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า “สิทธิของบุคคลซึ่งเป็น ผู้บริโภคย่อมได้รับความคุ้มครอง ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ” และวรรคสอง บัญญัติว่า “กฎหมาย ตามวรรคหนึ่งต้องบัญญัติให้มีองค์การอิสระซึ่งประกอบด้วยตัวแทนผู้บริโภคทำหน้าที่ให้ความเห็นในการตรากฎหมาย กฎ และข้อบังคับ และให้ความเห็นในการกำหนดมาตรการต่างๆ เพื่อคุ้มครองผู้บริโภค” หมายความว่า รัฐธรรมนูญได้วางหลักทั่วไปในเรื่องการคุ้มครองสิทธิของบุคคลในฐานะผู้บริโภคไว้ แต่จะมีหลักเกณฑ์และวิธีการอย่างไร ให้เป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติ โดยรัฐธรรมนูญกำหนดไว้ด้วยว่า กฎหมายดังกล่าวจะต้องมีองค์การอิสระ ซึ่งมีตัวแทนผู้บริโภคอยู่ด้วยทำหน้าที่ให้ความเห็นในการตรา กฎหมาย กฎ ข้อบังคับ และให้ความเห็นในการกำหนดมาตรการต่างๆ เพื่อคุ้มครองผู้บริโภค

พิจารณาแล้ว ในขณะที่รัฐสภายังไม่ตรากฎหมายเพื่อคุ้มครองผู้บริโภคตามนัยของรัฐธรรมนูญ มาตรา ๕๗ วรรคสอง ส่วนพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ. ๒๕๒๒ ซึ่งใช้บังคับอยู่ในปัจจุบัน ก็เป็นกฎหมายที่ตราขึ้นก่อนใช้รัฐธรรมนูญปัจจุบัน และมีจุดมุ่งหมายเพื่อให้ความคุ้มครองสิทธิของ ผู้บริโภคเป็นการทั่วไป โดยกำหนดหน้าที่ของผู้ประกอบธุรกิจการค้าและผู้ประกอบธุรกิจโฆษณาที่จะต้อง ปฏิบัติต่อผู้บริโภค เพื่อให้ความเป็นธรรมตามสมควรแก่ผู้บริโภค โดยได้มีการจัดตั้งคณะกรรมการ คุ้มครองผู้บริโภคเป็นองค์กรของทางราชการและให้คณะกรรมการมีอำนาจตรวจตราดูแลและประสาน การปฏิบัติงานของส่วนราชการต่างๆ เท่านั้น

พิจารณาแล้วเห็นว่า แม้ว่าผู้ร้องในกรณีนี้ซึ่งเป็นผู้กู้เงิน และเป็นผู้บริโภครประเภทหนึ่งตามคำนิยามของพระราชบัญญัติว่าด้วยสัญญาที่ไม่เป็นธรรม พ.ศ. ๒๕๕๐ แต่ผู้ร้องไม่อาจอ้างว่าพระราชบัญญัติการประกอบธุรกิจเงินทุน ธุรกิจหลักทรัพย์ และธุรกิจเครดิตฟองซิเออร์ พ.ศ. ๒๕๒๒ มาตรา ๓๐ ซึ่งอนุญาตให้ธนาคารแห่งประเทศไทยด้วยความเห็นชอบของรัฐมนตรีนี้อำนาจกำหนดให้บริษัทเงินทุนปฏิบัติในเรื่องต่างๆ เช่น (๑) “ดอกเบี้ยหรือส่วนลดที่บริษัทอาจจ่ายได้ในการกู้ยืมเงินหรือรับเงินจากประชาชน หรือ (๒) ดอกเบี้ยหรือส่วนลดที่บริษัทเงินทุนอาจเรียกได้” เป็นต้น ขัดกับรัฐธรรมนูญ มาตรา ๕๗ วรรคสอง เนื่องจากรัฐสภายังไม่ได้ตรากฎหมายกำหนดขอบเขตในการคุ้มครองผู้บริโภคที่ผู้บริโภครประเภทต่างๆ ตามคำนิยามที่จะกำหนดขึ้นจะมีบทบาทและหน้าที่ผ่านองค์การอิสระในการให้ความเห็นเกี่ยวกับการตรากฎหมายดังกล่าว รวมทั้งให้ความเห็นในการกำหนดมาตรการต่างๆ เพื่อคุ้มครองผู้บริโภค ดังนั้น จึงไม่มีใครทราบได้ว่าขอบเขตในการคุ้มครองสิทธิของผู้บริโภคต่างๆ ที่กฎหมายที่จะต้องตราขึ้นตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๕๗ วรรคสอง จะกว้างขวางเพียงใด

นอกจากนั้น พระราชบัญญัติการประกอบธุรกิจเงินทุน ธุรกิจหลักทรัพย์ และธุรกิจเครดิตฟองซิเออร์ พ.ศ. ๒๕๒๒ เป็นกฎหมายที่บัญญัติขึ้นโดยชอบด้วยรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๒๑ เพื่อควบคุมดูแลการประกอบธุรกิจเงินทุน ธุรกิจหลักทรัพย์ และธุรกิจเครดิตฟองซิเออร์ และเพื่อคุ้มครองประชาชนผู้ใช้บริการธุรกิจดังกล่าว ซึ่งเป็นผู้บริโภคเช่นกันมิให้ถูกเอารัดเอาเปรียบจากผู้ประกอบการธุรกิจเงินทุน ธุรกิจหลักทรัพย์ และธุรกิจเครดิตฟองซิเออร์ หากจะแตกต่างจากกฎหมายที่รัฐธรรมนูญ มาตรา ๕๗ วรรคสอง ต้องการให้รัฐสภาตราขึ้นใช้ก็มีเพียงประการเดียว คือ พระราชบัญญัติการประกอบธุรกิจเงินทุน ฯ ไม่ได้กำหนดให้มืองค์การอิสระมีบทบาทร่วมกับธนาคารแห่งประเทศไทยในการให้ความเห็นในการตรากฎหมายฉบับนี้และให้ความเห็นในการกำหนดมาตรการคุ้มครองผู้บริโภคเท่านั้น ทั้งนี้ เพราะมาตรา ๓๐ ของพระราชบัญญัติดังกล่าว ให้อำนาจแก่ธนาคารแห่งประเทศไทยซึ่งเป็นองค์กรของรัฐมีอำนาจออกประกาศกำหนดให้บริษัทดังกล่าวจ่ายดอกเบี้ยให้แก่ผู้ฝากเงิน หรือเรียกดอกเบี้ยจากผู้กู้เงิน ตามที่เห็นสมควรให้สอดคล้องกับภาวะเศรษฐกิจการเงินของประเทศ และประกาศนั้นจะใช้บังคับได้เมื่อได้รับความเห็นชอบจากรัฐมนตรีแล้ว โดยไม่ต้องขอความเห็นจากองค์การอิสระที่ประกอบด้วยผู้บริโภค

พิจารณาแล้วเห็นว่า เมื่อมาตรา ๓๐ ของพระราชบัญญัติดังกล่าวมีจุดมุ่งหมายเพื่อคุ้มครองผู้กู้เงิน ซึ่งเป็นผู้บริโภครประเภทหนึ่งอยู่แล้ว จึงเป็นกฎหมายที่มีวัตถุประสงค์ที่สอดคล้องกับวัตถุประสงค์ของกฎหมายที่รัฐธรรมนูญ มาตรา ๕๗ วรรคสอง ต้องการให้ตราขึ้นเพื่อคุ้มครองสิทธิผู้บริโภคเช่นกัน แต่รัฐสภายังมิได้ตรากฎหมายดังกล่าวขึ้น นอกจากนั้น เมื่อพิจารณาจากรัฐธรรมนูญที่ใช้ในขณะ

ตราพระราชบัญญัติการประกอบธุรกิจเงินทุน ธุรกิจหลักทรัพย์ และธุรกิจเครดิตฟองซิเออร์ พ.ศ. ๒๕๒๒ จะเห็นได้ว่า มาตรา ๓๐ ของพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าว ตราขึ้นโดยชอบด้วยรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๒๑ ซึ่งไม่ได้บัญญัติถึงการคุ้มครองผู้บริโภคไว้แต่อย่างใด รวมทั้งไม่ขัดกับรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๓๔ เช่นกัน เพราะรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๓๔ บัญญัติไว้เพียงสั้นๆ ในมาตรา ๔๘ ว่า รัฐมีอำนาจออกกฎหมาย จำกัดสิทธิในการประกอบกิจการหรือประกอบอาชีพของบุคคล เพื่อคุ้มครองผู้บริโภคเท่านั้น ดังนั้น การที่มาตรา ๓๐ ของพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าว ยังไม่ได้บัญญัติให้มีองค์การอิสระซึ่งประกอบด้วยตัวแทน ของผู้บริโภคมีส่วนในการให้ความเห็นในการตรากฎหมาย หรือให้ความเห็นในการออกมาตรการต่างๆ ซึ่งเป็นเพียงส่วนย่อยของกระบวนการในการตรากฎหมาย หรือกำหนดมาตรการเพื่อคุ้มครองผู้บริโภค เท่านั้น จึงไม่ขัดกับรัฐธรรมนูญ มาตรา ๕๗ วรรคสอง

อาศัยเหตุผลดังกล่าว จึงวินิจฉัยว่า มาตรา ๓๐ ของพระราชบัญญัติการประกอบธุรกิจเงินทุน ธุรกิจหลักทรัพย์ และธุรกิจเครดิตฟองซิเออร์ พ.ศ. ๒๕๒๒ ไม่ขัดกับรัฐธรรมนูญ มาตรา ๕๗ วรรคสอง

ศาสตราจารย์ ดร.กระมล ทองธรรมชาติ

ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ