

คำวินิจฉัยของ นายปรีชา เถลิงถวัลย์ ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

ที่ ๗/๒๕๕๕

วันที่ ๑๕ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๕

เรื่อง พระราชบัญญัติการประกอบธุรกิจเงินทุน ธุรกิจหลักทรัพย์ และธุรกิจเครดิตฟองซิเออร์ พ.ศ. ๒๕๒๒ มาตรา ๓๐ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๕๗ วรรคสอง หรือไม่

ศาลแพ่งกรุงเทพใต้ส่งคำโต้แย้งของจำเลย (บริษัท กรีไทย จำกัด กับพวก) ซึ่งเป็นผู้ร้องขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยว่า พระราชบัญญัติการประกอบธุรกิจเงินทุน ธุรกิจหลักทรัพย์ และธุรกิจเครดิตฟองซิเออร์ พ.ศ. ๒๕๒๒ มาตรา ๓๐ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๕๗ วรรคสอง หรือไม่

ข้อเท็จจริงตามคำร้องและคำร้องเพิ่มเติมได้ความว่า บริษัทเงินทุนสินอุตสาหกรรม จำกัด (มหาชน) เป็นโจทก์ฟ้องบริษัท กรีไทย จำกัด กับพวก เป็นจำเลยในคดีแพ่งหมายเลขดำที่ ๑๒๗๑๓/๒๕๕๒ ขอให้ศาลบังคับผู้ร้องร่วมกันรับผิดชอบชำระหนี้ตามตัวสัญญาใช้เงินและค้ำประกัน จำนวน ๔๕,๓๓๑,๕๐๖.๘๕ บาท พร้อมทั้งดอกเบี้ยในอัตราร้อยละ ๒๑ ต่อปี (ตามประกาศธนาคารแห่งประเทศไทย) ของต้นเงินจำนวน ๓๐,๐๐๐,๐๐๐ บาท นับถัดจากวันฟ้องเป็นต้นไป จนกว่าจะชำระหนี้ให้โจทก์เสร็จสิ้น

ผู้ร้องให้การปฏิเสธฟ้องของโจทก์และโต้แย้งว่า พระราชบัญญัติการประกอบธุรกิจเงินทุน ธุรกิจหลักทรัพย์ และธุรกิจเครดิตฟองซิเออร์ พ.ศ. ๒๕๒๒ มาตรา ๓๐ ขัดต่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๕๗ วรรคสอง เพราะมาตรา ๓๐ ของพระราชบัญญัติฉบับดังกล่าวบัญญัติให้ธนาคารแห่งประเทศไทยในฐานะองค์กรของฝ่ายบริหารมีอำนาจกำหนดอัตราดอกเบี้ยและข้อปฏิบัติในเรื่องดอกเบี้ยหรือส่วนลดที่บริษัทเงินทุนเรียกเก็บได้จากผู้กู้ยืมเงิน โดยได้รับความเห็นชอบจากรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังเท่านั้น มิได้มีบทบัญญัติกำหนดให้ธนาคารแห่งประเทศไทยต้องขอความเห็นจากองค์การอิสระซึ่งประกอบด้วยตัวแทนของผู้บริโภค ก่อนกำหนดมาตรการต่างๆ เพื่อคุ้มครองผู้บริโภค แต่อย่างไร

ผู้ร้องโต้แย้งว่า การที่ศาลจะวินิจฉัยชี้ขาดตัดสินคดีนี้ ศาลจำเป็นต้องนำบทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัติการประกอบธุรกิจเงินทุน ธุรกิจหลักทรัพย์ และธุรกิจเครดิตฟองซิเออร์ พ.ศ. ๒๕๒๒

มาตรา ๓๐ มาประกอบการพิจารณาพิพากษาในประเด็นแห่งคดี เมื่อบทบัญญัติแห่งกฎหมายดังกล่าว ถูกกล่าวอ้างว่าขัดต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๕๗ และกรณียังไม่มีคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญในเรื่อง ดังกล่าว จึงขอให้ศาลรื้อการพิจารณาพิพากษาคดีนี้ไว้ชั่วคราว และส่งความเห็นของผู้ร้องตามทางการ เพื่อศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยต่อไป

บริษัทเงินทุนสินอุตสาหกรรม จำกัด (มหาชน) โจทก์ ยื่นคำแถลงคัดค้านต่อศาลแพ่งกรุงเทพใต้ว่า คำร้องของผู้ร้องที่ขอให้ส่งศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยเป็นการกระทำเพื่อประวิงคดี และทำให้โจทก์ ได้รับความเสียหาย เพราะผู้ร้องไม่เคยชำระหนี้ต้นเงินและดอกเบี้ยให้กับโจทก์ ทั้งโจทก์ได้ฟ้อง ผู้ร้องเป็นคดีล้มละลาย อยู่ระหว่างการพิจารณาของศาลอุทธรณ์ ประกอบกับเคยมีคำวินิจฉัยของศาล รัฐธรรมนูญ ในทำนองเดียวกันกับคำร้องของผู้ร้องแล้วว่า ประกาศของโจทก์ที่ออกโดยโจทก์เพื่อให้เป็น ไปตามประกาศของธนาคารแห่งประเทศไทย เรื่อง การกำหนดให้บริษัทเงินทุนปฏิบัติในเรื่องดอกเบี้ย และส่วนลด ลงวันที่ ๒๘ พฤษภาคม ๒๕๓๕ ที่ออกโดยผู้ว่าการธนาคารแห่งประเทศไทย โดยอาศัย อำนาจตามพระราชบัญญัติการประกอบธุรกิจเงินทุน ธุรกิจหลักทรัพย์ และธุรกิจเครดิตฟองซิเอร์ พ.ศ. ๒๕๒๒ มิใช่ประกาศของทางราชการและมีใช้บทบัญญัติแห่งกฎหมายที่ศาลรัฐธรรมนูญจะวินิจฉัย ให้ได้ ทั้งนี้ ตามแนวคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ ที่ ๔/๒๕๔๒ ลงวันที่ ๑ เมษายน ๒๕๔๒

ศาลแพ่งกรุงเทพใต้เห็นว่า คำโต้แย้งของผู้ร้องในประเด็นว่า พระราชบัญญัติการประกอบธุรกิจ เงินทุน ธุรกิจหลักทรัพย์ และธุรกิจเครดิตฟองซิเอร์ พ.ศ. ๒๕๒๒ มาตรา ๓๐ ขัดต่อรัฐธรรมนูญ แห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๕๗ วรรคสอง หรือไม่นั้น ยังไม่เคยมีคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ จึงให้รื้อการพิจารณาคดีนี้ไว้ชั่วคราวและส่งคำโต้แย้งของผู้ร้องให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยชี้ขาด

ศาลรัฐธรรมนูญได้ประชุมปรึกษาแล้ว มีคำสั่งให้รับคำร้องของผู้ร้องไว้ดำเนินการตามข้อ ๑๐ ของข้อกำหนดศาลรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๕๑ และให้แจ้ง กระทรวงยุติธรรมทราบต่อไป

คณะตุลาการศาลรัฐธรรมนูญได้แถลงด้วยวาจาจากก่อนลงมติ และลงมติในปัญหาว่าพระราชบัญญัติ การประกอบธุรกิจเงินทุน ธุรกิจหลักทรัพย์ และธุรกิจเครดิตฟองซิเอร์ พ.ศ. ๒๕๒๒ มาตรา ๓๐ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๕๗ วรรคสอง หรือไม่ ปราบกฎผลการลงมติ ดังนี้

- เห็นว่า พระราชบัญญัติการประกอบธุรกิจเงินทุน ธุรกิจหลักทรัพย์ และธุรกิจเครดิต ฟองซิเอร์ พ.ศ. ๒๕๒๒ มาตรา ๓๐ ไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๕๗ วรรคสอง จำนวน ๑๑ คน (นายกระมล ทองธรรมชาติ พลโท จุล อติเรก นายปรีชา เฉลิมวณิช

นายผัน จันทรปาน นายมงคล สระฐาน นายศักดิ์ เตชะชาญ นายสุจิต บุญบงการ นายสุจินดา ยงสุนทร นายสุวิทย์ ธีรพงษ์ นายอนันต์ เกตุวงศ์ และนายอุระ หวังอ้อมกลาง)

- เห็นว่า พระราชบัญญัติการประกอบธุรกิจเงินทุน ธุรกิจหลักทรัพย์ และธุรกิจเครดิตฟองซิเอร์ พ.ศ. ๒๕๒๒ มาตรา ๓๐ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๕๗ วรรคสอง จำนวน ๑ คน (นายอมร รักษาสัตย์)

- ให้ยกคำร้อง เนื่องจากพระราชบัญญัติการประกอบธุรกิจเงินทุน ธุรกิจหลักทรัพย์ และธุรกิจเครดิตฟองซิเอร์ พ.ศ. ๒๕๒๒ ไม่ใช่บทบัญญัติแห่งกฎหมายที่ศาลจะใช้บังคับแก่คดี จำนวน ๒ คน (นายจุมพล ณ สงขลา และนายอิสสระ นิตินันท์ประกาศ)

ผู้ทำคำวินิจฉัยได้ออกเสียงลงมติเป็นฝ่ายข้างมาก จึงทำคำวินิจฉัยส่วนตนดังต่อไปนี้

คดีนี้เป็นเรื่องที่โจทก์ฟ้องว่า จำเลยที่ ๑ (ผู้ร้อง) เป็นผู้เคยค้ากับโจทก์ ได้ขอกู้ยืมเงินจากโจทก์ หลายครั้งและทุกครั้งที่กู้ จำเลยที่ ๑ จะออกตัวสัญญาใช้เงิน สัญญาจะใช้เงินให้แก่โจทก์ไว้ตามจำนวนเงินที่ได้ขอกู้ไว้ทุกครั้ง พร้อมทั้งยอมชำระดอกเบี้ยให้โจทก์ตามอัตราที่ระบุไว้ในตัวสัญญาใช้เงิน โดยมี จำเลยที่ ๒ ที่ ๓ ได้ผูกพันตนเข้าทำสัญญาค้ำประกันหนี้ทุกชนิดของจำเลยที่ ๑ และยอมรับผิดอย่าง ลูกหนี้ร่วม

แม้คดีนี้โจทก์จะฟ้องจำเลยทั้งสาม (ผู้ร้อง) ให้ร่วมกันรับผิดชอบชำระหนี้แก่โจทก์ในฐานะที่จำเลยที่ ๑ เป็นผู้กู้ยืมเงินโจทก์โดยได้ออกตัวสัญญาใช้เงินแก่โจทก์และจำเลยที่ ๒ ที่ ๓ เป็นผู้ค้ำประกัน ตามข้อหาในคำฟ้องของโจทก์จึงเป็นเรื่องการกู้ยืมเงินจากโจทก์นั่นเอง

ก่อนที่จะวินิจฉัยปัญหาดังกล่าวข้างต้น เห็นสมควรกล่าวถึงลักษณะทั่วไปของสัญญากู้ยืมเงิน ระหว่างผู้ให้กู้ยืมซึ่งเป็นเจ้าหนี้และผู้กู้ยืมซึ่งเป็นลูกหนี้ในเบื้องต้นเสียก่อน กล่าวคือ สัญญากู้ยืมเงินเป็นนิติกรรมชนิดหนึ่งซึ่งเกิดขึ้นด้วยความสมัครใจของคู่สัญญาตามกฎหมายเอกชน ซึ่งกฎหมายได้บัญญัติไว้ในประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ลักษณะ ๕ หมวด ๒ ว่าด้วยการยืมใช้สิ่งเปลี่ยนแปลง โดยหนี้ที่เกิดจากสัญญายืมใช้สิ่งเปลี่ยนแปลงนั้นยอมบริบูรณ์ต่อเมื่อส่งมอบทรัพย์สินที่ยืม (มาตรา ๖๕๐) ฉะนั้นหนี้ตามสัญญายืมจึงผูกพันผู้ยืมฝ่ายเดียวที่จะต้องชำระหนี้คืน ผู้ให้ยืมหาไม่หนี้ที่จะต้องชำระตอบแทนอย่างใดไม่ ถ้าหนี้นั้นเป็นหนี้เงินผู้ยืมเอาไปใช้ก็ต้องเสียดอกเบี้ยแก่ผู้ให้กู้ยืมด้วย (มาตรา ๖๕๔) เพราะดอกเบี้ยเป็นทรัพย์สินหรือประโยชน์อย่างอื่นที่ได้มาเป็นครั้งคราวแก่เจ้าของทรัพย์สินจากผู้อื่นเพื่อการที่ได้ใช้ทรัพย์สินนั้นและสามารถคำนวณและถือเอาได้เป็นรายวันหรือตามระยะเวลาที่กำหนดไว้เข้าลักษณะ ดอกผลชนิดนี้ ตามมาตรา ๑๔๘ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ดังนั้นบุคคลที่กู้ยืมเงินของ

ผู้อื่นไปใช้ นอกจากมีหนี้จะต้องใช้คืนเงินที่กู้ยืมไปแล้วยังมีหนี้ต้องใช้ดอกเบียซึ่งเป็นดอกผลนิติบัญญัติของ
ทรัพย์แก่ผู้ให้กู้ยืมเพื่อที่ได้ใช้เงินนั้นอีกด้วย ดังนั้นการกู้ยืมเงิน จึงเป็นเรื่องหนี้ระหว่างผู้กู้ยืมซึ่งเป็น
ลูกหนี้กับผู้ให้กู้ยืมซึ่งเป็นเจ้าหนี้

ส่วนการเป็นผู้บริโภคตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๕๗ ตามที่ผู้ร้องอ้างนั้น
รัฐธรรมนูญ มาตรา ๕๗ บัญญัติว่า สิทธิของบุคคล ซึ่งเป็นผู้บริโภคย่อมได้รับความคุ้มครอง ทั้งนี้ตามที่
กฎหมายบัญญัติ หมายความว่า ต้องเป็นกรณีที่มีกฎหมายบัญญัติให้ความคุ้มครองสิทธิของผู้บริโภคไว้
อย่างแจ่มชัด และในวรรคสองบัญญัติว่ากฎหมายที่ให้ความคุ้มครองผู้บริโภคนี้ ต้องมีองค์การอิสระ
ซึ่งทำหน้าที่ให้ความเห็นในการตรากฎหมาย ฯลฯ และการกำหนดมาตรการเพื่อให้ความคุ้มครองแก่
ผู้บริโภคนั้น ๆ

พระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ. ๒๕๒๒ แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๔๑
ให้คำจำกัดความ คำว่า “ผู้บริโภค” หมายความว่า “ผู้ซื้อ หรือผู้ได้รับบริการจากผู้ประกอบธุรกิจ หรือ
ผู้ซึ่งได้รับการเสนอหรือการชักชวนจากผู้ประกอบธุรกิจเพื่อซื้อสินค้าหรือรับบริการ และหมายความ
รวมถึงผู้ใช้สินค้าหรือผู้ได้รับบริการจากผู้ประกอบธุรกิจโดยชอบ แม้มิได้เป็นผู้เสียค่าตอบแทนก็ตาม”
สิทธิของผู้บริโภคที่จะได้รับความคุ้มครองตามพระราชบัญญัตินี้มี ๕ ประการ คือ

- ๑) สิทธิที่จะได้รับข่าวสารรวมทั้งคำพรรณนาคุณภาพที่ถูกต้องและเพียงพอเกี่ยวกับสินค้า
หรือบริการ
- ๒) สิทธิที่จะมีอิสระในการเลือกหาสินค้าหรือบริการ ฯ
- ๓) สิทธิที่จะได้รับความปลอดภัยจากการใช้สินค้าหรือบริการ ฯ
- ๔) สิทธิที่จะได้รับความเป็นธรรมในการทำสัญญา ได้แก่ สิทธิที่จะได้รับข้อสัญญาโดยไม่ถูก
เอารัดเอาเปรียบจากผู้ประกอบธุรกิจ
- ๕) สิทธิที่จะได้รับการพิจารณาและชดเชยความเสียหาย ฯ

หากพิจารณาถึงความหมายของคำว่า “ผู้บริโภค” ตามความหมายของพระราชบัญญัติฉบับนี้
แล้วจะเห็นได้ว่า กรณีของผู้ร้องไม่อยู่ในความหมายที่จะได้รับความคุ้มครองตามพระราชบัญญัตินี้

สำหรับคำว่า “ผู้บริโภค” ในความหมายของพระราชบัญญัติว่าด้วยข้อสัญญาที่ไม่เป็นธรรม
พ.ศ. ๒๕๔๐

“ผู้บริโภค” หมายความว่า ผู้เข้าทำสัญญาในฐานะผู้ซื้อ ผู้เช่า ผู้เช่าซื้อ ผู้กู้ ผู้เอาประกันภัย
หรือผู้เข้าทำสัญญาอื่นใดเพื่อให้ได้มาซึ่งทรัพย์สิน บริการ หรือประโยชน์อื่นใดโดยมีค่าตอบแทน ทั้งนี้
การเข้าทำสัญญานั้นต้องเป็นไปโดยมิใช่เพื่อการค้า ทรัพย์สิน บริการ หรือประโยชน์อื่นใดนั้น และให้
หมายความรวมถึงผู้เข้าทำสัญญาในฐานะผู้ค้าประกันของบุคคลดังกล่าวซึ่งมิได้กระทำเพื่อการค้าด้วย

ตามนิยามดังกล่าวข้างต้นแม้ “ผู้บริโภคร” จะหมายถึง “ผู้กู้” ด้วย แต่พระราชบัญญัติฉบับนี้ ก็มีเจตนารมณ์ที่จะคุ้มครองคู่สัญญาที่เป็นฝ่ายเสียเปรียบสามารถยกขึ้นอ้างเพื่อให้สัญญานั้นมีผลใช้บังคับเท่าที่เป็นธรรม ซึ่งเป็นเรื่องที่จะต้องไปกล่าวในศาลยุติธรรม

ส่วนตามพจนานุกรมฉบับราชบัณฑิตยสถาน พ.ศ. ๒๕๒๕ คำว่า “บริโภคร” หมายถึง กิน (ใช้เฉพาะอาการทำให้ล่วงลำคอไปสู่กระเพาะ) เช่น บริโภครอาหาร, เสพ เช่น บริโภครกาม, ใช้สิ้นเปลือง ใช้สอย, เช่น บริโภครสมบัติ แม้การบริโภครจะหมายถึงการใช้สิ้นเปลืองด้วยแต่ก็ได้หมายถึงการยืมใช้สิ้นเปลืองตามกฎหมาย เมื่อพิจารณาตามนัยแห่งกฎหมายดังกล่าวข้างต้น ผู้กู้ยืมเงินซึ่งเป็นลูกหนี้ของผู้ให้กู้ยืมเงินจึงมิใช่ผู้บริโภคร ตามความหมายในรัฐธรรมนูญและกฎหมายอื่น ส่วนในเรื่องการคิดดอกเบี้ยของผู้ให้กู้ยืมเงินมีกฎหมายบัญญัติความเป็นไปตามลำดับดังต่อไปนี้

ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา ๖๕๓ ในลักษณะและหมวดเดียวกันยังได้บัญญัติว่า “การกู้ยืมเงินกว่าห้าสิบบาทขึ้นไปนั้น ถ้ามิได้มีหลักฐานแห่งการกู้ยืมเป็นหนังสืออย่างใดอย่างหนึ่งลงลายมือชื่อผู้ยืมเป็นสำคัญ ท่านว่าจะฟ้องร้องให้บังคับคดีหาได้ไม่” และมาตรา ๖๕๔ บัญญัติว่า “ท่านห้ามมิให้คิดดอกเบี้ยเกินร้อยละสิบห้าต่อปี ถ้าในสัญญากำหนดดอกเบี้ยเกินกว่านั้น ก็ให้ลดลงมาเป็นร้อยละสิบห้าต่อปี” ดังนั้น ตามหลักในประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา ๖๕๔ การคิดดอกเบี้ยเกินร้อยละ ๑๕ ต่อปี จะเป็นโมฆะก็แต่เฉพาะส่วนที่เกินไป และยังคงคิดกันได้ในอัตราร้อยละ ๑๕ ต่อปีอยู่ แต่เมื่อประกาศใช้ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ในปี ๒๕๖๖ แล้วก็ปรากฏว่ายังมีการกู้ยืมเงินกันโดยคิดดอกเบี้ยในอัตราสูงกว่าที่กฎหมายกำหนดไว้ (ซึ่งละหนึ่งบาทต่อเดือนหรือร้อยละสิบห้าต่อปี) โดยเจ้าหนี้และลูกหนี้ร่วมมือร่วมใจกันหลีกเลี่ยงกฎหมาย ต่อมารัฐบาลเห็นความจำเป็นเพื่อให้ลูกหนี้ได้ยืมเงินจากเจ้าหนี้มาเป็นทุนในการประกอบอาชีพและมีโอกาสพอควรที่จะหากำไรมาใช้ดอกเบี้ยในอัตราที่ไม่สูงเกินไปนัก รัฐบาลในสมัยนั้นจึงได้ประกาศใช้บังคับพระราชบัญญัติห้ามเรียกดอกเบี้ยเกินอัตรา พ.ศ. ๒๕๗๕ เพื่อลงโทษทางอาญาแก่บุคคลที่ให้ผู้อื่นกู้ยืมเงินโดยคิดดอกเบี้ยเกินอัตราที่กฎหมายกำหนด ดังนั้นการคิดดอกเบี้ยเกินอัตราที่กฎหมายกำหนด (ร้อยละสิบห้าต่อปี) จึงเป็นความผิดอาญาตามพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าว ซึ่งเป็นกฎหมายที่ออกใช้บังคับภายหลังประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ดังนั้นนับแต่วันที่ประกาศใช้พระราชบัญญัตินี้ดังกล่าว การทำสัญญากู้ยืมเงินที่มีข้อตกลงเรื่องดอกเบี้ยเกินอัตราจึงต้องห้ามตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา ๑๕๐ ตกเป็นโมฆะเท่ากับมิได้มีการตกลงเรื่องดอกเบี้ยไว้ (คำพิพากษาศาลฎีกาที่ ๒๕๒๒/๒๕๔๐) และผู้ให้กู้ไม่มีสิทธิเรียกดอกเบี้ยตามสัญญาฉบับนับแต่วันทำสัญญา (คำพิพากษาศาลฎีกาที่ ๒๐๓๔/๒๕๒๒) แต่สัญญาเงินที่มีการกู้กันไปจริงยังมีผลผูกพันคู่สัญญาไม่ตกเป็นโมฆะไปด้วย (คำพิพากษาศาลฎีกาที่

๒๖๑/๒๕๑๖ และที่ ๒๕๒๒/๔๐) ถ้าลูกหนี้ชำระดอกเบี้ยแก่เจ้าหนี้แล้ว แม้ออกเบี้ยจะเกินอัตรา ตามกฎหมายตกเป็นโมฆะก็มีผลเท่ากับลูกหนี้ชำระหนี้ตามอำเภอใจโดยรู้อยู่แล้วว่าตนไม่มีความผูกพัน ต้องชำระ ลูกหนี้ไม่มีสิทธิเรียกดอกเบี้ยคืนหรือนำไปหักกับเงินต้นตามมาตรา ๔๐๗ ในฐานะเป็นลาก มิควรได้ (คำพิพากษาศาลฎีกาที่ ๕๔๑๖/๒๕๔๐) แต่ถ้าลูกหนี้ผิดนัดชำระหนี้ เจ้าหนี้ก็ยังมีสิทธิ คิดดอกเบี้ยอัตราร้อยละ ๗.๕ ต่อปี นับแต่วันผิดนัดตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา ๒๒๔ (คำพิพากษาศาลฎีกาที่ ๒๐๓๔/๒๕๒๒) ผลบังคับตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา ๖๕๕ และพระราชบัญญัติห้ามเรียกดอกเบี้ยเกินอัตรา พ.ศ. ๒๕๓๕ เป็นไปตามหลักกฎหมาย ในคำพิพากษาศาลฎีกาดังกล่าว

ต่อมาในปี ๒๕๒๓ รัฐบาลได้ออกพระราชบัญญัติดอกเบี้ยเงินให้กู้ยืมของสถาบันการเงิน พ.ศ. ๒๕๒๓ ใช้บังคับ โดยมีเหตุผลในการประกาศใช้พระราชบัญญัตินี้ว่า “โดยที่มาตรา ๖๕๕ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ซึ่งบัญญัติห้ามมิให้คิดดอกเบี้ยเกินร้อยละสิบห้าต่อปี เป็นกฎหมายที่ได้ใช้บังคับมานานแล้ว บัดนี้ ภาวะการเงินของตลาดโลกและตลาดภายในประเทศได้ เปลี่ยนแปลงไปเป็นอันมากหากยังคงจำกัดดอกเบี้ยไว้ในอัตราเดิมจะเป็นอุปสรรคแก่การพัฒนาเศรษฐกิจ ของประเทศและทำให้ขาดความคล่องตัวในการที่ทางราชการจะใช้อัตราดอกเบี้ยเป็นเครื่องมือเพื่อ ประโยชน์ในทางนโยบายการเงินอันที่จะแก้ไขปัญหาเศรษฐกิจต่างๆ ของประเทศ สมควรมีกฎหมาย ให้อำนาจแก่ทางราชการกำหนดอัตราดอกเบี้ยให้สูงกว่าอัตราดังกล่าวเฉพาะในส่วนที่เป็นการให้กู้ยืมเงิน ของสถาบันการเงินได้” โดยให้คำจำกัดความคำว่า สถาบันการเงินไว้ในมาตรา ๓ ของพระราชบัญญัติ ดังกล่าวไว้ว่า ๑. ธนาคารแห่งประเทศไทย ๒. ธนาคารพาณิชย์ตามกฎหมายว่าด้วยการธนาคารพาณิชย์ ๓. บริษัทเงินทุน บริษัทหลักทรัพย์ และบริษัทเครดิตฟองซิเอร์ตามกฎหมายว่าด้วยการประกอบธุรกิจ เงินทุน ธุรกิจหลักทรัพย์ และธุรกิจเครดิตฟองซิเอร์ ๔. ฯลฯ และในมาตรา ๔ ได้บัญญัติว่า “เพื่อประโยชน์ในการแก้ไขภาวะเศรษฐกิจของประเทศ รัฐมนตรีโดยคำแนะนำของธนาคารแห่งประเทศไทย มีอำนาจกำหนดอัตราสูงสุดของดอกเบี้ยที่สถาบันการเงินอาจคิดจากผู้กู้ยืมให้สูงกว่าร้อยละสิบห้า ต่อปีได้ ฯลฯ” และมาตรา ๖ บัญญัติว่า “เมื่อรัฐมนตรีกำหนดอัตราสูงสุดของดอกเบี้ยตามมาตรา ๔ แล้วมิให้นำมาตรา ๖๕๕ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์มาใช้บังคับแก่การคิดดอกเบี้ยของ สถาบันการเงินตามที่รัฐมนตรีกำหนดตามมาตรา ๔” ดังนั้นนับแต่วันที่พระราชบัญญัตินี้มีผลบังคับ การกู้ยืมเงินจากสถาบันการเงินตามมาตรา ๓ ผู้ให้กู้ยืมก็มีสิทธิคิดดอกเบี้ยจากผู้กู้ยืมได้เกินอัตรา ร้อยละสิบห้าต่อปี และการกระทำดังกล่าวก็ไม่ใช่ความผิดทางอาญาตามพระราชบัญญัติห้ามเรียกดอกเบี้ย เกินอัตรา พ.ศ. ๒๕๓๕ เพราะมีกฎหมายบัญญัติในภายหลังให้กระทำได้ จึงปรับเข้ากรณีที่บัญญัติไว้ใน

ประมวลกฎหมายอาญา มาตรา ๒ วรรคสอง ซึ่งบัญญัติว่า “ถ้าตามบทบัญญัติของกฎหมายที่บัญญัติในภายหลัง การกระทำเช่นนั้นไม่เป็นความผิดต่อไป ให้ผู้ที่ได้กระทำนั้นพ้นจากการเป็นผู้กระทำความผิด” แต่ถ้าผู้ให้กู้ยืมไม่ใช่สถาบันการเงินตามมาตรา ๓ การคิดดอกเบี้ยจากผู้กู้ยืมก็ยังคงอยู่ในบังคับของประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา ๖๕๔ และพระราชบัญญัติห้ามเรียกดอกเบี้ยเกินอัตรา พ.ศ. ๒๕๓๕ (คำพิพากษาศาลฎีกาที่ ๕๔๑๖/๒๕๔๐)

บทบัญญัติตามมาตรา ๓๐ ของพระราชบัญญัติการประกอบธุรกิจเงินทุน ฯ พ.ศ. ๒๕๒๒ ซึ่งบัญญัติว่า “ธนาคารแห่งประเทศไทยด้วยความเห็นชอบของรัฐมนตรีมีอำนาจกำหนดให้บริษัทเงินทุนปฏิบัติในเรื่องดังต่อไปนี้

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

บรรดาเงิน ทรัพย์สิน หรือสิ่งอื่นใดที่อาจกำหนดเป็นเงินได้ที่บุคคลใดได้รับจากบริษัทเงินทุนหรือพนักงาน หรือลูกจ้างของบริษัทเงินทุนนั้น เนื่องจากการที่บริษัทเงินทุนกู้ยืมเงิน หรือรับเงิน หรือที่บริษัทเงินทุน หรือพนักงาน หรือลูกจ้างของบริษัทเงินทุนนั้นได้รับเนื่องจากการประกอบธุรกิจนั้นของบริษัทเงินทุน ให้ถือว่าเป็นดอกเบี้ยหรือส่วนลดค่าบริการ หรือผลประโยชน์ใน (๑) (๒) (๓) หรือ (๔) แล้วแต่กรณี เว้นแต่ค่าบริการตาม (๓) ไม่ให้ถือว่าเป็นดอกเบี้ยหรือส่วนลดที่บริษัทเงินทุนอาจเรียกได้ตาม (๒)

การกำหนดตามมาตรา นี้ จะกำหนดตามประเภทธุรกิจเงินทุนหรือตามประเภทการกู้ยืมเงินหรือรับเงินจากประชาชนหรือประเภทกิจการที่บริษัทเงินทุนอาจจ่ายหรืออาจเรียก หรือจะกำหนดวิธีการคำนวณและระยะเวลาการจ่ายหรือระยะเวลาเรียกเก็บได้”

ปัญหาตามคำร้องที่ศาลรัฐธรรมนูญต้องพิจารณาวินิจฉัยมีว่า พระราชบัญญัติการประกอบธุรกิจเงินทุน ธุรกิจหลักทรัพย์ และธุรกิจเครดิตฟองซิเออร์ พ.ศ. ๒๕๒๒ มาตรา ๓๐ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๕๗ วรรคสอง หรือไม่

พระราชบัญญัติการประกอบธุรกิจเงินทุน ธุรกิจหลักทรัพย์ และธุรกิจเครดิตฟองซิเออร์ พ.ศ. ๒๕๒๒ มาตรา ๓๐ วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า “ธนาคารแห่งประเทศไทยด้วยความเห็นชอบของรัฐมนตรีมีอำนาจกำหนดให้บริษัทเงินทุนปฏิบัติในเรื่องดังต่อไปนี้

- (๑)
- (๒) ดอกเบี้ยหรือส่วนลดที่บริษัทเงินทุนอาจเรียกได้
- (๓)
- (๔)
- (๕)

วรรคสอง บัญญัติว่า “บรรดาเงิน ทรัพย์สิน หรือสิ่งอื่นใดที่อาจกำหนดเป็นเงินได้ ที่บุคคลใดได้รับจากบริษัทเงินทุน หรือพนักงาน หรือลูกจ้าง ของบริษัทเงินทุนนั้น เนื่องจากการที่บริษัทเงินทุน กู้ยืมเงิน หรือรับเงิน หรือที่บริษัทเงินทุน หรือพนักงาน หรือลูกจ้าง ของบริษัทเงินทุนนั้นได้รับเนื่องจากการ ประกอบธุรกิจนั้นของบริษัทเงินทุน ให้ถือว่าเป็นดอกเบี้ยหรือส่วนลดค่าบริการ หรือผลประโยชน์ใน (๑) (๒) (๓) หรือ (๔) แล้วแต่กรณี เว้นแต่ค่าบริการตาม (๓) ไม่ให้ถือว่าเป็นดอกเบี้ยหรือส่วนลด ที่บริษัทเงินทุนอาจเรียกได้ตาม (๒)” และวรรคสาม บัญญัติว่า “การกำหนดตามมาตรานี้ จะกำหนด ตามประเภทธุรกิจเงินทุนหรือตามประเภทการกู้ยืมเงินหรือรับเงินจากประชาชนหรือประเภทกิจการที่ บริษัทเงินทุนอาจจ่ายหรืออาจเรียก หรือจะกำหนดวิธีการคำนวณและระยะเวลาการจ่ายหรือระยะเวลา เรียกเก็บได้”

ที่ผู้ร้องอ้างมาในคำให้การจำเลยลงวันที่ ๒๘ ธันวาคม ๒๕๕๒ ว่า “พระราชบัญญัติประกอบ ธุรกิจเงินทุน ธุรกิจหลักทรัพย์ และธุรกิจเครดิตฟองซิเอร์ พ.ศ. ๒๕๒๒ มาตรา ๓๐ ออกโดย ขัดต่อกฎหมายรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๕๐ มาตรา ๕๗ วรรคสอง กล่าวคือ พระราชบัญญัติการประกอบธุรกิจเงินทุน ธุรกิจหลักทรัพย์และธุรกิจเครดิตฟองซิเอร์ พ.ศ. ๒๕๒๒ เป็นกฎหมายซึ่งบัญญัติขึ้นเพื่อควบคุมกำกับดูแลการประกอบธุรกิจเงินทุน ธุรกิจหลักทรัพย์ และธุรกิจ เครดิตฟองซิเอร์ และเป็นการคุ้มครองประชาชนผู้ใช้บริการของธุรกิจดังกล่าว ซึ่งเป็นผู้บริโภคไม่ให้อูก เอรัดเอาเปรียบ แต่ตามมาตรา ๓๐ ของพระราชบัญญัติการประกอบธุรกิจเงินทุน ธุรกิจหลักทรัพย์ และ ธุรกิจเครดิตฟองซิเอร์ดังกล่าวได้บัญญัติขึ้นโดยขัดต่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๕๐ มาตรา ๕๗ ที่บัญญัติไว้ว่าสิทธิของบุคคลซึ่งเป็นผู้บริโภคย่อมได้รับความคุ้มครอง ทั้งนี้ตามที่กฎหมาย บัญญัติ กฎหมายดังกล่าวต้องบัญญัติให้องค์การอิสระซึ่งประกอบด้วยตัวแทนผู้บริโภคทำหน้าที่ให้ ความเห็นในการตรากฎหมาย กฎ และข้อบังคับ และให้ความเห็นในการกำหนดมาตรการต่างๆ เพื่อ คุ้มครองผู้บริโภค แต่ตามมาตรา ๓๐ ของพระราชบัญญัติฉบับดังกล่าวกลับบัญญัติให้ธนาคาร แห่งประเทศไทยในฐานะองค์กรของฝ่ายบริหารมีอำนาจในการกำหนดอัตราดอกเบี้ยและข้อปฏิบัติ ในเรื่องดอกเบี้ยหรือส่วนลดที่บริษัทเงินทุน เรียกเก็บได้จากผู้กู้ยืมเงินโดยได้รับความเห็นชอบจาก

รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังเท่านั้น มิได้มีบทบัญญัติกำหนดให้ธนาคารแห่งประเทศไทยต้องขอความเห็นจากองค์การอิสระซึ่งประกอบด้วยตัวแทนผู้บริโภคนอกก่อนกำหนดมาตรการต่างๆ เพื่อคุ้มครองผู้บริโภคแต่อย่างใดแม้บทบัญญัติกฎหมายดังกล่าวจะตราขึ้นก่อนรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๕๐ ใช้บังคับแต่เมื่อกรณีไม่ต้องตามเงื่อนไขในบทบัญญัติมาตรา ๓๓๕ ที่ยังมีให้นำบทบัญญัติตามรัฐธรรมนูญบางกรณีมาใช้บังคับในวาระเริ่มแรกจึงต้องถือว่าบทบัญญัติตามมาตรา ๕๗ วรรคสอง ย่อมมีผลใช้บังคับทันทีที่มีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยในราชกิจจานุเบกษา เมื่อพระราชบัญญัติการประกอบธุรกิจเงินทุน ธุรกิจหลักทรัพย์ และธุรกิจเครดิตฟองซิเออร์ มาตรา ๓๐ ขัดต่อบทบัญญัติมาตรา ๕๗ วรรคสอง ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๕๐ และโจทก์อ้างอำนาจตามประกาศธนาคารแห่งประเทศไทย ซึ่งอาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติฉบับดังกล่าวมาเป็นข้ออ้างในการคัดค้านข้อบัญญัติที่ ๑ จึงเป็นการไม่ชอบด้วยกฎหมาย จำเลยทั้งสามจึงไม่จำต้องรับผิดชอบในหนี้ตามฟ้องต่อโจทก์”

เห็นว่า รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๕๗ ได้บัญญัติหลักในเรื่องการคุ้มครองสิทธิของบุคคลในฐานะผู้บริโภคไว้ แต่จะมีหลักเกณฑ์และวิธีการอย่างไรให้เป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติ โดยให้มีองค์การอิสระ ซึ่งประกอบด้วยตัวแทนผู้บริโภคทำหน้าที่ให้ความเห็นในการตรากฎหมาย กฎ และข้อบังคับ และให้ความเห็นในการกำหนดมาตรการต่างๆ เพื่อคุ้มครองผู้บริโภค ซึ่งปรากฏข้อเท็จจริงว่า พระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ. ๒๕๒๒ ได้ใช้บังคับมาก่อนรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ แต่ต่อมาได้มีการแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัตินี้ในภายหลัง คือ พระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๕๑ โดยไม่มีองค์การอิสระซึ่งประกอบด้วยตัวแทนของผู้บริโภคทำหน้าที่ให้ความเห็นในการตรากฎหมายดังกล่าวตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๕๗ วรรคสอง ก็ตาม แต่ก็เป็นกฎหมายที่บัญญัติขึ้นเพื่อให้ความคุ้มครองสิทธิของผู้บริโภคเป็นการทั่วไปอยู่แล้ว โดยกำหนดหน้าที่ของผู้ประกอบธุรกิจการค้าและผู้ประกอบธุรกิจโฆษณาต่อผู้บริโภค เพื่อให้ความเป็นธรรมตามสมควรแก่ผู้บริโภค ตลอดจนจัดให้มีองค์กรของรัฐที่เหมาะสม เพื่อตรวจตรา ดูแล และประสานงานการปฏิบัติงานของส่วนราชการต่างๆ ในการให้ความคุ้มครองผู้บริโภค ส่วนพระราชบัญญัติการประกอบธุรกิจเงินทุน ธุรกิจหลักทรัพย์ และธุรกิจเครดิตฟองซิเออร์ พ.ศ. ๒๕๒๒ โดยเฉพาะมาตรา ๓๐ ของพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าว บัญญัติให้อำนาจแก่ธนาคารแห่งประเทศไทยด้วยความเห็นชอบของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง กำหนดให้บริษัทเงินทุนปฏิบัติในเรื่องเกี่ยวกับดอกเบี้ยหรือส่วนลด ค่าบริการผลประโยชน์ และหลักประกันที่อาจจ่ายหรืออาจเรียกได้ ซึ่งเป็นกฎหมายที่บัญญัติขึ้นเพื่อควบคุมการประกอบธุรกิจเงินทุน ธุรกิจหลักทรัพย์ และธุรกิจเครดิตฟองซิเออร์ อันเป็นบทบัญญัติเกี่ยวกับสิทธิ

และหน้าที่ของเจ้าหนี้และลูกหนี้ในการทำนิติกรรมการกู้ยืมเงินกับสถาบันการเงิน ซึ่งมีนิติสัมพันธ์ ดังวินิจฉัยมาข้างต้น ไม่เกี่ยวกับสิทธิและหน้าที่ของผู้บริโภคตามความหมายในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๕๗ และกฎหมายอื่นที่ตราขึ้นเพื่อคุ้มครองสิทธิของผู้บริโภค

ดังนั้น มาตรา ๓๐ ของพระราชบัญญัติการประกอบธุรกิจเงินทุน ธุรกิจหลักทรัพย์ และธุรกิจเครดิตฟองซิเอร์ พ.ศ. ๒๕๒๒ จึงไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๕๗ ดังที่ผู้ร้องอ้าง

วินิจฉัยให้ยกคำร้อง

นายปรีชา เถลิมนวิชัย

ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ