

คำวินิจฉัยของ นายปรีชา เจริญพาณิชย์ ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

ที่ ๔๗/๒๕๕๕

วันที่ ๒๐ สิงหาคม ๒๕๕๕

เรื่อง พระราชบัญญัติการประกอบธุรกิจเงินทุน ธุรกิจหลักทรัพย์ และธุรกิจเครดิตฟองซิเออร์ พ.ศ. ๒๕๒๒ มาตรา ๓๐ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๓๐ มาตรา ๕๐ มาตรา ๕๗ และมาตรา ๘๗ หรือไม่

ศาลแพ่งชนบุรีส่งคำร้องของผู้ร้อง (บริษัท พงษ์ศิริชัย ดีเวลลอปเม้นท์ จำกัด กับพวก) จำเลยในคดีหมายเลขดำที่ ๕๘๒๓/๒๕๕๓ ขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยว่า พระราชบัญญัติการประกอบธุรกิจเงินทุน ธุรกิจหลักทรัพย์ และธุรกิจเครดิตฟองซิเออร์ พ.ศ. ๒๕๒๒ มาตรา ๓๐ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๓๐ มาตรา ๕๐ มาตรา ๕๗ และมาตรา ๘๗ หรือไม่

ข้อเท็จจริงตามคำร้องได้ความว่า กองทุนรวมเกมม้าแคปปีตอล จัดการโดยบริษัทหลักทรัพย์จัดการกองทุนรวม วรณ จำกัด ได้ฟ้องบริษัท พงษ์ศิริชัย ดีเวลลอปเม้นท์ จำกัด ที่ ๑ นายพิชัย จงสฤษดิ์หวั่ง ที่ ๒ และนางบุญพร้อม จงสฤษดิ์หวั่ง ที่ ๓ ผู้ร้องเป็นจำเลย ต่อศาลแพ่งชนบุรีในข้อหาเกี่ยวกับโอนสิทธิเรียกร้อง กู้ยืมเงิน รับสภาพหนี้ และค้ำประกัน ขอให้ศาลบังคับให้ผู้ร้องทั้งสามร่วมกันชำระเงิน จำนวน ๑๔,๐๒๓,๗๖๑.๒๐ บาท พร้อมดอกเบี้ยในอัตราร้อยละ ๒๑ ต่อปี จากต้นเงินจำนวน ๕,๕๒๘,๔๕๕.๒๗ บาท นับถัดจากวันฟ้องเป็นต้นไป จนกว่าจะชำระเสร็จสิ้น แก่โจทก์

ผู้ร้องให้การปฏิเสธฟ้องของโจทก์ และได้แย้งว่า พระราชบัญญัติการประกอบธุรกิจเงินทุน ธุรกิจหลักทรัพย์ และธุรกิจเครดิตฟองซิเออร์ พ.ศ. ๒๕๒๒ และประกาศธนาคารแห่งประเทศไทย ที่ออกตามความในพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าว เป็นบทบัญญัติที่ส่งเสริมให้เกิดการทุจริต กดขี่ขูดรีด เอารัดเอาเปรียบประชาชนและผู้บริโภค เป็นกฎหมายที่ก่อให้เกิดการผูกขาดตัดตอนทางเศรษฐกิจ และก่อให้เกิดการเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรม จึงขัดต่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๓๐ มาตรา ๕๐ มาตรา ๕๗ และมาตรา ๘๗

ผู้ร้องยื่นคำร้อง ลงวันที่ ๒๗ พฤศจิกายน ๒๕๕๓ ต่อศาลแพ่งชนบุรีได้แย้งว่า พระราชบัญญัติการประกอบธุรกิจเงินทุน ธุรกิจหลักทรัพย์ และธุรกิจเครดิตฟองซิเออร์ พ.ศ. ๒๕๒๒ มาตรา ๓๐

ถูกตราขึ้นโดยให้อำนาจธนาคารแห่งประเทศไทยสามารถประกาศกำหนดให้บริษัทเงินทุนต่างๆ ปฏิบัติในเรื่องดอกเบี้ยได้ และเมื่อธนาคารแห่งประเทศไทยออกประกาศเรื่องดอกเบี้ยหรือส่วนลดที่บริษัทเงินทุนอาจจ่ายหรืออาจเรียกได้ เป็นเหตุให้สถาบันการเงินต่างๆ กำหนดอัตราดอกเบี้ยเกินกว่าร้อยละ ๑๕ ต่อปี เป็นการเปิดช่องให้สถาบันการเงินต่างๆ อยู่เหนือกฎเกณฑ์ของสังคมโดยอาศัยฐานะทางเศรษฐกิจที่เหนือกว่า กดจีซูดรีด เอาร์ดเอาเปรียบประชาชนและผู้บริโภค ก่อให้เกิดการผูกขาดตัดตอนทางเศรษฐกิจ และการเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมขัดต่อหลักสิทธิและเสรีภาพของชนชาวไทยและแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ อันเป็นการขัดต่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๓๐ มาตรา ๕๐ มาตรา ๕๗ และมาตรา ๘๗ และต้องด้วยรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๖ ประกอบกับเป็นบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่ศาลต้องใช้บังคับแก่คดี และยังไม่มีคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญในกรณีนี้มาก่อน ผู้ร้องจึงขอให้ศาลส่งคำโต้แย้งให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๒๖๔

ศาลแพ่งธนบุรี มีคำสั่งเมื่อวันที่ ๒๗ พฤศจิกายน ๒๕๕๓ ให้ส่งคำร้องของผู้ร้องให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัย

ปัญหาที่ศาลรัฐธรรมนูญต้องพิจารณาเบื้องต้นมีว่า ศาลรัฐธรรมนูญจะรับคำร้องนี้ไว้พิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๒๖๔ ได้หรือไม่

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๒๖๔ วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า “ในการที่ศาลจะใช้บทบัญญัติแห่งกฎหมายบังคับแก่คดีใด ถ้าศาลเห็นเองหรือคู่ความโต้แย้งว่าบทบัญญัติแห่งกฎหมายนั้นต้องด้วยบทบัญญัติมาตรา ๖ และยังไม่มีคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญในส่วนที่เกี่ยวกับบทบัญญัตินั้น ให้ศาลรอการพิจารณาพิพากษาคดีไว้ชั่วคราว และส่งความเห็นเช่นนั้นตามทางการเพื่อศาลรัฐธรรมนูญจะได้พิจารณาวินิจฉัย”

เห็นว่า เรื่องนี้เป็นกรณีที่ผู้ร้องซึ่งเป็นจำเลยในคดีหมายเลขดำที่ ๕๘๒๓/๒๕๕๓ ยื่นคำร้องต่อศาลแพ่งธนบุรีว่า พระราชบัญญัติการประกอบธุรกิจเงินทุน ธุรกิจหลักทรัพย์ และธุรกิจเครดิตฟองซิเออร์ พ.ศ. ๒๕๒๒ มาตรา ๓๐ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๓๐ มาตรา ๕๐ มาตรา ๕๗ และมาตรา ๘๗ และเป็นบทบัญญัติที่ศาลจะใช้บังคับแก่คดี ประกอบกับยังไม่มีคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญในส่วนที่เกี่ยวกับบทบัญญัตินี้ดังกล่าว เมื่อศาลแพ่งธนบุรีส่งคำโต้แย้งของผู้ร้องมายังศาลรัฐธรรมนูญ ศาลรัฐธรรมนูญจึงรับเรื่องนี้ไว้พิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๒๖๔ ได้

ปัญหาตามคำร้องที่ศาลรัฐธรรมนูญต้องพิจารณาวินิจฉัยมีว่า พระราชบัญญัติการประกอบธุรกิจเงินทุน ธุรกิจหลักทรัพย์ และธุรกิจเครดิตฟองซิเออร์ พ.ศ. ๒๕๒๒ มาตรา ๓๐ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๓๐ มาตรา ๕๐ มาตรา ๕๗ และมาตรา ๘๗ หรือไม่

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๓๐ วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า “บุคคลย่อมเสมอกันในกฎหมายและได้รับความคุ้มครองตามกฎหมายเท่าเทียมกัน” วรรคสอง บัญญัติว่า “ชายและหญิงมีสิทธิเท่าเทียมกัน” วรรคสาม บัญญัติว่า “การเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมต่อบุคคลเพราะเหตุแห่งความแตกต่างในเรื่องถิ่นกำเนิด เชื้อชาติ ภาษา เพศ อายุ สภาพทางกายหรือสุขภาพ สถานะของบุคคล ฐานะทางเศรษฐกิจหรือสังคม ความเชื่อทางศาสนา การศึกษาอบรม หรือความคิดเห็นทางการเมืองอันไม่ขัดต่อบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ จะกระทำมิได้” และวรรคสี่ บัญญัติว่า “มาตรการที่รัฐกำหนดขึ้นเพื่อจัดอุปสรรคหรือส่งเสริมให้บุคคลสามารถใช้สิทธิและเสรีภาพได้เช่นเดียวกับบุคคลอื่น ย่อมไม่ถือเป็นการเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมตามวรรคสาม”

มาตรา ๕๐ วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า “บุคคลย่อมมีเสรีภาพในการประกอบกิจการหรือประกอบอาชีพและการแข่งขันโดยเสรีอย่างเป็นธรรม” และวรรคสอง บัญญัติว่า “การจำกัดเสรีภาพตามวรรคหนึ่ง จะกระทำมิได้ เว้นแต่โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายเฉพาะเพื่อประโยชน์ในการรักษาความมั่นคงของรัฐหรือเศรษฐกิจของประเทศ การคุ้มครองประชาชนในด้านสาธารณสุข โภค การรักษาความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน การจัดระเบียบการประกอบอาชีพ การคุ้มครองผู้บริโภค การผังเมือง การรักษาทรัพยากรธรรมชาติหรือสิ่งแวดล้อม สวัสดิภาพของประชาชน หรือเพื่อป้องกันการผูกขาด หรือขจัดความไม่เป็นธรรมในการแข่งขัน”

มาตรา ๕๗ วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า “สิทธิของบุคคลซึ่งเป็นผู้บริโภคย่อมได้รับความคุ้มครอง ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ” และวรรคสอง บัญญัติว่า “กฎหมายตามวรรคหนึ่งต้องบัญญัติให้มีองค์การอิสระซึ่งประกอบด้วยตัวแทนผู้บริโภคทำหน้าที่ให้ความเห็นในการตรากฎหมาย กฎ และข้อบังคับ และให้ความเห็นในการกำหนดมาตรการต่างๆ เพื่อคุ้มครองผู้บริโภค”

มาตรา ๘๗ บัญญัติว่า “รัฐต้องสนับสนุนระบบเศรษฐกิจแบบเสรีโดยอาศัยกลไกตลาดกำกับดูแลให้มีการแข่งขันอย่างเป็นธรรม คุ้มครองผู้บริโภค และป้องกันการผูกขาดตัดตอนทั้งทางตรงและทางอ้อม รวมทั้งยกเลิกและละเว้นการตรากฎหมายและกฎเกณฑ์ที่ควบคุมธุรกิจที่ไม่สอดคล้องกับความจำเป็นทางเศรษฐกิจ และต้องไม่ประกอบกิจการแข่งขันกับเอกชน เว้นแต่มีความจำเป็นเพื่อประโยชน์ในการรักษาความมั่นคงของรัฐ รักษาผลประโยชน์ส่วนรวม หรือการจัดให้มีการสาธารณสุข”

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

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

วรรคสอง บัญญัติว่า “บรรดาเงิน ทรัพย์สินหรือสิ่งอื่นใดที่อาจกำหนดเป็นเงินได้ ที่บุคคลใดได้รับจากบริษัทเงินทุน หรือพนักงาน หรือลูกจ้างของบริษัทเงินทุนนั้น เนื่องจากการที่บริษัทเงินทุนกู้ยืมเงินหรือรับเงิน หรือที่บริษัทเงินทุน หรือพนักงาน หรือลูกจ้างของบริษัทเงินทุนนั้นได้รับเนื่องจากการประกอบธุรกิจนั้นของบริษัทเงินทุน ให้ถือว่าเป็นดอกเบี้ยหรือส่วนลด ค่าบริการ หรือผลประโยชน์ใน (๑) (๒) (๓) หรือ (๔) แล้วแต่กรณี เว้นแต่ค่าบริการตาม (๓) ไม่ให้ถือว่าเป็นดอกเบี้ยหรือส่วนลดที่บริษัทเงินทุนอาจเรียกได้ตาม (๒)”

และวรรคสาม บัญญัติว่า “การกำหนดตามมาตรานี้ จะกำหนดตามประเภทธุรกิจเงินทุนหรือตามประเภทการกู้ยืมเงินหรือรับเงินจากประชาชนหรือประเภทกิจการที่บริษัทเงินทุนอาจจ่ายหรืออาจเรียกหรือจะกำหนดวิธีการคำนวณและระยะเวลาการจ่ายหรือระยะเวลาเรียกเก็บก็ได้”

เห็นว่า รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๓๐ มุ่งให้ความคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของชนชาวไทยโดยการรับรองว่า บุคคลย่อมเสมอกันในกฎหมายและได้รับความคุ้มครองตามกฎหมายเท่าเทียมกัน และไม่ประสงค์ให้มีการเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมต่อบุคคลเพราะเหตุแห่งความแตกต่างในเรื่องถิ่นกำเนิด เชื้อชาติ ภาษา เพศ อายุ สภาพทางกายหรือสุขภาพ สถานะของบุคคล ฐานะทางเศรษฐกิจหรือสังคม ความเชื่อทางศาสนา การศึกษาอบรม หรือความคิดเห็นทางการเมืองอันไม่ขัดต่อบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ

มาตรา ๕๐ มุ่งให้ความคุ้มครองเสรีภาพในการประกอบกิจการหรือการประกอบอาชีพและการแข่งขันโดยเสรีอย่างเป็นธรรม และการจำกัดเสรีภาพข้างต้นจะกระทำมิได้ เว้นแต่โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายเฉพาะเพื่อประโยชน์ในการรักษาความมั่นคงของรัฐหรือเศรษฐกิจของประเทศ ฯลฯ

มาตรา ๕๗ บัญญัติวางหลักในเรื่องการให้ความคุ้มครองสิทธิของบุคคลในฐานะผู้บริโภคไว้แต่จะมีหลักเกณฑ์และวิธีการอย่างไร ให้เป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติ ทั้งนี้ กฎหมายดังกล่าวจะต้อง

บัญญัติให้มืองค์การอิสระ ซึ่งประกอบด้วยตัวแทนผู้บริโภคร่วมด้วย เพื่อทำหน้าที่ให้ความเห็นในการตรา กฎหมาย กฎ ข้อบังคับ และการกำหนดมาตรการต่างๆ เกี่ยวกับการคุ้มครองผู้บริโภค แต่ปัจจุบัน กฎหมายดังกล่าวยังไม่ได้ตราออกใช้บังคับ คงมีเพียงพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ. ๒๕๒๒ ซึ่งประกาศใช้บังคับก่อนรัฐธรรมนูญ และมีเหตุผลในการตราว่า เพื่อให้ความคุ้มครองสิทธิของผู้บริโภค เป็นการทั่วไป โดยกำหนดหน้าที่ของผู้ประกอบธุรกิจการค้าและผู้ประกอบธุรกิจโฆษณาต่อผู้บริโภค เพื่อให้ความเป็นธรรมตามสมควรแก่ผู้บริโภค ตลอดจนจัดให้มีองค์กรของรัฐให้เหมาะสม เพื่อตรวจตรา ดูแล และประสานงานการปฏิบัติงานของส่วนราชการต่างๆ ในการให้ความคุ้มครองผู้บริโภค

มาตรา ๘๗ เป็นบทบัญญัติในหมวด ๕ แนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ บัญญัติให้รัฐต้อง สนับสนุนระบบเศรษฐกิจแบบเสรีโดยอาศัยกลไกตลาด กำกับดูแลให้มีการแข่งขันอย่างเป็นธรรม คุ้มครองผู้บริโภค และป้องกันการผูกขาดตัดตอน ฯลฯ

ส่วนพระราชบัญญัติการประกอบธุรกิจเงินทุน ธุรกิจหลักทรัพย์ และธุรกิจเครดิตฟองซิเออร์ พ.ศ. ๒๕๒๒ เป็นกฎหมายที่ตราขึ้นเพื่อควบคุมการประกอบธุรกิจเงินทุน ธุรกิจหลักทรัพย์ และธุรกิจ เครดิตฟองซิเออร์ และเพื่อคุ้มครองประโยชน์ของประชาชนได้โดยมีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น โดยมาตรา ๓๐ บัญญัติให้อำนาจแก่ธนาคารแห่งประเทศไทยด้วยความเห็นชอบของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง กำหนดให้บริษัทเงินทุนปฏิบัติในเรื่องเกี่ยวกับดอกเบี้ยหรือส่วนลด ค่าบริการ ผลประโยชน์ และหลักประกัน เพื่อใช้บังคับให้เป็นไปตามบทบัญญัติของกฎหมายดังกล่าว ซึ่งก็เป็นการใช้บังคับทั่วไปกับบริษัทเงินทุน ทุกแห่งและประชาชนทุกคนที่ใช้บริการของบริษัทเงินทุน มิได้เลือกปฏิบัติต่อบุคคลใด มิได้เป็นการจำกัด เสรีภาพในการประกอบกิจการหรือประกอบอาชีพและการแข่งขันโดยเสรีอย่างเป็นธรรม มิได้เกี่ยวข้องกับ เงื่อนไขของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๕๗ ที่กำหนดให้มืองค์การอิสระซึ่งต้องมี ตัวแทนผู้บริโภคร่วมเป็นองค์ประกอบด้วย ทั้งยังเป็นการกำหนดให้ปฏิบัติตามระบบเศรษฐกิจแบบเสรี โดยอาศัยกลไกตลาดเพื่อให้การปฏิบัติบรรลุผลตามเจตนารมณ์ของกฎหมาย ไม่มีข้อความใดขัดหรือแย้ง กับแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๘๗

ด้วยเหตุผลดังกล่าวข้างต้น ศาลรัฐธรรมนูญโดยตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ ๑๕ คน คือ นายกระมล ทองธรรมชาติ นายจิระ บุญพจนสุนทร พลโท จุล อติเรก นายปรีชา เฉลิมวณิชย์ นายผัน จันทรปาน นายมงคล สระฐาน นายศักดิ์ เตชะชาญ นายสุจิต บุญบงการ นายสุจินดา ยงสุนทร นายสุวิทย์ ชีรพงษ์ นายอนันต์ เกตุวงศ์ นายอมร รักษาสัตย์ นายอิสสระ นิตทัณฑ์ประภาศ และนายอูระ หวังอ้อมกลาง จึงวินิจฉัยว่า พระราชบัญญัติการประกอบธุรกิจเงินทุน ธุรกิจหลักทรัพย์ และธุรกิจเครดิตฟองซิเออร์ พ.ศ. ๒๕๒๒ มาตรา ๓๐ ไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๓๐ มาตรา ๕๐ มาตรา ๕๗ และมาตรา ๘๗

ส่วนตุลาการศาลรัฐธรรมนูญอีก ๑ คน คือ นายจุมพล ณ สงขลา วินิจฉัยให้ยกคำร้อง เพราะเห็นว่า คำโต้แย้งของผู้ร้องไม่เป็นสาระอันควรได้รับการวินิจฉัย

วินิจฉัยว่า พระราชบัญญัติการประกอบธุรกิจเงินทุน ธุรกิจหลักทรัพย์ และธุรกิจเครดิตฟองซิเอร์ พ.ศ. ๒๕๒๒ มาตรา ๓๐ ไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๓๐ มาตรา ๕๐ มาตรา ๕๗ และมาตรา ๘๗

นายปรีชา เถลิมนิชย์

ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ