

## คำวินิจฉัยของ นายสุจิต บุญบงการ ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

ที่ ๗/๒๕๕๕

วันที่ ๑๕ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๕

เรื่อง ศาลแพ่งกรุงเทพใต้ส่งคำโต้แย้งของจำเลย (บริษัท กรีไทย จำกัด กับพวก) เพื่อขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๔

## ข้อเท็จจริง

ศาลแพ่งกรุงเทพใต้ได้ส่งคำโต้แย้งของจำเลย บริษัท กรีไทย จำกัด กับพวก เพื่อขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยว่า มาตรา ๓๐ แห่งพระราชบัญญัติการประกอบธุรกิจเงินทุน ธุรกิจหลักทรัพย์ และธุรกิจเครดิตฟองซิเออร์ พ.ศ. ๒๕๒๒ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๕๗ วรรคสองหรือไม่

ข้อเท็จจริงตามคำร้องได้ความว่า บริษัทเงินทุนสินอุดมสาทรกรรม จำกัด (มหาชน) เป็นโจทก์ในคดีแพ่งหมายเลขดำที่ ๑๒๗๑๓/๒๕๕๒ ฟ้องบริษัท กรีไทย จำกัด กับพวก ผู้ร้องเป็นจำเลยต่อศาลแพ่งกรุงเทพใต้ขอหาความผิดเกี่ยวกับตัวสัญญาใช้เงิน และค้ำประกัน โดยขอให้จำเลยร่วมกันชำระหนี้ให้โจทก์ เป็นเงิน ๔๕,๓๓๑,๕๐๖.๘๕ บาท พร้อมทั้งดอกเบี้ยในอัตราร้อยละ ๒๑ ต่อปี ซึ่งในตอนแรกเป็นอัตราร้อยละ ๓๐ ของเงินต้น ๓๐,๐๐๐,๐๐๐ บาท นับถัดจากวันฟ้องเป็นต้นไปจนกว่าจะชำระหนี้ให้โจทก์เสร็จสิ้น

ผู้ร้องให้การปฏิเสธฟ้องโจทก์เพราะเห็นว่า พระราชบัญญัติการประกอบธุรกิจเงินทุน ธุรกิจหลักทรัพย์ และธุรกิจเครดิตฟองซิเออร์ พ.ศ. ๒๕๒๒ มาตรา ๓๐ ขัดต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๕๗ วรรคสอง พระราชบัญญัติการประกอบธุรกิจเงินทุน ธุรกิจหลักทรัพย์ และธุรกิจเครดิตฟองซิเออร์ พ.ศ. ๒๕๒๒ บัญญัติขึ้นเพื่อคุ้มครองประชาชนผู้ใช้บริการธุรกิจดังกล่าวซึ่งเป็นผู้บริโภคไม่ให้ถูกเอาเปรียบ แต่มาตรา ๓๐ ของพระราชบัญญัติดังกล่าวกลับบัญญัติให้ธนาคารแห่งประเทศไทยในฐานะองค์การของฝ่ายบริหารมีอำนาจกำหนดอัตราดอกเบี้ยและข้อปฏิบัติในเรื่องดอกเบี้ยหรือส่วนลดที่บริษัทเงินทุนเรียกเก็บได้จากผู้กู้ยืมเงิน โดยได้รับความเห็นชอบจากรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังเท่านั้น มิได้มีบทบัญญัติกำหนดให้ธนาคารแห่งประเทศไทยต้องขอความเห็นจากองค์การอิสระซึ่งประกอบด้วยตัวแทนผู้บริโภคก่อนกำหนดมาตรการต่าง ๆ ตามนัยรัฐธรรมนูญ มาตรา ๕๗ ที่บัญญัติว่า “สิทธิของบุคคลซึ่งเป็นผู้บริโภคย่อมได้รับความคุ้มครอง ทั้งนี้ตามที่กฎหมายบัญญัติ” และวรรคสอง บัญญัติว่า

“กฎหมายตามวรรคหนึ่งต้องบัญญัติให้มีองค์การอิสระซึ่งประกอบด้วยตัวแทนผู้บริโภค ทำหน้าที่ให้ความเห็นในการตรากฎหมาย กฎ และข้อบังคับและให้ความเห็นในการกำหนดมาตรการต่าง ๆ เพื่อคุ้มครองผู้บริโภค” แม้บทบัญญัติแห่งกฎหมายดังกล่าวจะตราขึ้นก่อนรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๕๐ ใช้บังคับ แต่เมื่อกรณีไม่ต้องตามเงื่อนไขในบทบัญญัติรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๓๕ ที่ยังมีให้นำบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญบางมาตรามาใช้บังคับในวาระเริ่มแรก จึงต้องถือว่าบทบัญญัติตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๕๗ วรรคสอง ย่อมมีผลใช้บังคับทันทีที่รัฐธรรมนูญมีผลใช้บังคับ เมื่อพระราชบัญญัติการประกอบธุรกิจเงินทุน ธุรกิจหลักทรัพย์ และธุรกิจเครดิตฟองซิเอร์ พ.ศ. ๒๕๒๒ มาตรา ๓๐ ขัดต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๕๗ และโจทก์อ้างอำนาจตามประกาศนาคาการแห่งประเทศไทยซึ่งอาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติดังกล่าวมาเป็นข้ออ้างในการคัดค้านกับจำเลย จึงไม่ชอบด้วยกฎหมาย

ผู้ร้องเห็นว่า การที่ศาลจะวินิจฉัยชี้ขาดคดีนี้ ศาลจำเป็นต้องนำเอาบทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัติการประกอบธุรกิจเงินทุน ฯ มาตรา ๓๐ มาประกอบการพิจารณาพิพากษาในประเด็นแห่งคดีว่า มูลหนี้ตามฟ้องโจทก์ชอบด้วยกฎหมายหรือไม่ และโจทก์คัดค้านเกินกว่าที่กฎหมายกำหนดหรือไม่ เมื่อบทบัญญัติแห่งกฎหมายดังกล่าวถูกอ้างว่าขัดต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๕๗ และยังไม่มีการวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญในเรื่องดังกล่าว ผู้ร้องจึงขอให้ศาลมีคำสั่งให้รอการพิจารณาพิพากษาคดีนี้ไว้ชั่วคราวและส่งความเห็นของผู้ร้อง เพื่อศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัย

โจทก์ได้โต้แย้งคำร้องของผู้ร้องต่อศาลว่า การยื่นคำร้องของผู้ร้องเพื่อส่งให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยเป็นการกระทำเพื่อประวิงคดีให้ล่าช้า และทำให้โจทก์ได้รับความเสียหายและเห็นว่า เคยมีคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญเกี่ยวกับคำร้องของผู้ร้องมาแล้วว่า ประกาศของโจทก์ที่ออกโดยโจทก์เพื่อให้เป็นไปตามประกาศของธนาคารแห่งประเทศไทย เรื่อง การกำหนดให้บริษัทเงินทุนปฏิบัติในเรื่องดอกเบี้ยและส่วนลด ลงวันที่ ๒๘ พฤษภาคม ๒๕๓๕ ที่ออกโดยผู้ว่าการธนาคารแห่งประเทศไทย โดยอาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติการประกอบธุรกิจเงินทุน ฯ มาตรา ๓๐ ไม่ใช่บทบัญญัติแห่งกฎหมายที่ศาลรัฐธรรมนูญจะวินิจฉัยได้ ทั้งประกาศธนาคารแห่งประเทศไทย เรื่อง การกำหนดอัตราดอกเบี้ยและส่วนลด ลงวันที่ ๒๘ พฤษภาคม ๒๕๓๕ มิได้ออกโดยองค์กรที่ใช้อำนาจนิติบัญญัติ จึงไม่เป็นบทบัญญัติแห่งกฎหมายตามความหมายรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๔

ศาลแพ่งกรุงเทพใต้พิจารณาแล้วเห็นว่า ข้อโต้แย้งของผู้ร้องดังกล่าวยังไม่เคยมีคำวินิจฉัยชี้ขาดของศาลรัฐธรรมนูญ จึงให้งดการพิจารณาคดีนี้ไว้ชั่วคราวและส่งคำโต้แย้งของผู้ร้องให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๔

### ข้อวินิจฉัย

ประเด็นที่ต้องวินิจฉัยก่อนมีว่า ศาลรัฐธรรมนูญมีอำนาจรับคำร้องนี้ไว้พิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๔ หรือไม่ พิจารณาแล้วเห็นว่า ศาลรัฐธรรมนูญมีอำนาจรับคำร้องนี้ไว้พิจารณาวินิจฉัยได้ เนื่องจากเป็นกรณีที่เป็นไปตามองค์ประกอบของรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๔ คือ เป็นคำโต้แย้งของคู่ความ คือ จำเลย และบทบัญญัติที่ผู้ร้องโต้แย้งว่าขัดรัฐธรรมนูญนั้น เป็นบทบัญญัติแห่งกฎหมายคือ มาตรา ๓๐ แห่งพระราชบัญญัติการประกอบธุรกิจเงินทุน ฯ และเป็นบทบัญญัติที่ศาลใช้บังคับแก่คดี เพราะเป็น บทบัญญัติที่ให้อำนาจธนาคารแห่งประเทศไทยออกประกาศให้อำนาจจกคิดอัตราดอกเบี้ยกับจำเลยได้

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

รัฐธรรมนูญ มาตรา ๕๗ วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า “สิทธิของบุคคลซึ่งเป็นผู้บริโภคย่อมได้รับความคุ้มครอง ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ” และวรรคสอง บัญญัติว่า “กฎหมายตามวรรคหนึ่ง ต้องบัญญัติให้มืองค์การอิสระซึ่งประกอบด้วยตัวแทนผู้บริโภคทำหน้าที่ให้ความเห็นในการตรากฎหมาย กฎ และข้อบังคับ และให้ความเห็นในการกำหนดมาตรการต่าง ๆ เพื่อคุ้มครองผู้บริโภค”

พระราชบัญญัติการประกอบธุรกิจเงินทุน ฯ มาตรา ๓๐ บัญญัติว่า “ธนาคารแห่งประเทศไทย ด้วยความเห็นชอบของรัฐมนตรีมีอำนาจกำหนดให้บริษัทเงินทุนปฏิบัติในเรื่องดังต่อไปนี้

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

บรรดาเงิน ทรัพย์สิน หรือสิ่งอื่นใดที่อาจกำหนดเป็นเงินได้ ที่บุคคลใดได้รับจากบริษัทเงินทุน หรือพนักงาน หรือลูกจ้าง ของบริษัทเงินทุนนั้น เนื่องจากการที่บริษัทเงินทุนกู้ยืมเงิน หรือรับเงิน หรือที่บริษัทเงินทุน หรือพนักงาน หรือลูกจ้างของบริษัทเงินทุนนั้นได้รับเนื่องจากการประกอบธุรกิจนั้นของ บริษัทเงินทุน ให้ถือว่าเป็นดอกเบี้ยหรือส่วนลดค่าบริการ หรือผลประโยชน์ใน (๑) (๒) (๓) หรือ (๔) แล้วแต่กรณี เว้นแต่ค่าบริการตาม (๓) ไม่ให้ถือว่าเป็นดอกเบี้ยหรือส่วนลด ที่บริษัทเงินทุนอาจเรียกได้ตาม (๒)

การกำหนดตามมาตรา ๕๗ จะกำหนดตามประเภทธุรกิจเงินทุนหรือตามประเภทการกู้ยืมเงินหรือรับเงินจากประชาชนหรือประเภทกิจการที่บริษัทเงินทุนอาจจ่ายหรืออาจเรียก หรือจะกำหนดวิธีการคำนวณและระยะเวลาการจ่ายหรือระยะเวลาเรียกเก็บได้”

พิจารณาแล้วเห็นว่า รัฐธรรมนูญ มาตรา ๕๗ บัญญัติขึ้นเพื่อคุ้มครองสิทธิของผู้บริโภคเป็นการทั่วไป เพื่อให้ได้รับความเป็นธรรม ไม่มีการเอารัดเอาเปรียบคุ้มครองสิทธิอันพึงมีพึงได้ของผู้บริโภค โดยจะต้องมีการตรากฎหมายออกมาเพื่อให้มีความชัดเจนว่าจะคุ้มครองสิทธิดังกล่าวในเรื่องใดในรายละเอียด รวมทั้งวิธีการคุ้มครองสิทธิ มาตรา ๕๗ จึงเป็นเรื่องการคุ้มครองสิทธิของผู้บริโภคเป็นการทั่วไปและคุ้มครองผู้บริโภคที่บริสุทธิ์ เมื่อเจตนารมณ์ของมาตรานี้ต้องการคุ้มครองผู้บริโภคเป็นการทั่วไป กฎหมายดังกล่าวจึงเป็นกฎหมายแม่บทหรือเป็นกฎหมายทั่วไป นอกจากนั้นในวรรคสองที่กำหนดให้กฎหมายดังกล่าวบัญญัติให้มีองค์การอิสระที่มีตัวแทนผู้บริโภค เสนอความเห็นในมาตรการต่างๆ นั้นก็เพื่อให้คุ้มครองผู้บริโภคได้อย่างมีประสิทธิภาพ ไม่ใช่เพื่อแก้ไขปัญหาทางเศรษฐกิจ ส่วนในกรณีของพระราชบัญญัติการประกอบธุรกิจเงินทุน ฯ นั้น แม้ว่าพระราชบัญญัติดังกล่าวบัญญัติขึ้นเพื่อควบคุมการประกอบธุรกิจเงินทุน เพื่อให้เกิดความรัดกุมเพื่อไม่ให้ประชาชนเสียเปรียบและคุ้มครองประโยชน์ของประชาชน ดังที่ได้ระบุไว้ในหมายเหตุท้ายพระราชบัญญัตินี้ แต่มาตรา ๓๐ แห่งพระราชบัญญัตินี้บัญญัติให้อำนาจธนาคารแห่งประเทศไทยโดยความเห็นชอบของรัฐมนตรีกว่าการกระทรวงการคลังกำหนดให้บริษัทเงินทุนปฏิบัติในเรื่องดอกเบี้ยหรือส่วนลด การกำหนดอัตราดอกเบี้ยมีผลกระทบต่อผลประโยชน์ของธุรกิจ ระบบเศรษฐกิจ และประชาชน และยังเป็นมาตรการทางการเงินที่ใช้สำหรับการแก้ไขปัญหาเศรษฐกิจของประเทศ จึงให้ธนาคารแห่งประเทศไทย ซึ่งมีความเป็นอิสระมีอำนาจกำหนดอัตราดอกเบี้ย และควบคุมการประกอบธุรกิจของบริษัทเงินทุน แต่เนื่องจากการแก้ไขปัญหาทางเศรษฐกิจเป็นความรับผิดชอบของรัฐบาลด้วย จึงบัญญัติให้รัฐมนตรีกว่าการกระทรวงการคลังให้ความเห็นชอบด้วย ดังนั้น บทบัญญัติในมาตรา ๓๐ จึงเป็นเรื่องของการควบคุมการประกอบธุรกิจของบริษัทเงินทุนในส่วนที่เกี่ยวกับการกำหนดอัตราดอกเบี้ยและส่วนลด จึงเป็นเรื่องบทบัญญัติของกฎหมายเฉพาะ และการกำหนดอัตราดอกเบี้ยยังอาจนำมาใช้ในการแก้ไขปัญหาเศรษฐกิจด้วย จึงไม่ใช่เป็นบทบัญญัติของกฎหมายในความหมายของรัฐธรรมนูญ มาตรา ๕๗

ด้วยเหตุผลดังกล่าวข้างต้น จึงวินิจฉัยว่า พระราชบัญญัติการประกอบธุรกิจเงินทุน ธุรกิจหลักทรัพย์ และธุรกิจเครดิตฟองซิเอร์ พ.ศ. ๒๕๒๒ มาตรา ๓๐ ไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๕๗ วรรคสอง จึงวินิจฉัยให้ยกคำร้อง

นายสุจิต บุญบงการ

ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

## คำวินิจฉัยของ นายสุจินดา ยงสุนทร ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

ที่ ๗/๒๕๕๕

วันที่ ๑๕ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๕

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

## ความเป็นมาและข้อเท็จจริง

กระทรวงยุติธรรมมีหนังสือลงวันที่ ๑๓ กรกฎาคม ๒๕๕๓ ส่งคำโต้แย้งของจำเลยในคดีแพ่ง ให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัย สรุปใจความได้ดังนี้

๑. ในคดีแพ่งหมายเลขดำที่ ๑๒๗๑๓/๒๕๕๒ ของศาลแพ่งกรุงเทพใต้ระหว่างบริษัทเงินทุน สินอุตสาหกรรม จำกัด (มหาชน) โจทก์ บริษัท กรีไทย จำกัด กับพวก จำเลย โจทก์ฟ้องให้จำเลยทั้งสาม ร่วมกันชำระหนี้ให้โจทก์เป็นเงิน ๔๕,๓๓๑,๕๐๖.๘๕ บาท พร้อมดอกเบี้ยอัตราร้อยละ ๒๑ ต่อปี ของเงินต้นจำนวน ๓๐,๐๐๐,๐๐๐ บาท จำเลยทั้งสามยื่นคำร้องโต้แย้งว่า โจทก์คิดดอกเบี้ยกับจำเลย สูงกว่าอัตราร้อยละ ๑๕ ต่อปี โดยประกาศธนาคารแห่งประเทศไทย ซึ่งออกโดยอาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติการประกอบธุรกิจเงินทุน ธุรกิจหลักทรัพย์ และธุรกิจเครดิตฟองซิเออร์ พ.ศ. ๒๕๒๒ มาตรา ๓๐ ซึ่งจำเลยอ้างว่าขัดต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๕๗ วรรคสอง จึงขอให้ส่งคำโต้แย้งดังกล่าวให้ศาลรัฐธรรมนูญ พิจารณาวินิจฉัย

๒. ศาลแพ่งกรุงเทพใต้พิเคราะห์แล้วเห็นว่า ข้อโต้แย้งตามคำร้องของจำเลยทั้งสามในประเด็นว่า พระราชบัญญัติการประกอบธุรกิจเงินทุน ธุรกิจหลักทรัพย์ และธุรกิจเครดิตฟองซิเออร์ พ.ศ. ๒๕๒๒ มาตรา ๓๐ ขัดต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๕๗ วรรคสอง หรือไม่นั้น ยังไม่เคยมีคำวินิจฉัยชี้ขาดของศาลรัฐธรรมนูญ จึงเห็นควรส่งคำโต้แย้งในประเด็นดังกล่าวมาให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยชี้ขาด

## การรับเรื่องไว้พิจารณาวินิจฉัย

ศาลแพ่งกรุงเทพใต้ได้ส่งคำโต้แย้งของจำเลย (ผู้ร้อง) มาให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัย ตามมาตรา ๒๖๔ ของรัฐธรรมนูญ ซึ่งบัญญัติในวรรคหนึ่งว่า “ในการที่ศาลจะใช้บทบัญญัติแห่งกฎหมาย บังคับแก่คดีใด ถ้าศาลเห็นเองหรือคู่ความโต้แย้งว่าบทบัญญัติแห่งกฎหมายนั้นต้องด้วยบทบัญญัติ มาตรา ๖ และยังมีคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญในส่วนที่เกี่ยวกับบทบัญญัตินั้น ให้ศาลรอการพิจารณา พิพากษาคดีไว้ชั่วคราว และส่งความเห็นเช่นนั้นตามทางเพื่อให้ศาลรัฐธรรมนูญจะได้พิจารณาวินิจฉัย”

จะเห็นได้ว่าหลักเกณฑ์ที่สำคัญประการหนึ่งมีอยู่ว่า บทบัญญัติแห่งกฎหมายที่จะขอให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่าขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญมาตราใด หรือไม่ นั้น จำต้องเป็นบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่ “ศาลจะใช้บังคับแก่คดี” เท่านั้น มิใช่กฎหมายใด ๆ ก็ได้ จึงมีประเด็นที่จำต้องวินิจฉัยในเบื้องต้นว่า มาตรา ๓๐ แห่งพระราชบัญญัติการประกอบธุรกิจเงินทุน ธุรกิจหลักทรัพย์ และธุรกิจเครดิตฟองซิเออร์ พ.ศ. ๒๕๒๒ นั้น เป็นบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่ศาลแพ่งกรุงเทพใต้จะใช้บังคับแก่คดี หรือไม่ ผู้ร้องอ้างว่า มาตรา ๓๐ ดังกล่าวเป็นฐานทางกฎหมายแห่งสิทธิของผู้ถูกร้อง (โจทก์) ในการเรียกเก็บดอกเบี้ยในอัตราที่ประกาศกำหนดโดยผู้ถูกร้องอ้างว่าในการที่ศาลแพ่งกรุงเทพใต้จะวินิจฉัยชี้ขาดตัดสินคดีนี้ ศาลจำเป็นต้องนำบทบัญญัติมาตรา ๓๐ ดังกล่าวมาประกอบการพิจารณาพิพากษาในประเด็นแห่งคดีด้วย พิจารณาแล้วเห็นว่า ในการพิจารณาพิพากษาคดีนี้ ศาลแพ่งก็คงจำเป็นต้องพิจารณาและอ้างอิงถึงบทบัญญัติมาตรา ๓๐ ดังกล่าว ในฐานะบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่ศาลแพ่งกรุงเทพใต้จะใช้บังคับแก่คดีของผู้ถูกร้อง อย่างน้อยก็โดยทางอ้อมซึ่งผ่านขั้นตอนของประกาศนาคารแห่งประเทศไทยอีกทอดหนึ่ง อีกทั้งศาลแพ่งกรุงเทพใต้เองก็เห็นควรให้ส่งคำโต้แย้งของผู้ร้องมาให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยชี้ขาด คำร้องของผู้ร้องจึงอาจถือได้ว่าเป็นไปตามมาตรา ๒๖๔ ของรัฐธรรมนูญ ที่จะให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยให้ได้ ทั้งนี้ ตามแนวคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ ที่ ๗/๒๕๔๓ เรื่อง ศาลแพ่งส่งคำโต้แย้งของจำเลย (นางสาวเชียม แฟมไรสง) เพื่อขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๔

#### คำวินิจฉัย

ประเด็นตามคำร้องมีอยู่ว่า มาตรา ๓๐ แห่งพระราชบัญญัติการประกอบธุรกิจเงินทุน ธุรกิจหลักทรัพย์ และธุรกิจเครดิตฟองซิเออร์ พ.ศ. ๒๕๒๒ นั้น ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๕๗ วรรคสอง หรือไม่

รัฐธรรมนูญ มาตรา ๕๗ บัญญัติว่า “สิทธิของบุคคลซึ่งเป็นผู้บริโภคย่อมได้รับความคุ้มครอง ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ

“กฎหมายตามวรรคหนึ่งต้องบัญญัติให้มีองค์การอิสระซึ่งประกอบด้วยตัวแทนผู้บริโภค ทำหน้าที่ให้ความเห็นในการตรากฎหมาย กฎ และข้อบังคับ และให้ความเห็นในการกำหนดมาตรการต่าง ๆ เพื่อคุ้มครองผู้บริโภค”

ส่วนพระราชบัญญัติการประกอบธุรกิจเงินทุน ธุรกิจหลักทรัพย์ และธุรกิจเครดิตฟองซิเออร์ พ.ศ. ๒๕๒๒ มาตรา ๓๐ บัญญัติว่า

“ธนาคารแห่งประเทศไทยด้วยความเห็นชอบของรัฐมนตรีมีอำนาจกำหนดให้บริษัทเงินทุนปฏิบัติในเรื่องดังต่อไปนี้

- (๑) .....
- (๒) ดอกเบี้ยหรือส่วนลดที่บริษัทเงินทุนอาจเรียกได้  
.... ฯลฯ ....”

จะเห็นได้ว่า มาตรา ๕๗ ของรัฐธรรมนูญ มีวัตถุประสงค์และสาระสำคัญดังนี้

๑. วรรคหนึ่งเป็นการรับรองหลักการคุ้มครองผู้บริโภคไว้เป็นการทั่วไปอย่างกว้างๆ และค่อนข้างหละหลวม โดยปล่อยให้การกำหนดรายละเอียดต่าง ๆ เช่น การนิยามคำว่า “ผู้บริโภค” ขอบเขตหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในการคุ้มครองผู้บริโภค นั้น เป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติ กล่าวอีกนัยหนึ่งคือ รัฐธรรมนูญบัญญัติให้ความคุ้มครองแก่ผู้บริโภคไว้เป็นเพียงหลักการกว้าง ๆ แต่บัญญัติให้อำนาจหน้าที่ขององค์กรนิติบัญญัติที่จะพิจารณากำหนดรายละเอียดและเนื้อหาสาระต่าง ๆ ตามที่กล่าวขึ้น เพื่อให้การคุ้มครองผู้บริโภคมีผลบังคับใช้ได้จริงจัง

๒. อย่างไรก็ดี วรรคสองกำหนดไว้เป็นเงื่อนไขด้วยว่ากฎหมายคุ้มครองผู้บริโภคที่จะตราขึ้นต้องบัญญัติว่า

๒.๑ ให้มีการจัดตั้งองค์การอิสระเพื่อคุ้มครองผู้บริโภคขึ้น

๒.๒ องค์การนี้จะต้องประกอบด้วยตัวแทนผู้บริโภค

๒.๓ องค์การนี้จะต้องมีอำนาจหน้าที่ในการให้ความเห็นในการตรากฎหมาย กฎ และข้อบังคับ และให้ความเห็นในการกำหนดมาตรการต่าง ๆ เพื่อคุ้มครองผู้บริโภค

พิเคราะห์แล้วเห็นว่า ข้อความตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๕๗ วรรคสอง เป็นการบังคับให้รัฐสภาต้องปฏิบัติตามเงื่อนไขทั้งสามประการที่กล่าวในการตรากฎหมายเพื่อคุ้มครองผู้บริโภค ดังนั้น หากกฎหมายที่ตราขึ้นมีข้อความใดที่ไม่สอดคล้องกับเงื่อนไขที่กล่าว หรือขาดข้อความใดที่จำเป็นอันเป็นการละเมิดเงื่อนไขใดเงื่อนไขหนึ่งตามที่กล่าว ย่อมจะถือได้ว่าเป็นการขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๕๗ วรรคสอง โดยที่การรับรองสิทธิของผู้บริโภคเป็นเรื่องที่พึงจะมีกำหนดไว้เป็นครั้งแรกในรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน กฎหมายที่มาตรา ๕๗ วรรคสอง มุ่งหมายไว้ น่าจะหมายความถึงกฎหมายเพื่อคุ้มครองผู้บริโภคที่จะตราขึ้นภายหลังการประกาศใช้รัฐธรรมนูญฉบับนี้แล้ว ส่วนพระราชบัญญัติการประกอบธุรกิจเงินทุน ธุรกิจหลักทรัพย์ และธุรกิจเครดิตฟองซิเอร์ พ.ศ. ๒๕๒๒ มาตรา ๓๐ นั้น เป็นกฎหมายที่ตราขึ้นเป็นเวลาเกือบ ๒๐ ปี ก่อนการประกาศใช้รัฐธรรมนูญ ฯ ฉบับปัจจุบันอันเป็นช่วงเวลาที่ยังไม่มีความคิดที่จะยอมรับสิทธิของผู้บริโภคไว้ในรัฐธรรมนูญ ฯ แม้จะได้มีการแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติดังกล่าวมาแล้วถึง

๗ ครั้ง ก็ตาม แต่มาตรา ๓๐ ก็เป็นบทบัญญัติซึ่งมีมาแต่เดิมและไม่เคยได้รับการแก้ไขเพิ่มเติมใดๆ ทั้งสิ้น วัตถุประสงค์ของพระราชบัญญัติดังกล่าวก็เพื่อวางระเบียบควบคุมการประกอบธุรกิจเงินทุน ธุรกิจหลักทรัพย์ และธุรกิจเครดิตฟองซิเออร์ โดยมีเป้าหมายหลักเพื่อส่งเสริมและรักษาไว้ซึ่งความเป็นระเบียบเรียบร้อยและความมั่นคงของระบบเศรษฐกิจและการเงินของประเทศ มิใช่เพื่อคุ้มครองผู้บริโภค เป็นการเฉพาะเจาะจง จริงอยู่กฎหมายนี้ก็มีผลเป็นการคุ้มครองหรือรักษาผลประโยชน์ของประชาชน ที่เกี่ยวข้องกับธุรกิจในฐานะลูกค้าไปด้วยในตัว แต่นั่นก็เป็นเพียงผลพลอยได้ มิใช่เป็นเป้าหมายโดยตรงของพระราชบัญญัติดังกล่าว พระราชบัญญัติการประกอบธุรกิจเงินทุน ธุรกิจหลักทรัพย์ และธุรกิจเครดิตฟองซิเออร์ พ.ศ. ๒๕๒๒ มาตรา ๓๐ จึงไม่อยู่ในประเภทของกฎหมายว่าด้วยการคุ้มครองผู้บริโภคตามที่รัฐธรรมนูญ มาตรา ๕๗ วรรคสอง กล่าวถึง และไม่มีทางที่จะขัดหรือแย้งต่อมาตราดังกล่าว ของรัฐธรรมนูญได้แต่อย่างไร ส่วนกฎหมายที่จะมีโอกาสขัดหรือแย้งต่อมาตรา ๕๗ ของรัฐธรรมนูญได้นั้น จะต้องเป็นพระราชบัญญัติที่ตราขึ้นโดยมีวัตถุประสงค์เพื่อคุ้มครองผู้บริโภคเป็นการเฉพาะเจาะจง ดังเช่น พระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ. ๒๕๒๒ และพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๕๑ เป็นต้น ดังนั้น การที่ผู้ร้องมีความเข้าใจและกล่าวอ้างโดยนัยว่า “ผู้บริโภค” ย่อมจะต้องรวมถึงผู้กู้ยืมเงินด้วยโดยอัตโนมัติ นั้น จึงเสมือนกับเป็นการบัญญัติกฎหมายขึ้นเองแทนรัฐสภาผู้มีอำนาจ โดยแท้จริงในเรื่องนี้ เพราะตราบใดของรัฐสภายังมิได้ตรากฎหมายเกี่ยวกับเรื่องนี้ขึ้น ก็ยังมีอาจหยั่งรู้ได้ว่า ผู้กู้ยืมเงินจากธนาคารหรือสถาบันการเงินอื่นจะได้รับการจัดให้อยู่ในกลุ่ม “ผู้บริโภค” ซึ่งควรได้รับความคุ้มครองตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๕๗ โดยเฉพาะในเรื่องอัตราดอกเบี้ยที่ธนาคารหรือสถาบันการเงินนั้นมีสิทธิเรียกเก็บจากผู้กู้ยืมเงิน หรือไม่ การจะเป็นประการใดก็ตาม ย่อมมีความเป็นไปได้ว่ากฎหมายที่ไม่ใช่กฎหมายเพื่อคุ้มครองผู้บริโภคโดยเฉพาะนั้นอาจมีข้อความที่ขัดหรือแย้งต่อกฎหมายที่รัฐสภาจะตราขึ้นเพื่ออนุวัติการตามมาตรา ๕๗ ของรัฐธรรมนูญ ก็ได้ แต่ในกรณีเช่นนี้ ปัญหาที่เกิดขึ้นก็จะมีใช่ปัญหาว่า “บทบัญญัติแห่งกฎหมาย” ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญซึ่งเป็นกฎหมายสูงสุด หรือไม่ แต่เป็นปัญหาที่ว่ากฎหมายสองฉบับที่มีศักดิ์ระดับเดียวกันนั้นขัดหรือแย้งกันเอง หรือไม่ ต่างหาก ซึ่งปัญหาหลังนี้เป็นปัญหาที่ศาลรัฐธรรมนูญไม่มีอำนาจพิจารณาวินิจฉัยให้ได้

ในคำวินิจฉัยที่ ๗/๒๕๕๓ ดังกล่าวข้างต้น ศาลรัฐธรรมนูญได้เคยวินิจฉัยว่า มาตรา ๑๕ แห่งพระราชบัญญัติการธนาคารพาณิชย์ พ.ศ. ๒๕๐๕ แก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติการธนาคารพาณิชย์ (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๒๒ ซึ่งบัญญัติให้ธนาคารแห่งประเทศไทยโดยความเห็นชอบของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังมีอำนาจกำหนดให้ธนาคารพาณิชย์ปฏิบัติในเรื่องดอกเบี้ยหรือส่วนลดที่ธนาคารพาณิชย์อาจเรียกเก็บได้นั้น ไม่เป็นพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการคุ้มครองสิทธิของบุคคลในฐานะ



ผู้บริโภครวม แต่เป็นกฎหมายที่ตราขึ้นตามนโยบายเศรษฐกิจและการเงินเพื่อส่งเสริมและคุ้มครองผลประโยชน์ของประเทศในส่วนรวม จึงไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๕๗ พิจารณาดูแล้วเห็นว่า มาตรา ๓๐ แห่งพระราชบัญญัติการประกอบธุรกิจเงินทุน ธุรกิจหลักทรัพย์ และธุรกิจเครดิตฟองซิเออร์ พ.ศ. ๒๕๒๒ ที่เป็นข้อพิพาทนี้ก็มีข้อความคล้ายคลึงกันกับมาตรา ๑๕ แห่งพระราชบัญญัติการธนาคารพาณิชย์ พ.ศ. ๒๕๐๕ แก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติการธนาคารพาณิชย์ (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๒๒ ที่กล่าวและตั้งอยู่บนพื้นฐานแห่งนโยบายและแนวความคิดทางเศรษฐกิจการเงินเช่นเดียวกัน แต่เป็นเรื่องคนละเรื่องกับการคุ้มครองผู้บริโภครวมตามนัยมาตรา ๕๗ ของรัฐธรรมนูญ ในเมื่อเป็นเช่นนี้แล้ว มาตรา ๓๐ ดังกล่าวซึ่งเป็นกลไกขึ้นหนึ่งในการควบคุมและรักษาเสถียรภาพทางการเงินของประเทศ ย่อมไม่อาจจะขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๕๗ ซึ่งเพียงแต่ยืนยันหลักการการคุ้มครองสิทธิของผู้บริโภคไว้อย่างลอย ๆ และเป็นการทำไปเท่านั้น โดยยังไม่มีหลักเกณฑ์ วิธีการ เงื่อนไข และมาตรการที่เป็นรูปธรรมในการคุ้มครองสิทธิของผู้บริโภคแต่ประการใดเลย

อาศัยเหตุและผลตามที่กล่าว จึงวินิจฉัยว่า มาตรา ๓๐ แห่งพระราชบัญญัติการประกอบธุรกิจเงินทุน ธุรกิจหลักทรัพย์ และธุรกิจเครดิตฟองซิเออร์ พ.ศ. ๒๕๒๒ ไม่ขัดหรือแย้งต่อมาตรา ๕๗ วรรคสอง ของรัฐธรรมนูญ

นายสุจินดา ยงสุนทร

ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ