

คำวินิจฉัยของ นายสุจินดา ยงสุนทร ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

ที่ ๔๗/๒๕๕๕

วันที่ ๒๐ สิงหาคม ๒๕๕๕

เรื่อง ศาลแพ่งธนบุรีส่งคำโต้แย้งของบริษัท พงษ์ศิริชัย ดีเวลลอปเม้นท์ จำกัด ที่ ๑ กับพวก รวม ๓ คน จำเลยในคดีแพ่งหมายเลขดำที่ ๕๘๒๓/๒๕๕๓ ให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณา วินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๔ ว่า พระราชบัญญัติการประกอบธุรกิจเงินทุน ธุรกิจหลักทรัพย์ และธุรกิจเครดิตฟองซิเออร์ พ.ศ. ๒๕๒๒ มาตรา ๓๐ ขัดต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๐ มาตรา ๕๐ มาตรา ๕๗ และมาตรา ๘๗ หรือไม่

ความเป็นมาและข้อเท็จจริง

ศาลแพ่งธนบุรีได้มีหนังสือลงวันที่ ๓๐ พฤศจิกายน ๒๕๕๓ ส่งคำโต้แย้งของบริษัท พงษ์ศิริชัย ดีเวลลอปเม้นท์ จำกัด ที่ ๑ กับพวก รวม ๓ คน จำเลยในคดีแพ่งหมายเลขดำที่ ๕๘๒๓/๒๕๕๓ ให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๔ ว่า พระราชบัญญัติการประกอบธุรกิจเงินทุน ธุรกิจหลักทรัพย์ และธุรกิจเครดิตฟองซิเออร์ พ.ศ. ๒๕๒๒ มาตรา ๓๐ ขัดต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๐ มาตรา ๕๐ มาตรา ๕๗ และมาตรา ๘๗ หรือไม่

จำเลยในคดีแพ่งดังกล่าว ซึ่งต่อไปนี้จะเรียกว่า “ผู้ร้อง” ได้ยื่นคำร้องต่อศาลแพ่งธนบุรี ลงวันที่ ๒๗ พฤศจิกายน ๒๕๕๓ โต้แย้งว่า “...พระราชบัญญัติการประกอบธุรกิจเงินทุน ธุรกิจหลักทรัพย์ และธุรกิจเครดิตฟองซิเออร์ พ.ศ. ๒๕๒๒ มาตรา ๓๐ เป็นบทบัญญัติที่ก่อให้เกิดการทุจริต กดขี่ขูดรีด เอารัดเอาเปรียบประชาชนและผู้บริโภคอย่างกว้างขวาง ก่อให้เกิดการผูกขาดตัดตอนทางเศรษฐกิจ การเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมเพราะเหตุ สถานะของบุคคลและฐานะทางเศรษฐกิจ ขัดต่อหลักสิทธิ และเสรีภาพของชนชาวไทย และแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐตามรัฐธรรมนูญ กล่าวคือ พระราชบัญญัติ ห้ามเรียกดอกเบี้ยเกินอัตรา พ.ศ. ๒๕๓๕ ประกอบกับประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา ๖๕๔ ถูกตราขึ้นเพื่อบังคับใช้กับบุคคลซึ่งอยู่ในประเทศไทยทุกคน ไม่ว่าจะ เป็นบุคคลธรรมดาหรือนิติบุคคลใดๆ เพื่อไม่ให้มีการเรียกดอกเบี้ยเกินกว่าร้อยละ ๑๕ ต่อปี และถือเป็นกฎหมายเกี่ยวกับความสงบเรียบร้อย ของประชาชน

“แต่พระราชบัญญัติการประกอบธุรกิจเงินทุน ธุรกิจหลักทรัพย์ และธุรกิจเครดิตฟองซิเออร์ พ.ศ. ๒๕๒๒ มาตรา ๓๐ ได้ให้อำนาจธนาคารแห่งประเทศไทยสามารถประกาศกำหนดให้บริษัท

เงินทุนต่างๆ ปฏิบัติในเรื่องดอกเบี้ยได้ ดังนั้น ต่อมาธนาคารแห่งประเทศไทย จึงได้ออกประกาศ เรื่อง ดอกเบี้ยหรือส่วนลดที่บริษัทเงินทุนอาจจ่ายหรืออาจเรียกได้ ฉบับลงวันที่ ๑๕ เมษายน ๒๕๓๘ ฉบับลงวันที่ ๓๐ มิถุนายน ๒๕๔๐ และฉบับลงวันที่ ๑๘ กรกฎาคม ๒๕๔๐ ใช้บังคับมาตามลำดับ โดยให้อำนาจบริษัทเงินทุนสามารถประกาศกำหนดอัตราดอกเบี้ยที่จะเรียกเอาจากผู้กู้ได้โดยเสรีและเกินกว่า ร้อยละ ๑๕ ต่อปีได้โดยไม่มีขีดจำกัด โดยเพียงแต่ส่งประกาศกำหนดอัตราดอกเบี้ยที่จะเรียกเก็บของ สถาบันการเงินนั้นๆ มาให้ธนาคารแห่งประเทศไทยด้วยเท่านั้น

“ผลจากกฎหมายและประกาศข้างต้น เป็นเหตุให้สถาบันการเงินต่างๆ รวมทั้งบริษัทเงินทุน ยูไนเต็ด จำกัด (มหาชน) พวกนี้กำหนดเรียกดอกเบี้ยภายหลังทำสัญญาแล้วในอัตราที่สูงเกินกว่า ร้อยละ ๑๕ ต่อปีอย่างมาก ซึ่งบางรายเรียกดอกเบี้ยสูงถึงร้อยละ ๕๐ ต่อปี และดอกเบี้ยก็ถูกกำหนดให้ ขึ้นลงตามแต่ผู้ให้กู้จะประกาศกำหนด ไม่ได้กำหนดลงไว้ในสัญญาผู้ให้แน่นอน การขึ้นลงก็ไม่เคยมีการแจ้ง ล่วงหน้าให้ผู้ถูกรับ ทั้งๆ ที่สถาบันการเงินนั้นเป็นผู้ให้กู้ยืมส่วนใหญ่ของประเทศและเป็นกิจการค้า อันกระทบถึงความมั่นคงปลอดภัยหรือผาสุกแห่งสาธารณชน และเป็นกลุ่มทุนขนาดใหญ่ที่สุดของประเทศ ควรที่จะต้องถูกควบคุมไม่ให้มีการเรียกดอกเบี้ยเกินกว่าร้อยละ ๑๕ ต่อปี และไม่ให้มีการกำหนดขึ้น อัตราดอกเบี้ยได้โดยไม่มีขีดจำกัด เพื่อป้องกันการรวมกลุ่มกันเพื่อผูกขาดตัดตอนในทางเศรษฐกิจ ชูตรีตสร้างเสียหายให้แก่ประชาชนและเศรษฐกิจของประเทศ แต่พระราชบัญญัติการประกอบ ธุรกิจเงินทุน ธุรกิจหลักทรัพย์ และธุรกิจเครดิตฟองซิเอร์ พ.ศ. ๒๕๒๒ กลับเปิดช่องให้สถาบันการเงิน ต่างๆ อยู่เหนือกฎหมายของสังคมโดยอาศัยฐานะทางเศรษฐกิจที่เหนือกว่า กระทำการทุจริต กดขี่ชูตรีต ดอกเบี้ยจากประชาชนได้โดยชอบด้วยกฎหมาย แสดงให้เห็นสภาพไร้การควบคุม และลักษณะการเลือก ปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรม เข้าลักษณะเป็นกลุ่มกิจการผูกขาด จนทำให้พระราชบัญญัติห้ามเรียกดอกเบี้ย เกินอัตรา พ.ศ. ๒๕๓๕ แทบจะไร้ผลบังคับ หรือมีไว้เพียงเพื่อป้องกันมิให้ประชาชนคนใดบ้างอาจ ประกอบกิจการให้กู้เงินแข่งกับสถาบันการเงินได้ เท่านั้น เพราะเหตุว่า คนที่ถูกควบคุมโดยพระราช บัญญัติห้ามเรียกดอกเบี้ยเกินอัตรา พ.ศ. ๒๕๓๕ นั้น คือประชาชนคนส่วนใหญ่ของประเทศถูกห้าม มิให้ผู้ใด ให้กู้ยืมเงินโดยคิดดอกเบี้ยเกินกว่าร้อยละ ๑๕ ต่อปี แต่ในความเป็นจริงนั้น ประชาชน ส่วนใหญ่กว่าร้อยละ ๕๐ เป็นผู้กู้เงิน ไม่ใช่ผู้ให้กู้ ส่วนพวกสถาบันการเงินต่างๆ ไม่ก็แห่งนั้น ล้วนแต่ เป็นผู้ให้กู้เกือบทั้งสิ้น แต่รัฐกลับออกกฎหมายให้สถาบันการเงินเหล่านี้ มีอำนาจกำหนดเรียกดอกเบี้ย ได้ดังใจอยากกำหนดเรียกเท่าไรก็ได้ แต่หากอัตราดอกเบี้ยนั้นได้ถูกกำหนดไว้แน่นอนคงที่ตายตัว ในสัญญาแล้ว ประชาชนคนผู้กู้ก็คงจะโต้แย้งคัดค้านอะไรไม่ได้ แต่กรณีปัจจุบันนี้ หาได้เป็นเช่นนั้นไม่ กล่าวคือ ขณะทำสัญญาผู้กำหนดเรียกกันอยู่เพียง ร้อยละ ๑๕ ถึง ๑๘ ต่อปี แต่พอทำสัญญา

ไปแล้วสักระยะ สถาบันการเงินเหล่านี้ก็จะพากันกำหนดอัตราดอกเบี้ยให้สูงขึ้นเรื่อย ๆ ตั้งแต่ร้อยละ ๒๐ กว่า จนถึงร้อยละ ๕๐ ต่อปี โดยผู้กู้ไม่สามารถโต้แย้งคัดค้านอะไรได้ เพราะสถาบันการเงินเหล่านี้อ้างอำนาจตามกฎหมายและประกาศธนาคารแห่งประเทศไทยข้างต้น และเป็นเช่นนี้ทุกสถาบันการเงิน เพราะมีการจับกลุ่มกันเป็นสมาคม ไม่ได้มีการแข่งขันกันอย่างเสรี อย่างที่รัฐพยายามจะบอกประชาชน

“อำนาจและความชอบธรรมในการทุจริตที่รัฐมอบให้สถาบันการเงินข้างต้น ได้สร้างความเดือดร้อนเสียหายให้แก่ประชาชนอย่างมากตลอดมา แต่รัฐกลับยังมองว่าเป็น “ประเพณี” การค้าตามปกติและให้การปกป้องคุ้มครอง ส่งเสริม ทุกยุคทุกสมัย จนในที่สุดก็ทุจริตกันเอง จนเศรษฐกิจพังทลาย แต่คนที่ต้องแบกรับผลเสียหายนั้น ก็ยังคงเป็นประชาชนอีกเช่นเดิม โดยภาษีของราษฎร เนื่องจากรัฐได้เข้าไปแบกรับหนี้เสีย แบกรับความรับผิดชอบ รับผลการขาดทุนเข้ามาไว้ในกองทุนฟื้นฟูของรัฐ ซึ่งผลเสียทั้งหมดก็ตกแก่ประชาชนทั้งประเทศ ที่มิได้มีส่วนร่วมในการทุจริต

“เจตนารมณ์ของพระราชบัญญัติห้ามเรียกดอกเบี้ยเกินอัตรา พ.ศ. ๒๔๗๕ นั้น ได้ถูกบิดเบือนโดยพระราชบัญญัติการประกอบธุรกิจเงินทุน ธุรกิจหลักทรัพย์ และธุรกิจเครดิตฟองซิเอร์ พ.ศ. ๒๕๒๒ จนทำให้พระราชบัญญัติห้ามเรียกดอกเบี้ยเกินอัตรา พ.ศ. ๒๔๗๕ กลายเป็นเพียงกฎหมายที่ทำหน้าที่กีดกันการแข่งขันทางการค้า มิให้ประชาชนคนใดกระทำการให้กู้เงินแข่งขันกับสถาบันการเงินต่าง ๆ ช่วยให้สถาบันการเงินต่าง ๆ ผูกขาดตัดตอนทางเศรษฐกิจได้อย่างสมบูรณ์ และพระราชบัญญัติการประกอบธุรกิจเงินทุน ธุรกิจหลักทรัพย์ และธุรกิจเครดิตฟองซิเอร์ พ.ศ. ๒๕๒๒ ก็ยังเป็นตัวส่งเสริมปกป้องคุ้มครองสถาบันการเงินให้กระทำการทุจริตกดขี่ขูดรีดดอกเบี้ยกันได้โดยถูกต้องตามกฎหมายต่อไป

“ดังผลความเดือดร้อนเสียหายที่ปรากฏข้างต้น พระราชบัญญัติการประกอบธุรกิจเงินทุน ธุรกิจหลักทรัพย์ และธุรกิจเครดิตฟองซิเอร์ พ.ศ. ๒๕๒๒ มาตรา ๓๐ จึงเป็นบทบัญญัติที่ส่งเสริมให้เกิดการทุจริต กดขี่ขูดรีด เอารัดเอาเปรียบประชาชนและผู้บริโภคและยังเป็นกฎหมายที่ก่อให้เกิดการผูกขาดตัดตอนทางเศรษฐกิจ และก่อให้เกิดการเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรม กฎหมายดังกล่าวจึงขัดต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๐ มาตรา ๕๐ มาตรา ๕๗ และมาตรา ๘๗ ทำให้ไม่มีผลบังคับเป็นกฎหมาย ทั้งนี้ ตามมาตรา ๖ ของรัฐธรรมนูญฯ ฯลฯ”

คำวินิจฉัย

ประเด็นที่ผู้ร้องขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยมีอยู่ว่า พระราชบัญญัติการประกอบธุรกิจเงินทุน ธุรกิจหลักทรัพย์ และธุรกิจเครดิตฟองซิเอร์ พ.ศ. ๒๕๒๒ มาตรา ๓๐ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๐ มาตรา ๕๐ มาตรา ๕๗ และมาตรา ๘๗ หรือไม่

พระราชบัญญัติการประกอบธุรกิจเงินทุน ธุรกิจหลักทรัพย์ และธุรกิจเครดิตฟองซิเออร์ พ.ศ. ๒๕๒๒ มาตรา ๓๐ บัญญัติให้อำนาจแก่ธนาคารแห่งประเทศไทยด้วยความเห็นชอบของรัฐมนตรีที่จะกำหนดให้บริษัทเงินทุนปฏิบัติในเรื่องดอกเบี้ยหรือส่วนลดที่บริษัทเงินทุนอาจเรียกได้ สาเหตุที่ผู้ร้องเห็นว่า มาตรา ๓๐ ดังกล่าว เป็นการเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมก็คือ ธนาคารแห่งประเทศไทยมีอำนาจกำหนดให้บริษัทเงินทุนเรียกดอกเบี้ยได้ในอัตราที่สูงกว่าร้อยละ ๑๕ ในขณะที่มาตรา ๖๕๔ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ไม่อนุญาตให้ผู้ที่เป็นบุคคลธรรมดาหรือนิติบุคคลที่ไม่ได้ประกอบธุรกิจเงินทุนสามารถเรียกเก็บดอกเบี้ยได้ในอัตราที่สูงกว่าร้อยละ ๑๕ ในคำวินิจฉัยส่วนคนที่ ๕/๒๕๕๒ ลงวันที่ ๒๒ เมษายน ๒๕๕๒ ข้าพเจ้าได้เคยวินิจฉัยไว้แล้ว รัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๐ ไม่อาจนำมาใช้บังคับกับนิติบุคคลได้ ดังนั้น การเลือกปฏิบัติระหว่างนิติบุคคลกับบุคคลธรรมดาหรือระหว่างนิติบุคคลด้วยกันเอง จึงไม่อยู่ในบังคับของรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๐ และถึงอย่างไรเสียการเลือกปฏิบัติที่ผู้ร้องกล่าวอ้างนั้น ก็มีใช่เป็นการเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมตามที่รัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๐ บัญญัติห้ามไว้ ด้วยเหตุนี้ มาตรา ๓๐ แห่งพระราชบัญญัติการประกอบธุรกิจเงินทุนดังกล่าว จึงไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๐

สำหรับมาตรา ๕๐ ของรัฐธรรมนูญ ซึ่งรับรองเสรีภาพในการประกอบกิจการหรือประกอบอาชีพ และการแข่งขันโดยเสรีอย่างเป็นธรรม นั้น จะเห็นได้ว่าวรรคสองของมาตราดังกล่าวบัญญัติให้มีการจำกัดเสรีภาพดังกล่าวได้ หากเป็นไปเพื่อประโยชน์ในการรักษาความมั่นคงของรัฐหรือเศรษฐกิจของประเทศ ดังนั้น พระราชบัญญัติการประกอบธุรกิจเงินทุน ธุรกิจหลักทรัพย์ และธุรกิจเครดิตฟองซิเออร์ พ.ศ. ๒๕๒๒ ซึ่งได้ตราขึ้นเพื่อประโยชน์ในการส่งเสริมหรือรักษาเศรษฐกิจของประเทศ จึงอยู่ในข่ายของข้อยกเว้นตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๕๐ วรรคสอง และย่อมไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญมาตราดังกล่าว

สำหรับมาตรา ๕๗ ของรัฐธรรมนูญ ซึ่งบัญญัติให้ความคุ้มครองสิทธิของบุคคลซึ่งเป็นผู้บริโภค

พิเคราะห์แล้วเห็นว่า มาตราดังกล่าวบัญญัติให้รัฐสภาเป็นผู้ตรากฎหมายเพื่อคุ้มครองผู้บริโภค ขึ้นโดยรัฐสภาจำต้องปฏิบัติตามเงื่อนไขบางประการที่รัฐธรรมนูญกำหนดไว้ ดังนั้น หากกฎหมายที่ตราขึ้น มีข้อความใดหรือขาดข้อความใดที่เป็น การไม่สอดคล้องกับเงื่อนไขตามที่รัฐธรรมนูญกำหนดไว้ ก็จะต้องถือว่ากฎหมายดังกล่าวขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๕๗ แต่พระราชบัญญัติการประกอบธุรกิจเงินทุน ธุรกิจหลักทรัพย์ และธุรกิจเครดิตฟองซิเออร์ พ.ศ. ๒๕๒๒ ตราขึ้นด้วยวัตถุประสงค์เพื่อวางระเบียบควบคุมการประกอบธุรกิจเงินทุน มิใช่เพื่อคุ้มครองผู้บริโภคเป็นการเฉพาะเจาะจง พระราชบัญญัตินี้จึงมิใช่กฎหมายว่าด้วยการคุ้มครองผู้บริโภคตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๕๗ จึงไม่มีทางที่จะขัดหรือแย้งต่อมาตราดังกล่าวได้

ในประเด็นสุดท้ายตามคำร้องที่ว่า มาตรา ๓๐ แห่งพระราชบัญญัติการประกอบธุรกิจเงินทุน ธุรกิจหลักทรัพย์ และธุรกิจเครดิตฟองซิเออร์ พ.ศ. ๒๕๒๒ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๘๗ หรือไม่ นั้น พิจารณาแล้วเห็นว่า มาตรา ๘๗ ของรัฐธรรมนูญ เป็นบทบัญญัติที่มีไว้เพื่อเป็นแนวทางสำหรับการตรากฎหมายและการกำหนดนโยบายในการบริหารราชการแผ่นดินเท่านั้น ศาลรัฐธรรมนูญ ไม่มีอำนาจตามมาตรา ๒๖๔ ของรัฐธรรมนูญ ที่จะพิจารณาวินิจฉัยว่า กฎหมายที่ศาลจะใช้บังคับกับแก้คดีนั้นขัดหรือแย้งต่อแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐหรือไม่

อาศัยเหตุและผลดังกล่าว จึงวินิจฉัยว่า พระราชบัญญัติการประกอบธุรกิจเงินทุน ธุรกิจหลักทรัพย์ และธุรกิจเครดิตฟองซิเออร์ พ.ศ. ๒๕๒๒ มาตรา ๓๐ ไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๐ มาตรา ๕๐ และมาตรา ๕๗ แต่อย่างใด

ส่วนประเด็นเกี่ยวกับมาตรา ๘๗ ของรัฐธรรมนูญ ที่ผู้ร้องกล่าวอ้าง นั้น ศาลรัฐธรรมนูญไม่มีอำนาจตามมาตรา ๒๖๔ ของรัฐธรรมนูญ ที่จะพิจารณาวินิจฉัยว่าบทบัญญัติแห่งกฎหมายตามคำร้องดังกล่าว ขัดหรือแย้งต่อแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ ตามมาตรา ๘๗ ของรัฐธรรมนูญหรือไม่

นายสุจินดา ยงสุนทร

ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ