

คำวินิจฉัยของ ศาสตราจารย์ ดร.อิสสระ นิตินันท์ประกาศ ประธานศาลรัฐธรรมนูญ

ที่ ๑๓/๒๕๕๕

วันที่ ๑๘ เมษายน ๒๕๕๕

เรื่อง การวินิจฉัยว่า มาตรา ๑๔ ของพระราชบัญญัติการธนาคารพาณิชย์ พ.ศ. ๒๕๐๕ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติการธนาคารพาณิชย์ (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๒๒ และมาตรา ๔ และมาตรา ๖ ของพระราชบัญญัติดอกเบี้ยเงินให้กู้ยืมของสถาบันการเงิน พ.ศ. ๒๕๒๓ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติดอกเบี้ยเงินให้กู้ยืมของสถาบันการเงิน (ฉบับที่ ๓) พ.ศ. ๒๕๓๕ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๔ มาตรา ๕ มาตรา ๒๖ มาตรา ๒๗ มาตรา ๒๘ วรรคสอง มาตรา ๒๙ มาตรา ๕๐ มาตรา ๕๗ และมาตรา ๘๗ หรือไม่

ศาลแพ่งชนบุรีส่งความเห็นของจำเลยในคดีแพ่งหมายเลขดำที่ ๒๖๔๐/๒๕๕๒ ซึ่งโต้แย้งว่า บทบัญญัติของกฎหมายที่ศาลจะใช้บังคับแก่คดีขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาয়งศาลรัฐธรรมนูญ เพื่อพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๔ (๑)

ความเป็นมาของเรื่องนี้ว่ามีว่า ธนาคารศรีนคร จำกัด (มหาชน) เป็นโจทก์ฟ้องนายบุญมา หรือสมพจน์ แซ่ลี หรือทรัพย์มีทอง เป็นจำเลยต่อศาลแพ่งชนบุรี ขอให้ศาลบังคับจำเลยซึ่งเป็นผู้กู้ยืม เบิกเงินเกินบัญชี และจำนองค้ำประกันการกู้ยืม ให้ชำระหนี้จำนวน ๒,๖๗๕,๖๕๕.๑๒ บาท พร้อมดอกเบี้ยในอัตราร้อยละ ๑๘.๗๕ ต่อปีของเงินต้น ๑,๘๕๗,๕๔๔.๘๕ บาท นับถัดจากวันฟ้องจนกว่า จะชำระเสร็จให้แก่โจทก์ หากจำเลยไม่ชำระหนี้หรือชำระไม่ครบให้บังคับเอากับทรัพย์จำนอง

จำเลยให้การว่า การคิดดอกเบี้ยของโจทก์เป็นการคิดดอกเบี้ยทบต้น และคิดดอกเบี้ยในอัตราสูง ตั้งแต่ในอัตราร้อยละ ๑๕.๒๕ จนถึงร้อยละ ๒๕ ต่อปี เป็นการเอาเปรียบ ลูกค้าหรือบุคคลที่เกี่ยวข้องซึ่งต้องห้ามตามพระราชบัญญัติการธนาคารพาณิชย์ พ.ศ. ๒๕๐๕ มาตรา ๑๒ (๕) ประกอบมาตรา ๔๔ และขัดต่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๕๐ มาตรา ๕๐ ขอให้ยกฟ้องโจทก์

(๑) ส่งเรื่องมายังศาลรัฐธรรมนูญตามหนังสือที่ ยช ๐๒๑๑/๒๕๕๒ ลงวันที่ ๑๕ เมษายน ๒๕๕๓

ต่อมา จำเลยได้ยื่นคำร้องลงวันที่ ๒๓ มีนาคม พ.ศ. ๒๕๕๓ ต่อศาลแพ่งธนบุรีมีใจความว่า ตามที่ธนาคารแห่งประเทศไทยออกประกาศกำหนดให้ธนาคารพาณิชย์ทั่วประเทศปฏิบัติตามเรื่องดอกเบี้ย หรือส่วนลดของสถาบันการเงินตามมาตรา ๔ แห่งพระราชบัญญัติการธนาคารพาณิชย์ พ.ศ. ๒๕๐๕ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติการธนาคารพาณิชย์ (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๒๒ นั้น ธนาคารโจทก์ อาศัยบทบัญญัติและประกาศของธนาคารแห่งประเทศไทยดังกล่าวเป็นเครื่องมือในการคิดดอกเบี้ยทบต้น และกำหนดอัตราดอกเบี้ยเกินกว่าร้อยละ ๑๕ ต่อปี ซึ่งเกินกว่าที่กฎหมายหลักที่ใช้บังคับอยู่ คือ ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา ๖๕๔ และพระราชบัญญัติห้ามเรียกดอกเบี้ยเกินอัตรา พ.ศ. ๒๕๓๕ ซึ่งเป็นปัญหาต่อระบบโครงสร้างทางเศรษฐกิจ ส่งผลต่อความมั่นคงทางเศรษฐกิจ และความมั่นคงของประเทศ การออกประกาศถ่ายโอนอำนาจไปให้ผู้ประกอบการธนาคารโจทก์ และธนาคารพาณิชย์ทั่วประเทศปฏิบัติตามการกำหนดดอกเบี้ยในลักษณะผูกขาดตัดตอนทางเศรษฐกิจของประเทศ เป็นการแสวงหาผลประโยชน์จากดอกเบี้ยแก่ตนและพวกพ้องอย่างไม่เป็นธรรม ผู้ร้องเห็นว่าพระราชบัญญัติการธนาคารพาณิชย์ พ.ศ. ๒๕๐๕ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติการธนาคารพาณิชย์ (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๒๒ มาตรา ๑๔ และพระราชบัญญัติดอกเบี้ยเงินให้กู้ยืมของสถาบันการเงิน พ.ศ. ๒๕๒๓ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติดอกเบี้ยเงินให้กู้ยืมของสถาบันการเงิน (ฉบับที่ ๓) พ.ศ. ๒๕๓๕ มาตรา ๔ และมาตรา ๖ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๔ มาตรา ๕ มาตรา ๒๖ มาตรา ๒๗ มาตรา ๒๘ วรรคสอง มาตรา ๒๙ มาตรา ๕๐ มาตรา ๕๑ และมาตรา ๘๑ ขอให้ศาลแพ่งธนบุรีส่งความเห็นของจำเลยดังกล่าว เพื่อให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัย

ศาลแพ่งธนบุรีมีคำสั่งให้ส่งข้อโต้แย้งของผู้ร้องไปให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัย และให้รอฟังคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ

ในเบื้องต้นจะพิจารณาว่า เรื่องตามคำร้องดังกล่าวอยู่ในอำนาจของศาลรัฐธรรมนูญหรือไม่ รัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๔ วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า “ในการที่ศาลจะใช้บทบัญญัติแห่งกฎหมาย บังคับแก่คดีใด ถ้าศาลเห็นเองหรือคู่ความโต้แย้งว่าบทบัญญัติแห่งกฎหมายนั้นต้องด้วยบทบัญญัติ มาตรา ๖ และยังไม่มีความวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญในส่วนที่เกี่ยวกับบทบัญญัตินั้น ให้ศาลรอการพิจารณา พิพากษาคดีไว้ชั่วคราว และส่งความเห็นเช่นนั้นตามทางการเพื่อศาลรัฐธรรมนูญจะได้พิจารณาวินิจฉัย”

มาตรา ๖ บัญญัติว่า “รัฐธรรมนูญเป็นกฎหมายสูงสุดของประเทศ บทบัญญัติใดของกฎหมาย กฎ หรือข้อบังคับ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญนี้ บทบัญญัตินั้นเป็นอันใช้บังคับมิได้”

เมื่อพิจารณาบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญดังกล่าวข้างต้น จะเห็นได้ว่า การเสนอเรื่องให้ศาลรัฐธรรมนูญเพื่อพิจารณาวินิจฉัยตามมาตรา ๒๖๔ ต้องเป็นไปตามหลักเกณฑ์ ดังนี้

(๑) เป็นกรณีที่ศาลจะใช้บทบัญญัติแห่งกฎหมายใดบังคับแก่คดีที่กำลังพิจารณาอยู่

(๒) ศาลเห็นเองหรือคู่ความโต้แย้งว่า บทบัญญัติแห่งกฎหมายนั้นขัดด้วยมาตรา ๖ คือ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ และ

(๓) ยังไม่มีคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญในส่วนที่เกี่ยวกับบทบัญญัตินั้น

พิจารณาแล้ว เรื่องตามคำร้องดังกล่าวเป็นกรณีที่ศาลแพ่งธนบุรีจะใช้บทบัญญัติมาตรา ๑๔ แห่งพระราชบัญญัติการธนาคารพาณิชย์ พ.ศ. ๒๕๐๕ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติการธนาคารพาณิชย์ (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๒๒ และจะใช้บทบัญญัติมาตรา ๔ และมาตรา ๖ แห่งพระราชบัญญัติดอกเบี้ยเงินให้กู้ยืมของสถาบันการเงิน พ.ศ. ๒๕๒๓ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติดอกเบี้ยเงินให้กู้ยืมของสถาบันการเงิน (ฉบับที่ ๓) พ.ศ. ๒๕๓๕ บังคับแก่คดี และจำเลย (ผู้ร้อง) โต้แย้งว่า บทบัญญัตินี้ขัดต่อรัฐธรรมนูญมาตราต่างๆ ดังกล่าวแล้วข้างต้น และขณะนั้นยังไม่มีคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญในส่วนที่เกี่ยวกับบทบัญญัตินั้น ดังนั้น การเสนอเรื่องดังกล่าวต่อศาลรัฐธรรมนูญจึงเป็นไปตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๔ ฉะนั้น จึงวินิจฉัยว่าเรื่องตามคำร้องนี้อยู่ในอำนาจของศาลรัฐธรรมนูญ

ประเด็นที่ต้องพิจารณาวินิจฉัยตามคำร้องมี ดังนี้

๑. มาตรา ๑๔ ของพระราชบัญญัติการธนาคารพาณิชย์ พ.ศ. ๒๕๐๕ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติการธนาคารพาณิชย์ (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๒๒ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๔ มาตรา ๕ มาตรา ๒๖ มาตรา ๒๗ มาตรา ๒๘ วรรคสอง มาตรา ๒๙ มาตรา ๕๐ มาตรา ๕๗ และมาตรา ๘๗ หรือไม่

๒. มาตรา ๔ และมาตรา ๖ ของพระราชบัญญัติดอกเบี้ยเงินให้กู้ยืมของสถาบันการเงิน พ.ศ. ๒๕๒๓ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติดอกเบี้ยเงินให้กู้ยืมของสถาบันการเงิน (ฉบับที่ ๓) พ.ศ. ๒๕๓๕ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๔ มาตรา ๕ มาตรา ๒๖ มาตรา ๒๗ มาตรา ๒๘ วรรคสอง มาตรา ๒๙ มาตรา ๕๐ มาตรา ๕๗ และมาตรา ๘๗ หรือไม่

จะได้วินิจฉัยประเด็นดังกล่าวตามลำดับ

ประเด็นที่ ๑

มาตรา ๑๔ ของพระราชบัญญัติการธนาคารพาณิชย์ พ.ศ. ๒๕๐๕ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติการธนาคารพาณิชย์ (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๒๒ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๔ มาตรา ๕ มาตรา ๒๖ มาตรา ๒๗ มาตรา ๒๘ วรรคสอง มาตรา ๒๙ มาตรา ๕๐ มาตรา ๕๗ และมาตรา ๘๗ หรือไม่

รัฐธรรมนูญ มาตรา ๔ บัญญัติว่า “ศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ สิทธิและเสรีภาพของบุคคลย่อมได้รับความคุ้มครอง”

มาตรา ๕ บัญญัติว่า “ประชาชนชาวไทยไม่ว่าเหล่ากำเนิด เพศ หรือศาสนาใดย่อมอยู่ในความคุ้มครองแห่งรัฐธรรมนูญนี้เสมอกัน”

มาตรา ๒๖ บัญญัติว่า “การใช้อำนาจโดยองค์การของรัฐทุกองค์กร ต้องคำนึงถึงศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ สิทธิและเสรีภาพตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญนี้”

มาตรา ๒๗ บัญญัติว่า “สิทธิและเสรีภาพที่รัฐธรรมนูญนี้รับรองไว้โดยชัดแจ้ง โดยปริยายหรือโดยคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ ย่อมได้รับความคุ้มครองและผูกพันรัฐสภา คณะรัฐมนตรี ศาล และองค์กรอื่นของรัฐโดยตรงในการตรากฎหมาย การใช้บังคับกฎหมายและการตีความกฎหมายทั้งปวง”

มาตรา ๒๘ วรรคสอง บัญญัติว่า “บุคคลซึ่งถูกละเมิดสิทธิหรือเสรีภาพที่รัฐธรรมนูญนี้รับรองไว้ สามารถยกบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญนี้เพื่อใช้สิทธิทางศาลหรือยกขึ้นเป็นข้อต่อสู้คดีในศาลได้”

มาตรา ๒๙ บัญญัติว่า “การจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลที่รัฐธรรมนูญรับรองไว้จะกระทำมิได้ เว้นแต่โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายเฉพาะเพื่อการที่รัฐธรรมนูญนี้กำหนดไว้และเท่าที่จำเป็นเท่านั้น และจะกระทบกระเทือนสาระสำคัญของสิทธิและเสรีภาพนั้นมิได้”

กฎหมายตามวรรคหนึ่งต้องมีผลใช้บังคับเป็นการทั่วไปและไม่มุ่งหมายให้ใช้บังคับแก่กรณีใดกรณีหนึ่งหรือแก่บุคคลใดบุคคลหนึ่งเป็นการเจาะจง ทั้งต้องระบุบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญที่ให้อำนาจในการตรากฎหมายนั้นด้วย

บทบัญญัติวรรคหนึ่งและวรรคสองให้นำมาใช้บังคับกับกฎหรือข้อบังคับที่ออกโดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายด้วย โดยอนุโลม”

มาตรา ๕๐ บัญญัติว่า “บุคคลย่อมมีเสรีภาพในการประกอบกิจการหรือประกอบอาชีพและการแข่งขันโดยเสรีอย่างเป็นธรรม

การจำกัดเสรีภาพตามวรรคหนึ่งจะกระทำมิได้ เว้นแต่โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายเฉพาะเพื่อประโยชน์ในการรักษาความมั่นคงของรัฐหรือเศรษฐกิจของประเทศ การคุ้มครองประชาชนในด้านสาธารณสุข การรักษาความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน การจัดระเบียบการประกอบอาชีพ การคุ้มครองผู้บริโภค การผังเมือง การรักษาทรัพยากรธรรมชาติหรือสิ่งแวดล้อม สวัสดิภาพของประชาชน หรือเพื่อป้องกันการผูกขาดหรือจัดความไม่เป็นธรรมในการแข่งขัน”

มาตรา ๕๗ บัญญัติว่า “สิทธิของบุคคลซึ่งเป็นผู้บริโภคย่อมได้รับความคุ้มครอง ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ

กฎหมายตามวรรคหนึ่งต้องบัญญัติให้มืองค์การอิสระซึ่งประกอบด้วยตัวแทนผู้บริโภคทำหน้าที่ให้ความเห็นในการตรากฎหมาย กฎ และข้อบังคับ และให้ความเห็นในการกำหนดมาตรการต่างๆ เพื่อคุ้มครองผู้บริโภค”

มาตรา ๘๗ บัญญัติว่า “รัฐต้องสนับสนุนระบบเศรษฐกิจแบบเสรีโดยอาศัยกลไกตลาด กำกับดูแลให้มีการแข่งขันอย่างเป็นธรรม คุ้มครองผู้บริโภค และป้องกันการผูกขาดตัดตอนทั้งทางตรงและทางอ้อม รวมทั้งยกเลิกและละเว้นการตรากฎหมายและกฎเกณฑ์ที่ควบคุมธุรกิจที่ไม่สอดคล้องกับความจำเป็นทางเศรษฐกิจ และต้องไม่ประกอบกิจการแข่งขันกับเอกชน เว้นแต่มีความจำเป็นเพื่อประโยชน์ในการรักษาความมั่นคงของรัฐ รักษาผลประโยชน์ส่วนรวม หรือการจัดให้มีการสาธารณสุขโลก”

มาตรา ๑๔ ของพระราชบัญญัติการธนาคารพาณิชย์ พ.ศ. ๒๕๐๕ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติการธนาคารพาณิชย์ (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๒๒ บัญญัติว่า

“ธนาคารแห่งประเทศไทยมีอำนาจกำหนดให้ธนาคารพาณิชย์ปฏิบัติในเรื่องดังต่อไปนี้

- (๑) ดอกเบี้ยที่ธนาคารพาณิชย์อาจจ่ายได้
- (๒) ดอกเบี้ยหรือส่วนลดที่ธนาคารพาณิชย์อาจเรียกได้

การกำหนดตามมาตรานี้ต้องได้รับความเห็นชอบจากรัฐมนตรี และประกาศในราชกิจจานุเบกษา”

๑.๑ มาตรา ๑๔ ของพระราชบัญญัติการธนาคารพาณิชย์ พ.ศ. ๒๕๐๕ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติการธนาคารพาณิชย์ (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๒๒ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๔ และมาตรา ๕ หรือไม่

พิจารณาแล้ว มาตรา ๔ และมาตรา ๕ เป็นบทบัญญัติภายใต้หมวด ๑ (บททั่วไป) ของรัฐธรรมนูญ ดังนั้น บทบัญญัติของทั้งสองมาตรานี้จึงเป็นบทบัญญัติที่วางหลักการทั่วไปของรัฐธรรมนูญ ซึ่งจะต้องมีบทบัญญัติในหมวดอื่นๆ ของรัฐธรรมนูญมารองรับ ดังนั้น มาตรา ๔ ซึ่งบัญญัติว่า “ศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ สิทธิและเสรีภาพของบุคคล ย่อมได้รับความคุ้มครอง” และมาตรา ๕ ซึ่งบัญญัติว่า “ประชาชนชาวไทยไม่ว่าเหล่ากำเนิด เพศ หรือศาสนาใด ย่อมอยู่ในความคุ้มครองแห่งรัฐธรรมนูญนี้เสมอกัน” จึงเป็นบทบัญญัติที่ประกาศหลักการทั่วไปของรัฐธรรมนูญ ฉะนั้น จึงไม่มีบทบัญญัติของกฎหมายใดๆ ที่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๔ และมาตรา ๕ โดยตรง แต่ในกรณีที่บทบัญญัติของกฎหมายใดขัดหรือแย้งต่อบทบัญญัติใดในหมวด ๓ ของรัฐธรรมนูญซึ่งว่าด้วยสิทธิเสรีภาพของชนชาวไทย เช่น ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ ซึ่งบัญญัติว่า “การใช้อำนาจ

โดยองค์กรของรัฐทุกองค์กร ต้องคำนึงถึงศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ สิทธิและเสรีภาพตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญนี้” บทบัญญัติของกฎหมายที่ขัดหรือแย้งต่อมาตรา ๒๖ ก็ขัดหรือแย้งต่อมาตรา ๔ ด้วยโดยอัตโนมัติ หรือในกรณีที่บทบัญญัติของกฎหมายใดขัดหรือแย้งต่อมาตรา ๓๐ วรรคหนึ่ง ซึ่งบัญญัติว่า “บุคคลย่อมเสมอกันในกฎหมายและได้รับความคุ้มครองตามกฎหมายเท่าเทียมกัน” บทบัญญัตินั้นก็จะขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๕ ด้วยโดยอัตโนมัติ

๑.๒ มาตรา ๑๔ ของพระราชบัญญัติการธนาคารพาณิชย์ พ.ศ. ๒๕๐๕ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติการธนาคารพาณิชย์ (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๒๒ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ หรือไม่

รัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ เป็นบทบัญญัติที่บังคับว่าการใช้อำนาจโดยองค์กรของรัฐทุกองค์กร ต้องคำนึงถึงศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ สิทธิและเสรีภาพตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญนี้

คำว่า “ศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์” เป็นศัพท์ทางวิชาการปรัชญาทางการเมือง มีความหมายตรงกับคำว่า “Human dignity” ในภาษาอังกฤษซึ่งหมายถึงสิ่งที่คู่ควรกับมนุษย์ ดังนั้น การปฏิบัติต่อบุคคลใดๆ ในลักษณะที่ไม่คู่ควรกับมนุษย์ เช่น การให้นักโทษรับประทานครกแทนข้าวยอมถือได้ว่าเป็นการปฏิบัติต่อบุคคลซึ่งเป็นผู้ต้องโทษในลักษณะที่ไม่คู่ควรกับมนุษย์ และเป็นการใช้อำนาจโดยไม่คำนึงถึงศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ นอกจากนี้ รัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ ยังบัญญัติว่า การใช้อำนาจขององค์กรของรัฐต้องคำนึงถึงสิทธิและเสรีภาพของบุคคลตามรัฐธรรมนูญด้วย

อนึ่ง คำว่า “คำนึง” มีความหมายว่า “คิดทบทวน, นึกตรอง, คະนิง”^(๒) ดังนั้น มาตรา ๒๖ ของรัฐธรรมนูญจึงเป็นบทบัญญัติที่บังคับว่า ก่อนที่องค์กรของรัฐจะใช้อำนาจใดๆ จะต้องคิดทบทวนหรือนึกตรองถึงศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ สิทธิและเสรีภาพของบุคคลตามรัฐธรรมนูญด้วย

อย่างไรก็ตาม การที่มาตรา ๑๔ ของพระราชบัญญัติการธนาคารพาณิชย์ พ.ศ. ๒๕๐๕ ๗ ให้อำนาจธนาคารแห่งประเทศไทยมีอำนาจกำหนดให้ธนาคารพาณิชย์ปฏิบัติในเรื่องดอกเบี้ยที่ธนาคารพาณิชย์อาจจ่ายหรือในเรื่องดอกเบี้ยหรือส่วนลดที่ธนาคารพาณิชย์อาจเรียกเก็บได้ มิใช่เป็นการปฏิบัติต่อบุคคลในลักษณะที่ไม่คู่ควรกับมนุษย์แต่อย่างใด อีกทั้งไม่เป็นการละเมิดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลที่รัฐธรรมนูญรับรองไว้แต่อย่างใด

ดังนั้น บทบัญญัติของพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าว จึงไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖

(๒) พจนานุกรมฉบับราชบัณฑิตยสถาน พ.ศ. ๒๕๒๕ หน้า ๑๘๕

๑.๓ มาตรา ๑๔ ของพระราชบัญญัติการธนาคารพาณิชย์ พ.ศ. ๒๕๐๕ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติการธนาคารพาณิชย์ (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๒๒ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๗ หรือไม่

รัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๗ เป็นบทบัญญัติที่ตราขึ้นเพื่อคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของบุคคลที่รัฐธรรมนูญรับรองไว้ ไม่ว่าจะเป็นการรับรองโดยชัดแจ้งหรือโดยปริยาย หรือเป็นการรับรองโดยคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ อีกทั้งยังให้หลักประกันสิทธิและเสรีภาพดังกล่าว โดยบัญญัติว่า “การรับรองสิทธิเสรีภาพดังกล่าวผูกพันรัฐสภา คณะรัฐมนตรี ศาล และองค์กรอื่นของรัฐโดยตรง ในการตรากฎหมาย การบังคับกฎหมาย และการตีความกฎหมายทั้งปวง”

พิจารณาแล้ว มาตรา ๑๔ ของพระราชบัญญัติการธนาคารพาณิชย์ ฯ เป็นบทบัญญัติที่ให้ธนาคารแห่งประเทศไทยมีอำนาจกำหนดให้ธนาคารพาณิชย์ปฏิบัติในเรื่องดอกเบี้ยที่ธนาคารพาณิชย์อาจจ่ายได้ และในเรื่องดอกเบี้ยหรือส่วนลดที่ธนาคารพาณิชย์อาจเรียกได้ ซึ่งไม่มีข้อความหรือถ้อยคำใดๆ ในมาตราดังกล่าว ที่แสดงให้เห็นว่า บทบัญญัตินั้นขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๗

๑.๔ มาตรา ๑๔ ของพระราชบัญญัติการธนาคารพาณิชย์ พ.ศ. ๒๕๐๕ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติการธนาคารพาณิชย์ (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๒๒ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๘ วรรคสอง หรือไม่

รัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๘ วรรคสอง เป็นบทบัญญัติที่รับรองว่าบุคคลซึ่งถูกละเมิดสิทธิหรือเสรีภาพที่รัฐธรรมนูญรับรองไว้ สามารถยกบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญนี้เพื่อใช้สิทธิทางศาลหรือยกขึ้นเป็นข้อต่อสู้คดีในศาลได้

พิจารณาแล้ว มาตรา ๑๔ ของพระราชบัญญัติการธนาคารพาณิชย์ พ.ศ. ๒๕๐๕ ฯ ไม่มีข้อความหรือถ้อยคำใดๆ ที่ห้ามผู้ที่ถูกละเมิดสิทธิหรือเสรีภาพที่รัฐธรรมนูญรับรองไว้ใช้สิทธิทางศาลหรือยกบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญขึ้นเป็นข้อต่อสู้คดีในศาลอันจะถือได้ว่าเป็นการฝ่าฝืนรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๘ วรรคสอง ดังนั้น มาตรา ๑๔ ของพระราชบัญญัติการธนาคารพาณิชย์ ฯ จึงไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๘ วรรคสอง

๑.๕ มาตรา ๑๔ ของพระราชบัญญัติการธนาคารพาณิชย์ พ.ศ. ๒๕๐๕ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติการธนาคารพาณิชย์ (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๒๒ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๙ หรือไม่

รัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕ เป็นบทบัญญัติที่กำหนดเป็นหลักการว่า การจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลที่รัฐธรรมนูญรับรองไว้จะกระทำมิได้ โดยมีข้อยกเว้นให้กระทำได้โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติของกฎหมายเฉพาะเพื่อการที่รัฐธรรมนูญกำหนดไว้ โดยมีข้อแม้ว่า การจำกัดสิทธิและเสรีภาพดังกล่าวต้องกระทำเท่าที่จำเป็นเท่านั้น และจะกระทบกระเทือนสาระสำคัญของสิทธิและเสรีภาพนั้นมีได้ นอกจากนี้ มาตรา ๒๕ ยังบัญญัติว่า กฎหมายให้อำนาจดังกล่าวต้องมีผลใช้บังคับเป็นการทั่วไปและไม่มุ่งหมายให้ใช้บังคับแก่กรณีใดกรณีหนึ่งหรือแก่บุคคลใดบุคคลหนึ่งเป็นการเจาะจง อีกทั้งต้องระบุบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญที่ให้อำนาจในการตรากฎหมายนั้นด้วย

พิจารณาแล้ว มาตรา ๑๔ ของพระราชบัญญัติการธนาคารพาณิชย์ พ.ศ. ๒๕๐๕ ๑ เป็นบทบัญญัติที่ให้อำนาจธนาคารแห่งประเทศไทยกำหนดให้ธนาคารพาณิชย์ปฏิบัติในเรื่องดอกเบี้ยหรือส่วนลดที่ธนาคารพาณิชย์อาจจ่ายได้ และในเรื่องดอกเบี้ยหรือส่วนลดที่ธนาคารพาณิชย์อาจเรียกเก็บได้

โดยที่ไม่มีบทบัญญัติใดๆ ของรัฐธรรมนูญรับรองว่า บุคคลมีสิทธิกู้ยืมเงินจากธนาคารพาณิชย์โดยชำระดอกเบี้ยในอัตราไม่เกินร้อยละ ๑๕ ดังนั้น บทบัญญัตินี้จึงไม่ขัดต่อรัฐธรรมนูญมาตรา ๒๕ และไม่ขัดต่อรัฐธรรมนูญมาตรานี้

๑.๖ มาตรา ๑๔ ของพระราชบัญญัติการธนาคารพาณิชย์ พ.ศ. ๒๕๐๕ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติการธนาคารพาณิชย์ (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๒๒ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญมาตรา ๕๐ หรือไม่

รัฐธรรมนูญ มาตรา ๕๐ เป็นบทบัญญัติที่รับรองเสรีภาพของบุคคลในการประกอบกิจการหรือประกอบอาชีพและการแข่งขันโดยเสรีอย่างเป็นธรรม นอกจากนี้ บทบัญญัตินี้ยังกำหนดว่าการจำกัดเสรีภาพดังกล่าวจะกระทำมิได้ เว้นแต่โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายเฉพาะเพื่อประโยชน์ในการรักษาความมั่นคงของรัฐ หรือเศรษฐกิจของประเทศ การคุ้มครองประชาชนในด้านสาธารณสุข การรักษาความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน การจัดระเบียบการประกอบอาชีพ การคุ้มครองผู้บริโภค การผังเมือง การรักษาทรัพยากรธรรมชาติหรือสิ่งแวดล้อม สวัสดิภาพของประชาชนหรือเพื่อป้องกันการผูกขาดหรือจำกัดความไม่เป็นธรรมในการแข่งขัน

พิจารณาแล้ว มาตรา ๑๔ ของพระราชบัญญัติการธนาคารพาณิชย์ ๑ เป็นบทบัญญัติที่ให้อำนาจธนาคารแห่งประเทศไทยกำหนดให้ธนาคารพาณิชย์ปฏิบัติในเรื่องดอกเบี้ยที่ธนาคารพาณิชย์อาจจ่ายได้ และในเรื่องดอกเบี้ยหรือส่วนลดที่ธนาคารพาณิชย์อาจเรียกเก็บได้ ซึ่งการกำหนดในเรื่องดังกล่าวมิใช่การจำกัดเสรีภาพในการประกอบกิจการหรือการประกอบอาชีพของบุคคลแต่อย่างใด ดังนั้น บทบัญญัติของกฎหมายดังกล่าวจึงไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๕๐

๑.๗ มาตรา ๑๔ ของพระราชบัญญัติการธนาคารพาณิชย์ พ.ศ. ๒๕๐๕ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติการธนาคารพาณิชย์ (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๒๒ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๕๗ หรือไม่

พิจารณาแล้ว โดยที่ศาลรัฐธรรมนูญได้วินิจฉัยประเด็นดังกล่าวไว้แล้วตามคำวินิจฉัยที่ ๗/๒๕๕๓ ลงวันที่ ๒ มีนาคม ๒๕๕๓ ว่า มาตรา ๑๔ แห่งพระราชบัญญัติการธนาคารพาณิชย์ พ.ศ. ๒๕๐๕ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติการธนาคารพาณิชย์ (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๒๒ ไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๕๗ และโดยที่คำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญเป็นเด็ดขาดมีผลผูกพันรัฐสภา คณะรัฐมนตรี ศาล และองค์กรอื่นของรัฐ จึงไม่จำเป็นต้องวินิจฉัยในประเด็นนี้

๑.๘ มาตรา ๑๔ ของพระราชบัญญัติการธนาคารพาณิชย์ พ.ศ. ๒๕๐๕ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติการธนาคารพาณิชย์ (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๒๒ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๘๗ หรือไม่

รัฐธรรมนูญ มาตรา ๘๗ เป็นบทบัญญัติที่กำหนดว่า รัฐต้องสนับสนุนระบบเศรษฐกิจแบบเสรีโดยอาศัยกลไกตลาด กำกับดูแลให้มีการแข่งขันอย่างเป็นธรรม คุ้มครองผู้บริโภคและป้องกันการผูกขาดตัดตอนทั้งทางตรงและทางอ้อม รวมทั้งยกเลิกละเว้นการตรากฎหมายและกฎเกณฑ์ที่ควบคุมธุรกิจที่ไม่สอดคล้องกับความจำเป็นทางเศรษฐกิจ และต้องไม่ประกอบกิจการแข่งขันกับเอกชน เว้นแต่มีความจำเป็นเพื่อประโยชน์ในการรักษาความมั่นคงของรัฐ รักษาผลประโยชน์ส่วนรวม หรือการจัดให้มีบริการสาธารณูปโภค

พิจารณาแล้ว มาตรา ๑๔ ของพระราชบัญญัติการธนาคารพาณิชย์ พ.ศ. ๒๕๐๕ ๗ เป็นบทบัญญัติที่ให้อำนาจธนาคารแห่งประเทศไทยกำหนดให้ธนาคารพาณิชย์ปฏิบัติในเรื่องดอกเบี้ยหรือส่วนลดที่ธนาคารพาณิชย์อาจเรียกเก็บได้ ไม่มีข้อความหรือถ้อยคำใดๆ ของบทบัญญัตินี้ที่แสดงให้เห็นว่า ขัดหรือแย้งต่อมาตรา ๘๗ ของรัฐธรรมนูญ

ประเด็นที่ ๒

มาตรา ๔ และมาตรา ๖ ของพระราชบัญญัติดอกเบี้ยเงินให้กู้ยืมของสถาบันการเงิน พ.ศ. ๒๕๒๓ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติดอกเบี้ยเงินให้กู้ยืมของสถาบันการเงิน (ฉบับที่ ๓) พ.ศ. ๒๕๓๕ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๔ มาตรา ๕ มาตรา ๒๖ มาตรา ๒๗ มาตรา ๒๘ วรรคสอง มาตรา ๒๙ มาตรา ๕๐ มาตรา ๕๗ และมาตรา ๘๗ หรือไม่

พระราชบัญญัติดอกเบี้ยเงินให้กู้ยืมของสถาบันการเงิน พ.ศ. ๒๕๒๓ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติดอกเบี้ยเงินให้กู้ยืมของสถาบันการเงิน (ฉบับที่ ๓) พ.ศ. ๒๕๓๕ มาตรา ๔ บัญญัติว่า “เพื่อประโยชน์ในการแก้ไขภาวะเศรษฐกิจของประเทศ รัฐมนตรีโดยคำแนะนำของธนาคารแห่งประเทศไทยมีอำนาจกำหนดอัตราดอกเบี้ยที่สถาบันการเงินอาจคิดจากผู้กู้ยืมหรือคิดให้ผู้กู้ยืมให้สูงกว่าร้อยละสิบห้าต่อปีได้”

มาตรา ๖ ของพระราชบัญญัตินี้บัญญัติว่า “เมื่อรัฐมนตรีกำหนดอัตราดอกเบี้ยตามมาตรา ๔ แล้ว มิให้นำมาตรา ๖๕๕ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์มาใช้บังคับแก่การคิดดอกเบี้ยของสถาบันการเงินที่รัฐมนตรีกำหนดตามมาตรา ๔”

พิจารณาแล้ว มาตรา ๔ และมาตรา ๖ ของพระราชบัญญัติดอกเบี้ยเงินให้กู้ยืมของสถาบันการเงิน ฯ เป็นบทบัญญัติที่ตราขึ้นเพื่อประโยชน์ในการแก้ไขภาวะเศรษฐกิจของประเทศและเนื้อหาของบทบัญญัติทั้งสองมาตราดังกล่าวเป็นคนละเรื่องกับสาระสำคัญของมาตราต่างๆ ของรัฐธรรมนูญที่ผู้ร้องอ้าง ดังนั้น มาตรา ๔ และมาตรา ๖ ของพระราชบัญญัติดอกเบี้ยเงินให้กู้ยืมของสถาบันการเงิน ฯ จึงไม่มีข้อความหรือถ้อยคำที่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญมาตราต่างๆ ที่ผู้ร้องกล่าวอ้าง ทั้งนี้ โดยมีเหตุผลทำนองเดียวกันกับที่ได้วินิจฉัยในประเด็นที่ ๑

ด้วยเหตุผลดังกล่าวข้างต้น จึงวินิจฉัยว่า

๑. มาตรา ๑๔ ของพระราชบัญญัติการธนาคารพาณิชย์ พ.ศ. ๒๕๐๕ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติการธนาคารพาณิชย์ (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๒๒ ไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๔ มาตรา ๕ มาตรา ๒๖ มาตรา ๒๗ มาตรา ๒๘ วรรคสอง มาตรา ๒๙ มาตรา ๕๐ มาตรา ๕๑ และมาตรา ๘๗

๒. มาตรา ๔ และมาตรา ๖ ของพระราชบัญญัติดอกเบี้ยเงินให้กู้ยืมของสถาบันการเงิน พ.ศ. ๒๕๒๓ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติดอกเบี้ยเงินให้กู้ยืม (ฉบับที่ ๓) พ.ศ. ๒๕๓๕ ไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๔ มาตรา ๕ มาตรา ๒๖ มาตรา ๒๗ มาตรา ๒๘ วรรคสอง มาตรา ๒๙ มาตรา ๕๐ มาตรา ๕๑ และมาตรา ๘๗

ศาสตราจารย์ ดร.อิสสระ นิตินันท์ประกาศ

ประธานศาลรัฐธรรมนูญ