

คำวินิจฉัยของ ศาสตราจารย์ ดร.อิสสระ นิตินันท์ประกาศ ประธานศาลรัฐธรรมนูญ

ที่ ๔๕/๒๕๕๕

วันที่ ๑๓ สิงหาคม ๒๕๕๕

เรื่อง การวินิจฉัยว่า มาตรา ๑๔ ของพระราชบัญญัติการธนาคารพาณิชย์ พ.ศ. ๒๕๐๕ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติการธนาคารพาณิชย์ (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๒๒ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๐ มาตรา ๕๐ มาตรา ๕๑ และมาตรา ๘๗ หรือไม่

ศาลแพ่งชนบุรีส่งความเห็นของจำเลยในคดีแพ่งหมายเลขดำที่ ๒๘๑๓/๒๕๕๓ ซึ่งโต้แย้งว่า บทบัญญัติของกฎหมายที่ศาลจะใช้บังคับแก่คดีขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๐ รัฐธรรมนูญ เพื่อพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๔^(๑)

ข้อเท็จจริงในคดีดังกล่าวมีว่า ธนาคารดีบีเอส ไทยท努 จำกัด (มหาชน) เป็นโจทก์ฟ้อง นายพิชัย จงสถิตย์หวัง เป็นจำเลยต่อศาลแพ่งชนบุรี ขอให้ศาลบังคับจำเลยซึ่งเป็นผู้กู้ยืมเงิน เบิกเงินเกินบัญชีให้ชำระหนี้จำนวน ๔๐,๘๒๑,๐๕๐.๖๘ บาท แก่โจทก์พร้อมดอกเบี้ยในอัตราร้อยละ ๑๘.๒๕ ต่อปี จากต้นเงิน ๒๐,๐๐๐,๐๐๐ บาท และดอกเบี้ยในอัตราร้อยละ ๑๕ ต่อปี จากต้นเงิน ๘,๖๓๗,๒๕๘.๘๔ บาท นับถัดจากวันฟ้องเป็นต้นไปจนกว่าจะชำระหนี้แก่โจทก์เสร็จ

จำเลยให้การปฏิเสธฟ้องของโจทก์และโต้แย้งว่า พระราชบัญญัติการธนาคารพาณิชย์ พ.ศ. ๒๕๐๕ มาตรา ๑๔ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติการธนาคารพาณิชย์ (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๒๒ ตราขึ้นโดยให้อำนาจธนาคารแห่งประเทศไทยประกาศกำหนดให้ธนาคารพาณิชย์ปฏิบัติในเรื่องดอกเบี้ยได้ เป็นเหตุให้สถาบันการเงินต่างๆ กำหนดอัตราดอกเบี้ยสูงเกินกว่าร้อยละ ๑๕ ต่อปี และอยู่เหนือกฎหมายของสังคม โดยอาศัยฐานะทางเศรษฐกิจที่เหนือกว่า จึงเป็นบทบัญญัติที่ก่อให้เกิดการเลือกปฏิบัติที่ไม่เป็นธรรม ส่งเสริมการเอารัดเอาเปรียบผู้บริโภคและการผูกขาดทางการค้าขัดต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๐ มาตรา ๕๐ มาตรา ๕๑ และมาตรา ๘๗

ต่อมาจำเลยได้ยื่นคำร้องลงวันที่ ๒๕ มิถุนายน ๒๕๕๓ ต่อศาลแพ่งชนบุรี มีใจความว่า เนื่องจากพระราชบัญญัติการธนาคารพาณิชย์ พ.ศ. ๒๕๐๕ มาตรา ๑๔ แก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติการธนาคารพาณิชย์ (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๒๒ ซึ่งเป็นบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่ศาลจะ

(๑) ส่งเรื่องมายังศาลรัฐธรรมนูญตามหนังสือที่ ศย ๓๐๐.๐๐๓/๑๐๕๕๔ ลงวันที่ ๕ กันยายน ๒๕๕๓

ใช้บังคับแก่คดีขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๐ มาตรา ๕๐ มาตรา ๕๗ และมาตรา ๘๗ จึงเป็นบทบัญญัติที่ต้องด้วยมาตรา ๖ ของรัฐธรรมนูญ และยังไม่มีคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญในส่วนที่เกี่ยวกับบทบัญญัตินั้น ขอให้ศาลแพ่งชนบรู๊ส่งข้อโต้แย้งของจำเลยดังกล่าว เพื่อให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัย

ศาลแพ่งชนบรู๊จึงส่งข้อโต้แย้งของจำเลยให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๔

ในเบื้องต้นจะพิจารณาว่า เรื่องตามคำร้องดังกล่าวอยู่ในอำนาจของศาลรัฐธรรมนูญ หรือไม่ รัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๔ วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า “ในการที่ศาลจะใช้บทบัญญัติแห่งกฎหมาย บังคับแก่คดีใด ถ้าศาลเห็นเองหรือคู่ความโต้แย้งว่าบทบัญญัติแห่งกฎหมายนั้นต้องด้วยบทบัญญัติ มาตรา ๖ และยังไม่มีคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญในส่วนที่เกี่ยวกับบทบัญญัตินั้น ให้ศาลรอการพิจารณา พิพากษาคดีไว้ชั่วคราว และส่งความเห็นเช่นนั้นตามทางการเพื่อศาลรัฐธรรมนูญจะได้พิจารณาวินิจฉัย”

มาตรา ๖ บัญญัติว่า “รัฐธรรมนูญเป็นกฎหมายสูงสุดของประเทศ บทบัญญัติใดของกฎหมาย กฎ หรือข้อบังคับ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญนี้ บทบัญญัตินั้นเป็นอันใช้บังคับมิได้”

เมื่อพิจารณาบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญดังกล่าวข้างต้น จะเห็นได้ว่า การเสนอเรื่องให้ศาล รัฐธรรมนูญเพื่อพิจารณาวินิจฉัยตามมาตรา ๒๖๔ ต้องเป็นไปตามหลักเกณฑ์ ดังนี้

- (๑) เป็นกรณีที่ศาลจะใช้บทบัญญัติแห่งกฎหมายใดบังคับแก่คดีที่กำลังพิจารณาอยู่
- (๒) ศาลเห็นเองหรือคู่ความโต้แย้งว่า บทบัญญัติแห่งกฎหมายนั้นต้องด้วยมาตรา ๖ คือ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ และ

- (๓) ยังไม่มีคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญในส่วนที่เกี่ยวกับบทบัญญัตินั้น

พิจารณาแล้วเห็นว่า เรื่องตามคำร้องดังกล่าวอยู่ในอำนาจของศาลรัฐธรรมนูญตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๔ วรรคหนึ่ง

ประเด็นตามคำร้องมีว่าพระราชบัญญัติการธนาคารพาณิชย์ พ.ศ. ๒๕๐๕ มาตรา ๑๔ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติการธนาคารพาณิชย์ (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๒๒ ขัดหรือแย้งต่อ รัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๐ มาตรา ๕๐ มาตรา ๕๗ และมาตรา ๘๗ หรือไม่

โดยที่ศาลรัฐธรรมนูญได้วินิจฉัยไว้แล้วตามคำวินิจฉัยที่ ๗/๒๕๔๓ ลงวันที่ ๒ มีนาคม ๒๕๔๓ และคำวินิจฉัยที่ ๑๓/๒๕๔๕ ลงวันที่ ๑๘ เมษายน ๒๕๔๕ ว่า พระราชบัญญัติการธนาคารพาณิชย์ พ.ศ. ๒๕๐๕ มาตรา ๑๔ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติการธนาคารพาณิชย์ (ฉบับที่ ๒)

พ.ศ. ๒๕๒๒ ไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๕๐ มาตรา ๕๓ และมาตรา ๘๓ จึงมีประเด็นที่ต้องวินิจฉัยว่า บทบัญญัติของกฎหมายดังกล่าว ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๐ หรือไม่เพียงประเด็นเดียว

จะได้วินิจฉัยว่ามาตรา ๑๔ ของพระราชบัญญัติการธนาคารพาณิชย์ พ.ศ. ๒๕๐๕ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติการธนาคารพาณิชย์ (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๒๒ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๐ หรือไม่

รัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๐ บัญญัติว่า

“บุคคลย่อมเสมอกันในกฎหมายและได้รับความคุ้มครองตามกฎหมายเท่าเทียมกัน ชายและหญิงมีสิทธิเท่าเทียมกัน

การเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมต่อบุคคลเพราะเหตุแห่งความแตกต่างในเรื่องถิ่นกำเนิด เชื้อชาติ ภาษา เพศ อายุ สภาพทางกายหรือสุขภาพ สถานะของบุคคล ฐานะทางเศรษฐกิจหรือสังคม ความเชื่อทางศาสนา การศึกษาอบรมหรือความคิดเห็นทางการเมืองอันไม่ขัดต่อบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ จะกระทำมิได้

มาตรการที่รัฐกำหนดขึ้นเพื่อขจัดอุปสรรคหรือส่งเสริมให้บุคคลสามารถใช้สิทธิและเสรีภาพได้เช่นเดียวกับบุคคลอื่น ย่อมไม่ถือเป็นการเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมตามวรรคสาม”

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

“ธนาคารแห่งประเทศไทยมีอำนาจกำหนดให้ธนาคารพาณิชย์ปฏิบัติในเรื่องดังต่อไปนี้

- (๑) ดอกเบี้ยที่ธนาคารพาณิชย์อาจจ่ายได้
- (๒) ดอกเบี้ยหรือส่วนลดที่ธนาคารพาณิชย์อาจเรียกได้

ฯลฯ

การกำหนดตามมาตรานี้ต้องได้รับความเห็นชอบจากรัฐมนตรี และให้ประกาศในราชกิจจานุเบกษา”

จะเห็นได้ว่า เนื้อหาของรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๐ คือการรับรองความเสมอภาคในกฎหมายของบุคคล การให้ความคุ้มครองแก่บุคคลอย่างเท่าเทียมกัน การห้ามเลือกปฏิบัติต่อบุคคลโดยไม่เป็นธรรม เพราะเหตุแห่งความแตกต่างในเรื่องถิ่นกำเนิด เชื้อชาติ ภาษา เพศ อายุ สภาพทางกายหรือสุขภาพ สถานะของบุคคล ฐานะทางเศรษฐกิจหรือสังคม ความเชื่อทางศาสนา การศึกษาอบรมหรือความคิดเห็นทางการเมือง อันไม่ขัดต่อบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ

ส่วนมาตรา ๑๔ ของพระราชบัญญัติการธนาคารพาณิชย์ พ.ศ. ๒๕๐๕ ๑ เป็นบทบัญญัติที่รับรองว่าธนาคารแห่งประเทศไทยโดยความเห็นชอบของรัฐมนตรี^(๒) มีอำนาจกำหนดให้ธนาคารพาณิชย์ปฏิบัติในเรื่องดอกเบี้ยที่ธนาคารพาณิชย์อาจจ่ายได้ และในเรื่องดอกเบี้ยหรือส่วนลดที่ธนาคารพาณิชย์อาจเรียกเก็บได้ บทบัญญัตินี้ดังกล่าวเป็นบทบัญญัติของกฎหมายที่มีความมุ่งหมายในทางเศรษฐกิจ กล่าวคือการให้ธนาคารแห่งประเทศไทยมีอำนาจกำหนดให้ธนาคารพาณิชย์ปฏิบัติในเรื่องต่างๆ ด้วยความเห็นชอบของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง โดยเฉพาะในเรื่องดอกเบี้ยหรือส่วนลดที่ธนาคารพาณิชย์อาจเรียกได้ตามวรรคหนึ่ง (๒) ของมาตรานี้ ทั้งนี้เพื่อให้ธนาคารพาณิชย์สามารถปรับเพิ่มลดอัตราดอกเบี้ยหรือส่วนลดให้เหมาะสมกับสถานการณ์ทางเศรษฐกิจของประเทศในขณะใดขณะหนึ่งได้ ซึ่งจะเป็นผลดีต่อเศรษฐกิจของประเทศ ดังปรากฏเหตุผลในการประกาศใช้พระราชบัญญัติการธนาคารพาณิชย์ (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๒๒ ในหมายเหตุต่อท้ายพระราชบัญญัติฉบับนี้ที่ประกาศในราชกิจจานุเบกษา ตอนหนึ่งว่า... “นอกจากนี้ธนาคารพาณิชย์ซึ่งเป็นผู้ได้รับอนุญาตให้ประกอบกิจการจากรัฐบาลนั้น เป็นแหล่งระดมทุนที่สำคัญของประเทศ ย่อมเป็นการสมควรที่ธนาคารพาณิชย์จะพึงมีบทบาทในการใช้ทุนนั้นไปในการอำนวยความสะดวกแก่การพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศให้มากยิ่งขึ้น...”^(๓) ไม่มีข้อความหรือถ้อยคำใดในมาตราดังกล่าวที่แสดงให้เห็นว่าเป็นการเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมต่อบุคคล เพราะเหตุแห่งความแตกต่างในเรื่องถิ่นกำเนิด เชื้อชาติ ภาษา เพศ อายุ สถานะของบุคคล ฐานะทางเศรษฐกิจ ดังนั้น มาตรา ๑๔ ของพระราชบัญญัติการธนาคารพาณิชย์ พ.ศ. ๒๕๐๕ ๑ จึงไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๐

ด้วยเหตุผลดังกล่าวข้างต้น จึงวินิจฉัยว่ามาตรา ๑๔ ของพระราชบัญญัติการธนาคารพาณิชย์ พ.ศ. ๒๕๐๕ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติการธนาคารพาณิชย์ (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๒๒ ไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๐

ศาสตราจารย์ ดร.อิสสระ นิตินันท์ประกาศ

ประธานศาลรัฐธรรมนูญ

(๒) ตามมาตรา ๔ ของพระราชบัญญัติการธนาคารพาณิชย์ พ.ศ. ๒๕๐๕ “รัฐมนตรี” หมายความว่า รัฐมนตรีผู้รักษาการตามพระราชบัญญัตินี้ ซึ่งได้แก่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง ซึ่งเป็นผู้รักษาการตามพระราชบัญญัตินี้ตามมาตรา ๕๐

(๓) ราชกิจจานุเบกษา ตอนที่ ๓๑ (ฉบับพิเศษ) ลงวันที่ ๗ มีนาคม ๒๕๒๒