

คำวินิจฉัยของ ศาสตราจารย์ ดร.กระมล ทองธรรมชาติ ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

ที่ ๑๓/๒๕๕๕

วันที่ ๑๘ เมษายน ๒๕๕๕

เรื่อง บทบัญญัติมาตรา ๑๔ แห่งพระราชบัญญัติการธนาคารพาณิชย์ พ.ศ. ๒๕๐๕ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติการธนาคารพาณิชย์ (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๒๒ และบทบัญญัติมาตรา ๔ และมาตรา ๖ แห่งพระราชบัญญัติดอกเบี้ยเงินให้กู้ยืมของสถาบันการเงิน 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

นายบุญมา หรือสมพจน์ แซ่ลี หรือทรัพย์มีทอง ซึ่งถูกธนาคารศรีนคร จำกัด (มหาชน) ฟ้องเป็นจำเลยในคดีแพ่งหมายเลขดำที่ ๒๖๔๐/๒๕๔๒ ต่อศาลแพ่งธนบุรี ขอให้เบิกเงินเกินบัญชีเงินกู้ เบี้ยประกัน จำนอง ให้ใช้หนี้จำนวน ๒,๖๗๙,๖๕๙.๑๒ บาท พร้อมดอกเบี้ยในอัตราร้อยละ ๑๘.๗๕ ต่อปีของเงินต้น ๑,๘๙๗,๕๔๔.๘๕ บาท นับถัดจากวันฟ้องเป็นต้นไป จนกว่าจะชำระหนี้ ให้โจทก์เสร็จสิ้น ได้ปฏิเสธคำฟ้องของโจทก์และโต้แย้งว่า บทบัญญัติมาตรา ๑๔ แห่งพระราชบัญญัติการธนาคารพาณิชย์ พ.ศ. ๒๕๐๕ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติการธนาคารพาณิชย์ (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๒๒ และบทบัญญัติมาตรา ๔ และมาตรา ๖ แห่งพระราชบัญญัติดอกเบี้ยเงินให้กู้ยืมของสถาบันการเงิน (ฉบับที่ ๓) พ.ศ. ๒๕๓๕ ที่ศาลจะใช้บังคับกับคดี ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๔ มาตรา ๕ มาตรา ๒๖ มาตรา ๒๗ มาตรา ๒๘ วรรคสอง มาตรา ๒๙ มาตรา ๕๐ มาตรา ๕๗ และมาตรา ๘๗ พร้อมกับร้องขอให้ศาลแพ่งธนบุรี ส่งคำโต้แย้งของเขาให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณา วินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๔

สาระสำคัญของคำร้องที่ส่งมาให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยมีดังนี้

พระราชบัญญัติการธนาคารพาณิชย์ พ.ศ. ๒๕๐๕ แก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติการธนาคารพาณิชย์ (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๒๒ มาตรา ๑๔ บัญญัติไว้ว่า “ธนาคารแห่งประเทศไทย มีอำนาจกำหนดให้ธนาคารพาณิชย์ปฏิบัติในเรื่องต่อไปนี้

- (๑) ดอกเบี้ยที่ธนาคารพาณิชย์อาจจ่ายได้
- (๒) ดอกเบี้ยหรือส่วนลดที่ธนาคารพาณิชย์ อาจเรียกได้ ... ฯลฯ

การกำหนดตามมาตรานี้ต้องได้รับความเห็นชอบจากรัฐมนตรี และให้ประกาศในราชกิจจานุเบกษา” ผู้ร้องอ้างว่า ธนาคารแห่งประเทศไทยอาศัยอำนาจตามความในมาตรา ๑๔ ของบทบัญญัติกฎหมายดังกล่าว ออกประกาศกำหนดให้ธนาคารพาณิชย์ทั่วประเทศปฏิบัติในเรื่องดอกเบี้ยและส่วนลดเงินให้สินเชื่อของสถาบันการเงิน เมื่อวันที่ ๒๐ ตุลาคม ๒๕๖๖

ต่อจากนั้น ธนาคารโจทก์ในคดีนี้ อาศัยอำนาจตามความในบทบัญญัติกฎหมายธนาคารพาณิชย์ และประกาศธนาคารแห่งประเทศไทยดังกล่าวข้างต้นเป็นเครื่องมือในการคิดดอกเบี้ยแบบทบต้น และกำหนดอัตราดอกเบี้ยเกินอัตราร้อยละ ๑๕ ต่อปี ได้โดยไม่ผิดกฎหมาย

จากการที่โจทก์อาศัยอำนาจตามความในมาตรา ๑๔ แห่งพระราชบัญญัติการธนาคารพาณิชย์ พ.ศ. ๒๕๐๕ แก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติการธนาคารพาณิชย์ (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๒๒ เป็นผลให้ผู้ประกอบการธนาคารโจทก์ กำหนดอัตราดอกเบี้ยรวมทั้งกำหนดเงื่อนไข และวิธีปฏิบัติการคิดดอกเบี้ยทบต้นและดอกเบี้ยเงินกู้ยืมสูงเกินอัตราร้อยละ ๑๕ ต่อปี ไว้ในสัญญาสำเร็จรูปแบบเบ็ดเสร็จ และเหนือการควบคุมของกฎหมายหลักที่ใช้บังคับอยู่ก่อนนั้น คือ ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา ๖๕๔ และพระราชบัญญัติห้ามเรียกดอกเบี้ยเกินอัตรา พ.ศ. ๒๔๗๕ ซึ่งบัญญัติเป็นความผิดทางอาญาไว้ด้วย

และทั้ง ๆ ที่การปฏิบัติในเรื่องดอกเบี้ย ซึ่งหมายความรวมถึง การกำหนดอัตราดอกเบี้ย รวมทั้งการกำหนดเงื่อนไขและวิธีปฏิบัติเกี่ยวกับดอกเบี้ยเงินให้กู้ยืมของสถาบันการเงิน ล้วนแต่เป็นปัญหาสำคัญต่อระบบโครงสร้างทางเศรษฐกิจ ที่จะต้องมีการกำกับควบคุมดูแลในการบริหารการเงิน และการคลังของประเทศเป็นไปตามภาวะเศรษฐกิจซึ่งจะส่งผลต่อระบบความมั่นคงทางเศรษฐกิจและสังคมโดยรวมของประเทศ

และนอกจากนี้ กฎหมายยังถือว่าเป็นปัญหาสำคัญเกี่ยวกับความสงบเรียบร้อยของประชาชน อีกส่วนหนึ่งด้วย แต่กฎหมายการธนาคารพาณิชย์ฉบับดังกล่าวข้างต้น กลับบัญญัติให้อำนาจธนาคารแห่งประเทศไทยใช้วิธีปฏิบัติเหนือการควบคุมของรัฐ กระทำการออกประกาศถ่ายโอนอำนาจไปให้ผู้ประกอบการธนาคารโจทก์ และธนาคารพาณิชย์อื่นทั่วประเทศปฏิบัติในการกำหนดอัตราดอกเบี้ยรวมทั้งเงื่อนไขและวิธีการเกี่ยวกับดอกเบี้ย ในลักษณะเป็นการผูกขาดตัดตอนทางเศรษฐกิจการเงินของประเทศทั้งทางตรงและทางอ้อม นอกจากนี้ยังเป็นการเปิดช่องให้กลุ่มทุนธนาคารและผู้ประกอบการธนาคารพาณิชย์ แสวงหาผลประโยชน์จากดอกเบี้ยให้แก่ตนเองและพวกพ้องอย่างไม่เป็นธรรม และเอาเปรียบจำเลยซึ่งเป็นผู้บริโภคต้องรับภาระสูงเกินกว่าที่ควร

ผู้ร้องอ้างว่า “ผู้ร้องกู้เงินจากโจทก์ตามสัญญาเบิกเงินเกินบัญชี เงินต้นจำนวน ๑,๐๐๐,๐๐๐ บาท โจทก์คิดดอกเบี้ยตั้งแต่ว้อยละ ๑๘.๗๕ ถึงร้อยละ ๒๕ ต่อปี โดยใช้วิธีทบต้น คือ นำอัตราดอกเบี้ยดังกล่าวไปบวกทบเข้ากับจำนวนเงินต้นที่กู้ยืม เสร็จแล้วนำยอดเงินที่บวกทบเข้าแล้วไปคิดดอกเบี้ยอีกเป็นคราวๆ ไป ภายในระยะเวลาที่กู้ยืมตั้งแต่วันที่ ๗ เมษายน ๒๕๓๘ ถึงวันที่ ๓๑ กรกฎาคม ๒๕๕๐ โจทก์เรียกเก็บดอกเบี้ยจากจำเลยเป็นเงินจำนวนสูงถึง ๔๐๐,๗๕๓.๐๗ บาท (สี่แสนเจ็ดร้อยสี่สิบบาท เจ็ดสตางค์) ของจำนวนเงินต้น ๑,๐๐๐,๐๐๐ บาท (หนึ่งล้านบาทถ้วน)

และอีกสัญญาหนึ่ง คือ สัญญากู้ยืมเงิน เงินต้นจำนวน ๑,๐๐๐,๐๐๐ บาท โจทก์คิดดอกเบี้ยจากจำเลยในอัตราร้อยละ ๑๕.๒๕ ถึงร้อยละ ๒๕ ต่อปี และในช่วงเวลาที่กู้ยืมตั้งแต่วันที่ ๗ เมษายน ๒๕๓๘ ถึงวันที่ ๑๕ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๒ โจทก์ประกาศกำหนดขึ้นอัตราดอกเบี้ยเงินกู้ยืมตามอำเภอใจ ทั้งหมด ๑๕ ครั้ง โดยอาศัยอำนาจตามความในมาตรา ๑๔ แห่งพระราชบัญญัติการธนาคารพาณิชย์”

ผู้ร้องเห็นว่า บทบัญญัติกฎหมายการธนาคารพาณิชย์ พ.ศ. ๒๕๐๕ แก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติการธนาคารพาณิชย์ (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๒๒ ในขณะที่กฎหมายฉบับนี้บัญญัติให้การธนาคารแห่งประเทศไทย มีอำนาจกำหนดให้ธนาคารพาณิชย์ปฏิบัติในเรื่องดอกเบี้ยแบบทบต้น และสามารถเรียกดอกเบี้ยสูงกว่าร้อยละ ๑๕ ต่อปีได้นั้น ประเทศไทยเรามีประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา ๖๕๔ ห้ามมิให้คิดดอกเบี้ยเงินกู้ยืมเกินร้อยละ ๑๕ ต่อปี และนอกจากนั้นยังมีพระราชบัญญัติห้ามเรียกดอกเบี้ยเกินอัตรา พ.ศ. ๒๕๑๕ อีกฉบับหนึ่งด้วย ที่บัญญัติห้ามเรียกดอกเบี้ยเกินร้อยละ ๑๕ ต่อปี ซึ่งหมายความว่า บุคคลใดเรียกดอกเบี้ยเกินร้อยละ ๑๕ ต่อปี จะมีความผิดทั้งทางอาญาและทางแพ่งด้วย

ต่อมาในปี พ.ศ. ๒๕๒๓ ได้มีการออกกฎหมายใหม่เพื่อยกเว้นให้ธนาคารพาณิชย์สามารถกำหนดอัตราดอกเบี้ยได้เองตามลำพัง และให้มีอำนาจเรียกดอกเบี้ยเกินกว่าร้อยละ ๑๕ ต่อปี ได้โดยไม่ผิดกฎหมายซึ่งได้แก่ พระราชบัญญัติดอกเบี้ยเงินให้กู้ยืมของสถาบันการเงิน พ.ศ. ๒๕๒๓ แก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติดอกเบี้ยเงินให้กู้ยืมของสถาบันการเงิน (ฉบับที่ ๓) พ.ศ. ๒๕๓๕ มาตรา ๔ บัญญัติว่า

“เพื่อประโยชน์ในการแก้ไขภาวะเศรษฐกิจของประเทศ รัฐมนตรีโดยคำแนะนำของธนาคารแห่งประเทศไทย มีอำนาจกำหนดอัตราดอกเบี้ยที่สถาบันการเงิน อาจคิดได้จากผู้กู้ยืมหรือคิดให้ผู้ให้กู้ยืมให้สูงกว่าร้อยละสิบห้าต่อปีได้ ฯลฯ”

และมาตรา ๖ บัญญัติว่า “เมื่อรัฐมนตรีกำหนดอัตราดอกเบี้ยตามมาตรา ๔ แล้ว มิให้นำ มาตรา ๖๕๔ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาใช้บังคับแก่การคิดดอกเบี้ยของสถาบันการเงิน ที่รัฐมนตรีกำหนดตามมาตรา ๔”

ฉะนั้น พระราชบัญญัติดอกเบี้ยเงินให้กู้ยืมของสถาบันการเงิน ฯ ตามความในมาตรา ๔ และ มาตรา ๖ ดังกล่าวข้างต้น เป็นกฎหมายที่บัญญัติขึ้นเป็นการเฉพาะโดยมีเจตนาที่จะยกเว้นให้ธนาคาร พาณิชย์ สามารถกำหนดอัตราดอกเบี้ยสูงเกินกว่าร้อยละ ๑๕ ต่อปี ได้โดยไม่ผิดกฎหมาย

และนอกจากนั้น บทบัญญัติกฎหมายดังกล่าวให้อำนาจรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังเท่านั้น ที่มีอำนาจในการกำหนดอัตราดอกเบี้ยเงินให้กู้ยืมของสถาบันการเงินสูงกว่าร้อยละ ๑๕ ต่อปีได้

แต่ในทางปฏิบัติปรากฏว่า ธนาคารแห่งประเทศไทยใช้อำนาจตามความในมาตรา ๑๔ แห่ง พระราชบัญญัติการธนาคารพาณิชย์ ถ่ายโอนอำนาจให้ธนาคารพาณิชย์ ไปกำหนดการคิดดอกเบี้ย แบบทบต้น และกำหนดอัตราดอกเบี้ยสูงสุดเกินกว่าอัตราร้อยละ ๑๕ ต่อปี ได้เองโดยลำพัง

จึงเห็นได้ว่า บทบัญญัติกฎหมายการธนาคารพาณิชย์และพระราชบัญญัติดอกเบี้ยเงินให้กู้ยืม ของสถาบันการเงิน ทั้ง ๒ ฉบับ บัญญัติขัดแย้งในกระบวนการใช้อำนาจตามบทบัญญัติดังกล่าว เคลือบคลุมไร้ประสิทธิภาพและขาดความเป็นธรรม รวมทั้งสภาพการบังคับใช้กฎหมายดังกล่าว ไม่สอดคล้องกับภาวะเศรษฐกิจของประเทศที่กำลังประสบปัญหาวิกฤติในปัจจุบัน

และนอกจากนี้ ยังเป็นการส่งเสริมและสนับสนุนให้ธนาคารโจทก์ และผู้ประกอบการธนาคาร พาณิชย์ใช้สิทธิและเสรีภาพในการประกอบกิจการ หรือประกอบอาชีพผูกขาดตัดตอนเศรษฐกิจการเงิน อย่างไม่เป็นธรรมและเอาเปรียบผู้บริโภค

ด้วยเหตุผลดังกล่าว ผู้ร้องโต้แย้งว่าบทบัญญัติกฎหมายการธนาคารพาณิชย์ พ.ศ. ๒๕๐๕ แก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติการธนาคารพาณิชย์ (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๒๒ มาตรา ๑๔ และ พระราชบัญญัติดอกเบี้ยเงินให้กู้ยืมของสถาบันการเงิน พ.ศ. ๒๕๒๓ แก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติ ดอกเบี้ยเงินให้กู้ยืมของสถาบันการเงิน (ฉบับที่ ๓) พ.ศ. ๒๕๓๕ มาตรา ๔ และมาตรา ๖ ที่ธนาคาร โจทก์ใช้กำหนดและเรียกดอกเบี้ยทบต้น และดอกเบี้ยเงินให้กู้ยืมเกินอัตราร้อยละ ๑๕ ต่อปี โดยใช้สัญญา สำเร็จรูปกำหนดเงื่อนไขแบบเบ็ดเสร็จ และใช้สิทธิเสรีภาพปฏิบัติในเรื่องดอกเบี้ยแบบผูกขาดตัดตอน ไม่เป็นธรรม และเอาเปรียบผู้บริโภค จึงเป็นบทบัญญัติที่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๕๐ มาตรา ๕๓ และมาตรา ๕๗ และเป็นการจำกัดสิทธิเสรีภาพของบุคคลตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๔ มาตรา ๕ มาตรา ๒๖ มาตรา ๒๗ มาตรา ๒๘ วรรคสอง และมาตรา ๒๙ และต้องตาม รัฐธรรมนูญ มาตรา ๖”

สำหรับบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญที่นายบุญมา ฯ อ้างถึง มีข้อความดังนี้

มาตรา ๔ “ศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ สิทธิและเสรีภาพของบุคคลย่อมได้รับความคุ้มครอง”

มาตรา ๕ “ประชาชนชาวไทยไม่ว่าเหล่ากำเนิด เพศ หรือศาสนาใด ย่อมอยู่ในความคุ้มครองแห่งรัฐธรรมนูญนี้เสมอกัน”

มาตรา ๖ “รัฐธรรมนูญเป็นกฎหมายสูงสุดของประเทศ บทบัญญัติใดของกฎหมาย กฎ หรือข้อบังคับ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญนี้ บทบัญญัตินั้นเป็นอันใช้บังคับมิได้”

มาตรา ๒๖ “การใช้อำนาจโดยองค์กรของรัฐทุกองค์กร ต้องคำนึงถึงศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ สิทธิและเสรีภาพตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญนี้”

มาตรา ๒๗ “สิทธิและเสรีภาพที่รัฐธรรมนูญนี้รับรองไว้โดยชัดแจ้งโดยปริยายหรือโดยคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ ย่อมได้รับความคุ้มครองและผูกพันรัฐสภา คณะรัฐมนตรี ศาล และองค์กรอื่นของรัฐโดยตรงในการตรากฎหมาย การใช้บังคับกฎหมายและการตีความกฎหมายทั้งปวง”

มาตรา ๒๘ “บุคคลย่อมอ้างศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์หรือใช้สิทธิและเสรีภาพของตนได้เท่าที่ไม่ละเมิดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลอื่น ไม่เป็นปฏิปักษ์ต่อรัฐธรรมนูญ หรือไม่ขัดต่อศีลธรรมอันดีของประชาชน

บุคคลซึ่งถูกละเมิดสิทธิหรือเสรีภาพที่รัฐธรรมนูญนี้รับรองไว้สามารถยกบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญนี้เพื่อใช้สิทธิทางศาลหรือยกขึ้นเป็นข้อต่อสู้คดีในศาลได้”

มาตรา ๒๙ “การจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลที่รัฐธรรมนูญรับรองไว้จะกระทำมิได้ เว้นแต่โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายเฉพาะเพื่อการที่รัฐธรรมนูญนี้กำหนดไว้และเท่าที่จำเป็นเท่านั้น และจะกระทบกระเทือนสาระสำคัญของสิทธิและเสรีภาพนั้นมิได้

กฎหมายตามวรรคหนึ่งต้องมีผลใช้บังคับเป็นการทั่วไปและไม่มุ่งหมายให้ใช้บังคับแก่กรณีใดกรณีหนึ่งหรือแก่บุคคลใดบุคคลหนึ่งเป็นการเจาะจง ทั้งต้องระบุบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญที่ให้อำนาจในการตรากฎหมายนั้นด้วย

บทบัญญัติวรรคหนึ่งและวรรคสองให้นำมาใช้บังคับกับกฎหรือข้อบังคับที่ออกโดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายด้วย โดยอนุโลม”

มาตรา ๕๐ “บุคคลย่อมมีเสรีภาพในการประกอบกิจการหรือประกอบอาชีพและการแข่งขันโดยเสรีอย่างเป็นธรรม

การจำกัดเสรีภาพตามวรรคหนึ่งจะกระทำมิได้ เว้นแต่โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายเฉพาะเพื่อประโยชน์ในการรักษาความมั่นคงของรัฐหรือเศรษฐกิจของประเทศ การคุ้มครองประชาชน

ในด้านสาธารณูปโภค การรักษาความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน การจัดระเบียบ การประกอบอาชีพ การคุ้มครองผู้บริโภค การผังเมือง การรักษาทรัพยากรธรรมชาติหรือสิ่งแวดล้อม สวัสดิภาพของประชาชน หรือเพื่อป้องกันการผูกขาดหรือขจัดความไม่เป็นธรรมในการแข่งขัน”

มาตรา ๕๗ “สิทธิของบุคคลซึ่งเป็นผู้บริโภคย่อมได้รับความคุ้มครอง ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ

กฎหมายตามวรรคหนึ่งต้องบัญญัติให้มีองค์การอิสระซึ่งประกอบด้วยตัวแทนผู้บริโภคทำหน้าที่ให้ความเห็นในการตรากฎหมาย กฎ และข้อบังคับ และให้ความเห็นในการกำหนดมาตรการต่างๆ เพื่อคุ้มครองผู้บริโภค”

มาตรา ๕๘ “รัฐต้องสนับสนุนระบบเศรษฐกิจแบบเสรีโดยอาศัยกลไกตลาดกำกับดูแลให้มีการแข่งขันอย่างเป็นธรรม คุ้มครองผู้บริโภค และป้องกันการผูกขาดตัดตอนทั้งทางตรงและทางอ้อม รวมทั้งยกเลิกและละเว้นการตรากฎหมายและกฎเกณฑ์ที่ควบคุมธุรกิจที่ไม่สอดคล้องกับความจำเป็นทางเศรษฐกิจ และต้องไม่ประกอบกิจการแข่งขันกับเอกชน เว้นแต่มีความจำเป็นเพื่อประโยชน์ในการรักษาความมั่นคงของรัฐ รักษาผลประโยชน์ส่วนรวม หรือการจัดให้มีการสาธารณูปโภค”

เนื่องจากผู้ร้องซึ่งเป็นคู่ความในคดีได้โต้แย้งว่า บทบัญญัติแห่งกฎหมายที่จะใช้บังคับแก่คดี ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญและยังไม่มีคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ ศาลรัฐธรรมนูญจึงมีอำนาจรับคำโต้แย้งที่ศาลแพ่งธนบุรีส่งมาให้พิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๕ ได้

อย่างไรก็ตาม เมื่อพิจารณาคำร้องของผู้โต้แย้งโดยละเอียดแล้วจะพบว่า คำโต้แย้งที่อ้างว่า มาตรา ๑๔ ของพระราชบัญญัติการธนาคารพาณิชย์ พ.ศ. ๒๕๐๕ แก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติการธนาคารพาณิชย์ (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๒๒ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๕๗ นั้น ศาลรัฐธรรมนูญได้มีคำวินิจฉัยแล้วว่าไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๕๗ ตามคำวินิจฉัยที่ ๗/๒๕๔๓ ลงวันที่ ๒ มีนาคม ๒๕๔๓ จึงไม่วินิจฉัยซ้ำอีก

ส่วนในประเด็นมาตราอื่นนั้น คำโต้แย้งของผู้ร้องไม่ได้ระบุอย่างชัดเจนว่า บทบัญญัติมาตรานี้ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญมาตราที่อ้างถึงอย่างไร

แต่เพื่อประโยชน์แห่งความเป็นธรรม จะแยกวินิจฉัยประเด็นที่เหลืออีก ๒ ประเด็น ดังนี้

ประเด็นที่แรก บทบัญญัติมาตรา ๑๔ แห่งพระราชบัญญัติการธนาคารพาณิชย์ 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 และมาตรา ๕๗ หรือไม่

พิจารณาแล้วเห็นว่า บทบัญญัติมาตรา ๑๔ แห่งพระราชบัญญัติการธนาคารพาณิชย์ ฯ ดังกล่าว เป็นการให้อำนาจธนาคารแห่งประเทศไทยขอความเห็นชอบจากรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังในการกำหนดให้ธนาคารพาณิชย์ปฏิบัติในเรื่องดอกเบี้ยหรือส่วนลดที่ธนาคารพาณิชย์อาจเรียกได้จากผู้กู้เงินจากธนาคารพาณิชย์ จึงเป็นกฎหมายที่ให้อำนาจแก่องค์กรของรัฐ การกระทำกรอย่างใดอย่างหนึ่ง เพื่อพิทักษ์ประโยชน์ของมหาชนโดยมีรัฐมนตรีซึ่งเป็นตัวแทนของอำนาจบริหารเป็นผู้ควบคุมการใช้อำนาจดังกล่าวมิให้ส่งผลกระทบต่อประโยชน์ของมหาชน นอกจากนี้ บทบัญญัตินี้ก็ไม่มีข้อความใดขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๔ ซึ่งบัญญัติถึงหลักการทั่วไปของรัฐธรรมนูญไว้ว่า ศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ สิทธิและเสรีภาพของบุคคลย่อมได้รับความคุ้มครอง และในทำนองเดียวกันก็ไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๕ ซึ่งคุ้มครองประชาชนชาวไทยทุกหมู่เหล่า ทุกเพศ ทุกศาสนาเสมอกัน อีกทั้งไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ ซึ่งบัญญัติให้องค์กรของรัฐทุกองค์กร คำนึงถึงศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ สิทธิและเสรีภาพของบุคคลที่รัฐธรรมนูญรับรองไว้ เพราะมาตรา ๑๔ ของพระราชบัญญัติการธนาคารพาณิชย์ ฯ ดังกล่าว เพียงให้อำนาจแก่ธนาคารแห่งประเทศไทยใช้อำนาจของตนกำหนดมาตรการในเรื่องดอกเบี้ยและส่วนลดที่ธนาคารจะต้องปฏิบัติต่อลูกค้าเท่านั้น มิได้ละเมิดศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ สิทธิและเสรีภาพของบุคคลแต่อย่างใด

นอกจากนั้น บทบัญญัติมาตรา ๑๔ ของพระราชบัญญัติการธนาคารพาณิชย์ ฯ ดังกล่าว ก็ไม่มีข้อความใดขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๗ ซึ่งห้ามมิให้รัฐสภา คณะรัฐมนตรี ศาล และองค์กรอื่นของรัฐตรากฎหมาย ใช้บังคับกฎหมายหรือตีความกฎหมายที่เป็นการละเมิดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลที่รัฐธรรมนูญรับรองไว้โดยชัดแจ้ง โดยปริยาย หรือโดยคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ ในทำนองเดียวกัน บทบัญญัติมาตรา ๑๔ ของพระราชบัญญัติการธนาคารพาณิชย์ ฯ ดังกล่าว ไม่ได้มีข้อความใดขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๘ วรรคสอง เพราะไม่ได้ตัดสิทธิของบุคคลที่จะยกบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญในการใช้สิทธิทางศาล หรือยกขึ้นเป็นข้อต่อสู้คดีในศาลได้ ในกรณีที่สิทธิและเสรีภาพของตนถูกละเมิด อีกทั้ง บทบัญญัติมาตรา ๑๔ ของพระราชบัญญัติการธนาคารพาณิชย์ ฯ ดังกล่าว ก็ไม่ได้ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๙ เพราะมิได้จำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลที่รัฐธรรมนูญรับรองไว้แต่อย่างใด แม้เสรีภาพในการประกอบกิจการหรือประกอบอาชีพของบุคคลตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๕๐ ก็มีได้ถูกจำกัดโดยบทบัญญัติมาตรา ๑๔ ของพระราชบัญญัติการธนาคารพาณิชย์ ฯ ดังกล่าวเช่นกัน ส่วนรัฐธรรมนูญ มาตรา ๘๗ ซึ่งบัญญัติให้รัฐต้องสนับสนุนระบบเศรษฐกิจแบบเสรีโดยอาศัยกลไกตลาด คุ้มครองผู้บริโภคและป้องกันการผูกขาดตัดตอนทั้งทางตรงและทางอ้อม ก็มิได้รับผลกระทบจากบทบัญญัติมาตรา ๑๔ ของพระราชบัญญัติการธนาคารพาณิชย์ ฯ ดังกล่าวแต่อย่างใด เพราะบทบัญญัติ

มาตรา ๑๔ นี้ มิได้ส่งเสริมให้เกิดการผูกขาดตัดตอนทั้งทางตรงและทางอ้อม ตามที่ผู้ร้องโต้แย้งแต่อย่างใด เนื่องจากบุคคลทุกคนยังคงมีสิทธิและเสรีภาพที่จะเลือกขอกู้เงินจากธนาคารใดก็ได้ ที่ให้มีส่วนลดหรือคิดดอกเบี้ยในอัตราที่ตนพอใจได้ตลอดเวลา

อาศัยเหตุผลดังกล่าว จึงวินิจฉัยว่าบทบัญญัติมาตรา ๑๔ แห่งพระราชบัญญัติการธนาคารพาณิชย์ 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 และมาตรา ๘๗

ประเด็นที่สอง บทบัญญัติมาตรา ๔ และมาตรา ๖ แห่งพระราชบัญญัติดอกเบี้ยเงินให้กู้ยืมของสถาบันการเงิน 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

เมื่อพิจารณาบทบัญญัติมาตรา ๔ แห่งพระราชบัญญัติดอกเบี้ยเงินให้กู้ยืมของสถาบันการเงิน ๗ ดังกล่าว ซึ่งบัญญัติว่า “เพื่อประโยชน์ในการแก้ไขภาวะเศรษฐกิจของประเทศ รัฐมนตรีโดยคำแนะนำของธนาคารแห่งประเทศไทย มีอำนาจกำหนดอัตราสูงสุดของดอกเบี้ยที่สถาบันการเงินอาจคิดจากผู้กู้ยืมให้สูงกว่าร้อยละสิบห้าต่อปีได้ ฯลฯ” และมาตรา ๖ ซึ่งบัญญัติว่า “เมื่อรัฐมนตรีกำหนดอัตราสูงสุดของดอกเบี้ยตามมาตรา ๔ แล้ว มิให้นำมาตรา ๖๕๔ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์มาใช้บังคับแก่การคิดดอกเบี้ยของสถาบันการเงินที่รัฐมนตรีกำหนดตามมาตรา ๔” เห็นว่า ทั้งสองมาตรานี้มีเจตนาที่จะขึ้นเพื่อแก้ไขภาวะเศรษฐกิจของประเทศ ซึ่งอาจเกิดจากภาวะเงินฝืดหรือภาวะเงินเฟ้อได้ทั้งสองกรณี อันเป็นภาวะที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง จะต้องใช้มาตรการดอกเบี้ยเงินกู้เป็นกลไกในการแก้ไขภาวะเศรษฐกิจที่ผิดปกติไปให้กลับสู่ภาวะปกติ จึงเห็นว่า บทบัญญัติทั้งสองมาตรานี้มีเจตนาที่จะคุ้มครองผลประโยชน์ของมหาชน นอกจากนั้น ตามหลักการปกครองระบอบประชาธิปไตยนั้น รัฐย่อมมีอำนาจที่จะตรากฎหมายพิเศษยกเว้นการปฏิบัติบางอย่างของกฎหมายที่ใช้บังคับเป็นการทั่วไปได้ โดยเฉพาะมาตรา ๖ ของพระราชบัญญัติดอกเบี้ยเงินให้กู้ยืมของสถาบันการเงิน ๗ ดังกล่าว ที่ยกเว้นมิให้นำมาตรา ๖๕๔ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ซึ่งบัญญัติห้ามมิให้เรียกดอกเบี้ยเงินกู้เกินร้อยละ ๑๕ มาใช้บังคับแก่การคิดดอกเบี้ยของสถาบันการเงินนั้น เป็นสิ่งที่สถาบันการเงินรัฐสามารถทำได้โดยไม่ขัดกับหลักการปกครองระบอบรัฐธรรมนูญ

นอกจากนั้น เมื่อพิจารณาคำโต้แย้งของผู้ร้อง ในประเด็นที่ว่าบทบัญญัติทั้งสองมาตราขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๔ มาตรา ๕ มาตรา ๒๖ มาตรา ๒๗ มาตรา ๒๘ วรรคสอง มาตรา ๒๙ มาตรา ๕๐ และมาตรา ๘๗ ก็เห็นว่า บทบัญญัติทั้งสองมาตราของพระราชบัญญัติดอกเบี้ยเงินให้กู้ยืมของสถาบันการเงิน ฯ ดังกล่าว ไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๔ มาตรา ๕ มาตรา ๒๖ มาตรา ๒๗ มาตรา ๒๘ วรรคสอง มาตรา ๒๙ มาตรา ๕๐ และมาตรา ๘๗ ด้วยเหตุผลเดียวกับที่ได้วินิจฉัยไว้แล้วในประเด็นที่หนึ่ง และเห็นในทำนองเดียวกันว่า ไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๕๗ เช่นเดียวกัน เพราะบทบัญญัติทั้งสองมาตรานี้ มีเจตนาคู่ครองผลประโยชน์ของมหาชน รวมทั้งผู้บริโภคหรือผู้กู้ยืมเงินจากสถาบันการเงินด้วยอยู่แล้ว โดยใช้มาตรการดอกเบี้ยเงินกู้เป็นกลไกในการจัดภาวะวิกฤติทางเศรษฐกิจของประเทศ นอกจากนี้ ผู้กู้เงินเองก็ไม่ได้ถูกตัดสิทธิในการที่จะเลือกไปกู้เงินจากสถาบันการเงินต่างๆ ซึ่งย่อมจะต้องแข่งขันกันอย่างเต็มที่เพื่อดึงให้ประชาชนมากู้เงินจากสถาบันการเงินของตน

อาศัยเหตุผลดังกล่าว จึงวินิจฉัยว่า บทบัญญัติมาตรา ๔ และมาตรา ๖ แห่งพระราชบัญญัติดอกเบี้ยเงินให้กู้ยืมของสถาบันการเงิน พ.ศ. ๒๕๒๓ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติดอกเบี้ยเงินให้กู้ยืมของสถาบันการเงิน (ฉบับที่ ๓) พ.ศ. ๒๕๓๕ ไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๔ มาตรา ๕ มาตรา ๒๖ มาตรา ๒๗ มาตรา ๒๘ วรรคสอง มาตรา ๒๙ มาตรา ๕๐ มาตรา ๕๗ และมาตรา ๘๗

ศาสตราจารย์ ดร.กระมล ทองธรรมชาติ

ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ