

## คำวินิจฉัยของ นายศักดิ์ เตชชาชาญ ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

ที่ ๑๓/๒๕๕๕

วันที่ ๑๘ เมษายน ๒๕๕๕

เรื่อง ศาลแพ่งธนบุรีส่งคำโต้แย้งของจำเลยในคดีแพ่งหมายเลขดำที่ ๒๖๔๐/๒๕๕๒ เพื่อขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามมาตรา ๒๖๔

ด้วยศาลแพ่งธนบุรีส่งคำโต้แย้งของจำเลย (นายบุญมา หรือสมพจน์ แซ่ลี หรือทรัพย์มีทอง) ในคดีแพ่งหมายเลขดำที่ ๒๖๔๐/๒๕๕๒ เพื่อขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยว่า พระราชบัญญัติการธนาคารพาณิชย์ พ.ศ. ๒๕๐๕ แก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติการธนาคารพาณิชย์ (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๒๒ มาตรา ๑๔ และพระราชบัญญัติดอกเบี้ยเงินให้กู้ยืมของสถาบันการเงิน พ.ศ. ๒๕๒๓ แก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติดอกเบี้ยเงินให้กู้ยืมของสถาบันการเงิน (ฉบับที่ ๓) พ.ศ. ๒๕๓๕ มาตรา ๔ และมาตรา ๖ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๔ มาตรา ๕ มาตรา ๒๖ มาตรา ๒๗ มาตรา ๒๘ มาตรา ๒๙ มาตรา ๕๐ มาตรา ๕๑ และมาตรา ๘๗ และต้องตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๖ หรือไม่

ข้อเท็จจริงตามคำร้องสรุปได้ว่า ธนาคารศรีนคร จำกัด (มหาชน) เป็นโจทก์ยื่นฟ้องนายบุญมา หรือสมพจน์ แซ่ลี หรือทรัพย์มีทอง ซึ่งเป็นผู้ร้อง เป็นจำเลย ขอให้เบิกเงินเกินบัญชี เงินกู้ เบี้ยประกัน จำนอง โดยให้จำเลยชำระหนี้ จำนวน ๒,๖๗๕,๖๕๕.๑๒ บาท พร้อมดอกเบี้ยในอัตราร้อยละ ๑๘.๗๕ ของต้นเงิน ๑,๘๕๗,๕๔๔.๘๕ บาท นับถัดจากวันฟ้องจนกว่าจะชำระหนี้ให้โจทก์เสร็จสิ้น เป็นคดีแพ่งหมายเลขดำที่ ๒๖๔๐/๒๕๕๒ ของศาลแพ่งธนบุรี

ผู้ร้องยื่นคำให้การปฏิเสธฟ้องของโจทก์โดยต่อสู้ว่าการคิดดอกเบี้ยของโจทก์ ขัดต่อพระราชบัญญัติการธนาคารพาณิชย์ พ.ศ. ๒๕๐๕ มาตรา ๑๒ (๕) ประกอบมาตรา ๔๔ และขัดต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๕๐ และมีความเห็นว่า บทบัญญัติมาตรา ๑๔ แห่งพระราชบัญญัติการธนาคารพาณิชย์ พ.ศ. ๒๕๐๕ แก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติการธนาคารพาณิชย์ (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๒๒ ให้อำนาจธนาคารแห่งประเทศไทยใช้วิธีปฏิบัติเหนือการควบคุมของรัฐ กระทำการออกประกาศถ่ายโอนอำนาจไปให้ผู้ประกอบการธนาคารพาณิชย์สามารถประกาศกำหนดอัตราดอกเบี้ย รวมทั้งเงื่อนไขและวิธีการเกี่ยวกับดอกเบี้ยในลักษณะเป็นการผูกขาดตัดตอนทางเศรษฐกิจการเงินของประเทศทั้งทางตรงและทางอ้อม เป็นการเปิดช่องให้กลุ่มทุนธนาคารและผู้ประกอบการธนาคารพาณิชย์แสวงหาผลประโยชน์จากดอกเบี้ย

อย่างไม่เป็นธรรม นอกจากนั้น บทบัญญัติมาตรา ๔ และมาตรา ๖ แห่งพระราชบัญญัติดอกเบี้ยเงินให้กู้ยืมของสถาบันการเงิน พ.ศ. ๒๕๒๓ แก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติดอกเบี้ยเงินให้กู้ยืมของสถาบันการเงิน (ฉบับที่ ๓) พ.ศ. ๒๕๓๕ มีเจตนายกเว้นให้ธนาคารพาณิชย์สามารถกำหนดอัตราดอกเบี้ยสูงกว่าร้อยละ ๑๕ ต่อปี ได้โดยไม่ผิดกฎหมาย โดยให้อำนาจกับรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง แต่ในทางปฏิบัติธนาคารแห่งประเทศไทยใช้อำนาจตามความในมาตรา ๑๔ แห่งพระราชบัญญัติการธนาคารพาณิชย์ ฯ ถ่ายโอนอำนาจให้ธนาคารพาณิชย์ไปกำหนดการคิดดอกเบี้ยแบบทบต้นและกำหนดอัตราดอกเบี้ยสูงสุดเกินกว่าร้อยละ ๑๕ ต่อปี ได้เองโดยลำพัง บทบัญญัติของกฎหมายทั้ง ๒ ฉบับดังกล่าว จึงมีความขัดแย้งในกระบวนการใช้อำนาจ เคลือบคลุมไร้ประสิทธิภาพ และขาดความเป็นธรรม รวมทั้งสภาพการบังคับใช้กฎหมายดังกล่าวไม่สอดคล้องกับภาวะเศรษฐกิจของประเทศในปัจจุบัน นอกจากนั้นยังเป็นการส่งเสริมและสนับสนุนให้ธนาคารพาณิชย์ใช้สิทธิและเสรีภาพในการประกอบกิจการหรือประกอบอาชีพผูกขาดตัดตอนทางเศรษฐกิจการเงินอย่างไม่เป็นธรรม และเอาเปรียบผู้บริโภค ผู้ร้องเห็นว่า บทบัญญัติมาตรา ๑๔ แห่งพระราชบัญญัติการธนาคารพาณิชย์ พ.ศ. ๒๕๐๕ แก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติการธนาคารพาณิชย์ (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๒๒ มาตรา ๔ และมาตรา ๖ แห่งพระราชบัญญัติดอกเบี้ยเงินให้กู้ยืมของสถาบันการเงิน พ.ศ. ๒๕๒๓ แก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติดอกเบี้ยเงินให้กู้ยืมของสถาบันการเงิน (ฉบับที่ ๓) พ.ศ. ๒๕๓๕ ที่ธนาคารโจทก์ใช้กำหนดและเรียกดอกเบี้ยทบต้น และดอกเบี้ยเงินให้กู้ยืมเกินอัตราร้อยละ ๑๕ ต่อปี โดยใช้สัญญาสำเร็จรูปกำหนดเงื่อนไขแบบเบ็ดเสร็จ และใช้สิทธิเสรีภาพปฏิบัติในเรื่องดอกเบี้ยแบบผูกขาดตัดตอน ไม่เป็นธรรมและเป็นการเอาเปรียบผู้บริโภค เป็นบทบัญญัติที่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๕๐ มาตรา ๕๓ และมาตรา ๘๗ และเป็นการจำกัดสิทธิเสรีภาพของบุคคลตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๔ มาตรา ๕ มาตรา ๒๖ มาตรา ๒๗ มาตรา ๒๘ วรรคสอง และมาตรา ๒๙ ต้องตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๖ จึงขอให้ศาลส่งคำร้อง (ข้อโต้แย้ง) ให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๔

ศาลรัฐธรรมนูญได้มีคำสั่งให้รับเรื่องดังกล่าวไว้ดำเนินการตามข้อ ๑๐ ของข้อกำหนดศาลรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๔๑ และแจ้งให้ศาลแพ่งธนบุรีทราบ

พิจารณาแล้ว มีประเด็นที่ต้องวินิจฉัยว่า บทบัญญัติมาตรา ๑๔ แห่งพระราชบัญญัติการธนาคารพาณิชย์ พ.ศ. ๒๕๐๕ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติการธนาคารพาณิชย์ (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๒๒ มาตรา ๔ และมาตรา ๖ แห่งพระราชบัญญัติดอกเบี้ยเงินให้กู้ยืมของสถาบันการเงิน พ.ศ. ๒๕๒๓ แก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติดอกเบี้ยเงินให้กู้ยืมของสถาบันการเงิน (ฉบับที่ ๓) พ.ศ. ๒๕๓๕

เป็นบทบัญญัติที่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๔ มาตรา ๕ มาตรา ๒๖ มาตรา ๒๗ มาตรา ๒๘  
วรรคสอง มาตรา ๒๙ มาตรา ๕๐ มาตรา ๕๗ และมาตรา ๘๗ ซึ่งใช้บังคับไม่ได้ตามมาตรา ๖  
หรือไม่นั้น เห็นว่า พระราชบัญญัติการธนาคารพาณิชย์ พ.ศ. ๒๕๐๕ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราช  
บัญญัติการธนาคารพาณิชย์ (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๒๒ มาตรา ๑๔ บัญญัติว่า “ธนาคารแห่งประเทศไทย  
มีอำนาจกำหนดให้ธนาคารพาณิชย์ปฏิบัติในเรื่องดังต่อไปนี้

(๑) .....

(๒) ดอกเบี้ยหรือส่วนลดที่ธนาคารพาณิชย์อาจเรียกได้

๑๗๑

การกำหนดตามมาตรานี้ต้องได้รับความเห็นชอบจากรัฐมนตรี และให้ประกาศในราชกิจจานุเบกษา”  
และพระราชบัญญัติดอกเบี้ยเงินให้กู้ยืมของสถาบันการเงิน พ.ศ. ๒๕๒๓ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราช  
บัญญัติดอกเบี้ยเงินให้กู้ยืมของสถาบันการเงิน (ฉบับที่ ๓) พ.ศ. ๒๕๓๕ มาตรา ๔ บัญญัติว่า  
“เพื่อประโยชน์ในการแก้ไขภาวะเศรษฐกิจของประเทศ รัฐมนตรีโดยคำแนะนำของธนาคารแห่งประเทศไทย  
มีอำนาจกำหนดอัตราดอกเบี้ยที่สถาบันการเงิน อาจคิดจากผู้กู้ยืม หรือคิดให้ผู้ที่ให้กู้ยืมให้สูงกว่าร้อยละ  
สิบห้าต่อปีได้ ๑๗๑” และมาตรา ๖ บัญญัติว่า “เมื่อรัฐมนตรีกำหนดอัตราดอกเบี้ยตามมาตรา ๔ แล้ว  
มิให้นำมาตรา ๖๕๔ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์มาใช้บังคับแก่การคิดดอกเบี้ยของสถาบัน  
การเงินที่รัฐมนตรีกำหนดตามมาตรา ๔” ซึ่งมาตรา ๖๕๔ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์  
บัญญัติว่า “ท่านห้ามมิให้คิดดอกเบี้ยเกินร้อยละสิบห้าต่อปี ถ้าในสัญญากำหนดดอกเบี้ยเกินกว่านั้น  
ก็ให้ลดลงมาเป็นร้อยละสิบห้าต่อปี”

พระราชบัญญัติการธนาคารพาณิชย์ พ.ศ. ๒๕๐๕ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติ  
การธนาคารพาณิชย์ (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๒๒ และพระราชบัญญัติดอกเบี้ยเงินให้กู้ยืมของสถาบัน  
การเงิน พ.ศ. ๒๕๒๓ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติดอกเบี้ยเงินให้กู้ยืมของสถาบันการเงิน  
(ฉบับที่ ๓) พ.ศ. ๒๕๓๕ มาตรา ๑๔ มาตรา ๔ และมาตรา ๖ ตามลำดับ จึงเป็นบทบัญญัติที่ให้  
อำนาจธนาคารแห่งประเทศไทย กำหนดให้ธนาคารพาณิชย์ปฏิบัติเกี่ยวกับเรื่องดอกเบี้ยหรือส่วนลดที่  
ธนาคารพาณิชย์ซึ่งเป็นสถาบันการเงินอาจเรียกเก็บได้ แม้จะเรียกเก็บเกินกว่าร้อยละสิบห้าต่อปีก็ตาม  
เป็นการใช้บังคับกับสถาบันการเงินเป็นการทั่วไป ซึ่งใช้บังคับกับผู้กู้ยืมเงิน หรือผู้ที่ให้กู้ยืมเงินของสถาบัน  
การเงินทุกแห่งเหมือนกัน มิได้ใช้บังคับกับสถาบันการเงินใดหรือผู้กู้ยืมเงินหรือผู้ที่ให้กู้ยืมเงินคนใด  
หรือกลุ่มใดโดยเฉพาะ

ส่วนบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ มาตรา ๔ บัญญัติว่า “ศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ สิทธิและเสรีภาพของบุคคลย่อมได้รับความคุ้มครอง” มาตรา ๕ บัญญัติว่า “ประชาชนชาวไทยไม่ว่าเหล่ากำเนิด เพศหรือศาสนาใด ย่อมอยู่ในความคุ้มครองแห่งรัฐธรรมนูญนี้เสมอกัน” มาตรา ๖ บัญญัติว่า “รัฐธรรมนูญเป็นกฎหมายสูงสุดของประเทศ บทบัญญัติใดของกฎหมาย กฎ หรือข้อบังคับ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญนี้ บทบัญญัตินั้นเป็นอันใช้บังคับมิได้” นั้น เป็นบทบัญญัติในหมวด ๑ แห่งรัฐธรรมนูญซึ่งเป็นบททั่วไปครอบคลุมหรือเกี่ยวข้องกับบทบัญญัติในหมวดอื่นด้วย มิใช่เกี่ยวกับเรื่องใดโดยเฉพาะ สำหรับรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ มาตรา ๒๗ มาตรา ๒๘ มาตรา ๒๙ และมาตรา ๕๐ ก็เป็นบทบัญญัติเกี่ยวกับสิทธิเสรีภาพของปวงชนชาวไทยคุ้มครองไปยังการใช้อำนาจของรัฐ ให้เคารพและคำนึงถึงสิทธิขั้นพื้นฐาน รับรองสิทธิและเสรีภาพให้เกิดผลบัญญัติให้หน่วยงานของรัฐต้องเคารพสิทธิและเสรีภาพประกันความมั่นคงแห่งสิทธิ การคุ้มครองเสรีภาพของปวงชน การใช้อำนาจรัฐโดยไม่เคารพหรือไม่คำนึงถึงศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ไม่ได้ รวมทั้งในการตรากฎหมาย การใช้กฎหมายและการตีความกฎหมายด้วยประชาชนที่ถูกละเมิดสิทธิและเสรีภาพที่รัฐธรรมนูญรับรองไว้สามารถใช้สิทธิทางศาลหรือยกเป็นข้อต่อสู้ได้ การจำกัดสิทธิและเสรีภาพจะกระทำมิได้ เว้นแต่โดยอาศัยบทบัญญัติแห่งกฎหมายเฉพาะตามที่รัฐธรรมนูญกำหนดและเท่าที่จำเป็นเท่านั้น รวมทั้งเสรีภาพในการประกอบกิจการหรือประกอบอาชีพและการแข่งขันโดยเสรีอย่างเป็นธรรมด้วย

สำหรับรัฐธรรมนูญ มาตรา ๘๗ ที่บัญญัติว่า “รัฐต้องสนับสนุนระบบเศรษฐกิจแบบเสรีโดยอาศัยกลไกตลาด กำกับดูแลให้มีการแข่งขันอย่างเป็นธรรม คุ้มครองผู้บริโภคและป้องกันการผูกขาด ตัดตอนทั้งทางตรงและทางอ้อม รวมทั้งยกเลิกและละเว้นการตรากฎหมายและกฎเกณฑ์ที่ควบคุมธุรกิจที่ไม่สอดคล้องกับความจำเป็นทางเศรษฐกิจ และต้องไม่ประกอบกิจการแข่งขันกับเอกชน ฯลฯ”

ดังนั้น บทบัญญัติมาตรา ๒๖ มาตรา ๒๗ มาตรา ๒๘ วรรคสอง มาตรา ๒๙ และมาตรา ๕๐ จึงเป็นบทบัญญัติที่คุ้มครองสิทธิเสรีภาพของปวงชนชาวไทยให้ได้รับการปฏิบัติอย่างเป็นธรรม มีผลใช้บังคับเป็นการทั่วไปมิใช่มุ่งหมายที่จะใช้บังคับแก่กรณีใดกรณีหนึ่งโดยเฉพาะไม่ เช่นเดียวกับบทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัติการธนาคารพาณิชย์ 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 ซึ่งไม่ได้จำกัดสิทธิและเสรีภาพขั้นพื้นฐานและศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ หรือเป็นปฏิปักษ์ต่อรัฐธรรมนูญแต่อย่างใด ส่วนมาตรา ๘๗

แห่งรัฐธรรมนูญ ซึ่งบัญญัติอยู่ในหมวด ๕ ว่าด้วยแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ เป็นการกำหนดแนวทางสำหรับการตรากฎหมาย และนโยบายในการบริหารโดยกำหนดหน้าที่ของรัฐให้ต้องกระทำ หรือละเว้นกระทำไว้หลายประการเป็นหลักการยกเว้นจากหลักทั่วไปไว้

พระราชบัญญัติการธนาคารพาณิชย์ และพระราชบัญญัติดอกเบี้ยเงินให้กู้ยืมของสถาบันการเงินดังกล่าวข้างต้น จึงหาได้ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญตามคำร้องของผู้ร้องไม่ ส่วนประเด็นที่ว่ามาตรา ๑๔ แห่งพระราชบัญญัติการธนาคารพาณิชย์ ๗ ขัดต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๕๗ หรือไม่ ไม่จำเป็นต้องวินิจฉัยโดยศาลรัฐธรรมนูญได้มีคำวินิจฉัยแล้ว ตามคำวินิจฉัยที่ ๗/๒๕๔๓ ลงวันที่ ๒ มีนาคม ๒๕๔๓

อาศัยเหตุผลดังกล่าว จึงวินิจฉัยว่าบทบัญญัติมาตรา 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 ไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๔ มาตรา ๕ มาตรา ๒๖ มาตรา ๒๗ มาตรา ๒๘ วรรคสอง มาตรา ๒๙ มาตรา ๕๐ และมาตรา ๘๗

นายศักดิ์ เตชะชาล

ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ