

เรื่อง พระราชบัญญัติการธนาคารพาณิชย์ 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 ๕๗ และมาตรา ๘๗ หรือไม่

### ๑. ความเป็นมาและข้อเท็จจริงโดยสรุป

ธนาคารศรีนคร จำกัด (มหาชน) เป็นโจทก์ฟ้องนายบุญมา หรือสมพจน์ แซ่ลี หรือทรัพย์มีทอง ซึ่งเป็นผู้ร้อง เป็นจำเลยต่อศาลแพ่งธนบุรี ความผิดเกี่ยวกับสัญญาเบิกเงินเกินบัญชี เงินกู้ เบี้ยประกัน และจำนอง โดยขอให้ศาลบังคับให้ผู้ร้องชำระเงิน จำนวน ๒,๖๗๙,๖๕๙.๑๒ บาท พร้อมดอกเบี้ยในอัตราร้อยละ ๑๘.๗๕ ต่อปี ของต้นเงิน ๑,๘๙๗,๕๔๔.๘๕ บาท นับถัดจากวันฟ้องจนกว่าจะชำระหนี้ให้โจทก์เสร็จสิ้น

ผู้ร้องให้การปฏิเสธฟ้องของโจทก์ และโต้แย้งว่า 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 เป็นบทบัญญัติที่เคลือบคลุม ไร้ประสิทธิภาพและขาดความเป็นธรรม รวมทั้งสภาพการบังคับใช้กฎหมายดังกล่าวไม่สอดคล้องกับภาวะเศรษฐกิจของประเทศที่กำลังประสบปัญหาวิกฤตในปัจจุบัน และยังเป็น การส่งเสริมและสนับสนุนให้ธนาคารโจทก์ และผู้ประกอบการธนาคารพาณิชย์ใช้สิทธิและเสรีภาพในการประกอบกิจการ หรือประกอบอาชีพผูกขาดตัดตอนทางเศรษฐกิจการเงินอย่างไม่เป็นธรรม และเอาเปรียบผู้บริโภค เป็นการขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๕๐ มาตรา ๕๗ และมาตรา ๘๗ และเป็นการจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๔ มาตรา ๕ มาตรา ๒๖ มาตรา ๒๗ มาตรา ๒๘ วรรคสอง และมาตรา ๒๙ จึงขอให้ศาลส่งคำโต้แย้งเพื่อศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัย

### ๒. ประเด็นเบื้องต้น

ศาลรัฐธรรมนูญจะรับคำร้องไว้พิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๔ หรือไม่

พิจารณาแล้วเห็นว่า เรื่องนี้เป็นกรณีที่ผู้ร้องยื่นคำร้องต่อศาลแพ่งธนบุรีว่า พระราชบัญญัติการธนาคารพาณิชย์ 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 ๕๗ และมาตรา ๘๗ และเป็นบทบัญญัติ

ที่ศาลจะใช้บังคับแก่คดี ประกอบกับยังไม่มีคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญในส่วนที่เกี่ยวกับบทบัญญัติดังกล่าว เมื่อศาลแพ่งธนบุรีส่งคำโต้แย้งของผู้ร้องมายังศาลรัฐธรรมนูญ ศาลรัฐธรรมนูญจึงรับเรื่องนี้ไว้พิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๔ ได้

### ๓. ประเด็นที่ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัย

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

๒. พระราชบัญญัติดอกเบี้ยเงินให้กู้ยืมของสถาบันการเงิน 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 ๕๗ และมาตรา ๘๗ หรือไม่

พิจารณาแล้วเห็นว่า รัฐธรรมนูญ มาตรา ๔ บัญญัติถึงหลักการทั่วไปในการรับรองศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ สิทธิและเสรีภาพของบุคคล ย่อมได้รับความคุ้มครอง มาตรา ๕ บัญญัติถึงการคุ้มครองประชาชนชาวไทยทุกคนไม่ว่าจะเหล่ากำเนิดใด เพศใด หรือนับถือศาสนาใด ย่อมได้รับความคุ้มครองเสมอกัน มาตรา ๒๖ บัญญัติให้การใช้อำนาจโดยองค์กรของรัฐทุกองค์กร ต้องคำนึงถึงศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ สิทธิและเสรีภาพของบุคคลที่รัฐธรรมนูญรับรองไว้ ซึ่งการใช้อำนาจขององค์กรดังกล่าวครอบคลุมถึงองค์กรที่มีอำนาจในการออกกฎหมาย คือ รัฐสภา องค์กรที่ใช้อำนาจบริหาร คือ คณะรัฐมนตรี องค์กรที่ใช้อำนาจตุลาการ คือ ศาล หรือองค์กรอื่น ๆ เมื่อพิจารณาพระราชบัญญัติดอกเบี้ยเงินให้กู้ยืมของสถาบันการเงินฯ มาตรา ๔ และมาตรา ๖ เป็นการให้อำนาจรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง ในการกำหนดอัตราดอกเบี้ยที่สถาบันการเงินอาจคิดจากผู้กู้ยืม หรือคิดให้ผู้ให้กู้ยืมให้สูงกว่าร้อยละสิบห้าต่อปีได้โดยมิให้นำมาตรา ๖๕๔ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์มาใช้บังคับแก่การคิดดอกเบี้ยของสถาบันการเงินที่รัฐมนตรีกำหนด ซึ่งมาตรา ๔ และมาตรา ๖ ดังกล่าว มิได้เป็นการละเมิดศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ สิทธิและเสรีภาพของบุคคลตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๔ มาตรา ๕ และมาตรา ๒๖ แต่ประการใด

รัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๗ บัญญัติถึงสิทธิและเสรีภาพที่รัฐธรรมนูญนี้รับรองไว้โดยชัดแจ้งโดยปริยาย หรือโดยคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ ย่อมได้รับความคุ้มครองและผูกพันรัฐสภา คณะรัฐมนตรี ศาล และองค์กรอื่นของรัฐโดยตรงในการตรากฎหมาย การใช้บังคับกฎหมายและการตีความกฎหมาย ซึ่งเมื่อพิจารณาพระราชบัญญัติดอกเบี้ยเงินให้กู้ยืมของสถาบันการเงินฯ มาตรา ๔ และมาตรา ๖ แล้วเห็นว่า ไม่มีข้อความใด ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๗

รัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๘ วรรคสอง บัญญัติถึงบุคคลซึ่งถูกละเมิดสิทธิหรือเสรีภาพที่รัฐธรรมนูญนี้รับรองไว้ สามารถยกบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญนี้เพื่อใช้สิทธิทางศาลหรือยกขึ้นเป็นข้อต่อสู้คดีในศาลได้ เป็นการบัญญัติหลักการเพื่อคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพโดยศาล ซึ่งเมื่อพิจารณาพระราชบัญญัติดอกเบี้ย

เงินให้กู้ยืมของสถาบันการเงินฯ มาตรา ๔ และมาตรา ๖ แล้ว เห็นว่า มิได้มีข้อความใดที่เป็นการตัดสิทธิ การใช้สิทธิทางศาลหรือยกขึ้นเป็นข้อต่อสู้คดีในศาล ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๘ วรรคสอง

รัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๙ เป็นบทบัญญัติที่ประกันความมั่นคงแห่งสิทธิและเสรีภาพการจำกัดสิทธิ และเสรีภาพของบุคคลที่รัฐธรรมนูญรับรองไว้จะกระทำมิได้ เว้นแต่โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายเฉพาะเพื่อการที่รัฐธรรมนูญกำหนดไว้ และต้องกระทำเท่าที่จำเป็นเท่านั้น รวมทั้งจะกระทบกระเทือน สาระสำคัญแห่งสิทธิและเสรีภาพนั้นมีได้ ซึ่งเมื่อพิจารณาพระราชบัญญัติดอกเบี้ยเงินให้กู้ยืมของสถาบัน การเงินฯ มาตรา ๔ และมาตรา ๖ แล้ว เห็นว่า มิได้มีข้อความใดกระทบกระเทือนสาระสำคัญแห่งสิทธิ และเสรีภาพ ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๙

รัฐธรรมนูญ มาตรา ๕๐ บัญญัติเพื่อคุ้มครองเสรีภาพในการประกอบกิจการหรือประกอบอาชีพ และการแข่งขันโดยเสรีอย่างเป็นธรรม และการจำกัดเสรีภาพข้างต้นจะกระทำมิได้ เว้นแต่โดยอาศัยอำนาจ ตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายเฉพาะเพื่อประโยชน์ในการรักษาความมั่นคงของรัฐ หรือเศรษฐกิจของประเทศ เป็นต้น และรัฐธรรมนูญ มาตรา ๘๗ บัญญัติให้รัฐต้องสนับสนุนระบบเศรษฐกิจแบบเสรีโดยอาศัยกลไกตลาด กำกับดูแลให้มีการแข่งขันอย่างเป็นธรรม คุ้มครองผู้บริโภค และป้องกันการผูกขาดตัดตอนทั้งทางตรง และทางอ้อมฯ เมื่อพิจารณาพระราชบัญญัติดอกเบี้ยเงินให้กู้ยืมของสถาบันการเงินฯ แล้ว เห็นได้ว่า เป็นการตราขึ้นโดยมีวัตถุประสงค์เพื่อให้ทางราชการพิจารณา ใช้อัตราดอกเบี้ยเป็นเครื่องมือเพื่อประโยชน์ ในทางนโยบายการเงินในอันที่จะแก้ไขปัญหาเศรษฐกิจต่าง ๆ ของประเทศ และเมื่อบทบัญญัติมาตรา ๔ และมาตรา ๖ เป็นการให้อำนาจรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง โดยคำแนะนำของธนาคารแห่งประเทศไทย มีอำนาจกำหนดอัตราดอกเบี้ยที่สถาบันการเงินอาจคิดจากผู้กู้ยืมหรือคิดให้ผู้ให้กู้ยืมให้สูงกว่าร้อยละสิบห้า ต่อปีได้ ซึ่งเมื่อกำหนดอัตราดอกเบี้ยแล้ว มิให้นำมาตรา ๖๕๔ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์มาใช้ บังคับแก่การคิดดอกเบี้ยของสถาบันการเงินตามที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังกำหนด ดังนั้น จึงมิได้ มีข้อความที่ขัดหรือแย้งต่อบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ มาตรา ๕๐ และมาตรา ๘๗

รัฐธรรมนูญ มาตรา ๕๗ วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า “สิทธิของบุคคลซึ่งเป็นผู้บริโภคย่อมได้รับความ คุ้มครอง ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ” และวรรคสอง บัญญัติว่า “กฎหมายตามวรรคหนึ่งต้องบัญญัติให้มี องค์กรอิสระ ซึ่งประกอบด้วยตัวแทนผู้บริโภคทำหน้าที่ให้ความเห็นในการตรากฎหมาย กฎ และข้อบังคับ และให้ความเห็นในการกำหนดมาตรการต่าง ๆ เพื่อคุ้มครองผู้บริโภค” เป็นบทบัญญัติที่วางหลักทั่วไปในเรื่อง การคุ้มครองสิทธิของบุคคลในฐานะผู้บริโภคไว้ แต่จะมีหลักเกณฑ์และวิธีการอย่างไร ให้เป็นไปตามที่ กฎหมายบัญญัติ โดยรัฐธรรมนูญบัญญัติไว้ด้วยว่ากฎหมายดังกล่าวต้องบัญญัติให้มีองค์กรอิสระ ซึ่งมีตัวแทน ผู้บริโภคเป็นองค์ประกอบด้วย ซึ่งปรากฏข้อเท็จจริงว่า รัฐสภายังไม่ได้ตรากฎหมายดังกล่าวออกมาใช้บังคับ อย่างไรก็ตามพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ. ๒๕๒๒ ซึ่งประกาศใช้บังคับก่อนรัฐธรรมนูญ แห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ มีเหตุผลในการประกาศใช้พระราชบัญญัติฉบับนี้เพื่อให้ ความคุ้มครองสิทธิของผู้บริโภคเป็นการทั่วไป โดยกำหนดหน้าที่ของผู้ประกอบธุรกิจการค้าและผู้ประกอบ ธุรกิจโฆษณาต่อผู้บริโภค เพื่อให้ความเป็นธรรมตามสมควรแก่ผู้บริโภค ตลอดจนจัดให้มีองค์กรของรัฐ ให้เหมาะสม เพื่อตรวจตรา ดูแล และประสานงานการปฏิบัติงานของส่วนราชการต่าง ๆ ในการให้ความ คุ้มครองผู้บริโภค โดยมาตรา ๔ และมาตรา ๖ แห่งพระราชบัญญัติดอกเบี้ยเงินให้กู้ยืมของสถาบันการเงินฯ

เป็นบทบัญญัติที่ให้อำนาจรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง ในการกำหนดอัตราดอกเบี้ยของสถาบันการเงิน ไม่ได้บัญญัติเกี่ยวกับเรื่องการคุ้มครองสิทธิของบุคคลในฐานะผู้บริโภค จึงไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๕๗

#### ๔. ผลคำวินิจฉัย

ศาลรัฐธรรมนูญโดยตุลาการศาลรัฐธรรมนูญเสียงข้างมาก จำนวน ๑๑ คน วินิจฉัยว่า พระราชบัญญัติการธนาคารพาณิชย์ 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 ไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๔ มาตรา ๕ มาตรา ๒๖ มาตรา ๒๗ มาตรา ๒๘ วรรคสอง มาตรา ๒๙ มาตรา ๕๐ มาตรา ๕๗ และมาตรา ๘๗

ส่วนตุลาการศาลรัฐธรรมนูญเสียงข้างน้อย จำนวน ๔ คน วินิจฉัยให้ยกคำร้อง

องค์คณะตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ นายอิสสระ นิตินันท์ประภาศ นายกระมล ทองธรรมชาติ นายจิระ บุญพจนสุนทร นายจุมพล ณ สงขลา พลโท จุล อติเรก นายปรีชา เฉลิมวณิช นายผัน จันทรปาน นายมงคล สระแก้ว นายศักดิ์ เตชาชาญ นายสุจิต บุญบงการ นายสุจินดา ยงสุนทร นายสุวิทย์ ธีรพงษ์ นายอนันต์ เกตุวงศ์ นายอมร รักษาสัตย์ และนายอูระ หวังอ้อมกลาง

หมายเหตุ ประกาศราชกิจจานุเบกษา ฉบับกฤษฎีกา เล่ม ๑๑๙ ตอนที่ ๑๒๑ ก วันที่ ๙ ธันวาคม ๒๕๔๕

---

ย่อโดย นางจริยา อัครวิทย์  
กลุ่มงานคดี ๗