

คำวินิจฉัยของ พลโท จุล อติเรก ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

ที่ ๑๓/๒๕๕๕

วันที่ ๑๘ เมษายน ๒๕๕๕

เรื่อง บทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัติการธนาคารพาณิชย์ ฯ และพระราชบัญญัติดอกเบี้ยเงินให้กู้ยืมของสถาบันการเงิน ฯ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ

ศาลแพ่งธนบุรีส่งคำโต้แย้งของจำเลยซึ่งเป็นผู้ร้องขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยว่า 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

ข้อเท็จจริงตามคำร้องได้ความว่า ธนาคารศรีนคร จำกัด (มหาชน) เป็นโจทก์ฟ้องนายบุญมา หรือสมพจน์ แซ่ลี หรือทรัพย์มีทอง ผู้ร้อง เป็นจำเลย ในคดีหมายเลขดำที่ ๒๖๔๐/๒๕๔๒ ข้อหาสัญญาเบิกเงินเกินบัญชี เงินกู้ เบี้ยประกันและจำนอง โดยขอให้ศาลบังคับให้ผู้ร้องชำระเงินจำนวน ๒,๖๗๕,๖๕๕.๑๒ บาท พร้อมดอกเบี้ยในอัตราร้อยละ ๑๘.๗๕ ต่อปี ของต้นเงิน ๑,๘๕๗,๕๔๔.๘๕ บาท นับถัดจากวันฟ้องจนกว่าจะชำระหนี้ให้โจทก์เสร็จสิ้น

ผู้ร้องให้การปฏิเสธฟ้องของโจทก์ และได้แย้งว่า 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 เป็นบทบัญญัติที่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๔ มาตรา ๕ มาตรา ๒๖ มาตรา ๒๗ มาตรา ๒๘ วรรคสอง มาตรา ๒๙ มาตรา ๕๐ มาตรา ๕๗ และมาตรา ๘๗ ขอให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัย

พิจารณาแล้วเห็นว่า ผู้ร้องได้แย้งว่าบทบัญญัติแห่งกฎหมายขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ และศาลได้ส่งคำโต้แย้งของผู้ร้องเพื่อขอให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัย นั้น เป็นไปตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๔ แล้ว จึงเห็นว่า ศาลรัฐธรรมนูญมีอำนาจพิจารณาวินิจฉัยคำร้องนี้ได้ และตามคำร้อง

ที่ขอให้พิจารณาวินิจฉัยว่าพระราชบัญญัติการธนาคารพาณิชย์ พ.ศ. ๒๕๐๕ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติการธนาคารพาณิชย์ (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๒๒ มาตรา ๑๔ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๕๗ หรือไม่นั้น ศาลรัฐธรรมนูญเคยมีคำวินิจฉัยแล้วตามคำวินิจฉัยที่ ๗/๒๕๕๓ ลงวันที่ ๒ มีนาคม ๒๕๕๓ ว่าไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๕๗ เพราะไม่ได้บัญญัติเรื่องของบุคคล ในฐานะผู้บริโภคตามความหมายของรัฐธรรมนูญ มาตรา ๕๗

จึงมีปัญหาที่ต้องพิจารณาวินิจฉัย ๒ ประเด็น คือ

ประเด็นที่หนึ่ง 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

ประเด็นที่สอง 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

พิจารณาตามประเด็นที่หนึ่ง ซึ่งรัฐธรรมนูญ มาตรา ๔ บัญญัติว่า “ศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ สิทธิและเสรีภาพของบุคคลย่อมได้รับความคุ้มครอง”

มาตรา ๕ บัญญัติว่า “ประชาชนชาวไทยไม่ว่าเหล่ากำเนิด เพศ หรือศาสนาใด ย่อมอยู่ในความคุ้มครองแห่งรัฐธรรมนูญนี้เสมอกัน”

มาตรา ๒๖ บัญญัติว่า “การใช้อำนาจโดยองค์กรของรัฐทุกองค์กร ต้องคำนึงถึงศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ สิทธิและเสรีภาพตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญนี้”

มาตรา ๒๗ บัญญัติว่า “สิทธิและเสรีภาพที่รัฐธรรมนูญนี้รับรองไว้โดยชัดแจ้งโดยปริยาย หรือโดยคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ ย่อมได้รับความคุ้มครองและผูกพันรัฐสภา คณะรัฐมนตรี ศาล และองค์กรอื่นของรัฐโดยตรงในการตรากฎหมาย การใช้บังคับกฎหมายและการตีความกฎหมายทั้งปวง”

มาตรา ๒๘ วรรคสอง บัญญัติว่า “บุคคลซึ่งถูกละเมิดสิทธิหรือเสรีภาพที่รัฐธรรมนูญนี้รับรองไว้ สามารถยกบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญนี้เพื่อใช้สิทธิทางศาลหรือยกขึ้นเป็นข้อต่อสู้คดีในศาลได้”

มาตรา ๒๙ บัญญัติว่า “การจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลที่รัฐธรรมนูญรับรองไว้ จะกระทำมิได้ เว้นแต่โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายเฉพาะเพื่อการที่รัฐธรรมนูญนี้กำหนดไว้ และเท่าที่จำเป็นเท่านั้น และจะกระทบกระเทือนสาระสำคัญของสิทธิและเสรีภาพนั้นมิได้”

กฎหมายตามวรรคหนึ่งต้องมีผลใช้บังคับเป็นการทั่วไปและไม่มุ่งหมายให้ใช้บังคับแก่กรณีใดกรณีหนึ่งหรือแก่บุคคลใดบุคคลหนึ่งเป็นการเจาะจง ทั้งต้องระบุบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญที่ให้อำนาจในการตรากฎหมายนั้นด้วย

บทบัญญัติวรรคหนึ่งและวรรคสองให้นำมาใช้บังคับกับกฎหรือข้อบังคับที่ออกโดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายด้วย โดยอนุโลม”

มาตรา ๕๐ บัญญัติว่า “บุคคลย่อมมีเสรีภาพในการประกอบกิจการหรือประกอบอาชีพและการแข่งขันโดยเสรีอย่างเป็นธรรม

การจำกัดเสรีภาพตามวรรคหนึ่งจะกระทำมิได้ เว้นแต่โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายเฉพาะเพื่อประโยชน์ในการรักษาความมั่นคงของรัฐหรือเศรษฐกิจของประเทศ การคุ้มครองประชาชนในด้านสาธารณสุข การรักษาความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน การจัดระเบียบการประกอบอาชีพ การคุ้มครองผู้บริโภค การผังเมือง การรักษาทรัพยากรธรรมชาติหรือสิ่งแวดล้อม สวัสดิภาพของประชาชน หรือเพื่อป้องกันการผูกขาด หรือการจัดความไม่เป็นธรรมในการแข่งขัน”

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

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

- (๑) ดอกเบี้ยที่ธนาคารพาณิชย์อาจจ่ายได้
- (๒) ดอกเบี้ยหรือส่วนลดที่ธนาคารพาณิชย์อาจเรียกได้

...ฯลฯ...

การกำหนดตามมาตรานี้ ต้องได้รับความเห็นชอบจากรัฐมนตรีและให้ประกาศในราชกิจจานุเบกษา” พิจารณาพระราชบัญญัติการธนาคารพาณิชย์ พ.ศ. ๒๕๐๕ และที่แก้ไขแล้ว มาตรา ๑๔ ดังกล่าว มิได้บัญญัติเกี่ยวกับศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ หรือสิทธิและเสรีภาพของบุคคลตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๔ มาตรา ๕ มาตรา ๒๖ มาตรา ๒๗ และมาตรา ๒๘ แต่อย่างไรก็ดี เพราะเป็นเรื่องของความผูกพันระหว่างธนาคารต่อธนาคารหรือต่อลูกค้าซึ่งรวมทั้งผู้ฝากเงินและผู้กู้เงิน และมีได้บัญญัติ

ห้ามมิให้บุคคลมีเสรีภาพในการประกอบกิจการ หรืออาชีพตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๕๐ ด้วย ทั้งนี้ได้บัญญัติในลักษณะการควบคุมการดำเนินการทางธุรกิจ หรือให้มีการผูกขาดตัดตอนตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๘๗ ด้วยเช่นกัน แต่พระราชบัญญัติการธนาคารพาณิชย์ พ.ศ. ๒๕๐๕ และที่แก้ไขแล้ว มาตรา ๑๔ บัญญัติเป็นการทั่วไปไม่เฉพาะเจาะจงและบัญญัติให้อำนาจธนาคารแห่งประเทศไทย ในการกำหนดให้ธนาคารพาณิชย์ปฏิบัติเกี่ยวกับดอกเบี้ยที่ธนาคารพาณิชย์จะจ่ายให้แก่ผู้ฝาก หรือ กำหนดอัตราดอกเบี้ยรวมตลอดถึงส่วนลดที่ธนาคารพาณิชย์จะเรียกเอาจากผู้กู้ยืม ผู้ขาย หรือผู้ที่มีนิติสัมพันธ์ในลักษณะลูกหนี้ได้ โดยเฉพาะการกำหนดการปฏิบัติดังกล่าวจะต้องได้รับความเห็นชอบจากรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังเสียก่อน ซึ่งต้องคำนึงถึงเศรษฐกิจของประเทศ และเพื่อให้การคล่องตัวในการดำเนินธุรกิจ โดยเฉพาะลูกค้าของธนาคารไม่ว่าจะเป็นผู้ฝาก ผู้กู้ยืมจะต้องทราบเงื่อนไขดังกล่าว หรือมีการตกลงยินยอมต่อกันไว้เป็นการแน่นอนแล้ว จะเป็นการตกลงไว้ล่วงหน้าก็ได้ มิใช่ธนาคารพาณิชย์ จะกำหนดได้เองตามความพอใจ

จึงเห็นว่า พระราชบัญญัติการธนาคารพาณิชย์ พ.ศ. ๒๕๐๕ และที่แก้ไขแล้ว มาตรา ๑๔ ไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๔ มาตรา ๕ มาตรา ๒๖ มาตรา ๒๗ มาตรา ๒๘ วรรคสอง มาตรา ๒๙ มาตรา ๕๐ มาตรา ๕๗ และมาตรา ๘๗

ประเด็นที่สอง 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

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

มาตรา ๖ บัญญัติว่า “เมื่อรัฐมนตรีกำหนดอัตราดอกเบี้ยตามมาตรา ๔ แล้ว มิให้นำ มาตรา ๖๕๔ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาใช้บังคับแก่การคิดดอกเบี้ยของสถาบันการเงินที่รัฐมนตรีกำหนดตามมาตรา ๔”

พิจารณาบทบัญญัติแห่งกฎหมายทั้งสองมาตราดังกล่าว ได้บัญญัติขึ้นเพื่อประโยชน์และเป็นการแก้ปัญหาเศรษฐกิจของประเทศ เพื่อให้มีการกู้ยืมเงินไปลงทุนประกอบธุรกิจให้กว้างขวาง การเงินคล่องตัว เช่นเดียวกับที่ให้อำนาจแก่ธนาคารแห่งประเทศไทยกำหนดให้ธนาคารพาณิชย์ ปฏิบัติตามที่ได้วินิจฉัยในประเด็นที่หนึ่งแล้ว สำหรับประเด็นนี้จึงได้มีการแก้ไขพระราชบัญญัติดอกเบี้ยเงินให้กู้ยืมของสถาบันการเงินโดยให้รัฐมนตรีมีอำนาจกำหนดอัตราดอกเบี้ยที่สถาบันการเงินจะคิดกับผู้กู้ยืมหรือคิดให้กับผู้ให้ยืมสูงกว่าร้อยละสิบห้าต่อปีได้ และบัญญัติมีให้นำมาตรา ๖๕๔ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์มาใช้บังคับเพราะเป็นเรื่องระหว่างสถาบันกับผู้กู้ยืมหรือสถาบันกับผู้ให้ยืม จะตกลงดอกเบี้ยกันสูงกว่าร้อยละสิบห้าต่อปีก็ได้ หรือจะกล่าวอีกนัยหนึ่งว่าบัญญัติยกเว้นกฎหมายทั่วไปให้ใช้กับสถาบันการเงินที่ตั้งขึ้นตามกฎหมาย ซึ่งมีใช้บุคคลทั่วไป

จึงเห็นว่า บทบัญญัติดังกล่าว ไม่เกี่ยวกับศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ ไม่เป็นการจำกัดสิทธิและเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๔ มาตรา ๕ มาตรา ๖ มาตรา ๒๗ มาตรา ๒๘ วรรคสอง และมาตรา ๒๙ ไม่ได้จำกัดเสรีภาพในการประกอบกิจการหรืออาชีพ ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๕๐ มิได้จำกัดสิทธิของผู้บริโภค ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๕๗ ซึ่งบัญญัติว่า “สิทธิของบุคคลซึ่งเป็นผู้บริโภคย่อมได้รับความคุ้มครอง ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ...” ทั้งไม่เป็นการควบคุมผูกขาดตัดตอนทางธุรกิจของบุคคลตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๘๗ ด้วย

อาศัยเหตุผลดังกล่าวข้างต้น จึงวินิจฉัยทั้งสองประเด็นว่า 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

พลโท จุล อติเรก

ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ