

## คำวินิจฉัยของ นายผัน จันทรปาน ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

ที่ ๑๓/๒๕๕๕

วันที่ ๑๘ เมษายน ๒๕๕๕

เรื่อง ศาลแพ่งธนบุรีส่งคำโต้แย้งของจำเลย (นายบุญมา หรือสมพจน์ แซ่ลี หรือทรัพย์มีทอง) เพื่อขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๔

๑. สรุปข้อเท็จจริง

๑. ธนาคารศรีนคร จำกัด (มหาชน) เป็นโจทก์ยื่นฟ้องนายบุญมา หรือสมพจน์ แซ่ลี หรือทรัพย์มีทอง ซึ่งเป็นผู้ร้อง เป็นจำเลย ขอให้เบิกเงินเกินบัญชี เงินกู้ เบี้ยประกัน จำนอง โดยให้จำเลยชำระหนี้จำนวน ๒,๖๗๕,๖๕๕.๑๒ บาท พร้อมดอกเบี้ยในอัตราร้อยละ ๑๘.๗๕ ต่อปี ของเงินต้น ๑,๘๗๕,๕๕๕.๘๕ บาท นับถัดจากวันฟ้องจนกว่าจะชำระหนี้ให้โจทก์เสร็จสิ้น เป็นคดีแพ่งหมายเลขดำที่ ๒๖๔๐/๒๕๕๒ ของศาลแพ่งธนบุรี

๒. ผู้ร้องยื่นคำให้การปฏิเสธฟ้องของโจทก์โดยต่อสู้ว่าการคิดดอกเบี้ยของโจทก์ขัดต่อพระราชบัญญัติการธนาคารพาณิชย์ 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 กระทบการออกประกาศถ่ายโอนอำนาจไปให้ผู้ประกอบการธนาคารพาณิชย์สามารถประกาศกำหนดอัตราดอกเบี้ย รวมทั้งเงื่อนไขและวิธีการเกี่ยวกับดอกเบี้ยในลักษณะเป็นการผูกขาดตัดตอนทางเศรษฐกิจการเงินของประเทศทั้งทางตรงและทางอ้อม เป็นการเปิดช่องให้กลุ่มทุนธนาคารและผู้ประกอบการธนาคารพาณิชย์แสวงหาผลประโยชน์จากดอกเบี้ยอย่างไม่เป็นธรรม นอกจากนั้น บทบัญญัติมาตรา ๔ และมาตรา ๖ แห่งพระราชบัญญัติดอกเบี้ยเงินให้กู้ยืมของสถาบันการเงิน พ.ศ. ๒๕๒๓ แก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติดอกเบี้ยเงินให้กู้ยืมของสถาบันการเงิน (ฉบับที่ ๓) พ.ศ. ๒๕๓๕ มีเจตนายกเว้นให้ธนาคารพาณิชย์สามารถกำหนดอัตราดอกเบี้ยสูงเกินกว่าร้อยละ ๑๕ ต่อปี ได้โดยไม่ผิดกฎหมาย โดยให้อำนาจกับรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง แต่ในทางปฏิบัติธนาคารแห่งประเทศไทยใช้อำนาจตามความในมาตรา ๑๔ แห่งพระราชบัญญัติการธนาคารพาณิชย์ ฯ ถ่ายโอนอำนาจให้ธนาคารพาณิชย์ไปกำหนดการคิดดอกเบี้ยแบบทบต้นและกำหนดอัตราดอกเบี้ยสูงสุดเกินกว่าอัตราร้อยละ ๑๕ ต่อปี ได้เองโดยลำพัง บทบัญญัติ

ของกฎหมายทั้งสองฉบับดังกล่าว จึงมีความขัดแย้งในกระบวนการใช้อำนาจ เคลือบคลุมไร้ประสิทธิภาพ และขาดความเป็นธรรม รวมทั้งสภาพการบังคับใช้กฎหมายดังกล่าวไม่สอดคล้องกับภาวะเศรษฐกิจของประเทศในปัจจุบัน นอกจากนี้ ยังเป็นการส่งเสริมและสนับสนุนให้ธนาคารพาณิชย์ใช้สิทธิและเสรีภาพในการประกอบกิจการ หรือประกอบอาชีพผูกขาดตัดตอนทางเศรษฐกิจการเงินอย่างไม่เป็นธรรมและเอาเปรียบผู้บริโภค

๓. ผู้ร้องเห็นว่า 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 ที่ธนาคารโจทก์ใช้ได้กำหนดและเรียกดอกเบี้ยทบต้น และดอกเบี้ยเงินให้กู้ยืมเกินอัตราร้อยละ ๑๕ ต่อปี โดยใช้สัญญาสำเร็จรูปกำหนดเงื่อนไขแบบเบ็ดเสร็จ และใช้สิทธิเสรีภาพปฏิบัติในเรื่องดอกเบี้ยแบบผูกขาดตัดตอน ไม่เป็นธรรมและเอาเปรียบผู้บริโภคเป็นบทบัญญัติที่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๕๐ มาตรา ๕๗ และมาตรา ๘๗ และเป็นการจำกัดสิทธิเสรีภาพของบุคคลตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๔ มาตรา ๕ มาตรา ๒๖ มาตรา ๒๗ มาตรา ๒๘ วรรคสอง และมาตรา ๒๙ ต้องตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๖ จึงขอให้ศาลส่งคำร้อง (ข้อโต้แย้ง) ให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๔

๔. ศาลแพ่งธนบุรีจึงส่งข้อโต้แย้งของผู้ร้อง ขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๔

## ๒. ประเด็นการวินิจฉัย

บทบัญญัติมาตรา ๑๔ แห่งพระราชบัญญัติการธนาคารพาณิชย์ พ.ศ. ๒๕๐๕ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติการธนาคารพาณิชย์ (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๒๒ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๔ มาตรา ๕ มาตรา ๖ มาตรา ๒๖ มาตรา ๒๗ มาตรา ๒๘ วรรคสอง มาตรา ๒๙ มาตรา ๕๐ มาตรา ๕๗ และมาตรา ๘๗ หรือไม่

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

ข้อกฎหมายรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐

มาตรา ๔ “ศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ สิทธิและเสรีภาพของบุคคลย่อมได้รับความคุ้มครอง”

มาตรา ๕ “ประชาชนชาวไทยไม่ว่าแหล่งกำเนิด เพศ หรือศาสนาใด ย่อมอยู่ในความคุ้มครองแห่งรัฐธรรมนูญนี้เสมอกัน”

มาตรา ๖ “รัฐธรรมนูญเป็นกฎหมายสูงสุดของประเทศ บทบัญญัติใดของกฎหมาย กฎ หรือข้อบังคับ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญนี้ บทบัญญัตินั้นเป็นอันใช้บังคับมิได้”

มาตรา ๒๖ “การใช้อำนาจโดยองค์กรของรัฐทุกองค์กร ต้องคำนึงถึงศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ สิทธิและเสรีภาพตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญนี้”

มาตรา ๒๗ “สิทธิและเสรีภาพที่รัฐธรรมนูญนี้รับรองไว้โดยชัดแจ้ง โดยปริยาย หรือโดยคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ ย่อมได้รับความคุ้มครอง และผูกพันรัฐสภา คณะรัฐมนตรี ศาล และองค์กรอื่นของรัฐโดยตรงในการตรากฎหมาย การใช้บังคับกฎหมาย และการตีความกฎหมายทั้งปวง”

มาตรา ๒๘ “บุคคลย่อมอ้างศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ หรือใช้สิทธิและเสรีภาพของตนได้เท่าที่ไม่ละเมิดสิทธิเสรีภาพของบุคคลอื่น ไม่เป็นปฏิปักษ์ต่อรัฐธรรมนูญ หรือไม่ขัดต่อศีลธรรมอันดีของประชาชน บุคคลซึ่งถูกละเมิดสิทธิหรือเสรีภาพที่รัฐธรรมนูญนี้รับรองไว้สามารถยกบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญนี้เพื่อใช้สิทธิทางศาลหรือยกขึ้นเป็นข้อต่อสู้ในศาลได้”

มาตรา ๒๙ “การจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลที่รัฐธรรมนูญรับรองไว้จะกระทำมิได้ เว้นแต่โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายเฉพาะเพื่อการที่รัฐธรรมนูญนี้กำหนดไว้และเท่าที่จำเป็นเท่านั้น และจะกระทบกระเทือนสาระสำคัญของสิทธิและเสรีภาพนั้นมิได้”

กฎหมายตามวรรคหนึ่งต้องมีผลใช้บังคับเป็นการทั่วไปและไม่มุ่งหมายให้ใช้บังคับแก่กรณีใดกรณีหนึ่งหรือแก่บุคคลใดบุคคลหนึ่งเป็นการเจาะจง ทั้งต้องระบุบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญที่ให้อำนาจในการตรากฎหมายนั้นด้วย

บทบัญญัติตามวรรคหนึ่งและวรรคสองให้นำมาใช้บังคับกับกฎ หรือข้อบังคับที่ออกโดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายด้วยโดยอนุโลม”

มาตรา ๕๐ “บุคคลย่อมมีเสรีภาพในการประกอบกิจการหรือประกอบอาชีพและการแข่งขัน โดยเสรีอย่างเป็นธรรม

การจำกัดเสรีภาพตามวรรคหนึ่งจะกระทำมิได้ เว้นแต่โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายเฉพาะเพื่อประโยชน์ในการรักษาความมั่นคงของรัฐหรือเศรษฐกิจของประเทศ การคุ้มครองประชาชน

ในด้านสาธารณูปโภค การรักษาความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน การจัดระเบียบ การประกอบอาชีพ การคุ้มครองผู้บริโภค การผังเมือง การรักษาทรัพยากรธรรมชาติหรือสิ่งแวดล้อม สวัสดิภาพของประชาชน หรือเพื่อป้องกันการผูกขาด หรือขจัดความไม่เป็นธรรมในการแข่งขัน”

มาตรา ๕๗ “สิทธิของบุคคลซึ่งเป็นผู้บริโภคย่อมได้รับความคุ้มครอง ทั้งนี้ตามที่กฎหมาย บัญญัติ

กฎหมายตามวรรคหนึ่งต้องบัญญัติให้มีองค์กรอิสระซึ่งประกอบด้วยตัวแทนผู้บริโภคทำหน้าที่ ให้ความเห็นในการตรากฎหมาย กฎ และข้อบังคับ และให้ความเห็นในการกำหนดมาตรการต่างๆ เพื่อคุ้มครองผู้บริโภค”

มาตรา ๘๗ “รัฐต้องสนับสนุนระบบเศรษฐกิจแบบเสรีโดยอาศัยกลไกตลาดกำกับดูแล ให้มีการแข่งขันอย่างเป็นธรรม คุ้มครองผู้บริโภค และป้องกันการผูกขาดตัดตอนทั้งทางตรงและทางอ้อม รวมทั้งยกเลิกและละเว้นการตรากฎหมายและกฎเกณฑ์ที่ควบคุมธุรกิจที่ไม่สอดคล้องกับความจำเป็น ทางเศรษฐกิจ และต้องไม่ประกอบกิจการแข่งขันกับเอกชน เว้นแต่มีความจำเป็นเพื่อประโยชน์ ในการรักษาความมั่นคงของรัฐ รักษาผลประโยชน์ส่วนรวม หรือการจัดให้มีการสาธารณูปโภค”

มาตรา ๒๖๔ วรรคหนึ่ง “ในการที่ศาลจะใช้บทบัญญัติแห่งกฎหมายบังคับแก่คดีใด ถ้าศาลเห็นเองหรือคู่ความโต้แย้งว่าบทบัญญัติแห่งกฎหมายนั้นต้องด้วยบทบัญญัติมาตรา ๖ และ ยังไม่มีคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญในส่วนที่เกี่ยวกับบทบัญญัตินั้น ให้ศาลรอการพิจารณาพิพากษา คดีไว้ชั่วคราวและส่งความเห็นเช่นนั้นตามทางการเพื่อศาลรัฐธรรมนูญจะได้พิจารณาวินิจฉัย”

**ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์**

มาตรา ๖๕๔ “ท่านห้ามมิให้คิดดอกเบี้ยเกินร้อยละสิบห้าต่อปี ถ้าในสัญญากำหนดดอกเบี้ย เกินกว่านั้น ก็ให้ลดลงเป็นร้อยละสิบห้าต่อปี”

**พระราชบัญญัติการธนาคารพาณิชย์ พ.ศ. ๒๕๐๕** ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติ การธนาคารพาณิชย์ (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๒๒

มาตรา ๑๔ “ธนาคารแห่งประเทศไทยมีอำนาจกำหนดให้ธนาคารพาณิชย์ปฏิบัติในเรื่อง ดังต่อไปนี้

- (๑) .....
- (๒) ดอกเบี้ยหรือส่วนลดที่ธนาคารพาณิชย์อาจเรียกได้

ฯลฯ

การกำหนดตามมาตรานี้ ต้องได้รับความเห็นชอบจากรัฐมนตรี และให้ประกาศในราชกิจจานุเบกษา”

พระราชบัญญัติดอกเบี้ยเงินให้กู้ยืมของสถาบันการเงิน พ.ศ. ๒๕๒๓ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติดอกเบี้ยเงินให้กู้ยืมของสถาบันการเงิน (ฉบับที่ ๓) พ.ศ. ๒๕๓๕

มาตรา ๔ “เพื่อประโยชน์ในการแก้ไขภาวะเศรษฐกิจของประเทศ รัฐมนตรีโดยคำแนะนำของธนาคารแห่งประเทศไทย มีอำนาจกำหนดอัตราดอกเบี้ยที่สถาบันการเงินอาจคิดจากผู้กู้ยืม หรือคิดให้ผู้กู้ยืมให้สูงกว่าร้อยละสิบห้าต่อปีได้”

มาตรา ๖ “เมื่อรัฐมนตรีกำหนดอัตราดอกเบี้ยตามมาตรา ๔ แล้ว มิให้นำมาตรา ๖๕๔ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาใช้บังคับแก่การคิดดอกเบี้ยของสถาบันการเงินที่รัฐมนตรีกำหนดตามมาตรา ๔”

#### ข้อพิจารณาและคำวินิจฉัย

มาตรา ๑๔ แห่งพระราชบัญญัติการธนาคารพาณิชย์ บัญญัติว่า “ธนาคารแห่งประเทศไทย มีอำนาจกำหนดให้ธนาคารพาณิชย์ปฏิบัติเรื่องดังต่อไปนี้ (๒) ดอกเบี้ยหรือส่วนผลที่ธนาคารเรียกได้” และวรรคสุดท้าย บัญญัติว่า “การกำหนดตามมาตราี้ต้องได้รับความเห็นชอบจากรัฐมนตรี และประกาศในราชกิจจานุเบกษา”

มาตรา ๔ แห่งพระราชบัญญัติดอกเบี้ยเงินให้กู้ยืมของสถาบันการเงิน บัญญัติว่า “เพื่อประโยชน์ในการแก้ไขภาวะเศรษฐกิจของประเทศ รัฐมนตรีโดยคำแนะนำของธนาคารแห่งประเทศไทย มีอำนาจกำหนดอัตราดอกเบี้ยที่สถาบันการเงินอาจคิดจากผู้กู้ยืม หรือคิดให้ผู้กู้ยืมให้สูงกว่าร้อยละสิบห้าต่อปีได้”

มาตรา ๖ แห่งพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าว บัญญัติว่า “เมื่อรัฐมนตรีกำหนดอัตราดอกเบี้ยตามมาตรา ๔ แล้ว มิให้นำมาตรา ๖๕๔ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาใช้บังคับ....”

พิจารณาแล้วเห็นว่า พระราชบัญญัติทั้งสองฉบับที่กล่าวถึง เป็นมาตรการพิเศษที่รัฐออกมาเพื่อประโยชน์ในการรักษาความมั่นคงของรัฐหรือเศรษฐกิจของประเทศ ตามที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ มาตรา ๕๐ วรรคสอง และการทำสัญญาหรือข้อตกลงระหว่างธนาคารกับผู้กู้ ย่อมทราบอัตราดอกเบี้ย และเงื่อนไขต่างๆ อยู่แล้ว ก่อนทำสัญญากัน เมื่อตกลงทำสัญญาต้องเป็นไปตามเงื่อนไขที่ตกลงกันได้ การยกมาตรา รวม ๓ มาตรา ในพระราชบัญญัติ ๒ ฉบับ มาอ้างว่าขัดหรือแย้งรัฐธรรมนูญมาตราต่างๆ รวม ๑๒ มาตรา พิจารณาแล้วเห็นว่าไม่มีข้อความใดที่ขัดหรือแย้งรัฐธรรมนูญมาตราที่อ้างขึ้น

ด้วยเหตุดังกล่าวข้างต้น จึงวินิจฉัยว่า พระราชบัญญัติการธนาคารพาณิชย์ พ.ศ. ๒๕๐๕ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติการธนาคารพาณิชย์ (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๒๒ มาตรา ๑๔ และพระราชบัญญัติดอกเบี้ยเงินให้กู้ยืมของสถาบันการเงิน พ.ศ. ๒๕๒๓ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดย

พระราชบัญญัติดอกเบี้ยเงินให้กู้ยืมของสถาบันการเงิน (ฉบับที่ ๓) พ.ศ. ๒๕๓๕ มาตรา ๔ และ  
มาตรา ๖ ไม่ขัดหรือแย้งรัฐธรรมนูญ มาตรา ๔ มาตรา ๕ มาตรา ๒๖ มาตรา ๒๗ มาตรา ๒๘  
วรรคสอง มาตรา ๒๙ มาตรา ๕๐ มาตรา ๕๓ และ มาตรา ๘๓ แต่ประการใด

นายผัน จันทรปาน  
ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ