

คำวินิจฉัยของ ศาสตราจารย์อนันต์ เกตุวงศ์ ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

ที่ ๑๓/๒๕๕๕

วันที่ ๑๘ เมษายน ๒๕๕๕

เรื่อง ศาลแพ่งธนบุรีส่งคำโต้แย้งของจำเลย (นายบุญมา หรือสมพจน์ แซ่ลี หรือทรัพย์มีทอง) เพื่อขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๔

อธิบดีผู้พิพากษาศาลแพ่งธนบุรีได้ส่ง เรื่อง ขอให้วินิจฉัยคดี ลงวันที่ ๑๕ เมษายน ๒๕๕๓ ซึ่งเป็นคดีแพ่งหมายเลขดำที่ ๒๖๔๐/๒๕๕๒ ระหว่าง ธนาคารศรีนคร จำกัด (มหาชน) โจทก์ นายบุญมา หรือสมพจน์ แซ่ลี หรือทรัพย์มีทอง จำเลย ในข้อหาเบิกเงินเกินบัญชี เงินกู้ เบี้ยประกัน จำนอง โดยให้จำเลยชำระหนี้จำนวน ๒,๖๓๕,๖๕๕.๑๒ บาท พร้อมดอกเบี้ยในอัตราร้อยละ ๑๘.๗๕ ต่อปีของเงินต้น ๑,๘๕๗,๕๔๔.๘๕ บาท นับถัดจากวันฟ้องจนกว่าจะชำระหนี้ให้โจทก์เสร็จสิ้น

นายบุญมา แซ่ลี จำเลย (ผู้ร้อง) ได้ยื่นคำให้การปฏิเสธฟ้องของโจทก์ สรุปความได้ว่า การคิดดอกเบี้ยของโจทก์ขัดต่อพระราชบัญญัติการธนาคารพาณิชย์ พ.ศ. ๒๕๐๕ มาตรา ๑๒ (๕) ประกอบมาตรา ๔๔ และขัดต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๕๐ โดยมีความเห็นว่า พระราชบัญญัติการธนาคารพาณิชย์ พ.ศ. ๒๕๐๕ แก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติการธนาคารพาณิชย์ (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๒๒ มาตรา ๑๔ ให้อำนาจธนาคารแห่งประเทศไทยใช้วิธีปฏิบัติเหนือการควบคุมของรัฐ กระทบการออกประกาศถ่ายโอนอำนาจไปให้ผู้ประกอบการธนาคารพาณิชย์สามารถประกาศกำหนดอัตราดอกเบี้ยรวมทั้งเงื่อนไขและวิธีการเกี่ยวกับดอกเบี้ยในลักษณะเป็นการผูกขาดตัดตอนทางเศรษฐกิจ การเงินของประเทศทั้งทางตรงและทางอ้อม เป็นการเปิดช่องให้กลุ่มธนาคารและผู้ประกอบการธนาคารพาณิชย์แสวงหาผลประโยชน์จากดอกเบี้ยอย่างไม่เป็นธรรม นอกจากนี้ พระราชบัญญัติดอกเบี้ยเงินให้กู้ยืมของสถาบันการเงิน พ.ศ. ๒๕๒๓ แก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติดอกเบี้ยเงินให้กู้ยืมของสถาบันการเงิน (ฉบับที่ ๓) พ.ศ. ๒๕๓๕ มาตรา ๔ และมาตรา ๖ มีเจตนายกเว้นให้ธนาคารพาณิชย์สามารถกำหนดอัตราดอกเบี้ยสูงเกินกว่าร้อยละ ๑๕ ต่อปีได้โดยไม่ผิดกฎหมาย โดยให้อำนาจแก่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง แต่ในทางปฏิบัติธนาคารแห่งประเทศไทยใช้อำนาจตามความในมาตรา ๑๔ แห่งพระราชบัญญัติการธนาคารพาณิชย์ ฯ ถ่ายโอนอำนาจให้ธนาคารพาณิชย์ทำการกำหนดการคิดดอกเบี้ยแบบทบต้นและกำหนดอัตราดอกเบี้ยสูงสุดเกินร้อยละ ๑๕ ต่อปีได้เองโดยลำพัง บทบัญญัติของกฎหมายทั้งสองฉบับดังกล่าวจึงมีความขัดแย้งในกระบวนการใช้อำนาจเคลือบคลุมไร้ประสิทธิภาพและขาดความ

เป็นธรรม รวมทั้งสภาพการบังคับใช้กฎหมายดังกล่าวไม่สอดคล้องกับสถานะเศรษฐกิจของประเทศในปัจจุบัน ยิ่งกว่านั้นยังเป็นการสนับสนุนและส่งเสริมให้ธนาคารพาณิชย์ใช้สิทธิและเสรีภาพในการประกอบกิจการ หรือประกอบอาชีพอย่างผูกขาดตัดตอนทางเศรษฐกิจการเงินอย่างไม่เป็นธรรมและเอาเปรียบผู้บริโภค

ผู้ร้องเห็นว่า 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 ๕๐ มาตรา ๕๗ และมาตรา ๘๗ และเป็นการจำกัดสิทธิเสรีภาพของบุคคลตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๔ มาตรา ๕ มาตรา ๒๖ มาตรา ๒๗ มาตรา ๒๘ มาตรา ๒๙ วรรคสอง และมาตรา ๒๕ ต้องตาม มาตรา ๖ ของรัฐธรรมนูญ จึงขอให้ศาลส่งคำร้องให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามมาตรา ๒๖๔

ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาแล้วมีมติให้รับคำร้องไว้ดำเนินการวินิจฉัยต่อไปตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๔ และกำหนดประเด็นที่จะวินิจฉัยดังนี้

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

๒) พระราชบัญญัติดอกเบี้ยเงินให้กู้ยืมของสถาบันการเงิน 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 ๕๗ และมาตรา ๘๗ หรือไม่

พิจารณาแล้วเห็นว่า

๑) ประเด็นที่ขอให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่า มาตรา ๑๔ แห่งพระราชบัญญัติการธนาคารพาณิชย์ ฯ ขัดรัฐธรรมนูญ มาตรา ๕๗ นั้น ศาลรัฐธรรมนูญได้มีคำวินิจฉัยที่ ๗/๒๕๔๓ ลงวันที่ ๒ มีนาคม ๒๕๔๓ เรื่อง ศาลแพ่งส่งคำโต้แย้งของจำเลย (นางสาวเชียม แพมไรสง) แล้ว จึงไม่จำเป็นต้องวินิจฉัยอีก และไม่ขัดกับรัฐธรรมนูญมาตราต่างๆ ตามที่ผู้ร้องกล่าวอ้าง

๒) ส่วนพระราชบัญญัติดอกเบี้ยเงินให้กู้ยืมของสถาบันการเงิน พ.ศ. ๒๕๒๓ แก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติดอกเบี้ยเงินให้กู้ยืมของสถาบันการเงิน (ฉบับที่ ๓) พ.ศ. ๒๕๓๕ มาตรา ๔

บัญญัติว่า “เพื่อประโยชน์ในการแก้ไขภาวะเศรษฐกิจของประเทศ รัฐมนตรีโดยคำแนะนำของธนาคารแห่งประเทศไทยมีอำนาจกำหนดอัตราดอกเบี้ยที่สถาบันการเงินอาจคิดจากผู้กู้ยืม หรือคิดให้ผู้กู้ยืมให้สูงกว่าร้อยละสิบห้าต่อปีได้”

มาตรา ๖ บัญญัติว่า “เมื่อรัฐมนตรีกำหนดอัตราดอกเบี้ยตามมาตรา ๕ แล้ว มิให้นำมาตรา ๖๕๔ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์มาใช้บังคับแก่การคิดดอกเบี้ยของสถาบันการเงินที่รัฐมนตรีกำหนดตามมาตรา ๕”

พิจารณาแล้วเห็นว่า มาตรา ๕ และมาตรา ๖ ของพระราชบัญญัติดอกเบี้ยเงินให้กู้ยืมของสถาบันการเงิน พ.ศ. ๒๕๒๓ แก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติดอกเบี้ยเงินให้กู้ยืมของสถาบันการเงิน (ฉบับที่ ๓) พ.ศ. ๒๕๓๕ บัญญัติขึ้นในช่วงเวลาที่ประเทศไทยประสบปัญหาทางเศรษฐกิจ รัฐสภาจึงออกกฎหมายให้อำนาจธนาคารแห่งประเทศไทยกำหนดอัตราดอกเบี้ยสูงสุด หรืออัตราดอกเบี้ยที่สถาบันการเงินจะเรียกได้เกินกว่าร้อยละ ๑๕ ต่อปีจากผู้กู้ และเป็นกฎหมายเฉพาะที่มีผลบังคับใช้กับสถาบันการเงินทุกแห่งเหมือนกัน จึงเป็นกฎหมายที่มีความมุ่งหมายและมีวิธีการกู้ยืมที่แตกต่างไปจากประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์

ส่วนรัฐธรรมนูญ มาตรา ๔ มาตรา ๕ มาตรา ๖ มาตรา ๒๖ มาตรา ๒๗ มาตรา ๒๘ มาตรา ๒๙ และมาตรา ๕๐ สรุปความได้ว่า เป็นการรับรองสิทธิเสรีภาพและศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ของบุคคลทุกเพศ ทุกวัย ทุกศาสนา ให้ได้รับความคุ้มครอง และผูกพันรัฐสภา คณะรัฐมนตรี ศาล และองค์กรอื่นๆ ของรัฐโดยตรงในการตรากฎหมาย การใช้บังคับและการตีความกฎหมาย รวมทั้งการใช้สิทธิเสรีภาพและการถูกละเมิดสิทธิเสรีภาพของบุคคลและระหว่างบุคคลด้วยกันจะกระทำไม่ได้ และเป็นการใช้โดยทั่วไปกับบุคคลทุกคน

สำหรับมาตรา ๕ และมาตรา ๖ ของพระราชบัญญัติดอกเบี้ยเงินให้กู้ยืม ฯ ออกมาเพื่อใช้กับสถาบันการเงินและบุคคลที่มีความต้องการจะกู้ยืมเงินจากสถาบันการเงินเท่านั้น ไม่ได้ใช้กับบุคคลโดยทั่วไปที่ไม่เกี่ยวข้องกับการกู้ยืมเงิน หากบุคคลใดไม่กู้เงินจากสถาบันการเงินก็ไม่เกี่ยวข้องกับการบัญญัติไว้ดังกล่าวนี้อันนี้ และรัฐธรรมนูญ มาตรา ๕๐ วรรคสอง ได้บัญญัติไว้ชัดเจนว่า การบัญญัติกฎหมายเฉพาะเพื่อการรักษาความมั่นคงของรัฐหรือเศรษฐกิจของประเทศสามารถกระทำได้เช่นเดียวกับที่บัญญัติไว้ในมาตรา ๘๗ ของรัฐธรรมนูญนี้ ซึ่งเป็นเรื่องแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐที่รัฐบาลจะต้องกำหนดนโยบายให้สอดคล้องกับรัฐธรรมนูญ

ด้วยเหตุผลดังกล่าว จึงวินิจฉัยว่า มาตรา ๑๕ ของพระราชบัญญัติการธนาคารพาณิชย์ พ.ศ. ๒๕๐๕ แก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติการธนาคารพาณิชย์ (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๒๒ มาตรา ๔ และมาตรา ๖ ของพระราชบัญญัติดอกเบี้ยเงินให้กู้ยืมของสถาบันการเงิน พ.ศ. ๒๕๒๓ แก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติดอกเบี้ยเงินให้กู้ยืมของสถาบันการเงิน (ฉบับที่ ๓) พ.ศ. ๒๕๓๕ ไม่ขัดหรือแย้งกับรัฐธรรมนูญ มาตรา ๔ มาตรา ๕ มาตรา ๒๖ มาตรา ๒๗ มาตรา ๒๘ มาตรา ๒๙ มาตรา ๕๐ มาตรา ๕๗ และมาตรา ๘๗

ศาสตราจารย์อนันต์ เกตุวงศ์

ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ