

คำวินิจฉัยของ นายชัยอนันต์ สมุทวณิช ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

ที่ ๕/๒๕๕๒

วันที่ ๒๒ เมษายน ๒๕๕๒

เรื่อง ศาลแพ่งกรุงเทพใต้ส่งข้อโต้แย้งตามคำร้องของจำเลย (บริษัท พาด้าอินเทอร์เน็ตดีพาร์ตเมนท์ กรุ๊ป จำกัด กับพวก) ในคดีหมายเลขดำที่ ๒๑๐๗๕/๒๕๕๐ ให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณา วินิจฉัย

ข้อเท็จจริงมีอยู่ว่าบริษัทเงินทุนหลักทรัพย์ สินเอเชีย จำกัด (มหาชน) โจทก์ ได้ยื่นฟ้อง บริษัท พาด้าอินเทอร์เน็ตดีพาร์ตเมนท์ กรุ๊ป จำกัด ที่ ๑, นายพนพล เสริมศิริมงคล ที่ ๒, นายอุดม เสริมศิริมงคล ที่ ๓, บริษัท พาด้าอินเทอร์เน็ตเนชั่นแนลกรุ๊ป จำกัด ที่ ๔, บริษัท เสริมทรัพย์วัฒนา จำกัด ที่ ๕ นางสาวเพ็ญผกา แซ่ฉั่ว ที่ ๖ เป็นจำเลยในข้อหา ตัวเงิน ขาดตัวเงิน กู้ยืม คำประกัน จำนอง เป็นคดีแพ่งหมายเลขดำที่ ๒๑๐๗๕/๒๕๕๐ ซึ่งอยู่ในเขตอำนาจของศาลแพ่งกรุงเทพใต้

จำเลยในคดีนี้ได้ให้การต่อสู้หลายประการ โดยเฉพาะประเด็นตามคำร้องที่ขอให้ศาลรัฐธรรมนูญ วินิจฉัยว่าประกาศของธนาคารแห่งประเทศไทย เรื่อง การกำหนดให้บริษัทเงินทุนปฏิบัติในการกู้ยืม หรือรับเงินจากประชาชน และการกำหนดอัตราดอกเบี้ยหรือส่วนลดที่บริษัทเงินทุนอาจจ่ายหรืออาจ เรียกได้ ฉบับวันที่ ๒๘ พฤษภาคม ๒๕๓๕ ประกาศบริษัทเงินทุนหลักทรัพย์ สินเอเชีย จำกัด (มหาชน) เรื่อง การกำหนดอัตราดอกเบี้ยให้กู้ยืมหรือส่วนลดสูงสุดที่บริษัท ฯ จะเรียกเก็บได้ของสถาบัน การเงิน วันที่ ๑ มิถุนายน ๒๕๓๕ ขัดต่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๓๐ หรือไม่

ประเด็นที่จะต้องพิจารณามีว่า ประกาศของธนาคารแห่งประเทศไทย เรื่อง การกำหนดให้บริษัท เงินทุนปฏิบัติในการกู้ยืมเงินหรือรับเงินจากประชาชนและการกำหนดอัตราดอกเบี้ยหรือส่วนลดที่บริษัท เงินทุนอาจจ่ายหรืออาจเรียกได้ ฉบับประกาศ ณ วันที่ ๒๘ พฤษภาคม ๒๕๓๕ เป็นบทบัญญัติของ กฎหมายหรือไม่ และขัดกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๓๐ หรือไม่ และพระราชบัญญัติดอกเบี้ยเงินให้กู้ยืมของสถาบันการเงิน (ฉบับที่ ๓) พ.ศ. ๒๕๓๕ ในส่วนที่เกี่ยวกับการเรียกดอกเบี้ยเกินร้อยละ ๑๕ ต่อปี ขัดต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๐ หรือไม่

ในประเด็นนี้ แม้คำสั่งที่อาศัยอำนาจตามกฎหมายของธนาคารแห่งประเทศไทยจะเรียกว่า “ประกาศ” ก็ตาม แต่ประกาศของธนาคารแห่งประเทศไทยอันเป็นธนาคารกลางย่อมมีผลบังคับ เพราะออกโดยอาศัยพระราชบัญญัติ จึงเป็นส่วนหนึ่งของบทบัญญัติของกฎหมาย มีประกาศและ

ใช้บังคับเป็นการทั่วไป โดยปกติแล้วประกาศหรือกฎ จะต้องอยู่ภายในขอบเขตของอำนาจที่ได้รับมอบหมาย ประกาศของธนาคารแห่งประเทศไทยในกรณีนี้ก็อยู่ภายในขอบเขตของอำนาจที่ได้รับมอบหมายและมีผลใช้บังคับเป็นกฎหมาย แต่ปัญหาที่มีอยู่ คือ การที่ประกาศของธนาคารแห่งประเทศไทยซึ่งเป็นส่วนหนึ่งของบทบัญญัติของกฎหมายอันมีผลใช้บังคับนี้ เป็นการโอนถ่ายอำนาจที่กฎหมายหลักให้ไว้แก่องค์กรมหาชนของรัฐไปยังองค์กรเอกชน ซึ่งผู้ว่าการธนาคารแห่งประเทศไทยไม่มีอำนาจและไม่สามารถมอบอำนาจที่กฎหมายให้ไว้ต่อไปยังองค์กรอื่นหรือบุคคลอื่นได้

มาตรา ๓๐ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยบัญญัติว่า

“บุคคลย่อมเสมอกันในกฎหมายและได้รับความคุ้มครองตามกฎหมายเท่าเทียมกัน

ชายและหญิงมีสิทธิเท่าเทียมกัน

การเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมต่อบุคคลเพราะเหตุแห่งความแตกต่างในเรื่องถิ่นกำเนิด เชื้อชาติ ภาษา เพศ อายุ สภาพทางกายหรือสุขภาพ สถานะของบุคคล ฐานะทางเศรษฐกิจหรือสังคม ความเชื่อทางศาสนา การศึกษาอบรม หรือความคิดเห็นทางการเมืองอันไม่ขัดต่อบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ จะกระทำมิได้

มาตรการที่รัฐกำหนดขึ้นเพื่อขจัดอุปสรรค หรือส่งเสริมให้บุคคลสามารถใช้สิทธิและเสรีภาพได้ เช่นเดียวกับบุคคลอื่น ย่อมไม่ถือเป็นการเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมตามวรรคสาม”

เจตนารมณ์ของมาตรานี้ได้แก่การยอมรับนับถือความเสมอภาคของบุคคลโดยบุคคลย่อมเสมอกันในกฎหมายและได้รับความคุ้มครองตามกฎหมายเท่าเทียมกัน ทั้งนี้ นิติบุคคลก็ย่อมถือเป็นบุคคลตามกฎหมายด้วยเช่นกัน คำว่า “บุคคล” ตามมาตรานี้จึงควรครอบคลุมถึงนิติบุคคลด้วย เพราะในปัจจุบันนิติบุคคลได้มีบทบาทสำคัญในการดำเนินการทางเศรษฐกิจ สังคม ศาสนา การศึกษาอบรม และทางการเมืองอย่างมาก การที่บุคคลจะได้รับความคุ้มครองตามกฎหมายอย่างเท่าเทียมกันนั้น ย่อมขึ้นอยู่กับบทบาทหน้าที่ของรัฐในการควบคุม กำกับ ดูแลให้เกิดความเสมอภาค และได้รับความคุ้มครองอย่างเท่าเทียมกันด้วย ในระบบการเมืองแบบประชาธิปไตยที่มีระบบเศรษฐกิจแบบทุนนิยมเสรี ประชาชนมิได้มีแต่ความสัมพันธ์กับรัฐแต่เพียงด้านเดียว หากยังคงอยู่ในสภาวะของการสัมพันธ์กับบริษัทและสถานทางธุรกิจนานาชนิดอีกด้วย

ในการทำให้มาตรา ๓๐ บังเกิดผลในทางปฏิบัตินั้น รัฐอาจมีมาตรการที่กำหนดขึ้นเพื่อขจัดอุปสรรคหรือส่งเสริมให้บุคคลสามารถใช้สิทธิและเสรีภาพได้เช่นเดียวกับบุคคลอื่นได้ แต่จะเป็นการเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมหรือไม่ ตามวรรคสามนั้น ขึ้นอยู่กับการที่รัฐเองยึดมั่นที่จะเป็นตัวกลางระหว่างบริษัทเอกชนและประชาชนอย่างแท้จริง ไม่ส่งเสริมเอกชนมากเกินไป จนเป็นเหตุให้บริษัทเอกชนได้รับการสนับสนุนส่งเสริมทั้งในด้านการให้อำนาจตามกฎหมายหรือโอนถ่ายอำนาจหน้าที่ในการ

ควบคุมดูแล กำกับ การแสวงหากำไรไปให้แก่บริษัทเอกชน เป็นฝ่ายกำหนดการปฏิบัติในการแสวงหากำไรนั้นเสียเอง

การโอนถ่ายอำนาจการปฏิบัติในการกู้ยืมเงินหรือรับเงินจากประชาชน และกำหนดอัตราดอกเบี้ยหรือส่วนลดที่บริษัทเงินทุนอาจจ่ายหรืออาจเรียกได้ โดยประกาศของธนาคารแห่งประเทศไทย ฉบับวันที่ ๒๘ พฤษภาคม ๒๕๓๕ นั้น ย่อมถือได้ว่ามีผลกระทบต่อการได้รับความคุ้มครองตามกฎหมายอย่างเท่าเทียมกันโดยตรง เพราะมาตรการที่ธนาคารแห่งประเทศไทยซึ่งเป็นองค์กรมหาชนของรัฐปล่อยให้บริษัทเงินทุนปฏิบัติตามที่บริษัทเงินทุนเห็นควรในการกำหนดอัตราดอกเบี้ยหรือส่วนลดที่บริษัทเงินทุนอาจจ่ายหรืออาจเรียกได้นั้น มีผลทำให้บริษัทเงินทุนซึ่งเป็นนิติบุคคลอาศัยประกาศของธนาคารแห่งประเทศไทย ปฏิบัติการต่างๆได้โดยเป็นอิสระปลอดจากอำนาจการควบคุมเพดานอัตราดอกเบี้ยจากธนาคารกลางของรัฐ แม้จะมีเหตุผลอ้างได้ว่าการเปิดโอกาสเช่นนี้สอดคล้องกับการทำงานของระบบเศรษฐกิจแบบทุนนิยมเสรีก็ตาม แต่เหตุผลนี้ก็ฟังไม่ขึ้น เพราะรัฐในระบบเสรีประชาธิปไตยมิได้มีอยู่เพียงเพื่อธุรกิจแต่เพียงฝ่ายเดียว หากต้องปกป้องส่งเสริมสิทธิเสรีภาพทางเศรษฐกิจของบุคคลในระบบเศรษฐกิจด้วยและระบบเศรษฐกิจก็มิได้จำกัดความหมายแคบอยู่เฉพาะบริษัทธุรกิจเอกชน หากหมายรวมถึงเอกชนผู้บริโภคและรับบริการและภาคประชาชนด้วย ส่วนของภาคเอกชนจึงมีธนาคาร บริษัทเงินทุน บริษัทของเอกชน และบุคคลแต่ละคนรวมอยู่ รัฐในระบบประชาธิปไตยมีหน้าที่ในการรักษาสิทธิของทุกๆ ฝ่าย รัฐจึงต้องมีมาตรการที่จัดการแสวงหาผลประโยชน์เกินควรจากแต่ละฝ่าย ระดับใดที่จะเป็นการแสวงหาผลประโยชน์เกินควรนั้น รัฐจะต้องเป็นฝ่ายกำหนดดังจะเห็นได้จากการมีพระราชบัญญัติห้ามเรียกดอกเบี้ยเกินอัตรา พุทธศักราช ๒๔๗๕ และมีมาตรา ๖๕๔ ของประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ห้ามมิให้คิดดอกเบี้ยเกินร้อยละสิบห้าต่อปี

ในกรณีนี้ธนาคารแห่งประเทศไทยได้ออกประกาศฉบับวันที่ ๒๘ พฤษภาคม ๒๕๓๕ ให้บริษัทเงินทุนเป็นฝ่ายกำหนดความควรหรือไม่ควรหรือกำหนดระดับในการแสวงหาผลประโยชน์ได้ด้วยตนเอง จึงเป็นการขัดกับหลักการของมาตรา ๓๐ ของรัฐธรรมนูญ เพราะองค์กรมหาชนของรัฐได้อาศัยอำนาจตามกฎหมายโอนถ่ายอำนาจในการดูแลรักษาความสัมพันธ์อันเหมาะสมระหว่างบุคคล (กรณีนี้ระหว่างนิติบุคคล) ไปให้น้ำหนักแก่ฝ่ายบริษัทเงินทุน เท่ากับรัฐเอง (โดยองค์กรมหาชนของรัฐ) กลับเป็นฝ่ายเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมต่อบุคคลผู้มีฐานะทางเศรษฐกิจด้อยกว่าอีกฝ่ายหนึ่ง มาตรการที่กำหนดขึ้นในประกาศของธนาคารแห่งประเทศไทยโดยอาศัยอำนาจของกฎหมายรองรับจึงมิได้เข้าข่ายของการที่รัฐกำหนดมาตรการขึ้นเพื่อขจัดอุปสรรคหรือส่งเสริมให้บุคคลสามารถใช้สิทธิและเสรีภาพได้เช่นเดียวกับบุคคลอื่นตามมาตรา ๓๐ วรรคสามของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยแต่อย่างใด

ในทางตรงกันข้ามการออกประกาศดังกล่าวกลับเป็นไปเพื่อส่งเสริมธุรกิจการเงินของบริษัทเงินทุน และเป็นการเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมต่อบุคคลผู้มีความสัมพันธ์ทางธุรกิจกับบริษัทเงินทุน

ในส่วนที่เกี่ยวกับพระราชบัญญัติดอกเบี้ยเงินให้กู้ยืมของสถาบันการเงิน พ.ศ. ๒๕๒๓ แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ ๓) พ.ศ. ๒๕๓๕ นั้น มาตรา ๔ ระบุว่าเพื่อประโยชน์ในการแก้ไขภาวะเศรษฐกิจของประเทศ รัฐมนตรีโดยคำแนะนำของธนาคารแห่งประเทศไทย มีอำนาจกำหนดอัตราดอกเบี้ยที่สถาบันการเงินอาจคิดจากผู้กู้ยืมหรือคิดให้ผู้ให้กู้ยืมให้สูงกว่าร้อยละสิบห้าต่อปีได้ และมาตรา ๖ ระบุว่าเมื่อรัฐมนตรีกำหนดอัตราดอกเบี้ยตามมาตรา ๔ แล้ว มิให้นำมาตรา ๖๕๔ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ไว้แล้ว ย่อมถือได้ว่าพระราชบัญญัติดังกล่าวมีผลทำให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังโดยคำแนะนำของธนาคารแห่งประเทศไทย มีอำนาจตามกฎหมายที่จะกำหนดอัตราดอกเบี้ยที่สถาบันการเงินอาจคิดจากผู้กู้ยืมหรือคิดให้ผู้ให้กู้ยืมให้สูงกว่าร้อยละสิบห้าต่อปีได้ แต่ปัญหาที่เกิดขึ้นในกรณีนี้ก็คือ แทนที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังจะเป็นฝ่ายกำหนดอัตราดอกเบี้ยนั่นเอง กลับออกประกาศเรื่องอัตราดอกเบี้ยที่สถาบันการเงินอาจคิดได้จากผู้กู้ยืม พ.ศ. ๒๕๓๕ ข้อ ๓ ว่า “อัตราดอกเบี้ยที่ธนาคารพาณิชย์ บริษัทเงินทุน บริษัทหลักทรัพย์ หรือบริษัทเครดิตฟองซิเอร์ อาจคิดจากผู้กู้ยืมได้ไม่เกินอัตราที่สถาบันการเงินดังกล่าวประกาศกำหนด” ซึ่งเป็นการโอนถ่ายอำนาจที่พระราชบัญญัติดอกเบี้ยเงินให้กู้ยืมของสถาบันการเงิน พ.ศ. ๒๕๒๓ แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ ๓) พ.ศ. ๒๕๓๕ ตามมาตรา ๔ และมาตรา ๖ ซึ่งเป็นการยกเว้นมาตรา ๖๕๔ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์มาใช้บังคับแก่การคิดดอกเบี้ยของสถาบันการเงินที่รัฐมนตรีกำหนดตามมาตรา ๔ พิจารณาได้ว่า การออกประกาศของกระทรวงการคลังดังกล่าว เข้าลักษณะเดียวกับการออกประกาศของธนาคารแห่งประเทศไทย คือเป็นการโอนถ่ายอำนาจในการกำหนดอัตราดอกเบี้ย ซึ่งกฎหมายให้เป็นอำนาจหน้าที่ขององค์กรของรัฐไปให้แก่บริษัทเอกชน มีผลทำให้สถาบันการเงินของเอกชนสามารถกำหนดอัตราดอกเบี้ยได้ตามดุลยพินิจของสถาบันเหล่านั้นเอง และเนื่องจากทั้งพระราชบัญญัติดอกเบี้ยเงินให้กู้ยืมของสถาบันการเงิน พ.ศ. ๒๕๒๓ แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ ๓) พ.ศ. ๒๕๓๕ และประกาศของกระทรวงการคลัง พ.ศ. ๒๕๓๕ ต่างเป็นบทบัญญัติของกฎหมาย และมาตรการที่องค์กรของรัฐได้กำหนดขึ้น โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติของกฎหมายดังกล่าว มิใช่มาตรการที่รัฐกำหนดขึ้นเพื่อขจัดอุปสรรค หรือส่งเสริมให้บุคคลสามารถใช้สิทธิและเสรีภาพได้เช่นเดียวกับบุคคลอื่น หากเป็นมาตรการที่เปิดโอกาสให้นิติบุคคลที่เป็นบริษัทเงินทุนหลักทรัพย์ สามารถกำหนดระดับของอัตราดอกเบี้ยในการแสวงหาผลกำไรได้โดยลำพัง ซึ่งองค์กรของรัฐที่ควรจะมีบทบาทกำกับดูแลความสัมพันธ์อันเหมาะสมระหว่างเอกชนกับเอกชนเป็นฝ่ายสละละทิ้งอำนาจตามกฎหมายที่จะดูแลความสัมพันธ์นั้นเสียเอง มาตรการที่ให้สถาบัน

การเงินกำหนดอัตราดอกเบี้ยได้เกินกว่าร้อยละสิบห้าต่อปีได้ จึงเป็นการทำให้ฝ่ายสถาบันการเงิน ซึ่งเป็นนิติบุคคลได้รับความคุ้มครองทางกฎหมายเหนือกว่าประชาชนผู้รับบริการจากสถาบันการเงิน จึงเข้าข่ายมาตรา ๓๐ วรรคสาม คือ ในการเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมต่อบุคคล เพราะเหตุแห่งความแตกต่างในฐานะทางเศรษฐกิจ

วินิจฉัยว่า เนื่องจากประกาศของธนาคารแห่งประเทศไทย เรื่อง การกำหนดให้บริษัทเงินทุน ปฏิบัติในการกู้ยืมเงินหรือรับเงินจากประชาชน และกำหนดอัตราดอกเบี้ยหรือส่วนลดที่บริษัทเงินทุน อาจจ่ายหรืออาจเรียกได้ ฉบับวันที่ ๒๘ พฤษภาคม ๒๕๓๕ และพระราชบัญญัติดอกเบี้ยเงินให้กู้ยืม ของสถาบันการเงิน พ.ศ. ๒๕๒๓ แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ ๓) พ.ศ. ๒๕๓๕ ในส่วนที่เกี่ยวกับการ เรียกอัตราดอกเบี้ยเกินร้อยละ ๑๕ ต่อปี มีฐานะเป็นบทบัญญัติของกฎหมายและขัดต่อรัฐธรรมนูญ แห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๓๐ จึงเป็นอันใช้บังคับมิได้ตามมาตรา ๖ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย

นายชัยอนันต์ สมุทวณิช

ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ