

คำวินิจฉัยของ นายชวนัน สายเชื้อ ประธานศาลรัฐธรรมนูญ

ที่ ๔/๒๕๕๒

วันที่ ๑ เมษายน ๒๕๕๒

เรื่อง ศาลจังหวัดสงขลาส่งข้อโต้แย้งตามคำร้องขอของจำเลย (นายเกรียงศักดิ์ แซ่เล่า) ให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัย

ศาลจังหวัดสงขลาส่งคำร้องลงวันที่ ๑๕ กันยายน ๒๕๕๑ มายังศาลรัฐธรรมนูญ ขอให้พิจารณาวินิจฉัยคำโต้แย้งของ นายเกรียงศักดิ์ แซ่เล่า จำเลย ในคดีแพ่งหมายเลขดำที่ ๓๓๕/๒๕๕๑ ว่าประกาศของธนาคารไทยพาณิชย์ จำกัด (มหาชน) โจทก์ ที่กำหนดอัตราดอกเบี้ยเงินกู้ในอัตราสูงสุดที่โจทก์ใช้เรียกเก็บจากจำเลย ภายใต้ประกาศธนาคารแห่งประเทศไทย เป็นประกาศที่ขัดต่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๖ ซึ่งจำเลยเห็นว่า เป็นประกาศที่ไม่ชอบอันจะใช้บังคับมิได้ จำเลยขอให้ศาลจังหวัดสงขลาส่งข้อโต้แย้งดังกล่าวมาเพื่อศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัย ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๒๖๕ วรรคแรก ศาลจังหวัดสงขลาโดยสำนักงานอธิบดีผู้พิพากษาภาค ๕ จึงส่งเรื่องขอให้กระทรวงยุติธรรมส่งเรื่องมายังศาลรัฐธรรมนูญ

ความเป็นมา

ธนาคารไทยพาณิชย์ จำกัด (มหาชน) โดย นายทวีป เอกอินทร์ ผู้รับมอบอำนาจ เป็นโจทก์ฟ้อง นายเกรียงศักดิ์ แซ่เล่า จำเลย ในคดีแพ่งหมายเลขดำที่ ๓๓๕/๒๕๕๑ เมื่อวันที่ ๒๓ มกราคม ๒๕๕๑ ขอให้ชำระเงินกู้ บังคับจำนอง โดยบรรยายฟ้องว่าจำเลยได้ทำสัญญาเงินกู้กับโจทก์เป็นเงินจำนวน ๒,๕๐๐,๐๐๐ บาท ตกลงยอมเสียดอกเบี้ยให้แก่โจทก์ในอัตราสูงสุดสำหรับลูกค้าทั่วไปที่โจทก์ประกาศกำหนดภายใต้ประกาศของธนาคารแห่งประเทศไทย เรื่อง การกำหนดให้ธนาคารพาณิชย์ปฏิบัติในเรื่องดอกเบี้ยและส่วนลด ขณะทำสัญญาโจทก์กำหนดเรียกเก็บดอกเบี้ยและส่วนลดสำหรับลูกค้าทั่วไปในอัตราสูงสุดเท่ากับร้อยละ ๑๖.๒๕ ต่อปี และสำหรับลูกค้าที่ปฏิบัติผิดเงื่อนไขในอัตราสูงสุดเท่ากับร้อยละ ๑๗.๕๐ ต่อปี แต่ต่อไปอาจเปลี่ยนแปลงได้ตามที่โจทก์จะประกาศกำหนดเป็นคราวๆ จำเลยจะชำระหนี้ให้โจทก์เสร็จสิ้นภายใน ๑๐ ปี หากจำเลยผิดนัดชำระให้ถือว่าผิดนัดในหนี้ทั้งหมดและให้โจทก์ฟ้องเรียกเงินต้น ดอกเบี้ย ค่าใช้จ่าย ค่าเสียหายต่างๆ จากจำเลยได้จนครบถ้วน จำเลยนำที่ดินแปลงหนึ่งพร้อมสิ่งปลูกสร้างซึ่งเป็นกรรมสิทธิ์ของจำเลยจดทะเบียนเป็นประกันหนี้ไว้กับโจทก์ต่อเจ้าพนักงานที่ดิน เป็นเงิน ๒,๕๐๐,๐๐๐ บาท ต่อมาปรากฏว่า จำเลยผิดนัด ไม่ชำระหนี้

ให้กับโจทก์โดยจำเลยชำระหนี้ให้กับโจทก์ครั้งสุดท้ายเมื่อวันที่ ๓๐ พฤษภาคม ๒๕๕๐ หลังจากนั้นจำเลยไม่เคยชำระหนี้ให้โจทก์อีกเลยซึ่งเป็นการผิดสัญญา เมื่อวันที่ ๑๑ พฤศจิกายน ๒๕๕๐ โจทก์จึงได้มอบอำนาจให้ทนายความบอกกล่าวแก่จำเลย แต่จำเลยยังคงเพิกเฉย จนถึงวันฟ้องจำเลยจึงค้างชำระเงินต้นและดอกเบี้ยแก่โจทก์รวมทั้งสิ้น ๒,๗๔๒,๑๘๔.๖๓ บาท โจทก์จึงขอขบวนศาลบังคับให้จำเลยชำระหนี้แก่โจทก์ ในอัตราดอกเบี้ยร้อยละ ๑๕.๒๕ ต่อปีของเงินต้นจำนวน ๒,๔๑๓,๓๓๘.๒๕ บาท

จำเลยให้การเมื่อวันที่ ๕ มีนาคม ๒๕๕๑ ว่า จำเลยเห็นว่าประกาศกำหนดอัตราดอกเบี้ยสูงสุดภายใต้ประกาศของธนาคารแห่งประเทศไทยของโจทก์ ในอัตราสูงสุดร้อยละ ๑๖.๒๕ ต่อปี ถ้าผิดนัดผิดเงื่อนไขในอัตราสูงสุดร้อยละ ๑๗.๕๐ ต่อปี เป็นประกาศที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย ผ่าฝืนพระราชบัญญัติห้ามเรียกดอกเบี้ยเกินอัตรา พ.ศ. ๒๕๓๕ อันมีสภาพบังคับทางอาญา และขัดต่อความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน ประกาศดังกล่าวจึงเป็นโมฆะ นอกจากนี้โจทก์และธนาคารแห่งประเทศไทยจะออกประกาศเช่นนั้นมิได้ เพราะตามรัฐธรรมนูญ การออกกฎหมายต้องผ่านสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา ธนาคารแห่งประเทศไทยจะให้อำนาจโจทก์ตรากฎหมายข้อบังคับโดยไม่ผ่านรัฐสภาไม่ได้ ประกาศของธนาคารแห่งประเทศไทยและประกาศกำหนดอัตราดอกเบี้ยสูงสุดของโจทก์จึงต้องด้วยมาตรา ๖ และมาตรา ๒๕ ของรัฐธรรมนูญ

ต่อมา เมื่อวันที่ ๒๖ สิงหาคม ๒๕๕๑ จำเลยได้ขอให้ศาลส่งข้อโต้แย้งของจำเลยต่อศาลรัฐธรรมนูญความว่า ประกาศกำหนดอัตราดอกเบี้ยอัตราสูงสุดของโจทก์ภายใต้ประกาศของธนาคารแห่งประเทศไทยเพื่อเรียกเก็บดอกเบี้ยอัตราสูงสุดจากจำเลย ซึ่งศาลยุติธรรมจะนำมาใช้บังคับกับคดีนั้นนั้น เป็นประกาศที่ขัดต่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๖ จึงเป็นอันใช้บังคับมิได้ รัฐธรรมนูญมิได้ให้อำนาจโจทก์และธนาคารแห่งประเทศไทยมีอำนาจตรากฎหมายหรือตราข้อบังคับ หรือประกาศใดๆ มาใช้บังคับแก่คดีใดในศาลยุติธรรมได้โดยไม่ต้องผ่านสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา นอกจากนี้ ประกาศของโจทก์ยังฝ่าฝืนพระราชบัญญัติห้ามเรียกดอกเบี้ยเกินอัตรา พ.ศ. ๒๕๓๕ อันมีสภาพบังคับทางอาญา ซึ่งขัดต่อความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน ดังนั้น ศาลจะใช้ประกาศอัตราสูงสุดอัตราดอกเบี้ยของโจทก์ภายใต้ประกาศของธนาคารแห่งประเทศไทยมาปรับบังคับคดีนี้หาได้ไม่

เมื่อวันที่ ๑๖ ตุลาคม ๒๕๕๑ จำเลยได้มอบฉันทะให้ นายกระจำจ ชรรณโชติ ทนายความยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญขอแก้ไขเพิ่มเติมคำร้องเดิม ความว่า ขอแก้ไขเพิ่มเติมคำร้องซึ่งเป็นสาระสำคัญและเกี่ยวกับเรื่องเดิมว่า ประกาศของผู้ถูกร้อง (คือธนาคารไทยพาณิชย์ฯ โจทก์ในคดีนี้) มีสภาพบังคับเหมือนบทบัญญัติแห่งกฎหมาย เพราะศาลต้องนำไปใช้บังคับในศาลยุติธรรม ทั้งปวง ผู้ร้อง (ในที่นี้

คือ นายเกรียงศักดิ์ แซ่เล่า จำเลยในคดี) เป็นผู้บริโศก จึงได้รับความคุ้มครองตามมาตรา ๕๗ ของรัฐธรรมนูญ ประกาศของผู้ถูกร้องจึงตราขึ้นโดยไม่ถูกต้องตามมาตรา ๖ และมาตรา ๕๗ ของรัฐธรรมนูญ เป็นอันใช้บังคับมิได้

เมื่อวันที่ ๑๕ พฤศจิกายน ๒๕๕๑ นายเกรียงศักดิ์ แซ่เล่า ได้มอบฉันทะให้ นายกระจำจ ชรรณโชติ ยื่นคำแถลงการณ์ต่อศาลรัฐธรรมนูญว่า ธนาคารพาณิชย์และธนาคารแห่งประเทศไทย มีความผิดต่อพระราชบัญญัติห้ามเรียกดอกเบี้ยเกินอัตรา พ.ศ. ๒๕๓๕ เพราะเป็นความผิดต่อแผ่นดิน แม้จะมีประกาศกระทรวงการคลังอนุญาตให้เรียกได้ แต่ประกาศกระทรวงการคลังนั้นใช้บังคับมิได้ เพราะมิได้เป็นไปตามมาตรา ๕๗ ของรัฐธรรมนูญ เนื่องจากไม่มีตัวแทนของผู้บริโศกทำหน้าที่ให้ความเห็นในการตรากฎหมาย กฎและข้อบังคับและให้ความเห็นในการกำหนดมาตรการต่างๆ เพื่อคุ้มครองผู้บริโศก นอกจากนี้ รัฐธรรมนูญมิได้บัญญัติให้อำนาจธนาคารพาณิชย์ผู้ถูกร้องและธนาคารแห่งประเทศไทยมีอำนาจตรากฎหมาย ขอให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่าธนาคารพาณิชย์และธนาคารแห่งประเทศไทยกระทำการฝ่าฝืนกฎหมายและขัดแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๖ และมาตรา ๕๗

เมื่อวันที่ ๑๕ มกราคม ๒๕๕๒ นายเกรียงศักดิ์ แซ่เล่า ได้มอบฉันทะให้ นายกระจำจ ชรรณโชติ ยื่นแถลงการณ์เพิ่มเติมต่อศาลรัฐธรรมนูญ ความว่า ธนาคารพาณิชย์และธนาคารแห่งประเทศไทยไม่มีอำนาจตามรัฐธรรมนูญ ที่จะออกประกาศกำหนดอัตราดอกเบี้ยสูงสุดตามมาตรา ๕๗ ของรัฐธรรมนูญ เพราะผู้บริโศกไม่ได้รับความคุ้มครอง และขัดแย้งต่อประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา ๖๕๔ ซึ่งห้ามมิให้เรียกดอกเบี้ยเกินร้อยละ ๑๕ ต่อปี และฝ่าฝืนพระราชบัญญัติห้ามเรียกดอกเบี้ยเกินอัตรา พ.ศ. ๒๕๓๕ ซึ่งมีสภาพบังคับทางอาญา เทียบได้กับคำพิพากษาศาลฎีกาที่ ๑๑๗/๒๕๐๑ และมีความเห็นว่าพระราชบัญญัติดอกเบี้ยเงินให้กู้ยืมของสถาบันการเงินและประกาศของธนาคารแห่งประเทศไทย ดังกล่าวขัดหรือแย้งต่อมาตรา ๕๗ ของรัฐธรรมนูญ

ธนาคารไทยพาณิชย์ จำกัด (มหาชน) ได้ยื่นคำร้องคัดค้านข้อโต้แย้งของ นายเกรียงศักดิ์ แซ่เล่า ผ่านศาลจังหวัดสงขลาเพื่อขอให้กระทรวงยุติธรรมส่งคำร้องคัดค้านมายังศาลรัฐธรรมนูญ เมื่อวันที่ ๕ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๒ ความว่า ประกาศของโจทก์เกี่ยวกับอัตราดอกเบี้ยสูงสุดดังกล่าว เป็นประกาศที่โจทก์มีสิทธิคิดจากจำเลยได้โดยชอบด้วยกฎหมาย ไม่ขัดรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ และไม่ขัดต่อความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน ประกาศอัตราดอกเบี้ยดังกล่าวเป็นไปตามนโยบายของรัฐบาลเกี่ยวกับอัตราดอกเบี้ยลอยตัว เป็นกระบวนการกำหนดอัตราดอกเบี้ยเพื่อประโยชน์ในการแก้ไขภาวะเศรษฐกิจของประเทศ เป็นไปตามพระราชบัญญัติดอกเบี้ยเงินให้กู้ยืมของสถาบันการเงิน พ.ศ. ๒๕๒๓ มาตรา ๔ และมาตรา ๕ ประกาศกระทรวงการคลัง เรื่อง อัตราดอกเบี้ย

ที่สถาบันการเงินอาจคิดได้จากผู้กู้ยืม พ.ศ. ๒๕๓๕ ฉบับลงวันที่ ๑๑ พฤษภาคม ๒๕๓๕ ข้อ ๓ พระราชบัญญัติการธนาคารพาณิชย์ มาตรา ๑๔ ที่แก้ไขแล้ว ประกาศธนาคารแห่งประเทศไทย เรื่อง การกำหนดให้ธนาคารพาณิชย์ ปฏิบัติในเรื่องดอกเบี้ยและส่วนลด ฉบับลงวันที่ ๒๐ ตุลาคม ๒๕๓๖ ข้อ ๓ (๔) ซึ่งให้ธนาคารพาณิชย์ปฏิบัติเกี่ยวกับดอกเบี้ยและส่วนลดจากลูกค้าทุกประเภทได้ไม่เกิน อัตราดอกเบี้ยที่เรียกจากลูกค้ารายย่อยชั้นดี บวกส่วนต่างสูงสุดที่ธนาคารพาณิชย์ประกาศกำหนด เว้นแต่ ในกรณีลูกค้าปฏิบัติผิดเงื่อนไข ธนาคารพาณิชย์จะเรียกดอกเบี้ยและส่วนลดได้ไม่เกินอัตราดอกเบี้ย สูงสุดที่ธนาคารพาณิชย์ประกาศกำหนดสำหรับลูกค้าที่ปฏิบัติผิดเงื่อนไข โจทก์ในฐานะที่เป็นธนาคารพาณิชย์และขณะเกิดเหตุคดีนี้ได้ออกประกาศที่ ๓/๒๕๓๕ ลงวันที่ ๑๓ มีนาคม ๒๕๓๕ แจงอัตรา ดอกเบี้ยและส่วนลดที่จะเรียกเก็บจากลูกค้าในกรณีต่างๆ

กระทรวงการคลังได้ส่งประกาศกระทรวงการคลังรวม ๘ ฉบับ ให้แก่ศาลรัฐธรรมนูญตามหนังสือ กระทรวงการคลังที่ กค ๐๓๑๕/๑๒๔๓ ลงวันที่ ๒๐ มกราคม ๒๕๔๒ ได้แก่ประกาศกระทรวง การคลัง เรื่อง อัตราสูงสุดของดอกเบี้ยที่สถาบันการเงินอาจคิดได้จากผู้กู้ยืม พ.ศ. ๒๕๒๓ รวม ๔ ฉบับ (ฉบับลงวันที่ ๑๑ มกราคม ๒๕๒๓ ฉบับลงวันที่ ๒๐ มีนาคม ๒๕๒๓ ฉบับลงวันที่ ๕ กรกฎาคม ๒๕๒๓ และฉบับลงวันที่ ๑๗ ธันวาคม ๒๕๒๓) ประกาศกระทรวงการคลัง เรื่อง อัตราสูงสุดของ ดอกเบี้ยที่สถาบันการเงินอาจคิดได้จากผู้กู้ยืม พ.ศ. ๒๕๒๔ รวม ๒ ฉบับ ลงวันที่ ๒๓ มิถุนายน ๒๕๒๔ และฉบับลงวันที่ ๑๓ กรกฎาคม ๒๕๒๔ ประกาศกระทรวงการคลัง เรื่อง อัตราสูงสุดของ ดอกเบี้ยที่สถาบันการเงินอาจคิดได้จากผู้กู้ยืม ลงวันที่ ๒๓ พฤศจิกายน ๒๕๓๓ และฉบับลงวันที่ ๑๑ พฤษภาคม ๒๕๓๕

ข้อพิจารณาและคำวินิจฉัย

ศาลรัฐธรรมนูญมีข้อพิจารณาเบื้องต้นว่า จะรับคำร้องนี้ไว้พิจารณาวินิจฉัยหรือไม่

รัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๔ วรรคแรก บัญญัติว่า “ในการที่ศาลจะใช้บทบัญญัติแห่งกฎหมาย บังคับแก่คดีใด ถ้าศาลเห็นเองหรือคู่ความโต้แย้งว่าบทบัญญัติแห่งกฎหมายนั้นต้องด้วยบทบัญญัติ มาตรา ๖ และยังไม่มีความวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญในส่วนที่เกี่ยวกับบทบัญญัตินั้น ให้ศาลรอการพิจารณา พิพากษาคดีไว้ชั่วคราว และส่งความเห็นเช่นนั้นตามทางการเพื่อศาลรัฐธรรมนูญจะได้พิจารณาวินิจฉัย”

พิจารณาเห็นว่า คำร้องนี้ศาลจังหวัดสงขลาส่งข้อโต้แย้งของจำเลยมายังศาลรัฐธรรมนูญ ตามทางการ เข้าหลักเกณฑ์ตามมาตรา ๒๖๔ วรรคแรก ศาลรัฐธรรมนูญรับไว้ดำเนินการได้ตามข้อ ๑๐ ของข้อกำหนดศาลรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ

มีประเด็นปัญหาต่อไปว่า คำร้องขอแก้ไขเพิ่มเติมคำร้องเดิมที่จำเลยในคดีส่งตรงมายังศาลรัฐธรรมนูญ นั้น ศาลรัฐธรรมนูญจะรับรวมไว้ในสำนวนได้หรือไม่ ประเด็นนี้ มีความเห็นว่าข้อกำหนดศาลรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ ข้อ ๑๒ วรรคสอง กำหนดว่า “ผู้ร้องจะขอแก้ไขเพิ่มเติมคำร้องที่ยื่นต่อศาลก็ได้แต่ต้องเป็นสาระสำคัญควรแก่การแก้ไขและเกี่ยวกับเรื่องเดิม โดยให้ทำเป็นหนังสือยื่นต่อศาลก่อนวันนัดพิจารณาครั้งแรก” และวรรคสาม กำหนดว่า “คำขอแก้ไขเพิ่มเติมคำร้องตามวรรคสอง ศาลจะอนุญาตหรือไม่ก็ได้ แล้วแต่จะเห็นสมควร” คำร้องขอแก้ไขเพิ่มเติมคำร้องเดิมของจำเลยในคดีที่ยื่นโดยตรงต่อศาลรัฐธรรมนูญ เมื่อวันที่ ๑๖ ตุลาคม ๒๕๕๑ เฉพาะในส่วนคำร้องแก้ไขเพิ่มเติมที่ว่าประกาศธนาคารพาณิชย์และธนาคารแห่งประเทศไทยที่กล่าวอ้างในคดีใช้บังคับมิได้เพราะขัดหรือแย้งต่อบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ มาตรา ๕๗ เพิ่มเติมอีกมาตราหนึ่ง เป็นคำร้องแก้ไขเพิ่มเติมซึ่งเกี่ยวกับเรื่องเดิมและเป็นสาระสำคัญ ศาลรัฐธรรมนูญรับไว้รวมกับสำนวนเดิมได้ ส่วนประเด็นอื่นๆ เป็นประเด็นปัญหาที่มีได้ยกขึ้นต่อสู้ในคำร้องเดิม ศาลรัฐธรรมนูญไม่รับพิจารณา

ดังนั้น เมื่อพิจารณาคำร้องและคำร้องแก้ไขเพิ่มเติมแล้ว มีความเห็นว่าประเด็นปัญหาที่อยู่ในขอบเขตอำนาจหน้าที่ซึ่งศาลรัฐธรรมนูญจะดำเนินการต่อไปตามข้อ ๑๐ ของข้อกำหนดศาลรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญและอยู่ในขอบเขตของมาตรา ๒๖๕ ของรัฐธรรมนูญมีว่า ประกาศธนาคารแห่งประเทศไทย เรื่อง กำหนดให้ธนาคารพาณิชย์ปฏิบัติในเรื่องดอกเบี้ยและส่วนลดฉบับลงวันที่ ๒๐ ตุลาคม ๒๕๓๖ ขัดหรือแย้งต่อบทบัญญัติมาตรา ๖ และมาตรา ๕๗ ของรัฐธรรมนูญหรือไม่ ข้อโต้แย้งอื่นๆ ของจำเลยซึ่งอ้างว่าประกาศของธนาคารไทยพาณิชย์ จำกัด (มหาชน) และประกาศธนาคารแห่งประเทศไทยฝ่าฝืนกฎหมายหลายฉบับ เป็นประเด็นปัญหาที่อยู่ในอำนาจหน้าที่ของศาลยุติธรรม หรือข้อโต้แย้งของจำเลยที่ว่าประกาศของธนาคารไทยพาณิชย์ ๙ ขัดหรือแย้งต่อบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ ศาลรัฐธรรมนูญไม่อาจรับวินิจฉัยได้เช่นกัน เพราะประกาศของธนาคารพาณิชย์เป็นประกาศของสถาบันการเงินเอกชน มิใช่ประกาศของหน่วยงานราชการที่อาจมีความหมายเข้าข่ายคำว่า “บทบัญญัติแห่งกฎหมาย” ตามนัยมาตรา ๒๖๕ ของรัฐธรรมนูญ

เมื่อพิจารณาข้อเท็จจริงที่เกี่ยวข้องในคดีแล้ว มีความเห็นว่า ประเด็นปัญหาสำคัญอยู่ที่ว่าประกาศธนาคารแห่งประเทศไทย เรื่อง การกำหนดให้ธนาคารพาณิชย์ปฏิบัติในเรื่องดอกเบี้ยและส่วนลดฉบับลงวันที่ ๒๐ ตุลาคม ๒๕๓๖ เป็นประกาศที่มีผลบังคับตามกฎหมายหรือไม่ และหากมีผลบังคับประกาศดังกล่าวขัดหรือแย้งต่อบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญหรือไม่ เพราะเหตุว่าประกาศของธนาคารแห่งประเทศไทยฉบับนี้กำหนดให้ธนาคารพาณิชย์สามารถกำหนดอัตราดอกเบี้ยสูงสุดที่จะคิดจากผู้กู้ได้เอง และธนาคารไทยพาณิชย์ จำกัด (มหาชน) ก็ได้อาศัยประกาศของธนาคารแห่งประเทศไทยฉบับนี้

ออกประกาศของธนาคารไทยพาณิชย์ฯ ฉบับที่ ๓/๒๕๓๕ ลงวันที่ ๑๓ มีนาคม ๒๕๓๕ ซึ่งใช้บังคับอยู่ในขณะที่จำเลยทำสัญญาเงินกู้กับโจทก์

การพิจารณาประเด็นปัญหานี้ จำต้องวินิจฉัยในเบื้องต้นว่า คำว่า “บทบัญญัติแห่งกฎหมาย” ที่บัญญัติไว้ในมาตรา ๒๖๔ ของรัฐธรรมนูญ ครอบคลุมถึงประกาศธนาคารแห่งประเทศไทย ฉบับลงวันที่ ๒๐ ตุลาคม ๒๕๓๖ ที่อ้างถึงหรือไม่

ประกาศธนาคารแห่งประเทศไทย เรื่อง การกำหนดให้ธนาคารพาณิชย์ปฏิบัติในเรื่องดอกเบี้ยและส่วนลด ฉบับลงวันที่ ๒๐ ตุลาคม ๒๕๓๖ มีความว่า “อาศัยอำนาจตามความในมาตรา ๑๔ แห่งพระราชบัญญัติการธนาคารพาณิชย์ พ.ศ. ๒๕๐๕ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติการธนาคารพาณิชย์ (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๒๒ ธนาคารแห่งประเทศไทยออกข้อกำหนดด้วยความเห็นชอบของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง ดังต่อไปนี้

.... ข้อ ๓ ให้ธนาคารพาณิชย์ถือปฏิบัติเกี่ยวกับดอกเบี้ยและส่วนลดเงินให้สินเชื่อดังต่อไปนี้

(๑) ให้ธนาคารพาณิชย์ประกาศอัตราดอกเบี้ยที่เรียกจากลูกค้ารายใหญ่ชั้นดี ประเภทเงินกู้แบบมีระยะเวลา (Minimum Loan Rate) และคำจำกัดความของลูกค้าที่จะเรียกดอกเบี้ยและส่วนลดโดยอ้างอิงกับอัตราที่กล่าว

(๒) ให้ธนาคารพาณิชย์ประกาศอัตราดอกเบี้ยที่เรียกจากลูกค้ารายย่อยชั้นดี (Minimum Retail Rate) ส่วนต่าง (Margin) สูงสุดที่ธนาคารพาณิชย์จะใช้บวกเข้ากับอัตราดอกเบี้ยที่เรียกจากลูกค้ารายย่อยชั้นดี (Minimum Retail Rate) และอัตราดอกเบี้ยสูงสุดที่ธนาคารพาณิชย์จะเรียกจากลูกค้าที่ปฏิบัติผิดเงื่อนไข

(๓) ให้ธนาคารพาณิชย์เรียกดอกเบี้ยและส่วนลดจากลูกค้าที่ไม่เข้าข่ายตามข้อ ๓ (๑) โดยอ้างอิงกับอัตราดอกเบี้ยที่เรียกจากลูกค้ารายย่อยชั้นดี (Minimum Retail Rate) เว้นแต่ในกรณีลูกค้าที่ธนาคารพาณิชย์ได้เรียกอัตราดอกเบี้ยและส่วนลดโดยอ้างอิงกับอัตราดอกเบี้ยอื่นอยู่แล้วก่อนวันที่ประกาศนี้ใช้บังคับ ธนาคารพาณิชย์จะถือปฏิบัติตามเดิมต่อไปก็ได้

(๔) ให้ธนาคารพาณิชย์เรียกดอกเบี้ยและส่วนลดจากลูกค้าทุกประเภทได้ไม่เกินอัตราดอกเบี้ยที่เรียกจากลูกค้ารายย่อยชั้นดี (Minimum Retail Rate) บวกส่วนต่าง (Margin) สูงสุดที่ธนาคารพาณิชย์ประกาศกำหนด เว้นแต่ในกรณีลูกค้าที่ปฏิบัติผิดเงื่อนไขธนาคารพาณิชย์จะเรียกดอกเบี้ยและส่วนลดได้ไม่เกินอัตราดอกเบี้ยสูงสุดที่ธนาคารพาณิชย์ประกาศกำหนดสำหรับลูกค้าที่ปฏิบัติผิดเงื่อนไข

(๕) การให้สินเชื่อเพื่อการจัดหาที่อยู่อาศัยแก่ผู้มีรายได้น้อยตามที่ธนาคารแห่งประเทศไทยกำหนดโดยได้ทำสัญญาผูกพันกันไว้ก่อนวันที่ ๑ มิถุนายน พ.ศ. ๒๕๓๕ เรียกได้ไม่เกินอัตราที่ธนาคารพาณิชย์เรียกจากลูกค้ารายใหญ่ชั้นดีประเภทเงินกู้แบบมีระยะเวลา (Minimum Loan Rate)

.... ข้อ ๔ ให้ธนาคารพาณิชย์จัดส่งประกาศเกี่ยวกับดอกเบี้ยเงินฝากและดอกเบี้ยเงินให้สินเชื่อ ให้ธนาคารแห่งประเทศไทยทราบภายใน ๓ วัน นับแต่วันที่ธนาคารพาณิชย์ออกประกาศและให้ธนาคารพาณิชย์ปิดประกาศดังกล่าวในที่เปิดเผย ณ สำนักงานของตนทุกแห่ง”

พระราชบัญญัติการธนาคารพาณิชย์ พ.ศ. ๒๕๐๕ แก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติการธนาคารพาณิชย์ (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๒๒ มาตรา ๑๔ บัญญัติว่า “มาตรา ๑๔ ธนาคารแห่งประเทศไทย มีอำนาจกำหนดให้ธนาคารพาณิชย์ปฏิบัติในเรื่องดังต่อไปนี้ (๒) ดอกเบี้ยหรือส่วนลดที่ธนาคารพาณิชย์อาจเรียกได้ การกำหนดตามมาตรานี้ต้องได้รับความเห็นชอบจากรัฐมนตรี และให้ประกาศในราชกิจจานุเบกษา”

พระราชบัญญัติดอกเบี้ยเงินให้กู้ยืมของสถาบันการเงิน พ.ศ. ๒๕๒๓ แก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติดอกเบี้ยเงินให้กู้ยืมของสถาบันการเงิน (ฉบับที่ ๓) พ.ศ. ๒๕๓๕ มาตรา ๔ บัญญัติว่า “เพื่อประโยชน์ในการแก้ไขภาวะเศรษฐกิจของประเทศ รัฐมนตรีโดยคำแนะนำของธนาคารแห่งประเทศไทย มีอำนาจกำหนดอัตราดอกเบี้ยที่สถาบันการเงิน อาจคิดจากผู้กู้ยืมหรือคิดให้ผู้ที่กู้ยืมให้สูงกว่าร้อยละสิบห้าต่อปีได้

ในการกำหนดตามวรรคหนึ่ง รัฐมนตรีจะกำหนดอัตราดอกเบี้ยสำหรับสถาบันการเงินบางประเภทหรือทุกประเภทโดยกำหนดเป็นอัตราสูงสุดหรืออัตราที่อ้างอิงได้ในลักษณะอื่นก็ได้ และจะกำหนดเงื่อนไขให้สถาบันการเงินต้องปฏิบัติตามก็ได้

การกำหนดตามมาตรานี้ ให้ประกาศในราชกิจจานุเบกษา”

จะเห็นได้ว่า ประกาศธนาคารแห่งประเทศไทย โดยความเห็นชอบของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังที่อาศัยอำนาจตามมาตรา ๑๔ ของพระราชบัญญัติการธนาคารพาณิชย์ ฯ เป็นการกำหนดรายละเอียดให้ธนาคารพาณิชย์ปฏิบัติในเรื่องดอกเบี้ยและส่วนลด ซึ่งธนาคารพาณิชย์ต้องปฏิบัติตาม จึงเป็นส่วนหนึ่งของพระราชบัญญัติการธนาคารพาณิชย์ ฯ มีผลบังคับเช่นเดียวกับกฎหมาย แต่ประกาศธนาคารแห่งประเทศไทย เรื่อง การกำหนดให้ธนาคารพาณิชย์ปฏิบัติในเรื่องดอกเบี้ยและส่วนลด ฉบับลงวันที่ ๒๐ ตุลาคม ๒๕๓๖ มีเนื้อหาสาระเป็นการมอบอำนาจของธนาคารแห่งประเทศไทยให้แก่ธนาคารพาณิชย์ในการกำหนดอัตราดอกเบี้ยเงินกู้ ซึ่งเป็นการใช้อำนาจเกินขอบเขตของบทบัญญัติมาตรา ๑๔ ของพระราชบัญญัติการธนาคารพาณิชย์ ฯ ซึ่งให้ธนาคารแห่งประเทศไทยมีอำนาจกำหนดขอบเขตและเงื่อนไขที่ธนาคารพาณิชย์จะต้องปฏิบัติ เมื่อพิจารณาประกอบกับพระราชบัญญัติดอกเบี้ยเงินให้กู้ยืม ฯ มาตรา ๔ จะเห็นได้ว่ากฎหมายบัญญัติให้ธนาคารแห่งประเทศไทยมีอำนาจหน้าที่ในการกำหนดอัตราดอกเบี้ยสูงสุดหรืออัตราที่อ้างอิงได้ในลักษณะอื่นที่สถาบันการเงินจะเรียกได้เกินกว่าร้อยละ

๑๕ ต่อปี พระราชบัญญัติทั้งสองฉบับมิได้ให้อำนาจธนาคารแห่งประเทศไทยในการมอบอำนาจนั้นต่อไปยังธนาคารพาณิชย์แต่อย่างใด ดังนั้น ประกาศธนาคารแห่งประเทศไทย ฉบับลงวันที่ ๒๐ ตุลาคม ๒๕๓๖ ที่อ้างถึงจึงไม่ชอบด้วยกฎหมาย ไม่มีผลบังคับใช้

เมื่อประกาศธนาคารแห่งประเทศไทยฉบับดังกล่าวไม่มีผลบังคับใช้ตามกฎหมาย จึงไม่มีเหตุให้ต้องพิจารณาว่า ประกาศดังกล่าวเข้าข่าย “บทบัญญัติแห่งกฎหมาย” ตามนัยบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๔ หรือไม่ และต้องด้วยมาตรา ๖ และมาตรา ๕๗ ของรัฐธรรมนูญ หรือไม่

โดยเหตุผลที่ได้พิจารณามาแล้วข้างต้น จึงวินิจฉัยให้ยกคำร้อง

นายเชาวน์ สายเชื้อ
ประธานศาลรัฐธรรมนูญ