

คำวินิจฉัยของ ศาสตราจารย์ ดร. อิศระ นิตินันท์ประภาส ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

ที่ ๕/๒๕๔๒

วันที่ ๒๒ เมษายน ๒๕๔๒

เรื่อง ศาลแพ่งกรุงเทพใต้ส่งความเห็นของคู่ความ ซึ่งโต้แย้งว่าบทบัญญัติของกฎหมายที่ศาลจะใช้บังคับแก่คดีขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ เพื่อศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัย

ศาลแพ่งกรุงเทพใต้ได้ส่งความเห็นของคู่ความในคดีแพ่ง หมายเลขดำที่ ๒๑๐๗๕/๒๕๔๐ ระหว่างบริษัทเงินทุนหลักทรัพย์ สินเอเชีย จำกัด (มหาชน) โจทก์ บริษัท พาด้าอินเตอร์ตีพาร์ทเมนท์ กรุ๊ป จำกัด กับพวกจำเลย ซึ่งโต้แย้งว่าบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่ศาลจะใช้บังคับกับคดีขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญมายังศาลรัฐธรรมนูญ เพื่อพิจารณาวินิจฉัยตามมาตรา ๒๖๕ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย

ข้อเท็จจริงตามที่ปรากฏในสำนวนคดีดังกล่าวมีว่า บริษัทเงินทุนหลักทรัพย์ สินเอเชีย จำกัด (มหาชน) ได้เป็นโจทก์ฟ้องบริษัท พาด้าอินเตอร์ตีพาร์ทเมนท์ กรุ๊ป จำกัด ที่ ๑, นายนพดล เสริมศิริมงคล ที่ ๒, นายอุดม เสริมศิริมงคล ที่ ๓, บริษัท พาด้าอินเตอร์เนชั่นแนล กรุ๊ป จำกัด ที่ ๔, บริษัท เสริมทรัพย์พัฒนา จำกัด ที่ ๕, นางสาวเพ็ญผกา แซ่มั่ว ที่ ๖ จำเลย โดยโจทก์บรรยายฟ้องว่า เมื่อวันที่ ๑๕ ตุลาคม ๒๕๓๕ จำเลยที่ ๑ ได้ทำสัญญาขายลดเช็ค / ตั๋วสัญญาใช้เงิน / ตั๋วแลกเงิน กับโจทก์ ในวงเงิน ๑๐,๐๐๐,๐๐๐.๐๐ บาท โดยสัญญาว่าจะนำตั๋วสัญญาใช้เงินมาขายลดแลกเงินกับโจทก์ภายในวงเงินดังกล่าว และยอมเสียดอกเบี้ยแก่โจทก์ในอัตราร้อยละ ๒๑.๐๐ ต่อปี ต่อมาในวันที่ ๘ สิงหาคม ๒๕๓๗ จำเลยที่ ๑ ได้ทำสัญญากู้เงินโจทก์เป็นจำนวน ๕,๐๐๐,๐๐๐.๐๐ บาท และได้รับเงินครบถ้วนแล้ว โดยสัญญาว่าจะชำระหนี้เงินต้นและดอกเบี้ยในอัตราร้อยละ MOR+๒ (อัตรดอกเบี้ยร้อยละต่อปีของสินเชื่อประเภทเบิกเงินเกินบัญชีที่ธนาคารกรุงเทพ จำกัด (มหาชน) เรียกเก็บจากลูกค้าชั้นดีของธนาคาร) ซึ่งในวันทำสัญญานี้เท่ากับร้อยละ ๑๑.๐๐ ต่อปี แต่ต่อไปอาจเปลี่ยนแปลงได้ตามความเปลี่ยนแปลงของตลาดการเงิน และหรือของธนาคารกรุงเทพ จำกัด (มหาชน) โดยจำเลยที่ ๑ สัญญาว่าจะใช้เงินคืนโจทก์เป็นรายเดือนทุกๆ เดือนเป็นเงินไม่น้อยกว่าเดือนละ ๑๑๕,๐๐๐.๐๐ บาท จนกว่าจะชำระหนี้ทั้งหมดเสร็จสิ้น หากผิดสัญญายอมให้โจทก์เรียกให้ชำระคืนทั้งหมดได้ทันที และยอมให้คิดดอกเบี้ยในอัตราร้อยละ ๒๑.๐๐ ต่อปี นับแต่วันผิดนัด ผิดสัญญา เป็นต้นไป

เมื่อวันที่ ๘ สิงหาคม ๒๕๓๗ จำเลยที่ ๒, ที่ ๓, ที่ ๔ และที่ ๕ ในฐานะส่วนตัวได้ทำสัญญาค้ำประกันการชำระหนี้ของจำเลยที่ ๑ ที่มีต่อโจทก์โดยยอมรับผิดอย่างถูกหนี้ร่วมในวงเงินคนละ ๑๕,๐๐๐,๐๐๐.๐๐ บาท และดอกเบี้ยอัตราร้อยละ ๒๑.๐๐ ต่อปี

ในวันที่ ๑๕ ตุลาคม ๒๕๓๕ จำเลยที่ ๖ ได้นำที่ดินโฉนดเลขที่ ๓๒๗๖๒ ตำบลหนองปรือ อำเภอบางละมุง จังหวัดชลบุรี พร้อมสิ่งปลูกสร้างที่มีอยู่แล้วหรือจะเกิดขึ้นภายหน้ามาจดจำนองเป็นประกันการชำระหนี้ของจำเลยที่ ๑ ที่มีต่อโจทก์ในวงเงิน ๒,๐๐๐,๐๐๐.๐๐ บาท โดยให้ดอกเบี้ยอัตราร้อยละ ๒๑.๐๐ ต่อปี หากผิดนัดยอมให้โจทก์บังคับจำนองได้ทันที และถ้าบังคับจำนองได้เงินไม่พอชำระหนี้ ถ้าขาดอยู่เท่าใด ผู้จำนองยอมรับผิดชดใช้เงินที่ขาดอยู่จนครบจำนวนหนี้

ในวันที่ ๕ สิงหาคม ๒๕๓๗ จำเลยที่ ๒ ได้นำที่ดินโฉนดเลขที่ ๕๘๖๖๕, ๕๘๖๖๖ แขวงบางมด (บางค้อ) เขตบางขุนเทียน กรุงเทพมหานคร และโฉนดเลขที่ ๑๔๘๘๐๖ แขวงบางอ้อ เขตบางพลัด (บางซื่อ) กรุงเทพมหานคร พร้อมสิ่งปลูกสร้างที่มีอยู่แล้วหรือที่จะเกิดขึ้นภายหน้ามาจดจำนองเป็นประกันการชำระหนี้ของจำเลยที่ ๑ ที่มีต่อโจทก์รวม ๓ โฉนด ในวงเงิน ๑๓,๐๐๐,๐๐๐.๐๐ บาท โดยกำหนดอัตราดอกเบี้ยร้อยละ ๒๑.๐๐ ต่อปี หากผิดนัดยอมให้โจทก์บังคับจำนองได้ทันที และถ้าบังคับจำนองได้เงินไม่พอชำระหนี้ ยังขาดอยู่เท่าใดผู้จำนองยอมรับผิดชดใช้เงินที่ขาดอยู่แก่โจทก์จนครบจำนวนหนี้

หลังจากที่จำเลยที่ ๑ ทำสัญญากับโจทก์แล้ว จำเลยที่ ๑ ได้นำตัวสัญญาใช้เงินมาขายลด แลกเงินไปจากโจทก์และขอเปลี่ยนตัวสัญญาใช้เงินกับโจทก์อีกหลายครั้ง ครั้งสุดท้ายจำเลยที่ ๑ ได้ออกตัวสัญญาใช้เงินให้ไว้กับโจทก์ ฉบับเลขที่ ๓๕/๕๐๐๘ ลงวันที่ ๑๘ พฤศจิกายน ๒๕๓๕ สัญญาจะใช้เงินจำนวน ๘,๐๐๐,๐๐๐.๐๐ บาท ในวันที่ ๑๘ กุมภาพันธ์ ๒๕๔๐ และฉบับเลขที่ ๔๐/๐๐๑๒ ลงวันที่ ๒ มกราคม ๒๕๔๐ สัญญาจะใช้เงินจำนวน ๒,๐๐๐,๐๐๐.๐๐ บาท ในวันที่ ๒ เมษายน ๒๕๔๐ เมื่อตัวสัญญาใช้เงินทั้งสองฉบับถึงกำหนดใช้เงิน จำเลยที่ ๑ ไม่ได้ใช้เงินตามตัวนั้น แต่ได้ใช้เงินต้นและดอกเบี้ยให้เป็นบางส่วน คงมีหนี้ที่ต้องชำระแก่โจทก์เป็นเงินต้น ๑๓,๑๘๓,๕๕๔.๒๔ บาท ซึ่งจำเลยทั้ง ๖ ต้องร่วมกันรับผิดชอบเบี้ยในอัตราร้อยละ ๒๑.๐๐ ต่อปี ของเงินต้นจำนวนดังกล่าวรวมเป็นเงินต้นและดอกเบี้ยที่จำเลยต้องรับผิดชอบต่อโจทก์จนถึงวันฟ้อง จำนวน ๑๕,๕๒๗,๘๕๕.๕๗ บาท โจทก์จึงขอให้ศาลพิพากษาดังนี้

๑. ให้จำเลยที่ ๑, ที่ ๒, ที่ ๓, ที่ ๔, ที่ ๕ ร่วมกันชำระเงินคิดถึงวันฟ้อง จำนวน ๑๕,๕๒๗,๘๕๕.๕๗ บาท และดอกเบี้ยในอัตราร้อยละ ๒๑.๐๐ บาทต่อปี ของเงินต้นจำนวน ๑๓,๑๘๓,๕๕๔.๒๔ บาท นับจากวันฟ้องเป็นต้นไป จนกว่าจะชำระหนี้เสร็จสิ้น

๒. ให้จำเลยที่ ๖ รับผิดชอบร่วมกับจำเลยที่ ๑ ในจำนวนเงินคิดถึงวันฟ้อง จำนวน ๒,๓๕๕,๕๖๑.๖๔ บาท และดอกเบี้ยในอัตราร้อยละ ๒๑.๐๐ บาทต่อปี ของเงินต้นจำนวน ๒,๐๐๐,๐๐๐.๐๐ บาท นับถัดจากวันฟ้องเป็นต้นไป จนกว่าจะชำระหนี้เสร็จสิ้น

๓. หากจำเลยทั้งหก ไม่ชำระหนี้ ขอให้ยึดทรัพย์ของจำเลยที่ ๒ และจำเลยที่ ๖ ออกขายทอดตลาด นำเงินมาชำระหนี้โจทก์ หากได้เงินจากการขายทอดตลาดไม่พอชำระหนี้โจทก์ทั้งต้นเงินและดอกเบี้ย ขอให้ยึดทรัพย์สินอื่นของจำเลยที่ ๒ และจำเลยที่ ๖ ชำระหนี้โจทก์จนครบถ้วน

๔. ให้จำเลยทั้งหก ใช้ค่าฤชาธรรมเนียม และค่าทนายความให้โจทก์ด้วย

จำเลยทั้งหกปฏิเสธคำฟ้องของโจทก์ โดยต่อสู้ว่าโจทก์ไม่มีสิทธิจะเรียกดอกเบี้ยเงินให้กู้ยืมในอัตราเกินกว่าร้อยละสิบห้าต่อปีได้ เพราะประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา ๖๕๔ ห้ามมิให้คิดดอกเบี้ยเกินร้อยละสิบห้าต่อปี นอกจากนี้บุคคลใดให้กู้ยืมเงินโดยคิดดอกเบี้ยเกินกว่าอัตราที่กฎหมายกำหนดไว้ยังมีความผิดฐานเรียกดอกเบี้ยเกินอัตรา ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินหนึ่งปี หรือปรับไม่เกินหนึ่งพันบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ ตามพระราชบัญญัติห้ามเรียกดอกเบี้ยเกินอัตรา พุทธศักราช ๒๔๗๕ มาตรา ๓

อนึ่ง จำเลยทั้งหกยังได้กล่าวอ้างในคำให้การว่า การที่โจทก์เรียกเก็บดอกเบี้ยเกินอัตราร้อยละสิบห้าต่อปี ตามสัญญาซึ่งทำขึ้นภายใต้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๓๔ (ซึ่งใช้บังคับอยู่ในขณะนั้น) ขัดกับรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๔ และมาตรา ๒๕

ในระหว่างการพิจารณาของศาลแพ่งกรุงเทพใต้ จำเลยทั้งหกได้ยื่นคำร้องต่อศาลว่า ตามที่โจทก์อ้างว่า โจทก์มีสิทธิคิดดอกเบี้ยได้เกินอัตราร้อยละสิบห้าต่อปีโดยอาศัยประกาศธนาคารแห่งประเทศไทย เรื่อง การกำหนดให้บริษัทเงินทุนปฏิบัติในการกู้ยืมเงินหรือรับเงินจากประชาชน และการกำหนดอัตราดอกเบี้ยหรือส่วนลดที่บริษัทเงินทุนอาจจ่ายหรืออาจเรียกได้ ฉบับประกาศ ณ วันที่ ๒๘ พฤษภาคม ๒๕๓๕ และประกาศบริษัทเงินทุนหลักทรัพย์ สินเอเชีย จำกัด (มหาชน) เรื่อง การกำหนดอัตราดอกเบี้ยเงินให้กู้ยืมหรือส่วนลดสูงสุดที่บริษัทจะเรียกเก็บได้ ฉบับประกาศ ณ วันที่ ๑ มิถุนายน ๒๕๓๕ โดยอาศัยอำนาจจากพระราชบัญญัติดอกเบี้ยเงินให้กู้ยืมของสถาบันการเงิน (ฉบับที่ ๓) พ.ศ. ๒๕๓๕ นั้น จำเลยเห็นว่าประกาศธนาคารแห่งประเทศไทย และประกาศบริษัทเงินทุนหลักทรัพย์ สินเอเชีย จำกัด (มหาชน) ดังกล่าวข้างต้น ในส่วนที่เกี่ยวกับอัตราดอกเบี้ยเกินกว่าร้อยละสิบห้าต่อปี และพระราชบัญญัติดอกเบี้ยเงินให้กู้ยืมของสถาบันการเงิน (ฉบับที่ ๓) พ.ศ. ๒๕๓๕ ในส่วนที่เกี่ยวกับอัตราดอกเบี้ยเกินกว่าร้อยละสิบห้าต่อปี ขัดต่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ มาตรา ๓๐ ซึ่งบัญญัติไว้ดังนี้

“บุคคลย่อมเสมอกันในกฎหมาย และได้รับความคุ้มครองตามกฎหมายเท่าเทียมกัน
ชายและหญิงมีสิทธิเท่าเทียมกัน

การเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมต่อบุคคลเพราะเหตุแห่งความแตกต่างในเรื่องถิ่นกำเนิด
เชื้อชาติ ภาษา เพศ อายุ สภาพทางกายหรือสุขภาพ สถานะของบุคคล ฐานะทางเศรษฐกิจหรือสังคม
ความเชื่อทางศาสนา การศึกษาอบรมหรือความคิดเห็นทางการเมืองอันไม่ขัดต่อบทบัญญัติแห่ง
รัฐธรรมนูญจะกระทำมิได้

มาตรการที่รัฐกำหนดขึ้นเพื่อขจัดอุปสรรคหรือส่งเสริมให้บุคคลสามารถใช้สิทธิและเสรีภาพได้
เช่นเดียวกับบุคคลอื่น ย่อมไม่ถือเป็นการเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมตามวรรคสาม”

จำเลยเห็นว่ากฎหมายใดก็ดี ประกาศโดยอาศัยอำนาจแห่งกฎหมายก็ดีที่ทำให้บุคคลได้รับ
ความคุ้มครองทางกฎหมายไม่เท่าเทียมกันแล้ว ย่อมขัดต่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย
มาตรา ๓๐

ด้วยเหตุนี้ จำเลยจึงขอให้ศาลแพ่งกรุงเทพใต้รอกการพิจารณาพิพากษาคดีไว้ชั่วคราว แล้วส่ง
ความเห็นของจำเลยดังกล่าวข้างต้นตามทางการ เพื่อให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามมาตรา ๒๖๕
ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย

พิจารณาแล้ว ตามคำร้องของผู้ร้อง มีประเด็นที่ขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัย ดังนี้

๑. ประกาศธนาคารแห่งประเทศไทย เรื่อง การกำหนดให้บริษัทเงินทุนปฏิบัติในการกู้ยืมเงิน
หรือรับเงินจากประชาชน และการกำหนดอัตราดอกเบี้ยหรือส่วนลดที่บริษัทเงินทุนอาจจ่ายหรืออาจเรียกได้
ลงวันที่ ๒๘ พฤษภาคม ๒๕๓๕ และประกาศบริษัทเงินทุนหลักทรัพย์ สินเอเชีย จำกัด (มหาชน) เรื่อง
การกำหนดอัตราดอกเบี้ยเงินให้กู้ยืมหรือส่วนลดสูงสุดที่บริษัทจะเรียกเก็บได้ ลงวันที่ ๑ มิถุนายน ๒๕๓๕
ในส่วนที่เกี่ยวกับอัตราดอกเบี้ยเกินร้อยละสิบห้าต่อปี ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย
มาตรา ๓๐ หรือไม่

๒. พระราชบัญญัติดอกเบี้ยเงินให้กู้ยืมของสถาบันการเงิน (ฉบับที่ ๓) พ.ศ. ๒๕๓๕ ในส่วน
ที่เกี่ยวกับการเรียกดอกเบี้ยเกินกว่าร้อยละสิบห้าต่อปี ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย
มาตรา ๓๐ หรือไม่

ในเบื้องต้นจะพิจารณาว่า การร้องขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยประเด็นดังกล่าว
ชอบด้วยรัฐธรรมนูญหรือไม่

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๒๖๕ วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า “ในการที่ศาลจะใช้บท
บัญญัติแห่งกฎหมายบังคับแก่คดีใด ถ้าศาลเห็นเองหรือคู่ความโต้แย้งว่าบทบัญญัติแห่งกฎหมายนั้น

ต้องด้วยบทบัญญัติมาตรา ๖ และยังมีคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญในส่วนที่เกี่ยวกับบทบัญญัตินั้น ให้ศาลรอการพิจารณาพิพากษาคดีไว้ชั่วคราว และส่งความเห็นเช่นนั้นตามทางการเพื่อศาลรัฐธรรมนูญ จะได้พิจารณาวินิจฉัย” และมาตรา ๖ บัญญัติว่า “รัฐธรรมนูญเป็นกฎหมายสูงสุดของประเทศ บทบัญญัติใด ของกฎหมาย กฎ หรือข้อบังคับ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ บทบัญญัตินั้นเป็นอันใช้บังคับมิได้”

จะเห็นได้ว่า ตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญดังกล่าว ศาลหรือคู่ความมีสิทธิขอให้ศาลรัฐธรรมนูญ พิจารณาวินิจฉัยว่าบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่ศาลจะใช้บังคับแก่คดีขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ ถ้ายังไม่มี คำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญในส่วนที่เกี่ยวกับบทบัญญัตินั้น ปัญหาที่ว่าประกาศธนาคารแห่งประเทศไทย และประกาศบริษัทเงินทุนหลักทรัพย์ สินเอเชีย จำกัด (มหาชน) ดังกล่าวข้างต้นเป็นกฎหมายตามนัย ของมาตรา ๒๖๔ วรรคหนึ่งของรัฐธรรมนูญหรือไม่

ก่อนที่จะวินิจฉัยปัญหาดังกล่าว จำเป็นต้องทำความเข้าใจในเบื้องต้นว่า “กฎหมาย” คืออะไร เสียก่อน

ตามทฤษฎีกฎหมายไทย “กฎหมาย” คือ “กฎแห่งความประพฤติ ซึ่งเป็นนามธรรม และเป็นกฎทั่วไปที่ใช้บังคับแก่ความสัมพันธ์ทางสังคมซึ่งสมาชิกของสังคมต้องปฏิบัติตาม โดยรัฐซึ่งทรงไว้ ซึ่งอำนาจมหาชนจะบังคับตามกฎหมายนั้น”

กฎหมายตามความหมายดังกล่าวมีหลายประเภท แต่ละประเภทมีศักดิ์ไม่เท่ากัน จึงมีการจัด ระบบชั้นของกฎหมายซึ่งมีหลักการว่า กฎหมายที่อยู่ในลำดับชั้นที่สูงกว่าใช้บังคับแก่กฎหมายที่อยู่ใน ลำดับชั้นที่ต่ำกว่า ดังนั้น กฎหมายที่อยู่ในลำดับชั้นที่ต่ำกว่าจึงขัดหรือแย้งกับกฎหมายที่อยู่ในลำดับชั้น ที่สูงกว่าไม่ได้ การจัดลำดับชั้นดังกล่าวยึดถือฐานะทางอำนาจขององค์กรซึ่งตรากฎหมายเป็นหลัก โดยมีการจัดลำดับชั้นของกฎหมายจากลำดับสูงสุดลดหลั่นกันลงไปจนถึงชั้นต่ำสุดดังนี้

๑. รัฐธรรมนูญเป็นกฎหมายที่ตราขึ้นโดยองค์กรร่างรัฐธรรมนูญ ซึ่งมีศักดิ์หรือฐานะทาง อำนาจเหนือองค์กรอื่นใดของรัฐ รัฐธรรมนูญจึงเป็นกฎหมายที่อยู่ในลำดับชั้นสูงสุด

๒. พระราชบัญญัติซึ่งเป็นกฎหมายที่ตราขึ้นโดยรัฐสภาซึ่งเป็นองค์กรนิติบัญญัติ มีลำดับชั้น รองลงมาจากรัฐธรรมนูญ นอกจากนี้พระราชกำหนดซึ่งเป็นกฎหมายที่รัฐบาลตราขึ้นตามเงื่อนไขที่บัญญัติ ไว้ในรัฐธรรมนูญ และมีผลบังคับใช้ดังเช่นพระราชบัญญัติก็อยู่ในลำดับชั้นเดียวกับพระราชบัญญัติ

๓. กฎหรือข้อบังคับที่ตราขึ้นโดยรัฐบาล และองค์กรที่มีฐานะทางอำนาจต่ำกว่ารัฐบาล ซึ่งจำแนก ออกเป็นประเภทย่อยหลายประเภท และมีลำดับชั้นลดหลั่นกันลงไปดังนี้

(๑) กฎหรือข้อบังคับที่พระมหากษัตริย์ทรงตราขึ้นโดยคำแนะนำของรัฐบาล เรียกว่า “พระราชกฤษฎีกา”

(๒) กฎที่ตราขึ้นโดยรัฐมนตรี เรียกว่า “กฎกระทรวง”

(๓) กฎหรือข้อบังคับที่ตราขึ้นโดยองค์กรอื่นที่มีฐานะต่ำกว่ารัฐบาล ซึ่งมีชื่อเรียกต่างๆ เช่น ข้อบังคับที่สภาเทศบาลตราขึ้น เรียกว่า “เทศบัญญัติ” ข้อบังคับที่สภากรุงเทพมหานครตราขึ้น เรียกว่า “ข้อบัญญัติกรุงเทพมหานคร”

ในทางปฏิบัติ มีการใช้คำว่า “กฎหมาย” ในความหมายอย่างกว้าง และในความหมายอย่างแคบ แล้วแต่ความประสงค์ของผู้ใช้ ตามความหมายอย่างกว้าง กฎหมาย หมายถึง กฎหมายทุกประเภท คือ รัฐธรรมนูญ พระราชบัญญัติ พระราชกำหนด พระราชกฤษฎีกา และข้อบังคับอื่นๆ ที่เข้าลักษณะเป็นกฎหมาย ตามคำจำกัดความของกฎหมายดังกล่าวแล้วข้างต้น แต่ตามความหมายอย่างแคบ กฎหมาย หมายถึง เฉพาะพระราชบัญญัติและพระราชกำหนดที่ตราขึ้นตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญเท่านั้น (ดูคำวินิจฉัยที่ ๔/๒๕๔๒ ของผู้ทำคำวินิจฉัยนี้)

เมื่อได้ทราบว่า “กฎหมาย” มีความหมายอย่างไรแล้ว จะได้วินิจฉัยว่ากฎหมายตามนัยของมาตรา ๒๖๔ วรรคหนึ่ง ของรัฐธรรมนูญมีความหมายอย่างไร

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ได้กล่าวถึงกฎหมาย กฎ ข้อบังคับในบทบัญญัติมาตราต่างๆ คือ มาตรา ๖ มาตรา ๒๕ มาตรา ๕๗ มาตรา ๖๔ และมาตรา ๑๕๘ ซึ่งแสดงให้เห็นโดยปริยายว่า คำว่า “กฎหมาย” ที่ระบุในมาตราต่างๆ ดังกล่าว โดยเฉพาะอย่างยิ่งมาตรา ๖ ซึ่งเป็นบทบัญญัติที่โยงกับมาตรา ๒๖๔ เป็นคำที่ใช้ในความหมายอย่างแคบ ซึ่งหมายถึง พระราชบัญญัติและพระราชกำหนด เพราะหากผู้ร่างรัฐธรรมนูญประสงค์ที่จะใช้คำว่า “กฎหมาย” ในความหมายอย่างกว้าง ซึ่งครอบคลุมกฎหมายทุกประเภทแล้ว ก็ไม่จำเป็นต้องกล่าวถึงกฎและข้อบังคับไว้ในบทบัญญัตินั้นๆ

ฉะนั้น คำว่า “กฎหมาย” ตามมาตรา ๒๖๔ จึงใช้ในความหมายอย่างแคบ ซึ่งหมายถึง พระราชบัญญัติหรือพระราชกำหนด

โดยที่กฎหมายตามนัยมาตรา ๒๖๔ วรรคหนึ่ง หมายถึง พระราชบัญญัติ และพระราชกำหนด ดังกล่าวแล้ว ดังนั้น ประกาศของธนาคารแห่งประเทศไทย และประกาศของบริษัทเงินทุนหลักทรัพย์ สินเอเชีย จำกัด (มหาชน) ที่ผู้ร้องอ้างว่าขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ จึงมิใช่กฎหมายตามนัยของมาตรา ๒๖๔ วรรคหนึ่ง ฉะนั้น การร้องขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยว่าประกาศดังกล่าวทั้งสองฉบับขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๐ ตามประเด็นแรก จึงไม่ชอบด้วยมาตรา ๒๖๔ ประเด็นดังกล่าวจึงเป็นอันตกไป คงมีประเด็นที่จะต้องพิจารณาวินิจฉัยเพียงประเด็นเดียว คือ พระราชบัญญัติดอกเบี้ยเงินให้กู้ยืมของสถาบันการเงิน (ฉบับที่ ๓) พ.ศ. ๒๕๓๕ ในส่วนที่เกี่ยวกับการเรียกดอกเบี้ยเกินกว่าร้อยละสิบห้าต่อปี ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๐ ตามประเด็นหลัง หรือไม่

มาตรา ๔ ของพระราชบัญญัติดอกเบี้ยเงินให้กู้ยืมของสถาบันการเงิน พ.ศ. ๒๕๒๓ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติดอกเบี้ยเงินให้กู้ยืมของสถาบันการเงิน (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๒๔ ได้ถูกยกเลิกโดยพระราชบัญญัติดอกเบี้ยเงินให้กู้ยืมของสถาบันการเงิน (ฉบับที่ ๓) พ.ศ. ๒๕๓๕ มาตรา ๓ และให้ใช้ความต่อไปนี้แทน

“มาตรา ๔ เพื่อประโยชน์ในการแก้ไขภาวะเศรษฐกิจของประเทศ รัฐมนตรีโดยคำแนะนำของธนาคารแห่งประเทศไทยมีอำนาจกำหนดอัตราดอกเบี้ยที่สถาบันการเงินอาจคิดจากผู้กู้ยืมหรือคิดให้ผู้ให้กู้ยืมให้สูงกว่าร้อยละสิบห้าต่อปีได้

ในการกำหนดตามวรรคหนึ่ง รัฐมนตรีจะกำหนดอัตราดอกเบี้ยสำหรับสถาบันการเงินบางประเภทหรือทุกประเภท โดยกำหนดเป็นอัตราสูงสุดหรืออัตราที่อ้างอิงได้ในลักษณะอื่นก็ได้ และจะกำหนดเงื่อนไขให้สถาบันการเงินต้องปฏิบัติด้วยก็ได้

การกำหนดตามมาตรา นี้ ให้ประกาศในราชกิจจานุเบกษา”

จะเห็นได้ว่า บทบัญญัติดังกล่าวให้อำนาจรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังโดยคำแนะนำของธนาคารแห่งประเทศไทย กำหนดอัตราดอกเบี้ยที่สถาบันการเงินอาจคิดจากผู้กู้ยืมหรืออาจคิดให้ผู้ให้กู้ยืมเกินกว่าร้อยละสิบห้าต่อปีได้ ไม่มีถ้อยคำหรือข้อความใดในบทบัญญัตินั้นที่แสดงให้เห็นว่าการใช้อำนาจของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังดังกล่าว จะเป็นเหตุให้บุคคลไม่เสมอกันในกฎหมายหรือไม่ได้รับความคุ้มครองตามกฎหมายเท่าเทียมกัน หรือทำให้เกิดการเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมต่อบุคคลเพราะเหตุแห่งความแตกต่างในเรื่องถิ่นกำเนิด เชื้อชาติ ภาษา เพศ อายุ สภาพทางกายหรือสุขภาพ สถานะของบุคคล ฐานะทางเศรษฐกิจหรือสังคม ความเชื่อทางศาสนา การศึกษาอบรม หรือความคิดเห็นทางการเมือง (อันไม่ขัดต่อบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ) ซึ่งเป็นการขัดหรือแย้งกับรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๐

การที่ผู้ร้องเห็นว่ากฎหมายใดที่ทำให้บุคคลได้รับความคุ้มครองตามกฎหมายไม่เท่าเทียมกัน ย่อมขัดต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๐ ทำให้เห็นได้ว่าผู้ร้องเข้าใจว่าการที่พระราชบัญญัติดอกเบี้ยเงินให้กู้ยืมของสถาบันการเงิน (ฉบับที่ ๓) พ.ศ. ๒๕๓๕ ให้อำนาจรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังกำหนดอัตราดอกเบี้ยที่สถาบันการเงินจะเรียกเก็บจากผู้กู้เกินกว่าร้อยละสิบห้าต่อปี ทำให้ผู้กู้เงินกับสถาบันการเงินได้รับความคุ้มครองตามกฎหมายไม่เท่าเทียมกันกับผู้กู้เงินจากผู้ให้กู้ที่มีใช้สถาบันการเงิน เนื่องจากในกรณีหลังนี้ผู้ให้กู้จะคิดดอกเบี้ยจากผู้กู้ได้ไม่เกินร้อยละสิบห้าต่อปี ตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ซึ่งเป็นความเข้าใจที่ไม่ถูกต้อง เพราะการได้รับความคุ้มครองตามกฎหมายเท่าเทียมกัน มีความหมายว่า บุคคลทุกคนที่ถูกละเมิดสิทธิที่กฎหมายรับรองไว้ ย่อมสามารถใช้สิทธิที่มีอยู่ตามกฎหมาย

ได้อย่างเท่าเทียมกัน เช่น ในกรณีที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังซึ่งอาศัยอำนาจตามความในพระราชบัญญัติดังกล่าวออกประกาศกำหนดให้สถาบันการเงินคิดดอกเบี้ยจากผู้เกินร้อยละสิบห้าต่อปีได้ แต่ไม่เก็บร้อยละสิบเอ็ดต่อปี ถ้าปรากฏว่าสถาบันการเงินใดคิดดอกเบี้ยจากผู้เกินร้อยละสิบเอ็ดต่อปี ผู้กู้ทุกคนย่อมปฏิเสธการจ่ายดอกเบี้ยในอัตรานั้นได้ หากเจ้าหน้าที่ฟ้องศาลเพื่อบังคับให้ลูกหนี้ชำระดอกเบี้ยในอัตราดังกล่าว ผู้กู้ทุกคนก็มีสิทธิอ้างประกาศของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังดังกล่าว ซึ่งออกโดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายเป็นข้อต่อสู้ได้ ในกรณีเช่นนี้ย่อมถือได้ว่าผู้กู้เงินจากสถาบันการเงินทุกคนเสมอกันในกฎหมายและได้รับความคุ้มครองตามกฎหมายเท่าเทียมกัน

ด้วยเหตุผลดังกล่าวข้างต้น จึงวินิจฉัยว่าบทบัญญัติมาตรา ๔ ของพระราชบัญญัติดอกเบี้ยเงินให้กู้ยืมของสถาบันการเงิน พ.ศ. ๒๕๒๓ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยมาตรา ๓ ของพระราชบัญญัติเงินให้กู้ยืมของสถาบันการเงิน (ฉบับที่ ๓) พ.ศ. ๒๕๓๕ ไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๓๐

ศาสตราจารย์ ดร. อิศสระ นิติทัณฑ์ประภาศ

ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ