

## คำวินิจฉัยของ พลโท จุล อติเรก ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

ที่ ๔/๒๕๕๒

วันที่ ๑ เมษายน ๒๕๕๒

เรื่อง ขอให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่าประกาศกำหนดอัตราดอกเบี้ย ๑ ชัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ

ศาลจังหวัดสงขลาได้ส่งข้อโต้แย้งและความเห็นของ นายเกรียงศักดิ์ แซ่เล่า จำเลย ว่า ประกาศกำหนดดอกเบี้ยอัตราสูงสุดของโจทก์ภายใต้ประกาศของธนาคารแห่งประเทศไทยเพื่อเรียกเก็บดอกเบี้ยสูงสุดจากจำเลยชัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๖

ข้อเท็จจริงตามคำร้องได้ความว่า ธนาคารไทยพาณิชย์ จำกัด (มหาชน) เป็นโจทก์ฟ้อง นายเกรียงศักดิ์ แซ่เล่า ผู้ร้อง เป็นจำเลยต่อศาลจังหวัดสงขลา ระหว่างการพิจารณาของศาลจังหวัดสงขลา นายเกรียงศักดิ์ ผู้ร้อง ได้ยื่นคำร้องโต้แย้งว่าประกาศกำหนดอัตราดอกเบี้ยสูงสุดตามประกาศกำหนดอัตราดอกเบี้ยของโจทก์ (ธนาคารไทยพาณิชย์ ๑) ภายใต้ประกาศของธนาคารแห่งประเทศไทยเพื่อเรียกเก็บดอกเบี้ยจากจำเลยในอัตราสูงสุดร้อยละ ๑๖.๒๕ ต่อปี และกรณีผิดเงื่อนไขให้เรียกเก็บได้ในอัตราสูงสุดร้อยละ ๑๗.๕๐ ต่อปี โดยเปลี่ยนแปลงอัตราดอกเบี้ยได้ตามที่โจทก์ประกาศกำหนดเป็นคราวๆ นั้น ผู้ร้องเห็นว่า เป็นประกาศที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย ผ่าฝืนพระราชบัญญัติห้ามเรียกดอกเบี้ยเกินอัตรา พุทธศักราช ๒๔๗๕ ทั้งธนาคารแห่งประเทศไทยก็ไม่มีอำนาจกำหนดให้โจทก์ดำเนินการดังกล่าวได้ด้วย ผู้ร้องจึงขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยว่าประกาศกำหนดอัตราดอกเบี้ยสูงสุดของโจทก์ภายใต้ประกาศของธนาคารแห่งประเทศไทยเพื่อเรียกเก็บดอกเบี้ยอัตราสูงสุดจากจำเลย เป็นประกาศที่ขัดต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๖ และฝ่าฝืนพระราชบัญญัติห้ามเรียกดอกเบี้ยเกินอัตรา พุทธศักราช ๒๔๗๕

ต่อมาระหว่างการพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญอยู่นั้น ผู้ร้องได้ยื่นคำร้องขอแก้ไขเพิ่มเติมว่า ผู้ร้องเป็นผู้บริโภค โดยที่การประกาศกำหนดอัตราดอกเบี้ยดังกล่าวข้างต้นนั้นมิได้มีตัวแทนของผู้บริโภคทำหน้าที่ให้ความเห็นตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๕๗ จึงไม่อาจนำประกาศมาใช้บังคับกับผู้ร้องได้ ทั้งผู้ร้องได้ยื่นคำแถลงการณ์เพิ่มเติมต่อศาลรัฐธรรมนูญว่า โจทก์และธนาคารแห่งประเทศไทยกระทำการฝ่าฝืนรัฐธรรมนูญ มาตรา ๖ และมาตรา ๕๗ อีกด้วย

ธนาคารไทยพาณิชย์ จำกัด (มหาชน) โจทก์ซึ่งเป็นผู้ถูกร้องในศาลรัฐธรรมนูญคัดค้านว่า ประกาศของโจทก์ดังกล่าว เป็นประกาศที่โจทก์มีสิทธิคิดดอกเบี้ยจากผู้ร้องได้โดยชอบด้วยกฎหมาย และไม่ขัดต่อรัฐธรรมนูญ ทั้งไม่ขัดต่อความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชนด้วย

ได้พิจารณาแล้วมีประเด็นต้องวินิจฉัยว่า ประกาศกำหนดอัตราดอกเบี้ยสูงสุดของธนาคารไทยพาณิชย์ จำกัด (มหาชน) ที่ ๓/๒๕๓๕ และประกาศธนาคารแห่งประเทศไทย เรื่อง การกำหนดให้ธนาคารพาณิชย์ปฏิบัติในเรื่องดอกเบี้ยและส่วนลด ลงวันที่ ๒๐ ตุลาคม ๒๕๓๖ ขัดต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๖ มาตรา ๒๕ หรือไม่ และเห็นว่าข้อเท็จจริงเพียงพอที่จะพิจารณาวินิจฉัยได้แล้ว แต่ก่อนที่จะวินิจฉัยปัญหาตามประเด็นดังกล่าว ควรจะได้วินิจฉัยเสียด้วยว่าประกาศธนาคารไทยพาณิชย์ จำกัด (มหาชน) และประกาศธนาคารแห่งประเทศไทยดังกล่าวข้างต้น เป็นบทบัญญัติแห่งกฎหมายตามความหมายของรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๔ หรือไม่ รัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๔ วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า “ในการที่ศาลจะใช้บทบัญญัติแห่งกฎหมายบังคับแก่คดีใด ถ้าศาลเห็นเองหรือคู่ความโต้แย้งว่า บทบัญญัติแห่งกฎหมายนั้นต้องด้วยบทบัญญัติมาตรา ๖ และยังไม่มีการวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญในส่วนที่เกี่ยวกับบทบัญญัตินั้น ให้ศาลรอการพิจารณาพิพากษาคดีไว้ชั่วคราวและส่งความเห็นเช่นนั้นตามทางการเพื่อศาลรัฐธรรมนูญจะได้พิจารณาวินิจฉัย” และรัฐธรรมนูญ มาตรา ๖ บัญญัติว่า “รัฐธรรมนูญเป็นกฎหมายสูงสุดของประเทศ บทบัญญัติใดของกฎหมาย กฎ หรือข้อบังคับ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญนี้ บทบัญญัตินั้นเป็นอันใช้บังคับมิได้” เกี่ยวกับคำร้องนี้ ผู้ร้องโต้แย้งว่าประกาศกำหนดอัตราดอกเบี้ยของโจทก์ภายใต้ประกาศของธนาคารแห่งประเทศไทยเพื่อเรียกเก็บดอกเบี้ยอัตราสูงสุดจากจำเลย เป็นประกาศที่ขัดต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๖ พิจารณาแล้วเห็นว่า ประกาศดังกล่าว เป็นประกาศของธนาคารพาณิชย์ ไม่เป็นประกาศของทางราชการ จึงมิใช่เป็นบทบัญญัติแห่งกฎหมายตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๔

ส่วนประกาศธนาคารแห่งประเทศไทย เรื่อง การกำหนดให้ธนาคารพาณิชย์ปฏิบัติในเรื่องดอกเบี้ยและส่วนลด ลงวันที่ ๒๐ ตุลาคม ๒๕๓๖ นั้น เห็นว่าเป็นประกาศของทางราชการและเป็นการปฏิบัติตามพระราชบัญญัติการธนาคารพาณิชย์ พ.ศ.๒๕๐๕ แก้ไขโดยพระราชบัญญัติการธนาคารพาณิชย์ (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๒๒ มาตรา ๑๔ ซึ่งบัญญัติว่า

“มาตรา ๑๔ ธนาคารแห่งประเทศไทยมีอำนาจกำหนดให้ธนาคารพาณิชย์ปฏิบัติในเรื่องต่อไปนี้

- (๑) ดอกเบี้ยที่ธนาคารพาณิชย์อาจจ่ายได้
- (๒) ดอกเบี้ยหรือส่วนลดที่ธนาคารพาณิชย์อาจเรียกได้
- (๓) ค่าบริการที่ธนาคารพาณิชย์อาจเรียกได้

(๔) เงินมัดจำที่ธนาคารพาณิชย์ต้องเรียก

(๕) หลักประกันเป็นทรัพย์สินที่ธนาคารพาณิชย์ต้องเรียก

บรรดาเงิน ทรัพย์สิน หรือสิ่งอื่นใดที่อาจกำหนดเป็นเงินได้ ที่ผู้ฝากเงินหรือบุคคลอื่นได้รับจากธนาคารพาณิชย์ หรือพนักงาน หรือลูกจ้างของธนาคารพาณิชย์นั้น เนื่องจากการฝากเงินหรือที่ธนาคารพาณิชย์ หรือพนักงาน หรือลูกจ้างของธนาคารพาณิชย์นั้นได้รับเนื่องจากการประกอบธุรกิจนั้นของธนาคารพาณิชย์ ให้ถือว่าเป็นดอกเบี้ย หรือส่วนลด หรือค่าบริการตามความใน (๑) หรือ (๒) หรือ (๓) แล้วแต่กรณี เว้นแต่ค่าบริการที่เกี่ยวข้องเนื่องกับการให้สินเชื่อที่ธนาคารแห่งประเทศไทยกำหนดตาม (๓) ไม่ให้ถือว่าเป็นดอกเบี้ยหรือส่วนลดที่ธนาคารพาณิชย์อาจเรียกได้ตาม (๒)

การกำหนดตามมาตรานี้ต้องได้รับความเห็นชอบจากรัฐมนตรีและให้ประกาศในราชกิจจานุเบกษา”

ตามบทบัญญัติดังกล่าวระบุว่า การกำหนดมาตรการต่างๆ นั้นเมื่อรัฐมนตรีเห็นชอบแล้วให้ธนาคารแห่งประเทศไทยนำประกาศในราชกิจจานุเบกษา ทั้งนี้ เพื่อให้ธนาคารพาณิชย์ถือเป็นแนวทางปฏิบัติซึ่งเป็นอำนาจของธนาคารแห่งประเทศไทยที่จะกำกับการให้เกิดความเหมาะสมในทางเศรษฐกิจ ในขณะที่ โดยเฉพาะที่ธนาคารแห่งประเทศไทยประกาศข้อกำหนดตามมาตรา ๑๔ ซึ่งรัฐมนตรีเห็นชอบแล้ว หากฝ่าฝืนจะไม่มี ความผิดฐานฝ่าฝืนประกาศ แต่กฎหมายกำหนดให้มีความผิดตามพระราชบัญญัติการธนาคารพาณิชย์ พ.ศ. ๒๕๐๕ ที่แก้ไขแล้ว มาตรา ๔๔ ประกอบมาตรา ๑๔ สำหรับประกาศเรื่อง การกำหนดให้ธนาคารพาณิชย์ปฏิบัติในเรื่องดอกเบี้ยและส่วนลด ลงวันที่ ๒๐ ตุลาคม ๒๕๓๖ นั้นก็เป็นการประกาศที่ดำเนินการตามมาตรา ๑๔ ด้วย ดังนั้น ประกาศดังกล่าวจึงไม่ใช่บทบัญญัติแห่งกฎหมายที่ต้องด้วยรัฐธรรมนูญ มาตรา ๖

รัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕ บัญญัติว่า “การจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลที่รัฐธรรมนูญรับรองไว้จะกระทำมิได้ เว้นแต่โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายเฉพาะเพื่อการที่รัฐธรรมนูญนี้กำหนดไว้และเท่าที่จำเป็นเท่านั้น และจะกระทบกระเทือนสาระสำคัญของสิทธิและเสรีภาพนั้นมิได้

กฎหมายตามวรรคหนึ่งต้องมีผลใช้บังคับเป็นการทั่วไป และไม่มุ่งหมายให้ใช้บังคับแก่กรณีใดกรณีหนึ่งหรือแก่บุคคลใดบุคคลหนึ่งเป็นการเจาะจง ทั้งต้องระบุบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญที่ให้อำนาจในการตรากฎหมายนั้นด้วย

บทบัญญัติวรรคหนึ่งและวรรคสองให้นำมาใช้บังคับกับกฎหรือข้อบังคับที่ออกโดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายด้วยโดยอนุโลม”

พิจารณาแล้วเห็นว่าพระราชบัญญัติการธนาคารพาณิชย์เป็นกฎหมายพิเศษและใช้แก่บุคคลทั่วไป มิใช่เจาะจง กฎหมายกำหนดแต่เพียงว่าหากจะกู้ยืมจากธนาคารพาณิชย์ก็ต้องปฏิบัติตามกฎเกณฑ์ หรือข้อกำหนดของธนาคารพาณิชย์ภายใต้กฎเกณฑ์หรือข้อกำหนดของธนาคารแห่งประเทศไทย ซึ่งเป็นหน่วยงานหน่วยหนึ่งของรัฐที่มีอำนาจตามพระราชบัญญัติการธนาคารพาณิชย์ พ.ศ. ๒๕๐๕ และที่แก้ไขแล้ว โดยบุคคลใดก็ได้จะดำเนินการอย่างหนึ่งอย่างใดกับธนาคารพาณิชย์จะต้องยอมรับเงื่อนไขของธนาคารพาณิชย์ซึ่งอยู่ภายใต้เงื่อนไขของธนาคารแห่งประเทศไทย โดยมีข้อกำหนดหรือประกาศ ดังนั้น จึงเห็นว่าประกาศธนาคารแห่งประเทศไทย เรื่อง การกำหนดให้ธนาคารพาณิชย์ปฏิบัติ ในเรื่องดอกเบี้ยและส่วนลด ลงวันที่ ๒๐ ตุลาคม ๒๕๓๖ และพระราชบัญญัติการธนาคารพาณิชย์ พ.ศ. ๒๕๐๕ ที่แก้ไขแล้ว มาตรา ๑๕ ไม่ขัดต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๖ มาตรา ๒๘

ตามที่ผู้ร้องได้ยื่นคำแถลงการณ์เพิ่มเติมว่าพระราชบัญญัติดอกเบี้ยเงินให้กู้ยืมของสถาบันการเงิน พ.ศ. ๒๕๒๓ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติดอกเบี้ยเงินให้กู้ยืมของสถาบันการเงิน (ฉบับที่ ๓) พ.ศ. ๒๕๓๕ ขัดต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๕๗ ด้วยนั้น เห็นว่าประเด็นนี้ผู้ร้องมิได้กล่าวไว้ในคำร้องเดิม จึงเป็นการตั้งประเด็นใหม่โดยมิได้เสนอความเห็นผ่านศาลจังหวัดสงขลา ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๕ ศาลรัฐธรรมนูญไม่สมควรรับวินิจฉัยให้

อาศัยเหตุผลดังกล่าวแล้วข้างต้น จึงวินิจฉัยให้ยกคำร้อง

พลโท จุล อติเรก  
ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ