คำวินิจฉัยของ นายปรีชา เฉลิมวณิชย์ ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

ที่ ๑๐/๒๕๔๒ **วันที่ ๑๓ พฤษภาคม ๒๕๔๒**

เรื่อง บริษัท ริเวอร์กรุ๊ป จำกัด กับพวก จำเลยในคดีแพ่งหมายเลขดำที่ ๑๔๗๘๕/๒๕๔๐ ร้องขอให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่า ประกาศกระทรวงการคลัง ประกาศธนาคารแห่งประเทศไทย ประกาศกำหนดอัตราดอกเบี้ย และพระราชบัญญัติดอกเบี้ยเงินให้กู้ยืมของสถาบันการเงิน ฯ ในส่วนที่เกี่ยวกับการเรียกดอกเบี้ยเกินกว่าอัตราร้อยละ ๑๕ ต่อปี ขัดต่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๓๐

ตามหลักฐานที่กระทรวงยุติธรรมส่งมาได้ความว่า บริษัทเงินทุนหลักทรัพย์ ซิทก้า จำกัด (มหาชน) ได้เป็นโจทก์ฟ้อง บริษัท ริเวอร์กรุ๊ป จำกัด กับพวก รวม ๔ คน เป็นจำเลยในคดีแพ่งหมายเลขดำที่ ๑๔๗๘๕/๒๕๔๐ ของศาลแพ่ง ขอให้บังคับจำเลยทั้งสี่ร่วมกันชำระหนี้ตามสัญญากู้ยืมเงิน สัญญาจำนอง สัญญาค้ำประกัน สัญญาจำนำหุ้นเป็นประกัน แก่โจทก์เป็นเงิน ๓๓,๖๑๖,๔๓๗.๔๔ บาท พร้อมดอกเบี้ยอัตราร้อยละ ๒๕ ต่อปีของต้นเงิน ๓๐,๐๐๐,๐๐๐ บาท นับถัดจากวันฟ้องจนกว่าชำระเสร็จ

จำเลยทั้งสี่ยื่นคำให้การปฏิเสธฟ้องของโจทก์ทั้งสิ้น โดยเฉพาะประเด็นการคิดดอกเบี้ยในอัตราร้อยละ ๒๕ ต่อปีตามประกาศกำหนดอัตราดอกเบี้ยของโจทก์ จำเลยทั้งสี่เห็นว่าเป็นการขัดต่อประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา ๖๕๔ ที่บัญญัติห้ามมิให้คิดดอกเบี้ยเกินกว่าร้อยละ ๑๕ ต่อปี และขัดต่อพระราชบัญญัติห้ามเรียกดอกเบี้ยเกินอัตรา พุทธศักราช ๒๔๗๕ ที่บัญญัติห้ามบุคคลเรียกดอกเบี้ยเกินอัตราหากฝ่าฝืนต้องระวางโทษจำคุก กฎหมายทั้ง ๒ ฉบับ บัญญัติเพื่อให้ความคุ้มครองสาธารณชนส่วนใหญ่ของประเทศ ดังนั้น ประกาศหรือข้อบังคับใดที่ขัดต่อกฎหมายทั้ง ๒ ฉบับ ย่อมตกเป็นโมฆะเพราะขัดต่อความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน และขัดต่อรัฐธรรมนูญ ทำให้ดอกเบี้ยทั้งหมดที่โจทก์เรียกจากจำเลยทั้งสี่ตกเป็นโมฆะ

ระหว่างพิจารณา จำเลยทั้งสี่ยื่นคำร้องต่อศาลแพ่งใจความว่า ประกาศกระทรวงการคลัง ประกาศธนาคารแห่งประเทศไทย ประกาศกำหนดอัตราดอกเบี้ยของโจทก์ และพระราชบัญญัติดอกเบี้ยเงินให้กู้ยืมของสถาบันการเงิน ฯ ในส่วนที่เกี่ยวกับการเรียกดอกเบี้ยเกินอัตราร้อยละ ๑๕ ต่อปี

ขัดต่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๓๐ ขอให้ศาลแพ่งรอการพิจารณาพิพากษาคดีนี้ไว้ชั่วคราว และส่งคำร้องของจำเลยทั้งสี่ไปยังศาลรัฐธรรมนูญเพื่อพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๒๖๔

กระทรวงยุติธรรมได้ส่งคำร้องของจำเลยทั้งสี่และเอกสารประกอบมายังศาลรัฐธรรมนูญเพื่อพิจารณาวินิจฉัยต่อไปตามมาตรา ๒๖๔

ได้พิจารณาแล้ว คดีมีปัญหาตามคำร้องของจำเลยทั้งสี่ที่ศาลรัฐธรรมนูญจะต้องพิจารณาวินิจฉัยว่า

๑. ประกาศกระทรวงการคลัง เรื่อง อัตราดอกเบี้ยที่สถาบันการเงินอาจคิดได้จากผู้กู้ยืม พ.ศ. ๒๕๓๕ ลงวันที่ ๑๑ พฤษภาคม ๒๕๓๕ ขัดต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๐ หรือไม่

๒. ประกาศธนาคารแห่งประเทศไทย ตามเอกสารท้ายคำร้องหมายเลข ๒๘ ฉบับที่ ๑ ที่ ๒ ที่ ๓ ที่ ๔ รวม ๔ ฉบับ (รายละเอียดจะกล่าวถึงภายหลัง) ขัดต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๐ หรือไม่

๓. ประกาศบริษัทเงินทุนหลักทรัพย์ ซิทก้า จำกัด เรื่อง อัตราดอกเบี้ยหรือส่วนลดสำหรับเงินให้กู้ยืม ลงวันที่ ๑๓ มีนาคม ๒๕๓๕ ขัดต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๐ หรือไม่

๔. พระราชบัญญัติดอกเบี้ยเงินให้กู้ยืมของสถาบันการเงิน พ.ศ. ๒๕๒๓ และที่แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ ๓) พ.ศ. ๒๕๓๕ ในส่วนที่เกี่ยวกับอัตราดอกเบี้ยเกินกว่าร้อยละ ๑๕ ต่อปี ขัดต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๐ หรือไม่

ได้พิจารณาแล้ว รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๓๐ บัญญัติว่า “บุคคลย่อมเสมอกันในกฎหมายและได้รับความคุ้มครองตามกฎหมายเท่าเทียมกัน ฯลฯ การเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมต่อบุคคลเพราะเหตุแห่งความแตกต่างในเรื่อง ฯลฯ สถานะของบุคคล ฐานะทางเศรษฐกิจหรือสังคม ฯลฯ จะกระทำมิได้” ซึ่งเป็นบทบัญญัติในเรื่อง สิทธิและเสรีภาพของชนชาวไทยที่รัฐธรรมนูญนี้รับรองและคุ้มครองไว้ แต่คดีนี้ได้ความว่า โจทก์ซึ่งเป็นเจ้าหนี้ได้ฟ้องจำเลยทั้งสี่ซึ่งเป็นลูกหนี้ให้ร่วมกันชำระหนี้ตามสัญญากู้ยืมเงิน สัญญาค้ำประกัน สัญญาจำนอง และสัญญาจำนำหุ้น จำนวน ๓๓ ล้านบาทเศษ พร้อมดอกเบี้ยอัตราร้อยละ ๒๕ ต่อปี ของต้นเงิน ๓๐ ล้านบาท แก่โจทก์

ผู้ทำคำวินิจฉัยเห็นสมควรกล่าวถึงลักษณะทั่วไปของสัญญากู้ยืมเงิน สัญญาจำนอง สัญญาค้ำประกัน และสัญญาจำนำเป็นประกัน ระหว่างผู้ให้กู้ยืมซึ่งเป็นเจ้าหนี้ และผู้กู้ยืมซึ่งเป็นลูกหนี้ในเบื้องต้นเสียก่อน กล่าวคือสัญญากู้ยืมเงินและนิติกรรมก่อหนี้ดังกล่าวตามคำฟ้องของโจทก์เกิดขึ้น

ด้วยความสมัครใจของคู่สัญญาตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ซึ่งเป็นกฎหมายเอกชนโดยเฉพาะหนี้ตามสัญญากู้ยืม ซึ่งเป็นหนี้ประธานตามคำฟ้องของโจทก์ ได้มีบัญญัติไว้ในประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ลักษณะ ๕ หมวด ๒ ว่าด้วยการยืมใช้สิ้นเปลือง โดยหนี้ที่เกิดจากสัญญายืมใช้สิ้นเปลืองนั้นย่อมบริบูรณ์ต่อเมื่อส่งมอบทรัพย์สินที่ยืม (มาตรา ๖๕๐) ฉะนั้น หนี้ตามสัญญากู้ยืมจึงผูกพันผู้ยืมฝ่ายเดียวที่จะต้องชำระหนี้คืนผู้ให้กู้ยืมหามีหน้าที่ที่จะต้องชำระตอบแทนแต่อย่างใดไม่ ถ้าหนี้นั้นเป็นหนี้เงิน ผู้กู้ยืมเอาไปใช้ก็ต้องเสียดอกเบี้ยแก่ผู้ให้กู้ยืม (มาตรา ๖๕๔) ด้วยเพราะดอกเบี้ยเป็นทรัพย์หรือประโยชน์อย่างอื่นที่ได้มาเป็นครั้งคราวแก่เจ้าของทรัพย์จากผู้อื่นเพื่อการที่ได้ใช้ทรัพย์นั้นและสามารถคำนวณและถือเอาได้เป็นรายวันหรือตามระยะเวลาที่กำหนดไว้ เข้าลักษณะดอกผลนิตินัยตามมาตรา ๑๔๘ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ดังนั้นบุคคลที่กู้ยืมเงินของผู้อื่นไปใช้ นอกจากมีหน้าที่จะต้องใช้เงินที่กู้ยืมไปแล้วยังมีหน้าที่ต้องใช้ดอกเบี้ยซึ่งเป็นดอกผลของทรัพย์แก่ผู้ให้กู้ยืมเพื่อที่ใช้เงินนั้นอีกด้วย ดังนั้นการกู้ยืมเงินจึงเป็นนิติสัมพันธ์อย่างหนึ่งตามกฎหมายแพ่งระหว่างผู้กู้ยืมซึ่งเป็นลูกหนี้กับผู้ให้กู้ยืมซึ่งเป็นเจ้าหนี้ หาใช่เรื่องสิทธิและเสรีภาพของบุคคลตามที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๓๐ รับรองและคุ้มครองไว้แต่ประการใด

ปัญหาในคดีเรื่องนี้จึงมีอยู่ว่า การที่โจทก์ฟ้องคดีจำเลยทั้งสี่โดยอาศัยสิทธิตามสัญญากู้ยืมเงินและสิทธิตามประกาศต่าง ๆ ดังระบุในคำร้องของจำเลยทั้งสี่และพระราชบัญญัติดอกเบี้ยเงินให้กู้ยืมของสถาบันการเงิน พ.ศ. ๒๕๒๓ และฉบับที่แก้ไข เรียกดอกเบี้ยเงินกู้ยืมจากจำเลยทั้งสี่ ในอัตราดอกเบี้ยร้อยละ ๒๕ ต่อปี ซึ่งเกินกว่าอัตราที่กำหนดไว้ในประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ (อัตราร้อยละ ๑๕ ต่อปี) ประกาศต่าง ๆ ตามคำร้องของจำเลยทั้งสี่และพระราชบัญญัติดังกล่าวขัดต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๐ หรือไม่

ได้พิจารณาแล้วเห็นว่า

ตามปัญหาข้อ ๑ ประกาศกระทรวงการคลัง เรื่อง อัตราดอกเบี้ยที่สถาบันการเงินอาจคิดได้จากผู้กู้ยืม ลงวันที่ ๑๑ พฤษภาคม ๒๕๓๕ เป็นประกาศที่ออกโดยรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังโดยอาศัยอำนาจตามมาตรา ๔ แห่งพระราชบัญญัติดอกเบี้ยเงินให้กู้ยืมของสถาบันการเงิน พ.ศ. ๒๕๒๓ และฉบับที่แก้ไข (ฉบับที่ ๓) พ.ศ. ๒๕๓๕ โดยคำแนะนำของธนาคารแห่งประเทศไทย (เอกสารท้ายคำร้องหมายเลข ๒๘)

ตามปัญหาข้อ ๒ ประกาศธนาคารแห่งประเทศไทย รวม ๔ ฉบับ กล่าวคือ

ก. ประกาศธนาคารแห่งประเทศไทย เรื่อง ดอกเบี้ยหรือส่วนลดที่บริษัทเงินทุนอาจจ่ายหรืออาจเรียกได้ ลงวันที่ ๑๕ เมษายน ๒๕๓๘ (เอกสารท้ายคำร้องหมายเลข ๒๕ ฉบับที่ ๑)

ข. ประกาศธนาคารแห่งประเทศไทย เรื่อง การกำหนดให้บริษัทเงินทุนปฏิบัติในการกู้ยืมเงินหรือรับเงินจากประชาชนและการกำหนดอัตราดอกเบี้ยหรือส่วนลดที่บริษัทเงินทุนอาจจ่ายหรืออาจเรียกได้ ลงวันที่ ๒๓ พฤศจิกายน ๒๕๓๓ (เอกสารท้ายคำร้องหมายเลข ๒๕ ฉบับที่ ๒)

ค. ประกาศธนาคารแห่งประเทศไทย เรื่อง การกำหนดให้บริษัทเงินทุนปฏิบัติในการกู้ยืมเงินหรือรับเงินจากประชาชนและการกำหนดอัตราดอกเบี้ยหรือส่วนลดที่บริษัทเงินทุนอาจจ่ายหรืออาจเรียกได้ ลงวันที่ ๒๘ พฤษภาคม ๒๕๓๕ (เอกสารท้ายคำร้องหมายเลข ๒๕ ฉบับที่ ๓)

ง. ประกาศธนาคารแห่งประเทศไทย เรื่อง การกำหนดให้บริษัทเงินทุนปฏิบัติในการกู้ยืมเงินหรือรับเงินจากประชาชนและการกำหนดอัตราดอกเบี้ยหรือส่วนลดที่บริษัทเงินทุนอาจจ่ายหรืออาจเรียกได้ (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๓๕ ลงวันที่ ๒๐ พฤศจิกายน ๒๕๓๕ (เอกสารท้ายคำร้องหมายเลข ๒๕ ฉบับที่ ๔)

จะเห็นได้ว่า ประกาศตามปัญหาข้อ ๒ (รวม ๔ ฉบับ) ก็เป็นประกาศที่ผู้ว่าการธนาคารแห่งประเทศไทย เป็นผู้ออกโดยอาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติการประกอบธุรกิจเงินทุน ธุรกิจหลักทรัพย์ และธุรกิจเครดิตฟองซิเอร์ พ.ศ. ๒๕๒๒ ตามอำนาจที่ได้บัญญัติไว้ในมาตรา ๒๗ มาตรา ๓๐ (๑) และ (๒) จึงมีผลใช้บังคับได้เท่าที่อยู่ในขอบเขตของอำนาจตามพระราชบัญญัตินั้นเท่านั้น และประกาศตามปัญหาข้อ ๑ และปัญหาข้อ ๒ ก็มิได้ออกโดยองค์กรผู้มีหน้าที่ใช้อำนาจนิติบัญญัติตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ประกาศทั้งสี่ฉบับจึงมิใช่กฎหมาย ตามมาตรา ๒๖๔ ศาลรัฐธรรมนูญจึงไม่มีอำนาจวินิจฉัยว่า ประกาศดังกล่าวขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๐ ตามมาตรา ๒๖๔ หรือไม่

ส่วนปัญหาตามข้อ ๓ ข้อ ๔ ผู้ทำคำวินิจฉัยได้เคยวินิจฉัยไว้แล้วในคำวินิจฉัยส่วนตนที่ ๕/๒๕๔๒ โดยบริษัท พาต้าอินเตอร์ดีพาร์ทเม้นกรุ๊ป จำกัด กับพวก จำเลยในคดีแพ่งหมายเลขดำที่ ๒๑๐๗๕/๒๕๔๐ ของศาลแพ่งเป็นผู้ร้องโดยวินิจฉัยว่าจำเลยหรือผู้ร้องไม่อาจใช้สิทธิตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๔ ร้องขอให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่าประกาศตามข้อ ๓ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๐ และพระราชบัญญัติตามข้อ ๔ เป็นพระราชบัญญัติเกี่ยวกับนโยบายการบริหารราชการแผ่นดินของรัฐบาลที่เกี่ยวกับการเงินการคลังของประเทศซึ่งคณะรัฐมนตรีเป็นผู้ใช้อำนาจบริหารดังกล่าว

โดยไม่ต้องรับผิดชอบต่อศาลรัฐธรรมนูญ พระราชบัญญัติดังกล่าวจะมีผลดีผลเสียประการใด ศาลรัฐธรรมนูญจึงไม่มีอำนาจวินิจฉัยว่าพระราชบัญญัติดังกล่าวมีข้อความขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๐ หรือไม่ แต่จะต้องนำไปว่ากล่าวในรัฐสภาตามบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญ

ด้วยเหตุผลดังกล่าว จึงวินิจฉัยให้ยกคำร้องของผู้ร้อง

นายปรีชา เฉลิมวณิชย์
ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ