

คำวินิจฉัยของ นายปรีชา เถลิงมณีชัย ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

ที่ ๑๓/๒๕๕๕

วันที่ ๑๘ เมษายน ๒๕๕๕

เรื่อง ศาลแพ่งธนบุรีส่งคำโต้แย้งของ นายบุญมา หรือสมพจน์ แซ่ลี หรือทรัพย์มีทอง จำเลย
ในคดีแพ่งหมายเลขดำที่ ๒๖๔๐/๒๕๕๒ ของศาลแพ่งธนบุรี ขอให้ศาลรัฐธรรมนูญ
พิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๒๖๔

ข้อเท็จจริงตามคำร้องได้ความว่า ธนาคารศรีนคร จำกัด (มหาชน) ได้ฟ้องนายบุญมา หรือ
สมพจน์ แซ่ลี หรือทรัพย์มีทอง ผู้ร้อง เป็นจำเลยตามคดีแพ่งหมายเลขดำที่ ๒๖๔๐/๒๕๕๒
ขอให้บังคับจำเลยชำระหนี้ตามสัญญากู้เบิกเงินเกินบัญชี สัญญากู้ยืมเงิน สัญญาจำนอง เป็นเงิน
๒,๖๗๕,๖๕๕.๑๒ บาท พร้อมดอกเบี้ย ร้อยละ ๑๘.๗๕ ต่อปี ของต้นเงิน ๑,๘๕๗,๕๕๔.๘๕ บาท
นับจากวันถัดจากวันฟ้องจนกว่าชำระหนี้เสร็จแก่โจทก์

จำเลยให้การปฏิเสธฟ้องโจทก์ ศาลแพ่งธนบุรีสืบพยานโจทก์ พยานจำเลยจนสิ้นกระแสความแล้ว
และนัดฟังคำพิพากษาในวันที่ ๒๓ มีนาคม ๒๕๕๓

ในวันนัดฟังคำพิพากษา จำเลยยื่นคำร้องโต้แย้งว่า

“การกู้ยืมเงินของจำเลย ธนาคารโจทก์เป็นผู้กำหนดอัตราดอกเบี้ย รวมทั้งกำหนดเงื่อนไข
และวิธีปฏิบัติเกี่ยวกับการเรียกเก็บดอกเบี้ยจากจำเลย โดยอาศัยบทบัญญัติกฎหมายที่ให้อำนาจไว้
ดังรายละเอียดต่อไปนี้

พระราชบัญญัติการธนาคารพาณิชย์ พ.ศ. ๒๕๐๕ แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๒๒
มาตรา ๑๔ บัญญัติไว้ว่า “ธนาคารแห่งประเทศไทยมีอำนาจกำหนดให้ธนาคารพาณิชย์ปฏิบัติในเรื่อง
ต่อไปนี้

(๑) ดอกเบี้ยที่ธนาคารพาณิชย์อาจจ่ายได้

(๒) ดอกเบี้ยหรือส่วนลดที่ธนาคารพาณิชย์อาจเรียกได้...ฯลฯ

การกำหนดตามมาตรานี้ ต้องได้รับความเห็นชอบจากรัฐมนตรี และให้ประกาศในราชกิจจานุเบกษา”
อาศัยอำนาจตามความในมาตรา ๑๔ ของบทบัญญัติกฎหมายดังกล่าว ธนาคารแห่งประเทศไทย
จึงออกประกาศกำหนดให้ธนาคารพาณิชย์ทั่วประเทศปฏิบัติในเรื่องดอกเบี้ยและส่วนลดเงินให้สินเชื่อ
ของสถาบันการเงิน เมื่อวันที่ ๒๐ ตุลาคม ๒๕๓๖ รายละเอียดปรากฏตามสำเนาประกาศธนาคาร
แห่งประเทศไทย

ต่อจากนั้น ธนาคารโจทก์ในคดีนี้ อาศัยอำนาจตามความในบทบัญญัติ กฎหมายธนาคารพาณิชย์ และประกาศธนาคารแห่งประเทศไทยดังกล่าวข้างต้นเป็นเครื่องมือในการคิดดอกเบี้ยแบบทบต้นและกำหนดอัตราดอกเบี้ยเกินอัตราร้อยละ ๑๕ ต่อปี ได้โดยไม่ผิดกฎหมาย

จากการที่โจทก์อาศัยอำนาจตามความในมาตรา ๑๔ แห่งพระราชบัญญัติการธนาคารพาณิชย์ พ.ศ. ๒๕๐๕ แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๒๒ เป็นผลให้ผู้ประกอบการธนาคารโจทก์กำหนดอัตราดอกเบี้ยรวมทั้งกำหนดเงื่อนไขและวิธีปฏิบัติในการคิดดอกเบี้ยทบต้นและดอกเบี้ยเงินกู้ยืมเกินอัตรา ร้อยละ ๑๕ ต่อปี ไว้ในสัญญาสำเร็จรูปแบบเบ็ดเสร็จ และเหนือการควบคุมของกฎหมายหลักที่ใช้บังคับอยู่ก่อนนั้น คือประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา ๖๕๔ และพระราชบัญญัติห้ามเรียกดอกเบี้ยเกินอัตรา พ.ศ. ๒๔๗๕ ซึ่งบัญญัติเป็นความผิดทางอาญาไว้ด้วย

และทั้งๆ ที่การปฏิบัติในเรื่องดอกเบี้ย ซึ่งหมายความรวมถึงการกำหนดอัตราดอกเบี้ย รวมทั้งการกำหนดเงื่อนไขและวิธีปฏิบัติเกี่ยวกับดอกเบี้ยเงินให้กู้ยืมของสถาบันการเงิน ล้วนแต่เป็นปัญหาสำคัญต่อระบบโครงสร้างทางเศรษฐกิจที่จะต้องมีการกำกับควบคุมดูแลให้การบริหารการเงินและการคลังของประเทศเป็นไปตามภาวะเศรษฐกิจ ซึ่งจะส่งผลต่อระบบความมั่นคงทางเศรษฐกิจและสังคมโดยรวมของประเทศ

และนอกจากนี้ กฎหมายยังถือว่าเป็นปัญหาสำคัญที่เกี่ยวกับความสงบเรียบร้อยของประชาชน อีกส่วนหนึ่งด้วย แต่กฎหมายการธนาคารพาณิชย์ฉบับดังกล่าวข้างต้น กลับบัญญัติให้อำนาจธนาคารแห่งประเทศไทยใช้วิธีปฏิบัติเหนือการควบคุมของรัฐ กระทำการออกประกาศถ่ายโอนอำนาจไปให้ผู้ประกอบการธนาคารโจทก์ และธนาคารพาณิชย์อื่นทั่วประเทศปฏิบัติในการกำหนดอัตราดอกเบี้ยรวมทั้งเงื่อนไขและวิธีการเกี่ยวกับดอกเบี้ย ในลักษณะเป็นการผูกขาดตัดตอนทางเศรษฐกิจการเงินของประเทศทั้งทางตรงและทางอ้อม นอกจากนี้ยังเป็นการเปิดช่องให้กลุ่มทุนธนาคารและผู้ประกอบการธนาคารพาณิชย์แสวงหาผลประโยชน์จากดอกเบี้ยให้แก่ตนเองและพวกพ้องอย่างไม่เป็นธรรม และเอาเปรียบจำเลยซึ่งเป็นผู้บริโภคต้องรับภาระสูงเกินกว่าที่ควร

ข้อเท็จจริงในคดีนี้ จำเลยกู้เงินจากโจทก์ตามสัญญาเบิกเงินเกินบัญชี เงินต้นจำนวน ๑,๐๐๐,๐๐๐ บาท โจทก์คิดดอกเบี้ยตั้งแต่อัตรา ร้อยละ ๑๘.๗๕ ถึงร้อยละ ๒๕ ต่อปี โดยใช้วิธีทบต้น คือนำอัตราดอกเบี้ยดังกล่าวไปบวกทบเข้ากับจำนวนเงินต้นที่กู้ยืม เสร็จแล้วนำยอดเงินที่บวกทบเข้าแล้วไปคิดดอกเบี้ยอีกเป็นคราวๆ ไป ภายในระยะเวลาที่กู้ยืมตั้งแต่วันที่ ๗ เมษายน ๒๕๓๘ ถึงวันที่ ๓๑ กรกฎาคม ๒๕๕๐ โจทก์เรียกเก็บดอกเบี้ยจากจำเลยเป็นเงินจำนวนสูงถึง ๔๐๐,๗๔๓.๐๗ บาท (สี่แสนเจ็ดร้อยสี่สิบสามบาทเจ็ดสตางค์) ของจำนวนเงินต้น ๑,๐๐๐,๐๐๐ บาท (หนึ่งล้านบาท)

และอีกสัญญาหนึ่ง คือ สัญญากู้ยืมเงิน เงินต้นจำนวน ๑,๐๐๐,๐๐๐ บาท โจทก์คิดดอกเบี้ยจากจำเลยในอัตราร้อยละ ๑๕.๒๕ ถึงร้อยละ ๒๕ ต่อปี และในช่วงเวลากู้ยืม ตั้งแต่วันที่ ๗ เมษายน ๒๕๓๘ ถึงวันที่ ๑๕ กุมภาพันธ์ ๒๕๔๒ โจทก์ประกาศกำหนดขึ้นอัตราดอกเบี้ยเงินกู้ยืมตามอำเภอใจทั้งหมด ๑๕ ครั้ง โดยอาศัยอำนาจตามความในมาตรา ๑๔ แห่งพระราชบัญญัติการธนาคารพาณิชย์ ดังที่กล่าวข้างต้น

จำเลยโต้แย้งว่า บทบัญญัติกฎหมายการธนาคารพาณิชย์ พ.ศ. ๒๕๐๕ แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๒๒ ในขณะที่กฎหมายฉบับนี้บัญญัติให้ธนาคารแห่งประเทศไทย มีอำนาจกำหนดให้ธนาคารพาณิชย์ปฏิบัติในเรื่องดอกเบี้ยแบบทบต้น และสามารถเรียกดอกเบี้ยสูงกว่าร้อยละ ๑๕ ต่อปีได้นั้น ประเทศไทยมีประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา ๖๕๔ ห้ามมิให้คิดดอกเบี้ยเงินกู้ยืมร้อยละ ๑๕ ต่อปี และนอกจากนั้นยังมีพระราชบัญญัติห้ามเรียกดอกเบี้ยเกินอัตรา พ.ศ. ๒๔๗๕ อีกฉบับหนึ่งด้วย ที่บัญญัติห้ามเรียกดอกเบี้ยเกินร้อยละ ๑๕ ต่อปี ซึ่งหมายความว่า บุคคลใดเรียกดอกเบี้ยเกินร้อยละ ๑๕ ต่อปี จะมีความผิดทั้งทางอาญาและทางแพ่งด้วย

ต่อมาในปี พ.ศ. ๒๕๒๓ ได้มีการออกกฎหมายใหม่เพื่อยกเว้นให้ธนาคารพาณิชย์สามารถกำหนดอัตราดอกเบี้ยได้เองตามลำพัง และให้มีอำนาจเรียกดอกเบี้ยเกินกว่าร้อยละ ๑๕ ต่อปีได้โดยไม่ผิดกฎหมายซึ่งได้แก่ พระราชบัญญัติดอกเบี้ยเงินให้กู้ยืมของสถาบันการเงิน พ.ศ. ๒๕๒๓ แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ ๓) พ.ศ. ๒๕๓๕ มาตรา ๔ บัญญัติว่า

“เพื่อประโยชน์ในการแก้ไขภาวะเศรษฐกิจของประเทศ รัฐมนตรีโดยคำแนะนำของธนาคารแห่งประเทศไทย มีอำนาจกำหนดอัตราดอกเบี้ยที่สถาบันการเงินอาจคิดจากผู้กู้ยืม หรือคิดให้ผู้ที่กู้ยืมให้สูงกว่าร้อยละสิบห้าต่อปี ได้ ฯลฯ”

และมาตรา ๖ บัญญัติว่า “เมื่อรัฐมนตรีกำหนดอัตราดอกเบี้ยตามมาตรา ๔ แล้ว มิให้นำมาตรา ๖๕๔ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์มาใช้บังคับแก่การคิดดอกเบี้ยของสถาบันการเงินที่รัฐมนตรีกำหนดตามมาตรา ๔”

ฉะนั้น พระราชบัญญัติดอกเบี้ยเงินให้กู้ยืมของสถาบันการเงิน ตามความในมาตรา ๔ และมาตรา ๖ ดังกล่าวข้างต้น เป็นกฎหมายที่บัญญัติขึ้นเป็นการเฉพาะโดยมีเจตนาที่จะยกเว้นให้ธนาคารพาณิชย์สามารถกำหนดอัตราดอกเบี้ยสูงเกินกว่าร้อยละ ๑๕ ต่อปีได้ โดยไม่ผิดกฎหมาย

และนอกจากนั้น บทบัญญัติกฎหมายดังกล่าวให้อำนาจรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังเท่านั้นที่มีอำนาจในการกำหนดอัตราดอกเบี้ยเงินให้กู้ยืมของสถาบันการเงินสูงกว่าร้อยละ ๑๕ ต่อปีได้

แต่ในทางปฏิบัติปรากฏว่า ธนาคารแห่งประเทศไทยใช้อำนาจตามความในมาตรา ๑๔ แห่งพระราชบัญญัติการธนาคารพาณิชย์ ถ้ายโอนอำนาจให้ธนาคารพาณิชย์ไปกำหนดการคิดดอกเบี้ยแบบทบต้น และกำหนดอัตราดอกเบี้ยสูงสุดเกินกว่าอัตราร้อยละ ๑๕ ต่อปีได้เองโดยลำพัง

จึงเห็นได้ว่า บทบัญญัติกฎหมายการธนาคารพาณิชย์และพระราชบัญญัติดอกเบี้ยเงินให้กู้ยืมของสถาบันการเงิน ทั้ง ๒ ฉบับ บัญญัติขัดแย้งในกระบวนการใช้อำนาจตามบทบัญญัติดังกล่าว เคลือบคลุมไร้ประสิทธิภาพและขาดความเป็นธรรม รวมทั้งสภาพการบังคับใช้กฎหมายดังกล่าวไม่สอดคล้องกับภาวะเศรษฐกิจของประเทศที่กำลังประสบปัญหาวิกฤติในปัจจุบัน

และนอกจากนี้ ยังเป็นการส่งเสริมและสนับสนุนให้ธนาคารโจทก์ และผู้ประกอบการธนาคารพาณิชย์ใช้สิทธิและเสรีภาพในการประกอบกิจการ หรือประกอบอาชีพผูกขาดตัดตอนทางเศรษฐกิจ การเงินอย่างไม่เป็นธรรมและเอาเปรียบผู้บริโภค

ด้วยเหตุและผลดังกล่าว จำเลยจึงเห็นว่าบทบัญญัติกฎหมายการธนาคารพาณิชย์ พ.ศ. ๒๕๐๕ แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๒๒ มาตรา ๑๔ และพระราชบัญญัติดอกเบี้ยเงินให้กู้ยืมของสถาบันการเงิน พ.ศ. ๒๕๒๓ แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ ๓) พ.ศ. ๒๕๓๕ มาตรา ๔ และมาตรา ๖ ที่ธนาคารโจทก์ใช้กำหนดและเรียกดอกเบี้ยทบต้น และดอกเบี้ยเงินให้กู้ยืมเกินอัตราร้อยละ ๑๕ ต่อปี โดยใช้สัญญาสำเร็จรูปกำหนดเงื่อนไขแบบเบ็ดเสร็จ และใช้สิทธิเสรีภาพปฏิบัติในเรื่องดอกเบี้ยแบบผูกขาดตัดตอนไม่เป็นธรรมและเอาเปรียบผู้บริโภค จึงเป็นบทบัญญัติที่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๕๐ มาตรา ๕๗ และมาตรา ๘๗ และเป็นการจำกัดสิทธิเสรีภาพของบุคคลตามรัฐธรรมนูญ และต้องตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๖

อาศัยความในมาตรา ๒๖๔ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ จึงขอศาลรัฐธรรมนูญได้โปรดพิจารณาวินิจฉัยชี้ขาดปัญหาดังกล่าวข้างต้นต่อไป

ศาลแพ่งธนบุรีสั่งงดฟังคำพิพากษา และส่งคำโต้แย้งของจำเลยดังกล่าวมายังศาลรัฐธรรมนูญเพื่อพิจารณาวินิจฉัยต่อไป

ศาลรัฐธรรมนูญได้ประชุมปรึกษาแล้ว มีมติให้รับคำร้องของผู้ร้องไว้ดำเนินการต่อไปตามข้อกำหนดศาลรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๕๑ ข้อ ๑๐

ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาแล้ว ได้วินิจฉัยโดยตุลาการศาลรัฐธรรมนูญเสียงข้างมาก ๑๑ คน คือ นายกระมล ทองธรรมชาติ พลโท จุล อติเรก นายพันธ์ จันทรปาน นายมงคล สระฐาน นายศักดิ์ เตชาชาญ นายสุจิต บุญบงการ นายสุจินดา ยงสุนทร นายสุวิทย์ ธีรพงษ์ นายอนันต์ เกตุวงศ์ นายอิสสระ นิตินันท์ประภาส และนายอุระ หวังอ้อมกลาง ว่า พระราชบัญญัติการธนาคารพาณิชย์

พ.ศ. ๒๕๐๕ แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๒๒ มาตรา ๑๔ และพระราชบัญญัติดอกเบี้ยเงินให้กู้ยืมของสถาบันการเงิน พ.ศ. ๒๕๒๓ แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ ๓) พ.ศ. ๒๕๓๕ มาตรา ๔ และมาตรา ๖ ไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๔ มาตรา ๕ มาตรา ๒๖ มาตรา ๒๗ มาตรา ๒๘ วรรคสอง มาตรา ๒๙ มาตรา ๕๐ มาตรา ๕๗ และมาตรา ๘๗

ส่วนตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ ๔ คน คือ นายจิระ บุญพจนสุนทร นายจุมพล ณ สงขลา นายปรีชา เถลิมวณิชย์ และนายอมร รักษาสัตย์ วินิจฉัยให้ยกคำร้อง โดยเห็นว่า คำโต้แย้งของผู้ร้อง ไม่ได้อธิบายหรือให้เหตุผลที่ชัดเจนว่า พระราชบัญญัติการธนาคารพาณิชย์ ๗ มาตรา ๑๔ และพระราชบัญญัติดอกเบี้ยเงินให้กู้ยืมของสถาบันการเงิน ๗ มาตรา ๔ และมาตรา ๖ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๔ มาตรา ๕ มาตรา ๒๖ มาตรา ๒๗ มาตรา ๒๘ วรรคสอง มาตรา ๒๙ มาตรา ๕๐ มาตรา ๕๗ และมาตรา ๘๗ อย่างไร อีกทั้ง บทบัญญัติดังกล่าวมิใช่บทบัญญัติแห่งกฎหมายที่ศาลจะใช้บังคับคดีตามนัยรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๒๖๔

ผู้ทำคำวินิจฉัย ได้ลงมติวินิจฉัยกรณีหลังคือ เห็นว่า ตามคำโต้แย้งของผู้ร้องไม่ได้กล่าวอ้างโดยชัดเจนว่า พระราชบัญญัติการธนาคารพาณิชย์ พ.ศ. ๒๕๐๕ แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๒๒ มาตรา ๑๔ และพระราชบัญญัติดอกเบี้ยเงินให้กู้ยืมของสถาบันการเงิน พ.ศ. ๒๕๒๓ แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ ๓) พ.ศ. ๒๕๓๕ มาตรา ๔ มาตรา ๖ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๔ มาตรา ๕ มาตรา ๒๖ มาตรา ๒๗ มาตรา ๒๘ วรรคสอง มาตรา ๒๙ มาตรา ๕๐ มาตรา ๕๗ และมาตรา ๘๗ ดังที่อ้างอย่างไร อีกทั้งบทบัญญัติดังกล่าวมิใช่บทบัญญัติแห่งกฎหมายที่จะใช้บังคับแก่คดีตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๒๖๔ ให้ยกคำร้อง จึงทำคำวินิจฉัย ส่วนตนดังต่อไปนี้

ได้พิจารณาคำโต้แย้งของผู้ร้องดังกล่าวข้างต้นแล้ว อาจกล่าวโดยสรุปได้ว่า ผู้ร้องได้กู้ยืมเงินจากโจทก์ซึ่งเป็นสถาบันการเงินโดยมีข้อตกลงจะชำระดอกเบี้ยแก่โจทก์ ตามอัตราที่โจทก์อาจเรียกจากผู้ยืมได้ โดยอาศัยสิทธิตามประกาศของโจทก์ซึ่งออกโดยอาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติการธนาคารพาณิชย์ พ.ศ. ๒๕๐๕ แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๒๒ มาตรา ๑๔ โดยธนาคารแห่งประเทศไทย ได้ออกประกาศให้ธนาคารพาณิชย์ประกาศกำหนดเอาเองโดยความเห็นชอบของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง และอัตราดอกเบี้ยตามประกาศของโจทก์เป็นอัตราที่เกินกว่าร้อยละ ๑๕ ต่อปี โดยโจทก์ซึ่งเป็นสถาบันการเงินมีสิทธิที่จะเรียกในอัตราดอกเบี้ยเกินกว่าร้อยละ ๑๕ ต่อปี ได้โดยอาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติดอกเบี้ยเงินให้กู้ยืมของสถาบันการเงิน พ.ศ. ๒๕๒๓ แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ ๓) พ.ศ. ๒๕๓๕ มาตรา ๔ มาตรา ๖ ซึ่งกฎหมายฉบับดังกล่าวขัดกับพระราชบัญญัติห้ามเรียกดอกเบี้ย

เกินอัตรา พ.ศ. ๒๕๓๕ และกล่าวโดยสรุปว่ากฎหมายที่ให้สิทธิในการเรียกดอกเบี้ยได้เกินอัตรา ร้อยละ ๑๕ ต่อปี ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย โดยมาตรา ๔ มาตรา ๕ มาตรา ๒๖ มาตรา ๒๗ มาตรา ๒๘ วรรคสอง มาตรา ๒๙ มาตรา ๕๐ มาตรา ๕๗ มาตรา ๘๗ ใช้บังคับไม่ได้ ตามมาตรา ๖

ผู้ทำคำวินิจฉัยเห็นว่า ตามคำโต้แย้งทั้งหมดของผู้ร้องอาจกล่าวสรุปได้ว่าเป็นเรื่องการกู้ยืมเงิน โดยผู้ร้องได้ตกลงทำนิติกรรมสัญญากู้ยืมเงินจากโจทก์ซึ่งเป็นสถาบันการเงินและมีข้อตกลงเรื่องดอกเบี้ยที่จะต้องชำระให้โจทก์ เมื่อโจทก์ตกลงให้กู้ และผู้กู้ได้รับเงินตามสัญญาไปจากโจทก์แล้ว จึงมีหนี้เกิดขึ้นระหว่างผู้ร้องซึ่งเป็นผู้กู้ยืมกับโจทก์ซึ่งเป็นผู้ให้กู้ ลักษณะทั่วไปของสัญญากู้ยืมเงินระหว่างผู้ให้กู้ยืม ซึ่งเป็นเจ้าหนี้และผู้กู้ยืมซึ่งเป็นลูกหนี้ ก็คือสัญญากู้ยืมเงินเป็นนิติกรรมชนิดหนึ่งซึ่งเกิดขึ้นด้วยความสมัครใจของคู่สัญญาตามกฎหมายเอกชนซึ่งกฎหมายได้บัญญัติไว้ในประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ลักษณะ ๘ หมวด ๒ ว่าด้วยการยืมใช้สิ่งเคลื่อน โดยหนี้ที่เกิดจากสัญญายืมใช้สิ่งเคลื่อนนั้นย่อมบริบูรณ์ต่อเมื่อส่งมอบทรัพย์สินที่ยืม (มาตรา ๖๕๐) ฉะนั้น หนี้ตามสัญญายืมจึงผูกพันผู้ยืมฝ่ายเดียวที่จะต้องชำระหนี้คืน ผู้ให้ยืมหาหนี้ที่จะต้องชำระตอบแทนอย่างใดไม่ ถ้านั้นเป็นหนี้เงิน ผู้กู้ยืมเอาไปใช้ก็ต้องเสียดอกเบี้ยแก่ผู้ให้กู้ยืมตามอัตราที่ตกลงกันไว้ด้วย (มาตรา ๖๕๔) เพราะดอกเบี้ยเป็นทรัพย์สินหรือประโยชน์อย่างอื่นที่ได้มาเป็นครั้งคราวแก่เจ้าของทรัพย์สินจากผู้อื่นเพื่อการใช้ทรัพย์สินนั้น และสามารถคำนวณและถือเอาได้เป็นรายวันหรือตามระยะเวลาที่กำหนดไว้เข้าลักษณะดอกเบี้ยนิติบัญญัติตามมาตรา ๑๔๘ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ดังนั้นบุคคลที่กู้ยืมเงินของผู้อื่นไปใช้นอกจากมีหนี้จะต้องใช้คืนเงินที่กู้ยืมไปแล้วยังมีหนี้ต้องใช้ดอกเบี้ยซึ่งเป็นดอกเบี้ยนิติบัญญัติของทรัพย์สินแก่ผู้ให้กู้เพื่อที่ได้ใช้เงินนั้นอีกด้วย ดังนั้นการกู้ยืมเงินจึงเป็นเรื่องหนี้ระหว่างผู้กู้ยืมซึ่งเป็นลูกหนี้กับผู้ให้กู้ยืมซึ่งเป็นเจ้าหนี้

ที่ผู้ร้องยื่นคำโต้แย้งต่อศาลรัฐธรรมนูญว่า พระราชบัญญัติการธนาคารพาณิชย์ พ.ศ. ๒๕๐๕ แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๒๒ มีบทบัญญัติในมาตรา ๑๔ ให้ธนาคารแห่งประเทศไทยมีอำนาจกำหนดให้ธนาคารพาณิชย์ปฏิบัติในเรื่องดอกเบี้ยหรือส่วนลดที่ธนาคารพาณิชย์อาจเรียกได้ โดยได้รับความเห็นชอบจากรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง และให้ประกาศในราชกิจจานุเบกษา ธนาคารแห่งประเทศไทยจึงอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติดังกล่าวประกาศกำหนดให้ธนาคารพาณิชย์กำหนดอัตราดอกเบี้ยที่อาจเรียกจากเงินให้กู้ยืมรวมทั้งกำหนดเงื่อนไขวิธีปฏิบัติการคิดดอกเบี้ยจากผู้กู้ยืมเกินกว่าร้อยละ ๑๕ ต่อปี ไว้ในสัญญาสำเร็จรูปแบบเบ็ดเสร็จ และเหนือการควบคุมของกฎหมายหลักที่ใช้บังคับอยู่ก่อน คือประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา ๖๕๔ และพระราชบัญญัติห้ามเรียกดอกเบี้ย

เกินอัตรา พ.ศ. ๒๕๓๕ โดยอาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติดอกเบี้ยเงินให้กู้ยืมของสถาบันการเงิน พ.ศ. ๒๕๒๓ แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ ๓) พ.ศ. ๒๕๓๕ มาตรา ๔ มาตรา ๖ การกระทำดังกล่าวเป็นการถ่ายโอนอำนาจไปให้ธนาคารพาณิชย์ปฏิบัติในการกำหนดอัตราดอกเบี้ยในลักษณะเป็นการผูกขาดตัดตอนทางเศรษฐกิจและการเงินของประเทศทั้งทางตรงและทางอ้อม เป็นการแสวงหาผลประโยชน์จากดอกเบี้ยให้แก่ตนเอง และพวกพ้องอย่างไม่เป็นธรรม และเอาเปรียบผู้บริโภคซึ่งต้องรับภาระสูงเกินกว่าที่ควร บทบัญญัติตามกฎหมายทั้งสองฉบับดังกล่าว จึงขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๔ มาตรา ๕ มาตรา ๒๖ มาตรา ๒๗ มาตรา ๒๘ วรรคสอง มาตรา ๒๙ มาตรา ๕๐ มาตรา ๕๑ และมาตรา ๘๑ ใช้บังคับไม่ได้ตามมาตรา ๖

ได้พิจารณาข้อโต้แย้งของผู้ถูกร้องดังกล่าวแล้วเห็นว่า ประการแรกที่ผู้ร้องอ้างว่า พระราชบัญญัติการธนาคารพาณิชย์ พ.ศ. ๒๕๐๕ แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๒๒ มาตรา ๑๔ ประกอบพระราชบัญญัติดอกเบี้ยเงินให้กู้ยืมของสถาบันการเงิน พ.ศ. ๒๕๒๓ แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ ๓) พ.ศ. ๒๕๓๕ มาตรา ๔ มาตรา ๖ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๕๐ มาตรา ๕๑ และมาตรา ๘๑ นั้น เห็นว่าการเป็นผู้บริโภคตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๕๑ ตามที่ผู้ร้องอ้างนั้น รัฐธรรมนูญ มาตรา ๕๑ บัญญัติว่า “สิทธิของบุคคลซึ่งเป็นผู้บริโภคย่อมได้รับความคุ้มครอง ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ” หมายความว่า ต้องเป็นกรณีที่มีกฎหมายบัญญัติให้ความคุ้มครองสิทธิของผู้บริโภคไว้อย่างแน่ชัด และในวรรคสองบัญญัติว่ากฎหมายที่ให้ความคุ้มครองผู้บริโภคนี้ต้องมีองค์การอิสระซึ่งทำหน้าที่ให้ความเห็นในการตรากฎหมาย ฯลฯ และการกำหนดมาตรการเพื่อให้ความคุ้มครองแก่ผู้บริโภคนั้น ๆ

พระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ. ๒๕๒๒ แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๕๑ ให้คำจำกัดความ คำว่า “ผู้บริโภค” หมายความว่า “ผู้ซื้อหรือผู้ได้รับบริการจากผู้ประกอบธุรกิจหรือผู้ซึ่งได้รับการเสนอหรือการชักชวนจากผู้ประกอบธุรกิจเพื่อให้ซื้อสินค้าหรือรับบริการและหมายความรวมถึงผู้ใช้สินค้าหรือผู้ได้รับบริการจากผู้ประกอบธุรกิจโดยชอบ แม้มิได้เป็นผู้เสียค่าตอบแทนก็ตาม” สิทธิของผู้บริโภคที่จะได้รับความคุ้มครองตามพระราชบัญญัตินี้มี ๕ ประการ คือ

- ๑) สิทธิที่ได้รับข่าวสารรวมทั้งคำพรรณนาคุณภาพที่ถูกต้องและเพียงพอเกี่ยวกับสินค้าหรือบริการ
- ๒) สิทธิที่จะมีอิสระในการเลือกหาสินค้าหรือบริการ ฯ
- ๓) สิทธิที่จะได้รับความปลอดภัยจากการใช้สินค้าหรือบริการ ฯ
- ๔) สิทธิที่จะได้รับความเป็นธรรมในการทำสัญญา ได้แก่ สิทธิที่จะได้รับข้อสัญญาโดยไม่ต้องถูกเอารัดเอาเปรียบจากผู้ประกอบธุรกิจ
- ๕) สิทธิที่จะได้รับการพิจารณาและชดเชยความเสียหาย ฯ

หากพิจารณาถึงความหมายของคำว่า “ผู้บริโภคร” ตามความหมายของพระราชบัญญัติฉบับนี้แล้วจะเห็นได้ว่า กรณีของผู้ร้องไม่อยู่ในความหมายที่จะได้รับความคุ้มครองตามพระราชบัญญัติฉบับนี้ สำหรับคำว่า “ผู้บริโภคร” ในความหมายของพระราชบัญญัติว่าด้วยข้อสัญญาที่ไม่เป็นธรรม พ.ศ. ๒๕๕๐

“ผู้บริโภคร” หมายความว่า ผู้เข้าทำสัญญาในฐานะผู้ซื้อ ผู้เช่า ผู้เช่าซื้อ ผู้กู้ ผู้เอาประกันภัย หรือผู้เข้าทำสัญญาอื่นใดเพื่อให้ได้มาซึ่งทรัพย์สิน บริการ หรือประโยชน์อื่นใดโดยมีค่าตอบแทน ทั้งนี้ การเข้าทำสัญญานั้นต้องเป็นไปโดยมิใช่เพื่อการค้า ทรัพย์สิน บริการ หรือประโยชน์อื่นใดนั้น และให้หมายความรวมถึงผู้เข้าทำสัญญาในฐานะผู้ค้าประกันของบุคคลดังกล่าวซึ่งมิได้กระทำเพื่อการค้าด้วย

ตามนิยามดังกล่าวข้างต้น แม้ “ผู้บริโภคร” จะหมายถึง “ผู้กู้” ด้วย แต่พระราชบัญญัติฉบับนี้ก็มีเจตนารมณ์ที่จะคุ้มครองคู่สัญญาที่เป็นฝ่ายเสียเปรียบสามารถยกขึ้นอ้างเพื่อให้สัญญานั้นมีผลใช้บังคับเท่าที่เป็นธรรม ซึ่งเป็นเรื่องการต่อสู้คดีในศาลยุติธรรม มิใช่ปัญหาว่าผู้ร้องจะได้รับความคุ้มครองตามมาตรา ๕๗ ได้หรือไม่ในศาลรัฐธรรมนูญ

ส่วนตามพจนานุกรมฉบับราชบัณฑิตยสถาน พ.ศ. ๒๕๒๕ คำว่า “บริโภคร” หมายถึง กิน (ใช้เฉพาะอาการทำให้ล่วงล้ำออกไปสู่กระเพาะ) เช่น การบริโภครอาหาร เสพ เช่น บริโภครกาม ใช้สิ้นเปลือง ใช้จ่าย เช่น บริโภครสมบัติ แม้การบริโภครจะหมายถึงการใช้สิ้นเปลืองด้วยแต่ก็มิได้หมายถึงการยืมใช้สิ้นเปลืองตามกฎหมาย เมื่อพิจารณาตามนัยแห่งกฎหมายดังกล่าวข้างต้น ผู้กู้ยืมเงินซึ่งเป็นลูกหนี้ของผู้ให้กู้ยืมเงินจึงมิใช่ผู้บริโภคร ตามความหมายในรัฐธรรมนูญและกฎหมายอื่น ดังนั้นปัญหาที่ว่าผู้ร้องจะได้รับความคุ้มครองในฐานะผู้บริโภครตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๕๗ หรือไม่ จึงไม่จำเป็นต้องวินิจฉัย

ส่วนบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๘๗ ที่บัญญัติว่า “รัฐต้องสนับสนุนระบบเศรษฐกิจแบบเสรีโดยอาศัยกลไกตลาด กำกับดูแลให้มีการแข่งขันอย่างเป็นธรรม คุ้มครองผู้บริโภคร และป้องกันการผูกขาดตัดตอนทั้งทางตรงและทางอ้อม รวมทั้งยกเลิกและละเว้นการตรากฎหมายและกฎเกณฑ์ที่ควบคุมธุรกิจที่ไม่สอดคล้องกับความจำเป็นทางเศรษฐกิจ และต้องไม่ประกอบกิจการแข่งขันกับเอกชน เว้นแต่มีความจำเป็นเพื่อประโยชน์ในการรักษาความมั่นคงของรัฐ รักษาผลประโยชน์ส่วนรวม หรือการจัดให้มีการสาธารณูปโภค” เป็นบทบัญญัติในเรื่องอื่นๆ ไม่เกี่ยวกับหนี้เงินกู้ยืมตามคำโต้แย้งของผู้ร้อง จึงไม่จำเป็นต้องวินิจฉัยเช่นเดียวกัน

ส่วนข้อโต้แย้งประการหลังที่อ้างว่าพระราชบัญญัติทั้งสองฉบับดังกล่าวมีข้อความขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๔ มาตรา ๕ มาตรา ๒๖ มาตรา ๒๗ มาตรา ๒๘ วรรคสอง มาตรา ๒๙ นั้น

ได้ความว่า ในปี ๒๕๒๓ รัฐบาลได้ออกพระราชบัญญัติดอกเบี้ยเงินให้กู้ยืมของสถาบันการเงิน พ.ศ. ๒๕๒๓ ใช้บังคับ โดยมีเหตุผลในการประกาศใช้พระราชบัญญัติฉบับนี้ว่า “โดยที่มาตรา ๖๕๔ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ซึ่งบัญญัติห้ามมิให้คิดดอกเบี้ยเกินร้อยละสิบห้าต่อปี เป็นกฎหมายที่ได้ใช้บังคับมานานแล้ว บัดนี้ภาวะการเงินของตลาดโลกและตลาดภายในประเทศได้เปลี่ยนแปลงไปเป็นอันมาก หากยังคงจำกัดดอกเบี้ยไว้ในอัตราเดิมจะเป็นอุปสรรคแก่การพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศ และทำให้ขาดความคล่องตัวในการที่ทางราชการจะใช้อัตราดอกเบี้ยเป็นเครื่องมือเพื่อประโยชน์ในทางนโยบายการเงินอันที่จะแก้ไขปัญหาเศรษฐกิจต่างๆ ของประเทศ สมควรมีกฎหมายให้อำนาจแก่ทางราชการกำหนดอัตราดอกเบี้ยให้สูงกว่าอัตราดังกล่าวเฉพาะในส่วนที่เป็นการให้กู้ยืมของสถาบันการเงินได้” โดยให้คำจำกัดความคำว่าสถาบันการเงินไว้ในมาตรา ๓ แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าวว่า ๑. ธนาคารแห่งประเทศไทย ๒. ธนาคารพาณิชย์ตามกฎหมายว่าด้วยการธนาคารพาณิชย์ ๓. บริษัทเงินทุนบริษัทหลักทรัพย์ และบริษัทเครดิตฟองซิเอร์ตามกฎหมายว่าด้วยการประกอบธุรกิจเงินทุน ธุรกิจหลักทรัพย์ และธุรกิจเครดิตฟองซิเอร์ ๔. ฯลฯ และในมาตรา ๔ ได้บัญญัติว่า “เพื่อประโยชน์ในการแก้ไขภาวะเศรษฐกิจของประเทศ รัฐมนตรีโดยคำแนะนำของธนาคารแห่งประเทศไทย มีอำนาจกำหนดอัตราสูงสุดของดอกเบี้ยที่สถาบันการเงินอาจคิดจากผู้กู้ยืมให้สูงกว่าร้อยละสิบห้าต่อปีได้ ฯลฯ” และมาตรา ๖ บัญญัติว่า “เมื่อรัฐมนตรีกำหนดอัตราสูงสุดของดอกเบี้ยตามมาตรา ๔ แล้วมิให้นำมาตรา ๖๕๔ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์มาใช้บังคับแก่การคิดดอกเบี้ยของสถาบันการเงินที่รัฐมนตรีกำหนดตามมาตรา ๔” ดังนั้นนับแต่วันที่พระราชบัญญัติฉบับนี้มีผลบังคับ การกู้ยืมเงินจากสถาบันการเงินตามมาตรา ๓ ผู้ให้กู้ยืมก็มีสิทธิคิดดอกเบี้ยจากผู้กู้ยืมได้เกินอัตราร้อยละสิบห้าต่อปี และการกระทำได้ดังกล่าวก็ไม่ใช่ความผิดทางอาญาตามพระราชบัญญัติห้ามเรียกดอกเบี้ยเกินอัตรา พ.ศ. ๒๕๓๕ เพราะมีกฎหมายบัญญัติในภายหลังให้กระทำได้ จึงปรับเข้ากรณีที่บัญญัติไว้ในประมวลกฎหมายอาญา มาตรา ๒ วรรคสอง ซึ่งบัญญัติว่า “ถ้าตามบทบัญญัติของกฎหมายที่บัญญัติในภายหลังการกระทำเช่นนั้นไม่เป็นความผิดต่อไป ให้ผู้ที่ได้กระทำนั้นพ้นจากการเป็นผู้กระทำความผิด” แต่ถ้าผู้ให้กู้ยืมไม่ใช่สถาบันการเงินตามมาตรา ๓ การคิดดอกเบี้ยจากผู้กู้ยืมก็ยังคงอยู่ในบังคับของประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา ๖๕๔ และพระราชบัญญัติห้ามเรียกดอกเบี้ยเกินอัตรา พ.ศ. ๒๕๓๕ (คำพิพากษาศาลฎีกาที่ ๕๔๑๖/๒๕๔๐)

คดีนี้ผู้ร้องมิได้ร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญขอให้วินิจฉัยว่า พระราชบัญญัติดอกเบี้ยเงินให้กู้ยืมของสถาบันการเงิน พ.ศ. ๒๕๒๓ ที่บัญญัติให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังมีอำนาจกำหนดอัตราสูงสุดของดอกเบี้ยที่สถาบันการเงินอาจคิดจากผู้กู้ยืมเกินกว่าร้อยละสิบห้าต่อปีได้ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ

แห่งราชอาณาจักรไทย คดีจึงมีปัญหาคือต้องวินิจฉัยประการเดียวว่า พระราชบัญญัติการธนาคารพาณิชย์ พ.ศ. ๒๕๐๕ แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๒๒ มาตรา ๑๕ มีข้อความขัดหรือแย้งต่อบทบัญญัติตามมาตราต่างๆ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยดังกล่าวข้างต้นหรือไม่ แต่การวินิจฉัยปัญหาดังกล่าวก็จำเป็นต้องกล่าวถึงพระราชบัญญัติดอกเบี้ยเงินให้กู้ยืมของสถาบันการเงิน พ.ศ. ๒๕๒๓ ด้วย

ได้พิจารณาแล้ว เห็นว่า สถาบันการเงินประเภทธนาคารพาณิชย์ ตามพระราชบัญญัติดอกเบี้ยเงินให้กู้ยืมของสถาบันการเงิน พ.ศ. ๒๕๒๓ เป็นนิติบุคคลประเภทหนึ่งที่มีวัตถุประสงค์สำคัญในการประกอบธุรกิจเงินทุน เช่น การให้กู้ยืมเพื่อนำเงินไปลงทุนในการประกอบธุรกิจต่างๆ สถาบันการเงินดังกล่าวจะต้องมีการระดมเงินทุน เช่น การกู้ยืมจากภายในประเทศและต่างประเทศจำนวนมากเพื่อนำมาให้กู้ตามวัตถุประสงค์ โดยเงินให้กู้ยืมของสถาบันการเงินหรือธนาคารพาณิชย์จะมี “ต้นทุนของเงิน” (COST OF FUNDS) ซึ่งได้แก่

(๑) ดอกเบี้ยเงินฝาก ที่มีผู้นำมาฝากกับธนาคารพาณิชย์ หรือที่ธนาคารพาณิชย์ที่กู้ยืมจากที่อื่น

(๒) ต้นทุนของการก่อสร้างต่างๆ ตามระเบียบข้อบังคับที่ทางการกำหนด เช่น

๒.๑ การดำรงสินทรัพย์สภาพคล่อง ซึ่งคิดเป็นเปอร์เซ็นต์ของเงินฝาก ในจำนวนนี้เงินบางส่วนต้องฝากไว้ที่ธนาคารแห่งประเทศไทย บางส่วนให้ถือเป็นเงินสดในมือ ส่วนที่เหลือให้ซื้อเป็นพันธบัตรรัฐบาลได้ เฉพาะในส่วนนี้เท่านั้นที่ธนาคารพาณิชย์มีสิทธิได้ดอกเบี้ยเป็นรายได้ ทั้งนี้ เพื่อเป็นเครื่องมือของรัฐบาลในการควบคุมปริมาณเงินในระบบให้เหมาะสมกับภาวะเศรษฐกิจในช่วงหนึ่งๆ ถ้าในช่วงใดธนาคารแห่งประเทศไทยกำหนดสัดส่วนไว้สูงธนาคารพาณิชย์ก็จะปล่อยสินเชื่อได้น้อย ถ้ากำหนดสัดส่วนไว้ต่ำธนาคารพาณิชย์ก็จะปล่อยสินเชื่อได้มาก

๒.๒ การก่อสร้างสำหรับสินทรัพย์จัดชั้น โดยการแบ่งชั้นทรัพย์สินหรือเงินกู้ของธนาคารพาณิชย์เป็นชั้นๆ ตามสภาพของสินเชื่อที่ค้างชำระดอกเบี้ยและต้นเงิน ถ้าเป็นเงินการค้างชำระนานก็อาจเป็นสินเชื่อที่ไม่ก่อให้เกิดรายได้ ซึ่งธนาคารจะต้องก่อสร้างสูงขึ้น

๒.๓ การนำส่งกองทุนเพื่อการฟื้นฟูและพัฒนาระบบสถาบันการเงิน โดยคิดเป็นเปอร์เซ็นต์ของเงินฝาก เพราะในปัจจุบันกองทุนฟื้นฟูได้ให้เงินกู้แก่สถาบันการเงินที่เกิดปัญหาสภาพคล่องและเข้าเพิ่มทุนในธนาคารพาณิชย์หลายแห่ง

(๓) ค่าใช้จ่ายในการบริหารของสถาบันการเงิน ธนาคารพาณิชย์ต่างๆ ย่อมมีค่าใช้จ่ายในการบริหารหลายส่วน เช่น การบริหารเงินฝาก การบริหารสินเชื่อ และการให้บริการในด้านต่างๆ

ดังนั้น การกำหนดอัตราดอกเบี้ยเงินกู้ นอกจากต้นทุนของเงินดังกล่าวข้างต้นแล้ว ธนาคารยังต้องคำนึงถึงความเสี่ยงจากการให้สินเชื่อและความน่าเชื่อถือของลูกค้าเป็นสำคัญ และยังคงคำนึงถึงภาษีธุรกิจเฉพาะประกอบด้วย ด้วยเหตุนี้จึงมีผู้คำนวณตัวเลขอย่างคร่าว ๆ ว่าถ้าธนาคารพาณิชย์จะปล่อยกู้ ๑๐๐ บาท ก็ต้องหาเงินฝากให้ได้ประมาณ ๑๒๐ บาท หรือมีเงินฝาก ๑๐๐ บาท ก็อาจให้กู้ได้เพียง ๘๐ บาท เพื่อให้มีเงินเพียงพอสำหรับหักใช้ต้นทุนดังกล่าวข้างต้น

นอกจากนี้ การกำหนดอัตราดอกเบี้ยให้สูงขึ้นหรือลดลงยังมีความสำคัญต่อนโยบายการบริหารการเงินการคลังของประเทศอันเป็นเงื่อนไขในการพัฒนาเศรษฐกิจ ดังต่อไปนี้

๑. ประเทศไทยมีนโยบายเปิดเสรีทางการค้าและการเงินจึงจำเป็นต้องกำหนดหรือใช้อัตราดอกเบี้ยเงินกู้และเงินฝากตามกลไกตลาดให้สอดคล้องกับสภาพคล่องทางการเงินของประเทศ และตลาดการเงินของโลกเพื่อให้เป็นที่ยอมรับของสังคมโลก

๒. อัตราดอกเบี้ยในประเทศจะต้องปรับตัว ขึ้น-ลง ตลอดเวลาเพื่อให้ใกล้เคียงหรือเท่ากับอัตราดอกเบี้ยของตลาดโลกเพื่อควบคุมการไหลเข้าหรือไหลออกของเงินทุนต่างประเทศหรือในประเทศ เพราะประเทศไทยจำเป็นต้องพึ่งพาเงินทุนจากต่างประเทศเข้ามาเสริมสภาพคล่อง

๓. อัตราดอกเบี้ยที่ปรับตัว ขึ้น-ลง เป็นการเปิดโอกาสให้ประชาชน นักธุรกิจ สามารถเลือกใช้บริการจากสถาบันการเงินที่ใช้อัตราดอกเบี้ยที่ตนพอใจ

๔. เป็นการพัฒนาการบริหารการเงินของสถาบันการเงินและธนาคารพาณิชย์เพื่อประสิทธิภาพในการแข่งขันกับนานาชาติ

๕. ธนาคารแห่งประเทศไทย และธนาคารพาณิชย์ใช้อัตราดอกเบี้ยเป็นเครื่องมือในการส่งเสริมหรือชะลอสภาพคล่องให้เหมาะสมกับสภาวะเศรษฐกิจในขณะใดขณะหนึ่ง

จึงเห็นได้ว่าหากกฎหมายบังคับให้สถาบันการเงินคิดดอกเบี้ยเงินให้กู้ยืมไม่เกินร้อยละ ๑๕ ต่อปี ตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา ๖๕๔ ก็อาจทำให้ธุรกิจของสถาบันการเงินไม่สามารถพัฒนาต่อไปได้ อันจะเป็นอุปสรรคต่อการพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศไทยและนโยบายการบริหารการเงินการคลังของรัฐบาล ดังนั้น ที่พระราชบัญญัติดอกเบี้ยเงินให้กู้ยืมของสถาบันการเงิน พ.ศ. ๒๕๒๓ ได้ระบุเหตุผลในการประกาศใช้กฎหมายฉบับนี้ว่า เมื่อสถานการณ์ของโลกได้เปลี่ยนแปลงไป การที่จำกัดให้สถาบันการเงินมีสิทธิกำหนดดอกเบี้ยไม่เกินร้อยละ ๑๕ ต่อปี ตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา ๖๕๔ จึงไม่สอดคล้องกับภาวะการเงินของตลาดโลกและตลาดภายในประเทศ อันจะเป็นอุปสรรคต่อการพัฒนาประเทศจึงมีเหตุผล รัฐบาลจึงจำเป็นต้องตราพระราชบัญญัติดังกล่าวขึ้นใช้บังคับเพื่อเป็นเครื่องมือในการแก้ไขปัญหาเศรษฐกิจต่างๆ ของประเทศ โดยมีบทบัญญัติให้

กระทรวงการคลังและธนาคารแห่งประเทศไทยซึ่งเป็นส่วนราชการที่มีอำนาจหน้าที่ควบคุมดูแลการบริหารการเงินการคลังของประเทศ ร่วมกันควบคุมการกำหนดอัตราดอกเบี้ยดังกล่าว โดยออกเป็นประกาศของกระทรวงการคลังโดยคำแนะนำของธนาคารแห่งประเทศไทยที่กำหนดให้สถาบันการเงินหรือธนาคารพาณิชย์ต่างๆ มีสิทธิเรียกดอกเบี้ยจากผู้กู้ยืมได้สูงกว่าร้อยละสิบห้าต่อปีได้ โดยออกประกาศเป็นคราวๆ ไปตามสภาวะตลาดการเงินของโลกและตลาดภายในประเทศประกอบกับสภาพคล่องภายในประเทศ พระราชบัญญัติดังกล่าวจึงถือได้ว่า เป็นเรื่องนโยบายของรัฐบาลในการบริหารการเงิน การคลัง ของประเทศ ซึ่งรัฐบาลจะต้องรับผิดชอบต่อสภาผู้แทนราษฎรเท่านั้น ไม่จำเป็นต้องรับผิดชอบต่อศาลรัฐธรรมนูญ ศาลรัฐธรรมนูญจึงไม่มีอำนาจตรวจสอบนโยบายของรัฐบาลในการบริหารราชการแผ่นดิน ตามที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าว

ในเรื่องการกู้ยืมที่ผู้ให้กู้เป็นสถาบันการเงินมีสิทธิเรียกดอกเบี้ยจากผู้กู้ได้สูงกว่าร้อยละสิบห้าต่อปีนั้น มีพระราชบัญญัติดอกเบี้ยเงินให้กู้ยืมของสถาบันการเงิน พ.ศ. ๒๕๒๓ มาตรา ๔ และมาตรา ๖ บัญญัติให้อำนาจรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังโดยคำแนะนำของธนาคารแห่งประเทศไทย มีอำนาจกำหนดอัตราสูงสุดของดอกเบี้ยที่สถาบันการเงินอาจคิดจากผู้กู้ยืมได้เกินกว่าร้อยละสิบห้าต่อปี เมื่อรัฐมนตรีกำหนดอัตราสูงสุดของดอกเบี้ยแล้ว ก็ไม่ให้นำมาตรา ๖๕๔ ของประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์มาใช้บังคับแก่การคิดดอกเบี้ยของสถาบันการเงินที่รัฐมนตรีกำหนดดังกล่าว โดยผลของกฎหมายดังกล่าวจึงได้มีประกาศกระทรวงการคลัง เรื่อง อัตราสูงสุดของดอกเบี้ยที่สถาบันการเงินอาจคิดได้จากผู้กู้ยืม ออกใช้บังคับโดยประกาศในราชกิจจานุเบกษา ให้สิทธิแก่ธนาคารแห่งประเทศไทย ธนาคารพาณิชย์ บริษัทเงินทุน บริษัทเงินทุนหลักทรัพย์ บริษัทเครดิตฟองซิเอร์ ธนาคารออมสิน ธนาคารอาคารสงเคราะห์ บริษัทเงินทุนอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย และธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์ ซึ่งเป็นสถาบันการเงินประเภทต่างๆ ตามกฎหมายมีสิทธิคิดดอกเบี้ยจากผู้กู้ยืมได้ไม่เกินร้อยละ ๑๕ ต่อปีบ้าง ๑๘ ต่อปีบ้าง หรือ ๒๑ ต่อปีบ้าง หรือไม่เกินอัตราที่แต่ละสถาบันการเงินจะกำหนดบ้าง แล้วแต่ประเภทของสถาบันการเงินนั้นในช่วงระยะเวลาหนึ่งๆ หลายฉบับ บรรดาประกาศกระทรวงการคลังเหล่านี้จึงเป็นกฎหรือข้อบังคับที่ออกโดยอาศัยอำนาจแห่งกฎหมายภายใต้บทยกเว้นที่มีให้นำมาตรา ๖๕๔ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์มาใช้บังคับ จึงทำให้สถาบันการเงินไม่มีความผิดตามพระราชบัญญัติห้ามเรียกดอกเบี้ยเกินอัตรา พ.ศ. ๒๕๓๕ เพราะถือว่าการคิดดอกเบี้ยเกินอัตราดังกล่าวของสถาบันการเงินไม่เป็นความผิดตามกฎหมายอีกต่อไป

ส่วนบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญ มาตรา ๔ มาตรา ๕ เป็นบทบัญญัติในบททั่วไป ซึ่งมีความหมายว่ารัฐธรรมนูญที่เป็นลายลักษณ์อักษรเป็นผลมาจากแนวความคิดของการบัญญัติกฎหมายแบบประมวลกฎหมาย

ที่ถือว่ากฎหมายเป็นสิ่งสมบูรณ์หรือสามารถบัญญัติสิ่งที่สมบูรณ์ถูกต้องเป็นกฎหมายได้ นอกจากนี้ถือว่ากระบวนการบัญญัติแบบประมวลกฎหมาย เป็นการบัญญัติกฎหมายที่ถือว่าเป็นระบบที่ดีที่สุดเหนือกว่าการบัญญัติกฎหมายแบบอื่น โดยมีจุดเด่นประการหนึ่งคือ จะมีบททั่วไปและจะให้ความสำคัญต่อบททั่วไป ว่าเป็นส่วนที่จะมีความสำคัญที่สุดและเป็นหลักการใหญ่ที่ถือเป็นกรอบและระบบควบคุมบทบัญญัติที่ตามมาหรือเป็นแนวทางในการใช้หรือตีความบทบัญญัติที่บัญญัติตามมาหรือบทบัญญัติเฉพาะซึ่งจะขัดแย้งโดยตรงต่อบทบัญญัติทั่วไปไม่ได้ เว้นแต่บทบัญญัติทั่วไปจะเปิดช่องให้ทำได้ ดังนั้นบทบัญญัติในหมวด ๑ บททั่วไปตั้งแต่มาตรา ๑ ถึงมาตรา ๓ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย จึงเป็นบทบัญญัติที่ถือว่าเป็นหัวใจ หรือแก่น หรือระบบหรือกลไกควบคุมบทบัญญัติที่ตามมาไม่ว่าเป็นบทบัญญัติตามรัฐธรรมนูญอย่างอื่นหรือกฎหมายอื่นทั้งหมด

ดังนั้น กรณีการกู้ยืมเงินของผู้ได้แย้งจึงไม่อาจอ้างได้ว่าบทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัติการธนาคารพาณิชย์ พ.ศ. ๒๕๐๕ แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๒๒ มาตรา ๑๔ มีข้อความขัดหรือแย้งต่อมาตรา ๔ และมาตรา ๕ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ซึ่งเป็นบททั่วไป

ส่วนข้อโต้แย้งที่ว่า ขัดต่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๒๖ มาตรา ๒๗ มาตรา ๒๘ มาตรา ๒๙ นั้น ก็เห็นว่าบทบัญญัติตามมาตราดังกล่าว อยู่ในบทบัญญัติว่าด้วยสิทธิและเสรีภาพของชนชาวไทยที่รัฐธรรมนูญคุ้มครองและรับรองไว้ การกู้ยืมเงินของผู้ได้แย้งเป็นนิติกรรมสัญญาประเภทหนึ่ง เกิดจากข้อตกลงของผู้ทำนิติกรรมตามกฎหมายเอกชนมิใช่เรื่องสิทธิและเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญของประชาชนชาวไทย ที่รัฐธรรมนูญรับรองและคุ้มครองไว้ อีกทั้งข้อโต้แย้งของผู้ได้แย้งมิได้กล่าวอ้างให้ชัดเจนว่าบทบัญญัติตามพระราชบัญญัติที่ใช้บังคับในการเรียกดอกเบี้ยของธนาคารพาณิชย์ขัดหรือแย้งต่อบทบัญญัติต่างๆ ดังกล่าวตามรัฐธรรมนูญอย่างไร ดังนั้นจึงไม่อาจอ้างได้ว่า พระราชบัญญัติทั้งสองฉบับดังกล่าวมีข้อความขัดหรือแย้งกับรัฐธรรมนูญมาตราดังกล่าว ดังที่อ้าง

คำร้องของผู้ร้องไม่อาจรับฟังได้

ให้ยกคำร้อง

นายปรีชา เถลิมนิชย์

ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ