

## คำวินิจฉัยของ นายชัยอนันต์ สมุทวณิช ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

ที่ ๔/๒๕๕๒

วันที่ ๑ เมษายน ๒๕๕๒

เรื่อง ศาลจังหวัดสงขลาส่งข้อโต้แย้งของจำเลย (นายเกรียงศักดิ์ แซ่เล่า) ให้ศาลรัฐธรรมนูญ พิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๒๖๕

ศาลจังหวัดสงขลาได้ส่งข้อโต้แย้งตามคำร้องของจำเลย (นายเกรียงศักดิ์ แซ่เล่า) เพื่อให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่าประกาศกำหนดดอกเบี้ยอัตราสูงสุดของโจทก์ภายใต้ประกาศของธนาคารแห่งประเทศไทยเพื่อเรียกเก็บดอกเบี้ยอัตราสูงสุดจากจำเลยซึ่งศาลยุติธรรมจะนำมาใช้บังคับกับคดี เป็นประกาศที่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๖

ข้อเท็จจริงปรากฏตามเอกสารคำร้องว่า ธนาคารไทยพาณิชย์ จำกัด (มหาชน) สาขาปาดังเบซาร์ เป็นโจทก์ยื่นฟ้อง นายเกรียงศักดิ์ แซ่เล่า ผู้ร้อง เป็นจำเลย ให้ชำระหนี้เงินกู้จำนวนเงิน ๒,๗๔๒,๑๘๔.๖๓ บาท พร้อมทั้งดอกเบี้ยในอัตราร้อยละ ๑๘.๒๕ ต่อปีของเงินต้น ๒,๔๑๓,๓๓๘.๒๕ บาท นับถัดจากวันฟ้อง เป็นต้นไปจนกว่าจะชำระให้โจทก์เสร็จสิ้น หากจำเลยไม่ชำระหนี้ให้บังคับเอาที่ทรัพย์สินที่จำนองเป็นโฉนด เลขที่ ๑๕๕๕ ตำบลสะเดา อำเภอสะเดา จังหวัดสงขลา พร้อมสิ่งปลูกสร้างบนที่ดินรวมตลอดทั้ง ทรัพย์สินอื่นของจำเลยออกขายทอดตลาดนำเงินมาชำระหนี้ให้โจทก์จนครบถ้วน ผู้ร้องยื่นคำให้การปฏิเสธ ฟ้องของโจทก์ทุกข้อ โดยเฉพาะประเด็นที่ผู้ร้องโต้แย้งว่า การเรียกดอกเบี้ยของโจทก์โดยอาศัยสัญญา ตามข้อตกลงขณะทำสัญญานั้น โจทก์ใช้ประกาศกำหนดอัตราดอกเบี้ยสูงสุดตามประกาศกำหนดอัตรา ดอกเบี้ยของโจทก์ภายใต้ประกาศของธนาคารแห่งประเทศไทยเพื่อเรียกเก็บดอกเบี้ยจากจำเลยในอัตรา สูงสุดร้อยละ ๑๖.๒๕ ต่อปี และกรณีผิดเงื่อนไขในอัตราสูงสุดร้อยละ ๑๗.๕๐ ต่อปี โดยเปลี่ยนแปลง อัตราดอกเบี้ยได้ตามที่โจทก์ประกาศกำหนดเป็นคราวๆ นั้น ผู้ร้องเห็นว่า ประกาศกำหนดอัตรา ดอกเบี้ยสูงสุดของโจทก์ภายใต้ประกาศของธนาคารแห่งประเทศไทยเป็นประกาศที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย ฝ่าฝืนพระราชบัญญัติห้ามเรียกดอกเบี้ยเกินอัตรา พุทธศักราช ๒๔๗๕ อันมีสภาพบังคับทางอาญา และขัดต่อความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน ซึ่งโจทก์และธนาคารแห่งประเทศไทย จะกระทำมิได้ ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ เพราะรัฐธรรมนูญ ๙ มิได้บัญญัติให้อำนาจโจทก์และธนาคารแห่งประเทศไทย มีอำนาจออกกฎหมายหรือข้อบังคับหรือ ประกาศใดๆ มาใช้บังคับเป็นกฎหมายเพื่อเรียกเก็บดอกเบี้ยอัตราสูงสุดจากประชาชนผู้กู้ยืมและเพื่อ

ใช้บังคับแก่คดีในศาลยุติธรรมทั้งปวงได้ โดยไม่ต้องผ่านสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา ซึ่งมีอำนาจตรากฎหมาย ตรากฎ ตราข้อบังคับมาใช้บังคับเป็นกฎหมาย ดังนั้นผู้ร้องจึงยื่นคำร้องเพื่อขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยว่าประกาศกำหนดอัตราดอกเบี้ยสูงสุดของโจทก์ภายใต้ประกาศของธนาคารแห่งประเทศไทย เพื่อเรียกเก็บดอกเบี้ยอัตราสูงสุดจากจำเลย ซึ่งศาลยุติธรรมจะนำมาใช้บังคับคดีนั้น จึงเป็นประกาศที่ขัดต่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๖ และเป็นประกาศที่ฝ่าฝืนพระราชบัญญัติห้ามเรียกดอกเบี้ยเกินอัตรา พุทธศักราช ๒๕๓๕ อันมีสภาพบังคับทางอาญาซึ่งขัดต่อความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน ปัญหาข้อโต้แย้งนี้ยังไม่มีคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญมาก่อน ผู้ร้องจึงขอให้ศาลจังหวัดสงขลาออกการพิจารณาพิพากษาคดีไว้ชั่วคราว และส่งข้อโต้แย้งของผู้ร้องเพื่อศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๔

ระหว่างการพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ ผู้ร้องยื่นคำร้องขอแก้ไขเพิ่มเติมคำร้องว่า ผู้ร้องเป็นผู้บริโภคตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๕๗ ดังนั้นการที่ประกาศกำหนดอัตราดอกเบี้ยของโจทก์ภายใต้ประกาศของธนาคารแห่งประเทศไทยซึ่งศาลจะนำมาใช้บังคับแก่คดี โดยที่ประกาศนั้นมีได้มีตัวแทนของผู้บริโภคทำหน้าที่ให้ความเห็นในการกำหนดมาตรการต่าง ๆ จึงไม่อาจนำประกาศนั้นมาใช้บังคับกับผู้ร้องได้ ต่อมาผู้ร้องได้ยื่นคำแถลงการณ์เพื่อประกอบการพิจารณาว่าธนาคารไทยพาณิชย์ จำกัด (มหาชน) โจทก์ และธนาคารแห่งประเทศไทยกระทำการฝ่าฝืนรัฐธรรมนูญ ๗ มาตรา ๖ และมาตรา ๕๗ เพราะการเรียกดอกเบี้ยของธนาคารไทยพาณิชย์ เป็นปัญหาข้อกฎหมายเกี่ยวด้วยความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชนในทางเศรษฐกิจของประเทศ และคำแถลงการณ์เพิ่มเติมว่า ประกาศกำหนดดอกเบี้ยสูงสุดของธนาคารพาณิชย์ภายใต้ประกาศของธนาคารแห่งประเทศไทยเพื่อเรียกเก็บดอกเบี้ยอัตราสูงสุดจากผู้ร้องและประชาชนอันเป็นผู้บริโภคตามมาตรา ๕๗ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย จะกระทำไม่ได้ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ และพระราชบัญญัติดอกเบี้ยเงินให้กู้ยืมของสถาบันการเงิน และประกาศกระทรวงการคลัง เรื่อง กำหนดสถาบันการเงินและอัตราสูงสุดของดอกเบี้ยที่สถาบันการเงินอาจคิดได้จากผู้กู้อันเป็นผู้บริโภค ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๕๗

ธนาคารไทยพาณิชย์ จำกัด (มหาชน) โจทก์ในคดีนี้ได้ยื่นคำคัดค้านข้อโต้แย้งของผู้ร้อง โดยเห็นว่า ประกาศของโจทก์เกี่ยวกับอัตราดอกเบี้ยสูงสุดดังกล่าวเป็นประกาศที่โจทก์มีสิทธิคิดจากจำเลยได้โดยชอบด้วยกฎหมาย ไม่ขัดต่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ และไม่ขัดต่อความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน

พิจารณาแล้วเห็นว่าควรรับคำร้อง คำร้องขอแก้ไขเพิ่มเติมคำร้อง คำแถลงการณ์และคำแถลงการณ์เพิ่มเติมของผู้ร้องไว้พิจารณา

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๒๖๕ วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า “ในการที่ศาลจะใช้บทบัญญัติแห่งกฎหมายบังคับแก่คดีใด ถ้าศาลเห็นเองหรือคู่ความโต้แย้งว่า บทบัญญัติแห่งกฎหมายนั้นต้องด้วยบทบัญญัติมาตรา ๖ และยังไม่มีความวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญในส่วนที่เกี่ยวกับบทบัญญัตินั้น ให้ศาลรอการพิจารณาพิพากษาคดีไว้ชั่วคราว และส่งความเห็นเช่นนั้นตามทางการเพื่อศาลรัฐธรรมนูญจะได้พิจารณาวินิจฉัย” และบทบัญญัติตามมาตรา ๖ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ บัญญัติว่า “รัฐธรรมนูญเป็นกฎหมายสูงสุดของประเทศ บทบัญญัติใดของกฎหมาย กฎ หรือข้อบังคับ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญนี้ บทบัญญัตินั้นเป็นอันใช้บังคับมิได้” ตามคำร้องผู้ร้องโต้แย้งว่าประกาศกำหนดอัตราดอกเบี้ยของโจทก์ภายใต้ประกาศของธนาคารแห่งประเทศไทย เพื่อเรียกเก็บดอกเบี้ยอัตราสูงสุดจากจำเลย ซึ่งศาลยุติธรรมจะนำมาใช้บังคับกับคดีนั้น เป็นประกาศที่ขัดต่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๖

ประเด็นที่จะต้องวินิจฉัยมีว่า ประกาศธนาคารแห่งประเทศไทย เรื่อง การกำหนดให้ธนาคารพาณิชย์ปฏิบัติในเรื่องดอกเบี้ยและส่วนลด ฉบับวันที่ ๒๐ ตุลาคม ๒๕๓๖ เป็นบทบัญญัติแห่งกฎหมายตามความหมายของรัฐธรรมนูญ ๗ มาตรา ๒๖๕ หรือไม่ และเป็นประกาศที่ขัดต่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๖ หรือไม่

ในประเด็นแรกแม้คำสั่งที่อาศัยอำนาจตามกฎหมายของธนาคารแห่งประเทศไทยจะเรียกว่า “ประกาศ” ก็ตาม แต่ประกาศของธนาคารแห่งประเทศไทยอันเป็นธนาคารกลางย่อมมีผลบังคับ เพราะออกโดยอาศัยพระราชบัญญัติ จึงเป็นส่วนหนึ่งของบทบัญญัติของกฎหมาย มีประกาศและใช้บังคับเป็นการทั่วไป โดยปกติแล้วประกาศหรือกฎ จะต้องอยู่ภายในขอบเขตของอำนาจที่ได้รับมอบหมาย ประกาศของธนาคารแห่งประเทศไทยในกรณีนี้ก็อยู่ภายในขอบเขตของอำนาจที่ได้รับมอบหมายและมีผลใช้บังคับเป็นกฎหมาย แต่ปัญหาที่มีอยู่คือ การที่ประกาศของธนาคารแห่งประเทศไทยซึ่งเป็นส่วนหนึ่งของบทบัญญัติของกฎหมายอันมีผลใช้บังคับนี้ เป็นการโอนถ่ายอำนาจที่กฎหมายหลักให้ไว้แก่องค์กรมหาชนของรัฐไปยังองค์กรเอกชน ซึ่งผู้ว่าการธนาคารแห่งประเทศไทยไม่มีอำนาจและไม่สามารถมอบอำนาจที่กฎหมายให้ไว้ต่อไปยังองค์กรอื่นหรือบุคคลอื่นได้

ในประเด็นที่สองอำนาจในการกำหนดดอกเบี้ยที่ธนาคารพาณิชย์อาจจ่ายได้และดอกเบี้ยหรือส่วนลดที่ธนาคารพาณิชย์อาจเรียกได้ เป็นอำนาจของธนาคารแห่งประเทศไทยในการกำหนดให้ธนาคารพาณิชย์ปฏิบัติ ธนาคารแห่งประเทศไทยไม่มีอำนาจในการโอนถ่ายอำนาจดังกล่าวไปให้ธนาคารพาณิชย์

อีกทอดหนึ่ง ดังนั้นประกาศกระทรวงการคลัง เรื่อง อัตราดอกเบี้ยที่สถาบันการเงินอาจคิดได้จากผู้กู้ยืม พ.ศ. ๒๕๓๕ ลงวันที่ ๑๑ พฤษภาคม พ.ศ. ๒๕๓๕ ข้อ ๓ ที่ให้ธนาคารพาณิชย์ บริษัทเงินทุน บริษัทหลักทรัพย์ หรือบริษัทเครดิตฟองซิเอร์ อาจคิดอัตราดอกเบี้ยจากผู้กู้ยืมได้ไม่เกินอัตราที่สถาบันการเงินดังกล่าวประกาศกำหนด และประกาศธนาคารแห่งประเทศไทย เรื่อง การกำหนดให้ธนาคารพาณิชย์ปฏิบัติในเรื่องดอกเบี้ยและส่วนลด พ.ศ. ๒๕๓๕ ลงวันที่ ๒๘ พฤษภาคม พ.ศ. ๒๕๓๕ ข้อ ๓ ที่ให้ธนาคารพาณิชย์เรียกดอกเบี้ยหรือส่วนลดได้ไม่เกินอัตราที่ธนาคารพาณิชย์ประกาศกำหนด จึงไม่สอดคล้องกับอำนาจตามความในมาตรา ๑๔ แห่งพระราชบัญญัติการธนาคารพาณิชย์ พ.ศ. ๒๕๐๕ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติการธนาคารพาณิชย์ (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๒๒ เพราะข้อ ๓ ของประกาศทั้งสองดังกล่าว เป็นการโอนอำนาจในการกำหนดดอกเบี้ยที่ธนาคารพาณิชย์อาจจ่ายได้ และดอกเบี้ยและส่วนลดเงินให้สินเชื่อซึ่งธนาคารแห่งประเทศไทยต้องเป็นผู้กำหนดเองไปให้แก่อำนาจธนาคารพาณิชย์เป็นผู้ประกาศกำหนดอัตราดอกเบี้ยแทน

แม้ว่ามาตรา ๑๔ แห่งพระราชบัญญัติการธนาคารพาณิชย์ ฯ จะไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ แต่อย่างไรก็ตามเพราะเป็นการให้อำนาจธนาคารแห่งประเทศไทยในฐานะที่เป็นธนาคารกลางของชาติทำหน้าที่ควบคุมดูแลและกำกับการดำเนินการของธนาคารพาณิชย์ แต่การที่ธนาคารแห่งประเทศไทยไปออกประกาศโอนถ่ายอำนาจในการประกาศอัตราดอกเบี้ยและส่วนลดเงินให้สินเชื่อไปให้ธนาคารพาณิชย์เท่ากับเป็นปฏิบัติการที่สละละทิ้งอำนาจหน้าที่ในการควบคุมดูแลและกำกับการดำเนินการของธนาคารพาณิชย์ ดังนั้นการกระทำดังกล่าวของธนาคารแห่งประเทศไทยจึงทำให้อำนาจการควบคุมดูแลและกำกับของธนาคารกลางไม่มีความหมาย ดังนั้นแม้ว่าบทบัญญัติมาตรา ๑๔ โดยตัวของมันเองจะไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ แต่การที่ธนาคารแห่งประเทศไทยออกประกาศข้อกำหนดด้วยความเห็นชอบของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง โดยอาศัยอำนาจตามมาตรา ๑๔ แห่งพระราชบัญญัติการธนาคารพาณิชย์ ฯ โดยกำหนดให้ธนาคารพาณิชย์สามารถเรียกดอกเบี้ยหรือส่วนลดได้ไม่เกินอัตราที่ธนาคารพาณิชย์ประกาศกำหนด จึงไม่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญและเป็นกรณีไม่ปฏิบัติตามกฎหมายหรือปฏิบัตินอกเหนืออำนาจหน้าที่ตามกฎหมายของข้าราชการ พนักงาน หรือลูกจ้างของหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ ต้องด้วยบทบัญญัติรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๕๗ และมาตรา ๑๕๘ และต่อไปเมื่อมีผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา หากผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาเห็นว่าประกาศของธนาคารแห่งประเทศไทยดังกล่าวมีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ ก็สามารถเสนอเรื่องพร้อมความเห็นต่อศาลรัฐธรรมนูญ หรือศาลปกครองเพื่อพิจารณาวินิจฉัยได้ แต่เนื่องจากขณะนี้ยังมีผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา จึงไม่อาจดำเนินตามบทบัญญัติรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๕๗ และมาตรา ๑๕๘ ได้ การโอนถ่ายอำนาจ

ของธนาคารแห่งประเทศไทยในเรื่องที่เป็นหน้าที่อันเป็นหลักของธนาคารกลางไปให้ธนาคารพาณิชย์ยอม  
ก่อให้เกิดความเสียหายหรือเอาผิดเอาเปรียบผู้กู้ เมื่ออำนาจอันควรเป็นของธนาคารแห่งประเทศไทย  
ได้ตกไปเป็นของธนาคารพาณิชย์แล้ว ย่อมถือได้ว่าการกระทำของธนาคารแห่งประเทศไทยเป็นส่วน  
ที่แยกออกไม่ได้จากอำนาจตามมาตรา ๑๕ เพราะการโอนถ่ายอำนาจจากธนาคารแห่งประเทศไทย  
ไปยังธนาคารพาณิชย์โดยอาศัยประกาศ ก่อให้เกิดสภาพบังคับและส่งผลให้ธนาคารพาณิชย์เข้ามา  
มีอำนาจและบทบาทเสมือนหนึ่งเป็นธนาคารกลาง แต่โดยเหตุที่ธนาคารพาณิชย์เป็นองค์กรเอกชนที่มุ่ง  
แสวงหากำไร จึงไม่มีหลักประกันอันใดว่าธนาคารพาณิชย์จะดำเนินการโดยไม่เลือกปฏิบัติ เมื่อธนาคาร  
พาณิชย์เป็นฝ่ายมีอำนาจและทำหน้าที่ตามมาตรา ๑๕ แห่งพระราชบัญญัติการธนาคารพาณิชย์ ฯ  
เสียเองแล้ว ก็เท่ากับว่าพระราชบัญญัติการธนาคารพาณิชย์กลายเป็นกฎหมายที่ฝ่ายที่จะต้องถูกควบคุม  
ดูแลและกำกับเป็นฝ่ายดำเนินการประกาศอัตราดอกเบี้ยและส่วนลดเสียเอง การกระทำเช่นนี้มีผลทำให้  
มาตรา ๑๕ แห่งพระราชบัญญัติการธนาคารพาณิชย์ ฯ ไม่มีผลตามความมุ่งหมาย ธนาคารแห่ง  
ประเทศไทยจึงควรหาทางดำเนินการให้ถูกต้องตามกฎหมาย

หากกระทรวงการคลัง และ/หรือธนาคารแห่งประเทศไทยต้องการปรับเปลี่ยนนโยบายในการ  
ควบคุมอัตราสูงสุดของดอกเบี้ยที่สถาบันการเงินอาจคิดจากผู้กู้ยืมเสียใหม่ หรือธนาคารแห่งประเทศไทย  
ซึ่งเป็นองค์กรมหาชนของรัฐ ต้องการโอนถ่ายอำนาจในการกำหนดอัตราดอกเบี้ยหรือส่วนลดที่ธนาคาร  
พาณิชย์อาจเรียกได้ ก็จะต้องไปแก้ไขกฎหมายหลักคือ พระราชบัญญัติดอกเบี้ยเงินให้กู้ยืมของสถาบัน  
การเงิน และพระราชบัญญัติการธนาคารพาณิชย์ ปรับเปลี่ยนมาตราที่เกี่ยวข้องกับความสัมพันธ์ทาง  
อำนาจระหว่างองค์กรของรัฐ กับสถาบันการเงินและธนาคารพาณิชย์เสียใหม่ ในกรณีของธนาคารแห่ง  
ประเทศไทยนั้น แม้คำสั่งที่อาศัยอำนาจตามกฎหมายของธนาคารแห่งประเทศไทยจะเรียกว่า “ประกาศ”  
ก็ตาม แต่ประกาศของธนาคารแห่งประเทศไทยอันเป็นธนาคารกลางย่อมมีผลบังคับ เพราะออกโดยอาศัย  
พระราชบัญญัติ จึงเป็นส่วนหนึ่งของบทบัญญัติของกฎหมาย มีประกาศและใช้บังคับเป็นการทั่วไป  
โดยปกติแล้วประกาศหรือกฎ จะต้องอยู่ภายในขอบเขตของอำนาจที่ได้รับมอบหมาย ประกาศของ  
ธนาคารแห่งประเทศไทยในกรณีนี้ก็อยู่ภายในขอบเขตของอำนาจที่ได้รับมอบหมาย และมีผลใช้บังคับ  
เป็นแต่ปัญหาที่มีอยู่คือ การที่ประกาศของธนาคารแห่งประเทศไทยซึ่งเป็นส่วนหนึ่งของบทบัญญัติของ  
กฎหมายอันมีผลใช้บังคับนี้ เป็นการโอนถ่ายอำนาจที่กฎหมายหลักให้ไว้แก่องค์กรมหาชนของรัฐไปยัง  
องค์กรเอกชน ซึ่งผู้ว่าการธนาคารแห่งประเทศไทยไม่มีอำนาจและไม่สามารถมอบอำนาจที่กฎหมายให้ไว้  
ต่อไปยังองค์กรอื่นหรือบุคคลอื่นได้ การโอนถ่ายอำนาจหรือการมอบอำนาจในระบบการบริหารการจัดการ  
ของรัฐนั้น จะต้องเป็นการโอนถ่ายอำนาจหรือมอบอำนาจภายในและระหว่างหน่วยงานของรัฐด้วยกันเอง

หรือลดอำนาจหน้าที่ของรัฐลงโดยมอบหรือส่งเสริมให้ประชาชนและองค์กรประชาชนมีส่วนร่วมหรือดำเนินการจัดการภารกิจต่างๆ เอง ซึ่งสอดคล้องกับหลักการกระจายและโอนถ่ายอำนาจตามระบอบประชาธิปไตย ในกรณีความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับภาคเอกชนนั้น มีอาณาบริเวณบางส่วนที่รัฐจะต้องคำนึงถึงผลที่จะกระทบต่อประชาชน โดยเฉพาะอย่างยิ่งประชาชนในฐานะผู้บริโภคและผู้ประกอบการ รัฐธรรมนูญจึงคุ้มครองสิทธิของประชาชนโดยทั่วไป และในฐานะต่างๆ ไว้ รวมถึงการคุ้มครองตามมาตรา ๒๕ และมาตรา ๕๗ ด้วย

ทั้งนี้ มิได้หมายความว่าความสัมพันธ์ระหว่างรัฐ ภาคเอกชน และประชาชนจะเปลี่ยนแปลงมิได้เลย ความสัมพันธ์ของรัฐที่มีต่อประชาชนโดยตรง และบทบาทของรัฐในการดูแลส่งเสริมภาคเอกชนย่อมมีได้และปรับเปลี่ยนได้ แต่จะต้องคำนึงว่าในการส่งเสริมภาคเอกชนนั้น ภาคประชาชนอยู่ในสมการของความสัมพันธ์ดังกล่าวเสมอ ดังนั้นการปรับเปลี่ยนความสัมพันธ์ระหว่างภาครัฐกับภาคเอกชนจึงต้องอาศัยกระบวนการทางนิติบัญญัติ เพราะในกระบวนการนี้มีตัวแทนของปวงชนอยู่ด้วย หน่วยงานและองค์กรของรัฐจะอาศัยอำนาจที่รัฐสภาให้ไว้ตามกฎหมายไปโอนถ่ายให้แก่องค์กรเอกชนโดยดุลพินิจทางการบริหารมิได้

เนื่องจากประกาศนาคาการแห่งประเทศไทยเข้าลักษณะบทบัญญัติของกฎหมาย และด้วยเหตุผลดังกล่าวมาแล้ว จึงวินิจฉัยว่าประกาศกำหนดอัตราดอกเบี้ยสูงสุดของธนาคารไทยพาณิชย์ จำกัด (มหาชน) ภายใต้ประกาศของธนาคารแห่งประเทศไทย เป็นประกาศที่ขัดต่อรัฐธรรมนูญ เป็นอันใช้บังคับมิได้ตามมาตรา ๖ ของรัฐธรรมนูญ

นายชยันต์ สมทวนิช

ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ