

คำวินิจฉัยของ นายชวนัน สายเชื้อ ประธานศาลรัฐธรรมนูญ

ที่ ๔๑/๒๕๕๒

วันที่ ๒๐ กรกฎาคม ๒๕๕๒

เรื่อง ศาลแพ่งกรุงเทพใต้ส่งคำร้องของจำเลย (บริษัท วิสต้า แลนด์ จำกัด กับพวก) เพื่อขอให้ ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๒๖๕

ศาลแพ่งกรุงเทพใต้ได้ส่งคำร้องของจำเลย (บริษัท วิสต้า แลนด์ จำกัด กับพวก) เพื่อขอให้ ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยว่า การคิดดอกเบี้ยของโจทก์โดยอาศัยพระราชบัญญัติการธนาคารพาณิชย์ พ.ศ. ๒๕๐๕ ที่บัญญัติให้ธนาคารแห่งประเทศไทย ออกข้อกำหนดให้ธนาคารพาณิชย์ประกาศอัตราดอกเบี้ยสูงสุดได้เองนั้น เป็นการขัดต่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๖ มาตรา ๕๗ หรือไม่

ความเป็นมา

คำร้องนี้ ข้อเท็จจริงมีว่า ธนาคารกสิกรไทย จำกัด (มหาชน) เป็นโจทก์ฟ้อง บริษัท วิสต้า แลนด์ จำกัด ที่ ๑ นายชาติ บุญดีเจริญ ที่ ๒ เป็นจำเลยในข้อหา กู้ยืม จำนอง ค้ำประกัน โดยให้จำเลยที่ ๑ และที่ ๒ ร่วมกันชำระหนี้เงินกู้เป็นเงิน ๒๖๒,๕๖๘,๖๖๕.๓๒ บาท พร้อมดอกเบี้ย ร้อยละ ๑๕ ต่อปี จากต้นเงิน ๒๐๐,๐๐๐,๐๐๐ บาท นับแต่วันฟ้องจนกว่าชำระเสร็จแก่โจทก์ เป็นคดีหมายเลขดำที่ ย. ๕๕๐๕/๒๕๕๑

โจทก์เป็นนิติบุคคลประเภทบริษัทมหาชนจำกัด ประกอบกิจการธนาคารพาณิชย์ จำเลยที่ ๑ มีฐานะเป็นนิติบุคคลประเภทบริษัทมหาชนจำกัด เมื่อวันที่ ๑๓ มกราคม ๒๕๓๘ จำเลยที่ ๑ ได้ทำสัญญากู้ยืมเงินไปจากโจทก์ จำนวน ๒๐๐,๐๐๐,๐๐๐ บาท โดยจำเลยที่ ๑ ตกกลางเสียดอกเบี้ยเงินกู้ให้แก่โจทก์ในอัตราร้อยละ MLR โดยอัตราดอกเบี้ยดังกล่าวอาจเปลี่ยนแปลงได้ตามสภาวะการเงินของโจทก์ ซึ่งโจทก์จะประกาศเป็นคราวๆ ไป โดยไม่จำเป็นต้องแจ้งให้จำเลยที่ ๑ ทราบ + ๐.๕ ต่อปี (ขณะทำสัญญาอัตราดอกเบี้ย MLR เท่ากับ ๑๑.๗๕ ต่อปี) หากผิดนัดชำระเงินดอกเบี้ยหรือต้นเงินให้ถือว่าหนี้ถึงกำหนดชำระทันที จำเลยที่ ๑ ได้จดทะเบียนจำนองกรรมสิทธิ์ที่ดิน รวม ๕๕ โฉนด พร้อมสิ่งปลูกสร้างที่มีอยู่แล้วหรือจะมีขึ้นต่อไปในภายหน้าไว้ต่อโจทก์ จำเลยที่ ๒ ได้เข้าค้ำประกัน จำเลยที่ ๑ ในอันที่จะชำระหนี้เงินกู้ที่จำเลยที่ ๑ ได้รับไปจากโจทก์

จำเลยที่ ๑ ได้ผ่อนชำระดอกเบี้ยให้แก่โจทก์จนถึงวันที่ ๓๐ กันยายน ๒๕๓๘ หลังจากนั้นก็ไม่ชำระ ยังคงมีหนี้ค้างชำระถึงวันฟ้องเป็นเงิน ๒๖๒,๘๖๘,๖๖๔.๓๒ บาท พร้อมด้วยดอกเบี้ยอัตราร้อยละ ๑๕ ต่อปี จากต้นเงิน ๒๐๐,๐๐๐,๐๐๐ บาท นับแต่วันฟ้องจนกว่าจะชำระเสร็จ

จำเลยทั้งสองยื่นคำให้การปฏิเสธฟ้องของโจทก์ทุกข้อ โดยเฉพาะจำเลยที่ ๑ ซึ่งเป็นผู้ร้องยื่นคำให้การและคำร้องขอแก้ไขเพิ่มเติมคำให้การโต้แย้งว่า ตามสัญญากู้เงินระบุให้โจทก์คิดดอกเบี้ยตามประกาศที่โจทก์กำหนดเปลี่ยนแปลงอัตราดอกเบี้ยซึ่งมีอัตราเกินร้อยละ ๑๕ ต่อปี และอัตราสูงสุดร้อยละ ๑๘ ต่อปี โดยขณะทำสัญญาโจทก์กำหนดดอกเบี้ยไว้ในอัตราร้อยละ ๑๒.๒๕ ต่อปี ซึ่งโจทก์อ้างประกาศธนาคารแห่งประเทศไทย และประกาศของโจทก์ที่กำหนดอัตราดอกเบี้ยได้เอง โดยอาศัยอำนาจตามความในมาตรา ๑๔ แห่งพระราชบัญญัติการธนาคารพาณิชย์ พ.ศ. ๒๕๐๕ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติการธนาคารพาณิชย์ (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๒๒ การที่ธนาคารแห่งประเทศไทยกำหนดให้โจทก์ประกาศอัตราดอกเบี้ยเกินร้อยละ ๑๕ ต่อปี หรือประกาศอัตราดอกเบี้ยสูงสุดที่เรียกเก็บจากลูกค้าหรือประชาชนโดยทั่วไปถือว่าเป็นการขัดต่อบทบัญญัติของกฎหมาย เพราะพระราชบัญญัติการธนาคารพาณิชย์ให้อำนาจธนาคารแห่งประเทศไทยกำหนดให้ธนาคารพาณิชย์ปฏิบัติในเรื่องเกี่ยวกับดอกเบี้ยหรือส่วนลดที่ธนาคารพาณิชย์อาจเรียกเก็บได้ มิได้ให้ธนาคารแห่งประเทศไทยกำหนดให้ธนาคารพาณิชย์ประกาศเรียกเก็บอัตราดอกเบี้ยได้เอง ดังนั้นประกาศดังกล่าวจึงถือว่าไม่ชอบด้วยกฎหมาย ประกาศธนาคารแห่งประเทศไทยหรือประกาศของโจทก์เป็นประกาศที่ทำให้ประชาชนโดยทั่วไปที่เป็นลูกค้าจะต้องปฏิบัติตาม ประชาชนซึ่งเป็นลูกค้ามีสิทธิได้รับความคุ้มครองในฐานะเป็นผู้บริโภคตามกฎหมาย ตามประกาศกำหนดอัตราดอกเบี้ยของโจทก์หรือประกาศของธนาคารแห่งประเทศไทยที่ออกโดยอาศัยพระราชบัญญัติการธนาคารพาณิชย์ ฯ จะต้องมืองค์กรซึ่งเป็นตัวแทนของผู้บริโภคให้ความเห็นชอบ จึงจะชอบด้วยรัฐธรรมนูญ แต่ประกาศของธนาคารแห่งประเทศไทยหรือประกาศของโจทก์ในเรื่องอัตราดอกเบี้ยไม่มีการดำเนินการตามกฎหมายรัฐธรรมนูญ จึงเป็นการขัดต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๖ ไม่สามารถนำประกาศดังกล่าวของโจทก์มาคิดอัตราดอกเบี้ยกับผู้ร้องได้และประกาศอัตราดอกเบี้ยของโจทก์ขัดต่อความสงบเรียบร้อยของประชาชนย่อมตกเป็นโมฆะ

ผู้ร้องจึงยื่นคำร้องขอให้ศาลแพ่งกรุงเทพใต้รอการพิจารณาพิพากษาคดีไว้ชั่วคราวและส่งข้อโต้แย้งของผู้ร้องเพื่อขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยว่า การคิดดอกเบี้ยของโจทก์โดยอาศัยพระราชบัญญัติการธนาคารพาณิชย์ พ.ศ. ๒๕๐๕ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติการธนาคารพาณิชย์ (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๒๒ ที่บัญญัติให้ธนาคารแห่งประเทศไทย ออกข้อกำหนดให้ธนาคารพาณิชย์ประกาศอัตราดอกเบี้ยสูงสุดได้เองนั้น เป็นการขัดต่อรัฐธรรมนูญ ดังนั้น ประกาศธนาคารแห่งประเทศไทยที่ออกโดยอาศัยพระราชบัญญัติฉบับดังกล่าว จึงขัดต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๖ และมาตรา ๕๗ โดยมีเหตุผลว่า

๑) ธนาคารพาณิชย์เป็นนิติบุคคลที่ทำการค้าโดยได้ผลประโยชน์ตอบแทนจากอัตราดอกเบี้ยที่เกิดจากการปล่อยกู้ให้กับบุคคลหรือประชาชนทั่วไป ซึ่งถือว่าเป็นผู้บริโภครวมกัน ย่อมได้รับความคุ้มครองตามที่กฎหมายบัญญัติไว้ การประกาศอัตราดอกเบี้ยของธนาคารพาณิชย์หรือของโจทก์จะต้องมีองค์การอิสระ ซึ่งประกอบด้วยตัวแทนผู้บริโภครวมกันที่ให้ความเห็นชอบในการตรากฎหมาย กฎ หรือข้อบังคับ และให้ความเห็นชอบในการกำหนดมาตรการเพื่อคุ้มครองผู้บริโภค แต่ประกาศของธนาคารพาณิชย์ ฯ และประกาศธนาคารแห่งประเทศไทยเกี่ยวกับอัตราดอกเบี้ยสูงสุดที่นำมาใช้บังคับกับบุคคลหรือประชาชนทั่วไป ไม่มีองค์การอิสระที่มีตัวแทนผู้บริโภครวมกันให้ความเห็นชอบ จึงเป็นการขัดต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๕๗ อีกทั้งพระราชบัญญัติการธนาคารพาณิชย์ พ.ศ. ๒๕๐๕ แก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติการธนาคารพาณิชย์ (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๒๒ มิได้บัญญัติให้ธนาคารพาณิชย์ประกาศอัตราดอกเบี้ยได้เอง ดังนั้น ผู้ร้องจึงเห็นว่าประกาศธนาคารแห่งประเทศไทย ที่ออกโดยอาศัยพระราชบัญญัติฉบับนี้เป็นประกาศที่ขัดต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๖

๒) การคิดอัตราดอกเบี้ยต้องเป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติไว้ ซึ่งตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา ๗ และมาตรา ๖๕๔ บัญญัติมิให้เรียกดอกเบี้ยเกินร้อยละ ๑๕ ต่อปี นอกจากนั้นพระราชบัญญัติห้ามเรียกดอกเบี้ยเกินอัตรา พุทธศักราช ๒๔๗๕ ก็บัญญัติบทความผิดเอาไว้สำหรับผู้ที่เรียกดอกเบี้ยเกินอัตรา อีกทั้งไม่มีบทบัญญัติกฎหมายใดที่ให้อำนาจสถาบันการเงินหรือธนาคารพาณิชย์มีสิทธิกำหนดอัตราดอกเบี้ยได้เองแม้จะเกินอัตราร้อยละ ๑๕ ต่อปีก็ตาม ดังนั้น ประกาศกำหนดอัตราดอกเบี้ยของธนาคารพาณิชย์ก็ไม่สามารถนำมาใช้บังคับกับคดีได้

ศาลแพ่งกรุงเทพใต้พิเคราะห์แล้วเห็นสมควรรอการพิจารณาพิพากษาคดีนี้ไว้ก่อน และส่งถ้อยคำสำนวนนี้ให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัย

ข้อพิจารณาและคำวินิจฉัย

รัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๔ วรรคแรก บัญญัติว่า “ในการที่ศาลจะใช้บทบัญญัติแห่งกฎหมาย บังคับแก่คดีใด ถ้าศาลเห็นเอง หรือคู่ความโต้แย้งว่าบทบัญญัติแห่งกฎหมายนั้น ต้องด้วยบทบัญญัติ มาตรา ๖ และยังไม่มีคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญในส่วนที่เกี่ยวกับบทบัญญัตินั้น ให้ศาลรอการพิจารณาพิพากษาคดีไว้ชั่วคราว และส่งความเห็นเช่นนั้นตามทางการเพื่อศาลรัฐธรรมนูญจะได้พิจารณาวินิจฉัย”

คำร้องนี้ ศาลแพ่งกรุงเทพใต้ส่งข้อโต้แย้งของจำเลยในคดีมาเพื่อศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัย ศาลรัฐธรรมนูญจึงรับคำร้องไว้ดำเนินการได้ตามข้อ ๑๐ ของข้อกำหนดศาลรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๔๑

พิจารณาแล้ว มีความเห็นว่า มีประเด็นที่ศาลรัฐธรรมนูญต้องพิจารณาวินิจฉัยว่า ประกาศกำหนดอัตราดอกเบี้ยสูงสุดของธนาคารพาณิชย์ที่ออกโดยอาศัยประกาศของธนาคารแห่งประเทศไทย เรื่อง การกำหนดให้ธนาคารพาณิชย์ปฏิบัติในเรื่องดอกเบี้ยและส่วนลด ลงวันที่ ๒๐ ตุลาคม ๒๕๓๖ ซึ่งประกาศธนาคารแห่งประเทศไทยฉบับนี้เป็นประกาศที่มีผลใช้บังคับอยู่ในขณะทำสัญญาตามคำร้อง ขัดต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๖ มาตรา ๕๗ หรือไม่

ประเด็นปัญหาที่ผู้ร้องขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยนี้ ศาลรัฐธรรมนูญได้มีคำวินิจฉัยไว้แล้วตามคำวินิจฉัยที่ ๔/๒๕๕๒ ลงวันที่ ๑ เมษายน ๒๕๕๒ ว่า ประกาศธนาคารแห่งประเทศไทย เรื่อง การกำหนดให้ธนาคารพาณิชย์ปฏิบัติในเรื่องดอกเบี้ยและส่วนลด ลงวันที่ ๒๐ ตุลาคม ๒๕๓๖ เป็นประกาศที่ออกโดยอาศัยอำนาจตามมาตรา ๑๔ แห่งพระราชบัญญัติการธนาคารพาณิชย์ พ.ศ. ๒๕๐๕ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติการธนาคารพาณิชย์ (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๒๒ และมีผลใช้บังคับเท่าที่อยู่ในขอบเขตของพระราชบัญญัตินั้นๆ แต่มิได้ออกโดยองค์กรที่ใช้อำนาจนิติบัญญัติ จึงไม่เป็นบทบัญญัติแห่งกฎหมายตามความหมายของรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๕ วินิจฉัยให้ยกคำร้อง ข้ำพเจ้า เป็นเสียงข้างน้อย ซึ่งมีความเห็นว่า ประกาศธนาคารแห่งประเทศไทย ซึ่งออกโดยอาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติ ย่อมเป็นส่วนหนึ่งของกฎหมาย ดังนั้น จึงอยู่ในอำนาจศาลรัฐธรรมนูญจะวินิจฉัยได้ แต่เฉพาะประกาศฉบับนี้เป็นประกาศที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย จึงไม่มีผลบังคับใช้ให้ยกคำร้อง อย่างไรก็ตาม ข้ำพเจ้าก็ได้ยอมรับมติเสียงข้างมากในเรื่องนี้ กรณีจึงไม่ต้องวินิจฉัยซ้ำอีก

ส่วนประเด็นที่จำเลยโต้แย้งว่า ประกาศของธนาคารพาณิชย์กำหนดอัตราดอกเบี้ยสูงสุดของ โจทก์เป็นประกาศที่ขัดต่อรัฐธรรมนูญนั้น ศาลรัฐธรรมนูญเคยมีคำวินิจฉัยที่ ๔/๒๕๕๒ แล้วว่า ประกาศของธนาคารพาณิชย์มิใช่ประกาศของทางราชการ และไม่ใช่วินิจฉัยแห่งกฎหมายที่ศาลรัฐธรรมนูญจะวินิจฉัยให้ได้ กรณีจึงไม่ต้องวินิจฉัยซ้ำอีกเช่นกัน

โดยเหตุผลดังกล่าวข้างต้น จึงวินิจฉัยให้ยกคำร้อง

นายเชาวน์ สายเชื้อ
ประธานศาลรัฐธรรมนูญ