

คำวินิจฉัยของ นายประเสริฐ นาสกุล ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

ที่ ๔/๒๕๕๒

วันที่ ๑ เมษายน ๒๕๕๒

เรื่อง การที่ธนาคารไทยพาณิชย์ จำกัด (มหาชน) อาศัยอำนาจตามประกาศธนาคารแห่งประเทศไทย
คิดดอกเบี้ยเงินกู้ยืมจาก นายเกรียงศักดิ์ แซ่เล่า ขัดต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๖ มาตรา ๒๕
และมาตรา ๕๗ หรือไม่

กระทรวงยุติธรรมมีคำร้องเป็นหนังสือ ที่ ยธ ๐๒๐๑/๓๐๐๒๒ ลงวันที่ ๑๕ กันยายน ๒๕๕๑
ความว่า ศาลจังหวัดสงขลา ส่งสำนวนคดีแพ่งหมายเลขดำ ที่ ๓๓๕/๒๕๕๑ ระหว่างธนาคารไทยพาณิชย์
จำกัด (มหาชน) โจทก์/ผู้ถูกร้อง กับ นายเกรียงศักดิ์ แซ่เล่า จำเลย/ผู้ร้อง เรื่อง ยืม จำนอง
เป็นกรณีที่ต้องด้วยรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๔ มาเพื่อศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัย

ข้อเท็จจริงที่ได้จากการพิจารณา

ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์บัญญัติว่า

“มาตรา ๗ ถ้าจะต้องเสียดอกเบี้ยแก่กันและมีได้กำหนดอัตราดอกเบี้ยไว้โดยนิติกรรม หรือ
โดยบทกฎหมายอันชัดแจ้ง ให้ใช้อัตราร้อยละเจ็ดครึ่งต่อปี

มาตรา ๖๕๔ ท่านห้ามมิให้คิดดอกเบี้ยเกินร้อยละสิบห้าต่อปี ถ้าในสัญญากำหนดดอกเบี้ย
เกินกว่านั้น ก็ให้ลดลงมาเป็นร้อยละสิบห้าต่อปี”

พระราชบัญญัติห้ามเรียกดอกเบี้ยเกินอัตรา พุทธศักราช ๒๔๗๕ บัญญัติว่า

“มาตรา ๓ บุคคลใด

(ก) ให้บุคคลอื่นยืมเงินโดยคิดดอกเบี้ยเกินกว่าอัตราที่กฎหมายกำหนดไว้หรือ

ฯลฯ

ท่านว่าบุคคลนั้นมีความผิดฐานเรียกดอกเบี้ยเกินอัตรา ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินหนึ่งปี
หรือปรับไม่เกินหนึ่งพันบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ”

พระราชบัญญัติการธนาคารพาณิชย์ พ.ศ. ๒๕๐๕ บัญญัติว่า

“มาตรา ๑๔ ธนาคารแห่งประเทศไทยมีอำนาจกำหนดให้ธนาคารพาณิชย์ปฏิบัติในเรื่อง
ดังต่อไปนี้

- (๑) ดอกเบี้ยที่ธนาคารพาณิชย์อาจจ่ายได้
- (๒) ดอกเบี้ยหรือส่วนลดที่ธนาคารพาณิชย์อาจเรียกได้

ฯลฯ

การกำหนดตามมาตรานี้ ต้องได้รับความเห็นชอบจากรัฐมนตรี และให้ประกาศในราชกิจจานุเบกษา”

(มาตรานี้ แก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติ ฯ (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๒๒)

“มาตรา ๔๔ ธนาคารพาณิชย์ใดฝ่าฝืน หรือไม่ปฏิบัติตาม..... มาตรา ๑๔ หรือฝ่าฝืน หรือไม่ปฏิบัติตามข้อกำหนด หรือเงื่อนไข หรือคำสั่งของรัฐมนตรีตาม..... หรือฝ่าฝืน หรือไม่ปฏิบัติตามข้อกำหนด หรือเงื่อนไข หรือคำสั่งของธนาคารแห่งประเทศไทยตาม..... ต้องระวางโทษปรับไม่เกินสามแสนบาท”

(มาตรานี้ แก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติ ฯ (ฉบับที่ ๓) พ.ศ. ๒๕๓๕)

“มาตรา ๔๖ ทวิ ในกรณีที่ธนาคารพาณิชย์ใดกระทำความผิดตามมาตรา ๔๒ มาตรา ๔๓ มาตรา ๔๔ หรือมาตรา ๔๕ กรรมการของธนาคารพาณิชย์ นั้น หรือบุคคลใดซึ่งรับผิดชอบในการดำเนินการของธนาคารพาณิชย์นั้น ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินหนึ่งปี หรือปรับไม่เกินสามแสนบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ เว้นแต่จะพิสูจน์ได้ว่า ตนมิได้มีส่วนในการกระทำความผิดของธนาคารพาณิชย์นั้นด้วย”

(มาตรานี้ เพิ่มโดยพระราชบัญญัติ ฯ (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๒๒)

พระราชบัญญัติดอกเบี้ยเงินให้กู้ยืมของสถาบันการเงิน พ.ศ. ๒๕๒๓ บัญญัติว่า

“มาตรา ๓ ในพระราชบัญญัตินี้

“สถาบันการเงิน” หมายความว่า

- (๑) ธนาคารแห่งประเทศไทย
- (๒) ธนาคารพาณิชย์ตามกฎหมายว่าด้วยการธนาคารพาณิชย์
- (๓) บริษัทเงินทุน บริษัทหลักทรัพย์ และบริษัทเครดิตฟองซิเอร์ ตามกฎหมายว่าด้วยการประกอบธุรกิจเงินทุน ธุรกิจหลักทรัพย์ และธุรกิจเครดิตฟองซิเอร์
- (๔) สถาบันการเงินอื่นที่รัฐมนตรีกำหนดโดยคำแนะนำของธนาคารแห่งประเทศไทยโดยประกาศในราชกิจจานุเบกษา

มาตรา ๔ เพื่อประโยชน์ในการแก้ไขภาวะเศรษฐกิจของประเทศ รัฐมนตรีโดยคำแนะนำของธนาคารแห่งประเทศไทย มีอำนาจกำหนดอัตราดอกเบี้ยที่สถาบันการเงินอาจคิดจากผู้กู้ยืม หรือคิดให้ผู้ให้กู้ยืมให้สูงกว่าร้อยละสิบห้าต่อปีได้

ฯลฯ

การกำหนดตามมาตรา นี้ ให้ประกาศในราชกิจจานุเบกษา

มาตรา ๕ การกำหนดอัตราดอกเบี้ยตามพระราชบัญญัตินี้ไม่กระทบกระเทือนถึงอำนาจกำหนดอัตราดอกเบี้ยตามที่มีกฎหมายบัญญัติให้อำนาจไว้โดยเฉพาะแต่การกำหนดอัตราดอกเบี้ยตามกฎหมายนั้น จะต้องไม่เกินอัตราดอกเบี้ยที่รัฐมนตรีประกาศกำหนดตามมาตรา ๔

มาตรา ๖ เมื่อรัฐมนตรีกำหนดอัตราดอกเบี้ยตามมาตรา ๔ แล้ว มิให้นำมาตรา ๖๕๔ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาใช้บังคับแก่การคิดดอกเบี้ยของสถาบันการเงินที่รัฐมนตรีกำหนดตามมาตรา ๔”

(มาตรา ๔ มาตรา ๕ และมาตรา ๖ นี้ แก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติ ๑ (ฉบับที่ ๓) พ.ศ. ๒๕๓๕)

ธนาคารไทยพาณิชย์ จำกัด (มหาชน) เป็นโจทก์ ฟ้องนายเกรียงศักดิ์ แซ่เล่า เป็นจำเลย ต่อศาลจังหวัดสงขลา เมื่อวันที่ ๒๓ มกราคม ๒๕๔๑ ให้ชำระหนี้เงินกู้ บังคับจำนอง ที่จำเลยกู้ยืมเงิน โจทก์ ตั้งแต่ ๒๗ มีนาคม ๒๕๓๕ จำเลยยอมเสียดอกเบี้ยให้แก่โจทก์ในอัตราสูงสุดสำหรับลูกค้าทั่วไป ซึ่งขณะทำสัญญา โจทก์กำหนดเรียกเก็บดอกเบี้ยและส่วนลดสำหรับลูกค้าทั่วไปในอัตราสูงสุดเท่ากับ ร้อยละ ๑๖.๒๕ ต่อปี และสำหรับลูกค้าที่ปฏิบัติผิดเงื่อนไขในอัตราสูงสุดเท่ากับร้อยละ ๑๗.๕ ต่อปี แต่ต่อไปอาจเปลี่ยนแปลงได้ตามที่โจทก์จะประกาศกำหนดเป็นคราวๆ ... โดยโจทก์ให้จำเลยชำระหนี้ ให้โจทก์เป็นเงิน ๒,๗๔๒,๑๘๔.๖๓ บาท พร้อมดอกเบี้ยในอัตรดอกเบี้ยที่ได้เปลี่ยนแปลงไปเป็น ร้อยละ ๑๕.๒๕ ของเงินต้น ๒,๔๑๓,๓๓๘.๒๕ บาท นับถัดจากวันฟ้อง จนกว่าจำเลยชำระหนี้โจทก์เสร็จสิ้น

นอกจากนี้ โจทก์มีคำร้องลงวันที่ ๒๒ มกราคม ๒๕๔๒ ซึ่งแจ้งว่า โจทก์เป็นธนาคารพาณิชย์ ตามพระราชบัญญัติการธนาคารพาณิชย์ พ.ศ. ๒๕๐๕ และเป็นสถาบันการเงินตามพระราชบัญญัติ ดอกเบี้ยเงินให้กู้ยืมของสถาบันการเงิน พ.ศ. ๒๕๒๓ ซึ่งเพื่อประโยชน์ในการแก้ไขภาวะเศรษฐกิจของประเทศ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง โดยคำแนะนำของธนาคารแห่งประเทศไทย กำหนดอัตรา ดอกเบี้ยซึ่งสถาบันการเงินอาจคิดจากผู้กู้ยืม หรือคิดให้ผู้ให้กู้ยืมสูงกว่าร้อยละสิบห้าต่อปีได้ (มาตรา ๔) การกำหนดอัตราดอกเบี้ยนี้ไม่กระทบกระเทือนถึงอำนาจกำหนดอัตราดอกเบี้ยที่มีกฎหมายให้อำนาจไว้ โดยเฉพาะ แต่การกำหนดดอกเบี้ยตามกฎหมายนั้นจะต้องไม่เกินอัตราดอกเบี้ยที่รัฐมนตรีกำหนด และเมื่อรัฐมนตรีกำหนดอัตราดอกเบี้ยเช่นนั้นแล้ว มิให้นำประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา ๖๕๔ มาใช้บังคับ ซึ่งเป็นการให้สิทธิธนาคารพาณิชย์จะกำหนดอัตราดอกเบี้ยเป็นเท่าใด อย่างไรก็ได้ ซึ่งเรียกว่า “อัตราดอกเบี้ยลอยตัว” และธนาคารแห่งประเทศไทยอาศัยอำนาจตามมาตรา ๑๔ แห่งพระราชบัญญัติ การธนาคารพาณิชย์ พ.ศ. ๒๕๐๕ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติการธนาคารพาณิชย์ (ฉบับที่ ๒)

พ.ศ. ๒๕๒๒ กำหนดให้ธนาคารพาณิชย์ปฏิบัติในเรื่องดังต่อไปนี้ ... (๒) ดอกเบี้ย หรือส่วนลด ที่ธนาคารอาจเรียกเก็บได้ ... โดยได้รับความเห็นชอบจากรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง และประกาศ ในราชกิจจานุเบกษา ออกประกาศธนาคารแห่งประเทศไทย เรื่อง การกำหนดให้ธนาคารพาณิชย์ ปฏิบัติในเรื่องดอกเบี้ยและส่วนลด ลงวันที่ ๒๐ ตุลาคม ๒๕๓๖ โดยกำหนดไว้ในข้อ ๓ (๔) ให้ธนาคารพาณิชย์ปฏิบัติเกี่ยวกับดอกเบี้ยและส่วนลดจากลูกค้าทุกประเภทได้ไม่เกินอัตราดอกเบี้ย ที่เรียกจากลูกค้ารายย่อยชั้นดี (minimum retail rate) บวกส่วนต่าง (margin) สูงสุดที่ธนาคาร พณิชย์ประกาศกำหนด เว้นแต่ในกรณีลูกค้าที่ปฏิบัติผิดเงื่อนไข ธนาคารพาณิชย์จะเรียกดอกเบี้ย และส่วนลดได้ไม่เกินอัตราดอกเบี้ยสูงสุดที่ธนาคารพาณิชย์ประกาศกำหนดสำหรับลูกค้าที่ปฏิบัติผิด เงื่อนไข จากประกาศดังกล่าวเห็นได้ว่า ดอกเบี้ยนั้นมี ๒ อัตรา คือ อัตราสำหรับลูกค้าที่ปฏิบัติตาม เงื่อนไข และอัตราสำหรับลูกค้าที่ปฏิบัติผิดเงื่อนไข ในกรณีของลูกค้ารายนี้เป็นไปตามประกาศของโจทก์ ที่ ๓/๒๕๓๘ ลงวันที่ ๑๓ มีนาคม ๒๕๓๘

จำเลยผู้กู้ยืมหรือผู้ร้องมีคำร้องลงวันที่ ๕ มีนาคม ๒๖ สิงหาคม ๒๓ กันยายน ๑๖ ตุลาคม ๑๘ พฤศจิกายน ๒๕๔๑, ๑๘ มกราคม และ ๕ มีนาคม ๒๕๔๒ สรุปความได้ว่า ประกาศธนาคาร แห่งประเทศไทย เรื่อง การกำหนดให้ธนาคารพาณิชย์ปฏิบัติในเรื่องดอกเบี้ยและส่วนลด ลงวันที่ ๒๐ ตุลาคม ๒๕๓๖ และประกาศของธนาคารไทยพาณิชย์ จำกัด (มหาชน) ที่ออกโดยอาศัยอำนาจ แห่งประกาศธนาคารแห่งประเทศไทยดังกล่าวเป็นบทบัญญัติที่ (ก) ออกโดยไม่ผ่านกระบวนการทาง นิติบัญญัติ ซึ่งต้องด้วยรัฐธรรมนูญ มาตรา ๖ มาตรา ๒๘ และมาตรา ๕๗ (ข) ผ่าฝืนประมวลกฎหมาย แห่งแพ่งและพาณิชย์ มาตรา ๖๕๔ ซึ่งยังไม่มีกฎหมายโดยยกเลิก และ (ค) ผ่าฝืนพระราชบัญญัติห้ามเรียก ดอกเบี้ยเกินอัตรา พุทธศักราช ๒๕๓๕ อันมีสภาพบังคับทางอาญา และขัดต่อความสงบเรียบร้อย ของประชาชน

กระทรวงการคลังมีหนังสือ ด่วนมาก ที่ กค ๐๓๑๘/๕๓๑ ลงวันที่ ๑๑ มกราคม ๒๕๔๒ ถึงประธานศาลรัฐธรรมนูญ สรุปความได้ว่า

(๑) การออกประกาศกระทรวงการคลังเพื่อกำหนดอัตราดอกเบี้ยที่ธนาคารพาณิชย์ บริษัท เงินทุน หรือสถาบันการเงินอื่นจะคิดได้จากผู้ให้กู้ยืมเงินนั้น รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังใช้อำนาจ ตามกฎหมายว่าด้วยดอกเบี้ยเงินให้กู้ยืมของสถาบันการเงิน

(๒) สำหรับประกาศธนาคารแห่งประเทศไทยที่กำหนดเพดานดอกเบี้ยที่ธนาคารพาณิชย์อาจเรียก ดอกเบี้ยจากเงินให้กู้ยืม หรือคิดดอกเบี้ยเงินฝากได้นั้น ธนาคารแห่งประเทศไทยกำหนดโดยใช้อำนาจ

ตามกฎหมายว่าด้วยการธนาคารพาณิชย์ ซึ่งประกาศของธนาคารแห่งประเทศไทยดังกล่าวได้กำหนดให้ธนาคารพาณิชย์แต่ละแห่ง ออกประกาศกำหนดอัตราดอกเบี้ยที่จะเรียกเก็บ หรืออัตราดอกเบี้ยที่จะคิดให้กับประชาชนด้วย

การออกประกาศธนาคารแห่งประเทศไทยเป็นไปตามบทบัญญัติของกฎหมาย และประกาศกำหนดอัตราดอกเบี้ยของธนาคารพาณิชย์ซึ่งมีสภาพเป็นสถาบันการเงินดังกล่าว ให้คิดอัตราดอกเบี้ยตามที่สถาบันการเงินนั้นประกาศกำหนด มิได้เป็นการบังคับประชาชนทั่วไป จึงไม่ขัดต่อบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ

ธนาคารแห่งประเทศไทยมีหนังสือ ด่วนที่สุด ลงวันที่ ๑๕ มกราคม ๒๕๕๒ ถึงประธานศาลรัฐธรรมนูญ สรุปความได้ว่า

(๑) ธนาคารดำเนินนโยบายการเงินเสรี โดยดำเนินการอย่างค่อยเป็นค่อยไป คือ ให้ธนาคารพาณิชย์สามารถประกาศกำหนดอัตราดอกเบี้ยเงินให้สินเชื่อที่จะเรียกจากลูกค้าได้เอง เมื่อกลางปี ๒๕๓๕ แต่ยังคงกำหนดเพดานดอกเบี้ยสำหรับสินเชื่อที่อยู่อาศัยของผู้มีรายได้น้อยที่ทำสัญญาไว้เดิม

(๒) คำว่า “ส่วนต่าง (margin)” ตามที่ปรากฏในประกาศของธนาคารแห่งประเทศไทย กับ คำว่า “ส่วนต่าง” ตามประกาศของธนาคารไทยพาณิชย์ จำกัด (มหาชน) ฉบับที่ ๑/๒๕๕๐ ลงวันที่ ๒๘ เมษายน ๒๕๕๐ นั้น มีความหมายอย่างเดียวกัน ส่วนต่างที่ธนาคารพาณิชย์จะใช้บวกกับอัตราดอกเบี้ยอ้างอิงเพื่อคิดดอกเบี้ยให้สินเชื่อจากลูกค้าแต่ละรายจะไม่เท่ากัน ซึ่งขึ้นอยู่กับคุณภาพหรือความเสี่ยงของตัวลูกหนี้

ตรวจสอบแล้ว ปรากฏว่า

(๑) พระราชบัญญัติห้ามเรียกดอกเบี้ยเกินอัตรา พุทธศักราช ๒๔๗๕ มาตรา ๓ (ก) บัญญัติว่า การให้บุคคลอื่นยืมเงินโดยคิดดอกเบี้ยเกินกว่าอัตราที่กฎหมายกำหนดไว้ ... มีความผิดฐานเรียกดอกเบี้ยเกินอัตรา ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินหนึ่งปี หรือปรับไม่เกินหนึ่งพันบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ ทราบว่า ต้องมีการเรียกดอกเบี้ยเกินอัตราที่กฎหมายกำหนด และยังไม่มีผู้ให้กู้ยืมผู้ใดถูกฟ้องและถูกลงโทษ เนื่องจากผู้กู้ยืมซึ่งฟ้องคดีจะยกเอาการที่ผู้ให้กู้ยืมเรียกดอกเบี้ยเกินอัตราเป็นข้อกล่าวหาไม่ได้ เพราะถือว่า ผู้กู้ยืมไม่ใช่ผู้เสียหายและยินยอมมาตั้งแต่เริ่มทำสัญญา อีกทั้งไม่ปรากฏว่า เคยมีการกล่าวหาหรือลงโทษผู้ให้กู้ยืมที่ฟ้องเรียกดอกเบี้ยเกินอัตราที่กฎหมายกำหนด คือ ร้อยละสิบห้าต่อปี ตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา ๖๕๔ หรือร้อยละสิบแปดต่อปี ร้อยละสิบเก้าต่อปี ร้อยละยี่สิบต่อปี หรือร้อยละยี่สิบเอ็ดต่อปี แล้วแต่กรณี ตามประกาศกระทรวงการคลัง ที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง ออกโดยใช้อำนาจตามมาตรา ๔ แห่งพระราชบัญญัติดอกเบี้ยเงินให้กู้ยืมของสถาบันการเงิน พ.ศ. ๒๕๒๓

ซึ่งเป็นกฎหมายที่ให้อำนาจรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังโดยคำแนะนำของธนาคารแห่งประเทศไทย กำหนดอัตราดอกเบี้ยที่สถาบันการเงินพึงเรียกจากผู้กู้ยืมได้ แม้ว่าจะเป็นอัตราที่สูงกว่าที่ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา ๖๕๔ กำหนด

(๒) พระราชบัญญัติการธนาคารพาณิชย์ พ.ศ. ๒๕๐๕ มาตรา ๑๔ บัญญัติให้ธนาคารแห่งประเทศไทยมีอำนาจกำหนดให้ธนาคารพาณิชย์ปฏิบัติในเรื่องดังต่อไปนี้ ... (๒) ดอกเบี้ยหรือส่วนลดที่ธนาคารอาจเรียกได้... การกำหนดตามมาตรานี้ต้องได้รับความเห็นชอบจากรัฐมนตรี และให้ประกาศในราชกิจจานุเบกษา ก่อนวันที่ ๒๐ ตุลาคม ๒๕๓๖ ธนาคารแห่งประเทศไทยจะเป็นผู้กำหนดเอง หลังวันที่ ๒๐ ตุลาคม ๒๕๓๖ ธนาคารแห่งประเทศไทยไม่กำหนด แต่มอบอำนาจให้ธนาคารพาณิชย์ กำหนด และ

(๒.๑) ธนาคารแห่งประเทศไทยมิได้ควบคุมธนาคารพาณิชย์โดยใช้อัตราดอกเบี้ยเป็นมาตรการหนึ่งในการกำหนดนโยบายการเงินของประเทศ แต่ยินยอมให้ธนาคารพาณิชย์ออกประกาศใช้ไปก่อนแล้วจึงแจ้งให้ธนาคารแห่งประเทศไทยทราบภายในสามวันนับแต่วันที่ธนาคารพาณิชย์ออกประกาศ ทั้งๆ ที่ธนาคารแห่งประเทศไทยจะออกข้อกำหนดนี้ได้ด้วยความเห็นชอบของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง และประกาศในราชกิจจานุเบกษา

(๒.๒) ยินยอมให้ธนาคารพาณิชย์บวกส่วนต่างสูงสุดที่ธนาคารพาณิชย์จะใช้บวกเข้ากับอัตราดอกเบี้ย ในกรณีที่ผู้กู้ยืมปฏิบัติผิดเงื่อนไข

(๒.๓) ยินยอมให้ธนาคารพาณิชย์กำหนด “ลูกค้าย่อยชั้นดี” “ลูกค้าย่อยชั้นดี” และ “ลูกค้าย่อยชั้นดี”

ทั้งนี้ โดยที่พระราชบัญญัติการธนาคารพาณิชย์ พ.ศ. ๒๕๐๕ มิได้ให้ธนาคารแห่งประเทศไทยมีอำนาจกระทำการดังกล่าวข้างต้นได้

(๓) พระราชบัญญัติดอกเบี้ยเงินให้กู้ยืมของสถาบันการเงิน พ.ศ. ๒๕๒๓ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติดอกเบี้ยเงินให้กู้ยืมของสถาบันการเงิน (ฉบับที่ ๓) พ.ศ. ๒๕๓๕ บัญญัติว่า มาตรา ๔ เพื่อประโยชน์ในการแก้ไขภาวะเศรษฐกิจของประเทศ รัฐมนตรีโดยคำแนะนำของธนาคารแห่งประเทศไทย มีอำนาจกำหนดอัตราสูงสุดของดอกเบี้ยที่สถาบันการเงินอาจคิดจากผู้กู้ยืม หรือคิดให้ผู้ให้กู้ยืม สูงกว่าร้อยละสิบห้าต่อปีได้ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังไม่กำหนดอัตราสูงสุดของดอกเบี้ยเอง แต่ได้มอบหมายให้สถาบันการเงินเป็นผู้กำหนด โดยออกประกาศกระทรวงการคลัง เรื่อง อัตราดอกเบี้ยที่สถาบันการเงินอาจคิดได้จากผู้กู้ยืม พ.ศ. ๒๕๓๕ ลงวันที่ ๑๑ พฤษภาคม ๒๕๓๕ กำหนดให้ธนาคารพาณิชย์อาจคิดจากผู้กู้ยืม หรือคิดให้ผู้ให้กู้ยืมได้ไม่เกินอัตราที่สถาบันการเงินดังกล่าวประกาศกำหนด นอกจากนี้ ประกาศกระทรวงการคลัง (ฉบับที่ ๕) ลงวันที่ ๓๐

ตุลาคม ๒๕๓๕ กำหนดให้บริษัทเงินทุนอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทยคิดดอกเบี้ยเงินให้กู้ยืมจากผู้กู้ยืมได้ไม่เกินอัตราที่บริษัทเงินทุนอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทยประกาศกำหนด (ฉบับที่ ๖) ลงวันที่ ๓๐ มีนาคม ๒๕๓๗ กำหนดให้บริษัทเงินทุนอุตสาหกรรมขนาดย่อม และธนาคารเพื่อการส่งออกและนำเข้าแห่งประเทศไทย อาจคิดจากผู้กู้ยืมหรือคิดให้ผู้ให้กู้ยืมได้ไม่เกินอัตราที่บริษัทและธนาคารกำหนด (ฉบับที่ ๗) ลงวันที่ ๖ มีนาคม ๒๕๓๘ กำหนดให้กองทุนเพื่อการฟื้นฟูและพัฒนาระบบสถาบันการเงินอาจคิดจากผู้กู้ยืมหรือคิดให้ผู้ให้กู้ยืมได้ไม่เกินอัตราที่กองทุนกำหนด (ฉบับที่ ๘) ลงวันที่ ๓๑ มกราคม ๒๕๔๑ กำหนดให้บริษัทบริหารสินทรัพย์สถาบันการเงินอาจคิดจากผู้กู้ยืมได้ไม่เกินอัตราที่บริษัทกำหนด ซึ่งประกาศทั้งหมดที่กล่าวมานี้ใช้บังคับมิได้ เพราะรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังไม่มีอำนาจมอบให้ผู้อื่นกำหนดได้

(๔) ตราบใดที่ยังถือว่า ประกาศของส่วนราชการหรือองค์การของรัฐที่มีกฎหมายกำหนดให้ต้องประกาศในราชกิจจานุเบกษา หาใช่ข้อกฎหมายอันถือเป็นเรื่องที่ส่วนราชการจะรับรู้ได้เอง แต่เป็นข้อเท็จจริงอย่างหนึ่งที่ผู้กล่าวหา มีหน้าที่ต้องนำสืบ ตราบนั้นก็ยากที่จะทราบว่าการกระทรวงการคลัง เรื่อง อัตราดอกเบี้ยที่สถาบันการเงินอาจคิดจากผู้กู้ยืม พ.ศ. ๒๕๓๕ ลงวันที่ ๑๑ พฤษภาคม ๒๕๓๕ และประกาศธนาคารแห่งประเทศไทย เรื่อง การกำหนดให้ธนาคารพาณิชย์ปฏิบัติในเรื่องดอกเบี้ยและส่วนลด ลงวันที่ ๒๐ ตุลาคม ๒๕๓๖ ชอบด้วยกฎหมาย หรือไม่

(๕) ต่อไปนี้จะต้องพิจารณาเรื่องทำนองเดียวกันนี้ประกอบกับพระราชบัญญัติว่าด้วยข้อสัญญาที่ไม่เป็นธรรม พ.ศ. ๒๕๕๐ ด้วย แต่พระราชบัญญัตินี้ไม่ใช้บังคับแก่นิติกรรม หรือสัญญาที่ทำขึ้นก่อนวันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับ (วันที่ ๑๕ พฤษภาคม ๒๕๕๑ หรือหนึ่งร้อยแปดสิบวันนับแต่วันประกาศในราชกิจจานุเบกษา)

(๖) พบพระบรมราโชวาทตอนหนึ่งว่า “... การที่อยู่กับกฎหมายและใช้กฎหมายมาก ๆ นั้น อาจทำให้จิตใจด้วบทกฎหมายมากไป และทำให้เห็นว่า ถ้าพึ่งด้วบทกฎหมายจะให้ความยุติธรรมได้โดยสมบูรณ์ ความจริงกฎหมายเป็นเพียงเครื่องมือสำหรับกำหนดความถูกต้อง เพื่ออาศัยเป็นหลักวินิจฉัยในการอำนวยความยุติธรรม หาใช่ปัจจัยสำคัญสิ่งเดียวในการให้ความยุติธรรมไม่ ดังนั้นจะอาศัยด้วบทกฎหมาย กับคำให้การในศาลเท่านั้นไม่ได้ ทั้งนี้ เพราะด้วบทกฎหมายรวมทั้งข้อเท็จจริงที่นำมาถ่วงแก่ศาล เป็นสิ่งที่อาจนำมาพลิกแพลงให้ผิดเพี้ยนไปได้ต่างๆ ด้วยความหลง ด้วยอคติ หรือเจตนาอันไม่สุจริต ทำให้ความเที่ยงธรรมถูกริดรอนทำลายไป การอำนวยความยุติธรรมจึงต้องอาศัยตัวผู้ใช้กฎหมาย...” ซึ่งพระราชทานแก่ผู้สอบไล่ได้ตามหลักสูตรของสำนักอบรมศึกษากฎหมายแห่งเนติบัณฑิตยสภา เมื่อ พ.ศ. ๒๕๒๑ - (คัดจากบทบัญญัติ เล่ม ๕๒ ตอน ๒ มิถุนายน ๒๕๓๕ หน้า ๒๑๐)

จึงบันทึกข้อเท็จจริงดังกล่าวข้างต้นไว้เป็นหลักฐานให้สาธารณชนทราบไว้ในคำวินิจฉัยนี้ โดยที่พยานหลักฐานที่ศาลรัฐธรรมนูญได้รับข้างต้นเพียงพอที่จะพิจารณาคดีนี้ได้แล้ว ไม่จำเป็นต้องแสวงหาพยานหลักฐานอื่นใดอีก

กฎหมายที่เกี่ยวข้อง

- (๑) รัฐธรรมนูญ มาตรา ๖ มาตรา ๒๕ มาตรา ๕๗ และมาตรา ๓๓๕
- (๒) ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา ๗ และมาตรา ๖๕๔
- (๓) พระราชบัญญัติห้ามเรียกดอกเบี้ยเกินอัตรา พุทธศักราช ๒๔๗๕ มาตรา ๓
- (๔) พระราชบัญญัติการธนาคารพาณิชย์ พ.ศ. ๒๕๐๕ มาตรา ๑๔ มาตรา ๔๔ และมาตรา ๔๖ ทวิ
- (๕) พระราชบัญญัติดอกเบี้ยเงินให้กู้ยืมของสถาบันการเงิน พ.ศ. ๒๕๒๓ มาตรา ๓ มาตรา ๔ มาตรา ๕ และมาตรา ๖
- (๖) พระราชบัญญัติว่าด้วยข้อสัญญาที่ไม่เป็นธรรม พ.ศ. ๒๕๔๐

ปัญหาที่ต้องวินิจฉัย

- (๑) ศาลรัฐธรรมนูญมีอำนาจพิจารณาคดีนี้หรือไม่
- (๒) ประกาศธนาคารแห่งประเทศไทย เรื่อง การกำหนดให้ธนาคารพาณิชย์ปฏิบัติในเรื่อง ดอกเบี้ยและส่วนลด ลงวันที่ ๒๐ ตุลาคม ๒๕๓๖ และประกาศของธนาคารไทยพาณิชย์ จำกัด (มหาชน) ซึ่งออกโดยอาศัยอำนาจตามประกาศธนาคารแห่งประเทศไทยดังกล่าว ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๖ มาตรา ๒๕ และมาตรา ๕๗ หรือไม่

คำวินิจฉัย

บทบัญญัติแห่งกฎหมาย กฎ ข้อบังคับ หรือการกระทำใดที่ศาลรัฐธรรมนูญจะวินิจฉัยว่า บทบัญญัติแห่งกฎหมาย กฎ ข้อบังคับ หรือการกระทำนั้นขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญนี้ เป็นอันใช้บังคับ มิได้ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๖ นั้น รัฐธรรมนูญบัญญัติว่า ต้องมาจาก

- (๑) ศาล หรือคู่ความซึ่งโต้แย้งว่า บทบัญญัติแห่งกฎหมายนั้นต้องด้วยบทบัญญัติมาตรา ๖ และยังไม่มีคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญในส่วนที่เกี่ยวข้องกับบทบัญญัตินั้น ตามมาตรา ๒๖๔
- (๒) ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาเห็นว่า บทบัญญัติแห่งกฎหมาย กฎ ข้อบังคับ หรือการกระทำใดตามมาตรา ๑๕๗ (๑) มีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ ตามมาตรา ๑๕๘ วรรคหนึ่ง

กฎหมายดังกล่าวข้างต้น ได้แก่ (๑) พระราชบัญญัติหรือพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ ตามหมวด ๖ ว่าด้วยรัฐสภา (๒) พระราชกำหนด ตามหมวด ๓ ว่าด้วยคณะรัฐมนตรี (๓) พระราชกฤษฎีกา ตามมาตรา ๒๓๐ วรรคห้า (๔) พระราชกฤษฎีกา ตามมาตรา ๒๒๑ และ (๕) ประกาศของคณะปฏิวัติที่มีบทบัญญัติเทียบเท่ากฎหมายดังกล่าวใน (๑) (๒) และ (๔)

ในคดีนี้ผู้ร้องโต้แย้งว่า ประกาศของธนาคารไทยพาณิชย์ ที่ ๓/๒๕๓๕ ลงวันที่ ๑๓ มีนาคม ๒๕๓๕ ซึ่งธนาคารไทยพาณิชย์ออกโดยอาศัยอำนาจตามประกาศธนาคารแห่งประเทศไทย เรื่อง การกำหนดให้ธนาคารพาณิชย์ปฏิบัติในเรื่องดอกเบี้ยและส่วนลด ลงวันที่ ๒๐ ตุลาคม ๒๕๓๖ ออกตามมาตรา ๑๔ แห่งพระราชบัญญัติการธนาคารพาณิชย์ พ.ศ. ๒๕๐๕ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติการธนาคารพาณิชย์ (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๒๒ และประกาศธนาคารแห่งประเทศไทย ดังกล่าว เป็นบทบัญญัติที่ (ก) ออกโดยไม่ผ่านกระบวนการทางนิติบัญญัติ และต้องด้วยรัฐธรรมนูญ มาตรา ๖ มาตรา ๒๕ และมาตรา ๕๗ (ข) ผ่าฝืนประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา ๖๕๔ และ (ค) ผ่าฝืนพระราชบัญญัติห้ามเรียกดอกเบี้ยเกินอัตรา พุทธศักราช ๒๔๗๕

เนื่องจากคำร้องของผู้ร้องซึ่งเป็นจำเลยในคดีนี้ เกี่ยวกับประกาศของธนาคารไทยพาณิชย์ ที่ ๓/๒๕๓๕ ลงวันที่ ๑๓ มีนาคม ๒๕๓๕ ซึ่งธนาคารไทยพาณิชย์ออกโดยอาศัยอำนาจตามประกาศธนาคารแห่งประเทศไทย เรื่อง การกำหนดให้ธนาคารพาณิชย์ปฏิบัติในเรื่องดอกเบี้ยและส่วนลด ลงวันที่ ๒๐ ตุลาคม ๒๕๓๖ ออกตามมาตรา ๑๔ แห่งพระราชบัญญัติการธนาคารพาณิชย์ พ.ศ. ๒๕๐๕ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติการธนาคารพาณิชย์ (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๒๒ และประกาศธนาคารแห่งประเทศไทยดังกล่าว ซึ่งมอบหมายให้ธนาคารพาณิชย์กำหนดดอกเบี้ยและส่วนลดได้เอง จึงมีประเด็นที่ต้องพิจารณาในเบื้องต้นว่า ประกาศของธนาคารไทยพาณิชย์ จำกัด (มหาชน) และประกาศของธนาคารแห่งประเทศไทย ดังกล่าวเป็นบทบัญญัติของกฎหมายตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๔ หรือไม่ พิจารณาดูแล้วเห็นว่า ประกาศเช่นว่านั้น มิใช่บทบัญญัติของกฎหมาย เพราะไม่เป็นพระราชบัญญัติ พระราชกำหนด พระราชกฤษฎีกา ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๓๐ วรรคห้า และ มาตรา ๒๒๑ หรือกฎหมายอื่นที่เทียบเท่าดังกล่าวข้างต้น อันอยู่ในอำนาจหน้าที่ของศาลรัฐธรรมนูญ ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๔ จึงวินิจฉัยให้ยกคำร้องของผู้ร้อง สำหรับปัญหาอื่นไม่จำเป็นต้องพิจารณา

นายประเสริฐ นาสกุล

ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ