

คำวินิจฉัยของ นายสุจินดา ยงสุนทร ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

ที่ ๔/๒๕๕๒

วันที่ ๑ เมษายน ๒๕๕๒

เรื่อง ศาลจังหวัดสงขลาส่งข้อโต้แย้งของจำเลย (นายเกรียงศักดิ์ แซ่เล่า) ให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณา
วินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๒๖๔

ความเป็นมาและข้อเท็จจริง

กระทรวงยุติธรรมได้มีหนังสือลงวันที่ ๑๕ กันยายน ๒๕๕๑ นำส่งข้อโต้แย้งของ นายเกรียงศักดิ์ แซ่เล่า จำเลย ในคดีแพ่งหมายเลขดำที่ ๓๓๕/๒๕๕๑ ของศาลจังหวัดสงขลา ซึ่งมีธนาคารไทยพาณิชย์ จำกัด (มหาชน) เป็นโจทก์ เรื่อง ให้ชำระหนี้เงินกู้ บังคับจำนอง เพื่อให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่า ประกาศกำหนดดอกเบี้ยอัตราสูงสุดของโจทก์ภายใต้ประกาศของธนาคารแห่งประเทศไทย เพื่อเรียกเก็บ ดอกเบี้ยอัตราสูงสุดจากจำเลย ซึ่งศาลจังหวัดสงขลาจะนำมาใช้บังคับแก่คดี เป็นประกาศที่ขัดหรือแย้ง ต่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๖

ข้อเท็จจริงตามคำร้องพร้อมเอกสารที่แนบสรุปได้ว่า

๑. เมื่อวันที่ ๒๓ มีนาคม ๒๕๓๕ ธนาคารไทยพาณิชย์ จำกัด (มหาชน) สาขาป่าดงเบงชาร โจทก์ (ผู้ถูกร้อง) ได้ให้นายเกรียงศักดิ์ แซ่เล่า จำเลย (ผู้ร้อง) กู้ยืมเงินจำนวน ๒,๕๐๐,๐๐๐ บาท โดยผู้ร้องได้ทำหนังสือสัญญากู้เงินไว้เป็นหลักฐานยินยอมเสียดอกเบี้ยให้แก่ผู้ถูกร้องในอัตราสูงสุด สำหรับลูกค้าทั่วไป ซึ่งผู้ถูกร้องกำหนดในประกาศฉบับที่ ๓/๒๕๓๕ ลงวันที่ ๑๓ มีนาคม ๒๕๓๕ ที่ออกโดยอาศัยประกาศของธนาคารแห่งประเทศไทย เรื่อง การกำหนดให้ธนาคารพาณิชย์ปฏิบัติในเรื่อง ดอกเบี้ยและส่วนลด ลงวันที่ ๒๐ ตุลาคม ๒๕๓๖ ซึ่งในขณะทำสัญญา ผู้ถูกร้องกำหนดอัตราสูงสุด ของดอกเบี้ยเป็นร้อยละ ๑๖.๒๕ ต่อปี และสำหรับลูกค้าที่ปฏิบัติผิดเงื่อนไขเป็นร้อยละ ๑๗.๕๐ ต่อปี ซึ่งอัตราเหล่านี้อาจเปลี่ยนแปลงได้ตามที่ผู้ถูกร้องจะประกาศกำหนดเป็นคราวๆ เพื่อเป็นประกันการ ชำระหนี้เงินกู้ของผู้ร้องดังกล่าว ผู้ร้องได้นำที่ดินแปลงหนึ่งพร้อมสิ่งปลูกสร้างบนที่ดินซึ่งเป็นกรรมสิทธิ์ ของผู้ร้อง ไปจดทะเบียนจำนองเป็นประกันหนี้ไว้กับผู้ถูกร้องต่อเจ้าพนักงานที่ดิน ณ สำนักงานที่ดิน จังหวัดสงขลา เป็นเงิน ๒,๕๐๐,๐๐๐ บาท

๒. ผู้ร้องได้สัญญาว่าจะผ่อนชำระเงินต้นพร้อมดอกเบี้ยให้ผู้ถูกร้องเป็นรายเดือน แต่หลังจาก ที่ผู้ร้องได้ชำระหนี้ให้ผู้ถูกร้องเพียง ๘ ครั้ง ผู้ร้องก็ผิดสัญญาโดยมิได้ชำระหนี้ใดๆ อีก ผู้ถูกร้อง

ทวงถามให้ผู้ร้องชำระหนี้หลายครั้ง แต่ก็ไม่ได้ผล ผู้ถูกร้องมีความประสงค์ให้ผู้ร้องชำระหนี้เงินกู้ พร้อมทั้งจัดการไถ่ถอนจำนองที่ดินและสิ่งปลูกสร้างที่จำนองไว้เป็นประกัน แต่ผู้ร้องยังเพิกเฉย จนถึงวันฟ้อง ผู้ร้องยังค้างชำระเงินต้นจำนวน ๒,๔๑๓,๓๓๘.๒๕ บาท และค้างชำระดอกเบี้ยของเงินต้นดังกล่าว รวมเป็นเงินต้นและดอกเบี้ยที่ผู้ร้องต้องชำระให้แก่ผู้ถูกร้องจนถึงวันฟ้องเป็นเงินทั้งสิ้น ๒,๗๔๒,๑๘๔.๖๓ บาท

๓. ผู้ถูกร้องจึงขอให้ศาลจังหวัดสงขลาบังคับผู้ร้องให้ชำระหนี้เป็นเงิน ๒,๗๔๒,๑๘๔.๖๓ บาท พร้อมทั้งดอกเบี้ยในอัตราร้อยละ ๑๕.๒๕ ต่อปี ของเงินต้นที่ค้างชำระนับถัดจากวันฟ้องเป็นต้นไป หากผู้ร้องไม่ชำระหนี้ให้ผู้ถูกร้องตามขอ ให้บังคับเอาที่ดินและสิ่งปลูกสร้างที่จำนองประกันไว้ ตลอดจนทรัพย์สินอื่นของผู้ร้อง ออกขายทอดตลาด เพื่อนำเงินมาชำระหนี้ให้ผู้ถูกร้องจนครบถ้วน

๔. ผู้ร้องให้การปฏิเสธฟ้องของผู้ถูกร้องทุกข้อ ทุกประเด็น และในส่วนที่ขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยนั้น ผู้ร้องได้โต้แย้งเป็นข้อกฎหมาย สรุปได้ดังนี้

๔.๑ ผู้ร้องเห็นว่า การประกาศอัตราสูงสุดของดอกเบี้ยที่ผู้ถูกร้องจะเรียกเก็บจากผู้ร้อง ภายใต้ประกาศธนาคารแห่งประเทศไทยนั้น ผู้ถูกร้องและธนาคารแห่งประเทศไทยจะกระทำมิได้ตามรัฐธรรมนูญ เพราะรัฐธรรมนูญมิได้บัญญัติให้อำนาจผู้ถูกร้องและธนาคารแห่งประเทศไทยมีอำนาจตรากฎหมาย หรือข้อบังคับ หรือประกาศใดๆ มาใช้บังคับเป็นกฎหมาย เพื่อเรียกเก็บดอกเบี้ยอัตราสูงสุดจากประชาชนผู้กู้ยืม และเพื่อใช้บังคับแก่คดีในศาลยุติธรรมได้ โดยมีต้องผ่านสภาผู้แทนราษฎร และวุฒิสภา ฉะนั้น ประกาศดังกล่าวของผู้ถูกร้อง และประกาศของธนาคารแห่งประเทศไทย จึงเป็นประกาศที่ขัดต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๖ และเป็นอันใช้บังคับมิได้

๔.๒ ผู้ร้องเห็นว่า ประกาศกำหนดอัตราดอกเบี้ยสูงสุดของผู้ถูกร้องโดยอาศัยประกาศของธนาคารแห่งประเทศไทย นั้น เป็นประกาศที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย เป็นการฝ่าฝืนพระราชบัญญัติห้ามเรียกดอกเบี้ยเกินอัตรา พ.ศ. ๒๔๗๕ อันมีสภาพบังคับทางอาญา ขัดต่อความสงบเรียบร้อย หรือศีลธรรมอันดีของประชาชน และขัดหรือแย้งต่อประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา ๖๕๔ ซึ่งห้ามเรียกเก็บดอกเบี้ยเกินร้อยละ ๑๕ ต่อปี ประกาศดังกล่าวจึงเป็นโมฆะ ไม่มีผลใช้บังคับเป็นกฎหมาย ผู้ถูกร้องจะนำมาเป็นข้อสัญญาและเงื่อนไขในสัญญากู้ยืมไม่ได้

๕. หลังจากที่กระทรวงยุติธรรมได้ส่งเรื่องมาให้ศาลรัฐธรรมนูญแล้ว ผู้ร้องได้ยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญโดยตรงเพื่อขอแก้ไขเพิ่มเติมคำร้องเดิม และต่อมาได้ยื่นคำแถลงการณ์รวม ๒ ฉบับ ซึ่งทั้งหมดนี้เป็นการโต้แย้งและให้เหตุผลเพิ่มเติมสนับสนุนคำร้องเดิม สรุปได้ว่า

๕.๑ ผู้ร้องเห็นว่า ประกาศของธนาคารไทยพาณิชย์ จำกัด (มหาชน) และธนาคารแห่งประเทศไทย มีสภาพบังคับเหมือนบทบัญญัติแห่งกฎหมาย เพราะศาลยุติธรรมต้องนำไปใช้บังคับแก่คดีในศาลยุติธรรมทั้งปวง ผู้ร้องซึ่งเป็นผู้บริโภคตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๕๗ ย่อมได้รับความคุ้มครองตามที่กฎหมายบัญญัติ ฉะนั้น ประกาศดังกล่าวทั้งสองฉบับ จึงตราขึ้นโดยไม่ถูกต้องตามมาตรา ๕๗ แห่งรัฐธรรมนูญ กล่าวคือ ไม่มีตัวแทนของผู้บริโภคทำหน้าที่ให้ความเห็นในการตรากฎหมาย กฎข้อบังคับ และให้ความเห็นในการกำหนดมาตรการต่างๆ เพื่อคุ้มครองผู้บริโภค

๕.๒ ผู้ร้องเห็นว่า พระราชบัญญัติดอกเบี้ยเงินให้กู้ยืมของสถาบันการเงิน และประกาศของกระทรวงการคลัง เรื่อง การกำหนดสถาบันการเงินและอัตราสูงสุดของดอกเบี้ยที่สถาบันการเงินอาจคิดได้จากผู้กู้อันเป็นผู้บริโภค ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๕๗ ด้วยเหตุผลเดียวกันกับที่ระบุไว้ใน ๕.๑ จึงไม่มีผลใช้บังคับตามมาตรา ๖

๖. ผู้ถูกร้องได้ยื่นคำคัดค้านข้อโต้แย้งของผู้ร้อง โดยอ้างว่า ประกาศของผู้ถูกร้องเกี่ยวกับอัตราดอกเบี้ยสูงสุดเป็นประกาศที่ผู้ถูกร้องมีสิทธิที่จะเรียกเก็บจากผู้ร้องได้โดยชอบด้วยกฎหมาย ไม่ขัดต่อรัฐธรรมนูญ และไม่ขัดต่อความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน

คำวินิจฉัย

โดยที่ข้อโต้แย้งของผู้ร้องตามที่กล่าวข้างต้นส่งมาโดยศาลยุติธรรมตามมาตรา ๒๖๔ วรรคหนึ่ง ของรัฐธรรมนูญ จึงมีปัญหาที่จะต้องพิจารณาวินิจฉัยในเบื้องต้นว่า ข้อโต้แย้งนี้เป็นไปตามเงื่อนไขที่ระบุไว้ในบทบัญญัติดังกล่าวเพื่อศาลรัฐธรรมนูญจะสามารถวินิจฉัยได้ หรือไม่ มาตรา ๒๖๔ วรรคหนึ่ง ของรัฐธรรมนูญบัญญัติว่า “ในการที่ศาลจะใช้บทบัญญัติแห่งกฎหมายบังคับแก่คดีใด ถ้าศาลเห็นเองหรือคู่ความโต้แย้งว่าบทบัญญัติแห่งกฎหมายนั้นต้องด้วยบทบัญญัติมาตรา ๖ และยังไม่มีการวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญในส่วนที่เกี่ยวกับบทบัญญัตินั้น ให้ศาลรอการพิจารณาพิพากษาคดีไว้ชั่วคราว และส่งความเห็นเช่นนั้นตามทางการเพื่อศาลรัฐธรรมนูญจะได้พิจารณาวินิจฉัย”

จะเห็นได้ว่า ถ้อยคำที่สำคัญในมาตราที่กล่าวสำหรับกรณีนี้ ก็คือ “ในการที่ศาลจะใช้บทบัญญัติแห่งกฎหมายบังคับแก่คดีใด” ซึ่งวลีนี้กำหนดเป็นเงื่อนไขไว้ ๒ ข้อ คือ ๑) สิ่งที่ศาลจะใช้บังคับแก่คดีจะต้องเป็น “บทบัญญัติแห่งกฎหมาย” และ ๒) บทบัญญัติแห่งกฎหมายที่ผู้ร้องโต้แย้งว่าขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ นั้น จะต้องเป็นบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่ศาลจะใช้บังคับแก่คดีเท่านั้น

ประเด็นแรกที่จะต้องพิจารณาวินิจฉัยมีว่า ประกาศของธนาคารไทยพาณิชย์ ฯ ที่กำหนดอัตราสูงสุดของดอกเบี้ยที่ธนาคารเรียกเก็บจากผู้ร้อง และประกาศของธนาคารแห่งประเทศไทย เรื่อง การกำหนดให้ธนาคารพาณิชย์ปฏิบัติในเรื่องดอกเบี้ยและส่วนลดนั้น มีลักษณะเป็น “บทบัญญัติแห่งกฎหมาย” ตามความหมายของมาตรา ๒๖๔ ของรัฐธรรมนูญ หรือไม่

คำว่า “บทบัญญัติแห่งกฎหมาย” หรือ “กฎหมาย” นั้น เป็นคำที่ใช้ในรัฐธรรมนูญหลายมาตราด้วยกัน มิใช่แต่เฉพาะในมาตรา ๒๖๔ เท่านั้น แต่ไม่ปรากฏว่ามีคำนิยามศัพท์นี้ไว้ในตัวรัฐธรรมนูญเอง แต่ประการใด การที่จะทราบได้ถึงความหมายของคำดังกล่าว จึงจำเป็นต้องพิจารณาบทบัญญัติทั้งปวงที่เกี่ยวข้อง ในการนี้ จะเห็นได้ว่า นอกจากรัฐธรรมนูญเอง ซึ่งถือว่าเป็นกฎหมายสูงสุดของประเทศแล้ว มาตรา ๖ มาตรา ๒๕ วรรคสาม มาตรา ๖๔ มาตรา ๑๕๘ วรรคหนึ่ง และมาตรา ๒๐๐ (๒) ได้แบ่งแยก “กฎหมาย” ในความหมายที่กว้างออกเป็น ๒ ประเภท ตามลำดับ ดังนี้

๑) กฎหมายหรือพระราชบัญญัติที่ตราขึ้นโดยฝ่ายนิติบัญญัติ (รัฐสภา) ตามกระบวนการที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ และกฎหมายอื่นที่ฝ่ายบริหารตราขึ้นตามกระบวนการที่ระบุไว้ในรัฐธรรมนูญ โดยรัฐธรรมนูญเองได้บัญญัติให้กฎหมายนั้นมีศักดิ์และฐานะเทียบเท่ากฎหมายหรือพระราชบัญญัติที่ตราขึ้นโดยรัฐสภา ตัวอย่างของกฎหมายในกรณีหลังนี้ได้แก่ พระราชกำหนดตามมาตรา ๒๑๘ และมาตรา ๒๒๐ และพระราชกฤษฎีกาเฉพาะตามมาตรา ๒๓๐ (ไม่รวมถึงพระราชกฤษฎีกาตามมาตรา ๒๒๑) ของรัฐธรรมนูญ เป็นต้น โดยที่กฎหมายเหล่านี้ตราขึ้นโดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ จึงเป็นกฎหมายลำดับรองลงมาจากรัฐธรรมนูญ และจะต้องไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ

๒) กฎ หรือข้อบังคับ ซึ่งเป็นกฎหมายที่ฝ่ายบริหารหรือองค์กรของรัฐอื่นออกโดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายอีกทอดหนึ่ง จึงเป็นกฎหมายในลำดับที่ต่ำสุด กฎหรือข้อบังคับเหล่านี้มีชื่อต่างๆ กัน เช่น กฎกระทรวง ระเบียบ ประกาศกระทรวง ข้อกำหนด และคำสั่ง เป็นต้น และเนื่องจากสิ่งเหล่านี้ออกโดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย จึงจำต้องอยู่ในขอบเขตอำนาจที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติหรือกฎหมายแม่บท กล่าวอีกนัยหนึ่งคือ กฎ หรือข้อบังคับ จะต้องไม่ขัดหรือแย้งกับกฎหมายแม่บท นอกจากนี้แล้ว ยังจะต้องไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญอีกด้วย

รัฐธรรมนูญ มาตรา ๖ มาตรา ๒๕ วรรคสาม มาตรา ๖๔ มาตรา ๑๕๘ วรรคหนึ่ง และมาตรา ๒๐๐ (๒) ต่างก็กล่าวถึง “กฎหมาย” “กฎ” และ “ข้อบังคับ” คือ กฎหมายทั้งสองประเภทตามที่กล่าวมาข้างต้น ในขณะที่มาตรา ๒๖๔ กล่าวถึงเฉพาะ “บทบัญญัติแห่งกฎหมาย” เพียงอย่างเดียว จึงอนุมานได้ว่ารัฐธรรมนูญมีเจตนาที่จะจำกัดขอบเขตของมาตรา ๒๖๔ ไว้เฉพาะกรณีที่มีปัญหาขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญของ “บทบัญญัติแห่งกฎหมาย” เท่านั้น ฉะนั้น สิ่งที่ศาลรัฐธรรมนูญมีอำนาจวินิจฉัยได้ตามมาตรา ๒๖๔ จะต้องเป็น “บทบัญญัติแห่งกฎหมาย” อย่างเดียว กล่าวคือ เป็นกฎหมายประเภทแรกตามที่กล่าวข้างต้นนั่นเอง มาตรา ๒๖๔ มิได้บัญญัติให้ศาลรัฐธรรมนูญมีอำนาจวินิจฉัยว่า “กฎ” หรือ “ข้อบังคับ” ซึ่งเป็นกฎหมายประเภทที่สอง ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ หรือไม่

ผู้ร้องอ้างว่าประกาศของธนาคารไทยพาณิชย์ จำกัด (มหาชน) (ผู้ถูกร้อง) “มีสภาพบังคับเหมือนบทบัญญัติแห่งกฎหมาย เพราะศาลยุติธรรมต้องนำมาใช้บังคับแก่คดีในศาลยุติธรรมทั้งปวง” พิจารณาแล้วเห็นว่า ประกาศดังกล่าวเป็นประกาศที่ออกโดยธนาคารพาณิชย์แห่งหนึ่ง ซึ่งไม่มีฐานะเป็นหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ หรือองค์กรของรัฐ จึงย่อมไม่มีอำนาจตามกฎหมายใดที่จะออกประกาศใดให้มีสภาพบังคับดังเช่นบทบัญญัติแห่งกฎหมายได้เลย ในความเป็นจริงแล้ว ประกาศดังกล่าวมีลักษณะเป็นเพียงใบเสนอราคาเท่านั้น กล่าวคือ เป็นการแจ้งอย่างเปิดเผยทั่วไปว่า ผู้มากู้ยืมเงินจากธนาคารจะต้องเสียดอกเบี้ยในอัตราเท่าไร ซึ่งเป็นเรื่องที่ผู้กู้ยืมมีอิสระในการตัดสินใจได้เองว่า จะยอมทำสัญญากับธนาคารผู้ให้กู้ผูกพันตนเองให้จ่ายดอกเบี้ยในอัตราที่ธนาคารประกาศกำหนดไว้หรือไม่ ประกาศเช่นนี้จะมีสภาพบังคับได้ก็โดยผลของสัญญา เมื่ออัตราดอกเบี้ยที่กำหนดไว้ในประกาศได้กลายมาเป็นเงื่อนไขในสัญญากู้ยืมเงินที่ผู้ร้องได้ทำไว้กับผู้ถูกร้องเท่านั้น มิใช่เป็นเพราะประกาศนั้นมีผลใช้บังคับดังเช่นบทบัญญัติแห่งกฎหมายแต่อย่างไร เมื่อเป็นเช่นนี้ ประกาศกำหนดอัตราดอกเบี้ยของผู้ถูกร้องจึงไม่มีลักษณะหรือฐานะเป็น “บทบัญญัติแห่งกฎหมาย” ตามมาตรา ๒๖๔ ของรัฐธรรมนูญ และยังไม่เป็นแม้กระทั่ง “กฎ” หรือ “ข้อบังคับ” ตามมาตรา ๖ และมาตราอื่นๆ ของรัฐธรรมนูญเสียด้วยซ้ำไป

สำหรับประกาศของธนาคารแห่งประเทศไทยนั้น พิจารณาแล้วเห็นว่า มีลักษณะ และฐานะแตกต่างไปจากประกาศของผู้ถูกร้องซึ่งเป็นเพียงธนาคารพาณิชย์แห่งหนึ่งเท่านั้น ส่วนธนาคารแห่งประเทศไทยเป็นองค์กรของรัฐ มีอำนาจหน้าที่ควบคุมดูแลกิจการของธนาคารพาณิชย์ทั้งหลาย ออกประกาศมาโดยอาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติการธนาคารพาณิชย์ พ.ศ. ๒๕๐๕ แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๒๒ และจะต้องลงประกาศนั้นในราชกิจจานุเบกษา ฉะนั้น ถ้าประกาศดังกล่าวสอดคล้องกับพระราชบัญญัติแม่บทแล้ว ย่อมจะมีผลใช้บังคับเป็นกฎหมายได้ แต่แม้กระนั้นก็ตาม ประกาศธนาคารแห่งประเทศไทยก็ยังมีลักษณะและฐานะเป็นเพียง “กฎ” หรือ “ข้อบังคับ” หรือกฎหมายประเภทสองตามหลักเกณฑ์ที่ได้อธิบายมาแล้วเท่านั้น หาได้เป็นถึง “บทบัญญัติแห่งกฎหมาย” ตามความหมายของมาตรา ๒๖๔ แห่งรัฐธรรมนูญไม่

อย่างไรก็ดี มีข้อที่พึงสังเกตว่า ประกาศธนาคารแห่งประเทศไทย เรื่อง การกำหนดให้ธนาคารพาณิชย์ปฏิบัติในเรื่องดอกเบี้ยและส่วนลดฉบับที่เป็นปัญหาอยู่ขณะนี้คือ ประกาศลงวันที่ ๒๐ ตุลาคม ๒๕๓๖ ออกโดยอาศัยอำนาจตามความในมาตรา ๑๔ แห่งพระราชบัญญัติการธนาคารพาณิชย์ พ.ศ. ๒๕๐๕ แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๒๒ ซึ่งมาตราดังกล่าวบัญญัติให้ “ธนาคารแห่งประเทศไทยมีอำนาจกำหนดให้ธนาคารพาณิชย์ปฏิบัติในเรื่อง.... ดอกเบี้ยหรือส่วนลดที่ธนาคารพาณิชย์อาจเรียกได้....”

แต่แทนที่ธนาคารแห่งประเทศไทยจะเป็นผู้กำหนดอัตราดอกเบี้ย หรือเพดานของอัตราดอกเบี้ยหรือวิธีการคำนวณอัตราดอกเบี้ยให้แก่ธนาคารพาณิชย์ตามที่พระราชบัญญัติดังกล่าวได้ให้อำนาจไว้ และที่ธนาคารแห่งประเทศไทยก็ได้เคยทำมาในประกาศฉบับก่อนๆ เช่น ประกาศฉบับลงวันที่ ๒๓ พฤศจิกายน ๒๕๓๓ ในข้อ ๓ ธนาคารแห่งประเทศไทย ในกรณีประกาศฉบับลงวันที่ ๒๐ ตุลาคม ๒๕๓๖ ข้อ ๓ (๔) กลับดำเนินการในลักษณะที่เป็นการมอบอำนาจดังกล่าวให้แก่ธนาคารพาณิชย์อีกทอดหนึ่ง ซึ่งการดำเนินการเช่นนี้น่าจะมีผลเท่ากับเป็นการสละอำนาจควบคุมดูแลกิจการอันสำคัญยิ่งประเภทหนึ่งของธนาคารพาณิชย์ตามที่กฎหมายบัญญัติให้อำนาจหน้าที่ของธนาคารแห่งประเทศไทย

ปัญหาจึงมิใช่ว่าประกาศธนาคารแห่งประเทศไทย ฉบับลงวันที่ ๒๐ ตุลาคม ๒๕๓๖ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ หรือไม่ เพราะปัญหาที่แท้จริงก็คือว่า ประกาศดังกล่าวสอดคล้องกับพระราชบัญญัติการธนาคารพาณิชย์ (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๒๒ หรือไม่ ซึ่งปัญหานี้ไม่อยู่ในเขตอำนาจของศาลรัฐธรรมนูญที่จะพิจารณาวินิจฉัยได้

สำหรับข้อโต้แย้งของผู้ร้องตามแถลงการณ์เพิ่มเติมที่ว่าพระราชบัญญัติดอกเบี้ยเงินให้กู้ยืมของสถาบันการเงิน พ.ศ. ๒๕๒๓ แก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติดอกเบี้ยเงินให้กู้ยืมของสถาบันการเงิน (ฉบับที่ ๓) พ.ศ. ๒๕๓๕ และประกาศกระทรวงการคลัง ฉบับลงวันที่ ๑๑ พฤษภาคม ๒๕๓๕ เรื่อง การกำหนดสถาบันการเงินและอัตราสูงสุดของดอกเบี้ยที่สถาบันการเงินอาจคิดได้จากผู้กู้ อันเป็นผู้บริโภคขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๕๗ นั้น เห็นว่า “บทบัญญัติแห่งกฎหมาย” ที่ศาลรัฐธรรมนูญมีอำนาจพิจารณาวินิจฉัยตามมาตรา ๒๖๕ จะต้องเป็นบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่ศาลจังหวัดสงขลา “จะใช้บังคับแก่คดี” ดังที่ได้ชี้แจงมาแล้วข้างต้น ผู้ถูกร้องอ้างว่าตนมีสิทธิที่จะเรียกเก็บดอกเบี้ยจากผู้ร้องได้ในอัตราที่ผู้ถูกร้องได้กำหนดไว้ในประกาศฉบับลงวันที่ ๑๓ มีนาคม ๒๕๓๕ ซึ่งประกาศฉบับนี้กล่าวไว้ในคำนำว่า “เพื่อให้เป็นไปตามประกาศของธนาคารแห่งประเทศไทย เรื่อง การกำหนดให้ธนาคารพาณิชย์ปฏิบัติในเรื่องอัตราดอกเบี้ยและส่วนลด ลงวันที่ ๒๐ ตุลาคม ๒๕๓๖....” และเมื่อตรวจสอบประกาศธนาคารแห่งประเทศไทยฉบับนี้แล้ว จะเห็นว่า ได้ออกโดย “อาศัยอำนาจตามความใน มาตรา ๑๕ แห่งพระราชบัญญัติการธนาคารพาณิชย์ พ.ศ. ๒๕๐๕ ซึ่งได้แก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติการธนาคารพาณิชย์ (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๒๒....” มิใช่โดยอาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติดอกเบี้ยเงินให้กู้ยืมของสถาบันการเงิน ฉะนั้น พระราชบัญญัติดอกเบี้ยเงินให้กู้ยืมของสถาบันการเงิน ที่ผู้ร้องอ้างว่าขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญนั้น จึงไม่เป็นบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่ศาลจังหวัดสงขลา “จะใช้บังคับ.... แก่คดี” ตามเงื่อนไขข้อที่สองที่ระบุไว้ในมาตรา ๒๖๕ วรรคหนึ่ง ของรัฐธรรมนูญ

ส่วนประกาศของกระทรวงการคลังที่ผู้ร้องอ้างถึงนั้น พิจารณาแล้วเห็นว่า ประกาศดังกล่าวไม่เป็น “บทบัญญัติแห่งกฎหมาย” ตามความหมายของมาตรา ๒๖๔ แห่งรัฐธรรมนูญ ทั้งนี้ ด้วยเหตุผลเดียวกันที่ประกาศของธนาคารแห่งประเทศไทยไม่เป็น “บทบัญญัติแห่งกฎหมาย” ดังที่ได้วินิจฉัยแล้ว

อาศัยเหตุและผลตามที่กล่าวข้างต้น จึงวินิจฉัยว่า

๑. ประกาศของผู้ถูกร้อง ลงวันที่ ๑๓ มีนาคม ๒๕๓๕ และประกาศธนาคารแห่งประเทศไทย ลงวันที่ ๒๐ ตุลาคม ๒๕๓๖ ต่างก็ไม่มีฐานะเป็น “บทบัญญัติแห่งกฎหมาย” ตามความหมายของมาตรา ๒๖๔ ของรัฐธรรมนูญ

๒. พระราชบัญญัติดอกเบี้ยเงินให้กู้ยืมของสถาบันการเงิน พ.ศ. ๒๕๒๓ แก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติดอกเบี้ยเงินให้กู้ยืมของสถาบันการเงิน (ฉบับที่ ๓) พ.ศ. ๒๕๓๕ มิใช่เป็นบทบัญญัติแห่งกฎหมาย “ที่ศาลจังหวัดสงขลาจะใช้บังคับแก่คดี” ตามมาตรา ๒๖๔ ของรัฐธรรมนูญ

๓. ประกาศกระทรวงการคลัง ลงวันที่ ๑๑ พฤษภาคม ๒๕๓๕ ไม่มีฐานะเป็น “บทบัญญัติแห่งกฎหมาย” ตามมาตรา ๒๖๔ ของรัฐธรรมนูญ

ฉะนั้น ข้อโต้แย้งของผู้ร้องจึงไม่เป็นไปตามมาตรา ๒๖๔ ของรัฐธรรมนูญที่ศาลรัฐธรรมนูญจะมีอำนาจวินิจฉัยได้

นายสุจินดา ยงสุนทร

ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ