

คำวินิจฉัยของ นายอุระ หวังอ้อมกลาง ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

ที่ ๔/๒๕๕๒

วันที่ ๑ เมษายน ๒๕๕๒

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

ข้อเท็จจริงตามคำร้องได้ความว่า ธนาคารไทยพาณิชย์ จำกัด (มหาชน) สาขาปาดังเบซาร์ เป็นโจทก์
ยื่นฟ้อง นายเกรียงศักดิ์ แซ่เล่า ผู้ร้อง เป็นจำเลยให้ชำระหนี้เงินกู้จำนวนเงิน ๒,๗๔๒,๑๘๔.๖๓ บาท
พร้อมทั้งดอกเบี้ยในอัตราร้อยละ ๑๕.๒๕ ต่อปีของเงินต้น ๒,๔๑๓,๓๓๘.๒๕ บาท นับถัดจาก
วันฟ้องเป็นต้นไปจนกว่าจะชำระให้โจทก์เสร็จสิ้น หากจำเลยไม่ชำระหนี้ให้บังคับเอาที่ทรัพย์สินที่จำนอง
รวมตลอดทั้งทรัพย์สินอื่นของจำเลยออกขายทอดตลาดนำเงินมาชำระหนี้ให้โจทก์จนครบถ้วน ตามคดีแพ่ง
หมายเลขดำที่ ๓๓๕/๒๕๕๑

ผู้ร้องยื่นคำให้การปฏิเสธฟ้องของโจทก์ทุกข้อ โดยเฉพาะประเด็นที่ผู้ร้องโต้แย้งว่า การเรียก
ดอกเบี้ยของโจทก์โดยอาศัยสัญญาตามข้อตกลงขณะทำสัญญานั้น โจทก์ใช้ประกาศกำหนดอัตราดอกเบี้ย
สูงสุดตามประกาศกำหนดอัตราดอกเบี้ยของโจทก์ภายใต้ประกาศของธนาคารแห่งประเทศไทยเพื่อเรียกเก็บ
ดอกเบี้ยจากจำเลยในอัตราสูงสุดร้อยละ ๑๖.๒๕ ต่อปี และกรณีผิดเงื่อนไขในอัตราสูงสุดร้อยละ
๑๗.๕๐ ต่อปี โดยเปลี่ยนแปลงอัตราดอกเบี้ยได้ตามที่โจทก์ประกาศกำหนดเป็นคราวๆ นั้น ผู้ร้องเห็นว่า
ประกาศกำหนดอัตราดอกเบี้ยสูงสุดของโจทก์ภายใต้ประกาศของธนาคารแห่งประเทศไทยเป็นประกาศ
ที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย ผ่าฝืนพระราชบัญญัติห้ามเรียกดอกเบี้ยเกินอัตรา พุทธศักราช ๒๕๓๕ อันมีสภาพ
บังคับทางอาญา และขัดต่อความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน ซึ่งโจทก์และธนาคาร
แห่งประเทศไทยจะกระทำมิได้ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ ไม่ได้ให้
อำนาจโจทก์ และธนาคารแห่งประเทศไทยมีอำนาจออกกฎหมายหรือข้อบังคับหรือประกาศใดๆ มาใช้
บังคับเป็นกฎหมายเพื่อเรียกเก็บดอกเบี้ยอัตราสูงสุดจากประชาชนผู้กู้ยืมและเพื่อใช้บังคับแก่คดีในศาล
ยุติธรรมทั้งปวงได้ โดยไม่ต้องผ่านสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา ซึ่งมีอำนาจตรากฎหมาย ตรากฎ ตรา
ข้อบังคับมาใช้บังคับเป็นกฎหมาย ดังนั้น ผู้ร้องจึงยื่นคำร้องเพื่อขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยว่า
ประกาศกำหนดอัตราดอกเบี้ยสูงสุดของโจทก์ภายใต้ประกาศของธนาคารแห่งประเทศไทย เพื่อเรียกเก็บ
ดอกเบี้ยอัตราสูงสุดจากจำเลย ซึ่งศาลยุติธรรมจะนำมาใช้บังคับแก่คดีนั้น เป็นประกาศที่ขัดต่อรัฐธรรมนูญ

แห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๖ และเป็นประกาศที่ฝ่าฝืนพระราชบัญญัติห้ามเรียก ดอกเบี้ยเกินอัตรา พุทธศักราช ๒๕๓๕ อันมีสภาพบังคับทางอาญาซึ่งขัดต่อความสงบเรียบร้อยหรือ ศีลธรรมอันดีของประชาชน

โจทก์ได้ยื่นคำคัดค้านว่า ประกาศของโจทก์เกี่ยวกับอัตราดอกเบี้ยสูงสุดดังกล่าวเป็นประกาศ ที่โจทก์มีสิทธิคิดจากผู้ร้องได้โดยชอบด้วยกฎหมาย ไม่ขัดต่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ และไม่ขัดต่อความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน

ระหว่างการพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ ผู้ร้องยื่นคำร้องขอแก้ไขเพิ่มเติมคำร้องว่า ผู้ร้องเป็น ผู้บริโภค ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๕๗ ดังนั้น การที่ประกาศกำหนดอัตราดอกเบี้ยของโจทก์ภายใต้ ประกาศของธนาคารแห่งประเทศไทยซึ่งศาลจะนำมาใช้บังคับแก่คดี โดยที่ประกาศนั้นมีได้มีตัวแทนของ ผู้บริโภคทำหน้าที่ให้ความเห็นในการกำหนดมาตรการต่างๆ จึงไม่อาจนำประกาศนั้นมาใช้บังคับกับผู้ร้องได้ และได้ยื่นคำแถลงการณ์เพื่อประกอบการพิจารณาว่า ธนาคารไทยพาณิชย์ จำกัด (มหาชน) โจทก์ และ ธนาคารแห่งประเทศไทยกระทำการฝ่าฝืนรัฐธรรมนูญ มาตรา ๖ และมาตรา ๕๗ และคำแถลงการณ์ เพิ่มเติมมีข้อความทำนองเดียวกัน แต่ได้อ้างประเด็นว่าพระราชบัญญัติดอกเบี้ยเงินให้กู้ยืมของสถาบัน การเงิน (ฉบับที่ ๓) พ.ศ. ๒๕๓๕ ขัดต่อรัฐธรรมนูญ

ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาแล้ว มีประเด็นต้องวินิจฉัยว่า ประกาศกำหนดอัตราดอกเบี้ยสูงสุด ของธนาคารไทยพาณิชย์ จำกัด (มหาชน) โจทก์ ฉบับดังกล่าว และประกาศธนาคารแห่งประเทศไทย เรื่อง การกำหนดให้ธนาคารพาณิชย์ปฏิบัติในเรื่องดอกเบี้ยและส่วนลด ลงวันที่ ๒๐ ตุลาคม พ.ศ. ๒๕๓๖ ขัดต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๖ หรือไม่

มีปัญหาคือต้องวินิจฉัยก่อนว่า ประกาศธนาคารไทยพาณิชย์ จำกัด (มหาชน) และประกาศธนาคาร แห่งประเทศไทยดังกล่าว เป็นบทบัญญัติแห่งกฎหมายตามความหมายของรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๔ หรือไม่ พิจารณารหัสแล้ว เห็นว่า ธนาคารแห่งประเทศไทยด้วยความเห็นชอบของรัฐมนตรีว่าการกระทรวง การคลัง โดยอาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติการธนาคารพาณิชย์ พ.ศ. ๒๕๐๕ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดย พระราชบัญญัติการธนาคารพาณิชย์ (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๒๒ มาตรา ๑๔ ที่บัญญัติว่า “ธนาคาร แห่งประเทศไทยมีอำนาจกำหนดให้ธนาคารพาณิชย์ปฏิบัติในเรื่อง ... (๒) ดอกเบี้ยหรือส่วนลดที่ ธนาคารพาณิชย์อาจเรียกได้... การกำหนดตามมาตรานี้ต้องได้รับความเห็นชอบจากรัฐมนตรี และ ประกาศในราชกิจจานุเบกษา” ธนาคารแห่งประเทศไทยจึงได้ประกาศเรื่องการกำหนดอัตราดอกเบี้ย และส่วนลด ลงวันที่ ๒๐ ตุลาคม ๒๕๓๖ เป็นประกาศที่กฎหมายแม่บทได้ให้อำนาจไว้ ประกาศมีผล บังคับได้ตรงตามความหมายของรัฐธรรมนูญ มาตรา ๖ ที่บัญญัติว่า “รัฐธรรมนูญเป็นกฎหมายสูงสุด

ของประเทศ บทบัญญัติใดของกฎหมาย กฎ หรือข้อบังคับ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญนี้ บทบัญญัตินั้นเป็นอันใช้บังคับมิได้” เป็นบทบัญญัติแห่งกฎหมายตามความหมายของรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๕ ศาลรัฐธรรมนูญจึงมีอำนาจพิจารณาวินิจฉัยคดีนี้ได้

ปัญหาที่ต้องวินิจฉัยต่อไปมีว่าประกาศของธนาคารแห่งประเทศไทย และประกาศของธนาคารไทยพาณิชย์ ขัดต่อรัฐธรรมนูญหรือไม่ พิจารณาแล้วเห็นว่า เหตุที่ธนาคารแห่งประเทศไทยต้องประกาศกำหนดอัตราดอกเบี้ยเสียก่อน เพราะธนาคารแห่งประเทศไทยดำเนินนโยบายอย่างเสรี ให้ดอกเบี้ยเคลื่อนไหวตามกลไกตลาด ให้สอดคล้องกับสภาพคล่องของการเงินของประเทศ และตลาดเงินของโลก เพื่อให้เกิดการแข่งขันและเป็นประโยชน์ต่อเศรษฐกิจของประเทศ เศรษฐกิจมีความสำคัญต่อความเป็นอยู่ของประเทศ การที่พระราชบัญญัติการธนาคารพาณิชย์ พ.ศ. ๒๕๐๕ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติการธนาคารพาณิชย์ (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๒๒ มาตรา ๑๔ (๒) บัญญัติให้ธนาคารแห่งประเทศไทยมีอำนาจกำหนดให้ธนาคารพาณิชย์ปฏิบัติในเรื่องดอกเบี้ยหรือส่วนลดที่ธนาคารพาณิชย์อาจเรียกได้ พระราชบัญญัตินี้ดังกล่าวเป็นกฎหมายแม่บทให้อำนาจฝ่ายบริหาร “ประกาศ” ดังกล่าวเป็น “กฎหมาย” หรือไม่นั้นไม่ได้ดูที่การประกาศในราชกิจจานุเบกษาเท่านั้น ต้องดูจากกฎหมายแม่บทว่าได้อำนาจไว้หรือไม่ และเห็นได้ว่า “ประกาศ” ดังกล่าวมิใช่เป็นเพียงการกำหนดรายละเอียดของการกระทำอย่างไร ที่ถือว่าเป็นการฝ่าฝืนหลักเกณฑ์ที่กฎหมายกำหนด แต่เป็นการกำหนดหลักเกณฑ์ของการกระทำเพราะ “อัตราดอกเบี้ย” ตาม ป.พ.พ. มาตรา ๖๕๔ ได้กำหนดไว้เป็นส่วนหนึ่งของหลักเกณฑ์ในกฎหมาย เมื่อมิให้นำหลักเกณฑ์ในส่วนที่เป็น “อัตราดอกเบี้ย” มาใช้บังคับกับสถาบันการเงิน “ประกาศ” ดังกล่าวที่กำหนดอัตราดอกเบี้ยของสถาบันการเงินย่อมเป็น “ประกาศ” ที่กำหนดหลักเกณฑ์ที่อนุญาตให้กระทำได้ เมื่อกฎหมายแม่บทให้อำนาจ “ประกาศ” ดังกล่าวจึงเป็น “กฎหมาย” และมีผลบังคับได้ ประกาศของธนาคารแห่งประเทศไทยจึงไม่ขัดต่อรัฐธรรมนูญ ส่วนประกาศธนาคารไทยพาณิชย์มิใช่ประกาศของทางราชการ จึงมิใช่บทบัญญัติแห่งกฎหมายที่ศาลรัฐธรรมนูญจะวินิจฉัยให้ได้ สำหรับคำแถลงการณ์เพิ่มเติมของผู้ร้อง ซึ่งอ้างว่าพระราชบัญญัติดอกเบี้ยเงินให้กู้ยืมของสถาบันการเงิน (ฉบับที่ ๓) พ.ศ. ๒๕๓๕ ขัดต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๕๗ หรือไม่นั้นเห็นว่า เป็นการตั้งประเด็นขึ้นใหม่ จึงไม่รับวินิจฉัยอาศัยเหตุผลดังกล่าวมา จึงให้ยกคำร้อง

นายอูระ หวังอ้อมกลาง
ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ