

## คำวินิจฉัยของ ศาสตราจารย์โกเมน ภัทรภิรมย์ ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

ที่ ๔/๒๕๕๒

วันที่ ๑ เมษายน ๒๕๕๒

เรื่อง ศาลจังหวัดสงขลาส่งข้อโต้แย้งของจำเลย (นายเกรียงศักดิ์ แซ่เล่า) ให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณา  
วินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๔

ศาลจังหวัดสงขลาได้ส่งความเห็นของจำเลยในคดีแพ่งหมายเลขดำที่ ๓๓๕/๒๕๕๑ ระหว่าง  
ธนาคารไทยพาณิชย์ จำกัด (มหาชน) โจทก์ นายเกรียงศักดิ์ แซ่เล่า จำเลย ซึ่งจำเลยโต้แย้งว่า  
ประกาศกำหนดดอกเบี้ยอัตราสูงสุดของโจทก์ภายใต้ประกาศของธนาคารแห่งประเทศไทย ซึ่งศาล  
จะนำมาใช้บังคับแก่คดีขัดต่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๖ และเป็นประกาศที่ฝ่าฝืน  
พระราชบัญญัติห้ามเรียกดอกเบี้ยเกินอัตรา พุทธศักราช ๒๔๗๕ เพื่อศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัย

ข้อโต้แย้งของจำเลยในคำร้องที่ขอให้ศาลจังหวัดสงขลาส่งเรื่องให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัย  
และในคำให้การในคดีของจำเลย กล่าวว่าที่โจทก์ประกาศกำหนดอัตราดอกเบี้ยสูงสุดภายใต้ประกาศของ  
ธนาคารแห่งประเทศไทยเพื่อเรียกเก็บดอกเบี้ยจากจำเลยในอัตราสูงสุดร้อยละ ๑๖.๒๕ ต่อปี ถ้าผิดนัด  
ผิดเงื่อนไขในอัตราสูงสุดร้อยละ ๑๗.๕๐ ต่อปี มาเรียกเก็บดอกเบี้ยจากจำเลยนั้นเป็นประกาศที่ไม่ชอบ  
ด้วยกฎหมายเพราะฝ่าฝืนพระราชบัญญัติห้ามเรียกดอกเบี้ยเกินอัตรา พ.ศ. ๒๔๗๕ และเป็นการที่  
ธนาคารแห่งประเทศไทยให้อำนาจโจทก์ตรากฎหมาย หรือข้อบังคับมาใช้บังคับโดยไม่ต้องผ่านสภาผู้แทน  
ราษฎรและวุฒิสภา ซึ่งโจทก์และธนาคารแห่งประเทศไทยจะกระทำมิได้ตามรัฐธรรมนูญเพราะรัฐธรรมนูญ  
มิได้บัญญัติให้อำนาจโจทก์และธนาคารแห่งประเทศไทยที่จะกระทำการดังกล่าว ดังนั้นประกาศของ  
ธนาคารแห่งประเทศไทยและประกาศกำหนดอัตราดอกเบี้ยสูงสุดของโจทก์ซึ่งศาลจะนำมาใช้บังคับแก่คดีนี้  
จึงเป็นประกาศที่ขัดต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๖ ระหว่างการพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญจำเลยยื่นคำร้อง  
ลงวันที่ ๑๖ ตุลาคม ๒๕๕๑ ขอแก้ไขเพิ่มเติมคำร้องเดิมที่ขอให้ศาลจังหวัดสงขลาส่งเรื่องให้ศาลรัฐธรรมนูญ  
วินิจฉัยว่าผู้ร้องเป็นผู้บริโภคได้รับความคุ้มครองตามมาตรา ๕๗ ของรัฐธรรมนูญ แต่ประกาศกำหนด  
อัตราดอกเบี้ยอัตราสูงสุด ภายใต้ประกาศของธนาคารแห่งประเทศไทยของโจทก์ซึ่งมีสภาพบังคับเป็น  
กฎหมายไม่มีตัวแทนของผู้บริโภคทำหน้าที่ให้ความเห็นในการตรากฎหมาย กฎหรือข้อบังคับ และให้  
ความเห็นในการกำหนดมาตรการต่าง ๆ เพื่อคุ้มครองผู้บริโภค ประกาศดังกล่าวจึงตราขึ้นโดยไม่ถูกต้อง  
ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๕๗ และมาตรา ๖ ใช้บังคับมิได้และจำเลยได้ยื่นคำแถลงการณ์ ลงวันที่ ๑๕

พฤษภาคม ๒๕๕๑ และคำแถลงการณ์เพิ่มเติมลงวันที่ ๑๕ มกราคม ๒๕๕๒ แสดงความเห็นว่าการพาณิชย์และธนาคารแห่งประเทศไทยมีความผิดต่อพระราชบัญญัติห้ามเรียกดอกเบี้ยเกินอัตรา พุทธศักราช ๒๔๗๕ แม้จะมีประกาศกระทรวงการคลังให้เรียกได้ แต่ประกาศกระทรวงการคลังนั้นใช้บังคับมิได้เพราะมิได้เป็นไปตามมาตรา ๕๗ ของรัฐธรรมนูญ และพระราชบัญญัติดอกเบี้ยเงินให้กู้ยืมของสถาบันการเงิน (พ.ศ. ๒๕๒๓ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติดอกเบี้ยเงินให้กู้ยืมของสถาบันการเงิน (ฉบับที่ ๓) พ.ศ. ๒๕๓๕) และประกาศของกระทรวงการคลัง เรื่อง อัตราดอกเบี้ยที่สถาบันการเงินอาจคิดได้จากผู้กู้ยืม พ.ศ. ๒๕๒๕ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๕๗ และมาตรา ๖

ธนาคารไทยพาณิชย์โจทก์ในคดีดังกล่าว ยื่นคำร้องคัดค้านคำร้องของจำเลยว่าประกาศของโจทก์เกี่ยวกับอัตราดอกเบี้ยสูงสุดเป็นประกาศที่โจทก์มีสิทธิคิดจากจำเลยได้โดยชอบด้วยกฎหมาย ไม่ขัดรัฐธรรมนูญ ประกาศที่ ๓/๒๕๓๕ ลงวันที่ ๑๓ มีนาคม ๒๕๓๕ เป็นไปตามประกาศของธนาคารแห่งประเทศไทย เรื่อง การกำหนดให้ธนาคารพาณิชย์ปฏิบัติในเรื่องดอกเบี้ยและส่วนลด ลงวันที่ ๒๐ ตุลาคม พ.ศ. ๒๕๓๖

พิจารณาแล้วมีประเด็นที่จะต้องวินิจฉัยตามคำร้องว่าประกาศของธนาคารไทยพาณิชย์ จำกัด (มหาชน) ประกาศที่ ๓/๒๕๓๕ ในเรื่องอัตราดอกเบี้ยและส่วนลด ลงวันที่ ๑๓ มีนาคม ๒๕๓๕ และประกาศของธนาคารแห่งประเทศไทย เรื่อง การกำหนดให้ธนาคารพาณิชย์ปฏิบัติในเรื่องดอกเบี้ยและส่วนลด ลงวันที่ ๒๐ ตุลาคม ๒๕๓๖ ขัดต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๕๗ และมาตรา ๖ หรือไม่ ส่วนที่จำเลยอ้างในคำแถลงการณ์ว่าพระราชบัญญัติดอกเบี้ยเงินให้กู้ยืมของสถาบันการเงิน พ.ศ. ๒๕๒๓ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติดอกเบี้ยเงินให้กู้ยืมของสถาบันการเงิน (ฉบับที่ ๓) พ.ศ. ๒๕๓๕ ขัดต่อรัฐธรรมนูญ นั้น ข้ออ้างดังกล่าวจำเลยมิได้โต้แย้งในคำให้การ เพียงแต่แสดงความเห็นมาในคำแถลงการณ์ จึงไม่เป็นประเด็นที่จะวินิจฉัย

สำหรับประกาศของธนาคารไทยพาณิชย์ จำกัด (มหาชน) ประกาศที่ ๓/๒๕๓๕ ในเรื่องอัตราดอกเบี้ยและส่วนลด ลงวันที่ ๑๓ มีนาคม ๒๕๓๕ เป็นประกาศที่ออกโดยธนาคารซึ่งเป็นเอกชน กำหนดอัตราดอกเบี้ยและส่วนลดที่จะเรียกเก็บจากลูกค้าที่กู้ยืมเงินจากธนาคารเพื่อให้เป็นไปตามข้อกำหนดของธนาคารแห่งประเทศไทย มิใช่ประกาศของทางราชการจึงไม่ใช้บทบัญญัติแห่งกฎหมายที่ศาลรัฐธรรมนูญจะวินิจฉัยให้

สำหรับประเด็นว่าประกาศของธนาคารแห่งประเทศไทย เรื่อง การกำหนดให้ธนาคารพาณิชย์ปฏิบัติในเรื่องดอกเบี้ยและส่วนลด ลงวันที่ ๒๐ ตุลาคม ๒๕๓๖ ขัดต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๕๗ และมาตรา ๖ หรือไม่นั้นมีข้อพิจารณาดังนี้

อัตราดอกเบี้ยในการกู้ยืมเงิน ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา ๖๕๔ บัญญัติว่า “ท่านห้ามมิให้คิดดอกเบี้ยเกินร้อยละสิบห้าต่อปี ถ้าในสัญญากำหนดดอกเบี้ยเกินกว่านั้น ก็ให้ลดลงมาเป็นร้อยละสิบห้าต่อปี” ต่อมาได้มีพระราชบัญญัติห้ามเรียกดอกเบี้ยเกินอัตรา พุทธศักราช ๒๔๗๕ มาตรา ๓ บัญญัติให้บุคคลที่ให้บุคคลอื่นยืมเงินโดยคิดดอกเบี้ยเกินกว่าอัตราที่กฎหมายกำหนดไว้ มีความผิดฐานเรียกดอกเบี้ยเกินอัตราต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินหนึ่งปีหรือปรับไม่เกินพันบาทหรือทั้งจำทั้งปรับ ต่อมาได้มีพระราชบัญญัติดอกเบี้ยเงินให้กู้ยืมของสถาบันการเงิน พ.ศ. ๒๕๒๓ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติดอกเบี้ยเงินให้กู้ยืมของสถาบันการเงิน (ฉบับที่ ๓) พ.ศ. ๒๕๓๕ มาตรา ๔ ให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังโดยคำแนะนำของธนาคารแห่งประเทศไทยมีอำนาจกำหนดอัตราดอกเบี้ยที่สถาบันการเงินอาจคิดจากผู้กู้ยืมให้สูงกว่าร้อยละสิบห้าต่อปีได้โดยกำหนดเป็นอัตราสูงสุดหรืออัตราที่อ้างอิงในลักษณะอื่นก็ได้ ซึ่งเมื่อกำหนดแล้ว มาตรา ๖ ของพระราชบัญญัตินี้มีให้นำมาตรา ๖๕๔ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์มาใช้บังคับ และตามมาตรา ๕ ของพระราชบัญญัตินี้บัญญัติว่า “การกำหนดอัตราดอกเบี้ยตามพระราชบัญญัตินี้ไม่กระทบกระเทือนถึงอำนาจกำหนดอัตราดอกเบี้ยตามที่กฎหมายบัญญัติให้อำนาจไว้โดยเฉพาะ แต่การกำหนดอัตราดอกเบี้ยตามกฎหมายนั้น จะต้องไม่เกินอัตราดอกเบี้ยที่รัฐมนตรีประกาศกำหนดตามมาตรา ๔” ซึ่งกฎหมายที่บัญญัติให้อำนาจกำหนดอัตราดอกเบี้ยไว้โดยเฉพาะฉบับหนึ่งคือ พระราชบัญญัติการธนาคารพาณิชย์ พ.ศ. ๒๕๐๕ แก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติการธนาคารพาณิชย์ (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๒๒ มาตรา ๑๔ ซึ่งบัญญัติว่า “ธนาคารแห่งประเทศไทยมีอำนาจกำหนดให้ธนาคารพาณิชย์ปฏิบัติในเรื่อง .... (๒) ดอกเบี้ย หรือส่วนลดที่ธนาคารพาณิชย์อาจเรียกได้ .... การกำหนดตามมาตรา ๑๔ นี้ต้องได้รับความเห็นชอบจากรัฐมนตรี และให้ประกาศในราชกิจจานุเบกษา”

ตามกฎหมายที่กล่าวข้างต้นธนาคารแห่งประเทศไทยมีอำนาจกำหนดดอกเบี้ยหรือส่วนลดที่ธนาคารพาณิชย์อาจเรียกเก็บได้ แต่อัตราดอกเบี้ยที่ธนาคารแห่งประเทศไทยกำหนดก็ถูกจำกัดว่าต้องไม่เกินอัตราดอกเบี้ยที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังประกาศกำหนดตามมาตรา ๔ ของพระราชบัญญัติดอกเบี้ยเงินให้กู้ยืมของสถาบันการเงิน พ.ศ. ๒๕๒๓ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติดอกเบี้ยเงินให้กู้ยืมของสถาบันการเงิน (ฉบับที่ ๓) พ.ศ. ๒๕๓๕ และเมื่อประกาศของธนาคารแห่งประเทศไทยกำหนดอัตราดอกเบี้ยไม่เกินอัตราดอกเบี้ยที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังประกาศกำหนดดังกล่าวแล้ว ก็จะได้รับผลตามมาตรา ๖ ของพระราชบัญญัติดอกเบี้ยเงินให้กู้ยืมของสถาบันการเงิน ๑ คือ “... มิให้นำมาตรา ๖๕๔ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์มาใช้บังคับแก่การคิดดอกเบี้ยของสถาบันการเงิน ซึ่งรัฐมนตรีกำหนดตามมาตรา ๔” ดังนั้นประกาศของธนาคารแห่งประเทศไทยจึงสามารถกำหนดอัตรา

ดอกเบ็ญที่ธนาคารพาณิชย์อาจเรียกเก็บจากผู้กู้ยืมสูงกว่าร้อยละห้าต่อปีได้โดยไม่ขัดต่อประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา ๖๕๔ และไม่เป็นการผิดอาญาตามพระราชบัญญัติห้ามเรียกดอกเบี้ยเกินอัตรา พุทธศักราช ๒๔๗๕ ประกาศของธนาคารแห่งประเทศไทยดังกล่าวนี้จึงสามารถยกเว้นบทบัญญัติของประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา ๖๕๔ และพระราชบัญญัติห้ามเรียกดอกเบี้ยเกินอัตรา พุทธศักราช ๒๔๗๕ ได้ ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ และพระราชบัญญัติห้ามเรียกดอกเบี้ยเกินอัตรา พุทธศักราช ๒๔๗๕ นี้ เป็นบทบัญญัติของกฎหมาย สิ่งที่จะยกเว้นบทบัญญัติของกฎหมายได้ก็คือ บทบัญญัติของกฎหมายด้วยกัน ดังนั้นจึงถือได้ว่าประกาศธนาคารแห่งประเทศไทยซึ่งออกโดยอาศัยอำนาจตามความในมาตรา ๑๔ แห่งพระราชบัญญัติการธนาคารพาณิชย์ พ.ศ. ๒๕๐๕ แก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติการธนาคารพาณิชย์ (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๒๒ เรื่อง การกำหนดให้ธนาคารพาณิชย์ปฏิบัติในเรื่องดอกเบี้ยและส่วนลด เป็นบทบัญญัติของกฎหมาย และเมื่อเป็นบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่ศาลจะนำมาใช้บังคับแก่คดีนี้เพราะโจทก์เรียกดอกเบี้ยในอัตราร้อยละ ๑๕.๒๕ ต่อปี โดยอ้างตามประกาศของธนาคารแห่งประเทศไทยดังกล่าว กรณีจึงอยู่ในอำนาจของศาลรัฐธรรมนูญที่จะพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๔

สำหรับข้ออ้างของจำเลยว่าประกาศกำหนดอัตราดอกเบี้ยอัตราสูงสุดภายใต้ประกาศของธนาคารแห่งประเทศไทยของโจทก์ ซึ่งมีสภาพเป็นบทบัญญัติแห่งกฎหมายไม่มีตัวแทนของผู้บริโภคทำหน้าที่ให้ความเห็นในการตรากฎหมาย กฎ หรือข้อบังคับ และให้ความเห็นในการกำหนดมาตรการต่างๆ เพื่อคุ้มครองผู้บริโภคจึงเป็นการตราขึ้นโดยไม่ถูกต้องตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๕๗ และมาตรา ๖ นั้น รัฐธรรมนูญ มาตรา ๕๗ บัญญัติว่า “สิทธิของบุคคลซึ่งเป็นผู้บริโภคย่อมได้รับความคุ้มครอง ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ

กฎหมายตามวรรคหนึ่งต้องบัญญัติให้มีองค์การอิสระซึ่งประกอบด้วยตัวแทนผู้บริโภคทำหน้าที่ให้ความเห็นในการตรากฎหมาย กฎ และข้อบังคับ และให้ความเห็นชอบในการกำหนดมาตรการต่างๆ เพื่อคุ้มครองผู้บริโภค”

การคุ้มครองผู้บริโภคได้มีพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ. ๒๕๒๒ ใช้บังคับอยู่ ซึ่งเป็นกฎหมายที่คุ้มครองสิทธิของผู้บริโภคโดยตรง จึงอยู่ภายใต้บทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ มาตรา ๕๗ แต่พระราชบัญญัติการธนาคารพาณิชย์ พ.ศ. ๒๕๐๕ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติการธนาคารพาณิชย์ (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๒๒ มาตรา ๑๔ ที่ให้อำนาจธนาคารแห่งประเทศไทยออกข้อกำหนดด้วยความเห็นชอบของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังกำหนดให้ธนาคารพาณิชย์ปฏิบัติในเรื่องดอกเบี้ยหรือส่วนลดที่ธนาคารพาณิชย์อาจเรียกได้ เป็นกฎหมายที่บัญญัติขึ้นเพื่อควบคุมผู้ประกอบการซึ่งเป็น

การคุ้มครองผู้บริโภคโดยทางอ้อม และอยู่ภายใต้บทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ มาตรา ๕๐ มิใช่มาตรา ๕๗ ดังนั้น ข้อกำหนดตามประกาศของธนาคารแห่งประเทศไทย เรื่อง การกำหนดให้ธนาคารพาณิชย์ปฏิบัติในเรื่องดอกเบี้ยและส่วนลด ลงวันที่ ๒๐ ตุลาคม ๒๕๓๖ จึงไม่ขัดต่อมาตรา ๕๗ ของรัฐธรรมนูญ

อย่างไรก็ตาม ประกาศของธนาคารแห่งประเทศไทยฉบับดังกล่าวที่กำหนดในข้อ ๓ ว่า “ให้ธนาคารพาณิชย์ถือปฏิบัติเกี่ยวกับดอกเบี้ยและส่วนลดเงินให้สินเชื่อดังต่อไปนี้

(๑) ให้ธนาคารพาณิชย์ประกาศอัตราดอกเบี้ยที่เรียกจากลูกค้ารายใหญ่ชั้นดีประเภทเงินกู้แบบมีระยะเวลา (Minimum Loan Rate) และจำกัดความของลูกค้านั้นจะเรียกดอกเบี้ยและส่วนลดโดยอ้างอิงกับอัตราที่กล่าว

(๒) ให้ธนาคารพาณิชย์ประกาศอัตราดอกเบี้ยที่เรียกจากลูกค้ารายย่อยชั้นดี (Minimum Retail Rate) ส่วนต่าง (Margin) สูงสุดที่ธนาคารพาณิชย์จะใช้บวกเข้ากับอัตราดอกเบี้ยที่เรียกจากลูกค้ารายย่อยชั้นดี (Minimum Retail Rate) และอัตราดอกเบี้ยสูงสุดที่ธนาคารพาณิชย์จะเรียกจากลูกค้าที่ปฏิบัติผิดเงื่อนไข .... ฯลฯ”

ประกาศดังกล่าวนี้เป็นการที่ธนาคารแห่งประเทศไทยให้ธนาคารพาณิชย์กำหนดอัตราดอกเบี้ยเอาได้เองตามใจชอบโดยไม่มีข้อจำกัด ซึ่งอาจกำหนดสูงกว่าร้อยละสิบห้าเพียงใดก็ได้และอาจสูงกว่าอัตราดอกเบี้ยที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังประกาศกำหนดตามมาตรา ๔ ของพระราชบัญญัติดอกเบี้ยเงินให้กู้ยืมของสถาบันการเงิน ฯ ก็ได้ ประกาศของธนาคารแห่งประเทศไทยฉบับดังกล่าวนี้จึงมีปัญหาว่าขัดหรือแย้งกับพระราชบัญญัติการธนาคารพาณิชย์ ฯ และขัดหรือแย้งกับพระราชบัญญัติดอกเบี้ยเงินให้กู้ยืมของสถาบันการเงิน ฯ แต่ปัญหาดังกล่าวนี้เป็นปัญหาว่าบทบัญญัติของกฎหมายด้วยกันขัดกันเองมิใช่ปัญหาว่า ข้อกำหนดของประกาศดังกล่าวซึ่งถือเป็นบทบัญญัติของกฎหมายขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ จึงมิใช่กรณีที่ศาลรัฐธรรมนูญจะพิจารณาวินิจฉัย

โดยเหตุผลดังได้พิจารณาข้างต้น จึงวินิจฉัยว่าประกาศธนาคารแห่งประเทศไทย เรื่อง การกำหนดอัตราดอกเบี้ยให้ธนาคารพาณิชย์ปฏิบัติในเรื่องดอกเบี้ยและส่วนลด ลงวันที่ ๒๐ ตุลาคม พ.ศ. ๒๕๓๖ ไม่ขัดต่อมาตรา ๕๗ ของรัฐธรรมนูญ

จึงให้ยกคำร้อง

ศาสตราจารย์โกเมน ภัทรภิรมย์

ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ