

คำวินิจฉัยของ นายศักดิ์ เตชะชาญ ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

ที่ ๔/๒๕๕๖

วันที่ ๒๗ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๖

เรื่อง สำนักงานศาลยุติธรรมส่งคำโต้แย้งของจำเลย (นายวรเกียรติ ทรงตรง) ในคดีหมายเลขดำที่ ๑๑๔๓๓/๒๕๕๓ ของศาลแพ่งกรุงเทพใต้ เพื่อให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๔

สำนักงานศาลยุติธรรมส่งคำโต้แย้งของจำเลย (นายวรเกียรติ ทรงตรง) ในคดีหมายเลขดำที่ ๑๑๔๓๓/๒๕๕๓ ของศาลแพ่งกรุงเทพใต้ ผู้ร้อง ลงวันที่ ๓ สิงหาคม ๒๕๕๔ เพื่อให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยว่า พระราชกำหนดการปฏิรูประบบสถาบันการเงิน พ.ศ. ๒๕๕๐ มาตรา ๓๐ ทวิ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชกำหนดการปฏิรูประบบสถาบันการเงิน (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๕๑ มาตรา ๔ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๗ มาตรา ๒๕ มาตรา ๒๓๓ และมาตรา ๒๗๑ หรือไม่

ข้อเท็จจริง สรุปว่า กองทุนรวมไทยริสตรัคเจอร์ริง เป็นโจทก์ฟ้องนายวรเกียรติ ทรงตรง เป็นจำเลยต่อศาลแพ่งกรุงเทพใต้ เป็นคดีหมายเลขดำที่ ๑๑๔๓๓/๒๕๕๓ ให้จำเลยชำระเงินตามสัญญา กู้ยืมเงินและจำนอง พร้อมทั้งดอกเบี้ย โดยโจทก์เป็นนิติบุคคลประเภทกองทุนรวม จัดตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัติหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๓๕ และจดทะเบียนเป็นกองทุนรวมต่อสำนักงานคณะกรรมการกำกับหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์ตามพระราชบัญญัติ ฯ ดังกล่าว มีวัตถุประสงค์ในการจัดตั้งเพื่อซื้อและรับโอนสิทธิของบริษัทเงินทุนและบริษัทเงินทุนหลักทรัพย์ต่างๆ ที่ถูกระงับการดำเนินกิจการตามคำสั่งรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังและไม่อาจแก้ไขหรือฟื้นฟูฐานะหรือดำเนินการได้ และทรัพย์สินถูกนำออกขายเพื่อการชำระบัญชี โดยมีบริษัทหลักทรัพย์จัดการกองทุนรวม วรรณ จำกัด เป็นผู้จัดการกองทุนและเป็นผู้มีอำนาจกระทำการแทนโจทก์ จำเลยเป็นลูกหนี้ตามสัญญากู้ยืมเงินของบริษัทเงินทุนหลักทรัพย์ เอกพัฒน์ จำกัด (มหาชน) โดยจดทะเบียนจำนองที่ดินเป็นประกันการชำระหนี้ แต่ภายหลังผิคนัดไม่ชำระหนี้ตามสัญญา โจทก์เป็นผู้ซื้อและรับโอนสิทธิเรียกร้องในหนี้สินที่จำเลยมีอยู่กับบริษัทเงินทุนหลักทรัพย์ เอกพัฒน์ ฯ จากองค์การเพื่อการปฏิรูประบบสถาบันการเงิน (ปรส.) ซึ่งเป็นผู้ดำเนินการขายทรัพย์สินเพื่อการชำระบัญชีของบริษัทเงินทุนหลักทรัพย์ดังกล่าวโดยอาศัยอำนาจตามพระราชกำหนดการปฏิรูประบบสถาบันการเงิน พ.ศ. ๒๕๕๐ และพระราชกำหนดการปฏิรูประบบ

สถาบันการเงิน (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๕๑ โจทก์ได้มีหนังสือบอกกล่าวการโอนสิทธิเรียกร้องและ
ทวงถามให้จำเลยชำระหนี้และบอกกล่าวบังคับจำนองแล้ว จำเลยเพิกเฉย โจทก์จึงฟ้องเรียกหนี้ค้างชำระ
พร้อมดอกเบี้ย จากจำเลยเป็นคดีดังกล่าว

จำเลยให้การ สรุปลว่า ปรส. ไม่ใช่เจ้าหนี้ของจำเลย และไม่มีอำนาจโอนสิทธิเรียกร้องตามสัญญา
กู้ยืมเงินและสัญญาจำนองดังกล่าว โจทก์จึงไม่มีอำนาจฟ้องและยื่นคำร้องต่อศาลแพ่งกรุงเทพใต้เพื่อขอให้
ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยว่า พระราชกำหนดการปฏิรูประบบสถาบันการเงิน ฯ มาตรา ๓๐ ทวิ
จำกัดสิทธิแห่งกรรมสิทธิ์ในทรัพย์สินของจำเลย และจำกัดสิทธิในการต่อสู้คดีของจำเลยในการดำเนิน
กระบวนการพิจารณาต่อศาลตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ทั้งกำหนดให้คณะบุคคลที่ไม่ใช่ศาล
ใช้อำนาจพิจารณาพิพากษาอรรถคดี จึงขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๗ มาตรา ๒๕ มาตรา ๒๓๓
และมาตรา ๒๗๑

สำนักงานศาลยุติธรรมพิจารณาคำร้องของจำเลยตามที่ศาลแพ่งกรุงเทพใต้ส่งมาแล้ว เห็นว่าเป็น
กรณีอยู่ในบังคับของรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๔ วรรคหนึ่ง จึงส่งให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัย

พิจารณาคำร้องของผู้ร้อง ซึ่งเป็นคำโต้แย้งของจำเลยในคดีหมายเลขดำที่ ๑๑๔๓๓/๒๕๕๓
ของศาลแพ่งกรุงเทพใต้แล้ว เห็นว่าข้อเท็จจริงเพียงพอที่จะพิจารณาวินิจฉัยได้ แต่สำหรับประเด็นที่ว่า
พระราชกำหนดการปฏิรูประบบสถาบันการเงิน พ.ศ. ๒๕๕๐ มาตรา ๓๐ ทวิ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดย
พระราชกำหนดการปฏิรูประบบสถาบันการเงิน (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๕๑ มาตรา ๔ ขัดหรือแย้งต่อ
รัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕ หรือไม่นั้น ศาลรัฐธรรมนูญได้เคยมีคำวินิจฉัยไว้แล้ว คือ คำวินิจฉัยที่ ๑๕ - ๒๒/
๒๕๕๕ และคำวินิจฉัยที่ ๒๔/๒๕๕๕ จึงไม่จำเป็นต้องพิจารณาวินิจฉัยอีก คงมีประเด็นที่จะต้องพิจารณา
วินิจฉัยเพียงว่า พระราชกำหนดการปฏิรูประบบสถาบันการเงิน ฯ มาตรา ๓๐ ทวิ ดังกล่าว ขัดหรือแย้ง
ต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๗ มาตรา ๒๓๓ และมาตรา ๒๗๑ หรือไม่

พิเคราะห์แล้ว พระราชกำหนดการปฏิรูประบบสถาบันการเงิน ฯ มาตรา ๓๐ ทวิ บัญญัติว่า
“ในการขายทรัพย์สินเพื่อชำระบัญชีบริษัทที่ถูกระงับการดำเนินกิจการตามมาตรา ๓๐ ให้องค์การดำเนิน
การประกาศรายการพร้อมด้วยรายละเอียดตามสมควรของทรัพย์สินที่จะขาย วัน เวลา และสถานที่ที่จะ
ขายทรัพย์สินนั้นล่วงหน้าก่อนกำหนดวันขายไม่น้อยกว่าสิบห้าวันโดยปิดประกาศรายการและรายละเอียดไว้ใน
ที่เปิดเผย ณ สำนักงานขององค์การ โฆษณาในระบบเครือข่ายคอมพิวเตอร์ และโฆษณาในหนังสือพิมพ์
รายวันอย่างน้อยหนึ่งฉบับเป็นระยะเวลาไม่น้อยกว่าสามวัน

การประกาศตามวรรคหนึ่ง ให้ถือเป็นการบอกกล่าวการโอนทรัพย์สินแก่ลูกหนี้บุคคลภายนอก
ที่ได้ให้ประกันหนี้เดิม และบุคคลซึ่งมีส่วนได้เสียในทรัพย์สินที่จะขาย ในกรณีที่บุคคลดังกล่าวมีข้อต่อสู้

เกี่ยวกับทรัพย์สินที่จะขายนั้น ให้ยื่นคำคัดค้านโดยชี้แจงเหตุผลและหลักฐานที่เกี่ยวข้องต่อคณะกรรมการ ตามมาตรา ๓๐ ก่อนกำหนดวันขายทรัพย์สินไม่น้อยกว่าสามวันทำการ หากพ้นกำหนดระยะเวลาดังกล่าวแล้ว มิได้ยื่นคำคัดค้านการขายทรัพย์สินนั้น ให้ถือว่าลูกหนี้บุคคลภายนอกที่ได้ให้ประกันหนี้เดิมและบุคคล ซึ่งมีส่วนได้เสียในทรัพย์สินที่จะขายได้ให้ความยินยอมกับการโอนทรัพย์สินที่จะขายนั้นแล้ว

เมื่อคณะกรรมการตามมาตรา ๓๐ ได้รับคำคัดค้านตามวรรคสองแล้ว ให้จัดทำความเห็น พร้อมด้วยเหตุผลเสนอให้คณะกรรมการองค์การพิจารณาวิจฉัย ถ้าคณะกรรมการองค์การเห็นว่า คำคัดค้านมีเหตุอันสมควรก็ให้ยุติการขายทรัพย์สินนั้นไว้ก่อนจนกว่าจะมีการพิสูจน์สิทธิในทรัพย์สินนั้น เสร็จสิ้น ถ้าเห็นว่าไม่มีเหตุอันสมควรก็ให้ยกคำคัดค้านพร้อมทั้งแจ้งให้ผู้คัดค้านทราบและดำเนินการขาย ทรัพย์สินนั้นต่อไป แต่ทั้งนี้ไม่ตัดสิทธิผู้เสียหายเพราะการนั้นที่จะใช้สิทธิเรียกร้องตามมาตรา ๓๐ จัตวา”

ดังนั้น พระราชกำหนดการปฏิรูประบบสถาบันการเงิน ฯ ดังกล่าว มีเหตุผลของการประกาศใช้ เนื่องจากต้องมีการกำหนดมาตรการในลักษณะของการแก้ไขปัญหาสถาบันการเงินอย่างเป็นระบบ โดยการจัดตั้งองค์กรของรัฐขึ้นเพื่อทำหน้าที่รับผิดชอบในการดำเนินมาตรการดังกล่าว เพื่อแก้ไขฟื้นฟูฐานะของสถาบันการเงิน ตลอดจนช่วยเหลือผู้ฝากเงินและเจ้าหน้าที่สุจริตของสถาบันการเงิน และสำหรับ สถาบันการเงินที่ไม่อาจดำเนินการต่อไปได้ ให้ ปรส. เข้าควบคุมเพื่อชำระบัญชีต่อไป ซึ่งในการชำระ บัญชีจำเป็นต้องขายทรัพย์สินของสถาบันการเงินนั้น ดังนั้น เพื่อให้ ปรส. สามารถดำเนินการตาม วัตถุประสงค์ของกฎหมายให้แล้วเสร็จไปโดยเร็ว และเพื่อให้เกิดความเชื่อมั่นแก่ผู้ซื้อทรัพย์สินอันเป็น ส่วนหนึ่งของการแก้ไขปัญหาวิกฤติทางเศรษฐกิจ การดำเนินการจึงจำเป็นต้องมีมาตรการพิเศษต่างไปจาก กรณีปกติทั่วไป เพื่อมิให้เป็นอุปสรรคในการดำเนินการ ซึ่งก็ปรากฏจากบทบัญญัติแห่งพระราชกำหนดการ ปฏิรูประบบสถาบันการเงิน ฯ ดังกล่าวตามมาตรา ๓๐ วรรคห้า ที่ว่า “การขายทรัพย์สินเพื่อชำระบัญชี ของบริษัทนั้นให้เปิดประมูลโดยเปิดเผย หรือการแข่งขันราคาตามวิธีการที่คณะกรรมการกำหนด และ องค์กรได้รับค่าธรรมเนียมในอัตราร้อยละหนึ่งของราคาที่ขายได้” และมาตรา ๓๐ จัตวา ก็บัญญัติว่า “การเพิกถอนการโอนทรัพย์สินที่ได้ขายตามวิธีการที่กำหนดในมาตรา ๓๐ ทวิ จะกระทำมิได้

ผู้เสียหายจากการขายทรัพย์สินซึ่งคณะกรรมการองค์การได้ยกคำคัดค้านตามมาตรา ๓๐ ทวิ วรรคสาม มีสิทธิเรียกร้องให้ชดเชยค่าเสียหายจากรายได้ทั้งปวงที่ได้จากการขายทรัพย์สินของบริษัทที่ถูก ระับการดำเนินกิจการนั้นได้ ...ฯลฯ...”

จึงเห็นได้ว่า บทบัญญัติแห่งพระราชกำหนดการปฏิรูประบบสถาบันการเงิน ฯ ดังกล่าว เป็น บทบัญญัติที่เกี่ยวกับการขายและวิธีการในการขายทรัพย์สินเพื่อการชำระบัญชี การเพิกถอนการโอน การเรียกร้องค่าเสียหายจากการขายทรัพย์สิน และผลของการโอนทรัพย์สินที่ขายได้ โดยมีได้ทำให้สิทธิหรือ

เสรีภาพใด ๆ ของลูกหนี้หรือผู้มีส่วนได้เสียต้องถูกลิดรอนแต่อย่างใด เพียงแต่พระราชกำหนด ฯ ดังกล่าว บัญญัติวิธีการขายทรัพย์สินและผลของการโอนทรัพย์สินให้แตกต่างไปจากหลักเดิมที่มีอยู่ตามกฎหมาย แห่งและพาณิชย์ มิได้เป็นบทบัญญัติที่กระทบกระเทือนสาระสำคัญของสิทธิของบุคคลในทรัพย์สิน เสรีภาพในการประกอบกิจการหรือประกอบอาชีพของบุคคล หรือสิทธิในการที่จำเลยจะยกข้อต่อสู้เกี่ยวกับ ทรัพย์สินต่อบุคคลภายนอกแต่อย่างใด ซึ่งหลักการเช่นนี้ ศาลรัฐธรรมนูญได้เคยวินิจฉัยไว้แล้ว คือคำวินิจฉัย ที่ ๑๕ - ๒๒/๒๕๔๕ และที่ ๒๔/๒๕๔๕ ดังกล่าวข้างต้น ส่วนมาตรา ๗ แห่งรัฐธรรมนูญที่บัญญัติว่า “ในเมื่อไม่มีบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญนี้บังคับแก่กรณีใด ให้วินิจฉัยกรณีนั้นไปตามประเพณีการปกครอง ในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข” นั้น เป็นบทบัญญัติให้นำประเพณีการปกครอง ในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข มาใช้ในเมื่อไม่มีบทบัญญัติใดจะใช้บังคับ แก่กรณีใด ซึ่งเมื่อพิจารณาเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ มาตรา ๗ อันบัญญัติไว้ในหมวด ๑ บททั่วไป แล้วจะเห็นว่า มิใช่เป็นบทบัญญัติในเรื่องสิทธิและเสรีภาพ แต่เป็นเรื่องที่รัฐธรรมนูญบัญญัติขึ้นเพื่อการ ติความอุดช่องว่างของกฎหมายในกรณีที่ไม่ไม่มีบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญบังคับใช้แก่กรณีใดได้ ให้ศาล รัฐธรรมนูญ หรือองค์กรอื่นใดที่จะต้องวินิจฉัยกรณีใด ต้องวินิจฉัยกรณีนั้นไปตามประเพณีการปกครอง ในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข ทั้งนี้เพื่อให้มีการวินิจฉัยได้ในทุกกรณี จะอ้างว่าไม่มีบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญบังคับแก่กรณีใดมิได้

ส่วนรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๓๓ บัญญัติว่า “การพิจารณาพิพากษาอรรถคดีเป็นอำนาจของศาล ซึ่งต้องดำเนินการตามรัฐธรรมนูญ ตามกฎหมาย และในพระปรมาภิไธยพระมหากษัตริย์” และมาตรา ๒๗๑ บัญญัติว่า “ศาลยุติธรรมมีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีทั้งปวง เว้นแต่คดีที่รัฐธรรมนูญนี้หรือกฎหมาย บัญญัติให้อยู่ในอำนาจของศาลอื่น” นั้น เห็นว่า ปรส. หรือคณะกรรมการ ปรส. หรือคณะกรรมการ ที่คณะกรรมการ ปรส. แต่งตั้ง มิได้เป็นศาลและมีได้ทำหน้าที่พิจารณาคดีเช่นศาล ซึ่งในการปกครอง ในระบอบประชาธิปไตยนั้น อำนาจการพิจารณาพิพากษาอรรถคดีเป็นอำนาจของศาลและต้องดำเนินการ ตามรัฐธรรมนูญ ตามกฎหมาย และในพระปรมาภิไธยพระมหากษัตริย์ และศาลนั้นจะจัดตั้งขึ้นได้ก็แต่ โดยพระราชบัญญัติเท่านั้นตามมาตรา ๒๓๔ แห่งรัฐธรรมนูญ การจัดตั้ง ปรส. ก็เพื่อวัตถุประสงค์ในการ ดำเนินการต่อบริษัทเงินทุนและบริษัทเงินทุนหลักทรัพย์ที่ถูกระงับการดำเนินการ เพื่อแก้ไขฟื้นฟู ช่วยเหลือ ผู้ฝากเงิน เจ้าหนี้ที่สุจริต และการชำระบัญชี ตามเหตุผลในการประกาศใช้พระราชกำหนดการปฏิรูประบบสถาบันการเงิน ฯ ดังกล่าว เพื่อความรวดเร็วในการแก้ไขปัญหาวิกฤติทางเศรษฐกิจ ซึ่งพระราช กำหนด ฯ นี้มีผลใช้บังคับกับทุกบริษัทที่ถูกระงับการดำเนินการเช่นเดียวกันและเท่าเทียมกัน และมีได้ ลิดรอนสิทธิและเสรีภาพของลูกหนี้หรือผู้มีส่วนได้เสีย บทบัญญัติแห่งพระราชกำหนด ฯ ดังกล่าวข้างต้น

เป็นบทบัญญัติเกี่ยวกับการขายทรัพย์สินเพื่อชำระบัญชี การโอนทรัพย์สินที่ขายได้ ทั้งคุ้มครองผู้มีส่วนได้เสียในทรัพย์สินที่จะขาย โดยสามารถคัดค้านการขายและเรียกร้องค่าเสียหายต่อ ปรส. ได้ หาก ปรส. พิจารณาข้อเรียกร้องแล้ว ผู้มีส่วนได้เสียไม่เห็นด้วยก็ยังสามารถเสนอคดีต่อศาลได้ ปรส. หรือคณะกรรมการ ปรส. จึงมิได้ใช้อำนาจในการพิจารณาพิพากษาคดีไปจากศาล และไม่เป็นการตั้งศาลขึ้นใหม่แต่อย่างใด

อาศัยเหตุผลดังกล่าว จึงวินิจฉัยว่า พระราชกำหนดการปฏิรูประบบสถาบันการเงิน พ.ศ. ๒๕๕๐ มาตรา ๓๐ ทวิ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชกำหนดการปฏิรูประบบสถาบันการเงิน (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๕๑ มาตรา ๔ ไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓ มาตรา ๒๕ มาตรา ๒๓๓ และ มาตรา ๒๗๑

นายศักดิ์ เตชะชาญ

ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ