คำวินิจฉัยของ นายสุจินดา ยงสุนทร ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

ที่ ๒๓/๒๕๔๕ **วันที่ ๓๐ พฤษภาคม ๒๕๔๕**

เรื่อง พระราชกำหนดการปฏิรูประบบสถาบันการเงิน พ.ศ. ๒๕๔๐ มาตรา ๒๗ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๙ หรือไม่

ความเป็นมาและข้อเท็จจริง

ในคดีแพ่งหมายเลขดำที่ ๘๙/๒๕๔๔ ของศาลจังหวัดลำปาง นายอนุชา แสงภักดี ที่ ๑ และนายธนัท มะโนคำ ที่ ๒ จำเลย ซึ่งต่อไปนี้จะเรียกว่า “ผู้ร้อง” ได้โต้แย้งว่า พระราชกำหนดการปฏิรูประบบสถาบันการเงิน พ.ศ. ๒๕๔๐ มาตรา ๒๗ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๙ โดยกล่าวอ้างในคำร้อง ลงวันที่ ๒๖ กุมภาพันธ์ ๒๕๔๔ ว่า “...พระราชกำหนดการปฏิรูประบบสถาบันการเงิน พ.ศ. ๒๕๔๐ มาตรา ๒๗ บัญญัติว่า “การโอนสิทธิเรียกร้องทั้งหมดหรือบางส่วนของบริษัทที่ถูกระงับการดำเนินกิจการไปยังสถาบันการเงินอื่นให้กระทำได้โดยไม่ต้องบอกกล่าวการโอนไปยังลูกหนี้ตามมาตรา ๓๐๖ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ แต่ไม่กระทบกระเทือนถึงสิทธิของลูกหนี้ที่จะยกข้อต่อสู้ตามมาตรา ๓๐๘ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์” เป็นกฎหมายที่ตราขึ้นมาเพื่อจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคล และมิได้มีผลบังคับเป็นการทั่วไปและมุ่งหมายใช้บังคับเพียงกรณีเดียวคือเฉพาะการโอนสิทธิเรียกร้องระหว่างบริษัทที่ถูกระงับการดำเนินกิจการเพียงไม่กี่ราย รวมถึงบริษัทเงินทุนไทยธำรง จำกัด กับโจทก์เท่านั้น ซึ่งเป็นกรณีใดกรณีหนึ่งหรือแก่บุคคลใดบุคคลหนึ่งเป็นการเจาะจงบทบัญญัติดังกล่าวจึงขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๙ และเป็นอันใช้บังคับมิได้ ตามมาตรา ๖ ของรัฐธรรมนูญ...”

คำวินิจฉัย

รัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๙ บัญญัติไว้ในวรรคหนึ่งและวรรคสอง ดังนี้

“การจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลที่รัฐธรรมนูญรับรองไว้จะกระทำมิได้ เว้นแต่โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายเฉพาะเพื่อการที่รัฐธรรมนูญนี้กำหนดไว้และเท่าที่จำเป็นเท่านั้นและจะกระทบกระเทือนสาระสำคัญแห่งสิทธิและเสรีภาพนั้นมิได้

“กฎหมายตามวรรคหนึ่งต้องมีผลใช้บังคับเป็นการทั่วไปและไม่มุ่งหมายให้ใช้บังคับแก่กรณีใดกรณีหนึ่งหรือแก่บุคคลใดบุคคลหนึ่งเป็นการเจาะจง ทั้งต้องระบุบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญที่ให้อำนาจในการตรากฎหมายนั้นด้วย”

พิเคราะห์แล้วเห็นว่า มาตรา ๒๙ ในหมวด ๓ ของรัฐธรรมนูญ ว่าด้วยสิทธิและเสรีภาพของชนชาวไทย เป็นบทบัญญัติที่มีความสำคัญยิ่ง เพราะเป็นบทบัญญัติที่บัญญัติให้ความคุ้มครองแก่สิทธิและเสรีภาพของชนชาวไทยโดยการกำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขที่รัฐจำต้องปฏิบัติตามอย่างเคร่งครัดหากมีความจำเป็นต้องจำกัดสิทธิและเสรีภาพดังกล่าว อย่างไรก็ดี มาตรา ๒๙ ของรัฐธรรมนูญได้กล่าวถึง เฉพาะสิทธิและเสรีภาพที่รัฐธรรมนูญรับรองไว้ เท่านั้น ดังนั้น สิทธิและเสรีภาพที่จะได้รับความคุ้มครองตามมาตรา ๒๙ จะต้องเป็นสิทธิและเสรีภาพที่รัฐธรรมนูญหรือคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญรับรองไว้ ในทางกลับกันสิทธิและเสรีภาพที่รัฐธรรมนูญมิได้กล่าวถึงและที่ศาลรัฐธรรมนูญมิได้รับรองไว้โดยคำวินิจฉัย จึงเป็นสิทธิและเสรีภาพที่ไม่อยู่ในขอบข่ายของมาตรา ๒๙ ดังกล่าว และย่อมไม่ได้รับความคุ้มครองตามบทบัญญัตินี้

สำหรับมาตรา ๒๗ แห่งพระราชกำหนดการปฏิรูประบบสถาบันการเงิน พ.ศ. ๒๕๔๐ ที่ผู้ร้องอ้างว่าขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๙ นั้น มีข้อความที่เป็นปัญหาอยู่ว่า การโอนสิทธิเรียกร้องของเจ้าหนี้เดิมไปยังเจ้าหนี้รายใหม่ “ให้กระทำได้โดยไม่ต้องบอกกล่าวการโอนไปยังลูกหนี้ตามมาตรา ๓๐๖ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์” และมาตรา ๓๐๖ นี้ บัญญัติว่า

“การโอนหนี้อันจะพึงต้องชำระแก่เจ้าหนี้คนหนึ่งโดยเฉพาะเจาะจงนั้น ถ้าไม่ทำเป็นหนังสือท่านว่าไม่สมบูรณ์ อนึ่งการโอนหนี้นั้นท่านว่าจะยกขึ้นเป็นข้อต่อสู้ลูกหนี้หรือบุคคลภายนอกได้ แต่เมื่อได้บอกกล่าวการโอนไปยังลูกหนี้ หรือลูกหนี้จะได้ยินยอมด้วยในการโอนนั้น คำบอกกล่าวหรือความยินยอมเช่นว่านี้ท่านว่าต้องทำเป็นหนังสือ

“ถ้าลูกหนี้ทำให้พอแก่ใจผู้โอนด้วยการใช้เงิน หรือด้วยประการอื่นเสียแต่ก่อนได้รับบอกกล่าวหรือก่อนได้ตกลงให้โอนไซร้ลูกหนี้นั้นก็เป็นอันหลุดพ้นจากหนี้”

ซึ่งเป็นการให้สิทธิแก่ลูกหนี้ที่จะได้รับการบอกกล่าวการโอนสิทธิเรียกร้องในหนี้ของตนไปยังบุคคลอื่น (เจ้าหนี้รายใหม่)

ประเด็นที่ศาลรัฐธรรมนูญจำต้องพิจารณาวินิจฉัยมีอยู่ว่า สิทธิของลูกหนี้ที่จะได้รับการบอกกล่าวการโอนสิทธิเรียกร้อง นั้น เป็นสิทธิที่รัฐธรรมนูญรับรองไว้ หรือไม่ พิจารณาแล้วเห็นว่าสิทธิดังกล่าวไม่ได้เป็นสิทธิที่รับรองไว้ ณ ที่ใดในรัฐธรรมนูญ แต่เป็นเพียงสิทธิที่กำหนดไว้ตามมาตรา ๓๐๖ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์เท่านั้น ดังนั้น จึงไม่ใช่เป็นสิทธิที่ได้รับความคุ้มครองตามมาตรา ๒๙ ของรัฐธรรมนูญ และย่อมสามารถถูกจำกัดหรือแก้ไขเปลี่ยนแปลงได้โดยกฎหมายที่มีศักดิ์เช่นเดียวกันกับประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ด้วยเหตุผลที่กล่าว มาตรา ๒๗ แห่งพระราชกำหนดดังกล่าวที่มีผลเป็นการแก้ไขเปลี่ยนแปลงหรือกำหนดข้อยกเว้นสำหรับมาตรา ๓๐๖ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ จึงไม่มีข้อความใดที่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๙ วรรคหนึ่ง

ผู้ร้องโต้แย้งว่า มาตรา ๒๗ แห่งพระราชกำหนด ฯ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๙ เพราะมิได้มีผลบังคับเป็นการทั่วไปและมุ่งหมายใช้บังคับเพียงกรณีเดียว คือ เฉพาะการโอนสิทธิเรียกร้องระหว่างบริษัทที่ถูกระงับการดำเนินกิจการเพียงไม่กี่ราย รวมถึงบริษัทเงินทุนไทยธำรง จำกัด กับโจทก์เท่านั้น ซึ่งเป็นกรณีใดกรณีหนึ่งหรือแก่บุคคลใดบุคคลหนึ่งเป็นการเจาะจง ซึ่งคำโต้แย้งดังกล่าวทำให้เข้าใจได้ว่าผู้ร้องหมายถึง รัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๙ วรรคสอง ตอนต้น นั่นเอง พิจารณาแล้วเห็นว่า บทบัญญัติแห่งกฎหมายใดที่จะละเมิดรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๙ วรรคสอง ได้ จะต้องเป็นบทบัญญัติที่อยู่ในขอบข่ายของวรรคหนึ่งเสียก่อน เนื่องจากวรรคสองกล่าวถึง “กฎหมายตามวรรคหนึ่ง” เป็นการเฉพาะซึ่งย่อมหมายถึงกฎหมายที่จำกัดสิทธิที่รัฐธรรมนูญรับรองไว้เท่านั้น แต่ในเมื่อได้วินิจฉัยแล้วว่า สิทธิที่จะได้รับการบอกกล่าวการโอนสิทธิเรียกร้องตามมาตรา ๓๐๖ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ไม่ใช่สิทธิที่รัฐธรรมนูญรับรองไว้ กฎหมายที่จำกัดสิทธิหรือกำหนดข้อยกเว้นสำหรับสิทธิตามมาตรา ๓๐๖ ที่กล่าว จึงไม่ใช่ “กฎหมายตามวรรคหนึ่ง” ดังนั้น จึงไม่มีกรณีที่จำต้องวินิจฉัยว่ากฎหมายที่ไม่อยู่ในขอบข่ายของรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๙ วรรคหนึ่ง ตั้งแต่เริ่มต้นแล้วเป็นกฎหมายที่ละเมิดหลักเกณฑ์หรือเงื่อนไขซึ่งกำหนดไว้ในมาตรา ๒๙ วรรคสองตอนต้น หรือไม่

ด้วยเหตุผลตามที่กล่าว จึงวินิจฉัยว่า พระราชกำหนดการปฏิรูประบบสถาบันการเงิน พ.ศ. ๒๕๔๐ มาตรา ๒๗ ไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๙ วรรคหนึ่งและวรรคสอง

นายสุจินดา ยงสุนทร
ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ