

## คำวินิจฉัยของ นายสุจินดา ยงสุนทร ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

ที่ ๔๐/๒๕๕๕

วันที่ ๘ กรกฎาคม ๒๕๕๕

เรื่อง สำนักงานศาลยุติธรรมส่งคำโต้แย้งของนายสกล แซ่ล้อ กับพวก จำเลยในคดีแพ่งหมายเลขดำที่ ๑๖๘๗/๒๕๕๔ ของศาลแพ่งธนบุรี ให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๔ ว่า พระราชกำหนดบริษัทบริหารสินทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๕๑ ขัดต่อรัฐธรรมนูญหรือไม่

## ความเป็นมา

สำนักงานศาลยุติธรรมได้มีหนังสือที่ ศย ๐๑๖/๑๗๑๓๗ ลงวันที่ ๑๗ มิถุนายน ๒๕๕๕ ส่งคำโต้แย้งของนายสกล แซ่ล้อ กับพวก จำเลยในคดีแพ่งหมายเลขดำที่ ๑๖๘๗/๒๕๕๔ ของศาลแพ่งธนบุรี ให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามมาตรา ๒๖๔ ของรัฐธรรมนูญ โดยระบุว่า “จำเลยโต้แย้งว่า พระราชกำหนดบริษัทบริหารสินทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๕๑ ที่กำหนดให้การโอนสิทธิเรียกร้องจากสถาบันการเงินไปให้บริษัทบริหารสินทรัพย์โดยมิต้องบอกกล่าวการโอนไปยังลูกหนี้ ซึ่งเข้าใจได้ว่าหมายถึง บทบัญญัติมาตรา ๕ ของพระราชกำหนดบริษัทบริหารสินทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๕๑ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๔ มาตรา ๒๖ มาตรา ๒๗ มาตรา ๒๘ มาตรา ๓๐ มาตรา ๔๘ และมาตรา ๕๐

“สำนักงานศาลยุติธรรมพิจารณาแล้วเห็นว่า กรณีดังกล่าวอยู่ในบังคับมาตรา ๒๖๔ วรรคหนึ่งของรัฐธรรมนูญ ที่บัญญัติให้ส่งความเห็นดังกล่าวตามทางการเพื่อศาลรัฐธรรมนูญจะได้พิจารณาวินิจฉัย”

## การรับเรื่องไว้พิจารณา

หนังสือสำนักงานศาลยุติธรรมระบุว่า คำโต้แย้งของผู้ร้องที่ว่าบทบัญญัติแห่งกฎหมายขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ นั้น “เข้าใจได้ว่าหมายถึง บทบัญญัติมาตรา ๕ ของพระราชกำหนดบริษัทบริหารสินทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๕๑ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๔ มาตรา ๒๖ มาตรา ๒๗ มาตรา ๒๘ มาตรา ๓๐ มาตรา ๔๘ และมาตรา ๕๐” แต่เมื่อพิจารณารายละเอียดในคำโต้แย้งของผู้ร้อง รวมทั้งรายงานกระบวนการพิจารณาของศาลแพ่งธนบุรีแล้ว ไม่ปรากฏว่าผู้ร้องหรือศาลได้กล่าวถึงมาตรา ๕ แต่อย่างใด อันที่จริงแล้วผู้ร้องน่าจะหมายถึงพระราชกำหนดบริษัทบริหารสินทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๕๑ ทั้งฉบับเลยทีเดียว ไม่ใช่เฉพาะมาตรา ๕ เท่านั้น ซึ่งศาลแพ่งธนบุรีก็เพียงแต่ถ่ายทอดคำโต้แย้งของผู้ร้องไปให้ศาลรัฐธรรมนูญ แต่สำนักงานศาลยุติธรรมต่างหากที่เป็นผู้ระบุหรือกล่าวถึงมาตรา ๕ ของพระราชกำหนดดังกล่าว

การจะเป็นประการใดก็ตาม เห็นว่าศาลรัฐธรรมนูญไม่มีอำนาจหน้าที่ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๔ ที่จะพิจารณาวินิจฉัยว่า พระราชบัญญัติหรือพระราชกำหนดใดทั้งฉบับ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญและเป็นอันใช้บังคับมิได้ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๖ ดังนั้น ถ้าผู้ร้องหมายถึงพระราชกำหนดทั้งฉบับ ขัดกับรัฐธรรมนูญแล้วไซ้ ก็เห็นจำเป็นต้องยกคำร้องเสีย แต่ในเมื่อสำนักงานศาลยุติธรรมได้ระบุถึงมาตรา ๕ แห่งพระราชกำหนดบริษัทบริหารสินทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๕๑ ก็เห็นว่าศาลรัฐธรรมนูญชอบที่จะรับประเด็นที่แคบลงนี้ไว้พิจารณาวินิจฉัยได้

### คำวินิจฉัย

รัฐธรรมนูญ มาตรา ๔ และมาตรา ๒๖ กล่าวถึงศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ของบุคคลโดยบัญญัติว่า “มาตรา ๔ ศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ สิทธิและเสรีภาพของบุคคล ย่อมได้รับความคุ้มครอง” “มาตรา ๒๖ การใช้อำนาจโดยองค์การของรัฐทุกองค์กร ต้องคำนึงถึงศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ สิทธิและเสรีภาพตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญนี้”

มาตรา ๕ วรรคหนึ่ง ของพระราชกำหนดบริษัทบริหารสินทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๕๑ บัญญัติว่า “ในการโอนสินทรัพย์ที่เป็นสิทธิเรียกร้องจากสถาบันการเงินไปให้บริษัทบริหารสินทรัพย์ หากบริษัทบริหารสินทรัพย์มอบหมายให้ผู้รับชำระหนี้เดิมเป็นตัวแทนเรียกเก็บและรับชำระหนี้ที่เกิดขึ้น การโอนสิทธิเรียกร้องดังกล่าวเป็นอันชอบด้วยกฎหมายโดยไม่ต้องบอกกล่าวการโอนไปยังลูกหนี้ตามมาตรา ๓๐๖ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ แต่ไม่กระทบกระเทือนสิทธิของลูกหนี้ที่จะยกข้อต่อสู้ตามมาตรา ๓๐๘ วรรคสอง แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์”

พิจารณาแล้วเห็นว่า มาตรา ๕ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชกำหนดไม่มีข้อความหรือเนื้อหาสาระที่เกี่ยวข้องกับเรื่องศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ของบุคคล ไม่ว่าจะโดยตรงหรือโดยอ้อมแต่ประการใด การบอกกล่าวการโอนสิทธิเรียกร้องไปยังลูกหนี้ตามมาตรา ๓๐๖ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ นั้น เป็นเรื่องหรือพันธกรณีที่บัญญัติไว้ในประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ และสิทธิของลูกหนี้ที่จะได้รับการบอกกล่าวการโอนหนี้ของตนไปยังเจ้าหนี้รายใหม่ก็มีใช้เป็นสิทธิที่รัฐธรรมนูญรับรองไว้ ณ ที่ใด ดังนั้น การบอกกล่าวการโอนสิทธิเรียกร้อง จึงเป็นเรื่องที่อาจถูกแก้ไขเปลี่ยนแปลง หรือยกเว้นโดยพระราชบัญญัติหรือพระราชกำหนดได้โดยไม่อาจถือได้ว่าเป็นการขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๔ มาตรา ๒๖ มาตรา ๒๗ และมาตรา ๒๕ วรรคหนึ่ง

ส่วนรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕ วรรคสอง ที่บัญญัติว่า “กฎหมายตามวรรคหนึ่งต้องมีผลใช้บังคับเป็นการทั่วไปและไม่มุ่งหมายให้ใช้บังคับแก่กรณีใดกรณีหนึ่ง หรือแก่บุคคลใดบุคคลหนึ่งเป็นการเจาะจง...” นั้น พิจารณาแล้วเห็นว่า พระราชกำหนดบริษัทบริหารสินทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๕๑ ทั้งฉบับ

(ไม่เฉพาะแต่เพียงมาตรา ๕) เป็นกฎหมายที่มีผลใช้บังคับเป็นการทั่วไปอยู่แล้ว กล่าวคือ ให้ใช้บังคับได้กับการโอนสิทธิเรียกร้องจากสถาบันการเงินทุกแห่งที่เข้าอยู่ในข่ายของพระราชกำหนดไปให้บริษัทบริหารสินทรัพย์ ทั้งนี้ กฎหมายมีได้มุ่งหมายให้ใช้กับกรณีใดกรณีหนึ่ง หรือสถาบันการเงินแห่งใดแห่งหนึ่งเป็นการเจาะจง พระราชกำหนดดังกล่าว จึงไม่มีข้อความใดที่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕ วรรคสอง (ตอนต้น)

มาตรา ๓๐ วรรคสาม ของรัฐธรรมนูญ ซึ่งบัญญัติว่า “การเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมต่อบุคคลเพราะเหตุแห่งความแตกต่างในเรื่องถิ่นกำเนิด เชื้อชาติ ภาษา เพศ อายุ สภาพทางกายหรือสุขภาพ สถานะของบุคคล ฐานะทางเศรษฐกิจหรือสังคม ความเชื่อทางศาสนา การศึกษาอบรมหรือความคิดเห็นทางการเมืองอันไม่ขัดต่อบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ จะกระทำมิได้” เป็นการวางหลักการทั่วไปซึ่งห้ามการเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรม พิจารณาแล้วเห็นว่า มาตรา ๕ แห่งพระราชกำหนดบริษัทบริหารสินทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๕๑ ซึ่งยกเว้นการใช้มาตรา ๓๐๖ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์สำหรับการโอนสิทธิเรียกร้องเฉพาะในบางกรณี นั้น อาจเป็นการเลือกปฏิบัติประเภทหนึ่งจริง แต่ก็มิอาจถือได้ว่าเป็นการเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมที่ต้องห้ามตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๐ วรรคสาม ในทางตรงกันข้ามวัตถุประสงค์และเจตนารมณ์ของพระราชกำหนดดังกล่าว ก็เพื่อคุ้มครองผู้ซึ่งประกอบธุรกิจหรือกิจการโดยสุจริตกับเจ้าหนี้เดิมของผู้รื้อ อีกทั้งพระราชกำหนดฉบับนี้ยังเป็นมาตรการที่หน่วยงานของรัฐจะนำมาใช้เพื่อช่วยฟื้นฟูกิจการของเจ้าหนี้เดิม ซึ่งเป็นสถาบันการเงินที่กำลังประสบปัญหาการขาดสภาพคล่อง จึงถือได้ว่าเป็นมาตรการที่ดำเนินไปเพื่อความเป็นธรรมแก่ผู้ที่เกี่ยวข้องทุกฝ่ายและเพื่อปกป้องประเทศโดยส่วนรวมจากวิกฤติทางเศรษฐกิจและการเงิน กรณีจึงไม่เป็นการเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมที่รัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๐ วรรคสาม บัญญัติห้ามไว้

ผู้ร้องโต้แย้งด้วยว่า พระราชกำหนดดังกล่าว (ซึ่งหมายถึงมาตรา ๕ ของพระราชกำหนด ฯ) เป็นการจำกัดสิทธิในทรัพย์สินและการจำกัดเสรีภาพในการแข่งขันโดยเสรี ตามมาตรา ๔๘ และมาตรา ๕๐ ของรัฐธรรมนูญ ตามลำดับ พิจารณาแล้วเห็นว่า แม้จะถือว่าบทบัญญัติแห่งพระราชกำหนด ฯ เป็นการจำกัดสิทธิและเสรีภาพดังกล่าวจริง รัฐธรรมนูญเองก็บัญญัติให้มีการจำกัดสิทธิและเสรีภาพเช่นนั้นได้อยู่แล้ว ดังจะเห็นได้จากมาตรา ๔๘ ซึ่งบัญญัติว่า “สิทธิของบุคคลในทรัพย์สินย่อมได้รับความคุ้มครองขอบเขตแห่งสิทธิ และการจำกัดสิทธิเช่นนี้ย่อมเป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติ” ส่วนมาตรา ๕๐ วรรคสอง ของรัฐธรรมนูญก็บัญญัติให้สามารถจำกัดเสรีภาพในการแข่งขันโดยเสรีได้โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายเพื่อประโยชน์ในการรักษาความมั่นคงของรัฐหรือเศรษฐกิจของประเทศ และพระราชกำหนดฉบับนี้ก็มีวัตถุประสงค์เพื่อแก้ไขปัญหาในระบบสถาบันการเงินและคุ้มครองผู้ฝากเงิน

และเจ้าหน้าที่ของสถาบันการเงินซึ่งเป็นเจ้าหน้าที่เดิมของผู้ร้อง และเพื่อเรียกความเชื่อมั่นในระบบสถาบันการเงินกลับมาโดยยึดถือวิธีการและแนวทางสากลเช่นที่ประเทศอื่นยอมรับและปฏิบัติกันมา จึงเห็นว่าการที่ บพข. ได้แก้ไขข้อบกพร่องของ บพข. ให้เป็นไปตามที่พระราชกำหนด ฯ เข้าอยู่ในข่ายของข้อยกเว้นที่กำหนดไว้ในมาตรา ๔๘ และมาตรา ๕๐ ของรัฐธรรมนูญเอง ซึ่งบัญญัติให้มีการจำกัดสิทธิและเสรีภาพได้อยู่แล้ว ดังนั้น บพข. ได้ปฏิบัติตามกฎหมายดังกล่าว จึงไม่มีข้อความใดที่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕ มาตรา ๔๘ และมาตรา ๕๐

อาศัยเหตุและผลที่กล่าว จึงวินิจฉัยว่า

๑. ศาลรัฐธรรมนูญไม่มีอำนาจตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๕ ที่จะพิจารณาวินิจฉัยว่า พระราชกำหนดบริษัทบริหารสินทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๕๑ ทั้งฉบับ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๔ มาตรา ๒๖ มาตรา ๒๗ มาตรา ๒๕ มาตรา ๓๐ มาตรา ๔๘ และมาตรา ๕๐ และ

๒. มาตรา ๕ แห่งพระราชกำหนดดังกล่าวไม่มีข้อความใดที่ขัดหรือแย้งต่อบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญตาม ๑.

นายสุจินดา ยงสุนทร

ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ