

คำวินิจฉัยของ นายสุจิต บุญบงการ ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

ที่ ๑๕ - ๒๒/๒๕๕๕

วันที่ ๓๐ พฤษภาคม ๒๕๕๕

เรื่อง พระราชกำหนดการปฏิรูประบบสถาบันการเงิน พ.ศ. ๒๕๕๐ มาตรา ๒๗ และมาตรา ๓๐ ทวิ มาตรา ๓๐ ตริ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชกำหนดการปฏิรูประบบสถาบันการเงิน (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๕๑ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕ วรรคหนึ่ง หรือไม่

ข้อเท็จจริง

ศาลจังหวัดปทุมธานี ส่งคำโต้แย้งของนายอนุภาพ สัตย์ประกอบ จำเลยในคดีแพ่งหมายเลขดำ ที่ ๖๖๒/๒๕๕๓ ซึ่งมีกองทุนรวมโกลบอลไทย พร็อพเพอร์ตี้ เป็นโจทก์ เป็นคำร้องที่หนึ่ง

ศาลแขวงดุสิตส่งคำโต้แย้งของบริษัท สิทธิรินทร์ จำกัด จำเลยที่ ๑ และนายกฤษฎาภักดิ์ นุตจรัส จำเลยที่ ๒ ในคดีแพ่งหมายเลขดำที่ ๗๖๐๐/๒๕๕๓ ซึ่งมีบริษัท วี. คอนกรีตเมอเรท จำกัด เป็นโจทก์ เป็นคำร้องที่สอง

ศาลแพ่งกรุงเทพใต้ส่งคำโต้แย้งของนายกฤษฎาภักดิ์ นุตจรัส จำเลยในคดีแพ่งหมายเลขดำ ที่ ๕๒๒๗/๒๕๕๓ ซึ่งมีกองทุนรวมโกลบอลไทย พร็อพเพอร์ตี้ เป็นโจทก์ เป็นคำร้องที่สาม

ศาลแพ่งกรุงเทพใต้ส่งคำโต้แย้งของ บริษัท บางกอกอินเตอร์เนชั่นแนล สปอร์ต จำกัด จำเลยที่ ๑ และบริษัท ปัญญาศิษฐ์ก่อสร้าง จำกัด จำเลยที่ ๓ ในคดีแพ่งหมายเลขดำที่ ๑๐๓๐๖/๒๕๕๓ ซึ่งมีกองทุนรวมไทยริสตรัคเจอร์เป็นโจทก์ เป็นคำร้องที่สี่

คำร้องทั้งสี่คำร้องดังกล่าวได้โต้แย้งว่าพระราชกำหนดการปฏิรูประบบสถาบันการเงิน พ.ศ. ๒๕๕๐ มาตรา ๒๗ และมาตรา ๓๐ ตริ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชกำหนดการปฏิรูประบบสถาบันการเงิน (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๕๑ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕ วรรคหนึ่ง และคำร้องที่สี่ได้โต้แย้งเพิ่มเติมว่า พระราชกำหนดการปฏิรูประบบสถาบันการเงิน พ.ศ. ๒๕๕๐ มาตรา ๓๐ ทวิ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชกำหนดการปฏิรูประบบสถาบันการเงิน (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๕๑ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕ วรรคหนึ่ง

คำร้องทั้งสี่คำร้องสรุปความเป็นทำนองเดียวกันได้ว่า โจทก์เป็นผู้ซื้อสินทรัพย์สินเชื่อธุรกิจ รวมทั้งสิทธิเรียกร้องของบริษัทเงินทุน หรือบริษัทเงินทุนหลักทรัพย์ที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง มีคำสั่งระงับการดำเนินการ ซึ่งเป็นเจ้าหนี้เดิมของจำเลยจากองค์การเพื่อการปฏิรูประบบสถาบันการเงิน

(ปรส.) ต่อมาโจทก์ได้มีหนังสือบอกกล่าวการรับโอนสิทธิเรียกร้องในหนี้สินของจำเลย และทวงถามไปยังจำเลยให้ชำระหนี้ภายในกำหนด แต่เมื่อครบกำหนดแล้วจำเลยไม่ชำระหนี้ โจทก์จึงฟ้องให้จำเลยชำระหนี้

ผู้ร้องในคำร้องที่หนึ่ง ที่สอง และที่สาม ได้โต้แย้งสรุปเป็นใจความได้ว่า พระราชกำหนดการปฏิรูประบบสถาบันการเงิน พ.ศ. ๒๕๔๐ มาตรา ๒๗ และมาตรา ๓๐ ตริ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชกำหนดการปฏิรูประบบสถาบันการเงิน (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๔๑ เปิดโอกาสให้เจ้าหนี้เดิมและเจ้าหนี้ผู้ซื้อหนี้สินสามารถดำเนินการรับโอนสิทธิเรียกร้องต่างๆ ได้โดยไม่ต้องดำเนินการตามขั้นตอนของประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งและประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ จึงเป็นการลิดรอนสิทธิของลูกหนี้และผู้มีส่วนได้เสียฝ่ายอื่นอย่างชัดเจน ทั้งที่ตามความจริงผู้รับโอนสิทธิสามารถใช้วิธีการตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งเพื่อดำเนินการได้อยู่แล้วไม่มีความจำเป็นต้องตราพระราชกำหนดทั้งสองฉบับขึ้นแต่อย่างใด จึงเห็นว่าพระราชกำหนดที่โจทก์อ้างใช้สิทธิทั้งสองฉบับ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕ คือเป็นการออกกฎหมายเพื่อจำกัดสิทธิเสรีภาพโดยไม่จำเป็น จึงขอให้ศาลส่งความเห็นนี้ให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยชี้ขาด

ส่วนผู้ร้องในคำร้องที่สี่ ได้โต้แย้งสรุปความได้ว่าพระราชกำหนดการปฏิรูประบบสถาบันการเงิน พ.ศ. ๒๕๔๐ และพระราชกำหนดการปฏิรูประบบสถาบันการเงิน (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๔๑ เป็นกฎหมายที่ขัดต่อรัฐธรรมนูญอย่างชัดเจน เนื่องจากเป็นกฎหมายที่จำกัดสิทธิเสรีภาพในเคหสถานสิทธิในทรัพย์สินของบุคคล และเสรีภาพในการประกอบกิจการหรือประกอบอาชีพ ซึ่งรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕ วรรคหนึ่ง ได้บัญญัติไว้ว่า “การออกกฎหมายเพื่อจำกัดสิทธิเสรีภาพดังกล่าวต้องเป็นไปเฉพาะเพื่อการที่รัฐธรรมนูญกำหนดไว้และเท่าที่จำเป็นเท่านั้น แต่พระราชกำหนดการปฏิรูประบบสถาบันการเงิน พ.ศ. ๒๕๔๐ มาตรา ๒๗ บัญญัติให้การโอนสิทธิเรียกร้องกระทำได้โดยไม่ต้องบอกกล่าวการโอนไปยังลูกหนี้ ตามมาตรา ๓๐๖ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์” และมาตรา ๓๐ ตริ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชกำหนดการปฏิรูประบบสถาบันการเงิน (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๔๑ ระบุเป็นใจความว่า “ในกรณีที่มีการโอนทรัพย์สินที่ได้ขายตามวิธีการที่กำหนดไว้ในมาตรา ๓๐ ทวิ แล้ว (๑) สิทธิของผู้ซื้อทรัพย์สินโดยสุจริตไม่เสียไปแม้จะพิสูจน์ได้ในภายหลังว่าทรัพย์สินดังกล่าวมิใช่ของบริษัทที่ถูกระงับการดำเนินกิจการตามมาตรา ๓๐ (๒) ห้ามมิให้ลูกหนี้หรือบุคคลใดขอหักกลบลบหนี้ที่มีอยู่กับบริษัทที่ถูกระงับการดำเนินกิจการกับทรัพย์สินที่ขายนั้น (๓) ผู้ซื้อทรัพย์สินมีสิทธิเรียกดอกเบี้ยตามวิธีการและตามอัตราในสัญญาเดิม” ซึ่งเห็นได้ว่าบทบัญญัติของพระราชกำหนด ฯ ที่อ้างนั้นเป็นการตัดสิทธิตามกฎหมายที่มีอยู่เดิมของลูกหนี้และผู้มีส่วนได้เสียอื่นที่สุจริต

ดังนั้นบทบัญญัติของพระราชกำหนดทั้งสองจึงขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕ วรรคหนึ่ง เป็นการตรากฎหมายเพื่อจำกัดสิทธิเสรีภาพโดยไม่จำเป็น และมีได้เป็นไปเท่าที่จำเป็นที่รัฐธรรมนูญให้อำนาจไว้ จึงขอให้ศาลส่งคำโต้แย้งนี้ให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัย

ข้อวินิจฉัย

เนื่องจากคำร้องทั้งสองคำร้องมีประเด็นต้องพิจารณาวินิจฉัยอย่างเดียวกัน จึงรวมพิจารณาเข้าด้วยกัน ประเด็นที่ต้องวินิจฉัยก่อนมีว่า จะรับคำร้องนี้ไว้พิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๔ ได้หรือไม่

พิจารณาแล้วเห็นว่า คำร้องทั้งสองคำร้องได้ระบุมาตราของพระราชกำหนดการปฏิรูประบบสถาบันการเงิน ๑ ที่ได้โต้แย้งว่า ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕ วรรคหนึ่ง และมาตราดังกล่าวเป็นบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่ศาลจะใช้บังคับแก่คดี และยังไม่มีคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญในเรื่องนั้น กรณีจึงเป็นไปตามหลักเกณฑ์ของรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๔ วรรคหนึ่ง จึงรับคำร้องไว้วินิจฉัยได้

ประเด็นที่ต้องวินิจฉัยมีว่า พระราชกำหนดการปฏิรูประบบสถาบันการเงิน พ.ศ. ๒๕๕๐ มาตรา ๒๗ และมาตรา ๓๐ ทวิ มาตรา ๓๐ ตริ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชกำหนดการปฏิรูประบบสถาบันการเงิน (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๕๑ มาตรา ๔ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕ วรรคหนึ่งหรือไม่

รัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕ วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า “การจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลที่รัฐธรรมนูญรับรองไว้จะกระทำมิได้ เว้นแต่โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายเฉพาะเพื่อการที่รัฐธรรมนูญนี้กำหนดไว้และเท่าที่จำเป็นเท่านั้น และจะกระทบกระเทือนสาระสำคัญของสิทธิและเสรีภาพนั้นมิได้”

จะเห็นได้ว่ารัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕ วรรคหนึ่ง เป็นบทบัญญัติที่คุ้มครองสิทธิเสรีภาพของบุคคลตามที่รัฐธรรมนูญหรือที่ศาลรัฐธรรมนูญรับรองไว้ เป็นการบัญญัติหลักการทั่วไปของการคุ้มครองดังกล่าว และในขณะเดียวกันได้บัญญัติข้อยกเว้นให้การจำกัดสิทธิเสรีภาพดังกล่าวทำได้ ทั้งนี้ต้องเป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติ ซึ่งต้องเป็นกฎหมายเฉพาะเพื่อการที่รัฐธรรมนูญนี้กำหนดไว้ และตราขึ้นเท่าที่จำเป็น และจะต้องไม่กระทบกระเทือนสาระสำคัญของสิทธิและเสรีภาพ

ส่วนพระราชกำหนดการปฏิรูประบบสถาบันการเงิน พ.ศ. ๒๕๕๐ มาตรา ๒๗ มาตรา ๓๐ ทวิ และมาตรา ๓๐ ตริ บัญญัติว่า

“มาตรา ๒๗ การโอนสิทธิเรียกร้องทั้งหมดหรือบางส่วนของบริษัทที่ถูกกระับการดำเนินกิจการไปยังสถาบันการเงินอื่น ให้กระทำได้โดยไม่ต้องบอกกล่าวการโอนไปยังลูกหนี้ตามมาตรา ๓๐๖ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ แต่ไม่กระทบกระเทือนสิทธิของลูกหนี้ที่จะยกข้อต่อสู้ตาม มาตรา ๓๐๘ วรรคสอง แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์

“มาตรา ๓๐ ทวิ ในการขายทรัพย์สินเพื่อชำระบัญชีบริษัทที่ถูกระงับการดำเนินกิจการ ตามมาตรา ๓๐ ให้องค์การดำเนินการประกาศรายการพร้อมด้วยรายละเอียดตามสมควรของทรัพย์สินที่จะขาย วัน เวลา และสถานที่ที่จะขายทรัพย์สินนั้นล่วงหน้าก่อนกำหนดวันขายไม่น้อยกว่าสิบห้าวัน โดยปิดประกาศรายการและรายละเอียดไว้ในที่เปิดเผย ณ สำนักงานขององค์การ โฆษณาในระบบเครือข่ายคอมพิวเตอร์ และโฆษณาในหนังสือพิมพ์รายวันอย่างน้อยหนึ่งฉบับเป็นระยะเวลาไม่น้อยกว่าสามวัน

การประกาศตามวรรคหนึ่ง ให้ถือเป็นการบอกกล่าวการโอนทรัพย์สินแก่ลูกหนี้ บุคคลภายนอก ที่ได้ให้ประกันหนี้เดิม และบุคคลซึ่งมีส่วนได้เสียในทรัพย์สินที่จะขาย ในกรณีที่บุคคลดังกล่าวมีข้อต่อสู้เกี่ยวกับทรัพย์สินที่จะขายนั้น ให้ยื่นคำคัดค้านโดยชี้แจงเหตุผลและหลักฐานที่เกี่ยวข้องต่อคณะกรรมการ ตามมาตรา ๓๐ ก่อนกำหนดวันขายทรัพย์สินไม่น้อยกว่าสามวันทำการ หากพ้นกำหนดระยะเวลา ดังกล่าวแล้ว มิได้ยื่นคำคัดค้านการขายทรัพย์สินนั้น ให้ถือว่าลูกหนี้บุคคลภายนอกที่ได้ให้ประกันหนี้เดิม และบุคคลซึ่งมีส่วนได้เสียในทรัพย์สินที่จะขายได้ให้ความยินยอมกับการโอนทรัพย์สินที่จะขายนั้นแล้ว

เมื่อคณะกรรมการตามมาตรา ๓๐ ได้รับคำคัดค้านตามวรรคสองแล้ว ให้จัดทำความเห็นพร้อมด้วยเหตุผลเสนอให้คณะกรรมการองค์การพิจารณาวินิจฉัย ถ้าคณะกรรมการองค์การเห็นว่า คำคัดค้านมีเหตุอันสมควรก็ให้ยุติการขายทรัพย์สินนั้นไว้ก่อนจนกว่าจะมีการพิสูจน์สิทธิในทรัพย์สินนั้นเสร็จสิ้นถ้าเห็นว่าไม่มีเหตุอันสมควรก็ให้ยกคำคัดค้านพร้อมทั้งแจ้งให้ผู้คัดค้านทราบและดำเนินการขายทรัพย์สินนั้นต่อไป แต่ทั้งนี้ไม่ตัดสิทธิผู้เสียหายเพราะการนั้นที่จะใช้สิทธิเรียกร้องตามมาตรา ๓๐ จัตวา

[มาตรา ๓๐ ทวิ เพิ่มเติมโดยพระราชกำหนด ๑ (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๕๑]”

“มาตรา ๓๐ ตริ ในกรณีที่มีการโอนทรัพย์สินที่ได้ตามวิธีการที่กำหนดไว้ในมาตรา ๓๐ ทวิ แล้ว

(๑) สิทธิของผู้ซื้อทรัพย์สินโดยทุจริตไม่เสียไป ถึงแม้ภายหลังจะพิสูจน์ได้ว่าทรัพย์สินนั้นมีเจ้าของบริษัทที่ถูกระงับการดำเนินกิจการตามมาตรา ๓๐

(๒) ห้ามมิให้ลูกหนี้หรือบุคคลใดขอหักกลบลบหนี้ที่มีอยู่กับบริษัทที่ถูกระงับการดำเนินกิจการกับทรัพย์สินที่ขายนั้น

(๓) ผู้ซื้อทรัพย์สินมีสิทธิเรียกดอกเบี้ยตามวิธีการและตามอัตราในสัญญาเดิม

[มาตรา ๓๐ ตริ เพิ่มเติมโดยพระราชกำหนด ๑ (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๕๑]”

จะเห็นได้ว่า มาตราทั้งสามเป็นบทบัญญัติเกี่ยวกับการดำเนินงานของคณะกรรมการองค์การเพื่อการปฏิรูประบบสถาบันการเงินและองค์การเพื่อการปฏิรูประบบสถาบันการเงิน ในส่วนของการโอนสิทธิเรียกร้องและการขายทรัพย์สินของบริษัทที่ถูกระงับกิจการและการโอนทรัพย์สินดังกล่าว โดยให้การโอนสิทธิ

เรียกร้องกระทำได้โดยไม่ต้องบอกกล่าวลูกหนี้ตามมาตรา ๓๐๖ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ การที่ผู้ร้องโต้แย้งว่าทั้งสามมาตราข้างต้น ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕ วรรคหนึ่ง เนื่องจากการจำกัดสิทธิเสรีภาพตามที่รัฐธรรมนูญรับรองไว้ในประเภทสิทธิในเคหสถาน ทรัพย์สิน เสรีภาพ ในการประกอบกิจการ หรือการประกอบอาชีพ เพราะเปิดโอกาสให้เจ้าหนี้เดิมและเจ้าหนี้ผู้ซื้อหนี้สิน สามารถดำเนินการโอนสิทธิเรียกร้องในหนี้ต่างๆ ได้โดยไม่ต้องดำเนินการตามขั้นตอนของประมวลกฎหมาย วิธีพิจารณาความแพ่งและประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์นั้น พิจารณาแล้วเห็นว่าสิทธิของลูกหนี้ ที่จะได้รับการบอกกล่าวการโอนสิทธิเรียกร้องนั้นเป็นสิทธิที่เกิดจากกฎหมาย หาใช่เป็นสิทธิที่รัฐธรรมนูญ ได้รับรองไว้ นอกจากนี้แม้ว่าสิทธิในเคหสถาน ทรัพย์สิน เสรีภาพในการประกอบกิจการหรือ การประกอบอาชีพเป็นสิทธิที่รัฐธรรมนูญรับรอง รัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕ วรรคหนึ่ง ได้มีบทบัญญัติ ให้จำกัดสิทธิและเสรีภาพนั้นได้ ดังที่ได้กล่าวไปแล้ว ดังนั้นพระราชกำหนดการปฏิรูประบบสถาบัน การเงิน พ.ศ. ๒๕๕๐ มาตรา ๒๗ และมาตรา ๓๐ ทวิ มาตรา ๓๐ ตริ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดย พระราชกำหนดการปฏิรูประบบสถาบันการเงิน (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๕๑ เป็นไปตามเจตนารมณ์ของ รัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕ วรรคหนึ่ง ถือเป็นบทบัญญัติของกฎหมายที่ตราขึ้นเฉพาะเพื่อการที่รัฐธรรมนูญ กำหนดไว้ และตราขึ้นเท่าที่จำเป็นเพื่อแก้ไขปัญหาวิกฤติทางเศรษฐกิจและการเงินของประเทศและ เพื่อสร้างความเชื่อมั่นในสถาบันการเงินและไม่ได้กระทบกระเทือนสาระสำคัญของสิทธิดังกล่าว แต่เป็น บทบัญญัติที่ให้ความเป็นธรรมแก่เจ้าหนี้และไม่ได้เพิ่มภาระแก่ลูกหนี้และไม่ได้ตัดสิทธิลูกหนี้ที่จะยกขึ้นต่อสู้ ตามมาตรา ๓๐๘ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์

ด้วยเหตุผลข้างต้นจึงวินิจฉัยว่า พระราชกำหนดการปฏิรูประบบสถาบันการเงิน พ.ศ. ๒๕๕๐ มาตรา ๒๗ และมาตรา ๓๐ ทวิ มาตรา ๓๐ ตริ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชกำหนดการปฏิรูประบบ สถาบันการเงิน (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๕๑ ไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕ วรรคหนึ่ง

นายสุจิต บุญบงการ

ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ