

คำวินิจฉัยของ ศาสตราจารย์ ดร.กระมล ทองธรรมชาติ ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

ที่ ๔๐/๒๕๕๕

วันที่ ๕ กรกฎาคม ๒๕๕๕

เรื่อง พระราชกำหนดบริษัทบริหารสินทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๕๑ มาตรา ๕ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๔ มาตรา ๒๖ มาตรา ๒๗ มาตรา ๒๘ มาตรา ๓๐ มาตรา ๔๘ และมาตรา ๕๐ หรือไม่

ศาลแพ่งชนบุรีส่งคำโต้แย้งของจำเลย (นายสก แซ่ล้อ กับพวก) จำเลยในคดีแพ่งหมายเลขดำที่ ๑๖๘๗/๒๕๕๔ ขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๔ กรณีพระราชกำหนดบริษัทบริหารสินทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๕๑ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ

สรุปข้อเท็จจริง ตามคำร้องได้ดังนี้

ผู้ร้องเป็นจำเลยที่ ๑ และที่ ๒ ในคดีแพ่งหมายเลขดำที่ ๑๖๘๗/๒๕๕๔ ระหว่างบริษัทบริหารสินทรัพย์ชนบุรี จำกัด โดยนายศักดิ์ เอื้อชูเกียรติ และนายสมบัติ ชัยเดชสุริยะ ผู้รับมอบอำนาจช่วงโจทก์ นายสก แซ่ล้อ และนายไพโรจน์ ศิริพรเลิศ จำเลย ฐานผิดสัญญากู้ยืม จำนอง และค้ำประกัน จำนวนทุนทรัพย์ ๑,๕๕๖,๘๐๘.๑๘ บาท ซึ่งจำเลยที่ ๑ และที่ ๒ เป็นลูกหนี้ของธนาคารกสิกรไทย จำกัด (มหาชน) โดยจำเลยที่ ๑ เป็นผู้ได้รับเงินเชื่อตามสัญญากู้เงิน จำเลยที่ ๒ เป็นผู้ค้ำประกันเงินกู้ของจำเลยที่ ๑

ต่อมาธนาคารกสิกรไทย จำกัด (มหาชน) ได้ทำสัญญาโอนขายสินเชื่อให้แก่โจทก์ คือ บริษัทบริหารสินทรัพย์ชนบุรี จำกัด และได้บอกกล่าวการโอนไปยังลูกหนี้แล้ว จึงทำให้โจทก์ได้รับโอนสิทธิและผลประโยชน์ต่างๆ รวมตลอดจนหลักประกันประเภทค้ำประกัน, จำนอง, จำน่า ที่ธนาคารกสิกรไทย จำกัด (มหาชน) มีอยู่มาเป็นของโจทก์ทั้งหมด รวมทั้งสิทธิเรียกร้องในหนี้สินของจำเลยทั้งสองที่ค้างชำระด้วย ตามพระราชกำหนดบริษัทบริหารสินทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๕๑

โจทก์ได้ฟ้องจำเลยทั้งสอง ต่อศาลแพ่งชนบุรี ให้จำเลยทั้งสองร่วมกันชำระหนี้ได้ถอน จำนองหลักทรัพย์ให้แก่โจทก์ พร้อมดอกเบี้ย โดยในการฟ้องและดำเนินคดี โจทก์ได้มอบอำนาจให้บริษัท อัลฟา แคปปิตอล เอ เอ็ม ซี จำกัด เป็นผู้รับมอบอำนาจให้บอกกล่าวให้ชำระหนี้และดำเนินคดีมีอำนาจกระทำการแทนโจทก์ รวมตลอดถึงให้มีอำนาจมอบอำนาจช่วงได้ด้วย ซึ่งบริษัท อัลฟา แคปปิตอล เอ เอ็ม ซี จำกัด ผู้รับมอบอำนาจ ได้มอบอำนาจช่วงให้นายศักดิ์ เอื้อชูเกียรติ และนายสมบัติ ชัยเดชสุริยะ เป็นผู้ที่มีอำนาจบอกกล่าวดำเนินคดีและกระทำการแทนโจทก์

จำเลยที่ ๑ และที่ ๒ ได้ต่อสู้ฟ้องของโจทก์ในหลายประเด็น อาทิ เรื่องอำนาจฟ้องเคลือบคลุม การบอกกล่าวบังคับจำนองไม่ชอบด้วยกฎหมาย เป็นต้น และมีความตอนหนึ่งกล่าวอ้างว่าการโอนสิทธิ เรียกร้อยระหว่างโจทก์กับธนาคารกสิกรไทย จำกัด (มหาชน) ไม่มีผลตามกฎหมาย เพราะเป็นการ สมคบกันกระทำขึ้นเอง โดยจำเลยทั้งสองไม่ทราบและมีได้ให้ความยินยอมด้วย เป็นการฝืนใจลูกหนี้ จึงเป็นการโอนสิทธิเรียกร้องที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย นอกจากนั้น บทบัญญัติของพระราชกำหนดบริษัท บริหารสินทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๕๑ ยังขัดกับบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญว่าด้วยศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ สิทธิ และเสรีภาพของบุคคลเป็นการออกกฎหมายที่ทำให้มีผลใช้บังคับแก่กรณีใดกรณีหนึ่ง หรือบุคคลกลุ่มใด กลุ่มหนึ่งโดยเฉพาะเป็นการเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรม เป็นการจำกัดสิทธิในทรัพย์สินและการจำกัด เสรีภาพในการแข่งขันโดยเสรี ตามมาตรา ๔ มาตรา ๒๖ มาตรา ๒๗ มาตรา ๒๘ มาตรา ๓๐ มาตรา ๔๘ และมาตรา ๕๐ ของรัฐธรรมนูญ ดังนั้น พระราชกำหนดบริษัทบริหารสินทรัพย์ดังกล่าว จึงใช้บังคับไม่ได้ ซึ่งจำเลยทั้งสองมีความประสงค์ขอให้ศาลส่งปัญหาข้อกฎหมายที่ขัดหรือแย้งกับ รัฐธรรมนูญดังกล่าวไปยังศาลรัฐธรรมนูญเพื่อวินิจฉัยชี้ขาดก่อนที่จะสืบพยานโจทก์หรือจำเลย อันจะมีผล ทำให้การโอนสิทธิระหว่างโจทก์กับธนาคารกสิกรไทย จำกัด (มหาชน) สิ้นผล และโจทก์ไม่มีอำนาจฟ้องคดีนี้ และจะทำให้คดีเป็นอันเสร็จไปได้ทันทีโดยไม่ต้องพิจารณาในประเด็นอื่นๆ อีกต่อไป จำเลยยอมมีสิทธิ และอำนาจที่จะกระทำได้ตามมาตรา ๖ และมาตรา ๒๖๔ ของรัฐธรรมนูญ

ศาลแพ่งธนบุรีได้พิจารณาแล้ว ปรากฏตามรายงานกระบวนการพิจารณา ลงวันที่ ๓ ธันวาคม ๒๕๕๔ เห็นว่า จำเลยทั้งสองโต้แย้งประสงค์จะให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่า พระราชกำหนดบริษัทบริหารสินทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๕๑ ขัดต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๔ มาตรา ๒๖ มาตรา ๒๗ มาตรา ๒๘ มาตรา ๓๐ มาตรา ๔๘ และมาตรา ๕๐ หรือไม่ ประกอบกับยังไม่มีคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญในส่วนที่เกี่ยวกับ บทบัญญัติดังกล่าว จึงให้ทำหนังสือถึงสำนักงานศาลยุติธรรม ส่งเรื่องดังกล่าวไปยังศาลรัฐธรรมนูญ เพื่อพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๔

ข้อกฎหมาย ที่เป็นประเด็นสำคัญที่จำเลยยกเป็นข้อต่อสู้ในคดี คือ

พระราชกำหนดบริษัทบริหารสินทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๕๑ มาตรา ๘ ซึ่งบัญญัติว่า “ในการโอน สิทธิที่เป็นสิทธิเรียกร้องจากสถาบันการเงินไปให้บริษัทบริหารสินทรัพย์ หากบริษัทบริหารสินทรัพย์ มอบหมายให้ผู้รับชำระหนี้เดิมเป็นตัวแทนเรียกเก็บและรับชำระหนี้ที่เกิดขึ้น การโอนสิทธิเรียกร้องดังกล่าว เป็นอันชอบด้วยกฎหมายโดยไม่ต้องบอกกล่าวการโอนไปยังลูกหนี้ตามมาตรา ๓๐๖ แห่งประมวลกฎหมาย แพ่งและพาณิชย์ แต่ไม่กระทบกระเทือนสิทธิของลูกหนี้ที่จะยกข้อต่อสู้ตามมาตรา ๓๐๘ วรรคสอง แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์

ให้ตัวแทนเรียกเก็บและรับชำระหนี้ตามวรรคหนึ่งมีหน้าที่เก็บรักษาบัญชีและรายชื่อลูกหนี้ตามสินทรัพย์ที่โอนไปแล้วนั้นไว้เป็นบัญชีเฉพาะ และให้ลูกหนี้มีสิทธิตรวจดูบัญชีรายชื่อของตนได้

ในกรณีที่ตัวแทนเรียกเก็บและรับชำระหนี้เป็นบุคคลอื่นที่มีใช้ผู้รับชำระหนี้เดิม ให้บริษัทบริหารสินทรัพย์บอกกล่าวการโอนสิทธิเรียกร้องไปยังลูกหนี้นับแต่วันที่ได้มีการเปลี่ยนแปลงตัวแทนเรียกเก็บและรับชำระหนี้

ในกรณีที่มีความจำเป็นเร่งด่วนที่จะรักษาความมั่นคงของระบบสถาบันการเงิน และหากปล่อยเนิ่นช้าอาจเกิดความเสียหายแก่ประโยชน์ของประชาชน ในการรับโอนสินทรัพย์ที่ได้รับความเห็นชอบจากธนาคารแห่งประเทศไทย การบอกกล่าวการโอนตามวรรคสามอาจกระทำโดยประกาศรายการพร้อมรายละเอียดตามสมควรในระบบเครือข่ายคอมพิวเตอร์และโฆษณาในหนังสือพิมพ์รายวันที่แพร่หลายอย่างน้อยหนึ่งฉบับเป็นระยะเวลาไม่น้อยกว่าสามวัน และให้ถือว่าเป็นการบอกกล่าวการโอนตามมาตรา ๓๐๖ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์”

แม้กรณีตามคำร้อง จำเลยทั้งสองได้โต้แย้งว่า พระราชกำหนดบริษัทบริหารสินทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๕๑ ที่กำหนดให้การโอนสิทธิเรียกร้องจากสถาบันการเงินไปให้บริษัทบริหารสินทรัพย์โดยมิต้องบอกกล่าวการโอนไปยังลูกหนี้ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๔ มาตรา ๒๖ มาตรา ๒๗ มาตรา ๒๘ มาตรา ๓๐ มาตรา ๔๘ และมาตรา ๕๐ ซึ่งมีได้ระบุบทบัญญัติมาตราของพระราชกำหนดดังกล่าว แต่ก็เข้าใจได้ว่า หมายถึง บทบัญญัติมาตรา ๕ ของพระราชกำหนดบริษัทบริหารสินทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๕๑ ประกอบกับศาลรัฐธรรมนูญได้เคยพิจารณาเหตุในทำนองเดียวกันนี้ รวมทั้ง กรณีตามคำร้อง จำเลยทั้งสองให้การต่อสู้ประการหนึ่งว่า การดำเนินการของโจทก์ไม่ชอบด้วยกฎหมาย เพราะพระราชกำหนดบริษัทบริหารสินทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๕๑ ขัดต่อรัฐธรรมนูญ เนื่องจากเป็นการเลือกปฏิบัติ เป็นการจำกัดสิทธิในทรัพย์สิน และจำกัดเสรีภาพในการแข่งขันโดยเสรี ดังนั้น การพิจารณาพิพากษาว่าจำเลยต้องชำระหนี้แก่โจทก์หรือไม่ ย่อมต้องวินิจฉัยด้วยว่าโจทก์มีอำนาจฟ้องหรือไม่ ซึ่งต้องวินิจฉัยไปตามพระราชกำหนดดังกล่าว พระราชกำหนดฉบับนี้จึงต้องใช้บังคับแก่คดีโดยตรง เมื่อมีคู่ความโต้แย้งขึ้น และศาลยุติธรรมได้เสนอคำโต้แย้งดังกล่าวตามทางการมายังศาลรัฐธรรมนูญเพื่อพิจารณาวินิจฉัย จึงเป็นไปตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๔ คณะตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ จึงมีมติรับคำร้องไว้พิจารณาวินิจฉัยในการประชุมเมื่อวันที่ ๒๕ มิถุนายน ๒๕๕๕

อย่างไรก็ตาม เมื่อพิจารณาข้อโต้แย้งของผู้ร้องโดยละเอียดแล้ว เห็นว่า ข้อโต้แย้งหลายข้อไม่มีน้ำหนักพอที่จะรับฟังได้โดยเฉพาะข้อโต้แย้งที่ว่า มาตรา ๕ แห่งพระราชกำหนดบริษัทบริหารสินทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๕๑ ที่อนุญาตให้สถาบันการเงินหนึ่งโอนสิทธิเรียกร้องไปให้บริษัทบริหารสินทรัพย์ เพื่อรับชำระหนี้ตามสิทธิเรียกร้องของเจ้าหนี้เดิมขัดหรือแย้งกับรัฐธรรมนูญมาตราต่างๆ ถึง ๗ มาตรา คือ

มาตรา ๔ มาตรา ๒๖ มาตรา ๒๗ มาตรา ๒๕ มาตรา ๓๐ มาตรา ๔๘ และมาตรา ๕๐ ทั้งนี้ เพราะแม้ผู้ร้องจะอ้างว่าบทบัญญัติดังกล่าว ละเมิดศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ สิทธิและเสรีภาพของบุคคล และเป็นกฎหมายที่ใช้บังคับแก่กรณีใดกรณีหนึ่ง หรือบุคคลใดบุคคลหนึ่งโดยเฉพาะ รวมทั้งเป็นการเลือกปฏิบัติที่ไม่เป็นธรรม และเป็นการจำกัดสิทธิเสรีภาพในการแข่งขันโดยเสรี ซึ่งเป็นสาระสำคัญของรัฐธรรมนูญทั้ง ๗ มาตรา แต่ในความเป็นจริงนั้นบทบัญญัติมาตรา ๕ ของพระราชกำหนด ฯ ดังกล่าว ไม่ได้มีสาระที่ขัดกับรัฐธรรมนูญมาตราต่างๆ ทั้ง ๗ มาตราเลย เพราะบทบัญญัติดังกล่าวเป็นเพียงมาตรการทางกฎหมายที่รัฐมีอำนาจนำมาใช้เพื่อประโยชน์ในการแก้ปัญหาหนี้สินของสถาบันการเงินต่างๆ อันเป็นเหตุสำคัญของวิกฤติทางเศรษฐกิจไทยในปี ๒๕๕๐ เท่านั้น ตัวอย่างเช่น วรรคสี่ ของมาตรา ๕ ซึ่งบัญญัติว่า “ในกรณีที่มีความจำเป็นรีบด่วนที่จะรักษาความมั่นคงของระบบสถาบันการเงิน และหากปล่อยเนิ่นช้าอาจเกิดความเสียหายแก่ประโยชน์ของประชาชน ในการรับโอนสินทรัพย์ที่ได้รับความเห็นชอบจากธนาคารแห่งประเทศไทย การบอกกล่าวการโอนตามวรรคสามอาจกระทำโดยประกาศรายการพร้อมรายละเอียดตามสมควรในระบบเครือข่ายคอมพิวเตอร์และโฆษณาในหนังสือพิมพ์รายวันที่แพร่หลายอย่างน้อยหนึ่งฉบับ เป็นระยะเวลาไม่น้อยกว่าสามวัน และให้ถือว่าเป็นการบอกกล่าวการโอนตามมาตรา ๓๐๖ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์”

นอกจากนั้น สาระของบทบัญญัติดังกล่าว มิได้เป็นการละเมิดศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์หรือจำกัดสิทธิเสรีภาพของบุคคล หรือจำกัดการแข่งขันโดยเสรีตามที่ผู้ร้องอ้างแต่อย่างใด ทั้งนี้ เพราะวรรคหนึ่ง ของมาตรา ๕ ได้บัญญัติไว้ว่า การโอนสิทธิเรียกร้องโดยไม่บอกกล่าวการโอนไปยังลูกหนี้โดยตรง ไม่กระทบกระเทือนสิทธิของลูกหนี้ที่จะยกข้อต่อสู้ตามมาตรา ๓๐๘ วรรคสอง ของประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ได้ ดังนั้น หากผู้ร้องเป็นหนี้จริงตามฟ้อง ผู้ร้องก็มีหน้าที่ต้องใช้หนี้กับเจ้าหนี้เดิม หรือเจ้าหนี้ใหม่ ซึ่งในกรณีนี้ผู้ร้องก็ไม่ได้ปฏิเสธการเป็นหนี้ตามฟ้องของโจทก์ นอกจากนั้น โจทก์ได้ดำเนินการตามมาตรา ๕ ของพระราชกำหนด ฯ ดังกล่าวแล้วทุกประการ โดยผู้ร้องก็ได้โต้แย้งการดำเนินการของโจทก์แต่อย่างใด คงโต้แย้งแต่เพียงว่าบทบัญญัติดังกล่าวขัดกับรัฐธรรมนูญถึง ๗ มาตรา เพื่อตัดฟ้องของโจทก์ ทั้ง ๆ ที่บทบัญญัติดังกล่าวมิใช่บทบัญญัติแห่งกฎหมายที่ศาลจะใช้บังคับกับคดีนี้โดยตรง

อาศัยเหตุผลดังกล่าว จึงวินิจฉัยว่า มาตรา ๕ แห่งพระราชกำหนดบริหารสินทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๕๑ ไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๔ มาตรา ๒๖ มาตรา ๒๗ มาตรา ๒๕ มาตรา ๓๐ มาตรา ๔๘ และมาตรา ๕๐

ศาสตราจารย์ ดร.กระมล ทองธรรมชาติ

ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ