

คำวินิจฉัยของ นายจุมพล ณ สงขลา ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

ที่ ๑๕ - ๒๒/๒๕๕๕

วันที่ ๓๐ พฤษภาคม ๒๕๕๕

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

ศาลจังหวัดปทุมธานี ศาลแขวงดุสิต และศาลแพ่งกรุงเทพใต้ ส่งคำโต้แย้งของจำเลย ผู้ร้อง รวมสี่คำร้อง เพื่อให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๔ ว่า พระราชกำหนดการปฏิรูประบบสถาบันการเงิน พ.ศ. ๒๕๕๐ มาตรา ๒๗ และมาตรา ๓๐ ทวิ มาตรา ๓๐ ตี ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชกำหนดการปฏิรูประบบสถาบันการเงิน (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๕๑ มาตรา ๔ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕ วรรคหนึ่ง หรือไม่

ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาแล้ว เห็นว่า คำร้องทั้งสี่มีประเด็นที่ต้องพิจารณาวินิจฉัยเป็นอย่างเดียวกัน จึงให้พิจารณาคำร้องดังกล่าวรวมกัน

คำร้องที่หนึ่ง ศาลจังหวัดปทุมธานี ส่งคำโต้แย้งของจำเลยในคดีแพ่งหมายเลขดำที่ ๖๖๒/๒๕๕๓ ระหว่าง กองทุนรวมโกลบอลไทย พร็อพเพอร์ตี้ โจทก์ นายอนุภาพ สัตยประกอบ ที่ ๑ นายทวีศักดิ์ เจริญภัทรารุณี ที่ ๒ จำเลย คดีนี้จำเลยที่ ๑ ซึ่งเป็นผู้ร้องโต้แย้งว่า พระราชกำหนดการปฏิรูประบบสถาบันการเงิน พ.ศ. ๒๕๕๐ มาตรา ๒๗ และมาตรา ๓๐ ตี ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชกำหนดการปฏิรูประบบสถาบันการเงิน (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๕๑ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕ วรรคหนึ่ง

คำร้องที่สอง ศาลแขวงดุสิต ส่งคำโต้แย้งของจำเลยในคดีแพ่งหมายเลขดำที่ ๗๖๐๐/๒๕๕๓ ระหว่าง บริษัท วี. คอนกลอมเมอเรท จำกัด โจทก์ บริษัท สิทธิรินทร์ จำกัด ที่ ๑ นายกฤษฎางค์ นุตจรัส ที่ ๒ จำเลย คดีนี้จำเลยที่ ๒ เป็นผู้ร้องโต้แย้งว่า พระราชกำหนดการปฏิรูประบบสถาบันการเงิน พ.ศ. ๒๕๕๐ มาตรา ๒๗ และมาตรา ๓๐ ตี ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชกำหนดการปฏิรูประบบสถาบันการเงิน (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๕๑ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕ วรรคหนึ่ง

คำร้องที่สาม ศาลแพ่งกรุงเทพใต้ ส่งคำโต้แย้งของจำเลยในคดีแพ่งหมายเลขดำที่ ๕๒๒๓/๒๕๕๓ ระหว่าง กองทุนรวมโกลบอลไทย พร็อพเพอร์ตี้ โจทก์ นายกฤษฎางค์ นุตจรัส จำเลย คดีนี้จำเลย

เป็นผู้ร้องโต้แย้งว่า พระราชกำหนดการปฏิรูประบบสถาบันการเงิน พ.ศ. ๒๕๕๐ มาตรา ๒๗ และ มาตรา ๓๐ ตรี ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชกำหนดการปฏิรูประบบสถาบันการเงิน (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๕๑ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕ วรรคหนึ่ง

คำร้องที่สี่ ศาลแพ่งกรุงเทพใต้ ส่งคำโต้แย้งของจำเลยในคดีแพ่งหมายเลขดำที่ ๑๐๓๐๖/ ๒๕๕๓ ระหว่าง กองทุนรวมไทยริสตรัคเจอร์ริง โจทก์ บริษัท บางกอกอินเตอร์เนชั่นแนล สपोर्ट จำกัด ที่ ๑ บริษัท วาณิชสยาม จำกัด ที่ ๒ บริษัท ปัญญาศึกษู้ก่อสร้าง จำกัด ที่ ๓ จำเลย คดีนี้จำเลยที่ ๑ และที่ ๓ เป็นผู้ร้องโต้แย้งว่า พระราชกำหนดการปฏิรูประบบสถาบันการเงิน พ.ศ. ๒๕๕๐ มาตรา ๒๗ และมาตรา ๓๐ ทวิ มาตรา ๓๐ ตรี ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชกำหนดการปฏิรูประบบสถาบันการเงิน (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๕๑ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕ วรรคหนึ่ง

คำร้องทั้งสี่ดังกล่าว สรุปได้ว่า โจทก์เป็นผู้ซื้อสินทรัพย์สินเชื่อบริษัทรวมทั้งสิทธิเรียกร้องของ บริษัทเงินทุนหรือบริษัทเงินทุนหลักทรัพย์ที่ถูกระงับการดำเนินการตามคำสั่งของรัฐมนตรีว่าการ กระทรวงการคลัง ซึ่งเป็นเจ้าหนี้เดิมของจำเลย จากองค์การเพื่อการปฏิรูประบบสถาบันการเงิน (ปรส.) ซึ่งเป็นผู้ดำเนินการขายทรัพย์สินเพื่อการชำระบัญชีของบริษัทเงินทุนหรือบริษัทเงินทุนหลักทรัพย์ดังกล่าว โดยอาศัยอำนาจตามพระราชกำหนดการปฏิรูประบบสถาบันการเงิน พ.ศ. ๒๕๕๐ และพระราชกำหนด การปฏิรูประบบสถาบันการเงิน (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๕๑ ต่อมาโจทก์ได้มีหนังสือบอกกล่าวการรับ โอนสิทธิเรียกร้องในหนี้สินของจำเลยจากบริษัทเงินทุนหรือบริษัทเงินทุนหลักทรัพย์ดังกล่าว และทวงถาม ไปยังจำเลยให้ชำระหนี้ภายในกำหนด ครบกำหนดแล้วจำเลยไม่ชำระหนี้ โจทก์จึงฟ้องให้จำเลยชำระหนี้

จำเลยซึ่งเป็นผู้ร้องในคำร้องที่หนึ่ง คำร้องที่สอง และคำร้องที่สาม ได้ให้การโต้แย้งและขอให้ ศาลส่งความเห็นให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัย สรุปว่า พระราชกำหนดการปฏิรูประบบสถาบัน การเงิน พ.ศ. ๒๕๕๐ และพระราชกำหนดการปฏิรูประบบสถาบันการเงิน (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๕๑ ซึ่งเป็นบทกฎหมายที่โจทก์อ้างว่าให้อำนาจโจทก์รับโอนสิทธิและหนี้สินต่างๆ จากบริษัทเงินทุน หรือ บริษัทเงินทุนหลักทรัพย์ ซึ่งเป็นเจ้าหนี้เดิมของจำเลยมาฟ้องจำเลยในคดีนี้ เป็นกฎหมายที่ขัดหรือแย้ง ต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕ วรรคหนึ่ง ที่บัญญัติไว้อย่างชัดเจนว่าการออกกฎหมายเพื่อจำกัดสิทธิและ เสรีภาพของบุคคลจะต้องเป็นไปเฉพาะเพื่อการที่รัฐธรรมนูญนี้กำหนดไว้และเท่าที่จำเป็นเท่านั้น แต่พระราช กำหนดการปฏิรูประบบสถาบันการเงิน พ.ศ. ๒๕๕๐ มาตรา ๒๗ และมาตรา ๓๐ ตรี ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติม โดยพระราชกำหนดการปฏิรูประบบสถาบันการเงิน (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๕๑ เปิดโอกาสให้เจ้าหนี้เดิม และเจ้าหนี้ผู้ซื้อหนี้สินเช่นโจทก์สามารถดำเนินการในการรับโอนสิทธิเรียกร้องในหนี้ต่างๆ ได้ โดยไม่ต้อง ดำเนินการใดๆ ตามขั้นตอนของประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง และประมวลกฎหมายแพ่งและ

พาณิชย์ซึ่งมีอยู่เดิมอันเป็นกรรมต่อลูกหนี้และผู้มีส่วนได้เสียทั้งหมดจึงเป็นการลดรอนสิทธิของลูกหนี้และผู้มีส่วนได้เสียฝ่ายอื่นอย่างชัดเจน ทั้งที่ความเป็นจริงผู้รับโอนสิทธิ สามารถใช้วิธีการตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง เพื่อดำเนินการอย่างเป็นทางการเป็นขั้นเป็นตอนได้อยู่แล้ว ไม่มีความจำเป็นที่จะต้องตราพระราชกำหนดทั้งสองฉบับแต่อย่างใด พระราชกำหนดที่โจทก์อ้างใช้สิทธิทั้งสองฉบับจึงขัดหรือแย้งกับรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕ คือเป็นการออกกฎหมายเพื่อจำกัดสิทธิเสรีภาพโดยไม่จำเป็นและมีได้เป็นไปเท่าที่จำเป็นซึ่งรัฐธรรมนูญให้อำนาจไว้

จำเลยซึ่งเป็นผู้ร้องในคำร้องที่สี่ ได้ให้การโต้แย้งและขอให้ศาลส่งความเห็นให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัย สรุปว่า พระราชกำหนดการปฏิรูประบบสถาบันการเงิน พ.ศ. ๒๕๔๐ และพระราชกำหนดการปฏิรูประบบสถาบันการเงิน (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๔๑ ซึ่งโจทก์อ้างว่า เป็นบทกฎหมายที่ให้อำนาจโจทก์รับโอนสิทธิและหนี้สินต่างๆ จากบริษัทเงินทุนหลักทรัพย์ซึ่งเป็นเจ้าหนี้เดิม มาฟ้องจำเลยในคดีนี้ นั้น เป็นกฎหมายที่ขัดต่อรัฐธรรมนูญอย่างชัดเจน เนื่องจากเป็นกฎหมายที่จำกัดสิทธิเสรีภาพในเคหสถาน สิทธิในทรัพย์สินของบุคคล และเสรีภาพในการประกอบกิจการหรือการประกอบอาชีพ ซึ่งเป็นสิทธิและเสรีภาพของปวงชนชาวไทยที่กำหนดไว้ ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕ วรรคหนึ่ง ได้บัญญัติไว้อย่างชัดเจนว่า การออกกฎหมายเพื่อจำกัดสิทธิเสรีภาพของบุคคลดังกล่าว นั้น จะต้องเป็นไปเฉพาะเพื่อการที่รัฐธรรมนูญนี้กำหนดไว้และเท่าที่จำเป็นเท่านั้น แต่ตามพระราชกำหนดการปฏิรูประบบสถาบันการเงิน พ.ศ. ๒๕๔๐ มาตรา ๒๗ ให้กระทำได้โดยไม่ต้องบอกกล่าวการโอนไปยังลูกหนี้ ตามมาตรา ๓๐๖ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ แต่ไม่กระทบกระเทือนสิทธิของลูกหนี้ที่จะยกข้อต่อสู้ตามมาตรา ๓๐๘ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ และมาตรา ๓๐ ตรี ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชกำหนดการปฏิรูประบบสถาบันการเงิน (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๔๑ ระบุว่า ในกรณีที่มีการโอนทรัพย์สินที่ได้ขายตามวิธีการที่กำหนดไว้ในมาตรา ๓๐ ทวิ แล้ว (๑) สิทธิของผู้ซื้อทรัพย์สินโดยสุจริตไม่เสียไปถึงแม้ภายหลังจะพิสูจน์ได้ว่าทรัพย์สินนั้นมีไซ้ของบริษัทที่ถูกระงับการดำเนินกิจการ ตามมาตรา ๓๐ (๒) ห้ามมิให้ลูกหนี้หรือบุคคลใดขอหักกลบลบหนี้ที่มีอยู่กับบริษัทที่ถูกระงับการดำเนินกิจการกับทรัพย์สินที่ขายนั้น (๓) ผู้ซื้อทรัพย์สินมีสิทธิเรียกดอกเบี้ยตามวิธีการและตามอัตราในสัญญาเดิม ซึ่งจะเห็นได้ว่าตามบทบัญญัติของพระราชกำหนดทั้งสองฉบับที่อ้างข้างต้นนั้น เป็นกรณีที่ให้สิทธิแก่ผู้รับซื้อหนี้สินของสถาบันการเงินที่ถูกระงับการดำเนินกิจการโดยสะดวกทุกประการ แต่กลับเป็นกรณีที่ตัดสิทธิตามกฎหมายที่มีอยู่เดิมของลูกหนี้และผู้มีส่วนได้เสียอื่นที่สุจริตอย่างชัดเจนพระราชกำหนดที่โจทก์อ้างใช้สิทธิทั้งสองฉบับจึงขัดแย้งกับมาตรา ๒๕ วรรคหนึ่ง ของรัฐธรรมนูญ กล่าวคือ

เป็นการตรากฎหมายเพื่อจำกัดสิทธิเสรีภาพโดยไม่จำเป็น และมีได้เป็นไปเท่าที่จำเป็นซึ่งรัฐธรรมนูญให้อำนาจไว้ ผู้ร้องจึงขอคัดค้านว่า พระราชกำหนดทั้งสองฉบับที่โจทก์อ้างในคำฟ้องนั้น ขัดต่อมาตรา ๒๕ วรรคหนึ่ง ของรัฐธรรมนูญ จึงใช้บังคับมิได้

พิเคราะห์แล้ว มีปัญหาว่าพระราชกำหนดการปฏิรูประบบสถาบันการเงิน ฯ มาตรา ๒๗ มาตรา ๓๐ ทวิ และมาตรา ๓๐ ตริ เป็นการจำกัดสิทธิเสรีภาพตามที่รัฐธรรมนูญรับรองไว้เกี่ยวกับเสรีภาพในเคหสถาน สิทธิในทรัพย์สิน และเสรีภาพในการประกอบกิจการหรือการประกอบอาชีพ จึงขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕ วรรคหนึ่ง หรือไม่ ที่ผู้ร้องอ้างว่าบทกฎหมายดังกล่าวเป็นการจำกัดสิทธิเสรีภาพที่รัฐธรรมนูญรับรองไว้เกี่ยวกับเสรีภาพในเคหสถาน สิทธิในทรัพย์สิน และเสรีภาพในการประกอบกิจการหรือการประกอบอาชีพนั้น เห็นว่า บทกฎหมายดังกล่าวกำหนดวิธีการโอนสิทธิเรียกร้องของบริษัทที่ถูกระงับการดำเนินกิจการไปยังสถาบันการเงินอื่น และวิธีการขายทรัพย์สินเพื่อชำระบัญชีของบริษัทดังกล่าวตลอดจนสิทธิของผู้ซื้อทรัพย์สินดังกล่าวโดยสุจริตว่ามีอยู่อย่างไร ไม่มีข้อความใดกล่าวถึงหรือกระทบกระเทือนถึงสิทธิเสรีภาพในเคหสถาน สิทธิในทรัพย์สิน และเสรีภาพในการประกอบกิจการหรือประกอบอาชีพของผู้ร้องแต่อย่างใด ที่ผู้ร้องอ้างว่าตามมาตรา ๒๗ การโอนสิทธิเรียกร้องทั้งหมดหรือบางส่วนของบริษัทที่ถูกระงับการดำเนินกิจการไปยังสถาบันการเงินอื่น ให้กระทำได้โดยไม่ต้องบอกกล่าวการโอนไปยังลูกหนี้ตามมาตรา ๓๐๖ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ เป็นการให้สิทธิแก่ผู้รับซื้อหนี้สินของสถาบันการเงินที่ถูกระงับการดำเนินกิจการโดยสะดวกทุกประการ แต่เป็นการตัดสิทธิตามกฎหมายที่มีอยู่เดิมของลูกหนี้ นั้น เห็นว่า แม้การโอนสิทธิเรียกร้องตามมาตรา ๒๗ ให้กระทำได้โดยไม่ต้องบอกกล่าวการโอนไปยังลูกหนี้ตามมาตรา ๓๐๖ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ก็ตาม แต่ตามมาตรา ๓๐ ทวิ ในการขายทรัพย์สินเพื่อชำระบัญชีของบริษัทที่ถูกระงับการดำเนินกิจการตามมาตรา ๓๐ องค์การต้องประกาศรายการพร้อมด้วยรายละเอียดของทรัพย์สินที่จะขาย วัน เวลา และสถานที่ที่จะขายทรัพย์สินนั้นล่วงหน้าก่อนกำหนดวันขายไม่น้อยกว่าสิบห้าวัน โดยปิดประกาศรายการและรายละเอียดไว้ในที่เปิดเผย ณ สำนักงานขององค์การ โฆษณาในระบบเครือข่ายคอมพิวเตอร์ และโฆษณาในหนังสือพิมพ์รายวันอย่างน้อยหนึ่งฉบับ เป็นระยะเวลาไม่น้อยกว่าสามวันการประกาศดังกล่าว ให้ถือเป็นการบอกกล่าวการโอนทรัพย์สินแก่ลูกหนี้และหากลูกหนี้มีข้อต่อสู้เกี่ยวกับทรัพย์สินที่จะขายก็ยื่นคัดค้านได้ ตามบทกฎหมายดังกล่าวเป็นการเปลี่ยนวิธีการบอกกล่าวการโอนไปยังลูกหนี้เท่านั้นคือ จากการบอกกล่าวการโอนไปยังลูกหนี้โดยตรงตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา ๓๐๖ เป็นการบอกกล่าวโดยทั่วไปด้วยวิธีการต่างๆ ดังกล่าว แต่สิทธิของลูกหนี้หรือผู้ร้องมิได้ถูกตัดทอนลงแต่อย่างใดเพราะผู้ร้องมีข้อต่อสู้เจ้าหน้าที่เดิมฉันใด ก็ยกขึ้นเป็นข้อต่อสู้

แก่ผู้รับโอนได้ฉันทันที และตามเหตุผลในการตราพระราชกำหนดทั้งสองฉบับ สรุปได้ว่า เนื่องจากต้องมีการกำหนดมาตรการในลักษณะของการแก้ไขปัญหาสถาบันการเงินอย่างเป็นระบบตามแนวทางสากล เพื่อแก้ไขปัญหาวิกฤติทางเศรษฐกิจของประเทศอย่างรวดเร็ว เร่งรัดให้มีการระดมเงินทุนเพื่อเสริมสร้างสภาพคล่องให้เกิดการหมุนเวียนทางการเงินในระบบเศรษฐกิจของประเทศโดยรวม อีกทั้งเพื่อให้เกิดความเชื่อมั่นแก่ผู้ซื้อทรัพย์สินอันเป็นส่วนหนึ่งของการแก้ไขปัญหาวิกฤติทางเศรษฐกิจของประเทศด้วย ดังนั้นพระราชกำหนดดังกล่าวจึงเป็นกฎหมายที่ตราขึ้นเฉพาะเพื่อการที่รัฐธรรมนูญกำหนดไว้ และเท่าที่จำเป็นโดยไม่กระทบกระเทือนสาระสำคัญแห่งสิทธิและเสรีภาพของบุคคลที่รัฐธรรมนูญรับรองไว้

อาศัยเหตุผลดังกล่าว จึงวินิจฉัยว่าพระราชกำหนดการปฏิรูประบบสถาบันการเงิน พ.ศ. ๒๕๕๐ มาตรา ๒๗ และมาตรา ๓๐ ทวิ มาตรา ๓๐ ตี ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชกำหนดการปฏิรูประบบสถาบันการเงิน (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๕๑ มาตรา ๔ ไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕ วรรคหนึ่ง

นายชุมพล ณ สงขลา
ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ