คำวินิจฉัยของ นายสุวิทย์ ธีรพงษ์ ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

ที่ ๔๙ - ๕๐/๒๕๔๘ **วันที่ ๕ กรกฎาคม ๒๕๔๘**

เรื่อง พระราชกำหนดบรรษัทบริหารสินทรัพย์ไทย พ.ศ. ๒๕๔๔ มาตรา ๓๐ และมาตรา ๓๑ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑ ถึงมาตรา ๔ มาตรา ๒๖ ถึงมาตรา ๓๐ และมาตรา ๔๘ หรือไม่ และประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง มาตรา ๑ (๒) (๓) (๗) มาตรา ๕๕ มาตรา ๒๗๑ ถึงมาตรา ๒๙๐ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑ ถึงมาตรา ๔ มาตรา ๒๗ ถึงมาตรา ๓๐ และมาตรา ๔๘ หรือไม่

ศาลจังหวัดประจวบคีรีขันธ์ส่งคำร้องเพื่อขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๔ รวม ๒ คำร้อง

คำร้องที่หนึ่ง นางทัศนีย์ ศิริชัย ผู้ร้อง ซึ่งเป็นจำเลย ในคดีแพ่งหมายเลขดำที่ ๒๔๖/๒๕๔๕

คำร้องที่สอง นายดลธนะ ศิริชัย ผู้ร้อง ซึ่งเป็นจำเลย ในคดีแพ่งหมายเลขดำที่ ๒๔๗/๒๕๔๕

ผู้ร้องทั้งสองยื่นคำร้องในทำนองเดียวกันว่า

๑. บริษัทบริหารสินทรัพย์ พาลาภ จำกัด (โจทก์) เป็นนิติบุคคล ได้รับอนุมัติจากผู้ว่าการธนาคารแห่งประเทศไทยให้จดทะเบียนเป็น “บริษัทบริหารสินทรัพย์” ตามพระราชกำหนดบริษัทบริหารสินทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๔๑ มาตรา ๓

ธนาคารไทยทนุ จำกัด (มหาชน) เป็นนิติบุคคลประเภทบริษัท มหาชน จำกัด ต่อมาได้จดทะเบียนเปลี่ยนชื่อเป็นธนาคารดีบีเอส ไทยทนุ จำกัด (มหาชน)

๒. จำเลยทั้งสองเป็นลูกค้าของธนาคารดีบีเอส ไทยทนุ จำกัด (มหาชน) สาขาหัวหิน โดยได้ทำสัญญากู้เงินกับธนาคารและจะผ่อนชำระเงินต้นพร้อมดอกเบี้ยให้ธนาคารเป็นรายเดือนทุกเดือน

๓. เพื่อเป็นหลักประกันหนี้ดังกล่าว บริษัท สิงห์ภาคกลางตอนล่าง จำกัด ได้ทำสัญญาค้ำประกัน โดยยอมรับผิดอย่างลูกหนี้ร่วมกับจำเลยทั้งสอง

๔. หลังจากจำเลยทั้งสองกู้เงินไปแล้ว จำเลยได้ผ่อนชำระเงินต้นและดอกเบี้ยเพียงบางส่วน และต่อมาจำเลยก็มิได้ชำระหนี้อีกเลย

๕. เมื่อวันที่ ๒๐ กันยายน ๒๕๔๓ โจทก์ได้เข้ารับโอนสินทรัพย์อันเป็นสิทธิเรียกร้องจากธนาคารดีบีเอส ไทยทนุ จำกัด (มหาชน) หรือธนาคารไทยทนุ จำกัด (มหาชน) เดิมและหลังจากโจทก์ได้รับโอนสิทธิเรียกร้องจากธนาคารแล้ว โจทก์ได้ติดตามทวงถามให้จำเลยทั้งสองชำระหนี้เงินกู้พร้อมดอกเบี้ยหลายครั้งแต่จำเลยทั้งสองก็เพิกเฉย โจทก์จึงฟ้องจำเลยทั้งสองต่อศาลจังหวัดประจวบคีรีขันธ์ในความผิดฐานโอนสิทธิเรียกร้อง ผิดสัญญากู้เงิน เรียกค่าเสียหายขอให้ศาลพิจารณาพิพากษาและบังคับให้จำเลยทั้งสองชำระหนี้แก่โจทก์

๖. จำเลยทั้งสองมิได้ยื่นคำให้การภายในกำหนด และยื่นคำร้องขอยื่นคำให้การต่อศาลจังหวัดประจวบคีรีขันธ์ ศาลมีคำสั่งว่าจำเลยทั้งสองขาดนัดยื่นคำให้การแล้วไม่รับคำให้การของจำเลย

๗. จำเลยทั้งสองจึงยื่นคำร้องต่อศาลจังหวัดประจวบคีรีขันธ์ จำนวน ๒ คำร้อง คือ

คำร้องที่หนึ่ง โต้แย้งว่า พระราชกำหนดบรรษัทบริหารสินทรัพย์ไทย พ.ศ. ๒๕๔๔ มีผลใช้บังคับ เมื่อวันที่ ๙ มิถุนายน ๒๕๔๔ มีผลทำให้สินทรัพย์ด้อยคุณภาพ หรือสิทธิเรียกร้องของสถาบันการเงินหรือบริษัทบริหารสินทรัพย์ที่รัฐ หรือกองทุนเพื่อการฟื้นฟูและพัฒนาระบบสถาบันการเงินธนาคารแห่งประเทศไทย ถือหุ้นเกินร้อยละ ๕๐ ของหุ้นทั้งหมด ต้องโอนเข้า บรรษัทบริหารสินทรัพย์ไทย (บสท.) ตามพระราชกำหนดฯ มาตรา ๓๐ ส่วนสินทรัพย์ด้อยคุณภาพอื่น ๆ ที่รัฐหรือกองทุนเพื่อการฟื้นฟูฯ ไม่ได้ถือหุ้นอยู่ด้วย จะโอนเข้า บสท. ได้ต้องมีคุณสมบัติตามพระราชกำหนดฯ มาตรา ๓๑ ทั้ง ๆ ที่หนี้ด้อยคุณภาพในคดีนี้ เป็นหนี้ที่อยู่ในกลุ่ม ๕๖ ไฟแนนซ์ ที่ถูกปิดกิจการ รัฐหรือกองทุนเพื่อการฟื้นฟู ฯ ถือหุ้นอยู่เกินร้อยละ ๕๐ ของหุ้นทั้งหมด คืออยู่ในบังคับของมาตรา ๓๐ แห่งพระราชกำหนดฯ ตลอดไป แต่หนี้ด้อยคุณภาพในคดีนี้ก็มีสถานภาพเช่นเดียวกับหนี้ด้อยคุณภาพที่ถูกโอนสิทธิเรียกร้องไปยังกองทุนต่างชาติ ในราคาร้อยละ ๒๐ ของต้นเงิน ตามพระราชกำหนดการปฏิรูประบบสถาบันการเงิน ฯ มีผลทำให้ลูกหนี้เสียสิทธิเข้า บสท. เป็นการเลือกปฏิบัติขัดต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๐ และมีผลทำให้บทบัญญัติรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑ ถึงมาตรา ๔ มาตรา ๒๗ ถึงมาตรา ๓๐ และมาตรา ๔๘ ซึ่งเป็นบทบัญญัติว่าด้วยการรับรองสิทธิขั้นพื้นฐาน และรับรองสิทธิส่วนบุคคลให้มีความเท่าเทียมกันในทางกฎหมาย ไม่สามารถบังคับใช้ได้ ดังนั้น หนี้ด้อยคุณภาพในคดีนี้และหนี้อื่น ๆ ทั้งประเทศต้องโอนเข้า บสท. ตามมาตรา ๓๐ แห่งพระราชกำหนดบรรษัทบริหารสินทรัพย์ไทย ฯ

มาตรา ๓๑ แห่งพระราชกำหนดบรรษัทบริหารสินทรัพย์ไทย ฯ เป็นบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่ออกหรือยกเว้นรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๙ ซึ่งเป็นการจำกัดสิทธิบุคคลตามกฎหมายและขัดต่อสิทธิขั้นพื้นฐานที่บุคคลได้รับเท่าเทียมกันในทางกฎหมายจะเลือกปฏิบัติมิได้ ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๐ ดังนั้น มาตรา ๓๑ แห่งพระราชกำหนดบรรษัทบริหารสินทรัพย์ไทย ฯ จึงขัดต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑ ถึงมาตรา ๔ มาตรา ๒๖ ถึงมาตรา ๓๐ และมาตรา ๔๘ อันเป็นหลักมนุษยธรรม และเป็นหลักสากลที่รองรับสิทธิบุคคล ต้องด้วยบทบัญญัติรัฐธรรมนูญ มาตรา ๖ ไม่มีผลบังคับใช้ได้ จึงขอให้ศาลจังหวัดประจวบคีรีขันธ์ส่งคำโต้แย้งนี้ให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๔ ว่าพระราชกำหนดบรรษัทบริหารสินทรัพย์ไทย ฯ มาตรา ๓๐ และมาตรา ๓๑ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑ ถึงมาตรา ๔ มาตรา ๒๖ ถึงมาตรา ๓๐ และมาตรา ๔๘ หรือไม่

คำร้องที่สอง โต้แย้งว่า หนี้ในคดีนี้ก่อขึ้นครั้งแรก เมื่อวันที่ ๒๒ ธันวาคม ๒๕๔๒ และภายหลังก่อหนี้ขึ้นแล้ว ได้มีพฤติการณ์อันเป็นเหตุสุดวิสัย ทำให้จำเลยทั้งสองกลายเป็นพ้นวิสัยที่จะชำระหนี้ได้ ทำให้จำเลยทั้งสองได้รับความคุ้มครองสิทธิไม่ตกเป็นผู้ผิดนัด และให้พักหนี้ชั่วคราวตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา ๘ มาตรา ๑๕๐ มาตรา ๒๐๕ และมาตรา ๒๑๙ และมีสิทธิที่จะได้รับการพักหนี้ชั่วคราวจนกว่าวิกฤติการณ์ทางเศรษฐกิจหรือพฤติการณ์อันเป็นเหตุสุดวิสัยจบสิ้น หรือค่าเงินบาทกลับมาอยู่ที่จำนวนเดิม (จำนวน ๒๕ บาท ต่อ ๑ เหรียญสหรัฐ) ประกอบกับสิทธิที่จะถือว่าจำเลยทั้งสองมิได้ผิดนัดชำระหนี้ ตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา ๒๐๕ สิทธิที่จะได้รับการพักหนี้ชั่วคราว โดยถือว่าหลุดพ้นจากการชำระหนี้ชั่วคราว ตามมาตรา ๒๑๙ เป็นสิทธิขั้นพื้นฐานอันชอบธรรมที่มิได้ละเมิดสิทธิของโจทก์ เพราะมีบทบัญญัติรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑ ถึงมาตรา ๔ มาตรา ๖ มาตรา ๒๗ ถึงมาตรา ๓๐ และมาตรา ๔๘ ได้รับรองไว้อย่างชัดเจน

ดังนั้น การที่โจทก์ฟ้องจำเลยทั้งสองให้ชำระหนี้ จึงเป็นการฟ้อง การพิจารณา การพิพากษาและการบังคับคดีตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง มาตรา ๑ (๒) (๓) (๗) มาตรา ๕๕ มาตรา ๒๗๑ ถึงมาตรา ๒๘๐ จึงเป็นการใช้สิทธิที่ขัดต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑ ถึงมาตรา ๔ มาตรา ๒๗ ถึงมาตรา ๓๐ และมาตรา ๔๘ และตกเป็นโมฆะตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๖

ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาแล้ว เห็นว่า คำร้องทั้งสองคำร้อง ต่างขอให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยในประเด็นเดียวกัน จึงมีคำสั่งให้รวมคำร้องทั้งสองเข้าด้วยกันและพิจารณาวินิจฉัยรวมกัน

มีประเด็นที่ศาลรัฐธรรมนูญจะต้องพิจารณาวินิจฉัยคือ

ประเด็นที่หนึ่ง พระราชกำหนดบรรษัทบริหารสินทรัพย์ไทย พ.ศ. ๒๕๔๔ มาตรา ๓๐ และมาตรา ๓๑ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑ มาตรา ๒ มาตรา ๓ มาตรา ๔ มาตรา ๒๖ มาตรา ๒๗ มาตรา ๒๘ มาตรา ๒๙ มาตรา ๓๐ และมาตรา ๔๘ หรือไม่

ประเด็นที่สอง ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง มาตรา ๑ (๒) (๓) (๗) มาตรา ๕๕ มาตรา ๒๗๑ ถึงมาตรา ๒๙๐ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑ มาตรา ๒ มาตรา ๓ มาตรา ๔ มาตรา ๒๗ มาตรา ๒๘ มาตรา ๒๙ มาตรา ๓๐ และมาตรา ๔๘ หรือไม่

ในประเด็นที่หนึ่ง

ศาลรัฐธรรมนูญได้มีคำวินิจฉัยที่ ๘๖/๒๕๔๗ ลงวันที่ ๗ ธันวาคม พ.ศ. ๒๕๔๗ ซึ่งวินิจฉัยไว้แล้วว่า พระราชกำหนดบรรษัทบริหารสินทรัพย์ไทย พ.ศ. ๒๕๔๔ มาตรา ๓๑ ไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๐ และคำวินิจฉัยที่ ๓๘ - ๓๙/๒๕๔๗ ลงวันที่ ๘ เมษายน ๒๕๔๗ วางหลักไว้เกี่ยวกับบทบัญญัติรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๗ และมาตรา ๒๘ ว่า บทบัญญัติมาตรา ๒๗ มิได้มีข้อความใดที่รับรองสิทธิและเสรีภาพในเรื่องใดเรื่องหนึ่งโดยเฉพาะ เนื่องจากสิทธิและเสรีภาพที่เป็นเรื่องเฉพาะมีอยู่ในมาตราอื่นของรัฐธรรมนูญนี้แล้ว จึงไม่อาจอ้างหรือโต้แย้งว่า บทบัญญัติใดของกฎหมายใดขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๗ ได้ ส่วนรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๘ เป็นบทบัญญัติในหมวด ๓ ว่าด้วยสิทธิและเสรีภาพของชนชาวไทย ซึ่งเป็นบทบัญญัติหลักการที่ยินยอมให้บุคคลอ้างศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ หรือใช้สิทธิและเสรีภาพของตนได้เท่าที่ไม่ละเมิดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลอื่น ไม่เป็นปฏิปักษ์ต่อรัฐธรรมนูญ หรือไม่ขัดต่อศีลธรรมอันดีของประชาชน รวมทั้งยินยอมให้บุคคลซึ่งถูกละเมิดสิทธิหรือเสรีภาพที่รัฐธรรมนูญรับรองไว้ สามารถยกบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ เพื่อใช้สิทธิทางศาลหรือยกขึ้นเป็นข้อต่อสู้คดีในศาลได้ ส่วนการกระทำใด สามารถอ้างศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ได้หรือไม่ การใช้สิทธิและเสรีภาพอย่างไร ที่ไม่ละเมิดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลอื่น ไม่เป็นปฏิปักษ์ต่อรัฐธรรมนูญหรือไม่ขัดต่อศีลธรรมอันดีของประชาชน เป็นเรื่องที่ต้องพิจารณาเป็นรายกรณี แต่บทบัญญัติมาตรา ๒๘ เป็นเพียงบทบัญญัติหลักการ มิได้มีข้อความใดที่บัญญัติเรื่องดังกล่าวไว้เป็นการเฉพาะ

ดังนั้น พระราชกำหนดบรรษัทบริหารสินทรัพย์ไทย พ.ศ. ๒๕๔๔ มาตรา ๓๐ และมาตรา ๓๑ จึงไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๗ และมาตรา ๒๘

ในประเด็นที่หนึ่งเหลือประเด็นที่ต้องพิจารณาวินิจฉัย คือ

พระราชกำหนดบรรษัทบริหารสินทรัพย์ไทย พ.ศ. ๒๕๔๔ มาตรา ๓๐ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑ มาตรา ๒ มาตรา ๓ มาตรา ๔ มาตรา ๒๖ มาตรา ๒๙ มาตรา ๓๐ และมาตรา ๔๘ หรือไม่ พระราชกำหนดบรรษัทบริหารสินทรัพย์ไทย พ.ศ. ๒๕๔๔ มาตรา ๓๑ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑ มาตรา ๒ มาตรา ๓ มาตรา ๔ มาตรา ๒๖ มาตรา ๒๙ และมาตรา ๔๘ หรือไม่

พิจารณาแล้ว เห็นว่า รัฐธรรมนูญ มาตรา ๑ มาตรา ๒ มาตรา ๓ และมาตรา ๔ เป็นบทบัญญัติที่อยู่ในหมวด ๑ ซึ่งเป็นบททั่วไป โดยมาตรา ๑ เป็นบทบัญญัติที่ว่าด้วยประเทศไทยเป็นราชอาณาจักรอันหนึ่งอันเดียวจะแบ่งแยกมิได้

มาตรา ๒ เป็นบทบัญญัติที่ว่าด้วยประเทศไทยมีการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข

มาตรา ๓ เป็นบทบัญญัติที่ให้อำนาจอธิปไตยเป็นของปวงชนชาวไทย พระมหากษัตริย์ผู้ทรงเป็นประมุขใช้อำนาจอธิปไตยทางรัฐสภา คณะรัฐมนตรี และศาล ตามบทบัญญัติรัฐธรรมนูญ

มาตรา ๔ เป็นบทบัญญัติที่ให้ศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ สิทธิและเสรีภาพของบุคคลย่อมได้ความคุ้มครอง

มาตรา ๒๖ เป็นบทบัญญัติที่กำหนดให้การใช้อำนาจโดยองค์กรของรัฐทุกองค์กรต้องคำนึงถึงศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ สิทธิและเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญ

มาตรา ๒๙ เป็นบทบัญญัติห้ามการจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลที่รัฐธรรมนูญรับรองไว้ แต่ก็ยกเว้นให้รัฐออกกฎหมายมาจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลได้โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายเฉพาะเพื่อการที่รัฐธรรมนูญนี้กำหนดไว้และเท่าที่จำเป็น และจะกระทบกระเทือนสาระสำคัญแห่งสิทธิและเสรีภาพมิได้ และต้องเป็นกฎหมายมีผลใช้บังคับเป็นการทั่วไป และไม่มุ่งหมายให้ใช้บังคับแก่กรณีใดกรณีหนึ่งหรือแก่บุคคลใดบุคคลหนึ่ง

มาตรา ๓๐ เป็นบทบัญญัติเกี่ยวกับการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของชนชาวไทยให้บุคคลมีความเสมอกันในกฎหมายและได้รับความคุ้มครองตามกฎหมายอย่างเท่าเทียมกัน การเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมต่อบุคคลเพราะเหตุแห่งความแตกต่างในเรื่องสถานะของบุคคล ฐานะทางเศรษฐกิจหรือสังคม ฯลฯ จะกระทำมิได้

มาตรา ๔๘ เป็นบทบัญญัติที่ให้ความคุ้มครองสิทธิของบุคคลในทรัพย์สิน แต่ขอบเขตแห่งสิทธิและการจำกัดสิทธิของบุคคลในทรัพย์สิน อาจถูกจำกัดโดยอาศัยอำนาจตามกฎหมายที่รัฐธรรมนูญให้อำนาจในการตราขึ้น เพื่อกำหนดขอบเขตแห่งสิทธิหรือจำกัดสิทธิเช่นว่านั้นได้ แต่ต้องจำกัดสิทธิของบุคคลในทรัพย์สินเท่าที่จำเป็นและไม่กระทบกระเทือนสาระสำคัญแห่งสิทธิของบุคคลในทรัพย์สินนั้นด้วย อีกทั้งการสืบมรดกย่อมได้รับความคุ้มครอง สิทธิของบุคคลในการสืบมรดกเป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติ

ส่วนพระราชกำหนดบรรษัทบริหารสินทรัพย์ไทย พ.ศ. ๒๕๔๔ มาตรา ๓๐ เป็นเรื่องที่กำหนดให้ สถาบันการเงินหรือบริษัทบริหารสินทรัพย์ที่มีกองทุนเพื่อการฟื้นฟูและพัฒนาระบบสถาบันการเงินตามกฎหมายว่าด้วยธนาคารแห่งประเทศไทย หน่วยงานของรัฐ หรือรัฐวิสาหกิจแห่งใดแห่งหนึ่งหรือรวมกันเป็นผู้ถือหุ้นเกินร้อยละห้าสิบของทุนจดทะเบียนที่ชำระแล้ว โอนสินทรัพย์ที่จัดเป็นสินทรัพย์ด้อยคุณภาพ ณ วันที่ ๓๑ ธันวาคม ๒๕๔๓ ทั้งหมดให้แก่ บสท. ภายในเวลาที่ บสท. กำหนด และสินทรัพย์ด้อยคุณภาพที่ต้องโอนดังกล่าว ได้แก่ (๑) สินทรัพย์จัดชั้นสูญ (๒) สินทรัพย์จัดชั้นสงสัยจะสูญ (๓) สินทรัพย์จัดชั้นสงสัย และ (๔) สินทรัพย์จัดชั้นต่ำกว่ามาตรฐาน

การโอนสินทรัพย์ที่จัดเป็นสินทรัพย์ด้อยคุณภาพจากสถาบันการเงินหรือบริษัทบริหารสินทรัพย์ให้แก่ บสท. แบ่งเป็น ๒ ประเภท คือ สินทรัพย์ด้อยคุณภาพของสถาบันการเงินหรือบริษัทบริหารสินทรัพย์ของรัฐ ตามมาตรา ๓๐ และสินทรัพย์ด้อยคุณภาพของสถาบันการเงินหรือบริษัทบริหารสินทรัพย์ของเอกชน ตามมาตรา ๓๑

เมื่อพิจารณาพระราชกำหนดบรรษัทบริหารสินทรัพย์ไทย พ.ศ. ๒๕๔๔ มาตรา ๓๐ เป็นเรื่องการโอนสินทรัพย์ด้อยคุณภาพที่เป็นของรัฐให้แก่บรรษัทบริหารสินทรัพย์ไทย (บสท.) ดังนั้น พระราชกำหนดบรรษัทบริหารสินทรัพย์ไทย พ.ศ. ๒๕๔๔ มาตรา ๓๐ จึงเป็นบทบังคับให้สถาบันการเงินหรือบริษัทบริหารสินทรัพย์ของรัฐต้องโอนสินทรัพย์ด้อยคุณภาพ ณ วันที่ ๓๑ ธันวาคม ๒๕๔๓ ทั้งหมดให้แก่ บสท. **พระราชกำหนดบรรษัทบริหารสินทรัพย์ไทย มาตรา** ๓๐ จึงเป็นบทบัญญัติที่ไม่มีความเกี่ยวข้องรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑ มาตรา ๒ และมาตรา ๓ ดังนั้น พระราชกำหนดบรรษัทบริหารสินทรัพย์ไทย มาตรา ๓๐ จึงไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑ มาตรา ๒ มาตรา ๓ และพระราชกำหนด ฯ มาตรา ๓๐ ไม่เป็นบทบัญญัติที่ละเมิดศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ สิทธิและเสรีภาพของบุคคลแต่อย่างใด จึงไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๔

รัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ เป็นบทบัญญัติที่ให้องค์กรของรัฐทุกองค์กร ต้องคำนึงถึงศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ สิทธิและเสรีภาพตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ ซึ่ง**พระราชกำหนดฯ มาตรา ๓๐** เป็นกรณีที่รัฐกระทำเพื่อรักษาความมั่นคงในทางเศรษฐกิจของประเทศ จึงเป็นกรณีที่รัฐกระทำเพื่อประโยชน์ของมหาชน ซึ่งการออกพระราชกำหนดบรรษัทบริหารสินทรัพย์ไทย พ.ศ. ๒๕๔๔ ของรัฐต้องคำนึงถึงศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ สิทธิและเสรีภาพของบุคคลตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญอยู่แล้ว จึงไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖

รัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๙ เป็นบทบัญญัติห้ามการจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลที่รัฐธรรมนูญรับรองไว้ แต่ยกเว้นให้รัฐออกกฎหมายมาจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลได้เท่าที่จำเป็นและจะกระทบกระเทือนสาระสำคัญแห่งสิทธิและเสรีภาพมิได้ และต้องมีผลใช้บังคับเป็นการทั่วไป และไม่มุ่งหมายให้ใช้บังคับแก่กรณีใดกรณีหนึ่งหรือแก่บุคคลใดบุคคลหนึ่งโดยเฉพาะ และ**รัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๐** เป็นบทบัญญัติที่ให้บุคคลมีความเสมอกันในกฎหมาย และได้รับความคุ้มครองตามกฎหมายอย่างเท่าเทียมกัน การเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมต่อบุคคลเพราะเหตุแห่งความแตกต่างในเรื่องสถานะทางเศรษฐกิจหรือสังคม ฯลฯ จะกระทำมิได้ แต่**พระราชกำหนดบรรษัทบริหารสินทรัพย์ไทย ฯ มาตรา ๓๐** เป็นบทบัญญัติที่รัฐตราขึ้นเพื่อช่วยเหลือสถาบันการเงินที่เป็นของรัฐที่มีสินทรัพย์ด้อยคุณภาพรวมทั้งลูกหนี้ของสถาบันการเงินของรัฐดังกล่าวที่ประสบปัญหาวิกฤติเศรษฐกิจ จึงเป็นกรณีที่รัฐตรากฎหมายออกมาใช้บังคับเท่าที่จำเป็น และใช้บังคับเป็นการทั่วไปกับสถาบันการเงินของรัฐและลูกหนี้ของสถาบันการเงินของรัฐ มิได้ใช้บังคับเป็นการเจาะจงกับกรณีใดกรณีหนึ่งหรือกับบุคคลใดบุคคลหนึ่ง จึงไม่เป็นการจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคล **ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๙** และไม่เป็นการเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมต่อบุคคล เพราะเหตุแห่งความแตกต่างในเรื่องสถานะของบุคคล หรือฐานะทางเศรษฐกิจหรือสังคมแต่อย่างใด ซึ่งเป็นไป**ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๐**

รัฐธรรมนูญ มาตรา ๔๘ เป็นบทบัญญัติที่ให้ความคุ้มครองสิทธิของบุคคลในทรัพย์สิน แต่ขอบเขตแห่งสิทธิและการจำกัดสิทธิของบุคคลในทรัพย์สิน อาจถูกจำกัดโดยอาศัยอำนาจตามกฎหมายที่รัฐธรรมนูญให้อำนาจในการตราขึ้น เพื่อกำหนดขอบเขตแห่งสิทธิหรือจำกัดสิทธิเช่นว่านั้นได้ แต่ต้องจำกัดสิทธิของบุคคลในทรัพย์สินเท่าที่จำเป็นและไม่กระทบกระเทือนสาระสำคัญแห่งสิทธิของบุคคลในทรัพย์สินนั้น กรณีการสืบมรดกย่อมได้รับความคุ้มครอง สิทธิของบุคคลในการสืบมรดกเป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติ **พระราชกำหนดบรรษัทบริหารสินทรัพย์ไทย ฯ มาตรา ๓๐** เป็นบทบัญญัติที่

ไม่มีข้อความที่เป็นการจำกัดขอบเขตแห่งสิทธิหรือจำกัดสิทธิในทรัพย์สินของบุคคล และไม่มีข้อความที่จำกัดสิทธิในการสืบมรดกของบุคคล ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๔๘ แต่อย่างใด ดังนั้น พระราชกำหนดบรรษัทบริหารสินทรัพย์ไทย พ.ศ. ๒๕๔๔ มาตรา ๓๐ จึงไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑ มาตรา ๒ มาตรา ๓ มาตรา ๔ มาตรา ๒๖ มาตรา ๒๙ มาตรา ๓๐ และมาตรา ๔๘

ส่วนพระราชกำหนดบรรษัทบริหารสินทรัพย์ไทย พ.ศ. ๒๕๔๔ มาตรา ๓๑ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑ มาตรา ๒ มาตรา ๓ มาตรา ๔ มาตรา ๒๖ มาตรา ๒๙ และมาตรา ๔๘ หรือไม่ นั้น

เห็นว่า พระราชกำหนดบรรษัทบริหารสินทรัพย์ไทย พ.ศ. ๒๕๔๔ มาตรา ๓๑ เป็นบทบัญญัติที่ให้อำนาจ บสท. จะรับโอนสินทรัพย์จากสถาบันการเงินหรือบริษัทบริหารสินทรัพย์อื่นนอกจากที่กำหนดไว้ในมาตรา ๓๐ ก็ได้

สินทรัพย์ด้อยคุณภาพ ตามพระราชกำหนด ฯ มาตรา ๓๑ เป็นสินทรัพย์ด้อยคุณภาพของสถาบันการเงินหรือบริษัทบริหารสินทรัพย์อื่นนอกจากที่กำหนดไว้ในมาตรา ๓๐ หรืออาจเรียกอีกนัยหนึ่งว่า สถาบันการเงินหรือบริษัทบริหารสินทรัพย์ของเอกชน ซึ่งกฎหมายกำหนดให้สถาบันการเงินหรือบริษัทบริหารสินทรัพย์ของเอกชนโอนสินทรัพย์ที่จัดเป็นสินทรัพย์ด้อยคุณภาพให้ บสท. โดยกำหนดหลักเกณฑ์และเงื่อนไขตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา ๓๑ เหตุผลเพราะ การที่จะโอนสินทรัพย์ด้อยคุณภาพซึ่งเป็นทรัพย์สินของเอกชนมาเป็นของรัฐนั้น เป็นการกระทบกระเทือนถึงสิทธิของเอกชน สมควรที่จะต้องให้เอกชนให้ความยินยอมหรือตกลงด้วย รัฐไม่สามารถกำหนดให้สถาบันการเงินหรือบริษัทบริหารสินทรัพย์ของเอกชนโอนสินทรัพย์ให้แก่ บสท. ทุกรายหรือทั้งหมดได้ แต่หากเอกชนรายใดสมัครใจโอนให้แก่ บสท. ก็ให้แจ้งความจำนงในการโอนดังกล่าว ดังนั้น สำหรับในเรื่องการแก้ไขปัญหาสินทรัพย์ด้อยคุณภาพของสถาบันการเงินหรือบริษัทบริหารสินทรัพย์ของเอกชน ควรกระทำเฉพาะกรณีที่จำเป็นและเหมาะสมเท่านั้น จึงได้กำหนดเงื่อนไขตามมาตรา ๓๑ อนุมาตรา ๑ ถึงมาตรา ๔ ซึ่งเมื่อพิจารณาพระราชกำหนดบรรษัทบริหารสินทรัพย์ไทย พ.ศ. ๒๕๔๔ มาตรา ๓๑ (๑) (๒) (๓) และ (๔) เป็นเรื่องการโอนสินทรัพย์ด้อยคุณภาพที่เป็นของเอกชน ให้แก่ บสท. เพื่อเป็นการให้โอกาสสถาบันการเงินหรือบริษัทบริหารสินทรัพย์ที่เป็นของเอกชนสามารถโอนสินทรัพย์ด้อยคุณภาพให้แก่ บสท. ได้ เนื่องจาก บสท. มีวัตถุประสงค์ในการจัดตั้งเพื่อแก้ไขปัญหาสินทรัพย์ด้อยคุณภาพของสถาบันการเงินหรือบริษัทบริหารสินทรัพย์ของรัฐเป็นหลัก ไม่ได้มุ่งที่จะแก้ปัญหาสินทรัพย์ด้อยคุณภาพที่เป็นของเอกชน

แต่เอกชนอาจโอนสินทรัพย์ด้อยคุณภาพให้แก่ บสท. จัดการได้ โดยต้องเป็นไปตามเงื่อนไขตามมาตรา ๓๑ (๑) (๒) (๓) และ (๔) ที่ต้องกำหนดเงื่อนไขไว้เช่นนั้น เนื่องจากการที่จะโอนสินทรัพย์ด้อยคุณภาพซึ่งเป็นสินทรัพย์ของเอกชนมาเป็นของรัฐนั้น เป็นการกระทบถึงสิทธิในทรัพย์สินของเอกชน สมควรที่จะต้องให้เอกชนให้ความยินยอมหรือตกลงด้วย รัฐจึงไม่สามารถบังคับให้สถาบันการเงินหรือบริษัทบริหารสินทรัพย์ของเอกชนโอนสินทรัพย์ให้แก่ บสท. ทุกรายหรือทั้งหมดได้ แต่หากเอกชนรายใดสมัครใจโอนให้แก่ บสท. ก็ให้แจ้งความจำนงต่อ บสท. ได้ตามเงื่อนไขที่กฎหมายกำหนด ดังนั้น สำหรับในเรื่องการแก้ไขปัญหาสินทรัพย์ด้อยคุณภาพของสถาบันการเงินหรือบริษัทบริหารสินทรัพย์เอกชนควรกระทำเฉพาะกรณีที่จำเป็นและเหมาะสมเท่านั้น จึงได้กำหนดเงื่อนไขในมาตรา ๓๑ อนุมาตรา (๑) ถึง (๔) เพื่อให้รัฐมีต้นทุนในการดำเนินการให้น้อยที่สุดโดยก่อให้เกิดประโยชน์มากที่สุด

ดังนั้น เมื่อได้วินิจฉัยแล้วว่า พระราชกำหนดบรรษัทบริหารสินทรัพย์ไทย พ.ศ. ๒๕๔๔ มาตรา ๓๐ ไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑ มาตรา ๒ มาตรา ๓ มาตรา ๔ มาตรา ๒๖ มาตรา ๒๙ มาตรา ๓๐ และมาตรา ๔๘ และพระราชกำหนดบรรษัทบริหารสินทรัพย์ไทย มาตรา ๓๑ มีลักษณะเดียวกับมาตรา ๓๐ ของพระราชกำหนด ฯ เพียงแต่ใช้กับเอกชนเท่านั้น พระราชกำหนดบรรษัทบริหารสินทรัพย์ไทย ฯ มาตรา ๓๑ ก็ไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตราต่าง ๆ ดังกล่าวเช่นเดียวกัน

ประเด็นที่สอง

ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง มาตรา ๑ (๒) (๓) (๗) และมาตรา ๕๕ มาตรา ๒๗๑ ถึงมาตรา ๒๙๐ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑ มาตรา ๒ มาตรา ๓ มาตรา ๔ มาตรา ๒๗ มาตรา ๒๘ มาตรา ๒๙ มาตรา ๓๐ และมาตรา ๔๘ หรือไม่

ได้วินิจฉัยไว้แล้วในประเด็นที่หนึ่งว่าไม่มีบทบัญญัติใดจะขัดต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๗ และมาตรา ๒๘ ได้ เพราะมาตรา ๒๗ และมาตรา ๒๘ เป็นการกล่าวถึงสิทธิเสรีภาพและศักดิ์ศรีของความเป็นมนุษย์เป็นการทั่วไป แต่ไม่มีข้อความใดที่บัญญัติรับรองสิทธิเสรีภาพไว้โดยเฉพาะ และศาลรัฐธรรมนูญได้มีคำวินิจฉัยที่ ๔๐/๒๕๔๗ ลงวันที่ ๒๐ เมษายน พ.ศ. ๒๕๔๗ ซึ่งวินิจฉัยว่า “บทบัญญัติของมาตรา ๓ แห่งพระราชกำหนดบริษัทบริหารสินทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๔๑ (นิยามคำว่า “การบริหารสินทรัพย์” “สินทรัพย์ด้อยคุณภาพ” และ “บริษัทบริหารสินทรัพย์”) เป็นการให้ความหมายของถ้อยคำในกฎหมาย ซึ่งไม่มีลักษณะที่จะขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญได้

ซึ่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง มาตรา ๑ (๒) (๓) (๗) ก็เป็นบทบัญญัติที่ให้ความหมายของถ้อยคำในกฎหมายว่า “คดี” “คำฟ้อง” และ “กระบวนพิจารณา” หมายความว่าอย่างไร จึงไม่มีลักษณะที่จะขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ

ศาลรัฐธรรมนูญได้มีคำวินิจฉัยที่ ๘๗/๒๕๔๗ ลงวันที่ ๑๖ ธันวาคม พ.ศ. ๒๕๔๗ ซึ่งวินิจฉัยว่า ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง มาตรา ๕๕ ไม่ขัดหรือแย้งต่อบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓ และมาตรา ๓๐

ศาลรัฐธรรมนูญได้มีคำวินิจฉัยที่ ๓๔/๒๕๔๘ ลงวันที่ ๑๐ มีนาคม พ.ศ. ๒๕๔๘ ซึ่งวินิจฉัยว่า ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง มาตรา ๒๗๑ ถึงมาตรา ๒๘๐ ไม่ใช่บทบัญญัติของกฎหมายที่จะใช้บังคับแก่คดี เนื่องจากผู้ร้องอยู่ระหว่างการดำเนินคดีอยู่ในศาลชั้นต้น แต่ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งดังกล่าว เป็นกระบวนพิจารณาเกี่ยวกับการบังคับคดีภายหลังที่ศาลมีคำพิพากษาถึงที่สุดแล้ว

ซึ่งคดีนี้ก็มีลักษณะเหมือนกับกรณีคำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญดังกล่าว โดยโจทก์ได้ฟ้องผู้ร้องเป็นคดีที่ศาลชั้นต้น และศาลยังไม่มีคำพิพากษาถึงที่สุด ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง มาตรา ๒๗๑ ถึงมาตรา ๒๘๐ เป็นกระบวนพิจารณาเกี่ยวกับการบังคับคดีภายหลังที่ศาลมีคำพิพากษาถึงที่สุดแล้ว ดังนั้นมาตราดังกล่าวจึงไม่ใช่บทบัญญัติของกฎหมายที่ศาลจังหวัดประจวบคีรีขันธ์จะใช้บังคับแก่คดีในขณะนี้ จึงไม่จำต้องวินิจฉัยในประเด็นดังกล่าว ให้ยกคำร้องในส่วนนี้

จึงเหลือประเด็นที่ต้องพิจารณาวินิจฉัยว่า ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง มาตรา ๕๕ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑ มาตรา ๒ มาตรา ๔ มาตรา ๒๙ และมาตรา ๔๘ หรือไม่

เมื่อพิจารณาตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง มาตรา ๕๕ เป็นบทบัญญัติทั่วไปเกี่ยวกับการให้สิทธิบุคคลสามารถเสนอคดีต่อศาลส่วนแพ่ง อันเนื่องมาจากเมื่อมีข้อโต้แย้งเกิดขึ้นเกี่ยวกับสิทธิหรือหน้าที่ของบุคคลตามกฎหมายแพ่ง หรือบุคคลต้องการใช้สิทธิทางศาล แต่**รัฐธรรมนูญ มาตรา** ๑ เป็นบทบัญญัติที่ว่าด้วยประเทศไทยเป็นราชอาณาจักรอันหนึ่งอันเดียวจะแบ่งแยกมิได้ **รัฐธรรมนูญ มาตรา ๒** เป็นบทบัญญัติที่ว่าด้วยประเทศไทยมีการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข **รัฐธรรมนูญ มาตรา ๔** เป็นบทบัญญัติที่กำหนดให้ศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ สิทธิและเสรีภาพของบุคคลย่อมได้รับความคุ้มครอง **รัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๙** เป็นบทบัญญัติห้ามการจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลที่รัฐธรรมนูญรับรองไว้ แต่ก็มีข้อยกเว้นให้รัฐออกกฎหมายมาจำกัดสิทธิ

และเสรีภาพของบุคคลได้เท่าที่จำเป็น และจะกระทบกระเทือนสาระสำคัญแห่งสิทธิและเสรีภาพมิได้ และต้องมีผลใช้บังคับเป็นการทั่วไป และไม่มุ่งหมายให้ใช้บังคับแก่กรณีใดกรณีหนึ่งหรือแก่บุคคลใดบุคคลหนึ่ง และ**รัฐธรรมนูญ มาตรา ๔๘** เป็นบทบัญญัติที่ให้ความคุ้มครองสิทธิของบุคคลในทรัพย์สิน แต่ขอบเขตแห่งสิทธิและการจำกัดสิทธิของบุคคลในทรัพย์สิน อาจถูกจำกัดโดยอาศัยอำนาจตามกฎหมายที่รัฐธรรมนูญให้อำนาจในการตราขึ้น เพื่อกำหนดขอบเขตแห่งสิทธิหรือจำกัดสิทธิเช่นว่านั้นได้ แต่ต้องจำกัดสิทธิของบุคคลในทรัพย์สินเท่าที่จำเป็นและไม่กระทบกระเทือนสาระสำคัญแห่งสิทธิของบุคคลในทรัพย์สินนั้นด้วย อีกทั้งการสืบมรดกย่อมได้รับความคุ้มครอง สิทธิของบุคคลในการสืบมรดกเป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติ

ซึ่งบทบัญญัติในประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง มาตรา ๕๕ จึงมิได้มีข้อความเกี่ยวข้องกับรัฐธรรมนูญมาตราเหล่านี้ ดังนั้น ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง มาตรา ๕๕ จึงไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑ มาตรา ๒ มาตรา ๔ มาตรา ๒๙ และมาตรา ๔๘

ด้วยเหตุผลดังกล่าว จึงวินิจฉัยว่า พระราชกำหนดบรรษัทบริหารสินทรัพย์ไทย พ.ศ. ๒๕๔๔ มาตรา ๓๐ และมาตรา ๓๑ ไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑ มาตรา ๒ มาตรา ๓ มาตรา ๔ มาตรา ๒๖ มาตรา ๒๗ มาตรา ๒๘ มาตรา ๒๙ มาตรา ๓๐ และมาตรา ๔๘ และประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง มาตรา ๑ (๒) (๓) (๗) และมาตรา ๕๕ ไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑ มาตรา ๒ มาตรา ๓ มาตรา ๔ มาตรา ๒๗ มาตรา ๒๘ มาตรา ๒๙ มาตรา ๓๐ และมาตรา ๔๘

นายสุวิทย์ ธีรพงษ์
ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ