

คำวินิจฉัยของ พลโท จุล อติเรก ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

ที่ ๑๕ - ๒๒/๒๕๕๕

วันที่ ๓๐ พฤษภาคม ๒๕๕๕

เรื่อง บทบัญญัติแห่งพระราชกำหนดการปฏิรูประบบสถาบันการเงิน ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ

ศาลจังหวัดปทุมธานี ศาลแขวงดุสิต และศาลแพ่งกรุงเทพใต้ ส่งคำร้องซึ่งเป็นคำโต้แย้งของจำเลยและเป็นผู้ร้องในคดีนี้จำนวนสี่คำร้องให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญว่า พระราชกำหนดการปฏิรูประบบสถาบันการเงิน พ.ศ. ๒๕๕๐ มาตรา ๒๗ และมาตรา ๓๐ ทวิ มาตรา ๓๐ ตรี แก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชกำหนดการปฏิรูประบบสถาบันการเงิน (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๕๑ มาตรา ๔ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕ วรรคหนึ่ง หรือไม่

คำร้องที่หนึ่ง ศาลจังหวัดปทุมธานี ส่งคำร้องของจำเลยในคดีหมายเลขดำที่ ๖๖๒/๒๕๕๓ ระหว่าง กองทุนรวมโกลบอลไทย พร็อพเพอร์ตี้ โจทก์ นายอนุภาพ สัตยประกอบ ที่ ๑ นายทวีศักดิ์ เจริญภัทราวุฒิ ที่ ๒ จำเลย ซึ่งจำเลยที่ ๑ โต้แย้งว่า พระราชกำหนดการปฏิรูประบบสถาบันการเงิน พ.ศ. ๒๕๕๐ มาตรา ๒๗ และมาตรา ๓๐ ตรี แก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชกำหนดการปฏิรูประบบสถาบันการเงิน (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๕๑ มาตรา ๔ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕ วรรคหนึ่ง

คำร้องที่สอง ศาลแขวงดุสิต ส่งคำโต้แย้งของจำเลยในคดีแพ่งหมายเลขดำที่ ๗๖๐๐๐/๒๕๕๓ ระหว่าง บริษัท วี. คอนกลอมเมอเรท จำกัด โจทก์ บริษัท สิทธิรินทร์ จำกัด ที่ ๑ นายกฤษฎาภรณ์ นุตจรัส ที่ ๒ จำเลย โดยจำเลยที่ ๒ โต้แย้งว่า พระราชกำหนดการปฏิรูประบบสถาบันการเงิน พ.ศ. ๒๕๕๐ มาตรา ๒๗ และมาตรา ๓๐ ตรี แก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชกำหนดการปฏิรูประบบสถาบันการเงิน (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๕๑ มาตรา ๔ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕ วรรคหนึ่ง

คำร้องที่สาม ศาลแพ่งกรุงเทพใต้ส่งคำร้องของจำเลยในคดีหมายเลขดำที่ ๕๒๒๗/๒๕๕๓ ระหว่าง กองทุนรวมโกลบอลไทย พร็อพเพอร์ตี้ โจทก์ นายกฤษฎาภรณ์ นุตจรัส จำเลย โดยจำเลยโต้แย้งว่า พระราชกำหนดการปฏิรูประบบสถาบันการเงิน พ.ศ. ๒๕๕๐ มาตรา ๒๗ และมาตรา ๓๐ ตรี แก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชกำหนดการปฏิรูประบบสถาบันการเงิน (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๕๑ มาตรา ๔ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕ วรรคหนึ่ง

คำร้องที่สี่ ศาลแพ่งกรุงเทพใต้ส่งคำร้องของจำเลยในคดีหมายเลขดำที่ ๑๐๓๐๖/๒๕๕๓ ระหว่าง กองทุนรวมไทยริสตรัคเจอร์ โจทก์ บริษัท บางกอกอินเตอร์เนชั่นแนล สปอร์ต จำกัด ที่ ๑

บริษัท วาณิชสยาม จำกัด ที่ ๒ บริษัท ปัญญาศึกษาก่อสร้าง จำกัด ที่ ๓ จำเลย ซึ่งจำเลยที่ ๑ และที่ ๓ ได้แย้งว่า พระราชกำหนดการปฏิรูประบบสถาบันการเงิน พ.ศ. ๒๕๕๐ มาตรา ๒๗ และ มาตรา ๓๐ ทวิ มาตรา ๓๐ ตริ แก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชกำหนดการปฏิรูประบบสถาบันการเงิน (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๕๑ มาตรา ๔ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕ วรรคหนึ่ง

คำร้องทั้งสี่คำร้องดังกล่าวมีข้อเท็จจริงทำนองเดียวกันว่า โจทก์เป็นผู้ซื้อหลักทรัพย์สินเชื่อธุรกิจรวมทั้งสิทธิเรียกร้องของบริษัทเงินทุนหรือบริษัทเงินทุนหลักทรัพย์ที่เป็นเจ้าหนี้เดิมของจำเลยและถูกระงับการดำเนินกิจการ จากองค์การเพื่อการปฏิรูประบบสถาบันการเงิน (ปรส.) ซึ่งเป็นผู้ดำเนินการขายหลักทรัพย์สินเชื่อการชำระบัญชีของบริษัทเงินทุนหรือบริษัทเงินทุนหลักทรัพย์ ตามพระราชกำหนดการปฏิรูประบบสถาบันการเงิน พ.ศ. ๒๕๕๐ และพระราชกำหนดการปฏิรูประบบสถาบันการเงิน (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๕๑ โจทก์บอกกล่าวรับโอนสิทธิเรียกร้องในหนี้สินของจำเลยจากบริษัทเงินทุนหรือบริษัทเงินทุนหลักทรัพย์ดังกล่าว และทวงถามไปยังจำเลยให้ชำระหนี้ ครบกำหนดแล้วจำเลยไม่ชำระหนี้โจทก์จึงฟ้องจำเลยให้ชำระหนี้

ผู้ร้องขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยว่า พระราชกำหนดการปฏิรูประบบสถาบันการเงิน พ.ศ. ๒๕๕๐ และพระราชกำหนดการปฏิรูประบบสถาบันการเงิน (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๕๑ เป็นกฎหมายที่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕ วรรคหนึ่ง เป็นกฎหมายที่จำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคล เปิดโอกาสให้เจ้าหนี้เดิมและเจ้าหนี้ผู้ซื้อหนี้สิน เช่น โจทก์สามารถดำเนินการในการโอนสิทธิเรียกร้องในหนี้ต่างๆ ได้โดยไม่ต้องดำเนินการใดๆ ตามขั้นตอนของประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ จึงเป็นการลดทอนสิทธิของลูกหนี้ ไม่มีความจำเป็นที่จะต้องตราพระราชกำหนดทั้งสองฉบับแต่อย่างใด เพราะเป็นการออกกฎหมายเพื่อจำกัดสิทธิเสรีภาพโดยไม่จำเป็นและมีได้เป็นไปเท่าที่จำเป็น สำหรับผู้ร้องตามคำร้องทั้งสี่ นั้น เห็นว่า พระราชกำหนดการปฏิรูประบบสถาบันการเงิน พ.ศ. ๒๕๕๐ และพระราชกำหนดการปฏิรูประบบสถาบันการเงิน (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๕๑ เป็นกฎหมายที่ขัดต่อรัฐธรรมนูญ และเป็นกฎหมายที่จำกัดสิทธิเสรีภาพในเคหสถานในทรัพย์สินของบุคคล และเสรีภาพในการประกอบกิจการหรือการประกอบอาชีพซึ่งเป็นสิทธิและเสรีภาพของปวงชน ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕ วรรคหนึ่ง และพระราชกำหนดการปฏิรูประบบสถาบันการเงิน พ.ศ. ๒๕๕๐ มาตรา ๒๗ บัญญัติถึงการโอนโดยไม่ต้องบอกกล่าวไปยังลูกหนี้ ตามมาตรา ๓๐๖ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ และมาตรา ๓๐ ตริ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชกำหนดการปฏิรูประบบสถาบันการเงิน (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๕๑ มาตรา ๔ ว่าสิทธิของผู้ซื้อหลักทรัพย์สินเชื่อโดยสุจริตไม่เสียไปถึงแม้ภายหลังจะพิสูจน์ได้ว่าทรัพย์สินนั้นมีเจ้าของบริษัทที่ถูกระงับ

การดำเนินกิจการตามมาตรา ๓๐ นอกจากนี้ ยังห้ามมิให้ลูกหนี้หรือบุคคลใดขอหักกลบลบหนี้ที่มีอยู่กับบริษัทที่ถูกระงับการดำเนินกิจการกับทรัพย์สินที่ขายนั้น บทบัญญัติแห่งพระราชกำหนดทั้งสองฉบับดังกล่าวทำให้สิทธิแก่ผู้รับซื้อหนี้สินของสถาบันการเงินที่ถูกระงับการดำเนินกิจการ จึงขัดแย้งกับรัฐธรรมนูญมาตรา ๒๕ วรรคหนึ่ง เป็นการตรากฎหมายเพื่อจำกัดสิทธิเสรีภาพโดยไม่จำเป็น

ศาลรัฐธรรมนูญให้รวมคำร้องทั้งสองคำร้องเข้าด้วยกันเพราะมีประเด็นที่ต้องพิจารณาวินิจฉัยเป็นอย่างเดียวกัน

ปัญหาว่าคำร้องนี้ศาลรัฐธรรมนูญรับไว้พิจารณาวินิจฉัยได้ หรือไม่ โดยที่รัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๔ วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า “ในการที่ศาลจะใช้บทบัญญัติแห่งกฎหมายบังคับแก่คดีใด ถ้าศาลเห็นเองหรือคู่ความโต้แย้งว่าบทบัญญัติแห่งกฎหมายนั้นต้องด้วยบทบัญญัติ มาตรา ๖ และยังไม่มีการวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญในส่วนที่เกี่ยวกับบทบัญญัตินั้น ให้ศาลรอการพิจารณาพิพากษาคดีไว้ชั่วคราว และส่งความเห็นเช่นนั้นตามทางการเพื่อศาลรัฐธรรมนูญจะได้พิจารณาวินิจฉัย”

พิจารณาแล้วคำร้องทั้งสองคำร้องได้ระบุมาตรการของพระราชกำหนดปฏิรูประบบสถาบันการเงิน ๗ หลายมาตรา ว่าขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕ วรรคหนึ่ง และยังไม่มีการวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญในส่วนที่เกี่ยวกับมาตรานั้นๆ ศาลรัฐธรรมนูญจึงรับคำร้องไว้พิจารณาวินิจฉัยได้ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๔

ตามคำร้องทั้งสองซึ่งผู้ร้องอ้างว่าพระราชกำหนดการปฏิรูประบบสถาบันการเงิน พ.ศ. ๒๕๕๐ แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๕๑ เป็นกฎหมายที่ขัดหรือแย้งต่อหลักการให้ความคุ้มครองและเป็นการจำกัดสิทธิเสรีภาพในเคหสถาน ทรัพย์สิน การประกอบกิจการหรือประกอบอาชีพซึ่งเป็นไปตามที่พระราชกำหนดดังกล่าวมาตรา ๒๗ เกี่ยวกับการโอนสิทธิเรียกร้อง มาตรา ๓๐ ทวิ บัญญัติถึงวิธีการในการขายทรัพย์สินเพื่อการชำระบัญชี และมาตรา ๓๐ ตรี บัญญัติเกี่ยวกับผลของการโอนทรัพย์สินที่ขายได้ตามวิธีการที่กำหนดไว้ในมาตรา ๓๐ ทวิ

จึงมีประเด็นที่ต้องวินิจฉัยคำร้องทั้งสองที่ว่าพระราชกำหนดการปฏิรูประบบสถาบันการเงิน พ.ศ. ๒๕๕๐ มาตรา ๒๗ และมาตรา ๓๐ ทวิ มาตรา ๓๐ ตรี ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชกำหนดการปฏิรูประบบสถาบันการเงิน (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๕๑ มาตรา ๔ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕ วรรคหนึ่ง หรือไม่

รัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕ วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า “การจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลที่รัฐธรรมนูญรับรองไว้จะกระทำมิได้ เว้นแต่โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายเฉพาะเพื่อการที่รัฐธรรมนูญนี้กำหนดไว้และเท่าที่จำเป็นเท่านั้น และจะกระทบกระเทือนสาระสำคัญของสิทธิและ

เสรีภาพนั้นมิได้” บทบัญญัติดังกล่าวให้ความคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพ การจะจำกัดสิทธิและเสรีภาพนั้นได้ต้องออกกฎหมายจำกัด และต้องเป็นการจำเป็นและไม่กระทบกระเทือนสาระสำคัญของสิทธิและเสรีภาพนั้น

พิจารณาพระราชกำหนดการปฏิรูประบบสถาบันการเงิน พ.ศ. ๒๕๕๐ มาตรา ๒๗ เป็นกรณีการโอนสิทธิเรียกร้องทั้งหมดหรือบางส่วนของบริษัทที่ถูกระงับการดำเนินกิจการไปยังสถาบันการเงินอื่นให้กระทำได้โดยไม่ต้องบอกกล่าวการโอนไปยังลูกหนี้

มาตรา ๓๐ ทวิ บัญญัติถึงการขายทรัพย์สินเพื่อชำระบัญชีบริษัทที่ถูกระงับการดำเนินกิจการให้ดำเนินการประกาศ มีรายละเอียดชัดเจน ให้โอกาสผู้มีส่วนได้เสียในทรัพย์สินคัดค้านการขายได้ และมาตรา ๓๐ ตรี บัญญัติถึงสิทธิของผู้ซื้อทรัพย์สินที่ขาย ตามมาตรา ๓๐ ทวิ

พิจารณาแล้วเห็นว่า พระราชกำหนดการปฏิรูประบบสถาบันการเงิน ฯ ได้ตราขึ้นเพื่อแก้ปัญหาทางเศรษฐกิจของประเทศ ปรากฏตามหลักการและเหตุผลในการตราเพื่อจัดตั้งองค์การของรัฐขึ้นเพื่อทำหน้าที่รับผิดชอบในการดำเนินมาตรการดังกล่าว เพื่อแก้ไขฟื้นฟูฐานะของสถาบันการเงิน ตลอดจนช่วยเหลือผู้ฝากเงินและเจ้าหนี้ที่สุจริตของสถาบันการเงิน จำเป็นต้องมีมาตรการเป็นพิเศษผ่อนคลายจากกรณีปกติทั่วไปเพื่อให้ ปรส. สามารถดำเนินการตามวัตถุประสงค์ของกฎหมายให้แล้วเสร็จได้โดยเร็ว เพื่อให้เกิดความเชื่อมั่นแก่ผู้ซื้อทรัพย์สินอันเป็นส่วนหนึ่งของการแก้ไขปัญหาวิกฤติทางเศรษฐกิจ

สำหรับมาตรา ๒๗ มาตรา ๓๐ ทวิ และมาตรา ๓๐ ตรี ได้บัญญัติเกี่ยวกับการชำระหนี้ ซึ่งลูกหนี้มีหน้าที่ต้องชำระหนี้ การจะให้ผู้ใดหรือใครดำเนินการให้ก็ได้ รวมถึงการโอนสิทธิเรียกร้องการเป็นเจ้าหนี้ด้วย หากลูกหนี้มีข้อโต้แย้งเจ้าหนี้เดิมอย่างไรก็ใช้สิทธิโต้แย้งผู้รับโอนหรือผู้ดำเนินการแทนได้ทั้งสิ้น โดยเฉพาะบทบัญญัติดังกล่าวไม่ได้กระทบกระเทือนสาระสำคัญของสิทธิและเสรีภาพในเคหสถาน ทรัพย์สิน การประกอบกิจการหรือการประกอบอาชีพของบุคคลแต่อย่างใดเป็นการตราขึ้นเท่าที่จำเป็นและใช้เป็นการทั่วไปมิใช่เฉพาะผู้ร้องทั้งสี่เท่านั้น

อาศัยเหตุผลดังได้พิจารณาแล้วข้างต้น จึงวินิจฉัยว่า พระราชกำหนดการปฏิรูประบบสถาบันการเงิน พ.ศ. ๒๕๕๐ มาตรา ๒๗ และมาตรา ๓๐ ทวิ มาตรา ๓๐ ตรี ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชกำหนดการปฏิรูประบบสถาบันการเงิน (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๕๑ มาตรา ๔ ไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕ วรรคหนึ่ง

พลโท จุล อติเรก

ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ