

## คำวินิจฉัยของ นายสุจิต บุญบงการ ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

ที่ ๔/๒๕๕๖

วันที่ ๒๗ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๖

เรื่อง ศาลแพ่งกรุงเทพใต้ส่งคำโต้แย้งของจำเลย (นายวรเกียรติ ทรงตรง) ในคดีหมายเลขดำที่ ๑๑๔๓๓/๒๕๕๓ เพื่อศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๔ กรณีพระราชกำหนดการปฏิรูประบบสถาบันการเงิน (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๕๑ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ

## ข้อเท็จจริง

กองทุนรวมไทยริสตรัคเจอร์ริง เป็นโจทก์ฟ้อง นายวรเกียรติ ทรงตรง เป็นจำเลย ต่อศาลแพ่งกรุงเทพใต้ ในความผิดฐานโอนสิทธิเรียกร้อง กู้ยืมเงินและบังคับจำนอง สรุปได้ความว่า

จำเลยเป็นลูกหนี้ของบริษัทเงินทุนหลักทรัพย์ เอกพัฒนา จำกัด (มหาชน) โดยได้จดทะเบียนจำนองที่ดินเป็นประกันการชำระหนี้ ภายหลังรับเงินกู้ไปแล้วจำเลยผิดนัด ผิดสัญญา ไม่ผ่อนชำระหนี้แก่บริษัทเงินทุนหลักทรัพย์ เอกพัฒนาฯ เป็นต้นเงินค้างชำระ ๒๖๗,๗๐๓.๖๒ บาท ต่อมาโจทก์ซื้อและรับโอนสิทธิเรียกร้องในหนี้สินที่จำเลยมีอยู่กับบริษัทเงินทุนหลักทรัพย์ฯ จากองค์การเพื่อการปฏิรูประบบสถาบันการเงิน (ปรส.) ซึ่งเป็นผู้ดำเนินการขายทรัพย์สินเพื่อชำระบัญชีของบริษัทเงินทุนหลักทรัพย์ดังกล่าว โจทก์ได้มีหนังสือบอกกล่าวการโอนสิทธิเรียกร้องและทวงถามให้จำเลยชำระหนี้ และบอกกล่าวการบังคับจำนองไปยังจำเลย จำเลยเพิกเฉยโจทก์จึงฟ้องคดีต่อศาลแพ่งกรุงเทพใต้ ให้จำเลยชำระเงินแก่โจทก์จำนวน ๔๑๕,๕๐๔.๕๖ บาท พร้อมด้วยดอกเบี้ยของต้นเงิน ๒๖๗,๗๐๓.๖๒ บาท ในอัตราร้อยละ ๒๑ ต่อปี นับแต่วันถัดจากวันฟ้องเป็นต้นไปจนกว่าจะชำระเสร็จ

จำเลยยื่นคำร้องต่อศาลแพ่งกรุงเทพใต้ เป็นใจความสรุปได้ว่า พระราชกำหนดการปฏิรูประบบสถาบันการเงิน (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๕๑ มาตรา ๓๐ ทวิ จำกัดสิทธิแห่งกรรมสิทธิ์ในทรัพย์สินของจำเลย และจำกัดสิทธิในการต่อสู้คดีของจำเลยอันเป็นสิทธิตามธรรมชาติที่จำเลยมีอยู่ในการดำเนินกระบวนการพิจารณาต่อศาล เนื่องจากมาตรา ๓๐ ทวิ บัญญัติให้การบอกกล่าวการโอนทรัพย์สินกระทำโดยวิธีการปิดประกาศ ณ สำนักงานขององค์การ โฆษณาในเครือข่ายระบบคอมพิวเตอร์ และโฆษณาในหนังสือพิมพ์รายวันฉบับใดฉบับหนึ่งเป็นระยะเวลาไม่น้อยกว่าสามวัน หากบุคคลมีข้อต่อสู้จะต้องยื่นคำคัดค้านก่อนกำหนดวันขายทรัพย์สินไม่น้อยกว่าสามวันทำการ หากพ้นกำหนดระยะเวลาดังกล่าวแล้ว

มิได้ยื่นคำคัดค้านการขายทรัพย์สิน ให้ถือว่าลูกหนี้บุคคลภายนอกได้ให้ความยินยอมกับการโอนทรัพย์สินแล้ว เป็นการจำกัดสิทธิการยกข้อต่อสู้ของจำเลยในการดำเนินกระบวนการพิจารณาต่อศาล ตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา ๓๐๘ โดยถือว่าลูกหนี้หรือจำเลยได้ยินยอมในการโอนสิทธิเรียกร้อง และจำเลยจะยกข้อต่อสู้ใดๆ ขึ้นต่อสู้ผู้รับโอนไม่ได้ ทั้งๆ ที่ความเป็นจริงจำเลยไม่ได้ยินยอมแต่อย่างใด สิทธิในการยินยอมของลูกหนี้ในการที่จะไม่ยกข้อต่อสู้เกี่ยวกับทรัพย์สินต่อบุคคลภายนอก เป็นสิทธิตามธรรมชาติที่มีอยู่และสิทธิเฉพาะตัวของบุคคลโดยแท้และมีสภาพบังคับทั่วไป กฎหมายใดจะบัญญัติออกมาเพื่อจำกัดสิทธิดังกล่าวไม่ได้ ดังนั้นมาตรา ๓๐ ทวิ จึงขัดต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕ วรรคหนึ่ง และมาตรา ๗

นอกจากนั้นผู้ร้องยังโต้แย้งต่อไปอีกว่า มาตรา ๓๐ ทวิ กำหนดให้คณะบุคคลที่ไม่ใช่ศาลใช้อำนาจพิจารณาพิพากษาอรรถคดี อันเป็นการขัดต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๓๓ มาตรา ๒๗๑ และจารีตประเพณีการปกครองตามระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข เนื่องจากมาตรา ๓๐ ทวิ ให้อำนาจแก่คณะกรรมการองค์การเพื่อการปฏิรูประบบสถาบันการเงิน (คณะกรรมการ ปรส.) พิจารณาวินิจฉัยคำคัดค้านข้อต่อสู้ของลูกหนี้ และมีอำนาจวินิจฉัยว่า ข้อต่อสู้ของลูกหนี้มีเหตุผลสมควรหรือไม่ หากสมควรจะมีผลให้ข้อต่อสู้ของลูกหนี้มีผลบังคับได้ตามกฎหมาย และหากไม่มีเหตุผลอันสมควรและยกคำร้อง จะมีผลให้ลูกหนี้ยินยอมกับการโอนทรัพย์สิน และจะยกข้อต่อสู้ขึ้นมาในชั้นศาลที่มีการดำเนินการฟ้องร้องคดีไม่ได้ อำนาจการวินิจฉัยของคณะกรรมการ ปรส. จึงเป็นอำนาจการพิจารณาพิพากษาคดีเพราะมีการวินิจฉัยในประเด็นข้อหาแห่งคดีและการชำระเงินตามมูลหนี้และมีผลโดยตรงต่อการพิพากษาคดีของศาลยุติธรรม อำนาจของคณะกรรมการ ปรส. ดังกล่าวเป็นอำนาจการพิจารณาพิพากษาอรรถคดี ดังนั้นมาตรา ๓๐ ทวิ มีผลเป็นการตั้ง “คณะบุคคลที่ไม่ใช่ศาล” ให้มีอำนาจทำการพิจารณาพิพากษาอรรถคดีเช่นเดียวกับศาลอันเป็นการขัดต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๓๓ และมาตรา ๒๗๑ ที่บัญญัติว่า อำนาจในการพิจารณาอรรถคดีเป็นอำนาจของศาล และศาลยุติธรรมมีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีทั้งปวง ทั้งเป็นการขัดต่อประเพณีการปกครองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข เพราะรัฐธรรมนูญทุกฉบับมีบทบัญญัติให้การพิจารณาพิพากษาอรรถคดีเป็นอำนาจของศาล และการตั้งศาลขึ้นใหม่เพื่อพิจารณาพิพากษาคดีใดคดีหนึ่งโดยเฉพาะแทนศาลที่มีอยู่ตามกฎหมาย จะกระทำมิได้ เทียบได้ตามคำพิพากษาฎีกาที่ ๕๑๓/๒๕๓๖ (ประชุมใหญ่) มาตรา ๓๐ ทวิ จึงเป็นอันใช้บังคับมิได้ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๖

ดังนั้น ผู้ร้องจึงขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยว่า พระราชกำหนดการปฏิรูประบบสถาบันการเงิน (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๕๑ มาตรา ๓๐ ทวิ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๗ มาตรา ๒๕ มาตรา ๒๓๓ และมาตรา ๒๗๑

ศาลแพ่งกรุงเทพใต้จึงส่งคำโต้แย้งดังกล่าวให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัย ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๔

### ข้อวินิจฉัย

ประเด็นที่ต้องวินิจฉัยมีว่า พระราชกำหนดการปฏิรูประบบสถาบันการเงิน (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๕๑ มาตรา ๓๐ ทวิ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๗ มาตรา ๒๕ มาตรา ๒๓๓ และ มาตรา ๒๗๑ หรือไม่

รัฐธรรมนูญ มาตรา ๗ บัญญัติว่า “ในเมื่อไม่มีบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญนี้บังคับแก่กรณีใด ให้วินิจฉัยกรณีนั้นไปตามประเพณีการปกครองในระบบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็น ประมุข”

รัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕ บัญญัติว่า “การจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลที่รัฐธรรมนูญ รับรองไว้จะกระทำมิได้ เว้นแต่โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายเฉพาะ เพื่อการที่รัฐธรรมนูญนี้ กำหนดไว้และเท่าที่จำเป็นเท่านั้น และจะกระทบกระเทือนสาระสำคัญของสิทธิและเสรีภาพนั้นมิได้

กฎหมายตามวรรคหนึ่งต้องมีผลใช้บังคับเป็นการทั่วไปและไม่มุ่งหมายให้ใช้บังคับแก่กรณีใด กรณีหนึ่งหรือแก่บุคคลใดบุคคลหนึ่งเป็นการเจาะจง ทั้งต้องระบุบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญที่ให้อำนาจ ในการตรากฎหมายนั้นด้วย

บทบัญญัติวรรคหนึ่งและวรรคสองให้นำมาใช้บังคับกับกฎหรือข้อบังคับที่ออกโดยอาศัยอำนาจ ตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายด้วย โดยอนุโลม”

รัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๓๓ บัญญัติว่า “การพิจารณาพิพากษาอรรถคดีเป็นอำนาจของศาล ซึ่งต้องดำเนินการตามรัฐธรรมนูญ ตามกฎหมาย และในพระปรมาภิไธยพระมหากษัตริย์”

รัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๗๑ บัญญัติว่า “ศาลยุติธรรมมีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีทั้งปวง เว้นแต่คดีที่รัฐธรรมนูญนี้หรือกฎหมายบัญญัติให้อยู่ในอำนาจของศาลอื่น”

พระราชกำหนดการปฏิรูประบบสถาบันการเงิน (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๕๑ มาตรา ๓๐ ทวิ บัญญัติว่า “ในการขายทรัพย์สินเพื่อชำระบัญชีบริษัทที่ถูกระงับการดำเนินกิจการตามมาตรา ๓๐ ให้ องค์การดำเนินการประกาศรายการพร้อมด้วยรายละเอียดตามสมควรของทรัพย์สินที่จะขาย วัน เวลา

และสถานที่ที่จะขายทรัพย์สินนั้นล่วงหน้าก่อนกำหนดวันขายไม่น้อยกว่าสิบห้าวันโดยปิดประกาศรายการ และรายละเอียดไว้ในที่เปิดเผย ณ สำนักงานขององค์การ โฆษณาในระบบเครือข่ายคอมพิวเตอร์ และ โฆษณาในหนังสือพิมพ์รายวันอย่างน้อยหนึ่งฉบับเป็นระยะเวลาไม่น้อยกว่าสามวัน

การประกาศตามวรรคหนึ่ง ให้ถือเป็นการบอกกล่าวการโอนทรัพย์สินแก่ลูกหนี้บุคคลภายนอก ที่ได้ให้ประกันหนี้เดิม และบุคคลซึ่งมีส่วนได้เสียในทรัพย์สินที่จะขาย ในกรณีที่บุคคลดังกล่าวมีข้อต่อสู้ เกี่ยวกับทรัพย์สินที่จะขายนั้น ให้ยื่นคำคัดค้านโดยชี้แจงเหตุผลและหลักฐานที่เกี่ยวข้องต่อคณะกรรมการ ตามมาตรา ๓๐ ก่อนกำหนดวันขายทรัพย์สินไม่น้อยกว่าสามวันทำการ หากพ้นกำหนดระยะเวลา ดังกล่าวแล้วมิได้ยื่นคำคัดค้านการขายทรัพย์สินนั้น ให้ถือว่าลูกหนี้บุคคลภายนอกที่ได้ให้ประกันหนี้เดิม และบุคคลซึ่งมีส่วนได้เสียในทรัพย์สินที่จะขายได้ให้ความยินยอมกับการโอนทรัพย์สินที่จะขายนั้นแล้ว

เมื่อคณะกรรมการตามมาตรา ๓๐ ได้รับคำคัดค้านตามวรรคสองแล้ว ให้จัดทำความเห็น พร้อมด้วยเหตุผลเสนอให้คณะกรรมการองค์การพิจารณาวินิจฉัย ถ้าคณะกรรมการองค์การเห็นว่าคำคัดค้าน มีเหตุอันสมควรก็ให้ยุติการขายทรัพย์สินนั้นไว้ก่อนจนกว่าจะมีการพิสูจน์สิทธิในทรัพย์สินนั้นเสร็จสิ้น ถ้าเห็นว่าไม่มีเหตุอันสมควรก็ให้ยกคำคัดค้านพร้อมทั้งแจ้งให้ผู้คัดค้านทราบและดำเนินการขายทรัพย์สิน นั้นต่อไป แต่ทั้งนี้ไม่ตัดสิทธิผู้เสียหายเพราะการนั้นที่จะใช้สิทธิเรียกร้องตามมาตรา ๓๐ จัตวา”

ในกรณีมาตรา ๓๐ ทวิ แห่งพระราชกำหนดการปฏิรูประบบสถาบันการเงิน ฯ ขัดหรือแย้งต่อ รัฐธรรมนูญ มาตรา ๗ หรือไม่นั้น พิจารณาแล้วเห็นว่า รัฐธรรมนูญ มาตรา ๗ เป็นบทบัญญัติที่ระบุไว้ เพื่ออุดช่องว่างในกรณีที่ไม่มีบทบัญญัติใดในรัฐธรรมนูญบังคับใช้กับกรณีใดกรณีหนึ่งให้นำเอาประเพณี การปกครองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุขมาบังคับใช้ ดังนั้น มาตรา ๗ จึงไม่มีความเกี่ยวข้องแต่อย่างใดกับมาตรา ๓๐ ทวิ แห่งพระราชกำหนดการปฏิรูประบบสถาบัน การเงิน ฯ จึงไม่รับวินิจฉัย

ประเด็นต่อไป คือ มาตรา ๓๐ ทวิ แห่งพระราชกำหนดการปฏิรูประบบสถาบันการเงิน ฯ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕ หรือไม่ พิจารณาแล้วเห็นว่าศาลรัฐธรรมนูญได้มีคำวินิจฉัย ไว้แล้ว คือคำวินิจฉัยที่ ๒๔/๒๕๕๕ ซึ่งวินิจฉัยว่า มาตรา ๓๐ ทวิ แห่งพระราชกำหนดการปฏิรูประบบสถาบันการเงิน ฯ ไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕ เนื่องจากรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕ เป็นบทบัญญัติคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของบุคคลที่รัฐธรรมนูญรับรองไว้ และการจำกัดสิทธิและเสรีภาพ จะกระทำมิได้ ยกเว้นเป็นไปตามกฎหมายซึ่งต้องเป็นกรณีที่เป็นและเพื่อการที่รัฐธรรมนูญกำหนดไว้ และจะกระทบกระเทือนสาระสำคัญของสิทธิและเสรีภาพไม่ได้ แต่มาตรา ๓๐ ทวิ เป็นการบัญญัติ เกี่ยวกับวิธีการขายทรัพย์สินโดย ปรส. เพื่อชำระบัญชีบริษัทที่ถูกกระับการดำเนินกิจการตามมาตรา ๓๐

โดยให้ถือว่าเมื่อ ปรส. ประกาศรายการต่างๆ ที่จะขายพร้อมรายละเอียดตามสมควรของทรัพย์สินที่จะขาย รวมทั้งวัน เวลา สถานที่ที่จะขาย ไม่น้อยกว่าสิบห้าวัน ณ ที่ทำการขององค์การ เครือข่ายคอมพิวเตอร์และหนังสือพิมพ์ ถือเป็นการบอกกล่าวการโอนทรัพย์สินแก่ลูกหนี้ แก่บุคคลภายนอกที่ได้ให้ประกันหนี้เดิม และบุคคลซึ่งมีส่วนได้เสียในทรัพย์สินที่จะขาย ไม่สามารถอ้างได้ว่า การดำเนินการเช่นนี้ของ ปรส. ไปละเมิดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลที่รัฐธรรมนูญรับรองไว้ และสิทธิของลูกหนี้ที่ได้รับการบอกกล่าวการโอนหนี้เป็นสิทธิที่พระราชกำหนดการปฏิรูประบบสถาบันการเงิน ฯ มาตรา ๓๐ ทวิ ให้ไว้ หากใช้เป็นสิทธิที่รัฐธรรมนูญรับรองไว้ไม่ ดังนั้นการที่พระราชกำหนดการปฏิรูประบบสถาบันการเงิน ฯ ไม่ให้นำประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา ๓๐๖ มาบังคับใช้ทำให้มาตรา ๓๐๘ ไม่บังคับใช้ด้วยในกรณีของการขายสินทรัพย์ของ ปรส. ซึ่งไม่ถือว่าเป็นการละเมิดสิทธิที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญ ดังนั้น มาตรา ๓๐ ทวิ จึงไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕ เมื่อศาลรัฐธรรมนูญได้มีคำวินิจฉัยดังกล่าวไปแล้ว จึงไม่ต้องวินิจฉัยในประเด็นของมาตรา ๓๐ ทวิ นี้อีก

สำหรับกรณีมาตรา ๓๐ ทวิ แห่งพระราชกำหนดการปฏิรูประบบสถาบันการเงิน ฯ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๓๓ และมาตรา ๒๗๑ หรือไม่นั้น พิจารณาแล้วเห็นว่า ไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๓๓ และมาตรา ๒๗๑ รัฐธรรมนูญมาตราดังกล่าวทั้งสองมาตราเป็นการบัญญัติให้การพิจารณาพิพากษาอรรถคดีที่พึงเป็นอำนาจของศาล ส่วนอำนาจในการพิจารณาคำคัดค้านอันเป็นข้อต่อสู้ของลูกหนี้ที่เป็นของ ปรส. หรือบุคคลภายนอก นั้น เป็นอำนาจที่กฎหมายได้ให้ไว้ และไม่ได้ให้อำนาจแทนศาล เนื่องจากไม่ใช่เป็นการพิจารณาพิพากษาอรรถคดี ไม่ได้เป็นผู้ตัดสินข้อพิพาทของคู่กรณี แต่เป็นการดำเนินการในทางการบริหารเพื่อขายทรัพย์สิน และเพื่อชำระบัญชี ผู้ที่เสียหายจากการขายทรัพย์สินยังสามารถยื่นคำร้องต่อศาลได้ตามมาตรา ๓๐ จัตวา เพื่อขอชดเชยค่าเสียหายได้

ดังนั้นการที่ ปรส. มีอำนาจวินิจฉัยคำคัดค้าน อันเป็นข้อต่อสู้ของลูกหนี้หรือบุคคลภายนอกนั้น เป็นการใช้อำนาจเชิงบริหารจัดการ เพื่อให้การขายทรัพย์สินดำเนินการต่อไปได้ ไม่ใช่เป็นการตัดสินข้อพิพาทของคู่กรณี

ด้วยเหตุผลข้างต้น จึงวินิจฉัยว่า พระราชกำหนดการปฏิรูประบบสถาบันการเงิน พ.ศ. ๒๕๕๐ มาตรา ๓๐ ทวิ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชกำหนดการปฏิรูประบบสถาบันการเงิน (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๕๑ มาตรา ๔ ไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕ มาตรา ๒๓๓ และ มาตรา ๒๗๑

นายสุจิต บุญบงการ

ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ