



ในพระปรมาภิไธยพระมหากษัตริย์ ศาลรัฐธรรมนูญ

คำวินิจฉัยที่ ๓๗/๒๕๕๗

วันที่ ๓๐ มีนาคม พ.ศ. ๒๕๕๗

เรื่อง ศาลแพ่งสงฆ์คำโต้แย้งของจำเลย (บริษัท เดอะ ซี.อี.ซี. คอนสตรัคชั่น จำกัด กับพวก)
ขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๔ ว่า พระราชกำหนด
บริษัทบริหารสินทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๕๑ มาตรา ๕ วรรคสอง ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ
มาตรา ๒๕ วรรคสอง หรือไม่

ศาลแพ่งสงฆ์คำโต้แย้งของผู้ร้องซึ่งเป็นจำเลยในคดีแพ่งหมายเลขดำที่ ๕๕๕๓/๒๕๕๓ ขอให้
ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยว่า พระราชกำหนดบริษัทบริหารสินทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๕๑ มาตรา ๕
วรรคสอง ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕ วรรคสอง หรือไม่

ข้อเท็จจริงตามคำร้องและเอกสารประกอบ สรุปได้ว่า บริษัทบริหารสินทรัพย์จันทบุรี จำกัด
เป็นโจทก์ฟ้อง บริษัท เดอะ ซี.อี.ซี. คอนสตรัคชั่น จำกัด ที่ ๑ กับพวกเป็นจำเลย ฐานผิดข้อตกลงกู้เงิน
ตัวสัญญาใช้เงิน ค้ำประกัน จำน่า จำนอง เป็นคดีแพ่งหมายเลขดำที่ ๕๕๕๓/๒๕๕๓ โดยกล่าวอ้างว่า
จำเลยที่ ๑ ได้ทำบันทึกข้อตกลงวงเงินสินเชื่อกู้ยืมเงินกับบริษัทเงินทุนหลักทรัพย์ ภัทรชนก จำกัด
(มหาชน) หรือบริษัทเงินทุน ภัทรชนก จำกัด (มหาชน) ในปัจจุบัน โดยจำเลยที่ ๒ ถึงที่ ๖
เป็นผู้ค้ำประกันสินเชื่อของจำเลยที่ ๑ ต่อมา บริษัทเงินทุน ภัทรชนก จำกัด (มหาชน) ได้ทำสัญญา
โอนขายสินเชื่อประเภทด้อยคุณภาพ และสัญญาหลักประกันเกี่ยวกับสินเชื่อด้อยคุณภาพให้กับโจทก์
ตามพระราชกำหนดบริษัทบริหารสินทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๕๑ ซึ่งรวมถึงหนี้ที่บริษัทจำเลยที่ ๑ รวมทั้ง
ผู้ค้ำประกันต้องร่วมรับผิดชอบ โจทก์ได้มีหนังสือแจ้งให้จำเลยทั้งหมดชำระหนี้ต่อโจทก์ แต่จำเลยเพิกเฉย

จำเลยทั้งหกยื่นคำให้การต่อสู้คดีและปฏิเสธฟ้องโจทก์ ต่อมาจำเลยที่ ๑ จำเลยที่ ๒ จำเลยที่ ๔ และจำเลยที่ ๖ ผู้ร้อง ยื่นคำร้องต่อศาลแพ่ง สรุปได้ว่า พระราชกำหนดบริษัทบริหารสินทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๔๑ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕ วรรคสอง เนื่องจากเป็นกฎหมายที่ไม่มีผลใช้บังคับเป็นการทั่วไป แต่เป็นกฎหมายที่มุ่งหมายใช้บังคับเฉพาะ “กรณีสินทรัพย์ของสถาบันการเงินที่ธนาคารแห่งประเทศไทยประกาศให้เป็นสินทรัพย์ด้อยคุณภาพ ที่จำหน่ายโอนให้บริษัทบริหารสินทรัพย์ได้” เท่านั้น และธนาคารแห่งประเทศไทยมิได้ให้โอกาสลูกค้ำที่มีสินเชื่อกับสถาบันการเงินโต้แย้งว่าสินเชื่อของตนมิใช่สินเชื่อด้อยคุณภาพ ก่อนที่ธนาคารแห่งประเทศไทยจะประกาศกำหนดให้สินทรัพย์ใดเป็นสินทรัพย์ด้อยคุณภาพ นอกจากนี้บริษัทที่จะเป็น “บริษัทบริหารสินทรัพย์” ตามพระราชกำหนดดังกล่าว ก็มีได้เปิดกว้างให้สิทธิแก่บริษัทจำกัด หรือบริษัทมหาชนจำกัดโดยทั่วไปมีความเสมอภาคกันในการเข้ามาเป็นบริษัทบริหารสินทรัพย์ แต่จำกัดสิทธิเฉพาะที่ได้รับอนุมัติจากผู้ว่าการธนาคารแห่งประเทศไทยเท่านั้น พระราชกำหนดดังกล่าวจึงเป็นกฎหมายที่มีเจตนามุ่งหมายใช้บังคับเฉพาะกรณีใดกรณีหนึ่งหรือบุคคลใดบุคคลหนึ่งโดยเฉพาะเจาะจง มิได้มีเจตนาให้มีผลใช้บังคับเป็นการทั่วไปแต่อย่างใด โดยเฉพาะบทบัญญัติมาตรา ๕ วรรคสอง ที่บัญญัติให้ “บริษัทบริหารสินทรัพย์สามารถประกอบธุรกิจเงินทุนได้ โดยไม่อยู่ภายใต้บังคับแห่งกฎหมายนั้น” เป็นบทบัญญัติที่แสดงเจตนามุ่งใช้เฉพาะกรณีโดยชัดแจ้ง มาตรา ๕ วรรคสอง จึงขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕ วรรคสอง และขอให้ศาลแพ่งส่งคำโต้แย้งดังกล่าวให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยต่อไป

ศาลแพ่งพิจารณาแล้ว เห็นว่า กรณีตามคำร้องเป็นไปตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๔ วรรคหนึ่ง จึงส่งคำร้องนี้มายังศาลรัฐธรรมนูญเพื่อพิจารณาวินิจฉัย

ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาแล้ว เห็นว่า ตามคำร้องผู้ร้องโต้แย้งว่า พระราชกำหนดบริษัทบริหารสินทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๔๑ มาตรา ๕ วรรคสอง ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕ วรรคสอง และเป็นกรณีที่ศาลแพ่งส่งมาเพื่อศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๔ ศาลรัฐธรรมนูญจึงมีอำนาจรับคำร้องนี้ไว้พิจารณาวินิจฉัยได้

ประเด็นตามคำร้องที่ศาลรัฐธรรมนูญต้องพิจารณาวินิจฉัยมีว่า พระราชกำหนดบริษัทบริหารสินทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๔๑ มาตรา ๕ วรรคสอง ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕ วรรคสอง หรือไม่

รัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕ บัญญัติว่า “การจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลที่รัฐธรรมนูญรับรองไว้ จะกระทำมิได้ เว้นแต่โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายเฉพาะเพื่อการที่รัฐธรรมนูญนี้กำหนดไว้ และเท่าที่จำเป็นเท่านั้น และจะกระทบกระเทือนสาระสำคัญของสิทธิและเสรีภาพนั้นมิได้

กฎหมายตามวรรคหนึ่งต้องมีผลใช้บังคับเป็นการทั่วไปและไม่มุ่งหมายให้ใช้บังคับแก่กรณีใดกรณีหนึ่ง หรือแก่บุคคลใดบุคคลหนึ่งเป็นการเจาะจง ทั้งต้องระบุบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญที่ให้อำนาจในการตรากฎหมายนั้นด้วย

บทบัญญัติวรรคหนึ่งและวรรคสองให้นำมาใช้บังคับกับกฎหรือข้อบังคับที่ออกโดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายด้วย โดยอนุโลม”

พระราชกำหนดบริษัทบริหารสินทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๕๑ มาตรา ๕ บัญญัติว่า “ในการดำเนินกิจการบริหารสินทรัพย์ ถ้าบริษัทบริหารสินทรัพย์จัดหาเงินทุนโดยการออกหลักทรัพย์หรือให้กู้ยืมเงินให้กระทำได้ตามหลักเกณฑ์ที่ธนาคารแห่งประเทศไทยกำหนด

ในกรณีที่การดำเนินงานของบริษัทบริหารสินทรัพย์ตามวรรคหนึ่งมีลักษณะเป็นการประกอบธุรกิจเงินทุนหรือธุรกิจเครดิตฟองซิเออร์ ให้บริษัทบริหารสินทรัพย์สามารถกระทำได้โดยไม่อยู่ภายใต้บังคับแห่งกฎหมายว่าด้วยการนั้น”

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๒๕ วรรคหนึ่ง บัญญัติเป็นหลักการไว้ว่า การจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลที่รัฐธรรมนูญรับรองไว้จะกระทำมิได้ แต่มีข้อยกเว้นให้กระทำได้โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายเฉพาะเพื่อการที่รัฐธรรมนูญนี้กำหนดไว้และเท่าที่จำเป็นเท่านั้น และจะกระทบกระเทือนสาระสำคัญของสิทธิและเสรีภาพนั้นมิได้ โดยเฉพาะวรรคสอง บัญญัติให้กฎหมายที่ออกมาจำกัดสิทธิและเสรีภาพดังกล่าวต้องมีผลใช้บังคับเป็นการทั่วไปไม่มุ่งหมายให้ใช้บังคับแก่กรณีใดกรณีหนึ่ง หรือแก่บุคคลใดบุคคลหนึ่งเป็นการเจาะจง เมื่อพิจารณาพระราชกำหนดบริษัทบริหารสินทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๕๑ มาตรา ๕ วรรคสอง ที่บัญญัติให้การจัดหาเงินทุนหรือให้กู้ยืมเงินของบริษัทบริหารสินทรัพย์ตามหลักเกณฑ์ที่ธนาคารแห่งประเทศไทยกำหนด ซึ่งมีลักษณะเป็นการประกอบธุรกิจเงินทุนหรือธุรกิจเครดิตฟองซิเออร์ ไม่อยู่ภายใต้บังคับแห่งกฎหมายว่าด้วยการประกอบธุรกิจเงินทุนหรือธุรกิจเครดิตฟองซิเออร์ แล้ว เห็นว่า วัตถุประสงค์ในการจัดตั้งบริษัทบริหารสินทรัพย์ขึ้นมาเพื่อแก้ปัญหาสินทรัพย์ด้อยคุณภาพซึ่งเป็นอุปสรรคต่อการเพิ่มทุนของสถาบันการเงิน และกระทบกระเทือนต่อความสามารถในการให้สินเชื่อในภาคเศรษฐกิจ ผลที่เกิดขึ้นทำให้สถาบันการเงินที่โอนสินทรัพย์ด้อยคุณภาพให้กับบริษัทบริหารสินทรัพย์จะกลับมามีความสามารถปล่อยสินเชื่อให้กับภาคเศรษฐกิจได้ต่อไป แต่อย่างไรก็ตาม ในการดำเนินกิจการบริหารสินทรัพย์ บริษัทบริหารสินทรัพย์จะต้องดำเนินการให้เป็นไปตามกฎหมายและหลักเกณฑ์ที่ธนาคารแห่งประเทศไทยกำหนด โดยเฉพาะอย่างยิ่งการจัดหาเงินทุนของบริษัทบริหารสินทรัพย์จะทำได้เฉพาะกรณีกู้ยืม และออกหลักทรัพย์เฉพาะหุ้นหรือหุ้นกู้ หรือตราสารหนี้อื่น แต่ไม่รวมถึงการรับฝากเงินจากประชาชน และการจัดหาเงินทุนของบริษัทบริหารสินทรัพย์

ก็เพื่อใช้ในการรับซื้อรับโอนสินทรัพย์ด้วยคุณภาพและพื้นฟูกิจการของลูกหนี้ รวมถึงใช้เป็นเงินทุนหมุนเวียนของบริษัท ส่วนการให้กู้ยืมเงินก็เฉพาะแต่ลูกหนี้ที่บริษัทบริหารสินทรัพย์รับโอนสินทรัพย์ด้วยคุณภาพมาเพื่อประโยชน์ในการเพิ่มมูลค่าของทรัพย์สินที่รับโอน โดยวัตถุประสงค์และความจำเป็นดังกล่าวจึงบัญญัติให้ยกเว้นมิให้อยู่ภายใต้บังคับแห่งกฎหมายว่าด้วยการประกอบธุรกิจเงินทุนหรือธุรกิจเครดิตฟองซิเอร์ ซึ่งพระราชกำหนดบริษัทบริหารสินทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๕๑ เป็นบทบัญญัติที่ใช้บังคับกับบริษัทบริหารสินทรัพย์ที่จัดตั้งขึ้นตามพระราชกำหนดดังกล่าว จึงเป็นกฎหมายที่ใช้บังคับเป็นการทั่วไป ไม่มุ่งหมายให้ใช้บังคับแก่กรณีใดกรณีหนึ่ง หรือแก่บุคคลใดบุคคลหนึ่งเป็นการเจาะจง นอกจากนั้นบทบัญญัติมาตรา ๕ วรรคสอง เป็นบทยกเว้นมิให้นำบทบัญญัติที่ใช้บังคับกับบริษัทเงินทุนหรือบริษัทเครดิตฟองซิเอร์มาใช้บังคับกับการจัดหาเงินทุน หรือให้กู้ยืมเงินของบริษัทบริหารสินทรัพย์ จึงไม่เกี่ยวข้องกับผู้ร้องซึ่งเป็นบริษัทจำกัดแต่อย่างใด

ศาลรัฐธรรมนูญโดยตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ จำนวน ๑๐ คน คือ นายจรัส บุญพจนสุนทร นายปรีชา เฉลิมวณิชช์ นายผัน จันทรปาน นายมงคล สระฐาน นายมานิต วิทยาเต็ม นายศักดิ์ เตชะชาล นายสุธี สุทธิสมบุรณ์ นายสุวิทย์ ชีรพงษ์ นางสาวนีย์ อัสวโรจน์ และนายอุระ หวังอ้อมกลาง วินิจฉัยว่า พระราชกำหนดบริษัทบริหารสินทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๕๑ มาตรา ๕ วรรคสอง ไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕ วรรคสอง

ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ จำนวน ๒ คน คือ นายกระมล ทองธรรมชาติ และพลตำรวจเอก สุวรรณ สุวรรณเวช วินิจฉัยว่า กรณีตามคำร้องไม่เป็นบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่ศาลจะใช้บังคับแก่คดีตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๔ วรรคหนึ่ง จึงวินิจฉัยให้ยกคำร้อง

อาศัยเหตุผลดังกล่าวข้างต้น ศาลรัฐธรรมนูญจึงวินิจฉัยว่า พระราชกำหนดบริษัทบริหารสินทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๕๑ มาตรา ๕ วรรคสอง ไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕ วรรคสอง

นายกระมล ทองธรรมชาติ ประธานศาลรัฐธรรมนูญ

นายจรัส บุญพจนสุนทร ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

นายปรีชา เฉลิมวณิชช์ ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

นายผัน จันทรปาน ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

นายมงคล สระแก้ว

ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

นายมานิต วิทยาเต็ม

ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

นายศักดิ์ เตชะชาญ

ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

นายสุธี สุทธิสมบูรณ์

ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

พลตำรวจเอก สุวรรณ สุวรรณเวช

ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

นายสุวิทย์ ชีรพงษ์

ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

นางเสาวนีย์ อัสวโรจน์

ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

นายอุระ หวังอ้อมกลาง

ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

คำวินิจฉัยของ ศาสตราจารย์ ดร.กระมล ทองธรรมชาติ ประธานศาลรัฐธรรมนูญ

ที่ ๓๗/๒๕๕๗

วันที่ ๓๐ มีนาคม ๒๕๕๗

เรื่อง ศาลแพ่งสงฆ์คำโต้แย้งของจำเลย (บริษัท เดอะ ซี.อี.ซี. คอนสตรัคชั่น จำกัด กับพวก) ในคดีแพ่ง หมายเลขดำที่ ๕๕๕๓/๒๕๕๓ ขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๔ กรณีพระราชกำหนดบริษัทบริหารสินทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๕๑ มาตรา ๕ วรรคสอง ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ หรือไม่

สำนักงานศาลยุติธรรมได้มีหนังสือ ที่ ศย ๐๑๖/๑๒๖๗๖ ลงวันที่ ๓๐ เมษายน ๒๕๕๕ เรื่อง ศาลแพ่งสงฆ์คำโต้แย้งของจำเลย (บริษัท เดอะ ซี.อี.ซี. คอนสตรัคชั่น จำกัด กับพวก) ในคดีแพ่ง หมายเลขดำที่ ๕๕๕๓/๒๕๕๓ ขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๔ กรณีพระราชกำหนดบริษัทบริหารสินทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๕๑ มาตรา ๕ วรรคสอง ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ หรือไม่

ข้อเท็จจริงตามคำร้องสรุปได้ว่า

บริษัทบริหารสินทรัพย์เงินทุน จำกัด เป็นโจทก์ฟ้อง บริษัท เดอะ ซี.อี.ซี. คอนสตรัคชั่น จำกัด ที่ ๑ กับพวกเป็นจำเลย ในความผิดฐาน ผิดข้อตกลงกู้เงิน ตั๋วสัญญาใช้เงิน ค้ำประกัน จำน่า จำนอง เป็นคดีแพ่ง หมายเลขดำที่ ๕๕๕๓/๒๕๕๓ โดยจำเลยที่ ๑ ได้ทำบันทึกข้อตกลงวงเงินสินเชื่อกู้ยืมเงินกับบริษัทเงินทุนหลักทรัพย์ ภัทรธนกิจ จำกัด (มหาชน) หรือบริษัทเงินทุน ภัทรธนกิจ จำกัด (มหาชน) ในปัจจุบัน บริษัท ซีวิล เอนจิเนียริง จำกัด จำเลยที่ ๒ บริษัท บุญชัยพาณิชย์ (๑๕๗๕) จำกัด จำเลยที่ ๓ นายชัชวาล อัสวศิริสุข จำเลยที่ ๔ นายอารี อัสวศิริสุข จำเลยที่ ๕ และนางงามนิศย์ พยุงกิจสมบัติ จำเลยที่ ๖ เป็นผู้ค้ำประกันสินเชื่อของจำเลยที่ ๑ ต่อมาบริษัทเงินทุน ภัทรธนกิจ จำกัด (มหาชน) ได้ทำสัญญาโอนขายสินเชื่อประเภทด้อยคุณภาพและสัญญาหลักประกันเกี่ยวกับสินเชื่อด้อยคุณภาพ ให้กับโจทก์ตามพระราชกำหนดบริษัทบริหารสินทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๕๑ ซึ่งรวมถึงหนี้ที่บริษัทจำเลยที่ ๑ รวมทั้งผู้ค้ำประกันต้องร่วมรับผิดชอบด้วย โจทก์ได้มีหนังสือแจ้งให้จำเลยทั้งหมดชำระหนี้ต่อโจทก์ แต่จำเลยเพิกเฉย โจทก์จึงฟ้องจำเลยเป็นคดีนี้

จำเลยทั้งหกยื่นคำให้การต่อสู้คดีและปฏิเสธฟ้องโจทก์ ต่อมาจำเลยที่ ๑, ๒, ๔ และ ๖ ยื่นคำร้องต่อศาลแพ่ง สรุปได้ว่า พระราชกำหนดบริษัทบริหารสินทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๕๑ จัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕ วรรคสอง เนื่องจากเป็นกฎหมายที่ไม่มีผลใช้บังคับเป็นการทั่วไป แต่เป็นกฎหมายที่มีเจตนาให้มีผลบังคับใช้และมุ่งหมายใช้บังคับเฉพาะ “กรณีสินทรัพย์ของสถาบันการเงินที่ธนาคารแห่งประเทศไทยประกาศให้เป็นสินทรัพย์ด้อยคุณภาพ ที่จำหน่ายจ่ายโอนให้บริษัทบริหารสินทรัพย์ได้” เท่านั้น และธนาคารแห่งประเทศไทยมิได้ให้โอกาสลูกค้าที่มีสินเชื่อกับสถาบันการเงินโต้แย้งว่า สินเชื่อของตนมิใช่สินเชื่อด้อยคุณภาพ ก่อนที่ธนาคารแห่งประเทศไทยจะประกาศกำหนดให้สินทรัพย์ใดเป็นสินทรัพย์ด้อยคุณภาพ นอกจากนี้บริษัทที่จะเป็น “บริษัทบริหารสินทรัพย์” ตามพระราชกำหนดดังกล่าวก็มีได้เปิดกว้างให้สิทธิแก่บริษัทจำกัด หรือบริษัทมหาชนจำกัดโดยทั่วไปมีความเสมอภาคกันในการเข้ามาเป็นบริษัทบริหารสินทรัพย์ แต่กลับจำกัดสิทธิเฉพาะที่ได้รับอนุมัติจากผู้ว่าราชการแห่งประเทศไทยเท่านั้น พระราชกำหนดดังกล่าวจึงเป็นกฎหมายที่มีเจตนามุ่งหมายใช้บังคับเฉพาะกรณีและบุคคลใดบุคคลหนึ่งโดยเฉพาะ มิได้มีเจตนาให้มีผลใช้บังคับเป็นการทั่วไปแต่อย่างใด โดยเฉพาะบทบัญญัติมาตรา ๕ วรรคสองของพระราชกำหนดดังกล่าวที่ “ให้บริษัทบริหารสินทรัพย์สามารถประกอบธุรกิจเงินทุนได้ โดยไม่อยู่ภายใต้บังคับแห่งกฎหมายนั้น” เป็นบทบัญญัติที่แสดงเจตนามุ่งใช้เฉพาะกรณีโดยชัดแจ้ง และขอให้ศาลแพ่งส่งความเห็นตามคำร้องดังกล่าวเพื่อให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๔

ศาลแพ่งเห็นว่า จำเลยกล่าวอ้างว่า พระราชกำหนดบริษัทบริหารสินทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๕๑ มาตรา ๕ วรรคสอง จัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕ วรรคสอง จึงให้ส่งคำร้องนี้มายังศาลรัฐธรรมนูญเพื่อพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๔

ศาลรัฐธรรมนูญได้ตรวจคำร้องแล้วมีคำสั่งให้รับคำร้องไว้ดำเนินการตามข้อกำหนดศาลรัฐธรรมนูญฯ และรับไว้พิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๔

ประเด็นตามคำร้องที่ขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัย คือ พระราชกำหนดบริษัทบริหารสินทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๕๑ มาตรา ๕ วรรคสอง จัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕ วรรคสอง หรือไม่พิจารณาแล้วเห็นว่า รัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๔ วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า “ในการที่ศาลจะใช้บทบัญญัติแห่งกฎหมายบังคับแก่คดีใด ถ้าศาลเห็นเองหรือคู่ความโต้แย้งว่าบทบัญญัติแห่งกฎหมายนั้นต้องด้วยบทบัญญัติมาตรา ๖ และยังไม่มีการวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญในส่วนที่เกี่ยวกับบทบัญญัตินั้น ให้ศาลรอการพิจารณาพิพากษาคดีไว้ชั่วคราว และส่งความเห็นเช่นนั้นตามทางการเพื่อศาลรัฐธรรมนูญจะได้พิจารณาวินิจฉัย”

ในการนี้ ผู้ร้องซึ่งมีฐานะเป็นลูกหนี้ ได้โต้แย้งว่า พระราชกำหนดบริษัทบริหารสินทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๕๑ มาตรา ๕ วรรคสอง จัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕ วรรคสอง เนื่องจากเป็นกฎหมายที่ไม่มีผลใช้บังคับเป็นการทั่วไป แต่เป็นกฎหมายที่มีเจตนาให้มีผลบังคับใช้และมุ่งหมายใช้บังคับ เฉพาะกรณีสินทรัพย์ของสถาบันการเงินที่ธนาคารแห่งประเทศไทยประกาศให้เป็นสินทรัพย์ด้อยคุณภาพ ที่จำหน่ายจ่ายโอนให้บริษัทบริหารสินทรัพย์ได้เท่านั้น

พิเคราะห์แล้วเห็นว่า ตามคำโต้แย้งของผู้ร้องในส่วนของพระราชกำหนดบริษัทบริหารสินทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๕๑ มาตรา ๕ วรรคสอง นั้น มิได้มีส่วนเกี่ยวข้องกับมูลคดีของผู้ร้องซึ่งเป็นจำเลยในคดีแพ่ง ความผิดฐานผิดข้อตกลงกู้เงิน ตัวสัญญาใช้เงิน ค่าประกัน จำน่า จำนอง แต่ประการใด นอกจากนี้ เมื่อพิจารณาถึงรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๔ จะเห็นว่า บทบัญญัติแห่งกฎหมายที่จะขอให้ศาลรัฐธรรมนูญ พิจารณาวินิจฉัยจะต้องเป็นบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่ศาลจะใช้บังคับแก่คดีนั้น และยังไม่มีความวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญในส่วนที่เกี่ยวกับบทบัญญัติดังกล่าว กรณีจึงจะอยู่ในอำนาจของศาลรัฐธรรมนูญที่จะวินิจฉัย ทั้งนี้ เพราะบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่ศาลจะใช้บังคับแก่คดีนั้น หมายความว่า หากศาลรัฐธรรมนูญไม่วินิจฉัย ปัญหาดังกล่าวก่อน การวินิจฉัยคดีของศาลนั้นไม่อาจจะดำเนินต่อไปได้ หรือถ้าหากบทบัญญัติของกฎหมายในเรื่องนั้นได้รับการวินิจฉัยว่าไม่อาจใช้บังคับได้ จะมีผลทำให้คำวินิจฉัยของศาลเปลี่ยนแปลงไป

ดังนั้น พิจารณาแล้วเห็นว่า กรณีตามคำร้อง การพิจารณาพิพากษาคดีแพ่งให้ชัดเจนใน ความผิดฐานผิดข้อตกลงกู้เงิน ตัวสัญญาใช้เงิน ค่าประกัน จำน่า จำนอง ไม่จำเป็นต้องใช้บทบัญญัติในพระราชกำหนด บริษัทบริหารสินทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๕๑ มาตรา ๕ วรรคสอง แต่ประการใด บทบัญญัติแห่งกฎหมายดังกล่าว จึงมิใช่บทบัญญัติแห่งกฎหมายที่ศาลจะใช้บังคับแก่คดีตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๔

ด้วยเหตุผลดังกล่าวข้างต้น จึงวินิจฉัยให้ยกคำร้อง

ศาสตราจารย์ ดร.กระมล ทองธรรมชาติ

ประธานศาลรัฐธรรมนูญ

คำวินิจฉัยของ นายจิระ บุญพจนสุนทร ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

ที่ ๓๗/๒๕๕๗

วันที่ ๓๐ มีนาคม ๒๕๕๗

เรื่อง ศาลแพ่งสงฆ์คำโต้แย้งของจำเลย (บริษัท เดอะ ซี.อี.ซี. คอนสตรัคชั่น จำกัด กับพวก) ในคดีแพ่ง หมายเลขดำที่ ๕๕๕๓/๒๕๕๗ ขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๔ ว่า พระราชกำหนดบริษัทบริหารสินทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๕๑ มาตรา ๕ วรรคสอง ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕ วรรคสอง หรือไม่

กรณีสืบเนื่องจากบริษัทบริหารสินทรัพย์จันทบุรี จำกัด เป็นโจทก์ฟ้อง บริษัท เดอะ ซี.อี.ซี. คอนสตรัคชั่น จำกัด ที่ ๑ กับพวกเป็นจำเลย ในความผิดฐาน ผิดข้อตกลงกู้เงิน ตั๋วสัญญาใช้เงิน คำประกัน จำนำ จำนอง ต่อศาลแพ่ง เป็นคดีแพ่งหมายเลขดำที่ ๕๕๕๓/๒๕๕๗ สรุปได้ว่า จำเลยที่ ๑ ได้ทำบันทึกข้อตกลงวงเงินสินเชื่อกู้ยืมเงิน กับบริษัทเงินทุนหลักทรัพย์ ภัทรชนก จำกัด (มหาชน) หรือบริษัทเงินทุน ภัทรชนก จำกัด (มหาชน) ในปัจจุบัน โดยจำเลยที่ ๒ ถึงที่ ๖ เป็นผู้ค้ำประกันสินเชื่อของจำเลยที่ ๑ ต่อมา บริษัทเงินทุน ภัทรชนก จำกัด (มหาชน) ได้ทำสัญญาโอนขายสินเชื่อประเภทด้อยคุณภาพ และสัญญาหลักประกันเกี่ยวกับสินเชื่อด้อยคุณภาพให้กับโจทก์ตามพระราชกำหนดบริษัทบริหารสินทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๕๑ ซึ่งรวมถึงหนี้ที่บริษัทจำเลย ที่ ๑ รวมทั้งผู้ค้ำประกันต้องร่วมรับผิดชอบด้วย โจทก์ได้มีหนังสือแจ้งให้จำเลยทั้งหมดชำระหนี้ต่อโจทก์ แต่จำเลยเพิกเฉย โจทก์จึงฟ้องจำเลยเป็นคดีนี้

จำเลยทั้งหมดยื่นคำให้การต่อสู้คดีและปฏิเสธฟ้องโจทก์ ต่อมาจำเลยที่ ๑, ที่ ๒, ที่ ๔ และที่ ๖ ยื่นคำร้องต่อศาลแพ่ง ความว่า พระราชกำหนดบริษัทบริหารสินทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๕๑ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕ วรรคสอง เนื่องจากเป็นกฎหมายที่ไม่มีผลใช้บังคับเป็นการทั่วไป แต่เป็นกฎหมายที่มีเจตนาให้มีผลบังคับใช้และมุ่งหมายใช้บังคับเฉพาะ “กรณีสินทรัพย์ของสถาบันการเงินที่ธนาคารแห่งประเทศไทยประกาศให้เป็นสินทรัพย์ด้อยคุณภาพที่จำหน่ายโอนให้บริษัทบริหารสินทรัพย์ได้” เท่านั้น และธนาคารแห่งประเทศไทยมิได้ให้โอกาสลูกค้ำที่มีสินเชื่อกับสถาบันการเงินโต้แย้งว่าสินเชื่อของตนมิใช่สินเชื่อด้อยคุณภาพ ก่อนที่ธนาคารแห่งประเทศไทยจะประกาศกำหนดให้สินทรัพย์ใดเป็นสินทรัพย์ด้อยคุณภาพ นอกจากนี้บริษัทที่จะเป็น “บริษัทบริหารสินทรัพย์” ตามพระราชกำหนดดังกล่าวก็ได้เปิดกว้างให้สิทธิแก่บริษัทจำกัด หรือบริษัทมหาชนจำกัดโดยทั่วไปมีความเสมอภาคกัน

ในการเข้ามาเป็นบริษัทบริหารสินทรัพย์ แต่กลับจำกัดสิทธิเฉพาะที่ได้รับอนุมัติจากผู้ว่าราชการ
แห่งประเทศไทยเท่านั้น พระราชกำหนดดังกล่าวจึงเป็นกฎหมายที่มีเจตนามุ่งหมายใช้บังคับเฉพาะกรณี
และบุคคลใดบุคคลหนึ่งโดยเจาะจง ไม่มีผลใช้บังคับเป็นการทั่วไปโดยเฉพาะบทบัญญัติมาตรา ๕
ของพระราชกำหนดดังกล่าวที่ “ให้บริษัทบริหารสินทรัพย์สามารถประกอบธุรกิจเงินทุนได้ โดยไม่อยู่ภายใต้
บังคับแห่งกฎหมายนั้น” เป็นบทบัญญัติที่แสดงเจตนามุ่งใช้เฉพาะกรณีโดยชัดแจ้ง และขอให้ศาลแพ่ง
ส่งความเห็นตามคำร้องดังกล่าวเพื่อให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๔

ศาลแพ่งเห็นว่าจำเลยกล่าวอ้างว่า พระราชกำหนดบริษัทบริหารสินทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๕๑
มาตรา ๕ วรรคสอง ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕ วรรคสอง จึงส่งคำร้องของจำเลยมายัง
ศาลรัฐธรรมนูญเพื่อพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๔

บทบัญญัติแห่งกฎหมายที่เกี่ยวข้อง

รัฐธรรมนูญ

“มาตรา ๒๕ การจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลที่รัฐธรรมนูญรับรองไว้จะกระทำมิได้ เว้นแต่
โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายเฉพาะเพื่อการที่รัฐธรรมนูญนี้กำหนดไว้และเท่าที่จำเป็นเท่านั้น
และจะกระทบกระเทือนสาระสำคัญของสิทธิและเสรีภาพนั้นมิได้

กฎหมายตามวรรคหนึ่งต้องมีผลใช้บังคับเป็นการทั่วไปและไม่มุ่งหมายให้ใช้บังคับแก่กรณีใด
กรณีหนึ่ง หรือแก่บุคคลใดบุคคลหนึ่งเป็นการเจาะจง ทั้งต้องระบุบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญที่ให้อำนาจ
ในการตรากฎหมายนั้นด้วย

บทบัญญัติวรรคหนึ่งและวรรคสองให้นำมาใช้บังคับกับกฎหมายหรือข้อบังคับที่ออกโดยอาศัยอำนาจ
ตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายด้วย โดยอนุโลม”

พระราชกำหนดบริษัทบริหารสินทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๕๑

“มาตรา ๕ ในการดำเนินการจัดการบริหารสินทรัพย์ ถ้าบริษัทบริหารสินทรัพย์จัดหาเงินทุนโดยการ
ออกหลักทรัพย์หรือให้กู้ยืมเงิน ให้กระทำได้ตามหลักเกณฑ์ที่ธนาคารแห่งประเทศไทยกำหนด

ในกรณีที่การดำเนินงานของบริษัทบริหารสินทรัพย์ตามวรรคหนึ่งมีลักษณะเป็นการประกอบ
ธุรกิจเงินทุนหรือธุรกิจเครดิตฟองซิเอร์ ให้บริษัทบริหารสินทรัพย์สามารถกระทำได้โดยไม่อยู่ภายใต้
บังคับแห่งกฎหมายว่าด้วยการนั้น”

พิเคราะห์แล้ว รัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕ บัญญัติเป็นหลักว่า การจำกัดสิทธิและเสรีภาพของ
บุคคลที่รัฐธรรมนูญรับรองไว้จะกระทำมิได้ แต่มีข้อยกเว้นให้กระทำได้โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติ
แห่งกฎหมายเฉพาะเพื่อการที่รัฐธรรมนูญนี้กำหนดไว้ และเท่าที่จำเป็นเท่านั้น แต่จะกระทบกระเทือน

สาระสำคัญแห่งสิทธิและเสรีภาพไม่ได้ กฎหมายที่ออกมาจำกัดสิทธิและเสรีภาพตามข้อยกเว้นดังกล่าว ต้องมีผลใช้บังคับเป็นการทั่วไป ไม่มุ่งหมายให้ใช้บังคับแก่กรณีใดกรณีหนึ่ง หรือแก่บุคคลใดบุคคลหนึ่ง เป็นการเจาะจง ส่วนพระราชกำหนดบริษัทบริหารสินทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๕๑ มาตรา ๕ วรรคสอง ที่บัญญัติ ยกเว้นมิให้นำบทบัญญัติที่ใช้บังคับกับบริษัทเงินทุนหรือบริษัทเครดิตฟองซิเอร์มาใช้บังคับกับการจัดหา เงินทุนของบริษัทบริหารสินทรัพย์ เป็นบทบัญญัติที่มีความจำเป็นต้องตราขึ้นเพื่อรักษาความมั่นคงทาง เศรษฐกิจของประเทศ เนื่องจากเกิดปัญหาสินทรัพย์ด้อยคุณภาพเป็นจำนวนมาก ทำให้เป็นอุปสรรคต่อ การเพิ่มทุนของสถาบันการเงิน และกระทบกระเทือนต่อความสามารถในการให้สินเชื่อในภาคเศรษฐกิจ เพื่อให้สถาบันการเงินสามารถแก้ปัญหาดังกล่าวได้ ดังปรากฏตามหมายเหตุท้ายพระราชกำหนด ทั้งบทบัญญัติดังกล่าวมีผลใช้บังคับเป็นการทั่วไปและไม่มีลักษณะเป็นการจำกัดสิทธิและเสรีภาพของ ประชาชนหรือกระทบกระเทือนสาระสำคัญแห่งสิทธิและเสรีภาพตามนัยของรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๘ แต่อย่างใด

อาศัยเหตุดังได้พิจารณาма จึงวินิจฉัยว่า พระราชกำหนดบริษัทบริหารสินทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๕๑ มาตรา ๕ วรรคสอง ไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๘ วรรคสอง

นายจิระ บุญพจนสุนทร

ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

คำวินิจฉัยของ นายปรีชา เถลิงมณีชัย ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

ที่ ๓๗/๒๕๕๗

วันที่ ๓๐ มีนาคม ๒๕๕๗

เรื่อง ศาลแพ่งสงฆ์คำโต้แย้งของจำเลย (บริษัท เดอะ ซี.อี.ซี. คอนสตรัคชั่น จำกัด กับพวก) ขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๒๖๔ ว่า พระราชกำหนดบริษัทบริหารสินทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๕๑ มาตรา ๕ วรรคสอง ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๒๕ วรรคสอง หรือไม่

ศาลแพ่งสงฆ์คำโต้แย้งของผู้ร้องซึ่งเป็นจำเลยในคดีแพ่งหมายเลขดำที่ ๕๕๕๓/๒๕๕๗ ขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยว่า พระราชกำหนดบริษัทบริหารสินทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๕๑ มาตรา ๕ วรรคสอง ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๒๕ วรรคสอง หรือไม่

ข้อเท็จจริงตามคำร้องและเอกสารประกอบ ได้ความว่า ผู้ร้องเป็นจำเลยที่ ๑ ที่ ๒ ที่ ๔ และที่ ๖ ในคดีแพ่งหมายเลขดำที่ ๕๕๕๓/๒๕๕๗ ระหว่าง บริษัทบริหารสินทรัพย์จันทบุรี จำกัด โจทก์ บริษัท เดอะ ซี.อี.ซี. คอนสตรัคชั่น จำกัด กับพวก รวมหกคน จำเลย ฐานผิดสัญญากู้ยืมเงิน ตัวสัญญาใช้เงิน จำนำเครื่องจักร บังคับจำนอง และค้ำประกัน จำนวนทุนทรัพย์ ๕๕,๕๑๕,๘๘๕.๕๘ บาท

เดิมผู้ร้องซึ่งเป็นจำเลยในคดีดังกล่าว เป็นผู้เคยค้าและเป็นลูกหนี้บริษัทเงินทุนหลักทรัพย์ กัทธรณกิจ จำกัด (มหาชน) หรือบริษัทเงินทุน กัทธรณกิจ จำกัด (มหาชน) ในปัจจุบัน โดยจำเลยที่ ๑ เป็นลูกหนี้ตัวสัญญาใช้เงิน จำเลยที่ ๒ ถึงที่ ๖ เป็นผู้ค้ำประกัน

ต่อมาเมื่อวันที่ ๕ ตุลาคม ๒๕๕๒ บริษัทเงินทุนหลักทรัพย์ กัทธรณกิจ จำกัด (มหาชน) หรือบริษัทเงินทุน กัทธรณกิจ จำกัด (มหาชน) ได้ทำสัญญาโอนขายสินเชื่อด้อยคุณภาพ และสัญญาหลักประกันเกี่ยวกับสินเชื่อด้อยคุณภาพให้กับโจทก์ ซึ่งรวมถึงหนี้ที่บริษัทจำเลยที่ ๑ ได้ทำไว้กับบริษัทดังกล่าว โดยมีจำเลยที่ ๒ ถึงที่ ๖ เป็นผู้ค้ำประกันด้วย

ผลของการทำสัญญาโอนขายสินเชื่อของบริษัทบริหารสินทรัพย์จันทบุรี จำกัด โจทก์กับบริษัทเงินทุน กัทธรณกิจ จำกัด (มหาชน) ทำให้โจทก์ได้รับโอนบรรดาสินทรัพย์เรียกร้องในหนี้สินและทรัพย์สิน ตลอดจนหน้าที่ต่างๆ ที่บริษัทเงินทุน กัทธรณกิจ จำกัด (มหาชน) ที่มีต่อจำเลยทั้งหกคนมาเป็นของโจทก์ทั้งสิ้น โดยบริษัทเงินทุน กัทธรณกิจ จำกัด (มหาชน) ได้มีหนังสือแจ้งการโอนสิทธิเรียกร้องให้จำเลยทราบแล้วว่าได้อินสิทธิเรียกร้องที่มีอยู่กับจำเลยให้กับบริษัทบริหารสินทรัพย์จันทบุรี จำกัด โดยให้มีผลตั้งแต่วันที่ ๑๕ ตุลาคม ๒๕๕๒

ต่อมาเมื่อหนึ่งถึงกำหนดชำระโจทก์ทวงถามการชำระหนี้จากจำเลย โดยจำเลยทั้งหกได้รับหนังสือของโจทก์แล้ว แต่จำเลยทั้งหกคนเพิกเฉย โจทก์ฟ้องคดีต่อศาลแพ่ง เพื่อบังคับจำเลยชำระหนี้ เมื่อวันที่ ๕ มิถุนายน ๒๕๕๓

จำเลยที่ ๑ ที่ ๒ ที่ ๔ และที่ ๖ ผู้ร้อง ได้ยื่นคำให้การต่อศาลแพ่งเมื่อวันที่ ๒๘ สิงหาคม ๒๕๕๓ ให้การต่อสู้ฟ้องของโจทก์ เรื่องอำนาจฟ้อง และปฏิเสธว่ามีได้เป็นหนี้โจทก์ตามที่โจทก์อ้าง โจทก์ก็คัดค้าน โดยมิชอบด้วยกฎหมายเพราะโจทก์มิใช่สถาบันการเงินตามกฎหมาย และได้แย้งว่าพระราชกำหนดบริษัท บริหารสินทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๕๑ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ โดยจำเลยที่ ๓ และที่ ๕ ได้ยื่นคำให้การ แยกกับจำเลยอื่นแต่มีข้อความตรงกันทุกประการ

ต่อมาจำเลยที่ ๑ ที่ ๒ ที่ ๔ และที่ ๖ ได้ยื่นคำร้องลงวันที่ ๒๕ พฤษภาคม ๒๕๕๔ ต่อศาลแพ่ง ขอให้ส่งคำโต้แย้งให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยใน ๒ ประเด็น คือ

ประเด็นที่ ๑ กระบวนการตราพระราชกำหนดบริษัทบริหารสินทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๕๑ ไม่ถูกต้อง เพราะไม่ได้อ้างอำนาจตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ มาตรา ๒๘ และมาตรา ๔๘ ทั้งที่พระราชกำหนดดังกล่าวเป็นกฎหมายเกี่ยวกับการจำกัดสิทธิในทรัพย์สินของบุคคล

ประเด็นที่ ๒ พระราชกำหนดบริษัทบริหารสินทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๕๑ ยังขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๘ วรรคสองด้วย เนื่องจากพระราชกำหนดดังกล่าวเป็นกฎหมายที่ไม่มีผลใช้บังคับเป็นการทั่วไป แต่เป็นกฎหมายที่เจตนาให้มีผลบังคับใช้และมุ่งหมายใช้บังคับเฉพาะ “กรณีสินทรัพย์ของสถาบันการเงิน ที่ธนาคารแห่งประเทศไทยประกาศให้เป็นสินทรัพย์ด้อยคุณภาพ ที่จำหน่ายจ่ายโอนให้บริษัทบริหารสินทรัพย์ได้” เท่านั้นโดยเฉพาะเจาะจง โดยธนาคารแห่งประเทศไทยรู้อยู่แล้วก่อนออกกฎหมายว่าสินทรัพย์ของสถาบันการเงินใดบ้างเป็นสินทรัพย์ด้อยคุณภาพ ที่ธนาคารแห่งประเทศไทยจะประกาศกำหนดให้เป็นสินทรัพย์ด้อยคุณภาพ ที่จำหน่ายจ่ายโอนให้บริษัทบริหารสินทรัพย์ที่จะให้มีการจัดตั้งในอนาคต ทั้งนี้ โดยธนาคารแห่งประเทศไทยไม่ได้ให้ลูกค้ำที่มีสินเชื่อกับสถาบันการเงินดังกล่าวมีโอกาสโต้แย้งว่า “สินเชื่อรายของตนมิใช่สินเชื่อด้อยคุณภาพ” ดังที่ธนาคารแห่งประเทศไทยเข้าใจ นอกจากนี้ตามพระราชกำหนดดังกล่าวบริษัทที่จะเป็น “บริษัทบริหารสินทรัพย์” ตามพระราชกำหนดดังกล่าวก็ได้เปิดกว้างให้สิทธิแก่บริษัทจำกัด หรือบริษัทมหาชนจำกัดโดยทั่วไปมีความเสมอภาคกัน (เช่นเปิดให้มีการประมูลกัน เป็นต้น) ในการเข้ามาเป็น “บริษัทบริหารสินทรัพย์” แต่กลับจำกัดสิทธิเฉพาะบริษัทที่ได้รับอนุมัติจากผู้ว่าราชการแห่งประเทศไทยเท่านั้น พระราชกำหนดดังกล่าวจึงเป็นกฎหมายที่มีเจตนามุ่งหมายใช้บังคับเฉพาะกรณีและบุคคลใดบุคคลหนึ่งโดยเฉพาะ จึงมิได้มีเจตนาให้มีผลใช้บังคับเป็นการทั่วไปแต่อย่างใด โดยเฉพาะบทบัญญัติมาตรา ๕ วรรคสอง ของพระราชกำหนดดังกล่าวที่ให้บริษัทบริหารสินทรัพย์สามารถประกอบธุรกิจเงินทุนได้โดยไม่อยู่ภายใต้บังคับแห่งกฎหมายนั้น เป็นบทบัญญัติที่แสดงเจตนา มุ่งใช้เฉพาะกรณีโดยชัดเจน

ศาลแพ่งสั่งในรายงานกระบวนการพิจารณาลงวันที่ ๓๑ มกราคม ๒๕๕๕ ว่าข้อโต้แย้งประเด็นที่ ๑ เป็นการโต้แย้งกระบวนการตรากฎหมายว่าขัดต่อรัฐธรรมนูญ ไม่เป็นการโต้แย้งตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๔ จึงไม่ส่งศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัย

การโต้แย้งตามประเด็นที่ ๒ เห็นว่ากรณีตามคำโต้แย้งของกลุ่มความ ยังไม่มีคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญในส่วนที่เกี่ยวกับบทบัญญัติดังกล่าว และมีสาระอันควรได้รับการวินิจฉัย จึงได้มีคำสั่งให้รอกการพิจารณาพิพากษาไว้ชั่วคราวและให้สำนักงานศาลยุติธรรมส่งสำเนาคำร้องมายังศาลรัฐธรรมนูญขอให้พิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๔ ต่อไป

ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาแล้ว เห็นว่า ตามคำร้องผู้ร้องโต้แย้งว่า พระราชกำหนดการบริหารสินทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๕๑ มาตรา ๕ วรรคสอง ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๒๕ วรรคสอง และศาลแพ่งส่งมาเพื่อศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๒๖๔ ศาลรัฐธรรมนูญจึงมีอำนาจรับคำร้องนี้ไว้พิจารณาวินิจฉัยได้

ปัญหาตามคำร้องที่ศาลรัฐธรรมนูญต้องพิจารณาวินิจฉัยมีว่า พระราชกำหนดการบริหารสินทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๕๑ มาตรา ๕ วรรคสอง ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๒๕ วรรคสอง หรือไม่

มาตรา ๒๕ บัญญัติว่า “การจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลที่รัฐธรรมนูญรับรองไว้จะกระทำมิได้ เว้นแต่โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายเฉพาะเพื่อการที่รัฐธรรมนูญนี้กำหนดไว้และเท่าที่จำเป็นเท่านั้น และจะกระทบกระเทือนสาระสำคัญของสิทธิและเสรีภาพนั้นมิได้”

กฎหมายตามวรรคหนึ่งต้องมีผลใช้บังคับเป็นการทั่วไปและไม่มุ่งหมายให้ใช้บังคับแก่กรณีใดกรณีหนึ่งหรือแก่บุคคลใดบุคคลหนึ่งเป็นการเจาะจง ทั้งต้องระบุบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญที่ให้อำนาจในการตรากฎหมายนั้นด้วย

บทบัญญัติวรรคหนึ่งและวรรคสองให้นำมาใช้บังคับกับกฎหรือข้อบังคับที่ออกโดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายด้วย โดยอนุโลม”

พระราชกำหนดการบริหารสินทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๕๑ มาตรา ๕ บัญญัติว่า “ในการดำเนินกิจการบริหารสินทรัพย์ ถ้าบริษัทบริหารสินทรัพย์จัดหาเงินทุนโดยการออกหลักทรัพย์หรือให้กู้ยืมเงิน ให้กระทำได้ตามหลักเกณฑ์ที่ธนาคารแห่งประเทศไทยกำหนด

ในกรณีที่มีการดำเนินงานของบริษัทบริหารสินทรัพย์ตามวรรคหนึ่งมีลักษณะเป็นการประกอบธุรกิจเงินทุนหรือธุรกิจเครดิตฟองซิเอร์ ให้บริษัทบริหารสินทรัพย์สามารถกระทำได้โดยไม่อยู่ภายใต้บังคับแห่งกฎหมายว่าด้วยการนั้น”

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๕๐ มาตรา ๒๕ วรรคหนึ่ง นี้ บัญญัติไว้ในหมวด ๓ ว่าด้วยสิทธิและเสรีภาพของชนชาวไทย โดยรับรองเป็นหลักการว่า การจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลที่รัฐธรรมนูญรับรองไว้จะกระทำมิได้ โดยมีข้อยกเว้นให้กระทำได้โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย เฉพาะเพื่อการที่รัฐธรรมนูญนี้กำหนดไว้ และเท่าที่จำเป็นเท่านั้น และจะกระทบกระเทือนสาระสำคัญของสิทธิและเสรีภาพนั้นมิได้ โดยเฉพาะวรรคสอง บัญญัติให้กฎหมายที่ออกมาจำกัดสิทธิและเสรีภาพดังกล่าวต้องมีผลใช้บังคับเป็นการทั่วไปไม่มุ่งหมายให้ใช้บังคับแก่กรณีใดกรณีหนึ่ง หรือแก่บุคคลใดบุคคลหนึ่งเป็นการเจาะจง

การตราพระราชกำหนดบริษัทบริหารสินทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๕๑ มีวัตถุประสงค์เพื่อแก้ปัญหาสินทรัพย์ด้อยคุณภาพของสถาบันการเงินซึ่งมีอยู่จำนวนมาก ทำให้เป็นอุปสรรคต่อการเพิ่มทุนของสถาบันการเงิน และกระทบกระเทือนต่อความสามารถในการให้สินเชื่อในภาคเศรษฐกิจ ปัญหาดังกล่าวหากไม่ได้รับการแก้ไขโดยด่วน จะส่งผลให้สถาบันการเงินต้องตัดเงินส่วนหนึ่งมาตั้งเป็นเงินสำรองเพื่อหนี้สูญเพิ่มขึ้นความสามารถในการปล่อยสินเชื่อแก่ภาคเศรษฐกิจที่แท้จริงก็จะลดลงเรื่อยๆ กลายเป็นวงจรที่จะส่งผลให้ปัญหาการขาดสภาพคล่องและวิกฤตเศรษฐกิจทวีความรุนแรงมากขึ้นตามลำดับ เพื่อให้สถาบันการเงินแก้ปัญหาดังกล่าวได้ จึงต้องแยกสินทรัพย์ด้อยคุณภาพออกมาแล้วขายหรือโอนให้แก่นิติบุคคลอื่นเพื่อบริหารสินทรัพย์นั้นต่อไป กฎหมายดังกล่าวจึงกำหนดวิธีการให้นิติบุคคลอื่นที่จัดตั้งเป็นบริษัทจำกัดตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ หรือบริษัทมหาชนจำกัดตามกฎหมายว่าด้วยบริษัทมหาชนจำกัดเข้ามาช่วยแก้ไขปัญหาดังกล่าวโดยวิธีการรับซื้อหรือรับโอนสินทรัพย์ด้อยคุณภาพของสถาบันการเงินรวมตลอดจนหลักประกันของสินทรัพย์นั้น เพื่อนำมาบริหารหรือจำหน่ายจ่ายโอนต่อไป จึงเห็นได้ว่าวัตถุประสงค์ในการตราพระราชกำหนดบริษัทบริหารสินทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๕๑ เพื่อแก้ปัญหาสินทรัพย์ด้อยคุณภาพอันจะเป็นผลให้สถาบันการเงินกลับมาความสามารถปล่อยสินเชื่อให้กับภาคเศรษฐกิจได้ต่อไป ส่วนสินทรัพย์ด้อยคุณภาพที่บริษัทบริหารสินทรัพย์รับซื้อหรือรับโอนมา กฎหมายก็ได้กำหนดวิธีการบริหารสินทรัพย์นั้นต่อไป ภายใต้การกำกับดูแลของธนาคารแห่งประเทศไทย การบริหารสินทรัพย์ของบริษัทบริหารสินทรัพย์ อาจได้แก่การพัฒนาอสังหาริมทรัพย์ที่รับซื้อหรือรับโอนมา แล้วจำหน่ายไป รวมทั้งอาจดำเนินการฟื้นฟูกิจการของลูกค้าที่รับซื้อหรือรับโอนมาให้ดำเนินกิจการต่อไปได้ และมีความสามารถในการชำระหนี้อย่างสม่ำเสมอ เพื่อการนี้ บริษัทบริหารสินทรัพย์อาจดำเนินการให้กู้ยืมเงินเพิ่มเติมแก่ลูกค้าที่รับซื้อหรือรับโอนมา ปรับโครงสร้างหนี้หรือประนอมหนี้ เป็นต้น ซึ่งในการดำเนินการของบริษัทบริหารสินทรัพย์ กฎหมายกำหนดให้บริษัทบริหารสินทรัพย์อาจจัดหาเงินทุนโดยการออกหลักทรัพย์หรือให้กู้ยืมเงิน ตามหลักเกณฑ์ที่ธนาคารแห่งประเทศไทยกำหนด ซึ่งธนาคารแห่งประเทศไทยได้กำหนด

หลักเกณฑ์ในการจัดหาเงินทุนของบริษัทบริหารสินทรัพย์โดยวิธีการกู้ยืมเงินจากในหรือนอกราชอาณาจักร ออกหลักทรัพย์ เฉพาะหุ้นหรือหุ้นกู้ตามกฎหมายว่าด้วยหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์ หรือตราสารหนี้อื่น ที่ได้รับอนุญาตจากธนาคารแห่งประเทศไทย แต่การจัดหาเงินทุนดังกล่าวไม่รวมถึงการรับฝากเงินจาก ประชาชน และการจัดหาเงินทุนของบริษัทบริหารสินทรัพย์ ก็เพื่อนำไปใช้ในการรับซื้อหรือรับโอนสินทรัพย์ ด้วยคุณภาพและฟื้นฟูกิจการของลูกหนี้ รวมถึงใช้เป็นเงินทุนหมุนเวียนของบริษัท

พระราชบัญญัติการประกอบธุรกิจเงินทุน ธุรกิจหลักทรัพย์ และธุรกิจเครดิตฟองซิเอร์ พ.ศ. ๒๕๒๒ และที่แก้ไขเพิ่มเติม เป็นกฎหมายที่ควบคุมการประกอบธุรกิจเงินทุนของบริษัทเงินทุนและธุรกิจ เครดิตฟองซิเอร์ของบริษัทเครดิตฟองซิเอร์ เพื่อคุ้มครองประโยชน์ของประชาชน และก่อให้เกิดเสถียรภาพ ในระบบสถาบันการเงิน เพราะการประกอบธุรกิจเงินทุน เป็นกิจการซึ่งจัดหาเงินทุนจากประชาชน มาดำเนินกิจการ ดังนั้น พระราชบัญญัติการประกอบธุรกิจเงินทุนฯ จึงต้องมีบทบัญญัติควบคุมการ ดำเนินกิจการของบริษัทเงินทุน เพื่อคุ้มครองและป้องกันมิให้บริษัทเงินทุนดำเนินกิจการจนอาจก่อให้เกิด ความเสียหาย และมีผลกระทบต่อเงินกู้ยืมหรือเงินที่รับฝากจากประชาชน และกฎหมายดังกล่าวได้กำหนดให้ นำบทบัญญัติที่เกี่ยวกับการควบคุมการดำเนินกิจการของบริษัทเงินทุนไปใช้บังคับกับการดำเนินกิจการของ บริษัทเครดิตฟองซิเอร์ด้วย ดังจะเห็นได้จากการกำหนดให้บริษัทเงินทุนและบริษัทเครดิตฟองซิเอร์ ดำรงสินทรัพย์สภาพคล่องเป็นอัตราส่วนกับเงินที่ได้จากการกู้ยืมหรือได้รับจากประชาชนอันบริษัทเงินทุน หรือบริษัทเครดิตฟองซิเอร์มีหน้าที่จะต้องชำระคืนไม่ต่ำกว่าอัตราที่ธนาคารแห่งประเทศไทยกำหนด ด้วยความเห็นชอบของรัฐมนตรี ตามมาตรา ๒๘ ประกอบกับมาตรา ๕๖ หรือกำหนดให้บริษัทเงินทุน และบริษัทเครดิตฟองซิเอร์ดำรงเงินทุนเป็นอัตราส่วนกับสินทรัพย์ หนี้สิน หรือภาระผูกพันตามหลักเกณฑ์ วิธีการและเงื่อนไขที่ธนาคารแห่งประเทศไทยกำหนดด้วยความเห็นชอบของรัฐมนตรีตามมาตรา ๒๕ ทวิ ประกอบมาตรา ๕๖ เป็นต้น

พิจารณาวัตถุประสงค์ของพระราชบัญญัติการประกอบธุรกิจเงินทุน ธุรกิจหลักทรัพย์ และ ธุรกิจเครดิตฟองซิเอร์ พ.ศ. ๒๕๒๒ กับพระราชกำหนดบริษัทบริหารสินทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๕๑ แล้ว เห็นว่า วัตถุประสงค์ในการตรากฎหมายทั้งสองฉบับมีความแตกต่างกัน กล่าวคือ พระราชบัญญัติ การประกอบธุรกิจเงินทุนฯ มุ่งที่จะควบคุมการประกอบธุรกิจเงินทุนของบริษัทเงินทุนและธุรกิจ เครดิตฟองซิเอร์ของบริษัทเครดิตฟองซิเอร์ เพื่อคุ้มครองประโยชน์ของประชาชนและก่อให้เกิดเสถียรภาพ ในระบบสถาบันการเงิน แต่พระราชกำหนดบริษัทบริหารสินทรัพย์ฯ มีวัตถุประสงค์เพื่อเป็นการจูงใจ ให้มีการจัดตั้งนิติบุคคลจึงมีบทบัญญัติกำหนดให้ได้รับสิทธิประโยชน์ทางด้านค่าธรรมเนียมและภาษีบรรดา ที่เกิดขึ้นจากการขายหรือการโอนสินทรัพย์จากสถาบันการเงินมาให้นิติบุคคล รวมทั้งสิทธิประโยชน์อื่นๆ

จึงสมควรมีกฎหมายกำหนดสิทธิประโยชน์ที่นิติบุคคลนั้นจะได้รับ วัตถุประสงค์ของพระราชกำหนดบริษัทบริหารสินทรัพย์ฯ จึงมีลักษณะเอื้อประโยชน์ เพื่อเป็นการจูงใจให้มีการจัดตั้งบริษัทบริหารสินทรัพย์ และเมื่อพิจารณาประกอบกับหลักเกณฑ์ที่กำหนดไว้ในกฎหมายเกี่ยวกับเรื่องการจัดหาเงินทุนของบริษัทบริหารสินทรัพย์ตามพระราชกำหนดบริษัทบริหารสินทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๕๑ มาตรา ๕ วรรคหนึ่ง และหลักเกณฑ์ของธนาคารแห่งประเทศไทยที่กำหนดขอบเขตการจัดหาเงินทุนของบริษัทบริหารสินทรัพย์ไว้ มิให้รวมถึงการรับฝากเงินจากประชาชน ซึ่งแตกต่างจากการจัดหาเงินทุนโดยการรับฝากเงินจากประชาชนของบริษัทเงินทุนแล้ว เห็นว่า การประกอบธุรกิจเงินทุนของบริษัทเงินทุนและการประกอบธุรกิจเครดิตฟองซิเอร์ของบริษัทเครดิตฟองซิเอร์อาจมีผลกระทบต่อประชาชน เพราะธุรกิจเงินทุนมีการรับฝากเงินจากประชาชน ดังนั้นกฎหมายจึงมีบทบัญญัติที่ควบคุมการประกอบธุรกิจดังกล่าวอย่างเคร่งครัด และรัดกุม แต่การบริหารสินทรัพย์ของบริษัทบริหารสินทรัพย์เป็นการดำเนินการเพื่อแก้ไขปัญหาสินทรัพย์ ด้วยคุณภาพเพื่อให้สถาบันการเงินกลับมามีความสามารถปล่อยสินเชื่อให้กับภาคเศรษฐกิจได้ต่อไป และการจัดหาเงินทุนของบริษัทบริหารสินทรัพย์ก็มีได้มาจากการรับฝากเงินจากประชาชน ดังนั้น การที่พระราชกำหนดบริษัทบริหารสินทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๕๑ มาตรา ๕ วรรคสอง บัญญัติว่า “ในกรณีที่มีการดำเนินงานของบริษัทบริหารสินทรัพย์ตามวรรคหนึ่งมีลักษณะเป็นการประกอบธุรกิจเงินทุน หรือธุรกิจเครดิตฟองซิเอร์ ให้บริษัทบริหารสินทรัพย์สามารถกระทำได้โดยไม่อยู่ภายใต้บังคับแห่งกฎหมายว่าด้วยการนั้น” จึงเป็นบทบัญญัติยกเว้นมิให้นำบทบัญญัติที่ใช้อยู่กับบริษัทเงินทุนหรือบริษัทเครดิตฟองซิเอร์มาใช้บังคับกับการจัดหาเงินทุนของบริษัทบริหารสินทรัพย์ และเป็นกรณีที่มีเหตุผลอันสมควรมิได้เป็นการจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลที่รัฐธรรมนูญรับรองไว้แต่อย่างใด

เมื่อพิจารณาพระราชกำหนดบริษัทบริหารสินทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๕๑ มาตรา ๕ วรรคสอง แล้ว เห็นว่า เป็นบทบัญญัติยกเว้นมิให้นำบทบัญญัติที่ใช้อยู่กับบริษัทเงินทุนหรือบริษัทเครดิตฟองซิเอร์มาใช้บังคับกับการจัดหาเงินทุนของบริษัทบริหารสินทรัพย์ ซึ่งไม่เกี่ยวข้องกับผู้ร้องและบทบัญญัติมาตราดังกล่าว ไม่มีข้อความใดที่เป็นการจำกัดสิทธิและเสรีภาพของประชาชนหรือกระทบกระเทือนสาระสำคัญของสิทธิและเสรีภาพแต่อย่างใด

คดีทำนองเดียวกันนี้ศาลรัฐธรรมนูญเคยวินิจฉัยไว้ในคำวินิจฉัยที่ ๘/๒๕๕๕ ลงวันที่ ๑๒ มีนาคม ๒๕๕๕ และคำวินิจฉัยที่ ๖๑/๒๕๕๕ ลงวันที่ ๑๒ ธันวาคม ๒๕๕๕

ผู้ทำคำวินิจฉัยจึงเห็นว่า พระราชกำหนดบริษัทบริหารสินทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๕๑ มาตรา ๕ วรรคสอง ไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๘ วรรคสอง

ศาลรัฐธรรมนูญโดยตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ จำนวน ๑๐ คน คือ นายจิระ บุญพจนสุนทร นายปรีชา เถลิมวณิชย์ นายพันธ์ จันทรปาน นายมงคล สระภู่น นายมานิต วิทยาเต็ม นายศักดิ์ เตชะชาล นายสุธี สุทธิสมบูรณ์ นายสุวิทย์ ธีรพงษ์ นางเสาวนีย์ อัสวโรจน์ และนายอุระ หวังอ้อมกลาง วินิจฉัยว่า พระราชกำหนดบริษัทบริหารสินทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๕๑ มาตรา ๕ วรรคสอง ไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕ วรรคสอง

ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ จำนวน ๒ คน คือ นายกระมล ทองธรรมชาติ และพลตำรวจเอก สุวรรณ สุวรรณเวช วินิจฉัยว่า กรณีตามคำร้องไม่เป็นบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่ศาลจะใช้บังคับแก่คดีตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๔ วรรคหนึ่ง จึงวินิจฉัยให้ยกคำร้อง

ด้วยเหตุผลดังกล่าวข้างต้น จึงวินิจฉัยว่า พระราชกำหนดบริษัทบริหารสินทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๕๑ มาตรา ๕ วรรคสอง ไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๒๕ วรรคสอง

นายปรีชา เถลิมวณิชย์

ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

คำวินิจฉัยของ นายผัน จันทรปาน ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

ที่ ๓๗/๒๕๕๗

วันที่ ๓๐ มีนาคม ๒๕๕๗

เรื่อง ศาลแพ่งสงฆ์คำโต้แย้งของจำเลย (บริษัท เดอะ ซี.อี.ซี. คอนสตรัคชั่น จำกัด กับพวก) ในคดีแพ่ง หมายเลขดำที่ ๕๕๕๓/๒๕๕๗ ขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๔ (กรณีพระราชกำหนดบริษัทบริหารสินทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๕๑ มาตรา ๕ วรรคสอง ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ)

สรุปข้อเท็จจริง

บริษัทบริหารสินทรัพย์จันทบุรี จำกัด เป็นโจทก์ฟ้อง บริษัท เดอะ ซี.อี.ซี. คอนสตรัคชั่น จำกัด ที่ ๑ กับพวกเป็นจำเลย ในความผิดฐาน ผิดข้อตกลงกู้เงิน ตั๋วสัญญาใช้เงิน คำประกัน จำน่า จำนอง เป็นคดีแพ่ง หมายเลขดำที่ ๕๕๕๓/๒๕๕๗ สรุปได้ว่า จำเลยที่ ๑ ได้ทำบันทึกข้อตกลงวงเงินสินเชื่อกู้ยืมเงิน กับบริษัทเงินทุนหลักทรัพย์ ภัทรชนก จำกัด (มหาชน) หรือบริษัทเงินทุน ภัทรชนก จำกัด (มหาชน) ในปัจจุบัน โดยจำเลยที่ ๒ - ๖ เป็นผู้ค้ำประกันสินเชื่อของจำเลยที่ ๑ ต่อมา บริษัทเงินทุน ภัทรชนก จำกัด (มหาชน) ได้ทำสัญญาโอนขายสินเชื่อประเภทด้อยคุณภาพ และสัญญาหลักประกันเกี่ยวกับสินเชื่อ ด้อยคุณภาพให้กับโจทก์ตามพระราชกำหนดบริษัทบริหารสินทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๕๑ ซึ่งรวมถึงหนี้ที่บริษัท จำเลย ที่ ๑ รวมทั้งผู้ค้ำประกันต้องร่วมรับผิดชอบ โจทก์ได้มีหนังสือแจ้งให้จำเลยทั้งหมดชำระหนี้ต่อโจทก์ แต่จำเลยเพิกเฉย โจทก์จึงฟ้องจำเลยเป็นคดีนี้

จำเลยทั้งหกยื่นคำให้การต่อสู้คดีและปฏิเสธฟ้องโจทก์ ต่อมาจำเลยที่ ๑, ๒, ๔ และ ๖ ยื่นคำร้องต่อศาลแพ่ง สรุปได้ว่า พระราชกำหนดบริษัทบริหารสินทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๕๑ ขัดหรือแย้งต่อ รัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕ วรรคสอง เนื่องจากเป็นกฎหมายที่ไม่มีผลใช้บังคับเป็นการทั่วไป แต่เป็นกฎหมาย ที่มีเจตนาให้มีผลบังคับใช้และมุ่งหมายใช้บังคับเฉพาะ “กรณีสินทรัพย์ของสถาบันการเงินที่ธนาคาร แห่งประเทศไทยประกาศให้เป็นสินทรัพย์ด้อยคุณภาพที่จำหน่ายโอนให้บริษัทบริหารสินทรัพย์ได้” เท่านั้น และธนาคารแห่งประเทศไทยมิได้ให้โอกาสลูกค้าที่มีสินเชื่อกับสถาบันการเงินโต้แย้งว่า สินเชื่อของตน มิใช่สินเชื่อด้อยคุณภาพก่อนที่ธนาคารแห่งประเทศไทยจะประกาศกำหนดให้สินทรัพย์ใดเป็นสินทรัพย์ ด้อยคุณภาพ นอกจากนี้บริษัทที่จะเป็น “บริษัทบริหารสินทรัพย์” ตามพระราชกำหนดดังกล่าวก็มิได้ เปิดกว้างให้สิทธิแก่บริษัทจำกัด หรือบริษัทมหาชนจำกัดโดยทั่วไปมีความเสมอภาคกันในการเข้ามาเป็น

บริษัทบริหารสินทรัพย์ แต่กลับจำกัดสิทธิเฉพาะที่ได้รับอนุมัติจากผู้ว่าการธนาคารแห่งประเทศไทยเท่านั้น พระราชกำหนดดังกล่าวจึงเป็นกฎหมายที่มีเจตนามุ่งหมายใช้บังคับเฉพาะกรณีและบุคคลใดบุคคลหนึ่ง โดยเฉพาะ มิได้มีเจตนาให้มีผลใช้บังคับเป็นการทั่วไปแต่อย่างใด โดยเฉพาะบทบัญญัติมาตรา ๕ วรรคสอง ของพระราชกำหนดดังกล่าวที่ “ให้บริษัทบริหารสินทรัพย์สามารถประกอบธุรกิจเงินทุนได้ โดยไม่อยู่ภายใต้ บังคับแห่งกฎหมายนั้น” เป็นบทบัญญัติที่แสดงเจตนามุ่งใช้เฉพาะกรณีโดยชัดแจ้ง และขอให้ศาลแพ่ง ส่งความเห็นตามคำร้องดังกล่าวเพื่อให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๔

ศาลแพ่งเห็นว่า จำเลยกล่าวอ้างว่า พระราชกำหนดบริษัทบริหารสินทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๕๑ มาตรา ๕ วรรคสอง ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕ วรรคสอง จึงให้ส่งคำร้องนี้มายังศาลรัฐธรรมนูญ เพื่อพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๔

ข้อกฎหมาย

๑. รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย

มาตรา ๒๕ “การจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลที่รัฐธรรมนูญรับรองไว้จะกระทำมิได้ เว้นแต่โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายเฉพาะเพื่อการที่รัฐธรรมนูญนี้กำหนดไว้และเท่าที่จำเป็น เท่านั้น และจะกระทบกระเทือนสาระสำคัญของสิทธิและเสรีภาพนั้นมิได้

กฎหมายตามวรรคหนึ่งต้องมีผลใช้บังคับเป็นการทั่วไปและไม่มุ่งหมายให้ใช้บังคับแก่กรณีใด กรณีหนึ่ง หรือแก่บุคคลใดบุคคลหนึ่งเป็นการเจาะจง ทั้งต้องระบุบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญที่ให้อำนาจ ในการตรากฎหมายนั้นด้วย

บทบัญญัติวรรคหนึ่งและวรรคสองให้นำมาใช้บังคับกับกฎหมายหรือข้อบังคับที่ออกโดยอาศัยอำนาจ ตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายด้วย โดยอนุโลม”

๒. พระราชกำหนดบริษัทบริหารสินทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๕๑

มาตรา ๕ “ในการดำเนินกิจการบริหารสินทรัพย์ ถ้าบริษัทบริหารสินทรัพย์จัดหาเงินทุน โดยการออกหลักทรัพย์หรือให้กู้ยืมเงิน ให้กระทำได้ตามหลักเกณฑ์ที่ธนาคารแห่งประเทศไทยกำหนด

ในกรณีการดำเนินงานของบริษัทบริหารสินทรัพย์ตามวรรคหนึ่งมีลักษณะเป็นการประกอบธุรกิจ เงินทุนหรือธุรกิจเครดิตฟองซิเออร์ ให้บริษัทบริหารสินทรัพย์สามารถกระทำได้โดยไม่อยู่ภายใต้บังคับ แห่งกฎหมายว่าด้วยการนั้น”

ประเด็นการวินิจฉัย

พระราชกำหนดบริษัทบริหารสินทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๕๑ มาตรา ๕ วรรคสอง ขัดหรือแย้งต่อ รัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕ วรรคสอง หรือไม่

ข้อพิจารณาและคำวินิจฉัย

ประเด็นที่ศาลรัฐธรรมนูญต้องพิจารณาวินิจฉัยว่า พระราชกำหนดบริษัทบริหารสินทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๕๑ มาตรา ๕ วรรคสอง ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕ วรรคสอง หรือไม่ พิจารณาแล้วมีความเห็น ดังนี้

๑. การตราพระราชกำหนดบริษัทบริหารสินทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๕๑ มีวัตถุประสงค์เพื่อแก้ปัญหาสินทรัพย์ด้อยคุณภาพของสถาบันการเงินซึ่งมีอยู่จำนวนมาก ทำให้เป็นอุปสรรคต่อการเพิ่มทุนของสถาบันการเงิน และกระทบกระเทือนต่อความสามารถในการให้สินเชื่อในภาคเศรษฐกิจ ปัญหาดังกล่าว หากไม่ได้รับการแก้ไขโดยด่วน จะส่งผลให้สถาบันการเงินต้องตัดเงินส่วนหนึ่งมาตั้งเป็นเงินสำรองเพื่อหนี้สูญเพิ่มขึ้น ความสามารถในการปล่อยสินเชื่อแก่ภาคเศรษฐกิจที่แท้จริงก็จะลดลงเรื่อยๆ กลายเป็นวงจรที่จะส่งผลให้ปัญหาการขาดสภาพคล่องและวิกฤตเศรษฐกิจทวีความรุนแรงมากขึ้นตามลำดับ เพื่อให้สถาบันการเงินสามารถแก้ไขปัญหาดังกล่าวได้ จึงต้องแยกสินทรัพย์ด้อยคุณภาพออกมาแล้วขายหรือโอนให้แก่นิติบุคคลอื่นเพื่อบริหารสินทรัพย์นั้นต่อไป กฎหมายดังกล่าวจึงกำหนดวิธีการให้นิติบุคคลอื่นที่จัดตั้งเป็นบริษัทจำกัดตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ หรือบริษัทมหาชนจำกัด ตามกฎหมายว่าด้วยบริษัทมหาชนจำกัด เข้ามาช่วยแก้ปัญหาดังกล่าว โดยวิธีการรับซื้อหรือรับโอนสินทรัพย์ด้อยคุณภาพของสถาบันการเงิน รวมตลอดจนหลักประกันของสินทรัพย์นั้น เพื่อนำมาบริหารหรือจำหน่ายจ่ายโอนต่อไป จึงเห็นได้ว่าวัตถุประสงค์ในการตราพระราชกำหนดบริษัทบริหารสินทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๕๑ เพื่อแก้ปัญหาสินทรัพย์ด้อยคุณภาพอันจะเป็นผลให้สถาบันการเงินกลับมามีความสามารถปล่อยสินเชื่อให้กับภาคเศรษฐกิจได้ต่อไป ส่วนสินทรัพย์ด้อยคุณภาพที่บริษัทบริหารสินทรัพย์รับซื้อหรือรับโอนมา กฎหมายก็ได้กำหนดวิธีการบริหารสินทรัพย์นั้นต่อไป ภายใต้การกำกับดูแลของธนาคารแห่งประเทศไทย การบริหารสินทรัพย์ของบริษัทบริหารสินทรัพย์ อาจได้แก่การพัฒนาอสังหาริมทรัพย์ที่รับซื้อหรือรับโอนมา แล้วจำหน่ายไป รวมทั้งอาจดำเนินการเพื่อฟื้นฟูลูกหนี้ที่รับซื้อหรือรับโอนมาให้ดำเนินกิจการต่อไปได้ และมีความสามารถในการชำระหนี้อย่างสม่ำเสมอ เพื่อการนี้ บริษัทบริหารสินทรัพย์อาจดำเนินการให้กู้ยืมเงินเพิ่มเติมแก่ลูกหนี้ที่รับซื้อหรือรับโอนมา ปรับโครงสร้างหนี้หรือประนอมหนี้ เป็นต้น ซึ่งในการดำเนินการของบริษัทบริหารสินทรัพย์ กฎหมายกำหนดให้บริษัทบริหารสินทรัพย์อาจจัดหาเงินทุนโดยการออกหลักทรัพย์ หรือให้กู้ยืมเงินตามหลักเกณฑ์ที่ธนาคารแห่งประเทศไทยกำหนด ซึ่งธนาคารแห่งประเทศไทยได้กำหนดหลักเกณฑ์ในการจัดหาเงินทุนของบริษัทบริหารสินทรัพย์โดยวิธีการ กู้ยืมเงินจากในหรือนอกราชอาณาจักร ออกหลักทรัพย์เฉพาะหุ้นหรือหุ้นกู้ตามกฎหมายว่าด้วยหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์ หรือตราสารหนี้อื่น

ที่ได้รับอนุญาตจากธนาคารแห่งประเทศไทย แต่การจัดหาเงินทุนดังกล่าวไม่รวมถึงการรับฝากเงินจากประชาชน และการจัดหาเงินทุนของบริษัทบริหารสินทรัพย์ ก็เพื่อนำไปใช้ในการรับซื้อหรือรับโอนสินทรัพย์ ด้วยคุณภาพและฟื้นฟูกิจการของลูกหนี้ รวมถึงใช้เป็นเงินทุนหมุนเวียนของบริษัท

๒. เหตุผลในการประกาศใช้พระราชบัญญัติการประกอบธุรกิจเงินทุน ธุรกิจหลักทรัพย์ และธุรกิจเครดิตฟองซิเออร์ พ.ศ. ๒๕๒๒ คือ “เนื่องด้วยขณะนี้ยังไม่มีกฎหมายควบคุมการประกอบธุรกิจเงินทุน ธุรกิจหลักทรัพย์ และธุรกิจเครดิตฟองซิเออร์โดยเฉพาะ การควบคุมการประกอบธุรกิจดังกล่าวได้อาศัยประกาศของกระทรวงการคลัง และประกาศของธนาคารแห่งประเทศไทยที่ออกตามประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๕๘ ลงวันที่ ๒๖ มกราคม พ.ศ. ๒๕๑๕ ซึ่งเป็นกฎหมายว่าด้วยการควบคุมกิจการค้าขายอันเป็นสาธารณูปโภคโดยทั่วไป ซึ่งยังไม่รัดกุมพอ ทำให้ประชาชนซึ่งเกี่ยวข้องต้องเสียเปรียบและไม่ได้รับความคุ้มครองเท่าที่ควร สมควรมีกฎหมายเฉพาะควบคุมการประกอบธุรกิจดังกล่าวเพื่อคุ้มครองประโยชน์ของประชาชนได้โดยมีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น จึงจำเป็นต้องตราพระราชบัญญัตินี้ขึ้น”

พระราชบัญญัติการประกอบธุรกิจเงินทุน ธุรกิจหลักทรัพย์ และธุรกิจเครดิตฟองซิเออร์ พ.ศ. ๒๕๒๒ และที่แก้ไขเพิ่มเติม เป็นกฎหมายที่ควบคุมการประกอบธุรกิจเงินทุนของบริษัทเงินทุนและธุรกิจเครดิตฟองซิเออร์ของบริษัทเครดิตฟองซิเออร์ เพื่อคุ้มครองประโยชน์ของประชาชน และก่อให้เกิดเสถียรภาพในระบบสถาบันการเงิน เพราะการประกอบธุรกิจเงินทุน เป็นกิจการซึ่งจัดหาเงินทุนจากประชาชนมาดำเนินกิจการ ดังนั้น พระราชบัญญัติการประกอบธุรกิจเงินทุนฯ จึงต้องมีบทบัญญัติควบคุมการดำเนินกิจการของบริษัทเงินทุนเพื่อคุ้มครองและป้องกันมิให้บริษัทเงินทุนดำเนินกิจการจนอาจก่อให้เกิดความเสียหาย และมีผลกระทบต่อเงินกู้ยืมหรือเงินที่รับฝากจากประชาชน และกฎหมายดังกล่าวได้กำหนดให้นำบทบัญญัติที่เกี่ยวกับการควบคุมการดำเนินกิจการของบริษัทเงินทุนไปใช้บังคับกับการดำเนินกิจการของบริษัทเครดิตฟองซิเออร์ด้วย ดังจะเห็นได้จากการกำหนดให้บริษัทเงินทุนและบริษัทเครดิตฟองซิเออร์ดำรงสินทรัพย์สภาพคล่องเป็นอัตราส่วนกับเงินที่ได้จากการกู้ยืมหรือได้รับจากประชาชน อันบริษัทเงินทุนหรือบริษัทเครดิตฟองซิเออร์มีหน้าที่จะต้องชำระคืนไม่ต่ำกว่าอัตราที่ธนาคารแห่งประเทศไทยกำหนดด้วยความเห็นชอบของรัฐมนตรี ตามมาตรา ๒๘ ประกอบกับมาตรา ๕๖ หรือกำหนดให้บริษัทเงินทุนและบริษัทเครดิตฟองซิเออร์ดำรงเงินทุนเป็นอัตราส่วนกับสินทรัพย์ หนี้สิน หรือภาระผูกพันตามหลักเกณฑ์วิธีการและเงื่อนไขที่ธนาคารแห่งประเทศไทยกำหนดด้วยความเห็นชอบของรัฐมนตรี ตามมาตรา ๒๕ ทวิ ประกอบมาตรา ๕๖ เป็นต้น

๓. พิจารณาวัตถุประสงค์ของพระราชบัญญัติการประกอบธุรกิจเงินทุน ธุรกิจหลักทรัพย์ และธุรกิจเครดิตฟองซิเออร์ พ.ศ. ๒๕๒๒ กับพระราชกำหนดการบริหารสินทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๕๑ แล้ว เห็นว่า วัตถุประสงค์ในการตรากฎหมายทั้งสองฉบับมีความแตกต่างกัน กล่าวคือ พระราชบัญญัติการประกอบธุรกิจเงินทุนฯ มุ่งที่จะควบคุมการประกอบธุรกิจเงินทุนของบริษัทเงินทุนและธุรกิจเครดิตฟองซิเออร์ของบริษัทเครดิตฟองซิเออร์ เพื่อคุ้มครองประโยชน์ของประชาชนและก่อให้เกิดเสถียรภาพในระบบสถาบันการเงิน แต่พระราชกำหนดการบริหารสินทรัพย์ฯ มีวัตถุประสงค์เพื่อเป็นการจูงใจให้มีการจัดตั้งนิติบุคคลจึงมีบทบัญญัติกำหนดให้ได้รับสิทธิประโยชน์ทางด้านค่าธรรมเนียมและภาษี บรรดาที่เกิดขึ้นจากการขายหรือการโอนสินทรัพย์จากสถาบันการเงินมาให้นิติบุคคล รวมทั้งสิทธิประโยชน์อื่นๆ จึงสมควรมีกฎหมายกำหนดสิทธิประโยชน์ที่นิติบุคคลนั้นจะได้รับ วัตถุประสงค์ของพระราชกำหนดการบริหารสินทรัพย์ฯ จึงมีลักษณะเอื้อประโยชน์ เพื่อเป็นการจูงใจให้มีการจัดตั้งการบริหารสินทรัพย์ และเมื่อพิจารณาประกอบกับหลักเกณฑ์ที่กำหนดไว้ในกฎหมายเกี่ยวกับการจัดหาเงินทุนของบริษัทบริหารสินทรัพย์ ตามพระราชกำหนดการบริหารสินทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๕๑ มาตรา ๕ วรรคหนึ่ง และหลักเกณฑ์ของธนาคารแห่งประเทศไทยที่กำหนดขอบเขตการจัดหาเงินทุนของบริษัทบริหารสินทรัพย์ไว้มิให้รวมถึงการรับฝากเงินจากประชาชน ซึ่งแตกต่างจากการจัดหาเงินทุนโดยการรับฝากเงินจากประชาชนของบริษัทเงินทุนแล้ว เห็นว่า การประกอบธุรกิจเงินทุนของบริษัทเงินทุน และการประกอบธุรกิจเครดิตฟองซิเออร์ของบริษัทเครดิตฟองซิเออร์อาจมีผลกระทบต่อประชาชน เพราะธุรกิจเงินทุนมีการรับฝากเงินจากประชาชน ดังนั้นกฎหมายจึงมีบทบัญญัติที่ควบคุมการประกอบธุรกิจดังกล่าวอย่างเคร่งครัดและรัดกุม แต่การบริหารสินทรัพย์ของบริษัทบริหารสินทรัพย์เป็นการดำเนินการเพื่อแก้ไขปัญหาสินทรัพย์ด้วยคุณภาพเพื่อให้สถาบันการเงินกลับมามีความสามารถปล่อยสินเชื่อให้กับภาคเศรษฐกิจได้ต่อไป และการจัดหาเงินทุนของบริษัทบริหารสินทรัพย์ก็มีได้มาจากการรับฝากเงินจากประชาชน ดังนั้น การที่พระราชกำหนดการบริหารสินทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๕๑ มาตรา ๕ วรรคสอง บัญญัติว่า “ในกรณีที่การดำเนินงานของบริษัทบริหารสินทรัพย์ตามวรรคหนึ่ง มีลักษณะเป็นการประกอบธุรกิจเงินทุน หรือธุรกิจเครดิตฟองซิเออร์ ให้บริษัทบริหารสินทรัพย์สามารถกระทำได้โดยไม่อยู่ภายใต้บังคับแห่งกฎหมายว่าด้วยการนั้น” จึงเป็นบทบัญญัติยกเว้นมิให้นำบทบัญญัติที่ใช้บังคับกับบริษัทเงินทุน หรือบริษัทเครดิตฟองซิเออร์มาใช้บังคับกับการจัดหาเงินทุนของบริษัทบริหารสินทรัพย์ และเป็นกรณีที่มีเหตุผลอันสมควรมิได้เป็นการจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลที่รัฐธรรมนูญรับรองไว้แต่อย่างใด

๕. รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๒๕ บัญญัติเป็นหลักการไว้ว่า การจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลที่รัฐธรรมนูญรับรองไว้จะกระทำมิได้ แต่มีข้อยกเว้นให้กระทำได้ โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายเฉพาะเพื่อการที่รัฐธรรมนูญนี้กำหนดไว้ และเท่าที่จำเป็นเท่านั้น และจะกระทบกระเทือนสาระสำคัญของสิทธิและเสรีภาพนั้นมิได้ กฎหมายที่ออกมาจำกัดสิทธิและเสรีภาพดังกล่าวต้องมีผลใช้บังคับเป็นการทั่วไป ไม่มุ่งหมายให้ใช้บังคับแก่กรณีใดกรณีหนึ่ง หรือแก่บุคคลใดบุคคลหนึ่งเป็นการเจาะจง

เมื่อพิจารณาพระราชกำหนดบริษัทบริหารสินทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๕๑ มาตรา ๕ วรรคสอง แล้วเห็นว่า เป็นบทบัญญัติยกเว้นมิให้นำบทบัญญัติที่ใช้บังคับกับบริษัทเงินทุน หรือบริษัทเครดิตฟองซิเอร์ มาใช้บังคับกับการจัดหาเงินทุนของบริษัทบริหารสินทรัพย์ ซึ่งไม่เกี่ยวข้องกับผู้ร้องและบทบัญญัติมาตราดังกล่าวไม่มีข้อความใดที่เป็นการจำกัดสิทธิและเสรีภาพของประชาชนหรือกระทบกระเทือนสาระสำคัญของสิทธิและเสรีภาพแต่อย่างใด

ด้วยเหตุผลดังกล่าวข้างต้น จึงวินิจฉัยว่า มาตรา ๕ วรรคสอง ของพระราชกำหนดบริษัทบริหารสินทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๕๑ ไม่ขัดหรือแย้ง มาตรา ๒๕ วรรคสอง แห่งรัฐธรรมนูญ แต่ประการใด

นายผัน จันทรปาน

ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

คำวินิจฉัยของ นายมงคล สระภูมิจิต ตฤการศาลรัฐธรรมนูญ

ที่ ๓๗/๒๕๕๗

วันที่ ๓๐ มีนาคม ๒๕๕๗

เรื่อง ศาลแพ่งส่งคำโต้แย้งของจำเลยให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๔ กรณีพระราชกำหนดบริษัทบริหารสินทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๕๑ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ

สำนักงานศาลยุติธรรมมีหนังสือลงวันที่ ๓๐ เมษายน ๒๕๕๕ ว่า ศาลแพ่งได้ส่งคำโต้แย้งของบริษัท เดอะ ซี.อี.ซี. คอนสตรัคชั่น จำกัด จำกัดที่ ๑ บริษัท ซีวิล เอนจิเนียริง จำกัด จำกัดที่ ๒ นายชวัล อัสศิริสุข จำกัดที่ ๔ นางงามนิศย์ พงษ์กิจสมบัติ จำกัดที่ ๖ ในคดีแพ่งหมายเลขดำที่ ๕๕๕๓/๒๕๕๓ ขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๔ ในประเด็นว่า พระราชกำหนดบริษัทบริหารสินทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๕๑ มาตรา ๕ วรรคสอง ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕ วรรคสอง หรือไม่ โดยมีข้อเท็จจริงตามคำร้องสรุปได้ดังนี้

๑. บริษัทบริหารสินทรัพย์จันทบุรี จำกัด เป็นโจทก์ ยื่นฟ้องต่อศาลแพ่ง เป็นคดีแพ่งหมายเลขดำที่ ๕๕๕๓/๒๕๕๓ โดยมีบริษัท เดอะ ซี.อี.ซี. คอนสตรัคชั่น จำกัด ที่ ๑ กับพวกเป็นจำเลย เรื่อง ผิดข้อตกลงกู้เงิน ตัวสัญญาใช้เงิน ค่าประกัน จำนำ จำนอง คำฟ้องสรุปว่า จำกัดที่ ๑ ได้ทำบันทึกข้อตกลงวงเงินสินเชื่อกู้ยืมเงิน กับบริษัทเงินทุนหลักทรัพย์ ภัทรธนกิจ จำกัด (มหาชน) หรือบริษัทเงินทุน ภัทรธนกิจ จำกัด (มหาชน) ในปัจจุบัน โดยจำกัดที่ ๒ - ๖ เป็นผู้ค้ำประกันสินเชื่อของ จำกัดที่ ๑ ต่อมาบริษัทเงินทุน ภัทรธนกิจ จำกัด (มหาชน) ได้ทำสัญญาโอนขายสินเชื่อประเภท ด้อยคุณภาพและสัญญาหลักประกันเกี่ยวกับสินเชื่อด้วยคุณภาพให้กับโจทก์ตามพระราชกำหนดบริษัทบริหารสินทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๕๑ ซึ่งรวมถึงหนี้ที่บริษัทจำกัดที่ ๑ และผู้ค้ำประกันต้องร่วมรับผิดชอบด้วย โจทก์ได้มีหนังสือแจ้งให้จำเลยทั้งหมดชำระหนี้ต่อโจทก์ แต่จำเลยเพิกเฉย โจทก์จึงฟ้องจำเลยเป็นคดีนี้

๒. จำเลยทั้งหกยื่นคำให้การต่อสู้คดีและปฏิเสธฟ้องโจทก์ ต่อมาจำกัดที่ ๑ จำกัดที่ ๒ จำกัดที่ ๔ และจำกัดที่ ๖ ยื่นคำร้องต่อศาลแพ่งสรุปว่า พระราชกำหนดบริษัทบริหารสินทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๕๑ มาตรา ๕ วรรคสอง ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕ วรรคสอง เนื่องจากเป็นกฎหมายที่ไม่มีผลใช้บังคับเป็นการทั่วไป แต่เป็นกฎหมายที่มีเจตนาให้มีผลบังคับใช้และมุ่งหมายใช้บังคับเฉพาะ “กรณีสินทรัพย์ของสถาบันการเงินที่ธนาคารแห่งประเทศไทยประกาศให้เป็นสินทรัพย์ด้อยคุณภาพ ที่จำหน่ายจ่ายโอนให้บริษัทบริหารสินทรัพย์ได้” เท่านั้น และธนาคารแห่งประเทศไทย

มิได้ให้โอกาสลูกค้าที่มีสินเชื่อกับสถาบันการเงินโต้แย้งว่า สินเชื่อของตนมิใช่สินเชื่อด้วยคุณภาพก่อนที่ธนาคารแห่งประเทศไทยจะประกาศกำหนดให้สินทรัพย์ใดเป็นสินทรัพย์ด้วยคุณภาพ นอกจากนี้บริษัทที่จะเป็น “บริษัทบริหารสินทรัพย์” ตามพระราชกำหนดดังกล่าวก็มิได้เปิดกว้างให้สิทธิแก่บริษัทจำกัดหรือบริษัทมหาชนจำกัดโดยทั่วไปมีความเสมอภาคกันในการเข้ามาเป็นบริษัทบริหารสินทรัพย์ แต่กลับจำกัดสิทธิเฉพาะที่ได้รับอนุมัติจากผู้ว่าการธนาคารแห่งประเทศไทยเท่านั้น พระราชกำหนดดังกล่าวจึงเป็นกฎหมายที่มีเจตนามุ่งหมายใช้บังคับเฉพาะกรณีและบุคคลใดบุคคลหนึ่งโดยเฉพาะ จึงมีเจตนาให้มีผลใช้บังคับเป็นการทั่วไปแต่อย่างใด โดยเฉพาะบทบัญญัติมาตรา ๕ วรรคสอง ของพระราชกำหนดดังกล่าวที่ “ให้บริษัทบริหารสินทรัพย์สามารถประกอบธุรกิจเงินทุนได้ โดยไม่อยู่ภายใต้บังคับแห่งกฎหมายนั้น” เป็นบทบัญญัติที่แสดงเจตนามุ่งใช้เฉพาะกรณีโดยชัดแจ้ง และขอให้ศาลแพ่งส่งความเห็นตามคำร้องดังกล่าวเพื่อให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๔

๓. ศาลแพ่งพิจารณาแล้ว มีคำสั่งให้ส่งคำโต้แย้งของจำเลยทั้งสี่ ผู้ร้อง ให้ศาลรัฐธรรมนูญเพื่อพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๔

ข้อกฎหมาย

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐

มาตรา ๖ รัฐธรรมนูญเป็นกฎหมายสูงสุดของประเทศ บทบัญญัติใดของกฎหมาย กฎหรือข้อบังคับ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญนี้ บทบัญญัตินั้นเป็นอันใช้บังคับมิได้

มาตรา ๒๕ การจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลที่รัฐธรรมนูญรับรองไว้จะกระทำมิได้ เว้นแต่โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายเฉพาะเพื่อการที่รัฐธรรมนูญนี้กำหนดไว้และเท่าที่จำเป็นเท่านั้น และจะกระทบกระเทือนสาระสำคัญของสิทธิและเสรีภาพนั้นมิได้

กฎหมายตามวรรคหนึ่งต้องมีผลใช้บังคับเป็นการทั่วไปและไม่มุ่งหมายให้ใช้บังคับแก่กรณีหนึ่งหรือแก่บุคคลใดบุคคลหนึ่งเป็นการเจาะจง ทั้งต้องระบุบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญที่ให้อำนาจในการตรากฎหมายนั้นด้วย

บทบัญญัติวรรคหนึ่งและวรรคสองให้นำมาใช้บังคับกับกฎหรือข้อบังคับที่ออกโดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายด้วย โดยอนุโลม

พระราชกำหนดบริษัทบริหารสินทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๕๑

มาตรา ๕ ในการดำเนินกิจการบริหารสินทรัพย์ ถ้าบริษัทบริหารสินทรัพย์จัดหาเงินทุนโดยการออกหลักทรัพย์หรือให้กู้ยืมเงิน ให้กระทำได้ตามหลักเกณฑ์ที่ธนาคารแห่งประเทศไทยกำหนด

ในกรณีที่การดำเนินงานของบริษัทบริหารสินทรัพย์ตามวรรคหนึ่งมีลักษณะเป็นการประกอบธุรกิจเงินทุนหรือธุรกิจเครดิตฟองซิเอร์ ให้บริษัทบริหารสินทรัพย์สามารถกระทำได้โดยไม่ต้องอยู่ภายใต้บังคับแห่งกฎหมายว่าด้วยการนั้น

ได้พิเคราะห์แล้ว มีประเด็นที่ต้องพิจารณาวินิจฉัยในเบื้องต้นว่า ผู้ร้องมีสิทธิให้ศาลแพ่งส่งคำโต้แย้งมาให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๔ หรือไม่ รัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๔ วรรคหนึ่งบัญญัติว่า

“ในการที่ศาลจะใช้บทบัญญัติแห่งกฎหมายบังคับแก่คดีใด ถ้าศาลเห็นเองหรือคู่ความโต้แย้งว่าบทบัญญัติแห่งกฎหมายนั้นขัดด้วยบทบัญญัติมาตรา ๖ และยังมีคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญในส่วนที่เกี่ยวกับบทบัญญัตินั้น ให้ศาลรอการพิจารณาพิพากษาคดีไว้ชั่วคราวและส่งความเห็นเช่นนั้นตามทางกราบบังคมทูลเพื่อศาลรัฐธรรมนูญจะได้พิจารณาวินิจฉัย”

เห็นว่า กรณีตามคำร้องเป็นเรื่องที่ศาลแพ่งส่งความเห็นของคู่ความ ซึ่งโต้แย้งว่าบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่ศาลจะใช้บังคับแก่คดี ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาเพื่อศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยเป็นกรณีที่ต้องด้วยบทบัญญัติมาตรา ๒๖๔ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ผู้ร้องมีสิทธิให้ศาลแพ่งส่งคำโต้แย้งได้และศาลรัฐธรรมนูญมีอำนาจพิจารณาวินิจฉัยคำร้องนี้

ประเด็นหลักต้องพิจารณาวินิจฉัยต่อไปมีว่า พระราชกำหนดบริษัทบริหารสินทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๕๑ มาตรา ๕ วรรคสอง ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕ วรรคสอง หรือไม่ เห็นว่าการตราพระราชกำหนดบริษัทบริหารสินทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๕๑ มีวัตถุประสงค์เพื่อแก้ปัญหาสินทรัพย์ด้อยคุณภาพของสถาบันการเงินซึ่งมีอยู่จำนวนมาก ทำให้เป็นอุปสรรคต่อการเงินทุนของสถาบันการเงินและกระทบกระเทือนต่อความสามารถในการให้สินเชื่อในภาคเศรษฐกิจ ปัญหาดังกล่าวหากไม่ได้รับการแก้ไขโดยด่วนจะส่งผลให้สถาบันการเงินต้องตัดเงินส่วนหนึ่งมาตั้งเป็นเงินสำรองเพื่อหนี้สูญเพิ่มขึ้น ความสามารถในการปล่อยสินเชื่อแก่ภาคเศรษฐกิจที่แท้จริงก็จะลดลงเรื่อยๆ กลายเป็นวงจรที่จะส่งผลให้ปัญหาการขาดสภาพคล่องและวิกฤตเศรษฐกิจทวีความรุนแรงมากขึ้นตามลำดับ เพื่อให้สถาบันการเงินแก้ปัญหาดังกล่าวได้จึงต้องแยกสินทรัพย์ด้อยคุณภาพออกมาแล้วขายหรือโอนให้แก่นิติบุคคลอื่นเพื่อบริหารสินทรัพย์นั้นต่อไป กฎหมายดังกล่าวจึงกำหนดวิธีการให้นิติบุคคลอื่นที่จัดตั้งเป็นบริษัทจำกัดตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ หรือบริษัทมหาชนจำกัดตามกฎหมายว่าด้วยบริษัทมหาชนจำกัดเข้ามาช่วยแก้ไขปัญหาดังกล่าวโดยวิธีการรับซื้อหรือรับโอนสินทรัพย์ด้อยคุณภาพของสถาบันการเงิน รวมตลอดจนหลักประกันของสินทรัพย์นั้น เพื่อนำมาบริหารหรือจำหน่ายโอนต่อไป จึงเห็นได้ว่าวัตถุประสงค์ในการตราพระราชกำหนดบริษัทบริหารสินทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๕๑ เพื่อแก้ปัญหาสินทรัพย์ด้อยคุณภาพอันจะเป็นผลให้สถาบันการเงิน

กลับมาีความสามารถปล่อยสินเชือให้กับภาคเศรษฐกิจได้ต่อไป ส่วนสินทรัพย์ด้อยคุณภาพที่บริษัทบริหารสินทรัพย์รับซื้อหรือรับโอนมา กฎหมายก็ได้กำหนดวิธีการบริหารสินทรัพย์นั้นต่อไป ภายใต้การกำกับดูแลของธนาคารแห่งประเทศไทย การบริหารสินทรัพย์ของบริษัทบริหารสินทรัพย์ อาจได้แก่การพัฒนาอสังหาริมทรัพย์ที่รับซื้อหรือรับโอนมาแล้วจำหน่ายไป รวมทั้งอาจดำเนินการเพื่อฟื้นฟูลูกหนี้ที่รับซื้อหรือรับโอนมาให้ดำเนินกิจการต่อไปได้ และมีความสามารถในการชำระหนี้อย่างสม่ำเสมอ เพื่อการนี้บริษัทบริหารสินทรัพย์อาจดำเนินการให้กู้ยืมเงินเพิ่มเติมแก่ลูกหนี้ที่รับซื้อหรือรับโอนมา ปรับโครงสร้างหนี้หรือประนอมหนี้ เป็นต้น ซึ่งในการดำเนินการของบริษัทบริหารสินทรัพย์ กฎหมายกำหนดให้บริษัทบริหารสินทรัพย์อาจจัดหาเงินทุนโดยการออกหลักทรัพย์ หรือให้กู้ยืมเงินตามหลักเกณฑ์ที่ธนาคารแห่งประเทศไทยกำหนด ซึ่งธนาคารแห่งประเทศไทยได้กำหนดหลักเกณฑ์ในการจัดหาเงินทุนของบริษัทบริหารสินทรัพย์โดยวิธีการกู้ยืมเงินจากในหรือนอกราชอาณาจักร ออกหลักทรัพย์เฉพาะหุ้น หรือหุ้นกู้ตามกฎหมายว่าด้วยหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์หรือตราสารหนี้อื่นที่ได้รับอนุญาตจากธนาคารแห่งประเทศไทย แต่การจัดหาเงินทุนดังกล่าวไม่รวมถึงการรับฝากเงินจากประชาชน และการจัดหาเงินทุนของบริษัทบริหารสินทรัพย์เพื่อนำไปใช้ในการรับซื้อหรือรับโอนสินทรัพย์ด้อยคุณภาพและฟื้นฟูกิจการของลูกหนี้รวมถึงใช้เป็นเงินทุนหมุนเวียนของบริษัท ซึ่งแตกต่างจากบริษัทเงินทุนและบริษัทเครดิตฟองซิเอร์ ดังนั้น การดำเนินงานของบริษัทบริหารสินทรัพย์ได้รับข้อยกเว้นมิให้นำบทบัญญัติที่ใช้บังคับกับบริษัทเงินทุนและบริษัทเครดิตฟองซิเอร์ จึงมีเหตุผลสมควร ส่วนรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๒๕ บัญญัติเป็นหลักการไว้ว่าการจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลที่รัฐธรรมนูญรับรองไว้จะกระทำมิได้ แต่มีข้อยกเว้นให้กระทำได้โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายเฉพาะเพื่อการที่รัฐธรรมนูญนี้กำหนดไว้ และเท่าที่จำเป็นเท่านั้น และจะกระทบกระเทือนสาระสำคัญแห่งสิทธิและเสรีภาพนั้นมิได้ กฎหมายที่ออกมาจำกัดสิทธิและเสรีภาพดังกล่าวต้องมีผลใช้บังคับเป็นการทั่วไป ไม่มุ่งหมายให้ใช้บังคับแก่กรณีใดกรณีหนึ่ง หรือแก่บุคคลใดบุคคลหนึ่งเป็นการเจาะจง เมื่อพิจารณาพระราชกำหนดบริษัทบริหารสินทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๕๑ มาตรา ๕ วรรคสองแล้ว เห็นว่า เป็นบทบัญญัติข้อยกเว้นมิให้นำบทบัญญัติที่ใช้บังคับกับบริษัทเงินทุน หรือบริษัทเครดิตฟองซิเอร์ มาใช้บังคับกับการจัดหาเงินทุนของบริษัทบริหารสินทรัพย์ ซึ่งไม่เกี่ยวข้องกับผู้ร้องและบทบัญญัติมาตราดังกล่าวไม่มีข้อความใดที่เป็นการจำกัดสิทธิและเสรีภาพของประชาชน หรือกระทบกระเทือนสาระสำคัญแห่งสิทธิและเสรีภาพแต่อย่างใด ข้ออ้างของผู้ร้องว่า ธนาคารแห่งประเทศไทยไม่ให้โอกาสโต้แย้งว่า สินเชื่อของตนมิใช่สินเชื่อด้อยคุณภาพ และพระราชกำหนดดังกล่าวเป็นกฎหมายที่ไม่ใช้บังคับโดยทั่วไป ฟังไม่ได้ ดังนั้น พระราชกำหนดบริษัทบริหารสินทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๕๑ มาตรา ๕ วรรคสอง จึงไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕ วรรคสอง

อาศัยเหตุผลดังกล่าวข้างต้น จึงวินิจฉัยว่า พระราชกำหนดบริษัทบริหารสินทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๕๑
มาตรา ๕ วรรคสอง ไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕ วรรคสอง

นายมงคล สระแก้ว
ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

คำวินิจฉัยของ นายมานิต วิทยาเต็ม ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

ที่ ๓๗/๒๕๕๗

วันที่ ๓๐ มีนาคม ๒๕๕๗

เรื่อง ศาลแพ่งสงฆ์คำโต้แย้งของจำเลย (บริษัท เดอะ ซี.อี.ซี. คอนสตรัคชั่น จำกัด กับพวก) ในคดีแพ่งหมายเลขดำที่ ๕๕๕๓/๒๕๕๓ ขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๕ (กรณีพระราชกำหนดบริษัทบริหารสินทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๕๑ มาตรา ๕ วรรคสอง ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ)

บริษัทบริหารสินทรัพย์จันทบุรี จำกัด เป็นโจทก์ฟ้อง บริษัท เดอะ ซี.อี.ซี. คอนสตรัคชั่น จำกัด ที่ ๑ กับพวกเป็นจำเลย ในความผิดฐาน ผิดข้อตกลงกู้เงิน ตัวสัญญาใช้เงิน คำประกัน จำน่า จำนอง เป็นคดีแพ่ง หมายเลขดำที่ ๕๕๕๓/๒๕๕๓ สรุปได้ว่า จำเลยที่ ๑ ได้ทำบันทึกข้อตกลงวงเงินสินเชื่อกู้ยืมเงิน กับบริษัทเงินทุนหลักทรัพย์ ภัทรชนก จำกัด (มหาชน) หรือบริษัทเงินทุน ภัทรชนก จำกัด (มหาชน) ในปัจจุบัน โดยจำเลยที่ ๒ - ๖ เป็นผู้ค้ำประกันสินเชื่อของจำเลยที่ ๑ ต่อมา บริษัทเงินทุน ภัทรชนก จำกัด (มหาชน) ได้ทำสัญญาโอนขายสินเชื่อประเภทด้อยคุณภาพและสัญญาหลักประกันเกี่ยวกับสินเชื่อ ด้อยคุณภาพให้กับโจทก์ตามพระราชกำหนดบริษัทบริหารสินทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๕๑ ซึ่งรวมถึงหนี้ที่ บริษัทจำเลย ที่ ๑ รวมทั้งผู้ค้ำประกันต้องร่วมรับผิดชอบด้วย โจทก์ได้มีหนังสือแจ้งให้จำเลยทั้งหมดชำระหนี้ ต่อโจทก์ แต่จำเลยเพิกเฉย โจทก์จึงฟ้องจำเลยเป็นคดีนี้

จำเลยทั้งหกยื่นคำให้การต่อสู้คดีและปฏิเสธฟ้องโจทก์ ต่อมาจำเลยที่ ๑, ๒, ๔ และ ๖ ยื่นคำร้องต่อศาลแพ่ง สรุปได้ว่า พระราชกำหนดบริษัทบริหารสินทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๕๑ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕ วรรคสอง เนื่องจากเป็นกฎหมายที่ไม่มีผลใช้บังคับเป็นการทั่วไป แต่เป็นกฎหมายที่มีเจตนาให้มีผลบังคับใช้และมุ่งหมายใช้บังคับเฉพาะ “กรณีสินทรัพย์ของสถาบันการเงินที่ ธนาคารแห่งประเทศไทยประกาศให้เป็นสินทรัพย์ด้อยคุณภาพ ที่จำหน่ายจ่ายโอนให้บริษัทบริหารสินทรัพย์ได้” เท่านั้น และธนาคารแห่งประเทศไทยมิได้ให้โอกาสลูกค้ำที่มีสินเชื่อกับสถาบันการเงินโต้แย้งว่า สินเชื่อของตน มิใช่สินเชื่อด้อยคุณภาพ ก่อนที่ธนาคารแห่งประเทศไทยจะประกาศกำหนดให้สินทรัพย์ใดเป็นสินทรัพย์ ด้อยคุณภาพ นอกจากนี้บริษัทที่จะเป็น “บริษัทบริหารสินทรัพย์” ตามพระราชกำหนดดังกล่าวก็มีได้ เปิดกว้างให้สิทธิแก่บริษัทจำกัด หรือบริษัทมหาชนจำกัดโดยทั่วไปมีความเสมอภาคกันในการเข้ามาเป็น บริษัทบริหารสินทรัพย์ แต่กลับจำกัดสิทธิเฉพาะที่ได้รับอนุมัติจากผู้ว่าการธนาคารแห่งประเทศไทยเท่านั้น

พระราชกำหนดดังกล่าวจึงเป็นกฎหมายที่มีเจตนามุ่งหมายใช้บังคับเฉพาะกรณีและบุคคลใดบุคคลหนึ่ง โดยเจาะจง มิได้มีเจตนาให้มีผลใช้บังคับเป็นการทั่วไปแต่อย่างใด โดยเฉพาะบทบัญญัติมาตรา ๕ วรรคสอง ของพระราชกำหนดดังกล่าวที่ “ให้บริษัทบริหารสินทรัพย์สามารถประกอบธุรกิจเงินทุนได้ โดยไม่อยู่ภายใต้บังคับแห่งกฎหมายนั้น” เป็นบทบัญญัติที่แสดงเจตนามุ่งใช้เฉพาะกรณีโดยชัดแจ้ง และขอให้ศาลแพ่งส่งความเห็นตามคำร้องดังกล่าวเพื่อให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๔

ศาลแพ่งเห็นว่า จำเลยกล่าวอ้างว่า พระราชกำหนดบริษัทบริหารสินทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๕๑ มาตรา ๕ วรรคสอง ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕ วรรคสอง จึงให้ส่งคำร้องนี้มายังศาลรัฐธรรมนูญเพื่อพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๔

กฎหมายที่เกี่ยวข้อง

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐

“มาตรา ๒๖ การใช้อำนาจโดยองค์กรของรัฐทุกองค์กร ต้องคำนึงถึงศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ สิทธิและเสรีภาพตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญนี้”

“มาตรา ๒๕ การจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลที่รัฐธรรมนูญรับรองไว้จะกระทำมิได้ เว้นแต่โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายเฉพาะเพื่อการที่รัฐธรรมนูญนี้กำหนดไว้และเท่าที่จำเป็นเท่านั้น และจะกระทบกระเทือนสาระสำคัญของสิทธิและเสรีภาพนั้นมิได้

กฎหมายตามวรรคหนึ่งต้องมีผลใช้บังคับเป็นการทั่วไปและไม่มุ่งหมายให้ใช้บังคับแก่กรณีใดกรณีหนึ่ง หรือแก่บุคคลใดบุคคลหนึ่งเป็นการเจาะจง ทั้งต้องระบุบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญที่ให้อำนาจในการตรา กฎหมายนั้นด้วย

บทบัญญัติวรรคหนึ่งและวรรคสองให้นำมาใช้บังคับกับกฎหรือข้อบังคับที่ออกโดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายด้วย โดยอนุโลม”

“มาตรา ๔๘ สิทธิของบุคคลในทรัพย์สินย่อมได้รับความคุ้มครอง ขอบเขตแห่งสิทธิและการจำกัดสิทธิเช่นว่านี้ ย่อมเป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติ

การสืบมรดกย่อมได้รับความคุ้มครอง สิทธิของบุคคลในการสืบมรดกย่อมเป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติ”

“มาตรา ๒๖๔ ในการที่ศาลจะใช้บทบัญญัติแห่งกฎหมายบังคับแก่คดีใด ถ้าศาลเห็นเอง หรือคู่ความโต้แย้งว่าบทบัญญัติแห่งกฎหมายนั้นต้องด้วยบทบัญญัติมาตรา ๖ และยังไม่มีการวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญในส่วนที่เกี่ยวกับบทบัญญัตินั้น ให้ศาลรอการพิจารณาพิพากษาคดีไว้ชั่วคราว และส่งความเห็นเช่นว่านั้นตามทางการเพื่อศาลรัฐธรรมนูญจะได้พิจารณาวินิจฉัย

ในกรณีที่ศาลรัฐธรรมนูญเห็นว่าคำโต้แย้งของคู่ความตามวรรคหนึ่งไม่เป็นสาระอันควรได้รับการวินิจฉัย ศาลรัฐธรรมนูญจะไม่รับเรื่องดังกล่าวไว้พิจารณาก็ได้

คำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญให้ใช้ได้ในคดีทั้งปวง แต่ไม่กระทบกระเทือนถึงคำพิพากษาของศาลอันถึงที่สุดแล้ว”

พระราชกำหนดบริษัทบริหารสินทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๕๑

“มาตรา ๕ ในการดำเนินการกิจการบริหารสินทรัพย์ ถ้าบริษัทบริหารสินทรัพย์จัดหาเงินทุนโดยการออกหลักทรัพย์หรือให้กู้ยืมเงิน ให้กระทำได้ตามหลักเกณฑ์ที่ธนาคารแห่งประเทศไทยกำหนด

ในกรณีที่การดำเนินงานของบริษัทบริหารสินทรัพย์ตามวรรคหนึ่งมีลักษณะเป็นการประกอบธุรกิจเงินทุนหรือธุรกิจเครดิตฟองซิเอร์ ให้บริษัทบริหารสินทรัพย์สามารถกระทำได้โดยไม่ต้องอยู่ภายใต้บังคับแห่งกฎหมายว่าด้วยการนั้น”

ข้อพิจารณาและการวินิจฉัย

จำเลยอุทกฟ้องว่ากระทำผิดสัญญากู้เงิน ตัวสัญญาใช้เงิน คำประกัน จำน่าและจำนองโดยจำเลยที่ ๑ เป็นลูกหนี้ชั้นต้น จำเลยที่ ๒ - ๖ เป็นผู้ค้ำประกัน โจทก์คือบริษัทบริหารสินทรัพย์จันทบุรี จำกัด เป็นผู้รับโอนหนี้มาจากเจ้าหนี้เดิมของจำเลยโดยอาศัยสัญญาโอนขายสินเชื่อด้อยคุณภาพและสัญญาหลักประกันเกี่ยวกับสินเชื่อด้อยคุณภาพ ตามพระราชกำหนดบริษัทบริหารสินทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๕๑ เมื่อรับโอนหนี้มาแล้ว โจทก์ได้มีหนังสือแจ้งให้จำเลยทั้งหมดชำระหนี้แก่โจทก์ แต่จำเลยเพิกเฉย โจทก์จึงฟ้องจำเลยเป็นคดีต่อศาลแพ่ง

จำเลยที่ ๑, ๒, ๔ และ ๖ โต้แย้งว่า พระราชกำหนดบริษัทบริหารสินทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๕๑ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ คือ จำเลยอ้างว่า พระราชกำหนดดังกล่าวเป็นกฎหมายจำกัดสิทธิในทรัพย์สินซึ่งตราขึ้นใช้บังคับโดยมิได้อ้างมาตรา ๒๖ มาตรา ๒๕ และมาตรา ๔๘ ของรัฐธรรมนูญ และมีได้ระบุในพระราชกำหนดดังกล่าวว่าเป็นกฎหมายจำกัดสิทธิในทรัพย์สินของบุคคลจึงเป็นการตรากฎหมายจำกัดสิทธิในทรัพย์สินของบุคคลโดยไม่ดำเนินการตามที่รัฐธรรมนูญกำหนดไว้ พิจารณาแล้วเห็นว่ากรณีเป็นการโต้แย้งว่าการตราพระราชกำหนดมิได้ดำเนินการให้ถูกต้องตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ ซึ่งจำเลยมิใช่ผู้มีสิทธิทำการโต้แย้งตามที่รัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๔ กำหนดไว้ จึงให้ยกประเด็นข้อนี้เสีย โดยไม่จำเป็นต้องพิจารณาว่าพระราชกำหนดดังกล่าวเป็นกฎหมายจำกัดสิทธิในทรัพย์สินซึ่งตราขึ้นโดยไม่ถูกต้องตามรัฐธรรมนูญหรือไม่

ประเด็นต่อไป จำเลยโต้แย้งว่าพระราชกำหนดบริษัทบริหารสินทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๕๑ มาตรา ๕ วรรคสอง ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕ วรรคสอง พิจารณาแล้วเห็นว่า การกำหนดสินทรัพย์ว่า

เป็นสินทรัพย์ด้วยคุณภาพมิใช่การกำหนดโดยระบุสินทรัพย์ของลูกหนี้โดยเฉพาะเจาะจงเป็นรายๆ ไป แต่เป็นการระบุตามชั้นคุณภาพของลูกหนี้ที่ปรากฏประวัติความสามารถในการชำระหนี้แก่สถาบันการเงิน เจ้าหนี้ ซึ่งสถาบันการเงินต้องจัดชั้นแยกคุณภาพเป็นสินทรัพย์ระดับต่างๆ หลายระดับเป็นปกติอยู่แล้ว เพื่อให้ทราบสถานะทางการเงินของสถาบันการเงินเองตลอดเวลาตามมาตรฐานที่ธนาคารแห่งประเทศไทย กำหนด การกำหนดสินทรัพย์ด้วยคุณภาพในพระราชกำหนดบริษัทบริหารสินทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๕๑ เป็นการอิงการจัดชั้นที่สถาบันการเงินจัดชั้นลูกหนี้ไว้แล้ว ดังที่ปรากฏตามประกาศธนาคารแห่งประเทศไทย ลงวันที่ ๕ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๖ เรื่อง การกำหนดสินทรัพย์ด้วยคุณภาพและหลักเกณฑ์ที่บริษัท บริหารสินทรัพย์ต้องถือปฏิบัติ พ.ศ. ๒๕๕๖ ไว้ในข้อ ๓ ว่า “สินทรัพย์ด้วยคุณภาพที่จำหน่ายจ่ายโอนให้ บริษัทบริหารสินทรัพย์หมายถึง สินทรัพย์ของสถาบันการเงินที่ถูกจัดเป็นสินทรัพย์จัดชั้นต่ำกว่ามาตรฐาน สินทรัพย์จัดชั้นสงสัย สินทรัพย์จัดชั้นสงสัยจะสูญหรือสินทรัพย์จัดชั้นสูญ ตามประกาศธนาคาร แห่งประเทศไทย เรื่อง สินทรัพย์ที่ไม่มีราคาหรือเรียกคืนไม่ได้และสินทรัพย์ที่สงสัยว่าจะไม่มีราคาหรือ เรียกคืนไม่ได้และให้หมายความรวมถึงสินทรัพย์จัดชั้นที่สถาบันการเงินได้จำหน่ายออกจากบัญชีไปแล้ว และทรัพย์สินรอการขาย” จำเลยซึ่งเป็นลูกหนี้สถาบันการเงินจึงถูกจัดชั้นไว้เรียบร้อยแล้วตามความสามารถ และประวัติการชำระหนี้ จำเลยมิได้ถูกจัดชั้นโดยเฉพาะเจาะจง และในระบบการจัดชั้นโดยนัยดังกล่าว ลูกหนี้จะถูกจัดชั้นเป็นลูกหนี้ด้วยคุณภาพหรือเป็นลูกหนี้ชั้นดีก็แล้วแต่พฤติกรรมการชำระหนี้เท่านั้น หาได้เกี่ยวกับการที่ลูกหนี้จะโต้แย้งหรือชี้แจงความสามารถชำระหนี้ของตนไม่ ข้อสำคัญคือมาตรา ๕ วรรคสองของพระราชกำหนดบริษัทบริหารสินทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๕๑ นั้น เป็นบทบัญญัติกเว้นข้อบังคับ บางข้อตามกฎหมายอื่นให้แก่บริษัทบริหารสินทรัพย์ ซึ่งอาจมีผู้ประกอบการขอจัดตั้งขึ้นที่บริษัทก็ได้ เพื่อดำเนินกิจการบริหารสินทรัพย์ด้วยคุณภาพที่ซื้อมาจากสถาบันการเงิน โดยสถาบันการเงินในฐานะ เจ้าของสินทรัพย์มีสิทธิจำหน่ายจ่ายโอนสินทรัพย์หรือลูกหนี้แก่บริษัทบริหารสินทรัพย์ที่รับโอน ซึ่งอาจเป็นการ ตกลงซื้อขายหรือการประมูลซื้อขายก็ได้แล้วแต่สถาบันการเงินเจ้าของสินทรัพย์ด้วยคุณภาพจะดำเนินการ มาตรา ๕ วรรคสอง แห่งพระราชกำหนดบริษัทบริหารสินทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๕๑ จึงไม่มีผลเป็นการบังคับ ต่อจำเลยเป็นการเฉพาะเจาะจง อันจะเป็นการขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๘ วรรคสอง ได้อย่างใด

ด้วยเหตุผลดังกล่าวข้างต้น จึงวินิจฉัยว่า พระราชกำหนดบริษัทบริหารสินทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๕๑ มาตรา ๕ วรรคสอง มิใช่เป็นบทบัญญัติที่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๘ วรรคสอง ตามที่จำเลยโต้แย้ง

นายมานิต วิทยาเต็ม

ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

คำวินิจฉัยของ นายศักดิ์ เตชะชาญ ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

ที่ ๓๗/๒๕๕๓

วันที่ ๓๐ มีนาคม ๒๕๕๓

เรื่อง ศาลแพ่งสงฆ์คำโต้แย้งของจำเลย ในคดีแพ่งหมายเลขดำที่ ๕๕๕๓/๒๕๕๓ เพื่อขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๔

ศาลแพ่งโดยสำนักงานศาลยุติธรรมส่งคำโต้แย้งของจำเลยที่ ๑ ที่ ๒ ที่ ๔ และที่ ๖ (บริษัท เดอะ ซี.อี.ซี. คอนสตรัคชั่น จำกัด จำกัดที่ ๑ บริษัท ซีวิลเอนจิเนียริง จำกัด จำกัดที่ ๒ นายชัยวัฒน์ อัสวศิริสุข จำกัดที่ ๔ นางงามนิศย์ พงษ์กิจสมบัติ จำกัดที่ ๖) ในคดีแพ่งหมายเลขดำที่ ๕๕๕๓/๒๕๕๓ ของศาลแพ่ง ซึ่งเป็นผู้ร้อง เพื่อขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๔ ว่าพระราชกำหนดบริษัทบริหารสินทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๕๑ มาตรา ๕ วรรคสอง ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕ วรรคสอง หรือไม่

ข้อเท็จจริง สรุปว่า เดิมผู้ร้องเป็นผู้เคยค้าและเป็นหนี้กับบริษัทเงินทุนหลักทรัพย์ ภัทรชนก จำกัด (มหาชน) หรือบริษัทเงินทุน ภัทรชนก จำกัด (มหาชน) ในปัจจุบัน เป็นหนี้ตามข้อตกลงกู้เงิน ตั๋วสัญญาใช้เงิน คำประกัน จำน่า จำนอง โดยจำเลยที่ ๑ ได้ทำบันทึกข้อตกลงวงเงินสินเชื่อกู้ยืมเงิน กับบริษัทดังกล่าว มีจำเลยที่ ๒ ถึงจำเลยที่ ๖ เป็นผู้ค้ำประกัน ต่อมาบริษัทเงินทุนหลักทรัพย์ ภัทรชนก จำกัด (มหาชน) หรือบริษัทเงินทุน ภัทรชนก จำกัด (มหาชน) ได้ทำสัญญาโอนขายสินเชื่อ โดยคุณภาพ และสัญญาหลักประกันเกี่ยวกับสินเชื่อโดยคุณภาพให้กับบริษัทบริหารสินทรัพย์จำกัด ซึ่งเป็นโจทก์ตามพระราชกำหนดบริษัทบริหารสินทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๕๑ มีผลทำให้โจทก์ได้รับโอนหนี้ที่บริษัท เดอะ ซี.อี.ซี. คอนสตรัคชั่น จำกัด จำกัดที่ ๑ ซึ่งได้ทำไว้กับบริษัทเงินทุนหลักทรัพย์ ภัทรชนก จำกัด (มหาชน) หรือบริษัทเงินทุน ภัทรชนก จำกัด (มหาชน) โดยมีจำเลยที่ ๒ ถึงจำเลยที่ ๖ เป็นผู้ค้ำประกันไปด้วย และบริษัทเงินทุน ภัทรชนก จำกัด (มหาชน) ได้แจ้งการโอนสิทธิเรียกร้องดังกล่าวให้ผู้ร้องและจำเลยอื่นทราบแล้ว ทั้งทวงถามให้ชำระหนี้ แต่จำเลยทั้งหกเพิกเฉย โจทก์จึงฟ้องจำเลยทั้งหกต่อศาลแพ่งให้รับผิดชอบเป็นคดีดังกล่าว ซึ่งจำเลยทั้งหกให้การต่อสู้คดีโดยปฏิเสธฟ้อง ต่อมาผู้ร้องได้ยื่นคำร้องต่อศาลแพ่ง โต้แย้งว่าพระราชกำหนดบริษัทบริหารสินทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๕๑ มาตรา ๕ วรรคสอง ซึ่งบัญญัติให้บริษัทบริหารสินทรัพย์สามารถจัดหาเงินทุนได้โดยไม่อยู่ภายใต้บังคับแห่งกฎหมายว่าด้วยการประกอบธุรกิจเงินทุนหรือธุรกิจเครดิตฟองซิเอร์นั้น ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕ วรรคสอง

ศาลรัฐธรรมนูญรับคำร้องไว้ดำเนินการตามข้อกำหนดศาลรัฐธรรมนูญฯ และรับไว้พิจารณา
วินิจฉัย

พิจารณาคำโต้แย้งหรือคำร้องของผู้ร้องแล้ว มีประเด็นที่จะต้องพิจารณาวินิจฉัยว่า พระราช
กำหนดบริษัทบริหารสินทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๕๑ มาตรา ๕ วรรคสอง ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๘
วรรคสอง หรือไม่

พระราชกำหนดบริษัทบริหารสินทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๕๑ ซึ่งรัฐสภาพิจารณานุมัติมีผลใช้บังคับ
เป็นพระราชบัญญัติตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๘ วรรคห้าและวรรคหก แล้วนั้น มีเหตุผลในการ
ประกาศใช้ว่า “โดยที่สถาบันการเงินในปัจจุบันมีปัญหาสินทรัพย์ด้อยคุณภาพเป็นจำนวนมาก ทำให้
เป็นอุปสรรคต่อการเพิ่มทุนของสถาบันการเงิน และกระทบกระเทือนต่อความสามารถในการให้สินเชื่อ
ในภาคเศรษฐกิจ ฉะนั้น เพื่อให้สถาบันการเงินสามารถแก้ไขปัญหาดังกล่าวได้ สมควรแยกสินทรัพย์
ด้อยคุณภาพออกมาแล้วขายหรือโอนให้แก่นิติบุคคลอื่นเพื่อบริหารสินทรัพย์นั้นต่อไป และเพื่อเป็นการจูงใจ
ให้มีการจัดตั้งนิติบุคคลดังกล่าว สมควรกำหนดให้ได้รับสิทธิประโยชน์ทางด้านค่าธรรมเนียม และภาษี
บรรดาที่เกิดขึ้นจากการขายหรือการโอนสินทรัพย์จากสถาบันการเงินมาให้นิติบุคคล รวมทั้งสิทธิ
ประโยชน์อื่นๆ จึงสมควรมีกฎหมายกำหนดสิทธิประโยชน์ที่นิติบุคคลนั้นจะได้รับ และโดยที่เป็นกรณี
ฉุกเฉินที่มีความจำเป็นรีบด่วนอันมิอาจหลีกเลี่ยงได้ ในอันที่จะรักษาความมั่นคงทางเศรษฐกิจของประเทศ
จึงจำเป็นต้องตราพระราชกำหนดนี้” จึงเห็นว่า วัตถุประสงค์ในการตราพระราชกำหนดดังกล่าว ก็เพื่อ
แก้ปัญหาสินทรัพย์ด้อยคุณภาพของสถาบันการเงินซึ่งมีอยู่จำนวนมาก ทำให้เป็นอุปสรรคต่อการเพิ่มทุน
และกระทบกระเทือนต่อความสามารถในการให้สินเชื่อในภาคเศรษฐกิจ อันจะส่งผลให้สถาบันการเงิน
ต้องตัดเงินส่วนหนึ่งมาตั้งเป็นเงินสำรองเพื่อหนี้สูญเพิ่มขึ้น ความสามารถในการปล่อยสินเชื่อแก่ภาค
เศรษฐกิจลดลง ขาดสภาพคล่องและจะเกิดวิกฤตเศรษฐกิจที่รุนแรง เพื่อแก้ปัญหาดังกล่าว จึงต้องแยก
สินทรัพย์ด้อยคุณภาพออกมาแล้วขาย หรือโอนให้แก่นิติบุคคลอื่นรวมทั้งหลักประกันแห่งสินทรัพย์นั้น
เพื่อนำมาบริหารหรือจำหน่ายจ่ายโอนต่อไป โดยกฎหมายกำหนดวิธีการบริหาร และภายใต้การกำกับ
ดูแลของธนาคารแห่งประเทศไทยซึ่งในส่วนของงานจัดหาเงินทุนของบริษัทบริหารสินทรัพย์ก็เพื่อนำไป
ใช้ในการรับซื้อหรือรับโอนสินทรัพย์ด้อยคุณภาพและฟื้นฟูกิจการของลูกหนี้ รวมถึงใช้เป็นเงิน
ทุนหมุนเวียนของบริษัทเท่านั้น ไม่รวมถึงการรับฝากเงินจากประชาชนด้วย แต่อาจให้กู้ยืมเงินได้
ส่วนจะเข้าข่ายเป็นการประกอบธุรกิจเงินทุน ธุรกิจหลักทรัพย์ และธุรกิจเครดิตฟองซิเออร์ ตามพระราช
บัญญัติการประกอบธุรกิจเงินทุน ธุรกิจหลักทรัพย์ และธุรกิจเครดิตฟองซิเออร์ พ.ศ. ๒๕๒๒ ที่แก้ไขแล้ว
นั้น กฎหมายก็กำหนดให้บริษัทบริหารสินทรัพย์สามารถจัดหาเงินทุนโดยออกหลักทรัพย์หรือให้กู้ยืมเงิน

ได้ตามหลักเกณฑ์ที่ธนาคารแห่งประเทศไทยกำหนด ซึ่งพระราชกำหนดบริษัทบริหารสินทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๕๑ มาตรา ๕ วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า “ในการดำเนินกิจการบริหารสินทรัพย์ ถ้าบริษัทบริหารสินทรัพย์จัดหาเงินทุนโดยการออกหลักทรัพย์หรือให้กู้ยืมเงิน ให้กระทำได้ตามหลักเกณฑ์ที่ธนาคารแห่งประเทศไทยกำหนด” และวรรคสอง บัญญัติว่า “ในกรณีที่การดำเนินงานของบริษัทบริหารสินทรัพย์ตามวรรคหนึ่งมีลักษณะเป็นการประกอบธุรกิจเงินทุนหรือธุรกิจเครดิตฟองซิเอร์ ให้บริษัทบริหารสินทรัพย์สามารถกระทำได้โดยไม่อยู่ภายใต้บังคับแห่งกฎหมายว่าด้วยการนั้น” เห็นได้ว่า วัตถุประสงค์ในการจัดตั้งบริษัทบริหารสินทรัพย์ คือการรับโอนสินทรัพย์ด้วยคุณภาพเพื่อแก้ปัญหาสภาพคล่องของสถาบันการเงินและวิกฤตทางเศรษฐกิจของประเทศดังกล่าวข้างต้น การดำเนินการของบริษัทบริหารสินทรัพย์จึงเป็นประโยชน์ต่อภาคเศรษฐกิจ แต่ทั้งนี้ต้องเป็นไปตามกฎหมายและหลักเกณฑ์ที่ธนาคารแห่งประเทศไทยกำหนด และการจัดหาเงินทุนของบริษัทบริหารสินทรัพย์จะทำได้เฉพาะกรณีกู้ยืมเงินและออกหลักทรัพย์เฉพาะหุ้นหรือหุ้นกู้หรือตราสารหนี้อื่น แต่ไม่รวมถึงการรับฝากเงินจากประชาชน ซึ่งบทบัญญัติแห่งพระราชกำหนดบริษัทบริหารสินทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๕๑ มาตรา ๕ วรรคสอง เป็นกฎหมายที่ใช้บังคับเป็นการทั่วไป มิได้มุ่งหมายให้ใช้บังคับแก่กรณีใดกรณีหนึ่ง หรือแก่บุคคลใดบุคคลหนึ่งเป็นการเจาะจง และโดยวัตถุประสงค์และความจำเป็นดังกล่าว จึงได้ยกเว้นมิให้อยู่ภายใต้บังคับแห่งกฎหมายว่าด้วยบริษัทเงินทุนหรือบริษัทเครดิตฟองซิเอร์ ส่วนรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๘ วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า “การจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลที่รัฐธรรมนูญรับรองไว้จะกระทำมิได้ เว้นแต่โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายเฉพาะเพื่อการที่รัฐธรรมนูญนี้กำหนดไว้และเท่าที่จำเป็นเท่านั้น และจะกระทบกระเทือนสาระสำคัญของสิทธิและเสรีภาพนั้นมิได้” วรรคสอง บัญญัติว่า “กฎหมายตามวรรคหนึ่งต้องมีผลใช้บังคับเป็นการทั่วไปและไม่มุ่งหมายให้ใช้บังคับแก่กรณีใดกรณีหนึ่ง หรือแก่บุคคลใดบุคคลหนึ่งเป็นการเจาะจง ทั้งต้องระบุบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญที่ให้อำนาจในการตรากฎหมายนั้นด้วย” และวรรคสาม บัญญัติว่า “บทบัญญัติวรรคหนึ่งและวรรคสองให้นำมาใช้บังคับกับกฎหรือข้อบังคับที่ออกโดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายด้วย โดยอนุโลม” เป็นการวางหลักการว่า การจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลที่รัฐธรรมนูญรับรองไว้จะกระทำมิได้ แต่มีข้อยกเว้นให้กระทำได้โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายเฉพาะเพื่อการที่รัฐธรรมนูญนี้กำหนดไว้ และเท่าที่จำเป็นเท่านั้น และจะกระทบกระเทือนสาระสำคัญของสิทธิและเสรีภาพนั้นมิได้ ซึ่งกฎหมายที่ออกโดยอาศัยข้อยกเว้นนี้ต้องมีผลใช้บังคับเป็นการทั่วไปด้วย โดยไม่เจาะจงว่าให้ใช้บังคับแก่กรณีใดกรณีหนึ่ง หรือแก่บุคคลใดบุคคลหนึ่งเท่านั้น พระราชกำหนดบริษัทบริหารสินทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๕๑ มาตรา ๕ วรรคสอง หาได้เป็นเช่นนั้นไม่ ดังข้อวินิจฉัยข้างต้น ดังนั้นจึงไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๘ วรรคสอง

จึงวินิจฉัยว่า พระราชกำหนดบริษัทบริหารสินทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๕๑ มาตรา ๕ วรรคสอง
ไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕ วรรคสอง

นายศักดิ์ เตชชาชาญ
ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

คำวินิจฉัยของ นายสุธี สุทธิสมบุรณ์ ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

ที่ ๓๗/๒๕๕๗

วันที่ ๓๐ มีนาคม ๒๕๕๗

เรื่อง ศาลแพ่งสงฆ์คำโต้แย้งของจำเลย (บริษัท เดอะ ซี.อี.ซี. คอนสตรัคชั่น จำกัด กับพวก) ขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๔ (กรณีพระราชกำหนดบริษัทบริหารสินทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๕๑ มาตรา ๕ วรรคสอง ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕ วรรคสอง)

สำนักงานศาลยุติธรรมมีหนังสือลงวันที่ ๓๐ เมษายน ๒๕๕๕ ส่งเรื่องของศาลแพ่งพร้อมความเห็นของบริษัท เดอะ ซี.อี.ซี. คอนสตรัคชั่น จำกัด กับพวก จำเลยในคดีแพ่งหมายเลขดำที่ ๕๕๕๓/๒๕๕๓ ขอให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่า พระราชกำหนดบริษัทบริหารสินทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๕๑ มาตรา ๕ วรรคสอง เป็นกฎหมายที่มีเจตนาบังคับมุ่งหมายเฉพาะกรณี และบุคคลใดบุคคลหนึ่งโดยเฉพาะเจาะจง มิได้มีเจตนาให้มีผลบังคับเป็นการทั่วไป ขัดกับรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕ วรรคสอง หรือไม่

ข้อเท็จจริงตามคำร้อง

๑. บริษัทบริหารสินทรัพย์จันทบุรี จำกัด เป็นโจทก์ฟ้องบริษัท เดอะ ซี.อี.ซี. คอนสตรัคชั่น จำกัด ที่ ๑ กับพวก เป็นจำเลย ในคดีแพ่งหมายเลขดำที่ ๕๕๕๓/๒๕๕๓ ในความผิดฐานผิดข้อตกลงกู้เงิน ตัวสัญญาใช้เงิน ค้ำประกัน จำน่า จำนอง โดยจำเลยที่ ๑ ได้ทำบันทึกข้อตกลงวงเงินสินเชื่อกู้ยืมเงินกับบริษัทเงินทุนหลักทรัพย์ ภัทรธนกิจ จำกัด (มหาชน) หรือบริษัทเงินทุน ภัทรธนกิจ จำกัด (มหาชน) ในปัจจุบัน โดยจำเลยที่ ๒ - ๖ เป็นผู้ค้ำประกันสินเชื่อของจำเลยที่ ๑ ต่อมาบริษัทเงินทุน ภัทรธนกิจ จำกัด (มหาชน) ได้ทำสัญญาโอนขายสินเชื่อประเภทด้อยคุณภาพและสัญญาหลักประกันเกี่ยวกับสินเชื่อด้อยคุณภาพให้กับโจทก์ ตามพระราชกำหนดบริษัทบริหารสินทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๕๑ ซึ่งรวมถึงหนี้ที่บริษัทจำเลยที่ ๑ และผู้ค้ำประกันต้องร่วมรับผิดชอบด้วย โจทก์ได้มีหนังสือแจ้งให้จำเลยทั้งหมดชำระหนี้แก่โจทก์ แต่จำเลยเพิกเฉย โจทก์จึงฟ้องจำเลยทั้งหมดร่วมกันหรือแทนกันชำระหนี้ให้แกโจทก์ จำนวน ๕๕,๕๑๕,๘๘๕.๕๘ บาท พร้อมดอกเบี้ยในอัตราร้อยละ ๑๕.๗๕ ต่อปี ของเงินต้นจำนวน ๕๑,๑๕๖,๒๖๔.๐๕ บาท นับถัดจากวันฟ้องเป็นต้นไป

๒. จำเลยทั้งหกยื่นคำให้การต่อสู้คดีและปฏิเสธฟ้องโจทก์ ต่อมาจำเลยที่ ๑ ที่ ๒ ที่ ๔ และที่ ๖ ยื่นคำร้องต่อศาลแพ่งขอให้ศาลแพ่งรอการพิจารณาคดี และส่งสำนวนให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่า กฎหมายและบทบัญญัติของกฎหมายขัดต่อรัฐธรรมนูญ หรือไม่ รวม ๒ ประเด็น คือ

ประเด็นที่หนึ่ง การตราพระราชกำหนดบริษัทบริหารสินทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๕๑ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ ประกอบมาตรา ๒๕ และมาตรา ๔๘ หรือไม่ เพราะการตราพระราชกำหนดอาศัยอำนาจตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๘ เท่านั้น มิได้มีบทบัญญัติในพระราชกำหนดว่า พระราชกำหนดดังกล่าวเป็นกฎหมายเกี่ยวกับการจำกัดสิทธิในทรัพย์สินของบุคคล และไม่มีการอ้างรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ มาตรา ๒๕ และมาตรา ๔๘

ประเด็นที่สอง การตราพระราชกำหนดบริษัทบริหารสินทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๕๑ ขัดกับรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕ วรรคสอง เนื่องจากพระราชกำหนดดังกล่าวเป็นกฎหมายที่ไม่มีผลใช้บังคับเป็นการทั่วไป แต่เป็นกฎหมายที่มีเจตนาให้มีผลบังคับใช้และมุ่งหมายใช้บังคับเฉพาะ “กรณีสินทรัพย์ของสถาบันการเงินที่ธนาคารแห่งประเทศไทยประกาศให้เป็นสินทรัพย์ด้วยคุณภาพที่จำหน่ายจ่ายโอนให้บริษัทบริหารสินทรัพย์ได้” เท่านั้น โดยเฉพาะบทบัญญัติมาตรา ๕ วรรคสอง ของพระราชกำหนดดังกล่าวที่ “ให้บริษัทบริหารสินทรัพย์สามารถประกอบธุรกิจเงินทุนได้โดยไม่อยู่ภายใต้บังคับแห่งกฎหมายนั้น” เป็นบทบัญญัติที่แสดงเจตนามุ่งใช้เฉพาะกรณีชัดเจน

๓. ศาลแพ่งได้พิจารณาคำร้องของจำเลยทั้ง ๒ ประเด็น แล้ว เห็นว่า ประเด็นที่หนึ่งเป็นการโต้แย้งว่ากระบวนการตรากฎหมายขัดกับรัฐธรรมนูญไม่เป็นการโต้แย้งตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๔ ส่วนประเด็นที่สอง จำเลยโต้แย้งว่า พระราชกำหนดดังกล่าว มาตรา ๕ วรรคสอง เป็นกฎหมายที่มีเจตนาบังคับเฉพาะกรณีและบุคคลใดบุคคลหนึ่งโดยเฉพาะเจาะจง มิได้มีเจตนาให้มีผลใช้บังคับเป็นการทั่วไป จึงขัดกับรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕ วรรคสอง จึงให้ส่งศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยเฉพาะประเด็นที่สอง

ศาลรัฐธรรมนูญได้มีมติเมื่อวันที่ ๘ พฤษภาคม ๒๕๕๕ หารับคำร้องไว้ดำเนินการและพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๔

ข้อพิจารณาเบื้องต้น คำร้องดังกล่าวเป็นไปตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๔ หรือไม่

รัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๔ บัญญัติว่า “ในการที่ศาลจะใช้บทบัญญัติแห่งกฎหมายบังคับแก่คดีใด ถ้าศาลเห็นเองหรือคู่ความโต้แย้งว่าบทบัญญัติแห่งกฎหมายนั้นต้องด้วยบทบัญญัติมาตรา ๖ และยังไม่มีการวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญในส่วนที่เกี่ยวกับบทบัญญัตินั้น ให้ศาลรอการพิจารณาพิพากษาคดีไว้ชั่วคราว และส่งความเห็นเช่นนั้นตามทางราชการเพื่อศาลรัฐธรรมนูญจะได้พิจารณาวินิจฉัย

ในกรณีที่ศาลรัฐธรรมนูญเห็นว่าคำโต้แย้งของคู่ความตามวรรคหนึ่งไม่เป็นสาระอันควรได้รับการวินิจฉัย ศาลรัฐธรรมนูญจะไม่รับเรื่องดังกล่าวไว้พิจารณาก็ได้

คำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญให้ใช้ได้ในคดีทั้งปวง แต่ไม่กระทบกระเทือนถึงคำพิพากษาของศาลอันถึงที่สุดแล้ว”

พิจารณาแล้วเห็นว่า คำร้องนี้ จำเลยที่ ๑ ที่ ๒ ที่ ๔ และที่ ๖ ซึ่งเป็นคู่ความโต้แย้งว่า พระราชกำหนดบริษัทบริหารสินทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๕๑ มาตรา ๕ วรรคสอง เป็นบทบัญญัติที่ไม่มีผลใช้บังคับเป็นการทั่วไป แต่มุ่งหมายให้ใช้บังคับเฉพาะสินทรัพย์ของสถาบันการเงินที่ธนาคารแห่งประเทศไทยประกาศให้เป็นสินทรัพย์ด้วยคุณภาพที่จำหน่ายจ่ายโอนให้บริษัทบริหารสินทรัพย์ได้เท่านั้น โดยเฉพาะมาตรา ๕ วรรคสอง ของพระราชกำหนดดังกล่าวบัญญัติให้บริษัทบริหารสินทรัพย์สามารถประกอบธุรกิจเงินทุนได้โดยไม่อยู่ภายใต้กฎหมายนั้น ย่อมขัดกับรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕ วรรคสอง และยังไม่มีคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญเกี่ยวกับบทบัญญัติดังกล่าว กรณีจึงต้องด้วยรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๔ ขอบที่ศาลรัฐธรรมนูญจะได้พิจารณาวินิจฉัย

ประเด็นที่ต้องพิจารณาวินิจฉัยตามคำร้อง คือ พระราชกำหนดบริษัทบริหารสินทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๕๑ มาตรา ๕ วรรคสอง ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕ วรรคสอง หรือไม่

รัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕ บัญญัติไว้ ดังนี้

มาตรา ๒๕ “การจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลที่รัฐธรรมนูญรับรองไว้จะกระทำมิได้ เว้นแต่โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายเฉพาะเพื่อการที่รัฐธรรมนูญนี้กำหนดไว้และเท่าที่จำเป็นเท่านั้น และจะกระทบกระเทือนสาระสำคัญของสิทธิและเสรีภาพนั้นมิได้

กฎหมายตามวรรคหนึ่งต้องมีผลใช้บังคับเป็นการทั่วไปและไม่มุ่งหมายให้ใช้บังคับแก่กรณีใดกรณีหนึ่ง หรือแก่บุคคลใดบุคคลหนึ่งเป็นการเจาะจง ทั้งต้องระบุบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญที่ให้อำนาจในการตรากฎหมายนั้นด้วย

บทบัญญัติวรรคหนึ่งและวรรคสองให้นำมาใช้บังคับกับกฎหรือข้อบังคับที่ออกโดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายด้วย โดยอนุโลม”

พระราชกำหนดบริษัทบริหารสินทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๕๑ มาตรา ๓ และมาตรา ๕ บัญญัติไว้ ดังนี้

มาตรา ๓ “ในพระราชกำหนดนี้

“การบริหารสินทรัพย์” หมายความว่า

(๑) การรับซื้อหรือรับโอนสินทรัพย์ด้วยคุณภาพของสถาบันการเงิน รวมตลอดจนหลักประกันของสินทรัพย์นั้นเพื่อนำมาบริหารหรือจำหน่ายจ่ายโอนต่อไป

(๒) กิจการอื่นที่เกี่ยวข้องหรือเกี่ยวกับกิจการตาม (๑) ที่รัฐมนตรีประกาศกำหนดโดยความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรี

“สินทรัพย์ด้อยคุณภาพ” หมายความว่า สินทรัพย์ของสถาบันการเงินที่ธนาคารแห่งประเทศไทยประกาศกำหนดให้เป็นสินทรัพย์ด้อยคุณภาพที่จำหน่ายจ่ายโอนให้บริษัทบริหารสินทรัพย์ได้

“สถาบันการเงิน” หมายความว่า

(๑) ธนาคารพาณิชย์ตามกฎหมายว่าด้วยการธนาคารพาณิชย์

(๒) บริษัทเงินทุน บริษัทเงินทุนหลักทรัพย์ และบริษัทเครดิตฟองซิเอร์ตามกฎหมายว่าด้วยการประกอบธุรกิจเงินทุน ธุรกิจหลักทรัพย์ และธุรกิจเครดิตฟองซิเอร์

(๓) นิติบุคคลอื่นที่รัฐมนตรีประกาศกำหนดในราชกิจจานุเบกษา

“บริษัทจำกัด” หมายความว่า บริษัทจำกัดตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ หรือบริษัทมหาชนจำกัดตามกฎหมายว่าด้วยบริษัทมหาชนจำกัด

“บริษัทบริหารสินทรัพย์” หมายความว่า บริษัทจำกัดที่ได้จดทะเบียนตามพระราชกำหนดนี้

“รัฐมนตรี” หมายความว่า รัฐมนตรีผู้รักษาการตามพระราชกำหนดนี้”

มาตรา ๕ “ในการดำเนินกิจการบริหารสินทรัพย์ ถ้าบริษัทบริหารสินทรัพย์จัดหาเงินทุนโดยการออกหลักทรัพย์หรือให้กู้ยืมเงิน ให้กระทำได้ตามหลักเกณฑ์ที่ธนาคารแห่งประเทศไทยกำหนด

ในกรณีที่มีการดำเนินงานของบริษัทบริหารสินทรัพย์ตามวรรคหนึ่งมีลักษณะเป็นการประกอบธุรกิจเงินทุนหรือธุรกิจเครดิตฟองซิเอร์ ให้บริษัทบริหารสินทรัพย์สามารถกระทำได้โดยไม่ต้องขออนุญาตจากแห่งกฎหมายว่าด้วยการนั้น”

พิจารณาแล้วเห็นว่า เหตุผลในการตราพระราชกำหนดบริษัทบริหารสินทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๕๑ เนื่องจากสถาบันการเงินมีปัญหาสินทรัพย์ด้อยคุณภาพเป็นจำนวนมาก ทำให้เป็นอุปสรรคต่อการเพิ่มทุนของสถาบันการเงินและกระทบกระเทือนต่อความสามารถในการให้สินเชื่อในภาคเศรษฐกิจ ฉะนั้น เพื่อให้สถาบันการเงินสามารถแก้ไขปัญหาดังกล่าวได้สมควรแยกสินทรัพย์ด้อยคุณภาพออกมาแล้วขายหรือโอนให้แก่นิติบุคคลอื่นเพื่อบริหารสินทรัพย์นั้นต่อไป และเพื่อเป็นการจูงใจให้มีการจัดตั้งนิติบุคคลดังกล่าวสมควรกำหนดให้ได้รับสิทธิประโยชน์ทางด้านค่าธรรมเนียมและภาษีบรรดาที่เกิดขึ้นจากการขายหรือการโอนสินทรัพย์จากสถาบันการเงินมาให้นิติบุคคล รวมทั้งสิทธิประโยชน์อื่น ๆ ด้วยเหตุนี้ การตราพระราชกำหนดบริษัทบริหารสินทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๕๑ จึงมิใช่กรณีสินทรัพย์ของสถาบันการเงินที่ธนาคารแห่งประเทศไทยประกาศให้เป็นสินทรัพย์ด้อยคุณภาพที่จำหน่ายจ่ายโอนให้บริษัทบริหารสินทรัพย์ได้เท่านั้น แต่เพื่อแก้ปัญหาสินทรัพย์ด้อยคุณภาพของสถาบันการเงินในภาพรวมเพื่อมิให้

เป็นอุปสรรคต่อการเพิ่มทุนของสถาบันการเงินและกระทบกระเทือนต่อความสามารถในการให้สินเชื่อในภาคเศรษฐกิจ จึงต้องแยกสินทรัพย์ด้วยคุณภาพออกมาแล้วขายหรือโอนให้แก่นิติบุคคลอื่นเพื่อบริหารสินทรัพย์นั้น ภายใต้การกำกับดูแลของธนาคารแห่งประเทศไทย ซึ่งธนาคารแห่งประเทศไทยได้กำหนดหลักเกณฑ์ในการจัดหาเงินทุนของบริษัทบริหารสินทรัพย์ โดยไม่รวมการรับฝากเงินของประชาชนเพื่อนำไปใช้รับซื้อหรือรับโอนสินทรัพย์ด้วยคุณภาพ และฟื้นฟูกิจการของลูกหนี้ รวมถึงใช้เป็นเงินทุนหมุนเวียนของบริษัท ซึ่งต่างไปจากการประกอบธุรกิจเงินทุนของบริษัทเงินทุน และการประกอบธุรกิจเครดิตฟองซิเอร์ เพราะธุรกิจเงินทุนมีการรับฝากเงินจากประชาชน จึงต้องมีกฎหมายควบคุมการประกอบธุรกิจเงินทุนอย่างเคร่งครัดและรัดกุม แต่การบริหารสินทรัพย์ของบริษัทบริหารสินทรัพย์เพื่อแก้ปัญหาสินทรัพย์ด้วยคุณภาพ และยกเว้นมิให้นำบทบัญญัติที่ใช้บังคับกับบริษัทเครดิตฟองซิเอร์มาใช้บังคับกับการจัดหาเงินทุนของบริษัทบริหารสินทรัพย์ จึงเป็นกรณีที่มีเหตุผลและมีได้จำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลที่รัฐธรรมนูญรับรองไว้แต่อย่างไร

ในประเด็นของกฎหมายขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญนั้น รัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕ วรรคหนึ่ง ได้รับรองสิทธิและเสรีภาพของบุคคลตามรัฐธรรมนูญไว้ การจำกัดสิทธิและเสรีภาพดังกล่าวต้องอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายเฉพาะเพื่อการที่รัฐธรรมนูญนี้กำหนดไว้และเท่าที่จำเป็นเท่านั้น และจะกระทบกระเทือนสาระสำคัญของสิทธิและเสรีภาพนั้นมิได้ ส่วนรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕ วรรคสอง ได้กำหนดให้การตรากฎหมายเพื่อจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลที่รัฐธรรมนูญรับรองไว้ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕ วรรคหนึ่ง ต้องมีผลใช้บังคับเป็นการทั่วไป และไม่มุ่งหมายให้ใช้บังคับแก่กรณีใดกรณีหนึ่งหรือแก่บุคคลใดบุคคลหนึ่งเป็นการเจาะจง ซึ่งการกล่าวอ้างรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕ วรรคสอง ต้องพิจารณาถึงสิทธิและเสรีภาพที่รัฐธรรมนูญรับรองไว้ เช่น รัฐธรรมนูญ มาตรา ๔๘ รับรองสิทธิของบุคคลในทรัพย์สิน มาตรา ๕๐ รับรองเสรีภาพของบุคคลในการประกอบกิจการหรือประกอบอาชีพ เป็นต้น การโต้แย้งว่า บทบัญญัติของกฎหมายขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕ วรรคสอง โดยมิได้ระบุสิทธิและเสรีภาพที่รัฐธรรมนูญรับรองไว้ด้วย จึงไม่ชัดเจนและครบถ้วนสำหรับพระราชกำหนดบริษัทบริหารสินทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๕๑ มาตรา ๕ วรรคสอง เป็นบทบัญญัติยกเว้นให้การดำเนินงานของบริษัทบริหารสินทรัพย์ ซึ่งมีลักษณะเป็นการประกอบธุรกิจเงินทุนหรือธุรกิจเครดิตฟองซิเอร์สามารถดำเนินการได้โดยไม่อยู่ภายใต้บังคับของกฎหมายว่าด้วยการประกอบธุรกิจเงินทุนหรือธุรกิจเครดิตฟองซิเอร์ ซึ่งบทบัญญัตินี้ดังกล่าวมุ่งเฉพาะการดำเนินงานของบริษัทบริหารสินทรัพย์ในการจัดหาเงินทุนไม่มีผลกระทบกับผู้ร้องในฐานะลูกหนี้เงินกู้และธนาคารแห่งประเทศไทยกำหนดให้สินทรัพย์ของลูกหนี้ดังกล่าวเป็นสินทรัพย์ด้วยคุณภาพ เพื่อประโยชน์ในการบริหารจัดการเกี่ยวกับสินทรัพย์ด้วยคุณภาพ

ซึ่งเป็นผลดีต่อสถาบันการเงินที่สามารถแยกสินทรัพย์ด้วยคุณภาพดำเนินการโดยไม่กระทบต่อสถาบันการเงินเป็นส่วนรวม และมีได้ส่งผลกระทบต่อลูกหนี้ในฐานะสินเชื่อด้วยคุณภาพที่มีกฎหมายให้อำนาจดำเนินการเป็นการเฉพาะ รวมทั้งไม่มีข้อความใดที่เป็นการจำกัดสิทธิและเสรีภาพของประชาชนหรือกระทบกระเทือนสาระสำคัญของสิทธิและเสรีภาพตามที่รัฐธรรมนูญรับรองไว้ ทั้งนี้ สิทธิและหน้าที่ของลูกหนี้ไม่ได้เปลี่ยนแปลงไป ไม่ได้เพิ่มภาระหรือหน้าที่ใดๆ แก่ลูกหนี้ ลูกหนี้ยังคงยกข้อต่อสู้ที่มีอยู่กับเจ้าหนี้เดิมขึ้นต่อสู้เจ้าหนี้ใหม่ที่รับโอนสิทธิเรียกร้องได้ นอกจากนี้ พระราชกำหนดบริษัทบริหารสินทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๕๑ มีผลใช้บังคับเป็นการทั่วไป มิได้ระบุให้ใช้บังคับเฉพาะเจาะจงบุคคลใดหรือบริษัทใดโดยเฉพาะ

ด้วยเหตุผลดังกล่าวข้างต้น จึงวินิจฉัยว่า พระราชกำหนดบริษัทบริหารสินทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๕๑ มาตรา ๕ วรรคสอง ไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๘ วรรคสอง

นายสุธี สุทธิสมบูรณ์
ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

คำวินิจฉัยของ พลตำรวจเอก สุรธรรม สุวรรณเวช ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

ที่ ๓๗/๒๕๕๓

วันที่ ๓๐ มีนาคม ๒๕๕๓

เรื่อง ศาลแพ่งสงฆ์คำโต้แย้งของจำเลย (บริษัท เดอะ ซี.อี.ซี. คอนสตรัคชั่น จำกัด กับพวก) ในคดีแพ่งหมายเลขดำที่ ๕๕๕๓/๒๕๕๓ ขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๕ (กรณีพระราชกำหนดบริษัทบริหารสินทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๕๑ มาตรา ๕ วรรคสอง ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ)

สรุปข้อเท็จจริง

สรุปข้อเท็จจริงและกระบวนการพิจารณาเป็นไปตามคำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญ

ข้อวินิจฉัย

เหตุผลในการประกาศใช้พระราชกำหนดบริษัทบริหารสินทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๕๑ เพื่อแก้ปัญหาสินทรัพย์ด้อยคุณภาพ คือเนื่องจากสถาบันการเงินในปัจจุบันมีปัญหาสินทรัพย์ด้อยคุณภาพเป็นจำนวนมาก ทำให้เป็นอุปสรรคต่อการเงินทุนของสถาบันการเงิน และกระทบกระเทือนต่อความสามารถในการให้สินเชื่อในภาคเศรษฐกิจ ฉะนั้น เพื่อให้สถาบันการเงินสามารถแก้ไขปัญหาดังกล่าวได้ สมควรแยกสินทรัพย์ด้อยคุณภาพออกมาแล้วขาย หรือโอนให้แก่นิติบุคคลอื่นเพื่อบริหารสินทรัพย์นั้นต่อไป และเพื่อเป็นการจูงใจให้มีการจัดตั้งนิติบุคคลดังกล่าวสมควรกำหนดให้ได้รับสิทธิประโยชน์ทางด้านค่าธรรมเนียมและภาษีบรรดาที่เกิดขึ้นจากการขายหรือการโอนสินทรัพย์จากสถาบันการเงินมาให้นิติบุคคล รวมทั้งสิทธิประโยชน์อื่นๆ จึงสมควรมีกฎหมายกำหนดสิทธิประโยชน์ที่นิติบุคคลนั้นจะได้รับ และคณะรัฐมนตรีพิจารณาเป็นกรณีฉุกเฉินที่มีความจำเป็นรีบด่วนอันมิอาจหลีกเลี่ยงได้ในอันที่จะรักษาความมั่นคงทางเศรษฐกิจของประเทศ จึงตราพระราชกำหนดนี้ขึ้นใช้บังคับโดยประกาศในราชกิจจานุเบกษา เล่ม ๑๑๕ ตอนที่ ๕๑ ก ลงวันที่ ๒๓ สิงหาคม ๒๕๕๑ มีผลบังคับใช้นับแต่วันที่ ๒๔ สิงหาคม ๒๕๕๑ และได้เสนอต่อรัฐสภามีมติอนุมัติแล้ว ลงประกาศในราชกิจจานุเบกษา เล่ม ๑๑๕ ตอนที่ ๕๕ ก ลงวันที่ ๑ กันยายน ๒๕๕๑ พระราชกำหนดดังกล่าวจึงมีผลบังคับใช้เป็นพระราชบัญญัติต่อไป ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๘ วรรคห้าและวรรคหก จึงถูกต้องตามรัฐธรรมนูญและชอบธรรมตามหลักนิติรัฐแล้ว

พระราชกำหนดบริษัทบริหารสินทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๕๑ มาตรา ๕ วรรคสอง กำหนดให้บริษัทบริหารสินทรัพย์ฯ จัดหาเงินทุนโดยวิธีออกหลักทรัพย์หรือให้กู้ยืมเงินให้กับลูกหนี้ที่จะฟื้นฟู ซึ่งอาจมีลักษณะเป็นการประกอบธุรกิจเงินทุน หรือธุรกิจเครดิตฟองซิเอร์ ตามพระราชบัญญัติการประกอบธุรกิจเงินทุน ธุรกิจหลักทรัพย์ และธุรกิจเครดิตฟองซิเอร์ พ.ศ. ๒๕๒๒ ที่แก้ไขแล้วจึงยกเว้นให้บริษัทบริหารสินทรัพย์ฯ ดำเนินการได้ในเรื่องกู้ยืมฯ ออกหลักทรัพย์ฯ โดยไม่ต้องอยู่ภายใต้เงื่อนไขตามพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าว ทั้งนี้เพื่อใช้ในการรับซื้ออับโอนสินทรัพย์ด้วยคุณภาพและฟื้นฟูกิจการของลูกหนี้รวมทั้งใช้เป็นทุนหมุนเวียนของบริษัท

การที่จำเลยในคดีแพ่งฯ ร้องคัดค้านว่า มาตรา ๕ วรรคสอง แห่งพระราชกำหนดบริษัทบริหารสินทรัพย์ฯ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕ นั้นได้พิจารณาแล้วเห็นว่า รัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕ รับรองการจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลตามรัฐธรรมนูญว่าจะทำไม่ได้ เว้นแต่โดยอาศัยพระราชบัญญัติหรือกฎหมายเพื่อการเฉพาะที่รัฐธรรมนูญกำหนด แต่จะต้องไม่กระทบกระเทือนกับสาระสำคัญของสิทธิและเสรีภาพ และต้องกระทำเท่าที่จำเป็นเท่านั้น

เห็นว่า บทบัญญัติของพระราชกำหนดบริษัทบริหารสินทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๕๑ มาตรา ๕ วรรคสอง เป็นเรื่องเกี่ยวกับการดำเนินกิจการของบริษัทบริหารสินทรัพย์โดยเฉพาะ ไม่เกี่ยวข้องกับจำเลยผู้ร้องคัดค้านต่อศาลแพ่งที่ให้ส่งความเห็นให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัย รวมทั้งไม่ใช่เป็นผู้มีส่วนได้เสีย ทั้งไม่มีข้อความใดที่จำกัดสิทธิและเสรีภาพของประชาชน หรือกระทบกระเทือนต่อสาระสำคัญของสิทธิและเสรีภาพของประชาชนแต่อย่างใด ประกอบกับพระราชกำหนดบริษัทบริหารสินทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๕๑ มาตรา ๕ มิใช่เป็นบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่ศาลจะนำมาใช้บังคับแก่คดีต่อจำเลยผู้ร้องคัดค้าน จึงไม่อยู่ในเงื่อนไขตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๔ ศาลรัฐธรรมนูญไม่ต้องพิจารณาวินิจฉัย จึงให้ยกคำร้อง

พลตำรวจเอก สุวรรณ สุวรรณเวช

ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

คำวินิจฉัยของ นายสุวิทย์ ชีรพงษ์ ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

ที่ ๓๗/๒๕๕๗

วันที่ ๓๐ มีนาคม ๒๕๕๗

เรื่อง พระราชกำหนดบริษัทบริหารสินทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๕๑ มาตรา ๕ วรรคสอง ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕ วรรคสอง หรือไม่

ศาลแพ่งส่งคำร้องของ บริษัท เดอะ ซี.อี.ซี. คอนสตรัคชั่น จำกัด บริษัท ซีวิล เอนจิเนียริง จำกัด นายชัยวัล อิศวศิริสุข และนางงามนิตย์ พยุงกิจสมบัติ ผู้ร้อง ซึ่งเป็นจำเลยของศาลแพ่งหมายเลขดำที่ ๕๕๕๓/๒๕๕๓ ระหว่าง บริษัท บริหารสินทรัพย์จันทบุรี จำกัด โจทก์ บริษัท เดอะ ซี.อี.ซี. คอนสตรัคชั่น จำกัด กับพวก รวม ๖ คน จำเลย เพื่อขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๔ วรรคหนึ่ง โดยผู้ร้องยื่นคำร้องต่อศาลแพ่งว่า

คดีของผู้ร้อง มีประเด็นข้อพิพาทเกี่ยวกับการขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญสองประเด็นคือ ประเด็นแรก การตราพระราชกำหนดบริษัทบริหารสินทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๕๑ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ ประกอบมาตรา ๒๕ และมาตรา ๔๘ ประเด็นที่สอง การออกพระราชกำหนดบริษัทบริหารสินทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๕๑ ขัดกับรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕ วรรคสอง จึงขอให้ศาลแพ่งส่งคำร้องของผู้ร้องให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัย

ศาลแพ่งพิจารณาแล้ว ผู้ร้องขอให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยดังนี้

๑. พระราชกำหนดบริษัทบริหารสินทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๕๑ ตราขึ้น โดยขัดกับรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ ประกอบมาตรา ๒๕ และมาตรา ๔๘ เพราะพระราชกำหนดดังกล่าวเป็นกฎหมายจำกัดสิทธิในทรัพย์สินของบุคคล

๒. พระราชกำหนดดังกล่าว เป็นกฎหมายที่มีเจตนารมณ์บังคับเฉพาะกรณีและบุคคลใดบุคคลหนึ่ง โดยเฉพาะเจาะจง มิได้มีเจตนาให้มีผลใช้บังคับเป็นการทั่วไป จึงขัดกับรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕ วรรคสอง

ศาลแพ่ง เห็นว่า ประเด็นข้อ ๑ เป็นการโต้แย้งว่า กระบวนการตรากฎหมายขัดกับรัฐธรรมนูญ ไม่เป็นการโต้แย้งตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๔ จึงไม่อาจส่งไปยังศาลรัฐธรรมนูญเพื่อวินิจฉัยได้ จึงส่งประเด็นข้อ ๒ คือ พระราชกำหนดบริษัทบริหารสินทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๕๑ มาตรา ๕ วรรคสอง ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕ วรรคสอง หรือไม่ ไปยังศาลรัฐธรรมนูญเพื่อให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัย

พิจารณาแล้ว รัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕ บัญญัติว่า “การจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลที่รัฐธรรมนูญรับรองไว้จะกระทำมิได้ เว้นแต่โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย เฉพาะเพื่อการที่รัฐธรรมนูญนี้กำหนดไว้และเท่าที่จำเป็นเท่านั้น และจะกระทบกระเทือนสาระสำคัญของสิทธิและเสรีภาพนั้นมิได้”

กฎหมายตามวรรคหนึ่งต้องมีผลใช้บังคับเป็นการทั่วไปและไม่มุ่งหมายให้ใช้บังคับแก่กรณีใดกรณีหนึ่ง หรือแก่บุคคลใดบุคคลหนึ่งเป็นการเจาะจง ทั้งต้องระบุบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญที่ให้อำนาจในการตรากฎหมายนั้นด้วย

บทบัญญัติวรรคหนึ่งและวรรคสองให้นำมาใช้บังคับกับกฎหรือข้อบังคับที่ออกโดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายด้วย โดยอนุโลม”

พระราชกำหนดบริษัทบริหารสินทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๕๑ มาตรา ๕ บัญญัติว่า “ในการดำเนินกิจการบริหารสินทรัพย์ ถ้าบริษัทบริหารสินทรัพย์จัดหาเงินทุนโดยการออกหลักทรัพย์หรือให้กู้ยืมเงินให้กระทำได้ตามหลักเกณฑ์ที่ธนาคารแห่งประเทศไทยกำหนด

ในกรณีที่การดำเนินงานของบริษัทบริหารสินทรัพย์ตามวรรคหนึ่งมีลักษณะเป็นการประกอบธุรกิจเงินทุนหรือธุรกิจเครดิตฟองซิเอร์ ให้บริษัทบริหารสินทรัพย์สามารถกระทำได้โดยไม่อยู่ภายใต้บังคับแห่งกฎหมายว่าด้วยการนั้น”

ประเด็นที่จะต้องวินิจฉัยมีว่า พระราชกำหนดบริษัทบริหารสินทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๕๑ มาตรา ๕ วรรคสอง ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕ วรรคสอง หรือไม่

เห็นว่าการตราพระราชกำหนดบริษัทบริหารสินทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๕๑ มีวัตถุประสงค์เพื่อแก้ปัญหาสินทรัพย์ด้อยคุณภาพของสถาบันการเงินซึ่งมีอยู่จำนวนมาก ทำให้เป็นอุปสรรคต่อการเพิ่มทุนของสถาบันการเงิน ปัญหาดังกล่าวหากไม่ได้รับการแก้ไขโดยด่วน จะส่งผลให้สถาบันการเงินต้องตัดเงินส่วนหนึ่งมาตั้งเป็นเงินสำรองเพื่อหนี้สูญเพิ่มขึ้น ความสามารถในการปล่อยสินเชื่อแก่ภาคเศรษฐกิจที่แท้จริงก็จะลดลงเรื่อยๆ กลายเป็นวงจรที่จะส่งผลให้ปัญหาการขาดสภาพคล่องและวิกฤตเศรษฐกิจทวีความรุนแรงมากขึ้นตามลำดับ เพื่อให้สถาบันการเงินแก้ปัญหาดังกล่าวได้ จึงต้องแยกสินทรัพย์ด้อยคุณภาพออกมาขายหรือโอนให้แก่นิติบุคคลอื่นเพื่อบริหารสินทรัพย์นั้นต่อไป กฎหมายดังกล่าวจึงกำหนดวิธีการให้นิติบุคคลอื่นที่จัดตั้งเป็นบริษัทจำกัดตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ หรือบริษัทมหาชนจำกัดตามกฎหมายว่าด้วยบริษัทมหาชนจำกัด เข้ามาช่วยแก้ไขปัญหาดังกล่าว โดยวิธีการรับซื้อหรือรับโอนสินทรัพย์ด้อยคุณภาพของสถาบันการเงิน รวมตลอดจนหลักประกันของสินทรัพย์นั้น เพื่อนำมาบริหารหรือจำหน่ายจ่ายโอนต่อไป จึงเห็นได้ว่าวัตถุประสงค์ในการตราพระราชกำหนดบริษัท

บริหารสินทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๕๑ เพื่อแก้ปัญหาสินทรัพย์ด้อยคุณภาพอันจะเป็นผลให้สถาบันการเงิน กลับมามีความสามารถปล่อยสินเชื่อให้กับภาคเศรษฐกิจได้ต่อไป ส่วนสินทรัพย์ด้อยคุณภาพที่บริษัท บริหารสินทรัพย์รับซื้อหรือรับโอนมา กฎหมายก็ได้กำหนดวิธีการบริหารสินทรัพย์นั้นต่อไป ภายใต้ การกำกับดูแลของธนาคารแห่งประเทศไทย ซึ่งในการดำเนินการของบริษัทบริหารสินทรัพย์ กฎหมาย กำหนดให้บริษัทบริหารสินทรัพย์อาจจัดหาเงินทุนโดยการออกหลักทรัพย์ หรือให้กู้ยืมเงิน ตามหลักเกณฑ์ ที่ธนาคารแห่งประเทศไทยกำหนด

ส่วนรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕ บัญญัติเป็นหลักการไว้ว่า การจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคล ที่รัฐธรรมนูญรับรองไว้จะกระทำมิได้ แต่มีข้อยกเว้นให้กระทำได้โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย เฉพาะเพื่อการที่รัฐธรรมนูญนี้กำหนดไว้ และเท่าที่จำเป็นเท่านั้น และจะกระทบกระเทือนสาระสำคัญ แห่งสิทธิและเสรีภาพนั้นมิได้ กฎหมายที่ออกมาจำกัดสิทธิและเสรีภาพดังกล่าวต้องมีผลใช้บังคับเป็น การทั่วไป ไม่มุ่งหมายให้ใช้บังคับแก่กรณีใดกรณีหนึ่ง หรือแก่บุคคลใดบุคคลหนึ่งเป็นการเจาะจง เมื่อพิจารณาพระราชกำหนดบริษัทบริหารสินทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๕๑ มาตรา ๕ วรรคสอง แล้วเห็นว่า เป็นบทบัญญัติยกเว้นมิให้นำบทบัญญัติที่ใช้บังคับกับบริษัทเงินทุนหรือบริษัทเครดิตฟองซิเอร์มาใช้ บังคับกับการจัดหาเงินทุนของบริษัทบริหารสินทรัพย์ ซึ่งไม่เกี่ยวข้องกับผู้ร้องและบทบัญญัติมาตรา ดังกล่าวไม่มีข้อความใดที่เป็นการจำกัดสิทธิและเสรีภาพของประชาชนหรือกระทบกระเทือนสาระสำคัญ แห่งสิทธิและเสรีภาพแต่อย่างใด

ด้วยเหตุผลดังกล่าวจึงวินิจฉัยว่า พระราชกำหนดบริษัทบริหารสินทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๕๑ มาตรา ๕ วรรคสอง ไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕ วรรคสอง

นายสุวิทย์ ชีรพงษ์
ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

คำวินิจฉัยของ ศาสตราจารย์ ดร.เสาวนีย์ อัครโรจน์ ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

ที่ ๓๗/๒๕๕๗

วันที่ ๓๐ มีนาคม ๒๕๕๗

เรื่อง ศาลแพ่งสงฆ์คำโต้แย้งของจำเลย (บริษัท เดอะ ซี.อี.ซี. คอนสตรัคชั่น จำกัด กับพวก) ในคดีแพ่งหมายเลขดำที่ ๕๕๕๓/๒๕๕๓ ขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๔ (กรณีพระราชกำหนดบริษัทบริหารสินทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๕๑ มาตรา ๕ วรรคสอง ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ)

ด้วยศาลแพ่งสงฆ์คำโต้แย้งของจำเลย บริษัท เดอะ ซี.อี.ซี. คอนสตรัคชั่น จำกัด กับพวก ในคดีแพ่งหมายเลขดำที่ ๕๕๕๓/๒๕๕๓ ขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๔ ว่าพระราชกำหนดบริษัทบริหารสินทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๕๑ มาตรา ๕ วรรคสอง ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญหรือไม่

๑. สรุปข้อเท็จจริง

ข้อเท็จจริงตามคำร้องและเอกสารประกอบสรุปความได้ ดังนี้

บริษัทบริหารสินทรัพย์จันทบุรี จำกัด เป็นโจทก์ฟ้องบริษัท เดอะ ซี.อี.ซี. คอนสตรัคชั่น จำกัด ที่ ๑ กับพวกเป็นจำเลยต่อศาลแพ่ง โดยกล่าวหาว่ากระทำความผิดข้อตกลงกู้ยืม ตัวสัญญาใช้เงิน คำประกัน จำน่า จำนอง เป็นคดีแพ่งหมายเลขดำที่ ๕๕๕๓/๒๕๕๓ ซึ่งสรุปได้ว่า จำเลยที่ ๑ ได้ทำข้อตกลงวงเงินสินเชื่อกู้ยืมเงินกับบริษัทเงินทุนหลักทรัพย์ ภัทรธนกิจ จำกัด (มหาชน) หรือในปัจจุบันคือบริษัทเงินทุน ภัทรธนกิจ จำกัด (มหาชน) โดยจำเลยที่ ๒ - ๖ เป็นผู้ค้ำประกันสินเชื่อของจำเลยที่ ๑ และต่อมาบริษัทเงินทุน ภัทรธนกิจ จำกัด (มหาชน) ได้ทำสัญญาโอนขายสินเชื่อประเภทด้อยคุณภาพ และสัญญาหลักประกันสินเชื่อดังกล่าวให้กับโจทก์ ตามพระราชกำหนดบริษัทบริหารสินทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๕๑ ซึ่งมีหน้าที่บริษัทจำเลยที่ ๑ รวมทั้งผู้ค้ำประกันรวมอยู่ด้วย โจทก์จึงได้มีหนังสือแจ้งให้จำเลยทั้งหมดชำระหนี้ต่อโจทก์ แต่จำเลยไม่ยอมชำระหนี้ โจทก์จึงฟ้องจำเลย

ศาลได้รับฟ้องไว้ และจำเลยทั้งหมดได้ยื่นคำให้การต่อสู้ฟ้องของโจทก์ และต่อมา จำเลยที่ ๑ ที่ ๒ ที่ ๔ และที่ ๖ ได้ยื่นคำร้องต่อศาลแพ่งสรุปได้ว่า พระราชกำหนดบริษัทบริหารสินทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๕๑ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕ วรรคสอง เพราะเป็นกฎหมายที่ไม่มีผลใช้บังคับเป็นการทั่วไป แต่เป็นกฎหมายที่เจตนาให้มีผลบังคับใช้และมุ่งหมายใช้บังคับเฉพาะ “กรณีสินทรัพย์ของสถาบัน

การเงินที่ธนาคารแห่งประเทศไทยประกาศให้เป็นสินทรัพย์ด้วยคุณภาพ ที่จำหน่ายจ่ายโอนให้บริษัทบริหารสินทรัพย์ได้” เท่านั้น และธนาคารแห่งประเทศไทยไม่ได้ให้โอกาสลูกค้าที่มีสินเชื่อกับสถาบันการเงินโต้แย้งว่า สินเชื่อของตนมิใช่สินเชื่อด้วยคุณภาพก่อนที่ธนาคารแห่งประเทศไทยจะประกาศกำหนดให้สินทรัพย์ใดเป็นสินทรัพย์ด้วยคุณภาพ นอกจากนั้นบริษัทที่จะเป็น “บริษัทบริหารสินทรัพย์” ตามพระราชกำหนดดังกล่าวก็มีได้เปิดกว้างให้สิทธิแก่บริษัทจำกัด หรือบริษัทมหาชนจำกัดทั่วไปที่มีความเสมอภาคกันในการเข้าไปเป็นบริษัทบริหารสินทรัพย์ แต่จำกัดสิทธิเฉพาะบริษัทที่ได้รับอนุมัติจากผู้ว่าการธนาคารแห่งประเทศไทยเท่านั้น พระราชกำหนดดังกล่าวจึงเป็นกฎหมายที่มีเจตนามุ่งหมายใช้บังคับเฉพาะกรณีและบุคคลใดบุคคลหนึ่งโดยเฉพาะ จึงมิได้มีเจตนาให้มีผลใช้บังคับเป็นการทั่วไป และขอให้ศาลแพ่งส่งความเห็นตามคำร้องดังกล่าวเพื่อให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๔

ศาลแพ่งพิจารณาแล้วเห็นว่า จำเลยกล่าวอ้างว่าพระราชกำหนดบริษัทบริหารสินทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๕๑ มาตรา ๕ วรรคสอง ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕ วรรคสอง จึงให้ส่งคำร้องดังกล่าวมายังศาลรัฐธรรมนูญเพื่อพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๔

๒. การดำเนินการของศาลรัฐธรรมนูญ

ศาลรัฐธรรมนูญ มีคำสั่งให้รับคำร้องไว้ดำเนินการตามข้อกำหนดของศาลรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๕๑ ข้อ ๑๐ และได้มีมติให้รับไว้พิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๔

๓. ประเด็นที่ศาลรัฐธรรมนูญต้องพิจารณาวินิจฉัยและคำวินิจฉัย

พิเคราะห์แล้ว ในเรื่องและผู้ร้องกล่าวอ้างว่าการที่ให้มีการจำหน่ายจ่ายโอนสินทรัพย์ของสถาบันการเงินที่ธนาคารแห่งประเทศไทยประกาศให้เป็นสินทรัพย์ด้วยคุณภาพให้กับบริษัทบริหารสินทรัพย์ได้นั้นธนาคารแห่งประเทศไทยก็มีได้ให้โอกาสลูกค้าที่มีสินเชื่อกับสถาบันการเงินโต้แย้งว่าสินเชื่อของตนมิใช่สินเชื่อด้วยคุณภาพก่อนที่ธนาคารแห่งประเทศไทยจะประกาศกำหนดให้สินทรัพย์ใดเป็นสินทรัพย์ด้วยคุณภาพจึงเป็นสิ่งที่ไม่ถูกต้องนั้น ผู้ร้องเพียงแต่ยกขึ้นอ้างในคำร้อง โดยมิได้โต้แย้งว่าบทบัญญัติแห่งกฎหมายว่าด้วยสินทรัพย์ด้วยคุณภาพมาตราใดขัดหรือแย้งต่อบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ มาตราใด จึงไม่เป็นประเด็นที่จะรับพิจารณาวินิจฉัย

ดังนั้นจึงมีประเด็นปัญหาที่ต้องพิจารณาวินิจฉัยเพียงว่า ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๔ วรรคหนึ่งว่า พระราชกำหนดบริษัทบริหารสินทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๕๑ มาตรา ๕ วรรคสอง ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕ วรรคสอง หรือไม่ ซึ่งมีหลักกฎหมายต่างๆ ที่เกี่ยวข้อง ดังนี้

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย

มาตรา ๒๕ วรรคหนึ่งและวรรคสอง บัญญัติว่า

“การจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลที่รัฐธรรมนูญรับรองไว้จะกระทำมิได้ เว้นแต่โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายเฉพาะเพื่อการที่รัฐธรรมนูญนี้กำหนดไว้และเท่าที่จำเป็นเท่านั้นและจะกระทบกระเทือนสาระสำคัญของสิทธิและเสรีภาพนั้นมิได้

กฎหมายตามวรรคหนึ่งต้องมีผลใช้บังคับเป็นการทั่วไปและไม่มุ่งหมายให้ใช้บังคับแก่กรณีใดกรณีหนึ่ง หรือแก่บุคคลใดบุคคลหนึ่งเป็นการเจาะจง ทั้งต้องระบุบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญที่ให้อำนาจในการตรากฎหมายนั้นด้วย”

พระราชกำหนดบริษัทบริหารสินทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๕๑

มาตรา ๕ บัญญัติว่า

“ในการดำเนินกิจการบริหารสินทรัพย์ ถ้าบริษัทบริหารสินทรัพย์จัดหาเงินทุนโดยการออกหลักทรัพย์หรือให้กู้ยืมเงิน ให้กระทำได้ตามหลักเกณฑ์ที่ธนาคารแห่งประเทศไทยกำหนด

ในกรณีที่การดำเนินงานของบริษัทบริหารสินทรัพย์ตามวรรคหนึ่งมีลักษณะเป็นการประกอบธุรกิจเงินทุน หรือธุรกิจเครดิตฟองซิเอร์ ให้บริษัทบริหารสินทรัพย์สามารถกระทำได้โดยไม่อยู่ภายใต้บังคับแห่งกฎหมายว่าด้วยการนั้น”

พิเคราะห์แล้วเห็นว่า รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๒๕ บัญญัติเป็นหลักการไว้ว่า การจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลนั้นจะกระทำมิได้ แต่ก็มีข้อยกเว้นให้กระทำได้ในกรณีที่มีกฎหมายบัญญัติไว้โดยเฉพาะ เท่าที่จำเป็น ไม่กระทบกระเทือนสาระสำคัญของสิทธิและเสรีภาพและใช้เป็นการทั่วไป กล่าวคือ การจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลต้องกระทำโดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายเฉพาะเพื่อการที่รัฐธรรมนูญกำหนดไว้ และให้กระทำได้เท่าที่จำเป็นเท่านั้น จะกระทบกระเทือนสาระสำคัญของสิทธิและเสรีภาพมิได้ นอกจากนั้นกฎหมายที่จำกัดสิทธิและเสรีภาพดังกล่าวต้องมีผลใช้บังคับเป็นการทั่วไป ไม่มุ่งหมายให้ใช้บังคับแก่กรณีใดกรณีหนึ่ง หรือแก่บุคคลใดบุคคลหนึ่งเป็นการเจาะจง ในขณะที่พระราชกำหนดบริษัทบริหารสินทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๕๑ มีวัตถุประสงค์ในการจัดตั้งบริษัทบริหารสินทรัพย์ ก็เพื่อรับโอนสินทรัพย์ที่ด้อยคุณภาพ อันเป็นการแก้ปัญหาสภาพคล่องของสถาบันการเงินไทยและวิกฤติการณ์ทางเศรษฐกิจของประเทศไทย ซึ่งเป็นการดำเนินกิจกรรมที่เป็นประโยชน์ต่อภาคเศรษฐกิจของประเทศไทย แต่บริษัทบริหารสินทรัพย์ต้องดำเนินการตามกฎหมายและหลักเกณฑ์ที่กำหนดโดยธนาคารแห่งประเทศไทย ดังที่บัญญัติไว้ในมาตรา ๕ วรรคหนึ่ง และการจัดหาเงินทุนของบริษัทฯ จะทำได้เฉพาะกิจการที่กฎหมายบัญญัติ

อนุญาตไว้ เช่น การกู้ยืมเงินและออกหลักทรัพย์เฉพาะหุ้นหรือหุ้นกู้หรือตราสารหนี้อื่น แต่ไม่ได้รับอนุญาตให้รับฝากเงินจากประชาชน จึงได้รับยกเว้นมิให้นำบทบัญญัติที่ใช้บังคับกับบริษัทเงินทุน หรือบริษัทเครดิตฟองซิเอร์มาใช้บังคับกับการจัดหาเงินทุนของบริษัทบริหารสินทรัพย์ ดังที่บัญญัติไว้ในมาตรา ๕ วรรคสอง ซึ่งก็ได้เป็นการจำกัดสิทธิและเสรีภาพของประชาชนหรือกระทบกระเทือนสาระสำคัญแห่งสิทธิและเสรีภาพแต่อย่างใด เพราะเป็นกรณีที่ต้องการแก้ไขปัญหาเศรษฐกิจของประเทศ และบริษัทดังกล่าวก็ดำเนินกิจการได้อย่างจำกัดตามกฎหมายเท่านั้น ซึ่งไม่เหมือนกับบริษัททั่วไป นอกจากนั้นกฎหมายนี้ใช้บังคับกับบริษัทบริหารสินทรัพย์ซึ่งได้จดทะเบียนกับธนาคารแห่งประเทศไทยทุกบริษัท แม้ว่าบริษัทบริหารสินทรัพย์จะรับโอนหนี้จากสถาบันการเงินต่างๆ ไปดำเนินการเรียกร้องจากลูกหนี้ของสถาบันการเงินเดิมโดยกฎหมายไม่ได้ให้ออกสลูกค้าของสถาบันการเงินเดิมได้โต้แย้งว่าสินเชื่อของตนมิได้ด้อยคุณภาพ แต่ก็เป็นกรณีที่ใช้บังคับกับบริษัทบริหารสินทรัพย์ทั่วไป และกับการบังคับชำระหนี้ที่บริษัทฯ รับโอนไป จึงมิได้มุ่งหมายที่จะใช้กับบริษัทบริหารสินทรัพย์บริษัทหนึ่งบริษัทใดโดยเฉพาะหรือลูกหนี้คนหนึ่งคนใดโดยเฉพาะ จึงไม่เป็นการใช้บังคับแก่กรณีใดกรณีหนึ่ง หรือแก่บุคคลใดบุคคลหนึ่งโดยเฉพาะเจาะจง

ด้วยเหตุต่างๆ ดังกล่าว จึงวินิจฉัยว่า พระราชกำหนดบริษัทบริหารสินทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๕๑ มาตรา ๕ วรรคสอง ไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕ วรรคสอง

ศาสตราจารย์ ดร.เสาวนีย์ อัสวโรจน์

ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

คำวินิจฉัยของ นายอูระ หวังอ้อมกลาง ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

ที่ ๓๗/๒๕๕๗

วันที่ ๓๐ มีนาคม ๒๕๕๗

เรื่อง ศาลแพ่งสงฆ์คำโต้แย้งของจำเลย (บริษัท เดอะ ซี.อี.ซี. คอนสตรัคชั่น จำกัด กับพวก) ในคดีแพ่งหมายเลขดำที่ ๕๕๕๓/๒๕๕๗ ขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๔ (กรณีพระราชกำหนดบริษัทบริหารสินทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๕๑ มาตรา ๕ วรรคสอง ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ)

ข้อเท็จจริงได้ความว่า บริษัท เดอะ ซี.อี.ซี. คอนสตรัคชั่น จำกัด ได้ทำบันทึกข้อตกลงวงเงินสินเชื่อกู้ยืมเงิน กับบริษัทเงินทุนหลักทรัพย์ ภัทรชนก จำกัด (มหาชน) หรือบริษัทเงินทุน ภัทรชนก จำกัด (มหาชน) ในปัจจุบัน โดยมีบริษัท ซีวิล เอนจิเนียริง จำกัด บริษัท บุญชัยพาณิชย์ (๑๕๗๕) จำกัด นายชัยวัล อัสวศิริสุข นายอารี อัสวศิริสุข และนางงามนิศย์ พยุงกิจสมบัติ เป็นผู้ค้ำประกันสินเชื่อของบริษัท เดอะ ซี.อี.ซี. คอนสตรัคชั่น จำกัด ต่อมาบริษัทเงินทุน ภัทรชนก จำกัด (มหาชน) ได้ทำสัญญาโอนขายสินเชื่อประเภทด้อยคุณภาพและสัญญาหลักประกันเกี่ยวกับสินเชื่อด้วยคุณภาพให้กับบริษัทบริหารสินทรัพย์จันทบุรี จำกัด ตามพระราชกำหนดบริษัทบริหารสินทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๕๑ ซึ่งรวมถึงหนี้ที่บริษัท เดอะ ซี.อี.ซี. คอนสตรัคชั่น จำกัด และผู้ค้ำประกันต้องร่วมรับผิดชอบด้วย บริษัทบริหารสินทรัพย์จันทบุรี จำกัด ได้มีหนังสือแจ้งให้บริษัท เดอะ ซี.อี.ซี. คอนสตรัคชั่น จำกัด กับพวก ให้ชำระหนี้ แต่บริษัท เดอะ ซี.อี.ซี. คอนสตรัคชั่น จำกัด กับพวกเพิกเฉย บริษัทบริหารสินทรัพย์จันทบุรี จำกัด จึงได้ยื่นฟ้องบริษัท เดอะ ซี.อี.ซี. คอนสตรัคชั่น จำกัด กับพวก ขอให้ผิดข้อตกลงกู้เงิน ตัวสัญญาใช้เงิน ค้ำประกัน จำนำ จำนอง ปรากฏตามคดีแพ่งหมายเลขดำที่ ๕๕๕๓/๒๕๕๗

จำเลยทั้งหกยื่นคำให้การปฏิเสธฟ้องโจทก์ ต่อมา จำเลยที่ ๑ ที่ ๒ ที่ ๔ และที่ ๖ ยื่นคำร้องต่อศาลแพ่งอ้างว่า พระราชกำหนดบริษัทบริหารสินทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๕๑ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕ วรรคสอง เพราะเป็นกฎหมายที่ไม่มีผลใช้บังคับเป็นการทั่วไป แต่เป็นกฎหมายที่เจตนาให้มีผลบังคับใช้และมุ่งหมายใช้บังคับเฉพาะ “กรณีสินทรัพย์ของสถาบันการเงินที่ธนาคารแห่งประเทศไทยประกาศให้เป็นสินทรัพย์ด้อยคุณภาพ ที่จำหน่ายจ่ายโอนให้บริษัทบริหารสินทรัพย์ได้” เท่านั้น และธนาคารแห่งประเทศไทยมิได้ให้ออกาสถักคำที่มีสินเชื่อกับสถาบันการเงินโต้แย้งว่า สินเชื่อของตนมิใช่

สินเชื่อด้อยคุณภาพ ก่อนที่ธนาคารแห่งประเทศไทยประกาศกำหนดให้สินทรัพย์ใดเป็นสินทรัพย์ด้อยคุณภาพ นอกจากนี้บริษัทที่จะเป็น “บริษัทบริหารสินทรัพย์” ตามพระราชกำหนดดังกล่าวก็มิได้เปิดกว้างให้สิทธิแก่บริษัทจำกัด หรือบริษัทมหาชนจำกัด โดยทั่วไปมีความเสมอภาคกันในการเข้ามาเป็นบริษัทบริหารสินทรัพย์ แต่กลับจำกัดสิทธิเฉพาะที่ได้รับอนุมัติจากผู้ว่าราชการแห่งประเทศไทยเท่านั้น พระราชกำหนดดังกล่าวจึงเป็นกฎหมายที่มีเจตนามุ่งหมายใช้บังคับเฉพาะกรณีและบุคคลใดบุคคลหนึ่งโดยเฉพาะ มิได้มีเจตนาให้มีผลใช้บังคับเป็นการทั่วไป โดยเฉพาะบทบัญญัติมาตรา ๕ วรรคสอง ของพระราชกำหนดดังกล่าวที่ “ให้บริษัทบริหารสินทรัพย์สามารถประกอบธุรกิจเงินทุนได้ โดยไม่อยู่ภายใต้บังคับแห่งกฎหมายนั้น” เป็นบทบัญญัติที่แสดงเจตนามุ่งใช้เฉพาะกรณีโดยชัดแจ้ง มาตรา ๕ วรรคสอง จึงขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕ วรรคสอง และขอให้ศาลแพ่งส่งความเห็นตามคำร้องดังกล่าวเพื่อให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัย

ศาลแพ่งเห็นว่า จำเลยกล่าวอ้างว่า พระราชกำหนดบริษัทบริหารสินทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๕๑ มาตรา ๕ วรรคสอง ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕ วรรคสอง จึงให้ส่งคำร้องมายังศาลรัฐธรรมนูญเพื่อพิจารณาวินิจฉัย ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๔

ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาแล้วมีคำสั่งให้รับคำร้องไว้ดำเนินการและรับไว้พิจารณาวินิจฉัยและแจ้งคำสั่งให้สำนักงานศาลยุติธรรมทราบ

คดีมีปัญหาต้องพิจารณาวินิจฉัยว่า พระราชกำหนดบริษัทบริหารสินทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๕๑ มาตรา ๕ วรรคสอง ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕ หรือไม่

รัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕ บัญญัติว่า “การจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลที่รัฐธรรมนูญรับรองไว้จะกระทำมิได้ เว้นแต่โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายเฉพาะเพื่อการที่รัฐธรรมนูญนี้กำหนดไว้และเท่าที่จำเป็นเท่านั้น และจะกระทบกระเทือนสาระสำคัญของสิทธิและเสรีภาพนั้นมิได้

กฎหมายตามวรรคหนึ่งต้องมีผลใช้บังคับเป็นการทั่วไปและไม่มุ่งหมายให้ใช้บังคับแก่กรณีใดกรณีหนึ่ง หรือแก่บุคคลใดบุคคลหนึ่งเป็นการเจาะจง ทั้งต้องระบุบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญที่ให้อำนาจในการตรากฎหมายนั้นด้วย

บทบัญญัติวรรคหนึ่งและวรรคสองให้นำมาใช้บังคับกับกฎหรือข้อบังคับที่ออกโดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายด้วย โดยอนุโลม”

พระราชกำหนดบริษัทบริหารสินทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๕๑ มีบทบัญญัติเรื่อง การจัดหาเงินทุนของบริษัทบริหารสินทรัพย์ ในมาตรา ๕ บัญญัติว่า

“ในการดำเนินกิจการบริหารสินทรัพย์ ถ้าบริษัทบริหารสินทรัพย์จัดหาเงินทุนโดยการออกหลักทรัพย์ หรือให้กู้ยืมเงิน ให้กระทำได้ตามหลักเกณฑ์ที่ธนาคารแห่งประเทศไทยกำหนด

ในกรณีที่การดำเนินงานของบริษัทบริหารสินทรัพย์ตามวรรคหนึ่งมีลักษณะเป็นการประกอบธุรกิจเงินทุน หรือธุรกิจเครดิตฟองซิเออร์ ให้บริษัทบริหารสินทรัพย์สามารถกระทำได้โดยไม่ต้องอยู่ภายใต้บังคับแห่งกฎหมายว่าด้วยการนั้น”

ผู้ร้องโต้แย้งว่า พระราชกำหนดบริษัทบริหารสินทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๕๑ ไม่มีผลใช้บังคับเป็นการทั่วไป แต่เป็นกฎหมายที่มีเจตนาให้มีผลบังคับใช้และมุ่งหมายใช้บังคับเฉพาะ “กรณีสินทรัพย์ของสถาบันการเงินที่ธนาคารแห่งประเทศไทยประกาศให้เป็นสินทรัพย์ด้อยคุณภาพ ที่จำหน่ายจ่ายโอนให้บริษัทบริหารสินทรัพย์ได้” เท่านั้น และธนาคารแห่งประเทศไทยมิได้ให้โอกาสลูกค้าที่มีสินเชื่อกับสถาบันการเงินโต้แย้งว่า สินเชื่อของตนมิใช่สินเชื่อด้อยคุณภาพ ก่อนที่ธนาคารแห่งประเทศไทยจะประกาศกำหนดให้สินทรัพย์ใดเป็นสินทรัพย์ด้อยคุณภาพ นอกจากนี้บริษัทที่จะเป็น “บริษัทบริหารสินทรัพย์” มิได้เปิดกว้างให้สิทธิแก่บริษัทจำกัด หรือบริษัทมหาชนจำกัดโดยทั่วไปมีความเสมอภาคกันในการเข้ามาเป็นบริษัทบริหารสินทรัพย์ แต่กลับจำกัดสิทธิเฉพาะที่ได้รับอนุมัติจากผู้ว่าราชการแห่งประเทศไทยเท่านั้น พระราชกำหนดดังกล่าวจึงเป็นกฎหมายที่มีเจตนามุ่งหมายใช้บังคับเฉพาะกรณีและบุคคลใดบุคคลหนึ่งโดยเฉพาะ จึงมิได้มีเจตนาให้มีผลใช้บังคับเป็นการทั่วไป โดยเฉพาะบทบัญญัติมาตรา ๕ วรรคสอง ของพระราชกำหนดดังกล่าวที่ “ให้บริษัทบริหารสินทรัพย์สามารถประกอบธุรกิจเงินทุนได้ โดยไม่ต้องอยู่ภายใต้บังคับแห่งกฎหมายนั้น” เป็นบทบัญญัติที่แสดงเจตนามุ่งใช้เฉพาะกรณีโดยชัดแจ้ง จึงขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕ วรรคสอง

พิจารณาแล้ว รัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕ เป็นบทบัญญัติคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของบุคคล การจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลที่รัฐธรรมนูญรับรองไว้จะกระทำมิได้ เว้นแต่โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายเฉพาะเพื่อการที่รัฐธรรมนูญกำหนดไว้และเท่าที่จำเป็น และจะกระทบกระเทือนสาระสำคัญของสิทธิและเสรีภาพไม่ได้ และอยู่ภายใต้เงื่อนไขที่ว่า ต้องเป็นกฎหมายที่ใช้บังคับเป็นการทั่วไปมิได้มุ่งหมายที่ใช้บังคับแก่กรณีใดกรณีหนึ่งโดยเฉพาะเจาะจง สำหรับพระราชกำหนดบริษัทบริหารสินทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๕๑ มาตรา ๕ วรรคสอง บริษัทบริหารสินทรัพย์มีลักษณะเป็นการประกอบธุรกิจเงินทุน หรือธุรกิจเครดิตฟองซิเออร์อย่างหนึ่ง แต่ในการดำเนินการของบริษัทบริหารสินทรัพย์โดยเฉพาะการจัดการจัดหาเงินทุนเพื่อดำเนินการได้รับยกเว้นโดยไม่ต้องอยู่ภายใต้บังคับแห่งกฎหมายว่าด้วยการประกอบธุรกิจเงินทุน หรือธุรกิจเครดิตฟองซิเออร์ ที่บริษัทบริหารสินทรัพย์ได้รับยกเว้นนั้นปรากฏตามเหตุผลในการตราพระราชกำหนดบริษัทบริหารสินทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๕๑ ว่ามีวัตถุประสงค์

เพื่อแก้ปัญหาสินทรัพย์ด้อยคุณภาพของสถาบันการเงินซึ่งมีอยู่จำนวนมาก ทำให้เป็นอุปสรรคต่อการ
เงินทุนของสถาบันการเงิน และกระทบกระเทือนต่อความสามารถในการให้สินเชื่อในภาคเศรษฐกิจ
ปัญหาดังกล่าวหากไม่ได้รับการแก้ไขโดยด่วน จะส่งผลให้สถาบันการเงินต้องตัดเงินส่วนหนึ่งมาตั้งเป็น
เงินสำรองเพื่อหนี้สูญเพิ่มขึ้น ความสามารถในการปล่อยสินเชื่อแก่ภาคเศรษฐกิจที่แท้จริงก็จะลดลง
เรื่อยๆ จะส่งผลให้ปัญหาการขาดสภาพคล่องและวิกฤตเศรษฐกิจทวีความรุนแรงมากขึ้น เพื่อให้
สถาบันการเงินแก้ปัญหาดังกล่าวได้ จึงต้องแยกสินทรัพย์ด้อยคุณภาพออกมาแล้วขายหรือโอนให้
แก่นิติบุคคลอื่นเพื่อบริหารสินทรัพย์นั้นต่อไป การจัดตั้งบริษัทบริหารสินทรัพย์ ก็เพื่อเข้ามาช่วยแก้ไข
ปัญหาดังกล่าว โดยวิธีการรับซื้อหรือรับโอนสินทรัพย์ด้อยคุณภาพของสถาบันการเงิน รวมตลอดจน
หลักประกันของสินทรัพย์นั้น เพื่อนำมาบริหารหรือจำหน่ายจ่ายโอนต่อไป ที่บริษัทบริหารสินทรัพย์
มีวัตถุประสงค์แตกต่างไปจากบริษัทจำกัดหรือบริษัทมหาชนจำกัด โดยบริษัทจำกัดหรือบริษัทมหาชน
จำกัดโดยทั่วไป มีวัตถุประสงค์มุ่งแสวงหากำไรไม่ได้มีความมุ่งหมายที่จะเข้ามาช่วยแก้ปัญหาทางด้าน
การเงินหรือปัญหาสินทรัพย์ด้อยคุณภาพ จึงไม่อาจเข้ามาดำเนินการเกี่ยวกับสินทรัพย์ด้อยคุณภาพ
เช่นเดียวกับบริษัทบริหารสินทรัพย์ได้ บริษัทบริหารสินทรัพย์สามารถจัดหาเงินทุนได้ พระราชกำหนด
บริษัทบริหารสินทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๕๑ ใช้อย่างเป็นการทั่วไป ไม่ได้มุ่งหมายใช้อย่างคับแคบกรณีใดกรณีหนึ่ง
หรือแก่บุคคลใดบุคคลหนึ่งโดยเฉพาะเจาะจง และได้ความว่าปัจจุบันบริษัทบริหารสินทรัพย์ที่จัดตั้งขึ้น
ตามพระราชกำหนดดังกล่าวมีอยู่จำนวนมาก พระราชกำหนดบริษัทบริหารสินทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๕๑
มาตรา ๕ วรรคสอง จึงไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕ วรรคสอง

อาศัยเหตุผลดังกล่าวมาข้างต้นจึงวินิจฉัยว่า พระราชกำหนดบริษัทบริหารสินทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๕๑
มาตรา ๕ วรรคสอง ไม่มีข้อความขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕ วรรคสอง

นายอูระ หวังอ้อมกลาง

ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ