



ในพระปรมาภิไธยพระมหากษัตริย์ ศาลรัฐธรรมนูญ

คำวินิจฉัยที่ ๕๐/๒๕๕๗

วันที่ ๒๐ เมษายน พ.ศ. ๒๕๕๗

เรื่อง ศาลจังหวัดนครปฐมส่งคำโต้แย้งของจำเลย (นายวีระชัย เอื้อวิไลจิต) เพื่อขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๔ ว่า พระราชกำหนดบริษัทบริหารสินทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๕๑ มาตรา ๓ มาตรา ๔ และมาตรา ๕ วรรคสอง ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕ วรรคสอง หรือไม่

ศาลจังหวัดนครปฐมส่งคำโต้แย้งของผู้ร้อง ซึ่งเป็นจำเลยในคดีแพ่งหมายเลขดำที่ ๕๕๒/๒๕๕๓ ขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยว่า การตราพระราชกำหนดบริษัทบริหารสินทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๕๑ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ และพระราชกำหนดบริษัทบริหารสินทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๕๑ มาตรา ๓ มาตรา ๔ และมาตรา ๕ วรรคสอง ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕ วรรคสอง หรือไม่

ข้อเท็จจริงตามคำร้องและเอกสารประกอบ สรุปได้ว่า ธนาคารนครหลวงไทย จำกัด (มหาชน) เป็นโจทก์ฟ้อง นายวีระชัย เอื้อวิไลจิต เป็นจำเลยในความผิดฐานกู้ยืม และจำนอง เป็นคดีแพ่งหมายเลขดำที่ ๕๕๒/๒๕๕๓ โดยกล่าวอ้างว่า เมื่อวันที่ ๑๘ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๐ จำเลยทำสัญญากู้เงินจากโจทก์ สาขานครชัยศรี จำนวนเงิน ๒,๐๐๐,๐๐๐ บาท โดยจำเลยยอมเสียดอกเบี้ยในจำนวนเงินที่กู้ให้แก่โจทก์ในอัตราสูงสุดตามประกาศธนาคารโจทก์ และจำเลยตกลงชำระหนี้คืนให้แก่โจทก์ภายใน ๒๕ เดือน นับแต่วันทำสัญญาเป็นต้นไป ในการกู้ยืมเงินดังกล่าว จำเลยได้จำนองที่ดินพร้อมสิ่งปลูกสร้างรวม ๕ แปลง เป็นประกันหนี้เงินกู้ จำเลยไม่ชำระหนี้ให้เป็นไปตามสัญญา ซึ่งโจทก์ได้ทวงถามให้จำเลยชำระหนี้แล้วหลายครั้ง แต่จำเลยเพิกเฉย โจทก์จึงต้องฟ้องจำเลยเป็นคดีนี้ จำเลย

ยื่นคำให้การว่า เอกสารตามฟ้องคดีของโจทก์ไม่สมบูรณ์ โจทก์ไม่มีอำนาจฟ้องอัตราดอกเบี้ยที่โจทก์ฟ้องเป็นโมฆะ เพราะเป็นอัตราดอกเบี้ยที่สูงกว่าอัตราดอกเบี้ยตามประกาศของโจทก์ที่ใช้บังคับขณะทำสัญญาจำนอง และปฏิเสธว่าไม่ได้เป็นหนี้เงินกู้ตามที่โจทก์ฟ้อง

บริษัทบริหารสินทรัพย์เพชรบุรี จำกัด ยื่นคำร้อง ลงวันที่ ๑๘ ตุลาคม ๒๕๕๔ ว่า บริษัทบริหารสินทรัพย์เพชรบุรี จำกัด เป็นนิติบุคคลตามกฎหมายประเภทบริษัทจำกัด และได้จดทะเบียนเป็นบริษัทบริหารสินทรัพย์ตามพระราชกำหนดบริษัทบริหารสินทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๕๑ เมื่อวันที่ ๒๕ มิถุนายน ๒๕๕๔ ธนาคารนครหลวงไทย จำกัด (มหาชน) ได้โอนสิทธิเรียกร้องทั้งหมดที่มีต่อจำเลยในคดีนี้ให้แก่บริษัทบริหารสินทรัพย์เพชรบุรี จำกัด ตามพระราชกำหนดบริษัทบริหารสินทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๕๑ และบริษัทบริหารสินทรัพย์เพชรบุรี จำกัด ได้แต่งตั้งให้ธนาคารนครหลวงไทย จำกัด (มหาชน) ผู้รับชำระหนี้เดิม เป็นตัวแทนเรียกเก็บและรับชำระหนี้ จึงเป็นผลให้การโอนสิทธิเรียกร้องดังกล่าวเป็นอันชอบด้วยกฎหมาย โดยไม่ต้องบอกกล่าวการโอนไปยังลูกหนี้ตามพระราชกำหนดบริษัทบริหารสินทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๕๑ มาตรา ๕ วรรคหนึ่ง บริษัทบริหารสินทรัพย์เพชรบุรี จำกัด มีความประสงค์ที่จะขอเข้าเป็นโจทก์ในคดีนี้ จึงขอสวมสิทธิเป็นโจทก์ในคดีนี้แทนธนาคารนครหลวงไทย จำกัด (มหาชน)

จำเลยยื่นคำร้องคัดค้านการขอสวมสิทธิเป็นโจทก์ และคำร้อง ลงวันที่ ๒๓ พฤศจิกายน ๒๕๕๔ ได้แย้งว่า พระราชกำหนดบริษัทบริหารสินทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๕๑ เป็นกฎหมายที่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ เนื่องจากการตราพระราชกำหนดเป็นการใช้อำนาจของคณะรัฐมนตรีซึ่งการใช้อำนาจดังกล่าว รัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ บัญญัติว่า “การใช้อำนาจโดยองค์กรของรัฐทุกองค์กรต้องคำนึงถึงศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ สิทธิและเสรีภาพตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญนี้” และรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕ วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า “การจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลที่รัฐธรรมนูญรับรองไว้จะกระทำมิได้ เว้นแต่โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายเฉพาะเพื่อการที่รัฐธรรมนูญนี้กำหนดไว้และเท่าที่จำเป็นเท่านั้น และจะกระทบกระเทือนสาระสำคัญของสิทธิและเสรีภาพนั้นมิได้” มาตรา ๒๕ วรรคสอง บัญญัติว่า “กฎหมายตามวรรคหนึ่งต้องมีผลใช้บังคับเป็นการทั่วไปและไม่มุ่งหมายให้ใช้บังคับแก่กรณีใดกรณีหนึ่ง หรือแก่บุคคลใดบุคคลหนึ่งเป็นการเจาะจง ทั้งต้องระบุบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญที่ให้อำนาจในการตรากฎหมายนั้นด้วย” แต่ปรากฏว่าพระราชกำหนดบริษัทบริหารสินทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๕๑ ตั้งแต่มาตรา ๑ ถึงมาตรา ๑๕ เป็นบทบัญญัติเกี่ยวกับการจำกัดสิทธิในทรัพย์สิน ซึ่งการตราพระราชกำหนดดังกล่าว ไม่มีการอ้าง มาตรา ๒๖ มาตรา ๒๕ และมาตรา ๔๘ แห่งรัฐธรรมนูญ และไม่มียกบทบัญญัติมาตราใดในพระราชกำหนดดังกล่าวบัญญัติไว้ด้วยว่า “พระราชกำหนดดังกล่าวเป็นพระราชกำหนดเกี่ยวกับการจำกัดสิทธิ

ในทรัพย์สินของบุคคล” ถือได้ว่า การตราพระราชกำหนดดังกล่าวขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ มาตรา ๒๕ วรรคหนึ่ง และมาตรา ๒๕ วรรคสอง นอกจากนี้ พระราชกำหนดบริษัทบริหารสินทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๕๑ มาตรา ๓ (นิยามคำว่า “การบริหารสินทรัพย์” “สินทรัพย์ด้วยคุณภาพ” และ “บริษัทบริหารสินทรัพย์”) มาตรา ๔ และมาตรา ๕ วรรคสอง ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕ วรรคสอง กล่าวคือ

ประการที่หนึ่ง นิยามตามมาตรา ๓ ดังกล่าวเป็นกฎหมายที่ไม่มีผลใช้บังคับเป็นการทั่วไป แต่ใช้บังคับเฉพาะ “กรณีสินทรัพย์ของสถาบันการเงินที่ธนาคารแห่งประเทศไทยประกาศให้เป็นสินทรัพย์ด้วยคุณภาพที่จำหน่ายจ่ายโอนให้บริษัทบริหารสินทรัพย์ได้” เท่านั้น โดยธนาคารแห่งประเทศไทยรู้อยู่แล้วก่อนการออกกฎหมายว่าสินทรัพย์ของสถาบันการเงินใดบ้าง เป็นสินทรัพย์ด้วยคุณภาพที่ธนาคารแห่งประเทศไทยจะประกาศกำหนดให้เป็นสินทรัพย์ด้วยคุณภาพ ทั้งนี้ โดยธนาคารแห่งประเทศไทยไม่ได้ให้ลูกค้าที่มีสินเชื่อกับสถาบันการเงินดังกล่าวมีโอกาสโต้แย้งว่า “สินเชื่อรายคนมิใช่สินเชื่อด้วยคุณภาพ” จึงถือว่า มาตรา ๓ ตามนิยามดังกล่าว ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕ วรรคสอง

ประการที่สอง บริษัทที่จะเป็นบริษัทบริหารสินทรัพย์ตามมาตรา ๔ แห่งพระราชกำหนดดังกล่าว มิได้เปิดกว้างให้สิทธิแก่บริษัทจำกัดหรือบริษัทมหาชนจำกัดโดยทั่วไปมีความเสมอภาคกันในการเข้ามาเป็นบริษัทบริหารสินทรัพย์ แต่กลับจำกัดสิทธิเฉพาะที่ได้รับอนุมัติจากผู้ว่าราชการแห่งประเทศไทยเท่านั้น บทบัญญัติมาตรา ๔ จึงเป็นกฎหมายที่มีเจตนามุ่งหมายใช้บังคับเฉพาะกรณี มิได้มีเจตนาให้มีผลใช้บังคับเป็นการทั่วไป จึงขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕ วรรคสอง

ประการที่สาม ตามมาตรา ๕ วรรคสอง ที่ให้บริษัทบริหารสินทรัพย์สามารถประกอบธุรกิจเงินทุนได้ โดยไม่อยู่ภายใต้บังคับแห่งกฎหมายนั้น เป็นบทบัญญัติที่แสดงเจตนามุ่งใช้เฉพาะกรณีบริษัทบริหารสินทรัพย์ที่ได้รับอนุมัติจากผู้ว่าราชการแห่งประเทศไทยโดยชัดเจน จึงถือว่าบทบัญญัติมาตรา ๕ วรรคสอง แห่งพระราชกำหนดบริษัทบริหารสินทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๕๑ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕ วรรคสอง

ศาลจังหวัดนครปฐมพิจารณาแล้ว เห็นว่า กรณีตามคำร้องเป็นไปตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๔ วรรคหนึ่ง จึงให้รอการพิจารณาพิพากษาคดีไว้ชั่วคราว และส่งคำร้องนี้มายังศาลรัฐธรรมนูญ เพื่อพิจารณาวินิจฉัย

ประเด็นที่ศาลรัฐธรรมนูญต้องพิจารณาวินิจฉัยเบื้องต้นมีว่า ศาลรัฐธรรมนูญมีอำนาจรับคำร้องเพื่อพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๔ หรือไม่

รัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๔ วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า “ในการที่ศาลจะใช้บทบัญญัติแห่งกฎหมาย บังคับแก่คดีใด ถ้าศาลเห็นเองหรือคู่ความโต้แย้งว่าบทบัญญัติแห่งกฎหมายนั้นต้องด้วยบทบัญญัติมาตรา ๖ และยังไม่มีความวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญในส่วนที่เกี่ยวกับบทบัญญัตินั้น ให้ศาลรอการพิจารณาพิพากษา คดีไว้ชั่วคราว และส่งความเห็นเช่นนั้นตามทางการเพื่อศาลรัฐธรรมนูญจะได้พิจารณาวินิจฉัย”

ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาแล้ว เห็นว่า ตามคำร้องผู้ร้องโต้แย้งว่า พระราชกำหนดบริษัทบริหารสินทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๔๑ มาตรา ๓ มาตรา ๔ และมาตรา ๕ วรรคสอง ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕ วรรคสอง และเป็นกรณีที่ศาลจังหวัดนครปฐมส่งมาเพื่อศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัย ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๔ ศาลรัฐธรรมนูญจึงมีอำนาจรับคำร้องนี้ไว้พิจารณาวินิจฉัยได้

ประเด็นตามคำร้องที่ศาลรัฐธรรมนูญต้องพิจารณาวินิจฉัย มี ๒ ประเด็น คือ

ประเด็นที่หนึ่ง การตราพระราชกำหนดบริษัทบริหารสินทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๔๑ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ มาตรา ๒๕ วรรคหนึ่งและวรรคสอง หรือไม่

ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาแล้ว เห็นว่า การที่ผู้ร้องโต้แย้งว่า พระราชกำหนดบริษัทบริหารสินทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๔๑ มิได้ระบอบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญที่ให้อำนาจในการตรากฎหมายนั้นเป็นการโต้แย้งว่า พระราชกำหนดบริษัทบริหารสินทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๔๑ ตราขึ้นโดยไม่ถูกต้องตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ ซึ่งศาลรัฐธรรมนูญได้เคยวินิจฉัยไว้แล้วว่า รัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๔ มิได้ให้สิทธิผู้ร้องที่จะโต้แย้งเกี่ยวกับ กระบวนการตรากฎหมายไม่ถูกต้องตามรัฐธรรมนูญ ตามคำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ ๓๕-๓๖/๒๕๔๔ ลงวันที่ ๓๐ ตุลาคม ๒๕๔๔ และคำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ ๒๖-๓๔/๒๕๔๕ ลงวันที่ ๔ มิถุนายน ๒๕๔๕ ศาลรัฐธรรมนูญจึงไม่จำเป็นต้องวินิจฉัยในประเด็นดังกล่าว

ประเด็นที่สอง พระราชกำหนดบริษัทบริหารสินทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๔๑ มาตรา ๓ (นิยามคำว่า “การบริหารสินทรัพย์” “สินทรัพย์ด้อยคุณภาพ” และ “บริษัทบริหารสินทรัพย์”) มาตรา ๔ และ มาตรา ๕ วรรคสอง ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕ วรรคสอง หรือไม่

รัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕ วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า “การจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลที่รัฐธรรมนูญ รับรองไว้จะกระทำมิได้ เว้นแต่โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายเฉพาะเพื่อการที่รัฐธรรมนูญนี้ กำหนดไว้และเท่าที่จำเป็นเท่านั้น และจะกระทบกระเทือนสาระสำคัญของสิทธิและเสรีภาพนั้นมิได้” และวรรคสอง บัญญัติว่า “กฎหมายตามวรรคหนึ่งต้องมีผลใช้บังคับเป็นการทั่วไปและไม่มุ่งหมายให้ใช้ บังคับแก่กรณีใดกรณีหนึ่ง หรือแก่บุคคลใดบุคคลหนึ่งเป็นการเจาะจง ทั้งต้องระบอบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ ที่ให้อำนาจในการตรากฎหมายนั้นด้วย”

พระราชกำหนดบริษัทบริหารสินทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๕๑

มาตรา ๓ “ในพระราชกำหนดนี้

“การบริหารสินทรัพย์” หมายความว่า

(๑) การรับซื้อหรือรับโอนสินทรัพย์ด้วยคุณภาพของสถาบันการเงิน รวมตลอดจนหลักประกันของสินทรัพย์นั้นเพื่อนำมาบริหารหรือจำหน่ายจ่ายโอนต่อไป

(๒) กิจกรรมอื่นที่เกี่ยวข้องหรือเกี่ยวกับกิจกรรมตาม (๑) ที่รัฐมนตรีประกาศกำหนดโดยความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรี

“สินทรัพย์ด้วยคุณภาพ” หมายความว่า สินทรัพย์ของสถาบันการเงินที่ธนาคารแห่งประเทศไทยประกาศกำหนดให้เป็นสินทรัพย์ด้วยคุณภาพที่จำหน่ายจ่ายโอนให้บริษัทบริหารสินทรัพย์ได้

“บริษัทบริหารสินทรัพย์” หมายความว่า บริษัทจำกัดที่ได้จดทะเบียนตามพระราชกำหนดนี้”

มาตรา ๔ “การจดทะเบียนบริษัทจำกัดเป็นบริษัทบริหารสินทรัพย์ ให้กระทำเมื่อได้รับอนุมัติจากผู้ว่าการธนาคารแห่งประเทศไทย และได้ชำระค่าจดทะเบียนตามอัตราที่กำหนดไว้ในบัญชีท้ายพระราชกำหนดนี้แล้ว

หลักเกณฑ์และวิธีการยื่นคำขอจดทะเบียนและการพิจารณารับจดทะเบียนให้เป็นไปตามที่กำหนดในกฎกระทรวง

ในการดำเนินกิจการบริหารสินทรัพย์ บริษัทจำกัดที่ได้จดทะเบียนเป็นบริษัทบริหารสินทรัพย์ต้องปฏิบัติตามหลักเกณฑ์ที่ธนาคารแห่งประเทศไทยประกาศกำหนด”

มาตรา ๕ “ในการดำเนินกิจการบริหารสินทรัพย์ ถ้าบริษัทบริหารสินทรัพย์จัดหาเงินทุนโดยการออกหลักทรัพย์หรือให้กู้ยืมเงิน ให้กระทำได้ตามหลักเกณฑ์ที่ธนาคารแห่งประเทศไทยกำหนด

ในกรณีที่มีการดำเนินงานของบริษัทบริหารสินทรัพย์ตามวรรคหนึ่งมีลักษณะเป็นการประกอบธุรกิจเงินทุนหรือธุรกิจเครดิตฟองซิเอร์ ให้บริษัทบริหารสินทรัพย์สามารถกระทำได้โดยไม่อยู่ภายใต้บังคับแห่งกฎหมายว่าด้วยการนั้น”

พิจารณาแล้วรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๒๕ วรรคหนึ่งบัญญัติเป็นหลักการไว้ว่า การจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลที่รัฐธรรมนูญรับรองไว้จะกระทำมิได้ แต่มีข้อยกเว้นให้กระทำได้โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายเฉพาะเพื่อการที่รัฐธรรมนูญนี้กำหนดไว้ และเท่าที่จำเป็นเท่านั้น และจะกระทบกระเทือนสาระสำคัญของสิทธิและเสรีภาพนั้นมิได้ โดยเฉพาะวรรคสอง บัญญัติให้กฎหมายที่ออกมาจำกัดสิทธิและเสรีภาพดังกล่าวต้องมีผลใช้บังคับเป็นการทั่วไปและไม่มุ่งหมายให้ใช้บังคับแก่กรณีใดกรณีหนึ่ง หรือแก่บุคคลใดบุคคลหนึ่งเป็นการเจาะจง เมื่อพิจารณา

พระราชกำหนดบริษัทบริหารสินทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๕๑ มาตรา ๓ ซึ่งให้นิยามความหมายของคำว่า “การบริหารสินทรัพย์” และ “สินทรัพย์ด้อยคุณภาพ” แล้วเห็นว่า สินทรัพย์ด้อยคุณภาพเป็นสิทธิเรียกร้องหรือหนี้สินที่ลูกหนี้ของสถาบันการเงินค้างชำระจนมีผลกระทบกระเทือนต่อการดำเนินกิจการของสถาบันการเงินนั้น กล่าวคือ ทำให้เป็นอุปสรรคต่อการเงินทุนของสถาบันการเงิน และกระทบกระเทือนต่อความสามารถในการให้สินเชื่อในภาคเศรษฐกิจปัญหาดังกล่าวหากไม่ได้รับการแก้ไขโดยด่วนจะส่งผลให้สถาบันการเงินต้องตัดเงินส่วนหนึ่งมาตั้งเป็นเงินสำรองเพื่อหนี้สูญเพิ่มขึ้น ความสามารถในการปล่อยสินเชื่อแก่ภาคเศรษฐกิจที่แท้จริงก็จะลดลงเรื่อยๆ กลายเป็นวงจรที่จะส่งผลให้ปัญหาการขาดสภาพคล่องและวิกฤตเศรษฐกิจทวีความรุนแรงมากขึ้นตามลำดับ การที่ภาครัฐได้ตราพระราชกำหนดบริษัทบริหารสินทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๕๑ เพื่อตั้งบริษัทบริหารสินทรัพย์ขึ้นมาดำเนินการบริหารสินทรัพย์โดยการรับซื้อหรือรับโอนสินทรัพย์ด้อยคุณภาพของสถาบันการเงิน รวมตลอดจนหลักประกันของสินทรัพย์นั้นเพื่อนำมาบริหารหรือจำหน่ายจ่ายโอนก็เพื่อแก้ปัญหาดังกล่าว ผลที่เกิดขึ้นตามมาก็คือ สถาบันการเงินที่โอนสินทรัพย์ด้อยคุณภาพให้กับบริษัทบริหารสินทรัพย์ก็จะกลับมามีความสามารถปล่อยสินเชื่อให้กับภาคเศรษฐกิจได้ต่อไป ดังนั้น การที่พระราชกำหนดบริษัทบริหารสินทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๕๑ บัญญัติให้มีการจำหน่ายจ่ายโอนสินทรัพย์ด้อยคุณภาพของสถาบันการเงินไปให้บริษัทบริหารสินทรัพย์ แม้ว่าจะมีผลกระทบต่อลูกหนี้ของสถาบันการเงินที่สิทธิเรียกร้องหรือหนี้สินเป็นสินทรัพย์ด้อยคุณภาพก็ตาม แต่บทบัญญัติของกฎหมายดังกล่าวมีผลบังคับเท่าที่จำเป็นแก่การดำเนินการให้เป็นไปตามเจตนารมณ์หรือวัตถุประสงค์ของกฎหมาย และเพื่อรักษาไว้ซึ่งประโยชน์มหาชน สำหรับการกำหนดให้สิทธิเรียกร้องหรือหนี้สินของลูกหนี้ของสถาบันการเงินเป็นสินทรัพย์ด้อยคุณภาพ กฎหมายได้ให้อำนาจธนาคารแห่งประเทศไทย กำหนดหลักเกณฑ์และประกาศเป็นการทั่วไปใช้บังคับกับสถาบันการเงิน รวมถึงลูกหนี้ของสถาบันการเงินเป็นการทั่วไป ไม่มุ่งหมายให้ใช้บังคับกับสิทธิเรียกร้องหรือหนี้สินรายใดรายหนึ่งโดยเฉพาะ นอกจากนี้ บทบัญญัติของมาตรา ๓ แห่งพระราชกำหนดบริษัทบริหารสินทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๕๑ เป็นการให้ความหมายของถ้อยคำในกฎหมายซึ่งไม่มีลักษณะที่จะขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕

ในส่วนที่ได้แย้งว่า พระราชกำหนดบริษัทบริหารสินทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๕๑ มาตรา ๓ นิยามคำว่า “บริษัทบริหารสินทรัพย์” ที่หมายถึง บริษัทจำกัดที่ได้จดทะเบียนตามพระราชกำหนดนี้ และมาตรา ๔ ที่บัญญัติให้บริษัทจำกัดที่จะดำเนินการบริหารสินทรัพย์ต้องได้รับอนุมัติจากผู้ว่าการธนาคารแห่งประเทศไทย โดยบัญญัติให้กำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการยื่นคำขอจดทะเบียนและการพิจารณาจดทะเบียนไว้ในกฎกระทรวง และกฎหมายบัญญัติให้กฎกระทรวง ต้องประกาศในราชกิจจานุเบกษาจึงจะใช้บังคับได้ บริษัทจำกัดตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์หรือบริษัทมหาชนจำกัดตามกฎหมายว่าด้วยบริษัท

มหาชนจำกัด ย่อมมีสิทธิที่จะยื่นคำขอจดทะเบียนเป็นบริษัทบริหารสินทรัพย์ได้ ตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดไว้ในกฎกระทรวง ดังนั้น พระราชกำหนดบริษัทบริหารสินทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๕๑ มาตรา ๔ จึงมีผลใช้บังคับเป็นการทั่วไป และไม่มุ่งหมายให้ใช้บังคับแก่กรณีใดกรณีหนึ่ง หรือแก่บุคคลใดบุคคลหนึ่งเป็นการเจาะจง

สำหรับกรณีโต้แย้งว่า พระราชกำหนดบริษัทบริหารสินทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๕๑ มาตรา ๕ วรรคสอง ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕ วรรคสอง หรือไม่ นั้น ศาลรัฐธรรมนูญได้มีคำวินิจฉัยที่ ๓๓/๒๕๕๓ ลงวันที่ ๓๐ มีนาคม ๒๕๕๓ วินิจฉัยไว้แล้วว่า พระราชกำหนดบริษัทบริหารสินทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๕๑ มาตรา ๕ วรรคสอง ไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕ วรรคสอง ศาลรัฐธรรมนูญจึงไม่จำเป็นต้องวินิจฉัยประเด็นนี้ซ้ำอีก

ศาลรัฐธรรมนูญโดยตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ จำนวน ๑๒ คน คือ นายกระมล ทองธรรมชาติ นายจิระ บุญพจนสุนทร นายปรีชา เถลิฆวณิชช นายพันธ์ จันทรปาน นายมงคล สระฐาน นายมานิต วิทยาเต็ม นายศักดิ์ เตชะชาญ นายสุจิต บุญบงการ นายสุธี สุทธิสมบุรณ์ นายสุวิทย์ ชีรพงษ์ นางเสาวนีย์ อัสวโรจน์ และนายอุระ หวังอ้อมกลาง วินิจฉัยว่า พระราชกำหนดบริษัทบริหารสินทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๕๑ มาตรา ๓ (นิยามคำว่า “การบริหารสินทรัพย์” “สินทรัพย์ด้อยคุณภาพ” และ “บริษัทบริหารสินทรัพย์”) และมาตรา ๔ ไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕ วรรคสอง

ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ จำนวน ๑ คน คือ นายจุมพล ณ สงขลา วินิจฉัยว่า กรณีตามคำร้องไม่เป็นบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่ศาลจะใช้บังคับแก่คดี ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๕ วรรคหนึ่ง ให้ยกคำร้อง

อาศัยเหตุผลดังกล่าวข้างต้น ศาลรัฐธรรมนูญจึงวินิจฉัยว่า พระราชกำหนดบริษัทบริหารสินทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๕๑ มาตรา ๓ (นิยามคำว่า “การบริหารสินทรัพย์” “สินทรัพย์ด้อยคุณภาพ” และ “บริษัทบริหารสินทรัพย์”) มาตรา ๔ และมาตรา ๕ วรรคสอง ไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕ วรรคสอง

นายกระมล ทองธรรมชาติ

ประธานศาลรัฐธรรมนูญ

นายจิระ บุญพจนสุนทร

ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

นายจุมพล ณ สงขลา

ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

นายปรีชา เฉลิมวณิชย์

ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

นายผัน จันทรปาน

ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

นายมงคล สระแก้ว

ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

นายมานิต วิทยาเต็ม

ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

นายศักดิ์ เตชะชาญ

ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

นายสุจิต บุญบงการ

ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

นายสุธี สุทธิสมบูรณ์

ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

นายสุวิทย์ ชีรพงษ์

ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

นางเสาวนีย์ อัสวโรจน์

ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

นายอุระ หวังอ้อมกลาง

ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

คำวินิจฉัยของ ศาสตราจารย์ ดร.กระมล ทองธรรมชาติ ประธานศาลรัฐธรรมนูญ

ที่ ๕๐/๒๕๕๓

วันที่ ๒๐ เมษายน ๒๕๕๓

เรื่อง ศาลจังหวัดนครปฐมส่งคำโต้แย้งของจำเลย (นายวีระชัย เอื้อวิไลจิต) ในคดีแพ่งหมายเลขดำที่ ๕๕๒/๒๕๕๓ ขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๔ ว่า พระราชกำหนดบริษัทบริหารสินทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๕๑ มาตรา ๓ มาตรา ๔ และมาตรา ๕ วรรคสอง ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕ วรรคสอง หรือไม่

ศาลจังหวัดนครปฐมส่งคำโต้แย้งของจำเลย (นายวีระชัย เอื้อวิไลจิต) ในคดีแพ่งหมายเลขดำที่ ๕๕๒/๒๕๕๓ ขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๔ ว่า พระราชกำหนดบริษัทบริหารสินทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๕๑ มาตรา ๓ มาตรา ๔ และมาตรา ๕ วรรคสอง ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕ วรรคสอง หรือไม่ โดยมีข้อเท็จจริงสรุปได้ ดังนี้

ธนาคารนครหลวงไทย จำกัด (มหาชน) เป็นโจทก์ฟ้อง นายวีระชัย เอื้อวิไลจิต เป็นจำเลยในคดีแพ่งหมายเลขดำที่ ๕๕๒/๒๕๕๓ ในความผิดฐานกู้ยืม จำนอง จำนวนทุนทรัพย์ ๒,๘๖๖,๖๕๘.๘๕ บาท ซึ่งโจทก์ได้ทวงถามให้จำเลยชำระหนี้แล้วหลายครั้งก่อนฟ้องคดีนี้ แต่จำเลยเพิกเฉย โจทก์จึงต้องฟ้องจำเลยเป็นคดีนี้

จำเลยยื่นคำให้การ เมื่อวันที่ ๓๐ พฤษภาคม ๒๕๕๓ ยกข้อต่อสู้เกี่ยวกับความไม่สมบูรณ์ของเอกสารในการฟ้องคดีของโจทก์ ทำให้โจทก์ไม่มีอำนาจฟ้อง อัตราดอกเบี้ยที่โจทก์ฟ้องเป็นโมฆะ เพราะเป็นอัตราดอกเบี้ยสูงกว่าอัตราดอกเบี้ยตามประกาศของโจทก์ที่ใช้บังคับขณะทำสัญญา จำนอง และปฏิเสธว่าไม่ได้เป็นหนี้เงินกู้ตามที่โจทก์ฟ้อง

ต่อมาบริษัทบริหารสินทรัพย์ เพชรบุรี จำกัด ยื่นคำร้อง ลงวันที่ ๑๘ ตุลาคม ๒๕๕๔ ความว่า ผู้ร้องเป็นนิติบุคคลตามกฎหมายประเภทบริษัทจำกัด และได้จดทะเบียนเป็นบริษัทบริหารสินทรัพย์ตามพระราชกำหนดบริษัทบริหารสินทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๕๑ เนื่องจากธนาคาร นครหลวงไทย จำกัด (มหาชน) ได้ออกรื้อถอนฟ้องทั้งหมดที่มีต่อจำเลยในคดีนี้ให้แก่บริษัทบริหารสินทรัพย์เพชรบุรี จำกัด เมื่อวันที่ ๒๕ มิถุนายน ๒๕๕๔ โดยเป็นไปตามพระราชกำหนดบริษัทบริหารสินทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๕๑ และบริษัทบริหารสินทรัพย์ ฯ ได้แต่งตั้งให้ธนาคารนครหลวงไทย จำกัด (มหาชน)

ผู้รับชำระหนี้เดิม เป็นตัวแทนเรียกเก็บและรับชำระหนี้ จึงเป็นผลให้การโอนสิทธิเรียกร้องดังกล่าว เป็นอันชอบด้วยกฎหมาย โดยไม่ต้องบอกกล่าวการโอนไปยังลูกหนี้ตามพระราชกำหนดบริษัทบริหารสินทรัพย์ ฯ มาตรา ๕ วรรคแรก บริษัทบริหารสินทรัพย์เพชรบุรี จำกัด มีความประสงค์ที่จะขอเข้าเป็นโจทก์ในคดีนี้ จึงได้มอบอำนาจให้ธนาคารนครหลวงไทย จำกัด (มหาชน) เป็นผู้มีอำนาจดำเนินการต่าง ๆ รวมทั้งดำเนินคดี ฟ้องร้อง ฯลฯ แทนบริษัทฯ ได้ บริษัทบริหารสินทรัพย์เพชรบุรี จำกัด จึงขอสวมสิทธิเป็นโจทก์ในคดีนี้แทนธนาคารนครหลวงไทย จำกัด (มหาชน)

จำเลยยื่นคำร้องคัดค้านการขอสวมสิทธิเป็นโจทก์ของบริษัทบริหารสินทรัพย์เพชรบุรี จำกัด จำนวน ๒ ฉบับ คือ ฉบับลงวันที่ ๒๓ พฤศจิกายน ๒๕๕๔ และฉบับลงวันที่ ๔ มกราคม ๒๕๕๕ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมฉบับแรกตามคำสั่งศาล ความว่า จำเลยขอคัดค้านว่าพระราชกำหนดบริษัทบริหารสินทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๕๑ เป็นกฎหมายที่ขัดรัฐธรรมนูญ และขอให้ส่งคำโต้แย้งของจำเลยให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัย ดังนี้

(๑) พระราชกำหนดบริษัทบริหารสินทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๕๑ เป็นกฎหมายที่ตราขึ้นโดยขัดรัฐธรรมนูญ เนื่องจากการตราพระราชกำหนดเป็นการใช้อำนาจของคณะรัฐมนตรีซึ่งการใช้อำนาจดังกล่าว รัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ บัญญัติว่า “การใช้อำนาจโดยองค์กรของรัฐทุกองค์กร ต้องคำนึงถึงศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ สิทธิและเสรีภาพตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญนี้” และรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕ วรรคแรก บัญญัติว่า “การจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลที่รัฐธรรมนูญรับรองไว้จะกระทำมิได้ เว้นแต่โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายเฉพาะเพื่อการที่รัฐธรรมนูญนี้กำหนดไว้และเท่าที่จำเป็นเท่านั้น และจะกระทบกระเทือนสาระสำคัญของสิทธิและเสรีภาพนั้นมิได้” มาตรา ๒๕ วรรคสอง บัญญัติว่า “กฎหมายตามวรรคหนึ่งต้องมีผลใช้บังคับเป็นการทั่วไปและไม่มุ่งหมายให้ใช้บังคับแก่กรณีใดกรณีหนึ่ง หรือแก่บุคคลใดบุคคลหนึ่งเป็นการเจาะจง ทั้งต้องระบุบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญที่ให้อำนาจในการตรากฎหมายนั้นด้วย” แต่ปรากฏว่าบทบัญญัติในพระราชกำหนดบริษัทบริหารสินทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๕๑ ตั้งแต่มาตรา ๑ ถึงมาตรา ๑๕ แสดงให้เห็นอยู่ในตัวว่าพระราชกำหนดดังกล่าว เป็นกฎหมายเกี่ยวกับการจำกัดสิทธิในทรัพย์สิน แต่ในการตราพระราชกำหนดดังกล่าว ไม่มีการอ้างมาตรา ๒๖ มาตรา ๒๕ และมาตรา ๔๘ ของรัฐธรรมนูญ และไม่มีการบัญญัติมาตราใดในพระราชกำหนดดังกล่าวบัญญัติไว้ด้วยว่า “พระราชกำหนดดังกล่าวเป็นพระราชกำหนดเกี่ยวกับการจำกัดสิทธิในทรัพย์สินของบุคคล” ฉะนั้น จึงถือได้ว่า การตราพระราชกำหนดดังกล่าวขัดกับรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ มาตรา ๒๕ วรรคแรก และมาตรา ๒๕ วรรคสอง

(๒) พระราชกำหนดบริษัทบริหารสินทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๕๑ มาตรา ๓ (นิยามคำว่า “การบริหารสินทรัพย์” “สินทรัพย์ด้อยคุณภาพ” “บริษัทบริหารสินทรัพย์”) มาตรา ๔ และมาตรา ๕ วรรคสอง ขัดต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕ วรรคสอง โดยอ้างเหตุผลสามประการ ดังนี้

ประการแรก นิยามตามมาตรา ๓ ดังกล่าวข้างต้นเป็นกฎหมายที่ไม่มีผลใช้บังคับเป็นการทั่วไป แต่ใช้บังคับเฉพาะ “กรณีสินทรัพย์ของสถาบันการเงินที่ธนาคารแห่งประเทศไทยประกาศให้เป็นสินทรัพย์ด้อยคุณภาพที่จำหน่ายจ่ายโอนให้บริษัทบริหารสินทรัพย์ได้” เท่านั้นโดยธนาคารแห่งประเทศไทย รู้อยู่แล้วก่อนการออกกฎหมายว่าสินทรัพย์ของสถาบันการเงินใดบ้างเป็นสินทรัพย์ด้อยคุณภาพที่ธนาคารแห่งประเทศไทย จะประกาศกำหนดให้เป็นสินทรัพย์ด้อยคุณภาพ ทั้งนี้ โดยธนาคารแห่งประเทศไทย ไม่ได้ให้ลูกคำที่มีสินเชื่อมักกับสถาบันการเงินดังกล่าวมีโอกาสโต้แย้งว่า “สินเชื่อรายตนมิใช่สินเชื่อด้อยคุณภาพ” จึงถือว่า มาตรา ๓ ตามนิยามข้างต้น ขัดต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕ วรรคสอง

ประการที่สอง มาตรา ๔ บริษัทที่จะเป็นบริษัทบริหารสินทรัพย์ตามพระราชกำหนดดังกล่าว มิได้เปิดกว้างให้สิทธิแก่บริษัทจำกัดหรือบริษัทมหาชนจำกัดโดยทั่วไปมีความเสมอภาคกันในการเข้ามาเป็นบริษัทบริหารสินทรัพย์ แต่กลับจำกัดสิทธิเฉพาะที่ได้รับอนุมัติจากผู้ว่าการธนาคารแห่งประเทศไทย เท่านั้น บทบัญญัติมาตรา ๔ จึงเป็นกฎหมายที่มีเจตนามุ่งหมายเฉพาะกรณี มิได้มีเจตนาให้มีผลใช้บังคับเป็นการทั่วไป จึงขัดต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕ วรรคสอง

ประการที่สาม ตามมาตรา ๕ วรรคท้าย ที่ “ให้บริษัทบริหารสินทรัพย์สามารถประกอบธุรกิจเงินทุนได้ โดยไม่อยู่ภายใต้บังคับแห่งกฎหมายนั้น” เป็นบทบัญญัติที่แสดงเจตนามุ่งใช้เฉพาะกรณีบริษัทบริหารสินทรัพย์ที่ได้รับอนุมัติจากผู้ว่าการธนาคารแห่งประเทศไทยโดยชัดเจน จึงถือว่า บทบัญญัติมาตรา ๕ วรรคสอง แห่งพระราชกำหนดบริษัทบริหารสินทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๕๑ ขัดต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕ วรรคสอง

ศาลจังหวัดนครปฐม พิจารณาแล้วเห็นว่า กรณีตามคำโต้แย้งของจำเลยเป็นไปตามมาตรา ๒๖๔ วรรคหนึ่ง ของรัฐธรรมนูญ จึงให้รอการพิพากษาพิพากษาคดีไว้ชั่วคราว และส่งสำนวนคดีดังกล่าวมายังศาลรัฐธรรมนูญเพื่อพิจารณาวินิจฉัย

ประเด็นในการพิจารณาวินิจฉัยและคำวินิจฉัย

๑. การตราพระราชกำหนดบริษัทบริหารสินทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๕๑ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ มาตรา ๒๕ วรรคหนึ่งและวรรคสอง หรือไม่

๒. พระราชกำหนดบริษัทบริหารสินทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๕๑ มาตรา ๓ มาตรา ๔ และมาตรา ๕ วรรคสอง ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕ วรรคสอง หรือไม่

พิจารณาประเด็นที่ ๑ ที่ผู้ร้องอ้างการตราพระราชกำหนดบริษัทบริหารสินทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๕๑ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ มาตรา ๒๕ วรรคหนึ่งและวรรคสอง นั้น เห็นว่า การที่จำเลยโต้แย้งว่า พระราชกำหนดบริษัทบริหารสินทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๕๑ มีได้ระบุบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญที่ให้อำนาจในการตรากฎหมายนั้น เป็นการโต้แย้งว่า พระราชกำหนดบริษัทบริหารสินทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๕๑ ตราขึ้นโดยไม่ถูกต้องตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ ซึ่งการโต้แย้งในลักษณะเช่นนี้ ศาลรัฐธรรมนูญได้เคยวินิจฉัยไว้แล้วว่า รัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๔ มิได้ให้สิทธิผู้ร้องที่จะโต้แย้งในลักษณะเช่นนั้น ตามคำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ ๓๕ - ๓๖/๒๕๔๔ ลงวันที่ ๓๐ ตุลาคม ๒๕๔๔ และคำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ ๒๖ - ๓๔/๒๕๔๕ ลงวันที่ ๔ มิถุนายน ๒๕๔๕ ดังนั้น จึงไม่จำเป็นต้องวินิจฉัยในประเด็นดังกล่าวซ้ำอีก

ส่วนประเด็นที่ ๒ พระราชกำหนดบริษัทบริหารสินทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๕๑ มาตรา ๓ มาตรา ๔ และมาตรา ๕ วรรคสอง ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕ วรรคสอง หรือไม่ ซึ่งแยกการพิจารณาออกเป็น ๓ กรณี คือ

กรณีที่หนึ่ง พระราชกำหนดบริษัทบริหารสินทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๕๑ มาตรา ๓ (นิยามคำว่า “การบริหารสินทรัพย์” และ “สินทรัพย์ด้อยคุณภาพ”) ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕ วรรคสอง หรือไม่

พิจารณาแล้ว เห็นว่า สินทรัพย์ด้อยคุณภาพ ตามความหมายในมาตรา ๓ แห่งพระราชกำหนดบริษัทบริหารสินทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๕๑ ที่ธนาคารแห่งประเทศไทยประกาศกำหนดให้จำหน่ายจ่ายโอนให้บริษัทบริหารสินทรัพย์ได้ เป็นสิทธิเรียกร้องหรือหนี้สินที่ลูกหนี้ของสถาบัน การเงินค้างชำระเป็นระยะเวลาเกินกว่า ๓ เดือน ๖ เดือน และ ๑๒ เดือน หรือจนถึงขนาดเป็นสิทธิเรียกร้องที่ไม่มีทางจะได้รับชำระหนี้ และสถาบันการเงินจะต้องตัดสินทรัพย์นั้นออกจากบัญชีหรือกันเงินสำรองในอัตราที่แตกต่างกัน สินทรัพย์ด้อยคุณภาพจึงเป็นสินทรัพย์ที่สร้างผลกระทบต่อสถาบันการเงิน โดยเฉพาะอย่างยิ่งทำให้เป็นอุปสรรคต่อการเพิ่มทุนของสถาบันการเงิน และกระทบกระเทือนต่อความสามารถในการให้สินเชื่อในภาคเศรษฐกิจ ปัญหาดังกล่าวหากไม่ได้รับการแก้ไขโดยด่วนจะส่งผลให้สถาบันการเงินต้องตัดเงินส่วนหนึ่งมาตั้งเป็นเงินสำรองเพื่อหนี้สูญเพิ่มขึ้น ความสามารถในการปล่อยสินเชื่อแก่ภาคเศรษฐกิจที่แท้จริงก็จะลดลงเรื่อย ๆ กลายเป็นวงจรที่จะส่งผลให้ปัญหาการขาดสภาพคล่องและวิกฤตเศรษฐกิจทวีความรุนแรงมากขึ้นตามลำดับ

พิจารณาแล้ว พระราชกำหนดบริษัทบริหารสินทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๕๑ บัญญัติให้มีการตั้งบริษัทบริหารสินทรัพย์ขึ้นมาดำเนินการบริหารสินทรัพย์โดยการรับซื้อหรือรับโอนสินทรัพย์ด้วยคุณภาพของสถาบันการเงิน รวมตลอดจนหลักประกันของสินทรัพย์นั้นเพื่อนำมาบริหารหรือจำหน่ายจ่ายโอนก็เพื่อแก้ปัญหาสินทรัพย์ด้วยคุณภาพ ผลที่เกิดขึ้นตามมาก็คือสถาบันการเงินที่โอนสินทรัพย์ด้วยคุณภาพให้กับบริษัทบริหารสินทรัพย์ก็จะกลับมามีความสามารถปล่อยสินเชื่อให้กับภาคเศรษฐกิจได้ต่อไป จึงเห็นว่าพระราชกำหนดบริษัทบริหารสินทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๕๑ เป็นกฎหมายที่ตราขึ้นเพื่อประโยชน์ของประเทศชาติ หรือประโยชน์ส่วนรวม ดังนั้น การที่พระราชกำหนดบริษัทบริหารสินทรัพย์ ฯ บัญญัติให้มีการจำหน่ายจ่ายโอนสินทรัพย์ด้วยคุณภาพของสถาบันการเงินไปให้บริษัทบริหารสินทรัพย์ แม้ว่าจะมีผลกระทบต่อลูกหนี้ของสถาบันการเงินที่สิทธิเรียกร้องหรือหนี้สินเป็นสินทรัพย์ด้วยคุณภาพก็ตาม แต่บทบัญญัติของกฎหมายดังกล่าวก็มีผลบังคับเท่าที่จำเป็นแก่การดำเนินการให้เป็นไปตามเจตนารมณ์หรือวัตถุประสงค์ของกฎหมาย และเพื่อรักษาไว้ซึ่งประโยชน์มหาชน สำหรับการกำหนดให้สิทธิเรียกร้องหรือหนี้สินของลูกหนี้ของสถาบันการเงินเป็นสินทรัพย์ด้วยคุณภาพ กฎหมายได้ให้อำนาจอธิการแห่งประเทศไทยกำหนดและธนาคารแห่งประเทศไทยได้กำหนดลักษณะของสินทรัพย์ด้วยคุณภาพเป็นหลักเกณฑ์ทั่วไปโดยใช้บังคับกับสิทธิเรียกร้อง หรือหนี้สินที่ไม่มีทางจะได้รับชำระหนี้หรือค้างชำระเป็นระยะเวลาที่กำหนด และได้มีการประกาศหลักเกณฑ์ใช้บังคับกับสถาบันการเงินรวมถึงลูกหนี้ของสถาบันการเงินเป็นการทั่วไป ไม่มุ่งหมายให้ใช้บังคับกับสิทธิเรียกร้องหรือหนี้สินรายใดรายหนึ่งโดยเฉพาะและสิทธิเรียกร้องหรือหนี้สินของลูกหนี้ของสถาบันการเงินใดที่เป็นไปตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดย่อมต้องขายหรือจำหน่ายจ่ายโอนให้กับบริษัทบริหารสินทรัพย์เพื่อดำเนินการบริหารสินทรัพย์ด้วยคุณภาพนั้น ต่อไป

ดังนั้น พิจารณาแล้วเห็นว่า พระราชกำหนดบริษัทบริหารสินทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๕๑ มาตรา ๓ ความหมายของ “การบริหารสินทรัพย์” และ “สินทรัพย์ด้วยคุณภาพ” ไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕ วรรคสอง

กรณีที่สอง พระราชกำหนดบริษัทบริหารสินทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๕๑ มาตรา ๓ (นิยามคำว่า “บริษัทบริหารสินทรัพย์”) และมาตรา ๔ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕ วรรคสอง หรือไม่

พิจารณาแล้ว ตามมาตรา ๓ คำว่า “บริษัทบริหารสินทรัพย์” หมายความว่า บริษัทจำกัดที่ได้จดทะเบียนตามพระราชกำหนดนี้ และตามมาตรา ๔ กำหนดให้บริษัทจำกัดที่จะดำเนินการ

บริหารสินทรัพย์ต้องได้รับอนุมัติจากผู้ว่าการธนาคารแห่งประเทศไทย ส่วนหลักเกณฑ์และวิธีการยื่นคำขอจดทะเบียนและการพิจารณาปรับจดทะเบียนให้เป็นไปตามที่กำหนดในกฎกระทรวง การที่กฎหมายกำหนดให้ผู้ที่ดำเนินการจัดการบริหารสินทรัพย์ต้องเป็นบริษัทจำกัดหรือบริษัทมหาชนจำกัด และต้องได้รับอนุมัติจากผู้ว่าการธนาคารแห่งประเทศไทย โดยกำหนดให้มีหลักเกณฑ์ในการพิจารณาปรับจดทะเบียน แสดงให้เห็นว่า การพิจารณามีได้เป็นไปตามอำเภอใจของผู้ว่าการธนาคารแห่งประเทศไทย แต่ผู้ว่าการธนาคารแห่งประเทศไทยจะต้องพิจารณาโดยยึดถือหลักเกณฑ์ตามที่กำหนดไว้ในกฎกระทรวง คือ กฎกระทรวง (พ.ศ. ๒๕๕๑) ออกตามความในพระราชกำหนดบริษัทบริหารสินทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๕๑ ลงวันที่ ๒๓ ธันวาคม ๒๕๕๑ หลักเกณฑ์ตามกฎกระทรวงกำหนดคุณสมบัติของนิติบุคคลที่ยื่นคำขอจดทะเบียนเป็นบริษัทบริหารสินทรัพย์กำหนดให้ยื่นเอกสารหลักฐานที่เกี่ยวข้องกับบริษัทนั้น พร้อมคำขอจดทะเบียน ในการพิจารณาคำขอจดทะเบียนของผู้ว่าการธนาคารแห่งประเทศไทย กฎกระทรวงกำหนดเงื่อนไขให้ผู้ว่าการธนาคารแห่งประเทศไทยพิจารณาคำขอจดทะเบียนให้แล้วเสร็จ และเมื่อพิจารณาเห็นว่าคำขอจดทะเบียนและเอกสารหลักฐานที่ยื่นมานั้นถูกต้องครบถ้วน จึงจะอนุมัติรับจดทะเบียน ดังนั้นจึงเห็นว่าหลักเกณฑ์ที่กำหนดไว้ในกฎกระทรวงมีลักษณะการใช้บังคับเป็นการทั่วไป มิได้มุ่งหมายให้ใช้บังคับแก่กรณีใดกรณีหนึ่ง หรือแก่บุคคลใดบุคคลหนึ่งเป็นการเจาะจง นอกจากนี้ตามพระราชกำหนดบริษัทบริหารสินทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๕๑ มาตรา ๑๕ บัญญัติว่า “ให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังรักษาการตามพระราชกำหนดนี้ และให้มีอำนาจออกกฎกระทรวงและประกาศเพื่อปฏิบัติการตามพระราชกำหนดนี้

กฎกระทรวงและประกาศนั้น เมื่อได้ประกาศในราชกิจจานุเบกษาแล้วให้ใช้บังคับได้”

เมื่อพิจารณาบทบัญญัติมาตราดังกล่าว ก็เห็นได้ว่า กฎหมายกำหนดให้กฎกระทรวงที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังออกใช้บังคับตามพระราชกำหนดดังกล่าวต้องประกาศในราชกิจจานุเบกษา จึงจะใช้บังคับได้ ดังนั้น กฎกระทรวงที่กำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการยื่นคำขอจดทะเบียนและการพิจารณาปรับจดทะเบียนจึงมีผลใช้บังคับเป็นการทั่วไป และไม่มุ่งหมายให้ใช้บังคับแก่กรณีใดกรณีหนึ่ง หรือแก่บุคคลใดบุคคลหนึ่งเป็นการเจาะจง

ดังนั้น พิจารณาแล้วเห็นว่า พระราชกำหนดบริษัทบริหารสินทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๕๑ มาตรา ๓ ความหมายของ “บริษัทบริหารสินทรัพย์” และมาตรา ๔ ไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕ วรรคสอง

ส่วนกรณีที่สาม พระราชกำหนดบริษัทบริหารสินทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๕๑ มาตรา ๕ วรรคสอง ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕ วรรคสอง หรือไม่ นั้น ในประเด็นนี้ศาลรัฐธรรมนูญได้มีคำวินิจฉัย ที่ ๓๗/๒๕๕๗ ลงวันที่ ๓๐ มีนาคม ๒๕๕๗ วินิจฉัยไว้แล้วว่าพระราชกำหนดบริษัทบริหารสินทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๕๑ มาตรา ๕ วรรคสอง ไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕ วรรคสอง จึงไม่จำเป็นต้องวินิจฉัยประเด็นนี้ซ้ำอีก

อาศัยเหตุผลดังกล่าว จึงวินิจฉัยว่า พระราชกำหนดบริษัทบริหารสินทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๕๑ มาตรา ๓ (คำว่า “การบริหารสินทรัพย์” “สินทรัพย์ด้วยคุณภาพ” “บริษัทบริหารสินทรัพย์”) มาตรา ๔ และมาตรา ๕ วรรคสอง ไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕ วรรคสอง

ศาสตราจารย์ ดร.กระมล ทองธรรมชาติ
ประธานศาลรัฐธรรมนูญ

คำวินิจฉัยของ นายจิระ บุญพอนสุนทร ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

ที่ ๕๐/๒๕๕๗

วันที่ ๒๐ เมษายน ๒๕๕๗

เรื่อง ศาลจังหวัดนครปฐมส่งคำโต้แย้งของจำเลย (นายวีระชัย เอื้อวิไลจิต) ในคดีแพ่งหมายเลขดำที่ ๕๕๒/๒๕๕๓ ขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๔ (กรณีพระราชกำหนดบริษัทบริหารสินทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๕๑ มาตรา ๓ มาตรา ๔ และ มาตรา ๕ วรรคสอง ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ)

กรณีสืบเนื่องจากธนาคารนครหลวงไทย จำกัด (มหาชน) เป็นโจทก์ฟ้องนายวีระชัย เอื้อวิไลจิต เป็นจำเลยตามคดีแพ่งหมายเลขดำที่ ๕๕๒/๒๕๕๓ ของศาลจังหวัดนครปฐม ให้ชำระเงินจำนวน ๒,๘๖๖,๖๕๘.๘๕ บาท พร้อมดอกเบี้ย หากไม่ชำระให้ยึดทรัพย์จำนองออกขายทอดตลาดนำเงินมาชำระหนี้โจทก์จนครบ จำเลยให้การต่อสู้คดี

ต่อมาเมื่อวันที่ ๑๘ ตุลาคม ๒๕๕๔ บริษัทบริหารสินทรัพย์ เพชรบุรี จำกัด ยื่นคำร้องว่า ผู้ร้องได้จดทะเบียนเป็นบริษัทบริหารสินทรัพย์ตามพระราชกำหนดบริษัทบริหารสินทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๕๑ เนื่องจากธนาคารนครหลวงไทย จำกัด (มหาชน) ได้โอนสิทธิเรียกร้องทั้งหมดที่มีต่อจำเลยในคดีนี้ให้แก่ผู้ร้องเมื่อวันที่ ๒๕ มิถุนายน ๒๕๕๔ โดยเป็นไปตามพระราชกำหนดบริษัทบริหารสินทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๕๑ และผู้ร้องได้แต่งตั้งให้ธนาคารนครหลวงไทย จำกัด (มหาชน) ผู้รับชำระหนี้เดิมเป็นตัวแทนเรียกเก็บและรับชำระหนี้ จึงเป็นผลให้การโอนสิทธิเรียกร้องดังกล่าวเป็นอันชอบด้วยกฎหมายโดยไม่ต้องบอกกล่าวการโอนไปยังลูกหนี้ตามพระราชกำหนดบริษัทบริหารสินทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๕๑ มาตรา ๘ วรรคแรก ผู้ร้องมีความประสงค์ขอเข้าเป็นโจทก์ในคดีนี้ จึงได้มอบอำนาจให้ธนาคารนครหลวงไทย จำกัด (มหาชน) เป็นผู้มีอำนาจดำเนินการต่างๆ รวมทั้งดำเนินคดีแทนผู้ร้อง และผู้ร้องขอสวมสิทธิเป็นโจทก์ในคดีนี้แทนธนาคารนครหลวงไทย จำกัด (มหาชน)

จำเลยยื่นคำร้องคัดค้านการขอสวมสิทธิเป็นโจทก์ของบริษัทบริหารสินทรัพย์เพชรบุรี จำกัด จำนวน ๒ ฉบับ คือ ฉบับลงวันที่ ๒๓ พฤศจิกายน ๒๕๕๔ และฉบับลงวันที่ ๔ มกราคม ๒๕๕๕ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมฉบับแรกตามคำสั่งศาล สรุปความว่า จำเลยขอคัดค้านว่าพระราชกำหนดบริษัทบริหารสินทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๕๑ ขัดรัฐธรรมนูญ ดังนี้

(๑) พระราชกำหนดบริษัทบริหารสินทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๕๑ เป็นกฎหมายที่ตราขึ้นโดยขัดรัฐธรรมนูญ เนื่องจากการตราพระราชกำหนดเป็นการใช้อำนาจของคณะรัฐมนตรี ซึ่งการใช้อำนาจดังกล่าว รัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ บัญญัติว่า “การใช้อำนาจโดยองค์กรของรัฐทุกองค์กรต้องคำนึงถึงศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ สิทธิและเสรีภาพตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญนี้” และรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕ วรรคแรก บัญญัติว่า “การจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลที่รัฐธรรมนูญรับรองไว้จะกระทำมิได้ เว้นแต่โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายเฉพาะเพื่อการที่รัฐธรรมนูญนี้กำหนดไว้และเท่าที่จำเป็นเท่านั้น และจะกระทบกระเทือนสาระสำคัญของสิทธิและเสรีภาพนั้นมิได้” มาตรา ๒๕ วรรคสอง บัญญัติว่า “กฎหมายตามวรรคหนึ่งต้องมีผลใช้บังคับเป็นการทั่วไปและไม่มุ่งหมายให้ใช้บังคับแก่กรณีใดกรณีหนึ่งหรือแก่บุคคลใดบุคคลหนึ่งเป็นการเจาะจง ทั้งต้องระบุบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญที่ให้อำนาจในการตรากฎหมายนั้นด้วย” แต่ปรากฏว่าบทบัญญัติในพระราชกำหนดบริษัทบริหารสินทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๕๑ ตั้งแต่มาตรา ๑ ถึงมาตรา ๑๕ แสดงให้เห็นอยู่ในตัวว่าพระราชกำหนดดังกล่าวเป็นกฎหมายเกี่ยวกับการจำกัดสิทธิในทรัพย์สิน แต่ในการตราพระราชกำหนดดังกล่าว ไม่มีการอ้างมาตรา ๒๖ มาตรา ๒๕ และมาตรา ๔๘ ของรัฐธรรมนูญ และไม่มีการอ้างบทบัญญัติมาตราใดในพระราชกำหนดดังกล่าวว่าบัญญัติไว้ด้วยว่า “พระราชกำหนดดังกล่าวเป็นพระราชกำหนดเกี่ยวกับการจำกัดสิทธิในทรัพย์สินของบุคคล” ฉะนั้น จึงถือได้ว่า การตราพระราชกำหนดดังกล่าวขัดกับรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ มาตรา ๒๕ วรรคแรก และมาตรา ๒๕ วรรคสอง

(๒) พระราชกำหนดบริษัทบริหารสินทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๕๑ มาตรา ๓ (นิยามคำว่า “การบริหารสินทรัพย์” “สินทรัพย์ด้วยคุณภาพ” “บริษัทบริหารสินทรัพย์”) มาตรา ๔ และมาตรา ๕ วรรคสอง ขัดต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕ วรรคสอง เพราะ

ประการแรกนิยามตามมาตรา ๓ ดังกล่าวข้างต้นเป็นกฎหมายที่ไม่มีผลใช้บังคับเป็นการทั่วไป แต่ใช้บังคับเฉพาะ “กรณีสินทรัพย์ของสถาบันการเงินที่ธนาคารแห่งประเทศไทยประกาศให้เป็นสินทรัพย์ด้วยคุณภาพที่จำหน่ายจ่ายโอนให้บริษัทบริหารสินทรัพย์ได้” เท่านั้น โดยธนาคารแห่งประเทศไทย รู้อยู่แล้วก่อนการออกกฎหมายว่าสินทรัพย์ของสถาบันการเงินใดบ้างเป็นสินทรัพย์ด้วยคุณภาพที่ธนาคารแห่งประเทศไทย จะประกาศกำหนดให้เป็นสินทรัพย์ด้วยคุณภาพ ทั้งนี้ โดยธนาคารแห่งประเทศไทย ไม่ได้ให้ลูกค้าที่มีสินเชื่อกับสถาบันการเงินดังกล่าวมีโอกาสโต้แย้งว่า “สินเชื่อรายตนมิใช่สินเชื่อด้วยคุณภาพ” จึงถือว่า มาตรา ๓ ตามนิยามข้างต้น ขัดต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕ วรรคสอง

ประการที่สอง มาตรการ ๔ บริษัทที่จะเป็นบริษัทบริหารสินทรัพย์ตามพระราชกำหนดดังกล่าว มิได้เปิดกว้างให้สิทธิแก่บริษัทจำกัดหรือบริษัทมหาชนจำกัดโดยทั่วไปมีความเสมอภาคกันในการเข้ามาเป็นบริษัทบริหารสินทรัพย์ แต่กลับจำกัดสิทธิเฉพาะที่ได้รับอนุมัติจากผู้ว่าการธนาคารแห่งประเทศไทยเท่านั้น บทบัญญัติมาตรา ๔ จึงเป็นกฎหมายที่มีเจตนามุ่งหมายเฉพาะกรณี มิได้มีเจตนาให้มีผลใช้บังคับเป็นการทั่วไป จึงขัดต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕ วรรคสอง

ประการที่สาม ตามมาตรา ๕ วรรคท้าย ที่ “ให้บริษัทบริหารสินทรัพย์สามารถประกอบธุรกิจเงินทุนได้ โดยไม่อยู่ภายใต้บังคับแห่งกฎหมายนั้น” เป็นบทบัญญัติที่แสดงเจตนามุ่งใช้เฉพาะกรณี บริษัทบริหารสินทรัพย์ที่ได้รับอนุมัติจากผู้ว่าการธนาคารแห่งประเทศไทยโดยชัดเจนจึงถือว่าบทบัญญัติมาตรา ๕ วรรคท้าย แห่งพระราชกำหนดบริษัทบริหารสินทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๔๑ ขัดต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕ วรรคสอง

จำเลยยื่นคำร้องลงวันที่ ๒๓ พฤศจิกายน ๒๕๔๔ ขอให้ศาลจังหวัดนครปฐมส่งปัญหาในข้อที่อ้างว่าขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัย ซึ่งศาลจังหวัดนครปฐมได้ส่งศาลรัฐธรรมนูญตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๔ วรรคหนึ่ง สรุปได้เป็นสองประเด็นคือ

ประเด็นข้อ ๑ การตราพระราชกำหนดบริษัทบริหารสินทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๔๑ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ และมาตรา ๒๕ วรรคหนึ่งและวรรคสอง หรือไม่

ประเด็นข้อ ๒ พระราชกำหนดบริษัทบริหารสินทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๔๑ มาตรา ๓ มาตรา ๔ และมาตรา ๕ วรรคสอง ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕ วรรคสอง หรือไม่

ความละเอียดของคำคู่ความ ตลอดจนคำโต้แย้งคัดค้านของผู้เกี่ยวข้องในคดีดังกล่าวปรากฏตามคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ (คำวินิจฉัยกลาง) แล้ว

จะได้พิจารณาวินิจฉัยตามประเด็นที่กำหนดไว้ดังนี้

ตามประเด็นข้อ ๑ การที่จำเลยโต้แย้งว่า พระราชกำหนดบริษัทบริหารสินทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๔๑ มิได้ระบุบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญที่ให้อำนาจในการตรากฎหมายนั้น เป็นการโต้แย้งกระบวนการตราว่า พระราชกำหนดบริษัทบริหารสินทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๔๑ ตราขึ้นโดยไม่ถูกต้องตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ ซึ่งการโต้แย้งในลักษณะเช่นนี้ ศาลรัฐธรรมนูญได้เคยวินิจฉัยไว้แล้วว่า รัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๔ มิได้ให้สิทธิผู้ร้องที่จะโต้แย้งในลักษณะเช่นนี้ปรากฏตามคำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ ๓๕ - ๓๖/๒๕๔๔ ลงวันที่ ๓๐ ตุลาคม ๒๕๔๔ และคำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ ๒๖ - ๓๔/๒๕๔๕ ลงวันที่ ๔ มิถุนายน ๒๕๔๕ ศาลรัฐธรรมนูญจึงไม่จำเป็นต้องวินิจฉัยในประเด็นดังกล่าวอีก

ตามประเด็นข้อ ๒ ที่ว่าพระราชกำหนดบริษัทบริหารสินทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๕๑ มาตรา ๓ มาตรา ๔ และมาตรา ๕ วรรคสอง ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕ วรรคสอง หรือไม่

ในประเด็นนี้ แยกการพิจารณาออกเป็น ๓ กรณี คือ

กรณีที่หนึ่ง พระราชกำหนดบริษัทบริหารสินทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๕๑ มาตรา ๓ (นิยามคำว่า “การบริหารสินทรัพย์” และ “สินทรัพย์ด้วยคุณภาพ”) ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕ วรรคสอง หรือไม่

กรณีที่สอง พระราชกำหนดบริษัทบริหารสินทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๕๑ มาตรา ๓ (นิยามคำว่า “บริษัทบริหารสินทรัพย์”) และมาตรา ๔ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕ วรรคสอง หรือไม่

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

บทบัญญัติแห่งกฎหมายที่เกี่ยวข้อง

รัฐธรรมนูญ

“มาตรา ๒๕ การจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลที่รัฐธรรมนูญรับรองไว้จะกระทำมิได้ เว้นแต่โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายเฉพาะเพื่อการที่รัฐธรรมนูญนี้กำหนดไว้และเท่าที่จำเป็นเท่านั้น และจะกระทบกระเทือนสาระสำคัญของสิทธิและเสรีภาพนั้นมิได้

กฎหมายตามวรรคหนึ่งต้องมีผลใช้บังคับเป็นการทั่วไปและไม่มุ่งหมายให้ใช้บังคับแก่กรณีใดกรณีหนึ่ง หรือแก่บุคคลใดบุคคลหนึ่งเป็นการเจาะจง ทั้งต้องระบุบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญที่ให้อำนาจในการตรากฎหมายนั้นด้วย

บทบัญญัติวรรคหนึ่งและวรรคสองให้นำมาใช้บังคับกับกฎหรือข้อบังคับที่ออกโดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายด้วย โดยอนุโลม”

“มาตรา ๒๑๘ ในกรณีเพื่อประโยชน์ในอันที่จะรักษาความปลอดภัยของประเทศ ความปลอดภัยสาธารณะ ความมั่นคงในทางเศรษฐกิจของประเทศ หรือป้องปัดภัยพิบัติสาธารณะ พระมหากษัตริย์จะทรงตราพระราชกำหนดให้ใช้บังคับดังเช่นพระราชบัญญัติก็ได้

การตราพระราชกำหนดตามวรรคหนึ่ง ให้กระทำได้เฉพาะเมื่อคณะรัฐมนตรีเห็นว่าเป็นกรณีฉุกเฉินที่มีความจำเป็นรีบด่วนอันมิอาจหวั่นไหวได้

พระราชกำหนดบริษัทบริหารสินทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๕๑

“มาตรา ๓ ในพระราชกำหนดนี้

“การบริหารสินทรัพย์” หมายความว่า

(๑) การรับซื้อหรือรับโอนสินทรัพย์ด้วยคุณภาพของสถาบันการเงิน รวมตลอดจนหลักประกันของสินทรัพย์นั้นเพื่อนำมาบริหารหรือจำหน่ายจ่ายโอนต่อไป

(๒) กิจการอื่นที่เกี่ยวข้องหรือเกี่ยวกับกิจการตาม (๑) ที่รัฐมนตรีประกาศกำหนดโดยความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรี

“สินทรัพย์ด้วยคุณภาพ” หมายความว่า สินทรัพย์ของสถาบันการเงินที่ธนาคารแห่งประเทศไทยประกาศกำหนดให้เป็นสินทรัพย์ด้วยคุณภาพที่จำหน่ายจ่ายโอนให้บริษัทบริหารสินทรัพย์ได้

“สถาบันการเงิน” หมายความว่า

(๑) ธนาคารพาณิชย์ตามกฎหมายว่าด้วยธนาคารพาณิชย์

(๒) บริษัทเงินทุน บริษัทเงินทุนหลักทรัพย์ และบริษัทเครดิตฟองซิเอร์ตามกฎหมายว่าด้วยการประกอบธุรกิจเงินทุน ธุรกิจหลักทรัพย์ และธุรกิจเครดิตฟองซิเอร์

(๓) นิติบุคคลอื่นที่รัฐมนตรีประกาศกำหนดในราชกิจจานุเบกษา

“บริษัทจำกัด” หมายความว่า บริษัทจำกัดตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ หรือบริษัทมหาชนจำกัดตามกฎหมายว่าด้วยบริษัทมหาชนจำกัด

“บริษัทบริหารสินทรัพย์” หมายความว่า บริษัทจำกัดที่ได้จดทะเบียนตามพระราชกำหนดนี้

“รัฐมนตรี” หมายความว่า รัฐมนตรีผู้รักษาการตามพระราชกำหนดนี้”

“มาตรา ๔ การจดทะเบียนบริษัทจำกัดเป็นบริษัทบริหารสินทรัพย์ ให้กระทำได้เมื่อได้รับอนุมัติจากผู้ว่าการธนาคารแห่งประเทศไทย และได้ชำระค่าจดทะเบียนตามอัตราที่กำหนดไว้ในบัญชีท้ายพระราชกำหนดนี้แล้ว

หลักเกณฑ์และวิธีการยื่นคำขอจดทะเบียนและการพิจารณาจดทะเบียนให้เป็นไปตามที่กำหนดในกฎกระทรวง

ในการดำเนินกิจการบริหารสินทรัพย์ บริษัทจำกัดที่ได้จดทะเบียนเป็นบริษัทบริหารสินทรัพย์ ต้องปฏิบัติตามหลักเกณฑ์ที่ธนาคารแห่งประเทศไทยประกาศกำหนด”

“มาตรา ๕ ในการดำเนินกิจการบริหารสินทรัพย์ ถ้าบริษัทบริหารสินทรัพย์จัดหาเงินทุนโดยการออกหลักทรัพย์หรือให้กู้ยืมเงิน ให้กระทำได้ตามหลักเกณฑ์ที่ธนาคารแห่งประเทศไทยกำหนด

ในกรณีการดำเนินงานของบริษัทบริหารสินทรัพย์ตามวรรคหนึ่งมีลักษณะเป็นการประกอบธุรกิจเงินทุนหรือธุรกิจเครดิตฟองซิเอร์ ให้บริษัทบริหารสินทรัพย์สามารถกระทำได้โดยไม่อยู่ภายใต้บังคับแห่งกฎหมายว่าด้วยการนั้น”

จะได้พิจารณาประเด็นข้อ ๒ กรณีที่หนึ่งและกรณีที่สองรวมกันไปก่อน เห็นว่า ทั้งสองกรณีดังกล่าวเป็นมาตรการที่คณะรัฐมนตรีได้อาศัยอำนาจตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๘ ตราพระราชกำหนดบริษัทบริหารสินทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๕๑ มาตรา ๓ และมาตรา ๔ ขึ้น เนื่องจากสถาบันการเงินมีปัญหาสินทรัพย์ด้อยคุณภาพเป็นจำนวนมาก ทำให้กระทบกระเทือนต่อความสามารถในการให้สินเชื่อในภาคเศรษฐกิจ เพื่อให้สถาบันการเงินสามารถแก้ไขปัญหาดังกล่าวได้ สมควรแยกสินทรัพย์ด้อยคุณภาพออกมาแล้วขายหรือโอนให้แก่นิติบุคคลอื่นเพื่อบริหารสินทรัพย์นั้นต่อไป และเพื่อเป็นการจูงใจให้มีการจัดตั้งนิติบุคคลดังกล่าว สมควรกำหนดให้ได้รับสิทธิประโยชน์ทางด้านต่างๆ แก่นิติบุคคลนั้น และเป็นกรณีฉุกเฉินที่จะรักษาความมั่นคงทางเศรษฐกิจของประเทศ ดังปรากฏตามเหตุผลตามหมายเหตุท้ายพระราชกำหนดดังกล่าว และความในมาตรา ๓ และมาตรา ๔ ของพระราชกำหนดบริษัทบริหารสินทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๕๑ ที่จำเลยยกขึ้นอ้างว่าขัดรัฐธรรมนูญนั้นก็ไม่มีลักษณะเป็นการกระทบกระเทือนสาระสำคัญแห่งสิทธิและเสรีภาพของผู้เป็นลูกหนี้แห่งสิทธิแต่อย่างใด เพราะไม่เป็นผลให้ลูกหนี้ต้องมีการหรือเสียสิทธิเพิ่มขึ้นจากเดิมแต่อย่างใด ทั้งมีผลใช้บังคับเป็นการทั่วไปไม่มุ่งหมายใช้บังคับแก่บุคคลใดบุคคลหนึ่งเป็นการเจาะจง จึงเห็นว่าไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕ วรรคสอง

สำหรับประเด็นข้อ ๒ กรณีที่สามที่ว่า พระราชกำหนดบริษัทบริหารสินทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๕๑ มาตรา ๕ วรรคสอง ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕ วรรคสอง หรือไม่นั้น ในกรณีนี้ศาลรัฐธรรมนูญได้วินิจฉัยไว้ตามคำวินิจฉัยที่ ๓๗/๒๕๕๗แล้วว่าไม่ขัดหรือแย้งต่อกัน จึงไม่จำเป็นต้องวินิจฉัยซ้ำ

อาศัยเหตุดังได้พิจารณามา จึงวินิจฉัยว่า พระราชกำหนดบริษัทบริหารสินทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๕๑ มาตรา ๓ และมาตรา ๔ ไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕ วรรคสอง

นายจิระ บุญพจนสุนทร

ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

คำวินิจฉัยของ นายจุมพล ณ สงขลา ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

ที่ ๕๐/๒๕๕๓

วันที่ ๒๐ เมษายน ๒๕๕๓

เรื่อง ศาลจังหวัดนครปฐมส่งคำโต้แย้งของนายวีระชัย เอื้อวิไลจิต จำเลยในคดีแพ่งหมายเลขดำที่ ๕๕๒/๒๕๕๓ ขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๔ ว่าพระราชกำหนดบริษัทบริหารสินทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๕๑ มาตรา ๓ มาตรา ๔ และมาตรา ๕ วรรคสอง ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ

ศาลจังหวัดนครปฐมส่งคำโต้แย้งของนายวีระชัย เอื้อวิไลจิต จำเลยในคดีแพ่งหมายเลขดำที่ ๕๕๒/๒๕๕๓ ขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยว่าพระราชกำหนดบริษัทบริหารสินทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๕๑ มาตรา ๓ มาตรา ๔ และมาตรา ๕ วรรคสอง ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ และมาตรา ๒๕ วรรคหนึ่งและวรรคสอง

ข้อเท็จจริงตามคำร้องและเอกสารประกอบคำร้อง ข้ออ้างและเหตุผลของทุกฝ่ายปรากฏในคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ

พิเคราะห์แล้ว ข้อเท็จจริงรับฟังได้เป็นยุติว่าผู้ร้อง (จำเลย) ถูกธนาคารนครหลวงไทย จำกัด (มหาชน) โจทก์ ฟ้องให้ชำระหนี้กู้ยืมและจำนอง ระหว่างพิจารณาคดีของศาลจังหวัดนครปฐม บริษัทบริหารสินทรัพย์เพชรบุรี จำกัด ยื่นคำร้องขอสวมสิทธิเป็นโจทก์ในคดีนี้แทนธนาคารนครหลวงไทย จำกัด (มหาชน) ผู้ร้อง (จำเลย) คัดค้านคำร้องขอสวมสิทธิอ้างว่าการโอนสิทธิเรียกร้องจะต้องทำเป็นสัญญาต่อกัน และได้แย้งว่าพระราชกำหนดบริษัทบริหารสินทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๕๑ รวมทั้งการตราขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ เห็นว่า รัฐธรรมนูญ มาตรา ๔๘ วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า “สิทธิของบุคคลในทรัพย์สินย่อมได้รับความคุ้มครอง ขอบเขตแห่งสิทธิและการจำกัดสิทธิเช่นว่านี้ ย่อมเป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติ” ซึ่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ได้บัญญัติรับรองสิทธิในทรัพย์สินของบุคคลไว้ตามมาตรา ๓๐๓ และมาตรา ๓๐๖ ว่า เจ้าหนี้มีสิทธิที่จะโอนสิทธิเรียกร้องให้แก่ผู้ใดก็ได้โดยไม่ต้องได้รับความยินยอมจากลูกหนี้ เพียงแต่ทำหลักฐานการโอนเป็นหนังสือระหว่างเจ้าหนี้ผู้โอนกับผู้รับโอน และแจ้งการโอนเป็นหนังสือให้ลูกหนี้ทราบเท่านั้น การโอนสิทธิเรียกร้องก็จะมีผลสมบูรณ์ตามกฎหมาย ทำให้ผู้รับโอนสิทธิเรียกร้องจากเจ้าหนี้เข้าสวมสิทธิบังคับชำระหนี้จากลูกหนี้ได้โดยชอบ ซึ่งหากลูกหนี้

มีข้อต่อสู้เกี่ยวกับหนี้ที่ถูกฟ้องอย่างไรก็สามารถยกขึ้นเป็นข้อต่อสู้เจ้าหนี้ผู้เข้าสวมสิทธิได้ การเข้าสวมสิทธิของบริษัทบริหารสินทรัพย์เพชรบุรี จำกัด แทนธนาคารนครหลวงไทย จำกัด (มหาชน) เพื่อดำเนินคดีแก่ผู้ร้องต่อไปจึงไม่ทำให้ผู้ร้อง (จำเลย) ได้รับความเสียหายหรือมีภาระหน้าที่เกี่ยวกับหนี้ที่ถูกฟ้องเพิ่มขึ้นแต่อย่างใด เมื่อการโอนสิทธิเรียกร้อง เป็นสิทธิของบุคคลในทรัพย์สินอย่างหนึ่งตามรัฐธรรมนูญ และมีกฎหมายบัญญัติรับรองให้ทำได้ดังที่กล่าวมาและในกรณีนี้ก็ได้มีการทำหนังสือโอนสิทธิเรียกร้องระหว่างธนาคารนครหลวงไทย ๑ กับบริษัทบริหารสินทรัพย์เพชรบุรี จำกัด ตามเอกสารแนบท้ายคำร้องหมายเลข ๔ ถูกต้องตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา ๓๐๖ แล้ว จึงต้องถือว่าการโอนสิทธิเรียกร้องและการเข้าสวมสิทธิของบริษัทบริหารสินทรัพย์เพชรบุรี จำกัด มีผลสมบูรณ์ตามกฎหมายโดยไม่จำเป็นต้องทำเป็นสัญญาโอนสิทธิเรียกร้องต่อกันตามที่ผู้ร้องกล่าวอ้าง ดังนั้น บทบัญญัติของพระราชกำหนดบริษัทบริหารสินทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๕๑ เกี่ยวกับการโอนสิทธิเรียกร้องและการสวมสิทธิระหว่างธนาคารนครหลวงไทย ๑ กับบริษัทบริหารสินทรัพย์เพชรบุรี จำกัด จะขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญหรือไม่ ย่อมไม่อาจลบล้างการโอนสิทธิเรียกร้องและการสวมสิทธิโดยชอบตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ได้ พระราชกำหนดบริษัทบริหารสินทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๕๑ จึงมิใช่บทบัญญัติแห่งกฎหมายที่ศาลจังหวัดนครปฐมจะต้องนำมาใช้บังคับแก่คดีตามความหมายของรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๔วรรคหนึ่ง รวมทั้งการตราพระราชกำหนดบริษัทบริหารสินทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๕๑ จะชอบด้วยรัฐธรรมนูญหรือไม่ ก็มีได้อยู่ในอำนาจหน้าที่ของศาลรัฐธรรมนูญที่จะพิจารณาวินิจฉัยได้ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๔

อาศัยเหตุผลดังที่กล่าวมา จึงวินิจฉัยให้ยกคำร้อง

นายจุมพล ณ สงขลา

ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

คำวินิจฉัยของ นายปรีชา เถลิงมณีชัย ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

ที่ ๕๐/๒๕๕๓

วันที่ ๒๐ เมษายน ๒๕๕๓

เรื่อง ศาลจังหวัดนครปฐมส่งคำโต้แย้งของจำเลย (นายวีระชัย เอื้อวิไลจิต) เพื่อขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๒๖๔ ว่าพระราชกำหนดบริษัทบริหารสินทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๕๑ มาตรา ๓ มาตรา ๔ และมาตรา ๕ วรรคสอง ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๒๕ วรรคสอง หรือไม่

ศาลจังหวัดนครปฐมส่งคำโต้แย้งของผู้ร้อง ซึ่งเป็นจำเลยในคดีแพ่งหมายเลขดำที่ ๕๕๒/๒๕๕๓ ขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยว่า การตราพระราชกำหนดบริษัทบริหารสินทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๕๑ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ และพระราชกำหนดดังกล่าว มาตรา ๓ มาตรา ๔ และมาตรา ๕ วรรคสอง ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๒๕ วรรคสอง หรือไม่

ข้อเท็จจริงตามคำร้องและเอกสารประกอบ ได้ความว่า ธนาคารนครหลวงไทย จำกัด (มหาชน) เป็นโจทก์ฟ้อง นายวีระชัย เอื้อวิไลจิต เป็นจำเลยในความผิดฐานกู้ยืม และจำนอง ตามคดีแพ่งหมายเลขดำที่ ๕๕๒/๒๕๕๓ โดยกล่าวอ้างว่า เมื่อวันที่ ๑๘ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๐ จำเลยทำสัญญากู้เงินจากธนาคารโจทก์ สาขานครชัยศรี จำนวนเงิน ๒,๐๐๐,๐๐๐ บาท ชำระดอกเบี้ยในจำนวนเงินที่กู้ให้แก่โจทก์ ในอัตราสูงสุดตามประกาศธนาคารโจทก์ และจำเลยตกลงชำระหนี้คืนให้แก่โจทก์ภายใน ๒๔ เดือน นับแต่วันทำสัญญาเป็นต้นไป ในการกู้ยืมเงินดังกล่าว จำเลยได้จำนองที่ดินพร้อมสิ่งปลูกสร้างรวม ๕ แปลง เป็นประกันหนี้เงินกู้ จำเลยไม่ชำระหนี้ตามสัญญา ซึ่งโจทก์ได้ทวงถามให้จำเลยชำระหนี้แล้วหลายครั้ง แต่จำเลยเพิกเฉย โจทก์จึงฟ้องจำเลยเป็นคดีนี้

จำเลยยื่นคำให้การว่า เอกสารตามฟ้องของโจทก์ไม่สมบูรณ์ โจทก์ไม่มีอำนาจฟ้อง อัตราดอกเบี้ยที่โจทก์ฟ้องเป็นโมฆะ เพราะเป็นอัตราดอกเบี้ยที่สูงกว่าอัตราดอกเบี้ยตามประกาศของธนาคารโจทก์ที่ใช้บังคับขณะทำสัญญาจำนอง และปฏิเสธว่าไม่ได้เป็นหนี้เงินกู้ตามที่โจทก์ฟ้อง

บริษัทบริหารสินทรัพย์ เพชรบุรี จำกัด ยื่นคำร้อง ลงวันที่ ๑๘ ตุลาคม ๒๕๕๔ ว่า ธนาคารนครหลวงไทย จำกัด (มหาชน) ได้โอนสิทธิเรียกร้องทั้งหมดที่มีต่อจำเลยในคดีนี้ให้แก่บริษัทบริหารสินทรัพย์ เพชรบุรี จำกัด ตามพระราชกำหนดบริษัทบริหารสินทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๕๑ และบริษัทบริหารสินทรัพย์ เพชรบุรี จำกัด ได้แต่งตั้งให้ธนาคารนครหลวงไทย จำกัด (มหาชน) ผู้รับชำระหนี้เดิม

เป็นตัวแทนเรียกเก็บและรับชำระหนี้ จึงเป็นผลให้การโอนสิทธิเรียกร้องดังกล่าวเป็นอันชอบด้วยกฎหมาย โดยไม่ต้องบอกกล่าวการโอนไปยังลูกหนี้ตามพระราชกำหนดบริษัทบริหารสินทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๕๑ มาตรา ๕ วรรคหนึ่ง บริษัทบริหารสินทรัพย์ เพชรบุรี จำกัด มีความประสงค์ที่จะขอสวมสิทธิเป็นโจทก์ในคดีนี้แทนธนาคารนครหลวงไทย จำกัด (มหาชน)

จำเลยยื่นคำร้องคัดค้านและยื่นคำร้อง ลงวันที่ ๒๓ พฤศจิกายน ๒๕๕๔ ได้แย้งว่า พระราชกำหนดบริษัทบริหารสินทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๕๑ เป็นกฎหมายที่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ เนื่องจากการตราพระราชกำหนดเป็นการใช้อำนาจของคณะรัฐมนตรี ซึ่งการใช้อำนาจดังกล่าว รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๒๖ บัญญัติว่า “การใช้อำนาจโดยองค์กรของรัฐทุกองค์กรต้องคำนึงถึงศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ สิทธิและเสรีภาพตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญนี้” และมาตรา ๒๕ วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า “การจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลที่รัฐธรรมนูญรับรองไว้จะกระทำมิได้ เว้นแต่โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายเฉพาะเพื่อการที่รัฐธรรมนูญนี้กำหนดไว้และเท่าที่จำเป็นเท่านั้น และจะกระทบกระเทือนสาระสำคัญของสิทธิและเสรีภาพนั้นมิได้” มาตรา ๒๕ วรรคสอง บัญญัติว่า “กฎหมายตามวรรคหนึ่งต้องมีผลใช้บังคับเป็นการทั่วไปและไม่มุ่งหมายให้ใช้บังคับแก่กรณีใดกรณีหนึ่งหรือแก่บุคคลใดบุคคลหนึ่งเป็นการเจาะจง ทั้งต้องระบุบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญที่ให้อำนาจในการตรากฎหมายนั้นด้วย” แต่ปรากฏว่าพระราชกำหนดบริษัทบริหารสินทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๕๑ ตั้งแต่มาตรา ๑ ถึงมาตรา ๑๕ เป็นบทบัญญัติเกี่ยวกับการจำกัดสิทธิในทรัพย์สิน ซึ่งการตราพระราชกำหนดดังกล่าวไม่มีการอ้างมาตรา ๒๖ มาตรา ๒๕ และมาตรา ๔๘ แห่งรัฐธรรมนูญ และไม่มีบทบัญญัติมาตราใดในพระราชกำหนดดังกล่าวบัญญัติไว้ด้วยว่า “พระราชกำหนดดังกล่าวเป็นพระราชกำหนดเกี่ยวกับการจำกัดสิทธิในทรัพย์สินของบุคคล” ถือได้ว่า การตราพระราชกำหนดดังกล่าวขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๒๖ มาตรา ๒๕ วรรคหนึ่ง และมาตรา ๒๕ วรรคสอง

นอกจากนี้พระราชกำหนดบริษัทบริหารสินทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๕๑ มาตรา ๓ (นิยามคำว่า “การบริหารสินทรัพย์” “สินทรัพย์ด้วยคุณภาพ” และ “บริษัทบริหารสินทรัพย์”) มาตรา ๔ และมาตรา ๕ วรรคสอง ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๒๕ วรรคสอง กล่าวคือ

(๑) นิยามตามมาตรา ๓ ดังกล่าวเป็นกฎหมายที่ไม่มีผลใช้บังคับเป็นการทั่วไป แต่ใช้บังคับเฉพาะ “กรณีสินทรัพย์ของสถาบันการเงินที่ธนาคารแห่งประเทศไทยประกาศให้เป็นสินทรัพย์ด้วยคุณภาพที่จำหน่ายโอนให้บริษัทบริหารสินทรัพย์ได้” เท่านั้น โดยธนาคารแห่งประเทศไทยรู้อยู่แล้ว

ก่อนการออกกฎหมายว่าสินทรัพย์ของสถาบันการเงินใดบ้าง เป็นสินทรัพย์ด้วยคุณภาพที่ธนาคารแห่งประเทศไทยจะประกาศกำหนดให้เป็นสินทรัพย์ด้วยคุณภาพ ทั้งนี้ โดยธนาคารแห่งประเทศไทยไม่ได้ให้ลูกค้ำที่มีสินเชื่อกับสถาบันการเงินดังกล่าวมีโอกาสโต้แย้งว่า “สินเชื่อยุติตนมิใช่สินเชื่อด้อยคุณภาพ” จึงถือว่า มาตรา ๓ ตามนियามดังกล่าว ขัดหรือแย้งต่อมาตรา ๒๕ วรรคสอง

(๒) บริษัทที่จะเป็นบริษัทบริหารสินทรัพย์ตามมาตรา ๔ แห่งพระราชกำหนดดังกล่าว มิได้เปิดกว้างให้สิทธิแก่บริษัทจำกัดหรือบริษัทมหาชนจำกัดโดยทั่วไปมีความเสมอภาคกันในการเข้ามาเป็นบริษัทบริหารสินทรัพย์ แต่กลับจำกัดสิทธิเฉพาะที่ได้รับอนุมัติจากผู้ว่าการธนาคารแห่งประเทศไทยเท่านั้น บทบัญญัติมาตรา ๔ จึงเป็นกฎหมายที่มีเจตนามุ่งหมายใช้บังคับเฉพาะกรณี มิได้มีเจตนาให้มีผลใช้บังคับเป็นการทั่วไป จึงขัดหรือแย้งต่อมาตรา ๒๕ วรรคสอง

(๓) ตามมาตรา ๕ วรรคสอง ที่ให้บริษัทบริหารสินทรัพย์สามารถประกอบธุรกิจเงินทุนได้ โดยไม่อยู่ภายใต้บังคับแห่งกฎหมายว่าด้วยการนั้น เป็นบทบัญญัติที่แสดงเจตนามุ่งใช้เฉพาะกรณีบริษัทบริหารสินทรัพย์ที่ได้รับอนุมัติจากผู้ว่าการธนาคารแห่งประเทศไทยโดยชัดเจน จึงถือว่าบทบัญญัติมาตรา ๕ วรรคสอง แห่งพระราชกำหนดบริษัทบริหารสินทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๕๑ ขัดหรือแย้งต่อมาตรา ๒๕ วรรคสอง

ศาลจังหวัดนครปฐมพิจารณาแล้ว เห็นว่า กรณีตามคำร้องเป็นไปตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๒๖๔ วรรคหนึ่ง จึงให้รอการพิจารณาพิพากษาคดีไว้ชั่วคราว และส่งคำร้องนี้มายังศาลรัฐธรรมนูญเพื่อพิจารณาวินิจฉัย

ปัญหาที่ศาลรัฐธรรมนูญต้องพิจารณาวินิจฉัยเบื้องต้นมีว่า ศาลรัฐธรรมนูญมีอำนาจรับคำร้องเพื่อพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๔ หรือไม่

มาตรา ๒๖๔ วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า “ในการที่ศาลจะใช้บทบัญญัติแห่งกฎหมายบังคับแก่คดีได้ ถ้าศาลเห็นเองหรือคู่ความโต้แย้งว่าบทบัญญัติแห่งกฎหมายนั้นต้องด้วยบทบัญญัติมาตรา ๖ และยังไม่มีการวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญในส่วนที่เกี่ยวข้องกับบทบัญญัตินั้น ให้ศาลรอการพิจารณาพิพากษาคดีไว้ชั่วคราวและส่งความเห็นเช่นนั้นตามทางเพื่อศาลรัฐธรรมนูญจะได้พิจารณาวินิจฉัย”

พิจารณาแล้ว เห็นว่า ตามคำร้องผู้ร้องโต้แย้งว่า พระราชกำหนดบริษัทบริหารสินทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๕๑ มาตรา ๓ มาตรา ๔ และมาตรา ๕ วรรคสอง ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๒๕ วรรคสอง และเป็นกรณีที่ศาลจังหวัดนครปฐมส่งมาเพื่อศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๒๖๔ ศาลรัฐธรรมนูญจึงมีอำนาจรับคำร้องนี้ไว้พิจารณาวินิจฉัยได้

ตามคำร้องมีปัญหาที่ศาลรัฐธรรมนูญต้องพิจารณาวินิจฉัย ๒ ประการ คือ

(๑) การตราพระราชกำหนดบริษัทบริหารสินทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๕๑ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๒๖ มาตรา ๒๕ วรรคหนึ่งและวรรคสอง หรือไม่

พิจารณาแล้ว เห็นว่า การที่ผู้ร้องโต้แย้งว่า พระราชกำหนดบริษัทบริหารสินทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๕๑ มิได้ระบุบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญที่ให้อำนาจในการตรากฎหมายนั้น เป็นการโต้แย้งว่า พระราชกำหนดบริษัทบริหารสินทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๕๑ ตราขึ้นโดยไม่ถูกต้องตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ ซึ่งศาลรัฐธรรมนูญได้เคยวินิจฉัยไว้แล้วว่า รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๒๖๔ มิได้บัญญัติให้ผู้ร้องซึ่งเป็นปัจเจกชนมีสิทธิโต้แย้งเกี่ยวกับกระบวนการตรากฎหมายไม่ถูกต้องตามรัฐธรรมนูญ ตามคำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ ๓๕ - ๓๖/๒๕๔๔ ลงวันที่ ๓๐ ตุลาคม ๒๕๔๔ และคำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ ๒๖ - ๓๔/๒๕๔๕ ลงวันที่ ๔ มิถุนายน ๒๕๔๕ ศาลรัฐธรรมนูญจึงไม่รับวินิจฉัยปัญหาข้อนี้

(๒) พระราชกำหนดบริษัทบริหารสินทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๕๑ มาตรา ๓ (นิยามคำว่า “การบริหารสินทรัพย์” “สินทรัพย์ด้วยคุณภาพ” และ “บริษัทบริหารสินทรัพย์”) มาตรา ๔ และมาตรา ๕ วรรคสอง ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕ วรรคสอง หรือไม่

มาตรา ๒๕ วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า “การจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลที่รัฐธรรมนูญรับรองไว้ จะกระทำมิได้ เว้นแต่โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายเฉพาะเพื่อการที่รัฐธรรมนูญนี้กำหนดไว้ และเท่าที่จำเป็นเท่านั้น และจะกระทบกระเทือนสาระสำคัญของสิทธิและเสรีภาพนั้นมิได้” และวรรคสอง บัญญัติว่า “กฎหมายตามวรรคหนึ่งต้องมีผลใช้บังคับเป็นการทั่วไปและไม่มุ่งหมายให้ใช้บังคับแก่กรณีใดกรณีหนึ่ง หรือแก่บุคคลใดบุคคลหนึ่งเป็นการเจาะจง ทั้งต้องระบุบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญที่ให้อำนาจในการตรากฎหมายนั้นด้วย”

พระราชกำหนดบริษัทบริหารสินทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๕๑

มาตรา ๓ “ในพระราชกำหนดนี้

“การบริหารสินทรัพย์” หมายความว่า

(๑) การรับซื้อหรือรับโอนสินทรัพย์ด้วยคุณภาพของสถาบันการเงิน รวมตลอดจนหลักประกันของสินทรัพย์นั้นเพื่อนำมาบริหารหรือจำหน่ายจ่ายโอนต่อไป

(๒) กิจกรรมอื่นที่เกี่ยวข้องหรือเกี่ยวกับกิจการตาม (๑) ที่รัฐมนตรีประกาศกำหนดโดยความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรี

“สินทรัพย์ด้วยคุณภาพ” หมายความว่า สินทรัพย์ของสถาบันการเงินที่ธนาคารแห่งประเทศไทยประกาศกำหนดให้เป็นสินทรัพย์ด้วยคุณภาพที่จำหน่ายจ่ายโอนให้บริษัทบริหารสินทรัพย์ได้

“บริษัทบริหารสินทรัพย์” หมายความว่า บริษัทจำกัดที่ได้จดทะเบียนตามพระราชกำหนดนี้”

มาตรา ๔ “การจดทะเบียนบริษัทจำกัดเป็นบริษัทบริหารสินทรัพย์ ให้กระทำเมื่อได้รับอนุมัติจากผู้ว่าการธนาคารแห่งประเทศไทย และได้ชำระค่าจดทะเบียนตามอัตราที่กำหนดไว้ในบัญชีท้ายพระราชกำหนดนี้แล้ว

หลักเกณฑ์และวิธีการยื่นคำขอจดทะเบียนและการพิจารณารับจดทะเบียนให้เป็นไปตามที่กำหนดในกฎกระทรวง

ในการดำเนินกิจการบริหารสินทรัพย์ บริษัทจำกัดที่ได้จดทะเบียนเป็นบริษัทบริหารสินทรัพย์ ต้องปฏิบัติตามหลักเกณฑ์ที่ธนาคารแห่งประเทศไทยประกาศกำหนด”

มาตรา ๕ “ในการดำเนินกิจการบริหารสินทรัพย์ ถ้าบริษัทบริหารสินทรัพย์จัดหาเงินทุนโดยการออกหลักทรัพย์หรือให้กู้ยืมเงิน ให้กระทำได้ตามหลักเกณฑ์ที่ธนาคารแห่งประเทศไทยกำหนด

ในกรณีที่มีการดำเนินงานของบริษัทบริหารสินทรัพย์ตามวรรคหนึ่งมีลักษณะเป็นการประกอบธุรกิจเงินทุนหรือธุรกิจเครดิตฟองซิเออร์ ให้บริษัทบริหารสินทรัพย์สามารถกระทำได้โดยไม่อยู่ภายใต้บังคับแห่งกฎหมายว่าด้วยการนั้น”

พิจารณาแล้ว รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๒๕ วรรคหนึ่ง บัญญัติเป็นหลักการไว้ว่า การจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลที่รัฐธรรมนูญรับรองไว้จะกระทำมิได้ แต่มีข้อยกเว้นให้กระทำได้โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายเฉพาะเพื่อการที่รัฐธรรมนูญนี้กำหนดไว้ และเท่าที่จำเป็นเท่านั้น และจะกระทบกระเทือนสาระสำคัญของสิทธิและเสรีภาพนั้นมิได้ โดยเฉพาะวรรคสอง บัญญัติให้กฎหมายที่ออกมาจำกัดสิทธิและเสรีภาพดังกล่าวต้องมีผลใช้บังคับเป็นการทั่วไปและไม่มุ่งหมายให้ใช้บังคับแก่กรณีใดกรณีหนึ่ง หรือแก่บุคคลใดบุคคลหนึ่งเป็นการเจาะจง เมื่อพิจารณาพระราชกำหนดบริษัทบริหารสินทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๕๑ มาตรา ๓ ซึ่งให้นิยามความหมายของคำว่า “การบริหารสินทรัพย์” และ “สินทรัพย์ด้อยคุณภาพ” แล้ว เห็นว่าตามคำนิยามในมาตรา ๓ สินทรัพย์ด้อยคุณภาพเป็นสิทธิเรียกร้องหรือหนี้สินที่ลูกหนี้ของสถาบันการเงินค้างชำระจนมีผลกระทบกระเทือนต่อการดำเนินกิจการของสถาบันการเงินนั้น กล่าวคือ ทำให้เป็นอุปสรรคต่อการเพิ่มทุนของสถาบันการเงิน และกระทบกระเทือนต่อความสามารถในการให้สินเชื่อในภาคเศรษฐกิจ ปัญหาดังกล่าวหากไม่ได้รับการแก้ไขโดยด่วนจะส่งผลให้สถาบันการเงินต้องตัดเงินส่วนหนึ่งมาตั้งเป็นเงินสำรองเพื่อหนี้สูญเพิ่มขึ้น ความสามารถในการปล่อยสินเชื่อแก่ภาคเศรษฐกิจที่แท้จริงก็จะลดลงเรื่อยๆ กลายเป็นวงจรที่จะส่งผลให้ปัญหาการขาดสภาพคล่องและวิกฤตเศรษฐกิจทวีความรุนแรงมากขึ้นตามลำดับ

การที่ภาครัฐได้ตราพระราชกำหนดบริษัทบริหารสินทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๕๑ เพื่อตั้งบริษัทบริหารสินทรัพย์ ขึ้นมาดำเนินการจัดการบริหารสินทรัพย์โดยการรับซื้อหรือรับโอนสินทรัพย์ด้วยคุณภาพของสถาบันการเงิน รวมตลอดจนหลักประกันของสินทรัพย์นั้นเพื่อนำมาบริหารหรือจำหน่ายจ่ายโอนก็เพื่อแก้ปัญหาดังกล่าว ผลที่เกิดขึ้นตามมาก็คือ สถาบันการเงินที่โอนสินทรัพย์ด้วยคุณภาพให้กับบริษัทบริหารสินทรัพย์ก็จะ กลับมามีความสามารถปล่อยสินเชื่อให้กับภาคเศรษฐกิจได้ต่อไป ดังนั้น การที่พระราชกำหนดบริษัท บริหารสินทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๕๑ บัญญัติให้มีการจำหน่ายจ่ายโอนสินทรัพย์ด้วยคุณภาพของสถาบัน การเงินไปให้บริษัทบริหารสินทรัพย์ แม้ว่าจะมีผลกระทบต่อลูกหนี้ของสถาบันการเงินที่สิทธิเรียกร้อง หรือหนี้สินเป็นสินทรัพย์ด้วยคุณภาพก็ตาม แต่บทบัญญัติของกฎหมายดังกล่าวเป็นการให้คำจำกัดความ ของถ้อยคำว่า “การบริหารสินทรัพย์” และ “สินทรัพย์ด้วยคุณภาพ” ซึ่งมีผลบังคับเท่าที่จำเป็นแก่ การดำเนินการให้เป็นไปตามเจตนารมณ์หรือวัตถุประสงค์ของกฎหมาย และเพื่อรักษาไว้ซึ่งประโยชน์ มหาชน สำหรับการกำหนดให้สิทธิเรียกร้องหรือหนี้สินของลูกหนี้ของสถาบันการเงินเป็นสินทรัพย์ ด้วยคุณภาพ กฎหมายได้ให้อำนาจธนาคารแห่งประเทศไทยกำหนดหลักเกณฑ์และประกาศ เป็นการทั่วไปใช้บังคับกับสถาบันการเงิน รวมถึงลูกหนี้ของสถาบันการเงินเป็นการทั่วไป ไม่มุ่งหมาย ให้ใช้บังคับกับสิทธิเรียกร้องหรือหนี้สินรายใดรายหนึ่งโดยเฉพาะ นอกจากนี้ บทบัญญัติของมาตรา ๓ แห่งพระราชกำหนดบริษัทบริหารสินทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๕๑ เป็นการให้คำจำกัดความของถ้อยคำ ในกฎหมายซึ่งไม่มีลักษณะที่จะขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๒๕ แต่อย่างใด

ในส่วนที่ได้แย้งว่า พระราชกำหนดบริษัทบริหารสินทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๕๑ มาตรา ๓ นิยาม คำว่า “บริษัทบริหารสินทรัพย์” ที่หมายถึง บริษัทจำกัดที่ได้จดทะเบียนตามพระราชกำหนดนี้ และ มาตรา ๔ ที่บัญญัติให้บริษัทจำกัดที่จะดำเนินการจัดการบริหารสินทรัพย์ต้องได้รับอนุมัติจากผู้ว่าการ ธนาคารแห่งประเทศไทย โดยบัญญัติให้กำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการยื่นคำขอจดทะเบียนและ การพิจารณาจดทะเบียนไว้ในกฎกระทรวง และกฎหมายบัญญัติให้กฎกระทรวง ต้องประกาศ ในราชกิจจานุเบกษาจึงจะใช้บังคับได้ บริษัทจำกัดตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์หรือบริษัท มหาชนจำกัดตามกฎหมายว่าด้วยบริษัทมหาชนจำกัดย่อมมีสิทธิที่จะยื่นคำขอจดทะเบียนเป็นบริษัท บริหารสินทรัพย์ได้ ตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดไว้ในกฎกระทรวง ดังนั้น พระราชกำหนดบริษัทบริหาร สินทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๕๑ มาตรา ๔ จึงมีผลใช้บังคับเป็นการทั่วไป และไม่มุ่งหมายให้ใช้บังคับแก่ กรณีใดกรณีหนึ่ง หรือแก่บุคคลใดบุคคลหนึ่งเป็นการเจาะจงดังที่ผู้ร้องอ้าง

สำหรับกรณีโต้แย้งว่า พระราชกำหนดบริษัทบริหารสินทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๕๑ มาตรา ๕ วรรคสอง ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕ วรรคสอง หรือไม่ นั้น ศาลรัฐธรรมนูญได้มีคำวินิจฉัยที่ ๓๗/๒๕๕๗ ลงวันที่ ๓๐ มีนาคม ๒๕๕๗ วินิจฉัยไว้แล้วว่า พระราชกำหนดบริษัทบริหารสินทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๕๑ มาตรา ๕ วรรคสอง ไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕ วรรคสอง ศาลรัฐธรรมนูญจึงไม่จำเป็นต้องวินิจฉัยประเด็นนี้ซ้ำอีก

ศาลรัฐธรรมนูญโดยตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ จำนวน ๑๒ คน คือ นายกระมล ทองธรรมชาติ นายจิระ บุญพจนสุนทร นายปรีชา เถลิมวณิชย์ นายพันธ์ จันทรปาน นายมงคล สระภู่น นายมานิต วิทยาเต็ม นายศักดิ์ เตชะชาอุ นายสุจิต บุญบงการ นายสุธี สุทธิสมบูรณ์ นายสุวิทย์ ชีรพงษ์ นางเสาวนีย์ อัสวโรจน์ และนายอุระ หวังอ้อมกลาง วินิจฉัยว่า พระราชกำหนดบริษัทบริหารสินทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๕๑ มาตรา ๓ (นิยามคำว่า “การบริหารสินทรัพย์” “สินทรัพย์ด้อยคุณภาพ” และ “บริษัทบริหารสินทรัพย์”) และมาตรา ๔ ไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕ วรรคสอง

ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ จำนวน ๑ คน คือ นายจุมพล ณ สงขลา วินิจฉัยว่า กรณีตามคำร้องไม่เป็นบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่ศาลจะใช้บังคับแก่คดี ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๔ วรรคหนึ่ง ให้ยกคำร้อง

อาศัยเหตุผลดังกล่าวข้างต้น จึงวินิจฉัยว่า พระราชกำหนดบริษัทบริหารสินทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๕๑ มาตรา ๓ (นิยามคำว่า “การบริหารสินทรัพย์” “สินทรัพย์ด้อยคุณภาพ” และ “บริษัทบริหารสินทรัพย์”) มาตรา ๔ และมาตรา ๕ วรรคสอง ไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕ วรรคสอง

นายปรีชา เถลิมวณิชย์

ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

คำวินิจฉัยของ นายผัน จันทรปาน ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

ที่ ๕๐/๒๕๕๗

วันที่ ๒๐ เมษายน ๒๕๕๗

เรื่อง ศาลจังหวัดนครปฐมส่งคำโต้แย้งของจำเลย (นายวีระชัย เอื้อวิไลจิต) ในคดีแพ่งหมายเลขดำที่ ๕๕๒/๒๕๕๓ ขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๔ กรณีพระราชกำหนดบริษัทบริหารสินทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๕๑ มาตรา ๓ มาตรา ๔ และมาตรา ๕ วรรคสอง ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ

สรุปข้อเท็จจริง

๑. ธนาคารนครหลวงไทย จำกัด (มหาชน) เป็นโจทก์ฟ้อง นายวีระชัย เอื้อวิไลจิต เป็นจำเลย ในคดีแพ่งหมายเลขดำที่ ๕๕๒/๒๕๕๓ ในความผิดฐานกู้ยืม จำนอง จำนวนทุนทรัพย์ ๒,๘๖๖,๖๕๘.๘๕ บาท สรุปได้ว่า เมื่อวันที่ ๑๘ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๐ จำเลยทำสัญญากู้เงินจากโจทก์ สาขานครชัยศรี จำนวนเงิน ๒,๐๐๐,๐๐๐ บาท โดยจำเลยยอมเสียดอกเบี้ยในจำนวนเงินที่กู้ให้แก่โจทก์ในอัตราสูงสุดตามประกาศธนาคารโจทก์ และจำเลยตกลงชำระหนี้คืนให้แก่โจทก์ภายใน ๒๔ เดือน นับแต่วันทำสัญญานี้เป็นต้นไป ในการกู้ยืมเงินดังกล่าว จำเลยได้ จำนองที่ดินพร้อมสิ่งปลูกสร้างรวม ๕ แปลง เป็นประกันหนี้เงินกู้ จำเลยไม่ชำระหนี้ให้เป็นไปตามสัญญา ซึ่งโจทก์ได้ทวงถามให้จำเลยชำระหนี้แล้วหลายครั้งก่อนฟ้องคดีนี้ แต่จำเลยเพิกเฉย โจทก์จึงต้องฟ้องจำเลยเป็นคดีนี้

๒. จำเลยยื่นคำให้การ เมื่อวันที่ ๓๐ พฤษภาคม ๒๕๕๓ ยกข้อต่อสู้เกี่ยวกับความไม่สมบูรณ์ของเอกสารในการฟ้องคดีของโจทก์ ทำให้โจทก์ไม่มีอำนาจฟ้อง อัตราดอกเบี้ยที่โจทก์ฟ้องเป็นโมฆะ เพราะเป็นอัตราดอกเบี้ยสูงกว่าอัตราดอกเบี้ยตามประกาศของโจทก์ที่ใช้บังคับขณะทำสัญญา จำนอง และปฏิเสธว่าไม่ได้เป็นหนี้เงินกู้ตามที่โจทก์ฟ้อง

๓. บริษัทบริหารสินทรัพย์ เพชรบุรี จำกัด ยื่นคำร้อง ลงวันที่ ๑๘ ตุลาคม ๒๕๕๔ ความว่า ผู้ร้องเป็นนิติบุคคลตามกฎหมายประเภทบริษัทจำกัด และได้จดทะเบียนเป็นบริษัทบริหารสินทรัพย์ ตามพระราชกำหนดบริษัทบริหารสินทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๕๑ เนื่องจากธนาคารนครหลวงไทย จำกัด (มหาชน) ได้โอนสิทธิเรียกร้องทั้งหมดที่มีต่อจำเลยในคดีนี้ให้แก่บริษัทบริหารสินทรัพย์ เพชรบุรี จำกัด เมื่อวันที่ ๒๕ มิถุนายน ๒๕๕๔ โดยเป็นไปตามพระราชกำหนดบริษัทบริหารสินทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๕๑

และบริษัทบริหารสินทรัพย์ ฯ ได้แต่งตั้งให้ธนาคารนครหลวงไทย จำกัด (มหาชน) ผู้รับชำระหนี้เดิมเป็นตัวแทนเรียกเก็บและรับชำระหนี้ จึงเป็นผลให้การโอนสิทธิเรียกร้องดังกล่าวเป็นอันชอบด้วยกฎหมาย โดยไม่ต้องบอกกล่าวการโอนไปยังลูกหนี้ตามพระราชกำหนดบริษัทบริหารสินทรัพย์ ฯ มาตรา ๕ วรรคแรก บริษัทบริหารสินทรัพย์ เพชรบุรี จำกัด มีความประสงค์ที่จะขอเข้าเป็นโจทก์ในคดีนี้จึงได้มอบอำนาจให้ธนาคารนครหลวงไทย จำกัด (มหาชน) เป็นผู้มีอำนาจดำเนินการต่างๆ รวมทั้งดำเนินคดี ฟ้องร้อง ฯลฯ แทนบริษัท ฯ ได้ บริษัทบริหารสินทรัพย์ เพชรบุรี จำกัด จึงขอสวมสิทธิเป็นโจทก์ในคดีนี้แทนธนาคารนครหลวงไทย จำกัด (มหาชน)

๔. จำเลยยื่นคำร้องคัดค้านการขอสวมสิทธิเป็นโจทก์ของบริษัทบริหารสินทรัพย์ เพชรบุรี จำกัด จำนวน ๒ ฉบับ คือ ฉบับลงวันที่ ๒๓ พฤศจิกายน ๒๕๕๔ และฉบับลงวันที่ ๔ มกราคม ๒๕๕๕ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมฉบับแรกตามคำสั่งศาล ความว่า จำเลยขอคัดค้านว่าพระราชกำหนดบริษัทบริหารสินทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๕๑ เป็นกฎหมายที่ขัดรัฐธรรมนูญ ดังนี้

(๑) พระราชกำหนดบริษัทบริหารสินทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๕๑ เป็นกฎหมายที่ตราขึ้นโดยขัดรัฐธรรมนูญ เนื่องจากการตราพระราชกำหนดเป็นการใช้อำนาจของคณะรัฐมนตรีซึ่งการใช้อำนาจดังกล่าว รัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ บัญญัติว่า “การใช้อำนาจโดยองค์กรของรัฐทุกองค์กรต้องคำนึงถึงศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ สิทธิและเสรีภาพตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญนี้” และรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕ วรรคแรก บัญญัติว่า “การจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลที่รัฐธรรมนูญรับรองไว้จะกระทำมิได้ เว้นแต่โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายเฉพาะเพื่อการที่รัฐธรรมนูญนี้กำหนดไว้และเท่าที่จำเป็นเท่านั้น และจะกระทบกระเทือนสาระสำคัญของสิทธิและเสรีภาพนั้นมิได้” มาตรา ๒๕ วรรคสอง บัญญัติว่า “กฎหมายตามวรรคหนึ่งต้องมีผลใช้บังคับเป็นการทั่วไปและไม่มุ่งหมายให้ใช้บังคับแก่กรณีใดกรณีหนึ่ง หรือแก่บุคคลใดบุคคลหนึ่งเป็นการเจาะจง ทั้งต้องระบุบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญที่ให้อำนาจในการตรากฎหมายนั้นด้วย” แต่ปรากฏว่าบทบัญญัติในพระราชกำหนดบริษัทบริหารสินทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๕๑ ตั้งแต่มาตรา ๑ ถึงมาตรา ๑๕ แสดงให้เห็นอยู่ในตัวว่าพระราชกำหนดดังกล่าวเป็นกฎหมายเกี่ยวกับการจำกัดสิทธิในทรัพย์สิน แต่ในการตราพระราชกำหนดดังกล่าว ไม่มีการอ้างมาตรา ๒๖ มาตรา ๒๕ และมาตรา ๔๘ ของรัฐธรรมนูญและไม่มีบทบัญญัติมาตราใดในพระราชกำหนดดังกล่าวบัญญัติไว้ด้วยว่า “พระราชกำหนดดังกล่าวเป็นพระราชกำหนดเกี่ยวกับการจำกัดสิทธิในทรัพย์สินของบุคคล” ฉะนั้น จึงถือได้ว่า การตราพระราชกำหนดดังกล่าวขัดกับรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ มาตรา ๒๕ วรรคแรก และมาตรา ๒๕ วรรคสอง

(๒) พระราชกำหนดบริษัทบริหารสินทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๕๑ มาตรา ๓ (นิยามคำว่า “การบริหารสินทรัพย์” “สินทรัพย์ด้วยคุณภาพ” “บริษัทบริหารสินทรัพย์”) มาตรา ๔ และมาตรา ๕ วรรคท้าย ขัดต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕ วรรคสอง เพราะ

ประการแรกนิยามตามมาตรา ๓ ดังกล่าวข้างต้นเป็นกฎหมายที่ไม่มีผลใช้บังคับเป็นการทั่วไป แต่ใช้บังคับเฉพาะ “กรณีสินทรัพย์ของสถาบันการเงินที่ธนาคารแห่งประเทศไทยประกาศให้เป็นสินทรัพย์ด้วยคุณภาพที่จำหน่ายโอนให้บริษัทบริหารสินทรัพย์ได้” เท่านั้น โดยธนาคารแห่งประเทศไทย รู้อยู่แล้วก่อนการออกกฎหมายว่าสินทรัพย์ของสถาบันการเงินใดบ้าง เป็นสินทรัพย์ด้วยคุณภาพที่ธนาคารแห่งประเทศไทย จะประกาศกำหนดให้เป็นสินทรัพย์ด้วยคุณภาพ ทั้งนี้ โดยธนาคารแห่งประเทศไทยไม่ได้ให้ลูกค้ำที่มีสินเชื่อกับสถาบันการเงินดังกล่าวมีโอกาสโต้แย้งว่า “สินเชื่อรายตนมิใช่สินเชื่อด้วยคุณภาพ” จึงถือว่า มาตรา ๓ ตามนิยามข้างต้น ขัดต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕ วรรคสอง

ประการที่สอง มาตรา ๔ บริษัทที่จะเป็นบริษัทบริหารสินทรัพย์ตามพระราชกำหนดดังกล่าว มิได้เปิดกว้างให้สิทธิแก่บริษัทจำกัดหรือบริษัทมหาชนจำกัดโดยทั่วไปมีความเสมอภาคกันในการเข้ามาเป็นบริษัทบริหารสินทรัพย์ แต่กลับจำกัดสิทธิเฉพาะที่ได้รับอนุมัติจากผู้ว่าการธนาคารแห่งประเทศไทยเท่านั้น บทบัญญัติมาตรา ๔ จึงเป็นกฎหมายที่มีเจตนามุ่งหมายเฉพาะกรณี มิได้มีเจตนาให้มีผลใช้บังคับเป็นการทั่วไป จึงขัดต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕ วรรคสอง

ประการที่สาม ตามมาตรา ๕ วรรคท้าย ที่ “ให้บริษัทบริหารสินทรัพย์สามารถประกอบธุรกิจเงินทุนได้ โดยไม่อยู่ภายใต้บังคับแห่งกฎหมายนั้น” เป็นบทบัญญัติที่แสดงเจตนามุ่งใช้เฉพาะกรณีบริษัทบริหารสินทรัพย์ที่ได้รับอนุมัติจากผู้ว่าการธนาคารแห่งประเทศไทยโดยชัดเจนจึงถือว่าบทบัญญัติมาตรา ๕ วรรคท้าย แห่งพระราชกำหนดบริษัทบริหารสินทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๕๑ ขัดต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕ วรรคสอง

๕. จำเลยยื่นคำร้อง ลงวันที่ ๒๓ พฤศจิกายน ๒๕๕๔ ยกประเด็นที่จำเลยโต้แย้งว่า พระราชกำหนดบริษัทบริหารสินทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๕๑ ตราขึ้นโดยขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ มาตรา ๒๕ วรรคแรก และมาตรา ๒๕ วรรคสอง และพระราชกำหนดบริษัทบริหารสินทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๕๑ มาตรา ๓ (นิยามคำว่า “การบริหารสินทรัพย์” “สินทรัพย์ด้วยคุณภาพ” “บริษัทบริหารสินทรัพย์”) มาตรา ๔ และมาตรา ๕ วรรคท้าย ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕ วรรคสอง และขอให้ศาลจังหวัดนครปฐม ส่งความเห็นดังกล่าวให้ศาลรัฐธรรมนูญเพื่อพิจารณาวินิจฉัย

๖. ศาลจังหวัดนครปฐม พิจารณาแล้วเห็นว่า กรณีตามคำโต้แย้งของจำเลยเป็นไปตาม มาตรา ๒๖๕ วรรคหนึ่ง ของรัฐธรรมนูญ จึงให้รอการพิจารณาพิพากษาคดีไว้ชั่วคราวและส่งสำนวนคดี ดังกล่าวมายังศาลรัฐธรรมนูญเพื่อพิจารณาวินิจฉัย

ข้อกฎหมาย

๑. รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย

มาตรา ๒๕ การจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลที่รัฐธรรมนูญรับรองไว้จะกระทำมิได้ เว้นแต่ โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายเฉพาะเพื่อการที่รัฐธรรมนูญนี้กำหนดไว้และเท่าที่จำเป็น เท่านั้น และจะกระทบกระเทือนสาระสำคัญของสิทธิและเสรีภาพนั้นมิได้

กฎหมายตามวรรคหนึ่งต้องมีผลใช้บังคับเป็นการทั่วไปและไม่มุ่งหมายให้ใช้บังคับแก่กรณีใด กรณีหนึ่ง หรือแก่บุคคลใดบุคคลหนึ่งเป็นการเจาะจง ทั้งต้องระบุบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญที่ให้อำนาจ ในการตรากฎหมายนั้นด้วย

บทบัญญัติวรรคหนึ่งและวรรคสองให้นำมาใช้บังคับกับกฎหรือข้อบังคับที่ออกโดยอาศัยอำนาจ ตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายด้วย โดยอนุโลม

๒. พระราชกำหนดบริษัทบริหารสินทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๕๑

มาตรา ๓ ในพระราชกำหนดนี้ “การบริหารสินทรัพย์” หมายความว่า

(๑) การรับซื้อหรือรับโอนสินทรัพย์ด้วยคุณภาพของสถาบันการเงิน รวมตลอดจนหลักประกัน ของสินทรัพย์นั้น เพื่อนำมาบริหารหรือจำหน่ายจ่ายโอนต่อไป

(๒) กิจการอื่นที่เกี่ยวข้องหรือเกี่ยวกับกิจการตาม (๑) ที่รัฐมนตรีประกาศกำหนดโดย ความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรี

“สินทรัพย์ด้วยคุณภาพ” หมายความว่า สินทรัพย์ของสถาบันการเงินที่ธนาคารแห่งประเทศไทย กำหนดให้เป็นสินทรัพย์ด้วยคุณภาพที่จำหน่ายจ่ายโอนให้บริษัทบริหารสินทรัพย์ได้

“บริษัทบริหารสินทรัพย์” หมายความว่า บริษัทจำกัดที่ได้จดทะเบียนตามพระราชกำหนดนี้

มาตรา ๔ การจดทะเบียนบริษัทจำกัดเป็นบริษัทบริหารสินทรัพย์ ให้กระทำเมื่อได้รับอนุมัติ จากผู้ว่าการธนาคารแห่งประเทศไทย และได้ชำระค่าจดทะเบียนตามอัตราที่กำหนดไว้ในบัญชีท้าย พระราชกำหนดนี้แล้ว

หลักเกณฑ์และวิธีการยื่นคำขอจดทะเบียนและการพิจารณารับจดทะเบียนให้เป็นไปตามที่กำหนด ในกฎกระทรวง

ในการดำเนินกิจการบริหารสินทรัพย์ บริษัทจำกัดที่ได้จดทะเบียนเป็นบริษัทบริหารสินทรัพย์ ต้องปฏิบัติตามหลักเกณฑ์ที่ธนาคารแห่งประเทศไทยประกาศกำหนด

มาตรา ๕ ในการดำเนินกิจการบริหารสินทรัพย์ ถ้าบริษัทบริหารสินทรัพย์จัดหาเงินทุน โดยการออกหลักทรัพย์หรือให้กู้ยืมเงิน ให้กระทำได้ตามหลักเกณฑ์ที่ธนาคารแห่งประเทศไทยกำหนด

ในกรณีที่มีการดำเนินงานของบริษัทบริหารสินทรัพย์ตามวรรคหนึ่งมีลักษณะเป็นการประกอบธุรกิจ เงินทุนหรือธุรกิจเครดิตฟองซิเออร์ ให้บริษัทบริหารสินทรัพย์สามารถกระทำได้โดยไม่อยู่ภายใต้บังคับ แห่งกฎหมายว่าด้วยการนั้น

กระบวนการพิจารณาที่ผ่านมา

ศาลรัฐธรรมนูญมีมติให้ขยายเวลาการพิจารณาว่าจะรับคำร้องนี้ไว้ดำเนินการต่อไปหรือไม่ ออกไปก่อน เนื่องจากเอกสารประกอบการพิจารณาวินิจฉัยยังไม่สมบูรณ์ ตามนัยข้อ ๑๔ ของข้อกำหนด ศาลรัฐธรรมนูญ ว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๔๑ และ (ฉบับที่ ๔) พ.ศ. ๒๕๔๔

ต่อมาศาลรัฐธรรมนูญได้รับคำร้องนี้ไว้ดำเนินการตามข้อกำหนดศาลรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณา ของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๔๑ ข้อ ๑๐ และรับไว้พิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๔

ประเด็นการวินิจฉัย

๑. การตราพระราชกำหนดบริษัทบริหารสินทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๔๑ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ มาตรา ๒๕ วรรคหนึ่งและวรรคสอง หรือไม่

๒. พระราชกำหนดบริษัทบริหารสินทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๔๑ มาตรา ๓ มาตรา ๔ และมาตรา ๕ วรรคสอง ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕ วรรคสอง หรือไม่

ข้อพิจารณาและคำวินิจฉัย

ประเด็นที่ ๑ การตราพระราชกำหนดบริษัทบริหารสินทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๔๑ ขัดหรือแย้งต่อ รัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ มาตรา ๒๕ วรรคหนึ่งและวรรคสอง หรือไม่

พิจารณาแล้ว เห็นว่า การที่จำเลยโต้แย้งว่า พระราชกำหนดบริษัทบริหารสินทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๔๑ มิได้ระบุบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญที่ให้อำนาจในการตรากฎหมายนั้น เป็นการโต้แย้งว่าพระราชกำหนด บริษัทบริหารสินทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๔๑ ตราขึ้นโดยไม่ถูกต้องตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ ซึ่งการโต้แย้ง ลักษณะเช่นนี้ ศาลรัฐธรรมนูญได้เคยวินิจฉัยไว้แล้วว่า รัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๔ มิได้ให้สิทธิผู้ร้องที่จะ โต้แย้งในลักษณะเช่นนั้น ตามคำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ ๓๕ - ๓๖/๒๕๔๔ ลงวันที่ ๓๐ ตุลาคม ๒๕๔๔ และคำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ ๒๖ - ๓๔/๒๕๔๕ ลงวันที่ ๔ มิถุนายน ๒๕๔๕ ศาลรัฐธรรมนูญ จึงไม่จำเป็นต้องวินิจฉัยในประเด็นดังกล่าว

ประเด็นที่ ๒ พระราชกำหนดบริษัทบริหารสินทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๕๑ มาตรา ๓ มาตรา ๔ และมาตรา ๕ วรรคสอง ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕ วรรคสอง หรือไม่

ในประเด็นนี้ แยกการพิจารณาออกเป็น ๓ กรณี คือ

กรณีที่หนึ่ง พระราชกำหนดบริษัทบริหารสินทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๕๑ มาตรา ๓ (นิยามคำว่า “การบริหารสินทรัพย์” และ “สินทรัพย์ด้วยคุณภาพ”) ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕ วรรคสอง หรือไม่

พิจารณาแล้ว เห็นว่า สินทรัพย์ด้วยคุณภาพ ตามความหมายในมาตรา ๓ แห่งพระราชกำหนดบริษัทบริหารสินทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๕๑ ที่ธนาคารแห่งประเทศไทย ประกาศกำหนดให้จำหน่ายจ่ายโอนให้บริษัทบริหารสินทรัพย์ เป็นสิทธิเรียกร้องหรือหนี้สินที่ลูกหนี้ของสถาบันการเงินค้างชำระเป็นระยะเวลาเกินกว่า ๓ เดือน ๖ เดือน และ ๑๒ เดือน หรือจนถึงขนาดเป็นสิทธิเรียกร้องที่ไม่มีทางจะได้รับชำระหนี้ และสถาบันการเงินจะต้องตัดสินทรัพย์นั้นออกจากบัญชีหรือกันเงินสำรองในอัตราที่แตกต่างกัน สินทรัพย์ด้วยคุณภาพจึงเป็นสินทรัพย์ที่สร้างผลกระทบให้กับสถาบันการเงิน โดยเฉพาะอย่างยิ่งทำให้เป็นอุปสรรคต่อการเพิ่มทุนของสถาบันการเงิน และกระทบกระเทือนต่อความสามารถในการให้สินเชื่อในภาคเศรษฐกิจ ปัญหาดังกล่าวหากไม่ได้รับการแก้ไขโดยด่วนจะส่งผลให้สถาบันการเงินต้องตัดเงินส่วนหนึ่งมาตั้งเป็นเงินสำรองเพื่อหนี้สูญเพิ่มขึ้น ความสามารถในการปล่อยสินเชื่อแก่ภาคเศรษฐกิจที่แท้จริงก็จะลดลงเรื่อยๆ กลายเป็นวงจรที่จะส่งผลให้ปัญหาการขาดสภาพคล่องและวิกฤติเศรษฐกิจทวีความรุนแรงมากขึ้นตามลำดับ การที่ภาครัฐได้ตราพระราชกำหนดบริษัทบริหารสินทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๕๑ เพื่อตั้งบริษัทบริหารสินทรัพย์ขึ้นมาดำเนินการบริหารสินทรัพย์โดยการรับซื้อหรือรับโอนสินทรัพย์ด้วยคุณภาพของสถาบันการเงิน รวมตลอดจนหลักประกันของสินทรัพย์นั้น เพื่อนำมาบริหารหรือจำหน่ายจ่ายโอนก็เพื่อแก้ปัญหาดังกล่าว ผลที่เกิดขึ้นตามมาก็คือ สถาบันการเงินที่โอนสินทรัพย์ด้วยคุณภาพให้กับบริษัทบริหารสินทรัพย์ก็จะกลับมามีความสามารถปล่อยสินเชื่อให้กับภาคเศรษฐกิจได้ต่อไป พระราชกำหนดบริษัทบริหารสินทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๕๑ จึงเป็นกฎหมายที่ตราขึ้นเพื่อประโยชน์ของประเทศชาติ หรือประโยชน์ส่วนรวม ดังนั้น การที่พระราชกำหนดบริษัทบริหารสินทรัพย์ ๑ บัญญัติให้มีการจำหน่ายจ่ายโอนสินทรัพย์ด้วยคุณภาพของสถาบันการเงินไปให้บริษัทบริหารสินทรัพย์ แม้ว่าจะมีผลกระทบต่อลูกหนี้ของสถาบันการเงินที่สิทธิเรียกร้องหรือหนี้สินเป็นสินทรัพย์ด้วยคุณภาพก็ตาม แต่บทบัญญัติของกฎหมายดังกล่าวก็มีผลบังคับเท่าที่จำเป็นแก่การดำเนินการให้เป็นไปตามเจตนารมณ์หรือวัตถุประสงค์ของกฎหมาย และเพื่อรักษาไว้ซึ่งประโยชน์มหาชนสำหรับการกำหนดให้สิทธิเรียกร้อง

หรือหนี้สินของลูกหนี้ของสถาบันการเงินเป็นสินทรัพย์ด้อยคุณภาพ กฎหมายได้ให้อำนาจธนาคารแห่งประเทศไทยกำหนดและการกำหนดของธนาคารแห่งประเทศไทยได้กำหนดลักษณะของสินทรัพย์ด้อยคุณภาพเป็นหลักเกณฑ์ทั่วไปโดยใช้บังคับกับสิทธิเรียกร้อง หรือหนี้สินที่ไม่มีทางจะได้รับชำระหนี้หรือค้างชำระเป็นระยะเวลาที่กำหนดและได้มีการประกาศหลักเกณฑ์เป็นการทั่วไป ใช้บังคับกับสถาบันการเงิน รวมถึงลูกหนี้ของสถาบันการเงินเป็นการทั่วไป ไม่มุ่งหมายให้ใช้บังคับกับสิทธิเรียกร้องหรือหนี้สินรายใดรายหนึ่งโดยเฉพาะ และสิทธิเรียกร้องหรือหนี้สินของลูกหนี้ของสถาบันการเงินใดที่เป็นไปตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดย่อมต้องขายหรือจำหน่ายจ่ายโอนให้กับบริษัทบริหารสินทรัพย์เพื่อดำเนินการบริหารสินทรัพย์ต่อไป จึงเห็นว่า พระราชกำหนดบริษัทบริหารสินทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๕๑ มาตรา ๓ ความหมายของ “การบริหารสินทรัพย์” และ “สินทรัพย์ด้อยคุณภาพ” ไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕ วรรคสอง

กรณีที่สอง พระราชกำหนดบริษัทบริหารสินทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๕๑ มาตรา ๓ (นิยามคำว่า “บริษัทบริหารสินทรัพย์”) และมาตรา ๔ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕ วรรคสอง หรือไม่

พิจารณาแล้ว เห็นว่า ตามมาตรา ๓ คำว่า “บริษัทบริหารสินทรัพย์” หมายความว่า บริษัทจำกัดที่ได้จดทะเบียนตามพระราชกำหนดนี้ และตามมาตรา ๔ กำหนดให้บริษัทจำกัดที่จะดำเนินกิจการบริหารสินทรัพย์ต้องได้รับอนุมัติจากผู้ว่าการธนาคารแห่งประเทศไทย ส่วนหลักเกณฑ์และวิธีการยื่นคำขอจดทะเบียนและการพิจารณารับจดทะเบียนให้เป็นไปตามที่กำหนดในกฎกระทรวง กฎหมายกำหนดให้ผู้ที่ดำเนินกิจการบริหารสินทรัพย์ต้องเป็นบริษัทจำกัด หรือบริษัทมหาชนจำกัด และต้องได้รับอนุมัติจากผู้ว่าการธนาคารแห่งประเทศไทยโดยกำหนดให้มีหลักเกณฑ์ในการพิจารณารับจดทะเบียน แสดงให้เห็นว่า การพิจารณามีได้เป็นไปตามอำเภอใจของผู้ว่าการธนาคารแห่งประเทศไทย แต่ผู้ว่าการธนาคารแห่งประเทศไทย จะต้องพิจารณาโดยยึดหลักเกณฑ์ตามที่กำหนดไว้ในกฎกระทรวง ซึ่งคือกฎกระทรวง (พ.ศ. ๒๕๕๑) ออกตามความในพระราชกำหนดบริษัทบริหารสินทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๕๑ ลงวันที่ ๒๓ ธันวาคม ๒๕๕๑ หลักเกณฑ์ตามกฎกระทรวงกำหนดคุณสมบัติของนิติบุคคลที่ยื่นคำขอจดทะเบียนเป็นบริษัทบริหารสินทรัพย์ กำหนดให้ยื่นเอกสารหลักฐานที่เกี่ยวข้องกับบริษัทนั้นพร้อมคำขอจดทะเบียน ในการพิจารณาคำขอจดทะเบียนของผู้ว่าการธนาคารแห่งประเทศไทย กฎกระทรวงกำหนดเงื่อนไขให้ผู้ว่าการธนาคารแห่งประเทศไทยพิจารณาคำขอจดทะเบียนให้แล้วเสร็จ กำหนดเป็นอำนาจผูกพันให้ผู้ว่าการธนาคารแห่งประเทศไทยต้องมีคำสั่งอนุมัติรับจดทะเบียน

เมื่อพิจารณาเห็นว่า คำขอจดทะเบียนและเอกสารหลักฐานที่ยื่นมานั้นถูกต้องครบถ้วนเป็นต้น
หลักเกณฑ์กำหนดไว้ในกฎกระทรวงจึงมีลักษณะการใช้บังคับเป็นการทั่วไป มิได้มุ่งหมายให้ใช้บังคับแก่
กรณีใดกรณีหนึ่ง หรือแก่บุคคลใดบุคคลหนึ่งเป็นการเจาะจง นอกจากนี้ตามพระราชกำหนดบริษัท
บริหารสินทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๕๑ มาตรา ๑๕ บัญญัติว่า “ให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังรักษาการ
ตามพระราชกำหนดนี้ และให้มีอำนาจออกกฎกระทรวงและประกาศเพื่อปฏิบัติการตามพระราช
กำหนดนี้

กฎกระทรวงและประกาศนั้น เมื่อได้ประกาศในราชกิจจานุเบกษาแล้วให้ใช้บังคับได้”

เมื่อพิจารณาบทบัญญัติมาตราดังกล่าว จึงเห็นได้ว่า กฎหมายกำหนดให้กฎกระทรวงที่
รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังออกใช้บังคับตามพระราชกำหนดดังกล่าว ต้องประกาศในราชกิจจา
นุเบกษา จึงจะใช้บังคับได้ ดังนั้น กฎกระทรวงที่กำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการยื่นคำขอจดทะเบียนและ
การพิจารณาจดทะเบียนจึงมีผลใช้บังคับเป็นการทั่วไป และไม่มุ่งหมายให้ใช้บังคับแก่กรณีใดกรณีหนึ่ง
หรือแก่บุคคลใดบุคคลหนึ่งเป็นการเจาะจง จึงเห็นว่า พระราชกำหนดบริษัทบริหารสินทรัพย์
พ.ศ. ๒๕๕๑ มาตรา ๓ ความหมายของ “บริษัทบริหารสินทรัพย์” และมาตรา ๔ ไม่ขัดหรือแย้งต่อ
รัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕ วรรคสอง

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

ในประเด็นนี้ ศาลรัฐธรรมนูญได้มีคำวินิจฉัยที่ ๓๗/๒๕๕๗ ลงวันที่ ๓๐ มีนาคม ๒๕๕๗
วินิจฉัยไว้แล้วว่า พระราชกำหนดบริษัทบริหารสินทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๕๑ มาตรา ๕ วรรคสอง
ไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕ วรรคสอง ศาลรัฐธรรมนูญจึงไม่จำเป็นต้องวินิจฉัยประเด็นนี้
ซ้ำอีก

ด้วยเหตุผลดังกล่าว จึงวินิจฉัยว่า พระราชกำหนดบริษัทบริหารสินทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๕๑
มาตรา ๓ (คำว่า “การบริหารสินทรัพย์” “สินทรัพย์ด้วยคุณภาพ” “บริษัทบริหารสินทรัพย์”)
มาตรา ๔ และมาตรา ๕ วรรคสอง ไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕ วรรคสอง แต่ประการใด

นายผัน จันทรปาน
ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

คำวินิจฉัยของ นายมงคล ธรรมัน ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

ที่ ๕๐/๒๕๕๓

วันที่ ๒๐ เมษายน ๒๕๕๓

เรื่อง ศาลจังหวัดนครปฐมส่งคำโต้แย้งของจำเลยให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยกรณี
พระราชกำหนดบริษัทบริหารสินทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๕๑ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ

สำนักงานศาลยุติธรรมมีหนังสือลงวันที่ ๑๕ กันยายน ๒๕๕๕ ส่งคำโต้แย้งของนายวิระชัย
เอื้อวิไลจิต จำเลย ในคดีแพ่งหมายเลขดำที่ ๕๕๒/๒๕๕๓ ขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัย
ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๔ ในประเด็นว่า พระราชกำหนดบริษัทบริหารสินทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๕๑
มาตรา ๓ มาตรา ๔ และมาตรา ๕ วรรคสอง ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕ วรรคสอง หรือไม่
โดยมีข้อเท็จจริงตามคำร้องสรุปได้ดังนี้

๑. ธนาคารนครหลวงไทย จำกัด (มหาชน) เป็นโจทก์ฟ้อง นายวิระชัย เอื้อวิไลจิต จำเลย
ตามคดีแพ่งหมายเลขดำที่ ๕๕๒/๒๕๕๓ เรื่อง กู้ยืม จำนอง จำนวนทุนทรัพย์ ๒,๘๖๖,๖๘๘.๘๕ บาท
คำฟ้องสรุปว่า เมื่อวันที่ ๑๘ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๐ จำเลยทำสัญญากู้เงินจากโจทก์ สาขานครชัยศรี
จำนวนเงิน ๒,๐๐๐,๐๐๐ บาท โดยจำเลยยอมเสียดอกเบี้ยในจำนวนเงินที่กู้ให้แก่โจทก์ในอัตราสูงสุด
ตามประกาศของธนาคารโจทก์ และจำเลยตกลงชำระหนี้คืนให้แก่โจทก์ภายใน ๒๔ เดือน นับแต่วัน
ทำสัญญานี้เป็นต้นไป ในการกู้ยืมเงินดังกล่าว จำเลยได้จำนองที่ดินพร้อมสิ่งปลูกสร้างรวม ๕ แปลง
เป็นประกันหนี้เงินกู้ จำเลยไม่ชำระหนี้ให้เป็นไปตามสัญญา โจทก์ได้ทวงถามให้จำเลยชำระหนี้แล้ว
หลายครั้งก่อนฟ้องคดี แต่จำเลยเพิกเฉย โจทก์จึงฟ้องจำเลยเป็นคดีนี้

๒. จำเลยให้การปฏิเสธฟ้องโจทก์

๓. บริษัทบริหารสินทรัพย์เพชรบุรี จำกัด ได้ยื่นคำร้องลงวันที่ ๑๘ ตุลาคม ๒๕๕๔
ความว่า ผู้ร้องเป็นนิติบุคคลตามกฎหมายประเภทบริษัทจำกัด และได้จดทะเบียนเป็นบริษัทบริหาร
สินทรัพย์ตามพระราชกำหนดบริษัทบริหารสินทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๕๑ เนื่องจากธนาคารนครหลวงไทย
จำกัด (มหาชน) ได้โอนสิทธิเรียกร้องทั้งหมดที่มีต่อจำเลยในคดีนี้ให้แก่บริษัทบริหารสินทรัพย์เพชรบุรี
จำกัด เมื่อวันที่ ๒๕ มิถุนายน ๒๕๕๔ โดยเป็นไปตามพระราชกำหนดบริษัทบริหารสินทรัพย์
พ.ศ. ๒๕๕๑ และบริษัทบริหารสินทรัพย์ฯ ได้แต่งตั้งให้ธนาคารนครหลวงไทย จำกัด (มหาชน)
ผู้รับชำระหนี้เดิมเป็นตัวแทนเรียกเก็บและรับชำระหนี้ เป็นผลให้การโอนสิทธิเรียกร้องดังกล่าวเป็น

อันชอบด้วยกฎหมายโดยไม่ต้องบอกกล่าวการโอนไปยังลูกหนี้ตามพระราชกำหนดบริษัทบริหารสินทรัพย์ ฯ มาตรา ๕ วรรคแรก บริษัทบริหารสินทรัพย์เพชรบุรี จำกัด มีความประสงค์ที่จะขอเข้าเป็นโจทก์ในคดีนี้ จึงได้มอบอำนาจให้ธนาคารนครหลวงไทย จำกัด (มหาชน) เป็นผู้มีอำนาจดำเนินการต่างๆ รวมทั้งดำเนินคดี ฟ้องร้อง ฯลฯ แทนบริษัทฯ ได้ บริษัทบริหารสินทรัพย์เพชรบุรี จำกัด จึงขอสวมสิทธิเป็นโจทก์ในคดีนี้แทนธนาคารนครหลวงไทย จำกัด (มหาชน)

๔. จำเลยยื่นคำร้องคัดค้านการขอสวมสิทธิเป็นโจทก์ของบริษัทบริหารสินทรัพย์เพชรบุรี จำกัด จำนวน ๒ ฉบับ คือ ฉบับลงวันที่ ๒๓ พฤศจิกายน ๒๕๕๔ และฉบับลงวันที่ ๔ มกราคม ๒๕๕๕ สรุปว่า จำเลยขอคัดค้านว่า พระราชกำหนดบริษัทบริหารสินทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๕๑ เป็นกฎหมายที่ขัดรัฐธรรมนูญ ดังนี้

(๑) พระราชกำหนดบริษัทบริหารสินทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๕๑ เป็นกฎหมายที่ตราขึ้นโดยขัดรัฐธรรมนูญ เนื่องจากการตราพระราชกำหนดเป็นการใช้อำนาจของคณะรัฐมนตรี ซึ่งการใช้ อำนาจดังกล่าว รัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ บัญญัติว่า “การใช้อำนาจโดยองค์กรของรัฐทุกองค์กร ต้องคำนึงถึงศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ สิทธิและเสรีภาพตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญนี้” และ รัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕ วรรคแรก บัญญัติว่า “การจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลที่รัฐธรรมนูญ รับรองไว้จะกระทำมิได้ เว้นแต่โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายเฉพาะเพื่อการที่รัฐธรรมนูญนี้ กำหนดไว้และเท่าที่จำเป็นเท่านั้น และจะกระทบกระเทือนสาระสำคัญของสิทธิและเสรีภาพนั้นมิได้” มาตรา ๒๕ วรรคสอง บัญญัติว่า “กฎหมายตามวรรคหนึ่งต้องมีผลใช้บังคับเป็นการทั่วไปและไม่มุ่งหมายให้ใช้บังคับแก่กรณีใดกรณีหนึ่ง หรือแก่บุคคลใดบุคคลหนึ่งเป็นการเจาะจง ทั้งต้องระบุ บทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญที่ให้อำนาจในการตรากฎหมายนั้นด้วย” แต่ปรากฏว่าบทบัญญัติในพระราช กำหนดบริษัทบริหารสินทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๕๑ ตั้งแต่มาตรา ๑ ถึงมาตรา ๑๕ แสดงให้เห็นอยู่ในตัวว่า พระราชกำหนดดังกล่าวเป็นกฎหมายเกี่ยวกับการจำกัดสิทธิในทรัพย์สิน แต่ในการตราพระราชกำหนด ดังกล่าว ไม่มีการอ้างมาตรา ๒๖ มาตรา ๒๕ และมาตรา ๔๘ ของรัฐธรรมนูญและไม่มีบทบัญญัติ มาตราใดในพระราชกำหนดดังกล่าวบัญญัติไว้ด้วยว่า “พระราชกำหนดดังกล่าวเป็นพระราชกำหนด เกี่ยวกับการจำกัดสิทธิในทรัพย์สินของบุคคล” ฉะนั้น จึงถือได้ว่า การตราพระราชกำหนดดังกล่าว ขัดต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ มาตรา ๒๕ วรรคแรก และมาตรา ๒๕ วรรคสอง

(๒) พระราชกำหนดบริษัทบริหารสินทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๕๑ มาตรา ๓ (นิยามคำว่า “การบริหารสินทรัพย์” “สินทรัพย์ด้อยคุณภาพ” “บริษัทบริหารสินทรัพย์”) มาตรา ๔ และมาตรา ๕ วรรคท้าย ขัดต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕ วรรคสอง เพราะ

ประการแรก นียามตามมาตรา ๓ ดังกล่าวข้างต้นเป็นกฎหมายที่ไม่มีผลใช้บังคับเป็นการทั่วไป แต่ใช้บังคับเฉพาะ “กรณีสินทรัพย์ของสถาบันการเงินที่ธนาคารแห่งประเทศไทยประกาศให้เป็นสินทรัพย์โดยคุณภาพที่จำหน่ายโอนให้บริษัทบริหารสินทรัพย์ได้” เท่านั้น โดยธนาคารแห่งประเทศไทย รู้อยู่แล้วก่อนมีการออกกฎหมายว่า สินทรัพย์ของสถาบันการเงินใดบ้าง เป็นสินทรัพย์โดยคุณภาพที่ธนาคารแห่งประเทศไทย จะประกาศกำหนดให้เป็นสินทรัพย์โดยคุณภาพ ทั้งนี้ โดยธนาคารแห่งประเทศไทยไม่ได้ให้ลูกค้ำที่มีสินเชื่อกับสถาบันการเงินดังกล่าวมีโอกาสโต้แย้งว่า “สินเชื่อบริษัทไม่มีสินเชื่อบริษัท” จึงถือว่า มาตรา ๓ ตามนิตยสารข้างต้น ขัดต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕ วรรคสอง

ประการที่สอง ตามมาตรา ๔ บริษัทที่จะเป็นบริษัทบริหารสินทรัพย์ตามพระราชกำหนดดังกล่าว มิได้เปิดกว้างให้สิทธิแก่บริษัทจำกัดหรือบริษัทมหาชนจำกัดโดยทั่วไปมีความเสมอภาคกัน ในการเข้ามาเป็นบริษัทบริหารสินทรัพย์ แต่กลับจำกัดสิทธิเฉพาะที่ได้รับอนุมัติจากผู้ว่าการธนาคารแห่งประเทศไทยเท่านั้น บทบัญญัติมาตรา ๔ จึงเป็นกฎหมายที่มีเจตนามุ่งหมายเฉพาะกรณี มิได้มีเจตนาให้มีผลใช้บังคับเป็นการทั่วไป จึงขัดต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕ วรรคสอง

ประการที่สาม ตามมาตรา ๕ วรรคท้าย ที่ “ให้บริษัทบริหารสินทรัพย์สามารถประกอบธุรกิจเงินทุนได้ โดยไม่อยู่ภายใต้บังคับแห่งกฎหมายนั้น” เป็นบทบัญญัติที่แสดงเจตนามุ่งใช้เฉพาะกรณีบริษัทบริหารสินทรัพย์ที่ได้รับอนุมัติจากผู้ว่าการธนาคารแห่งประเทศไทยโดยชัดเจนจึงถือว่าบทบัญญัติมาตรา ๕ วรรคท้าย แห่งพระราชกำหนดบริษัทบริหารสินทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๕๑ ขัดต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕ วรรคสอง

๕. จำเลยยื่นคำร้องลงวันที่ ๒๓ พฤศจิกายน ๒๕๕๔ ยกประเด็นที่จำเลยโต้แย้งว่า พระราชกำหนดบริษัทบริหารสินทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๕๑ ตราขึ้นโดยขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ มาตรา ๒๕ วรรคแรก และมาตรา ๒๕ วรรคสอง และพระราชกำหนดบริษัทบริหารสินทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๕๑ มาตรา ๓ (นิยามคำว่า “การบริหารสินทรัพย์” “สินทรัพย์โดยคุณภาพ” “บริษัทบริหารสินทรัพย์”) มาตรา ๔ และมาตรา ๕ วรรคท้าย ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕ วรรคสอง หรือไม่

๖. ศาลจังหวัดนครปฐมพิจารณาแล้ว มีคำสั่งให้ส่งคำโต้แย้งของจำเลยให้ศาลรัฐธรรมนูญ เพื่อพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๔

ข้อกฎหมาย

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐

มาตรา ๒๖ การใช้อำนาจโดยองค์กรของรัฐทุกองค์กร ต้องคำนึงถึงศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ สิทธิและเสรีภาพตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญนี้

มาตรา ๒๕ การจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลที่รัฐธรรมนูญรับรองไว้จะกระทำมิได้ เว้นแต่โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายเฉพาะเพื่อการที่รัฐธรรมนูญนี้กำหนดไว้และเท่าที่จำเป็นเท่านั้น และจะกระทบกระเทือนสาระสำคัญของสิทธิและเสรีภาพนั้นมิได้

กฎหมายตามวรรคหนึ่งต้องมีผลใช้บังคับเป็นการทั่วไปและไม่มุ่งหมายให้ใช้บังคับแก่กรณีใดกรณีหนึ่งหรือแก่บุคคลใดบุคคลหนึ่งเป็นการเจาะจง ทั้งต้องระบุบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญที่ให้อำนาจในการตรากฎหมายนั้นด้วย

บทบัญญัติวรรคหนึ่งและวรรคสองให้นำมาใช้บังคับกับกฎหรือข้อบังคับที่ออกโดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายด้วย โดยอนุโลม

พระราชกำหนดบริษัทบริหารสินทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๕๑

มาตรา ๓ ในพระราชกำหนดนี้

“การบริหารสินทรัพย์” หมายความว่า

(๑) การรับซื้อหรือรับโอนสินทรัพย์ด้วยคุณภาพของสถาบันการเงิน รวมตลอดจนหลักประกันของสินทรัพย์นั้นเพื่อนำมาบริหารหรือจำหน่ายจ่ายโอนต่อไป

(๒) กิจกรรมอื่นที่เกี่ยวข้องหรือเกี่ยวกับกิจการตาม (๑) ที่รัฐมนตรีประกาศกำหนดโดยความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรี

“สินทรัพย์ด้วยคุณภาพ” หมายความว่า สินทรัพย์ของสถาบันการเงินที่ธนาคารแห่งประเทศไทยประกาศกำหนดให้เป็นสินทรัพย์ด้วยคุณภาพที่จำหน่ายจ่ายโอนให้บริษัทบริหารสินทรัพย์ได้

“บริษัทบริหารสินทรัพย์” หมายความว่า บริษัทจำกัดที่ได้จดทะเบียนตามพระราชกำหนดนี้

มาตรา ๔ การจดทะเบียนบริษัทจำกัดเป็นบริษัทบริหารสินทรัพย์ ให้กระทำได้เมื่อได้รับอนุมัติจากผู้ว่าการธนาคารแห่งประเทศไทย และได้ชำระค่าจดทะเบียนตามอัตราที่กำหนดไว้ในบัญชีท้ายพระราชกำหนดนี้แล้ว

หลักเกณฑ์และวิธีการยื่นคำขอจดทะเบียนและการพิจารณาจดทะเบียนให้เป็นไปตามที่กำหนดในกฎกระทรวง

ในการดำเนินกิจการบริหารสินทรัพย์ บริษัทจำกัดที่ได้จดทะเบียนเป็นบริษัทบริหารสินทรัพย์ ต้องปฏิบัติตามหลักเกณฑ์ที่ธนาคารแห่งประเทศไทยประกาศกำหนด

มาตรา ๕ ในการดำเนินกิจการบริหารสินทรัพย์ ถ้าบริษัทบริหารสินทรัพย์จัดหาเงินทุนโดยการออกหลักทรัพย์หรือให้กู้ยืมเงิน ให้กระทำได้ตามหลักเกณฑ์ที่ธนาคารแห่งประเทศไทยกำหนด

ในกรณีที่การดำเนินงานของบริษัทบริหารสินทรัพย์ตามวรรคหนึ่งมีลักษณะเป็นการประกอบธุรกิจเงินทุนหรือธุรกิจเครดิตฟองซิเอร์ ให้บริษัทบริหารสินทรัพย์สามารถกระทำได้โดยไม่อยู่ภายใต้บังคับแห่งกฎหมายว่าด้วยการนั้น

ได้พิเคราะห์แล้ว มีประเด็นในเบื้องต้นว่า ผู้ร้องมีสิทธิให้ศาลจังหวัดนครปฐมส่งคำโต้แย้งมาให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๔ หรือไม่ รัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๔ วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า

“ในการที่ศาลจะใช้บทบัญญัติแห่งกฎหมายบังคับแก่คดีใด ถ้าศาลเห็นเองหรือคู่ความโต้แย้งว่า บทบัญญัติแห่งกฎหมายนั้นขัดด้วยบทบัญญัติมาตรา ๖ และยังมีคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญในส่วนที่เกี่ยวกับบทบัญญัตินั้น ให้ศาลรอการพิจารณาพิพากษาคดีไว้ชั่วคราว และส่งความเห็นเช่นนั้นตามทางการเพื่อศาลรัฐธรรมนูญจะได้พิจารณาวินิจฉัย”

เห็นว่า กรณีตามคำร้องเป็นเรื่องที่ศาลจังหวัดนครปฐมส่งความเห็นของคู่ความ ซึ่งโต้แย้งว่า บทบัญญัติแห่งกฎหมายที่ศาลจะใช้บังคับแก่คดี ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาเพื่อศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัย เป็นกรณีที่ต้องด้วยบทบัญญัติมาตรา ๒๖๔ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ผู้ร้องมีสิทธิให้ศาลจังหวัดนครปฐมส่งคำโต้แย้งได้และศาลรัฐธรรมนูญมีอำนาจพิจารณาวินิจฉัยคำร้องนี้

ประเด็นตามคำร้องแยกพิจารณาได้ดังนี้

ประเด็นที่ ๑ การตราพระราชกำหนดบริษัทบริหารสินทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๕๑ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ และมาตรา ๒๕ วรรคหนึ่งและวรรคสอง หรือไม่ เห็นว่า การที่ผู้ร้องโต้แย้งว่า พระราชกำหนดบริษัทบริหารสินทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๕๑ มิได้ระบุบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญที่ให้อำนาจในการตรากฎหมายนั้น เป็นการโต้แย้งว่า พระราชกำหนดบริษัทบริหารสินทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๕๑ ตราบขึ้นโดยไม่ถูกต้องตามบทบัญญัติรัฐธรรมนูญ ซึ่งผู้ร้องไม่มีอำนาจร้องตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๔ ได้ ศาลรัฐธรรมนูญจึงไม่รับวินิจฉัยประเด็นนี้

ประเด็นที่ ๒ พระราชกำหนดบริษัทบริหารสินทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๕๑ มาตรา ๓ มาตรา ๔ และมาตรา ๕ วรรคสอง ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕ วรรคสอง หรือไม่ เห็นว่า ศาลรัฐธรรมนูญได้มีคำวินิจฉัยที่ ๓๗/๒๕๕๗ ลงวันที่ ๓๐ มีนาคม ๒๕๕๗ วินิจฉัยว่า พระราชกำหนดบริษัทบริหารสินทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๕๑ มาตรา ๕ วรรคสอง ไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕ วรรคสอง จึงไม่ต้องวินิจฉัยซ้ำ ส่วนประเด็นมาตรา ๓ และมาตรา ๔ แห่งพระราชกำหนดดังกล่าว ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕ วรรคสอง หรือไม่ พิจารณาแล้ว เห็นว่า คำนิยาม “สินทรัพย์ด้อยคุณภาพ” ตามความหมายในมาตรา ๓ แห่งพระราชกำหนดบริษัทบริหารสินทรัพย์

พ.ศ. ๒๕๕๑ ที่ธนาคารแห่งประเทศไทยประกาศกำหนดให้จำหน่ายจ่ายโอนให้กับบริษัทบริหารสินทรัพย์ได้ เป็นสิทธิเรียกร้องหรือหนี้สินที่ลูกหนี้ของสถาบันการเงินค้างชำระเป็นระยะเวลาเกินกว่า ๓ เดือน ๖ เดือน และ ๑๒ เดือน หรือจนถึงขนาดเป็นสิทธิเรียกร้องที่ไม่มีทางจะได้รับชำระหนี้และสถาบันการเงินจะต้องตัดสินทรัพย์นั้นออกจากบัญชีหรือกันเงินสำรองในอัตราที่แตกต่างกับสินทรัพย์ด้วยคุณภาพ จึงเป็นสินทรัพย์ที่สร้างผลกระทบต่อสถาบันการเงิน โดยเฉพาะอย่างยิ่งทำให้เป็นอุปสรรคต่อการเพิ่มทุนของสถาบันการเงิน และกระทบกระเทือนต่อความสามารถในการให้สินเชื่อในภาคเศรษฐกิจ ปัญหาดังกล่าวหากไม่ได้รับการแก้ไขโดยด่วนจะส่งผลให้สถาบันการเงินต้องตัดเงินส่วนหนึ่งตั้งเป็นเงินสำรอง เพื่อหนี้สูญเพิ่มขึ้น ความสามารถในการปล่อยสินเชื่อแก่ภาคเศรษฐกิจที่แท้จริงก็จะลดลงเรื่อยๆ กลายเป็นวงจรที่จะส่งผลให้ปัญหาการขาดสภาพคล่องและวิกฤตเศรษฐกิจทวีความรุนแรงมากขึ้นตามลำดับ การที่ภาครัฐได้ตราพระราชกำหนดบริษัทบริหารสินทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๕๑ เพื่อตั้งบริษัทบริหารสินทรัพย์ ขึ้นมาดำเนินการบริหารสินทรัพย์โดยการรับซื้อหรือรับโอนสินทรัพย์ด้วยคุณภาพของสถาบันการเงิน รวมตลอดจนหลักประกันของสินทรัพย์นั้นเพื่อนำมาบริหารหรือจำหน่ายจ่ายโอนก็เพื่อแก้ปัญหาดังกล่าว ผลที่เกิดขึ้นตามมาก็คือ สถาบันการเงินที่โอนสินทรัพย์ด้วยคุณภาพให้กับบริษัทบริหารสินทรัพย์ก็จะกลับมามีความสามารถปล่อยสินเชื่อให้กับภาคเศรษฐกิจได้ต่อไป พระราชกำหนดบริษัทบริหารสินทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๕๑ จึงเป็นกฎหมายที่ตราขึ้นเพื่อประโยชน์ของประเทศชาติ หรือประโยชน์ส่วนรวม ดังนั้น การที่พระราชกำหนดบริษัทบริหารสินทรัพย์ฯ บัญญัติให้มีการจำหน่ายจ่ายโอนสินทรัพย์ด้วยคุณภาพของสถาบันการเงินไปให้บริษัทบริหารสินทรัพย์ แม้ว่าจะมีผลกระทบต่อลูกหนี้ของสถาบันการเงินที่สิทธิเรียกร้องหรือหนี้สินเป็นสินทรัพย์ด้วยคุณภาพก็ตาม แต่บทบัญญัติของกฎหมายดังกล่าวก็มีผลบังคับเท่าที่จำเป็นแก่การดำเนินการให้เป็นไปตามเจตนารมณ์หรือวัตถุประสงค์ของกฎหมาย และเพื่อรักษาไว้ซึ่งประโยชน์มหาชนสำหรับการกำหนดให้สิทธิเรียกร้องหรือหนี้สินของลูกหนี้ของสถาบันการเงินเป็นสินทรัพย์ด้วยคุณภาพกฎหมายได้ให้อำนาจธนาคารแห่งประเทศไทยกำหนดและการกำหนดของธนาคารแห่งประเทศไทยได้กำหนดลักษณะของสินทรัพย์ด้วยคุณภาพเป็นหลักเกณฑ์ทั่วไปโดยใช้บังคับกับสิทธิเรียกร้อง หรือหนี้สินที่ไม่มีทางจะได้รับชำระหนี้ หรือค้างชำระเป็นระยะเวลาที่กำหนด และได้มีการประกาศหลักเกณฑ์เป็นการทั่วไป ใช้บังคับกับสถาบันการเงิน รวมถึงลูกหนี้ของสถาบันการเงินเป็นการทั่วไป ไม่มุ่งหมายให้ใช้บังคับกับสิทธิเรียกร้องหรือหนี้สินรายใดรายหนึ่งโดยเฉพาะ และสิทธิเรียกร้องหรือหนี้สินของลูกหนี้ของสถาบันการเงินใดที่เป็นไปตามหลักเกณฑ์ที่กำหนด ย่อมต้องขายหรือจำหน่ายจ่ายโอนให้กับบริษัทบริหารสินทรัพย์เพื่อดำเนินการบริหารสินทรัพย์ต่อไป

จึงเห็นว่า พระราชกำหนดบริษัทบริหารสินทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๕๑ มาตรา ๓ ความหมายของ “การบริหารสินทรัพย์” และ “สินทรัพย์ด้วยคุณภาพ” ไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕ วรรคสอง

ส่วนพระราชกำหนดบริษัทบริหารสินทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๕๑ มาตรา ๔ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕ วรรคสอง หรือไม่ พิจารณาแล้ว เห็นว่า มาตรา ๔ แห่งพระราชกำหนดบริษัทบริหารสินทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๕๑ กำหนดให้บริษัทจำกัดที่จะดำเนินกิจการบริหารสินทรัพย์ต้องได้รับอนุญาตจากผู้ว่าการธนาคารแห่งประเทศไทย ส่วนหลักเกณฑ์และวิธีการยื่นคำขอจดทะเบียนและการพิจารณา รับจดทะเบียนให้เป็นไปตามที่กำหนดในกฎกระทรวง กฎหมายกำหนดให้ผู้ที่ดำเนินกิจการบริษัทบริหารสินทรัพย์ต้องเป็นบริษัทจำกัด หรือบริษัทมหาชนจำกัด และต้องได้รับอนุญาตจากผู้ว่าการธนาคารแห่งประเทศไทย โดยกำหนดให้มีหลักเกณฑ์ในการพิจารณารับจดทะเบียน แสดงให้เห็นว่าการพิจารณามีได้เป็นตามอำเภอใจของผู้ว่าการธนาคารแห่งประเทศไทย แต่ผู้ว่าการธนาคารแห่งประเทศไทย จะต้องพิจารณาโดยยึดถือหลักเกณฑ์ตามที่กำหนดไว้ในกฎกระทรวง ซึ่งคือกฎกระทรวง (พ.ศ. ๒๕๕๑) ออกตามความในพระราชกำหนดบริษัทบริหารสินทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๕๑ ลงวันที่ ๒๓ ธันวาคม ๒๕๕๑ หลักเกณฑ์ตามกฎกระทรวงกำหนดคุณสมบัติของนิติบุคคลที่ยื่นคำขอจดทะเบียนในการพิจารณาคำขอจดทะเบียนของผู้ว่าการธนาคารแห่งประเทศไทย กฎกระทรวงกำหนดเงื่อนไขให้ผู้ว่าการธนาคารแห่งประเทศไทยพิจารณาคำขอจดทะเบียนให้แล้วเสร็จ กำหนดเป็นอำนาจผูกพันให้ผู้ว่าการธนาคารแห่งประเทศไทยต้องมีคำสั่งอนุมัติรับจดทะเบียน เมื่อพิจารณาเห็นว่าคำขอจดทะเบียนและเอกสารหลักฐานที่ยื่นมานั้นถูกต้องครบถ้วน เป็นต้น หลักเกณฑ์ที่กำหนดไว้ในกฎกระทรวงจึงมีลักษณะการใช้บังคับเป็นการทั่วไป มิได้มุ่งหมายให้ใช้บังคับแก่กรณีใดกรณีหนึ่ง หรือแก่บุคคลใดบุคคลหนึ่งเป็นการเจาะจง นอกจากนี้ ตามพระราชกำหนดบริษัทบริหารสินทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๕๑ มาตรา ๑๕ บัญญัติว่า “ให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังรักษาการตามพระราชกำหนดนี้ และให้มีอำนาจออกกฎกระทรวงและประกาศเพื่อปฏิบัติการตามพระราชกำหนดนี้ กฎกระทรวงและประกาศนั้น เมื่อได้ประกาศในราชกิจจานุเบกษาแล้วให้ใช้บังคับได้”

เมื่อพิจารณาบทบัญญัติมาตราดังกล่าว เห็นได้ว่า กฎหมายกำหนดให้กฎกระทรวงที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังออกใช้บังคับตามพระราชกำหนดดังกล่าว ต้องประกาศในราชกิจจานุเบกษา จึงจะใช้บังคับได้ ดังนั้น กฎกระทรวงที่กำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการยื่นคำขอจดทะเบียนและการพิจารณารับจดทะเบียนจึงมีผลใช้บังคับเป็นการทั่วไป และไม่มุ่งหมายให้ใช้บังคับแก่กรณีใดกรณีหนึ่ง หรือแก่บุคคลใดบุคคลหนึ่งเป็นการเจาะจง ดังนั้น พระราชกำหนดบริษัทบริหารสินทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๕๑ มาตรา ๓ และมาตรา ๔ จึงไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕ วรรคสอง

อาศัยเหตุผลดังกล่าวข้างต้น จึงวินิจฉัยว่า พระราชกำหนดบริษัทบริหารสินทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๕๑
มาตรา ๓ และมาตรา ๔ ไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕ วรรคสอง

นายมงคล สระแก้ว
ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

คำวินิจฉัยของ นายมานิต วิทยาเต็ม ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

ที่ ๕๐/๒๕๕๗

วันที่ ๒๐ เมษายน ๒๕๕๗

เรื่อง ศาลจังหวัดนครปฐมส่งคำโต้แย้งของจำเลย (นายวีระชัย เอื้อวิไลจิต) ในคดีแพ่ง หมายเลขดำที่ ๕๕๒/๒๕๕๗ ขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๔ ว่าพระราชกำหนดบริษัทบริหารสินทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๕๑ มาตรา ๓ มาตรา ๔ และมาตรา ๕ วรรคสอง ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕ วรรคสอง

ธนาคารนครหลวงไทย จำกัด (มหาชน) เป็นโจทก์ฟ้อง นายวีระชัย เอื้อวิไลจิต เป็นจำเลย ในคดีแพ่งหมายเลขดำที่ ๕๕๒/๒๕๕๗ ในความผิดฐานกู้ยืม จำนอง จำนวนทุนทรัพย์ ๒,๘๖๖,๖๕๘.๘๕ บาท สรุปได้ว่า เมื่อวันที่ ๑๘ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๐ จำเลยทำสัญญากู้เงินจากโจทก์ สาขานครชัยศรี จำนวนเงิน ๒,๐๐๐,๐๐๐ บาท โดยจำเลยยอมเสียดอกเบี้ยในจำนวนเงินที่กู้ให้แก่โจทก์ในอัตราสูงสุด ตามประกาศธนาคารโจทก์ และจำเลยตกลงชำระหนี้คืนให้แก่โจทก์ภายใน ๒๔ เดือนนับแต่วัน ทำสัญญานี้เป็นต้นไป ในการกู้ยืมเงินดังกล่าว จำเลยได้ จำนองที่ดินพร้อมสิ่งปลูกสร้างรวม ๕ แปลง เป็นประกันหนี้เงินกู้ จำเลยไม่ชำระหนี้ให้เป็นไปตามสัญญา ซึ่งโจทก์ได้ทวงถามให้จำเลยชำระหนี้แล้ว หลายครั้งก่อนฟ้องคดีนี้แต่จำเลยเพิกเฉย โจทก์จึงต้องฟ้องจำเลยเป็นคดีนี้ จำเลยยื่นคำให้การ ยกข้อต่อสู้ เกี่ยวกับความไม่สมบูรณ์ของเอกสารในการฟ้องคดีของโจทก์ ว่าโจทก์ไม่มีอำนาจฟ้อง อัตราดอกเบี้ย ที่โจทก์ฟ้องเป็นโมฆะ เพราะเป็นอัตราดอกเบี้ยสูงกว่าอัตราดอกเบี้ยตามประกาศของโจทก์ที่ใช้บังคับ ขณะทำสัญญา จำนอง และปฏิเสธว่าไม่ได้เป็นหนี้เงินกู้ตามที่โจทก์ฟ้อง บริษัทบริหารสินทรัพย์เพชรบุรี จำกัด ยื่นคำร้อง ลงวันที่ ๑๘ ตุลาคม ๒๕๕๔ ความว่า ผู้ร้องเป็นนิติบุคคลตามกฎหมายประเภท บริษัทจำกัด และได้จดทะเบียนเป็นบริษัทบริหารสินทรัพย์ตามพระราชกำหนดบริษัทบริหารสินทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๕๑ เนื่องจากธนาคารนครหลวงไทย จำกัด (มหาชน) ได้โอนสิทธิเรียกร้องทั้งหมดที่มี ต่อจำเลยในคดีนี้ให้แก่บริษัทบริหารสินทรัพย์เพชรบุรี จำกัด เมื่อวันที่ ๒๕ มิถุนายน ๒๕๕๔ โดยเป็น ไปตามพระราชกำหนดบริษัทบริหารสินทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๕๑ และบริษัทบริหารสินทรัพย์เพชรบุรี จำกัด ได้แต่งตั้งให้ธนาคารนครหลวงไทย จำกัด (มหาชน) ผู้รับชำระหนี้เดิม เป็นตัวแทนเรียกเก็บและรับชำระหนี้ จึงเป็นผลให้การโอนสิทธิเรียกร้องดังกล่าวเป็นอันชอบด้วยกฎหมาย โดยไม่ต้องบอกกล่าวการโอนไปยังลูกหนี้ ตามพระราชกำหนดบริษัทบริหารสินทรัพย์ฯ มาตรา ๕ วรรคแรก บริษัทบริหารสินทรัพย์เพชรบุรี จำกัด

มีความประสงค์ที่จะขอเข้าเป็นโจทก์ในคดีนี้ จึงได้มอบอำนาจให้ธนาคารนครหลวงไทย จำกัด (มหาชน) เป็นผู้ที่มีอำนาจดำเนินการต่างๆ รวมทั้งดำเนินคดี ฟ้องร้อง ฯลฯ แทนบริษัทฯ ได้ บริษัทบริหารสินทรัพย์เพชรบุรี จำกัด จึงขอสวมสิทธิเป็นโจทก์ในคดีนี้แทนธนาคารนครหลวงไทย จำกัด (มหาชน) จำเลยยื่นคำร้องคัดค้านการขอสวมสิทธิเป็นโจทก์ของบริษัทบริหารสินทรัพย์เพชรบุรี จำกัด จำนวน ๒ ฉบับ คือ ฉบับลงวันที่ ๒๓ พฤศจิกายน ๒๕๕๔ และฉบับลงวันที่ ๔ มกราคม ๒๕๕๕ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมฉบับแรกตามคำสั่งศาล ความว่า จำเลยขอคัดค้านว่าพระราชกำหนดบริษัทบริหารสินทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๕๑ เป็นกฎหมายที่ขัดรัฐธรรมนูญ และขอให้ศาลจังหวัดนครปฐมส่งความเห็นให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัย ดังนี้

๑. พระราชกำหนดบริษัทบริหารสินทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๕๑ เป็นกฎหมายที่ตราขึ้นโดยขัดรัฐธรรมนูญ เนื่องจากการตราพระราชกำหนดเป็นการใช้อำนาจของคณะรัฐมนตรี ซึ่งการใช้อำนาจดังกล่าว รัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ บัญญัติว่า “การใช้อำนาจโดยองค์กรของรัฐทุกองค์กร ต้องคำนึงถึงศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ สิทธิและเสรีภาพตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญนี้” และรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕ วรรคแรก บัญญัติว่า “การจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลที่รัฐธรรมนูญรับรองไว้จะกระทำมิได้ เว้นแต่โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายเฉพาะเพื่อการที่รัฐธรรมนูญนี้กำหนดไว้และเท่าที่จำเป็นเท่านั้น และจะกระทบกระเทือนสาระสำคัญของสิทธิและเสรีภาพนั้นมิได้” มาตรา ๒๕ วรรคสอง บัญญัติว่า “กฎหมายตามวรรคหนึ่งต้องมีผลใช้บังคับเป็นการทั่วไปและไม่มุ่งหมายให้ใช้บังคับแก่กรณีใดกรณีหนึ่ง หรือแก่บุคคลใดบุคคลหนึ่งเป็นการเจาะจง ทั้งต้องระบุบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญที่ให้อำนาจในการตรากฎหมายนั้นด้วย” แต่ปรากฏว่าบทบัญญัติในพระราชกำหนดบริษัทบริหารสินทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๕๑ ตั้งแต่มาตรา ๑ ถึงมาตรา ๑๕ แสดงให้เห็นอยู่ในตัวว่าพระราชกำหนดดังกล่าวเป็นกฎหมายเกี่ยวกับการจำกัดสิทธิในทรัพย์สิน แต่ในการตราพระราชกำหนดดังกล่าว ไม่มีการอ้างมาตรา ๒๖ มาตรา ๒๕ และมาตรา ๔๘ ของรัฐธรรมนูญ และไม่มีการอ้างบทบัญญัติมาตราใดในพระราชกำหนดดังกล่าวว่าบัญญัติไว้ด้วยว่า “พระราชกำหนดดังกล่าวเป็นพระราชกำหนดเกี่ยวกับการจำกัดสิทธิในทรัพย์สินของบุคคล” ฉะนั้น จึงถือได้ว่า การตราพระราชกำหนดดังกล่าวขัดกับรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ มาตรา ๒๕ วรรคแรก และมาตรา ๒๕ วรรคสอง

๒. พระราชกำหนดบริษัทบริหารสินทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๕๑ มาตรา ๓ (นิยามคำว่า “การบริหารสินทรัพย์” “สินทรัพย์ด้อยคุณภาพ” “บริษัทบริหารสินทรัพย์”) มาตรา ๔ และมาตรา ๕ วรรคท้าย ขัดต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕ วรรคสอง ด้วยเหตุผลคือ นิยามตามมาตรา ๓ ดังกล่าวข้างต้น เป็นกฎหมายที่ไม่มีผลใช้บังคับเป็นการทั่วไป แต่ใช้บังคับเฉพาะ “กรณีสินทรัพย์ของสถาบันการเงิน

ที่ธนาคารแห่งประเทศไทยประกาศให้เป็นสินทรัพย์ด้อยคุณภาพที่จำหน่ายจ่ายโอนให้บริษัทบริหารสินทรัพย์ได้” เท่านั้น โดยธนาคารแห่งประเทศไทยรู้อยู่แล้วก่อนการออกกฎหมายว่าสินทรัพย์ของสถาบันการเงินใดบ้าง เป็นสินทรัพย์ด้อยคุณภาพที่ธนาคารแห่งประเทศไทย จะประกาศกำหนดให้เป็นสินทรัพย์ด้อยคุณภาพ ทั้งนี้โดยธนาคารแห่งประเทศไทยไม่ได้ให้ลูกค้าที่มีสินเชื่อกับสถาบันการเงินดังกล่าวมีโอกาสโต้แย้งว่า “สินเชื่อรายคนมิใช่สินเชื่อด้อยคุณภาพ” จึงถือว่า มาตรา ๓ ตามนิยามข้างต้น ขัดต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕ วรรคสอง มาตรา ๔ บริษัทที่จะเป็นบริษัทบริหารสินทรัพย์ตามพระราชกำหนดดังกล่าว มิได้เปิดกว้างให้สิทธิแก่บริษัทจำกัดหรือบริษัทมหาชนจำกัดโดยทั่วไปมีความเสมอภาคกันในการเข้ามา เป็นบริษัทบริหารสินทรัพย์ แต่กลับจำกัดสิทธิเฉพาะที่ได้รับอนุมัติจากผู้ว่าราชการแห่งประเทศไทย เท่านั้น บทบัญญัติมาตรา ๔ จึงเป็นกฎหมายที่มีเจตนามุ่งหมายเฉพาะกรณี มิได้เจตนาให้มีผลใช้บังคับ เป็นการทั่วไป จึงขัดต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕ วรรคสอง มาตรา ๕ วรรคท้าย ที่ “ให้บริษัทบริหารสินทรัพย์สามารถประกอบธุรกิจเงินทุนได้ โดยไม่อยู่ภายใต้บังคับแห่งกฎหมายนั้น” เป็นบทบัญญัติที่ แสดงเจตนามุ่งใช้เฉพาะกรณีบริษัทบริหารสินทรัพย์ที่ได้รับอนุมัติจากผู้ว่าราชการแห่งประเทศไทย โดยชัดเจนจึงถือว่าบทบัญญัติมาตรา ๕ วรรคท้าย แห่งพระราชกำหนดบริษัทบริหารสินทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๕๑ ขัดต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕ วรรคสอง จำเลยยื่นคำร้องยกประเด็นที่ได้แย้งว่า พระราชกำหนดบริษัทบริหารสินทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๕๑ ตราขึ้นโดยขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ มาตรา ๒๕ วรรคแรก และมาตรา ๒๕ วรรคสอง และพระราชกำหนดบริษัทบริหารสินทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๕๑ มาตรา ๓ (นิยามคำว่า “การบริหารสินทรัพย์” “สินทรัพย์ด้อยคุณภาพ” “บริษัทบริหารสินทรัพย์”) มาตรา ๔ และมาตรา ๕ วรรคท้าย ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕ วรรคสอง

กฎหมายที่เกี่ยวข้อง

พระราชกำหนดบริษัทบริหารสินทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๕๑

“มาตรา ๓ ในพระราชกำหนดนี้

“การบริหารสินทรัพย์” หมายความว่า

(๑) การรับซื้อหรือรับโอนสินทรัพย์ด้อยคุณภาพของสถาบันการเงิน รวมตลอดจนหลักประกันของสินทรัพย์นั้นเพื่อนำมาบริหารหรือจำหน่ายจ่ายโอนต่อไป

(๒) กิจกรรมอื่นที่เกี่ยวข้องหรือเกี่ยวกับกิจการตาม (๑) ที่รัฐมนตรีประกาศกำหนดโดยความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรี

“สินทรัพย์ด้อยคุณภาพ” หมายความว่า สินทรัพย์ของสถาบันการเงินที่ธนาคารแห่งประเทศไทย ประกาศกำหนดให้เป็นสินทรัพย์ด้อยคุณภาพที่จำหน่ายโอนให้บริษัทบริหารสินทรัพย์ได้

“บริษัทบริหารสินทรัพย์” หมายความว่า บริษัทจำกัดที่ได้จดทะเบียนตามพระราชกำหนดนี้”

“มาตรา ๔ การจดทะเบียนบริษัทจำกัดเป็นบริษัทบริหารสินทรัพย์ ให้กระทำได้เมื่อได้รับ อนุมัติจากผู้ว่าการธนาคารแห่งประเทศไทย และได้ชำระค่าจดทะเบียนตามอัตราที่กำหนดไว้ในบัญชีท้าย พระราชกำหนดนี้แล้ว

หลักเกณฑ์และวิธีการยื่นคำขอจดทะเบียนและการพิจารณารับจดทะเบียนให้เป็นไปตามที่ กำหนดในกฎกระทรวง

ในการดำเนินกิจการบริหารสินทรัพย์ บริษัทจำกัดที่ได้จดทะเบียนเป็นบริษัทบริหารสินทรัพย์ ต้องปฏิบัติตามหลักเกณฑ์ที่ธนาคารแห่งประเทศไทยประกาศกำหนด”

“มาตรา ๕ ในการดำเนินกิจการบริหารสินทรัพย์ ถ้าบริษัทบริหารสินทรัพย์จัดหาเงินทุน โดยการออกหลักทรัพย์หรือให้กู้ยืมเงิน ให้กระทำได้ตามหลักเกณฑ์ที่ธนาคารแห่งประเทศไทยกำหนด

ในกรณีที่การดำเนินงานของบริษัทบริหารสินทรัพย์ตามวรรคหนึ่งมีลักษณะเป็นการประกอบ ธุรกิจเงินทุนหรือธุรกิจเครดิตฟองซิเอร์ ให้บริษัทบริหารสินทรัพย์สามารถกระทำได้โดยไม่อยู่ภายใต้ บังคับแห่งกฎหมายว่าด้วยการนั้น”

ข้อพิจารณาและการวินิจฉัย

พิจารณาแล้วเห็นว่าประเด็นแรกที่จำเลยร้องว่า ในพระราชกำหนดบริษัทบริหารสินทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๕๑ ไม่มีบทบัญญัติอ้างมาตราของรัฐธรรมนูญที่ให้อำนาจในการตรากฎหมายเกี่ยวกับการจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลจึงเป็นการตรากฎหมายจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลโดยมิได้ ปฏิบัติตามที่รัฐธรรมนูญบัญญัติไว้ นั้น เป็นการโต้แย้งว่ากฎหมายตราขึ้นโดยไม่ถูกต้องตามบทบัญญัติ แห่งรัฐธรรมนูญ มิใช่การโต้แย้งว่าบทบัญญัติใดของกฎหมายขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญตามมาตรา ๖ ที่จำเลยสามารถยกขึ้นโต้แย้งในศาลได้ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๔ จึงไม่รับพิจารณา

ประเด็นที่ ๒ ที่จำเลยโต้แย้งเกี่ยวกับนิยามศัพท์คำว่า “การบริหารสินทรัพย์” “สินทรัพย์ด้อย คุณภาพ” และ “บริษัทบริหารสินทรัพย์” ในพระราชกำหนดบริษัทบริหารสินทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๕๑ มาตรา ๓ นั้น มาตรา ๓ ดังกล่าวนี้เป็นการกำหนดความหมายของข้อความหรือคำที่จะใช้ในตัว พระราชกำหนดต่อไปเท่านั้น มิได้มีสภาพของการบังคับใดๆ ไม่สามารถจะพิจารณาว่าขัดหรือแย้งต่อ รัฐธรรมนูญอย่างไรหรือไม่ จึงไม่รับพิจารณาเช่นเดียวกัน ส่วนพระราชกำหนดบริษัทบริหารสินทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๕๑ มาตรา ๔ ที่กำหนดว่าการจดทะเบียนบริษัทบริหารสินทรัพย์ต้องดำเนินการตามกฎกระทรวง

และได้รับอนุมัติจากผู้ว่าราชการจังหวัดและกรมการปกครองว่า การดำเนินการบริหารสินทรัพย์ต้องปฏิบัติตามหลักเกณฑ์ที่ธนาคารแห่งประเทศไทยกำหนดนั้น พิจารณาแล้วเห็นว่าเป็นเงื่อนไขเพื่อควบคุมผู้ประกอบการและคุ้มครองผู้อื่นที่เกี่ยวข้องอันเป็นประโยชน์แก่ส่วนรวมโดยมีผลบังคับเป็นการทั่วไปมิได้ใช้บังคับแก่กรณีใดหรือบุคคลใดโดยเฉพาะเจาะจงและมีได้มีลักษณะเป็นการกีดกันหรือไม่เปิดกว้างแก่บริษัทใดๆ ที่ประสงค์จะดำเนินการเป็นบริษัทบริหารสินทรัพย์ตามที่จำเลยได้แย้ง จึงไม่เป็นการขัดต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕ วรรคสอง ส่วนบทบัญญัติของพระราชกำหนดบริษัทบริหารสินทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๕๑ มาตรา ๕ วรรคสองที่บัญญัติว่า “ในกรณีที่การดำเนินงานของบริษัทบริหารสินทรัพย์ตามวรรคหนึ่งมีลักษณะเป็นการประกอบธุรกิจเงินทุนหรือธุรกิจเครดิตฟองซิเอร์ ให้บริษัทบริหารสินทรัพย์สามารถกระทำได้โดยไม่อยู่ภายใต้บังคับแห่งกฎหมายว่าด้วยการนั้น” ศาลรัฐธรรมนูญได้มีคำวินิจฉัยที่ ๓๗/๒๕๕๗ ซึ่งเป็นกรณีที่มีข้อเท็จจริงทำนองเดียวกันแล้วที่ไม่เป็นบทบัญญัติที่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕ วรรคสอง และไม่มีเหตุที่ผู้ทำคำวินิจฉัยจะวินิจฉัยแตกต่างจากคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญดังกล่าว นอกจากนี้ ยังมีข้อสังเกตว่าบทบัญญัติของกฎหมายดังกล่าวในเรื่องการจัดหาเงินทุนโดยการออกหลักทรัพย์หรือให้กู้ยืมเงินของบริษัทบริหารสินทรัพย์ เป็นเรื่องที่มีได้เกี่ยวข้องกับคดีระหว่างธนาคารนครหลวงไทย จำกัด (มหาชน) และบริษัทบริหารสินทรัพย์เพชรบุรี จำกัด

ด้วยเหตุผลดังกล่าวข้างต้น จึงวินิจฉัยว่าพระราชกำหนดบริษัทบริหารสินทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๕๑ มาตรา ๓ มาตรา ๔ และมาตรา ๕ วรรคสอง มิได้ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕ วรรคสอง ดังที่จำเลยได้แย้ง

นายมานิต วิทยาเต็ม

ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

คำวินิจฉัยของ นายศักดิ์ เตชะชาญ ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

ที่ ๕๐/๒๕๕๓

วันที่ ๒๐ เมษายน ๒๕๕๓

เรื่อง ศาลจังหวัดนครปฐมส่งคำโต้แย้งของจำเลยในคดีแพ่งหมายเลขดำที่ ๕๕๒/๒๕๕๓ ขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๔ ศาลจังหวัดนครปฐม โดยสำนักงานศาลยุติธรรม ส่งคำร้องซึ่งเป็นคำโต้แย้งของจำเลย (นายวิระชัย เอื้อวิไลจิต) ในคดีแพ่งหมายเลขดำที่ ๕๕๒/๒๕๕๓ ของศาลจังหวัดนครปฐม ผู้ร้อง ลงวันที่ ๒๓ พฤศจิกายน ๒๕๕๔ ขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๔ ว่า พระราชกำหนดบริษัทบริหารสินทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๕๑ มาตรา ๓ มาตรา ๔ และมาตรา ๕ วรรคสอง ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕ วรรคสอง หรือไม่

ข้อเท็จจริง สรุปว่า เมื่อวันที่ ๑๘ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๐ ผู้ร้องได้ทำสัญญากู้ยืมเงินจากธนาคารนครหลวงไทย จำกัด (มหาชน) สาขานครชัยศรี จำนวน ๒,๐๐๐,๐๐๐ บาท โดยยอมเสียดอกเบี้ยในอัตราสูงสุดตามประกาศของธนาคารผู้ให้กู้ โดยจำนองที่ดินพร้อมสิ่งปลูกสร้างรวม ๕ แปลง เป็นประกันไว้และตกลงชำระคืนภายใน ๒๔ เดือนนับแต่วันทำสัญญากู้ยืมเงิน ธนาคารนครหลวงไทย จำกัด (มหาชน) ได้ทวงถามให้ผู้ร้องชำระหนี้แล้ว ผู้ร้องเพิกเฉย ธนาคารนครหลวงไทย จำกัด (มหาชน) จึงเป็นโจทก์ยื่นฟ้องผู้ร้องเป็นจำเลยต่อศาลจังหวัดนครปฐม ตามคดีหมายเลขดำดังกล่าว ผู้ร้องให้การปฏิเสธ ต่อมา เมื่อวันที่ ๒๕ มิถุนายน ๒๕๕๔ ธนาคารนครหลวงไทย จำกัด (มหาชน) ได้โอนสิทธิเรียกร้องทั้งหมดที่มีต่อผู้ร้องให้แก่บริษัทบริหารสินทรัพย์เพชรบุรี จำกัด ตามพระราชกำหนดบริษัทบริหารสินทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๕๑ บริษัทบริหารสินทรัพย์เพชรบุรี จำกัด จึงยื่นคำร้องขอสวมสิทธิเข้าเป็นโจทก์ในคดีนี้แทนธนาคารนครหลวงไทย จำกัด (มหาชน) ผู้ร้องยื่นคำร้องคัดค้านคำร้องขอสวมสิทธิดังกล่าว สรุปว่า การตราพระราชกำหนดบริษัทบริหารสินทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๕๑ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ มาตรา ๒๕ วรรคหนึ่งและวรรคสอง ทั้งมาตรา ๓ มาตรา ๔ และมาตรา ๕ วรรคสอง แห่งพระราชกำหนดดังกล่าวก็ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕ วรรคสอง ศาลจังหวัดนครปฐมจึงส่งคำร้องดังกล่าวมาเพื่อขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัย ศาลรัฐธรรมนูญรับไว้ดำเนินการตามข้อกำหนดศาลรัฐธรรมนูญฯ และรับไว้พิจารณาวินิจฉัย

พิจารณาคำร้องแล้ว ข้อโต้แย้งของผู้ร้องที่ว่า พระราชกำหนดบริษัทบริหารสินทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๕๑ มิได้ระบุบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญที่ให้อำนาจในการตรากฎหมายซึ่งเท่ากับโต้แย้งว่า พระราชกำหนดบริษัทบริหารสินทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๕๑ ตราขึ้นโดยไม่ถูกต้องตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ และข้อโต้แย้งที่ว่า มาตรา ๕ วรรคสอง แห่งพระราชกำหนดดังกล่าว ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕ วรรคสอง นั้น ศาลรัฐธรรมนูญได้เคยวินิจฉัยไว้แล้วว่า รัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๔ ไม่ได้ให้สิทธิผู้ร้องที่จะโต้แย้งเกี่ยวกับกระบวนการตรากฎหมายไม่ถูกต้องตามรัฐธรรมนูญ และพระราชกำหนดบริษัทบริหารสินทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๕๑ มาตรา ๕ วรรคสอง ไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕ วรรคสอง ตามคำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ ๓๕ - ๓๖/๒๕๕๔ ลงวันที่ ๓๐ ตุลาคม ๒๕๕๔ คำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ ๒๖ - ๓๔/๒๕๕๕ ลงวันที่ ๔ มิถุนายน ๒๕๕๕ และคำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ ๓๗/๒๕๕๗ ลงวันที่ ๓๐ มีนาคม ๒๕๕๗ ตามลำดับ จึงไม่จำเป็นต้องวินิจฉัยประเด็นดังกล่าวนี้ซ้ำอีก

ประเด็นที่จะต้องพิจารณาวินิจฉัยตามคำร้องคงมีเพียงว่า พระราชกำหนดบริษัทบริหารสินทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๕๑ มาตรา ๓ และมาตรา ๔ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕ วรรคสอง หรือไม่

ผู้ร้องโต้แย้งว่า พระราชกำหนดบริษัทบริหารสินทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๕๑ มาตรา ๓ ที่นิยามคำว่า “การบริหารสินทรัพย์” และ “สินทรัพย์ด้อยคุณภาพ” ใช้นั้น ไม่มีผลใช้บังคับเป็นการทั่วไป โดยธนาคารแห่งประเทศไทยไม่ได้ให้ลูกค้าที่มีสินเชื่อกับสถาบันการเงินมีโอกาสโต้แย้งว่า “สินเชื่อรายคนมิใช่สินเชื่อด้อยคุณภาพ” และโต้แย้งว่า มาตรา ๔ แห่งพระราชกำหนดดังกล่าว บริษัทที่จะเป็นบริษัทบริหารสินทรัพย์ มิได้เปิดกว้างให้สิทธิแก่บริษัทจำกัดหรือบริษัทมหาชนจำกัดโดยทั่วไปมีความเสมอภาคกันในการเข้ามาเป็นบริษัทบริหารสินทรัพย์ แต่กลับจำกัดสิทธิเฉพาะที่ได้รับอนุมัติจากผู้ว่าการธนาคารแห่งประเทศไทยเท่านั้น จึงขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕ วรรคสอง นั้น

พิจารณาแล้ว พระราชกำหนดบริษัทบริหารสินทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๕๑ มาตรา ๓ ได้บัญญัติคำว่า “การบริหารสินทรัพย์” หมายความว่า (๑) การรับซื้อหรือรับโอนสินทรัพย์ด้อยคุณภาพของสถาบันการเงิน รวมตลอดจนหลักประกันของสินทรัพย์นั้นเพื่อนำมาบริหารหรือจำหน่ายจ่ายโอนต่อไป (๒) กิจการอื่นที่เกี่ยวข้องหรือเกี่ยวกับกิจการตาม (๑) ที่รัฐมนตรีประกาศกำหนดโดยความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรี และคำว่า “สินทรัพย์ด้อยคุณภาพ” หมายความว่า สินทรัพย์ของสถาบันการเงินที่ธนาคารแห่งประเทศไทยประกาศกำหนดให้เป็นสินทรัพย์ด้อยคุณภาพที่จำหน่ายจ่ายโอนให้บริษัทบริหารสินทรัพย์ได้

มาตรา ๔ บัญญัติว่า “การจดทะเบียนบริษัทจำกัดเป็นบริษัทบริหารสินทรัพย์ให้กระทำได้เมื่อได้รับอนุมัติจากผู้ว่าการธนาคารแห่งประเทศไทย และได้ชำระค่าจดทะเบียนตามอัตราที่กำหนดไว้ในบัญชีท้ายพระราชกำหนดนี้แล้ว

หลักเกณฑ์และวิธีการยื่นคำขอจดทะเบียนและการพิจารณาจดทะเบียนให้เป็นไปตามที่กำหนดในกฎกระทรวง

ในการดำเนินกิจการบริหารสินทรัพย์ บริษัทจำกัดที่ได้จดทะเบียนเป็นบริษัทบริหารสินทรัพย์ต้องปฏิบัติตามหลักเกณฑ์ที่ธนาคารแห่งประเทศไทยประกาศกำหนด”

ส่วนรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕ วรรคสอง บัญญัติว่า “กฎหมายตามวรรคหนึ่งต้องมีผลใช้บังคับเป็นการทั่วไปและไม่มุ่งหมายให้ใช้บังคับแก่กรณีใดกรณีหนึ่ง หรือแก่บุคคลใดบุคคลหนึ่งเป็นการเจาะจง ทั้งต้องระบุบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญที่ให้อำนาจในการตรากฎหมายนั้นด้วย”

เห็นว่า สินทรัพย์ด้อยคุณภาพ ตามมาตรา ๓ แห่งพระราชกำหนดบริษัทบริหารสินทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๕๑ เป็นสิทธิเรียกร้องหรือหนี้สินที่ลูกหนี้ของสถาบันการเงินค้างชำระจนถึงขนาดที่สถาบันการเงินไม่อาจจะชำระได้และสถาบันการเงินจำต้องตัดสินทรัพย์นั้นออกจากบัญชีหรือกันเงินสำรองในอัตราที่แตกต่างกัน สินทรัพย์ด้อยคุณภาพเป็นสินทรัพย์ที่สร้างผลกระทบต่อสถาบันการเงินเป็นอุปสรรคต่อการเพิ่มทุนและความสามารถในการให้สินเชื่อในภาคเศรษฐกิจของสถาบันการเงินทำให้ขาดสภาพคล่องอันอาจนำไปสู่วิกฤตเศรษฐกิจที่รุนแรงเพิ่มขึ้นได้ การตั้งบริษัทบริหารสินทรัพย์ขึ้นมาดำเนินการบริหารสินทรัพย์โดยการรับซื้อหรือรับโอนสินทรัพย์ด้อยคุณภาพของสถาบันการเงินรวมตลอดจนหลักประกันของสินทรัพย์นั้นเพื่อนำมาบริหารหรือจำหน่ายโอนตามมาตรา ๓ แห่งพระราชกำหนดดังกล่าวก็เพื่อแก้ปัญหาหนี้ อันเป็นประโยชน์ต่อประเทศชาติและส่วนรวม บทบัญญัติของพระราชกำหนดแม้จะมีผลกระทบต่อลูกหนี้ของสถาบันการเงินที่สิทธิเรียกร้องหรือหนี้สินเป็นสินทรัพย์ด้อยคุณภาพ แต่ก็มีผลบังคับเท่าที่จำเป็นแก่การดำเนินการให้เป็นไปตามเจตนารมณ์หรือวัตถุประสงค์ของกฎหมายดังกล่าว และเพื่อรักษาไว้ซึ่งประโยชน์มหาชน การที่กฎหมายให้อำนาจธนาคารแห่งประเทศไทยเป็นผู้กำหนดลักษณะของสินทรัพย์ด้อยคุณภาพก็เป็นหลักเกณฑ์ทั่วไปโดยใช้บังคับกับสิทธิเรียกร้อง หรือหนี้สินที่ไม่มีทางจะได้รับชำระหนี้ หรือค้างชำระเป็นระยะเวลาที่กำหนด และได้มีการประกาศหลักเกณฑ์ซึ่งใช้บังคับกับสถาบันการเงิน รวมทั้งลูกหนี้ของสถาบันการเงินเป็นการทั่วไป ไม่ได้ใช้บังคับกับสิทธิเรียกร้องหรือหนี้สินรายใดรายหนึ่งโดยเฉพาะ ส่วนกรณีบริษัทจำกัดที่จะดำเนินการบริหารสินทรัพย์ต้องได้รับอนุมัติจากผู้ว่าการธนาคารแห่งประเทศไทย ตามพระราชกำหนดฯ มาตรา ๔ ก็เห็นว่าเป็นกฎหมายที่บัญญัติให้กำหนดหลักเกณฑ์ และวิธีการยื่นคำขอจดทะเบียน และการพิจารณาจดทะเบียน

ไว้ในกฎกระทรวง หลักเกณฑ์ที่กำหนดไว้ในกฎกระทรวงใช้บังคับเป็นการทั่วไป ดังจะเห็นได้จากพระราชกำหนดบริษัทบริหารสินทรัพย์ฯ มาตรา ๑๕ วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า “ให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังรักษาการตามพระราชกำหนดนี้ และให้มีอำนาจออกกฎกระทรวงและประกาศเพื่อปฏิบัติการตามพระราชกำหนดนี้” และวรรคสอง บัญญัติว่า “กฎกระทรวงและประกาศนั้นเมื่อได้ประกาศในราชกิจจานุเบกษาแล้วให้ใช้บังคับได้” ดังนั้น กฎกระทรวงที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังออกใช้บังคับตามพระราชกำหนดดังกล่าว ต้องประกาศในราชกิจจานุเบกษาจึงจะใช้บังคับได้ พระราชกำหนดบริษัทบริหารสินทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๕๑ มาตรา ๓ และมาตรา ๔ จึงไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕ วรรคสอง

อาศัยเหตุผลดังกล่าว จึงวินิจฉัยว่า พระราชกำหนดบริษัทบริหารสินทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๕๑ มาตรา ๓ (บทนิยามคำว่า “การบริหารสินทรัพย์” “สินทรัพย์ด้อยคุณภาพ” และ “บริษัทบริหารสินทรัพย์”) และมาตรา ๔ ไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕ วรรคสอง

นายศักดิ์ เตชะชาญ

ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

คำวินิจฉัยของ นายสุจิต บุญบงการ ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

ที่ ๕๐/๒๕๕๗

วันที่ ๒๐ เมษายน ๒๕๕๗

เรื่อง ศาลจังหวัดนครปฐมส่งคำโต้แย้งของจำเลย (นายวีระชัย เอื้อวิไลจิต) ในคดีแพ่งหมายเลขดำที่ ๕๕๒/๒๕๕๗ ขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๔ (กรณีพระราชกำหนดบริษัทบริหารสินทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๕๑ มาตรา ๓ มาตรา ๔ และมาตรา ๕ วรรคสอง ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ)

ข้อเท็จจริง

ธนาคารนครหลวงไทย จำกัด (มหาชน) เป็นโจทก์ฟ้อง นายวีระชัย เอื้อวิไลจิต เป็นจำเลย ต่อศาลจังหวัดนครปฐม ในความผิดฐานกู้ยืม จำนอง จำนวนทุนทรัพย์ ๒,๘๖๖,๖๘๘.๘๕ บาท สรุปได้ว่า เมื่อวันที่ ๑๘ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๐ จำเลยทำสัญญากู้เงินจากโจทก์ สาขานครชัยศรี จำนวนเงิน ๒,๐๐๐,๐๐๐ บาท จำเลยตกลงชำระหนี้คืนให้แก่โจทก์ภายใน ๒๔ เดือน จำเลยไม่ชำระหนี้ตามสัญญา ซึ่งโจทก์ได้ทวงถามให้จำเลยชำระหนี้หลายครั้ง แต่จำเลยเพิกเฉย โจทก์จึงต้องฟ้องจำเลยเป็นคดีนี้

ต่อมา ธนาคารนครหลวงไทย จำกัด (มหาชน) ได้โอนสิทธิเรียกร้องทั้งหมดที่มีต่อจำเลยในคดีนี้ ให้แก่บริษัทบริหารสินทรัพย์เพชรบุรี จำกัด เมื่อวันที่ ๒๕ มิถุนายน ๒๕๕๔ โดยเป็นไปตามพระราชกำหนด บริษัทบริหารสินทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๕๑ และบริษัทบริหารสินทรัพย์เพชรบุรี จำกัด ได้แต่งตั้งให้ธนาคาร นครหลวงไทย จำกัด (มหาชน) ผู้รับชำระหนี้เดิม เป็นตัวแทนเรียกเก็บและรับชำระหนี้ บริษัท บริหารสินทรัพย์เพชรบุรี จำกัด มีความประสงค์ที่จะขอเข้าเป็นโจทก์ในคดีนี้ จึงยื่นคำร้องขอสวมสิทธิ เป็นโจทก์ในคดีนี้แทนธนาคารนครหลวงไทย จำกัด (มหาชน) และได้มอบอำนาจให้ธนาคารนครหลวงไทย จำกัด (มหาชน) เป็นผู้มีความอำนาจดำเนินการต่างๆ รวมทั้งดำเนินคดี ฟ้องร้อง ฯลฯ แทนบริษัท บริหารสินทรัพย์เพชรบุรี จำกัด

จำเลยยื่นคำร้องคัดค้านการขอสวมสิทธิเป็นโจทก์ของบริษัทบริหารสินทรัพย์เพชรบุรี จำกัด โดยขอคัดค้านว่า พระราชกำหนดบริษัทบริหารสินทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๕๑ เป็นกฎหมายที่ขัดรัฐธรรมนูญ ดังนี้

ในการตราพระราชกำหนดบริษัทบริหารสินทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๕๑ ไม่มีการอ้างมาตรา ๒๖ มาตรา ๒๕ และมาตรา ๔๘ ของรัฐธรรมนูญ และไม่มีการบัญญัติมาตราใดในพระราชกำหนดดังกล่าว บัญญัติไว้ด้วยว่า “พระราชกำหนดดังกล่าวเป็นพระราชกำหนดเกี่ยวกับการจำกัดสิทธิในทรัพย์สินของบุคคล”

ดังนั้น การตราพระราชกำหนดดังกล่าวขัดกับรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ มาตรา ๒๕ วรรคแรก และ มาตรา ๒๕ วรรคสอง ซึ่งมาตรา ๒๕ วรรคสอง ได้บัญญัติว่า “กฎหมายตามวรรคหนึ่งต้องมีผลใช้บังคับ เป็นการทั่วไปและไม่มุ่งหมายให้ใช้บังคับแก่กรณีใดกรณีหนึ่ง หรือแก่บุคคลใดบุคคลหนึ่งเป็นการเจาะจง ทั้งต้องระบุบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญที่ให้อำนาจในการตรากฎหมายนั้นด้วย”

พระราชกำหนดบริษัทบริหารสินทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๔๑ มาตรา ๓ (นิยามคำว่า “การบริหารสินทรัพย์” “สินทรัพย์ด้อยคุณภาพ” “บริษัทบริหารสินทรัพย์”) มาตรา ๔ และมาตรา ๕ วรรคท้าย ขัดต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕ วรรคสอง เนื่องจากเป็นบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่มีเจตนามุ่งหมายเฉพาะกรณีมิได้มีเจตนาให้ มีผลใช้บังคับทั่วไป

ศาลจังหวัดนครปฐม พิจารณาแล้วเห็นว่า กรณีตามคำโต้แย้งของจำเลยเป็นไปตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๔ วรรคหนึ่ง จึงส่งคำโต้แย้งดังกล่าวมายังศาลรัฐธรรมนูญ เพื่อพิจารณาวินิจฉัย

ข้อวินิจฉัย

ประเด็นที่ ๑ การตราพระราชกำหนดบริษัทบริหารสินทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๔๑ ขัดหรือแย้งต่อ รัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ มาตรา ๒๕ วรรคหนึ่ง และมาตรา ๒๕ วรรคสอง หรือไม่

ประเด็นนี้ ศาลรัฐธรรมนูญเคยวินิจฉัยไว้แล้วว่า รัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๔ มิได้ให้สิทธิ ผู้ร้องที่จะโต้แย้งว่า การตรากฎหมายไม่ถูกต้องตามรัฐธรรมนูญ ตามคำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญ ที่ ๓๕ - ๓๖/๒๕๔๔ ลงวันที่ ๓๐ ตุลาคม ๒๕๔๔ และที่ ๒๖ - ๓๔/๒๕๔๕ ลงวันที่ ๔ มิถุนายน ๒๕๔๕ ศาลรัฐธรรมนูญจึงไม่จำเป็นต้องวินิจฉัยในประเด็นดังกล่าว

ประเด็นที่ ๒ พระราชกำหนดบริษัทบริหารสินทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๔๑ มาตรา ๓ มาตรา ๔ และ มาตรา ๕ วรรคสอง ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕ วรรคสอง หรือไม่

สำหรับประเด็นที่ ๒ นี้ จะขอแยกพิจารณาประเด็นที่ว่า พระราชกำหนดบริษัทบริหารสินทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๔๑ มาตรา ๓ และมาตรา ๔ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕ วรรคสอง หรือไม่ก่อน

รัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕ วรรคสอง บัญญัติว่า “กฎหมายตามวรรคหนึ่งต้องมีผลใช้บังคับ เป็นการทั่วไปและไม่มุ่งหมายให้ใช้บังคับแก่กรณีใดกรณีหนึ่ง หรือแก่บุคคลใดบุคคลหนึ่งเป็นการเจาะจง ทั้งต้องระบุบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญที่ให้อำนาจในการตรากฎหมายนั้นด้วย”

พระราชกำหนดบริษัทบริหารสินทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๔๑ มาตรา ๓ บัญญัติว่า “ในพระราชกำหนดนี้ “การบริหารสินทรัพย์” หมายความว่า

(๑) การรับซื้อหรือรับโอนสินทรัพย์ด้อยคุณภาพของสถาบันการเงิน รวมตลอดจนหลักประกัน ของสินทรัพย์นั้น เพื่อนำมาบริหารหรือจำหน่ายโอนต่อไป

(๒) กิจกรรมอื่นที่เกี่ยวข้องหรือเกี่ยวกับกิจกรรมตาม (๑) ที่รัฐมนตรีประกาศกำหนดโดยความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรี

“สินทรัพย์ด้อยคุณภาพ” หมายความว่า สินทรัพย์ของสถาบันการเงินที่ธนาคารแห่งประเทศไทยประกาศกำหนดให้เป็นสินทรัพย์ด้อยคุณภาพที่จำหน่ายโอนให้บริษัทบริหารสินทรัพย์ได้

“บริษัทบริหารสินทรัพย์” หมายความว่า บริษัทจำกัดที่ได้จดทะเบียนตามพระราชกำหนดนี้” พระราชกำหนดบริษัทบริหารสินทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๕๑ มาตรา ๔ บัญญัติว่า “การจดทะเบียนบริษัทจำกัดเป็นบริษัทบริหารสินทรัพย์ ให้กระทำได้เมื่อได้รับอนุมัติจากผู้ว่าการธนาคารแห่งประเทศไทย และได้ชำระค่าจดทะเบียนตามอัตราที่กำหนดไว้ในบัญชีท้ายพระราชกำหนดนี้แล้ว

หลักเกณฑ์และวิธีการยื่นคำขอจดทะเบียนและการพิจารณารับจดทะเบียนให้เป็นไปตามที่กำหนดในกฎกระทรวง

ในการดำเนินกิจการบริหารสินทรัพย์ บริษัทจำกัดที่ได้จดทะเบียนเป็นบริษัทบริหารสินทรัพย์ ต้องปฏิบัติตามหลักเกณฑ์ที่ธนาคารแห่งประเทศไทยประกาศกำหนด”

พิจารณาแล้วจะเห็นได้ว่า รัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕ วรรคสอง เป็นบทบัญญัติที่กำหนดให้กฎหมายที่ตราขึ้นเพื่อจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลตามที่รัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕ วรรคหนึ่ง ได้ให้อำนาจไว้ นั้นต้องเป็นกฎหมายที่มีผลใช้บังคับทั่วไป มิใช่ตราขึ้นเพื่อใช้เฉพาะกับบุคคลใดบุคคลหนึ่งหรือกรณีใดกรณีหนึ่งเป็นการเฉพาะเจาะจง

ส่วนมาตรา ๓ แห่งพระราชกำหนดบริษัทบริหารสินทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๕๑ นั้น เป็นบทบัญญัติว่าด้วยคำนิยามของคำว่า “การบริหารสินทรัพย์ สินทรัพย์ด้อยคุณภาพ และบริษัทบริหารสินทรัพย์”

สำหรับประเด็น มาตรา ๓ คำนิยาม “การบริหารสินทรัพย์” คือการบริหารสินทรัพย์ด้อยคุณภาพของสถาบันการเงิน ซึ่งรวมถึงการรับซื้อ การรับโอนสินทรัพย์ด้อยคุณภาพ และการจำหน่ายโอนสินทรัพย์ดังกล่าว ส่วนคำนิยาม “สินทรัพย์ด้อยคุณภาพ” ผู้ร้องโต้แย้งว่า ไม่มีผลใช้บังคับเป็นการทั่วไป แต่ใช้บังคับเฉพาะ “กรณีสินทรัพย์ของสถาบันการเงินที่ธนาคารแห่งประเทศไทยประกาศให้เป็นสินทรัพย์ด้อยคุณภาพที่จำหน่ายโอนให้บริษัทบริหารสินทรัพย์ได้” เท่านั้น โดยธนาคารแห่งประเทศไทยรู้อยู่แล้วก่อนออกกฎหมายว่า สินทรัพย์ของสถาบันการเงินใดบ้าง เป็นสินทรัพย์ด้อยคุณภาพที่ธนาคารแห่งประเทศไทยประกาศกำหนดให้เป็นสินทรัพย์ด้อยคุณภาพ ทั้งนี้ธนาคารแห่งประเทศไทยไม่ได้ให้ลูกค้ำที่มีสินเชื่อกับสถาบันการเงินดังกล่าวมีโอกาสโต้แย้งว่า “สินเชื่อรายคน มิใช่สินเชื่อด้อยคุณภาพ” จึงถือว่า มาตรา ๓ ตามนิยามข้างต้น ขัดต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕ วรรคสอง

จากคำโต้แย้งของผู้ร้องข้างต้นพิจารณาแล้วเห็นว่า คำนิยาม “สินทรัพย์ด้อยคุณภาพ” ในมาตรา ๓ ดังกล่าว ได้ให้ความหมายว่า “สินทรัพย์ของสถาบันการเงินที่ธนาคารแห่งประเทศไทย ประกาศกำหนดให้เป็นสินทรัพย์ด้อยคุณภาพที่จำหน่ายโอนให้บริษัทบริหารสินทรัพย์ได้” ดังนั้น สินทรัพย์ด้อยคุณภาพ เป็นสิทธิเรียกร้องหรือหนี้สินที่ลูกหนี้ของสถาบันการเงินค้างชำระจนมีผลกระทบกระเทือนต่อการดำเนินกิจการของสถาบันการเงินนั้นๆ ตามคำนิยามดังกล่าว การกำหนดของธนาคารแห่งประเทศไทยได้กำหนดลักษณะของสินทรัพย์ด้อยคุณภาพเป็นหลักการทั่วไป ใช้บังคับกับสิทธิเรียกร้องหรือหนี้สินที่ไม่มีทางจะได้รับชำระหนี้หรือค้างชำระในระยะเวลาที่กำหนด ได้มีการประกาศหลักเกณฑ์เป็นการทั่วไป ใช้บังคับกับสถาบันการเงิน รวมถึงลูกหนี้ของสถาบันการเงินเป็นการทั่วไป ไม่ได้ให้ใช้บังคับกับสิทธิเรียกร้องหรือหนี้สินรายใดรายหนึ่งโดยเฉพาะ ดังนั้น มาตรา ๓ ความหมายของการบริหารสินทรัพย์และสินทรัพย์ด้อยคุณภาพ ไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕ วรรคสอง

สำหรับประเด็น มาตรา ๓ นิยามคำว่า “บริษัทบริหารสินทรัพย์” และมาตรา ๔ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕ วรรคสอง หรือไม่

ในประเด็นนี้ผู้ร้องโต้แย้งว่า ตามมาตรา ๔ บริษัทที่จะเป็นบริษัทบริหารสินทรัพย์ มิได้เปิดกว้างให้สิทธิแก่บริษัทจำกัดหรือบริษัทมหาชน จำกัด โดยทั่วไปมีความเสมอภาคกันในการเข้ามาเป็นบริษัทบริหารสินทรัพย์ แต่กลับจำกัดสิทธิเฉพาะที่ได้รับอนุมัติจากผู้ว่าราชการแห่งประเทศไทยเท่านั้น บทบัญญัติมาตรา ๔ จึงเป็นกฎหมายที่มีเจตนามุ่งหมายเฉพาะกรณี มิได้มีเจตนาให้มีผลใช้บังคับเป็นการทั่วไป จึงขัดต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕ วรรคสอง

พิจารณาแล้วเห็นว่า ตามมาตรา ๓ คำว่า “บริษัทบริหารสินทรัพย์” หมายถึง บริษัทจำกัดที่ได้จดทะเบียนตามพระราชกำหนดนี้ ส่วนมาตรา ๔ เป็นบทบัญญัติกำหนดหลักเกณฑ์ และวิธีการยื่นคำขอจดทะเบียน และการพิจารณารับจดทะเบียนไว้ในกฎกระทรวง จึงเป็นบทบัญญัติที่มีผลใช้บังคับทั่วไป ดังนั้น บทบัญญัติในมาตรา ๓ คำนิยามดังกล่าว และมาตรา ๔ มิได้มุ่งหมายใช้บังคับแก่กรณีใดกรณีหนึ่งหรือรายใดรายหนึ่งหรือบุคคลใดบุคคลหนึ่งเป็นการเฉพาะเจาะจง มาตรา ๓ ความหมายของบริษัทบริหารสินทรัพย์ และมาตรา ๔ จึงไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕ วรรคสอง

ส่วนมาตรา ๕ วรรคสอง แห่งพระราชกำหนดบริษัทบริหารสินทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๕๑ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕ วรรคสอง หรือไม่นั้น ศาลรัฐธรรมนูญมีคำวินิจฉัยที่ ๓๗/๒๕๕๗ ลงวันที่ ๓๐ มีนาคม ๒๕๕๗ ว่า ไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕ วรรคสอง จึงไม่ต้องวินิจฉัยซ้ำอีก

ด้วยเหตุผลข้างต้นจึงวินิจฉัยว่า มาตรา ๓ และมาตรา ๔ แห่งพระราชกำหนดบริษัทบริหาร
สินทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๔๑ ไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕ วรรคสอง ส่วนประเด็นอื่น ๆ นั้น
ไม่จำเป็นต้องวินิจฉัย

นายสุจิต บุญบงการ
ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

คำวินิจฉัยของ นายสุธี สุทธิสมบุรณ์ ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

ที่ ๕๐/๒๕๕๓

วันที่ ๒๐ เมษายน ๒๕๕๓

เรื่อง ศาลจังหวัดนครปฐมส่งคำโต้แย้งของจำเลย (นายวีระชัย เอื้อวิไลจิต) ขอให้ศาลรัฐธรรมนูญ พิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๔ กรณีพระราชกำหนดบริษัทบริหารสินทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๕๑ มาตรา ๓ มาตรา ๔ และมาตรา ๕ วรรคสอง ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕ วรรคสอง หรือไม่

สำนักงานศาลยุติธรรมมีหนังสือลงวันที่ ๑๕ กันยายน ๒๕๕๕ แจ้งว่า ศาลจังหวัดนครปฐม ขอให้ส่งความเห็นของนายวีระชัย เอื้อวิไลจิต จำเลยในคดีแพ่งหมายเลขดำที่ ๕๕๒/๒๕๕๓ ระหว่าง ธนาคารนครหลวงไทย จำกัด (มหาชน) โจทก์ นายวีระชัย เอื้อวิไลจิต จำเลย ว่า บทบัญญัติ มาตรา ๓ มาตรา ๔ และมาตรา ๕ วรรคสอง แห่งพระราชกำหนดบริษัทบริหารสินทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๕๑ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕ วรรคสอง หรือไม่

ข้อเท็จจริงตามคำร้อง

๑. ธนาคารนครหลวงไทย จำกัด (มหาชน) โจทก์ ได้ยื่นฟ้องนายวีระชัย เอื้อวิไลจิต จำเลย ต่อศาลจังหวัดนครปฐม ในคดีหมายเลขดำที่ ๕๕๒/๒๕๕๓ เมื่อวันที่ ๒๕ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๓ ขอให้จำเลยชำระเงินแก่โจทก์ จำนวน ๒,๘๖๖,๖๕๘.๘๕ บาท พร้อมดอกเบี้ยอัตราร้อยละ ๑๕ ต่อปี ของต้นเงิน ๑,๕๓๕,๘๓๕.๕๕ บาท นับถัดจากวันฟ้องเป็นต้นไปจนกว่าจะชำระเสร็จสิ้น

๒. จำเลยให้การต่อสู้คดี เมื่อวันที่ ๓๐ พฤษภาคม ๒๕๕๓ และปฏิเสธคำฟ้องของโจทก์ว่า จำเลยไม่ต้องรับผิดชอบชำระหนี้ใดๆ แก่โจทก์ ดังที่โจทก์อ้างในคำฟ้องทั้งสิ้น เพราะจำเลยไม่มีหนี้ต้นเงินกู้ และดอกเบี้ยที่ต้องชำระแก่โจทก์ และขอให้ศาลพิจารณายกฟ้องโจทก์

๓. บริษัทบริหารสินทรัพย์เพชรบุรี จำกัด ได้ยื่นคำร้องต่อศาลจังหวัดนครปฐม เมื่อวันที่ ๑๘ ตุลาคม ๒๕๕๔ ขอสวมสิทธิเข้าเป็นโจทก์ เนื่องจากธนาคารนครหลวงไทย จำกัด (มหาชน) ได้โอนสิทธิเรียกร้องทั้งหมดที่มีต่อจำเลยในคดีนี้ให้แก่ผู้ร้องแล้ว เมื่อวันที่ ๒๕ มิถุนายน ๒๕๕๔ โดยเป็นไปตามพระราชกำหนดบริษัทบริหารสินทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๕๑ มาตรา ๓ ซึ่งกำหนดไว้ว่าหากสิทธิเรียกร้องที่ได้รับโอนมาเป็นคดีอยู่ในศาล และในกรณีที่ศาลมีคำพิพากษาบังคับตามสิทธิเรียกร้องนั้นแล้ว ให้บริษัทบริหารสินทรัพย์ที่รับโอนสิทธิเรียกร้องดังกล่าวจากสถาบันการเงินเข้าสวมสิทธิเป็นคู่ความและเป็นเจ้าหนี้

ตามคำพิพากษาแทน และบริษัทบริหารสินทรัพย์เพชรบุรี จำกัด ได้แต่งตั้งให้ธนาคารนครหลวงไทย จำกัด (มหาชน) ผู้รับชำระหนี้เดิมเป็นตัวแทนเรียกเก็บและรับชำระหนี้ จึงเป็นผลให้การโอนสิทธิเรียกร้องดังกล่าวเป็นอันชอบด้วยกฎหมาย โดยไม่ต้องบอกกล่าวการโอนไปยังลูกหนี้ตามพระราชกำหนดฯ มาตรา ๘ วรรคแรก

๔. จำเลยยื่นคำร้อง เมื่อวันที่ ๒๓ พฤศจิกายน ๒๕๕๔ กัดค้านการขอสวมสิทธิเป็นโจทก์ของบริษัทบริหารสินทรัพย์เพชรบุรี จำกัด และต่อสู้อยู่ในประเด็นพระราชกำหนดบริษัทบริหารสินทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๕๑ ขัดต่อรัฐธรรมนูญ ดังนี้

๔.๑ การตราพระราชกำหนดฯ อาศัยอำนาจตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๘ ไม่มีการอ้างมาตรา ๒๖ มาตรา ๒๘ และมาตรา ๔๘ ของรัฐธรรมนูญ และไม่มีบทบัญญัติมาตราใดในพระราชกำหนดฯ บัญญัติว่า “พระราชกำหนดดังกล่าวเป็นพระราชกำหนดเกี่ยวกับการจำกัดสิทธิในทรัพย์สินของบุคคล” ไม่เป็นไปตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ จึงขัดกับรัฐธรรมนูญ

๔.๒ พระราชกำหนดบริษัทบริหารสินทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๕๑ ขัดกับรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๘ วรรคสอง เนื่องจากพระราชกำหนดดังกล่าวเป็นกฎหมายที่ไม่มีผลใช้บังคับเป็นการทั่วไป แต่เป็นกฎหมายที่มีเจตนาให้มีผลบังคับใช้และมุ่งหมายใช้บังคับเฉพาะ “กรณีสินทรัพย์ของสถาบันการเงินที่ธนาคารแห่งประเทศไทยประกาศให้เป็นสินทรัพย์ด้อยคุณภาพที่จำหน่ายโอนให้บริษัทบริหารสินทรัพย์ได้” เท่านั้น โดยเฉพาะเจาะจง ทั้งนี้ ธนาคารแห่งประเทศไทยไม่ได้ให้ลูกค้ำที่มีสินเชื่อกับสถาบันการเงินดังกล่าวมีโอกาสโต้แย้งว่า “สินเชื่อรายตนมิใช่สินเชื่อด้อยคุณภาพ” ดังที่ธนาคารแห่งประเทศไทยเข้าใจ นอกจากนี้พระราชกำหนดดังกล่าวมิได้เปิดกว้างให้สิทธิแก่บริษัทจำกัดหรือบริษัทมหาชนจำกัดโดยทั่วไปมีความเสมอภาคกัน ในการเข้ามาเป็น “บริษัทบริหารสินทรัพย์” แต่กลับจำกัดสิทธิเฉพาะที่ได้รับอนุมัติจากผู้ว่าราชการแห่งประเทศไทยเท่านั้น โดยเฉพาะมาตรา ๕ วรรคท้ายของพระราชกำหนดดังกล่าวที่ “ให้บริษัทบริหารสินทรัพย์สามารถประกอบธุรกิจเงินทุนได้ โดยไม่อยู่ภายใต้บังคับแห่งกฎหมายนั้น” เป็นบทบัญญัติที่แสดงเจตนามุ่งใช้เฉพาะกรณีโดยชัดเจน

๕. จำเลยยื่นคำร้องขอให้ศาลรื้อการพิจารณาคดี และขอให้ส่งสำนวนให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๔ ดังเหตุผลในข้อ ๔ ต่อมา ศาลมีคำสั่งตามรายงานกระบวนการพิจารณาลงวันที่ ๗ ธันวาคม ๒๕๕๔ โดยให้จำเลยทำคำคัดค้านฉบับใหม่อธิบายว่าส่วนไหนของพระราชกำหนดฯ ที่ขัดรัฐธรรมนูญ

๖. จำเลยยื่นคำร้องคัดค้านการขอสวมสิทธิเป็นโจทก์ของบริษัทบริหารสินทรัพย์เพชรบุรี จำกัด ฉบับใหม่ ตามคำสั่งศาล โดยบรรยายละเอียดกฎหมายที่ขัดรัฐธรรมนูญ ดังนี้

๖.๑ พระราชกำหนดบริษัทบริหารสินทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๕๑ ขัดรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ มาตรา ๒๕ และมาตรา ๔๘ เพราะพระราชกำหนดอ้างเฉพาะรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๘ แต่ไม่อ้าง มาตรา ๒๖ มาตรา ๒๕ และมาตรา ๔๘ ของรัฐธรรมนูญ การตราพระราชกำหนดฯ จึงขัดกับรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ มาตรา ๒๕ วรรคหนึ่งและวรรคสอง

๖.๒ พระราชกำหนดบริษัทบริหารสินทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๕๑ มาตรา ๓ มาตรา ๔ และ มาตรา ๕ วรรคสอง ขัดกับรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕ วรรคสอง เพราะเป็นกฎหมายที่มีเจตนามุ่งหมาย เฉพาะกรณีและบุคคลใดบุคคลหนึ่งโดยเฉพาะจึง มิได้มีเจตนาให้มีผลใช้บังคับเป็นการทั่วไป โดยเฉพาะ เป็นบทบัญญัติที่แสดงเจตนามุ่งใช้เฉพาะกรณีบริษัทบริหารสินทรัพย์ที่ได้รับอนุมัติจากผู้ว่าการธนาคาร แห่งประเทศไทยโดยชัดเจน

ศาลรัฐธรรมนูญมีคำสั่งให้รับเรื่องนี้ไว้พิจารณาและวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๔

ข้อพิจารณาเบื้องต้น ข้อโต้แย้งของจำเลยว่า พระราชกำหนดบริษัทบริหารสินทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๕๑ มาตรา ๓ มาตรา ๔ และมาตรา ๕ วรรคสอง ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕ วรรคสอง ต้องด้วยรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๔ หรือไม่

รัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๔ วรรคหนึ่ง บัญญัติไว้ ดังนี้

มาตรา ๒๖๔ “ในการที่ศาลจะใช้บทบัญญัติแห่งกฎหมายบังคับแก่คดีใด ถ้าศาลเห็นเองหรือ คู่ความโต้แย้งว่าบทบัญญัติแห่งกฎหมายนั้นต้องด้วยบทบัญญัติมาตรา ๖ และยังไม่มีการวินิจฉัยของศาล รัฐธรรมนูญในส่วนที่เกี่ยวกับบทบัญญัตินั้น ให้ศาลรอการพิจารณาพิพากษาคดีไว้ชั่วคราว และส่งความเห็น เช่นว่านั้นตามทางการเพื่อศาลรัฐธรรมนูญจะได้พิจารณาวินิจฉัย”

พิจารณาแล้วเห็นว่า บริษัทบริหารสินทรัพย์เพชรบุรี จำกัด ได้ขอสวมสิทธิเป็นโจทก์ และรับโอน สิทธิเรียกร้องทั้งหมดที่มีต่อจำเลยจากธนาคารนครหลวงไทย จำกัด (มหาชน) โดยอาศัยบทบัญญัติ ของพระราชกำหนดบริษัทบริหารสินทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๕๑ ซึ่งเป็นบทบัญญัติของกฎหมายที่ศาลจังหวัด นครปฐมจะใช้สั่งคำร้องขอสวมสิทธิของบริษัทบริหารสินทรัพย์เพชรบุรี จำกัด เมื่อจำเลยซึ่งเป็นคู่ความ ในคดีนี้ได้แย้งว่า บทบัญญัติของพระราชกำหนดดังกล่าวขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ และยังไม่มีการวินิจฉัย ของศาลรัฐธรรมนูญในส่วนที่เกี่ยวกับบทบัญญัตินั้น กรณีจึงต้องด้วยรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๔ ชอบที่ศาลรัฐธรรมนูญจะได้พิจารณาวินิจฉัย

ประเด็นที่คู่ความโต้แย้งว่า บทบัญญัติของพระราชกำหนดฯ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ คือ ประเด็นที่หนึ่ง การตราพระราชกำหนดบริษัทบริหารสินทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๕๑ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ มาตรา ๒๕ วรรคหนึ่งและวรรคสอง หรือไม่

ประเด็นที่สอง พระราชกำหนดบริษัทบริหารสินทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๕๑ มาตรา ๓ มาตรา ๔ และมาตรา ๕ วรรคสอง ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕ วรรคสอง หรือไม่

บทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ และกฎหมายที่เกี่ยวข้อง

รัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ มาตรา ๒๕ บัญญัติไว้ ดังนี้

มาตรา ๒๖ “การใช้อำนาจโดยองค์กรของรัฐทุกองค์กร ต้องคำนึงถึงศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ สิทธิและเสรีภาพตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญนี้”

มาตรา ๒๕ “การจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลที่รัฐธรรมนูญรับรองไว้จะกระทำมิได้ เว้นแต่โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายเฉพาะเพื่อการที่รัฐธรรมนูญนี้กำหนดไว้และเท่าที่จำเป็นเท่านั้น และจะกระทบกระเทือนสาระสำคัญของสิทธิและเสรีภาพนั้นมิได้

กฎหมายตามวรรคหนึ่งต้องมีผลใช้บังคับเป็นการทั่วไปและไม่มุ่งหมายให้ใช้บังคับแก่กรณีใดกรณีหนึ่ง หรือแก่บุคคลใดบุคคลหนึ่งเป็นการเจาะจง ทั้งต้องระบุบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญที่ให้อำนาจในการตรากฎหมายนั้นด้วย

บทบัญญัติวรรคหนึ่งและวรรคสองให้นำมาใช้บังคับกับกฎหรือข้อบังคับที่ออกโดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายด้วย โดยอนุโลม”

พระราชกำหนดบริษัทบริหารสินทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๕๑ มาตรา ๓ มาตรา ๔ และมาตรา ๕ บัญญัติไว้ ดังนี้

มาตรา ๓ “ในพระราชกำหนดนี้

“การบริหารสินทรัพย์” หมายความว่า

(๑) การรับซื้อหรือรับโอนสินทรัพย์ด้วยคุณภาพของสถาบันการเงิน รวมตลอดจนหลักประกันของสินทรัพย์นั้นเพื่อนำมาบริหารหรือจำหน่ายจ่ายโอนต่อไป

(๒) กิจกรรมอื่นที่เกี่ยวข้องหรือเกี่ยวกับกิจการตาม (๑) ที่รัฐมนตรีประกาศกำหนดโดยความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรี

“สินทรัพย์ด้วยคุณภาพ” หมายความว่า สินทรัพย์ของสถาบันการเงินที่ธนาคารแห่งประเทศไทยประกาศกำหนดให้เป็นสินทรัพย์ด้วยคุณภาพที่จำหน่ายจ่ายโอนให้บริษัทบริหารสินทรัพย์ได้

“สถาบันการเงิน” หมายความว่า

(๑) ธนาคารพาณิชย์ตามกฎหมายว่าด้วยการธนาคารพาณิชย์

(๒) บริษัทเงินทุน บริษัทเงินทุนหลักทรัพย์ และบริษัทเครดิตฟองซิเอร์ตามกฎหมายว่าด้วยการประกอบธุรกิจเงินทุน ธุรกิจหลักทรัพย์ และธุรกิจเครดิตฟองซิเอร์

(๓) นิติบุคคลอื่นที่รัฐมนตรีประกาศกำหนดในราชกิจจานุเบกษา

“บริษัทจำกัด” หมายความว่า บริษัทจำกัดตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ หรือบริษัทมหาชนจำกัดตามกฎหมายว่าด้วยบริษัทมหาชนจำกัด

“บริษัทบริหารสินทรัพย์” หมายความว่า บริษัทจำกัดที่ได้จดทะเบียนตามพระราชกำหนดนี้

“รัฐมนตรี” หมายความว่า รัฐมนตรีผู้รักษาการตามพระราชกำหนดนี้”

มาตรา ๔ “การจดทะเบียนบริษัทจำกัดเป็นบริษัทบริหารสินทรัพย์ ให้กระทำได้เมื่อได้รับอนุมัติจากผู้ว่าการธนาคารแห่งประเทศไทย และได้ชำระค่าจดทะเบียนตามอัตราที่กำหนดไว้ในบัญชีท้ายพระราชกำหนดนี้แล้ว

หลักเกณฑ์และวิธีการยื่นคำขอจดทะเบียนและการพิจารณารับจดทะเบียนให้เป็นไปตามที่กำหนดในกฎกระทรวง

ในการดำเนินกิจการบริหารสินทรัพย์ บริษัทจำกัดที่ได้จดทะเบียนเป็นบริษัทบริหารสินทรัพย์ ต้องปฏิบัติตามหลักเกณฑ์ที่ธนาคารแห่งประเทศไทยประกาศกำหนด”

มาตรา ๕ “ในการดำเนินกิจการบริหารสินทรัพย์ ถ้าบริษัทบริหารสินทรัพย์จัดหาเงินทุนโดยการออกหลักทรัพย์หรือให้กู้ยืมเงิน ให้กระทำได้ตามหลักเกณฑ์ที่ธนาคารแห่งประเทศไทยกำหนด

ในกรณีที่การดำเนินงานของบริษัทบริหารสินทรัพย์ตามวรรคหนึ่ง มีลักษณะเป็นการประกอบธุรกิจเงินทุนหรือธุรกิจเครดิตฟองซิเอร์ ให้บริษัทบริหารสินทรัพย์สามารถกระทำได้โดยไม่อยู่ภายใต้บังคับแห่งกฎหมายว่าด้วยการนั้น”

พิจารณาแล้วเห็นว่า

ประเด็นที่หนึ่ง รัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๔ เป็นเรื่องของบทบัญญัติของกฎหมายขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มิใช่การตรากฎหมายไม่ถูกต้องตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ จึงไม่ต้องวินิจฉัยในประเด็นที่หนึ่งตามแนวคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญที่ ๓๕ - ๓๖/๒๕๕๔ ลงวันที่ ๓๐ ตุลาคม ๒๕๕๔ และคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญที่ ๒๖ - ๓๔/๒๕๕๕ ลงวันที่ ๔ มิถุนายน ๒๕๕๕

ประเด็นที่สอง รัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕ วรรคสอง กลุ่มครองสิทธิและเสรีภาพของบุคคลที่รัฐธรรมนูญรับรองไว้ การตรากฎหมายเพื่อจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลต้องอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายเฉพาะเพื่อการที่รัฐธรรมนูญนี้กำหนดไว้และเท่าที่จำเป็นเท่านั้น และจะ

กระทบกระเทือนสาระสำคัญแห่งสิทธิและเสรีภาพนั้นมิได้ โดยกฎหมายดังกล่าวต้องมีผลใช้บังคับเป็นการทั่วไปและไม่มุ่งหมายให้ใช้บังคับแก่กรณีใดกรณีหนึ่ง หรือแก่บุคคลใดบุคคลหนึ่งเป็นการเจาะจง รัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕ วรรคสอง จึงเกี่ยวกับสิทธิและเสรีภาพที่รัฐธรรมนูญรับรองไว้ เช่น สิทธิของบุคคลในทรัพย์สินตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๔๘ หรือเสรีภาพในการประกอบกิจการหรือประกอบอาชีพตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๕๐ การตราพระราชกำหนดบริษัทบริหารสินทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๕๑ เพื่อให้สถาบันการเงินแก้ปัญหาสินทรัพย์ด้อยคุณภาพ โดยแยกสินทรัพย์ด้อยคุณภาพออกมาแล้วขายหรือโอนให้แก่นิติบุคคลเพื่อบริหารสินทรัพย์นั้น บทบัญญัติของกฎหมายดังกล่าวไม่กระทบสิทธิของลูกหนี้ที่จะยกข้อต่อสู้ที่มีอยู่กับเจ้าหนี้เดิมเป็นข้อต่อสู้กับเจ้าหนี้ที่รับโอนหนี้ได้ สำหรับพระราชกำหนดบริษัทบริหารสินทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๕๑ มาตรา ๓ (นิยามคำว่า “การบริหารสินทรัพย์” และ “สินทรัพย์ด้อยคุณภาพ”) เป็นการให้ความหมายของถ้อยคำที่ใช้ในพระราชกำหนด เพื่อความชัดเจนเกี่ยวกับการบริหารสินทรัพย์ และลักษณะของสินทรัพย์ด้อยคุณภาพ และใช้บังคับเป็นการทั่วไปมิได้มุ่งหมายให้ใช้บังคับแก่กรณีใดกรณีหนึ่ง หรือแก่บุคคลใดบุคคลหนึ่งเป็นการเจาะจง จึงไม่ขัดหรือแย้งกับรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕ วรรคสอง ส่วนกรณีมาตรา ๓ (นิยามคำว่า “บริษัทบริหารสินทรัพย์”) และมาตรา ๔ ของพระราชกำหนดฉบับนี้ เป็นการจดทะเบียนบริษัทจำกัดเป็นบริษัทบริหารสินทรัพย์ ให้กระทำได้เมื่อได้รับอนุมัติจากผู้ว่าการธนาคารแห่งประเทศไทย ซึ่งบทบัญญัติดังกล่าวไม่มีข้อห้ามบุคคลใดหรือบริษัทใดจดทะเบียนเป็นบริษัทบริหารสินทรัพย์ จำกัด รวมทั้งลูกหนี้ซึ่งหนี้สินเป็นสินทรัพย์ด้อยคุณภาพมีสิทธิของจดทะเบียนเป็นบริษัทบริหารสินทรัพย์ จำกัด ได้ด้วย หากได้ปฏิบัติตามหลักเกณฑ์และวิธีการตามที่กำหนดในกฎกระทรวง ซึ่งใช้บังคับเป็นการทั่วไป การจดทะเบียนจัดตั้งบริษัทบริหารสินทรัพย์ตามพระราชกำหนดดังกล่าว จึงมิใช่การตรากฎหมายเพื่อใช้บังคับแก่กรณีใดกรณีหนึ่ง หรือแก่บุคคลใดบุคคลหนึ่งเป็นการเจาะจงตามที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕ วรรคสอง

สำหรับข้อโต้แย้งว่า พระราชกำหนดบริษัทบริหารสินทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๕๑ มาตรา ๕ วรรคสอง ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕ วรรคสอง ศาลรัฐธรรมนูญได้มีคำวินิจฉัยที่ ๓๗/๒๕๕๗ ลงวันที่ ๓๐ มีนาคม ๒๕๕๗ วินิจฉัยว่า พระราชกำหนดบริษัทบริหารสินทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๕๑ มาตรา ๕ วรรคสอง ไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕ วรรคสอง จึงไม่ต้องวินิจฉัยซ้ำอีก

ด้วยเหตุผลดังกล่าวข้างต้น จึงวินิจฉัยว่า พระราชกำหนดบริษัทบริหารสินทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๕๑ มาตรา ๓ (นิยามคำว่า “การบริหารสินทรัพย์” “สินทรัพย์ด้อยคุณภาพ” และ “บริษัทบริหารสินทรัพย์”) มาตรา ๔ และมาตรา ๕ วรรคสอง ไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕ วรรคสอง

นายสุชี สุทธิสมบุรณ์
ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

คำวินิจฉัยของ นายสุวิทย์ ชีระพงษ์ ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

ที่ ๕๐/๒๕๕๓

วันที่ ๒๐ เมษายน ๒๕๕๓

เรื่อง พระราชกำหนดบริษัทบริหารสินทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๕๑ มาตรา ๓ มาตรา ๔ และมาตรา ๕
วรรคสอง ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ มาตรา ๒๕ วรรคหนึ่งและวรรคสอง
หรือไม่

ศาลจังหวัดนครปฐม ส่งคำโต้แย้งของผู้ร้อง (นายวีระชัย เอื้อวิไลจิต) ซึ่งเป็นจำเลยในคดีแพ่ง
หมายเลขดำที่ ๕๕๒/๒๕๕๓ เพื่อขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๔
โดยผู้ร้องยื่นคำร้องว่า

ธนาคารนครหลวงไทย จำกัด (มหาชน) เป็นโจทก์ฟ้อง ผู้ร้องเป็นจำเลยในคดีแพ่งหมายเลขดำที่
๕๕๒/๒๕๕๓ ในความผิดฐานกู้ยืม จำนอง จำนวนทุนทรัพย์ ๒,๘๖๖,๖๕๘.๘๕ บาท

ผู้ร้องยื่นคำให้การ โดยยกข้อต่อสู้เกี่ยวกับความไม่สมบูรณ์ของเอกสารในการฟ้องคดีของโจทก์
ทำให้โจทก์ไม่มีอำนาจฟ้อง และปฏิเสธว่าไม่ได้เป็นหนี้เงินกู้ตามที่โจทก์ฟ้อง

บริษัทบริหารสินทรัพย์เพชรบุรี จำกัด ยื่นคำร้องต่อศาลจังหวัดนครปฐมว่า บริษัทบริหารสินทรัพย์
เพชรบุรี จำกัด เป็นนิติบุคคลตามกฎหมายประเภทบริษัทจำกัด และได้จดทะเบียนเป็นบริษัทบริหาร
สินทรัพย์ตามพระราชกำหนดบริษัทบริหารสินทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๕๑ เนื่องจากธนาคารนครหลวงไทย จำกัด
(มหาชน) ได้โอนสิทธิเรียกร้องทั้งหมดที่มีต่อผู้ร้องในคดีนี้ให้แก่บริษัทบริหารสินทรัพย์เพชรบุรี จำกัด
โดยเป็นไปตามพระราชกำหนดบริษัทบริหารสินทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๕๑ และบริษัทบริหารสินทรัพย์ฯ
ได้แต่งตั้งให้ธนาคารนครหลวงไทย จำกัด (มหาชน) ผู้รับชำระหนี้เดิม เป็นตัวแทนเรียกเก็บและรับชำระหนี้
จึงเป็นผลให้การโอนสิทธิเรียกร้องดังกล่าวเป็นอันชอบด้วยกฎหมาย โดยไม่ต้องบอกกล่าวการโอนไปยัง
ลูกหนี้ตามพระราชกำหนดบริษัทบริหารสินทรัพย์ฯ มาตรา ๕ วรรคแรก บริษัทบริหารสินทรัพย์เพชรบุรี
จำกัด มีความประสงค์ที่จะขอเข้าเป็นโจทก์ในคดีนี้ จึงได้มอบอำนาจให้ธนาคารนครหลวงไทย จำกัด
(มหาชน) เป็นผู้ที่มีอำนาจดำเนินการต่างๆ รวมทั้งดำเนินคดี ฟ้องร้อง ฯลฯ แทนบริษัทฯ ได้ บริษัท
บริหารสินทรัพย์เพชรบุรี จำกัด จึงขอสวมสิทธิเป็นโจทก์ในคดีนี้แทนธนาคารนครหลวงไทย จำกัด (มหาชน)

ผู้ร้องยื่นคำร้องคัดค้านการขอสวมสิทธิเป็นโจทก์ของบริษัทบริหารสินทรัพย์เพชรบุรี จำกัด
ว่าพระราชกำหนดบริษัทบริหารสินทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๕๑ เป็นกฎหมายที่ขัดรัฐธรรมนูญ ดังนี้

(๑) พระราชกำหนดบริษัทบริหารสินทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๕๑ เป็นกฎหมายที่ตราขึ้นโดยชัดรัฐธรรมนูญ เนื่องจากการตราพระราชกำหนดเป็นการใช้อำนาจของคณะรัฐมนตรี ซึ่งการใช้อำนาจดังกล่าว รัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ บัญญัติว่า “การใช้อำนาจโดยองค์กรของรัฐทุกองค์กรต้องคำนึงถึงศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ สิทธิและเสรีภาพตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญนี้” และรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕ วรรคแรก บัญญัติว่า “การจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลที่รัฐธรรมนูญรับรองไว้จะกระทำมิได้ เว้นแต่โดยอาศัยอำนาจ ตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายเฉพาะเพื่อการที่รัฐธรรมนูญนี้กำหนดไว้และเท่าที่จำเป็นเท่านั้น และจะ กระทบกระเทือนสาระสำคัญของสิทธิและเสรีภาพนั้นมิได้” มาตรา ๒๕ วรรคสอง บัญญัติว่า “กฎหมาย ตามวรรคหนึ่งต้องมีผลใช้บังคับเป็นการทั่วไปและไม่มุ่งหมายให้ใช้บังคับแก่กรณีใดกรณีหนึ่ง หรือแก่บุคคลใด บุคคลหนึ่งเป็นการเจาะจง ทั้งต้องระบุบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญที่ให้อำนาจในการตรากฎหมายนั้นด้วย” แต่ปรากฏว่าบทบัญญัติในพระราชกำหนดบริษัทบริหารสินทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๕๑ ตั้งแต่มาตรา ๑ ถึงมาตรา ๑๕ แสดงให้เห็นอยู่ในตัวว่าพระราชกำหนดดังกล่าวเป็นกฎหมายเกี่ยวกับการจำกัดสิทธิ ในทรัพย์สิน แต่ในการตราพระราชกำหนดดังกล่าว ไม่มีการอ้างมาตรา ๒๖ มาตรา ๒๕ และมาตรา ๔๘ ของรัฐธรรมนูญ และไม่มีการอ้างบทบัญญัติมาตราใดในพระราชกำหนดดังกล่าวว่า “พระราช กำหนดดังกล่าวเป็นพระราชกำหนดเกี่ยวกับการจำกัดสิทธิในทรัพย์สินของบุคคล” ฉะนั้น จึงถือได้ว่า การตราพระราชกำหนดดังกล่าวขัดกับรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ มาตรา ๒๕ วรรคแรก และมาตรา ๒๕ วรรคสอง

(๒) พระราชกำหนดบริษัทบริหารสินทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๕๑ มาตรา ๓ (นิยามคำว่า “การบริหาร สินทรัพย์” “สินทรัพย์ด้วยคุณภาพ” “บริษัทบริหารสินทรัพย์”) มาตรา ๔ และมาตรา ๕ วรรคท้าย ขัดต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕ วรรคสอง เพราะ

ประการแรกนิยามตามมาตรา ๓ ดังกล่าวข้างต้นเป็นกฎหมายที่ไม่มีผลใช้บังคับเป็นการทั่วไป แต่ใช้บังคับเฉพาะ “กรณีสินทรัพย์ของสถาบันการเงินที่ธนาคารแห่งประเทศไทยประกาศให้เป็นสินทรัพย์ ด้วยคุณภาพที่จำหน่ายจ่ายโอนให้บริษัทบริหารสินทรัพย์ได้” เท่านั้น โดยธนาคารแห่งประเทศไทยรู้อยู่แล้ว ก่อนการออกกฎหมายว่าสินทรัพย์ของสถาบันการเงินใดบ้าง เป็นสินทรัพย์ด้วยคุณภาพที่ธนาคาร แห่งประเทศไทย จะประกาศกำหนดให้เป็นสินทรัพย์ด้วยคุณภาพ ทั้งนี้ โดยธนาคารแห่งประเทศไทย ไม่ได้ให้ลูกค้าที่มีสินเชื่อกับสถาบันการเงินดังกล่าวมีโอกาสโต้แย้งว่า “สินเชื่อรายตนมิใช่สินเชื่อด้วยคุณภาพ” จึงถือว่า มาตรา ๓ ตามนิยามข้างต้น ขัดต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕ วรรคสอง

ประการที่สอง มาตรา ๔ บริษัทที่จะเป็นบริษัทบริหารสินทรัพย์ตามพระราชกำหนดดังกล่าว มิได้เปิดกว้างให้สิทธิแก่บริษัทจำกัดหรือบริษัทมหาชนจำกัดโดยทั่วไปมีความเสมอภาคกันในการเข้ามา

เป็นบริษัทบริหารสินทรัพย์ แต่กลับจำกัดสิทธิเฉพาะที่ได้รับอนุมัติจากผู้ว่าการธนาคารแห่งประเทศไทย เท่านั้น บทบัญญัติมาตรา ๔ จึงเป็นกฎหมายที่มีเจตนามุ่งหมายเฉพาะกรณี มิได้มีเจตนาให้มีผลใช้บังคับเป็นการทั่วไป จึงขัดต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕ วรรคสอง

ประการที่สาม ตามมาตรา ๕ วรรคท้าย ที่ “ให้บริษัทบริหารสินทรัพย์สามารถประกอบธุรกิจเงินทุนได้ โดยไม่อยู่ภายใต้บังคับแห่งกฎหมายนั้น” เป็นบทบัญญัติที่แสดงเจตนามุ่งใช้เฉพาะกรณีบริษัทบริหารสินทรัพย์ที่ได้รับอนุมัติจากผู้ว่าการธนาคารแห่งประเทศไทยโดยชัดเจนจึงถือว่าบทบัญญัติมาตรา ๕ วรรคท้าย แห่งพระราชกำหนดบริษัทบริหารสินทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๕๑ ขัดต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕ วรรคสอง

ดังนั้น พระราชกำหนดบริษัทบริหารสินทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๕๑ ตราขึ้นโดยขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ มาตรา ๒๕ วรรคแรก และมาตรา ๒๕ วรรคสอง และพระราชกำหนดบริษัทบริหารสินทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๕๑ มาตรา ๓ (นิยามคำว่า “การบริหารสินทรัพย์” “สินทรัพย์ด้อยคุณภาพ” “บริษัทบริหารสินทรัพย์”) มาตรา ๔ และมาตรา ๕ วรรคท้าย ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕ วรรคสอง

ศาลจังหวัดนครปฐม พิจารณาแล้วเห็นว่า กรณีตามคำโต้แย้งของผู้ร้องเป็นไปตามมาตรา ๒๖๔ วรรคหนึ่ง ของรัฐธรรมนูญ จึงส่งให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยว่า

๑. การตราพระราชกำหนดบริษัทบริหารสินทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๕๑ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ มาตรา ๒๕ วรรคหนึ่งและวรรคสอง หรือไม่

๒. พระราชกำหนดบริษัทบริหารสินทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๕๑ มาตรา ๓ มาตรา ๔ และมาตรา ๕ วรรคสอง ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕ วรรคสอง หรือไม่

รัฐธรรมนูญ

มาตรา ๒๕ การจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลที่รัฐธรรมนูญรับรองไว้จะกระทำมิได้ เว้นแต่โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายเฉพาะเพื่อการที่รัฐธรรมนูญนี้กำหนดไว้และเท่าที่จำเป็นเท่านั้นและจะกระทบกระเทือนสาระสำคัญของสิทธิและเสรีภาพนั้นมิได้

กฎหมายตามวรรคหนึ่งต้องมีผลใช้บังคับเป็นการทั่วไปและไม่มุ่งหมายให้ใช้บังคับแก่กรณีใดกรณีหนึ่ง หรือแก่บุคคลใดบุคคลหนึ่งเป็นการเจาะจง ทั้งต้องระบุบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญที่ให้อำนาจในการตรากฎหมายนั้นด้วย

บทบัญญัติวรรคหนึ่งและวรรคสองให้นำมาใช้บังคับกับกฎหมายหรือข้อบังคับที่ออกโดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายด้วย โดยอนุโลม

มาตรา ๒๖๕ ในการที่ศาลจะใช้บทบัญญัติแห่งกฎหมายบังคับแก่คดีใด ถ้าศาลเห็นเองหรือ คู่ความโต้แย้งว่าบทบัญญัติแห่งกฎหมายนั้นต้องด้วยบทบัญญัติมาตรา ๖ และยังไม่มีความวินิจฉัยของ ศาลรัฐธรรมนูญในส่วนที่เกี่ยวกับบทบัญญัตินั้น ให้ศาลรอการพิจารณาพิพากษาคดีไว้ชั่วคราว และส่ง ความเห็นเช่นนั้นตามทางการเพื่อศาลรัฐธรรมนูญจะได้พิจารณาวินิจฉัย

ในกรณีที่ศาลรัฐธรรมนูญเห็นว่าคำโต้แย้งของคู่ความตามวรรคหนึ่งไม่เป็นสาระอันควรได้รับการวินิจฉัย ศาลรัฐธรรมนูญจะไม่รับเรื่องดังกล่าวไว้พิจารณาก็ได้

คำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญให้ใช้ได้ในคดีทั้งปวง แต่ไม่กระทบกระเทือนถึงคำพิพากษา ของศาลอันถึงที่สุดแล้ว

พระราชกำหนดบริษัทบริหารสินทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๕๑

มาตรา ๓ ในพระราชกำหนดนี้

“การบริหารสินทรัพย์” หมายความว่า

(๑) การรับซื้อหรือรับโอนสินทรัพย์ด้วยคุณภาพของสถาบันการเงิน รวมตลอดจนหลักประกัน ของสินทรัพย์นั้นเพื่อนำมาบริหารหรือจำหน่ายจ่ายโอนต่อไป

(๒) กิจกรรมอื่นที่เกี่ยวข้องหรือเกี่ยวกับกิจกรรมตาม (๑) ที่รัฐมนตรีประกาศกำหนดโดย ความเห็นชอบของคณะกรรมการ

“สินทรัพย์ด้วยคุณภาพ” หมายความว่า สินทรัพย์ของสถาบันการเงินที่ธนาคารแห่งประเทศไทย ประกาศกำหนดให้เป็นสินทรัพย์ด้วยคุณภาพที่จำหน่ายจ่ายโอนให้บริษัทบริหารสินทรัพย์ได้

“สถาบันการเงิน” หมายความว่า

(๑) ธนาคารพาณิชย์ตามกฎหมายว่าด้วยการธนาคารพาณิชย์

(๒) บริษัทเงินทุน บริษัทเงินทุนหลักทรัพย์ และบริษัทเครดิตฟองซิเอร์ตามกฎหมายว่าด้วย การประกอบธุรกิจเงินทุน ธุรกิจหลักทรัพย์ และธุรกิจเครดิตฟองซิเอร์

(๓) นิติบุคคลอื่นที่รัฐมนตรีประกาศกำหนดในราชกิจจานุเบกษา

“บริษัทจำกัด” หมายความว่า บริษัทจำกัดตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์หรือบริษัท มหาชนจำกัดตามกฎหมายว่าด้วยบริษัทมหาชนจำกัด

“บริษัทบริหารสินทรัพย์” หมายความว่า บริษัทจำกัดที่ได้จดทะเบียนตามพระราชกำหนดนี้

“รัฐมนตรี” หมายความว่า รัฐมนตรีผู้รักษาการตามพระราชกำหนดนี้

มาตรา ๔ การจดทะเบียนบริษัทจำกัดเป็นบริษัทบริหารสินทรัพย์ ให้กระทำเมื่อได้รับอนุมัติ จากผู้ว่าการธนาคารแห่งประเทศไทย และได้ชำระค่าจดทะเบียนตามอัตราที่กำหนดไว้ในบัญชีท้ายพระราช กำหนดนี้แล้ว

หลักเกณฑ์และวิธีการยื่นคำขอจดทะเบียนและการพิจารณาจดทะเบียนให้เป็นไปตามที่กำหนด
ในกฎกระทรวง

ในการดำเนินกิจการบริหารสินทรัพย์ บริษัทจำกัดที่ได้จดทะเบียนเป็นบริษัทบริหารสินทรัพย์
ต้องปฏิบัติตามหลักเกณฑ์ที่ธนาคารแห่งประเทศไทยประกาศกำหนด

มาตรา ๕ ในการดำเนินกิจการบริหารสินทรัพย์ ถ้าบริษัทบริหารสินทรัพย์จัดหาเงินทุนโดยการ
ออกหลักทรัพย์หรือให้กู้ยืมเงิน ให้กระทำได้ตามหลักเกณฑ์ที่ธนาคารแห่งประเทศไทยกำหนด

ในกรณีที่การดำเนินงานของบริษัทบริหารสินทรัพย์ตามวรรคหนึ่งมีลักษณะเป็นการประกอบธุรกิจ
เงินทุนหรือธุรกิจเครดิตฟองซิเออร์ ให้บริษัทบริหารสินทรัพย์สามารถกระทำได้โดยไม่อยู่ภายใต้บังคับ
แห่งกฎหมายว่าด้วยการนั้น

พิเคราะห์แล้ว ผู้ร้องขอให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัย ๒ ประเด็นคือ

๑. การตราพระราชกำหนดบริษัทบริหารสินทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๕๑ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ
มาตรา ๒๖ มาตรา ๒๘ วรรคหนึ่งและวรรคสอง หรือไม่

ในประเด็นนี้ผู้ร้องโต้แย้งว่า พระราชกำหนดบริษัทบริหารสินทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๕๑ มิได้ระบุ
บทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญที่ให้อำนาจในการตรากฎหมายนั้น เป็นการโต้แย้งว่าพระราชกำหนดบริษัท
บริหารสินทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๕๑ ตราขึ้นโดยไม่ถูกต้องตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ ซึ่งผู้ร้องยื่นคำร้อง
ขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๔ และมาตรา ๒๖๕ รัฐธรรมนูญ
บัญญัติให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยในกรณีที่คู่ความหรือศาลโต้แย้งว่าบทบัญญัติที่จะใช้บังคับ
แก่คดีขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญเท่านั้น มิได้บัญญัติให้วินิจฉัยว่าการตราพระราชกำหนดฯ หรือพระราช
บัญญัติชอบด้วยรัฐธรรมนูญหรือไม่ ศาลรัฐธรรมนูญจึงไม่สามารถวินิจฉัยในประเด็นนี้ได้

๒. พระราชกำหนดบริษัทบริหารสินทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๕๑ มาตรา ๓ มาตรา ๔ และมาตรา ๕
วรรคสอง ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๘ วรรคสอง หรือไม่

ในประเด็นที่สองนี้ แยกพิจารณาออกเป็น ๓ กรณี คือ

กรณีที่หนึ่ง พระราชกำหนดบริษัทบริหารสินทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๕๑ มาตรา ๓ (นิยามคำว่า
“การบริหารสินทรัพย์” และ “สินทรัพย์ด้อยคุณภาพ”) ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๘ วรรคสอง
หรือไม่

คำว่า “สินทรัพย์ด้อยคุณภาพ” พระราชกำหนดบริษัทบริหารสินทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๕๑ มาตรา ๓
บัญญัติว่า “สินทรัพย์ของสถาบันการเงินที่ธนาคารแห่งประเทศไทยประกาศกำหนดให้เป็นสินทรัพย์
ด้อยคุณภาพที่จำหน่ายโอนให้บริษัทบริหารสินทรัพย์ได้” สินทรัพย์ด้อยคุณภาพเป็นสิทธิเรียกร้อง
หรือหนี้สิน ที่ลูกหนี้ของสถาบันการเงินค้างชำระจนถึงขนาดเป็นสิทธิเรียกร้องที่ไม่มีทางจะได้รับชำระหนี้

ส่วนรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕ บัญญัติเป็นหลักการไว้ว่า การจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลที่รัฐธรรมนูญรับรองไว้จะกระทำมิได้ แต่มีข้อยกเว้นให้กระทำได้ โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายเฉพาะเพื่อการที่รัฐธรรมนูญนี้กำหนดไว้ และเท่าที่จำเป็นเท่านั้น และจะกระทบกระเทือนสาระสำคัญของสิทธิและเสรีภาพนั้นมิได้ กฎหมายที่ออกมาจำกัดสิทธิและเสรีภาพดังกล่าวต้องมีผลใช้บังคับเป็นการทั่วไป ไม่มุ่งหมายให้ใช้บังคับแก่กรณีใดกรณีหนึ่ง หรือแก่บุคคลใดบุคคลหนึ่งเป็นการเจาะจง เมื่อพิจารณาพระราชกำหนดบริษัทบริหารสินทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๕๑ มาตรา ๓ ซึ่งกำหนดให้สินทรัพย์ด้อยคุณภาพเป็นสินทรัพย์ของสถาบันการเงินที่ธนาคารแห่งประเทศไทยกำหนดให้เป็นสินทรัพย์ที่จำหน่ายจ่ายโอนให้บริษัทบริหารสินทรัพย์ได้ เห็นว่า สินทรัพย์ด้อยคุณภาพเป็นสิทธิเรียกร้องหรือหนี้สินที่ลูกหนี้ของสถาบันการเงินค้างชำระจนมีผลกระทบกระเทือนต่อการดำเนินกิจการของสถาบันการเงินนั้น กล่าวคือ ทำให้เป็นอุปสรรคต่อการเงินทุนของสถาบันการเงินและกระทบกระเทือนต่อความสามารถในการให้สินเชื่อในภาคเศรษฐกิจ ปัญหาดังกล่าวหากไม่ได้รับการแก้ไขโดยด่วนจะส่งผลให้สถาบันการเงินต้องตัดเงินส่วนหนึ่งมาตั้งเป็นเงินสำรองเพื่อหนี้สูญเพิ่มขึ้น ความสามารถในการปล่อยสินเชื่อแก่ภาคเศรษฐกิจที่แท้จริงก็จะลดลงเรื่อยๆ กลายเป็นวงจรที่จะส่งผลให้ปัญหาการขาดสภาพคล่องและวิกฤตเศรษฐกิจทวีความรุนแรงมากขึ้นตามลำดับ การที่ภาครัฐได้ตราพระราชกำหนดบริษัทบริหารสินทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๕๑ เพื่อตั้งบริษัทบริหารสินทรัพย์ขึ้นมาดำเนินการบริหารสินทรัพย์โดยการรับซื้อหรือรับโอนสินทรัพย์ด้อยคุณภาพของสถาบันการเงิน รวมตลอดจนหลักประกันของสินทรัพย์นั้นเพื่อนำมาบริหารหรือจำหน่ายจ่ายโอนก็เพื่อแก้ปัญหาดังกล่าว ผลที่เกิดขึ้นตามมาก็คือสถาบันการเงินที่โอนสินทรัพย์ด้อยคุณภาพให้กับบริษัทบริหารสินทรัพย์ก็จะกลับมามีความสามารถปล่อยสินเชื่อให้กับภาคเศรษฐกิจได้ต่อไป พระราชกำหนดบริษัทบริหารสินทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๕๑ จึงเป็นกฎหมายที่ตราขึ้นเพื่อประโยชน์ของประเทศชาติ และเพื่อรักษาไว้ซึ่งประโยชน์มหาชน สำหรับการกำหนดให้สิทธิเรียกร้องหรือหนี้สินของลูกหนี้ของสถาบันการเงินเป็นสินทรัพย์ด้อยคุณภาพ กฎหมายได้ให้อำนาจธนาคารแห่งประเทศไทยกำหนดและการกำหนดของธนาคารแห่งประเทศไทยได้กำหนดลักษณะของสินทรัพย์ด้อยคุณภาพเป็นหลักเกณฑ์ทั่วไปโดยใช้บังคับกับสิทธิเรียกร้อง หรือหนี้สินที่ไม่มีทางจะได้รับชำระหนี้ หรือค้างชำระเป็นระยะเวลาที่กำหนด และได้มีการประกาศหลักเกณฑ์เป็นการทั่วไป ใช้บังคับกับสถาบันการเงิน รวมถึงลูกหนี้ของสถาบันการเงินเป็นการทั่วไป ไม่มุ่งหมายให้ใช้บังคับกับสิทธิเรียกร้องหรือหนี้สินรายใดรายหนึ่งโดยเฉพาะ จึงเห็นว่าพระราชกำหนดบริษัทบริหารสินทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๕๑ มาตรา ๓ ความหมายของ “การบริหารสินทรัพย์” และ “สินทรัพย์ด้อยคุณภาพ” ไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕ วรรคสอง

กรณีที่สอง พระราชกำหนดบริษัทบริหารสินทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๕๑ มาตรา ๓ (นิยามคำว่า “บริษัทบริหารสินทรัพย์”) และมาตรา ๔ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕ วรรคสอง หรือไม่ ผู้ร้องโต้แย้งว่า บริษัทที่จะเป็นบริษัทบริหารสินทรัพย์ตามมาตรา ๔ แห่งพระราชกำหนดดังกล่าว มิได้เปิดกว้างให้สิทธิแก่บริษัทจำกัดหรือบริษัทมหาชนจำกัดโดยทั่วไปมีความเสมอกันในการเข้ามาเป็นบริษัทบริหารสินทรัพย์ แต่กลับจำกัดสิทธิเฉพาะที่ได้รับอนุมัติจากผู้ว่าการธนาคารแห่งประเทศไทยเท่านั้น บทบัญญัติมาตรา ๔ จึงเป็นกฎหมายที่มีเจตนามุ่งหมายเฉพาะกรณีมิได้มีเจตนาให้มีผลใช้บังคับเป็นการทั่วไป จึงขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕ วรรคสอง

เห็นว่า ตามพระราชกำหนดบริษัทบริหารสินทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๕๑ มาตรา ๓ คำว่า “บริษัทบริหารสินทรัพย์” หมายความว่า บริษัทจำกัดที่ได้จดทะเบียนตามพระราชกำหนดนี้ และตามมาตรา ๔ กำหนดให้บริษัทจำกัดที่จะดำเนินกิจการบริหารสินทรัพย์ต้องได้รับอนุญาตจากผู้ว่าการธนาคารแห่งประเทศไทย ส่วนหลักเกณฑ์และวิธีการยื่นคำขอจดทะเบียนและการพิจารณารับจดทะเบียนให้เป็นไปตามที่กำหนดในกฎกระทรวง แสดงให้เห็นว่า การพิจารณามิได้เป็นไปตามอำเภอใจของผู้ว่าการธนาคารแห่งประเทศไทย แต่ผู้ว่าการธนาคารแห่งประเทศไทยจะต้องพิจารณาโดยยึดถือหลักเกณฑ์ตามที่กำหนดไว้ในกฎกระทรวง ซึ่งหลักเกณฑ์ตามกฎกระทรวงกำหนดคุณสมบัติของนิติบุคคลที่ยื่นคำขอจดทะเบียนเป็นบริษัทบริหารสินทรัพย์ กำหนดให้ยื่นเอกสารหลักฐานที่เกี่ยวข้องกับบริษัทนั้นพร้อมคำขอจดทะเบียนในการพิจารณาคำขอจดทะเบียนของผู้ว่าการธนาคารแห่งประเทศไทย กฎกระทรวงกำหนดเงื่อนไขให้ผู้ว่าการธนาคารแห่งประเทศไทยพิจารณาคำขอจดทะเบียนให้แล้วเสร็จภายในกำหนด เป็นเงื่อนไขผูกพันให้ผู้ว่าการธนาคารแห่งประเทศไทยต้องมีคำสั่งอนุมัติรับจดทะเบียน เมื่อพิจารณาเห็นว่าคำขอจดทะเบียนและเอกสารหลักฐานที่ยื่นมานั้นถูกต้องครบถ้วน ดังนั้น หลักเกณฑ์ที่กำหนดไว้ในกฎกระทรวงจึงมีลักษณะการใช้บังคับเป็นการทั่วไป มิได้มุ่งหมายให้ใช้บังคับแก่กรณีใดกรณีหนึ่ง หรือแก่บุคคลใดบุคคลหนึ่งเป็นการเจาะจง จึงเห็นว่า พระราชกำหนดบริษัทบริหารสินทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๕๑ มาตรา ๓ ความหมายของ “บริษัทบริหารสินทรัพย์” และมาตรา ๔ ไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕ วรรคสอง

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

ในประเด็นนี้ ศาลรัฐธรรมนูญได้มีคำวินิจฉัยที่ ๓๗/๒๕๕๗ แล้วโดยวินิจฉัยว่า พระราชกำหนดบริษัทบริหารสินทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๕๑ มาตรา ๕ วรรคสอง ไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕ วรรคสอง

ด้วยเหตุผลดังกล่าวจึงวินิจฉัยว่า พระราชกำหนดบริษัทบริหารสินทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๕๑ มาตรา ๓ (คำว่า “การบริหารสินทรัพย์” “สินทรัพย์ด้วยคุณภาพ” “บริษัทบริหารสินทรัพย์”) มาตรา ๔ และ มาตรา ๕ วรรคสอง ไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕ วรรคสอง

นายสุวิทย์ ชีรพงษ์
ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

คำวินิจฉัยของ ศาสตราจารย์ ดร.เสาวนีย์ อัครโรจน์ ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

ที่ ๕๐/๒๕๕๓

วันที่ ๒๐ เมษายน ๒๕๕๓

เรื่อง ศาลจังหวัดนครปฐมส่งคำโต้แย้งของจำเลย (นายวีระชัย เอื้อวิไลจิต) ในคดีแพ่งหมายเลขดำที่ ๕๕๒/๒๕๕๓ ขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๔ กรณี พระราชกำหนดบริษัทบริหารสินทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๕๑ มาตรา ๓ มาตรา ๔ และมาตรา ๕ วรรคสอง ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ

ด้วยศาลจังหวัดนครปฐมส่งคำโต้แย้งของจำเลย (นายวีระชัย เอื้อวิไลจิต) ในคดีแพ่งหมายเลขดำที่ ๕๕๒/๒๕๕๓ ขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๔ ว่า พระราชกำหนด บริษัทบริหารสินทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๕๑ มาตรา ๓ มาตรา ๔ และมาตรา ๕ วรรคสอง ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕ วรรคสอง หรือไม่

๑. สรุปข้อเท็จจริง

ข้อเท็จจริงตามคำร้องและเอกสารประกอบสรุปความได้ ดังนี้

นายวีระชัย เอื้อวิไลจิต ได้ทำสัญญากู้ยืมเงินธนาคารนครหลวงไทย จำกัด (มหาชน) สาขานครชัยศรี จำนวนเงิน ๒,๐๐๐,๐๐๐ บาท โดยตกลงเสียดอกเบี้ยในจำนวนที่กู้ในอัตราสูงสุดตามประกาศธนาคารนครหลวงไทยฯ และตกลงชำระหนี้คืนภายใน ๒๔ เดือนนับแต่วันทำสัญญา และในการกู้ยืมดังกล่าว นายวีระชัย ฯ ได้จำนองที่ดินพร้อมสิ่งปลูกสร้างรวม ๕ แปลงเป็นประกันหนี้เงินกู้ดังกล่าว ธนาคารนครหลวงไทยฯ อ้างว่า ต่อมา นายวีระชัย ฯ ไม่ยอมชำระหนี้ตามสัญญา และธนาคารนครหลวงไทยฯ ได้ทวงถามนายวีระชัย ฯ หลายครั้งแต่ไม่ได้รับชำระหนี้ ธนาคารนครหลวงไทยฯ จึงต้องฟ้องนายวีระชัย ฯ ต่อศาลจังหวัดนครปฐมเป็นจำเลยในคดีแพ่งหมายเลขดำที่ ๕๕๒/๒๕๕๓ ในฐานะผิดสัญญากู้ยืม จำนอง จำนวนทุนทรัพย์ ๒,๘๖๖,๖๕๘.๘๕ บาท

นายวีระชัย ฯ ยื่นคำให้การปฏิเสธฟ้องของโจทก์และยกข้อต่อสู้ในเรื่องความไม่สมบูรณ์ของเอกสารในการฟ้องคดีของโจทก์อันทำให้โจทก์ไม่มีอำนาจฟ้อง อัตราดอกเบี้ยที่โจทก์ฟ้องเป็นโมฆะและไม่ได้เป็นหนี้เงินกู้ตามที่โจทก์ฟ้อง

ต่อมาธนาคารนครหลวงไทยฯ ได้โอนสิทธิเรียกร้องทั้งหมดที่มีต่อ นายวีระชัย ฯ ให้บริษัทบริหารสินทรัพย์เพชรบุรี จำกัด โดยดำเนินการตามพระราชกำหนดบริษัทบริหารสินทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๕๑

และบริษัทบริหารสินทรัพย์เพชรบุรี ฯ ได้แต่งตั้งธนาคารนครหลวงไทยฯ ผู้รับชำระหนี้เดิมให้เป็นตัวแทนเรียกเก็บและรับชำระหนี้ จึงทำให้การโอนหนี้หนี้ไม่ต้องบอกกล่าวการโอนไปยังลูกหนี้ ตามพระราชกำหนดบริษัทบริหารสินทรัพย์ฯ มาตรา ๕ วรรคแรก และได้มอบอำนาจให้ธนาคารนครหลวงไทยฯ ดำเนินการต่างๆ รวมทั้งดำเนินคดี ฟ้องร้อง แทนบริษัทบริหารสินทรัพย์เพชรบุรี ฯ แต่ต่อมาบริษัทบริหารสินทรัพย์เพชรบุรี ฯ ได้ขอเข้าสวมสิทธิเป็นโจทก์ในคดีนี้แทนธนาคารนครหลวงไทยฯ

นายวีระชัย ฯ จำเลยได้ยื่นคำร้องคัดค้านการขอเข้าสวมสิทธิเป็นโจทก์ของบริษัทบริหารสินทรัพย์เพชรบุรี ฯ โดยอ้างเหตุต่างๆ ดังนี้

(๑) พระราชกำหนดบริษัทบริหารสินทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๕๑ เป็นกฎหมายที่ตราขึ้นโดยขัดต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ และมาตรา ๒๕ วรรคแรกและวรรคสอง กล่าวคือ ขัดต่อมาตรา ๒๖ ซึ่งเป็นเรื่องการใช้อำนาจโดยองค์กรของรัฐทุกองค์กรต้องคำนึงถึงศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ สิทธิและเสรีภาพ ตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ ขัดต่อมาตรา ๒๕ วรรคแรก ซึ่งเป็นเรื่องจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลที่รัฐธรรมนูญรับรองไว้จะกระทำมิได้ เว้นแต่โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย เฉพาะเพื่อการที่รัฐธรรมนูญกำหนดไว้และเท่าที่จำเป็นเท่านั้นและจะกระทบกระเทือนสาระสำคัญของสิทธิและเสรีภาพนั้นมิได้ มาตรา ๒๕ วรรคสอง ซึ่งเป็นเรื่องว่ากฎหมายตามวรรคหนึ่งต้องมีผลใช้บังคับเป็นการทั่วไปและไม่มุ่งหมายให้ใช้บังคับแก่กรณีใดกรณีหนึ่ง หรือแก่บุคคลใดบุคคลหนึ่งเป็นการเฉพาะเจาะจง และต้องระบุบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญที่ให้อำนาจในการตรากฎหมายนั้นด้วย เพราะบทบัญญัติของพระราชกำหนดบริษัทบริหารสินทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๕๑ ตั้งแต่มาตรา ๑ ถึงมาตรา ๑๕ มีเนื้อหาเป็นกฎหมายที่จำกัดสิทธิในทรัพย์สิน แต่ไม่มีการอ้างมาตรา ๒๖ มาตรา ๒๕ และมาตรา ๔๘ ของรัฐธรรมนูญและไม่มีบทบัญญัติมาตราใดในพระราชกำหนดดังกล่าวที่ระบุว่าพระราชกำหนดดังกล่าวเป็นพระราชกำหนดเกี่ยวกับการจำกัดสิทธิในทรัพย์สินของบุคคล

(๒) พระราชกำหนดบริษัทบริหารสินทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๕๑ มาตรา ๓ ในส่วนที่เกี่ยวกับบทนิยามคำว่า “การบริหารสินทรัพย์” “สินทรัพย์ด้อยคุณภาพ” “บริษัทบริหารสินทรัพย์” มาตรา ๔ และมาตรา ๕ วรรคสอง ขัดต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕ วรรคสอง ซึ่งเป็นเรื่องว่ากฎหมายต้องมีผลใช้บังคับเป็นการทั่วไปและไม่มุ่งหมายให้ใช้บังคับแก่กรณีใดกรณีหนึ่ง หรือแก่บุคคลใดบุคคลหนึ่งเป็นการเฉพาะเจาะจง และต้องระบุบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญที่ให้อำนาจในการตรากฎหมายนั้นด้วย เพราะบทนิยามในมาตรา ๓ ดังกล่าว ไม่มีผลใช้บังคับเป็นการทั่วไป แต่ใช้บังคับเฉพาะกรณีสินทรัพย์ของสถาบันการเงินที่ธนาคารแห่งประเทศไทยประกาศให้เป็นสินทรัพย์ด้อยคุณภาพที่จำหน่ายจ่ายโอนให้บริษัทบริหารสินทรัพย์ได้ เท่านั้น โดยธนาคารแห่งประเทศไทยไม่ได้ให้ออกาสลูกค้ำที่มีสินเชื่อกับ

สถาบันการเงินดังกล่าวได้โต้แย้งว่าสินเชื่อบริษัทของตนมิใช่สินเชื่อด้อยคุณภาพ ส่วนบทบัญญัติมาตรา ๔ นั้น การกำหนดบริษัทที่จะเป็นบริษัทบริหารสินทรัพย์ตามพระราชกำหนดดังกล่าวมิได้เปิดกว้างให้กับบริษัท จำกัดหรือบริษัทมหาชนจำกัดโดยทั่วไป แต่จำกัดสิทธิเฉพาะบริษัทที่ได้รับอนุมัติจากผู้ว่าการธนาคาร แห่งประเทศไทยเท่านั้น อันเป็นกฎหมายที่ไม่ได้ใช้บังคับเป็นการทั่วไป แต่มีเจตนามุ่งหมายใช้เฉพาะกรณี และสำหรับบทบัญญัติมาตรา ๕ วรรคท้าย ที่ให้บริษัทบริหารสินทรัพย์สามารถประกอบธุรกิจเงินทุนได้ โดยไม่อยู่ภายใต้บังคับแห่งกฎหมายนั้นเป็นบทบัญญัติที่มีเจตนาใช้เฉพาะกรณีบริษัทบริหารสินทรัพย์ ที่ได้รับอนุมัติจากผู้ว่าการธนาคารแห่งประเทศไทยเท่านั้น ไม่ได้ใช้เป็นการทั่วไป

นอกจากนายวีระชัย ๑ จำเลย ได้อ้างเหตุว่าพระราชกำหนดบริษัทบริหารสินทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๕๑ ตราขึ้นโดยขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ มาตรา ๒๕ วรรคแรก และมาตรา ๒๕ วรรคสอง และพระราชกำหนดบริษัทบริหารสินทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๕๑ มาตรา ๓ ในส่วนที่เกี่ยวกับบทนิยามคำว่า “การบริหารสินทรัพย์” “สินทรัพย์ด้อยคุณภาพ” “บริษัทบริหารสินทรัพย์” มาตรา ๔ และมาตรา ๕ วรรคสอง ขัดต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕ วรรคสองแล้ว ก็ได้ขอให้ศาลจังหวัดนครปฐมส่งความเห็น ดังกล่าวให้ศาลรัฐธรรมนูญเพื่อพิจารณาวินิจฉัยด้วย

ศาลจังหวัดนครปฐมพิจารณาแล้วเห็นว่า กรณีตามคำโต้แย้งของนายวีระชัย ๑ จำเลย เป็นไป ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๔ วรรคหนึ่ง จึงให้รอการพิจารณาพิพากษาคดีไว้ชั่วคราว และส่งสำนวน คดีดังกล่าวมายังศาลรัฐธรรมนูญเพื่อพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๔

๒. การดำเนินการของศาลรัฐธรรมนูญ

ศาลรัฐธรรมนูญมีคำสั่งให้รับคำร้องไว้ดำเนินการและตามข้อกำหนดศาลรัฐธรรมนูญว่าด้วย วิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๕๑ ข้อ ๑๐ และให้แจ้งสำนักงานศาลยุติธรรมเพื่อแจ้ง ศาลจังหวัดนครปฐมทราบ และต่อมาได้รับคำร้องนี้ไว้พิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๔

๓. ประเด็นที่ต้องพิจารณาวินิจฉัยและคำวินิจฉัย

พิเคราะห์แล้ว ในเรื่องและผู้ร้องโต้แย้งว่า พระราชกำหนดบริษัทบริหารสินทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๕๑ ตราขึ้นโดยขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ มาตรา ๒๕ วรรคหนึ่งและวรรคสอง หรือไม่ และ พระราชกำหนดบริษัทบริหารสินทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๕๑ มาตรา ๓ มาตรา ๔ และมาตรา ๕ วรรคสอง ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕ วรรคสองหรือไม่ นั้น สำหรับการที่ผู้ร้องโต้แย้งว่าพระราช กำหนดบริษัทบริหารสินทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๕๑ มิได้ระบุบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญที่ให้อำนาจในการ ตรากฎหมายนั้น เป็นการโต้แย้งว่าการตราพระราชกำหนดบริษัทบริหารสินทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๕๑ เป็นไปโดยไม่ถูกต้องตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ ซึ่งศาลรัฐธรรมนูญได้เคยมีคำวินิจฉัยไว้แล้ว

ในคำวินิจฉัยที่ ๓๕ - ๓๖/๒๕๕๔ และคำวินิจฉัยที่ ๒๖ - ๓๔/๒๕๕๕ ว่ารัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๔ มิได้ให้สิทธิผู้ร้องที่จะโต้แย้งในลักษณะของการตรากฎหมายว่าขัดต่อรัฐธรรมนูญ ศาลรัฐธรรมนูญจึงไม่จำเป็นต้องวินิจฉัยในประเด็นดังกล่าวนี้

ดังนั้น จึงเหลือประเด็นที่ต้องพิจารณาวินิจฉัยเพียงว่า พระราชกำหนดบริษัทบริหารสินทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๕๑ มาตรา ๓ ในส่วนที่เกี่ยวกับคำนิยาม คำว่า “การบริหารสินทรัพย์” “สินทรัพย์ด้อยคุณภาพ” และ “บริษัทบริหารสินทรัพย์” มาตรา ๔ และมาตรา ๕ วรรคสอง ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕ วรรคสองหรือไม่ ซึ่งมีหลักกฎหมายที่เกี่ยวข้อง ดังนี้

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย

มาตรา ๒๕ วรรคหนึ่งและวรรคสอง บัญญัติว่า

“การจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลที่รัฐธรรมนูญรับรองไว้จะกระทำมิได้ เว้นแต่โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายเฉพาะเพื่อการที่รัฐธรรมนูญนี้กำหนดไว้และเท่าที่จำเป็นเท่านั้นและจะกระทบกระเทือนสาระสำคัญของสิทธิและเสรีภาพนั้นมิได้

กฎหมายตามวรรคหนึ่งต้องมีผลใช้บังคับเป็นการทั่วไปและไม่มุ่งหมายให้ใช้บังคับแก่กรณีใดกรณีหนึ่ง หรือแก่บุคคลใดบุคคลหนึ่งเป็นการเจาะจง ทั้งต้องระบุบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญที่ให้อำนาจในการตรากฎหมายนั้นด้วย”

พระราชกำหนดบริษัทบริหารสินทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๕๑

มาตรา ๓ บัญญัติว่า

“ในพระราชกำหนดนี้

“การบริหารสินทรัพย์” หมายความว่า

(๑) การรับซื้อหรือรับโอนสินทรัพย์ด้อยคุณภาพของสถาบันการเงิน รวมตลอดจนหลักประกันของสินทรัพย์นั้นเพื่อนำมาบริหารหรือจำหน่ายจ่ายโอนต่อไป

(๒) กิจกรรมอื่นที่เกี่ยวข้องหรือเกี่ยวกับกิจการตาม (๑) ที่รัฐมนตรีประกาศกำหนดโดยความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรี

“สินทรัพย์ด้อยคุณภาพ” หมายความว่า สินทรัพย์ของสถาบันการเงินที่ธนาคารแห่งประเทศไทยประกาศกำหนดให้เป็นสินทรัพย์ด้อยคุณภาพที่จำหน่ายจ่ายโอนให้บริษัทบริหารสินทรัพย์ได้

....

“บริษัทบริหารสินทรัพย์” หมายความว่า บริษัทจำกัดที่ได้จดทะเบียนตามพระราชกำหนดนี้”

มาตรา ๔ บัญญัติว่า

“การจดทะเบียนบริษัทจำกัดเป็นบริษัทบริหารสินทรัพย์ ให้กระทำได้เมื่อได้รับอนุมัติจากผู้ว่าการธนาคารแห่งประเทศไทย และได้ชำระค่าจดทะเบียนตามอัตราที่กำหนดไว้ในบัญชีท้ายพระราชกำหนดนี้แล้ว หลักเกณฑ์และวิธีการยื่นคำขอจดทะเบียนและการพิจารณารับจดทะเบียนให้เป็นไปตามที่กำหนดในกฎกระทรวง

ในการดำเนินกิจการบริหารสินทรัพย์ บริษัทจำกัดที่ได้จดทะเบียนเป็นบริษัทบริหารสินทรัพย์ ต้องปฏิบัติตามหลักเกณฑ์ที่ธนาคารแห่งประเทศไทยประกาศกำหนด”

มาตรา ๕ บัญญัติว่า

“ในการดำเนินกิจการบริหารสินทรัพย์ ถ้าบริษัทบริหารสินทรัพย์จัดหาเงินทุน โดยการออกหลักทรัพย์ หรือให้กู้ยืมเงิน ให้กระทำได้ตามหลักเกณฑ์ที่ธนาคารแห่งประเทศไทยกำหนด

ในกรณีที่การดำเนินงานของบริษัทบริหารสินทรัพย์ตามวรรคหนึ่งมีลักษณะเป็นการประกอบธุรกิจเงินทุนหรือธุรกิจเครดิตฟองซิเอร์ ให้บริษัทบริหารสินทรัพย์สามารถกระทำได้โดยไม่ต้องอยู่ภายใต้บังคับแห่งกฎหมายว่าด้วยการนั้น”

พิจารณาแล้วเห็นว่า รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช พ.ศ. ๒๕๕๐ มาตรา ๒๕ บัญญัติเป็นหลักการว่าการจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลนั้นจะกระทำมิได้ แต่ก็มีข้อยกเว้นให้กระทำได้ในกรณีที่มีกฎหมายบัญญัติไว้โดยเฉพาะเท่าที่จำเป็น ไม่กระทบกระเทือนสาระสำคัญของสิทธิและเสรีภาพ และใช้บังคับเป็นการทั่วไป กล่าวคือ การจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลต้องกระทำโดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายเฉพาะเพื่อการที่รัฐธรรมนูญกำหนดไว้ และให้กระทำได้เท่าที่จำเป็นเท่านั้น จะกระทบกระเทือนสาระสำคัญของสิทธิและเสรีภาพมิได้ นอกจากนั้นกฎหมายที่จำกัดสิทธิและเสรีภาพดังกล่าวต้องมีผลใช้บังคับเป็นการทั่วไป ไม่มุ่งหมายให้ใช้บังคับแก่กรณีใดกรณีหนึ่ง หรือแก่บุคคลใดบุคคลหนึ่งเป็นการเจาะจง ในขณะที่พระราชกำหนดบริษัทบริหารสินทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๕๑ มีวัตถุประสงค์ในการจัดตั้งบริษัทบริหารสินทรัพย์ ก็เพื่อแก้ปัญหาสภาพคล่องของสถาบันการเงินไทยและวิกฤติการณ์ทางเศรษฐกิจของประเทศไทย โดยให้แยกสินทรัพย์ด้วยคุณภาพออกจากสถาบันการเงินที่มีปัญหาจากการที่มีสินทรัพย์ด้วยคุณภาพจำนวนมากซึ่งเป็นอุปสรรคต่อการเพิ่มทุนของสถาบันการเงินและกระทบต่อความสามารถในการให้สินเชื่อในภาคเศรษฐกิจ และขายหรือโอนสินทรัพย์ที่ด้วยคุณภาพให้แก่นิติบุคคลอื่นเพื่อบริหารสินทรัพย์นั้นต่อไป อันเป็นการดำเนินกิจกรรมที่เป็นประโยชน์ต่อภาคเศรษฐกิจของประเทศไทย และเพื่อเป็นการจูงใจให้มีการจัดตั้งนิติบุคคลดังกล่าวจึงกำหนดให้นิติบุคคลดังกล่าวได้รับสิทธิประโยชน์ทางด้านค่าธรรมเนียม และภาษีที่เกิดขึ้นจากการขายหรือโอนสินทรัพย์ ตลอดจนมาตรการอื่นๆ แต่บริษัทบริหารสินทรัพย์ต้องดำเนินการตามกฎหมายและหลักเกณฑ์ที่กำหนดโดยธนาคารแห่งประเทศไทย

การที่มาตรา ๓ แห่งพระราชกำหนดบริษัทบริหารสินทรัพย์ ฯ ที่ให้นิยามคำว่า “การบริหารสินทรัพย์” “สินทรัพย์ด้อยคุณภาพ” และ “บริษัทบริหารสินทรัพย์” นั้นเป็นเรื่องการให้คำนิยามซึ่งไม่มีลักษณะที่จะขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕ แต่หากเห็นว่าการให้คำนิยามเหล่านั้นมีผลกระทบต่อลูกหนี้บางส่วน of สถาบันการเงินที่มีหนี้สินเป็นสินทรัพย์ด้อยคุณภาพ เพราะหนี้สินและทรัพย์สินดังกล่าวจะต้องถูกจำหน่ายจ่ายโอนออกไป บทบัญญัติดังกล่าวก็เป็นบทบัญญัติที่จำเป็นเพื่อแก้ปัญหาเศรษฐกิจของประเทศเพื่อให้เกิดสภาพคล่องและให้สถาบันการเงินที่มีปัญหาสามารถดำเนินการต่อไปได้ อันเป็นการรักษาผลประโยชน์ของประเทศชาติและมหาชน และก็ใช้บังคับเป็นการทั่วไปสำหรับลูกหนี้ที่มีปัญหาดังกล่าว มิได้ใช้กับลูกหนี้รายหนึ่งรายใดโดยเฉพาะ ดังนั้น พระราชกำหนดบริษัทบริหารสินทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๕๑ มาตรา ๓ ในส่วนที่เกี่ยวกับคำนิยามหรือความหมายของคำว่า “การบริหารสินทรัพย์” “สินทรัพย์ด้อยคุณภาพ” และ “บริษัทบริหารสินทรัพย์” ดังกล่าว จึงไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕ วรรคสอง

สำหรับกรณีของมาตรา ๔ แห่งพระราชกำหนดบริษัทบริหารสินทรัพย์ ฯ ที่กำหนดให้บริษัทจำกัดที่จะดำเนินกิจการบริษัทบริหารสินทรัพย์นั้นต้องเป็นบริษัทที่จดทะเบียนตามพระราชกำหนด โดยต้องได้รับอนุมัติจากผู้ว่าการธนาคารแห่งประเทศไทยและไปตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดในกฎกระทรวง ก็มีได้เป็นไปตามอำเภอใจของบุคคลใดแต่เป็นบทบัญญัติที่กำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการยื่นคำขอจดทะเบียนและการพิจารณาจดทะเบียนไว้ในกฎกระทรวง และเป็นหลักการที่ใช้เป็นการทั่วไป มิได้มุ่งหมายที่จะใช้กับบุคคลหนึ่งบุคคลใดโดยเฉพาะเจาะจง ดังนั้น พระราชกำหนดบริษัทบริหารสินทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๕๑ มาตรา ๔ จึงไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕ วรรคสอง

ส่วนบทบัญญัติของพระราชกำหนดบริษัทบริหารสินทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๕๑ มาตรา ๕ วรรคสอง ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕ วรรคสอง หรือไม่นั้น ได้มีคำวินิจฉัยที่ ๓๗/๒๕๕๗ ลงวันที่ ๓๐ มีนาคม ๒๕๕๗ วินิจฉัยไว้แล้วว่า พระราชกำหนดบริษัทบริหารสินทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๕๑ มาตรา ๕ วรรคสอง ไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕ วรรคสอง จึงไม่จำเป็นต้องวินิจฉัยประเด็นนี้ซ้ำอีก

ด้วยเหตุผลต่างๆ ดังกล่าว จึงวินิจฉัยว่า พระราชกำหนดบริษัทบริหารสินทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๕๑ มาตรา ๓ (บทนิยามคำว่า “การบริหารสินทรัพย์” “สินทรัพย์ด้อยคุณภาพ” และ “บริษัทบริหารสินทรัพย์”) มาตรา ๔ และมาตรา ๕ วรรคสอง ไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕ วรรคสอง

ศาสตราจารย์ ดร.เสาวนีย์ อัสวโรจัน

ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

คำวินิจฉัยของ นายอรรถ หวังอ้อมกลาง ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

ที่ ๕๐/๒๕๕๓

วันที่ ๒๐ เมษายน ๒๕๕๓

เรื่อง ศาลจังหวัดนครปฐมส่งคำโต้แย้งของจำเลย (นายวีระชัย เอื้อวิไลจิต) ในคดีแพ่งหมายเลขดำที่ ๕๕๒/๒๕๕๓ ขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๔ (กรณีพระราชกำหนดบริษัทบริหารสินทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๕๑ มาตรา ๓ มาตรา ๔ และมาตรา ๕ วรรคสอง ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ)

ข้อเท็จจริงได้ความว่า นายวีระชัย เอื้อวิไลจิต เป็นจำเลยในคดีแพ่งหมายเลขดำที่ ๕๕๒/๒๕๕๓ ในความผิดฐานกู้ยืม จำนอง จำนวนทุนทรัพย์ ๒,๘๖๖,๖๕๘.๘๕ บาท นายวีระชัย เอื้อวิไลจิต ทำสัญญากู้เงินจากธนาคารนครหลวงไทย จำกัด (มหาชน) สาขานครชัยศรี จำนวนเงิน ๒,๐๐๐,๐๐๐ บาท โดยนายวีระชัย เอื้อวิไลจิต ยอมเสียดอกเบี้ยในจำนวนเงินกู้ให้แก่โจทก์ในอัตราสูงสุดตามประกาศธนาคารโจทก์ และตกลงชำระหนี้คืนภายใน ๒๔ เดือน นับแต่วันทำสัญญานี้เป็นต้นไป ในการกู้ยืมเงินดังกล่าว นายวีระชัย เอื้อวิไลจิต ได้จำนองที่ดินพร้อมสิ่งปลูกสร้างรวม ๕ แปลง เป็นประกันหนี้เงินกู้ นายวีระชัย เอื้อวิไลจิต ไม่ชำระหนี้ให้เป็นไปตามสัญญา ธนาคารนครหลวงไทย จำกัด (มหาชน) ได้ทวงถามแล้วหลายครั้งแต่ นายวีระชัย เอื้อวิไลจิต เพิกเฉย ธนาคารนครหลวงไทย จำกัด (มหาชน) จึงเป็นโจทก์ยื่นฟ้อง นายวีระชัย เอื้อวิไลจิต ต่อศาลจังหวัดนครปฐมเพื่อบังคับให้ชำระหนี้ตามสัญญา กู้ยืมฯ ปรากฏตามคดีหมายเลขดำที่ ๕๕๒/๒๕๕๓

จำเลยยื่นคำให้การว่า เอกสารตามฟ้องคดีของโจทก์ไม่สมบูรณ์ โจทก์ไม่มีอำนาจฟ้องอัตราดอกเบี้ยสูงกว่าอัตราดอกเบี้ยตามประกาศของโจทก์ที่ใช้บังคับขณะทำสัญญาจำนองจึงเป็นโมฆะ และว่าไม่ได้เป็นหนี้เงินกู้โจทก์ตามฟ้อง ต่อมาบริษัทบริหารสินทรัพย์เพชรบุรี จำกัด ยื่นคำร้องว่า ผู้ร้องเป็นนิติบุคคลตามกฎหมายประเภทบริษัทจำกัด และได้จดทะเบียนเป็นบริษัทบริหารสินทรัพย์ตามพระราชกำหนดบริษัทบริหารสินทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๕๑ เนื่องจากธนาคารนครหลวงไทย จำกัด (มหาชน) ได้โอนสิทธิเรียกร้องทั้งหมดที่มีต่อจำเลยในคดีนี้ให้แก่บริษัทบริหารสินทรัพย์เพชรบุรี จำกัด เมื่อวันที่ ๒๕ มิถุนายน ๒๕๕๔ โดยเป็นไปตามพระราชกำหนดบริษัทบริหารสินทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๕๑ และบริษัทบริหารสินทรัพย์ฯ ได้แต่งตั้งให้ธนาคารนครหลวงไทย จำกัด (มหาชน) ผู้รับชำระหนี้เดิม เป็นตัวแทนเรียกเก็บและรับชำระหนี้ จึงเป็นผลให้การโอนสิทธิเรียกร้องดังกล่าวเป็นอันชอบด้วยกฎหมาย โดยไม่ต้อง

บอกกล่าวการโอนไปยังลูกหนี้ตามพระราชกำหนดบริษัทบริหารสินทรัพย์ฯ มาตรา ๕ วรรคแรก บริษัทบริหารสินทรัพย์เพชรบุรี จำกัด มีความประสงค์ที่จะขอเข้าเป็นโจทก์ในคดีนี้ จึงได้มอบอำนาจให้ธนาคารนครหลวงไทย จำกัด (มหาชน) เป็นผู้มีอำนาจดำเนินการต่างๆ รวมทั้งดำเนินคดี ฟ้องร้อง ฯลฯ แทนบริษัทฯ ได้ บริษัทบริหารสินทรัพย์เพชรบุรี จำกัด จึงขอสวมสิทธิเป็นโจทก์ในคดีนี้แทนธนาคารนครหลวงไทย จำกัด (มหาชน)

จำเลยยื่นคำร้องคัดค้านและคำร้องขอแก้ไขเพิ่มเติมคำร้องคัดค้านการขอสวมสิทธิเป็นโจทก์ของบริษัทบริหารสินทรัพย์เพชรบุรี ว่า บทบัญญัติในพระราชกำหนดบริษัทบริหารสินทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๕๑ ตั้งแต่มาตรา ๑ ถึงมาตรา ๑๕ เป็นกฎหมายเกี่ยวกับการจำกัดสิทธิในทรัพย์สินโดยให้เป็นการใช้อำนาจของคณะรัฐมนตรี ซึ่งตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ บัญญัติว่า “การใช้อำนาจโดยองค์กรของรัฐทุกองค์กรต้องคำนึงถึงศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ สิทธิและเสรีภาพตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญนี้” และรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕ วรรคแรก บัญญัติว่า “การจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลที่รัฐธรรมนูญรับรองไว้จะกระทำมิได้ เว้นแต่โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายเฉพาะเพื่อการที่รัฐธรรมนูญนี้กำหนดไว้และเท่าที่จำเป็นเท่านั้น และจะกระทบกระเทือนสาระสำคัญของสิทธิและเสรีภาพนั้นมิได้” มาตรา ๒๕ วรรคสอง บัญญัติว่า “กฎหมายตามวรรคหนึ่งต้องมีผลใช้บังคับเป็นการทั่วไปและไม่มุ่งหมายให้ใช้บังคับแก่กรณีใดกรณีหนึ่ง หรือแก่บุคคลใดบุคคลหนึ่งเป็นการเจาะจง ทั้งต้องระบุบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญที่ให้อำนาจในการตรากฎหมายนั้นด้วย” ในการตราพระราชกำหนดดังกล่าว ไม่มีการอ้างมาตรา ๒๖ มาตรา ๒๕ และมาตรา ๔๘ ของรัฐธรรมนูญ และไม่มีการอ้างบทบัญญัติมาตราใดในพระราชกำหนดดังกล่าว บัญญัติไว้ด้วยว่า “พระราชกำหนดดังกล่าวเป็นพระราชกำหนดเกี่ยวกับการจำกัดสิทธิในทรัพย์สินของบุคคล” ฉะนั้น จึงถือได้ว่า การตราพระราชกำหนดดังกล่าวขัดกับรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ มาตรา ๒๕ วรรคแรก และมาตรา ๒๕ วรรคสอง พระราชกำหนดบริษัทบริหารสินทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๕๑ มาตรา ๓ (นิยามคำว่า “การบริหารสินทรัพย์” “สินทรัพย์ด้อยคุณภาพ” “บริษัทบริหารสินทรัพย์”) มาตรา ๔ และมาตรา ๕ วรรคท้าย โดยนิยามตามมาตรา ๓ ดังกล่าวข้างต้นเป็นกฎหมายใช้บังคับเฉพาะ “กรณีสินทรัพย์ของสถาบันการเงินที่ธนาคารแห่งประเทศไทยประกาศให้เป็นสินทรัพย์ด้อยคุณภาพที่จำหน่ายจ่ายโอนให้บริษัทบริหารสินทรัพย์ได้” เท่านั้น โดยธนาคารแห่งประเทศไทยรู้อยู่แล้วก่อนการออกกฎหมายว่าสินทรัพย์ของสถาบันการเงินใดบ้าง เป็นสินทรัพย์ด้อยคุณภาพที่ธนาคารแห่งประเทศไทย จะประกาศกำหนดให้เป็นสินทรัพย์ด้อยคุณภาพ ทั้งนี้ โดยธนาคารแห่งประเทศไทยไม่ได้ให้ลูกหนี้ที่มีสินเชื่อกับสถาบันการเงินดังกล่าวมีโอกาสโต้แย้งว่า “สินเชื่อรายคนมิใช่สินเชื่อด้อยคุณภาพ” มาตรา ๔ บริษัทที่จะเป็นบริษัทบริหารสินทรัพย์ตามพระราชกำหนดดังกล่าว มิได้เปิดกว้างให้สิทธิแก่บริษัทจำกัดหรือ

บริษัทมหาชนจำกัดโดยทั่วไปมีความเสมอภาคกัน ในการเข้ามาเป็นบริษัทบริหารสินทรัพย์ แต่กลับจำกัดสิทธิเฉพาะที่ได้รับอนุมัติจากผู้ว่าการธนาคารแห่งประเทศไทยเท่านั้น และตามมาตรา ๕ วรรคท้าย ที่ “ให้บริษัทบริหารสินทรัพย์สามารถประกอบธุรกิจเงินทุนได้ โดยไม่อยู่ภายใต้บังคับแห่งกฎหมายนั้น” เป็นบทบัญญัติที่แสดงเจตนามุ่งใช้เฉพาะกรณีบริษัทบริหารสินทรัพย์ที่ได้รับอนุมัติจากผู้ว่าการธนาคารแห่งประเทศไทยโดยบทบัญญัติของพระราชกำหนดบริษัทบริหารสินทรัพย์ฯ ทั้งสามมาตราดังกล่าวไม่ได้มีผลใช้บังคับเป็นการทั่วไป จึงขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕ วรรคสอง ขอให้ศาลจังหวัดนครปฐม ส่งความเห็นดังกล่าวให้ศาลรัฐธรรมนูญเพื่อพิจารณาวินิจฉัย

ศาลจังหวัดนครปฐม พิจารณาแล้วเห็นว่า กรณีตามคำโต้แย้งของจำเลยเป็นไปตามมาตรา ๒๖๔ วรรคหนึ่ง ของรัฐธรรมนูญ จึงให้รอการพิจารณาพิพากษาคดีไว้ชั่วคราว และส่งสำนวนคดีดังกล่าวมายังศาลรัฐธรรมนูญเพื่อพิจารณาวินิจฉัย

ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาแล้ว มีคำสั่งให้รับคำร้องไว้พิจารณาวินิจฉัยและแจ้งคำสั่งให้ศาลจังหวัดนครปฐมทราบ

คดีมีปัญหาต้องพิจารณาวินิจฉัย ดังนี้

๑. การตราพระราชกำหนดบริษัทบริหารสินทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๕๑ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ มาตรา ๒๕ วรรคหนึ่งและวรรคสอง หรือไม่

๒. พระราชกำหนดบริษัทบริหารสินทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๕๑ มาตรา ๓ มาตรา ๔ และมาตรา ๕ วรรคสอง ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕ วรรคสอง หรือไม่

รัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕ บัญญัติว่า “การจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลที่รัฐธรรมนูญรับรองไว้จะกระทำมิได้ เว้นแต่โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายเฉพาะเพื่อการที่รัฐธรรมนูญนี้กำหนดไว้และเท่าที่จำเป็นเท่านั้น และจะกระทบกระเทือนสาระสำคัญของสิทธิและเสรีภาพนั้นมิได้

กฎหมายตามวรรคหนึ่งต้องมีผลใช้บังคับเป็นการทั่วไปและไม่มุ่งหมายให้ใช้บังคับแก่กรณีใดกรณีหนึ่ง หรือแก่บุคคลใดบุคคลหนึ่งเป็นการเจาะจง ทั้งต้องระบุบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญที่ให้อำนาจในการตรากฎหมายนั้นด้วย

บทบัญญัติวรรคหนึ่งและวรรคสองให้นำมาใช้บังคับกับกฎหมายหรือข้อบังคับที่ออกโดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายด้วย โดยอนุโลม”

พระราชกำหนดบริษัทบริหารสินทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๕๑ มาตรา ๓ บัญญัติว่า “ในพระราชกำหนดนี้

“การบริหารสินทรัพย์” หมายความว่า

(๑) การรับซื้อหรือรับโอนสินทรัพย์ด้วยคุณภาพของสถาบันการเงิน รวมตลอดจนหลักประกันของสินทรัพย์นั้นเพื่อนำมาบริหารหรือจำหน่ายจ่ายโอนต่อไป

(๒) กิจกรรมอื่นที่เกี่ยวข้องหรือเกี่ยวกับกิจกรรมตาม (๑) ที่รัฐมนตรีประกาศกำหนดโดยความเห็นชอบของคณะกรรมการ

“สินทรัพย์ด้วยคุณภาพ” หมายความว่า สินทรัพย์ของสถาบันการเงินที่ธนาคารแห่งประเทศไทยประกาศกำหนดให้เป็นสินทรัพย์ด้วยคุณภาพที่จำหน่ายจ่ายโอนให้บริษัทบริหารสินทรัพย์ได้

“สถาบันการเงิน” หมายความว่า

(๑) ธนาคารพาณิชย์ตามกฎหมายว่าด้วยการธนาคารพาณิชย์

(๒) บริษัทเงินทุน บริษัทเงินทุนหลักทรัพย์ และบริษัทเครดิตฟองซิเอร์ตามกฎหมายว่าด้วยการประกอบธุรกิจเงินทุน ธุรกิจหลักทรัพย์ และธุรกิจเครดิตฟองซิเอร์

(๓) นิติบุคคลอื่นที่รัฐมนตรีประกาศกำหนดในราชกิจจานุเบกษา

“บริษัทจำกัด” หมายความว่า บริษัทจำกัดตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์หรือบริษัทมหาชนจำกัดตามกฎหมายว่าด้วยบริษัทมหาชนจำกัด

“บริษัทบริหารสินทรัพย์” หมายความว่า บริษัทจำกัดที่ได้จดทะเบียนตามพระราชกำหนดนี้

“รัฐมนตรี” หมายความว่า รัฐมนตรีผู้รักษาการตามพระราชกำหนดนี้”

มาตรา ๔ บัญญัติว่า “การจดทะเบียนบริษัทจำกัดเป็นบริษัทบริหารสินทรัพย์ ให้กระทำได้เมื่อได้รับอนุมัติจากผู้ว่าการธนาคารแห่งประเทศไทย และได้ชำระค่าจดทะเบียนตามอัตราที่กำหนดไว้ในบัญชีท้ายพระราชกำหนดนี้แล้ว

หลักเกณฑ์และวิธีการยื่นคำขอจดทะเบียนและการพิจารณารับจดทะเบียนให้เป็นไปตามที่กำหนดในกฎกระทรวง

ในการดำเนินกิจการบริหารสินทรัพย์ บริษัทจำกัดที่ได้จดทะเบียนเป็นบริษัทบริหารสินทรัพย์ต้องปฏิบัติตามหลักเกณฑ์ที่ธนาคารแห่งประเทศไทยประกาศกำหนด”

มาตรา ๕ บัญญัติว่า “ในการดำเนินกิจการบริหารสินทรัพย์ ถ้าบริษัทบริหารสินทรัพย์จัดหาเงินทุนโดยการออกหลักทรัพย์หรือให้กู้ยืมเงิน ให้กระทำได้ตามหลักเกณฑ์ที่ธนาคารแห่งประเทศไทยกำหนด

ในกรณีที่มีการดำเนินงานของบริษัทบริหารสินทรัพย์ตามวรรคหนึ่งมีลักษณะเป็นการประกอบธุรกิจเงินทุนหรือธุรกิจเครดิตฟองซิเอร์ ให้บริษัทบริหารสินทรัพย์สามารถกระทำได้โดยไม่อยู่ภายใต้บังคับแห่งกฎหมายว่าด้วยการนั้น”

ตามปัญหาข้อแรกที่ว่า การตราพระราชกำหนดบริษัทบริหารสินทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๕๑ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ มาตรา ๒๕ วรรคหนึ่งและวรรคสอง หรือไม่

พิจารณาแล้ว ที่ผู้ร้องโต้แย้งว่า พระราชกำหนดบริษัทบริหารสินทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๕๑ มีได้ระบบบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญที่ให้อำนาจในการตรากฎหมายนั้น เป็นการโต้แย้งว่า พระราชกำหนดบริษัทบริหารสินทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๕๑ ตราขึ้นโดยไม่ถูกต้องตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ ซึ่งการโต้แย้งเกี่ยวกับการตราพระราชกำหนดฯ ดังกล่าว ไม่อาจโต้แย้งตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๔ กรณีเช่นนี้ ศาลรัฐธรรมนูญได้วินิจฉัยไว้เป็นบรรทัดฐานแล้ว ตามคำวินิจฉัยที่ ๓๕ - ๓๖/๒๕๕๔ และคำวินิจฉัยที่ ๒๖ - ๓๔/๒๕๕๕ จึงไม่จำเป็นต้องพิจารณาวินิจฉัยซ้ำอีก

ตามปัญหาข้อต่อมาที่ว่า พระราชกำหนดบริษัทบริหารสินทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๕๑ มาตรา ๓ มาตรา ๔ และมาตรา ๕ วรรคสอง ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕ วรรคสอง หรือไม่

มีข้อต้องพิจารณาแยกออกเป็น ๒ กรณี คือ

กรณีที่หนึ่ง พระราชกำหนดบริษัทบริหารสินทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๕๑ มาตรา ๓ (นิยามคำว่า “การบริหารสินทรัพย์” “สินทรัพย์ด้วยคุณภาพ” และ “บริษัทบริหารสินทรัพย์”) และมาตรา ๔ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕ วรรคสอง หรือไม่

พิจารณาแล้ว รัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕ เป็นบทบัญญัติคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของบุคคล การจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลที่รัฐธรรมนูญรับรองไว้จะกระทำมิได้ เว้นแต่โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายเฉพาะเพื่อการที่รัฐธรรมนูญกำหนดไว้และเท่าที่จำเป็น และจะกระทบกระเทือนสาระสำคัญของสิทธิและเสรีภาพไม่ได้ และอยู่ภายใต้เงื่อนไขที่ว่า ต้องเป็นกฎหมายที่ใช้บังคับเป็นการทั่วไป มิได้มุ่งหมายที่ใช้บังคับแก่กรณีใดกรณีหนึ่งโดยเฉพาะเจาะจง สำหรับพระราชกำหนดบริษัทบริหารสินทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๕๑ มาตรา ๓ เป็นบทบัญญัติให้นิยามของคำว่า “การบริหารสินทรัพย์” หมายความว่า (๑) การรับซื้อ หรือการรับโอนสินทรัพย์ด้วยคุณภาพของสถาบันการเงิน รวมตลอดจนหลักประกันของสินทรัพย์นั้นเพื่อนำมาบริหารหรือจำหน่ายจ่ายโอนต่อไป และ (๒) กิจการอื่นที่เกี่ยวข้องหรือเกี่ยวกับกิจการตาม (๑) ที่รัฐมนตรีประกาศกำหนดโดยความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรี “สินทรัพย์ด้วยคุณภาพ” หมายความว่า สินทรัพย์ของสถาบันการเงินที่ธนาคารแห่งประเทศไทยประกาศกำหนดให้เป็นสินทรัพย์ด้วยคุณภาพที่จำหน่ายจ่ายโอนให้บริษัทบริหารสินทรัพย์ได้ “สถาบันการเงิน” หมายความว่า (๑) ธนาคารพาณิชย์ตามกฎหมายว่าด้วยการธนาคารพาณิชย์ (๒) บริษัทเงินทุน บริษัทเงินทุนหลักทรัพย์ และบริษัทเครดิตฟองซิเอร์ตามกฎหมายว่าด้วยการประกอบธุรกิจเงินทุน ธุรกิจหลักทรัพย์ และธุรกิจเครดิตฟองซิเอร์ (๓) นิติบุคคลอื่นที่รัฐมนตรีประกาศกำหนดในราชกิจจานุเบกษา

“บริษัทจำกัด” หมายความว่า บริษัทจำกัดตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์หรือบริษัทมหาชนจำกัด ตามกฎหมายว่าด้วยบริษัทมหาชนจำกัด “บริษัทบริหารสินทรัพย์” หมายความว่า บริษัทจำกัดที่ได้ จดทะเบียนตามพระราชกำหนดนี้ “รัฐมนตรี” หมายความว่า รัฐมนตรีผู้รักษาการตามพระราชกำหนดนี้ มาตรา ๔ เป็นบทบัญญัติที่กำหนดเงื่อนไขการจดทะเบียนบริษัทจำกัดเป็นบริษัทบริหารสินทรัพย์และ วิธีการดำเนินกิจการบริหารสินทรัพย์ ที่พระราชกำหนดบริษัทบริหารสินทรัพย์ฯ ในมาตรา ๓ กำหนด บทนิยาม และมาตรา ๔ กำหนดเงื่อนไขในการจดทะเบียนบริษัทจำกัดเป็นบริษัทบริหารสินทรัพย์และ การดำเนินงานของบริษัทบริหารสินทรัพย์ ปรากฏตามเหตุผลในการตราพระราชกำหนดบริษัทบริหาร สินทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๕๑ ว่ามีวัตถุประสงค์เพื่อแก้ปัญหาสินทรัพย์ด้อยคุณภาพของสถาบันการเงินซึ่งมีอยู่ จำนวนมาก ทำให้เป็นอุปสรรคต่อการเพิ่มทุนของสถาบันการเงิน และกระทบกระเทือนต่อความสามารถ ในการให้สินเชื่อในภาคเศรษฐกิจ ปัญหาดังกล่าวหากไม่ได้รับการแก้ไขโดยด่วน จะส่งผลให้สถาบันการเงิน ต้องตัดเงินส่วนหนึ่งมาตั้งเป็นเงินสำรองเพื่อหนี้สูญเพิ่มขึ้นความสามารถในการปล่อยสินเชื่อแก่ภาคเศรษฐกิจ ที่แท้จริงก็จะลดลงเรื่อยๆ จะส่งผลให้ปัญหาการขาดสภาพคล่องและวิกฤตเศรษฐกิจทวีความรุนแรง มากขึ้น เพื่อให้สถาบันการเงินแก้ปัญหาดังกล่าวได้จึงต้องแยกสินทรัพย์ด้อยคุณภาพออกมาแล้วขาย หรือโอนให้แก่นิติบุคคลอื่นเพื่อบริหารสินทรัพย์นั้นต่อไป การจัดตั้งบริษัทบริหารสินทรัพย์ ก็เพื่อเข้ามา ช่วยแก้ไขปัญหาดังกล่าว โดยวิธีการรับซื้อหรือรับโอนสินทรัพย์ด้อยคุณภาพของสถาบันการเงิน รวม ตลอดจนหลักประกันของสินทรัพย์นั้น เพื่อนำมาบริหารหรือจำหน่ายโอนต่อไป เห็นว่า พระราช กำหนดบริษัทบริหารสินทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๕๑ ตราขึ้นเพื่อประโยชน์ของประเทศและประชาชนโดยรวม ที่พระราชกำหนดบริษัทบริหารสินทรัพย์ฯ บัญญัติให้มีการจำหน่ายโอนสินทรัพย์ด้อยคุณภาพของ สถาบันการเงินไปให้บริษัทบริหารสินทรัพย์แม้ว่าจะมีผลกระทบต่อลูกหนี้ของสถาบันการเงินที่สิทธิ เรียกร้องหรือหนี้สินเป็นสินทรัพย์ด้อยคุณภาพก็ตาม แต่บทบัญญัติของกฎหมายดังกล่าวก็มีผลบังคับ เท่าที่จำเป็น สำหรับการกำหนดให้สิทธิเรียกร้องหรือหนี้สินของลูกหนี้ของสถาบันการเงินเป็นสินทรัพย์ ด้อยคุณภาพ กฎหมายได้ให้อำนาจธนาคารแห่งประเทศไทยกำหนด เป็นการกำหนดลักษณะของสินทรัพย์ ด้อยคุณภาพเป็นหลักเกณฑ์ทั่วไปใช้บังคับกับสถาบันการเงินทุกสถาบันการเงิน รวมถึงลูกหนี้ของสถาบัน การเงินด้วย สำหรับกรณีตามมาตรา ๔ กำหนดให้บริษัทจำกัดที่จะดำเนินกิจการบริหารสินทรัพย์ต้อง ได้รับอนุญาตจากผู้ว่าการธนาคารแห่งประเทศไทย ส่วนหลักเกณฑ์และวิธีการยื่นคำขอจดทะเบียนและ การพิจารณาจดทะเบียนให้เป็นไปตามที่กำหนดในกฎกระทรวง กฎหมายกำหนดให้ผู้ที่ที่จะดำเนินกิจการ บริหารสินทรัพย์ต้องเป็นบริษัทจำกัด หรือบริษัทมหาชนจำกัด และต้องได้รับอนุญาตจากผู้ว่าการธนาคาร แห่งประเทศไทยจะต้องพิจารณาโดยยึดถือหลักเกณฑ์ตามที่กำหนดไว้ในกฎกระทรวง ซึ่งคือกฎกระทรวง

(พ.ศ. ๒๕๕๑) ออกตามความในพระราชกำหนดบริษัทบริหารสินทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๕๑ ลงวันที่ ๒๓ ธันวาคม ๒๕๕๑ ตามกฎกระทรวงกำหนดคุณสมบัติของนิติบุคคลที่จะยื่นคำขอจดทะเบียนเป็นบริษัทบริหารสินทรัพย์นั้น กำหนดให้ยื่นเอกสารหลักฐานที่เกี่ยวข้องกับบริษัทพร้อมคำขอจดทะเบียน ในการพิจารณาคำขอจดทะเบียนของผู้ว่าราชการแห่งประเทศไทยกำหนดให้ผู้ว่าราชการแห่งประเทศไทยพิจารณาคำขอจดทะเบียน ให้แล้วเสร็จภายในเวลาที่กำหนด มาตรา ๓ และมาตรา ๔ ใช้บังคับเป็นการทั่วไปมิได้มุ่งหมายให้ใช้บังคับแก่กรณีใดกรณีหนึ่ง หรือแก่บุคคลใดบุคคลหนึ่งเป็นการเจาะจง พระราชกำหนดบริษัทบริหารสินทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๕๑ มาตรา ๓ (นิยามคำว่า “การบริหารสินทรัพย์” “สินทรัพย์ด้อยคุณภาพ” และ “บริษัทบริหารสินทรัพย์”) และมาตรา ๔ จึงไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕ วรรคสอง

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

พิจารณาแล้วเห็นว่า ปัญหาว่า พระราชกำหนดบริษัทบริหารสินทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๕๑ มาตรา ๕ วรรคสอง ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕ วรรคสอง หรือไม่ นั้น ศาลรัฐธรรมนูญได้เคยวินิจฉัยไว้แล้ว ตามคำวินิจฉัยที่ ๓๗/๒๕๕๗ ว่า พระราชกำหนดบริษัทบริหารสินทรัพย์ฯ ตามบทบัญญัติมาตรา ๕ วรรคสองดังกล่าว ไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕ วรรคสอง จึงไม่จำเป็นต้องวินิจฉัยซ้ำอีก

อาศัยเหตุผลดังกล่าวมาข้างต้น จึงวินิจฉัยว่า พระราชกำหนดบริษัทบริหารสินทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๕๑ มาตรา ๓ (นิยามคำว่า “การบริหารสินทรัพย์” “สินทรัพย์ด้อยคุณภาพ” “บริษัทบริหารสินทรัพย์”) มาตรา ๔ และมาตรา ๕ วรรคสอง ไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕ วรรคสอง

นายอรรถ หวังอ้อมกลาง

ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ