

เรื่อง พระราชกำหนดบริษัทบริหารสินทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๔๑ มาตรา ๓ มาตรา ๔ มาตรา ๔/๑ มาตรา ๖ มาตรา ๗ และมาตรา ๘ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓ วรรคสอง มาตรา ๔ มาตรา ๒๕ มาตรา ๒๗ วรรคหนึ่งและวรรคสาม มาตรา ๒๘ วรรคหนึ่งและวรรคสอง มาตรา ๓๒ มาตรา ๓๓ มาตรา ๓๗ วรรคหนึ่ง มาตรา ๔๐ วรรคหนึ่งและวรรคสอง มาตรา ๖๔ มาตรา ๖๘ วรรคหนึ่ง และมาตรา ๗๗ วรรคหนึ่ง หรือไม่

๑. ความเป็นมาและข้อเท็จจริงโดยสรุป

ศาลล้มละลายกลางส่งคำโต้แย้งของจำเลยรวม ๒ คำร้อง (เรื่องพิจารณาที่ ๓๕/๒๕๖๒ และเรื่องพิจารณาที่ ๖/๒๕๖๓) เพื่อขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๒ ซึ่งศาลรัฐธรรมนูญให้รวมการพิจารณาเข้าด้วยกัน สรุปได้ว่า คำร้องที่ ๑ บริษัท บริหารสินทรัพย์สุขุมวิท จำกัด โจทก์ ยื่นฟ้อง นายรังสรรค์ ต่อสุวรรณ จำเลย โดยศาลล้มละลายกลางมีคำสั่งพิทักษ์ทรัพย์ของลูกหนี้เด็ดขาดและพิพากษาให้จำเลยล้มละลาย และคำร้องที่ ๒ บริษัท บริหารสินทรัพย์ กรุงเทพพาณิชย์ จำกัด (มหาชน) โจทก์ ยื่นฟ้อง บริษัท บ้านฉัตรเพชร จำกัด ที่ ๑ และนายเรืองชัย วัชรพงศ์ ที่ ๔ จำเลย เพื่อขอให้มีคำสั่งพิทักษ์ทรัพย์ของจำเลยเด็ดขาดและพิพากษาให้เป็นบุคคลล้มละลาย ระหว่างกระบวนการพิจารณาคดีล้มละลาย จำเลยทั้ง ๒ คำร้อง โต้แย้งว่า บริษัทจำกัดที่จดทะเบียนเป็น “บริษัทบริหารสินทรัพย์” เมื่อได้รับอนุมัติและอนุญาตจากธนาคารแห่งประเทศไทยทำให้อำนาจเหนือบริษัทจำกัดและเปลี่ยนสถานะของบุคคลที่ไม่มีนิติสัมพันธ์มาเป็นเจ้าหนี้กับลูกหนี้ เกิดสิทธิในการบังคับชำระหนี้และฟ้องคดีล้มละลาย โดยมาตรา ๓ นิยามคำว่า “สินทรัพย์ด้อยคุณภาพ” ไม่มีมาตรการพิสูจน์สิทธิในทรัพย์สินที่ใช้เป็นหลักประกันและไม่มีการตรวจสอบระบบทางบัญชีเพื่อพิสูจน์สิทธิความเป็นเจ้าหนี้และลูกหนี้ และให้อำนาจธนาคารแห่งประเทศไทยกำหนดให้ทรัพย์สินที่เป็นหลักประกันในสัญญาเป็นสินทรัพย์ด้อยคุณภาพเป็นการลดมูลค่าของทรัพย์สิน ทำให้ลูกหนี้กลายเป็นบุคคลผู้มีหนี้สินล้นพ้นตัวและไม่สามารถชำระหนี้ได้ มาตรา ๔ และมาตรา ๔/๑ ให้อำนาจผู้ว่าการธนาคารแห่งประเทศไทยเปลี่ยนแปลงบริษัทจำกัดเป็นบริษัทบริหารสินทรัพย์ เป็นการเปลี่ยนสถานะของบุคคลซึ่งไม่มีนิติสัมพันธ์ต่อกันให้เป็นเจ้าหนี้และลูกหนี้ เกิดสิทธิเรียกให้ชำระหนี้ การฟ้องคดีแพ่ง การฟ้องคดีล้มละลาย ทำให้ลูกหนี้ถูกพิทักษ์ทรัพย์เด็ดขาดและพิพากษาให้ล้มละลาย ถูกยึดทรัพย์สินหรือถูกขังได้ มาตรา ๖ การโอนสินทรัพย์หากเป็นสินทรัพย์ที่มีหลักประกันอย่างอื่นที่มีสิทธิจำนอง สิทธิจำนำ หรือสิทธิอื่นเกิดขึ้นแต่การค้ำประกัน ให้หลักประกันนั้นตกแก่บริษัทบริหารสินทรัพย์ ส่งผลให้หลักทรัพย์ค้ำประกันเป็นสินทรัพย์ด้อยคุณภาพ ลูกหนี้และผู้ค้ำประกันต้องรับผิดชอบลูกหนี้ร่วมกลายเป็นบุคคลผู้มีหนี้สินล้นพ้นตัว มาตรา ๗ การเข้าสวมสิทธิเป็นคู่ความแทนในคดีและการเข้าสวมสิทธิเป็นเจ้าหนี้ตามคำพิพากษา เป็นการเปลี่ยนแปลงสิทธิและสถานะของบุคคลและนิติบุคคลให้เป็นเจ้าหนี้และลูกหนี้ต่อกันโดยไม่มีนิติสัมพันธ์ในทางกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ และมาตรา ๘ การยกเว้นค่าธรรมเนียมและภาษีอากรเป็นการเอื้อประโยชน์แก่บริษัทบริหารสินทรัพย์ บทบัญญัติดังกล่าวไม่เป็นไปตามหลักนิติธรรมและปิดกั้นการเข้าถึงกระบวนการยุติธรรม ละเมิดต่อสิทธิในทรัพย์สิน สิทธิ เสรีภาพ และความเสมอภาคของประชาชนที่รัฐธรรมนูญคุ้มครองไว้ อีกทั้งพระราชกำหนดบริษัทบริหารสินทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๔๑ ใช้บังคับในกรณีฉุกเฉินที่มีความจำเป็นเร่งด่วนที่จะรักษาความมั่นคงทางเศรษฐกิจของประเทศ ซึ่งปัญหาดังกล่าวได้ผ่านพ้นไปแล้วดังนั้น พระราชกำหนดบริษัทบริหารสินทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๔๑ มาตรา ๓ มาตรา ๔ มาตรา ๔/๑ มาตรา ๖ มาตรา ๗ และมาตรา ๘ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓ วรรคสอง มาตรา ๔ มาตรา ๒๕ มาตรา ๒๗ มาตรา ๒๘ มาตรา ๓๒ มาตรา ๓๓ มาตรา ๓๗ มาตรา ๔๐ มาตรา ๖๔ มาตรา ๖๘ และมาตรา ๗๗

๒. ประเด็นเบื้องต้น

ศาลรัฐธรรมนูญมีอำนาจรับหนังสือส่งคำโต้แย้งทั้งสองนี้ไว้พิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๒ วรรคหนึ่ง หรือไม่

พิจารณาแล้วเห็นว่า พระราชกำหนดบริษัทบริหารสินทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๔๑ มาตรา ๓ มาตรา ๔ มาตรา ๔/๑ มาตรา ๖ มาตรา ๗ และมาตรา ๘ เป็นบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่ศาลล้มละลายกลางจะใช้บังคับแก่คดี เมื่อจำเลยทั้ง ๒ คำร้องโต้แย้งพร้อมด้วยเหตุผลว่าบทบัญญัติแห่งกฎหมายดังกล่าวขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ และยังไม่มีความวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญในส่วนที่เกี่ยวข้องกับบทบัญญัตินี้มาก่อน กรณีเป็นไปตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๒ วรรคหนึ่ง จึงมีคำสั่งรับไว้พิจารณาวินิจฉัย

๓. ประเด็นที่ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัย

พระราชกำหนดบริษัทบริหารสินทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๔๑ มาตรา ๓ มาตรา ๔ มาตรา ๔/๑ มาตรา ๖ มาตรา ๗ และมาตรา ๘ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓ วรรคสอง มาตรา ๔ มาตรา ๒๕ มาตรา ๒๗ วรรคหนึ่งและวรรคสาม มาตรา ๒๘ วรรคหนึ่งและวรรคสอง มาตรา ๓๒ มาตรา ๓๓ มาตรา ๓๗ วรรคหนึ่ง มาตรา ๔๐ วรรคหนึ่งและวรรคสอง มาตรา ๖๔ มาตรา ๖๘ วรรคหนึ่ง และมาตรา ๗๗ วรรคหนึ่ง หรือไม่

พิจารณาแล้วเห็นว่า ไม่ปรากฏว่าจำเลยทั้ง ๒ คำร้อง ได้แสดงเหตุผลประกอบคำโต้แย้งว่าบทบัญญัติแห่งพระราชกำหนดบริษัทบริหารสินทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๔๑ ที่กล่าวอ้างมานั้นขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๔ มาตรา ๒๘ วรรคหนึ่งและวรรคสอง มาตรา ๓๒ มาตรา ๓๓ และมาตรา ๔๐ วรรคหนึ่งและวรรคสอง อย่างไร กรณีไม่ต้องด้วยหลักเกณฑ์ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๒ วรรคหนึ่ง ส่วนมาตรา ๔ เป็นบทบัญญัติที่วางหลักการคุ้มครองศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ สิทธิเสรีภาพ และความเสมอภาคของบุคคล หาได้มีข้อความใดที่วางหลักการคุ้มครองสิทธิหรือเสรีภาพไว้เป็นการเฉพาะ จึงไม่จำเป็นต้องวินิจฉัยในส่วนนี้ สำหรับรัฐธรรมนูญ มาตรา ๖๔ มาตรา ๖๘ วรรคหนึ่ง และมาตรา ๗๗ วรรคหนึ่ง เป็นบทบัญญัติในหมวด ๖ ว่าด้วยแนวนโยบายแห่งรัฐ มิใช่เป็นบทบัญญัติที่คุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของบุคคลโดยตรง จึงไม่มีกรณีที่บทบัญญัติแห่งกฎหมายใดขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๖๔ และมาตรา ๖๘ วรรคหนึ่ง ได้ ส่วนที่โต้แย้งเกี่ยวกับกระบวนการตรากฎหมายตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๗๗ วรรคหนึ่ง ซึ่งรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๔๘ บัญญัติกระบวนการร้องหรือผู้มีสิทธิขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาไว้เป็นการเฉพาะแล้ว การยื่นคำร้องตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๒ มิได้ให้สิทธิโต้แย้งว่ากระบวนการตรากฎหมายไม่ถูกต้องตามรัฐธรรมนูญแต่อย่างใด จึงไม่จำเป็นต้องวินิจฉัยในส่วนนี้เช่นกัน

คงมีประเด็นที่ต้องพิจารณาวินิจฉัยว่า พระราชกำหนดบริษัทบริหารสินทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๔๑ มาตรา ๓ มาตรา ๔ มาตรา ๔/๑ มาตรา ๖ มาตรา ๗ และมาตรา ๘ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓ วรรคสอง มาตรา ๒๕ มาตรา ๒๗ วรรคหนึ่งและวรรคสาม และมาตรา ๓๗ วรรคหนึ่ง หรือไม่ เห็นว่า พระราชกำหนดบริษัทบริหารสินทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๔๑ มาตรา ๓ กำหนดความหมายคำว่า “บริษัทบริหารสินทรัพย์” และคำว่า “สินทรัพย์ด้อยคุณภาพ” เป็นการกำหนดความหมายให้สอดคล้องกับเจตนารมณ์หรือวัตถุประสงค์ของกฎหมาย มิใช่เป็นการจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคล มาตรา ๔ เป็นบทบัญญัติเกี่ยวกับการจดทะเบียนเป็นบริษัทบริหารสินทรัพย์ที่ต้องได้รับอนุมัติจากผู้ว่าการธนาคารแห่งประเทศไทย โดยกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการจดทะเบียนเป็นไปตามกฎกระทรวงและต้องประกาศในราชกิจจานุเบกษาเพื่อใช้บังคับเป็นการทั่วไป มาตรา ๔/๑ เป็นบทบัญญัติที่กำหนดขอบเขตการดำเนินการของบริษัทบริหารสินทรัพย์ จะต้องได้รับอนุญาตจากธนาคารแห่งประเทศไทยเพื่อให้บริษัทบริหารสินทรัพย์มีสิทธิและหน้าที่ในการดำเนินกิจการที่เกี่ยวกับสินทรัพย์ด้อยคุณภาพได้

มาตรา ๖ เป็นบทบัญญัติที่กำหนดหลักการเพื่อให้การโอนสินทรัพย์ที่มีหลักประกันอย่างอื่นให้หลักประกันนั้น ตกแก่บริษัทบริหารสินทรัพย์ด้วยเพื่อครอบคลุมไปถึงหลักประกันตามกฎหมายอื่นนอกเหนือจากที่บัญญัติไว้ตามกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา ๗ เป็นบทบัญญัติที่กำหนดเกี่ยวกับการโอนสินทรัพย์ไปให้บริษัทบริหารสินทรัพย์ การให้บริษัทบริหารสินทรัพย์เข้าสวมสิทธิเป็นคู่ความแทนและเข้าสวมสิทธิเป็นเจ้าของหนี้ตามคำพิพากษา เป็นไปตามหลักการทั่วไปในการรับรองและคุ้มครองนิติสัมพันธ์ระหว่างบุคคลตามกฎหมายลักษณะหนี้ การโอนสิทธิเรียกร้องตามบทบัญญัตินี้เป็นการเข้าสวมสิทธิของเจ้าหนี้ในมูลหนี้เดิมไม่ใช่การแปลงหนี้ใหม่ และมาตรา ๘ เป็นบทบัญญัติที่กำหนดหลักเกณฑ์การโอนสินทรัพย์ให้บริษัทบริหารสินทรัพย์ โดยให้บริษัทบริหารสินทรัพย์และผู้โอนได้รับยกเว้นค่าธรรมเนียมและภาษีอากร เห็นได้ว่าบทบัญญัตินี้ดังกล่าวเป็นการกำหนดหลักเกณฑ์ เงื่อนไขและวิธีการจัดตั้ง การดำเนินการและการบริหารจัดการสินทรัพย์ด้วยคุณภาพ เพื่อแก้ไขปัญหาสินทรัพย์ด้วยคุณภาพที่ส่งผลกระทบต่อระบบเศรษฐกิจและสถาบันการเงินของประเทศอันเป็นประโยชน์สาธารณะ มิได้ให้อำนาจผู้ว่าการธนาคารแห่งประเทศไทยอนุมัติให้บริษัทบริหารสินทรัพย์เป็นเจ้าหนี้ของลูกหนี้ใดเป็นการเฉพาะ หรือทำให้ลูกหนี้รายใดมีสิทธิพิเศษกว่ารายอื่น และการโอนสินทรัพย์จากเจ้าหนี้รายหนึ่งไปสู่เจ้าหนี้อีกรายหนึ่งมิใช่การแปลงหนี้ใหม่ที่ทำให้หนี้เดิมระงับ มิได้ทำให้สิทธิและหน้าที่ของลูกหนี้เปลี่ยนแปลงไป และไม่ได้เพิ่มภาระแก่ลูกหนี้ไปกว่ามูลหนี้เดิม โดยลูกหนี้ยังคงยกข้อต่อสู้ที่มีอยู่กับเจ้าหนี้เดิมขึ้นต่อสู้กับเจ้าหนี้ใหม่ที่รับโอนสิทธิเรียกร้องโดยผลของกฎหมาย จึงไม่ขัดต่อหลักนิติธรรม มิได้จำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคล ไม่ขัดต่อหลักความเสมอภาคและไม่เป็นการเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรม รวมทั้งไม่ละเมิดต่อสิทธิในทรัพย์สินของบุคคล ไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓ วรรคสอง มาตรา ๒๕ มาตรา ๒๗ วรรคหนึ่งและวรรคสาม และมาตรา ๓๗ วรรคหนึ่ง

๔. ผลคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ

พระราชกำหนดบริษัทบริหารสินทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๔๑ มาตรา ๓ มาตรา ๔ มาตรา ๔/๑ มาตรา ๖ มาตรา ๗ และมาตรา ๘ ไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓ วรรคสอง มาตรา ๒๕ มาตรา ๒๗ วรรคหนึ่งและวรรคสาม และมาตรา ๓๗ วรรคหนึ่ง

องค์คณะตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ นายวรวิทย์ กังศศิเทียม นายทวีเกียรติ มีนะกนิษฐ นายนครินทร์ เมฆไตรรัตน์ นายปัญญา อุดชาชน นายอุดม สิทธิวิรัชธรรม นายวิรุฬห์ แสงเทียน นายจรินทร์ หะวานนท์ นายณภดล เทพพิทักษ์ และนายบรรจงศักดิ์ วงศ์ปราชญ์

หมายเหตุ ประกาศราชกิจจานุเบกษา ฉบับกฤษฎีกา เล่ม ๑๓๘ ตอนที่ ๓ ก วันที่ ๑๙ มกราคม ๒๕๖๔

เจ้าหน้าที่ผู้รับผิดชอบสำนวน

นางสาววรัชฎา สิงหา

นางจินตนา ราชนิยม

นางสาวไปรยา ทศนสกุล ผอ.กค.๑

นายอรรถวุฒิ รัตนสุภา ผอ.กค.๒

นางสาวปิยดา บุญเรืองขาว ผอ.สค.๑

นายสิทธิพร เศาภายน ผู้ทรงคุณวุฒิฯ

นายมนตรี กนกวารี ผู้ทรงคุณวุฒิฯ

ย่อโดย นางสาววรัชฎา สิงหา

นักวิชาการคดีรัฐธรรมนูญปฏิบัติการ

นางจินตนา ราชนิยม

นักวิชาการคดีรัฐธรรมนูญชำนาญการ