

## คำวินิจฉัยของ ศาสตราจารย์ ดร.กระมล ทองธรรมชาติ ประธานศาลรัฐธรรมนูญ

ที่ ๘๖/๒๕๕๘

วันที่ ๗ ธันวาคม ๒๕๕๘

เรื่อง ศาลแพ่งกรุงเทพใต้ส่งคำโต้แย้งของจำเลย (นายสหัส ตริทิพบุตร กับพวก) ในคดีแพ่งหมายเลขดำที่ ๑๒๖๐๕/๒๕๕๔ ขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๔ (กรณีพระราชกำหนดบรรษัทบริหารสินทรัพย์ไทย พ.ศ. ๒๕๕๔ มาตรา ๓๑ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๐)

ศาลแพ่งกรุงเทพใต้ส่งคำโต้แย้งของจำเลย (นายสหัส ตริทิพบุตร กับพวก) ในคดีแพ่งหมายเลขดำที่ ๑๒๖๐๕/๒๕๕๔ ขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๔ ว่าพระราชกำหนดบรรษัทบริหารสินทรัพย์ไทย พ.ศ. ๒๕๕๔ มาตรา ๓๑ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๐ หรือไม่ โดยมีข้อเท็จจริงสรุปได้ดังนี้

๑. กองทุนรวมเอเชียรีคอปเวอรี ๓ โดยนายชนาคม จิวจินดา หรือนายสมชาย ศิริระพร หรือนางกชมนพร บำเพ็ญธุรกิจ ผู้รับมอบอำนาจช่วง เป็นโจทก์ฟ้อง นายสหัส ตริทิพบุตร ที่ ๑ และนางธนนุช ตริทิพบุตร ที่ ๒ เป็นจำเลยต่อศาลแพ่งกรุงเทพใต้ เป็นคดีหมายเลขดำที่ ๑๒๖๐๕/๒๕๕๔ ในฐานะผิดสัญญากู้เงิน คู่ประกัน บังคับจำนอง โอนสิทธิเรียกร้อง จำนวนทุนทรัพย์ ๖,๓๐๕,๗๔๓.๕๖ บาท ทั้งนี้ โจทก์เป็นนิติบุคคลประเภทกองทุนรวมตามพระราชบัญญัติหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๓๕ โดยมีบริษัทหลักทรัพย์จัดการกองทุนกสิกรไทย จำกัด เป็นผู้จัดการกองทุนรวมรับผิดชอบการดำเนินงานของโจทก์ ส่วนจำเลยเป็นลูกค้าและเป็นลูกหนี้ของบริษัทเงินทุน ซีรชียทริสต์ จำกัด ประเภทเงินกู้ โดยเมื่อวันที่ ๑๓ สิงหาคม ๒๕๓๖ จำเลยได้ตกลงทำสัญญากู้เงินกับบริษัทเงินทุน ซีรชียทริสต์ จำกัด จำนวน ๕,๐๐๐,๐๐๐ บาท และตกลงชำระดอกเบี้ยในอัตราร้อยละ ๑๗ ต่อปี หากมีประกาศให้เปลี่ยนแปลงอัตรดอกเบี้ยให้สูงขึ้นจำเลยยินยอมให้บริษัทเงินทุน ซีรชียทริสต์ จำกัด เปลี่ยนแปลงอัตรดอกเบี้ยให้สูงขึ้นได้ทันทีโดยไม่ต้องบอกกล่าวให้จำเลยทราบก่อน และจำเลยตกลงชำระเงินต้นพร้อมด้วยดอกเบี้ยให้กับบริษัทเงินทุน ซีรชียทริสต์ จำกัด เป็นงวดๆ จำนวน ๖๐ งวด ผ่อนชำระทุกวันที่ ๑๓ ของเดือน เริ่มชำระงวดแรกวันที่ ๑๓ กันยายน ๒๕๓๖

จำเลยที่ ๒ ได้ตกลงทำสัญญาค้ำประกันการชำระหนี้ที่จำเลยที่ ๑ มีต่อบริษัทเงินทุน ซีรชัยทรัสต์ จำกัด โดยยอมรับผิดอย่างลูกหนี้ร่วม และจำเลยที่ ๒ ได้จดทะเบียนจำนองที่ดินพร้อมสิ่งปลูกสร้างไว้ต่อบริษัทเงินทุน ซีรชัยทรัสต์ จำกัด เพื่อเป็นประกันหนี้ที่จำเลยมีอยู่ในขณะจำนองและหรือที่จะมีในภายหน้า ในวงเงินจำนอง ๕,๐๐๐,๐๐๐ บาท

ภายหลังจากจำเลยที่ ๑ ได้ทำสัญญากู้เงินและได้รับเงินกู้ไปจากบริษัทเงินทุน ซีรชัย ทรัสต์ จำกัด ครบถ้วนแล้ว จำเลยมิได้ชำระหนี้ต้นเงินและดอกเบี้ยตามที่กำหนดไว้ในสัญญาให้แก่ บริษัทเงินทุน ซีรชัยทรัสต์ จำกัด จนกระทั่งรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังมีคำสั่งให้บริษัทเงินทุน ซีรชัยทรัสต์ จำกัด ระงับการดำเนินกิจการและได้ปิดกิจการถาวรในเดือนธันวาคม ๒๕๔๐ โดยอยู่ภายใต้การกำกับดูแลและชำระบัญชีขององค์การเพื่อการปฏิรูประบบสถาบันการเงิน (ปรส.) และโจทก์เป็นผู้ซื้อและรับโอนสิทธิเรียกร้องในสินทรัพย์สินเชื่อพาณิชย์ และสินเชื่ออื่นบางส่วนจากบริษัทเงินทุนและบริษัทเงินทุนหลักทรัพย์ผู้ขายซึ่งถูกปิดกิจการ รวมทั้งหนี้สินที่จำเลยมีอยู่กับบริษัทเงินทุน ซีรชัยทรัสต์ จำกัด ด้วย โจทก์จึงเป็นผู้รับโอนสิทธิเรียกร้องในหนี้สินที่จำเลยมีอยู่กับบริษัทเงินทุน ซีรชัยทรัสต์ จำกัด โดยชอบด้วยกฎหมาย โจทก์ได้ติดตามทวงถามให้จำเลยทั้งสองชำระหนี้ให้แก่โจทก์หลายครั้งแล้ว แต่จำเลยทั้งสองก็ยังคงเพิกเฉย โจทก์จึงต้องฟ้องจำเลยทั้งสองต่อศาล

จำเลยที่ ๑ และจำเลยที่ ๒ ยื่นคำให้การปฏิเสธฟ้องของโจทก์และต่อสู้ว่า เนื่องจากในช่วงระยะเวลาที่ผ่านมา ประเทศไทยประสบปัญหาวิกฤตทางเศรษฐกิจอย่างร้ายแรง อันเป็นพฤติการณ์ทำให้ไม่มีการชำระหนี้ตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา ๒๐๕ และมาตรา ๒๑๕ เป็นเหตุให้จำเลยไม่ได้ตกเป็นผู้ผิดนัดและหลุดพ้นจากการชำระหนี้ มีความชอบธรรมที่จะได้รับการรับรองและคุ้มครองสิทธิตามรัฐธรรมนูญและตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ นอกจากนี้ จำเลยยังโต้แย้งว่า พระราชกำหนดการบริหารสินทรัพย์ไทย พ.ศ. ๒๕๔๔ มาตรา ๓๑ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ

ต่อมาจำเลยทั้งสองยื่นคำร้องต่อศาลแพ่งกรุงเทพใต้ โต้แย้งว่า พระราชกำหนดการบริหารสินทรัพย์ไทย พ.ศ. ๒๕๔๔ ซึ่งใช้บังคับ เมื่อวันที่ ๕ มิถุนายน ๒๕๔๔ มีผลทำให้สินทรัพย์ด้อยคุณภาพหรือสิทธิเรียกร้องของสถาบันการเงินหรือบริษัทบริหารสินทรัพย์ที่รัฐ หรือกองทุนเพื่อการฟื้นฟูและพัฒนาาระบบสถาบันการเงินที่ธนาคารแห่งประเทศไทย ถือหุ้นเกินร้อยละ ๕๐ ของหุ้นทั้งหมดต้องโอนเข้าบริหารสินทรัพย์ไทย (บสท.) ตามพระราชกำหนด ฯ มาตรา ๓๐ ส่วนสินทรัพย์ด้อยคุณภาพอื่น ๆ ที่รัฐหรือกองทุนเพื่อการฟื้นฟู ฯ ไม่ได้ถือหุ้นอยู่ด้วย จะโอนเข้า บสท. ได้ต้องมี

คุณสมบัติตามพระราชกำหนด ฯ มาตรา ๓๑ แม้กระทั่งหนี้ด้อยคุณภาพที่อยู่ในกลุ่ม ๕๖ ไฟแนนซ์ ที่ถูกปิดกิจการโดยรัฐหรือกองทุนเพื่อการฟื้นฟู ฯ ถือหุ้นอยู่เกินร้อยละ ๕๐ ของหุ้นทั้งหมด ก็จะอยู่ในบังคับของมาตรา ๓๐ แห่งพระราชกำหนด ฯ แต่หนี้ด้อยคุณภาพในคดีนี้ก็มีสถานภาพเช่นเดียวกับหนี้ด้อยคุณภาพที่ถูกโอนสิทธิเรียกร้องไปยังกองทุนต่างชาติ ในราคาร้อยละ ๒๐ ของต้นเงิน ตามพระราชกำหนดการปฏิรูประบบสถาบันการเงิน ฯ มีผลทำให้ลูกหนี้เสียสิทธิเข้า บสท. บทบัญญัติดังกล่าวจึงเป็นการเลือกปฏิบัติ ขัดต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๐ และมีผลทำให้บทบัญญัติรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑ ถึงมาตรา ๔ มาตรา ๒๗ ถึงมาตรา ๓๐ และมาตรา ๔๘ ซึ่งเป็นบทบัญญัติว่าด้วยการรับรองสิทธิขั้นพื้นฐานและรับรองสิทธิส่วนบุคคลให้มีความเท่าเทียมกันในทางกฎหมาย ไม่สามารถบังคับใช้ได้

จำเลยจึงอ้างว่า มาตรา ๓๑ แห่งพระราชกำหนดบรรษัทบริหารสินทรัพย์ไทย ฯ เป็นบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่ออกหรือยกเว้นรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕ เป็นการจำกัดสิทธิบุคคลตามกฎหมาย และขัดต่อสิทธิขั้นพื้นฐานที่บุคคลได้รับเท่าเทียมกันในทางกฎหมาย ซึ่งรัฐจะเลือกปฏิบัติมิได้ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๐ ดังนั้น มาตรา ๓๑ แห่งพระราชกำหนดบรรษัทบริหารสินทรัพย์ไทย ฯ จึงขัดต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑ ถึงมาตรา ๔ มาตรา ๒๖ ถึงมาตรา ๓๐ และมาตรา ๔๘ อันเป็นหลักมนุษยธรรม และเป็นหลักสากลที่รองรับสิทธิบุคคล ต้องด้วยบทบัญญัติรัฐธรรมนูญ มาตรา ๖ ไม่มีผลบังคับใช้ได้ จึงขอให้ศาลส่งคำโต้แย้งให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๔ ว่า พระราชกำหนดบรรษัทบริหารสินทรัพย์ไทย ฯ มาตรา ๓๑ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๐ หรือไม่

๒. ศาลแพ่งกรุงเทพใต้พิเคราะห์คำร้องและคำให้การของจำเลยแล้วเห็นว่า ตามคำร้องของจำเลย ซึ่งขอให้ศาลส่งคำร้องให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยนั้นเป็นไปตามเจตนาและหลักเกณฑ์ที่กฎหมายกำหนด ทั้งจากการตรวจสอบไม่พบว่าตามพระราชกำหนดบรรษัทบริหารสินทรัพย์ไทย พ.ศ. ๒๕๔๔ มาตรา ๓๑ ซึ่งจำเลยอ้างว่าขัดแย้งกับกฎหมายรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๐ นั้น ไม่เคยมีคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญมาก่อน จึงให้มีหนังสือถึงสำนักงานศาลยุติธรรมเพื่อดำเนินการส่งคำร้องพร้อมคำฟ้อง และคำให้การของจำเลยให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยต่อไป สำนักงานศาลยุติธรรมได้ส่งคำร้องที่เป็นความเห็นของจำเลยให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๔ และศาลรัฐธรรมนูญได้รับคำร้องดังกล่าวไว้วินิจฉัยต่อไป

### ประเด็นในการพิจารณาและคำวินิจฉัย

มีประเด็นที่จะต้องพิจารณาและวินิจฉัยตามคำร้อง คือ พระราชกำหนดบรรษัทบริหารสินทรัพย์ไทย พ.ศ. ๒๕๕๔ มาตรา ๓๑ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๐ หรือไม่

จำเลยผู้ร้องโต้แย้งว่า มาตรา ๓๑ แห่งพระราชกำหนดบรรษัทบริหารสินทรัพย์ไทย พ.ศ. ๒๕๕๔ เป็นบทบัญญัติที่ให้ดุลยพินิจแก่บรรษัทบริหารสินทรัพย์ไทย (บสท.) ว่า จะให้ความคุ้มครองลูกหนี้ของสถาบันการเงินของเอกชนหรือไม่ อย่างไรก็ได้ หาก บสท. จะให้ความคุ้มครองลูกหนี้ด้วยคุณภาพของสถาบันการเงินของเอกชน ก็คุ้มครองเฉพาะที่มีหลักประกัน ที่เป็นนิติบุคคลและหนี้ที่มีมูลค่าทางบัญชีเกินห้าล้านบาทเท่านั้น ทำให้ลูกหนี้ของสถาบันการเงินของเอกชนได้รับสิทธิที่จะได้รับความคุ้มครองตามกฎหมายไม่เท่าเทียมกัน เป็นการเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมเพราะเหตุสถานะของบุคคล ฐานะทางเศรษฐกิจหรือสังคม จึงเป็นการขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๐ ผู้ร้องจึงขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยว่า พระราชกำหนดบรรษัทบริหารสินทรัพย์ไทย พ.ศ. ๒๕๕๔ มาตรา ๓๑ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๐ หรือไม่

พิจารณาแล้ว รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช มาตรา ๓๐ เป็นบทบัญญัติเกี่ยวกับการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของชนชาวไทย ให้บุคคลมีความเสมอภาคในกฎหมายและได้รับความคุ้มครองตามกฎหมายอย่างเท่าเทียมกัน การเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมต่อบุคคลเพราะเหตุแห่งความแตกต่างในเรื่องสถานะของบุคคล ฐานะทางเศรษฐกิจหรือสังคม ฯลฯ จะกระทำมิได้

ส่วนการตราพระราชกำหนดบรรษัทบริหารสินทรัพย์ไทย พ.ศ. ๒๕๕๔ นั้น คณะรัฐมนตรีได้อาศัยเหตุตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๘ วรรคหนึ่งและวรรคสอง กล่าวคือ เพื่อรักษาความมั่นคงในทางเศรษฐกิจของประเทศ และเป็นกรณีฉุกเฉินที่มีความจำเป็นรีบด่วนอันมิอาจจะหลีกเลี่ยงได้ จึงจำเป็นต้องตราพระราชกำหนดบรรษัทบริหารสินทรัพย์ไทย พ.ศ. ๒๕๕๔ เมื่อวันที่ ๗ มิถุนายน ๒๕๕๔ และประกาศในราชกิจจานุเบกษา เล่ม ๑๑๘ ตอนที่ ๑๘ ก วันที่ ๘ มิถุนายน พ.ศ. ๒๕๕๔ และมีผลใช้บังคับตั้งแต่วันที่ ๘ มิถุนายน พ.ศ. ๒๕๕๔ ซึ่งจำเลยอ้างว่า มาตรา ๓๑ แห่งพระราชกำหนดฉบับนี้ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๐ นั้น มีความเกี่ยวข้องกับมาตรา ๓๐ ซึ่งกำหนดให้สถาบันการเงินหรือบริษัทบริหารสินทรัพย์ที่มีกองทุนเพื่อการฟื้นฟูและพัฒนาระบบสถาบันการเงินตามกฎหมายว่าด้วยธนาคารแห่งประเทศไทย หน่วยงานของรัฐ หรือรัฐวิสาหกิจแห่งใดแห่งหนึ่งหรือรวมกันเป็นผู้ถือหุ้นเกินร้อยละห้าสิบของทุนจดทะเบียนที่ชำระแล้ว โอนสินทรัพย์ที่จัดเป็นสินทรัพย์ด้อยคุณภาพ ณ วันที่

๓๑ ธันวาคม ๒๕๔๓ ทั้งหมดให้แก่ บสท. ภายในเวลาที่ บสท. กำหนด และสินทรัพย์ด้อยคุณภาพที่ต้องโอนดังกล่าว ได้แก่ (๑) สินทรัพย์จัดชั้นสูญ (๒) สินทรัพย์จัดชั้นสงสัยจะสูญ (๓) สินทรัพย์จัดชั้นสงสัย และ (๔) สินทรัพย์จัดชั้นต่ำกว่ามาตรฐาน ฯลฯ ซึ่งพระราชกำหนดบรรษัทบริหารสินทรัพย์ไทย พ.ศ. ๒๕๔๔ มาตรา ๓๑ บัญญัติให้อำนาจ บสท. รับโอนสินทรัพย์จากสถาบันการเงินหรือบริษัทบริหารสินทรัพย์อื่นนอกจากที่กำหนดไว้ในมาตรา ๓๐ ได้ แต่ต้องเป็นสินทรัพย์ที่มีลักษณะดังต่อไปนี้

(๑) เป็นสินทรัพย์ด้อยคุณภาพตามมาตรา ๓๐ วรรคสอง (๑) สินทรัพย์จัดชั้นสูญ (๒) สินทรัพย์จัดชั้นสงสัยจะสูญ (๓) สินทรัพย์จัดชั้นสงสัย หรือ (๔) สินทรัพย์จัดชั้นต่ำกว่ามาตรฐาน ที่มีอยู่ ณ วันที่ ๓๑ ธันวาคม ๒๕๔๓ เฉพาะที่มีทรัพย์สินเป็นหลักประกันการชำระหนี้

(๒) เป็นสินทรัพย์ที่มีลูกหนี้เป็นนิติบุคคลและมีเจ้าหนี้เป็นสถาบันการเงินหรือบริษัทบริหารสินทรัพย์ตั้งแต่สองรายขึ้นไป ไม่ว่าจะมิบุคลลธรรมดาเป็นลูกหนี้ในฐานะผู้ค้าประกันด้วยหรือไม่ก็ตาม

(๓) มูลค่าของสินทรัพย์ด้อยคุณภาพตามบัญชีของทุกสถาบันการเงินและบริษัทบริหารสินทรัพย์รวมกันสำหรับลูกหนี้แต่ละรายเป็นจำนวนเงินตั้งแต่ห้าล้านบาทขึ้นไป และ

(๔) สินทรัพย์ด้อยคุณภาพนั้นยังมิได้มีความตกลงเป็นหนังสือปรับโครงสร้างหนี้ใหม่ภายในสามสิบวันนับแต่วันที่พระราชกำหนดนี้ใช้บังคับ และมีได้เป็นสินทรัพย์ด้อยคุณภาพที่ลูกหนี้ถูกศาลมีคำสั่งให้ความเห็นชอบแผนฟื้นฟูกิจการของลูกหนี้ตามกฎหมายว่าด้วยล้มละลายแล้วก่อนวันที่พระราชกำหนดนี้ใช้บังคับ

ในการรับโอนสินทรัพย์ด้อยคุณภาพตามวรรคหนึ่ง คณะกรรมการจะกำหนดให้รับโอนเฉพาะสินทรัพย์ด้อยคุณภาพตามมาตรา ๓๐ วรรคสอง (๑) หรือ (๒) หรือสินทรัพย์ด้อยคุณภาพตามมาตรา ๓๐ วรรคสอง (๓) และ (๔) ซึ่งเปลี่ยนไปเป็นสินทรัพย์ด้อยคุณภาพตามมาตรา ๓๐ วรรคสอง (๑) หรือ (๒) ในวันหรือก่อนวันที่พระราชกำหนดนี้ใช้บังคับก็ได้

เมื่อพิจารณาเหตุผลในการตราพระราชกำหนดบรรษัทบริหารสินทรัพย์ไทย พ.ศ. ๒๕๔๔ โดยอาศัยอำนาจตามมาตรา ๒๑๘ แห่งรัฐธรรมนูญ จะเห็นได้ว่ารัฐบาลในสมัยนั้นต้องการ “แก้ปัญหาเพื่อรักษาความมั่นคงในทางเศรษฐกิจของประเทศด้วยการจัดตั้งบรรษัทบริหารสินทรัพย์แห่งชาติขึ้นเพื่อให้เป็นหน่วยงานของรัฐที่จะทำหน้าที่แก้ไขปัญหาการค้างชำระหนี้ของลูกหนี้ของสถาบันการเงินของรัฐและเอกชนให้ไปอย่างรวดเร็ว ด้วยการรับโอนสินทรัพย์ที่จัดเป็นสินทรัพย์ด้อยคุณภาพมาจากสถาบันการเงินและบริษัทบริหารสินทรัพย์ เพื่อนำมาบริหารจัดการตามวิธีการที่กำหนดไว้ ทั้งนี้

จะต้องพยายามให้ลูกหนี้ซึ่งรับโอนมาอยู่ในฐานะที่สามารถชำระหนี้ที่ค้างชำระได้และให้ลูกหนี้นั้นสามารถดำเนินกิจการของตนต่อไปได้อย่างมีประสิทธิภาพ และทำให้สินเชื่อที่ไม่ก่อให้เกิดรายได้หมดสิ้นลงหรือเหลือน้อยที่สุด ในขณะเดียวกันไม่ก่อให้เกิดความเสียหายแก่สถาบันการเงินจนไม่สามารถดำเนินกิจการต่อไปได้อันจะเป็นการสร้างเสถียรภาพให้แก่เศรษฐกิจและระบบสถาบันการเงินโดยรวม ซึ่งหากการจัดตั้งบรรษัทบริหารสินทรัพย์แห่งชาติล่าช้า ความเสียหายทางเศรษฐกิจจะเพิ่มมากขึ้น จนกระทบต่อความมั่นคงในทางเศรษฐกิจของประเทศอย่างรุนแรง จึงเป็นกรณีฉุกเฉินที่มีความจำเป็นรีบด่วนอันมิอาจหลีกเลี่ยงได้ ในอันที่จะรักษาความมั่นคงทางเศรษฐกิจของประเทศ”

สำหรับสินทรัพย์ด้อยคุณภาพตามที่บัญญัติไว้ในพระราชกำหนดบรรษัทบริหารสินทรัพย์ไทย ฉบับนี้ หมายถึง หนี้สินที่ลูกหนี้ของสถาบันการเงินค้างชำระจนมีผลกระทบกระเทือนต่อการดำเนินกิจการของสถาบันการเงินนั้น กล่าวคือ ทำให้เป็นอุปสรรคต่อการเพิ่มทุนของสถาบันการเงินและกระทบกระเทือนต่อความสามารถในการให้สินเชื่อในภาคเศรษฐกิจ การที่ภาครัฐได้ตราพระราชกำหนดบรรษัทบริหารสินทรัพย์ไทย พ.ศ. ๒๕๔๔ เพื่อตั้ง บสท. ขึ้นมาทำหน้าที่แก้ไขปัญหาค้างชำระหนี้ของลูกหนี้ของสถาบันการเงินของรัฐและเอกชนให้เป็นไปอย่างรวดเร็ว ด้วยการรับโอนสินทรัพย์ที่จัดเป็นสินทรัพย์ด้อยคุณภาพมาจากสถาบันการเงิน รวมตลอดทั้งสิทธิอื่นใดเหนือทรัพย์สินที่เป็นหลักประกันการชำระหนี้สำหรับสินทรัพย์ด้อยคุณภาพนั้น โดย บสท. จะดำเนินการบริหารสินทรัพย์ด้อยคุณภาพของสถาบันการเงินและบริษัทบริหารสินทรัพย์ ปรับโครงสร้างหนี้ และปรับโครงสร้างกิจการ เพื่อให้ลูกหนี้ซึ่งรับโอนมาอยู่ในฐานะที่สามารถชำระหนี้ที่ค้างชำระได้ และให้ลูกหนี้นั้นสามารถดำเนินกิจการของตนต่อไปได้อย่างมีประสิทธิภาพ และทำให้สินเชื่อที่ไม่ก่อให้เกิดรายได้หมดสิ้นลงหรือเหลือน้อยที่สุด ในขณะเดียวกันไม่ก่อให้เกิดความเสียหายแก่สถาบันการเงินจนไม่สามารถดำเนินกิจการต่อไปได้ เพราะฉะนั้น การโอนสินทรัพย์ที่จัดเป็นสินทรัพย์ด้อยคุณภาพจากสถาบันการเงินหรือบริษัทบริหารสินทรัพย์ให้แก่ บสท. จึงแบ่งเป็น ๒ ประเภท คือ สินทรัพย์ด้อยคุณภาพของสถาบันการเงินหรือบริษัทบริหารสินทรัพย์ของรัฐ ตามมาตรา ๓๐ และสินทรัพย์ด้อยคุณภาพของสถาบันการเงินหรือบริษัทบริหารสินทรัพย์ของเอกชน ตามมาตรา ๓๑

พิจารณาแล้ว สินทรัพย์ด้อยคุณภาพตามมาตรา ๓๐ เป็นสินทรัพย์ด้อยคุณภาพของสถาบันการเงินหรือบริษัทบริหารสินทรัพย์ที่กองทุนฟื้นฟู หน่วยงานของรัฐ หรือรัฐวิสาหกิจแห่งใดแห่งหนึ่ง หรือรวมกันเป็นผู้ถือหุ้นเกินร้อยละห้าสิบของทุนจดทะเบียนที่ชำระแล้ว หรืออาจเรียกอีกนัยหนึ่งว่า

สถาบันการเงินหรือบริษัทบริหารสินทรัพย์ของรัฐ ซึ่งกฎหมายกำหนดให้สถาบันการเงินหรือบริษัทบริหารสินทรัพย์ของรัฐโอนสินทรัพย์ที่จัดเป็นสินทรัพย์ด้อยคุณภาพ ณ วันที่ ๓๑ ธันวาคม ๒๕๔๓ ทั้งหมดให้แก่ บสท. เหตุผลเพราะ บสท. เป็นหน่วยงานของรัฐที่จัดตั้งขึ้นโดยเงินซึ่งมาจากภาษีอากรของประชาชน จึงเห็นได้ว่าแนวคิดในเรื่องการแก้ไขปัญหาสินทรัพย์ด้อยคุณภาพจะมุ่งเน้นไปที่สถาบันการเงินหรือบริษัทบริหารสินทรัพย์ของรัฐเป็นหลัก

สำหรับสินทรัพย์ด้อยคุณภาพ ตามมาตรา ๓๑ เป็นสินทรัพย์ด้อยคุณภาพของสถาบันการเงินหรือบริษัทบริหารสินทรัพย์อื่นนอกจากที่กำหนดไว้ในมาตรา ๓๐ หรืออาจเรียกอีกนัยหนึ่งว่า สถาบันการเงินหรือบริษัทบริหารสินทรัพย์ของเอกชน ซึ่งกฎหมายกำหนดให้สถาบันการเงินหรือบริษัทบริหารสินทรัพย์ของเอกชนโอนสินทรัพย์ที่จัดเป็นสินทรัพย์ด้อยคุณภาพให้ บสท. โดยกำหนดหลักเกณฑ์และเงื่อนไขตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา ๓๑ ทั้งนี้ เพราะการที่จะโอนสินทรัพย์ด้อยคุณภาพซึ่งเป็นทรัพย์สินของเอกชนมาเป็นของรัฐนั้น เป็นการกระทบถึงสิทธิของเอกชน สมควรที่จะต้องให้เอกชนให้ความยินยอมหรือตกลงด้วย รัฐไม่สามารถกำหนดให้สถาบันการเงินหรือบริษัทบริหารสินทรัพย์ของเอกชนโอนสินทรัพย์ให้แก่ บสท. ทุกรายหรือทั้งหมดได้ แต่หากเอกชนรายใดสมัครใจโอนให้แก่ บสท. ก็ให้แจ้งความจำเป็นในการโอนดังกล่าว ดังนั้น ในเรื่องการแก้ไขปัญหาสินทรัพย์ด้อยคุณภาพของสถาบันการเงินหรือบริษัทบริหารสินทรัพย์ของเอกชน ควรกระทำเฉพาะกรณีที่เป็นและเหมาะสมเท่านั้น จึงได้กำหนดเงื่อนไขตามมาตรา ๓๑ อนุมาตรา ๑ ถึง ๔

เหตุผลที่กำหนดเงื่อนไขตามมาตรา ๓๑ อนุมาตรา ๑ ถึง ๔ เพื่อให้รัฐมีต้นทุนในการดำเนินการให้น้อยที่สุด โดยก่อให้เกิดประโยชน์มากที่สุด และเหตุผลที่กฎหมายกำหนดเงื่อนไขแต่ละอนุมาตรามีดังต่อไปนี้

อนุมาตรา ๑ เนื่องจาก กรณีการรับโอนสินทรัพย์ด้อยคุณภาพที่ไม่มีหลักประกันจากสถาบันการเงินหรือบริษัทบริหารสินทรัพย์ของเอกชนมายัง บสท. ทำให้ บสท. ต้องแบกรับภาระเสี่ยงจากการขาดทุนมากจนเกินไป ซึ่งจะกระทบถึงเงินภาษีอากรของประชาชนและเกิดความเสียหายต่อรัฐ โดยไม่เป็นการสมควร การปล่อยให้สถาบันการเงินหรือบริษัทบริหารสินทรัพย์ของเอกชนต่าง ๆ ที่สามารถแก้ไขปัญหาสินทรัพย์ด้อยคุณภาพส่วนนี้กันเอง น่าจะเหมาะสมและเป็นประโยชน์ต่อรัฐและส่วนรวมมากกว่า

อนุมาตรา ๒ เนื่องจาก ในช่วงระยะเวลาที่ผ่านมาการเจรจาปรับโครงสร้างหนี้กับสถาบันการเงินหรือบริษัทบริหารสินทรัพย์เอกชนในส่วนที่มีเจ้าหนี้นี้มากกว่าหนึ่งราย มักประสบปัญหาไม่ได้ข้อยุติในการเจรจา เนื่องจากแต่ละสถาบันการเงินหรือบริษัทบริหารสินทรัพย์มีหลักเกณฑ์ วิธีการเงื่อนไข และกระบวนการในการปรับโครงสร้างหนี้ที่แตกต่างกัน ดังนั้น การรวมอำนาจไว้ที่เจ้าหนี้แต่เพียงรายเดียวในการเจรจาปรับโครงสร้างหนี้ เพื่อให้หลักเกณฑ์ วิธีการ เงื่อนไข และกระบวนการในการปรับโครงสร้างหนี้เป็นไปในทางเดียวกัน จะทำให้เกิดความสะดวก รวดเร็วในการหาข้อยุติมากกว่า จึงเป็นการสมควรที่โอนหนี้ดังกล่าวให้แก่ บสท. เพื่อเป็นองค์กรกลางในการทำหน้าที่ดังกล่าว

อนุมาตรา ๓ เนื่องจากลูกหนี้สถาบันการเงินและบริษัทบริหารสินทรัพย์เอกชนในส่วนที่มีมูลค่าต่ำกว่าห้าล้านบาท มีจำนวนรายที่สูงมาก การกำหนดให้ บสท. เป็นผู้จัดการดูแลยอมดำเนินการได้ไม่ครอบคลุมทั่วถึง นอกจากนี้ หนี้รายย่อยดังกล่าวมีโครงสร้างและองค์ประกอบในการปรับโครงสร้างหนี้ที่ไม่ยุ่งยาก ประกอบกับการกำหนดจำนวนหนี้ขั้นต่ำดังกล่าวนี้เป็นหลักการซึ่งผู้ที่เกี่ยวข้องในการตราพระราชกำหนด ได้หารือกับทางตัวแทนของภาคเอกชนแล้ว ว่าเป็นภาระหนี้ขั้นต่ำที่เหมาะสมในการโอนมายัง บสท. ดังนั้น สำหรับหนี้รายย่อยดังกล่าว การให้สถาบันการเงินหรือบริษัทบริหารสินทรัพย์ของตนดูแลเองน่าจะเป็นประโยชน์มากกว่า และไม่สิ้นเปลืองงบประมาณของรัฐมากจนเกินไป

อนุมาตรา ๔ ในเรื่องกำหนดให้มีเงื่อนไขว่ายังมีได้มีความตกลงเป็นหนังสือปรับโครงสร้างหนี้ใหม่ภายใน ๓๐ วัน นับแต่วันที่พระราชกำหนด ฯ ใช้บังคับนั้น เนื่องจากหากสินทรัพย์ด้อยคุณภาพรายใดได้มีความตกลงเป็นหนังสือปรับโครงสร้างหนี้ใหม่แล้ว ย่อมถือว่าเป็นสินทรัพย์ด้อยคุณภาพซึ่งเจ้าหนี้และลูกหนี้สามารถเจรจาตกลงกันจนได้ข้อยุติแล้ว จึงไม่มีความจำเป็นที่ต้องโอนมายัง บสท. เพื่อปรับโครงสร้างหนี้ใหม่ สำหรับเรื่องระยะเวลาที่ขยายให้ออกไปอีก ๓๐ วัน เนื่องมาจากในช่วงที่ประกาศใช้พระราชกำหนดบรรษัทบริหารสินทรัพย์ไทย พ.ศ. ๒๕๔๔ รัฐประสงค์ให้สถาบันการเงินหรือบริษัทบริหารสินทรัพย์เอกชนเร่งปรับโครงสร้างหนี้กับลูกหนี้ที่ใกล้ได้ข้อยุติแล้ว เร่งปรับโครงสร้างหนี้ให้แล้วเสร็จโดยเร็ว เพื่อลดปริมาณของสินทรัพย์ด้อยคุณภาพที่จะโอนมายัง บสท. ให้มีปริมาณน้อยลง

สำหรับในเรื่องที่กำหนดเงื่อนไขว่ายังมีได้เป็นสินทรัพย์ด้อยคุณภาพที่ลูกหนี้ถูกศาลมีคำสั่งให้ความเห็นชอบแผนฟื้นฟูกิจการของลูกหนี้ นั้น เนื่องจากหากสินทรัพย์ด้อยคุณภาพรายใดศาลมีคำสั่งให้ความเห็นชอบแผนฟื้นฟูกิจการของลูกหนี้แล้ว ก็ไม่มีความจำเป็นที่ต้องโอนมายัง บสท. เพื่อปรับโครงสร้างหนี้ใหม่



ดังนั้น เมื่อพิจารณาพระราชกำหนดบรรษัทบริหารสินทรัพย์ไทย พ.ศ. ๒๕๔๔ มาตรา ๓๑ ประกอบกับเหตุผลดังกล่าวข้างต้น จะเห็นได้ว่า บสท. มีวัตถุประสงค์หลักในการบริหารสินทรัพย์ ค้อยคุณภาพ ปรับโครงสร้างหนี้ และปรับโครงสร้างกิจการของสินทรัพย์ค้อยคุณภาพที่เป็นสิทธิเรียกร้อง หรือหนี้สินของลูกหนี้ของสถาบันการเงินหรือบรรษัทบริหารสินทรัพย์ของรัฐ กฎหมายจึงบัญญัติบังคับ ให้สถาบันการเงินหรือบรรษัทบริหารสินทรัพย์ของรัฐต้องโอนสินทรัพย์ค้อยคุณภาพ ณ วันที่ ๓๑ ธันวาคม ๒๕๔๑ ทั้งหมดให้แก่ บสท. แต่กฎหมายมิได้บังคับให้สถาบันการเงินหรือบรรษัทบริหารสินทรัพย์ของเอกชนต้องโอนสินทรัพย์ค้อยคุณภาพให้กับ บสท. เพราะจะเป็นการกระทบสิทธิของเอกชน แต่อาศัยหลักของความยินยอมหรือความสมัครใจ และกำหนดหลักเกณฑ์ในการโอนต้องเป็นไปตาม มาตรา ๓๑ อนุมาตรา ๑ ถึงอนุมาตรา ๔ เพื่อให้รัฐมีต้นทุนในการดำเนินการให้น้อยที่สุดโดยก่อให้เกิด ประโยชน์มากที่สุด และเพื่อมิให้ บสท. ต้องแบกรับภาระเสี่ยงจากการขาดทุนมากจนเกินไป ซึ่งจะกระทบ ถึงเงินภาษีอากรของประชาชนและอาจเกิดความเสียหายต่อรัฐ นอกจากนี้ สินทรัพย์ค้อยคุณภาพของ สถาบันการเงินเอกชนก็มีกฎหมายฉบับต่าง ๆ เช่น พระราชกำหนดบรรษัทบริหารสินทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๔๑ กำหนดให้โอนสินทรัพย์ค้อยคุณภาพของสถาบันการเงินเอกชนให้กับบรรษัทบริหารสินทรัพย์ เพื่อดำเนินการ บริหารสินทรัพย์ตามกฎหมายฉบับดังกล่าวอยู่แล้ว จึงเห็นว่า พระราชกำหนดบรรษัทบริหารสินทรัพย์ไทย พ.ศ. ๒๕๔๔ มาตรา ๓๑ ได้กำหนดหลักเกณฑ์และเงื่อนไขที่ใช้บังคับเป็นการทั่วไป ซึ่งหลักเกณฑ์ และเงื่อนไขดังกล่าวเป็นไปเพื่อประโยชน์ของส่วนรวมหรือเพื่อรักษาไว้ซึ่งประโยชน์มหาชน และมีใช้ บทบัญญัติของกฎหมายที่เป็นบทบังคับ แต่เป็นบทบัญญัติที่อาศัยหลักความยินยอมหรือความสมัครใจ และเป็นหลักเกณฑ์ที่มีผลใช้บังคับกับสินทรัพย์ค้อยคุณภาพของสถาบันการเงินหรือบรรษัทบริหารสินทรัพย์ ที่มีข้อเท็จจริงเดียวกันในลักษณะที่เหมือนกัน ดังนั้น ข้อโต้แย้งของจำเลยผู้ร้องที่อ้างว่า มาตรา ๓๑ แห่งพระราชกำหนดดังกล่าวขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๐ จึงฟังไม่ขึ้น เพราะมาตรา ๓๑ มิได้กระทบสิทธิของจำเลยผู้ร้องแต่อย่างใด แต่เป็นบทบัญญัติที่กำหนดวิธีการรับโอนหนี้ค้อยคุณภาพ ของ บสท. โดยให้ความคุ้มครองบุคคลที่มีหนี้ค้อยคุณภาพอย่างเท่าเทียมกัน ไม่เป็นการเลือกปฏิบัติ โดยไม่เป็นธรรมต่อบุคคลเพราะเหตุแห่งความแตกต่างในเรื่องสถานะของบุคคลหรือฐานะทางเศรษฐกิจ หรือสังคมแต่อย่างใด

อาศัยเหตุผลดังกล่าว จึงวินิจฉัยว่า พระราชกำหนดการบริหารสินทรัพย์ไทย พ.ศ. ๒๕๕๔  
มาตรา ๓๑ ไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๐

ศาสตราจารย์ ดร.กระมล ทองธรรมชาติ  
ประธานศาลรัฐธรรมนูญ