

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 “สินทรัพย์ด้วยคุณภาพ” ใช้นั้น ไม่มีผลใช้บังคับเป็นการทั่วไป โดยธนาคารแห่งประเทศไทยไม่ได้ให้ลูกค้าที่มีสินเชื่อกับสถาบันการเงินมีโอกาสโต้แย้งว่า “สินเชื่อรายคนมิใช่สินเชื่อด้วยคุณภาพ” และโต้แย้งว่า มาตรา ๔ แห่งพระราชกำหนดดังกล่าว บริษัทที่จะเป็นบริษัทบริหารสินทรัพย์ มิได้เปิดกว้างให้สิทธิแก่บริษัทจำกัดหรือบริษัทมหาชนจำกัดโดยทั่วไปมีความเสมอภาคกันในการเข้ามาเป็นบริษัทบริหารสินทรัพย์ แต่กลับจำกัดสิทธิเฉพาะที่ได้รับอนุมัติจากผู้ว่าการธนาคารแห่งประเทศไทยเท่านั้น จึงขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕ วรรคสอง นั้น

พิจารณาแล้ว พระราชกำหนดบริษัทบริหารสินทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๕๑ มาตรา ๓ ได้บัญญัติคำว่า “การบริหารสินทรัพย์” หมายความว่า (๑) การรับซื้อหรือรับโอนสินทรัพย์ด้วยคุณภาพของสถาบันการเงิน รวมตลอดจนหลักประกันของสินทรัพย์นั้นเพื่อนำมาบริหารหรือจำหน่ายจ่ายโอนต่อไป (๒) กิจการอื่นที่เกี่ยวข้องหรือเกี่ยวกับกิจการตาม (๑) ที่รัฐมนตรีประกาศกำหนดโดยความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรี และคำว่า “สินทรัพย์ด้วยคุณภาพ” หมายความว่า สินทรัพย์ของสถาบันการเงินที่ธนาคารแห่งประเทศไทยประกาศกำหนดให้เป็นสินทรัพย์ด้วยคุณภาพที่จำหน่ายจ่ายโอนให้บริษัทบริหารสินทรัพย์ได้

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 เตชาชาญ

ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ