

คำวินิจฉัยของ ศาสตราจารย์ ดร.เสาวนีย์ อัครโรจน์ ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

ที่ ๓๗/๒๕๕๗

วันที่ ๓๐ มีนาคม ๒๕๕๗

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

ด้วยศาลแพ่งสงฆ์คำโต้แย้งของจำเลย บริษัท เดอะ ซี.อี.ซี. คอนสตรัคชั่น จำกัด กับพวก ในคดีแพ่งหมายเลขดำที่ ๕๕๕๓/๒๕๕๗ ขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๔ ว่าพระราชกำหนดบริษัทบริหารสินทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๕๑ มาตรา ๕ วรรคสอง ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญหรือไม่

๑. สรุปข้อเท็จจริง

ข้อเท็จจริงตามคำร้องและเอกสารประกอบสรุปความได้ ดังนี้

บริษัทบริหารสินทรัพย์จันทบุรี จำกัด เป็นโจทก์ฟ้องบริษัท เดอะ ซี.อี.ซี. คอนสตรัคชั่น จำกัด ที่ ๑ กับพวกเป็นจำเลยต่อศาลแพ่ง โดยกล่าวหาว่ากระทำความผิดข้อตกลงกู้ยืม ตัวสัญญาใช้เงิน คำประกัน จำน่า จำนอง เป็นคดีแพ่งหมายเลขดำที่ ๕๕๕๓/๒๕๕๗ ซึ่งสรุปได้ว่า จำเลยที่ ๑ ได้ทำข้อตกลงวงเงินสินเชื่อกู้ยืมเงินกับบริษัทเงินทุนหลักทรัพย์ ภัทรธนกิจ จำกัด (มหาชน) หรือในปัจจุบันคือบริษัทเงินทุน ภัทรธนกิจ จำกัด (มหาชน) โดยจำเลยที่ ๒ - ๖ เป็นผู้ค้ำประกันสินเชื่อของจำเลยที่ ๑ และต่อมาบริษัทเงินทุน ภัทรธนกิจ จำกัด (มหาชน) ได้ทำสัญญาโอนขายสินเชื่อประเภทด้อยคุณภาพ และสัญญาหลักประกันสินเชื่อดังกล่าวให้กับโจทก์ ตามพระราชกำหนดบริษัทบริหารสินทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๕๑ ซึ่งมีหน้าที่บริษัทจำเลยที่ ๑ รวมทั้งผู้ค้ำประกันรวมอยู่ด้วย โจทก์จึงได้มีหนังสือแจ้งให้จำเลยทั้งหมดชำระหนี้ต่อโจทก์ แต่จำเลยไม่ยอมชำระหนี้ โจทก์จึงฟ้องจำเลย

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

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

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

๒. การดำเนินการของศาลรัฐธรรมนูญ

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

๓. ประเด็นที่ศาลรัฐธรรมนูญต้องพิจารณาวินิจฉัยและคำวินิจฉัย

พิเคราะห์แล้ว ในเรื่องและผู้ร้องกล่าวอ้างว่าการที่ให้มีการจำหน่ายจ่ายโอนสินทรัพย์ของสถาบันการเงินที่ธนาคารแห่งประเทศไทยประกาศให้เป็นสินทรัพย์ด้วยคุณภาพให้กับบริษัทบริหารสินทรัพย์ได้นั้นธนาคารแห่งประเทศไทยก็มีได้ให้โอกาสลูกค้าที่มีสินเชื่อกับสถาบันการเงินโต้แย้งว่าสินเชื่อของตนมิใช่สินเชื่อด้วยคุณภาพก่อนที่ธนาคารแห่งประเทศไทยจะประกาศกำหนดให้สินทรัพย์ใดเป็นสินทรัพย์ด้วยคุณภาพจึงเป็นสิ่งที่ไม่ถูกต้องนั้น ผู้ร้องเพียงแต่ยกขึ้นอ้างในคำร้อง โดยมิได้โต้แย้งว่าบทบัญญัติแห่งกฎหมายว่าด้วยสินทรัพย์ด้วยคุณภาพมาตราใดขัดหรือแย้งต่อบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ มาตราใด จึงไม่เป็นประเด็นที่จะรับพิจารณาวินิจฉัย

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

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย

มาตรา ๒๕ วรรคหนึ่งและวรรคสอง บัญญัติว่า

“การจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลที่รัฐธรรมนูญรับรองไว้จะกระทำมิได้ เว้นแต่โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายเฉพาะเพื่อการที่รัฐธรรมนูญนี้กำหนดไว้และเท่าที่จำเป็นเท่านั้นและจะกระทบกระเทือนสาระสำคัญของสิทธิและเสรีภาพนั้นมิได้

กฎหมายตามวรรคหนึ่งต้องมีผลใช้บังคับเป็นการทั่วไปและไม่มุ่งหมายให้ใช้บังคับแก่กรณีใดกรณีหนึ่ง หรือแก่บุคคลใดบุคคลหนึ่งเป็นการเจาะจง ทั้งต้องระบุบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญที่ให้อำนาจในการตรากฎหมายนั้นด้วย”

พระราชกำหนดบริษัทบริหารสินทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๕๑

มาตรา ๕ บัญญัติว่า

“ในการดำเนินกิจการบริหารสินทรัพย์ ถ้าบริษัทบริหารสินทรัพย์จัดหาเงินทุนโดยการออกหลักทรัพย์หรือให้กู้ยืมเงิน ให้กระทำได้ตามหลักเกณฑ์ที่ธนาคารแห่งประเทศไทยกำหนด

ในกรณีที่การดำเนินงานของบริษัทบริหารสินทรัพย์ตามวรรคหนึ่งมีลักษณะเป็นการประกอบธุรกิจเงินทุน หรือธุรกิจเครดิตฟองซิเอร์ ให้บริษัทบริหารสินทรัพย์สามารถกระทำได้โดยไม่อยู่ภายใต้บังคับแห่งกฎหมายว่าด้วยการนั้น”

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

อนุญาตไว้ เช่น การกู้ยืมเงินและออกหลักทรัพย์เฉพาะหุ้นหรือหุ้นกู้หรือตราสารหนี้อื่น แต่ไม่ได้รับอนุญาตให้รับฝากเงินจากประชาชน จึงได้รับยกเว้นมิให้นำบทบัญญัติที่ใช้บังคับกับบริษัทเงินทุน หรือบริษัทเครดิตฟองซิเอร์มาใช้บังคับกับการจัดหาเงินทุนของบริษัทบริหารสินทรัพย์ ดังที่บัญญัติไว้ใน มาตรา ๕ วรรคสอง ซึ่งก็ได้เป็นการจำกัดสิทธิและเสรีภาพของประชาชนหรือกระทบกระเทือน สาระสำคัญแห่งสิทธิและเสรีภาพแต่อย่างใด เพราะเป็นกรณีที่ต้องการแก้ไขปัญหาเศรษฐกิจของประเทศ และบริษัทดังกล่าวก็ดำเนินกิจการได้อย่างจำกัดตามกฎหมายเท่านั้น ซึ่งไม่เหมือนกับบริษัททั่วไป นอกจากนั้นกฎหมายนี้ใช้บังคับกับบริษัทบริหารสินทรัพย์ซึ่งได้จดทะเบียนกับธนาคารแห่งประเทศไทย ทุกบริษัท แม้ว่าบริษัทบริหารสินทรัพย์จะรับโอนหนี้จากสถาบันการเงินต่างๆ ไปดำเนินการเรียกร้องจาก ลูกหนี้ของสถาบันการเงินเดิมโดยกฎหมายไม่ได้ให้ออกสลูกค้าของสถาบันการเงินเดิมได้โต้แย้งว่า สินเชื่อของตนมิได้ด้อยคุณภาพ แต่ก็เป็นกรณีที่ใช้บังคับกับบริษัทบริหารสินทรัพย์ทั่วไป และกับการ บังคับชำระหนี้ที่บริษัทฯ รับโอนไป จึงมิได้มุ่งหมายที่จะใช้กับบริษัทบริหารสินทรัพย์บริษัทหนึ่งบริษัทใด โดยเฉพาะหรือลูกหนี้คนหนึ่งคนใดโดยเฉพาะ จึงไม่เป็นการใช้บังคับแก่กรณีใดกรณีหนึ่ง หรือแก่บุคคลใด บุคคลหนึ่งโดยเฉพาะเจาะจง

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

ศาสตราจารย์ ดร.เสาวนีย์ อัสวโรจน์

ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ