

## คำวินิจฉัยของ นายอูระ หวังอ้อมกลาง 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)

ข้อเท็จจริงได้ความว่า บริษัท เดอะ ซี.อี.ซี. คอนสตรัคชั่น จำกัด ได้ทำบันทึกข้อตกลงวงเงินสินเชื่อกู้ยืมเงิน กับบริษัทเงินทุนหลักทรัพย์ ภัทรชนก จำกัด (มหาชน) หรือบริษัทเงินทุน ภัทรชนก จำกัด (มหาชน) ในปัจจุบัน โดยมีบริษัท ซีวิล เอนจิเนียริง จำกัด บริษัท บุญชัยพาณิชย์ (๑๕๗๕) จำกัด นายชัยวัล อัสวศิริสุข นายอารี อัสวศิริสุข และนางงามนิศย์ พยุงกิจสมบัติ เป็นผู้ค้ำประกันสินเชื่อของบริษัท เดอะ ซี.อี.ซี. คอนสตรัคชั่น จำกัด ต่อมาบริษัทเงินทุน ภัทรชนก จำกัด (มหาชน) ได้ทำสัญญาโอนขายสินเชื่อประเภทด้อยคุณภาพและสัญญาหลักประกันเกี่ยวกับสินเชื่อด้วยคุณภาพให้กับบริษัทบริหารสินทรัพย์จันทบุรี จำกัด ตามพระราชกำหนดบริษัทบริหารสินทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๕๑ ซึ่งรวมถึงหนี้ที่บริษัท เดอะ ซี.อี.ซี. คอนสตรัคชั่น จำกัด และผู้ค้ำประกันต้องร่วมรับผิดชอบด้วย บริษัทบริหารสินทรัพย์จันทบุรี จำกัด ได้มีหนังสือแจ้งให้บริษัท เดอะ ซี.อี.ซี. คอนสตรัคชั่น จำกัด กับพวก ให้ชำระหนี้ แต่บริษัท เดอะ ซี.อี.ซี. คอนสตรัคชั่น จำกัด กับพวกเพิกเฉย บริษัทบริหารสินทรัพย์จันทบุรี จำกัด จึงได้ยื่นฟ้องบริษัท เดอะ ซี.อี.ซี. คอนสตรัคชั่น จำกัด กับพวก ขอให้ผิดข้อตกลงกู้เงิน ตัวสัญญาใช้เงิน ค้ำประกัน จำนำ จำนอง ปรากฏตามคดีแพ่งหมายเลขดำที่ ๕๕๕๓/๒๕๕๗

จำเลยทั้งหกยื่นคำให้การปฏิเสธฟ้องโจทก์ ต่อมา จำเลยที่ ๑ ที่ ๒ ที่ ๔ และที่ ๖ ยื่นคำร้องต่อศาลแพ่งอ้างว่า พระราชกำหนดบริษัทบริหารสินทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๕๑ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕ วรรคสอง เพราะเป็นกฎหมายที่ไม่มีผลใช้บังคับเป็นการทั่วไป แต่เป็นกฎหมายที่เจตนาให้มีผลบังคับใช้และมุ่งหมายใช้บังคับเฉพาะ “กรณีสินทรัพย์ของสถาบันการเงินที่ธนาคารแห่งประเทศไทยประกาศให้เป็นสินทรัพย์ด้อยคุณภาพ ที่จำหน่ายจ่ายโอนให้บริษัทบริหารสินทรัพย์ได้” เท่านั้น และธนาคารแห่งประเทศไทยมิได้ให้ออกาสถักคำที่มีสินเชื่อกับสถาบันการเงินโต้แย้งว่า สินเชื่อของตนมิใช่

สินเชื่อด้อยคุณภาพ ก่อนที่ธนาคารแห่งประเทศไทยประกาศกำหนดให้สินทรัพย์ใดเป็นสินทรัพย์ด้อยคุณภาพ นอกจากนี้บริษัทที่จะเป็น “บริษัทบริหารสินทรัพย์” ตามพระราชกำหนดดังกล่าวก็มิได้เปิดกว้างให้สิทธิแก่บริษัทจำกัด หรือบริษัทมหาชนจำกัด โดยทั่วไปมีความเสมอภาคกันในการเข้ามาเป็นบริษัทบริหารสินทรัพย์ แต่กลับจำกัดสิทธิเฉพาะที่ได้รับอนุมัติจากผู้ว่าราชการแห่งประเทศไทยเท่านั้น พระราชกำหนดดังกล่าวจึงเป็นกฎหมายที่มีเจตนามุ่งหมายใช้บังคับเฉพาะกรณีและบุคคลใดบุคคลหนึ่งโดยเฉพาะ มิได้มีเจตนาให้มีผลใช้บังคับเป็นการทั่วไป โดยเฉพาะบทบัญญัติมาตรา ๕ วรรคสอง ของพระราชกำหนดดังกล่าวที่ “ให้บริษัทบริหารสินทรัพย์สามารถประกอบธุรกิจเงินทุนได้ โดยไม่อยู่ภายใต้บังคับแห่งกฎหมายนั้น” เป็นบทบัญญัติที่แสดงเจตนามุ่งใช้เฉพาะกรณีโดยชัดแจ้ง มาตรา ๕ วรรคสอง จึงขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕ วรรคสอง และขอให้ศาลแพ่งส่งความเห็นตามคำร้องดังกล่าวเพื่อให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัย

ศาลแพ่งเห็นว่า จำเลยกล่าวอ้างว่า พระราชกำหนดบริษัทบริหารสินทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๕๑ มาตรา ๕ วรรคสอง ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕ วรรคสอง จึงให้ส่งคำร้องมายังศาลรัฐธรรมนูญเพื่อพิจารณาวินิจฉัย ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๔

ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาแล้วมีคำสั่งให้รับคำร้องไว้ดำเนินการและรับไว้พิจารณาวินิจฉัยและแจ้งคำสั่งให้สำนักงานศาลยุติธรรมทราบ

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

รัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕ บัญญัติว่า “การจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลที่รัฐธรรมนูญรับรองไว้จะกระทำมิได้ เว้นแต่โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายเฉพาะเพื่อการที่รัฐธรรมนูญนี้กำหนดไว้และเท่าที่จำเป็นเท่านั้น และจะกระทบกระเทือนสาระสำคัญของสิทธิและเสรีภาพนั้นมิได้

กฎหมายตามวรรคหนึ่งต้องมีผลใช้บังคับเป็นการทั่วไปและไม่มุ่งหมายให้ใช้บังคับแก่กรณีใดกรณีหนึ่ง หรือแก่บุคคลใดบุคคลหนึ่งเป็นการเจาะจง ทั้งต้องระบุบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญที่ให้อำนาจในการตรากฎหมายนั้นด้วย

บทบัญญัติวรรคหนึ่งและวรรคสองให้นำมาใช้บังคับกับกฎหรือข้อบังคับที่ออกโดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายด้วย โดยอนุโลม”

พระราชกำหนดบริษัทบริหารสินทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๕๑ มีบทบัญญัติเรื่อง การจัดหาเงินทุนของบริษัทบริหารสินทรัพย์ ในมาตรา ๕ บัญญัติว่า

“ในการดำเนินกิจการบริหารสินทรัพย์ ถ้าบริษัทบริหารสินทรัพย์จัดหาเงินทุนโดยการออกหลักทรัพย์ หรือให้กู้ยืมเงิน ให้กระทำได้ตามหลักเกณฑ์ที่ธนาคารแห่งประเทศไทยกำหนด

ในกรณีที่การดำเนินงานของบริษัทบริหารสินทรัพย์ตามวรรคหนึ่งมีลักษณะเป็นการประกอบธุรกิจเงินทุน หรือธุรกิจเครดิตฟองซิเอร์ ให้บริษัทบริหารสินทรัพย์สามารถกระทำได้โดยไม่ต้องอยู่ภายใต้บังคับแห่งกฎหมายว่าด้วยการนั้น”

ผู้ร้องโต้แย้งว่า พระราชกำหนดบริษัทบริหารสินทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๕๑ ไม่มีผลใช้บังคับเป็นการทั่วไป แต่เป็นกฎหมายที่มีเจตนาให้มีผลบังคับใช้และมุ่งหมายใช้บังคับเฉพาะ “กรณีสินทรัพย์ของสถาบันการเงินที่ธนาคารแห่งประเทศไทยประกาศให้เป็นสินทรัพย์ด้อยคุณภาพ ที่จำหน่ายจ่ายโอนให้บริษัทบริหารสินทรัพย์ได้” เท่านั้น และธนาคารแห่งประเทศไทยมิได้ให้โอกาสลูกค้าที่มีสินเชื่อกับสถาบันการเงินโต้แย้งว่า สินเชื่อของตนมิใช่สินเชื่อด้อยคุณภาพ ก่อนที่ธนาคารแห่งประเทศไทยจะประกาศกำหนดให้สินทรัพย์ใดเป็นสินทรัพย์ด้อยคุณภาพ นอกจากนี้บริษัทที่จะเป็น “บริษัทบริหารสินทรัพย์” มิได้เปิดกว้างให้สิทธิแก่บริษัทจำกัด หรือบริษัทมหาชนจำกัดโดยทั่วไปมีความเสมอภาคกันในการเข้ามาเป็นบริษัทบริหารสินทรัพย์ แต่กลับจำกัดสิทธิเฉพาะที่ได้รับอนุมัติจากผู้ว่าราชการจังหวัดแห่งประเทศไทยเท่านั้น พระราชกำหนดดังกล่าวจึงเป็นกฎหมายที่มีเจตนามุ่งหมายใช้บังคับเฉพาะกรณีและบุคคลใดบุคคลหนึ่งโดยเฉพาะ จึงมิได้มีเจตนาให้มีผลใช้บังคับเป็นการทั่วไป โดยเฉพาะบทบัญญัติมาตรา ๕ วรรคสอง ของพระราชกำหนดดังกล่าวที่ “ให้บริษัทบริหารสินทรัพย์สามารถประกอบธุรกิจเงินทุนได้ โดยไม่ต้องอยู่ภายใต้บังคับแห่งกฎหมายนั้น” เป็นบทบัญญัติที่แสดงเจตนามุ่งใช้เฉพาะกรณีโดยชัดแจ้ง จึงขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕ วรรคสอง

พิจารณาแล้ว รัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕ เป็นบทบัญญัติคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของบุคคล การจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลที่รัฐธรรมนูญรับรองไว้จะกระทำมิได้ เว้นแต่โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายเฉพาะเพื่อการที่รัฐธรรมนูญกำหนดไว้และเท่าที่จำเป็น และจะกระทบกระเทือนสาระสำคัญของสิทธิและเสรีภาพไม่ได้ และอยู่ภายใต้เงื่อนไขที่ว่า ต้องเป็นกฎหมายที่ใช้บังคับเป็นการทั่วไปมิได้มุ่งหมายที่ใช้บังคับแก่กรณีใดกรณีหนึ่งโดยเฉพาะเจาะจง สำหรับพระราชกำหนดบริษัทบริหารสินทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๕๑ มาตรา ๕ วรรคสอง บริษัทบริหารสินทรัพย์มีลักษณะเป็นการประกอบธุรกิจเงินทุน หรือธุรกิจเครดิตฟองซิเอร์อย่างหนึ่ง แต่ในการดำเนินการของบริษัทบริหารสินทรัพย์โดยเฉพาะการจัดการจัดหาเงินทุนเพื่อดำเนินการได้รับยกเว้นโดยไม่ต้องอยู่ภายใต้บังคับแห่งกฎหมายว่าด้วยการประกอบธุรกิจเงินทุน หรือธุรกิจเครดิตฟองซิเอร์ ที่บริษัทบริหารสินทรัพย์ได้รับยกเว้นนั้นปรากฏตามเหตุผลในการตราพระราชกำหนดบริษัทบริหารสินทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๕๑ ว่ามีวัตถุประสงค์

เพื่อแก้ปัญหาสินทรัพย์ด้อยคุณภาพของสถาบันการเงินซึ่งมีอยู่จำนวนมาก ทำให้เป็นอุปสรรคต่อการ  
เงินทุนของสถาบันการเงิน และกระทบกระเทือนต่อความสามารถในการให้สินเชื่อในภาคเศรษฐกิจ  
ปัญหาดังกล่าวหากไม่ได้รับการแก้ไขโดยด่วน จะส่งผลให้สถาบันการเงินต้องตัดเงินส่วนหนึ่งมาตั้งเป็น  
เงินสำรองเพื่อหนี้สูญเพิ่มขึ้น ความสามารถในการปล่อยสินเชื่อแก่ภาคเศรษฐกิจที่แท้จริงก็จะลดลง  
เรื่อยๆ จะส่งผลให้ปัญหาการขาดสภาพคล่องและวิกฤตเศรษฐกิจทวีความรุนแรงมากขึ้น เพื่อให้  
สถาบันการเงินแก้ปัญหาดังกล่าวได้ จึงต้องแยกสินทรัพย์ด้อยคุณภาพออกมาแล้วขายหรือโอนให้  
แก่นิติบุคคลอื่นเพื่อบริหารสินทรัพย์นั้นต่อไป การจัดตั้งบริษัทบริหารสินทรัพย์ ก็เพื่อเข้ามาช่วยแก้ไข  
ปัญหาดังกล่าว โดยวิธีการรับซื้อหรือรับโอนสินทรัพย์ด้อยคุณภาพของสถาบันการเงิน รวมตลอดจน  
หลักประกันของสินทรัพย์นั้น เพื่อนำมาบริหารหรือจำหน่ายจ่ายโอนต่อไป ที่บริษัทบริหารสินทรัพย์  
มีวัตถุประสงค์แตกต่างไปจากบริษัทจำกัดหรือบริษัทมหาชนจำกัด โดยบริษัทจำกัดหรือบริษัทมหาชน  
จำกัดโดยทั่วไป มีวัตถุประสงค์มุ่งแสวงหากำไรไม่ได้มีความมุ่งหมายที่จะเข้ามาช่วยแก้ปัญหาทางด้าน  
การเงินหรือปัญหาสินทรัพย์ด้อยคุณภาพ จึงไม่อาจเข้ามาดำเนินการเกี่ยวกับสินทรัพย์ด้อยคุณภาพ  
เช่นเดียวกับบริษัทบริหารสินทรัพย์ได้ บริษัทบริหารสินทรัพย์สามารถจัดหาเงินทุนได้ พระราชกำหนด  
บริษัทบริหารสินทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๕๑ ใช้อย่างเป็นการทั่วไป ไม่ได้มุ่งหมายใช้อย่างคับแคบกรณีใดกรณีหนึ่ง  
หรือแก่บุคคลใดบุคคลหนึ่งโดยเฉพาะเจาะจง และได้ความว่าปัจจุบันบริษัทบริหารสินทรัพย์ที่จัดตั้งขึ้น  
ตามพระราชกำหนดดังกล่าวมีอยู่จำนวนมาก พระราชกำหนดบริษัทบริหารสินทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๕๑  
มาตรา ๕ วรรคสอง จึงไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕ วรรคสอง

อาศัยเหตุผลดังกล่าวมาข้างต้นจึงวินิจฉัยว่า พระราชกำหนดบริษัทบริหารสินทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๕๑  
มาตรา ๕ วรรคสอง ไม่มีข้อความขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕ วรรคสอง

นายอูระ หวังอ้อมกลาง

ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ