คำวินิจฉัยของ นายอุระ หวังอ้อมกลาง ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

ที่ ๔๐/๒๕๔๗ **วันที่ ๒๐ เมษายน ๒๕๔๗**

เรื่อง ศาลจังหวัดนครปฐมส่งคำโต้แย้งของจำเลย (นายวีระชัย เอื้อวิไลจิต) ในคดีแพ่งหมายเลขดำที่ ๕๕๒/๒๕๔๓ ขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๔ (กรณีพระราชกำหนดบริษัทบริหารสินทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๔๑ มาตรา ๓ มาตรา ๔ และมาตรา ๕ วรรคสอง ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ)

ข้อเท็จจริงได้ความว่า นายวีระชัย เอื้อวิไลจิต เป็นจำเลยในคดีแพ่งหมายเลขดำที่ ๕๕๒/๒๕๔๓ ในความผิดฐานกู้ยืม จำนอง จำนวนทุนทรัพย์ ๒,๘๖๖,๖๕๘.๘๕ บาท นายวีระชัย เอื้อวิไลจิต ทำสัญญากู้เงินจากธนาคารนครหลวงไทย จำกัด (มหาชน) สาขานครชัยศรี จำนวนเงิน ๒,๐๐๐,๐๐๐ บาท โดยนายวีระชัย เอื้อวิไลจิต ยอมเสียดอกเบี้ยในจำนวนเงินกู้ให้แก่โจทก์ในอัตราสูงสุดตามประกาศธนาคารโจทก์ และตกลงชำระหนี้คืนภายใน ๒๔ เดือน นับแต่วันทำสัญญานี้เป็นต้นไป ในการกู้ยืมเงินดังกล่าว นายวีระชัย เอื้อวิไลจิต ได้จำนองที่ดินพร้อมสิ่งปลูกสร้างรวม ๕ แปลง เป็นประกันหนี้เงินกู้ นายวีระชัย เอื้อวิไลจิต ไม่ชำระหนี้ให้เป็นไปตามสัญญา ธนาคารนครหลวงไทย จำกัด (มหาชน) ได้ทวงถามแล้วหลายครั้งแต่ นายวีระชัย เอื้อวิไลจิต เพิกเฉย ธนาคารนครหลวงไทย จำกัด (มหาชน) จึงเป็นโจทก์ยื่นฟ้อง นายวีระชัย เอื้อวิไลจิต ต่อศาลจังหวัดนครปฐมเพื่อบังคับให้ชำระหนี้ตามสัญญากู้ยืมฯ ปรากฏตามคดีหมายเลขดำที่ ๕๕๒/๒๕๔๓

จำเลยยื่นคำให้การว่า เอกสารตามฟ้องคดีของโจทก์ไม่สมบูรณ์ โจทก์ไม่มีอำนาจฟ้องอัตราดอกเบี้ยสูงกว่าอัตราดอกเบี้ยตามประกาศของโจทก์ที่ใช้บังคับขณะทำสัญญาจำนองจึงเป็นโมฆะ และว่าไม่ได้เป็นหนี้เงินกู้โจทก์ตามฟ้อง ต่อมาบริษัทบริหารสินทรัพย์เพชรบุรี จำกัด ยื่นคำร้องว่า ผู้ร้องเป็นนิติบุคคลตามกฎหมายประเภทบริษัทจำกัด และได้จดทะเบียนเป็นบริษัทบริหารสินทรัพย์ตามพระราชกำหนดบริษัทบริหารสินทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๔๑ เนื่องจากธนาคารนครหลวงไทย จำกัด (มหาชน) ได้โอนสิทธิเรียกร้องทั้งหมดที่มีต่อจำเลยในคดีนี้ให้แก่บริษัทบริหารสินทรัพย์เพชรบุรี จำกัด เมื่อวันที่ ๒๕ มิถุนายน ๒๕๔๔ โดยเป็นไปตามพระราชกำหนดบริษัทบริหารสินทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๔๑ และบริษัทบริหารสินทรัพย์ฯ ได้แต่งตั้งให้ธนาคารนครหลวงไทย จำกัด (มหาชน) ผู้รับชำระหนี้เดิม เป็นตัวแทนเรียกเก็บและรับชำระหนี้ จึงเป็นผลให้การโอนสิทธิเรียกร้องดังกล่าวเป็นอันชอบด้วยกฎหมาย โดยไม่ต้อง

บอกกล่าวการโอนไปยังลูกหนี้ตามพระราชกำหนดบริษัทบริหารสินทรัพย์ฯ มาตรา ๙ วรรคแรก บริษัทบริหารสินทรัพย์เพชรบุรี จำกัด มีความประสงค์ที่จะขอเข้าเป็นโจทก์ในคดีนี้ จึงได้มอบอำนาจให้ธนาคารนครหลวงไทย จำกัด (มหาชน) เป็นผู้มีอำนาจดำเนินการต่างๆ รวมทั้งดำเนินคดี ฟ้องร้อง ฯลฯ แทนบริษัทฯ ได้ บริษัทบริหารสินทรัพย์เพชรบุรี จำกัด จึงขอสวมสิทธิเป็นโจทก์ในคดีนี้แทนธนาคารนครหลวงไทย จำกัด (มหาชน)

จำเลยยื่นคำร้องคัดค้านและคำร้องขอแก้ไขเพิ่มเติมคำร้องคัดค้านการขอสวมสิทธิเป็นโจทก์ของบริษัทบริหารสินทรัพย์เพชรบุรี ว่า บทบัญญัติในพระราชกำหนดบริษัทบริหารสินทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๔๑ ตั้งแต่มาตรา ๑ ถึงมาตรา ๑๕ เป็นกฎหมายเกี่ยวกับการจำกัดสิทธิในทรัพย์สินโดยให้เป็นการใช้อำนาจของคณะรัฐมนตรี ซึ่งตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ บัญญัติว่า “การใช้อำนาจโดยองค์กรของรัฐทุกองค์กรต้องคำนึงถึงศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ สิทธิและเสรีภาพตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญนี้” และรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๙ วรรคแรก บัญญัติว่า “การจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลที่รัฐธรรมนูญรับรองไว้จะกระทำมิได้ เว้นแต่โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายเฉพาะเพื่อการที่รัฐธรรมนูญนี้กำหนดไว้และเท่าที่จำเป็นเท่านั้น และจะกระทบกระเทือนสาระสำคัญแห่งสิทธิและเสรีภาพนั้นมิได้” มาตรา ๒๙ วรรคสอง บัญญัติว่า “กฎหมายตามวรรคหนึ่งต้องมีผลใช้บังคับเป็นการทั่วไปและไม่มุ่งหมายให้ใช้บังคับแก่กรณีใดกรณีหนึ่ง หรือแก่บุคคลใดบุคคลหนึ่งเป็นการเจาะจง ทั้งต้องระบุบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญที่ให้อำนาจในการตรากฎหมายนั้นด้วย” ในการตราพระราชกำหนดดังกล่าว ไม่มีการอ้างมาตรา ๒๖ มาตรา ๒๙ และมาตรา ๔๘ ของรัฐธรรมนูญ และไม่มีบทบัญญัติมาตราใดในพระราชกำหนดดังกล่าวบัญญัติไว้ด้วยว่า “พระราชกำหนดดังกล่าวเป็นพระราชกำหนดเกี่ยวกับการจำกัดสิทธิในทรัพย์สินของบุคคล” ฉะนั้น จึงถือได้ว่า การตราพระราชกำหนดดังกล่าวขัดกับรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ มาตรา ๒๙ วรรคแรก และมาตรา ๒๙ วรรคสอง พระราชกำหนดบริษัทบริหารสินทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๔๑ มาตรา ๓ (นิยามคำว่า “การบริหารสินทรัพย์” “สินทรัพย์ด้อยคุณภาพ” “บริษัทบริหารสินทรัพย์”) มาตรา ๔ และมาตรา ๕ วรรคท้าย โดยนิยามตามมาตรา ๓ ดังกล่าวข้างต้นเป็นกฎหมายใช้บังคับเฉพาะ “กรณีสินทรัพย์ของสถาบันการเงินที่ธนาคารแห่งประเทศไทยประกาศให้เป็นสินทรัพย์ด้อยคุณภาพที่จำหน่ายจ่ายโอนให้บริษัทบริหารสินทรัพย์ได้” เท่านั้น โดยธนาคารแห่งประเทศไทยรู้อยู่แล้วก่อนการออกกฎหมายว่าสินทรัพย์ของสถาบันการเงินใดบ้าง เป็นสินทรัพย์ด้อยคุณภาพที่ธนาคารแห่งประเทศไทย จะประกาศกำหนดให้เป็นสินทรัพย์ด้อยคุณภาพ ทั้งนี้ โดยธนาคารแห่งประเทศไทยไม่ได้ให้ลูกค้าที่มีสินเชื่อกับสถาบันการเงินดังกล่าวมีโอกาสโต้แย้งว่า “สินเชื่อรายตนมิใช่สินเชื่อด้อยคุณภาพ” มาตรา ๔ บริษัทที่จะเป็นบริษัทบริหารสินทรัพย์ตามพระราชกำหนดดังกล่าว มิได้เปิดกว้างให้สิทธิแก่บริษัทจำกัดหรือ

บริษัทมหาชนจำกัดโดยทั่วไปมีความเสมอภาคกัน ในการเข้ามาเป็นบริษัทบริหารสินทรัพย์ แต่กลับจำกัดสิทธิเฉพาะที่ได้รับอนุมัติจากผู้ว่าการธนาคารแห่งประเทศไทยเท่านั้น และตามมาตรา ๕ วรรคท้าย ที่ “ให้บริษัทบริหารสินทรัพย์สามารถประกอบธุรกิจเงินทุนได้ โดยไม่อยู่ภายใต้บังคับแห่งกฎหมายนั้น” เป็นบทบัญญัติที่แสดงเจตนามุ่งใช้เฉพาะกรณีบริษัทบริหารสินทรัพย์ที่ได้รับอนุมัติจากผู้ว่าการธนาคารแห่งประเทศไทยโดยบทบัญญัติของพระราชกำหนดบริษัทบริหารสินทรัพย์ฯ ทั้งสามมาตราดังกล่าวไม่ได้มีผลใช้บังคับเป็นการทั่วไป จึงขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๙ วรรคสอง ขอให้ศาลจังหวัดนครปฐม ส่งความเห็นดังกล่าวให้ศาลรัฐธรรมนูญเพื่อพิจารณาวินิจฉัย

ศาลจังหวัดนครปฐม พิจารณาแล้วเห็นว่า กรณีตามคำโต้แย้งของจำเลยเป็นไปตามมาตรา ๒๖๔ วรรคหนึ่ง ของรัฐธรรมนูญ จึงให้รอการพิจารณาพิพากษาคดีไว้ชั่วคราว และส่งสำนวนคดีดังกล่าวมายังศาลรัฐธรรมนูญเพื่อพิจารณาวินิจฉัย

ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาแล้ว มีคำสั่งให้รับคำร้องไว้พิจารณาวินิจฉัยและแจ้งคำสั่งให้ศาลจังหวัดนครปฐมทราบ

คดีมีปัญหาต้องพิจารณาวินิจฉัย ดังนี้

๑. การตราพระราชกำหนดบริษัทบริหารสินทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๔๑ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ มาตรา ๒๙ วรรคหนึ่งและวรรคสอง หรือไม่

๒. พระราชกำหนดบริษัทบริหารสินทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๔๑ มาตรา ๓ มาตรา ๔ และมาตรา ๕ วรรคสอง ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๙ วรรคสอง หรือไม่

รัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๙ บัญญัติว่า “การจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลที่รัฐธรรมนูญรับรองไว้จะกระทำมิได้ เว้นแต่โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายเฉพาะเพื่อการที่รัฐธรรมนูญนี้กำหนดไว้และเท่าที่จำเป็นเท่านั้น และจะกระทบกระเทือนสาระสำคัญแห่งสิทธิและเสรีภาพนั้นมิได้

กฎหมายตามวรรคหนึ่งต้องมีผลใช้บังคับเป็นการทั่วไปและไม่มุ่งหมายให้ใช้บังคับแก่กรณีใดกรณีหนึ่ง หรือแก่บุคคลใดบุคคลหนึ่งเป็นการเจาะจง ทั้งต้องระบุบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญที่ให้อำนาจในการตรากฎหมายนั้นด้วย

บทบัญญัติวรรคหนึ่งและวรรคสองให้นำมาใช้บังคับกับกฎหรือข้อบังคับที่ออกโดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายด้วย โดยอนุโลม”

พระราชกำหนดบริษัทบริหารสินทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๔๑ มาตรา ๓ บัญญัติว่า “ในพระราชกำหนดนี้

“การบริหารสินทรัพย์” หมายความว่า

(๑) การรับซื้อหรือรับโอนสินทรัพย์ด้อยคุณภาพของสถาบันการเงิน รวมตลอดจนหลักประกันของสินทรัพย์นั้นเพื่อนำมาบริหารหรือจำหน่ายจ่ายโอนต่อไป

(๒) กิจการอื่นที่เกี่ยวเนื่องหรือเกี่ยวกับกิจการตาม (๑) ที่รัฐมนตรีประกาศกำหนดโดยความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรี

“สินทรัพย์ด้อยคุณภาพ” หมายความว่า สินทรัพย์ของสถาบันการเงินที่ธนาคารแห่งประเทศไทยประกาศกำหนดให้เป็นสินทรัพย์ด้อยคุณภาพที่จำหน่ายจ่ายโอนให้บริษัทบริหารสินทรัพย์ได้

“สถาบันการเงิน” หมายความว่า

(๑) ธนาคารพาณิชย์ตามกฎหมายว่าด้วยการธนาคารพาณิชย์

(๒) บริษัทเงินทุน บริษัทเงินทุนหลักทรัพย์ และบริษัทเครดิตฟองซิเอร์ตามกฎหมายว่าด้วยการประกอบธุรกิจเงินทุน ธุรกิจหลักทรัพย์ และธุรกิจเครดิตฟองซิเอร์

(๓) นิติบุคคลอื่นที่รัฐมนตรีประกาศกำหนดในราชกิจจานุเบกษา

“บริษัทจำกัด” หมายความว่า บริษัทจำกัดตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์หรือบริษัทมหาชนจำกัดตามกฎหมายว่าด้วยบริษัทมหาชนจำกัด

“บริษัทบริหารสินทรัพย์” หมายความว่า บริษัทจำกัดที่ได้จดทะเบียนตามพระราชกำหนดนี้

“รัฐมนตรี” หมายความว่า รัฐมนตรีผู้รักษาการตามพระราชกำหนดนี้”

มาตรา ๔ บัญญัติว่า “การจดทะเบียนบริษัทจำกัดเป็นบริษัทบริหารสินทรัพย์ ให้กระทำได้เมื่อได้รับอนุมัติจากผู้ว่าการธนาคารแห่งประเทศไทย และได้ชำระค่าจดทะเบียนตามอัตราที่กำหนดไว้ในบัญชีท้ายพระราชกำหนดนี้แล้ว

หลักเกณฑ์และวิธีการยื่นคำขอจดทะเบียนและการพิจารณารับจดทะเบียนให้เป็นไปตามที่กำหนดในกฎกระทรวง

ในการดำเนินกิจการบริหารสินทรัพย์ บริษัทจำกัดที่ได้จดทะเบียนเป็นบริษัทบริหารสินทรัพย์ต้องปฏิบัติตามหลักเกณฑ์ที่ธนาคารแห่งประเทศไทยประกาศกำหนด”

มาตรา ๕ บัญญัติว่า “ในการดำเนินกิจการบริหารสินทรัพย์ ถ้าบริษัทบริหารสินทรัพย์จัดหาเงินทุนโดยการออกหลักทรัพย์หรือให้กู้ยืมเงิน ให้กระทำได้ตามหลักเกณฑ์ที่ธนาคารแห่งประเทศไทยกำหนด

ในกรณีที่การดำเนินงานของบริษัทบริหารสินทรัพย์ตามวรรคหนึ่งมีลักษณะเป็นการประกอบธุรกิจเงินทุนหรือธุรกิจเครดิตฟองซิเอร์ ให้บริษัทบริหารสินทรัพย์สามารถกระทำได้โดยไม่อยู่ภายใต้บังคับแห่งกฎหมายว่าด้วยการนั้น”

ตามปัญหาข้อแรกที่ว่า การตราพระราชกำหนดบริษัทบริหารสินทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๔๑ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ มาตรา ๒๙ วรรคหนึ่งและวรรคสอง หรือไม่

พิจารณาแล้ว ที่ผู้ร้องโต้แย้งว่า พระราชกำหนดบริษัทบริหารสินทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๔๑ มิได้ระบุบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญที่ให้อำนาจในการตรากฎหมายนั้น เป็นการโต้แย้งว่า พระราชกำหนดบริษัทบริหารสินทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๔๑ ตราขึ้นโดยไม่ถูกต้องตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ ซึ่งการโต้แย้งเกี่ยวกับการตราพระราชกำหนดฯ ดังกล่าว ไม่อาจโต้แย้งตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๔ กรณีเช่นนี้ศาลรัฐธรรมนูญได้วินิจฉัยไว้เป็นบรรทัดฐานแล้ว ตามคำวินิจฉัยที่ ๓๕ - ๓๖/๒๕๔๔ และคำวินิจฉัยที่ ๒๖ - ๓๔/๒๕๔๕ จึงไม่จำต้องพิจารณาวินิจฉัยซ้ำอีก

ตามปัญหาข้อต่อมาที่ว่า พระราชกำหนดบริษัทบริหารสินทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๔๑ มาตรา ๓ มาตรา ๔ และมาตรา ๕ วรรคสอง ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๙ วรรคสอง หรือไม่

มีข้อต้องพิจารณาแยกออกเป็น ๒ กรณี คือ

กรณีที่หนึ่ง พระราชกำหนดบริษัทบริหารสินทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๔๑ มาตรา ๓ (นิยามคำว่า “การบริหารสินทรัพย์” “สินทรัพย์ด้อยคุณภาพ” และ “บริษัทบริหารสินทรัพย์”) และมาตรา ๔ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๙ วรรคสอง หรือไม่

พิจารณาแล้ว รัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๙ เป็นบทบัญญัติคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของบุคคล การจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลที่รัฐธรรมนูญรับรองไว้จะกระทำมิได้ เว้นแต่โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายเฉพาะเพื่อการที่รัฐธรรมนูญกำหนดไว้และเท่าที่จำเป็น และจะกระทบกระเทือนสาระสำคัญแห่งสิทธิและเสรีภาพไม่ได้ และอยู่ภายใต้เงื่อนไขที่ว่า ต้องเป็นกฎหมายที่ใช้บังคับเป็นการทั่วไป มิได้มุ่งหมายที่ใช้บังคับแก่กรณีใดกรณีหนึ่งโดยเฉพาะเจาะจง สำหรับพระราชกำหนดบริษัทบริหารสินทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๔๑ มาตรา ๓ เป็นบทบัญญัติให้คำนิยามของคำว่า “การบริหารสินทรัพย์” หมายความว่า (๑) การรับซื้อ หรือการรับโอนสินทรัพย์ด้อยคุณภาพของสถาบันการเงิน รวมตลอดจนหลักประกันของสินทรัพย์นั้นเพื่อนำมาบริหารหรือจำหน่ายจ่ายโอนต่อไป และ (๒) กิจการอื่นที่เกี่ยวเนื่องหรือเกี่ยวกับกิจการตาม (๑) ที่รัฐมนตรีประกาศกำหนดโดยความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรี “สินทรัพย์ด้อยคุณภาพ” หมายความว่า สินทรัพย์ของสถาบันการเงินที่ธนาคารแห่งประเทศไทยประกาศกำหนดให้เป็นสินทรัพย์ด้อยคุณภาพที่จำหน่ายจ่ายโอนให้บริษัทบริหารสินทรัพย์ได้ “สถาบันการเงิน” หมายความว่า (๑) ธนาคารพาณิชย์ตามกฎหมายว่าด้วยการธนาคารพาณิชย์ (๒) บริษัทเงินทุน บริษัทเงินทุนหลักทรัพย์ และบริษัทเครดิตฟองซิเอร์ตามกฎหมายว่าด้วยการประกอบธุรกิจเงินทุน ธุรกิจหลักทรัพย์ และธุรกิจเครดิตฟองซิเอร์ (๓) นิติบุคคลอื่นที่รัฐมนตรีประกาศกำหนดในราชกิจจานุเบกษา

“บริษัทจำกัด” หมายความว่า บริษัทจำกัดตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์หรือบริษัทมหาชนจำกัดตามกฎหมายว่าด้วยบริษัทมหาชนจำกัด “บริษัทบริหารสินทรัพย์” หมายความว่า บริษัทจำกัดที่ได้จดทะเบียนตามพระราชกำหนดนี้ “รัฐมนตรี” หมายความว่า รัฐมนตรีผู้รักษาการตามพระราชกำหนดนี้ มาตรา ๔ เป็นบทบัญญัติที่กำหนดเงื่อนไขการจดทะเบียนบริษัทจำกัดเป็นบริษัทบริหารสินทรัพย์และวิธีการดำเนินกิจการบริหารสินทรัพย์ ที่พระราชกำหนดบริษัทบริหารสินทรัพย์ฯ ในมาตรา ๓ กำหนดบทนิยาม และมาตรา ๔ กำหนดเงื่อนไขในการจดทะเบียนบริษัทจำกัดเป็นบริษัทบริหารสินทรัพย์และการดำเนินงานของบริษัทบริหารสินทรัพย์ ปรากฏตามเหตุผลในการตราพระราชกำหนดบริษัทบริหารสินทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๔๑ ว่ามีวัตถุประสงค์เพื่อแก้ปัญหาสินทรัพย์ด้อยคุณภาพของสถาบันการเงินซึ่งมีอยู่จำนวนมาก ทำให้เป็นอุปสรรคต่อการเพิ่มทุนของสถาบันการเงิน และกระทบกระเทือนต่อความสามารถในการให้สินเชื่อในภาคเศรษฐกิจ ปัญหาดังกล่าวหากไม่ได้รับการแก้ไขโดยด่วน จะส่งผลให้สถาบันการเงินต้องตัดเงินส่วนหนึ่งมาตั้งเป็นเงินสำรองเผื่อหนี้สูญเพิ่มขึ้นความสามารถในการปล่อยสินเชื่อแก่ภาคเศรษฐกิจที่แท้จริงก็จะลดลงเรื่อย ๆ จะส่งผลให้ปัญหาการขาดสภาพคล่องและวิกฤตเศรษฐกิจทวีความรุนแรงมากขึ้น เพื่อให้สถาบันการเงินแก้ปัญหาดังกล่าวได้จึงต้องแยกสินทรัพย์ด้อยคุณภาพออกมาแล้วขายหรือโอนให้แก่นิติบุคคลอื่นเพื่อบริหารสินทรัพย์นั้นต่อไป การจัดตั้งบริษัทบริหารสินทรัพย์ ก็เพื่อเข้ามาช่วยแก้ไขปัญหาดังกล่าว โดยวิธีการรับซื้อหรือรับโอนสินทรัพย์ด้อยคุณภาพของสถาบันการเงิน รวมตลอดจนหลักประกันของสินทรัพย์นั้น เพื่อนำมาบริหารหรือจำหน่ายจ่ายโอนต่อไป เห็นว่า พระราชกำหนดบริษัทบริหารสินทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๔๑ ตราขึ้นเพื่อประโยชน์ของประเทศและประชาชนโดยรวม ที่พระราชกำหนดบริษัทบริหารสินทรัพย์ฯ บัญญัติให้มีการจำหน่ายจ่ายโอนสินทรัพย์ด้อยคุณภาพของสถาบันการเงินไปให้บริษัทบริหารสินทรัพย์แม้ว่าจะมีผลกระทบต่อลูกหนี้ของสถาบันการเงินที่สิทธิเรียกร้องหรือหนี้สินเป็นสินทรัพย์ด้อยคุณภาพก็ตาม แต่บทบัญญัติของกฎหมายดังกล่าวก็มีผลบังคับเท่าที่จำเป็น สำหรับการกำหนดให้สิทธิเรียกร้องหรือหนี้สินของลูกหนี้ของสถาบันการเงินเป็นสินทรัพย์ด้อยคุณภาพ กฎหมายได้ให้อำนาจธนาคารแห่งประเทศไทยกำหนด เป็นการกำหนดลักษณะของสินทรัพย์ด้อยคุณภาพเป็นหลักเกณฑ์ทั่วไปใช้บังคับกับสถาบันการเงินทุกสถาบันการเงิน รวมถึงลูกหนี้ของสถาบันการเงินด้วย สำหรับกรณีตามมาตรา ๔ กำหนดให้บริษัทจำกัดที่จะดำเนินกิจการบริหารสินทรัพย์ต้องได้รับอนุญาตจากผู้ว่าการธนาคารแห่งประเทศไทย ส่วนหลักเกณฑ์และวิธีการยื่นคำขอจดทะเบียนและการพิจารณารับจดทะเบียนให้เป็นไปตามที่กำหนดในกฎกระทรวง กฎหมายกำหนดให้ผู้ที่จะดำเนินกิจการบริหารสินทรัพย์ต้องเป็นบริษัทจำกัด หรือบริษัทมหาชนจำกัด และต้องได้รับอนุญาตจากผู้ว่าการธนาคารแห่งประเทศไทยจะต้องพิจารณาโดยยึดถือหลักเกณฑ์ตามที่กำหนดไว้ในกฎกระทรวง ซึ่งคือกฎกระทรวง

(พ.ศ. ๒๕๔๑) ออกตามความในพระราชกำหนดบริษัทบริหารสินทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๔๑ ลงวันที่ ๒๓ ธันวาคม ๒๕๔๑ ตามกฎกระทรวงกำหนดคุณสมบัติของนิติบุคคลที่จะยื่นคำขอจดทะเบียนเป็นบริษัทบริหารสินทรัพย์นั้น กำหนดให้ยื่นเอกสารหลักฐานที่เกี่ยวข้องกับบริษัทพร้อมคำขอจดทะเบียน ในการพิจารณาคำขอจดทะเบียนของผู้ว่าการธนาคารแห่งประเทศไทยกำหนดให้ผู้ว่าการธนาคารแห่งประเทศไทยพิจารณาคำขอจดทะเบียน ให้แล้วเสร็จภายในเวลาที่กำหนด มาตรา ๓ และมาตรา ๔ ใช้บังคับเป็นการทั่วไปมิได้มุ่งหมายให้ใช้บังคับแก่กรณีใดกรณีหนึ่ง หรือแก่บุคคลใดบุคคลหนึ่งเป็นการเจาะจง พระราชกำหนดบริษัทบริหารสินทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๔๑ มาตรา ๓ (นิยามคำว่า “การบริหารสินทรัพย์” “สินทรัพย์ด้อยคุณภาพ” และ “บริษัทบริหารสินทรัพย์”) และมาตรา ๔ จึงไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๙ วรรคสอง

กรณีที่สอง พระราชกำหนดบริษัทบริหารสินทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๔๑ มาตรา ๕ วรรคสอง ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๙ วรรคสอง หรือไม่

พิจารณาแล้วเห็นว่า ปัญหาว่า พระราชกำหนดบริษัทบริหารสินทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๔๑ มาตรา ๕ วรรคสอง ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๙ วรรคสอง หรือไม่ นั้น ศาลรัฐธรรมนูญได้เคยวินิจฉัยไว้แล้ว ตามคำวินิจฉัยที่ ๓๗/๒๕๔๗ ว่า พระราชกำหนดบริษัทบริหารสินทรัพย์ฯ ตามบทบัญญัติมาตรา ๕ วรรคสองดังกล่าว ไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๙ วรรคสอง จึงไม่จำต้องวินิจฉัยซ้ำอีก

อาศัยเหตุผลดังกล่าวมาข้างต้น จึงวินิจฉัยว่า พระราชกำหนดบริษัทบริหารสินทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๔๑ มาตรา ๓ (นิยามคำว่า “การบริหารสินทรัพย์” “สินทรัพย์ด้อยคุณภาพ” “บริษัทบริหารสินทรัพย์”) มาตรา ๔ และมาตรา ๕ วรรคสอง ไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๙ วรรคสอง

นายอุระ หวังอ้อมกลาง
ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ