

ความเห็นส่วนตัว
ของ นายทวีเกียรติ มีนะกนิษฐ ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

คำวินิจฉัยที่ ๓๑ - ๓๒/๒๕๖๓

เรื่องพิจารณาที่ ๓๕/๒๕๖๒

เรื่องพิจารณาที่ ๖/๒๕๖๓

วันที่ ๒๓ เดือน ธันวาคม พุทธศักราช ๒๕๖๓

ระหว่าง	{	ศาลล้มละลายกลาง	ผู้ร้อง
		-	ผู้ถูกร้อง
ระหว่าง	{	ศาลล้มละลายกลาง	ผู้ร้อง
		-	ผู้ถูกร้อง

ประเด็นวินิจฉัย

พระราชกำหนดบริษัทบริหารสินทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๔๑ มาตรา ๓ มาตรา ๔ มาตรา ๔/๑ มาตรา ๖ มาตรา ๗ และมาตรา ๘ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓ วรรคสอง มาตรา ๔ มาตรา ๒๕ มาตรา ๒๗ วรรคหนึ่งและวรรคสาม มาตรา ๒๘ วรรคหนึ่งและวรรคสอง มาตรา ๓๒ มาตรา ๓๓ มาตรา ๓๗ วรรคหนึ่ง มาตรา ๔๐ วรรคหนึ่งและวรรคสอง มาตรา ๖๔ มาตรา ๖๘ วรรคหนึ่ง และมาตรา ๗๗ วรรคหนึ่ง หรือไม่

ความเห็น

พิจารณาแล้วเห็นว่า รัฐธรรมนูญ มาตรา ๓ วรรคสอง และมาตรา ๔ เป็นบทบัญญัติในหมวด ๑ บททั่วไป ซึ่งมีความมุ่งหมายแสดงถึง รูปแบบและการปกครองของรัฐ การแบ่งแยกอำนาจ

และการใช้อำนาจนั้น รวมถึงการรับรองถึงศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ สิทธิ เสรีภาพ และความเสมอภาคของบุคคลย่อมได้รับความคุ้มครองตามรัฐธรรมนูญนี้ โดยมีสาระสำคัญ ดังนี้

รัฐธรรมนูญ มาตรา ๓ มีความมุ่งหมายที่จะเป็นการกำหนดหลักการสำคัญของการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข โดยยืนยันว่าอำนาจอธิปไตยยังคงเป็นของประชาชน มีพระมหากษัตริย์ทรงใช้อำนาจนั้นผ่านองค์กรทางการเมืองตามที่รัฐธรรมนูญกำหนด นอกจากนี้ยังเป็นการกำหนดกรอบและเป้าหมายในการปฏิบัติหน้าที่ขององค์กรต่าง ๆ

อนึ่ง หลักนิติธรรม ย่อมเป็นรากฐานของรัฐธรรมนูญในระบอบประชาธิปไตย ซึ่งอย่างน้อยมีหลักการพื้นฐานที่สำคัญ ดังนี้

(๑) หลักความเป็นกฎหมายสูงสุดของรัฐธรรมนูญ (Constitutional Supremacy)

(๒) การคุ้มครองศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ สิทธิ เสรีภาพ และความเสมอภาค

(๓) การแบ่งแยกการใช้อำนาจ การตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ และการป้องกันการขัดกันระหว่างประโยชน์ส่วนตนและประโยชน์ส่วนรวม

(๔) กระบวนการนิติธรรม (Due process of law) อาทิเช่น ต้องไม่บังคับใช้รัฐธรรมนูญหรือกฎหมายย้อนหลังเป็นโทษทางอาญาแก่บุคคล ต้องให้บุคคลมีสิทธิในการปกป้องตนเองเมื่อสิทธิหรือเสรีภาพถูกกระทบ ในคดีอาญาจะบังคับให้บุคคลให้การเป็นพยานต่อตนเองมิได้ ไม่ทำให้บุคคลต้องถูกดำเนินคดีอาญาในการกระทำความผิดเดียวกันมากกว่าหนึ่งครั้ง ในคดีอาญาให้สันนิษฐานไว้ก่อนว่าผู้ต้องหาหรือจำเลยไม่มีความผิดและก่อนมีคำพิพากษาอันถึงที่สุดแสดงว่าบุคคลใดได้กระทำความผิดจะปฏิบัติต่อบุคคลนั้นเสมือนเป็นผู้กระทำความผิดมิได้

(๕) ความเป็นอิสระของศาล และความสุจริตเที่ยงธรรมของกระบวนการยุติธรรม

โดยในรัฐธรรมนูญ มาตรา ๔ มีความมุ่งหมายกำหนดหลักประกันเพื่อคุ้มครองความเท่าเทียมกันของบุคคล สิทธิและเสรีภาพขั้นพื้นฐานของบุคคลและปวงชนชาวไทย

ในส่วนรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕ มาตรา ๒๗ วรรคหนึ่งและวรรคสาม มาตรา ๒๘ วรรคหนึ่งและวรรคสอง มาตรา ๓๒ มาตรา ๓๓ มาตรา ๓๗ วรรคหนึ่ง มาตรา ๔๐ วรรคหนึ่งและวรรคสอง เป็นบทบัญญัติในหมวด ๓ สิทธิและเสรีภาพของปวงชนชาวไทย ซึ่งมีความมุ่งหมายให้เปิดกว้างสอดคล้องกับหลักสากล เพื่อให้ประชาชนมีสิทธิและเสรีภาพอย่างเท่าเทียมกันในระบอบประชาธิปไตย ให้สามารถใช้สิทธิและเสรีภาพได้ทันทีไม่ต้องรอให้มีการบัญญัติกฎหมายอนุวัติการมาใช้บังคับก่อน ทั้งนี้ ถ้าไม่ได้มีการกำหนดห้ามหรือจำกัดไว้ในรัฐธรรมนูญหรือกฎหมายอื่นแล้ว บุคคลย่อมมีสิทธิและเสรีภาพที่จะทำการนั้นได้และได้รับความคุ้มครองตามรัฐธรรมนูญ

อย่างไรก็ดี การใช้สิทธิและเสรีภาพต้องไม่กระทบต่อความมั่นคงของชาติ ต้องไม่กระทบต่อความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน และไม่ละเมิดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลอื่น โดยมีสาระสำคัญ ดังนี้

รัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕ มีความมุ่งหมายกำหนดขึ้นเพื่อเป็นหลักประกันว่าสิทธิและเสรีภาพของประชาชนได้รับความคุ้มครอง มาตรานี้ประกอบด้วยสองส่วนหลักที่สำคัญ กล่าวคือ ส่วนที่หนึ่งรับรองสิทธิและเสรีภาพของประชาชนว่าประชาชนแต่ละคนมีสิทธิและเสรีภาพเท่าที่รัฐธรรมนูญหรือกฎหมายไม่จำกัดสิทธิและเสรีภาพ และในส่วนที่สอง กำหนดกรอบการใช้สิทธิและเสรีภาพของประชาชนว่าต้องไม่ใช้สิทธิและเสรีภาพที่มีลักษณะเป็นการกระทบกระเทือนหรือเป็นอันตรายต่อความมั่นคงปลอดภัยของประเทศ ความสงบเรียบร้อยของสังคมและประชาชน และไม่ละเมิดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลอื่น

บทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕ วรรคหนึ่ง เป็นบทบัญญัติเพื่อรับรองสิทธิและเสรีภาพของประชาชน สามารถแบ่งออกเป็นสองส่วน ส่วนแรกคือส่วนที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญเป็นการเฉพาะ และส่วนที่สองคือส่วนที่รัฐธรรมนูญหรือกฎหมายมิได้ห้ามไว้ ปวงชนชาวไทยย่อมมีสิทธิและเสรีภาพนั้น และได้รับความคุ้มครองตามรัฐธรรมนูญ โดยมีเงื่อนไขว่าการใช้สิทธิและเสรีภาพนั้นต้องไม่เป็นการกระทบกระเทือนหรือเป็นอันตรายต่อความมั่นคงของรัฐ หรือขัดต่อความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน หรือเป็นการละเมิดสิทธิเสรีภาพของบุคคลอื่น

บทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕ วรรคสอง เป็นบทบัญญัติรับรองสิทธิและเสรีภาพที่รัฐธรรมนูญกำหนดให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กฎหมายบัญญัติ เพื่อเป็นหลักประกันว่าแม้จะยังไม่มีมาตรการกฎหมายดังกล่าวออกใช้บังคับ ย่อมไม่กระทบต่อสิทธิและเสรีภาพที่มีอยู่

บทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕ วรรคสาม มีความมุ่งหมายเพื่อให้สิทธิแก่ประชาชนซึ่งถูกละเมิดสิทธิหรือเสรีภาพที่รัฐธรรมนูญรับรองไว้ ให้สามารถยกบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญนี้เพื่อใช้สิทธิทางศาลหรือยกเป็นข้อต่อสู้คดีในศาลได้ บทบัญญัตินี้มีลักษณะทำนองเดียวกับมาตรา ๒๘ วรรคสองของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐

บทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕ วรรคสี่ เป็นบทบัญญัติคุ้มครองบุคคลที่ได้รับความเสียหายจากการถูกละเมิดสิทธิหรือเสรีภาพ หรือจากการกระทำความผิดอาญา ให้มีสิทธิได้รับการเยียวยาหรือช่วยเหลือจากรัฐ

รัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๗ เป็นบทบัญญัติที่มีความมุ่งหมายกำหนดหลักความเสมอภาคของบุคคล และห้ามการเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรม กล่าวคือ บัญญัติให้บุคคลย่อมเสมอภาคกันในกฎหมาย

มีสิทธิและเสรีภาพและได้รับความคุ้มครองตามกฎหมายเท่าเทียมกัน ชายและหญิงมีสิทธิเท่าเทียมกัน และการเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมต่อบุคคล ไม่ว่าด้วยเหตุในเรื่องความแตกต่างในเรื่องถิ่นกำเนิด เชื้อชาติ ภาษา เพศ อายุ ความพิการ สภาพทางกายหรือสุขภาพ สถานะของบุคคล ฐานะทางเศรษฐกิจ หรือสังคม ความเชื่อทางศาสนา การศึกษาอบรม หรือความคิดเห็นทางการเมืองอันไม่ขัดต่อบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ หรือเหตุอื่นใด จะกระทำมิได้ บทบัญญัติดังกล่าวจึงเป็นบทบัญญัติที่รับรองความเสมอภาคของบุคคลภายในรัฐว่าจะปฏิบัติต่อบุคคลภายในรัฐโดยเท่าเทียมกัน และบุคคลจะไม่ถูกเลือกปฏิบัติด้วยเหตุแห่งความไม่เป็นธรรมตามที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญ

รัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๘ เป็นบทบัญญัติที่มีความมุ่งหมายเพื่อคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพในชีวิต และร่างกาย

รัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๒ เป็นบทบัญญัติที่มีความมุ่งหมายเพื่อคุ้มครองสิทธิความเป็นอยู่ส่วนตัว เกียรติยศ ชื่อเสียง และครอบครัว พร้อมทั้งกำหนดเงื่อนไขที่เป็นข้อยกเว้น

รัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๓ เป็นบทบัญญัติที่มีความมุ่งหมายเพื่อคุ้มครองเสรีภาพในเคหสถานของบุคคล พร้อมทั้งกำหนดเงื่อนไขที่เป็นข้อยกเว้น

รัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๗ เป็นบทบัญญัติที่มีความมุ่งหมายเพื่อคุ้มครองสิทธิในทรัพย์สิน และการสืบมรดก รวมทั้งกำหนดหลักเกณฑ์และเงื่อนไขในการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ว่าจะกระทำเพียงเท่าที่จำเป็น เว้นแต่เป็นกรณีการชดเชยแก่เจ้าของอสังหาริมทรัพย์ที่ถูกเวนคืนตามที่กฎหมายบัญญัติ มีหลักการสำคัญว่า กฎหมายเวนคืนอสังหาริมทรัพย์จะต้องระบุวัตถุประสงค์ มีการกำหนดระยะเวลา และขอบเขตการใช้ซื้ออสังหาริมทรัพย์ให้ชัดเจน ถ้ามิได้ใช้ประโยชน์เพื่อการนั้นภายในระยะเวลาที่กำหนด หรือมีอสังหาริมทรัพย์เหลือจากการใช้ประโยชน์ และเจ้าของเดิมหรือทายาทประสงค์จะได้คืน ให้คืนแก่เจ้าของเดิมหรือทายาทเพื่อความยุติธรรม แต่หากเกิดกรณีที่มีการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์โดยระบุวัตถุประสงค์แห่งการเวนคืนอย่างหนึ่ง แต่ในเวลาต่อมาต้องการจะนำไปดำเนินการในวัตถุประสงค์อีกอย่างหนึ่ง รัฐต้องคืนอสังหาริมทรัพย์นั้นให้แก่เจ้าของหรือทายาท และหากรัฐยังต้องการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์นั้นเพื่อวัตถุประสงค์อย่างอื่นอีก ก็ต้องทำการเวนคืนใหม่โดยต้องระบุวัตถุประสงค์แห่งการเวนคืนใหม่ไว้ด้วย ทั้งนี้ การกำหนดระยะเวลาการขอคืนและการคืนอสังหาริมทรัพย์ที่ถูกเวนคืนที่มีได้ใช้ประโยชน์หรือที่เหลือจากการใช้ประโยชน์ให้แก่เจ้าของเดิมหรือทายาท และการเรียกคืนค่าทดแทนที่ชดใช้ไป ให้เป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติ อย่างไรก็ตาม รัฐอาจตรากฎหมายเวนคืนอสังหาริมทรัพย์เป็นการเฉพาะรายได้ตามความจำเป็น โดยไม่ถือว่าขัดต่อบทบัญญัติรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ วรรคสอง

รัฐธรรมนูญ มาตรา ๔๐ มีความมุ่งหมายเพื่อคุ้มครองเสรีภาพในการประกอบอาชีพ พร้อมทั้งกำหนดเงื่อนไขในการจำกัดเสรีภาพว่าต้องเป็นไปเพื่อประโยชน์สาธารณะ และกำหนดขอบเขตของการตรากฎหมายจัดระเบียบการประกอบอาชีพให้เป็นการก้าวก้าวการจัดการศึกษา ทั้งนี้ ในวรรคหนึ่ง บัญญัติว่า บุคคลย่อมมีเสรีภาพในการประกอบอาชีพ วรรคสอง บัญญัติว่า การจำกัดเสรีภาพตามวรรคหนึ่งจะกระทำมิได้ เว้นแต่โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่ตราขึ้นเพื่อรักษาความมั่นคงหรือเศรษฐกิจของประเทศ การแข่งขันอย่างเป็นธรรม การป้องกันหรือขจัดการกีดกันหรือการผูกขาด การคุ้มครองผู้บริโภค การจัดระเบียบการประกอบอาชีพเพียงพอที่จำเป็น หรือเพื่อประโยชน์สาธารณะอย่างอื่น และวรรคสาม บัญญัติว่า การตรากฎหมายเพื่อจัดระเบียบการประกอบอาชีพตามวรรคสอง ต้องไม่มีลักษณะเป็นการเลือกปฏิบัติหรือก้าวก้าวการจัดการศึกษาของสถาบันการศึกษา

ในส่วนรัฐธรรมนูญ มาตรา ๖๔ มาตรา ๖๘ วรรคหนึ่ง และมาตรา ๗๗ วรรคหนึ่ง เป็นบทบัญญัติในหมวด ๖ แนวนโยบายแห่งรัฐ ซึ่งมีความมุ่งหมายเพื่อใช้เป็นแนวทางให้รัฐดำเนินการตรากฎหมายและกำหนดนโยบายในการบริหารราชการแผ่นดินเพื่อให้เกิดความต่อเนื่องและสม่ำเสมอในการบริหารราชการแผ่นดิน

รัฐธรรมนูญ มาตรา ๖๔ เป็นบทบัญญัติที่มีความมุ่งหมายกำหนดแนวทางให้รัฐดำเนินการเพื่อให้เกิดความต่อเนื่องในการบริหารราชการแผ่นดิน

รัฐธรรมนูญ มาตรา ๖๘ เป็นบทบัญญัติที่มีความมุ่งหมายกำหนดขึ้นเพื่อให้ประเทศไทยมีระบบการบริหารงานในกระบวนการยุติธรรมที่ช่วยลดความเหลื่อมล้ำทางสังคมได้

รัฐธรรมนูญ มาตรา ๗๗ เป็นบทบัญญัติที่เพิ่มขึ้นใหม่ในรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน โดยมีความมุ่งหมายกำหนดกรอบและหลักการสำคัญในการตรากฎหมาย ตามแนวคิดที่ว่าไม่ควรมีกฎหมายเกินความจำเป็น และสร้างหลักประกันให้ประชาชนมีส่วนร่วมและรับรู้ด้วยตั้งแต่ต้น กล่าวคือ รัฐธรรมนูญ มาตรา ๗๗ มุ่งกำหนดให้รัฐพึงมีกฎหมายเพียงพอที่จำเป็น โดยรัฐจะต้องย้อนกลับไปดูกฎหมายที่ใช้บังคับอยู่แล้วว่าหมดความจำเป็นหรือไม่สอดคล้องกับสภาพการณ์ หรือเป็นอุปสรรคต่อการดำรงชีวิตหรือการประกอบอาชีพของประชาชนมากน้อยเพียงใด เพื่อจะได้ยกเลิก หรือปรับปรุงแก้ไขกฎหมายเหล่านั้นเสียใหม่ให้สอดคล้องกับสถานะที่เป็นจริงในปัจจุบัน ทั้งนี้ รัฐจะต้องดำเนินการให้ประชาชนเข้าถึงตัวบทกฎหมายได้โดยสะดวก เพื่อให้ประชาชนได้รับรู้ และมีส่วนร่วมในการแสดงความคิดเห็นหรือผลกระทบทที่จะมีต่อประชาชน หรือสามารถเสนอแนะแนวทางใหม่ ๆ ที่หน่วยงานของรัฐอาจนึกไม่ถึงได้ จึงกำหนดให้ต้องมีการรับฟังความคิดเห็นของผู้ที่เกี่ยวข้อง แล้วนำความคิดเห็นนั้นไปใช้ประกอบการตรา

กฎหมายในทุกขั้นตอน และเพื่อแสดงให้เห็นว่ากฎหมายนั้นมีความจำเป็นต้องตราขึ้นอย่างแท้จริง รัฐธรรมนูญ มาตรา ๗๗ จึงกำหนดให้ต้องมีการวิเคราะห์ผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นจากกฎหมายในแง่มุมต่าง ๆ เพื่อวิเคราะห์ว่ากฎหมายนั้นมีความคุ้มค่าและมีความจำเป็นอย่างแท้จริง และยังกำหนดให้มีการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมายตามระยะเวลาที่จะมีกฎหมายกำหนด ในการวิเคราะห์ดังกล่าวต้องรับฟังความคิดเห็นของผู้เกี่ยวข้องประกอบด้วย การบัญญัติมาตรา ๗๗ ไว้ในหมวด ๖ แนวนโยบายแห่งรัฐก็เพราะเห็นว่าเรื่องนี้เป็นเรื่องใหม่ การจะบังคับให้เป็นไปตามมาตรา ๗๗ ในทันทีทันใด อาจจะทำให้เกิดปัญหาในทางปฏิบัติได้ การบัญญัติไว้ในหมวดว่าด้วยแนวนโยบายแห่งรัฐก็เพื่อให้รัฐมีเวลาที่จะพัฒนาและปรับทัศนคติของเจ้าหน้าที่ของรัฐในการตรากฎหมายอย่างค่อยเป็นค่อยไป โดยคาดหวังว่ารัฐจะตรากฎหมายแม่บทในการจัดทำร่างกฎหมายและการพิจารณากฎหมายในโอกาสอันควร

พระราชกำหนดบริษัทบริหารสินทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๔๑ เป็นกฎหมายที่ตราขึ้นโดยมีเหตุผลปรากฏท้ายกฎหมายว่า “โดยที่สถาบันการเงินในปัจจุบันมีปัญหาสินทรัพย์ด้อยคุณภาพเป็นจำนวนมาก ทำให้เป็นอุปสรรคต่อการเพิ่มทุนของสถาบันการเงินและกระทบกระเทือนต่อความสามารถในการให้สินเชื่อในภาคเศรษฐกิจ ฉะนั้น เพื่อให้สถาบันการเงินสามารถแก้ไขปัญหาดังกล่าวได้ สมควรแยกสินทรัพย์ด้อยคุณภาพออกมาแล้วขายหรือโอนให้แก่นิติบุคคลอื่นเพื่อบริหารสินทรัพย์นั้นต่อไป และเพื่อเป็นการจูงใจให้มีการจัดตั้งนิติบุคคลดังกล่าวสมควรกำหนดให้ได้รับสิทธิประโยชน์ทางด้านค่าธรรมเนียมและภาษีบรรดาที่เกิดขึ้นจากการขายหรือการโอนสินทรัพย์จากสถาบันการเงินมาให้นิติบุคคล รวมทั้งสิทธิประโยชน์อื่น ๆ จึงสมควรมีกฎหมายกำหนดสิทธิประโยชน์ที่นิติบุคคลนั้นจะได้รับ และโดยที่เป็นกรณีฉุกเฉินที่มีความจำเป็นรีบด่วนอันมิอาจหลีกเลี่ยงได้ ในอันที่จะรักษาความมั่นคงทางเศรษฐกิจของประเทศ”

ต่อมา มีการแก้ไขเพิ่มเติมพระราชกำหนดบริษัทบริหารสินทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๔๑ อีก ๓ ครั้ง ตามลำดับ ดังนี้

ครั้งที่ ๑ ในปี พ.ศ. ๒๕๕๐ มีการแก้ไขเพิ่มเติมพระราชกำหนดบริษัทบริหารสินทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๔๑ โดยพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมพระราชกำหนดบริษัทบริหารสินทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๔๑ พ.ศ. ๒๕๕๐ ดังหมายเหตุท้ายพระราชบัญญัตินี้ว่า “โดยที่พระราชกำหนดบริษัทบริหารสินทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๔๑ มีบทบัญญัติบางประการที่ไม่เอื้ออำนวยต่อการบริหารสินทรัพย์ด้อยคุณภาพของสถาบันการเงิน ทำให้มีสินทรัพย์ดังกล่าวตกค้างอยู่เป็นจำนวนมาก อันเป็นอุปสรรคต่อการพัฒนาเศรษฐกิจในภาพรวม สมควรแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายดังกล่าวให้บริษัทบริหารสินทรัพย์สามารถรับซื้อ รับโอน และรับจ้างบริหารสินทรัพย์ด้อยคุณภาพและสินทรัพย์ของสถาบันการเงินที่ถูกระงับการดำเนินงาน เลิก หรือถูกเพิกถอน

ใบอนุญาตประกอบการธนาคารพาณิชย์ ธุรกิจเงินทุน หรือธุรกิจเครดิตฟองซิเอร์ ตลอดจนหลักประกันของสินทรัพย์นั้น เพื่อนำมาบริหารหรือจำหน่ายจ่ายโอนต่อไป รวมทั้งกำหนดหลักเกณฑ์ที่เหมาะสมในการกำกับดูแลและควบคุมตรวจสอบการดำเนินงานกิจการของบริษัทบริหารสินทรัพย์ เพื่อให้การบริหารจัดการสินทรัพย์ด้วยคุณภาพของสถาบันการเงินเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น”

ครั้งที่ ๒ ในปี พ.ศ. ๒๕๖๐ มีการแก้ไขเพิ่มเติมเกี่ยวกับพระราชกำหนดบริษัทบริหารสินทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๔๑ โดยพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่เกี่ยวกับความรับผิดในทางอาญาของผู้แทนนิติบุคคล พ.ศ. ๒๕๖๐ ดังหมายเหตุท้ายพระราชบัญญัตินี้ว่า “โดยที่ศาลรัฐธรรมนูญได้มีคำวินิจฉัยว่าพระราชบัญญัติขยายตรงและตลาดแบบตรง พ.ศ. ๒๕๔๕ มาตรา ๕๔ เฉพาะในส่วนที่สันนิษฐานให้กรรมการผู้จัดการ ผู้จัดการ หรือบุคคลใดซึ่งรับผิดชอบในการดำเนินงานของนิติบุคคลนั้นต้องรับโทษทางอาญาร่วมกับการกระทำความผิดของนิติบุคคล โดยไม่ปรากฏว่ามีการกระทำหรือเจตนาประการใดอันเกี่ยวกับการกระทำความผิดของนิติบุคคลนั้น ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๓๙ วรรคสอง เป็นอันใช้บังคับไม่ได้ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๖ และต่อมาศาลรัฐธรรมนูญได้มีคำวินิจฉัยในลักษณะดังกล่าวทำนองเดียวกัน คือ พระราชบัญญัติลิขสิทธิ์ พ.ศ. ๒๕๓๗ มาตรา ๗๔ พระราชบัญญัติการประกอบกิจการโทรคมนาคม พ.ศ. ๒๕๔๔ มาตรา ๗๘ พระราชบัญญัติสถานบริการ พ.ศ. ๒๕๐๙ มาตรา ๒๘/๔ และพระราชบัญญัติปุ๋ย พ.ศ. ๒๕๑๘ มาตรา ๗๒/๕ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๓๙ วรรคสอง เป็นอันใช้บังคับไม่ได้ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๖ ดังนั้น เพื่อแก้ไขบทบัญญัติของกฎหมายดังกล่าวและกฎหมายอื่นที่มีบทบัญญัติในลักษณะเดียวกันมิให้ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ”

ครั้งที่ ๓ ในปี พ.ศ. ๒๕๖๒ มีการแก้ไขเพิ่มเติมพระราชกำหนดบริษัทบริหารสินทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๔๑ โดยพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมพระราชกำหนดบริษัทบริหารสินทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๔๑ (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๖๒ ดังหมายเหตุท้ายพระราชบัญญัตินี้ว่า “โดยที่เป็นการสมควรขยายขอบเขตในการประกอบธุรกิจของบริษัทบริหารสินทรัพย์ให้ครอบคลุมถึงการรับซื้อ รับโอน หรือรับจ้างบริหารสินทรัพย์ด้วยคุณภาพของผู้ประกอบธุรกิจทางการเงินซึ่งมิใช่สถาบันการเงิน ตลอดจนการรับเป็นที่ปรึกษาให้แก่ลูกหนี้ สถาบันการเงิน หรือผู้ประกอบธุรกิจทางการเงินในการปรับปรุงโครงสร้างหนี้ เพื่อเป็นการสนับสนุนให้มีการแก้ปัญหานี้ภาคครัวเรือนอย่างมีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น”

พระราชกำหนดบริษัทบริหารสินทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๔๑ มาตรา ๓ บัญญัติว่า “บริษัทบริหารสินทรัพย์” หมายความว่า บริษัทจำกัดที่ได้จดทะเบียนตามพระราชกำหนดนี้” และ “สินทรัพย์ด้อยคุณภาพ” หมายความว่า สินทรัพย์ของสถาบันการเงินและสินทรัพย์ของผู้ประกอบธุรกิจทางการเงินที่ธนาคารแห่งประเทศไทยประกาศกำหนดให้เป็นสินทรัพย์ด้อยคุณภาพที่จำหน่ายโอนให้แก่บริษัทบริหารสินทรัพย์ได้” มาตรา ๔ วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า “การจดทะเบียนบริษัทจำกัดเป็นบริษัทบริหารสินทรัพย์ ให้กระทำมิได้เมื่อได้รับอนุมัติจากผู้ว่าการธนาคารแห่งประเทศไทย และได้ชำระค่าจดทะเบียนตามอัตราที่กำหนดไว้ในบัญชีท้ายพระราชกำหนดนี้แล้ว” วรรคสอง บัญญัติว่า “หลักเกณฑ์และวิธีการยื่นคำขอจดทะเบียนและการพิจารณารับจดทะเบียนให้เป็นไปตามที่กำหนดในกฎกระทรวง” และวรรคสาม บัญญัติว่า “ในการดำเนินกิจการบริหารสินทรัพย์ บริษัทจำกัดที่ได้จดทะเบียนเป็นบริษัทบริหารสินทรัพย์ต้องปฏิบัติตามหลักเกณฑ์ที่ธนาคารแห่งประเทศไทยประกาศกำหนด” มาตรา ๔/๑ วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า “บริษัทบริหารสินทรัพย์จะดำเนินการดังต่อไปนี้ได้เมื่อได้รับอนุญาตจากธนาคารแห่งประเทศไทย (๑) รับซื้อหรือรับโอนสินทรัพย์ของสถาบันการเงินที่ถูกระงับการดำเนินกิจการ เลิกหรือถูกเพิกถอนใบอนุญาตประกอบธุรกิจธนาคารพาณิชย์ ธุรกิจเงินทุน หรือธุรกิจเครดิตฟองซิเอร์ ตลอดจนหลักประกันของสินทรัพย์นั้น (๒) รับจ้างบริหารสินทรัพย์ด้อยคุณภาพของสถาบันการเงิน หรือสินทรัพย์ของสถาบันการเงินที่ถูกระงับการดำเนินกิจการ เลิก หรือถูกเพิกถอนใบอนุญาตประกอบธุรกิจธนาคารพาณิชย์ ธุรกิจเงินทุน หรือธุรกิจเครดิตฟองซิเอร์ ตลอดจนหลักประกันของสินทรัพย์นั้น (๓) รับซื้อหรือรับโอนสินทรัพย์ด้อยคุณภาพของผู้ประกอบธุรกิจทางการเงิน ตลอดจนหลักประกันของสินทรัพย์นั้น (๔) รับจ้างบริหารสินทรัพย์ด้อยคุณภาพของผู้ประกอบธุรกิจทางการเงิน ตลอดจนหลักประกันของสินทรัพย์นั้น (๕) รับเป็นที่ปรึกษาให้แก่ลูกหนี้ สถาบันการเงิน หรือผู้ประกอบธุรกิจทางการเงิน ในการปรับปรุงโครงสร้างหนี้ รวมถึงการดำเนินการที่เกี่ยวข้องเนื่องกับการเป็นที่ปรึกษาดังกล่าว” และวรรคสอง บัญญัติว่า “การอนุญาตตามวรรคหนึ่ง ธนาคารแห่งประเทศไทยจะกำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการและเงื่อนไขด้วยก็ได้” มาตรา ๖ บัญญัติว่า “ในการโอนสินทรัพย์ไปให้บริษัทบริหารสินทรัพย์ ถ้าเป็นสินทรัพย์ที่มีหลักประกันอย่างอื่นที่มีสิทธิจำนอง สิทธิจำนำ หรือสิทธิอื่นเกิดขึ้นแต่การค้ำประกัน ให้หลักประกันนั้นตกแก่บริษัทบริหารสินทรัพย์ด้วย” มาตรา ๗ บัญญัติว่า “ในการโอนสินทรัพย์ไปให้บริษัทบริหารสินทรัพย์ ถ้ามีการฟ้องบังคับสิทธิเรียกร้องเป็นคดีอยู่ในศาล ให้บริษัทบริหารสินทรัพย์เข้าสวมสิทธิเป็นคู่ความแทนในคดีดังกล่าว และอาจนำพยานหลักฐานใหม่มาแสดงคัดค้านเอกสารที่ได้ยื่นไว้แล้ว ถ้ามค้านพยานที่สืบมาแล้ว และคัดค้านพยานหลักฐานที่ได้สืบไปแล้วได้ และในกรณีที่ศาลได้มีคำพิพากษาบังคับตามสิทธิเรียกร้องนั้นแล้ว ก็ให้เข้าสวมสิทธิเป็นเจ้าหนี้ตามคำพิพากษานั้น”

และมาตรา ๘ บัญญัติว่า “ในการโอนสินทรัพย์ไปให้บริษัทบริหารสินทรัพย์ ให้บริษัทบริหารสินทรัพย์ และผู้โอนได้รับยกเว้นค่าธรรมเนียมและภาษีอากรต่าง ๆ บรรดาที่เกิดจากการโอนสินทรัพย์นั้น ทั้งหมดหรือบางส่วนตามที่คณะรัฐมนตรีกำหนดโดยประกาศในราชกิจจานุเบกษา โดยจะกำหนดเป็นการทั่วไป หรือเป็นการเฉพาะรายก็ได้”

เห็นว่า ผลจากวิกฤตเศรษฐกิจที่ส่งผลกระทบต่อระบบการเงินของประเทศซึ่งปรากฏตามวัตถุประสงค์ของกฎหมายดังกล่าวข้างต้น รัฐจำเป็นต้องกำหนดหลักเกณฑ์และเงื่อนไขในการแก้ไขปัญหาเกี่ยวกับสินทรัพย์ด้อยคุณภาพของสถาบันการเงิน และผู้ประกอบการธุรกิจทางการเงินเพื่อจัดการปัญหาสินทรัพย์ด้อยคุณภาพที่มีจำนวนมากทำให้เป็นอุปสรรคต่อการเงินทุนของสถาบันการเงินและกระทบกระเทือนต่อความสามารถในการให้สินเชื่อในภาคเศรษฐกิจ โดยการจัดตั้งบริษัทบริหารสินทรัพย์ขึ้นมาเพื่อดำเนินกิจการบริหารสินทรัพย์ด้อยคุณภาพด้วยการรับซื้อหรือรับโอนสินทรัพย์ และรับจ้างบริหารสินทรัพย์ด้อยคุณภาพ ตลอดจนหลักประกันของสินทรัพย์ การรับเป็นที่ปรึกษาในการปรับปรุงโครงสร้างหนี้ การบริหารสภาพคล่อง และการอื่นที่เกี่ยวข้อง รวมทั้งกำหนดหลักเกณฑ์ที่เหมาะสมในการกำกับดูแลและควบคุมตรวจสอบการดำเนินงานของบริษัทบริหารสินทรัพย์ เพื่อให้การบริหารจัดการสินทรัพย์ด้อยคุณภาพของสถาบันการเงินและผู้ประกอบธุรกิจทางการเงินเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น และเพื่อเป็นการจูงใจ กฎหมายยังกำหนดให้บริษัทบริหารสินทรัพย์ได้รับสิทธิประโยชน์ด้านค่าธรรมเนียม ภาษี และสิทธิประโยชน์อื่น ๆ ที่เกิดจากการขายหรือการโอนสินทรัพย์จากสถาบันการเงินมาให้บริษัทบริหารสินทรัพย์ โดยมาตรา ๓ กำหนดความหมายคำว่า “บริษัทบริหารสินทรัพย์” ต้องเป็นบริษัทจำกัดที่จดทะเบียนตามกฎหมายนี้ และความหมายของคำว่า “สินทรัพย์ด้อยคุณภาพ” โดยกำหนดหลักเกณฑ์เพื่อให้ทราบว่าสินทรัพย์ใดเป็นสินทรัพย์ด้อยคุณภาพ บทนิยามดังกล่าวเป็นเพียงการกำหนดความหมายให้สอดคล้องกับเจตนารมณ์หรือวัตถุประสงค์ของกฎหมายเท่านั้น มิใช่เป็นการจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคล จึงไม่ขัดหรือแย้งต่อบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญตามที่จำเลยโต้แย้ง ส่วนมาตรา ๔ เป็นบทบัญญัติเกี่ยวกับการจดทะเบียนเป็นบริษัทบริหารสินทรัพย์ที่ต้องได้รับอนุมัติจากผู้ว่าการธนาคารแห่งประเทศไทยและต้องชำระค่าจดทะเบียน โดยกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการในการยื่นคำขอจดทะเบียนและการพิจารณาจดทะเบียนนั้น ต้องเป็นไปตามกฎกระทรวงซึ่งต้องประกาศในราชกิจจานุเบกษาเพื่อใช้บังคับเป็นการทั่วไป มาตรา ๔/๑ เป็นบทบัญญัติที่กำหนดขอบเขตการดำเนินการของบริษัทบริหารสินทรัพย์ โดยกำหนดหลักเกณฑ์การดำเนินการบริหารสินทรัพย์ตาม (๑) - (๕) จะต้องได้รับอนุญาตจากธนาคารแห่งประเทศไทย โดยให้ธนาคารแห่งประเทศไทยกำหนดหลักเกณฑ์และเงื่อนไขได้ด้วย มาตรา ๖ เป็นบทบัญญัติเกี่ยวกับการโอนสินทรัพย์ไป

ให้บริษัทบริหารสินทรัพย์ ถ้าเป็นสินทรัพย์ที่มีหลักประกันอย่างอื่นที่มีใช้สิทธิจำนอง สิทธิจำนำ หรือสิทธิอันเกิดขึ้นแต่การค้ำประกัน ให้หลักประกันนั้นตกแก่บริษัทบริหารสินทรัพย์ด้วย มาตรา ๗ เป็นบทบัญญัติที่กำหนดหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการโอนสินทรัพย์ไปให้บริษัทบริหารสินทรัพย์ การให้บริษัทบริหารสินทรัพย์เข้าสวมสิทธิเป็นคู่ความแทนและอาจนำพยานหลักฐานใหม่มาแสดง คัดค้านเอกสาร ถ้ามค้านพยาน และเข้าสวมสิทธิเป็นเจ้าหนี้ตามคำพิพากษา และมาตรา ๘ เป็นเพียง บทบัญญัติที่กำหนดหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการโอนสินทรัพย์ไปให้บริษัทบริหารสินทรัพย์ และบริษัทบริหารสินทรัพย์และผู้โอนได้รับยกเว้นค่าธรรมเนียมและภาษีอากรต่าง ๆ ที่เกิดจากการโอนสินทรัพย์นั้นทั้งหมด หรือบางส่วน เพื่อเป็นการจูงใจให้ผู้ประกอบธุรกิจบริษัทบริหารสินทรัพย์ได้รับสิทธิประโยชน์ทางภาษี เห็นได้ว่า บทบัญญัตินี้ดังกล่าวข้างต้นเป็นเพียงการกำหนดหลักเกณฑ์ เงื่อนไขและวิธีการเกี่ยวกับการ จัดตั้ง การดำเนินการ และการบริหารจัดการสินทรัพย์ด้วยคุณภาพของบริษัทบริหารสินทรัพย์ มิได้เป็นการให้อำนาจแก่ผู้ว่าการธนาคารแห่งประเทศไทยมีสิทธิอนุมัติให้บริษัทบริหารสินทรัพย์เป็นเจ้าหนี้ของ ลูกหนี้ใดเป็นการเฉพาะเจาะจงหรือทำให้ลูกหนี้รายใดมีสิทธิพิเศษเหนือกว่ารายอื่น และเป็นบทบัญญัติ เกี่ยวกับการโอนสินทรัพย์จากเจ้าหนี้รายหนึ่งไปสู่เจ้าหนี้อีกรายหนึ่ง มิได้ทำให้สิทธิและหน้าที่ของลูกหนี้ เปลี่ยนแปลงไป ทั้งไม่ได้เพิ่มภาระหรือหน้าที่ใด ๆ แก่ลูกหนี้มากกว่ามูลหนี้เดิม โดยลูกหนี้ยังคง ยกข้อต่อสู้ที่มีอยู่กับเจ้าหนี้เดิมขึ้นต่อสู้กับเจ้าหนี้ใหม่ที่รับโอนสิทธิเรียกร้องได้ เพียงแต่การชำระหนี้ตาม คำพิพากษาต้องชำระต่อเจ้าหนี้ที่เข้าสวมสิทธิแทนเจ้าหนี้เดิมเท่านั้น เนื่องจากหนี้นั้นได้ออนไปโดยผลของ กฎหมายเพื่อแก้ไขปัญหาสินทรัพย์ด้วยคุณภาพและการค้างชำระหนี้ของสถาบันการเงินของรัฐและเอกชน ที่ส่งผลกระทบต่อระบบเศรษฐกิจและสถาบันการเงินของประเทศ อันเป็นประโยชน์สาธารณะซึ่งเป็น ประโยชน์ส่วนรวม ดังนั้น บทบัญญัติมาตรา ๓ มาตรา ๔ มาตรา ๔/๑ มาตรา ๖ มาตรา ๗ และ มาตรา ๘ ไม่ขัดต่อหลักนิติธรรม มิได้จำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลที่ได้รับการคุ้มครองตาม รัฐธรรมนูญ ไม่ขัดต่อหลักความเสมอภาคและไม่เป็นการเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรม รวมทั้งมิใช่ กฎหมายที่ละเมิดต่อสิทธิและเสรีภาพในชีวิตและร่างกาย สิทธิในความเป็นอยู่ส่วนตัว เสรีภาพใน เคหสถาน สิทธิในทรัพย์สิน ตลอดจนเสรีภาพในการประกอบอาชีพ แต่อย่างใด นอกจากนั้น กฎหมาย ดังกล่าวมิได้เป็นกฎหมายที่ขัดต่อแนวนโยบายแห่งรัฐ เป็นกฎหมายที่มีประสิทธิภาพ เป็นธรรม ไม่เป็น การเลือกปฏิบัติ และเป็นกฎหมายที่ตราขึ้นเพียงเท่าที่จำเป็นโดยไม่เป็นอุปสรรคต่อการดำรงชีวิตหรือการ ประกอบอาชีพโดยไม่ชักช้าแต่อย่างใด

อาศัยเหตุผลดังกล่าวข้างต้น จึงมีความเห็นว่า พระราชกำหนดบริษัทบริหารสินทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๔๑ มาตรา ๓ มาตรา ๔ มาตรา ๔/๑ มาตรา ๖ มาตรา ๗ และมาตรา ๘ ไม่ขัดหรือแย้งต่อ รัฐธรรมนูญ มาตรา ๓ วรรคสอง มาตรา ๔ มาตรา ๒๕ มาตรา ๒๗ วรรคหนึ่งและวรรคสาม มาตรา ๒๘ วรรคหนึ่งและวรรคสอง มาตรา ๓๒ มาตรา ๓๓ มาตรา ๓๗ วรรคหนึ่ง มาตรา ๔๐ วรรคหนึ่งและวรรคสอง มาตรา ๖๔ มาตรา ๖๘ วรรคหนึ่ง และมาตรา ๗๗ วรรคหนึ่ง



(นายทวีเกียรติ มีนะกนิษฐ)
ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ