ความเห็นส่วนตน

ของ นายปัญญา อุดชาชน 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

ทฤษฎีการใช้อำนาจนิติบัญญัติ

(๑) รัฐสภา รัฐสภาเป็นองค์กรที่มีอำนาจหน้าที่ในการตรากฎหมาย ทั้งนี้ เนื่องจากแนวคิดที่สมาชิกรัฐสภามาจากตัวแทนของประชาชนและรัฐสภาเป็นสถานที่แสดงออกซึ่งเจตจำนงร่วมของ

ประชาชน กฎหมายเป็นกฎเกณฑ์ที่บัญญัติให้คนในสังคมปฏิบัติตาม โดยมีองค์กรหรือสถาบันที่คอยควบคุมมิให้คนในสังคมฝ่าฝืนบทบัญญัติของกฎหมาย กฎหมายจึงมีความสำคัญในการจัดระเบียบสังคม เพื่อให้สังคมมีความสงบเรียบร้อยและมีศีลธรรมอันดีงาม ดังนั้น เมื่อกฎหมายเป็นกฎเกณฑ์ที่ใช้บังคับกับประชาชนทั่วไปโดยผ่านตัวแทนของตนเองจึงมีอำนาจหน้าที่ในการออกกฎหมาย โดยเฉพาะอย่างยิ่งกฎหมายที่มีผลกระทบต่อสิทธิและเสรีภาพของประชาชนโดยรวม

(๒) ฝ่ายบริหาร โดยหลักทั่วไปรัฐสภาเป็นองค์กรที่มีอำนาจหน้าที่ในการตรากฎหมาย แต่ด้วยความจำเป็นบางประการ ได้แก่ กรณีข้อจำกัดของรัฐสภาเกี่ยวกับระยะเวลาของสมัยประชุม กรณีความจำเป็นรีบด่วนและกรณีในเหตุฉุกเฉิน รัฐธรรมนูญได้บัญญัติให้ฝ่ายบริหารมีอำนาจออกกฎหมาย เช่น การตราพระราชกำหนด เป็นต้น สำหรับรูปแบบของกฎหมายที่ตราโดยฝ่ายบริหาร ได้แก่ พระราชกำหนด พระราชกฤษฎีกา กฎกระทรวง ประกาศกระทรวง ระเบียบ ข้อบังคับ และข้อบัญญัติท้องถิ่น

ความจำเป็นของฝ่ายบริหารในการตราพระราชกำหนดมีสาเหตุที่สำคัญ ๓ ประการ คือ

ประการแรก ที่มาทางประวัติศาสตร์ของอำนาจออกกฎหมายโดยประมุขของรัฐในระบบกฎหมายหลายระบบ เช่น อำนาจออกพระราชกฤษฎีกาของพระมหากษัตริย์ ซึ่งมีมาช้านานก่อนการเปลี่ยนแปลงการปกครอง ดังนั้น เมื่อเปลี่ยนแปลงการปกครองแล้ว ผู้ร่างรัฐธรรมนูญจึงยอมรับพระราชอำนาจนี้ แต่เพิ่มกลไกในการรับสนองพระบรมราชโองการ ซึ่งทำให้รัฐบาลต้องเป็นผู้กราบบังคมทูลพระกรุณาเสนอร่างพระราชกฤษฎีกา และลงนามรับสนองพระบรมราชโองการ

ประการที่สอง ความจำเป็นทางเทคนิคและข้อจำกัดของฝ่ายรัฐสภาเนื่องจากหลายเรื่องในปัจจุบันเป็นเรื่องทางเทคนิคมากและพัฒนาเร็วประกอบกับเวลาของรัฐสภามีจำกัด ดังนั้นในรายละเอียดทางเทคนิคเหล่านี้ รัฐสภาออกกฎหมายแล้วระบุให้ไปขยายความต่อโดยกฎเกณฑ์ที่ออกโดยฝ่ายบริหาร เช่น พระราชกฤษฎีกา กฎกระทรวง หรือประกาศกระทรวง เป็นต้น

ประการที่สาม ความจำเป็นของสถานการณ์บางสถานการณ์มีส่วนสำคัญที่ทำให้มีความจำเป็นต้องยอมรับการใช้อำนาจออกกฎเกณฑ์โดยฝ่ายบริหาร เช่น ในกรณีจำเป็นรีบด่วน และในเหตุฉุกเฉิน รัฐธรรมนูญยอมรับให้มีการตราพระราชกำหนดได้ หรือในกรณีที่จำเป็นต้องมีกฎหมายว่าด้วยภาษีอากรหรือเงินตราเป็นการด่วนและลับ ฝ่ายบริหารมีอำนาจตราพระราชกำหนดได้เช่นเดียวกัน

สำหรับพระราชกำหนดบริษัทบริหารสินทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๔๑ ได้ตราขึ้นโดยอาศัยอำนาจตามความในมาตรา ๒๑๘ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ มีเจตนารมณ์เพื่อแก้ไขปัญหาเนื่องจากสถาบันการเงินในขณะนั้นมีปัญหาสินทรัพย์ด้อยคุณภาพเป็นจำนวนมากทำให้

เป็นอุปสรรคต่อการเพิ่มทุนและกระทบกระเทือนต่อความสามารถในการให้สินเชื่อในภาคเศรษฐกิจ โดยการแยกสินทรัพย์ด้อยคุณภาพออกมาและขายหรือโอนให้แก่นิติบุคคลอื่นเพื่อบริหารสินทรัพย์นั้นต่อไป และกำหนดให้นิติบุคคลดังกล่าวได้รับสิทธิประโยชน์ทางค่าธรรมเนียมและภาษีที่เกิดขึ้นจากการขายหรือโอนสินทรัพย์ รวมถึงสิทธิประโยชน์อื่น ๆ เพื่อเป็นการจูงใจให้มีการจัดตั้งนิติบุคคลดังกล่าว ทั้งนี้ เพื่อแก้ไขปัญหาอันเป็นกรณีฉุกเฉินที่มีความจำเป็นรีบด่วนอันมิอาจหลีกเลี่ยงได้ ในอันที่จะรักษาความมั่นคงทางเศรษฐกิจของประเทศ และต่อมาได้มีการแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมพระราชกำหนดบริษัทบริหารสินทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๔๑ พ.ศ. ๒๕๕๐ และพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมพระราชกำหนดบริษัทบริหารสินทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๔๑ (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๖๒ จนถึงปัจจุบัน

พิจารณาแล้ว ศาลรัฐธรรมนูญได้วางหลักเกี่ยวกับบทบัญญัติของกฎหมายที่ถูกโต้แย้งว่าขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญที่เกี่ยวข้องกับประเด็นวินิจฉัยในคดีนี้มีทั้งปรากฏในคำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญและคำสั่งที่ผ่านมา ด้วยเหตุนี้ จึงแยกกลุ่มเกี่ยวกับบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญที่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญได้เป็น ๒ กลุ่ม ดังนี้

กลุ่มแรก ศาลรัฐธรรมนูญไม่จำเป็นต้องวินิจฉัย ประกอบด้วย ๒ ส่วน คือ

ส่วนที่หนึ่ง คำโต้แย้งที่ไม่ได้แสดงเหตุผลประกอบคำโต้แย้งว่าบทบัญญัติมาตรา ๓ มาตรา ๔ มาตรา ๔/๑ มาตรา ๖ มาตรา ๗ และมาตรา ๘ แห่งพระราชกำหนดบริษัทบริหารสินทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๔๑ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๔ มาตรา ๒๘ วรรคหนึ่งและวรรคสอง มาตรา ๓๒ มาตรา ๓๓ และมาตรา ๔๐ วรรคหนึ่งและวรรคสอง อย่างไร กรณีไม่ต้องด้วยหลักเกณฑ์ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๒ วรรคหนึ่ง จึงไม่จำต้องวินิจฉัยในส่วนนี้ ทั้งนี้ ตามแนวคำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ ๒๑ - ๒๘/๒๕๖๓

ส่วนที่สอง คำโต้แย้งว่าบทบัญญัติมาตรา ๓ มาตรา ๔ มาตรา ๔/๑ มาตรา ๖ มาตรา ๗ และมาตรา ๘ แห่งพระราชกำหนดบริษัทบริหารสินทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๔๑ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๖๔ มาตรา ๖๘ วรรคหนึ่ง และมาตรา ๗๗ วรรคหนึ่ง ซึ่งเป็นบทบัญญัติในหมวด ๖ ว่าด้วยแนวนโยบายแห่งรัฐโดยมิใช่เป็นบทบัญญัติที่คุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของบุคคลโดยตรงและเป็นการโต้แย้งเกี่ยวกับกระบวนการตรากฎหมาย จึงไม่จำต้องวินิจฉัยในส่วนนี้ ทั้งนี้ ตามแนวคำสั่งศาลรัฐธรรมนูญที่ ๑๕/๒๕๕๔ คำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ ๒๑ - ๒๘/๒๕๖๓ และคำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ ๙/๒๕๖๒

กลุ่มที่สอง ศาลรัฐธรรมนูญต้องวินิจฉัยโดยมีประเด็นที่ต้องพิจารณาวินิจฉัยว่า พระราชกำหนดบริษัทบริหารสินทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๔๑ มาตรา ๓ มาตรา ๔ มาตรา ๔/๑ มาตรา ๖ มาตรา ๗

และมาตรา ๘ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓ วรรคสอง มาตรา ๒๕ มาตรา ๒๗ วรรคหนึ่งและวรรคสาม และมาตรา ๓๗ วรรคหนึ่ง หรือไม่

เห็นว่า พระราชกำหนดบริษัทบริหารสินทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๔๑ มาตรา ๓ เป็นบทนิยามความหมายคำว่า “บริษัทบริหารสินทรัพย์” “สินทรัพย์ด้อยคุณภาพ” เพื่อให้สอดคล้องกับเจตนารมณ์ของกฎหมาย มิใช่เป็นการจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคล มาตรา ๔ เป็นบทบัญญัติเกี่ยวกับการจดทะเบียนเป็นบริษัทบริหารสินทรัพย์ที่ต้องได้รับอนุมัติจากผู้ว่าการธนาคารแห่งประเทศไทย และต้องชำระค่าจดทะเบียนโดยใช้บังคับเป็นการทั่วไป มาตรา ๔/๑ เป็นบทบัญญัติที่กำหนดขอบเขตการดำเนินการของบริษัทบริหารสินทรัพย์ มาตรา ๖ เป็นบทบัญญัติเกี่ยวกับการโอนสินทรัพย์ไปให้บริษัทบริหารสินทรัพย์ มาตรา ๗ เป็นบทบัญญัติที่เกี่ยวกับหลักเกณฑ์การโอนและการเข้าสวมสิทธิ และมาตรา ๘ เป็นบทบัญญัติที่เกี่ยวกับหลักเกณฑ์การโอนและการยกเว้นค่าธรรมเนียมและภาษีอากรต่าง ๆ **จึงเป็นบทบัญญัติอันเป็นประโยชน์สาธารณะเพื่อแก้ไขปัญหาสินทรัพย์ด้อยคุณภาพและการค้างชำระหนี้ของสถาบันการเงินของรัฐและเอกชนที่ส่งผลกระทบต่อระบบเศรษฐกิจและสถาบันการเงินของประเทศ โดยรวม ดังนั้น บทบัญญัติมาตรา ๓ มาตรา ๔ มาตรา ๔/๑ มาตรา ๖ มาตรา ๗ และมาตรา ๘ ไม่ขัดต่อหลักนิติธรรม มิได้จำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลที่ได้รับการคุ้มครองตามรัฐธรรมนูญ ไม่ขัดต่อหลักความเสมอภาคและไม่เป็นการเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรม รวมทั้งมิใช่กฎหมายที่ละเมิดต่อสิทธิในทรัพย์สินของบุคคลแต่อย่างใด**

อาศัยเหตุผลดังกล่าวข้างต้น จึงวินิจฉัยว่า พระราชกำหนดบริษัทบริหารสินทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๔๑ มาตรา ๓ มาตรา ๔ มาตรา ๔/๑ มาตรา ๖ มาตรา ๗ และมาตรา ๘ ไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓ วรรคสอง มาตรา ๒๕ มาตรา ๒๗ วรรคหนึ่งและวรรคสาม และมาตรา ๓๗ วรรคหนึ่ง

(นายปัญญา อุดชาชน)
ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ