

ความเห็นส่วนตัว
ของ นายอุดม สิทธิวิรัชธรรม 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. ๒๕๕๑ 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

ข้อเท็จจริงรับฟังได้ว่า คำร้องที่ ๑ (เรื่องพิจารณาที่ ๓๕/๒๕๖๒) ศาลล้มละลายกลางส่งคำโต้แย้งของจำเลยผ่านสำนักงานศาลยุติธรรม ในคดีหมายเลขดำที่ ล. ๒๘๓๒/๒๕๕๖ หมายเลขแดงที่ ล. ๗๗๙/๒๕๕๘ ระหว่าง บริษัท บริหารสินทรัพย์สุขุมวิท จำกัด โจทก์ นายรังสรรค์ ต่อสุวรรณ จำเลย เพื่อขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๒ โดยศาลล้มละลายกลางมีคำสั่งพิทักษ์ทรัพย์ของลูกหนี้เด็ดขาดตามพระราชบัญญัติล้มละลาย พุทธศักราช ๒๕๕๓ มาตรา ๑๔

และให้ลูกหนี้ใช้ค่าฤชาธรรมเนียมแทนเจ้าหนี้ผู้เป็นโจทก์ โดยให้หักจากกองทรัพย์สินของลูกหนี้ ต่อมา ศาลล้มละลายกลางมีคำพิพากษาให้จำเลยล้มละลายตามพระราชบัญญัติล้มละลาย พุทธศักราช ๒๔๘๓ มาตรา ๖๑ ในระหว่างที่เจ้าพนักงานพิทักษ์ทรัพย์นัดสอบสวนเพื่อพิจารณาค่าขอรับชำระหนี้ของบริษัท บริหารสินทรัพย์ กรุงเทพพาณิชย์ จำกัด (มหาชน) เจ้าหนี้รายที่ ๖ คดีหมายเลขแดงที่ ส. ๑๒/๒๕๖๒ นายรังสรรค์ ต่อสุวรรณ ลูกหนี้ ได้ยื่นคำร้องบันทึกถ้อยคำพยานหลักฐานและข้อเท็จจริงประกอบการไต่สวนการโต้แย้งค่าขอรับชำระหนี้ของเจ้าหนี้รายที่ ๖ ต่อเจ้าพนักงานพิทักษ์ทรัพย์ และยื่นคำขอให้ ศาลล้มละลายกลางส่งบันทึกถ้อยคำของลูกหนี้ที่โต้แย้งค่าขอรับชำระหนี้ของเจ้าหนี้รายที่ ๖ ไปยังศาลรัฐธรรมนูญเพื่อขอให้พิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๒ ว่า เจ้าหนี้รายที่ ๖ มิใช่เจ้าหนี้ของลูกหนี้ เนื่องจากไม่เคยมีนิติสัมพันธ์กันและไม่ได้รับการโอนสิทธิเรียกร้องจากเจ้าหนี้ ของลูกหนี้โดยตรง การที่เจ้าหนี้ได้รับอนุมัติจากธนาคารแห่งประเทศไทยให้เป็นบริษัทบริหารสินทรัพย์ ตามพระราชกำหนดบริษัทบริหารสินทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๔๑ มาตรา ๓ มาตรา ๔ มาตรา ๔/๑ มาตรา ๕ มาตรา ๖ และมาตรา ๗ ทำให้เป็นบริษัทที่มีอำนาจเหนือบริษัทจำกัด อีกทั้งมีอำนาจในการบริหาร สินทรัพย์ด้วยคุณภาพได้ และสามารถเข้าไปเป็นเจ้าหนี้แทนเจ้าหนี้เดิมเพื่อใช้สิทธิบังคับชำระหนี้ เป็นการให้อำนาจธนาคารแห่งประเทศไทยใช้อำนาจตามพระราชกำหนดดังกล่าวเพื่อเปลี่ยนแปลงสถานะของ บุคคลที่ไม่เคยมีนิติสัมพันธ์ใดกับลูกหนี้ให้กลายเป็นเจ้าหนี้ของลูกหนี้ได้ ก่อให้เกิดการใช้สิทธิ โดยไม่ชอบด้วยกฎหมายในการบังคับชำระหนี้โดยไม่มีหนี้ต่อกัน เกิดสิทธิในการฟ้องคดีล้มละลายกับลูกหนี้ นอกจากนั้น มาตรา ๓ บทนิยาม “สินทรัพย์ด้วยคุณภาพ” ไม่มีมาตรการในการพิสูจน์สิทธิในทรัพย์สิน ที่ใช้เป็นหลักทรัพย์ค้ำประกันและไม่มีมาตรการตรวจสอบระบบทางบัญชีเพื่อพิสูจน์ในความเป็นเจ้าหนี้และลูกหนี้ ไม่เป็นไปตามกระบวนการยุติธรรมตามกฎหมายและรัฐธรรมนูญ มาตรา ๖ ที่กำหนดให้สินทรัพย์ที่มี หลักประกันอย่างอื่นที่มีใช้สิทธิจำนอง สิทธิจำนำ หรือสิทธิอันเกิดแต่การค้ำประกัน ให้หลักประกันนั้น ตกแก่บริษัทบริหารสินทรัพย์ ส่งผลให้หลักทรัพย์ค้ำประกันเป็นสินทรัพย์ด้วยคุณภาพที่ไม่มีมูลค่า ทำให้นิติบุคคลหรือบุคคลซึ่งเป็นลูกหนี้และเป็นเจ้าของกรรมสิทธิ์ในทรัพย์สินหรือผู้ค้ำประกันต้องรับผิดชอบ อย่างลูกหนี้ร่วมกลายเป็นบุคคลผู้มีหนี้สินล้นพ้นตัว ส่วนการโอนสินทรัพย์จากบริษัทบริหารสินทรัพย์ไทย มาให้บริษัท บริหารสินทรัพย์ กรุงเทพพาณิชย์ จำกัด (มหาชน) โดยมีการทำสัญญาเป็นลายลักษณ์อักษร มีข้อความระบุในสัญญาให้โอนสัญญาอุปกรณ์ คือ สัญญาจำนอง สัญญาจำนำ สัญญาค้ำประกัน ให้โอน ไปยังผู้รับโอนด้วย เป็นการทำสัญญาโอนสินทรัพย์ที่ร่วมกันทุจริต สัญญาจึงเป็นโมฆะ สำหรับมาตรา ๗ ที่กำหนดให้การโอนสินทรัพย์ให้บริษัทบริหารสินทรัพย์ ถ้าการฟ้องบังคับสิทธิเรียกร้องเป็นคดีอยู่ในศาล ให้บริษัทบริหารสินทรัพย์เข้าสวมสิทธิเป็นคู่ความแทนในคดีดังกล่าว และอาจนำพยานหลักฐานใหม่

มาแสดงคัดค้านเอกสารที่ได้ยื่นไว้แล้ว และในกรณีศาลมีคำพิพากษาบังคับตามสิทธิเรียกร้องแล้วก็ให้
เข้าสวมสิทธิเป็นเจ้าของนี้ตามคำพิพากษานั้น เป็นการโอนสิทธิเรียกร้องโดยเปลี่ยนแปลงสิทธิและสถานภาพ
ของบุคคลและนิติบุคคลให้มีสิทธิและหน้าที่ในการเป็นเจ้าของนี้และลูกหนี้ต่อกันโดยไม่มีนิติสัมพันธ์ในทาง
กฎหมายแพ่งและพาณิชย์มาก่อน เป็นการปิดกั้นการเข้าถึงกระบวนการยุติธรรมตามกฎหมาย
และมาตรา ๘ ที่กำหนดให้บริษัทบริหารสินทรัพย์และผู้โอนได้รับการยกเว้นค่าธรรมเนียมและภาษีอากร
ซึ่งถือเป็นการเอื้อประโยชน์แก่บริษัทบริหารสินทรัพย์ ดังนั้น พระราชกำหนดบริษัทบริหารสินทรัพย์
พ.ศ. ๒๕๔๑ มาตรา ๓ มาตรา ๔ มาตรา ๔/๑ มาตรา ๖ มาตรา ๗ และมาตรา ๘ เป็นบทบัญญัติ
ที่กระทบกระเทือนต่อสิทธิ เสรีภาพ และความเสมอภาคของบุคคล ละเมิดสิทธิมนุษยชน และเป็นการ
ทำลายความมั่นคงของระบบเศรษฐกิจ ไม่เป็นไปตามหลักนิติธรรมและปิดกั้นการเข้าถึงกระบวนการ
ยุติธรรม ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓ วรรคสอง และมาตรา ๖๘

ส่วนคำร้องที่ ๒ (เรื่องพิจารณาที่ ๖/๒๕๖๓) ศาลล้มละลายกลางส่งคำโต้แย้งของจำเลยที่ ๑
และที่ ๔ ผ่านสำนักงานศาลยุติธรรม ในคดีหมายเลขดำที่ ล. ๓๒๔๖/๒๕๖๒ ระหว่าง บริษัท บริหาร
สินทรัพย์ กรุงเทพพาณิชย์ จำกัด (มหาชน) โจทก์ บริษัท บ้านฉัตรเพชร จำกัด จำเลยที่ ๑ กับพวก
รวม ๕ คน เพื่อขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๒ ว่า เจ้าหนี้
ผู้เป็นโจทก์อ้างสถานะของเจ้าหนี้ว่าเป็นบริษัทบริหารสินทรัพย์เพราะได้รับอนุมัติจากผู้ว่าการธนาคาร
แห่งประเทศไทย ทำให้มีอำนาจเหนือกว่าบริษัทจำกัดเพราะมีอำนาจในการบริหารสินทรัพย์ด้อยคุณภาพ
โดยการรับซื้อรับโอนสินทรัพย์ด้อยคุณภาพของสถาบันการเงินเพื่อนำมาบริหารหรือจำหน่ายจ่ายโอนต่อไป
ทำให้บริษัทบริหารสินทรัพย์กลายเป็นเจ้าหนี้โดยไม่มีนิติสัมพันธ์ใด ๆ กับลูกหนี้ จึงเป็นกฎหมายที่ละเมิด
ศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ สิทธิเสรีภาพ และความเสมอภาคที่รัฐธรรมนูญคุ้มครองไว้ตามรัฐธรรมนูญ
มาตรา ๔ พระราชกำหนดบริษัทบริหารสินทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๔๑ และที่แก้ไขเพิ่มเติม จึงขัดหรือแย้ง
ต่อรัฐธรรมนูญ และละเมิดต่อสิทธิและเสรีภาพของลูกหนี้ที่รัฐธรรมนูญได้คุ้มครองไว้ พระราชกำหนดบริษัท
บริหารสินทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๔๑ มาตรา ๓ บัญญัติว่า “สินทรัพย์ด้อยคุณภาพ” หมายความว่า สินทรัพย์
ของสถาบันการเงินที่ธนาคารแห่งประเทศไทยประกาศกำหนดให้เป็นสินทรัพย์ด้อยคุณภาพที่จำหน่าย
จ่ายโอนให้บริษัทบริหารสินทรัพย์ได้ เป็นกฎหมายที่ให้อำนาจธนาคารแห่งประเทศไทยมีอำนาจกำหนด
ทรัพย์สินของเอกชนที่ใช้เป็นหลักประกันในนิติกรรมสัญญา กับสถาบันการเงินให้เป็นสินทรัพย์ด้อยคุณภาพ
ที่จะจำหน่ายจ่ายโอนให้บริษัทบริหารสินทรัพย์ได้ เป็นกฎหมายที่ให้อำนาจธนาคารแห่งประเทศไทยลดราคา
หรือมูลค่าของทรัพย์สินที่ใช้เป็นหลักประกันที่ถูกจัดเป็นทรัพย์สินที่ต่ำกว่ามาตรฐาน เป็นสินทรัพย์ที่ไม่มีราคา
หรือเรียกคืนไม่ได้ เป็นการใช้อำนาจกำหนดให้ลูกหนี้หรือคู่สัญญาในนิติกรรมสัญญาที่ทำกับสถาบันการเงิน

กลายเป็นบุคคลผู้มีหนี้สินล้นพ้นตัวและไม่สามารถชำระหนี้ได้ เมื่อมีการโอนสินทรัพย์ให้บริษัทบริหารสินทรัพย์ในทันที จึงเป็นกฎหมายที่ละเมิดต่อสิทธิและเสรีภาพในทรัพย์สินของบุคคล เจ้าหนี้ไม่ต้องพิสูจน์สิทธิในการเป็นเจ้าของหนี้ และลูกหนี้ไม่สามารถพิสูจน์สิทธิได้ว่าไม่มีหนี้สินล้นพ้นตัวและไม่สามารถชำระหนี้ได้ นอกจากนี้ วัตถุประสงค์ของพระราชกำหนดบริษัทบริหารสินทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๔๑ เป็นกฎหมายที่ใช้บังคับเพื่อเป็นกรณีฉุกเฉินที่มีความจำเป็นเร่งด่วนอันมิอาจก้าวล่วงได้ในอันที่จะรักษาความมั่นคงทางเศรษฐกิจของประเทศในปี พ.ศ. ๒๕๔๑ ที่มีปัญหาสินทรัพย์ด้อยคุณภาพจำนวนมาก เป็นอุปสรรคต่อการเพิ่มทุนของสถาบันการเงินและกระทบต่อความสามารถในการให้สินเชื่อในภาคเศรษฐกิจและให้สถาบันการเงินสามารถแก้ไขปัญหาได้ แต่ต่อมาในปี พ.ศ. ๒๕๕๐ ปัญหากรณีฉุกเฉินที่มีความจำเป็นเร่งด่วนอันมิอาจก้าวล่วงได้ในอันที่จะรักษาความมั่นคงทางเศรษฐกิจของประเทศได้ผ่านพ้นไปแล้วและไม่จำเป็นต้องมีบริษัทบริหารสินทรัพย์อีกต่อไปแล้ว แต่ก็ได้มีการออกพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมพระราชกำหนดบริษัทบริหารสินทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๔๑ พ.ศ. ๒๕๕๐ โดยแก้ไขบทนิยาม “การบริหารสินทรัพย์” ให้การบริหารสินทรัพย์กระทำได้โดยไม่มีขอบเขตจำกัดเหมือนเดิมในการรับซื้อรับโอนสินทรัพย์ด้อยคุณภาพของสถาบันการเงิน การออกกฎหมายเพื่อให้บริษัทบริหารสินทรัพย์เข้าไปแทนที่เจ้าหนี้เดิมเข้าไปมีอำนาจบริหารจัดการทรัพย์สินของลูกหนี้ และมีอำนาจในการจำหน่ายจ่ายโอนให้ชำระหนี้ได้เหมือนเป็นการชำระหนี้โดยชอบด้วยกฎหมาย มิใช่เป็นเรื่องรีบด่วนเพื่อรักษาความมั่นคงทางเศรษฐกิจของประเทศแต่ประการใด แต่เป็นการกระทำเพื่อให้ได้เปรียบในทางเศรษฐกิจของภาคเอกชนด้วยการกำหนดให้ทรัพย์สินที่เป็นหลักทรัพย์ค้ำประกันเป็นสินทรัพย์ด้อยคุณภาพ ดังนั้น พระราชกำหนดบริษัทบริหารสินทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๔๑ มาตรา ๓ ที่กำหนดบทนิยามคำว่า “สินทรัพย์ด้อยคุณภาพ” ซึ่งให้อำนาจธนาคารแห่งประเทศไทยออกประกาศกำหนดให้สินทรัพย์ของสถาบันการเงินเป็นสินทรัพย์ด้อยคุณภาพที่จำหน่ายจ่ายโอนให้แก่บริษัทบริหารสินทรัพย์ได้ ตามประกาศธนาคารแห่งประเทศไทย ที่ สนส. ๕/๒๕๕๐ เรื่อง การกำหนดสินทรัพย์ด้อยคุณภาพและหลักเกณฑ์ที่บริษัทบริหารสินทรัพย์ต้องถือปฏิบัติ ซึ่งออกโดยอาศัยอำนาจตามความในมาตรา ๓ มาตรา ๔ มาตรา ๔/๑ และมาตรา ๕ แห่งพระราชกำหนดบริษัทบริหารสินทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๔๑ จึงเป็นกฎหมายที่ขัดต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๔ มาตรา ๒๕ มาตรา ๒๗ มาตรา ๒๘ มาตรา ๓๒ มาตรา ๓๓ มาตรา ๓๗ มาตรา ๔๐ มาตรา ๖๔ และมาตรา ๗๗

เนื่องจากทั้งสองคำร้องมีประเด็นที่จะต้องพิจารณาเป็นประเด็นเดียวกัน ศาลรัฐธรรมนูญจึงให้รวมการพิจารณาเข้าด้วยกันโดยให้เรื่องพิจารณาที่ ๓๕/๒๕๖๒ เป็นสำนวนคดีหลัก

พิจารณาแล้ว เห็นว่า ประเด็นที่ได้แย้งว่าพระราชกำหนดบริษัทบริหารสินทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๔๑ มาตรา ๓ มาตรา ๔ มาตรา ๔/๑ มาตรา ๖ มาตรา ๗ และมาตรา ๘ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๔ มาตรา ๒๘ วรรคหนึ่งและวรรคสอง มาตรา ๓๒ มาตรา ๓๓ และมาตรา ๔๐ วรรคหนึ่ง และวรรคสอง หรือไม่ นั้น ไม่ปรากฏว่าจำเลยได้แสดงเหตุผลประกอบคำโต้แย้งว่าบทบัญญัติแห่งกฎหมาย มาตราดังกล่าวขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๔ มาตรา ๒๘ วรรคหนึ่งและวรรคสอง มาตรา ๓๒ มาตรา ๓๓ และมาตรา ๔๐ วรรคหนึ่งและวรรคสอง อย่างไร กรณีจึงไม่เป็นไปตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๒ วรรคหนึ่ง และรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓ วรรคสอง บัญญัติว่า “รัฐสภา คณะรัฐมนตรี ศาล องค์การอิสระ และหน่วยงานของรัฐ ต้องปฏิบัติหน้าที่ให้เป็นไปตามรัฐธรรมนูญ กฎหมาย และหลักนิติธรรม เพื่อประโยชน์ส่วนรวมของประเทศชาติและความผาสุกของประชาชนโดยรวม” มิใช่กรณีที่จะโต้แย้งได้ว่า บทบัญญัติแห่งกฎหมายใด ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓ วรรคสอง ได้ จึงไม่จำต้องวินิจฉัยว่า พระราชกำหนดบริษัทบริหารสินทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๔๑ มาตรา ๓ มาตรา ๔ มาตรา ๔/๑ มาตรา ๖ มาตรา ๗ และมาตรา ๘ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๔ มาตรา ๒๘ วรรคหนึ่งและวรรคสอง มาตรา ๓๒ มาตรา ๓๓ และมาตรา ๔๐ วรรคหนึ่งและวรรคสอง หรือไม่ ส่วนประเด็นที่ได้แย้งว่า พระราชกำหนดบริษัทบริหารสินทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๔๑ มาตรา ๓ มาตรา ๔ มาตรา ๔/๑ มาตรา ๖ มาตรา ๗ และมาตรา ๘ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๖๔ มาตรา ๖๘ วรรคหนึ่ง และมาตรา ๗๗ วรรคหนึ่ง หรือไม่ นั้น รัฐธรรมนูญ มาตรา ๖๔ บัญญัติว่า “บทบัญญัติในหมวดนี้เป็นแนวทางให้รัฐ ดำเนินการตรากฎหมายและกำหนดนโยบายในการบริหารราชการแผ่นดิน” มาตรา ๖๘ วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า “รัฐพึงจัดระบบการบริหารงานในกระบวนการยุติธรรมทุกด้านให้มีประสิทธิภาพ เป็นธรรม และไม่เลือกปฏิบัติ และให้ประชาชนเข้าถึงกระบวนการยุติธรรมได้โดยสะดวก รวดเร็ว และไม่เสียค่าใช้จ่าย สูงเกินสมควร” และมาตรา ๗๗ วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า “รัฐพึงจัดให้มีกฎหมายเพียงพอที่จำเป็น และยกเลิกหรือปรับปรุงกฎหมายที่หมดความจำเป็นหรือไม่สอดคล้องกับสภาพการณ์ หรือที่เป็นอุปสรรค ต่อการดำรงชีวิตหรือการประกอบอาชีพโดยไม่ชักช้าเพื่อไม่ให้เป็นภาระแก่ประชาชน และดำเนินการให้ ประชาชนเข้าถึงตัวบทกฎหมายต่าง ๆ ได้โดยสะดวกและสามารถเข้าใจกฎหมายได้ง่ายเพื่อปฏิบัติตาม กฎหมายได้อย่างถูกต้อง” บทบัญญัติทั้งสามมาตราดังกล่าว เป็นบทบัญญัติในหมวด ๖ แนวนโยบาย แห่งรัฐ มิใช่บทบัญญัติให้รัฐต้องดำเนินการดังเช่น หมวด ๕ หน้าที่ของรัฐ หากรัฐไม่ดำเนินการ ก็ไม่ก่อให้เกิดสิทธิในการร้องให้รัฐดำเนินการ จึงมิใช่กรณีที่จะโต้แย้งได้ว่าบทบัญญัติแห่งกฎหมายใด ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญในหมวดว่าด้วยแนวนโยบายแห่งรัฐได้ และรัฐธรรมนูญ มาตรา ๗๗ ที่จำเลยโต้แย้งว่าเป็นกฎหมายที่ตราขึ้นโดยไม่ใช่เป็นเรื่องริบดวงเพื่อรักษาความมั่นคงทางเศรษฐกิจ

ของประเทศ นั้น เป็นการโต้แย้งเกี่ยวกับกระบวนการตรากฎหมาย ซึ่งรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๔๘ ได้บัญญัติกระบวนการร้องหรือผู้มีสิทธิขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาไว้เป็นการเฉพาะแล้ว การยื่นคำร้องตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๒ มิได้ให้สิทธิโต้แย้งว่ากระบวนการตรากฎหมายไม่ถูกต้องตามรัฐธรรมนูญ แต่อย่างไร จึงไม่จำต้องวินิจฉัยว่า พระราชกำหนดบริษัทบริหารสินทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๔๑ มาตรา ๓ มาตรา ๔ มาตรา ๔/๑ มาตรา ๖ มาตรา ๗ และมาตรา ๘ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๖๔ มาตรา ๖๘ และมาตรา ๗๗ หรือไม่

ประเด็นที่จะต้องวินิจฉัยจึงมีเพียงว่า พระราชกำหนดบริษัทบริหารสินทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๔๑ มาตรา ๓ มาตรา ๔ มาตรา ๔/๑ มาตรา ๖ มาตรา ๗ และมาตรา ๘ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕ มาตรา ๒๗ วรรคหนึ่งและวรรคสาม และมาตรา ๓๗ วรรคหนึ่ง หรือไม่

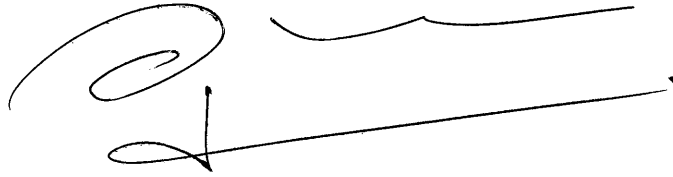
พิจารณาแล้วเห็นว่า รัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕ มาตรา ๒๗ วรรคหนึ่งและวรรคสาม และมาตรา ๓๗ วรรคหนึ่ง เป็นบทบัญญัติในหมวด ๓ ว่าด้วยสิทธิและเสรีภาพของปวงชนชาวไทย โดยมาตรา ๒๕ วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า “สิทธิและเสรีภาพของปวงชนชาวไทย นอกจากที่บัญญัติคุ้มครองไว้เป็นการเฉพาะในรัฐธรรมนูญแล้ว การใดที่มีได้ห้ามหรือจำกัดไว้ในรัฐธรรมนูญหรือในกฎหมายอื่น บุคคลย่อมมีสิทธิและเสรีภาพที่จะทำการนั้นได้และได้รับความคุ้มครองตามรัฐธรรมนูญ ตราบเท่าที่การใช้สิทธิหรือเสรีภาพเช่นว่านั้นไม่กระทบกระเทือนหรือเป็นอันตรายต่อความมั่นคงของรัฐ ความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน และไม่ละเมิดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลอื่น” วรรคสอง บัญญัติว่า “สิทธิหรือเสรีภาพใดที่รัฐธรรมนูญให้เป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติ หรือให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กฎหมายบัญญัติ แม้ยังไม่มีการตรากฎหมายนั้นขึ้นใช้บังคับ บุคคลหรือชุมชนย่อมสามารถใช้สิทธิหรือเสรีภาพนั้นได้ตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ” วรรคสาม บัญญัติว่า “บุคคลซึ่งถูกละเมิดสิทธิหรือเสรีภาพที่ได้รับความคุ้มครองตามรัฐธรรมนูญ สามารถยกบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญเพื่อใช้สิทธิทางศาลหรือยกขึ้นเป็นข้อต่อสู้คดีในศาลได้” และวรรคสี่ บัญญัติว่า “บุคคลซึ่งได้รับความเสียหายจากการถูกละเมิดสิทธิหรือเสรีภาพหรือจากการกระทำความผิดอาญาของบุคคลอื่น ย่อมมีสิทธิที่จะได้รับการเยียวยาหรือช่วยเหลือจากรัฐตามที่กฎหมายบัญญัติ” มาตรา ๒๗ วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า “บุคคลย่อมเสมอกันในกฎหมาย มีสิทธิและเสรีภาพและได้รับความคุ้มครองตามกฎหมายเท่าเทียมกัน” และวรรคสาม บัญญัติว่า “การเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมต่อบุคคล ไม่ว่าด้วยเหตุความแตกต่างในเรื่องถิ่นกำเนิด เชื้อชาติ ภาษา เพศ อายุ ความพิการ สภาพทางกายหรือสุขภาพ สถานะของบุคคล ฐานะทางเศรษฐกิจหรือสังคม ความเชื่อทางศาสนา การศึกษาอบรม หรือความคิดเห็นทางการเมืองอันไม่ขัดต่อบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ หรือเหตุอื่นใด จะกระทำมิได้” และมาตรา ๓๗ วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า “บุคคลย่อมมี

สิทธิในทรัพย์สินและการสืบทอด” แต่พระราชกำหนดบริษัทบริหารสินทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๔๑ มีเหตุผลและความจำเป็นในการตรากฎหมาย เพราะในขณะนั้นสถาบันการเงินมีปัญหาสินทรัพย์ด้อยคุณภาพเป็นจำนวนมาก ทำให้เป็นอุปสรรคต่อการเพิ่มทุนของสถาบันการเงิน และกระทบกระเทือนต่อความสามารถในการให้สินเชื่อในภาคเศรษฐกิจ เพื่อให้สถาบันการเงินสามารถแก้ไขปัญหาดังกล่าวได้ ต้องแยกสินทรัพย์ด้อยคุณภาพออกมาแล้วขายหรือโอนให้แก่นิติบุคคลอื่นเพื่อบริหารสินทรัพย์นั้นต่อไป และเพื่อเป็นการจูงใจให้มีการจัดตั้งนิติบุคคลดังกล่าว จึงกำหนดให้ได้รับสิทธิประโยชน์ทางด้านค่าธรรมเนียม และภาษีบรรดาที่เกิดขึ้นจากการขายหรือการโอนสินทรัพย์จากสถาบันการเงินมาให้นิติบุคคล รวมทั้งสิทธิประโยชน์อื่น ๆ ที่นิติบุคคลนั้นจะได้รับ และโดยที่เป็นกรณีฉุกเฉินที่มีความจำเป็นรีบด่วนอันมิอาจหลีกเลี่ยงได้ ในอันที่จะรักษาความมั่นคงทางเศรษฐกิจของประเทศ แล้วต่อมาในปี ๒๕๕๐ ได้มีพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมพระราชกำหนดบริษัทบริหารสินทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๔๑ พ.ศ. ๒๕๕๐ เพราะพระราชกำหนดบริษัทบริหารสินทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๔๑ มีบทบัญญัติบางประการที่ไม่เอื้ออำนวยต่อการบริหารสินทรัพย์ด้อยคุณภาพของสถาบันการเงิน ทำให้มีสินทรัพย์ดังกล่าวตกค้างอยู่เป็นจำนวนมากอันเป็นอุปสรรคต่อการพัฒนาเศรษฐกิจในภาพรวม จึงแก้ไขเพิ่มเติมให้บริษัทบริหารสินทรัพย์สามารถรับซื้อ รับโอน และรับจ้างบริหารสินทรัพย์ด้อยคุณภาพและสินทรัพย์ของสถาบันการเงินที่ถูกระงับการดำเนินกิจการ เลิก หรือถูกเพิกถอนใบอนุญาตประกอบการธนาคารพาณิชย์ ธุรกิจเงินทุน หรือธุรกิจเครดิตฟองซิเอร์ ตลอดจนหลักประกันของสินทรัพย์นั้น เพื่อนำมาบริหารหรือจำหน่ายจ่ายโอนต่อไป รวมทั้งกำหนดหลักเกณฑ์ที่เหมาะสมในการกำกับดูแลและควบคุมตรวจสอบการดำเนินกิจการของบริษัทบริหารสินทรัพย์ เพื่อให้การบริหารจัดการสินทรัพย์ด้อยคุณภาพของสถาบันการเงินเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น และในปี ๒๕๖๒ ได้มีพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมพระราชกำหนดบริษัทบริหารสินทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๔๑ (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๖๒ เพื่อขยายขอบเขตในการประกอบธุรกิจของบริษัทบริหารสินทรัพย์ให้ครอบคลุมถึงการรับซื้อ รับโอน หรือรับจ้างบริหารสินทรัพย์ด้อยคุณภาพของผู้ประกอบธุรกิจทางการเงินซึ่งมิใช่สถาบันการเงิน ตลอดจนการรับเป็นที่ปรึกษาให้แก่ลูกหนี้ สถาบันการเงิน หรือผู้ประกอบธุรกิจทางการเงินในการปรับปรุงโครงสร้างหนี้ เพื่อเป็นการสนับสนุนให้มีการแก้ปัญหาหนี้ภาคครัวเรือนอย่างมีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น โดยพระราชกำหนดบริษัทบริหารสินทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๔๑ มาตรา ๓ ได้ให้คำนิยาม “บริษัทบริหารสินทรัพย์” หมายความว่า บริษัทจำกัดที่ได้จดทะเบียนตามพระราชกำหนดนี้ และ “สินทรัพย์ด้อยคุณภาพ” หมายความว่า สินทรัพย์ของสถาบันการเงินและสินทรัพย์ของผู้ประกอบธุรกิจทางการเงินที่ธนาคารแห่งประเทศไทย ประกาศกำหนดให้เป็นสินทรัพย์ด้อยคุณภาพที่จำหน่ายจ่ายโอนให้แก่บริษัทบริหารสินทรัพย์ได้ มาตรา ๔ วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า “การจดทะเบียนบริษัทจำกัดเป็นบริษัทบริหารสินทรัพย์ ให้กระทำได้เมื่อได้รับอนุมัติ

จากผู้ว่าการธนาคารแห่งประเทศไทย และได้ชำระค่าจดทะเบียนตามอัตราที่กำหนดไว้ในบัญชีท้ายพระราชกำหนดนี้แล้ว” วรรคสอง บัญญัติว่า “หลักเกณฑ์และวิธีการยื่นคำขอจดทะเบียนและการพิจารณา รับจดทะเบียนให้เป็นไปตามที่กำหนดในกฎกระทรวง” และวรรคสาม บัญญัติว่า “ในการดำเนินกิจการ บริหารสินทรัพย์ บริษัทจำกัดที่ได้จดทะเบียนเป็นบริษัทบริหารสินทรัพย์ต้องปฏิบัติตามหลักเกณฑ์ ที่ธนาคารแห่งประเทศไทยประกาศกำหนด” มาตรา ๔/๑ วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า “บริษัทบริหารสินทรัพย์ จะดำเนินการดังต่อไปนี้ได้เมื่อได้รับอนุญาตจากธนาคารแห่งประเทศไทย (๑) รับซื้อหรือรับโอนสินทรัพย์ ของสถาบันการเงินที่ถูกระงับการดำเนินกิจการ เลิก หรือถูกเพิกถอนใบอนุญาตประกอบธุรกิจธนาคาร พาณิชย์ ธุรกิจเงินทุน หรือธุรกิจเครดิตฟองซิเอร์ ตลอดจนหลักประกันของสินทรัพย์นั้น (๒) รับจ้าง บริหารสินทรัพย์ด้วยคุณภาพของสถาบันการเงิน หรือสินทรัพย์ของสถาบันการเงินที่ถูกระงับการดำเนินกิจการ เลิก หรือถูกเพิกถอนใบอนุญาตประกอบธุรกิจธนาคารพาณิชย์ ธุรกิจเงินทุน หรือธุรกิจเครดิตฟองซิเอร์ ตลอดจนหลักประกันของสินทรัพย์นั้น (๓) รับซื้อหรือรับโอนสินทรัพย์ด้วยคุณภาพของผู้ประกอบธุรกิจ ทางการเงิน ตลอดจนหลักประกันของสินทรัพย์นั้น (๔) รับจ้างบริหารสินทรัพย์ด้วยคุณภาพ ของผู้ประกอบธุรกิจทางการเงิน ตลอดจนหลักประกันของสินทรัพย์นั้น (๕) รับเป็นที่ปรึกษาให้แก่ลูกหนี้ สถาบันการเงิน หรือผู้ประกอบธุรกิจทางการเงิน ในการปรับปรุงโครงสร้างหนี้ รวมถึงการดำเนินการ ที่เกี่ยวเนื่องกับการเป็นที่ปรึกษาดังกล่าว” และวรรคสอง บัญญัติว่า “การอนุญาตตามวรรคหนึ่ง ธนาคาร แห่งประเทศไทยจะกำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการและเงื่อนไขด้วยก็ได้” มาตรา ๖ บัญญัติว่า “ในการโอน สินทรัพย์ไปให้บริษัทบริหารสินทรัพย์ ถ้าเป็นสินทรัพย์ที่มีหลักประกันอย่างอื่นที่มีสิทธิจำนอง สิทธิจำนำ หรือสิทธิอันเกิดขึ้นแต่การค้ำประกัน ให้หลักประกันนั้นตกแก่บริษัทบริหารสินทรัพย์ด้วย” มาตรา ๗ บัญญัติว่า “ในการโอนสินทรัพย์ไปให้บริษัทบริหารสินทรัพย์ ถ้ามีการฟ้องบังคับสิทธิเรียกร้องเป็นคดี อยู่ในศาล ให้บริษัทบริหารสินทรัพย์เข้าสวมสิทธิเป็นคู่ความแทนในคดีดังกล่าว และอาจนำพยานหลักฐานใหม่ มาแสดงคัดค้านเอกสารที่ได้ยื่นไว้แล้ว ถ้ามค้านพยานที่สืบมาแล้ว และคัดค้านพยานหลักฐานที่ได้สืบ ไปแล้วได้ และในกรณีที่ศาลได้มีคำพิพากษาบังคับตามสิทธิเรียกร้องนั้นแล้ว ก็ให้เข้าสวมสิทธิเป็นเจ้าหนี้ ตามคำพิพากษานั้น” และมาตรา ๘ บัญญัติว่า “ในการโอนสินทรัพย์ไปให้บริษัทบริหารสินทรัพย์ ให้บริษัทบริหารสินทรัพย์และผู้โอนได้รับยกเว้นค่าธรรมเนียมและภาษีอากรต่าง ๆ บรรดาที่เกิดจาก การโอนสินทรัพย์นั้นทั้งหมดหรือบางส่วนตามที่คณะรัฐมนตรีกำหนดโดยประกาศในราชกิจจานุเบกษา โดยจะกำหนดเป็นการทั่วไป หรือเป็นการเฉพาะรายก็ได้” ซึ่งบทนิยามตามมาตรา ๓ ดังกล่าวเป็นเพียง การกำหนดความหมายให้สอดคล้องกับเหตุผลในการตรากฎหมายเท่านั้น หากใช่เป็นการจำกัดสิทธิและเสรีภาพ ของบุคคลแต่ประการใดไม่ ส่วนมาตรา ๔ เป็นบทบัญญัติเกี่ยวกับการจดทะเบียนเป็นบริษัทบริหารสินทรัพย์

ที่ต้องได้รับอนุมัติจากผู้ว่าการธนาคารแห่งประเทศไทย และจะต้องชำระค่าจดทะเบียนโดยกำหนดหลักเกณฑ์ และวิธีการในการยื่นคำขอจดทะเบียนและการพิจารณาจดทะเบียน ซึ่งจะต้องเป็นไปตามกฎกระทรวง และประกาศในราชกิจจานุเบกษาเพื่อใช้บังคับเป็นการทั่วไป มาตรา ๔/๑ เป็นบทบัญญัติที่กำหนด ขอบเขตการดำเนินการของบริษัทบริหารสินทรัพย์ โดยกำหนดหลักเกณฑ์การดำเนินการบริหารสินทรัพย์ และต้องได้รับอนุญาตจากธนาคารแห่งประเทศไทย ตามหลักเกณฑ์และเงื่อนไขที่ธนาคารแห่งประเทศไทย กำหนด มาตรา ๖ เป็นบทบัญญัติเกี่ยวกับการโอนสินทรัพย์ไปให้บริษัทบริหารสินทรัพย์ ถ้าเป็นสินทรัพย์ ที่มีหลักประกันอย่างอื่นที่มีใช้สิทธิจำนอง สิทธิจำนำ หรือสิทธิอันเกิดขึ้นแต่การค้ำประกัน ให้หลักประกันนั้นตกแก่บริษัทบริหารสินทรัพย์ด้วย มาตรา ๗ เป็นบทบัญญัติที่กำหนดหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการโอนสินทรัพย์ไปให้บริษัทบริหารสินทรัพย์ การให้บริษัทบริหารสินทรัพย์เข้าสวมสิทธิเป็นคู่ความแทน และอาจนพยานหลักฐานใหม่มาแสดง คัดค้านเอกสาร ถามค้ำนพยาน และเข้าสวมสิทธิเป็นเจ้าหนี้ ตามคำพิพากษา และมาตรา ๘ เป็นเพียงบทบัญญัติที่กำหนดหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการโอนสินทรัพย์ ไปให้บริษัทบริหารสินทรัพย์ โดยบริษัทบริหารสินทรัพย์และผู้โอนได้รับยกเว้นค่าธรรมเนียมและภาษี อากกรต่าง ๆ ที่เกิดจากการโอนสินทรัพย์นั้นทั้งหมดหรือบางส่วน เพื่อเป็นการจูงใจให้ผู้ประกอบธุรกิจ บริษัทบริหารสินทรัพย์ได้รับสิทธิประโยชน์ทางภาษี บทบัญญัติดังกล่าวข้างต้นเป็นเพียงการกำหนด หลักเกณฑ์ เงื่อนไขและวิธีการเกี่ยวกับการจัดตั้ง การดำเนินการ และการบริหารจัดการสินทรัพย์ ด้อยคุณภาพของบริษัทบริหารสินทรัพย์ มิได้ให้อำนาจแก่ผู้ว่าการธนาคารแห่งประเทศไทยมีสิทธิอนุมัติให้ บริษัทบริหารสินทรัพย์เป็นเจ้าหนี้ของลูกหนี้รายใดรายหนึ่งเป็นการเจาะจงหรือทำให้ลูกหนี้รายใดรายหนึ่ง มีสิทธิพิเศษเหนือกว่าลูกหนี้รายอื่น ๆ และเป็นบทบัญญัติเกี่ยวกับการโอนสินทรัพย์จากเจ้าหนี้รายหนึ่ง ไปสู่เจ้าหนี้อีกรายหนึ่ง มิได้ทำให้สิทธิและหน้าที่ของลูกหนี้เปลี่ยนแปลงไป ไม่ได้เพิ่มภาระหรือหน้าที่ใด ๆ แก่ลูกหนี้มากไปกว่ามูลหนี้เดิม โดยลูกหนี้ยังคงยกข้อต่อสู้ที่มีอยู่กับเจ้าหนี้เดิมขึ้นต่อสู้กับเจ้าหนี้ใหม่ ที่รับโอนสิทธิเรียกร้องได้ เพียงแต่การชำระหนี้ตามคำพิพากษาต้องชำระต่อเจ้าหนี้ที่เข้าสวมสิทธิ แทนเจ้าหนี้เดิมเท่านั้น เนื่องจากได้โอนหนี้กันไปโดยผลของกฎหมายเพื่อแก้ไขปัญหาสินทรัพย์ ด้อยคุณภาพและการค้างชำระหนี้ของสถาบันการเงินของรัฐและเอกชนที่ส่งผลกระทบต่อระบบเศรษฐกิจ และสถาบันการเงินของประเทศ อันเป็นประโยชน์สาธารณะซึ่งเป็นประโยชน์ส่วนรวม ดังนั้น พระราชกำหนดบริษัทบริหารสินทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๔๑ มาตรา ๓ มาตรา ๔ มาตรา ๔/๑ มาตรา ๖ มาตรา ๗ และมาตรา ๘ จึงไม่ขัดต่อหลักนิติธรรม มิได้ละเมิดสิทธิหรือเสรีภาพที่ได้รับความคุ้มครอง ตามรัฐธรรมนูญ ไม่ขัดต่อความเสมอภาคในกฎหมาย ไม่เป็นการเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรม และไม่ขัด ต่อสิทธิในทรัพย์สินแต่อย่างใด

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



(นายอุดม สิทธีวิรัชธรรม)

ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ