

ความเห็นส่วนตัว
ของ นายนภดล เทพพิทักษ์ 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

ประเด็นที่จำเลยโต้แย้งว่า 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 เห็นว่าไม่จำต้องวินิจฉัย เนื่องจากไม่ปรากฏว่าจำเลยได้แสดงเหตุผลประกอบคำโต้แย้ง

ว่าบทบัญญัติแห่งกฎหมายมาตราดังกล่าวขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญอย่างไร ประกอบกับรัฐธรรมนูญ มาตรา ๔ เป็นบทบัญญัติที่วางหลักการคุ้มครองศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ สิทธิเสรีภาพ และความเสมอภาค ของบุคคล ไม่ได้มีข้อความใดที่วางหลักการคุ้มครองไว้เป็นการเฉพาะแต่อย่างใด

ประเด็นที่จำเลยโต้แย้งว่า มาตรา ๓ มาตรา ๔ มาตรา ๔/๑ มาตรา ๖ มาตรา ๗ และมาตรา ๘ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๖๔ มาตรา ๖๘ วรรคหนึ่ง และมาตรา ๗๗ วรรคหนึ่ง หรือไม่ เห็นว่า รัฐธรรมนูญดังกล่าวเป็นบทบัญญัติเกี่ยวกับแนวนโยบายแห่งรัฐ ซึ่งเป็นบทบัญญัติที่กำหนดกรอบทิศทางของฝ่ายบริหารให้เป็นไปตามแนวนโยบายที่รัฐธรรมนูญบัญญัติไว้ มิใช่เป็นบทบัญญัติที่คุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของบุคคลโดยตรง จึงไม่มีกรณีที่บทบัญญัติแห่งกฎหมายใด จะขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๖๔ และมาตรา ๖๘ วรรคหนึ่ง ส่วนมาตรา ๗๗ วรรคหนึ่ง ที่จำเลยโต้แย้งเป็นเรื่องเกี่ยวกับกระบวนการตรากฎหมาย ซึ่งรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๔๘ บัญญัติ กระบวนการร้องหรือผู้มีสิทธิขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาไว้เป็นการเฉพาะแล้ว การยื่นคำร้อง ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๒ มิได้ให้สิทธิจำเลยโต้แย้งว่ากระบวนการตรากฎหมายไม่ถูกต้อง ตามรัฐธรรมนูญแต่อย่างใด จึงไม่จำต้องวินิจฉัย

คงมีประเด็นที่ต้องพิจารณาวินิจฉัยเพียงว่า 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 รัฐธรรมนูญ มาตรา ๓ วรรคสอง เป็นบทบัญญัติที่กำหนดกรอบและเป้าหมาย ในการปฏิบัติหน้าที่ขององค์กรต่าง ๆ กล่าวคือ รัฐสภา คณะรัฐมนตรี ศาล องค์กรอิสระ และหน่วยงานของรัฐ ในการปฏิบัติหน้าที่นอกเหนือจากจะต้องปฏิบัติหน้าที่ให้ถูกต้องตามรัฐธรรมนูญ กฎหมาย และหลักนิติธรรมแล้วยังต้องคำนึงถึงประโยชน์ของประเทศชาติและความผาสุกของประชาชน เป็นสำคัญ มาตรา ๒๕ มาตรา ๒๗ และมาตรา ๓๗ เป็นบทบัญญัติในหมวด ๓ ว่าด้วยสิทธิ และเสรีภาพของปวงชนชาวไทย โดยมาตรา ๒๕ เป็นบทบัญญัติที่กำหนดขึ้นเพื่อเป็นหลักประกันว่าด้วย สิทธิและเสรีภาพของประชาชนย่อมได้รับความคุ้มครอง มาตรา ๒๗ เป็นบทบัญญัติที่กำหนดหลัก แห่งความเสมอภาคของบุคคล และห้ามเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรม และมาตรา ๓๗ เป็นบทบัญญัติ ที่คุ้มครองสิทธิในทรัพย์สินและการสืบมรดก

พระราชกำหนดบริษัทบริหารสินทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๔๑ ได้ตราขึ้นโดยมีเจตนารมณ์เพื่อแก้ไข ปัญหาสถาบันการเงินเนื่องจากในขณะนั้นมีปัญหาสินทรัพย์ด้อยคุณภาพเป็นจำนวนมากทำให้เป็นอุปสรรค

ต่อการเพิ่มทุนและกระทบกระเทือนต่อความสามารถในการให้สินเชื่อในภาคเศรษฐกิจ โดยการแยกสินทรัพย์ด้วยคุณภาพออกมาและขายหรือโอนให้แก่นิติบุคคลอื่นเพื่อบริหารสินทรัพย์นั้นต่อไป และกำหนดให้นิติบุคคลดังกล่าวได้รับสิทธิประโยชน์ทางค่าธรรมเนียมและภาษีที่เกิดขึ้นจากการขายหรือโอนสินทรัพย์ รวมถึงสิทธิประโยชน์อื่น ๆ เพื่อเป็นการจูงใจให้มีการจัดตั้งนิติบุคคลดังกล่าว ต่อมาในปี พุทธศักราช ๒๕๕๐ มีการแก้ไขเพิ่มเติมโดยมีเหตุผลว่าบทบัญญัติแห่งกฎหมายเดิมบางประการไม่เอื้อต่อการบริหารสินทรัพย์ด้วยคุณภาพของสถาบันการเงิน ทำให้มีสินทรัพย์ดังกล่าวตกค้างอยู่เป็นจำนวนมากสมควรแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายดังกล่าวให้บริษัทบริหารสินทรัพย์สามารถรับซื้อ รับโอน และรับจ้างบริหารสินทรัพย์ด้วยคุณภาพและสินทรัพย์ของสถาบันการเงินที่ถูกระงับการดำเนินกิจการ เลิก หรือถูกเพิกถอนใบอนุญาตประกอบการธนาคารพาณิชย์ ธุรกิจเงินทุน หรือธุรกิจเครดิตฟองซิเอร์ ตลอดจนหลักประกันของสินทรัพย์นั้น เพื่อนำมาบริหารหรือจำหน่ายจ่ายโอน รวมทั้งกำหนดหลักเกณฑ์ที่เหมาะสมในการกำกับดูแลและควบคุมตรวจสอบการดำเนินกิจการของบริษัทบริหารสินทรัพย์ และในปีพุทธศักราช ๒๕๖๒ มีการแก้ไขเพิ่มเติมโดยมีเหตุผลว่าเป็นการสมควรขยายขอบเขตในการประกอบธุรกิจของบริษัทบริหารสินทรัพย์ให้ครอบคลุมถึงการรับซื้อ รับโอน หรือรับจ้างบริหารสินทรัพย์ด้วยคุณภาพของผู้ประกอบธุรกิจทางการเงินซึ่งมิใช่สถาบันการเงิน ตลอดจนการรับเป็นที่ปรึกษาให้แก่ลูกหนี้ สถาบันการเงิน หรือผู้ประกอบธุรกิจทางการเงินในการปรับปรุงโครงสร้างหนี้

พระราชกำหนดบริษัทบริหารสินทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๔๑ มาตรา ๓ เป็นบทนิยามการให้ความหมายของคำจำกัดความในเรื่องเกี่ยวกับการบริหารสินทรัพย์ สินทรัพย์ด้วยคุณภาพ ตลอดจนการบริหารจัดการของผู้มีอำนาจในการจัดการภายใต้การดำเนินธุรกิจของบริษัทบริหารสินทรัพย์ โดยมีความมุ่งหมายเพื่อให้ธนาคารแห่งประเทศไทยเป็นผู้ประกาศกำหนดหลักเกณฑ์เกี่ยวกับสินทรัพย์ด้วยคุณภาพ เพื่อให้สอดคล้องกับขอบเขตในการดำเนินงานของบริษัทบริหารสินทรัพย์ มาตรา ๔ เป็นบทบัญญัติเกี่ยวกับการจดทะเบียนเป็นบริษัทบริหารสินทรัพย์ที่ต้องได้รับอนุมัติจากผู้ว่าการธนาคารแห่งประเทศไทย และต้องชำระค่าจดทะเบียน โดยการกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการในการยื่นคำขอจดทะเบียนและการพิจารณารับจดทะเบียนนั้น ต้องเป็นไปตามกฎกระทรวง มาตรา ๔/๑ เป็นบทบัญญัติที่กำหนดขอบเขตการดำเนินการของบริษัทบริหารสินทรัพย์ โดยกำหนดหลักเกณฑ์การดำเนินการบริหารสินทรัพย์ตาม (๑)-(๕) จะต้องได้รับอนุญาตจากธนาคารแห่งประเทศไทย โดยให้ธนาคารแห่งประเทศไทยกำหนดหลักเกณฑ์วิธีการ และเงื่อนไขได้ด้วย มาตรา ๖ เป็นบทบัญญัติเกี่ยวกับการโอนสินทรัพย์ไปให้บริษัทบริหารสินทรัพย์ ถ้าเป็นสินทรัพย์ที่มีหลักประกันอย่างอื่นที่มีสิทธิจำนอง สิทธิจำนำ หรือสิทธิอันเกิดขึ้นแต่การค้ำประกัน ให้หลักประกันนั้นตกแก่บริษัทบริหารสินทรัพย์ด้วย มาตรา ๗ เป็นบทบัญญัติที่กำหนดหลักเกณฑ์

เกี่ยวกับการโอนสิทธิไปให้บริษัทบริหารสินทรัพย์ การให้บริษัทบริหารสินทรัพย์เข้าสวมสิทธิ เป็นคู่ความแทน และอาจนำพยานหลักฐานใหม่มาแสดง คัดค้านเอกสาร ถามค้ำนพยาน และคัดค้าน พยานที่สืบไปแล้ว กรณีศาลได้มีคำพิพากษาบังคับตามสิทธิเรียกร้องแล้วก็ให้เข้าสวมสิทธิเป็นเจ้าหนี้ ตามคำพิพากษา และมาตรา ๘ เป็นบทบัญญัติที่กำหนดหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการโอนสิทธิไปให้บริษัท บริหารสินทรัพย์ ให้บริษัทบริหารสินทรัพย์และผู้โอนได้รับยกเว้นค่าธรรมเนียมและภาษีอากรต่าง ๆ ที่เกิด จากการโอนสินทรัพย์นั้นทั้งหมดหรือบางส่วนตามที่คณะรัฐมนตรีกำหนดโดยประกาศในราชกิจจานุเบกษา เพื่อเป็นการจูงใจให้ผู้ประกอบธุรกิจบริษัทบริหารสินทรัพย์ได้รับสิทธิประโยชน์ทางภาษี จึงเห็นได้ว่า บทบัญญัติดังกล่าวข้างต้นเป็นเพียงบทนิยามที่กำหนดความหมายให้สอดคล้องกับเจตนารมณ์หรือ วัตถุประสงค์ของกฎหมายเท่านั้น มิใช่เป็นการจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคล และเป็นเพียงการกำหนด หลักเกณฑ์ เงื่อนไขและวิธีการเกี่ยวกับการจัดตั้ง การดำเนินการ และการบริหารจัดการสินทรัพย์ด้วยคุณภาพ ของบริษัทบริหารสินทรัพย์ มิได้เป็นการให้อำนาจแก่ผู้ว่าการธนาคารแห่งประเทศไทยมีสิทธิอนุมัติ ให้บริษัทบริหารสินทรัพย์เป็นเจ้าหนี้ของลูกหนี้ใดเป็นการเฉพาะเจาะจง หรือทำให้ลูกหนี้รายใดมีสิทธิ พิเศษเหนือกว่ารายอื่น และเป็นบทบัญญัติเกี่ยวกับการโอนสิทธิจากเจ้าหนี้รายหนึ่งไปสู่เจ้าหนี้ อีกรายหนึ่ง มิได้ทำให้สิทธิและหน้าที่ของลูกหนี้เปลี่ยนแปลงไป ทั้งไม่ได้เพิ่มภาระหรือหน้าที่ใด ๆ แก่ลูกหนี้มากไปกว่ามูลหนี้เดิม โดยลูกหนี้ยังคงยกข้อต่อสู้ที่มีอยู่กับเจ้าหนี้เดิมขึ้นต่อสู้กับเจ้าหนี้ใหม่ที่รับ โอนสิทธิเรียกร้องได้ เพียงแต่การชำระหนี้ตามคำพิพากษาต้องชำระต่อเจ้าหนี้ที่เข้าสวมสิทธิแทนเจ้าหนี้ เดิมเท่านั้น เนื่องจากหนี้ยันได้ออนไปโดยผลของกฎหมายเพื่อแก้ไขปัญหาสินทรัพย์ด้อยคุณภาพและ การค้างชำระหนี้ของสถาบันการเงินของรัฐและเอกชนที่ส่งผลกระทบต่อระบบเศรษฐกิจและสถาบัน การเงินของประเทศ อันเป็นประโยชน์สาธารณะซึ่งเป็นประโยชน์ส่วนรวมของประเทศ ไม่ขัดต่อหลักนิติธรรม มิได้จำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลที่ได้รับการคุ้มครองตามรัฐธรรมนูญ ไม่ขัดต่อหลักความเสมอภาค และไม่เป็นการเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรม รวมทั้งมิใช่กฎหมายที่ละเมิดต่อสิทธิในทรัพย์สินของบุคคล

อนึ่ง กรณีพระราชกำหนดบริษัทบริหารสินทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๔๑ มาตรา ๗ ขัดหรือแย้ง ต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๗ วรรคหนึ่งและวรรคสาม หรือไม่ เนื่องจากศาลรัฐธรรมนูญได้เคยมีคำวินิจฉัย ไว้แล้วในคำวินิจฉัยที่ ๕๗/๒๕๔๕ ว่า พระราชกำหนดบริษัทบริหารสินทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๔๑ มาตรา ๗ ไม่ขัด หรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ มาตรา ๓๐ ซึ่งมีหลักการ เช่นเดียวกันกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ มาตรา ๒๗ แม้พระราชกำหนด บริษัทบริหารสินทรัพย์ดังกล่าว มาตรา ๗ มีการแก้ไขโดยพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมพระราชกำหนด บริษัทบริหารสินทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๔๑ พ.ศ. ๒๕๕๐ แต่เป็นการแก้ไขโดยไม่ได้เปลี่ยนแปลงสาระสำคัญ

อาศัยเหตุผลดังกล่าวข้างต้น จึงเห็นว่า 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



(นายณาดล เทพพิทักษ์)

ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ