

เรื่อง ศาลจังหวัดนครปฐมส่งคำโต้แย้งของจำเลย (นายวีระชัย เอื้อวิไลจิต) เพื่อขอให้ศาลรัฐธรรมนูญ พิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๔ ว่าพระราชกำหนดบริษัทบริหารสินทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๔๑ มาตรา ๓ มาตรา ๔ และมาตรา ๕ วรรคสอง ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๙ วรรคสอง หรือไม่

๑. ความเป็นมาและข้อเท็จจริงโดยสรุป

ธนาคารนครหลวงไทย จำกัด (มหาชน) เป็นโจทก์ฟ้อง นายวีระชัย เอื้อวิไลจิต เป็นจำเลย ต่อศาลจังหวัดนครปฐม ในความผิดฐานกักขัง และจำนอง สรุปได้ว่า จำเลยทำสัญญากู้เงินจากโจทก์ และจำนองที่ดินพร้อมสิ่งปลูกสร้าง รวม ๕ แปลง เป็นประกันหนี้เงินกู้ โดยจำเลยยอมเสียดอกเบี้ยในอัตราสูงสุด ตามประกาศธนาคารโจทก์ และตกลงชำระหนี้คืนให้แก่โจทก์ภายใน ๒๔ เดือนนับแต่วันทำสัญญา แต่จำเลยไม่ชำระหนี้ให้เป็นไปตามสัญญา โจทก์ทวงถามแต่จำเลยเพิกเฉย โจทก์จึงฟ้องจำเลยเป็นคดีนี้ จำเลยยื่นคำให้การปฏิเสธฟ้องโจทก์ ต่อมา ธนาคารนครหลวงไทย ฯ ได้โอนสิทธิเรียกร้องทั้งหมดที่มีต่อจำเลย ให้แก่บริษัทบริหารสินทรัพย์เพชรบุรี จำกัด ตามพระราชกำหนดบริษัทบริหารสินทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๔๑ บริษัทบริหารสินทรัพย์เพชรบุรี จำกัด จึงยื่นคำร้องขอสวมสิทธิเป็นโจทก์ในคดีนี้แทนธนาคารนครหลวงไทย ฯ จำเลยคัดค้านคำร้องขอสวมสิทธิและยื่นคำร้องโต้แย้งว่า การตราพระราชกำหนดบริษัทบริหารสินทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๔๑ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ และพระราชกำหนดบริษัทบริหารสินทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๔๑ มาตรา ๓ มาตรา ๔ และมาตรา ๕ วรรคสอง ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๙ วรรคสอง

๒. ประเด็นเบื้องต้น

ศาลรัฐธรรมนูญมีคำสั่งรับคำร้องไว้ดำเนินการ และรับไว้พิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๔

๓. ประเด็นที่ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัย

ประเด็นตามคำร้องที่ศาลรัฐธรรมนูญต้องพิจารณาวินิจฉัย มี ๒ ประเด็น คือ

ประเด็นที่หนึ่ง การตราพระราชกำหนดบริษัทบริหารสินทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๔๑ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ มาตรา ๒๙ วรรคหนึ่ง และวรรคสอง หรือไม่

ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาแล้ว เห็นว่า การที่จำเลยโต้แย้งว่า พระราชกำหนดบริษัทบริหารสินทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๔๑ มิได้ระบอบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญที่ให้อำนาจในการตรากฎหมายนั้น เป็นการโต้แย้งว่า พระราชกำหนดบริษัทบริหารสินทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๔๑ ตราขึ้นโดยไม่ถูกต้องตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ ซึ่งศาลรัฐธรรมนูญได้เคยวินิจฉัยไว้แล้วว่า รัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๔ มิได้ให้สิทธิผู้ร้องที่จะโต้แย้งเกี่ยวกับกระบวนการตรากฎหมายไม่ถูกต้องตามรัฐธรรมนูญ ตามคำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ ๓๕ - ๓๖/๒๕๔๔ ลงวันที่ ๓๐ ตุลาคม ๒๕๔๔ และคำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ ๒๖ - ๓๔/๒๕๔๕ ลงวันที่ ๔ มิถุนายน ๒๕๔๕ ศาลรัฐธรรมนูญจึงไม่จำต้องวินิจฉัยในประเด็นดังกล่าว

ประเด็นที่ ๒ พระราชกำหนดบริษัทบริหารสินทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๔๑ มาตรา ๓ (นิยามคำว่า “การบริหารสินทรัพย์” “สินทรัพย์ด้อยคุณภาพ” และ “บริษัทบริหารสินทรัพย์”) มาตรา ๔ และมาตรา ๕ วรรคสอง ชัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๙ วรรคสอง หรือไม่

พิจารณาแล้วรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ มาตรา ๒๙ วรรคหนึ่ง บัญญัติเป็นหลักการไว้ว่า การจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลที่รัฐธรรมนูญรับรองไว้จะกระทำมิได้ แต่มีข้อยกเว้นให้กระทำได้โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายเฉพาะเพื่อการที่รัฐธรรมนูญนี้กำหนดไว้ และเท่าที่จำเป็นเท่านั้น และจะกระทบกระเทือนสาระสำคัญของสิทธิและเสรีภาพนั้นมีได้ โดยเฉพาะวรรคสอง บัญญัติให้กฎหมายที่ออกมาจำกัดสิทธิและเสรีภาพดังกล่าวต้องมีผลใช้บังคับเป็นการทั่วไปและไม่มุ่งหมายให้ใช้บังคับแก่กรณีใดกรณีหนึ่ง หรือแก่บุคคลใดบุคคลหนึ่งเป็นการเจาะจง เมื่อพิจารณาพระราชกำหนดบริษัทบริหารสินทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๔๑ มาตรา ๓ ซึ่งให้นิยามความหมายของคำว่า “การบริหารสินทรัพย์” และ “สินทรัพย์ด้อยคุณภาพ” แล้ว เห็นว่า สินทรัพย์ด้อยคุณภาพเป็นสิทธิเรียกร้องหรือหนี้สินที่ลูกหนี้ของสถาบันการเงิน ค้างชำระจนมีผลกระทบกระเทือนต่อการดำเนินกิจการของสถาบันการเงินนั้น กล่าวคือ ทำให้เป็นอุปสรรคต่อการเพิ่มทุนของสถาบันการเงิน และกระทบกระเทือนต่อความสามารถในการให้สินเชื่อ ในภาคเศรษฐกิจ ปัญหาดังกล่าวหากไม่ได้รับการแก้ไขโดยด่วนจะส่งผลให้สถาบันการเงินต้องตัดเงินส่วนหนึ่ง มาตั้งเป็นเงินสำรองเพื่อหนี้สูญเพิ่มขึ้น ความสามารถในการปล่อยสินเชื่อแก่ภาคเศรษฐกิจที่แท้จริงก็จะลดลงเรื่อย ๆ กลายเป็นวงจรที่จะส่งผลให้ปัญหาการขาดสภาพคล่องและวิกฤตเศรษฐกิจทวีความรุนแรงมากขึ้น ตามลำดับ การที่ภาครัฐได้ตราพระราชกำหนดบริษัทบริหารสินทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๔๑ เพื่อตั้งบริษัทบริหารสินทรัพย์ขึ้นมาดำเนินการบริหารสินทรัพย์โดยการรับซื้อหรือรับโอนสินทรัพย์ด้อยคุณภาพ ของสถาบันการเงิน รวมตลอดจนหลักประกันของสินทรัพย์นั้นเพื่อนำมาบริหารหรือจำหน่ายจ่ายโอน ก็เพื่อแก้ปัญหาดังกล่าว ผลที่เกิดขึ้นตามมาก็คือ สถาบันการเงินที่โอนสินทรัพย์ด้อยคุณภาพให้กับบริษัทบริหารสินทรัพย์ก็จะกลับมามีความสามารถปล่อยสินเชื่อให้กับภาคเศรษฐกิจได้ต่อไป ดังนั้น การที่พระราชกำหนดบริษัทบริหารสินทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๔๑ บัญญัติให้มีการจำหน่ายจ่ายโอนสินทรัพย์ด้อยคุณภาพของสถาบันการเงิน ไปให้บริษัทบริหารสินทรัพย์ แม้ว่าจะมีผลกระทบต่อลูกหนี้ของสถาบันการเงินที่สิทธิเรียกร้องหรือหนี้สิน เป็นสินทรัพย์ด้อยคุณภาพก็ตาม แต่บทบัญญัติของกฎหมายดังกล่าวมีผลบังคับเท่าที่จำเป็นแก่การดำเนินการ ให้เป็นไปตามเจตนารมณ์หรือวัตถุประสงค์ของกฎหมาย และเพื่อรักษาไว้ซึ่งประโยชน์มหาชน สำหรับการกำหนดให้ สิทธิเรียกร้องหรือหนี้สินของลูกหนี้ของสถาบันการเงินเป็นสินทรัพย์ด้อยคุณภาพ กฎหมายได้ให้อำนาจ ธนาคารแห่งประเทศไทยกำหนดหลักเกณฑ์และประกาศเป็นการทั่วไปใช้บังคับกับสถาบันการเงิน รวมถึงลูกหนี้ ของสถาบันการเงินเป็นการทั่วไป ไม่มุ่งหมายให้ใช้บังคับกับสิทธิเรียกร้องหรือหนี้สินรายใดรายหนึ่งโดยเฉพาะ นอกจากนี้ บทบัญญัติของมาตรา ๓ แห่งพระราชกำหนดบริษัทบริหารสินทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๔๑ เป็นการให้ความหมาย ของถ้อยคำในกฎหมายซึ่งไม่มีลักษณะที่จะขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๙ ในส่วนที่ได้แย้งว่า พระราชกำหนดบริษัทบริหารสินทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๔๑ มาตรา ๓ นิยามคำว่า “บริษัทบริหารสินทรัพย์” ที่หมายถึง บริษัทจำกัดที่ได้จดทะเบียนตามพระราชกำหนดนี้ และมาตรา ๔ ที่บัญญัติให้บริษัทจำกัด ที่จะดำเนินกิจการบริหารสินทรัพย์ต้องได้รับอนุมัติจากผู้ว่าการธนาคารแห่งประเทศไทย โดยบัญญัติให้กำหนด หลักเกณฑ์และวิธีการยื่นคำขอจดทะเบียนและการพิจารณารับจดทะเบียนไว้ในกฎกระทรวง และกฎหมาย

บัญญัติให้กฎกระทรวง ต้องประกาศในราชกิจจานุเบกษาจึงจะใช้บังคับได้ บริษัทจำกัดตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์หรือบริษัทมหาชนจำกัดตามกฎหมายว่าด้วยบริษัทมหาชนจำกัด ย่อมมีสิทธิที่จะยื่นคำขอจดทะเบียนเป็นบริษัทบริหารสินทรัพย์ได้ ตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดไว้ในกฎกระทรวง ดังนั้น พระราชกำหนดบริษัทบริหารสินทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๔๑ มาตรา ๔ จึงมีผลใช้บังคับเป็นการทั่วไป และไม่มุ่งหมายให้ใช้บังคับแก่กรณีใดกรณีหนึ่ง หรือแก่บุคคลใดบุคคลหนึ่งเป็นการเจาะจง

สำหรับกรณีโต้แย้งว่า พระราชกำหนดบริษัทบริหารสินทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๔๑ มาตรา ๕ วรรคสองขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๙ วรรคสอง หรือไม่ นั้น ศาลรัฐธรรมนูญได้มีคำวินิจฉัยที่ ๓๗/๒๕๔๗ ลงวันที่ ๓๐ มีนาคม ๒๕๔๗ วินิจฉัยไว้แล้วว่า พระราชกำหนดบริษัทบริหารสินทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๔๑ มาตรา ๕ วรรคสอง ไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๙ วรรคสอง ศาลรัฐธรรมนูญจึงไม่จำเป็นต้องวินิจฉัยประเด็นนี้ซ้ำอีก

๔. ผลคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ

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

องค์คณะตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ นายกระมล ทองธรรมชาติ นายจิระ บุญพจนสุนทร นายจุมพล ณ สงขลา นายปรีชา เฉลิมวณิช นายผัน จันทรปาน นายมงคล สระฐาน นายมานิต วิทยาเต็ม นายศักดิ์ เตชาชาญ นายสุจิต บุญบงการ นายสุธี สุทธิสมบูรณ์ นายสุวิทย์ ธีรพงษ์ นางเสาวนีย์ อัครโรจน์ และนายอูระ หวังอ้อมกลาง

หมายเหตุ ประกาศราชกิจจานุเบกษา ฉบับกฤษฎีกา เล่ม ๑๒๑ ตอนที่ ๗๘ ก วันที่ ๒๘ ธันวาคม ๒๕๔๗

ย่อโดย นายกมล โสทธิโกคา

กลุ่มงานคดี ๕