

ความเห็นส่วนตัว  
ของ นายวรวิทย์ กังคศิเทียม ประธานศาลรัฐธรรมนูญ

คำวินิจฉัยที่ ๓/๒๕๖๖

เรื่องพิจารณาที่ ๒๑/๒๕๖๕

วันที่ ๘ เดือน มีนาคม พุทธศักราช ๒๕๖๖

ระหว่าง { ศาลแพ่งธนบุรี ผู้ร้อง  
- ผู้ถูกร้อง

ประเด็นวินิจฉัย

พระราชกำหนดบริษัทบริหารสินทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๔๑ มาตรา ๔/๑ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ หรือไม่

ความเห็น

พิจารณาแล้วเห็นว่า รัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ เป็นบทบัญญัติในหมวด ๓ สิทธิและเสรีภาพของปวงชนชาวไทย มาตรา ๒๖ วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า “การตรากฎหมายที่มีผลเป็นการจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลต้องเป็นไปตามเงื่อนไขที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ ในกรณีที่รัฐธรรมนูญมิได้บัญญัติเงื่อนไขไว้ กฎหมายดังกล่าวต้องไม่ขัดต่อหลักนิติธรรม ไม่เพิ่มภาระหรือจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลเกินสมควรแก่เหตุ และจะกระทบต่อศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ของบุคคลมิได้ รวมทั้งต้องระบุมเหตุผลความจำเป็นในการจำกัดสิทธิและเสรีภาพไว้ด้วย” และวรรคสอง บัญญัติว่า “กฎหมายตามวรรคหนึ่งต้องมีผลใช้บังคับเป็นการทั่วไป ไม่มุ่งหมายให้ใช้บังคับแก่กรณีใดกรณีหนึ่งหรือแก่บุคคลใดบุคคลหนึ่งเป็นการเจาะจง”

พระราชกำหนดบริษัทบริหารสินทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๔๑ เป็นกฎหมายที่ตราขึ้นเพื่อส่งเสริมการจัดตั้งบริษัทบริหารสินทรัพย์เพื่อรับซื้อ รับโอน หรือรับจ้างบริหารสินทรัพย์ด้วยคุณภาพของสถาบันการเงิน สินทรัพย์ด้วยคุณภาพของผู้ประกอบธุรกิจทางการเงิน หรือสินทรัพย์ของสถาบันการเงิน ที่ถูกระงับการดำเนินกิจการ เลิก หรือถูกเพิกถอนใบอนุญาตประกอบธุรกิจ รวมไปถึงเพื่อรับเป็นที่ปรึกษา

ให้แก่ลูกหนี้ สถาบันการเงิน หรือผู้ประกอบการธุรกิจทางการเงินในการปรับปรุงโครงสร้างหนี้ ซึ่งจะทำให้สินทรัพย์ดังกล่าวถูกบริหารอย่างมีประสิทธิภาพ อันจะเป็นการเสริมสภาพคล่องให้แก่ลูกหนี้สถาบันการเงิน หรือผู้ประกอบการธุรกิจทางการเงิน ซึ่งจะส่งผลไปถึงการพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศในภาพรวม โดยพระราชกำหนดฉบับนี้ได้มีการแก้ไขเพิ่มเติม จำนวน ๒ ครั้ง ครั้งที่หนึ่ง พระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมพระราชกำหนดบริษัทบริหารสินทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๔๑ พ.ศ. ๒๕๕๐ ดังหมายเหตุท้ายพระราชบัญญัตินี้ว่า “...โดยที่พระราชกำหนดบริษัทบริหารสินทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๔๑ มีบทบัญญัติบางประการที่ไม่เอื้ออำนวยต่อการบริหารสินทรัพย์ด้วยคุณภาพของสถาบันการเงิน ทำให้มีสินทรัพย์ดังกล่าวตกค้างอยู่เป็นจำนวนมาก อันเป็นอุปสรรคต่อการพัฒนาเศรษฐกิจในภาพรวมสมควรแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายดังกล่าวให้บริษัทบริหารสินทรัพย์สามารถรับซื้อ รับโอน และรับจ้างบริหารสินทรัพย์ด้วยคุณภาพและสินทรัพย์ของสถาบันการเงินที่ถูกระงับการดำเนินกิจการ เลิก หรือถูกเพิกถอนใบอนุญาตประกอบกิจการธนาคารพาณิชย์ ธุรกิจเงินทุน หรือธุรกิจเครดิตฟองซิเอร์ ตลอดจนหลักประกันของสินทรัพย์นั้น เพื่อนำมาบริหารหรือจำหน่ายจ่ายโอนต่อไป รวมทั้งกำหนดหลักเกณฑ์ที่เหมาะสมในการกำกับดูแลและควบคุมตรวจสอบการดำเนินกิจการของบริษัทบริหารสินทรัพย์ เพื่อให้การบริหารจัดการสินทรัพย์ด้วยคุณภาพของสถาบันการเงินเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น...” และครั้งที่สอง พระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมพระราชกำหนดบริษัทบริหารสินทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๔๑ (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๖๒ ดังหมายเหตุท้ายพระราชบัญญัตินี้ว่า “...โดยที่เป็นการสมควรขยายขอบเขตในการประกอบธุรกิจของบริษัทบริหารสินทรัพย์ให้ครอบคลุมถึงการรับซื้อ รับโอน หรือรับจ้างบริหารสินทรัพย์ด้วยคุณภาพของผู้ประกอบธุรกิจทางการเงินซึ่งมิใช่สถาบันการเงิน ตลอดจนการรับเป็นที่ยึดประกันให้แก่ลูกหนี้สถาบันการเงิน หรือผู้ประกอบการธุรกิจทางการเงินในการปรับปรุงโครงสร้างหนี้ เพื่อเป็นการสนับสนุนให้มีการแก้ปัญหาหนี้ภาคครัวเรือนอย่างมีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น...”

พระราชกำหนดบริษัทบริหารสินทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๔๑ มาตรา ๔/๑ วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า “บริษัทบริหารสินทรัพย์จะดำเนินการดังต่อไปนี้ได้เมื่อได้รับอนุญาตจากธนาคารแห่งประเทศไทย (๑) รับซื้อหรือรับโอนสินทรัพย์ของสถาบันการเงินที่ถูกระงับการดำเนินกิจการ เลิก หรือถูกเพิกถอนใบอนุญาตประกอบธุรกิจธนาคารพาณิชย์ ธุรกิจเงินทุน หรือธุรกิจเครดิตฟองซิเอร์ ตลอดจนหลักประกันของสินทรัพย์นั้น (๒) รับจ้างบริหารสินทรัพย์ด้วยคุณภาพของสถาบันการเงิน หรือสินทรัพย์ของสถาบันการเงินที่ถูกระงับการดำเนินกิจการ เลิก หรือถูกเพิกถอนใบอนุญาตประกอบธุรกิจธนาคารพาณิชย์ ธุรกิจเงินทุน หรือธุรกิจเครดิตฟองซิเอร์ ตลอดจนหลักประกันของสินทรัพย์นั้น (๓) รับซื้อหรือรับโอนสินทรัพย์ด้วยคุณภาพของผู้ประกอบธุรกิจทางการเงิน ตลอดจนหลักประกันของสินทรัพย์นั้น



(๔) รับจ้างบริหารสินทรัพย์ด้วยคุณภาพของผู้ประกอบธุรกิจทางการเงิน ตลอดจนหลักประกันของสินทรัพย์นั้น (๕) รับเป็นที่ปรึกษาให้แก่ลูกหนี้ สถาบันการเงิน หรือผู้ประกอบธุรกิจทางการเงิน ในการปรับปรุงโครงสร้างหนี้ รวมถึงการดำเนินการที่เกี่ยวข้องเนื่องกับการเป็นที่ปรึกษาดังกล่าว” และวรรคสองบัญญัติว่า “การอนุญาตตามวรรคหนึ่ง ธนาคารแห่งประเทศไทยจะกำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขด้วยก็ได้” ซึ่งบทบัญญัติดังกล่าวได้มีการแก้ไขเพิ่มเติมจำนวน ๒ ครั้ง ครั้งที่หนึ่ง พระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมพระราชกำหนดบริษัทบริหารสินทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๔๑ พ.ศ. ๒๕๕๐ และครั้งที่สอง พระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมพระราชกำหนดบริษัทบริหารสินทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๔๑ (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๖๒ โดยการแก้ไขเพิ่มเติมทั้งสองครั้งมีความมุ่งหมายเพื่อขยายขอบเขตภารกิจของบริษัทบริหารสินทรัพย์ออกไปนอกเหนือจากภารกิจเดิมโดยการให้ธนาคารแห่งประเทศไทยเข้ามาควบคุมภารกิจใหม่เหล่านี้ของบริษัทบริหารสินทรัพย์ด้วย

ข้อโต้แย้งของจำเลยที่ว่า พระราชกำหนดบริษัทบริหารสินทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๔๑ มาตรา ๔/๑ วรรคหนึ่ง (๑) บัญญัติให้บริษัทบริหารสินทรัพย์รับซื้อหรือรับโอนสินทรัพย์ของสถาบันการเงิน ที่ถูกระงับการดำเนินกิจการ เลิก หรือถูกเพิกถอนใบอนุญาตประกอบธุรกิจ และการรับซื้อหรือรับโอนสินทรัพย์ด้วยคุณภาพของผู้ประกอบธุรกิจทางการเงินจะต้องได้รับอนุญาตจากธนาคารแห่งประเทศไทย แต่มาตรา ๔/๑ วรรคหนึ่ง (๑) ถึง (๕) ไม่ได้บัญญัติให้การรับซื้อหรือรับโอนสินทรัพย์ด้วยคุณภาพของสถาบันการเงินที่ยังประกอบกิจการอยู่จะต้องได้รับอนุญาตจากธนาคารแห่งประเทศไทย ทำให้สถาบันการเงินที่ยังประกอบกิจการอยู่มีอำนาจประมวลขายทรัพย์สินของลูกหนี้ได้โดยอิสระ นั้น เห็นว่า สถาบันการเงินที่ยังประกอบกิจการอยู่ มีสภาพเป็นนิติบุคคล สามารถที่จะประกอบกิจการหรือดำเนินการใด ๆ เกี่ยวกับธุรกรรมทางการเงินได้โดยปกติ ในขณะที่บริษัทจำกัดที่จะจดทะเบียนเป็นบริษัทบริหารสินทรัพย์ตามมาตรา ๔/๑ แห่งพระราชกำหนดบริษัทบริหารสินทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๔๑ กำหนดให้บริษัทบริหารสินทรัพย์จะดำเนินการเกี่ยวกับสินทรัพย์ด้วยคุณภาพจะต้องได้รับอนุญาตจากธนาคารแห่งประเทศไทยและจะต้องเป็นสถาบันการเงินที่ถูกระงับการดำเนินกิจการ เลิก หรือถูกเพิกถอนใบอนุญาตประกอบธุรกิจธนาคารพาณิชย์ ธุรกิจเงินทุน หรือธุรกิจเครดิตฟองซิเอร์ ตลอดจนหลักประกันของสินทรัพย์แล้ว กล่าวคือ มิได้มีสถานะเป็นธุรกิจที่ยังประกอบกิจการอยู่ ดังนั้น สถาบันการเงินที่ยังประกอบกิจการอยู่กับสถาบันการเงินที่ถูกระงับการดำเนินกิจการ เลิก หรือถูกเพิกถอนใบอนุญาตฯ จึงมีสถานะความแตกต่างกันตามลักษณะเฉพาะของกิจการ การปฏิบัติต่อสิ่งที่มีสาระสำคัญแตกต่างกัน ให้มีความแตกต่างกันออกไปตามลักษณะเฉพาะของกิจการจึงมิใช่การเลือกปฏิบัติขัดต่อหลักความเสมอภาค หรือขัดต่อหลักนิติธรรม จึงเป็นกรณีที่ปฏิบัติต่อสิ่งที่มีสาระสำคัญแตกต่างกันให้มีความแตกต่างกันออกไป

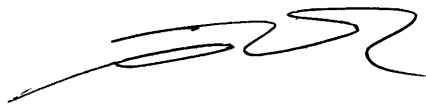


ตามลักษณะเฉพาะของกิจการ จึงไม่ขัดหรือแย้งต่อหลักความเสมอภาค ไม่ขัดต่อหลักนิติธรรม ไม่เพิ่มภาระหรือจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลเกินสมควรแก่เหตุตามตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ และมาตรา ๒๗ นอกจากนี้ พระราชกำหนดบริษัทบริหารสินทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๔๑ มาตรา ๔/๑ วรรคหนึ่ง (๑) เป็นส่วนหนึ่งของกระบวนการบริหารสินทรัพย์ตามพระราชกำหนดบริษัทบริหารสินทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๔๑ ซึ่งเป็นกฎหมายที่มีเนื้อหาเฉพาะว่าด้วยเรื่องการบริหารสินทรัพย์ และเป็นภารกิจใหม่ที่บริษัทบริหารสินทรัพย์ยังไม่เคยดำเนินการมาก่อน จึงบัญญัติให้ธนาคารแห่งประเทศไทยเข้ามาควบคุม ตรวจสอบภารกิจการรับซื้อหรือรับโอนสินทรัพย์ของสถาบันการเงินที่ถูกระงับการดำเนินกิจการ เลิก หรือถูกเพิกถอนใบอนุญาตประกอบธุรกิจ ดังเหตุผลปรากฏตามหมายเหตุท้ายพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมพระราชกำหนดบริษัทบริหารสินทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๔๑ พ.ศ. ๒๕๕๐ แม้มาตรา ๔/๑ ไม่ได้บัญญัติให้การรับซื้อหรือรับโอนสินทรัพย์ด้วยคุณภาพของสถาบันการเงินที่ยังประกอบกิจการอยู่ ต้องได้รับอนุญาตจากธนาคารแห่งประเทศไทยก่อน แต่บทนิยามคำว่า “สถาบันการเงิน” ตามมาตรา ๓ หมายความว่า สถาบันการเงินตามกฎหมายว่าด้วยธุรกิจสถาบันการเงิน ซึ่งธนาคารแห่งประเทศไทย ย่อมมีอำนาจกำกับดูแลสถาบันการเงินตามพระราชบัญญัติธุรกิจสถาบันการเงิน พ.ศ. ๒๕๕๑ ประกอบกับการรับซื้อหรือการรับโอนสินทรัพย์ด้วยคุณภาพระหว่างบริษัทบริหารสินทรัพย์และสถาบันการเงินมีผลเป็นการเปลี่ยนตัวเจ้าหนี้ โดยให้บริษัทบริหารสินทรัพย์เข้ามาเป็นเจ้าหนี้คนใหม่แทนสถาบันการเงินซึ่งเป็น เจ้าหนี้เดิม และมีสิทธิเรียกให้ลูกหนี้ชำระหนี้ได้เช่นเดียวกับสถาบันการเงิน ส่วนลูกหนี้นี้มีภาระหน้าที่ ในการชำระหนี้ให้แก่บริษัทบริหารสินทรัพย์ นิติสัมพันธ์ดังกล่าวเป็นการโอนสิทธิเรียกร้องจากเจ้าหนี้ รายหนึ่งไปสู่เจ้าหนี้อีกรายหนึ่งที่มีผลเพียงทำให้เจ้าหนี้เดิมหมดสิทธิในหน้าที่ที่บริษัทบริหารสินทรัพย์ได้รับโอน มาโดยชอบด้วยกฎหมาย มิได้ทำให้สิทธิและหน้าที่ของลูกหนี้นี้มีการเปลี่ยนแปลงไปแต่อย่างใด ทั้งไม่ได้เพิ่มภาระหน้าที่ใด ๆ แก่ลูกหนี้มากไปกว่ามูลหนี้เดิม โดยลูกหนี้นี้ยังคงยกข้อต่อสู้ต่าง ๆ ที่มีอยู่กับ เจ้าหนี้เดิมขึ้นต่อสู้เจ้าหนี้ใหม่ที่ได้รับโอนสิทธิเรียกร้องได้ เพียงแต่การชำระหนี้ตามคำพิพากษาต้องชำระ ต่อเจ้าหนี้ใหม่ที่เข้าสวมสิทธิแทนเจ้าหนี้เดิมเท่านั้น จึงต้องนำบทบัญญัติแห่งประมวลกฎหมายแพ่ง และพาณิชย์ บรรพ ๒ ลักษณะ ๑ หมวด ๔ โอนสิทธิเรียกร้อง มาใช้บังคับด้วย เท่าที่ไม่ขัดหรือแย้ง ต่อพระราชกำหนดบริษัทบริหารสินทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๔๑ การรับซื้อหรือรับโอนสินทรัพย์ด้วยคุณภาพของ สถาบันการเงินจึงไม่ใช่การกระทำโดยเสรี ปราศจากการตรวจสอบและควบคุม ไม่มีกรณีที่สถาบันการเงิน จะขายหรือโอนสินทรัพย์ของลูกหนี้ให้กับบริษัทบริหารสินทรัพย์เกินกว่าจำนวนหนี้คงเหลือได้โดยอิสระ พระราชกำหนดบริษัทบริหารสินทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๔๑ มาตรา ๔/๑ ที่กำหนดให้การดำเนินการของบริษัท บริหารสินทรัพย์จะต้องได้รับอนุญาตจากธนาคารแห่งประเทศไทยก่อน จึงเป็นบทบัญญัติที่เอื้ออำนวยต่อ



การบริหารสินทรัพย์ และเป็นหลักเกณฑ์ที่เหมาะสมในการกำกับดูแลและควบคุมตรวจสอบการดำเนินงาน  
กิจการของบริษัทบริหารสินทรัพย์อย่างมีประสิทธิภาพ มิได้เป็นการเพิ่มภาระหรือจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพ  
ของลูกหนี้ของสถาบันการเงินที่ยังประกอบกิจการอยู่ บทบัญญัติมีผลใช้บังคับเป็นการทั่วไป ไม่มุ่งหมาย  
ให้ใช้บังคับแก่กรณีใดกรณีหนึ่งหรือแก่บุคคลใดบุคคลหนึ่งเป็นการเจาะจง ไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ  
มาตรา ๒๖

อาศัยเหตุผลดังกล่าวข้างต้น จึงเห็นว่า พระราชกำหนดบริษัทบริหารสินทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๔๑  
มาตรา ๔/๑ ไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖



(นายวรวิทย์ กังศศิเทียม)

ประธานศาลรัฐธรรมนูญ