

ความเห็นส่วนตัว
ของ นายนครินทร์ เมฆไตรรัตน์ ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

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

รัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ เป็นบทบัญญัติในหมวด ๓ สิทธิและเสรีภาพของปวงชนชาวไทย โดยมาตรา ๒๖ วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า “การตรากฎหมายที่มีผลเป็นการจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลต้องเป็นไปตามเงื่อนไขที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ ในกรณีที่รัฐธรรมนูญมิได้บัญญัติเงื่อนไขไว้ กฎหมายดังกล่าวต้องไม่ขัดต่อหลักนิติธรรม ไม่เพิ่มภาระหรือจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลเกินสมควร แก่เหตุ และจะกระทบต่อศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ของบุคคลมิได้ รวมทั้งต้องระบุมเหตุผลความจำเป็น ในการจำกัดสิทธิและเสรีภาพไว้ด้วย” วรรคสอง บัญญัติว่า “กฎหมายตามวรรคหนึ่ง ต้องมีผลใช้บังคับ เป็นการทั่วไป ไม่มุ่งหมายให้ใช้บังคับแก่กรณีใดกรณีหนึ่งหรือแก่บุคคลใดบุคคลหนึ่งเป็นการเจาะจง”

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

การดำเนินกิจการ เลิก หรือถูกเพิกถอนใบอนุญาตประกอบธุรกิจธนาคารพาณิชย์ ธุรกิจเงินทุน หรือธุรกิจเครดิตฟองซิเอร์ ตลอดจนหลักประกันของสินทรัพย์นั้น (๓) รับซื้อหรือรับโอนสินทรัพย์ด้วยคุณภาพของผู้ประกอบธุรกิจทางการเงิน ตลอดจนหลักประกันของสินทรัพย์นั้น (๔) รับจ้างบริหารสินทรัพย์ด้วยคุณภาพของผู้ประกอบธุรกิจทางการเงิน ตลอดจนหลักประกันของสินทรัพย์นั้น (๕) รับเป็นที่ปรึกษาให้แก่ลูกหนี้ สถาบันการเงิน หรือผู้ประกอบธุรกิจทางการเงินในการปรับปรุงโครงสร้างหนี้ รวมถึงการดำเนินการที่เกี่ยวข้องเนื่องกับการเป็นที่ปรึกษาดังกล่าว” และวรรคสอง บัญญัติว่า “การอนุญาตตามวรรคหนึ่ง ธนาคารแห่งประเทศไทยจะกำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการและเงื่อนไขด้วยก็ได้”

พิจารณาแล้วเห็นว่า พระราชกำหนดบริษัทบริหารสินทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๔๑ เป็นกฎหมายที่ตราขึ้นเพื่อแก้ไขปัญหาสินทรัพย์ด้วยคุณภาพที่มีจำนวนมากซึ่งเป็นอุปสรรคต่อการเงินทุนของสถาบันการเงิน และกระทบกระเทือนต่อความสามารถในการให้สินเชื่อในภาคเศรษฐกิจ และเพื่อให้สถาบันการเงินสามารถแก้ไขปัญหาดังกล่าวได้ จึงจัดให้มีการแยกสินทรัพย์ด้วยคุณภาพออกจากสินทรัพย์ประเภทอื่นให้สามารถขายหรือโอนสินทรัพย์ด้วยคุณภาพนั้นแก่นิติบุคคลอื่นเพื่อบริหารต่อไปได้อย่างมีประสิทธิภาพ โดยพระราชกำหนดบริษัทบริหารสินทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๔๑ มาตรา ๓ ได้บัญญัตินิยามของคำว่า “การบริหารสินทรัพย์” ว่า (๑) การรับซื้อหรือรับโอนสินทรัพย์ด้วยคุณภาพของสถาบันการเงิน หรือสินทรัพย์ของสถาบันการเงินที่ถูกระงับการดำเนินกิจการ เลิก หรือถูกเพิกถอนใบอนุญาตประกอบธุรกิจธนาคารพาณิชย์ ธุรกิจเงินทุน หรือธุรกิจเครดิตฟองซิเอร์ ตลอดจนหลักประกันของสินทรัพย์นั้นเพื่อนำมาบริหารหรือจำหน่ายจ่ายโอนต่อไป (๒) การรับจ้างบริหารสินทรัพย์ด้วยคุณภาพของสถาบันการเงิน หรือสินทรัพย์ของสถาบันการเงินที่ถูกระงับการดำเนินกิจการ เลิก หรือถูกเพิกถอนใบอนุญาตประกอบธุรกิจธนาคารพาณิชย์ ธุรกิจเงินทุน หรือธุรกิจเครดิตฟองซิเอร์ ตลอดจนหลักประกันของสินทรัพย์นั้น (๓) การรับซื้อหรือรับโอนสินทรัพย์ด้วยคุณภาพของผู้ประกอบธุรกิจทางการเงิน ตลอดจนหลักประกันของสินทรัพย์นั้นเพื่อนำมาบริหารหรือจำหน่ายจ่ายโอนต่อไป (๔) การรับจ้างบริหารสินทรัพย์ด้วยคุณภาพของผู้ประกอบธุรกิจทางการเงิน ตลอดจนหลักประกันของสินทรัพย์นั้น (๕) การรับเป็นที่ปรึกษาให้แก่ลูกหนี้ สถาบันการเงิน หรือผู้ประกอบธุรกิจทางการเงินในการปรับปรุงโครงสร้างหนี้และการดำเนินการที่เกี่ยวข้องเนื่องกับการเป็นที่ปรึกษาดังกล่าว (๖) กิจการอื่นที่เกี่ยวข้องหรือเกี่ยวกับธุรกิจหรือกิจการทำนองเดียวกันกับ (๑) (๒) (๓) (๔) หรือ (๕) ที่รัฐมนตรีประกาศกำหนดโดยความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรี จากนิยามข้างต้นจะเห็นได้ว่า การบริหารสินทรัพย์เป็นกรณินำสินทรัพย์ด้วยคุณภาพของสถาบันการเงิน หรือผู้ประกอบธุรกิจทางการเงิน หรือการนำสินทรัพย์ของสถาบันการเงินที่ถูกระงับการดำเนินกิจการ เลิก หรือถูกเพิกถอนใบอนุญาตประกอบธุรกิจมาบริหารจัดการใหม่

ในวิธีการต่าง ๆ โดยนิติบุคคลอื่นซึ่งได้จดทะเบียนเป็นบริษัทบริหารสินทรัพย์ตามพระราชกำหนดนี้ ทั้งนี้ เพื่อให้สินทรัพย์ต่อคุณภาพตลอดจนหลักประกันของสินทรัพย์นั้นคงมูลค่าทางเศรษฐกิจ และเพื่อฟื้นฟู ลูกหนี้ให้สามารถชำระหนี้ตามภาระหนี้ของตนต่อไปได้ โดยการดำเนินการ หรือวิธีการในการบริหาร สินทรัพย์ต่อคุณภาพของบริษัทบริหารสินทรัพย์ นอกจากจะต้องดำเนินการตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขที่บัญญัติไว้ในพระราชกำหนดบริษัทบริหารสินทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๔๑ แล้ว บริษัทบริหาร สินทรัพย์ยังต้องปฏิบัติตามหลักเกณฑ์ของประกาศธนาคารแห่งประเทศไทยที่กำหนดไว้ด้วยเช่นเดียวกัน

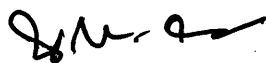
สำหรับหลักเกณฑ์ประการหนึ่งที่พระราชกำหนดบริษัทบริหารสินทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๔๑ กำหนดให้ บริษัทบริหารสินทรัพย์ต้องปฏิบัติ คือ การดำเนินการตามมาตรา ๔/๑ ซึ่งวรรคหนึ่ง บัญญัติว่า “บริษัท บริหารสินทรัพย์จะดำเนินการดังต่อไปนี้ได้เมื่อได้รับอนุญาตจากธนาคารแห่งประเทศไทย (๑) รับซื้อหรือ รับโอนสินทรัพย์ของสถาบันการเงินที่ถูกระงับการดำเนินกิจการ เลิก หรือถูกเพิกถอนใบอนุญาตประกอบ ธุรกิจธนาคารพาณิชย์ ธุรกิจเงินทุน หรือธุรกิจเครดิตฟองซิเอร์ ตลอดจนหลักประกันของสินทรัพย์นั้น (๒) รับจ้างบริหารสินทรัพย์ต่อคุณภาพของสถาบันการเงิน หรือสินทรัพย์ของสถาบันการเงินที่ถูกระงับ การดำเนินกิจการ เลิก หรือถูกเพิกถอนใบอนุญาตประกอบธุรกิจธนาคารพาณิชย์ ธุรกิจเงินทุน หรือธุรกิจ เครดิตฟองซิเอร์ ตลอดจนหลักประกันของสินทรัพย์นั้น (๓) รับซื้อหรือรับโอนสินทรัพย์ต่อคุณภาพของ ผู้ประกอบธุรกิจทางการเงิน ตลอดจนหลักประกันของสินทรัพย์นั้น (๔) รับจ้างบริหารสินทรัพย์ต่อคุณภาพ ของผู้ประกอบธุรกิจทางการเงิน ตลอดจนหลักประกันของสินทรัพย์นั้น (๕) รับเป็นที่ปรึกษาให้แก่ลูกหนี้ สถาบันการเงิน หรือผู้ประกอบธุรกิจทางการเงินในการปรับปรุงโครงสร้างหนี้ รวมถึงการดำเนินการ ที่เกี่ยวเนื่องกับการเป็นที่ปรึกษาดังกล่าว” และวรรคสอง บัญญัติว่า “การอนุญาตตามวรรคหนึ่ง ธนาคารแห่งประเทศไทยจะกำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการและเงื่อนไขด้วยก็ได้” บทบัญญัติดังกล่าวได้มีการแก้ไขเพิ่มเติม โดยพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมพระราชกำหนดบริษัทบริหารสินทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๔๑ พ.ศ. ๒๕๕๐ และพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมพระราชกำหนดบริษัทบริหารสินทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๔๑ (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๖๒ เนื่องจากพระราชกำหนดบริษัทบริหารสินทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๔๑ มีบทบัญญัติ บางประการที่ไม่เอื้ออำนวยต่อการบริหารสินทรัพย์ต่อคุณภาพของสถาบันการเงิน ทำให้มีสินทรัพย์ ดังกล่าวตกค้างอยู่เป็นจำนวนมากเป็นอุปสรรคต่อการพัฒนาเศรษฐกิจในภาพรวม สมควรให้มีการแก้ไข เพิ่มเติมให้บริษัทบริหารสินทรัพย์สามารถรับซื้อ รับโอน และรับจ้างบริหารสินทรัพย์ต่อคุณภาพและ สินทรัพย์ของสถาบันการเงินที่ถูกระงับการดำเนินกิจการ เลิก หรือถูกเพิกถอนใบอนุญาตประกอบธุรกิจ ธนาคารพาณิชย์ ธุรกิจเงินทุน หรือธุรกิจเครดิตฟองซิเอร์ ตลอดจนหลักประกันของสินทรัพย์นั้น เพื่อนำมาบริหารหรือจำหน่ายจ่ายโอนต่อไป รวมถึงกำหนดหลักเกณฑ์ที่เหมาะสมในการกำกับดูแลและ

ควบคุมตรวจสอบการดำเนินงานกิจการของบริษัทบริหารสินทรัพย์ เพื่อให้การบริหารจัดการสินทรัพย์ ด้วยคุณภาพเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ โดยขยายขอบเขตในการประกอบธุรกิจของบริษัทบริหารสินทรัพย์ให้ครอบคลุมมากยิ่งขึ้น และยังได้กำหนดให้ธนาคารแห่งประเทศไทยเป็นผู้อนุญาตให้ดำเนินการบางกรณีของบริษัทบริหารสินทรัพย์

ประเด็นที่ต้องพิจารณาตามข้อโต้แย้งที่ว่า พระราชกำหนดบริษัทบริหารสินทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๔๑ มาตรา ๔/๑ วรรคหนึ่ง (๑) บัญญัติให้การรับซื้อหรือรับโอนสินทรัพย์ของสถาบันการเงินที่ถูกระงับการดำเนินงาน เลิก หรือถูกเพิกถอนใบอนุญาตประกอบธุรกิจ และการรับซื้อหรือรับโอนสินทรัพย์ ด้วยคุณภาพของผู้ประกอบธุรกิจทางการเงินจะต้องได้รับอนุญาตจากธนาคารแห่งประเทศไทย แต่มาตรา ๔/๑ วรรคหนึ่ง (๑) - (๕) ไม่ได้บัญญัติให้การรับซื้อหรือรับโอนสินทรัพย์ด้วยคุณภาพของสถาบันการเงินที่ยังประกอบกิจการอยู่จะต้องได้รับอนุญาตจากธนาคารแห่งประเทศไทย ทำให้สถาบันการเงินที่ยังประกอบกิจการอยู่มีอำนาจในการประมวลขายทรัพย์สินของลูกค้านี้ได้โดยอิสระ เห็นว่า การที่บทบัญญัติมาตรา ๔/๑ ได้กำหนดหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการบริหารสินทรัพย์วิธีการต่าง ๆ ของบริษัทบริหารสินทรัพย์ โดยต้องได้รับอนุญาตจากธนาคารแห่งประเทศไทยก่อนถือเป็นกรณีที่กฎหมายกำหนดให้ธนาคารแห่งประเทศไทยเข้ามามีอำนาจในการกำกับดูแลและตรวจสอบการดำเนินการของบริษัทบริหารสินทรัพย์ เพื่อให้การบริหารจัดการสินทรัพย์ด้วยคุณภาพเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพและบรรลู่วัตถุประสงค์ในการตราพระราชกำหนดบริษัทบริหารสินทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๔๑ สำหรับกรณีการรับซื้อหรือรับโอนสินทรัพย์ด้วยคุณภาพของสถาบันการเงินที่ยังดำเนินการอยู่ ที่บริษัทบริหารสินทรัพย์สามารถดำเนินการได้เอง โดยไม่ต้องขออนุญาตจากธนาคารแห่งประเทศไทยก่อน ก็มีได้ทำให้สถาบันการเงินสามารถโอนสินทรัพย์ของลูกค้านี้ได้โดยอิสระ เนื่องจากความหมายของคำว่า “สถาบันการเงิน” ตามนิยามในมาตรา ๓ แห่งพระราชกำหนดบริษัทบริหารสินทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๔๑ หมายความว่าสถาบันการเงินตามกฎหมายว่าด้วยธุรกิจสถาบันการเงิน และนิติบุคคลอื่นที่รัฐมนตรีประกาศกำหนดในราชกิจจานุเบกษา ซึ่งทำให้การประกอบธุรกิจของสถาบันการเงินเป็นธุรกิจที่มีกฎหมายว่าด้วยธุรกิจสถาบันการเงินควบคุมอยู่ โดยพระราชบัญญัติธุรกิจสถาบันการเงิน พ.ศ. ๒๕๕๑ บัญญัติให้ธนาคารแห่งประเทศไทยเป็นองค์กรที่มีอำนาจในการกำกับและตรวจสอบการดำเนินธุรกิจของสถาบันการเงิน เนื่องจากธุรกิจสถาบันการเงินเป็นธุรกิจที่เกี่ยวข้องกับการรับฝากเงินของประชาชน หรือการให้สินเชื่อทั้งภาคประชาชนและภาคธุรกิจ โดยการประกอบธุรกิจของสถาบันการเงินหาได้กระทำได้โดยเสรี ปราศจากการควบคุมด้วยกฎหมายหรือองค์กรใดไม่ ทั้งนี้ เพื่อดำรงไว้ซึ่งเสถียรภาพทางการเงิน และเสถียรภาพของระบบสถาบันการเงินและระบบการชำระเงินให้เป็นไปตามนโยบายทางเศรษฐกิจของรัฐบาลตามวัตถุประสงค์ที่

บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติธนาคารแห่งประเทศไทย พ.ศ. ๒๔๘๕ ดังนั้น กรณีการรับซื้อหรือรับโอนสินทรัพย์โดยคุณภาพของสถาบันการเงินที่ยังประกอบกิจการอยู่ของบริษัทบริหารสินทรัพย์นั้น ไม่ถือเป็นกรณีที่สถาบันการเงินมีอำนาจในการประมูลทรัพย์สินของลูกค้าหนีไปให้แก่บริษัทบริหารสินทรัพย์ได้อย่างอิสระตามคำโต้แย้งแต่อย่างใด ประกอบกับหากพิจารณาถึงมูลหนี้ที่ลูกหนี้มีต่อเจ้าหนี้ที่เป็นสถาบันการเงิน หรือผู้ประกอบการธุรกิจทางการเงิน ซึ่งเมื่อบริษัทบริหารสินทรัพย์เข้าดำเนินการรับซื้อหรือรับโอนสินทรัพย์โดยคุณภาพโดยชอบแล้ว ก็เป็นกรณีการเปลี่ยนตัวเจ้าหนี้ผู้มีสิทธิเรียกร้องในมูลหนี้จากสถาบันการเงิน หรือผู้ประกอบการธุรกิจทางการเงินมาเป็นบริษัทบริหารสินทรัพย์เท่านั้น ความเป็นลูกหนี้หรือหน้าที่ของลูกหนี้ที่ต้องชำระหนี้ของตนยังคงอยู่ต่อไป มิได้ส่งผลกระทบต่อหน้าที่หรือสิทธิในการยกข้อต่อสู้ของตนที่มีต่อเจ้าหนี้เดิมในการยกขึ้นต่อสู้เจ้าหนี้คนใหม่แต่อย่างใด ดังนั้น พระราชกำหนดบริษัทบริหารสินทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๔๑ มาตรา ๔/๑ จึงไม่ถือว่าเป็นบทบัญญัติที่มีผลเป็นการจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคล ไม่ขัดต่อหลักนิติธรรมหรือเพิ่มภาระหรือจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลเกินสมควรแก่เหตุ หรือกระทบต่อศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ของบุคคล และเมื่อบทบัญญัติดังกล่าวมีผลใช้บังคับเป็นการทั่วไป ไม่มุ่งหมายให้ใช้บังคับแก่กรณีใดกรณีหนึ่งหรือแก่บุคคลใดบุคคลหนึ่งเป็นการเจาะจง จึงไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖

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



(นายนครินทร์ เมฆไตรรัตน์)

ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ