

ความเห็นส่วนตัว
ของ นายอุดม สิทธิวิรัชธรรม 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

ข้อเท็จจริงรับฟังได้ว่าศาลแพ่งธนบุรีส่งคำโต้แย้งของจำเลยในคดีผู้บริโภค คดีหมายเลขดำที่ ผบE๓๙๙/๒๕๖๔ ระหว่าง บริษัท บริหารสินทรัพย์สุขุมวิท จำกัด โจทก์ และนางสาวภคินันท์ สุขศรี จำเลย เพื่อขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๒ กรณีจำเลยเป็นลูกหนี้ ธนาคารไทยพาณิชย์ จำกัด (มหาชน) ประเภทกู้ยืมเงินเพื่อผู้บริโภค ทั้งหมด ๔ สัญญา จำเลย นำโฉนดที่ดินพร้อมสิ่งปลูกสร้างบนที่ดินดังกล่าวทั้งที่มีอยู่แล้วและจะมีในภายหน้ามาจดทะเบียนจำนอง รวม ๔ ฉบับ เพื่อเป็นประกันหนี้ทุกชนิดพร้อมทั้งหนี้อุปโภคที่เกิเกิดขึ้นตามสัญญากู้ยืมทั้ง ๔ ฉบับ เมื่อจำเลยรับเงินครบถ้วนแล้ว จำเลยชำระหนี้ตามสัญญากู้ยืมแต่ละฉบับเพียงบางส่วน หลังจากนั้น จำเลยมิได้ชำระหนี้ให้แก่ธนาคารดังกล่าว ถือเป็นการผิดนัดผิดสัญญาและเป็นหนี้เสียหรือหนี้ไม่ก่อรายได้ (NPL) ต่อมาวันที่ ๒๕ กันยายน ๒๕๖๓ ธนาคารดังกล่าวได้ออนขายสินทรัพย์ของลูกหนี้ให้แก่โจทก์ โดยถือเป็นการโอนสินทรัพย์ด้อยคุณภาพและหลักประกันตามพระราชกำหนดบริษัทบริหารสินทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๔๑ โจทก์มีหนังสือบอกกล่าวแจ้งการโอนสิทธิเรียกร้องไปยังจำเลยให้ทราบว่ามีโจทก์ได้รับโอน สิทธิเรียกร้องของจำเลยแล้ว และรับโอนสิทธิการรับจำนองตามสัญญาจำนองทั้ง ๔ ฉบับด้วย เมื่อโจทก์ คำนวณภาระหนี้ตามสัญญาทั้ง ๔ ฉบับ พบว่าจำเลยมีหนี้ค้างชำระโจทก์ทั้งสิ้น ๑,๗๙๑,๓๗๕.๗๖ บาท

จึงทวงถามเป็นหนังสือให้จำเลยชำระหนี้ภายใน ๑๕ วัน แต่จำเลยเพิกเฉยไม่ชำระแก่โจทก์ และมีได้
ไถ่ถอนการจำนองที่ดินพร้อมสิ่งปลูกสร้าง โจทก์จึงฟ้องจำเลยต่อศาลแพ่งธนบุรีเพื่อขอให้มีการพิพากษา
ให้จำเลยชำระหนี้พร้อมดอกเบี้ย หากไม่ชำระหนี้หรือชำระไม่ครบถ้วนให้ยึดทรัพย์จำนองออกขายทอดตลาด
นำเงินมาชำระหนี้แก่โจทก์ จำเลยให้การปฏิเสธฟ้องโจทก์ โดยอ้างว่าจำเลยไม่ใช่ลูกหนี้ของโจทก์
ฟ้องโจทก์ไม่ชัดเจนเป็นฟ้องเคลือบคลุม และโจทก์ไม่มีอำนาจฟ้อง เนื่องจากทรัพย์สินและหนี้สิน
ของจำเลยไม่ใช่สินทรัพย์ที่ธนาคารดังกล่าวกับโจทก์จะซื้อขายกันได้ตามพระราชกำหนด
บริษัทบริหารสินทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๔๑ มาตรา ๓ และฟ้องโจทก์ไม่บรรยายฟ้องว่าชื่อทรัพย์สินของจำเลย
มาราคาเท่าใด ธนาคารดังกล่าวเอาทรัพย์สินจำนองของลูกหนี้ไปประมูลขายลับหลังลูกหนี้ และธนาคาร
ดังกล่าวกับโจทก์ไม่ได้รับอนุญาตจากธนาคารแห่งประเทศไทยให้ซื้อขายสินทรัพย์กันได้
ตามพระราชกำหนดบริษัทบริหารสินทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๔๑ มาตรา ๔/๑ การบอกกล่าวการโอน
สิทธิเรียกร้อง การบอกเลิกสัญญาเงินกู้และการบอกกล่าวบังคับจำนองไม่ชอบด้วยกฎหมาย และหนี้เงินกู้
ของจำเลยไม่ถึงจำนวนตามที่โจทก์ฟ้องพระราชกำหนดบริษัทบริหารสินทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๔๑ มาตรา ๓
นิยามคำว่า “การบริหารสินทรัพย์” (๑) ในส่วนที่บัญญัติว่า “การรับซื้อหรือรับโอนสินทรัพย์
ด้วยคุณภาพของสถาบันการเงิน” เป็นการตรากฎหมายจำกัดสิทธิของผู้จำนองที่เป็นลูกหนี้
ของสถาบันการเงินและทำให้เกิดความไม่เสมอกันระหว่างเจ้าหนี้ที่เป็นสถาบันการเงินกับเจ้าหนี้ที่ไม่ใช่
สถาบันการเงิน การโอนหนี้จำนองตามวงเงินมูลหนี้เดิมทำให้จำเลยเสียหายเพราะไม่มีโอกาสได้แย้ง
การโอนสิทธิเรียกร้องและแสดงหลักฐานการชำระหนี้ เป็นการเพิ่มภาระแก่จำเลยที่ต้องพิสูจน์ถึงจำนวน
หนี้ที่แท้จริงที่ต้องชำระ อีกทั้งบทบัญญัติในส่วนดังกล่าวมิได้บัญญัติถึงช่วงเวลาในการรับซื้อหรือรับโอน
สินทรัพย์ของลูกหนี้ว่าต้องเป็นสิทธิเรียกร้องที่อยู่ในระยะเวลาหรือขั้นตอนใดตามกฎหมาย ซึ่งเป็น
การเปิดช่องให้ธนาคารซึ่งเป็นสถาบันการเงินโอนสินทรัพย์ด้วยคุณภาพได้ฝ่ายเดียวและนำสินทรัพย์
ของลูกหนี้ไปประมูลขายลับหลังลูกหนี้ได้โดยไม่ต้องปรับโครงสร้างหนี้ หรือบอกเลิกสัญญา
หรือมีการผิติดชำระหนี้เงินกู้ยืมตามสัญญากู้ก่อน สิทธิของลูกหนี้ผู้จำนองทรัพย์สินไว้กับสถาบันการเงิน
จึงไม่ได้รับความคุ้มครองตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา ๗๐๒ มาตรา ๗๐๕
และมาตรา ๗๒๘ เพราะหากเป็นลูกหนี้ของเจ้าหนี้จำนองทั่วไป ผู้รับจำนองไม่อาจจำหน่ายสินทรัพย์
อันเป็นหลักประกันในขณะที่ลูกหนี้ไม่ผิติดชำระหนี้ได้ และผู้รับจำนองต้องปรับโครงสร้างหนี้
บอกเลิกสัญญา บอกกล่าวบังคับจำนอง และฟ้องลูกหนี้ก่อน จึงจะบังคับเอาหลักประกันได้
พระราชกำหนดบริษัทบริหารสินทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๔๑ มาตรา ๓ นิยามคำว่า “การบริหารสินทรัพย์”
(๑) ในส่วนที่บัญญัติว่า “การรับซื้อหรือรับโอนสินทรัพย์ด้วยคุณภาพของสถาบันการเงิน”

จึงขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ มาตรา ๒๗ วรรคหนึ่ง และมาตรา ๔๖ วรรคหนึ่ง ส่วนพระราชกำหนดบริษัทบริหารสินทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๔๑ มาตรา ๔/๑ บัญญัติให้อำนาจบริษัทบริหารสินทรัพย์รับซื้อหรือรับโอนสินทรัพย์ หรือรับจ้างบริหารสินทรัพย์ของสถาบันการเงิน ที่ถูกระงับการดำเนินกิจการ เลิก หรือถูกเพิกถอนใบอนุญาตประกอบธุรกิจธนาคารพาณิชย์ ธุรกิจเงินทุน หรือธุรกิจเครดิตฟองซิเอร์ ตลอดจนหลักประกันของสินทรัพย์นั้นต่อเมื่อได้รับอนุญาตจากธนาคารแห่งประเทศไทยทำให้เกิดความไม่สอดคล้องกันระหว่างลูกหนี้ของสถาบันการเงินที่ยังไม่ถูกระงับกิจการ กับสถาบันการเงินที่ถูกระงับกิจการแล้วพระราชกำหนดบริษัทบริหารสินทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๔๑ มาตรา ๔/๑ จึงขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ และมาตรา ๒๗ วรรคหนึ่ง อีกทั้ง การตราพระราชกำหนดบริษัทบริหารสินทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๔๑ คณะรัฐมนตรีกระทำโดยฝ่ายเดียว เนื่องจากเป็นอำนาจฝ่ายบริหาร ไม่มีการจัดทำร่างกฎหมายเพื่อให้มีโอกาสโต้แย้งถึงความไม่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญก่อนที่นายกรัฐมนตรีจะนำขึ้นทูลเกล้าทูลกระหม่อมถวายเพื่อพระมหากษัตริย์ทรงลง พระปรมาภิไธย กระบวนการตราพระราชกำหนดบริษัทบริหารสินทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๔๑ จึงขัดหรือแย้ง ต่อรัฐธรรมนูญ

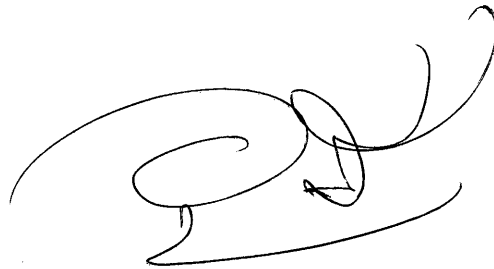
ศาลรัฐธรรมนูญไม่รับวินิจฉัยว่าพระราชกำหนดบริษัทบริหารสินทรัพย์พ.ศ. ๒๕๔๑ มาตรา ๓ และมาตรา ๔/๑ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ มาตรา ๒๗ วรรคหนึ่ง และมาตรา ๔๖ วรรคหนึ่ง เพราะศาลรัฐธรรมนูญมีคำวินิจฉัยที่ ๓๑ - ๓๒/๒๕๖๓ แล้ว และไม่รับวินิจฉัยว่าการตราพระราชกำหนดบริษัทบริหารสินทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๔๑ ถูกต้องตามรัฐธรรมนูญหรือไม่ เพราะรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๒ มิได้ให้สิทธิจำเลยที่จะโต้แย้งเกี่ยวกับกระบวนการตรากฎหมายไม่ถูกต้องตามรัฐธรรมนูญ

พิจารณาแล้ว เห็นว่าเหตุผลและความจำเป็นในการตราพระราชกำหนดบริษัทบริหารสินทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๔๑ เป็นเพราะในขณะนั้นสถาบันการเงินมีปัญหาสินทรัพย์ด้อยคุณภาพเป็นจำนวนมาก ทำให้เป็นอุปสรรคต่อการเพิ่มทุนของสถาบันการเงิน และกระทบกระเทือนต่อความสามารถในการให้สินเชื่อ ในภาคเศรษฐกิจ เพื่อให้สถาบันการเงินสามารถแก้ไขปัญหาดังกล่าวได้ ต้องแยกสินทรัพย์ด้อยคุณภาพ ออกมาแล้วขายหรือโอนให้แก่นิติบุคคลอื่นเพื่อบริหารสินทรัพย์นั้นต่อไป และเพื่อเป็นการจูงใจให้มีการจัดตั้ง นิติบุคคลดังกล่าว จึงกำหนดให้ได้รับสิทธิประโยชน์ทางด้านค่าธรรมเนียม และภาษีบรรดาที่เกิดขึ้น จากการขายหรือการโอนสินทรัพย์จากสถาบันการเงินมาให้นิติบุคคล รวมทั้งสิทธิประโยชน์อื่น ๆ ที่นิติบุคคลนั้นจะได้รับ และเป็นกรณีฉุกเฉินที่มีความจำเป็นรีบด่วนอันมิอาจหลีกเลี่ยงได้ ในอันที่จะรักษา ความมั่นคงทางเศรษฐกิจของประเทศ ต่อมาในปี ๒๕๕๐ ได้มีพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมพระราชกำหนด บริษัทบริหารสินทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๔๑ พ.ศ. ๒๕๕๐ เพราะพระราชกำหนดบริษัทบริหารสินทรัพย์

พ.ศ. ๒๕๔๑ มีบทบัญญัติบางประการที่ไม่เอื้ออำนวยต่อการบริหารสินทรัพย์ด้วยคุณภาพของสถาบันการเงิน ทำให้มีสินทรัพย์ดังกล่าวตกค้างอยู่เป็นจำนวนมากอันเป็นอุปสรรคต่อการพัฒนาเศรษฐกิจในภาพรวม จึงแก้ไขเพิ่มเติมให้บริษัทบริหารสินทรัพย์สามารถรับซื้อ รับโอน และรับจ้างบริหารสินทรัพย์ด้วยคุณภาพและสินทรัพย์ของสถาบันการเงินที่ถูกระงับการดำเนินกิจการ เลิก หรือถูกเพิกถอนใบอนุญาตประกอบกิจการธนาคารพาณิชย์ ธุรกิจเงินทุน หรือธุรกิจเครดิตฟองซิเอร์ ตลอดจนหลักประกันของสินทรัพย์นั้น เพื่อนำมาบริหารหรือจำหน่ายจ่ายโอนต่อไป รวมทั้งกำหนดหลักเกณฑ์ที่เหมาะสมในการกำกับ ดูแลและควบคุมตรวจสอบการดำเนินกิจการของบริษัทบริหารสินทรัพย์ เพื่อให้การบริหารจัดการสินทรัพย์ด้วยคุณภาพของสถาบันการเงินเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น และในปี ๒๕๖๒ ได้มีพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมพระราชกำหนดบริษัทบริหารสินทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๔๑ (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๖๒ เพื่อขยายขอบเขตในการประกอบธุรกิจของบริษัทบริหารสินทรัพย์ให้ครอบคลุมถึงการรับซื้อ รับโอน หรือรับจ้างบริหารสินทรัพย์ด้วยคุณภาพของผู้ประกอบธุรกิจทางการเงินซึ่งมิใช่สถาบันการเงิน ตลอดจนการรับเป็นที่ปรึกษาให้แก่ลูกหนี้ สถาบันการเงิน หรือผู้ประกอบธุรกิจทางการเงินในการปรับปรุงโครงสร้างหนี้เพื่อเป็นการสนับสนุนให้มีการแก้ปัญหาหนี้ภาคครัวเรือนอย่างมีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น การที่พระราชกำหนดบริษัทบริหารสินทรัพย์ 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 หรือผู้ประกอบธุรกิจทางการเงินในการปรับปรุงโครงสร้างหนี้ รวมถึงการดำเนินการที่เกี่ยวข้องเนื่องกับการเป็นที่ปรึกษาดังกล่าว” และวรรคสอง บัญญัติว่า “การอนุญาตตามวรรคหนึ่ง ธนาคารแห่งประเทศไทยจะกำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการและเงื่อนไขด้วยก็ได้” เป็นบทบัญญัติที่แก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมพระราชกำหนดบริษัทบริหารสินทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๔๑ (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๖๒ โดยกำหนดขอบเขตการดำเนินการของบริษัทบริหารสินทรัพย์ กำหนดหลักเกณฑ์การดำเนินการบริหารสินทรัพย์

และต้องได้รับอนุญาตจากธนาคารแห่งประเทศไทย ตามหลักเกณฑ์และเงื่อนไขที่ธนาคารแห่งประเทศไทย กำหนด มิได้ให้อำนาจแก่ผู้ว่าธนาคารแห่งประเทศไทยมีสิทธิอนุมัติให้บริษัทบริหารสินทรัพย์ เป็นเจ้าหนี้ของลูกหนี้รายใดรายหนึ่งเป็นการเจาะจงหรือทำให้ลูกหนี้รายใดรายหนึ่งมีสิทธิพิเศษเหนือกว่า ลูกหนี้รายอื่น ๆ แต่เป็นบทบัญญัติเกี่ยวกับการโอนสินทรัพย์จากเจ้าหนี้รายหนึ่งไปสู่เจ้าหนี้อีกรายหนึ่ง มิได้ทำให้สิทธิและหน้าที่ของลูกหนี้เปลี่ยนแปลงไป ไม่ได้เพิ่มภาระหรือหน้าที่ใด ๆ แก่ลูกหนี้มากกว่า มูลหนี้เดิม โดยลูกหนี้ยังคงยกข้อต่อสู้ที่มีอยู่กับเจ้าหนี้เดิมขึ้นต่อสู้กับเจ้าหนี้ใหม่ที่รับโอนสิทธิเรียกร้องได้ เพียงแต่การชำระหนี้ต้องชำระต่อเจ้าหนี้ที่เข้าสวมสิทธิแทนเจ้าหนี้เดิมเท่านั้น เนื่องจากได้โอนหนี้กันไป โดยผลของกฎหมายเพื่อแก้ไขปัญหาสินทรัพย์ด้อยคุณภาพและการค้างชำระหนี้ของสถาบันการเงิน ที่ส่งผลกระทบต่อระบบเศรษฐกิจและสถาบันการเงินของประเทศ อันเป็นประโยชน์สาธารณะซึ่งเป็น ประโยชน์ส่วนรวม ดังนั้น พระราชกำหนดบริษัทบริหารสินทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๔๑ มาตรา ๔/๑ จึงไม่ขัด ต่อหลักนิติธรรม ไม่เพิ่มภาระหรือจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลเกินสมควรแก่เหตุ มิได้กระทบ ต่อศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ของบุคคล มีผลใช้บังคับเป็นการทั่วไป ไม่มุ่งหมายให้ใช้บังคับแก่กรณีหนึ่ง หรือแก่บุคคลใดบุคคลหนึ่งเป็นการเจาะจงแต่อย่างใด

จึงเห็นว่า พระราชกำหนดบริษัทบริหารสินทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๔๑ มาตรา ๔/๑ ไม่ขัดหรือแย้ง ต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖



(นายอุดม สิทธีวิรัชธรรม)

ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ