

ความเห็นส่วนตัว  
ของ นายวิรุฬห์ แสงเทียน ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

คำวินิจฉัยที่ ๔/๒๕๖๖

เรื่องพิจารณาที่ ๒๔/๒๕๖๕

วันที่ ๘ เดือน มีนาคม พุทธศักราช ๒๕๖๖

ระหว่าง { ศาลแพ่ง

ผู้ร้อง

ผู้ถูกร้อง

ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาคำโต้แย้งของจำเลยที่ ๑ และคำโต้แย้งเพิ่มเติมแล้ว ที่จำเลยที่ ๑ โต้แย้งว่า พระราชกำหนดบริษัทบริหารสินทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๔๑ มาตรา ๖ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๗ วรรคสอง นั้น เห็นว่า ศาลรัฐธรรมนูญเคยมีคำวินิจฉัยที่ ๓๑ - ๓๒/๒๕๖๓ ไว้แล้วว่า พระราชกำหนดบริษัทบริหารสินทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๔๑ มาตรา ๖ ไม่เป็นการละเมิดต่อสิทธิในทรัพย์สินของบุคคล ไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๗ วรรคหนึ่ง ที่บัญญัติว่า “บุคคลย่อมมีสิทธิในทรัพย์สินและการสืบมรดก” เมื่อพิจารณาบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๗ วรรคสอง ที่บัญญัติว่า “ขอบเขตแห่งสิทธิและการจำกัดสิทธิเช่นว่านี้ ให้เป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติ” ก็เป็นหลักการเดียวกันกับมาตรา ๓๗ วรรคหนึ่ง จึงต้องพิจารณาโดยอาศัยหลักการคุ้มครองสิทธิและการจำกัดสิทธิตามรัฐธรรมนูญในการบัญญัติกฎหมายเช่นเดียวกัน เช่นนี้ พระราชกำหนดบริษัทบริหารสินทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๔๑ มาตรา ๖ ย่อมไม่เป็นการละเมิดต่อสิทธิในทรัพย์สินของบุคคล ไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๗ วรรคสอง ด้วย กรณีไม่จำเป็นต้องวินิจฉัยในส่วนนี้ ส่วนที่จำเลยที่ ๑ โต้แย้งว่า พระราชกำหนดบริษัทบริหารสินทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๔๑ มาตรา ๖ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๗๒ ด้วยนั้น เห็นว่า รัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๗๒ เป็นบทบัญญัติในหมวด ๘ ว่าด้วยคณะรัฐมนตรี ที่บัญญัติเกี่ยวกับกระบวนการตราพระราชกำหนด ซึ่งรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๗๓ บัญญัติกระบวนการร้องหรือผู้มีสิทธิขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาไว้เป็นการเฉพาะแล้ว การยื่นคำร้องตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๒ มิได้ให้สิทธิโต้แย้งว่ากระบวนการตรากฎหมายไม่ถูกต้องตามรัฐธรรมนูญ จึงไม่จำเป็นต้องวินิจฉัยในส่วนนี้เช่นกัน และเมื่อพิจารณาคำโต้แย้งของจำเลยที่ ๑ คำโต้แย้งเพิ่มเติมส่วนอื่นและเอกสาร

ประกอบแล้ว เห็นว่า คดีเป็นปัญหาข้อกฎหมายและมีพยานหลักฐานเพียงพอที่จะพิจารณาวินิจฉัยได้ จึงไม่ทำการไต่สวนตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๖๑ มาตรา ๕๘ วรรคหนึ่ง

### **ประเด็นวินิจฉัย**

พระราชกำหนดบริษัทบริหารสินทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๔๑ มาตรา ๖ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ หรือไม่

### **ความเห็น**

พิจารณาแล้ว รัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ เป็นบทบัญญัติในหมวด ๓ สิทธิและเสรีภาพของปวงชนชาวไทย มาตรา ๒๖ วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า “การตรากฎหมายที่มีผลเป็นการจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลต้องเป็นไปตามเงื่อนไขที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ ในกรณีที่รัฐธรรมนูญมิได้บัญญัติเงื่อนไขไว้ กฎหมายดังกล่าวต้องไม่ขัดต่อหลักนิติธรรม ไม่เพิ่มภาระหรือจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลเกินสมควรแก่เหตุ และจะกระทบต่อศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ของบุคคลมิได้ รวมทั้งต้องระบุเหตุผลความจำเป็นในการจำกัดสิทธิและเสรีภาพไว้ด้วย” และวรรคสอง บัญญัติว่า “กฎหมายตามวรรคหนึ่ง ต้องมีผลใช้บังคับเป็นการทั่วไป ไม่มุ่งหมายให้ใช้บังคับแก่กรณีหนึ่งหรือแก่บุคคลใดบุคคลหนึ่งเป็นการเจาะจง”

พระราชกำหนดบริษัทบริหารสินทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๔๑ มาตรา ๖ บัญญัติว่า “ในการโอนสินทรัพย์ไปให้บริษัทบริหารสินทรัพย์ ถ้าเป็นสินทรัพย์ที่มีหลักประกันอย่างอื่นที่มีใช้สิทธิจำนอง สิทธิจำนำ หรือสิทธิอันเกิดขึ้นแต่การค้ำประกัน ให้หลักประกันนั้นตกแก่บริษัทบริหารสินทรัพย์ด้วย”

เห็นว่า พระราชกำหนดบริษัทบริหารสินทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๔๑ เป็นกฎหมายที่ตราขึ้นเพื่อส่งเสริมการจัดตั้งบริษัทบริหารสินทรัพย์เพื่อรับซื้อ รับโอน หรือรับจ้างบริหารสินทรัพย์ด้วยคุณภาพของสถาบันการเงิน สินทรัพย์ด้วยคุณภาพของผู้ประกอบธุรกิจทางการเงิน หรือสินทรัพย์ของสถาบันการเงินที่ถูกระงับการดำเนินงาน เลิก หรือถูกเพิกถอนใบอนุญาตประกอบธุรกิจ รวมไปถึงเพื่อรับเป็นที่ปรึกษาให้แก่ ลูกหนี้ สถาบันการเงิน หรือผู้ประกอบธุรกิจทางการเงินในการปรับปรุงโครงสร้างหนี้ ซึ่งจะทำให้สินทรัพย์ดังกล่าวถูกบริหารอย่างมีประสิทธิภาพ อันจะเป็นการเสริมสภาพคล่องให้แก่ลูกหนี้ สถาบันการเงิน หรือผู้ประกอบธุรกิจทางการเงิน ซึ่งจะส่งผลไปถึงการพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศในภาพรวม

ข้อโต้แย้งของจำเลยที่ ๑ ที่ว่า พระราชกำหนดบริษัทบริหารสินทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๔๑ มาตรา ๖ กำหนดให้ในการโอนสินทรัพย์ไปให้บริษัทบริหารสินทรัพย์ ถ้าเป็นสินทรัพย์ที่มีหลักประกันอย่างอื่นที่มีใช้สิทธิจำนอง สิทธิจำนำ หรือสิทธิอันเกิดขึ้นแต่การค้ำประกัน ให้หลักประกันนั้นตกแก่บริษัทบริหารสินทรัพย์ด้วย แต่คำพิพากษาศาลฎีกาที่ ๑๐๗๖๒/๒๕๕๗ วางหลักไว้ว่า พระราชกำหนดบริษัท

บริหารสินทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๔๑ มาตรา ๖ กำหนดให้การโอนสินทรัพย์ด้วยคุณภาพมิได้ให้สิทธิจำนอง ตกแก่ผู้สวมสิทธิด้วย โดยมีให้หลักประกันที่เป็นสิทธิจำนองของสินทรัพย์ด้วยคุณภาพตกแก่บริษัทบริหารสินทรัพย์ ในขณะที่ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา ๓๐๕ บัญญัติเกี่ยวกับสิทธิจำนองดังกล่าวไว้เป็นการเฉพาะแล้วว่า เมื่อมีการโอนสิทธิเรียกร้องไป สิทธิจำนอง สิทธิจำนำ หรือสิทธิอันเกิดขึ้นแต่การค้ำประกันที่ให้ไว้เพื่อสิทธิเรียกร้องนั้น ย่อมตกไปได้แก่ผู้รับโอนด้วย อันเป็นผลให้วัตถุประสงค์ตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายดังกล่าวเกิดความคลาดเคลื่อน ทำให้เกิดผลกระทบต่อสิทธิในทรัพย์สินของจำเลย และผลกระทบต่อสิทธิเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญของนิติบุคคลอื่นหรือบริษัทบริหารสินทรัพย์ผู้รับโอนสิทธิเรียกร้อง เป็นบทบัญญัติที่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ นั้น เห็นว่า พระราชกำหนดบริษัทบริหารสินทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๔๑ ตราขึ้นเพื่อแก้ไขปัญหาสินทรัพย์ด้วยคุณภาพของสถาบันการเงินซึ่งมีอยู่จำนวนมาก ทำให้เป็นอุปสรรคต่อการเพิ่มทุนของสถาบันการเงิน และกระทบกระเทือนต่อความสามารถในการให้สินเชื่อในภาคเศรษฐกิจ ปัญหาดังกล่าวหากไม่ได้รับการแก้ไขโดยเร่งด่วน จะส่งผลให้สถาบันการเงินต้องกันเงินส่วนหนึ่งเป็นเงินสำรองเผื่อหนี้สูญเพิ่มขึ้น กระทบต่อความสามารถในการปล่อยสินเชื่อแก่ภาคเศรษฐกิจ ทวีความรุนแรงมากขึ้น เพื่อให้สถาบันการเงินแก้ปัญหาดังกล่าวได้ จึงต้องแยกสินทรัพย์ด้วยคุณภาพออกมาแล้วขายหรือโอนให้แก่นิติบุคคลอื่นเพื่อบริหารสินทรัพย์นั้นต่อไป กฎหมายดังกล่าวจึงกำหนดวิธีการให้นิติบุคคลอื่นที่จัดตั้งเป็นบริษัทจำกัดตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ หรือบริษัทมหาชนจำกัด ตามกฎหมายว่าด้วยบริษัทมหาชนจำกัดเข้ามาช่วยแก้ปัญหา โดยวิธีการรับซื้อหรือรับโอนสินทรัพย์ด้วยคุณภาพของสถาบันการเงิน รวมตลอดจนหลักประกันของสินทรัพย์นั้นเพื่อนำมาบริหารหรือจำหน่ายจ่ายโอนต่อไป ทำให้สถาบันการเงินที่โอนสินทรัพย์ด้วยคุณภาพให้กับบริษัทดังกล่าวกลับมามีความสามารถปล่อยสินเชื่อให้กับภาคเศรษฐกิจได้ต่อไป และจากวิกฤตเศรษฐกิจที่ส่งผลกระทบต่อระบบการเงินของประเทศ ซึ่งปรากฏตามวัตถุประสงค์ของกฎหมายดังกล่าวข้างต้น รัฐต้องกำหนดหลักเกณฑ์และเงื่อนไขในการแก้ไข ปัญหาเกี่ยวกับสินทรัพย์ด้วยคุณภาพของสถาบันการเงินและผู้ประกอบธุรกิจทางการเงิน เพื่อจัดการปัญหาสินทรัพย์ด้วยคุณภาพที่มีจำนวนมากทำให้เป็นอุปสรรคต่อการเพิ่มทุนของสถาบันการเงินและกระทบกระเทือนต่อความสามารถในการให้สินเชื่อในภาคเศรษฐกิจ จำเป็นต้องจัดตั้งบริษัทบริหารสินทรัพย์ขึ้นมาเพื่อดำเนินการบริหารสินทรัพย์ด้วยคุณภาพโดยการรับซื้อหรือรับโอนสินทรัพย์ และรับจ้างบริหารสินทรัพย์ด้วยคุณภาพ ตลอดจนหลักประกันของสินทรัพย์ การรับเป็นที่ปรึกษาในการปรับปรุงโครงสร้างหนี้ การบริหารสภาพคล่อง และการอื่นที่เกี่ยวข้อง รวมทั้งกำหนดหลักเกณฑ์ที่เหมาะสมในการกำกับดูแลและควบคุมตรวจสอบการดำเนินงานกิจการของบริษัทบริหารสินทรัพย์ เพื่อให้การบริหารจัดการสินทรัพย์ด้วยคุณภาพของสถาบันการเงินและผู้ประกอบธุรกิจทางการเงินเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น และเพื่อเป็นการจูงใจ กฎหมายยังกำหนดให้บริษัทบริหารสินทรัพย์ได้รับสิทธิประโยชน์ด้านค่าธรรมเนียม

ภาษี และสิทธิประโยชน์อื่น ๆ ที่เกิดจากการขายหรือการโอนสินทรัพย์จากสถาบันการเงินมาให้บริษัทบริหารสินทรัพย์ เพื่อให้สอดคล้องกับหลักการ เหตุผลและวัตถุประสงค์ของพระราชกำหนดบริษัทบริหารสินทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๔๑ โดยมาตรา ๖ เป็นบทบัญญัติเกี่ยวกับการโอนสินทรัพย์ไปให้บริษัทบริหารสินทรัพย์ ถ้าเป็นสินทรัพย์ที่มีหลักประกันอย่างอื่นที่มีสิทธิจำนอง สิทธิจำนำ หรือสิทธิอันเกิดขึ้นแต่การค้ำประกัน ให้หลักประกันนั้นตกแก่บริษัทบริหารสินทรัพย์ด้วย เนื่องจากสิทธิจำนอง สิทธิจำนำ หรือสิทธิอันเกิดขึ้นแต่การค้ำประกัน ย่อมตกแก่บริษัทบริหารสินทรัพย์ตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา ๓๐๕ ที่กำหนดให้เมื่อมีการโอนสิทธิเรียกร้องไป สิทธิจำนอง สิทธิจำนำ หรือสิทธิอันเกิดขึ้นแต่การค้ำประกันที่ให้ไว้เพื่อสิทธิเรียกร้องนั้นย่อมตกไปได้แก่ผู้รับโอนด้วย จึงเป็นการกำหนดบทบัญญัติแห่งกฎหมายเพิ่มเติมเพื่อให้ครอบคลุมหลักประกันอื่น ๆ ทุกประเภท ไม่ได้มีวัตถุประสงค์ที่จะยกเว้นหลักประกันประเภทสิทธิจำนอง สิทธิจำนำ หรือสิทธิอันเกิดขึ้นแต่การค้ำประกัน ไม่ให้ตกแก่บริษัทบริหารสินทรัพย์แต่อย่างใด ซึ่งสอดคล้องกับหลักการพื้นฐานของกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ อันเป็นการขจัดอุปสรรคปัญหาที่อาจจะเกิดขึ้นจากการโอนสินทรัพย์ด้วยคุณภาพและการค้างชำระหนี้ของสถาบันการเงินของรัฐและเอกชนที่ส่งผลกระทบต่อระบบเศรษฐกิจและสถาบันการเงินของประเทศโดยรวม หากได้เป็นกรณีที่พระราชกำหนดบริษัทบริหารสินทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๔๑ มาตรา ๖ และประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา ๓๐๕ มีวัตถุประสงค์ที่คลาดเคลื่อนต่อกันดังที่จำเลยที่ ๑ โต้แย้งไม่ แม้การดำเนินการบริหารสินทรัพย์ตามบทบัญญัตินี้ อาจมีการจำกัดสิทธิในทรัพย์สินอยู่บ้าง แต่ไม่ถึงขนาดที่จะกระทบกระเทือนเกินขอบเขตแห่งสิทธิของลูกหนี้ เมื่อชั่งน้ำหนักระหว่างสิทธิและเสรีภาพของประชาชนที่ถูกจำกัดตามกฎหมายกับประโยชน์ส่วนรวมที่ได้รับตามวัตถุประสงค์ของกฎหมายเพื่อแก้ไขปัญหาสินทรัพย์ด้วยคุณภาพที่ส่งผลกระทบต่อระบบเศรษฐกิจและสถาบันการเงินของประเทศอันเป็นประโยชน์สาธารณะ เป็นไปตามหลักความได้สัดส่วน ไม่ขัดต่อหลักนิติธรรม ไม่เพิ่มภาระหรือจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลเกินสมควรแก่เหตุ ไม่กระทบต่อศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ มีผลใช้บังคับเป็นการทั่วไป ไม่มุ่งหมายให้ใช้บังคับแก่กรณีใดกรณีหนึ่งหรือแก่บุคคลใดบุคคลหนึ่งเป็นการเจาะจง ย่อมไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖

อาศัยเหตุผลดังกล่าวข้างต้น จึงวินิจฉัยว่า พระราชกำหนดบริษัทบริหารสินทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๔๑ มาตรา ๖ ไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖

8/พ 11/1๖๘  
(นายวิรุฬห์ แสงเทียน)  
ตุลการศาลรัฐธรรมนูญ