

ความเห็นส่วนตัว
ของ นายณภดล เทพพิทักษ์ 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

พิจารณาคำร้อง เอกสารประกอบคำร้อง และคำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่เกี่ยวข้องแล้ว มีข้อที่ต้องพิจารณาดังนี้

ข้อที่จำเลยโต้แย้งว่า พระราชกำหนดบริษัทบริหารสินทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๔๑ มาตรา ๓ บัญญัติว่า “ในพระราชกำหนดนี้ “การบริหารสินทรัพย์” หมายความว่า (๑) การรับซื้อหรือรับโอนสินทรัพย์ ด้อยคุณภาพของสถาบันการเงิน...” ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ มาตรา ๒๗ วรรคหนึ่ง และมาตรา ๔๖ วรรคหนึ่ง นั้น

เห็นว่า บทบัญญัติดังกล่าวเป็นบทบัญญัติว่าด้วยบทนิยาม ซึ่งศาลรัฐธรรมนูญเคยมีคำวินิจฉัย ที่ ๔๐/๒๕๔๗ และคำวินิจฉัยที่ ๓๑ - ๓๒/๒๕๖๓ ไว้ว่า บทนิยาม มาตรา ๓ ของพระราชกำหนด บริษัทบริหารสินทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๔๑ เป็นเพียงการกำหนดความหมายให้สอดคล้องกับเจตนารมณ์ หรือวัตถุประสงค์ของกฎหมายเท่านั้น มิได้เป็นการจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคล ไม่ขัดหรือแย้ง ต่อบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ ไม่จำเป็นต้องวินิจฉัยในส่วนนี้ คงมีประเด็นที่ต้องพิจารณาวินิจฉัยเพียงว่า พระราชกำหนดบริษัทบริหารสินทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๔๑ มาตรา ๔/๑ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ หรือไม่

๒๖๐๐

รัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ ได้กำหนดเงื่อนไขที่จะตรากฎหมายจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพไว้ให้ชัดเจน กล่าวคือ ถ้าเป็นการจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพที่รับรองไว้ในรัฐธรรมนูญจะกำหนดได้แต่เฉพาะตามเงื่อนไขที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ แต่ในกรณีที่รัฐธรรมนูญมิได้บัญญัติเงื่อนไขไว้โดยเฉพาะ มาตรานี้ได้กำหนดเงื่อนไขไว้ ๔ ประการ คือ (๑) ต้องไม่ขัดต่อหลักนิติธรรม (๒) ไม่เพิ่มภาระหรือจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลเกินสมควรแก่เหตุ (๓) จะกระทบต่อศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ของบุคคลมิได้ (๔) ต้องระบุเหตุผลความจำเป็นในการจำกัดสิทธิและเสรีภาพไว้

พระราชกำหนดบริษัทบริหารสินทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๔๑ เป็นกฎหมายที่ตราขึ้นเพื่อส่งเสริมการจัดตั้งบริษัทบริหารสินทรัพย์เพื่อรับซื้อ รับโอน หรือรับจ้างบริหารสินทรัพย์ด้วยคุณภาพของสถาบันการเงิน สินทรัพย์ด้วยคุณภาพของผู้ประกอบธุรกิจทางการเงิน หรือสินทรัพย์ของสถาบันการเงิน ที่ถูกระงับการดำเนินกิจการ เลิก หรือถูกเพิกถอนใบอนุญาตประกอบธุรกิจ รวมไปถึงเพื่อรับเป็นที่ปรึกษาให้แก่ลูกหนี้ สถาบันการเงิน หรือผู้ประกอบธุรกิจทางการเงินในการปรับปรุงโครงสร้างหนี้ ซึ่งจะทำให้สินทรัพย์ดังกล่าวถูกบริหารอย่างมีประสิทธิภาพ อันจะเป็นการเสริมสภาพคล่องให้แก่ลูกหนี้ สถาบันการเงิน หรือผู้ประกอบธุรกิจทางการเงิน ซึ่งจะส่งผลไปถึงการพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศในภาพรวม โดยได้มีการแก้ไขเพิ่มเติมจำนวน ๒ ครั้ง ครั้งที่หนึ่ง พระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมพระราชกำหนดบริษัทบริหารสินทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๔๑ พ.ศ. ๒๕๕๐ และครั้งที่สอง พระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมพระราชกำหนดบริษัทบริหารสินทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๔๑ (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๖๒

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” และวรรคสอง

บัญญัติว่า “การอนุญาตตามวรรคหนึ่ง ธนาคารแห่งประเทศไทยจะกำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขด้วยก็ได้”

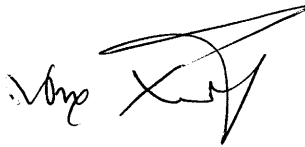
ข้อที่จำเลยโต้แย้งว่า พระราชกำหนดบริษัทบริหารสินทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๔๑ มาตรา ๔/๑ วรรคหนึ่ง (๑) บัญญัติให้บริษัทบริหารสินทรัพย์รับซื้อหรือรับโอนสินทรัพย์ของสถาบันการเงิน ที่ถูกระงับการดำเนินกิจการ เลิก หรือถูกเพิกถอนใบอนุญาตประกอบธุรกิจ และการรับซื้อหรือรับโอนสินทรัพย์โดยคุณภาพของผู้ประกอบธุรกิจทางการเงินจะต้องได้รับอนุญาตจากธนาคารแห่งประเทศไทย แต่มาตรา ๔/๑ วรรคหนึ่ง (๑) ถึง (๕) ไม่ได้บัญญัติให้การรับซื้อหรือรับโอนสินทรัพย์โดยคุณภาพของสถาบันการเงินที่ยังประกอบกิจการอยู่จะต้องได้รับอนุญาตจากธนาคารแห่งประเทศไทย ทำให้สถาบันการเงินที่ยังประกอบกิจการอยู่มีอำนาจประมวลขายทรัพย์สินของลูกหนี้ได้โดยเสรี ไม่มีองค์กรใดตรวจสอบควบคุม นั้น

เห็นว่า พระราชกำหนดบริษัทบริหารสินทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๔๑ มาตรา ๔/๑ วรรคหนึ่ง (๑) เป็นส่วนหนึ่งของกระบวนการบริหารสินทรัพย์ตามพระราชกำหนดบริษัทบริหารสินทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๔๑ ซึ่งเป็นกฎหมายที่มีเนื้อหาเฉพาะว่าด้วยเรื่องการบริหารสินทรัพย์ และเป็นภารกิจใหม่ที่บริษัทบริหารสินทรัพย์ยังไม่เคยดำเนินการมาก่อน จึงบัญญัติให้ธนาคารแห่งประเทศไทยเข้ามาควบคุมตรวจสอบภารกิจการรับซื้อหรือรับโอนสินทรัพย์ของสถาบันการเงินที่ถูกระงับการดำเนินกิจการ เลิก หรือถูกเพิกถอนใบอนุญาตประกอบธุรกิจ แม้มาตรา ๔/๑ ไม่ได้บัญญัติให้การรับซื้อหรือรับโอนสินทรัพย์โดยคุณภาพของสถาบันการเงินที่ยังประกอบกิจการอยู่จะต้องได้รับอนุญาตจากธนาคารแห่งประเทศไทยก่อน แต่บทนิยามคำว่า “สถาบันการเงิน” ตามพระราชกำหนดบริษัทบริหารสินทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๔๑ มาตรา ๓ หมายความว่า สถาบันการเงินตามกฎหมายว่าด้วยธุรกิจสถาบันการเงิน ซึ่งพระราชบัญญัติธุรกิจสถาบันการเงิน พ.ศ. ๒๕๕๑ ได้กำหนดให้ธนาคารแห่งประเทศไทยมีอำนาจกำกับดูแลสถาบันการเงินที่ยังประกอบกิจการอยู่ ประกอบกับการรับซื้อหรือการรับโอนสินทรัพย์โดยคุณภาพระหว่างบริษัทบริหารสินทรัพย์และสถาบันการเงินมีผลเป็นการเปลี่ยนตัวเจ้าหนี้ โดยให้บริษัทบริหารสินทรัพย์เข้ามาเป็นเจ้าหนี้คนใหม่แทนสถาบันการเงินซึ่งเป็นเจ้าหนี้เดิม และมีสิทธิเรียกให้ลูกหนี้ชำระหนี้ได้เช่นเดียวกับสถาบันการเงิน ส่วนลูกหนี้มีภาระหน้าที่ในการชำระหนี้ให้แก่บริษัทบริหารสินทรัพย์ นิติสัมพันธ์ดังกล่าวเป็นการโอนสิทธิเรียกร้อง จึงต้องนำบทบัญญัติแห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์เกี่ยวกับเรื่องการโอนสิทธิเรียกร้องมาใช้บังคับเท่าที่ไม่ขัดหรือแย้งต่อพระราชกำหนดบริษัทบริหารสินทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๔๑ การรับซื้อหรือรับโอนสินทรัพย์ของสถาบันการเงินที่ยังประกอบกิจการอยู่จึงไม่ใช่การกระทำโดยเสรีปราศจากการตรวจสอบและควบคุมแต่อย่างใด ไม่มีกรณีที่สถาบันการเงินจะขายหรือโอนสินทรัพย์ของ

๗๗

ลูกหนี้ให้กับบริษัทบริหารสินทรัพย์เกินกว่าจำนวนหนี้คงเหลือได้โดยอิสระ พระราชกำหนดบริษัทบริหารสินทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๔๑ มาตรา ๔/๑ ที่กำหนดให้การดำเนินการของบริษัทบริหารสินทรัพย์จะต้องได้รับอนุญาตจากธนาคารแห่งประเทศไทยก่อน จึงเป็นบทบัญญัติที่เอื้อต่อการบริหารสินทรัพย์ และเป็นหลักเกณฑ์ที่เหมาะสมในการกำกับดูแลและควบคุมตรวจสอบการดำเนินกิจการของบริษัทบริหารสินทรัพย์อย่างมีประสิทธิภาพ มิได้เป็นการเพิ่มภาระหรือจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของลูกหนี้ของสถาบันการเงินที่ยังประกอบกิจการอยู่ บทบัญญัตินี้มีผลใช้บังคับเป็นการทั่วไป ไม่มุ่งหมายให้ใช้บังคับแก่กรณีใดกรณีหนึ่งหรือแก่บุคคลใดบุคคลหนึ่งเป็นการเจาะจง ไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖

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



(นายณภดล เทพพิทักษ์)

ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ