

ความเห็นส่วนตัว
ของ นายบรรจงศักดิ์ วงศ์ปราชญ์ ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

คำวินิจฉัยที่ ๓/๒๕๖๖

เรื่องพิจารณาที่ ๒๑/๒๕๖๕

วันที่ ๘ เดือน มีนาคม พุทธศักราช ๒๕๖๖

ระหว่าง ศาลแพ่งธนบุรี

ผู้ร้อง

ผู้ถูกร้อง

ศาลแพ่งธนบุรีส่งคำโต้แย้งของจำเลย (นางสาวภคินันท์ สุขศรี) ในคดีผู้บริโภค คดีหมายเลขดำที่ ผบE ๓๙๙/๒๕๖๔ เพื่อให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๒ ข้อเท็จจริงตามหนังสือส่งคำโต้แย้งของจำเลยและเอกสารประกอบ สรุปได้ดังนี้

บริษัท บริหารสินทรัพย์สุขุมวิท จำกัด เป็นโจทก์ ยื่นฟ้องนางสาวภคินันท์ สุขศรี เป็นจำเลย ต่อศาลแพ่งธนบุรีว่า เดิมจำเลยเป็นลูกหนี้ธนาคารไทยพาณิชย์ จำกัด (มหาชน) ตามสัญญากู้ยืมเงิน เพื่อผู้บริโภค จำนวน ๔ ฉบับ และสัญญาจำนองที่ดินโฉนดเลขที่ ๘๙๙๗๘ แขวงบางบอน เขตบางขุนเทียน กรุงเทพมหานคร พร้อมสิ่งปลูกสร้างเพื่อประกันหนี้ตามสัญญากู้ยืมเงิน เมื่อจำเลย รับเงินครบถ้วนแล้ว จำเลยชำระหนี้ตามสัญญากู้ยืมแต่ละฉบับเพียงบางส่วน หลังจากนั้นจำเลยมิได้ ชำระหนี้ให้แก่ธนาคาร ถือเป็นการผิดนัดผิดสัญญาและเป็นหนี้เสียหรือหนี้ไม่ก่อรายได้ (NPL) ต่อมา ธนาคารโอนขายสินทรัพย์ของจำเลยให้แก่โจทก์ โดยถือเป็นการโอนสินทรัพย์ด้อยคุณภาพ และหลักประกันตามพระราชกำหนดบริษัทบริหารสินทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๔๑ โจทก์มีหนังสือบอกกล่าว การโอนสิทธิเรียกร้องไปยังจำเลยและทวงถามให้จำเลยชำระหนี้ จำเลยเพิกเฉยไม่ชำระหนี้แก่โจทก์ โจทก์จึงฟ้องจำเลยเป็นคดีผู้บริโภค ขอให้จำเลยชำระหนี้แก่โจทก์พร้อมดอกเบี้ยนับถัดจากวันฟ้อง เป็นต้นไป หากจำเลยไม่ชำระหนี้ให้ครบถ้วนให้ยึดที่ดินพร้อมสิ่งปลูกสร้างตามสัญญาจำนองออกขาย ทอดตลาด และให้ยึดหรืออายัดทรัพย์สินอื่นของจำเลยออกขายทอดตลาดนำเงินมาชำระหนี้แก่โจทก์ ระหว่างการพิจารณาของศาลแพ่งธนบุรี จำเลยโต้แย้งพร้อมด้วยเหตุผล สรุปได้ดังนี้

พระราชกำหนดบริษัทบริหารสินทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๔๑ มาตรา ๓ บทนิยามคำว่า “การบริหาร สินทรัพย์” (๑) ในส่วนที่บัญญัติว่า “การรับซื้อหรือรับโอนสินทรัพย์ด้อยคุณภาพของสถาบันการเงิน”

เป็นบทบัญญัติที่ทำให้เกิดความไม่เสมอภาคในการใช้กฎหมายระหว่างผู้จำนองซึ่งเป็นลูกหนี้ของสถาบันการเงินกับผู้จำนองซึ่งไม่ใช่ลูกหนี้ของสถาบันการเงิน เนื่องจากเมื่อสถาบันการเงินโอนขายสินทรัพย์ของลูกหนี้ตามบทบัญญัติดังกล่าว สิทธิของผู้จำนองซึ่งเป็นลูกหนี้ของสถาบันการเงินไม่ได้รับความคุ้มครองตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา ๗๐๒ มาตรา ๗๐๕ และมาตรา ๗๒๘ ทั้งเป็นการจำกัดสิทธิของผู้จำนองซึ่งเป็นลูกหนี้ของสถาบันการเงิน เนื่องจากไม่ได้บัญญัติถึงช่วงเวลาการรับซื้อหรือรับโอนสินทรัพย์ด้วยคุณภาพของสถาบันการเงินว่าต้องเป็นสิทธิเรียกร้องที่อยู่ในระยะเวลาหรือชั้นตอนใด ชัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ มาตรา ๒๗ วรรคหนึ่ง และมาตรา ๔๖ วรรคหนึ่ง และพระราชกำหนดบริษัทบริหารสินทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๔๑ มาตรา ๔/๑ วรรคหนึ่ง (๑) ที่บัญญัติให้บริษัทบริหารสินทรัพย์รับซื้อหรือรับโอนสินทรัพย์ของสถาบันการเงินที่ถูกระงับการดำเนินกิจการ เลิก หรือถูกเพิกถอนใบอนุญาตประกอบธุรกิจธนาคารพาณิชย์ ธุรกิจเงินทุน หรือธุรกิจเครดิตฟองซิเอร์ จะต้องได้รับอนุญาตจากธนาคารแห่งประเทศไทย โดยที่มาตรา ๔/๑ วรรคหนึ่ง (๑) ถึง (๕) ไม่ได้บัญญัติให้การรับซื้อหรือรับโอนสินทรัพย์ด้วยคุณภาพของสถาบันการเงินที่ยังไม่ถูกระงับการดำเนินกิจการ เลิก หรือถูกเพิกถอนใบอนุญาตประกอบธุรกิจธนาคารพาณิชย์ ธุรกิจเงินทุน หรือธุรกิจเครดิตฟองซิเอร์ จะต้องได้รับอนุญาตจากธนาคารแห่งประเทศไทย เป็นเหตุให้ธนาคารพาณิชย์มีอำนาจนำสินทรัพย์ของลูกหนี้ประมูลขายแก่บริษัทบริหารสินทรัพย์โดยอิสระ บทบัญญัติดังกล่าวทำให้เกิดความไม่เสมอภาคระหว่างลูกหนี้ของสถาบันการเงินที่ถูกระงับการดำเนินกิจการแล้วกับลูกหนี้ของสถาบันการเงินที่ยังไม่ถูกระงับการดำเนินกิจการ และเป็นกีดกันสิทธิของลูกหนี้ธนาคารพาณิชย์ซึ่งเป็นสถาบันการเงินที่ยังไม่ถูกระงับการดำเนินกิจการ ต้องถูกโอนสินทรัพย์ให้แก่บริษัทบริหารสินทรัพย์ได้โดยไม่ต้องได้รับอนุญาตจากธนาคารแห่งประเทศไทยก่อน ชัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ และมาตรา ๒๗ วรรคหนึ่ง

ศาลแพ่งธนบุรี เห็นว่า จำเลยโต้แย้งว่าพระราชกำหนดบริษัทบริหารสินทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๔๑ มาตรา ๓ (๑) และมาตรา ๔/๑ ชัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ มาตรา ๒๗ วรรคหนึ่ง และมาตรา ๔๖ วรรคหนึ่ง ซึ่งศาลจะใช้บทบัญญัติแห่งกฎหมายดังกล่าวบังคับแก่คดี และยังไม่มีคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญในส่วนที่เกี่ยวกับบทบัญญัติดังกล่าว จึงส่งคำโต้แย้งนี้ต่อศาลรัฐธรรมนูญ

ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาแล้ว เห็นว่า ประเด็นที่จำเลยโต้แย้งว่าพระราชกำหนดบริษัทบริหารสินทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๔๑ มาตรา ๔/๑ ชัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๗ วรรคหนึ่ง นั้น ศาลรัฐธรรมนูญเคยมีคำวินิจฉัยที่ ๓๑ - ๓๒/๒๕๖๓ ไว้แล้วว่า พระราชกำหนดบริษัทบริหารสินทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๔๑ มาตรา ๔/๑ ไม่ชัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๗ วรรคหนึ่งและวรรคสาม และประเด็นที่จำเลยโต้แย้งว่าพระราชกำหนดบริษัทบริหารสินทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๔๑ มาตรา ๓ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ วรรคหนึ่ง

คำว่า “การบริหารสินทรัพย์” (๑) ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ มาตรา ๒๗ วรรคหนึ่ง และมาตรา ๔๖ วรรคหนึ่ง นั้น เห็นว่า บทบัญญัติดังกล่าวเป็นบทที่ว่าด้วยบทนิยามซึ่งศาลรัฐธรรมนูญ เคยมีคำวินิจฉัยที่ ๔๐/๒๕๔๗ และคำวินิจฉัยที่ ๓๑ - ๓๒/๒๕๖๓ ไว้แล้วว่า บทนิยาม มาตรา ๓ ของพระราชกำหนดบริษัทบริหารสินทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๔๑ เป็นเพียงการกำหนดความหมายให้สอดคล้อง กับเจตนารมณ์หรือวัตถุประสงค์ของกฎหมายเท่านั้น มิได้เป็นการจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคล ไม่ขัดหรือแย้งต่อบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ ศาลรัฐธรรมนูญจึงไม่รับวินิจฉัยประเด็นดังกล่าว คงรับวินิจฉัยเฉพาะประเด็นว่า พระราชกำหนดบริษัทบริหารสินทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๔๑ มาตรา ๔/๑ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ หรือไม่

บทบัญญัติแห่งกฎหมายที่เกี่ยวข้อง

๑. รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐

มาตรา ๒๖ การตรากฎหมายที่มีผลเป็นการจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลต้องเป็นไปตามเงื่อนไขที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ ในกรณีที่รัฐธรรมนูญมิได้บัญญัติเงื่อนไขไว้ กฎหมายดังกล่าว ต้องไม่ขัดต่อหลักนิติธรรม ไม่เพิ่มภาระหรือจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลเกินสมควรแก่เหตุ และจะกระทบต่อศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ของบุคคลมิได้ รวมทั้งต้องระบุมเหตุผลความจำเป็นในการจำกัด สิทธิและเสรีภาพไว้ด้วย

กฎหมายตามวรรคหนึ่ง ต้องมีผลใช้บังคับเป็นการทั่วไป ไม่มุ่งหมายให้ใช้บังคับแก่กรณีใด กรณีหนึ่งหรือแก่บุคคลใดบุคคลหนึ่งเป็นการเจาะจง

๒. พระราชกำหนดบริษัทบริหารสินทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๔๑

มาตรา ๔/๑ บริษัทบริหารสินทรัพย์จะดำเนินการดังต่อไปนี้ได้เมื่อได้รับอนุญาตจากธนาคาร แห่งประเทศไทย

(๑) รับซื้อหรือรับโอนสินทรัพย์ของสถาบันการเงินที่ถูกระงับการดำเนินกิจการ เลิก หรือถูกเพิกถอน ใบอนุญาตประกอบธุรกิจธนาคารพาณิชย์ ธุรกิจเงินทุน หรือธุรกิจเครดิตฟองซิเอร์ ตลอดจนหลักประกัน ของสินทรัพย์นั้น

(๒) รับจ้างบริหารสินทรัพย์ด้วยคุณภาพของสถาบันการเงิน หรือสินทรัพย์ของสถาบันการเงิน ที่ถูกระงับการดำเนินกิจการ เลิก หรือถูกเพิกถอนใบอนุญาตประกอบธุรกิจธนาคารพาณิชย์ ธุรกิจเงินทุน หรือธุรกิจเครดิตฟองซิเอร์ ตลอดจนหลักประกันของสินทรัพย์นั้น

(๓) รับซื้อหรือรับโอนสินทรัพย์ด้วยคุณภาพของผู้ประกอบธุรกิจทางการเงิน ตลอดจนหลักประกัน ของสินทรัพย์นั้น

(๔) รับจ้างบริหารสินทรัพย์ด้วยคุณภาพของผู้ประกอบธุรกิจทางการเงิน ตลอดจนหลักประกันของสินทรัพย์นั้น

(๕) รับเป็นที่ปรึกษาให้แก่ลูกหนี้ สถาบันการเงิน หรือผู้ประกอบธุรกิจทางการเงินในการปรับปรุงโครงสร้างหนี้ รวมถึงการดำเนินการที่เกี่ยวข้องเนื่องกับการเป็นที่ปรึกษาดังกล่าว

การอนุญาตตามวรรคหนึ่ง ธนาคารแห่งประเทศไทยจะกำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขด้วยก็ได้

ประเด็นวินิจฉัย

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

ความเห็น

พระราชกำหนดบริษัทบริหารสินทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๔๑ เป็นกฎหมายที่ตราขึ้นเพื่อส่งเสริมการจัดตั้งบริษัทบริหารสินทรัพย์เพื่อรับซื้อ รับโอน หรือรับจ้างบริหารสินทรัพย์ด้วยคุณภาพของสถาบันการเงิน สินทรัพย์ด้วยคุณภาพของผู้ประกอบธุรกิจทางการเงิน หรือสินทรัพย์ของสถาบันการเงิน ที่ถูกระงับการดำเนินการ เลิก หรือถูกเพิกถอนใบอนุญาตประกอบธุรกิจ รวมไปถึงเพื่อรับเป็นที่ปรึกษาให้แก่ลูกหนี้ สถาบันการเงิน หรือผู้ประกอบธุรกิจทางการเงินในการปรับปรุงโครงสร้างหนี้ ซึ่งจะทำให้สินทรัพย์ดังกล่าวถูกบริหารอย่างมีประสิทธิภาพ อันจะเป็นการเสริมสภาพคล่องให้แก่ลูกหนี้ สถาบันการเงิน หรือผู้ประกอบธุรกิจทางการเงิน ซึ่งจะส่งผลไปถึงการพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศ ในภาพรวม ประเด็นที่จำเลยโต้แย้งว่า พระราชกำหนดบริษัทบริหารสินทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๔๑ มาตรา ๔/๑ วรรคหนึ่ง (๑) บัญญัติให้บริษัทบริหารสินทรัพย์รับซื้อหรือรับโอนสินทรัพย์ของสถาบันการเงินที่ถูกระงับการดำเนินการ เลิก หรือถูกเพิกถอนใบอนุญาตประกอบธุรกิจ และการรับซื้อหรือรับโอนสินทรัพย์ด้วยคุณภาพของผู้ประกอบธุรกิจทางการเงินจะต้องได้รับอนุญาตจากธนาคารแห่งประเทศไทย แต่มาตรา ๔/๑ วรรคหนึ่ง (๑) ถึง (๕) ไม่ได้บัญญัติให้การรับซื้อหรือรับโอนสินทรัพย์ด้วยคุณภาพของสถาบันการเงินที่ยังประกอบกิจการอยู่จะต้องได้รับอนุญาตจากธนาคารแห่งประเทศไทย ทำให้สถาบันการเงินที่ยังประกอบกิจการอยู่มีอำนาจประมูลขายทรัพย์สินของลูกหนี้ได้โดยอิสระ นั้น เห็นว่า พระราชกำหนดบริษัทบริหารสินทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๔๑ มาตรา ๔/๑ วรรคหนึ่ง (๑) เป็นส่วนหนึ่งของกระบวนการบริหารสินทรัพย์ตามพระราชกำหนดบริษัทบริหารสินทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๔๑ ซึ่งเป็นกฎหมายที่มีเนื้อหาเฉพาะว่าด้วยเรื่องการบริหารสินทรัพย์ แต่เป็นภารกิจใหม่ที่บริษัทบริหารสินทรัพย์ ยังไม่เคยดำเนินการมาก่อน จึงบัญญัติให้ธนาคารแห่งประเทศไทยเข้ามาควบคุมตรวจสอบผ่านกิจการรับซื้อหรือรับโอนสินทรัพย์ของสถาบันการเงินที่ถูกระงับการดำเนินการ เลิก หรือถูกเพิกถอนใบอนุญาต

ประกอบธุรกิจ ดังเหตุผลที่ปรากฏตามหมายเหตุท้ายพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมพระราชกำหนด บริษัทบริหารสินทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๔๑ พ.ศ. ๒๕๕๐ ซึ่งแม้มาตรา ๔/๑ ไม่ได้บัญญัติให้การรับซื้อ หรือรับโอนสินทรัพย์ด้วยคุณภาพของสถาบันการเงินที่ยังประกอบกิจการอยู่ต้องได้รับอนุญาตจากธนาคาร แห่งประเทศไทยเสียก่อน แต่บทบัญญัติคำว่า “สถาบันการเงิน” ตามมาตรา ๓ หมายความว่า สถาบันการเงินตามกฎหมายว่าด้วยธุรกิจสถาบันการเงิน ซึ่งธนาคารแห่งประเทศไทยย่อมมีอำนาจกำกับ ดูแลสถาบันการเงินตามพระราชบัญญัติธุรกิจสถาบันการเงิน พ.ศ. ๒๕๕๑ ประกอบกับการรับซื้อหรือรับ โอนสินทรัพย์ด้วยคุณภาพระหว่างบริษัทบริหารสินทรัพย์และสถาบันการเงินมีผลเป็นการเปลี่ยนตัวเจ้าหนี้ โดยให้บริษัทบริหารสินทรัพย์เข้ามาเป็นเจ้าหนี้คนใหม่แทนสถาบันการเงินซึ่งเป็นเจ้าหนี้เดิม และมีสิทธิ เรียกให้ลูกหนี้ชำระหนี้ได้เช่นเดียวกับสถาบันการเงิน ส่วนลูกหนี้มีภาระหน้าที่ในการชำระหนี้ให้แก่ บริษัทบริหารสินทรัพย์ นิติสัมพันธ์ดังกล่าวเป็นการโอนสิทธิเรียกร้องจึงต้องนำบทบัญญัติแห่งประมวล กฎหมายแพ่งและพาณิชย์ บรรพ ๒ ลักษณะ ๑ หมวด ๔ โอนสิทธิเรียกร้อง มาใช้บังคับด้วย เท่าที่ ไม่ขัดหรือแย้งต่อพระราชกำหนดบริษัทบริหารสินทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๔๑ การรับซื้อหรือรับโอนสินทรัพย์ ด้วยคุณภาพของสถาบันการเงินจึงไม่สามารถกระทำได้โดยเสรีปราศจากการตรวจสอบและควบคุม จึงไม่มีกรณีที่สถาบันการเงินจะขายหรือโอนสินทรัพย์ของลูกหนี้ให้แก่บริษัทบริหารสินทรัพย์เกินกว่า จำนวนหนี้คงเหลือโดยอิสระได้ พระราชกำหนดบริษัทบริหารสินทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๔๑ มาตรา ๔/๑ ที่กำหนดให้การดำเนินกิจการของบริษัทบริหารสินทรัพย์จะต้องได้รับอนุญาตจากธนาคารแห่งประเทศไทย ก่อน จึงเป็นบทบัญญัติที่เอื้ออำนวยต่อการบริหารสินทรัพย์ เป็นหลักเกณฑ์ที่เหมาะสมในการกำกับดูแล และควบคุมตรวจสอบการดำเนินกิจการของบริษัทบริหารสินทรัพย์อย่างมีประสิทธิภาพ มิได้เป็นการ เพิ่มภาระหรือจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของลูกหนี้ของสถาบันการเงินที่ยังประกอบกิจการอยู่ และเป็น บทบัญญัติที่มีผลใช้บังคับเป็นการทั่วไป ไม่มุ่งหมายให้ใช้บังคับแก่กรณีใดกรณีหนึ่งหรือแก่บุคคลใด บุคคลหนึ่งเป็นการเจาะจง จึงมิได้ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖

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



(นายบรรจงศักดิ์ วงศ์ปราชญ์)

ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ