

ความเห็นส่วนตัว
ของ นายบรรจงศักดิ์ วงศ์ปราชญ์ ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

คำวินิจฉัยที่ ๔/๒๕๖๖

เรื่องพิจารณาที่ ๒๔/๒๕๖๕

วันที่ ๘ เดือน มีนาคม พุทธศักราช ๒๕๖๖

ระหว่าง ศาลแพ่ง

ผู้ร้อง

ผู้ถูกร้อง

ศาลแพ่งส่งคำโต้แย้งของจำเลยที่ ๑ (นางสาวกัลยาณี รุทธระกาญจน์) ในคดีหมายเลขดำที่ พ ๕๘๘๕/๒๕๖๓ เพื่อขอให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๒ ข้อเท็จจริงตามหนังสือส่งคำโต้แย้งของจำเลยที่ ๑ หนังสือส่งคำโต้แย้งเพิ่มเติมและเอกสารประกอบ สรุปได้ดังนี้

บริษัท ลิเบอร์ตี้ เรียล เอสเตท จำกัด โจทก์ ยื่นฟ้องนางสาวกัลยาณี รุทธระกาญจน์ ที่ ๑ และนาวาโท กรเอก มงคลยุทธนาวิ ที่ ๒ จำเลย ต่อศาลแพ่งว่า โจทก์เป็นเจ้าของกรรมสิทธิ์ที่ดิน ๙ แปลง ตั้งอยู่ที่ตำบลบางกะปิ อำเภอบางกะปิ กรุงเทพมหานคร พร้อมสิ่งปลูกสร้าง โดยซื้อจากบริษัท บริหารสินทรัพย์ พัฒนานคร จำกัด ต่อมาเจ้าพนักงานที่ดินทำการรังวัดสอบเขตที่ดิน จำเลยทั้งสองแสดงตนเป็นเจ้าของกรรมสิทธิ์ในที่ดินและเป็นผู้ครอบครองใช้ประโยชน์ในที่ดินได้ชัดเจนไม่ให้ผู้รับมอบอำนาจของโจทก์และเจ้าพนักงานที่ดินรังวัดสอบเขตที่ดินดังกล่าว ทำให้โจทก์ได้รับความเสียหาย ขอให้ขับไล่จำเลยทั้งสองพร้อมบริวารออกจากที่ดินพิพาทและเรียกค่าเสียหายพร้อมดอกเบี้ย จำเลยทั้งสองให้การปฏิเสธว่าโจทก์ไม่ใช่เจ้าของกรรมสิทธิ์ในที่ดินพิพาท เนื่องจากการโอนขายที่ดินของบริษัท บริหารสินทรัพย์ พัฒนานคร จำกัด ให้แก่โจทก์ขัดต่อพระราชกำหนดบริษัทบริหารสินทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๔๑ มาตรา ๖ การโอนขายที่ดินดังกล่าวตกเป็นโมฆะ โจทก์ไม่มีอำนาจฟ้อง ขอให้ศาลแพ่งยกฟ้อง

ระหว่างการพิจารณาคดีของศาลแพ่ง จำเลยที่ ๑ โต้แย้งว่า พระราชกำหนดบริษัทบริหารสินทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๔๑ มาตรา ๖ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ มาตรา ๓๗ วรรคสอง และมาตรา ๑๗๒ เนื่องจากที่ดินพิพาทที่โจทก์นำมาฟ้องขับไล่จำเลยทั้งสองเป็นทรัพย์สินที่จำเลยที่ ๑ จัดทะเบียนจํานองค้ำประกันหนี้ไว้กับสถาบันการเงินเพื่อค้ำประกันสินเชื่อประเภทต่าง ๆ ต่อมามีการโอนย้ายบัญชีสินเชื่อที่ถูกจัดชั้นเป็นสินทรัพย์ด้อยคุณภาพให้แก่บริษัทบริหารสินทรัพย์ตามพระราชกำหนด

บริษัทบริหารสินทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๔๑ และมีการโอนกันอีกหลายทอดจนถึงโจทก์ตามพระราชกำหนดบริษัทบริหารสินทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๔๑ มาตรา ๖ แต่แนวบรรทัดฐานคำพิพากษาศาลฎีกาที่ ๑๐๗๖๒/๒๕๕๗ วางหลักไว้ว่าพระราชกำหนดบริษัทบริหารสินทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๔๑ มาตรา ๖ กำหนดให้การโอนสินทรัพย์ ต้องคุณภาพมิให้สิทธิจำนองตกแก่ผู้สวมสิทธิด้วย และมีวัตถุประสงค์เพื่อคุ้มครองสิทธิในทรัพย์สินของผู้จำนอง ผู้จำนำ และผู้ค้ำประกัน โดยบัญญัติมิให้หลักประกันที่เป็นสิทธิจำนองของสินทรัพย์ ต้องคุณภาพตกแก่บริษัทบริหารสินทรัพย์ ในขณะที่ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา ๓๐๕ วรรคหนึ่ง บัญญัติเกี่ยวกับสิทธิจำนองดังกล่าวไว้เป็นการเฉพาะแล้วว่า เมื่อโอนสิทธิเรียกร้องไปสิทธิจำนอง จำนำ หรือหลักประกันทางธุรกิจที่มีอยู่เกี่ยวกับสิทธิเรียกร้องนั้นก็ดี สิทธิอันเกิดขึ้นแต่การค้ำประกันที่ให้ไว้เพื่อสิทธิเรียกร้องนั้นก็ดี ย่อมตกไปได้แก่ผู้รับโอนด้วย อันเป็นผลให้วัตถุประสงค์ตามพระราชกำหนดบริษัทบริหารสินทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๔๑ มาตรา ๖ เกิดความคลาดเคลื่อน ทำให้เกิดผลกระทบต่อสิทธิในทรัพย์สินของจำเลย และกระทบต่อสิทธิเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญของนิติบุคคลอื่นหรือบริษัทบริหารสินทรัพย์ผู้รับโอนสิทธิเรียกร้องตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ว่าด้วยลักษณะหนี้ มาตรา ๓๐๕ วรรคหนึ่ง ถือเป็นบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ เป็นอันใช้บังคับมิได้ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๕ ประกอบกับบทบัญญัตินี้ยังไม่ปรากฏในคำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ ๓๑ - ๓๒/๒๕๖๓ จำเลยที่ ๑ ขอให้ศาลแพ่งส่งคำโต้แย้งดังกล่าวต่อศาลรัฐธรรมนูญเพื่อพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๒

ศาลแพ่งเห็นว่า จำเลยที่ ๑ โต้แย้งว่าพระราชกำหนดบริษัทบริหารสินทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๔๑ มาตรา ๖ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ มาตรา ๓๗ วรรคสอง และมาตรา ๑๗๒ ซึ่งศาลแพ่งจะใช้บทบัญญัติแห่งกฎหมายดังกล่าวบังคับแก่คดี และยังไม่มีความวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญในส่วนที่เกี่ยวกับบทบัญญัตินี้ จึงส่งคำโต้แย้งดังกล่าวต่อศาลรัฐธรรมนูญเพื่อวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๒ วรรคหนึ่ง

ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาแล้วเห็นว่า ประเด็นที่จำเลยที่ ๑ โต้แย้งว่าพระราชกำหนดบริษัทบริหารสินทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๔๑ มาตรา ๖ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๗ วรรคสอง นั้น ศาลรัฐธรรมนูญเคยมีคำวินิจฉัยที่ ๓๑ - ๓๒/๒๕๖๓ ไว้แล้วว่า พระราชกำหนดบริษัทบริหารสินทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๔๑ มาตรา ๖ ไม่เป็นการละเมิดต่อสิทธิในทรัพย์สินของบุคคล ไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๗ วรรคหนึ่ง ที่บัญญัติว่า “บุคคลย่อมมีสิทธิในทรัพย์สินและการสืบมรดก” ส่วนกรณี มาตรา ๓๗ วรรคสอง ที่บัญญัติว่า “ขอบเขตแห่งสิทธิและการจำกัดสิทธิเช่นว่านี้ให้เป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติ” ซึ่งเป็นหลักการเดียวกัน ย่อมต้องพิจารณาโดยอาศัยหลักการคุ้มครองสิทธิและการจำกัดสิทธิตามรัฐธรรมนูญในการบัญญัติกฎหมายเช่นเดียวกัน จึงไม่จำต้องวินิจฉัยในประเด็นนี้อีก ส่วนประเด็นที่

จำเลยที่ ๑ ยืนยันคำโต้แย้งว่าพระราชกำหนดบริษัทบริหารสินทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๔๑ มาตรา ๖ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๗๒ นั้น เห็นว่า รัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๗๒ เป็นบทบัญญัติในหมวด ๘ ว่าด้วยคณะรัฐมนตรี เป็นการบัญญัติเกี่ยวกับกระบวนการตราพระราชกำหนด ซึ่งรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๗๓ บัญญัติกระบวนการและผู้มีสิทธิร้องขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาไว้เป็นการเฉพาะแล้ว จึงไม่อาจยื่นคำร้องตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๒ ได้ ศาลรัฐธรรมนูญจึงรับวินิจฉัยเฉพาะประเด็นว่า พระราชกำหนดบริษัทบริหารสินทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๔๑ มาตรา ๖ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ หรือไม่ เท่านั้น

บทบัญญัติแห่งกฎหมายที่เกี่ยวข้อง

๑. รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐

มาตรา ๒๖ การตรากฎหมายที่มีผลเป็นการจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลต้องเป็นไปตามเงื่อนไขที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ ในกรณีที่รัฐธรรมนูญมิได้บัญญัติเงื่อนไขไว้ กฎหมายดังกล่าวต้องไม่ขัดต่อหลักนิติธรรม ไม่เพิ่มภาระหรือจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลเกินสมควรแก่เหตุ และจะกระทบต่อศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ของบุคคลมิได้ รวมทั้งต้องระบุเหตุผลความจำเป็นในการจำกัดสิทธิและเสรีภาพไว้ด้วย

กฎหมายตามวรรคหนึ่ง ต้องมีผลใช้บังคับเป็นการทั่วไป ไม่มุ่งหมายให้ใช้บังคับแก่กรณีใดกรณีหนึ่งหรือแก่บุคคลใดบุคคลหนึ่งเป็นการเจาะจง

๒. พระราชกำหนดบริษัทบริหารสินทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๔๑

มาตรา ๖ ในการโอนสินทรัพย์ไปให้บริษัทบริหารสินทรัพย์ ถ้าเป็นสินทรัพย์ที่มีหลักประกันอย่างอื่นที่มีใช้สิทธิจำนอง สิทธิจำนำ หรือสิทธิอันเกิดขึ้นแต่การค้ำประกัน ให้หลักประกันนั้นตกแก่บริษัทบริหารสินทรัพย์ด้วย

๓. ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์

มาตรา ๓๐๕ เมื่อโอนสิทธิเรียกร้องไป สิทธิจำนอง จำนำ หรือหลักประกันทางธุรกิจที่มีอยู่เกี่ยวพันกับสิทธิเรียกร้องนั้นก็ดี สิทธิอันเกิดขึ้นแต่การค้ำประกันที่ให้ไว้เพื่อสิทธิเรียกร้องนั้นก็ดี ย่อมตกไปให้แก่ผู้รับโอนด้วย

อนึ่งผู้รับโอนจะใช้บุริมสิทธิใด ๆ ที่ตนมีอยู่เกี่ยวกับสิทธิเรียกร้องในกรณีบังคับยึดทรัพย์หรือล้มละลายนั้นก็ได้

ประเด็นวินิจฉัย

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

ความเห็น

พระราชกำหนดบริษัทบริหารสินทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๔๑ เป็นกฎหมายที่ตราขึ้นเพื่อส่งเสริมการจัดตั้งบริษัทบริหารสินทรัพย์เพื่อรับซื้อ รับโอน หรือรับจ้างบริหารสินทรัพย์ด้วยคุณภาพของสถาบันการเงิน สินทรัพย์ด้วยคุณภาพของผู้ประกอบธุรกิจทางการเงิน หรือสินทรัพย์ของสถาบันการเงิน ที่ถูกระงับการดำเนินกิจการ เลิก หรือถูกเพิกถอนใบอนุญาตประกอบธุรกิจ รวมไปถึงเพื่อรับเป็นที่ปรึกษาให้แก่ลูกหนี้ สถาบันการเงิน หรือผู้ประกอบธุรกิจทางการเงินในการปรับปรุงโครงสร้างหนี้ ซึ่งจะทำให้สินทรัพย์ดังกล่าวถูกบริหารอย่างมีประสิทธิภาพ อันจะเป็นการเสริมสภาพคล่องให้แก่ลูกหนี้ สถาบันการเงิน หรือผู้ประกอบธุรกิจทางการเงิน ซึ่งจะส่งผลไปถึงการพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศ ในภาพรวม โดยได้มีการแก้ไขเพิ่มเติมจำนวน ๒ ครั้ง ครั้งที่หนึ่ง พระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมพระราชกำหนดบริษัทบริหารสินทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๔๑ พ.ศ. ๒๕๕๐ ปราบกฎหมายหมายเหตุท้ายพระราชบัญญัตินี้ว่า “โดยที่พระราชกำหนดบริษัทบริหารสินทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๔๑ มีบทบัญญัติบางประการที่ไม่เอื้ออำนวยต่อการบริหารสินทรัพย์ด้วยคุณภาพของสถาบันการเงิน ทำให้มีสินทรัพย์ดังกล่าวตกค้างอยู่เป็นจำนวนมาก อันเป็นอุปสรรคต่อการพัฒนาเศรษฐกิจในภาพรวม สมควรแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายดังกล่าวให้บริษัทบริหารสินทรัพย์สามารถรับซื้อ รับโอน และรับจ้างบริหารสินทรัพย์ ด้วยคุณภาพและสินทรัพย์ของสถาบันการเงินที่ถูกระงับการดำเนินกิจการ เลิก หรือถูกเพิกถอนใบอนุญาตประกอบการธนาคารพาณิชย์ ธุรกิจเงินทุน หรือธุรกิจเครดิตฟองซิเอร์ ตลอดจนหลักประกันของสินทรัพย์นั้น เพื่อนำมาบริหารหรือจำหน่ายจ่ายโอนต่อไป รวมทั้งกำหนดหลักเกณฑ์ที่เหมาะสมในการกำกับดูแลและควบคุมตรวจสอบการดำเนินกิจการของบริษัทบริหารสินทรัพย์ เพื่อให้การบริหารจัดการสินทรัพย์ด้วยคุณภาพของสถาบันการเงินเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น...” ครั้งที่สอง พระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมพระราชกำหนดบริษัทบริหารสินทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๔๑ (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๖๒ ปราบกฎหมายหมายเหตุท้ายพระราชบัญญัตินี้ว่า “โดยที่เป็นการสมควรขยายขอบเขตในการประกอบธุรกิจของบริษัทบริหารสินทรัพย์ให้ครอบคลุมถึงการรับซื้อ รับโอน หรือรับจ้างบริหารสินทรัพย์ด้วยคุณภาพของผู้ประกอบธุรกิจทางการเงินซึ่งมิใช่สถาบันการเงิน ตลอดจนการรับเป็นที่ปรึกษาให้แก่ลูกหนี้สถาบันการเงิน หรือผู้ประกอบธุรกิจทางการเงินในการปรับปรุงโครงสร้างหนี้ เพื่อเป็นการสนับสนุนให้มีการแก้ปัญหานี้ภาคครัวเรือนอย่างมีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น...” โดยมาตรา ๖ บัญญัติว่า “ในการโอนสินทรัพย์ไปให้บริษัทบริหารสินทรัพย์ ถ้าเป็นสินทรัพย์ที่มีหลักประกันอย่างอื่นที่มีสิทธิจำนอง สิทธิจำนำ หรือสิทธิอันเกิดขึ้นแต่การค้ำประกัน ให้หลักประกันนั้นตกแก่บริษัทบริหารสินทรัพย์ด้วย” ส่วนประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา ๓๐๕ บัญญัติเกี่ยวกับ

สิทธิจำนองดังกล่าวไว้เป็นการเฉพาะว่า เมื่อมีการโอนสิทธิเรียกร้องไป สิทธิจำนอง สิทธิจำนำ หรือสิทธิอันเกิดขึ้นแต่การค้ำประกันที่ให้ไว้เพื่อสิทธิเรียกร้องนั้นย่อมตกไปได้แก่ผู้รับโอนด้วย

เมื่อพิจารณาบทบัญญัติแห่งกฎหมายดังกล่าวแล้วเห็นได้ว่า การโอนสินทรัพย์ไปให้บริษัทบริหารสินทรัพย์ ถ้าเป็นสินทรัพย์ที่มีหลักประกันอย่างอื่นที่ไม่ใช่สิทธิจำนอง สิทธิจำนำ หรือสิทธิอันเกิดขึ้นแต่การค้ำประกัน หลักประกันนั้นย่อมตกแก่บริษัทบริหารสินทรัพย์ด้วย ส่วนสิทธิจำนอง สิทธิจำนำ หรือสิทธิอันเกิดขึ้นแต่การค้ำประกัน จะตกแก่บริษัทบริหารสินทรัพย์ตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา ๓๐๕ ที่กำหนดให้เมื่อมีการโอนสิทธิเรียกร้องไป สิทธิจำนอง สิทธิจำนำ หรือสิทธิอันเกิดขึ้นแต่การค้ำประกันที่ให้ไว้เพื่อสิทธิเรียกร้องนั้นย่อมตกไปได้แก่ผู้รับโอนด้วย ถือเป็น การกำหนดบทบัญญัติแห่งกฎหมายให้ครอบคลุมหลักประกันอื่น ๆ ทุกประเภท ซึ่งมีได้มีวัตถุประสงค์ที่จะยกเว้นหลักประกันประเภทสิทธิจำนอง สิทธิจำนำ หรือสิทธิอันเกิดขึ้นแต่การค้ำประกันไม่ให้ตกแก่บริษัทบริหารสินทรัพย์แต่อย่างใด สอดคล้องกับหลักการตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ อันเป็นการขจัดอุปสรรคปัญหาที่อาจเกิดขึ้นจากการโอนสินทรัพย์ด้วยคุณภาพและการค้างชำระหนี้ของสถาบันการเงินของรัฐและเอกชนที่ส่งผลกระทบต่อระบบเศรษฐกิจและสถาบันการเงินของประเทศโดยรวม ไม่ขัดต่อหลักความได้สัดส่วน หลักนิติธรรม ไม่เพิ่มภาระหรือจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลเกินสมควรแก่เหตุ ไม่กระทบต่อศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ และมีผลใช้บังคับเป็นการทั่วไป โดยไม่มุ่งหมายให้ใช้บังคับแก่กรณีใดกรณีหนึ่งหรือแก่บุคคลใดบุคคลหนึ่งเป็นการเจาะจง ไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖

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

(นายบรรจงศักดิ์ วงศ์ปราชญ์)

ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ