

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

๑. ความเป็นมาและข้อเท็จจริงโดยสรุป

ศาลแพ่งธนบุรีส่งคำโต้แย้งของจำเลย (นางสาวภคินันท์ สุขศรี) ในคดีผู้บริโภคหมายเลขดำที่ ผบ E๓๙๙/๒๕๖๔ เพื่อขอให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๒ สรุปได้ว่า บริษัท บริหารสินทรัพย์สุขุมวิท จำกัด เป็นโจทก์ ยื่นฟ้องนางสาวภคินันท์ สุขศรี เป็นจำเลย ต่อศาลแพ่งธนบุรีว่า เดิมจำเลยเป็นลูกหนี้ธนาคารไทยพาณิชย์ จำกัด (มหาชน) ตามสัญญากู้ยืมเงิน เพื่อผู้บริโภคและสัญญาจำนอง จำเลยชำระหนี้ตามสัญญากู้ยืมเงินแต่ละฉบับเพียงบางส่วน เป็นการผิดนัด ผิดสัญญา และเป็นหนี้เสียหรือหนี้ไม่ก่อรายได้ (NPL) ต่อมาธนาคารโอนขายสินทรัพย์ของจำเลยให้แก่โจทก์ โดยถือเป็นการโอนสินทรัพย์ด้อยคุณภาพและหลักประกันตามพระราชกำหนดบริษัทบริหารสินทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๔๑ โจทก์มีหนังสือบอกกล่าวการโอนสิทธิเรียกร้องไปยังจำเลยและทวงถามให้ชำระหนี้ จำเลยเพิกเฉย โจทก์จึงฟ้องจำเลยเป็นคดีผู้บริโภค

จำเลยโต้แย้งว่า พระราชกำหนดบริษัทบริหารสินทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๔๑ มาตรา ๓ บทนิยามคำว่า “การบริหารสินทรัพย์” (๑) ในส่วนที่บัญญัติว่า “การรับซื้อหรือรับโอนสินทรัพย์ด้อยคุณภาพของสถาบันการเงิน” เป็นบทบัญญัติที่ทำให้เกิดความไม่เสมอภาคในการใช้กฎหมายระหว่างผู้จำนองซึ่งเป็นลูกหนี้ของสถาบันการเงินกับผู้จำนองซึ่งไม่ใช่ลูกหนี้ของสถาบันการเงิน ทั้งไม่ได้บัญญัติถึงช่วงเวลาการรับซื้อหรือรับโอนสินทรัพย์ด้อยคุณภาพของสถาบันการเงิน ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ มาตรา ๒๗ วรรคหนึ่ง และมาตรา ๔๖ วรรคหนึ่ง และพระราชกำหนดบริษัทบริหารสินทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๔๑ มาตรา ๔/๑ วรรคหนึ่ง (๑) ถึง (๕) ไม่ได้บัญญัติให้การรับซื้อหรือรับโอนสินทรัพย์ด้อยคุณภาพของสถาบันการเงินที่ยังไม่ถูกระงับการดำเนินกิจการ เลิก หรือถูกเพิกถอนใบอนุญาตประกอบธุรกิจธนาคารพาณิชย์ ธุรกิจเงินทุน หรือธุรกิจเครดิตฟองซิเอร์ ต้องได้รับอนุญาตจากธนาคารแห่งประเทศไทย เป็นเหตุให้ธนาคารพาณิชย์มีอำนาจนำสินทรัพย์ของลูกหนี้ประมุขขายแก่บริษัทบริหารสินทรัพย์โดยอิสระ ทำให้เกิดความไม่เสมอภาคระหว่างลูกหนี้ของสถาบันการเงินที่ถูกระงับการดำเนินกิจการแล้วกับลูกหนี้ของสถาบันการเงินที่ยังไม่ถูกระงับการดำเนินกิจการ และเป็นการจำกัดสิทธิของลูกหนี้ธนาคารพาณิชย์ซึ่งเป็นสถาบันการเงินที่ยังไม่ถูกระงับการดำเนินกิจการต้องถูกโอนสินทรัพย์ให้กับบริษัทบริหารสินทรัพย์โดยไม่ต้องได้รับอนุญาตจากธนาคารแห่งประเทศไทยก่อน ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ และมาตรา ๒๗ วรรคหนึ่ง

๒. ประเด็นเบื้องต้น

ศาลรัฐธรรมนูญมีอำนาจรับหนังสือส่งคำโต้แย้งของจำเลยไว้พิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๒ วรรคหนึ่ง หรือไม่

พิจารณาแล้วเห็นว่า บทบัญญัติที่จำเลยโต้แย้งเป็นบทบัญญัติที่ศาลแพ่งธนบุรีจะใช้บังคับแก่คดีเมื่อจำเลยโต้แย้งพร้อมด้วยเหตุผลว่าบทบัญญัติดังกล่าวขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ และยังไม่มีคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญในส่วนที่เกี่ยวกับบทบัญญัตินี้ กรณีเป็นไปตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๒ วรรคหนึ่ง จึงมีคำสั่งรับไว้พิจารณาวินิจฉัย ส่วนที่จำเลยโต้แย้งว่า พระราชกำหนดบริษัทบริหารสินทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๔๑ มาตรา ๔/๑ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๗ วรรคหนึ่ง หรือไม่ นั้น ศาลรัฐธรรมนูญเคยมีคำวินิจฉัยที่ ๓๑ - ๓๒/๒๕๖๓ วินิจฉัยว่า พระราชกำหนดบริษัทบริหารสินทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๔๑ มาตรา ๔/๑ ไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๗ วรรคหนึ่งและวรรคสาม เป็นเรื่องที่ศาลรัฐธรรมนูญมีคำวินิจฉัยไว้แล้ว กรณีไม่เป็นไปตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๒ วรรคหนึ่ง จึงมีคำสั่งไม่รับไว้พิจารณาวินิจฉัย

๓. ประเด็นที่ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัย

พระราชกำหนดบริษัทบริหารสินทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๔๑ มาตรา ๓ บทนิยามคำว่า “การบริหารสินทรัพย์” (๑) ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ มาตรา ๒๗ วรรคหนึ่ง และมาตรา ๔๖ วรรคหนึ่ง หรือไม่ นั้น เห็นว่า บทบัญญัติดังกล่าวเป็นบทบัญญัติว่าด้วยบทนิยาม ซึ่งศาลรัฐธรรมนูญเคยมีคำวินิจฉัยที่ ๔๐/๒๕๔๗ และคำวินิจฉัยที่ ๓๑ - ๓๒/๒๕๖๓ วินิจฉัยว่า บทนิยาม มาตรา ๓ ของพระราชกำหนดบริษัทบริหารสินทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๔๑ เป็นเพียงการกำหนดความหมายให้สอดคล้องกับเจตนารมณ์หรือวัตถุประสงค์ของกฎหมายเท่านั้น มิใช่เป็นการจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคล ไม่ขัดหรือแย้งต่อบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ ไม่กำหนดเป็นประเด็นที่ต้องพิจารณาวินิจฉัยในส่วนนี้

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

พิจารณาแล้วเห็นว่า พระราชกำหนดบริษัทบริหารสินทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๔๑ เป็นกฎหมายที่ตราขึ้นเพื่อส่งเสริมการจัดตั้งบริษัทบริหารสินทรัพย์ เพื่อรับซื้อ รับโอน หรือรับจ้างบริหารสินทรัพย์ด้วยคุณภาพของสถาบันการเงิน สินทรัพย์ด้วยคุณภาพของผู้ประกอบธุรกิจทางการเงิน หรือสินทรัพย์ของสถาบันการเงิน ที่ถูกระงับการดำเนินกิจการ เลิก หรือถูกเพิกถอนใบอนุญาตประกอบธุรกิจ รวมไปถึงเพื่อรับเป็นที่ปรึกษาให้แก่ลูกหนี้ สถาบันการเงิน หรือผู้ประกอบธุรกิจทางการเงินในการปรับปรุงโครงสร้างหนี้ ซึ่งจะทำให้สินทรัพย์ดังกล่าวถูกบริหารอย่างมีประสิทธิภาพ อันจะเป็นการเสริมสภาพคล่องให้แก่ลูกหนี้ สถาบันการเงิน หรือผู้ประกอบธุรกิจทางการเงิน ซึ่งจะส่งผลไปถึงการพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศในภาพรวม พระราชกำหนดนี้มีการแก้ไขเพิ่มเติม ๒ ครั้ง เนื่องจากบทบัญญัติเดิมของพระราชกำหนดบริษัทบริหารสินทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๔๑ ยังไม่เอื้ออำนวยต่อการบริหารสินทรัพย์เท่าที่ควร จึงสมควรแก้ไขเพิ่มเติมเพื่อขยายขอบเขตภารกิจของบริษัทบริหารสินทรัพย์ให้สามารถดำเนินการกิจได้หลากหลายวิธีการมากยิ่งขึ้น รวมทั้งกำหนดหลักเกณฑ์ที่เหมาะสมในการกำกับดูแลและควบคุมตรวจสอบการดำเนินการของบริษัทบริหารสินทรัพย์ เพื่อให้การบริหารสินทรัพย์มีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น

ข้อโต้แย้งของจำเลยที่ว่า พระราชกำหนดบริษัทบริหารสินทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๔๑ มาตรา ๔/๑ วรรคหนึ่ง (๑) ทำให้สถาบันการเงินที่ยังประกอบกิจการอยู่มีอำนาจประมวลขายทรัพย์สินของลูกหนี้ได้

โดยอิสระ นั้น เห็นว่า พระราชกำหนดบริษัทบริหารสินทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๔๑ มาตรา ๔/๑ วรรคหนึ่ง (๑) เป็นส่วนหนึ่งของกระบวนการบริหารสินทรัพย์ตามพระราชกำหนดบริษัทบริหารสินทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๔๑ ซึ่งเป็นกฎหมายที่มีเนื้อหาเฉพาะว่าด้วยเรื่องการบริหารสินทรัพย์ และเป็นภารกิจใหม่ที่บริษัทบริหารสินทรัพย์ยังไม่เคยดำเนินการมาก่อน จึงบัญญัติให้ธนาคารแห่งประเทศไทยเข้ามาควบคุม ตรวจสอบภารกิจการรับซื้อหรือรับโอนสินทรัพย์ของสถาบันการเงินที่ถูกระงับการดำเนินกิจการ เลิก หรือถูกเพิกถอนใบอนุญาตประกอบธุรกิจ แม้มาตรา ๔/๑ ไม่ได้บัญญัติให้การรับซื้อหรือรับโอนสินทรัพย์ โดยคุณภาพของสถาบันการเงินที่ยังประกอบกิจการอยู่ต้องได้รับอนุญาตจากธนาคารแห่งประเทศไทยก่อน ก็ตาม แต่บทนิยามคำว่า “สถาบันการเงิน” ตามมาตรา ๓ หมายความว่า สถาบันการเงินตามกฎหมายว่าด้วยธุรกิจสถาบันการเงิน ซึ่งธนาคารแห่งประเทศไทยย่อมมีอำนาจกำกับดูแลสถาบันการเงิน ตามพระราชบัญญัติธุรกิจสถาบันการเงิน พ.ศ. ๒๕๕๑ ประกอบกับการรับซื้อหรือรับโอนสินทรัพย์ โดยคุณภาพระหว่างบริษัทบริหารสินทรัพย์และสถาบันการเงินมีผลเป็นการเปลี่ยนตัวเจ้าหนี้ โดยให้บริษัทบริหารสินทรัพย์เข้ามาเป็นเจ้าหนี้คนใหม่แทนสถาบันการเงินซึ่งเป็นเจ้าหนี้เดิม และมีสิทธิเรียกให้ลูกหนี้ชำระหนี้ได้เช่นเดียวกับสถาบันการเงิน ส่วนลูกหนี้มีภาระหน้าที่ในการชำระหนี้ ให้แก่บริษัทบริหารสินทรัพย์ นิติสัมพันธ์ดังกล่าวเป็นการโอนสิทธิเรียกร้อง จึงต้องนำบทบัญญัติ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ บรรพ ๒ ลักษณะ ๑ หมวด ๔ ว่าด้วยโอนสิทธิเรียกร้อง มาใช้บังคับเท่าที่ไม่ขัดหรือแย้งต่อพระราชกำหนดบริษัทบริหารสินทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๔๑ การรับซื้อ หรือรับโอนสินทรัพย์โดยคุณภาพของสถาบันการเงินจึงไม่ใช่การกระทำโดยเสรี ปราศจากการตรวจสอบ และควบคุม พระราชกำหนดบริษัทบริหารสินทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๔๑ มาตรา ๔/๑ จึงเป็นเพียงบทบัญญัติ ที่เอื้ออำนวยต่อการบริหารสินทรัพย์และเป็นหลักเกณฑ์ที่เหมาะสมในการกำกับดูแลและควบคุมตรวจสอบ การดำเนินกิจการของบริษัทบริหารสินทรัพย์ เพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ของกฎหมาย ไม่ขัดต่อหลักนิติธรรม ไม่เพิ่มภาระหรือจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลเกินสมควรแก่เหตุ มีผลใช้บังคับเป็นการทั่วไป ไม่มุ่งหมาย ให้ใช้บังคับแก่กรณีใดกรณีหนึ่งหรือแก่บุคคลใดบุคคลหนึ่งเป็นการเจาะจง ไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖

๔. ผลคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ

ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่า พระราชกำหนดบริษัทบริหารสินทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๔๑ มาตรา ๔/๑ ไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖

องค์คณะตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ นายวรวิทย์ กังศศิเทียม นายนครินทร์ เมฆไตรรัตน์ นายปัญญา อุดชาชน นายอุดม สิทธิวิรัชธรรม นายวิรุฬห์ แสงเทียน นายจรินทร์ หะวานนท์ นายภคกุล เทพพิทักษ์ และนายบรรจงศักดิ์ วงศ์ปราชญ์

หมายเหตุ ประกาศราชกิจจานุเสกษา ฉบับกฤษฎีกา เล่ม ๑๔๐ ตอนที่ ๒๖ ก วันที่ ๗
เมษายน ๒๕๖๖

เจ้าหน้าที่ผู้รับผิดชอบสำนวน

นายภาณุพันธุ์ วรรณพานิชย์

นางสาวกนกวรรณ พรประสิทธิ์ ผอ.กค.๒

นายอรรถวุฒิ รัตนสุภา ผอ.สค.๑

นางสาวปิยดา บุญเรืองขาว ผชช.ด้านคดี

ย่อโดย นายภาณุพันธุ์ วรรณพานิชย์

นักวิชาการคดีรัฐธรรมนูญปฏิบัติการ

นายอดิเทพ อูยยะพัฒน์ ผชช.ด้านคดี ตรวจ

นางพรทิภา ไสวสุวรรณวงศ์ ลสร. ตรวจ