

คำวินิจฉัยของ ศาสตราจารย์ ดร.กระมล ทองธรรมชาติ ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

ที่ ๕๗/๒๕๕๕

วันที่ ๒๑ พฤศจิกายน ๒๕๕๕

เรื่อง พระราชกำหนดการปฏิรูประบบสถาบันการเงิน พ.ศ. ๒๕๕๐ มาตรา ๒๗ และพระราชกำหนดการปฏิรูประบบสถาบันการเงิน (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๕๑ มาตรา ๓๐ ทวิ และพระราชกำหนดบริษัทบริหารสินทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๕๑ มาตรา ๗ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕ และมาตรา ๓๐ หรือไม่

ศาลแพ่งกรุงเทพใต้ส่งคำร้องของจำเลยที่ ๕ (นายอนันต์ งามวุฒิวงศ์) ในคดีแพ่งหมายเลขดำที่ ๑๓๒๗๒/๒๕๕๒ ขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๔ โดยผู้ร้องได้แย้งว่า พระราชกำหนดการปฏิรูประบบสถาบันการเงิน พ.ศ. ๒๕๕๐ มาตรา ๒๗ และ (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๕๑ มาตรา ๓๐ ทวิ และพระราชกำหนดบริษัทบริหารสินทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๕๑ มาตรา ๗ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕ และมาตรา ๓๐ ซึ่งสรุปความเป็นมา และสาระสำคัญของคำร้องได้ ดังนี้

นายอนันต์ งามวุฒิวงศ์ ผู้ร้องเป็นจำเลยที่ ๕ ในคดีแพ่งหมายเลขดำที่ ๑๓๒๗๒/๒๕๕๒ ซึ่งบริษัทเงินทุน ธนชาติ จำกัด (มหาชน) เป็นโจทก์ฟ้องบริษัท สันติภาพ (ฮั้วเพ็ง ๑๕๕๘) จำกัด กับพวก จำเลยในความผิดฐานผิดสัญญากู้เงิน ตัวสัญญาใช้เงิน และค้ำประกัน โดยอ้างว่า ผู้ร้องรวมทั้งจำเลยคนอื่นๆ เป็นผู้ค้ำประกันการออกตัวสัญญาใช้เงินของบริษัท สันติภาพ (ฮั้วเพ็ง ๑๕๕๘) จำกัด จำเลยที่ ๑ ให้แก่บริษัทเงินทุนหลักทรัพย์ คาเซย์ ไลน์แนนซ์ จำกัด (มหาชน) ต่อมาบริษัทเงินทุนหลักทรัพย์ คาเซย์ ไลน์แนนซ์ จำกัด (มหาชน) โดยองค์การเพื่อการปฏิรูประบบสถาบันการเงิน ได้ตกลงจำหน่ายสินเชื่อและทำสัญญาขายตราสารหนี้อื่นๆ และสิทธิเรียกร้องให้แก่โจทก์ โจทก์จึงได้รับโอนสินทรัพย์ดังกล่าวและได้มาซึ่งสิทธิในทรัพย์สิน รวมทั้งสิทธิเรียกร้องต่างๆ ในมูลหนี้ของบริษัทเงินทุนหลักทรัพย์ คาเซย์ ไลน์แนนซ์ จำกัด (มหาชน) ที่มีอยู่เหนือจำเลยทั้งหมด ตามพระราชกำหนดการปฏิรูประบบสถาบันการเงิน พ.ศ. ๒๕๕๐ มาตรา ๒๗ และพระราชกำหนดการปฏิรูประบบสถาบันการเงิน (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๕๑ มาตรา ๓๐ ทวิ

ต่อมา บริษัทบริหารสินทรัพย์ เอ็น เอฟ เอส จำกัด ได้ยื่นคำร้องต่อศาลแพ่งกรุงเทพใต้ ขอสวมสิทธิเป็นโจทก์แทนโจทก์เดิม โดยระบุว่า เมื่อวันที่ ๑ มิถุนายน ๒๕๕๕ บริษัทบริหารสินทรัพย์

เอ็น เอฟ เอส จำกัด ได้ทำสัญญารับโอนสิทธิเรียกร้องของหนี้เงินกู้และหลักประกัน ซึ่งเป็นสินทรัพย์ ด้วยคุณภาพ จากบริษัทเงินทุน ธนชาติ จำกัด (มหาชน) รวมทั้งหนี้ของลูกหนี้ในคดีนี้ด้วย และบริษัท เงินทุน ธนชาติ จำกัด (มหาชน) ได้มีหนังสือบอกกล่าวแจ้งการโอนสิทธิไปยังจำเลยทั้งห้าทราบแล้ว บริษัทบริหารสินทรัพย์ เอ็น เอฟ เอส จำกัด จึงขอสวมสิทธิเข้าเป็นเจ้าหนี้ในคดีดังกล่าวตามพระราช กำหนดบริษัทบริหารสินทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๕๑ มาตรา ๗

ผู้ร้องซึ่งเป็นจำเลยที่ ๕ ได้ยื่นคำร้องต่อศาลแพ่งกรุงเทพใต้ รวม ๒ ฉบับ ดังนี้

๑. คำร้องฉบับ ลงวันที่ ๑๒ กรกฎาคม ๒๕๕๔ สรุปความได้ว่า ตามที่บริษัทเงินทุน ธนชาติ จำกัด (มหาชน) โจทก์ กล่าวในคำฟ้องว่า ได้รับโอนสิทธิเรียกร้องที่มีอยู่เหนือจำเลยทั้งหมดในคดีนี้ โดยสมบูรณ์และถูกต้องตามกฎหมาย โดยมีต้องแจ้งให้จำเลยทราบ ซึ่งอาศัยบทบัญญัติแห่งพระราชกำหนด การปฏิรูประบบสถาบันการเงิน พ.ศ. ๒๕๕๐ มาตรา ๒๗ และพระราชกำหนดการปฏิรูประบบสถาบัน การเงิน (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๕๑ มาตรา ๓๐ ทวิ นั้น ผู้ร้องโต้แย้งว่า บทบัญญัติสองมาตราดังกล่าว ที่ระบุว่าไม่ต้องบอกกล่าวการโอนไปยังลูกหนี้ถือว่า ขัดต่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๒๕ และมาตรา ๓๐ จึงเป็นอันใช้บังคับมิได้

๒. คำร้องคัดค้านการขอสวมสิทธิเป็นโจทก์เดิม ฉบับลงวันที่ ๒๔ กรกฎาคม ๒๕๕๔ สรุป ความได้ว่า ตามที่บริษัทบริหารสินทรัพย์ เอ็น เอฟ เอส จำกัด ได้อ้างว่าสามารถสวมสิทธิเป็นโจทก์แทน โจทก์เดิมได้ โดยอาศัยบทบัญญัติของพระราชกำหนดบริษัทบริหารสินทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๕๑ มาตรา ๗ นั้น ผู้ร้องโต้แย้งว่า บทบัญญัตินี้ดังกล่าว ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕ และมาตรา ๓๐ จึงขอให้ศาลแพ่งกรุงเทพใต้มีคำสั่งให้ส่งคำโต้แย้งให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยต่อไป

บริษัทเงินทุน ธนชาติ จำกัด (มหาชน) จึงยื่นคำแถลงคัดค้านการส่งให้ศาลรัฐธรรมนูญตีความ ตามคำร้องของจำเลยที่ ๕ สรุปความได้ว่า มาตรา ๒๕ และมาตรา ๓๐ ของรัฐธรรมนูญเป็นการรับรองสิทธิ และเสรีภาพของบุคคลสำหรับในภาวะปกติทั่วไปที่บุคคลทุกคนในสังคมจะต้องเสมอภาคเท่าเทียมกัน ภายใต้กฎหมายเดียวกัน พระราชกำหนดการปฏิรูประบบสถาบันการเงิน พ.ศ. ๒๕๕๐ และพระราช กำหนดการปฏิรูประบบสถาบันการเงิน (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๕๑ เป็นกรณีเร่งด่วนที่รัฐบาลต้อง แก้ไขภาวะวิกฤติทางเศรษฐกิจที่เกิดขึ้นจากปัญหาในระบบสถาบันการเงินโดยมีอาจหลีกเลี่ยงได้ในอัน ที่จะรักษาความมั่นคงทางเศรษฐกิจของประเทศ เป็นการตรากฎหมายโดยอาศัยอำนาจตามรัฐธรรมนูญ แห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๒๑๘ จึงเป็นการตรากฎหมายออกมาเพื่อใช้แก้ไข ปัญหาเศรษฐกิจของประเทศในกรณีฉุกเฉินที่จำเป็นต้องมีมาตรการเป็นพิเศษผ่อนคลายจากกรณีปกติ ทั่วไปเพื่อให้องค์การเพื่อการปฏิรูประบบสถาบันการเงินสามารถดำเนินการตามวัตถุประสงค์ของ

กฎหมายให้แล้วเสร็จโดยเร็วเพื่อไม่ให้เกิดความเสียหายแก่ประเทศมากยิ่งขึ้นกว่าเดิม ดังนั้น ในการโอนสิทธิเรียกร้องจึงยกเว้นไม่ต้องมีการบอกกล่าวการโอนให้ลูกหนี้ทราบก่อนตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ดังมีรายละเอียดของเหตุผลในการประกาศใช้พระราชกำหนด

ปรากฏตามหมายเหตุของพระราชกำหนดการปฏิรูประบบสถาบันการเงิน พ.ศ. ๒๕๕๐ และพระราชกำหนดการปฏิรูประบบสถาบันการเงิน (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๕๑

ศาลแพ่งกรุงเทพใต้พิเคราะห์แล้วเห็นว่า กรณีตามคำโต้แย้งของคู่ความอยู่ในบังคับ มาตรา ๒๖๔ วรรคหนึ่ง ของรัฐธรรมนูญ จึงมีคำสั่งให้ส่งสำนวนดังกล่าวไปยังศาลรัฐธรรมนูญเพื่อพิจารณาวินิจฉัยต่อไป โดยไม่มีเหตุที่จะงดการพิจารณาคดีไว้ชั่วคราว แต่ให้งดการวินิจฉัยเฉพาะประเด็นตามคำร้องขอสวมสิทธิและคำคัดค้านไว้ก่อนจนกว่าจะมีคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ

ศาลรัฐธรรมนูญมีคำสั่งในวันที่ ๒๕ ตุลาคม ๒๕๕๔ ให้รับคำร้องไว้ดำเนินการตามข้อกำหนดศาลรัฐธรรมนูญ ฯ ข้อ ๑๐ และแจ้งศาลแพ่งกรุงเทพใต้ทราบ และรับไว้วินิจฉัยในคราวประชุม เมื่อวันที่ ๗ พฤศจิกายน ๒๕๕๕

พิจารณาแล้วเห็นว่า มีประเด็นที่ศาลรัฐธรรมนูญจะวินิจฉัยเพียง ๒ ประเด็น คือ

(๑) พระราชกำหนดการปฏิรูประบบสถาบันการเงิน พ.ศ. ๒๕๕๐ มาตรา ๒๗ และพระราชกำหนดการปฏิรูประบบสถาบันการเงิน (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๕๑ มาตรา ๓๐ ทวิ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕ และมาตรา ๓๐ หรือไม่ และ

(๒) พระราชกำหนดบริษัทบริหารสินทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๕๑ มาตรา ๗ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕ และมาตรา ๓๐ หรือไม่

ประเด็นที่หนึ่ง พระราชกำหนดการปฏิรูประบบสถาบันการเงิน พ.ศ. ๒๕๕๐ มาตรา ๒๗ และพระราชกำหนดการปฏิรูประบบสถาบันการเงิน (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๕๑ มาตรา ๓๐ ทวิ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕ และมาตรา ๓๐ หรือไม่

พิจารณาแล้ว พระราชกำหนดการปฏิรูประบบสถาบันการเงิน พ.ศ. ๒๕๕๐ และ ฉบับที่ ๒ พ.ศ. ๒๕๕๑ มีวัตถุประสงค์เพื่อแก้ไขปัญหาในระบบสถาบันการเงินและฟื้นฟูสถานะการดำเนินการของสถาบันการเงินบางแห่งที่ประสบปัญหาไม่สามารถดำเนินกิจการไปได้ตามปกติ และคุ้มครองผู้ฝากเงินและเจ้าหน้าที่ของสถาบันการเงินเพื่อเรียกความเชื่อมั่นในระบบสถาบันการเงินกลับคืนมา จึงเป็นกฎหมายที่ใช้บังคับกับบริษัทเงินทุนและบริษัทเงินทุนหลักทรัพย์ จำนวน ๕๘ แห่ง ที่กระทรวงการคลังมีคำสั่งให้ระงับการดำเนินการ เมื่อวันที่ ๒๖ มิถุนายน ๒๕๕๐ และวันที่ ๕ สิงหาคม ๒๕๕๐ เนื่องจากสถาบันการเงินดังกล่าวมีปัญหาการขาดสภาพคล่อง และการเสื่อมลงของเงินกองทุนจากการมีสินทรัพย์

ด้วยคุณภาพจำนวนมาก โดยจัดตั้งองค์การเพื่อการปฏิรูประบบสถาบันการเงิน เรียกโดยย่อว่า “ปรส.” มีฐานะเป็นนิติบุคคล มีวัตถุประสงค์เพื่อช่วยเหลือผู้ฝากเงินและเจ้าหน้าที่สุจริตของบริษัทที่ถูกระงับการดำเนินกิจการ และแก้ไขฟื้นฟูฐานะของบริษัทที่ถูกระงับการดำเนินกิจการดังกล่าว โดยกำหนดให้บริษัทที่ถูกระงับการดำเนินกิจการเสนอแผนเพื่อการฟื้นฟูต่อคณะกรรมการ ปรส. หากแผนแก้ไขฟื้นฟูฐานะของบริษัทใดได้รับความเห็นชอบจากคณะกรรมการ ฯ ก็จะมีการดำเนินการเพื่อให้บริษัทนั้น เปิดดำเนินการได้ต่อไป แต่หากแผนฟื้นฟู ฯ ไม่ได้ได้รับความเห็นชอบ บริษัทซึ่งถูกระงับการดำเนินกิจการนั้น ก็จะไม่ได้รับอนุญาตให้เปิดดำเนินการต่อไป และคณะกรรมการที่ ปรส. แต่งตั้งจะเข้าดำเนินการใดๆ เพื่อชำระบัญชีของบริษัทโดยเฉพาะอย่างยิ่งการขายทรัพย์สินของบริษัทด้วยวิธีเปิดประมูลโดยเปิดเผย ทั้งนี้ ก็เพื่อให้ได้เงินจากการประมูลมาเฉลี่ยแก่เจ้าหน้าที่ทุกรายตามสัดส่วน หากไม่เพียงพอต่อการชำระหนี้สินให้กับผู้ฝากเงินหรือเจ้าหน้าที่ของบริษัท ฯ รัฐก็จำเป็นที่จะต้องชดเชยให้ การดำเนินการดังกล่าวจะต้องเร่งรีบเพื่อให้ทันต่อความเร่งด่วนของสถานการณ์ หากล่าช้าไปจะส่งผลกระทบต่ออย่างกว้างขวางแก่เศรษฐกิจโดยส่วนรวม ดังนั้น พระราชกำหนดการปฏิรูประบบสถาบันการเงิน พ.ศ. ๒๕๕๐ และฉบับที่ ๒ พ.ศ. ๒๕๕๑ จึงบัญญัติรองรับวิธีการดำเนินการเพื่อให้ทันต่อความเร่งด่วนดังกล่าว ดังจะเห็นได้จากบทบัญญัติของมาตรา ๒๕ แห่งพระราชกำหนดการปฏิรูประบบสถาบันการเงิน พ.ศ. ๒๕๕๐ ที่ให้ยกเว้นการใช้บังคับบทบัญญัติของกฎหมายฉบับต่างๆ ในระหว่างที่คณะกรรมการองค์การเพื่อการปฏิรูประบบสถาบันการเงินมีคำสั่งให้บริษัทที่ถูกระงับการดำเนินกิจการ ดำเนินการใดๆ เพื่อประโยชน์ในการแก้ไขฟื้นฟูฐานะ

ดังนั้น เมื่อพิจารณา บทบัญญัติของมาตรา ๒๗ แห่งพระราชกำหนดการปฏิรูป ฯ พ.ศ. ๒๕๕๐ ที่บัญญัติ ให้การโอนสิทธิเรียกร้องทั้งหมดหรือบางส่วนของบริษัทที่ถูกระงับการดำเนินกิจการไปยังสถาบันการเงินอื่น ให้กระทำได้โดยไม่ต้องบอกกล่าวการโอนไปยังลูกหนี้ ตามมาตรา ๓๐๖ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ แล้วเห็นว่า บทบัญญัติดังกล่าว เป็นบทบัญญัติที่อยู่ในขั้นตอนการพิจารณาแผนฟื้นฟู ฯ ของคณะกรรมการ ปรส. ซึ่งมีวัตถุประสงค์เพื่อให้การควบหรือการรวมสถาบันการเงินที่ถูกระงับการดำเนินกิจการเข้ากับสถาบันการเงินอื่นเป็นไปด้วยความรวดเร็ว ทั้งนี้ เพราะการควบหรือการรวมสถาบันการเงิน ย่อมมีผลต่อการโอนทรัพย์สิน หนี้สิน และสิทธิเรียกร้องต่างๆ ในทำนองเดียวกัน เมื่อพิจารณาบทบัญญัติของมาตรา ๓๐ ทวิ แห่งพระราชกำหนดการปฏิรูป ฯ (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๕๑ ที่บัญญัติ ให้การประกาศรายการพร้อมด้วยรายละเอียดตามสมควรของทรัพย์สินที่จะขายเพื่อชำระบัญชีบริษัทที่ถูกระงับการดำเนินกิจการ ณ สำนักงานขององค์การ โฆษณาในระบบเครือข่ายคอมพิวเตอร์ และโฆษณาในหนังสือพิมพ์รายวันอย่างน้อยหนึ่งฉบับเป็นระยะเวลาไม่น้อยกว่าสามวัน ให้ถือ

เป็นการบอกกล่าวการโอนทรัพย์สินแก่ลูกหนี้ บุคคลภายนอกที่ให้ประกันหนี้เดิม และบุคคลซึ่งมีส่วนได้เสียในทรัพย์สินที่จะขาย ก็จะได้เห็นว่า เป็นบทบัญญัติที่อยู่ในขั้นตอนของการขายทรัพย์สินเพื่อชำระบัญชีของบริษัทที่ถูกระงับการดำเนินกิจการ ภายหลังจากที่คณะกรรมการ ปรส. ไม่เห็นชอบการฟื้นฟู ฯ มีวัตถุประสงค์เพื่อให้การขายทรัพย์สินของบริษัทที่ถูกระงับการดำเนินกิจการเป็นไปด้วยความรวดเร็ว ทั้งนี้ เพราะลูกหนี้ของบริษัทที่ถูกระงับการดำเนินกิจการมีจำนวนมาก การบอกกล่าวด้วยวิธีที่ใช้ในทางปฏิบัติในกรณีปกติทั่วไปย่อมไม่ทันกับสถานการณ์ที่ต้องอาศัยความเร่งด่วน บทบัญญัติของกฎหมายทั้งสองฉบับดังกล่าว จึงเป็นกฎหมายที่ตราขึ้นเพื่อผลประโยชน์ของประเทศชาติหรือผลประโยชน์ส่วนรวมนั่นเอง

อย่างไรก็ตาม เนื่องจากข้อโต้แย้งของผู้ร้องที่ว่า พระราชกำหนดการปฏิรูประบบสถาบันการเงิน พ.ศ. ๒๕๕๐ มาตรา ๒๗ และพระราชกำหนดการปฏิรูประบบสถาบันการเงิน (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๕๑ มาตรา ๓๐ ทวิ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕ และมาตรา ๓๐ นั้น ศาลรัฐธรรมนูญได้เคยมีคำวินิจฉัยคำร้องในกรณีเช่นนี้แล้ว คือ คำวินิจฉัยที่ ๒๔/๒๕๕๕ ลงวันที่ ๔ มิถุนายน ๒๕๕๕ ว่า พระราชกำหนดการปฏิรูประบบสถาบันการเงิน พ.ศ. ๒๕๕๐ มาตรา ๒๗ และพระราชกำหนดการปฏิรูประบบสถาบันการเงิน (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๕๑ มาตรา ๓๐ ทวิ ไม่ขัดหรือแย้งกับมาตรา ๒๕ และมาตรา ๓๐ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ ดังนั้น จึงเห็นว่า ศาลรัฐธรรมนูญไม่จำเป็นต้องวินิจฉัยประเด็นตามคำร้องซ้ำอีก

ประเด็นที่สอง พระราชกำหนดบริษัทบริหารสินทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๕๑ มาตรา ๗ ขัดต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕ และมาตรา ๓๐ หรือไม่

พิจารณาแล้ว การตราพระราชกำหนดบริษัทบริหารสินทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๕๑ มีวัตถุประสงค์เพื่อแก้ปัญหาสินทรัพย์ด้อยคุณภาพของสถาบันการเงินซึ่งมีอยู่เป็นจำนวนมาก ทำให้เป็นอุปสรรคต่อการเพิ่มทุนของสถาบันการเงินและกระทบกระเทือนต่อความสามารถในการให้สินเชื่อในภาคเศรษฐกิจ เพื่อให้สถาบันการเงินสามารถแก้ปัญหาดังกล่าวได้ จึงแยกสินทรัพย์ด้อยคุณภาพออกมาแล้วขายให้แก่นิติบุคคลอื่นเพื่อบริหารสินทรัพย์นั้นต่อไป ดังนั้น จึงเห็นได้ชัดว่า กฎหมายฉบับนี้เป็นหนึ่งในกฎหมายหลายๆ ฉบับ ที่รัฐพยายามตราออกมาใช้บังคับเพื่อเป็นเครื่องมือในการแก้ไขปัญหาหนี้สินที่เรื้อรังของสถาบันการเงิน ไม่ว่าจะโดยวิธีการจัดตั้ง “กองทุนเพื่อการฟื้นฟูและพัฒนาระบบสถาบันการเงิน” ตามพระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติธนาคารแห่งประเทศไทย พ.ศ. ๒๕๕๕ พ.ศ. ๒๕๕๖ ซึ่งตั้งขึ้นมาเพื่อให้ธนาคารแห่งประเทศไทยสามารถดำเนินมาตรการให้ความช่วยเหลือในทางการเงินเพื่อฟื้นฟูและพัฒนาระบบสถาบันการเงินให้มีความมั่นคงและมีเสถียรภาพโดยเฉพาะ

เมื่อมีวิกฤตการณ์ร้ายแรงเกิดขึ้นในระบบสถาบันการเงิน หรือการจัดตั้ง “องค์การเพื่อการปฏิรูประบบสถาบันการเงิน” หรือ ปรส. ตามพระราชกำหนดการปฏิรูประบบสถาบันการเงิน พ.ศ. ๒๕๕๐ ซึ่งตั้งขึ้นมาเพื่อช่วยเหลือผู้ฝากเงิน และเจ้าหน้าที่สุจริตของบริษัทเงินทุนและบริษัทเงินทุนหลักทรัพย์ ที่ถูกระงับการดำเนินกิจการ และแก้ไขฟื้นฟูฐานะของบริษัทที่ถูกระงับการดำเนินกิจการดังกล่าว แต่ก็ไม่สามารถแก้ไขปัญหานี้สินของสถาบันการเงินให้สำเร็จลุล่วงไปได้ ซึ่งปัญหาดังกล่าวนี้หากไม่ได้รับการแก้ไขโดยเร่งด่วนแล้ว ผู้ผลิตที่มีศักยภาพจำนวนหนึ่งจะขาดสภาพคล่องไม่สามารถดำเนินการผลิตต่อไป สินเชื่อที่เคยมีคุณภาพก็จะกลายเป็นสินเชื่อโดยคุณภาพ ส่งผลให้สถาบันการเงินต้องตัดเงินกองทุนมาตั้งเป็นเงินสำรองเพื่อหนี้สูญเพิ่มขึ้น ความสามารถในการปล่อยสินเชื่อแก่ภาคเศรษฐกิจที่แท้จริงก็จะลดลงเรื่อย ๆ กลายเป็นวงจรที่จะส่งผลให้ปัญหาการขาดสภาพคล่อง และวิกฤติเศรษฐกิจทวีความรุนแรงมากขึ้นตามลำดับ ดังนั้น พระราชกำหนดบริษัทบริหารสินทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๕๑ จึงกำหนดวิธีการให้นิติบุคคลอื่นที่จัดตั้งเป็นบริษัทจำกัดตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ หรือบริษัทมหาชนจำกัดตามกฎหมายว่าด้วยบริษัทมหาชน จำกัด เข้ามาช่วยแก้ไขปัญหาดังกล่าว โดยวิธีการรับซื้อหรือรับโอนสินทรัพย์โดยคุณภาพของสถาบันการเงิน รวมตลอดจนหลักประกันของสินทรัพย์นั้น เพื่อนำมาบริหารหรือจำหน่ายจ่ายโอนต่อไป ในขณะเดียวกัน สถาบันการเงินที่โอนสินทรัพย์โดยคุณภาพให้กับบริษัทดังกล่าวก็จะกลับมามีความสามารถปล่อยสินเชื่อให้กับภาคเศรษฐกิจได้ต่อไป

พระราชกำหนดบริษัทบริหารสินทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๕๑ มาตรา ๓ ให้ความหมายของคำว่า สินทรัพย์โดยคุณภาพ หมายความว่า “สินทรัพย์ของสถาบันการเงินที่ธนาคารแห่งประเทศไทย ประกาศกำหนดให้เป็นสินทรัพย์โดยคุณภาพที่จำหน่ายจ่ายโอนให้บริษัทบริหารสินทรัพย์ได้” และตามประกาศธนาคารแห่งประเทศไทย ลงวันที่ ๑๗ กันยายน ๒๕๕๔ เรื่อง การกำหนดสินทรัพย์โดยคุณภาพและหลักเกณฑ์ที่บริษัทบริหารสินทรัพย์ต้องถือปฏิบัติ ซึ่งประกาศในราชกิจจานุเบกษา เมื่อวันที่ ๒๕ กันยายน ๒๕๕๔ ให้ความหมายไว้ว่า “สินทรัพย์ของสถาบันการเงินที่ถูกจัดเป็นสินทรัพย์จัดชั้นต่ำกว่ามาตรฐาน สินทรัพย์จัดชั้นสงสัย สินทรัพย์จัดชั้นสงสัยจะสูญ หรือสินทรัพย์จัดชั้นสูญ ตามประกาศธนาคารแห่งประเทศไทย เรื่องสินทรัพย์ที่ไม่มีราคา หรือเรียกคืนไม่ได้ และสินทรัพย์ที่สงสัยว่าจะไม่มีราคาหรือเรียกคืนไม่ได้ และให้หมายรวมไปถึงสินทรัพย์จัดชั้นที่สถาบันการเงินได้จำหน่ายออกจากบัญชีไปแล้ว และทรัพย์สินรอการขาย” การจัดชั้นสินทรัพย์โดยคุณภาพตามประกาศดังกล่าว เป็นการจัดระดับลูกหนี้ที่ขาดการชำระหนี้เกินกำหนดและตามคุณสมบัติของลูกหนี้ เช่น เป็นลูกหนี้ที่ผิดนัดมาก ทวงถามไม่ได้แล้ว หรือหลักประกันไม่คุ้มครองหนี้ เป็นต้น การจัดชั้นสินทรัพย์โดยคุณภาพตามประกาศของธนาคารแห่งประเทศไทย เรียงลำดับจากสินทรัพย์โดยคุณภาพต่ำสุดขึ้นไป

ดังนี้ สิ้นทรัพย์จัดชั้นสูญ สิ้นทรัพย์จัดชั้นสงสัยจะสูญ สิ้นทรัพย์จัดชั้นสงสัย และสิ้นทรัพย์จัดชั้นต่ำกว่ามาตรฐาน

เมื่อสิ้นทรัพย์ด้อยคุณภาพเป็นหนี้สินที่มีความยุ่งยากในการบังคับชำระหนี้ พระราชกำหนดบริษัทบริหารสินทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๕๑ จึงมีบทบัญญัติที่เป็นการจูงใจให้มีการจัดตั้งนิติบุคคลเพื่อบริหารสินทรัพย์ด้อยคุณภาพดังกล่าว ดังจะเห็นได้จากบทบัญญัติของมาตรา ๘ ซึ่งให้ยกเว้นค่าธรรมเนียมและภาษีอากรต่างๆ ที่เกิดจากการโอนทรัพย์สินจากสถาบันการเงินไปให้บริษัทบริหารสินทรัพย์ หรือการกำหนดให้บริษัทบริหารสินทรัพย์จัดหาเงินทุนโดยการออกหลักทรัพย์หรือให้กู้ยืมเงินได้ตามหลักเกณฑ์ที่ธนาคารแห่งประเทศไทยกำหนด หรือในการจัดหาเงินทุนโดยการออกหลักทรัพย์หรือให้กู้ยืมเงินที่มีลักษณะเป็นการประกอบธุรกิจเงินทุนหรือธุรกิจเครดิตฟองซิเอร์ก็ให้สามารถกระทำได้โดยไม่ต้องอยู่ภายใต้บังคับแห่งกฎหมายว่าด้วยการนั้น ตามมาตรา ๕ แต่อย่างไรก็ตาม นิติบุคคลเหล่านั้นก็ยังอยู่ภายใต้การควบคุมและกำกับดูแลของธนาคารแห่งประเทศไทย

ดังนั้น เมื่อพิจารณามาตรา ๗ ที่บัญญัติว่า “ในการโอนสินทรัพย์จากสถาบันการเงินไปให้บริษัทบริหารสินทรัพย์ ถ้ามีการฟ้องบังคับสิทธิเรียกร้องเป็นคดีอยู่ในศาล ให้บริษัทบริหารสินทรัพย์เข้าสวมสิทธิเป็นคู่ความแทนในคดีดังกล่าว และอาจนำพยานหลักฐานใหม่มาแสดงคัดค้านเอกสารที่ได้ยื่นไว้แล้ว ถ้ามค้านพยานที่สืบมาแล้วและคัดค้านพยานหลักฐานที่ได้สืบไปแล้วได้ และในกรณีที่ศาลได้มีคำพิพากษาบังคับตามสิทธิเรียกร้องนั้นแล้ว ก็ให้เข้าสวมสิทธิเป็นเจ้าหนี้ตามคำพิพากษานั้น” ก็จะเห็นได้ว่า บทบัญญัตินี้เป็นบทบัญญัติที่อำนวยความสะดวก เพื่อจูงใจให้นิติบุคคลเข้ามาจดทะเบียนเป็นบริษัทบริหารสินทรัพย์เช่นเดียวกับบทบัญญัติมาตราต่างๆ ดังกล่าวมาแล้วข้างต้น เพราะหากไม่มีบทบัญญัติที่เป็นการจูงใจเช่นนี้ และบริษัทบริหารสินทรัพย์ที่รับโอนสินทรัพย์ด้อยคุณภาพไปจากสถาบันการเงินแล้วไม่สามารถสวมสิทธิเป็นคู่ความในคดีที่มีการฟ้องบังคับสิทธิเรียกร้องอยู่แล้ว ฯลฯ หรือไม่สามารถสวมสิทธิเป็นเจ้าหนี้ตามคำพิพากษาในกรณีที่ศาลได้มีคำพิพากษาบังคับตามสิทธิเรียกร้องนั้น และต้องฟ้องเป็นคดีขึ้นใหม่ นอกจากจะต้องเสียค่าใช้จ่ายเพิ่มมากขึ้นแล้วยังจะต้องเสียเวลาเริ่มต้นคดีใหม่ ทั้งๆ ที่เป็นสินทรัพย์ด้อยคุณภาพดังกล่าวมาแล้ว ย่อมไม่มีนิติบุคคลใดหรือมีแต่น้อยที่จะเข้ารับโอนสินทรัพย์ด้อยคุณภาพจากสถาบันการเงินไปบริหาร ซึ่งถ้าเป็นเช่นนี้การแก้ไขปัญหาสินทรัพย์ด้อยคุณภาพของสถาบันการเงิน ก็ย่อมไม่บรรลุผล และปัญหาวิกฤติทางเศรษฐกิจก็ยังคงขึ้นต่อระบบเศรษฐกิจของประเทศอยู่ตลอดไป ดังนั้น บทบัญญัติของพระราชกำหนดบริษัทบริหารสินทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๕๑ จึงตราขึ้นเพื่อประโยชน์ของประเทศชาติ หรือผลประโยชน์ส่วนรวม นั่นเอง

นอกจากนั้น เมื่อพิจารณาคำโต้แย้งว่า พระราชกำหนดบริษัทบริหารสินทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๕๑ มาตรา ๗ ขัดต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕ และมาตรา ๓๐ เมื่อพิจารณาบทบัญญัติ ในหมวด ๓ ว่าด้วยสิทธิและเสรีภาพของชนชาวไทย โดยเฉพาะมาตรา ๒๕ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ บัญญัติเป็นหลักการไว้ว่า การจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลที่รัฐธรรมนูญรับรองไว้จะกระทำมิได้ เว้นแต่อาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายเฉพาะเพื่อการที่รัฐธรรมนูญนี้ กำหนดไว้ และเท่าที่จำเป็นเท่านั้นและจะกระทบกระเทือนสาระสำคัญของสิทธิและเสรีภาพนั้นมิได้ และกฎหมายที่ออกมาจำกัดสิทธิและเสรีภาพดังกล่าว ต้องมีผลใช้บังคับเป็นการทั่วไปและไม่มุ่งหมายให้ใช้บังคับแก่กรณีใดกรณีหนึ่ง หรือแก่บุคคลใดบุคคลหนึ่งเป็นการเจาะจง ก็จะได้เห็นว่า มาตรา ๗ แห่งพระราชกำหนดบริษัทบริหารสินทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๕๑ ประกอบกับสาเหตุที่ทำให้ต้องตราพระราชกำหนดดังกล่าวขึ้น กล่าวคือ เนื่องจากสถาบันการเงินประสบภาวะวิกฤติ ซึ่งมีสาเหตุส่วนหนึ่งมาจากผู้กู้เงินของสถาบันการเงินแล้วผิดนัดไม่ชำระหนี้ จนก่อให้เกิดสินทรัพย์ด้อยคุณภาพ ซึ่งสร้างความเดือดร้อนให้กับประชาชนผู้ฝากเงินหรือเจ้าหน้าที่ของสถาบันการเงิน และสร้างความเสียหายให้กับระบบเศรษฐกิจของประเทศชาติเป็นส่วนรวม ถ้าหากลูกหนี้ของสถาบันการเงินให้ความร่วมมือในการชำระหนี้ เมื่อหนี้ถึงกำหนดชำระหรือภายในระยะเวลาที่รัฐกำหนดให้ เพื่อประโยชน์ในการประนอมหนี้ด้อยคุณภาพแล้ว ปัญหาหนี้ด้อยคุณภาพก็คงจะไม่เกิดขึ้น และรัฐก็ไม่จำเป็นต้องตราพระราชกำหนดบริษัทบริหารสินทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๕๑ ขึ้นมาจูงใจนิติบุคคลต่างๆ ให้เข้ามาจดทะเบียนเป็นบริษัทบริหารสินทรัพย์เพื่อบริหารสินทรัพย์ด้อยคุณภาพที่ลูกหนี้ของสถาบันการเงินซึ่งรวมทั้งผู้ร้องตามคำร้องนี้ด้วยก่อให้เกิดขึ้น กฎหมายที่ออกมาจึงมีลักษณะของการใช้บังคับกับหนี้สินของลูกหนี้ของสถาบันการเงินที่ธนาคารแห่งประเทศไทยกำหนดให้เป็นสินทรัพย์ด้อยคุณภาพ มิได้มุ่งหมายให้ใช้บังคับแก่กรณีใดกรณีหนึ่ง หรือแก่บุคคลใดบุคคลหนึ่งเป็นการเจาะจง และแม้บทบัญญัติของมาตรา ๗ แห่งพระราชกำหนดบริษัทบริหารสินทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๕๑ จะกำหนดให้บริษัทบริหารสินทรัพย์เข้าสวมสิทธิเป็นคู่ความแทนในคดีที่มีการฟ้องบังคับสิทธิเรียกร้องเป็นคดีอยู่ในศาลและอาจนำพยานหลักฐานใหม่มาแสดงคัดค้านเอกสารที่ได้ยื่นไว้แล้ว ถามค่านพยานที่สืบมาแล้ว ฯลฯ และสามารถเข้าสวมสิทธิเป็นเจ้าหน้าที่ตามคำพิพากษาในกรณีศาลได้มีคำพิพากษาบังคับตามสิทธิเรียกร้องนั้นแล้วก็ตาม แต่จำเลยในคดีดังกล่าวก็ยังคงมีสิทธิต่อสู้คดีของตนเช่นเดียวกับการดำเนินคดีแพ่งทั่วไป จำเลยมิได้เสียสิทธิในการต่อสู้คดีของตนแต่อย่างใด บทบัญญัติของกฎหมายดังกล่าวจึงมิได้กระทบกระเทือนสาระสำคัญของสิทธิและเสรีภาพแต่อย่างใด นอกจากนี้หากพิจารณาบทบัญญัติต่างๆ ของรัฐธรรมนูญที่ให้อำนาจออกกฎหมายจำกัดสิทธิและเสรีภาพของประชาชนได้ ล้วนเป็นกฎหมายที่มุ่งให้ความคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพ

ของผู้อื่น หรือเพื่อรักษาไว้ซึ่งประโยชน์มหาชน หรือประโยชน์ส่วนรวม และพระราชกำหนดบริษัทบริหารสินทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๕๑ ที่ตราขึ้นเพื่อแก้ไขปัญหาลูกหนี้ของสถาบันการเงินที่ผิดนัดไม่ชำระหนี้ จนทำให้เกิดสินทรัพย์ด้อยคุณภาพ เป็นปัญหาต่อระบบเศรษฐกิจของประเทศก็นับว่าเป็นกฎหมายที่ตราขึ้นเพื่อรักษาไว้ซึ่งประโยชน์มหาชน หรือประโยชน์ส่วนรวม ดังนั้น พิจารณาแล้ว เห็นว่า มาตรา ๗ แห่งพระราชกำหนดบริษัทบริหารสินทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๕๑ มิได้ขัดหรือแย้งต่อมาตรา ๒๕ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐

ส่วนรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๓๐ เป็นบทบัญญัติที่เกี่ยวกับการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของชนชาวไทย ให้บุคคลมีความเสมอกันในกฎหมายและได้รับความคุ้มครองตามกฎหมายเท่าเทียมกัน เมื่อพิจารณามาตรา ๗ แห่งพระราชกำหนดบริษัทบริหารสินทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๕๑ ซึ่งเป็นกฎหมายที่มีวัตถุประสงค์ในการแก้ไขปัญหาเศรษฐกิจของประเทศชาติ และเป็นกรณีเร่งด่วน จึงมีบทบัญญัติที่มุ่งใจให้นิติบุคคลอื่นเข้ามารับซื้อหรือโอนสินทรัพย์ด้อยคุณภาพของสถาบันการเงิน เพื่อมาบริหารหรือจำหน่ายจ่ายโอนต่อไป หากไม่มีบทบัญญัติในลักษณะดังกล่าวย่อมไม่มีนิติบุคคลใด หรือมีแต่น้อยที่จะเข้ามารับโอนสินทรัพย์ด้อยคุณภาพจากสถาบันการเงินไปบริหาร ด้วยเหตุนี้ จึงเห็นว่า บทบัญญัตินี้เป็นบทบัญญัติที่จะเอื้อประโยชน์หรืออำนวยความสะดวกให้กับบริษัทบริหารสินทรัพย์ และได้เป็นผลเสียหายกับจำเลยในคดี เพราะจำเลยในคดีมีข้อต่อสู้ในมูลหนี้เดิมเช่นไร ก็สามารถยกขึ้นเป็นข้อต่อสู้บริษัทบริหารสินทรัพย์ได้ ส่วนกระบวนการคดีของศาลนอกจากที่บัญญัติไว้ตามมาตรา ๗ แห่งพระราชกำหนดบริษัทบริหารสินทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๕๑ แล้วยังคงเป็นไปตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง ดังนั้น บทบัญญัตินี้จึงมิใช่เป็นการเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมที่ผู้ร้องจะยกความเท่าเทียมกันตามที่รัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๐ บัญญัติให้ความคุ้มครองไว้มาใช้กับคำร้องของผู้ร้องได้ พิจารณาแล้วเห็นว่า มาตรา ๗ แห่งพระราชกำหนดบริษัทบริหารสินทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๕๑ มิได้ขัดหรือแย้งต่อมาตรา ๓๐ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐

อนึ่ง ศาลรัฐธรรมนูญได้เคยมีคำวินิจฉัยที่ ๔๕/๒๕๕๕ ลงวันที่ ๑๒ กันยายน ๒๕๕๕ โดยวินิจฉัยว่า มาตรา ๓๘ สัตต แห่งพระราชบัญญัติการธนาคารพาณิชย์ฯ และมาตรา ๖๗ ฉ แห่งพระราชบัญญัติการประกอบธุรกิจเงินทุน ธุรกิจหลักทรัพย์ และธุรกิจเครดิตฟองซิเออร์ฯ ไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕ และมาตรา ๓๐ วรรคหนึ่ง ซึ่งบทบัญญัติของกฎหมายทั้งสองฉบับดังกล่าวมีหลักการที่คล้ายคลึงกันกับบทบัญญัติของมาตรา ๗ แห่งพระราชกำหนดบริษัทบริหารสินทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๕๑

อาศัยเหตุผลดังกล่าว และแนวคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ ที่ ๔๕/๒๕๕๕ ลงวันที่ ๑๒ กันยายน ๒๕๕๕ จึงวินิจฉัยว่า มาตรา ๗ แห่งพระราชกำหนดบริหารสินทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๕๑ ไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕ และมาตรา ๓๐ ส่วนข้อโต้แย้งของผู้ร้องที่ว่า พระราชกำหนดปฏิรูประบบสถาบันการเงิน พ.ศ. ๒๕๕๐ มาตรา ๒๗ และ (ฉบับที่ ๒) มาตรา ๓๐ ทวิ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕ และมาตรา ๓๐ หรือไม่ ไม่ต้องวินิจฉัยซ้ำอีก เพราะศาลรัฐธรรมนูญได้เคยมีคำวินิจฉัยที่ ๒๔/๒๕๕๕ ลงวันที่ ๔ มิถุนายน ๒๕๕๕ ว่า ทั้งสองมาตรา ไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕ และมาตรา ๓๐

ศาสตราจารย์ ดร.กระมล ทองธรรมชาติ

ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ