

คำวินิจฉัยของ นายจิระ บุญพจนสุนทร ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

ที่ ๕๐/๒๕๕๗

วันที่ ๒๐ เมษายน ๒๕๕๗

เรื่อง ศาลจังหวัดนครปฐมส่งคำโต้แย้งของจำเลย (นายวีระชัย เอื้อวิไลจิต) ในคดีแพ่งหมายเลขดำที่ ๕๕๒/๒๕๕๓ ขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๔ (กรณีพระราชกำหนดบริษัทบริหารสินทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๕๑ มาตรา ๓ มาตรา ๔ และ มาตรา ๕ วรรคสอง ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ)

กรณีสืบเนื่องจากธนาคารนครหลวงไทย จำกัด (มหาชน) เป็นโจทก์ฟ้องนายวีระชัย เอื้อวิไลจิต เป็นจำเลยตามคดีแพ่งหมายเลขดำที่ ๕๕๒/๒๕๕๓ ของศาลจังหวัดนครปฐม ให้ชำระเงินจำนวน ๒,๘๖๖,๖๕๘.๘๕ บาท พร้อมดอกเบี้ย หากไม่ชำระให้ยึดทรัพย์จำนองออกขายทอดตลาดนำเงินมาชำระหนี้โจทก์จนครบ จำเลยให้การต่อสู้คดี

ต่อมาเมื่อวันที่ ๑๘ ตุลาคม ๒๕๕๔ บริษัทบริหารสินทรัพย์ เพชรบุรี จำกัด ยื่นคำร้องว่า ผู้ร้องได้จดทะเบียนเป็นบริษัทบริหารสินทรัพย์ตามพระราชกำหนดบริษัทบริหารสินทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๕๑ เนื่องจากธนาคารนครหลวงไทย จำกัด (มหาชน) ได้โอนสิทธิเรียกร้องทั้งหมดที่มีต่อจำเลยในคดีนี้ให้แก่ผู้ร้องเมื่อวันที่ ๒๕ มิถุนายน ๒๕๕๔ โดยเป็นไปตามพระราชกำหนดบริษัทบริหารสินทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๕๑ และผู้ร้องได้แต่งตั้งให้ธนาคารนครหลวงไทย จำกัด (มหาชน) ผู้รับชำระหนี้เดิมเป็นตัวแทนเรียกเก็บและรับชำระหนี้ จึงเป็นผลให้การโอนสิทธิเรียกร้องดังกล่าวเป็นอันชอบด้วยกฎหมายโดยไม่ต้องบอกกล่าวการโอนไปยังลูกหนี้ตามพระราชกำหนดบริษัทบริหารสินทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๕๑ มาตรา ๘ วรรคแรก ผู้ร้องมีความประสงค์ขอเข้าเป็นโจทก์ในคดีนี้ จึงได้มอบอำนาจให้ธนาคารนครหลวงไทย จำกัด (มหาชน) เป็นผู้มีอำนาจดำเนินการต่างๆ รวมทั้งดำเนินคดีแทนผู้ร้อง และผู้ร้องขอสวมสิทธิเป็นโจทก์ในคดีนี้แทนธนาคารนครหลวงไทย จำกัด (มหาชน)

จำเลยยื่นคำร้องคัดค้านการขอสวมสิทธิเป็นโจทก์ของบริษัทบริหารสินทรัพย์เพชรบุรี จำกัด จำนวน ๒ ฉบับ คือ ฉบับลงวันที่ ๒๓ พฤศจิกายน ๒๕๕๔ และฉบับลงวันที่ ๔ มกราคม ๒๕๕๕ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมฉบับแรกตามคำสั่งศาล สรุปความว่า จำเลยขอคัดค้านว่าพระราชกำหนดบริษัทบริหารสินทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๕๑ ขัดรัฐธรรมนูญ ดังนี้

(๑) พระราชกำหนดบริษัทบริหารสินทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๕๑ เป็นกฎหมายที่ตราขึ้นโดยขัดรัฐธรรมนูญ เนื่องจากการตราพระราชกำหนดเป็นการใช้อำนาจของคณะรัฐมนตรี ซึ่งการใช้อำนาจดังกล่าว รัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ บัญญัติว่า “การใช้อำนาจโดยองค์กรของรัฐทุกองค์กรต้องคำนึงถึงศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ สิทธิและเสรีภาพตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญนี้” และรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕ วรรคแรก บัญญัติว่า “การจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลที่รัฐธรรมนูญรับรองไว้จะกระทำมิได้ เว้นแต่โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายเฉพาะเพื่อการที่รัฐธรรมนูญนี้กำหนดไว้และเท่าที่จำเป็นเท่านั้น และจะกระทบกระเทือนสาระสำคัญของสิทธิและเสรีภาพนั้นมิได้” มาตรา ๒๕ วรรคสอง บัญญัติว่า “กฎหมายตามวรรคหนึ่งต้องมีผลใช้บังคับเป็นการทั่วไปและไม่มุ่งหมายให้ใช้บังคับแก่กรณีใดกรณีหนึ่งหรือแก่บุคคลใดบุคคลหนึ่งเป็นการเจาะจง ทั้งต้องระบุบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญที่ให้อำนาจในการตรากฎหมายนั้นด้วย” แต่ปรากฏว่าบทบัญญัติในพระราชกำหนดบริษัทบริหารสินทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๕๑ ตั้งแต่มาตรา ๑ ถึงมาตรา ๑๕ แสดงให้เห็นอยู่ในตัวว่าพระราชกำหนดดังกล่าวเป็นกฎหมายเกี่ยวกับการจำกัดสิทธิในทรัพย์สิน แต่ในการตราพระราชกำหนดดังกล่าว ไม่มีการอ้างมาตรา ๒๖ มาตรา ๒๕ และมาตรา ๔๘ ของรัฐธรรมนูญ และไม่มีการอ้างบทบัญญัติมาตราใดในพระราชกำหนดดังกล่าวว่าบัญญัติไว้ด้วยว่า “พระราชกำหนดดังกล่าวเป็นพระราชกำหนดเกี่ยวกับการจำกัดสิทธิในทรัพย์สินของบุคคล” ฉะนั้น จึงถือได้ว่า การตราพระราชกำหนดดังกล่าวขัดกับรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ มาตรา ๒๕ วรรคแรก และมาตรา ๒๕ วรรคสอง

(๒) พระราชกำหนดบริษัทบริหารสินทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๕๑ มาตรา ๓ (นิยามคำว่า “การบริหารสินทรัพย์” “สินทรัพย์ด้วยคุณภาพ” “บริษัทบริหารสินทรัพย์”) มาตรา ๔ และมาตรา ๕ วรรคสอง ขัดต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕ วรรคสอง เพราะ

ประการแรกนิยามตามมาตรา ๓ ดังกล่าวข้างต้นเป็นกฎหมายที่ไม่มีผลใช้บังคับเป็นการทั่วไป แต่ใช้บังคับเฉพาะ “กรณีสินทรัพย์ของสถาบันการเงินที่ธนาคารแห่งประเทศไทยประกาศให้เป็นสินทรัพย์ด้วยคุณภาพที่จำหน่ายจ่ายโอนให้บริษัทบริหารสินทรัพย์ได้” เท่านั้น โดยธนาคารแห่งประเทศไทยรู้อยู่แล้วก่อนการออกกฎหมายว่าสินทรัพย์ของสถาบันการเงินใดบ้างเป็นสินทรัพย์ด้วยคุณภาพที่ธนาคารแห่งประเทศไทย จะประกาศกำหนดให้เป็นสินทรัพย์ด้วยคุณภาพ ทั้งนี้ โดยธนาคารแห่งประเทศไทยไม่ได้ให้ลูกค้าที่มีสินเชื่อกับสถาบันการเงินดังกล่าวมีโอกาสโต้แย้งว่า “สินเชื่อรายตนมิใช่สินเชื่อด้วยคุณภาพ” จึงถือว่า มาตรา ๓ ตามนิยามข้างต้น ขัดต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕ วรรคสอง

ประการที่สอง มาตรการ ๔ บริษัทที่จะเป็นบริษัทบริหารสินทรัพย์ตามพระราชกำหนดดังกล่าว มิได้เปิดกว้างให้สิทธิแก่บริษัทจำกัดหรือบริษัทมหาชนจำกัดโดยทั่วไปมีความเสมอภาคกันในการเข้ามาเป็นบริษัทบริหารสินทรัพย์ แต่กลับจำกัดสิทธิเฉพาะที่ได้รับอนุมัติจากผู้ว่าการธนาคารแห่งประเทศไทยเท่านั้น บทบัญญัติมาตรา ๔ จึงเป็นกฎหมายที่มีเจตนามุ่งหมายเฉพาะกรณี มิได้มีเจตนาให้มีผลใช้บังคับเป็นการทั่วไป จึงขัดต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕ วรรคสอง

ประการที่สาม ตามมาตรา ๕ วรรคท้าย ที่ “ให้บริษัทบริหารสินทรัพย์สามารถประกอบธุรกิจเงินทุนได้ โดยไม่อยู่ภายใต้บังคับแห่งกฎหมายนั้น” เป็นบทบัญญัติที่แสดงเจตนามุ่งใช้เฉพาะกรณี บริษัทบริหารสินทรัพย์ที่ได้รับอนุมัติจากผู้ว่าการธนาคารแห่งประเทศไทยโดยชัดเจนจึงถือว่าบทบัญญัติมาตรา ๕ วรรคท้าย แห่งพระราชกำหนดบริษัทบริหารสินทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๔๑ ขัดต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕ วรรคสอง

จำเลยยื่นคำร้องลงวันที่ ๒๓ พฤศจิกายน ๒๕๔๔ ขอให้ศาลจังหวัดนครปฐมส่งปัญหาในข้อที่อ้างว่าขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัย ซึ่งศาลจังหวัดนครปฐมได้ส่งศาลรัฐธรรมนูญตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๔ วรรคหนึ่ง สรุปได้เป็นสองประเด็นคือ

ประเด็นข้อ ๑ การตราพระราชกำหนดบริษัทบริหารสินทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๔๑ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ และมาตรา ๒๕ วรรคหนึ่งและวรรคสอง หรือไม่

ประเด็นข้อ ๒ พระราชกำหนดบริษัทบริหารสินทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๔๑ มาตรา ๓ มาตรา ๔ และมาตรา ๕ วรรคสอง ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕ วรรคสอง หรือไม่

ความละเอียดของคำคู่ความ ตลอดจนคำโต้แย้งคัดค้านของผู้เกี่ยวข้องในคดีดังกล่าวปรากฏตามคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ (คำวินิจฉัยกลาง) แล้ว

จะได้พิจารณาวินิจฉัยตามประเด็นที่กำหนดไว้ดังนี้

ตามประเด็นข้อ ๑ การที่จำเลยโต้แย้งว่า พระราชกำหนดบริษัทบริหารสินทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๔๑ มิได้ระบุบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญที่ให้อำนาจในการตรากฎหมายนั้น เป็นการโต้แย้งกระบวนการตราว่า พระราชกำหนดบริษัทบริหารสินทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๔๑ ตราขึ้นโดยไม่ถูกต้องตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ ซึ่งการโต้แย้งในลักษณะเช่นนี้ ศาลรัฐธรรมนูญได้เคยวินิจฉัยไว้แล้วว่า รัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๔ มิได้ให้สิทธิผู้ร้องที่จะโต้แย้งในลักษณะเช่นนี้ปรากฏตามคำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ ๓๕ - ๓๖/๒๕๔๔ ลงวันที่ ๓๐ ตุลาคม ๒๕๔๔ และคำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ ๒๖ - ๓๔/๒๕๔๕ ลงวันที่ ๔ มิถุนายน ๒๕๔๕ ศาลรัฐธรรมนูญจึงไม่จำเป็นต้องวินิจฉัยในประเด็นดังกล่าวอีก

ตามประเด็นข้อ ๒ ที่ว่าพระราชกำหนดบริษัทบริหารสินทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๕๑ มาตรา ๓ มาตรา ๔ และมาตรา ๕ วรรคสอง ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕ วรรคสอง หรือไม่

ในประเด็นนี้ แยกการพิจารณาออกเป็น ๓ กรณี คือ

กรณีที่หนึ่ง พระราชกำหนดบริษัทบริหารสินทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๕๑ มาตรา ๓ (นิยามคำว่า “การบริหารสินทรัพย์” และ “สินทรัพย์ด้วยคุณภาพ”) ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕ วรรคสอง หรือไม่

กรณีที่สอง พระราชกำหนดบริษัทบริหารสินทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๕๑ มาตรา ๓ (นิยามคำว่า “บริษัทบริหารสินทรัพย์”) และมาตรา ๔ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕ วรรคสอง หรือไม่

กรณีที่สาม พระราชกำหนดบริษัทบริหารสินทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๕๑ มาตรา ๕ วรรคสอง ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕ วรรคสอง หรือไม่

บทบัญญัติแห่งกฎหมายที่เกี่ยวข้อง

รัฐธรรมนูญ

“มาตรา ๒๕ การจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลที่รัฐธรรมนูญรับรองไว้จะกระทำมิได้ เว้นแต่โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายเฉพาะเพื่อการที่รัฐธรรมนูญนี้กำหนดไว้และเท่าที่จำเป็นเท่านั้น และจะกระทบกระเทือนสาระสำคัญของสิทธิและเสรีภาพนั้นมิได้

กฎหมายตามวรรคหนึ่งต้องมีผลใช้บังคับเป็นการทั่วไปและไม่มุ่งหมายให้ใช้บังคับแก่กรณีใดกรณีหนึ่ง หรือแก่บุคคลใดบุคคลหนึ่งเป็นการเจาะจง ทั้งต้องระบุบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญที่ให้อำนาจในการตรากฎหมายนั้นด้วย

บทบัญญัติวรรคหนึ่งและวรรคสองให้นำมาใช้บังคับกับกฎหรือข้อบังคับที่ออกโดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายด้วย โดยอนุโลม”

“มาตรา ๒๑๘ ในกรณีเพื่อประโยชน์ในอันที่จะรักษาความปลอดภัยของประเทศ ความปลอดภัยสาธารณะ ความมั่นคงในทางเศรษฐกิจของประเทศ หรือป้องปัดภัยพิบัติสาธารณะ พระมหากษัตริย์จะทรงตราพระราชกำหนดให้ใช้บังคับดังเช่นพระราชบัญญัติก็ได้

การตราพระราชกำหนดตามวรรคหนึ่ง ให้กระทำได้เฉพาะเมื่อคณะรัฐมนตรีเห็นว่าเป็นกรณีฉุกเฉินที่มีความจำเป็นรีบด่วนอันมิอาจจะหลีกเลี่ยงได้

พระราชกำหนดบริษัทบริหารสินทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๕๑

“มาตรา ๓ ในพระราชกำหนดนี้

“การบริหารสินทรัพย์” หมายความว่า

(๑) การรับซื้อหรือรับโอนสินทรัพย์ด้วยคุณภาพของสถาบันการเงิน รวมตลอดจนหลักประกันของสินทรัพย์นั้นเพื่อนำมาบริหารหรือจำหน่ายจ่ายโอนต่อไป

(๒) กิจการอื่นที่เกี่ยวข้องหรือเกี่ยวกับกิจการตาม (๑) ที่รัฐมนตรีประกาศกำหนดโดยความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรี

“สินทรัพย์ด้วยคุณภาพ” หมายความว่า สินทรัพย์ของสถาบันการเงินที่ธนาคารแห่งประเทศไทยประกาศกำหนดให้เป็นสินทรัพย์ด้วยคุณภาพที่จำหน่ายจ่ายโอนให้บริษัทบริหารสินทรัพย์ได้

“สถาบันการเงิน” หมายความว่า

(๑) ธนาคารพาณิชย์ตามกฎหมายว่าด้วยธนาคารพาณิชย์

(๒) บริษัทเงินทุน บริษัทเงินทุนหลักทรัพย์ และบริษัทเครดิตฟองซิเอร์ตามกฎหมายว่าด้วยการประกอบธุรกิจเงินทุน ธุรกิจหลักทรัพย์ และธุรกิจเครดิตฟองซิเอร์

(๓) นิติบุคคลอื่นที่รัฐมนตรีประกาศกำหนดในราชกิจจานุเบกษา

“บริษัทจำกัด” หมายความว่า บริษัทจำกัดตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ หรือบริษัทมหาชนจำกัดตามกฎหมายว่าด้วยบริษัทมหาชนจำกัด

“บริษัทบริหารสินทรัพย์” หมายความว่า บริษัทจำกัดที่ได้จดทะเบียนตามพระราชกำหนดนี้

“รัฐมนตรี” หมายความว่า รัฐมนตรีผู้รักษาการตามพระราชกำหนดนี้”

“มาตรา ๔ การจดทะเบียนบริษัทจำกัดเป็นบริษัทบริหารสินทรัพย์ ให้กระทำได้เมื่อได้รับอนุมัติจากผู้ว่าการธนาคารแห่งประเทศไทย และได้ชำระค่าจดทะเบียนตามอัตราที่กำหนดไว้ในบัญชีท้ายพระราชกำหนดนี้แล้ว

หลักเกณฑ์และวิธีการยื่นคำขอจดทะเบียนและการพิจารณาจดทะเบียนให้เป็นไปตามที่กำหนดในกฎกระทรวง

ในการดำเนินกิจการบริหารสินทรัพย์ บริษัทจำกัดที่ได้จดทะเบียนเป็นบริษัทบริหารสินทรัพย์ ต้องปฏิบัติตามหลักเกณฑ์ที่ธนาคารแห่งประเทศไทยประกาศกำหนด”

“มาตรา ๕ ในการดำเนินกิจการบริหารสินทรัพย์ ถ้าบริษัทบริหารสินทรัพย์จัดหาเงินทุนโดยการออกหลักทรัพย์หรือให้กู้ยืมเงิน ให้กระทำได้ตามหลักเกณฑ์ที่ธนาคารแห่งประเทศไทยกำหนด

ในกรณีที่การดำเนินงานของบริษัทบริหารสินทรัพย์ตามวรรคหนึ่งมีลักษณะเป็นการประกอบธุรกิจเงินทุนหรือธุรกิจเครดิตฟองซิเอร์ ให้บริษัทบริหารสินทรัพย์สามารถกระทำได้โดยไม่อยู่ภายใต้บังคับแห่งกฎหมายว่าด้วยการนั้น”

จะได้พิจารณาประเด็นข้อ ๒ กรณีที่หนึ่งและกรณีที่สองรวมกันไปก่อน เห็นว่า ทั้งสองกรณีดังกล่าวเป็นมาตรการที่คณะรัฐมนตรีได้อาศัยอำนาจตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๘ ตราพระราชกำหนดบริษัทบริหารสินทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๕๑ มาตรา ๓ และมาตรา ๔ ขึ้น เนื่องจากสถาบันการเงินมีปัญหาสินทรัพย์ด้อยคุณภาพเป็นจำนวนมาก ทำให้กระทบกระเทือนต่อความสามารถในการให้สินเชื่อในภาคเศรษฐกิจ เพื่อให้สถาบันการเงินสามารถแก้ไขปัญหาดังกล่าวได้ สมควรแยกสินทรัพย์ด้อยคุณภาพออกมาแล้วขายหรือโอนให้แก่นิติบุคคลอื่นเพื่อบริหารสินทรัพย์นั้นต่อไป และเพื่อเป็นการจูงใจให้มีการจัดตั้งนิติบุคคลดังกล่าว สมควรกำหนดให้ได้รับสิทธิประโยชน์ทางด้านต่างๆ แก่นิติบุคคลนั้น และเป็นกรณีฉุกเฉินที่จะรักษาความมั่นคงทางเศรษฐกิจของประเทศ ดังปรากฏตามเหตุผลตามหมายเหตุท้ายพระราชกำหนดดังกล่าว และความในมาตรา ๓ และมาตรา ๔ ของพระราชกำหนดบริษัทบริหารสินทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๕๑ ที่จำเลยยกขึ้นอ้างว่าขัดรัฐธรรมนูญนั้นก็ไม่มีลักษณะเป็นการกระทบกระเทือนสาระสำคัญแห่งสิทธิและเสรีภาพของผู้เป็นลูกหนี้แห่งสิทธิแต่อย่างใด เพราะไม่เป็นผลให้ลูกหนี้ต้องมีการหรือเสียสิทธิเพิ่มขึ้นจากเดิมแต่อย่างใด ทั้งมีผลใช้บังคับเป็นการทั่วไปไม่มุ่งหมายใช้บังคับแก่บุคคลใดบุคคลหนึ่งเป็นการเจาะจง จึงเห็นว่าไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕ วรรคสอง

สำหรับประเด็นข้อ ๒ กรณีที่สามที่ว่า พระราชกำหนดบริษัทบริหารสินทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๕๑ มาตรา ๕ วรรคสอง ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕ วรรคสอง หรือไม่นั้น ในกรณีนี้ศาลรัฐธรรมนูญได้วินิจฉัยไว้ตามคำวินิจฉัยที่ ๓๗/๒๕๕๗แล้วว่าไม่ขัดหรือแย้งต่อกัน จึงไม่จำเป็นต้องวินิจฉัยซ้ำ

อาศัยเหตุดังได้พิจารณา มา จึงวินิจฉัยว่า พระราชกำหนดบริษัทบริหารสินทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๕๑ มาตรา ๓ และมาตรา ๔ ไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕ วรรคสอง

นายจิระ บุญพจนสุนทร

ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ