

คำวินิจฉัยของ นายผัน จันทรปาน ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

ที่ ๘๖/๒๕๕๘

วันที่ ๗ ธันวาคม ๒๕๕๘

เรื่อง ศาลแพ่งกรุงเทพใต้ส่งคำโต้แย้งของจำเลย (นายสหัส ตริทิพบุตร กับพวก) ในคดีแพ่งหมายเลขดำที่ ๑๒๖๐๕/๒๕๕๔ ขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๔ (กรณีพระราชกำหนดการบริหารสินทรัพย์ไทย พ.ศ. ๒๕๕๔ มาตรา ๓๑ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๐)

สรุปข้อเท็จจริง

๑. กองทุนรวมเอเชียริคอฟเวอรี ๓ โดยนายชนาคม จิวจินดา หรือนายสมชาย ศิริระพร หรือนางกชมนพร บำเพ็ญธุรกิจ ผู้รับมอบอำนาจช่วง เป็นโจทก์ฟ้อง นายสหัส ตริทิพบุตร ที่ ๑ และนางธนุช ตริทิพบุตร ที่ ๒ เป็นจำเลยต่อศาลแพ่งกรุงเทพใต้ เป็นคดีหมายเลขดำที่ ๑๒๖๐๕/๒๕๕๔ ในฐานะผิดสัญญากู้เงิน ค่าประกัน บังคับจำนอง โอนสิทธิเรียกร้อง จำนวนทุนทรัพย์ ๖,๓๐๕,๗๕๓.๕๖ บาท สรุปได้ว่า

๑.๑ โจทก์เป็นนิติบุคคลประเภทกองทุนรวมตามพระราชบัญญัติหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๓๕ โดยมีบริษัทหลักทรัพย์จัดการกองทุนกสิกรไทย จำกัด เป็นผู้จัดการกองทุนรวมรับผิดชอบการดำเนินงานของโจทก์

๑.๒ จำเลยเป็นลูกค้าและเป็นลูกหนี้ของบริษัทเงินทุน ซีรชียทรีสต์ จำกัด ประเภทเงินกู้ โดยเมื่อวันที่ ๑๓ สิงหาคม ๒๕๕๖ จำเลยได้ตกลงทำสัญญากู้เงินกับบริษัทเงินทุน ซีรชียทรีสต์ จำกัด จำนวน ๕,๐๐๐,๐๐๐ บาท และตกลงชำระดอกเบี้ยในอัตราร้อยละ ๑๗ ต่อปี หากมีประกาศให้เปลี่ยนแปลงอัตรดอกเบี้ยให้สูงขึ้น จำเลยยินยอมให้บริษัทเงินทุน ซีรชียทรีสต์ จำกัด เปลี่ยนแปลงอัตรดอกเบี้ยให้สูงขึ้นได้ทันทีโดยไม่ต้องบอกกล่าวให้จำเลยทราบก่อน และจำเลยตกลงชำระเงินต้นพร้อมด้วยดอกเบี้ยให้กับบริษัทเงินทุน ซีรชียทรีสต์ จำกัด เป็นงวดๆ จำนวน ๖๐ งวด

๑.๓ จำเลยที่ ๒ ได้ตกลงทำสัญญากู้เงินค่าประกันการชำระหนี้ที่จำเลยที่ ๑ มีต่อบริษัทเงินทุน ซีรชียทรีสต์ จำกัด โดยยอมรับผิดอย่างลูกหนี้ร่วม และจำเลยที่ ๒ ได้จดทะเบียนจำนองที่ดิน

พร้อมสิ่งปลูกสร้างไว้ต่อบริษัทเงินทุน ซีรชียทรีสต์ จำกัด เพื่อเป็นประกันหนี้ที่จำเลยมีอยู่ในขณะจำนอง และหรือที่จะมีในภายหน้า ในวงเงินจำนอง ๕,๐๐๐,๐๐๐ บาท

๑.๔ ภายหลังจากจำเลยที่ ๑ ได้ทำสัญญากู้เงินและได้รับเงินกู้ไปจากบริษัทเงินทุน ซีรชียทรีสต์ จำกัด ครบถ้วนแล้ว จำเลยมิได้ชำระหนี้ต้นเงินและดอกเบี้ยตามที่กำหนดไว้ในสัญญา ให้แก่บริษัทเงินทุน ซีรชียทรีสต์ จำกัด จนกระทั่งรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังมีคำสั่งให้บริษัท เงินทุน ซีรชียทรีสต์ จำกัด ระงับการดำเนินกิจการและได้ปิดกิจการถาวรในเดือนธันวาคม ๒๕๔๐ โดยอยู่ภายใต้การกำกับดูแลและชำระบัญชีขององค์การเพื่อการปฏิรูประบบสถาบันการเงิน (ปรส.) และโจทก์เป็นผู้ซื้อและรับโอนสิทธิเรียกร้องในสินทรัพย์สินเชื่อพาณิชย์ และสินเชื่ออื่นบางส่วนจาก บริษัทเงินทุนและบริษัทเงินทุนหลักทรัพย์ผู้ขายซึ่งถูกปิดกิจการ รวมทั้งหนี้สินที่จำเลยมีอยู่กับบริษัท เงินทุน ซีรชียทรีสต์ จำกัด ด้วย โจทก์จึงเป็นผู้รับโอนสิทธิเรียกร้องในหนี้สินที่จำเลยมีอยู่กับบริษัท เงินทุน ซีรชียทรีสต์ จำกัด โดยชอบด้วยกฎหมาย โจทก์ได้ติดตามทวงถามให้จำเลยทั้งสองชำระหนี้ ให้แก่โจทก์หลายครั้งแล้ว แต่จำเลยทั้งสองก็ยังคงเพิกเฉย โจทก์จึงต้องฟ้องจำเลยทั้งสองต่อศาล

๒. จำเลยที่ ๑ และจำเลยที่ ๒ ยื่นคำให้การปฏิเสธคำฟ้องของโจทก์และต่อสู้ว่า เนื่องจาก ในช่วงระยะเวลาที่ผ่านมา ประเทศไทยประสบปัญหาวิกฤตทางเศรษฐกิจอย่างร้ายแรง อันเป็น พฤติการณ์ทำให้ไม่มีการชำระหนี้ตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา ๒๐๕ และมาตรา ๒๑๕ เป็นเหตุให้จำเลยไม่ได้ตกเป็นผู้ผิดนัดและหลุดพ้นจากการชำระหนี้ มีความชอบธรรมที่จะได้รับการคุ้มครองสิทธิตามรัฐธรรมนูญและตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์

๓. จำเลยทั้งสองยื่นคำร้องต่อศาลแพ่งกรุงเทพใต้ ได้แย้งว่า พระราชกำหนดการบริหาร สินทรัพย์ไทย พ.ศ. ๒๕๔๔ มีผลใช้บังคับ เมื่อวันที่ ๕ มิถุนายน ๒๕๔๔ มีผลทำให้สินทรัพย์ ค้ำประกัน หรือสิทธิเรียกร้องของสถาบันการเงินหรือบริษัทบริหารสินทรัพย์ที่รัฐ หรือกองทุน เพื่อการฟื้นฟูและพัฒนาระบบสถาบันการเงิน ธนาคารแห่งประเทศไทย ถือหุ้นเกินร้อยละ ๕๐ ของหุ้นทั้งหมด ต้องโอนเข้าบริษัทบริหารสินทรัพย์ไทย (บสท.) ตามพระราชกำหนดฯ มาตรา ๓๐ ส่วนสินทรัพย์ค้ำประกันอื่น ๆ ที่รัฐหรือกองทุนเพื่อการฟื้นฟูฯ ไม่ได้ถือหุ้นอยู่ด้วย จะโอนเข้า บสท. ได้ต้องมีคุณสมบัติตามพระราชกำหนดฯ มาตรา ๓๑ แม้กระทั่งหนี้ค้ำประกันที่อยู่ในกลุ่ม ๕๖ ไฟแนนซ์ ที่ถูกปิดกิจการ รัฐหรือกองทุนเพื่อการฟื้นฟูฯ ถือหุ้นอยู่เกินร้อยละ ๕๐ ของหุ้นทั้งหมด

ที่อยู่ในบังคับของมาตรา ๓๐ แห่งพระราชกำหนด ฯ ตลอดไป หนี้ค้ำยคุณภาพในคดีนี้ก็มีสถานภาพเช่นเดียวกับหนี้ค้ำยคุณภาพที่ถูกโอนสิทธิเรียกร้องไปยังกองทุนต่างชาติ ในราคาร้อยละ ๒๐ ของต้นเงินตามพระราชกำหนดการปฏิรูประบบสถาบันการเงิน ฯ มีผลทำให้ลูกหนี้เสียสิทธิเข้า บสท. เป็นการเลือกปฏิบัติ ขัดต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๐ และมีผลทำให้บทบัญญัติรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑ ถึงมาตรา ๔ มาตรา ๒๗ ถึงมาตรา ๓๐ และมาตรา ๔๘ ซึ่งเป็นบทบัญญัติว่าด้วยการรับรองสิทธิขั้นพื้นฐานและรับรองสิทธิส่วนบุคคลให้มีความเท่าเทียมกันในทางกฎหมาย ไม่สามารถบังคับใช้ได้

มาตรา ๓๑ แห่งพระราชกำหนดบรรษัทบริหารสินทรัพย์ไทย ฯ เป็นบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่ออกหรือยกเว้นรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕ ซึ่งเป็นการจำกัดสิทธิส่วนบุคคลตามกฎหมาย และขัดต่อสิทธิขั้นพื้นฐานที่บุคคลได้รับเท่าเทียมกันในทางกฎหมายจะเลือกปฏิบัติมิได้ ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๐ ดังนั้น มาตรา ๓๑ แห่งพระราชกำหนดบรรษัทบริหารสินทรัพย์ไทย ฯ จึงขัดต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑ ถึงมาตรา ๔ มาตรา ๒๖ ถึงมาตรา ๓๐ และมาตรา ๔๘ อันเป็นหลักมนุษยธรรม และเป็นหลักสากลที่รองรับสิทธิบุคคล ต้องด้วยบทบัญญัติรัฐธรรมนูญ มาตรา ๖ ไม่มีผลบังคับใช้ได้ จึงขอให้ศาลส่งคำโต้แย้งให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๔ ว่า พระราชกำหนดบรรษัทบริหารสินทรัพย์ไทย ฯ มาตรา ๓๑ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๐ หรือไม่

๔. ศาลแพ่งกรุงเทพใต้พิเคราะห์คำร้องและคำให้การของจำเลยแล้วเห็นว่า ตามคำร้องของจำเลยซึ่งขอให้ศาลส่งคำร้องให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยนั้นเป็นไปตามเงื่อนไขและหลักเกณฑ์ที่กฎหมายกำหนด จากการตรวจสอบพบว่าพระราชกำหนดบรรษัทบริหารสินทรัพย์ไทย พ.ศ. ๒๕๔๔ มาตรา ๓๑ ซึ่งจำเลยอ้างว่าขัดแย้งกับกฎหมายรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๐ นั้น ไม่เคยมีคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญมาก่อน จึงให้มีหนังสือถึงสำนักงานศาลยุติธรรมเพื่อดำเนินการส่งคำร้องพร้อมคำฟ้องและคำให้การของจำเลยในคดีนี้ เพื่อดำเนินการส่งศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยต่อไป

๕. สำนักงานศาลยุติธรรมส่งคำร้องที่เป็นความเห็นของจำเลยทั้งสองขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๔ โดยสรุปว่า คำร้องดังกล่าวมีประเด็นที่ขอให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่า พระราชกำหนดบรรษัทบริหารสินทรัพย์ไทย ฯ มาตรา ๓๑ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๐ หรือไม่

ข้อกฎหมาย**รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐**

มาตรา ๑ “ประเทศไทยเป็นราชอาณาจักรอันหนึ่งอันเดียวจะแบ่งแยกไม่ได้”

มาตรา ๒ “ประเทศไทยมีการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข”

มาตรา ๓ “อำนาจอธิปไตยเป็นของปวงชนชาวไทย พระมหากษัตริย์ผู้ทรงเป็นประมุข ทรงใช้อำนาจนั้นทางรัฐสภา คณะรัฐมนตรี และศาล ตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญนี้”

มาตรา ๔ “ศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ สิทธิ และเสรีภาพของบุคคลย่อมได้รับความคุ้มครอง”

มาตรา ๖ “รัฐธรรมนูญเป็นกฎหมายสูงสุดของประเทศ บทบัญญัติใดของกฎหมาย กฎ หรือข้อบังคับ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญนี้ บทบัญญัตินั้นเป็นอันใช้บังคับมิได้”

มาตรา ๒๗ “สิทธิและเสรีภาพที่รัฐธรรมนูญนี้รับรองไว้โดยชัดแจ้ง โดยปริยาย หรือโดย คำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ ย่อมได้รับความคุ้มครองและผูกพันรัฐสภา คณะรัฐมนตรี ศาล และ องค์การอื่นของรัฐโดยตรง ในการตรากฎหมาย การใช้บังคับกฎหมาย และการตีความกฎหมายทั้งปวง”

มาตรา ๒๘ “บุคคลย่อมอ้างศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์หรือใช้สิทธิและเสรีภาพของตนได้เท่าที่ ไม่ละเมิดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลอื่น ไม่เป็นปฏิปักษ์ต่อรัฐธรรมนูญ หรือไม่ขัดต่อศีลธรรมอันดี ของประชาชน

บุคคลซึ่งถูกละเมิดสิทธิหรือเสรีภาพที่รัฐธรรมนูญนี้รับรองไว้ สามารถยกบทบัญญัติแห่ง รัฐธรรมนูญนี้เพื่อใช้สิทธิทางศาลหรือยกขึ้นเป็นข้อต่อสู้คดีในศาลได้”

มาตรา ๒๙ “การจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลที่รัฐธรรมนูญรับรองไว้จะกระทำมิได้ เว้นแต่โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายเฉพาะเพื่อการที่รัฐธรรมนูญนี้กำหนดไว้และเท่าที่จำเป็น เท่านั้น และจะกระทบกระเทือนสาระสำคัญของสิทธิและเสรีภาพนั้นมิได้”

กฎหมายตามวรรคหนึ่งต้องมีผลใช้บังคับเป็นการทั่วไปและไม่มุ่งหมายให้ใช้บังคับแก่กรณีใด กรณีหนึ่งหรือแก่บุคคลใดบุคคลหนึ่งเป็นการเจาะจง ทั้งต้องระบุบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญที่ให้อำนาจ ในการตรากฎหมายนั้นด้วย

บทบัญญัติวรรคหนึ่งและวรรคสองให้นำมาใช้บังคับกับกฎหมายหรือข้อบังคับที่ออกโดยอาศัยอำนาจ ตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายด้วย โดยอนุโลม”

มาตรา ๓๐ “บุคคลย่อมเสมอกันในกฎหมายและได้รับความคุ้มครองตามกฎหมายเท่าเทียมกัน ชายและหญิงมีสิทธิเท่าเทียมกัน

การเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมต่อบุคคลเพราะเหตุแห่งความแตกต่างในเรื่องถิ่นกำเนิด เชื้อชาติ ภาษา เพศ อายุ สภาพทางกายหรือสุขภาพ สถานะของบุคคล ฐานะทางเศรษฐกิจหรือสังคม ความเชื่อทางศาสนา การศึกษาอบรม หรือความคิดเห็นทางการเมืองอันไม่ขัดต่อบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ จะกระทำมิได้

มาตรการที่รัฐกำหนดขึ้นเพื่อขจัดอุปสรรคหรือส่งเสริมให้บุคคลสามารถใช้สิทธิและเสรีภาพ ได้เช่นเดียวกับบุคคลอื่น ย่อมไม่ถือเป็นการเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมตามวรรคสาม”

มาตรา ๔๘ “สิทธิของบุคคลในทรัพย์สินย่อมได้รับความคุ้มครอง ขอบเขตแห่งสิทธิ และการจำกัดสิทธิเช่นว่านี้ ย่อมเป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติ

การสืบมรดกย่อมได้รับความคุ้มครอง สิทธิของบุคคลในการสืบมรดกย่อมเป็นไปตามที่ กฎหมายบัญญัติ”

มาตรา ๒๖๔ “ในการที่ศาลจะใช้บทบัญญัติแห่งกฎหมายบังคับแก่คดีใด ถ้าศาลเห็นเอง หรือคู่ความโต้แย้งว่าบทบัญญัติแห่งกฎหมายนั้นขัดด้วยบทบัญญัติมาตรา ๖ และยังไม่มีการวินิจฉัย ของศาลรัฐธรรมนูญในส่วนที่เกี่ยวกับบทบัญญัตินั้น ให้ศาลรอการพิจารณาพิพากษาคดีไว้ชั่วคราว และส่งความเห็นเช่นนั้นตามทางราชการเพื่อศาลรัฐธรรมนูญจะได้พิจารณาวินิจฉัย

ในกรณีที่ศาลรัฐธรรมนูญเห็นว่าคำโต้แย้งของคู่ความตามวรรคหนึ่งไม่เป็นสาระอันควรได้รับการวินิจฉัย ศาลรัฐธรรมนูญจะไม่รับเรื่องดังกล่าวไว้พิจารณาก็ได้

คำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญให้ใช้ได้โดยทั่วถึง แต่ไม่กระทบกระเทือนถึงคำพิพากษา ของศาลอันถึงที่สุดแล้ว”

พระราชกำหนดการบริหารสินทรัพย์ไทย พ.ศ. ๒๕๔๔

มาตรา ๓๐ “ให้สถาบันการเงินหรือบริษัทบริหารสินทรัพย์ที่มีกองทุนฟื้นฟู หน่วยงานของรัฐ หรือรัฐวิสาหกิจแห่งใดแห่งหนึ่งหรือรวมกันเป็นผู้ถือหุ้นเกินร้อยละห้าสิบของทุนจดทะเบียนที่ชำระแล้ว โอนสินทรัพย์ที่จัดเป็นสินทรัพย์ด้อยคุณภาพ ณ วันที่ ๓๑ ธันวาคม ๒๕๔๓ ทั้งหมดให้แก่ บสท. ภายในเวลาที่ บสท. กำหนด

สินทรัพย์ด้อยคุณภาพที่ต้องโอนตามวรรคหนึ่ง ได้แก่สินทรัพย์ดังต่อไปนี้

- (๑) สินทรัพย์จัดชั้นสูญ
- (๒) สินทรัพย์จัดชั้นสงสัยจะสูญ
- (๓) สินทรัพย์จัดชั้นสงสัย
- (๔) สินทรัพย์จัดชั้นต่ำกว่ามาตรฐาน

สินทรัพย์ด้อยคุณภาพตาม (๑) และ (๒) คณะกรรมการบริหารโดยความเห็นชอบของคณะกรรมการ จะกำหนดให้โอนมาแต่เฉพาะสินทรัพย์ที่มีเจ้าหนี้เกินหนึ่งรายก็ได้ แต่สถาบันการเงินหรือบริษัทบริหาร สินทรัพย์ซึ่งเป็นเจ้าหนี้หรือผู้รับโอนหนี้จากสถาบันการเงิน แล้วแต่กรณี ต้องรายงานการดำเนินการ เกี่ยวกับสินทรัพย์ด้อยคุณภาพที่เหลือให้ บสท. ทราบตามเวลาที่ บสท. กำหนด และ บสท. จะสั่งให้ สถาบันการเงินหรือบริษัทบริหารสินทรัพย์ดังกล่าวโอนสินทรัพย์นั้นทั้งหมดหรือบางรายให้แก่ บสท. เมื่อใดก็ได้

ในกรณีที่คณะกรรมการเห็นสมควรจะกำหนดให้สถาบันการเงินหรือบริษัทบริหารสินทรัพย์ ตามวรรคหนึ่งโอนสินทรัพย์ตาม (๓) และ (๔) เฉพาะบางส่วน และโอนสินทรัพย์จัดชั้นกล่าวถึง เป็นพิเศษเฉพาะรายให้แก่ บสท. ก็ได้

สินทรัพย์ด้อยคุณภาพตาม (๑) ที่โอนมา หากเป็นสินทรัพย์จัดชั้นสูญที่ตัดออกจากบัญชีแล้ว หรือที่ไม่มีทรัพย์สินเป็นหลักประกัน ให้ถือว่าไม่มีมูลค่า และให้ บสท. ตรวจสอบการดำเนินการของ สถาบันการเงินที่โอนสินทรัพย์เช่นว่านั้นว่า ได้ดำเนินการถูกต้องตามกฎหมาย ระเบียบ หรือข้อบังคับ ของสถาบันการเงินนั้นหรือของธนาคารแห่งประเทศไทยหรือไม่ เพื่อรายงานให้ธนาคารแห่งประเทศไทย ดำเนินคดีต่อผู้รับผิดชอบต่อไป

สินทรัพย์ด้อยคุณภาพที่ต้องโอนตามวรรคหนึ่ง ให้รวมถึงสินทรัพย์ที่มีการฟ้องคดีอยู่ในศาล โดยศาลยังไม่ได้มีคำพิพากษาด้วย โดยให้ศาลสั่งจำหน่ายคดีออกจากสารบบความ เว้นแต่ บสท. จะยื่นคำร้องขอเป็นอย่างอื่น แต่ไม่รวมถึงสินทรัพย์ด้อยคุณภาพที่ลูกหนี้ถูกศาลสั่งพิทักษ์ทรัพย์ชั่วคราว หรือเด็ดขาดหรือให้ความเห็นชอบแผนฟื้นฟูกิจการของลูกหนี้แล้ว

สินทรัพย์ด้อยคุณภาพที่ลูกหนี้ถูกศาลล้มละลายสั่งฟื้นฟูกิจการแต่ยังไม่ได้ให้ความเห็นชอบ แผนฟื้นฟูกิจการนั้น ถ้าลูกหนี้และผู้ทำแผนฟื้นฟูกิจการร่วมกันร้องขอโดยมีเหตุอันสมควรศาลจะสั่ง

ให้ดำเนินการฟื้นฟูกิจการต่อไปโดยไม่สั่งจำหน่ายคดีจากสารบบความก็ได้ แต่ต้องยื่นคำร้องขอเสียภายในเก้าสิบวันนับแต่วันที่พระราชกำหนดนี้ใช้บังคับ

คดีที่ศาลสั่งจำหน่ายออกจากสารบบความตามวรรคหก ถ้าอายุความฟ้องร้องยังไม่ถึงห้าปี นับแต่วันจำหน่ายคดี ให้ขยายอายุความออกไปเป็นห้าปีนับแต่วันที่ศาลสั่งจำหน่ายคดี”

มาตรา ๓๑ “บสท. จะรับโอนสินทรัพย์จากสถาบันการเงินหรือบริษัทบริหารสินทรัพย์อื่น นอกจากที่กำหนดไว้ในมาตรา ๓๐ ก็ได้ แต่ต้องเป็นสินทรัพย์ที่มีลักษณะดังต่อไปนี้

(๑) เป็นสินทรัพย์ด้อยคุณภาพตามมาตรา ๓๐ วรรคสอง (๑) (๒) (๓) หรือ (๔) ที่มีอยู่ ณ วันที่ ๓๑ ธันวาคม ๒๕๔๓ เฉพาะที่มีทรัพย์สินเป็นหลักประกันการชำระหนี้

(๒) เป็นสินทรัพย์ที่มีลูกหนี้เป็นนิติบุคคลและมีเจ้าหนี้เป็นสถาบันการเงินหรือบริษัทบริหารสินทรัพย์ตั้งแต่สองรายขึ้นไป ไม่ว่าจะมิบุคคลธรรมดาเป็นลูกหนี้ในฐานะผู้ค้าประกันด้วย หรือไม่ก็ตาม

(๓) มูลค่าของสินทรัพย์ด้อยคุณภาพตามบัญชีของทุกสถาบันการเงินและบริษัทบริหารสินทรัพย์รวมกันสำหรับลูกหนี้แต่ละรายเป็นจำนวนเงินตั้งแต่ห้าล้านบาทขึ้นไป และ

(๔) สินทรัพย์ด้อยคุณภาพนั้นยังมีได้มีความตกลงเป็นหนังสือปรับโครงสร้างหนี้ใหม่ภายในสามสิบวันนับแต่วันที่พระราชกำหนดนี้ใช้บังคับ และมีได้เป็นสินทรัพย์ด้อยคุณภาพที่ลูกหนี้ถูกศาลมีคำสั่งให้ความเห็นชอบแผนฟื้นฟูกิจการของลูกหนี้ตามกฎหมายว่าด้วยล้มละลายแล้วก่อนวันที่พระราชกำหนดนี้ใช้บังคับ

ในการรับโอนสินทรัพย์ด้อยคุณภาพตามวรรคหนึ่ง คณะกรรมการจะกำหนดให้รับโอนเฉพาะสินทรัพย์ด้อยคุณภาพตามมาตรา ๓๐ วรรคสอง (๑) หรือ (๒) หรือสินทรัพย์ด้อยคุณภาพตามมาตรา ๓๐ วรรคสอง (๓) และ (๔) ซึ่งเปลี่ยนไปเป็นสินทรัพย์ด้อยคุณภาพตามมาตรา ๓๐ วรรคสอง (๑) หรือ (๒) ในวันหรือก่อนวันที่พระราชกำหนดนี้ใช้บังคับก็ได้”

ประเด็นที่ต้องวินิจฉัย

พระราชกำหนดการบริหารสินทรัพย์ไทย ฯ มาตรา ๓๑ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๐ หรือไม่

ข้อพิจารณาและคำวินิจฉัย

พิเคราะห์แล้ว รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ มาตรา ๓๐ เป็นบทบัญญัติเกี่ยวกับการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของชนชาวไทย ให้บุคคลมีความเสมอกันในกฎหมายและได้รับ

ความคุ้มครองตามกฎหมายอย่างเท่าเทียมกัน การเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมต่อบุคคลเพราะเหตุแห่งความแตกต่างในเรื่องสถานะของบุคคล ฐานะทางเศรษฐกิจหรือสังคมจะกระทำมิได้

คณะรัฐมนตรีได้อาศัยอำนาจตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๘ เพื่อรักษาความมั่นคงในทางเศรษฐกิจของประเทศ และเป็นกรณีฉุกเฉินที่มีความจำเป็นรีบด่วนอันมิอาจจะหลีกเลี่ยงได้ ตราพระราชกำหนดบรรษัทบริหารสินทรัพย์ไทย พ.ศ. ๒๕๔๔ ขึ้นเมื่อวันที่ ๗ มิถุนายน ๒๕๔๔ ประกาศในราชกิจจานุเบกษา เล่ม ๑๑๘ ตอนที่ ๓๘ ก วันที่ ๘ มิถุนายน พ.ศ. ๒๕๔๔ มีผลใช้บังคับตั้งแต่วันที่ ๕ มิถุนายน พ.ศ. ๒๕๔๔ และเสนอขอให้รัฐสภาพิจารณาอนุมัติพระราชกำหนดบรรษัทบริหารสินทรัพย์ไทย พ.ศ. ๒๕๔๔ ซึ่งในคราวประชุมสภาผู้แทนราษฎร ชุดที่ ๒๑ ปีที่ ๑ ครั้งที่ ๑ (สมัยวิสามัญ) วันอังคารที่ ๒๖ มิถุนายน ๒๕๔๔ ที่ประชุมได้ลงมติอนุมัติพระราชกำหนดดังกล่าวและในคราวประชุมวุฒิสภา ครั้งที่ ๑ (สมัยวิสามัญ) วันศุกร์ที่ ๒๕ มิถุนายน ๒๕๔๔ ที่ประชุมได้ลงมติอนุมัติพระราชกำหนดดังกล่าว และนายกรัฐมนตรีได้ลงประกาศการอนุมัติพระราชกำหนดบรรษัทบริหารสินทรัพย์ไทย พ.ศ. ๒๕๔๔ ในราชกิจจานุเบกษา เล่ม ๑๑๘ ตอนที่ ๕๑ ก วันที่ ๓ กรกฎาคม ๒๕๔๔ พระราชกำหนดบรรษัทบริหารสินทรัพย์ไทย พ.ศ. ๒๕๔๔ ได้ดำเนินการตามกระบวนการตราพระราชกำหนดครบถ้วนตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๘ จึงมีผลใช้บังคับเป็นพระราชบัญญัติต่อไป

พระราชกำหนดบรรษัทบริหารสินทรัพย์ไทย พ.ศ. ๒๕๔๔ มาตรา ๓๐ เป็นการกำหนดให้สถาบันการเงินหรือบริษัทบริหารสินทรัพย์ที่มีกองทุนเพื่อการฟื้นฟูและพัฒนาระบบสถาบันการเงินตามกฎหมายว่าด้วยธนาคารแห่งประเทศไทย หน่วยงานของรัฐ หรือรัฐวิสาหกิจแห่งใดแห่งหนึ่งหรือรวมกันเป็นผู้ถือหุ้นเกินร้อยละห้าสิบของทุนจดทะเบียนที่ชำระแล้ว โอนสินทรัพย์ที่จัดเป็นสินทรัพย์ด้อยคุณภาพ ณ วันที่ ๓๑ ธันวาคม ๒๕๔๓ ทั้งหมดให้แก่ บสท. ภายในวันที่ บสท. กำหนด และสินทรัพย์ด้อยคุณภาพที่ต้องโอนดังกล่าว ได้แก่ (๑) สินทรัพย์จัดชั้นสูญ (๒) สินทรัพย์จัดชั้นสงสัยจะสูญ (๓) สินทรัพย์จัดชั้นสงสัย และ (๔) สินทรัพย์จัดชั้นต่ำกว่ามาตรฐาน ฯลฯ

พระราชกำหนดบรรษัทบริหารสินทรัพย์ไทย พ.ศ. ๒๕๔๔ มาตรา ๓๑ เป็นบทบัญญัติที่ให้อำนาจ บสท. จะรับโอนสินทรัพย์จากสถาบันการเงินหรือบริษัทบริหารสินทรัพย์อื่นนอกจากที่กำหนดไว้ในมาตรา ๓๐ ก็ได้ แต่ต้องเป็นสินทรัพย์ที่มีลักษณะดังต่อไปนี้

(๑) เป็นสินทรัพย์ด้อยคุณภาพตามมาตรา ๓๐ วรรคสอง (๑) สินทรัพย์จัดชั้นสูญ (๒) สินทรัพย์จัดชั้นสงสัยจะสูญ (๓) สินทรัพย์จัดชั้นสงสัย หรือ (๔) สินทรัพย์จัดชั้นต่ำกว่ามาตรฐาน ที่มีอยู่ ณ วันที่ ๓๑ ธันวาคม ๒๕๔๓ เฉพาะที่มีทรัพย์สินเป็นหลักประกันการชำระหนี้

(๒) เป็นสินทรัพย์ที่มีลูกหนี้เป็นนิติบุคคลและมีเจ้าหนี้เป็นสถาบันการเงินหรือบริษัทบริหารสินทรัพย์ตั้งแต่สองรายขึ้นไป ไม่ว่าจะมิบุคคลธรรมดาเป็นลูกหนี้ในฐานะผู้ค้าประกันด้วยหรือไม่ก็ตาม

(๓) มูลค่าของสินทรัพย์ด้อยคุณภาพตามบัญชีของทุกสถาบันการเงินและบริษัทบริหารสินทรัพย์รวมกันสำหรับลูกหนี้แต่ละรายเป็นจำนวนเงินตั้งแต่ห้าล้านบาทขึ้นไป และ

(๔) สินทรัพย์ด้อยคุณภาพนั้นยังมิได้มีความตกลงเป็นหนังสือปรับโครงสร้างหนี้ใหม่ภายในสามสิบวันนับแต่วันที่พระราชกำหนดนี้ใช้บังคับ และมีได้เป็นสินทรัพย์ด้อยคุณภาพที่ลูกหนี้ถูกศาลมีคำสั่งให้ความเห็นชอบแผนฟื้นฟูกิจการของลูกหนี้ตามกฎหมายว่าด้วยล้มละลายแล้วก่อนวันที่พระราชกำหนดนี้ใช้บังคับ

รัฐได้ตราพระราชกำหนดการบริหารสินทรัพย์ไทย พ.ศ. ๒๕๔๔ โดยอาศัยอำนาจตามมาตรา ๒๑๘ แห่งรัฐธรรมนูญ ซึ่งมีเหตุผลว่า เนื่องจากในช่วงระยะเวลาที่ผ่านมาประเทศไทยได้ประสบปัญหาวิกฤตทางเศรษฐกิจอย่างร้ายแรง ทำให้ลูกหนี้ของสถาบันการเงินไม่สามารถชำระสินเชื่อที่ตนมีกับสถาบันการเงินได้ และสินเชื่อเหล่านี้ได้กลายเป็นสินเชื่อที่ไม่ก่อให้เกิดรายได้แก่สถาบันการเงินเป็นจำนวนมาก หากปล่อยเวลาให้เนิ่นช้าต่อไป ฐานะของสถาบันการเงินที่เกี่ยวข้องจะเกิดปัญหาอย่างรุนแรงและกระทบต่อการฟื้นฟูเศรษฐกิจต่อไปได้ เป็นการสมควรที่จะเร่งแก้ปัญหาเพื่อรักษาความมั่นคงในทางเศรษฐกิจของประเทศด้วยการจัดตั้งบริษัทบริหารสินทรัพย์แห่งชาติขึ้น เพื่อให้เป็นหน่วยงานของรัฐที่จะทำหน้าที่แก้ปัญหาการค้างชำระหนี้ของลูกหนี้ของสถาบันการเงินของรัฐและเอกชนให้เป็นไปอย่างรวดเร็ว ด้วยการรับโอนสินทรัพย์ที่จัดเป็นสินทรัพย์ด้อยคุณภาพมาจากสถาบันการเงินและบริษัทบริหารสินทรัพย์ เพื่อนำมาบริหารจัดการตามวิธีการที่กำหนดไว้ ทั้งนี้ จะต้องพยายามให้ลูกหนี้ซึ่งรับโอนมาอยู่ในฐานะที่สามารถชำระหนี้ที่ค้างชำระได้ และให้ลูกหนี้เหล่านั้นสามารถดำเนินกิจการของตนต่อไปได้อย่างมีประสิทธิภาพ และทำให้สินเชื่อที่ไม่ก่อให้เกิดรายได้หมดสิ้นลงหรือเหลือน้อยที่สุดในขณะเดียวกัน ไม่ก่อให้เกิดความเสียหายแก่สถาบันการเงินจนไม่สามารถดำเนินกิจการต่อไปได้ อันจะเป็นการสร้างเสถียรภาพให้แก่เศรษฐกิจและระบบสถาบันการเงินโดยรวม ซึ่งหากการจัดตั้งบริษัทบริหารสินทรัพย์แห่งชาติล่าช้า ความเสียหายทางเศรษฐกิจจะเพิ่มมากขึ้นจนกระทบต่อความมั่นคง

ในทางเศรษฐกิจของประเทศอย่างรุนแรง จึงเป็นกรณีฉุกเฉินที่มีความจำเป็นรีบด่วนอันมิอาจหลีกเลี่ยงได้ในอันที่จะรักษาความมั่นคงทางเศรษฐกิจของประเทศ จึงจำเป็นต้องตราพระราชกำหนดนี้

สินทรัพย์ด้อยคุณภาพเป็นสิทธิเรียกร้องหรือหนี้สินที่ลูกหนี้ของสถาบันการเงินค้างชำระจนมีผลกระทบกระเทือนต่อการดำเนินงานของสถาบันการเงินนั้น เป็นอุปสรรคต่อการเพิ่มทุนของสถาบันการเงินและกระทบกระเทือนต่อความสามารถในการให้สินเชื่อในภาคเศรษฐกิจ การที่รัฐตราพระราชกำหนดบรรษัทบริหารสินทรัพย์ไทย พ.ศ. ๒๕๔๔ ตั้ง บสท. เพื่อแก้ไขปัญหาการค้างชำระหนี้ของสถาบันการเงินของรัฐและเอกชน ด้วยการรับโอนสินทรัพย์ด้อยคุณภาพมาจากสถาบันการเงินโดย บสท. จะดำเนินการบริหารสินทรัพย์ด้อยคุณภาพของสถาบันการเงิน ปรับโครงสร้างหนี้ เพื่อให้สถาบันการเงินสามารถดำเนินงานต่อไปได้ และทำให้สินเชื่อที่ไม่ก่อให้เกิดรายได้หมดสิ้นลงสินทรัพย์ด้อยคุณภาพมี ๒ ประเภท ได้แก่

(๑) สินทรัพย์ด้อยคุณภาพตามมาตรา ๓๐ เป็นสินทรัพย์ด้อยคุณภาพของสถาบันการเงินหรือบริษัทบริหารสินทรัพย์ที่กองทุนฟื้นฟู หรือหน่วยงานของรัฐ เป็นผู้ถือหุ้นเกินร้อยละห้าสิบของทุนจดทะเบียน ซึ่งพระราชกำหนดบรรษัทบริหารสินทรัพย์ไทย ฯ กำหนดให้สถาบันการเงินหรือบริษัทบริหารสินทรัพย์ของรัฐโอนสินทรัพย์ด้อยคุณภาพ ณ วันที่ ๓๑ ธันวาคม ๒๕๔๓ ให้แก่ บสท.

(๒) สินทรัพย์ด้อยคุณภาพ ตามมาตรา ๓๑ เป็นสินทรัพย์ด้อยคุณภาพของสถาบันการเงินหรือบริษัทบริหารสินทรัพย์อื่นนอกจากที่กำหนดไว้ในมาตรา ๓๐ ซึ่งพระราชกำหนดบรรษัทบริหารสินทรัพย์ไทย ฯ กำหนดให้สถาบันการเงินหรือบริษัทบริหารสินทรัพย์ของเอกชนโอนสินทรัพย์ด้อยคุณภาพให้ บสท. โดยมีหลักเกณฑ์ตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา ๓๑ การที่จะโอนสินทรัพย์ด้อยคุณภาพของเอกชนมาเป็นของรัฐ สมควรที่จะต้องให้เอกชนให้ความยินยอมด้วย รัฐไม่สามารถบังคับให้สถาบันการเงินหรือบริษัทบริหารสินทรัพย์ของเอกชนโอนสินทรัพย์ให้แก่ บสท. ทุกรายได้ เพราะจะเป็นการกระทบต่อสิทธิในทรัพย์สินของเอกชน ซึ่งได้รับความคุ้มครองตามกฎหมาย พระราชกำหนดบรรษัทบริหารสินทรัพย์ไทย ฯ จึงกำหนดให้เอกชนโอนสินทรัพย์ด้อยคุณภาพให้แก่ บสท. ด้วยความสมัครใจโดยได้กำหนดเงื่อนไขในการรับโอนไว้ในมาตรา ๓๑ อนุมาตรา ๑ ถึง ๔

เหตุผลที่กำหนดเงื่อนไขตามมาตรา ๓๑ อนุมาตรา ๑ ถึง ๔ เพื่อให้รัฐมีต้นทุนในการดำเนินการให้น้อยที่สุด โดยก่อให้เกิดประโยชน์มากที่สุด

เมื่อพิจารณาพระราชกำหนดบรรษัทบริหารสินทรัพย์ไทย พ.ศ. ๒๕๔๔ มาตรา ๓๑ เห็นว่า บสท. มีวัตถุประสงค์ในการบริหารสินทรัพย์ด้วยคุณภาพ ปรับโครงสร้างหนี้ และปรับโครงสร้างกิจการของสินทรัพย์ด้วยคุณภาพที่เป็นสิทธิเรียกร้องหรือหนี้สินของลูกหนี้ของสถาบันการเงินหรือบริษัทบริหารสินทรัพย์ของรัฐ กฎหมายจึงบังคับให้สถาบันการเงินหรือบริษัทบริหารสินทรัพย์ของรัฐต้องโอนสินทรัพย์ด้วยคุณภาพ ณ วันที่ ๓๑ ธันวาคม ๒๕๔๓ ทั้งหมดให้แก่ บสท. แต่กฎหมายมิได้บังคับให้สถาบันการเงินหรือบริษัทบริหารสินทรัพย์ของเอกชนต้องโอนสินทรัพย์ด้วยคุณภาพให้กับ บสท. เพราะจะเป็นการกระทบสิทธิของเอกชน แต่อาศัยหลักของความยินยอมหรือความสมัครใจ และกำหนดหลักเกณฑ์ในการโอนต้องเป็นไปตามมาตรา ๓๑ เพื่อให้รัฐมีต้นทุนในการดำเนินการให้น้อยที่สุด โดยก่อให้เกิดประโยชน์มากที่สุด และเพื่อมิให้ บสท. ต้องรับภาระจากการขาดทุน ซึ่งอาจเกิดความเสียหายต่อรัฐ นอกจากนี้ สินทรัพย์ด้วยคุณภาพของสถาบันการเงินเอกชนก็มีพระราชกำหนดบรรษัทบริหารสินทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๔๑ กำหนดให้โอนสินทรัพย์ด้วยคุณภาพของสถาบันการเงินเอกชนให้กับบริษัทบริหารสินทรัพย์เพื่อดำเนินการบริหารสินทรัพย์อยู่แล้ว จึงเห็นว่า พระราชกำหนดบรรษัทบริหารสินทรัพย์ไทย พ.ศ. ๒๕๔๔ มาตรา ๓๑ ได้กำหนดหลักเกณฑ์ที่ใช้บังคับเป็นการทั่วไป ซึ่งหลักเกณฑ์ดังกล่าวเป็นไปเพื่อประโยชน์ของส่วนรวม ประกอบกับเป็นบทบัญญัติของกฎหมายที่ใช้บังคับกับสถาบันการเงินหรือบริษัทบริหารสินทรัพย์ของเอกชนโดยเสมอภาคกัน และเป็นบทบัญญัติที่อาศัยความยินยอมหรือความสมัครใจและเป็นหลักในการรับโอนสินทรัพย์ด้วยคุณภาพของสถาบันการเงินหรือบริษัทบริหารสินทรัพย์ของภาคเอกชน ดังนั้น พระราชกำหนดบรรษัทบริหารสินทรัพย์ไทย พ.ศ. ๒๕๔๔ มาตรา ๓๑ จึงเป็นบทบัญญัติของกฎหมายที่ให้ความคุ้มครองบุคคลอย่างเท่าเทียมกัน ไม่เป็นการเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมต่อบุคคล เพราะเหตุแห่งความแตกต่างในเรื่องสถานะของบุคคล หรือฐานะทางเศรษฐกิจหรือสังคมแต่อย่างใด

ด้วยเหตุผลข้างต้น จึงวินิจฉัยว่า พระราชกำหนดบรรษัทบริหารสินทรัพย์ไทย พ.ศ. ๒๕๔๔ มาตรา ๓๑ ไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๐ แต่ประการใด

นายผัน จันทรปาน

ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ