

คำวินิจฉัยของ นายมงคล สระภูมิตูลาการศาลรัฐธรรมนูญ

ที่ ๓๗/๒๕๕๗

วันที่ ๓๐ มีนาคม ๒๕๕๗

เรื่อง ศาลแพ่งส่งคำโต้แย้งของจำเลยให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๔ กรณีพระราชกำหนดบริษัทบริหารสินทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๕๑ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ

สำนักงานศาลยุติธรรมมีหนังสือลงวันที่ ๓๐ เมษายน ๒๕๕๕ ว่า ศาลแพ่งได้ส่งคำโต้แย้งของบริษัท เดอะ ซี.อี.ซี. คอนสตรัคชั่น จำกัด จำกัดที่ ๑ บริษัท ซีวิล เอนจิเนียริง จำกัด จำกัดที่ ๒ นายชวัล อัสศิริสุข จำกัดที่ ๔ นางงามนิศย์ พงษ์กิจสมบัติ จำกัดที่ ๖ ในคดีแพ่งหมายเลขดำที่ ๕๕๕๓/๒๕๕๓ ขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๔ ในประเด็นว่า พระราชกำหนดบริษัทบริหารสินทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๕๑ มาตรา ๕ วรรคสอง ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕ วรรคสอง หรือไม่ โดยมีข้อเท็จจริงตามคำร้องสรุปได้ดังนี้

๑. บริษัทบริหารสินทรัพย์จันทบุรี จำกัด เป็นโจทก์ ยื่นฟ้องต่อศาลแพ่ง เป็นคดีแพ่งหมายเลขดำที่ ๕๕๕๓/๒๕๕๓ โดยมีบริษัท เดอะ ซี.อี.ซี. คอนสตรัคชั่น จำกัด ที่ ๑ กับพวกเป็นจำเลย เรื่อง ผิดข้อตกลงกู้เงิน ตัวสัญญาใช้เงิน ค่าประกัน จำน่า จำนอง คำฟ้องสรุปว่า จำกัดที่ ๑ ได้ทำบันทึกข้อตกลงวงเงินสินเชื่อกู้ยืมเงิน กับบริษัทเงินทุนหลักทรัพย์ ภัทรธนกิจ จำกัด (มหาชน) หรือบริษัทเงินทุน ภัทรธนกิจ จำกัด (มหาชน) ในปัจจุบัน โดยจำกัดที่ ๒ - ๖ เป็นผู้ค้ำประกันสินเชื่อของ จำกัดที่ ๑ ต่อมาบริษัทเงินทุน ภัทรธนกิจ จำกัด (มหาชน) ได้ทำสัญญาโอนขายสินเชื่อประเภท ด้อยคุณภาพและสัญญาหลักประกันเกี่ยวกับสินเชื่อด้วยคุณภาพให้กับโจทก์ตามพระราชกำหนดบริษัทบริหารสินทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๕๑ ซึ่งรวมถึงหนี้ที่บริษัทจำกัดที่ ๑ และผู้ค้ำประกันต้องร่วมรับผิดชอบด้วย โจทก์ได้มีหนังสือแจ้งให้จำเลยทั้งหมดชำระหนี้ต่อโจทก์ แต่จำเลยเพิกเฉย โจทก์จึงฟ้องจำเลยเป็นคดีนี้

๒. จำเลยทั้งหกยื่นคำให้การต่อสู้คดีและปฏิเสธฟ้องโจทก์ ต่อมาจำกัดที่ ๑ จำกัดที่ ๒ จำกัดที่ ๔ และจำกัดที่ ๖ ยื่นคำร้องต่อศาลแพ่งสรุปว่า พระราชกำหนดบริษัทบริหารสินทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๕๑ มาตรา ๕ วรรคสอง ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕ วรรคสอง เนื่องจากเป็นกฎหมายที่ไม่มีผลใช้บังคับเป็นการทั่วไป แต่เป็นกฎหมายที่มีเจตนาให้มีผลบังคับใช้และมุ่งหมายใช้บังคับเฉพาะ “กรณีสินทรัพย์ของสถาบันการเงินที่ธนาคารแห่งประเทศไทยประกาศให้เป็นสินทรัพย์ด้อยคุณภาพ ที่จำหน่ายจ่ายโอนให้บริษัทบริหารสินทรัพย์ได้” เท่านั้น และธนาคารแห่งประเทศไทย

มิได้ให้โอกาสลูกค้าที่มีสินเชื่อกับสถาบันการเงินโต้แย้งว่า สินเชื่อของตนมิใช่สินเชื่อด้วยคุณภาพก่อนที่ธนาคารแห่งประเทศไทยจะประกาศกำหนดให้สินทรัพย์ใดเป็นสินทรัพย์ด้วยคุณภาพ นอกจากนี้บริษัทที่จะเป็น “บริษัทบริหารสินทรัพย์” ตามพระราชกำหนดดังกล่าวก็มิได้เปิดกว้างให้สิทธิแก่บริษัทจำกัดหรือบริษัทมหาชนจำกัดโดยทั่วไปมีความเสมอภาคกันในการเข้ามาเป็นบริษัทบริหารสินทรัพย์ แต่กลับจำกัดสิทธิเฉพาะที่ได้รับอนุมัติจากผู้ว่าการธนาคารแห่งประเทศไทยเท่านั้น พระราชกำหนดดังกล่าวจึงเป็นกฎหมายที่มีเจตนามุ่งหมายใช้บังคับเฉพาะกรณีและบุคคลใดบุคคลหนึ่งโดยเฉพาะ จึงมิได้มีเจตนาให้มีผลใช้บังคับเป็นการทั่วไปแต่อย่างใด โดยเฉพาะบทบัญญัติมาตรา ๕ วรรคสอง ของพระราชกำหนดดังกล่าวที่ “ให้บริษัทบริหารสินทรัพย์สามารถประกอบธุรกิจเงินทุนได้ โดยไม่อยู่ภายใต้บังคับแห่งกฎหมายนั้น” เป็นบทบัญญัติที่แสดงเจตนามุ่งใช้เฉพาะกรณีโดยชัดแจ้ง และขอให้ศาลแพ่งส่งความเห็นตามคำร้องดังกล่าวเพื่อให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๔

๓. ศาลแพ่งพิจารณาแล้ว มีคำสั่งให้ส่งคำโต้แย้งของจำเลยทั้งสี่ ผู้ร้อง ให้ศาลรัฐธรรมนูญเพื่อพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๔

ข้อกฎหมาย

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐

มาตรา ๖ รัฐธรรมนูญเป็นกฎหมายสูงสุดของประเทศ บทบัญญัติใดของกฎหมาย กฎหรือข้อบังคับ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญนี้ บทบัญญัตินั้นเป็นอันใช้บังคับมิได้

มาตรา ๒๕ การจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลที่รัฐธรรมนูญรับรองไว้จะกระทำมิได้ เว้นแต่โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายเฉพาะเพื่อการที่รัฐธรรมนูญนี้กำหนดไว้และเท่าที่จำเป็นเท่านั้น และจะกระทบกระเทือนสาระสำคัญของสิทธิและเสรีภาพนั้นมิได้

กฎหมายตามวรรคหนึ่งต้องมีผลใช้บังคับเป็นการทั่วไปและไม่มุ่งหมายให้ใช้บังคับแก่กรณีหนึ่งหรือแก่บุคคลใดบุคคลหนึ่งเป็นการเจาะจง ทั้งต้องระบุบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญที่ให้อำนาจในการตรากฎหมายนั้นด้วย

บทบัญญัติวรรคหนึ่งและวรรคสองให้นำมาใช้บังคับกับกฎหรือข้อบังคับที่ออกโดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายด้วย โดยอนุโลม

พระราชกำหนดบริษัทบริหารสินทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๕๑

มาตรา ๕ ในการดำเนินกิจการบริหารสินทรัพย์ ถ้าบริษัทบริหารสินทรัพย์จัดหาเงินทุนโดยการออกหลักทรัพย์หรือให้กู้ยืมเงิน ให้กระทำได้ตามหลักเกณฑ์ที่ธนาคารแห่งประเทศไทยกำหนด

ในกรณีที่การดำเนินงานของบริษัทบริหารสินทรัพย์ตามวรรคหนึ่งมีลักษณะเป็นการประกอบธุรกิจเงินทุนหรือธุรกิจเครดิตฟองซิเอร์ ให้บริษัทบริหารสินทรัพย์สามารถกระทำได้โดยไม่ต้องอยู่ภายใต้บังคับแห่งกฎหมายว่าด้วยการนั้น

ได้พิเคราะห์แล้ว มีประเด็นที่ต้องพิจารณาวินิจฉัยในเบื้องต้นว่า ผู้ร้องมีสิทธิให้ศาลแพ่งส่งคำโต้แย้งมาให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๔ หรือไม่ รัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๔ วรรคหนึ่งบัญญัติว่า

“ในการที่ศาลจะใช้บทบัญญัติแห่งกฎหมายบังคับแก่คดีใด ถ้าศาลเห็นเองหรือคู่ความโต้แย้งว่าบทบัญญัติแห่งกฎหมายนั้นขัดด้วยบทบัญญัติมาตรา ๖ และยังไม่มีความวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญในส่วนที่เกี่ยวกับบทบัญญัตินั้น ให้ศาลรอการพิจารณาพิพากษาคดีไว้ชั่วคราวและส่งความเห็นเช่นนั้นตามทางการเพื่อศาลรัฐธรรมนูญจะได้พิจารณาวินิจฉัย”

เห็นว่า กรณีตามคำร้องเป็นเรื่องที่ศาลแพ่งส่งความเห็นของคู่ความ ซึ่งโต้แย้งว่าบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่ศาลจะใช้บังคับแก่คดี ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาเพื่อศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยเป็นกรณีที่ต้องด้วยบทบัญญัติมาตรา ๒๖๔ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ผู้ร้องมีสิทธิให้ศาลแพ่งส่งคำโต้แย้งได้และศาลรัฐธรรมนูญมีอำนาจพิจารณาวินิจฉัยคำร้องนี้

ประเด็นหลักต้องพิจารณาวินิจฉัยต่อไปมีว่า พระราชกำหนดบริษัทบริหารสินทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๕๑ มาตรา ๕ วรรคสอง ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕ วรรคสอง หรือไม่ เห็นว่าการตราพระราชกำหนดบริษัทบริหารสินทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๕๑ มีวัตถุประสงค์เพื่อแก้ปัญหาสินทรัพย์ด้อยคุณภาพของสถาบันการเงินซึ่งมีอยู่จำนวนมาก ทำให้เป็นอุปสรรคต่อการเงินทุนของสถาบันการเงินและกระทบกระเทือนต่อความสามารถในการให้สินเชื่อในภาคเศรษฐกิจ ปัญหาดังกล่าวหากไม่ได้รับการแก้ไขโดยด่วนจะส่งผลให้สถาบันการเงินต้องตัดเงินส่วนหนึ่งมาตั้งเป็นเงินสำรองเพื่อหนี้สูญเพิ่มขึ้น ความสามารถในการปล่อยสินเชื่อแก่ภาคเศรษฐกิจที่แท้จริงก็จะลดลงเรื่อยๆ กลายเป็นวงจรที่จะส่งผลให้ปัญหาการขาดสภาพคล่องและวิกฤตเศรษฐกิจทวีความรุนแรงมากขึ้นตามลำดับ เพื่อให้สถาบันการเงินแก้ปัญหาดังกล่าวได้จึงต้องแยกสินทรัพย์ด้อยคุณภาพออกมาแล้วขายหรือโอนให้แก่นิติบุคคลอื่นเพื่อบริหารสินทรัพย์นั้นต่อไป กฎหมายดังกล่าวจึงกำหนดวิธีการให้นิติบุคคลอื่นที่จัดตั้งเป็นบริษัทจำกัดตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ หรือบริษัทมหาชนจำกัดตามกฎหมายว่าด้วยบริษัทมหาชนจำกัดเข้ามาช่วยแก้ไขปัญหาดังกล่าวโดยวิธีการรับซื้อหรือรับโอนสินทรัพย์ด้อยคุณภาพของสถาบันการเงิน รวมตลอดจนหลักประกันของสินทรัพย์นั้น เพื่อนำมาบริหารหรือจำหน่ายโอนต่อไป จึงเห็นได้ว่าวัตถุประสงค์ในการตราพระราชกำหนดบริษัทบริหารสินทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๕๑ เพื่อแก้ปัญหาสินทรัพย์ด้อยคุณภาพอันจะเป็นผลให้สถาบันการเงิน

กลับมาีความสามารถปล่อยสินเชือให้กับภาคเศรษฐกิจได้ต่อไป ส่วนสินทรัพย์ด้อยคุณภาพที่บริษัทบริหารสินทรัพย์รับซื้อหรือรับโอนมา กฎหมายก็ได้กำหนดวิธีการบริหารสินทรัพย์นั้นต่อไป ภายใต้การกำกับดูแลของธนาคารแห่งประเทศไทย การบริหารสินทรัพย์ของบริษัทบริหารสินทรัพย์ อาจได้แก่การพัฒนาอสังหาริมทรัพย์ที่รับซื้อหรือรับโอนมาแล้วจำหน่ายไป รวมทั้งอาจดำเนินการเพื่อฟื้นฟูลูกหนี้ที่รับซื้อหรือรับโอนมาให้ดำเนินกิจการต่อไปได้ และมีความสามารถในการชำระหนี้อย่างสม่ำเสมอ เพื่อการนี้บริษัทบริหารสินทรัพย์อาจดำเนินการให้กู้ยืมเงินเพิ่มเติมแก่ลูกหนี้ที่รับซื้อหรือรับโอนมา ปรับโครงสร้างหนี้หรือประนอมหนี้ เป็นต้น ซึ่งในการดำเนินการของบริษัทบริหารสินทรัพย์ กฎหมายกำหนดให้บริษัทบริหารสินทรัพย์อาจจัดหาเงินทุนโดยการออกหลักทรัพย์ หรือให้กู้ยืมเงินตามหลักเกณฑ์ที่ธนาคารแห่งประเทศไทยกำหนด ซึ่งธนาคารแห่งประเทศไทยได้กำหนดหลักเกณฑ์ในการจัดหาเงินทุนของบริษัทบริหารสินทรัพย์โดยวิธีการกู้ยืมเงินจากในหรือนอกราชอาณาจักร ออกหลักทรัพย์เฉพาะหุ้น หรือหุ้นกู้ตามกฎหมายว่าด้วยหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์หรือตราสารหนี้อื่นที่ได้รับอนุญาตจากธนาคารแห่งประเทศไทย แต่การจัดหาเงินทุนดังกล่าวไม่รวมถึงการรับฝากเงินจากประชาชน และการจัดหาเงินทุนของบริษัทบริหารสินทรัพย์เพื่อนำไปใช้ในการรับซื้อหรือรับโอนสินทรัพย์ด้อยคุณภาพและฟื้นฟูกิจการของลูกหนี้รวมถึงใช้เป็นเงินทุนหมุนเวียนของบริษัท ซึ่งแตกต่างจากบริษัทเงินทุนและบริษัทเครดิตฟองซิเอร์ ดังนั้น การดำเนินงานของบริษัทบริหารสินทรัพย์ได้รับข้อยกเว้นมิให้นำบทบัญญัติที่ใช้บังคับกับบริษัทเงินทุนและบริษัทเครดิตฟองซิเอร์ จึงมีเหตุผลสมควร ส่วนรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๒๕ บัญญัติเป็นหลักการไว้ว่าการจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลที่รัฐธรรมนูญรับรองไว้จะกระทำมิได้ แต่มีข้อยกเว้นให้กระทำได้โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายเฉพาะเพื่อการที่รัฐธรรมนูญนี้กำหนดไว้ และเท่าที่จำเป็นเท่านั้น และจะกระทบกระเทือนสาระสำคัญแห่งสิทธิและเสรีภาพนั้นมิได้ กฎหมายที่ออกมาจำกัดสิทธิและเสรีภาพดังกล่าวต้องมีผลใช้บังคับเป็นการทั่วไป ไม่มุ่งหมายให้ใช้บังคับแก่กรณีใดกรณีหนึ่ง หรือแก่บุคคลใดบุคคลหนึ่งเป็นการเจาะจง เมื่อพิจารณาพระราชกำหนดบริษัทบริหารสินทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๕๑ มาตรา ๕ วรรคสองแล้ว เห็นว่า เป็นบทบัญญัติข้อยกเว้นมิให้นำบทบัญญัติที่ใช้บังคับกับบริษัทเงินทุน หรือบริษัทเครดิตฟองซิเอร์ มาใช้บังคับกับการจัดหาเงินทุนของบริษัทบริหารสินทรัพย์ ซึ่งไม่เกี่ยวข้องกับผู้ร้องและบทบัญญัติมาตราดังกล่าวไม่มีข้อความใดที่เป็นการจำกัดสิทธิและเสรีภาพของประชาชน หรือกระทบกระเทือนสาระสำคัญแห่งสิทธิและเสรีภาพแต่อย่างใด ข้ออ้างของผู้ร้องว่า ธนาคารแห่งประเทศไทยไม่ให้โอกาสโต้แย้งว่า สินเชื่อของตนมิใช่สินเชื่อด้อยคุณภาพ และพระราชกำหนดดังกล่าวเป็นกฎหมายที่ไม่ใช้บังคับโดยทั่วไป ฟังไม่ได้ ดังนั้น พระราชกำหนดบริษัทบริหารสินทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๕๑ มาตรา ๕ วรรคสอง จึงไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕ วรรคสอง

อาศัยเหตุผลดังกล่าวข้างต้น จึงวินิจฉัยว่า พระราชกำหนดบริษัทบริหารสินทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๕๑
มาตรา ๕ วรรคสอง ไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕ วรรคสอง

นายมงคล สระแก้ว
ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ