

คำวินิจฉัยของ พลตำรวจเอก สุรธรรม สุวรรณเวช ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

ที่ ๒๒/๒๕๕๖

วันที่ ๕ มิถุนายน ๒๕๕๖

เรื่อง ศาลจังหวัดนนทบุรีส่งคำโต้แย้งของจำเลย(บริษัท กรุงเทพปิยะพันธ์ จำกัด กับพวก) ในคดีแพ่ง หมายเลขดำที่ ๘๗๕/๒๕๕๓ ขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๔ (กรณีพระราชกำหนดบริษัทบริหารสินทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๕๑ ขัดต่อรัฐธรรมนูญ)

สรุปข้อเท็จจริง

๑. ผู้ร้องคือบริษัท กรุงเทพปิยะพันธ์ จำกัด ที่ ๑ กับพวกรวม ๕ คนเป็นจำเลย ในคดีแพ่ง หมายเลขดำที่ ๘๗๕/๒๕๕๓ ของศาลจังหวัดนนทบุรี ระหว่างธนาคารดีบีเอส ไทยท努 จำกัด (มหาชน) เป็นโจทก์ ฐานผิดสัญญากู้ยืม เบิกเงินเกินบัญชี ตัวสัญญาใช้เงิน บังคับจำนองและค้ำประกัน จำนวน ทุนทรัพย์ ๒๑๕,๑๖๓,๗๑๒.๔๑ บาท

๒. ผู้ร้องเดิมเป็นลูกหนี้ของธนาคารไทยท努 จำกัด เมื่อธนาคารไทยท努 จำกัด ได้จดทะเบียน แปรสภาพเป็นบริษัทมหาชน จำกัด ใช้ชื่อว่าธนาคารดีบีเอส ไทยท努 จำกัด (มหาชน) จึงทำให้ได้มา ซึ่งทรัพย์สิน หนี้ สิทธิ และความรับผิดชอบของธนาคารไทยท努 จำกัด (เดิม) ทั้งหมด รวมทั้งมูลหนี้ ที่จำเลยทั้งห้ามีอยู่กับธนาคารไทยท努 จำกัด ด้วย

แต่ผู้ร้องได้ให้การต่อสู้ฟ้องโจทก์เดิมในประเด็นต่างๆ อาทิ เรื่องอำนาจฟ้อง ฟ้องเคลือบคลุม มิได้จ่ายเช็คเพื่อเบิกเงินเกินบัญชีตามจำนวนที่โจทก์กล่าวอ้าง การคำนวณดอกเบี้ยโดยมิชอบด้วย กฎหมาย ฯลฯ

๓. ต่อมาบริษัทบริหารสินทรัพย์ เอ็น เอฟ เอส จำกัด ได้ยื่นร้องขอสวมสิทธิเข้าเป็นโจทก์ ในคดีนี้ ตามพระราชกำหนดบริษัทบริหารสินทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๕๑ คำร้องอยู่ระหว่างการพิจารณาของ ศาลจังหวัดนนทบุรี ทนายความผู้รับมอบอำนาจจากผู้ร้องจึงได้ยื่นคำร้องลงวันที่ ๑๖ สิงหาคม ๒๕๕๔ ต่อศาลจังหวัดนนทบุรี สรุปความเฉพาะในส่วนบทบัญญัติแห่งกฎหมายขัดต่อรัฐธรรมนูญ ได้ว่า

การที่พระราชกำหนดบริษัทบริหารสินทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๕๑ มาตรา ๕ วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า “ในการโอนสินทรัพย์ที่เป็นสิทธิเรียกร้องจากสถาบันการเงินไปให้บริษัทบริหารสินทรัพย์ หากบริษัท บริหารสินทรัพย์มอบหมายให้ผู้รับชำระหนี้เดิมเป็นตัวแทนเรียกเก็บและรับชำระหนี้ที่เกิดขึ้นการโอน สิทธิดังกล่าวเป็นอันชอบด้วยกฎหมายโดยไม่ต้องบอกกล่าวการโอนไปยังลูกหนี้ ตามมาตรา ๓๐๖

แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ แต่ไม่กระทบกระเทือนสิทธิของลูกหนี้ที่จะยกข้อต่อสู้ตาม มาตรา ๓๐๘ วรรคสอง แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์” และมาตรา ๑๐ วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า “ในการโอนสินทรัพย์จากสถาบันการเงินไปให้บริษัทบริหารสินทรัพย์ บริษัทบริหารสินทรัพย์อาจเรียก เก็บดอกเบี้ยจากลูกหนี้ตามสัญญาเดิมได้ไม่เกินอัตราดอกเบี้ยตามสัญญาเดิม ณ วันที่รับโอนมา แต่ถ้า สัญญาเดิมได้กำหนดอัตราดอกเบี้ยเป็นอัตราลอยตัวและไม่มีฐานในการคำนวณของสถาบันการเงินเดิม ให้อ้างอิงได้ให้คำนวณอัตราดอกเบี้ยตามหลักเกณฑ์ที่ธนาคารแห่งประเทศไทยกำหนด” วรรคสอง บัญญัติว่า “ในกรณีที่บริษัทบริหารสินทรัพย์ให้ลูกหนี้ตามสัญญาเดิมกู้ยืมเงินเพิ่มเติมเพื่อประโยชน์ ในการเพิ่มมูลค่าของสินทรัพย์ที่รับโอน ให้บริษัทบริหารสินทรัพย์สามารถเรียกเก็บดอกเบี้ยได้ตามอัตรา ที่ตกลงกัน” วรรคสาม บัญญัติว่า “การดำเนินการตามวรรคหนึ่งและวรรคสอง มิให้นำมาตรา ๖๕๔ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาใช้บังคับ แต่จะเรียกเก็บดอกเบี้ยเกินกว่าอัตราที่ธนาคาร แห่งประเทศไทยประกาศกำหนดมิได้” เห็นได้ว่าเป็นการให้สิทธิแก่บริษัทบริหารสินทรัพย์เหนือกว่า บุคคลทั่วไป โดยให้รับยกเว้นการที่ต้องปฏิบัติตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา ๓๐๖ และมาตรา ๖๕๔ เป็นการไม่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๐ ซึ่งกำหนดไว้ชัดเจนให้บุคคลได้รับความคุ้มครองตามกฎหมายเท่าเทียมกัน การเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมต่อบุคคลเพราะเหตุแห่ง ความแตกต่างในเรื่องสถานะของบุคคล ฐานะทางเศรษฐกิจหรือสังคม จะกระทำมิได้ และขอให้ศาล จังหวัดนนทบุรีส่งความเห็นดังกล่าวให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัย

๔. ศาลจังหวัดนนทบุรีพิจารณาแล้วเห็นว่า กรณีตามคำโต้แย้งของกลุ่มความยังไม่มีคำวินิจฉัย ของศาลรัฐธรรมนูญในส่วนที่เกี่ยวกับบทบัญญัติดังกล่าว และมีสาระสำคัญอันควรได้รับการวินิจฉัย จึงมีคำสั่งให้รอการพิจารณาคดีไว้ชั่วคราว และส่งสำนวนคดีดังกล่าวมายังศาลรัฐธรรมนูญขอให้ พิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๔

๕. ศาลรัฐธรรมนูญ มีคำสั่งให้รับคำร้องไว้ดำเนินการตามข้อกำหนดศาลรัฐธรรมนูญว่าด้วย วิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๕๑ ข้อ ๑๐ และรับไว้พิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๔ มีประเด็นที่ขอให้พิจารณาวินิจฉัยว่าพระราชกำหนดบริษัทบริหารสินทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๕๑ มาตรา ๕ วรรคหนึ่ง และมาตรา ๑๐ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๐ หรือไม่

ข้อวินิจฉัย

ประเด็นที่ ๑ พระราชกำหนดบริษัทบริหารสินทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๕๑ มาตรา ๕ วรรคหนึ่ง ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๐ หรือไม่

ศาลรัฐธรรมนูญได้เคยมีคำวินิจฉัยคำร้องในกรณีเช่นนี้แล้ว คือ คำวินิจฉัยที่ ๔๐/๒๕๕๕ ลงวันที่ ๘ กรกฎาคม ๒๕๕๕ ว่า พระราชกำหนดบริษัทบริหารสินทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๕๑ มาตรา ๘ ไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๐ ดังนั้น จึงเห็นว่า ศาลรัฐธรรมนูญไม่จำเป็นต้องวินิจฉัยประเด็นตามคำร้องซ้ำอีก

ประเด็นที่ ๒ พระราชกำหนดบริษัทบริหารสินทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๕๑ มาตรา ๑๐ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๐ หรือไม่

พิจารณาแล้วการตราพระราชกำหนดบริษัทบริหารสินทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๕๑ มีวัตถุประสงค์เพื่อแก้ปัญหาสินทรัพย์ด้อยคุณภาพของสถาบันการเงินที่เป็นอุปสรรคต่อการเพิ่มทุนของสถาบันการเงินและกระทบกระเทือนต่อความสามารถในการให้สินเชื่อ หากไม่ได้รับการแก้ไข ผู้ผลิตที่มีศักยภาพจำนวนหนึ่งจะขาดสภาพคล่องไม่สามารถดำเนินกิจการต่อไปได้ สินเชื่อที่มีคุณภาพก็จะกลายเป็นสินเชื่อด้อยคุณภาพ ส่งผลให้สถาบันการเงินต้องตัดเงินส่วนหนึ่งมาตั้งเป็นเงินสำรองเพื่อหนี้สูญเพิ่มขึ้น ความสามารถในการปล่อยสินเชื่อของสถาบันการเงินก็จะลดลงเรื่อยๆ ส่งผลให้วิกฤติทางด้านเศรษฐกิจจะทวีความรุนแรงมากขึ้นตามลำดับ และเพื่อให้สถาบันการเงินแก้ปัญหาดังกล่าวได้ พระราชกำหนดบริษัทบริหารสินทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๕๑ จึงกำหนดวิธีการให้นิติบุคคลอื่นที่จัดตั้งเป็นบริษัทจำกัดตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ หรือบริษัทมหาชนจำกัด ตามกฎหมายว่าด้วยบริษัทมหาชน จำกัด เข้ามาช่วยแก้ไขปัญหาโดยวิธีการรับซื้อหรือรับโอนสินทรัพย์ด้อยคุณภาพของสถาบันการเงิน รวมตลอดจนหลักประกันของสินทรัพย์นั้น เพื่อนำมาบริหารหรือจำหน่ายจ่ายโอนต่อไป โดยมีบทบัญญัติที่มีลักษณะเป็นการจูงใจเพื่อให้มีการจัดตั้งนิติบุคคลดังกล่าวด้วยวิธีกำหนดให้ได้รับสิทธิประโยชน์ทางด้านค่าธรรมเนียมและภาษีบรรดาที่เกิดขึ้นจากการขายหรือโอนสินทรัพย์จากสถาบันการเงินรวมทั้งสิทธิประโยชน์อื่นๆ มาให้นิติบุคคล และเมื่อพิจารณาตามวัตถุประสงค์ของรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๐ ซึ่งเป็นบทบัญญัติเกี่ยวกับการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของชนชาวไทย ให้นุคคลมีความเสมอกันในกฎหมายเท่าเทียมกันโดยไม่มีการเลือกปฏิบัติเพราะเหตุแห่งความแตกต่างในเรื่องสถานะของบุคคล ฐานะทางเศรษฐกิจหรือสังคม ประกอบกับบทบัญญัติในมาตรา ๑๐ แห่งพระราชกำหนดบริษัทบริหารสินทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๕๑ แล้ว จะเห็นได้ว่า วัตถุประสงค์ของกฎหมาย แม้ต้องการแก้ไขปัญหาสินทรัพย์ด้อยคุณภาพ แต่ในขณะเดียวกัน มาตรา ๑๐ ก็มีวัตถุประสงค์เพื่อคุ้มครองลูกหนี้ ไม่ให้บริษัทบริหารสินทรัพย์เรียกเก็บดอกเบี้ยสูงเกินไปจนลูกหนี้ไม่สามารถฟื้นฟูกิจการได้ ดังนั้นจึงกำหนดให้บริษัทบริหารสินทรัพย์เรียกเก็บดอกเบี้ยจากลูกหนี้

ตามสัญญาเดิมได้ไม่เกินอัตราดอกเบี้ยตามสัญญาเดิม ณ วันที่รับโอนมา มิได้บัญญัติให้สิทธิบริษัทบริหารสินทรัพย์เกินกว่าหน้าที่ที่ลูกหนี้จะต้องรับผิดชอบตามสัญญาเดิม ซึ่งการกำหนดอัตราดอกเบี้ยตามสัญญาเดิมระหว่างสถาบันการเงินกับลูกหนี้ก็เป็นไปตามพระราชบัญญัติดอกเบี้ยเงินให้กู้ยืมของสถาบันการเงิน ฯ ซึ่งให้ยกเว้นมิให้นำมาตรา ๖๕๔ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาใช้บังคับ

ในกรณีที่สัญญาเดิมกำหนดอัตราดอกเบี้ยลอยตัว และไม่มีฐานในการคำนวณให้อ้างอิงได้ ยังกำหนดให้คำนวณอัตราดอกเบี้ยตามหลักเกณฑ์ที่ธนาคารแห่งประเทศไทยกำหนด ซึ่งในกรณีนี้ ธนาคารแห่งประเทศไทยได้ออกประกาศ ลงวันที่ ๕ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๖ ข้อ ๕ ให้ใช้อัตราดอกเบี้ยเฉลี่ยของธนาคารพาณิชย์ใหญ่ ๕ แห่ง เป็นฐานอ้างอิง ซึ่งอัตราดอกเบี้ยเฉลี่ยดังกล่าวจะต่ำกว่าดอกเบี้ยเฉลี่ยของธนาคารพาณิชย์ทั่วไป และไม่เกินอัตราที่กฎหมายกำหนดเพราะอัตราดอกเบี้ยเฉลี่ยของธนาคารพาณิชย์ใหญ่แต่ละธนาคารต้องไม่เกินอัตราที่กฎหมายใช้บังคับอยู่ในขณะนั้นกำหนด หรือในกรณีที่มีการกู้ยืมเงินเพิ่มเติมเพื่อประโยชน์ในการเพิ่มมูลค่าของทรัพย์สินที่รับโอน กฎหมายก็กำหนดให้เรียกเก็บดอกเบี้ยจากลูกหนี้โดยประเมินจากฐานะความสามารถในการชำระหนี้ของลูกหนี้ในแต่ละรายเป็นสำคัญ

นอกจากนี้การที่พระราชกำหนดบริษัทบริหารสินทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๕๑ มาตรา ๑๐ ต้องบัญญัติมิให้นำมาตรา ๖๕๔ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาใช้บังคับ ก็เพื่อเป็นการรับรองสิทธิของบริษัทบริหารสินทรัพย์ ในการที่จะเรียกเก็บอัตราดอกเบี้ยจากลูกหนี้ตามสัญญาเดิม ที่ชอบด้วยพระราชบัญญัติดอกเบี้ยเงินให้กู้ยืมของสถาบันการเงิน พ.ศ. ๒๕๒๓ เนื่องจากคำว่า “สถาบันการเงิน” มิได้หมายความรวมถึงบริษัทบริหารสินทรัพย์ จึงต้องมีบทบัญญัติมาตรา ๑๐ วรรคสาม แห่งพระราชกำหนดบริษัทบริหารสินทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๕๑ ขึ้นมารับรองเพื่อให้ครอบคลุมการเรียกเก็บอัตราดอกเบี้ยตามสัญญาเดิม ซึ่งธนาคารแห่งประเทศไทยชี้แจงว่าเพื่อคุ้มครองลูกหนี้ และไม่ให้นักบริหารสินทรัพย์เรียกเก็บดอกเบี้ยสูงเกินไปจนลูกหนี้ไม่สามารถฟื้นฟูกิจการได้ บทบัญญัติมาตรา ๑๐ ดังกล่าว จึงมิใช่กรณีบทบัญญัติของกฎหมายให้ความคุ้มครองบุคคลไม่เท่าเทียมกันและกรณีนี้มิใช่เป็นการปฏิบัติเฉพาะผู้ร้องเท่านั้น ลูกหนี้ในคดีอื่นซึ่งมีสถานะเดียวกันกับผู้ร้องก็ได้รับการปฏิบัติเช่นเดียวกันกับผู้ร้อง จึงไม่เป็นการเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมตามที่ผู้ร้องกล่าวอ้าง

สำหรับการเรียกดอกเบี้ยตามมาตรา ๑๐ วรรคสาม ได้ไม่เกินอัตราที่ธนาคารแห่งประเทศไทยประกาศนั้น ตามข้อเท็จจริง ปรากฏว่า นับตั้งแต่พระราชกำหนดมีผลบังคับใช้จนถึงปัจจุบัน ธนาคารแห่งประเทศไทยยังมิได้ประกาศกำหนดอัตราดอกเบี้ยตามมาตรา ๑๐ วรรคสาม แต่ประการใด และในประเด็นนี้ ผู้ร้องมิได้ขอให้พิจารณาจึงไม่ต้องพิจารณา

ด้วยเหตุผลดังกล่าว จึงวินิจฉัยว่า มาตรา ๕ วรรคหนึ่ง และมาตรา ๑๐ แห่งพระราชกำหนด
บริษัทบริหารสินทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๕๑ มิได้ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๐ แต่ประการใด

พลตำรวจเอก สุวรน สุวรนเวช
ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ