

คำวินิจฉัยของ นายมานิต วิทยาเต็ม ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

ที่ ๕๐/๒๕๕๗

วันที่ ๒๐ เมษายน ๒๕๕๗

เรื่อง ศาลจังหวัดนครปฐมส่งคำโต้แย้งของจำเลย (นายวีระชัย เอื้อวิไลจิต) ในคดีแพ่ง หมายเลขดำที่ ๕๕๒/๒๕๕๗ ขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๔ ว่าพระราชกำหนดบริษัทบริหารสินทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๕๑ มาตรา ๓ มาตรา ๔ และมาตรา ๕ วรรคสอง ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕ วรรคสอง

ธนาคารนครหลวงไทย จำกัด (มหาชน) เป็นโจทก์ฟ้อง นายวีระชัย เอื้อวิไลจิต เป็นจำเลย ในคดีแพ่งหมายเลขดำที่ ๕๕๒/๒๕๕๗ ในความผิดฐานกู้ยืม จำนอง จำนวนทุนทรัพย์ ๒,๘๖๖,๖๕๘.๘๕ บาท สรุปได้ว่า เมื่อวันที่ ๑๘ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๐ จำเลยทำสัญญากู้เงินจากโจทก์ สาขานครชัยศรี จำนวนเงิน ๒,๐๐๐,๐๐๐ บาท โดยจำเลยยอมเสียดอกเบี้ยในจำนวนเงินที่กู้ให้แก่โจทก์ในอัตราสูงสุด ตามประกาศธนาคารโจทก์ และจำเลยตกลงชำระหนี้คืนให้แก่โจทก์ภายใน ๒๔ เดือนนับแต่วันทำสัญญานี้เป็นต้นไป ในการกู้ยืมเงินดังกล่าว จำเลยได้จำนองที่ดินพร้อมสิ่งปลูกสร้างรวม ๕ แปลง เป็นประกันหนี้เงินกู้ จำเลยไม่ชำระหนี้ให้เป็นไปตามสัญญา ซึ่งโจทก์ได้ทวงถามให้จำเลยชำระหนี้แล้ว หลายครั้งก่อนฟ้องคดีนี้แต่จำเลยเพิกเฉย โจทก์จึงต้องฟ้องจำเลยเป็นคดีนี้ จำเลยยื่นคำให้การ ยกข้อต่อสู้ เกี่ยวกับความไม่สมบูรณ์ของเอกสารในการฟ้องคดีของโจทก์ ว่าโจทก์ไม่มีอำนาจฟ้อง อัตราดอกเบี้ยที่โจทก์ฟ้องเป็นโมฆะ เพราะเป็นอัตราดอกเบี้ยสูงกว่าอัตราดอกเบี้ยตามประกาศของโจทก์ที่ใช้บังคับ ขณะทำสัญญาจำนอง และปฏิเสธว่าไม่ได้เป็นหนี้เงินกู้ตามที่โจทก์ฟ้อง บริษัทบริหารสินทรัพย์เพชรบุรี จำกัด ยื่นคำร้อง ลงวันที่ ๑๘ ตุลาคม ๒๕๕๔ ความว่า ผู้ร้องเป็นนิติบุคคลตามกฎหมายประเภท บริษัทจำกัด และได้จดทะเบียนเป็นบริษัทบริหารสินทรัพย์ตามพระราชกำหนดบริษัทบริหารสินทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๕๑ เนื่องจากธนาคารนครหลวงไทย จำกัด (มหาชน) ได้โอนสิทธิเรียกร้องทั้งหมดที่มี ต่อจำเลยในคดีนี้ให้แก่บริษัทบริหารสินทรัพย์เพชรบุรี จำกัด เมื่อวันที่ ๒๕ มิถุนายน ๒๕๕๔ โดยเป็นไปตามพระราชกำหนดบริษัทบริหารสินทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๕๑ และบริษัทบริหารสินทรัพย์เพชรบุรี จำกัด ได้แต่งตั้งให้ธนาคารนครหลวงไทย จำกัด (มหาชน) ผู้รับชำระหนี้เดิม เป็นตัวแทนเรียกเก็บและรับชำระหนี้ จึงเป็นผลให้การโอนสิทธิเรียกร้องดังกล่าวเป็นอันชอบด้วยกฎหมาย โดยไม่ต้องบอกกล่าวการโอนไปยังลูกหนี้ ตามพระราชกำหนดบริษัทบริหารสินทรัพย์ฯ มาตรา ๕ วรรคแรก บริษัทบริหารสินทรัพย์เพชรบุรี จำกัด

มีความประสงค์ที่จะขอเข้าเป็นโจทก์ในคดีนี้ จึงได้มอบอำนาจให้ธนาคารนครหลวงไทย จำกัด (มหาชน) เป็นผู้ที่มีอำนาจดำเนินการต่างๆ รวมทั้งดำเนินคดี ฟ้องร้อง ฯลฯ แทนบริษัทฯ ได้ บริษัทบริหารสินทรัพย์เพชรบุรี จำกัด จึงขอสวมสิทธิเป็นโจทก์ในคดีนี้แทนธนาคารนครหลวงไทย จำกัด (มหาชน) จำเลยยื่นคำร้องคัดค้านการขอสวมสิทธิเป็นโจทก์ของบริษัทบริหารสินทรัพย์เพชรบุรี จำกัด จำนวน ๒ ฉบับ คือ ฉบับลงวันที่ ๒๓ พฤศจิกายน ๒๕๕๔ และฉบับลงวันที่ ๔ มกราคม ๒๕๕๕ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมฉบับแรกตามคำสั่งศาล ความว่า จำเลยขอคัดค้านว่าพระราชกำหนดบริษัทบริหารสินทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๕๑ เป็นกฎหมายที่ขัดรัฐธรรมนูญ และขอให้ศาลจังหวัดนครปฐมส่งความเห็นให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัย ดังนี้

๑. พระราชกำหนดบริษัทบริหารสินทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๕๑ เป็นกฎหมายที่ตราขึ้นโดยขัดรัฐธรรมนูญ เนื่องจากการตราพระราชกำหนดเป็นการใช้อำนาจของคณะรัฐมนตรี ซึ่งการใช้อำนาจดังกล่าว รัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ บัญญัติว่า “การใช้อำนาจโดยองค์กรของรัฐทุกองค์กร ต้องคำนึงถึงศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ สิทธิและเสรีภาพตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญนี้” และรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕ วรรคแรก บัญญัติว่า “การจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลที่รัฐธรรมนูญรับรองไว้จะกระทำมิได้ เว้นแต่โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายเฉพาะเพื่อการที่รัฐธรรมนูญนี้กำหนดไว้และเท่าที่จำเป็นเท่านั้น และจะกระทบกระเทือนสาระสำคัญของสิทธิและเสรีภาพนั้นมิได้” มาตรา ๒๕ วรรคสอง บัญญัติว่า “กฎหมายตามวรรคหนึ่งต้องมีผลใช้บังคับเป็นการทั่วไปและไม่มุ่งหมายให้ใช้บังคับแก่กรณีใดกรณีหนึ่ง หรือแก่บุคคลใดบุคคลหนึ่งเป็นการเจาะจง 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” “สินทรัพย์ด้อยคุณภาพ” “บริษัทบริหารสินทรัพย์”) มาตรา ๔ และมาตรา ๕ วรรคท้าย ขัดต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕ วรรคสอง ด้วยเหตุผลคือ นิยามตามมาตรา ๓ ดังกล่าวข้างต้น เป็นกฎหมายที่ไม่มีผลใช้บังคับเป็นการทั่วไป แต่ใช้บังคับเฉพาะ “กรณีสินทรัพย์ของสถาบันการเงิน

ที่ธนาคารแห่งประเทศไทยประกาศให้เป็นสินทรัพย์ด้อยคุณภาพที่จำหน่ายจ่ายโอนให้บริษัทบริหารสินทรัพย์ได้” เท่านั้น โดยธนาคารแห่งประเทศไทยรู้อยู่แล้วก่อนการออกกฎหมายว่าสินทรัพย์ของสถาบันการเงินใดบ้าง เป็นสินทรัพย์ด้อยคุณภาพที่ธนาคารแห่งประเทศไทย จะประกาศกำหนดให้เป็นสินทรัพย์ด้อยคุณภาพ ทั้งนี้โดยธนาคารแห่งประเทศไทยไม่ได้ให้ลูกค้าที่มีสินเชื่อกับสถาบันการเงินดังกล่าวมีโอกาสโต้แย้งว่า “สินเชื่อรายคนมิใช่สินเชื่อด้อยคุณภาพ” จึงถือว่า มาตรา ๓ ตามนิยามข้างต้น ขัดต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕ วรรคสอง มาตรา ๔ บริษัทที่จะเป็นบริษัทบริหารสินทรัพย์ตามพระราชกำหนดดังกล่าว มิได้เปิดกว้างให้สิทธิแก่บริษัทจำกัดหรือบริษัทมหาชนจำกัดโดยทั่วไปมีความเสมอภาคกันในการเข้ามา เป็นบริษัทบริหารสินทรัพย์ แต่กลับจำกัดสิทธิเฉพาะที่ได้รับอนุมัติจากผู้ว่าราชการแห่งประเทศไทย เท่านั้น บทบัญญัติมาตรา ๔ จึงเป็นกฎหมายที่มีเจตนามุ่งหมายเฉพาะกรณี มิได้เจตนาให้มีผลใช้บังคับ เป็นการทั่วไป จึงขัดต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕ วรรคสอง มาตรา ๕ วรรคท้าย ที่ “ให้บริษัทบริหารสินทรัพย์สามารถประกอบธุรกิจเงินทุนได้ โดยไม่อยู่ภายใต้บังคับแห่งกฎหมายนั้น” เป็นบทบัญญัติที่ แสดงเจตนามุ่งใช้เฉพาะกรณีบริษัทบริหารสินทรัพย์ที่ได้รับอนุมัติจากผู้ว่าราชการแห่งประเทศไทย โดยชัดเจนจึงถือว่าบทบัญญัติมาตรา ๕ วรรคท้าย แห่งพระราชกำหนดบริษัทบริหารสินทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๕๑ ขัดต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕ วรรคสอง จำเลยยื่นคำร้องยกประเด็นที่ได้แย้งว่า พระราชกำหนดบริษัทบริหารสินทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๕๑ ตราขึ้นโดยขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ มาตรา ๒๕ วรรคแรก และมาตรา ๒๕ วรรคสอง และพระราชกำหนดบริษัทบริหารสินทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๕๑ มาตรา ๓ (นิยามคำว่า “การบริหารสินทรัพย์” “สินทรัพย์ด้อยคุณภาพ” “บริษัทบริหารสินทรัพย์”) มาตรา ๔ และมาตรา ๕ วรรคท้าย ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕ วรรคสอง

กฎหมายที่เกี่ยวข้อง

พระราชกำหนดบริษัทบริหารสินทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๕๑

“มาตรา ๓ ในพระราชกำหนดนี้

“การบริหารสินทรัพย์” หมายความว่า

(๑) การรับซื้อหรือรับโอนสินทรัพย์ด้อยคุณภาพของสถาบันการเงิน รวมตลอดจนหลักประกันของสินทรัพย์นั้นเพื่อนำมาบริหารหรือจำหน่ายจ่ายโอนต่อไป

(๒) กิจกรรมอื่นที่เกี่ยวข้องหรือเกี่ยวกับกิจการตาม (๑) ที่รัฐมนตรีประกาศกำหนดโดยความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรี

“สินทรัพย์ด้อยคุณภาพ” หมายความว่า สินทรัพย์ของสถาบันการเงินที่ธนาคารแห่งประเทศไทย ประกาศกำหนดให้เป็นสินทรัพย์ด้อยคุณภาพที่จำหน่ายโอนให้บริษัทบริหารสินทรัพย์ได้

“บริษัทบริหารสินทรัพย์” หมายความว่า บริษัทจำกัดที่ได้จดทะเบียนตามพระราชกำหนดนี้”

“มาตรา ๔ การจดทะเบียนบริษัทจำกัดเป็นบริษัทบริหารสินทรัพย์ ให้กระทำได้เมื่อได้รับ อนุมัติจากผู้ว่าการธนาคารแห่งประเทศไทย และได้ชำระค่าจดทะเบียนตามอัตราที่กำหนดไว้ในบัญชีท้าย พระราชกำหนดนี้แล้ว

หลักเกณฑ์และวิธีการยื่นคำขอจดทะเบียนและการพิจารณารับจดทะเบียนให้เป็นไปตามที่ กำหนดในกฎกระทรวง

ในการดำเนินกิจการบริหารสินทรัพย์ บริษัทจำกัดที่ได้จดทะเบียนเป็นบริษัทบริหารสินทรัพย์ ต้องปฏิบัติตามหลักเกณฑ์ที่ธนาคารแห่งประเทศไทยประกาศกำหนด”

“มาตรา ๕ ในการดำเนินกิจการบริหารสินทรัพย์ ถ้าบริษัทบริหารสินทรัพย์จัดหาเงินทุน โดยการออกหลักทรัพย์หรือให้กู้ยืมเงิน ให้กระทำได้ตามหลักเกณฑ์ที่ธนาคารแห่งประเทศไทยกำหนด

ในกรณีที่การดำเนินงานของบริษัทบริหารสินทรัพย์ตามวรรคหนึ่งมีลักษณะเป็นการประกอบ ธุรกิจเงินทุนหรือธุรกิจเครดิตฟองซิเอร์ ให้บริษัทบริหารสินทรัพย์สามารถกระทำได้โดยไม่อยู่ภายใต้ บังคับแห่งกฎหมายว่าด้วยการนั้น”

ข้อพิจารณาและการวินิจฉัย

พิจารณาแล้วเห็นว่าประเด็นแรกที่จำเลยร้องว่า ในพระราชกำหนดบริษัทบริหารสินทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๕๑ ไม่มีบทบัญญัติอ้างมาตราของรัฐธรรมนูญที่ให้อำนาจในการตรากฎหมายเกี่ยวกับการจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลจึงเป็นการตรากฎหมายจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลโดยมิได้ ปฏิบัติตามที่รัฐธรรมนูญบัญญัติไว้ นั้น เป็นการโต้แย้งว่ากฎหมายตราขึ้นโดยไม่ถูกต้องตามบทบัญญัติ แห่งรัฐธรรมนูญ มิใช่การโต้แย้งว่าบทบัญญัติใดของกฎหมายขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญตามมาตรา ๖ ที่จำเลยสามารถยกขึ้นโต้แย้งในศาลได้ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๔ จึงไม่รับพิจารณา

ประเด็นที่ ๒ ที่จำเลยโต้แย้งเกี่ยวกับนิยามศัพท์คำว่า “การบริหารสินทรัพย์” “สินทรัพย์ด้อย คุณภาพ” และ “บริษัทบริหารสินทรัพย์” ในพระราชกำหนดบริษัทบริหารสินทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๕๑ มาตรา ๓ นั้น มาตรา ๓ ดังกล่าวนี้นี้เป็นการกำหนดความหมายของข้อความหรือคำที่จะใช้ในตัว พระราชกำหนดต่อไปเท่านั้น มิได้มีสภาพของการบังคับใดๆ ไม่สามารถจะพิจารณาว่าขัดหรือแย้งต่อ รัฐธรรมนูญอย่างไรหรือไม่ จึงไม่รับพิจารณาเช่นเดียวกัน ส่วนพระราชกำหนดบริษัทบริหารสินทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๕๑ มาตรา ๔ ที่กำหนดว่าการจดทะเบียนบริษัทบริหารสินทรัพย์ต้องดำเนินการตามกฎกระทรวง

และได้รับอนุมัติจากผู้ว่าราชการจังหวัดและกรมการปกครองว่า การดำเนินกิจการบริหารสินทรัพย์ต้องปฏิบัติตามหลักเกณฑ์ที่ธนาคารแห่งประเทศไทยกำหนดนั้น พิจารณาแล้วเห็นว่าเป็นเงื่อนไขเพื่อควบคุมผู้ประกอบการและคุ้มครองผู้อื่นที่เกี่ยวข้องอันเป็นประโยชน์แก่ส่วนรวมโดยมีผลบังคับเป็นการทั่วไปมิได้ใช้บังคับแก่กรณีใดหรือบุคคลใดโดยเฉพาะเจาะจงและมีได้มีลักษณะเป็นการกีดกันหรือไม่เปิดกว้างแก่บริษัทใดๆ ที่ประสงค์จะดำเนินกิจการเป็นบริษัทบริหารสินทรัพย์ตามที่จำเลยได้แย้ง จึงไม่เป็นการขัดต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕ วรรคสอง ส่วนบทบัญญัติของพระราชกำหนดบริษัทบริหารสินทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๕๑ มาตรา ๕ วรรคสองที่บัญญัติว่า “ในกรณีที่การดำเนินงานของบริษัทบริหารสินทรัพย์ตามวรรคหนึ่งมีลักษณะเป็นการประกอบธุรกิจเงินทุนหรือธุรกิจเครดิตฟองซิเอร์ ให้บริษัทบริหารสินทรัพย์สามารถกระทำได้โดยไม่อยู่ภายใต้บังคับแห่งกฎหมายว่าด้วยการนั้น” ศาลรัฐธรรมนูญได้มีคำวินิจฉัยที่ ๓๗/๒๕๕๗ ซึ่งเป็นกรณีที่มีข้อเท็จจริงทำนองเดียวกันแล้วว่าไม่เป็นบทบัญญัติที่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕ วรรคสอง และไม่มีเหตุที่ผู้ทำคำวินิจฉัยจะวินิจฉัยแตกต่างจากคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญดังกล่าว นอกจากนี้ ยังมีข้อสังเกตว่าบทบัญญัติของกฎหมายดังกล่าวในเรื่องการจัดหาเงินทุนโดยการออกหลักทรัพย์หรือให้กู้ยืมเงินของบริษัทบริหารสินทรัพย์ เป็นเรื่องที่มีได้เกี่ยวข้องกับคดีระหว่างธนาคารนครหลวงไทย จำกัด (มหาชน) และบริษัทบริหารสินทรัพย์เพชรบุรี จำกัด

ด้วยเหตุผลดังกล่าวข้างต้น จึงวินิจฉัยว่าพระราชกำหนดบริษัทบริหารสินทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๕๑ มาตรา ๓ มาตรา ๔ และมาตรา ๕ วรรคสอง มิได้ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕ วรรคสอง ดังที่จำเลยได้แย้ง

นายมานิต วิทยาเต็ม

ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ