

คำวินิจฉัยของ นายสุจิต บุญบงการ ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

ที่ ๕๐/๒๕๕๗

วันที่ ๒๐ เมษายน ๒๕๕๗

เรื่อง ศาลจังหวัดนครปฐมส่งคำโต้แย้งของจำเลย (นายวีระชัย เอื้อวิไลจิต) ในคดีแพ่งหมายเลขดำที่ ๕๕๒/๒๕๕๗ ขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๔ (กรณีพระราชกำหนดบริษัทบริหารสินทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๕๑ มาตรา ๓ มาตรา ๔ และมาตรา ๕ วรรคสอง ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ)

ข้อเท็จจริง

ธนาคารนครหลวงไทย จำกัด (มหาชน) เป็นโจทก์ฟ้อง นายวีระชัย เอื้อวิไลจิต เป็นจำเลย ต่อศาลจังหวัดนครปฐม ในความผิดฐานกู้ยืม จำนอง จำนวนทุนทรัพย์ ๒,๘๖๖,๖๘๘.๘๕ บาท สรุปได้ว่า เมื่อวันที่ ๑๘ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๐ จำเลยทำสัญญากู้เงินจากโจทก์ สาขานครชัยศรี จำนวนเงิน ๒,๐๐๐,๐๐๐ บาท จำเลยตกลงชำระหนี้คืนให้แก่โจทก์ภายใน ๒๔ เดือน จำเลยไม่ชำระหนี้ตามสัญญา ซึ่งโจทก์ได้ทวงถามให้จำเลยชำระหนี้หลายครั้ง แต่จำเลยเพิกเฉย โจทก์จึงต้องฟ้องจำเลยเป็นคดีนี้

ต่อมา ธนาคารนครหลวงไทย จำกัด (มหาชน) ได้โอนสิทธิเรียกร้องทั้งหมดที่มีต่อจำเลยในคดีนี้ ให้แก่บริษัทบริหารสินทรัพย์เพชรบุรี จำกัด เมื่อวันที่ ๒๕ มิถุนายน ๒๕๕๔ โดยเป็นไปตามพระราชกำหนด บริษัทบริหารสินทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๕๑ และบริษัทบริหารสินทรัพย์เพชรบุรี จำกัด ได้แต่งตั้งให้ธนาคาร นครหลวงไทย จำกัด (มหาชน) ผู้รับชำระหนี้เดิม เป็นตัวแทนเรียกเก็บและรับชำระหนี้ บริษัท บริหารสินทรัพย์เพชรบุรี จำกัด มีความประสงค์ที่จะขอเข้าเป็นโจทก์ในคดีนี้ จึงยื่นคำร้องขอสวมสิทธิ เป็นโจทก์ในคดีนี้แทนธนาคารนครหลวงไทย จำกัด (มหาชน) และได้มอบอำนาจให้ธนาคารนครหลวงไทย จำกัด (มหาชน) เป็นผู้มีความอำนาจดำเนินการต่างๆ รวมทั้งดำเนินคดี ฟ้องร้อง ฯลฯ แทนบริษัท บริหารสินทรัพย์เพชรบุรี จำกัด

จำเลยยื่นคำร้องคัดค้านการขอสวมสิทธิเป็นโจทก์ของบริษัทบริหารสินทรัพย์เพชรบุรี จำกัด โดยขอคัดค้านว่า พระราชกำหนดบริษัทบริหารสินทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๕๑ เป็นกฎหมายที่ขัดรัฐธรรมนูญ ดังนี้

ในการตราพระราชกำหนดบริษัทบริหารสินทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๕๑ ไม่มีการอ้างมาตรา ๒๖ มาตรา ๒๕ และมาตรา ๔๘ ของรัฐธรรมนูญ และไม่มีการบัญญัติมาตราใดในพระราชกำหนดดังกล่าว บัญญัติไว้ด้วยว่า “พระราชกำหนดดังกล่าวเป็นพระราชกำหนดเกี่ยวกับการจำกัดสิทธิในทรัพย์สินของบุคคล”

ดังนั้น การตราพระราชกำหนดดังกล่าวขัดกับรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ มาตรา ๒๕ วรรคแรก และ มาตรา ๒๕ วรรคสอง ซึ่งมาตรา ๒๕ วรรคสอง ได้บัญญัติว่า “กฎหมายตามวรรคหนึ่งต้องมีผลใช้บังคับ เป็นการทั่วไปและไม่มุ่งหมายให้ใช้บังคับแก่กรณีใดกรณีหนึ่ง หรือแก่บุคคลใดบุคคลหนึ่งเป็นการเจาะจง ทั้งต้องระบุบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญที่ให้อำนาจในการตรากฎหมายนั้นด้วย”

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

ศาลจังหวัดนครปฐม พิจารณาแล้วเห็นว่า กรณีตามคำโต้แย้งของจำเลยเป็นไปตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๔ วรรคหนึ่ง จึงส่งคำโต้แย้งดังกล่าวมายังศาลรัฐธรรมนูญ เพื่อพิจารณาวินิจฉัย

ข้อวินิจฉัย

ประเด็นที่ ๑ การตราพระราชกำหนดบริษัทบริหารสินทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๕๑ ขัดหรือแย้งต่อ รัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ มาตรา ๒๕ วรรคหนึ่ง และมาตรา ๒๕ วรรคสอง หรือไม่

ประเด็นนี้ ศาลรัฐธรรมนูญเคยวินิจฉัยไว้แล้วว่า รัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๔ มิได้ให้สิทธิ ผู้ร้องที่จะโต้แย้งว่า การตรากฎหมายไม่ถูกต้องตามรัฐธรรมนูญ ตามคำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญ ที่ ๓๕ - ๓๖/๒๕๔๔ ลงวันที่ ๓๐ ตุลาคม ๒๕๔๔ และที่ ๒๖ - ๓๔/๒๕๔๕ ลงวันที่ ๔ มิถุนายน ๒๕๔๕ ศาลรัฐธรรมนูญจึงไม่จำเป็นต้องวินิจฉัยในประเด็นดังกล่าว

ประเด็นที่ ๒ พระราชกำหนดบริษัทบริหารสินทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๕๑ มาตรา ๓ มาตรา ๔ และ มาตรา ๕ วรรคสอง ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕ วรรคสอง หรือไม่

สำหรับประเด็นที่ ๒ นี้ จะขอแยกพิจารณาประเด็นที่ว่า พระราชกำหนดบริษัทบริหารสินทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๕๑ มาตรา ๓ และมาตรา ๔ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕ วรรคสอง หรือไม่ก่อน

รัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕ วรรคสอง บัญญัติว่า “กฎหมายตามวรรคหนึ่งต้องมีผลใช้บังคับ เป็นการทั่วไปและไม่มุ่งหมายให้ใช้บังคับแก่กรณีใดกรณีหนึ่ง หรือแก่บุคคลใดบุคคลหนึ่งเป็นการเจาะจง ทั้งต้องระบุบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญที่ให้อำนาจในการตรากฎหมายนั้นด้วย”

พระราชกำหนดบริษัทบริหารสินทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๕๑ มาตรา ๓ บัญญัติว่า “ในพระราชกำหนดนี้ “การบริหารสินทรัพย์” หมายความว่า

(๑) การรับซื้อหรือรับโอนสินทรัพย์ด้วยคุณภาพของสถาบันการเงิน รวมตลอดจนหลักประกัน ของสินทรัพย์นั้น เพื่อนำมาบริหารหรือจำหน่ายโอนต่อไป

(๒) กิจกรรมอื่นที่เกี่ยวข้องหรือเกี่ยวกับกิจกรรมตาม (๑) ที่รัฐมนตรีประกาศกำหนดโดยความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรี

“สินทรัพย์ด้อยคุณภาพ” หมายความว่า สินทรัพย์ของสถาบันการเงินที่ธนาคารแห่งประเทศไทยประกาศกำหนดให้เป็นสินทรัพย์ด้อยคุณภาพที่จำหน่ายโอนให้บริษัทบริหารสินทรัพย์ได้

“บริษัทบริหารสินทรัพย์” หมายความว่า บริษัทจำกัดที่ได้จดทะเบียนตามพระราชกำหนดนี้” พระราชกำหนดบริษัทบริหารสินทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๕๑ มาตรา ๔ บัญญัติว่า “การจดทะเบียนบริษัทจำกัดเป็นบริษัทบริหารสินทรัพย์ ให้กระทำได้เมื่อได้รับอนุมัติจากผู้ว่าการธนาคารแห่งประเทศไทย และได้ชำระค่าจดทะเบียนตามอัตราที่กำหนดไว้ในบัญชีท้ายพระราชกำหนดนี้แล้ว

หลักเกณฑ์และวิธีการยื่นคำขอจดทะเบียนและการพิจารณารับจดทะเบียนให้เป็นไปตามที่กำหนดในกฎกระทรวง

ในการดำเนินกิจการบริหารสินทรัพย์ บริษัทจำกัดที่ได้จดทะเบียนเป็นบริษัทบริหารสินทรัพย์ ต้องปฏิบัติตามหลักเกณฑ์ที่ธนาคารแห่งประเทศไทยประกาศกำหนด”

พิจารณาแล้วจะเห็นได้ว่า รัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕ วรรคสอง เป็นบทบัญญัติที่กำหนดให้กฎหมายที่ตราขึ้นเพื่อจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลตามที่รัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕ วรรคหนึ่ง ได้ให้อำนาจไว้ นั้นต้องเป็นกฎหมายที่มีผลใช้บังคับทั่วไป มิใช่ตราขึ้นเพื่อใช้เฉพาะกับบุคคลใดบุคคลหนึ่งหรือกรณีใดกรณีหนึ่งเป็นการเฉพาะเจาะจง

ส่วนมาตรา ๓ แห่งพระราชกำหนดบริษัทบริหารสินทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๕๑ นั้น เป็นบทบัญญัติว่าด้วยคำนิยามของคำว่า “การบริหารสินทรัพย์ สินทรัพย์ด้อยคุณภาพ และบริษัทบริหารสินทรัพย์”

สำหรับประเด็น มาตรา ๓ คำนิยาม “การบริหารสินทรัพย์” คือการบริหารสินทรัพย์ด้อยคุณภาพของสถาบันการเงิน ซึ่งรวมถึงการรับซื้อ การรับโอนสินทรัพย์ด้อยคุณภาพ และการจำหน่ายโอนสินทรัพย์ดังกล่าว ส่วนคำนิยาม “สินทรัพย์ด้อยคุณภาพ” ผู้ร้องโต้แย้งว่า ไม่มีผลใช้บังคับเป็นการทั่วไป แต่ใช้บังคับเฉพาะ “กรณีสินทรัพย์ของสถาบันการเงินที่ธนาคารแห่งประเทศไทยประกาศให้เป็นสินทรัพย์ด้อยคุณภาพที่จำหน่ายโอนให้บริษัทบริหารสินทรัพย์ได้” เท่านั้น โดยธนาคารแห่งประเทศไทยรู้อยู่แล้วก่อนออกกฎหมายว่า สินทรัพย์ของสถาบันการเงินใดบ้าง เป็นสินทรัพย์ด้อยคุณภาพที่ธนาคารแห่งประเทศไทยประกาศกำหนดให้เป็นสินทรัพย์ด้อยคุณภาพ ทั้งนี้ธนาคารแห่งประเทศไทยไม่ได้ให้ลูกค้ำที่มีสินเชื่อกับสถาบันการเงินดังกล่าวมีโอกาสโต้แย้งว่า “สินเชื่อรายคน มิใช่สินเชื่อด้อยคุณภาพ” จึงถือว่า มาตรา ๓ ตามนิยามข้างต้น ขัดต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕ วรรคสอง

จากคำโต้แย้งของผู้ร้องข้างต้นพิจารณาแล้วเห็นว่า คำนิยาม “สินทรัพย์ด้อยคุณภาพ” ในมาตรา ๓ ดังกล่าว ได้ให้ความหมายว่า “สินทรัพย์ของสถาบันการเงินที่ธนาคารแห่งประเทศไทย ประกาศกำหนดให้เป็นสินทรัพย์ด้อยคุณภาพที่จำหน่ายโอนให้บริษัทบริหารสินทรัพย์ได้” ดังนั้น สินทรัพย์ด้อยคุณภาพ เป็นสิทธิเรียกร้องหรือหนี้สินที่ลูกหนี้ของสถาบันการเงินค้างชำระจนมีผลกระทบกระเทือนต่อการดำเนินกิจการของสถาบันการเงินนั้นๆ ตามคำนิยามดังกล่าว การกำหนดของธนาคารแห่งประเทศไทยได้กำหนดลักษณะของสินทรัพย์ด้อยคุณภาพเป็นหลักการทั่วไป ใช้บังคับกับสิทธิเรียกร้องหรือหนี้สินที่ไม่มีทางจะได้รับชำระหนี้หรือค้างชำระในระยะเวลาที่กำหนด ได้มีการประกาศหลักเกณฑ์เป็นการทั่วไป ใช้บังคับกับสถาบันการเงิน รวมถึงลูกหนี้ของสถาบันการเงินเป็นการทั่วไป ไม่ได้ให้ใช้บังคับกับสิทธิเรียกร้องหรือหนี้สินรายใดรายหนึ่งโดยเฉพาะ ดังนั้น มาตรา ๓ ความหมายของการบริหารสินทรัพย์และสินทรัพย์ด้อยคุณภาพ ไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕ วรรคสอง

สำหรับประเด็น มาตรา ๓ นิยามคำว่า “บริษัทบริหารสินทรัพย์” และมาตรา ๔ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕ วรรคสอง หรือไม่

ในประเด็นนี้ผู้ร้องโต้แย้งว่า ตามมาตรา ๔ บริษัทที่จะเป็นบริษัทบริหารสินทรัพย์ มิได้เปิดกว้างให้สิทธิแก่บริษัทจำกัดหรือบริษัทมหาชน จำกัด โดยทั่วไปมีความเสมอภาคกันในการเข้ามาเป็นบริษัทบริหารสินทรัพย์ แต่กลับจำกัดสิทธิเฉพาะที่ได้รับอนุมัติจากผู้ว่าราชการแห่งประเทศไทยเท่านั้น บทบัญญัติมาตรา ๔ จึงเป็นกฎหมายที่มีเจตนามุ่งหมายเฉพาะกรณี มิได้มีเจตนาให้มีผลใช้บังคับเป็นการทั่วไป จึงขัดต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕ วรรคสอง

พิจารณาแล้วเห็นว่า ตามมาตรา ๓ คำว่า “บริษัทบริหารสินทรัพย์” หมายถึง บริษัทจำกัดที่ได้จดทะเบียนตามพระราชกำหนดนี้ ส่วนมาตรา ๔ เป็นบทบัญญัติกำหนดหลักเกณฑ์ และวิธีการยื่นคำขอจดทะเบียน และการพิจารณารับจดทะเบียนไว้ในกฎกระทรวง จึงเป็นบทบัญญัติที่มีผลใช้บังคับทั่วไป ดังนั้น บทบัญญัติในมาตรา ๓ คำนิยามดังกล่าว และมาตรา ๔ มิได้มุ่งหมายใช้บังคับแก่กรณีใดกรณีหนึ่งหรือรายใดรายหนึ่งหรือบุคคลใดบุคคลหนึ่งเป็นการเฉพาะเจาะจง มาตรา ๓ ความหมายของบริษัทบริหารสินทรัพย์ และมาตรา ๔ จึงไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕ วรรคสอง

ส่วนมาตรา ๕ วรรคสอง แห่งพระราชกำหนดบริษัทบริหารสินทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๕๑ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕ วรรคสอง หรือไม่นั้น ศาลรัฐธรรมนูญมีคำวินิจฉัยที่ ๓๗/๒๕๕๗ ลงวันที่ ๓๐ มีนาคม ๒๕๕๗ ว่า ไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕ วรรคสอง จึงไม่ต้องวินิจฉัยซ้ำอีก

ด้วยเหตุผลข้างต้นจึงวินิจฉัยว่า มาตรา ๓ และมาตรา ๔ แห่งพระราชกำหนดบริษัทบริหาร
สินทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๔๑ ไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕ วรรคสอง ส่วนประเด็นอื่น ๆ นั้น
ไม่จำเป็นต้องวินิจฉัย

นายสุจิต บุญบงการ
ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ