

## คำวินิจฉัยของ นายสุธี สุทธิสมบุรณ์ ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

ที่ ๓๗/๒๕๕๗

วันที่ ๓๐ มีนาคม ๒๕๕๗

เรื่อง ศาลแพ่งสงฆ์คำโต้แย้งของจำเลย (บริษัท เดอะ ซี.อี.ซี. คอนสตรัคชั่น จำกัด กับพวก) ขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๔ (กรณีพระราชกำหนดบริษัทบริหารสินทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๕๑ มาตรา ๕ วรรคสอง ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕ วรรคสอง)

สำนักงานศาลยุติธรรมมีหนังสือลงวันที่ ๓๐ เมษายน ๒๕๕๕ ส่งเรื่องของศาลแพ่งพร้อมความเห็นของบริษัท เดอะ ซี.อี.ซี. คอนสตรัคชั่น จำกัด กับพวก จำเลยในคดีแพ่งหมายเลขดำที่ ๕๕๕๓/๒๕๕๓ ขอให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่า พระราชกำหนดบริษัทบริหารสินทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๕๑ มาตรา ๕ วรรคสอง เป็นกฎหมายที่มีเจตนาบังคับมุ่งหมายเฉพาะกรณี และบุคคลใดบุคคลหนึ่งโดยเฉพาะเจาะจง มิได้มีเจตนาให้มีผลบังคับเป็นการทั่วไป ขัดกับรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕ วรรคสอง หรือไม่

ข้อเท็จจริงตามคำร้อง

๑. บริษัทบริหารสินทรัพย์จันทบุรี จำกัด เป็นโจทก์ฟ้องบริษัท เดอะ ซี.อี.ซี. คอนสตรัคชั่น จำกัด ที่ ๑ กับพวก เป็นจำเลย ในคดีแพ่งหมายเลขดำที่ ๕๕๕๓/๒๕๕๓ ในความผิดฐานผิดข้อตกลงกู้เงิน ตัวสัญญาใช้เงิน ค้ำประกัน จำน่า จำนอง โดยจำเลยที่ ๑ ได้ทำบันทึกข้อตกลงวงเงินสินเชื่อกู้ยืมเงินกับบริษัทเงินทุนหลักทรัพย์ ภัทรธนกิจ จำกัด (มหาชน) หรือบริษัทเงินทุน ภัทรธนกิจ จำกัด (มหาชน) ในปัจจุบัน โดยจำเลยที่ ๒ - ๖ เป็นผู้ค้ำประกันสินเชื่อของจำเลยที่ ๑ ต่อมาบริษัทเงินทุน ภัทรธนกิจ จำกัด (มหาชน) ได้ทำสัญญาโอนขายสินเชื่อประเภทด้อยคุณภาพและสัญญาหลักประกันเกี่ยวกับสินเชื่อด้อยคุณภาพให้กับโจทก์ ตามพระราชกำหนดบริษัทบริหารสินทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๕๑ ซึ่งรวมถึงหนี้ที่บริษัทจำเลยที่ ๑ และผู้ค้ำประกันต้องร่วมรับผิดชอบด้วย โจทก์ได้มีหนังสือแจ้งให้จำเลยทั้งหมดชำระหนี้แก่โจทก์ แต่จำเลยเพิกเฉย โจทก์จึงฟ้องจำเลยทั้งหมดร่วมกันหรือแทนกันชำระหนี้ให้แกโจทก์ จำนวน ๕๕,๕๑๕,๘๘๕.๕๘ บาท พร้อมดอกเบี้ยในอัตราร้อยละ ๑๕.๗๕ ต่อปี ของเงินต้นจำนวน ๕๑,๑๕๖,๒๖๔.๐๕ บาท นับถัดจากวันฟ้องเป็นต้นไป

๒. จำเลยทั้งหกยื่นคำให้การต่อสู้คดีและปฏิเสธฟ้องโจทก์ ต่อมาจำเลยที่ ๑ ที่ ๒ ที่ ๔ และที่ ๖ ยื่นคำร้องต่อศาลแพ่งขอให้ศาลแพ่งรอการพิจารณาคดี และส่งสำนวนให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่า กฎหมายและบทบัญญัติของกฎหมายขัดต่อรัฐธรรมนูญ หรือไม่ รวม ๒ ประเด็น คือ

ประเด็นที่หนึ่ง การตราพระราชกำหนดบริษัทบริหารสินทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๕๑ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ ประกอบมาตรา ๒๕ และมาตรา ๔๘ หรือไม่ เพราะการตราพระราชกำหนดอาศัยอำนาจตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๘ เท่านั้น มิได้มีบทบัญญัติในพระราชกำหนดว่า พระราชกำหนดดังกล่าวเป็นกฎหมายเกี่ยวกับการจำกัดสิทธิในทรัพย์สินของบุคคล และไม่มีการอ้างรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ มาตรา ๒๕ และมาตรา ๔๘

ประเด็นที่สอง การตราพระราชกำหนดบริษัทบริหารสินทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๕๑ ขัดกับรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕ วรรคสอง เนื่องจากพระราชกำหนดดังกล่าวเป็นกฎหมายที่ไม่มีผลใช้บังคับเป็นการทั่วไป แต่เป็นกฎหมายที่มีเจตนาให้มีผลบังคับใช้และมุ่งหมายใช้บังคับเฉพาะ “กรณีสินทรัพย์ของสถาบันการเงินที่ธนาคารแห่งประเทศไทยประกาศให้เป็นสินทรัพย์ด้วยคุณภาพที่จำหน่ายจ่ายโอนให้บริษัทบริหารสินทรัพย์ได้” เท่านั้น โดยเฉพาะบทบัญญัติมาตรา ๕ วรรคสอง ของพระราชกำหนดดังกล่าวที่ “ให้บริษัทบริหารสินทรัพย์สามารถประกอบธุรกิจเงินทุนได้โดยไม่อยู่ภายใต้บังคับแห่งกฎหมายนั้น” เป็นบทบัญญัติที่แสดงเจตนามุ่งใช้เฉพาะกรณีชัดเจน

๓. ศาลแพ่งได้พิจารณาคำร้องของจำเลยทั้ง ๒ ประเด็น แล้ว เห็นว่า ประเด็นที่หนึ่งเป็นการโต้แย้งว่ากระบวนการตรากฎหมายขัดกับรัฐธรรมนูญไม่เป็นการโต้แย้งตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๔ ส่วนประเด็นที่สอง จำเลยโต้แย้งว่า พระราชกำหนดดังกล่าว มาตรา ๕ วรรคสอง เป็นกฎหมายที่มีเจตนาบังคับเฉพาะกรณีและบุคคลใดบุคคลหนึ่งโดยเฉพาะเจาะจง มิได้มีเจตนาให้มีผลใช้บังคับเป็นการทั่วไป จึงขัดกับรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕ วรรคสอง จึงให้ส่งศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยเฉพาะประเด็นที่สอง

ศาลรัฐธรรมนูญได้มีมติเมื่อวันที่ ๘ พฤษภาคม ๒๕๕๕ หารับคำร้องไว้ดำเนินการและพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๔

ข้อพิจารณาเบื้องต้น คำร้องดังกล่าวเป็นไปตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๔ หรือไม่

รัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๔ บัญญัติว่า “ในการที่ศาลจะใช้บทบัญญัติแห่งกฎหมายบังคับแก่คดีใด ถ้าศาลเห็นเองหรือคู่ความโต้แย้งว่าบทบัญญัติแห่งกฎหมายนั้นต้องด้วยบทบัญญัติมาตรา ๖ และยังไม่มีการวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญในส่วนที่เกี่ยวกับบทบัญญัตินั้น ให้ศาลรอการพิจารณาพิพากษาคดีไว้ชั่วคราว และส่งความเห็นเช่นนั้นตามทางราชการเพื่อศาลรัฐธรรมนูญจะได้พิจารณาวินิจฉัย

ในกรณีที่ศาลรัฐธรรมนูญเห็นว่าคำโต้แย้งของคู่ความตามวรรคหนึ่งไม่เป็นสาระอันควรได้รับการวินิจฉัย ศาลรัฐธรรมนูญจะไม่รับเรื่องดังกล่าวไว้พิจารณาก็ได้

คำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญให้ใช้ได้ในคดีทั้งปวง แต่ไม่กระทบกระเทือนถึงคำพิพากษาของศาลอันถึงที่สุดแล้ว”

พิจารณาแล้วเห็นว่า คำร้องนี้ จำเลยที่ ๑ ที่ ๒ ที่ ๔ และที่ ๖ ซึ่งเป็นคู่ความโต้แย้งว่า พระราชกำหนดบริษัทบริหารสินทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๕๑ มาตรา ๕ วรรคสอง เป็นบทบัญญัติที่ไม่มีผลใช้บังคับเป็นการทั่วไป แต่มุ่งหมายให้ใช้บังคับเฉพาะสินทรัพย์ของสถาบันการเงินที่ธนาคารแห่งประเทศไทยประกาศให้เป็นสินทรัพย์ด้วยคุณภาพที่จำหน่ายจ่ายโอนให้บริษัทบริหารสินทรัพย์ได้เท่านั้น โดยเฉพาะมาตรา ๕ วรรคสอง ของพระราชกำหนดดังกล่าวบัญญัติให้บริษัทบริหารสินทรัพย์สามารถประกอบธุรกิจเงินทุนได้โดยไม่อยู่ภายใต้กฎหมายนั้น ย่อมขัดกับรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕ วรรคสอง และยังไม่มีคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญเกี่ยวกับบทบัญญัติดังกล่าว กรณีจึงต้องด้วยรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๔ ขอบที่ศาลรัฐธรรมนูญจะได้พิจารณาวินิจฉัย

ประเด็นที่ต้องพิจารณาวินิจฉัยตามคำร้อง คือ พระราชกำหนดบริษัทบริหารสินทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๕๑ มาตรา ๕ วรรคสอง ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕ วรรคสอง หรือไม่

รัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕ บัญญัติไว้ ดังนี้

มาตรา ๒๕ “การจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลที่รัฐธรรมนูญรับรองไว้จะกระทำมิได้ เว้นแต่โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายเฉพาะเพื่อการที่รัฐธรรมนูญนี้กำหนดไว้และเท่าที่จำเป็นเท่านั้น และจะกระทบกระเทือนสาระสำคัญของสิทธิและเสรีภาพนั้นมิได้

กฎหมายตามวรรคหนึ่งต้องมีผลใช้บังคับเป็นการทั่วไปและไม่มุ่งหมายให้ใช้บังคับแก่กรณีใดกรณีหนึ่ง หรือแก่บุคคลใดบุคคลหนึ่งเป็นการเจาะจง ทั้งต้องระบุบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญที่ให้อำนาจในการตรากฎหมายนั้นด้วย

บทบัญญัติวรรคหนึ่งและวรรคสองให้นำมาใช้บังคับกับกฎหรือข้อบังคับที่ออกโดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายด้วย โดยอนุโลม”

พระราชกำหนดบริษัทบริหารสินทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๕๑ มาตรา ๓ และมาตรา ๕ บัญญัติไว้ ดังนี้

มาตรา ๓ “ในพระราชกำหนดนี้

“การบริหารสินทรัพย์” หมายความว่า

(๑) การรับซื้อหรือรับโอนสินทรัพย์ด้วยคุณภาพของสถาบันการเงิน รวมตลอดจนหลักประกันของสินทรัพย์นั้นเพื่อนำมาบริหารหรือจำหน่ายจ่ายโอนต่อไป

(๒) กิจการอื่นที่เกี่ยวข้องหรือเกี่ยวกับกิจการตาม (๑) ที่รัฐมนตรีประกาศกำหนดโดยความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรี

“สินทรัพย์ด้อยคุณภาพ” หมายความว่า สินทรัพย์ของสถาบันการเงินที่ธนาคารแห่งประเทศไทยประกาศกำหนดให้เป็นสินทรัพย์ด้อยคุณภาพที่จำหน่ายจ่ายโอนให้บริษัทบริหารสินทรัพย์ได้

“สถาบันการเงิน” หมายความว่า

(๑) ธนาคารพาณิชย์ตามกฎหมายว่าด้วยการธนาคารพาณิชย์

(๒) บริษัทเงินทุน บริษัทเงินทุนหลักทรัพย์ และบริษัทเครดิตฟองซิเอร์ตามกฎหมายว่าด้วยการประกอบธุรกิจเงินทุน ธุรกิจหลักทรัพย์ และธุรกิจเครดิตฟองซิเอร์

(๓) นิติบุคคลอื่นที่รัฐมนตรีประกาศกำหนดในราชกิจจานุเบกษา

“บริษัทจำกัด” หมายความว่า บริษัทจำกัดตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ หรือบริษัทมหาชนจำกัดตามกฎหมายว่าด้วยบริษัทมหาชนจำกัด

“บริษัทบริหารสินทรัพย์” หมายความว่า บริษัทจำกัดที่ได้จดทะเบียนตามพระราชกำหนดนี้

“รัฐมนตรี” หมายความว่า รัฐมนตรีผู้รักษาการตามพระราชกำหนดนี้”

มาตรา ๕ “ในการดำเนินกิจการบริหารสินทรัพย์ ถ้าบริษัทบริหารสินทรัพย์จัดหาเงินทุนโดยการออกหลักทรัพย์หรือให้กู้ยืมเงิน ให้กระทำได้ตามหลักเกณฑ์ที่ธนาคารแห่งประเทศไทยกำหนด

ในกรณีที่มีการดำเนินงานของบริษัทบริหารสินทรัพย์ตามวรรคหนึ่งมีลักษณะเป็นการประกอบธุรกิจเงินทุนหรือธุรกิจเครดิตฟองซิเอร์ ให้บริษัทบริหารสินทรัพย์สามารถกระทำได้โดยไม่ต้องขออนุญาตจากแห่งกฎหมายว่าด้วยการนั้น”

พิจารณาแล้วเห็นว่า เหตุผลในการตราพระราชกำหนดบริษัทบริหารสินทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๕๑ เนื่องจากสถาบันการเงินมีปัญหาสินทรัพย์ด้อยคุณภาพเป็นจำนวนมาก ทำให้เป็นอุปสรรคต่อการเพิ่มทุนของสถาบันการเงินและกระทบกระเทือนต่อความสามารถในการให้สินเชื่อในภาคเศรษฐกิจ ฉะนั้น เพื่อให้สถาบันการเงินสามารถแก้ไขปัญหาดังกล่าวได้สมควรแยกสินทรัพย์ด้อยคุณภาพออกมาแล้วขายหรือโอนให้แก่นิติบุคคลอื่นเพื่อบริหารสินทรัพย์นั้นต่อไป และเพื่อเป็นการจูงใจให้มีการจัดตั้งนิติบุคคลดังกล่าวสมควรกำหนดให้ได้รับสิทธิประโยชน์ทางด้านค่าธรรมเนียมและภาษีบรรดาที่เกิดขึ้นจากการขายหรือการโอนสินทรัพย์จากสถาบันการเงินมาให้นิติบุคคล รวมทั้งสิทธิประโยชน์อื่น ๆ ด้วยเหตุนี้ การตราพระราชกำหนดบริษัทบริหารสินทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๕๑ จึงมิใช่กรณีสินทรัพย์ของสถาบันการเงินที่ธนาคารแห่งประเทศไทยประกาศให้เป็นสินทรัพย์ด้อยคุณภาพที่จำหน่ายจ่ายโอนให้บริษัทบริหารสินทรัพย์ได้เท่านั้น แต่เพื่อแก้ปัญหาสินทรัพย์ด้อยคุณภาพของสถาบันการเงินในภาพรวมเพื่อมิให้

เป็นอุปสรรคต่อการเพิ่มทุนของสถาบันการเงินและกระทบกระเทือนต่อความสามารถในการให้สินเชื่อในภาคเศรษฐกิจ จึงต้องแยกสินทรัพย์ด้วยคุณภาพออกมาแล้วขายหรือโอนให้แก่นิติบุคคลอื่นเพื่อบริหารสินทรัพย์นั้น ภายใต้การกำกับดูแลของธนาคารแห่งประเทศไทย ซึ่งธนาคารแห่งประเทศไทยได้กำหนดหลักเกณฑ์ในการจัดหาเงินทุนของบริษัทบริหารสินทรัพย์ โดยไม่รวมการรับฝากเงินของประชาชนเพื่อนำไปใช้รับซื้อหรือรับโอนสินทรัพย์ด้วยคุณภาพ และฟื้นฟูกิจการของลูกหนี้ รวมถึงใช้เป็นเงินทุนหมุนเวียนของบริษัท ซึ่งต่างไปจากการประกอบธุรกิจเงินทุนของบริษัทเงินทุน และการประกอบธุรกิจเครดิตฟองซิเอร์ เพราะธุรกิจเงินทุนมีการรับฝากเงินจากประชาชน จึงต้องมีกฎหมายควบคุมการประกอบธุรกิจเงินทุนอย่างเคร่งครัดและรัดกุม แต่การบริหารสินทรัพย์ของบริษัทบริหารสินทรัพย์เพื่อแก้ปัญหาสินทรัพย์ด้วยคุณภาพ และยกเว้นมิให้นำบทบัญญัติที่ใช้บังคับกับบริษัทเครดิตฟองซิเอร์มาใช้บังคับกับการจัดหาเงินทุนของบริษัทบริหารสินทรัพย์ จึงเป็นกรณีที่มีเหตุผลและมีได้จำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลที่รัฐธรรมนูญรับรองไว้แต่อย่างใด

ในประเด็นของกฎหมายขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญนั้น รัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕ วรรคหนึ่ง ได้รับรองสิทธิและเสรีภาพของบุคคลตามรัฐธรรมนูญไว้ การจำกัดสิทธิและเสรีภาพดังกล่าวต้องอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายเฉพาะเพื่อการที่รัฐธรรมนูญนี้กำหนดไว้และเท่าที่จำเป็นเท่านั้น และจะกระทบกระเทือนสาระสำคัญของสิทธิและเสรีภาพนั้นมิได้ ส่วนรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕ วรรคสอง ได้กำหนดให้การตรากฎหมายเพื่อจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลที่รัฐธรรมนูญรับรองไว้ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕ วรรคหนึ่ง ต้องมีผลใช้บังคับเป็นการทั่วไป และไม่มุ่งหมายให้ใช้บังคับแก่กรณีใดกรณีหนึ่งหรือแก่บุคคลใดบุคคลหนึ่งเป็นการเจาะจง ซึ่งการกล่าวอ้างรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕ วรรคสอง ต้องพิจารณาถึงสิทธิและเสรีภาพที่รัฐธรรมนูญรับรองไว้ เช่น รัฐธรรมนูญ มาตรา ๔๘ รับรองสิทธิของบุคคลในทรัพย์สิน มาตรา ๕๐ รับรองเสรีภาพของบุคคลในการประกอบกิจการหรือประกอบอาชีพ เป็นต้น การโต้แย้งว่า บทบัญญัติของกฎหมายขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕ วรรคสอง โดยมิได้ระบุสิทธิและเสรีภาพที่รัฐธรรมนูญรับรองไว้ด้วย จึงไม่ชัดเจนและครบถ้วนสำหรับพระราชกำหนดบริษัทบริหารสินทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๕๑ มาตรา ๕ วรรคสอง เป็นบทบัญญัติยกเว้นให้การดำเนินงานของบริษัทบริหารสินทรัพย์ ซึ่งมีลักษณะเป็นการประกอบธุรกิจเงินทุนหรือธุรกิจเครดิตฟองซิเอร์สามารถดำเนินการได้โดยไม่อยู่ภายใต้บังคับของกฎหมายว่าด้วยการประกอบธุรกิจเงินทุนหรือธุรกิจเครดิตฟองซิเอร์ ซึ่งบทบัญญัตินี้ดังกล่าวมุ่งเฉพาะการดำเนินงานของบริษัทบริหารสินทรัพย์ในการจัดหาเงินทุนไม่มีผลกระทบกับผู้ร้องในฐานะลูกหนี้เงินกู้และธนาคารแห่งประเทศไทยกำหนดให้สินทรัพย์ของลูกหนี้ดังกล่าวเป็นสินทรัพย์ด้วยคุณภาพ เพื่อประโยชน์ในการบริหารจัดการเกี่ยวกับสินทรัพย์ด้วยคุณภาพ

ซึ่งเป็นผลดีต่อสถาบันการเงินที่สามารถแยกสินทรัพย์ด้วยคุณภาพดำเนินการโดยไม่กระทบต่อสถาบันการเงินเป็นส่วนรวม และมีได้ส่งผลกระทบต่อลูกหนี้ในฐานะสินเชื่อด้วยคุณภาพที่มีกฎหมายให้อำนาจดำเนินการเป็นการเฉพาะ รวมทั้งไม่มีข้อความใดที่เป็นการจำกัดสิทธิและเสรีภาพของประชาชนหรือกระทบกระเทือนสาระสำคัญของสิทธิและเสรีภาพตามที่รัฐธรรมนูญรับรองไว้ ทั้งนี้ สิทธิและหน้าที่ของลูกหนี้ไม่ได้เปลี่ยนแปลงไป ไม่ได้เพิ่มภาระหรือหน้าที่ใดๆ แก่ลูกหนี้ ลูกหนี้ยังคงยกข้อต่อสู้ที่มีอยู่กับเจ้าหนี้เดิมขึ้นต่อสู้เจ้าหนี้ใหม่ที่รับโอนสิทธิเรียกร้องได้ นอกจากนี้ พระราชกำหนดบริษัทบริหารสินทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๕๑ มีผลใช้บังคับเป็นการทั่วไป มิได้ระบุให้ใช้บังคับเฉพาะเจาะจงบุคคลใดหรือบริษัทใดโดยเฉพาะ

ด้วยเหตุผลดังกล่าวข้างต้น จึงวินิจฉัยว่า พระราชกำหนดบริษัทบริหารสินทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๕๑ มาตรา ๕ วรรคสอง ไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๘ วรรคสอง

นายสุธี สุทธิสมบูรณ์  
ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ