

คำวินิจฉัยของ นายสุวิทย์ ชีรพงษ์ ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

ที่ ๓๗/๒๕๕๗

วันที่ ๓๐ มีนาคม ๒๕๕๗

เรื่อง พระราชกำหนดบริษัทบริหารสินทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๕๑ มาตรา ๕ วรรคสอง ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕ วรรคสอง หรือไม่

ศาลแพ่งส่งคำร้องของ บริษัท เดอะ ซี.อี.ซี. คอนสตรัคชั่น จำกัด บริษัท ซีวิล เอนจิเนียริง จำกัด นายชัยวัฒน์ อิศวศิริสุข และนางงามนิตย์ พยุงกิจสมบัติ ผู้ร้อง ซึ่งเป็นจำเลยของศาลแพ่งหมายเลขดำที่ ๕๕๕๓/๒๕๕๓ ระหว่าง บริษัท บริหารสินทรัพย์จันทบุรี จำกัด โจทก์ บริษัท เดอะ ซี.อี.ซี. คอนสตรัคชั่น จำกัด กับพวก รวม ๖ คน จำเลย เพื่อขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๔ วรรคหนึ่ง โดยผู้ร้องยื่นคำร้องต่อศาลแพ่งว่า

คดีของผู้ร้อง มีประเด็นข้อพิพาทเกี่ยวกับการขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญสองประเด็นคือ ประเด็นแรก การตราพระราชกำหนดบริษัทบริหารสินทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๕๑ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ ประกอบมาตรา ๒๕ และมาตรา ๔๘ ประเด็นที่สอง การออกพระราชกำหนดบริษัทบริหารสินทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๕๑ ขัดกับรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕ วรรคสอง จึงขอให้ศาลแพ่งส่งคำร้องของผู้ร้องให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัย

ศาลแพ่งพิจารณาแล้ว ผู้ร้องขอให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยดังนี้

๑. พระราชกำหนดบริษัทบริหารสินทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๕๑ ตราขึ้น โดยขัดกับรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ ประกอบมาตรา ๒๕ และมาตรา ๔๘ เพราะพระราชกำหนดดังกล่าวเป็นกฎหมายจำกัดสิทธิในทรัพย์สินของบุคคล

๒. พระราชกำหนดดังกล่าว เป็นกฎหมายที่มีเจตนารมณ์บังคับเฉพาะกรณีและบุคคลใดบุคคลหนึ่ง โดยเฉพาะเจาะจง มิได้มีเจตนาให้มีผลใช้บังคับเป็นการทั่วไป จึงขัดกับรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕ วรรคสอง

ศาลแพ่ง เห็นว่า ประเด็นข้อ ๑ เป็นการโต้แย้งว่า กระบวนการตรากฎหมายขัดกับรัฐธรรมนูญ ไม่เป็นการโต้แย้งตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๔ จึงไม่อาจส่งไปยังศาลรัฐธรรมนูญเพื่อวินิจฉัยได้ จึงส่งประเด็นข้อ ๒ คือ พระราชกำหนดบริษัทบริหารสินทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๕๑ มาตรา ๕ วรรคสอง ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕ วรรคสอง หรือไม่ ไปยังศาลรัฐธรรมนูญเพื่อให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัย

พิจารณาแล้ว รัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕ บัญญัติว่า “การจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลที่รัฐธรรมนูญรับรองไว้จะกระทำมิได้ เว้นแต่โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย เฉพาะเพื่อการที่รัฐธรรมนูญนี้กำหนดไว้และเท่าที่จำเป็นเท่านั้น และจะกระทบกระเทือนสาระสำคัญของสิทธิและเสรีภาพนั้นมิได้”

กฎหมายตามวรรคหนึ่งต้องมีผลใช้บังคับเป็นการทั่วไปและไม่มุ่งหมายให้ใช้บังคับแก่กรณีใดกรณีหนึ่ง หรือแก่บุคคลใดบุคคลหนึ่งเป็นการเจาะจง ทั้งต้องระบุบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญที่ให้อำนาจในการตรากฎหมายนั้นด้วย

บทบัญญัติวรรคหนึ่งและวรรคสองให้นำมาใช้บังคับกับกฎหรือข้อบังคับที่ออกโดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายด้วย โดยอนุโลม”

พระราชกำหนดบริษัทบริหารสินทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๕๑ มาตรา ๕ บัญญัติว่า “ในการดำเนินกิจการบริหารสินทรัพย์ ถ้าบริษัทบริหารสินทรัพย์จัดหาเงินทุนโดยการออกหลักทรัพย์หรือให้กู้ยืมเงินให้กระทำได้ตามหลักเกณฑ์ที่ธนาคารแห่งประเทศไทยกำหนด

ในกรณีที่การดำเนินงานของบริษัทบริหารสินทรัพย์ตามวรรคหนึ่งมีลักษณะเป็นการประกอบธุรกิจเงินทุนหรือธุรกิจเครดิตฟองซิเอร์ ให้บริษัทบริหารสินทรัพย์สามารถกระทำได้โดยไม่อยู่ภายใต้บังคับแห่งกฎหมายว่าด้วยการนั้น”

ประเด็นที่จะต้องวินิจฉัยมีว่า พระราชกำหนดบริษัทบริหารสินทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๕๑ มาตรา ๕ วรรคสอง ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕ วรรคสอง หรือไม่

เห็นว่าการตราพระราชกำหนดบริษัทบริหารสินทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๕๑ มีวัตถุประสงค์เพื่อแก้ปัญหาสินทรัพย์ด้อยคุณภาพของสถาบันการเงินซึ่งมีอยู่จำนวนมาก ทำให้เป็นอุปสรรคต่อการเพิ่มทุนของสถาบันการเงิน ปัญหาดังกล่าวหากไม่ได้รับการแก้ไขโดยด่วน จะส่งผลให้สถาบันการเงินต้องตัดเงินส่วนหนึ่งมาตั้งเป็นเงินสำรองเพื่อหนี้สูญเพิ่มขึ้น ความสามารถในการปล่อยสินเชื่อแก่ภาคเศรษฐกิจที่แท้จริงก็จะลดลงเรื่อยๆ กลายเป็นวงจรที่จะส่งผลให้ปัญหาการขาดสภาพคล่องและวิกฤตเศรษฐกิจทวีความรุนแรงมากขึ้นตามลำดับ เพื่อให้สถาบันการเงินแก้ปัญหาดังกล่าวได้ จึงต้องแยกสินทรัพย์ด้อยคุณภาพออกมาขายหรือโอนให้แก่นิติบุคคลอื่นเพื่อบริหารสินทรัพย์นั้นต่อไป กฎหมายดังกล่าวจึงกำหนดวิธีการให้นิติบุคคลอื่นที่จัดตั้งเป็นบริษัทจำกัดตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ หรือบริษัทมหาชนจำกัดตามกฎหมายว่าด้วยบริษัทมหาชนจำกัด เข้ามาช่วยแก้ไขปัญหาดังกล่าว โดยวิธีการรับซื้อหรือรับโอนสินทรัพย์ด้อยคุณภาพของสถาบันการเงิน รวมตลอดจนหลักประกันของสินทรัพย์นั้น เพื่อนำมาบริหารหรือจำหน่ายจ่ายโอนต่อไป จึงเห็นได้ว่าวัตถุประสงค์ในการตราพระราชกำหนดบริษัท

บริษัทบริหารสินทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๕๑ เพื่อแก้ปัญหาสินทรัพย์ด้อยคุณภาพอันจะเป็นผลให้สถาบันการเงินกลับมามีความสามารถปล่อยสินเชื่อให้กับภาคเศรษฐกิจได้ต่อไป ส่วนสินทรัพย์ด้อยคุณภาพที่บริษัทบริหารสินทรัพย์รับซื้อหรือรับโอนมา กฎหมายก็ได้กำหนดวิธีการบริหารสินทรัพย์นั้นต่อไป ภายใต้การกำกับดูแลของธนาคารแห่งประเทศไทย ซึ่งในการดำเนินการของบริษัทบริหารสินทรัพย์ กฎหมายกำหนดให้บริษัทบริหารสินทรัพย์อาจจัดหาเงินทุนโดยการออกหลักทรัพย์ หรือให้กู้ยืมเงิน ตามหลักเกณฑ์ที่ธนาคารแห่งประเทศไทยกำหนด

ส่วนรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕ บัญญัติเป็นหลักการไว้ว่า การจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลที่รัฐธรรมนูญรับรองไว้จะกระทำมิได้ แต่มีข้อยกเว้นให้กระทำได้โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย เฉพาะเพื่อการที่รัฐธรรมนูญนี้กำหนดไว้ และเท่าที่จำเป็นเท่านั้น และจะกระทบกระเทือนสาระสำคัญของสิทธิและเสรีภาพนั้นมิได้ กฎหมายที่ออกมาจำกัดสิทธิและเสรีภาพดังกล่าวต้องมีผลใช้บังคับเป็นการทั่วไป ไม่มุ่งหมายให้ใช้บังคับแก่กรณีใดกรณีหนึ่ง หรือแก่บุคคลใดบุคคลหนึ่งเป็นการเจาะจง เมื่อพิจารณาพระราชกำหนดบริษัทบริหารสินทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๕๑ มาตรา ๕ วรรคสอง แล้วเห็นว่า เป็นบทบัญญัติยกเว้นมิให้นำบทบัญญัติที่ใช้บังคับกับบริษัทเงินทุนหรือบริษัทเครดิตฟองซิเอร์มาใช้บังคับกับการจัดหาเงินทุนของบริษัทบริหารสินทรัพย์ ซึ่งไม่เกี่ยวข้องกับผู้ร้องและบทบัญญัติมาตราดังกล่าวไม่มีข้อความใดที่เป็นการจำกัดสิทธิและเสรีภาพของประชาชนหรือกระทบกระเทือนสาระสำคัญของสิทธิและเสรีภาพแต่อย่างใด

ด้วยเหตุผลดังกล่าวจึงวินิจฉัยว่า พระราชกำหนดบริษัทบริหารสินทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๕๑ มาตรา ๕ วรรคสอง ไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕ วรรคสอง

นายสุวิทย์ ชีรพงษ์
ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ