

คำวินิจฉัยของ นายสุวิทย์ ชีระพงษ์ ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

ที่ ๕๐/๒๕๕๓

วันที่ ๒๐ เมษายน ๒๕๕๓

เรื่อง พระราชกำหนดบริษัทบริหารสินทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๕๑ มาตรา ๓ มาตรา ๔ และมาตรา ๕
วรรคสอง ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ มาตรา ๒๕ วรรคหนึ่งและวรรคสอง
หรือไม่

ศาลจังหวัดนครปฐม ส่งคำโต้แย้งของผู้ร้อง (นายวีระชัย เอื้อวิไลจิต) ซึ่งเป็นจำเลยในคดีแพ่ง
หมายเลขดำที่ ๕๕๒/๒๕๕๓ เพื่อขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๔
โดยผู้ร้องยื่นคำร้องว่า

ธนาคารนครหลวงไทย จำกัด (มหาชน) เป็นโจทก์ฟ้อง ผู้ร้องเป็นจำเลยในคดีแพ่งหมายเลขดำที่
๕๕๒/๒๕๕๓ ในความผิดฐานกู้ยืม จำนอง จำนวนทุนทรัพย์ ๒,๘๖๖,๖๕๘.๘๕ บาท

ผู้ร้องยื่นคำให้การ โดยยกข้อต่อสู้เกี่ยวกับความไม่สมบูรณ์ของเอกสารในการฟ้องคดีของโจทก์
ทำให้โจทก์ไม่มีอำนาจฟ้อง และปฏิเสธว่าไม่ได้เป็นหนี้เงินกู้ตามที่โจทก์ฟ้อง

บริษัทบริหารสินทรัพย์เพชรบุรี จำกัด ยื่นคำร้องต่อศาลจังหวัดนครปฐมว่า บริษัทบริหารสินทรัพย์
เพชรบุรี จำกัด เป็นนิติบุคคลตามกฎหมายประเภทบริษัทจำกัด และได้จดทะเบียนเป็นบริษัทบริหาร
สินทรัพย์ตามพระราชกำหนดบริษัทบริหารสินทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๕๑ เนื่องจากธนาคารนครหลวงไทย จำกัด
(มหาชน) ได้โอนสิทธิเรียกร้องทั้งหมดที่มีต่อผู้ร้องในคดีนี้ให้แก่บริษัทบริหารสินทรัพย์เพชรบุรี จำกัด
โดยเป็นไปตามพระราชกำหนดบริษัทบริหารสินทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๕๑ และบริษัทบริหารสินทรัพย์ฯ
ได้แต่งตั้งให้ธนาคารนครหลวงไทย จำกัด (มหาชน) ผู้รับชำระหนี้เดิม เป็นตัวแทนเรียกเก็บและรับชำระหนี้
จึงเป็นผลให้การโอนสิทธิเรียกร้องดังกล่าวเป็นอันชอบด้วยกฎหมาย โดยไม่ต้องบอกกล่าวการโอนไปยัง
ลูกหนี้ตามพระราชกำหนดบริษัทบริหารสินทรัพย์ฯ มาตรา ๕ วรรคแรก บริษัทบริหารสินทรัพย์เพชรบุรี
จำกัด มีความประสงค์ที่จะขอเข้าเป็นโจทก์ในคดีนี้ จึงได้มอบอำนาจให้ธนาคารนครหลวงไทย จำกัด
(มหาชน) เป็นผู้ที่มีอำนาจดำเนินการต่างๆ รวมทั้งดำเนินคดี ฟ้องร้อง ฯลฯ แทนบริษัทฯ ได้ บริษัท
บริหารสินทรัพย์เพชรบุรี จำกัด จึงขอสวมสิทธิเป็นโจทก์ในคดีนี้แทนธนาคารนครหลวงไทย จำกัด (มหาชน)

ผู้ร้องยื่นคำร้องคัดค้านการขอสวมสิทธิเป็นโจทก์ของบริษัทบริหารสินทรัพย์เพชรบุรี จำกัด
ว่าพระราชกำหนดบริษัทบริหารสินทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๕๑ เป็นกฎหมายที่ขัดรัฐธรรมนูญ ดังนี้

(๑) พระราชกำหนดบริษัทบริหารสินทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๕๑ เป็นกฎหมายที่ตราขึ้นโดยชัดรัฐธรรมนูญ เนื่องจากการตราพระราชกำหนดเป็นการใช้อำนาจของคณะรัฐมนตรี ซึ่งการใช้อำนาจดังกล่าว รัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ บัญญัติว่า “การใช้อำนาจโดยองค์กรของรัฐทุกองค์กรต้องคำนึงถึงศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ สิทธิและเสรีภาพตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญนี้” และรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕ วรรคแรก บัญญัติว่า “การจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลที่รัฐธรรมนูญรับรองไว้จะกระทำมิได้ เว้นแต่โดยอาศัยอำนาจ ตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายเฉพาะเพื่อการที่รัฐธรรมนูญนี้กำหนดไว้และเท่าที่จำเป็นเท่านั้น และจะ กระทบกระเทือนสาระสำคัญของสิทธิและเสรีภาพนั้นมิได้” มาตรา ๒๕ วรรคสอง บัญญัติว่า “กฎหมาย ตามวรรคหนึ่งต้องมีผลใช้บังคับเป็นการทั่วไปและไม่มุ่งหมายให้ใช้บังคับแก่กรณีใดกรณีหนึ่ง หรือแก่บุคคลใด บุคคลหนึ่งเป็นการเจาะจง ทั้งต้องระบุบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญที่ให้อำนาจในการตรากฎหมายนั้นด้วย” แต่ปรากฏว่าบทบัญญัติในพระราชกำหนดบริษัทบริหารสินทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๕๑ ตั้งแต่มาตรา ๑ ถึงมาตรา ๑๕ แสดงให้เห็นอยู่ในตัวว่าพระราชกำหนดดังกล่าวเป็นกฎหมายเกี่ยวกับการจำกัดสิทธิ ในทรัพย์สิน แต่ในการตราพระราชกำหนดดังกล่าว ไม่มีการอ้างมาตรา ๒๖ มาตรา ๒๕ และมาตรา ๔๘ ของรัฐธรรมนูญ และไม่มีการอ้างบทบัญญัติมาตราใดในพระราชกำหนดดังกล่าวว่า “พระราช กำหนดดังกล่าวเป็นพระราชกำหนดเกี่ยวกับการจำกัดสิทธิในทรัพย์สินของบุคคล” ฉะนั้น จึงถือได้ว่า การตราพระราชกำหนดดังกล่าวขัดกับรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ มาตรา ๒๕ วรรคแรก และมาตรา ๒๕ วรรคสอง

(๒) พระราชกำหนดบริษัทบริหารสินทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๕๑ มาตรา ๓ (นิยามคำว่า “การบริหาร สินทรัพย์” “สินทรัพย์โดยคุณภาพ” “บริษัทบริหารสินทรัพย์”) มาตรา ๔ และมาตรา ๕ วรรคท้าย ขัดต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕ วรรคสอง เพราะ

ประการแรกนิยามตามมาตรา ๓ ดังกล่าวข้างต้นเป็นกฎหมายที่ไม่มีผลใช้บังคับเป็นการทั่วไป แต่ใช้บังคับเฉพาะ “กรณีสินทรัพย์ของสถาบันการเงินที่ธนาคารแห่งประเทศไทยประกาศให้เป็นสินทรัพย์ โดยคุณภาพที่จำหน่ายจ่ายโอนให้บริษัทบริหารสินทรัพย์ได้” เท่านั้น โดยธนาคารแห่งประเทศไทยรู้อยู่แล้ว ก่อนการออกกฎหมายว่าสินทรัพย์ของสถาบันการเงินใดบ้าง เป็นสินทรัพย์โดยคุณภาพที่ธนาคาร แห่งประเทศไทย จะประกาศกำหนดให้เป็นสินทรัพย์โดยคุณภาพ ทั้งนี้ โดยธนาคารแห่งประเทศไทย ไม่ได้ให้ลูกค้าที่มีสินเชื่อกับสถาบันการเงินดังกล่าวมีโอกาสโต้แย้งว่า “สินเชื่อรายตนมิใช่สินเชื่อโดยคุณภาพ” จึงถือว่า มาตรา ๓ ตามนิยามข้างต้น ขัดต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕ วรรคสอง

ประการที่สอง มาตรา ๔ บริษัทที่จะเป็นบริษัทบริหารสินทรัพย์ตามพระราชกำหนดดังกล่าว มิได้เปิดกว้างให้สิทธิแก่บริษัทจำกัดหรือบริษัทมหาชนจำกัดโดยทั่วไปมีความเสมอภาคกันในการเข้ามา

เป็นบริษัทบริหารสินทรัพย์ แต่กลับจำกัดสิทธิเฉพาะที่ได้รับอนุมัติจากผู้ว่าการธนาคารแห่งประเทศไทย เท่านั้น บทบัญญัติมาตรา ๔ จึงเป็นกฎหมายที่มีเจตนามุ่งหมายเฉพาะกรณี มิได้มีเจตนาให้มีผลใช้บังคับเป็นการทั่วไป จึงขัดต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕ วรรคสอง

ประการที่สาม ตามมาตรา ๕ วรรคท้าย ที่ “ให้บริษัทบริหารสินทรัพย์สามารถประกอบธุรกิจเงินทุนได้ โดยไม่อยู่ภายใต้บังคับแห่งกฎหมายนั้น” เป็นบทบัญญัติที่แสดงเจตนามุ่งใช้เฉพาะกรณีบริษัทบริหารสินทรัพย์ที่ได้รับอนุมัติจากผู้ว่าการธนาคารแห่งประเทศไทยโดยชัดเจนจึงถือว่าบทบัญญัติมาตรา ๕ วรรคท้าย แห่งพระราชกำหนดบริษัทบริหารสินทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๕๑ ขัดต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕ วรรคสอง

ดังนั้น พระราชกำหนดบริษัทบริหารสินทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๕๑ ตราขึ้นโดยขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ มาตรา ๒๕ วรรคแรก และมาตรา ๒๕ วรรคสอง และพระราชกำหนดบริษัทบริหารสินทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๕๑ มาตรา ๓ (นิยามคำว่า “การบริหารสินทรัพย์” “สินทรัพย์ด้วยคุณภาพ” “บริษัทบริหารสินทรัพย์”) มาตรา ๔ และมาตรา ๕ วรรคท้าย ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕ วรรคสอง

ศาลจังหวัดนครปฐม พิจารณาแล้วเห็นว่า กรณีตามคำโต้แย้งของผู้ร้องเป็นไปตามมาตรา ๒๖๔ วรรคหนึ่ง ของรัฐธรรมนูญ จึงส่งให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยว่า

๑. การตราพระราชกำหนดบริษัทบริหารสินทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๕๑ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ มาตรา ๒๕ วรรคหนึ่งและวรรคสอง หรือไม่

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

รัฐธรรมนูญ

มาตรา ๒๕ การจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลที่รัฐธรรมนูญรับรองไว้จะกระทำมิได้ เว้นแต่โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายเฉพาะเพื่อการที่รัฐธรรมนูญนี้กำหนดไว้และเท่าที่จำเป็นเท่านั้นและจะกระทบกระเทือนสาระสำคัญของสิทธิและเสรีภาพนั้นมิได้

กฎหมายตามวรรคหนึ่งต้องมีผลใช้บังคับเป็นการทั่วไปและไม่มุ่งหมายให้ใช้บังคับแก่กรณีใดกรณีหนึ่ง หรือแก่บุคคลใดบุคคลหนึ่งเป็นการเจาะจง ทั้งต้องระบุบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญที่ให้อำนาจในการตรากฎหมายนั้นด้วย

บทบัญญัติวรรคหนึ่งและวรรคสองให้นำมาใช้บังคับกับกฎหมายหรือข้อบังคับที่ออกโดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายด้วย โดยอนุโลม

มาตรา ๒๖๕ ในการที่ศาลจะใช้บทบัญญัติแห่งกฎหมายบังคับแก่คดีใด ถ้าศาลเห็นเองหรือ คู่ความโต้แย้งว่าบทบัญญัติแห่งกฎหมายนั้นต้องด้วยบทบัญญัติมาตรา ๖ และยังไม่มีความวินิจฉัยของ ศาลรัฐธรรมนูญในส่วนที่เกี่ยวกับบทบัญญัตินั้น ให้ศาลรอการพิจารณาพิพากษาคดีไว้ชั่วคราว และส่ง ความเห็นเช่นนั้นตามทางการเพื่อศาลรัฐธรรมนูญจะได้พิจารณาวินิจฉัย

ในกรณีที่ศาลรัฐธรรมนูญเห็นว่าคำโต้แย้งของคู่ความตามวรรคหนึ่งไม่เป็นสาระอันควรได้รับการวินิจฉัย ศาลรัฐธรรมนูญจะไม่รับเรื่องดังกล่าวไว้พิจารณาก็ได้

คำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญให้ใช้ได้ในคดีทั้งปวง แต่ไม่กระทบกระเทือนถึงคำพิพากษา ของศาลอันถึงที่สุดแล้ว

พระราชกำหนดบริษัทบริหารสินทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๕๑

มาตรา ๓ ในพระราชกำหนดนี้

“การบริหารสินทรัพย์” หมายความว่า

(๑) การรับซื้อหรือรับโอนสินทรัพย์ด้วยคุณภาพของสถาบันการเงิน รวมตลอดจนหลักประกัน ของสินทรัพย์นั้นเพื่อนำมาบริหารหรือจำหน่ายจ่ายโอนต่อไป

(๒) กิจกรรมอื่นที่เกี่ยวข้องหรือเกี่ยวกับกิจกรรมตาม (๑) ที่รัฐมนตรีประกาศกำหนดโดย ความเห็นชอบของคณะกรรมการ

“สินทรัพย์ด้วยคุณภาพ” หมายความว่า สินทรัพย์ของสถาบันการเงินที่ธนาคารแห่งประเทศไทย ประกาศกำหนดให้เป็นสินทรัพย์ด้วยคุณภาพที่จำหน่ายจ่ายโอนให้บริษัทบริหารสินทรัพย์ได้

“สถาบันการเงิน” หมายความว่า

(๑) ธนาคารพาณิชย์ตามกฎหมายว่าด้วยการธนาคารพาณิชย์

(๒) บริษัทเงินทุน บริษัทเงินทุนหลักทรัพย์ และบริษัทเครดิตฟองซิเอร์ตามกฎหมายว่าด้วย การประกอบธุรกิจเงินทุน ธุรกิจหลักทรัพย์ และธุรกิจเครดิตฟองซิเอร์

(๓) นิติบุคคลอื่นที่รัฐมนตรีประกาศกำหนดในราชกิจจานุเบกษา

“บริษัทจำกัด” หมายความว่า บริษัทจำกัดตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์หรือบริษัท มหาชนจำกัดตามกฎหมายว่าด้วยบริษัทมหาชนจำกัด

“บริษัทบริหารสินทรัพย์” หมายความว่า บริษัทจำกัดที่ได้จดทะเบียนตามพระราชกำหนดนี้

“รัฐมนตรี” หมายความว่า รัฐมนตรีผู้รักษาการตามพระราชกำหนดนี้

มาตรา ๔ การจดทะเบียนบริษัทจำกัดเป็นบริษัทบริหารสินทรัพย์ ให้กระทำเมื่อได้รับอนุมัติ จากผู้ว่าการธนาคารแห่งประเทศไทย และได้ชำระค่าจดทะเบียนตามอัตราที่กำหนดไว้ในบัญชีท้ายพระราช กำหนดนี้แล้ว

หลักเกณฑ์และวิธีการยื่นคำขอจดทะเบียนและการพิจารณาจดทะเบียนให้เป็นไปตามที่กำหนด
ในกฎกระทรวง

ในการดำเนินกิจการบริหารสินทรัพย์ บริษัทจำกัดที่ได้จดทะเบียนเป็นบริษัทบริหารสินทรัพย์
ต้องปฏิบัติตามหลักเกณฑ์ที่ธนาคารแห่งประเทศไทยประกาศกำหนด

มาตรา ๕ ในการดำเนินกิจการบริหารสินทรัพย์ ถ้าบริษัทบริหารสินทรัพย์จัดหาเงินทุนโดยการ
ออกหลักทรัพย์หรือให้กู้ยืมเงิน ให้กระทำได้ตามหลักเกณฑ์ที่ธนาคารแห่งประเทศไทยกำหนด

ในกรณีที่การดำเนินงานของบริษัทบริหารสินทรัพย์ตามวรรคหนึ่งมีลักษณะเป็นการประกอบธุรกิจ
เงินทุนหรือธุรกิจเครดิตฟองซิเออร์ ให้บริษัทบริหารสินทรัพย์สามารถกระทำได้โดยไม่อยู่ภายใต้บังคับ
แห่งกฎหมายว่าด้วยการนั้น

พิเคราะห์แล้ว ผู้ร้องขอให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัย ๒ ประเด็นคือ

๑. การตราพระราชกำหนดบริษัทบริหารสินทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๕๑ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ
มาตรา ๒๖ มาตรา ๒๘ วรรคหนึ่งและวรรคสอง หรือไม่

ในประเด็นนี้ผู้ร้องโต้แย้งว่า พระราชกำหนดบริษัทบริหารสินทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๕๑ มิได้ระบุ
บทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญที่ให้อำนาจในการตรากฎหมายนั้น เป็นการโต้แย้งว่าพระราชกำหนดบริษัท
บริหารสินทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๕๑ ตราขึ้นโดยไม่ถูกต้องตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ ซึ่งผู้ร้องยื่นคำร้อง
ขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๔ และมาตรา ๒๖๕ รัฐธรรมนูญ
บัญญัติให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยในกรณีที่คู่ความหรือศาลโต้แย้งว่าบทบัญญัติที่จะใช้บังคับ
แก่คดีขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญเท่านั้น มิได้บัญญัติให้วินิจฉัยว่าการตราพระราชกำหนดฯ หรือพระราช
บัญญัติชอบด้วยรัฐธรรมนูญหรือไม่ ศาลรัฐธรรมนูญจึงไม่สามารถวินิจฉัยในประเด็นนี้ได้

๒. พระราชกำหนดบริษัทบริหารสินทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๕๑ มาตรา ๓ มาตรา ๔ และมาตรา ๕
วรรคสอง ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๘ วรรคสอง หรือไม่

ในประเด็นที่สองนี้ แยกพิจารณาออกเป็น ๓ กรณี คือ

กรณีที่หนึ่ง พระราชกำหนดบริษัทบริหารสินทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๕๑ มาตรา ๓ (นิยามคำว่า
“การบริหารสินทรัพย์” และ “สินทรัพย์ด้อยคุณภาพ”) ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๘ วรรคสอง
หรือไม่

คำว่า “สินทรัพย์ด้อยคุณภาพ” พระราชกำหนดบริษัทบริหารสินทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๕๑ มาตรา ๓
บัญญัติว่า “สินทรัพย์ของสถาบันการเงินที่ธนาคารแห่งประเทศไทยประกาศกำหนดให้เป็นสินทรัพย์
ด้อยคุณภาพที่จำหน่ายโอนให้บริษัทบริหารสินทรัพย์ได้” สินทรัพย์ด้อยคุณภาพเป็นสิทธิเรียกร้อง
หรือหนี้สิน ที่ลูกหนี้ของสถาบันการเงินค้างชำระจนถึงขนาดเป็นสิทธิเรียกร้องที่ไม่มีทางจะได้รับชำระหนี้

ส่วนรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕ บัญญัติเป็นหลักการไว้ว่า การจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลที่รัฐธรรมนูญรับรองไว้จะกระทำมิได้ แต่มีข้อยกเว้นให้กระทำได้ โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายเฉพาะเพื่อการที่รัฐธรรมนูญนี้กำหนดไว้ และเท่าที่จำเป็นเท่านั้น และจะกระทบกระเทือนสาระสำคัญของสิทธิและเสรีภาพนั้นมิได้ กฎหมายที่ออกมาจำกัดสิทธิและเสรีภาพดังกล่าวต้องมีผลใช้บังคับเป็นการทั่วไป ไม่มุ่งหมายให้ใช้บังคับแก่กรณีใดกรณีหนึ่ง หรือแก่บุคคลใดบุคคลหนึ่งเป็นการเจาะจง เมื่อพิจารณาพระราชกำหนดบริษัทบริหารสินทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๕๑ มาตรา ๓ ซึ่งกำหนดให้สินทรัพย์ด้อยคุณภาพเป็นสินทรัพย์ของสถาบันการเงินที่ธนาคารแห่งประเทศไทยกำหนดให้เป็นสินทรัพย์ที่จำหน่ายจ่ายโอนให้บริษัทบริหารสินทรัพย์ได้ เห็นว่า สินทรัพย์ด้อยคุณภาพเป็นสิทธิเรียกร้องหรือหนี้สินที่ลูกหนี้ของสถาบันการเงินค้างชำระจนมีผลกระทบกระเทือนต่อการดำเนินกิจการของสถาบันการเงินนั้น กล่าวคือ ทำให้เป็นอุปสรรคต่อการเงินทุนของสถาบันการเงินและกระทบกระเทือนต่อความสามารถในการให้สินเชื่อในภาคเศรษฐกิจ ปัญหาดังกล่าวหากไม่ได้รับการแก้ไขโดยด่วนจะส่งผลให้สถาบันการเงินต้องตัดเงินส่วนหนึ่งมาตั้งเป็นเงินสำรองเพื่อหนี้สูญเพิ่มขึ้น ความสามารถในการปล่อยสินเชื่อแก่ภาคเศรษฐกิจที่แท้จริงก็จะลดลงเรื่อยๆ กลายเป็นวงจรที่จะส่งผลให้ปัญหาการขาดสภาพคล่องและวิกฤตเศรษฐกิจทวีความรุนแรงมากขึ้นตามลำดับ การที่ภาครัฐได้ตราพระราชกำหนดบริษัทบริหารสินทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๕๑ เพื่อตั้งบริษัทบริหารสินทรัพย์ขึ้นมาดำเนินการบริหารสินทรัพย์โดยการรับซื้อหรือรับโอนสินทรัพย์ด้อยคุณภาพของสถาบันการเงิน รวมตลอดจนหลักประกันของสินทรัพย์นั้นเพื่อนำมาบริหารหรือจำหน่ายจ่ายโอนก็เพื่อแก้ปัญหาดังกล่าว ผลที่เกิดขึ้นตามมาก็คือสถาบันการเงินที่โอนสินทรัพย์ด้อยคุณภาพให้กับบริษัทบริหารสินทรัพย์ก็จะกลับมามีความสามารถปล่อยสินเชื่อให้กับภาคเศรษฐกิจได้ต่อไป พระราชกำหนดบริษัทบริหารสินทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๕๑ จึงเป็นกฎหมายที่ตราขึ้นเพื่อประโยชน์ของประเทศชาติ และเพื่อรักษาไว้ซึ่งประโยชน์มหาชน สำหรับการกำหนดให้สิทธิเรียกร้องหรือหนี้สินของลูกหนี้ของสถาบันการเงินเป็นสินทรัพย์ด้อยคุณภาพ กฎหมายได้ให้อำนาจธนาคารแห่งประเทศไทยกำหนดและการกำหนดของธนาคารแห่งประเทศไทยได้กำหนดลักษณะของสินทรัพย์ด้อยคุณภาพเป็นหลักเกณฑ์ทั่วไปโดยใช้บังคับกับสิทธิเรียกร้อง หรือหนี้สินที่ไม่มีทางจะได้รับชำระหนี้ หรือค้างชำระเป็นระยะเวลาที่กำหนด และได้มีการประกาศหลักเกณฑ์เป็นการทั่วไป ใช้บังคับกับสถาบันการเงิน รวมถึงลูกหนี้ของสถาบันการเงินเป็นการทั่วไป ไม่มุ่งหมายให้ใช้บังคับกับสิทธิเรียกร้องหรือหนี้สินรายใดรายหนึ่งโดยเฉพาะ จึงเห็นว่าพระราชกำหนดบริษัทบริหารสินทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๕๑ มาตรา ๓ ความหมายของ “การบริหารสินทรัพย์” และ “สินทรัพย์ด้อยคุณภาพ” ไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕ วรรคสอง

กรณีที่สอง พระราชกำหนดบริษัทบริหารสินทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๕๑ มาตรา ๓ (นิยามคำว่า “บริษัทบริหารสินทรัพย์”) และมาตรา ๔ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕ วรรคสอง หรือไม่ ผู้ร้องโต้แย้งว่า บริษัทที่จะเป็นบริษัทบริหารสินทรัพย์ตามมาตรา ๔ แห่งพระราชกำหนดดังกล่าว มิได้เปิดกว้างให้สิทธิแก่บริษัทจำกัดหรือบริษัทมหาชนจำกัดโดยทั่วไปมีความเสมอกันในการเข้ามาเป็นบริษัทบริหารสินทรัพย์ แต่กลับจำกัดสิทธิเฉพาะที่ได้รับอนุมัติจากผู้ว่าการธนาคารแห่งประเทศไทยเท่านั้น บทบัญญัติมาตรา ๔ จึงเป็นกฎหมายที่มีเจตนามุ่งหมายเฉพาะกรณีมิได้มีเจตนาให้มีผลใช้บังคับเป็นการทั่วไป จึงขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕ วรรคสอง

เห็นว่า ตามพระราชกำหนดบริษัทบริหารสินทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๕๑ มาตรา ๓ คำว่า “บริษัทบริหารสินทรัพย์” หมายความว่า บริษัทจำกัดที่ได้จดทะเบียนตามพระราชกำหนดนี้ และตามมาตรา ๔ กำหนดให้บริษัทจำกัดที่จะดำเนินกิจการบริหารสินทรัพย์ต้องได้รับอนุญาตจากผู้ว่าการธนาคารแห่งประเทศไทย ส่วนหลักเกณฑ์และวิธีการยื่นคำขอจดทะเบียนและการพิจารณารับจดทะเบียนให้เป็นไปตามที่กำหนดในกฎกระทรวง แสดงให้เห็นว่า การพิจารณามิได้เป็นไปตามอำเภอใจของผู้ว่าการธนาคารแห่งประเทศไทย แต่ผู้ว่าการธนาคารแห่งประเทศไทยจะต้องพิจารณาโดยยึดถือหลักเกณฑ์ตามที่กำหนดไว้ในกฎกระทรวง ซึ่งหลักเกณฑ์ตามกฎกระทรวงกำหนดคุณสมบัติของนิติบุคคลที่ยื่นคำขอจดทะเบียนเป็นบริษัทบริหารสินทรัพย์ กำหนดให้ยื่นเอกสารหลักฐานที่เกี่ยวข้องกับบริษัทนั้นพร้อมคำขอจดทะเบียนในการพิจารณาคำขอจดทะเบียนของผู้ว่าการธนาคารแห่งประเทศไทย กฎกระทรวงกำหนดเงื่อนไขให้ผู้ว่าการธนาคารแห่งประเทศไทยพิจารณาคำขอจดทะเบียนให้แล้วเสร็จภายในกำหนด เป็นเงื่อนไขผูกพันให้ผู้ว่าการธนาคารแห่งประเทศไทยต้องมีคำสั่งอนุมัติรับจดทะเบียน เมื่อพิจารณาเห็นว่าคำขอจดทะเบียนและเอกสารหลักฐานที่ยื่นมานั้นถูกต้องครบถ้วน ดังนั้น หลักเกณฑ์ที่กำหนดไว้ในกฎกระทรวงจึงมีลักษณะการใช้บังคับเป็นการทั่วไป มิได้มุ่งหมายให้ใช้บังคับแก่กรณีใดกรณีหนึ่ง หรือแก่บุคคลใดบุคคลหนึ่งเป็นการเจาะจง จึงเห็นว่า พระราชกำหนดบริษัทบริหารสินทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๕๑ มาตรา ๓ ความหมายของ “บริษัทบริหารสินทรัพย์” และมาตรา ๔ ไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕ วรรคสอง

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

ในประเด็นนี้ ศาลรัฐธรรมนูญได้มีคำวินิจฉัยที่ ๓๗/๒๕๕๗ แล้วโดยวินิจฉัยว่า พระราชกำหนดบริษัทบริหารสินทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๕๑ มาตรา ๕ วรรคสอง ไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕ วรรคสอง

ด้วยเหตุผลดังกล่าวจึงวินิจฉัยว่า พระราชกำหนดบริษัทบริหารสินทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๕๑ มาตรา ๓ (คำว่า “การบริหารสินทรัพย์” “สินทรัพย์ด้วยคุณภาพ” “บริษัทบริหารสินทรัพย์”) มาตรา ๔ และ มาตรา ๕ วรรคสอง ไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕ วรรคสอง

นายสุวิทย์ ชีรพงษ์
ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ