

คำวินิจฉัยของ นายสุวิทย์ ชีรพงษ์ ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

ที่ ๘๖/๒๕๕๘

วันที่ ๗ ธันวาคม ๒๕๕๘

เรื่อง พระราชกำหนดบรรษัทบริหารสินทรัพย์ไทย พ.ศ. ๒๕๕๔ มาตรา ๓๑ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๐ หรือไม่

ศาลแพ่งกรุงเทพใต้ส่งคำร้องของผู้ร้อง (นายสหัส ตริทิพบุตร กับพวก) ซึ่งเป็นจำเลยในคดีแพ่ง หมายเลขดำที่ ๑๒๖๐๕/๒๕๕๔ ให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๔ ผู้ร้องยื่นคำร้องว่า

๑. กองทุนรวมเอเชียรีคอปเวอรี่ ๓ เป็นโจทก์ฟ้อง นายสหัส ตริทิพบุตร ที่ ๑ และนางธนุช ตริทิพบุตร ที่ ๒ ผู้ร้อง เป็นจำเลยต่อศาลแพ่งกรุงเทพใต้ เป็นคดีหมายเลขดำที่ ๑๒๖๐๕/๒๕๕๔ ในฐานะผิดสัญญากู้เงิน ค่าประกัน บังคับจำนอง โอนสิทธิเรียกร้องจำนวนทุนทรัพย์ ๖,๓๐๕,๗๔๓.๘๖ บาท โดยโจทก์ฟ้องว่า

โจทก์เป็นนิติบุคคลประเภทกองทุนรวมตามพระราชบัญญัติหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๓๕ โดยมีบริษัทหลักทรัพย์จัดการกองทุนกสิกรไทย จำกัด เป็นผู้จัดการกองทุนรวมรับผิดชอบ การดำเนินงานของโจทก์ จำเลยเป็นลูกค้าและเป็นลูกหนี้ของบริษัทเงินทุน ชีรชัยทรัสต์ จำกัด ประเภทเงินกู้ โดยเมื่อวันที่ ๑๓ สิงหาคม ๒๕๓๖ จำเลยได้ตกลงทำสัญญากู้เงินกับบริษัทเงินทุน ชีรชัยทรัสต์ จำกัด จำนวน ๕,๐๐๐,๐๐๐ บาท และจำเลยตกลงชำระเงินต้นพร้อมด้วยดอกเบี้ยให้กับบริษัทเงินทุน ชีรชัยทรัสต์ จำกัด เป็นงวดๆ จำนวน ๖๐ งวด ผ่อนชำระทุกวันที่ ๑๓ ของเดือน เริ่มชำระงวดแรกวันที่ ๑๓ กันยายน ๒๕๓๖ โดยจำเลยที่ ๒ ได้ตกลงทำสัญญาค้ำประกันการชำระหนี้ที่จำเลยที่ ๑ มีต่อบริษัทเงินทุน ชีรชัยทรัสต์ จำกัด โดยยอมรับผิดอย่างลูกหนี้ร่วม ภายหลังจากจำเลยที่ ๑ ได้ทำสัญญากู้เงินและได้รับเงินนำไปจากบริษัทเงินทุน ชีรชัยทรัสต์ จำกัด ครบถ้วนแล้ว จำเลยมิได้ชำระหนี้ต้นเงินและดอกเบี้ยตามที่กำหนดไว้ในสัญญา ให้แก่บริษัทเงินทุน ชีรชัยทรัสต์ จำกัด จนกระทั่งรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังมีคำสั่งให้บริษัทเงินทุน ชีรชัยทรัสต์ จำกัด ระงับการดำเนินกิจการและได้ปิดกิจการถาวรในเดือนธันวาคม ๒๕๕๐ โดยอยู่ภายใต้ การกำกับดูแลและชำระบัญชีขององค์การเพื่อการปฏิรูประบบสถาบันการเงิน (ปรส.) และโจทก์เป็นผู้ซื้อ และรับโอนสิทธิเรียกร้องในสินทรัพย์สินเชื่อพาณิชย์ และสินเชื่ออื่นบางส่วนจากบริษัทเงินทุนและบริษัท เงินทุนหลักทรัพย์ผู้ขายซึ่งถูกปิดกิจการ รวมทั้งหนี้สินที่จำเลยมีอยู่กับบริษัทเงินทุน ชีรชัยทรัสต์ จำกัด ด้วย

โจทก์จึงเป็นผู้รับโอนสิทธิเรียกร้องในหนี้สินที่จำเลยมีอยู่กับบริษัทเงินทุน ซีรชัยทรัสต์ จำกัด โดยชอบด้วยกฎหมาย โจทก์ได้ติดตามทวงถามให้จำเลยทั้งสองชำระหนี้ให้แก่โจทก์หลายครั้งแล้ว แต่จำเลยทั้งสองก็ยังคงเพิกเฉย โจทก์จึงต้องฟ้องจำเลยทั้งสองต่อศาล

๒. จำเลยที่ ๑ และจำเลยที่ ๒ ยื่นคำให้การเมื่อวันที่ ๒๘ มกราคม ๒๕๔๕ ปฏิเสธฟ้องของโจทก์และต่อสู้ว่า พระราชกำหนดการบริหารสินทรัพย์ไทย พ.ศ. ๒๕๔๔ มาตรา ๓๑ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ

๓. ผู้ร้อง (จำเลยทั้งสอง) โต้แย้งว่า พระราชกำหนดการบริหารสินทรัพย์ไทย พ.ศ. ๒๕๔๔ มีผลใช้บังคับ เมื่อวันที่ ๕ มิถุนายน ๒๕๔๔ มีผลทำให้สินทรัพย์ด้อยคุณภาพ หรือสิทธิเรียกร้องของสถาบันการเงินหรือการบริหารสินทรัพย์ที่รัฐ หรือกองทุนเพื่อการฟื้นฟูและพัฒนาระบบสถาบันการเงิน ธนาคารแห่งประเทศไทย ถือหุ้นเกินร้อยละ ๕๐ ของหุ้นทั้งหมด ต้องโอนเข้าการบริหารสินทรัพย์ไทย (บสท.) ตามพระราชกำหนดฯ มาตรา ๓๐ ส่วนสินทรัพย์ด้อยคุณภาพอื่น ๆ ที่รัฐหรือกองทุนเพื่อการฟื้นฟูฯ ไม่ได้ถือหุ้นอยู่ด้วย จะโอนเข้า บสท. ได้ต้องมีคุณสมบัติตามพระราชกำหนดฯ มาตรา ๓๑ แม้กระทั่งหนี้ด้อยคุณภาพที่อยู่ในกลุ่ม ๕๖ ไฟแนนซ์ ที่ถูกปิดกิจการ รัฐหรือกองทุนเพื่อการฟื้นฟูฯ ถือหุ้นอยู่เกินร้อยละ ๕๐ ของหุ้นทั้งหมด แต่หนี้ด้อยคุณภาพในคดีนี้ก็มิใช่สภาพเช่นเดียวกับหนี้ด้อยคุณภาพที่ถูกโอนสิทธิเรียกร้องไปยังกองทุนต่างชาติในราคาร้อยละ ๒๐ ของต้นเงิน ตามพระราชกำหนดฯ มีผลทำให้ลูกหนี้เสียสิทธิเข้า บสท. เป็นการเลือกปฏิบัติ ขัดต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๐ และมีผลทำให้บทบัญญัติรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑ ถึงมาตรา ๔ มาตรา ๒๖ ถึงมาตรา ๓๐ และมาตรา ๔๘ ซึ่งเป็นบทบัญญัติว่าด้วยการรับรองสิทธิขั้นพื้นฐาน และรับรองสิทธิส่วนบุคคลให้มีความเท่าเทียมกันในทางกฎหมาย ไม่สามารถบังคับใช้ได้ ดังนั้นหนี้ด้อยคุณภาพในคดีนี้และหนี้อื่น ๆ ทั้งประเทศต้องโอนเข้า บสท. ตามมาตรา ๓๐ แห่งพระราชกำหนดฯ และมาตรา ๓๑ แห่งพระราชกำหนดการบริหารสินทรัพย์ไทยฯ เป็นบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่ออกโดยยกเว้นรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕ เป็นการจำกัดสิทธิบุคคลตามกฎหมาย และขัดต่อสิทธิขั้นพื้นฐานที่บุคคลได้รับเท่าเทียมกันในทางกฎหมายจะเลือกปฏิบัติมิได้ ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๐ ดังนั้นมาตรา ๓๑ แห่งพระราชกำหนดการบริหารสินทรัพย์ไทยฯ จึงขัดต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑ ถึงมาตรา ๔ มาตรา ๒๖ ถึงมาตรา ๓๐ และมาตรา ๔๘ อันเป็นหลักมนุษยธรรม และเป็นหลักสากลที่รองรับสิทธิบุคคล ต้องด้วยบทบัญญัติรัฐธรรมนูญ มาตรา ๖ ไม่มีผลบังคับใช้ได้ จึงขอให้ศาลแพ่งกรุงเทพใต้ส่งคำโต้แย้งของผู้ร้องให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยว่า พระราชกำหนดการบริหารสินทรัพย์ไทยฯ มาตรา ๓๑ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๐ หรือไม่

มีประเด็นที่ศาลรัฐธรรมนูญจะต้องพิจารณาวินิจฉัยคือ พระราชกำหนดบรรษัทบริหารสินทรัพย์ไทย พ.ศ. ๒๕๔๔ มาตรา ๓๑ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๐ หรือไม่

ผู้ร้องโต้แย้งว่า พระราชกำหนดบรรษัทบริหารสินทรัพย์ไทย พ.ศ. ๒๕๔๔ มาตรา ๓๑ เป็นบทบัญญัติที่ให้ดุลยพินิจแก่บรรษัทบริหารสินทรัพย์ไทย (บสท.) ว่า จะให้ความคุ้มครองลูกหนี้ของสถาบันการเงินของเอกชนหรือไม่ อย่างไรก็ได้ หาก บสท. จะให้ความคุ้มครองลูกหนี้ด้วยคุณภาพของสถาบันการเงินของเอกชน ก็คุ้มครองเฉพาะหนี้ที่มีหลักประกันที่เป็นนิติบุคคล และหนี้ที่มีมูลค่าทางบัญชีเกินห้าล้านบาทเท่านั้น ทำให้ลูกหนี้ของสถาบันการเงินของเอกชนได้รับสิทธิที่จะได้รับความคุ้มครองตามกฎหมายไม่เท่าเทียมกัน เป็นการเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรม เพราะเหตุสถานะของบุคคล ฐานะทางเศรษฐกิจหรือสังคม จึงเป็นการขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๐

พิเคราะห์แล้ว รัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๐ เป็นบทบัญญัติเกี่ยวกับการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของชนชาวไทย ให้บุคคลมีความเสมอกันในกฎหมายและได้รับความคุ้มครองตามกฎหมายอย่างเท่าเทียมกัน การเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมต่อบุคคลเพราะเหตุแห่งความแตกต่างในเรื่องสถานะของบุคคล ฐานะทางเศรษฐกิจหรือสังคมจะกระทำมิได้

พระราชกำหนดบรรษัทบริหารสินทรัพย์ไทย พ.ศ. ๒๕๔๔ มาตรา ๓๐ เป็นเรื่องที่กำหนดให้สถาบันการเงินหรือบริษัทบริหารสินทรัพย์ที่มีกองทุนเพื่อการฟื้นฟูและพัฒนาระบบสถาบันการเงิน ตามกฎหมายว่าด้วยธนาคารแห่งประเทศไทย หน่วยงานของรัฐ หรือรัฐวิสาหกิจแห่งใดแห่งหนึ่งหรือรวมกัน เป็นผู้ถือหุ้นเกินร้อยละห้าสิบของทุนจดทะเบียนที่ชำระแล้ว โอนสินทรัพย์ที่จัดเป็นสินทรัพย์ด้วยคุณภาพ ณ วันที่ ๓๑ ธันวาคม ๒๕๔๓ ทั้งหมดให้แก่ บสท. ภายในเวลาที่ บสท. กำหนด และสินทรัพย์ด้วยคุณภาพที่ต้องโอนดังกล่าว ได้แก่ (๑) สินทรัพย์จัดชั้นสูง (๒) สินทรัพย์จัดชั้นสงสัยจะสูญ (๓) สินทรัพย์จัดชั้นสงสัย และ (๔) สินทรัพย์จัดชั้นต่ำกว่ามาตรฐาน ฯลฯ

ส่วนพระราชกำหนดบรรษัทบริหารสินทรัพย์ไทย พ.ศ. ๒๕๔๔ มาตรา ๓๑ เป็นบทบัญญัติที่ให้อำนาจ บสท. จะรับโอนสินทรัพย์จากสถาบันการเงินหรือบริษัทบริหารสินทรัพย์อื่นนอกจากที่กำหนดไว้ในมาตรา ๓๐ ก็ได้ แต่ต้องเป็นสินทรัพย์ที่มีลักษณะดังต่อไปนี้

(๑) เป็นสินทรัพย์ด้วยคุณภาพตามมาตรา ๓๐ วรรคสอง (๑) สินทรัพย์จัดชั้นสูง (๒) สินทรัพย์จัดชั้นสงสัยจะสูญ (๓) สินทรัพย์จัดชั้นสงสัย หรือ (๔) สินทรัพย์จัดชั้นต่ำกว่ามาตรฐาน ที่มีอยู่ ณ วันที่ ๓๑ ธันวาคม ๒๕๔๓ เฉพาะที่มีทรัพย์สินเป็นหลักประกันการชำระหนี้

(๒) เป็นสินทรัพย์ที่มีลูกหนี้เป็นนิติบุคคลและมีเจ้าหนี้เป็นสถาบันการเงินหรือบริษัทบริหารสินทรัพย์ตั้งแต่สองรายขึ้นไป ไม่ว่าจะมิบุคคลธรรมดาเป็นลูกหนี้ในฐานะผู้ค้ำประกันด้วยหรือไม่ก็ตาม

(๓) มูลค่าของสินทรัพย์ด้อยคุณภาพตามบัญชีของทุกสถาบันการเงินและบริษัทบริหารสินทรัพย์รวมกันสำหรับลูกหนี้แต่ละรายเป็นจำนวนเงินตั้งแต่ห้าล้านบาทขึ้นไป และ

(๔) สินทรัพย์ด้อยคุณภาพนั้นยังมิได้มีความตกลงเป็นหนังสือปรับโครงสร้างหนี้ใหม่ภายในสามสิบวันนับแต่วันที่พระราชกำหนดนี้ใช้บังคับ และมีได้เป็นสินทรัพย์ด้อยคุณภาพที่ลูกหนี้ถูกศาลมีคำสั่งให้ความเห็นชอบแผนฟื้นฟูกิจการของลูกหนี้ตามกฎหมายว่าด้วยล้มละลายแล้วก่อนวันที่พระราชกำหนดนี้ใช้บังคับ

ในการรับโอนสินทรัพย์ด้อยคุณภาพตามวรรคหนึ่ง คณะกรรมการจะกำหนดให้รับโอนเฉพาะสินทรัพย์ด้อยคุณภาพตามมาตรา ๓๐ วรรคสอง (๑) หรือ (๒) หรือสินทรัพย์ด้อยคุณภาพตามมาตรา ๓๐ วรรคสอง (๓) และ (๔) ซึ่งเปลี่ยนไปเป็นสินทรัพย์ด้อยคุณภาพตามมาตรา ๓๐ วรรคสอง (๑) หรือ (๒) ในวันหรือก่อนวันที่พระราชกำหนดนี้ใช้บังคับก็ได้

สินทรัพย์ด้อยคุณภาพตามมาตรา ๓๐ เป็นสินทรัพย์ด้อยคุณภาพของสถาบันการเงินหรือบริษัทบริหารสินทรัพย์ที่กองทุนฟื้นฟู หน่วยงานของรัฐ หรือรัฐวิสาหกิจแห่งใดแห่งหนึ่งหรือรวมกันเป็นผู้ถือหุ้นเกินร้อยละห้าสิบของทุนจดทะเบียนที่ชำระแล้ว หรืออาจเรียกอีกนัยหนึ่งว่า สถาบันการเงินหรือบริษัทบริหารสินทรัพย์ของรัฐ ซึ่งกฎหมายกำหนดให้สถาบันการเงินหรือบริษัทบริหารสินทรัพย์ของรัฐโอนสินทรัพย์ที่จัดเป็นสินทรัพย์ด้อยคุณภาพ ณ วันที่ ๓๑ ธันวาคม ๒๕๔๓ ทั้งหมดให้แก่ บสท. เหตุผลเพราะ บสท. เป็นหน่วยงานของรัฐที่จัดตั้งขึ้นโดยเงินซึ่งมาจากภาษีอากรของประชาชน แนวคิดในเรื่องการแก้ไขปัญหาสินทรัพย์ด้อยคุณภาพจะมุ่งเน้นไปที่สถาบันการเงินหรือบริษัทบริหารสินทรัพย์ของรัฐเป็นหลัก

สำหรับสินทรัพย์ด้อยคุณภาพ ตามมาตรา ๓๑ เป็นสินทรัพย์ด้อยคุณภาพของสถาบันการเงินหรือบริษัทบริหารสินทรัพย์อื่นนอกจากที่กำหนดไว้ในมาตรา ๓๐ หรืออาจเรียกอีกนัยหนึ่งว่าสถาบันการเงินหรือบริษัทบริหารสินทรัพย์ของเอกชน ซึ่งกฎหมายกำหนดให้สถาบันการเงินหรือบริษัทบริหารสินทรัพย์ของเอกชนโอนสินทรัพย์ที่จัดเป็นสินทรัพย์ด้อยคุณภาพให้ บสท. โดยกำหนดหลักเกณฑ์และเงื่อนไขตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา ๓๑ เหตุผลเพราะ การที่จะโอนสินทรัพย์ด้อยคุณภาพซึ่งเป็นทรัพย์สินของเอกชนมาเป็นของรัฐนั้น เป็นการกระทบถึงสิทธิของเอกชน สมควรที่จะต้องให้เอกชนให้ความยินยอมหรือตกลงด้วย รัฐไม่สามารถกำหนดให้สถาบันการเงินหรือบริษัทบริหารสินทรัพย์ของเอกชน โอนสินทรัพย์ให้แก่ บสท.

ทุกรายหรือทั้งหมดได้ แต่หากเอกชนรายใดสมัครใจโอนให้แก่ บสท. ก็ให้แจ้งความจำนงในการโอนดังกล่าว
ดังนั้น สำหรับในเรื่องการแก้ไขปัญหาด้านทรัพย์สินด้วยคุณภาพของสถาบันการเงินหรือบริษัทบริหารสินทรัพย์
ของเอกชน ควรกระทำเฉพาะกรณีที่เป็นและเหมาะสมเท่านั้น จึงได้กำหนดเงื่อนไขไปตามมาตรา ๓๐
อนุมาตรา ๑ ถึง ๔

จะเห็นว่า พระราชกำหนดบรรษัทบริหารสินทรัพย์ไทย พ.ศ. ๒๕๔๔ มาตรา ๓๑ ได้กำหนด
หลักเกณฑ์และเงื่อนไขที่ใช้บังคับเป็นการทั่วไป ซึ่งหลักเกณฑ์และเงื่อนไขดังกล่าวเป็นไปเพื่อประโยชน์
หรือเพื่อรักษาไว้ซึ่งประโยชน์มหาชน และมีใช้บังคับของกฎหมายที่เป็นบทบังคับ แต่เป็นบทบัญญัติ
ที่อาศัยหลักความยินยอมหรือความสมัครใจและเป็นหลักเกณฑ์ที่มีผลใช้บังคับกับสินทรัพย์ด้วยคุณภาพ
ของสถาบันการเงินหรือบริษัทบริหารสินทรัพย์ที่มีข้อเท็จจริงเดียวกันในลักษณะที่เหมือนกัน ดังนั้น
พระราชกำหนดบรรษัทบริหารสินทรัพย์ไทย พ.ศ. ๒๕๔๔ มาตรา ๓๑ จึงเป็นบทบัญญัติของกฎหมายที่
ให้ความคุ้มครองบุคคลอย่างเท่าเทียมกัน ไม่เป็นการเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมต่อบุคคลเพราะเหตุแห่ง
ความแตกต่างในเรื่องสถานะของบุคคล หรือฐานะทางเศรษฐกิจหรือสังคมแต่อย่างใด

ด้วยเหตุผลดังกล่าว จึงวินิจฉัยว่า พระราชกำหนดบรรษัทบริหารสินทรัพย์ไทย พ.ศ. ๒๕๔๔
มาตรา ๓๑ ไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๐

นายสุวิทย์ ชีรพงษ์

ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ