

เรื่อง พระราชกำหนดบรรษัทบริหารสินทรัพย์ไทย พ.ศ. ๒๕๔๔ มาตรา ๕๓ มาตรา ๕๗ และมาตรา ๕๘
ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๙ มาตรา ๓๐ มาตรา ๔๑ มาตรา ๑๙๗ วรรคหนึ่ง และ
มาตรา ๑๙๘ หรือไม่

๑. ความเป็นมาและข้อเท็จจริงโดยสรุป

ศาลยุติธรรมส่งคำโต้แย้งของคู่ความ รวม ๒ คำร้อง เพื่อขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัย
ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๒๑๑ ว่า พระราชกำหนดบรรษัทบริหาร
สินทรัพย์ไทย พ.ศ. ๒๕๔๔ มาตรา ๕๓ มาตรา ๕๗ และมาตรา ๕๘ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๙
มาตรา ๓๐ มาตรา ๔๑ มาตรา ๑๙๗ วรรคหนึ่ง และมาตรา ๑๙๘ หรือไม่

๒. ประเด็นเบื้องต้น

ศาลรัฐธรรมนูญมีอำนาจรับคำร้องทั้งสองคำร้องนี้ไว้พิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๑
วรรคหนึ่ง หรือไม่ เห็นว่า ตามคำร้องทั้งสองมีประเด็นโต้แย้งว่า พระราชกำหนดบรรษัทบริหารสินทรัพย์ไทย
พ.ศ. ๒๕๔๔ มาตรา ๕๓ มาตรา ๕๗ มาตรา ๕๘ มาตรา ๗๔ มาตรา ๗๕ มาตรา ๗๖ และมาตรา ๗๗
ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๙ มาตรา ๓๐ มาตรา ๔๑ มาตรา ๑๙๗ วรรคหนึ่ง และมาตรา ๑๙๘
หรือไม่ และยังไม่มีความวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญเกี่ยวกับบทบัญญัตินี้มาก่อน กรณีจึงต้องด้วยรัฐธรรมนูญ
มาตรา ๒๑๑ วรรคหนึ่ง ประกอบข้อกำหนดศาลรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาและการทำคำวินิจฉัย พ.ศ. ๒๕๕๐
ข้อ ๑๗ (๑๓) ศาลรัฐธรรมนูญจึงมีคำสั่งรับคำร้องทั้งสองคำร้องไว้พิจารณาวินิจฉัย โดยให้รวมพิจารณา
และมีคำวินิจฉัยไปในคราวเดียวกัน

๓. ประเด็นที่ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัย

ประเด็นที่ศาลรัฐธรรมนูญต้องพิจารณาวินิจฉัย คือ พระราชกำหนดบรรษัทบริหารสินทรัพย์ไทย พ.ศ. ๒๕๔๔
มาตรา ๕๓ มาตรา ๕๗ มาตรา ๕๘ มาตรา ๗๔ มาตรา ๗๕ มาตรา ๗๖ และมาตรา ๗๗ ขัดหรือแย้ง
ต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๙ มาตรา ๓๐ มาตรา ๔๑ มาตรา ๑๙๗ วรรคหนึ่ง และมาตรา ๑๙๘ หรือไม่

พิจารณาแล้วเห็นว่า ในประเด็นที่ว่าพระราชกำหนดบรรษัทบริหารสินทรัพย์ไทย พ.ศ. ๒๕๔๔ มาตรา ๗๔
มาตรา ๗๕ มาตรา ๗๖ และมาตรา ๗๗ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๔๑ มาตรา ๑๙๗ วรรคหนึ่ง
และมาตรา ๑๙๘ หรือไม่ นั้น ศาลรัฐธรรมนูญเคยมีคำวินิจฉัยไว้แล้วตามคำวินิจฉัยที่ ๔ - ๒๑/๒๕๕๔
ลงวันที่ ๘ มีนาคม ๒๕๕๔ ว่า พระราชกำหนดบรรษัทบริหารสินทรัพย์ไทย พ.ศ. ๒๕๔๔ มาตรา ๗๔
มาตรา ๗๕ มาตรา ๗๖ และมาตรา ๗๗ ไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๔๑ มาตรา ๑๙๗ และ
มาตรา ๑๙๘ จึงไม่จำเป็นต้องวินิจฉัยประเด็นนี้ซ้ำอีก คงมีประเด็นที่ศาลรัฐธรรมนูญต้องพิจารณาวินิจฉัยว่า
พระราชกำหนดบรรษัทบริหารสินทรัพย์ไทย พ.ศ. ๒๕๔๔ มาตรา ๕๓ มาตรา ๕๗ และมาตรา ๕๘ ขัดหรือแย้ง
ต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๙ มาตรา ๓๐ มาตรา ๔๑ มาตรา ๑๙๗ วรรคหนึ่ง และมาตรา ๑๙๘ หรือไม่

พิจารณาแล้วเห็นว่า รัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๙ มาตรา ๓๐ และมาตรา ๔๑ เป็นบทบัญญัติ
ในหมวด ๓ สิทธิและเสรีภาพของชนชาวไทย โดยมาตรา ๒๙ เป็นบทบัญญัติที่คุ้มครองและรับรองว่า

การจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลที่รัฐธรรมนูญรับรองไว้ จะกระทำมิได้ เว้นแต่โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย เฉพาะเพื่อการที่รัฐธรรมนูญนี้กำหนดไว้และเท่าที่จำเป็น และการจำกัดสิทธิและเสรีภาพจะกระทบกระเทือนสาระสำคัญของสิทธิและเสรีภาพนั้นมิได้ โดยกฎหมายดังกล่าวต้องมีผลใช้บังคับเป็นการทั่วไป มิได้มุ่งหมายให้ใช้บังคับแก่กรณีใดกรณีหนึ่งหรือแก่บุคคลใดบุคคลหนึ่งเป็นการเจาะจง ทั้งต้องระบุบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญที่ให้อำนาจในการตรากฎหมายนั้นด้วย

มาตรา ๓๐ เป็นบทบัญญัติรับรองให้บุคคลมีความเสมอกันในกฎหมายและได้รับความคุ้มครองตามกฎหมายเท่าเทียมกัน ชายและหญิงมีสิทธิเท่าเทียมกัน การเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมต่อบุคคลเพราะเหตุที่รัฐธรรมนูญบัญญัติไว้ จะกระทำมิได้

มาตรา ๔๑ เป็นบทบัญญัติว่าด้วยสิทธิและเสรีภาพของบุคคลในทรัพย์สิน ให้ความคุ้มครองสิทธิของบุคคลในทรัพย์สิน โดยขอบเขตแห่งสิทธิและการจำกัดสิทธิในทรัพย์สินย่อมเป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติ และการสืบทอดของบุคคล

รัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๕๗ วรรคหนึ่ง และมาตรา ๑๕๘ เป็นบทบัญญัติในหมวด ๑๐ ศาล ส่วนที่ ๑ บททั่วไป โดยมาตรา ๑๕๗ วรรคหนึ่ง เป็นบทบัญญัติเกี่ยวกับอำนาจของศาลในการพิจารณาพิพากษาอรรถคดี ซึ่งต้องดำเนินการให้เป็นไปโดยยุติธรรม ตามรัฐธรรมนูญ ตามกฎหมาย และในพระปรมาภิไธยพระมหากษัตริย์

มาตรา ๑๕๘ เป็นบทบัญญัติว่าด้วยการจัดตั้งศาล ซึ่งต้องตั้งขึ้นโดยพระราชบัญญัติ การตั้งศาลขึ้นใหม่เพื่อพิจารณาพิพากษาคดีใดคดีหนึ่งหรือคดีที่มีข้อหาฐานใดฐานหนึ่งแทนศาลที่มีอยู่ตามกฎหมายสำหรับพิจารณาพิพากษาคดีนั้น จะกระทำมิได้ รวมทั้งการบัญญัติกฎหมายให้มีผลเป็นการเปลี่ยนแปลงหรือแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายว่าด้วยธรรมนูญศาลหรือวิธีพิจารณาเพื่อใช้แก่คดีใดคดีหนึ่งโดยเฉพาะ จะกระทำมิได้

สำหรับพระราชกำหนดบรรษัทบริหารสินทรัพย์ไทย พ.ศ. ๒๕๔๔ มีเจตนารมณ์เพื่อแก้ไขปัญหาการค้างชำระหนี้ของลูกหนี้ของสถาบันการเงินของรัฐและเอกชนที่เป็นสินเชื่อที่ไม่ก่อให้เกิดรายได้ให้เป็นไปอย่างรวดเร็ว โดยรับโอนสินทรัพย์ด้อยคุณภาพจากสถาบันการเงินของรัฐและเอกชนมาบริหารตามวิธีการที่กฎหมายกำหนด และให้ลูกหนี้ซึ่งรับโอนมาอยู่ในฐานะที่สามารถชำระหนี้ที่ค้างชำระได้ และสามารถดำเนินกิจการของตนต่อไปได้อย่างมีประสิทธิภาพ อันจะส่งผลให้สินเชื่อที่ไม่ก่อให้เกิดรายได้หมดสิ้นลงหรือเหลือน้อยที่สุด และไม่ก่อให้เกิดความเสียหายแก่สถาบันการเงินจนไม่สามารถดำเนินกิจการต่อไปได้ ซึ่งเป็นการสร้างเสถียรภาพให้แก่ระบบเศรษฐกิจและสถาบันการเงิน พระราชกำหนดบรรษัทบริหารสินทรัพย์ไทย พ.ศ. ๒๕๔๔ มีบทบัญญัติกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารสินทรัพย์ด้อยคุณภาพ โดยให้บรรษัทบริหารสินทรัพย์ไทย (บสท.) ซึ่งเป็นหน่วยงานของรัฐมีอำนาจบังคับจำหน่าย บังคับจำหน่ายทรัพย์สินที่เป็นหลักประกันที่ บสท. ได้รับโอนมาจากสถาบันการเงินที่เป็นเจ้าหนี้เดิมมาบริหารเพื่อบังคับชำระหนี้ โดยไม่ต้องฟ้องเป็นคดีแพ่งต่อศาลยุติธรรม ทั้งนี้ เพื่อให้สามารถชำระหนี้ได้โดยเร็ว

พระราชกำหนดบรรษัทบริหารสินทรัพย์ไทย พ.ศ. ๒๕๔๔ มาตรา ๕๓ มาตรา ๕๗ และมาตรา ๕๘ เป็นบทบัญญัติในหมวด ๔ ว่าด้วยการบริหารสินทรัพย์ด้อยคุณภาพ โดยมาตรา ๕๓ เป็นบทบัญญัติว่าด้วยการบริหารสินทรัพย์ด้อยคุณภาพหรือหนี้ที่ไม่ก่อให้เกิดรายได้ซึ่ง บสท. รับโอนมา โดยให้ บสท. มีอำนาจปรับโครงสร้างหนี้ ปรับโครงสร้างกิจการ จำหน่ายทรัพย์สินของลูกหนี้ หรือจำหน่ายหนี้สูญ ในการดำเนินการ

ของ บสท. มิให้นำบทบัญญัติบางมาตราของประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ พระราชบัญญัติล้มละลาย พุทธศักราช ๒๔๘๓ และพระราชบัญญัติบริษัทมหาชนจำกัด พ.ศ. ๒๕๓๕ มาใช้บังคับ

ส่วนมาตรา ๕๗ และมาตรา ๕๘ เป็นบทบัญญัติในส่วนที่ ๑ ว่าด้วยการปรับโครงสร้างหนี้ โดยมาตรา ๕๗ เป็นบทบัญญัติที่กำหนดวัตถุประสงค์และอำนาจของ บสท. ในการปรับโครงสร้างหนี้ เพื่อฟื้นฟูเศรษฐกิจของประเทศ โดยการแก้ไขปัญหาสินทรัพย์ด้อยคุณภาพให้เสร็จโดยเร็ว เพื่อให้ลูกหนี้ที่สุจริตอยู่ในฐานะที่จะชำระหนี้ได้ ภายในเวลาที่กำหนด และเพื่อให้ลูกหนี้สามารถดำเนินกิจการเดิมหรือเริ่มกิจการใหม่ได้ต่อไป และมาตรา ๕๘ เป็นบทบัญญัติที่กำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการในการปรับโครงสร้างหนี้ โดยกำหนดไว้หลายกรณี คือ (๑) กรณีลูกหนี้และผู้ค้าประกันให้ความร่วมมือในการปรับโครงสร้างหนี้ ให้ลูกหนี้และผู้ค้าประกันหลุดพ้นจากความรับผิดชอบ (๒) กรณีลูกหนี้ได้ให้หลักประกันอื่นตามสมควร ให้ถือว่าผู้ค้าประกันหลุดพ้นจากหนี้ที่ค้างชำระอยู่ และในกรณีที่ลูกหนี้ได้รับการผ่อนระยะเวลาการชำระหนี้ บสท. อาจโอนหรือมอบหมายให้บุคคลอื่นรับชำระหนี้ส่วนที่ค้างอยู่ต่อไปได้ (๓) ในกรณีที่ลูกหนี้ได้ชำระหนี้แต่เพียงบางส่วน และลูกหนี้ไม่มีทรัพย์สินอื่นใดที่จะนำมาชำระหนี้ได้อีก หากผู้ค้าประกันได้ยอมตนชำระหนี้ส่วนที่เหลือไม่น้อยกว่าสองในสามหรือในจำนวนที่น้อยกว่านั้นตามที่คณะกรรมการบริหารกำหนด (๔) กรณีลูกหนี้หรือผู้ค้าประกันไม่ให้ความร่วมมือกับ บสท. ในการปรับโครงสร้างหนี้ หรือย้ายถ่ายเทหรือปิดบังซ่อนเร้นทรัพย์สินของตน ให้ บสท. มีอำนาจดำเนินการยื่นคำร้องต่อศาลเพื่อสั่งพิทักษ์ทรัพย์เด็ดขาดหรือให้ศาลและเจ้าพนักงานพิทักษ์ทรัพย์ดำเนินการตามกฎหมายว่าด้วยล้มละลายต่อไปโดยเร็ว

พิจารณาแล้วเห็นว่า พระราชกำหนดบริษัทบริหารสินทรัพย์ไทย พ.ศ. ๒๕๔๔ มาตรา ๕๓ มาตรา ๕๗ และมาตรา ๕๘ เป็นบทบัญญัติให้อำนาจ บสท. บริหารสินทรัพย์ด้อยคุณภาพโดยมีอำนาจในการปรับโครงสร้างหนี้เพื่อฟื้นฟูเศรษฐกิจของประเทศ แก้ไขปัญหาสินทรัพย์ด้อยคุณภาพให้เป็นไปอย่างรวดเร็วเพื่อให้ลูกหนี้ที่สุจริตอยู่ในฐานะที่จะชำระหนี้ได้ภายในเวลาที่กำหนด และสามารถดำเนินกิจการเดิมหรือเริ่มกิจการใหม่ได้ต่อไป โดยมีหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไข ในการปรับโครงสร้างหนี้ตามที่ บสท. กำหนด จึงเป็นมาตรการที่จำเป็นเพื่อแก้ปัญหาทางการเงินอันกระทบต่อเสถียรภาพทางเศรษฐกิจและระบบการเงินของประเทศ ถึงแม้บทบัญญัติของพระราชกำหนดดังกล่าวจะเป็นบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่มีผลเป็นการจำกัดสิทธิและเสรีภาพของลูกหนี้อยู่บ้าง แต่ก็เป็น การจำกัดสิทธิเท่าที่จำเป็นภายในขอบเขตที่รัฐธรรมนูญยอมให้กระทำได้ เพื่อแก้ไขปัญหาสินทรัพย์ด้อยคุณภาพและการค้างชำระหนี้ของลูกหนี้ของสถาบันการเงินของรัฐและเอกชนที่ส่งผลกระทบต่อระบบเศรษฐกิจและสถาบันการเงินของประเทศ ทั้งมีผลใช้บังคับเป็นการทั่วไปกับสถาบันการเงิน รวมทั้งลูกหนี้ของสถาบันการเงิน มิได้มุ่งหมายให้ใช้บังคับแก่บุคคลใดบุคคลหนึ่งเป็นการเจาะจง และมีใช่เป็นการเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมต่อบุคคลหรือขัดต่อหลักความเสมอภาคอีกทั้งยังเป็นคนละกรณีกับอำนาจการพิจารณาพิพากษา อรรถคดีของศาลยุติธรรม จึงมิได้เป็นการก้าวล่วงอำนาจตุลาการ บทบัญญัติทั้งสามมาตราดังกล่าวจึงไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๙ มาตรา ๓๐ มาตรา ๔๑ มาตรา ๑๙๗ วรรคหนึ่ง และมาตรา ๑๙๘ แต่อย่างใด

๔. ผลคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ

ศาลรัฐธรรมนูญจึงวินิจฉัยว่า พระราชกำหนดบริษัทบริหารสินทรัพย์ไทย พ.ศ. ๒๕๔๔ มาตรา ๕๓ มาตรา ๕๗ และมาตรา ๕๘ ไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๒๙ มาตรา ๓๐ มาตรา ๔๑ มาตรา ๑๙๗ วรรคหนึ่ง และมาตรา ๑๙๘

องค์คณะตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ นายชัช ชลวร นายจรูญ ภัคดีธนากุล นายจรูญ อินทจาร นายเฉลิมพล เอกอรุ นายบุญส่ง กุลบุปผา นายวสันต์ สร้อยพิสุทธิ์ นายสุพจน์ ไข่มุกด์ และนายอุดมศักดิ์ นิติมนตรี

หมายเหตุ ประกาศราชกิจจานุเบกษา ฉบับกฤษฎีกา เล่ม ๑๒๙ ตอนที่ ๒๗ ก วันที่ ๑๙ มีนาคม ๒๕๕๕

เจ้าหน้าที่ผู้รับผิดชอบสำนวน
นางสาวร่มปรางค์ สวมประคำ
พันโท ภาคภูมิ ศิลารัตน์ ผอ.กค. ๓
นายนภดล ช. สรพงษ์ ผู้เชี่ยวชาญฯ

ย่อโดย นางสาวร่มปรางค์ สวมประคำ
เจ้าหน้าที่ศาลรัฐธรรมนูญ ๗ ว