

คำวินิจฉัยของ นายมานิต วิทยาเต็ม ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

ที่ ๓๗/๒๕๕๗

วันที่ ๓๐ มีนาคม ๒๕๕๗

เรื่อง ศาลแพ่งสงฆ์คำโต้แย้งของจำเลย (บริษัท เดอะ ซี.อี.ซี. คอนสตรัคชั่น จำกัด กับพวก) ในคดีแพ่งหมายเลขดำที่ ๕๕๕๓/๒๕๕๓ ขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๔ (กรณีพระราชกำหนดบริษัทบริหารสินทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๕๑ มาตรา ๕ วรรคสอง ชัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ)

บริษัทบริหารสินทรัพย์จันทบุรี จำกัด เป็นโจทก์ฟ้อง บริษัท เดอะ ซี.อี.ซี. คอนสตรัคชั่น จำกัด ที่ ๑ กับพวกเป็นจำเลย ในความผิดฐาน ผิดข้อตกลงกู้เงิน ตัวสัญญาใช้เงิน คำประกัน จำน่า จำนอง เป็นคดีแพ่ง หมายเลขดำที่ ๕๕๕๓/๒๕๕๓ สรุปได้ว่า จำเลยที่ ๑ ได้ทำบันทึกข้อตกลงวงเงินสินเชื่อกู้ยืมเงิน กับบริษัทเงินทุนหลักทรัพย์ ภัทรธนกิจ จำกัด (มหาชน) หรือบริษัทเงินทุน ภัทรธนกิจ จำกัด (มหาชน) ในปัจจุบัน โดยจำเลยที่ ๒ - ๖ เป็นผู้ค้ำประกันสินเชื่อของจำเลยที่ ๑ ต่อมา บริษัทเงินทุน ภัทรธนกิจ จำกัด (มหาชน) ได้ทำสัญญาโอนขายสินเชื่อประเภทด้อยคุณภาพและสัญญาหลักประกันเกี่ยวกับสินเชื่อ ด้อยคุณภาพให้กับโจทก์ตามพระราชกำหนดบริษัทบริหารสินทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๕๑ ซึ่งรวมถึงหนี้ที่ บริษัทจำเลย ที่ ๑ รวมทั้งผู้ค้ำประกันต้องร่วมรับผิดชอบ โจทก์ได้มีหนังสือแจ้งให้จำเลยทั้งหมดชำระหนี้ ต่อโจทก์ แต่จำเลยเพิกเฉย โจทก์จึงฟ้องจำเลยเป็นคดีนี้

จำเลยทั้งหกยื่นคำให้การต่อสู้คดีและปฏิเสธฟ้องโจทก์ ต่อมาจำเลยที่ ๑, ๒, ๔ และ ๖ ยื่นคำร้องต่อศาลแพ่ง สรุปได้ว่า พระราชกำหนดบริษัทบริหารสินทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๕๑ ชัดหรือแย้งต่อ รัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕ วรรคสอง เนื่องจากเป็นกฎหมายที่ไม่มีผลใช้บังคับเป็นการทั่วไป แต่เป็น กฎหมายที่มีเจตนาให้มีผลบังคับใช้และมุ่งหมายใช้บังคับเฉพาะ “กรณีสินทรัพย์ของสถาบันการเงินที่ ธนาคารแห่งประเทศไทยประกาศให้เป็นสินทรัพย์ด้อยคุณภาพ ที่จำหน่ายโอนให้บริษัทบริหารสินทรัพย์ได้” เท่านั้น และธนาคารแห่งประเทศไทยมิได้ให้โอกาสลูกค้าที่มีสินเชื่อกับสถาบันการเงินโต้แย้งว่า สินเชื่อของตน มิใช่สินเชื่อด้อยคุณภาพ ก่อนที่ธนาคารแห่งประเทศไทยจะประกาศกำหนดให้สินทรัพย์ใดเป็นสินทรัพย์ ด้อยคุณภาพ นอกจากนี้บริษัทที่จะเป็น “บริษัทบริหารสินทรัพย์” ตามพระราชกำหนดดังกล่าวก็มีได้ เปิดกว้างให้สิทธิแก่บริษัทจำกัด หรือบริษัทมหาชนจำกัดโดยทั่วไปมีความเสมอภาคกันในการเข้ามาเป็น บริษัทบริหารสินทรัพย์ แต่กลับจำกัดสิทธิเฉพาะที่ได้รับอนุมัติจากผู้ว่าการธนาคารแห่งประเทศไทยเท่านั้น

พระราชกำหนดดังกล่าวจึงเป็นกฎหมายที่มีเจตนามุ่งหมายใช้บังคับเฉพาะกรณีและบุคคลใดบุคคลหนึ่ง โดยเฉพาะจึง มิได้มีเจตนาให้มีผลใช้บังคับเป็นการทั่วไปแต่อย่างใด โดยเฉพาะบทบัญญัติมาตรา ๕ วรรคสอง ของพระราชกำหนดดังกล่าวที่ “ให้บริษัทบริหารสินทรัพย์สามารถประกอบธุรกิจเงินทุนได้ โดยไม่อยู่ภายใต้บังคับแห่งกฎหมายนั้น” เป็นบทบัญญัติที่แสดงเจตนามุ่งใช้เฉพาะกรณีโดยชัดแจ้ง และขอให้ศาลแพ่งส่งความเห็นตามคำร้องดังกล่าวเพื่อให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๔

ศาลแพ่งเห็นว่า จำเลยกล่าวอ้างว่า พระราชกำหนดบริษัทบริหารสินทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๕๑ มาตรา ๕ วรรคสอง ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕ วรรคสอง จึงให้ส่งคำร้องนี้มายัง ศาลรัฐธรรมนูญเพื่อพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๔

กฎหมายที่เกี่ยวข้อง

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐

“มาตรา ๒๖ การใช้อำนาจโดยองค์กรของรัฐทุกองค์กร ต้องคำนึงถึงศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ สิทธิและเสรีภาพตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญนี้”

“มาตรา ๒๕ การจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลที่รัฐธรรมนูญรับรองไว้จะกระทำมิได้ เว้นแต่ โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายเฉพาะเพื่อการที่รัฐธรรมนูญนี้กำหนดไว้และเท่าที่จำเป็นเท่านั้น และจะกระทบกระเทือนสาระสำคัญของสิทธิและเสรีภาพนั้นมิได้

กฎหมายตามวรรคหนึ่งต้องมีผลใช้บังคับเป็นการทั่วไปและไม่มุ่งหมายให้ใช้บังคับแก่กรณีใดกรณีหนึ่ง หรือแก่บุคคลใดบุคคลหนึ่งเป็นการเจาะจง ทั้งต้องระบุบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญที่ให้อำนาจในการตรา กฎหมายนั้นด้วย

บทบัญญัติวรรคหนึ่งและวรรคสองให้นำมาใช้บังคับกับกฎหรือข้อบังคับที่ออกโดยอาศัยอำนาจ ตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายด้วย โดยอนุโลม”

“มาตรา ๔๘ สิทธิของบุคคลในทรัพย์สินย่อมได้รับความคุ้มครอง ขอบเขตแห่งสิทธิและการ จำกัดสิทธิเช่นว่านี้ ย่อมเป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติ

การสืบทอดย่อมได้รับความคุ้มครอง สิทธิของบุคคลในการสืบทอดย่อมเป็นไปตามที่ กฎหมายบัญญัติ”

“มาตรา ๒๖๔ ในการที่ศาลจะใช้บทบัญญัติแห่งกฎหมายบังคับแก่คดีใด ถ้าศาลเห็นเอง หรือคู่ความโต้แย้งว่าบทบัญญัติแห่งกฎหมายนั้นต้องด้วยบทบัญญัติมาตรา ๖ และยังไม่มีความวินิจฉัยของ ศาลรัฐธรรมนูญในส่วนที่เกี่ยวกับบทบัญญัตินั้น ให้ศาลรอการพิจารณาพิพากษาคดีไว้ชั่วคราว และ ส่งความเห็นเช่นนั้นตามทางการเพื่อศาลรัฐธรรมนูญจะได้พิจารณาวินิจฉัย



ในกรณีที่ศาลรัฐธรรมนูญเห็นว่าคำโต้แย้งของคู่ความวรรคหนึ่งไม่เป็นสาระอันควรได้รับการวินิจฉัย ศาลรัฐธรรมนูญจะไม่รับเรื่องดังกล่าวไว้พิจารณาก็ได้

คำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญให้ใช้ได้โดยทันทีทั้งปวง แต่ไม่กระทบกระเทือนถึงคำพิพากษาของศาลอันถึงที่สุดแล้ว”

พระราชกำหนดบริษัทบริหารสินทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๕๑

“มาตรา ๕ ในการดำเนินกิจการบริหารสินทรัพย์ ถ้าบริษัทบริหารสินทรัพย์จัดหาเงินทุนโดยการออกหลักทรัพย์หรือให้กู้ยืมเงิน ให้กระทำได้ตามหลักเกณฑ์ที่ธนาคารแห่งประเทศไทยกำหนด

ในกรณีที่การดำเนินงานของบริษัทบริหารสินทรัพย์ตามวรรคหนึ่งมีลักษณะเป็นการประกอบธุรกิจเงินทุนหรือธุรกิจเครดิตฟองซิเอร์ ให้บริษัทบริหารสินทรัพย์สามารถกระทำได้โดยไม่ต้องอยู่ภายใต้บังคับแห่งกฎหมายว่าด้วยการนั้น”

ข้อพิจารณาและการวินิจฉัย

จำเลยอุทธรณ์ว่ากระทำผิดสัญญากู้เงิน ตัวสัญญาใช้เงิน คำประกัน จำนำและจำนองโดยจำเลยที่ ๑ เป็นลูกหนี้ชั้นต้น จำเลยที่ ๒ - ๖ เป็นผู้ค้ำประกัน โจทก์คือบริษัทบริหารสินทรัพย์จันทบุรี จำกัด เป็นผู้รับโอนหนี้มาจากเจ้าหนี้เดิมของจำเลยโดยอาศัยสัญญาโอนขายสินเชื่อด้อยคุณภาพและสัญญาหลักประกันเกี่ยวกับสินเชื่อด้อยคุณภาพ ตามพระราชกำหนดบริษัทบริหารสินทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๕๑ เมื่อรับโอนหนี้มาแล้ว โจทก์ได้มีหนังสือแจ้งให้จำเลยทั้งหมดชำระหนี้แก่โจทก์ แต่จำเลยเพิกเฉย โจทก์จึงฟ้องจำเลยเป็นคดีต่อศาลแพ่ง

จำเลยที่ ๑, ๒, ๔ และ ๖ โต้แย้งว่า พระราชกำหนดบริษัทบริหารสินทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๕๑ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ คือ จำเลยอ้างว่า พระราชกำหนดดังกล่าวเป็นกฎหมายจำกัดสิทธิในทรัพย์สินซึ่งตราขึ้นใช้บังคับโดยมิได้อำนาจมาตรา ๒๖ มาตรา ๒๘ และมาตรา ๔๘ ของรัฐธรรมนูญ และมีได้ระบุในพระราชกำหนดดังกล่าวว่าเป็นกฎหมายจำกัดสิทธิในทรัพย์สินของบุคคลจึงเป็นการตรากฎหมายจำกัดสิทธิในทรัพย์สินของบุคคลโดยไม่ดำเนินการตามที่รัฐธรรมนูญกำหนดไว้ พิจารณาแล้วเห็นว่ากรณีเป็นการโต้แย้งว่าการตราพระราชกำหนดมิได้ดำเนินการให้ถูกต้องตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ ซึ่งจำเลยมิใช่ผู้มีสิทธิทำการโต้แย้งตามที่รัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๕ กำหนดไว้ จึงให้ยกประเด็นข้อนี้เสีย โดยไม่จำเป็นต้องพิจารณาว่าพระราชกำหนดดังกล่าวเป็นกฎหมายจำกัดสิทธิในทรัพย์สินซึ่งตราขึ้นโดยไม่ถูกต้องตามรัฐธรรมนูญหรือไม่

ประเด็นต่อไป จำเลยโต้แย้งว่าพระราชกำหนดบริษัทบริหารสินทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๕๑ มาตรา ๕ วรรคสอง ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๘ วรรคสอง พิจารณาแล้วเห็นว่า การกำหนดสินทรัพย์ว่า

เป็นสินทรัพย์ด้อยคุณภาพมิใช่การกำหนดโดยระบุสินทรัพย์ของลูกหนี้โดยเฉพาะเจาะจงเป็นรายๆ ไป แต่เป็นการระบุตามชั้นคุณภาพของลูกหนี้ที่ปรากฏประวัติความสามารถในการชำระหนี้แก่สถาบันการเงิน เจ้าหนี้ ซึ่งสถาบันการเงินต้องจัดชั้นแยกคุณภาพเป็นสินทรัพย์ระดับต่างๆ หลายระดับเป็นปกติอยู่แล้ว เพื่อให้ทราบสถานะทางการเงินของสถาบันการเงินเองตลอดเวลาตามมาตรฐานที่ธนาคารแห่งประเทศไทย กำหนด การกำหนดสินทรัพย์ด้อยคุณภาพในพระราชกำหนดบริษัทบริหารสินทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๕๑ เป็นการอิงการจัดชั้นที่สถาบันการเงินจัดชั้นลูกหนี้ไว้แล้ว ดังที่ปรากฏตามประกาศธนาคารแห่งประเทศไทย ลงวันที่ ๕ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๖ เรื่อง การกำหนดสินทรัพย์ด้อยคุณภาพและหลักเกณฑ์ที่บริษัท บริหารสินทรัพย์ต้องถือปฏิบัติ พ.ศ. ๒๕๕๖ ไว้ในข้อ ๓ ว่า “สินทรัพย์ด้อยคุณภาพที่จำหน่ายจ่ายโอนให้ บริษัทบริหารสินทรัพย์หมายถึง สินทรัพย์ของสถาบันการเงินที่ถูกจัดเป็นสินทรัพย์จัดชั้นต่ำกว่ามาตรฐาน สินทรัพย์จัดชั้นสงสัย สินทรัพย์จัดชั้นสงสัยจะสูญหรือสินทรัพย์จัดชั้นสูญ ตามประกาศธนาคาร แห่งประเทศไทย เรื่อง สินทรัพย์ที่ไม่มีราคาหรือเรียกคืนไม่ได้และสินทรัพย์ที่สงสัยว่าจะไม่มีราคาหรือ เรียกคืนไม่ได้และให้หมายความรวมถึงสินทรัพย์จัดชั้นที่สถาบันการเงินได้จำหน่ายออกจากบัญชีไปแล้ว และทรัพย์สินรอการขาย” จำเลยซึ่งเป็นลูกหนี้สถาบันการเงินจึงถูกจัดชั้นไว้เรียบร้อยแล้วตามความสามารถ และประวัติการชำระหนี้ จำเลยมิได้ถูกจัดชั้นโดยเฉพาะเจาะจง และในระบบการจัดชั้นโดยนัยดังกล่าว ลูกหนี้จะถูกจัดชั้นเป็นลูกหนี้ด้อยคุณภาพหรือเป็นลูกหนี้ชั้นดีก็แล้วแต่พฤติกรรมการชำระหนี้เท่านั้น หาได้เกี่ยวกับการที่ลูกหนี้จะโต้แย้งหรือชี้แจงความสามารถชำระหนี้ของตนไม่ ข้อสำคัญคือมาตรา ๕ วรรคสองของพระราชกำหนดบริษัทบริหารสินทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๕๑ นั้น เป็นบทบัญญัติกเว้นข้อบังคับ บางข้อตามกฎหมายอื่นให้แก่บริษัทบริหารสินทรัพย์ ซึ่งอาจมีผู้ประกอบการขอจัดตั้งขึ้นที่บริษัทก็ได้ เพื่อดำเนินกิจการบริหารสินทรัพย์ด้อยคุณภาพที่ซื้อมาจากสถาบันการเงิน โดยสถาบันการเงินในฐานะ เจ้าของสินทรัพย์มีสิทธิจำหน่ายจ่ายโอนสินทรัพย์หรือลูกหนี้แก่บริษัทบริหารสินทรัพย์ที่รับโอน ซึ่งอาจเป็นการ ตกลงซื้อขายหรือการประมูลซื้อขายก็ได้แล้วแต่สถาบันการเงินเจ้าของสินทรัพย์ด้อยคุณภาพจะดำเนินการ มาตรา ๕ วรรคสอง แห่งพระราชกำหนดบริษัทบริหารสินทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๕๑ จึงไม่มีผลเป็นการบังคับ ต่อจำเลยเป็นการเฉพาะเจาะจง อันจะเป็นการขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕ วรรคสอง แต่อย่างใด

ด้วยเหตุผลดังกล่าวข้างต้น จึงวินิจฉัยว่า พระราชกำหนดบริษัทบริหารสินทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๕๑ มาตรา ๕ วรรคสอง มิใช่เป็นบทบัญญัติที่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕ วรรคสอง ตามที่จำเลยโต้แย้ง