



ในพระปรมาภิไธยพระมหากษัตริย์
ศาลรัฐธรรมนูญ

คำวินิจฉัยที่ ๓๑ - ๓๒/๒๕๖๓

เรื่องพิจารณาที่ ๓๕/๒๕๖๒

เรื่องพิจารณาที่ ๖/๒๕๖๓

วันที่ ๒๓ เดือน ธันวาคม พุทธศักราช ๒๕๖๓

ระหว่าง	{	ศาลล้มละลายกลาง	ผู้ร้อง
		-	ผู้ถูกร้อง
ระหว่าง	{	ศาลล้มละลายกลาง	ผู้ร้อง
		-	ผู้ถูกร้อง

เรื่อง พระราชกำหนดบริษัทบริหารสินทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๔๑ มาตรา ๓ มาตรา ๔ มาตรา ๔/๑ มาตรา ๖ มาตรา ๗ และมาตรา ๘ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓ วรรคสอง มาตรา ๔ มาตรา ๒๕ มาตรา ๒๗ วรรคหนึ่งและวรรคสาม มาตรา ๒๘ วรรคหนึ่ง และวรรคสอง มาตรา ๓๒ มาตรา ๓๓ มาตรา ๓๗ วรรคหนึ่ง มาตรา ๔๐ วรรคหนึ่ง และวรรคสอง มาตรา ๖๔ มาตรา ๖๘ วรรคหนึ่ง และมาตรา ๗๗ วรรคหนึ่ง หรือไม่

ศาลล้มละลายกลางส่งคำโต้แย้งของจำเลยรวม ๒ คำร้อง (นายรังสรรค์ ต่อสุวรรณ ในคดีหมายเลขแดงที่ ล. ๗๗๙/๒๕๕๘ และบริษัท บ้านฉัตรเพชร จำกัด และ นายเรืองชัย วัชรพงศ์

ในคดีหมายเลขดำที่ ล. ๓๒๔๖/๒๕๖๒) เพื่อขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๒ ข้อเท็จจริงตามหนังสือส่งคำโต้แย้งของจำเลยทั้งสองคำร้อง คำร้องเพิ่มเติม และเอกสารประกอบสรุปได้ดังนี้

คำร้องที่หนึ่ง (เรื่องพิจารณาที่ ๓๕/๒๕๖๒)

บริษัท บริหารสินทรัพย์สุขุมวิท จำกัด เป็นโจทก์ ยื่นฟ้อง นายรังสรรค์ ต่อสุวรรณ เป็นจำเลยต่อศาลล้มละลายกลาง ในคดีหมายเลขแดงที่ ล. ๗๗๙/๒๕๕๘ โดยศาลล้มละลายกลาง มีคำสั่งพิทักษ์ทรัพย์ของลูกหนี้เด็ดขาดและพิพากษาให้จำเลยล้มละลาย ต่อมา บริษัท บริหารสินทรัพย์ กรุงเทพพาณิชย์ จำกัด (มหาชน) ในฐานะเป็นเจ้าหนี้ตามคำพิพากษาของศาลแพ่งกรุงเทพใต้ ในคดีหมายเลขแดงที่ ส. ๑๒/๒๕๖๒ ยื่นคำขอรับชำระหนี้ต่อเจ้าพนักงานพิทักษ์ทรัพย์ ระหว่างการพิจารณาคำขอรับชำระหนี้ จำเลยยื่นคำโต้แย้งต่อศาลล้มละลายกลางสรุปได้ว่า การกำหนดให้บริษัทจำกัดใดที่ประสงค์จดทะเบียนเป็น “บริษัทบริหารสินทรัพย์” เมื่อได้รับอนุมัติและอนุญาตจากธนาคารแห่งประเทศไทยตามพระราชกำหนดบริษัทบริหารสินทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๔๑ มาตรา ๓ มาตรา ๔ และมาตรา ๔/๑ ทำให้บริษัทบริหารสินทรัพย์มีอำนาจเหนือบริษัทจำกัดในการบริหารสินทรัพย์ด้วยคุณภาพ และเป็นเจ้าหนี้แทนเจ้าหนี้เดิมเพื่อใช้สิทธิบังคับชำระหนี้ โดยให้อำนาจธนาคารแห่งประเทศไทยเปลี่ยนสถานะของบุคคลที่ไม่เคยมีนิติสัมพันธ์มาเป็นเจ้าหนี้กับลูกหนี้ ก่อให้เกิดการใช้สิทธิในการบังคับชำระหนี้ไม่ชอบด้วยกฎหมายและเกิดสิทธิในการฟ้องคดีล้มละลาย ประกอบกับบทนิยามในมาตรา ๓ คำว่า “สินทรัพย์ด้วยคุณภาพ” ไม่มีมาตรการพิสูจน์สิทธิในทรัพย์สินที่ใช้เป็นหลักทรัพย์ค้ำประกัน และไม่มีการตรวจสอบระบบทางบัญชีเพื่อพิสูจน์สิทธิความเป็นเจ้าหนี้และลูกหนี้ ไม่เป็นไปตามกระบวนการยุติธรรมตามรัฐธรรมนูญและกฎหมาย มาตรา ๖ ที่กำหนดการโอนสินทรัพย์ว่า หากเป็นสินทรัพย์ที่มีหลักประกันอย่างอื่นที่มีสิทธิจำนอง สิทธิจำนำ หรือสิทธิอันเกิดขึ้นแต่การค้ำประกัน ให้หลักประกันนั้นตกแก่บริษัทบริหารสินทรัพย์ จึงส่งผลให้หลักทรัพย์ค้ำประกันเป็นสินทรัพย์ด้วยคุณภาพที่ไม่มีมูลค่า ทำให้นิติบุคคลหรือบุคคลซึ่งเป็นลูกหนี้และเป็นเจ้าของกรรมสิทธิในทรัพย์สินหรือผู้ค้ำประกันต้องรับผิดชอบอย่างลูกหนี้ร่วมกลายเป็นบุคคลผู้มีหนี้สินล้นพ้นตัว มาตรา ๗ ที่กำหนดการโอนสินทรัพย์ให้บริษัทบริหารสินทรัพย์ ถ้ามีการฟ้องบังคับสิทธิเรียกร้องเป็นคดีอยู่ในศาล ให้บริษัทบริหารสินทรัพย์เข้าสวมสิทธิเป็นคู่ความแทนในคดีดังกล่าว และอาจนำพยานหลักฐานใหม่มาแสดงคัดค้านเอกสาร

ที่ได้ยื่นไว้แล้ว ถ้ามั่นพยานที่สืบมาแล้ว และคัดค้านพยานหลักฐานที่ได้สืบไปแล้วได้ และในกรณีที่ศาลมีคำพิพากษาบังคับตามสิทธิเรียกร้องนั้นแล้ว ก็ให้เข้าสวมสิทธิเป็นเจ้าหนี้ตามคำพิพากษานั้น เป็นการโอนสิทธิเรียกร้องโดยเปลี่ยนแปลงสิทธิและสถานภาพของบุคคลและนิติบุคคลให้มีสิทธิและหน้าที่ในการเป็นเจ้าหนี้และลูกหนี้ต่อกันโดยไม่มีนิติสัมพันธ์ในทางกฎหมายแพ่งและพาณิชย์มาก่อน เป็นการปิดกั้นการเข้าถึงกระบวนการยุติธรรมตามกฎหมาย และมาตรา ๘ ที่กำหนดให้บริษัทบริหารสินทรัพย์และผู้โอนได้รับการยกเว้นค่าธรรมเนียมและภาษีอากรซึ่งถือเป็นการเอื้อประโยชน์แก่บริษัทบริหารสินทรัพย์ ดังนั้น บทบัญญัติดังกล่าวกระทบกระเทือนต่อสิทธิ เสรีภาพ และความเสมอภาคของบุคคล ละเมิดสิทธิมนุษยชนและเป็นการทำลายความมั่นคงของระบบเศรษฐกิจไม่เป็นไปตามหลักนิติธรรม และปิดกั้นการเข้าถึงกระบวนการยุติธรรม ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓ วรรคสอง และมาตรา ๖๘

ศาลล้มละลายกลางเห็นว่า จำเลยโต้แย้งว่าพระราชกำหนดบริษัทบริหารสินทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๔๑ มาตรา ๓ มาตรา ๔ มาตรา ๔/๑ มาตรา ๖ มาตรา ๗ และมาตรา ๘ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓ วรรคสอง และมาตรา ๖๘ ซึ่งศาลล้มละลายกลางจะใช้บทบัญญัติแห่งกฎหมายดังกล่าวบังคับแก่คดี และยังไม่มีคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญในส่วนที่เกี่ยวกับบทบัญญัตินั้น ให้ส่งคำโต้แย้งต่อศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๒ วรรคหนึ่ง

คำร้องที่สอง (เรื่องพิจารณาที่ ๖/๒๕๖๓)

บริษัท บริหารสินทรัพย์ กรุงเทพพาณิชย์ จำกัด (มหาชน) เป็นโจทก์ ในฐานะผู้รับโอนสิทธิเรียกร้อง ยื่นฟ้อง บริษัท บ้านฉัตรเพชร จำกัด ที่ ๑ นายไชยทัศน์ เตชะไพบูลย์ ที่ ๒ นายเดช นาคศิริกุล ที่ ๓ นายเรืองชัย วัชรพงศ์ ที่ ๔ และ นายไพรัช พิศาลบรรเจิดกุล ที่ ๕ เป็นจำเลยต่อศาลล้มละลายกลาง ในคดีหมายเลขดำที่ ล. ๓๒๔๖/๒๕๖๒ ขอให้ศาลล้มละลายกลางมีคำสั่งพิทักษ์ทรัพย์ของจำเลยเด็ดขาด และพิพากษาให้เป็นบุคคลล้มละลาย จำเลยที่ ๑ และที่ ๔ ยื่นคำให้การพร้อมโต้แย้งสรุปได้ว่า พระราชกำหนดบริษัทบริหารสินทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๔๑ มาตรา ๓ บทนิยามคำว่า “สินทรัพย์ด้อยคุณภาพ” เป็นกฎหมายให้อำนาจธนาคารแห่งประเทศไทยมีอำนาจกำหนดให้ทรัพย์สินของเอกชนที่ใช้เป็นหลักประกัน ในสัญญากับสถาบันการเงินเป็นสินทรัพย์ด้อยคุณภาพที่จะจำหน่ายโอนให้แก่บริษัทบริหารสินทรัพย์ได้ เป็นการลดราคาหรือมูลค่าของทรัพย์สินที่ใช้เป็นหลักประกัน ลูกหนี้กลายเป็นบุคคลผู้มีหนี้สินล้นพ้นตัว

และไม่สามารถชำระหนี้ได้ โดยเจ้าหนี้ไม่ต้องพิสูจน์สิทธิการเป็นเจ้าหนี้และลูกหนี้ จึงเป็นกฎหมายที่ละเมิดต่อสิทธิในทรัพย์สินของบุคคล ศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ สิทธิและเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญ และการที่มาตรา ๔ และมาตรา ๔/๑ ให้อำนาจผู้ว่าการธนาคารแห่งประเทศไทยเปลี่ยนแปลงบริษัทจำกัดเป็นบริษัทบริหารสินทรัพย์ เป็นการเปลี่ยนแปลงสิทธิและหน้าที่เกี่ยวกับสถานภาพของบุคคลซึ่งไม่มีนิติสัมพันธ์ต่อกันมาก่อนให้เป็นเจ้าหนี้และลูกหนี้ ก่อให้เกิดสิทธิเรียกให้ชำระหนี้ สิทธิในการฟ้องคดีแพ่ง สิทธิในการฟ้องคดีล้มละลาย ทำให้ลูกหนี้ถูกพิทักษ์ทรัพย์เด็ดขาดและพิพากษาให้ล้มละลาย ถูกยึดทรัพย์สินหรือถูกขังได้ ซึ่งเป็นเรื่องสิทธิหรือเสรีภาพที่รัฐธรรมนูญได้คุ้มครองไว้ในเรื่องเกี่ยวกับทรัพย์สิน ชีวิตร่างกาย ความเป็นอยู่ส่วนตัว เกียรติยศ ชื่อเสียง และครอบครัว เคหสถาน และการประกอบอาชีพ นอกจากนี้ การโอนสินทรัพย์ของบริษัทบริหารสินทรัพย์ไทย โดยไม่ชำระบัญชีแต่ได้โอนสินทรัพย์ที่เหลืออยู่ให้แก่โจทก์เป็นการเปลี่ยนตัวเจ้าหนี้เพื่อให้มีสิทธิเรียกให้จำเลยและผู้ค้ำประกันชำระหนี้ และฟ้องจำเลยและผู้ค้ำประกันให้ล้มละลาย เป็นการละเมิดต่อสิทธิของจำเลยและผู้ค้ำประกัน แม้พระราชกำหนดบริษัทบริหารสินทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๔๑ เป็นกฎหมายที่ใช้บังคับเพื่อเป็นกรณีฉุกเฉินที่มีความจำเป็นเร่งด่วนอันมิอาจจ้าวล่วงได้ ในอันที่จะรักษาความมั่นคงทางเศรษฐกิจของประเทศ เนื่องจากในปี ๒๕๔๑ มีปัญหาสินทรัพย์ด้อยคุณภาพจำนวนมาก เป็นอุปสรรคต่อการเพิ่มทุนของสถาบันการเงินและกระทบต่อความสามารถให้สินเชื่อในภาคเศรษฐกิจและให้สถาบันการเงินสามารถแก้ไขปัญหาได้ แต่ต่อมาในปี ๒๕๕๐ ปัญหาดังกล่าวได้ผ่านพ้นไปแล้วและไม่จำเป็นต้องมีบริษัทบริหารสินทรัพย์อีกต่อไป และต่อมาได้มีการตราพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมพระราชกำหนดบริษัทบริหารสินทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๔๑ พ.ศ. ๒๕๕๐ ซึ่งมีใช้เป็นเรื่องรีบด่วนเพื่อรักษาความมั่นคงทางเศรษฐกิจของประเทศอีกต่อไป แต่เป็นการกระทำเพื่อให้ได้เปรียบในทางเศรษฐกิจของภาคเอกชน เป็นการละเมิดต่อสิทธิในทรัพย์สิน สิทธิ เสรีภาพ และความเสมอภาคของประชาชนที่รัฐธรรมนูญได้คุ้มครองไว้ ดังนั้น พระราชกำหนดบริษัทบริหารสินทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๔๑ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๔ มาตรา ๒๕ มาตรา ๒๗ มาตรา ๒๘ มาตรา ๓๒ มาตรา ๓๓ มาตรา ๓๗ มาตรา ๔๐ มาตรา ๖๔ และมาตรา ๗๗

ศาลล้มละลายกลางเห็นว่า จำเลยทั้งสองโต้แย้งว่าพระราชกำหนดบริษัทบริหารสินทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๔๑ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๔ มาตรา ๒๕ มาตรา ๒๗ มาตรา ๒๘ มาตรา ๓๒

มาตรา ๓๓ มาตรา ๓๗ มาตรา ๔๐ มาตรา ๖๔ และมาตรา ๗๗ ซึ่งศาลล้มละลายกลางจะใช้บทบัญญัติแห่งกฎหมายดังกล่าวบังคับแก่คดี และยังไม่มีคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญในส่วนที่เกี่ยวกับบทบัญญัตินั้น ให้ส่งคำโต้แย้งต่อศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญมาตรา ๒๑๒ วรรคหนึ่ง

ประเด็นที่ศาลรัฐธรรมนูญต้องพิจารณาเบื้องต้นมีว่า ศาลรัฐธรรมนูญมีอำนาจรับหนังสือส่งคำโต้แย้งทั้งสองไว้พิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๒ วรรคหนึ่ง หรือไม่ เห็นว่า ศาลล้มละลายกลางส่งคำโต้แย้งของจำเลย รวม ๒ คำร้อง โดยคำร้องที่หนึ่ง (เรื่องพิจารณาที่ ๓๕/๒๕๖๒) ขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยว่า พระราชกำหนดบริษัทบริหารสินทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๔๑ มาตรา ๓ มาตรา ๔ มาตรา ๔/๑ มาตรา ๖ มาตรา ๗ และมาตรา ๘ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓ วรรคสอง และมาตรา ๖๘ และคำร้องที่สอง (เรื่องพิจารณาที่ ๖/๒๕๖๓) แม้ศาลล้มละลายกลางขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยว่าพระราชกำหนดบริษัทบริหารสินทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๔๑ ขัดหรือแย้งต่อบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ แต่เมื่อพิจารณาเนื้อหาคำโต้แย้งของจำเลยที่ ๑ และที่ ๔ แล้ว เป็นกรณีโต้แย้งว่ามาตรา ๓ มาตรา ๔ และมาตรา ๔/๑ แห่งพระราชกำหนดดังกล่าว ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๔ มาตรา ๒๕ มาตรา ๒๗ มาตรา ๒๘ มาตรา ๓๒ มาตรา ๓๓ มาตรา ๓๗ มาตรา ๔๐ มาตรา ๖๔ และมาตรา ๗๗ ซึ่งบทบัญญัติแห่งกฎหมายดังกล่าวเป็นบทบัญญัติที่ศาลล้มละลายกลางจะใช้บังคับแก่คดี เมื่อจำเลยทั้งสองคำร้องโต้แย้งพร้อมด้วยเหตุผลว่า บทบัญญัติแห่งกฎหมายดังกล่าวขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ และยังไม่มีคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญในส่วนที่เกี่ยวกับบทบัญญัตินี้มาก่อน กรณีเป็นไปตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๒ วรรคหนึ่ง จึงมีคำสั่งรับไว้พิจารณาวินิจฉัย

คำร้องทั้งสองมีประเด็นที่ต้องพิจารณาเป็นประเด็นเดียวกัน ศาลรัฐธรรมนูญให้รวมการพิจารณาเข้าด้วยกัน โดยให้เรื่องพิจารณาที่ ๓๕/๒๕๖๒ เป็นสำนวนคดีหลัก

เพื่อประโยชน์แห่งการพิจารณา อาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๖๑ มาตรา ๒๗ วรรคสาม ศาลรัฐธรรมนูญมีหนังสือเรียกเอกสารหลักฐานจากเลขาธิการวุฒิสภาที่เกี่ยวกับหลักการ เหตุผล เจตนารมณ์ และสำเนารายงานการประชุมในชั้นกรรมาธิการวิสามัญและเอกสารที่เสนอให้สภานิติบัญญัติแห่งชาติ

พิจารณาเกี่ยวกับพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมพระราชกำหนดบริษัทบริหารสินทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๔๑ พ.ศ. ๒๕๕๐ และที่แก้ไขเพิ่มเติม และให้กรรมการผู้จัดการใหญ่ บริษัท บริหารสินทรัพย์ กรุงเทพพาณิชย์ จำกัด (มหาชน) จัดส่งความเห็นพร้อมเอกสารประกอบเกี่ยวกับประเภท ขอบเขตการประกอบธุรกิจ การได้มา และหลักเกณฑ์การบริหาร ควบคุม และตรวจสอบสินทรัพย์ด้วยคุณภาพ

เลขาธิการวุฒิสภাজัดส่งเอกสารหลักฐานเกี่ยวกับการพิจารณาพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมพระราชกำหนดบริษัทบริหารสินทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๔๑ พ.ศ. ๒๕๕๐ และการพิจารณาพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมพระราชกำหนดบริษัทบริหารสินทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๔๑ (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๖๒ สรุปได้ว่า เหตุผลและความจำเป็นในการตราพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมพระราชกำหนดบริษัทบริหารสินทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๔๑ พ.ศ. ๒๕๕๐ เนื่องจากพระราชกำหนดบริษัทบริหารสินทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๔๑ มีบทบัญญัติบางประการที่ไม่เอื้ออำนวยต่อการบริหารสินทรัพย์ด้วยคุณภาพของสถาบันการเงิน ทำให้มีสินทรัพย์ดังกล่าวตกค้างอยู่เป็นจำนวนมาก อันเป็นอุปสรรคต่อการพัฒนาเศรษฐกิจในภาพรวม สมควรแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายดังกล่าวให้บริษัทบริหารสินทรัพย์สามารถรับซื้อ รับโอน และรับจ้าง บริหารสินทรัพย์ด้วยคุณภาพและสินทรัพย์ของสถาบันการเงินที่ถูกระงับการดำเนินกิจการ เลิก หรือถูกเพิกถอนใบอนุญาตประกอบการธนาคารพาณิชย์ ธุรกิจเงินทุน หรือธุรกิจเครดิตฟองซิเอร์ ตลอดจนหลักประกันของสินทรัพย์นั้น เพื่อนำมาบริหารหรือจำหน่ายจ่ายโอนต่อไป รวมทั้ง กำหนดหลักเกณฑ์ที่เหมาะสมในการกำกับดูแลและควบคุมตรวจสอบการดำเนินกิจการของบริษัทบริหารสินทรัพย์ เพื่อให้การบริหารจัดการสินทรัพย์ด้วยคุณภาพของสถาบันการเงินเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น ส่วนเหตุผลและความจำเป็นในการตราพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมพระราชกำหนดบริษัทบริหารสินทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๔๑ (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๖๒ เนื่องจากการสมควรขยายขอบเขตในการประกอบธุรกิจของบริษัทบริหารสินทรัพย์ให้ครอบคลุมถึงการรับซื้อ รับโอน หรือรับจ้างบริหารสินทรัพย์ด้วยคุณภาพของผู้ประกอบธุรกิจทางการเงินซึ่งมิใช่สถาบันการเงิน ตลอดจนการรับเป็นที่ปรึกษาให้แก่ลูกหนี้ สถาบันการเงินหรือผู้ประกอบธุรกิจทางการเงินในการปรับปรุงโครงสร้างหนี้ เพื่อสนับสนุนให้มีการแก้ปัญหานี้ภาคครัวเรือนอย่างมีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น โดยเหตุผลในการแก้ไขเพิ่มเติมพระราชกำหนดบริษัทบริหารสินทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๔๑ มาตรา ๓ บทนิยามคำว่า “สินทรัพย์ด้วยคุณภาพ” เพื่อกำหนดให้ธนาคารแห่งประเทศไทยเป็นผู้ประกาศกำหนดหลักเกณฑ์เกี่ยวกับสินทรัพย์ด้วยคุณภาพ

ของผู้ประกอบธุรกิจทางการเงิน มาตรา ๔/๑ แก้ไขเพิ่มเติมเพื่อขยายขอบเขตการประกอบธุรกิจของบริษัทบริหารสินทรัพย์ให้รวมถึงการรับซื้อหรือรับโอนและการรับจ้างบริหารสินทรัพย์ด้วยคุณภาพของผู้ประกอบธุรกิจทางการเงิน ตลอดจนหลักประกันของสินทรัพย์นั้น รวมถึงการรับเป็นที่ปรึกษาให้แก่ลูกหนี้ สถาบันการเงินหรือผู้ประกอบธุรกิจทางการเงินในการปรับปรุงโครงสร้างหนี้ และการดำเนินการที่เกี่ยวข้องเนื่องกับการเป็นที่ปรึกษาดังกล่าว สำหรับมาตรา ๖ มาตรา ๗ และมาตรา ๘ แก้ไขเพิ่มเติมเพื่อให้สอดคล้องกับขอบเขตในการบริหารสินทรัพย์ของบริษัทบริหารสินทรัพย์ที่เพิ่มขึ้น

ส่วนกรรมการผู้จัดการใหญ่ บริษัท บริหารสินทรัพย์ กรุงเทพพาณิชย์ จำกัด (มหาชน) ไม่จัดส่งความเห็นพร้อมเอกสารประกอบต่อศาลรัฐธรรมนูญ

ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาคำโต้แย้งของจำเลยทั้งสองคำร้อง คำร้องเพิ่มเติม คำชี้แจงของหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง และเอกสารประกอบแล้วเห็นว่า คดีเป็นปัญหาข้อกฎหมายและมีพยานหลักฐานเพียงพอที่จะพิจารณาวินิจฉัยได้ จึงยุติการไต่สวนตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๖๑ มาตรา ๕๘ วรรคหนึ่ง และกำหนดประเด็นที่ต้องพิจารณาวินิจฉัยว่า พระราชกำหนดบริษัทบริหารสินทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๔๑ มาตรา ๓ มาตรา ๔ มาตรา ๔/๑ มาตรา ๖ มาตรา ๗ และมาตรา ๘ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓ วรรคสอง มาตรา ๔ มาตรา ๒๕ มาตรา ๒๗ วรรคหนึ่งและวรรคสาม มาตรา ๒๘ วรรคหนึ่งและวรรคสอง มาตรา ๓๒ มาตรา ๓๓ มาตรา ๓๗ วรรคหนึ่ง มาตรา ๔๐ วรรคหนึ่งและวรรคสอง มาตรา ๖๔ มาตรา ๖๘ วรรคหนึ่ง และมาตรา ๗๗ วรรคหนึ่ง หรือไม่

พิจารณาแล้วเห็นว่า ในส่วนข้อโต้แย้งว่าพระราชกำหนดบริษัทบริหารสินทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๔๑ มาตรา ๓ มาตรา ๔ มาตรา ๔/๑ มาตรา ๖ มาตรา ๗ และมาตรา ๘ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๔ มาตรา ๒๘ วรรคหนึ่งและวรรคสอง มาตรา ๓๒ มาตรา ๓๓ และมาตรา ๔๐ วรรคหนึ่งและวรรคสอง หรือไม่ เมื่อพิจารณาข้อเท็จจริงตามคำโต้แย้งของทั้งสองคำร้องแล้ว ไม่ปรากฏว่า จำเลยได้แสดงเหตุผลประกอบคำโต้แย้งว่าบทบัญญัติแห่งกฎหมายมาตราดังกล่าวขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๔ มาตรา ๒๘ วรรคหนึ่งและวรรคสอง มาตรา ๓๒ มาตรา ๓๓ และมาตรา ๔๐ วรรคหนึ่งและวรรคสอง กรณีไม่ต้องด้วยหลักเกณฑ์ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๒ วรรคหนึ่ง ซึ่งคู่ความต้องโต้แย้งพร้อมด้วยเหตุผลว่าบทบัญญัติแห่งกฎหมายนั้นขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญอย่างไร

ประกอบกับมาตรา ๔ เป็นบทบัญญัติที่วางหลักการคุ้มครองศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ สิทธิเสรีภาพ และความเสมอภาคของบุคคล หากได้มีข้อความใดที่วางหลักการคุ้มครองสิทธิหรือเสรีภาพไว้เป็นการเฉพาะ จึงไม่จำเป็นต้องวินิจฉัยในส่วนนี้

สำหรับข้อโต้แย้งว่าพระราชกำหนดบริษัทบริหารสินทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๔๑ มาตรา ๓ มาตรา ๔ มาตรา ๔/๑ มาตรา ๖ มาตรา ๗ และมาตรา ๘ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๖๔ มาตรา ๖๘ วรรคหนึ่ง และมาตรา ๗๗ วรรคหนึ่ง หรือไม่ เห็นว่า รัฐธรรมนูญ มาตรา ๖๔ มาตรา ๖๘ วรรคหนึ่ง และมาตรา ๗๗ วรรคหนึ่ง เป็นบทบัญญัติในหมวด ๖ ว่าด้วยแนวนโยบายแห่งรัฐ ซึ่งเป็นบทบัญญัติที่กำหนดกรอบทิศทางของฝ่ายบริหารให้เป็นไปตามแนวนโยบายที่รัฐธรรมนูญบัญญัติไว้ มิใช่เป็นบทบัญญัติที่คุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของบุคคลโดยตรง จึงไม่มีกรณีที่บทบัญญัติแห่งกฎหมายใด ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๖๔ และมาตรา ๖๘ วรรคหนึ่ง ได้ ส่วนมาตรา ๗๗ วรรคหนึ่ง ที่โต้แย้งว่าเป็นกฎหมายที่ตราขึ้นโดยไม่ใช่เป็นเรื่องรีบด่วนเพื่อรักษาความมั่นคงทางเศรษฐกิจของประเทศ อันเป็นการโต้แย้งเกี่ยวกับกระบวนการตรากฎหมาย ซึ่งรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๔๘ บัญญัติกระบวนการร้อง หรือผู้มีสิทธิขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาไว้เป็นการเฉพาะแล้ว การยื่นคำร้องตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๒ มิได้ให้สิทธิโต้แย้งว่ากระบวนการตรากฎหมายไม่ถูกต้องตามรัฐธรรมนูญ แต่อย่างใด จึงไม่จำเป็นต้องวินิจฉัยในส่วนนี้

คงมีประเด็นที่ต้องพิจารณาวินิจฉัยว่า พระราชกำหนดบริษัทบริหารสินทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๔๑ มาตรา ๓ มาตรา ๔ มาตรา ๔/๑ มาตรา ๖ มาตรา ๗ และมาตรา ๘ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓ วรรคสอง มาตรา ๒๕ มาตรา ๒๗ วรรคหนึ่งและวรรคสาม และมาตรา ๓๗ วรรคหนึ่ง หรือไม่

รัฐธรรมนูญ มาตรา ๓ วรรคสอง เป็นบทบัญญัติในหมวด ๑ บททั่วไป โดยมาตรา ๓ วรรคสอง บัญญัติว่า “รัฐสภา คณะรัฐมนตรี ศาล องค์การอิสระ และหน่วยงานของรัฐ ต้องปฏิบัติหน้าที่ให้เป็นไปตามรัฐธรรมนูญ กฎหมาย และหลักนิติธรรม เพื่อประโยชน์ส่วนรวมของประเทศชาติ และความผาสุกของประชาชนโดยรวม”

มาตรา ๒๕ มาตรา ๒๗ วรรคหนึ่งและวรรคสาม และมาตรา ๓๗ วรรคหนึ่ง เป็นบทบัญญัติในหมวด ๓ สิทธิและเสรีภาพของปวงชนชาวไทย โดยมาตรา ๒๕ วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า “สิทธิและเสรีภาพของปวงชนชาวไทย นอกจากที่บัญญัติคุ้มครองไว้เป็นการเฉพาะในรัฐธรรมนูญแล้ว การใดที่มีได้ห้าม หรือจำกัดไว้ในรัฐธรรมนูญหรือในกฎหมายอื่น บุคคลย่อมมีสิทธิและเสรีภาพที่จะทำเช่นนั้นได้

และได้รับความคุ้มครองตามรัฐธรรมนูญ トラบเท่าที่การใช้สิทธิหรือเสรีภาพเช่นนั้นไม่กระทบกระเทือน หรือเป็นอันตรายต่อความมั่นคงของรัฐ ความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน และไม่ละเมิดสิทธิ หรือเสรีภาพของบุคคลอื่น” วรรคสอง บัญญัติว่า “สิทธิหรือเสรีภาพใดที่รัฐธรรมนูญให้เป็นไปตามที่ กฎหมายบัญญัติ หรือให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กฎหมายบัญญัติ แม้ยังไม่มีมาตรการกฎหมายนั้น ขึ้นใช้บังคับ บุคคลหรือชุมชนย่อมสามารถใช้สิทธิหรือเสรีภาพนั้นได้ตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ” วรรคสาม บัญญัติว่า “บุคคลซึ่งถูกละเมิดสิทธิหรือเสรีภาพที่ได้รับความคุ้มครองตามรัฐธรรมนูญ สามารถยกบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญเพื่อใช้สิทธิทางศาลหรือยกขึ้นเป็นข้อต่อสู้คดีในศาลได้” และวรรคสี่ บัญญัติว่า “บุคคลซึ่งได้รับความเสียหายจากการถูกละเมิดสิทธิหรือเสรีภาพหรือจากการกระทำความผิดอาญา ของบุคคลอื่น ย่อมมีสิทธิที่จะได้รับการเยียวยาหรือช่วยเหลือจากรัฐตามที่กฎหมายบัญญัติ” มาตรา ๒๗ วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า “บุคคลย่อมเสมอกันในกฎหมาย มีสิทธิและเสรีภาพและได้รับความคุ้มครอง ตามกฎหมายเท่าเทียมกัน” และวรรคสาม บัญญัติว่า “การเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมต่อบุคคล ไม่ว่าด้วยเหตุความแตกต่างในเรื่องถิ่นกำเนิด เชื้อชาติ ภาษา เพศ อายุ ความพิการ สภาพทางกาย หรือสุขภาพ สถานะของบุคคล ฐานะทางเศรษฐกิจหรือสังคม ความเชื่อทางศาสนา การศึกษาอบรม หรือความคิดเห็นทางการเมืองอันไม่ขัดต่อบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ หรือเหตุอื่นใด จะกระทำมิได้” และมาตรา ๓๗ วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า “บุคคลย่อมมีสิทธิในทรัพย์สินและการสืบมรดก”

พระราชกำหนดบริษัทบริหารสินทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๔๑ เป็นกฎหมายที่ตราขึ้นมีวัตถุประสงค์ ดังหมายเหตุท้ายพระราชกำหนดว่า “โดยที่สถาบันการเงินในปัจจุบันมีปัญหาสินทรัพย์ด้อยคุณภาพ เป็นจำนวนมากทำให้เป็นอุปสรรคต่อการเพิ่มทุนของสถาบันการเงินและกระทบกระเทือนต่อความสามารถ ในการให้สินเชื่อในภาคเศรษฐกิจ ฉะนั้น เพื่อให้สถาบันการเงินสามารถแก้ไขปัญหาดังกล่าวได้ สมควรแยกสินทรัพย์ด้อยคุณภาพออกมาแล้วขายหรือโอนให้แก่นิติบุคคลอื่นเพื่อบริหารสินทรัพย์นั้นต่อไป และเพื่อเป็นการจูงใจให้มีการจัดตั้งนิติบุคคลดังกล่าว สมควรกำหนดให้ได้รับสิทธิประโยชน์ทางด้านค่าธรรมเนียม และภาษีบรรดาที่เกิดขึ้นจากการขายหรือการโอนสินทรัพย์จากสถาบันการเงินมาให้นิติบุคคล รวมทั้งสิทธิประโยชน์อื่น ๆ จึงสมควรมีกฎหมายกำหนดสิทธิประโยชน์ที่นิติบุคคลนั้นจะได้รับ และโดยที่เป็นกรณีฉุกเฉินที่มีความจำเป็นรีบด่วนอันมิอาจหลีกเลี่ยงได้ ในอันที่จะรักษาความมั่นคง ทางเศรษฐกิจของประเทศ ...” ต่อมาในปี ๒๕๕๐ มีการแก้ไขเพิ่มเติมพระราชกำหนดบริษัทบริหารสินทรัพย์

พ.ศ. ๒๕๔๑ โดยพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมพระราชกำหนดบริษัทบริหารสินทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๔๑ พ.ศ. ๒๕๕๐ ดังหมายเหตุท้ายพระราชบัญญัตินี้ว่า “โดยที่พระราชกำหนดบริษัทบริหารสินทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๔๑ มีบทบัญญัติบางประการที่ไม่เอื้ออำนวยต่อการบริหารสินทรัพย์ด้วยคุณภาพของสถาบันการเงิน ทำให้มีสินทรัพย์ดังกล่าวตกค้างอยู่เป็นจำนวนมาก อันเป็นอุปสรรคต่อการพัฒนาเศรษฐกิจในภาพรวมสมควรแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายดังกล่าวให้บริษัทบริหารสินทรัพย์สามารถรับซื้อ รับโอน และรับจ้างบริหารสินทรัพย์ด้วยคุณภาพและสินทรัพย์ของสถาบันการเงินที่ถูกระงับการดำเนินกิจการ เลิก หรือถูกเพิกถอนใบอนุญาตประกอบกิจการธนาคารพาณิชย์ ธุรกิจเงินทุน หรือธุรกิจเครดิตฟองซิเอร์ ตลอดจนหลักประกันของสินทรัพย์นั้น เพื่อนำมาบริหารหรือจำหน่ายจ่ายโอนต่อไป รวมทั้งกำหนดหลักเกณฑ์ที่เหมาะสมในการกำกับดูแลและควบคุมตรวจสอบการดำเนินกิจการของบริษัทบริหารสินทรัพย์ เพื่อให้การบริหารจัดการสินทรัพย์ด้วยคุณภาพของสถาบันการเงินเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น ...” และต่อมาในปี ๒๕๖๒ มีการแก้ไขเพิ่มเติมพระราชกำหนดบริษัทบริหารสินทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๔๑ โดยพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมพระราชกำหนดบริษัทบริหารสินทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๔๑ (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๖๒ ดังหมายเหตุท้ายพระราชบัญญัตินี้ว่า “โดยที่เป็นการสมควรขยายขอบเขตในการประกอบธุรกิจของบริษัทบริหารสินทรัพย์ให้ครอบคลุมถึงการรับซื้อ รับโอน หรือรับจ้างบริหารสินทรัพย์ด้วยคุณภาพของผู้ประกอบธุรกิจทางการเงินซึ่งมิใช่สถาบันการเงิน ตลอดจนการรับเป็นที่ปรึกษาให้แก่ลูกหนี้ สถาบันการเงิน หรือผู้ประกอบธุรกิจทางการเงินในการปรับปรุงโครงสร้างหนี้ เพื่อเป็นการสนับสนุนให้มีการแก้ปัญหาหนี้ภาคครัวเรือนอย่างมีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น ...”

พระราชกำหนดบริษัทบริหารสินทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๔๑ มาตรา ๓ บัญญัตินิยามคำว่า “บริษัทบริหารสินทรัพย์” หมายความว่า บริษัทจำกัดที่ได้จดทะเบียนตามพระราชกำหนดนี้” และ “สินทรัพย์ด้วยคุณภาพ” หมายความว่า สินทรัพย์ของสถาบันการเงินและสินทรัพย์ของผู้ประกอบธุรกิจทางการเงินที่ธนาคารแห่งประเทศไทยประกาศกำหนดให้เป็นสินทรัพย์ด้วยคุณภาพที่จำหน่ายจ่ายโอนให้แก่บริษัทบริหารสินทรัพย์ได้” มาตรา ๔ วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า “การจดทะเบียนบริษัทจำกัดเป็นบริษัทบริหารสินทรัพย์ ให้กระทำได้เมื่อได้รับอนุมัติจากผู้ว่าการธนาคารแห่งประเทศไทย และได้ชำระค่าจดทะเบียนตามอัตราที่กำหนดไว้ในบัญชีท้ายพระราชกำหนดนี้แล้ว” วรรคสอง บัญญัติว่า “หลักเกณฑ์และวิธีการยื่นคำขอจดทะเบียนและการพิจารณารับจดทะเบียนให้เป็นไปตามที่กำหนดในกฎกระทรวง” และวรรคสาม บัญญัติว่า “ในการดำเนินกิจการบริหารสินทรัพย์ บริษัทจำกัด

ที่ได้จดทะเบียนเป็นบริษัทบริหารสินทรัพย์ต้องปฏิบัติตามหลักเกณฑ์ที่ธนาคารแห่งประเทศไทยประกาศกำหนด” มาตรา ๔/๑ วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า “บริษัทบริหารสินทรัพย์จะดำเนินการดังต่อไปนี้ได้เมื่อได้รับอนุญาตจากธนาคารแห่งประเทศไทย (๑) รับซื้อหรือรับโอนสินทรัพย์ของสถาบันการเงินที่ถูกระงับการดำเนินการ เลิก หรือถูกเพิกถอนใบอนุญาตประกอบธุรกิจธนาคารพาณิชย์ ธุรกิจเงินทุน หรือธุรกิจเครดิตฟองซิเอร์ ตลอดจนหลักประกันของสินทรัพย์นั้น (๒) รับจ้างบริหารสินทรัพย์ด้วยคุณภาพของสถาบันการเงิน หรือสินทรัพย์ของสถาบันการเงินที่ถูกระงับการดำเนินการ เลิก หรือถูกเพิกถอนใบอนุญาตประกอบธุรกิจธนาคารพาณิชย์ ธุรกิจเงินทุน หรือธุรกิจเครดิตฟองซิเอร์ ตลอดจนหลักประกันของสินทรัพย์นั้น (๓) รับซื้อหรือรับโอนสินทรัพย์ด้วยคุณภาพของผู้ประกอบธุรกิจทางการเงิน ตลอดจนหลักประกันของสินทรัพย์นั้น (๔) รับจ้างบริหารสินทรัพย์ด้วยคุณภาพของผู้ประกอบธุรกิจทางการเงิน ตลอดจนหลักประกันของสินทรัพย์นั้น (๕) รับเป็นที่ปรึกษาให้แก่ลูกหนี้ สถาบันการเงิน หรือผู้ประกอบธุรกิจทางการเงิน ในการปรับปรุงโครงสร้างหนี้ รวมถึงการดำเนินการที่เกี่ยวข้องเนื่องกับการเป็นที่ปรึกษาดังกล่าว” และวรรคสอง บัญญัติว่า “การอนุญาตตามวรรคหนึ่ง ธนาคารแห่งประเทศไทยจะกำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการและเงื่อนไขด้วยก็ได้” มาตรา ๖ บัญญัติว่า “ในการโอนสินทรัพย์ไปให้บริษัทบริหารสินทรัพย์ ถ้าเป็นสินทรัพย์ที่มีหลักประกันอย่างอื่นที่มีใช้สิทธิจำนอง สิทธิจำนำ หรือสิทธิอันเกิดขึ้นแต่การค้ำประกัน ให้หลักประกันนั้นตกแก่บริษัทบริหารสินทรัพย์ด้วย” มาตรา ๗ บัญญัติว่า “ในการโอนสินทรัพย์ไปให้บริษัทบริหารสินทรัพย์ ถ้ามีการฟ้องบังคับสิทธิเรียกร้องเป็นคดีอยู่ในศาล ให้บริษัทบริหารสินทรัพย์ เข้าสวมสิทธิเป็นคู่ความแทนในคดีดังกล่าว และอาจนำพยานหลักฐานใหม่มาแสดงคัดค้านเอกสารที่ได้ยื่นไว้แล้ว ถ้ามค้านพยานที่สืบมาแล้ว และคัดค้านพยานหลักฐานที่ได้สืบไปแล้วได้ และในกรณีที่ศาลได้มีคำพิพากษาบังคับตามสิทธิเรียกร้องนั้นแล้ว ก็ให้เข้าสวมสิทธิเป็นเจ้าหนี้ตามคำพิพากษานั้น” และมาตรา ๘ บัญญัติว่า “ในการโอนสินทรัพย์ไปให้บริษัทบริหารสินทรัพย์ ให้บริษัทบริหารสินทรัพย์ และผู้โอนได้รับยกเว้นค่าธรรมเนียมและภาษีอากรต่าง ๆ บรรดาที่เกิดจากการโอนสินทรัพย์นั้นทั้งหมด หรือบางส่วนตามที่คณะรัฐมนตรีกำหนดโดยประกาศในราชกิจจานุเบกษา โดยจะกำหนดเป็นการทั่วไป หรือเป็นการเฉพาะรายก็ได้”

เห็นว่า ผลจากวิกฤตเศรษฐกิจที่ส่งผลกระทบต่อระบบการเงินของประเทศซึ่งปรากฏตามวัตถุประสงค์ของกฎหมายดังกล่าวข้างต้น รัฐจำเป็นต้องกำหนดหลักเกณฑ์และเงื่อนไขในการแก้ไขปัญหาเกี่ยวกับสินทรัพย์ด้วยคุณภาพของสถาบันการเงิน และผู้ประกอบธุรกิจทางการเงินเพื่อจัดการปัญหา

สินทรัพย์ด้อยคุณภาพที่มีจำนวนมากทำให้เป็นอุปสรรคต่อการเงินทุนของสถาบันการเงินและกระทบกระเทือนต่อความสามารถในการให้สินเชื่อในภาคเศรษฐกิจ จำเป็นต้องจัดตั้งบริษัทบริหารสินทรัพย์ขึ้นมาเพื่อดำเนินการบริหารสินทรัพย์ด้อยคุณภาพโดยการรับซื้อหรือรับโอนสินทรัพย์ และรับจ้างบริหารสินทรัพย์ด้อยคุณภาพ ตลอดจนหลักประกันของสินทรัพย์ การรับเป็นที่ปรึกษาในการปรับปรุงโครงสร้างหนี้ การบริหารสภาพคล่อง และการอื่นที่เกี่ยวข้อง รวมทั้งกำหนดหลักเกณฑ์ที่เหมาะสมในการกำกับ ดูแลและควบคุมตรวจสอบการดำเนินงานกิจการของบริษัทบริหารสินทรัพย์ เพื่อให้การบริหารจัดการสินทรัพย์ด้อยคุณภาพของสถาบันการเงินและผู้ประกอบธุรกิจทางการเงินเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น และเพื่อเป็นการจูงใจ กฎหมายยังกำหนดให้บริษัทบริหารสินทรัพย์ได้รับสิทธิประโยชน์ด้านค่าธรรมเนียมภาษี และสิทธิประโยชน์อื่น ๆ ที่เกิดจากการขายหรือการโอนสินทรัพย์จากสถาบันการเงินมาให้บริษัทบริหารสินทรัพย์ เพื่อให้สอดคล้องกับหลักการ เหตุผล และวัตถุประสงค์ของกฎหมายพระราชกำหนดบริษัทบริหารสินทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๔๑ มาตรา ๓ กำหนดความหมายคำว่า “บริษัทบริหารสินทรัพย์” ว่าต้องเป็นบริษัทจำกัดที่จดทะเบียนตามกฎหมายนี้ และความหมายของคำว่า “สินทรัพย์ด้อยคุณภาพ” โดยกำหนดหลักเกณฑ์เพื่อให้ทราบว่าสินทรัพย์ใดเป็นสินทรัพย์ด้อยคุณภาพ บทนิยามดังกล่าวเป็นเพียงการกำหนดความหมายให้สอดคล้องกับเจตนารมณ์หรือวัตถุประสงค์ของกฎหมายเท่านั้น มิใช่เป็นการจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคล ไม่ขัดหรือแย้งต่อบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญตามที่โต้แย้ง ส่วนมาตรา ๔ เป็นบทบัญญัติเกี่ยวกับการจดทะเบียนเป็นบริษัทบริหารสินทรัพย์ที่ต้องได้รับอนุมัติจากผู้ว่าการธนาคารแห่งประเทศไทยและต้องชำระค่าจดทะเบียน โดยกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการในการยื่นคำขอจดทะเบียนและการพิจารณารับจดทะเบียนถือว่าเป็นสาระสำคัญในการเข้ามาเป็นบริษัทบริหารสินทรัพย์เพื่อดำเนินการเกี่ยวกับสินทรัพย์ด้อยคุณภาพที่ต้องเป็นไปตามกฎกระทรวง และต้องประกาศในราชกิจจานุเบกษาเพื่อใช้บังคับเป็นการทั่วไป ซึ่งบริษัทบริหารสินทรัพย์ย่อมมีสิทธิและหน้าที่ของตนภายในขอบแห่งอำนาจหน้าที่หรือวัตถุประสงค์ที่กฎหมายกำหนดไว้ มาตรา ๔/๑ เป็นบทบัญญัติที่กำหนดขอบเขตการดำเนินการของบริษัทบริหารสินทรัพย์ โดยกำหนดหลักเกณฑ์การดำเนินการบริหารสินทรัพย์ตาม (๑) - (๕) จะต้องได้รับอนุญาตจากธนาคารแห่งประเทศไทย โดยให้ธนาคารแห่งประเทศไทยกำหนดหลักเกณฑ์และเงื่อนไขเพื่อให้บริษัทเหล่านั้นมีสิทธิและหน้าที่ตามกฎหมายจึงจะสามารถดำเนินการเกี่ยวกับสินทรัพย์ด้อยคุณภาพได้ มาตรา ๖ เป็นบทบัญญัติเกี่ยวกับการโอนสินทรัพย์ไปให้บริษัทบริหารสินทรัพย์ ถ้าเป็นสินทรัพย์ที่มีหลักประกันอย่างอื่นที่มีสิทธิจำนอง สิทธิจำนำ

หรือสิทธิอันเกิดขึ้นแต่การค้ำประกัน ให้หลักประกันนั้นตกแก่บริษัทบริหารสินทรัพย์ด้วย ซึ่งเป็นบทบัญญัติที่กำหนดหลักการให้สอดคล้องกับหลักการพื้นฐานของกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ เพื่อให้การโอนสินทรัพย์ครอบคลุมไปถึงหลักประกันตามบทกฎหมายอื่นนอกเหนือจากที่บัญญัติไว้ตามกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ อันเป็นการขจัดอุปสรรคปัญหาที่อาจเกิดขึ้นจากการบังคับใช้พระราชกำหนดนี้ มาตรา ๗ เป็นบทบัญญัติที่กำหนดหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการโอนสินทรัพย์ไปให้บริษัทบริหารสินทรัพย์ การให้บริษัทบริหารสินทรัพย์เข้าสวมสิทธิเป็นคู่ความแทนและอาจนำพยานหลักฐานใหม่มาแสดง คัดค้านเอกสาร ถามค้านพยาน และเข้าสวมสิทธิเป็นเจ้าของนี้ตามคำพิพากษา ซึ่งเป็นบทบัญญัติที่เป็นไปตามหลักการทั่วไปในการรับรองและคุ้มครองนิติสัมพันธ์ระหว่างบุคคลตามกฎหมายลักษณะหนี้ที่บังคับใช้เป็นการทั่วไป โดยฝ่ายเจ้าหนี้มีสิทธิเรียกร้องให้ลูกหนี้ชำระหนี้ให้แก่ตนเท่านั้น จะอ้างสิทธิเรียกร้องดังกล่าวกับบุคคลอื่นที่มีใช้ลูกหนี้ของตนย่อมกระทำไม่ได้ สินทรัพย์ตามบทบัญญัตินี้หมายความว่าถึงสิทธิเรียกร้องของเจ้าหนี้อย่างหนึ่งที่สามารถจำหน่ายจ่ายโอนแก่กันได้ การโอนสิทธิเรียกร้องตามบทบัญญัตินี้เป็นการเข้าสวมสิทธิของเจ้าหนี้ในมูลหนี้เดิม คือหนี้ของลูกหนี้เดิมยังคงมีอยู่ ไม่ใช่การแปลงหนี้ใหม่โดยตรงที่จะมีผลให้หนี้เดิมเป็นอันระงับ และมาตรา ๘ เป็นเพียงบทบัญญัติที่กำหนดหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการโอนสินทรัพย์ไปให้บริษัทบริหารสินทรัพย์ ให้บริษัทบริหารสินทรัพย์และผู้โอนได้รับยกเว้นค่าธรรมเนียมและภาษีอากรต่าง ๆ ที่เกิดจากการโอนสินทรัพย์นั้นทั้งหมดหรือบางส่วน ซึ่งเป็นบทบัญญัติเพื่อเป็นการจูงใจให้ผู้ประกอบธุรกิจบริษัทบริหารสินทรัพย์ได้รับสิทธิประโยชน์ทางภาษี และประหยัดค่าใช้จ่ายในการดำเนินการ อันเป็นการลดต้นทุนเพื่อประโยชน์สูงสุดในการแก้ไขปัญหาหนี้ด้วยคุณภาพที่ยังคงมีอยู่ เห็นได้ว่าบทบัญญัตินี้ดังกล่าวข้างต้นเป็นเพียงการกำหนดหลักเกณฑ์ เงื่อนไขและวิธีการเกี่ยวกับการจัดตั้ง การดำเนินการ และการบริหารจัดการสินทรัพย์ด้วยคุณภาพของบริษัทบริหารสินทรัพย์ มิได้เป็นการให้อำนาจแก่ผู้ว่าการธนาคารแห่งประเทศไทยมีสิทธิอนุมัติให้บริษัทบริหารสินทรัพย์เป็นเจ้าหนี้ของลูกหนี้ใด เป็นการเฉพาะเจาะจงหรือทำให้ลูกหนี้รายใดมีสิทธิพิเศษเหนือกว่ารายอื่น และเป็นบทบัญญัติเกี่ยวกับการโอนสินทรัพย์จากเจ้าหนี้รายหนึ่งไปสู่เจ้าหนี้อีกรายหนึ่ง มิใช่การแปลงหนี้ใหม่โดยตรงที่จะมีผลให้หนี้เดิมเป็นอันระงับ เพียงแต่เป็นผลให้เจ้าหนี้เดิมหมดสิทธิในหนี้ที่บริษัทบริหารสินทรัพย์ได้รับโอนมาโดยชอบด้วยกฎหมาย มิได้ทำให้สิทธิและหน้าที่ของลูกหนี้เปลี่ยนแปลงไป ทั้งไม่ได้เพิ่มภาระหรือหน้าที่ใด ๆ แก่ลูกหนี้มากกว่ามูลหนี้เดิม โดยลูกหนี้ยังคงยกข้อต่อสู้ที่มีอยู่กับเจ้าหนี้เดิมขึ้นต่อสู้กับเจ้าหนี้ใหม่ที่รับโอนสิทธิเรียกร้องได้ เพียงแต่การชำระหนี้ตามคำพิพากษาดังกล่าวต้องชำระต่อเจ้าหนี้

ที่เข้าสวมสิทธิแทนเจ้าหนี้เดิมเท่านั้น เนื่องจากหนี้นั้นได้ออนไปโดยผลของกฎหมายเพื่อแก้ไขปัญหาสินทรัพย์ด้อยคุณภาพและการค้างชำระหนี้ของสถาบันการเงินของรัฐและเอกชนที่ส่งผลกระทบต่อระบบเศรษฐกิจและสถาบันการเงินของประเทศ อันเป็นประโยชน์สาธารณะซึ่งเป็นประโยชน์ส่วนรวม ดังนั้น บทบัญญัติมาตรา ๓ มาตรา ๔ มาตรา ๔/๑ มาตรา ๖ มาตรา ๗ และมาตรา ๘ ไม่ขัดต่อหลักนิติธรรม มิได้จำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลที่ได้รับการคุ้มครองตามรัฐธรรมนูญ ไม่ขัดต่อหลักความเสมอภาคและไม่เป็นการเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรม รวมทั้งไม่เป็นการละเมิดต่อสิทธิในทรัพย์สินของบุคคล แต่อย่างใด

อาศัยเหตุผลดังกล่าวข้างต้น จึงวินิจฉัยว่า พระราชกำหนดบริษัทบริหารสินทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๔๑ มาตรา ๓ มาตรา ๔ มาตรา ๔/๑ มาตรา ๖ มาตรา ๗ และมาตรา ๘ ไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓ วรรคสอง มาตรา ๒๕ มาตรา ๒๗ วรรคหนึ่งและวรรคสาม และมาตรา ๓๗ วรรคหนึ่ง

นายวรวิทย์ กังศศิเทียม

ประธานศาลรัฐธรรมนูญ

นายทวีเกียรติ มินะกนิษฐ

ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

นายนครินทร์ เมฆไตรรัตน์

ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

นายปัญญา อุดชาชน

ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

นายอุดม สิทธิวิรัชธรรม

ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

นายวิรุฬห์ แสงเทียน

ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

นายจิรนิติ หะวานนท์

ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

นายณภดล เทพพิทักษ์

ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

นายบรรจงศักดิ์ วงศ์ปราชญ์

ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ