

ความเห็นในการวินิจฉัยคดีส่วนตน  
ของ นายบุญส่ง กุลบุปผา ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

คำวินิจฉัยที่ ๒๓/๒๕๕๔

เรื่องพิจารณาที่ ๑๒/๒๕๕๑

วันที่ ๓๐ มีนาคม พุทธศักราช ๒๕๕๔

ประเด็นวินิจฉัย

พระราชกำหนดบริหารราชการในราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๕๔ มาตรา ๑๑ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๒๖ มาตรา ๒๗ มาตรา ๒๘ วรรคสอง และวรรคสาม มาตรา ๒๙ วรรคหนึ่ง มาตรา ๔๐ (๑) (๓) และมาตรา ๖๐ หรือไม่

ความเห็น

รัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ มาตรา ๒๗ มาตรา ๒๘ มาตรา ๒๙ เป็นบทบัญญัติในหมวด ๓ ว่าด้วยสิทธิและเสรีภาพของชนชาวไทย ส่วนที่ ๑ บททั่วไป โดยรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ เป็นบทบัญญัติที่กำหนดให้การใช้อำนาจโดยองค์กรของรัฐทุกองค์กร ต้องคำนึงถึงศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ สิทธิและเสรีภาพตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ รัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๗ เป็นบทบัญญัติทั่วไปที่รับรองสิทธิและเสรีภาพของชนชาวไทยตามที่ได้บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ รวมทั้งสิทธิและเสรีภาพที่รับรองไว้โดยคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ ซึ่งสิทธิและเสรีภาพดังกล่าวย่อมได้รับความคุ้มครองและผูกพันรัฐสภา คณะรัฐมนตรี ศาล และองค์กรอื่นของรัฐโดยตรงในการตรากฎหมาย การใช้อำนาจกฎหมาย และการตีความกฎหมาย ทั้งนี้ บทบัญญัติมาตรา ๒๗ มิได้มีข้อความใดที่รับรองสิทธิและเสรีภาพในเรื่องใดเรื่องหนึ่งโดยเฉพาะ เนื่องจากสิทธิและเสรีภาพที่เป็นเรื่องเฉพาะมีบัญญัติอยู่ในมาตราอื่นของรัฐธรรมนูญนี้แล้ว จึงไม่อาจอ้างหรือโต้แย้งว่าบทบัญญัติใดหรือกฎหมายใดขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๗ ได้ รัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๘ เป็นบทบัญญัติที่ให้ความคุ้มครองศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ และการใช้สิทธิและเสรีภาพของประชาชนได้เท่าที่ไม่ละเมิดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลอื่น ไม่เป็นปฏิปักษ์ต่อรัฐธรรมนูญ หรือไม่ขัดต่อศีลธรรมอันดีของประชาชน และรับรองในการที่บุคคลซึ่งถูกละเมิดสิทธิหรือเสรีภาพที่รัฐธรรมนูญนี้รับรองไว้สามารถยกบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญนี้เพื่อใช้สิทธิทางศาล หรือยกขึ้นเป็นข้อต่อสู้คดีในศาลได้ รวมทั้งสามารถใช้สิทธิทางศาลเพื่อบังคับให้รัฐต้องปฏิบัติตามบทบัญญัติในหมวดนี้ได้โดยตรง รัฐธรรมนูญ

มาตรา ๒๙ เป็นบทบัญญัติที่คุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของชนชาวไทย การจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลที่รัฐธรรมนูญรับรองไว้จะกระทำมิได้ เว้นแต่อาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย เฉพาะเพื่อการที่รัฐธรรมนูญนี้กำหนดไว้และเท่าที่จำเป็นและการจำกัดสิทธิและเสรีภาพจะกระทบกระเทือนสาระสำคัญของสิทธิและเสรีภาพนั้นมิได้ กฎหมายดังกล่าวต้องมีผลใช้บังคับเป็นการทั่วไป และไม่มุ่งหมายให้ใช้บังคับแก่กรณีใดกรณีหนึ่งหรือแก่บุคคลใดบุคคลหนึ่งเป็นการเจาะจง ทั้งต้องระบุบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญที่ให้อำนาจในการตรากฎหมายนั้นด้วย

รัฐธรรมนูญ มาตรา ๔๐ เป็นบทบัญญัติในหมวด ๓ ส่วนที่ ๔ ว่าด้วยสิทธิในกระบวนการยุติธรรม โดยเฉพาะมาตรา ๔๐ (๑) และ (๓) ให้ความคุ้มครองสิทธิของบุคคลที่จะเข้าถึงกระบวนการยุติธรรมได้โดยง่าย สะดวก รวดเร็ว และทั่วถึง รวมถึงสิทธิที่จะให้คดีของตนได้รับการพิจารณาอย่างถูกต้อง รวดเร็ว และเป็นธรรม รัฐธรรมนูญ มาตรา ๖๐ เป็นบทบัญญัติในหมวด ๓ ส่วนที่ ๑๐ ว่าด้วยสิทธิในข้อมูลข่าวสารและการร้องเรียน โดยรับรองสิทธิของบุคคลที่จะฟ้องหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ ราชการส่วนท้องถิ่น หรือองค์กรอื่นของรัฐที่เป็นนิติบุคคลให้รับผิดชอบเนื่องจากการกระทำหรือการละเว้นการกระทำของข้าราชการ พนักงาน หรือลูกจ้างของหน่วยงานนั้น

สำหรับพระราชกำหนดบรรษัทบริหารสินทรัพย์ไทย พ.ศ. ๒๕๕๔ มีเหตุผลในการประกาศใช้คือ เนื่องจากในช่วงเวลาระหว่างปี พ.ศ. ๒๕๔๐ ถึงปี พ.ศ. ๒๕๕๔ ประเทศไทยได้ประสบปัญหาวิกฤตทางเศรษฐกิจอย่างร้ายแรง ทำให้ลูกหนี้ของสถาบันการเงินไม่สามารถชำระสินเชื่อที่ตนมีกับสถาบันการเงินได้ และสินเชื่อเหล่านี้ได้กลายเป็นสินเชื่อที่ไม่ก่อให้เกิดรายได้แก่สถาบันการเงินเป็นจำนวนมาก หากปล่อยเวลาให้เนิ่นช้าต่อไป ก็จะทำให้เกิดปัญหาต่อสถาบันการเงินรุนแรงขึ้นและจะกระทบต่อการฟื้นฟูเศรษฐกิจต่อไปได้ กล่าวคือ สินเชื่อที่ไม่ก่อให้เกิดรายได้หรือสินทรัพย์ด้อยคุณภาพของสถาบันการเงินซึ่งมีอยู่เป็นจำนวนมาก ทำให้เป็นอุปสรรคต่อการเงินทุนของสถาบันการเงินและกระทบกระเทือนต่อความสามารถในการให้สินเชื่อในภาคเศรษฐกิจและปัญหาดังกล่าวหากไม่ได้รับการแก้ไขโดยเร่งด่วนแล้ว ผู้ผลิตที่มีศักยภาพจำนวนหนึ่งจะขาดสภาพคล่องไม่สามารถดำเนินการผลิตต่อไปได้ สินเชื่อที่เคยมีคุณภาพก็จะกลายเป็นสินเชื่อด้อยคุณภาพ ส่งผลให้สถาบันการเงินต้องตัดเงินส่วนหนึ่งมาตั้งเป็นเงินสำรองเผื่อหนี้สูญเพิ่มขึ้น ความสามารถในการปล่อยสินเชื่อแก่ภาคเศรษฐกิจที่แท้จริงก็จะลดลงเรื่อย ๆ กลายเป็นวงจรที่จะส่งผลให้ปัญหาการขาดสภาพคล่องและวิกฤตเศรษฐกิจทวีความรุนแรงมากขึ้นตามลำดับ สมควรที่จะเร่งแก้ปัญหามาเพื่อรักษาความมั่นคงในทางเศรษฐกิจของประเทศด้วยการจัดตั้ง

บรรษัทบริหารสินทรัพย์แห่งชาติขึ้นโดยให้เป็นหน่วยงานของรัฐทำหน้าที่แก้ไขปัญหาการค้างชำระหนี้ของลูกหนี้สถาบันการเงินของรัฐและเอกชนให้เสร็จสิ้นไปโดยรวดเร็ว ด้วยการรับโอนสินทรัพย์ที่จัดเป็นสินทรัพย์ด้อยคุณภาพมาจากสถาบันการเงินและบริษัทบริหารสินทรัพย์เพื่อนำมาบริหารจัดการ ทั้งนี้จะต้องพยายามให้ลูกหนี้ซึ่งรับโอนมาอยู่ในฐานะที่สามารถชำระหนี้ที่ค้างชำระได้ และให้ลูกหนี้เหล่านั้นสามารถดำเนินกิจการของตนต่อไปได้อย่างมีประสิทธิภาพ และทำให้สินเชื่อที่ไม่ก่อให้เกิดรายได้หมดสิ้นลงหรือเหลือน้อยที่สุด ในขณะที่เดียวกันไม่ก่อให้เกิดความเสียหายแก่สถาบันการเงินจนไม่สามารถดำเนินกิจการต่อไปได้ อันจะเป็นการสร้างเสถียรภาพให้แก่เศรษฐกิจและระบบสถาบันการเงินโดยรวม

เมื่อพิจารณาพระราชกำหนดบรรษัทบริหารสินทรัพย์ไทย พ.ศ. ๒๕๕๔ มาตรา ๑๑ ที่บัญญัติว่า “ไม่ให้นำกฎหมายว่าด้วยการจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครองมาใช้บังคับแก่การดำเนินการเกี่ยวกับการบริหารสินทรัพย์ด้อยคุณภาพของ บสท. ตามพระราชกำหนดนี้และการออกกระเปียบหรือข้อบังคับ คำสั่ง คำวินิจฉัย การอนุญาต และการกระทำอื่นใดของคณะกรรมการและคณะกรรมการบริหาร อันเกี่ยวกับการบริหารสินทรัพย์ด้อยคุณภาพตามพระราชกำหนดนี้” แล้ว เห็นว่า พระราชกำหนดบรรษัทบริหารสินทรัพย์ไทย พ.ศ. ๒๕๕๔ ตราขึ้นโดยมีวัตถุประสงค์เพื่อแก้ปัญหาสินทรัพย์ด้อยคุณภาพซึ่งเป็นหนี้ที่ลูกหนี้ของสถาบันการเงินค้างชำระจนทำให้สถาบันการเงินเกิดปัญหาสภาพคล่องเพราะต้องกันเงินส่วนหนึ่งมาตั้งเป็นเงินสำรองเพื่อหนี้สูญตามกฎหมายว่าด้วยการธนาคารพาณิชย์หรือกฎหมายว่าด้วยการประกอบธุรกิจเงินทุน ธุรกิจหลักทรัพย์ และธุรกิจเครดิตฟองซิเอร์ ซึ่งส่งผลกระทบต่อสถาบันการเงินในการปล่อยสินเชื่อให้แก่ผู้ผลิตที่มีศักยภาพ ภาครัฐจึงต้องแก้ไขปัญหาดังกล่าวเพื่อมิให้วิกฤตเศรษฐกิจทวีความรุนแรงมากขึ้นและเพื่อเป็นการรักษาความมั่นคงในทางเศรษฐกิจของประเทศ ด้วยการจัดตั้งบรรษัทบริหารสินทรัพย์ไทย เรียกโดยย่อว่า บสท. เพื่อทำหน้าที่แก้ปัญหาสินทรัพย์ด้อยคุณภาพโดยการรับโอนสินทรัพย์ด้อยคุณภาพของสถาบันการเงินและบริษัทบริหารสินทรัพย์ รวมตลอดทั้งสิทธิอื่นใดเหนือทรัพย์สินที่เป็นหลักประกันการชำระหนี้สำหรับสินทรัพย์ด้อยคุณภาพนั้น นำมาบริหารปรับโครงสร้างหนี้และปรับโครงสร้างกิจการ เพื่อประโยชน์แก่การฟื้นฟูเศรษฐกิจหรือความมั่นคงของประเทศ ดังนั้น การบริหารสินทรัพย์ด้อยคุณภาพ การปรับโครงสร้างหนี้ และการปรับโครงสร้างกิจการของ บสท. ก็คือ การแก้ปัญหาหนี้สินค้างชำระของลูกหนี้ของสถาบันการเงินและบริษัทบริหารสินทรัพย์ นั่นเอง แต่ตามบทบัญญัติของพระราชกำหนดบรรษัทบริหารสินทรัพย์ไทย พ.ศ. ๒๕๕๔ ที่กำหนดให้ บสท. เป็นนิติบุคคลมีฐานะเป็นหน่วยงานของรัฐที่ไม่เป็นส่วนราชการหรือรัฐวิสาหกิจตามกฎหมายว่าด้วยวิธีการ

งบประมาณและกฎหมายอื่น และกำหนดให้มีคณะกรรมการบรรษัทบริหารสินทรัพย์ไทย มีอำนาจหน้าที่วางนโยบายและกำกับดูแลโดยทั่วไป ซึ่งกิจการของ บสท. ภายในขอบวัตถุประสงค์ที่กฎหมายกำหนด รวมทั้งกำหนดให้มีคณะกรรมการบริหารมีอำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบในการดำเนินการเกี่ยวกับการบริหารสินทรัพย์ด้วยคุณภาพตลอดจนกำหนดกรอบและวิธีการในการบริหารงานตามนโยบายของคณะกรรมการบรรษัทบริหารสินทรัพย์ไทย ดังนั้น การดำเนินการเกี่ยวกับการบริหารสินทรัพย์ด้วยคุณภาพของ บสท. ตามพระราชกำหนดนี้และการออกระเบียบหรือข้อบังคับ คำสั่ง คำวินิจฉัย การอนุญาตและการกระทำอื่นใดของคณะกรรมการบรรษัทบริหารสินทรัพย์ไทยและคณะกรรมการบริหารอันเกี่ยวกับการบริหารสินทรัพย์ด้วยคุณภาพตามพระราชกำหนดนี้ ซึ่งเป็นการใช้อำนาจตามกฎหมายของ บสท. การดำเนินการของคณะกรรมการบรรษัทบริหารสินทรัพย์ไทย และคณะกรรมการบริหาร จึงอาจมีผลกระทบต่อสถานภาพของสิทธิหรือหน้าที่ของบุคคลไม่ว่าจะเป็นการใช้อำนาจตามกฎหมายบังคับแก่กรณีใดกรณีหนึ่งหรือบุคคลใดบุคคลหนึ่งเป็นการเฉพาะหรือจะเป็นการใช้บังคับที่มีผลบังคับเป็นการทั่วไป ซึ่งตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ บัญญัติให้การใช้อำนาจในลักษณะดังกล่าวอยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาหรือมีคำสั่งของศาลปกครอง การที่กฎหมายกำหนดข้อยกเว้นตามมาตรา ๑๑ ก็เพื่อให้การบริหารสินทรัพย์ด้วยคุณภาพ ซึ่งก็คือการแก้ปัญหาหนี้สินค้างชำระของลูกหนี้ของสถาบันการเงินและบริษัทบริหารสินทรัพย์ที่มีเป็นจำนวนมากสามารถดำเนินการไปด้วยความรวดเร็ว เพื่อประโยชน์ในการฟื้นฟูเศรษฐกิจหรือความมั่นคงของประเทศและเพื่อให้ทันกับระยะเวลาการใช้บังคับของพระราชกำหนดบรรษัทบริหารสินทรัพย์ไทย พ.ศ. ๒๕๕๔ ซึ่งมาตรา ๙๕ บัญญัติให้พระราชกำหนดนี้เป็นอันยกเลิกเมื่อครบสิบสองปีนับแต่วันที่พระราชกำหนดนี้ใช้บังคับ และแม้ว่าพระราชกำหนดดังกล่าวจะบัญญัติไม่ให้นำกฎหมายว่าด้วยการจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครองมาใช้บังคับแก่การดำเนินการเกี่ยวกับการบริหารสินทรัพย์ด้วยคุณภาพดังกล่าวข้างต้น แต่กฎหมายดังกล่าวก็ยังคงให้สิทธิผู้เสียหายจากการจำหน่ายทรัพย์สินซึ่งพิสูจน์ได้ว่าตนมีสิทธิเหนือทรัพย์สินนั้นดีกว่าลูกหนี้ผู้จำนองหรือผู้จำนำและไม่มีหน้าที่ต้องรับผิดชอบในหนี้ของลูกหนี้ ยื่นคำขอต่อศาลยุติธรรมเพื่อให้ บสท. ชดใช้ค่าเสียหายได้ตามมาตรา ๗๙ เว้นแต่กรณีลูกหนี้ ผู้จำนองหรือผู้จำนำ ซึ่งเป็นคู่สัญญากับสถาบันการเงินและผิดนัดชำระหนี้จนกลายเป็นสินทรัพย์ด้วยคุณภาพก็ยังคงต้องบังคับให้เป็นไปตามพระราชกำหนดดังกล่าว นอกจากนี้กรณีที่กฎหมายบัญญัติมิให้คดีพิพาทกรณีใดอยู่ในอำนาจของศาลปกครองก็เป็นการบัญญัติในรายละเอียดตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญที่เกี่ยวกับอำนาจของศาลปกครองในส่วนของการพิจารณา

พิพากษาคดีเกี่ยวกับสินทรัพย์ด้อยคุณภาพเช่นเดียวกับที่พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๙ ได้บัญญัติรายละเอียดว่าด้วยอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีของศาลปกครอง รวมทั้งข้อยกเว้นเรื่องที่ไม่อยู่ในอำนาจศาลปกครอง คือ การดำเนินการเกี่ยวกับวินัยทหาร การดำเนินการของคณะกรรมการตุลาการตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการฝ่ายตุลาการหรือคดีที่อยู่ในอำนาจศาลเยาวชนและครอบครัว ศาลแรงงาน ศาลภาษีอากร ศาลทรัพย์สินทางปัญญา และการค้าระหว่างประเทศ ศาลล้มละลายหรือศาลชำนาญพิเศษอื่น ดังนั้น พระราชกำหนดบรรษัทบริหารสินทรัพย์ไทย พ.ศ. ๒๕๔๔ มาตรา ๑๑ จึงเป็นกรณีที่รัฐธรรมนูญให้อำนาจในการจำกัดสิทธิในการนำคดีขึ้นสู่ศาลปกครองและเป็นกรณีเท่าที่จำเป็นและไม่กระทบกระเทือนสาระสำคัญของสิทธิและเสรีภาพนั้นโดยเฉพาะการใช้สิทธิทางศาลหรือยกขึ้นเป็นข้อต่อสู้คดีในคดีหรือสิทธิในกระบวนการยุติธรรมหรือสิทธิที่จะฟ้องหน่วยงานของรัฐให้ต้องรับผิดชอบตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ มาตรา ๒๘ วรรคสอง และวรรคสาม มาตรา ๒๙ วรรคหนึ่ง มาตรา ๔๐ (๑) (๓) และมาตรา ๖๐

อาศัยเหตุผลดังกล่าวข้างต้น จึงเห็นว่า พระราชกำหนดบรรษัทบริหารสินทรัพย์ไทย พ.ศ. ๒๕๔๔ มาตรา ๑๑ ไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๒๖ มาตรา ๒๗ มาตรา ๒๘ วรรคสอง และวรรคสาม มาตรา ๒๙ วรรคหนึ่ง มาตรา ๔๐ (๑) (๓) และมาตรา ๖๐

นายบุญส่ง กุลบุปผา

ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ