

เรื่อง พระราชกำหนดบรรษัทบริหารสินทรัพย์ไทย พ.ศ. ๒๕๔๔ มาตรา ๑๑ มาตรา ๕๘ วรรคสี่ และ มาตรา ๗๒ วรรคสอง (๒) มีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ

๑. ความเป็นมาและข้อเท็จจริงโดยสรุป

นายสัก กอแสงเรือง และคณะ รวม ๑๑๖ คน ยื่นหนังสือร้องเรียนต่อผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา ว่า พระราชกำหนดบรรษัทบริหารสินทรัพย์ไทย พ.ศ. ๒๕๔๔ มีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ ในประเด็น (๑) มีบทบัญญัติบางประการ จำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคล แม้รัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕ ประกอบมาตรา ๔๘ มาตรา ๕๐ และมาตรา ๘๗ จะบัญญัติให้กระทำได้โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย (๒) มีบทบัญญัติที่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ ได้แก่ มาตรา ๕๘ วรรคสี่ และ มาตรา ๗๒ (๒) ในกรณีที่ให้ บสท. ยื่นคำร้องต่อศาลเพื่อสั่งพิทักษ์ทรัพย์เด็ดขาดของลูกหนี้และผู้ค้าประกัน โดยไม่ต้องดำเนินการไต่สวน (๓) บทบัญญัติมาตรา ๑๑ ขัดกับรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๗๖ เนื่องจากเป็นบทบัญญัติที่ห้ามมิให้ฟ้องและดำเนินคดีที่ศาลปกครอง

ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา เห็นว่า พระราชกำหนดบรรษัทบริหารสินทรัพย์ไทย พ.ศ. ๒๕๔๔ มาตรา ๑๑ มาตรา ๕๘ วรรคสี่ และมาตรา ๗๒ (๒) มีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ จึงเสนอเรื่องพร้อมด้วยความเห็นต่อศาลรัฐธรรมนูญ เพื่อพิจารณาวินิจฉัย ด้วยเหตุผลดังนี้

๑. พระราชกำหนดบรรษัทบริหารสินทรัพย์ไทย พ.ศ. ๒๕๔๔ มาตรา ๕๘ วรรคสี่ และมาตรา ๗๒ (๒) เป็นบทบัญญัติเปลี่ยนแปลงไม่ให้ศาลต้องพิจารณาเอาความจริง ก่อนที่จะมีคำสั่งพิทักษ์ทรัพย์เด็ดขาดของลูกหนี้หรือผู้ค้าประกัน เป็นการบัญญัติบังคับให้ศาลต้องสั่งพิทักษ์ทรัพย์เด็ดขาดของลูกหนี้และผู้ค้าประกันทันที เมื่อ บสท. ยื่นคำร้องต่อศาล โดยไม่ต้องไต่สวนคำร้องของ บสท. เท่ากับเป็นการให้ บสท. มีอำนาจพิจารณาวินิจฉัยแทนศาลอันเป็นการบัญญัติเปลี่ยนแปลงวิธีพิจารณาคดีล้มละลายเพื่อใช้บังคับแก่คดี บสท. โดยเฉพาะ ทำให้ศาลไม่สามารถพิจารณาไต่สวนหาความจริงตามพระราชบัญญัติล้มละลาย มาตรา ๑๔ ได้

๒. พระราชกำหนดบรรษัทบริหารสินทรัพย์ไทย พ.ศ. ๒๕๔๔ มาตรา ๑๑ บัญญัติไม่ให้นำกฎหมายว่าด้วยการจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง มาใช้บังคับแก่การดำเนินการเกี่ยวกับการบริหารสินทรัพย์ด้วยคุณภาพของ บสท. และการออกระเบียบหรือข้อบังคับ คำสั่ง คำวินิจฉัย การอนุญาต และการกระทำอื่นใดของคณะกรรมการและคณะกรรมการบริหารอันเกี่ยวกับการบริหารสินทรัพย์ด้วยคุณภาพ เท่ากับเป็นการบัญญัติไม่ให้ บสท. อยู่ในอำนาจของศาลปกครอง จึงเป็นกรณีบทบัญญัติดังกล่าวขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๗๖

๒. ประเด็นเบื้องต้น

ศาลรัฐธรรมนูญมีอำนาจรับเรื่องดังกล่าวไว้พิจารณาวินิจฉัย ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๕๘ หรือไม่

ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาแล้ว เห็นว่า กรณีนี้ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาได้พิจารณาแล้ว มีความเห็นว่า พระราชกำหนดการบริหารสินทรัพย์ไทย ฯ มาตรา ๑๑ มาตรา ๕๘ วรรคสี่ และมาตรา ๗๒ (๒) มีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ และเสนอเรื่องพร้อมความเห็นต่อศาลรัฐธรรมนูญเพื่อพิจารณาวินิจฉัย จึงเป็นไปตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๕๘ ศาลรัฐธรรมนูญมีอำนาจรับเรื่องไว้พิจารณาวินิจฉัยได้

๓. ประเด็นที่ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัย

มีประเด็นที่ต้องพิจารณาวินิจฉัยว่า พระราชกำหนดการบริหารสินทรัพย์ไทย พ.ศ. ๒๕๔๔ มาตรา ๑๑ มาตรา ๕๘ วรรคสี่ และมาตรา ๗๒ วรรคสอง (๒) มีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ หรือไม่

ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาแล้ว กำหนดประเด็นพิจารณาวินิจฉัยเป็น ๒ ประเด็น คือ ๑) พระราชกำหนดการบริหารสินทรัพย์ไทย ฯ มาตรา ๑๑ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๗๖ หรือไม่ และ ๒) พระราชกำหนดการบริหารสินทรัพย์ไทย ฯ มาตรา ๕๘ วรรคสี่ และมาตรา ๗๒ วรรคสอง (๒) ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๗๕ หรือไม่

ประเด็นที่หนึ่ง พิจารณาแล้ว เห็นว่า รัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๗๖ ได้บัญญัติถึงขอบเขตอำนาจของศาลปกครอง ลักษณะของข้อพิพาทและคู่กรณีในคดี โดยมีเจตนารมณ์เพื่อแบ่งแยกเขตอำนาจของศาลปกครองออกจากศาลอื่นให้ชัดเจนขึ้น โดยรายละเอียดให้เป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติ คำว่า “ตามที่กฎหมายบัญญัติ” นั้น หมายถึง กฎหมายว่าด้วยการจัดตั้งศาลปกครอง ฯ ซึ่งบัญญัติเรื่องอำนาจของศาลปกครองไว้โดยตรง นอกจากนั้นแล้วยังหมายความรวมถึงกฎหมายอื่นที่บัญญัติเรื่องอำนาจของศาลปกครองหรือการฟ้องคดีปกครองด้วย เมื่อพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครอง ฯ มาตรา ๕ ได้บัญญัติเป็นข้อยกเว้นไว้ว่า คดีที่อยู่ในอำนาจของศาลเยาวชนและครอบครัว ศาลแรงงาน ศาลภาษีอากร ศาลทรัพย์สินทางปัญญาและการค้าระหว่างประเทศ ศาลล้มละลาย หรือศาลชำนาญพิเศษอื่น ไม่อยู่ในอำนาจของศาลปกครอง และพระราชกำหนดการบริหารสินทรัพย์ไทย ฯ ซึ่งเป็นกฎหมายที่บัญญัติเรื่องอำนาจของศาลปกครองด้วยเช่นเดียวกันตามมาตรา ๑๑ ได้บัญญัติไม่ให้นำกฎหมายว่าด้วยการจัดตั้งศาลปกครอง ฯ มาใช้บังคับในสองกรณี คือ กรณีการดำเนินการเกี่ยวกับการบริหารสินทรัพย์ด้วยคุณภาพของ บสท. และกรณีการออกระเบียบหรือข้อบังคับ คำสั่ง คำวินิจฉัย การอนุญาต และการกระทำอื่นใดของคณะกรรมการและคณะกรรมการบริหารอันเกี่ยวกับการบริหารสินทรัพย์ด้วยคุณภาพจึงเป็นเฉพาะสองกรณีนี้เท่านั้น ที่ไม่อยู่ในอำนาจศาลปกครอง ดังนั้น การที่พระราชกำหนดการบริหารสินทรัพย์ไทย ฯ มาตรา ๑๑ บัญญัติไม่ให้นำกฎหมายว่าด้วยการจัดตั้งศาลปกครอง ฯ มาใช้บังคับสองกรณีดังกล่าว จึงเป็นการบัญญัติในรายละเอียดว่าด้วยอำนาจของศาลปกครองในส่วนของการพิจารณาพิพากษาคดีเกี่ยวกับสินทรัพย์ด้วยคุณภาพ ซึ่งรัฐธรรมนูญบัญญัติให้กระทำได้ เช่นเดียวกับที่พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครอง ฯ มาตรา ๕ ได้บัญญัติรายละเอียดว่าด้วยอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีของศาลปกครอง รวมทั้งข้อยกเว้นเรื่องที่ไม่อยู่ในอำนาจศาลปกครอง

ประเด็นนี้ ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยโดยตุลาการศาลรัฐธรรมนูญเสียงข้างมาก ๑๐ ต่อ ๓ เสียง ว่า พระราชกำหนดการบริหารสินทรัพย์ไทย ฯ มาตรา ๑๑ ไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๗๖ จึงไม่มีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ

ประเด็นที่สอง พิจารณาแล้ว เห็นว่า การที่พระราชกำหนดการบริหารสินทรัพย์ไทย พ.ศ. ๒๕๔๔ วรรคสี่ บัญญัติให้ศาลสั่งพิทักษ์ทรัพย์เด็ดขาดของลูกหนี้หรือผู้ค้ำประกัน โดยไม่ต้องดำเนินการไต่สวน และมาตรา ๗๒ วรรคสอง (๒) บัญญัติให้ศาลสั่งพิทักษ์ทรัพย์ของลูกหนี้และผู้ค้ำประกันเด็ดขาดทันที โดยไม่ต้องดำเนินการไต่สวน นั้น มีผลเป็นการเปลี่ยนแปลงหรือแก้ไขเพิ่มเติมวิธีพิจารณาคดีล้มละลาย เพราะพระราชบัญญัติล้มละลาย พ.ศ. ๒๕๔๔ บัญญัติให้ศาลต้องพิจารณาเอาความจริงก่อนมีคำสั่ง แต่พระราชกำหนดการบริหารสินทรัพย์ไทย พ.ศ. ๒๕๔๔ มีเจตนารมณ์เพื่อให้การดำเนินการเกี่ยวกับการบริหารสินทรัพย์ด้วยคุณภาพเป็นไปโดยรวดเร็ว เพื่อรักษาความมั่นคงทางเศรษฐกิจของประเทศ โดยบทบัญญัติมาตรา ๕๘ วรรคสี่ และมาตรา ๗๒ วรรคสอง (๒) ใช้บังคับกับคดีที่มีการฟ้องร้องเกี่ยวกับสินทรัพย์ด้วยคุณภาพของลูกหนี้ทุกรายที่ บสท. รับโอนมาตามพระราชกำหนดนี้ มิได้ใช้แก่คดีใดคดีหนึ่งโดยเฉพาะ ดังนั้น การบัญญัติพระราชกำหนดการบริหารสินทรัพย์ไทย พ.ศ. ๒๕๔๔ วรรคสี่ และมาตรา ๗๒ วรรคสอง (๒) แม้มีผลเป็นการเปลี่ยนแปลงหรือแก้ไขเพิ่มเติมวิธีพิจารณาคดีล้มละลาย แต่มิได้ใช้แก่คดีใดคดีหนึ่งโดยเฉพาะ จึงไม่ครบองค์ประกอบตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๓๕

ประเด็นนี้ ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยโดยตุลาการศาลรัฐธรรมนูญเสียงข้างมาก ๑๐ ต่อ ๑ เสียง ว่า พระราชกำหนดการบริหารสินทรัพย์ไทย พ.ศ. ๒๕๔๔ วรรคสี่ และมาตรา ๗๒ วรรคสอง (๒) ไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๓๕ จึงไม่มีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ

๔. ผลคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ

ศาลรัฐธรรมนูญจึงวินิจฉัยด้วยเสียงข้างมากกว่า พระราชกำหนดการบริหารสินทรัพย์ไทย พ.ศ. ๒๕๔๔ มาตรา ๑๑ ไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๗๖ และพระราชกำหนดการบริหารสินทรัพย์ไทย พ.ศ. ๒๕๔๔ มาตรา ๕๘ วรรคสี่ และมาตรา ๗๒ วรรคสอง (๒) ไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๓๕ จึงไม่มีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ

ย่อโดย : นายสาโรช โชติพันธุ์
กลุ่มงานคดี ๔

หมายเหตุ ประกาศราชกิจจานุเบกษา ฉบับกฤษฎีกา เล่ม ๑๑๕ ตอนที่ ๕๑ ก
วันที่ ๓๑ พฤษภาคม ๒๕๔๕