

ความเห็นในการวินิจฉัยคดีส่วนตน
ของ นายเจริญ ภัคดีธนากุล ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

คำวินิจฉัยที่ ๔ - ๒๑/๒๕๕๔

เรื่องพิจารณาที่ ๗/๒๕๕๑, ที่ ๘/๒๕๕๑

ที่ ๑๐/๒๕๕๑, ที่ ๑๓/๒๕๕๑

ที่ ๒๖/๒๕๕๑, ที่ ๓๑/๒๕๕๑

ที่ ๖๔/๒๕๕๑, ที่ ๒/๒๕๕๒

ที่ ๗/๒๕๕๒, ที่ ๘/๒๕๕๒

ที่ ๑๖/๒๕๕๒, ที่ ๑๘/๒๕๕๒

ที่ ๑๙/๒๕๕๒, ที่ ๓๖/๒๕๕๒

ที่ ๖/๒๕๕๓, ที่ ๑๑/๒๕๕๓

ที่ ๑๘/๒๕๕๓ และที่ ๕๐/๒๕๕๓

วันที่ ๘ มีนาคม พุทธศักราช ๒๕๕๔

ประเด็นวินิจฉัย

พระราชกำหนดบรรษัทบริหารสินทรัพย์ไทย พ.ศ. ๒๕๔๔ มาตรา ๗๔ ถึงมาตรา ๘๒
ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๒ มาตรา ๓ มาตรา ๔
มาตรา ๖ มาตรา ๗ มาตรา ๒๖ มาตรา ๒๗ มาตรา ๒๘ มาตรา ๒๙ มาตรา ๓๐ มาตรา ๔๐
มาตรา ๔๑ มาตรา ๔๒ มาตรา ๕๘ มาตรา ๗๕ มาตรา ๘๑ มาตรา ๘๔ มาตรา ๑๙๗
มาตรา ๑๙๘ มาตรา ๒๑๑ และมาตรา ๒๑๘ หรือไม่

ความเห็น

พิจารณาแล้วเห็นว่า รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๒
มาตรา ๓ มาตรา ๔ มาตรา ๖ และมาตรา ๗ เป็นบทบัญญัติในหมวด ๑ ว่าด้วยบททั่วไป
โดยรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒ เป็นบทบัญญัติกำหนดให้ประเทศไทยมีการปกครองในระบอบประชาธิปไตย
อันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข มาตรา ๓ วรรคหนึ่ง เป็นบทบัญญัติที่ว่าด้วยอำนาจอธิปไตย
เป็นของปวงชนชาวไทย ซึ่งประกอบด้วยอำนาจนิติบัญญัติ อำนาจบริหาร และอำนาจตุลาการ
พระมหากษัตริย์ทรงใช้อำนาจนั้นทางรัฐสภา คณะรัฐมนตรี และศาล ซึ่งเป็นการบัญญัติหลักการกว้าง ๆ

เป็นการทั่วไป ส่วนวรรคสอง บัญญัติหลักการพื้นฐานของการปกครองในระบอบประชาธิปไตย อันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุขไว้ว่า ในการปฏิบัติหน้าที่ของรัฐสภา คณะรัฐมนตรี ศาล องค์การ ตามรัฐธรรมนูญ และหน่วยงานของรัฐ ต้องเป็นไปตามหลักนิติธรรม

รัฐธรรมนูญ มาตรา ๔ เป็นบทบัญญัติที่รับรองและให้ความคุ้มครองศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ สิทธิ เสรีภาพ และความเสมอภาคของบุคคล

รัฐธรรมนูญ มาตรา ๖ เป็นบทบัญญัติที่บัญญัติหลักการทั่วไปที่กล่าวถึงสถานะความเป็นกฎหมายสูงสุด ของรัฐธรรมนูญ ซึ่งมีผลว่าบทบัญญัติของกฎหมาย กฎ หรือข้อบังคับใด หากขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ บทบัญญัตินั้นเป็นอันใช้บังคับมิได้

รัฐธรรมนูญ มาตรา ๗ เป็นบทบัญญัติที่กำหนดไว้ในกรณีที่ไม่มียกเว้นบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ บังคับแก่กรณีใด ให้วินิจฉัยกรณีนั้นไปตามประเพณีการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ ทรงเป็นประมุข

รัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ มาตรา ๒๗ มาตรา ๒๘ มาตรา ๒๙ เป็นบทบัญญัติในหมวด ๓ ว่าด้วยสิทธิและเสรีภาพของชนชาวไทย ส่วนที่ ๑ บททั่วไป โดยรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ เป็นบทบัญญัติ ที่กำหนดให้การใช้อำนาจโดยองค์กรของรัฐทุกองค์กร ต้องคำนึงถึงศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ สิทธิ และเสรีภาพตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ

รัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๗ เป็นบทบัญญัติทั่วไปที่รับรองสิทธิและเสรีภาพของชนชาวไทย ตามที่ได้บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ รวมทั้งสิทธิและเสรีภาพที่รับรองไว้โดยคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ ซึ่งสิทธิและเสรีภาพดังกล่าวย่อมได้รับความคุ้มครองและผูกพันรัฐสภา คณะรัฐมนตรี ศาล และองค์กรอื่น ของรัฐโดยตรงในการตรากฎหมาย การใช้บังคับกฎหมาย และการตีความกฎหมาย ทั้งนี้ บทบัญญัติ มาตรา ๒๗ มิได้มีข้อความใดที่รับรองสิทธิและเสรีภาพในเรื่องใดเรื่องหนึ่งโดยเฉพาะ เนื่องจากสิทธิ และเสรีภาพที่เป็นเรื่องเฉพาะมีบัญญัติอยู่ในมาตราอื่นของรัฐธรรมนูญนี้แล้ว

รัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๘ เป็นบทบัญญัติจำกัดขอบเขตการให้ความคุ้มครองศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ และการใช้สิทธิและเสรีภาพของประชาชนว่าให้กระทำได้เท่าที่ไม่ละเมิดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลอื่น ไม่เป็นปฏิปักษ์ต่อรัฐธรรมนูญ หรือไม่ขัดต่อศีลธรรมอันดีของประชาชน และรับรองให้บุคคลซึ่งถูกละเมิดสิทธิ หรือเสรีภาพที่รัฐธรรมนูญรับรองไว้ สามารถยกบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญเพื่อใช้สิทธิทางศาล หรือยกขึ้นเป็น ข้อต่อสู้คดีในศาลได้

รัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๙ เป็นบทบัญญัติที่คุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของชนชาวไทย การจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลที่รัฐธรรมนูญรับรองไว้จะกระทำมิได้ เว้นแต่อาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย เฉพาะเพื่อการที่รัฐธรรมนูญนี้กำหนดไว้เพียงเท่าที่จำเป็น และการจำกัดสิทธิและเสรีภาพจะกระทบกระเทือนสาระสำคัญแห่งสิทธิและเสรีภาพนั้นมิได้ กฎหมายดังกล่าวต้องมีผลใช้บังคับเป็นการทั่วไป มิได้มุ่งหมายให้ใช้บังคับแก่กรณีใดกรณีหนึ่งหรือแก่บุคคลใดบุคคลหนึ่งเป็นการเจาะจง ทั้งต้องระบุบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญที่ให้อำนาจในการตรากฎหมายนั้นด้วย

รัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๐ เป็นบทบัญญัติในหมวด ๓ ว่าด้วยสิทธิและเสรีภาพของชนชาวไทย ส่วนที่ ๒ ความเสมอภาค โดยเป็นบทบัญญัติที่ให้การรับรองว่า บุคคลมีความเสมอภาคในกฎหมาย และได้รับความคุ้มครองตามกฎหมายอย่างเท่าเทียมกัน การเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมต่อบุคคล เพราะเหตุแห่งความแตกต่างในเรื่องถิ่นกำเนิด เชื้อชาติ ภาษา เพศ อายุ ความพิการ สภาพทางกาย หรือสุขภาพ สถานะของบุคคล ฐานะทางเศรษฐกิจหรือสังคม ความเชื่อทางศาสนา การศึกษาอบรม หรือความคิดเห็นทางการเมืองอันไม่ขัดต่อบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ จะกระทำมิได้

รัฐธรรมนูญ มาตรา ๔๐ เป็นบทบัญญัติในหมวด ๓ ว่าด้วยสิทธิและเสรีภาพของชนชาวไทย ส่วนที่ ๔ สิทธิในกระบวนการยุติธรรม โดยเป็นบทบัญญัติที่คุ้มครองสิทธิของบุคคลในกระบวนการยุติธรรม และบัญญัติถึงสาระสำคัญของสิทธิพื้นฐานที่ประชาชนจะได้รับในกระบวนการยุติธรรม รวมทั้งหลักการเกี่ยวกับการเข้าถึงกระบวนการยุติธรรม และการพิจารณาคดีอย่างถูกต้อง รวดเร็ว และเป็นธรรม เพื่อเป็นหลักประกันแห่งสิทธิในกระบวนการยุติธรรม

รัฐธรรมนูญ มาตรา ๔๑ และมาตรา ๔๒ เป็นบทบัญญัติในหมวด ๓ ว่าด้วยสิทธิและเสรีภาพของชนชาวไทย ส่วนที่ ๕ สิทธิในทรัพย์สิน โดยมาตรา ๔๑ วรรคหนึ่ง เป็นบทบัญญัติที่ให้การรับรองสิทธิของบุคคลในทรัพย์สินว่า สิทธิของบุคคลในทรัพย์สินย่อมได้รับความคุ้มครองตามรัฐธรรมนูญ ภายใต้เงื่อนไขว่าขอบเขตแห่งสิทธิและการจำกัดสิทธิในทรัพย์สินอาจมีได้ตามที่กฎหมายบัญญัติ ซึ่งหมายความว่า รัฐธรรมนูญให้มีการกำหนดขอบเขตแห่งสิทธิและการจำกัดสิทธิในทรัพย์สินได้ โดยต้องตราเป็นกฎหมาย ซึ่งกฎหมายดังกล่าวก็ต้องเป็นไปตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๙ วรรคหนึ่ง ด้วย ส่วนมาตรา ๔๑ วรรคสอง เป็นบทบัญญัติว่าด้วยการสืบมรดกของบุคคล และรัฐธรรมนูญ มาตรา ๔๒ เป็นบทบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ ซึ่งไม่เกี่ยวกับประเด็นตามคำร้องในคดีนี้

รัฐธรรมนูญ มาตรา ๕๘ เป็นบทบัญญัติในหมวด ๓ ว่าด้วยสิทธิและเสรีภาพของชนชาวไทย ส่วนที่ ๑๐ สิทธิในข้อมูลข่าวสารและการร้องเรียน โดยบทบัญญัติดังกล่าวเป็นบทบัญญัติที่คุ้มครองสิทธิของบุคคลในการมีสิทธิมีส่วนร่วมในกระบวนการพิจารณาของเจ้าหน้าที่ของรัฐในการปฏิบัติราชการทางปกครองอันมีผลหรืออาจมีผลกระทบต่อสิทธิและเสรีภาพ

รัฐธรรมนูญ มาตรา ๗๕ มาตรา ๘๑ และมาตรา ๘๔ เป็นบทบัญญัติในหมวด ๕ ว่าด้วยแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ โดยบทบัญญัติดังกล่าวเป็นบทบัญญัติที่กำหนดให้รัฐต้องดำเนินการตรากฎหมายและกำหนดนโยบายในการบริหารราชการแผ่นดินของรัฐบาลให้เป็นไปตามแนวนโยบายพื้นฐานที่รัฐธรรมนูญบัญญัติไว้ มิใช่บทบัญญัติคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของบุคคลโดยตรง

รัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๙๗ มาตรา ๑๙๘ มาตรา ๒๑๑ และมาตรา ๒๑๘ เป็นบทบัญญัติในหมวด ๑๐ ว่าด้วยศาล โดยมาตรา ๑๙๗ วรรคหนึ่ง เป็นบัญญัติที่กล่าวถึงอำนาจของศาลในการพิจารณาพิพากษาคดีทั้งหลาย ซึ่งต้องดำเนินการให้เป็นไปโดยยุติธรรม ตามรัฐธรรมนูญ ตามกฎหมาย และในพระปรมาภิไธยพระมหากษัตริย์ มาตรา ๑๙๗ วรรคสอง เป็นบทบัญญัติที่กล่าวถึงการพิจารณาและพิพากษาอรรถคดีของผู้พิพากษาและตุลาการ ให้มีอิสระและดำเนินการให้เป็นไปโดยถูกต้อง รวดเร็ว และเป็นธรรม ตามรัฐธรรมนูญและกฎหมาย ส่วนมาตรา ๑๙๗ วรรคสาม และวรรคสี่ เป็นบทบัญญัติเกี่ยวกับผู้พิพากษาและตุลาการซึ่งไม่เกี่ยวกับประเด็นตามคำร้อง จึงไม่จำเป็นต้องพิจารณาวินิจฉัย

รัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๙๘ เป็นบทบัญญัติที่กำหนดที่มาและอำนาจหน้าที่ของศาลทั้งหลาย ซึ่งประกอบด้วย ศาลรัฐธรรมนูญ ศาลยุติธรรม ศาลปกครอง และศาลทหาร ว่า ในการจัดตั้งศาลดังกล่าวต้องดำเนินการตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาล และการจะตั้งศาลขึ้นใหม่เพื่อพิจารณาพิพากษาคดีใดคดีหนึ่งหรือคดีที่มีข้อหาฐานใดฐานหนึ่งโดยเฉพาะแทนศาลที่มีอยู่ตามกฎหมายสำหรับพิจารณาพิพากษาคดีนั้น ไม่สามารถจะกระทำได้ นอกจากนั้นการบัญญัติกฎหมายให้มีผลเป็นการเปลี่ยนแปลงหรือแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายว่าด้วยธรรมนูญศาลหรือวิธีพิจารณาเพื่อใช้แก่คดีใดคดีหนึ่งโดยเฉพาะจะกระทำไม่ได้

รัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๑ เป็นบทบัญญัติให้ศาลส่งความเห็นไปยังศาลรัฐธรรมนูญ เพื่อพิจารณาวินิจฉัยชี้ขาดว่ากฎหมายที่จะใช้บังคับแก่คดีของศาลนั้นขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญหรือไม่

รัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๘ เป็นบทบัญญัติให้ศาลยุติธรรมมีอำนาจในการพิจารณาพิพากษาคดีที่ปวง เว้นแต่คดีที่รัฐธรรมนูญนี้หรือกฎหมายบัญญัติให้อยู่ในอำนาจของศาลอื่น

สำหรับพระราชกำหนดบรรษัทบริหารสินทรัพย์ไทย พ.ศ. ๒๕๕๔ ซึ่งมีเจตนารมณ์เพื่อแก้ไขปัญหาการค้างชำระหนี้ของลูกหนี้ของสถาบันการเงินให้เป็นไปอย่างรวดเร็ว โดยให้ลูกหนี้อยู่ในฐานะที่สามารถชำระหนี้ที่ค้างชำระได้ และสามารถดำเนินกิจการของตนต่อไปได้อย่างมีประสิทธิภาพ และเจ้าหนี้ได้รับชำระหนี้ อันจะส่งผลให้สินเชื่อที่ไม่ก่อให้เกิดรายได้ซึ่งมีอยู่เป็นจำนวนมากจนก่อให้เกิดปัญหากระทบเศรษฐกิจและระบบการเงินของประเทศหมดสิ้นลงหรือเหลือน้อยที่สุด และไม่ก่อให้เกิดความเสียหายแก่สถาบันการเงินจนไม่สามารถดำเนินกิจการต่อไปได้ ซึ่งเป็นการสร้างเสถียรภาพให้แก่ระบบเศรษฐกิจและระบบการเงินของประเทศ โดยที่บทบัญญัติของพระราชกำหนดบรรษัทบริหารสินทรัพย์ไทย พ.ศ. ๒๕๕๔ จะกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารสินทรัพย์ด้วยคุณภาพไว้โดยเฉพาะ โดยให้ บสท. ซึ่งเป็นหน่วยงานของรัฐมีอำนาจบังคับจำนองทรัพย์สินที่เป็นหลักประกันหนี้ที่ บสท. ได้รับโอนสิทธิเรียกร้องมาจากสถาบันการเงินที่เป็นเจ้าหนี้เดิม เพื่อบังคับชำระหนี้ โดยไม่ต้องฟ้องเป็นคดีแพ่งต่อศาลยุติธรรม

กรณีพระราชกำหนดบรรษัทบริหารสินทรัพย์ไทย พ.ศ. ๒๕๕๔ มาตรา ๗๔ ถึงมาตรา ๘๒ เป็นบทบัญญัติในหมวด ๔ การบริหารสินทรัพย์ด้วยคุณภาพ ส่วนที่ ๓ การจำหน่ายทรัพย์สินที่เป็นหลักประกัน ซึ่งกำหนดหลักเกณฑ์การบังคับจำนองหรือบังคับจำหน่ายเอาแก่ทรัพย์สินที่เป็นหลักประกันสำหรับสินทรัพย์ด้วยคุณภาพของ บสท. โดยให้ดำเนินการตามขั้นตอนวิธีการที่กฎหมายกำหนด คือต้องมีหนังสือบอกกล่าวให้ลูกหนี้และผู้จำนองหรือผู้จำหน่ายทราบ และขอให้ชำระหนี้ภายในเวลาหนึ่งเดือนนับแต่วันที่ได้รับหนังสือบอกกล่าว โดยจะต้องระบุด้วยว่าหากบุคคลดังกล่าวไม่ปฏิบัติตามการชำระหนี้ภายในระยะเวลาที่กำหนด บสท. จะบังคับชำระหนี้ในสินทรัพย์ด้วยคุณภาพตามบทบัญญัติแห่งพระราชกำหนดนี้ต่อไป การที่ผู้ร้องอ้างว่า พระราชกำหนดบรรษัทบริหารสินทรัพย์ไทย พ.ศ. ๒๕๕๔ มาตรา ๗๔ เป็นบทบัญญัติให้สิทธิและอำนาจแก่ บสท. ในการกำหนดระยะเวลาที่จะให้ลูกหนี้และผู้จำนองหรือผู้จำหน่ายชำระหนี้ภายในระยะเวลาที่ บสท. กำหนด โดยมีได้เข้าสู่กระบวนการของศาลยุติธรรมเพื่ออำนวยความสะดวกให้ บสท. ซึ่งอยู่ในฐานะองค์กรของรัฐใช้อำนาจโดยไม่คำนึงถึงศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์หรือสิทธิและเสรีภาพของจำเลย ไม่คุ้มครองความเสมอภาคของบุคคลตามกฎหมายให้เท่าเทียมกันนั้น เห็นว่ามาตรการบังคับชำระหนี้ดังกล่าวใช้บังคับกับสินทรัพย์ด้วยคุณภาพในกรณีที่ลูกหนี้ผิดนัดมานานแล้ว ทั้งยังจำกัดอยู่เฉพาะการบังคับเอาแก่ทรัพย์สินที่เป็นหลักประกันสำหรับสินทรัพย์ด้วยคุณภาพเท่านั้น หาได้ใช้บังคับกับทรัพย์สินอื่น ๆ ของลูกหนี้ไม่ มาตรการตามมาตรา ๗๔ จึงเป็นมาตรการที่จำเป็นเพื่อแก้ปัญหาทางการเงินอันกระทบถึงเสถียรภาพทางเศรษฐกิจและระบบการเงินของประเทศ

ซึ่งใช้บังคับกับทรัพย์สินที่เป็นหลักประกันสำหรับสินทรัพย์ด้อยคุณภาพเป็นการทั่วไป และมีได้กระทบกระเทือนต่อสาระสำคัญแห่งสิทธิ เสรีภาพ หรือศักดิ์ศรีแห่งความเป็นมนุษย์ของลูกหนี้ หรือขัดแย้งต่อหลักนิติธรรมหรือบทบัญญัติอื่นของรัฐธรรมนูญแต่ประการใด

พระราชกำหนดบรรษัทบริหารสินทรัพย์ไทย พ.ศ. ๒๕๕๔ มาตรา ๗๕ เป็นบทบัญญัติเกี่ยวกับการจำหน่ายทรัพย์สินที่เป็นหลักประกัน ซึ่งกำหนดหลักเกณฑ์ดำเนินการในการที่ บสท. จะบังคับจำหน่ายหรือบังคับจำหน่ายกับทรัพย์สินที่เป็นหลักประกันสำหรับสินทรัพย์ด้อยคุณภาพว่า ให้ลูกหนี้และผู้จำหน่ายหรือผู้จำหน่ายชำระหนี้ภายในเวลาหนึ่งเดือนนับแต่วันที่ได้รับหนังสือบอกกล่าว ถ้าลูกหนี้ ผู้จำหน่าย หรือผู้จำหน่ายไม่ชำระหนี้ภายในกำหนดเวลาดังกล่าว ให้ บสท. มีอำนาจดำเนินการจำหน่ายทรัพย์สินที่เป็นหลักประกันนั้นได้ การที่ผู้ร้องอ้างว่า พระราชกำหนดบรรษัทบริหารสินทรัพย์ไทย พ.ศ. ๒๕๕๔ มาตรา ๗๕ เป็นบทบัญญัติให้สิทธิและอำนาจแก่ บสท. ในการบังคับจำหน่ายหรือบังคับจำหน่ายกับทรัพย์สินที่เป็นหลักประกันสำหรับสินทรัพย์ด้อยคุณภาพของลูกหนี้และผู้จำหน่ายหรือผู้จำหน่ายภายในระยะเวลาที่ บสท. กำหนด โดยมีได้เข้าสู่กระบวนการของศาลยุติธรรม เอื้ออำนวยให้ บสท. ในฐานะองค์กรของรัฐใช้อำนาจโดยไม่คำนึงถึงศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ สิทธิและเสรีภาพของจำเลย ไม่คุ้มครองความเสมอภาคของบุคคลตามกฎหมายให้เท่าเทียมกันนั้น เห็นว่า มาตรา ๗๕ เป็นเพียงวิธีการในการบังคับจำหน่ายหรือจำหน่ายต่อเนื่องจากมาตรา ๗๔ เพื่อให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์ที่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญเท่านั้น เมื่อวัตถุประสงค์และหลักการตามมาตรา ๗๔ มิได้ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญแล้ว วิธีการในรายละเอียดตามมาตรา ๗๕ จึงไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญไปด้วย

พระราชกำหนดบรรษัทบริหารสินทรัพย์ไทย พ.ศ. ๒๕๕๔ มาตรา ๗๖ กำหนดวิธีการจำหน่ายทรัพย์สินที่เป็นหลักประกันสำหรับสินทรัพย์ด้อยคุณภาพต่อเนื่องมาจากหลักการตามมาตรา ๗๔ เช่นกัน โดย บสท. มีอำนาจดำเนินการจำหน่ายทรัพย์สินที่เป็นหลักประกัน ๓ วิธี คือ (๑) โดยวิธีการขายทอดตลาด (๒) โดยวิธีอื่น ถ้าเห็นว่าจะเป็นประโยชน์กับ บสท. และลูกหนี้มากกว่าการขายทอดตลาดก็มีอำนาจจำหน่ายโดยวิธีอื่นได้ หรือ (๓) โดยวิธีรับโอนทรัพย์สินนั้นมาเป็นของ บสท. ในราคาไม่น้อยกว่าราคาที่จะพึงได้รับการขายทอดตลาดแทนการจำหน่ายก็ได้ การที่ผู้ร้องอ้างว่า พระราชกำหนดบรรษัทบริหารสินทรัพย์ไทย พ.ศ. ๒๕๕๔ มาตรา ๗๖ เป็นบทบัญญัติที่ให้อำนาจ บสท. สามารถรับโอนทรัพย์สินนั้นไว้ในราคาไม่น้อยกว่าราคาที่จะพึงได้รับการขายทอดตลาดแทนการจำหน่ายได้โดยไม่ต้องเป็นไปตามกระบวนการและวิธีการของศาลยุติธรรมในกรณีการบังคับจำหน่าย

และขายทอดตลาด ลูกหนี้จึงไม่มีโอกาสโต้แย้งความจริงแห่งหนี้ว่าถูกต้องเพียงใด เป็นการที่องค์กรของรัฐใช้อำนาจอยู่เหนือกฎหมายโดยมิได้คำนึงถึงศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ สิทธิและเสรีภาพของประชาชน และมีได้ให้โอกาสลูกหนี้ได้รับการพิจารณาอย่างเปิดเผยโดยศาลนั้น เห็นว่า วิธีจำหน่ายทรัพย์สินโดยการขายทอดตลาดเป็นวิธีที่ระบบกฎหมายไทยใช้เป็นหลักทั่วไปในการบังคับคดีแพ่งอยู่แล้ว ส่วนวิธีอื่นอีกสองวิธีนั้นก็จะต้องเป็นประโยชน์แก่ บสท. และลูกหนี้ไม่น้อยกว่าการขายทอดตลาดจึงจะกระทำได้ มาตรา ๗๖ จึงไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญเช่นกัน

พระราชกำหนดบรรษัทบริหารสินทรัพย์ไทย พ.ศ. ๒๕๕๔ มาตรา ๗๗ เป็นบทบัญญัติที่บังคับให้ บสท. ต้องประกาศการจำหน่ายทรัพย์สินที่เป็นหลักประกันสำหรับสินทรัพย์ด้อยคุณภาพล่วงหน้าไม่น้อยกว่าสิบห้าวันก่อนวันจำหน่าย โดยลงโฆษณาในระบบเครือข่ายคอมพิวเตอร์และในหนังสือพิมพ์รายวันที่แพร่หลายอย่างน้อยหนึ่งฉบับเป็นเวลาติดต่อกันไม่น้อยกว่าสามวัน และการประกาศล่วงหน้าดังกล่าวให้ถือว่าเป็นการบอกกล่าวการโอนทรัพย์สินแก่ลูกหนี้ผู้จำนอง ผู้จำนำ ผู้ค้ำประกัน และบุคคลซึ่งมีส่วนได้เสียในทรัพย์สินนั้นให้ทราบเกี่ยวกับการโอนทรัพย์สินดังกล่าว การที่ผู้ร้องอ้างว่า พระราชกำหนดบรรษัทบริหารสินทรัพย์ไทย พ.ศ. ๒๕๕๔ มาตรา ๗๗ ที่กำหนดให้ บสท. ต้องประกาศล่วงหน้าโดยลงโฆษณาในระบบเครือข่ายคอมพิวเตอร์และในหนังสือพิมพ์รายวันที่แพร่หลาย แต่ปรากฏว่า บสท. ใช้วิธีประกาศทางอินเทอร์เน็ตซึ่งไม่เป็นที่รับทราบของบุคคลทั่วไป เมื่อไม่มีผู้ใดสู้ราคา บสท. ก็ครอบครองบังคับทรัพย์สินเป็นของตน อันมิได้คำนึงถึงศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ สิทธิและเสรีภาพของประชาชน และมีได้ให้โอกาสลูกหนี้ได้รับการพิจารณาอย่างเปิดเผยโดยศาลนั้น เห็นว่าการประกาศการจำหน่ายทรัพย์สินทางเครือข่ายอินเทอร์เน็ต ถือได้ว่าเป็นการประกาศโฆษณาในระบบเครือข่ายคอมพิวเตอร์อย่างหนึ่ง เป็นมาตรการบังคับให้การจำหน่ายทรัพย์สินเป็นไปอย่างโปร่งใสตามสมควร จึงไม่เป็นการล่วงละเมิดต่อหลักนิติธรรม หรือศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ หรือสิทธิเสรีภาพของลูกหนี้ แต่ประการใด

พระราชกำหนดบรรษัทบริหารสินทรัพย์ไทย พ.ศ. ๒๕๕๔ มาตรา ๗๘ เป็นบทบัญญัติให้สิทธิแก่บุคคลที่มีข้อต่อสู้เกี่ยวกับทรัพย์สินที่จะจำหน่าย สามารถยื่นคำคัดค้านการจำหน่ายทรัพย์สินนั้นได้ และ บสท. ต้องจัดให้มีการคัดค้านการจำหน่ายทรัพย์สิน เนื่องจากอาจมีบุคคลผู้มีส่วนได้เสียหรืออาจเสียประโยชน์ ซึ่งมีข้อต่อสู้เกี่ยวกับทรัพย์สินที่จำหน่าย ก็สามารถยื่นคำคัดค้านและชี้แจงเหตุผล

ในการคัดค้าน พร้อมด้วยหลักฐานที่เกี่ยวข้องต่อ บสท. ก่อนวันจำหน่ายทรัพย์สินไม่น้อยกว่าสามวันทำการ โดยแบ่งการดำเนินการของ บสท. เป็นสามกรณี คือ (๑) เมื่อคณะกรรมการบริหารพิจารณาคัดค้านแล้ว ถ้าเห็นว่าคัดค้านมีเหตุผลสมควรก็ให้คณะกรรมการบริหารสั่งยุติการจำหน่ายทรัพย์สินไว้ก่อนจนกว่า จะมีการพิสูจน์สิทธิในทรัพย์สินที่จะจำหน่ายให้เสร็จสิ้น (๒) แต่ถ้าเห็นว่าไม่มีเหตุผลสมควรก็ให้สั่งยกคัดค้าน พร้อมทั้งแจ้งให้ผู้คัดค้านทราบ และดำเนินการจำหน่ายทรัพย์สินนั้นต่อไป (๓) ในกรณีที่ไม่มี การคัดค้าน ก่อนวันจำหน่ายทรัพย์สินไม่น้อยกว่า ๓ วันทำการ ก็ให้ถือว่าลูกหนี้ ผู้จำนอง ผู้จำนำ ผู้ค้ำประกัน และบุคคลซึ่งมีส่วนได้เสียในทรัพย์สินนั้นได้ให้ความยินยอมแก่การจำหน่ายทรัพย์สินนั้นแล้ว การที่ผู้ร้องอ้างว่า พระราชกำหนดบรรษัทบริหารสินทรัพย์ไทย พ.ศ. ๒๕๔๔ มาตรา ๗๘ ที่กำหนดให้ บสท. ต้องจัดให้มีการคัดค้านการจำหน่ายทรัพย์สิน เป็นการก้าวล่วงอำนาจตุลาการ ไม่ดำเนินการภายใต้กระบวนการ ของศาลยุติธรรมนั้น เห็นว่า มาตรา ๗๘ เป็นบทให้สิทธิแก่ลูกหนี้และผู้มีส่วนได้เสีย และกำหนดหน้าที่ ให้ บสท. ต้องดำเนินการก่อนจำหน่ายให้รอบคอบ อันเป็นการสอดคล้องกับหลักนิติธรรม สิทธิ และเสรีภาพของลูกหนี้ ทั้งนี้ได้เป็นการก้าวล่วงอำนาจตุลาการหรือขัดแย้งต่อรัฐธรรมนูญมาตราใด

พระราชกำหนดบรรษัทบริหารสินทรัพย์ไทย พ.ศ. ๒๕๔๔ มาตรา ๗๙ เป็นบทบัญญัติ ให้สิทธิแก่ผู้ที่ต้องเสียหายจากการจำหน่ายทรัพย์สินซึ่งคณะกรรมการบริหารยกคัดค้านอาจเรียกร้องให้ บสท. ชดใช้ค่าเสียหายจากเงินที่ได้รับจากการจำหน่ายทรัพย์สินได้ หากพิสูจน์ได้ว่าตนมีสิทธิเหนือทรัพย์สินนั้นดีกว่า และไม่มีหน้าที่ต้องรับผิดชอบในหนี้ของลูกหนี้ โดยผู้เสียหายต้องยื่นคำขอต่อศาล ภายในกำหนดสามเดือนนับแต่วันที่ได้มีการจำหน่ายทรัพย์สินนั้น การที่ผู้ร้องอ้างว่า พระราชกำหนด บรรษัทบริหารสินทรัพย์ไทย พ.ศ. ๒๕๔๔ มาตรา ๗๙ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ เพราะเป็นการก้าวล่วง อำนาจตุลาการ ไม่ดำเนินการภายใต้กระบวนการของศาลยุติธรรมนั้น เห็นว่า หาได้เป็นเช่นนั้นไม่ เพราะมาตรา ๗๙ เป็นบทให้สิทธิแก่ผู้ที่มีความเสียหายจากการจำหน่ายทรัพย์สินของ บสท. มิใช่บทจำกัดสิทธิบุคคลแต่อย่างใด ทั้งยังให้ผู้เสียหายยื่นคำขอต่อศาลได้ด้วย ไม่เป็นการขัดหรือแย้ง ต่อรัฐธรรมนูญเช่นกัน

พระราชกำหนดบรรษัทบริหารสินทรัพย์ไทย พ.ศ. ๒๕๔๔ มาตรา ๘๐ เป็นบทบัญญัติ ที่กำหนดวิธีการนำเงินที่ได้จากการจำหน่ายทรัพย์สินมาชำระหนี้ โดยให้ บสท. หักค่าใช้จ่ายในการจำหน่าย ทรัพย์สินก่อน แล้วจึงนำส่วนที่เหลือชำระหนี้ที่ลูกหนี้มีอยู่ กับ บสท. หากยังมีเงินคงเหลือสุทธิเท่าใด

ให้ส่งคืนให้แก่ลูกหนี้ ผู้จ้างง หรือผู้จำหน่าย แล้วแต่กรณี ทั้งยังมีบทคุ้มครองลูกหนี้ไว้ดีกว่า ถ้าหากมีการชำระหนี้แต่เพียงบางส่วน และลูกหนี้ไม่มีทรัพย์สินอื่นใดที่จะนำมาชำระหนี้ได้อีก และผู้ค้าประกันได้ยอมตนชำระหนี้ส่วนที่เหลือไม่น้อยกว่าสองในสามหรือในจำนวนที่น้อยกว่านั้น ตามที่คณะกรรมการบริหารกำหนด ก็ให้ลูกหนี้และผู้ค้าประกันเป็นอันหลุดพ้นจากหนี้้นั้น การที่ผู้ร้องอ้างว่า พระราชกำหนดบริษัทบริหารสินทรัพย์ไทย พ.ศ. ๒๕๔๔ มาตรา ๘๐ เป็นบทบัญญัติที่กำหนดวิธีการนำเงินที่ได้จากการจำหน่ายทรัพย์สินมาชำระหนี้ โดยไม่คำนึงถึงศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ สิทธิและเสรีภาพของจำเลย ไม่คุ้มครองความเสมอภาคของบุคคลตามกฎหมายให้เท่าเทียมกันนั้น เห็นว่า วิธีการนำเงินที่ได้จากการจำหน่ายทรัพย์สินที่เป็นหลักประกันมาชำระหนี้ตามที่ระบุไว้ในมาตรา ๘๐ เป็นวิธีการที่เป็นธรรมแก่ทุกฝ่าย และสอดคล้องกับการบังคับชำระหนี้ในคดีแพ่งอยู่แล้ว ทั้งยังมีบทคุ้มครองลูกหนี้และผู้ค้าประกันให้หลุดพ้นจากหนี้ที่ยังขาดอยู่อีกด้วย หาได้ขัดแย้งต่อหลักนิติธรรม หรือหลักความเสมอภาคของบุคคล หรือเป็นการล่วงละเมิดต่อศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ หรือสิทธิและเสรีภาพของบุคคลใดไม่

พระราชกำหนดบริษัทบริหารสินทรัพย์ไทย พ.ศ. ๒๕๔๔ มาตรา ๘๑ เป็นบทบัญญัติที่คุ้มครองผู้ซื้อ และ บสท. ผู้เป็นเจ้าของหนี้ โดยสิทธิของผู้ซื้อทรัพย์สินโดยสุจริตหรือ บสท. ไม่เสียไปถึงแม้ภายหลังจะพิสูจน์ได้ว่าทรัพย์สินนั้นมีไซ้ของลูกหนี้ และห้ามมิให้บุคคลใดขอหักกลบลบหนี้ที่มีอยู่กับลูกหนี้จากจำนวนเงินที่ได้จากการจำหน่ายทรัพย์สินนั้น การที่ผู้ร้องอ้างว่า พระราชกำหนดบริษัทบริหารสินทรัพย์ไทย พ.ศ. ๒๕๔๔ มาตรา ๘๑ เป็นบทบัญญัติที่มีได้เข้าสู่กระบวนการของศาลยุติธรรมนั้น เห็นว่า บทคุ้มครองสิทธิของผู้ซื้อโดยสุจริต หรือของ บสท. ตามมาตรา ๘๑ สอดคล้องกับหลักสุจริต และหลักการหักกลบลบหนี้ตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ซึ่งเป็นไปเพื่อให้เกิดความแน่นอนในการบังคับคดีแพ่ง จึงมิได้ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญแต่อย่างใด

พระราชกำหนดบริษัทบริหารสินทรัพย์ไทย พ.ศ. ๒๕๔๔ มาตรา ๘๒ เป็นบทบัญญัติที่คุ้มครอง บสท. และผู้ซื้อทรัพย์สินตามวิธีการที่กำหนดไว้ในมาตรา ๗๖ โดยห้ามมิให้มีการเพิกถอนการจำหน่ายทรัพย์สิน การที่ผู้ร้องอ้างว่า พระราชกำหนดบริษัทบริหารสินทรัพย์ไทย พ.ศ. ๒๕๔๔ มาตรา ๘๒ เป็นบทบัญญัติให้อำนาจแก่ บสท. ในการจำหน่ายทรัพย์สินโดยมิได้เข้าสู่กระบวนการของศาลยุติธรรมนั้น เห็นว่า มาตรา ๘๒ เป็นเพียงบทกฎหมายที่ให้ความมั่นใจแก่ผู้ที่จะเข้ามาซื้อทรัพย์สินไปโดยสุจริตตามวิธีการในมาตรา ๗๖ จึงเป็นหลักการที่สอดคล้องกับมาตรการแก้ไขปัญหา

สินทรัพย์ด้อยคุณภาพของประเทศที่จำเป็นจะต้องกระทำ หากไม่มีการให้ความมั่นใจแก่ผู้ที่เกี่ยวข้องเช่นนี้ ย่อมจะทำให้ไม่มีผู้ยอมเสี่ยงต่อความเสียหายที่อาจเกิดจากการเพิกถอนการจำหน่ายทรัพย์สินสมัครใจ เข้ามาซื้อทรัพย์สินนั้น เป็นเหตุให้การแก้ปัญหาสินทรัพย์ด้อยคุณภาพของประเทศอาจจะล้มเหลวไปทั้งหมด เป็นผลเสียต่อประโยชน์ของประเทศชาติและประชาชนโดยรวม มาตรา ๘๒ มิได้ห้ามเฉพาะการฟ้องเพิกถอน ต่อศาลเท่านั้น แต่ห้ามการเพิกถอนทุกกรณี แม้ บสท. จะเพิกถอนการจำหน่ายนั้นเองก็ไม่ได้ มาตรา ๘๒ จึงมิได้ขัดต่อหลักนิติธรรม หรือมุ่งต่อการจำกัดตัดรอนอำนาจศาลแต่ประการใด คงเป็นเพียงมาตรการ ที่จำเป็นต้องกำหนดให้มีขึ้นภายในขอบเขตแห่งความเหมาะสมพอควรแก่กรณี เช่นเดียวกับมาตรา ๗๔ ถึงมาตรา ๘๑ ดังที่ได้วินิจฉัยมาข้างต้นเท่านั้น

ด้วยเหตุผลดังกล่าว จึงเห็นว่าบทบัญญัติมาตรา ๗๔ ถึงมาตรา ๘๒ ของพระราชกำหนด บรรษัทบริหารสินทรัพย์ไทย พ.ศ. ๒๕๔๔ มิได้ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๒ มาตรา ๓ มาตรา ๔ มาตรา ๖ มาตรา ๗ มาตรา ๒๖ มาตรา ๒๗ มาตรา ๒๘ มาตรา ๒๙ มาตรา ๓๐ มาตรา ๔๐ มาตรา ๔๑ มาตรา ๔๒ มาตรา ๕๘ มาตรา ๗๕ มาตรา ๘๑ มาตรา ๘๔ มาตรา ๑๙๗ มาตรา ๑๙๘ มาตรา ๒๑๑ และมาตรา ๒๑๘

นายจรัญ ภักดีธนากุล

ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ