

คำวินิจฉัยของ ศาสตราจารย์ ดร.กระมล ทองธรรมชาติ ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

ที่ ๓๓/๒๕๕๕

วันที่ ๑๑ ตุลาคม ๒๕๕๕

เรื่อง พระราชกำหนดบรรษัทบริหารสินทรัพย์ไทย พ.ศ. ๒๕๕๔ มาตรา ๑๑ มาตรา ๕๘ วรรคสี่ และมาตรา ๗๒ วรรคสอง (๒) มีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ

ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา มีหนังสือลงวันที่ ๑๖ กรกฎาคม ๒๕๕๕ ถึงศาลรัฐธรรมนูญ แจ้งว่าได้รับคำร้องเรียนจาก นายศักดิ์ กอแสงเรือง สมาชิกวุฒิสภา กรุงเทพมหานคร และคณะ รวม ๑๑๖ คน ขอให้พิจารณาดำเนินการเกี่ยวกับปัญหาความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของพระราชกำหนดบรรษัทบริหารสินทรัพย์ไทย พ.ศ. ๒๕๕๔ ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๕๘

สรุปข้อเท็จจริงตามคำร้องและเอกสารประกอบคำร้องได้ดังนี้

นายศักดิ์ ฯ และคณะ เห็นว่าแม้พระราชกำหนดดังกล่าวในอารัมภบท ระบุว่า “พระราชกำหนดนี้มีบทบัญญัติบางประการเกี่ยวกับการจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคล ซึ่งมาตรา ๒๕ ประกอบกับ มาตรา ๔๘ มาตรา ๕๐ และมาตรา ๘๗ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย บัญญัติให้กระทำได้ โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย” แต่พระราชกำหนดดังกล่าว เป็นกฎหมายที่ให้อำนาจแก่คณะกรรมการ บสท. ซึ่งเป็นอำนาจเด็ดขาดทำให้สิทธิของบุคคลในทรัพย์สินและเสรีภาพของบุคคล ไม่ได้รับการคุ้มครอง อีกทั้งยังกำหนดให้คณะกรรมการ บสท. ยื่นขอต่อศาลสั่งให้ลูกหนี้ล้มละลาย โดยไม่ต้องไต่สวน นอกจากนั้น การออกพระราชกำหนดนี้ไม่เป็นการสนับสนุนระบบเศรษฐกิจแบบเสรี โดยอาศัยกลไกตลาดกำกับดูแลให้มีการแข่งขันอย่างเป็นธรรม นอกจากนั้น นายศักดิ์ ฯ และคณะยังอ้างด้วยว่า หมายเหตุท้ายพระราชกำหนด ระบุเหตุผลการออกพระราชกำหนดที่ไม่เข้าองค์ประกอบของรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕ มาตรา ๔๘ มาตรา ๕๐ มาตรา ๘๗ ทำให้เห็นว่าไม่เป็นไปตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ และเวลานี้ ปัญหาสินทรัพย์ด้อยคุณภาพของสถาบันการเงินได้ล่วงเลยความจำเป็นมานาน ซึ่งควรจะกระทำในปีที่มีปัญหาในการบริหารสินทรัพย์ไทย และ/หรือหาวิธีที่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญในฐานะที่รัฐธรรมนูญเป็นกฎหมายสูงสุด

ดังนั้น พระราชกำหนดนี้ มีบทบัญญัติที่ไม่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญ โดยขัดแย้งต่อรัฐธรรมนูญ หลายมาตรา คือ

๑) มาตรา ๕๘ วรรคสี่ ให้ บสท. ยื่นคำร้องต่อศาลเพื่อพิทักษ์ทรัพย์เด็ดขาดของลูกหนี้หรือผู้ค้ำประกัน แล้วแต่กรณี โดยไม่ต้องดำเนินการไต่สวน

๒) มาตรา ๗๒ (๒) ให้ บสท. ยื่นคำร้องต่อศาล เพื่อให้ศาลสั่งให้ลูกหนี้และผู้ค้ำประกันล้มละลาย และให้ศาลสั่งพิทักษ์ทรัพย์ของลูกหนี้และผู้ค้ำประกันเด็ดขาดทันที โดยไม่ต้องดำเนินการไต่สวน

นายสัก ฯ และคณะอ้างว่า บทบัญญัติมาตรา ๕๘ และมาตรา ๗๒ ดังกล่าว ให้อำนาจ บสท. มีอำนาจพิจารณาวินิจฉัยให้ลูกหนี้และผู้ค้ำประกันเป็นบุคคลล้มละลายโดยให้พิทักษ์ทรัพย์เด็ดขาดซึ่งเป็นการใช้อำนาจตุลาการ ขณะเดียวกันก็ให้ศาลสั่งตามคำร้องของ บสท. โดยไม่ต้องไต่สวน เป็นการกำหนดให้ศาลต้องมีคำสั่งพิทักษ์ทรัพย์ลูกหนี้และผู้ค้ำประกันเด็ดขาด และสั่งให้ลูกหนี้และผู้ค้ำประกันเป็นบุคคลล้มละลาย โดยไม่ต้องไต่สวนตามคำร้องของ บสท. จึงเห็นว่า บทบัญญัติดังกล่าวให้อำนาจ บสท. ใช้อำนาจตุลาการ และเป็นการเปลี่ยนแปลงแก้ไขมิให้ศาลใช้อำนาจอิสระของศาลแต่ให้ บสท. ใช้อำนาจแทน ยิ่งกว่านั้น ศาลต้องปฏิบัติตามคำร้องของ บสท. โดยไม่มีการไต่สวน ไม่มีการตรวจสอบ ไม่มีการฟังคำโต้แย้ง หรือการฟังความสองด้าน

การที่ บสท. มีอำนาจสั่งให้ศาลมีคำสั่งพิทักษ์ทรัพย์ลูกหนี้และผู้ค้ำประกันเด็ดขาดและสั่งให้ลูกหนี้และผู้ค้ำประกันเป็นบุคคลล้มละลายทันที โดยศาลไม่สามารถใช้ดุลยพินิจ และไม่สามารถดำเนินการไต่สวนเพื่อหาความจริงได้ บสท. จึงมีอำนาจเหนือศาล สามารถวินิจฉัยให้ลูกหนี้และผู้ค้ำประกันเป็นบุคคลล้มละลาย ซึ่งถือว่าเป็นความตายทางแพ่ง ล้มความสามารถทางแพ่งของบุคคล

๓) มาตรา ๑๑ ไม่ให้นำกฎหมายว่าด้วยการจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครองมาใช้บังคับแก่การดำเนินการเกี่ยวกับการบริหารสินทรัพย์ด้วยคุณภาพของ บสท. ตามพระราชกำหนดนี้ และการออกระเบียบหรือข้อบังคับ คำสั่ง คำวินิจฉัย การอนุญาต และการกระทำอื่นใดของคณะกรรมการและคณะกรรมการบริหาร อันเกี่ยวกับการบริหารสินทรัพย์ด้วยคุณภาพตามพระราชกำหนดนี้

บทบัญญัติดังกล่าว ขัดรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๗๖ เพราะการพิจารณาพิพากษาข้อพิพาทระหว่างหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ ราชการส่วนท้องถิ่น หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ กับเอกชนหรือประชาชน เป็นอำนาจหน้าที่ของศาลปกครอง แต่มาตรา ๑๑ กลับห้ามมิให้ฟ้องและดำเนินคดีที่ศาลปกครอง นอกจากนั้น ศาลยุติธรรมซึ่งมีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีทั้งปวง เว้นแต่คดีที่รัฐธรรมนูญหรือกฎหมายบัญญัติให้อยู่ในอำนาจของศาลอื่น ดังนั้น เมื่อมีบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญให้เป็นคดีปกครองอยู่ในอำนาจของศาลปกครองแล้ว จึงไม่อยู่ในอำนาจของศาลยุติธรรมและเป็นกรณีที่ไม่อาจดำเนินคดีที่ศาลยุติธรรมได้

จึงเห็นได้ว่า บทบัญญัติของมาตรา ๕๘ มาตรา ๗๒ และมาตรา ๑๑ ของพระราชกำหนด
บรรษัทบริหารสินทรัพย์ไทย พ.ศ. ๒๕๕๔ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ เพราะ

๑) ขัดต่อบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ หมวด ๓ ว่าด้วยสิทธิและเสรีภาพของชนชาวไทย
๒) ขัดต่อแนวทางการตรากฎหมายแห่งหมวด ๕ แนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ
๓) ขัดต่อบทบัญญัติหมวด ๘ ว่าด้วยศาล (ศาลรัฐธรรมนูญ ศาลยุติธรรม ศาลปกครอง
ศาลทหาร) อันเป็นบทบัญญัติเกี่ยวกับอำนาจของศาลปกครอง ตามมาตรา ๒๗๖ และเป็นการบัญญัติ
กฎหมายให้มีผลเป็นการเปลี่ยนแปลงหรือแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายว่าด้วยธรรมนูญศาลหรือวิธีพิจารณา
เพื่อใช้แก่คดีใดคดีหนึ่งโดยเฉพาะ จะกระทำมิได้ตามมาตรา ๒๓๕

๔) ประชาชนที่เป็นลูกหนี้และผู้ค้ำประกัน ไม่สามารถโต้แย้ง คัดค้านคำสั่ง คำวินิจฉัย
ของ บสท. ไม่สามารถใช้สิทธิทางศาลตามมาตรา ๖๒

๕) ขัดกับบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ และการปกครองในระบอบประชาธิปไตย ว่าด้วยการ
แบ่งแยกอำนาจนิติบัญญัติ บริหาร และตุลาการ เพราะพระราชกำหนดนี้ให้อำนาจหน่วยงานของรัฐ
ซึ่งเป็นฝ่ายบริหารใช้อำนาจตุลาการ และมีให้ศาลได้ใช้อำนาจอิสระของอำนาจตุลาการ

อย่างไรก็ตาม แม้นายสัก ๆ และคณะ จะเห็นว่าบทบัญญัติของมาตรา ๕๘ มาตรา ๗๒ และ
มาตรา ๑๑ ขัดกับรัฐธรรมนูญหลายมาตรา แต่ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาพิจารณาแล้วเห็นว่า

๑. การที่พระราชกำหนดบรรษัทบริหารสินทรัพย์ไทย พ.ศ. ๒๕๕๔ มาตรา ๕๘ วรรคสี่
ซึ่งให้อำนาจ บสท. ดำเนินการยื่นคำร้องต่อศาลเพื่อสั่งพิทักษ์ทรัพย์เด็ดขาดของลูกหนี้หรือผู้ค้ำประกัน
โดยไม่ต้องดำเนินการไต่สวน และมาตรา ๗๒ (๒) ซึ่งให้อำนาจ บสท. ยื่นคำร้องต่อศาล เพื่อให้ศาล
สั่งให้ลูกหนี้และผู้ค้ำประกันล้มละลาย และให้ศาลสั่งพิทักษ์ทรัพย์ของลูกหนี้และผู้ค้ำประกันเด็ดขาด
ทันทีโดยไม่ต้องดำเนินการไต่สวนนั้น เป็นผลให้มีการเปลี่ยนแปลงหรือแก้ไขเพิ่มเติมวิธีพิจารณา
คดีล้มละลาย เพื่อใช้แก่คดีที่อยู่ในอำนาจของ บสท. โดยเฉพาะ จึงเป็นการขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ
มาตรา ๒๓๕ เพราะเป็นการบัญญัติให้ บสท. ใช้อำนาจแทนศาลในการพิจารณาหาความจริงก่อนให้ศาล
สั่งพิทักษ์ทรัพย์เด็ดขาดของลูกหนี้และผู้ค้ำประกัน โดยไม่ต้องไต่สวน เท่ากับเป็นการให้ บสท.
มีอำนาจพิจารณาวินิจฉัยแทนศาลว่า ลูกหนี้และผู้ค้ำประกันต้องถูกพิทักษ์ทรัพย์เด็ดขาดหรือไม่ โดย
ลูกหนี้และผู้ค้ำประกันไม่สามารถโต้แย้งได้

๒. การที่พระราชกำหนดบรรษัทบริหารสินทรัพย์ไทย พ.ศ. ๒๕๕๔ มาตรา ๑๑ บัญญัติไม่
นำกฎหมายว่าด้วยการจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครองมาใช้บังคับแก่การดำเนินการ
เกี่ยวกับการบริหารสินทรัพย์ด้วยคุณภาพของ บสท. และการออกกระเบียบหรือข้อบังคับ คำสั่ง คำวินิจฉัย

การอนุญาต และการกระทำอื่นใดของคณะกรรมการและคณะกรรมการบริหารอันเกี่ยวกับการบริหารสินทรัพย์ด้วยคุณภาพตามพระราชกำหนดนั้นนั้น เป็นการขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๗๖ เพราะเท่ากับไม่ให้ บสท. อยู่ในอำนาจของศาลปกครอง ทั้งๆ ที่ บสท. เป็นหน่วยงานของรัฐซึ่งอยู่ในกำกับดูแลของรัฐบาล ในขณะที่เจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ ให้จัดตั้งศาลปกครองขึ้น เพื่อให้มีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีปกครอง ระหว่างเอกชนกับหน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ หรือระหว่างหน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐด้วยกัน

ด้วยเหตุผลดังกล่าวผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา จึงเห็นว่า มาตรา ๑๑ มาตรา ๕๘ และมาตรา ๗๒ (๒) แห่งพระราชกำหนดบรรษัทบริหารสินทรัพย์ไทย พ.ศ. ๒๕๕๔ มีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ และเสนอเรื่องพร้อมความเห็นต่อศาลรัฐธรรมนูญ เพื่อพิจารณาวินิจฉัยเป็นบรรทัดฐานต่อไป

ศาลรัฐธรรมนูญในคราวประชุมเมื่อวันที่ ๑๕ กรกฎาคม ๒๕๕๔ พิจารณาแล้วเห็นว่ากรณีเป็นไปตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๕๘ จึงมีมติให้รับคำร้องไว้ดำเนินการตามข้อกำหนดศาลรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๕๑ ข้อ ๑๐ และให้รับไว้พิจารณาวินิจฉัยต่อไป พร้อมทั้งให้แจ้งผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาและนายกรัฐมนตรีทราบ

ต่อมาสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี มีหนังสือด่วนที่สุดที่ นร ๐๒๐๔/๗๗๑๒ ลงวันที่ ๓ สิงหาคม ๒๕๕๔ ส่งบันทึกคำชี้แจงเกี่ยวกับเรื่องดังกล่าวของคณะรัฐมนตรี เพื่อเป็นข้อมูลประกอบการพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ ดังนี้

คณะรัฐมนตรีพิจารณาเห็นว่า หลักการของพระราชกำหนดบรรษัทบริหารสินทรัพย์ไทย พ.ศ. ๒๕๕๔ สืบเนื่องมาจากภาวะเศรษฐกิจ ส่งผลให้ลูกหนี้ไม่มีความสามารถชำระหนี้ที่มีกับสถาบันการเงินก่อให้เกิดผลกระทบต่อฐานะการดำเนินงานของสถาบันการเงิน เพราะมีหนี้ที่ไม่ก่อให้เกิดรายได้เป็นจำนวนมาก เพื่อแก้ไขปัญหาดังกล่าวรัฐบาลจึงได้มีนโยบายที่จะจัดตั้งหน่วยงานกลางขึ้นเพื่อทำหน้าที่แก้ไขปัญหาการค้างชำระหนี้ของลูกหนี้ที่มีต่อสถาบันการเงินของรัฐและเอกชนให้เป็นที่เรียบร้อย จึงจำเป็นต้องมีกฎหมายที่ให้อำนาจพิเศษในการดำเนินการ และมีความเห็นในประเด็นตามคำร้อง ดังนี้

๑. ในประเด็นพระราชกำหนดดังกล่าวให้อำนาจแก่คณะกรรมการ บสท. เต็ดขาด ทำให้สิทธิของบุคคลในทรัพย์สินและเสรีภาพของบุคคลไม่ได้รับการคุ้มครองและไม่เป็นการสนับสนุนระบบเศรษฐกิจแบบเสรี โดยอาศัยกลไกตลาดกำกับดูแลให้มีการแข่งขันอย่างเป็นธรรม และในหมายเหตุท้ายพระราชกำหนดดังกล่าวระบุเหตุการณ์ออกพระราชกำหนดไม่เข้าองค์ประกอบของรัฐธรรมนูญ

แห่งราชอาณาจักรไทย ตามมาตรา ๒๕ มาตรา ๔๘ มาตรา ๕๐ และมาตรา ๘๗ ทำให้เห็นว่าไม่เป็นไปตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ ฯ นั้น เห็นว่า การตราพระราชกำหนดดังกล่าวกระทำโดยอาศัยอำนาจตามมาตรา ๒๑๘ ของรัฐธรรมนูญ ฯ ซึ่งตามบทบัญญัตินี้กำหนดว่า พระมหากษัตริย์ทรงไว้ซึ่งพระราชอำนาจในการตราพระราชกำหนดเพื่อประโยชน์อันที่จะรักษาความปลอดภัยของประเทศ ความปลอดภัยสาธารณะ ความมั่นคงในทางเศรษฐกิจของประเทศหรือป้องกันภัยพิบัติสาธารณะ และสามารถกระทำได้เมื่อคณะรัฐมนตรีเห็นว่าเป็นกรณีฉุกเฉินที่มีความจำเป็นรีบด่วนอันมิอาจจะหลีกเลี่ยงได้ เหตุแห่งการตราพระราชกำหนดจะกระทำได้หรือไม่ จึงต้องเป็นไปตามบทบัญญัติมาตรา ๒๑๘ ซึ่งเหตุผลในการประกาศใช้พระราชกำหนดบรรษัทบริหารสินทรัพย์ไทย ฯ ก็เพื่อให้มีการจัดตั้งบรรษัทบริหารสินทรัพย์ไทย (บสท.) เพื่อทำหน้าที่แก้ไขปัญหาการค้างชำระหนี้ของลูกหนี้ของสถาบันการเงินของรัฐและเอกชนให้เป็นไปอย่างรวดเร็ว ดังนั้น การตราพระราชกำหนดบรรษัทบริหารสินทรัพย์ไทย ฯ ได้เป็นไปตามมาตรา ๒๑๘ ของรัฐธรรมนูญ ฯ แล้ว

๒. ในประเด็นมาตรา ๕๘ วรรคสี่ แห่งพระราชกำหนดบรรษัทบริหารสินทรัพย์ไทย ฯ เป็นบทบัญญัติที่ขัดหรือแย้งกับรัฐธรรมนูญ ฯ นั้น เห็นว่า หลักกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งที่กำหนดไว้ในมาตรา ๒๑ แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง เกี่ยวกับกระบวนการพิจารณาของศาลมีสองกรณี คือ ถ้ากฎหมายจะบัญญัติห้ามศาลทำการไต่สวนก็จะต้องบัญญัติไว้โดยชัดแจ้งเท่านั้น ส่วนการที่กฎหมายบัญญัติให้ศาลมีคำสั่งได้โดยไม่ต้องทำการไต่สวน ย่อมหมายความว่าให้อำนาจที่จะพิจารณาโดยไม่ต้องทำการไต่สวนได้ แต่ในกรณีดังกล่าวถ้าศาลเห็นว่าสมควรจะทำการไต่สวนศาลก็มีอำนาจทำการไต่สวนได้ (คำพิพากษาศาลฎีกาที่ ๖๕๕/๒๕๐๘ คำพิพากษาศาลฎีกาที่ ๑๑๔๔/๒๕๑๘ และคำพิพากษาศาลฎีกาที่ ๒๕๐๒/๒๕๓๘) ซึ่งบทบัญญัติมาตรา ๕๘ วรรคสี่ ได้ตราขึ้น โดยจุดมุ่งหมายอย่างหลัง มาตรา ๕๘ วรรคสี่ จึงบัญญัติให้อำนาจศาลสั่งพิทักษ์ทรัพย์เด็ดขาดโดยไม่ต้องทำการไต่สวนได้ เพื่อปกป้องสินทรัพย์และป้องกันไม่ให้มีการย้ายถ่ายทรัพย์สินของลูกหนี้และผู้ค้ำประกัน ซึ่งก็เข้าข้อสันนิษฐานตามมาตรา ๘ แห่งพระราชบัญญัติล้มละลาย ฯ อันเป็นกฎหมายทั่วไปที่ใช้บังคับกับทุกคน ซึ่งศาลก็สั่งพิทักษ์ทรัพย์เด็ดขาดได้อยู่แล้ว นอกจากนั้น ในการพิจารณาหากศาลเห็นว่า ยังมีความไม่ชัดเจนเพียงพอ ศาลก็มีอำนาจทำการไต่สวนหรือให้คู่กรณีคัดค้านได้ และจะสั่งพิทักษ์ทรัพย์เด็ดขาดหรือไม่ก็เป็นไปตามดุลยพินิจของศาล ส่วนการดำเนินการของศาลต่อไปหลังจากที่สั่งพิทักษ์ทรัพย์เด็ดขาดนั้นจะเป็นไปตามขั้นตอนปกติของกฎหมายว่าด้วยล้มละลาย โดยศาลจะพิจารณาว่าลูกหนี้มีหนี้สินล้นพ้นตัวหรือไม่ และสั่งพิทักษ์ทรัพย์เด็ดขาด จัดประชุมเจ้าหนี้ดำเนินการประណอมหนี้ และดำเนินการต่างๆ ตามกฎหมายว่าด้วยล้มละลาย บทบัญญัติมาตรา ๕๘ มิได้บังคับศาลให้ต้องสั่ง

พิทักษ์ทรัพย์เด็ดขาด โดยไม่ต้องทำการไต่สวน และไม่ได้ใช้อำนาจแทนศาล แต่เป็นเรื่องที่ บสท. ยื่นคำร้องต่อศาล เพื่อดำเนินการพิจารณาแล้วมีคำสั่งพิทักษ์ทรัพย์เด็ดขาดตามที่ศาลเห็นสมควร และเป็นบทบัญญัติของกฎหมายที่ใช้บังคับกับสินทรัพย์ด้วยคุณภาพของลูกหนี้ทุกรายที่ บสท. รับโอนมาตามกฎหมาย มิได้ใช้กับคดีใดคดีหนึ่งโดยเฉพาะ จึงไม่ขัดต่อมาตรา ๒๓๕ ของรัฐธรรมนูญ ฯ

๓. ในประเด็นมาตรา ๗๒ (๒) แห่งพระราชกำหนดบรรษัทบริหารสินทรัพย์ไทย ฯ เป็นบทบัญญัติที่ขัดหรือแย้งกับรัฐธรรมนูญนั้น เห็นว่า มาตรา ๗๒ (๒) กำหนดให้ บสท. ยื่นคำร้องต่อศาลเพื่อให้ศาลสั่งให้ลูกหนี้และผู้ค้ำประกันล้มละลาย และให้ศาลสั่งพิทักษ์ทรัพย์สินของลูกหนี้และผู้ค้ำประกันเด็ดขาดทันทีโดยไม่ต้องทำการไต่สวน ก็เพื่อให้มีการดำเนินคดีกับลูกหนี้เป็นคดีล้มละลายต่อไป ประกอบกับกว่าที่ บสท. จะยื่นคำร้องต่อศาลเพื่อสั่งให้ลูกหนี้และผู้ค้ำประกันล้มละลายได้ต้องผ่านขั้นตอนการตรวจสอบมา ๓ ระดับ คือ ผู้บริหารหรือกำกับดูแลแผน คณะกรรมการบริหาร และคณะกรรมการ บสท. เมื่อจะร้องขอต่อศาลก็ต้องเสนอพยานหลักฐานและเหตุผลของผู้บริหารทั้ง ๓ ระดับ ให้ศาลพิจารณาดำเนินการแล้ว การไต่สวนจึงอาจไม่มีความจำเป็น และเมื่อศาลสั่งพิทักษ์ทรัพย์ลูกหนี้และผู้ค้ำประกันเด็ดขาดแล้ว ขั้นตอนที่จะดำเนินการต่อไป จึงย่อมเป็นไปตามกฎหมายว่าด้วยล้มละลายโดยเริ่มต้นให้ศาลสั่งพิทักษ์ทรัพย์เด็ดขาดโดยไม่ต้องทำการไต่สวนก็ได้เพื่อรักษาทรัพย์สินต่างๆ ไว้แต่ศาลก็ยังมิอำนาจทำการไต่สวนได้ถ้าเห็นสมควร มาตรา ๗๒ (๒) นี้จึงมิใช่บทบังคับศาลให้สั่งลูกหนี้และผู้ค้ำประกันล้มละลายทันที แต่เป็นบทบัญญัติให้อำนาจศาลใช้ดุลยพินิจดำเนินการต่อไปตามกฎหมายว่าด้วยล้มละลาย และยังเป็นบทบัญญัติของกฎหมายที่ใช้บังคับกับสินทรัพย์ด้วยคุณภาพของลูกหนี้ทุกรายที่ บสท. รับโอนมาตามพระราชกำหนดบรรษัทบริหารสินทรัพย์ไทย ฯ มิได้ใช้กับคดีใดคดีหนึ่งโดยเฉพาะ ฉะนั้น มาตรา ๗๒ (๒) จึงไม่ขัดต่อบทบัญญัติมาตรา ๒๓๕ ของรัฐธรรมนูญ ฯ

๔. ในประเด็นที่ว่า มาตรา ๑๑ แห่งพระราชกำหนดบรรษัทบริหารสินทรัพย์ไทย ฯ เป็นบทบัญญัติที่ขัดหรือแย้งกับรัฐธรรมนูญ ฯ นั้น เห็นว่า หลักการของพระราชกำหนดดังกล่าว คือ การจัดการสินทรัพย์ด้วยคุณภาพที่เกิดขึ้นในระบบสถาบันการเงิน โดย บสท. เป็นผู้รับโอนสินทรัพย์ที่ไม่ก่อให้เกิดรายได้ของสถาบันการเงินมาดำเนินการแทน บสท. ในฐานะที่เป็นเจ้าหน้าที่ตามกฎหมาย จึงมีสิทธิที่จะดำเนินการกับลูกหนี้เพื่อให้ได้รับชำระหนี้จากลูกหนี้ได้ดังเช่นเจ้าหน้าที่ทั่วๆ ไป มิได้เป็นการใช้อำนาจที่มีลักษณะในทางปกครอง ดังนั้น สารสำคัญในการปฏิบัติหน้าที่ของ บสท. จึงเป็นเรื่องของการดำเนินการติดตามการชำระหนี้เอาจากลูกหนี้แทนสถาบันการเงิน ซึ่งเป็นเรื่องของคดีแพ่งและพาณิชย์ที่ศาลยุติธรรมเป็นศาลที่มีความเชี่ยวชาญโดยตรง ข้อพิพาทเกี่ยวกับการดำเนินการของ บสท. ซึ่งแม้ว่าอาจจะข้อพิพาทระหว่างหน่วยงานของรัฐกับเอกชนก็ตาม จึงควรที่จะให้ศาลยุติธรรมเป็น

ผู้พิจารณา มาตรา ๑๑ ของพระราชกำหนดบรรษัทบริหารสินทรัพย์ไทย ฯ บัญญัติไม่ให้นำกฎหมายว่าด้วยการจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครองมาใช้บังคับแก่การดำเนินการเกี่ยวกับการบริหารสินทรัพย์ด้วยคุณภาพของ บสท. ตามพระราชกำหนด ฯ และการออกระเบียบหรือข้อบังคับคำสั่ง คำวินิจฉัย การอนุญาต และการกระทำอื่นใดของคณะกรรมการและคณะกรรมการบริหารอันเกี่ยวกับการบริหารสินทรัพย์ด้วยคุณภาพตามพระราชกำหนด ฯ บทบัญญัติดังกล่าวแม้จะเป็นบทบัญญัติที่จำกัดสิทธิของบุคคล แต่ก็บัญญัติไว้แคบมาก โดยห้ามฟ้องศาลปกครอง เฉพาะการกระทำที่เกี่ยวกับการบริหารและการออกคำสั่งเกี่ยวกับสินทรัพย์ด้วยคุณภาพเท่านั้น ไม่กระทบกระเทือนถึงสาระสำคัญแห่งสิทธิเสรีภาพของบุคคลทั่วไป การจำกัดสิทธิดังกล่าวย่อมมีผลเป็นเพียงการจำกัดว่า ศาลปกครองไม่มีอำนาจพิจารณาเท่านั้น และเป็นกรณีที่มีความจำเป็นเพื่อการแก้ปัญหาเศรษฐกิจของประเทศโดยไม่กระทบกระเทือนถึงสาระสำคัญแห่งสิทธิเสรีภาพของบุคคลทั่วไป ซึ่งมาตรา ๒๕ แห่งรัฐธรรมนูญอนุญาตให้ทำได้ ประกอบกับตามมาตรา ๒๗๖ แห่งรัฐธรรมนูญ ฯ อันเป็นบทบัญญัติกำหนดเขตอำนาจของศาลปกครองนั้น คดีที่เป็นข้อพิพาทระหว่างฝ่ายปกครองกับเอกชนที่จะอยู่ในอำนาจพิจารณาของศาลปกครองย่อมเป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติ และเมื่อมาตรา ๑๑ ดังกล่าวบัญญัติไว้เช่นนี้แล้วข้อพิพาทในลักษณะดังกล่าวจะอยู่ในอำนาจของศาลยุติธรรมตามบทบัญญัติมาตรา ๒๗๑ ของรัฐธรรมนูญ ฯ ซึ่งบัญญัติให้ศาลยุติธรรมมีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีทั้งปวง เว้นแต่คดีที่รัฐธรรมนูญ ฯ หรือกฎหมายบัญญัติให้อยู่ในอำนาจของศาลอื่น ดังนั้น มาตรา ๑๑ แห่งพระราชกำหนดบรรษัทบริหารสินทรัพย์ไทย ฯ จึงมิได้ขัดหรือแย้งกับรัฐธรรมนูญ ฯ แต่อย่างใด

จากการพิเคราะห์คำร้องของผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา และคำชี้แจงของคณะรัฐมนตรี จะเห็นได้ว่า มีบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่มีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญเพียง ๒ ประเด็นเท่านั้น ที่ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัย ซึ่งจะได้แยกพิจารณาต่อไปดังนี้

ประเด็นที่หนึ่ง มาตรา ๕๘ วรรคสี่ และมาตรา ๗๒ วรรคสอง (๒) ของพระราชกำหนดบรรษัทบริหารสินทรัพย์ไทย พ.ศ. ๒๕๕๔ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๓๕ หรือไม่

บทบัญญัติที่ผู้ร้องเห็นว่ามีความชอบด้วยรัฐธรรมนูญตามคำร้องที่ส่งมานั้น ได้แก่พระราชกำหนดบรรษัทบริหารสินทรัพย์ไทย พ.ศ. ๒๕๕๔ มาตรา ๕๘ และมาตรา ๗๒ (๒) มีข้อความบัญญัติไว้ดังต่อไปนี้

มาตรา ๕๘ ถ้าลูกหนี้ ผู้บริหารของลูกหนี้ และผู้ค้ำประกันถ้าหากมี ได้ให้ความร่วมมือกับ บสท. ในการปรับโครงสร้างหนี้ และได้มีการชำระหนี้ตามที่ได้ปรับโครงสร้างแล้วทั้งหมดให้ลูกหนี้และผู้ค้ำประกันเป็นอันหลุดพ้นจากหนี้

ในการปรับโครงสร้างหนี้ และผลจากการปรับโครงสร้างหนี้ ลูกหนี้จะได้รับการผ่อนระยะเวลาการชำระหนี้ ให้ลูกหนี้ดำเนินการชำระหนี้ต่อไปตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขที่ บสท. กำหนด และในขณะใดขณะหนึ่ง ถ้าลูกหนี้ได้ให้หลักประกันอื่นตามสมควรแล้ว ผู้ค้ำประกันเป็นอันหลุดพ้นจากหนี้ที่ยังค้างชำระอยู่นั้น การผ่อนชำระหนี้ดังกล่าว บสท. อาจโอนหรือมอบหมายให้บุคคลอื่นรับชำระหนี้ต่อไปก็ได้

ถ้าได้มีการชำระหนี้แต่เพียงบางส่วน และลูกหนี้ไม่มีทรัพย์สินอื่นใดที่จะนำมาชำระหนี้ได้อีก หากผู้ค้ำประกันได้ยอมตนชำระหนี้ส่วนที่เหลือไม่น้อยกว่าสองในสามหรือในจำนวนที่น้อยกว่านั้น ตามที่คณะกรรมการบริหารกำหนด ให้ลูกหนี้และผู้ค้ำประกันเป็นอันหลุดพ้นจากหนี้

ถ้าลูกหนี้หรือผู้ค้ำประกันไม่ให้ความร่วมมือกับ บสท. ในการปรับโครงสร้างหนี้ตามที่ บสท. สั่ง โดยที่ตนอยู่ในฐานะที่ดำเนินการได้ หรือยกย้ายถ่ายเทหรือปิดบังซ่อนเร้นทรัพย์สินของตนให้ บสท. ดำเนินการยื่นคำร้องต่อศาลเพื่อสั่งพิทักษ์ทรัพย์เด็ดขาดของลูกหนี้หรือผู้ค้ำประกัน แล้วแต่กรณี โดยไม่ต้องดำเนินการไต่สวน และให้ศาลและเจ้าพนักงานพิทักษ์ทรัพย์ดำเนินการตามกฎหมายว่าด้วยล้มละลายต่อไปโดยเร็ว

มาตรา ๗๒ เมื่อผู้บริหารแผนหรือผู้กำกับดูแลการบริหารแผนเห็นว่า เงื่อนไขใด ๆ ที่กำหนดไว้ในการบริหารแผนมิได้เกิดขึ้นตามที่กำหนดไว้ หรือการบริหารแผนต่อไปจะทำให้เกิดหนี้สินแก่ลูกหนี้มากขึ้น หรือมีพฤติกรรมเปลี่ยนแปลงไปจนทำให้การปรับโครงสร้างกิจการไม่เกิดประโยชน์ต่อเจ้าหนี้หรือลูกหนี้ ให้รายงานพร้อมทั้งข้อเสนอแนะต่อคณะกรรมการบริหารโดยเร็ว

เมื่อคณะกรรมการบริหารพิจารณาแล้วเห็นด้วยกับความเห็นของผู้บริหารแผนหรือผู้กำกับดูแลการบริหารแผน ให้ขออนุมัติต่อคณะกรรมการเพื่อยุติการปรับโครงสร้างกิจการ และดำเนินการอย่างใดอย่างหนึ่งดังต่อไปนี้

(๑) ในกรณีที่ลูกหนี้เห็นชอบด้วย ให้ดำเนินการเลิกกิจการของลูกหนี้และขายทรัพย์สินทั้งปวงเพื่อนำเงินมาชำระหนี้แก่ บสท. ในกรณีนี้เมื่อ บสท. ได้รับชำระหนี้เท่าใด ให้หนี้ที่เหลือเป็นอันพับกันไป และให้บุคคลซึ่งค้ำประกันหนี้ดังกล่าวไว้เป็นอันหลุดพ้นจากการค้ำประกัน

(๒) ในกรณีที่ลูกหนี้ไม่เห็นชอบด้วยตาม (๑) ให้ บสท. ยื่นคำร้องต่อศาลเพื่อให้ศาลสั่งให้ลูกหนี้และผู้ค้ำประกันล้มละลาย และให้ศาลสั่งพิทักษ์ทรัพย์ของลูกหนี้และผู้ค้ำประกันเด็ดขาดทันที โดยไม่ต้องดำเนินการไต่สวน

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๒๓๕ บัญญัติว่า “การบัญญัติกฎหมายให้มีผลเป็นการเปลี่ยนแปลงหรือแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายว่าด้วยธรรมนูญศาลหรือวิธีพิจารณา

เพื่อใช้แก่คดีใดคดีหนึ่งโดยเฉพาะ จะกระทำมิได้” หลักการของมาตรา ๒๓๕ นี้ เป็นหลักกฎหมายสำคัญที่ได้มีการบัญญัติไว้เป็นครั้งแรกในมาตรา ๑๖๔ ต่อจากมาตรา ๑๖๓ ซึ่งห้ามจัดตั้งศาลขึ้นใหม่เพื่อพิจารณาคดีใดคดีหนึ่งโดยเฉพาะของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๔๘๒ ซึ่งมีเจตนารมณ์ที่จะป้องกันมิให้รัฐหรือผู้ถืออำนาจรัฐในขณะใดขณะหนึ่งบัญญัติกฎหมายให้มีผลเป็นการเปลี่ยนแปลงหรือแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายว่าด้วยธรรมนูญศาลหรือวิธีพิจารณาเพื่อใช้แก่คดีใดคดีหนึ่งโดยเฉพาะ ซึ่งผู้ถืออำนาจรัฐภายใต้รัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๔๗๕ คือ รัฐบาลของคณะราษฎรที่มีพันเอก พระยาพหลพลพยุหเสนา เป็นหัวหน้า และมีพันตรี หลวงพิบูลสงคราม เป็นผู้สนับสนุนได้เคยออกกฎหมายจัดตั้งศาลพิเศษและใช้วิธีการพิจารณาคดีกบฏเป็นกรณีพิเศษ เมื่อ พ.ศ. ๒๔๗๖ ซึ่งทำให้จำเลยในคดีดังกล่าว ถูกตัดสิทธิในการต่อสู้คดีอย่างเต็มที่ตามกฎหมายว่าด้วยธรรมนูญศาลโดยจำเลยในคดีนั้นไม่สามารถใช้สิทธิอุทธรณ์ฎีกาคดีได้อีกหลังจากถูกศาลพิเศษตัดสินแล้ว และหลักกฎหมายดังกล่าวนี้ได้รับการบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญฉบับ พ.ศ. ๒๔๗๕ แก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ. ๒๔๘๕ ด้วย เนื่องจากคณะรัฐบาลในปี ๒๔๘๕ นำโดย จอมพล ป. พิบูลสงคราม ยอมรับว่าหลักการห้ามจัดตั้งศาลพิเศษ และห้ามใช้วิธีการพิจารณาแก่คดีใดคดีหนึ่งโดยเฉพาะเป็นสิ่งถูกต้อง จึงทำให้หลักการนี้ได้รับการบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญฉบับต่างๆ มาอีกหลายฉบับ ดังนั้น เมื่อพิจารณาถึงที่มาและเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๓๕ แล้ว จะเห็นได้ว่า บทบัญญัติแห่งกฎหมายที่จะขัดต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๓๕ จะต้องเป็นบทบัญญัติที่มีผลเป็นการเปลี่ยนแปลงหรือแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายว่าด้วยธรรมนูญศาลหรือวิธีพิจารณาเพื่อใช้แก่คดีใดคดีหนึ่งโดยเฉพาะเท่านั้น เช่น บัญญัติกฎหมายขึ้นมาเพื่อใช้ในการดำเนินคดีกับบุคคลใดบุคคลหนึ่ง หรือคดีใดคดีหนึ่งเท่านั้น ดังได้ชี้ให้เห็นแล้วถึงกรณีกฎหมายจัดตั้งศาลพิจารณาและใช้วิธีพิจารณาเป็นพิเศษแก่คณะบุคคลที่ตกเป็นจำเลยในคดีกบฏ พ.ศ. ๒๔๗๖ เป็นต้น แต่ในกรณีของ มาตรา ๕๘ วรรคสี่ และมาตรา ๗๒ วรรคสอง (๒) ของพระราชกำหนดบรรษัทบริหารสินทรัพย์ไทย พ.ศ. ๒๕๕๔ เป็นการบัญญัติกฎหมายเพื่อกำหนดวิธีพิจารณาเป็นพิเศษแก่คดี “ที่มีลักษณะแห่งคดีประเภทเดียวกัน” คือ คดีที่อยู่ในบังคับของพระราชกำหนดนี้ทุกคดี จึงมิใช่เป็นการ “บัญญัติกฎหมายให้มีผลเป็นการเปลี่ยนแปลงหรือแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายว่าด้วยธรรมนูญศาลหรือวิธีพิจารณาเพื่อใช้แก่คดีใดคดีหนึ่งโดยเฉพาะ” ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๓๕

พิจารณาแล้วแม้ว่า บทบัญญัติในมาตรา ๕๘ วรรคสี่ และมาตรา ๗๒ วรรคสอง (๒) ของพระราชกำหนดดังกล่าวจะมีข้อความเสมือนบังคับให้ศาลสั่งพิทักษ์ทรัพย์เด็ดขาดของลูกหนี้หรือผู้ค้ำประกันแล้วแต่กรณี หรือสั่งให้ลูกหนี้และผู้ค้ำประกันล้มละลายและให้ศาลสั่งพิทักษ์ทรัพย์ของลูกหนี้เด็ดขาด

ทันทีโดยไม่ต้องดำเนินการใดส่วน เมื่อได้รับคำร้องจาก บสท. แต่คณะรัฐมนตรีก็ได้ชี้แจงถึงเจตนารมณ์ของบทบัญญัติทั้งสองมาตราดังกล่าวแล้วว่า ไม่ได้ต้องการตัดอำนาจศาลในการที่จะใช้ดุลยพินิจดำเนินการใดส่วนก่อนสั่งคดีแต่อย่างใด แต่ต้องการให้อำนาจศาลที่จะพิจารณาโดยไม่ต้องทำการใดส่วนได้เท่านั้น ดังนั้น ข้ออ้างของนายสัก ๆ และคณะ ซึ่งผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาเห็นด้วยว่าบทบัญญัติดังกล่าวเท่ากับเป็นการให้ บสท. มีอำนาจพิจารณาวินิจฉัยแทนศาล ว่าลูกหนี้และผู้ค้ำประกันต้องถูกพิทักษ์ทรัพย์โดยเด็ดขาดหรือไม่ โดยลูกหนี้และผู้ค้ำประกันไม่สามารถโต้แย้งได้จึงเป็นความเข้าใจผิดในเจตนารมณ์ของบทบัญญัติทั้งสองมาตราดังกล่าว ตามที่คณะรัฐมนตรีได้ชี้แจงให้ทราบแล้ว

ประเด็นที่สอง มาตรา ๑๑ ของพระราชกำหนดบรรษัทบริหารสินทรัพย์ไทย พ.ศ. ๒๕๕๔ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๗๖ หรือไม่

บทบัญญัติที่ผู้ร้องเห็นว่ามีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญตามคำร้องที่ส่งมานั้น ได้แก่ พระราชกำหนดบรรษัทบริหารสินทรัพย์ไทย พ.ศ. ๒๕๕๔ มาตรา ๑๑ มีข้อความบัญญัติไว้ดังต่อไปนี้

มาตรา ๑๑ ไม่ให้นำกฎหมายว่าด้วยการจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครองมาใช้บังคับแก่การดำเนินการเกี่ยวกับการบริหารสินทรัพย์ด้วยคุณภาพของ บสท. ตามพระราชกำหนดนี้ และการออกระเบียบหรือข้อบังคับ คำสั่ง คำวินิจฉัย การอนุญาต และการกระทำอื่นใดของคณะกรรมการและคณะกรรมการบริหาร อันเกี่ยวกับการบริหารสินทรัพย์ด้วยคุณภาพตามพระราชกำหนดนี้

บทบัญญัติของรัฐธรรมนูญที่ผู้ร้องอ้างว่าขัดหรือแย้ง ได้แก่ มาตรา ๒๗๖ มีข้อความบัญญัติไว้ดังต่อไปนี้

มาตรา ๒๗๖ ศาลปกครองมีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีที่เป็นข้อพิพาทระหว่างหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐที่อยู่ในบังคับบัญชาหรือในกำกับดูแลของรัฐบาลกับเอกชน หรือระหว่างหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐที่อยู่ในบังคับบัญชาหรือในกำกับดูแลของรัฐบาลด้วยกัน ซึ่งเป็นข้อพิพาทอันเนื่องมาจากการกระทำหรือการละเว้นการกระทำที่หน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐนั้น ต้องปฏิบัติตามกฎหมาย หรือเนื่องจากการกระทำหรือการละเว้นการกระทำที่หน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐนั้น ต้องรับผิดชอบในการปฏิบัติหน้าที่ตามกฎหมาย ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ

ให้มีศาลปกครองสูงสุดและศาลปกครองชั้นต้น และจะมีศาลปกครองชั้นอุทธรณ์ด้วยก็ได้
เหตุผลที่ผู้ร้องเห็นว่า บทบัญญัติของพระราชกำหนดดังกล่าวขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ
เนื่องจากเท่ากับไม่ให้ บสท. อยู่ในอำนาจของศาลปกครอง ทั้งๆ ที่ บสท. เป็นหน่วยงานของรัฐ ซึ่ง
อยู่ในกำกับดูแลของรัฐบาล ในขณะที่เจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ ที่บัญญัติให้จัดตั้งศาลปกครองก็เพื่อ
ให้มีอำนาจพิจารณาคดีปกครอง ระหว่างเอกชนกับหน่วยงานของรัฐ หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ หรือระหว่าง
หน่วยงานของรัฐ หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐด้วยกัน

อย่างไรก็ตาม ถ้าพิจารณาบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญในมาตรา ๒๗๖ ที่กำหนดอำนาจของ
ศาลปกครองไว้ จะเห็นว่า ในตอนท้ายของวรรคแรก ซึ่งบัญญัติเกี่ยวกับอำนาจการพิจารณาคดีของ
ศาลปกครองนั้น ได้เปิดโอกาสให้รัฐสภาบัญญัติกฎหมายกำหนดอำนาจของศาลปกครองได้อีกด้วย
ดังนั้น บทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญมาตรานี้ จึงเท่ากับเป็นการกำหนดหลักทั่วไปของอำนาจหน้าที่ของ
ศาลปกครองเท่านั้น ส่วนรายละเอียดนั้น รัฐธรรมนูญให้เป็นอำนาจของกฎหมายที่จะบัญญัติขึ้นมารองรับ
ซึ่งได้มีการตราพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง ฯ ขึ้นใช้บังคับตั้งแต่เดือน
ตุลาคม ๒๕๕๒ และบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญที่กำหนดให้อำนาจของศาลปกครองนี้ ก็ไม่ได้กำหนด
หรือจำกัดว่า ต้องเป็นเฉพาะพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง ฯ เท่านั้น
เนื่องจากรัฐธรรมนูญใช้คำว่า “ทั้งนี้ตามที่กฎหมายบัญญัติ” ดังนั้น กฎหมายใดๆ อาจจะบัญญัติเกี่ยวกับการ
ให้อำนาจหรือการจำกัดอำนาจในการพิจารณาคดีของศาลปกครองในเรื่องใดๆ ก็ได้

พิจารณาแล้วเห็นว่า มาตรา ๒๗๖ เป็นเพียงการบัญญัติหลักการทั่วไปของอำนาจหน้าที่ของ
ศาลปกครองเท่านั้นว่าให้อำนาจในการพิจารณาพิพากษาคดีที่เป็นข้อพิพาทระหว่างหน่วยราชการ
หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐที่อยู่ในบังคับบัญชาหรือ
ในกำกับดูแลของรัฐบาลกับเอกชน หรือระหว่างหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือ
ราชการส่วนท้องถิ่น หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐที่อยู่ในบังคับบัญชาหรือในกำกับดูแลของรัฐบาลด้วยกัน ฯลฯ
แต่มิใช่บทบัญญัติเด็ดขาดว่า คดีที่มีลักษณะดังกล่าว หรือที่เรียกว่า “คดีปกครอง” นั้น จะต้อง
นำขึ้นร้องต่อศาลปกครองทุกคดีไป ยังมีคดีที่อาจเข้าข่ายมาตรา ๒๗๖ นี้ ที่มีข้อยกเว้นตามกฎหมาย
ที่ไม่อยู่ในอำนาจของศาลปกครอง เช่น พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง ฯ
มาตรา ๘ วรรคสอง (๑) (๒) (๓) ซึ่งบัญญัติว่า

“เรื่องดังต่อไปนี้ไม่อยู่ในอำนาจศาลปกครอง

(๑) การดำเนินการเกี่ยวกับวินัยทหาร

(๒) การดำเนินการของคณะกรรมการตุลาการตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการฝ่ายตุลาการ

(๓) คดีที่อยู่ในอำนาจของศาลเยาวชนและครอบครัว ศาลแรงงาน ศาลภาษีอากร ศาลทรัพย์สินทางปัญญาและการค้าระหว่างประเทศ ศาลล้มละลาย หรือศาลชำนาญพิเศษอื่น”

ดังนั้น การที่พระราชกำหนดบรรษัทบริหารสินทรัพย์ไทย ฯ หรือกฎหมายอื่นที่มีศักดิ์เท่ากับพระราชบัญญัติ จะได้กำหนดประเภทของ “คดี” ที่จะไม่อยู่ในอำนาจของศาลปกครอง หรือมิให้นำพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง ฯ มาใช้ ตามที่กำหนดไว้ในมาตรา ๑๑ ก็ย่อมทำได้ เนื่องจากพระราชกำหนดฉบับดังกล่าวถือเป็น “กฎหมาย” ที่สามารถ “บัญญัติ” ข้อยกเว้นได้เช่นเดียวกับพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง ฯ ซึ่งเท่ากับเป็นการเพิ่มประเภทของคดีที่ไม่อยู่ในอำนาจของศาลปกครองนอกเหนือจากที่กำหนดไว้ในมาตรา ๕ วรรคสอง (๑) (๒) (๓)

นอกจากนั้น คณะรัฐมนตรีได้ชี้แจงถึงเจตนารมณ์ของบทบัญญัติ มาตรา ๑๑ ไว้ด้วยว่า ข้อพิพาทเกี่ยวกับการดำเนินงานของ บสท. แม้ว่าอาจจะเป็นข้อพิพาทระหว่างหน่วยงานของรัฐกับเอกชนก็ตาม แต่ก็ไม่ได้มีลักษณะเป็นคดีปกครองโดยตรง เนื่องจาก บสท. แม้จะเป็นองค์กรของรัฐและเป็นนิติบุคคล แต่ บสท. ก็ไม่สามารถใช้อำนาจรัฐบังคับกับลูกหนี้ด้วยตนเองได้ และต้องใช้วิธีการเจรจากับลูกหนี้เหมือนกับเจ้าหนี้คนหนึ่ง ในการปรับโครงสร้างหนี้ หรือทำแผนฟื้นฟูกิจการของลูกหนี้ เป็นต้น ดังนั้น แม้มาตรา ๑๑ ของพระราชกำหนดบรรษัทบริหารสินทรัพย์ไทย ฯ บัญญัติไม่ให้นำกฎหมายว่าด้วยการจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง มาใช้บังคับเกี่ยวกับการบริหารสินทรัพย์ด้วยคุณภาพของ บสท. ตามพระราชกำหนดบรรษัทบริหารสินทรัพย์ไทย ฯ แต่ก็ไม่ได้ทำให้ บสท. อยู่นอกเหนืออำนาจของศาลยุติธรรม ซึ่งมีความเชี่ยวชาญในการพิจารณาคดีแพ่งโดยเฉพาะคดีล้มละลายมากกว่าศาลปกครองเสียอีก ดังนั้น เมื่อมาตรา ๑๑ บัญญัติไว้ดังกล่าวแล้ว ข้อพิพาทในลักษณะดังกล่าวย่อมอยู่ในอำนาจของศาลยุติธรรมตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๓๑ ซึ่งบัญญัติให้ศาลยุติธรรมมีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีทั้งปวง เว้นแต่คดีที่รัฐธรรมนูญ หรือกฎหมายบัญญัติให้อยู่ในอำนาจของศาลอื่น

อาศัยเหตุผลดังกล่าว จึงวินิจฉัยในประเด็นที่หนึ่งว่า มาตรา ๕๘ วรรคสี่ และมาตรา ๗๒ วรรคสอง (๒) ของพระราชกำหนดบรรษัทบริหารสินทรัพย์ไทย พ.ศ. ๒๕๕๔ ไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๓๕ เนื่องจากเป็นบทบัญญัติที่ใช้บังคับแก่คดีทุกคดีที่เข้าหลักเกณฑ์ตามพระราชกำหนดนี้ มิใช่เป็นการกำหนดวิธีพิจารณาเพื่อใช้แก่คดีใดคดีหนึ่งโดยเฉพาะ และศาลยังมีอำนาจใช้ดุลยพินิจในการไต่สวนก่อนจะมีคำสั่งพิทักษ์ทรัพย์เด็ดขาดตามคำร้องของ บสท. ได้

และวินิจฉัยในประเด็นที่สองว่า มาตรา ๑๑ ของพระราชกำหนดบรรษัทบริหารสินทรัพย์ไทย พ.ศ. ๒๕๕๔ ไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๗๖ เนื่องจากเป็นบทกฎหมายเฉพาะที่ยกเว้นหลักทั่วไปเกี่ยวกับอำนาจการพิจารณาของศาลปกครองตามรัฐธรรมนูญ และพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๕๒ และมีได้ตัดสิทธิของประชาชนผู้เป็นลูกหนี้ที่จะนำคดีขึ้นสู่ศาลยุติธรรม ซึ่งมีความเชี่ยวชาญในการพิจารณาคดีที่มีลักษณะเป็นคดีแพ่งที่จะเกิดขึ้นระหว่าง บสท. กับลูกหนี้

ดังนั้น มาตรา ๑๑ มาตรา ๕๘ วรรคสี่ และมาตรา ๗๒ วรรคสอง (๒) ของพระราชกำหนดบรรษัทบริหารสินทรัพย์ไทย พ.ศ. ๒๕๕๔ จึงไม่มีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ

ศาสตราจารย์ ดร.กระมล ทองธรรมชาติ

ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ