

คำวินิจฉัยของ นายอรรถ หวังอ้อมกลาง ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

ที่ ๓๓/๒๕๕๕

วันที่ ๑๑ ตุลาคม ๒๕๕๕

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

ข้อเท็จจริงได้ความว่า สมาชิกวุฒิสภาประกอบด้วย นายสั ก กอแสงเรือง กับพวกรวม ๑๑๖ คน ยื่นคำร้องต่อผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาว่า พระราชกำหนดบรรษัทบริหารสินทรัพย์ไทย พ.ศ. ๒๕๕๔ มีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ กล่าวคือ การจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕ ประกอบกับมาตรา ๔๘ มาตรา ๕๐ และมาตรา ๘๗ จะกระทำได้ก็แต่โดยอาศัยอำนาจ ตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย แต่พระราชกำหนดบรรษัทบริหารสินทรัพย์ไทย ๑ ให้อำนาจแก่คณะกรรมการ บสท. เด็ดขาด ทำให้สิทธิของบุคคลในทรัพย์สินและเสรีภาพของบุคคลไม่ได้รับการคุ้มครองและ ไม่เป็นการสนับสนุนระบบเศรษฐกิจแบบเสรี โดยอาศัยกลไกตลาดกำกับดูแลให้มีการแข่งขันอย่างเป็นธรรม นอกจากนั้น การออกพระราชกำหนดดังกล่าวก็ระบุเหตุผล ไม่เข้าองค์ประกอบของรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕ มาตรา ๔๘ มาตรา ๕๐ และมาตรา ๘๗ ซึ่งไม่เป็นไปตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ

พระราชกำหนดบรรษัทบริหารสินทรัพย์ไทย ๑ มาตรา ๕๘ วรรคสี่ บัญญัติให้ บสท. ยื่นคำร้อง ต่อศาลเพื่อสั่งพิทักษ์ทรัพย์เด็ดขาดของลูกหนี้หรือผู้ค้ำประกัน แล้วแต่กรณี โดยไม่ต้องดำเนินการไต่สวน และมาตรา ๗๒ (๒) บัญญัติให้ บสท. ยื่นคำร้องต่อศาลเพื่อให้ศาลสั่งให้ลูกหนี้และผู้ค้ำประกันล้มละลาย และให้ศาลสั่งพิทักษ์ทรัพย์ของลูกหนี้และผู้ค้ำประกันเด็ดขาดทันทีโดยไม่ต้องดำเนินการไต่สวนเป็นการให้ อำนาจแก่ บสท. สามารถพิจารณาวินิจฉัยให้ลูกหนี้และผู้ค้ำประกันเป็นบุคคลล้มละลาย โดยกำหนดให้ ศาลมีคำสั่งพิทักษ์ทรัพย์ของลูกหนี้และผู้ค้ำประกันเด็ดขาด และสั่งให้ลูกหนี้และผู้ค้ำประกันเป็นบุคคล ล้มละลายโดยไม่ต้องไต่สวน เป็นการให้ บสท. ใช้อำนาจตุลาการแทนศาล มีอำนาจเหนือศาลสามารถ วินิจฉัยให้ลูกหนี้และผู้ค้ำประกันเป็นบุคคลล้มละลายได้ทำให้ศาลไม่อาจใช้อำนาจดำเนินการไต่สวนเพื่อหา ความจริง และไม่อาจใช้ดุลยพินิจอย่างอิสระได้

ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๗๖ บัญญัติให้ การพิจารณาพิพากษาข้อพิพาทระหว่างหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ ราชการส่วนท้องถิ่น หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐกับเอกชนหรือประชาชนเป็นอำนาจ

ของศาลปกครอง แต่พระราชกำหนดดังกล่าว มาตรา ๑๑ กลับห้ามมิให้ฟ้องและดำเนินคดีในศาลปกครอง โดยที่ศาลยุติธรรม ก็ไม่มีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีปกครอง เพราะรัฐธรรมนูญบัญญัติให้คดีปกครอง อยู่ในอำนาจของศาลปกครองแล้ว พระราชกำหนดบรรษัทบริหารสินทรัพย์ไทย ฯ มาตรา ๑๑ จึงขัดกับรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๗๖

ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาจึงอาศัยอำนาจตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๕๘ เสนอเรื่องพร้อมความเห็น เพื่อให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยปัญหาตามพระราชกำหนดบรรษัทบริหารสินทรัพย์ไทย ฯ ว่า การที่มาตรา ๕๘ วรรคสี่ ที่บัญญัติให้ บสท. ดำเนินการยื่นคำร้องต่อศาลเพื่อสั่งพิทักษ์ทรัพย์เด็ดขาด ของลูกหนี้หรือผู้ค้ำประกัน และมาตรา ๗๒ (๒) ที่บัญญัติให้ บสท. ยื่นคำร้องต่อศาลเพื่อให้ศาล สั่งให้ลูกหนี้และผู้ค้ำประกันล้มละลาย และให้ศาลสั่งพิทักษ์ทรัพย์ของลูกหนี้และผู้ค้ำประกันเด็ดขาดทันที โดยไม่ต้องดำเนินการไต่สวน นั้น เป็นการจำกัดอำนาจศาล เป็นการให้ บสท. มีอำนาจพิจารณาวินิจฉัย แทนศาล อันเป็นการบัญญัติเปลี่ยนแปลงวิธีพิจารณาคดีล้มละลายเพื่อใช้แก่คดี บสท. โดยเฉพาะ เพราะศาล ไม่อาจพิจารณาไต่สวนหาความจริงตามพระราชบัญญัติล้มละลาย พุทธศักราช ๒๕๔๓ มาตรา ๑๔ ได้ พระราชกำหนดบรรษัทบริหารสินทรัพย์ไทย ฯ ทั้งสองมาตราดังกล่าว ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๓๕ หรือไม่ และการที่พระราชกำหนดบรรษัทบริหารสินทรัพย์ไทย ฯ มาตรา ๑๑ บัญญัติ ไม่ให้นำกฎหมายว่าด้วยการจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครองมาใช้บังคับแก่การดำเนินการ เกี่ยวกับการบริหารสินทรัพย์ด้วยคุณภาพของ บสท. ตามพระราชกำหนดนี้ และการออกระเบียบหรือ ข้อบังคับ คำสั่ง คำวินิจฉัย การอนุญาต และการกระทำอื่นใดของคณะกรรมการและคณะกรรมการ บริหารอันเกี่ยวกับการบริหารสินทรัพย์ด้วยคุณภาพตามพระราชกำหนดนี้ โดยไม่ให้ บสท. อยู่ในอำนาจ ของศาลปกครองเมื่อเกิดกรณีพิพาทระหว่าง บสท. กับเอกชน หรือหน่วยงานของรัฐอื่น ทำให้ ไม่สามารถฟ้องหรือดำเนินคดีกับ บสท. ต่อศาลปกครอง หรือศาลยุติธรรมได้นั้น ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๗๖ หรือไม่

ศาลรัฐธรรมนูญมีคำสั่งให้รับคำร้องของผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาไว้ดำเนินการและให้รับไว้ พิจารณาวินิจฉัยต่อไป โดยให้ส่งสำเนาคำร้องดังกล่าวไปยังนายกรัฐมนตรี พร้อมทั้งรับฟังคำชี้แจง ของนายสัก กอแสงเรือง และผู้อำนวยการสำนักงานเศรษฐกิจการคลัง

คณะรัฐมนตรีได้ชี้แจงเป็นหนังสือ และนายสถิตย์ ลิ่มพงศ์พันธุ์ ผู้อำนวยการสำนักงานเศรษฐกิจ การคลัง กระทรวงการคลัง ชี้แจงด้วยวาจา ได้ความทำนองเดียวกันว่า เนื่องจากประเทศประสบกับภาวะ วิฤติทางเศรษฐกิจ ลูกหนี้สถาบันการเงินไม่สามารถชำระหนี้ได้ สถาบันการเงินมีหนี้ที่ไม่ก่อให้เกิดรายได้ จำนวนมาก ทำให้กระทบต่อการดำเนินงานของสถาบันการเงิน รัฐบาลจึงเห็นความจำเป็นต้องจัดตั้ง

หน่วยงานกลางขึ้นเพื่อแก้ปัญหาทั้งเจ้าหน้าที่และลูกหนี้โดยเร่งด่วน โดยเฉพาะอย่างยิ่งในกรณีที่ลูกหนี้
ด้วยคุณภาพที่มีเจ้าหน้าที่เกินหนึ่งรายขึ้นไป ด้วยเหตุนี้ในหลักการจึงได้มีวิธีแก้ไขปัญหานี้ด้วยคุณภาพ
โดยการรวมหนี้ด้วยคุณภาพที่มีอยู่ทั้งหมดมาไว้ในที่เดียวกัน แล้วให้อำนาจพิเศษในการดำเนินการเพื่อให้
กระบวนการต่างๆ ในการแก้ปัญหาเป็นไปโดยรวดเร็ว ดังนั้น จึงต้องมีอำนาจพิเศษตามกฎหมายสำหรับการ
การดำเนินการ คณะรัฐมนตรีจึงได้อาศัยอำนาจตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๘ ตราพระราชกำหนด
บรรษัทบริหารสินทรัพย์ไทย ฯ ขึ้น ส่วนการที่พระราชกำหนดบรรษัทบริหารสินทรัพย์ไทย ฯ มาตรา ๕๘
วรรคสี่ บัญญัติให้ บสท. ดำเนินการยื่นคำร้องต่อศาลเพื่อสั่งพิทักษ์ทรัพย์เด็ดขาดของลูกหนี้หรือ
ผู้ค้ำประกันโดยไม่ต้องดำเนินการไต่สวน และให้ศาลและเจ้าพนักงานพิทักษ์ทรัพย์ดำเนินการตามกฎหมาย
ว่าด้วยล้มละลายต่อไปโดยเร็ว นั้น ไม่ได้เป็นบทบังคับศาลให้ต้องสั่งพิทักษ์ทรัพย์เด็ดขาดโดยไม่ต้อง
ทำการไต่สวน และ บสท. ก็ไม่ได้ใช้อำนาจแทนศาล เมื่อ บสท. ยื่นคำร้องต่อศาลเพื่อพิจารณาแล้ว
หากศาลเห็นว่ายังไม่ได้ความชัดเจนพอ ศาลก็มีอำนาจไต่สวนหรือให้คู่กรณีคัดค้านได้ แล้วศาลก็จะ
พิจารณาสั่งเองตามที่เห็นสมควร และเป็นกรณีใช้บังคับกับสินทรัพย์ด้วยคุณภาพของลูกหนี้ทุกรายที่ บสท.
รับโอนมาตามพระราชกำหนดนี้ไม่ได้ใช้กับคดีใดคดีหนึ่งโดยเฉพาะ ตามข้อเท็จจริง หนี้สินที่โอนมา
จะเป็นสินทรัพย์ด้วยคุณภาพที่ลูกหนี้ไม่สามารถชำระหนี้ได้แล้ว เพราะลูกหนี้ส่วนใหญ่มีสินทรัพย์ไม่พอกับ
หนี้สิน หรือมีแนวโน้มว่าเป็นคนมีหนี้สินล้มพันตัว เมื่อรับโอนสินทรัพย์ดังกล่าวมาแล้ว บสท. จะพิจารณา
โดยละเอียด ถ้าเห็นว่ารายได้ต้องปรับโครงสร้างหนี้ก็แสดงว่า ถ้าไม่มีการปรับโครงสร้างหนี้ก็จะชำระหนี้
ไม่ได้ และจะล้มละลายในที่สุด พระราชกำหนดบรรษัทบริหารสินทรัพย์ไทย ฯ มาตรา ๕๘ วรรคสี่
จึงบัญญัติให้อำนาจ บสท. ดำเนินการยื่นคำร้องต่อศาลในกรณีลูกหนี้ไม่ให้ความร่วมมือในการปรับ
โครงสร้างหนี้และกรณียกย้ายถ่ายเททรัพย์สิน ซึ่งก็ไม่ได้มีอำนาจมากไปกว่านี้ รวมทั้งบัญญัติให้อำนาจ
ศาลสั่งพิทักษ์ทรัพย์เด็ดขาด โดยไม่ต้องทำการไต่สวนได้ เพื่อปกป้องสินทรัพย์ และป้องกันไม่ให้เกิด
การยกย้ายถ่ายเททรัพย์สินของลูกหนี้และผู้ค้ำประกัน และกรณีการยกย้ายถ่ายเททรัพย์สินนี้ ก็เข้า
ตามข้อสันนิษฐานของมาตรา ๘ แห่งพระราชบัญญัติล้มละลาย ฯ ซึ่งศาลก็สั่งพิทักษ์ทรัพย์เด็ดขาด
ได้อยู่แล้ว

กรณีตามมาตรา ๗๒ เป็นเรื่องที่มีความจำเป็นต้องปรับโครงสร้างกิจการ เพราะจากการตรวจสอบ
สินทรัพย์ด้วยคุณภาพ ลูกหนี้มีสินทรัพย์ไม่พอกับหนี้สิน จนไม่สามารถดำเนินกิจการต่อไปได้ การปรับ
โครงสร้างหนี้เพียงอย่างเดียวไม่เพียงพอ จะต้องมีการปรับโครงสร้างกิจการด้วย ถ้าลูกหนี้ไม่เห็นด้วยกับ
การปรับโครงสร้างกิจการ จะทำให้กระบวนการยืดเยื้อ และไม่เป็นผลดีต่อลูกหนี้ ดังนั้น มาตรา ๗๒ (๒)
จึงได้กำหนดให้ บสท. ยื่นคำร้องต่อศาลเพื่อให้ศาลสั่งให้ลูกหนี้และผู้ค้ำประกันล้มละลาย และให้ศาล

สิ่งพิทักษ์ทรัพย์สินของลูกหนี้และผู้ค้าประกันเด็ดขาดทันทีโดยไม่ต้องทำการไต่สวน ทั้งนี้ ก็เพื่อให้มีการดำเนินคดีกับลูกหนี้เป็นคดีล้มละลายต่อไป ประกอบกับก่อนที่จะเสนอคำร้องต่อศาลนั้นได้ผ่านขั้นตอนการตรวจสอบมาแล้วจากผู้บริหารหรือผู้กำกับดูแลแผน คณะกรรมการบริหารและคณะกรรมการ บสท. โดย บสท. ต้องเสนอพยานหลักฐาน และเหตุผลของบุคคลดังกล่าวทั้งหมดเพื่อให้ศาลพิจารณาด้วยแล้วจึงอาจไม่จำเป็นต้องไต่สวน และเมื่อศาลสิ่งพิทักษ์ทรัพย์สินของลูกหนี้และผู้ค้าประกันเด็ดขาดแล้วก็ต้องดำเนินการต่อไปตามกฎหมายว่าด้วยล้มละลาย ซึ่งอาจนำไปสู่การประนอมหนี้ การยกเลิกคำสั่งพิทักษ์ทรัพย์สินเด็ดขาดหรือการสั่งให้ลูกหนี้เป็นบุคคลล้มละลาย อย่างไรก็ตาม ศาลก็ยังมีอำนาจทำการไต่สวนได้ถ้าเห็นสมควร ดังเหตุผลที่ได้กล่าวมาแล้วในตอนต้นที่เกี่ยวกับมาตรา ๕๘ วรรคสี่ นอกจากนี้ มาตรา ๗๒ (๒) มิใช่เป็นบทบังคับศาลให้ต้องสั่งลูกหนี้และผู้ค้าประกันล้มละลายทันที ศาลยังมีอำนาจใช้ดุลยพินิจดำเนินการต่อไปตามกฎหมายว่าด้วยล้มละลาย และเป็นบทบัญญัติของกฎหมายที่ใช้บังคับกับสินทรัพย์ด้อยคุณภาพของลูกหนี้ทุกรายที่ บสท. รับโอนมาตามพระราชกำหนดบรรษัทบริหารสินทรัพย์ไทย ฯ มิได้ใช้กับคดีใดคดีหนึ่งโดยเฉพาะ มาตรา ๕๘ วรรคสี่ และมาตรา ๗๒ (๒) จึงไม่ขัดต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๓๕

กรณีมาตรา ๑๑ นั้น ตามพระราชกำหนดบรรษัทบริหารสินทรัพย์ไทย ฯ เป็นเรื่องที่ บสท. รับโอนสิทธิที่ไม่ก่อให้เกิดรายได้ของสถาบันการเงินมาดำเนินการแล้วบังคับชำระหนี้ เป็นเรื่องทางแพ่งไม่ได้ใช้อำนาจในลักษณะทางปกครอง หากมีข้อพิพาทจากการดำเนินการของ บสท. ก็ควรให้ศาลยุติธรรมเป็นผู้พิจารณาคดี การที่มาตรา ๑๑ บัญญัติไม่ให้นำกฎหมายว่าด้วยการจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครองมาใช้บังคับกับการดำเนินการเกี่ยวกับการบริหารสินทรัพย์ด้อยคุณภาพของ บสท. และการกระทำของคณะกรรมการ บสท. อันเกี่ยวกับการบริหารสินทรัพย์ด้อยคุณภาพนั้น แม้จะเป็นการจำกัดสิทธิของบุคคล แต่ก็อยู่ในวงจำกัด โดยห้ามฟ้องศาลปกครองเฉพาะการกระทำที่เกี่ยวกับการบริหารและการออกคำสั่งเกี่ยวกับสินทรัพย์ด้อยคุณภาพเท่านั้น เพราะเป็นกรณีมีความจำเป็นเร่งด่วนในการแก้ไขปัญหาเศรษฐกิจของประเทศ ซึ่งกระทำได้ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕ ประกอบกับมาตรา ๒๗๖ ซึ่งเป็นบทบัญญัติกำหนดเขตอำนาจของศาลปกครอง กำหนดให้คดีที่เป็นข้อพิพาทระหว่างฝ่ายปกครองกับเอกชนที่จะอยู่ในอำนาจพิจารณาของศาลปกครอง เป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติคดีที่ไม่อยู่ในอำนาจของศาลปกครองย่อมอยู่ในอำนาจของศาลยุติธรรม ตามมาตรา ๒๗๑ พระราชกำหนดบรรษัทบริหารสินทรัพย์ไทย ฯ มาตรา ๑๑ จึงไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๗๖

นายศักดิ์ กอแสงเรือง สมาชิกวุฒิสภา กรุงเทพมหานคร ชี้แจงต่อศาลรัฐธรรมนูญว่า

มาตรา ๑๑ ซึ่งว่าด้วยการดำเนินการเกี่ยวกับสินทรัพย์ด้วยคุณภาพของ บสท. นั้น การออกระเบียบ ข้อบังคับ คำสั่ง คำวินิจฉัย การอนุญาต และการกระทำอื่นใดของคณะกรรมการและคณะกรรมการบริหาร จะได้รับการยกเว้นไม่ให้นำมาใช้กฎหมายว่าด้วยการจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง หมายความว่า การกระทำของคณะกรรมการและคณะกรรมการบริหารอยู่นอกเหนือการบังคับใช้กฎหมายว่าด้วยการจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครองที่รับรองสิทธิของบุคคล รับรองอำนาจของศาลปกครองที่จะพิจารณาวินิจฉัยคดีที่เป็นข้อโต้แย้งข้อพิพาทระหว่างหน่วยงานของรัฐ เจ้าหน้าที่ของรัฐกับประชาชน ทำให้ บสท. อยู่นอกเหนือการตรวจสอบ อยู่นอกเหนือการถ่วงดุล ไม่ต้องรับผิดชอบ และไม่ต้องถูกฟ้องศาล ไม่เพียงแต่มาตรา ๒๗๖ เรื่องศาลปกครองเท่านั้น มาตรา ๖๒ ก็บัญญัติรับรองสิทธิของบุคคลที่จะฟ้องหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ หรือองค์กรอื่นของรัฐได้ มาตรา ๒๕ การจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลที่รัฐธรรมนูญรับรองไว้ ต้องอาศัยอำนาจตามที่รัฐธรรมนูญให้ไว้ และเท่าที่จำเป็นเท่านั้น และจะกระทบกระเทือนสาระสำคัญของสิทธิไม่ได้ การกระทำที่ไม่ได้ถูกตรวจสอบทำให้เกิดความเสียหายแก่ประเทศ เช่น กรณีที่เกิดขึ้นใน ปรส. ซึ่งได้ก่อหนี้มากมาย และวางกฎเกณฑ์ที่ไม่ชอบธรรมหลายประการ มาตรา ๑๑ จึงน่าจะขัดกับรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๗๖ มาตรา ๖๒ และ มาตรา ๒๕

มาตรา ๕๘ วรรคสี่ เป็นกรณีที่ถูกหนี้หรือผู้ค้ำประกันไม่ให้ความร่วมมือกับ บสท. ในการปรับโครงสร้างหนี้ ตามที่ บสท. สั่ง หรือยกย้ายถ่ายเทหรือปิดบังซ่อนเร้นทรัพย์สินของตนให้ บสท. ยื่นคำร้องต่อศาลเพื่อสั่งพิทักษ์ทรัพย์เด็ดขาดของลูกหนี้หรือผู้ค้ำประกันโดยไม่ต้องไต่สวน ส่วนมาตรา ๗๒ (๒) เป็นกรณีที่ผู้บริหารแผนหรือผู้กำกับดูแลการบริหารแผนเห็นว่า ไม่ได้เป็นไปตามแผนหรือถ้าบริหารแผนต่อไป จะทำให้เกิดหนี้สินแก่ลูกหนี้มากขึ้น หรือมีพฤติการณ์เปลี่ยนแปลงไป จนทำให้การปรับโครงสร้างกิจการไม่เกิดประโยชน์ต่อเจ้าหนี้หรือลูกหนี้ ก็สามารถรายงานต่อคณะกรรมการบริหารถ้าคณะกรรมการบริหารเห็นชอบก็สามารถอนุมัติต่อคณะกรรมการเพื่อยุติการปรับโครงสร้างกิจการ กรณีลูกหนี้ไม่เห็นชอบด้วยการยุติหรือการขายทรัพย์สินเพื่อชำระหนี้ให้กับ บสท. บสท. ก็มีสิทธิยื่นคำร้องต่อศาลเพื่อให้ศาลสั่งพิทักษ์ทรัพย์ของลูกหนี้และผู้ค้ำประกันโดยไม่ต้องไต่สวน ทั้งสองมาตราดังกล่าวหมายความว่า กรณีที่ไม่ให้ความร่วมมือ หรือกรณีที่ไม่เห็นชอบตามที่ บสท. สั่ง บสท. สามารถยื่นคำร้องต่อศาลให้สั่งพิทักษ์ทรัพย์เด็ดขาด ให้เป็นบุคคลล้มละลายได้ โดยไม่ต้องไต่สวน การที่จะพิทักษ์ทรัพย์บุคคล การจะให้บุคคลกลายเป็นคนล้มละลาย ถือว่าเป็นเรื่องร้ายแรง ถ้าคณะกรรมการของ บสท. มีอำนาจกระทำได้โดยลำพัง และศาลจะต้องทำตามโดยไม่สามารถใช้ดุลยพินิจได้ น่าจะขัดต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๓๕ เพราะเป็นการบัญญัติกฎหมายให้มีผลเป็นการเปลี่ยนแปลงหรือแก้ไข

เพิ่มเติมกฎหมายว่าด้วยธรรมนูญศาลหรือวิธีพิจารณาเพื่อใช้สำหรับคดีใดคดีหนึ่งโดยเฉพาะ และน่าจะขัด
มาตรา ๒๖ เกี่ยวกับการใช้อำนาจรัฐ ซึ่งจะต้องคำนึงถึงศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ สิทธิ และเสรีภาพ
ตามที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญด้วย

มีปัญหาต้องพิจารณาวินิจฉัยว่า

๑. พระราชกำหนดบรรษัทบริหารสินทรัพย์ไทย ฯ มาตรา ๑๑ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ
มาตรา ๒๗๖ หรือไม่

๒. พระราชกำหนดบรรษัทบริหารสินทรัพย์ไทย ฯ มาตรา ๕๘ วรรคสี่ และมาตรา ๗๒
วรรคสอง (๒) ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๓๕ หรือไม่

ตามปัญหาข้อแรกที่ว่า พระราชกำหนดบรรษัทบริหารสินทรัพย์ไทย ฯ มาตรา ๑๑ ขัดหรือ
แย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๗๖ หรือไม่

รัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๗๖ วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า “ศาลปกครองมีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดี
ที่เป็นข้อพิพาทระหว่างหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น หรือ
เจ้าหน้าที่ของรัฐที่อยู่ในบังคับบัญชาหรือในกำกับดูแลของรัฐบาลกับเอกชน หรือระหว่างหน่วยราชการ
หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐที่อยู่ในบังคับบัญชาหรือ
ในกำกับดูแลของรัฐบาลด้วยกัน ซึ่งเป็นข้อพิพาทอันเนื่องมาจากการกระทำหรือการละเว้นการกระทำ
ที่หน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐนั้น
ต้องปฏิบัติตามกฎหมาย หรือเนื่องจากการกระทำหรือการละเว้นการกระทำที่หน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ
รัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐนั้น ต้องรับผิดชอบในการปฏิบัติหน้าที่
ตามกฎหมาย ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ”

พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๕๒ มาตรา ๕
วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า “ศาลปกครองมีอำนาจพิจารณาพิพากษาหรือมีคำสั่งในเรื่องดังต่อไปนี้

(๑) คดีพิพาทเกี่ยวกับการที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำการโดยไม่ชอบด้วย
กฎหมายไม่ว่าจะเป็นการออกกฎ คำสั่ง หรือการกระทำอื่นใด เนื่องจากกระทำโดยไม่มีอำนาจหรือ
นอกเหนืออำนาจหน้าที่หรือไม่ถูกต้องตามกฎหมาย หรือโดยไม่ถูกต้องตามรูปแบบขั้นตอน หรือวิธี
การอันเป็นสาระสำคัญที่กำหนดไว้สำหรับการกระทำนั้น หรือโดยไม่สุจริต หรือมีลักษณะเป็นการเลือก
ปฏิบัติที่ไม่เป็นธรรม หรือมีลักษณะเป็นการสร้างขั้นตอนโดยไม่จำเป็นหรือสร้างภาระให้เกิดกับประชาชน
เกินสมควร หรือเป็นการใช้ดุลยพินิจโดยมิชอบ

(๒) คดีพิพาทเกี่ยวกับการที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติ หรือปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควร

.....
.....

ฯลฯ”

บรรดาสอง บัญญัติว่า “เรื่องดังต่อไปนี้ไม่อยู่ในอำนาจศาลปกครอง

(๑) การดำเนินการเกี่ยวกับวินัยทหาร

(๒) การดำเนินการของคณะกรรมการตุลาการตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการฝ่ายตุลาการ

(๓) คดีที่อยู่ในอำนาจของศาลเยาวชนและครอบครัว ศาลแรงงาน ศาลภาษีอากร ศาลทรัพย์สินทางปัญญาและการค้าระหว่างประเทศ ศาลล้มละลาย หรือศาลชำนาญพิเศษอื่น”

พระราชกำหนดบรรษัทบริหารสินทรัพย์ไทย ฯ มาตรา ๑๑ บัญญัติว่า “ไม่ให้นำกฎหมายว่าด้วยการจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครองมาใช้บังคับแก่การดำเนินการเกี่ยวกับการบริหารสินทรัพย์ด้วยคุณภาพของ บสท. ตามพระราชกำหนดนี้ และการออกระเบียบหรือข้อบังคับ คำสั่ง คำวินิจฉัย การอนุญาต และการกระทำอื่นใดของคณะกรรมการและคณะกรรมการบริหารอันเกี่ยวกับการบริหารสินทรัพย์ด้วยคุณภาพ ตามพระราชกำหนดนี้”

พิจารณาแล้วเห็นว่า รัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๗๖ บัญญัติถึงเขตอำนาจของศาลปกครองโดยกำหนดประเภทและลักษณะคดีไว้ให้แตกต่างไปจากเขตอำนาจของศาลอื่น นอกจากประเภทคดีที่ระบุไว้แล้ว ตอนท้ายของบทบัญญัติมาตรา ๒๗๖ ยังบัญญัติไว้อีกว่า ... ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ ...ซึ่งแสดงว่า อาจมีการบัญญัติกฎหมายในภายหลังให้คดีประเภทใดอยู่ในอำนาจของศาลปกครองที่จะพิจารณาพิพากษาเป็นคดีปกครองได้ นอกจากนั้น พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๕๒ มาตรา ๕ บรรดาสอง ก็ได้บัญญัติเป็นข้อยกเว้นไว้ไม่ให้คดีที่เกี่ยวกับวินัยทหาร การดำเนินการของคณะกรรมการตุลาการตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการฝ่ายตุลาการและคดีที่อยู่ในอำนาจของศาลเยาวชนและครอบครัว ศาลแรงงาน ศาลภาษีอากร ศาลทรัพย์สินทางปัญญาและการค้าระหว่างประเทศ ศาลล้มละลาย หรือศาลชำนาญพิเศษอื่น ๆ คดีทั้งสามประเภทดังกล่าวแม้จะเป็นข้อพิพาทระหว่างหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ ... ฯลฯ ... ก็ได้รับยกเว้นไม่ต้องอยู่ในอำนาจของศาลปกครองเมื่อพิจารณาถึงเหตุผลความจำเป็นในการที่คณะรัฐมนตรีออกพระราชกำหนดเพื่อแก้ไขปัญหาเศรษฐกิจ โดยเร่งด่วน เพื่อประโยชน์ทั้งเจ้าหน้าที่และลูกหนี้ สถาบันการเงิน โดยเฉพาะอย่างยิ่งในกรณีลูกหนี้

ด้วยคุณภาพมีเจ้าหน้าที่เกินหนึ่งราย การแก้ปัญหาโดยการรวมหนี้ด้วยคุณภาพที่มีอยู่ทั้งหมดมาไว้ในที่เดียวกัน แล้วให้อำนาจพิเศษดำเนินการตามพระราชกำหนดนี้ คณะรัฐมนตรีจึงมีอำนาจออกพระราชกำหนดได้ และพระราชกำหนดบรรษัทบริหารสินทรัพย์ไทย ฯ มีอำนาจในวงเขตจำกัดโดยห้ามฟ้องศาลปกครอง เฉพาะการกระทำที่เกี่ยวกับการบริหารและการออกคำสั่งเกี่ยวกับหนี้ด้วยคุณภาพเท่านั้น พระราชกำหนดบรรษัทบริหารสินทรัพย์ไทย ฯ มาตรา ๑๑ จึงไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๗๖

ตามปัญหาข้อต่อมาที่ว่า พระราชกำหนดบรรษัทบริหารสินทรัพย์ไทย ฯ มาตรา ๕๘ วรรคสี่ และมาตรา ๗๒ วรรคสอง (๒) ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๓๕ หรือไม่

รัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๓๕ บัญญัติว่า “การบัญญัติกฎหมายให้มีผลเป็นการเปลี่ยนแปลง หรือแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายว่าด้วยธรรมนูญศาลหรือวิธีพิจารณาเพื่อใช้แก่คดีใดคดีหนึ่งโดยเฉพาะจะกระทำมิได้”

พระราชกำหนดบรรษัทบริหารสินทรัพย์ไทย ฯ มาตรา ๕๘ วรรคสี่ บัญญัติว่า “ถ้าลูกหนี้ หรือผู้ค้ำประกันไม่ให้ความร่วมมือกับ บสท. ในการปรับโครงสร้างหนี้ตามที่ บสท. สั่ง โดยที่ตนอยู่ในฐานะที่จะดำเนินการได้ หรือยกย้ายถ่ายเทหรือปิดบังซ่อนเร้นทรัพย์สินของตน ให้ บสท. ดำเนินการยื่นคำร้องต่อศาลเพื่อสั่งพิทักษ์ทรัพย์เด็ดขาดของลูกหนี้หรือผู้ค้ำประกัน แล้วแต่กรณี โดยไม่ต้องดำเนินการไต่สวน และให้ศาลและเจ้าพนักงานพิทักษ์ทรัพย์ดำเนินการตามกฎหมายว่าด้วยล้มละลายต่อไปโดยเร็ว”

มาตรา ๗๒ วรรคสอง (๒) บัญญัติว่า “ในกรณีที่ลูกหนี้ไม่เห็นชอบด้วยตาม (๑) ให้ บสท. ยื่นคำร้องต่อศาลเพื่อให้ศาลสั่งให้ลูกหนี้และผู้ค้ำประกันล้มละลาย และให้ศาลสั่งพิทักษ์ทรัพย์ของลูกหนี้และผู้ค้ำประกันเด็ดขาดทันที โดยไม่ต้องดำเนินการไต่สวน”

พระราชบัญญัติล้มละลาย พุทธศักราช ๒๔๘๓ มาตรา ๑๔ บัญญัติว่า “ในการพิจารณาคดีล้มละลายตามคำฟ้องของเจ้าหนี้ นั้น ศาลต้องพิจารณาเอาความจริงตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา ๘ หรือมาตรา ๑๐ ถ้าศาลพิจารณาได้ความจริง ให้ศาลมีคำสั่งพิทักษ์ทรัพย์ของลูกหนี้เด็ดขาด แต่ถ้าไม่มีความจริงหรือลูกหนี้นำสืบได้ว่าอาจชำระหนี้ได้ทั้งหมดหรือมีเหตุอื่นที่ไม่ควรให้ลูกหนี้ล้มละลาย ให้ศาลยกฟ้อง”

พิจารณาแล้ว เห็นว่า ตามพระราชกำหนดบรรษัทบริหารสินทรัพย์ไทย ฯ มาตรา ๕๘ วรรคสี่ เป็นกรณีลูกหนี้หรือผู้ค้ำประกันไม่ให้ความร่วมมือกับ บสท. หรือยกย้ายถ่ายเทหรือปิดบังซ่อนเร้นทรัพย์สินของตน ก็ให้ บสท. ยื่นคำร้องต่อศาลเพื่อสั่งพิทักษ์ทรัพย์เด็ดขาดของลูกหนี้หรือผู้ค้ำประกัน โดยไม่ต้องไต่สวน สำหรับมาตรา ๗๒ วรรคสอง (๒) เป็นกรณีที่ผู้บริหารแผนหรือผู้กำกับดูแลการบริหารแผนเห็นว่าการปรับโครงสร้างกิจการไม่เกิดประโยชน์ต่อเจ้าหนี้หรือลูกหนี้ และรายงาน

ขออนุมัติต่อคณะกรรมการ บสท. เพื่อยุติการปรับโครงสร้างกิจการและ บสท. เห็นว่า ควรยุติการปรับโครงสร้างกิจการ แต่ลูกหนี้ไม่เห็นชอบด้วย บสท. ก็มีสิทธิยื่นคำร้องต่อศาลเพื่อให้ศาลสั่งพิทักษ์ทรัพย์ของลูกหนี้และผู้ค้ำประกัน โดยไม่ต้องไต่สวน การที่พระราชกำหนดบรรษัทบริหารสินทรัพย์ไทย ฯ มาตรา ๕๘ วรรคสี่ และมาตรา ๗๒ วรรคสอง (๒) บัญญัติให้ บสท. ยื่นคำร้องต่อศาลเพื่อพิจารณาสั่งโดยไม่ต้องไต่สวนนั้นเป็นการจำกัดอำนาจศาล ทำให้ศาลไม่มีอำนาจใช้ดุลยพินิจไต่สวน ไม่มีอิสระในการพิจารณาคดี และเป็นการให้ บสท. ใช้อำนาจในทางตุลาการแทนศาล หรือไม่ พิจารณาแล้วเห็นว่า พระราชกำหนดนี้ที่บัญญัติว่า “ไม่ต้องดำเนินการไต่สวน” นั้น ไม่ได้เป็นบทบังคับโดยเด็ดขาดว่า ศาลจะทำการไต่สวนไม่ได้ ศาลคงมีดุลยพินิจในการพิจารณาพิพากษาว่า คำร้องมีเหตุผล หรือมีหลักฐานเพียงพอให้สั่งได้ตามคำร้อง หรือไม่ ถ้าเห็นว่าคำร้องไม่มีเหตุผลหรือไม่มีหลักฐานเพียงพอที่จะสั่ง ก็ชอบที่จะทำการไต่สวนและมีคำสั่ง จะสั่งตามคำร้องของ บสท. หรือสั่งยกคำร้องก็ยอมทำได้ สำหรับกรณีตามมาตรา ๗๒ วรรคสอง (๒) นั้น บสท. ได้พิจารณาผ่านมาหลายขั้นตอนและเมื่อเสนอมาก็เสนอความเห็นพร้อมพยานหลักฐาน ศาลน่าจะพิจารณาสั่งได้โดยแทบจะไม่มี ความจำเป็นต้องไต่สวนก่อนกรณีตามมาตรา ๕๘ วรรคสี่ และมาตรา ๗๒ วรรคสอง (๒) พอจะเทียบได้กับประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง มาตรา ๒๑ ที่ว่า กรณีที่กฎหมายบัญญัติให้ศาลต้องทำการไต่สวนก่อนมีคำสั่ง ถ้าศาลเห็นสมควร จะไม่ไต่สวนก็ได้ หรือกรณีที่กฎหมายบัญญัติให้ศาลไม่ต้องทำการไต่สวนก่อนมีคำสั่ง ถ้าศาลเห็นสมควรจะไต่สวนก่อนมีคำสั่งก็ได้ กรณีไม่ใช่เป็นการบัญญัติกฎหมายให้มีผลเป็นการเปลี่ยนแปลงหรือแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายว่าด้วยธรรมนูญศาลหรือวิธีพิจารณาตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๓๕

อาศัยเหตุผลดังกล่าวข้างต้น จึงวินิจฉัยว่า

๑. พระราชกำหนดบรรษัทบริหารสินทรัพย์ไทย ฯ มาตรา ๑๑ ไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๗๖

๒. พระราชกำหนดบรรษัทบริหารสินทรัพย์ไทย ฯ มาตรา ๕๘ วรรคสี่ มาตรา ๗๒ วรรคสอง (๒) ไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๓๕

นายอูระ หวังอ้อมกลาง

ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ