

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

### ๑. ความเป็นมาและข้อเท็จจริงโดยสรุป

นายสัก กอแสงเรือง และคณะ รวม ๑๑๖ คน ยื่นหนังสือร้องเรียนต่อผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาว่า พระราชกำหนดบรรษัทบริหารสินทรัพย์ไทย พ.ศ. ๒๕๔๔ มีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ ในประเด็น (๑) มีบทบัญญัติบางประการจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคล แม้รัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๙ ประกอบมาตรา ๔๘ มาตรา ๕๐ และมาตรา ๘๗ จะบัญญัติให้กระทำได้โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย (๒) มีบทบัญญัติที่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ ได้แก่ มาตรา ๕๘ วรรคสี่ และ มาตรา ๗๒ (๒) ในกรณีที่ให้บรรษัทบริหารสินทรัพย์ไทย (บสท.) ยื่นคำร้องต่อศาลเพื่อสั่งพิทักษ์ทรัพย์เด็ดขาดของลูกหนี้และผู้ค้ำประกัน โดยไม่ต้องดำเนินการไต่สวน (๓) บทบัญญัติมาตรา ๑๑ ขัดกับรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๗๖ เนื่องจากเป็นบทบัญญัติที่ห้ามมิให้ฟ้องและดำเนินคดีที่ศาลปกครอง

ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาเห็นว่า พระราชกำหนดบรรษัทบริหารสินทรัพย์ไทยฯ มาตรา ๑๑ มาตรา ๕๘ วรรคสี่ และมาตรา ๗๒ (๒) มีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ จึงเสนอเรื่องพร้อมด้วยความเห็นต่อศาลรัฐธรรมนูญเพื่อพิจารณาวินิจฉัย ด้วยเหตุผลดังนี้

๑. พระราชกำหนดบรรษัทบริหารสินทรัพย์ไทยฯ มาตรา ๕๘ วรรคสี่ และมาตรา ๗๒ (๒) เป็นบทบัญญัติเปลี่ยนแปลงไม่ศาลต้องพิจารณาเอาความจริงก่อนที่จะมีคำสั่งพิทักษ์ทรัพย์เด็ดขาดของลูกหนี้หรือผู้ค้ำประกัน เป็นการบัญญัติบังคับให้ศาลต้องสั่งพิทักษ์ทรัพย์เด็ดขาดของลูกหนี้และผู้ค้ำประกันทันทีเมื่อ บสท. ยื่นคำร้องต่อศาล โดยไม่ต้องไต่สวนคำร้องของ บสท. เท่ากับเป็นการให้ บสท. มีอำนาจพิจารณาวินิจฉัยแทนศาล อันเป็นการบัญญัติเปลี่ยนแปลงวิธีพิจารณาคดีล้มละลายเพื่อใช้บังคับแก่คดี บสท. โดยเฉพาะ ทำให้ศาลไม่สามารถพิจารณาไต่สวนหาความจริงตามพระราชบัญญัติล้มละลาย มาตรา ๑๔ ได้

๒. พระราชกำหนดบรรษัทบริหารสินทรัพย์ไทยฯ มาตรา ๑๑ บัญญัติไม่ให้นำกฎหมายว่าด้วยการจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครองมาใช้บังคับแก่การดำเนินการเกี่ยวกับการบริหารสินทรัพย์ด้วยคุณภาพของ บสท. และการออกระเบียบหรือข้อบังคับ คำสั่ง คำวินิจฉัย การอนุญาต และการกระทำอื่นใดของคณะกรรมการและคณะกรรมการบริหารอันเกี่ยวกับการบริหารสินทรัพย์ด้วยคุณภาพ เท่ากับเป็นการบัญญัติไม่ให้ บสท. อยู่ในอำนาจของศาลปกครอง จึงเป็นกรณีบทบัญญัติดังกล่าวขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๗๖

### ๒. ประเด็นเบื้องต้น

ศาลรัฐธรรมนูญมีอำนาจรับเรื่องดังกล่าวไว้พิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๙๘ หรือไม่ ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาแล้วเห็นว่า กรณีนี้ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาได้พิจารณาแล้วมีความเห็นว่า พระราชกำหนดบรรษัทบริหารสินทรัพย์ไทยฯ มาตรา ๑๑ มาตรา ๕๘ วรรคสี่ และมาตรา ๗๒ (๒)

มีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ และเสนอเรื่องพร้อมความเห็นต่อศาลรัฐธรรมนูญเพื่อพิจารณา วินิจฉัย จึงเป็นไปตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๙๘ ศาลรัฐธรรมนูญมีอำนาจรับเรื่องไว้พิจารณาวินิจฉัยได้

### ๓. ประเด็นที่ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัย

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

ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาแล้วกำหนดประเด็นพิจารณาวินิจฉัยเป็น ๒ ประเด็น คือ ๑) พระราชกำหนด บรรษัทบริหารสินทรัพย์ไทยฯ มาตรา ๑๑ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๗๖ หรือไม่ และ ๒) พระราชกำหนดบรรษัทบริหารสินทรัพย์ไทยฯ มาตรา ๕๘ วรรคสี่ และมาตรา ๗๒ วรรคสอง (๒) ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๓๕ หรือไม่

ประเด็นที่หนึ่ง พิจารณาแล้วเห็นว่า รัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๗๖ ได้บัญญัติถึงขอบเขตอำนาจ ของศาลปกครอง ลักษณะของข้อพิพาทและคู่กรณีในคดี โดยมีเจตนารมณ์เพื่อแบ่งแยกเขตอำนาจ ของศาลปกครองออกจากศาลอื่นให้ชัดเจนขึ้น โดยรายละเอียดให้เป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติ คำว่า “ตามที่กฎหมายบัญญัติ” นั้น หมายถึง กฎหมายว่าด้วยการจัดตั้งศาลปกครองฯ ซึ่งบัญญัติเรื่องอำนาจ ของศาลปกครองไว้โดยตรง นอกจากนั้นแล้วยังหมายความรวมถึงกฎหมายอื่นที่บัญญัติเรื่องอำนาจ ของศาลปกครองหรือการฟ้องคดีปกครองด้วย เมื่อพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ มาตรา ๙ ได้บัญญัติ เป็นข้อยกเว้นไว้ว่า คดีที่อยู่ในอำนาจของศาลเยาวชนและครอบครัว ศาลแรงงาน ศาลภาษีอากร ศาลทรัพย์สินทางปัญญาและการค้าระหว่างประเทศ ศาลล้มละลาย หรือศาลชำนาญพิเศษอื่น ไม่อยู่ในอำนาจ ของศาลปกครอง และพระราชกำหนดบรรษัทบริหารสินทรัพย์ไทยฯ ซึ่งเป็นกฎหมายที่บัญญัติเรื่องอำนาจ ของศาลปกครองด้วยเช่นเดียวกันตามมาตรา ๑๑ ได้บัญญัติไม่ให้นำกฎหมายว่าด้วยการจัดตั้งศาลปกครองฯ มาใช้บังคับในสองกรณี คือ กรณีการดำเนินการเกี่ยวกับการบริหารสินทรัพย์ด้วยคุณภาพของ บสท. และ กรณีการออกระเบียบหรือข้อบังคับ คำสั่ง คำวินิจฉัย การอนุญาต และการกระทำอื่นใดของคณะกรรมการ และคณะกรรมการบริหารอันเกี่ยวกับการบริหารสินทรัพย์ด้วยคุณภาพจึงเป็นเฉพาะสองกรณีนี้เท่านั้น ที่ไม่อยู่ในอำนาจศาลปกครอง ดังนั้น การที่พระราชกำหนดบรรษัทบริหารสินทรัพย์ไทยฯ มาตรา ๑๑ บัญญัติไม่ให้นำกฎหมายว่าด้วยการจัดตั้งศาลปกครองฯ มาใช้บังคับสองกรณีดังกล่าว จึงเป็นการบัญญัติ ในรายละเอียดว่าด้วยอำนาจของศาลปกครองในส่วนของการพิจารณาพิพากษาคดีเกี่ยวกับสินทรัพย์ ด้วยคุณภาพ ซึ่งรัฐธรรมนูญบัญญัติให้กระทำได้เช่นเดียวกับที่พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ มาตรา ๙ ได้บัญญัติรายละเอียดว่าด้วยอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีของศาลปกครอง รวมทั้งข้อยกเว้นเรื่องที่ไม่อยู่ใน อำนาจศาลปกครอง

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

ประเด็นที่สอง พิจารณาแล้วเห็นว่า การที่พระราชกำหนดบริษัทบริหารสินทรัพย์ไทยฯ มาตรา ๕๘ วรรคสี่ บัญญัติให้ศาลสั่งพิทักษ์ทรัพย์เด็ดขาดของลูกหนี้หรือผู้ค้ำประกัน โดยไม่ต้องดำเนินการไต่สวน และ มาตรา ๗๒ วรรคสอง (๒) บัญญัติให้ศาลสั่งพิทักษ์ทรัพย์ของลูกหนี้และผู้ค้ำประกันเด็ดขาดทันทีโดยไม่ต้อง ดำเนินการไต่สวนนั้น มีผลเป็นการเปลี่ยนแปลงหรือแก้ไขเพิ่มเติมวิธีพิจารณาคดีล้มละลาย เพราะพระราชบัญญัติ ล้มละลายฯ มาตรา ๑๔ บัญญัติให้ศาลต้องพิจารณาเอาความจริงก่อนมีคำสั่ง แต่พระราชกำหนด บริษัทบริหารสินทรัพย์ไทยฯ มีเจตนารมณ์เพื่อให้การดำเนินการเกี่ยวกับการบริหารสินทรัพย์ด้วยคุณภาพ เป็นไปโดยรวดเร็ว เพื่อรักษาความมั่นคงทางเศรษฐกิจของประเทศ โดยบทบัญญัติมาตรา ๕๘ วรรคสี่ และ มาตรา ๗๒ วรรคสอง (๒) ใช้บังคับกับคดีที่มีการฟ้องร้องเกี่ยวกับสินทรัพย์ด้วยคุณภาพของลูกหนี้ทุกราย ที่ บสท. รับโอนมาตามพระราชกำหนดนี้ มิได้ใช้แก่คดีใดคดีหนึ่งโดยเฉพาะ ดังนั้น การบัญญัติพระราชกำหนด บริษัทบริหารสินทรัพย์ไทยฯ มาตรา ๕๘ วรรคสี่ และมาตรา ๗๒ วรรคสอง (๒) แม้มีผลเป็น การเปลี่ยนแปลงหรือแก้ไขเพิ่มเติมวิธีพิจารณาคดีล้มละลาย แต่มิได้ใช้แก่คดีใดคดีหนึ่งโดยเฉพาะ จึงไม่ครบ องค์ประกอบตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๓๕

ประเด็นนี้ ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยโดยตุลาการศาลรัฐธรรมนูญเสียงข้างมาก ๑๐ ต่อ ๓ เสียง ว่า พระราชกำหนดบริษัทบริหารสินทรัพย์ไทยฯ มาตรา ๕๘ วรรคสี่ และมาตรา ๗๒ วรรคสอง (๒) ไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๓๕ จึงไม่มีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ

#### **๔. ผลคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ**

ศาลรัฐธรรมนูญจึงวินิจฉัยด้วยเสียงข้างมากกว่า พระราชกำหนดบริษัทบริหารสินทรัพย์ไทย พ.ศ. ๒๕๔๔ มาตรา ๑๑ ไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๗๖ และพระราชกำหนดบริษัทบริหาร สินทรัพย์ไทย พ.ศ. ๒๕๔๔ มาตรา ๕๘ วรรคสี่ และมาตรา ๗๒ วรรคสอง (๒) ไม่ขัดหรือแย้ง ต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๓๕ จึงไม่มีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ

องค์คณะตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ นายอิสสระ นิติทัณฑ์ประภาศ นายกระมล ทองธรรมชาติ นายจุมพล ณ สงขลา พลโท จุล อติเรก นายปรีชา เฉลิมวณิช นายผัน จันทรปาน นายมงคล สระแก้ว นายสุจิต บุญบงการ นายสุจินดา ยงสุนทร นายสุวิทย์ ธีรพงษ์ นายอนันต์ เกตุวงศ์ นายอมร รักษาสัตย์ และนายอูระ หวังอ้อมกลาง

**หมายเหตุ** ประกาศราชกิจจานุเบกษา ฉบับกฤษฎีกา เล่ม ๑๑๙ ตอนที่ ๕๑ ก วันที่ ๓๑ พฤษภาคม ๒๕๔๕

ย่อโดย นายสาโรช โชติพันธ์  
กลุ่มงานคดี ๔