

ความเห็นในการวินิจฉัยคดีส่วนตน
ของ นายเฉลิมพล เอกอรุณ ตูลาการศาลรัฐธรรมนูญ

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 (๑) (๒) และ (๕) มาตรา ๑๙๗ มาตรา ๑๙๘ มาตรา ๒๑๑ และมาตรา ๒๑๘ หรือไม่

ความเห็น

พระราชกำหนดบรรษัทบริหารสินทรัพย์ไทย พ.ศ. ๒๕๔๔ มีเจตนารมณ์เพื่อแก้ไขปัญหาการค้างชำระหนี้ของลูกหนี้ของสถาบันการเงินของรัฐและเอกชนให้เป็นไปอย่างรวดเร็ว โดยให้ลูกหนี้ซึ่งรับโอนมาอยู่ในฐานะที่สามารถชำระหนี้ที่ค้างชำระได้ และสามารถดำเนินกิจการของตนต่อไปได้อย่างมีประสิทธิภาพ และเจ้าหนี้ได้รับชำระหนี้ อันส่งผลให้สินเชื่อที่ไม่ก่อให้เกิดรายได้หมดสิ้นลงหรือเหลือน้อยที่สุด และไม่ก่อให้เกิดความเสียหายแก่สถาบันการเงินจนไม่สามารถดำเนินกิจการต่อไปได้ ซึ่งเป็น การสร้างเสถียรภาพให้แก่เศรษฐกิจและระบบสถาบันการเงิน โดยที่บทบัญญัติของพระราชกำหนด

บรรษัทบริหารสินทรัพย์ไทย พ.ศ. ๒๕๔๔ จะมีบทบัญญัติกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีบริหารสินทรัพย์ ด้วยคุณภาพ โดยให้บรรษัทบริหารสินทรัพย์ไทย ซึ่งเป็นหน่วยงานของรัฐมีอำนาจบังคับจำหน่ายทรัพย์สิน ที่เป็นหลักประกันของลูกหนี้ซึ่งบรรษัทบริหารสินทรัพย์ไทยได้รับโอนหนี้มาจากสถาบันการเงิน ที่เป็นเจ้าหนี้เดิมมาบริหารเพื่อบังคับชำระหนี้ โดยไม่ต้องฟ้องเป็นคดีแพ่งต่อศาลยุติธรรม

พระราชกำหนดบรรษัทบริหารสินทรัพย์ไทย พ.ศ. ๒๕๔๔ มาตรา ๗๔ ถึงมาตรา ๘๒ เป็นบทบัญญัติในหมวด ๔ การบริหารสินทรัพย์ด้วยคุณภาพ ส่วนที่ ๓ การจำหน่ายทรัพย์สิน ที่เป็นหลักประกัน โดยพระราชกำหนดบรรษัทบริหารสินทรัพย์ไทย พ.ศ. ๒๕๔๔ มาตรา ๗๔ และมาตรา ๗๕ เป็นบทบัญญัติที่กำหนดหลักเกณฑ์การบังคับจำหน่ายหรือบังคับจำหน่ายกับทรัพย์สิน ที่เป็นหลักประกันสำหรับสินทรัพย์ด้วยคุณภาพของบรรษัทบริหารสินทรัพย์ไทย ซึ่งต้องดำเนินการ ตามขั้นตอนที่กำหนด กล่าวคือ ต้องมีหนังสือบอกกล่าวให้ลูกหนี้และผู้จำหน่ายหรือผู้จำหน่ายทราบ และขอให้ชำระหนี้ภายในเวลาหนึ่งเดือนนับแต่วันที่ได้รับหนังสือบอกกล่าว โดยจะต้องระบุด้วยว่า หากไม่ชำระหนี้ภายในระยะเวลาที่กำหนด บรรษัทบริหารสินทรัพย์ไทยจะบังคับชำระหนี้ในสินทรัพย์ ด้วยคุณภาพตามมาตรา ๗๔ และถ้าลูกหนี้ ผู้จำหน่าย หรือผู้จำหน่าย ไม่ชำระหนี้ภายในกำหนดเวลาดังกล่าว ก็ให้บรรษัทบริหารสินทรัพย์ไทยมีอำนาจดำเนินการจำหน่ายทรัพย์สินที่เป็นหลักประกันได้ตามมาตรา ๗๕ ในการจำหน่ายทรัพย์สินที่เป็นหลักประกัน พระราชกำหนดบรรษัทบริหารสินทรัพย์ไทย พ.ศ. ๒๕๔๔ มาตรา ๗๖ กำหนดวิธีการจำหน่ายทรัพย์สินที่เป็นหลักประกันของลูกหนี้ไว้ ๓ วิธี คือ (๑) โดยวิธีการ ขายทอดตลาด (๒) โดยวิธีอื่น ถ้าเห็นว่าเป็นประโยชน์กับบรรษัทบริหารสินทรัพย์ไทย และลูกหนี้มากกว่า การขายทอดตลาด และ (๓) โดยวิธีรับโอนทรัพย์สินนั้นมาเป็นของบรรษัทบริหารสินทรัพย์ไทย ในราคาไม่น้อยกว่าราคาที่จะพึงได้รับจากการขายทอดตลาดแทนการจำหน่าย และก่อนที่บรรษัท บริหารสินทรัพย์ไทย จะดำเนินการจำหน่ายทรัพย์สินที่เป็นหลักประกันของลูกหนี้ พระราชกำหนด บรรษัทบริหารสินทรัพย์ไทย พ.ศ. ๒๕๔๔ มาตรา ๗๗ ได้กำหนดเงื่อนไขว่าบรรษัทบริหารสินทรัพย์ไทย ต้องประกาศล่วงหน้าไม่น้อยกว่าสิบห้าวันก่อนวันจำหน่าย โดยลงโฆษณาในระบบเครือข่ายคอมพิวเตอร์ และในหนังสือพิมพ์รายวันที่แพร่หลายอย่างน้อยหนึ่งฉบับเป็นเวลาติดต่อกันไม่น้อยกว่าสามวัน และการประกาศล่วงหน้าดังกล่าวให้ถือว่าเป็นการบอกกล่าวการโอนทรัพย์สินแก่ลูกหนี้ ผู้จำหน่าย ผู้จำหน่าย ผู้ค้าประกัน และบุคคลซึ่งมีส่วนได้เสียในทรัพย์สินนั้นทราบเกี่ยวกับการโอนทรัพย์สินดังกล่าวแล้ว

นอกจากนี้พระราชกำหนดบรรษัทบริหารสินทรัพย์ไทย พ.ศ. ๒๕๔๔ มาตรา ๗๘ ได้กำหนด วิธีการคัดค้านการจำหน่ายทรัพย์สิน โดยบุคคลผู้มีส่วนได้เสีย หรืออาจจะเสียประโยชน์ ซึ่งมีข้อต่อสู้

เกี่ยวกับทรัพย์สินที่จำหน่าย สามารถยื่นคำคัดค้านและชี้แจงเหตุผลในการคัดค้าน พร้อมด้วยหลักฐานที่เกี่ยวข้องต่อบรรษัทบริหารสินทรัพย์ไทย ก่อนวันจำหน่ายทรัพย์สินไม่น้อยกว่าสามวันทำการ โดยให้คณะกรรมการบริหารพิจารณาคำคัดค้านโดยเร็ว ถ้าเห็นว่าคำคัดค้านมีเหตุผลสมควรก็ให้คณะกรรมการบริหารสั่งยุติการจำหน่ายทรัพย์สินไว้ก่อนจนกว่าจะมีการพิสูจน์สิทธิในทรัพย์สินที่จะจำหน่ายให้เสร็จสิ้น แต่ถ้าเห็นว่าไม่มีเหตุผลสมควร ก็ให้สั่งยกคำคัดค้านพร้อมทั้งแจ้งให้ผู้คัดค้านทราบและดำเนินการจำหน่ายทรัพย์สินนั้นต่อไป ในกรณีที่ไม่มีคำคัดค้านภายในกำหนดเวลาดังกล่าว คือ ก่อนวันจำหน่ายทรัพย์สินไม่น้อยกว่า ๓ วันทำการ ให้ถือว่าลูกหนี้ ผู้จำนอง ผู้จำนำ ผู้ค้ำประกัน และบุคคลซึ่งมีส่วนได้เสียในทรัพย์สินนั้น ได้ให้ความยินยอมการจำหน่ายทรัพย์สินนั้นแล้ว ในกรณีที่มีผู้คัดค้านภายในกำหนดเวลาและคณะกรรมการบริหารได้ยกคำคัดค้าน พระราชกำหนดบรรษัทบริหารสินทรัพย์ไทย พ.ศ. ๒๕๔๔ มาตรา ๗๙ ได้ให้สิทธิผู้เสียหายที่คัดค้านสามารถเรียกร้องให้บรรษัทบริหารสินทรัพย์ไทย ชดใช้ค่าเสียหายจากเงินที่ได้รับจากการจำหน่ายทรัพย์สิน ถ้าหากพิสูจน์ได้ว่าตนมีสิทธิเหนือทรัพย์สินนั้นดีกว่าลูกหนี้หรือผู้จำนองหรือผู้จำนำ และต้องพิสูจน์ให้ได้ว่าตนไม่มีหน้าที่ต้องรับผิดชอบในหนี้ของลูกหนี้ ในการเรียกร้องให้ชดใช้ค่าเสียหายในกรณีนี้ ผู้เสียหายต้องยื่นคำขอต่อศาลภายในกำหนดสามเดือนนับแต่วันที่ได้มีการจำหน่ายทรัพย์สินนั้น

ในส่วนของการนำเงินที่ได้จากการขายทรัพย์สินมาชำระหนี้ พระราชกำหนดบรรษัทบริหารสินทรัพย์ไทย พ.ศ. ๒๕๔๔ มาตรา ๘๐ กำหนดว่า เมื่อมีการจำหน่ายทรัพย์สินที่เป็นหลักประกันของลูกหนี้แล้ว ให้บรรษัทบริหารสินทรัพย์ไทยหักค่าใช้จ่ายในการจำหน่ายทรัพย์สินเสียก่อน แล้วจึงนำส่วนที่เหลือชำระหนี้ที่ลูกหนี้มีอยู่กับบรรษัทบริหารสินทรัพย์ไทย หากยังมีเงินคงเหลือสุทธิเท่าใดให้ส่งคืนให้แก่ลูกหนี้ หรือผู้จำนองหรือผู้จำนำ แล้วแต่กรณี แต่ถ้าหากยังมีหนี้ค้างชำระอยู่เท่าใด ให้นำความในมาตรา ๕๘ วรรคสาม มาใช้บังคับกับหนี้ที่ค้างอยู่นั้นโดยอนุโลม กล่าวคือ หากผู้ค้ำประกันได้ยอมตนชำระหนี้ส่วนที่เหลือไม่น้อยกว่าสองในสาม หรือในจำนวนที่น้อยกว่านั้นตามที่คณะกรรมการบริหารของบรรษัทบริหารสินทรัพย์ไทยกำหนด ก็ให้ลูกหนี้และผู้ค้ำประกันเป็นอันหลุดพ้นจากหนี้้นั้น ทั้งนี้ ในการจำหน่ายทรัพย์สินตามวิธีการที่กำหนดไว้ในมาตรา ๗๖ พระราชกำหนดบรรษัทบริหารสินทรัพย์ไทย พ.ศ. ๒๕๔๔ มาตรา ๘๑ และมาตรา ๘๒ ให้ความคุ้มครองผู้ซื้อ และบรรษัทบริหารสินทรัพย์ไทย ผู้เป็นเจ้าของหนี้โดยสิทธิของผู้ซื้อทรัพย์สินโดยสุจริต หรือกรณีบรรษัทบริหารสินทรัพย์ไทย รับโอนทรัพย์สินนั้นมาเป็นของตนไม่เสียไป ถึงแม้ภายหลังจะพิสูจน์ได้ว่าทรัพย์สินนั้นมีเจ้าของลูกหนี้ โดยห้ามมิให้บุคคลใดขอหักกลบลบหนี้ที่มีอยู่กับลูกหนี้จากจำนวนเงินที่ได้จากการจำหน่ายทรัพย์สินนั้น และห้ามมิให้มีการฟ้องร้องต่อศาลเพื่อขอให้เพิกถอนการจำหน่ายทรัพย์สินตามวิธีการที่กำหนดไว้ในมาตรา ๗๖

การที่ผู้ร้องอ้างว่า พระราชกำหนดบรรษัทบริหารสินทรัพย์ไทย พ.ศ. ๒๕๔๔ มาตรา ๗๔ มาตรา ๗๕ มาตรา ๗๖ มาตรา ๗๗ มาตรา ๗๘ มาตรา ๗๙ มาตรา ๘๐ มาตรา ๘๑ และมาตรา ๘๒ เป็นบทบัญญัติให้สิทธิและอำนาจแก่บรรษัทบริหารสินทรัพย์ไทย ในการกำหนดระยะเวลาบังคับจำนองหรือบังคับจำนำกับทรัพย์สินที่เป็นหลักประกันสำหรับสินทรัพย์ด้อยคุณภาพ ของลูกหนี้และผู้จำนองหรือผู้จำนำชำระหนี้ภายในระยะเวลาที่บรรษัทบริหารสินทรัพย์ไทยกำหนด หรือให้อำนาจบรรษัทบริหารสินทรัพย์ไทย สามารถรับโอนทรัพย์สินนั้นไว้ในราคาไม่น้อยกว่าราคาที่จะพึงได้รับ จากการขายทอดตลาดแทนการจำหน่ายหรือบังคับทรัพย์สินจำนองเป็นของบรรษัทบริหารสินทรัพย์ไทย หรือกำหนดหลักเกณฑ์ใด ๆ ได้โดยไม่ต้องเป็นไปตามกระบวนการและวิธีการของศาลยุติธรรมในกรณี การบังคับจำนองและขายทอดตลาด ซึ่งขัดต่อหลักการแบ่งแยกอำนาจอธิปไตย หลักนิติธรรม อันเป็นการเอื้ออำนวยให้บรรษัทบริหารสินทรัพย์ไทยในฐานะองค์กรของรัฐใช้อำนาจโดยไม่คำนึงถึงศักดิ์ศรี ความเป็นมนุษย์ จำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลที่รัฐธรรมนูญนี้รับรองไว้ ขัดต่อหลักความเสมอภาค โดยเป็นการเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมต่อบุคคล อีกทั้งมิได้ให้โอกาสลูกหนี้ได้รับการพิจารณา อย่างเปิดเผยโดยศาล และก้าวล่วงอำนาจตุลาการโดยไม่ดำเนินการภายใต้กระบวนการของศาลยุติธรรมนั้น

พิจารณาแล้วเห็นว่า การที่บรรษัทบริหารสินทรัพย์ไทย มีอำนาจบริหารสินทรัพย์ด้อยคุณภาพ และบังคับจำนองทรัพย์สินที่เป็นหลักประกันของลูกหนี้ที่บรรษัทบริหารสินทรัพย์ไทย ได้รับโอนนี้ มาจากสถาบันการเงินมาบริหารเพื่อบังคับชำระหนี้ เป็นวิธีการเฉพาะเพื่อฟื้นฟูเศรษฐกิจของประเทศ พระราชกำหนดบรรษัทบริหารสินทรัพย์ไทย พ.ศ. ๒๕๔๔ เป็นกฎหมายพิเศษ กฎหมายพิเศษย่อมมีผล เป็นการยกเว้นกฎหมายทั่วไป บทบัญญัติของพระราชกำหนดดังกล่าวมิได้ขัดต่อหลักการแบ่งแยกอำนาจอธิปไตย หลักนิติธรรม ศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ สิทธิและเสรีภาพ และประเพณีการปกครองระบอบประชาธิปไตย อันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๒ มาตรา ๓ มาตรา ๔ มาตรา ๖ มาตรา ๗ มิได้เป็นเรื่องการใช้อำนาจขององค์กร โดยไม่คำนึงถึงศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ สิทธิ และเสรีภาพ หรือเป็นการจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคล ที่รัฐธรรมนูญนี้รับรองไว้ ไม่กระทบต่อศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ หรือการใช้สิทธิและเสรีภาพ ไม่เป็นการจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลที่รัฐธรรมนูญรับรองไว้ โดยเป็นการปฏิบัติอย่างเท่าเทียมกัน และมีความเสมอกันในกฎหมาย โดยไม่เป็นการเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมต่อบุคคล เพราะเหตุ แห่งความแตกต่างในเรื่องสถานะของบุคคล ฐานะทางเศรษฐกิจ หรือสังคม ฯลฯ ตามรัฐธรรมนูญ

แห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๒๖ มาตรา ๒๗ มาตรา ๒๘ มาตรา ๒๙ มาตรา ๓๐ แม้ว่าพระราชกำหนดดังกล่าวจะจำกัดสิทธิของบุคคลในทรัพย์สิน แต่ก็เป็นการจำกัดสิทธิของบุคคลในทรัพย์สินเท่าที่จำเป็น เพื่อให้เกิดความเป็นธรรมกับทุกฝ่าย และบัญญัติขึ้นเพื่อประโยชน์สาธารณะ มิใช่เพื่อประโยชน์ของบุคคลใดบุคคลหนึ่งโดยเฉพาะและมีใช้การเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๔๑ มาตรา ๔๒ อีกทั้งมิได้ตัดสิทธิในการที่จะใช้สิทธิทางศาลฟ้องเป็นคดีแพ่งหรือคดีอาญาต่อศาลยุติธรรมหากว่ามีผู้ที่ได้รับความเสียหายจากการกระทำละเมิดทางแพ่งหรือการกระทำความผิดทางอาญาอื่น ๆ จากบริษัทบริหารสินทรัพย์ไทย ประกอบกับการดำเนินงานของบริษัทบริหารสินทรัพย์ไทย เป็นคนละกรณีกับอำนาจการพิจารณาพิพากษาอรรถคดีที่อยู่ในกระบวนการพิจารณาของศาลยุติธรรม ถือได้ว่าเป็นการคุ้มครองสิทธิในกระบวนการยุติธรรมจากการพิจารณาของเจ้าหน้าที่ของรัฐในการปฏิบัติราชการทางปกครองของบริษัทบริหารสินทรัพย์ไทย จึงไม่ขัดต่อสิทธิในกระบวนการยุติธรรม และแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ และมีใช้การจัดตั้งศาลใหม่ ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๔๐ มาตรา ๕๘ มาตรา ๗๕ มาตรา ๘๑ มาตรา ๘๔ (๑) (๒) และ (๕) มาตรา ๑๙๗ มาตรา ๑๙๘ มาตรา ๒๑๑ และมาตรา ๒๑๘

จึงเห็นว่า พระราชกำหนดบริษัทบริหารสินทรัพย์ไทย พ.ศ. ๒๕๕๔ มาตรา ๗๔ ถึง มาตรา ๘๒ ไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย 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 (๑) (๒) และ (๕) มาตรา ๑๙๗ มาตรา ๑๙๘ มาตรา ๒๑๑ และมาตรา ๒๑๘

นายเฉลิมพล เอกอรุ

ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ