

ความเห็นในการวินิจฉัยคดีส่วนตัว
ของ นายวสันต์ สร้อยพิสุทธิ์ 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

พระราชกำหนดการบริหารสินทรัพย์ไทย 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 พระราชกำหนดการบริหารสินทรัพย์ไทย พ.ศ. ๒๕๔๔ ตราขึ้นในระหว่างที่ประเทศประสบปัญหาวิกฤตทางเศรษฐกิจอย่างร้ายแรง ทำให้ลูกหนี้ของสถาบันการเงินไม่อาจชำระคืนสินเชื่อที่มีต่อสถาบันการเงินได้ หากปล่อยเวลาให้เนิ่นนานล่าช้าไปจะทำให้ปัญหาดังกล่าวทวีความรุนแรงยิ่งขึ้น เพื่อแก้ปัญหาดังกล่าว รัฐจึงตราพระราชกำหนดการบริหารสินทรัพย์ไทย

พ.ศ. ๒๕๕๔ ขึ้นโดยให้มีการโอนสินทรัพย์ที่ด้อยคุณภาพจากสถาบันการเงินต่าง ๆ มาให้บริษัทบริหารสินทรัพย์ไทยจัดการ

พระราชกำหนดบริษัทบริหารสินทรัพย์ไทย พ.ศ. ๒๕๕๔ มาตรา ๗๔ ถึงมาตรา ๘๒ อยู่ในหมวด ๔ การบริหารสินทรัพย์ด้อยคุณภาพ ส่วนที่ ๓ การจำหน่ายสินทรัพย์ที่เป็นหลักประกัน เป็นวิธีการและขั้นตอนการจำหน่ายทรัพย์ที่เป็นหลักประกันสำหรับสินทรัพย์ที่ด้อยคุณภาพ โดยมาตรา ๗๔ เป็นเรื่องกำหนดหลักเกณฑ์การบังคับจำนอง หรือบังคับจำนำ แก่ทรัพย์สินที่เป็นหลักประกันสำหรับสินทรัพย์ที่ด้อยคุณภาพ มาตรา ๗๕ เป็นอำนาจในการจำหน่ายทรัพย์ดังกล่าว มาตรา ๗๖ เป็นวิธีการจำหน่ายทรัพย์สินที่เป็นหลักประกัน มาตรา ๗๗ เป็นการกำหนดเวลาล่วงหน้าก่อนวันจำหน่าย มาตรา ๗๘ เป็นสิทธิของผู้มีข้อต่อสู้เกี่ยวกับทรัพย์สินที่จะจำหน่ายที่จะยื่นคำคัดค้าน และให้คณะกรรมการบริหารมีอำนาจในการสั่งยุติการจำหน่ายไว้ก่อน หรือจะสั่ง ยกคำคัดค้านก็ได้ มาตรา ๗๙ เป็นการให้สิทธิและกำหนดเวลาของผู้ต้องเสียหายที่จะร้องขอต่อศาลหลังจากถูกคณะกรรมการบริหารสั่งยกคำร้องที่ยื่นคำคัดค้าน มาตรา ๘๐ เป็นวิธีการบริหารเงินที่ได้จากการจำหน่ายทรัพย์สิน มาตรา ๘๑ เป็นบทกำหนดสิทธิของผู้ซื้อทรัพย์สิน โดยสุจริตว่าจะไม่เสียไป แม้ภายหลังจะพิสูจน์ได้ว่าทรัพย์สินนั้นมีไขของลูกหนี้ และยังห้ามมิให้มีการหักกลบลบหนี้จากเงินที่จำหน่ายทรัพย์สินได้ ส่วนมาตรา ๘๒ เป็นบทห้ามมิให้มีการเพิกถอนการจำหน่ายทรัพย์สิน ซึ่งจะเห็นว่า บทบัญญัติในหมวดนี้เป็นอำนาจพิเศษในการบังคับคดีตามที่พระราชกำหนดบริษัทบริหารสินทรัพย์ไทยให้อำนาจไว้

รัฐธรรมนูญ มาตรา ๒ เป็นเรื่องการปกครองประเทศไทยว่าประเทศไทย มีการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข มาตรา ๓ เป็นเรื่องอำนาจอธิปไตย ซึ่งในวรรคสองกำหนดว่า การปฏิบัติหน้าที่ของรัฐสภา คณะรัฐมนตรี และศาล รวมทั้งองค์กรตามรัฐธรรมนูญ และหน่วยงานของรัฐ ต้องเป็นไปตามหลักนิติธรรม มาตรา ๔ เป็นบทบัญญัติถึงศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ สิทธิ เสรีภาพ ความเสมอภาคของบุคคล มาตรา ๖ เป็นบทบัญญัติให้กฎหมาย กฎ ข้อบังคับที่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ ใช้บังคับมิได้ มาตรา ๗ กำหนดให้ใช้ประเพณีการปกครองในระบอบประชาธิปไตย อันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข มาบังคับใช้ในกรณีที่รัฐธรรมนูญไม่มีบัญญัติไว้ ฉะนั้นจึงมิใช่กรณีที่พระราชกำหนดบริษัทบริหารสินทรัพย์ไทย พ.ศ. ๒๕๕๔ มาตรา ๗๔ ถึงมาตรา ๘๒ จะขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒ มาตรา ๓ มาตรา ๔ มาตรา ๖ และมาตรา ๗ ได้

รัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ ถึงมาตรา ๓๐ เป็นหลักที่ว่าด้วยสิทธิ เสรีภาพ และความเสมอภาคของชนชาวไทย เนื่องจากพระราชกำหนดบรรษัทบริหารสินทรัพย์ไทย พ.ศ. ๒๕๕๔ มาตรา ๗๔ ถึงมาตรา ๘๒ เป็นบทบัญญัติที่วางหลักเกณฑ์ และให้อำนาจบรรษัทบริหารสินทรัพย์ไทย ในการบังคับ จำนอง หรือบังคับจำนำกับทรัพย์สินที่เป็นหลักประกันสำหรับสินทรัพย์ที่ด้อยคุณภาพ พระราชกำหนด ฯ มาตราดังกล่าว จึงไม่กระทบต่อศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ สิทธิ เสรีภาพ และไม่เป็นการจำกัดสิทธิ และเสรีภาพของบุคคลตามที่รัฐธรรมนูญรับรองไว้ รวมทั้งความเสมอภาคกันในทางกฎหมาย และไม่เป็นการเลือกปฏิบัติต่อบุคคล เพราะความแตกต่างในเรื่องสถานะ ฐานะทางเศรษฐกิจ หรือสังคม ฯลฯ บทบัญญัติมาตราดังกล่าวแห่งพระราชกำหนดนี้จึงไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ ถึงมาตรา ๓๐

รัฐธรรมนูญ มาตรา ๔๐ ถึงมาตรา ๔๒ เป็นบทบัญญัติว่าด้วย สิทธิในกระบวนการยุติธรรม และสิทธิในทรัพย์สิน โดยมาตรา ๔๐ ว่าด้วยสิทธิการเข้าถึงกระบวนการยุติธรรม สิทธิพื้นฐาน กระบวนการพิจารณา ต้องมีหลักประกันพื้นฐานในการพิจารณาคดีโดยเปิดเผย การได้รับทราบข้อเท็จจริง อย่างเพียงพอ การตรวจเอกสาร การเสนอข้อโต้แย้ง และพยานหลักฐานของตน การคัดค้านผู้พิพากษา หรือตุลาการ การได้รับการพิจารณาคดีครบองค์คณะ และได้รับทราบเหตุผลประกอบคำวินิจฉัย สิทธิที่จะได้รับการพิจารณาคดีอย่างถูกต้อง รวดเร็ว และเป็นธรรม ผู้เสียหาย ผู้ต้องหา โจทก์ จำเลย คู่กรณี ผู้มีส่วนได้เสีย พยานในคดี มีสิทธิได้รับการสอบสวนอย่างถูกต้อง เป็นธรรม ผู้เสียหาย ผู้ต้องหา จำเลยและพยาน มีสิทธิได้รับความคุ้มครอง และความช่วยเหลือจากรัฐ เด็ก เยาวชน สตรี ผู้สูงอายุ หรือผู้พิการหรือทุพพลภาพ ย่อมได้รับความคุ้มครองในการดำเนินคดีอย่างเหมาะสม ผู้ต้องหา หรือจำเลยในคดีอาญา มีสิทธิได้รับการสอบสวน หรือพิจารณาโดยถูกต้อง รวดเร็ว และเป็นธรรม และต้องได้รับการปล่อยตัวชั่วคราว และบุคคลย่อมมีสิทธิได้รับความช่วยเหลือในคดีแพ่งอย่างเหมาะสม จากรัฐ ข้อความในมาตรา ๔๐ นี้ นอกจากอนุมาตรา ๓ ไม่มีข้อความใดที่พระราชกำหนดบรรษัทบริหารสินทรัพย์ไทย ฯ เกี่ยวกับการจำหน่ายทรัพย์สินอันเป็นหลักประกันสินทรัพย์ที่ด้อยคุณภาพ อาจมี ข้อขัดแย้งได้ คงมีเพียง มาตรา ๔๐ (๓) ที่ระบุว่า บุคคลย่อมมีสิทธิที่จะให้คดีของตน ได้รับการพิจารณาอย่างถูกต้อง รวดเร็ว เป็นธรรม เท่านั้น แม้วิธีการจำหน่ายทรัพย์สินจำนองหรือทรัพย์สินจำนำ ตามพระราชกำหนดบรรษัทบริหารสินทรัพย์ไทย ฯ จะมีลักษณะเหมือนกับไม่เป็นธรรมแก่จำเลยหรือผู้จำนอง หรือผู้จำนำเพราะไม่ผ่านการพิจารณาของศาลยุติธรรมก็ตาม แต่เนื่องจากพระราชกำหนดฉบับนี้

ตราขึ้นมาเพื่อแก้ไขวิกฤตเศรษฐกิจเกี่ยวกับสินทรัพย์ด้อยคุณภาพให้หมดไปหรือลดลงให้เหลือน้อยที่สุด อันเป็นการสร้างเสถียรภาพให้แก่เศรษฐกิจ และโดยเฉพาะแก่ระบบสถาบันการเงิน และตราขึ้นโดยอาศัยอำนาจตามที่รัฐธรรมนูญให้อำนาจไว้ แม้จะเป็นการจำกัดสิทธิในทางทรัพย์สินบ้างก็ยอมใช้บังคับได้ นอกจากนี้ เมื่อเกิดข้อพิพาทขึ้น ผู้มีส่วนได้เสียก็ชอบที่จะนำข้อพิพาทเข้าสู่การพิจารณาของศาลยุติธรรม ได้อยู่แล้ว วิธีการจำหน่ายทรัพย์จำนองหรือทรัพย์จำนำที่เป็นหลักประกันสำหรับสินทรัพย์ด้อยคุณภาพ ตามพระราชกำหนดบรรษัทบริหารสินทรัพย์ไทย ฯ จึงไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๔๐ (๓) เช่นกัน

ส่วนรัฐธรรมนูญ มาตรา ๔๑ วรรคหนึ่ง เป็นเรื่องสิทธิของบุคคลในทรัพย์สินย่อมได้รับความคุ้มครอง ขอบเขตแห่งสิทธิและการจำกัดสิทธิเช่นว่านี้ ย่อมเป็นไปตามที่กฎหมายกำหนด ส่วนในวรรคสอง เป็นสิทธิของบุคคลในการสืบทอด ส่วนรัฐธรรมนูญ มาตรา ๕๘ ที่บัญญัติว่าบุคคลย่อมมีส่วนร่วมในกระบวนการพิจารณาของรัฐในการปฏิบัติราชการทางปกครอง อันมีผลหรืออาจมีผลกระทบต่อสิทธิ และเสรีภาพของตนนั้น เห็นว่าการจำหน่ายทรัพย์ที่จำนองหรือทรัพย์ที่จำนำหรือทรัพย์สินที่เป็นหลักประกันเป็นไปตามหลักเกณฑ์ที่พระราชกำหนดบรรษัทบริหารสินทรัพย์ไทย ฯ กำหนดไว้เพื่อความรวดเร็วในการแก้ไขวิกฤตเศรษฐกิจที่เกิดขึ้นอย่างรุนแรงในทางการเงินเกี่ยวกับสินทรัพย์ด้อยคุณภาพ ให้กลับคืนสู่สภาพปกติโดยเร็ว โดยไม่เกิดความเสียหายแก่ลูกหนี้ และสถาบันการเงิน หรือจำกัดความเสียหายมิให้ขยายตัวซึ่งพระราชกำหนดนี้ ออกโดยอาศัยอำนาจตามที่รัฐธรรมนูญให้อำนาจไว้ และวิธีการจำหน่ายทรัพย์สินดังกล่าวก็มีใช้การปฏิบัติราชการทางปกครองอันจะมีผลกระทบต่อเสรีภาพของผู้ร้องแต่อย่างใด กรณีจึงไม่ขัดต่อรัฐธรรมนูญในมาตราดังกล่าว สำหรับรัฐธรรมนูญ มาตรา ๔๒ เป็นเรื่องของการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ กรณีตามพระราชกำหนดฉบับนี้ไม่มีความข้อใดเกี่ยวข้องกับการเวนคืนหรือการให้อสังหาริมทรัพย์ของเอกชนตกเป็นของรัฐ จึงไม่มีกรณีที่พระราชกำหนดฉบับนี้ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๔๒ ด้วย

รัฐธรรมนูญ มาตรา ๗๕ เป็นแนวนโยบายแห่งรัฐ ที่คณะรัฐมนตรีจะต้องแถลงต่อรัฐสภา บทมาตรานี้จึงเป็นเรื่องของคณะรัฐมนตรีกับรัฐสภา กรณีจึงมิใช่ที่เรื่องการจำหน่ายทรัพย์สินอันเป็นหลักประกัน พระราชกำหนดบรรษัทบริหารสินทรัพย์ไทย ฯ จึงไม่อาจขัดหรือแย้งกับรัฐธรรมนูญมาตรานี้ได้

รัฐธรรมนูญ มาตรา ๘๑ เป็นแนวนโยบายด้านกฎหมายและการยุติธรรม โดยให้มีการปฏิบัติ ตามกฎหมายอย่างถูกต้อง รวดเร็ว เป็นธรรม และทั่วถึง ต้องคุ้มครองสิทธิ และเสรีภาพของบุคคล ให้พ้นจากการล่วงละเมิด ให้จัดตั้งองค์กรอิสระเพื่อปรับปรุงกฎหมายของประเทศ และรัฐธรรมนูญ มาตรา ๘๔ เป็นการดำเนินนโยบายเรื่องเศรษฐกิจ โดยให้ละเว้นการตรากฎหมาย และกฎเกณฑ์ที่คุม เศรษฐกิจ ซึ่งไม่สอดคล้องกับความจำเป็นทางเศรษฐกิจ แต่พระราชกำหนดบรรษัทบริหารสินทรัพย์ไทย ฯ เป็นบทบัญญัติที่ตราขึ้นเพื่อแก้ปัญหาทางเศรษฐกิจที่ประสบวิกฤตร้ายแรง จึงเป็นกฎหมายที่มีความจำเป็น เพื่อประโยชน์ในการรักษาความมั่นคงของรัฐและผลประโยชน์ส่วนรวม อันสอดคล้องกับบทบัญญัติของ มาตรา ๘๔ (๑) ส่วนมาตรา ๘๔ (๒) ก็เป็นเรื่องที่ให้มีการสนับสนุนการใช้หลักคุณธรรม จริยธรรม และหลักธรรมาภิบาลควบคู่กับการประกอบกิจการและมาตรา ๘๔ (๕) เป็นเรื่องการกำกับให้ การประกอบกิจการมีการแข่งขันอย่างเสรีและเป็นธรรม ซึ่งไม่เกี่ยวกับการจำหน่ายทรัพย์สินจำนอง หรือทรัพย์สินจำนำตามพระราชกำหนดดังกล่าว จึงไม่ขัดหรือแย้งกับรัฐธรรมนูญ มาตรา ๘๑ มาตรา ๘๒ และมาตรา ๘๔ (๑) (๒) และ (๕)

รัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๙๗ มาตรา ๑๙๘ และมาตรา ๒๑๑ เป็นบทบัญญัติในส่วนที่ ๑ ของหมวด ๑๐ ว่าด้วยเรื่องศาล โดยมาตรา ๑๙๗ มีเจตนารมณ์ที่จะให้ศาลมีอำนาจในการพิจารณา พิพากษาอรรถคดีทั้งหลายให้เป็นไปโดยยุติธรรม โดยจะต้องมีหลักประกันความเป็นอิสระของผู้พิพากษา ตุลาการ ทั้งในการพิจารณาพิพากษาคดี และในการแต่งตั้งโยกย้าย มาตรา ๑๙๘ เป็นที่มาของศาลว่า ศาลทั้งหลายจะตั้งขึ้นได้ก็โดยพระราชบัญญัติ และจะตั้งศาลขึ้นเพื่อพิจารณาคดีใดคดีหนึ่งหรือข้อหาใด ข้อหาหนึ่ง แทนศาลที่มีอำนาจพิจารณาคดีดังกล่าวอยู่แล้วไม่ได้ หรือจะบัญญัติกฎหมายให้มีผล เปลี่ยนแปลงหรือแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายว่าด้วยธรรมนูญศาล หรือวิธีพิจารณาเพื่อใช้แก้คดีหนึ่งคดีใด โดยเฉพาะมิได้ มาตรา ๒๑๑ เป็นบทบัญญัติให้ศาลที่ส่งเรื่องให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัย ดำเนินการ พิจารณาคดีต่อไปได้ เพียงแต่ให้รอการพิพากษาคดีไว้ก่อน จนกว่าจะมีคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ วิธีการจำหน่ายหลักประกันทรัพย์สินจำนองหรือทรัพย์สินจำนำตามพระราชกำหนดนี้จึงเป็นเรื่องของบรรษัท บริหารสินทรัพย์ไทย ซึ่งมีใช่ศาล และมีได้กำหนดให้บรรษัทบริหารสินทรัพย์ไทยใช้อำนาจตุลาการแทนศาล กรณีดังกล่าวจึงไม่อาจขัดหรือแย้งต่อกันได้

รัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๘ เป็นบทบัญญัติว่าด้วยอำนาจในการพิจารณาพิพากษาคดีทั้งปวง เป็นอำนาจของศาลยุติธรรม เว้นแต่คดีที่รัฐธรรมนูญ หรือกฎหมายบัญญัติให้อยู่ในอำนาจของศาลอื่น วิธีการจำหน่ายหลักประกันทรัพย์จำนอง หรือทรัพย์จำนำตามพระราชกำหนด ฯ เป็นวิธีการกำหนดให้ บริษัทบริหารสินทรัพย์ไทยซึ่งเป็นหน่วยงานของรัฐ มีวัตถุประสงค์ในการแก้ไขปัญหาสินทรัพย์ที่ด้อยคุณภาพ ของสถาบันการเงินของรัฐหรือเอกชนเพื่อประโยชน์ต่อส่วนรวม อำนาจพิเศษดังกล่าว เป็นอำนาจ ตามพระราชกำหนดที่ตราขึ้นโดยถูกต้องตามรัฐธรรมนูญ มิใช่เป็นการพิจารณาคดีอย่างศาลยุติธรรม อำนาจตามพระราชกำหนดดังกล่าวจึงไม่ขัดหรือแย้งต่ออำนาจของศาลยุติธรรมตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๘

อาศัยเหตุดังกล่าวมา จึงมีความเห็นว่า พระราชกำหนดบริษัทบริหารสินทรัพย์ไทย พ.ศ. ๒๕๕๔ มาตรา ๗๔ มาตรา ๗๕ มาตรา ๗๖ มาตรา ๗๗ มาตรา ๗๘ มาตรา ๗๙ มาตรา ๘๐ มาตรา ๘๑ มาตรา ๘๒ ไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ บทมาตราต่าง ๆ ตามที่ผู้ร้องอ้างมาในคำร้องแต่ละสำนวน

นายสันต์ สร้อยพิสุทธิ์

ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ