

เรื่อง พระราชกำหนดบรรษัทบริหารสินทรัพย์ไทย พ.ศ. ๒๕๔๔ มาตรา ๗๔ มาตรา ๗๖ มาตรา ๘๒ และมาตรา ๑๑ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๖ มาตรา ๔๑ มาตรา ๕๘ มาตรา ๖๐ มาตรา ๒๑๘ และมาตรา ๒๒๓ หรือไม่

๑. ความเป็นมาและข้อเท็จจริงโดยสรุป

ศาลจังหวัดอุบลราชธานีส่งคำโต้แย้งของโจทก์ (นายสรศักดิ์ ตั้งทวีสิน หรือตั้งบัณฑิต) เพื่อขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๒๑๑ ข้อเท็จจริงตามคำร้องและเอกสารประกอบ สรุปได้ดังนี้

นายสรศักดิ์ ตั้งทวีสิน หรือตั้งบัณฑิต เป็นโจทก์ ยื่นฟ้อง บรรษัทบริหารสินทรัพย์ไทย ที่ ๑ กับพวก อีกสองคน เป็นจำเลย ต่อศาลจังหวัดอุบลราชธานี ในคดีแพ่งหมายเลขดำที่ ๒๒๓๔/๒๕๔๘ เนื่องจากจำเลยที่ ๑ จำหน่ายที่ดินพร้อมสิ่งปลูกสร้างอันเป็นที่ดินพิพาทโดยวิธีการขายทอดตลาดทรัพย์สินที่เป็นหลักประกัน โดยไม่มีหนังสือบอกกล่าวให้ลูกหนี้และผู้จำนองชำระหนี้ภายในเวลาหนึ่งเดือนนับแต่วันที่ได้รับหนังสือบอกกล่าว ซึ่งจะต้องระบุด้วยว่าหากไม่ปฏิบัติตามการชำระหนี้ภายในระยะเวลาที่กำหนด จำเลยที่ ๑ จะบังคับชำระหนี้ ตามพระราชกำหนดบรรษัทบริหารสินทรัพย์ไทย พ.ศ. ๒๕๔๔ ต่อมาจำเลยที่ ๑ ได้จดทะเบียนโอนกรรมสิทธิ์ที่ดินพิพาท โดยไม่ได้แสดงเหตุผลว่า การจำหน่ายโดยวิธีการขายทอดตลาดนั้นจะไม่เป็นประโยชน์กับจำเลยที่ ๑ และลูกหนี้มากกว่า ทั้งในการโอนกรรมสิทธิ์นั้นก็ไม่มีลูกหนี้คนใดให้ความยินยอม นอกจากนั้นจำเลยที่ ๑ ยังได้ประกาศให้มีการประมูลซื้อที่ดินพร้อมสิ่งปลูกสร้างดังกล่าว ซึ่งโจทก์ได้โต้แย้งคัดค้านแต่จำเลยที่ ๑ มิได้หยุดการกระทำแต่อย่างใด โจทก์จึงเห็นว่า พระราชกำหนดบรรษัทบริหารสินทรัพย์ไทย พ.ศ. ๒๕๔๔ มาตรา ๗๖ ที่ให้สิทธิและอำนาจแก่จำเลยที่ ๑ ในกรณีที่เห็นว่าการจำหน่ายโดยวิธีอื่นจะเป็นประโยชน์กับ บสท. และลูกหนี้ มากกว่า ก็ให้จำหน่ายโดยวิธีอื่นได้ หรือรับโอนทรัพย์สินนั้นไว้ในราคาไม่น้อยกว่าราคาที่จะพึงได้รับการขายทอดตลาดแทนการจำหน่ายก็ได้ นั้น ขัดต่อบทบัญญัติที่ให้สิทธิของบุคคลในทรัพย์สินย่อมได้รับความคุ้มครอง และให้สิทธิบุคคลมีส่วนร่วมในกระบวนการพิจารณาของเจ้าหน้าที่รัฐในการปฏิบัติราชการอันมีผลกระทบต่อสิทธิและเสรีภาพของตน และไม่อาจใช้บังคับได้กับการจำหน่ายทรัพย์สินที่เป็นหลักประกันของโจทก์ ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๖ มาตรา ๔๘ และมาตรา ๖๐ จึงขอให้ศาลพิพากษาเพิกถอนการจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมที่จำเลยทั้งสามได้กระทำการจดทะเบียนโอนกรรมสิทธิ์ หากจำเลยทั้งสามไม่ดำเนินการให้ถือเอาคำพิพากษาเป็นการแสดงเจตนาโดยให้จำเลยทั้งสามรับผิดชอบค่าใช้จ่ายทั้งหมดให้แก่โจทก์

จำเลยทั้งสามยื่นคำให้การปฏิเสธฟ้องโจทก์ และยื่นคำร้องขอให้วินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาล

โจทก์ยื่นคำร้องคัดค้านคำร้องขอให้วินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาล ซึ่งศาลจังหวัดอุบลราชธานี ส่งในรายงานกระบวนการพิจารณาว่า ศาลปกครองนครราชสีมามีความเห็นแตกต่างกับศาลจังหวัดอุบลราชธานี ในเรื่องเขตอำนาจศาล จึงให้ส่งเรื่องไปให้คณะกรรมการวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาลพิจารณา ตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาล พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๑๐ วรรคหนึ่ง (๓)

ต่อมาโจทก์ยื่นคำร้อง สรุปลงได้ว่า พระราชกำหนดบรรษัทบริหารสินทรัพย์ไทย พ.ศ. ๒๕๔๔ มาตรา ๗๔ และมาตรา ๗๖ ให้สิทธิแก่จำเลยที่ ๑ กรณีการจำหน่ายทรัพย์สินโดยวิธีอื่นที่จะเป็นประโยชน์กับ บสท. และลูกหนี้มากกว่า ก็ให้จำหน่ายโดยวิธีอื่นได้ หรือรับโอนทรัพย์สินนั้นไว้ในราคาไม่น้อยกว่าราคาที่จะพึงได้รับการขายทอดตลาดแทนการจำหน่ายก็ได้ นั้นขัดต่อบทบัญญัติรัฐธรรมนูญที่ให้ความคุ้มครองสิทธิของบุคคลในทรัพย์สิน และให้สิทธิบุคคลมีส่วนร่วมในกระบวนการพิจารณาของเจ้าหน้าที่ของรัฐในการปฏิบัติราชการ อันมีผลกระทบต่อสิทธิและเสรีภาพของตน รวมทั้งพระราชกำหนดบรรษัทบริหารสินทรัพย์ไทย พ.ศ. ๒๕๔๔ มาตรา ๑๑ ที่ตัดสิทธิหรือเพิกถอนอำนาจของศาลปกครองในการพิจารณาพิพากษา โดยมีให้นำกฎหมายว่าด้วยการจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครองมาใช้บังคับแก่การดำเนินการเกี่ยวกับการบริหารสินทรัพย์ด้วยคุณภาพของ บสท. ตามพระราชกำหนดนี้ และการออกระเบียบหรือข้อบังคับ คำสั่ง คำวินิจฉัย การอนุญาต และการกระทำอื่นใดของคณะกรรมการและคณะกรรมการบริหารอันเกี่ยวกับการบริหารสินทรัพย์ด้วยคุณภาพตามพระราชกำหนดนี้ ประกอบกับพระราชกำหนดบรรษัทบริหารสินทรัพย์ไทย พ.ศ. ๒๕๔๔ มาตรา ๘๒ เป็นบทบัญญัติที่ลิดรอนสิทธิและเสรีภาพในทรัพย์สินของบุคคลโดยอำนาจฝ่ายปกครอง บทบัญญัติแห่งพระราชกำหนดดังกล่าวจึงขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ มาตรา ๔๘ ที่ให้สิทธิของบุคคลในทรัพย์สินย่อมได้รับความคุ้มครอง และมาตรา ๖๐ ที่ให้สิทธิบุคคลใช้กระบวนการพิจารณาของเจ้าหน้าที่ของรัฐในการปฏิบัติราชการทางปกครองอันมีผลหรืออาจมีผลกระทบต่อสิทธิและเสรีภาพของตน มาตรา ๖๒ ที่ให้สิทธิบุคคลที่จะฟ้องหน่วยงานของรัฐที่เป็นนิติบุคคลให้รับผิดชอบเนื่องจากการกระทำหรือการละเว้นการกระทำของข้าราชการ พนักงาน หรือลูกจ้างของหน่วยงานนั้น และมาตรา ๒๗๑ ที่ให้ศาลยุติธรรมมีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดี

ศาลจังหวัดอุบลราชธานีเห็นว่า ข้อโต้แย้งของโจทก์เป็นกรณีตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๒๑๑ ทั้งยังไม่ปรากฏว่ามีคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญในประเด็นดังกล่าว จึงสมควรส่งให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยต่อไป

๒. ประเด็นเบื้องต้น

ศาลรัฐธรรมนูญมีอำนาจรับคำร้องนี้ไว้พิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๒๑๑ วรรคหนึ่ง หรือไม่ เห็นว่า คำร้องนี้เป็นกรณีที่ศาลจังหวัดอุบลราชธานีส่งคำโต้แย้งของโจทก์ที่โต้แย้งว่า พระราชกำหนดบรรษัทบริหารสินทรัพย์ไทย พ.ศ. ๒๕๔๔ มาตรา ๗๔ มาตรา ๗๖ มาตรา ๘๒ และมาตรา ๑๑ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ มาตรา ๖ มาตรา ๔๘ มาตรา ๖๐ มาตรา ๖๒ และมาตรา ๒๗๑ และขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๖ มาตรา ๔๑ มาตรา ๕๘ มาตรา ๖๐ มาตรา ๒๑๘ และมาตรา ๒๒๓ หรือไม่ และยังไม่มีความวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญเกี่ยวกับบทบัญญัตินี้มาก่อน กรณีจึงต้องด้วยรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๑ วรรคหนึ่ง ประกอบข้อกำหนดศาลรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาและการทำคำวินิจฉัย พ.ศ. ๒๕๕๐ ข้อ ๑๗ (๑๓) ศาลรัฐธรรมนูญจึงมีคำสั่งรับคำร้องนี้ไว้พิจารณาวินิจฉัย และเนื่องจากในขณะที่มีการยื่นคำร้องดังกล่าว รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ ได้ประกาศใช้แล้ว จึงมีคำสั่งไม่รับพิจารณาวินิจฉัย

เฉพาะประเด็นที่ขอให้พิจารณาวินิจฉัยว่า บทบัญญัติแห่งพระราชกำหนดบริษัทบริหารสินทรัพย์ไทย พ.ศ. ๒๕๔๔ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐

๓. ประเด็นที่ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัย

ประเด็นที่ศาลรัฐธรรมนูญต้องพิจารณาวินิจฉัยมีว่า พระราชกำหนดบริษัทบริหารสินทรัพย์ไทย พ.ศ. ๒๕๔๔ มาตรา ๗๔ มาตรา ๗๖ มาตรา ๘๒ และมาตรา ๑๑ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๖ มาตรา ๔๑ มาตรา ๕๘ มาตรา ๖๐ มาตรา ๒๑๘ และมาตรา ๒๒๓ หรือไม่

พิจารณาแล้วเห็นว่า ประเด็นที่ว่าพระราชกำหนดบริษัทบริหารสินทรัพย์ไทย พ.ศ. ๒๕๔๔ มาตรา ๗๔ มาตรา ๗๖ มาตรา ๘๒ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๖ มาตรา ๔๑ มาตรา ๕๘ และมาตรา ๒๑๘ หรือไม่ นั้น ศาลรัฐธรรมนูญได้มีคำวินิจฉัยไว้แล้วตามคำวินิจฉัยที่ ๔-๒๑/๒๕๕๔ ลงวันที่ ๘ มีนาคม ๒๕๕๔ ว่า พระราชกำหนดบริษัทบริหารสินทรัพย์ไทย พ.ศ. ๒๕๔๔ มาตรา ๗๔ มาตรา ๗๖ และมาตรา ๘๒ ไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๖ มาตรา ๔๑ มาตรา ๕๘ และมาตรา ๒๑๘ ส่วนประเด็นที่ว่า พระราชกำหนดบริษัทบริหารสินทรัพย์ไทย พ.ศ. ๒๕๔๔ มาตรา ๑๑ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๒๒๓ หรือไม่ นั้น ศาลรัฐธรรมนูญเคยมีคำวินิจฉัยในส่วนที่เกี่ยวกับบทบัญญัติแห่งกฎหมายดังกล่าวแล้วว่า พระราชกำหนดบริษัทบริหารสินทรัพย์ไทย พ.ศ. ๒๕๔๔ มาตรา ๑๑ ไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๒๗๖ ตามคำวินิจฉัยที่ ๓๓/๒๕๔๔ ลงวันที่ ๑๑ ตุลาคม ๒๕๔๔ ซึ่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๒๗๖ มีหลักการอย่างเดียวกันกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๒๒๓ และประเด็นที่ว่าพระราชกำหนดบริษัทบริหารสินทรัพย์ไทย พ.ศ. ๒๕๔๔ มาตรา ๑๑ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๖๐ หรือไม่ นั้น ศาลรัฐธรรมนูญได้มีคำวินิจฉัยไว้แล้วตามคำวินิจฉัยที่ ๒๓/๒๕๕๔ ลงวันที่ ๓๐ มีนาคม ๒๕๕๔ ว่า พระราชกำหนดบริษัทบริหารสินทรัพย์ไทย พ.ศ. ๒๕๔๔ มาตรา ๑๑ ไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๖๐ จึงไม่จำเป็นต้องวินิจฉัยประเด็นดังกล่าวซ้ำอีก ดังนั้น คงมีประเด็นที่ต้องพิจารณาวินิจฉัย ๒ ประเด็น คือ

ประเด็นที่หนึ่ง พระราชกำหนดบริษัทบริหารสินทรัพย์ไทย พ.ศ. ๒๕๔๔ มาตรา ๗๔ มาตรา ๗๖ และมาตรา ๘๒ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๖๐ และมาตรา ๒๒๓ หรือไม่

พิจารณาแล้วเห็นว่า รัฐธรรมนูญ มาตรา ๖๐ เป็นบทบัญญัติในหมวด ๓ สิทธิและเสรีภาพของชนชาวไทย ส่วนที่ ๑๐ สิทธิในข้อมูลข่าวสารและการร้องเรียน โดยเป็นบทบัญญัติที่รับรองสิทธิของบุคคลที่จะฟ้องหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ ราชการส่วนท้องถิ่น หรือองค์กรอื่นของรัฐที่เป็นนิติบุคคล ให้รับผิดชอบเนื่องจากการกระทำหรือละเว้นการกระทำของข้าราชการ พนักงาน หรือลูกจ้างของหน่วยงานนั้น ส่วนมาตรา ๒๒๓ เป็นบทบัญญัติในหมวด ๑๐ ศาล ส่วนที่ ๔ ศาลปกครอง โดยบัญญัติถึงอำนาจของศาลปกครองและลำดับชั้นศาลปกครอง โดยให้ศาลปกครองมีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีพิพาทระหว่าง

หน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หรือองค์กรตามรัฐธรรมนูญ หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐกับเอกชน หรือระหว่างหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หรือองค์กรตามรัฐธรรมนูญ หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐด้วยกัน ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ

สำหรับพระราชกำหนดบรรษัทบริหารสินทรัพย์ไทย พ.ศ. ๒๕๔๔ มีเจตนารมณ์เพื่อแก้ไขปัญหาการค้างชำระหนี้ของลูกหนี้ของสถาบันการเงินของรัฐและเอกชนที่เป็นสินเชื่อที่ไม่ก่อให้เกิดรายได้ให้เป็นไปอย่างรวดเร็ว โดยรับโอนสินทรัพย์ด้วยคุณภาพจากสถาบันการเงินและบริษัทบริหารสินทรัพย์ เพื่อนำมาบริหารตามวิธีการที่กฎหมายกำหนด และพยายามให้ลูกหนี้ซึ่งรับโอนมาอยู่ในฐานะที่สามารถชำระหนี้ที่ค้างชำระได้ และให้ลูกหนี้สามารถดำเนินกิจการของตนต่อไปได้อย่างมีประสิทธิภาพ อันส่งผลให้สินเชื่อที่ไม่ก่อให้เกิดรายได้หมดสิ้นลงหรือเหลือน้อยที่สุด โดยไม่ก่อให้เกิดความเสียหายแก่สถาบันการเงินจนไม่สามารถดำเนินกิจการต่อไปได้ อันจะเป็นการสร้างเสถียรภาพให้แก่ระบบเศรษฐกิจและสถาบันการเงินโดยรวม โดยพระราชกำหนดบรรษัทบริหารสินทรัพย์ไทย พ.ศ. ๒๕๔๔ มีบทบัญญัติที่กำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารสินทรัพย์ด้วยคุณภาพ โดยให้บรรษัทบริหารสินทรัพย์ไทย (บสท.) ซึ่งเป็นหน่วยงานของรัฐมีอำนาจบังคับจำหน่ายบังคับจำหน่ายทรัพย์สินที่เป็นหลักประกันของลูกหนี้ที่ บสท. ได้รับโอนมาจากสถาบันการเงินที่เป็นเจ้าหนี้เดิมมาบริหารเพื่อบังคับชำระหนี้ โดยไม่ต้องฟ้องเป็นคดีแพ่งต่อศาลยุติธรรม ทั้งนี้ เพื่อให้สามารถชำระหนี้ได้โดยเร็ว

พระราชกำหนดบรรษัทบริหารสินทรัพย์ไทย พ.ศ. ๒๕๔๔ มาตรา ๗๔ มาตรา ๗๖ และมาตรา ๘๒ เป็นบทบัญญัติในหมวด ๔ การบริหารสินทรัพย์ด้วยคุณภาพ ส่วนที่ ๓ การจำหน่ายทรัพย์สินที่เป็นหลักประกัน โดยมาตรา ๗๔ เป็นบทบัญญัติที่กำหนดหลักเกณฑ์การบังคับจำหน่ายหรือบังคับจำหน่ายกับทรัพย์สินที่เป็นหลักประกันสำหรับสินทรัพย์ด้วยคุณภาพของ บสท. ซึ่งต้องดำเนินการตามขั้นตอน คือ ต้องมีหนังสือบอกกล่าวให้ลูกหนี้และผู้จำนองหรือผู้จำนำทราบ และขอให้ชำระหนี้ภายในเวลาหนึ่งเดือนนับแต่วันที่ได้รับหนังสือบอกกล่าว หากไม่ชำระหนี้ภายในระยะเวลาที่กำหนด ให้ บสท. มีอำนาจดำเนินการจำหน่ายทรัพย์สินที่เป็นหลักประกันได้ โดยมาตรา ๗๖ ให้การจำหน่ายทรัพย์สินที่เป็นหลักประกัน กระทำได้ ๓ วิธี คือ (๑) โดยวิธีการขายทอดตลาด (๒) โดยวิธีอื่น ถ้าเห็นว่าเป็นประโยชน์กับ บสท. และลูกหนี้มากกว่าการขายทอดตลาด และ (๓) โดยวิธีรับโอนทรัพย์สินนั้นมาเป็นของ บสท. ในราคาไม่น้อยกว่าราคาที่พึงได้รับจากการขายทอดตลาดแทนการจำหน่าย ส่วนมาตรา ๘๒ เป็นบทบัญญัติที่มีให้มีการเพิกถอนการจำหน่ายทรัพย์สินตามวิธีการที่กำหนดไว้ในมาตรา ๗๖

เมื่อพิจารณาบทบัญญัติของพระราชกำหนดบรรษัทบริหารสินทรัพย์ไทย พ.ศ. ๒๕๔๔ มาตรา ๗๔ มาตรา ๗๖ และมาตรา ๘๒ แล้วเห็นว่า เป็นบทบัญญัติที่มีขึ้นเพื่อให้การดำเนินการแก้ไขปัญหภาวะวิกฤตทางเศรษฐกิจ อันเกิดจากสินเชื่อที่ไม่ก่อให้เกิดรายได้จำนวนมากของสถาบันการเงินซึ่งทำให้เกิดปัญหาต่อระบบเศรษฐกิจและสถาบันการเงินของรัฐและเอกชน โดยสาระสำคัญของมาตราดังกล่าวเป็นไปตามเจตนารมณ์ของพระราชกำหนดบรรษัทบริหารสินทรัพย์ไทย พ.ศ. ๒๕๔๔ ที่มีความมุ่งหมายและกำหนดวิธีการเฉพาะเพื่อฟื้นฟูความมั่นคงของสถาบันการเงิน โดยคำนึงถึงความเป็นธรรมทั้งลูกหนี้และเจ้าหนี้ กล่าวคือ ในส่วนของลูกหนี้มุ่งหมายให้ลูกหนี้ชำระหนี้ที่ค้างชำระและสามารถกลับมาประกอบกิจการได้อย่างปกติ และในส่วนของเจ้าหนี้มุ่งหมายให้เจ้าหนี้ได้รับชำระหนี้ที่ค้างชำระ ซึ่งตั้งอยู่บนหลักการพื้นฐานของความยุติธรรม และโดยที่เป็นกฎหมาย

ที่กำหนดมาตรการไว้เป็นการเฉพาะเพื่อฟื้นฟูความมั่นคงของสถาบันการเงินที่มีหนี้ที่ไม่ก่อให้เกิดรายได้จำนวนมาก บสท. จึงมีอำนาจบังคับจำหน่ายทรัพย์สินที่เป็นหลักประกันของลูกหนี้ที่ บสท. รับโอนมาจากสถาบันการเงิน มาบริหาร โดยมีได้ตัดสิทธิในการที่จะใช้สิทธิทางศาลฟ้องเป็นคดีต่อศาลยุติธรรมตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๘ หากว่ามีผู้ที่ได้รับความเสียหายจากการกระทำ หรือละเว้นการกระทำของ บสท. จึงไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๖๐ อีกทั้ง พระราชกำหนดบริษัทบริหารสินทรัพย์ไทย พ.ศ. ๒๕๔๔ มาตรา ๗๔ มาตรา ๗๖ และมาตรา ๘๒ ไม่มีประเด็นที่เกี่ยวกับอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีของศาลปกครองจึงไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๒๓

ประเด็นที่สอง พระราชกำหนดบริษัทบริหารสินทรัพย์ไทย พ.ศ. ๒๕๔๔ มาตรา ๑๑ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๖ มาตรา ๔๑ มาตรา ๕๘ และมาตรา ๒๑๘ หรือไม่

พิจารณาแล้วเห็นว่า รัฐธรรมนูญ มาตรา ๖ เป็นบทบัญญัติในหมวด ๑ บททั่วไป โดยเป็นบทบัญญัติว่าด้วยความเป็นกฎหมายสูงสุดของรัฐธรรมนูญ บทบัญญัติใดของกฎหมาย กฎ หรือข้อบังคับขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ บทบัญญัตินั้นเป็นอันใช้บังคับมิได้ โดยมีได้มีข้อความที่รับรองสิทธิและเสรีภาพในเรื่องใดเรื่องหนึ่งโดยเฉพาะ จึงไม่ใช่กรณีที่พระราชกำหนดบริษัทบริหารสินทรัพย์ไทย พ.ศ. ๒๕๔๔ มาตรา ๑๑ จะขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๖ ได้

มาตรา ๔๑ เป็นบทบัญญัติในหมวด ๓ สิทธิและเสรีภาพของชนชาวไทย ส่วนที่ ๕ สิทธิในทรัพย์สิน โดยวรรคหนึ่ง เป็นบทบัญญัติให้สิทธิของบุคคลในทรัพย์สินย่อมได้รับความคุ้มครอง ขอบเขตแห่งสิทธิ และการจำกัดสิทธิในทรัพย์สินย่อมเป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติ และวรรคสอง เป็นบทบัญญัติว่าด้วยการสืบมรดกของบุคคล

มาตรา ๕๘ เป็นบทบัญญัติในหมวด ๓ สิทธิและเสรีภาพของชนชาวไทย ส่วนที่ ๑๐ สิทธิในข้อมูลข่าวสารและการร้องเรียน โดยบัญญัติให้สิทธิบุคคลมีส่วนร่วมในกระบวนการพิจารณาของเจ้าหน้าที่ของรัฐในการปฏิบัติราชการทางปกครองอันมีผลหรืออาจมีผลกระทบต่อสิทธิและเสรีภาพของตน

มาตรา ๒๑๘ เป็นบทบัญญัติในหมวด ๑๐ ศาล ส่วนที่ ๓ ศาลยุติธรรม โดยให้ศาลยุติธรรมมีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีทั้งปวง เว้นแต่คดีที่รัฐธรรมนูญนี้หรือกฎหมายบัญญัติให้อยู่ในอำนาจของศาลอื่น

พระราชกำหนดบริษัทบริหารสินทรัพย์ไทย พ.ศ. ๒๕๔๔ มาตรา ๑๑ เป็นบทบัญญัติที่อยู่ในหมวด ๑ การจัดตั้งและเงินทุน โดยมีสาระสำคัญเกี่ยวกับการไม่ให้นำกฎหมายว่าด้วยการจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครองมาใช้บังคับแก่การดำเนินการเกี่ยวกับการบริหารสินทรัพย์ด้วยคุณภาพของ บสท. และการออกระเบียบหรือข้อบังคับ คำสั่ง คำวินิจฉัย การอนุญาต และการกระทำอื่นใดของคณะกรรมการและคณะกรรมการบริหาร อันเกี่ยวกับการบริหารสินทรัพย์ด้วยคุณภาพ เนื่องจาก บสท. มีอำนาจในการบริหารสินทรัพย์ด้วยคุณภาพ ส่วนคณะกรรมการ และคณะกรรมการบริหารมีอำนาจออกระเบียบคำสั่งต่าง ๆ เกี่ยวกับการบริหารสินทรัพย์ด้วยคุณภาพได้ จึงจำเป็นต้องให้ความคุ้มครองแก่ บสท. คณะกรรมการและคณะกรรมการบริหาร เพื่อไม่ให้ต้องถูกดำเนินคดีในศาลปกครอง และไม่ให้เกิดการประวิงคดี

เมื่อพิจารณาบทบัญญัติแห่งพระราชกำหนดบริษัทบริหารสินทรัพย์ไทย พ.ศ. ๒๕๔๔ มาตรา ๑๑ แล้ว เห็นว่าเป็นบทบัญญัติคุ้มครอง บสท. ซึ่งเป็นหน่วยงานของรัฐในการจัดการเกี่ยวกับสินทรัพย์ด้วยคุณภาพ เพื่อให้สามารถแก้ปัญหาสินทรัพย์ด้วยคุณภาพของสถาบันการเงินให้เสร็จสิ้นโดยเร็ว เพื่อประโยชน์แก่ระบบเศรษฐกิจ และสถาบันการเงินของประเทศโดยรวม มิได้เป็นประโยชน์แก่บุคคลหนึ่งบุคคลใดโดยเฉพาะ แม้ว่าบทบัญญัติดังกล่าวจำกัดสิทธิของบุคคลในทรัพย์สิน แต่ก็เป็นการจำกัดสิทธิเพียงเท่าที่จำเป็น และไม่ได้กระทบกระเทือนสาระสำคัญแห่งสิทธิในทรัพย์สินตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๔๑ อีกทั้งบทบัญญัตินี้ดังกล่าวเป็นเพียงการยกเว้นเฉพาะกรณีการนำคดีขึ้นสู่การพิจารณาคดีของศาลปกครองเท่านั้น หากมีผู้ที่ได้รับความเสียหาย บุคคลนั้นมีสิทธิฟ้องคดีต่อศาลยุติธรรมได้ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๘ จึงเป็นการคุ้มครองสิทธิของบุคคลในการมีส่วนร่วมในกระบวนการพิจารณาของเจ้าหน้าที่ของรัฐในการปฏิบัติราชการทางปกครองอันมีผลหรืออาจมีผลกระทบต่อสิทธิและเสรีภาพตามที่รัฐธรรมนูญรับรองไว้ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๕๘ และมาตรา ๒๑๘ ประกอบรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๒๓ วรรคหนึ่ง ซึ่งให้อำนาจพิจารณาพิพากษาคดีของศาลปกครองเป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติ

๔. ผลคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ

ศาลรัฐธรรมนูญจึงวินิจฉัยว่า พระราชกำหนดบริษัทบริหารสินทรัพย์ไทย พ.ศ. ๒๕๔๔ มาตรา ๗๔ มาตรา ๗๖ มาตรา ๘๒ และมาตรา ๑๑ ไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๖ มาตรา ๔๑ มาตรา ๕๘ มาตรา ๖๐ มาตรา ๒๑๘ และมาตรา ๒๒๓

องค์คณะตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ นายชัช ชลวร นายจรูญ ภัคดีธนากุล นายจรูญ อินทจาร นายเฉลิมพล เอกอรุ นายนุรักษ์ มาประณีต นายบุญส่ง กุลบุปผา นายวสันต์ สร้อยพิสุทธิ์ นายสุพจน์ ไข่มุกด์ และนายอุดมศักดิ์ นิติมন্ত্রী

หมายเหตุ ประกาศราชกิจจานุเบกษา ฉบับกฤษฎีกา เล่ม ๑๒๙ ตอนที่ ๔ ก วันที่ ๑๑ มกราคม ๒๕๕๔

เจ้าหน้าที่ผู้รับผิดชอบสำนวน
นางสาวรมปรางค์ สวมประคำ
พันโท ภาคภูมิ ศีลรัตน์ ผอ.กค. ๓
นายนภดล ช. สรพงษ์ ผู้เชี่ยวชาญฯ

ย่อโดย นางสาวรมปรางค์ สวมประคำ
เจ้าหน้าที่ศาลรัฐธรรมนูญ ๗ ว