

ความเห็นในการวินิจฉัยคดีส่วนตน  
ของ นายชัช ชลวร ประธานศาลรัฐธรรมนูญ

คำวินิจฉัยที่ ๒๓/๒๕๕๔

เรื่องพิจารณาที่ ๑๒/๒๕๕๑

วันที่ ๓๐ มีนาคม พุทธศักราช ๒๕๕๔

ประเด็นวินิจฉัย

พระราชกำหนดบรรษัทบริหารสินทรัพย์ไทย พ.ศ. ๒๕๔๔ มาตรา ๑๑ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๒๖ มาตรา ๒๗ มาตรา ๒๘ วรรคสอง และวรรคสาม มาตรา ๒๙ วรรคหนึ่ง มาตรา ๔๐ (๑) (๓) และมาตรา ๖๐ หรือไม่

ความเห็น

เห็นว่า รัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๗ เป็นบททั่วไป โดยมาตรา ๒๗ เป็นบทบัญญัติรับรองว่า สิทธิและเสรีภาพที่รัฐธรรมนูญนี้รับรองไว้ ย่อมได้รับความคุ้มครองและผูกพันรัฐสภา คณะรัฐมนตรี ศาล และหน่วยงานของรัฐ ซึ่งบทบัญญัติดังกล่าวมิได้มีข้อความที่เป็นการรับรองสิทธิและเสรีภาพของบุคคลในเรื่องใดโดยเฉพาะ จึงไม่อาจมีบทบัญญัติแห่งกฎหมายใด รวมทั้งพระราชกำหนดบรรษัทบริหารสินทรัพย์ไทย พ.ศ. ๒๕๔๔ มาตรา ๑๑ ที่จะขัดหรือแย้งต่อบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๗

ส่วนในประเด็นว่า พระราชกำหนดบรรษัทบริหารสินทรัพย์ไทย พ.ศ. ๒๕๔๔ มาตรา ๑๑ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ มาตรา ๒๘ วรรคสอง และวรรคสาม มาตรา ๒๙ วรรคหนึ่ง มาตรา ๔๐ (๑) (๓) และมาตรา ๖๐ หรือไม่

เห็นว่า พระราชกำหนดบรรษัทบริหารสินทรัพย์ไทย พ.ศ. ๒๕๔๔ มีเจตนารมณ์ในการประกาศใช้บังคับอันเนื่องมาจากในช่วงระยะเวลาที่ผ่านมา (ช่วงปี ๒๕๔๐ ถึงปี ๒๕๔๔) ประเทศไทยได้ประสบปัญหาวิกฤตทางเศรษฐกิจอย่างร้ายแรง ทำให้ลูกหนี้ของสถาบันการเงินไม่สามารถชำระสินเชื่อที่ตนมีกับสถาบันการเงินได้ และสินเชื่อเหล่านี้ได้กลายเป็นสินเชื่อที่ไม่ก่อให้เกิดรายได้แก่สถาบันการเงินเป็นจำนวนมาก หากปล่อยเวลาให้เนิ่นช้าต่อไป ฐานะของสถาบันการเงินที่เกี่ยวข้องจะเกิดปัญหาอย่างรุนแรง และกระทบต่อการฟื้นฟูเศรษฐกิจต่อไปได้ เป็นการสมควรที่จะเร่งแก้ปัญหา เพื่อรักษาความมั่นคงในทางเศรษฐกิจของประเทศด้วยการจัดตั้งบรรษัทบริหารสินทรัพย์แห่งชาติขึ้น เพื่อให้เป็นหน่วยงานของรัฐ

ที่จะทำหน้าที่แก้ไขปัญหาการค้างชำระหนี้ของลูกหนี้ของสถาบันการเงินของรัฐและเอกชนให้เป็นไปอย่างรวดเร็ว ด้วยการรับโอนสินทรัพย์ที่จัดเป็นสินทรัพย์ด้อยคุณภาพมาจากสถาบันการเงินและบริษัทบริหารสินทรัพย์ เพื่อนำมาบริหารจัดการตามวิธีการที่กำหนดไว้ ทั้งนี้ จะต้องพยายามให้ลูกหนี้ซึ่งรับโอนมาอยู่ในฐานะที่สามารถชำระหนี้ที่ค้างชำระได้ และให้ลูกหนี้เหล่านั้นสามารถดำเนินกิจการของตนต่อไปได้อย่างมีประสิทธิภาพ และทำให้สินเชื่อที่ไม่ก่อให้เกิดรายได้หมดสิ้นลงหรือเหลือน้อยที่สุด ในขณะเดียวกันไม่ก่อให้เกิดความเสียหายแก่สถาบันการเงินจนไม่สามารถดำเนินกิจการต่อไปได้อันจะเป็นการสร้างเสถียรภาพให้แก่เศรษฐกิจและระบบสถาบันการเงินโดยรวม เพื่อให้เป็นไปตามเจตนารมณ์ดังกล่าวพระราชกำหนดบรรษัทบริหารสินทรัพย์ไทย พ.ศ. ๒๕๔๔ ประกอบด้วยบทบัญญัติที่เป็นสาระสำคัญรวม ๘ หมวด ซึ่งมาตรา ๑๑ เป็นบทบัญญัติที่อยู่ในหมวด ๑ ว่าด้วยการจัดตั้งและเงินทุน โดยมีสาระเกี่ยวกับการไม่ให้นำกฎหมายว่าด้วยการจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครองมาใช้บังคับแก่การดำเนินการเกี่ยวกับการบริหารสินทรัพย์ด้อยคุณภาพของบรรษัทบริหารสินทรัพย์ไทย (บสท.) ตามพระราชกำหนดนี้ และการออกระเบียบหรือข้อบังคับ คำสั่ง คำวินิจฉัย การอนุญาต และการกระทำอื่นใดของคณะกรรมการและคณะกรรมการบริหาร อันเกี่ยวกับการบริหารสินทรัพย์ด้อยคุณภาพตามพระราชกำหนดนี้ ซึ่งการบริหารสินทรัพย์ด้อยคุณภาพตามพระราชกำหนดนี้อยู่ในหมวด ๔ มาตรา ๕๓ ถึงมาตรา ๘๒ อันเป็นบทบัญญัติที่มีความสำคัญต่อการบรรลุวัตถุประสงค์ของกฎหมาย โดยมีสาระเกี่ยวกับอำนาจในการบริหารสินทรัพย์ด้อยคุณภาพ การปรับโครงสร้างหนี้ การปรับโครงสร้างกิจการ และการจำหน่ายทรัพย์สินที่เป็นหลักประกันของ บสท. คณะกรรมการ และคณะกรรมการบริหาร ซึ่งเป็นอำนาจพิเศษที่กฎหมายให้มีขึ้นเพื่อแก้ไขปัญหาการค้างชำระหนี้ให้เป็นไปอย่างรวดเร็ว และเพื่อให้เกิดประสิทธิภาพในการบริหารจัดการตามวิธีการที่กำหนดไว้ในพระราชกำหนดนี้ เพื่อสร้างเสถียรภาพให้แก่เศรษฐกิจและระบบสถาบันการเงินโดยรวมอันเป็นวัตถุประสงค์ของพระราชกำหนดนี้ จึงมีความจำเป็นต้องให้ความคุ้มครองแก่ บสท. คณะกรรมการ และคณะกรรมการบริหารในการใช้อำนาจบริหารสินทรัพย์ด้อยคุณภาพ รวมถึงการออกระเบียบหรือข้อบังคับ คำสั่ง คำวินิจฉัย การอนุญาต และการกระทำอื่นใด อันเกี่ยวกับการบริหารสินทรัพย์ด้อยคุณภาพตามพระราชกำหนดนี้ด้วย อย่างไรก็ตาม พระราชกำหนดฉบับนี้มีบทบัญญัติที่เป็นการตรวจสอบการใช้อำนาจเพื่อคุ้มครองและเป็นหลักประกันแก่บุคคลซึ่งอาจได้รับความเสียหายหรือมีส่วนได้เสียจากการจำหน่ายทรัพย์สิน โดยความในมาตรา ๗๘ ให้คณะกรรมการบริหารเป็นผู้พิจารณาสั่งยุติการจำหน่ายทรัพย์สินไว้ก่อนจนกว่าจะมีการพิสูจน์สิทธิในทรัพย์สินที่จะจำหน่าย

ให้เสรีจสีนอันเป็นการตรวจสอบภายใน และความในมาตรา ๗๙ ให้ผู้เสียหายจากการจำหน่ายทรัพย์สิน ซึ่งคณะกรรมการบริหารได้ยกคำคัดค้าน เรียกร้องให้ บสท. ชดใช้ค่าเสียหายได้ โดยให้ยื่นคำขอต่อ ศาลยุติธรรม อันเป็นการตรวจสอบภายนอก นอกจากนี้ไม่มีบทบัญญัติใดแห่งพระราชกำหนดนี้ที่จำกัดสิทธิ ของบุคคลในการดำเนินคดีทางแพ่งและทางอาญาในกรณีที่มีความเสียหายเกิดขึ้นจากการดำเนินการของ บสท. คณะกรรมการ หรือคณะกรรมการบริหาร

เมื่อพิจารณาเจตนารมณ์ประกอบสาระสำคัญของบทบัญญัติมาตรา ๑๑ แห่งพระราชกำหนด บรรษัทบริหารสินทรัพย์ไทย พ.ศ. ๒๕๕๔ แล้วเห็นได้ว่า เป็นบทบัญญัติที่เป็นไปตามเงื่อนไขที่รัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๙ วรรคหนึ่ง รับรองเกี่ยวกับสิทธิและเสรีภาพไว้ว่ากระทำได้ กล่าวคือ เป็นบทบัญญัติที่จำกัดสิทธิ และเสรีภาพเท่าที่จำเป็นเพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ของกฎหมายที่ต้องการเร่งรัดรักษาระบบความมั่นคง ในทางเศรษฐกิจและสร้างเสถียรภาพให้แก่เศรษฐกิจและระบบสถาบันการเงินโดยรวม อย่างรวดเร็ว และไม่กระทบกระเทือนต่อสาระสำคัญของสิทธิและเสรีภาพที่รัฐธรรมนูญรับรองไว้ โดยเฉพาะสิทธิ ของบุคคลในกระบวนการยุติธรรมในการเข้าถึงกระบวนการยุติธรรมและการได้รับการพิจารณาคดีอย่างถูกต้อง รวดเร็ว และเป็นธรรมตามมาตรา ๔๐ (๑) (๓) และสิทธิของบุคคลในการฟ้องหน่วยงานของรัฐให้รับผิดชอบ เนื่องจากกระทำหรือละเว้นการกระทำตามมาตรา ๖๐ อีกทั้งไม่ใช่เป็นเรื่องการใช้อำนาจขององค์กร โดยไม่คำนึงถึงศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ สิทธิและเสรีภาพตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ ไม่ได้ทำให้บุคคล ซึ่งถูกละเมิดสิทธิหรือเสรีภาพที่รัฐธรรมนูญรับรองไว้ ไม่สามารถยกบทบัญญัติเพื่อใช้สิทธิทางศาล เพียงแต่ต้องเป็นการใช้สิทธิทางศาลตามที่กฎหมาย บัญญัติไว้ ซึ่งไม่ได้ตัดสิทธิของบุคคลในกระบวนการยุติธรรม ตามที่ผู้ร้องอ้างแต่อย่างใด

อาศัยเหตุผลดังกล่าวข้างต้น จึงเห็นว่า พระราชกำหนดบรรษัทบริหารสินทรัพย์ไทย พ.ศ. ๒๕๕๔ มาตรา ๑๑ ไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๒๖ มาตรา ๒๗ มาตรา ๒๘ วรรคสอง และวรรคสาม มาตรา ๒๙ วรรคหนึ่ง มาตรา ๔๐ (๑) (๓) และมาตรา ๖๐

นายชัช ชลวร

ประธานศาลรัฐธรรมนูญ