

ความเห็นในการวินิจฉัยคดีส่วนตน  
ของ นายชัช ชลวร ประธานศาลรัฐธรรมนูญ

คำวินิจฉัยที่ ๒๔/๒๕๕๔

เรื่องพิจารณาที่ ๑๗/๒๕๕๑

วันที่ ๒๐ เมษายน พุทธศักราช ๒๕๕๔

ประเด็นวินิจฉัย

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

ความเห็น

เห็นว่า ศาลรัฐธรรมนูญมีคำวินิจฉัยที่ ๔ - ๒๑/๒๕๕๔ วินิจฉัยไว้แล้วว่า พระราชกำหนดบรรษัทบริหารสินทรัพย์ไทย พ.ศ. ๒๕๔๔ มาตรา ๗๔ ถึงมาตรา 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) (๕) มาตรา ๑๙๗ มาตรา ๑๙๘ มาตรา ๒๑๑ และมาตรา ๒๑๘ และคำวินิจฉัยที่ ๒๓/๒๕๕๔ วินิจฉัยไว้แล้วว่า พระราชกำหนดบรรษัทบริหารสินทรัพย์ไทย พ.ศ. ๒๕๔๔ มาตรา ๑๑ ไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๒๖ มาตรา ๒๗ มาตรา ๒๘ วรรคสอง และวรรคสาม มาตรา ๒๙ วรรคหนึ่ง มาตรา ๔๐ (๑) (๓) และมาตรา ๖๐ และคำวินิจฉัยที่ ๓๓/๒๕๔๔ วินิจฉัยไว้แล้วว่า พระราชกำหนดบรรษัทบริหารสินทรัพย์ไทย พ.ศ. ๒๕๔๔ มาตรา ๑๑ ไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ มาตรา ๒๗๖ และคำสั่งศาลรัฐธรรมนูญที่ ๑/๒๕๕๓ ได้วินิจฉัยไว้ว่า รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ มาตรา ๒๗๖ มีหลักการอย่างเดียวกันกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๒๒๓ ดังนั้น คงมีประเด็นที่ศาลต้องวินิจฉัยเพียงว่า พระราชกำหนดบรรษัทบริหารสินทรัพย์ไทย พ.ศ. ๒๕๔๔ มาตรา ๗๔ มาตรา ๗๖ และมาตรา ๘๒ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐

มาตรา ๖๐ และมาตรา ๒๒๓ หรือไม่ และมาตรา ๑๑ แห่งพระราชกำหนดดังกล่าวขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๖ มาตรา ๔๑ มาตรา ๕๘ และมาตรา ๒๑๘ หรือไม่

พระราชกำหนดบรรษัทบริหารสินทรัพย์ไทย พ.ศ. ๒๕๔๔ มีเจตนารมณ์ในการประกาศใช้บังคับอันเนื่องมาจากในช่วงระยะเวลาที่ผ่านมา (ช่วงปี ๒๕๔๐ ถึงปี ๒๕๔๔) ประเทศไทยได้ประสบปัญหาวิกฤตทางเศรษฐกิจอย่างร้ายแรง ทำให้ลูกหนี้ของสถาบันการเงินไม่สามารถชำระสินเชื่อที่ตนมีกับสถาบันการเงินได้ และสินเชื่อเหล่านี้ได้กลายเป็นสินเชื่อที่ไม่ก่อให้เกิดรายได้แก่สถาบันการเงินเป็นจำนวนมาก หากปล่อยเวลาให้เนิ่นช้าต่อไป ฐานะของสถาบันการเงินที่เกี่ยวข้องจะเกิดปัญหาอย่างรุนแรงและกระทบต่อการฟื้นฟูเศรษฐกิจต่อไปได้ เป็นการสมควรที่จะเร่งแก้ปัญหาเพื่อรักษาความมั่นคงในทางเศรษฐกิจของประเทศ ด้วยการจัดตั้งบรรษัทบริหารสินทรัพย์แห่งชาติขึ้น เพื่อให้เป็นหน่วยงานของรัฐที่จะทำหน้าที่แก้ไขปัญหาการค้างชำระหนี้ของลูกหนี้ของสถาบันการเงินของรัฐและเอกชนให้เป็นไปอย่างรวดเร็ว ด้วยการรับโอนสินทรัพย์ที่จัดเป็นสินทรัพย์ด้อยคุณภาพมาจากสถาบันการเงินและบริษัทบริหารสินทรัพย์เพื่อนำมาบริหารจัดการตามวิธีการที่กำหนดไว้ ทั้งนี้ จะต้องพยายามให้ลูกหนี้ซึ่งรับโอนมาอยู่ในฐานะที่สามารถชำระหนี้ที่ค้างชำระได้ และให้ลูกหนี้เหล่านั้นสามารถดำเนินกิจการของตนต่อไปได้อย่างมีประสิทธิภาพ และทำให้สินเชื่อที่ไม่ก่อให้เกิดรายได้หมดสิ้นลงหรือเหลือน้อยที่สุด ในขณะเดียวกันไม่ก่อให้เกิดความเสียหายแก่สถาบันการเงินจนไม่สามารถดำเนินกิจการต่อไปได้อันจะเป็นการสร้างเสถียรภาพให้แก่เศรษฐกิจและระบบสถาบันการเงินโดยรวม

ในประเด็นที่ว่า พระราชกำหนดบรรษัทบริหารสินทรัพย์ไทย พ.ศ. ๒๕๔๔ มาตรา ๗๔ มาตรา ๗๖ และมาตรา ๘๒ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๖๐ และมาตรา ๒๒๓ หรือไม่ เห็นว่า บทบัญญัติทั้งสามมาตราดังกล่าวเป็นบทบัญญัติที่อยู่ในหมวด ๔ ว่าด้วยการบริหารสินทรัพย์ด้อยคุณภาพ ส่วนที่ ๓ การจำหน่ายทรัพย์สินที่เป็นหลักประกัน อันเป็นบทบัญญัติที่มีความสำคัญต่อการบรรลุวัตถุประสงค์ของกฎหมาย โดยมีสาระเกี่ยวกับวิธีการจำหน่ายทรัพย์สินที่เป็นหลักประกัน กล่าวคือ ให้บรรษัทบริหารสินทรัพย์ไทย (บสท.) ซึ่งมีอำนาจบังคับจำนองหรือบังคับจำนำกับทรัพย์สินที่เป็นหลักประกันสำหรับสินทรัพย์ด้อยคุณภาพ มีหนังสือบอกกล่าวให้ลูกหนี้และผู้จำนองหรือผู้จำนำชำระหนี้ภายในเวลาและระบุสาระสำคัญตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา ๗๔ และให้ บสท. มีอำนาจดำเนินการจำหน่ายทรัพย์สินที่เป็นหลักประกันได้ โดยการจำหน่ายนั้นตามมาตรา ๗๖ ให้กระทำได้โดยวิธีการขายทอดตลาด

แต่ถ้าเห็นว่าการจำหน่ายโดยวิธีอื่นเป็นประโยชน์กับ บสท. และลูกหนี้มากกว่า ให้จำหน่ายโดยวิธีอื่นได้ หรือจะรับโอนทรัพย์สินนั้นไว้ในราคาไม่น้อยกว่าราคาที่พึงได้รับจากการขายทอดตลาดแทนการจำหน่ายก็ได้ และความในมาตรา ๘๒ บัญญัติมิให้มีการเพิกถอนการจำหน่ายทรัพย์สินตามวิธีการที่กำหนดไว้ในมาตรา ๗๖

เมื่อพิจารณาเจตนารมณ์ประกอบสาระสำคัญของบทบัญญัติดังกล่าวแล้ว เห็นได้ว่า บทบัญญัติทั้งสามมาตราดังกล่าวเป็นบทบัญญัติว่าด้วยการจำหน่ายทรัพย์สินที่เป็นหลักประกัน เพื่อให้ บสท. แก้ไขปัญหาการค้างชำระหนี้ของลูกหนี้ของสถาบันการเงินของรัฐและเอกชนให้เป็นไปได้อย่างรวดเร็ว ด้วยการบริหารจัดการสินทรัพย์ที่จัดเป็นสินทรัพย์ด้อยคุณภาพตามวิธีการที่กำหนดไว้ในกฎหมายฉบับนี้ เพื่อรักษาความมั่นคงในทางเศรษฐกิจของประเทศอันเป็นประโยชน์ส่วนรวมซึ่งเป็นวัตถุประสงค์ของกฎหมายฉบับนี้ จึงเห็นได้ว่า บทบัญญัติมาตรา ๗๔ มาตรา ๗๖ และมาตรา ๘๒ แห่งพระราชกำหนดดังกล่าวเป็นบทบัญญัติที่เป็นไปตามเงื่อนไขที่รัฐธรรมนูญรับรองเกี่ยวกับสิทธิและเสรีภาพไว้ว่ากระทำได้ กล่าวคือ เป็นบทบัญญัติที่จำกัดสิทธิและเสรีภาพเท่าที่จำเป็นเพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ของกฎหมายซึ่งเป็นประโยชน์สาธารณะยิ่งกว่าประโยชน์ของปัจเจกชนแต่ละราย อีกทั้งไม่กระทบกระเทือนต่อสาระสำคัญของสิทธิและเสรีภาพที่รัฐธรรมนูญรับรองไว้ โดยเฉพาะสิทธิของบุคคลในการฟ้องหน่วยงานของรัฐให้รับผิดชอบจากการกระทำหรือละเว้นการกระทำตามมาตรา ๖๐ และสิทธิของบุคคลในการดำเนินกระบวนการยุติธรรมทางปกครองตามมาตรา ๒๒๓ ดังนั้น พระราชกำหนดบรรษัทบริหารสินทรัพย์ไทย พ.ศ. ๒๕๔๔ มาตรา ๗๔ มาตรา ๗๖ และมาตรา ๘๒ จึงไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๖๐ และมาตรา ๒๒๓

ในประเด็นที่ว่า พระราชกำหนดบรรษัทบริหารสินทรัพย์ไทย พ.ศ. ๒๕๔๔ มาตรา ๑๑ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๖ มาตรา ๔๑ มาตรา ๕๘ และมาตรา ๒๑๘ หรือไม่ เห็นว่า รัฐธรรมนูญ มาตรา ๖ เป็นบททั่วไปและเป็นบทบัญญัติว่าด้วยการรับรองความเป็นกฎหมายสูงสุดของรัฐธรรมนูญที่กฎหมายอื่นใดจะขัดหรือแย้งมิได้ ซึ่งบทบัญญัตินี้ดังกล่าวมิได้มีข้อความที่เป็นการรับรองสิทธิและเสรีภาพของบุคคลในเรื่องใดโดยเฉพาะแต่อย่างใด จึงไม่อาจมีบทบัญญัติแห่งกฎหมายใด รวมทั้งพระราชกำหนดบรรษัทบริหารสินทรัพย์ไทย พ.ศ. ๒๕๔๔ มาตรา ๑๑ ที่จะขัดหรือแย้งต่อบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ มาตรา ๖ ได้

สำหรับมาตรา ๑๑ แห่งพระราชกำหนดดังกล่าวเป็นบทบัญญัติที่อยู่ในหมวด ๑ ว่าด้วยการจัดตั้งและเงินทุน โดยมีสาระเกี่ยวกับการไม่นำกฎหมายว่าด้วยการจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง

มาใช้บังคับแก่การดำเนินการเกี่ยวกับการบริหารสินทรัพย์ด้วยคุณภาพของ บสท. ตามพระราชกำหนดนี้ และการออกระเบียบหรือข้อบังคับ คำสั่ง คำวินิจฉัย การอนุญาต และการกระทำอื่นใดของคณะกรรมการ และคณะกรรมการบริหาร อันเกี่ยวกับการบริหารสินทรัพย์ด้วยคุณภาพตามพระราชกำหนดนี้ ซึ่งการบริหารสินทรัพย์ด้วยคุณภาพตามพระราชกำหนดนี้บัญญัติไว้ในหมวด ๔ มาตรา ๕๓ ถึงมาตรา ๘๒ อันเป็นบทบัญญัติที่มีความสำคัญต่อการบรรลุวัตถุประสงค์ของกฎหมายฉบับนี้ โดยมีสาระเกี่ยวกับอำนาจในการบริหารสินทรัพย์ด้วยคุณภาพ การปรับโครงสร้างหนี้ การปรับโครงสร้างกิจการ และการจำหน่ายทรัพย์สินที่เป็นหลักประกันของ บสท. คณะกรรมการ และคณะกรรมการบริหาร ซึ่งเป็นอำนาจพิเศษที่กฎหมายให้มีขึ้นเพื่อแก้ไขปัญหาการค้างชำระหนี้ให้เป็นไปอย่างรวดเร็ว และเพื่อให้เกิดประสิทธิภาพในการบริหารจัดการตามวิธีการที่กำหนดไว้ในพระราชกำหนดนี้ อันเป็นการสร้างเสถียรภาพให้แก่เศรษฐกิจและระบบสถาบันการเงินโดยรวมซึ่งเป็นวัตถุประสงค์ของพระราชกำหนดนี้ จึงมีความจำเป็นต้องให้ความคุ้มครองแก่ บสท. คณะกรรมการ และคณะกรรมการบริหารในใช้อำนาจบริหารสินทรัพย์ด้วยคุณภาพ รวมถึงการออกระเบียบหรือข้อบังคับ คำสั่ง คำวินิจฉัย การอนุญาต และการกระทำอื่นใดอันเกี่ยวกับการบริหารสินทรัพย์ด้วยคุณภาพตามพระราชกำหนดนี้ด้วย อย่างไรก็ตาม พระราชกำหนดฉบับนี้มีบทบัญญัติที่เป็นการตรวจสอบการใช้อำนาจเพื่อคุ้มครองและเป็นหลักประกันแก่บุคคลซึ่งอาจได้รับความเสียหายหรือมีส่วนได้เสียจากการจำหน่ายทรัพย์สิน โดยความในมาตรา ๗๘ ให้คณะกรรมการบริหารเป็นผู้พิจารณาสั่งยุติการจำหน่ายทรัพย์สินไว้ก่อนจนกว่าจะมีการพิสูจน์สิทธิในทรัพย์สินที่จะจำหน่ายให้เสร็จสิ้น และความในมาตรา ๗๙ ให้ผู้เสียหายจากการจำหน่ายทรัพย์สินซึ่งคณะกรรมการบริหารได้ยกคำคัดค้านเรียกร้องให้ บสท. ชดใช้ค่าเสียหายได้ โดยให้ยื่นคำขอต่อศาลยุติธรรม นอกจากนี้ พระราชกำหนดนี้ไม่มีบทบัญญัติใดที่จำกัดสิทธิของบุคคลในการดำเนินคดีทางแพ่งและทางอาญาในกรณีที่มีความเสียหายเกิดขึ้นจากการดำเนินการของ บสท. คณะกรรมการ หรือคณะกรรมการบริหาร จึงเห็นได้ว่า บทบัญญัติมาตรา ๑๑ แห่งพระราชกำหนดดังกล่าวเป็นบทบัญญัติที่เป็นไปตามเจตนารมณ์ที่รัฐธรรมนูญรับรองเกี่ยวกับสิทธิและเสรีภาพไว้ว่ากระทำได้ กล่าวคือ เป็นบทบัญญัติที่จำกัดสิทธิและเสรีภาพเท่าที่จำเป็นเพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ของกฎหมาย และไม่กระทบกระเทือนต่อสาระสำคัญของสิทธิและเสรีภาพที่รัฐธรรมนูญรับรองไว้ โดยเฉพาะสิทธิในทรัพย์สินของบุคคลตามมาตรา ๔๑ และสิทธิของบุคคลในการมีส่วนร่วมในกระบวนการพิจารณาของเจ้าหน้าที่ของรัฐในการปฏิบัติราชการทางปกครองอันมีผลหรืออาจมีผลกระทบต่อสิทธิและเสรีภาพของตนตามมาตรา ๕๘ อีกทั้งมีหลักประกันคุ้มครองและให้สิทธิแก่ผู้ได้รับความเสียหายที่ได้รับ

จากการดำเนินการโดยบัญญัติกระบวนการยุติธรรมไว้ในกฎหมายฉบับนี้แล้ว ไม่ได้เป็นการตัดสิทธิของบุคคลในการดำเนินกระบวนการยุติธรรมตามมาตรา ๒๑๘ ดังนั้น พระราชกำหนดบรรษัทบริหารสินทรัพย์ไทย พ.ศ. ๒๕๔๔ มาตรา ๑๑ จึงไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๔๑ มาตรา ๕๘ และมาตรา ๒๑๘

อาศัยเหตุผลดังกล่าวข้างต้น จึงเห็นว่า พระราชกำหนดบรรษัทบริหารสินทรัพย์ไทย 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

นายชัช ชลวร

ประธานศาลรัฐธรรมนูญ