

ความเห็นในการวินิจฉัยคดีส่วนตน
ของ นายเจริญ ภัคดีธนากุล ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

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

พระราชกำหนดบรรษัทบริหารสินทรัพย์ไทย พ.ศ. ๒๕๔๔ มีเจตนารมณ์เพื่อแก้ไขปัญหาการค้างชำระหนี้ของลูกหนี้ของสถาบันการเงินทั้งของรัฐและเอกชนให้เป็นไปอย่างรวดเร็ว โดยให้ลูกหนี้ซึ่งรับโอนมาอยู่ในการดำเนินการของ บสท. พอที่จะชำระหนี้ที่ค้างได้ และสามารถดำเนินการของตนต่อไปได้อย่างมีประสิทธิภาพ และทางฝ่ายเจ้าหนี้ก็ได้รับชำระหนี้ อันจะส่งผลให้สินเชื่อที่ไม่ก่อให้เกิดรายได้หมดสิ้นลงหรือเหลือน้อยที่สุด และไม่ก่อให้เกิดความเสียหายแก่สถาบันการเงินจนไม่สามารถดำเนินการต่อไปได้ ซึ่งเป็นการสร้างเสถียรภาพให้แก่ระบบสถาบันการเงินและเศรษฐกิจของประเทศ โดยที่บทบัญญัติของพระราชกำหนดบรรษัทบริหารสินทรัพย์ไทย พ.ศ. ๒๕๔๔ จะมีบทบัญญัติกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารสินทรัพย์ด้วยคุณภาพดังกล่าว โดยให้ บสท. ซึ่งเป็นหน่วยงานของรัฐบังคับจํานำ บังคับจํานองทรัพย์สินที่เป็นหลักประกันของหนี้ที่ บสท. ได้รับโอนสิทธิเรียกร้องมาจากสถาบันการเงินที่เป็นเจ้าหนี้เดิมมาบริหารเพื่อบังคับชำระหนี้โดยไม่ต้องฟ้องเป็นคดีต่อศาลเพื่อบังคับจํานำ และบังคับจํานองอีก ทั้งนี้ เพื่อให้สามารถจําหน่ายทรัพย์สินเพื่อนำมาชำระหนี้ได้รวดเร็วยิ่งขึ้น

พระราชกำหนดบรรษัทบริหารสินทรัพย์ไทย พ.ศ. ๒๕๔๔ มาตรา ๑๑ บัญญัติว่า “ไม่ให้นำกฎหมายว่าด้วยการจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครองมาใช้บังคับแก่การดำเนินการเกี่ยวกับการบริหารสินทรัพย์ด้วยคุณภาพของ บสท. ตามพระราชกำหนดนี้ และการออกระเบียบหรือข้อบังคับ คำสั่ง คำวินิจฉัย การอนุญาต และการกระทำอื่นใดของคณะกรรมการและคณะกรรมการบริหาร

อันเกี่ยวกับการบริหารสินทรัพย์ด้วยคุณภาพตามพระราชกำหนดนี้” บทกฎหมายมาตรานี้ส่งผลให้การดำเนินการเกี่ยวกับการบริหารสินทรัพย์ด้วยคุณภาพของบรรษัทบริหารสินทรัพย์ไทย (บสท.) ซึ่งมีฐานะเป็นหน่วยงานของรัฐตามพระราชกำหนดดังกล่าว ไม่อยู่ในอำนาจตรวจสอบของศาลปกครองทำให้เกิดปัญหาประการแรกว่า เป็นการขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๘ วรรคสอง วรรคสาม มาตรา ๔๐ (๑) (๓) และมาตรา ๖๐ หรือไม่

รัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๘ วรรคสอง บัญญัติว่า “บุคคลซึ่งถูกละเมิดสิทธิหรือเสรีภาพที่รัฐธรรมนูญนี้รับรองไว้ สามารถยกบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญนี้เพื่อใช้สิทธิทางศาลหรือยกขึ้นเป็นข้อต่อสู้คดีในศาลได้” และวรรคสาม บัญญัติว่า “บุคคลย่อมสามารถใช้สิทธิทางศาลเพื่อบังคับให้รัฐต้องปฏิบัติตามบทบัญญัติในหมวดนี้ได้โดยตรง หากการใช้สิทธิและเสรีภาพในเรื่องใดมีกฎหมายบัญญัติรายละเอียดแห่งการใช้สิทธิและเสรีภาพตามที่รัฐธรรมนูญนี้รับรองไว้แล้ว ให้การใช้สิทธิและเสรีภาพในเรื่องนั้นเป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติ” มาตรา ๔๐ (๑) บัญญัติว่า “บุคคลย่อมมีสิทธิในกระบวนการยุติธรรมดังต่อไปนี้ (๑) สิทธิเข้าถึงกระบวนการยุติธรรมได้โดยง่าย สะดวก รวดเร็ว และทั่วถึง” และ (๓) บัญญัติว่า “บุคคลย่อมมีสิทธิที่จะให้คดีของตนได้รับการพิจารณาอย่างถูกต้อง รวดเร็ว และเป็นธรรม” และมาตรา ๖๐ บัญญัติว่า “บุคคลย่อมมีสิทธิที่จะฟ้องหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ ราชการส่วนท้องถิ่น หรือองค์กรอื่นของรัฐที่เป็นนิติบุคคล ให้รับผิดชอบเนื่องจากการกระทำหรือการละเว้นการกระทำของข้าราชการ พนักงาน หรือลูกจ้างของหน่วยงานนั้น”

เห็นว่า ถึงแม้มาตรา ๑๑ แห่งพระราชกำหนดบรรษัทบริหารสินทรัพย์ไทย พ.ศ. ๒๕๕๔ จะมีผลทำให้การดำเนินการเกี่ยวกับการบริหารสินทรัพย์ด้วยคุณภาพของ บสท. ไม่อยู่ภายใต้อำนาจของศาลปกครอง แต่ก็ได้ทำให้ผู้มีส่วนได้เสียที่ถูกกระทบสิทธิจากการดำเนินการของ บสท. หหมดช่องทางที่จะใช้สิทธิทางศาล หรือยกขึ้นเป็นข้อต่อสู้คดีในศาล อันจะเป็นการขัดแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๘ วรรคสอง วรรคสาม หรือมาตรา ๖๐ แต่อย่างไรก็ดี เนื่องจากบุคคลดังกล่าวยังคงมีสิทธิและสามารถใช้สิทธิทางศาลยุติธรรมได้ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๘ ที่ให้ศาลยุติธรรมมีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีทั้งปวงเว้นแต่คดีที่รัฐธรรมนูญ หรือกฎหมายบัญญัติให้อยู่ในอำนาจของศาลอื่น ทั้งการใช้สิทธิทางศาลยุติธรรมนั้นก็ย่อมเป็นไปได้โดยง่าย สะดวก รวดเร็ว ถูกต้อง และเป็นธรรมไม่น้อยกว่าการใช้สิทธิทางศาลปกครอง จึงเป็นการสอดคล้องกับมาตรา ๔๐ (๑) และ (๓) แห่งรัฐธรรมนูญเช่นกัน

สำหรับปัญหาว่าบทบัญญัติมาตรา ๑๑ แห่งพระราชกำหนดบรรษัทบริหารสินทรัพย์ไทย พ.ศ. ๒๕๕๔ จะขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ มาตรา ๒๗ และมาตรา ๒๙ วรรคหนึ่ง หรือไม่นั้น เห็นว่า มาตรา ๒๙ วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า “การจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลที่รัฐธรรมนูญรับรองไว้ จะกระทำมิได้ เว้นแต่โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย เฉพาะเพื่อการที่รัฐธรรมนูญนี้กำหนดไว้ และเท่าที่จำเป็น และจะกระทบกระเทือนสาระสำคัญของสิทธิและเสรีภาพนั้นมิได้” ซึ่งรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๒๓ วรรคหนึ่ง บัญญัติให้อำนาจของศาลปกครองเป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติ ดังนั้น การที่พระราชกำหนดบรรษัทบริหารสินทรัพย์ไทย พ.ศ. ๒๕๕๔ มาตรา ๑๑ บัญญัติจำกัดการใช้สิทธิ ทางศาลปกครองไว้เช่นนั้น จึงเป็นการจำกัดสิทธิของบุคคลโดยบทบัญญัติแห่งกฎหมาย เฉพาะเพื่อการที่ รัฐธรรมนูญกำหนดไว้ และมีขอบเขตเพียงเท่าที่จำเป็นเพื่อแก้ปัญหาทางเศรษฐกิจของประเทศที่เกิดจาก สินทรัพย์ด้อยคุณภาพ ทั้งนี้ได้กระทบกระเทือนต่อสาระสำคัญของสิทธิดังกล่าวแต่อย่างใด จึงไม่เป็นการ ขัดแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๙ วรรคหนึ่ง และไม่เป็นการล่วงละเมิดต่อศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ หรือปฏิเสธการให้ความคุ้มครองแก่สิทธิและเสรีภาพของชนชาวไทยที่รัฐธรรมนูญรับรองไว้แต่อย่างใด จึงไม่เป็นการขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ และมาตรา ๒๗ ด้วย

ดังนั้น 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

นายเจริญ ภัคดีธนากุล

ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ