

ความเห็นในการวินิจฉัยคดีส่วนตัว

ของ นายจรัญ ภัคดีธนากุล ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

คำวินิจฉัยที่ ๓๑ - ๓๒/๒๕๕๔

เรื่องพิจารณาที่ ๔๔/๒๕๕๑

เรื่องพิจารณาที่ ๑๐/๒๕๕๔

วันที่ ๒๐ พฤษภาคม พุทธศักราช ๒๕๕๔

ประเด็นวินิจฉัย

พระราชกำหนดบริษัทบริหารสินทรัพย์ไทย พ.ศ. ๒๕๔๔ มาตรา ๕๓ มาตรา ๕๗ และ มาตรา ๕๘ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๒๙ มาตรา ๓๐ มาตรา ๔๑ มาตรา ๑๙๗ วรรคหนึ่ง และมาตรา ๑๙๘ หรือไม่

ความเห็น

พิจารณาแล้วเห็นว่า รัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๙ เป็นบทบัญญัติในหมวด ๓ ว่าด้วยสิทธิและเสรีภาพของชนชาวไทย ส่วนที่ ๑ บททั่วไป โดยมาตรา ๒๙ เป็นบทบัญญัติที่คุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของชนชาวไทย การจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลที่รัฐธรรมนูญรับรองไว้จะกระทำมิได้ เว้นแต่อาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย เฉพาะเพื่อการที่รัฐธรรมนูญนี้กำหนดไว้เพียงเท่าที่จำเป็น และการจำกัดสิทธิและเสรีภาพจะกระทบกระเทือนสาระสำคัญของสิทธิและเสรีภาพนั้นมิได้ กฎหมายดังกล่าวต้องมีผลใช้บังคับเป็นการทั่วไป มิได้มุ่งหมายให้ใช้บังคับแก่กรณีใดกรณีหนึ่งหรือแก่บุคคลใดบุคคลหนึ่งเป็นการเจาะจง ทั้งต้องระบุบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญที่ให้อำนาจในการตรากฎหมายนั้นด้วย

รัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๐ เป็นบทบัญญัติในหมวด ๓ ว่าด้วยสิทธิและเสรีภาพของชนชาวไทย ส่วนที่ ๒ ความเสมอภาค โดยมาตรา ๓๐ เป็นบทบัญญัติที่ให้การรับรองว่า บุคคลมีความเสมอภาคในกฎหมายและได้รับความคุ้มครองตามกฎหมายอย่างเท่าเทียมกัน การเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมต่อบุคคล เพราะเหตุแห่งความแตกต่างในเรื่องถิ่นกำเนิด เชื้อชาติ ภาษา เพศ อายุ ความพิการ สภาพทางกายหรือสุขภาพ สถานะของบุคคล ฐานะทางเศรษฐกิจหรือสังคม ความเชื่อทางศาสนา การศึกษาอบรม หรือความคิดเห็นทางการเมืองอันไม่ขัดต่อบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ จะกระทำมิได้

รัฐธรรมนูญ มาตรา ๔๑ เป็นบทบัญญัติในหมวด ๓ ว่าด้วยสิทธิและเสรีภาพของชนชาวไทย ส่วนที่ ๕ สิทธิในทรัพย์สิน โดยมาตรา ๔๑ วรรคหนึ่ง เป็นบทบัญญัติที่ให้การรับรองสิทธิของบุคคลในทรัพย์สินว่า สิทธิของบุคคลในทรัพย์สินย่อมได้รับความคุ้มครองตามรัฐธรรมนูญ ภายใต้เงื่อนไขว่า ขอบเขตแห่งสิทธิและการจำกัดสิทธิในทรัพย์สินอาจมีได้ตามที่กฎหมายบัญญัติ ซึ่งหมายความว่า รัฐธรรมนูญให้มีการกำหนดขอบเขตแห่งสิทธิและการจำกัดสิทธิในทรัพย์สินได้โดยต้องตราเป็นกฎหมาย ซึ่งกฎหมายดังกล่าวก็ต้องเป็นไปตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๙ วรรคหนึ่ง ด้วย ส่วนมาตรา ๔๑ วรรคสอง เป็นบทบัญญัติว่าด้วยการสืบมรดกของบุคคล

รัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๙๗ มาตรา ๑๙๘ เป็นบทบัญญัติในหมวด ๑๐ ว่าด้วย ศาล ส่วนที่ ๑ บททั่วไป โดยมาตรา ๑๙๗ วรรคหนึ่ง เป็นบัญญัติที่กล่าวถึงอำนาจของศาลในการพิจารณาพิพากษาคดีทั้งหลาย ซึ่งต้องดำเนินการให้เป็นไปโดยยุติธรรม ตามรัฐธรรมนูญ ตามกฎหมาย และในพระปรมาภิไธยพระมหากษัตริย์

รัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๙๘ เป็นบทบัญญัติที่กำหนดที่มาและอำนาจหน้าที่ของศาลทั้งหลาย ซึ่งประกอบด้วย ศาลรัฐธรรมนูญ ศาลยุติธรรม ศาลปกครอง และศาลทหาร ว่า ในการจัดตั้งศาลดังกล่าวต้องดำเนินการตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาล และการจะตั้งศาลขึ้นใหม่เพื่อพิจารณาพิพากษาคดีใดคดีหนึ่ง หรือคดีที่มีข้อหาฐานใดฐานหนึ่งโดยเฉพาะแทนศาลที่มีอยู่ตามกฎหมายสำหรับพิจารณาพิพากษาคดีนั้น ไม่สามารถจะกระทำได้ นอกจากนั้นการบัญญัติกฎหมายให้มีผลเป็นการเปลี่ยนแปลงหรือแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายว่าด้วยธรรมนูญศาลหรือวิธีพิจารณาเพื่อใช้แก้คดีใดคดีหนึ่งโดยเฉพาะจะกระทำมิได้

สำหรับพระราชกำหนดบรรษัทบริหารสินทรัพย์ไทย พ.ศ. ๒๕๔๔ ซึ่งมีเจตนารมณ์เพื่อแก้ไขปัญหาการค้างชำระหนี้ของลูกหนี้ของสถาบันการเงินให้เป็นอย่างรวดเร็ว โดยให้ลูกหนี้อยู่ในฐานะที่สามารถชำระหนี้ที่ค้างชำระได้ และสามารถดำเนินกิจการของตนต่อไปได้อย่างมีประสิทธิภาพ และเจ้าหนี้ได้รับชำระหนี้ อันจะส่งผลให้สินเชื่อที่ไม่ก่อให้เกิดรายได้ซึ่งมีอยู่เป็นจำนวนมากจนก่อให้เกิดปัญหากระทบเศรษฐกิจและระบบการเงินของประเทศหมดสิ้นลงหรือเหลือน้อยที่สุด และไม่ก่อให้เกิดความเสียหายแก่สถาบันการเงินจนไม่สามารถดำเนินกิจการต่อไปได้ ซึ่งเป็นการสร้างเสถียรภาพให้แก่ระบบเศรษฐกิจและระบบการเงินของประเทศ โดยที่บทบัญญัติของพระราชกำหนดบรรษัทบริหารสินทรัพย์ไทย

พ.ศ. ๒๕๔๔ จะกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารสินทรัพย์ด้วยคุณภาพไว้โดยเฉพาะ โดยให้บริษัทบริหารสินทรัพย์ไทย (บสท.) ซึ่งเป็นหน่วยงานของรัฐมีอำนาจบังคับจำหน่ายหลักทรัพย์สินที่เป็นหลักประกันหนี้ที่ บสท. ได้รับโอนสิทธิเรียกร้องมาจากสถาบันการเงินที่เป็นเจ้าหนี้เดิม เพื่อบังคับชำระหนี้ โดยไม่ต้องฟ้องเป็นคดีแพ่งต่อศาลยุติธรรม

กรณีมาตรา ๕๓ มาตรา ๕๗ และมาตรา ๕๘ แห่งพระราชกำหนดบริษัทบริหารสินทรัพย์ไทย พ.ศ. ๒๕๔๔ เป็นบทบัญญัติที่อยู่ในหมวด ๔ การบริหารสินทรัพย์ด้วยคุณภาพ โดยมาตรา ๕๓ ให้อำนาจแก่ บสท. ในการแก้ไขปัญหาหนี้ค้างชำระของลูกค้าหนี้สถาบันการเงินให้เป็นไปอย่างรวดเร็ว ซึ่งมีอำนาจ ๓ ประการใหญ่ ๆ ดังนี้ (๑) อำนาจปรับโครงสร้างหนี้ของลูกค้าหนี้ (๒) อำนาจปรับโครงสร้างกิจการของลูกค้าหนี้ และ (๓) อำนาจจำหน่ายทรัพย์สินของลูกค้าหนี้หรือจำหน่ายหนี้สูญได้ มาตรา ๕๗ เป็นบทบัญญัติที่กำหนดวัตถุประสงค์ของการปรับโครงสร้างหนี้ เพื่อฟื้นฟูเศรษฐกิจของประเทศ โดยการแก้ไขปัญหาสินทรัพย์ด้วยคุณภาพให้เสร็จโดยเร็ว เพื่อให้ลูกหนี้ที่สุจริตอยู่ในฐานะที่จะชำระหนี้ได้ภายในเวลาที่กำหนด และเพื่อให้ลูกหนี้สามารถดำเนินกิจการเดิมหรือเริ่มกิจการใหม่ได้ต่อไป และมาตรา ๕๘ เป็นบทบัญญัติที่กำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการในการปรับโครงสร้างหนี้ โดยกำหนดไว้หลายกรณี คือ (๑) กรณีลูกหนี้และผู้ค้ำประกันให้ความร่วมมือในการปรับโครงสร้างหนี้ ให้ลูกหนี้และผู้ค้ำประกันหลุดพ้นความรับผิด (๒) กรณีลูกหนี้ได้ให้หลักประกันอื่นตามสมควร ให้ถือว่าผู้ค้ำประกันหลุดพ้นจากหนี้ที่ยังค้างชำระอยู่ และ บสท. อาจโอนหรือมอบหมายให้บุคคลอื่นรับชำระหนี้ส่วนที่ค้างชำระต่อไปได้ (๓) ถ้าผู้ค้ำประกันยอมชำระหนี้ที่เหลือสองในสามหรือตามที่กำหนด ลูกหนี้หรือผู้ค้ำประกันก็เป็นอันหลุดพ้นความรับผิด ในกรณีถ้าลูกหนี้ได้มีการชำระหนี้แต่เพียงบางส่วน และลูกหนี้ไม่มีทรัพย์สินอื่นใดที่จะนำมาชำระหนี้ได้อีก หากผู้ค้ำประกันได้ยอมตนชำระหนี้ส่วนที่เหลือไม่น้อยกว่าสองในสามหรือในจำนวนที่น้อยกว่านั้นตามที่คณะกรรมการบริหารกำหนด (๔) กรณีลูกหนี้หรือผู้ค้ำประกันไม่ให้ความร่วมมือกับ บสท. ในการปรับโครงสร้างหนี้ หรือยกย้ายถ่ายเทหรือปิดบังซ่อนเร้นทรัพย์สินของตนให้ บสท. มีอำนาจดำเนินการยื่นคำร้องต่อศาลเพื่อสั่งพิทักษ์ทรัพย์เด็ดขาด หรือให้ศาลและเจ้าพนักงานพิทักษ์ทรัพย์ดำเนินการตามกฎหมายว่าด้วยล้มละลายต่อไปโดยเร็ว

การที่ผู้ร้องอ้างว่าพระราชกำหนดบริษัทบริหารสินทรัพย์ไทย พ.ศ. ๒๕๔๔ มาตรา ๕๓ มาตรา ๕๗ และมาตรา ๕๘ เป็นบทบัญญัติที่ละเมิดสิทธิในทรัพย์สินของผู้ร้อง เนื่องจาก บสท.

ไม่เปิดโอกาสให้ผู้ร้องได้ปรับโครงสร้างหนี้ จึงไม่เป็นการดำเนินการตามวัตถุประสงค์และขั้นตอนตามที่พระราชกำหนดบรรษัทบริหารสินทรัพย์ไทย พ.ศ. ๒๕๔๔ บัญญัติไว้ เห็นว่า มาตรา ๕๓ มาตรา ๕๗ และมาตรา ๕๘ เป็นบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่ใช้บังคับเป็นการทั่วไปกับสถาบันการเงิน รวมทั้งลูกหนี้ของสถาบันการเงิน โดยให้สิทธิและอำนาจแก่ บสท. ในการบริหารสินทรัพย์ด้วยคุณภาพ รวมถึงการปรับโครงสร้างหนี้ซึ่งมีมาตรการเป็นการเฉพาะเพื่อฟื้นฟูระบบเศรษฐกิจของประเทศ โดยมีมุ่งหมายให้ลูกหนี้สามารถชำระหนี้ที่ค้างชำระและสามารถกลับมาประกอบกิจการได้ตามปกติ รวมทั้งให้เจ้าหนี้ได้รับชำระหนี้ที่ค้างชำระ ซึ่งตั้งอยู่บนหลักการพื้นฐานของความยุติธรรมโดยทั่วไป มิได้เป็นการละเมิดสิทธิในทรัพย์สินของผู้ร้องแต่อย่างใด จึงมิได้ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๔๑

การที่ผู้ร้องอ้างว่าพระราชกำหนดบรรษัทบริหารสินทรัพย์ไทย พ.ศ. ๒๕๔๔ มาตรา ๕๓ มาตรา ๕๗ และมาตรา ๕๘ ที่กำหนดให้ บสท. มีอำนาจในการบริหารสินทรัพย์ด้วยคุณภาพได้อย่างกว้างขวาง เป็นการก้าวล่วงอำนาจตุลาการ โดยเป็นการใช้อำนาจเบ็ดเสร็จเด็ดขาดของ บสท. ไม่ดำเนินการภายใต้กระบวนการของศาลยุติธรรมนั้น เห็นว่า มาตรา ๕๓ มาตรา ๕๗ และมาตรา ๕๘ เป็นบทบัญญัติที่ให้อำนาจ บสท. ในการบริหารสินทรัพย์ด้วยคุณภาพ ซึ่งรวมถึงอำนาจในการปรับโครงสร้างหนี้ อำนาจบังคับจำนำ และบังคับจำหน่ายทรัพย์สินที่เป็นหลักประกันของลูกหนี้ และดำเนินการบริหารเพื่อบังคับชำระหนี้ ดังนั้น การดำเนินการทั้งหลายของ บสท. จึงเป็นวิธีการในทางบริหารจัดการอันเป็นคนละกรณีกับอำนาจในการพิจารณาพิพากษาคดีที่อยู่ในกระบวนการพิจารณาของศาลยุติธรรม จึงมิได้เป็นการก้าวล่วงอำนาจตุลาการหรือขัดแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๙๗ วรรคหนึ่ง และมาตรา ๑๙๘

สำหรับการที่ผู้ร้องอ้างว่าพระราชกำหนดบรรษัทบริหารสินทรัพย์ไทย พ.ศ. ๒๕๔๔ มาตรา ๕๘ เป็นบทบัญญัติที่จำกัดสิทธิของบุคคล เป็นกฎหมายที่บัญญัติขึ้นเพื่อใช้กับบุคคลเป็นการเฉพาะเจาะจง ไม่เป็นการเสมอกันในกฎหมาย และเป็นการเลือกปฏิบัติ โดยเป็นการเอื้ออำนวยให้ บสท. ซึ่งอยู่ในฐานะองค์กรของรัฐอาศัยบทบัญญัติแห่งกฎหมายดังกล่าวมายื่นคำร้องขอให้ศาลมีคำสั่งพิทักษ์ทรัพย์เด็ดขาดแก่ผู้ร้อง โดยไม่ปฏิบัติตามขั้นตอนที่พระราชบัญญัติล้มละลาย พุทธศักราช ๒๔๘๓ มาตรา ๗ ถึงมาตรา ๑๘ ซึ่งกำหนดไว้เพื่อให้เจ้าหนี้ทุกรายต้องเริ่มต้นคดีล้มละลายด้วยการยื่นฟ้องลูกหนี้ เพื่อให้ลูกหนี้ยื่นคำให้การต่อผู้คดี ซึ่งแตกต่างจากเจ้าหนี้รายอื่นที่เป็นประชาชนทั่วไป และผลจากการยื่นคำร้องทำให้ผู้ร้องไม่มีโอกาสต่อสู้คดีเกี่ยวกับมูลหนี้ และความรับผิดชอบในจำนวนหนี้ตามคำร้อง และเป็น

การไม่เสมอกันในกฎหมาย อีกทั้งเป็นการเลือกปฏิบัตินั้น เห็นว่า มาตรการในการปรับโครงสร้างหนี้ดังกล่าวเป็นไปตามเจตนารมณ์ของพระราชกำหนดบรรษัทบริหารสินทรัพย์ไทย พ.ศ. ๒๕๔๔ ที่มุ่งหมายที่จะแก้ไขปัญหาการค้างชำระหนี้ของลูกหนี้ของสถาบันการเงินให้เป็นอย่างรวดเร็ว อันจะส่งผลให้สินเชื่อที่ไม่ก่อให้เกิดรายได้ซึ่งมีอยู่เป็นจำนวนมากจนก่อให้เกิดปัญหากระทบเศรษฐกิจและระบบการเงินของประเทศหมดสิ้นไปหรือเหลือน้อยที่สุด ซึ่งเป็นการสร้างเสถียรภาพให้แก่ระบบเศรษฐกิจและระบบการเงินของประเทศ และเป็นบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่ใช้บังคับเป็นการทั่วไปกับสถาบันการเงินรวมทั้งลูกหนี้ของสถาบันการเงิน โดยให้สิทธิและอำนาจแก่ บสท. ในการปรับโครงสร้างหนี้ซึ่งจำเป็นต้องมีมาตรการตามที่กำหนดไว้เพื่อฟื้นฟูระบบเศรษฐกิจของประเทศ มาตรการตามมาตรา ๕๘ จึงเป็นมาตรการในการปรับโครงสร้างหนี้ที่จำเป็นเพื่อแก้ปัญหาทางการเงินอันกระทบถึงเสถียรภาพทางเศรษฐกิจและระบบการเงินของประเทศ อยู่ในขอบเขตแห่งความจำเป็นและพอเหมาะพอควรแก่กรณี มิได้กระทบกระเทือนต่อสาระสำคัญของสิทธิ เสรีภาพ หรือศักดิ์ศรีแห่งความเป็นมนุษย์ของลูกหนี้ ทั้งมีผลใช้บังคับเป็นการทั่วไป มิได้มุ่งหมายให้ใช้บังคับแก่กรณีใดกรณีหนึ่งหรือแก่บุคคลใดบุคคลหนึ่งเป็นการเจาะจง และมีใช้เป็นการเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรม จึงมิได้ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๙ และมาตรา ๓๐

ด้วยเหตุผลดังกล่าว จึงเห็นว่าบทบัญญัติมาตรา ๕๓ มาตรา ๕๗ และมาตรา ๕๘ ของพระราชกำหนดบรรษัทบริหารสินทรัพย์ไทย พ.ศ. ๒๕๔๔ มิได้ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๒๙ มาตรา ๓๐ มาตรา ๔๑ มาตรา ๑๙๗ วรรคหนึ่ง และมาตรา ๑๙๘

นายจรัญ ภักดีธนากุล

ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ