

ความเห็นในการวินิจฉัยคดีส่วนตน
ของ นายจรูญ อินทจาร 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

บทบัญญัติรัฐธรรมนูญและกฎหมายที่เกี่ยวข้อง มีดังนี้

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐

มาตรา ๒๖ การใช้อำนาจโดยองค์กรของรัฐทุกองค์กร ต้องคำนึงถึงศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์สิทธิและเสรีภาพ ตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญนี้

มาตรา ๒๗ สิทธิและเสรีภาพที่รัฐธรรมนูญนี้รับรองไว้โดยชัดแจ้ง โดยปริยายหรือโดยคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ ย่อมได้รับความคุ้มครองและผูกพันรัฐสภา คณะรัฐมนตรี ศาล รวมทั้งองค์กรตามรัฐธรรมนูญ และหน่วยงานของรัฐโดยตรงในการตรากฎหมาย การใช้บังคับกฎหมาย และการตีความกฎหมายทั้งปวง

มาตรา ๒๘ บุคคลย่อมอ้างศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์หรือใช้สิทธิและเสรีภาพของตนได้เท่าที่ไม่ละเมิดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลอื่น ไม่เป็นปฏิปักษ์ต่อรัฐธรรมนูญ หรือไม่ขัดต่อศีลธรรมอันดีของประชาชน

บุคคลซึ่งถูกละเมิดสิทธิหรือเสรีภาพที่รัฐธรรมนูญนี้รับรองไว้ สามารถยกบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญนี้เพื่อใช้สิทธิทางศาลหรือยกขึ้นเป็นข้อต่อสู้คดีในศาลได้

บุคคลย่อมสามารถใช้สิทธิทางศาลเพื่อบังคับให้รัฐต้องปฏิบัติตามบทบัญญัติในหมวดนี้ได้โดยตรง หากการใช้สิทธิและเสรีภาพในเรื่องใดมีกฎหมายบัญญัติรายละเอียดแห่งการใช้สิทธิและเสรีภาพตามที่รัฐธรรมนูญนี้รับรองไว้แล้ว ให้การใช้สิทธิและเสรีภาพในเรื่องนั้นเป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติ

บุคคลย่อมมีสิทธิได้รับการส่งเสริม สนับสนุน และช่วยเหลือจากรัฐ ในการใช้สิทธิตามความในหมวดนี้

มาตรา ๒๙ การจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลที่รัฐธรรมนูญรับรองไว้ จะกระทำมิได้เว้นแต่โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายเฉพาะเพื่อการที่รัฐธรรมนูญนี้กำหนดไว้และเท่าที่จำเป็น และจะกระทบกระเทือนสาระสำคัญของสิทธิและเสรีภาพนั้นมิได้

กฎหมายตามวรรคหนึ่งต้องมีผลใช้บังคับเป็นการทั่วไป และไม่มุ่งหมายให้ใช้บังคับแก่กรณีใดกรณีหนึ่งหรือแก่บุคคลใดบุคคลหนึ่งเป็นการเจาะจง ทั้งต้องระบุบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญที่ให้อำนาจในการตรากฎหมายนั้นด้วย

บทบัญญัติในวรรคหนึ่งและวรรคสองให้นำมาใช้บังคับกับกฎหมายที่ออกโดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายด้วยโดยอนุโลม

มาตรา ๔๐ บุคคลย่อมมีสิทธิในกระบวนการยุติธรรม ดังต่อไปนี้

(๑) สิทธิเข้าถึงกระบวนการยุติธรรมได้โดยง่าย สะดวก รวดเร็ว และทั่วถึง

ฯลฯ

ฯลฯ

(๓) บุคคลย่อมมีสิทธิที่จะให้คดีของตนได้รับการพิจารณาอย่างถูกต้อง รวดเร็ว และเป็นธรรม

มาตรา ๖๐ บุคคลย่อมมีสิทธิที่จะฟ้องหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ ราชการส่วนท้องถิ่น หรือองค์กรอื่นของรัฐที่เป็นนิติบุคคล ให้รับผิดชอบเนื่องจากการกระทำหรือการละเว้นการกระทำของข้าราชการ พนักงาน หรือลูกจ้างของหน่วยงานนั้น

พระราชกำหนดบรรษัทบริหารสินทรัพย์ไทย พ.ศ. ๒๕๕๔

มาตรา ๑๑ ไม่ให้นำกฎหมายว่าด้วยการจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครองมาใช้บังคับแก่การดำเนินการเกี่ยวกับการบริหารสินทรัพย์ด้วยคุณภาพของ บสท. ตามพระราชกำหนดนี้ และการออกระเบียบหรือข้อบังคับ คำสั่ง คำวินิจฉัย การอนุญาต และการกระทำอื่นใดของคณะกรรมการและคณะกรรมการบริหาร อันเกี่ยวกับการบริหารสินทรัพย์ด้วยคุณภาพตามพระราชกำหนดนี้

ความเห็น

พิเคราะห์แล้วรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ เป็นบทบัญญัติที่กำหนดให้การใช้อำนาจโดยองค์กรของรัฐทุกองค์กร ต้องคำนึงถึงศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ สิทธิและเสรีภาพ ตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๗ เป็นบทบัญญัติทั่วไปที่รับรองสิทธิและเสรีภาพของชนชาวไทยตามที่ได้บัญญัติไว้ในมาตราต่าง ๆ ของรัฐธรรมนูญ รวมทั้งสิทธิและเสรีภาพที่รับรองไว้โดยคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ ซึ่งสิทธิและ

เสรีภาพดังกล่าวย่อมไม่ได้รับความคุ้มครองและผูกพันรัฐสภา คณะรัฐมนตรี ศาล และองค์กรอื่นของรัฐโดยตรง ในการตรากฎหมาย การใช้บังคับกฎหมาย และการตีความกฎหมาย ทั้งนี้ บทบัญญัติมาตรา ๒๗ มิได้มีข้อความใดที่รับรองสิทธิและเสรีภาพในเรื่องใดเรื่องหนึ่งโดยเฉพาะ เนื่องจากสิทธิและเสรีภาพที่เป็นเรื่องเฉพาะมีบัญญัติอยู่ในมาตราอื่นของรัฐธรรมนูญนี้แล้ว มาตรา ๒๘ เป็นบทบัญญัติที่รับรองให้บุคคล ย่อมอ้างศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์หรือใช้สิทธิและเสรีภาพของตนได้เท่าที่ไม่ละเมิดสิทธิและเสรีภาพ ของบุคคลอื่น ไม่เป็นปฏิปักษ์ต่อรัฐธรรมนูญ หรือไม่ขัดต่อศีลธรรมอันดีของประชาชน รวมทั้งยินยอม ให้บุคคลซึ่งถูกละเมิดสิทธิหรือเสรีภาพที่รัฐธรรมนูญนี้รับรองไว้ สามารถยกบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญนี้ เพื่อใช้สิทธิทางศาลหรือยกขึ้นเป็นข้อต่อสู้คดีในศาลได้ มาตรา ๒๙ เป็นบทบัญญัติที่คุ้มครองสิทธิ และเสรีภาพของชนชาวไทยการจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลที่รัฐธรรมนูญรับรองไว้ จะกระทำมิได้ เว้นแต่โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย เฉพาะเพื่อการที่รัฐธรรมนูญนี้กำหนดไว้และเท่าที่จำเป็น และจะกระทบกระเทือนสาระสำคัญแห่งสิทธิและเสรีภาพนั้นมิได้ กฎหมายดังกล่าวต้องมีผลใช้บังคับ เป็นการทั่วไป และไม่มุ่งหมายให้ใช้บังคับแก่กรณีใดกรณีหนึ่งหรือแก่บุคคลใดบุคคลหนึ่งเป็นการเจาะจง ทั้งต้องระบุบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญที่ให้อำนาจในการตรากฎหมายนั้นด้วย ส่วนมาตรา ๔๐ (๑) และ (๓) เป็นบทบัญญัติในหมวด ๔ ว่าด้วยสิทธิในกระบวนการยุติธรรม บทบัญญัตินี้ดังกล่าวเป็นบทบัญญัติ ที่คุ้มครองสิทธิของบุคคลในกระบวนการยุติธรรม โดยบัญญัติถึงสาระสำคัญของสิทธิพื้นฐานที่ประชาชน จะได้รับในกระบวนการยุติธรรม รวมทั้งหลักการเกี่ยวกับการเข้าถึงกระบวนการยุติธรรมได้โดยง่าย สะดวก รวดเร็ว และทั่วถึง ตลอดจนสิทธิที่จะได้รับการพิจารณาคดีอย่างถูกต้องรวดเร็ว และเป็นธรรม ทั้งนี้ เพื่อเป็นหลักประกันแห่งสิทธิในกระบวนการยุติธรรม และมาตรา ๖๐ เป็นบทบัญญัติในหมวด ๓ ว่าด้วยสิทธิและเสรีภาพของชนชาวไทย ส่วนที่ ๑๐ สิทธิในข้อมูลข่าวสารและการร้องเรียน โดยรัฐธรรมนูญ มาตรา ๖๐ ให้สิทธิบุคคลสามารถฟ้องหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ ราชการส่วนท้องถิ่น หรือองค์กรอื่นของรัฐ ให้รับผิดชอบเนื่องจากการกระทำหรือละเว้นการกระทำของ ข้าราชการ พนักงาน หรือลูกจ้างของหน่วยงาน

สำหรับพระราชกำหนดบรรษัทบริหารสินทรัพย์ไทย พ.ศ. ๒๕๕๔ มีเจตนารมณ์เพื่อแก้ไข ปัญหาการค้างชำระหนี้ของลูกหนี้ของสถาบันการเงินของรัฐและเอกชนให้เป็นไปอย่างรวดเร็ว โดยให้ลูกหนี้ ซึ่งรับโอนมาอยู่ในฐานะที่สามารถชำระหนี้ที่ค้างชำระได้ และสามารถดำเนินกิจการของตนต่อไปได้ อย่างมีประสิทธิภาพ และเจ้าหนี้ได้รับชำระหนี้ อันส่งผลให้สินเชื่อที่ไม่ก่อให้เกิดรายได้หมดสิ้นลง

หรือเหลือน้อยที่สุด และไม่ก่อให้เกิดความเสียหายแก่สถาบันการเงินจนไม่สามารถดำเนินกิจการต่อไปได้ ซึ่งเป็นการสร้างเสถียรภาพให้แก่เศรษฐกิจและระบบสถาบันการเงิน โดยที่บทบัญญัติของพระราชกำหนด บริษัทบริหารสินทรัพย์ไทย พ.ศ. ๒๕๕๔ จะมีบทบัญญัติกำหนดหลักเกณฑ์ และวิธีการบริหารสินทรัพย์ด้วยคุณภาพ โดยให้ บสท. ซึ่งเป็นหน่วยงานของรัฐมีอำนาจบังคับจํานองทรัพย์สินที่เป็นหลักประกันของลูกหนี้ที่ บสท. ได้รับโอนหนี้มาจากสถาบันการเงินที่เป็นเจ้าหนี้เดิมมาบริหารเพื่อบังคับชำระหนี้โดยไม่ต้องฟ้องเป็นคดีแพ่งต่อศาลยุติธรรม

พระราชกำหนดบริษัทบริหารสินทรัพย์ไทย พ.ศ. ๒๕๕๔ มาตรา ๑๑ เป็นบทบัญญัติในหมวด ๑ การจัดตั้งและเงินทุน ให้ บสท. คณะกรรมการ และคณะกรรมการบริหารได้รับความคุ้มครองพิเศษ ไม่ต้องถูกบังคับด้วยกฎหมายว่าด้วยการจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง ในกรณีการดำเนินการเกี่ยวกับการบริหารสินทรัพย์ด้วยคุณภาพของ บสท. และการออกระเบียบหรือข้อบังคับ คำสั่ง คำวินิจฉัย การอนุญาต และการกระทำอื่นใดของคณะกรรมการ และคณะกรรมการบริหารอันเกี่ยวกับการบริหารสินทรัพย์ด้วยคุณภาพ เนื่องจาก บสท. คณะกรรมการ และคณะกรรมการบริหารมีอำนาจในการบริหารสินทรัพย์ด้วยคุณภาพและการออกระเบียบต่าง ๆ อันเกี่ยวกับการบริหารสินทรัพย์ด้วยคุณภาพ ซึ่งเป็นอำนาจที่กว้างขวางและถือว่ามีอำนาจพิเศษบางประการในการจัดการเกี่ยวกับสินทรัพย์ด้วยคุณภาพโดยไม่ต้องอาศัยอำนาจศาล จึงจำเป็นต้องตรากฎหมายให้ความคุ้มครองแก่ บสท. คณะกรรมการ และคณะกรรมการบริหาร เพื่อไม่ต้องถูกกล่าวหาฟ้องร้องเป็นคดีต่อศาลปกครองและไม่ให้เกิดการประวิงคดี โดยการใช้กระบวนการพิจารณาของศาลเป็นเครื่องมือแต่ทั้งนี้ก็มีได้ห้ามโดยเด็ดขาดที่จะไม่ให้ผู้ที่ได้รับความเสียหายฟ้องเจ้าหน้าที่ของ บสท. คณะกรรมการหรือคณะกรรมการบริหารเป็นคดีแพ่งหรือคดีอาญาต่อศาลยุติธรรมเกี่ยวกับเรื่องละเมิดทางแพ่งหรือการกระทำความผิดทางอาญาอื่น ๆ ไว้ การห้ามฟ้องคดีเฉพาะต่อศาลปกครองจึงมิได้เป็นการกระทบกระเทือนต่อสาระสำคัญแห่งสิทธิในการฟ้องคดีโดยสิ้นเชิงแต่อย่างใด

พิจารณาแล้วเห็นว่า บทบัญญัติแห่งพระราชกำหนดบริษัทบริหารสินทรัพย์ไทย พ.ศ. ๒๕๕๔ มาตรา ๑๑ เป็นการบัญญัติถึงการให้ความคุ้มครอง บสท. ซึ่งเป็นหน่วยงานของรัฐ ในการจัดการเกี่ยวกับสินทรัพย์ด้วยคุณภาพ เพื่อให้สามารถแก้ปัญหาสินทรัพย์ด้วยคุณภาพของสถาบันการเงินให้เสร็จสิ้นโดยเร็ว และมุ่งให้ประโยชน์แก่ประเทศโดยรวม ซึ่งมีได้เป็นประโยชน์แก่บุคคลหนึ่งบุคคลใดโดยเฉพาะ อีกทั้งมาตราดังกล่าวยังเป็นข้อยกเว้นเฉพาะกรณีที่จะนำคดีขึ้นสู่อำนาจศาลปกครองที่จะพิจารณาพิพากษาคดี

เกี่ยวกับสิทธิทรัพย์สินด้วยคุณภาพเท่านั้น แต่อย่างไรก็ตามหากมีผู้ที่ได้รับความเสียหายจากการกระทำละเมิดทางแพ่งหรือการกระทำความผิดทางอาญาอื่น ๆ โดย บสท. บุคคลนั้น ก็ย่อมสามารถใช้สิทธิทางศาลฟ้องเป็นคดีแพ่งหรือคดีอาญาต่อศาลยุติธรรมได้ มาตรการดังกล่าวจึงมิได้เป็นเรื่องการใช้อำนาจขององค์กรโดยไม่คำนึงถึงศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ สิทธิและเสรีภาพ ไม่ทำให้สิทธิและเสรีภาพที่รัฐธรรมนูญบัญญัติรับรองไว้ไม่ได้รับความคุ้มครอง ไม่เกี่ยวกับการที่บุคคลอ้างศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ หรือใช้สิทธิและเสรีภาพของตนโดยที่ไปละเมิดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลอื่น ไม่เป็นการจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลที่รัฐธรรมนูญรับรองไว้ และเป็นการปฏิบัติอย่างเท่าเทียมกันตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๒๖ มาตรา ๒๗ มาตรา ๒๘ วรรคสอง และวรรคสาม มาตรา ๒๙ วรรคหนึ่ง อีกทั้งยังคุ้มครองการใช้สิทธิทางศาลฟ้องเป็นคดีแพ่งหรือคดีอาญาต่อศาลยุติธรรมได้ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๔๐ (๑) (๓) และมาตรา ๖๐

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

นายจรรุญ อินทจาร

ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ