

ความเห็นในการวินิจฉัยคดีส่วนตัว
ของ นายเฉลิมพล เอกอรุ ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

คำวินิจฉัยที่ ๒๔/๒๕๕๔

เรื่องพิจารณาที่ ๑๗/๒๕๕๑

วันที่ ๒๐ เมษายน พุทธศักราช ๒๕๕๔

ประเด็นวินิจฉัย

ประเด็นที่หนึ่ง พระราชกำหนดบรรษัทบริหารสินทรัพย์ไทย พ.ศ. ๒๕๔๔ มาตรา ๗๔ มาตรา ๗๖ และมาตรา ๘๒ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๖๐ และมาตรา ๒๒๓ หรือไม่

ประเด็นที่สอง พระราชกำหนดบรรษัทบริหารสินทรัพย์ไทย พ.ศ. ๒๕๔๔ มาตรา ๑๑ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๖ มาตรา ๔๑ มาตรา ๕๘ และมาตรา ๒๑๘ หรือไม่

ความเห็น

ประเด็นที่หนึ่ง

พิจารณาแล้วเห็นว่า พระราชกำหนดบรรษัทบริหารสินทรัพย์ไทย พ.ศ. ๒๕๔๔ มีเจตนารมณ์ เพื่อแก้ไขปัญหาการค้างชำระหนี้ของลูกหนี้ของสถาบันการเงินของรัฐและเอกชนให้ไปอย่างรวดเร็ว โดยให้ลูกหนี้ซึ่งรับโอนมาอยู่ในฐานะที่สามารถชำระหนี้ที่ค้างชำระได้ และสามารถดำเนินกิจการของตนต่อไปได้อย่างมีประสิทธิภาพ และเจ้าหนี้ได้รับชำระหนี้ อันจะส่งผลให้สินเชื่อที่ไม่ก่อให้เกิดรายได้หมดสิ้นลง หรือเหลือน้อยที่สุด และไม่ก่อให้เกิดความเสียหายแก่สถาบันการเงินจนไม่สามารถดำเนินกิจการต่อไปได้ ซึ่งเป็นการสร้างเสถียรภาพให้แก่เศรษฐกิจและระบบสถาบันการเงิน บทบัญญัติของพระราชกำหนด บรรษัทบริหารสินทรัพย์ไทย พ.ศ. ๒๕๔๔ จะกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีบริหารสินทรัพย์ด้วยคุณภาพ โดยให้บรรษัทบริหารสินทรัพย์ไทย ซึ่งเป็นหน่วยงานของรัฐมีอำนาจบังคับจำนำ บังคับจำหน่ายทรัพย์สิน ที่เป็นหลักประกันของลูกหนี้ที่บรรษัทบริหารสินทรัพย์ไทยได้รับโอนหนี้มาจากสถาบันการเงินที่เป็นเจ้าหนี้ เดิมมาบริหารเพื่อบังคับชำระหนี้ โดยไม่ต้องฟ้องเป็นคดีแพ่งต่อศาลยุติธรรมเพื่อบังคับจำนำ และบังคับจำหน่ายอีก ทั้งนี้ เพื่อให้สามารถจำหน่ายทรัพย์สินเพื่อนำมาชำระหนี้ได้รวดเร็วยิ่งขึ้น

พระราชกำหนดบรรษัทบริหารสินทรัพย์ไทย พ.ศ. ๒๕๔๔ จึงเป็นกฎหมายพิเศษ กฎหมายพิเศษย่อมมีผลยกเว้นกฎหมายทั่วไป

พระราชกำหนดบรรษัทบริหารสินทรัพย์ไทย พ.ศ. ๒๕๔๔ มาตรา ๗๔ มาตรา ๗๖ และ มาตรา ๘๒ เป็นบทบัญญัติที่อยู่ในหมวด ๔ การบริหารสินทรัพย์ด้วยคุณภาพ ส่วนที่ ๓ การจำหน่ายทรัพย์สินที่เป็นหลักประกัน

มาตรา ๗๔ กำหนดหลักเกณฑ์การบังคับจำนองหรือบังคับจำนำกับทรัพย์สินที่เป็นหลักประกันสำหรับสินทรัพย์ด้วยคุณภาพของบรรษัทบริหารสินทรัพย์ไทย ซึ่งต้องดำเนินการตามขั้นตอนที่กำหนด กล่าวคือ ต้องมีหนังสือบอกกล่าวให้ลูกหนี้และผู้จำนองหรือผู้จำนำทราบ และขอให้ชำระหนี้ภายในเวลาหนึ่งเดือนนับแต่วันที่ได้รับหนังสือบอกกล่าว โดยต้องระบุด้วยว่าหากไม่ชำระหนี้ภายในเวลาที่กำหนด บรรษัทบริหารสินทรัพย์ไทยจะบังคับชำระหนี้ในสินทรัพย์ด้วยคุณภาพ ตามมาตรา ๗๔ ในการจำหน่ายทรัพย์สินที่เป็นหลักประกัน

มาตรา ๗๖ กำหนดวิธีการจำหน่ายทรัพย์สินที่เป็นหลักประกันของลูกหนี้ไว้ ๓ วิธีคือ (๑) โดยวิธีการขายทอดตลาด (๒) โดยวิธีอื่น ถ้าเห็นว่าจะเป็นประโยชน์กับบรรษัทบริหารสินทรัพย์ไทย และลูกหนี้มากกว่าการขายทอดตลาด และ (๓) โดยวิธีรับโอนทรัพย์สินนั้นมาเป็นของบรรษัทบริหารสินทรัพย์ไทยในราคาไม่น้อยกว่าราคาที่จะพึงได้รับจากการขายทอดตลาดแทนการจำหน่าย

มาตรา ๘๒ กำหนดห้ามการเพิกถอนการจำหน่ายทรัพย์สินตามวิธีการที่กำหนดในมาตรา ๗๖

สำหรับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๖๐ บัญญัติว่า

“บุคคลย่อมมีสิทธิที่จะฟ้องหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ ราชการส่วนท้องถิ่น หรือองค์กรอื่นของรัฐที่เป็นนิติบุคคล ให้รับผิดชอบเนื่องจากการกระทำหรือละเว้นการกระทำของข้าราชการ พนักงาน หรือลูกจ้างของหน่วยงานนั้น”

ส่วนรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๒๓ เป็นบทบัญญัติที่กำหนดอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีของศาลปกครอง รวมทั้งกำหนดให้มีศาลปกครองสูงสุดและศาลปกครองชั้นต้น และจะมีศาลปกครองชั้นอุทธรณ์ด้วยก็ได้ โดยมีข้อความตอนท้ายของวรรคหนึ่งว่า

“... ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ ...”

ซึ่งหมายความว่า ถ้ามีกฎหมายบัญญัติให้คดีประเภทใดอยู่หรือไม่อยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครองก็ย่อมทำได้

พิจารณาแล้ว เห็นว่า พระราชกำหนดบรรษัทบริหารสินทรัพย์ไทย พ.ศ. ๒๕๔๔ มาตรา ๗๔ มาตรา ๗๖ และมาตรา ๘๒ ไม่มีข้อความที่ห้ามมิให้มีการฟ้องหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ ราชการส่วนท้องถิ่น หรือองค์กรอื่นของรัฐที่เป็นนิติบุคคลให้รับผิดแต่อย่างใด ผู้ที่ได้รับความเสียหายจากการกระทำละเมิดทางแพ่ง หรือการกระทำความผิดทางอาญาอื่น ๆ ของบรรษัทบริหารสินทรัพย์ไทย ย่อมสามารถใช้สิทธิทางศาลฟ้องต่อศาลที่มีเขตอำนาจได้

จึงวินิจฉัยว่า พระราชกำหนดบรรษัทบริหารสินทรัพย์ไทย พ.ศ. ๒๕๔๔ มาตรา ๗๔ มาตรา ๗๖ และมาตรา ๘๒ ไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๖๐ และมาตรา ๒๒๓

ประเด็นที่สอง

พระราชกำหนดบรรษัทบริหารสินทรัพย์ไทย พ.ศ. ๒๕๔๔ มาตรา ๑๑ อยู่ในหมวด ๑ การจัดตั้งและเงินทุน เป็นบทบัญญัติที่ไม่ให้นำกฎหมายว่าด้วยการจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครองมาใช้แก่การดำเนินการเกี่ยวกับการบริหารสินทรัพย์ด้วยคุณภาพของบรรษัทบริหารสินทรัพย์ไทย ตามพระราชกำหนดนี้ และการออกระเบียบ ข้อบังคับ คำสั่ง คำวินิจฉัย การอนุญาตและการกระทำอื่นใด ของคณะกรรมการ และคณะกรรมการบริหารอันเกี่ยวกับการบริหารสินทรัพย์ด้วยคุณภาพตามพระราชกำหนดนี้

สำหรับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๖ เป็นบทบัญญัติในหมวด ๑ บททั่วไป ที่กล่าวถึงหลักการทั่วไปว่ารัฐธรรมนูญเป็นกฎหมายสูงสุดของประเทศ ซึ่งผลก็คือบทบัญญัติของกฎหมาย กฎ หรือข้อบังคับใด ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ บทบัญญัตินั้นเป็นอันใช้บังคับมิได้ จึงมีใช้กรณีที่พระราชกำหนดบรรษัทบริหารสินทรัพย์ไทย พ.ศ. ๒๕๔๔ มาตรา ๑๑ จะขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๖ ได้

รัฐธรรมนูญ มาตรา ๔๑ เป็นบทบัญญัติในหมวด ๓ สิทธิและเสรีภาพของชนชาวไทย ส่วนที่ ๕ สิทธิในทรัพย์สิน มาตรา ๔๑ วรรคหนึ่ง บัญญัติให้การรับรองสิทธิของบุคคลในทรัพย์สินว่า ย่อมได้รับความคุ้มครองตามรัฐธรรมนูญ โดยมีเงื่อนไขว่าขอบเขตแห่งสิทธิและการจำกัดสิทธิในทรัพย์สิน

อาจมีได้ตามที่กฎหมายบัญญัติ ส่วนวรรคสอง เป็นบทบัญญัติว่าด้วยการสืบมรดกของบุคคลซึ่งไม่เกี่ยวกับประเด็นตามคำร้อง

รัฐธรรมนูญ มาตรา ๕๘ เป็นบทบัญญัติในหมวด ๓ สิทธิและเสรีภาพของชนชาวไทย ส่วนที่ ๑๐ สิทธิในข้อมูลข่าวสารและการร้องเรียน ซึ่งบัญญัติคุ้มครองสิทธิของบุคคลในการมีส่วนร่วมในกระบวนการพิจารณาของรัฐในการปฏิบัติราชการทางปกครองอันมีผลหรืออาจมีผลกระทบต่อสิทธิและเสรีภาพของตน

รัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๘ เป็นบทบัญญัติในหมวด ๑๐ ศาล ส่วนที่ ๓ ศาลยุติธรรม เป็นบทบัญญัติที่ให้ศาลยุติธรรมมีอำนาจในการพิจารณาพิพากษาคดีทั้งปวง เว้นแต่คดีที่รัฐธรรมนูญหรือกฎหมายบัญญัติให้อยู่ในอำนาจของศาลอื่น

พิจารณาแล้วเห็นว่า พระราชกำหนดบริษัทบริหารสินทรัพย์ไทย พ.ศ. ๒๕๔๔ เป็นกฎหมายพิเศษที่ให้อำนาจแก่บริษัทบริหารสินทรัพย์ไทย คณะกรรมการ และคณะกรรมการบริหารในการบริหารสินทรัพย์ด้วยคุณภาพและการออกกระเปียบต่าง ๆ อันเกี่ยวกับการบริหารสินทรัพย์ด้วยคุณภาพเป็นพิเศษ โดยไม่ต้องอาศัยอำนาจศาล จึงต้องมีบทบัญญัติให้ความคุ้มครองแก่บริษัทบริหารสินทรัพย์ไทย คณะกรรมการ และคณะกรรมการบริหาร เพื่อไม่ต้องถูกฟ้องร้องเป็นคดีต่อศาลปกครอง และไม่ให้เกิดการประวิงคดีโดยการใช้กระบวนการพิจารณาของศาลเป็นเครื่องมือ แต่ทั้งนี้ก็ได้ห้ามมิให้ผู้ได้รับความเสียหายฟ้องเจ้าหน้าที่ของบริษัทบริหารสินทรัพย์ไทย คณะกรรมการ หรือคณะกรรมการบริหาร เป็นคดีแพ่งหรือคดีอาญาต่อศาลยุติธรรมเกี่ยวกับการละเมิดทางแพ่งหรือการกระทำความผิดทางอาญา การห้ามฟ้องคดีเฉพาะต่อศาลปกครองเกี่ยวกับสินทรัพย์ด้วยคุณภาพเท่านั้น จึงมิได้เป็นการกระทบกระเทือนสาระสำคัญแห่งสิทธิในการฟ้องคดีโดยสิ้นเชิงแต่อย่างใด อนึ่ง พระราชกำหนดบริษัทบริหารสินทรัพย์ไทย พ.ศ. ๒๕๔๔ มาตรา ๑๑ ก็สอดคล้องกับความในรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๒๓ วรรคหนึ่ง ตอนท้าย ที่ว่า อำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครอง เป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติ

การดำเนินการเกี่ยวกับสินทรัพย์ด้วยคุณภาพของบริษัทบริหารสินทรัพย์ไทย เป็นคนละกรณีกับอำนาจการพิจารณาพิพากษาอรรถคดีที่อยู่ในกระบวนการพิจารณาของศาลยุติธรรม จึงถือได้ว่ามี การคุ้มครองสิทธิของบุคคลในการมีส่วนร่วมในกระบวนการพิจารณาของเจ้าหน้าที่ของรัฐในการปฏิบัติราชการทางปกครองอันมีผลหรืออาจมีผลกระทบต่อสิทธิและเสรีภาพตามที่รัฐธรรมนูญรับรองไว้ ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๕๘ และมีได้เป็นการก้าวล่วงอำนาจตุลาการ ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๘

นอกจากนั้น แม้ว่าพระราชกำหนดบรรษัทบริหารสินทรัพย์ไทย พ.ศ. ๒๕๔๔ จะจำกัดสิทธิของบุคคลในทรัพย์สิน แต่ก็เป็นการจำกัดสิทธิเท่าที่จำเป็นเพื่อให้เกิดความเป็นธรรมแก่ทุกฝ่าย และบัญญัติขึ้นเพื่อประโยชน์สาธารณะ มิใช่เพื่อประโยชน์ของบุคคลใดบุคคลหนึ่งโดยเฉพาะ ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๔๑

จึงวินิจฉัยว่า พระราชกำหนดบรรษัทบริหารสินทรัพย์ไทย พ.ศ. ๒๕๔๔ มาตรา ๑๑ ไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๖ มาตรา ๔๑ มาตรา ๕๘ และมาตรา ๒๑๘

นายเฉลิมพล เอกอุรุ
ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ