

ความเห็นในการวินิจฉัยคดีส่วนตน

ของ นายเฉลิมพล เอกอรุ 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 และมาตรา ๕๘ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๒๙ มาตรา ๓๐ มาตรา ๔๑ มาตรา ๑๙๗ วรรคหนึ่ง และมาตรา ๑๙๘ หรือไม่

ความเห็น

พระราชกำหนดบริษัทบริหารสินทรัพย์ไทย พ.ศ. ๒๕๔๔ มีเจตนารมณ์เพื่อแก้ไขปัญหาการค้างชำระหนี้ของลูกหนี้ของสถาบันการเงินของรัฐและเอกชนให้เป็นไปอย่างรวดเร็ว ด้วยการรับโอนสินทรัพย์ที่จัดเป็นสินทรัพย์ด้อยคุณภาพมาจากสถาบันการเงินและบริษัทบริหารสินทรัพย์เพื่อนำมาบริหารตามวิธีการที่กฎหมายกำหนด โดยให้ลูกหนี้ซึ่งรับโอนมาอยู่ในฐานะที่สามารถชำระหนี้ที่ค้างชำระได้ และให้ลูกหนี้สามารถดำเนินกิจการของตนต่อไปได้อย่างมีประสิทธิภาพ และทำให้สินเชื่อที่ไม่ก่อให้เกิดรายได้หมดสิ้นลงหรือเหลือน้อยที่สุด โดยไม่ก่อให้เกิดความเสียหายแก่สถาบันการเงินจนไม่สามารถดำเนินกิจการต่อไปได้ อันจะเป็นการสร้างเสถียรภาพให้แก่เศรษฐกิจและระบบสถาบันการเงินโดยรวม โดยพระราชกำหนดบริษัทบริหารสินทรัพย์ไทย พ.ศ. ๒๕๔๔ มีบทบัญญัติกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารสินทรัพย์ด้อยคุณภาพ การปรับโครงสร้างหนี้ การปรับโครงสร้างกิจการ และการจำหน่ายทรัพย์สินที่เป็นหลักประกัน

พระราชกำหนดบริษัทบริหารสินทรัพย์ไทย พ.ศ. ๒๕๔๔ มาตรา ๕๓ อยู่ในหมวด ๔ การบริหารสินทรัพย์ด้อยคุณภาพ กำหนดให้บริษัทบริหารสินทรัพย์ไทย ในการบริหารสินทรัพย์ด้อยคุณภาพ มีอำนาจปรับโครงสร้างหนี้ ปรับโครงสร้างกิจการ จำหน่ายทรัพย์สินของลูกหนี้ หรือจำหน่าย

หนังสือ และมีให้นำบทบัญญัติบางมาตราของประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ พระราชบัญญัติบริษัทมหาชนจำกัด พ.ศ. ๒๕๓๕ และพระราชบัญญัติล้มละลาย พุทธศักราช ๒๔๘๓ มาใช้บังคับ

สำหรับพระราชกำหนดบรรษัทบริหารสินทรัพย์ไทย พ.ศ. ๒๕๔๔ มาตรา ๕๗ อยู่ในหมวด ๔ ส่วนที่ ๑ การปรับโครงสร้างหนี้ โดยระบุนว่าการปรับโครงสร้างหนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อฟื้นฟูเศรษฐกิจของประเทศ โดยแก้ไขปัญหาสินทรัพย์ด้อยคุณภาพให้เป็นไปโดยรวดเร็ว เพื่อให้ลูกหนี้ที่สุจริตอยู่ในฐานะที่จะชำระหนี้ได้ภายในเวลาที่กำหนดและสามารถดำเนินกิจการต่อไปได้

ส่วนพระราชกำหนดบรรษัทบริหารสินทรัพย์ไทย พ.ศ. ๒๕๔๔ มาตรา ๕๘ อยู่ในหมวด ๔ ส่วนที่ ๑ การปรับโครงสร้างหนี้ เช่นเดียวกับมาตรา ๕๗ มาตรา ๕๘ เป็นการวางเงื่อนไขหลักเกณฑ์ที่ลูกหนี้ และผู้ค้าประกันหลุดพ้นจากหนี้ เช่น ได้ชำระหนี้ตามที่ได้ปรับโครงสร้างทั้งหมด หรือถ้าได้มีการชำระหนี้บางส่วน หากผู้ค้าประกันยอมชำระหนี้ส่วนที่เหลือไม่น้อยกว่าสองในสาม เป็นต้น รวมทั้งการให้นำกฎหมายว่าด้วยล้มละลายมาใช้บังคับในกรณีที่ลูกหนี้หรือผู้ค้าประกันยกย่าย ปิดบัง ซ่อนเร้นเงินหรือทรัพย์สินของตน

เมื่อพิจารณารัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ แล้วเห็นว่า มาตรา ๒๙ เป็นบทบัญญัติในหมวด ๓ สิทธิและเสรีภาพของชนชาวไทย ส่วนที่ ๑ บททั่วไป เป็นบทบัญญัติที่คุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของชนชาวไทย การจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลที่รัฐธรรมนูญรับรองไว้ จะกระทำมิได้ เว้นแต่โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย เฉพาะเพื่อการที่รัฐธรรมนูญนี้กำหนดไว้และเท่าที่จำเป็น การจำกัดสิทธิและเสรีภาพจะกระทบกระเทือนสาระสำคัญของสิทธิและเสรีภาพนั้นมิได้ กฎหมายดังกล่าวต้องมีผลใช้บังคับเป็นการทั่วไป มิได้มุ่งหมายให้ใช้บังคับแก่กรณีใดกรณีหนึ่งหรือแก่บุคคลใดบุคคลหนึ่งเป็นการเจาะจง ทั้งต้องระบุนบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญที่ให้อำนาจในการตรากฎหมายนั้นด้วย

รัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๐ เป็นบทบัญญัติในหมวด ๓ สิทธิและเสรีภาพของชนชาวไทย ส่วนที่ ๒ ความเสมอภาค โดยเป็นบทบัญญัติที่ให้การรับรองว่า บุคคลมีความเสมอภาคในกฎหมายและได้รับความคุ้มครองตามกฎหมายเท่าเทียมกัน การเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมต่อบุคคลเพราะเหตุแห่งความแตกต่างในเรื่องถิ่นกำเนิด เชื้อชาติ ภาษา เพศ อายุ ความพิการ สภาพทางกายหรือสุขภาพ สถานะของบุคคล ฐานะทางเศรษฐกิจหรือสังคม ความเชื่อทางศาสนา การศึกษาอบรม หรือความคิดเห็นทางการเมือง อันไม่ขัดต่อบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ จะกระทำมิได้

รัฐธรรมนูญ มาตรา ๔๑ เป็นบทบัญญัติในหมวด ๓ สิทธิและเสรีภาพของชนชาวไทย ส่วนที่ ๕ สิทธิในทรัพย์สิน โดยในวรรคหนึ่ง เป็นบทบัญญัติให้สิทธิในทรัพย์สินของบุคคลย่อมได้รับความคุ้มครอง ขอบเขตแห่งสิทธิและการจำกัดสิทธิในทรัพย์สินย่อมเป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติ ส่วนในวรรคสอง เป็นบทบัญญัติว่าด้วยการสืบมรดกของบุคคล

รัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๙๗ วรรคหนึ่ง และมาตรา ๑๙๘ เป็นบทบัญญัติในหมวด ๑๐ ศาล โดยมาตรา ๑๙๗ และมาตรา ๑๙๘ อยู่ในส่วนที่ ๑ บททั่วไป มาตรา ๑๙๗ วรรคหนึ่ง บัญญัติเกี่ยวกับการพิจารณาพิพากษาอรรถคดีเป็นอำนาจของศาลซึ่งต้องดำเนินการให้เป็นไปโดยยุติธรรม ตามรัฐธรรมนูญ ตามกฎหมาย และในพระปรมาภิไธยพระมหากษัตริย์ ส่วนมาตรา ๑๙๘ วรรคหนึ่ง เป็นบทบัญญัติเกี่ยวกับการจัดตั้งศาล ซึ่งต้องตั้งขึ้นโดยพระราชบัญญัติ วรรคสอง เป็นบทบัญญัติห้ามมิให้มีการตั้งศาลขึ้นใหม่เพื่อพิจารณาพิพากษาคดีใดคดีหนึ่งหรือคดีที่มีข้อหาฐานใดฐานหนึ่งโดยเฉพาะแทนศาลที่มีอยู่ ตามกฎหมายสำหรับพิจารณาพิพากษาคดีนั้น ส่วนวรรคสามเป็นบทบัญญัติห้ามมิให้มีการบัญญัติกฎหมายให้มีผลเป็นการเปลี่ยนแปลงหรือแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายว่าด้วยธรรมนูญศาลหรือวิธีพิจารณาเพื่อใช้แก่คดีใดคดีหนึ่งโดยเฉพาะ

พิจารณาแล้วเห็นว่า การที่พระราชกำหนดบริษัทบริหารสินทรัพย์ไทย พ.ศ. ๒๕๔๔ กำหนดให้บริษัทบริหารสินทรัพย์ไทย มีอำนาจบริหารสินทรัพย์ด้วยคุณภาพ และมีอำนาจในการปรับโครงสร้างหนี้ของลูกหนี้ที่บริษัทบริหารสินทรัพย์ไทยได้รับโอนสิทธิเรียกร้องจากสถาบันการเงินมาบริหารเพื่อบังคับชำระหนี้ เป็นวิธีการเฉพาะเพื่อฟื้นฟูเศรษฐกิจของประเทศ บทบัญญัติของพระราชกำหนดดังกล่าว มาตรา ๕๓ มาตรา ๕๗ และมาตรา ๕๘ มิได้เป็นการจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลที่รัฐธรรมนูญนี้รับรองไว้เกินความจำเป็นหรือเกินขอบเขตที่รัฐธรรมนูญกำหนดไว้ ไม่กระทบกระเทือนต่อสาระสำคัญแห่งสิทธิและเสรีภาพที่รัฐธรรมนูญรับรองไว้ กฎหมายดังกล่าวก็มีผลใช้บังคับเป็นการทั่วไป มิได้มุ่งหมายให้ใช้บังคับแก่กรณีใดกรณีหนึ่งเป็นการเจาะจง ไม่กระทบต่อความเสมอภาคในกฎหมาย อีกทั้งไม่เป็นการเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมต่อบุคคล ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๙ และมาตรา ๓๐

แม้ว่าพระราชกำหนดดังกล่าวจะจำกัดสิทธิของบุคคลในทรัพย์สินบางประการ แต่ก็เป็นการจำกัดสิทธิดังกล่าวเพียงเท่าที่จำเป็น เพื่อแก้ไขปัญหาสินทรัพย์ด้วยคุณภาพและการค้างชำระหนี้ของลูกหนี้ของสถาบันการเงินของรัฐและเอกชนที่ส่งผลกระทบต่อระบบเศรษฐกิจและสถาบันการเงินของ

ประเทศ เป็นการดำเนินการเท่าที่จำเป็นเพื่อประโยชน์สาธารณะ มิใช่เพื่อประโยชน์ของบุคคลใดบุคคลหนึ่ง หรือองค์กรใดองค์กรหนึ่งโดยเฉพาะ ทั้งนี้ ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๔๑ ประกอบมาตรา ๒๙

บทบัญญัติของพระราชกำหนดดังกล่าว ซึ่งกำหนดให้มีบรรษัทบริหารสินทรัพย์ไทยขึ้น เพื่อดำเนินการบริหารสินทรัพย์ด้วยคุณภาพของสถาบันการเงินและบริษัทบริหารสินทรัพย์ ปรับโครงสร้างหนี้ ปรับโครงสร้างกิจการ โดยการรับโอนสินทรัพย์ด้วยคุณภาพของสถาบันการเงินและบริษัทบริหารสินทรัพย์ รวมทั้งสิทธิเหนือทรัพย์สินที่เป็นหลักประกันการชำระหนี้สำหรับสินทรัพย์ด้วยคุณภาพ รวมถึงการใช้มาตรการอื่นเพื่อประโยชน์แห่งการฟื้นฟูเศรษฐกิจหรือความมั่นคงของประเทศ มิได้เป็นการจัดตั้งศาลขึ้นใหม่ การดำเนินงานของบรรษัทบริหารสินทรัพย์ไทยแตกต่างไปจากศาล และมีได้ตัดสิทธิบุคคลที่จะใช้สิทธิทางศาลในการฟ้องคดีแพ่งหรือคดีอาญา หากมีผู้ได้รับความเสียหายจากการกระทำละเมิดทางแพ่ง หรือการกระทำความผิดทางอาญาจากบรรษัทบริหารสินทรัพย์ไทย จึงเรียกได้ว่าการคุ้มครองสิทธิในกระบวนการพิจารณาของศาลและมีได้เป็นการก้าวล่วงอำนาจตุลาการตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๙๗ วรรคหนึ่ง และมาตรา ๑๙๘ แต่อย่างใด

จึงวินิจฉัยว่า พระราชกำหนดบรรษัทบริหารสินทรัพย์ไทย พ.ศ. ๒๕๔๔ มาตรา ๕๓ มาตรา ๕๗ และมาตรา ๕๘ ไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๒๙ มาตรา ๓๐ มาตรา ๔๑ มาตรา ๑๙๗ วรรคหนึ่ง และมาตรา ๑๙๘

นายเฉลิมพล เอกอรุ

ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ