

ความเห็นในการวินิจฉัยคดีส่วนตน  
ของ นายสุพจน์ ไข่มุกด์ ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

คำวินิจฉัยที่ ๒๓/๒๕๕๔

เรื่องพิจารณาที่ ๑๒/๒๕๕๑

วันที่ ๓๐ มีนาคม พุทธศักราช ๒๕๕๔

ประเด็นวินิจฉัย

บริษัท สยามโมเดิร์นพลาสติก อินดัสทรี จำกัด ผู้ฟ้องคดียื่นฟ้องเจ้าพนักงานที่ดินจังหวัดพระนครศรีอยุธยา สาขาวังน้อย ที่ ๑ เจ้าพนักงานที่ดินจังหวัดพระนครศรีอยุธยา ที่ ๒ อธิบดีกรมที่ดินที่ ๓ และนายณรงค์ เลิศนันทกุล ที่ ๔ เป็นผู้ถูกฟ้องคดี ต่อศาลปกครองชั้นต้น (ศาลปกครองกลาง) โดยผู้ฟ้องคดีได้โต้แย้งว่า 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 ด้วยเหตุผลว่า พระราชกำหนดบรรษัทบริหารสินทรัพย์ไทย พ.ศ. ๒๕๔๔ มาตรา ๑๑ ไม่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๒๖ มาตรา ๒๗ มาตรา ๒๘ วรรคสาม มาตรา ๒๙ วรรคแรก มาตรา ๔๐ (๑) (๓) และมาตรา ๖๐ โดยเฉพาะมาตรา ๒๘ วรรคสอง ที่บัญญัติว่า บุคคลซึ่งถูกละเมิดสิทธิหรือเสรีภาพที่รัฐธรรมนูญนี้รับรองไว้ สามารถยกบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญนี้เพื่อใช้สิทธิทางศาลหรือยกขึ้นเป็นข้อต่อสู้คดีในศาลได้ ผู้ฟ้องคดีจึงขอให้ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า พระราชกำหนดบรรษัทบริหารสินทรัพย์ไทย พ.ศ. ๒๕๔๔ มาตรา ๑๑ ชอบด้วยรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๒๘ วรรคสอง หรือไม่ ทั้งนี้ผู้ฟ้องคดีเห็นว่า มาตรา ๑๑ แห่งพระราชกำหนดดังกล่าว น่าจะมีผลใช้บังคับเฉพาะการกระทำที่สุจริตหรือชอบด้วยกฎหมาย ดังนั้น หากเป็นการกระทำที่ไม่สุจริตหรือไม่ชอบด้วยกฎหมาย มาตรา ๑๑ แห่งพระราชกำหนดดังกล่าวไม่น่าจะมีผลใช้บังคับขอให้ศาลมีคำสั่งกลับคำสั่งของศาลปกครองชั้นต้นและมีคำสั่งคุ้มครองชั่วคราว

ประเด็นที่ศาลรัฐธรรมนูญจะต้องพิจารณาวินิจฉัยคือ 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

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๒๖ มาตรา ๒๗ มาตรา ๒๘ วรรคสอง และวรรคสาม มาตรา ๒๙ วรรคหนึ่ง เป็นบทบัญญัติในหมวด ๓ ว่าด้วยสิทธิและเสรีภาพของชนชาวไทย ส่วนที่ ๑ บททั่วไป

โดยรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ เป็นบทบัญญัติที่กำหนดให้การใช้อำนาจโดยองค์กรของรัฐทุกองค์กร ต้องคำนึงถึงศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ สิทธิและเสรีภาพตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ

รัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๗ เป็นบทบัญญัติทั่วไปที่รับรองสิทธิและเสรีภาพของชนชาวไทยตามที่ได้บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ รวมทั้งสิทธิและเสรีภาพที่รับรองไว้โดยคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ ซึ่งสิทธิและเสรีภาพดังกล่าวย่อมได้รับความคุ้มครองและผูกพันรัฐสภา คณะรัฐมนตรี ศาล และองค์กรอื่นของรัฐโดยตรงในการตรากฎหมาย การใช้บังคับกฎหมาย และการตีความกฎหมาย ทั้งนี้ บทบัญญัติมาตรา ๒๗ มิได้มีข้อความใดที่รับรองสิทธิและเสรีภาพในเรื่องใดเรื่องหนึ่งโดยเฉพาะ เนื่องจากสิทธิและเสรีภาพที่เป็นเรื่องเฉพาะมีบัญญัติอยู่ในมาตราอื่นของรัฐธรรมนูญนี้แล้ว จึงไม่อาจอ้างหรือโต้แย้งว่าบทบัญญัติใดหรือกฎหมายใดขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๗ ได้

รัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๘ เป็นบทบัญญัติที่ให้ความคุ้มครองศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ และการใช้สิทธิและเสรีภาพของประชาชนได้เท่าที่ไม่ละเมิดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลอื่น ไม่เป็นปฏิปักษ์ต่อรัฐธรรมนูญ หรือไม่ขัดต่อศีลธรรมอันดีของประชาชน และรับรองให้บุคคลซึ่งถูกละเมิดสิทธิหรือเสรีภาพที่รัฐธรรมนูญรับรองไว้ สามารถยกบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญเพื่อใช้สิทธิทางศาล หรือยกขึ้นเป็นข้อต่อสู้คดีในศาลได้

รัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๙ วรรคหนึ่ง เป็นบทบัญญัติที่คุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของชนชาวไทย การจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลที่รัฐธรรมนูญรับรองไว้จะกระทำมิได้ เว้นแต่อาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย เฉพาะเพื่อการที่รัฐธรรมนูญนี้กำหนดไว้และเท่าที่จำเป็น และการจำกัดสิทธิและเสรีภาพจะกระทบกระเทือนสาระสำคัญของสิทธิและเสรีภาพนั้นมีได้

รัฐธรรมนูญ มาตรา ๔๐ (๑) และ (๓) เป็นบทบัญญัติในหมวด ๓ ว่าด้วยสิทธิและเสรีภาพของชนชาวไทย ส่วนที่ ๔ สิทธิในกระบวนการยุติธรรม โดยบทบัญญัติดังกล่าวเป็นบทบัญญัติที่คุ้มครองสิทธิของบุคคลในกระบวนการยุติธรรมโดยบัญญัติถึงสาระสำคัญของสิทธิพื้นฐานที่ประชาชนจะได้รับในกระบวนการยุติธรรม เพื่อเป็นหลักประกันแห่งสิทธิในกระบวนการยุติธรรม

รัฐธรรมนูญ มาตรา ๖๐ เป็นบทบัญญัติในหมวด ๓ ว่าด้วยสิทธิและเสรีภาพของชนชาวไทย ส่วนที่ ๑๐ สิทธิในข้อมูลข่าวสารและการร้องเรียน บทบัญญัติดังกล่าวเป็นบทบัญญัติที่รับรองสิทธิของบุคคล

ให้สามารถฟ้องหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ ราชการส่วนท้องถิ่น หรือองค์กรอื่นของรัฐ ที่เป็นนิติบุคคล ให้รับผิดชอบเนื่องจากการกระทำหรือละเว้นการกระทำของข้าราชการ พนักงาน หรือลูกจ้าง ของหน่วยงานนั้น

พระราชกำหนดบรรษัทบริหารสินทรัพย์ไทย พ.ศ. ๒๕๔๔ ซึ่งมีเจตนารมณ์เพื่อแก้ไขปัญหา การค้างชำระหนี้ของลูกหนี้ของสถาบันการเงินของรัฐและเอกชนให้เป็นไปอย่างรวดเร็ว โดยให้ลูกหนี้ ซึ่งรับโอนมาอยู่ในฐานะที่สามารถชำระหนี้ที่ค้างชำระได้ และสามารถดำเนินกิจการของตนต่อไปอย่างมี ประสิทธิภาพ และเจ้าหนี้ได้รับชำระหนี้ อันส่งผลให้สินเชื่อที่ไม่ก่อให้เกิดรายได้หมดสิ้นลงหรือเหลือน้อยที่สุด และไม่ก่อให้เกิดความเสียหายแก่สถาบันการเงิน ซึ่งเป็นการสร้างเสถียรภาพให้แก่เศรษฐกิจและระบบ สถาบันการเงิน โดยที่บทบัญญัติของพระราชกำหนดบรรษัทบริหารสินทรัพย์ไทย พ.ศ. ๒๕๔๔ มีบทบัญญัติ กำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารสินทรัพย์ด้วยคุณภาพ โดยให้ บสท. ซึ่งเป็นหน่วยงานของรัฐ มีอำนาจบังคับจำหน่าย บังคับจำหน่ายทรัพย์สินที่เป็นหลักประกันของลูกหนี้ที่ บสท. ได้รับโอนหนี้มาจาก สถาบันการเงินที่เป็นเจ้าหนี้เดิมมาบริหารเพื่อบังคับชำระหนี้ โดยไม่ต้องฟ้องเป็นคดีแพ่งต่อศาลยุติธรรม เพื่อบังคับจำหน่าย และบังคับจำหน่ายอีกเพื่อให้สามารถจำหน่ายทรัพย์สินเพื่อนำมาชำระหนี้ได้รวดเร็วยิ่งขึ้น

กรณีพระราชกำหนดบรรษัทบริหารสินทรัพย์ไทย พ.ศ. ๒๕๔๔ มาตรา ๑๑ ที่บริษัท สยามโมเดิร์น พลาสติก อินดัสทรี จำกัด ผู้ฟ้องคดี ได้ยกขึ้นโต้แย้งนี้ เป็นบทบัญญัติที่อยู่ในหมวด ๑ การจัดตั้ง และเงินทุน โดยเป็นบทบัญญัติที่ บสท. คณะกรรมการ และคณะกรรมการบริหารได้รับความคุ้มครองพิเศษ ไม่ต้องถูกบังคับด้วยกฎหมายว่าด้วยการจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครองในกรณีการดำเนินการ เกี่ยวกับการบริหารสินทรัพย์ด้วยคุณภาพของ บสท. และการออกระเบียบหรือข้อบังคับ คำสั่ง คำวินิจฉัย การอนุญาต และการกระทำอื่นใดของคณะกรรมการ และคณะกรรมการบริหารอันเกี่ยวกับการบริหาร สินทรัพย์ด้วยคุณภาพ เนื่องจาก บสท. คณะกรรมการ และคณะกรรมการบริหาร มีอำนาจในการบริหาร สินทรัพย์ด้วยคุณภาพและการออกระเบียบต่าง ๆ อันเกี่ยวกับการบริหารสินทรัพย์ด้วยคุณภาพ ซึ่งเป็นอำนาจพิเศษในการจัดการเกี่ยวกับสินทรัพย์ด้วยคุณภาพโดยไม่ต้องอาศัยอำนาจศาล จึงจำเป็นต้อง ตราบกฎหมายให้ความคุ้มครองแก่ บสท. คณะกรรมการ และคณะกรรมการบริหาร เพื่อไม่ต้อง ถูกกล่าวหาฟ้องร้องเป็นคดีต่อศาลปกครอง และไม่ให้เกิดการประวิงคดีโดยการใช้กระบวนการวิธีพิจารณา ของศาลเป็นเครื่องมือ แต่ทั้งนี้ก็ได้ห้ามโดยเด็ดขาดที่จะไม่ให้ผู้ที่ได้รับความเสียหายฟ้องเจ้าหน้าที่ของ บสท. คณะกรรมการหรือคณะกรรมการบริหารเป็นคดีแพ่งหรือคดีอาญาต่อศาลยุติธรรมเกี่ยวกับ เรื่องละเมิดทางแพ่งหรือการกระทำความผิดทางอาญาอื่น ๆ ไว้ การห้ามฟ้องคดีเฉพาะต่อศาลปกครอง จึงมิได้เป็นการกระทบกระเทือนต่อสาระสำคัญแห่งสิทธิในการฟ้องคดีโดยสิ้นเชิงแต่อย่างใด

พิจารณาแล้วจึงเห็นว่า บทบัญญัติแห่งพระราชกำหนดบรรษัทบริหารสินทรัพย์ไทย พ.ศ. ๒๕๕๔ มาตรา ๑๑ เป็นการให้ความคุ้มครองอำนาจของ บสท. ซึ่งเป็นหน่วยงานของรัฐในการจัดการเกี่ยวกับสินทรัพย์โดยคุณภาพ เพื่อให้สามารถแก้ปัญหาสินทรัพย์โดยคุณภาพของสถาบันการเงินให้เสร็จสิ้นโดยเร็ว และมุ่งให้เกิดประโยชน์แก่ประเทศโดยรวม ซึ่งมีได้เป็นประโยชน์แก่บุคคลหนึ่งบุคคลใดโดยเฉพาะ อีกทั้งมาตราดังกล่าวยังเป็นข้อยกเว้นเฉพาะกรณีที่จะนำคดีขึ้นสู่อำนาจศาลปกครองที่จะพิจารณาพิพากษาคดีเกี่ยวกับการดำเนินการในการบริหารสินทรัพย์โดยคุณภาพ และการออกระเบียบ ข้อบังคับ คำสั่ง และการกระทำของคณะกรรมการและกรรมการบริหารเท่านั้น แต่อย่างไรก็ตามหากมีผู้ที่ได้รับความเสียหายจากการกระทำละเมิดทางแพ่งหรือการทำความผิดทางอาญาอื่น ๆ โดย บสท. บุคคลนั้นก็ยังสามารถใช้สิทธิทางศาลฟ้องเป็นคดีแพ่งหรือคดีอาญาต่อศาลยุติธรรมได้ มาตราดังกล่าวจึงมิได้เป็นเรื่องการใช้อำนาจขององค์กรโดยไม่คำนึงถึงศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ สิทธิและเสรีภาพ ไม่ทำให้สิทธิและเสรีภาพที่รัฐธรรมนูญบัญญัติรับรองไว้ไม่ได้รับความคุ้มครอง ไม่เกี่ยวกับบุคคลอ้างศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์หรือใช้สิทธิและเสรีภาพของตนโดยไม่ไปละเมิดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลอื่น ไม่เป็นการจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลที่รัฐธรรมนูญรับรองไว้ และเป็นการปฏิบัติอย่างเท่าเทียมกันตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๒๖ มาตรา ๒๗ มาตรา ๒๘ วรรคสอง และวรรคสาม มาตรา ๒๙ วรรคหนึ่ง ทั้งนี้ได้จำกัดการใช้สิทธิทางศาลในการฟ้องเป็นคดีแพ่งหรือคดีอาญาหากมีการละเมิดในทางแพ่งหรือการทำความผิดทางอาญาต่อศาลยุติธรรม จึงมิได้ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๔๐ (๑) และ (๓) และมาตรา ๖๐ แต่อย่างใด

ด้วยเหตุผลดังกล่าวข้างต้น จึงวินิจฉัยว่า 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

นายสุพจน์ ไข่มุกด์

ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ