

คำวินิจฉัยของ นายจุมพล ณ สงขลา ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

ที่ ๓๓/๒๕๕๕

วันที่ ๑๑ ตุลาคม ๒๕๕๕

เรื่อง พระราชกำหนดบรรษัทบริหารสินทรัพย์ไทย พ.ศ. ๒๕๕๔ มาตรา ๑๑ มาตรา ๕๘
วรรคสี่ และมาตรา ๗๒ วรรคสอง (๒) มีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ

ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา มีหนังสือ ลงวันที่ ๑๖ กรกฎาคม ๒๕๕๕ เสนอเรื่องพร้อมความเห็น
ต่อศาลรัฐธรรมนูญ เพื่อพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๕๘ กรณีพระราชกำหนดบรรษัท
บริหารสินทรัพย์ไทย พ.ศ. ๒๕๕๔ มีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ

ข้อเท็จจริงตามคำร้องและเอกสารประกอบคำร้อง สรุปได้ว่า

๑. ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาได้รับหนังสือร้องเรียนของนายศักดิ์ กอแสงเรือง และคณะ
รวม ๑๑๖ คน ว่า พระราชกำหนดบรรษัทบริหารสินทรัพย์ไทย พ.ศ. ๒๕๕๔ มีปัญหาเกี่ยวกับความชอบ
ด้วยรัฐธรรมนูญ ในประเด็นดังนี้

๑.๑ พระราชกำหนดบรรษัทบริหารสินทรัพย์ไทย พ.ศ. ๒๕๕๔ มีบทบัญญัติบางประการ
เกี่ยวกับการจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคล ซึ่งรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕ ประกอบกับมาตรา ๔๘
มาตรา ๕๐ และมาตรา ๘๗ บัญญัติให้กระทำได้โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย แต่พระราช
กำหนดดังกล่าว ให้อำนาจแก่คณะกรรมการ บสท. เด็ดขาด ทำให้สิทธิของบุคคลในทรัพย์สินและเสรีภาพ
ของบุคคลไม่ได้รับการคุ้มครอง และไม่เป็นการสนับสนุนระบบเศรษฐกิจแบบเสรี โดยอาศัยกลไกตลาด
กำกับดูแลให้มีการแข่งขันอย่างเป็นธรรม นอกจากนี้ ในหมายเหตุท้ายพระราชกำหนดดังกล่าว
ก็ระบุเหตุผลการออกพระราชกำหนดไม่เข้าองค์ประกอบของรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕ มาตรา ๔๘
มาตรา ๕๐ และมาตรา ๘๗ ทำให้เห็นว่า ไม่เป็นไปตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ

๑.๒ พระราชกำหนดดังกล่าว มีบทบัญญัติที่ขัดแย้งต่อรัฐธรรมนูญหลายมาตรา ได้แก่
มาตรา ๕๘ วรรคสี่ ในกรณีที่ให้ บสท. ยื่นคำร้องต่อศาลเพื่อสั่งพิทักษ์ทรัพย์เด็ดขาดของลูกหนี้หรือ
ผู้ค้ำประกัน แล้วแต่กรณี โดยไม่ต้องดำเนินการไต่สวน และมาตรา ๗๒ (๒) ในกรณีที่ให้ บสท.
ยื่นคำร้องต่อศาลเพื่อให้ศาลสั่งให้ลูกหนี้และผู้ค้ำประกันล้มละลาย และให้ศาลสั่งพิทักษ์ทรัพย์ของลูกหนี้
และผู้ค้ำประกันเด็ดขาดทันที โดยไม่ต้องดำเนินการไต่สวนนั้น เป็นการให้อำนาจแก่ บสท. พิจารณา

วินิจฉัยให้ลูกหนี้และผู้ค้ำประกันเป็นบุคคลล้มละลายโดยให้ศาลมีคำสั่งพิทักษ์ทรัพย์ของลูกหนี้และผู้ค้ำประกันเด็ดขาด และสั่งให้ลูกหนี้และผู้ค้ำประกันเป็นบุคคลล้มละลายโดยไม่ต้องได้สวนตามคำร้องของ บสท. เป็นการให้ บสท. ใช้อำนาจตุลาการแทนศาล มีอำนาจเหนือศาล สามารถวินิจฉัยให้ลูกหนี้และผู้ค้ำประกันเป็นบุคคลล้มละลายได้ โดยศาลไม่สามารถใช้อำนาจได้อย่างมีอิสระ ไม่สามารถใช้ดุลยพินิจและไม่สามารถดำเนินการได้สวนเพื่อหาความจริงได้

๑.๓ บทบัญญัติมาตรา ๑๑ ของพระราชกำหนดดังกล่าว ขัดกับรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๗๖ เพราะการพิจารณาพิพากษาข้อพิพาทระหว่างหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ ราชการส่วนท้องถิ่น หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ กับเอกชนหรือประชาชน เป็นอำนาจของศาลปกครอง แต่มาตรา ๑๑ กลับห้ามมิให้ฟ้องและดำเนินคดีที่ศาลปกครอง นอกจากนั้น ศาลยุติธรรมซึ่งมีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีทั้งปวงเว้นแต่มีบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ และกฎหมายให้เป็นอำนาจของศาลอื่น ก็ไม่มีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีปกครอง เพราะรัฐธรรมนูญบัญญัติให้คดีปกครองอยู่ในอำนาจของศาลปกครองแล้ว จึงเป็นกรณีไม่อาจดำเนินคดีที่ศาลยุติธรรมได้

๒. ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา เห็นว่า พระราชกำหนดบรรษัทบริหารสินทรัพย์ไทย พ.ศ. ๒๕๕๔ มาตรา ๑๑ มาตรา ๕๘ วรรคสี่ และมาตรา ๗๒ (๒) มีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ จึงเสนอเรื่องพร้อมความเห็นต่อศาลรัฐธรรมนูญเพื่อพิจารณาวินิจฉัย

พิเคราะห์แล้ว สำหรับประเด็นที่หนึ่งที่ว่าพระราชกำหนดบรรษัทบริหารสินทรัพย์ไทย พ.ศ. ๒๕๕๔ มาตรา ๑๑ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๗๖ หรือไม่นั้น

มาตรา ๑๑ แห่งพระราชกำหนดบรรษัทบริหารสินทรัพย์ไทย พ.ศ. ๒๕๕๔ บัญญัติว่า “ไม่ให้นำกฎหมายว่าด้วยการจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครองมาใช้บังคับแก่การดำเนินการเกี่ยวกับการบริหารสินทรัพย์ด้วยคุณภาพของ บสท. ตามพระราชกำหนดนี้ และการออกระเบียบหรือข้อบังคับ คำสั่ง คำวินิจฉัย การอนุญาต และการกระทำอื่นใดของคณะกรรมการและคณะกรรมการบริหารอันเกี่ยวกับการบริหารสินทรัพย์ด้วยคุณภาพตามพระราชกำหนดนี้”

รัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๗๖ วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า “ศาลปกครองมีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีที่เป็นข้อพิพาทระหว่างหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐที่อยู่ในบังคับบัญชา หรือในกำกับดูแลของรัฐบาลกับเอกชน หรือระหว่างหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐที่อยู่ในบังคับบัญชา หรือในกำกับดูแลของรัฐบาลด้วยกัน ซึ่งเป็นข้อพิพาทอันเนื่องมาจากการกระทำหรือการละเว้นการกระทำ

ที่หน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐนั้น ต้องปฏิบัติตามกฎหมาย หรือเนื่องจากการกระทำหรือการละเว้นการกระทำที่หน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐนั้นต้องรับผิดชอบในการปฏิบัติหน้าที่ตามกฎหมาย ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ”

พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๕ วรรคสอง บัญญัติว่า “เรื่องดังต่อไปนี้ไม่อยู่ในอำนาจศาลปกครอง

(๑) การดำเนินการเกี่ยวกับวินัยทหาร

(๒) การดำเนินการของคณะกรรมการตุลาการ ตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการฝ่ายตุลาการ

(๓) คดีที่อยู่ในอำนาจของศาลเยาวชนและครอบครัว ศาลแรงงาน ศาลภาษีอากร ศาลทรัพย์สินทางปัญญาและการค้าระหว่างประเทศ ศาลล้มละลาย หรือศาลชำนาญพิเศษอื่น”

และรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๗๑ บัญญัติว่า “ศาลยุติธรรมมีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีทั้งปวง เว้นแต่คดีที่รัฐธรรมนูญนี้ หรือกฎหมายบัญญัติให้อยู่ในอำนาจของศาลอื่น”

ตามบทกฎหมายที่ยกมากล่าวนี้ จะเห็นได้ว่า การที่จะกำหนดให้คดีประเภทใดอยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลใดจะต้องเป็นไปตามที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ หรือบัญญัติไว้ในกฎหมายที่จัดตั้งศาลนั้น หรืออีกนัยหนึ่งการกำหนดเขตอำนาจของศาลต่าง ๆ จะต้องเป็นไปตามที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญหรือกฎหมายที่จัดตั้งศาลนั้น ที่มาตรา ๑๑ แห่งพระราชกำหนดบรรษัทบริหารสินทรัพย์ไทย พ.ศ. ๒๕๔๔ บัญญัติว่า “ไม่ให้นำกฎหมายว่าด้วยการจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครองมาใช้บังคับแก่การดำเนินการเกี่ยวกับการบริหารสินทรัพย์ด้วยคุณภาพของ บสท. ตามพระราชกำหนดนี้ และการออกระเบียบหรือข้อบังคับ คำสั่ง คำวินิจฉัย การอนุญาต และการกระทำอื่นใดของคณะกรรมการและคณะกรรมการบริหารอันเกี่ยวกับการบริหารสินทรัพย์ด้วยคุณภาพตามพระราชกำหนดนี้” กรณีเป็นการกำหนดเขตอำนาจศาลปกครองให้ชัดเจนขึ้นว่า ทั้งสองกรณีดังกล่าวไม่อยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครอง ซึ่งโดยปกติควรจะไปบัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง ๑ ดังเช่น มาตรา ๕ วรรคสอง เพื่อมิให้เกิดความสับสน แต่การที่พระราชกำหนดบรรษัทบริหารสินทรัพย์ไทย พ.ศ. ๒๕๔๔ มาตรา ๑๑ กำหนดข้อความดังกล่าวไว้และต่อมาสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา ได้อนุมัติพระราชกำหนดนั้น พระราชกำหนดนั้นจึงมีผลใช้บังคับ

เป็นพระราชบัญญัติต่อไปตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๘ วรรคห้า จึงพอถือได้ว่า มาตรา ๑๑ แห่งพระราชกำหนดบรรษัทบริหารสินทรัพย์ไทย พ.ศ. ๒๕๔๔ เป็นบทบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง ฯ เกี่ยวกับเขตอำนาจศาลโดยอนุโลม ดังนั้น พระราชกำหนดบรรษัทบริหารสินทรัพย์ไทย พ.ศ. ๒๕๔๔ มาตรา ๑๑ จึงไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๗๖

สำหรับประเด็นที่สอง ที่ว่าพระราชกำหนดบรรษัทบริหารสินทรัพย์ไทย พ.ศ. ๒๕๔๔ มาตรา ๕๘ วรรคสี่ และมาตรา ๗๒ วรรคสอง (๒) ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๓๕ หรือไม่นั้น เห็นว่า แม้มาตรา ๕๘ วรรคสี่ จะบัญญัติว่า “ถ้าลูกหนี้หรือผู้ค้ำประกันไม่ให้ความร่วมมือกับ บสท. ในการปรับโครงสร้างหนี้ตามที่ บสท. สั่ง โดยที่ตนอยู่ในฐานะที่จะดำเนินการได้ หรือยกย้ายถ่ายเทหรือปิดบังซ่อนเร้นทรัพย์สินของตน ให้ บสท. ดำเนินการยื่นคำร้องต่อศาลเพื่อสั่งพิทักษ์ทรัพย์เด็ดขาดของลูกหนี้หรือผู้ค้ำประกัน แล้วแต่กรณี โดยไม่ต้องดำเนินการไต่สวน ฯลฯ” และมาตรา ๗๒ วรรคสอง (๒) บัญญัติว่า “ในกรณีที่ลูกหนี้ไม่เห็นชอบด้วยตาม (๑) ให้ บสท. ยื่นคำร้องต่อศาลเพื่อให้ศาลสั่งให้ลูกหนี้และผู้ค้ำประกันล้มละลายให้ศาลสั่งพิทักษ์ทรัพย์ของลูกหนี้และผู้ค้ำประกันเด็ดขาดทันที โดยไม่ต้องดำเนินการไต่สวน” ก็ตาม แต่เนื่องจากรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๓๓ บัญญัติว่า การพิจารณาพิพากษาอรรถคดีเป็นอำนาจของศาล ฯลฯ ศาลยุติธรรม หรือศาลล้มละลาย จึงมีอำนาจที่จะใช้ดุลยพินิจว่าสมควรที่จะทำการไต่สวนก่อนมีคำสั่งหรือไม่ เพื่อให้เกิดความเป็นธรรมแก่ทั้งสองฝ่าย ทั้งนี้ เพราะบทบัญญัติดังกล่าวมิได้บัญญัติไว้โดยชัดแจ้งว่า ห้ามมิให้ทำการไต่สวนก่อนนั้นเอง ในทางปฏิบัติเมื่อศาลได้รับคำร้องของ บสท. แล้ว ก็จะต้องส่งสำเนาคำร้องให้ลูกหนี้หรือผู้ค้ำประกันเพื่อให้ทราบข้อกล่าวหาของ บสท. ดังนั้น หากลูกหนี้หรือผู้ค้ำประกันมีข้อต่อสู้ หรือปฏิเสธข้อกล่าวหาของ บสท. อย่างไรก็สามารถที่จะชี้แจงแสดงเหตุผลต่อศาลได้ภายในเวลาที่ศาลกำหนด ซึ่งหากลูกหนี้หรือผู้ค้ำประกันปฏิเสธข้อกล่าวหาตามคำร้องของ บสท. ศาลก็จะต้องทำการไต่สวน เพื่อหาข้อเท็จจริงก่อนที่จะมีคำสั่ง และหากข้อเท็จจริงฟังได้ว่ามีได้เป็นไปตามคำร้องของ บสท. ศาลก็จะมีคำสั่งยกคำร้องแต่หากเมื่อได้รับสำเนาคำร้องของ บสท. แล้ว ลูกหนี้หรือผู้ค้ำประกันเพิกเฉยไม่ปฏิเสธข้อกล่าวหาของ บสท. ภายในเวลาที่ศาลกำหนด ศาลก็มีอำนาจที่จะมีคำสั่งพิทักษ์ทรัพย์เด็ดขาดได้โดยไม่ต้องทำการไต่สวนก่อน ทั้งนี้ เป็นไปตามหลักการรับฟังพยานหลักฐานในคดีแพ่งที่ว่าเมื่อไม่ให้การปฏิเสธโดยชัดแจ้ง ก็ถือว่ายอมรับตามข้อกล่าวหา นั้น ดังนั้น บทบัญญัติทั้งสองมาตราดังกล่าวจึงมิใช่เป็นการเปลี่ยนแปลงหรือแก้ไขเพิ่มเติมวิธีพิจารณาของพระราชบัญญัติล้มละลาย พุทธศักราช ๒๔๘๓ แต่อย่างใด ศาลยังคงมีอำนาจที่จะใช้ดุลยพินิจว่าสมควรจะทำการไต่สวนก่อนหรือไม่ โดยคำนึงถึงพฤติการณ์

แห่งคดีเป็นสำคัญ ทั้งบทบัญญัติดังกล่าวก็มีได้ใช้แก่คดีใดคดีหนึ่งโดยเฉพาะ แต่เป็นบทบัญญัติของกฎหมายที่ใช้บังคับกับสิทธิทรัพย์สินด้วยคุณภาพของลูกหนี้ทุกรายที่ บสท. รับโอนมาตามกฎหมาย จึงไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๓๕

อาศัยเหตุผลดังกล่าว จึงวินิจฉัยว่าพระราชกำหนดการบริหารสินทรัพย์ไทย พ.ศ. ๒๕๕๔ มาตรา ๑๑ มาตรา ๕๘ วรรคสี่ และมาตรา ๗๒ วรรคสอง (๒) ไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๗๖ และมาตรา ๒๓๕

นายชุมพล ณ สงขลา

ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ