

คำวินิจฉัยของ นายมงคล สระฐาน ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

ที่ ๓๓/๒๕๕๕

วันที่ ๑๑ ตุลาคม ๒๕๕๕

เรื่อง พระราชกำหนดบรรษัทบริหารสินทรัพย์ไทย พ.ศ. ๒๕๕๔ มีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ

ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา มีหนังสือลงวันที่ ๑๖ กรกฎาคม ๒๕๕๕ เสนอเรื่องพร้อมความเห็น ว่า พระราชกำหนดบรรษัทบริหารสินทรัพย์ไทย พ.ศ. ๒๕๕๔ มาตรา ๑๑ มาตรา ๕๘ วรรคสี่ และมาตรา ๗๒ วรรคสอง (๒) มีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๗๖ และมาตรา ๒๓๕ เพื่อให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามมาตรา ๑๕๘ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ โดยมีข้อเท็จจริงตามคำร้องสรุปได้ว่า

๑. นายศักดิ์ กอแสงเรือง สมาชิกวุฒิสภา กรุงเทพมหานคร และคณะรวม ๑๑๖ คน มีหนังสือร้องเรียนลงวันที่ ๓ กรกฎาคม ๒๕๕๔ ถึงผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา ขอให้พิจารณาว่า พระราชกำหนดบรรษัทบริหารสินทรัพย์ไทย พ.ศ. ๒๕๕๔ มีบทบัญญัติขัดต่อรัฐธรรมนูญหลายมาตรา คือ

(๑) มาตรา ๑๑ ที่บัญญัติไม่ให้นำกฎหมายว่าด้วยการจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครองมาใช้บังคับแก่การดำเนินการเกี่ยวกับการบริหารสินทรัพย์ด้วยคุณภาพของบสท. ตามพระราชกำหนดนี้ และการออกระเบียบหรือข้อบังคับ คำสั่ง คำวินิจฉัย การอนุญาต และการกระทำอื่นใดของคณะกรรมการและคณะกรรมการบริหารอันเกี่ยวกับการบริหารสินทรัพย์ด้วยคุณภาพตามพระราชกำหนดนี้ บทบัญญัติดังกล่าวขัดต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๗๖ เพราะการพิจารณาพิพากษาข้อพิพาทระหว่างหน่วยงานราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ ราชการส่วนท้องถิ่น หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐกับเอกชน เป็นอำนาจหน้าที่ของศาลปกครอง แต่มาตรา ๑๑ กลับห้ามมิให้ฟ้องและดำเนินคดีที่ศาลปกครอง นอกจากนั้นศาลยุติธรรมซึ่งมีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีทั้งปวง เว้นแต่คดีที่รัฐธรรมนูญหรือกฎหมายบัญญัติให้เป็นอำนาจของศาลอื่น ฉะนั้น เมื่อมีบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญให้คดีปกครองอยู่ในอำนาจของศาลปกครองแล้ว จึงไม่อยู่ในอำนาจของศาลยุติธรรมและเป็นกรณีไม่อาจดำเนินคดีที่ศาลยุติธรรมได้

(๒) มาตรา ๕๘ วรรคสี่ ที่บัญญัติให้ บสท. ยื่นคำร้องต่อศาลเพื่อพิทักษ์ทรัพย์สินเด็ดขาดของลูกหนี้หรือผู้ค้ำประกัน แล้วแต่กรณี โดยไม่ต้องดำเนินการไต่สวน

(๓) มาตรา ๗๒ วรรคสอง (๒) ที่บัญญัติให้ บสท. ยื่นคำร้องต่อศาลเพื่อให้ศาลสั่งให้ลูกหนี้และผู้ค้ำประกันล้มละลาย และให้ศาลสั่งพิทักษ์ทรัพย์ของลูกหนี้และผู้ค้ำประกันเด็ดขาดทันที โดยไม่ต้องดำเนินการไต่สวน

มาตรา ๕๘ และมาตรา ๗๒ ดังกล่าว ให้อำนาจ บสท. มีอำนาจพิจารณาวินิจฉัยให้ลูกหนี้และผู้ค้ำประกันเป็นบุคคลล้มละลายโดยให้พิทักษ์ทรัพย์เด็ดขาด ซึ่งเป็นการใช้อำนาจตุลาการขณะเดียวกันก็ให้ศาลสั่งตามคำร้องของ บสท. โดยไม่ต้องไต่สวน เป็นการกำหนดให้ศาลต้องมีคำสั่งพิทักษ์ทรัพย์ลูกหนี้และผู้ค้ำประกันเด็ดขาด และสั่งให้ลูกหนี้และผู้ค้ำประกันเป็นบุคคลล้มละลาย โดยไม่ต้องไต่สวนตามคำร้องของ บสท. บทบัญญัติดังกล่าวเป็นการให้อำนาจ บสท. ใช้อำนาจตุลาการแทนศาลและเป็นการเปลี่ยนแปลงแก้ไขมิให้ศาลใช้อำนาจอิสระตามรัฐธรรมนูญ ยิ่งกว่านั้นศาลต้องปฏิบัติตามคำร้องของ บสท. โดยไม่มีการไต่สวน ไม่มีการตรวจสอบ ไม่มีการฟังคำโต้แย้ง หรือการฟังความสองด้าน การที่ บสท. มีอำนาจสั่งให้ศาลมีคำสั่งพิทักษ์ทรัพย์ลูกหนี้และผู้ค้ำประกันเด็ดขาดและสั่งให้ลูกหนี้และผู้ค้ำประกันเป็นบุคคลล้มละลายทันที โดยศาลไม่สามารถใช้ดุลยพินิจ และไม่สามารถดำเนินการไต่สวนเพื่อหาความจริงได้ บสท. จึงมีอำนาจเหนือศาล สามารถวินิจฉัยให้ลูกหนี้และผู้ค้ำประกันเป็นบุคคลล้มละลาย ซึ่งถือว่าเป็นความตายทางแพ่ง ล้มความสามารถทางแพ่งของบุคคล ดังนั้น บทบัญญัติของมาตรา ๕๘ มาตรา ๗๒ และมาตรา ๑๑ ของพระราชกำหนดบรรษัทบริหารสินทรัพย์ไทย พ.ศ. ๒๕๔๔ จึงขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ เพราะขัดต่อบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ หมวด ๓ ว่าด้วยสิทธิเสรีภาพของชนชาวไทย ขัดต่อแนวทางการตรากฎหมายแห่งหมวด ๕ ว่าด้วยแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ ขัดต่อบทบัญญัติหมวด ๘ ว่าด้วยศาล (ศาลรัฐธรรมนูญ ศาลยุติธรรม ศาลปกครอง ศาลทหาร) ตามมาตรา ๒๗๖ รวมทั้งเป็นบทบัญญัติกฎหมายที่มีผลเป็นการเปลี่ยนแปลงหรือแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายว่าด้วยธรรมนูญศาลหรือวิธีพิจารณา เพื่อใช้แก่คดีใดคดีหนึ่งโดยเฉพาะ ตามมาตรา ๒๓๕ และประชาชนที่เป็นลูกหนี้และผู้ค้ำประกัน ไม่สามารถโต้แย้งคัดค้านคำสั่ง คำวินิจฉัยของ บสท. ไม่สามารถใช้สิทธิทางศาลตามมาตรา ๖๒ นอกจากนั้นยังเป็นการขัดกับบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ และการปกครองในระบอบประชาธิปไตย ว่าด้วยการแบ่งแยกอำนาจนิติบัญญัติ อำนาจบริหาร และอำนาจตุลาการ เพราะพระราชกำหนดนี้ให้อำนาจหน่วยงานของรัฐ ซึ่งเป็นฝ่ายบริหารใช้อำนาจตุลาการ และมีให้ศาลได้ใช้อำนาจอิสระของอำนาจตุลาการ

๒. ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภามีความเห็นว่า พระราชกำหนดบรรษัทบริหารสินทรัพย์ไทย พ.ศ. ๒๕๔๔ มาตรา ๑๑ บัญญัติไม่ให้นำกฎหมายว่าด้วยการจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณา

คดีปกครองมาใช้บังคับแก่การดำเนินเกี่ยวกับการบริหารสินทรัพย์ด้วยคุณภาพของ บสท. และการออก
ระเบียบ หรือข้อบังคับ คำสั่ง คำวินิจฉัย การอนุญาต และการกระทำอื่นใดของคณะกรรมการและ
คณะกรรมการบริหารอันเกี่ยวกับการบริหารสินทรัพย์ด้วยคุณภาพตามพระราชกำหนดนี้ เป็นการขัด
หรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๗๖ เพราะเท่ากับไม่ให้ บสท. อยู่ในอำนาจของศาลปกครอง ทั้ง ๆ ที่
บสท. เป็นหน่วยงานของรัฐซึ่งอยู่ในกำกับดูแลของรัฐบาล ในขณะที่เจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ
ให้จัดตั้งศาลปกครองขึ้น เพื่อให้มีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีปกครอง ระหว่างเอกชนกับหน่วยงาน
ของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐหรือระหว่างหน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐด้วยกัน ส่วนมาตรา ๕๘
วรรคสี่ บัญญัติให้ บสท. ดำเนินการยื่นคำร้องต่อศาลเพื่อสั่งพิทักษ์ทรัพย์เด็ดขาดของลูกหนี้หรือ
ผู้ค้ำประกัน โดยไม่ต้องดำเนินการไต่สวน และมาตรา ๗๒ วรรคสอง (๒) บัญญัติให้ บสท. ยื่นคำร้อง
ต่อศาล เพื่อให้ศาลสั่งให้ลูกหนี้และผู้ค้ำประกันล้มละลาย และให้ศาลสั่งพิทักษ์ทรัพย์ของลูกหนี้
และผู้ค้ำประกันเด็ดขาด โดยไม่ต้องดำเนินการไต่สวนนั้น เป็นผลให้มีการเปลี่ยนแปลงหรือแก้ไขเพิ่มเติม
วิธีพิจารณาคดีล้มละลาย เพื่อใช้แก่คดีที่อยู่ในอำนาจของ บสท. โดยเฉพาะ จึงเป็นการขัดหรือแย้ง
ต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๓๕ เพราะเป็นการบัญญัติให้ บสท. ใช้อำนาจแทนศาลในการพิจารณาความจริง
ก่อนให้ศาลสั่งพิทักษ์ทรัพย์เด็ดขาดของลูกหนี้และผู้ค้ำประกันโดยไม่ต้องไต่สวน เท่ากับเป็นการให้
บสท. มีอำนาจพิจารณาวินิจฉัยแทนศาลว่า ลูกหนี้และผู้ค้ำประกันต้องถูกพิทักษ์ทรัพย์เด็ดขาด หรือไม่
โดยลูกหนี้และผู้ค้ำประกันไม่สามารถโต้แย้งได้ ดังนั้น มาตรา ๑๑ มาตรา ๕๘ วรรคสี่ และมาตรา ๗๒
วรรคสอง (๒) แห่งพระราชกำหนดบรรษัทบริหารสินทรัพย์ไทย พ.ศ. ๒๕๔๔ มีปัญหาเกี่ยวกับ
ความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๗๖ และมาตรา ๒๓๕ ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาจึงส่งเรื่อง
พร้อมความเห็นให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๕๘

เลขาธิการคณะรัฐมนตรีส่งคำชี้แจงของคณะรัฐมนตรีสรุปว่า หลักการของพระราชกำหนด
บรรษัทบริหารสินทรัพย์ไทย พ.ศ. ๒๕๔๔ สืบเนื่องมาจากภาวะวิกฤติทางเศรษฐกิจ ส่งผลให้ลูกหนี้
ไม่มีความสามารถชำระหนี้ที่มีกับสถาบันการเงินได้ ก่อให้เกิดผลกระทบต่อฐานะการดำเนินงานของ
สถาบันการเงิน เพราะมีหนี้ที่ไม่ก่อให้เกิดรายได้เป็นจำนวนมาก เพื่อแก้ไขปัญหาดังกล่าว รัฐบาล
ได้มีนโยบายที่จะจัดตั้งหน่วยงานกลางขึ้น เพื่อทำหน้าที่แก้ไขปัญหาการค้างชำระหนี้ของลูกหนี้ที่มีต่อ
สถาบันการเงินของรัฐและเอกชนให้เป็นที่เรียบร้อยรวดเร็ว จึงจำเป็นต้องมีกฎหมายที่ให้อำนาจพิเศษใน
การดำเนินการ การที่พระราชกำหนดดังกล่าวให้อำนาจแก่คณะกรรมการ บสท. เด็ดขาด และการตรา
พระราชกำหนดดังกล่าวกระทำโดยอาศัยอำนาจตามมาตรา ๒๑๘ ของรัฐธรรมนูญ ซึ่งตามบทบัญญัติ

ดังกล่าว พระมหากษัตริย์ทรงไว้ซึ่งพระราชอำนาจในการตราพระราชกำหนดเพื่อประโยชน์ในอันที่จะรักษาความปลอดภัยของประเทศ ความปลอดภัยสาธารณะ ความมั่นคงในทางเศรษฐกิจของประเทศหรือป้องปัดภัยพิบัติสาธารณะ และสามารถกระทำได้ เมื่อคณะรัฐมนตรีเห็นว่าเป็นกรณีฉุกเฉินที่มีความจำเป็นรีบด่วนอันมิอาจจะหลีกเลี่ยงได้ เหตุแห่งการตราพระราชกำหนดจะกระทำได้หรือไม่ จึงต้องเป็นไปตามบทบัญญัติมาตรา ๒๑๘ ซึ่งเหตุผลในการประกาศใช้พระราชกำหนดบรรษัทบริหารสินทรัพย์ไทย พ.ศ. ๒๕๔๔ เพื่อให้มีการจัดตั้งบรรษัทบริหารสินทรัพย์ไทย (บสท.) เพื่อทำหน้าที่แก้ไขปัญหาการค้างชำระหนี้ของลูกหนี้ของสถาบันการเงินของรัฐและเอกชนให้เป็นไปอย่างรวดเร็ว ดังนั้น การตราพระราชกำหนดบรรษัทบริหารสินทรัพย์ไทย พ.ศ. ๒๕๔๔ จึงเป็นไปตามมาตรา ๒๑๘ ของรัฐธรรมนูญแล้ว

(๑) ประเด็นมาตรา ๑๑ แห่งพระราชกำหนดบรรษัทบริหารสินทรัพย์ไทย พ.ศ. ๒๕๔๔ เป็นบทบัญญัติที่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญนั้น เห็นว่า หลักการของพระราชกำหนดดังกล่าว คือ การจัดสินทรัพย์ด้วยคุณภาพที่เกิดขึ้นในระบบสถาบันการเงิน โดย บสท. เป็นผู้รับโอนสินทรัพย์ที่ไม่ก่อให้เกิดรายได้ของสถาบันการเงินมาดำเนินการแทน บสท. ในฐานะที่เป็นเจ้าหน้าที่ตามกฎหมายจึงมีสิทธิที่จะดำเนินการกับลูกหนี้เพื่อให้ได้รับชำระหนี้จากลูกหนี้ได้ดังเช่นเจ้าหน้าที่ทั่ว ๆ ไป มิได้เป็นการใช้อำนาจที่มีลักษณะในทางปกครอง ดังนั้น สาระสำคัญในการปฏิบัติหน้าที่ของ บสท. จึงเป็นเรื่องของการดำเนินการติดตามการชำระหนี้เอาจากลูกหนี้แทนสถาบันการเงิน ซึ่งเป็นเรื่องของคดีแพ่งและพาณิชย์ที่ศาลยุติธรรมเป็นศาลที่มีความเชี่ยวชาญโดยตรง ข้อพิพาทเกี่ยวกับการดำเนินการของ บสท. ซึ่งแม้ว่าอาจจะเป็นข้อพิพาทระหว่างหน่วยงานของรัฐกับเอกชนก็ตาม จึงควรที่จะให้ศาลยุติธรรมเป็นผู้พิจารณา มาตรา ๑๑ แห่งพระราชกำหนดบรรษัทบริหารสินทรัพย์ไทย พ.ศ. ๒๕๔๔ บัญญัติไม่ให้นำกฎหมายว่าด้วยการจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครองมาใช้บังคับแก่การดำเนินการเกี่ยวกับการบริหารสินทรัพย์ด้วยคุณภาพของ บสท. ตามพระราชกำหนดและการออกระเบียบหรือข้อบังคับ คำสั่ง คำวินิจฉัย การอนุญาต และการกระทำอื่นใดของคณะกรรมการและคณะกรรมการบริหารอันเกี่ยวกับการบริหารสินทรัพย์ด้วยคุณภาพตามพระราชกำหนด บทบัญญัตินี้ดังกล่าวแม้จะเป็นบทบัญญัติที่จำกัดสิทธิของบุคคลแต่ก็บัญญัติไว้แคบมาก โดยห้ามฟ้องต่อศาลปกครองเฉพาะการกระทำที่เกี่ยวกับการบริหารและการออกคำสั่งเกี่ยวกับสินทรัพย์ด้วยคุณภาพเท่านั้น ไม่กระทบกระเทือนถึงทรัพย์สินของบุคคลทั่วไป การจำกัดสิทธิดังกล่าวย่อมมีผลเป็นเพียงการจำกัดว่าศาลปกครองไม่มีอำนาจพิจารณาเท่านั้น และเป็นกรณีที่มีความจำเป็นเพื่อการแก้ปัญหาเศรษฐกิจของประเทศโดยไม่กระทบ

กระเทือนถึงสาระสำคัญแห่งสิทธิเสรีภาพของบุคคลทั่วไป ซึ่งมาตรา ๒๕ ของรัฐธรรมนูญ อนุญาตให้ทำได้ ประกอบกับตามมาตรา ๒๗๖ ของรัฐธรรมนูญอันเป็นบทบัญญัติกำหนดเขตอำนาจของศาลปกครองนั้น คดีที่เป็นข้อพิพาทระหว่างฝ่ายปกครองกับเอกชนที่จะอยู่ในอำนาจพิจารณาของศาลปกครองย่อมเป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติ และเมื่อมาตรา ๑๑ ดังกล่าวบัญญัติไว้เช่นนี้แล้ว ข้อพิพาทในลักษณะดังกล่าวจะอยู่ในอำนาจของศาลยุติธรรมตามบทบัญญัติมาตรา ๒๗๑ ของรัฐธรรมนูญซึ่งบัญญัติให้ศาลยุติธรรมมีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีทั้งปวง เว้นแต่คดีที่รัฐธรรมนูญหรือกฎหมายบัญญัติให้อยู่ในอำนาจของศาลอื่น ดังนั้น มาตรา ๑๑ แห่งพระราชกำหนดบรรษัทบริหารสินทรัพย์ไทย พ.ศ. ๒๕๔๔ จึงมิได้ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญแต่อย่างใด

(๒) ประเด็นมาตรา ๕๘ วรรคสี่ แห่งพระราชกำหนดบรรษัทบริหารสินทรัพย์ไทย พ.ศ. ๒๕๔๔ เป็นบทบัญญัติที่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญนั้น เห็นว่า หลักกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งที่กำหนดไว้ในมาตรา ๒๑ แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง เกี่ยวกับกระบวนการพิจารณาของศาลมีสองกรณี คือถ้ากฎหมายจะบัญญัติห้ามศาลทำการไต่สวนก็ต้องบัญญัติไว้โดยชัดแจ้งเท่านั้น ส่วนการที่กฎหมายบัญญัติให้ศาลมีคำสั่งได้โดยไม่ต้องทำการไต่สวน ย่อมหมายความว่าให้อำนาจศาลที่จะพิจารณาโดยไม่ต้องทำการไต่สวนได้ แต่ในกรณีดังกล่าวถ้าศาลเห็นว่าสมควรจะทำการไต่สวนศาลก็มีอำนาจทำการไต่สวนได้ (คำพิพากษาศาลฎีกาที่ ๖๕๕/๒๕๐๘ คำพิพากษาศาลฎีกาที่ ๑๑๔๔/๒๕๑๘ และคำพิพากษาศาลฎีกาที่ ๒๕๐๒/๒๕๓๘) ซึ่งบทบัญญัติมาตรา ๕๘ วรรคสี่ ได้ตรขึ้นโดยจุดมุ่งหมายอย่างหลัง มาตรา ๕๘ วรรคสี่ จึงบัญญัติให้อำนาจศาลสั่งพิทักษ์ทรัพย์เด็ดขาดโดยไม่ต้องทำการไต่สวนได้ เพื่อปกป้องสินทรัพย์และป้องกันไม่ให้มีการยกย้ายถ่ายเททรัพย์สินของลูกหนี้และผู้ค้ำประกัน ซึ่งก็เข้าข้อสันนิษฐานตามมาตรา ๘ แห่งพระราชบัญญัติล้มละลาย พุทธศักราช ๒๔๘๓ อันเป็นกฎหมายทั่วไปที่ใช้บังคับกับทุกคน ซึ่งศาลก็สั่งพิทักษ์ทรัพย์เด็ดขาดได้อยู่แล้ว นอกจากนั้นในการพิจารณาหากศาลเห็นว่ายังได้ความไม่ชัดเจนเพียงพอ ศาลก็มีอำนาจทำการไต่สวนหรือให้คู่กรณีคัดค้านได้ และจะสั่งพิทักษ์ทรัพย์เด็ดขาดหรือไม่ก็เป็นไปตามดุลยพินิจของศาล ส่วนการดำเนินการของศาลต่อไปหลังจากที่สั่งพิทักษ์ทรัพย์เด็ดขาดนั้นจะเป็นไปตามขั้นตอนปกติของกฎหมายว่าด้วยล้มละลาย โดยศาลจะพิจารณาว่าลูกหนี้มีหนี้สินล้นพ้นตัวหรือไม่ และสั่งพิทักษ์ทรัพย์เด็ดขาดจัดประชุมเจ้าหนี้ดำเนินการประนอมหนี้ และดำเนินการต่างๆ ตามกฎหมายว่าด้วยล้มละลาย บทบัญญัติมาตรา ๕๘ วรรคสี่ มิได้บังคับศาลให้ต้องสั่งพิทักษ์ทรัพย์เด็ดขาด โดยไม่ต้องทำการไต่สวนและ บสท. ไม่ได้ใช้อำนาจแทนศาล แต่เป็นเรื่องที่ให้ บสท. ยื่นคำร้องต่อศาลเพื่อดำเนินการพิจารณา

แล้วมีคำสั่งพิทักษ์ทรัพย์เด็ดขาดเองตามที่เห็นสมควร และเป็นบทบัญญัติของกฎหมายที่ใช้บังคับกับสินทรัพย์ด้วยคุณภาพของลูกหนี้ทุกรายที่ บสท. รับโอนมาตามพระราชกำหนด มิได้ใช้กับคดีใดคดีหนึ่งโดยเฉพาะ จึงไม่ขัดต่อมาตรา ๒๓๕ ของรัฐธรรมนูญ

(๓) ประเด็นมาตรา ๗๒ วรรคสอง (๒) แห่งพระราชกำหนดบรรษัทบริหารสินทรัพย์ไทย พ.ศ. ๒๕๔๔ เป็นบทบัญญัติที่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญนั้น เห็นว่า มาตรา ๗๒ วรรคสอง (๒) กำหนดให้ บสท. ยื่นคำร้องต่อศาลเพื่อให้ศาลสั่งให้ลูกหนี้และผู้ค้ำประกันล้มละลาย และให้ศาลสั่งพิทักษ์ทรัพย์ของลูกหนี้และผู้ค้ำประกันเด็ดขาดทันทีโดยไม่ต้องทำการไต่สวน ก็เพื่อให้มีการดำเนินคดีกับลูกหนี้เป็นคดีล้มละลายต่อไป ประกอบกับกว่าที่ บสท. จะยื่นคำร้องต่อศาลเพื่อสั่งให้ลูกหนี้และผู้ค้ำประกันล้มละลายได้ต้องผ่านขั้นตอนการตรวจสอบมา ๓ ระดับ คือ ผู้บริหารหรือกำกับดูแลแผน คณะกรรมการบริหารและคณะกรรมการ บสท. เมื่อจะร้องขอต่อศาลก็ต้องเสนอพยานหลักฐานและเหตุผลของผู้บริหารทั้ง ๓ ระดับ ให้ศาลพิจารณาด้วยอยู่แล้ว การไต่สวนจึงอาจไม่มีความจำเป็น และเมื่อศาลสั่งพิทักษ์ทรัพย์ลูกหนี้และผู้ค้ำประกันเด็ดขาดแล้วขั้นตอนที่จะดำเนินการต่อไป จึงย่อมเป็นไปตามกฎหมายว่าด้วยล้มละลาย โดยเริ่มต้นให้ศาลสั่งพิทักษ์ทรัพย์เด็ดขาดโดยไม่ต้องทำการไต่สวนก็ได้เพื่อรักษาทรัพย์สินต่างๆ ไว้ แต่ศาลก็ยังมิอำนาจทำการไต่สวนได้ถ้าเห็นสมควร มาตรา ๗๒ วรรคสอง (๒) มิใช่บทบังคับศาลให้สั่งลูกหนี้และผู้ค้ำประกันล้มละลายทันที แต่เป็นบทบัญญัติให้อำนาจศาลใช้ดุลยพินิจดำเนินการต่อไปตามกฎหมายว่าด้วยล้มละลาย และยังเป็นบทบัญญัติของกฎหมายที่ใช้บังคับกับสินทรัพย์ด้วยคุณภาพของลูกหนี้ทุกรายที่ บสท. รับโอนมาตามพระราชกำหนด บรรษัทบริหารสินทรัพย์ไทย พ.ศ. ๒๕๔๔ มิได้ใช้กับคดีใดคดีหนึ่งโดยเฉพาะ ฉะนั้น มาตรา ๗๒ วรรคสอง (๒) จึงไม่ขัดต่อบทบัญญัติมาตรา ๒๓๕ ของรัฐธรรมนูญ

ข้อกฎหมาย

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐

มาตรา ๖ รัฐธรรมนูญเป็นกฎหมายสูงสุดของประเทศ บทบัญญัติใดของกฎหมาย กฎ หรือข้อบังคับ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญนี้ บทบัญญัตินั้นเป็นอันใช้บังคับมิได้

มาตรา ๒๕ การจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลที่รัฐธรรมนูญรับรองไว้ จะกระทำมิได้ เว้นแต่โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายเฉพาะเพื่อการที่รัฐธรรมนูญนี้กำหนดไว้และเท่าที่จำเป็นเท่านั้น และจะกระทบกระเทือนสาระสำคัญของสิทธิและเสรีภาพนั้นมิได้

กฎหมายตามวรรคหนึ่งต้องมีผลใช้บังคับเป็นการทั่วไปและไม่มุ่งหมายให้ใช้บังคับแก่กรณีใดกรณีหนึ่งหรือแก่บุคคลใดบุคคลหนึ่งเป็นการเจาะจง ทั้งต้องระบุบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญที่ให้อำนาจในการตรากฎหมายนั้นด้วย

บทบัญญัติวรรคหนึ่งและวรรคสอง ให้นำมาใช้บังคับกับกฎหรือข้อบังคับที่ออกโดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายด้วยโดยอนุโลม

มาตรา ๔๘ สิทธิของบุคคลในทรัพย์สินย่อมได้รับความคุ้มครอง ขอบเขตแห่งสิทธิและการจำกัดสิทธิเช่นว่านี้ ย่อมเป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติ

การสืบทอดย่อมได้รับความคุ้มครอง สิทธิของบุคคลในการสืบทอดย่อมเป็นไปตามกฎหมายบัญญัติ

มาตรา ๕๐ บุคคลย่อมมีเสรีภาพในการประกอบกิจการหรือประกอบอาชีพและการแข่งขันโดยเสรีอย่างเป็นธรรม

การจำกัดเสรีภาพตามวรรคหนึ่งจะกระทำมิได้ เว้นแต่โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายเฉพาะเพื่อประโยชน์ในการรักษาความมั่นคงของรัฐหรือเศรษฐกิจของประเทศ การคุ้มครองประชาชนในด้านสาธารณสุข โภค การรักษาความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน การจัดระเบียบการประกอบอาชีพ การคุ้มครองผู้บริโภค การผังเมืองการรักษาทรัพยากรธรรมชาติหรือสิ่งแวดล้อมสวัสดิภาพของประชาชน หรือเพื่อป้องกันการผูกขาดหรือจำกัดความไม่เป็นธรรมในการแข่งขัน

มาตรา ๖๒ สิทธิของบุคคลที่จะฟ้องหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ ราชการส่วนท้องถิ่น หรือองค์กรอื่นของรัฐ ที่เป็นนิติบุคคล ให้รับผิดชอบเนื่องจากการกระทำหรือการละเว้นการกระทำของข้าราชการ พนักงาน หรือลูกจ้างของหน่วยงานนั้น ย่อมได้รับความคุ้มครอง ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ

มาตรา ๘๗ รัฐต้องสนับสนุนระบบเศรษฐกิจแบบเสรีโดยอาศัยกลไกตลาด กำกับดูแล ให้มีการแข่งขันอย่างเป็นธรรม คุ้มครองผู้บริโภค และป้องกันการผูกขาดตัดตอนทั้งทางตรงและทางอ้อม รวมทั้งยกเลิกและละเว้นการตรากฎหมายและกฎเกณฑ์ที่ควบคุมธุรกิจที่ไม่สอดคล้องกับความจำเป็นทางเศรษฐกิจ และต้องไม่ประกอบกิจการแข่งขันกับเอกชน เว้นแต่มีความจำเป็นเพื่อประโยชน์ในการรักษาความมั่นคงของรัฐ รักษาผลประโยชน์ส่วนรวม หรือการจัดให้มีการสาธารณสุข

มาตรา ๑๕๗ ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา มีอำนาจหน้าที่ดังต่อไปนี้

(๑) พิจารณาและสอบสวนหาข้อเท็จจริงตามคำร้องเรียนในกรณี

(ก) การไม่ปฏิบัติตามกฎหมาย หรือปฏิบัตินอกเหนืออำนาจหน้าที่ตามกฎหมายของข้าราชการ พนักงาน หรือลูกจ้างของหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ หรือรัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น

(ข) การปฏิบัติหรือละเลยไม่ปฏิบัติหน้าที่ของข้าราชการ พนักงาน หรือลูกจ้างของหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ หรือรัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น ที่ก่อให้เกิดความเสียหายแก่ผู้ร้องเรียนหรือประชาชนโดยไม่เป็นธรรม ไม่ว่าการนั้นจะชอบหรือไม่ชอบด้วยอำนาจหน้าที่ก็ตาม

(ค) กรณีอื่นตามที่กฎหมายบัญญัติ

(๒) จัดทำรายงานพร้อมทั้งเสนอความเห็นและข้อเสนอแนะต่อรัฐสภา

มาตรา ๑๕๘ ในกรณีที่ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาเห็นว่าบทบัญญัติแห่งกฎหมาย กฎ ข้อบังคับ หรือการกระทำใดของบุคคลใดตามมาตรา ๑๕๗ (๑) มีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญให้ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาเสนอเรื่องพร้อมความเห็นต่อศาลรัฐธรรมนูญหรือศาลปกครองเพื่อพิจารณาวินิจฉัย ทั้งนี้ ตามหลักเกณฑ์ว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ หรือกฎหมายว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลปกครอง แล้วแต่กรณี

ให้ศาลรัฐธรรมนูญหรือศาลปกครอง แล้วแต่กรณี พิจารณาวินิจฉัยเรื่อง que ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาเสนอตามวรรคหนึ่งโดยไม่ชักช้า

มาตรา ๒๓๕ การบัญญัติกฎหมายให้มีผลเป็นการเปลี่ยนแปลงหรือแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายว่าด้วยธรรมนูญศาลหรือวิธีพิจารณาเพื่อใช้แก่คดีใดคดีหนึ่งโดยเฉพาะ จะกระทำมิได้

มาตรา ๒๓๖ ศาลปกครองมีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีที่เป็นข้อพิพาทระหว่างหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐที่อยู่ในบังคับบัญชาหรือในกำกับดูแลของรัฐบาลกับเอกชน หรือระหว่างหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐที่อยู่ในบังคับบัญชาหรือในกำกับดูแลของรัฐบาลด้วยกัน ซึ่งเป็นข้อพิพาทอันเนื่องมาจากการกระทำหรือการละเว้นการกระทำที่หน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐนั้น ต้องปฏิบัติตามกฎหมาย หรือเนื่องจากการกระทำหรือการละเว้นการกระทำที่หน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐนั้น ต้องรับผิดชอบในการปฏิบัติหน้าที่ตามกฎหมาย ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ

ให้มีศาลปกครองสูงสุดและศาลปกครองชั้นต้น และจะมีศาลปกครองชั้นอุทธรณ์ด้วยก็ได้
พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๕๒

มาตรา ๕ ศาลปกครองมีอำนาจพิจารณาพิพากษาหรือมีคำสั่งในเรื่องดังต่อไปนี้

(๑) คดีพิพาทเกี่ยวกับการที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำการโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย ไม่ว่าจะเป็นการออกกฎ คำสั่ง หรือการกระทำอื่นใดเนื่องจากกระทำโดยไม่มีอำนาจหรือนอกเหนืออำนาจหน้าที่หรือไม่ถูกต้องตามกฎหมาย หรือโดยไม่ถูกต้องตามรูปแบบขั้นตอน หรือวิธีการอันเป็นสาระสำคัญที่กำหนดไว้สำหรับการกระทำนั้น หรือโดยไม่สุจริต หรือมีลักษณะเป็นการเลือกปฏิบัติที่ไม่เป็นธรรม หรือมีลักษณะเป็นการสร้างขั้นตอนโดยไม่จำเป็นหรือสร้างภาระให้เกิดกับประชาชนเกินสมควร หรือเป็นการใช้ดุลยพินิจโดยมิชอบ

(๒) คดีพิพาทเกี่ยวกับการที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติ หรือปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควร

(๓) คดีพิพาทเกี่ยวกับการกระทำละเมิดหรือความรับผิดอย่างอื่นของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐอันเกิดจากการใช้อำนาจตามกฎหมาย หรือจากกฎ คำสั่งทางปกครอง หรือคำสั่งอื่น หรือจากการละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติหรือปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควร

(๔) คดีพิพาทเกี่ยวกับสัญญาทางปกครอง

(๕) คดีที่มีกฎหมายกำหนดให้หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐฟ้องคดีต่อศาลเพื่อบังคับให้บุคคลต้องกระทำหรือละเว้นกระทำอย่างหนึ่งอย่างใด

(๖) คดีพิพาทเกี่ยวกับเรื่องที่มีกฎหมายกำหนดให้อยู่ในเขตอำนาจศาลปกครอง

เรื่องดังต่อไปนี้ไม่อยู่ในอำนาจศาลปกครอง

(๑) การดำเนินการเกี่ยวกับวินัยทหาร

(๒) การดำเนินการของคณะกรรมการตุลาการตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการฝ่ายตุลาการ

(๓) คดีที่อยู่ในอำนาจของศาลเยาวชนและครอบครัว ศาลแรงงาน ศาลภาษีอากร ศาลทรัพย์สินทางปัญญาและการค้าระหว่างประเทศ ศาลล้มละลาย หรือศาลชำนัญพิเศษอื่น

พระราชบัญญัติล้มละลาย พุทธศักราช ๒๕๕๓

มาตรา ๑๔ ในการพิจารณาคดีล้มละลายตามคำฟ้องของเจ้าหนี้ ศาลต้องพิจารณาเอาความจริงตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา ๕ หรือมาตรา ๑๐ ถ้าศาลพิจารณาได้ความจริงให้ศาลมีคำสั่งพิทักษ์ทรัพย์ของลูกหนี้เด็ดขาด แต่ถ้าไม่ได้ความจริง หรือลูกหนี้หนีไปได้ว่า อาจชำระหนี้ได้ทั้งหมด หรือมีเหตุอื่นที่ไม่ควรให้ลูกหนี้ล้มละลาย ให้ศาลยกฟ้อง

พระราชกำหนดบรรษัทบริหารสินทรัพย์ไทย พ.ศ. ๒๕๕๕

มาตรา ๕ ให้จัดตั้งบรรษัทขึ้นเรียกว่า “บรรษัทบริหารสินทรัพย์ไทย” เรียกโดยย่อว่า “บสท.” ให้ บสท. เป็นนิติบุคคล มีฐานะเป็นหน่วยงานของรัฐที่ไม่เป็นส่วนราชการหรือรัฐวิสาหกิจ ตามกฎหมายว่าด้วยวิธีการงบประมาณ และกฎหมายอื่น

มาตรา ๗ ให้ บสท. มีวัตถุประสงค์ในการบริหารสินทรัพย์ด้วยคุณภาพของสถาบันการเงิน และบริษัทบริหารสินทรัพย์ ปรับโครงสร้างหนี้ และปรับโครงสร้างกิจการ ทั้งนี้ โดยการรับโอนสินทรัพย์ ด้วยคุณภาพของสถาบันการเงินและบริษัทบริหารสินทรัพย์ รวมตลอดทั้งสิทธิอื่นใดเหนือทรัพย์สิน ที่เป็นหลักประกันการชำระหนี้สำหรับสินทรัพย์ด้วยคุณภาพนั้น หรือโดยการใช้มาตรการอื่นใด เพื่อประโยชน์แก่การฟื้นฟูเศรษฐกิจหรือความมั่นคงของประเทศ

มาตรา ๑๑ ไม่นำกฎหมายว่าด้วยการจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครองมาใช้ บังคับแก่การดำเนินการเกี่ยวกับการบริหารสินทรัพย์ด้วยคุณภาพของ บสท. ตามพระราชกำหนดนี้ และการออกระเบียบหรือข้อบังคับ คำสั่ง คำวินิจฉัย การอนุญาต และการกระทำอื่นใดของคณะกรรมการ และคณะกรรมการบริหารอันเกี่ยวกับการบริหารสินทรัพย์ด้วยคุณภาพตามพระราชกำหนดนี้

มาตรา ๕๘ ถ้าลูกหนี้ ผู้บริหารของลูกหนี้และผู้ค้ำประกัน ถ้าหากมิ ได้ให้ความร่วมมือกับ บสท. ในการปรับโครงสร้างหนี้ และได้มีการชำระหนี้ตามที่ได้ปรับโครงสร้างแล้วทั้งหมดให้ลูกหนี้และผู้ค้ำประกัน เป็นอันหลุดพ้นจากหนี้

ในการปรับโครงสร้างหนี้ และผลจากการปรับโครงสร้างหนี้ ลูกหนี้ได้รับการผ่อนระยะเวลา การชำระหนี้ ให้ลูกหนี้ดำเนินการชำระหนี้ต่อไปตามหลักเกณฑ์ วิธีการและเงื่อนไขที่ บสท. กำหนด และในขณะใดขณะหนึ่ง ถ้าลูกหนี้ได้ให้หลักประกันอื่นตามสมควรแล้ว ผู้ค้ำประกันเป็นอันหลุดพ้น จากหนี้ที่ยังค้างชำระอยู่ การผ่อนชำระหนี้ดังกล่าว บสท. อาจโอนหรือมอบหมายให้บุคคลอื่นรับ ชำระหนี้ต่อไปก็ได้

ถ้าได้มีการชำระหนี้แต่เพียงบางส่วน และลูกหนี้ไม่มีทรัพย์สินอื่นใดที่จะนำมาชำระหนี้ได้อีก หากผู้ค้ำประกันได้ยอมตนชำระหนี้ส่วนที่เหลือไม่น้อยกว่าสองในสามหรือในจำนวนที่น้อยกว่านั้น ตามที่คณะกรรมการบริหารกำหนด ให้ลูกหนี้และผู้ค้ำประกันเป็นอันหลุดพ้นจากหนี้

ถ้าลูกหนี้หรือผู้ค้ำประกันไม่ให้ความร่วมมือกับ บสท. ในการปรับโครงสร้างหนี้ตามที่ บสท. สั่งโดยที่ตนอยู่ในฐานะที่จะดำเนินการได้ หรือยกย้ายถ่ายเทหรือปิดบังซ่อนเร้นทรัพย์สินของตนให้ บสท. ดำเนินการยื่นคำร้องต่อศาลเพื่อสั่งพิทักษ์ทรัพย์เด็ดขาดของลูกหนี้หรือผู้ค้ำประกัน แล้วแต่กรณี โดยไม่ต้องดำเนินการไต่สวน และให้ศาลและเจ้าพนักงานพิทักษ์ทรัพย์ดำเนินการตามกฎหมายว่าด้วยล้มละลายต่อไปโดยเร็ว

มาตรา ๗๒ เมื่อผู้บริหารแผนหรือผู้กำกับดูแลการบริหารแผนเห็นว่า เงื่อนไขใด ๆ ที่กำหนดไว้ในการบริหารแผนมิได้เกิดขึ้นตามที่กำหนดไว้ หรือการบริหารแผนต่อไปจะทำให้เกิดหนี้สินแก่ลูกหนี้มากขึ้น หรือมีเหตุการณ์เปลี่ยนแปลงไปจนทำให้การปรับโครงสร้างกิจการไม่เกิดประโยชน์ต่อเจ้าหนี้หรือลูกหนี้ ให้รายงานพร้อมทั้งข้อเสนอแนะต่อคณะกรรมการบริหารโดยเร็ว

เมื่อคณะกรรมการบริหารพิจารณาแล้วเห็นด้วยกับความเห็นของผู้บริหารแผนหรือผู้กำกับดูแลการบริหารแผน ให้ขออนุมัติต่อคณะกรรมการเพื่อยุติการปรับโครงสร้างกิจการ และดำเนินการอย่างใดอย่างหนึ่งดังต่อไปนี้

(๑) ในกรณีที่ลูกหนี้เห็นชอบด้วย ให้ดำเนินการเลิกกิจการของลูกหนี้และขายทรัพย์สิน ทั้งปวงเพื่อนำเงินมาชำระหนี้แก่ บสท. ในกรณีนี้ เมื่อ บสท. ได้รับชำระหนี้เท่าใด ให้หนี้ที่เหลือเป็นอันพับกันไป และให้บุคคลซึ่งค้ำประกันหนี้ดังกล่าวไว้เป็นอันหลุดพ้นจากการค้ำประกัน

(๒) ในกรณีที่ลูกหนี้ไม่เห็นชอบด้วยตาม (๑) ให้ บสท. ยื่นคำร้องต่อศาลเพื่อให้ศาลสั่งให้ลูกหนี้และผู้ค้ำประกันล้มละลาย และให้ศาลสั่งพิทักษ์ทรัพย์ของลูกหนี้และผู้ค้ำประกันเด็ดขาดทันที โดยไม่ต้องดำเนินการใด่สวน

พิเคราะห์แล้วมีประเด็นวินิจฉัยเบื้องต้นว่า ศาลรัฐธรรมนูญมีอำนาจพิจารณาวินิจฉัยเรื่องนี้หรือไม่ เห็นว่า รัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๕๘ วรรคหนึ่ง กำหนดหลักการไว้ว่า ในกรณีที่ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาเห็นว่า บทบัญญัติแห่งกฎหมายมีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ ให้เสนอเรื่องให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยได้ ดังนั้น เมื่อนายศักดิ์ กอแสงเรือง สมาชิกวุฒิสภาและคณะรวม ๑๑๖ คน ส่งเรื่องบทบัญญัติมาตรา ๑๑ มาตรา ๕๘ และมาตรา ๗๒ แห่งพระราชกำหนดบรรษัทบริหารสินทรัพย์ไทย พ.ศ. ๒๕๔๔ มีข้อความขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญให้ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาพิจารณาและผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาพิจารณาแล้วมีความเห็นว่าบทบัญญัติแห่งกฎหมายดังกล่าวมีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๗๖ และมาตรา ๒๓๕ จึงได้ส่งเรื่องพร้อมความเห็นต่อศาลรัฐธรรมนูญเพื่อพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๕๘ ศาลรัฐธรรมนูญจึงมีอำนาจพิจารณาวินิจฉัยเรื่องนี้ได้

ประเด็นวินิจฉัยต่อไปตามคำร้องของผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา มีว่า

ประเด็นที่ ๑ มาตรา ๑๑ แห่งพระราชกำหนดบรรษัทบริหารสินทรัพย์ไทย พ.ศ. ๒๕๔๔ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๗๖ หรือไม่ เห็นว่า มาตรา ๒๗๖ ของรัฐธรรมนูญบัญญัติวางหลักกำหนดเขตอำนาจของศาลปกครองไว้ว่า ศาลปกครองมีอำนาจพิพากษาคดีที่เป็นข้อพิพาท

ระหว่างหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐที่อยู่ในบังคับบัญชาหรือในกำกับดูแลของรัฐบาลกับเอกชน หรือระหว่างหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐที่อยู่ในบังคับบัญชาหรือในกำกับดูแลของรัฐบาลด้วยกัน ซึ่งเป็นข้อพิพาทอันเนื่องมาจากการกระทำหรือการละเว้นการกระทำที่หน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐนั้น ต้องปฏิบัติตามกฎหมาย หรือเนื่องจากการกระทำหรือการละเว้นการกระทำที่หน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐนั้น ต้องรับผิดชอบในการปฏิบัติหน้าที่ตามกฎหมาย ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ และพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๕ ได้บัญญัติว่า ศาลปกครองมีอำนาจพิจารณาพิพากษาหรือมีคำสั่งในเรื่องดังต่อไปนี้รวม ๖ อนุมาตรา คือ (๑) (๒) (๓) (๔) (๕) และ (๖) และวรรคสอง บัญญัติว่า เรื่องดังต่อไปนี้ไม่อยู่ในอำนาจศาลปกครองรวม ๓ อนุมาตรา คือ (๑) (๒) และ (๓) จึงเห็นได้ว่า เรื่องที่ไม่อยู่ในอำนาจของศาลปกครองตามมาตรา ๕ วรรคสอง (๑) (๒) และ (๓) ดังกล่าว แม้จะเป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับเจ้าหน้าที่ของรัฐก็ไม่อยู่ในอำนาจของศาลปกครอง ศาลปกครองจึงไม่มีอำนาจพิพากษาคดีดังกล่าว ซึ่งได้แก่ เรื่องการดำเนินการเกี่ยวกับวินัยทหาร เรื่องการดำเนินการของคณะกรรมการตุลาการตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการฝ่ายตุลาการ และคดีที่อยู่ในอำนาจของศาลเยาวชนและครอบครัว ศาลแรงงาน ศาลภาษีอากร ศาลทรัพย์สินทางปัญญาและการค้าระหว่างประเทศ ศาลล้มละลาย หรือศาลชำนาญพิเศษอื่น เมื่อพระราชกำหนดบรรษัทบริหารสินทรัพย์ไทย พ.ศ. ๒๕๔๔ มาตรา ๕ และมาตรา ๓ บัญญัติให้จัดตั้งบรรษัทบริหารสินทรัพย์ไทยขึ้นเรียกโดยย่อว่า บสท. มีวัตถุประสงค์เพื่อบริหารสินทรัพย์ ด้วยคุณภาพของสถาบันการเงินและบริษัทบริหารสินทรัพย์ ปรับโครงสร้างหนี้ โดยการรับโอนสินทรัพย์ ด้วยคุณภาพ เพื่อประโยชน์แก่การฟื้นฟูเศรษฐกิจหรือความมั่นคงของประเทศ และมาตรา ๑๑ แห่งพระราชกำหนดดังกล่าวบัญญัติไม่ให้นำกฎหมายว่าด้วยการจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครองมาใช้บังคับแก่การดำเนินการเกี่ยวกับการบริหารสินทรัพย์ด้วยคุณภาพของ บสท. และการออกระเบียบหรือข้อบังคับ คำสั่ง คำวินิจฉัย การอนุญาต และการกระทำอื่นใดของคณะกรรมการและคณะกรรมการบริหารอันเกี่ยวกับการบริหารสินทรัพย์ด้วยคุณภาพตามพระราชกำหนดนี้ บทบัญญัติดังกล่าวเป็นบทบัญญัติที่ห้ามฟ้องคดีเกี่ยวกับการบริหารสินทรัพย์ด้วยคุณภาพต่อศาลปกครอง เมื่อมีคดีที่ระบุไว้ในมาตรา ๑๑ เกิดขึ้น ศาลปกครองไม่มีอำนาจพิจารณาพิพากษาเช่นเดียวกับที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๕ วรรคสอง (๑) (๒) และ (๓)

เป็นการสอดคล้องกับ “ตามที่กฎหมายบัญญัติ” ตอนท้ายมาตรา ๒๗๖ ของรัฐธรรมนูญ ที่บัญญัติให้ออกกฎหมายเกี่ยวกับอำนาจการพิจารณาพิพากษาคดีของศาลปกครองได้ ดังนั้น มาตรา ๑๑ แห่งพระราชกำหนดบรรษัทบริหารสินทรัพย์ไทย พ.ศ. ๒๕๕๔ จึงไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๗๖

ประเด็นที่ ๒ มาตรา ๕๘ วรรคสี่ และมาตรา ๗๒ วรรคสอง (๒) แห่งพระราชกำหนดบรรษัทบริหารสินทรัพย์ไทย พ.ศ. ๒๕๕๔ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๓๕ หรือไม่ เห็นว่า มาตรา ๕๘ วรรคสี่ และมาตรา ๗๒ วรรคสอง (๒) แห่งพระราชกำหนดดังกล่าวบัญญัติให้ บสท. ดำเนินการยื่นคำร้องต่อศาลเพื่อให้ศาลสั่งให้ลูกหนี้และผู้ค้ำประกันล้มละลาย โดยไม่ต้องดำเนินการไต่สวนในกรณีที่ลูกหนี้หรือผู้ค้ำประกันไม่ให้ความร่วมมือกับ บสท. ในการปรับโครงสร้างหนี้ตามที่ บสท. สั่งโดยที่ตนอยู่ในฐานะที่จะดำเนินการได้ หรือได้มีการยกย้ายถ่ายเทหรือปิดบังซ่อนเร้นทรัพย์สินของตน และมาตรา ๗๒ วรรคสอง (๒) บัญญัติให้ บสท. ยื่นคำร้องต่อศาล เพื่อให้ศาลสั่งให้ลูกหนี้และผู้ค้ำประกันล้มละลาย และให้ศาลสั่งพิทักษ์ทรัพย์ของลูกหนี้และผู้ค้ำประกันเด็ดขาดทันที โดยไม่ต้องดำเนินการไต่สวน การที่ให้ บสท. ยื่นคำร้องดังกล่าวโดยไม่ต้องไต่สวนจะเป็นกฎหมายที่มีการเปลี่ยนแปลงแก้ไขวิธีพิจารณาคดีล้มละลายหรือไม่ มีข้อควรพิจารณาหลายประการคือ

๑. พระราชกำหนดบรรษัทบริหารสินทรัพย์ไทย พ.ศ. ๒๕๕๔ มีเหตุผลในการประกาศใช้ คือ เนื่องจากในช่วงระยะเวลาที่ผ่านมา ประเทศไทยได้ประสบปัญหาวิกฤติทางเศรษฐกิจอย่างร้ายแรง ทำให้ลูกหนี้ของสถาบันการเงินไม่สามารถชำระหนี้เชื่อที่ตนมีกับสถาบันการเงินได้ และหนี้เชื่อเหล่านี้ได้กลายเป็นหนี้เชื่อที่ไม่ก่อให้เกิดรายได้แก่สถาบันการเงินเป็นจำนวนมาก หากปล่อยเวลาให้เนิ่นช้าต่อไป ฐานะของสถาบันการเงินที่เกี่ยวข้องจะเกิดปัญหาอย่างรุนแรงและกระทบต่อการฟื้นฟูเศรษฐกิจต่อไปได้ เป็นการสมควรที่จะเร่งแก้ปัญหาเพื่อรักษาความมั่นคงในทางเศรษฐกิจของประเทศด้วยการจัดตั้งบรรษัทบริหารสินทรัพย์แห่งชาติขึ้น เพื่อให้เป็นหน่วยงานของรัฐที่จะทำหน้าที่แก้ไขปัญหาค้างชำระหนี้ของลูกหนี้ของสถาบันการเงินของรัฐและเอกชนให้เป็นไปอย่างรวดเร็ว ด้วยการรับโอนสินทรัพย์ที่จัดเป็นสินทรัพย์ด้อยคุณภาพมาจากสถาบันการเงินและบริษัทบริหารสินทรัพย์เพื่อนำมาบริหารจัดการตามวิธีการที่กำหนดไว้ ทั้งนี้ จะต้องพยายามให้ลูกหนี้ซึ่งรับโอนมาอยู่ในฐานะที่สามารถชำระหนี้ที่ค้างชำระได้ และให้ลูกหนี้เหล่านั้นสามารถดำเนินกิจการของตนต่อไปได้อย่างมีประสิทธิภาพ และทำให้หนี้เชื่อที่ไม่ก่อให้เกิดรายได้หมดสิ้นลงหรือเหลือน้อยที่สุด ในขณะเดียวกันไม่ก่อให้เกิดความเสียหายแก่สถาบันการเงินจนไม่สามารถดำเนินกิจการต่อไปได้อันจะเป็นการสร้างเสถียรภาพ

ให้แก่เศรษฐกิจและระบบสถาบันการเงินโดยรวม จึงมีความจำเป็นอันมิอาจหลีกเลี่ยงได้ ในอันที่จะรักษาความมั่นคงทางเศรษฐกิจของประเทศ ที่ต้องตราพระราชกำหนดนี้ขึ้น

๒. หลักการของพระราชกำหนดบรรษัทบริหารสินทรัพย์ไทย พ.ศ. ๒๕๕๔ คือ การจัดการสินทรัพย์ด้วยคุณภาพที่เกิดขึ้นในระบบสถาบันการเงิน โดย บสท. เป็นผู้รับโอนสินทรัพย์ที่ไม่ก่อให้เกิดรายได้ของสถาบันการเงินมาดำเนินการแทน ดังนั้น บสท. ในฐานะที่เป็นเจ้าหน้าที่ตามกฎหมายจึงมีสิทธิดำเนินการกับลูกหนี้เพื่อให้ได้รับชำระหนี้แทนเจ้าหน้าที่เดิม รวมทั้งมีสิทธิฟ้องล้มละลายลูกหนี้และผู้ค้าประกันด้วย มาตรา ๕๘ วรรคสี่ แห่งพระราชกำหนดฉบับนี้ เป็นกรณีที่ลูกหนี้หรือผู้ค้าประกันไม่ให้ความร่วมมือกับ บสท. ในการปรับโครงสร้างหนี้ ตามที่ บสท. สั่งหรือยกย้ายถ่ายเทหรือปิดบังซ่อนเร้นทรัพย์สินของตน จึงให้อำนาจ บสท. ยื่นคำร้องต่อศาลเพื่อสั่งพิทักษ์ทรัพย์เด็ดขาดของลูกหนี้หรือผู้ค้าประกันโดยไม่ต้องไต่สวน ส่วนมาตรา ๗๒ วรรคสอง (๒) เป็นกรณีที่ผู้บริหารแผนหรือผู้กำกับดูแลการบริหารแผนเห็นว่า ไม่ได้เป็นไปตามแผน หรือถ้าบริหารแผนต่อไป จะทำให้เกิดหนี้สินแก่ลูกหนี้มากขึ้น หรือมีพฤติการณ์เปลี่ยนแปลงไปจนทำให้การปรับโครงสร้างกิจการไม่เกิดประโยชน์ต่อเจ้าหน้าที่หรือลูกหนี้ ก็สามารถรายงานต่อคณะกรรมการบริหาร ถ้าคณะกรรมการบริหารเห็นชอบก็สามารถขออนุมัติต่อคณะกรรมการ บสท. เพื่อยุติการปรับโครงสร้างกิจการ กรณีลูกหนี้ไม่เห็นชอบด้วยกับการยุติการปรับโครงสร้างกิจการหรือการขายทรัพย์สินเพื่อชำระหนี้ให้กับ บสท. ทาง บสท. ก็มีสิทธิยื่นคำร้องต่อศาลเพื่อให้ศาลสั่งพิทักษ์ทรัพย์ของลูกหนี้และผู้ค้าประกันโดยไม่ต้องไต่สวน ทั้ง ๒ มาตรานี้ หมายความว่า กรณีที่ไม่ให้ความร่วมมือก็ดี หรือกรณีที่ไม่เห็นชอบตามที่ บสท. สั่งก็ดี สามารถยื่นคำร้องต่อศาลให้สั่งพิทักษ์ทรัพย์เด็ดขาด ให้เป็นบุคคลล้มละลายได้ โดยไม่ต้องไต่สวน

๓. รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ ได้ชื่อว่ารัฐธรรมนูญฉบับประชาชน เนื่องจากมีบทบัญญัติคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชนมากกว่ารัฐธรรมนูญฉบับอื่น ๆ รัฐธรรมนูญมาตรา ๓ บัญญัติว่า “อำนาจอธิปไตยเป็นของปวงชนชาวไทย พระมหากษัตริย์ผู้ทรงเป็นประมุขทรงใช้อำนาจนั้นทางรัฐสภา คณะรัฐมนตรี และศาลตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญนี้” ดังนั้น อำนาจอธิปไตยจึงแบ่งแยกออกเป็น ๓ อำนาจและผู้ใช้อำนาจทั้งสามคือ

- (๑) อำนาจนิตบัญญัติ หรืออำนาจออกกฎหมาย โดยรัฐสภา
- (๒) อำนาจบริหาร โดยคณะรัฐมนตรี
- (๓) อำนาจตุลาการ โดยศาล

อำนาจที่โดยทั้งสามต่างมุ่งสู่จุดหมายปลายทางเดียวกัน คือ เพื่อผลประโยชน์ของปวงชนชาวไทย ความเจริญก้าวหน้าของประเทศ ความยุติธรรมแก่ประชาชน และความสงบสุขแห่งราชอาณาจักร รัฐธรรมนูญซึ่งเป็นกฎหมายสูงสุดมีบทบัญญัติเกี่ยวกับการใช้อำนาจทั้งสาม เพื่อให้เกิดการควบคุม ตรวจสอบ และถ่วงดุลซึ่งกันและกัน ไม่ให้อำนาจหนึ่งมีอำนาจเหนือกว่าอีกอำนาจหนึ่ง จนอาจเกิดความเสียหายแก่ประเทศชาติได้

๔. ศาลเป็นองค์กรใช้อำนาจตุลาการในการพิจารณาพิพากษาอรรถคดี มีลักษณะสำคัญที่แตกต่างจากฝ่ายบริหารและฝ่ายนิติบัญญัติหลายประการ ข้อแตกต่างที่สำคัญประการหนึ่ง คือ กระบวนการพิจารณาพิพากษาคดีในกฎหมายวิธีพิจารณาความของระบบ Common Law ศาลต้องรับฟังข้อเท็จจริงจากคู่ความทั้งสองฝ่ายโดยเปิดเผย โดยต้องให้คู่ความทั้งสองฝ่ายได้ปกป้องสิทธิและผลประโยชน์อันชอบธรรมของตนเปิดโอกาสให้คู่ความแต่ละฝ่ายสามารถนำพยานหลักฐานมาสนับสนุนข้ออ้างข้อเถียงของตนและหักล้างข้ออ้างข้อเถียงของคู่ความฝ่ายตรงข้ามได้อย่างเต็มที่ หลักทั่วไปของกฎหมายวิธีพิจารณาความจึงถือว่า เป็นหลักประกันพื้นฐานของกระบวนการยุติธรรมที่เท่าเทียมกัน โดยมีเหตุผลว่า คำพิพากษาของศาลที่ดีและมีประสิทธิภาพเป็นผลจากการเผชิญหน้าของคู่ความในศาล โดยวิธีการนำสืบข้ออ้างและการหักล้าง ข้อต่อสู้ รวมทั้งคู่ความแต่ละฝ่ายต่างมีสิทธิทราบข้ออ้างหรือข้อต่อสู้ของฝ่ายตรงข้ามด้วย ตลอดจนมีสิทธิร่วมมือกับศาลในการค้นหาวิธีการแก้ไข ปัญหาที่ไม่เป็นธรรม จากแนวความคิดในปัจจุบันที่แตกต่างจากความคิดในอดีต โดยปัจจุบันยึดถือหลักว่า สิทธิในการรับฟังข้อเท็จจริงให้ครบถ้วนสมบูรณ์ก่อนมีคำสั่งหรือคำพิพากษาของศาลเป็นสิทธิขั้นพื้นฐานของพลเมือง และสิทธิดังกล่าวเป็นผลมาจากการที่รัฐต้องให้ความเคารพต่อศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ของประชาชนด้วยรัฐธรรมนูญได้มีบัญญัติรับรองไว้ในมาตรา ๓๐ วรรคหนึ่งว่า “บุคคลย่อมเสมอกันในกฎหมายและได้รับความคุ้มครองตามกฎหมายเท่าเทียมกัน” และมาตรา ๒๘ วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า “บุคคลย่อมอ้างศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์หรือใช้สิทธิและเสรีภาพของตนได้เท่าที่ไม่ละเมิดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลอื่น ไม่เป็นปฏิปักษ์ต่อรัฐธรรมนูญ หรือไม่ขัดต่อศีลธรรมอันดีของประชาชน” และวรรคสอง บัญญัติว่า “บุคคลซึ่งถูกละเมิดสิทธิหรือเสรีภาพที่รัฐธรรมนูญนี้ รับรองไว้ สามารถยกบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญนี้เพื่อใช้สิทธิทางศาลหรือยกขึ้นเป็นข้อต่อสู้คดีในศาลได้”

๕. พระราชบัญญัติล้มละลาย พุทธศักราช ๒๕๕๓ มาตรา ๑๔ บัญญัติว่า “ในการพิจารณาคดีล้มละลายตามคำฟ้องของเจ้าหนี้ นั้น ศาลต้องพิจารณาเอาความจริงตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา ๕ หรือมาตรา ๑๐ ถ้าศาลพิจารณาได้ความจริง ให้ศาลมีคำสั่งพิทักษ์ทรัพย์ของลูกหนี้เด็ดขาด แต่ถ้าไม่ได้

ความจริงหรือลูกหนี้ นำสืบได้ว่าอาจชำระหนี้ได้ทั้งหมดหรือมีเหตุอื่นที่ไม่ควรให้ลูกหนี้ล้มละลาย ให้ศาลยกฟ้อง” เป็นกรณีที่กฎหมายวิธีพิจารณาความบัญญัติให้ศาลฟังข้อเท็จจริงแห่งคดีให้ชัดเจน ก่อนใช้ดุลยพินิจมีคำสั่งพิทักษ์ทรัพย์เด็ดขาดของลูกหนี้ จึงเห็นได้ว่า การที่พระราชกำหนดบรรษัทบริหารสินทรัพย์ไทย พ.ศ. ๒๕๕๔ มาตรา ๕๘ วรรคสี่ บัญญัติให้ บสท. ยื่นคำร้องต่อศาลเพื่อสั่งพิทักษ์ทรัพย์เด็ดขาดของลูกหนี้หรือผู้ค้ำประกัน แล้วแต่กรณี โดยไม่ต้องดำเนินการไต่สวน และมาตรา ๗๒ วรรคสอง (๒) บัญญัติให้ บสท. ยื่นคำร้องต่อศาลเพื่อให้ศาลสั่งให้ลูกหนี้และผู้ค้ำประกันล้มละลาย และให้ศาลสั่งพิทักษ์ทรัพย์ของลูกหนี้และผู้ค้ำประกันเด็ดขาดทันที โดยไม่ต้องดำเนินการไต่สวน มีผลเป็นการเปลี่ยนแปลงแก้ไขเพิ่มเติมวิธีพิจารณาคดีล้มละลาย เพราะพระราชบัญญัติล้มละลาย พุทธศักราช ๒๕๕๓ มาตรา ๑๔ บัญญัติให้ศาลต้องพิจารณาเอาความจริงก่อนมีคำสั่ง แต่พระราชกำหนดบรรษัทบริหารสินทรัพย์ไทย พ.ศ. ๒๕๕๔ มาตรา ๕๘ วรรคสี่ และมาตรา ๗๒ วรรคสอง (๒) มีเจตนารมณ์ เพื่อให้การดำเนินการเกี่ยวกับการบริหารสินทรัพย์โดยคุณภาพเป็นไปด้วยความรวดเร็ว จึงให้ศาลสั่งพิทักษ์ทรัพย์ได้เด็ดขาดทันที โดยไม่ต้องดำเนินการไต่สวนหาความจริงแต่อย่างใด และเป็นวิธีพิจารณาที่ใช้แก่คดีใดคดีหนึ่งโดยเฉพาะคือ คดีที่ บสท. ฟ้องล้มละลายเกี่ยวกับทรัพย์สินโดยคุณภาพทุกรายที่ บสท. รับโอนมาตามพระราชกำหนดนี้ ทำให้การพิจารณาคดีดังกล่าวแตกต่างจากคดีล้มละลายทั่วไป และเป็นประโยชน์แก่ บสท. เท่านั้น ดังนั้น บทบัญญัติมาตรา ๕๘ วรรคสี่ และมาตรา ๗๒ วรรคสอง (๒) แห่งพระราชกำหนดบรรษัทบริหารสินทรัพย์ไทย พ.ศ. ๒๕๕๔ จึงขัดหรือแย้งต่อมาตรา ๒๓๕ ของรัฐธรรมนูญ มีผลเป็นอันใช้บังคับมิได้ ตามมาตรา ๖ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย

อาศัยเหตุผลดังกล่าว จึงวินิจฉัยว่า บทบัญญัติมาตรา ๑๑ แห่งพระราชกำหนดบรรษัทบริหารสินทรัพย์ไทย พ.ศ. ๒๕๕๔ ไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๗๖ จึงไม่มีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ ส่วนบทบัญญัติมาตรา ๕๘ วรรคสี่ และมาตรา ๗๒ วรรคสอง (๒) แห่งพระราชกำหนดบรรษัทบริหารสินทรัพย์ไทย พ.ศ. ๒๕๕๔ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๓๕ เป็นอันใช้บังคับมิได้ตามมาตรา ๖ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย

นายมงคล สระแก้ว

ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ