

## คำวินิจฉัยของ นายสุจินดา ยงสุนทร ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

ที่ ๓๓/๒๕๕๕

วันที่ ๑๑ ตุลาคม ๒๕๕๕

เรื่อง ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาอาศัยอำนาจตามมาตรา ๑๕๘ ของรัฐธรรมนูญ เสนอเรื่องให้ ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัย กรณีเห็นว่าพระราชกำหนดบรรษัทบริหารสินทรัพย์ไทย พ.ศ. ๒๕๕๔ มาตรา ๑๑ มาตรา ๕๘ และมาตรา ๗๒ มีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ

## ความเป็นมาและข้อเท็จจริง

ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา มีหนังสือ ด่วนที่สุด ที่ พร ๒๒/๕๑๖ ลงวันที่ ๑๖ กรกฎาคม ๒๕๕๕ เสนอคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญ สรุปความได้ว่า นายสัก กอแสงเรือง และคณะ รวม ๑๑๖ คน ได้ยื่นหนังสือร้องเรียนต่อผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาว่าพระราชกำหนดบรรษัทบริหารสินทรัพย์ไทย พ.ศ. ๒๕๕๔ ซึ่งคณะรัฐมนตรีประกาศใช้เมื่อวันที่ ๘ มิถุนายน พ.ศ. ๒๕๕๔ นั้น มีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ โดยอ้างเหตุผลซึ่งพอสรุปได้ดังนี้

๑. พระราชกำหนดดังกล่าวให้อำนาจแก่คณะกรรมการ บสท. เด็ดขาด ทำให้สิทธิของบุคคล ในทรัพย์สินและเสรีภาพของบุคคล ไม่ได้รับการคุ้มครอง และไม่เป็นการสนับสนุนระบบเศรษฐกิจ แบบเสรีโดยอาศัยกลไกตลาดกำกับดูแลให้มีการแข่งขันอย่างเป็นธรรม นอกจากนี้เหตุผลของ การออกพระราชกำหนดก็ไม่เข้าองค์ประกอบของรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕ มาตรา ๕๘ มาตรา ๕๐ และมาตรา ๘๗ จึงไม่เป็นไปตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ

๒. การที่มาตรา ๕๘ และมาตรา ๗๒ (๒) ของพระราชกำหนดดังกล่าว กำหนดให้ บสท. มีอำนาจพิจารณาวินิจฉัยให้ลูกหนี้และผู้ค้ำประกันเป็นบุคคลล้มละลายโดยให้ศาลมีคำสั่งพิทักษ์ทรัพย์ เด็ดขาดของลูกหนี้และผู้ค้ำประกัน และสั่งให้ลูกหนี้และผู้ค้ำประกันเป็นบุคคลล้มละลายโดยไม่ต้องไต่สวน ตามคำร้องของ บสท. นั้น เป็นการให้ บสท. ใช้อำนาจตุลาการแทนศาล ซึ่งเป็นการเปลี่ยนแปลงแก้ไข มิให้ศาลใช้อำนาจอิสระ บสท. จึงมีอำนาจเหนือศาล

๓. มาตรา ๑๑ ของพระราชกำหนดนี้ขัดกับรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๗๖ เพราะการพิจารณา พิพากษาข้อพิพาทระหว่างหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ ราชการส่วนท้องถิ่น หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐกับเอกชนหรือประชาชน เป็นอำนาจหน้าที่ของศาลปกครอง แต่มาตรา ๑๑

กลับห้ามมิให้ฟ้องและดำเนินคดีที่ศาลปกครอง ทั้งคดีก็ไม่อยู่ในอำนาจของศาลยุติธรรมด้วย จึงขัดกับ บทบัญญัติของรัฐธรรมนูญและการปกครองในระบอบประชาธิปไตยว่าด้วยการแบ่งแยกอำนาจ นิติบัญญัติ บริหาร และตุลาการ เพราะพระราชกำหนดนี้ให้อำนาจหน่วยงานของรัฐซึ่งเป็นฝ่ายบริหาร ใช้อำนาจตุลาการ และมีให้ศาลได้ใช้อำนาจตุลาการอย่างอิสระ

ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาได้พิจารณาแล้วเห็นว่า คำร้องเรียนของนายศักดิ์ กอแสงเรือง และคณะ เป็นกรณีที่มีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของบทบัญญัติบางมาตราแห่ง พระราชกำหนดบรรษัทบริหารสินทรัพย์ไทย พ.ศ. ๒๕๕๔ จึงอาศัยอำนาจตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๑๕๘ เสนอเรื่องพร้อมความเห็นต่อศาลรัฐธรรมนูญ เพื่อพิจารณาวินิจฉัย

เกี่ยวกับเรื่องนี้ คณะรัฐมนตรีได้จัดทำบันทึกคำชี้แจงต่อศาลรัฐธรรมนูญโดยหนังสือ ด่วนที่สุด ที่ นร ๐๒๐๔/๗๗๑๒ ลงวันที่ ๓ สิงหาคม ๒๕๕๔ และต่อมาในวันที่ ๒๐ กันยายน ๒๕๕๔ นายศักดิ์ กอแสงเรือง (ผู้ร้อง) และผู้แทนกระทรวงการคลัง ก็ได้ชี้แจงด้วยวาจาต่อศาลรัฐธรรมนูญเกี่ยวกับ เรื่องดังกล่าว ซึ่งคำชี้แจงต่างๆ เหล่านี้จะปรากฏรายละเอียดในคำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญ เรื่องเดียวกันนี้

#### การรับเรื่องไว้พิจารณาวินิจฉัย

ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาได้เสนอเรื่องพร้อมความเห็นต่อศาลรัฐธรรมนูญ เพื่อพิจารณา วินิจฉัยตามมาตรา ๑๕๘ ของรัฐธรรมนูญ ซึ่งบัญญัติในวรรคหนึ่งว่า “ในกรณีที่ผู้ตรวจการแผ่นดิน ของรัฐสภาเห็นว่าบทบัญญัติแห่งกฎหมาย กฎ ข้อบังคับ หรือการกระทำใดของบุคคลใดตาม มาตรา ๑๕๗ (๑) มีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ ให้ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา เสนอเรื่องพร้อมความเห็นต่อศาลรัฐธรรมนูญหรือศาลปกครองเพื่อพิจารณาวินิจฉัย ทั้งนี้ ตาม หลักเกณฑ์ว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ หรือกฎหมายว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลปกครอง แล้วแต่กรณี”

ข้อเท็จจริงปรากฏว่า นายศักดิ์ กอแสงเรือง สมาชิกวุฒิสภา กับคณะ รวม ๑๑๖ คน ได้ยื่น คำร้องไปยังผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาตามหนังสือลงวันที่ ๓ กรกฎาคม ๒๕๕๔ สรุปความได้ว่า มาตรา ๑๑ มาตรา ๕๘ วรรคสี่ และมาตรา ๗๒ (๒) แห่งพระราชกำหนดบรรษัทบริหารสินทรัพย์ไทย พ.ศ. ๒๕๕๔ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ และผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาได้พิจารณาแล้วเห็นว่า บทบัญญัติแห่งพระราชกำหนดดังกล่าวมีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ จึงส่งเรื่องให้ ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัย ดังนั้น กรณีก็เป็นไปตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๕๘ แล้ว ศาลรัฐธรรมนูญ จึงชอบที่จะรับเรื่องไว้พิจารณาวินิจฉัย

### คำวินิจฉัย

พิจารณาคำร้องของผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาแล้วเห็นว่า มีประเด็นที่ศาลรัฐธรรมนูญ จำต้องพิจารณาวินิจฉัย ดังนี้ คือ

ประเด็นที่หนึ่ง มาตรา ๑๑ แห่งพระราชกำหนดบรรษัทบริหารสินทรัพย์ไทย พ.ศ. ๒๕๕๔ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๗๖ หรือไม่

ประเด็นที่สอง มาตรา ๕๘ วรรคสี่ และมาตรา ๗๒ (๒) แห่งพระราชกำหนดดังกล่าว ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๓๕ หรือไม่

เกี่ยวกับประเด็นที่หนึ่งที่ว่า มาตรา ๑๑ แห่งพระราชกำหนดบรรษัทบริหารสินทรัพย์ไทย ๗ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๗๖ หรือไม่ นั้น เห็นว่ามีข้อพิจารณาดังต่อไปนี้

ตามโครงสร้างของระบบศาลไทย อำนาจตุลาการทั้งหมดอาจเปรียบได้ว่าเป็นวงกลมวงใหญ่ วงหนึ่งที่ครอบคลุมไปถึงเรื่องต่างๆ ทุกเรื่อง ดังเช่นที่มาตรา ๒๓๓ ของรัฐธรรมนูญ บัญญัติว่า “การพิจารณาพิพากษาอรรถคดีเป็นอำนาจของศาล...” ภายในวงกลมวงใหญ่นั้นมีวงกลมวงเล็ก อีก ๓ วง วงแรกคือ อำนาจศาลรัฐธรรมนูญ วงที่สองคือ อำนาจศาลปกครอง และวงที่สามคือ อำนาจศาลทหาร เนื้อที่ในวงกลมใหญ่ที่เหลืออยู่ทั้งหมด คือ อำนาจศาลยุติธรรม

เป็นที่น่าสังเกตว่า ศาลรัฐธรรมนูญเป็นศาลเดียวในวงกลมวงใหญ่ที่รัฐธรรมนูญได้กำหนด อำนาจไว้โดยตรงและอย่างเจาะจง เช่น ในมาตรา ๖๓ มาตรา ๘๖ มาตรา ๒๑๕ มาตรา ๒๖๒ มาตรา ๒๖๔ มาตรา ๒๖๖ และมาตรา ๒๕๕ เป็นต้น ฉะนั้น จึงอาจกล่าวได้ว่า ศาลรัฐธรรมนูญ จะมีอำนาจหน้าที่อย่างไรและในเรื่องใดบ้างนั้น ต้องขึ้นอยู่กับว่ารัฐธรรมนูญได้บัญญัติให้อำนาจแก่ ศาลรัฐธรรมนูญประการใดบ้าง ถ้าอำนาจหน้าที่ใดรัฐธรรมนูญไม่ได้บัญญัติไว้ ศาลรัฐธรรมนูญย่อม ไม่มีอำนาจหน้าที่นั้นๆ แหล่งอำนาจหน้าที่ของศาลรัฐธรรมนูญอีกแหล่งหนึ่ง ได้แก่ กฎหมายประกอบ รัฐธรรมนูญ ซึ่งจะต้องตราขึ้นตามกระบวนการและต้องมีรายละเอียดหรือเนื้อหาสาระสำคัญตามที่ รัฐธรรมนูญกำหนดไว้ การที่ศาลรัฐธรรมนูญอาจมีอำนาจหน้าที่ตามที่กฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญ กำหนดเพิ่มเติมไว้ได้นั้น อาจอธิบายได้ว่าเป็นเรื่องที่รัฐธรรมนูญเองบัญญัติไว้โดยปริยาย ให้กระทำได้

กรณีของศาลปกครอง มาตรา ๒๗๖ ของรัฐธรรมนูญ บัญญัติเกี่ยวกับอำนาจไว้ในกรอบ ที่กว้างและเป็นการทั่วไปว่า เป็นการพิจารณาพิพากษาคดีที่เป็นข้อพิพาทระหว่างหน่วยงานทางปกครอง หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐกับเอกชนประเภทหนึ่ง และระหว่างหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ ด้วยกันเองอีกประเภทหนึ่ง ส่วนลักษณะหรือเนื้อหาสาระของข้อพิพาทนั้น เป็นเรื่องที่หน่วยงาน

ทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐที่เกี่ยวข้อง ต้องปฏิบัติตามกฎหมายหรือต้องรับผิดชอบในการปฏิบัติหน้าที่ตามกฎหมาย แต่ทั้งนี้รัฐธรรมนูญกำหนดให้เป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติ ซึ่งหมายความว่า ภายใต้เงื่อนไข ๒ ประการที่รัฐธรรมนูญกำหนดไว้เกี่ยวกับคู่ความหรือคู่พิพาทประการหนึ่ง และลักษณะหรือเนื้อหาสาระของข้อพิพาทอีกประการหนึ่ง รัฐธรรมนูญปล่อยให้เป็นที่ของรัฐสภาทั้งหมดที่จะกำหนดว่าเรื่องใดบ้างอยู่ในอำนาจศาลปกครอง และเรื่องอื่นใดบ้างอยู่นอกอำนาจดังกล่าว ดังนั้น เรื่องใดหรือข้อพิพาทใดจะตกอยู่ในอำนาจศาลปกครองได้ อย่างน้อยจะต้องเป็นไปตามเงื่อนไข ๒ ประการที่กล่าว แต่นอกจากนี้แล้ว กฎหมายยังจะต้องบัญญัติอีกด้วยว่าเป็นกรณีที่อยู่ในอำนาจศาลปกครอง ซึ่งการตีความมาตรา ๒๗๖ ของรัฐธรรมนูญ ในลักษณะเช่นนี้ยังสอดคล้องกับความเห็นของศาลฎีกาที่แสดงออกในคำสั่งที่ ๖๕๕ - ๖๕๖/๒๕๕๑ ลงวันที่ ๒๕ เมษายน ๒๕๕๑ ความว่า “ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๒๗๖ นั้น คดีใดจะอยู่ในอำนาจศาลปกครองที่จะพิจารณาพิพากษา จะต้องเป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติ” ด้วยเหตุนี้จึงเป็นการถูกต้องแล้วที่พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๕๒ ได้ระบุไว้โดยชัดแจ้งในมาตรา ๕ ว่า ศาลปกครองมีอำนาจในเรื่องใดบ้าง และไม่มีอำนาจในเรื่องใดบ้าง นอกจากพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครอง ฯ แล้ว พระราชบัญญัติหรือกฎหมายอื่นก็อาจกำหนดเพิ่มเติมได้อีกว่าเรื่องอะไรบ้างไม่อยู่ในอำนาจศาลปกครอง พระราชกำหนดบรรษัทบริหารสินทรัพย์ไทย พ.ศ. ๒๕๕๔ เป็นกฎหมายประเภทหลังนี้เพราะรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๘ วรรคหนึ่ง บัญญัติไว้ว่า “...พระราชกำหนดให้ใช้บังคับดังเช่นพระราชบัญญัติ...” ดังนั้น มาตรา ๑๑ แห่งพระราชกำหนดนี้จึงชอบที่จะบัญญัติว่า “ไม่ให้นำกฎหมายว่าด้วยการจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีศาลปกครองมาใช้บังคับแก่การดำเนินการเกี่ยวกับการบริหารสินทรัพย์ด้วยคุณภาพของ บสท. .... และการออกระเบียบหรือข้อบังคับ.... และการกระทำอื่นใดของคณะกรรมการและคณะกรรมการบริหารอันเกี่ยวกับการบริหารสินทรัพย์ด้วยคุณภาพตามพระราชกำหนดนี้” มิเช่นนั้นแล้ว การดำเนินกิจกรรมของ บสท. ซึ่งเป็นนิติบุคคล มีฐานะเป็นหน่วยงานของรัฐตามมาตรา ๕ วรรคสอง ของพระราชกำหนดบรรษัทบริหารสินทรัพย์ไทย ฯ ก็อาจจะต้องตกอยู่ในอำนาจศาลปกครองตามนัยมาตรา ๕ วรรคหนึ่ง ของพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๕๒ ด้วย การที่มาตรา ๑๑ แห่งพระราชกำหนดบรรษัทบริหารสินทรัพย์ไทย ฯ บัญญัติเป็นข้อยกเว้นจากอำนาจศาลปกครองนั้นย่อมไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๗๖ เพราะมาตรานี้บัญญัติให้มีข้อยกเว้นได้อยู่แล้ว กล่าวคือ ให้เป็นไป “ตามที่กฎหมายบัญญัติ”

ส่วนศาลทหารนั้น รัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕๑ บัญญัติว่า “ศาลทหารมีอำนาจพิจารณาพิพากษา คดีอาญาทหารและคดีอื่นตามที่กฎหมายบัญญัติ” ทั้งนี้ หมายความว่า นอกจากคดีอาญาทหารแล้ว รัฐธรรมนูญปล่อยให้รัฐสภาเป็นผู้กำหนดว่าคดีอื่นเกี่ยวกับทหารคดีใดบ้างจะให้อยู่ในอำนาจศาลทหาร

สำหรับศาลยุติธรรมนั้น รัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๗๑ บัญญัติว่า “ศาลยุติธรรมมีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีทั้งปวง เว้นแต่คดีที่รัฐธรรมนูญนี้หรือกฎหมายบัญญัติให้อยู่ในอำนาจของศาลอื่น” ซึ่งหมายความว่า นอกจากคดีที่รัฐธรรมนูญ (และกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญ) บัญญัติให้อยู่ในอำนาจของศาลรัฐธรรมนูญ และคดีที่กฎหมายบัญญัติให้อยู่ในอำนาจของศาลปกครองและศาลทหารแล้ว คดีอื่นทั้งปวงที่เหลืออยู่ต้องจัดเป็นคดีที่อยู่ในอำนาจของศาลยุติธรรมทั้งหมด

สรุปได้ว่า

(๑) ถ้าจะดูว่าศาลรัฐธรรมนูญมีอำนาจใดบ้าง ต้องดูจากบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญเอง โดยตรง และในบางกรณีก็มีอยู่ในพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญด้วย

(๒) ถ้าจะดูว่าศาลปกครองหรือศาลทหารมีอำนาจใดบ้าง ต้องดูจากบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับศาลปกครองหรือศาลทหาร ตามลำดับ

(๓) คดีใดที่ไม่เข้าข่ายข้อ (๑) และข้อ (๒) ย่อมอยู่ในอำนาจของศาลยุติธรรมทั้งหมด ดังนั้น การที่มาตรา ๑๑ ของพระราชกำหนดบรรษัทบริหารสินทรัพย์ไทย พ.ศ. ๒๕๔๔ บัญญัติว่า “ไม่ให้นำกฎหมายว่าด้วยการจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครองมาใช้บังคับ... นั้น ย่อมมีผลทำให้คดีที่เกิดจากกิจกรรมของ บสท. ต้องตกอยู่ในอำนาจของศาลยุติธรรมโดยปริยาย ตาม นัยมาตรา ๒๗๑ ของรัฐธรรมนูญที่กล่าวข้างต้น การตีความมาตรา ๑๑ ของพระราชกำหนดดังกล่าว ประกอบมาตรา ๒๗๖ ของรัฐธรรมนูญ ให้มีผลเป็นการกีดกันคดีของ บสท. ออกจากเขตอำนาจของ ศาลใดๆ ทั้งสิ้น และทำให้ บสท. เป็นองค์กรที่มีอำนาจเบ็ดเสร็จเด็ดขาด หรือมีอำนาจเท่าหรือดังเช่น ศาลที่มีอยู่แล้ว ย่อมเป็นการตีความที่ปราศจากเหตุผลทางกฎหมายและขัดกับหลักตรรกะ เพราะ เท่ากับเป็นการมองข้ามมาตรา ๒๗๑ ของรัฐธรรมนูญ หรือให้ความสำคัญแก่มาตรา ๒๗๖ ของ รัฐธรรมนูญเหนือมาตรา ๒๗๑ และย่อมจะนำไปสู่ผลที่ไม่สอดคล้องกับหลักนิติธรรม ประการสำคัญ ก็คือ การตีความมาตรา ๑๑ แห่งพระราชกำหนดบรรษัทบริหารสินทรัพย์ไทย ๙ ว่าขัดหรือแย้งต่อ รัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๗๖ นั้น จะเป็นผลพลอยทำให้พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธี พิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๕ วรรคสอง (๓) ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๗๖ ไปด้วยโดยปริยาย เพราะบทบัญญัติดังกล่าวระบุว่า คดีที่อยู่ในอำนาจของศาลเยาวชนและครอบครัว ศาลแรงงาน ศาลภาษีอากร ศาลทรัพย์สินทางปัญญาและการค้าระหว่างประเทศ ศาลล้มละลาย หรือ

ศาลชำนาญพิเศษอื่น เป็นเรื่องที่ไม่อยู่ในอำนาจศาลปกครอง ทั้งๆ ที่คู่ความฝ่ายหนึ่งก็เป็นหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐด้วย ดังนั้น หากมาตรา ๕ วรรคสอง (๓) ใช้บังคับมิได้แล้ว คดีต่างๆ ที่ระบุไว้ในบทบัญญัติดังกล่าวก็ย่อมจะต้องตกไปอยู่ในอำนาจศาลปกครองโดยปริยาย อันจะเป็นผลที่สวนทางกับเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๗๖ เป็นแน่ เนื่องจากผู้ร่างรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๗๖ ไม่น่าจะมีความคิดให้เรื่องชำนาญพิเศษเหล่านั้น โดยเฉพาะคดีล้มละลายซึ่งเป็นเรื่องของกฎหมายแพ่งและพาณิชย์และไม่เกี่ยวกับการใช้อำนาจทางปกครองโดยแท้ตกอยู่ในอำนาจของศาลปกครอง

ด้วยเหตุผลตามที่กล่าว จึงเห็นว่า มาตรา ๑๑ แห่งพระราชกำหนดบรรษัทบริหารสินทรัพย์ไทย ฯ ไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๗๖ แต่อย่างไร

ประเด็นต่อไปตามคำร้องมีอยู่ว่า มาตรา ๕๘ วรรคสี่ และมาตรา ๗๒ (๒) แห่งพระราชกำหนดบรรษัทบริหารสินทรัพย์ไทย ฯ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๓๕ หรือไม่

มาตรา ๕๘ วรรคสี่ แห่งพระราชกำหนดดังกล่าว บัญญัติว่า “ถ้าลูกหนี้หรือผู้ค้ำประกันไม่ให้ความร่วมมือกับ บสท. ในการปรับโครงสร้างหนี้ตามที่ บสท. สั่ง โดยที่ตนอยู่ในฐานะที่จะดำเนินการได้ หรือยกย้ายถ่ายเทหรือปิดบังซ่อนเร้นทรัพย์สินของตน ให้ บสท. ดำเนินการยื่นคำร้องต่อศาลเพื่อสั่งพิทักษ์ทรัพย์เด็ดขาดของลูกหนี้หรือผู้ค้ำประกัน แล้วแต่กรณี โดยไม่ต้องดำเนินการใด่สวน และให้ศาลและเจ้าพนักงานพิทักษ์ทรัพย์ดำเนินการตามกฎหมายว่าด้วยล้มละลายต่อไปโดยเร็ว” ในขณะที่เดียวกัน มาตรา ๗๒ (๒) ก็บัญญัติ “ให้ บสท. ยื่นคำร้องต่อศาลเพื่อให้ศาลสั่งให้ลูกหนี้และผู้ค้ำประกันล้มละลาย และให้ศาลสั่งพิทักษ์ทรัพย์ของลูกหนี้และผู้ค้ำประกันเด็ดขาดทันทีโดยไม่ต้องดำเนินการใด่สวน”

ส่วนรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๓๕ บัญญัติว่า “การบัญญัติกฎหมายให้มีผลเป็นการเปลี่ยนแปลงหรือแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายว่าด้วยธรรมนูญศาลหรือวิธีพิจารณาเพื่อใช้แก่คดีใดคดีหนึ่งโดยเฉพาะจะกระทำมิได้”

จากความในมาตรา ๒๓๕ ของรัฐธรรมนูญ จะเห็นได้ว่า การละเมิดบทบัญญัติดังกล่าวจะต้องมีองค์ประกอบ ๒ ประการ คือ (๑) จะต้องมีการเปลี่ยนแปลงหรือแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายว่าด้วยธรรมนูญศาลหรือวิธีพิจารณาของศาล (๒) การเปลี่ยนแปลงหรือแก้ไขเพิ่มเติมดังกล่าวจะต้องมุ่งหมายให้ใช้แก่คดีใดคดีหนึ่งเป็นการเฉพาะเจาะจง

ผู้ร้องกล่าวอ้างว่า บทบัญญัติทั้งสองของพระราชกำหนดบรรษัทบริหารสินทรัพย์ไทย ฯ ในส่วนที่กำหนดว่า ศาล “ไม่ต้องดำเนินการใด่สวน” นั้น เป็นบทบัญญัติที่ห้ามศาลทำการใด่สวนโดยเด็ดขาดโดยมีผลเป็นการตัดอำนาจดุลยพินิจของศาลที่ควรจะมีอยู่ในการที่จะดำเนินการใด่สวนหรือไม่

จึงมีผลเป็นการเปลี่ยนแปลงหรือแก้ไขเพิ่มเติมวิธีพิจารณาคดีล้มละลายที่ใช้บังคับอยู่ตามพระราชบัญญัติล้มละลาย พุทธศักราช ๒๕๕๓ มาตรา ๑๔ ซึ่งบัญญัติว่า “ในการพิจารณาคดีล้มละลายตามคำฟ้องของเจ้าหนี้ ศาลต้องพิจารณาเอาความจริงตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา ๕ หรือมาตรา ๑๐ ถ้าศาลพิจารณาได้ความจริง ให้ศาลมีคำสั่งพิทักษ์ทรัพย์ของลูกหนี้เด็ดขาด แต่ถ้าไม่ได้ความจริงหรือลูกหนี้นำสืบได้ว่าอาจชำระหนี้ได้ทั้งหมดหรือมีเหตุอื่นที่ไม่ควรให้ลูกหนี้ล้มละลาย ให้ศาลยกฟ้อง” ซึ่งการพิจารณาเอาความจริงในที่นี้หมายความว่า ศาลจะต้องดำเนินการไต่สวนก่อนออกคำสั่ง ด้วยเหตุนี้ผู้ร้องจึงเห็นว่า มาตรา ๕๘ วรรคสี่ และมาตรา ๗๒ (๒) แห่งพระราชกำหนดการบริหารสินทรัพย์ไทย ฯ ซึ่งบัญญัติให้ศาลไม่ต้องดำเนินการไต่สวนนั้น ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๓๕

แต่ในทางตรงข้าม คณะรัฐมนตรีและผู้แทนกระทรวงการคลังได้โต้แย้งว่า บทบัญญัติแห่งพระราชกำหนดการบริหารสินทรัพย์ไทย ฯ ทั้งสองมาตราที่กล่าว มิได้มีผลเป็นการบังคับให้ศาลต้องสั่งพิทักษ์ทรัพย์ของลูกหนี้เด็ดขาดทันทีโดยตัดอำนาจของศาลที่จะใช้ดุลยพินิจดำเนินการไต่สวนแต่อย่างไร เพราะการที่กฎหมายบัญญัติให้ศาลมีคำสั่งได้โดยไม่ต้องทำการไต่สวน ย่อมหมายความว่ากฎหมายให้อำนาจศาลที่จะพิจารณาโดยไม่ต้องทำการไต่สวนได้ แต่ในกรณีดังกล่าว ถ้าศาลเห็นสมควรทำการไต่สวน ศาลก็มีอำนาจทำการไต่สวนได้ ซึ่งมาตรา ๕๘ วรรคสี่ และมาตรา ๗๒ (๒) ได้ตรารับโดยมีจุดมุ่งหมายที่จะให้ดุลยพินิจแก่ศาลในเรื่องนี้

เมื่อพิจารณาข้อโต้แย้งและข้อต่อสู้ของทั้งสองฝ่ายในประเด็นนี้แล้ว ดูเสมือนว่า การที่มาตรา ๕๘ วรรคสี่ และมาตรา ๗๒ (๒) จะมีข้อความที่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญหรือไม่นั้น ต้องขึ้นอยู่กับความหมายที่แท้จริงของบทบัญญัตินี้ดังกล่าวว่า เป็นการห้ามศาลทำการไต่สวนหรือไม่ หรือยังคงรักษาดุลยพินิจของศาลที่จะทำการไต่สวนตามมาตรา ๑๔ แห่งพระราชบัญญัติล้มละลาย พุทธศักราช ๒๕๕๓ ไว้หรือไม่ กล่าวอีกนัยหนึ่งได้ว่า ประเด็นสำคัญของข้อพิพาทระหว่างผู้ร้องกับคณะรัฐมนตรีและผู้แทนกระทรวงการคลังก็คือ ความหมายและการตีความที่ถูกต้องของบทบัญญัติทั้งสองนั่นเอง ที่ผ่านมาปรากฏว่า บทบัญญัติแห่งกฎหมายที่ขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยว่าขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญหรือไม่ นั้น เป็นบทบัญญัติที่มีข้อความชัดเจนในตัวเอง หรือที่ผู้ร้องและผู้คัดค้านเห็นพ้องต้องกันว่ามีความหมายอย่างไร ศาลรัฐธรรมนูญจึงไม่มีความจำเป็นต้องตีความ แต่กรณีของพระราชกำหนดการบริหารสินทรัพย์ไทย ฯ นี้ต่างกับคดีอื่นๆ ที่ศาลรัฐธรรมนูญเคยวินิจฉัยมา เพราะเป็นเรื่องที่จะต้องมีการตีความ ก่อนที่จะวินิจฉัยได้ว่าข้อความในมาตราที่เกี่ยวข้อง ๒ มาตรา นี้ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญหรือไม่ เนื่องจากคู่ความ (ผู้ร้องและคณะรัฐมนตรี) ยังเข้าใจความหมายของบทบัญญัตินี้ดังกล่าวในทางตรงกันข้ามกันที่เดียวกันที่ได้กล่าวมาแล้ว พิจารณาแล้วเห็นว่า

โดยหลักการแล้ว ศาลรัฐธรรมนูญไม่มีอำนาจหน้าที่ในการตีความกฎหมายอื่นนอกเหนือจากรัฐธรรมนูญ และกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญ เพราะการกระทำดังกล่าวย่อมจะเป็นการก้าวล่วงหรือล่วงล้ำเข้าไปในอำนาจของศาลอื่น และไม่สอดคล้องกับหลักการที่ได้อธิบายไว้แล้วข้างต้น

ภายใต้สถานการณ์เช่นว่านี้ ศาลรัฐธรรมนูญก็อาจจะต้องวินิจฉัยโดยมีเงื่อนไขว่า ถ้า มาตรา ๕๘ วรรคสี่ และมาตรา ๗๒ (๒) หมายความว่าห้ามมิให้ศาลดำเนินการใดแล้ว ก็จะเป็น การเปลี่ยนแปลงหรือแก้ไขเพิ่มเติมวิธีพิจารณาของศาลอันจะเข้าข่ายองค์ประกอบที่หนึ่งที่กล่าว ทำให้ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ และเป็นอันใช้บังคับมิได้ตามมาตรา ๖ ซึ่งในกรณีเช่นนี้ก็จะส่งผลทำให้ศาล ยังคงไว้ซึ่งดุลยพินิจที่จะทำการใดส่วนตามที่ศาลเห็นสมควร โดยผลลัพธ์เช่นว่านี้ก็จะไม่ต่างกับ การตีความว่ามาตราทั้งสองนี้มิได้ตัดอำนาจศาลที่จะดำเนินการใดส่วน อันจะเป็นการตีความที่ไม่ทำให้ มาตราดังกล่าวขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ การตีความจะเป็นไปในทางหนึ่งทางใดก็แล้วแต่ ผลที่ตามมา ในทางปฏิบัติก็คือ ศาลจะยังคงไว้ซึ่งดุลยพินิจในการทำการใดส่วนอยู่นั่นเอง

ในส่วนที่เกี่ยวกับองค์ประกอบที่สองแห่งการละเมิดมาตรา ๒๓๕ ของรัฐธรรมนูญนั้น จะเห็น ได้ว่ามาตรานี้มิได้บัญญัติห้ามการเปลี่ยนแปลงหรือแก้ไขเพิ่มเติมวิธีพิจารณาของศาลโดยเด็ดขาด แต่จะห้ามการเปลี่ยนแปลงหรือแก้ไขเพิ่มเติมเพื่อใช้กับคดีใดคดีหนึ่งโดยเฉพาะเท่านั้น ดังนั้น คณะรัฐมนตรีจึงได้ชี้แจงมาว่า มาตรา ๕๘ วรรคสี่ และมาตรา ๗๒ (๒) เป็นบทบัญญัติแห่งกฎหมาย ที่ใช้บังคับกับสิทธิทรัพย์สินด้วยคุณภาพของลูกหนี้ทุกรายที่ บสท. รับโอนมาตามพระราชกำหนด ฯ มิได้ ใช้กับคดีใดคดีหนึ่งโดยเฉพาะ จึงหาได้เป็นการบัญญัติกฎหมายที่ต้องห้ามตามมาตรา ๒๓๕ ของ รัฐธรรมนูญไม่ เพราะรัฐธรรมนูญมาตราดังกล่าวมิได้ห้ามการบัญญัติกฎหมายที่มีผลเป็น การเปลี่ยนแปลงหรือแก้ไขเพิ่มเติมวิธีพิจารณาของศาลเป็นการทั่วไป แต่จะห้ามการเปลี่ยนแปลง หรือแก้ไขเพิ่มเติมวิธีพิจารณาเป็นการเฉพาะเพื่อนำมาใช้แก่คดีใดคดีหนึ่งเท่านั้น

เกี่ยวกับเรื่องนี้ผู้ร้องกลับโต้แย้งว่า คำว่า “คดีใดคดีหนึ่งโดยเฉพาะ” นั้น หมายความว่า คดีสิทธิทรัพย์สินด้วยคุณภาพทั้งปวงที่ตกอยู่ในอำนาจของ บสท. ซึ่งจะต้องมองหรือถือว่าเป็นคดีหนึ่ง คดีเดียวกัน ฉะนั้น ถึงแม้ว่ามาตรา ๕๘ วรรคหนึ่ง และมาตรา ๗๒ (๒) ของพระราชกำหนด ฯ จะใช้บังคับเป็นการทั่วไปกับคดีสิทธิทรัพย์สินด้วยคุณภาพของ บสท. ทุกคดีก็ตาม ก็ยังคงเป็นบทบัญญัติ แห่งกฎหมายที่ละเมิดมาตรา ๒๓๕ ของรัฐธรรมนูญอยู่ดี เพราะต้องถือว่าเป็นคดีสิทธิทรัพย์สินด้วยคุณภาพ เหล่านั้นทั้งหมดเป็นคดีหนึ่งคดีเดียวเท่านั้น



วิเคราะห์แล้วเห็นว่า ในที่สุดข้อพิพาทระหว่างผู้ร้องกับคณะรัฐมนตรีก็กลายเป็นเรื่องของการตีความคำว่า “คดีใดคดีหนึ่งโดยเฉพาะ” ในมาตรา ๒๓๕ ของรัฐธรรมนูญ นั่นเอง การตีความที่ถูกต้องนั้นจะต้องดูจากวัตถุประสงค์หรือความมุ่งหมายของรัฐธรรมนูญเป็นหลัก และข้อพิจารณาต่างๆ ดังนี้

๑. มาตรา ๒๓๔ วรรคสอง ของรัฐธรรมนูญ ห้าม “การตั้งศาลขึ้นใหม่เพื่อพิจารณาพิพากษาคดีใดคดีหนึ่งหรือคดีที่มีข้อหาฐานใดฐานหนึ่งโดยเฉพาะ...” ซึ่งเมื่อนำมาประกอบกับมาตรา ๒๓๕ ของรัฐธรรมนูญ แล้วจะเห็นว่ารัฐธรรมนูญมุ่งหมายที่จะห้ามการจัดตั้งศาลใหม่และการกำหนดวิธีพิจารณาใหม่ในลักษณะเฉพาะกิจเพื่อใช้กับคดีที่เจาะจงเท่านั้น มิใช่เพื่อใช้กับคดีทุกคดีเป็นการทั่วไป ซึ่งเป็นเรื่องนี้อาจเทียบเคียงได้กับข้อความในรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕ วรรคสอง ที่บัญญัติว่า “กฎหมายตามวรรคหนึ่ง (คือกฎหมายที่จำกัดสิทธิเสรีภาพของบุคคล) ต้องมีผลใช้บังคับเป็นการทั่วไปและไม่มุ่งหมายให้ใช้บังคับแก่กรณีใดกรณีหนึ่งหรือแก่บุคคลใดบุคคลหนึ่งเป็นการเจาะจง” การที่รัฐธรรมนูญบัญญัติไว้เช่นนี้ก็เพราะมีวัตถุประสงค์หลักที่จะดำรงไว้ซึ่งความเป็นธรรมแก่บุคคลทั้งหลายทั่วหน้ากัน โดยการห้ามการเลือกปฏิบัติ หรือการกระทำอื่นใดที่เท่ากับเป็นการกำหนดผลทางคดีไว้ล่วงหน้าเฉพาะรายที่เจาะจง ดังนั้น หากวิธีพิจารณาใดมีผลใช้บังคับเป็นการทั่วไปโดยไม่เจาะจงตัวบุคคลหรือรายคดีแล้ว ก็ย่อมจะไม่ก่อให้เกิดผลที่ไม่เป็นธรรมดังเช่นว่านั้น และไม่ต้องห้ามตามหลักการดังกล่าว

๒. การที่ผู้ร้องเข้าใจคำว่า “คดีใดคดีหนึ่งโดยเฉพาะ” ว่า หมายถึง คดีทั้งปวงที่อยู่ในอำนาจของ บสท. ซึ่งไม่ว่าจะนับได้เป็นร้อยหรือเป็นพันคดีก็ตาม จะต้องถือว่าเป็นคดีหนึ่งคดีเดียวนั้น พิจารณาแล้วเห็นว่า เป็นความเข้าใจที่คลาดเคลื่อนมากกว่า เพราะคำอธิบายเช่นว่านี้น่าจะหมายถึง ประเภทของคดี มิใช่คดีเป็นรายๆ ไป ตัวอย่าง เช่น มาตรา ๔ แห่งพระธรรมนูญศาลยุติธรรม กล่าวถึงการแบ่งส่วนราชการในระบบศาลยุติธรรมตามประเภทของคดี ฉะนั้น ถ้อยคำในมาตรา ๒๓๕ มาตรา ๒๓๔ และมาตรา ๒๕ ของรัฐธรรมนูญ น่าจะหมายถึง คดีเป็นรายคดี มิใช่เป็นรายประเภทด้วยเหตุนี้ มาตรา ๒๓๕ จึงมีอาจแปลความได้ว่า เป็นการบัญญัติห้ามการแก้ไขเปลี่ยนแปลงวิธีพิจารณาของศาล เพื่อใช้กับคดีทั้งหลายในประเภทเดียวกัน ดังเช่นคดีประเภทที่อยู่ในอำนาจของ บสท. โดยไม่มีการเจาะจงลงไปว่าต้องเป็นคดีใดเป็นการเฉพาะ

๓. หากจะวิเคราะห์ถ้อยคำ เช่น “คดีล้มละลาย” “คดีแพ่ง” หรือ “คดีอาญา” ตามหลักไวยากรณ์แล้ว จะเห็นว่า คำว่า “คดี” ในบริบทนี้ต้องเป็นพหูพจน์เสมอไป มิใช่เป็นเอกพจน์

ดังเช่นในบริบทของ “คดีใดคดีหนึ่ง” ดังนั้น การใช้คำว่า “คดีล้มละลาย” “คดีแพ่ง” หรือ “คดีอาญา” ซึ่งเป็นคำในพหูพจน์ย่อมาหมายความถึงคดีหลายคดีในประเภทเดียวกัน คือ คดีประเภทล้มละลาย ประเภทแพ่ง หรือประเภทอาญา ส่วนคำว่า “คดีใดคดีหนึ่ง” ซึ่งเป็นคำในเอกพจน์ย่อไม่อาจบ่งบอกหรือชวนให้คิดถึงประเภทของคดีได้เลย ที่กล่าวมานี้เป็นการยืนยันว่า คำว่า “คดีใดคดีหนึ่ง” ต้องหมายถึง คดีเป็นราย ๆ ไป มิใช่คดีเป็นประเภท ๆ ไป

๔. เมื่อเข้าใจความหมายของถ้อยคำ “คดีใดคดีหนึ่ง” ในมาตรา ๒๓๕ ของรัฐธรรมนูญ ในลักษณะเช่นว่านี้แล้ว ก็จะเห็นได้ว่า มาตรา ๕๘ วรรคสี่ และมาตรา ๗๒ (๒) ของพระราชกำหนดบรรษัทบริหารสินทรัพย์ไทย ฯ ถึงแม้จะตีความไปได้ว่าเป็นการตัดอำนาจดุลยพินิจของศาลที่จะทำการไต่สวนก็ตาม ย่อมไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๓๕ เพราะเป็นบทบัญญัติที่ใช้บังคับเป็นการทั่วไปกับทุกคดีที่อยู่ในอำนาจของ บสท. มิใช่เพื่อใช้บังคับกับคดีใดคดีหนึ่งโดยเฉพาะ เกี่ยวกับเรื่องนี้ข้อโต้แย้งและเหตุผลของคณะรัฐมนตรีฟังขึ้น

นอกจากประเด็นเจาะจงที่ได้วินิจฉัยแล้วข้างต้น นายสัก กอแสงเรือง กับคณะสมาชิกวุฒิสกายังมีข้อโต้แย้งอีกบางประการ สรุปความได้ว่า เมื่อพิจารณาจากพระราชกำหนดบรรษัทบริหารสินทรัพย์ไทย ฯ จะเห็นว่า กฎหมายให้อำนาจแก่คณะกรรมการ บสท. เป็นอำนาจเด็ดขาด ทำให้สิทธิของบุคคลในทรัพย์สินและเสรีภาพของบุคคลไม่ได้รับการคุ้มครอง และการออกพระราชกำหนด ฯ ที่ไม่เป็นการสนับสนุนระบบเศรษฐกิจแบบเสรีโดยอาศัยกลไกตลาดกำกับดูแลให้มีการแข่งขันอย่างเป็นธรรม อีกทั้งหมายเหตุท้ายพระราชกำหนด ฯ ระบุเหตุผลการออกพระราชกำหนด ฯ ที่ไม่เข้าองค์ประกอบของรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕ มาตรา ๔๘ มาตรา ๕๐ และมาตรา ๘๗ ทำให้เห็นว่าไม่เป็นไปตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ

พิจารณาแล้วเห็นว่า ข้อความข้างต้นเป็นการตั้งข้อสังเกตทั่วไป และกล่าวถึงหลักทฤษฎีบางประการ แต่มิใช่เป็นการตั้งประเด็นต่างหากเพิ่มเติมเพื่อเสนอต่อศาลรัฐธรรมนูญ ฉะนั้น จึงเห็นว่าศาลรัฐธรรมนูญไม่มีประเด็นตามข้อสังเกตดังกล่าวที่จะต้องพิจารณาวินิจฉัยให้

อาศัยเหตุและผลตามที่กล่าว จึงวินิจฉัยตามประเด็นที่เสนอมาโดยผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาว่า

๑. มาตรา ๑๑ แห่งพระราชกำหนดบรรษัทบริหารสินทรัพย์ไทย พ.ศ. ๒๕๕๔ ไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๗๖

๒. มาตรา ๕๘ วรรคสี่ และมาตรา ๗๒ (๒) แห่งพระราชกำหนดดังกล่าว ไม่ขัดหรือแย้ง  
ต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๓๕

ดังนั้น มาตรา ๑๑ มาตรา ๕๘ วรรคสี่ และมาตรา ๗๒ (๒) แห่งพระราชกำหนดบรรษัท  
บริหารสินทรัพย์ไทย พ.ศ. ๒๕๕๕ จึงไม่มีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ

นายสุจินดา ยงสุนทร

ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ