

## คำวินิจฉัยของ นายสุวิทย์ ธีรพงษ์ ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

ที่ ๓๓/๒๕๕๕

วันที่ ๑๑ ตุลาคม ๒๕๕๕

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

ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาผู้ร้อง ยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญว่า ผู้ร้องได้รับหนังสือจาก นายสัก กอแสงเรือง สมาชิกวุฒิสภาและคณะรวม ๑๑๖ คน ว่าจากการที่คณะรัฐมนตรีได้ประกาศใช้ พระราชกำหนดบรรษัทบริหารสินทรัพย์ไทย พ.ศ. ๒๕๕๔ เมื่อวันที่ ๘ มิถุนายน พ.ศ. ๒๕๕๔ นั้น นายสัก กอแสงเรือง และคณะเห็นว่า พระราชกำหนดดังกล่าวมีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ จึงขอให้ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาใช้อำนาจตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๕๘ เสนอเรื่องพร้อมความเห็น ต่อศาลรัฐธรรมนูญ เพื่อพิจารณาว่า

๑. ในพระราชกำหนดดังกล่าว มีบทบัญญัติบางประการเกี่ยวกับการจำกัดสิทธิและเสรีภาพ ของบุคคล ซึ่งรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕ ประกอบกับมาตรา ๔๘ มาตรา ๕๐ และมาตรา ๘๗ บัญญัติ ให้กระทำได้โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย แต่เมื่อพิจารณาพระราชกำหนดดังกล่าวแล้ว เห็นว่า กฎหมายให้อำนาจแก่คณะกรรมการ บสท. เด็ดขาด ทำให้สิทธิของบุคคลในทรัพย์สินและ เสรีภาพของบุคคลไม่ได้รับการคุ้มครอง และไม่เป็นการสนับสนุนระบบเศรษฐกิจแบบเสรี โดยอาศัย กลไกตลาดกำกับดูแลให้มีการแข่งขันอย่างเป็นธรรม และในหมายเหตุท้ายพระราชกำหนดดังกล่าว ก็ระบุเหตุผลการออกพระราชกำหนดไม่เข้าองค์ประกอบของรัฐธรรมนูญตามมาตรา ๒๕ มาตรา ๔๘ มาตรา ๕๐ และมาตรา ๘๗ ทำให้เห็นว่าไม่เป็นไปตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ

๒ พระราชกำหนดดังกล่าวมีบทบัญญัติที่ขัดแย้งต่อรัฐธรรมนูญหลายมาตรา คือ มาตรา ๕๘ วรรคสี่ ในกรณีที่ให้ บสท. (บรรษัทบริหารสินทรัพย์ไทย) ยื่นคำร้องต่อศาลเพื่อสั่งพิทักษ์ทรัพย์ เด็ดขาดของลูกหนี้หรือผู้ค้ำประกัน แล้วแต่กรณี โดยไม่ต้องไต่สวน และมาตรา ๗๒ (๒) ในกรณีที่ให้ บสท. ยื่นคำร้องต่อศาลเพื่อให้ศาลสั่งให้ลูกหนี้และผู้ค้ำประกันล้มละลาย และให้ศาลสั่งพิทักษ์ทรัพย์ ของลูกหนี้และผู้ค้ำประกันเด็ดขาดทันที โดยไม่ต้องดำเนินการไต่สวนนั้น เป็นการให้ บสท. มีอำนาจ พิจารณาวินิจฉัยให้ลูกหนี้และผู้ค้ำประกันเป็นบุคคลล้มละลาย โดยกำหนดให้ศาลมีคำสั่งพิทักษ์ทรัพย์ เด็ดขาดของลูกหนี้และผู้ค้ำประกัน และสั่งให้ลูกหนี้และผู้ค้ำประกันเป็นบุคคลล้มละลายโดยไม่ต้องไต่สวน

จึงเห็นว่าบทบัญญัติของพระราชกำหนดดังกล่าวให้ บสท. ใช้อำนาจของตุลาการ ซึ่งเป็นการเปลี่ยนแปลงแก้ไขมิให้ศาลใช้อำนาจอิสระ แต่ให้ บสท. ใช้อำนาจแทน ยิ่งกว่านั้นศาลต้องปฏิบัติตามคำร้องของ บสท. โดยไม่มีการไต่สวน ไม่มีการตรวจสอบ ไม่มีการฟังคำโต้แย้ง หรือฟังความสองด้าน ทำให้ศาลไม่สามารถใช้ดุลยพินิจและไม่สามารถดำเนินการไต่สวนเพื่อหาความจริงได้ บสท. จึงมีอำนาจเหนือศาลสามารถวินิจฉัยให้ลูกหนี้และผู้ค้ำประกันเป็นบุคคลล้มละลายได้

๓. ตามบทบัญญัติมาตรา ๑๑ ของพระราชกำหนดดังกล่าวนี้ ขัดกับรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๗๖ เพราะการพิจารณาพิพากษาข้อพิพาทระหว่างหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ ราชการส่วนท้องถิ่น หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐกับเอกชนหรือประชาชน เป็นอำนาจหน้าที่ของศาลปกครอง แต่มาตรา ๑๑ กลับห้ามมิให้ฟ้องและดำเนินคดีที่ศาลปกครอง และไม่อยู่ในอำนาจของศาลยุติธรรมด้วย เนื่องจากศาลยุติธรรมมีอำนาจพิพากษาคดีทั้งปวง เว้นแต่มีบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญและกฎหมายบัญญัติให้เป็นอำนาจของศาลอื่น และเมื่อมีบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญบัญญัติให้เป็นคดีปกครองและอยู่ในอำนาจของศาลปกครองแล้ว จึงไม่อยู่ในอำนาจของศาลยุติธรรมจึงเป็นการขัดกับบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญและการปกครองในระบอบประชาธิปไตยว่าด้วยการแบ่งแยกอำนาจ นิติบัญญัติ บริหาร และตุลาการ เพราะพระราชกำหนดนี้ให้อำนาจหน่วยงานของรัฐ ซึ่งเป็นฝ่ายบริหารใช้อำนาจตุลาการ และมีให้ศาลได้ใช้อำนาจตุลาการอย่างอิสระ

ด้วยเหตุดังกล่าว นายสัก กอแสงเรือง และคณะเห็นว่า บทบัญญัติของพระราชกำหนดบรรษัทบริหารสินทรัพย์ไทย พ.ศ. ๒๕๕๔ มาตรา ๑๑ มาตรา ๕๘ และมาตรา ๗๒ ขัดหรือแย้งต่อบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ

ผู้ร้องจึงขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๕๘ ดังนี้

๑. ผู้ร้องได้พิจารณาพระราชกำหนดบรรษัทบริหารสินทรัพย์ไทย พ.ศ. ๒๕๕๔ แล้วเห็นว่า ตามมาตรา ๕๘ วรรคสี่ ของพระราชกำหนดดังกล่าวที่บัญญัติว่า ถ้าลูกหนี้หรือผู้ค้ำประกันไม่ให้ความร่วมมือกับ บสท. ในการปรับโครงสร้างหนี้ตามที่ บสท. สั่ง โดยที่ตนอยู่ในฐานะที่จะดำเนินการได้ หรือยกย้ายถ่ายเทหรือปิดบังซ่อนเร้นทรัพย์สินของตน ให้ บสท. ดำเนินการยื่นคำร้องต่อศาลเพื่อสั่งพิทักษ์ทรัพย์เด็ดขาดของลูกหนี้หรือผู้ค้ำประกัน แล้วแต่กรณี โดยไม่ต้องดำเนินการไต่สวนและตามมาตรา ๗๒ (๒) ที่บัญญัติว่า ในกรณีที่ลูกหนี้ไม่เห็นชอบด้วยตาม (๑) ให้ บสท. ยื่นคำร้องต่อศาลเพื่อให้ศาลสั่งให้พิทักษ์ทรัพย์ของลูกหนี้และผู้ค้ำประกันเด็ดขาดทันที โดยไม่ต้องดำเนินการไต่สวนนั้น เป็นผลให้มีการเปลี่ยนแปลงแก้ไขเพิ่มเติมวิธีพิจารณาคดีล้มละลายเพื่อใช้แก่คดีใดคดีหนึ่งโดยเฉพาะ

อันเป็นการขัดหรือแย้งกับรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๓๕ ที่บัญญัติว่า “การบัญญัติกฎหมายให้มีผลเป็นการเปลี่ยนแปลงหรือแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายว่าด้วยธรรมนูญศาลหรือวิธีพิจารณาเพื่อใช้แก่คดีใดคดีหนึ่ง โดยเฉพาะจะกระทำมิได้” เนื่องจากตามพระราชบัญญัติล้มละลาย มาตรา ๑๔ ได้บัญญัติไว้ว่า ก่อนที่ศาลจะมีคำสั่งพิทักษ์ทรัพย์ลูกหนี้เด็ดขาดศาลต้องพิจารณาเอาความจริงตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา ๕ หรือมาตรา ๑๐ ถ้าศาลพิจารณาได้ความจริง ให้ศาลมีคำสั่งพิทักษ์ทรัพย์ของลูกหนี้เด็ดขาด แต่ถ้าไม่มีความจริงหรือลูกหนี้นำสืบได้ว่าอาจชำระหนี้ได้ทั้งหมดหรือมีเหตุอื่นที่ไม่ควรให้ลูกหนี้ล้มละลาย ให้ศาลยกฟ้อง ฉะนั้นการที่พระราชกำหนดบรรษัทบริหารสินทรัพย์ไทย พ.ศ. ๒๕๕๔ ได้บัญญัติให้ บสท. ยื่นคำร้องต่อศาลเพื่อให้ศาลสั่งพิทักษ์ทรัพย์ของลูกหนี้และผู้ค้ำประกันโดยไม่ต้องมีการไต่สวนก่อนนั้น เป็นการบัญญัติเปลี่ยนแปลงที่ไม่ให้ศาลต้องพิจารณาเอาความจริงก่อนที่จะมีคำสั่งพิทักษ์ทรัพย์เด็ดขาดของลูกหนี้หรือผู้ค้ำประกัน โดยเป็นการบัญญัติบังคับให้ศาลต้องสั่งพิทักษ์ทรัพย์เด็ดขาดของลูกหนี้และผู้ค้ำประกันทันที เมื่อ บสท. ยื่นคำร้องต่อศาล โดยจะเห็นได้ว่าตามมาตรา ๕๘ และมาตรา ๗๒ แห่งพระราชกำหนดดังกล่าว เป็นการบัญญัติให้ บสท. ใช้อำนาจแทนศาลในการพิจารณาหาความจริงเพื่อให้ศาลสั่งพิทักษ์ทรัพย์เด็ดขาดของลูกหนี้และผู้ค้ำประกันตามคำร้องของ บสท. โดยไม่ต้องไต่สวนคำร้องของ บสท. ซึ่งเห็นว่าอำนาจในการหาความจริงก่อนสั่งพิทักษ์ทรัพย์เด็ดขาดของลูกหนี้หรือผู้ค้ำประกันเป็นอำนาจของศาลตามมาตรา ๑๔ แห่งพระราชบัญญัติล้มละลายเป็นผู้พิจารณา แต่พระราชกำหนดดังกล่าวได้บัญญัติให้ศาลมีคำสั่งพิทักษ์ทรัพย์เด็ดขาดของลูกหนี้และผู้ค้ำประกันตามคำร้องของ บสท. โดยไม่ต้องไต่สวนก็เท่ากับเป็นการให้ บสท. มีอำนาจพิจารณาวินิจฉัยเองแทนศาลว่าลูกหนี้และผู้ค้ำประกันต้องถูกพิทักษ์ทรัพย์เด็ดขาดหรือไม่ ซึ่งทำให้ศาลไม่สามารถพิจารณาไต่สวนหาความจริงได้ อันเป็นการบัญญัติเปลี่ยนแปลงวิธีพิจารณาคดีล้มละลายเพื่อใช้แก่คดี บสท. โดยเฉพาะ และการที่ บสท. มีอำนาจพิจารณาวินิจฉัยให้ลูกหนี้และผู้ค้ำประกันต้องถูกพิทักษ์ทรัพย์เด็ดขาดแทนศาลได้นั้น ก็จะทำให้ลูกหนี้และผู้ค้ำประกันไม่มีโอกาสโต้แย้งหรือนำสืบหักล้างการพิจารณาวินิจฉัยของ บสท. ได้ จึงทำให้ บสท. มีอำนาจเด็ดขาดที่ลูกหนี้และผู้ค้ำประกันไม่สามารถโต้แย้งได้ ซึ่งแตกต่างกับการพิจารณาไต่สวนของศาลที่ลูกหนี้สามารถที่จะนำสืบหักล้างโต้แย้งคำฟ้องของโจทก์ (เจ้าหนี้) ได้ ฉะนั้น จึงเห็นได้ว่าบทบัญญัติมาตรา ๕๘ วรรคสี่ และมาตรา ๗๒ (๒) แห่งพระราชกำหนดบรรษัทบริหารสินทรัพย์ไทย พ.ศ. ๒๕๕๔ เป็นบทบัญญัติที่มีผลเป็นการเปลี่ยนแปลงหรือเพิ่มเติมวิธีพิจารณาคดีล้มละลายเพื่อใช้แก่คดีที่อยู่ในอำนาจของ บสท. โดยเฉพาะ จึงเป็นการขัดหรือแย้งกับรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๓๕

๒. การที่พระราชกำหนดบรรษัทบริหารสินทรัพย์ไทย พ.ศ. ๒๕๕๔ มาตรา ๑๑ ได้บัญญัติไว้ว่า “ไม่ให้นำกฎหมายว่าด้วยการจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครองมาใช้บังคับแก่การดำเนินการ

เกี่ยวกับการบริหารสินทรัพย์ด้วยคุณภาพของ บสท. ตามพระราชกำหนดนี้ และการออกระเบียบหรือข้อบังคับ คำสั่ง คำวินิจฉัย การอนุญาต และการกระทำอื่นใดของคณะกรรมการและคณะกรรมการบริหารอันเกี่ยวกับการบริหารสินทรัพย์ด้วยคุณภาพตามพระราชกำหนดนี้” เป็นการขัดหรือแย้งกับรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๗๖ เนื่องจากมาตรา ๑๑ แห่งพระราชกำหนดดังกล่าวเป็นการบัญญัติไม่ให้ บสท. อยู่ในอำนาจของศาลปกครอง ซึ่งตามมาตรา ๒๗๖ ได้บัญญัติให้ศาลปกครองมีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีที่เป็นข้อพิพาทระหว่างหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐที่อยู่ในบังคับบัญชาหรือในกำกับดูแลของรัฐบาลกับเอกชน และเนื่องจากกฎหมายว่าด้วยการจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครองได้ออกตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๗๖ ที่ได้บัญญัติให้จัดตั้งศาลปกครองขึ้น เพื่อให้มีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีทางกฎหมายปกครอง ระหว่างเอกชนกับหน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ หรือระหว่างหน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐด้วยกัน และเมื่อได้พิจารณาพระราชกำหนดบรรษัทบริหารสินทรัพย์ไทย พ.ศ. ๒๕๕๔ ดังกล่าวแล้วจะเห็นได้ว่า บสท. เป็นหน่วยงานของรัฐที่อยู่ในกำกับดูแลของรัฐบาล ซึ่งอยู่ในอำนาจของศาลปกครองตามมาตรา ๒๗๖ ของรัฐธรรมนูญ การที่พระราชกำหนดบรรษัทบริหารสินทรัพย์ไทย พ.ศ. ๒๕๕๔ มาตรา ๑๑ บัญญัติไม่ให้นำกฎหมายว่าด้วยการจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครองมาใช้บังคับแก่การดำเนินการของ บสท. นั้น จึงเป็นการบัญญัติที่ไม่ให้ บสท. อยู่ในอำนาจของศาลปกครองตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๗๖ และเมื่อเกิดกรณีพิพาทระหว่าง บสท. กับเอกชน หรือหน่วยงานของรัฐอื่นขึ้นก็จะทำให้ไม่สามารถฟ้องหรือดำเนินคดีกับ บสท. ต่อศาลปกครอง หรือศาลยุติธรรมได้ เนื่องจากรัฐธรรมนูญได้บัญญัติให้อยู่ในอำนาจของศาลปกครองแล้ว จึงไม่อยู่ในอำนาจของศาลยุติธรรม ฉะนั้นจึงเห็นได้ว่า มาตรา ๑๑ แห่งพระราชกำหนดดังกล่าวขัดหรือแย้งกับรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๗๖

ผู้ร้องเห็นว่า มาตรา ๑๑ มาตรา ๕๘ และมาตรา ๗๒ (๒) แห่งพระราชกำหนดบรรษัทบริหารสินทรัพย์ไทย พ.ศ. ๒๕๕๔ มีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ

คณะรัฐมนตรีทำบันทึกชี้แจงต่อศาลรัฐธรรมนูญว่า หลักการของพระราชกำหนดบรรษัทบริหารสินทรัพย์ไทย พ.ศ. ๒๕๕๔ สืบเนื่องมาจากภาวะเศรษฐกิจที่ผ่านมา ส่งผลให้ลูกหนี้ไม่มีความสามารถชำระหนี้ที่มีกับสถาบันการเงินได้ ทำให้สถาบันการเงินต้องประสบกับปัญหาหนี้ที่ไม่ก่อให้เกิดรายได้เป็นจำนวนมาก ส่งผลกระทบต่อฐานะการดำเนินงานของสถาบันการเงิน เนื่องจากสถาบันการเงินมีภาระที่จะต้องกันเงินสำรองสำหรับหนี้ที่ไม่ก่อให้เกิดรายได้เหล่านั้น ดังนั้นเพื่อแก้ไขปัญหาดังกล่าว รัฐบาลจึงได้มีนโยบายที่จะจัดตั้งหน่วยงานกลางขึ้น เพื่อทำหน้าที่แก้ไขปัญหาการค้างชำระหนี้ของลูกหนี้ที่มีต่อสถาบันการเงินของรัฐและเอกชนให้เป็นไปอย่างรวดเร็ว ซึ่งจะช่วยให้สถาบันการเงินไม่ต้องมีภาระ

ต่อกรกันสำรอง และทำให้สถาบันการเงินมีความสามารถในการปล่อยสินเชื่อได้มากขึ้น นอกจากนี้ ทำให้ลูกหนี้สามารถปลดภาระหนี้ที่มีอยู่ได้รวดเร็วยิ่งขึ้นและสามารถเริ่มต้นใหม่ในกิจการของตนต่อไปได้ อันจะเป็นการเสริมสร้างเสถียรภาพต่อระบบสถาบันการเงินและระบบเศรษฐกิจโดยรวมต่อไป แม้ว่าการแก้ไขปัญหาหนี้ที่ไม่ก่อให้เกิดรายได้มีการดำเนินการอยู่แล้ว แต่ก็ยังมีความจำเป็นที่จะต้องมีการแก้ไขปัญหาดังกล่าวโดยเร็ว ซึ่งหากปราศจากอำนาจในการดำเนินการก็จะไม่ต่างจากวิธีการที่ได้ดำเนินการอยู่ในปัจจุบัน จำเป็นต้องมีกฎหมายที่ให้อำนาจพิเศษในการดำเนินการ และมีความเห็นในประเด็นตามคำร้อง ดังนี้

ข้อ ๑ ในประเด็นที่ว่า พระราชกำหนดดังกล่าวให้อำนาจแก่คณะกรรมการ บสท. เต็ดขาด ทำให้สิทธิของบุคคลในทรัพย์สินและเสรีภาพของบุคคลไม่ได้รับการคุ้มครองและไม่เป็นการสนับสนุนระบบเศรษฐกิจแบบเสรี โดยอาศัยกลไกตลาดกำกับดูแลให้มีการแข่งขันอย่างเป็นธรรม และในหมายเหตุท้ายพระราชกำหนดดังกล่าวระบุเหตุการณ์ออกพระราชกำหนดไม่เข้าองค์ประกอบของรัฐธรรมนุญ มาตรา ๒๕ มาตรา ๔๘ มาตรา ๕๐ และมาตรา ๘๗ ทำให้เห็นว่าไม่เป็นไปตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนุญนั้น เห็นว่าการตราพระราชกำหนดดังกล่าวกระทำโดยอาศัยอำนาจตามรัฐธรรมนุญ มาตรา ๒๑๘ ซึ่งตามบทบัญญัติดังกล่าว พระมหากษัตริย์ทรงไว้ซึ่งพระราชอำนาจในการตราพระราชกำหนดเพื่อประโยชน์ในอันที่จะรักษาความปลอดภัยของประเทศ ความปลอดภัยสาธารณะ ความมั่นคงในทางเศรษฐกิจของประเทศ หรือป้องปัดภัยพิบัติสาธารณะ และสามารถกระทำได้เมื่อคณะรัฐมนตรีเห็นว่าเป็นกรณีฉุกเฉินที่มีความจำเป็นรีบด่วนอันมิอาจจะหลีกเลี่ยงได้ เหตุแห่งการตราพระราชกำหนดจะกระทำได้หรือไม่จึงต้องเป็นไปตามบทบัญญัติมาตรา ๒๑๘ ซึ่งเหตุผลในการประกาศใช้พระราชกำหนดบรรษัทบริหารสินทรัพย์ไทย ฯ ก็เพื่อให้มีการจัดตั้งบรรษัทบริหารสินทรัพย์ไทย (บสท.) ทำหน้าที่แก้ไขปัญหาการค้างชำระหนี้ของลูกหนี้ของสถาบันการเงินของรัฐและเอกชนให้เป็นอย่างรวดเร็ว หากการจัดตั้งล่าช้า ความเสียหายทางเศรษฐกิจจะเพิ่มมากขึ้นจนอาจกระทบต่อความมั่นคงทางเศรษฐกิจของประเทศอย่างรุนแรง ดังนั้น การตราพระราชกำหนดบรรษัทบริหารสินทรัพย์ไทย ฯ ได้เป็นไปตามมาตรา ๒๑๘ ของรัฐธรรมนุญแล้ว

อนึ่ง บทบัญญัติต่างๆ ของพระราชกำหนดบรรษัทบริหารสินทรัพย์ไทย ฯ ได้ตราขึ้นตามความจำเป็นและความเหมาะสมของแต่ละเรื่อง เพื่อให้กฎหมายมีประสิทธิภาพและสำเร็จตามวัตถุประสงค์ สำหรับที่มีการกล่าวอ้างว่า พระราชกำหนดนี้ไม่เข้าองค์ประกอบตามมาตรา ๒๕ มาตรา ๔๘ มาตรา ๕๐ และมาตรา ๘๗ ของรัฐธรรมนุญนั้น เป็นการกล่าวอ้างโดยไม่ระบุนว่าเป็นบทบัญญัติส่วนใดที่ขัดหรือแย้งกับรัฐธรรมนุญ จึงไม่มีประเด็นที่จะพิจารณา

ข้อ ๒ ในประเด็นที่ว่า มาตรา ๕๘ วรรคสี่ แห่งพระราชกำหนดบรรษัทบริหารสินทรัพย์ไทย ฯ เป็นบทบัญญัติที่ขัดหรือแย้งกับรัฐธรรมนุญนั้น เห็นว่า หลักกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งที่กำหนดไว้ใน

มาตรา ๒๑ แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง เกี่ยวกับกระบวนการพิจารณาของศาลมีสองกรณี คือ ถ้ากฎหมายจะบัญญัติห้ามศาลทำการไต่สวนก็จะต้องบัญญัติไว้โดยชัดแจ้งเท่านั้น ส่วนกรณีที่กฎหมายบัญญัติให้ศาลมีคำสั่งได้โดยไม่ต้องทำการไต่สวน ย่อมหมายความว่าให้อำนาจศาลที่จะพิจารณาโดยไม่ต้องทำการไต่สวนได้ แต่ในกรณีดังกล่าวถ้าศาลเห็นว่าสมควรจะทำการไต่สวนศาลก็มีอำนาจทำการไต่สวนได้ (คำพิพากษาศาลฎีกาที่ ๖๕๕/๒๕๐๘ คำพิพากษาศาลฎีกาที่ ๑๑๕๔/๒๕๑๘ และคำพิพากษาศาลฎีกาที่ ๒๕๐๒/๒๕๓๘) ซึ่งบทบัญญัติมาตรา ๕๘ วรรคสี่ ได้ตราขึ้นโดยจุดมุ่งหมายอย่างหลัง

การที่มาตรา ๕๘ วรรคสี่ บัญญัติให้ บสท. ดำเนินการยื่นคำร้องต่อศาลเพื่อสั่งพิทักษ์ทรัพย์เด็ดขาดของลูกหนี้หรือผู้ค้ำประกัน โดยไม่ต้องทำการไต่สวน และให้ศาลและเจ้าพนักงานพิทักษ์ทรัพย์ดำเนินการตามกฎหมายว่าด้วยล้มละลายต่อไปโดยเร็ว นั้น เพราะว่าหนี้สินที่โอนมาเป็นสินทรัพย์ด้วยคุณภาพที่ลูกหนี้ไม่สามารถชำระหนี้ได้แล้ว ซึ่งส่วนใหญ่เป็นกรณีที่ลูกหนี้อยู่ในสถานะที่มีสินทรัพย์ไม่พอกับหนี้สิน หรือมีแนวโน้มเป็นบุคคลที่มีหนี้สินล้นพ้นตัวอย่างชัดเจน ในการโอนสินทรัพย์มาให้ บสท. นั้น บสท. จะพิจารณาสภาพของสินทรัพย์แต่ละรายโดยละเอียด สินทรัพย์รายใดจำเป็นต้องปรับโครงสร้างหนี้ ย่อมแสดงสภาพอยู่ในตัวว่า ถ้าไม่มีการปรับโครงสร้างหนี้ก็จะชำระหนี้ไม่ได้และจะล้มละลายในที่สุด โดยจำกัดอำนาจของ บสท. ให้แคบเพียงที่กฎหมายกำหนดเพียง ๒ กรณี คือ กรณีไม่ให้ความร่วมมือในการปรับโครงสร้างหนี้ และกรณียกย้ายถ่ายเททรัพย์สินแทนนั้นไม่สามารถใช้อำนาจกว้างขวางเป็นการทั่วไป มาตรา ๕๘ วรรคสี่ จึงบัญญัติให้อำนาจศาลสั่งพิทักษ์ทรัพย์เด็ดขาดโดยไม่ต้องทำการไต่สวนได้ เพื่อปกป้องสินทรัพย์และป้องกันไม่ให้เกิดการยกย้ายถ่ายเททรัพย์สินของลูกหนี้และผู้ค้ำประกัน ซึ่งการยกย้ายถ่ายเททรัพย์สินนี้ ก็เข้าข้อสันนิษฐานตามมาตรา ๘ แห่งพระราชบัญญัติล้มละลาย ฯ อันเป็นกฎหมายทั่วไปที่ใช้บังคับกับทุกคน ซึ่งศาลก็สั่งพิทักษ์ทรัพย์เด็ดขาดได้อยู่แล้ว นอกจากนั้นในการพิจารณาหากศาลเห็นว่า ยังได้ความไม่ชัดเจนเพียงพอ ศาลก็มีอำนาจทำการไต่สวนหรือให้คู่กรณีคัดค้านก็ได้ และจะสั่งพิทักษ์ทรัพย์เด็ดขาดหรือไม่ก็เป็นไปตามดุลยพินิจของศาล ส่วนการดำเนินการของศาลต่อไปหลังจากที่สั่งพิทักษ์ทรัพย์เด็ดขาดนั้น จะเป็นไปตามขั้นตอนปกติของกฎหมายว่าด้วยล้มละลาย โดยศาลจะพิจารณาว่าลูกหนี้มีหนี้สินล้นพ้นตัวหรือไม่ และสั่งพิทักษ์ทรัพย์เด็ดขาด จัดประชุมเจ้าหนี้ดำเนินการประนอมหนี้ และดำเนินการต่างๆ ตามกฎหมายว่าด้วยล้มละลาย

ฉะนั้น บทบัญญัติมาตรา ๕๘ วรรคสี่ จึงมิได้เป็นบทบังคับศาลให้ต้องสั่งพิทักษ์ทรัพย์เด็ดขาด โดยไม่ต้องทำการไต่สวน บสท. ไม่ได้ใช้อำนาจแทนศาล แต่เป็นเรื่องที่ให้ บสท. ยื่นคำร้องต่อศาลเพื่อดำเนินการพิจารณา แล้วมีคำสั่งพิทักษ์ทรัพย์เด็ดขาดเองตามที่ศาลเห็นว่าถูกต้องสมควรและ

เป็นบทบัญญัติของกฎหมายที่ใช้บังคับกับสินทรัพย์ด้วยคุณภาพของลูกหนี้ทุกรายที่ บสท. รับโอนมา ตามพระราชกำหนดบรรษัทบริหารสินทรัพย์ไทย ฯ มิได้ใช้กับคดีใดคดีหนึ่งโดยเฉพาะ จึงไม่ขัดต่อบทบัญญัติมาตรา ๒๓๕ ของรัฐธรรมนูญ

ข้อ ๓ ในประเด็นที่ว่า มาตรา ๗๒ (๒) แห่งพระราชกำหนดบรรษัทบริหารสินทรัพย์ไทย ฯ เป็นบทบัญญัติที่ขัดหรือแย้งกับรัฐธรรมนูญนั้น เห็นว่า ตามบทบัญญัติมาตรา ๗๒ เมื่อ บสท. เข้าไปตรวจสอบสินทรัพย์ด้วยคุณภาพแล้วลูกหนี้มีสินทรัพย์ไม่พอกับหนี้สินจนไม่สามารถดำเนินการกิจการต่อไปได้ กรณีจำเป็นต้องมีการปรับโครงสร้างกิจการด้วย มิใช่ปรับโครงสร้างหนี้แต่อย่างเดียว ดังนั้น ถ้าไม่มีการปรับโครงสร้างกิจการ ย่อมเป็นที่ชัดเจนว่าจะนำไปสู่การล้มละลายในที่สุด มาตรา ๗๒ นี้ จึงบัญญัติว่า ถ้าลูกหนี้เห็นชอบกับการปรับโครงสร้างกิจการแล้ว บสท. ก็ดำเนินการปรับโครงสร้างกิจการต่อไป แต่ถ้าลูกหนี้ไม่เห็นชอบด้วยการปรับโครงสร้างกิจการ ซึ่งจะทำให้กระบวนการยึดเชื้อและไม่เป็นผลดีต่อลูกหนี้ ก็ให้ บสท. ยื่นคำร้องต่อศาลเพื่อดำเนินการตามกฎหมายว่าด้วยล้มละลายต่อไป ซึ่งเห็นได้ว่ามาตรา ๗๒ นี้ บัญญัติเพื่อประโยชน์ของลูกหนี้อย่างยิ่ง

มาตรา ๗๒ (๒) กำหนดให้ บสท. ยื่นคำร้องต่อศาลเพื่อให้ศาลสั่งให้ลูกหนี้และผู้ค้ำประกันล้มละลาย และให้ศาลสั่งพิทักษ์ทรัพย์ของลูกหนี้และผู้ค้ำประกันเด็ดขาดทันทีโดยไม่ต้องทำการไต่สวนก็เพื่อให้มีการดำเนินคดีกับลูกหนี้เป็นคดีล้มละลายต่อไป ประกอบกับกว่าที่ บสท. จะยื่นคำร้องต่อศาลเพื่อสั่งให้ลูกหนี้และผู้ค้ำประกันล้มละลายได้ต้องผ่านขั้นตอนการตรวจสอบมา ๓ ระดับ คือ ผู้บริหารหรือกำกับดูแลแผน คณะกรรมการบริหาร และคณะกรรมการ บสท. เมื่อจะร้องขอต่อศาลก็ต้องเสนอพยานหลักฐานและเหตุผลของผู้บริหารทั้ง ๓ ระดับ ให้ศาลพิจารณาด้วยอยู่แล้ว การไต่สวนจึงอาจไม่มีความจำเป็น และเมื่อศาลสั่งพิทักษ์ทรัพย์ลูกหนี้และผู้ค้ำประกันเด็ดขาดแล้ว ขั้นตอนที่จะดำเนินการต่อไป จึงย่อมเป็นไปตามกฎหมายว่าด้วยล้มละลาย โดยเริ่มต้นให้ศาลสั่งพิทักษ์ทรัพย์เด็ดขาดโดยไม่ต้องทำการไต่สวนก็ได้เพื่อรักษาทรัพย์สินต่างๆ ได้ แต่ศาลก็ยังมิอำนาจทำการไต่สวนได้ถ้าเห็นสมควรดังเหตุผลที่ได้กล่าวมาแล้วในข้อ ๒ เมื่อศาลสั่งพิทักษ์ทรัพย์เด็ดขาดแล้ว กระบวนการขั้นตอนต่อไป จะเป็นไปตามกฎหมายว่าด้วยล้มละลาย ซึ่งอาจนำไปสู่การระงับหนี้การยกเลิกคำสั่งพิทักษ์ทรัพย์เด็ดขาดหรือการสั่งให้ลูกหนี้เป็นบุคคลล้มละลายก็ได้ มาตรา ๗๒ (๒) นี้จึงมิใช่บทบังคับศาลให้สั่งลูกหนี้และผู้ค้ำประกันล้มละลายทันที แต่เป็นบทบัญญัติให้อำนาจศาลใช้ดุลยพินิจดำเนินการต่อไปตามกฎหมายว่าด้วยล้มละลาย และยังเป็นบทบัญญัติของกฎหมายที่ใช้บังคับกับสินทรัพย์ด้วยคุณภาพของลูกหนี้ทุกรายที่ บสท. รับโอนมาตามพระราชกำหนดบรรษัทบริหารสินทรัพย์ไทย ฯ มิได้ใช้กับคดีใดคดีหนึ่งโดยเฉพาะ ฉะนั้น มาตรา ๗๒ (๒) จึงไม่ขัดต่อบทบัญญัติมาตรา ๒๓๕ ของรัฐธรรมนูญ

ข้อ ๔ ในประเด็นที่ว่า มาตรา ๑๑ แห่งพระราชกำหนดบรรษัทบริหารสินทรัพย์ไทย ฯ เป็นบทบัญญัติที่ขัดหรือแย้งกับรัฐธรรมนูญนั้น เห็นว่า หลักการของพระราชกำหนดดังกล่าวคือการจัดการสินทรัพย์ด้วยคุณภาพที่เกิดขึ้นในระบบสถาบันการเงิน โดย บสท. เป็นผู้รับโอนสินทรัพย์ที่ไม่ก่อให้เกิดรายได้ของสถาบันการเงินมาดำเนินการแทน บสท. ในฐานะที่เป็นเจ้าหน้าที่ตามกฎหมายจึงมีสิทธิที่จะดำเนินการกับลูกหนี้เพื่อให้ได้รับชำระหนี้จากลูกหนี้ได้ดังเช่นเจ้าหน้าที่ทั่วไป มิได้เป็นการใช้อำนาจที่มีในลักษณะทางปกครอง ดังนั้น สาระสำคัญในการปฏิบัติหน้าที่ของ บสท. จึงเป็นเรื่องของการดำเนินการติดตามการชำระหนี้เอาจากลูกหนี้แทนสถาบันการเงิน ซึ่งเป็นเรื่องของคดีแพ่งและพาณิชย์ที่ศาลยุติธรรมเป็นศาลที่มีความเชี่ยวชาญโดยตรง ข้อพิพาทเกี่ยวกับการดำเนินการของ บสท. ซึ่งแม้ว่าจะอาจจะเป็นข้อพิพาทระหว่างหน่วยงานของรัฐกับเอกชนก็ตาม จึงควรที่จะให้ศาลยุติธรรมเป็นผู้พิจารณา มาตรา ๑๑ ของพระราชกำหนดบรรษัทบริหารสินทรัพย์ไทย ฯ บัญญัติไม่ให้นำกฎหมายว่าด้วยการจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครองมาใช้บังคับแก่การดำเนินการเกี่ยวกับการบริหารสินทรัพย์ด้วยคุณภาพของ บสท. ตามพระราชกำหนด ฯ และการออกระเบียบหรือข้อบังคับ คำสั่ง คำวินิจฉัย การอนุญาต และการกระทำอื่นใดของคณะกรรมการและคณะกรรมการบริหารอันเกี่ยวกับการบริหารสินทรัพย์ด้วยคุณภาพตามพระราชกำหนด ฯ บทบัญญัติดังกล่าวแม้จะเป็นบทบัญญัติที่จำกัดสิทธิของบุคคล แต่ก็บัญญัติไว้แคบมาก โดยห้ามฟ้องศาลปกครองเฉพาะการกระทำที่เกี่ยวกับการบริหารและการออกคำสั่งเกี่ยวกับสินทรัพย์ด้วยคุณภาพเท่านั้น ซึ่งสินทรัพย์ด้วยคุณภาพตามกฎหมายนี้ ได้แก่ สินทรัพย์ที่มีลักษณะเป็นสินทรัพย์ไม่มีราคาหรือเรียกคืนไม่ได้ ตามประกาศของธนาคารแห่งประเทศไทยเท่านั้น ไม่กระทบกระเทือนถึงทรัพย์สินของบุคคลทั่วไป การจำกัดสิทธิดังกล่าวย่อมมีผลเป็นเพียงการจำกัดว่า ศาลปกครองไม่มีอำนาจพิจารณาเท่านั้น และเป็นกรณีที่มีความจำเป็นเพื่อการแก้ปัญหาเศรษฐกิจของประเทศโดยไม่กระทบกระเทือนถึงสาระสำคัญของสิทธิเสรีภาพของบุคคลทั่วไป ซึ่งมาตรา ๒๕ แห่งรัฐธรรมนูญอนุญาตให้ทำได้ ประกอบกับตามมาตรา ๒๗๖ แห่งรัฐธรรมนูญ อันเป็นบทบัญญัติกำหนดเขตอำนาจของศาลปกครองนั้น คดีที่เป็นข้อพิพาทระหว่างฝ่ายปกครองกับเอกชนที่จะอยู่ในอำนาจพิจารณาของศาลปกครองย่อมเป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติ และเมื่อมาตรา ๑๑ ดังกล่าวบัญญัติไว้เช่นนั้นแล้ว ข้อพิพาทในลักษณะดังกล่าวจะอยู่ในอำนาจของศาลยุติธรรมตามบทบัญญัติมาตรา ๒๗๑ ของรัฐธรรมนูญซึ่งบัญญัติให้ศาลยุติธรรมมีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีทั้งปวง เว้นแต่คดีที่รัฐธรรมนูญหรือกฎหมายบัญญัติให้อยู่ในอำนาจของศาลอื่น ดังนั้น มาตรา ๑๑ แห่งพระราชกำหนดบรรษัทบริหารสินทรัพย์ไทย ฯ จึงมิได้ขัดหรือแย้งกับรัฐธรรมนูญ แต่อย่างไร



พิเคราะห์แล้ว นายสัก กอแสงเรือง สมาชิกวุฒิสภาและคณะรวม ๑๑๖ คน ยื่นหนังสือต่อผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา ขอให้พิจารณาดำเนินตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๕๘ เพราะพระราชกำหนดบรรษัทบริหารสินทรัพย์ไทย พ.ศ. ๒๕๕๔ มีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาพิจารณาแล้วเห็นว่าพระราชกำหนดบรรษัทบริหารสินทรัพย์ไทย ๗ มาตรา ๑๑ มาตรา ๕๘ วรรคสี่ และมาตรา ๗๒ (๒) มีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญเพราะขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๗๖ และมาตรา ๒๓๕ ตามลำดับ จึงเสนอเรื่องให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๕๘

ประเด็นที่ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาขอให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยมี ๒ ประเด็น คือ

๑. พระราชกำหนดบรรษัทบริหารสินทรัพย์ไทย พ.ศ. ๒๕๕๔ มาตรา ๑๑ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๗๖ หรือไม่ และ

๒. พระราชกำหนดบรรษัทบริหารสินทรัพย์ไทย พ.ศ. ๒๕๕๔ มาตรา ๕๘ วรรคสี่ และมาตรา ๗๒ (๒) ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๓๕ หรือไม่

ประเด็นที่หนึ่ง พระราชกำหนดบรรษัทบริหารสินทรัพย์ไทย ๗ มาตรา ๑๑ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๗๖ หรือไม่นั้น

รัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๗๖ บัญญัติว่า “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 และจะมีศาลปกครองชั้นอุทธรณ์ด้วย ก็ได้”

และพระราชกำหนดบรรษัทบริหารสินทรัพย์ไทย พ.ศ. ๒๕๕๔ มาตรา ๑๑ บัญญัติว่า “ไม่ให้นำกฎหมายว่าด้วยการจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครองมาใช้บังคับแก่การดำเนินการเกี่ยวกับการบริหารสินทรัพย์โดยคุณภาพของ บสท. ตามพระราชกำหนดนี้ และการออกกระเปียบหรือข้อบังคับ คำสั่ง คำวินิจฉัย การอนุญาต และการกระทำอื่นใดของคณะกรรมการและคณะกรรมการบริหารอันเกี่ยวกับการบริหารสินทรัพย์โดยคุณภาพตามพระราชกำหนดนี้”

รัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๗๖ มีเจตนารมณ์เพื่อแบ่งแยกเขตอำนาจของศาลปกครองออกจากศาลยุติธรรมโดยกำหนดว่า คดีประเภทใดบ้างที่อยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครองแต่พระราชกำหนดบรรษัทบริหารสินทรัพย์ไทย พ.ศ. ๒๕๕๔ มาตรา ๑๑ กลับบัญญัติว่าไม่ให้นำกฎหมายว่าด้วยการจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครองซึ่งออกตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๗๖ มาใช้บังคับแก่การดำเนินการเกี่ยวกับการบริหารสินทรัพย์ด้วยคุณภาพของ บสท. รวมทั้งการออกระเบียบหรือข้อบังคับ คำสั่ง คำวินิจฉัย การอนุญาตและการกระทำอื่นใดของคณะกรรมการและคณะกรรมการบริหารของ บสท. จึงเป็นการบัญญัติไม่ให้ บสท. อยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครอง ซึ่งหมายความว่า การออกระเบียบหรือข้อบังคับ คำสั่ง คำวินิจฉัย การอนุญาต และการกระทำอื่นใดของคณะกรรมการและคณะกรรมการบริหารอันเกี่ยวกับการบริหารสินทรัพย์ด้วยคุณภาพตามพระราชกำหนดนี้ หากมีปัญหาหรือมีข้อพิพาทอันเป็นคดีที่จะต้องให้ศาลปกครองพิจารณาพิพากษตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๗๖ แล้ว ก็ห้ามไม่ให้ศาลปกครองมีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีเหล่านี้ ซึ่งตามมาตรา ๒๗๖ ได้บัญญัติให้ศาลปกครองมีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีที่เป็นข้อพิพาทระหว่างหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐที่อยู่ในบังคับบัญชาหรือในกำกับดูแลของรัฐบาลกับเอกชน ซึ่งเป็นข้อพิพาทอันเนื่องมาจากการกระทำหรือการละเว้นการกระทำที่เจ้าหน้าที่ของรัฐต้องปฏิบัติหน้าที่ตามกฎหมาย และเมื่อได้พิจารณาพระราชกำหนดบรรษัทบริหารสินทรัพย์ไทย พ.ศ. ๒๕๕๔ ดังกล่าวแล้ว จะเห็นได้ว่า บสท. เป็นหน่วยงานของรัฐที่อยู่ในกำกับดูแลของรัฐบาล จึงต้องอยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครองตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๗๖ และรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๗๑ บัญญัติว่า “ศาลยุติธรรมมีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีทั้งปวงเว้นแต่คดีที่รัฐธรรมนูญนี้หรือกฎหมายบัญญัติให้อยู่ในอำนาจของศาลอื่น” ซึ่งหมายความว่าถ้ารัฐธรรมนูญหรือกฎหมายบัญญัติให้คดีประเภทใดอยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลอื่นแล้ว ศาลยุติธรรมก็ไม่มีอำนาจพิจารณาวินิจฉัยคดีเหล่านั้นและรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๗๖ ก็บัญญัติว่ามีคดีประเภทใดบ้างที่อยู่ในอำนาจของศาลปกครอง เมื่อคดีเหล่านี้อยู่ในอำนาจของศาลปกครองตามมาตรา ๒๗๖ ต้องดำเนินคดีที่ศาลปกครองจะดำเนินคดีที่ศาลยุติธรรมไม่ได้แล้ว แต่พระราชกำหนด ฯ ฉบับนี้กลับไม่ให้ศาลปกครองมีอำนาจพิจารณาคดีเกี่ยวกับการดำเนินการของ บสท. และไม่ได้กำหนดให้ศาลใดเป็นผู้มีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีของ บสท. ได้ ดังนั้น ในกรณีเมื่อเกิดข้อพิพาทระหว่าง บสท. กับเอกชนหรือหน่วยงานของรัฐอื่นและเป็นคดี ซึ่งอยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครองตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๗๖ ก็จะทำให้ไม่สามารถฟ้องหรือดำเนินคดีกับ บสท. ต่อศาลปกครองและพระราชกำหนดดังกล่าว มิได้บัญญัติให้คดีเหล่านี้อยู่ในอำนาจของศาลยุติธรรม

ศาลยุติธรรมก็ไม่สามารถพิจารณาพิพากษาคดีเหล่านี้ได้เท่ากับว่าไม่มีศาลใดมีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีของ บสท. ได้เลย ฉะนั้นจึงเห็นได้ว่า มาตรา ๑๑ แห่งพระราชกำหนดดังกล่าวขัดหรือแย้งกับรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๗๖

เนื่องจากพระราชกำหนดเป็นกฎหมายที่มีศักดิ์ต่ำกว่ารัฐธรรมนูญเพราะรัฐธรรมนูญเป็นกฎหมายสูงสุดของประเทศ ประกอบกับรัฐธรรมนูญ มาตรา ๖ บัญญัติให้บทบัญญัติของกฎหมายขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ บทบัญญัตินั้นเป็นอันใช้บังคับมิได้ ดังนั้นพระราชกำหนดบรรษัทบริหารสินทรัพย์ไทย ฯ มาตรา ๑๑ จึงใช้บังคับไม่ได้ มาตราดังกล่าวจึงไม่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญ

ประเด็นที่สอง มาตรา ๕๘ วรรคสี่ และมาตรา ๗๒ (๒) ของพระราชกำหนดบรรษัทบริหารสินทรัพย์ไทย ฯ ขัดหรือแย้งกับรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๓๕ หรือไม่นั้น

รัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๓๕ บัญญัติว่า “การบัญญัติกฎหมายให้มีผลเป็นการเปลี่ยนแปลงหรือแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายว่าด้วยธรรมนูญศาลหรือวิธีพิจารณาเพื่อใช้แก่คดีใดคดีหนึ่งโดยเฉพาะ จะกระทำมิได้”

และพระราชกำหนดบรรษัทบริหารสินทรัพย์ไทย พ.ศ. ๒๕๕๔ มาตรา ๕๘ วรรคสี่ บัญญัติว่า “ถ้าลูกหนี้หรือผู้ค้ำประกันไม่ให้ความร่วมมือกับ บสท. ในการปรับโครงสร้างหนี้ตามที่ บสท. สั่ง โดยที่ตนอยู่ในฐานะที่จะดำเนินการได้ หรือยกย้ายถ่ายเทหรือปิดบังซ่อนเร้นทรัพย์สินของตน ให้ บสท. ดำเนินการยื่นคำร้องต่อศาลเพื่อสั่งพิทักษ์ทรัพย์เด็ดขาดของลูกหนี้หรือผู้ค้ำประกัน แล้วแต่กรณี โดยไม่ต้องดำเนินการไต่สวน และให้ศาลและเจ้าพนักงานพิทักษ์ทรัพย์ดำเนินการตามกฎหมายว่าด้วยล้มละลายต่อไปโดยเร็ว”

มาตรา ๗๒ บัญญัติว่า “.....

(๑) .....

(๒) ในกรณีที่ลูกหนี้ไม่เห็นชอบด้วยตาม (๑) ให้ บสท. ยื่นคำร้องต่อศาลเพื่อให้ศาลสั่งให้ลูกหนี้และผู้ค้ำประกันล้มละลาย และให้ศาลสั่งพิทักษ์ทรัพย์ของลูกหนี้และผู้ค้ำประกันเด็ดขาดทันที โดยไม่ต้องดำเนินการไต่สวน”

พิจารณาแล้วเห็นว่า การปกครองด้วยระบอบประชาธิปไตยนั้นได้แบ่งแยกอำนาจในการปกครองเป็น ๓ อำนาจออกจากกันโดยชัดเจน คือ อำนาจนิติบัญญัติ อำนาจบริหาร และอำนาจตุลาการ อำนาจนิติบัญญัติคืออำนาจในการออกกฎหมายมาใช้บังคับกับประชาชนได้แก่รัฐสภา อำนาจบริหารคืออำนาจในการบริหารประเทศได้แก่รัฐบาล ส่วนอำนาจตุลาการนั้นคือผู้มีหน้าที่วินิจฉัยชี้ขาดหรือพิพากษาให้เป็นไปตามกฎหมายที่ออกโดยอำนาจนิติบัญญัติได้แก่ ศาล ดังนั้น การที่จะบังคับใช้กฎหมายใดๆ นั้น

ศาลมีหน้าที่วินิจฉัยหรือพิพากษาให้เป็นไปตามกฎหมายนั้นๆ เท่านั้นโดยไม่มีหน้าที่ที่จะพิจารณาว่ากฎหมายเหล่านั้นเหมาะสมหรือไม่ หรือเป็นกฎหมายลิดรอนหรือลดอำนาจหน้าที่ขององค์กรใดบ้างหากกฎหมายฉบับนั้นๆ ออกตามขั้นตอนของการออกกฎหมายอย่างถูกต้องออกโดยฝ่ายนิติบัญญัติ และไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญแล้ว กฎหมายดังกล่าวย่อมใช้บังคับได้ ดังนั้นในเรื่องนี้เมื่อปรากฏว่า พระราชกำหนดฯ ดังกล่าว ออกโดยถูกต้องตามขั้นตอนการออกกฎหมายทุกประการและออกโดยฝ่ายนิติบัญญัติเช่นนี้ ศาลจึงไม่มีอำนาจพิจารณาว่ากฎหมายดังกล่าวเหมาะสมหรือไม่และเป็นการลิดรอนหรือลดอำนาจขององค์กรใดที่มีอยู่แล้วหรือไม่ แม้ว่าตามพระราชกำหนดฯ มาตรา ๕๘ วรรคสี่ และมาตรา ๗๒ (๒) ได้บัญญัติให้ศาลล้มละลายมีคำสั่งพิทักษ์ทรัพย์ลูกหนี้และผู้ค้ำประกันเด็ดขาดทันทีโดยไม่ต้องดำเนินการใดที่สวน ซึ่งเป็นการเปลี่ยนแปลง แก้ไข เพิ่มเติมประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งฯ และพระราชบัญญัติล้มละลายฯ ก็ตาม พระราชกำหนดดังกล่าวย่อมมีผลใช้บังคับได้เว้นแต่จะขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ ดังนั้นจึงมีปัญหาที่ต้องวินิจฉัยเพียงว่า พระราชกำหนดบรรษัทบริหารสินทรัพย์ไทยฯ มาตรา ๕๘ วรรคสี่ และมาตรา ๗๒ (๒) ขัดหรือแย้งกับรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๓๕ หรือไม่ ซึ่งรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๓๕ บัญญัติห้ามมิให้ออกกฎหมาย ซึ่งมีผลเพื่อใช้แก่คดีใดคดีหนึ่งโดยเฉพาะ ดังนั้นแม้ว่าตามพระราชกำหนดดังกล่าวมาตรา ๕๘ วรรคสี่ และมาตรา ๗๒ (๒) จะกำหนดให้ศาลสั่งพิทักษ์ทรัพย์ลูกหนี้หรือผู้ค้ำประกันเด็ดขาดทันทีโดยไม่ต้องดำเนินการใดที่สวน ซึ่งเป็นการเปลี่ยนแปลง แก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายว่าด้วยธรรมนูญศาล หรือวิธีพิจารณาคดีล้มละลายก็ตาม แต่มิได้บัญญัติเพื่อใช้แก่คดีใดคดีหนึ่งโดยเฉพาะเท่านั้น เป็นการบัญญัติใช้กับประเภทคดีทุกคดีที่เข้าสู่ระบบการ “ฟื้นฟูกิจการ” การบริหารสินทรัพย์ที่ด้วยคุณภาพของ บสท. ดังนั้นพระราชกำหนดฯ มาตรา ๕๘ วรรคสี่ และมาตรา ๗๒ (๒) เป็นการบัญญัติใช้กับประเภทคดีมิใช่ใช้กับคดีใดคดีหนึ่งโดยเฉพาะจึงไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๓๕

ด้วยเหตุผลดังกล่าว จึงวินิจฉัยว่าพระราชกำหนดบรรษัทบริหารสินทรัพย์ไทย พ.ศ. ๒๕๔๔ มาตรา ๑๑ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๗๖ มาตรา ๑๑ ของพระราชกำหนดดังกล่าวจึงไม่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญ ส่วนพระราชกำหนดบรรษัทบริหารสินทรัพย์ไทย พ.ศ. ๒๕๔๔ มาตรา ๕๘ และมาตรา ๗๒ ไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๓๕ ดังนั้น มาตรา ๕๘ และมาตรา ๗๒ ของพระราชกำหนดดังกล่าวจึงไม่มีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ

นายสุวิทย์ ชีรพงษ์

ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ