

คำวินิจฉัยของ ศาสตราจารย์อนันต์ เกตุวงศ์ ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

ที่ ๓๓/๒๕๕๕

วันที่ ๑๑ ตุลาคม ๒๕๕๕

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

นายพิเชต สุนทรพิพิธ ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา มีหนังสือ เรื่อง ขอให้ศาลรัฐธรรมนูญ พิจารณาวินิจฉัย ลงวันที่ ๑๖ กรกฎาคม ๒๕๕๔ ตามคำร้องของนายศักดิ์ กอแสงเรือง และคณะสมาชิกวุฒิสภา รวม ๑๑๖ คน เรื่อง พระราชกำหนดบรรษัทบริหารสินทรัพย์ไทย พ.ศ. ๒๕๕๔ มีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ ลงวันที่ ๓ กรกฎาคม ๒๕๕๔ ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา (ผู้ร้อง) พิจารณาแล้วเห็นว่า กรณีดังกล่าวมีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ จึงอาศัยอำนาจตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๑๕๘ เสนอเรื่องพร้อมด้วยความเห็นต่อศาลรัฐธรรมนูญเพื่อพิจารณาวินิจฉัย ตามคำร้องสรุปความได้ว่า

๑. ในพระราชกำหนดดังกล่าวมีบทบัญญัติบางประการเกี่ยวกับการจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลซึ่งรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕ มาตรา ๔๘ มาตรา ๕๐ และมาตรา ๘๗ บัญญัติให้กระทำได้ โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย ผู้ร้องพิจารณาแล้วเห็นว่า กฎหมายให้อำนาจแก่คณะกรรมการบรรษัทบริหารสินทรัพย์ไทย (คณะกรรมการ บสท.) เด็ดขาด ทำให้สิทธิของบุคคลในทรัพย์สินและเสรีภาพของบุคคลไม่ได้รับความคุ้มครอง และไม่เป็นการสนับสนุนระบบเศรษฐกิจแบบเสรี โดยอาศัยกลไกตลาดกำกับดูแลให้มีการแข่งขันอย่างเป็นธรรม และในหมายเหตุท้ายพระราชกำหนดดังกล่าวที่ระบุเหตุผลการออกพระราชกำหนดไม่เข้าองค์ประกอบของรัฐธรรมนูญ ตามมาตรา ๒๕ มาตรา ๔๘ มาตรา ๕๐ และมาตรา ๘๗ ทำให้เห็นว่าไม่เป็นไปตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ

๒. พระราชกำหนดดังกล่าวมีบทบัญญัติที่ขัดแย้งต่อรัฐธรรมนูญคือ มาตรา ๑๑ ขัดกับรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๗๖ เพราะเป็นการบัญญัติไม่ให้บรรษัทบริหารสินทรัพย์ไทย (บสท.) อยู่ในอำนาจของศาลปกครอง ทั้งๆ ที่รัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๗๖ ได้บัญญัติให้ศาลปกครองมีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีที่เป็นข้อพิพาทระหว่างหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐที่อยู่ในบังคับบัญชาหรือในกำกับดูแลของรัฐบาลกับเอกชน และเนื่องจากกฎหมายว่าด้วยการจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครองได้ออกตามเจตนารมณ์

ของรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๗๖ ที่ได้บัญญัติให้จัดตั้งศาลปกครองขึ้น เพื่อให้มีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีทางกฎหมายปกครองระหว่างเอกชนกับหน่วยงานของรัฐ หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ หรือระหว่างหน่วยงานของรัฐ หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐด้วยกัน เมื่อพระราชกำหนดดังกล่าวบัญญัติให้ บสท. เป็นหน่วยงานของรัฐที่อยู่ในกำกับดูแลของรัฐบาล จึงควรจะต้องอยู่ในอำนาจของศาลปกครองตาม รัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๗๖ การที่มาตรา ๑๑ แห่งพระราชกำหนดดังกล่าวบัญญัติไม่ให้นำกฎหมายว่าด้วยการจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครองมาใช้บังคับกับการดำเนินการของ บสท. จึงเป็นการบัญญัติที่ไม่ให้ บสท. อยู่ในอำนาจของศาลปกครองตามมาตรา ๒๗๖ อันเป็นการขัดกับเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๗๖ และเมื่อมีกรณีพิพาทระหว่าง บสท. กับเอกชนหรือหน่วยงานของรัฐอื่นขึ้นก็จะทำให้ไม่สามารถฟ้องหรือดำเนินคดีกับ บสท. ต่อศาลปกครองหรือศาลยุติธรรมได้ เพราะรัฐธรรมนูญได้บัญญัติให้อยู่ในอำนาจของศาลปกครองแล้ว จึงไม่อยู่ในอำนาจของศาลยุติธรรม ดังนั้น มาตรา ๑๑ แห่งพระราชกำหนดดังกล่าวจึงขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๗๖

๓. มาตรา ๕๘ วรรคสี่ แห่งพระราชกำหนดบรรษัทบริหารสินทรัพย์ไทย ฯ บัญญัติว่า “ถ้าลูกหนี้หรือผู้ค้ำประกันไม่ให้ความร่วมมือกับ บสท. ในการปรับโครงสร้างหนี้ตามที่ บสท. สั่ง โดยที่ตนอยู่ในฐานะที่จะดำเนินการได้ หรือยกย้ายถ่ายเทหรือปิดบังซ่อนเร้นทรัพย์สินของตน ให้ บสท. ดำเนินการยื่นคำร้องต่อศาลเพื่อสั่งพิทักษ์ทรัพย์เด็ดขาดของลูกหนี้หรือผู้ค้ำประกัน แล้วแต่กรณี โดยไม่ต้องดำเนินการไต่สวน...” และตามมาตรา ๗๒ (๒) ที่บัญญัติว่า “ในกรณีที่ลูกหนี้ไม่เห็นชอบด้วยตาม (๑) ให้ บสท. ยื่นคำร้องต่อศาลเพื่อให้ศาลสั่งให้ลูกหนี้และผู้ค้ำประกันล้มละลาย และให้ศาลสั่งพิทักษ์ทรัพย์ของลูกหนี้และผู้ค้ำประกันเด็ดขาดทันที โดยไม่ต้องดำเนินการไต่สวน” นั้น เป็นผลให้มีการเปลี่ยนแปลงแก้ไขเพิ่มเติมวิธีพิจารณาคดีล้มละลายเพื่อใช้แก่คดีใดคดีหนึ่งโดยเฉพาะ อันเป็นการขัดหรือแย้งกับรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๓๕ ที่บัญญัติว่า “การบัญญัติกฎหมายให้มีผลเป็นการเปลี่ยนแปลงหรือแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายว่าด้วยธรรมนูญศาลหรือวิธีพิจารณาเพื่อใช้แก่คดีใดคดีหนึ่งโดยเฉพาะ จะกระทำมิได้” เนื่องจากตามพระราชบัญญัติล้มละลาย พุทธศักราช ๒๕๔๓ มาตรา ๑๔ ได้บัญญัติไว้ว่า ก่อนที่ศาลจะมีคำสั่งพิทักษ์ทรัพย์ลูกหนี้เด็ดขาด ศาลต้องพิจารณาเอาความจริงตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา ๕ หรือมาตรา ๑๐ ถ้าศาลพิจารณาได้ความจริง ให้ศาลมีคำสั่งพิทักษ์ทรัพย์ของลูกหนี้เด็ดขาด แต่ถ้าไม่ได้ความจริงหรือลูกหนี้นำสืบได้ว่าอาจชำระหนี้ได้ทั้งหมด หรือมีเหตุอื่นที่ไม่ควรให้ลูกหนี้ล้มละลาย ให้ศาลยกฟ้อง ดังนั้น การที่พระราชกำหนดบรรษัทบริหารสินทรัพย์ไทย ฯ บัญญัติให้ บสท. ยื่นคำร้องต่อศาลเพื่อให้ศาลสั่งพิทักษ์ทรัพย์ของลูกหนี้และผู้ค้ำประกันโดยไม่ต้องมี

การได้สวนก่อนนั้น เป็นการบัญญัติเปลี่ยนแปลงที่ไม่ให้ศาลต้องมีการได้สวนพิจารณาเอาความจริงก่อนที่จะมีคำสั่งพิทักษ์ทรัพย์เด็ดขาดของลูกหนี้หรือผู้ค้ำประกัน จึงเป็นการให้อำนาจ บสท. พิจารณาวินิจฉัยแทนศาลว่า ลูกหนี้และผู้ค้ำประกันต้องถูกพิทักษ์ทรัพย์เด็ดขาดหรือไม่แทนศาลได้ จึงเห็นได้ว่า บทบัญญัติมาตรา ๕๘ วรรคสี่ และมาตรา ๗๒ (๒) แห่งพระราชกำหนดบรรษัทบริหารสินทรัพย์ไทย ฯ เป็นบทบัญญัติที่มีผลเป็นการเปลี่ยนแปลงหรือเพิ่มเติมวิธีพิจารณาคดีล้มละลายเพื่อใช้แก่คดีที่อยู่ในอำนาจของ บสท. โดยเฉพาะ จึงเป็นการขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๓๕

ผู้ร้องเห็นว่า มาตรา ๑๑ มาตรา ๕๘ วรรคสี่ และมาตรา ๗๒ (๒) แห่งพระราชกำหนดบรรษัทบริหารสินทรัพย์ไทย ฯ มีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๗๖ และมาตรา ๒๓๕ จึงเสนอเรื่องพร้อมความเห็นต่อศาลรัฐธรรมนูญเพื่อพิจารณาวินิจฉัยให้เป็นบรรทัดฐานต่อไป

ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาแล้วมีมติให้รับเรื่องไว้พิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๕๘ โดยมีประเด็นที่จะต้องวินิจฉัยตามคำร้องของผู้ร้องสองประเด็นคือ

๑. มาตรา ๑๑ แห่งพระราชกำหนดบรรษัทบริหารสินทรัพย์ไทย ฯ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๗๖ หรือไม่

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

พิจารณาแล้วเห็นว่า ประเด็นแรก มาตรา ๑๑ แห่งพระราชกำหนดดังกล่าวบัญญัติว่า “ไม่ให้นำกฎหมายว่าด้วยการจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครองมาใช้บังคับแก่การดำเนินการเกี่ยวกับการบริหารสินทรัพย์ด้อยคุณภาพของ บสท. ตามพระราชกำหนดนี้...” โดยที่มาตรา ๕ แห่งพระราชกำหนดนี้บัญญัติให้จัดตั้งบริษัทขึ้นเรียกว่า บรรษัทบริหารสินทรัพย์ไทย เรียกโดยย่อว่า บสท. ซึ่งเป็นนิติบุคคล มีฐานะเป็นหน่วยงานของรัฐ มีอำนาจกระทำการต่าง ๆ ตามมาตรา ๘ การกระทำต่าง ๆ ของ บสท. จึงเป็นการกระทำทางปกครองที่อยู่ในอำนาจของศาลปกครองตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๗๖ ซึ่งบัญญัติให้ศาลปกครองมีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีที่เป็นข้อพิพาทระหว่างหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐที่อยู่ในบังคับบัญชาหรือในกำกับดูแลของรัฐบาลกับเอกชน หรือระหว่างหน่วยงานดังกล่าว หรือเจ้าหน้าที่ของหน่วยงานดังกล่าวด้วยกัน ซึ่งเป็นข้อพิพาทอันเนื่องมาจากการกระทำหรือการละเว้นการกระทำที่หน่วยงานหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐนั้นต้องปฏิบัติตามกฎหมาย หรือต้องรับผิดชอบในการปฏิบัติหน้าที่ตามกฎหมาย “ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ” การที่รัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๗๖

บัญญัติให้มีคำว่า “ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ” ไว้ นั้น เป็นการเปิดโอกาสให้กฎหมายอื่นในระดับเดียวกันกับกฎหมายว่าด้วยการจัดตั้งศาลปกครอง ฯ สามารถบัญญัติให้คดีปกครองอยู่ในอำนาจของศาลอื่นได้ ซึ่งต่างกับบทบัญญัติมาตราอื่นของรัฐธรรมนูญที่กำหนดแบบไม่เปิดโอกาสเพราะไม่มีคำว่า “ตามที่กฎหมายบัญญัติ” ดังนั้นกฎหมายใดๆ จึงอาจบัญญัติเกี่ยวกับการให้อำนาจ หรือ จำกัดอำนาจศาลปกครองในเรื่องใดๆ ก็ได้ เช่น มาตรา ๕ วรรคสอง (๓) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ บัญญัติว่า คดีที่อยู่ในอำนาจของศาลชำนาญพิเศษไม่อยู่ในอำนาจของศาลปกครอง เช่น ศาลแรงงาน ศาลภาษีอากร เป็นต้น บทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๓๖ จึงเป็นการกำหนดหลักทั่วไปของอำนาจหน้าที่ของศาลปกครองเท่านั้น ส่วนรายละเอียดนั้นรัฐธรรมนูญให้เป็นอำนาจหน้าที่ของกฎหมายที่จะออกมาภายหลัง ตามเหตุผลและความจำเป็นของสังคมและสภาพแวดล้อมที่เปลี่ยนแปลงไป ตามที่ได้กล่าวไว้ในหมายเหตุของพระราชกำหนดบรรษัทบริหารสินทรัพย์ไทย ฯ แล้ว

โดยที่พระราชกำหนดบรรษัทบริหารสินทรัพย์ไทย ฯ บัญญัติให้ บสท. เป็นผู้รับโอนสินทรัพย์ที่ไม่ก่อให้เกิดรายได้ของสถาบันการเงินมาดำเนินการแทน ดังนั้น บสท. จึงเป็นเจ้าหนี้ตามกฎหมายและมีสิทธิดำเนินการกับลูกหนี้เพื่อให้ได้รับการชำระหนี้จากลูกหนี้เหมือนเจ้าหนี้ทั่วไป การกระทำดังกล่าวของ บสท. มิได้เป็นการใช้อำนาจที่มีลักษณะทางปกครอง แต่เป็นเรื่องของคดีแพ่ง หากจะคิดว่ามาตรา ๑๑ มีลักษณะเป็นการจำกัดสิทธิของบุคคล แต่ก็คงเป็นการจำกัดอยู่ในวงแคบเฉพาะลูกหนี้ที่มีสินทรัพย์ด้อยคุณภาพซึ่งไม่มีราคาหรือเรียกคืนไม่ได้ ตามประกาศของธนาคารแห่งประเทศไทยเท่านั้น ไม่กระทบถึงทรัพย์สินของบุคคลโดยทั่วไป และการจำกัดสิทธิดังกล่าวก็เป็นเพียงการจำกัดมิให้ศาลปกครองเป็นผู้มีอำนาจพิจารณาเท่านั้น ด้วยเหตุผลดังกล่าวจึงเห็นว่า มาตรา ๑๑ แห่งพระราชกำหนดดังกล่าวไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๓๖

ประเด็นที่สอง ซึ่งผู้ร้องเห็นว่า มาตรา ๕๘ วรรคสี่ และมาตรา ๗๒ วรรคสอง (๒) แห่งพระราชกำหนดบรรษัทบริหารสินทรัพย์ไทย ฯ มีเนื้อหาที่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๓๕ เพราะมีผลให้เป็นการเปลี่ยนแปลงหรือแก้ไขเพิ่มเติมวิธีพิจารณาคดีล้มละลายเพื่อใช้แก่คดีที่อยู่ในอำนาจของ บสท. โดยเฉพาะนั้น

ตามพระราชกำหนดบรรษัทบริหารสินทรัพย์ไทย ฯ มาตรา ๕๘ วรรคสี่ บัญญัติว่า “ถ้าลูกหนี้หรือผู้ค้ำประกันไม่ให้ความร่วมมือกับ บสท. ในการปรับโครงสร้างหนี้ตามที่ บสท. สั่ง โดยที่ตนอยู่ในฐานะที่จะดำเนินการได้ หรือยกย้ายถ่ายเทหรือปิดบังซ่อนเร้นทรัพย์สินของตน ให้ บสท. ดำเนินการยื่นคำร้องต่อศาลเพื่อสั่งพิทักษ์ทรัพย์เด็ดขาดของลูกหนี้หรือผู้ค้ำประกัน แล้วแต่กรณี โดยไม่ต้องดำเนินการไต่สวน และให้ศาลและเจ้าพนักงานพิทักษ์ทรัพย์ดำเนินการตามกฎหมายว่าด้วยล้มละลายต่อไปโดยเร็ว”

มาตรา ๗๒ วรรคสอง บัญญัติว่า “(๒) ในกรณีที่ลูกหนี้ไม่เห็นชอบด้วยตาม (๑) ให้ บสท. ยื่นคำร้องต่อศาลเพื่อให้ศาลสั่งให้ลูกหนี้และผู้ค้ำประกันล้มละลายและให้ศาลสั่งพิทักษ์ทรัพย์ของลูกหนี้และผู้ค้ำประกันเด็ดขาดทันทีโดยไม่ต้องดำเนินการไต่สวน”

บทบัญญัติของทั้งสองมาตราดังกล่าวบัญญัติในทำนองเดียวกันว่า “...ให้ศาลสั่งพิทักษ์ทรัพย์เด็ดขาดของลูกหนี้หรือผู้ค้ำประกัน แล้วแต่กรณี โดยไม่ต้องดำเนินการไต่สวน...” (ตามมาตรา ๕๘ วรรคสี่) และ “...ให้ศาลสั่งพิทักษ์ทรัพย์ของลูกหนี้และผู้ค้ำประกันเด็ดขาดทันทีโดยไม่ต้องดำเนินการไต่สวน” (ตามมาตรา ๗๒ วรรคสอง (๒)) ผู้ร้องเห็นว่าบทบัญญัตินี้เป็นการบัญญัติที่มีผลเป็นการเปลี่ยนแปลงหรือเพิ่มเติมวิธีพิจารณาคดีล้มละลาย เพราะเป็นการบัญญัติที่ไม่ให้ศาลต้องไต่สวนพิจารณาเอาความจริงก่อนที่จะมีคำสั่งพิทักษ์ทรัพย์เด็ดขาดของลูกหนี้หรือผู้ค้ำประกัน และเป็น การบัญญัติให้ บสท. ใช้อำนาจแทนศาลในการพิจารณาหาความจริงก่อนสั่งพิทักษ์ทรัพย์ ซึ่งเป็นอำนาจของศาลตามมาตรา ๑๔ แห่งพระราชบัญญัติล้มละลาย ฯ

มาตรา ๑๔ แห่งพระราชบัญญัติล้มละลาย ฯ บัญญัติว่า “ในการพิจารณาคดีล้มละลาย ตามคำฟ้องของเจ้าหนี้ นั้น ศาลต้องพิจารณาเอาความจริงตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา ๕ หรือมาตรา ๑๐ ถ้าศาลพิจารณาได้ความจริง ให้ศาลมีคำสั่งพิทักษ์ทรัพย์ของลูกหนี้เด็ดขาด แต่ถ้าไม่ได้ความจริงหรือ ลูกหนี้นำสืบได้ว่าอาจชำระหนี้ได้ทั้งหมดหรือมีเหตุอื่นที่ไม่ควรให้ลูกหนี้ล้มละลาย ให้ศาลยกฟ้อง” ผู้ร้องจึงมีความเห็นว่า มาตรา ๕๘ วรรคสี่ และมาตรา ๗๒ วรรคสอง (๒) ดังกล่าวขัดหรือแย้งต่อ รัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๓๕

พิเคราะห์แล้วเห็นว่า เหตุผลของการประกาศใช้พระราชกำหนดบรรษัทบริหารสินทรัพย์ไทย ฯ นี้ระบุว่า ประเทศไทยได้ประสบปัญหาวิกฤติทางเศรษฐกิจอย่างร้ายแรงในช่วงเวลาที่ผ่านมา ทำให้ ลูกหนี้ของสถาบันการเงินไม่สามารถชำระสินเชื่อที่ตนมีกับสถาบันการเงินได้ และสินเชื่อเหล่านี้ ได้กลายเป็นสินเชื่อที่ไม่ก่อให้เกิดรายได้แก่สถาบันการเงินเป็นจำนวนมาก หากปล่อยเวลาให้เนิ่นช้าต่อไป ฐานะของสถาบันการเงินที่เกี่ยวข้องจะเกิดปัญหาอย่างรุนแรงและกระทบต่อการฟื้นฟูเศรษฐกิจต่อไปได้ เป็นการสมควรที่จะเร่งแก้ปัญหาเพื่อรักษาความมั่นคงในทางเศรษฐกิจของประเทศ ด้วยการจัดตั้งบรรษัทบริหารสินทรัพย์แห่งชาติขึ้น เพื่อให้เป็นหน่วยงานของรัฐที่จะทำหน้าที่แก้ไข ปัญหาการค้างชำระหนี้ของลูกหนี้ของสถาบันการเงินของรัฐและเอกชนให้ไปอย่างรวดเร็ว โดยการรับโอนสินทรัพย์ที่จัดเป็นสินทรัพย์ด้อยคุณภาพมาจากสถาบันการเงินและบรรษัทบริหารสินทรัพย์ เพื่อนำมาบริหารจัดการตามวิธีการที่กำหนดขึ้นตามพระราชกำหนดดังกล่าวนี้

ในส่วนที่ ๒ ของพระราชกำหนดบรรษัทบริหารสินทรัพย์ไทย ฯ ตั้งแต่มาตรา ๕๕ ถึงมาตรา ๗๓ เป็นเรื่องการปรับโครงสร้างกิจการ โดยมีมาตรา ๖๓ บัญญัติว่า “เมื่อคณะกรรมการบริหารอนุมัติแผน หรือคณะกรรมการวินิจฉัยให้ความเห็นชอบแผนที่คณะกรรมการบริหารอนุมัติตามมาตรา ๖๒ แล้ว ให้ บสท. ยื่นคำร้องต่อศาลล้มละลายเพื่อพิจารณาแผนดังกล่าว

เมื่อศาลได้รับคำร้องแล้ว ให้ดำเนินการไต่สวนฝ่ายเดียวเป็นการด่วนเพื่อพิจารณาแผน และถ้าเห็นสมควรให้มีการดำเนินการตามแผน ให้ศาลมีคำสั่งอนุมัติแผนและให้ บสท. ลงโฆษณาคำสั่งนั้นในระบบเครือข่ายคอมพิวเตอร์และในหนังสือพิมพ์รายวันที่แพร่หลายอย่างน้อยหนึ่งฉบับ เป็นเวลาติดต่อกันไม่น้อยกว่าสามวัน หากไม่เห็นชอบด้วย ให้มีคำสั่งยกคำร้องและแจ้งให้ บสท. ทราบคำสั่งศาลให้เป็นที่สุด”

จากกระบวนการพิจารณาแผนดังกล่าวตามมาตรา ๖๓ แสดงให้เห็นว่า ศาลมีส่วนร่วมในการดำเนินการไต่สวนคดีตั้งแต่การพิจารณาตรวจสอบแผนและการอนุมัติแผน ถ้าศาลไม่เห็นด้วยกับแผน ศาลก็มีอำนาจยกคำร้องได้ด้วย ในกรณีที่ศาลเห็นด้วยกับแผน และมีคำสั่งอนุมัติแผนเพื่อดำเนินการต่อไปได้แล้ว ในช่วงเวลาของการบริหารแผนหรือการดำเนินการตามแผน หากมีปัญหาตามมาตรา ๕๘ วรรคสี่ และ/หรือมาตรา ๗๒ วรรคสอง (๒) ซึ่งกำหนดให้ศาลใช้อำนาจสั่งพิทักษ์ทรัพย์เด็ดขาดของลูกหนี้หรือผู้ค้ำประกันโดยไม่ต้องดำเนินการไต่สวน ศาลก็น่าจะมีข้อมูลเกี่ยวกับคดีมากพอที่จะใช้ในการตัดสินใจได้ ทั้งนี้เพื่อให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์ของพระราชกำหนดบรรษัทบริหารสินทรัพย์ไทย ฯ ดังได้กล่าวมา

หากพิจารณาว่า บทบัญญัติมาตรา ๕๘ วรรคสี่ และมาตรา ๗๒ วรรคสอง (๒) มีผลเป็นการเปลี่ยนแปลงหรือแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีล้มละลายเพื่อใช้แก่คดีใดคดีหนึ่ง โดยเฉพาะก็อาจเป็นไปได้ถ้าตีความอย่างเคร่งครัด แต่สำหรับกรณีนี้ศาลได้มีส่วนในการรับรู้ข้อมูลและวิธีการจัดการเกี่ยวกับทรัพย์สินของลูกหนี้ตามแผนมาแล้วโดยตลอด และศาลได้รับรู้ความจริงในคดีมาแต่ต้นแล้ว ในทางปฏิบัติจึงไม่แตกต่างจากวิธีการพิจารณาคดีในมาตรา ๑๔ ของพระราชบัญญัติล้มละลาย ฯ มากนัก

อย่างไรก็ตาม แม้พิจารณาว่ามาตรา ๕๘ วรรคสี่ และมาตรา ๗๒ วรรคสอง (๒) มีผลเป็นการเปลี่ยนแปลงหรือแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีล้มละลายเพื่อใช้แก่คดีใดคดีหนึ่ง โดยเฉพาะก็ตาม แต่ก็ไม่ขัดกับรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๓๕ ทั้งนี้เพราะพระราชกำหนดบรรษัทบริหารสินทรัพย์ไทย ฯ บัญญัติขึ้นมาเพื่อใช้กับคดีจำนวนมากที่จัดอยู่ในประเภทบริหารสินทรัพย์ด้วยคุณภาพ ซึ่งต่างจากที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๓๕ ว่า “การบัญญัติกฎหมายให้มีผลเป็น

การเปลี่ยนแปลงหรือแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายว่าด้วยธรรมนูญศาลหรือวิธีพิจารณาเพื่อใช้แก่คดีใดคดีหนึ่ง โดยเฉพาะ จะกระทำมิได้” คำว่า “คดีใดคดีหนึ่งโดยเฉพาะ” ตามมาตรา ๒๓๕ นี้ หมายถึง คดีเดียวที่มีคู่ความและกรณีพิพาทเดียวกันในช่วงเวลาหนึ่งเท่านั้น ดังนั้น จึงไม่ถือว่ามาตรา ๕๘ วรรคสี่ และมาตรา ๗๒ วรรคสอง (๒) มีผลเป็นการเปลี่ยนแปลงหรือแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีล้มละลายเพื่อใช้แก่คดีใดคดีหนึ่งโดยเฉพาะ จึงไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๓๕ แต่อย่างใด

ด้วยเหตุผลดังกล่าว จึงวินิจฉัยว่า

๑. มาตรา ๑๑ แห่งพระราชกำหนดบรรษัทบริหารสินทรัพย์ไทย ฯ ไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๗๖ กรณีจึงไม่มีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ

๒. และมาตรา ๕๘ วรรคสี่ และมาตรา ๗๒ วรรคสอง (๒) ไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๓๕ กรณีจึงไม่มีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญเช่นกัน

ศาสตราจารย์อนันต์ เกตุวงศ์

ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ