

คำวินิจฉัยของ ศาสตราจารย์ ดร.อมร รัชชานนท์ ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

ที่ ๓๓/๒๕๕๕

วันที่ ๑๑ ตุลาคม ๒๕๕๕

เรื่อง พระราชกำหนดบรรษัทบริหารสินทรัพย์ไทย พ.ศ. ๒๕๕๕ มาตรา ๑๑ มาตรา ๕๘ และ
มาตรา ๗๒ มีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ

คำร้อง ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ
มาตรา ๑๕๘ กรณีพระราชกำหนดบรรษัทบริหารสินทรัพย์ไทย พ.ศ. ๒๕๕๕ มาตรา ๑๑ มาตรา ๕๘
และมาตรา ๗๒ มีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ

ความเป็นมา

๑. หนังสือร้องเรียนของนายศักดิ์ กอแสงเรือง และคณะ

นายศักดิ์ กอแสงเรือง สมาชิกวุฒิสภาและคณะรวม ๑๑๖ คน มีหนังสือลงวันที่ ๓
กรกฎาคม ๒๕๕๕ ถึงผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา ขอให้พิจารณาเกี่ยวกับปัญหาความชอบด้วย
รัฐธรรมนูญของพระราชกำหนดบรรษัทบริหารสินทรัพย์ไทย พ.ศ. ๒๕๕๕ ในประเด็นต่างๆ สรุปได้ดังนี้

๑.๑) พระราชกำหนดนี้มีบทบัญญัติบางประการเกี่ยวกับการจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคล
ซึ่งมาตรา ๒๕ ประกอบกับมาตรา ๔๘ มาตรา ๕๐ และมาตรา ๘๗ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย
พุทธศักราช ๒๕๕๐ บัญญัติว่าจะกระทำไม่ได้โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายเฉพาะ
เพื่อการที่รัฐธรรมนูญนี้กำหนดเท่าที่จำเป็นเท่านั้น และจะกระทบกระเทือนสาระสำคัญของสิทธิและเสรีภาพ
นั้นมิได้

เมื่อพิจารณาจากพระราชกำหนด ฯ เห็นว่า กฎหมายให้อำนาจแก่คณะกรรมการ
บรรษัทบริหารสินทรัพย์ไทย (บสท.) เป็นอำนาจเด็ดขาดทำให้สิทธิของบุคคลในทรัพย์สินและเสรีภาพ
ของบุคคลไม่ได้รับการคุ้มครอง

๑.๒) หมายเหตุท้ายพระราชกำหนด ฯ ระบุเหตุผลการออกพระราชกำหนด ฯ ที่ไม่เข้า
องค์ประกอบของรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕ มาตรา ๔๘ มาตรา ๕๐ และมาตรา ๘๗ ทำให้เห็นว่า
ไม่เป็นไปตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ ทั้งปัญหาสินทรัพย์ด้วยคุณภาพของสถาบันการเงินได้ล่วงเลย
ความจำเป็นมานานแล้ว และควรหาวิธีที่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญมาแก้ไข

๑.๓) พระราชกำหนดนี้มีบทบัญญัติที่ไม่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญ โดยขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ หลายมาตรา คือ

(๑) มาตรา ๕๘ วรรคสี่ แห่งพระราชกำหนด ฯ ให้ บสท. ยื่นคำร้องต่อศาล เพื่อพิทักษ์ทรัพย์สินเด็ดขาดของลูกหนี้ หรือผู้ค้ำประกัน แล้วแต่กรณี โดยศาลไม่ต้องดำเนินการไต่สวน

(๒) มาตรา ๗๒ วรรคสอง (๒) แห่งพระราชกำหนด ฯ ให้ บสท. ยื่นคำร้องต่อศาล เพื่อให้ศาลสั่งให้ลูกหนี้และผู้ค้ำประกันเป็นบุคคลล้มละลาย และให้ศาลสั่งพิทักษ์ทรัพย์สินของลูกหนี้และผู้ค้ำประกันเด็ดขาดทันที โดยศาลไม่ต้องดำเนินการไต่สวน

ซึ่งเห็นว่า บทบัญญัติมาตรา ๕๘ วรรคสี่ และมาตรา ๗๒ วรรคสอง (๒) ดังกล่าว ให้อำนาจ บสท. พิจารณาวินิจฉัยให้ลูกหนี้และผู้ค้ำประกันเป็นบุคคลล้มละลาย และให้ถูกพิทักษ์ทรัพย์สินเด็ดขาดซึ่งเป็นการใช้อำนาจตุลาการแทนศาล และบังคับให้ศาลต้องปฏิบัติตามคำร้องของ บสท. โดยไม่ต้องไต่สวน เท่ากับว่าศาลไม่สามารถใช้ดุลยพินิจในการตรวจสอบพยานหลักฐาน ไม่สามารถฟังคำโต้แย้งเพื่อดำเนินการไต่สวนหาความจริงได้ ซึ่งเป็นการบัญญัติกฎหมายให้มีผลเป็นการเปลี่ยนแปลงหรือแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายว่าด้วยธรรมนูญศาล หรือวิธีพิจารณาเพื่อใช้แก่คดีใดคดีหนึ่งโดยเฉพาะ จึงทำให้บทบัญญัติทั้งสองขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๓๕ รวมถึงการขัดต่อรัฐธรรมนูญ หมวด ๓ สิทธิและเสรีภาพของชนชาวไทย และหมวด ๕ แนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ

(๓) มาตรา ๑๑ แห่งพระราชกำหนด ฯ บัญญัติว่า “ไม่ให้นำกฎหมายว่าด้วยการจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครองมาใช้บังคับแก่การดำเนินการเกี่ยวกับการบริหารสินทรัพย์ด้วยคุณภาพของ บสท. ตามพระราชกำหนดนี้ และการออกระเบียบหรือข้อบังคับ คำสั่ง คำวินิจฉัย การอนุญาต และการกระทำอื่นใดของคณะกรรมการและคณะกรรมการบริหารอันเกี่ยวกับการบริหารสินทรัพย์ด้วยคุณภาพตามพระราชกำหนดนี้”

บทบัญญัติมาตรา ๑๑ จึงขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๗๖ ซึ่งบัญญัติให้การพิจารณาพิพากษาข้อพิพาทระหว่างหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ ราชการส่วนท้องถิ่น หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐกับเอกชนหรือประชาชน เป็นอำนาจหน้าที่ของศาลปกครอง แต่พระราชกำหนด ฯ มาตรา ๑๑ กลับห้ามมิให้ฟ้องและดำเนินคดีที่ศาลปกครอง นอกจากนั้น ศาลยุติธรรมซึ่งมีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีทั้งปวง เว้นแต่คดีที่รัฐธรรมนูญหรือกฎหมายบัญญัติให้อยู่ในอำนาจของศาลอื่น ซึ่งในกรณีนี้เป็นคดีปกครองอยู่ในอำนาจของศาลปกครอง คดีดังกล่าวจึงไม่อยู่ในอำนาจของศาลยุติธรรม และเป็นกรณีที่ไม่อาจดำเนินคดีที่ศาลยุติธรรมได้ (ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๗๑) นอกจากนั้นยังพาดพิงว่าขัดต่อรัฐธรรมนูญ หมวด ๓ และหมวด ๕ ด้วย

สรุปได้ว่า หนังสือร้องเรียนของนายศักดิ์ กอแสงเรือง และคณะ กล่าวโดยรวมน่าพระราชกำหนดบรรษัทบริหารสินทรัพย์ไทย พ.ศ. ๒๕๕๔ จำกัด สิทธิเสรีภาพของบุคคลตามมาตรา ๒๕ มาตรา ๔๘ มาตรา ๕๐ และมาตรา ๘๗ แห่งรัฐธรรมนูญ และมีการสรุปในหนังสือร้องเรียนข้อ ๕ ว่า มาตรา ๕๘ มาตรา ๗๒ และมาตรา ๑๑ ของพระราชกำหนดนี้ขัดหรือแย้งต่อบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ โดยระบุ หมวด ๓ หมวด ๕ หมวด ๘ มาตรา ๒๗๖ มาตรา ๒๓๕ และมาตรา ๖๒ ไปด้วย คำร้องเรียนของ นายศักดิ์ กอแสงเรือง และคณะ จึงครอบคลุมถึงรัฐธรรมนูญหลายมาตรา

๒. คำร้องของผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาต่อศาลรัฐธรรมนูญ

เมื่อผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาได้พิจารณาหนังสือร้องเรียนแล้ว ได้เลือกประเด็นเฉพาะส่วนที่ว่า มาตรา ๑๑ มาตรา ๕๘ และมาตรา ๗๒ (๒) แห่งพระราชกำหนดบรรษัทบริหารสินทรัพย์ไทย พ.ศ. ๒๕๕๔ มีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ จึงได้ทำคำร้องส่งมายังศาลรัฐธรรมนูญ เพื่อขอให้พิจารณาวินิจฉัยเฉพาะส่วนดังกล่าว ดังนี้

๒.๑) ตามที่มาตรา ๑๑ แห่งพระราชกำหนด ฯ บัญญัติว่า “ไม่ให้นำกฎหมายว่าด้วยการจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครองมาใช้บังคับแก่การดำเนินการเกี่ยวกับการบริหารสินทรัพย์ด้วยคุณภาพของ บสท. ตามพระราชกำหนดนี้ และการออกระเบียบหรือข้อบังคับ คำสั่ง คำวินิจฉัย การอนุญาต และการกระทำอื่นใดของคณะกรรมการและคณะกรรมการบริหารอันเกี่ยวกับการบริหารสินทรัพย์ด้วยคุณภาพตามพระราชกำหนดนี้” เป็นการขัดหรือแย้งกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๒๗๖ หรือไม่ เนื่องจากมาตรา ๑๑ แห่งพระราชกำหนดดังกล่าวเป็นการบัญญัติไม่ให้ บสท. อยู่ในอำนาจของศาลปกครอง ซึ่งตามเจตนารมณ์ที่ได้บัญญัติให้จัดตั้งศาลปกครองขึ้นก็เพื่อให้มีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีทางกฎหมายปกครอง ระหว่างเอกชนกับหน่วยงานของรัฐ หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ หรือระหว่างหน่วยงานของรัฐ หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐด้วยกัน การที่พระราชกำหนดบรรษัทบริหารสินทรัพย์ไทย พ.ศ. ๒๕๕๔ มาตรา ๑๑ บัญญัติไม่ให้นำกฎหมายว่าด้วยการจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครองมาใช้บังคับแก่การดำเนินการของ บสท. นั้น จึงเป็นการบัญญัติที่ไม่ให้ บสท. อยู่ในอำนาจของศาลปกครอง จึงเป็นการขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๒๗๖

๒.๒) ตามที่มาตรา ๕๘ วรรคสี่ ของพระราชกำหนด ฯ บัญญัติว่า “ถ้าลูกหนี้หรือผู้ค้ำประกันไม่ให้ความร่วมมือกับ บสท. ในการปรับโครงสร้างหนี้ตามที่ บสท. สั่งโดยที่ตนอยู่ในฐานะที่จะดำเนินการได้ หรือยกย้ายถ่ายเทหรือปิดบังซ่อนเร้นทรัพย์สินของตน ให้ บสท. ดำเนินการยื่นคำร้องต่อศาลเพื่อสั่งพิทักษ์ทรัพย์เด็ดขาดของลูกหนี้หรือผู้ค้ำประกัน แล้วแต่กรณี โดยไม่ต้องดำเนินการไต่สวน

และให้ศาลและเจ้าพนักงานพิทักษ์ทรัพย์ดำเนินการตามกฎหมายว่าด้วยล้มละลายต่อไปโดยเร็ว” และตามมาตรา ๗๒ (๒) ที่บัญญัติว่า “ในกรณีที่ลูกหนี้ไม่เห็นชอบด้วยตาม (๑) ให้ บสท. ยื่นคำร้องต่อศาลเพื่อให้ศาลสั่งให้ลูกหนี้และผู้ค้ำประกันล้มละลาย และให้ศาลสั่งพิทักษ์ทรัพย์ของลูกหนี้และผู้ค้ำประกันเด็ดขาดทันที โดยไม่ต้องดำเนินการใด่สวน” เป็นผลให้มีการเปลี่ยนแปลงแก้ไขเพิ่มเติมวิธีพิจารณาคดีล้มละลายเพื่อใช้แก่คดีใดคดีหนึ่งโดยเฉพาะนั้น เป็นการขัดหรือแย้งกับรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๓๕

๒.๓) อย่างไรก็ดี ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา (ผู้ร้อง) ได้สรุปคำร้องว่า “โดยเหตุผลดังกล่าวข้างต้นประกอบกับเรื่องร้องเรียนดังกล่าวเป็นเรื่องที่อยู่ในความสนใจของประชาชน และก่อให้เกิดความสงสัยและวิพากษ์วิจารณ์กันอย่างกว้างขวาง ผู้ร้องจึงเห็นว่า มาตรา ๑๑ มาตรา ๕๘ และมาตรา ๗๒ (๒) แห่งพระราชกำหนดบรรษัทบริหารสินทรัพย์ไทย พ.ศ. ๒๕๔๔ มีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ จึงเสนอเรื่องพร้อมความเห็นต่อศาลรัฐธรรมนูญ เพื่อพิจารณาวินิจฉัยให้เป็นบรรทัดฐานต่อไป”

จึงสรุปคำร้องได้ว่า ผู้ร้องได้คัดเลือกมาเฉพาะมาตรา ๑๑ มาตรา ๕๘ และมาตรา ๗๒ (๒) แห่งพระราชกำหนด ฯ มาร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญว่ามาตราทั้งสามไม่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญเป็นการรวมกันโดยไม่ระบุนุมตราของรัฐธรรมนูญ

๓. การขอให้ฝ่ายต่าง ๆ ชี้แจง

เมื่อศาลรัฐธรรมนูญได้รับคำร้องจากผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาไว้พิจารณาแล้วได้ติดต่อขอให้ฝ่ายต่าง ๆ ส่งคำชี้แจง หรือมาชี้แจงเพิ่มเติม ซึ่งสรุปคำชี้แจงได้ดังนี้

๓.๑ บันทึกคำชี้แจงของคณะรัฐมนตรี

คณะรัฐมนตรีส่งคำชี้แจงมายังศาลรัฐธรรมนูญตามหนังสือสำนักนายกรัฐมนตรี ที่ นร ๐๒๐๔/๗๗๑๒ ลงวันที่ ๓ สิงหาคม ๒๕๔๔ ลงนามโดยเลขาธิการคณะรัฐมนตรี (นายวิษณุ เครืองาม) เรื่องพระราชกำหนดบรรษัทบริหารสินทรัพย์ไทย พ.ศ. ๒๕๔๔ สรุปความว่า

หลักการของพระราชกำหนดบรรษัทบริหารสินทรัพย์ไทย ฯ สืบเนื่องมาจากภาวะวิกฤติเศรษฐกิจที่ผ่านมา ส่งผลให้ลูกหนี้ไม่มีความสามารถชำระหนี้ที่มีกับสถาบันการเงินได้ ทำให้สถาบันการเงินต้องประสบกับปัญหาหนี้ที่ไม่ก่อให้เกิดรายได้เป็นจำนวนมาก รัฐบาลจึงได้มีนโยบายที่จะจัดตั้งหน่วยงานกลางขึ้น เพื่อทำหน้าที่แก้ไขปัญหาดังกล่าว จึงจำเป็นต้องมีกฎหมายที่ให้อำนาจพิเศษในการดำเนินการ และมีความเห็นสำหรับประเด็นตามคำร้อง ดังนี้

(๑) การตราพระราชกำหนดบรรษัทบริหารสินทรัพย์ไทย พ.ศ. ๒๕๕๔ พระมหากษัตริย์ทรงไว้ซึ่งพระราชอำนาจในการตราพระราชกำหนดเพื่อประโยชน์ในอันที่จะรักษาความปลอดภัยของประเทศ ความมั่นคงในทางเศรษฐกิจของประเทศ และสามารถกระทำได้เมื่อคณะรัฐมนตรีเห็นว่าเป็นกรณีฉุกเฉินที่มีความจำเป็นรีบด่วนอันมิอาจจะหลีกเลี่ยงได้ การตราพระราชกำหนด ฯ นี้เป็นไปตามมาตรา ๒๑๘ แห่งรัฐธรรมนูญแล้ว ส่วนข้ออ้างว่าไม่เข้าองค์ประกอบตามมาตรา ๒๕ มาตรา ๔๘ มาตรา ๕๐ และมาตรา ๘๗ นั้น ผู้ร้องไม่ระบุว่าบทบัญญัติใดที่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ จึงไม่มีประเด็นที่จะพิจารณา

(๒) มาตรา ๑๑ แห่งพระราชกำหนด ฯ บัญญัติไม่ให้นำกฎหมายว่าด้วยการจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครองมาใช้บังคับแก่การดำเนินการเกี่ยวกับการบริหารสินทรัพย์ ด้วยคุณภาพของ บสท. เป็นบทบัญญัติที่ขัดหรือแย้งกับรัฐธรรมนูญนั้น

เห็นว่า หลักการของพระราชกำหนดดังกล่าวเป็นการจัดการสินทรัพย์ด้วยคุณภาพที่เกิดขึ้นในระบบสถาบันการเงิน โดย บสท. เป็นผู้รับโอนสินทรัพย์ที่ไม่ก่อให้เกิดรายได้ จึงมีฐานะเป็นเจ้าหน้าที่ตามกฎหมาย มีสิทธิที่จะดำเนินการกับลูกหนี้เพื่อให้ได้รับชำระหนี้จากลูกหนี้ได้ดังเช่นเจ้าหน้าที่ทั่วไป มิได้เป็นการใช้อำนาจที่มีในลักษณะทางปกครอง จึงอยู่ในอำนาจของศาลยุติธรรมตามบทบัญญัติมาตรา ๒๗๑ แห่งรัฐธรรมนูญ ซึ่งบัญญัติให้ศาลยุติธรรมมีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีทั้งปวง เว้นแต่คดีที่รัฐธรรมนูญ ฯ หรือกฎหมายบัญญัติให้อยู่ในอำนาจของศาลอื่น ดังนั้น มาตรา ๑๑ แห่งพระราชกำหนด ฯ จึงมิได้ขัดหรือแย้งกับรัฐธรรมนูญแต่อย่างใด

(๓) มาตรา ๕๘ วรรคสี่ แห่งพระราชกำหนด ฯ เป็นบทบัญญัติที่ขัดหรือแย้งกับรัฐธรรมนูญ ฯ นั้น

เห็นว่าหลักกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งที่กำหนดไว้ในมาตรา ๒๑ แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งเกี่ยวกับกระบวนการพิจารณาของศาลมีสองกรณี คือ ถ้ากฎหมายจะบัญญัติห้ามศาลทำการไต่สวนก็จะต้องบัญญัติไว้โดยชัดแจ้งเท่านั้น ส่วนกรณีที่กฎหมายบัญญัติให้ศาลมีคำสั่งได้โดยไม่ต้องทำการไต่สวน ย่อมหมายความว่าให้อำนาจศาลที่จะพิจารณาโดยไม่ต้องทำการไต่สวนได้ แต่ในกรณีถ้าศาลเห็นว่าสมควรจะทำการไต่สวนศาลก็มีอำนาจทำการไต่สวนได้ (คำพิพากษาศาลฎีกาที่ ๖๕๕/๒๕๐๘, ฎ. ๑๑๕๔/๒๕๑๘, ฎ. ๒๕๐๒/๒๕๓๘) ซึ่งบทบัญญัติมาตรา ๕๘ วรรคสี่ ได้ตราขึ้นโดยจุดมุ่งหมายอย่างหลัง หากศาลเห็นว่ายังได้ความไม่ชัดเจนเพียงพอ ศาลก็มีอำนาจทำการไต่สวนหรือให้คู่กรณีคัดค้านก็ได้ ดังนั้น มาตรา ๕๘ วรรคสี่ จึงมิได้เป็นบทบังคับศาลให้ต้องสั่งพิทักษ์ทรัพย์เด็ดขาดโดยไม่ต้องทำการไต่สวน แต่เป็นเรื่องให้ บสท. ยื่นคำร้องต่อศาลเพื่อดำเนินการ

พิจารณา แล้วมีคำสั่งพิทักษ์ทรัพย์เด็ดขาดเองตามที่ศาลเห็นว่าถูกต้องสมควร และเป็นบทบัญญัติของกฎหมายที่ใช้บังคับกับสินทรัพย์ด้วยคุณภาพของลูกหนี้ทุกรายที่ บสท. รับโอนมาตามพระราชกำหนด ๗ มิได้ใช้กับคดีใดคดีหนึ่งโดยเฉพาะ จึงไม่ขัดต่อบทบัญญัติมาตรา ๒๓๕ แห่งรัฐธรรมนูญ

(๔) มาตรา ๓๒ (๒) แห่งพระราชกำหนด ๗ ที่กำหนดให้ บสท. ยื่นคำร้องต่อศาล เพื่อให้ศาลสั่งให้ลูกหนี้และผู้ค้ำประกันล้มละลาย และให้ศาลสั่งพิทักษ์ทรัพย์ของลูกหนี้และผู้ค้ำประกันเด็ดขาดทันทีโดยไม่ต้องไต่สวน มิใช่เป็นการบังคับศาลให้สั่งลูกหนี้และผู้ค้ำประกันล้มละลายทันที แต่เป็นบทบัญญัติให้อำนาจศาลใช้ดุลยพินิจดำเนินการต่อไปตามกฎหมายว่าด้วยล้มละลาย และมีได้ใช้กับคดีใดคดีหนึ่งโดยเฉพาะ จึงไม่ขัดต่อบทบัญญัติมาตรา ๒๓๕ แห่งรัฐธรรมนูญ

๓.๒ คำชี้แจงของนายสัก กอแสงเรือง

นายสัก กอแสงเรือง สมาชิกวุฒิสภากรุงเทพมหานคร ได้ชี้แจงต่อที่ประชุมคณะตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ เมื่อวันที่ ๒๐ กันยายน ๒๕๕๕ เรื่องพระราชกำหนดบรรษัทบริหารสินทรัพย์ไทย พ.ศ. ๒๕๕๔ มาตรา ๑๑ มาตรา ๕๘ และมาตรา ๓๒ มีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญสรุปความได้ดังนี้

(๑) มาตรา ๑๑ แห่งพระราชกำหนด ๗ ว่าด้วยการดำเนินการเกี่ยวกับทรัพย์สินด้วยคุณภาพของ บสท. นั้น การออกระเบียบ ข้อบังคับ คำสั่ง คำวินิจฉัย การอนุญาต และการกระทำอื่นใดของคณะกรรมการและคณะกรรมการบริหาร จะได้รับการยกเว้นไม่ให้นำกฎหมายว่าด้วยการจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครองที่รับรองสิทธิของบุคคล ทั้งที่เป็นอำนาจของศาลปกครองที่จะพิจารณาวินิจฉัยคดีที่เป็นข้อโต้แย้งข้อพิพาทระหว่างหน่วยงานของรัฐ พนักงานของรัฐกับประชาชนตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๗๖ และทำให้อำนาจทางศาลไม่สามารถใช้บังคับกับ บสท. ได้เท่ากับว่า บสท. อยู่นอกเหนือการตรวจสอบทั้งหมด และอยู่นอกเหนือการถ่วงดุลเพราะสามารถทำอะไรก็ได้ โดยไม่ต้องรับพิดชอบและไม่ต้องถูกฟ้องศาล จึงเป็นการขัดต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๗๖ และขัดรัฐธรรมนูญอีก ๒ มาตรา คือ มาตรา ๖๒ (การรับรองสิทธิของบุคคลที่จะฟ้องหน่วยงานของรัฐ) และ มาตรา ๒๕ (การจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลที่รัฐธรรมนูญรับรองไว้ จะกระทำมิได้ เว้นแต่โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายเฉพาะเพื่อการที่รัฐธรรมนูญนี้กำหนดไว้ และเท่าที่จำเป็นเท่านั้น และจะกระทบกระเทือนสาระสำคัญของสิทธิและเสรีภาพนั้นมีได้)

(๒) มาตรา ๕๘ วรรคสี่ แห่งพระราชกำหนด ๗ เป็นกรณีที่จะเกิดขึ้นเมื่อลูกหนี้หรือผู้ค้ำประกันไม่ให้ความร่วมมือกับ บสท. ในการปรับโครงสร้างหนี้ตามที่ บสท. สั่ง หรือยกย้ายถ่ายเทหรือปิดบังซ่อนเร้นทรัพย์สินของตน ก็ให้ บสท. ยื่นคำร้องต่อศาลเพื่อสั่งพิทักษ์ทรัพย์เด็ดขาดของลูกหนี้หรือผู้ค้ำประกัน โดยไม่ต้องไต่สวน

(๓) มาตรา ๗๒ วรรคสอง (๒) แห่งพระราชกำหนด ฯ เป็นกรณีที่จะเกิดขึ้นเมื่อผู้บริหารแผน หรือผู้กำกับดูแลการบริหารแผนเห็นว่างานไม่ได้เป็นไปตามแผน หรือถ้าบริหารแผนต่อไปจะทำให้เกิดหนี้สินแก่ลูกหนี้มากขึ้น หรือมีพฤติกรรมเปลี่ยนแปลงไป จนทำให้การปรับโครงสร้างกิจการไม่เกิดประโยชน์ต่อเจ้าหนี้หรือลูกหนี้ ก็ให้รายงานต่อคณะกรรมการบริหาร ถ้าคณะกรรมการบริหารเห็นชอบก็สามารถขออนุมัติต่อคณะกรรมการ บสท. เพื่อยุติการปรับโครงสร้างหนี้แล้วดำเนินการเลิกกิจการของลูกหนี้ถ้าลูกหนี้เห็นชอบด้วย แต่ถ้าลูกหนี้ไม่เห็นชอบด้วย ทาง บสท. ก็มีสิทธิยื่นคำร้องต่อศาลเพื่อให้ศาลสั่งพิทักษ์ทรัพย์ของลูกหนี้และผู้ค้ำประกัน โดยไม่ต้องไต่สวน

ทั้งสองมาตรานี้ หมายความว่ากรณีที่ลูกหนี้ไม่ให้ความร่วมมือก็ดีหรือกรณีที่ไม่เห็นชอบตามที่ บสท. สั่งก็ดี บสท. สามารถยื่นคำร้องต่อศาลให้สั่งพิทักษ์ทรัพย์เด็ดขาด ซึ่งทำให้เป็นบุคคลล้มละลายได้ทันทีโดยไม่ต้องไต่สวน หากยอมให้คณะกรรมการของ บสท. มีอำนาจที่จะทำได้โดยลำพัง และให้ศาลต้องทำตามโดยไม่สามารถใช้ดุลยพินิจ ไม่สามารถฟังคำโต้แย้งคัดค้าน ไม่สามารถหาความจริงโดยฟังความจากทั้งสองด้านได้แล้ว ศาลก็จะไม่เป็นศาล เพราะถ้าหากศาลใดจะต้องสั่งตามที่ผู้ร้อง ไม่ว่าจะบุคคล คณะบุคคลหรือองค์กรใดองค์กรหนึ่งขอมาแล้วต้องเป็นอย่างนั้นก็ถือว่าไม่เป็นศาล ในกรณีนี้ก็ คือ บสท. สามารถใช้อำนาจทั้งทางบริหารและอำนาจตุลาการ ตัดสินให้คนต้องถูกพิทักษ์ทรัพย์และล้มละลายในที่สุดแทนอำนาจตุลาการโดยปริยาย จึงเป็นการขัดต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๓๕ (การบัญญัติกฎหมายให้มีผลเป็นการเปลี่ยนแปลงหรือแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายว่าด้วยรัฐธรรมนูญศาล หรือวิธีพิจารณาของศาล เพื่อใช้แก่คดีใดคดีหนึ่งโดยเฉพาะจะกระทำไม่ได้) ทั้งนี้ในคดีล้มละลายธรรมดา แม้จะเข้าข้อสันนิษฐานว่าเป็นบุคคลล้มละลาย ก็ยังเปิดโอกาสให้โต้แย้ง คัดค้านได้ ให้นำสืบว่าไม่ได้เป็นไปตามข้อสันนิษฐานต่อหน้าศาลก่อนจะตัดสิน

๓.๓ คำชี้แจงของผู้อำนวยการสำนักงานเศรษฐกิจการคลัง

นายสตีลย์ ลิมพงศ์พันธุ์ ผู้อำนวยการสำนักงานเศรษฐกิจการคลัง กระทรวงการคลัง ได้ชี้แจงต่อที่ประชุมคณะตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ เมื่อวันที่ ๒๐ กันยายน ๒๕๕๔ เรื่องพระราชกำหนดบรรษัทบริหารสินทรัพย์ไทย พ.ศ. ๒๕๕๔ มาตรา ๑๑ มาตรา ๕๘ และมาตรา ๗๒ มีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ สรุปความได้ดังนี้

(๑) มาตรา ๑๑ แห่งพระราชกำหนด ฯ เกี่ยวกับศาลปกครองตามที่บัญญัติว่า “ไม่ให้นำกฎหมายว่าด้วยการจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครองมาใช้บังคับแก่การดำเนินการเกี่ยวกับการบริหารสินทรัพย์ด้วยคุณภาพของ บสท. ตามพระราชกำหนดนี้” นั้น ไม่ให้นำมาใช้เฉพาะในเรื่องที่เกี่ยวกับการบริหารสินทรัพย์ด้วยคุณภาพของ บสท. เท่านั้น ไม่ได้รวมไปถึงการใช้อำนาจ

ทางปกครองอื่นๆ ที่เกี่ยวข้อง เพราะเรื่องการดำเนินการเกี่ยวกับการบริหารสินทรัพย์ด้วยคุณภาพตามเจตนารมณ์ของกฎหมายนี้ถือว่าเป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินการในเรื่องทางแพ่งโดยเฉพาะ ไม่ใช่เรื่องที่ต้องวินิจฉัยในทางปกครองแต่อย่างใด และเพราะเป็นเรื่องที่เจ้าหน้าที่ดำเนินการกับลูกหนี้ในเรื่องที่ลูกหนี้เป็นหนี้ต้น ดังนั้น จึงไม่น่าจะมีประเด็นว่าขัดกับรัฐธรรมนูญ แม้ว่าขึ้นศาลปกครองไม่ได้ก็สามารถไปขึ้นศาลยุติธรรมเป็นคดีแพ่งธรรมดาได้

(๒) มาตรา ๕๘ วรรคสี่ แห่งพระราชกำหนด ๑ ที่ให้ บสท. ยื่นคำร้องต่อศาลเพื่อสั่งพิทักษ์ทรัพย์เด็ดขาดของลูกหนี้หรือผู้ค้ำประกัน แล้วแต่กรณี โดยไม่ต้องไต่สวนนั้น เป็นการบังคับ บสท. ว่าจะต้องยื่นคำร้องต่อศาลด้วยถ้อยคำเช่นนั้น คือ ขอให้ศาลโปรดอย่าดำเนินการไต่สวน มิได้เป็นการบังคับศาล เพราะในกระบวนการพิจารณาทางแพ่งในเรื่องล้มละลายนั้น ศาลมีอำนาจดำเนินการตามบทบัญญัติของกฎหมายที่เกี่ยวข้องอยู่แล้ว การที่ไม่ได้บัญญัติเรื่องศาลยังมีอำนาจไต่สวนไว้ในที่นี้อีกมิได้หมายความว่าจะไปตัดอำนาจที่มีอยู่เดิมของศาลยุติธรรมแต่ประการใด อำนาจของศาลยุติธรรมที่มีอยู่เดิมก็ยังคงมีอยู่ เพียงแต่บังคับ บสท. ว่าในการดำเนินการยื่นคำร้องต่อศาลให้สั่งพิทักษ์ทรัพย์นั้น ขอให้ร้องขอต่อศาลด้วยว่าขอให้ศาลสั่งโดยไม่ต้องไต่สวนอีก ซึ่งก็เป็นดุลยพินิจของศาลตามกรอบอำนาจเดิมตามกฎหมายที่เกี่ยวข้องอยู่แล้ว

(๓) มาตรา ๗๒ วรรคสอง (๒) แห่งพระราชกำหนด ๑ เป็นการบังคับให้ บสท. ยื่นคำร้องต่อศาลใน ๒ เรื่อง คือ (๑) ขอให้ศาลสั่งให้ลูกหนี้และผู้ค้ำประกันล้มละลาย (๒) ขอให้ศาลสั่งพิทักษ์ทรัพย์ของลูกหนี้และผู้ค้ำประกันเด็ดขาดทันทีโดยไม่ต้องดำเนินการไต่สวน แต่ไม่ใช่เป็นการบังคับศาลมิให้ทำการไต่สวนทำนองเดียวกับที่ได้มีการชี้แจงกรณีมาตรา ๕๘ วรรคสี่ ข้างต้น

ข้อพิจารณาเบื้องต้น

โดยที่หนังสือร้องเรียนของนายศักดิ์ กอแสงเรือง และคณะ รวม ๑๑๖ คน ที่นำเสนอต่อผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา และคำร้องของผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาที่ยื่นต่อศาลรัฐธรรมนูญ มีเนื้อหาและขอบเขตไม่เท่ากัน กล่าวคือ ตามหนังสือร้องเรียนของนายศักดิ์ กอแสงเรือง และคณะ ระบุในข้อ ๒ ซึ่งกล่าวโดยรวมว่าพระราชกำหนดบรรษัทบริหารสินทรัพย์ไทย พ.ศ. ๒๕๕๔ มีบทบัญญัติบางประการที่เกี่ยวกับการจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลที่รัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕ มาตรา ๔๘ มาตรา ๕๐ และมาตรา ๘๓ วางกรอบไว้ และในหนังสือร้องเรียนข้อ ๕ กล่าวโดยรวมว่า มาตรา ๕๘ มาตรา ๗๒ และมาตรา ๑๑ ของพระราชกำหนด ๑ นี้ขัดหรือแย้งต่อบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ หมวด ๓ (สิทธิและเสรีภาพของชนชาวไทย) หมวด ๕ (แนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ) หมวด ๘ (ว่าด้วยศาลโดยเฉพาะมาตรา ๒๗๖ และมาตรา ๒๓๕) และประชาชนที่เป็นลูกหนี้และผู้ค้ำประกันไม่สามารถใช้สิทธิทางศาลได้ตามที่รัฐธรรมนูญรับรองตามมาตรา ๖๒

ส่วนคำร้องของผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา ในตอนต้นของคำร้องที่ขอให้ศาลรัฐธรรมนูญ
พิจารณาวินิจฉัยตามมาตรา ๑๕๘ แห่งรัฐธรรมนูญ มีเนื้อหาสรุปว่า

๑) พระราชกำหนดการบริหารสินทรัพย์ไทย พ.ศ. ๒๕๔๔ มาตรา ๕๘ วรรคสี่ และ
มาตรา ๗๒ (๒) ขัดหรือแย้งกับรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๓๕ และ

๒) มาตรา ๑๑ ขัดหรือแย้งกับรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๗๖

แต่ในตอนท้ายคำร้องกลับสรุปว่า “ผู้ร้องจึงเห็นว่า มาตรา ๑๑ มาตรา ๕๘ และมาตรา ๗๒ (๒)
แห่งพระราชกำหนดการบริหารสินทรัพย์ไทย พ.ศ. ๒๕๔๔ มีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ
แห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐” โดยไม่ได้ระบุนุมตราของรัฐธรรมนูญแต่อย่างใด

จึงเห็นว่ามีปัญหาเบื้องต้นสำหรับการพิจารณาวินิจฉัย ๒ ประการ ดังนี้

ประการที่ ๑) ศาลรัฐธรรมนูญควรจะพิจารณาวินิจฉัยในเนื้อหาของคำร้องเรียนของนายสัก
กอแสงเรือง และคณะ หรือไม่ เพราะคำร้องของผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา มีเนื้อหาและขอบเขต
แตกต่างกันออกไป

ประการที่ ๒) จากคำร้องของผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา ก็อาจจะพิจารณาได้ ๒ ส่วน คือ

(๑) ศาลควรพิจารณาจากคำร้องตอนต้นที่ระบุนุมตราของพระราชกำหนด
การบริหารสินทรัพย์ไทย พ.ศ. ๒๕๔๔ ว่าขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญมาตราใดบ้าง หรือ

(๒) ศาลควรพิจารณาจากคำร้องในตอนท้ายที่ระบุนุมตรา ๑๑ มาตรา ๕๘ และ
มาตรา ๗๒ (๒) ของพระราชกำหนดการบริหารสินทรัพย์ไทย พ.ศ. ๒๕๔๔ ว่ามีปัญหาเกี่ยวกับ
ความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ โดยไม่ระบุนุมตราของรัฐธรรมนูญไว้ด้วย

การพิจารณาปัญหาเบื้องต้น

๑. การพิจารณาปัญหาเบื้องต้นประการที่ ๑)

เนื่องจากศาลรัฐธรรมนูญมีหน้าที่ต้องพิจารณาจากคำร้องของผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา
เพื่อให้เป็นไปตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๕๘ ที่บัญญัติว่า “ในกรณีที่ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา
เห็นว่าทบัญญัติแห่งกฎหมาย กฎ ข้อบังคับ หรือการกระทำใดของบุคคลใดตามมาตรา ๑๕๗ (๑)
มีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ ให้ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาเสนอเรื่องพร้อมความเห็น
ต่อศาลรัฐธรรมนูญ หรือศาลปกครอง...” ทั้งนี้ เพราะบุคคลธรรมดาจะนำปัญหานี้ไปฟ้องร้องต่อ
ศาลรัฐธรรมนูญเองไม่ได้ ต้องร้องเรียนผ่านผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา หรือ นำไปฟ้องเป็นคดีในศาลใด
ศาลหนึ่งแล้วอ้างว่าทบัญญัติแห่งกฎหมายที่จะใช้บังคับแก่คดีนั้นขัดด้วยทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ
มาตรา ๖ (กฎหมาย กฎ หรือข้อบังคับใด ที่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญเป็นอันใช้บังคับมิได้)ตามมาตรา ๒๖๔

โปรดสังเกตว่า

๑) การที่ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาจะร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญ ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๕๘ จะต้องร้องในปัญหาความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ แต่ถ้าศาลจะส่งคำโต้แย้งของคู่ความตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๔ จะต้องร้องว่า “บทบัญญัติมาตราใดของกฎหมายที่จะนำมาใช้บังคับแก่คดีใดขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ”

๒) ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาจะร้องศาลรัฐธรรมนูญได้ทั้งกรณีบทบัญญัติแห่งกฎหมาย กฎ ข้อบังคับ หรือการกระทำของบุคคล ส่วนศาลจะส่งให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาได้เฉพาะกรณีบทบัญญัติแห่งกฎหมายเท่านั้น

อย่างไรก็ดีในข้อนี้ยังมีปัญหาปลีกย่อยที่จะยกขึ้นโต้แย้งกันได้อีกหลายประเด็น จึงจะไม่ขอนำมาวินิจฉัยในที่นี้

๒. การพิจารณาปัญหาเบื้องต้นประการที่ ๒)

มีข้อควรพิจารณาหลายประเด็น ดังนี้

๒.๑ อำนาจหน้าที่ของผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาโดยทั่วไป

ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาเป็นสถาบันที่ตั้งขึ้นใหม่ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ เป็นครั้งแรกในประเทศไทย โดยนำตัวอย่างมาจากผู้ตรวจการ (Ombudsman) ของประเทศแถบสแกนดิเนเวีย จึงควรศึกษาถึงบทบาทและอำนาจหน้าที่ด้วย คือ Ombudsman ตั้งขึ้นครั้งแรกในสวีเดน เมื่อ ค.ศ. ๑๘๐๕ มีหน้าที่สอบสวนคำร้องทุกข์ของพลเมือง และประเทศอื่น นิยมถือเป็นแบบอย่างตั้งแต่ปี ค.ศ. ๑๙๔๕ เป็นต้นมา โดยเปิดโอกาสให้พลเมืองทุกคนที่รู้สึกว่าเป็นเหยื่อของการกระทำของรัฐบาลสามารถร้องทุกข์ได้ และผู้ตรวจการก็จะทำการไต่สวนให้ สถาบันนี้ในประเทศต่างๆ อาจจัดขึ้นหลายระดับและสังกัดอยู่กับหลายองค์การได้ เช่น อังกฤษ มีผู้ตรวจการของรัฐสภา (Parliamentary Commissioner), ผู้ตรวจการสาธารณสุข (Health Service), ผู้ตรวจการของเทศบาล (Local Ombudsman), ผู้ตรวจการธนาคาร (Bank Ombudsman) ฯลฯ ส่วนเยอรมนี มีผู้ตรวจการทหาร (Armed Forces Ombudsman) ผู้ตรวจการ ไม่ถือว่าเป็นงานฝ่ายตุลาการ แต่ทำหน้าที่ไต่สวนแล้วแนะนำวิธีแก้ไขบรรเทาทุกข์ของพลเมืองแก่ส่วนราชการที่เกี่ยวข้องให้นำไปเยียวยาต่อไป โดยไม่ถือว่าเป็นคำวินิจฉัย หรือเป็นคำตัดสินที่มีผลบังคับโดยตรง เพียงแต่ให้เสนอแนะในรายงานต่อรัฐสภา (เพื่อให้รัฐบาลและรัฐสภาแก้ไขต่อไป) อำนาจหน้าที่ของผู้ตรวจการในประเทศอื่นๆ มักมีน้อยกว่าในสวีเดนและประเทศในสแกนดิเนเวีย (ดู The Blackwell Dictionary of Political Science, 1999 ; Dictionary of Law,(Collins, 1993))

๒.๒ อำนาจหน้าที่ของผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาตามรัฐธรรมนูญ ๒๕๕๐

ประเทศไทยได้จัดตั้งสถาบันนี้ขึ้นตามรัฐธรรมนูญ ๒๕๕๐ จากแนวความคิดว่าอำนาจอธิปไตยเป็นของปวงชนชาวไทย และประเทศไทยจัดการปกครองตามระบอบประชาธิปไตยโดยถือว่าประชาชนเป็นเจ้าของประเทศ และรัฐบาลที่ตั้งขึ้นมาก็เพื่อปกป้องรักษาและทำนุบำรุงความสุขของประชาชน ทั้งการจัดการบริหารการเมืองก็ต้องเป็นตามหลักความชอบธรรม ความยุติธรรม และความโปร่งใสซึ่งก็คือต้องมีการจัดการบริหารอย่างดี (Good Governance) ดังนั้น หากประชาชนได้รับความทุกข์ยากเดือดร้อน องค์กรต่างๆ ของรัฐจะต้องหาทางเยียวยาจนเป็นที่พอใจ ถ้าร้องเรียนกันหลายครั้งหลายระดับแล้ว ยังไม่เป็นที่พอใจก็มาร้องได้ที่ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา เพราะถือว่ารัฐสภาเป็นผู้ทำการแทนผู้แทนของปวงชนชาวไทยอีกต่อหนึ่ง ดังนั้น ในรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๕๗ จึงกำหนดอำนาจหน้าที่ของผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาไว้ ๒ ข้อใหญ่ คือ

(๑) พิจารณาและสอบสวนหาข้อเท็จจริงตามคำร้องเรียน ๓ กรณี คือ

(๑.๑) การไม่ปฏิบัติตามกฎหมาย หรือปฏิบัตินอกเหนืออำนาจหน้าที่ตามกฎหมายของข้าราชการ และบุคลากรของรัฐ ทั้งระดับชาติ และท้องถิ่น

(๑.๒) การปฏิบัติ หรือละเลยไม่ปฏิบัติหน้าที่ของบุคลากรของรัฐที่ก่อให้เกิดความเสียหายแก่ผู้ร้องเรียนหรือประชาชนโดยไม่เป็นธรรม ไม่ว่าจะการนั้นจะชอบหรือไม่ชอบด้วยอำนาจหน้าที่ก็ตาม

(๑.๓) กรณีอื่นตามที่กฎหมายบัญญัติ

(๒) จัดทำรายงานพร้อมทั้งเสนอความเห็น และข้อเสนอแนะต่อรัฐสภา

ข้อสังเกต

(๑) ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภามีหน้าที่สอบสวนหาข้อเท็จจริงเมื่อประชาชนเห็นว่ามีเรื่องไม่เป็นธรรมเกิดขึ้น ไม่ว่าจะชอบหรือไม่ชอบด้วยอำนาจหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ก็ตาม กล่าวคือแม้เจ้าหน้าที่จะทำตามอำนาจหน้าที่โดยถูกต้องแล้ว หากประชาชนเห็นว่าไม่เป็นธรรมและนำมาร้องเรียนต่อผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาก็จะต้องสอบสวน

(๒) เมื่อสอบสวนได้ความจริงอย่างไรแล้ว ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาต้องเสนอความเห็นและเสนอแนวทางการแก้ไขต่อหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง (พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา พ.ศ. ๒๕๕๒ มาตรา ๓๐) พิจารณาแก้ไขปรับปรุงต่อไป แต่ไม่มีอำนาจสั่งการ เว้นแต่จะรายงานให้รัฐสภาทราบและหาทางเยียวยาต่อไป

(๓) ถ้าผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาเห็นว่ากฎหมาย กฎ ข้อบังคับ หรือการกระทำของบุคคลใดตามมาตรา ๑๕๗ (๑) มีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญให้ร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญหรือศาลปกครองให้พิจารณาวินิจฉัยต่อไป (ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๕๘ ที่อ้างข้างต้น)

จะเห็นได้ว่าผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภามีหน้าที่ดูแลความชอบธรรมให้แก่ประชาชน ทั้งจากการกระทำของบุคคลและข้อบกพร่องทางกฎหมาย หากเห็นว่ากฎหมาย กฎ ข้อบังคับ ไม่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญก็ต้องส่งให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัย แต่ถ้าการกระทำของบุคคลใดไม่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญก็น่าจะส่งไปให้ศาลปกครองวินิจฉัย

อย่างไรก็ดี ยังมีปัญหาว่ากรณีใดผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาจะส่งให้ศาลรัฐธรรมนูญหรือศาลปกครองเนื่องจากยังไม่มีหลักเกณฑ์ที่ชัดเจนในขณะนี้ เพียงแต่เห็นว่าศาลรัฐธรรมนูญน่าจะมีอำนาจตัดสินว่า กฎหมาย กฎ ข้อบังคับใด ไม่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญ

๒.๓ หลักความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ

โดยที่ยังไม่มีบทนิยาม หรือคำอธิบายใดในตัวของรัฐธรรมนูญ หรือแม้แต่ตำรากฎหมายไทยว่าความชอบด้วยรัฐธรรมนูญมีความหมายเพียงใด นอกจากจะยอมรับกันทั่วไปว่า “ความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ” มีขอบเขตกว้างขวางกว่า “ความขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ” ซึ่งก็ไม่มีบทนิยามหรือคำอธิบายเช่นเดียวกัน จึงขอพิจารณาวาง “หลักความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ” ไว้เพื่อใช้ประกอบการศึกษารัฐธรรมนูญต่อไป

(๑) ศัพท์ความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ และศัพท์ที่เกี่ยวข้องในทางสากล

ความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ

เป็นภาษาอังกฤษว่า Constitutionality แต่มักใช้ในรูปคุณศัพท์ว่า Constitutional และในรูปปฏิเสธว่า Unconstitutional โดยคำว่า Constitutional นั้น Black's Law Dictionary อธิบายว่า หมายถึง การอาศัยรัฐธรรมนูญเป็นที่พึง, รัฐธรรมนูญให้ความรับรอง หรือวางกฎเกณฑ์ไว้ให้ในรัฐธรรมนูญ

ในรัฐธรรมนูญฝรั่งเศส มาตรา ๖๑ ใช้คำว่า Conformity with the Constitution ซึ่งถ้าถือตามรูปภาษาอังกฤษน่าจะหมายความถึงความสอดคล้องในทางรูปแบบ, พฤติกรรม, หรือในการนำมาใช้ ส่วนมาตรา ๖๒ ใช้คำว่า “Unconstitution” ในความหมายว่าไม่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญ

รัฐธรรมนูญสหรัฐอเมริกา มาตรา ๓ วรรคสอง ใช้คำว่า “สิ่งใดในรัฐธรรมนูญ หรือกฎหมายของมลรัฐใดๆ ที่แย้ง (ต่อรัฐธรรมนูญสหรัฐ, กฎหมายของสหรัฐที่ออกตามรัฐธรรมนูญ และสนธิสัญญาทั้งปวง ซึ่งถือว่าเป็นกฎหมายสูงสุดของประเทศ) จะใช้บังคับมิได้ โดยใช้คำว่า “Anything”

คือสิ่งใดโดยไม่กล่าวว่าเป็นบัญญัติใด และใช้คำว่า “Contrary” ในความหมายว่าแย้งหรือสวนทางกับรัฐธรรมนูญ ส่วนคำว่า “ใช้บังคับมิได้” รัฐธรรมนูญสหรัฐใช้คำง่ายๆ ว่า “Not withstanding” คือ ยืนหยัดอยู่ต่อไปไม่ได้

ส่วนรัฐธรรมนูญญี่ปุ่น ๑๙๔๗ ซึ่งใช้แนวคิดแบบอเมริกัน มาตรา ๘๑ เขียนว่า “The Supreme Court is the court of last resort with power to determine the constitutionality of any law, order, regulation or official act.” ซึ่งจะเห็นได้ว่า ๑) ศาลสูงสุดของญี่ปุ่นเป็นศาลฎีกาของคดีทุกอย่าง, ๒) มีอำนาจวินิจฉัย ความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ, ๓) คลุมถึงกฎหมาย ระเบียบข้อบังคับ หรือการกระทำของทางราชการใดๆ ซึ่งตรงกับรัฐธรรมนูญไทย มาตรา ๖ มาตรา ๒๗๖ (อำนาจของศาลปกครอง) และมาตรา ๑๕๘ (บทบาทของผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาที่จะส่งเรื่องที่ถูกกฎหมาย กฎ ข้อบังคับ หรือการกระทำของบุคคล มีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ ให้ศาลรัฐธรรมนูญ หรือศาลปกครองวินิจฉัย) รัฐธรรมนูญไทยมาตรา ๖ จึงแคบกว่า

รัฐธรรมนูญสหพันธรัฐเยอรมนีที่เรียกว่ากฎหมายพื้นฐาน ในมาตรา ๕๓ และมาตรา ๕๔ ใช้คำว่า disagreement, compatibility, unconstitutionality ในความหมายว่าไม่สอดคล้อง, ไม่เป็นไปในทิศทางเดียวกัน และไม่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญตามลำดับ

รัฐธรรมนูญสาธารณรัฐเกาหลี มาตรา ๑๑๑ (๑) บัญญัติว่า “ศาลรัฐธรรมนูญมีอำนาจวินิจฉัยเรื่องต่างๆ ดังนี้ (๑) ความไม่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกฎหมายใดกฎหมายหนึ่งเมื่อศาลต่างๆ ได้ร้องขอมา ... (The unconstitutionality of a law ...) ไม่ได้ใช้คำว่า “บทบัญญัติ” และหมายถึงว่ากฎหมายอาจจะขัดกับรัฐธรรมนูญได้ทั้งฉบับ

มีข้อน่าสังเกตว่ารัฐธรรมนูญประเทศต่างๆ เท่าที่ตรวจพบไม่กล่าวถึงว่า “บทบัญญัติแห่งกฎหมาย” (provision of a law) บทใดบทหนึ่งจะขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญมาตราใดมาตราหนึ่งอย่างที่ยึดถือความกันอยู่ในศาลรัฐธรรมนูญไทย

จากการพิจารณาคำวินิจฉัยของศาลสูงสุดสหรัฐใน The Oxford Guide to United States Supreme Court Decisions (1999) ได้พบว่าคำวินิจฉัยของศาลสูงสุดสหรัฐเกี่ยวกับความไม่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญ (Unconstitutionality) มีหลายรูปแบบที่ระบุชื่อกฎหมาย กฎ ระเบียบเทศบัญญัติฯ โดยไม่ระบุมาตราก็มี โดยระบุมาตราก็มี การอ้างว่าไม่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญโดยระบุมาตราก็มี ไม่ระบุมาตราแต่ระบุหลักการของรัฐธรรมนูญก็มี

การไม่ระบุมาตราน่าจะเป็นเพราะแนวคิดเรื่องความไม่สอดคล้องกับรัฐธรรมนูญเป็นการวางกรอบกว้างๆ เพราะรัฐธรรมนูญไม่เพียงเป็นลายลักษณ์อักษรดังที่ปรากฏในมาตราต่างๆ แต่เป็นจิตวิญญาณ

(Spirit) ของรัฐธรรมนูญที่ตั้งอยู่บนฐานปรัชญาประชาธิปไตยด้วย โดยรัฐธรรมนูญไทยเองก็ยอมรับในมาตรา ๗ ซึ่งเปิดทางให้ศาลรัฐธรรมนูญได้พิจารณากว้างกว่ามาตรา ๖ หรืออำนาจร้องของผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา ตามมาตรา ๑๕๘ ของสมาชิกรัฐสภา และนายกรัฐมนตรีตามมาตรา ๒๖๒ (๓) และของศาลและคู่ความตามมาตรา ๒๖๔

ความสอดคล้อง (กับรัฐธรรมนูญ)

ในภาษาอังกฤษน่าจะตรงกับคำว่า Consistency, Compatibility, Comliability Congruity, Harmony, In agreement, In accordance with.

ความชอบด้วยกฎหมาย

น่าจะตรงกับคำอังกฤษว่า Lawfulness, Legitimacy เช่น Legitimate child คือ บุตรชอบด้วยกฎหมาย

ความขัดกัน

ตรงกับภาษาอังกฤษว่า Conflict เช่น Conflict of law คือความขัดกันแห่งกฎหมาย

ความขัด

ตรงกับภาษาอังกฤษว่า Obstruction หรือ Bar หรือ Impediment ในความหมายว่าขัดขวาง ฝืนเคื่องทำให้ไม่สามารถดำเนินการต่อไปได้อย่างปกติ (พจนานุกรมราชบัณฑิตยสถาน)

ความขัดแย้ง

ตรงกับภาษาอังกฤษว่า Incompatibility ในภาษาไทย หมายถึง ความไม่ลงรอยกัน ด้านไว้ทานไว้

การแย้ง

ตรงกับคำภาษาอังกฤษว่า Contradiction, Contrary, Contrast ซึ่งบอกลักษณะสวนทางไปในทางตรงกันข้าม เช่น คำให้การที่แย้งกับคำให้การของอีกฝ่ายหนึ่ง

ความชอบธรรม

ในพจนานุกรมราชบัณฑิตยสถานหมายถึง ความถูกต้องหลักธรรมะ, ความถูกต้องทางนิติบัญญัติ ในภาษาอังกฤษหมายถึง Just, Fairness, Legitimacy, Rightfulness, Moral.

(๒) สรุปความหมายของความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ หมายถึง ความชอบธรรม ความถูกต้อง และความสอดคล้องตามรัฐธรรมนูญ ความเป็นไปในทิศทางเดียวกับรัฐธรรมนูญทั้งฉบับ ไม่ใช่ถูกต้องตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญมาตราใดมาตราหนึ่ง ดังที่บัญญัติไว้ในมาตรา ๒๖๔ ซึ่งอนุญาตให้คู่ความโต้แย้งในศาลทั่วไปว่าหากบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่ศาลจะใช้บังคับแก่คดีใดนั้นต้องด้วยบทบัญญัติมาตรา ๖ แห่งรัฐธรรมนูญ (คือ กฎหมาย กฎ ข้อบังคับใด ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญเป็นอันใช้บังคับ

มิได้) ก็ให้ศาลนั้นส่งให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัย ทั้งนี้ ในทางปฏิบัติศาลรัฐธรรมนูญได้วางบรรทัดฐานไว้ว่าคุณค่าความต้องระบุมว่ามาตราใดของกฎหมายใดขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญมาตราใดบ้าง ห้ามร้องอย่างกว้างๆ อย่างไรก็ตามการที่จะต้องระบุมมาตราของรัฐธรรมนูญอาจจะมีกรขยายความได้เมื่อพิจารณาจากมาตรา ๒๖๒ (ร่างพระราชบัญญัติขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ) หรือมาตรา ๒๑๘ - ๒๑๙ (พระราชกำหนด ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ) คือ อาจจะถูกภาพรวมของรัฐธรรมนูญได้โดยไม่ต้องเจาะจงดูทีละมาตรา

ทั้งนี้คำว่า “ชอบด้วยรัฐธรรมนูญ” จะกว้างกว่าคำว่า “ไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ” มิฉะนั้นก็คงไม่ต้องใช้หลายคำ

(๓) ความหมายของรัฐธรรมนูญ รัฐธรรมนูญมีความหมายทั้งอย่างแคบ และอย่างกว้าง คือ คำว่า “รัฐธรรมนูญ” หมายถึงรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ ซึ่งเป็นรัฐธรรมนูญที่กำหนดให้ประเทศไทยมีการปกครองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข (มาตรา ๒) ส่วนคำว่า “รัฐธรรมนูญ” ในวลี “ความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ” อาจมีความหมายอย่างแคบ คือหมายถึงรัฐธรรมนูญในระบอบประชาธิปไตยที่มีพระมหากษัตริย์ ไม่ใช้รัฐธรรมนูญของระบอบอื่น หรือของระบอบเผด็จการ

ส่วนความหมายอย่างกว้าง ที่ว่า “รัฐธรรมนูญนี้” มิได้หมายถึงเฉพาะถ้อยคำลายลักษณ์อักษรที่ปรากฏอยู่ในรัฐธรรมนูญฉบับ ๒๕๕๐ เท่านั้น แต่ยังหมายถึงระเบียบประเพณีต่างๆ ของการปกครองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุขด้วย (มาตรา ๗)

ยิ่งกว่านั้นคำว่า “การปกครองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข” นั้นในทางปฏิบัติยังขยายความไปถึงระบอบประชาธิปไตยแบบอื่นๆ เท่าที่ไม่ขัดหรือแย้งต่อระบอบที่มีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุขด้วย เพราะหลักการและวิธีการต่างๆ ของรัฐธรรมนูญไทยได้รับอิทธิพลจากหลักประชาธิปไตยของประเทศสหรัฐอเมริกา, ฝรั่งเศส, เยอรมนี ซึ่งเป็นสาธารณรัฐทั้งแบบสหพันธรัฐ และเอกราชอยู่มาก

(๔) หลักบูรณภาพแห่งรัฐธรรมนูญ รัฐธรรมนูญแม้จะมีถึง ๓๓๖ มาตรา ก็เป็นที่ยอมรับกันในทางรูปธรรมว่ายังไม่ครบถ้วนสมบูรณ์ทุกอย่าง เพราะไม่มีใครจะเขียนให้สมบูรณ์ครบถ้วนได้ แต่รัฐธรรมนูญในทางนามธรรมก็เป็นหลักเกณฑ์ของการปกครองประเทศที่บริบูรณ์ไม่สามารถจะถือว่ามีความขาดตกบกพร่องได้ กล่าวคือ มีบูรณภาพ (Integrity) ทำนองเดียวกับคำว่า “บูรณภาพแห่งดินแดน” (Territorial integrity) และความสูงสุดแห่งอำนาจอธิปไตยของปวงชน ดังนั้น ใครจะนำรัฐธรรมนูญไปใช้เพียงบางเรื่องบางส่วน และไม่ยอมนำบางเรื่องบางส่วนไปใช้ย่อมไม่ถูกต้อง จึงยอมรับไม่ได้ที่จะมีกฎหมาย กฎ ข้อบังคับ หรือการกระทำของบุคคลมาทำให้รัฐธรรมนูญต้องขาดวันไม่สมบูรณ์

ฉะนั้น เมื่อพิจารณาคำว่า “ความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ” จึงต้องหมายความถึงรัฐธรรมนูญ ทั้งฉบับ รวมทั้งหลักการและมาตรการที่มีได้ระบุไว้เป็นลายลักษณ์อักษรตามรัฐธรรมนูญ พุทธศักราช ๒๕๔๐ ด้วย

ดังนั้น “ความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ” ตามความหมายทั่วไป และความหมายในมาตรา ๑๕๘ จึงหมายถึงรัฐธรรมนูญทั้งฉบับ และวิถีทางประชาธิปไตยทั่วไป โดยไม่จำเป็นต้องระบุมาตราใดมาตราหนึ่ง แม้ในทางปฏิบัติกฎหมาย - กฎ - ข้อบังคับ - การกระทำของบุคคล ในเรื่องใดเรื่องหนึ่งอาจขัดหรือแย้ง หรือไม่สอดคล้องกับรัฐธรรมนูญมาตราใดมาตราหนึ่งโดยเฉพาะก็ได้

โดยสรุป ความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ รวมถึง สิ่งใด ๆ ที่สอดคล้องกับตัวบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญและเจตนารมณ์ในกรอบของระบอบประชาธิปไตย โดยสิ่งนั้นต้องไม่ขัดหรือไม่แย้ง แม้แต่ส่วนใดส่วนหนึ่งของรัฐธรรมนูญ

แนวทางพิจารณาวินิจฉัยคำร้อง

ดังนั้น ในการพิจารณาวินิจฉัยคำร้องของผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา จึงต้องรวมถึงมาตราอื่น ๆ และเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญในกรอบของระบอบประชาธิปไตย ดังที่ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาระบุมาในคำร้องส่วนท้ายโดยเน้นถึงมาตราที่ระบุไว้ในตอนต้นไว้เป็นพิเศษ ดังนั้น ประเด็นที่จะพิจารณาในกรณีนี้จึงได้แก่

๑) มาตรา ๑๑ ของพระราชกำหนดการบริหารสินทรัพย์ไทย พ.ศ. ๒๕๔๔ ชอบด้วยรัฐธรรมนูญ โดยเฉพาะมาตรา ๒๗๖ หรือไม่

๒) มาตรา ๕๘ วรรคสี่ และมาตรา ๗๒ (๒) ของพระราชกำหนดการบริหารสินทรัพย์ไทย พ.ศ. ๒๕๔๔ ชอบด้วยรัฐธรรมนูญ โดยเฉพาะมาตรา ๒๓๕ หรือไม่

ประเด็นพิจารณาวินิจฉัย

๑. ประเด็นที่ ๑ กรณีมาตรา ๑๑ แห่งพระราชกำหนดการบริหารสินทรัพย์ไทย พ.ศ. ๒๕๔๔ ชอบด้วยรัฐธรรมนูญ โดยเฉพาะมาตรา ๒๗๖ หรือไม่

เห็นว่าการพิจารณาเรื่องความชอบด้วยรัฐธรรมนูญควรพิจารณาในวงกว้าง หรือบริบทโดยรวมของมาตรา ๑๑ แห่งพระราชกำหนดการบริหารสินทรัพย์ไทย พ.ศ. ๒๕๔๔ และของรัฐธรรมนูญ ดังนี้

๑.๑ ส่วนที่เกี่ยวกับพระราชกำหนดการบริหารสินทรัพย์ไทย พ.ศ. ๒๕๔๔

(๑) บทบัญญัติพระราชกำหนดการบริหารสินทรัพย์ไทย พ.ศ. ๒๕๔๔ ที่เกี่ยวกับประเด็นนี้ ถือว่ามาตรา ๑๑ เป็นบทบัญญัติหลัก แต่มีมาตรา ๕ มาตรา ๗ มาตรา ๘ มาตรา ๙ มาตรา ๑๐ มาตรา ๒๗ มาตรา ๒๘ ที่ควรนำมาประกอบการพิจารณาด้วย คือ

มาตรา ๑๑ “ไม่ให้นำกฎหมายว่าด้วยการจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง มาใช้บังคับแก่การดำเนินการเกี่ยวกับการบริหารสินทรัพย์ด้วยคุณภาพของ บสท. ตามพระราชกำหนดนี้ และการออกระเบียบหรือข้อบังคับ คำสั่ง คำวินิจฉัย การอนุญาต และการกระทำอื่นใดของคณะกรรมการและคณะกรรมการบริหาร อันเกี่ยวกับการบริหารสินทรัพย์ด้วยคุณภาพตามพระราชกำหนดนี้”

มาตรา ๕ “ให้จัดตั้งบรรษัทขึ้นเรียกว่า “บรรษัทบริหารสินทรัพย์ไทย” เรียกโดยย่อว่า “บสท.”

“ให้ บสท. เป็นนิติบุคคล มีฐานะเป็นหน่วยงานของรัฐที่ไม่เป็นส่วนราชการหรือรัฐวิสาหกิจตามกฎหมายว่าด้วยวิธีการงบประมาณและกฎหมายอื่น”

มาตรา ๗ “ให้ บสท. มีวัตถุประสงค์ในการบริหารสินทรัพย์ด้วยคุณภาพของสถาบันการเงิน และบริษัทบริหารสินทรัพย์ ปรับโครงสร้างหนี้ และปรับโครงสร้างกิจการ ทั้งนี้ โดยการรับโอนสินทรัพย์ด้วยคุณภาพของสถาบันการเงินและบริษัทบริหารสินทรัพย์ รวมตลอดทั้งสิทธิอื่นใดเหนือทรัพย์สินที่เป็นหลักประกันการชำระหนี้ สำหรับสินทรัพย์ด้วยคุณภาพนั้น หรือโดยการใช้มาตรการอื่นใด เพื่อประโยชน์แก่การฟื้นฟูเศรษฐกิจ หรือความมั่นคงของประเทศ”

มาตรา ๘ “ให้ บสท. มีอำนาจกระทำกิจการต่างๆ ภายในขอบวัตถุประสงค์ตามมาตรา ๗ อำนาจเช่นว่านี้ให้รวมถึง

- (๑) ถือกรรมสิทธิ์หรือมีสิทธิครอบครองหรือมีทรัพย์สินต่างๆ สร้าง ซื้อ จัดหา ขาย จำหน่าย เช่า ให้เช่า เช่าซื้อ ให้เช่าซื้อ ยืม ให้ยืม รับจํานำ รับจํานอง แลกเปลี่ยน โอน รับโอน หรือดำเนินการใดๆ เกี่ยวกับทรัพย์สิน ทั้งในและนอกราชอาณาจักร ตลอดจนรับเงินหรือทรัพย์สินที่มีผู้มอบให้
- (๒) จัดตั้งบริษัทจำกัดหรือบริษัทมหาชนจำกัดเพื่อประกอบธุรกิจใดๆ อันเกี่ยวกับ ลูกหนี้ ซึ่งรับโอนมา ทั้งนี้ เพื่อประโยชน์ในการบริหารสินทรัพย์ด้วยคุณภาพ
- (๓) เข้าร่วมกิจการกับบุคคลอื่นหรือถือหุ้นในบริษัทจำกัดหรือบริษัทมหาชนจำกัด หรือนิติบุคคลอื่น ทั้งนี้ ตามหลักเกณฑ์และเงื่อนไขที่คณะกรรมการกำหนด
- (๔) ค้ำประกันสินเชื่อแก่ลูกหนี้ซึ่งรับโอนมา หรือรับรอง รับอาวัลหรือสอดเข้า แกว้น้ำในตู้เงิน

- (๕) กู้หรือยืมเงิน
- (๖) ออกหุ้นกู้ ตั๋วเงิน หรือตราสารหนี้
- (๗) ให้กู้ยืมเงินแก่ลูกหนี้ซึ่งรับโอนมา
- (๘) ลงทุนในพันธบัตรหรือตราสารของรัฐบาล หน่วยงานของรัฐ หรือรัฐวิสาหกิจ หรือในหน่วยลงทุนในกองทุนรวมที่จัดตั้งขึ้นตามกฎหมายว่าด้วยหลักทรัพย์ และตลาดหลักทรัพย์
- (๙) ซื้อ ซื้อลด หรือรับช่วงซื้อลดตราสารแห่งหนี้ หรือรับโอนสิทธิเรียกร้อง
- (๑๐) กระทำการอื่นบรรดาที่เกี่ยวกับหรือเนื่องในการจัดการให้สำเร็จตามวัตถุประสงค์ของ บสท.”

มาตรา ๕ “ให้กำหนดทุนประเดิมของ บสท. เป็นจำนวนหนึ่งพันล้านบาท แบ่งเป็นหุ้นสามัญจำนวนหนึ่งร้อยล้านหุ้น มีมูลค่าหุ้นละสิบบาท โดยให้กองทุนฟื้นฟูเป็นผู้ซื้อหุ้นดังกล่าวทั้งหมด”

มาตรา ๑๐ “การเพิ่มทุนของ บสท. ให้กระทำได้โดยการออกหุ้นใหม่ ทั้งนี้ โดยอนุมัติของคณะรัฐมนตรี...”

มาตรา ๒๗ “ให้ประธานกรรมการ กรรมการ ประธานกรรมการบริหาร กรรมการบริหาร กรรมการผู้จัดการ กรรมการตรวจสอบ ที่ปรึกษาและอนุกรรมการ ได้รับเงินเดือนหรือประโยชน์ตอบแทนอื่นตามที่รัฐมนตรีกำหนด”

มาตรา ๒๘ “ให้บุคคลตามมาตรา ๒๗ ตลอดจนพนักงานและลูกจ้างของ บสท. ซึ่งดำเนินการตามพระราชกำหนดนี้ ไม่ต้องรับผิดชอบในการกระทำของตน เมื่อได้ใช้ความระมัดระวังตามวิสัยของผู้ประกอบวิชาชีพดังกล่าวแล้ว เว้นแต่เป็นกรณีฝ่าฝืนกฎหมาย ทุจริตหรือประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง”

(๒) ข้อพิจารณาเกี่ยวกับมาตรา ๑๑ มาตรา ๗ มาตรา ๘ แห่งพระราชกำหนด
บรรษัทบริหารสินทรัพย์ไทย พ.ศ. ๒๕๕๔

(๒.๑) เป็นข้อความที่ยกเว้นมิให้ บสท. อยู่ในบังคับของศาลปกครอง ซึ่งอาจไม่ชอบด้วย รัฐธรรมนูญหลายมาตรา ดังจะได้กล่าวต่อไป

(๒.๒) วลีว่า “การดำเนินการเกี่ยวกับการบริหารสินทรัพย์ด้วยคุณภาพของ บสท. ตามพระราชกำหนดนี้” กว้างขวางมาก เมื่อเทียบกับคำว่า “บสท. มีวัตถุประสงค์...”

อย่างไรบ้างในมาตรา ๗ และ “บสท. มีอำนาจกระทำการต่างๆภายในขอบวัตถุประสงค์ตามมาตรา ๗ ซึ่งรวมไปถึงกิจกรรมที่ระบุไว้ในมาตรา ๘ โดยเฉพาะข้อ (๑๐) ซึ่งให้อำนาจกระทำการอย่างกว้างขวาง แต่ก็ยังไม่ตรงกับความหมายของ “การดำเนินการเกี่ยวกับ...” ของมาตรา ๑๑ จึงกล่าวได้ว่า บสท. มีอำนาจทำการต่างๆ ได้อย่างไม่มีขอบเขต ถ้าจะมีปัญหาใดมาขัดขวาง คณะกรรมการบริหาร บสท. ก็สามารถวินิจฉัยได้เองตามมาตรา ๘ (๑๐)

(๒.๓) การยกเว้นมิให้กระทำการใดๆ ของคณะกรรมการ และกรรมการบริหารอันเกี่ยวกับการบริหารสินทรัพย์ด้วยคุณภาพ ต้องอยู่ในบังคับของกฎหมายศาลปกครองอย่างกว้างขวาง ไม่มีขอบเขต ทั้งในเรื่องการออกระเบียบ หรือข้อบังคับ คำสั่ง คำวินิจฉัย การอนุญาต ซึ่งรวมถึงคำสั่งแก่พนักงานของ บสท. เองและบุคคลภายนอกโดยขยายความรวมถึง “การกระทำอื่น (ใด)” ซึ่งเป็นการให้อำนาจแก่บริษัทนี้อย่างกว้างขวางเกินไปจนหาผู้รับผิดชอบไม่ได้ นั้น น่าจะผิดหลักการบริหารราชการ และบริหารธุรกิจทั้งหมด

(๓) ข้อสังเกตเกี่ยวกับมาตรา ๕ มาตรา ๘ มาตรา ๑๐ มาตรา ๒๗ และมาตรา ๒๘ แห่งพระราชกำหนดบริษัทบริหารสินทรัพย์ไทย พ.ศ. ๒๕๕๔

๑) มาตรา ๕ วรรคหนึ่ง หมายถึงว่า บริษัทนี้ตั้งขึ้นมาโดยใช้อำนาจรัฐ ไม่ใช่บริษัทเอกชนที่จะทำธุรกิจโดยปกติ โดยเสมอภาคกับนิติบุคคลและบุคคลธรรมดาอื่นๆ

๒) มาตรา ๕ วรรคสอง บัญญัติชัดเจนว่า บสท. เป็นนิติบุคคล มีฐานะเป็นหน่วยงานของรัฐที่ไม่เป็นส่วนราชการ หรือรัฐวิสาหกิจ

๓) มาตรา ๘ ใช้อำนาจของรัฐสภายินยอมให้นำเงินของประชาชนมาตั้งบริษัท ๑ นี้ ในชั้นประเดิมถึง ๑,๐๐๐ ล้านบาท

๔) มาตรา ๑๐ ใช้อำนาจบริหารของคณะรัฐมนตรีให้ออกหุ้นใหม่มาเพิ่มทุนให้ บสท. ได้ไม่จำกัดวงเงิน โดยไม่ผ่านกระบวนการอนุมัติการใช้เงินของรัฐสภาซึ่งเป็นตัวแทนของประชาชน จึงเป็นการขัดกับหลักการสำคัญของการใช้จ่ายเงินของชาติในระบอบประชาธิปไตย

๕) มาตรา ๒๘ เป็นการยกเว้นให้บุคคลตามมาตรา ๒๗ (คือ บุคลากรระดับบริหาร และกรรมการต่างๆ) รวมถึงพนักงานและลูกจ้างของ บสท. ซึ่งดำเนินการตามพระราชกำหนดนี้ไม่ต้องรับผิดชอบในการกระทำของตน เป็นการให้สิทธิพิเศษที่ไม่ต้องรับผิดชอบใดๆ อันเป็นการผิดปกติมากเพราะบุคลากรเหล่านี้มีอำนาจในการดำเนินการเกี่ยวกับการเงินนับร้อยนับพันล้านบาท (กล่าวกันว่าหนี้เสียทั้งหมดมีกว่าล้านล้านบาท) การที่ยกเว้นมิให้ต้องรับผิดชอบ จึงน่าจะต้องถือว่าขัดกับกฎหมายอาญาและกฎหมายต่างๆ อีกมาก ทั้งนี้จะขัดกับรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๐ (บุคคลย่อมเสมอกัน

ในกฎหมาย...) และมาตรา ๖๕ (เจ้าหน้าที่ของรัฐมีสิทธิเสรีภาพเช่นเดียวกับบุคคลทั่วไป เว้นแต่กฎหมาย กฎ ข้อบังคับ จะจำกัดสิทธิมากขึ้น) กล่าวคือ ตามหลักทั่วไปบุคลากรของรัฐจะต้องถูกบังคับโดยกฎหมายและระเบียบต่างๆ มากกว่าบุคคลธรรมดา เหตุใดจึงมายกเว้นบุคลากรของ บสท. ไม่ให้ต้องรับผิดชอบ

สรุปได้ว่า บสท. เป็นหน่วยงานของรัฐทั้งในทางนิติบัญญัติและพฤตินัยเพราะใช้อำนาจของรัฐตั้งขึ้น ใช้เงินของประชาชนในการดำเนินการ ใช้อำนาจของรัฐในการดำเนินกิจการต่างๆ โดยเฉพาะที่จะสั่งการและวินิจฉัยเรื่องต่างๆ ที่กระทบกระเทือนสิทธิเสรีภาพ และการประกอบภารกิจของเอกชนอย่างกว้างขวาง โดยเฉพาะเป็นการนำทรัพยากรของชาติไปทุ่มเทช่วยเหลือสถาบันการเงิน และบริษัทบริหารสินทรัพย์ของภาคเอกชนที่บริหารงานผิดพลาดจนเกิดความเสียหายแก่เศรษฐกิจของชาติ และเศรษฐกิจส่วนบุคคลอย่างลึกซึ้งไพศาล โดยไม่ต้องรับผิดชอบ โดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย เพราะกลไกของรัฐฝ่ายการเมืองไม่อาจติดตามควบคุมให้กลไกของรัฐฝ่ายราชการประจำให้ดำเนินการกับผู้กระทำผิดทางเศรษฐกิจ ตั้งแต่ช่วงปี ๒๕๓๒ เป็นต้นมาได้เลย จนถึงขณะนี้

๑.๒ ส่วนที่เกี่ยวกับรัฐธรรมนูญ และศาลปกครอง

(๑) บทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ และกฎหมายศาลปกครอง ที่เกี่ยวข้องข้อกับ ประเด็นที่ ๑ มีหลายมาตรา ดังนี้

มาตรา ๒๗๖ แห่งรัฐธรรมนูญ “ศาลปกครองมีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีที่เป็นข้อพิพาทระหว่างหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐที่อยู่ในบังคับบัญชาหรือในกำกับดูแลของรัฐบาลกับเอกชน หรือระหว่างหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐที่อยู่ในบังคับบัญชาหรือในกำกับดูแลของรัฐบาลด้วยกัน ซึ่งเป็นข้อพิพาทอันเนื่องมาจากการกระทำหรือการละเว้นการกระทำที่หน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐนั้น ต้องปฏิบัติตามกฎหมาย หรือเนื่องจากการกระทำหรือการละเว้นการกระทำที่หน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐนั้น ต้องรับผิดชอบในการปฏิบัติหน้าที่ตามกฎหมาย ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ. . .”

มาตรา ๖๒ แห่งรัฐธรรมนูญ “สิทธิของบุคคลที่จะฟ้องหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ ราชการส่วนท้องถิ่น หรือองค์กรอื่นของรัฐ ที่เป็นนิติบุคคลให้รับผิดชอบเนื่องจากการกระทำหรือการละเว้นการกระทำของข้าราชการ พนักงาน หรือลูกจ้างของหน่วยงานนั้น ย่อมได้รับความคุ้มครอง ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ”

พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๕๒

มาตรา ๕ “ศาลปกครองมีอำนาจพิจารณาพิพากษาหรือมีคำสั่งในเรื่องดังต่อไปนี้

(๑) คดีพิพาทเกี่ยวกับการที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำการโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายไม่ว่าจะเป็นการออกกฎ คำสั่งหรือการกระทำอื่นใดเนื่องจากการกระทำโดยไม่มีอำนาจหรือนอกเหนืออำนาจหน้าที่หรือไม่ถูกต้องตามกฎหมาย 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 หรือศาลชำนาญพิเศษอื่น”

(๒) ข้อพิจารณาเกี่ยวกับรัฐธรรมนูญและกฎหมายศาลปกครอง

(๒.๑) มาตรา ๕ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ บัญญัติชัดเจนว่า “ศาลปกครองมีอำนาจพิจารณาพิพากษา หรือมีคำสั่งในคดีพิพาท เกี่ยวกับหน่วยงานทางปกครอง หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ...” ดังนั้น เมื่อบรรษัทบริหารสินทรัพย์ไทยเป็นหน่วยงานของรัฐ จึงต้องอยู่ในบังคับของรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๗๖ แม้ว่าพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครอง ฯ มาตรา ๕ วรรคสอง จะมีข้อยกเว้นว่าเรื่องบางเรื่องไม่ต้องอยู่ในอำนาจศาลปกครอง เช่น คดีที่อยู่ในอำนาจของศาลล้มละลาย แต่คดีที่อยู่ในอำนาจของศาลล้มละลาย ตามมาตรา ๕ วรรคสอง ดังกล่าวน่าจะหมายถึงกรณีที่หน่วยงานของรัฐ หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐในฐานะเท่าเทียมกับนิติบุคคล และบุคคลธรรมดา เป็นคู่พิพาทของนิติบุคคล และบุคคลธรรมดา ตามหลักกฎหมายเอกชน

แต่คดีล้มละลายตามพระราชกำหนด ฯ เป็นกรณีที่ บสท. มีเอกสิทธิ์เหนือเอกชน เพราะเป็นกรณีที่ บสท. ใช้อำนาจของรัฐตามหลักกฎหมายมหาชน ดังจะเห็นได้จากการใช้อำนาจ และเอกสิทธิ์เหนือศาลตามมาตรา ๕๘ และมาตรา ๗๒ ซึ่งจะได้กล่าวต่อไป

(๒.๒) มาตรา ๖๒ แห่งรัฐธรรมนูญ ให้สิทธิของบุคคลที่จะฟ้องหน่วยราชการ ฯ ให้รับผิดชอบ เนื่องจากการกระทำหรือละเว้นการกระทำของบุคลากรของหน่วยงานของรัฐ ซึ่งสอดคล้องกับมาตรา ๒๗๖ ของรัฐธรรมนูญ และมาตรา ๕ แห่งกฎหมายว่าด้วยการจัดตั้งศาลปกครอง ฯ ถ้ามาตรา ๑๑ แห่งพระราชกำหนดบรรษัทบริหารสินทรัพย์ไทย พ.ศ. ๒๕๕๔ มาบัญญัติห้ามมิให้นำคดีขึ้นฟ้องต่อศาลปกครอง ในกรณีที่นิติบุคคล หรือบุคคลธรรมดาที่เป็นเอกชนที่มีข้อพิพาทกับ บสท. ซึ่งเป็นหน่วยงานของรัฐแล้ว จะให้ไปฟ้องที่ไหน จึงจะได้รับความเป็นธรรมเท่าเทียมกับการฟ้องต่อศาลปกครอง ซึ่งเป็นศาลเชี่ยวชาญคดีความขัดแย้งระหว่างรัฐกับเอกชน อันจะพลอยไปเกี่ยวพันกับมาตรา ๒๕ แห่งรัฐธรรมนูญด้วย เพราะประเด็นนี้เกี่ยวกับสาระสำคัญของสิทธิตามมาตรา ๖๒ ซึ่งพระราชกำหนด ฯ นี้ไม่พึงละเมิด

(๒.๓) มาตรา ๕ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ มีข้อความสอดคล้องกับรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๗๖

๑.๓ คำวินิจฉัยในประเด็นมาตรา ๑๑ แห่งพระราชกำหนดบรรษัทบริหารสินทรัพย์ไทย พ.ศ. ๒๕๕๔ ขอบด้วยรัฐธรรมนูญ โดยเฉพาะมาตรา ๒๗๖ หรือไม่

โดยเหตุผลดังที่ได้กล่าวมา จึงเห็นว่า มาตรา ๑๑ แห่งพระราชกำหนดบรรษัทบริหารสินทรัพย์ไทย พ.ศ. ๒๕๕๔ ซึ่งเกี่ยวพันกับมาตรา ๕ มาตรา ๗ มาตรา ๘ มาตรา ๙ มาตรา ๑๐

มาตรา ๒๗ มาตรา ๒๘ และมาตราอื่นๆ ไม่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญ โดยขัดหรือแย้งกับรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๗๖ และไม่สอดคล้อง ไม่เป็นในทิศทางเดียวกันกับเจตนารมณ์ของการจัดตั้งศาลปกครอง และเจตนารมณ์ของการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของบุคคลตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๖๒ และ มาตรา ๒๕ อย่างชัดเจน และยังอาจขัดกับมาตราอื่นๆ อีกด้วย

๒. ประเด็นที่ ๒ มาตรา ๕๘ วรรคสี่ และมาตรา ๗๒ วรรคสอง (๒) แห่งพระราชกำหนดบรรษัทบริหารสินทรัพย์ไทย พ.ศ. ๒๕๕๔ ชอบด้วยรัฐธรรมนูญ โดยเฉพาะมาตรา ๒๓๕ หรือไม่

ประเด็นนี้เกี่ยวกับพระราชกำหนด ฯ และรัฐธรรมนูญหลายมาตรา ดังนี้

๒.๑ พิจารณาส่วนที่เกี่ยวกับพระราชกำหนดบรรษัทบริหารสินทรัพย์ไทย พ.ศ. ๒๕๕๔

(๑) มาตรา ๕๘ วรรคสี่

(๑.๑) การให้อำนาจ บสท. วินิจฉัยว่าลูกหนี้หรือผู้ค้ำประกันไม่ให้ความร่วมมือ กับ บสท. โดยที่ตนอยู่ในฐานะที่จะดำเนินการได้ อาจเป็นการละเมิดสิทธิในการบริหารทรัพย์สินของลูกหนี้ และผู้ค้ำประกัน ซึ่งได้รับความคุ้มครองตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๔๘ และมาตรา ๕๐ โดยอาจพิจารณาว่า บสท. จะมีอำนาจสั่งได้อย่างไรถ้าเป็นเพียงนิติบุคคลไม่ใช่ศาล

(๑.๒) การให้ บสท. ดำเนินการยื่นคำร้องต่อศาล เพื่อสั่งพิทักษ์ทรัพย์ เด็ดขาด.... โดยไม่ต้องดำเนินการไต่สวน ตามความหมายทั่วไปย่อมหมายถึงว่า

(๑.๒.๑) ให้ บสท. ยื่นคำร้องต่อศาลเพื่อสั่งพิทักษ์ทรัพย์เด็ดขาด โดยไม่ให้พิจารณาความเป็นมาแห่งกรณี หรืออีกนัยหนึ่ง คือ บสท. อาจส่งเฉพาะคำร้องโดยไม่ได้ส่งสำนวน หรือข้อเท็จจริงของเรื่องที่ บสท. ได้ดำเนินการมาแล้วต่อศาลด้วยก็ได้ กรณีเช่นนี้ศาลก็จะไม่มีข้อมูล มาประกอบการพิจารณา

(๑.๒.๒) คำร้องให้ศาลสั่งโดยศาลไม่ต้องดำเนินการไต่สวนนั้น คือ การขีดกรอบจำกัดอำนาจศาลไม่ให้ศาลดำเนินการไต่สวนซึ่งเป็นวิธีพิจารณาคดีล้มละลายตามปกติของศาล แม้คณะรัฐมนตรีและสำนักงานเศรษฐกิจการคลังจะชี้แจงว่า รัฐบาลไม่ได้มีเจตนาเช่นนั้น และแม้จะมี คำพิพากษาศาลฎีกามาหลายกรณีแล้ว แต่ข้อความอันเป็นลายลักษณ์อักษรมีความขัดแย้งมาก ไม่มีทางจะ อธิบายเป็นอย่างอื่นได้ จึงเป็นการขัดหรือแย้งกับรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๓๕ (ดูตอนต่อไป)

(๑.๒.๓) บทบัญญัติที่ว่า “ให้ศาลและเจ้าพนักงานพิทักษ์ทรัพย์ ดำเนินการตามกฎหมายว่าด้วยล้มละลายต่อไปโดยเร็ว” มีความหมายชัดเจนว่าเป็น คำสั่งให้ศาล และคำสั่ง ให้เจ้าพนักงานพิทักษ์ทรัพย์รีบดำเนินการโดยเร็ว ซึ่งเป็นการไม่สมควรอย่างยิ่งที่จะใช้ถ้อยคำในกฎหมาย เช่นนี้ เมื่ออาจจะเขียนในลักษณะอื่นได้

(๒) มาตรา ๓๒ วรรคสอง (๒) เป็นข้อความที่เขียนขึ้นคนละแบบกับมาตรา ๕๘ วรรคสี่ แต่มีเนื้อความอย่างเดียวกัน คือ

(๒.๑) เป็นข้อความเชิงบังคับให้ศาลสั่งให้ลูกหนี้และผู้ค้ำประกันล้มละลาย โดยไม่ต้องดำเนินการไต่สวน

(๒.๒) บังคับให้ศาลสั่งพิทักษ์ทรัพย์เด็ดขาด โดยไม่ต้องดำเนินการไต่สวนด้วย (วลีที่ว่า “โดยไม่ต้องดำเนินการไต่สวน” เป็นวลีวิเศษณ์ เมื่อเขียนไว้ท้ายประโยคจะขยายอนุประโยค ทั้งสอง)

(๒.๓) คำว่าทันทีเป็นกริยาวิเศษณ์ที่ขยายความทั้ง ๒ อนุประโยค คือ ให้ศาลสั่งล้มละลายทันที และให้ศาลสั่งพิทักษ์ทรัพย์เด็ดขาดทันที

บทบัญญัติในมาตรา ๓๒ วรรคสอง (๒) จึงมีลักษณะบีบบังคับ และเร่งรัดศาลมากกว่ากรณีของมาตรา ๕๘ วรรคสี่ ซึ่งใช้คำว่า “โดยเร็ว” เสียอีก การบัญญัติเช่นนี้ ย่อมเป็นการขัดต่อความเป็นอิสระของศาลตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕๕ ซึ่งอย่างน้อยต้องหมายความว่า ศาลต้องพิจารณาคดีโดยเปิดเผย ต้องไต่สวนจากคู่กรณีจนได้ความจริงเพียงพอแก่การวินิจฉัย และต้องไม่ถูกอิทธิพลใดๆ มาบีบบังคับให้พิจารณาโดยเร็ว หรือโดยทันที

๒.๒ พิจารณาส่วนที่เกี่ยวกับรัฐธรรมนูญ มีบทบัญญัติที่เกี่ยวข้องหลายมาตราที่ควร พิจารณา ดังนี้

มาตรา ๒๓๕ “การบัญญัติกฎหมายให้มีผลเป็นการเปลี่ยนแปลง หรือแก้ไขเพิ่มเติม กฎหมายว่าด้วยรัฐธรรมนูญศาลหรือวิธีพิจารณาเพื่อใช้แก้คดีใดคดีหนึ่งโดยเฉพาะ จะกระทำมิได้”

มาตรา ๔๘ วรรคหนึ่ง

“สิทธิของบุคคลในทรัพย์สินย่อมได้รับความคุ้มครอง ขอบเขตแห่ง สิทธิและการจำกัดสิทธิเช่นว่านี้ ย่อมเป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติ”

มาตรา ๕๐ “บุคคลย่อมมีเสรีภาพในการประกอบกิจการหรือประกอบอาชีพและ การแข่งขันโดยเสรีอย่างเป็นธรรม

“การจำกัดเสรีภาพตามวรรคหนึ่ง จะกระทำมิได้ เว้นแต่โดยอาศัย อำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายเฉพาะเพื่อประโยชน์ในการรักษาความมั่นคงของรัฐหรือเศรษฐกิจ ของประเทศ การคุ้มครองประชาชนในด้านสาธารณสุข โภค การรักษาความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรม อันดีของประชาชน การจัดระเบียบการประกอบอาชีพ การคุ้มครองผู้บริโภค การผังเมือง การรักษา ทรัพยากรธรรมชาติหรือสิ่งแวดล้อม สวัสดิภาพของประชาชน หรือเพื่อป้องกันการผูกขาดหรือจัด ความไม่เป็นธรรมในการแข่งขัน”

มาตรา ๒๕๕ วรรคหนึ่ง

“ผู้พิพากษาและตุลาการมีอิสระในการพิจารณาพิพากษาอรรถคดีให้เป็นไปตามรัฐธรรมนูญและกฎหมาย”

๒.๓ การวิเคราะห์บทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ

(๑) ตามมาตรา ๒๓๕ แห่งรัฐธรรมนูญ จะเห็นได้ว่าพระราชกำหนดบรรษัทบริหารสินทรัพย์ไทย พ.ศ. ๒๕๕๔ มาตรา ๕๘ วรรคสี่ และมาตรา ๗๒ วรรคสอง (๒) มีบทบัญญัติซึ่งมีลักษณะบังคับให้ศาลต้องสั่งพิทักษ์ทรัพย์เด็ดขาด และสั่งล้มละลายโดยไม่ต้องดำเนินการไต่สวน และยังเร่งรัดให้ศาลดำเนินการโดยเร็วบ้าง ทันทันบ้าง อันเป็นกฎหมายที่มีผลเป็นการเปลี่ยนแปลง หรือแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายว่าด้วยธรรมนูญศาลหรือวิธีพิจารณา เพื่อใช้แก้คดีใดคดีหนึ่งโดยเฉพาะ

กรณีนี้เป็นการเปลี่ยนแปลงวิธีพิจารณาคดีล้มละลาย ซึ่งพระราชบัญญัติล้มละลาย พุทธศักราช ๒๔๘๓ กำหนดวิธีการในส่วนที่เกี่ยวกับการไต่สวนไว้ในมาตรา ๑๔ มาตรา ๔๒ และมาตรา ๔๓ ว่าศาลต้องพิจารณาเอาความจริง ซึ่งทำได้เมื่อมีการไต่สวนโดยเปิดเผยต่อหน้าคู่กรณีและผู้สนใจ ดังนี้

มาตรา ๑๔ “ในการพิจารณาคดีล้มละลายตามคำฟ้องของเจ้าหนี้ ศาลต้องพิจารณาเอาความจริงตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา ๕ หรือมาตรา ๑๐ ถ้าศาลพิจารณาได้ความจริง ให้ศาลมีคำสั่งพิทักษ์ทรัพย์ของลูกหนี้เด็ดขาด แต่ถ้าไม่ได้ความจริงหรือลูกหนี้นำสืบได้ว่าอาจชำระหนี้ได้ทั้งหมดหรือมีเหตุอื่นที่ไม่ควรให้ลูกหนี้ล้มละลาย ให้ศาลยกฟ้อง”

มาตรา ๔๒ “เมื่อได้มีการประชุมเจ้าหนี้ครั้งแรกเสร็จแล้วให้ศาลไต่สวนลูกหนี้โดยเปิดเผยเป็นการด่วน เพื่อทราบกิจการและทรัพย์สินของลูกหนี้ เหตุผลที่ทำให้มีหนี้สินล้มพันตัวตลอดจนความประพฤติของลูกหนี้ว่าได้กระทำหรือละเว้นกระทำการใด ซึ่งเป็นความผิดตามพระราชบัญญัตินี้หรือตามกฎหมายอื่นเกี่ยวกับการล้มละลาย หรือเป็นข้อบกพร่องอันจะเป็นเหตุให้ศาลไม่ยอมปลดจากล้มละลายโดยไม่มีเงื่อนไข

“ให้เจ้าพนักงานพิทักษ์ทรัพย์ส่งประกาศแจ้งความกำหนดวันเวลาที่ศาลนัดไต่สวนโดยเปิดเผยให้ลูกหนี้และเจ้าหนี้ทราบล่วงหน้าไม่น้อยกว่าเจ็ดวัน และให้โฆษณาในหนังสือพิมพ์รายวันไม่น้อยกว่าหนึ่งฉบับ”

มาตรา ๔๓ “ในการไต่สวนโดยเปิดเผย ลูกหนี้ต้องสาบานตัวและตอบคำถามเกี่ยวกับเรื่องที่ได้กล่าวไว้ในมาตรา ๔๒ วรรคแรก ซึ่งศาลได้อนุญาตให้เจ้าพนักงานพิทักษ์ทรัพย์

และเจ้าหน้าที่ ซึ่งได้ขอรับชำระหนี้แล้ว หรือผู้ได้รับมอบอำนาจจากเจ้าหน้าที่นั้นตาม หรือศาลจะถามเอง ตามที่เห็นสมควรและให้ศาลจดถ้อยคำของลูกหนี้อ่านให้ลูกหนี้ฟังแล้วให้ลูกหนี้ลงลายมือชื่อไว้ และ ให้ใช้เป็นพยานหลักฐานยันแก่ลูกหนี้ได้ ในการนี้ลูกหนี้จะให้ทนายความเข้าทำการแทนไม่ได้

“เมื่อศาลได้ไต่สวนลูกหนี้ได้ความเพียงพอแล้ว ให้ศาลมีคำสั่ง ปิดการไต่สวนและส่งสำเนาการไต่สวนให้เจ้าพนักงานพิทักษ์ทรัพย์หนึ่งฉบับ คำสั่งนี้ไม่ตัดอำนาจศาล ที่จะสั่งให้ไต่สวนลูกหนี้เพิ่มเติมอีกเมื่อมีเหตุอันควร”

สำหรับประเด็นที่ว่ารัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๓๕ ห้ามบัญญัติกฎหมาย “เพื่อใช้ แก่คดีใดคดีหนึ่งโดยเฉพาะจะกระทำมิได้” นั้น เห็นว่าบทบัญญัตินี้ยังไม่ชัดเจนว่า “คดีใดคดีหนึ่ง” คือคดีระหว่างคู่กรณีคู่หนึ่ง เช่น ระหว่างนาย ก. กับนาย ข. หรือคดีประเภทใดประเภทหนึ่ง เช่น คดีล้มละลาย คดีแพ่ง คดีอาญา ประกอบกับมาตรา ๒๓๔ วรรคสอง ซึ่งห้ามตั้งศาลขึ้นใหม่ “เพื่อพิจารณาพิพากษาคดีใดคดีหนึ่ง หรือคดีที่มีข้อหาฐานใดฐานหนึ่งโดยเฉพาะ” และมาตรา ๒๕ วรรคสอง กล่าวถึงกฎหมายที่จำกัดสิทธิและเสรีภาพต้องมีผลใช้บังคับเป็นการทั่วไป และไม่มุ่งหมาย จะใช้บังคับแก่กรณีใดกรณีหนึ่ง หรือแก่บุคคลใดบุคคลหนึ่ง

เมื่อพิจารณา มาตรา ๒๓๕ ประกอบกับมาตรา ๒๓๔ และมาตรา ๒๕ แล้วจะเห็นว่ามีความที่ใช้อยู่แตกต่างกันถึง ๔ อย่าง โดยยังไม่มี การแยกแยะให้เห็นชัดเจน จึงควร ถือว่าการตรากฎหมายใดๆ ใน ๔ อย่างนี้ต่างก็ชอบด้วยรัฐธรรมนูญเพราะเขียนไว้ในรัฐธรรมนูญเอง แต่ถ้าจะตีความให้แคบเข้ามา คำว่า “คดีใดคดีหนึ่ง” ในมาตรา ๒๓๕ น่าจะต้องอ้างอิงถึงบทข้างเคียง คือ มาตรา ๒๓๔ เพราะมาตรา ๒๓๔ พูดถึงการตั้งศาลพิเศษขึ้นมาใหม่ ส่วนมาตรา ๒๓๕ กล่าวถึง การบัญญัติกฎหมายพิเศษขึ้นมาใหม่ จึงน่าจะใช้หลักการเหมือนกัน คือ “คดีใดคดีหนึ่ง” หรือ “คดีที่มี ข้อหาฐานใดฐานหนึ่ง”

ฉะนั้น การตราพระราชกำหนดบรรษัทบริหารสินทรัพย์ไทย พ.ศ. ๒๕๕๔ ซึ่งมี บทบัญญัติอย่างมาตรา ๕๘ วรรคสี่ และมาตรา ๗๒ วรรคสอง (๒) จึงเป็น “การบัญญัติกฎหมาย ให้มีผลเป็นการเปลี่ยนแปลงวิธีพิจารณา” เพื่อ “ใช้แก่คดีล้มละลายโดยเฉพาะ” ดังที่ได้นำมาเสนอ ข้างต้นว่าได้เปลี่ยนแปลงวิธีการตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา ๑๔ มาตรา ๔๒ และมาตรา ๔๓ ของ พระราชบัญญัติล้มละลาย พุทธศักราช ๒๔๘๓ จึงกระทำมิได้ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๓๕

(๒) ตามมาตรา ๕๘ แห่งรัฐธรรมนูญ

บทบัญญัติในมาตรา ๕๘ วรรคสี่ และมาตรา ๗๒ วรรคสอง (๒) แห่ง พระราชกำหนด ฯ มีลักษณะจำกัดสิทธิของบุคคลในทรัพย์สิน เพราะจะต้องยินยอมให้ บสท. นำไป บริหาร และสั่งให้ทำการต่างๆ หลากรูปแบบ อันมิได้เป็นไปโดยสมัครใจ

(๓) ตามมาตรา ๕๐ แห่งรัฐธรรมนูญ

การสั่งการของ บสท. และการดำเนินการป้องกันต่อศาลอาจจะขัดต่อเสรีภาพในการประกอบอาชีพ และการแข่งขันโดยเสรีอย่างเป็นธรรมตามมาตรา ๕๐ วรรคแรก โดยเฉพาะพระราชกำหนด ฯ นี้ มาตรา ๗ ระบุว่า บสท. “มีวัตถุประสงค์ในการบริหารสินทรัพย์ด้วยคุณภาพ ... เพื่อฟื้นฟูเศรษฐกิจ และความมั่นคงของประเทศ” ซึ่งไม่ถึงขั้นการรักษาความมั่นคงของรัฐหรือเศรษฐกิจของประเทศ ตามที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ มาตรา ๕๐ วรรคสอง

(๔) ตามมาตรา ๒๔๕ แห่งรัฐธรรมนูญ

การที่มาตรา ๕๘ วรรคสี่ และมาตรา ๗๒ วรรคสอง (๒) แห่งพระราชกำหนด ฯ มีลักษณะบังคับให้ศาลต้องสั่งคดีโดย “ไม่ต้องดำเนินการไต่สวน” และให้ดำเนินการ “โดยเร็ว” หรือ “ทันที” นั้น ย่อมกระทบกระเทือนความอิสระของผู้พิพากษาและตุลาการในการพิจารณาพิพากษาอรรถคดีตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๔๕ นี้อย่างชัดเจน แม้คณะรัฐมนตรีและสำนักงานเศรษฐกิจการคลัง กระทรวงการคลัง จะชี้แจงว่าไม่มีเจตนาเช่นนั้น

๒.๔ คำวินิจฉัยในประเด็นที่สอง ที่ว่ามาตรา ๕๘ วรรคสี่ และมาตรา ๗๒ วรรคสอง (๒) แห่งพระราชกำหนดบรรษัทบริหารสินทรัพย์ไทย พ.ศ. ๒๕๔๔ ชอบด้วยรัฐธรรมนูญ โดยเฉพาะมาตรา ๒๓๕ หรือไม่ นั้น เมื่อได้พิจารณาตามเหตุผลต่างๆ ที่กล่าวมาข้างต้นแล้ว ทำให้เห็นว่าบทบัญญัติทั้งสองกรณี ไม่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญ โดยขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๓๕ และไม่สอดคล้อง ไม่เป็นไปในทิศทางเดียวกับบทบัญญัติ และเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ มาตรา ๔๘ มาตรา ๕๐ และมาตรา ๒๔๕ ด้วย

ศาสตราจารย์ ดร.อมร รักษาสัตย์

ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ