

คำวินิจฉัยของ นายอุระ หวังอ้อมกลาง ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

ที่ ๓๓/๒๕๕๕

วันที่ ๑๑ ตุลาคม ๒๕๕๕

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

ข้อเท็จจริงได้ความว่า สมาชิกวุฒิสภาประกอบด้วย นายศักดิ์ กอแสงเรือง กับพวกรวม ๑๑๖ คน ยื่นคำร้องต่อผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาว่า พระราชกำหนดบรรษัทบริหารสินทรัพย์ไทย พ.ศ. ๒๕๕๔ มีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ กล่าวคือ การจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕ ประกอบกับมาตรา ๔๘ มาตรา ๕๐ และมาตรา ๘๗ จะกระทำได้อีกแต่โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย แต่พระราชกำหนดบรรษัทบริหารสินทรัพย์ไทย ฯ ให้อำนาจแก่คณะกรรมการ บสท. เด็ดขาด ทำให้สิทธิของบุคคลในทรัพย์สินและเสรีภาพของบุคคลไม่ได้รับการคุ้มครองและ ไม่เป็นการสนับสนุนระบบเศรษฐกิจแบบเสรี โดยอาศัยกลไกตลาดกำกับดูแลให้มีการแข่งขันอย่างเป็นธรรม นอกจากนั้น การออกพระราชกำหนดดังกล่าวก็ระบุเหตุผล ไม่เข้าองค์ประกอบของรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕ มาตรา ๔๘ มาตรา ๕๐ และมาตรา ๘๗ ซึ่งไม่เป็นไปตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ

พระราชกำหนดบรรษัทบริหารสินทรัพย์ไทย ฯ มาตรา ๕๘ วรรคสี่ บัญญัติให้ บสท. ยื่นคำร้องต่อศาลเพื่อสั่งพิทักษ์ทรัพย์เด็ดขาดของลูกหนี้หรือผู้ค้ำประกัน แล้วแต่กรณี โดยไม่ต้องดำเนินการไต่สวน และมาตรา ๗๒ (๒) บัญญัติให้ บสท. ยื่นคำร้องต่อศาลเพื่อให้ศาลสั่งให้ลูกหนี้และผู้ค้ำประกันล้มละลาย และให้ศาลสั่งพิทักษ์ทรัพย์ของลูกหนี้และผู้ค้ำประกันเด็ดขาดทันทีโดยไม่ต้องดำเนินการไต่สวนเป็นการให้อำนาจแก่ บสท. สามารถพิจารณาวินิจฉัยให้ลูกหนี้และผู้ค้ำประกันเป็นบุคคลล้มละลาย โดยกำหนดให้ศาลมีคำสั่งพิทักษ์ทรัพย์ของลูกหนี้และผู้ค้ำประกันเด็ดขาด และสั่งให้ลูกหนี้และผู้ค้ำประกันเป็นบุคคลล้มละลายโดยไม่ต้องไต่สวน เป็นการให้ บสท. ใช้อำนาจตุลาการแทนศาล มีอำนาจเหนือศาลสามารถวินิจฉัยให้ลูกหนี้และผู้ค้ำประกันเป็นบุคคลล้มละลายได้ทำให้ศาลไม่อาจใช้อำนาจดำเนินการไต่สวนเพื่อความจริง และไม่อาจใช้ดุลยพินิจอย่างอิสระได้

ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๗๖ บัญญัติให้ การพิจารณาพิพากษาข้อพิพาทระหว่างหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ ราชการส่วนท้องถิ่น หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐกับเอกชนหรือประชาชนเป็นอำนาจ

ของศาลปกครอง แต่พระราชกำหนดดังกล่าว มาตรา ๑๑ กลับห้ามมิให้ฟ้องและดำเนินคดีในศาลปกครอง โดยที่ศาลยุติธรรม ก็ไม่มีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีปกครอง เพราะรัฐธรรมนูญบัญญัติให้คดีปกครองอยู่ในอำนาจของศาลปกครองแล้ว พระราชกำหนดบรรษัทบริหารสินทรัพย์ไทย ฯ มาตรา ๑๑ จึงขัดรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๗๖

ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาจึงอาศัยอำนาจตามรัฐธรรมนูญมาตรา ๑๕๘ เสนอเรื่องพร้อมความเพื่อขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยปัญหาตามพระราชกำหนดบรรษัทบริหารสินทรัพย์ไทย ฯ การที่มาตรา ๕๘ วรรคสี่ ที่บัญญัติให้ บสท. ดำเนินการยื่นคำร้องต่อศาลเพื่อสั่งพิทักษ์ทรัพย์เด็ดของลูกหนี้หรือผู้ค้ำประกัน และมาตรา ๗๒ (๒) ที่บัญญัติให้ บสท. ยื่นคำร้องต่อศาลเพื่อให้สั่งให้ลูกหนี้และผู้ค้ำประกันล้มละลาย และให้ศาลสั่งพิทักษ์ทรัพย์ของลูกหนี้และผู้ค้ำประกันเด็ดขาดโดยไม่ต้องดำเนินการใด่สวน นั้น เป็นการจำกัดอำนาจศาล เป็นการให้ บสท. มีอำนาจพิจารณาวิแทนศาล อันเป็นการบัญญัติเปลี่ยนแปลงวิธีพิจารณาคดีล้มละลายเพื่อใช้แก่คดี บสท. โดยเฉพาะ เพราะไม่อาจพิจารณาได้สวนหาความจริงตามพระราชบัญญัติล้มละลาย พุทธศักราช ๒๕๔๓ มาตรา ๑๔ พระราชกำหนดบรรษัทบริหารสินทรัพย์ไทย ฯ ทั้งสองมาตราดังกล่าว ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๓๕ หรือไม่ และการที่พระราชกำหนดบรรษัทบริหารสินทรัพย์ไทย ฯ มาตรา ๑๑ บังไม่ให้สำนักกฎหมายว่าด้วยการจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครองมาใช้บังคับแก่การดำเนินเกี่ยวกับการบริหารสินทรัพย์ด้วยคุณภาพของ บสท. ตามพระราชกำหนดนี้ และการออกระเบียบข้อบังคับ คำสั่ง คำวินิจฉัย การอนุญาต และการกระทำอื่นใดของคณะกรรมการและคณะกรรมการบริหารอันเกี่ยวกับการบริหารสินทรัพย์ด้วยคุณภาพตามพระราชกำหนดนี้ โดยไม่ให้ บสท. อยู่ในอของศาลปกครองเมื่อเกิดกรณีพิพาทระหว่าง บสท. กับเอกชน หรือหน่วยงานของรัฐอื่น ฯ ไม่สามารถฟ้องหรือดำเนินคดีกับ บสท. ต่อศาลปกครอง หรือศาลยุติธรรมได้นั้น ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๗๖ หรือไม่

ศาลรัฐธรรมนูญมีคำสั่งให้รับคำร้องของผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาไว้ดำเนินการและให้พิจารณาวินิจฉัยต่อไป โดยให้ส่งสำเนาคำร้องดังกล่าวไปยังนายกรัฐมนตรี พร้อมทั้งรับฟังคำของนายสัก กอแสงเรือง และผู้อำนวยการสำนักงานเศรษฐกิจการคลัง

คณะรัฐมนตรีได้ชี้แจงเป็นหนังสือ และนายสถิตย์ ลิ่มพงศ์พันธุ์ ผู้อำนวยการสำนักงานเศรษฐกิจการคลัง กระทรวงการคลัง ชี้แจงด้วยวาจา ได้ความทำนองเดียวกันว่า เนื่องจากประเทศประสบกับวิกฤติทางเศรษฐกิจ ลูกหนี้สถาบันการเงินไม่สามารถชำระหนี้ได้ สถาบันการเงินมีหนี้ที่ไม่ก่อให้เกิดจำนวนมาก ทำให้กระทบต่อการดำเนินงานของสถาบันการเงิน รัฐบาลจึงเห็นความจำเป็นต้อง



หน่วยงานกลางขึ้นเพื่อแก้ปัญหาทั้งเจ้าหน้าที่และลูกหนี้โดยเร่งด่วน โดยเฉพาะอย่างยิ่งในกรณีที่ถูกหนี้ด้วยคุณภาพที่มีเจ้าหน้าที่เกินหนึ่งรายขึ้นไป ด้วยเหตุนี้ในหลักการจึงได้มีวิธีแก้ไขปัญหานี้ด้วยคุณภาพ โดยการรวมหนี้ด้วยคุณภาพที่มีอยู่ทั้งหมดมาไว้ในที่เดียวกัน แล้วให้อำนาจพิเศษในการดำเนินการเพื่อให้กระบวนการต่างๆ ในการแก้ปัญหาเป็นไปอย่างรวดเร็ว ดังนั้น จึงต้องมีอำนาจพิเศษตามกฎหมายสำหรับการดำเนินการ คณะรัฐมนตรีจึงได้อาศัยอำนาจตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๘ ตรีพระราชกำหนดบริษัทบริหารสินทรัพย์ไทย ฯ ขึ้น ส่วนการที่พระราชกำหนดบริษัทบริหารสินทรัพย์ไทย ฯ มาตรา ๕๘ วรรคสี่ บัญญัติให้ บสท. ดำเนินการยื่นคำร้องต่อศาลเพื่อสั่งพิทักษ์ทรัพย์เด็ดขาดของลูกหนี้หรือผู้ค้ำประกันโดยไม่ต้องดำเนินการไต่สวน และให้ศาลและเจ้าพนักงานพิทักษ์ทรัพย์ดำเนินการตามกฎหมายว่าด้วยล้มละลายต่อไปโดยเร็ว นั้น ไม่ได้เป็นบทบังคับศาลให้ต้องสั่งพิทักษ์ทรัพย์เด็ดขาดโดยไม่ต้องทำการไต่สวน และ บสท. ก็ไม่ได้ใช้อำนาจแทนศาล เมื่อ บสท. ยื่นคำร้องต่อศาลเพื่อพิจารณาแล้ว หากศาลเห็นว่ายังไม่ได้รับความชัดเจนพอ ศาลก็มีอำนาจไต่สวนหรือให้คู่กรณีคัดค้านได้ แล้วศาลก็จะพิจารณาสั่งเองตามที่เห็นสมควร และเป็นกรณีใช้บังคับกับสินทรัพย์ด้วยคุณภาพของลูกหนี้ทุกรายที่ บสท. รับโอนมาตามพระราชกำหนดนี้มีได้ใช้กับคดีใดคดีหนึ่งโดยเฉพาะ ตามข้อเท็จจริง หนี้สินที่โอนมาจะเป็นสินทรัพย์ด้วยคุณภาพที่ลูกหนี้ไม่สามารถชำระหนี้ได้แล้ว เพราะลูกหนี้ส่วนใหญ่มีสินทรัพย์ไม่พอกับหนี้สิน หรือมีแนวโน้มว่าเป็นคนมีหนี้สินล้นพ้นตัว เมื่อรับโอนสินทรัพย์ดังกล่าวมาแล้ว บสท. จะพิจารณาโดยละเอียด ถ้าเห็นว่ารายใดต้องปรับโครงสร้างหนี้ก็แสดงว่า ถ้าไม่มีการปรับโครงสร้างหนี้ก็จะชำระหนี้ไม่ได้ และจะล้มละลายในที่สุด พระราชกำหนดบริษัทบริหารสินทรัพย์ไทย ฯ มาตรา ๕๘ วรรคสี่ จึงบัญญัติให้อำนาจ บสท. ดำเนินการยื่นคำร้องต่อศาลในกรณีลูกหนี้ไม่ให้ความร่วมมือในการปรับโครงสร้างหนี้และกรณียกย้ายถ่ายเททรัพย์สิน ซึ่งก็ไม่ได้มีอำนาจมากไปกว่านี้ รวมทั้งบัญญัติให้อำนาจศาลสั่งพิทักษ์ทรัพย์เด็ดขาด โดยไม่ต้องทำการไต่สวนได้ เพื่อปกป้องสินทรัพย์ และป้องกันไม่ให้มีการยกย้ายถ่ายเททรัพย์สินของลูกหนี้และผู้ค้ำประกัน และกรณีการยกย้ายถ่ายเททรัพย์สินนี้ ก็เข้าตามข้อสันนิษฐานของมาตรา ๘ แห่งพระราชบัญญัติล้มละลาย ฯ ซึ่งศาลก็สั่งพิทักษ์ทรัพย์เด็ดขาดได้อยู่แล้ว

กรณีตามมาตรา ๗๒ เป็นเรื่องที่มีความจำเป็นต้องปรับโครงสร้างกิจการ เพราะจากการตรวจสอบสินทรัพย์ด้วยคุณภาพ ลูกหนี้มีสินทรัพย์ไม่พอกับหนี้สิน จนไม่สามารถดำเนินกิจการต่อไปได้ การปรับโครงสร้างหนี้เพียงอย่างเดียวไม่เพียงพอ จะต้องมีการปรับโครงสร้างกิจการด้วย ถ้าลูกหนี้ไม่เห็นด้วยการปรับโครงสร้างกิจการ จะทำให้กระบวนการยึดเชื้อ และไม่เป็นผลดีต่อลูกหนี้ ดังนั้น มาตรา ๗๒ (๒) จึงได้กำหนดให้ บสท. ยื่นคำร้องต่อศาลเพื่อให้ศาลสั่งให้ลูกหนี้และผู้ค้ำประกันล้มละลาย และให้ศาล

สิ่งพิทักษ์ทรัพย์สินของลูกหนี้และผู้ค้าประกันเด็ดขาดทันทีโดยไม่ต้องทำการไต่สวน ทั้งนี้ ก็เพื่
 การดำเนินคดีกับลูกหนี้เป็นคดีล้มละลายต่อไป ประกอบกับก่อนที่จะเสนอคำร้องต่อศาลนั้นได้ผ่านชั้น
 การตรวจสอบมาแล้วจากผู้บริหารหรือผู้กำกับดูแลแผน คณะกรรมการบริหารและคณะกรรมการ
 โดย บสท. ต้องเสนอพยานหลักฐาน และเหตุผลของบุคคลดังกล่าวทั้งหมดเพื่อให้ศาลพิจารณาด้วย
 จึงอาจไม่จำเป็นต้องไต่สวน และเมื่อศาลสิ่งพิทักษ์ทรัพย์สินของลูกหนี้และผู้ค้าประกันเด็ดขาดแล้ว
 ดำเนินการต่อไปตามกฎหมายว่าด้วยล้มละลาย ซึ่งอาจนำไปสู่การประนอมหนี้ การยกเลิกคำสั่งพิทักษ์
 เด็ดขาดหรือการสั่งให้ลูกหนี้เป็นบุคคลล้มละลาย อย่างไรก็ตาม ศาลก็ยังมีอำนาจทำการไต่สวนได้ถ้าเห็นส
 ดังเหตุผลที่ได้กล่าวมาแล้วในตอนต้นที่เกี่ยวกับมาตรา ๕๘ วรรคสี่ นอกจากนั้น มาตรา ๗๒
 มิใช่เป็นบทบังคับศาลให้ต้องสั่งลูกหนี้และผู้ค้าประกันล้มละลายทันที ศาลยังมีอำนาจใช้ดุลยพินิจดำเนิน
 ต่อไปตามกฎหมายว่าด้วยล้มละลาย และเป็นบทบัญญัติของกฎหมายที่ใช้บังคับกับสินทรัพย์ด้วยคุณ
 ของลูกหนี้ทุกรายที่ บสท. รับโอนมาตามพระราชกำหนดบรรษัทบริหารสินทรัพย์ไทย ฯ มิได้ใช้กับ
 คดีหนึ่งโดยเฉพาะ มาตรา ๕๘ วรรคสี่ และมาตรา ๗๒ (๒) จึงไม่ขัดต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๓๕
 กรณีมาตรา ๑๑ นั้น ตามพระราชกำหนดบรรษัทบริหารสินทรัพย์ไทย ฯ เป็นเรื่องที่
 รับโอนสิทธิที่ไม่ก่อให้เกิดรายได้ของสถาบันการเงินมาดำเนินการแล้วบังคับชำระหนี้ เป็นเรื่องท
 ไม่ได้ใช้อำนาจในลักษณะทางปกครอง หากมีข้อพิพาทจากการดำเนินการของ บสท. ก็ควรให้ศาลยุติ
 เป็นผู้พิจารณาคดี การที่มาตรา ๑๑ บัญญัติไม่ให้นำกฎหมายว่าด้วยการจัดตั้งศาลปกครองแ
 พิจารณาคดีปกครองมาใช้บังคับกับการดำเนินการเกี่ยวกับการบริหารสินทรัพย์ด้วยคุณภาพของ
 และการกระทำของคณะกรรมการ บสท. อันเกี่ยวกับการบริหารสินทรัพย์ด้วยคุณภาพนั้น
 เป็นการจำกัดสิทธิของบุคคล แต่ก็อยู่ในวงจำกัด โดยห้ามฟ้องศาลปกครองเฉพาะการกระทำที่เก
 การบริหารและการออกคำสั่งเกี่ยวกับสินทรัพย์ด้วยคุณภาพเท่านั้น เพราะเป็นกรณีมีความจำเป็นเร่ง
 ในการแก้ไขปัญหาเศรษฐกิจของประเทศ ซึ่งกระทำได้ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕ ประก
 มาตรา ๒๗๖ ซึ่งเป็นบทบัญญัติกำหนดเขตอำนาจของศาลปกครอง กำหนดให้คดีที่เป็นข้อพิ
 ระหว่างฝ่ายปกครองกับเอกชนที่จะอยู่ในอำนาจพิจารณาของศาลปกครอง เป็นไปตามที่กฎหมายบ
 คดีที่ไม่อยู่ในอำนาจของศาลปกครองย่อมอยู่ในอำนาจของศาลยุติธรรม ตามมาตรา ๒๗๑ พร
 กำหนดบรรษัทบริหารสินทรัพย์ไทย ฯ มาตรา ๑๑ จึงไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๗๖

นายศักดิ์ กอแสงเรือง สมาชิกวุฒิสภา กรุงเทพมหานคร ชี้แจงต่อศาลรัฐธรรมนูญว่า



LIRT

มาตรา ๑๑ ซึ่งว่าด้วยการดำเนินการเกี่ยวกับสินทรัพย์ด้อยคุณภาพของ บสท. นั้น การออกระเบียบ ข้อบังคับ คำสั่ง คำวินิจฉัย การอนุญาต และการกระทำอื่นใดของคณะกรรมการและคณะกรรมการบริหาร จะได้รับการยกเว้นไม่ให้นำมาใช้กฎหมายว่าด้วยการจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง หมายความว่า การกระทำของคณะกรรมการและคณะกรรมการบริหารอยู่นอกเหนือการบังคับใช้กฎหมายว่าด้วยการจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครองที่รับรองสิทธิของบุคคล รับรองอำนาจของศาลปกครองที่จะพิจารณาวินิจฉัยคดีที่เป็นข้อโต้แย้งข้อพิพาทระหว่างหน่วยงานของรัฐ เจ้าหน้าที่ของรัฐ กับประชาชน ทำให้ บสท. อยู่นอกเหนือการตรวจสอบ อยู่นอกเหนือการถ่วงดุล ไม่ต้องรับผิดชอบ และไม่ต้องถูกฟ้องศาล ไม่เพียงแต่มาตรา ๒๗๖ เรื่องศาลปกครองเท่านั้น มาตรา ๖๒ ก็บัญญัติรับรองสิทธิของบุคคลที่จะฟ้องหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ หรือองค์กรอื่นของรัฐได้ มาตรา ๒๕ การจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลที่รัฐธรรมนูญรับรองไว้ ต้องอาศัยอำนาจตามที่รัฐธรรมนูญให้ไว้ และเท่าที่จำเป็นเท่านั้น และจะกระทบกระเทือนสาระสำคัญของสิทธิไม่ได้ การกระทำที่ไม่ได้ถูกตรวจสอบทำให้เกิดความเสียหายแก่ประเทศ เช่น กรณีที่เกิดขึ้นใน ปรส. ซึ่งได้ก่อหนี้มากมาย และวางกฎเกณฑ์ที่ไม่ชอบธรรมหลายประการ มาตรา ๑๑ จึงน่าจะขัดกับรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๗๖ มาตรา ๖๒ และ มาตรา ๒๕

มาตรา ๕๘ วรรคสี่ เป็นกรณีที่ลูกหนี้หรือผู้ค้ำประกันไม่ให้ความร่วมมือกับ บสท. ในการปรับโครงสร้างหนี้ ตามที่ บสท. สั่ง หรือยกย้ายถ่ายเทหรือปิดบังซ่อนเร้นทรัพย์สินของตน ให้ บสท. ยื่นคำร้องต่อศาลเพื่อสั่งพิทักษ์ทรัพย์เด็ดขาดของลูกหนี้หรือผู้ค้ำประกันโดยไม่ต้องไต่สวน ส่วนมาตรา ๗๒ (๒) เป็นกรณีที่ผู้บริหารแผนหรือผู้กำกับดูแลการบริหารแผนเห็นว่า ไม่ได้เป็นไปตามแผนหรือถ้าบริหารแผนต่อไป จะทำให้เกิดหนี้สินแก่ลูกหนี้มากขึ้น หรือมีพฤติการณ์เปลี่ยนแปลงไป จนทำให้การปรับโครงสร้างกิจการไม่เกิดประโยชน์ต่อเจ้าหนี้หรือลูกหนี้ ก็สามารถรายงานต่อคณะกรรมการบริหารถ้าคณะกรรมการบริหารเห็นชอบก็สามารถอนุมัติต่อคณะกรรมการเพื่อยุติการปรับโครงสร้างกิจการ กรณีลูกหนี้ไม่เห็นชอบด้วยการยุติหรือการขายทรัพย์สินเพื่อชำระหนี้ให้กับ บสท. บสท. ก็มีสิทธิยื่นคำร้องต่อศาลเพื่อให้ศาลสั่งพิทักษ์ทรัพย์ของลูกหนี้และผู้ค้ำประกันโดยไม่ต้องไต่สวน ทั้งสองมาตราดังกล่าวหมายความว่า กรณีที่ไม่ให้ความร่วมมือ หรือกรณีที่ไม่เห็นชอบตามที่ บสท. สั่ง บสท. สามารถยื่นคำร้องต่อศาลให้สั่งพิทักษ์ทรัพย์เด็ดขาด ให้เป็นบุคคลล้มละลายได้ โดยไม่ต้องไต่สวน การที่จะพิทักษ์ทรัพย์บุคคล การจะให้บุคคลกลายเป็นคนล้มละลาย ถือเป็นเรื่องร้ายแรง ถ้าคณะกรรมการของ บสท. มีอำนาจกระทำได้โดยลำพัง และศาลจะต้องทำตามโดยไม่สามารถใช้ดุลยพินิจได้ น่าจะขัดต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๓๕ เพราะเป็นการบัญญัติกฎหมายให้มีผลเป็นการเปลี่ยนแปลงหรือแก้ไข

เพิ่มเติมกฎหมายว่าด้วยธรรมนูญศาลหรือวิธีพิจารณาเพื่อใช้สำหรับคดีใดคดีหนึ่งโดยเฉพาะ และนำ มาตรา ๒๖ เกี่ยวกับการใช้อำนาจรัฐ ซึ่งจะต้องคำนึงถึงศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ สิทธิ และเสรี ตามที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญด้วย

มีปัญหาต้องพิจารณาวินิจฉัยว่า

๑. พระราชกำหนดบรรษัทบริหารสินทรัพย์ไทย ฯ มาตรา ๑๑ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๗๖ หรือไม่

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

ตามปัญหาข้อแรกที่ว่า พระราชกำหนดบรรษัทบริหารสินทรัพย์ไทย ฯ มาตรา ๑๑ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๗๖ หรือไม่

รัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๗๖ วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า “ศาลปกครองมีอำนาจพิจารณาพิพากษา ที่เป็นข้อพิพาทระหว่างหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น เจ้าหน้าที่ของรัฐที่อยู่ในบังคับบัญชาหรือในกำกับดูแลของรัฐบาลกับเอกชน หรือระหว่างหน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐที่อยู่ในบังคับบัญชา ในกำกับดูแลของรัฐบาลด้วยกัน ซึ่งเป็นข้อพิพาทอันเนื่องมาจากการกระทำหรือการละเว้นการกระทำ ที่หน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ ต้องปฏิบัติตามกฎหมาย หรือเนื่องจากการกระทำหรือการละเว้นการกระทำที่หน่วยราชการ หน่วยงาน รัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐนั้น ต้องรับผิดชอบในการปฏิบัติตามกฎหมาย ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ”

พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า “ศาลปกครองมีอำนาจพิจารณาพิพากษาหรือมีคำสั่งในเรื่องดังต่อไปนี้

(๑) คดีพิพาทเกี่ยวกับการที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำการโดยไม่ชอบกฎหมายไม่ว่าจะเป็นการออกกฎ คำสั่ง หรือการกระทำอื่นใด เนื่องจากกระทำโดยไม่มีอำนาจ นอกเหนืออำนาจหน้าที่หรือไม่ถูกต้องตามกฎหมาย หรือโดยไม่ถูกต้องตามรูปแบบขั้นตอน หรือการอันเป็นสาระสำคัญที่กำหนดไว้สำหรับการกระทำนั้น หรือโดยไม่สุจริต หรือมีลักษณะเป็นการปฏิบัติที่ไม่เป็นธรรม หรือมีลักษณะเป็นการสร้างชั้นตอนโดยไม่จำเป็นหรือสร้างภาระให้เกิดกับประชาชนสมควร หรือเป็นการใช้ดุลยพินิจโดยมิชอบ



LIRT

(๒) คดีพิพาทเกี่ยวกับการที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติ หรือปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควร

ฯลฯ”

วรรคสอง บัญญัติว่า “เรื่องดังต่อไปนี้ไม่อยู่ในอำนาจศาลปกครอง

(๑) การดำเนินการเกี่ยวกับวินัยทหาร

(๒) การดำเนินการของคณะกรรมการตุลาการตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการฝ่ายตุลาการ

(๓) คดีที่อยู่ในอำนาจของศาลเยาวชนและครอบครัว ศาลแรงงาน ศาลภาษีอากร ศาลทรัพย์สินทางปัญญาและการค้าระหว่างประเทศ ศาลล้มละลาย หรือศาลชำนาญพิเศษอื่น”

พระราชกำหนดบรรษัทบริหารสินทรัพย์ไทย ฯ มาตรา ๑๑ บัญญัติว่า “ไม่ให้นำกฎหมายว่าด้วยการจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครองมาใช้บังคับแก่การดำเนินการเกี่ยวกับการบริหารสินทรัพย์ด้วยคุณภาพของ บสท. ตามพระราชกำหนดนี้ และการออกระเบียบหรือข้อบังคับ คำสั่ง คำวินิจฉัย การอนุญาต และการกระทำอื่นใดของคณะกรรมการและคณะกรรมการบริหารอันเกี่ยวกับการบริหารสินทรัพย์ด้วยคุณภาพ ตามพระราชกำหนดนี้”

พิจารณาแล้วเห็นว่า รัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๗๖ บัญญัติถึงเขตอำนาจของศาลปกครองโดยกำหนดประเภทและลักษณะคดีไว้ให้แตกต่างไปจากเขตอำนาจของศาลอื่น นอกจากประเภทคดีที่ระบุไว้แล้ว ตอนที่ ๕ ของบทบัญญัติมาตรา ๒๗๖ ยังบัญญัติไว้อีกว่า ... ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ ... ซึ่งแสดงว่า อาจมีการบัญญัติกฎหมายในภายหลังให้คดีประเภทใดอยู่ในอำนาจของศาลปกครองที่จะพิจารณาพิพากษาเป็นคดีปกครองได้ นอกจากนั้น พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๕๒ มาตรา ๕ วรรคสอง ก็ได้บัญญัติเป็นข้อยกเว้นไว้ไม่ให้คดีที่เกี่ยวกับวินัยทหาร การดำเนินการของคณะกรรมการตุลาการตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการฝ่ายตุลาการและคดีที่อยู่ในอำนาจของศาลเยาวชนและครอบครัว ศาลแรงงาน ศาลภาษีอากร ศาลทรัพย์สินทางปัญญาและการค้าระหว่างประเทศ ศาลล้มละลาย หรือศาลชำนาญพิเศษอื่น ๆ คดีทั้งสามประเภทดังกล่าวแม้จะเป็นข้อพิพาทระหว่างหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ ... ฯลฯ ... ก็ได้รับยกเว้นไม่ต้องอยู่ในอำนาจของศาลปกครองเมื่อพิจารณาถึงเหตุผลความจำเป็นในการที่คณะรัฐมนตรีออกพระราชกำหนดเพื่อแก้ไขปัญหาเศรษฐกิจโดยเร่งด่วน เพื่อประโยชน์ทั้งเจ้าหน้าที่และลูกหนี้ สถาบันการเงิน โดยเฉพาะอย่างยิ่งในกรณีที่ลูกหนี้

ด้วยคุณภาพมีเจ้าหน้าที่เกินหนึ่งราย การแก้ปัญหาโดยการรวมหนี้ด้วยคุณภาพที่มีอยู่ทั้งหมดมาไว้ในที่เดียว แล้วให้อำนาจพิเศษดำเนินการตามพระราชกำหนดนี้ คณะรัฐมนตรีจึงมีอำนาจออกพระราชกำหนด และพระราชกำหนดบรรษัทบริหารสินทรัพย์ไทย ฯ มีอำนาจในวงเขตจำกัดโดยห้ามฟ้องศาลปกค เฉพาะการกระทำที่เกี่ยวกับการบริหารและการออกคำสั่งเกี่ยวกับหนี้ด้วยคุณภาพเท่านั้น พระ กำหนดบรรษัทบริหารสินทรัพย์ไทย ฯ มาตรา ๑๑ จึงไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๗๖

ตามปัญหาข้อต่อมาที่ว่า พระราชกำหนดบรรษัทบริหารสินทรัพย์ไทย ฯ มาตรา ๕๘ วรร และมาตรา ๗๒ วรรคสอง (๒) ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๓๕ หรือไม่

รัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๓๕ บัญญัติว่า “การบัญญัติกฎหมายให้มีผลเป็นการเปลี่ยนแ หรือแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายว่าด้วยธรรมนูญศาลหรือวิธีพิจารณาเพื่อใช้แก่คดีใดคดีหนึ่งโดยเฉพาะจะกร มีได้”

พระราชกำหนดบรรษัทบริหารสินทรัพย์ไทย ฯ มาตรา ๕๘ วรรคสี่ บัญญัติว่า “ถ้าลูก หรือผู้ค้ำประกันไม่ให้ความร่วมมือกับ บสท. ในการปรับโครงสร้างหนี้ตามที่ บสท. สั่ง โดยที่ตนอ ฐานะที่จะดำเนินการได้ หรือยกย้ายถ่ายเทหรือปิดบังซ่อนเร้นทรัพย์สินของตน ให้ บสท. ดำเนินกา คำร้องต่อศาลเพื่อสั่งพิทักษ์ทรัพย์เด็ดขาดของลูกหนี้หรือผู้ค้ำประกัน แล้วแต่กรณี โดยไม่ต้องดำเนิน ใต้สวน และให้ศาลและเจ้าพนักงานพิทักษ์ทรัพย์ดำเนินการตามกฎหมายว่าด้วยล้มละลายต่อไปโดย

มาตรา ๗๒ วรรคสอง (๒) บัญญัติว่า “ในกรณีที่ลูกหนี้ไม่เห็นชอบด้วยตาม (๑) บสท. ยื่นคำร้องต่อศาลเพื่อให้ศาลสั่งให้ลูกหนี้และผู้ค้ำประกันล้มละลาย และให้ศาลสั่งพิทักษ์ ทรัพย์ของลูกหนี้และผู้ค้ำประกันเด็ดขาดทันที โดยไม่ต้องดำเนินการใต้สวน”

พระราชบัญญัติล้มละลาย พุทธศักราช ๒๕๕๓ มาตรา ๑๕ บัญญัติว่า “ในการพิจา คดีล้มละลายตามคำฟ้องของเจ้าหนี้ นั้น ศาลต้องพิจารณาเอาความจริงตามที่บัญญัติไว้ในมาตร หรือมาตรา ๑๐ ถ้าศาลพิจารณาได้ความจริง ให้ศาลมีคำสั่งพิทักษ์ทรัพย์ของลูกหนี้เด็ดขาด แต่ถ้า ีความจริงหรือลูกหนี้นำสืบได้ว่าอาจชำระหนี้ได้ทั้งหมดหรือมีเหตุอื่นที่ไม่ควรให้ลูกหนี้ล้มละลาย ให้ ยกฟ้อง”

พิจารณาแล้ว เห็นว่า ตามพระราชกำหนดบรรษัทบริหารสินทรัพย์ไทย ฯ มาตรา ๕๘ วรร เป็นกรณีลูกหนี้หรือผู้ค้ำประกันไม่ให้ความร่วมมือกับ บสท. หรือยกย้ายถ่ายเทหรือปิดบังซ่อน ทรัพย์สินของตน ก็ให้ บสท. ยื่นคำร้องต่อศาลเพื่อสั่งพิทักษ์ทรัพย์เด็ดขาดของลูกหนี้หรือผู้ค้ำปร โดยไม่ต้องใต้สวน สำหรับมาตรา ๗๒ วรรคสอง (๒) เป็นกรณีที่ผู้บริหารแผนหรือผู้กำกับ การบริหารแผนเห็นว่าการปรับโครงสร้างกิจการไม่เกิดประโยชน์ต่อเจ้าหนี้หรือลูกหนี้ และราช

ขออนุมัติต่อคณะกรรมการ บสท. เพื่อยุติการปรับโครงสร้างกิจการและ บสท. เห็นว่า ควรยุติการปรับโครงสร้างกิจการ แต่ลูกหนี้ไม่เห็นชอบด้วย บสท. ก็มีสิทธิยื่นคำร้องต่อศาลเพื่อให้ศาลสั่งพิทักษ์ทรัพย์ของลูกหนี้และผู้ค้ำประกัน โดยไม่ต้องไต่สวน การที่พระราชกำหนดบรรษัทบริหารสินทรัพย์ไทย ฯ มาตรา ๕๘ วรรคสี่ และมาตรา ๗๒ วรรคสอง (๒) บัญญัติให้ บสท. ยื่นคำร้องต่อศาลเพื่อพิจารณาสั่งโดยไม่ต้องไต่สวนนั้นเป็นการจำกัดอำนาจศาล ทำให้ศาลไม่มีอำนาจใช้ดุลยพินิจไต่สวน ไม่มีอิสระในการพิจารณาคดี และเป็นการให้ บสท. ใช้อำนาจในทางตุลาการแทนศาล หรือไม่ พิจารณาแล้วเห็นว่า พระราชกำหนดฉบับที่บัญญัติว่า “ไม่ต้องดำเนินการไต่สวน” นั้น ไม่ได้เป็นบทบังคับโดยเด็ดขาดว่า ศาลจะทำการไต่สวนไม่ได้ ศาลคงมีดุลยพินิจในการพิจารณาพิพากษาว่า คำร้องมีเหตุผล หรือมีหลักฐานเพียงพอให้สั่งได้ตามคำร้อง หรือไม่ ถ้าเห็นว่าคำร้องไม่มีเหตุผลหรือไม่มีหลักฐานเพียงพอที่จะสั่ง ก็ชอบที่จะทำการไต่สวนและมีคำสั่ง จะสั่งตามคำร้องของ บสท. หรือสั่งยกคำร้องก็ย่อมทำได้ สำหรับกรณีตามมาตรา ๗๒ วรรคสอง (๒) นั้น บสท. ได้พิจารณาผ่านมาหลายขั้นตอนและเมื่อเสนอมาก็เสนอความเห็นพร้อมพยานหลักฐาน ศาลน่าจะพิจารณาสั่งได้โดยแทบจะไม่มี ความจำเป็นต้องไต่สวนก่อนกรณีตามมาตรา ๕๘ วรรคสี่ และมาตรา ๗๒ วรรคสอง (๒) พอจะเทียบได้กับประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง มาตรา ๒๑ ที่ว่า กรณีที่กฎหมายบัญญัติให้ศาลต้องทำการไต่สวนก่อนมีคำสั่ง ถ้าศาลเห็นสมควร จะไม่ไต่สวนก็ได้ หรือกรณีที่กฎหมายบัญญัติให้ศาลไม่ต้องทำการไต่สวนก่อนมีคำสั่ง ถ้าศาลเห็นสมควรจะไต่สวนก่อนมีคำสั่งก็ได้ กรณีไม่ใช่เป็นการบัญญัติกฎหมายให้มีผลเป็นการเปลี่ยนแปลงหรือแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายว่าด้วยธรรมนูญศาลหรือวิธีพิจารณาตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๓๕

อาศัยเหตุผลดังกล่าวข้างต้น จึงวินิจฉัยว่า

๑. พระราชกำหนดบรรษัทบริหารสินทรัพย์ไทย ฯ มาตรา ๑๑ ไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๗๖

๒. พระราชกำหนดบรรษัทบริหารสินทรัพย์ไทย ฯ มาตรา ๕๘ วรรคสี่ มาตรา ๗๒ วรรคสอง (๒) ไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๓๕

นายอุระ หวังอ้อมกลาง

ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ



LIRT