

ความเห็นในการวินิจฉัยคดีส่วนตน
ของ นายนุรักษ์ มาประณีต ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

คำวินิจฉัยที่ ๔ - ๒๑/๒๕๕๔

เรื่องพิจารณาที่ ๗/๒๕๕๑, ที่ ๘/๒๕๕๑

ที่ ๑๐/๒๕๕๑, ที่ ๑๓/๒๕๕๑

ที่ ๒๖/๒๕๕๑, ที่ ๓๑/๒๕๕๑

ที่ ๖๔/๒๕๕๑, ที่ ๒/๒๕๕๒

ที่ ๗/๒๕๕๒, ที่ ๘/๒๕๕๒

ที่ ๑๖/๒๕๕๒, ที่ ๑๘/๒๕๕๒

ที่ ๑๙/๒๕๕๒, ที่ ๓๖/๒๕๕๒

ที่ ๖/๒๕๕๓, ที่ ๑๑/๒๕๕๓

ที่ ๑๘/๒๕๕๓, และที่ ๕๐/๒๕๕๓

วันที่ ๘ มีนาคม พุทธศักราช ๒๕๕๔

ประเด็นวินิจฉัย

พระราชกำหนดการบริหารสินทรัพย์ไทย พ.ศ. ๒๕๔๔ มาตรา ๗๔ ถึงมาตรา ๘๒ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๒ มาตรา ๓ มาตรา ๔ มาตรา ๖ มาตรา ๗ มาตรา ๒๖ มาตรา ๒๗ มาตรา ๒๘ มาตรา ๒๙ มาตรา ๓๐ มาตรา ๔๐ มาตรา ๔๑ มาตรา ๔๒ มาตรา ๕๘ มาตรา ๗๕ มาตรา ๘๑ มาตรา ๘๔ มาตรา ๑๙๗ มาตรา ๑๙๘ มาตรา ๒๑๑ และมาตรา ๒๑๘ หรือไม่

ความเห็น

พระราชกำหนดการบริหารสินทรัพย์ไทย พ.ศ. ๒๕๔๔ มีเหตุผลในการประกาศใช้ เนื่องจากในช่วงระยะเวลาขณะนั้นประเทศไทยประสบปัญหาวิกฤตทางเศรษฐกิจ ทำให้ลูกหนี้ของสถาบันการเงินไม่สามารถชำระสินเชื่อที่ตนมีกับสถาบันการเงินได้ และสินเชื่อเหล่านั้นได้กลายเป็นสินเชื่อที่ไม่ก่อให้เกิดรายได้แก่สถาบันการเงินเป็นจำนวนมาก หากปล่อยเวลาให้เนิ่นช้าต่อไป ฐานะของสถาบันการเงินที่เกี่ยวข้องจะเกิดปัญหาอย่างรุนแรงและกระทบต่อการฟื้นฟูเศรษฐกิจต่อไปได้

เป็นการสมควรที่จะเร่งแก้ปัญหาเพื่อรักษาความมั่นคงในทางเศรษฐกิจของประเทศด้วยการจัดตั้งบริษัทบริหารสินทรัพย์แห่งชาติขึ้น เพื่อให้เป็นหน่วยงานของรัฐที่จะทำหน้าที่แก้ไขปัญหาการค้างชำระหนี้ของลูกหนี้ของสถาบันการเงินของรัฐและเอกชนให้เป็นไปอย่างรวดเร็ว ด้วยการรับโอนสินทรัพย์ที่จัดเป็นสินทรัพย์ด้อยคุณภาพมาจากสถาบันการเงินและบริษัทบริหารสินทรัพย์เพื่อนำมาบริหารจัดการตามวิธีการที่กำหนดไว้ ทั้งนี้ จะต้องพยายามให้ลูกหนี้ซึ่งรับโอนมาอยู่ในฐานะที่สามารถชำระหนี้ที่ค้างชำระได้ และให้ลูกหนี้นั้นสามารถดำเนินกิจการของตนต่อไปได้อย่างมีประสิทธิภาพ และทำให้สินเชื่อที่ไม่ก่อให้เกิดรายได้หมดสิ้นลงหรือเหลือน้อยที่สุด ในขณะเดียวกันไม่ก่อให้เกิดความเสียหายแก่สถาบันการเงินจนไม่สามารถดำเนินกิจการต่อไปได้อันจะเป็นการสร้างเสถียรภาพให้แก่เศรษฐกิจและระบบสถาบันการเงินโดยรวม ซึ่งหากการจัดตั้งบริษัทบริหารสินทรัพย์แห่งชาติล่าช้า ความเสียหายทางเศรษฐกิจจะเพิ่มมากขึ้นจนกระทบต่อความมั่นคงในทางเศรษฐกิจของประเทศอย่างรุนแรง และบัญญัติให้บริษัทบริหารสินทรัพย์ไทยมีอำนาจบังคับจำหน่ายทรัพย์สินที่เป็นหลักประกันของลูกหนี้ที่บริษัทบริหารสินทรัพย์ไทยได้รับโอนหนี้มาจากสถาบันการเงินที่เป็นเจ้าหนี้เดิมมาบริหารเพื่อบังคับชำระหนี้โดยไม่ต้องฟ้องเป็นคดีแพ่งต่อศาลยุติธรรม

พระราชกำหนดบริษัทบริหารสินทรัพย์ไทย พ.ศ. ๒๕๕๔ มาตรา ๗๔ ถึงมาตรา ๘๒ อยู่ในส่วนที่ ๓ การจำหน่ายทรัพย์สินที่เป็นหลักประกันโดยบัญญัติไว้ ดังนี้

มาตรา ๗๔ ในกรณีที่ บสท. ประสงค์จะบังคับจำหน่ายหรือบังคับจำหน่ายทรัพย์สินที่เป็นหลักประกันสำหรับสินทรัพย์ด้อยคุณภาพ ให้ บสท. มีหนังสือบอกกล่าวให้ลูกหนี้และผู้จำหน่ายหรือผู้จำหน่ายชำระหนี้ภายในเวลาหนึ่งเดือนนับแต่วันที่ได้รับหนังสือบอกกล่าว โดยจะต้องระบุด้วยว่าหากบุคคลดังกล่าวไม่ปฏิบัติตามชำระหนี้ภายในระยะเวลาที่กำหนด บสท. จะบังคับชำระหนี้ในสินทรัพย์ด้อยคุณภาพตามบทบัญญัติแห่งพระราชกำหนดนี้

มาตรา ๗๕ ถ้าลูกหนี้ ผู้จำหน่าย หรือผู้จำหน่าย ไม่ชำระหนี้ภายในกำหนดเวลาตามมาตรา ๗๔ ให้ บสท. มีอำนาจดำเนินการจำหน่ายทรัพย์สินที่เป็นหลักประกันนั้นได้

มาตรา ๗๖ ในการจำหน่ายทรัพย์สินที่เป็นหลักประกัน ให้ บสท. ดำเนินการโดยวิธีการขายทอดตลาด แต่ถ้า บสท. เห็นว่า การจำหน่ายโดยวิธีอื่นจะเป็นประโยชน์กับ บสท. และลูกหนี้มากกว่า ก็ให้จำหน่ายโดยวิธีอื่นได้ หรือจะรับโอนทรัพย์สินนั้นไว้ในราคาไม่น้อยกว่าราคาที่พึงได้รับจากการขายทอดตลาดแทนการจำหน่ายก็ได้

มาตรา ๗๗ การจำหน่ายทรัพย์สินตามมาตรา ๗๖ ให้ บสท. ประกาศล่วงหน้าไม่น้อยกว่า สิบห้าวันก่อนวันจำหน่าย โดยลงโฆษณาในระบบเครือข่ายคอมพิวเตอร์และในหนังสือพิมพ์รายวัน ที่แพร่หลายอย่างน้อยหนึ่งฉบับ เป็นเวลาติดต่อกันไม่น้อยกว่าสามวัน

การประกาศตามวรรคหนึ่ง ให้ถือว่าเป็นการบอกกล่าวการโอนทรัพย์สินแก่ลูกหนี้ ผู้จำหน่าย ผู้จำหน่าย ผู้ค้าประกัน และบุคคลซึ่งมีส่วนได้เสียในทรัพย์สินนั้น

มาตรา ๗๘ บุคคลใดมีข้อต่อสู้เกี่ยวกับทรัพย์สินที่จะจำหน่าย ให้ยื่นคำคัดค้านและชี้แจง เหตุผลในการคัดค้าน พร้อมด้วยหลักฐานที่เกี่ยวข้องต่อ บสท. ก่อนวันจำหน่ายทรัพย์สินไม่น้อยกว่า สามวันทำการ

ให้คณะกรรมการบริหารพิจารณาคำคัดค้านตามวรรคหนึ่งโดยเร็ว และถ้าเห็นว่าคำคัดค้าน มีเหตุผลสมควร ให้คณะกรรมการบริหารสั่งยุติการจำหน่ายสินทรัพย์ไว้ก่อนจนกว่าจะมีการพิสูจน์สิทธิ ในทรัพย์สินที่จะจำหน่ายให้เสร็จสิ้น แต่ถ้าเห็นว่าไม่มีเหตุผลสมควร ให้ส่งยกคำคัดค้านพร้อมทั้งแจ้ง ให้ผู้คัดค้านทราบและดำเนินการจำหน่ายทรัพย์สินนั้นต่อไป

เมื่อพ้นระยะเวลาที่กำหนดไว้ในวรรคหนึ่งแล้ว ให้ถือว่าบุคคลตามมาตรา ๗๗ วรรคสอง ซึ่งมีได้ยื่นคำคัดค้าน ได้ให้ความยินยอมการจำหน่ายทรัพย์สินนั้นแล้ว

มาตรา ๗๙ ผู้เสียหายจากการจำหน่ายทรัพย์สินซึ่งคณะกรรมการบริหารได้ยกคำคัดค้าน ตามมาตรา ๗๘ อาจเรียกร้องให้ บสท. ชดใช้ค่าเสียหายจากเงินที่ได้รับจากการจำหน่ายทรัพย์สินได้ หากพิสูจน์ได้ว่าตนมีสิทธิเหนือทรัพย์สินนั้นดีกว่าลูกหนี้ ผู้จำหน่าย หรือผู้จำหน่าย และไม่มีหน้าที่ต้อง รับผิดชอบหนี้ของลูกหนี้

การเรียกร้องให้ชดใช้ค่าเสียหายตามวรรคหนึ่ง ให้ผู้เสียหายยื่นคำขอต่อศาลภายในกำหนด สามเดือนนับแต่วันที่ได้มีการจำหน่ายทรัพย์สินนั้น

มาตรา ๘๐ เงินที่ได้จากการจำหน่ายทรัพย์สิน ให้ บสท. หักค่าใช้จ่ายในการจำหน่าย ทรัพย์สินได้ก่อนที่จะชำระหนี้ที่ลูกหนี้มีอยู่กับ บสท.

ถ้ามีเงินสุทธิตงเหลือเท่าใด ให้ส่งคืนให้แก่ลูกหนี้ ผู้จำหน่าย หรือผู้จำหน่าย แล้วแต่กรณี แต่ถ้า ยังมีหนี้ที่ทรัพย์สินนั้นเป็นหลักประกันค้างอยู่เท่าใด ให้นำความในมาตรา ๕๘ วรรคสาม มาใช้บังคับ กับหนี้ที่ยังค้างอยู่นั้นด้วย โดยอนุโลม

มาตรา ๘๑ ในกรณีที่มีการจำหน่ายทรัพย์สินหรือ บสท. รับโอนทรัพย์สินตามวิธีการที่กำหนดไว้ในมาตรา ๗๖ แล้ว

(๑) สิทธิของผู้ซื้อทรัพย์สินโดยสุจริตหรือ บสท. ไม่เสียไป ถึงแม้ภายหลังจะพิสูจน์ได้ว่าทรัพย์สินนั้นมีเจ้าของลูกหนี้

(๒) ห้ามมิให้บุคคลใดขอหักกลบลบหนี้ที่มีอยู่กับลูกหนี้จากจำนวนเงินที่ได้จากการจำหน่ายทรัพย์สินนั้น

มาตรา ๘๒ การเพิกถอนการจำหน่ายทรัพย์สินตามวิธีการที่กำหนดไว้ในมาตรา ๗๖ จะกระทำมิได้

ผู้ร้องอ้างว่า พระราชกำหนดบรรษัทบริหารสินทรัพย์ไทย พ.ศ. ๒๕๔๔ มาตรา ๗๔ ถึงมาตรา ๘๒ เป็นบทบัญญัติให้สิทธิและอำนาจแก่ บสท. ในการกำหนดระยะเวลาบังคับจำนองหรือบังคับจำนำกับทรัพย์สินที่เป็นหลักประกันสำหรับสินทรัพย์ต่อคุณภาพของลูกหนี้และผู้จำนองหรือผู้จำหน่ายชำระหนี้ภายในระยะเวลาที่ บสท. กำหนด หรือให้อำนาจ บสท. สามารถรับโอนทรัพย์สินนั้นไว้ในราคาไม่น้อยกว่าราคาที่จะพึงได้รับจากการขายทอดตลาดแทนการจำหน่ายหรือบังคับทรัพย์สินจำนองเป็นของ บสท. หรือกำหนดหลักเกณฑ์ใด ๆ ได้โดยไม่ต้องเป็นไปตามกระบวนการและวิธีการของศาลยุติธรรมในกรณีการบังคับจำนองและขายทอดตลาด ซึ่งขัดต่อหลักการแบ่งแยกอำนาจอธิปไตยหลักนิติธรรม อันเป็นการเอื้ออำนวยให้ บสท. ในฐานะองค์กรของรัฐใช้อำนาจโดยไม่คำนึงถึงศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ จำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลที่รัฐธรรมนูญนี้รับรองไว้ ขัดต่อหลักความเสมอภาค โดยเป็นการเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมต่อบุคคล อีกทั้งมิได้ให้โอกาสลูกหนี้ได้รับการพิจารณาอย่างเปิดเผยโดยศาล และก้าวล่วงอำนาจตุลาการโดยไม่ดำเนินการภายใต้กระบวนการยุติธรรมนั้น

เห็นว่ารัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๒ มาตรา ๓ มาตรา ๔ มาตรา ๖ และมาตรา ๗ บัญญัติอยู่ในหมวด ๑ บททั่วไป ซึ่งบัญญัติเกี่ยวกับการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข อำนาจอธิปไตยเป็นของปวงชนชาวไทย การปฏิบัติหน้าที่ของรัฐสภา คณะรัฐมนตรี ศาล รวมทั้งองค์กรตามรัฐธรรมนูญและหน่วยงานของรัฐต้องเป็นไปตามหลักนิติธรรม ศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ สิทธิ เสรีภาพ และความเสมอภาคของบุคคลย่อมได้รับความคุ้มครอง เป็นบททั่ว ๆ ไป เช่นเดียวกับมาตรา ๒๖ มาตรา ๒๗ มาตรา ๒๘ มาตรา ๒๙

และมาตรา ๓๐ ซึ่งเป็นบทบัญญัติในเรื่องสิทธิเสรีภาพของชนชาวไทย ศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ ในบททั่วไป และความเสมอภาค พระราชกำหนดบรรษัทบริหารสินทรัพย์ไทย พ.ศ. ๒๕๔๔ มาตรา ๗๒ ถึงมาตรา ๘๒ ไม่ได้มีข้อความที่ขัดต่อบทบัญญัติรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒ มาตรา ๓ มาตรา ๔ มาตรา ๖ มาตรา ๗ มาตรา ๒๖ มาตรา ๒๗ มาตรา ๒๘ มาตรา ๒๙ และมาตรา ๓๐ แต่อย่างใด

แม้พระราชกำหนดบรรษัทบริหารสินทรัพย์ไทย พ.ศ. ๒๕๔๔ จะจำกัดสิทธิของบุคคล ในทรัพย์สิน แต่ก็เป็นการจำกัดสิทธิของบุคคลในทรัพย์สินเท่าที่จำเป็น เพื่อประโยชน์สาธารณะมิใช่ เพื่อประโยชน์ของบุคคลใดบุคคลหนึ่งโดยเฉพาะ มิได้ขัดต่อมาตรา ๔๑ ส่วนรัฐธรรมนูญ มาตรา ๔๒ เป็นเรื่องการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ ซึ่งไม่เกี่ยวกับ พระราชกำหนดบรรษัทบริหารสินทรัพย์ไทย พ.ศ. ๒๕๔๔ มาตรา ๗๔ ถึงมาตรา ๘๒ แต่อย่างใด

ส่วนมาตรา ๔๐ มาตรา ๕๘ มาตรา ๑๙๗ มาตรา ๑๙๘ มาตรา ๒๑๑ และมาตรา ๒๑๘ เป็นเรื่องสิทธิในกระบวนการยุติธรรม การมีส่วนร่วมในกระบวนการพิจารณาของเจ้าหน้าที่ของรัฐ การพิจารณาคดีของศาล การจัดตั้งศาล การส่งเรื่องให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัย และอำนาจของ ศาลยุติธรรม เห็นว่า บทบัญญัติในพระราชกำหนดบรรษัทบริหารสินทรัพย์ไทย พ.ศ. ๒๕๔๔ มิได้ ตัดสิทธิในการที่จะใช้สิทธิทางศาลฟ้องเป็นคดีแพ่งหรือคดีอาญาต่อศาลยุติธรรม หากมีผู้ที่ได้รับความเสียหาย จากการกระทำของบรรษัทบริหารสินทรัพย์ไทย ถือได้ว่ามี การคุ้มครองสิทธิในกระบวนการยุติธรรม จากการพิจารณาของเจ้าหน้าที่ของรัฐในการปฏิบัติราชการทางปกครองแล้ว และได้กระทบต่อ การพิจารณาคดีของศาลแต่อย่างใด

สำหรับมาตรา ๗๕ เป็นเรื่องแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐในบททั่วไป กำหนดนโยบาย ในการบริหารราชการแผ่นดิน มาตรา ๘๑ เป็นเรื่องแนวนโยบายด้านกฎหมายและการยุติธรรม ส่วนมาตรา ๘๔ เป็นเรื่องแนวนโยบายด้านเศรษฐกิจ เห็นว่าเป็นนโยบายทั่ว ๆ ไปในการบริหารประเทศ พระราชกำหนดบรรษัทบริหารสินทรัพย์ไทย พ.ศ. ๒๕๔๔ มาตรา ๗๔ ถึงมาตรา ๘๒ มิได้ มีบทมาตราใดขัดต่อมาตราดังกล่าวเลย

ด้วยเหตุดังที่ได้วินิจฉัยมาแล้ว จึงมีความเห็นว่า พระราชกำหนดบรรษัทบริหารสินทรัพย์ไทย พ.ศ. ๒๕๔๔ มาตรา ๗๔ ถึงมาตรา ๘๒ ไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๒ มาตรา ๓ มาตรา ๔ มาตรา ๖ มาตรา ๗ มาตรา ๒๖ มาตรา ๒๗

มาตรา ๒๘ มาตรา ๒๙ มาตรา ๓๐ มาตรา ๔๐ มาตรา ๔๑ มาตรา ๔๒ มาตรา ๕๘ มาตรา ๗๕
มาตรา ๘๑ มาตรา ๘๔ มาตรา ๑๙๗ มาตรา ๑๙๘ มาตรา ๒๑๑ และมาตรา ๒๑๘

นายอนุรักษ์ มาประณีต

ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ