



ในพระปรมาภิไธยพระมหากษัตริย์  
ศาลรัฐธรรมนูญ

คำวินิจฉัยที่ ๓๓/๒๕๕๕

วันที่ ๑๑ ตุลาคม พ.ศ. ๒๕๕๕

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

ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภามีหนังสือ ลงวันที่ ๑๖ กรกฎาคม ๒๕๕๕ เสนอเรื่องพร้อมความเห็น ต่อศาลรัฐธรรมนูญ เพื่อพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๕๘ กรณีพระราชกำหนดบรรษัทบริหารสินทรัพย์ไทย พ.ศ. ๒๕๕๔ มาตรา ๑๑ มาตรา ๕๘ วรรคสี่ และมาตรา ๗๒ (๒) มีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ

ข้อเท็จจริงตามคำร้องและเอกสารประกอบคำร้อง สรุปได้ว่า

๑. ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาได้รับหนังสือร้องเรียนของนายศักดิ์ กอแสงเรือง และคณะ รวม ๑๑๖ คน ว่า พระราชกำหนดบรรษัทบริหารสินทรัพย์ไทย ๑ มีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ ในประเด็นดังนี้

๑.๑ พระราชกำหนดบรรษัทบริหารสินทรัพย์ไทย ๑ มีบทบัญญัติบางประการเกี่ยวกับการจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคล ซึ่งรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕ ประกอบกับมาตรา ๔๘ มาตรา ๕๐ และมาตรา ๘๗ บัญญัติให้กระทำได้โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย แต่พระราชกำหนดดังกล่าวให้อำนาจแก่คณะกรรมการ บสท. เด็ดขาด ทำให้สิทธิของบุคคลในทรัพย์สินและเสรีภาพของบุคคลไม่ได้รับการคุ้มครองและไม่เป็นการสนับสนุนระบบเศรษฐกิจแบบเสรี โดยอาศัยกลไกตลาด

กำกับดูแลให้มีการแข่งขันอย่างเป็นธรรม นอกจากนั้น ในหมายเหตุท้ายพระราชกำหนดดังกล่าวก็ระบุ เหตุผลการออกพระราชกำหนดไม่เข้าองค์ประกอบของรัฐธรรมนุญ มาตรา ๒๕ มาตรา ๔๘ มาตรา ๕๐ และมาตรา ๘๗ ทำให้เห็นว่า ไม่เป็นไปตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนุญ

๑.๒ พระราชกำหนดดังกล่าว มีบทบัญญัติที่ขัดแย้งต่อรัฐธรรมนุญหลายมาตรา ได้แก่ มาตรา ๕๘ วรรคสี่ ในกรณีที่ให้ บสท. ยื่นคำร้องต่อศาลเพื่อสั่งพิทักษ์ทรัพย์เด็ดขาดของลูกหนี้ หรือผู้ค้ำประกัน แล้วแต่กรณี โดยไม่ต้องดำเนินการไต่สวน และมาตรา ๗๒ (๒) ในกรณีที่ให้ บสท. ยื่นคำร้องต่อศาลเพื่อให้ศาลสั่งให้ลูกหนี้และผู้ค้ำประกันล้มละลาย และให้ศาลสั่งพิทักษ์ทรัพย์ของลูกหนี้ และผู้ค้ำประกันเด็ดขาดทันทีโดยไม่ต้องดำเนินการไต่สวน นั้น เป็นการให้อำนาจแก่ บสท. สามารถพิจารณาวินิจฉัยให้ลูกหนี้และผู้ค้ำประกันเป็นบุคคลล้มละลาย โดยกำหนดให้ศาลมีคำสั่งพิทักษ์ทรัพย์ของลูกหนี้และผู้ค้ำประกันเด็ดขาด และสั่งให้ลูกหนี้และผู้ค้ำประกันเป็นบุคคลล้มละลายโดยไม่ต้องไต่สวน ตามคำร้องของ บสท. เป็นการให้ บสท. ใช้อำนาจตุลาการแทนศาล มีอำนาจเหนือศาล สามารถวินิจฉัยให้ลูกหนี้และผู้ค้ำประกันเป็นบุคคลล้มละลายได้ โดยศาลไม่สามารถใช้อำนาจได้อย่างมีอิสระ ไม่สามารถใช้ดุลยพินิจและไม่สามารถดำเนินการไต่สวนเพื่อหาความจริงได้

๑.๓ บทบัญญัติมาตรา ๑๑ ของพระราชกำหนดดังกล่าว ขัดกับรัฐธรรมนุญ มาตรา ๒๗๖ เพราะการพิจารณาพิพากษาข้อพิพาทระหว่างหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ ราชการส่วนท้องถิ่น หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐกับเอกชน หรือประชาชน เป็นอำนาจของศาลปกครอง แต่มาตรา ๑๑ กลับห้ามมิให้ฟ้องและดำเนินคดีที่ศาลปกครอง นอกจากนั้น ศาลยุติธรรมซึ่งมีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีทั้งปวง เว้นแต่มีบทบัญญัติของรัฐธรรมนุญและกฎหมายให้เป็นอำนาจของศาลอื่น ก็ไม่มีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีปกครอง เพราะรัฐธรรมนุญบัญญัติให้คดีปกครองอยู่ในอำนาจของศาลปกครองแล้ว จึงเป็นกรณีไม่อาจดำเนินคดีที่ศาลยุติธรรมได้

๒. ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาจึงขอให้ศาลรัฐธรรมนุญพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนุญ มาตรา ๑๕๘ ดังนี้

๒.๑ การที่พระราชกำหนดบรรษัทบริหารสินทรัพย์ไทย ฯ มาตรา ๕๘ วรรคสี่ บัญญัติให้ บสท. ดำเนินการยื่นคำร้องต่อศาลเพื่อสั่งพิทักษ์ทรัพย์เด็ดขาดของลูกหนี้ หรือผู้ค้ำประกัน แล้วแต่กรณี โดยไม่ต้องดำเนินการไต่สวน และมาตรา ๗๒ (๒) บัญญัติให้ บสท. ยื่นคำร้องต่อศาลเพื่อให้ศาลสั่งให้ลูกหนี้และผู้ค้ำประกันล้มละลาย และให้ศาลสั่งพิทักษ์ทรัพย์ของลูกหนี้และผู้ค้ำประกันเด็ดขาดทันทีโดยไม่ต้องดำเนินการไต่สวน นั้น เป็นการบัญญัติเปลี่ยนแปลงไม่ให้ศาลต้องพิจารณาเอาความจริงก่อนที่จะมีคำสั่งพิทักษ์ทรัพย์เด็ดขาดของลูกหนี้หรือผู้ค้ำประกันเป็นการบัญญัติบังคับให้ศาลต้องสั่ง

พิทักษ์ทรัพย์เด็ดขาดของลูกหนี้และผู้ค้ำประกันทันที เมื่อ บสท. ยื่นคำร้องต่อศาล โดยไม่ต้องไต่สวน คำร้องของ บสท. เท่ากับเป็นการให้ บสท. มีอำนาจพิจารณาวินิจฉัยแทนศาล อันเป็นการบัญญัติเปลี่ยนแปลงวิธีพิจารณาคดีล้มละลายเพื่อใช้แก่คดี บสท. โดยเฉพาะ เพราะศาลไม่สามารถพิจารณาไต่สวนหาความจริงตามพระราชบัญญัติล้มละลาย มาตรา ๑๔ ได้ เมื่อบทบัญญัติ มาตรา ๕๘ วรรคสี่ และมาตรา ๗๒ (๒) แห่งพระราชกำหนดบรรษัทบริหารสินทรัพย์ไทย ฯ มีผลเป็นการเปลี่ยนแปลงหรือเพิ่มเติมวิธีพิจารณาคดีล้มละลายเพื่อใช้แก่คดีที่อยู่ในอำนาจของ บสท. โดยเฉพาะ จึงเป็นการขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๓๕

๒.๒ โดยที่รัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๗๖ บัญญัติให้ศาลปกครองมีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีที่เป็นข้อพิพาทระหว่างหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐที่อยู่ในบังคับบัญชาหรือในกำกับดูแลของรัฐบาลกับเอกชน และ บสท. เป็นหน่วยงานของรัฐอยู่ในกำกับดูแลของรัฐบาล การที่พระราชกำหนดบรรษัทบริหารสินทรัพย์ไทย ฯ มาตรา ๑๑ บัญญัติไม่ให้นำกฎหมายว่าด้วยการจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครองมาใช้บังคับแก่การดำเนินการเกี่ยวกับการบริหารสินทรัพย์ด้วยคุณภาพของ บสท. ตามพระราชกำหนดนี้ และการออกระเบียบหรือข้อบังคับ คำสั่ง คำวินิจฉัย การอนุญาต และการกระทำอื่นใดของคณะกรรมการและคณะกรรมการบริหาร อันเกี่ยวกับการบริหารสินทรัพย์ด้วยคุณภาพตามพระราชกำหนดนี้ นั้น เป็นการบัญญัติไม่ให้ บสท. อยู่ในอำนาจของศาลปกครอง เมื่อเกิดกรณีพิพาทระหว่าง บสท. กับเอกชน หรือหน่วยงานของรัฐอื่น ทำให้ไม่สามารถฟ้องหรือดำเนินคดีกับ บสท. ต่อศาลปกครอง หรือศาลยุติธรรมได้ จึงเป็นกรณีบทบัญญัติมาตรา ๑๑ แห่งพระราชกำหนดบรรษัทบริหารสินทรัพย์ไทย ฯ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๗๖

๓. ด้วยเหตุผลดังกล่าวข้างต้น ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา เห็นว่า พระราชกำหนดบรรษัทบริหารสินทรัพย์ไทย ฯ มาตรา ๑๑ มาตรา ๕๘ วรรคสี่ และมาตรา ๗๒ (๒) มีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ จึงเสนอเรื่องพร้อมความเห็นต่อศาลรัฐธรรมนูญเพื่อพิจารณาวินิจฉัย

มีประเด็นที่ศาลรัฐธรรมนูญต้องพิจารณาเบื้องต้นว่า การที่ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาเสนอเรื่องพร้อมความเห็นต่อศาลรัฐธรรมนูญเพื่อให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัย เป็นไปตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๕๘ หรือไม่

รัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๕๘ วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า “ในกรณีที่ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา เห็นว่า บทบัญญัติแห่งกฎหมาย กฎ ข้อบังคับ หรือการกระทำใดของบุคคลใดตามมาตรา ๑๕๗ (๑) มีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ ให้ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาเสนอเรื่องพร้อมความเห็น

ต่อศาลรัฐธรรมนูญหรือศาลปกครองเพื่อพิจารณาวินิจฉัย ทั้งนี้ ตามหลักเกณฑ์ว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ หรือกฎหมายว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลปกครอง แล้วแต่กรณี” และวรรคสองบัญญัติว่า “ให้ศาลรัฐธรรมนูญหรือศาลปกครอง แล้วแต่กรณี พิจารณาวินิจฉัยเรื่องและผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาเสนอตามวรรคหนึ่งโดยไม่ชักช้า”

พิจารณาแล้วเห็นว่า เมื่อผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาได้รับหนังสือร้องเรียนของนายสัก กอแสงเรือง และคณะ รวม ๑๑๖ คน มีความเห็นว่า พระราชกำหนดบรรษัทบริหารสินทรัพย์ไทย ฯ มาตรา ๑๑ มาตรา ๕๘ วรรคสี่ และมาตรา ๗๒ (๒) มีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ และเสนอเรื่องพร้อมความเห็นต่อศาลรัฐธรรมนูญเพื่อพิจารณาวินิจฉัย ดังนั้น จึงเป็นไปตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๕๘ ศาลรัฐธรรมนูญมีอำนาจรับเรื่องไว้พิจารณาวินิจฉัยได้ ทั้งนี้ คณะตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ มีมติด้วยคะแนนเสียงเอกฉันท์ ๑๒ เสียง ให้รับเรื่องนี้ไว้พิจารณาวินิจฉัยต่อไป

ศาลรัฐธรรมนูญส่งสำเนาคำร้องของผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาไปยังนายกรัฐมนตรี รวมทั้งรับฟังคำชี้แจงของนายสัก กอแสงเรือง และผู้อำนวยการสำนักงานเศรษฐกิจการคลัง

คณะรัฐมนตรีได้จัดทำบันทึกคำชี้แจงยื่นต่อศาลรัฐธรรมนูญ สรุปได้ว่า

๑. หลักการของพระราชกำหนดบรรษัทบริหารสินทรัพย์ไทย ฯ สืบเนื่องมาจากภาวะวิกฤติเศรษฐกิจที่ผ่านมา ส่งผลให้ลูกหนี้ไม่มีความสามารถชำระหนี้ที่มีกับสถาบันการเงินได้ทำให้สถาบันการเงินประสบปัญหาหนี้ที่ไม่ก่อให้เกิดรายได้เป็นจำนวนมาก ส่งผลกระทบต่อฐานะการดำเนินงานของสถาบันการเงิน เพื่อแก้ปัญหาดังกล่าว รัฐบาลจึงมีนโยบายจัดตั้งหน่วยงานกลางขึ้น เพื่อทำหน้าที่แก้ไขปัญหาการค้างชำระหนี้ของลูกหนี้ที่มีต่อสถาบันการเงินให้เป็นอย่างรวดเร็ว ทำให้สถาบันการเงินมีความสามารถในการปล่อยสินเชื่อได้มากขึ้น ทำให้ลูกหนี้สามารถปลดภาระหนี้ได้รวดเร็วยิ่งขึ้น

๒. การตราพระราชกำหนดบรรษัทบริหารสินทรัพย์ไทย ฯ กระทำโดยอาศัยอำนาจตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๘ เหตุผลในการประกาศใช้พระราชกำหนดนี้ คือ เพื่อจัดตั้งบรรษัทบริหารสินทรัพย์ไทย (บสท.) ให้ทำหน้าที่แก้ไขปัญหาการค้างชำระหนี้ของลูกหนี้ของสถาบันการเงินของรัฐและเอกชนให้เป็นอย่างรวดเร็ว บทบัญญัติต่างๆ ของพระราชกำหนดนี้ได้ตราขึ้นตามความจำเป็นและความเหมาะสมแต่ละเรื่อง เพื่อให้กฎหมายมีประสิทธิภาพและสำเร็จตามวัตถุประสงค์

๓. หลักกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งตามมาตรา ๒๑ แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง เกี่ยวกับกระบวนการพิจารณาของศาลมี ๒ กรณี คือ ถ้ากฎหมายจะบัญญัติห้ามศาลทำการไต่สวน ก็จะต้องบัญญัติไว้โดยชัดแจ้งเท่านั้น ส่วนกรณีที่กฎหมายบัญญัติให้ศาลมีคำสั่งได้โดยไม่ต้องทำการไต่สวน หมายความว่า ให้อำนาจศาลที่จะพิจารณาโดยไม่ต้องทำการไต่สวนได้

(คำพิพากษาศาลฎีกาที่ ๖๕๕/๒๕๐๘ ที่ ๑๑๔๔/๒๕๑๘ และที่ ๒๕๐๒/๒๕๓๘) และบทบัญญัติมาตรา ๕๘ วรรคสี่ ของพระราชกำหนดบรรษัทบริหารสินทรัพย์ไทย ฯ ได้ตรารับโดยจุดมุ่งหมายอย่างหลัง การที่มาตรา ๕๘ วรรคสี่ บัญญัติให้ บสท. ดำเนินการยื่นคำร้องต่อศาลเพื่อสั่งพิทักษ์ทรัพย์เด็ดขาดของลูกหนี้หรือผู้ค้ำประกันโดยไม่ต้องดำเนินการไต่สวน และให้ศาลและเจ้าพนักงานพิทักษ์ทรัพย์ดำเนินการตามกฎหมายว่าด้วยล้มละลายต่อไปโดยเร็ว นั้น เพราะหนี้สินที่โอนมาเป็นสินทรัพย์ด้วยคุณภาพที่ลูกหนี้ไม่สามารถชำระหนี้ได้แล้ว ส่วนใหญ่เป็นกรณีที่ลูกหนี้มีสินทรัพย์ไม่พอกับหนี้สินหรือมีแนวโน้มเป็นบุคคลที่มีหนี้สินล้นพ้นตัวอย่างชัดเจน สินทรัพย์ที่โอนมานั้น บสท. จะพิจารณาสภาพของสินทรัพย์แต่ละรายโดยละเอียด รายใดต้องปรับโครงสร้างหนี้ย่อมแสดงสภาพอยู่ในตัวว่า ถ้าไม่มีการปรับโครงสร้างหนี้ ก็จะชำระหนี้ไม่ได้และจะล้มละลายในที่สุดโดยจำกัดอำนาจของ บสท. ให้แคบเพียงที่กฎหมายกำหนดเพียง ๒ กรณี คือ กรณีไม่ให้ความร่วมมือในการปรับโครงสร้างหนี้ และกรณียกย้ายถ่ายเททรัพย์สินเท่านั้น ไม่สามารถใช้อำนาจกว้างขวางเป็นการทั่วไป มาตรา ๕๘ วรรคสี่ จึงบัญญัติให้อำนาจศาลสั่งพิทักษ์ทรัพย์เด็ดขาดโดยไม่ต้องทำการไต่สวนได้ เพื่อปกป้องสินทรัพย์และป้องกันไม่ให้เกิดการยกย้ายถ่ายเททรัพย์สินของลูกหนี้และผู้ค้ำประกัน และกรณีการยกย้ายถ่ายเททรัพย์สินนี้ ก็เข้าตามข้อสันนิษฐานของมาตรา ๘ แห่งพระราชบัญญัติล้มละลาย ฯ ซึ่งศาลก็สั่งพิทักษ์ทรัพย์เด็ดขาดได้อยู่แล้ว นอกจากนั้น ในการพิจารณาหากศาลเห็นว่า ยังได้ความไม่ชัดเจนเพียงพอ ศาลก็มีอำนาจทำการไต่สวนหรือให้คู่กรณีคัดค้านได้ และจะสั่งพิทักษ์ทรัพย์เด็ดขาดหรือไม่ ก็เป็นไปตามดุลยพินิจของศาล ส่วนการดำเนินการของศาลต่อไปหลังจากสั่งพิทักษ์ทรัพย์เด็ดขาดแล้ว จะเป็นไปตามขั้นตอนปกติของกฎหมายว่าด้วยล้มละลาย ดังนั้น บทบัญญัติมาตรา ๕๘ วรรคสี่ จึงมิได้เป็นบทบังคับศาลให้ต้องสั่งพิทักษ์ทรัพย์เด็ดขาด โดยไม่ต้องทำการไต่สวน และ บสท. ก็ไม่ได้ใช้อำนาจแทนศาลแต่เป็นการให้อำนาจ บสท. ยื่นคำร้องต่อศาลเพื่อพิจารณา แล้วศาลมีคำสั่งพิทักษ์ทรัพย์เด็ดขาดเองตามที่เห็นว่าถูกต้องสมควร กรณีจึงเป็นบทบัญญัติของกฎหมายที่ใช้บังคับกับสินทรัพย์ด้วยคุณภาพของลูกหนี้ทุกรายที่ บสท. รับโอนมาตามพระราชกำหนดบรรษัทบริหารสินทรัพย์ไทย ฯ มิได้ใช้กับคดีใดคดีหนึ่งโดยเฉพาะ จึงไม่ขัดต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๓๕

๕. เมื่อ บสท. เข้าไปตรวจสอบสินทรัพย์ด้วยคุณภาพแล้ว ลูกหนี้มีสินทรัพย์ไม่พอกับหนี้สินจนไม่สามารถดำเนินกิจการต่อไปได้ กรณีจำเป็นต้องมีการปรับโครงสร้างกิจการด้วยมิใช่ปรับโครงสร้างหนี้เพียงอย่างเดียว เพราะถ้าไม่มีการปรับโครงสร้างกิจการ จะนำไปสู่การล้มละลายในที่สุด ดังนั้น มาตรา ๗๒ จึงบัญญัติว่า ถ้าลูกหนี้เห็นชอบกับการปรับโครงสร้างกิจการแล้ว บสท. ก็ดำเนินการปรับโครงสร้างกิจการต่อไป แต่ถ้าลูกหนี้ไม่เห็นชอบด้วยการปรับโครงสร้างกิจการ ซึ่งจะทำให้กระบวนการ

การยึดเชื้อและไม่เป็นผลดีต่อลูกหนี้ ก็ให้ บสท. ยื่นคำร้องต่อศาลเพื่อดำเนินการตามกฎหมายล้มละลายต่อไป การที่มาตรา ๗๒ (๒) กำหนดให้ บสท. ยื่นคำร้องต่อศาลเพื่อให้ศาลสั่งให้ลูกหนี้และผู้ค้ำประกันล้มละลาย และให้ศาลสั่งพิทักษ์ทรัพย์ของลูกหนี้และผู้ค้ำประกันเด็ดขาดทันทีโดยไม่ต้องทำการไต่สวน ก็เพื่อให้มีการดำเนินคดีกับลูกหนี้เป็นคดีล้มละลายต่อไป ประกอบกับกว่าที่ บสท. จะยื่นคำร้องต่อศาลเพื่อสั่งให้ลูกหนี้และผู้ค้ำประกันล้มละลายได้ ต้องผ่านขั้นตอนการตรวจสอบ ๓ ระดับ คือ ผู้บริหารหรือกำกับดูแลแผน คณะกรรมการบริหาร และคณะกรรมการ บสท. เมื่อจะร้องขอต่อศาลก็ต้องเสนอพยานหลักฐาน และเหตุผลของผู้บริหารทั้ง ๓ ระดับ ให้ศาลพิจารณาด้วยอยู่แล้ว การไต่สวนจึงอาจไม่มีความจำเป็น และเมื่อศาลสั่งพิทักษ์ทรัพย์ลูกหนี้และผู้ค้ำประกันเด็ดขาดแล้ว ขั้นตอนที่จะดำเนินการต่อไป ย่อมเป็นไปตามกฎหมายว่าด้วยล้มละลาย โดยเริ่มต้นให้ศาลสั่งพิทักษ์ทรัพย์เด็ดขาด โดยไม่ต้องทำการไต่สวนก็ได้ เพื่อรักษาทรัพย์สินต่างๆ ไว้ แต่ศาลก็ยังมีอำนาจทำการไต่สวนได้ถ้าเห็นสมควร ดังเหตุผลที่ได้กล่าวมาแล้วในข้อ ๓ เมื่อศาลสั่งพิทักษ์ทรัพย์เด็ดขาดแล้ว ขั้นตอนต่อไปตามกฎหมายว่าด้วยล้มละลาย อาจนำไปสู่การประนอมหนี้ การยกเลิกคำสั่งพิทักษ์ทรัพย์เด็ดขาด หรือการสั่งให้ลูกหนี้เป็นบุคคลล้มละลายก็ได้ มาตรา ๗๒ (๒) จึงมิใช่เป็นบทบังคับศาลให้สั่งลูกหนี้และผู้ค้ำประกันล้มละลายทันที แต่เป็นบทบัญญัติให้อำนาจศาลใช้ดุลยพินิจดำเนินการต่อไปตามกฎหมายว่าด้วยล้มละลาย และเป็นบทบัญญัติของกฎหมายที่ใช้อยู่บังคับกับสินทรัพย์ด้อยคุณภาพของลูกหนี้ทุกรายที่ บสท. รับโอนมาตามพระราชกำหนดบรรษัทบริหารสินทรัพย์ไทย ฯ มิได้ใช้กับคดีใดคดีหนึ่งโดยเฉพาะ มาตรา ๗๒ (๒) จึงไม่ขัดต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๓๕

๕. หลักการของพระราชกำหนดบรรษัทบริหารสินทรัพย์ไทย ฯ คือ การจัดการสินทรัพย์ด้อยคุณภาพที่เกิดขึ้นในระบบสถาบันการเงิน โดย บสท. เป็นผู้รับโอนสินทรัพย์ที่ไม่ก่อให้เกิดรายได้ของสถาบันการเงินมาดำเนินการแทน บสท. ในฐานะที่เป็นเจ้าหนี้ตามกฎหมายจึงมีสิทธิดำเนินการกับลูกหนี้ เพื่อให้ได้รับชำระหนี้ดังเช่นเจ้าหนี้ทั่วๆ ไป มิได้เป็นการใช้อำนาจที่มีในลักษณะทางปกครองสาระสำคัญในการปฏิบัติหน้าที่ของ บสท. เป็นเรื่องของการดำเนินการติดตามการชำระหนี้เอาจากลูกหนี้แทนสถาบันการเงิน ซึ่งเป็นเรื่องของคดีแพ่งและพาณิชย์ที่ศาลยุติธรรมมีความเชี่ยวชาญโดยตรง ข้อพิพาทเกี่ยวกับการดำเนินการของ บสท. แม้อาจเป็นข้อพิพาทระหว่างหน่วยงานของรัฐกับเอกชน แต่ก็ควรที่จะให้ศาลยุติธรรมเป็นผู้พิจารณา การที่มาตรา ๑๑ แห่งพระราชกำหนดบรรษัทบริหารสินทรัพย์ไทย ฯ บัญญัติมิให้นำกฎหมายว่าด้วยการจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครองมาใช้บังคับแก่การดำเนินการเกี่ยวกับการบริหารสินทรัพย์ด้อยคุณภาพของ บสท. ตามพระราชกำหนดนี้ และการออกระเบียบหรือข้อบังคับ คำสั่ง คำวินิจฉัย การอนุญาต และการกระทำอื่นใดของคณะกรรมการ

และคณะกรรมการบริหารอันเกี่ยวกับการบริหารสินทรัพย์ด้วยคุณภาพตามพระราชกำหนดนี้ แม้จะเป็น บทบัญญัติที่จำกัดสิทธิของบุคคล แต่ก็บัญญัติไว้แคบมาก โดยห้ามฟ้องศาลปกครองเฉพาะการกระทำ ที่เกี่ยวกับการบริหารและการออกคำสั่งเกี่ยวกับสินทรัพย์ด้วยคุณภาพเท่านั้น สินทรัพย์ด้วยคุณภาพ ตามกฎหมายนี้ ได้แก่ สินทรัพย์ที่มีลักษณะเป็นสินทรัพย์ไม่มีราคาหรือเรียกคืนไม่ได้ ตามประกาศของ ธนาคารแห่งประเทศไทยเท่านั้น ไม่กระทบกระเทือนถึงทรัพย์สินของบุคคลทั่วไป การจำกัดสิทธิดังกล่าว มีผลเป็นเพียงการจำกัดว่า ศาลปกครองไม่มีอำนาจพิจารณาเท่านั้น และเป็นกรณีที่มีความจำเป็นเพื่อ การแก้ไขปัญหาเศรษฐกิจของประเทศโดยไม่กระทบกระเทือนสาระสำคัญของสิทธิเสรีภาพของบุคคลทั่วไป ซึ่งรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕ อนุญาตให้ทำได้ ประกอบกับมาตรา ๒๗๖ ซึ่งเป็นบทบัญญัติกำหนดเขต อำนาจของศาลปกครอง กำหนดให้คดีที่เป็นข้อพิพาทระหว่างฝ่ายปกครองกับเอกชนที่จะอยู่ในอำนาจ พิจารณาของศาลปกครอง เป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติ เมื่อพระราชกำหนดบรรษัทบริหารสินทรัพย์ไทย ฯ มาตรา ๑๑ บัญญัติไว้เช่นนั้นแล้ว ข้อพิพาทในลักษณะดังกล่าว จะอยู่ในอำนาจของศาลยุติธรรม ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๗๑ ซึ่งบัญญัติให้ศาลยุติธรรมมีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีทั้งปวง เว้นแต่ คดีที่รัฐธรรมนูญหรือกฎหมายบัญญัติให้อยู่ในอำนาจของศาลอื่น ดังนั้น มาตรา ๑๑ แห่งพระราช กำหนดบรรษัทบริหารสินทรัพย์ไทย ฯ จึงไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ แต่อย่างใด

นายสักร กอแสงเรือง สมาชิกวุฒิสภา กรุงเทพมหานคร ชี้แจงต่อศาลรัฐธรรมนูญ สรุปได้ว่า

๑. การที่รัฐบาลออกพระราชกำหนดบรรษัทบริหารสินทรัพย์ไทย ฯ มาใช้บังคับนั้น วุฒิสภา ไม่มีโอกาสได้พิจารณา เพียงแต่ลงมติอนุมัติหรือไม่อนุมัติเท่านั้น ในการอภิปราย ได้เห็นด้วย ในหลักการว่า ควรอนุมัติให้ผ่านพระราชกำหนดนี้ เพื่อให้การแก้ไขปัญหาวิกฤติทางเศรษฐกิจของ รัฐบาลสามารถดำเนินการไปได้ แต่ก็เห็นว่า พระราชกำหนดฉบับนี้มีบทบัญญัติ ๓ มาตรา ที่ขัดต่อ รัฐธรรมนูญ ได้แก่ มาตรา ๑๑ ซึ่งว่าด้วยการดำเนินการเกี่ยวกับสินทรัพย์ด้วยคุณภาพของ บสท. นั้น การออกระเบียบ ข้อบังคับ คำสั่ง คำวินิจฉัย การอนุญาต และการกระทำอื่นใดของคณะกรรมการ และคณะกรรมการบริหาร จะได้รับการยกเว้นไม่ให้นำกฎหมายว่าด้วยการจัดตั้งศาลปกครองและ วิธีพิจารณาคดีปกครอง หมายความว่า การกระทำทั้งหมดของคณะกรรมการและคณะกรรมการบริหาร อยู่นอกเหนือการบังคับของกฎหมายว่าด้วยการจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครองที่รับรอง สิทธิของบุคคล รับรองอำนาจของศาลปกครองที่จะพิจารณาวินิจฉัยคดีที่เป็นข้อโต้แย้งข้อพิพาท ระหว่างหน่วยงานของรัฐ เจ้าหน้าที่ของรัฐกับประชาชน นอกจากนั้น เท่ากับว่าทำให้อำนาจทางศาล ไม่สามารถใช้บังคับกับ บสท. ได้ และ บสท. อยู่นอกเหนือการตรวจสอบ อยู่นอกเหนือการถ่วงดุล ไม่ต้องรับผิดชอบ และไม่ต้องถูกฟ้องศาล ทั้งนี้ ไม่เพียงแต่มาตรา ๒๗๖ เรื่องศาลปกครองเท่านั้น

ในมาตรา ๖๒ การรับรองสิทธิของบุคคลที่จะฟ้องหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ หรือองค์กรอื่นของรัฐ มาตรา ๒๕ การจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลที่รัฐธรรมนูญรับรองไว้ ก็ต้องอาศัยอำนาจเท่าที่ รัฐธรรมนูญให้ไว้และเท่าที่จำเป็นเท่านั้น และจะกระทบกระเทือนสาระสำคัญแห่งสิทธิไม่ได้ ความเสียหายที่เกิดขึ้นจากการกระทำที่ไม่ได้ถูกตรวจสอบ ได้สร้างความเสียหายให้กับประเทศ เช่น กรณีที่เกิดขึ้นใน ปรส. ซึ่งได้สร้างหนี้มากมาย และวางกฎเกณฑ์ที่ไม่ชอบธรรมหลายประการ มาตรา นี้ จึงน่าจะขัด รัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๗๖ มาตรา ๖๒ และมาตรา ๒๕

๒. สำหรับมาตรา ๕๘ วรรคสี่ ของพระราชกำหนดฉบับนี้ เป็นกรณีที่ถูกหนี้ยหรือผู้ค้ำประกัน ไม่ให้ความร่วมมือกับ บสท. ในการปรับโครงสร้างหนี้ ตามที่ บสท. สั่ง หรือยกย้ายถ่ายเทหรือปิดบัง ซ่อนเร้นทรัพย์สินของตน ให้ บสท. ยื่นคำร้องต่อศาลเพื่อสั่งพิทักษ์ทรัพย์เด็ดขาดของลูกหนี้หรือ ผู้ค้ำประกันโดยไม่ต้องไต่สวน ส่วนมาตรา ๗๒ (๒) เป็นกรณีที่ผู้บริหารแผนหรือผู้กำกับดูแล การบริหารแผนเห็นว่า ไม่ได้เป็นไปตามแผน หรือถ้าบริหารแผนต่อไป จะทำให้เกิดหนี้สินแก่ ลูกหนี้มากขึ้น หรือมีพฤติการณ์เปลี่ยนแปลงไปจนทำให้การปรับโครงสร้างกิจการไม่เกิดประโยชน์ต่อ เจ้าหนี้หรือลูกหนี้ ก็สามารถรายงานต่อคณะกรรมการบริหาร ถ้าคณะกรรมการบริหารเห็นชอบ ก็สามารถอนุมัติต่อคณะกรรมการเพื่อยุติการปรับโครงสร้างกิจการ กรณีลูกหนี้ไม่เห็นชอบด้วยกับ การยุติหรือการขายทรัพย์สินเพื่อชำระหนี้ให้กับ บสท. ทาง บสท. ก็มีสิทธิยื่นคำร้องต่อศาล เพื่อให้ศาลสั่งพิทักษ์ทรัพย์ของลูกหนี้และผู้ค้ำประกันโดยไม่ต้องไต่สวน ทั้ง ๒ มาตรา นี้ หมายความว่า กรณีที่ไม่ให้ความร่วมมือก็ดี หรือกรณีที่ไม่เห็นชอบตามที่ บสท. สั่งก็ดี บสท. สามารถยื่นคำร้อง ต่อศาลให้สั่งพิทักษ์ทรัพย์เด็ดขาด ให้เป็นบุคคลล้มละลายได้ โดยไม่ต้องไต่สวน ดังนั้น การที่จะ พิทักษ์ทรัพย์บุคคลก็ดี การจะให้บุคคลกลายเป็นคนล้มละลายก็ดี ถือว่าเป็นเรื่องร้ายแรง ถ้าคณะกรรมการ ของ บสท. มีอำนาจกระทำได้โดยลำพัง และศาลจะต้องทำตามโดยไม่สามารถใช้ดุลยพินิจได้แล้ว น่าจะขัดต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๓๕ เพราะเป็นการบัญญัติกฎหมายให้มีผลเป็นการเปลี่ยนแปลง หรือแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายว่าด้วยธรรมนูญศาลหรือวิธีพิจารณาเพื่อใช้สำหรับคดีใดคดีหนึ่งโดยเฉพาะ และน่าจะขัดมาตรา ๒๖ เกี่ยวกับการใช้อำนาจรัฐ ซึ่งจะต้องคำนึงถึงศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ สิทธิ และเสรีภาพตามที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญด้วย

นายสถิตย์ ลิ่มพงศ์พันธุ์ ผู้อำนวยการสำนักงานเศรษฐกิจการคลัง กระทรวงการคลัง ชี้แจงต่อศาลรัฐธรรมนูญ สรุปได้ว่า

๑. การดำเนินงานของบรรษัทบริหารสินทรัพย์ไทย มีเจตนารมณ์ต้องการแก้ไขปัญหาหนี้ ด้อยคุณภาพให้เสร็จสิ้นโดยเร็ว เพราะในอดีตแม้สถาบันการเงินต่างๆ จะมีบริษัทบริหารสินทรัพย์

ของตนเอง แต่การแก้ไขปัญหานี้ด้วยคุณภาพก็ยังไม่สามารถดำเนินการให้เป็นไปโดยรวดเร็วได้โดยเฉพาะอย่างยิ่งในกรณีที่ลูกหนี้ด้วยคุณภาพมีเจ้าหนี้เกิน ๑ รายขึ้นไป ด้วยเหตุนี้ในหลักการจึงได้มีวิธีแก้ไขปัญหานี้ด้วยคุณภาพ โดยการรวมหนี้ด้วยคุณภาพที่มีอยู่ทั้งหมดมาไว้ในที่เดียวกันแล้วให้อำนาจพิเศษในการดำเนินการ ดังนั้น หัวใจของบรรษัทบริหารสินทรัพย์ไทยก็คือ การทำให้กระบวนการต่างๆ ในการแก้ไขปัญหานั้นไปโดยรวดเร็ว โดยต้องมีอำนาจพิเศษตามกฎหมายสำหรับการดำเนินการ

๒. กรณีมาตรา ๕๘ วรรคสี่ ซึ่งบัญญัติว่า “ถ้าลูกหนี้หรือผู้ค้ำประกันไม่ให้ความร่วมมือกับ บสท. ในการปรับโครงสร้างหนี้ ตามที่ บสท. สั่ง โดยที่ตนอยู่ในฐานะที่จะดำเนินการได้หรือยกย้ายถ่ายเท หรือปิดบังซ่อนเร้นทรัพย์สินของตน ให้ บสท. ดำเนินการยื่นคำร้องต่อศาลเพื่อสั่งพิทักษ์ทรัพย์เด็ดขาดของลูกหนี้หรือผู้ค้ำประกัน แล้วแต่กรณี โดยไม่ต้องดำเนินการไต่สวน และให้ศาลและเจ้าพนักงานพิทักษ์ทรัพย์ดำเนินการตามกฎหมายว่าด้วยล้มละลายต่อไปโดยเร็ว” นั้น ความหมายของกรณีนี้ คือ ถ้าหากได้มีการยื่นคำร้องต่อศาล และศาลได้ดำเนินการโดยไม่ต้องทำการไต่สวน ก็จะทำให้การดำเนินการเพื่อแก้ไขปัญหารื่องนี้เป็นไปด้วยความรวดเร็วยิ่งขึ้น ความหมายที่แท้จริงคือ เป็นการยื่นคำร้องเพื่อให้ศาลสั่งพิทักษ์ทรัพย์โดยไม่ต้องดำเนินการไต่สวน ซึ่งก็ขึ้นอยู่กับดุลยพินิจของศาลว่า ศาลจะดำเนินการไต่สวนหรือไม่ โดย บสท. จะเป็นผู้ยื่นขอต่อศาลขอให้ไม่ทำการไต่สวน

๓. กรณีมาตรา ๗๒ วรรคสอง (๒) ซึ่งบัญญัติว่า “ในกรณีที่ลูกหนี้ไม่เห็นชอบด้วยตาม (๑) ให้ บสท. ยื่นคำร้องต่อศาลเพื่อให้ศาลสั่งให้ลูกหนี้และผู้ค้ำประกันล้มละลาย และให้ศาลสั่งพิทักษ์ทรัพย์ของลูกหนี้และผู้ค้ำประกันเด็ดขาดทันที โดยไม่ต้องดำเนินการไต่สวน” นั้น เป็นเรื่องที่ บสท. ยื่นคำร้องขอให้ศาลดำเนินการอย่างนั้น คือขอให้ศาลสั่งให้ลูกหนี้และผู้ค้ำประกันล้มละลาย ขอให้ศาลสั่งพิทักษ์ทรัพย์ของลูกหนี้เด็ดขาด โดยไม่ต้องดำเนินการไต่สวน จุดประสงค์คือ บสท. ต้องการให้เรื่องเป็นไปด้วยความรวดเร็ว จึงได้ยื่นคำร้องขอต่อศาลเช่นนั้น ส่วนศาลจะพิจารณาดำเนินการตามที่ บสท. ร้องขอหรือไม่ เป็นดุลยพินิจของศาล

๔. ส่วนกรณีมาตรา ๑๑ เป็นเรื่องเกี่ยวกับศาลปกครอง บัญญัติว่า “ไม่ให้นำกฎหมายว่าด้วยการจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครองมาใช้บังคับแก่การดำเนินการเกี่ยวกับการบริหารสินทรัพย์ด้วยคุณภาพของ บสท. ตามพระราชกำหนดนี้...” การที่มาตรา ๑๑ บัญญัติไม่ให้นำกฎหมายว่าด้วยการจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครองมาใช้บังคับนั้น เฉพาะในเรื่องที่เกี่ยวกับการบริหารสินทรัพย์ด้วยคุณภาพของ บสท. เท่านั้น ไม่ได้รวมไปถึงการใช้อำนาจทางปกครองอื่นๆ ที่เกี่ยวข้องเรื่องการดำเนินการเกี่ยวกับการบริหารสินทรัพย์ด้วยคุณภาพนั้น เจตนารมณ์ของกฎหมายนี้ถือว่าเป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินการในเรื่องทางแพ่งโดยเฉพาะ ไม่ใช่เรื่องที่ต้องวินิจฉัยในทางปกครอง

แต่อย่างไร เพราะเป็นเรื่องของการที่เจ้าหน้าที่ดำเนินการกับลูกหนี้ในเรื่องที่ลูกหนี้นั้นเป็นหนี้ต่อเจ้าหน้าที่ จึงไม่น่าจะมีประเด็นว่า ขัดกับรัฐธรรมนูญ ในขณะที่เดียวกัน เมื่อไม่ใช่เรื่องที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินการทางปกครอง แม้ว่าขึ้นศาลปกครองไม่ได้ ก็ไปขึ้นศาลยุติธรรมเป็นคดีแพ่งได้

มีประเด็นตามคำร้องที่ต้องพิจารณาวินิจฉัยว่า พระราชกำหนดบรรษัทบริหารสินทรัพย์ไทย ฯ มาตรา ๑๑ มาตรา ๕๘ วรรคสี่ และมาตรา ๗๒ วรรคสอง (๒) มีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ หรือไม่ โดยกำหนดประเด็นพิจารณาวินิจฉัยเป็น ๒ ประเด็น คือ

๑. พระราชกำหนดบรรษัทบริหารสินทรัพย์ไทย ฯ มาตรา ๑๑ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๗๖ หรือไม่

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

ประเด็นที่หนึ่ง พระราชกำหนดบรรษัทบริหารสินทรัพย์ไทย ฯ มาตรา ๑๑ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๗๖ หรือไม่

รัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๗๖ วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า “ศาลปกครองมีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีที่เป็นข้อพิพาทระหว่างหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐที่อยู่ในบังคับบัญชา หรือในกำกับดูแลของรัฐบาลกับเอกชน หรือระหว่างหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐที่อยู่ในบังคับบัญชา หรือในกำกับดูแลของรัฐบาลด้วยกัน ซึ่งเป็นข้อพิพาทอันเนื่องมาจากการกระทำหรือการละเว้นการกระทำที่หน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐนั้น ต้องปฏิบัติตามกฎหมาย หรือเนื่องจากการกระทำหรือการละเว้นการกระทำที่หน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐนั้น ต้องรับผิดชอบในการปฏิบัติหน้าที่ตามกฎหมาย ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ”

พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๕๒ มาตรา ๕ วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า “ศาลปกครองมีอำนาจพิจารณาพิพากษาหรือมีคำสั่งในเรื่องดังต่อไปนี้ (๑) คดีพิพาทเกี่ยวกับการที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำการโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย ไม่ว่าจะเป็นการออกกฎ คำสั่ง หรือการกระทำอื่นใด เนื่องจากกระทำโดยไม่มีอำนาจหรือนอกเหนืออำนาจหน้าที่ หรือไม่ถูกต้องตามกฎหมาย หรือโดยไม่ถูกต้องตามรูปแบบขั้นตอน หรือวิธีการอันเป็นสาระสำคัญที่กำหนดไว้สำหรับการกระทำนั้น หรือโดยไม่สุจริต หรือมีลักษณะเป็นการเลือกปฏิบัติที่ไม่เป็นธรรม หรือมีลักษณะเป็นการสร้างขั้นตอนโดยไม่จำเป็นหรือสร้างภาระให้เกิดกับประชาชนเกินสมควร

หรือเป็นการใช้ดุลยพินิจโดยมิชอบ (๒) คดีพิพาทเกี่ยวกับการที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติ หรือปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควร (๓) คดีพิพาทเกี่ยวกับการกระทำละเมิดหรือความรับผิดอย่างอื่นของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐอันเกิดจากการใช้อำนาจตามกฎหมาย หรือจากกฎ คำสั่งทางปกครองหรือคำสั่งอื่น หรือจากการละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติ หรือปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควร (๔) คดีพิพาทเกี่ยวกับสัญญาทางปกครอง (๕) คดีที่มีกฎหมายกำหนดให้หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐฟ้องคดีต่อศาลเพื่อบังคับให้บุคคลต้องกระทำหรือละเว้นกระทำการอย่างหนึ่งอย่างใด (๖) คดีพิพาทเกี่ยวกับเรื่องที่มีกฎหมายกำหนดให้อยู่ในเขตอำนาจศาลปกครอง” และวรรคสอง 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 และการกระทำอื่นใดของคณะกรรมการและคณะกรรมการบริหาร อันเกี่ยวกับการบริหารสินทรัพย์ด้วยคุณภาพ ตามพระราชกำหนดนี้”

พิจารณาแล้วเห็นว่า รัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๗๖ ได้บัญญัติถึงขอบเขตอำนาจของศาลปกครอง ลักษณะของข้อพิพาทและคู่กรณีในคดี โดยมีเจตนารมณ์เพื่อแบ่งแยกเขตอำนาจของศาลปกครองออกจากศาลอื่นให้ชัดเจนขึ้น โดยรายละเอียดให้เป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติ คำว่า “ตามที่กฎหมายบัญญัติ” นั้น หมายถึง กฎหมายว่าด้วยการจัดตั้งศาลปกครอง ฯ ซึ่งบัญญัติเรื่องอำนาจของศาลปกครองไว้โดยตรงแล้ว และยังรวมถึงกฎหมายอื่นที่บัญญัติเรื่องอำนาจของศาลปกครองหรือการฟ้องคดีปกครองด้วย เมื่อพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครอง ฯ มาตรา ๕ ได้บัญญัติเป็นข้อยกเว้นไว้ว่า คดีที่อยู่ในอำนาจของศาลเยาวชนและครอบครัว ศาลแรงงาน ศาลภาษีอากร ศาลทรัพย์สินทางปัญญาและการค้าระหว่างประเทศ ศาลล้มละลาย หรือศาลชำนาญพิเศษอื่น ไม่อยู่ในอำนาจศาลปกครอง และพระราชกำหนดบรรษัทบริหารสินทรัพย์ไทย ฯ ซึ่งเป็นกฎหมายที่บัญญัติเรื่องอำนาจของศาลปกครองตามที่ให้ความหมายไว้ มาตรา ๑๑ บัญญัติไม่ให้นำกฎหมายว่าด้วยการจัดตั้งศาลปกครอง ฯ มาใช้บังคับในสองกรณี คือ กรณีการดำเนินการเกี่ยวกับการบริหารสินทรัพย์ด้วยคุณภาพของ บสท.

และกรณีการออกระเบียบหรือข้อบังคับ คำสั่ง คำวินิจฉัย การอนุญาต และการกระทำอื่นใดของ คณะกรรมการและคณะกรรมการบริหารอันเกี่ยวกับการบริหารสินทรัพย์ด้วยคุณภาพ จึงเป็นเฉพาะสองกรณีนี้ เท่านั้น ที่ไม่อยู่ในอำนาจศาลปกครอง ดังนั้น การที่พระราชกำหนดบรรษัทบริหารสินทรัพย์ไทย ฯ มาตรา ๑๑ บัญญัติไม่ให้นำกฎหมายว่าด้วยการจัดตั้งศาลปกครอง ฯ มาใช้บังคับกับสองกรณีดังกล่าว จึงเป็นการบัญญัติในรายละเอียดว่าด้วยอำนาจของศาลปกครองในส่วนของพิจารณาพิพากษาคดี เกี่ยวกับสินทรัพย์ด้วยคุณภาพ ซึ่งรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๗๖ บัญญัติให้กระทำได้ เช่นเดียวกับที่พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครอง ฯ มาตรา ๕ ได้บัญญัติรายละเอียดว่าด้วยอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีของ ศาลปกครอง รวมทั้งข้อยกเว้นเรื่องที่ไม่อยู่ในอำนาจศาลปกครอง

ประเด็นนี้ ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยโดยตุลาการศาลรัฐธรรมนูญเสียงข้างมาก ๑๐ คน คือ นายกระมล ทองธรรมชาติ นายจุมพล ณ สงขลา พลโท จุล อติเรก นายผัน จันทรปาน นายมงคล ธรรม์กัน นายสุจิต บุญบงการ นายสุจินดา ยงสุนทร นายอนันต์ เกตุวงศ์ นายอิสสระ นิตินันท์ประกาศ และนายอุระ หวังอ้อมกลาง วินิจฉัยว่า พระราชกำหนดบรรษัทบริหารสินทรัพย์ไทย ฯ มาตรา ๑๑ ไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๗๖ จึงไม่มีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ ส่วนตุลาการศาลรัฐธรรมนูญเสียงข้างน้อย ๓ คน คือ นายปรีชา เฉลิมวณิช นายสุวิทย์ ธีรพงษ์ และนายอมร รักษาสัตย์ วินิจฉัยว่า พระราชกำหนดบรรษัทบริหารสินทรัพย์ไทย ฯ มาตรา ๑๑ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๗๖ จึงไม่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญ

ประเด็นที่สอง พระราชกำหนดบรรษัทบริหารสินทรัพย์ไทย ฯ มาตรา ๕๘ วรรคสี่ และ มาตรา ๗๒ วรรคสอง (๒) ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๓๕ หรือไม่

รัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๓๕ บัญญัติว่า “การบัญญัติกฎหมายให้มีผลเป็นการเปลี่ยนแปลง หรือแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายว่าด้วยธรรมนูญศาลหรือวิธีพิจารณาเพื่อใช้แก่คดีใดคดีหนึ่งโดยเฉพาะ จะกระทำมิได้” หมายความว่า การบัญญัติกฎหมายใด ๆ นั้น (๑) ถ้ามีผลเป็นการเปลี่ยนแปลง หรือแก้ไขกฎหมายว่าด้วยธรรมนูญศาลหรือวิธีพิจารณา (๒) เพื่อใช้บังคับแก่คดีใดคดีหนึ่งโดยเฉพาะ ไม่อาจกระทำได้ การพิจารณาว่า บทบัญญัติใดของกฎหมาย ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๓๕ หรือไม่ ต้องพิจารณาทั้งสองส่วนประกอบกัน คือ มีผลเป็นการเปลี่ยนแปลงหรือแก้ไขกฎหมาย ว่าด้วยธรรมนูญศาลหรือวิธีพิจารณาหรือไม่ ส่วนหนึ่ง และเพื่อใช้บังคับแก่คดีใดคดีหนึ่งโดยเฉพาะ หรือไม่ อีกส่วนหนึ่ง

พระราชกำหนดบรรษัทบริหารสินทรัพย์ไทย ฯ มาตรา ๕๘ วรรคสี่ บัญญัติว่า “ถ้าลูกหนี้ หรือผู้ค้ำประกันไม่ให้ความร่วมมือกับ บสท. ในการปรับโครงสร้างหนี้ตามที่ บสท. สั่ง โดยที่ตนอยู่ใน

ฐานะที่จะดำเนินการได้ หรือยกย้ายถ่ายเทหรือปิดบังซ่อนเร้นทรัพย์สินของตน ให้ บสท. ดำเนินการยื่นคำร้องต่อศาลเพื่อสั่งพิทักษ์ทรัพย์เด็ดขาดของลูกหนี้หรือผู้ค้ำประกัน แล้วแต่กรณี โดยไม่ต้องดำเนินการไต่สวน และให้ศาลและเจ้าพนักงานพิทักษ์ทรัพย์ดำเนินการตามกฎหมายว่าด้วยล้มละลายต่อไปโดยเร็ว” เป็นกรณีกำหนดวิธีการเพื่อดำเนินการกับลูกหนี้หรือผู้ค้ำประกันที่ไม่ให้ความร่วมมือกับ บสท. ในการปรับโครงสร้างหนี้ และมาตรา ๗๒ วรรคสอง (๒) บัญญัติว่า “ในกรณีที่ลูกหนี้ไม่เห็นชอบด้วยตาม (๑) ให้ บสท. ยื่นคำร้องต่อศาลเพื่อให้ศาลสั่งให้ลูกหนี้และผู้ค้ำประกันล้มละลาย และให้ศาลสั่งพิทักษ์ทรัพย์ของลูกหนี้และผู้ค้ำประกันเด็ดขาดทันที โดยไม่ต้องดำเนินการไต่สวน” เป็นกรณีลูกหนี้ไม่เห็นชอบด้วยกับการยุติการปรับโครงสร้างกิจการ

พระราชบัญญัติล้มละลาย พุทธศักราช ๒๕๕๓ มาตรา ๑๔ บัญญัติว่า “ในการพิจารณาคดีล้มละลายตามคำฟ้องของเจ้าหนี้ นั้น ศาลต้องพิจารณาเอาความจริงตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา ๘ หรือมาตรา ๑๐ ถ้าศาลพิจารณาได้ความจริง ให้ศาลมีคำสั่งพิทักษ์ทรัพย์ของลูกหนี้เด็ดขาด แต่ถ้าไม่มีความจริงหรือลูกหนี้นำสืบได้ว่าอาจชำระหนี้ได้ทั้งหมดหรือมีเหตุอื่นที่ไม่ควรให้ลูกหนี้ล้มละลาย ให้ศาลยกฟ้อง” เป็นกรณีให้ศาลใช้ดุลยพินิจก่อนมีคำสั่งพิทักษ์ทรัพย์ของลูกหนี้เด็ดขาด หรือยกฟ้อง

พิจารณาแล้วเห็นว่า การที่พระราชกำหนดบรรษัทบริหารสินทรัพย์ไทย ฯ มาตรา ๕๘ วรรคสี่ บัญญัติให้ศาลสั่งพิทักษ์ทรัพย์เด็ดขาดของลูกหนี้หรือผู้ค้ำประกัน โดยไม่ต้องดำเนินการไต่สวน และมาตรา ๗๒ วรรคสอง (๒) บัญญัติให้ศาลสั่งพิทักษ์ทรัพย์ของลูกหนี้และผู้ค้ำประกันเด็ดขาดทันที โดยไม่ต้องดำเนินการไต่สวน นั้น มีผลเป็นการเปลี่ยนแปลงหรือแก้ไขเพิ่มเติมวิธีพิจารณาคดีล้มละลาย เพราะพระราชบัญญัติล้มละลาย ฯ มาตรา ๑๔ บัญญัติให้ศาลต้องพิจารณาเอาความจริงก่อนมีคำสั่ง แต่พระราชกำหนดบรรษัทบริหารสินทรัพย์ไทย ฯ มีเจตนารมณ์เพื่อให้การดำเนินการเกี่ยวกับการบริหารสินทรัพย์ด้วยคุณภาพเป็นไปโดยรวดเร็ว เพื่อรักษาความมั่นคงทางเศรษฐกิจของประเทศ โดยบทบัญญัติมาตรา ๕๘ วรรคสี่ และมาตรา ๗๒ วรรคสอง (๒) ใช้บังคับกับคดีที่มีการฟ้องร้องเกี่ยวกับสินทรัพย์ด้วยคุณภาพของลูกหนี้ทุกรายที่ บสท. รับโอนมาตามพระราชกำหนดนี้ มิได้ใช้แก่คดีใดคดีหนึ่งโดยเฉพาะ เพราะ “คดีใดคดีหนึ่ง” หมายถึง คดีใดๆ ที่มีคู่ความคนเดียวกัน มีกรณีพิพาทเรื่องเดียวกัน ซึ่งนับจำนวนได้เป็นรายคดี ไม่ใช่ประเภทแห่งคดี เช่น นาย ก. ฟ้องนาย ข. เรื่องล้มละลาย เป็นคดีหนึ่ง นาย ค. ฟ้องนาย ง. เรื่องล้มละลาย ก็เป็นอีกคดีหนึ่ง แต่ทั้งสองเรื่องเป็นเรื่องล้มละลาย หรือคดีล้มละลาย เป็นคดีประเภทเดียวกัน คดีล้มละลาย จึงเป็นประเภทแห่งคดี เช่นเดียวกับคดีแรงงาน คดีภาษีอากร คดีทรัพย์สินทางปัญญา หรือคดีเยาวชนและครอบครัว ดังนั้น การบัญญัติพระราชกำหนดบรรษัทบริหารสินทรัพย์ไทย ฯ มาตรา ๕๘ วรรคสี่ และมาตรา ๗๒ วรรคสอง (๒) แม้มีผลเป็น

การเปลี่ยนแปลงหรือแก้ไขเพิ่มเติมวิธีพิจารณาคดีล้มละลาย แต่มิได้ใช้แก่คดีใดคดีหนึ่งโดยเฉพาะ จึงไม่ครบองค์ประกอบตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๓๕

ประเด็นนี้ ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยโดยตุลาการศาลรัฐธรรมนูญเสียงข้างมาก ๑๐ คน คือ นายกระมล ทองธรรมชาติ นายจุมพล ณ สงขลา พลโท จุล อติเรก นายผัน จันทรปาน นายสุจิต บุญบงการ นายสุจินดา ยงสุนทร นายสุวิทย์ ชีรพงษ์ นายอนันต์ เกตุวงศ์ นายอิสสระ นิติทัณฑ์ประภาศ และนายอุระ หวังอ้อมกลาง วินิจฉัยว่า พระราชกำหนดบรรษัทบริหารสินทรัพย์ไทย ฯ มาตรา ๕๘ วรรคสี่ และมาตรา ๗๒ วรรคสอง (๒) ไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๓๕ จึงไม่มีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ ส่วนตุลาการศาลรัฐธรรมนูญเสียงข้างน้อย ๓ คน คือ นายปรีชา เฉลิมวณิชช์ นายมงคล สระแก้ว และนายอมร รักษาสัตย์ วินิจฉัยว่า พระราชกำหนด บรรษัทบริหารสินทรัพย์ไทย ฯ มาตรา ๕๘ วรรคสี่ และมาตรา ๗๒ วรรคสอง (๒) ขัดหรือแย้งต่อ รัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๓๕ จึงไม่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญ

ด้วยเหตุผลดังกล่าวข้างต้น ศาลรัฐธรรมนูญจึงวินิจฉัยด้วยเสียงข้างมากกว่า พระราชกำหนด บรรษัทบริหารสินทรัพย์ไทย พ.ศ. ๒๕๔๔ มาตรา ๑๑ ไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๗๖ และพระราชกำหนดบรรษัทบริหารสินทรัพย์ไทย พ.ศ. ๒๕๔๔ มาตรา ๕๘ วรรคสี่ และมาตรา ๗๒ วรรคสอง (๒) ไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๓๕ จึงไม่มีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วย รัฐธรรมนูญ

นายอิสสระ นิติทัณฑ์ประภาศ

ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ ปฏิบัติหน้าที่  
ประธานที่ประชุมคณะตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

นายกระมล ทองธรรมชาติ

ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

นายจุมพล ณ สงขลา

ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

พลโท จุล อติเรก

ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

นายปรีชา เฉลิมวณิชช์

ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

---

นายพัน จันทรปาน	ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ
นายมงคล สระแก้ว	ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ
นายสุจิต บุญบงการ	ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ
นายสุจินดา ยงสุนทร	ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ
นายสุวิทย์ ชีรพงษ์	ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ
นายอนันต์ เกตุวงศ์	ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ
นายอมร รักษาสัตย์	ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ
นายอุระ หวังอ้อมกลาง	ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

## คำวินิจฉัยของ ศาสตราจารย์ ดร.อิสสระ นิติทัณฑ์ประภาศ ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

ที่ ๓๓/๒๕๕๕

วันที่ ๑๑ ตุลาคม ๒๕๕๕

เรื่อง ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของบทบัญญัติมาตรา ๑๑ มาตรา ๕๘ วรรคสี่ และมาตรา ๗๒ วรรคสอง (๒) แห่งพระราชกำหนดการบริหารสินทรัพย์ไทย พ.ศ. ๒๕๕๔

ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา (ซึ่งต่อไปในคำวินิจฉัยนี้จะเรียกว่า “ผู้ร้อง”) อาศัยอำนาจตามมาตรา ๑๕๘ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย เสนอเรื่องต่อศาลรัฐธรรมนูญ (๑) เพื่อพิจารณาวินิจฉัยปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของบทบัญญัติมาตรา ๑๑ มาตรา ๕๘ และมาตรา ๗๒ (๒) แห่งพระราชกำหนดการบริหารสินทรัพย์ไทย พ.ศ. ๒๕๕๔

ผู้ร้องชี้แจงความเป็นมาของเรื่องนี้ว่า นายศักดิ์ กอแสงเรือง สมาชิกวุฒิสภา และคณะรวม ๑๑๖ คน (ซึ่งต่อไปในคำวินิจฉัยนี้จะเรียกว่า “ผู้ร้องเรียน”) ได้ยื่นหนังสือร้องเรียนต่อผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา<sup>(๒)</sup> ว่า ตามที่ได้มีการประกาศใช้พระราชกำหนดการบริหารสินทรัพย์ไทย พ.ศ. ๒๕๕๔ และได้ผ่านการอนุมัติของสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภาแล้วนั้น ผู้ร้องเรียนเห็นว่าพระราชกำหนดดังกล่าวมีบทบัญญัติบางมาตราที่ไม่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญ ดังจะกล่าวต่อไปนี้

(๑) มาตรา ๕๘ วรรคสี่ ของพระราชกำหนดดังกล่าวบัญญัติให้บรรษัทบริหารสินทรัพย์ไทย (ซึ่งต่อไปในคำวินิจฉัยนี้จะเรียกว่า “บสท.”) ยื่นคำร้องต่อศาลเพื่อให้ศาลสั่งพิทักษ์ทรัพย์เด็ดขาดของลูกหนี้หรือผู้ค้ำประกัน แล้วแต่กรณี โดยไม่ต้องดำเนินการไต่สวน และมาตรา ๗๒ (๒) ของพระราชกำหนดดังกล่าวบัญญัติให้ บสท. ยื่นคำร้องต่อศาลเพื่อให้ศาลสั่งให้ลูกหนี้หรือผู้ค้ำประกันล้มละลาย และให้ศาลสั่งพิทักษ์ทรัพย์ของลูกหนี้และผู้ค้ำประกันเด็ดขาดทันทีโดยไม่ต้องดำเนินการไต่สวน ผู้ร้องเรียนเห็นว่าบทบัญญัติทั้งสองมาตราดังกล่าวข้างต้นให้อำนาจ บสท. วินิจฉัยให้ลูกหนี้และผู้ค้ำประกันเป็นบุคคลล้มละลายโดยให้พิทักษ์ทรัพย์เด็ดขาด จึงเป็นบทบัญญัติที่ให้ บสท.ใช้อำนาจตุลาการ และ

(๑) หนังสือสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา ที่ พร ๒๒/๕๑๖ ลงวันที่ ๑๖ กรกฎาคม ๒๕๕๔

(๒) หนังสือของผู้ถูกร้องเรียน ลงวันที่ ๓ กรกฎาคม ๒๕๕๔

ขณะเดียวกันก็ให้ศาลสั่งตามคำร้องของ บสท. โดยไม่ต้องไต่สวน จึงเป็นการกำหนดให้ศาลต้องมีคำสั่งพิทักษ์ทรัพย์ของลูกหนี้และผู้ค้ำประกันเด็ดขาด และสั่งให้ลูกหนี้และผู้ค้ำประกันเป็นบุคคลล้มละลาย โดยไม่ต้องไต่สวนตามคำร้องของ บสท. บทบัญญัติดังกล่าวจึงเป็นบทบัญญัติที่ให้ บสท. ใช้อำนาจตุลาการและไม่ให้ศาลใช้อำนาจอิสระของศาลในกรณีดังกล่าว อีกทั้งยังให้ศาลต้องปฏิบัติตามคำร้องของ บสท.

(๒) มาตรา ๑๑ ของพระราชกำหนดบรรษัทบริหารสินทรัพย์ไทย พ.ศ. ๒๕๕๔ บัญญัติว่า มิให้นำกฎหมายว่าด้วยการจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครองมาใช้บังคับแก่การดำเนินการเกี่ยวกับการบริหารสินทรัพย์ด้วยคุณภาพของ บสท. การออกระเบียบข้อบังคับ คำสั่ง คำวินิจฉัย การอนุญาต และการกระทำอื่นใดของคณะกรรมการและคณะกรรมการบริหารเกี่ยวกับการบริหารสินทรัพย์ ด้วยคุณภาพตามพระราชกำหนดดังกล่าว ผู้ร้องเรียนเห็นว่า บทบัญญัติดังกล่าวขัดต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๗๖ เพราะการพิจารณาพิพากษาข้อพิพาทระหว่างหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ ราชการส่วนท้องถิ่น หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐกับเอกชน เป็นอำนาจหน้าที่ของศาลปกครอง แต่มาตรา ๑๑ ของพระราชกำหนดบรรษัทบริหารสินทรัพย์ไทย พ.ศ. ๒๕๕๔ กลับห้ามมิให้ฟ้องและดำเนินคดีที่ ศาลปกครอง

ด้วยเหตุดังกล่าวข้างต้น ผู้ร้องเรียนจึงขอให้ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาเสนอเรื่อง พร้อมความเห็น ต่อศาลรัฐธรรมนูญเพื่อพิจารณาและวินิจฉัยว่า บทบัญญัติมาตรา ๑๑ มาตรา ๕๘ และมาตรา ๗๒ ของพระราชกำหนดดังกล่าวขัดต่อรัฐธรรมนูญ

ผู้ร้องพิจารณาแล้ว เห็นว่า มาตรา ๑๑ มาตรา ๕๘ และมาตรา ๗๒ (๒) แห่งพระราชกำหนดบรรษัทบริหารสินทรัพย์ไทย พ.ศ. ๒๕๕๔ มีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ โดยมีเหตุผล ดังนี้

๑. มาตรา ๑๑ ของพระราชกำหนดบรรษัทบริหารสินทรัพย์ไทย พ.ศ. ๒๕๕๔ ซึ่งบัญญัติ มิให้นำกฎหมายว่าด้วยการจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครองมาใช้บังคับแก่การดำเนินการเกี่ยวกับการบริหารสินทรัพย์ด้วยคุณภาพของ บสท. ตามพระราชกำหนดดังกล่าว และการออกระเบียบ หรือข้อบังคับ คำสั่ง คำวินิจฉัย การอนุญาต และการกระทำอื่นใดของคณะกรรมการและคณะกรรมการบริหารอันเกี่ยวกับการบริหารสินทรัพย์ด้วยคุณภาพตามพระราชกำหนดนี้ เป็นบทบัญญัติที่ขัดหรือแย้ง ต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๗๖ ซึ่งบัญญัติให้ศาลปกครองมีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีระหว่างเอกชน กับหน่วยงานของรัฐ หรือระหว่างหน่วยงานของรัฐ หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐด้วยกัน โดยที่ บสท. เป็นหน่วยงานของรัฐที่อยู่ในกำกับดูแลของรัฐบาลจึงอยู่ในอำนาจของศาลปกครองตามมาตรา ๒๗๖

ของรัฐธรรมนูญ การที่พระราชกำหนดดังกล่าว มาตรา ๑๑ บัญญัติไม่ให้นำกฎหมายว่าด้วยการจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครองมาใช้บังคับแก่การดำเนินการของ บสท. ดังกล่าวข้างต้น จึงเป็นการบัญญัติไม่ให้ บสท. อยู่ในอำนาจของศาลปกครองตามมาตรา ๒๗๖ ของรัฐธรรมนูญ อันเป็นการขัดกับเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ นอกจากนี้ ในกรณีที่เกิดกรณีพิพาทระหว่าง บสท. กับ เอกชนหรือหน่วยงานของรัฐอื่นขึ้น ก็จะทำให้ไม่สามารถฟ้องหรือดำเนินคดีกับ บสท. ต่อศาลปกครอง หรือศาลยุติธรรมได้ เนื่องจากรัฐธรรมนูญได้บัญญัติให้อยู่ในอำนาจของศาลปกครองแล้ว จึงไม่อยู่ในอำนาจของศาลยุติธรรม จึงเห็นได้ว่า มาตรา ๑๑ ของพระราชกำหนดดังกล่าวขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๗๖

๒. มาตรา ๕๘ วรรคสี่ และมาตรา ๗๒ (๒) ของพระราชกำหนดบรรษัทบริหารสินทรัพย์ไทย พ.ศ. ๒๕๕๔ ไม่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญ โดยมีเหตุผล ดังนี้

มาตรา ๕๘ วรรคสี่ ของพระราชกำหนดดังกล่าวบัญญัติว่า “ถ้าลูกหนี้หรือผู้ค้ำประกันไม่ให้ความร่วมมือกับ บสท. ในการปรับโครงสร้างหนี้ตามที่ บสท. สั่งโดยที่ตนอยู่ในฐานะที่จะดำเนินการได้ หรือยกย้ายถ่ายเทหรือปิดบังซ่อนเร้นทรัพย์สินของตน ให้ บสท. ดำเนินการยื่นคำร้องต่อศาลเพื่อสั่งพิทักษ์ทรัพย์เด็ดขาดของลูกหนี้หรือผู้ค้ำประกัน แล้วแต่กรณี โดยไม่ต้องดำเนินการไต่สวน” และ มาตรา ๗๒ (๒) บัญญัติว่า “ในกรณีที่ลูกหนี้ไม่เห็นชอบด้วยตาม (๑) ให้ บสท. ยื่นคำร้องต่อศาล เพื่อให้ศาลสั่งพิทักษ์ทรัพย์ของลูกหนี้และผู้ค้ำประกันเด็ดขาดทันที โดยไม่ต้องดำเนินการไต่สวน” ผู้ร้องเห็นว่า บทบัญญัติทั้งสองมาตราดังกล่าวเป็นผลให้มีการเปลี่ยนแปลงหรือแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายว่าด้วยธรรมนูญศาลหรือวิธีพิจารณาเพื่อใช้แก่คดีใดคดีหนึ่งโดยเฉพาะจึงขัดกับรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๓๕ ซึ่งบัญญัติว่า “การบัญญัติกฎหมายให้มีผลเป็นการเปลี่ยนแปลงหรือแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายว่าด้วยธรรมนูญศาลหรือวิธีพิจารณาเพื่อใช้แก่คดีใดคดีหนึ่งโดยเฉพาะจะกระทำมิได้”

โดยเหตุผลดังกล่าวข้างต้น ผู้ร้องจึงเห็นว่า มาตรา ๑๑ มาตรา ๕๘ และมาตรา ๗๒ (๒) แห่งพระราชกำหนดบรรษัทบริหารสินทรัพย์ไทย พ.ศ. ๒๕๕๔ มีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ จึงเสนอเรื่องให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัย

ในเบื้องต้น จะวินิจฉัยว่า เรื่องที่ผู้ร้องเสนอต่อศาลรัฐธรรมนูญดังกล่าวข้างต้น อยู่ในอำนาจของศาลรัฐธรรมนูญหรือไม่

รัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๕๘ วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า “ในกรณีที่ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาเห็นว่า บทบัญญัติแห่งกฎหมาย กฎ ข้อบังคับ หรือการกระทำใดของบุคคลใดตามมาตรา ๑๕๗ (๑) มีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ ให้ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาเสนอเรื่องพร้อมความเห็น

ต่อศาลรัฐธรรมนูญหรือศาลปกครองเพื่อพิจารณาวินิจฉัย ทั้งนี้ ตามหลักเกณฑ์ว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญหรือกฎหมายว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลปกครอง แล้วแต่กรณี”

พิจารณาแล้ว เรื่องนี้ ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาเห็นว่า บทบัญญัติบางมาตราของพระราชกำหนดการบริหารสินทรัพย์ไทย พ.ศ. ๒๕๕๔ มีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ จึงเสนอเรื่องต่อศาลรัฐธรรมนูญเพื่อพิจารณาวินิจฉัย ซึ่งเป็นไปตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๕๘ วรรคหนึ่ง ดังนั้น เรื่องนี้จึงอยู่ในอำนาจของศาลรัฐธรรมนูญ

จะได้พิจารณาวินิจฉัยประเด็นตามคำร้องซึ่งมีว่า

๑. พระราชกำหนดการบริหารสินทรัพย์ไทย พ.ศ. ๒๕๕๔ มาตรา ๑๑ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๗๖ หรือไม่

๒. พระราชกำหนดการบริหารสินทรัพย์ไทย พ.ศ. ๒๕๕๔ มาตรา ๕๘ วรรคสี่ และ มาตรา ๗๒ วรรคสอง (๒) ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๓๕ หรือไม่

ประเด็นที่หนึ่ง

พระราชกำหนดการบริหารสินทรัพย์ไทย พ.ศ. ๒๕๕๔ มาตรา ๑๑ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๗๖ หรือไม่

รัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๗๖ วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า

“ศาลปกครองมีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีที่เป็นข้อพิพาทระหว่างหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐที่อยู่ในบังคับบัญชาหรือในกำกับดูแลของรัฐบาลกับเอกชน หรือระหว่างหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจหรือราชการส่วนท้องถิ่น หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐที่อยู่ในบังคับบัญชาหรือในกำกับดูแลของรัฐบาลด้วยกัน ซึ่งเป็นข้อพิพาทอันเนื่องมาจากการกระทำหรือการละเว้นการกระทำที่หน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐนั้น ต้องปฏิบัติตามกฎหมาย หรือเนื่องจากการกระทำหรือการละเว้นการกระทำที่หน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐนั้น ต้องรับผิดชอบในการปฏิบัติหน้าที่ตามกฎหมาย ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ”

จะเห็นได้ว่า รัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๗๖ กำหนดอำนาจของศาลปกครองในการพิจารณาพิพากษาคดีไว้อย่างกว้างๆ โดยมีเงื่อนไขว่า ศาลปกครองจะมีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีตามที่บัญญัติไว้ในบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญดังกล่าวเพียงใดก็ได้แล้วแต่กฎหมายที่จะตราขึ้นในภายหลังจะบัญญัติไว้ ดังนั้น ตามนัยของมาตรา ๒๗๖ ของรัฐธรรมนูญ อำนาจพิจารณาพิพากษาคดีของศาลปกครองตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญดังกล่าว จึงอาจถูกจำกัดได้โดยบทบัญญัติของกฎหมายใดๆ ดังจะเห็นได้ว่า

พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๕๒ ได้กำหนดข้อยกเว้นอำนาจของศาลปกครองไว้ในมาตรา ๕ วรรคสอง<sup>(๓)</sup>

ดังนั้น มาตรา ๑๑ ของพระราชกำหนดบรรษัทบริหารสินทรัพย์ไทย พ.ศ. ๒๕๕๔ ซึ่งบัญญัติว่า “ไม่ให้นำกฎหมายว่าด้วยการจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครองมาใช้บังคับแก่การดำเนินการเกี่ยวกับการบริหารสินทรัพย์ด้วยคุณภาพของ บสท. ตามพระราชกำหนดนี้และการออกระเบียบหรือข้อบังคับ คำสั่ง คำวินิจฉัย การอนุญาต และการกระทำอื่นใดของคณะกรรมการและคณะกรรมการบริหารอันเกี่ยวกับการบริหารสินทรัพย์ด้วยคุณภาพตามพระราชกำหนดนี้” จึงไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๗๖

อนึ่ง ตามที่ผู้ร้องเห็นว่า การที่มาตรา ๑๑ ของพระราชกำหนดดังกล่าว บัญญัติไม่ให้นำกฎหมายว่าด้วยการจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครองมาใช้บังคับแก่การดำเนินการของ บสท. หากเกิดกรณีพิพาทระหว่าง บสท. กับเอกชนหรือหน่วยงานของรัฐก็จะทำให้ไม่สามารถฟ้องหรือดำเนินคดีกับ บสท. ต่อศาลปกครองหรือศาลยุติธรรมได้นั้น ความเข้าใจของผู้ร้องดังกล่าวไม่ถูกต้อง เพราะรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๗๑ บัญญัติว่า “ศาลยุติธรรมมีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีทั้งปวง เว้นแต่คดีที่รัฐธรรมนูญนี้หรือกฎหมายบัญญัติให้อยู่ในอำนาจของศาลอื่น” บทบัญญัติดังกล่าวมีความหมายว่า คดีใดไม่มีบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญหรือกฎหมายบัญญัติให้อยู่ในอำนาจศาลอื่นใด คดีนั้นย่อมอยู่ในอำนาจของศาลยุติธรรม

### ประเด็นที่สอง

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

---

(๓) พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๕๒ มาตรา ๕ วรรคสอง บัญญัติว่า

“เรื่องดังต่อไปนี้ไม่อยู่ในอำนาจศาลปกครอง

(๑) การดำเนินการเกี่ยวกับวินัยทหาร

(๒) การดำเนินการของคณะกรรมการตุลาการตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการฝ่ายตุลาการ

(๓) คดีที่อยู่ในอำนาจของศาลเยาวชนและครอบครัว ศาลแรงงาน ศาลภาษีอากร ศาลทรัพย์สินทางปัญญา และการค้าระหว่างประเทศ ศาลล้มละลาย หรือศาลชำนัญพิเศษอื่น”

พระราชกำหนดบรรษัทบริหารสินทรัพย์ไทย พ.ศ. ๒๕๔๔ มาตรา ๕๘ วรรคสี่ บัญญัติว่า “ถ้าลูกหนี้หรือผู้ค้ำประกันไม่ให้ความร่วมมือกับ บสท. ในการปรับโครงสร้างหนี้ตามที่ บสท. สั่ง โดยที่ตนอยู่ในฐานะที่จะดำเนินการได้หรือยกย้ายถ่ายเทหรือปิดบังซ่อนเร้นทรัพย์สินของตน ให้ บสท. ดำเนินการยื่นคำร้องต่อศาลเพื่อพิทักษ์ทรัพย์เด็ดขาดของลูกหนี้หรือผู้ค้ำประกัน แล้วแต่กรณี โดยไม่ต้องดำเนินการไต่สวน” และมาตรา ๗๒ วรรคสอง (๒) ของพระราชกำหนดดังกล่าวบัญญัติว่า “ในกรณีที่ลูกหนี้ไม่เห็นชอบด้วยตาม (๑) ให้ บสท. ยื่นคำร้องต่อศาลเพื่อให้ศาลสั่งให้ลูกหนี้และผู้ค้ำประกัน ล้มละลาย และให้ศาลสั่งพิทักษ์ทรัพย์ของลูกหนี้และผู้ค้ำประกันเด็ดขาดทันทีโดยไม่ต้องดำเนินการไต่สวน”

ผู้ร้องเห็นว่า บทบัญญัติทั้งสองมาตราดังกล่าว เป็นผลให้มีการเปลี่ยนแปลงหรือแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายว่าด้วยธรรมนูญศาลหรือวิธีพิจารณาคดี เพื่อใช้แก่คดีใดคดีหนึ่งโดยเฉพาะ ซึ่งต้องห้ามตาม รัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๓๕ ซึ่งบัญญัติว่า “การบัญญัติกฎหมายให้มีผลเป็นการเปลี่ยนแปลงหรือแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายว่าด้วยธรรมนูญศาลหรือวิธีพิจารณาเพื่อใช้แก่คดีใดคดีหนึ่งโดยเฉพาะ จะกระทำมิได้”

พิจารณาแล้ว พระราชบัญญัติล้มละลาย พุทธศักราช ๒๔๘๓ มาตรา ๑๔ บัญญัติว่า “ในการพิจารณาคดีล้มละลายตามคำฟ้องของเจ้าหนี้ นั้น ศาลต้องพิจารณาเอาความจริงตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา ๕ หรือมาตรา ๑๐ ถ้าศาลพิจารณาได้ความจริง ให้ศาลมีคำสั่งพิทักษ์ทรัพย์ของลูกหนี้เด็ดขาด แต่ถ้าไม่ได้ความจริงหรือลูกหนี้นำสืบได้ว่า อาจชำระหนี้ได้ทั้งหมดหรือมีเหตุอื่นที่ไม่ควรให้ลูกหนี้ล้มละลาย ให้ศาลยกฟ้อง”

จะเห็นได้ว่า ตามมาตรา ๑๔ ของพระราชบัญญัติล้มละลาย พุทธศักราช ๒๔๘๓ ศาลต้องพิจารณาให้ได้ความจริงก่อน จึงจะมีคำสั่งพิทักษ์ทรัพย์ลูกหนี้เด็ดขาดได้ แต่พระราชกำหนดบรรษัทบริหารสินทรัพย์ไทย พ.ศ. ๒๕๔๔ มาตรา ๕๘ วรรคสี่ และมาตรา ๗๒ วรรคสอง (๒) บัญญัติให้ศาลมีคำสั่งพิทักษ์ทรัพย์ลูกหนี้และผู้ค้ำประกันเด็ดขาดทันที โดยไม่ต้องดำเนินการไต่สวน บทบัญญัติทั้งสองมาตรานี้ จึงเป็นบทบัญญัติที่มีผลเป็นการเปลี่ยนแปลงหรือแก้ไขเพิ่มเติมวิธีพิจารณาคดีล้มละลายที่กำหนดไว้ตามมาตรา ๑๔ ของพระราชบัญญัติล้มละลาย พุทธศักราช ๒๔๘๓

อย่างไรก็ดี มาตรา ๕๘ วรรคสี่ และมาตรา ๗๒ วรรคสอง (๒) ของพระราชกำหนดบรรษัทบริหารสินทรัพย์ไทย พ.ศ. ๒๕๔๔ เป็นบทบัญญัติที่ใช้บังคับแก่คดีทั้งหลายที่เกิดขึ้นภายใต้ มาตรา ๕๘ วรรคสี่ และมาตรา ๗๒ วรรคสอง (๒) ดังนั้น บทบัญญัติทั้งสองมาตรานี้จึงมิใช่บทบัญญัติที่ใช้บังคับแก่คดีใดคดีหนึ่งโดยเฉพาะซึ่งต้องห้ามตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๓๕ ดังนั้น มาตรา ๕๘ วรรคสี่ และมาตรา ๗๒ วรรคสอง (๒) ของพระราชกำหนดบรรษัทบริหารสินทรัพย์ไทย พ.ศ. ๒๕๔๔ จึงไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๓๕

ด้วยเหตุผลดังกล่าวมาข้างต้น จึงวินิจฉัยว่า

๑. มาตรา ๑๑ ของพระราชกำหนดบรรษัทบริหารสินทรัพย์ไทย พ.ศ. ๒๕๔๔ ไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๗๖

๒. มาตรา ๕๘ วรรคสี่ และมาตรา ๗๒ วรรคสอง (๒) ของพระราชกำหนดบรรษัทบริหารสินทรัพย์ไทย พ.ศ. ๒๕๔๔ ไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๓๕

ศาสตราจารย์ ดร.อิสสระ นิติทัณฑ์ประภาศ

ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

## คำวินิจฉัยของ ศาสตราจารย์ ดร.กระมล ทองธรรมชาติ ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

ที่ ๓๓/๒๕๕๕

วันที่ ๑๑ ตุลาคม ๒๕๕๕

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

ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา มีหนังสือลงวันที่ ๑๖ กรกฎาคม ๒๕๕๕ ถึงศาลรัฐธรรมนูญ แจ้งว่าได้รับคำร้องเรียนจาก นายศักดิ์ กอแสงเรือง สมาชิกวุฒิสภา กรุงเทพมหานคร และคณะ รวม ๑๑๖ คน ขอให้พิจารณาดำเนินการเกี่ยวกับปัญหาความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของพระราชกำหนดบรรษัทบริหารสินทรัพย์ไทย พ.ศ. ๒๕๕๔ ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๕๘

สรุปข้อเท็จจริงตามคำร้องและเอกสารประกอบคำร้องได้ดังนี้

นายศักดิ์ ฯ และคณะ เห็นว่าแม้พระราชกำหนดดังกล่าวในอารัมภบท ระบุว่า “พระราชกำหนดนี้มีบทบัญญัติบางประการเกี่ยวกับการจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคล ซึ่งมาตรา ๒๕ ประกอบกับ มาตรา ๔๘ มาตรา ๕๐ และมาตรา ๘๗ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย บัญญัติให้กระทำได้ โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย” แต่พระราชกำหนดดังกล่าว เป็นกฎหมายที่ให้อำนาจแก่คณะกรรมการ บสท. ซึ่งเป็นอำนาจเด็ดขาดทำให้สิทธิของบุคคลในทรัพย์สินและเสรีภาพของบุคคล ไม่ได้รับการคุ้มครอง อีกทั้งยังกำหนดให้คณะกรรมการ บสท. ยื่นขอต่อศาลสั่งให้ลูกหนี้ล้มละลาย โดยไม่ต้องไต่สวน นอกจากนั้น การออกพระราชกำหนดนี้ไม่เป็นการสนับสนุนระบบเศรษฐกิจแบบเสรี โดยอาศัยกลไกตลาดกำกับดูแลให้มีการแข่งขันอย่างเป็นธรรม นอกจากนั้น นายศักดิ์ ฯ และคณะยังอ้างด้วยว่า หมายเหตุท้ายพระราชกำหนด ระบุเหตุผลการออกพระราชกำหนดที่ไม่เข้าองค์ประกอบของรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕ มาตรา ๔๘ มาตรา ๕๐ มาตรา ๘๗ ทำให้เห็นว่าไม่เป็นไปตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ และเวลานี้ ปัญหาสินทรัพย์ด้อยคุณภาพของสถาบันการเงินได้ล่วงเลยความจำเป็นมานาน ซึ่งควรจะกระทำในปีที่มีปัญหาในการบริหารสินทรัพย์ไทย และ/หรือหาวิธีที่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญในฐานะที่รัฐธรรมนูญเป็นกฎหมายสูงสุด

ดังนั้น พระราชกำหนดนี้ มีบทบัญญัติที่ไม่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญ โดยขัดแย้งต่อรัฐธรรมนูญ หลายมาตรา คือ

๑) มาตรา ๕๘ วรรคสี่ ให้ บสท. ยื่นคำร้องต่อศาลเพื่อพิทักษ์ทรัพย์เด็ดขาดของลูกหนี้หรือผู้ค้ำประกัน แล้วแต่กรณี โดยไม่ต้องดำเนินการไต่สวน

๒) มาตรา ๗๒ (๒) ให้ บสท. ยื่นคำร้องต่อศาล เพื่อให้ศาลสั่งให้ลูกหนี้และผู้ค้ำประกันล้มละลาย และให้ศาลสั่งพิทักษ์ทรัพย์ของลูกหนี้และผู้ค้ำประกันเด็ดขาดทันที โดยไม่ต้องดำเนินการไต่สวน

นายสัก ฯ และคณะอ้างว่า บทบัญญัติมาตรา ๕๘ และมาตรา ๗๒ ดังกล่าว ให้อำนาจ บสท. มีอำนาจพิจารณาวินิจฉัยให้ลูกหนี้และผู้ค้ำประกันเป็นบุคคลล้มละลายโดยให้พิทักษ์ทรัพย์เด็ดขาดซึ่งเป็นการใช้อำนาจตุลาการ ขณะเดียวกันก็ให้ศาลสั่งตามคำร้องของ บสท. โดยไม่ต้องไต่สวน เป็นการกำหนดให้ศาลต้องมีคำสั่งพิทักษ์ทรัพย์ลูกหนี้และผู้ค้ำประกันเด็ดขาด และสั่งให้ลูกหนี้และผู้ค้ำประกันเป็นบุคคลล้มละลาย โดยไม่ต้องไต่สวนตามคำร้องของ บสท. จึงเห็นว่า บทบัญญัติดังกล่าวให้อำนาจ บสท. ใช้อำนาจตุลาการ และเป็นการเปลี่ยนแปลงแก้ไขมิให้ศาลใช้อำนาจอิสระของศาลแต่ให้ บสท. ใช้อำนาจแทน ยิ่งกว่านั้น ศาลต้องปฏิบัติตามคำร้องของ บสท. โดยไม่มีการไต่สวน ไม่มีการตรวจสอบ ไม่มีการฟังคำโต้แย้ง หรือการฟังความสองด้าน

การที่ บสท. มีอำนาจสั่งให้ศาลมีคำสั่งพิทักษ์ทรัพย์ลูกหนี้และผู้ค้ำประกันเด็ดขาดและสั่งให้ลูกหนี้และผู้ค้ำประกันเป็นบุคคลล้มละลายทันที โดยศาลไม่สามารถใช้ดุลยพินิจ และไม่สามารถดำเนินการไต่สวนเพื่อหาความจริงได้ บสท. จึงมีอำนาจเหนือศาล สามารถวินิจฉัยให้ลูกหนี้และผู้ค้ำประกันเป็นบุคคลล้มละลาย ซึ่งถือว่าเป็นความตายทางแพ่ง ล้มความสามารถทางแพ่งของบุคคล

๓) มาตรา ๑๑ ไม่ให้นำกฎหมายว่าด้วยการจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครองมาใช้บังคับแก่การดำเนินการเกี่ยวกับการบริหารสินทรัพย์ด้วยคุณภาพของ บสท. ตามพระราชกำหนดนี้ และการออกระเบียบหรือข้อบังคับ คำสั่ง คำวินิจฉัย การอนุญาต และการกระทำอื่นใดของคณะกรรมการและคณะกรรมการบริหาร อันเกี่ยวกับการบริหารสินทรัพย์ด้วยคุณภาพตามพระราชกำหนดนี้

บทบัญญัติดังกล่าว ขัดรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๗๖ เพราะการพิจารณาพิพากษาข้อพิพาทระหว่างหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ ราชการส่วนท้องถิ่น หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ กับเอกชนหรือประชาชน เป็นอำนาจหน้าที่ของศาลปกครอง แต่มาตรา ๑๑ กลับห้ามมิให้ฟ้องและดำเนินคดีที่ศาลปกครอง นอกจากนั้น ศาลยุติธรรมซึ่งมีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีทั้งปวง เว้นแต่คดีที่รัฐธรรมนูญหรือกฎหมายบัญญัติให้อยู่ในอำนาจของศาลอื่น ดังนั้น เมื่อมีบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญให้เป็นคดีปกครองอยู่ในอำนาจของศาลปกครองแล้ว จึงไม่อยู่ในอำนาจของศาลยุติธรรมและเป็นกรณีที่ไม่อาจดำเนินคดีที่ศาลยุติธรรมได้

จึงเห็นได้ว่า บทบัญญัติของมาตรา ๕๘ มาตรา ๗๒ และมาตรา ๑๑ ของพระราชกำหนด  
บรรษัทบริหารสินทรัพย์ไทย พ.ศ. ๒๕๕๔ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ เพราะ

๑) ขัดต่อบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ หมวด ๓ ว่าด้วยสิทธิและเสรีภาพของชนชาวไทย  
๒) ขัดต่อแนวทางการตรากฎหมายแห่งหมวด ๕ แนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ  
๓) ขัดต่อบทบัญญัติหมวด ๘ ว่าด้วยศาล (ศาลรัฐธรรมนูญ ศาลยุติธรรม ศาลปกครอง  
ศาลทหาร) อันเป็นบทบัญญัติเกี่ยวกับอำนาจของศาลปกครอง ตามมาตรา ๒๗๖ และเป็นการบัญญัติ  
กฎหมายให้มีผลเป็นการเปลี่ยนแปลงหรือแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายว่าด้วยธรรมนูญศาลหรือวิธีพิจารณา  
เพื่อใช้แก่คดีใดคดีหนึ่งโดยเฉพาะ จะกระทำมิได้ตามมาตรา ๒๓๕

๔) ประชาชนที่เป็นลูกหนี้และผู้ค้ำประกัน ไม่สามารถโต้แย้ง คัดค้านคำสั่ง คำวินิจฉัย  
ของ บสท. ไม่สามารถใช้สิทธิทางศาลตามมาตรา ๖๒

๕) ขัดกับบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ และการปกครองในระบอบประชาธิปไตย ว่าด้วยการ  
แบ่งแยกอำนาจนิติบัญญัติ บริหาร และตุลาการ เพราะพระราชกำหนดนี้ให้อำนาจหน่วยงานของรัฐ  
ซึ่งเป็นฝ่ายบริหารใช้อำนาจตุลาการ และมีให้ศาลได้ใช้อำนาจอิสระของอำนาจตุลาการ

อย่างไรก็ตาม แม้นายสัก ๆ และคณะ จะเห็นว่าบทบัญญัติของมาตรา ๕๘ มาตรา ๗๒ และ  
มาตรา ๑๑ ขัดกับรัฐธรรมนูญหลายมาตรา แต่ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาพิจารณาแล้วเห็นว่า

๑. การที่พระราชกำหนดบรรษัทบริหารสินทรัพย์ไทย พ.ศ. ๒๕๕๔ มาตรา ๕๘ วรรคสี่  
ซึ่งให้อำนาจ บสท. ดำเนินการยื่นคำร้องต่อศาลเพื่อสั่งพิทักษ์ทรัพย์เด็ดขาดของลูกหนี้หรือผู้ค้ำประกัน  
โดยไม่ต้องดำเนินการไต่สวน และมาตรา ๗๒ (๒) ซึ่งให้อำนาจ บสท. ยื่นคำร้องต่อศาล เพื่อให้ศาล  
สั่งให้ลูกหนี้และผู้ค้ำประกันล้มละลาย และให้ศาลสั่งพิทักษ์ทรัพย์ของลูกหนี้และผู้ค้ำประกันเด็ดขาด  
ทันทีโดยไม่ต้องดำเนินการไต่สวนนั้น เป็นผลให้มีการเปลี่ยนแปลงหรือแก้ไขเพิ่มเติมวิธีพิจารณา  
คดีล้มละลาย เพื่อใช้แก่คดีที่อยู่ในอำนาจของ บสท. โดยเฉพาะ จึงเป็นการขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ  
มาตรา ๒๓๕ เพราะเป็นการบัญญัติให้ บสท. ใช้อำนาจแทนศาลในการพิจารณาหาความจริงก่อนให้ศาล  
สั่งพิทักษ์ทรัพย์เด็ดขาดของลูกหนี้และผู้ค้ำประกัน โดยไม่ต้องไต่สวน เท่ากับเป็นการให้ บสท.  
มีอำนาจพิจารณาวินิจฉัยแทนศาลว่า ลูกหนี้และผู้ค้ำประกันต้องถูกพิทักษ์ทรัพย์เด็ดขาดหรือไม่ โดย  
ลูกหนี้และผู้ค้ำประกันไม่สามารถโต้แย้งได้

๒. การที่พระราชกำหนดบรรษัทบริหารสินทรัพย์ไทย พ.ศ. ๒๕๕๔ มาตรา ๑๑ บัญญัติไม่  
นำกฎหมายว่าด้วยการจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครองมาใช้บังคับแก่การดำเนินการ  
เกี่ยวกับการบริหารสินทรัพย์ด้วยคุณภาพของ บสท. และการออกกระเบียบหรือข้อบังคับ คำสั่ง คำวินิจฉัย

การอนุญาต และการกระทำอื่นใดของคณะกรรมการและคณะกรรมการบริหารอันเกี่ยวกับการบริหารสินทรัพย์ด้วยคุณภาพตามพระราชกำหนดนั้นนั้น เป็นการขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๗๖ เพราะเท่ากับไม่ให้ บสท. อยู่ในอำนาจของศาลปกครอง ทั้งๆ ที่ บสท. เป็นหน่วยงานของรัฐซึ่งอยู่ในกำกับดูแลของรัฐบาล ในขณะที่เจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ ให้จัดตั้งศาลปกครองขึ้น เพื่อให้มีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีปกครอง ระหว่างเอกชนกับหน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ หรือระหว่างหน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐด้วยกัน

ด้วยเหตุผลดังกล่าวผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา จึงเห็นว่า มาตรา ๑๑ มาตรา ๕๘ และมาตรา ๗๒ (๒) แห่งพระราชกำหนดบรรษัทบริหารสินทรัพย์ไทย พ.ศ. ๒๕๕๔ มีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ และเสนอเรื่องพร้อมความเห็นต่อศาลรัฐธรรมนูญ เพื่อพิจารณาวินิจฉัยเป็นบรรทัดฐานต่อไป

ศาลรัฐธรรมนูญในคราวประชุมเมื่อวันที่ ๑๕ กรกฎาคม ๒๕๕๔ พิจารณาแล้วเห็นว่ากรณีเป็นไปตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๕๘ จึงมีมติให้รับคำร้องไว้ดำเนินการตามข้อกำหนดศาลรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๕๑ ข้อ ๑๐ และให้รับไว้พิจารณาวินิจฉัยต่อไป พร้อมทั้งให้แจ้งผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาและนายกรัฐมนตรีทราบ

ต่อมาสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี มีหนังสือด่วนที่สุดที่ นร ๐๒๐๔/๗๗๑๒ ลงวันที่ ๓ สิงหาคม ๒๕๕๔ ส่งบันทึกคำชี้แจงเกี่ยวกับเรื่องดังกล่าวของคณะรัฐมนตรี เพื่อเป็นข้อมูลประกอบการพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ ดังนี้

คณะรัฐมนตรีพิจารณาเห็นว่า หลักการของพระราชกำหนดบรรษัทบริหารสินทรัพย์ไทย พ.ศ. ๒๕๕๔ สืบเนื่องมาจากภาวะเศรษฐกิจ ส่งผลให้ลูกหนี้ไม่มีความสามารถชำระหนี้ที่มีกับสถาบันการเงินก่อให้เกิดผลกระทบต่อฐานะการดำเนินงานของสถาบันการเงิน เพราะมีหนี้ที่ไม่ก่อให้เกิดรายได้เป็นจำนวนมาก เพื่อแก้ไขปัญหาดังกล่าวรัฐบาลจึงได้มีนโยบายที่จะจัดตั้งหน่วยงานกลางขึ้นเพื่อทำหน้าที่แก้ไขปัญหาการค้างชำระหนี้ของลูกหนี้ที่มีต่อสถาบันการเงินของรัฐและเอกชนให้เป็นที่เรียบร้อย จึงจำเป็นต้องมีกฎหมายที่ให้อำนาจพิเศษในการดำเนินการ และมีความเห็นในประเด็นตามคำร้อง ดังนี้

๑. ในประเด็นพระราชกำหนดดังกล่าวให้อำนาจแก่คณะกรรมการ บสท. เต็ดขาด ทำให้สิทธิของบุคคลในทรัพย์สินและเสรีภาพของบุคคลไม่ได้รับการคุ้มครองและไม่เป็นการสนับสนุนระบบเศรษฐกิจแบบเสรี โดยอาศัยกลไกตลาดกำกับดูแลให้มีการแข่งขันอย่างเป็นธรรม และในหมายเหตุท้ายพระราชกำหนดดังกล่าวระบุเหตุการณ์ออกพระราชกำหนดไม่เข้าองค์ประกอบของรัฐธรรมนูญ

แห่งราชอาณาจักรไทย ตามมาตรา ๒๕ มาตรา ๔๘ มาตรา ๕๐ และมาตรา ๘๗ ทำให้เห็นว่าไม่เป็นไปตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ ฯ นั้น เห็นว่า การตราพระราชกำหนดดังกล่าวกระทำโดยอาศัยอำนาจตามมาตรา ๒๑๘ ของรัฐธรรมนูญ ฯ ซึ่งตามบทบัญญัตินี้ดังกล่าว พระมหากษัตริย์ทรงไว้ซึ่งพระราชอำนาจในการตราพระราชกำหนดเพื่อประโยชน์ในอันที่จะรักษาความปลอดภัยของประเทศ ความปลอดภัยสาธารณะ ความมั่นคงในทางเศรษฐกิจของประเทศหรือป้องกันภัยพิบัติสาธารณะ และสามารถกระทำได้เมื่อคณะรัฐมนตรีเห็นว่าเป็นกรณีฉุกเฉินที่มีความจำเป็นรีบด่วนอันมิอาจจะหลีกเลี่ยงได้ เหตุแห่งการตราพระราชกำหนดจะกระทำได้หรือไม่ จึงต้องเป็นไปตามบทบัญญัติมาตรา ๒๑๘ ซึ่งเหตุผลในการประกาศใช้พระราชกำหนดบรรษัทบริหารสินทรัพย์ไทย ฯ ก็เพื่อให้มีการจัดตั้งบรรษัทบริหารสินทรัพย์ไทย (บสท.) เพื่อทำหน้าที่แก้ไขปัญหาการค้างชำระหนี้ของลูกหนี้ของสถาบันการเงินของรัฐและเอกชนให้เป็นไปอย่างรวดเร็ว ดังนั้น การตราพระราชกำหนดบรรษัทบริหารสินทรัพย์ไทย ฯ ได้เป็นไปตามมาตรา ๒๑๘ ของรัฐธรรมนูญ ฯ แล้ว

๒. ในประเด็นมาตรา ๕๘ วรรคสี่ แห่งพระราชกำหนดบรรษัทบริหารสินทรัพย์ไทย ฯ เป็นบทบัญญัติที่ขัดหรือแย้งกับรัฐธรรมนูญ ฯ นั้น เห็นว่า หลักกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งที่กำหนดไว้ในมาตรา ๒๑ แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง เกี่ยวกับกระบวนการพิจารณาของศาลมีสองกรณี คือ ถ้ากฎหมายจะบัญญัติห้ามศาลทำการไต่สวนก็จะต้องบัญญัติไว้โดยชัดแจ้งเท่านั้น ส่วนการที่กฎหมายบัญญัติให้ศาลมีคำสั่งได้โดยไม่ต้องทำการไต่สวน ย่อมหมายความว่าให้อำนาจที่จะพิจารณาโดยไม่ต้องทำการไต่สวนได้ แต่ในกรณีดังกล่าวถ้าศาลเห็นว่าสมควรจะทำการไต่สวนศาลก็มีอำนาจทำการไต่สวนได้ (คำพิพากษาศาลฎีกาที่ ๖๕๕/๒๕๐๘ คำพิพากษาศาลฎีกาที่ ๑๑๔๔/๒๕๑๘ และคำพิพากษาศาลฎีกาที่ ๒๕๐๒/๒๕๓๘) ซึ่งบทบัญญัติมาตรา ๕๘ วรรคสี่ ได้ตราขึ้น โดยจุดมุ่งหมายอย่างหลัง มาตรา ๕๘ วรรคสี่ จึงบัญญัติให้อำนาจศาลสั่งพิทักษ์ทรัพย์เด็ดขาดโดยไม่ต้องทำการไต่สวนได้ เพื่อปกป้องสินทรัพย์และป้องกันไม่ให้เกิดการย้ายถ่ายทรัพย์สินของลูกหนี้และผู้ค้ำประกัน ซึ่งก็เข้าข้อสันนิษฐานตามมาตรา ๘ แห่งพระราชบัญญัติล้มละลาย ฯ อันเป็นกฎหมายทั่วไปที่ใช้บังคับกับทุกคน ซึ่งศาลก็สั่งพิทักษ์ทรัพย์เด็ดขาดได้อยู่แล้ว นอกจากนั้น ในการพิจารณาหากศาลเห็นว่า ยังมีความไม่ชัดเจนเพียงพอ ศาลก็มีอำนาจทำการไต่สวนหรือให้คู่กรณีคัดค้านได้ และจะสั่งพิทักษ์ทรัพย์เด็ดขาดหรือไม่ก็เป็นไปตามดุลยพินิจของศาล ส่วนการดำเนินการของศาลต่อไปหลังจากที่สั่งพิทักษ์ทรัพย์เด็ดขาดนั้นจะเป็นไปตามขั้นตอนปกติของกฎหมายว่าด้วยล้มละลาย โดยศาลจะพิจารณาว่าลูกหนี้มีหนี้สินล้นพ้นตัวหรือไม่ และสั่งพิทักษ์ทรัพย์เด็ดขาด จัดประชุมเจ้าหนี้ดำเนินการประណอมหนี้ และดำเนินการต่างๆ ตามกฎหมายว่าด้วยล้มละลาย บทบัญญัติมาตรา ๕๘ มิได้บังคับศาลให้ต้องสั่ง

พิทักษ์ทรัพย์เด็ดขาด โดยไม่ต้องทำการไต่สวน และไม่ได้ใช้อำนาจแทนศาล แต่เป็นเรื่องที่ บสท. ยื่นคำร้องต่อศาล เพื่อดำเนินการพิจารณาแล้วมีคำสั่งพิทักษ์ทรัพย์เด็ดขาดตามที่ศาลเห็นสมควร และเป็นบทบัญญัติของกฎหมายที่ใช้บังคับกับสินทรัพย์ด้วยคุณภาพของลูกหนี้ทุกรายที่ บสท. รับโอนมาตามกฎหมาย มิได้ใช้กับคดีใดคดีหนึ่งโดยเฉพาะ จึงไม่ขัดต่อมาตรา ๒๓๕ ของรัฐธรรมนูญ ฯ

๓. ในประเด็นมาตรา ๗๒ (๒) แห่งพระราชกำหนดบรรษัทบริหารสินทรัพย์ไทย ฯ เป็นบทบัญญัติที่ขัดหรือแย้งกับรัฐธรรมนูญนั้น เห็นว่า มาตรา ๗๒ (๒) กำหนดให้ บสท. ยื่นคำร้องต่อศาลเพื่อให้ศาลสั่งให้ลูกหนี้และผู้ค้ำประกันล้มละลาย และให้ศาลสั่งพิทักษ์ทรัพย์สินของลูกหนี้และผู้ค้ำประกันเด็ดขาดทันทีโดยไม่ต้องทำการไต่สวน ก็เพื่อให้มีการดำเนินคดีกับลูกหนี้เป็นคดีล้มละลายต่อไป ประกอบกับกว่าที่ บสท. จะยื่นคำร้องต่อศาลเพื่อสั่งให้ลูกหนี้และผู้ค้ำประกันล้มละลายได้ต้องผ่านขั้นตอนการตรวจสอบมา ๓ ระดับ คือ ผู้บริหารหรือกำกับดูแลแผน คณะกรรมการบริหาร และคณะกรรมการ บสท. เมื่อจะร้องขอต่อศาลก็ต้องเสนอพยานหลักฐานและเหตุผลของผู้บริหารทั้ง ๓ ระดับ ให้ศาลพิจารณาดำเนินการแล้ว การไต่สวนจึงอาจไม่มีความจำเป็น และเมื่อศาลสั่งพิทักษ์ทรัพย์ลูกหนี้และผู้ค้ำประกันเด็ดขาดแล้ว ขั้นตอนที่จะดำเนินการต่อไป จึงย่อมเป็นไปตามกฎหมายว่าด้วยล้มละลายโดยเริ่มต้นให้ศาลสั่งพิทักษ์ทรัพย์เด็ดขาดโดยไม่ต้องทำการไต่สวนก็ได้เพื่อรักษาทรัพย์สินต่างๆ ไว้แต่ศาลก็ยังมิอำนาจทำการไต่สวนได้ถ้าเห็นสมควร มาตรา ๗๒ (๒) นี้จึงมิใช่บทบังคับศาลให้สั่งลูกหนี้และผู้ค้ำประกันล้มละลายทันที แต่เป็นบทบัญญัติให้อำนาจศาลใช้ดุลยพินิจดำเนินการต่อไปตามกฎหมายว่าด้วยล้มละลาย และยังเป็นบทบัญญัติของกฎหมายที่ใช้บังคับกับสินทรัพย์ด้วยคุณภาพของลูกหนี้ทุกรายที่ บสท. รับโอนมาตามพระราชกำหนดบรรษัทบริหารสินทรัพย์ไทย ฯ มิได้ใช้กับคดีใดคดีหนึ่งโดยเฉพาะ ฉะนั้น มาตรา ๗๒ (๒) จึงไม่ขัดต่อบทบัญญัติมาตรา ๒๓๕ ของรัฐธรรมนูญ ฯ

๔. ในประเด็นที่ว่า มาตรา ๑๑ แห่งพระราชกำหนดบรรษัทบริหารสินทรัพย์ไทย ฯ เป็นบทบัญญัติที่ขัดหรือแย้งกับรัฐธรรมนูญ ฯ นั้น เห็นว่า หลักการของพระราชกำหนดดังกล่าว คือ การจัดการสินทรัพย์ด้วยคุณภาพที่เกิดขึ้นในระบบสถาบันการเงิน โดย บสท. เป็นผู้รับโอนสินทรัพย์ที่ไม่ก่อให้เกิดรายได้ของสถาบันการเงินมาดำเนินการแทน บสท. ในฐานะที่เป็นเจ้าหน้าที่ตามกฎหมาย จึงมีสิทธิที่จะดำเนินการกับลูกหนี้เพื่อให้ได้รับชำระหนี้จากลูกหนี้ได้ดังเช่นเจ้าหน้าที่ทั่วไป มิได้เป็นการใช้อำนาจที่มีลักษณะในทางปกครอง ดังนั้น สารสำคัญในการปฏิบัติหน้าที่ของ บสท. จึงเป็นเรื่องของการดำเนินการติดตามการชำระหนี้เอาจากลูกหนี้แทนสถาบันการเงิน ซึ่งเป็นเรื่องของคดีแพ่งและพาณิชย์ที่ศาลยุติธรรมเป็นศาลที่มีความเชี่ยวชาญโดยตรง ข้อพิพาทเกี่ยวกับการดำเนินการของ บสท. ซึ่งแม้ว่าอาจจะเป็นข้อพิพาทระหว่างหน่วยงานของรัฐกับเอกชนก็ตาม จึงควรที่จะให้ศาลยุติธรรมเป็น

ผู้พิจารณา มาตรา ๑๑ ของพระราชกำหนดบรรษัทบริหารสินทรัพย์ไทย ฯ บัญญัติไม่ให้นำกฎหมายว่าด้วยการจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครองมาใช้บังคับแก่การดำเนินการเกี่ยวกับการบริหารสินทรัพย์ด้วยคุณภาพของ บสท. ตามพระราชกำหนด ฯ และการออกระเบียบหรือข้อบังคับ คำสั่ง คำวินิจฉัย การอนุญาต และการกระทำอื่นใดของคณะกรรมการและคณะกรรมการบริหารอันเกี่ยวกับการบริหารสินทรัพย์ด้วยคุณภาพตามพระราชกำหนด ฯ บทบัญญัติดังกล่าวแม้จะเป็นบทบัญญัติที่จำกัดสิทธิของบุคคล แต่ก็บัญญัติไว้แคบมาก โดยห้ามฟ้องศาลปกครอง เฉพาะการกระทำที่เกี่ยวกับการบริหารและการออกคำสั่งเกี่ยวกับสินทรัพย์ด้วยคุณภาพเท่านั้น ไม่กระทบกระเทือนถึงสาระสำคัญแห่งสิทธิเสรีภาพของบุคคลทั่วไป การจำกัดสิทธิดังกล่าวย่อมมีผลเป็นเพียงการจำกัดว่า ศาลปกครองไม่มีอำนาจพิจารณาเท่านั้น และเป็นกรณีที่มีความจำเป็นเพื่อการแก้ปัญหาเศรษฐกิจของประเทศโดยไม่กระทบกระเทือนถึงสาระสำคัญแห่งสิทธิเสรีภาพของบุคคลทั่วไป ซึ่งมาตรา ๒๕ แห่งรัฐธรรมนูญอนุญาตให้ทำได้ ประกอบกับตามมาตรา ๒๗๖ แห่งรัฐธรรมนูญ ฯ อันเป็นบทบัญญัติกำหนดเขตอำนาจของศาลปกครองนั้น คดีที่เป็นข้อพิพาทระหว่างฝ่ายปกครองกับเอกชนที่จะอยู่ในอำนาจพิจารณาของศาลปกครองย่อมเป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติ และเมื่อมาตรา ๑๑ ดังกล่าวบัญญัติไว้เช่นนี้แล้ว ข้อพิพาทในลักษณะดังกล่าวจะอยู่ในอำนาจของศาลยุติธรรมตามบทบัญญัติมาตรา ๒๗๑ ของรัฐธรรมนูญ ฯ ซึ่งบัญญัติให้ศาลยุติธรรมมีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีทั้งปวง เว้นแต่คดีที่รัฐธรรมนูญ ฯ หรือกฎหมายบัญญัติให้อยู่ในอำนาจของศาลอื่น ดังนั้น มาตรา ๑๑ แห่งพระราชกำหนดบรรษัทบริหารสินทรัพย์ไทย ฯ จึงมิได้ขัดหรือแย้งกับรัฐธรรมนูญ ฯ แต่อย่างใด

จากการพิเคราะห์คำร้องของผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา และคำชี้แจงของคณะรัฐมนตรี จะเห็นได้ว่า มีบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่มีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญเพียง ๒ ประเด็นเท่านั้น ที่ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัย ซึ่งจะได้แยกพิจารณาต่อไปดังนี้

ประเด็นที่หนึ่ง มาตรา ๕๘ วรรคสี่ และมาตรา ๗๒ วรรคสอง (๒) ของพระราชกำหนดบรรษัทบริหารสินทรัพย์ไทย พ.ศ. ๒๕๕๔ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๓๕ หรือไม่

บทบัญญัติที่ผู้ร้องเห็นว่ามีความชอบด้วยรัฐธรรมนูญตามคำร้องที่ส่งมานั้น ได้แก่พระราชกำหนดบรรษัทบริหารสินทรัพย์ไทย พ.ศ. ๒๕๕๔ มาตรา ๕๘ และมาตรา ๗๒ (๒) มีข้อความบัญญัติไว้ดังต่อไปนี้

มาตรา ๕๘ ถ้าลูกหนี้ ผู้บริหารของลูกหนี้ และผู้ค้ำประกันถ้าหากมี ได้ให้ความร่วมมือกับ บสท. ในการปรับโครงสร้างหนี้ และได้มีการชำระหนี้ตามที่ได้ปรับโครงสร้างแล้วทั้งหมดให้ลูกหนี้และผู้ค้ำประกันเป็นอันหลุดพ้นจากหนี้

ในการปรับโครงสร้างหนี้ และผลจากการปรับโครงสร้างหนี้ ลูกหนี้จะได้รับการผ่อนระยะเวลาการชำระหนี้ ให้ลูกหนี้ดำเนินการชำระหนี้ต่อไปตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขที่ บสท. กำหนด และในขณะใดขณะหนึ่ง ถ้าลูกหนี้ได้ให้หลักประกันอื่นตามสมควรแล้ว ผู้ค้ำประกันเป็นอันหลุดพ้นจากหนี้ที่ยังค้างชำระอยู่นั้น การผ่อนชำระหนี้ดังกล่าว บสท. อาจโอนหรือมอบหมายให้บุคคลอื่นรับชำระหนี้ต่อไปก็ได้

ถ้าได้มีการชำระหนี้แต่เพียงบางส่วน และลูกหนี้ไม่มีทรัพย์สินอื่นใดที่จะนำมาชำระหนี้ได้อีก หากผู้ค้ำประกันได้ยอมตนชำระหนี้ส่วนที่เหลือไม่น้อยกว่าสองในสามหรือในจำนวนที่น้อยกว่านั้น ตามที่คณะกรรมการบริหารกำหนด ให้ลูกหนี้และผู้ค้ำประกันเป็นอันหลุดพ้นจากหนี้

ถ้าลูกหนี้หรือผู้ค้ำประกันไม่ให้ความร่วมมือกับ บสท. ในการปรับโครงสร้างหนี้ตามที่ บสท. สั่ง โดยที่ตนอยู่ในฐานะที่ดำเนินการได้ หรือยกย้ายถ่ายเทหรือปิดบังซ่อนเร้นทรัพย์สินของตนให้ บสท. ดำเนินการยื่นคำร้องต่อศาลเพื่อสั่งพิทักษ์ทรัพย์เด็ดขาดของลูกหนี้หรือผู้ค้ำประกัน แล้วแต่กรณี โดยไม่ต้องดำเนินการไต่สวน และให้ศาลและเจ้าพนักงานพิทักษ์ทรัพย์ดำเนินการตามกฎหมายว่าด้วยล้มละลายต่อไปโดยเร็ว

มาตรา ๗๒ เมื่อผู้บริหารแผนหรือผู้กำกับดูแลการบริหารแผนเห็นว่า เงื่อนไขใด ๆ ที่กำหนดไว้ในการบริหารแผนมิได้เกิดขึ้นตามที่กำหนดไว้ หรือการบริหารแผนต่อไปจะทำให้เกิดหนี้สินแก่ลูกหนี้มากขึ้น หรือมีพฤติกรรมเปลี่ยนแปลงไปจนทำให้การปรับโครงสร้างกิจการไม่เกิดประโยชน์ต่อเจ้าหนี้หรือลูกหนี้ ให้รายงานพร้อมทั้งข้อเสนอแนะต่อคณะกรรมการบริหารโดยเร็ว

เมื่อคณะกรรมการบริหารพิจารณาแล้วเห็นด้วยกับความเห็นของผู้บริหารแผนหรือผู้กำกับดูแลการบริหารแผน ให้ขออนุมัติต่อคณะกรรมการเพื่อยุติการปรับโครงสร้างกิจการ และดำเนินการอย่างใดอย่างหนึ่งดังต่อไปนี้

(๑) ในกรณีที่ลูกหนี้เห็นชอบด้วย ให้ดำเนินการเลิกกิจการของลูกหนี้และขายทรัพย์สินทั้งปวงเพื่อนำเงินมาชำระหนี้แก่ บสท. ในกรณีนี้เมื่อ บสท. ได้รับชำระหนี้เท่าใด ให้หนี้ที่เหลือเป็นอันพับกันไป และให้บุคคลซึ่งค้ำประกันหนี้ดังกล่าวไว้เป็นอันหลุดพ้นจากการค้ำประกัน

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

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๒๓๕ บัญญัติว่า “การบัญญัติกฎหมายให้มีผลเป็นการเปลี่ยนแปลงหรือแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายว่าด้วยธรรมนูญศาลหรือวิธีพิจารณา

เพื่อใช้แก่คดีใดคดีหนึ่งโดยเฉพาะ จะกระทำมิได้” หลักการของมาตรา ๒๓๕ นี้ เป็นหลักกฎหมายสำคัญที่ได้มีการบัญญัติไว้เป็นครั้งแรกในมาตรา ๑๖๔ ต่อจากมาตรา ๑๖๓ ซึ่งห้ามจัดตั้งศาลขึ้นใหม่เพื่อพิจารณาคดีใดคดีหนึ่งโดยเฉพาะของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๔๘๒ ซึ่งมีเจตนารมณ์ที่จะป้องกันมิให้รัฐหรือผู้ถืออำนาจรัฐในขณะใดขณะหนึ่งบัญญัติกฎหมายให้มีผลเป็นการเปลี่ยนแปลงหรือแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายว่าด้วยธรรมนูญศาลหรือวิธีพิจารณาเพื่อใช้แก่คดีใดคดีหนึ่งโดยเฉพาะ ซึ่งผู้ถืออำนาจรัฐภายใต้รัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๔๗๕ คือ รัฐบาลของคณะราษฎรที่มีพันเอก พระยาพหลพลพยุหเสนา เป็นหัวหน้า และมีพันตรี หลวงพิบูลสงคราม เป็นผู้สนับสนุนได้เคยออกกฎหมายจัดตั้งศาลพิเศษและใช้วิธีการพิจารณาคดีกบฏเป็นกรณีพิเศษ เมื่อ พ.ศ. ๒๔๗๖ ซึ่งทำให้จำเลยในคดีดังกล่าว ถูกตัดสิทธิในการต่อสู้คดีอย่างเต็มที่ตามกฎหมายว่าด้วยธรรมนูญศาลโดยจำเลยในคดีนั้นไม่สามารถใช้สิทธิอุทธรณ์ฎีกาคดีได้อีกหลังจากถูกศาลพิเศษตัดสินแล้ว และหลักกฎหมายดังกล่าวนี้ได้รับการบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญฉบับ พ.ศ. ๒๔๗๕ แก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ. ๒๔๘๕ ด้วย เนื่องจากคณะรัฐบาลในปี ๒๔๘๕ นำโดย จอมพล ป. พิบูลสงคราม ยอมรับว่าหลักการห้ามจัดตั้งศาลพิเศษ และห้ามใช้วิธีการพิจารณาแก่คดีใดคดีหนึ่งโดยเฉพาะเป็นสิ่งถูกต้อง จึงทำให้หลักการนี้ได้รับการบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญฉบับต่างๆ มาอีกหลายฉบับ ดังนั้น เมื่อพิจารณาถึงที่มาและเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๓๕ แล้ว จะเห็นได้ว่า บทบัญญัติแห่งกฎหมายที่จะขัดต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๓๕ จะต้องเป็นบทบัญญัติที่มีผลเป็นการเปลี่ยนแปลงหรือแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายว่าด้วยธรรมนูญศาลหรือวิธีพิจารณาเพื่อใช้แก่คดีใดคดีหนึ่งโดยเฉพาะเท่านั้น เช่น บัญญัติกฎหมายขึ้นมาเพื่อใช้ในการดำเนินคดีกับบุคคลใดบุคคลหนึ่ง หรือคดีใดคดีหนึ่งเท่านั้น ดังได้ชี้ให้เห็นแล้วถึงกรณีกฎหมายจัดตั้งศาลพิจารณาและใช้วิธีพิจารณาเป็นพิเศษแก่คณะบุคคลที่ตกเป็นจำเลยในคดีกบฏ พ.ศ. ๒๔๗๖ เป็นต้น แต่ในกรณีของ มาตรา ๕๘ วรรคสี่ และมาตรา ๗๒ วรรคสอง (๒) ของพระราชกำหนดบรรษัทบริหารสินทรัพย์ไทย พ.ศ. ๒๕๕๔ เป็นการบัญญัติกฎหมายเพื่อกำหนดวิธีพิจารณาเป็นพิเศษแก่คดี “ที่มีลักษณะแห่งคดีประเภทเดียวกัน” คือ คดีที่อยู่ในบังคับของพระราชกำหนดนี้ทุกคดี จึงมิใช่เป็นการ “บัญญัติกฎหมายให้มีผลเป็นการเปลี่ยนแปลงหรือแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายว่าด้วยธรรมนูญศาลหรือวิธีพิจารณาเพื่อใช้แก่คดีใดคดีหนึ่งโดยเฉพาะ” ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๓๕

พิจารณาแล้วแม้ว่า บทบัญญัติในมาตรา ๕๘ วรรคสี่ และมาตรา ๗๒ วรรคสอง (๒) ของพระราชกำหนดดังกล่าวจะมีข้อความเสมือนบังคับให้ศาลสั่งพิทักษ์ทรัพย์เด็ดขาดของลูกหนี้หรือผู้ค้ำประกันแล้วแต่กรณี หรือสั่งให้ลูกหนี้และผู้ค้ำประกันล้มละลายและให้ศาลสั่งพิทักษ์ทรัพย์ของลูกหนี้เด็ดขาด

ทันทีโดยไม่ต้องดำเนินการใดส่วน เมื่อได้รับคำร้องจาก บสท. แต่คณะรัฐมนตรีก็ได้ชี้แจงถึงเจตนารมณ์ของบทบัญญัติทั้งสองมาตราดังกล่าวแล้วว่า ไม่ได้ต้องการตัดอำนาจศาลในการที่จะใช้ดุลยพินิจดำเนินการใดส่วนก่อนสั่งคดีแต่อย่างใด แต่ต้องการให้อำนาจศาลที่จะพิจารณาโดยไม่ต้องทำการใดส่วนได้เท่านั้น ดังนั้น ข้ออ้างของนายสัก ๆ และคณะ ซึ่งผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาเห็นด้วยว่าบทบัญญัติดังกล่าวเท่ากับเป็นการให้ บสท. มีอำนาจพิจารณาวินิจฉัยแทนศาล ว่าลูกหนี้และผู้ค้ำประกันต้องถูกพิทักษ์ทรัพย์โดยเด็ดขาดหรือไม่ โดยลูกหนี้และผู้ค้ำประกันไม่สามารถโต้แย้งได้จึงเป็นความเข้าใจผิดในเจตนารมณ์ของบทบัญญัติทั้งสองมาตราดังกล่าว ตามที่คณะรัฐมนตรีได้ชี้แจงให้ทราบแล้ว

ประเด็นที่สอง มาตรา ๑๑ ของพระราชกำหนดบรรษัทบริหารสินทรัพย์ไทย พ.ศ. ๒๕๕๔ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๗๖ หรือไม่

บทบัญญัติที่ผู้ร้องเห็นว่ามีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญตามคำร้องที่ส่งมานั้น ได้แก่ พระราชกำหนดบรรษัทบริหารสินทรัพย์ไทย พ.ศ. ๒๕๕๔ มาตรา ๑๑ มีข้อความบัญญัติไว้ดังต่อไปนี้

**มาตรา ๑๑** ไม่ให้นำกฎหมายว่าด้วยการจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครองมาใช้บังคับแก่การดำเนินการเกี่ยวกับการบริหารสินทรัพย์ด้วยคุณภาพของ บสท. ตามพระราชกำหนดนี้ และการออกระเบียบหรือข้อบังคับ คำสั่ง คำวินิจฉัย การอนุญาต และการกระทำอื่นใดของคณะกรรมการและคณะกรรมการบริหาร อันเกี่ยวกับการบริหารสินทรัพย์ด้วยคุณภาพตามพระราชกำหนดนี้

บทบัญญัติของรัฐธรรมนูญที่ผู้ร้องอ้างว่าขัดหรือแย้ง ได้แก่ มาตรา ๒๗๖ มีข้อความบัญญัติไว้ดังต่อไปนี้

**มาตรา ๒๗๖** ศาลปกครองมีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีที่เป็นข้อพิพาทระหว่างหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐที่อยู่ในบังคับบัญชาหรือในกำกับดูแลของรัฐบาลกับเอกชน หรือระหว่างหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐที่อยู่ในบังคับบัญชาหรือในกำกับดูแลของรัฐบาลด้วยกัน ซึ่งเป็นข้อพิพาทอันเนื่องมาจากการกระทำหรือการละเว้นการกระทำที่หน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐนั้น ต้องปฏิบัติตามกฎหมาย หรือเนื่องจากการกระทำหรือการละเว้นการกระทำที่หน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐนั้น ต้องรับผิดชอบในการปฏิบัติหน้าที่ตามกฎหมาย ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ

ให้มีศาลปกครองสูงสุดและศาลปกครองชั้นต้น และจะมีศาลปกครองชั้นอุทธรณ์ด้วยก็ได้  
เหตุผลที่ผู้ร้องเห็นว่า บทบัญญัติของพระราชกำหนดดังกล่าวขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ  
เนื่องจากเท่ากับไม่ให้ บสท. อยู่ในอำนาจของศาลปกครอง ทั้งๆ ที่ บสท. เป็นหน่วยงานของรัฐ ซึ่ง  
อยู่ในกำกับดูแลของรัฐบาล ในขณะที่เจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ ที่บัญญัติให้จัดตั้งศาลปกครองก็เพื่อ  
ให้มีอำนาจพิจารณาคดีปกครอง ระหว่างเอกชนกับหน่วยงานของรัฐ หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ หรือระหว่าง  
หน่วยงานของรัฐ หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐด้วยกัน

อย่างไรก็ตาม ถ้าพิจารณาบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญในมาตรา ๒๗๖ ที่กำหนดอำนาจของ  
ศาลปกครองไว้ จะเห็นว่า ในตอนท้ายของวรรคแรก ซึ่งบัญญัติเกี่ยวกับอำนาจการพิจารณาคดีของ  
ศาลปกครองนั้น ได้เปิดโอกาสให้รัฐสภาบัญญัติกฎหมายกำหนดอำนาจของศาลปกครองได้อีกด้วย  
ดังนั้น บทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญมาตรานี้ จึงเท่ากับเป็นการกำหนดหลักทั่วไปของอำนาจหน้าที่ของ  
ศาลปกครองเท่านั้น ส่วนรายละเอียดนั้น รัฐธรรมนูญให้เป็นอำนาจของกฎหมายที่จะบัญญัติขึ้นมารองรับ  
ซึ่งได้มีการตราพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง ฯ ขึ้นใช้บังคับตั้งแต่เดือน  
ตุลาคม ๒๕๕๒ และบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญที่กำหนดให้อำนาจของศาลปกครองนี้ ก็ไม่ได้กำหนด  
หรือจำกัดว่า ต้องเป็นเฉพาะพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง ฯ เท่านั้น  
เนื่องจากรัฐธรรมนูญใช้คำว่า “ทั้งนี้ตามที่กฎหมายบัญญัติ” ดังนั้น กฎหมายใดๆ อาจจะบัญญัติเกี่ยวกับการ  
ให้อำนาจหรือการจำกัดอำนาจในการพิจารณาคดีของศาลปกครองในเรื่องใดๆ ก็ได้

พิจารณาแล้วเห็นว่า มาตรา ๒๗๖ เป็นเพียงการบัญญัติหลักการทั่วไปของอำนาจหน้าที่ของ  
ศาลปกครองเท่านั้นว่าให้อำนาจในการพิจารณาพิพากษาคดีที่เป็นข้อพิพาทระหว่างหน่วยราชการ  
หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐที่อยู่ในบังคับบัญชาหรือ  
ในกำกับดูแลของรัฐบาลกับเอกชน หรือระหว่างหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือ  
ราชการส่วนท้องถิ่น หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐที่อยู่ในบังคับบัญชาหรือในกำกับดูแลของรัฐบาลด้วยกัน ฯลฯ  
แต่มิใช่บทบัญญัติเด็ดขาดว่า คดีที่มีลักษณะดังกล่าว หรือที่เรียกว่า “คดีปกครอง” นั้น จะต้อง  
นำขึ้นร้องต่อศาลปกครองทุกคดีไป ยังมีคดีที่อาจเข้าข่ายมาตรา ๒๗๖ นี้ ที่มีข้อยกเว้นตามกฎหมาย  
ที่ไม่อยู่ในอำนาจของศาลปกครอง เช่น พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง ฯ  
มาตรา ๕ วรรคสอง (๑) (๒) (๓) ซึ่งบัญญัติว่า

“เรื่องดังต่อไปนี้ไม่อยู่ในอำนาจศาลปกครอง

(๑) การดำเนินการเกี่ยวกับวินัยทหาร

(๒) การดำเนินการของคณะกรรมการตุลาการตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการฝ่ายตุลาการ

(๓) คดีที่อยู่ในอำนาจของศาลเยาวชนและครอบครัว ศาลแรงงาน ศาลภาษีอากร ศาลทรัพย์สินทางปัญญาและการค้าระหว่างประเทศ ศาลล้มละลาย หรือศาลชำนาญพิเศษอื่น”

ดังนั้น การที่พระราชกำหนดบรรษัทบริหารสินทรัพย์ไทย ฯ หรือกฎหมายอื่นที่มีศักดิ์เท่ากับพระราชบัญญัติ จะได้กำหนดประเภทของ “คดี” ที่จะไม่อยู่ในอำนาจของศาลปกครอง หรือมิให้นำพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง ฯ มาใช้ ตามที่กำหนดไว้ในมาตรา ๑๑ ก็ย่อมทำได้ เนื่องจากพระราชกำหนดฉบับดังกล่าวถือเป็น “กฎหมาย” ที่สามารถ “บัญญัติ” ข้อยกเว้นได้เช่นเดียวกับพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง ฯ ซึ่งเท่ากับเป็นการเพิ่มประเภทของคดีที่ไม่อยู่ในอำนาจของศาลปกครองนอกเหนือจากที่กำหนดไว้ในมาตรา ๕ วรรคสอง (๑) (๒) (๓)

นอกจากนั้น คณะรัฐมนตรีได้ชี้แจงถึงเจตนารมณ์ของบทบัญญัติ มาตรา ๑๑ ไว้ด้วยว่า ข้อพิพาทเกี่ยวกับการดำเนินงานของ บสท. แม้ว่าอาจจะเป็นข้อพิพาทระหว่างหน่วยงานของรัฐกับเอกชนก็ตาม แต่ก็ไม่ได้มีลักษณะเป็นคดีปกครองโดยตรง เนื่องจาก บสท. แม้จะเป็นองค์กรของรัฐและเป็นนิติบุคคล แต่ บสท. ก็ไม่สามารถใช้อำนาจรัฐบังคับกับลูกหนี้ด้วยตนเองได้ และต้องใช้วิธีการเจรจากับลูกหนี้เหมือนกับเจ้าหนี้คนหนึ่ง ในการปรับโครงสร้างหนี้ หรือทำแผนฟื้นฟูกิจการของลูกหนี้ เป็นต้น ดังนั้น แม้มาตรา ๑๑ ของพระราชกำหนดบรรษัทบริหารสินทรัพย์ไทย ฯ บัญญัติไม่ให้นำกฎหมายว่าด้วยการจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง มาใช้บังคับเกี่ยวกับการบริหารสินทรัพย์ด้วยคุณภาพของ บสท. ตามพระราชกำหนดบรรษัทบริหารสินทรัพย์ไทย ฯ แต่ก็ไม่ได้ทำให้ บสท. อยู่นอกเหนืออำนาจของศาลยุติธรรม ซึ่งมีความเชี่ยวชาญในการพิจารณาคดีแพ่งโดยเฉพาะคดีล้มละลายมากกว่าศาลปกครองเสียอีก ดังนั้น เมื่อมาตรา ๑๑ บัญญัติไว้ดังกล่าวแล้ว ข้อพิพาทในลักษณะดังกล่าวย่อมอยู่ในอำนาจของศาลยุติธรรมตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๓๑ ซึ่งบัญญัติให้ศาลยุติธรรมมีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีทั้งปวง เว้นแต่คดีที่รัฐธรรมนูญ หรือกฎหมายบัญญัติให้อยู่ในอำนาจของศาลอื่น

อาศัยเหตุผลดังกล่าว จึงวินิจฉัยในประเด็นที่หนึ่งว่า มาตรา ๕๘ วรรคสี่ และมาตรา ๗๒ วรรคสอง (๒) ของพระราชกำหนดบรรษัทบริหารสินทรัพย์ไทย พ.ศ. ๒๕๕๔ ไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๓๕ เนื่องจากเป็นบทบัญญัติที่ใช้บังคับแก่คดีทุกคดีที่เข้าหลักเกณฑ์ตามพระราชกำหนดนี้ มิใช่เป็นการกำหนดวิธีพิจารณาเพื่อใช้แก่คดีใดคดีหนึ่งโดยเฉพาะ และศาลยังมีอำนาจใช้ดุลยพินิจในการไต่สวนก่อนจะมีคำสั่งพิทักษ์ทรัพย์เด็ดขาดตามคำร้องของ บสท. ได้

และวินิจฉัยในประเด็นที่สองว่า มาตรา ๑๑ ของพระราชกำหนดการบริหารสินทรัพย์ไทย พ.ศ. ๒๕๕๔ ไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๗๖ เนื่องจากเป็นบทกฎหมายเฉพาะที่ยกเว้นหลักทั่วไปเกี่ยวกับอำนาจการพิจารณาของศาลปกครองตามรัฐธรรมนูญ และพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๕๒ และมีได้ตัดสิทธิของประชาชนผู้เป็นลูกหนี้ที่จะนำคดีขึ้นสู่ศาลยุติธรรม ซึ่งมีความเชี่ยวชาญในการพิจารณาคดีที่มีลักษณะเป็นคดีแพ่งที่จะเกิดขึ้นระหว่าง บสท. กับลูกหนี้

ดังนั้น มาตรา ๑๑ มาตรา ๕๘ วรรคสี่ และมาตรา ๗๒ วรรคสอง (๒) ของพระราชกำหนดการบริหารสินทรัพย์ไทย พ.ศ. ๒๕๕๔ จึงไม่มีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ

ศาสตราจารย์ ดร.กระมล ทองธรรมชาติ

ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

## คำวินิจฉัยของ นายจุมพล ณ สงขลา ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

ที่ ๓๓/๒๕๕๕

วันที่ ๑๑ ตุลาคม ๒๕๕๕

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

ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา มีหนังสือ ลงวันที่ ๑๖ กรกฎาคม ๒๕๕๕ เสนอเรื่องพร้อมความเห็น  
ต่อศาลรัฐธรรมนูญ เพื่อพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๕๘ กรณีพระราชกำหนดบรรษัท  
บริหารสินทรัพย์ไทย พ.ศ. ๒๕๕๔ มีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ

ข้อเท็จจริงตามคำร้องและเอกสารประกอบคำร้อง สรุปได้ว่า

๑. ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาได้รับหนังสือร้องเรียนของนายศักดิ์ กอแสงเรือง และคณะ  
รวม ๑๑๖ คน ว่า พระราชกำหนดบรรษัทบริหารสินทรัพย์ไทย พ.ศ. ๒๕๕๔ มีปัญหาเกี่ยวกับความชอบ  
ด้วยรัฐธรรมนูญ ในประเด็นดังนี้

๑.๑ พระราชกำหนดบรรษัทบริหารสินทรัพย์ไทย พ.ศ. ๒๕๕๔ มีบทบัญญัติบางประการ  
เกี่ยวกับการจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคล ซึ่งรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕ ประกอบกับมาตรา ๔๘  
มาตรา ๕๐ และมาตรา ๘๗ บัญญัติให้กระทำได้โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย แต่พระราช  
กำหนดดังกล่าว ให้อำนาจแก่คณะกรรมการ บสท. เด็ดขาด ทำให้สิทธิของบุคคลในทรัพย์สินและเสรีภาพ  
ของบุคคลไม่ได้รับการคุ้มครอง และไม่เป็นการสนับสนุนระบบเศรษฐกิจแบบเสรี โดยอาศัยกลไกตลาด  
กำกับดูแลให้มีการแข่งขันอย่างเป็นธรรม นอกจากนี้ ในหมายเหตุท้ายพระราชกำหนดดังกล่าว  
ก็ระบุเหตุผลการออกพระราชกำหนดไม่เข้าองค์ประกอบของรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕ มาตรา ๔๘  
มาตรา ๕๐ และมาตรา ๘๗ ทำให้เห็นว่า ไม่เป็นไปตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ

๑.๒ พระราชกำหนดดังกล่าว มีบทบัญญัติที่ขัดแย้งต่อรัฐธรรมนูญหลายมาตรา ได้แก่  
มาตรา ๕๘ วรรคสี่ ในกรณีที่ให้ บสท. ยื่นคำร้องต่อศาลเพื่อสั่งพิทักษ์ทรัพย์เด็ดขาดของลูกหนี้หรือ  
ผู้ค้ำประกัน แล้วแต่กรณี โดยไม่ต้องดำเนินการไต่สวน และมาตรา ๗๒ (๒) ในกรณีที่ให้ บสท.  
ยื่นคำร้องต่อศาลเพื่อให้ศาลสั่งให้ลูกหนี้และผู้ค้ำประกันล้มละลาย และให้ศาลสั่งพิทักษ์ทรัพย์ของลูกหนี้  
และผู้ค้ำประกันเด็ดขาดทันที โดยไม่ต้องดำเนินการไต่สวนนั้น เป็นการให้อำนาจแก่ บสท. พิจารณา

วินิจฉัยให้ลูกหนี้และผู้ค้ำประกันเป็นบุคคลล้มละลายโดยให้ศาลมีคำสั่งพิทักษ์ทรัพย์ของลูกหนี้และผู้ค้ำประกันเด็ดขาด และสั่งให้ลูกหนี้และผู้ค้ำประกันเป็นบุคคลล้มละลายโดยไม่ต้องได้สวนตามคำร้องของ บสท. เป็นการให้ บสท. ใช้อำนาจตุลาการแทนศาล มีอำนาจเหนือศาล สามารถวินิจฉัยให้ลูกหนี้และผู้ค้ำประกันเป็นบุคคลล้มละลายได้ โดยศาลไม่สามารถใช้อำนาจได้อย่างมีอิสระ ไม่สามารถใช้ดุลยพินิจ และไม่สามารถดำเนินการได้สวนเพื่อหาความจริงได้

๑.๓ บทบัญญัติมาตรา ๑๑ ของพระราชกำหนดดังกล่าว ขัดกับรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๗๖ เพราะการพิจารณาพิพากษาข้อพิพาทระหว่างหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ ราชการส่วนท้องถิ่น หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ กับเอกชนหรือประชาชน เป็นอำนาจของศาลปกครอง แต่มาตรา ๑๑ กลับห้ามมิให้ฟ้องและดำเนินคดีที่ศาลปกครอง นอกจากนั้น ศาลยุติธรรมซึ่งมีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีทั้งปวง เว้นแต่มีบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ และกฎหมายให้เป็นอำนาจของศาลอื่น ก็ไม่มีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีปกครอง เพราะรัฐธรรมนูญบัญญัติให้คดีปกครองอยู่ในอำนาจของศาลปกครองแล้ว จึงเป็นกรณีไม่อาจดำเนินคดีที่ศาลยุติธรรมได้

๒. ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา เห็นว่า พระราชกำหนดบรรษัทบริหารสินทรัพย์ไทย พ.ศ. ๒๕๕๔ มาตรา ๑๑ มาตรา ๕๘ วรรคสี่ และมาตรา ๗๒ (๒) มีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ จึงเสนอเรื่องพร้อมความเห็นต่อศาลรัฐธรรมนูญเพื่อพิจารณาวินิจฉัย

พิเคราะห์แล้ว สำหรับประเด็นที่หนึ่งที่ว่าพระราชกำหนดบรรษัทบริหารสินทรัพย์ไทย พ.ศ. ๒๕๕๔ มาตรา ๑๑ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๗๖ หรือไม่นั้น

มาตรา ๑๑ แห่งพระราชกำหนดบรรษัทบริหารสินทรัพย์ไทย พ.ศ. ๒๕๕๔ บัญญัติว่า “ไม่ให้นำกฎหมายว่าด้วยการจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครองมาใช้บังคับแก่การดำเนินการเกี่ยวกับการบริหารสินทรัพย์ด้วยคุณภาพของ บสท. ตามพระราชกำหนดนี้ และการออกระเบียบหรือข้อบังคับ คำสั่ง คำวินิจฉัย การอนุญาต และการกระทำอื่นใดของคณะกรรมการและคณะกรรมการบริหารอันเกี่ยวกับการบริหารสินทรัพย์ด้วยคุณภาพตามพระราชกำหนดนี้”

รัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๗๖ วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า “ศาลปกครองมีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีที่เป็นข้อพิพาทระหว่างหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐที่อยู่ในบังคับบัญชา หรือในกำกับดูแลของรัฐบาลกับเอกชน หรือระหว่างหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐที่อยู่ในบังคับบัญชา หรือในกำกับดูแลของรัฐบาลด้วยกัน ซึ่งเป็นข้อพิพาทอันเนื่องมาจากการกระทำหรือการละเว้นการกระทำ

ที่หน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐนั้น ต้องปฏิบัติตามกฎหมาย หรือเนื่องจากการกระทำหรือการละเว้นการกระทำที่หน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐนั้นต้องรับผิดชอบในการปฏิบัติหน้าที่ตามกฎหมาย ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ”

พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๕ วรรคสอง บัญญัติว่า “เรื่องดังต่อไปนี้ไม่อยู่ในอำนาจศาลปกครอง

(๑) การดำเนินการเกี่ยวกับวินัยทหาร

(๒) การดำเนินการของคณะกรรมการตุลาการ ตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการฝ่ายตุลาการ

(๓) คดีที่อยู่ในอำนาจของศาลเยาวชนและครอบครัว ศาลแรงงาน ศาลภาษีอากร ศาลทรัพย์สินทางปัญญาและการค้าระหว่างประเทศ ศาลล้มละลาย หรือศาลชำนาญพิเศษอื่น”

และรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๗๑ บัญญัติว่า “ศาลยุติธรรมมีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีทั้งปวง เว้นแต่คดีที่รัฐธรรมนูญนี้ หรือกฎหมายบัญญัติให้อยู่ในอำนาจของศาลอื่น”

ตามบทกฎหมายที่ยกมากล่าวนี้ จะเห็นได้ว่า การที่จะกำหนดให้คดีประเภทใดอยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลใดจะต้องเป็นไปตามที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ หรือบัญญัติไว้ในกฎหมายที่จัดตั้งศาลนั้น หรืออีกนัยหนึ่งการกำหนดเขตอำนาจของศาลต่าง ๆ จะต้องเป็นไปตามที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญหรือกฎหมายที่จัดตั้งศาลนั้น ที่มาตรา ๑๑ แห่งพระราชกำหนดบรรษัทบริหารสินทรัพย์ไทย พ.ศ. ๒๕๔๔ บัญญัติว่า “ไม่ให้นำกฎหมายว่าด้วยการจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครองมาใช้บังคับแก่การดำเนินการเกี่ยวกับการบริหารสินทรัพย์โดยคุณภาพของ บสท. ตามพระราชกำหนดนี้ และการออกระเบียบหรือข้อบังคับ คำสั่ง คำวินิจฉัย การอนุญาต และการกระทำอื่นใดของคณะกรรมการและคณะกรรมการบริหารอันเกี่ยวกับการบริหารสินทรัพย์โดยคุณภาพตามพระราชกำหนดนี้” กรณีเป็นการกำหนดเขตอำนาจศาลปกครองให้ชัดเจนขึ้นว่า ทั้งสองกรณีดังกล่าวไม่อยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครอง ซึ่งโดยปกติควรจะไปบัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง ๑ ดังเช่น มาตรา ๕ วรรคสอง เพื่อมิให้เกิดความสับสน แต่การที่พระราชกำหนดบรรษัทบริหารสินทรัพย์ไทย พ.ศ. ๒๕๔๔ มาตรา ๑๑ กำหนดข้อความดังกล่าวไว้และต่อมาสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา ได้อนุมัติพระราชกำหนดนั้น พระราชกำหนดนั้นจึงมีผลใช้บังคับ

เป็นพระราชบัญญัติต่อไปตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๘ วรรคห้า จึงพอถือได้ว่า มาตรา ๑๑ แห่งพระราชกำหนดบรรษัทบริหารสินทรัพย์ไทย พ.ศ. ๒๕๔๔ เป็นบทบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง ฯ เกี่ยวกับเขตอำนาจศาลโดยอนุโลม ดังนั้น พระราชกำหนดบรรษัทบริหารสินทรัพย์ไทย พ.ศ. ๒๕๔๔ มาตรา ๑๑ จึงไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๗๖

สำหรับประเด็นที่สอง ที่ว่าพระราชกำหนดบรรษัทบริหารสินทรัพย์ไทย พ.ศ. ๒๕๔๔ มาตรา ๕๘ วรรคสี่ และมาตรา ๗๒ วรรคสอง (๒) ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๓๕ หรือไม่นั้น เห็นว่า แม้มาตรา ๕๘ วรรคสี่ จะบัญญัติว่า “ถ้าลูกหนี้หรือผู้ค้ำประกันไม่ให้ความร่วมมือกับ บสท. ในการปรับโครงสร้างหนี้ตามที่ บสท. สั่ง โดยที่ตนอยู่ในฐานะที่จะดำเนินการได้ หรือยกย้ายถ่ายเทหรือปิดบังซ่อนเร้นทรัพย์สินของตน ให้ บสท. ดำเนินการยื่นคำร้องต่อศาลเพื่อสั่งพิทักษ์ทรัพย์เด็ดขาดของลูกหนี้หรือผู้ค้ำประกัน แล้วแต่กรณี โดยไม่ต้องดำเนินการไต่สวน ฯลฯ” และมาตรา ๗๒ วรรคสอง (๒) บัญญัติว่า “ในกรณีที่ลูกหนี้ไม่เห็นชอบด้วยตาม (๑) ให้ บสท. ยื่นคำร้องต่อศาลเพื่อให้ศาลสั่งให้ลูกหนี้และผู้ค้ำประกันล้มละลายให้ศาลสั่งพิทักษ์ทรัพย์ของลูกหนี้และผู้ค้ำประกันเด็ดขาดทันที โดยไม่ต้องดำเนินการไต่สวน” ก็ตาม แต่เนื่องจากรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๓๓ บัญญัติว่า การพิจารณาพิพากษาอรรถคดีเป็นอำนาจของศาล ฯลฯ ศาลยุติธรรม หรือศาลล้มละลาย จึงมีอำนาจที่จะใช้ดุลยพินิจว่าสมควรที่จะทำการไต่สวนก่อนมีคำสั่งหรือไม่ เพื่อให้เกิดความเป็นธรรมแก่ทั้งสองฝ่าย ทั้งนี้ เพราะบทบัญญัติดังกล่าวมิได้บัญญัติไว้โดยชัดแจ้งว่า ห้ามมิให้ทำการไต่สวนก่อนนั้นเอง ในทางปฏิบัติเมื่อศาลได้รับคำร้องของ บสท. แล้ว ก็จะต้องส่งสำเนาคำร้องให้ลูกหนี้หรือผู้ค้ำประกันเพื่อให้ทราบข้อกล่าวหาของ บสท. ดังนั้น หากลูกหนี้หรือผู้ค้ำประกันมีข้อต่อสู้ หรือปฏิเสธข้อกล่าวหาของ บสท. อย่างไรก็สามารถที่จะชี้แจงแสดงเหตุผลต่อศาลได้ภายในเวลาที่ศาลกำหนด ซึ่งหากลูกหนี้หรือผู้ค้ำประกันปฏิเสธข้อกล่าวหาตามคำร้องของ บสท. ศาลก็จะต้องทำการไต่สวน เพื่อหาข้อเท็จจริงก่อนที่จะมีคำสั่ง และหากข้อเท็จจริงฟังได้ว่ามิได้เป็นไปตามคำร้องของ บสท. ศาลก็จะมีคำสั่งยกคำร้องแต่หากเมื่อได้รับสำเนาคำร้องของ บสท. แล้ว ลูกหนี้หรือผู้ค้ำประกันเพิกเฉยไม่ปฏิเสธข้อกล่าวหาของ บสท. ภายในเวลาที่ศาลกำหนด ศาลก็มีอำนาจที่จะมีคำสั่งพิทักษ์ทรัพย์เด็ดขาดได้โดยไม่ต้องทำการไต่สวนก่อน ทั้งนี้ เป็นไปตามหลักการรับฟังพยานหลักฐานในคดีแพ่งที่ว่าเมื่อไม่ให้การปฏิเสธโดยชัดแจ้ง ก็ถือว่ายอมรับตามข้อกล่าวหา นั้น ดังนั้น บทบัญญัติทั้งสองมาตราดังกล่าวจึงมิใช่เป็นการเปลี่ยนแปลงหรือแก้ไขเพิ่มเติมวิธีพิจารณาของพระราชบัญญัติล้มละลาย พุทธศักราช ๒๔๘๓ แต่อย่างใด ศาลยังคงมีอำนาจที่จะใช้ดุลยพินิจว่าสมควรจะทำการไต่สวนก่อนหรือไม่ โดยคำนึงถึงพฤติการณ์

แห่งคดีเป็นสำคัญ ทั้งบทบัญญัติดังกล่าวก็มีได้ใช้แก่คดีใดคดีหนึ่งโดยเฉพาะ แต่เป็นบทบัญญัติของกฎหมายที่ใช้บังคับกับสินทรัพย์ด้วยคุณภาพของลูกหนี้ทุกรายที่ บสท. รับโอนมาตามกฎหมาย จึงไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๓๕

อาศัยเหตุผลดังกล่าว จึงวินิจฉัยว่าพระราชกำหนดการบริหารสินทรัพย์ไทย พ.ศ. ๒๕๕๔ มาตรา ๑๑ มาตรา ๕๘ วรรคสี่ และมาตรา ๗๒ วรรคสอง (๒) ไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๗๖ และมาตรา ๒๓๕

นายจุมพล ณ สงขลา

ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

## คำวินิจฉัยของ พลโท จุล อติเรก ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

ที่ ๓๓/๒๕๕๕

วันที่ ๑๑ ตุลาคม ๒๕๕๕

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

ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาเสนอเรื่องพร้อมความเห็นต่อศาลรัฐธรรมนูญ เพื่อพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๕๘ กรณีพระราชกำหนดบรรษัทบริหารสินทรัพย์ไทย พ.ศ. ๒๕๕๔ มาตรา ๑๑ มาตรา ๕๘ วรรคสี่ และมาตรา ๗๒ วรรคสอง (๒) มีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ

ข้อเท็จจริงตามคำร้องได้ความว่า ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาได้รับหนังสือร้องเรียนของ นายสัก กอแสงเรือง และคณะ รวม ๑๑๖ คน ว่า พระราชกำหนดบรรษัทบริหารสินทรัพย์ไทย ฯ มีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ เพราะพระราชกำหนดบรรษัทบริหารสินทรัพย์ไทย ฯ ให้อำนาจแก่คณะกรรมการบรรษัทบริหารสินทรัพย์ไทย (บสท.) เด็ดขาด ทำให้สิทธิของบุคคลในทรัพย์สินและเสรีภาพของบุคคลไม่ได้รับการคุ้มครองและไม่เป็นการสนับสนุนระบบเศรษฐกิจแบบเสรี โดยอาศัยกลไกตลาดกำกับดูแลให้มีการแข่งขันอย่างเป็นธรรมตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕ ประกอบกับมาตรา ๔๘ มาตรา ๕๐ และมาตรา ๘๗

พระราชกำหนดดังกล่าว ขัดแย้งต่อรัฐธรรมนูญหลายมาตรา ได้แก่ มาตรา ๕๘ วรรคสี่ ที่ให้ บสท. ยื่นคำร้องต่อศาลเพื่อสั่งพิทักษ์ทรัพย์เด็ดขาดของลูกหนี้หรือผู้ค้ำประกัน โดยไม่ต้องดำเนินการไต่สวน และมาตรา ๗๒ วรรคสอง (๒) ในกรณีที่ให้ บสท. ยื่นคำร้องต่อศาลเพื่อให้ศาลสั่งให้ลูกหนี้และผู้ค้ำประกันล้มละลาย และให้ศาลสั่งพิทักษ์ทรัพย์ของลูกหนี้และผู้ค้ำประกันเด็ดขาดทันทีโดยไม่ต้องดำเนินการไต่สวน เป็นการให้อำนาจแก่ บสท. ใช้อำนาจตุลาการแทนศาลมีอำนาจเหนือศาลสามารถวินิจฉัยให้ลูกหนี้และผู้ค้ำประกันเป็นบุคคลล้มละลายได้

บทบัญญัติมาตรา ๑๑ ของพระราชกำหนดดังกล่าว ขัดกับรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๗๖ เพราะการพิจารณาพิพากษาข้อพิพาทระหว่างหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ ราชการส่วนท้องถิ่นหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ กับเอกชนหรือประชาชน เป็นอำนาจของศาลปกครอง แต่มาตรา ๑๑ มิให้ฟ้องและดำเนินคดีที่ศาลปกครอง จึงเป็นกรณีไม่อาจดำเนินคดีที่ศาลยุติธรรมได้ด้วย

รัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๗๖ บัญญัติให้ศาลปกครองมีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีที่เป็นข้อพิพาทระหว่างหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่นหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐที่อยู่ในบังคับบัญชาหรือในกำกับดูแลของรัฐบาล กับเอกชน และ บสท. เป็นหน่วยงานของรัฐอยู่ในกำกับดูแลของรัฐบาล การที่พระราชกำหนดบรรษัทบริหารสินทรัพย์ไทย ฯ มาตรา ๑๑ บัญญัติไม่ให้นำกฎหมายว่าด้วยการจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครองมาใช้บังคับแก่การดำเนินการเกี่ยวกับการบริหารสินทรัพย์ด้วยคุณภาพของ บสท. ตามพระราชกำหนดนี้ และการออกระเบียบหรือข้อบังคับ คำสั่ง คำวินิจฉัย การอนุญาต และการกระทำอื่นใดของคณะกรรมการและคณะกรรมการบริหารเกี่ยวกับการบริหารสินทรัพย์ด้วยคุณภาพตามพระราชกำหนดนี้ ไม่ให้ บสท. อยู่ในอำนาจของศาลปกครอง จึงเป็นกรณีทบัญญัติมาตรา ๑๑ แห่งพระราชกำหนดบรรษัทบริหารสินทรัพย์ไทย ฯ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๗๖

ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาเห็นว่า พระราชกำหนดบรรษัทบริหารสินทรัพย์ไทย ฯ มาตรา ๑๑ มีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๗๖ และมาตรา ๕๘ วรรคสี่ และมาตรา ๗๒ วรรคสอง (๒) มีผลเป็นการเปลี่ยนแปลงหรือเพิ่มเติมวิธีพิจารณาคดีล้มละลายเพื่อใช้แก่คดีที่อยู่ในอำนาจของ บสท. โดยเฉพาะ ทำให้มีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๗๕ จึงเสนอเรื่องพร้อมความเห็นต่อศาลรัฐธรรมนูญเพื่อพิจารณาวินิจฉัย

คณะรัฐมนตรีได้จัดทำบันทึกคำชี้แจงต่อศาลรัฐธรรมนูญว่า พระราชกำหนดบรรษัทบริหารสินทรัพย์ไทย ฯ มาตรา ๑๑ มาตรา ๕๘ วรรคสี่ และมาตรา ๗๒ (๒) ไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ

จึงมีประเด็นที่ศาลรัฐธรรมนูญต้องพิจารณาว่า การที่ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาเสนอเรื่องต่อศาลรัฐธรรมนูญเพื่อให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัย เป็นไปตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๕๘ หรือไม่

รัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๕๘ วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า “ในกรณีที่ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาเห็นว่าบทบัญญัติแห่งกฎหมาย กฎ ข้อบังคับ หรือการกระทำใดของบุคคลใดตามมาตรา ๑๕๗ (๑) มีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ ให้ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาเสนอเรื่องพร้อมความเห็นต่อศาลรัฐธรรมนูญหรือศาลปกครองเพื่อพิจารณาวินิจฉัย .....

พิจารณาแล้ว เมื่อผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาเห็นว่าพระราชกำหนดบรรษัทบริหารสินทรัพย์ไทย ฯ มาตรา ๑๑ มาตรา ๕๘ วรรคสี่ และมาตรา ๗๒ วรรคสอง (๒) มีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ และได้เสนอเรื่องพร้อมความเห็นเป็นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญเพื่อพิจารณาวินิจฉัยแล้ว กรณีเป็นไปตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๕๘ ศาลรัฐธรรมนูญมีอำนาจพิจารณาวินิจฉัยคำร้องดังกล่าวได้

ประเด็นต้องพิจารณาวินิจฉัยมีว่า พระราชกำหนดบรรษัทบริหารสินทรัพย์ไทย ฯ มาตรา ๑๑ มาตรา ๕๘ วรรคสี่ และมาตรา ๗๒ วรรคสอง (๒) มีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ หรือไม่

กรณีแรกว่า พระราชกำหนดบรรษัทบริหารสินทรัพย์ไทย ฯ มาตรา ๑๑ จัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๗๖ หรือไม่

รัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๗๖ วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า “ศาลปกครองมีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีที่เป็นข้อพิพาทระหว่างหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐที่อยู่ในบังคับบัญชาหรือในกำกับดูแลของรัฐบาลกับเอกชน หรือระหว่างหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐที่อยู่ในบังคับบัญชาหรือในกำกับดูแลของรัฐบาลด้วยกัน ซึ่งเป็นข้อพิพาทอันเนื่องมาจากการกระทำหรือการละเว้นการกระทำที่หน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐนั้น ต้องปฏิบัติตามกฎหมาย หรือเนื่องจากการกระทำหรือการละเว้นการกระทำที่หน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่นหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐนั้น ต้องรับผิดชอบในการปฏิบัติหน้าที่ตามกฎหมาย ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ”

พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๕๒ มาตรา ๕ วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า “ศาลปกครองมีอำนาจพิจารณาพิพากษาหรือมีคำสั่งในเรื่องดังต่อไปนี้ (๑) คดีพิพาทเกี่ยวกับการที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำการโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย ไม่ว่าจะเป็นการออกกฎ คำสั่ง หรือการกระทำอื่นใดเนื่องจากกระทำโดยไม่มีอำนาจหรือนอกเหนืออำนาจหน้าที่หรือไม่ถูกต้องตามกฎหมาย หรือโดยไม่ถูกต้องตามรูปแบบขั้นตอน หรือวิธีการอันเป็นสาระสำคัญที่กำหนดไว้สำหรับการกระทำนั้น หรือโดยไม่สุจริต หรือมีลักษณะเป็นการเลือกปฏิบัติที่ไม่เป็นธรรม หรือมีลักษณะเป็นการสร้างชั้นตอนโดยไม่จำเป็นหรือสร้างภาระให้เกิดกับประชาชนเกินสมควร หรือเป็นการใช้ดุลยพินิจโดยมิชอบ (๒) คดีพิพาทเกี่ยวกับการที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติ หรือปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควร (๓) คดีพิพาทเกี่ยวกับการกระทำละเมิดหรือความรับผิดอย่างอื่นของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐอันเกิดจากการใช้อำนาจตามกฎหมาย หรือจากกฎ คำสั่งทางปกครอง หรือคำสั่งอื่น หรือจากการละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติ หรือปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควร (๔) คดีพิพาทเกี่ยวกับสัญญาทางปกครอง (๕) คดีที่มีกฎหมายกำหนดให้หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐฟ้องคดีต่อศาลเพื่อบังคับให้บุคคลต้องกระทำหรือละเว้นกระทำการอย่างหนึ่งอย่างใด (๖) คดีพิพาทเกี่ยวกับเรื่องที่มีกฎหมายกำหนดให้อยู่ในเขตอำนาจศาลปกครอง” และวรรคสอง บัญญัติว่า “เรื่องดังต่อไปนี้ไม่อยู่ในอำนาจศาลปกครอง (๑) การดำเนินการเกี่ยวกับวินัยทหาร (๒) การดำเนินการของคณะกรรมการตุลาการ

ตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการฝ่ายตุลาการ (๓) คดีที่อยู่ในอำนาจของศาลเยาวชนและครอบครัว ศาลแรงงาน ศาลภาษีอากร ศาลทรัพย์สินทางปัญญาและการค้าระหว่างประเทศ ศาลล้มละลาย หรือศาล ชำนาญพิเศษอื่น”

พระราชกำหนดบรรษัทบริหารสินทรัพย์ไทย ฯ มาตรา ๑๑ บัญญัติว่า “ไม่ให้นำกฎหมาย ว่าด้วยการจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครองมาใช้บังคับแก่การดำเนินการเกี่ยวกับการบริหาร สินทรัพย์ด้วยคุณภาพของ บสท. ตามพระราชกำหนดนี้ และการออกระเบียบหรือข้อบังคับ คำสั่ง คำวินิจฉัย การอนุญาต และการกระทำอื่นใดของคณะกรรมการและคณะกรรมการบริหารอันเกี่ยวกับการ บริหารสินทรัพย์ด้วยคุณภาพ ตามพระราชกำหนดนี้”

พิจารณาแล้วเห็นว่า รัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๗๖ ได้บัญญัติถึงขอบเขตอำนาจของศาลปกครอง ลักษณะของข้อพิพาทและผู้เกี่ยวข้อง จะมีรายละเอียดอย่างไรให้เป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติ พระราช บัญญัติจัดตั้งศาลปกครอง ฯ ซึ่งบัญญัติเรื่องอำนาจของศาลปกครองไว้โดยตรงแล้ว ยังหมายถึงกฎหมาย อื่นที่บัญญัติเรื่องอำนาจของศาลปกครองหรือการฟ้องคดีปกครองด้วย นอกจากนี้ พระราชบัญญัติจัดตั้ง ศาลปกครอง ฯ มาตรา ๕ ได้บัญญัติเป็นข้อยกเว้นไว้ว่า คดีที่อยู่ในเขตอำนาจของศาลเยาวชน และครอบครัว ศาลแรงงาน ศาลภาษีอากร ศาลทรัพย์สินทางปัญญาและการค้าระหว่างประเทศ ศาลล้มละลาย หรือศาลชำนาญพิเศษอื่น ไม่อยู่ในอำนาจศาลปกครอง แสดงให้เห็นว่าพระราชบัญญัติ จัดตั้งศาลปกครอง ฯ ยังบัญญัติในลักษณะยกเว้นคดีบางประเภทไว้ว่าไม่อยู่ในอำนาจศาลปกครองได้ เพราะรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๗๖ บัญญัติให้เป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติ ดังนั้นตามปัญหา นี้ พระราชกำหนดบรรษัทบริหารสินทรัพย์ไทย ฯ มาตรา ๑๑ ได้บัญญัติไม่ให้นำกฎหมายว่าด้วยการจัดตั้ง ศาลปกครอง ฯ มาใช้บังคับในสองกรณี คือ การดำเนินการเกี่ยวกับการบริหารสินทรัพย์ด้วยคุณภาพ ของ บสท. และการออกระเบียบหรือข้อบังคับ คำสั่ง คำวินิจฉัย การอนุญาต และการกระทำอื่นใด ของคณะกรรมการและคณะกรรมการบริหารอันเกี่ยวกับการบริหารสินทรัพย์ด้วยคุณภาพไม่ให้อยู่ในอำนาจ ศาลปกครอง จึงเป็นกฎหมายพิเศษบัญญัติยกเว้นพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครอง ฯ ซึ่งมีศักดิ์และฐานะ เป็นกฎหมายลำดับเดียวกัน การที่มีกฎหมายบัญญัติภายหลังเป็นการยกเว้น หรือขัดกันกับกฎหมาย อื่นด้วยกันก็ไม่ทำให้ถึงกับใช้บังคับไม่ได้ เมื่อมีเจตนารมณ์อย่างไรก็ต้องเป็นไปตามที่บัญญัตินั้น ซึ่งแตกต่าง กับการที่บทบัญญัติของกฎหมายใดขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญยอมทำให้ไม่มีผลใช้บังคับและต้องตกไป ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๖ แม้พระราชกำหนดบรรษัทบริหารสินทรัพย์ไทย ฯ มาตรา ๑๑ บัญญัติ ไม่ให้การกระทำทั้งสองกรณีดังกล่าวอยู่ในอำนาจของศาลปกครองก็ตาม แต่ถ้าวการกระทำนั้น เป็นการ มิชอบด้วยรัฐธรรมนูญหรือกฎหมายอื่นก็อาจอยู่ในอำนาจของศาลอื่นที่มีอำนาจได้

ดังนั้นจึงเห็นว่า พระราชกำหนดบรรษัทบริหารสินทรัพย์ไทย ฯ มาตรา ๑๑ ไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๗๖

กรณีที่สองว่า พระราชกำหนดบรรษัทบริหารสินทรัพย์ไทย ฯ มาตรา ๕๘ วรรคสี่ และมาตรา ๗๒ วรรคสอง (๒) ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๓๕ หรือไม่

รัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๓๕ บัญญัติว่า “การบัญญัติกฎหมายให้มีผลเป็นการเปลี่ยนแปลงหรือแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายว่าด้วยธรรมนูญศาลหรือวิธีพิจารณาเพื่อใช้แก่คดีใดคดีหนึ่งโดยเฉพาะจะกระทำมิได้” จะเห็นได้ว่า ตามบทบัญญัติดังกล่าว ห้ามมิให้บัญญัติกฎหมายขึ้นเป็นพิเศษนอกเหนือจากกฎหมายวิธีพิจารณาคดีทั่วไปตามปกติที่มีอยู่แล้วเพื่อพิจารณาคดีใดคดีหนึ่งโดยเฉพาะ

พระราชกำหนดบรรษัทบริหารสินทรัพย์ไทย ฯ มาตรา ๕๘ วรรคสี่ บัญญัติว่า “ถ้าลูกหนี้หรือผู้ค้ำประกันไม่ให้ความร่วมมือกับ บสท. ในการปรับโครงสร้างหนี้ตามที่ บสท. สั่งโดยที่ตนอยู่ในฐานะที่จะดำเนินการได้หรือยกย้ายถ่ายเทหรือปิดบังซ่อนเร้นทรัพย์สินของตน ให้ บสท. ดำเนินการยื่นคำร้องต่อศาลเพื่อสั่งพิทักษ์ทรัพย์เด็ดขาดของลูกหนี้หรือผู้ค้ำประกัน แล้วแต่กรณี โดยไม่ต้องดำเนินการไต่สวนและให้ศาลและเจ้าพนักงานพิทักษ์ทรัพย์ดำเนินการตามกฎหมายว่าด้วยล้มละลายต่อไปโดยเร็ว” บทบัญญัติมาตรานี้เป็นวิธีการเร่งรัดอย่างหนึ่ง ถ้าหาก บสท. เห็นว่าลูกหนี้หรือผู้ค้ำประกันไม่ให้ความร่วมมือหรือมีการกระทำเพื่อให้เจ้าหนี้เสียประโยชน์ก็สามารถยื่นคำร้องขอให้ศาลสั่งพิทักษ์ทรัพย์เด็ดขาดของลูกหนี้หรือผู้ค้ำประกันได้โดยไม่ต้องมีการไต่สวน และมาตรา ๗๒ วรรคสอง (๒) ก็ได้บัญญัติในลักษณะเดียวกันว่า “ในกรณีที่ลูกหนี้ไม่เห็นชอบด้วยตาม (๑) ให้ บสท. ยื่นคำร้องต่อศาลเพื่อให้ศาลสั่งให้ลูกหนี้และผู้ค้ำประกันล้มละลาย และให้ศาลสั่งพิทักษ์ทรัพย์ของลูกหนี้และผู้ค้ำประกันเด็ดขาดทันที โดยไม่ต้องดำเนินการไต่สวน” กล่าวคือ ถ้าลูกหนี้ไม่เห็นชอบด้วยกับการยุติการปรับโครงสร้างกิจการก็ให้ บสท. ยื่นคำร้องต่อศาลขอให้สั่งให้ลูกหนี้หรือผู้ค้ำประกันล้มละลายได้โดยไม่ต้องมีการไต่สวน

การที่บทบัญญัติมาตรา ๕๘ วรรคสี่ และมาตรา ๗๒ วรรคสอง (๒) แห่งพระราชกำหนดบรรษัทบริหารสินทรัพย์ไทย ฯ บัญญัติให้ศาลสั่งอย่างใดอย่างหนึ่งโดยไม่ต้องดำเนินการไต่สวนก็เพราะต้องการให้เกิดความรวดเร็วในการบริหารสินทรัพย์ด้วยคุณภาพ เพื่อรักษาความมั่นคงทางเศรษฐกิจของประเทศ และโดยที่บัญญัติมาตรา ๕๘ วรรคสี่ และมาตรา ๗๒ วรรคสอง (๒) ดังกล่าวใช้บังคับกับคดีที่มีการฟ้องร้องเกี่ยวกับสินทรัพย์ด้วยคุณภาพของลูกหนี้เป็นการทั่วไปทุกรายที่ บสท. รับโอนมาตามพระราชกำหนดนี้ มิได้ใช้แก่คดีใดคดีหนึ่งโดยเฉพาะ หรือใช้เฉพาะคดีของคนนั้นเท่านั้น คนนี้เท่านั้นไม่ได้

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

อาศัยเหตุผลดังกล่าวจึงวินิจฉัยว่า พระราชกำหนดบรรษัทบริหารสินทรัพย์ไทย พ.ศ. ๒๕๕๔ มาตรา ๑๑ ไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๗๖ และมาตรา ๕๘ วรรคสี่ มาตรา ๗๒ วรรคสอง (๒) ไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๓๕ จึงไม่มีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ

พลโท จุล อติเรก

ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

## คำวินิจฉัยของ นายปรีชา เถลิมวณิชย์ ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

ที่ ๓๓/๒๕๕๕

วันที่ ๑๑ ตุลาคม ๒๕๕๕

เรื่อง ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๑๕๘ กรณีพระราชกำหนดบรรษัทบริหารสินทรัพย์ไทย พ.ศ. ๒๕๕๕ มาตรา ๑๑ มาตรา ๕๘ วรรคสี่ และมาตรา ๗๒ มีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ

ด้วย นายศักดิ์ กอแสงเรือง สมาชิกวุฒิสภา กับคณะ จำนวน ๑๑๖ คน ได้มีหนังสือลงวันที่ ๓ กรกฎาคม ๒๕๕๕ ถึงผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา เสนอเรื่องพร้อมความเห็นต่อผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาว่า พระราชกำหนดบรรษัทบริหารสินทรัพย์ไทย พ.ศ. ๒๕๕๕ (ซึ่งต่อไปจะเรียกว่าพระราชกำหนด) มาตรา ๑๑ มาตรา ๕๘ วรรคสี่ และมาตรา ๗๒ มีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ ขอให้เสนอศาลรัฐธรรมนูญเพื่อพิจารณาวินิจฉัย ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๑๕๘ โดยมีความเห็นของสมาชิกวุฒิสภาผู้เสนอกับความเห็นของผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาผู้ร้องสรุปได้โดยสังเขปดังต่อไปนี้

## ก. ความเห็นของคณะสมาชิกวุฒิสภา

๑. พระราชกำหนดดังกล่าวมีบทบัญญัติบางประการเกี่ยวกับการจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคล ซึ่งมาตรา ๒๕ ประกอบกับมาตรา ๔๘ มาตรา ๕๐ และมาตรา ๘๗ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย บัญญัติให้กระทำได้โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย เฉพาะเพื่อการที่รัฐธรรมนูญนี้กำหนดเท่าที่จำเป็นเท่านั้น และจะกระทบกระเทือนสาระสำคัญของสิทธิและเสรีภาพนั้นมีได้โดยมาตรา ๔๘ และมาตรา ๕๐ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ได้บัญญัติคุ้มครองสิทธิของบุคคลในทรัพย์สิน และบุคคลย่อมมีเสรีภาพในการประกอบกิจการหรือประกอบอาชีพและการแข่งขันโดยเสรีอย่างเป็นธรรม

แต่พระราชกำหนดดังกล่าวได้ให้อำนาจแก่คณะกรรมการ บสท. มีอำนาจเด็ดขาดทำให้สิทธิของบุคคลในทรัพย์สินและเสรีภาพของบุคคลไม่ได้รับการคุ้มครอง อีกทั้งพระราชกำหนดดังกล่าวกำหนดให้ บสท. ยื่นขอต่อศาลสั่งให้ลูกหนี้ล้มละลายโดยไม่ต้องไต่สวน การออกพระราชกำหนดนี้ จึงไม่เป็นการสนับสนุนระบบเศรษฐกิจแบบเสรี โดยอาศัยกลไกตลาดกำกับดูแลให้มีการแข่งขันอย่างเป็นธรรมตาม มาตรา ๘๗

๒. รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๖ ได้บัญญัติว่า รัฐธรรมนูญเป็นกฎหมายสูงสุดของประเทศ บทบัญญัติใดของกฎหมาย กฎ หรือข้อบังคับ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญนี้ บทบัญญัตินั้นเป็นอันใช้บังคับมิได้ พระราชกำหนดนี้จึงมีบทบัญญัติที่ไม่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญ และขัดแย้งต่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยหลายมาตรา กล่าวคือ

ก. มาตรา ๕๘ วรรคสี่ บัญญัติให้ บสท. ยื่นคำร้องต่อศาลเพื่อสั่งพิทักษ์ทรัพย์เด็ดขาดของลูกหนี้หรือผู้ค้ำประกัน แล้วแต่กรณี โดยไม่ต้องดำเนินการไต่สวน

ข. มาตรา ๗๒ (๒) ให้ บสท. ยื่นคำร้องต่อศาลเพื่อให้ศาลสั่งให้ลูกหนี้และผู้ค้ำประกันเป็นบุคคลล้มละลาย และให้ศาลสั่งพิทักษ์ทรัพย์ของลูกหนี้และผู้ค้ำประกันเด็ดขาดทันที โดยไม่ต้องดำเนินการไต่สวน

มาตรา ๕๘ วรรคสี่ และมาตรา ๗๒ (๒) ดังกล่าว จึงให้อำนาจ บสท. มีอำนาจพิจารณาวินิจฉัยให้ลูกหนี้และผู้ค้ำประกันเป็นบุคคลล้มละลายโดยให้พิทักษ์ทรัพย์เด็ดขาด ซึ่งเป็นการใช้อำนาจตุลาการ ขณะเดียวกันก็ให้ศาลสั่งตามคำร้องของ บสท. โดยไม่ต้องไต่สวน เป็นการกำหนดให้ศาลต้องมีคำสั่งพิทักษ์ทรัพย์ลูกหนี้และผู้ค้ำประกันเด็ดขาดและสั่งให้ลูกหนี้และผู้ค้ำประกันเป็นบุคคลล้มละลายโดยไม่ต้องไต่สวนตามคำร้องของ บสท. จึงเห็นว่า บทบัญญัติดังกล่าวให้อำนาจ บสท. ใช้อำนาจตุลาการ

บทบัญญัติดังกล่าวจึงเป็นการเปลี่ยนแปลงแก้ไขมิให้ศาลใช้อำนาจอิสระของศาล แต่ให้ บสท. ใช้อำนาจแทน ยิ่งกว่านั้นศาลต้องปฏิบัติตามคำร้องของ บสท. โดยไม่มีการไต่สวน ไม่มีการตรวจสอบ ไม่มีการฟังคำโต้แย้ง หรือการฟังความสองด้าน

ตามที่ บสท. มีอำนาจร้องขอให้มีคำสั่งพิทักษ์ทรัพย์ลูกหนี้และผู้ค้ำประกันเด็ดขาด และสั่งให้ลูกหนี้และผู้ค้ำประกันเป็นบุคคลล้มละลายทันที โดยศาลไม่สามารถใช้ดุลยพินิจและไม่สามารถดำเนินการไต่สวนเพื่อหาความจริงได้ บสท. จึงมีอำนาจเหนือศาล สามารถวินิจฉัยให้ลูกหนี้และผู้ค้ำประกันเป็นบุคคลล้มละลาย ซึ่งถือว่าเป็นความตายทางแพ่ง ล้มความสามารถทางแพ่งของบุคคล

๓. มาตรา ๑๑ ไม่ให้นำกฎหมายว่าด้วยการจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครองมาใช้บังคับแก่การดำเนินการเกี่ยวกับการบริหารสินทรัพย์ด้วยคุณภาพของ บสท. ตามพระราชกำหนดนี้ และการออกระเบียบ ข้อบังคับ คำสั่ง คำวินิจฉัย การอนุญาต และการกระทำอื่นใดของคณะกรรมการและคณะกรรมการบริหารอันเกี่ยวกับการบริหารสินทรัพย์ด้วยคุณภาพตามพระราชกำหนดนี้

บทบัญญัติดังกล่าว ขัดรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๒๗๖ เพราะการพิจารณาพิพากษาข้อพิพาทระหว่างหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ ราชการส่วนท้องถิ่น หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐกับเอกชน หรือประชาชน เป็นอำนาจหน้าที่ของศาลปกครอง แต่มาตรา ๑๑ กลับห้าม

มิให้ฟ้องและดำเนินคดีต่อศาลปกครอง และโดยที่ศาลยุติธรรมซึ่งมีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีทั้งปวง เว้นแต่มีบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญและกฎหมายบัญญัติให้เป็นอำนาจของศาลอื่น ฉะนั้น เมื่อมี บทบัญญัติของรัฐธรรมนูญให้เป็นคดีปกครองเป็นอำนาจของศาลปกครองแล้ว คดีดังกล่าวจึงไม่อยู่ใน อำนาจของศาลยุติธรรม จึงเป็นกรณีที่ไม่อาจดำเนินคดีที่ศาลยุติธรรมได้

#### ข. ความเห็นของผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา

๑. ผู้ร้องเห็นว่า ตามมาตรา ๕๘ วรรคสี่ ของพระราชกำหนดดังกล่าวที่บัญญัติว่า “ถ้าลูกหนี้หรือผู้ค้ำประกันไม่ให้ความร่วมมือกับ บสท. ในการปรับโครงสร้างหนี้ตามที่ บสท. สั่ง โดย ที่ตนอยู่ในฐานะที่จะดำเนินการได้ หรือยกย้ายถ่ายเทหรือปิดบังซ่อนเร้นทรัพย์สินของตน ให้ บสท. ดำเนินการยื่นคำร้องต่อศาลเพื่อสั่งพิทักษ์ทรัพย์เด็ดขาดของลูกหนี้หรือผู้ค้ำประกัน แล้วแต่กรณี โดยไม่ต้องดำเนินการไต่สวน” และตามมาตรา ๗๒ (๒) ที่บัญญัติว่า “ในกรณีที่ลูกหนี้ไม่เห็นชอบด้วย ตาม (๑) ให้ บสท. ยื่นคำร้องต่อศาล เพื่อให้ศาลสั่งให้ลูกหนี้และผู้ค้ำประกันล้มละลาย และให้ศาลสั่ง พิทักษ์ทรัพย์ของลูกหนี้และผู้ค้ำประกันเด็ดขาดทันที โดยไม่ต้องดำเนินการไต่สวน” นั้น เป็นผลให้มี การเปลี่ยนแปลงแก้ไขเพิ่มเติมวิธีพิจารณาคดีล้มละลายเพื่อใช้แก่คดีใดคดีหนึ่งโดยเฉพาะ อันเป็นการ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๒๓๕ ที่บัญญัติว่า “การบัญญัติกฎหมายให้มี ผลเป็นการเปลี่ยนแปลงหรือแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายว่าด้วยธรรมนูญศาลหรือวิธีพิจารณาเพื่อใช้แก่คดีใด คดีหนึ่งโดยเฉพาะ จะกระทำมิได้”

เนื่องจากตามพระราชบัญญัติล้มละลาย มาตรา ๑๔ ได้บัญญัติไว้ว่า ก่อนที่ศาลจะมีคำสั่ง พิทักษ์ทรัพย์ลูกหนี้เด็ดขาด ศาลต้องพิจารณาเอาความจริงตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา ๕ หรือมาตรา ๑๐ ถ้าศาลพิจารณาได้ความจริง ให้ศาลมีคำสั่งพิทักษ์ทรัพย์ของลูกหนี้เด็ดขาด แต่ถ้าไม่ได้ความจริงหรือ ลูกหนี้นำสืบได้ว่า อาจชำระหนี้ได้ทั้งหมดหรือมีเหตุอื่นที่ไม่ควรให้ลูกหนี้ล้มละลาย ให้ศาลยกฟ้อง ฉะนั้น การที่พระราชกำหนดได้บัญญัติให้ บสท. ยื่นคำร้องต่อศาลเพื่อให้ศาลสั่งพิทักษ์ทรัพย์ของลูกหนี้ และผู้ค้ำประกันโดยไม่ต้องมีการไต่สวนก่อนนั้น เป็นการบัญญัติเปลี่ยนแปลงที่ไม่ให้ศาลต้องพิจารณา เอาความจริงก่อนที่จะมีคำสั่งพิทักษ์ทรัพย์เด็ดขาดของลูกหนี้หรือผู้ค้ำประกัน โดยเป็นการบัญญัติบังคับ ให้ศาลต้องสั่งพิทักษ์ทรัพย์เด็ดขาดของลูกหนี้และผู้ค้ำประกันทันทีเมื่อ บสท. ยื่นคำร้องต่อศาล โดยจะ เห็นได้ว่า ตามมาตรา ๕๘ วรรคสี่ และมาตรา ๗๒ (๒) แห่งพระราชกำหนดดังกล่าว เป็นการบัญญัติ ให้ บสท. ใช้อำนาจแทนศาลในการพิจารณาหาความจริง เพื่อให้ศาลสั่งพิทักษ์ทรัพย์เด็ดขาดของลูกหนี้ และผู้ค้ำประกันตามคำร้องของ บสท. โดยไม่ต้องไต่สวนคำร้องของ บสท. ซึ่งเห็นว่าอำนาจในการ หาความจริงก่อนสั่งพิทักษ์ทรัพย์เด็ดขาดของลูกหนี้หรือผู้ค้ำประกันเป็นอำนาจของศาลตามมาตรา ๑๔

แห่งพระราชบัญญัติล้มละลายเป็นผู้พิจารณา แต่พระราชกำหนดดังกล่าวได้บัญญัติให้ศาลมีคำสั่งสั่งพิทักษ์ทรัพย์เด็ดขาดของลูกหนี้และผู้ค้ำประกันตามคำร้องของ บสท. โดยไม่ต้องไต่สวนก็เท่ากับเป็นการให้ บสท. มีอำนาจพิจารณาวินิจฉัยแทนศาลว่า ลูกหนี้และผู้ค้ำประกันต้องถูกพิทักษ์ทรัพย์เด็ดขาดหรือไม่ ซึ่งทำให้ศาลไม่สามารถพิจารณาไต่สวนหาความจริงได้ อันเป็นการบัญญัติเปลี่ยนแปลงวิธีพิจารณาคดีล้มละลายเพื่อใช้แก่คดีของ บสท. โดยเฉพาะ และการที่ บสท. มีอำนาจพิจารณาวินิจฉัยให้ลูกหนี้และผู้ค้ำประกันต้องถูกพิทักษ์ทรัพย์เด็ดขาดแทนศาลได้นั้น ก็จะทำให้ลูกหนี้และผู้ค้ำประกันไม่มีโอกาสโต้แย้งหรือนำสืบหักล้างการพิจารณาวินิจฉัยของ บสท. ได้ จึงทำให้ บสท. มีอำนาจเด็ดขาดที่ลูกหนี้และผู้ค้ำประกันไม่สามารถโต้แย้งได้ ซึ่งแตกต่างกับการพิจารณาไต่สวนของศาลที่ลูกหนี้สามารถที่จะนำสืบหักล้างโต้แย้งคำฟ้องของโจทก์ (เจ้าหนี้) ได้ ฉะนั้น จึงเห็นได้ว่าบทบัญญัติมาตรา ๕๘ วรรคสี่ และมาตรา ๗๒ (๒) แห่งพระราชกำหนด เป็นบทบัญญัติที่มีผลเป็นการเปลี่ยนแปลงหรือเพิ่มเติมวิธีพิจารณาคดีล้มละลายเพื่อใช้แก่คดีที่อยู่ในอำนาจของ บสท. โดยเฉพาะ จึงเป็นการขัดหรือแย้งกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๒๓๕

๒. การที่พระราชกำหนด มาตรา ๑๑ ได้บัญญัติว่า “ไม่ให้นำกฎหมายว่าด้วยการจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครองมาใช้บังคับแก่การดำเนินการเกี่ยวกับการบริหารสินทรัพย์ด้วยคุณภาพของ บสท. ตามพระราชกำหนดนี้ และการออกระเบียบหรือข้อบังคับ คำสั่ง คำวินิจฉัย การอนุญาต และการกระทำอื่นใดของคณะกรรมการและคณะกรรมการบริหารอันเกี่ยวกับการบริหารสินทรัพย์ด้วยคุณภาพตามพระราชกำหนดนี้” เป็นการขัดหรือแย้งกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๒๗๖ เนื่องจากมาตรา ๑๑ แห่งพระราชกำหนดดังกล่าวเป็นการบัญญัติไม่ให้ บสท. อยู่ในอำนาจของศาลปกครอง ซึ่งตามมาตรา ๒๗๖ ได้บัญญัติให้ศาลปกครองมีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีที่เป็นข้อพิพาทระหว่างหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ ราชการส่วนท้องถิ่น หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐกับเอกชน.....และเนื่องจากกฎหมายว่าด้วยการจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครองได้ออกตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๒๗๖ ที่ได้บัญญัติให้จัดตั้งศาลปกครองขึ้น เพื่อให้มีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีทางกฎหมายปกครอง ระหว่างเอกชนกับหน่วยงานของรัฐ หรือระหว่างหน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐด้วยกัน และเมื่อได้พิจารณาพระราชกำหนด มาตรา ๑๑ ดังกล่าวแล้ว จะเห็นได้ว่า บสท. เป็นหน่วยงานของรัฐที่อยู่ในกำกับดูแลของรัฐบาล ซึ่งอยู่ในอำนาจของศาลปกครองตามมาตรา ๒๗๖ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ การที่พระราชกำหนด มาตรา ๑๑ บัญญัติไม่ให้นำกฎหมายว่าด้วยการจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครองมาใช้บังคับแก่การดำเนินการของ

บสท. และกฎระเบียบต่างๆ ที่ บสท. เป็นผู้ออกนั้น จึงเป็นการบัญญัติที่ไม่ให้ บสท. อยู่ในอำนาจของศาลปกครอง ตามมาตรา ๒๗๖ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ อันเป็นการขัดกับเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๒๗๖ และในกรณีเมื่อเกิดกรณีพิพาทระหว่าง บสท. กับเอกชน หรือหน่วยงานของรัฐอื่นขึ้น ก็จะทำให้ไม่สามารถฟ้องหรือดำเนินคดีกับ บสท. ต่อศาลปกครอง หรือศาลยุติธรรมได้ เนื่องจากรัฐธรรมนูญได้บัญญัติให้อยู่ในอำนาจของศาลปกครองแล้ว จึงไม่อยู่ในอำนาจของศาลยุติธรรม ฉะนั้นจึงเห็นได้ว่า มาตรา ๑๑ แห่งพระราชกำหนดดังกล่าวขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๒๗๖

ศาลรัฐธรรมนูญได้ประชุมปรึกษาแล้ว มีมติให้รับคำร้องของผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาไว้ดำเนินการต่อไป ตามข้อกำหนดศาลรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๕๑ ข้อ ๑๐ และรับไว้พิจารณาวินิจฉัยต่อไป ด้วยคะแนนเสียงเอกฉันท์ กับให้แจ้งผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาและนายกรัฐมนตรี

เลขาธิการคณะรัฐมนตรีได้มีหนังสือส่งบันทึกคำชี้แจงของคณะรัฐมนตรี เรื่อง พระราชกำหนดบรรษัทบริหารสินทรัพย์ไทย พ.ศ. ๒๕๕๔ มาตรา ๑๑ มาตรา ๕๘ และมาตรา ๗๒ มีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ หรือไม่ ต่อศาลรัฐธรรมนูญ มีใจความโดยสังเขปดังต่อไปนี้

คณะรัฐมนตรีพิจารณาแล้วเห็นว่า หลักการของพระราชกำหนดสืบเนื่องมาจากภาวะวิกฤติเศรษฐกิจที่ผ่านมา ส่งผลให้ลูกหนี้ไม่มีความสามารถชำระหนี้ที่มีกับสถาบันการเงินได้ ทำให้สถาบันการเงินต้องประสบกับปัญหาหนี้ที่ไม่ก่อให้เกิดรายได้เป็นจำนวนมาก ส่งผลกระทบต่อฐานะการดำเนินการของสถาบันการเงิน เนื่องจากสถาบันการเงินมีภาระที่จะต้องกันเงินสำรองสำหรับหนี้ที่ไม่ก่อให้เกิดรายได้เหล่านั้น ดังนั้นเพื่อแก้ไขปัญหาดังกล่าว รัฐบาลจึงได้มีนโยบายที่จะจัดตั้งหน่วยงานกลางขึ้นเพื่อทำหน้าที่แก้ไขปัญหาการค้างชำระหนี้ของลูกหนี้ที่มีต่อสถาบันการเงินของรัฐและเอกชนให้เป็นไปอย่างรวดเร็ว ซึ่งจะช่วยให้สถาบันการเงินไม่ต้องมีภาระต่อการกันสำรอง และทำให้สถาบันการเงินมีความสามารถในการปล่อยสินเชื่อได้มากขึ้น นอกจากนี้ทำให้ลูกหนี้สามารถปลดภาระหนี้ที่มีอยู่ได้รวดเร็วยิ่งขึ้นและสามารถเริ่มต้นใหม่ในกิจการของตนต่อไปได้ อันจะเป็นการเสริมสร้างเสถียรภาพต่อระบบสถาบันการเงินและระบบเศรษฐกิจโดยรวมต่อไป จึงจำเป็นต้องมีกฎหมายที่ให้อำนาจพิเศษในการดำเนินการ และมีความเห็นในประเด็นตามคำร้อง ดังนี้

ข้อ ๑ ในประเด็นที่ว่า พระราชกำหนดดังกล่าวให้อำนาจแก่คณะกรรมการ บสท. เด็ดขาด ทำให้สิทธิของบุคคลในทรัพย์สินและเสรีภาพของบุคคลไม่ได้รับการคุ้มครองและไม่เป็นการสนับสนุนระบบเศรษฐกิจแบบเสรี โดยอาศัยกลไกตลาดกำกับดูแลให้มีการแข่งขันอย่างเป็นธรรม และในหมายเหตุท้ายพระราชกำหนดดังกล่าวระบุเหตุการณ์ออกพระราชกำหนดไม่เข้าองค์ประกอบของรัฐธรรมนุญแห่งราชอาณาจักรไทย ตามมาตรา ๒๕ มาตรา ๔๘ มาตรา ๕๐ และมาตรา ๘๗ ทำให้เห็นว่าไม่เป็นไปตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนุญนั้น เห็นว่า การตราพระราชกำหนดดังกล่าวเป็นการดำเนินการตามมาตรา ๒๑๘ ของรัฐธรรมนุญแห่งราชอาณาจักรไทย เพื่อประโยชน์ในอันที่จะรักษา.....ความมั่นคงในทางเศรษฐกิจของประเทศ.....และสามารถกระทำได้เมื่อคณะรัฐมนตรีเห็นว่าเป็นกรณีฉุกเฉินที่มีความจำเป็นรีบด่วนอันมิอาจหวั่นไหวได้ เหตุผลในการประกาศใช้พระราชกำหนดดังกล่าวก็เพื่อให้มีการจัดตั้งบรรษัทบริหารสินทรัพย์ไทย (บสท.) เพื่อทำหน้าที่แก้ไขปัญหาการค้างชำระหนี้ของลูกหนี้ของสถาบันการเงินของรัฐและเอกชนให้เป็นไปอย่างรวดเร็ว หากการจัดตั้งล่าช้า ความเสียหายทางเศรษฐกิจจะเพิ่มมากขึ้นจนอาจกระทบต่อความมั่นคงทางเศรษฐกิจของประเทศอย่างรุนแรง ดังนั้นการตราพระราชกำหนด จึงสอดคล้องกับหลักการตามมาตรา ๒๑๘ ของรัฐธรรมนุญแห่งราชอาณาจักรไทยแล้ว

ข้อ ๒ ในประเด็นที่ว่า มาตรา ๕๘ วรรคสี่ แห่งพระราชกำหนดเป็นบทบัญญัติที่ขัดหรือแย้งกับรัฐธรรมนุญแห่งราชอาณาจักรไทยนั้น เห็นว่า ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง มาตรา ๒๑ เกี่ยวกับกระบวนการพิจารณาของศาลมีสองกรณี คือ ถ้ากฎหมายจะบัญญัติห้ามศาลทำการไต่สวนก็จะต้องบัญญัติไว้โดยชัดแจ้งเท่านั้น ส่วนการที่กฎหมายบัญญัติให้ศาลมีคำสั่งได้โดยไม่ต้องทำการไต่สวนย่อมหมายความว่าให้อำนาจศาลที่จะพิจารณาโดยไม่ต้องทำการไต่สวนได้ แต่ในกรณีดังกล่าวถ้าศาลเห็นว่าสมควรจะทำการไต่สวนศาลก็มีอำนาจทำการไต่สวนได้ (คำพิพากษาศาลฎีกาที่ ๖๕๕/๒๕๐๘ คำพิพากษาศาลฎีกาที่ ๑๑๔๔/๒๕๑๘ และคำพิพากษาศาลฎีกาที่ ๒๕๐๒/๒๕๓๘) ซึ่งบทบัญญัติมาตรา ๕๘ วรรคสี่ ได้ตราขึ้นโดยจุดมุ่งหมายอย่างหลัง

การที่มาตรา ๕๘ วรรคสี่ บัญญัติให้ บสท. ดำเนินการยื่นคำร้องต่อศาลเพื่อสั่งพิทักษ์ทรัพย์สินเด็ดขาดของลูกหนี้หรือผู้ค้ำประกัน โดยไม่ต้องทำการไต่สวน และให้ศาลและเจ้าพนักงานพิทักษ์ทรัพย์ดำเนินการตามกฎหมายว่าด้วยล้มละลายต่อไปโดยเร็ว นั้น เพราะฉะนั้นสินที่โอนมาเป็นสินทรัพย์ด้วยคุณภาพที่ลูกหนี้ไม่สามารถชำระหนี้ได้แล้ว ซึ่งส่วนใหญ่เป็นกรณีที่ลูกหนี้อยู่ในสถานะที่มีสินทรัพย์ไม่พอ กับหนี้สิน หรือมีแนวโน้มเป็นบุคคลที่มีหนี้สินล้นพ้นตัวอย่างชัดเจน ในการโอนสินทรัพย์มาให้ บสท. นั้น บสท. จะพิจารณาสภาพของสินทรัพย์แต่ละรายโดยละเอียด สินทรัพย์รายใดจำเป็นต้องปรับโครงสร้างหนี้

ยอมแสดงสภาพอยู่ในตัวว่า ถ้าไม่มีการปรับโครงสร้างหนี้ก็จะชำระหนี้ไม่ได้และจะล้มละลายในที่สุด โดยจำกัดอำนาจของ บสท. ให้แคบเพียงที่กฎหมายกำหนดเพียง ๒ กรณี คือ กรณีลูกหนี้ไม่ให้ความร่วมมือในการปรับโครงสร้างหนี้ และกรณียักยอกทรัพย์สินเท่านั้น ไม่สามารถใช้อำนาจกว้างขวางเป็นการทั่วไป มาตรา ๕๘ วรรคสี่ จึงบัญญัติให้อำนาจศาลสั่งพิทักษ์ทรัพย์เด็ดขาดโดยไม่ต้องทำการไต่สวนได้ เพื่อปกป้องสินทรัพย์และป้องกันไม่ให้มีการยักยอกทรัพย์สินของลูกหนี้และผู้ค้ำประกัน ซึ่งการยักยอกทรัพย์สินนี้ ก็เข้าข้อสันนิษฐานตามมาตรา ๘ แห่งพระราชบัญญัติล้มละลาย ซึ่งศาลก็สั่งพิทักษ์ทรัพย์เด็ดขาดได้อยู่แล้ว นอกจากนั้นในการพิจารณาหากศาลเห็นว่า ยังได้ความไม่ชัดเจนเพียงพอ ศาลก็มีอำนาจทำการไต่สวนหรือให้คู่กรณีคัดค้านก็ได้ และจะสั่งพิทักษ์ทรัพย์เด็ดขาดหรือไม่ก็เป็นไปตามดุลยพินิจของศาล ส่วนการดำเนินการของศาลต่อไปหลังจากที่สั่งพิทักษ์ทรัพย์เด็ดขาดนั้น จะเป็นไปตามขั้นตอนปกติของกฎหมายว่าด้วยล้มละลาย

ฉะนั้น บทบัญญัติมาตรา ๕๘ วรรคสี่ จึงมิได้เป็นบทบังคับศาลให้ต้องสั่งพิทักษ์ทรัพย์เด็ดขาดโดยไม่ต้องทำการไต่สวน บสท. ไม่ได้ใช้อำนาจแทนศาล แต่เป็นเรื่องที่ให้ บสท. ยื่นคำร้องต่อศาลเพื่อดำเนินการพิจารณา แล้วมีคำสั่งพิทักษ์ทรัพย์เด็ดขาดเองตามที่ศาลเห็นว่าถูกต้องสมควร และเป็นบทบัญญัติของกฎหมายที่ใช้บังคับกับสินทรัพย์ด้วยคุณภาพของลูกหนี้ทุกรายที่ บสท. รับโอนมาตามพระราชกำหนดมิได้ใช้กับคดีใดคดีหนึ่งโดยเฉพาะ จึงไม่ขัดต่อบทบัญญัติมาตรา ๒๓๕ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย

ข้อ ๓ ในประเด็นที่ว่า มาตรา ๗๒ (๒) แห่งพระราชกำหนดเป็นบทบัญญัติที่ขัดหรือแย้งกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยนั้น เห็นว่า ตามบทบัญญัติมาตรา ๗๒ เมื่อ บสท. เข้าไปตรวจสอบสินทรัพย์ด้วยคุณภาพแล้วลูกหนี้มีทรัพย์สินไม่พอกับหนี้สินจนไม่สามารถดำเนินการต่อไปได้ กรณีจำเป็นต้องมีการปรับโครงสร้างกิจการด้วย มิใช่ปรับโครงสร้างหนี้แต่อย่างเดียว ดังนั้น ถ้าไม่มีการปรับโครงสร้างกิจการ ย่อมเป็นที่ชัดเจนว่าจะนำไปสู่การล้มละลายในที่สุด มาตรา ๗๒ นี้ จึงบัญญัติว่า ถ้าลูกหนี้เห็นชอบกับการปรับโครงสร้างกิจการแล้ว บสท. ก็ดำเนินการปรับโครงสร้างกิจการต่อไป แต่ถ้าลูกหนี้ไม่เห็นชอบด้วยการปรับโครงสร้างกิจการ ซึ่งจะทำให้กระบวนการยึดเชื้อและไม่เป็นผลดีต่อลูกหนี้ ก็ให้ บสท. ยื่นคำร้องต่อศาลเพื่อดำเนินการตามกฎหมายว่าด้วยล้มละลายต่อไป ซึ่งเห็นได้ว่า มาตรา ๗๒ นี้ บัญญัติเพื่อประโยชน์ของลูกหนี้อย่างยิ่ง

มาตรา ๗๒ (๒) กำหนดให้ บสท. ยื่นคำร้องต่อศาลเพื่อให้ศาลสั่งให้ลูกหนี้และผู้ค้ำประกันเป็นบุคคลล้มละลาย และให้ศาลสั่งพิทักษ์ทรัพย์ของลูกหนี้และผู้ค้ำประกันเด็ดขาดทันทีโดยไม่ต้องทำการไต่สวน ก็เพื่อให้มีการดำเนินคดีกับลูกหนี้เป็นคดีล้มละลายต่อไป ประกอบกับกว่าที่ บสท. จะยื่น

คำร้องต่อศาลเพื่อสั่งให้ลูกหนี้และผู้ค้ำประกันล้มละลายได้ต้องผ่านขั้นตอนการตรวจสอบมา ๓ ระดับ คือ ผู้บริหารหรือกำกับดูแลแผน คณะกรรมการบริหาร และคณะกรรมการ บสท. เมื่อจะร้องขอต่อศาล ก็ต้องเสนอพยานหลักฐานและเหตุผลของผู้บริหารทั้ง ๓ ระดับ ให้ศาลพิจารณาด้วยอยู่แล้ว การไต่สวน จึงอาจไม่มีความจำเป็น และเมื่อศาลสั่งพิทักษ์ทรัพย์ลูกหนี้และผู้ค้ำประกันเด็ดขาดแล้ว ขั้นตอนที่จะ ดำเนินการต่อไป จึงย่อมเป็นไปตามกฎหมายว่าด้วยล้มละลาย โดยเริ่มต้นให้ศาลสั่งพิทักษ์ทรัพย์เด็ดขาด โดยไม่ต้องทำการไต่สวนก็ได้เพื่อรักษาทรัพย์สินต่างๆ ไว้ แต่ศาลก็ยังมีอำนาจทำการไต่สวนได้ถ้าเห็น สมควรดังเหตุผลที่ได้กล่าวมาแล้วในข้อ ๒ เมื่อศาลสั่งพิทักษ์ทรัพย์เด็ดขาดแล้ว กระบวนการขั้นตอน ต่อไป จะเป็นไปตามกฎหมายว่าด้วยล้มละลาย ซึ่งอาจนำไปสู่การประนอมหนี้ การยกเลิกคำสั่งพิทักษ์ทรัพย์ เด็ดขาด หรือการสั่งให้ลูกหนี้เป็นบุคคลล้มละลายก็ได้ มาตรา ๗๒ (๒) นี้ จึงมีขอบบังคับศาลให้สั่ง ลูกหนี้และผู้ค้ำประกันเป็นบุคคลล้มละลายทันที แต่เป็นบทบัญญัติให้อำนาจศาลใช้ดุลยพินิจดำเนินการ ต่อไปตามกฎหมายว่าด้วยล้มละลาย และยังเป็นบทบัญญัติของกฎหมายที่ใช้บังคับกับสินทรัพย์ด้อย คุณภาพของลูกหนี้ทุกรายที่ บสท. รับโอนมาตามพระราชกำหนด มิได้ใช้บังคับคดีใดคดีหนึ่งโดยเฉพาะ ฉะนั้น มาตรา ๗๒ (๒) จึงไม่ขัดต่อบทบัญญัติมาตรา ๒๓๕ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย

ข้อ ๔ ในประเด็นที่ว่า มาตรา ๑๑ แห่งพระราชกำหนดเป็นบทบัญญัติที่ขัดหรือแย้งต่อ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยนั้น เห็นว่า หลักการของพระราชกำหนดดังกล่าวคือการจัดการ สินทรัพย์ด้อยคุณภาพที่เกิดขึ้นในระบบสถาบันการเงิน โดย บสท. เป็นผู้รับโอนสินทรัพย์ที่ไม่ก่อให้เกิด รายได้ของสถาบันการเงินมาดำเนินการแทน บสท. ในฐานะที่เป็นเจ้าหน้าที่ตามกฎหมายจึงมีสิทธิที่จะ ดำเนินการกับลูกหนี้เพื่อให้ได้รับชำระหนี้จากลูกหนี้ได้ดังเช่นเจ้าหน้าที่ทั่วไป มิได้เป็นการใช้อำนาจที่มี ในลักษณะทางปกครอง ดังนั้น สาระสำคัญในการปฏิบัติหน้าที่ของ บสท. จึงเป็นเรื่องของการดำเนินการ ติดตามการชำระหนี้เฝ้าจากลูกหนี้แทนสถาบันการเงิน ซึ่งเป็นเรื่องของคดีแพ่งและพาณิชย์ที่ศาลยุติธรรม เป็นศาลที่มีความเชี่ยวชาญโดยตรง ข้อพิพาทเกี่ยวกับการดำเนินการของ บสท. ซึ่งแม้ว่าอาจจะเป็น ข้อพิพาทระหว่างหน่วยงานของรัฐกับเอกชนก็ตาม จึงควรที่จะให้ศาลยุติธรรมเป็นผู้พิจารณา มาตรา ๑๑ ของพระราชกำหนดบัญญัติไม่ให้นำกฎหมายว่าด้วยศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครองมาใช้บังคับ แก่การดำเนินการเกี่ยวกับการบริหารสินทรัพย์ด้อยคุณภาพของ บสท. ตามพระราชกำหนด และการออกระเบียบหรือข้อบังคับ คำสั่ง คำวินิจฉัย การอนุญาต และการกระทำอื่นใดของคณะกรรมการ และคณะกรรมการบริหารอันเกี่ยวกับการบริหารสินทรัพย์ด้อยคุณภาพตามพระราชกำหนด บทบัญญัติ ดังกล่าวแม้จะเป็นบทบัญญัติที่จำกัดสิทธิของบุคคล แต่ก็บัญญัติไว้แคบมาก โดยห้ามฟ้องศาลปกครอง เฉพาะการกระทำที่เกี่ยวกับการบริหารและการออกคำสั่งเกี่ยวกับสินทรัพย์ด้อยคุณภาพเท่านั้น ซึ่งสินทรัพย์

ด้วยคุณภาพตามกฎหมายนี้ ได้แก่สิทธิที่มิได้มีลักษณะเป็นสิทธิที่ไม่มีราคาหรือเรียกคืนไม่ได้ ตามประกาศของธนาคารแห่งประเทศไทยเท่านั้น ไม่กระทบกระเทือนถึงสิทธิของบุคคลทั่วไป การจำกัดสิทธิดังกล่าวย่อมมีผลเป็นเพียงการจำกัดว่า ศาลปกครองไม่มีอำนาจพิจารณาเท่านั้น และเป็นกรณีที่มีความจำเป็นเพื่อการแก้ปัญหาเศรษฐกิจของประเทศโดยไม่กระทบกระเทือนถึงสาระสำคัญของสิทธิเสรีภาพของบุคคลทั่วไป ซึ่งมาตรา ๒๕ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยอนุญาตให้ทำได้ ประกอบกับตามมาตรา ๒๗๖ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย อันเป็นบทบัญญัติกำหนดเขตอำนาจของศาลปกครองนั้น คดีที่เป็นข้อพิพาทระหว่างฝ่ายปกครองกับเอกชนที่จะอยู่ในอำนาจพิจารณาของศาลปกครองย่อมเป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติ และเมื่อมาตรา ๑๑ ดังกล่าวบัญญัติไว้เช่นนี้แล้ว ข้อพิพาทในลักษณะดังกล่าวจะอยู่ในอำนาจของศาลยุติธรรมตามบทบัญญัติมาตรา ๒๗๑ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ซึ่งบัญญัติให้ศาลยุติธรรมมีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีทั้งปวง เว้นแต่คดีที่รัฐธรรมนูญหรือกฎหมายบัญญัติให้อยู่ในอำนาจของศาลอื่น ดังนั้น มาตรา ๑๑ แห่งพระราชกำหนดจึงมิได้ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยแต่อย่างใด

ในระหว่างพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ เลขานุการศาลรัฐธรรมนูญได้แจ้งนายศักดิ์ กอแสงเรือง สมาชิกวุฒิสภาผู้เสนอและนายสถิตย์ ลิ้มพงศ์พันธุ์ ผู้อำนวยการสำนักงานเศรษฐกิจการคลัง กระทรวงการคลัง มาชี้แจงข้อเท็จจริงต่อศาลรัฐธรรมนูญด้วยความโดยสรุปดังต่อไปนี้

คำชี้แจงของนายศักดิ์ กอแสงเรือง สมาชิกวุฒิสภา ได้ความว่า เรื่องนี้สืบเนื่องจากการที่รัฐบาลได้ออกพระราชกำหนดบรรษัทบริหารสินทรัพย์ไทย พ.ศ. ๒๕๕๔ ใช้นับคับโดยที่วุฒิสภาไม่มีโอกาสได้พิจารณา ได้แต่เพียงลงมติอนุมัติหรือไม่อนุมัติเท่านั้น ผู้ชี้แจงได้แสดงความคิดเห็นว่า เห็นด้วยในหลักการว่า ควรจะอนุมัติให้ผ่านพระราชกำหนดนี้ เพื่อประโยชน์ในการแก้ไขปัญหาวิกฤติทางเศรษฐกิจของรัฐบาล แต่ก็เห็นว่าพระราชกำหนดฉบับนี้มีบทบัญญัติ ๓ มาตรา ที่ขัดต่อรัฐธรรมนูญ จึงเป็นหน้าที่ของวุฒิสภาที่จะต้องส่งเรื่องให้ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาพิจารณา ผู้ชี้แจงเห็นว่า กฎหมายฉบับนี้จะมีผลกระทบอย่างมากต่อบุคคลจำนวนมาก เพราะว่าหน้าที่รัฐบาลประกาศไว้มีจำนวนถึง ๑.๓๕ ล้านล้านบาท โดยมีลูกหนี้และผู้ค้าประกันที่เกี่ยวข้องอยู่ด้วยเป็นจำนวนมาก และในหนี้รายเดียวบางบริษัทมีกรรมการ ๑๐ คน ๑๕ คน ถูกดึงเข้าไปค้าประกันส่วนตัวหมด สิ่งที่จะกระทบสิทธิของคนจำนวนมากนั้นจึงจำเป็นต้องดูแลเรื่องสิทธิเสรีภาพของบุคคลดังกล่าว

บทบัญญัติของกฎหมายฉบับนี้ได้แก่ มาตรา ๑๑ ว่าด้วยการดำเนินการเกี่ยวกับทรัพย์สิน ด้วยคุณภาพของ บสท. และการออกระเบียบ ข้อบังคับ คำสั่ง คำวินิจฉัย การอนุญาต และการกระทำอื่นใดของคณะกรรมการและคณะกรรมการบริหาร จะได้รับการยกเว้นไม่ให้นำกฎหมายว่าด้วยการจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง ก็หมายความว่า การกระทำทั้งหมดของคณะกรรมการและ

คณะกรรมการบริหาร อยู่นอกเหนือการบังคับของกฎหมายว่าด้วยการจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครองที่มีอำนาจพิจารณาวินิจฉัยคดีที่เป็นข้อโต้แย้งหรือข้อพิพาทระหว่างหน่วยงานของรัฐ พนักงานของรัฐกับประชาชน นอกจากนั้น เท่ากับว่ากฎหมายได้ตัดไม่ให้นำอำนาจทางศาลมาใช้บังคับกับ บสท. ได้ เท่ากับว่า บสท. อยู่นอกเหนือการตรวจสอบทั้งหมด อยู่นอกเหนือการถ่วงดุลและไม่ต้อง ถูกฟ้องศาลตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๖๒ การรับรองสิทธิของบุคคลที่จะฟ้องหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ เจ้าหน้าที่ของรัฐ มาตรา ๒๕ การจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลที่รัฐธรรมนูญรับรองไว้ ก็ต้องอาศัยอำนาจเท่าที่รัฐธรรมนูญให้ไว้และเท่าที่จำเป็นเท่านั้น และจะกระทบกระเทือนสาระสำคัญ แห่งสิทธิไม่ได้ กฎหมายนี้จึงขัดรัฐธรรมนูญ ๒ มาตราดังกล่าว เท่ากับว่าหน่วยงานนี้ไม่ถูกตรวจสอบ ความเสียหายที่เกิดขึ้นจากการกระทำที่ไม่ได้ถูกตรวจสอบ อาจสร้างความเสียหายร้ายแรงให้กับประเทศ มาตรานี้น่าจะขัดต่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๒๗๖ มาตรา ๖๒ และมาตรา ๒๕

สำหรับมาตรา ๕๘ วรรคสี่ และมาตรา ๗๒ (๒) ทั้งสองมาตรานี้ บสท. สามารถยื่นคำร้อง ต่อศาลให้สั่งพิทักษ์ทรัพย์เด็ดขาดลูกหนี้หรือผู้ค้ำประกันหรือให้เป็นบุคคลล้มละลายได้ทันที โดยไม่ต้อง ได้สวน เห็นว่าการที่จะพิทักษ์ทรัพย์เด็ดขาดบุคคลใดก็ดี การจะให้บุคคลเป็นคนล้มละลายก็ดีเป็นเรื่องที่ เกี่ยวกับสถานะของบุคคลที่ร้ายแรง และถ้าคณะกรรมการของ บสท. มีอำนาจที่จะทำได้โดยลำพังแล้ว ศาลจะต้องทำตามโดยไม่สามารถใช้ดุลยพินิจ ไม่สามารถฟังคำโต้แย้งคัดค้าน ไม่สามารถหาความจริงโดยฟัง ความจากทั้งสองด้าน จึงเป็นเรื่องที่ไม่น่ายอมรับได้ ตามรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน มาตรา ๒๓๕ การบัญญัติกฎหมายให้มีผลเป็นการเปลี่ยนแปลงหรือแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายว่าด้วยธรรมนูญศาลกิติ วิธีพิจารณาของศาลกิติ สำหรับคดีใดคดีหนึ่งโดยเฉพาะนั้น ทำไม่ได้ นอกจากนั้น การใช้อำนาจรัฐ จะต้องคำนึงถึงศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ สิทธิเสรีภาพที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ ดังนั้น ถ้าหากว่า บสท. เห็นว่า ลูกหนี้หรือผู้ค้ำประกันไม่ให้ความร่วมมือ และสามารถสั่งพิทักษ์ทรัพย์เด็ดขาด ได้ก็ดี เป็นบุคคลล้มละลายก็ดี โดยศาลไม่สามารถใช้ดุลยพินิจได้ ถ้าหากศาลต้องสั่งตามที่ผู้ร้อง ไม่ว่าจะ เป็นบุคคล คณะบุคคล หรือองค์กรใดองค์กรหนึ่งขอมา แล้วต้องเป็นอย่างนั้น จะเป็นอันตรายต่อสิทธิและ เสรีภาพของบุคคลในทางทรัพย์สิน เป็นการสร้างความไม่สงบเรียบร้อยในสังคม เท่ากับกฎหมายบัญญัติ ให้ บสท. สามารถใช้อำนาจทั้งทางบริหารและอำนาจตุลาการ ตัดสินให้คนต้องถูกพิทักษ์ทรัพย์ ตัดสิน ให้คนต้องถูกล้มละลาย แทนอำนาจตุลาการโดยปริยาย เป็นการก้าวก้าวอำนาจตามที่มีการแบ่งแยก ไว้ในรัฐธรรมนูญ นอกจากนั้น ก็เป็นการสร้างกฎกติกาให้ศาลไม่สามารถใช้อำนาจอิสระของศาลได้ ทำให้องค์กรศาลไม่สามารถอำนวยความยุติธรรมได้ตามอำนาจหน้าที่ ในคดีล้มละลายธรรมดาแม้จะ เข้าข้อสันนิษฐานว่าเป็นบุคคลล้มละลายก็ยังไม่เปิดโอกาสให้โต้แย้ง คัดค้านได้ ให้นำสืบว่าไม่ได้เป็นไป ตามข้อสันนิษฐานได้

คำชี้แจงของ นายสถิตย์ ลิ่มพงศ์พันธุ์ ผู้อำนวยการสำนักงานเศรษฐกิจการคลัง กระทรวงการคลัง การดำเนินงานของบรรษัทบริหารสินทรัพย์ไทย มีเจตนารมณ์ต้องการแก้ไขปัญหาหนี้ด้วยคุณภาพให้เสร็จสิ้นไปโดยรวดเร็ว การแก้ไขปัญหาหนี้ด้วยคุณภาพในอดีตนั้น ไม่สามารถดำเนินการให้เป็นไปโดยรวดเร็ว โดยเฉพาะอย่างยิ่งในกรณีที่มีเจ้าหนี้ของลูกหนี้ด้วยคุณภาพเกิน ๑ รายขึ้นไป ด้วยเหตุนี้เองในหลายประเทศจึงได้มีวิธีแก้ไขปัญหาหนี้ด้วยคุณภาพโดยการรวมหนี้ด้วยคุณภาพที่มีอยู่ทั้งหมดมาไว้ในที่เดียวกัน ขณะเดียวกันก็ให้อำนาจพิเศษในการแก้ไขปัญหาหนี้ด้วยคุณภาพให้เสร็จสิ้นไปโดยรวดเร็ว เพราะฉะนั้น หัวใจของบรรษัทบริหารสินทรัพย์ไทยก็คือ การทำให้กระบวนการต่างๆ ในการแก้ไขปัญหาเป็นไปโดยรวดเร็ว เพราะถ้าปราศจากอำนาจนี้แล้ว ความจำเป็นในการจัดตั้งบรรษัทบริหารสินทรัพย์ไทยก็นี้อยู่ หรืออาจจะไม่จำเป็นเลย เพราะได้มีการแก้ไขปัญหาหนี้ด้วยคุณภาพโดยวิธีการอื่นอยู่แล้ว เช่น การตั้งบรรษัทบริหารสินทรัพย์ของสถาบันเอกชน ประกอบกับธนาคารแห่งประเทศไทยก็มีคณะกรรมการปรับปรุงโครงสร้างหนี้ (คปน.) ซึ่งได้ดำเนินการควบคู่กันไปโดยลำดับอยู่แล้ว โดยสรุปเจตนารมณ์หลักคือต้องมีอำนาจพิเศษตามกฎหมายที่จะทำให้กระบวนการต่างๆ เป็นไปโดยรวดเร็ว ดังนั้น จึงมีประเด็นตามมาตรา ๕๘ มาตรา ๗๒ และมาตรา ๑๑ แห่งพระราชกำหนดดังกล่าวขึ้นมาสู่การพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ

แท้จริงแล้ว ในมาตรา ๕๘ วรรคสี่ มีความหมายว่าถ้าหากได้มีการยื่นคำร้องต่อศาล และศาลได้ดำเนินการในเรื่องนี้โดยไม่ต้องทำการไต่สวน ก็จะทำให้การดำเนินการเพื่อแก้ไขปัญหาเรื่องนี้เป็นไปด้วยความรวดเร็วยิ่งขึ้น ความหมายที่แท้จริง คือเป็นการยื่นคำร้องเพื่อให้ศาลสั่งพิทักษ์ทรัพย์โดยไม่ต้องดำเนินการไต่สวน ซึ่งก็ขึ้นอยู่กับดุลยพินิจของศาลว่า ศาลจะดำเนินการไต่สวนหรือไม่ อย่างไรก็ตาม บสท. เองจะเป็นผู้ยื่นขอต่อศาลว่าขอไม่ให้ทำการไต่สวนในเรื่องนี้ แต่ถ้าศาลจะทำการไต่สวนก็เป็นดุลยพินิจของศาล ซึ่งไม่อาจก้าวล่วงได้ และมาตรา ๗๒ วรรคสอง (๒) เป็นเรื่องที่ บสท. ยื่นคำร้องขอให้ศาลดำเนินการอย่างนั้น คือขอให้ศาลสั่งให้ลูกหนี้และผู้ค้ำประกันล้มละลาย ขอให้ศาลสั่งพิทักษ์ทรัพย์ของลูกหนี้เด็ดขาดโดยไม่ต้องดำเนินการไต่สวน จุดประสงค์ คือ บสท. ต้องการให้เรื่องเป็นไปด้วยความรวดเร็ว จึงได้ยื่นคำร้องขอต่อศาลเช่นนั้น ส่วนศาลจะพิจารณาดำเนินการตามที่ บสท. ร้องขอหรือไม่นั้น เป็นดุลยพินิจของศาลเช่นเดียวกัน

ส่วนมาตรา ๑๑ เป็นเรื่องเกี่ยวกับศาลปกครอง การที่มาตรา ๑๑ บัญญัติไม่ให้นำกฎหมายว่าด้วยการจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครองมาใช้บังคับนั้น เฉพาะในเรื่องที่เกี่ยวกับการบริหารสินทรัพย์ด้วยคุณภาพของ บสท. เท่านั้น ไม่ได้รวมไปถึงการใช้อำนาจทางปกครองอื่นๆ ที่เกี่ยวข้อง เรื่องการดำเนินการเกี่ยวกับการบริหารสินทรัพย์ด้วยคุณภาพนั้น เจตนารมณ์ของกฎหมายนี้

ถือว่าเป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินการในเรื่องทางแพ่งโดยเฉพาะ ไม่ใช่เรื่องที่ต้องวินิจฉัยในทางปกครองแต่อย่างใด เพราะเป็นเรื่องของการที่เจ้าหน้าที่ดำเนินการกับลูกหนี้ในเรื่องที่ลูกหนี้เป็นหนี้ต่อเจ้าหน้าที่ ดังนั้น จึงไม่น่าจะมีประเด็นว่า ขัดกับรัฐธรรมนูญ ในขณะที่เดียวกัน เมื่อไม่ใช่เรื่องที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินการทางปกครอง แม้ว่าขึ้นศาลปกครองไม่ได้ก็ไปขึ้นศาลยุติธรรมเป็นคดีแพ่งธรรมดาได้

**ศาลรัฐธรรมนูญได้พิจารณาแล้ว แยกการลงมติออกเป็น ๒ ปัญหา คือ**

(๑) **มาตรา ๑๑** มีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย หรือไม่  
**มติ** - เห็นว่ามาตรา ๑๑ ไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย **มาตรา ๒๗๖** และไม่มีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ๑๐ คน

- เห็นว่ามาตรา ๑๑ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย **มาตรา ๒๗๖** และมีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ๓ คน

(๒) **มาตรา ๕๘ วรรคสี่ และมาตรา ๗๒ วรรคสอง (๒)** มีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย หรือไม่

**มติ** - เห็นว่ามาตรา ๕๘ วรรคสี่ และมาตรา ๗๒ วรรคสอง (๒) ไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย **มาตรา ๒๓๕** และไม่มีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ๑๐ คน

- เห็นว่ามาตรา ๕๘ วรรคสี่ และมาตรา ๗๒ วรรคสอง (๒) ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย **มาตรา ๒๓๕** และมีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ๓ คน

ผู้ทำคำวินิจฉัยได้ออกเสียงเป็นฝ่ายข้างน้อยทั้ง ๒ ปัญหา จึงทำคำวินิจฉัยส่วนตัว ดังต่อไปนี้  
คดีมีปัญหาที่จะต้องพิจารณาก่อนว่า บทบัญญัติมาตรา ๑๕๘ มีความหมายประการใด แตกต่างกับบทบัญญัติมาตรา ๒๖๕ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย หรือไม่

**มาตรา ๑๕๘** บัญญัติว่า “ในกรณีที่ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาเห็นว่าบทบัญญัติแห่งกฎหมาย กฎ ข้อบังคับ หรือการกระทำใดของบุคคลตามมาตรา ๑๕๗ (๑) มีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ ให้ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาเสนอเรื่องพร้อมความเห็นต่อศาลรัฐธรรมนูญหรือศาลปกครองเพื่อพิจารณาวินิจฉัย ทั้งนี้ ตามหลักเกณฑ์ว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญหรือกฎหมายว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลปกครอง แล้วแต่กรณี

ให้ศาลรัฐธรรมนูญหรือศาลปกครอง แล้วแต่กรณี พิจารณาวินิจฉัยเรื่องและผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาเสนอตามวรรคหนึ่งโดยไม่ชักช้า”

เห็นว่า อำนาจที่จะวินิจฉัยเกี่ยวกับร่างพระราชบัญญัติหรือบทบัญญัติแห่งกฎหมาย มีความชอบด้วยรัฐธรรมนูญหรือไม่ หรือขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญหรือไม่นั้น ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๑๕๘ มาตรา ๒๑๕ มาตรา ๒๖๒ มาตรา ๒๖๓ มาตรา ๒๖๔ บัญญัติให้ศาลรัฐธรรมนูญ มีอำนาจวินิจฉัย คือ

มาตรา ๑๕๘ มีอำนาจวินิจฉัยว่าบทบัญญัติแห่งกฎหมายมีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ หรือไม่

มาตรา ๒๑๕ มีอำนาจวินิจฉัยว่าพระราชกำหนดไม่เป็นไปตามมาตรา ๒๑๘ วรรคหนึ่ง ตามเงื่อนไขการเสนอที่บัญญัติไว้ในมาตรา ๒๑๕ นั้น

มาตรา ๒๖๒ (๑) (๒) (๓) มีอำนาจวินิจฉัยว่า ร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญมีข้อความขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญหรือตราขึ้นโดยไม่ถูกต้องตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญตามคำเสนอที่กำหนดไว้ในอนุมาตรา นั้น ๆ หรือไม่

มาตรา ๒๖๓ มีอำนาจวินิจฉัยว่า ร่างข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร ร่างข้อบังคับการประชุมวุฒิสภา และร่างข้อบังคับการประชุมรัฐสภาที่สภาผู้แทนราษฎร วุฒิสภา หรือรัฐสภาได้ให้ความเห็นชอบแล้ว มีข้อความขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญหรือตราขึ้นโดยไม่ถูกต้องตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ หรือไม่

มาตรา ๒๖๔ มีอำนาจวินิจฉัยว่า บทบัญญัติแห่งกฎหมายที่ศาลจะใช้บังคับแก่คดีต้องด้วยบทบัญญัติมาตรา ๖ ใช้บังคับไม่ได้ หรือไม่

กรณีตามมาตรา ๑๕๘ เป็นบทบัญญัติใหม่ไม่เคยปรากฏในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ฉบับใดมาก่อน ศาลรัฐธรรมนูญเพิ่งเคยวินิจฉัยคดีเกี่ยวกับอำนาจตามมาตรานี้เป็นครั้งแรกในคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญที่ ๒๔/๒๕๔๓ วันที่ ๑๕ มิถุนายน ๒๕๔๓ โดยวินิจฉัยว่า ระเบียบคณะกรรมการการเลือกตั้งว่าด้วยการสั่งให้มีการเลือกตั้งใหม่ก่อนประกาศผลการเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภา (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๔๓ ไม่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญเพราะขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕ วรรคหนึ่ง มาตรา ๑๒๖ และต้องด้วยรัฐธรรมนูญ มาตรา ๖ อันเป็นการวินิจฉัยโดยใช้มาตรฐานหรืออาศัยถ้อยคำในมาตรา ๑๕๘ ประกอบมาตรา ๒๖๔

ส่วนกรณีตามมาตรา ๒๑๕ และมาตรา ๒๖๒ ศาลรัฐธรรมนูญได้เคยวินิจฉัยไว้ในคำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ ๑/๒๕๔๑ วันที่ ๒๓ พฤษภาคม ๒๕๔๑ และคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญที่ ๓/๒๕๔๒ วันที่ ๓๐ มีนาคม ๒๕๔๒ ที่ ๔๘/๒๕๔๒ วันที่ ๓๑ สิงหาคม ๒๕๔๒ ที่ ๕๐/๒๕๔๒ วันที่ ๔ พฤศจิกายน ๒๕๔๒ ตามลำดับ ซึ่งไม่เกี่ยวกับคดีนี้จึงไม่ขอกล่าวถึงรายละเอียด

สำหรับมาตรา ๒๖๔ ศาลรัฐธรรมนูญเคยวินิจฉัยไว้มากมายหลายเรื่อง เช่นคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญที่ ๔/๒๕๔๒ วันที่ ๑ เมษายน ๒๕๔๒ ที่ ๕/๒๕๔๒ วันที่ ๑๓ พฤษภาคม ๒๕๔๒ ที่ ๑๐/๒๕๔๒ วันที่ ๑๓ พฤษภาคม ๒๕๔๒ เป็นต้น

มาตรา ๒๖๔ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ฉบับปัจจุบันตามหลักการดั้งเดิมที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ฉบับที่ยกเลิกไปหลายฉบับ เป็นอำนาจหน้าที่ของคณะตุลาการรัฐธรรมนูญที่จะวินิจฉัย ดังปรากฏตามคำวินิจฉัยของคณะตุลาการรัฐธรรมนูญหลายเรื่องดังต่อไปนี้

คำวินิจฉัยของคณะตุลาการรัฐธรรมนูญที่ ๓๑/๒๕๕๔ วันที่ ๔ มกราคม พุทธศักราช ๒๕๕๔ วินิจฉัยว่า ความในมาตรา ๓๑ แห่งพระราชบัญญัติประมง พ.ศ. ๒๕๕๐ ตามที่ศาลจังหวัดสมุทรปราการได้เสนอขึ้นมาขอให้พิจารณานั้นไม่ขัดต่อบทบัญญัติรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕

คำวินิจฉัยของคณะตุลาการรัฐธรรมนูญ เมื่อวันที่ ๑๘ กุมภาพันธ์ ๒๕๐๑ วินิจฉัยว่า มาตรา ๕ แห่งพระราชบัญญัติจัดที่ดินเพื่อความเป็นธรรมแก่สังคม พ.ศ. ๒๕๕๓ เป็นบทบัญญัติมีข้อความขัดต่อรัฐธรรมนูญ ต้องด้วยบทบัญญัติมาตรา ๑๑๓ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๓๕ แก้ไขเพิ่มเติม พุทธศักราช ๒๕๕๕ ใช้บังคับมิได้

สำหรับบทบัญญัติของตามมาตรา ๒๖๔ ในรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน ศาลรัฐธรรมนูญก็ได้วินิจฉัยไว้ในคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญหลายเรื่อง ดังต่อไปนี้

คำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ ที่ ๔๔/๒๕๔๒ วันที่ ๓ สิงหาคม ๒๕๔๒ ว่า พระราชบัญญัติสุขภาพบาล พ.ศ. ๒๕๕๕ มาตรา ๑๐ (๔) ไม่ขัดต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕ และมาตรา ๓๘

คำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ ที่ ๑/๒๕๔๓ วันที่ ๓ มกราคม พ.ศ. ๒๕๔๓ วินิจฉัยว่า ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา ๑๖ เป็นบทบัญญัติที่ไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ และประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา ๑๒๐ เป็นบทบัญญัติที่ไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๔ มาตรา ๕ มาตรา ๒๖ มาตรา ๒๗ มาตรา ๒๘ มาตรา ๓๐ มาตรา ๓๑ มาตรา ๓๒ มาตรา ๓๓ มาตรา ๓๐ มาตรา ๒๔๑ และมาตรา ๒๔๓

ตามคำวินิจฉัยของคณะตุลาการรัฐธรรมนูญและคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญเกี่ยวกับบทบัญญัติของมาตรา ๒๖๔ ดังกล่าวข้างต้น จะต้องวินิจฉัยให้ได้ความว่าบทบัญญัติแห่งกฎหมายมาตราใด มีข้อความขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญมาตราใด

ส่วนหลักการของมาตรา ๑๕๘ ที่บัญญัติว่าบทบัญญัติแห่งกฎหมายมีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญหรือไม่ จึงน่าจะเป็นปัญหาว่า บทบัญญัติแห่งกฎหมายนั้นบัญญัติขึ้นสอดคล้องกับหลักการในรัฐธรรมนูญมาตราใดมาตราหนึ่งหรือหลายมาตราหรือไม่ หรือชอบด้วยหลักการการมีรัฐธรรมนูญ

หรือไม่โดยไม่จำเป็นต้องถึงขนาดมีข้อความขัดหรือแย้งกับบทบัญญัติในมาตราใดมาตราหนึ่งของรัฐธรรมนูญ ตามมาตรา ๖ โดยเฉพาะรัฐธรรมนูญมาตรา ๑๕๘ กับมาตรา ๒๖๔ ใช้ข้อความไม่เหมือนกัน อีกทั้งหลักการในมาตรา ๑๕๘ ก็ไม่เคยปรากฏในรัฐธรรมนูญฉบับใดมาก่อนจึงน่าจะเป็นปัญหาที่จะต้องหาข้อยุติต่อไป

แต่ในคำวินิจฉัยนี้จะพิจารณาเฉพาะกรณีเกี่ยวกับมาตรา ๑๕๘ และผลของการตราพระราชกำหนดบรรษัทบริหารสินทรัพย์ไทย พ.ศ. ๒๕๕๔ มาตรา ๑๑ มาตรา ๕๘ วรรคสี่ และมาตรา ๗๒ (๒) ว่ามีความชอบด้วยหลักการในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย หรือไม่

ตามคำร้องและความเห็นของสมาชิกวุฒิสภา และผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาที่ได้เสนอต่อศาลรัฐธรรมนูญเพื่อพิจารณาวินิจฉัย ได้อ้างว่าพระราชกำหนดบรรษัทบริหารสินทรัพย์ไทย พ.ศ. ๒๕๕๔

(๑) มาตรา ๑๑ ไม่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๒๕ มาตรา ๕๘ มาตรา ๕๐ มาตรา ๘๗ มาตรา ๒๗๖

(๒) มาตรา ๕๘ วรรคสี่ และมาตรา ๗๒ (๒) ไม่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๒๓๕

ตามปัญหาใน (๑) ได้พิจารณาแล้ว เห็นว่า มาตรา ๑๑ ของพระราชกำหนดบรรษัทบริหารสินทรัพย์ไทย พ.ศ. ๒๕๕๔ เป็นบทบัญญัติที่มีนัยเกี่ยวกับสิทธิฟ้องร้องคดีต่อศาลของประชาชนที่เป็นลูกหนี้หรือผู้กำกับหรือผู้มีส่วนเกี่ยวข้องที่ถูกกระทบกระเทือนต่อสิทธิเสรีภาพในทางทรัพย์สินจากการดำเนินการเกี่ยวกับการบริหารสินทรัพย์ด้วยคุณภาพของ บสท. หรือระเบียบ ข้อบังคับ คำสั่ง คำวินิจฉัย การอนุญาตที่ออกโดย บสท. ตามพระราชกำหนดนี้ ซึ่งศาลในที่นี้คือ ศาลปกครอง อันเป็นศาลหนึ่งที่เป็นผู้ใช้อำนาจตุลาการ ดังที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ได้บัญญัติไว้ในหมวด ๘ ว่าด้วยศาล ส่วนที่ ๔ ศาลปกครอง โดยมาตรา ๒๗๖ วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า “ศาลปกครองมีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีที่เป็นข้อพิพาทระหว่างหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐที่อยู่ในบังคับบัญชาหรือในกำกับดูแลของรัฐบาลกับเอกชน หรือระหว่างหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐที่อยู่ในบังคับบัญชาหรือในกำกับดูแลของรัฐบาลด้วยกัน ซึ่งเป็นข้อพิพาทอันเนื่องมาจากการกระทำหรือการละเว้นการกระทำที่หน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น หรือเจ้าหน้าที่นั้น ต้องปฏิบัติตามกฎหมาย หรือเนื่องจากการกระทำหรือการละเว้นการกระทำที่หน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐนั้น ต้องรับผิดชอบในการปฏิบัติหน้าที่ตามกฎหมาย ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ”

ตามบทบัญญัติมาตรา ๒๗๖ ดังกล่าว แสดงว่า รัฐธรรมนูญมีเจตนารมณ์ที่จะเยียวยาการล่วงละเมิดสิทธิและเสรีภาพของประชาชนในกรณีที่ประชาชนมีข้อพิพาทกับหน่วยงานของรัฐ เจ้าหน้าที่ของรัฐ.....ที่อยู่ในกำกับดูแลของรัฐบาล.....ซึ่งเป็นข้อพิพาทอันเนื่องมาจากการกระทำหรือการละเว้นการกระทำที่หน่วยงานของรัฐ เจ้าหน้าที่ของรัฐ.....ต้องปฏิบัติตามกฎหมายหรือ.....ต้องรับผิดชอบในการปฏิบัติตามกฎหมาย ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ โดยบัญญัติให้นำข้อพิพาทตามมาตรา ๒๗๖ ขึ้นสู่การพิจารณาพิพากษาของศาลปกครองเพื่อคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชนตามหลักเกณฑ์ที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ อันเป็นหลักประกันในการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชน ซึ่งมีหลักการในทางสากล และทางรัฐธรรมนูญ โดยจะวินิจฉัยรวมกันไปพอเป็นสังเขป ดังต่อไปนี้

หลักประกันสิทธิและเสรีภาพของประชาชนตามรัฐธรรมนูญเป็นไปตามอิทธิพลแนวความคิดปัจเจกนิยม (INDIVIDUALISM) และรัฐธรรมนูญนิยม (CONSTITUTIONALISM) ที่เรียกว่าแนวความคิดเกี่ยวกับสิทธิและเสรีภาพ (IDEA OF RIGHTS) นั้น จะต้องวางที่มาแห่งอำนาจอธิปไตยจากประชาชน การจัดองค์กรหรือวางโครงสร้างองค์กรแห่งอำนาจอธิปไตย ที่มีจุดมุ่งหมายให้เกิดสิทธิและเสรีภาพแก่ประชาชน และการรับรองสิทธิและเสรีภาพไว้ชัดเจนในรัฐธรรมนูญ ซึ่งรายละเอียดจะยังไม่กล่าวถึงในที่นี้ โดยในตอนนี้จะขอกล่าวเฉพาะหลักประกันสิทธิและเสรีภาพของประชาชนเฉพาะในแง่การเยียวยาการล่วงละเมิดสิทธิและเสรีภาพของประชาชนจากรัฐอันเกี่ยวข้องกับการวินิจฉัยคดีนี้

การเยียวยาการล่วงละเมิดสิทธิและเสรีภาพของประชาชนตามหลักการปกครองในระบอบประชาธิปไตยต้องมีการบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญโดยแจ้งชัด โดยจะต้องบัญญัติรับรองคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพ และระบุหลักการใช้อำนาจโดยองค์กรของรัฐจะต้องไม่ล่วงละเมิดสิทธิและเสรีภาพตามมาตรา ๒๗๖ ดังปรากฏในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๔ ที่บัญญัติว่า “ศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ สิทธิ และเสรีภาพของบุคคล ย่อมได้รับความคุ้มครอง” มาตรา ๕ ที่บัญญัติว่า “ประชาชนชาวไทยไม่ว่าเหล่ากำเนิด เพศ หรือศาสนาใด ย่อมอยู่ในความคุ้มครองแห่งรัฐธรรมนูญนี้เสมอกัน” มาตรา ๒๖ ที่บัญญัติว่า “การใช้อำนาจโดยองค์กรของรัฐทุกองค์กร ต้องคำนึงถึงศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ สิทธิ และเสรีภาพตามมาตรา ๒๗๖ แห่งรัฐธรรมนูญนี้” และมาตรา ๒๘ วรรคหนึ่ง ที่บัญญัติว่า “บุคคลย่อมอ้างศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ หรือใช้สิทธิและเสรีภาพของตนได้เท่าที่ไม่ละเมิดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลอื่น ไม่เป็นปฏิปักษ์ต่อรัฐธรรมนูญ หรือไม่ขัดต่อศีลธรรมอันดีของประชาชน” การรับรองคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชนในแง่การเยียวยา อาจแบ่งออกได้เป็น ๓ ทาง ได้แก่ การเยียวยาโดยฝ่ายนิติบัญญัติ การเยียวยาโดยฝ่ายบริหารหรือองค์กรที่ใช้อำนาจในทางบริหาร และการเยียวยาโดยฝ่ายตุลาการหรือศาล

การเยียวยาโดยฝ่ายนิติบัญญัติ การเยียวยาโดยฝ่ายนิติบัญญัติหรือรัฐสภาที่โดยออกกฎหมายให้ค้ำประกันสิทธิและเสรีภาพตามที่รัฐธรรมนูญบัญญัติหรือรับรองไว้ การออกกฎหมายจะต้องเป็นไปในทางคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชน อันถือเป็นมาตรฐานขั้นต่ำที่สุดที่ประชาชนพึงมีเพื่อรักษาความเป็นมนุษย์แห่งตน การออกกฎหมายไปในทางจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลที่รัฐธรรมนูญรับรองไว้ จะกระทำมิได้ เว้นแต่โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายเฉพาะเพื่อการที่รัฐธรรมนูญนี้กำหนดไว้ และเท่าที่จำเป็นเท่านั้น และจะกระทบกระเทือนสาระสำคัญของสิทธิและเสรีภาพนั้นมิได้ตามมาตรา ๒๕ วรรคหนึ่ง ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ซึ่งตามบทบัญญัตินี้กำหนดคร่อมมิให้ฝ่ายนิติบัญญัติหรือรัฐสภาออกกฎหมายที่เป็นไปในทางจำกัดคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของบุคคลได้โดยผลการไว้ชัดเจนสอดคล้องกับบทบัญญัติแห่งมาตรา ๒๖ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย

รัฐสภาจึงจะออกกฎหมายไปในทางให้อำนาจแก่บุคคลหรือองค์กรตามรัฐธรรมนูญหรือองค์กรของรัฐโดยมีอำนาจกระทำหรือละเว้นกระทำการไปในทางละเมิดสิทธิและเสรีภาพของบุคคล โดยกฎหมายไม่เปิดช่องการเยียวยาไว้ไม่ได้เช่นกัน การเยียวยาดังกล่าวจะปรากฏในกฎหมายที่ออกโดยรัฐสภาดังเช่นเกี่ยวกับสิทธิในทรัพย์สิน ซึ่งตามรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน มาตรา ๔๘ วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า “สิทธิของบุคคลในทรัพย์สิน ย่อมได้รับความคุ้มครอง ขอบเขตแห่งสิทธิและการจำกัดสิทธิเช่นว่านี้ ย่อมเป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติ” แม้พิจารณาเฉพาะมาตรานี้โดยไม่พิจารณาประกอบมาตราอื่น จะหมายความว่า กฎหมายจะออกมากำหนดขอบเขตและจำกัดสิทธิในทรัพย์สินของบุคคลเป็นอย่างไรก็ได้ แต่เมื่อพิจารณาประกอบบทบัญญัติรัฐธรรมนูญข้างต้นในแง่หนึ่ง ย่อมเป็นการจำกัดขอบเขตการออกกฎหมายของรัฐสภา กล่าวคือต้องกำหนดมาตรฐานหรือกลไกการเยียวยาให้กระทบต่อสิทธิในทรัพย์สินของบุคคลมากเกินไป โดยพิจารณาตัวอย่างได้ตามประมวลกฎหมายที่ดิน มาตรา ๔ ที่บัญญัติว่า “ภายใต้บังคับมาตรา ๖ บุคคลใดได้มาซึ่งสิทธิครอบครองในที่ดินก่อนวันที่ประมวลกฎหมายนี้ใช้บังคับ ให้มีสิทธิครอบครองสืบไป และให้คุ้มครองตลอดถึงผู้รับโอนด้วย” อันเป็นการคุ้มครองสิทธิในทรัพย์สินของบุคคลที่มีอยู่ก่อนประกาศใช้กฎหมายนี้ เช่นเดียวกันตามพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๐๗ มาตรา ๑๒ วรรคหนึ่ง ที่บัญญัติว่า “บุคคลใดอ้างว่ามีสิทธิหรือได้ทำประโยชน์ในเขตป่าสงวนแห่งชาติโดยอยู่ก่อนวันที่กฎกระทรวงกำหนดป่าสงวนแห่งชาตินั้นใช้บังคับ ให้ยื่นคำร้องเป็นหนังสือต่อนายอำเภอหรือปลัดอำเภอ ผู้เป็นหัวหน้าประจำกิ่งอำเภอท้องที่ภายในกำหนดเก้าสิบวัน นับแต่วันที่กฎกระทรวงนั้นใช้บังคับ ถ้าไม่ยื่นคำร้องภายในกำหนดดังกล่าว ให้ถือว่าสละสิทธิหรือประโยชน์นั้น” และวรรคสาม ที่บัญญัติว่า “ความในวรรคหนึ่ง มิให้ใช้บังคับแก่สิทธิในที่ดินที่บุคคลมีอยู่ตามประมวลกฎหมายที่ดิน” เป็นต้น บทบัญญัติเหล่านี้เป็นการเยียวยาสิทธิในทรัพย์สินนั้นของบุคคลที่อาจเสียไปโดยผลแห่งกฎหมาย

การเยียวยาโดยฝ่ายนิติบัญญัติจึงยังรวมถึงการไม่ออกกฎหมายไปในทางจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลที่จะได้รับการเยียวยาโดยฝ่ายบริหารหรือองค์กรที่ใช้อำนาจในทางบริหารและการเยียวยาโดยฝ่ายตุลาการหรือศาลอันเป็นไปตามบทบัญญัติรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยที่กล่าวข้างต้น รวมทั้งบทบัญญัติแห่งมาตรา ๕๖ วรรคสาม ที่ว่า “สิทธิของบุคคลที่จะฟ้องหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ ราชการส่วนท้องถิ่น หรือองค์กรอื่นของรัฐ เพื่อให้ปฏิบัติหน้าที่ตามที่บัญญัติไว้ในกฎหมาย ตามวรรคหนึ่งและวรรคสอง ย่อมได้รับความคุ้มครอง” มาตรา ๖๐ ที่ว่า “บุคคลย่อมมีสิทธิมีส่วนร่วมในกระบวนการพิจารณาของเจ้าหน้าที่ของรัฐในการปฏิบัติราชการทางปกครองอันมีผลหรืออาจมีผลกระทบต่อสิทธิและเสรีภาพของตน ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ” มาตรา ๗๖ ที่ว่า “รัฐต้องส่งเสริมและสนับสนุนการมีส่วนร่วมของประชาชนในการกำหนดนโยบาย การตัดสินใจทางการเมือง การวางแผนพัฒนาทางเศรษฐกิจ สังคม และการเมือง รวมทั้งการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐทุกระดับ”

การเยียวยาโดยฝ่ายนิติบัญญัตินี้เป็นสิ่งที่ฝ่ายนิติบัญญัติหรือรัฐสภา หรือผู้ออกกฎหมายจะต้องบัญญัติเกี่ยวกับกลไกหรือขั้นตอนการเยียวยาแก่ประชาชนที่อาจได้รับความเสียหายจากการใช้อำนาจขององค์กรหรือหน่วยงานตามกฎหมายนั้นหรืออาจได้รับผลกระทบจากบทบัญญัติกฎหมายนั้นเสมอไม่ว่าจะเป็นการออกพระราชบัญญัติ พระราชกำหนด พระราชกฤษฎีกา กฎกระทรวง ระเบียบ ข้อบังคับ หรือมติต่างๆ อันเป็นกฎหมายหรือกฎ ระเบียบนั้น ซึ่งอาจจะต้องเสียไปโดยกลไกหรือระบบจากรัฐธรรมนูญที่กำหนดสภาพบังคับไว้ ก็คือบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๒๕ ที่บัญญัติว่า “การจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลที่รัฐธรรมนูญรับรองไว้ จะกระทำมิได้ เว้นแต่โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายเฉพาะเพื่อการที่รัฐธรรมนูญนี้กำหนดไว้ และเท่าที่จำเป็นเท่านั้น และจะกระทบกระเทือนสาระสำคัญของสิทธิและเสรีภาพนั้นมิได้”

กฎหมายตามวรรคหนึ่ง ต้องมีผลใช้บังคับเป็นการทั่วไป และไม่มุ่งหมายให้ใช้บังคับแก่กรณีใดกรณีหนึ่งหรือแก่บุคคลใดบุคคลหนึ่งเป็นการเจาะจง ทั้งต้องระบุบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญที่ให้อำนาจในการตรากฎหมายนั้นด้วย

บทบัญญัติวรรคหนึ่งและวรรคสอง ให้นำมาใช้บังคับกับกฎหรือข้อบังคับที่ออกโดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายด้วยโดยอนุโลม”

มาตรา ๖ ที่บัญญัติว่า “รัฐธรรมนูญเป็นกฎหมายสูงสุดของประเทศ บทบัญญัติใดของกฎหมาย กฎ หรือข้อบังคับ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญนี้ บทบัญญัตินั้นเป็นอันใช้บังคับมิได้”

การเยียวยาโดยฝ่ายบริหารหรือองค์กรที่ใช้อำนาจในทางบริหารและการเยียวยาโดยฝ่ายตุลาการหรือศาลนั้น ในชั้นแรกจะขอกล่าวถึงปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน (UNIVERSAL DECLARATION OF HUMAN RIGHTS) ข้อ ๘ ที่ว่า

“บุคคลย่อมมีสิทธิที่จะได้รับการเยียวยาอย่างเป็นผล โดยศาลแห่งชาติที่มีอำนาจอันเนื่องจากการละเมิดสิทธิขั้นพื้นฐานตามรัฐธรรมนูญหรือตามกฎหมาย”

ตามกติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิทางแพ่ง (พลเมือง) และสิทธิทางการเมือง (INTERNATIONAL COVENANT ON CIVIL AND POLITICAL RIGHTS) ในส่วนที่ ๑ ข้อ ๓ บัญญัติให้รัฐภาคีแห่งกติการับที่จะ

(ก) ให้การรับรองว่า บุคคลผู้ซึ่งถูกละเมิดสิทธิหรือเสรีภาพอันยอมรับแล้ว ณ ที่นี้ ย่อมได้รับการเยียวยาอย่างเป็นผล ไม่ว่าจะการละเมิดนั้น จะเกิดจากการกระทำของบุคคลผู้ปฏิบัติการตามหน้าที่ก็ตาม

(ข) ให้การรับรองว่า บุคคลที่เรียกร้องการเยียวยาย่อมมีสิทธิได้รับการพิจารณาวินิจฉัยชี้ขาดโดยพนักงานเจ้าหน้าที่ฝ่ายตุลาการ ฝ่ายบริหาร หรือฝ่ายนิติบัญญัติที่มีอำนาจ หรือพนักงานเจ้าหน้าที่อื่นที่มีอำนาจตามที่บัญญัติไว้ในระบบกฎหมายแห่งรัฐ และต้องหิบบกผู้การเยียวยาทางศาลอย่างเป็นผล (JUDICIAL REMEDY) ได้

(ค) ให้การรับรองว่า พนักงานเจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจจะบังคับให้การเยียวยานั้นได้รับผลอย่างจริงจัง โดยตามกติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิทางแพ่ง (พลเมือง) และสิทธิทางการเมืองดังกล่าว ได้บัญญัติรับรองสิทธิขั้นพื้นฐานของประชาชนไว้เป็น ๒ ข้อด้วยกันคือ ได้แก่ สิทธิอุทธรณ์ร้องทุกข์ และสิทธิฟ้องร้องคดีต่อศาล อันเป็นการเยียวยาโดยฝ่ายบริหารหรือองค์กรที่ใช้อำนาจในทางบริหาร และการเยียวยาโดยฝ่ายตุลาการหรือศาลตามลำดับ โดยขอกกล่าวพอเป็นสังเขป ดังต่อไปนี้

การเยียวยาโดยฝ่ายบริหารหรือองค์กรที่ใช้อำนาจในทางบริหารหรือสิทธิอุทธรณ์ร้องทุกข์ สิทธิดังกล่าวหมายความว่าแม้การล่วงละเมิดสิทธิและเสรีภาพนั้นเกิดจากการปฏิบัติของเจ้าหน้าที่ของรัฐ ไม่ว่าจะเป็นพนักงานเจ้าหน้าที่ฝ่ายตุลาการ ฝ่ายบริหาร หรือฝ่ายนิติบัญญัติ ก็ย่อมอุทธรณ์หรือร้องทุกข์ได้เสมอ ดังที่กติกาดังกล่าว บัญญัติไว้ว่า “ให้การรับรองว่า บุคคลที่เรียกร้องการเยียวยาย่อมมีสิทธิได้รับการพิจารณาวินิจฉัยชี้ขาดโดยพนักงานเจ้าหน้าที่ฝ่ายตุลาการ ฝ่ายบริหาร หรือฝ่ายนิติบัญญัติที่มีอำนาจ หรือพนักงานเจ้าหน้าที่อื่นที่มีอำนาจตามที่บัญญัติไว้ในระบบกฎหมายแห่งรัฐและต้องหิบบกผู้การเยียวยาทางศาลอย่างเป็นผลได้” อันเป็นการแยกการเยียวยาโดยฝ่ายบริหารหรือองค์กรที่ใช้อำนาจในทางบริหารออกจากการเยียวยาโดยฝ่ายตุลาการหรือศาลออกจากกันอย่างเห็นได้ชัด และรัฐต้องให้สิทธิที่จะได้รับการเยียวยาแก่ประชาชนทั้งสองอย่าง จะตัดสิทธิดังกล่าวให้เหลือเพียงอย่างเดียวอย่างหนึ่งหรือรวมไว้อยู่ที่องค์กรใดองค์กรหนึ่งมิได้ ซึ่งสิทธิดังกล่าวได้รับการรับรองโดยบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๖๑ ที่บัญญัติว่า “บุคคลย่อมมีสิทธิเสนอเรื่องราวร้องทุกข์ และได้รับแจ้งผลการพิจารณาภายในเวลาอันสมควร ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ”

มาตรา ๗๐ บัญญัติว่า “บุคคลผู้เป็นข้าราชการ พนักงานหรือลูกจ้างของหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ หรือรัฐวิสาหกิจ หรือของราชการส่วนท้องถิ่น และเจ้าหน้าที่อื่นของรัฐ มีหน้าที่ดำเนินการให้เป็นไปตามกฎหมายเพื่อรักษาประโยชน์ส่วนรวม อำนวยความสะดวกและให้บริการแก่ประชาชน

ในการปฏิบัติหน้าที่และในการปฏิบัติกรอื่นที่เกี่ยวข้องกับประชาชน บุคคลตามวรรคหนึ่งต้องวางตนเป็นกลางทางการเมือง

ในกรณีที่บุคคลตามวรรคหนึ่งละเลยหรือไม่ปฏิบัติให้เป็นไปตามหน้าที่ตามวรรคหนึ่งหรือวรรคสอง บุคคลผู้มีส่วนได้เสียย่อมมีสิทธิขอให้บุคคลตามวรรคหนึ่งหรือผู้บังคับบัญชาของบุคคลดังกล่าวชี้แจงแสดงเหตุผลและขอให้ดำเนินการให้เป็นไปตามบทบัญญัติในวรรคหนึ่งหรือวรรคสองได้”

สำหรับบทบัญญัติทำนองเดียวกับมาตรา ๖๑ ดังกล่าว มีบัญญัติมาตั้งแต่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ฉบับพุทธศักราช ๒๔๘๕ แล้ว สิทธิตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญดังกล่าวเป็นผลให้เป็นการรับรองสิทธิร้องทุกข์เป็นสิทธิขั้นพื้นฐานประการหนึ่งที่จะต้องมีการออกกฎหมายให้สิทธิแก่ประชาชนหรือบุคคลที่อาจได้รับความเสียหายต่อสิทธิและเสรีภาพของตน ร้องเรียนหรือร้องทุกข์ต่อผู้บังคับบัญชาหรือเจ้าหน้าที่หรือคณะกรรมการที่กำหนดไว้โดยเฉพาะ เพื่อให้เพิกถอนเปลี่ยนแปลง แก้ไข เยียวยาแก่ประชาชนหรือผู้ได้รับความเสียหายอันเกิดจากการล่วงละเมิดต่อสิทธิหรือเสรีภาพที่รัฐธรรมนูญหรือกฎหมายรับรองไว้ และส่วนใหญ่ก็มีลักษณะเป็นบทบัญญัติของกฎหมายปกครองที่นักกฎหมายปกครอง หรือนักกฎหมายมหาชนจะต้องรับรู้ เพราะเป็นสิทธิขั้นพื้นฐานของบุคคลหรือประชาชนที่จะนำไปสู่การพัฒนากฎหมายปกครองขึ้นในประเทศ หากขาดสิทธินี้ก็จะขาดบทเรียนและคดีศึกษาโดยอัตโนมัติ นอกจากจะทำให้กฎหมายปกครองไม่พัฒนาไปตามเส้นทางที่ควรเป็นแล้ว ยังแสดงถึงลักษณะความนิยมในอำนาจเบ็ดเสร็จเด็ดขาด จึงมิใช่คุณลักษณะของนักกฎหมายที่ดีหรือนักนิติศาสตร์ที่ดี

จึงเป็นหลักการบัญญัติกฎหมายในปัจจุบันว่า การกระทำหรือละเว้นการกระทำของเจ้าหน้าที่ของรัฐหรือหน่วยงานของรัฐที่อาจกระทบกระเทือนต่อสิทธิและเสรีภาพของบุคคลอื่นไม่ว่าผู้เสียหายจะเป็นบุคคลในหน่วยงานนั้นหรือไม่ก็ตาม ย่อมมีสิทธิอุทธรณ์ร้องทุกข์ และต้องได้รับการพิจารณาภายในระยะเวลาอันควรหรือตามที่กฎหมายบัญญัติไว้ สิทธิดังกล่าวเป็นสิทธิที่รัฐธรรมนูญบัญญัติรับรองไว้และเป็นไปตามมติการระหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิทางแพ่ง (พลเมือง) และสิทธิในทางการเมืองดังกล่าว จึงจะละเว้นไม่ได้ กฎหมายจะต้องรับรองบัญญัติไว้ หรือจะออกกฎหมายยกเลิกสิทธิดังกล่าว

ที่กฎหมายรับรองไว้แล้วมิได้ และสิทธิอุทธรณ์ร้องทุกข์ดังกล่าวเป็นสิทธิคนละประเภทกับสิทธิฟ้องร้องคดีต่อศาลไม่อาจใช้ทดแทนกันได้ สิทธิอุทธรณ์ร้องทุกข์จึงเป็นสิทธิขั้นพื้นฐานเกี่ยวกับการเยียวยาโดยฝ่ายบริหารหรือองค์กรที่ใช้อำนาจในทางบริหารอย่างหนึ่ง

เมื่อเป็นสิทธิของประชาชน ก็ย่อมเป็นหน้าที่ของหน่วยงานของรัฐต้องปฏิบัติหรือบังคับตามสิทธิของประชาชนเท่าที่อำนาจขององค์กรจะเอื้ออำนวย โดยที่การเยียวยาหรือกระบวนการหรือขั้นตอนการใช้อำนาจโดยมุ่งจะรักษาประโยชน์ของหน่วยงานของตนด้วย รักษาสิทธิของประชาชนด้วยจึงไม่อาจเยียวยาความเสียหายแก่ประชาชนได้อย่างเต็มที่ แตกต่างกับการเยียวยาโดยฝ่ายตุลาการหรือศาล เพราะไม่ว่าผู้มีอำนาจพิจารณาหรืออุทธรณ์ร้องทุกข์ดังกล่าวจะพยายามรักษาสิทธิของประชาชนดังกล่าวอย่างดีที่สุดก็ตาม ก็ต้องคำนึงถึงกรอบความเป็นไปได้ของการใช้อำนาจหรือการเยียวยาตามวัฒนธรรมแห่งองค์กรของตน และความเสียหายที่อาจจะเกิดขึ้นแก่องค์กรหรือหน่วยงานจากการเยียวยานั้นด้วยจึงเป็นการจำกัดหรือลดบทบาทการใช้อำนาจเยียวยาเช่นนั้น เพื่อประโยชน์แก่ประชาชนผู้ได้รับความเสียหายลงโดยปริยาย

ทั้งกระบวนการหรือขั้นตอนการให้อำนาจแก่ผู้พิจารณาหรือคณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์ร้องทุกข์ก็เป็นการให้อำนาจดำเนินการภายในองค์กรหรือหน่วยงานนั้น มิใช่ให้อำนาจเพื่อคุ้มครองสิทธิของประชาชนหรือทำให้เกิดความเสมอภาคแก่ประชาชนทั้งหมด ประชาชนย่อมไม่อาจใช้สิทธิหรือบังคับตามสิทธิของตนได้อย่างเต็มที่ เพราะติดอยู่ในกรอบขององค์กรนั้น ที่ต้องเข้าไปในทางรักษาอำนาจรัฐขององค์กรด้วย ทั้งผู้มีอำนาจพิจารณาเป็นผู้ที่อยู่ภายใต้การบังคับบัญชาหรือกำกับดูแลขององค์กรฝ่ายบริหารนั้นเองย่อมไม่เป็นอิสระ หรือเป็นกลางอย่างเต็มที่เทียบเท่าผู้พิพากษา และกระบวนการหรือวิธีดำเนินการเป็นระบบสอบสวนหรือไต่สวน ย่อมมีขั้นตอนการดำเนินงานที่ไม่เปิดเผย จึงไม่เปิดช่องให้ประชาชนผู้ได้รับความเสียหายโต้แย้งคัดค้านกระบวนการหรือวิธีดำเนินการของผู้มีอำนาจพิจารณาได้อันเป็นลักษณะการใช้อำนาจในทางบริหารหรืออำนาจในเชิงบวกหรือปฏิฐานหรือออกคำสั่งอยู่ดีหาใช้กระบวนการหรือวิธีพิจารณาตามแบบศาลที่มีลักษณะเป็นการใช้อำนาจในเชิงลบหรือนิเสธหรือยับยั้งแก้ไข ซึ่งมีกระบวนการพิจารณาเปิดเผย โต้แย้งคัดค้านได้เสมอ อิสระ และเป็นกลาง รวมทั้งมีขอบเขตอำนาจกว้างขวาง ไม่ตีบตันหรือมีข้อจำกัดการใช้อำนาจเท่ากับการเยียวยาโดยฝ่ายบริหารเป็นผลให้ประชาชนสามารถใช้อำนาจศาลในการบังคับตามสิทธิของตนได้อย่างกว้างขวาง ครอบคลุมเท่าที่ศาลจะมีอำนาจกระทำได้ ทำให้ประชาชนจะได้รับอำนาจหรือสิทธิในการใช้อำนาจของศาลดังกล่าวเสมอกันทั้งสองฝ่าย แม้อีกฝ่ายหนึ่งจะเป็นผู้ใช้อำนาจหรือสิทธิในการใช้อำนาจนั้นอยู่ภายในกรอบที่ศาลจะบังคับได้ เพื่อให้เกิดความเท่าเทียมกันทั้งสองฝ่าย

กล่าวได้ว่า องค์กรหรือผู้มีอำนาจพิจารณาโรงเรียนหรืออุทธรณ์ร้องทุกข์มีอำนาจในการดำเนินการกว้างขวางโดยกฎหมายมักกำหนดไว้แต่เพียงกรอบของอำนาจอันเป็นการเปิดกว้างให้ใช้ดุลยพินิจในการใช้วิธีการหรือขั้นตอนการดำเนินการ แต่มีอำนาจกำหนดมาตรการเยียวยาได้จำกัดภายในกรอบแห่งอำนาจขององค์กรและวัฒนธรรมแห่งองค์กรนั้น เท่านั้น

ตรงกันข้ามศาลจะมีอำนาจดำเนินกระบวนการพิจารณาจำกัดโดยกฎหมายมิได้กำหนดให้ศาลมีอำนาจหรือใช้ดุลยพินิจดำเนินกระบวนการพิจารณาได้ตามอำเภอใจ แต่กฎหมายกำหนดวิธีพิจารณาไว้โดยละเอียดทุกขั้นตอน เพื่อให้ศาลดำเนินกระบวนการพิจารณาได้โดยเปิดเผยสามารถโต้แย้งคัดค้านได้และสร้างความเสมอภาคแก่คู่ความโดยถ้วนหน้า ผู้พิพากษาจึงต้องเป็นอิสระและเป็นกลาง แต่อำนาจพิพากษาของศาลจำกัดไว้เป็นกรอบว่าไม่เกินตามคำขอเท่านั้น จึงมีอำนาจพิพากษาและบังคับคดีได้กว้างขวางไม่ถูกจำกัดภายในกรอบแห่งอำนาจขององค์กรตามแบบองค์กรบริหารหรือองค์กรที่ใช้อำนาจในทางบริหาร

การเยียวยาโดยตุลาการหรือศาลหรือสิทธิฟ้องร้องคดีต่อศาล เมื่อพิจารณาอำนาจตุลาการในแง่จุดประสงค์หรือเจตนารมณ์การใช้อำนาจแล้ว อาจแบ่งได้เป็น ๒ ด้าน คือ การคุ้มครองโดยการปกป้องหรือในเชิงป้องกันมิให้มีการกระทำหรือละเว้นการกระทำที่เป็นการละเมิดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลหรือประชาชน อันเป็นกระบวนการก่อนเกิดการกระทำหรือละเว้นการกระทำนั้น และการคุ้มครองโดยการเยียวยาจากการกระทำหรือละเว้นการกระทำที่เป็นการละเมิดต่อสิทธิและเสรีภาพของบุคคลหรือประชาชนอันเป็นกระบวนการหลังเกิดการกระทำหรือละเว้นการกระทำ สิทธิฟ้องร้องคดีต่อศาลเป็นสิทธิที่เป็นรากฐานหรือสิทธิขั้นพื้นฐานเกี่ยวกับการเยียวยาโดยอำนาจตุลาการหรือศาลอย่างหนึ่ง สิทธิดังกล่าวได้รับการรับรองตามปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน ข้อ ๘ ด้วย จากบทบัญญัติดังกล่าวย่อมเห็นได้ว่าสิทธิอุทธรณ์ร้องทุกข์ต่อหน่วยงานของรัฐหรือได้รับการพิจารณาของหน่วยงานของรัฐดังกล่าวเป็นสิทธิขั้นพื้นฐานคนละประเภทกับสิทธิฟ้องร้องคดีต่อศาลหรือการพิจารณาพิพากษาของศาล แม้จะมีการอุทธรณ์ร้องทุกข์หรือคำชี้ขาดหรือคำสั่งของบุคคลหรือคณะบุคคลใดแล้วก็ตาม ยังสามารถนำมาฟ้องคดีต่อศาลได้ทุกกรณี จะถือว่าคำสั่งหรือคำวินิจฉัยนั้นให้เป็นที่สุดอันเป็นการตัดสิทธิขั้นพื้นฐานการฟ้องร้องคดีต่อศาลมิได้

แต่เมื่อฟ้องร้องคดีต่อศาลแล้ว ศาลอาจจะยกฟ้องหรือยกคำร้องเพราะการกระทำหรือการละเว้นการกระทำเช่นนี้ มีอำนาจตามรัฐธรรมนูญหรือกฎหมายได้ก็ตาม ซึ่งเป็นคนละเรื่องกันกับการตัดสิทธิฟ้องคดีต่อศาล เพราะการยกฟ้องหรือคำร้องดังกล่าวเป็นเรื่องอำนาจตามรัฐธรรมนูญหรือกฎหมายที่บุคคลหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐจะปฏิบัติเช่นนั้น หรือเป็นไปตามหลักนิติโทษกรรม หรือบทยกเว้นโทษ หรือ

การฟ้องร้องมิได้เป็นไปตามเงื่อนไขหรือบทบัญญัติของกฎหมายอันเป็นเนื้อหาของเรื่องหรือกฎหมาย เป็นคนละเรื่องกับสิทธิฟ้องร้องคดีและอยู่คนละขั้นตอนกัน ดังนั้นบทบัญญัติตัดสิทธิมิให้ฟ้องร้องคดี ต่อศาลหรือการบัญญัติให้คำสั่งหรือคำวินิจฉัยขององค์กรอื่นและมีใช้ศาลที่มีผลกระทบกระเทือน ต่อสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลอันรัฐธรรมนูญหรือกฎหมายรับรองไว้ “ให้เป็นที่สุด” ย่อมเป็นการฝ่าฝืน ต่อบทบัญญัติตามปณิญาสากล่าวด้วยสิทธิมนุษยชนและกติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิทางแพ่ง (พลเมือง) และสิทธิทางการเมืองดังกล่าวเช่นกัน

การบัญญัติให้คำสั่งหรือคำชี้ขาดของบุคคลหรือคณะบุคคลใดฟ้องร้องคดีต่อศาลมิได้ หรือ คำสั่งหรือคำชี้ขาดของบุคคลหรือคณะบุคคลให้เป็นที่สุด โดยมากมักเป็นกรณีเกี่ยวข้องกับการใช้อำนาจในทางบริหารของรัฐ ซึ่งจะกระทบต่อสิทธิและเสรีภาพของบุคคลหรือประชาชน จึงเป็นเรื่อง ปกติธรรมดาหรือสภาวะธรรมชาติที่บุคคลหรือองค์กรที่ใช้อำนาจเช่นนี้ ย่อมไม่ประสงค์จะให้มีการทบทวน เพิกถอน เปลี่ยนแปลง แก้ไขคำสั่งหรือคำชี้ขาดของตน หรือไม่ประสงค์จะต้องรับผิดชอบต่อการออก คำสั่งหรือคำชี้ขาดเช่นนั้น เป็นเหตุให้พยายามรวบอำนาจตุลาการเข้าไว้ด้วย เพื่อมิให้ตนต้องถูกฟ้องร้อง คดีต่อศาล โดยการออกกฎหมายห้ามมิให้ฟ้องร้องหรืออุทธรณ์ต่อศาล หรือให้คำสั่งหรือคำชี้ขาดนั้น เป็นที่สุดอันถือว่าเป็นการตัดตอนมิให้ศาลตรวจสอบและถ่วงดุลหรือควบคุมการใช้อำนาจในลักษณะเช่นนั้น ซึ่งเป็นผลให้การใช้อำนาจในลักษณะเช่นนี้เป็นอำนาจเบ็ดเสร็จเด็ดขาดและลิดรอนสิทธิขั้นพื้นฐาน ของประชาชนอย่างร้ายแรงที่สุด

ด้วยเหตุนี้ จึงเป็นที่มาของหลักสิทธิมนุษยชนที่ถือว่าเป็นข้อต้องห้ามมิให้รัฐปฏิบัติเยี่ยงนี้ ต่อประชาชน รวมทั้งรัฐต้องให้หลักประกันนี้แก่ประชาชน และหลักการนี้ประเทศไทยยอมรับไว้บางส่วน ดังปรากฏในบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๖๒ ที่บัญญัติว่า “สิทธิของ บุคคลที่จะฟ้องหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ ราชการส่วนท้องถิ่น หรือองค์กรอื่นของรัฐ ที่เป็นนิติบุคคลให้รับผิดชอบเนื่องจากการกระทำหรือการละเว้นการกระทำของข้าราชการ พนักงานหรือลูกจ้าง ของหน่วยงานนั้น ย่อมได้รับความคุ้มครอง ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ”

บทบัญญัติรัฐธรรมนูญทำนองตามมาตรา ๖๒ ดังกล่าวมีวิวัฒนาการมาตั้งแต่รัฐธรรมนูญ ฉบับพุทธศักราช ๒๔๕๒ มาตรา ๔๔ ที่บัญญัติว่า “สิทธิของบุคคลที่จะฟ้องหน่วยราชการ ซึ่งเป็น นิติบุคคลให้รับผิดชอบเพื่อการกระทำของเจ้าพนักงาน ในฐานะเสมือนเป็นตุลาการหรือนายจ้าง ย่อมได้รับความคุ้มครอง” ทำนองเดียวกับรัฐธรรมนูญ ฉบับพุทธศักราช ๒๔๕๕ มาตรา ๓๔ และ รัฐธรรมนูญ ฉบับพุทธศักราช ๒๕๑๑ มาตรา ๔๒ อันเป็นการบัญญัติให้สิทธิที่จะทำให้ฟ้องร้อง หน่วยราชการในลักษณะให้รับผิดชอบกับการกระทำของเจ้าพนักงานในฐานะตุลาการหรือนายจ้างเท่านั้น มิได้รับรองสิทธิที่จะฟ้องหน่วยราชการในการกระทำหรือละเว้นการกระทำของหน่วยงานนั้นโดยตรง

ในรัฐธรรมนูญ ฉบับพุทธศักราช ๒๕๑๖ มาตรา ๕๑ บัญญัติว่า “สิทธิของบุคคลที่จะฟ้องหน่วยราชการซึ่งเป็นนิติบุคคลให้รับผิดชอบเพื่อการกระทำของเจ้าพนักงาน ย่อมได้รับความคุ้มครอง” ทำนองเดียวกับรัฐธรรมนูญ ฉบับพุทธศักราช ๒๕๒๑ มาตรา ๔๓ และรัฐธรรมนูญ ฉบับพุทธศักราช ๒๕๓๔ มาตรา ๔๘ ตี้อันเป็นบทบัญญัติที่มีเนื้อหาไม่แตกต่างกับบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันในมาตรา ๖๒ โดยมาตรา ๖๒ ของรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันเพียงแต่ขยายความให้ชัดเจนขึ้นและเติมถ้อยคำว่า “ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ” เข้าไป ทำให้เกิดความคลุมเครือขึ้นเท่านั้น ซึ่งตามหลักการบัญญัติรัฐธรรมนูญทั่วไปจะไม่ใช้วิธีการร่างรัฐธรรมนูญโดยเติมถ้อยคำที่ใส่ไว้หรือตัดออกไปแล้วไม่ได้ให้ผลแตกต่างเช่นนี้ลงไปด้วยในรัฐธรรมนูญ ร่างแต่ละทำให้เกิดความหมายคลุมเครือเพราะจะมีพวกหัวหมอหรือนักกฎหมายที่มุ่งจะใช้กฎหมายเป็นเครื่องมือของตน ซึ่งคนเหล่านี้จะไม่เรียกว่าเป็นนักนิติศาสตร์ นำถ้อยคำดังกล่าวมาตีความว่าเป็นบทยกเว้นของหลักทั่วไปที่อาจออกกฎหมายยกเว้นหลักเกณฑ์ตามหลักทั่วไปได้โดยความเป็นจริงจะตีความเช่นนี้กับรัฐธรรมนูญไม่ได้ เพราะขัดต่อบทบัญญัติรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๒๕ ดังผู้ทำคำวินิจฉัยเคยกล่าวมาแล้วหลายครั้งหลายหน

บทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๖๒ เป็นบทบัญญัติที่รับรองคุ้มครองสิทธิขั้นพื้นฐานที่จะฟ้องหน่วยงานของรัฐอย่างหนึ่ง เพื่อสร้างระบบเยียวยาแก่ประชาชนที่ได้รับความเสียหายจากการกระทำหรือละเว้นการกระทำของเจ้าหน้าที่และหน่วยงานของรัฐได้ในระดับหนึ่ง แม้จะมีความหมายไม่ครอบคลุมและชัดเจนจนเทียบเท่ากับปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน ข้อ ๘ หรือกติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิทางแพ่ง (พลเมือง) และสิทธิทางการเมืองในส่วนที่ ๒ ข้อ (๓) (ก) และ (ข) หรือประเทศประชาธิปไตยอื่นก็ตาม แต่ก็เห็นต่อไปว่า ทางหนึ่งนักกฎหมายของฝ่ายบริหารก็พยายามหาช่องทางจากความไม่ชัดเจนและเคลือบคลุมดังกล่าวออกกฎหมายหลีกเลี่ยงเสมอ เพื่อจำกัดตรอนอำนาจศาล หรือลดทอนสิทธิขั้นพื้นฐานในการฟ้องร้องคดีต่อศาลของประชาชนลงให้ได้มากที่สุด และเป็นความพยายามต่อเนื่องมาจนถึงทุกวันนี้ อันจะมีหลักฐานปรากฏดังเช่นบทบัญญัติมาตรา ๑๑ ของพระราชกำหนดดังกล่าว

ผลของบทบัญญัติตามหลักสิทธิมนุษยชนดังกล่าวยังเท่ากับยอมรับว่า บุคคลหรือประชาชนที่ได้รับความเสียหายจากการละเมิดสิทธิและเสรีภาพย่อมได้รับความคุ้มครองจากศาลหรือศาลเป็นองค์กรที่ตั้งขึ้นมาเพื่อคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชน การกระทำหรือละเว้นการกระทำใดก็ตามที่อาจเป็นการล่วงละเมิดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลหรือประชาชนคนใด แม้จะเป็นการกระทำหรือละเว้นการกระทำอันเป็นการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ของรัฐก็ตาม ย่อมจะต้องได้รับอนุญาตหรือความเห็นชอบจากศาลเสียก่อน หรือบุคคลหรือประชาชนย่อมมีสิทธิที่จะได้รับการเยียวยาจากศาลในการล่วงละเมิดสิทธิและเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญหรือตามกฎหมายได้ทุกกรณี

ดังเช่นการฟ้องคดีต่อศาลเพื่อให้บุคคลได้รับโทษในทางอาญาหรือโทษทางกฎหมายหรือชดใช้ค่าสินไหมทดแทนในทางแพ่งหรือคดีล้มละลาย หรือร้องขอให้ได้รับสิทธิหรือเสียสิทธิตามกฎหมาย อันเป็นสิทธิเกี่ยวกับชีวิต เสรีภาพ และความเป็นส่วนตัว ทรัพย์สิน ฯลฯ ที่ได้รับการรับรองจากรัฐธรรมนูญและกฎหมายโดยศาลจะเป็นองค์กรคุ้มครองโดยตรงและต้องกระทำได้ทุกกรณี โดยการคุ้มครองอาจคุ้มครองโดยปกป้องก่อนมีการใช้อำนาจรัฐ หรือคุ้มครองโดยเยียวยาภายหลังจากการใช้อำนาจรัฐก็ได้ การจำกัดคุ้มครองสิทธิฟ้องร้องคดีต่อศาลของผู้ได้รับความเสียหายจากการถูกละเมิดสิทธิและเสรีภาพของเจ้าหน้าที่ของรัฐหรือหน่วยงานของรัฐ ย่อมเท่ากับทำให้การกระทำหรือละเว้นการกระทำ หรือการใช้อำนาจรัฐของบุคคลหรือคณะบุคคลนั้นกลายเป็นอำนาจเบ็ดเสร็จเด็ดขาดและอำนาจเช่นนั้นย่อมกลายเป็นอำนาจของบุคคลหรือคณะบุคคลนั้นที่จะใช้อำนาจอะไรก็ได้ตามอำเภอใจ อันมิใช่เป็นลักษณะอำนาจอธิปไตยของปวงชน

สรุปได้ว่า อำนาจศาลเป็นอำนาจอธิปไตยประเภทหนึ่ง จึงมีความกว้างขวางและสูงสุดในแง่เนื้อหาแห่งอำนาจ แต่เป็นการใช้อธิปไตยของบุคคลที่เป็นคู่ความ จึงถูกจำกัดในกระบวนการหรือวิธีพิจารณาที่ต้องมีขั้นตอนอย่างละเอียด เพื่อไม่ให้กระทบกระเทือนสิทธิและเสรีภาพของบุคคลอื่น ตรงกันข้ามอำนาจของผู้มีอำนาจพิจารณาร้องเรียนหรืออุทธรณ์ร้องทุกข์ที่โดยเนื้อหาแห่งอำนาจมีจำกัดแต่ในแง่ขั้นตอนหรือวิธีดำเนินการกลับกำหนดไว้แต่เพียงเป็นกรอบหรือมีความกว้างขวางหรืออิสระที่จะกำหนดวิธีการดำเนินงานเองได้

จึงเห็นได้ว่า สิทธิฟ้องร้องคดีต่อศาล ตามหลักสากลและหลักในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ฉบับปัจจุบัน เป็นหลักการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชนที่ยิ่งใหญ่เหนือกว่าหลักการอื่นใดที่รัฐพึงให้แก่ประชาชน เพื่อรักษาศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์และคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของบุคคลตามที่รัฐธรรมนูญบัญญัติไว้

ดังนั้น ที่มาตรา ๑๑ ของพระราชกำหนด บัญญัติห้ามมิให้นำพระราชบัญญัติว่าด้วยการจัดตั้งศาลปกครอง และวิธีพิจารณาคดีปกครองมาใช้บังคับแก่การดำเนินการเกี่ยวกับการบริหารสินทรัพย์ด้วยคุณภาพของ บสท. และการออกระเบียบหรือข้อบังคับ คำสั่ง คำวินิจฉัย การอนุญาต และการกระทำอื่นใดของคณะกรรมการหรือคณะกรรมการบริหารอันเกี่ยวกับการบริหารสินทรัพย์ด้วยคุณภาพ แม้จะมีบทบัญญัติอื่นในพระราชกำหนดให้อำนาจคณะกรรมการและคณะกรรมการบริหารกำกับดูแลการดำเนินการเกี่ยวกับการบริหารสินทรัพย์ด้วยคุณภาพ โดยกฎหมายดังกล่าวได้กำหนดขั้นตอนการพิจารณากลับกรองโดยคณะกรรมการซึ่งเป็นฝ่ายบริหารเพื่อให้ความเป็นธรรมแก่ประชาชนไว้หลายขั้นตอนและโดยละเอียดแล้วก็ตาม แต่ในท้ายที่สุดก็ยังไม่อาจให้ความเป็นธรรมแก่ประชาชนได้อย่างเต็มที่ เพราะอาจมีผู้เสียหายจากการดำเนินการดังกล่าวอยู่ ซึ่งอาจต้องใช้สิทธิฟ้องคดีต่อศาลเป็นจำนวนมาก อันเป็นบทพิสูจน์หลักความจริงได้ในระดับหนึ่งของคำกล่าวที่ว่า “ศาลเป็นที่พึ่งสุดท้ายของประชาชน” ได้อย่างดีที่สุดในกรณีหนึ่ง

ปัญหาหรือข้อขัดแย้งจะสิ้นสุดหรือถึงที่สุดได้เฉพาะโดยคำพิพากษาของศาลเท่านั้น และเป็นการยืนยันว่าการใช้อำนาจขององค์กรฝ่ายบริหารหรือองค์กรที่ใช้อำนาจในทางบริหารมีแต่เพียงอำนาจที่อาจกระทบกระเทือนสิทธิและเสรีภาพของประชาชน และอาจเยี่ยงยากความเสียหายแก่ประชาชนได้อย่างจำกัดและปราศจากความเป็นกลาง และคำนึงถึงสิทธิและเสรีภาพของประชาชนในสถานะเป็นเป้าหมายหรือวัตถุประสงค์แห่งการใช้อำนาจเท่านั้น ที่ถึงอย่างไรก็ยังคงเป็นการใช้อำนาจรัฐหรือองค์กรของรัฐ หรือเป็นเรื่องภายในขององค์กรนั้นอยู่นั่นเอง แม้จะเป็นการใช้อำนาจโดยคำนึงถึงสิทธิและเสรีภาพของประชาชนหรือเพื่อประชาชน อย่างไรก็ตาม ก็ไม่อาจใช้อำนาจไปในทางคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพแก่ประชาชนได้อย่างเต็มที่เช่นเดียวกับศาล ซึ่งเป็นขั้นตอนหรือกระบวนการหรือวิธีการใช้อำนาจของบุคคลหรือประชาชนในการบังคับใช้สิทธิแห่งตนอย่างเต็มรูปแบบและเต็มที่ หรือบุคคลหรือประชาชนนั่นเอง เป็นผู้บังคับขับเคลื่อนสิทธิของตนด้วยตนเองเพื่อบรรลุเป้าหมายแห่งสิทธิและเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญหรือกฎหมายของตน หรือเป็นการใช้อำนาจของตนโดยตนเองเพื่อตนเองอย่างหนึ่งตามหลักการปกครองในระบอบประชาธิปไตยนั่นเอง

ศาลเท่านั้นจึงจะเป็นองค์กรที่มีอำนาจพิจารณาพิพากษาคำขอใดๆ ขององค์กรของรัฐหรือประชาชน แม้แต่กรณีที่จะขอให้จำกัด เพิกถอน ตัดสิทธิ และเสรีภาพของประชาชนที่ได้รับตามรัฐธรรมนูญและกฎหมายได้ นอกจากจำกัดสิทธิและเสรีภาพโดยกฎหมาย กฎหรือข้อบังคับตามมาตรา ๒๕ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ซึ่งกรณีดังกล่าวได้รับการรับรองสิทธิโดยรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๒๘ วรรคสอง ที่บัญญัติว่า “บุคคลซึ่งถูกละเมิดสิทธิและเสรีภาพที่รัฐธรรมนูญนี้รับรองไว้ สามารถยกบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญนี้เพื่อใช้สิทธิทางศาลหรือยกขึ้นเป็นข้อต่อสู้คดีในศาลได้” อันมีผลเท่ากับองค์กรของรัฐอื่นไม่ว่าจะเป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญหรือไม่ก็ตาม ไม่อาจใช้อำนาจไปในทางจำกัดตัดรอนสิทธิและเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญหรือตามกฎหมายของประชาชนได้ แต่ต้องร้องต่อศาลหรือประชาชนฟ้องร้องต่อศาลได้เท่านั้น

ผลอีกประการหนึ่ง เท่ากับบทบัญญัติตามปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน และกติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิทางแพ่ง (พลเมือง) และสิทธิทางการเมืองดังกล่าวรับรองว่า อำนาจศาลหรือฝ่ายตุลาการต้องแผ่ซ่านครอบคลุมไปทุกๆ บุคคล ทุกๆ คณะบุคคลหรือทุกๆ องค์กรที่จะได้รับความคุ้มครองหรือตกอยู่ภายใต้บังคับของศาลทั้งสิ้นอย่างเสมอภาคหรือเท่าเทียมกันโดยไม่มีข้อยกเว้น อันเป็นลักษณะหนึ่งซึ่งแสดงว่าอำนาจตุลาการเป็นอำนาจสูงสุดของประชาชนหรืออำนาจอธิปไตยของประชาชนประเภทหนึ่ง และเป็นไปตามหลักนิติรัฐนิติธรรม

แม้รัฐธรรมนูญของประเทศไทยมิได้บัญญัติเกี่ยวกับสิทธิฟ้องร้องคดีต่อศาลไว้โดยตรงก็ตาม แต่มีบทบัญญัติที่เป็นการรับรองไว้โดยอ้อม ได้แก่ การบัญญัติให้อำนาจศาลเป็นอำนาจอธิปไตยของปวงชนชาวไทยประเภทหนึ่งตามมาตรา ๓ การใช้อำนาจโดยองค์กรทุกองค์กรต้องคำนึงถึงศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ สิทธิ และเสรีภาพตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญนี้ตามมาตรา ๒๖ บุคคลย่อมเสมอกันในกฎหมายและได้รับความคุ้มครองตามกฎหมายเท่าเทียมกันตามมาตรา ๓๐ วรรคหนึ่ง ความคุ้มครองสิทธิของบุคคลที่จะฟ้องหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ ราชการส่วนท้องถิ่น หรือองค์กรอื่นของรัฐที่เป็นนิติบุคคลตามมาตรา ๖๒ และการพิจารณาพิพากษาอรรถคดีเป็นอำนาจของศาลตามมาตรา ๒๓๓ อันเป็นการบัญญัติที่มีหลักการเดียวกับบทบัญญัติตามปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชนและกติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิทางแพ่ง (พลเมือง) และสิทธิทางการเมืองดังกล่าว เป็นหลักการที่ปฏิเสธการใช้อำนาจตุลาการโดยองค์กรอื่นที่มีศาล หรือมีอรรถบัญญัติไว้ แม้แต่ในรัฐธรรมนูญให้คำสั่งหรือการกระทำหรือละเว้นการกระทำของบุคคลหรือคณะบุคคลใดให้เป็นที่สุดหรือฟ้องร้องคดีต่อศาลมิได้

สิทธิฟ้องร้องคดีต่อศาลเป็นการใช้อำนาจอธิปไตยของบุคคลอย่างหนึ่ง ดังจะเห็นได้ว่าถ้อยคำที่ว่า “อำนาจอธิปไตยเป็นของปวงชนชาวไทย” หากใช้เป็นคำกล่าวลอยๆ ให้ดูสวยหูเพื่อเป็นข้อคำนึงแก่ผู้ใช้อำนาจรัฐ เพื่อให้ที่มาของอำนาจแห่งรัฐจับต้องได้แตกต่างกับการปกครองในระบบอื่นแต่ความจริงแล้ว ถ้อยคำดังกล่าวและระบอบการปกครองประชาธิปไตยเกิดจากมองเตสกีเออเขียนคำอธิบายและหลักการมาจากพัฒนาการของการปกครองประเทศอังกฤษที่เป็นของจริง จึงเป็นสิ่งที่จับต้องได้

อำนาจอธิปไตยจึงมีความหมายว่าบุคคลจะมีอำนาจเป็นของตนเองที่จะปรากฏในรูปการแสดงออกโดยสามารถแสดงออกได้เป็น ๓ ลักษณะใหญ่ๆ ได้แก่ อำนาจในทางนิติบัญญัติ อำนาจบริหาร และอำนาจตุลาการ อำนาจเหล่านี้จึงอาจแสดงออกเป็นอำนาจร่วมกันได้โดยมีองค์กรเข้ามารองรับการใช้อำนาจแต่ละประเภท แต่องค์กรเหล่านี้ก็ต้องมีที่มาจากการใช้อำนาจแต่ละบุคคลให้ปรากฏ จึงจะถือว่าการใช้อำนาจเช่นนั้นเป็นของทุกคนในสังคมและทุกคนยินยอม และไม่ถือว่าสูญเสียอำนาจของตนเองให้แก่องค์กรดังกล่าว แต่ต้องทำหน้าที่รักษาอำนาจที่แต่ละบุคคลมีอยู่มิให้ถูกบุคคลอื่นหรือองค์กรนั้นเองหรือองค์กรอื่นล่วงล้ำเข้าไปทำลายอำนาจดังกล่าว อำนาจเช่นนั้นเองที่รวมกันแล้วเรียกว่า อำนาจอธิปไตย ซึ่งในการปกครองระดับรัฐหรือประเทศ บุคคลย่อมแสดงออกซึ่งความเป็นเจ้าของอำนาจนี้ร่วมกันโดยการมีส่วนร่วมในทางการเมืองเพื่อแสดงออกถึงอำนาจนิติบัญญัติและอำนาจในทางบริหาร อันมีลักษณะเป็นอำนาจแบบรวมกลุ่ม (COLLECTIVE) แต่อำนาจในทางตุลาการเป็นอำนาจที่มีลักษณะเป็นอำนาจปัจเจกบุคคล (INDIVIDUAL) การใช้หรือการบังคับใช้อำนาจดังกล่าวจึงเป็นการกระทำ

ของบุคคลหรือต่อบุคคลโดยตรง การแสดงออกถึงอำนาจอธิปไตยของบุคคลจึงเป็นการใช้หรือถูกใช้อำนาจอธิปไตยนั้นโดยตรง แตกต่างกับอำนาจในทางนิติบัญญัติและอำนาจในทางบริหารที่เป็นอำนาจที่ได้รับจากการมอบหมายของประชาชนโดยรวม และเพื่อรักษาอำนาจของแต่ละบุคคลเอาไว้ จึงต้องกำหนดมาตรฐานกลางของความยินยอม หรือสมัครใจของบุคคลให้เป็นที่ยอมรับของทุกคน นั่นคือที่มาของสิทธิและเสรีภาพและความเสมอภาคกันของบุคคล และต้องจัดให้มีองค์กรที่จะปกป้องคุ้มครองและใช้อำนาจเช่นนี้รักษาอำนาจอธิปไตยของบุคคลไว้ นั่นคือที่มาของอำนาจตุลาการหรือศาล

สิทธิฟ้องร้องคดีต่อศาลเป็นสิทธิขั้นพื้นฐานหรือสิทธิรากฐานของปัจเจกบุคคลอย่างหนึ่ง ในขณะเดียวกันก็เป็นการแสดงออกถึงอำนาจอธิปไตยของบุคคลในฐานะเป็นเจ้าของอำนาจนั้นด้วย สิทธิดังกล่าวจึงมีลักษณะเป็นสิทธิตามธรรมชาติ (NATURAL RIGHTS) ที่ทุกคนในสังคมประชาธิปไตยต้องมี ไม่อาจถูกจำกัดตัดรอนได้ไม่ว่ากรณีใด ๆ หากถูกลิดรอน บทบัญญัติที่ว่าศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ สิทธิ และเสรีภาพของบุคคลย่อมได้รับความคุ้มครอง ตามมาตรา ๑๔ ก็ดี ประชาชนชาวไทยไม่ว่าเหล่ากำเนิด เพศ หรือศาสนาใด ย่อมอยู่ในความคุ้มครองแห่งรัฐธรรมนูญนี้เสมอกัน ตามมาตรา ๕ ก็ดี บุคคลย่อมเสมอกันในกฎหมายและได้รับความคุ้มครองตามกฎหมายเท่าเทียมกัน ตามมาตรา ๓๐ ก็ดี การใช้อำนาจโดยองค์กรของรัฐ โดยให้คำนึงถึงศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ สิทธิ และเสรีภาพตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญนี้ ตามมาตรา ๒๖ ก็ดี ย่อมไม่อาจใช้บังคับได้ เพราะเมื่อบุคคลใดรู้สึกว่าคุณไม่ได้รับการปฏิบัติอย่างมีศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ ไม่ได้สิทธิและเสรีภาพ และไม่ได้รับการปฏิบัติอย่างเสมอกัน แต่ไม่อาจบังคับให้เป็นไปตามอำนาจแห่งตนได้ บทบัญญัตินี้ดังกล่าวก็จะกลายเป็นความผูกพันทางศีลธรรมจรรยาของประชาชนหรือผู้ใช้อำนาจรัฐเท่านั้น ซึ่งมีสภาพแย่เสียยิ่งกว่า คำสอนทางศาสนาที่อย่างน้อยมีการพร่ำสอนให้เชื่อให้ศรัทธาเสียอีก เพราะคำสอนทางศาสนายังมีคนประพฤติปฏิบัติตามเพราะความเชื่อ ความศรัทธาดังกล่าว แต่บทบัญญัติรัฐธรรมนูญไม่มีสภาพบังคับเสียแล้ว ย่อมยากที่ใครโดยเฉพาะผู้ถือหรือใช้อำนาจรัฐจะปฏิบัติตาม

หากสิทธิฟ้องร้องคดีต่อศาลไม่มีหรือถูกจำกัดตัดรอนเสียแล้ว สิทธิและเสรีภาพของบุคคลที่รับรองไว้ในรัฐธรรมนูญก็จะไม่มีความหมายอันใด ไม่จำเป็นต้องบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญก็ได้ เพราะบัญญัติไว้ก็ไม่อาจได้รับความปกป้องคุ้มครองจากองค์กรให้เป็นรูปธรรม เช่นเดียวกับหลักความเสมอภาคกันของบุคคล ด้วยเหตุนี้ สิทธิฟ้องร้องคดีต่อศาลจึงเป็นทั้งสิทธิริเริ่มหรือเริ่มต้นหรือรากฐานหรือก่อตั้งสิทธิอื่นและอำนาจของบุคคลที่แสดงออกถึงความป็นอำนาจอธิปไตยของประชาชนอันต้องได้รับความคุ้มครองโดยศาล ซึ่งเป็นผู้ใช้อำนาจอธิปไตยประเภทอำนาจตุลาการอย่างเป็นทางการ มิใช่เป็นเพียงความคุ้มครองโดยรัฐธรรมนูญที่มีลักษณะเป็นนามธรรมที่มีผลเพียงมองสิทธิเสรีภาพ

เป็นเป้าหมายหรือวัตถุประสงค์แห่งสิทธิที่ต้องคำนึงถึงเท่านั้น ย่อมไม่อาจยกเว้นหรือไม่อาจจำกัดตรอนสิทธินี้ไม่ว่ากรณีใด ๆ ดังนั้น ในกติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิทางแพ่ง (พลเมือง) และสิทธิทางการเมือง จึงบัญญัติไว้ในเรื่องหลักประกันแห่งสิทธิที่บุคคลพึงได้รับจากรัฐ มิได้บัญญัติไว้ในหมวดเกี่ยวกับสิทธิและเสรีภาพทั่วไป เพื่อมิให้รัฐบัญญัติกฎหมายยกเว้นหรือจำกัดตรอนสิทธิฟ้องร้องคดีต่อศาลนี้ได้ ด้วยเหตุนี้ รัฐธรรมนูญของประเทศประชาธิปไตยทั่วโลกจึงต้องมีบทบัญญัติรับรองคุ้มครองสิทธิดังกล่าว โดยอาจบัญญัติไว้โดยชัดเจนหรือโดยอ้อมอย่างใดอย่างหนึ่ง

สิทธิฟ้องร้องคดีต่อศาลอย่างเต็มรูปไม่มีบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญโดยตรง แต่หลักประกันดังกล่าวจะแฝงไว้ในรัฐธรรมนูญนั่นเอง ได้แก่ ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๓ มาตรา ๔ มาตรา ๕ มาตรา ๒๖ มาตรา ๒๗ มาตรา ๒๘ มาตรา ๒๙ มาตรา ๓๐ มาตรา ๒๓๓ เป็นต้น หรือบทบัญญัติเกี่ยวกับความเป็นที่สุดของปัญหาหรือข้อโต้แย้งที่บุคคลใดยังไม่พอใจ หรือยังไม่ยินยอมพร้อมใจ จะถึงที่สุดได้โดยการพิจารณาพิพากษาของศาลได้เท่านั้น ดังบัญญัติไว้ในมาตรา ๑๔๗ แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง ที่บัญญัติว่า “คำพิพากษาหรือคำสั่งใด ซึ่งตามกฎหมายจะอุทธรณ์หรือฎีกาหรือมีคำขอให้พิจารณาใหม่ไม่ได้นั้น ให้ถือว่าเป็นที่สุดตั้งแต่วันที่ได้อ่าน เป็นต้นไป

คำพิพากษาหรือคำสั่งใดซึ่งอาจอุทธรณ์ฎีกาหรือมีคำขอให้พิจารณาใหม่ได้นั้น ถ้ามิได้อุทธรณ์ฎีกาหรือร้องขอให้พิจารณาใหม่ภายในเวลาที่กำหนดไว้ ให้ถือว่าเป็นที่สุดตั้งแต่ระยะเวลาเช่นว่านั้น ได้สิ้นสุดลง ถ้าได้มีอุทธรณ์ฎีกา หรือมีคำขอให้พิจารณาใหม่ และศาลอุทธรณ์หรือศาลฎีกาหรือศาลชั้นต้น ซึ่งพิจารณาคดีเรื่องนั้นใหม่ มีคำสั่งให้จำหน่ายคดีเสียจากสารบบความตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา ๑๓๒ คำพิพากษาหรือคำสั่งเช่นว่านั้นให้ถือว่าเป็นที่สุดตั้งแต่วันที่ที่มีคำสั่งให้จำหน่ายคดีจากสารบบความ

คู่ความฝ่ายหนึ่งฝ่ายใดอาจยื่นคำขอต่อศาลชั้นต้นซึ่งพิจารณาคดีนั้นให้ออกใบสำคัญแสดงว่าคำพิพากษาหรือคำสั่งในคดีนั้นได้ถึงที่สุดแล้ว”

และมาตรา ๑๔๘ วรรคหนึ่ง ที่บัญญัติว่า “คดีที่ได้มีคำพิพากษาหรือคำสั่งถึงที่สุดแล้ว ห้ามมิให้คู่ความเดียวกันหรือร้องฟ้องกันอีกในประเด็นที่ได้วินิจฉัยโดยอาศัยเหตุอย่างเดียวกัน...” เป็นต้น

บทบัญญัติข้างต้นเท่ากับเป็นหลักประกันสิทธิฟ้องร้องคดีต่อศาลด้วยที่หากไม่มีหรือถูกจำกัดตรอนไป เท่ากับละเมิดอำนาจอธิปไตยฝ่ายตุลาการ ละเมิดสิทธิที่เป็นเสียยิ่งกว่าสิทธิขั้นพื้นฐานอื่นตามรัฐธรรมนูญ เพราะหากไม่มีสิทธิฟ้องร้องคดีต่อศาลนี้เสียแล้ว สิทธิขั้นพื้นฐานใด ๆ ตามรัฐธรรมนูญก็ไม่อาจได้รับความคุ้มครองอย่างเป็นรูปธรรมอย่างเต็มที่ในแง่การบังคับสิทธิและเสรีภาพของประชาชน

หรือสภาพบังคับแห่งสิทธิและเสรีภาพของประชาชนอย่างเป็นผลได้ การที่รัฐธรรมนูญไม่ได้บัญญัติรับรองสิทธิดังกล่าวไว้ก็อาจจะเพราะเป็นหลักประกันที่รัฐธรรมนูญต้องมีให้แก่ประชาชนเสมอในการปกครองระบอบประชาธิปไตย มิใช่เป็นเพียงสิทธิขั้นพื้นฐานหรือสิทธิตามรัฐธรรมนูญทั่วไปเท่านั้น การไม่บัญญัติรับรองไว้โดยตรงก็เพื่อมิให้มีการยกเว้นหรือจำกัดตัดรอนสิทธิฟ้องร้องคดีต่อศาลนี้ได้ และถึงแม้ไม่มีการบัญญัติรับรองไว้โดยตรง หากมีการบัญญัติจำกัดตัดรอนสิทธิดังกล่าวก็จะเป็นการขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญหรือกฎหมายที่กล่าวข้างต้น ย่อมเป็นอันใช้บังคับไม่ได้อยู่นั้นเอง การปกครองระบอบประชาธิปไตย สิทธิฟ้องร้องคดีต่อศาลเป็นหลักประกันและเป็นหลักการที่ทำให้การคุ้มครองสิทธิเสรีภาพและความเสมอภาคของบุคคลปรากฏเป็นรูปธรรม ไม่ว่าจะองค์กรใดหรือการใช้อำนาจขององค์กรใดก็ไม่อาจจำกัดสิทธิฟ้องร้องคดีต่อศาลของบุคคลหรือตัดรอนอำนาจมิให้พิจารณาพิพากษาคดีได้

แม้สิทธิฟ้องร้องคดีต่อศาลเป็นสิทธิขั้นพื้นฐานและหลักประกันแห่งสิทธิ เสรีภาพ และความเสมอภาคของประชาชนในการปกครองระบอบประชาธิปไตยเป็นที่ทราบกันดีทั่วโลก โดยไม่จำเป็นต้องบัญญัติไว้โดยชัดแจ้งในรัฐธรรมนูญก็ได้เพราะอาจจะทำให้เกิดปัญหาเกี่ยวกับการฟ้องร้องรัฐสภา คณะรัฐมนตรี และศาล รวมทั้งคดีปกครองบางประเภท แต่บางประเทศก็บัญญัติเป็นหลักประกันไว้ในรัฐธรรมนูญ เช่น รัฐธรรมนูญแห่งประเทศญี่ปุ่น มาตรา ๓๒ บัญญัติว่า “บุคคลใดก็ตามย่อมไม่ถูกตัดรอนซึ่งสิทธิในการนำคดีขึ้นสู่ศาล” และมาตรา ๗๖ ที่บัญญัติว่า “อำนาจตุลาการทั้งหมด อยู่ที่ศาลสูงสุดและศาลล่าง ซึ่งจะตั้งขึ้นได้ก็แต่โดยกฎหมาย

การตั้งศาลพิเศษขึ้นมาจะกระทำมิได้ องค์กรฝ่ายบริหารไม่มีอำนาจในการพิจารณาวินิจฉัยชี้ขาดปัญหาแล้วให้มีผลเป็นที่สุดได้

ผู้พิพากษาทุกคนต้องปฏิบัติหน้าที่โดยอิสระ ด้วยจิตสำนึกที่ดี และมีภาระผูกพันเพียงเฉพาะต่อรัฐธรรมนูญและกฎหมายเท่านั้น” อันเป็นบทบัญญัติเด็ดขาดทำให้ส่งเสริมสถานะของปัจเจกชนหรือเสรีชนให้มีสถานะมั่นคง ลดทอนการใช้อำนาจรัฐที่อาจใช้ไปในทางเผด็จการอย่างที่คนญี่ปุ่นคุ้นเคยกันก่อนหน้านั้นอย่างได้ผล อันทำให้ระบอบประชาธิปไตยของญี่ปุ่นพัฒนาไปได้อย่างมั่นคงและรวดเร็ว และทำให้คนญี่ปุ่นมีความเคารพและรักษาอำนาจตุลาการของตนไว้อย่างสูง แทบจะถือว่าใครล่วงละเมิดมิได้ทีเดียว เป็นต้น

แต่สำหรับรัฐธรรมนูญไทยมีรูปแบบการบัญญัติรัฐธรรมนูญที่ไม่เคยบัญญัติในลักษณะให้หลักประกันสิทธิและเสรีภาพและความเสมอภาคของประชาชน โดยบัญญัติในลักษณะรับรองและคุ้มครองไว้ เท่านั้น ไม่เคยบัญญัติหลักประกันแห่งสิทธิฟ้องร้องคดีต่อศาลไว้เลย จึงเป็นช่องทางให้

นักกฎหมายบางสำนักคิดเลยเถิดไปว่า รัฐธรรมนูญมิได้บัญญัติรับรองสิทธิฟ้องร้องคดีต่อศาลของบุคคลไว้ เลยเข้าใจเอาเองว่า หากปัญหาข้อโต้แย้งใดได้รับการพิจารณาจากองค์กรสูงสุดของฝ่ายบริหาร ดังเช่น คณะรัฐมนตรี หรือนายกรัฐมนตรี หรือรัฐมนตรี หรือองค์กรที่จัดตั้งเป็นรูปคณะกรรมการเลียนแบบการใช้อำนาจของศาล หรือบุคคลหรือคณะบุคคลที่อยู่ในกระบวนการยุติธรรม ก็สามารถวินิจฉัยชี้ขาดปัญหาหรือข้อโต้แย้งให้เป็นที่สุดได้ โดยจำกัดตรอนสิทธิฟ้องร้องคดีต่อศาลของบุคคล หรือให้บุคคลหรือคณะบุคคลหรือองค์กรเหล่านี้พิจารณาชี้ขาดคดีแบบศาลหรือแทนศาลได้ โดยมีได้จำแนกเลยว่า อำนาจศาลเป็นอำนาจอธิปไตยของชนชาวไทยประการหนึ่ง

การใช้อำนาจที่จะฟ้องร้องคดีต่อศาลไม่ได้โดยปริยาย ก็เฉพาะแต่คณะรัฐมนตรีใช้อำนาจในฐานะเป็นองค์กร มิใช่ในฐานะบุคคล และเป็นอำนาจตามรัฐธรรมนูญเท่านั้น ซึ่งโดยมากก็คือเกี่ยวกับนโยบายซึ่งในเรื่องเกี่ยวกับนโยบายของรัฐบาล และอำนาจตามรัฐธรรมนูญจะถูกควบคุมไว้มิให้ละเมิดบทบัญญัติรัฐธรรมนูญด้วยระบบตรวจสอบและถ่วงดุลหรือคานอำนาจด้วยองค์กรแห่งอำนาจอธิปไตยด้วยกันที่ไม่เป็นการทำลายความเป็นอิสระขององค์กรนั้น อำนาจเหล่านี้มิใช่เป็นอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายความไม่เข้าใจและขาดความรู้ดังกล่าวเป็นเหตุให้มีการบัญญัติกฎหมายออกมาพยายามจำกัดตรอนสิทธิฟ้องร้องคดีต่อศาลของบุคคลโดยตลอดหรือตีความว่า องค์กรใดดังเช่นคดีนี้ก็คือ บสท. ก็สามารถพิจารณาชี้ขาดปัญหาหรือข้อโต้แย้งแทนศาลหรือใช้อำนาจอย่างศาลได้ ทั้ง ๆ ที่การดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ของ บสท. ที่ระบุไว้ในพระราชกำหนดเป็นการใช้อำนาจหน้าที่ตามกฎหมายขององค์กรฝ่ายบริหารซึ่งไม่อาจจะระบุในกฎหมายให้ “เป็นที่สุด” ได้โดยไม่มีการตรวจสอบถ่วงดุลจากองค์กรแห่งอำนาจอธิปไตยอื่นเช่นศาล อันเป็นการขัดหลักการห้ามมิให้จำกัดตรอนสิทธิฟ้องร้องคดีต่อศาลของบุคคลที่เป็นหลักประกันแห่งสิทธิหรือสัญลักษณ์แห่งการปกครองระบอบประชาธิปไตย

กรณีการบัญญัติกฎหมายจำกัดตรอนสิทธิฟ้องร้องคดีต่อศาลดังกล่าวที่เคยเกิดขึ้นถึงขั้นเข้าสู่การพิจารณาวินิจฉัยของคณะตุลาการรัฐธรรมนูญ ดังคำวินิจฉัยของคณะตุลาการรัฐธรรมนูญเมื่อวันที่ ๑๘ กุมภาพันธ์ ๒๕๐๑ วินิจฉัยเกี่ยวกับมาตรา ๕ แห่งพระราชบัญญัติจัดที่ดินเพื่อความเป็นธรรมแก่สังคม พุทธศักราช ๒๔๗๕ ที่บัญญัติว่า “คำสั่งของคณะกรรมการจัดที่ดินเพื่อความเป็นธรรมแก่สังคมตามความในมาตรา ๔ หรือมาตรา ๘ ให้ถือเป็นเด็ดขาดผู้ใดจะนำไปฟ้องคดีเป็นอย่างอื่นมิได้

ที่ดินแปลงใดอยู่ในระหว่างพิจารณาของคณะกรรมการจัดที่ดินเพื่อความเป็นธรรมแก่สังคม และมีกรณีพิพาทขึ้นที่ศาลเกี่ยวกับที่ดินแปลงนั้น คณะกรรมการจะรายงานให้ศาลทราบก็ได้ กรณีเช่นนี้ให้ศาลรอการพิจารณาพิพากษาคดีไว้ก่อนจนกว่าคณะกรรมการจะได้วินิจฉัยเกี่ยวกับที่ดินแปลงนั้นแล้ว”  
ขัดต่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย หรือไม่

คณะตุลาการรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่า

“จะได้วินิจฉัยว่ามาตรา ๕ แห่งพระราชบัญญัติที่กล่าวนั้น จะแย้งหรือขัดต่อมาตรา ๕๕ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ตามความเห็นของศาลอุทธรณ์หรือไม่

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ๗ มาตรา ๕๕ มีว่า “การพิจารณาพิพากษาอรรถคดีทำนว่าเป็นอำนาจของศาลโดยเฉพาะซึ่งจะต้องดำเนินตามกฎหมายและในพระปรมาภิไธยพระมหากษัตริย์”

คณะตุลาการรัฐธรรมนูญเห็นว่า คณะกรรมการจัดที่ดินเพื่อความเป็นธรรมแก่สังคม ซึ่งมีอำนาจตามมาตรา ๔ และมาตรา ๘ แห่งพระราชบัญญัติจัดที่ดินเพื่อความเป็นธรรมแก่สังคม พุทธศักราช ๒๕๕๓ นั้น แม้โดยชื่อจะเรียกว่า “คณะกรรมการ” และแม้ว่าการพิจารณาของคณะกรรมการจะเรียกว่า “การสอบสวน” และคำชี้ขาดของคณะกรรมการจะเรียกว่า “คำสั่ง” ก็ตาม แต่เมื่อได้พิจารณารูปลักษณะของกรรมการคณะนั้นแล้ว ก็อาจกล่าวได้ว่า นอกจากมีอำนาจบริหารแล้วยังเป็นคณะบุคคลที่ก่อตั้งขึ้นให้มีอำนาจกระทำการได้อย่างศาลอีก กล่าวคือ ในกรณีที่มาตรา ๔ บัญญัติว่า เมื่อเจ้าของหรือผู้ครอบครองที่ดินเดิมต้องสละที่ดินไป เพราะเกรงกลัวอิทธิพลหรือไม่รู้เท่าถึงการณ์หรือผู้ครอบครองที่ดินอยู่ได้ที่ดินมาด้วยความไม่เป็นธรรมก็ให้คณะกรรมการมีอำนาจจัดที่ดินนั้นให้แก่ราษฎรตามความเป็นธรรมหรือให้ใช้ประโยชน์ร่วมกันได้ และในกรณีที่มาตรา ๘ บัญญัติให้คณะกรรมการ ๗ ไล่ให้ผู้ซึ่งคณะกรรมการ ๗ เห็นว่าเป็นผู้ไม่มีสิทธิในที่ดินออกไปนั้น ไม่ต้องสงสัยเลยว่า ในกรณีดังกล่าวนี้จะมิใช่เป็นกรณีที่ราษฎรคนหนึ่งหรือฝ่ายหนึ่งพิพาทโต้แย้งกับราษฎรอีกคนหนึ่งหรืออีกฝ่ายหนึ่ง การที่กรรมการคณะนี้มีอำนาจทำการสอบสวนและมีคำสั่งดังที่บัญญัติในมาตรา ๔ และมาตรา ๘ ตามที่ได้กล่าวมา จึงย่อมจะเห็นได้โดยแจ้งชัดว่า คณะกรรมการจัดที่ดินเพื่อความเป็นธรรมแก่สังคมมีรูปลักษณะทำนองศาลซึ่งมีอำนาจพิจารณาพิพากษาอรรถคดีนั่นเอง เป็นแต่เรียกชื่อไปเสียเป็นอย่างอื่นเท่านั้น อนึ่ง คณะตุลาการรัฐธรรมนูญเห็นว่าอำนาจทำการสอบสวนของกรรมการคณะนี้ซึ่งพระราชบัญญัติจัดที่ดินเพื่อความเป็นธรรมแก่สังคม พุทธศักราช ๒๕๕๓ ได้บัญญัติให้ไว้โดยมิได้บัญญัติให้ต้องดำเนินตามกฎหมายว่าด้วยวิธีพิจารณาความนั้นก็ย่อมจะมีผลเป็นการบัญญัติกฎหมายกำหนดวิธีพิจารณาขึ้นใหม่ใช้แก่กรณีพิพาทในเรื่องกรรมสิทธิ์หรือสิทธิครอบครองที่ดินนั้นด้วย.....

การจัดตั้งศาลขึ้นเพื่อพิจารณาพิพากษาอรรถคดีบางประเภทนั้น ย่อมกระทำได้โดยไม่ขัดต่อบทบัญญัติรัฐธรรมนูญ แต่ที่จัดตั้งขึ้นนั้นต้องเป็น “ศาล” ซึ่งมีตุลาการเป็นผู้กระทำการในพระปรมาภิไธยการจัดตั้งคณะกรรมการจัดที่ดินเพื่อความเป็นธรรมแก่สังคมนั้น คณะกรรมการ ๗ ประกอบด้วยเจ้าหน้าที่ฝ่ายบริหารมีอำนาจหน้าที่ชี้ขาดเกี่ยวแก่กรรมสิทธิ์และสิทธิครอบครองอันเป็นกรณีพิพาทระหว่างบุคคลมีผลเป็นการตั้งบุคคลอื่นที่มีศาลให้มีอำนาจทำการพิจารณาพิพากษาอรรถคดีจึงไม่อาจกล่าวได้เป็น อย่างอื่น นอกจากว่าเป็นการแย้งและขัดต่อบทบัญญัติรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ๗ มาตรา ๕๕ ซึ่งบัญญัติว่าการพิจารณาพิพากษาอรรถคดีเป็นอำนาจของศาลโดยเฉพาะ.....

อาศัยเหตุดังกล่าวแล้ว คณะตุลาการรัฐธรรมนูญจึงมีมติเป็นเอกฉันท์ให้คำวินิจฉัยไว้ว่า มาตรา ๕ แห่งพระราชบัญญัติจัดที่ดินเพื่อความเป็นธรรมแก่สังคม พุทธศักราช ๒๕๔๓ เป็นบทบัญญัติ มีข้อความขัดต่อรัฐธรรมนูญ ต้องด้วยบทบัญญัติมาตรา ๑๑๓ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๓๕ แก้ไขเพิ่มเติม พุทธศักราช ๒๕๔๕ ใช้บังคับมิได้”

ตามคำวินิจฉัยดังกล่าว เป็นกรณีออกกฎหมายจำกัดสิทธิฟ้องร้องคดีของประชาชนหรือ ออกกฎหมายตัดรอนอำนาจศาลมิให้พิจารณาพิพากษาอรรถคดี อันเป็นอำนาจหน้าที่ตามรัฐธรรมนูญ และพระธรรมนูญศาลยุติธรรม กฎหมายเช่นนี้ย่อมขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ บทบัญญัติเช่นนี้เป็นอัน ใช้บังคับมิได้ แม้จะเป็นการวินิจฉัยเกี่ยวกับคณะกรรมการจัดที่ดินเพื่อความเป็นธรรมแก่สังคมอันเป็น คณะกรรมการที่จัดตั้งขึ้นโดยกฎหมายก็ตาม แต่หลักการแห่งคำวินิจฉัยเป็นหลักการตามรัฐธรรมนูญ ที่รับรองคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชนที่จะต้องฟ้องร้องคดีต่อศาลได้ทุกกรณี จะห้ามมิให้ ฟ้องร้องหรือให้เป็นเด็ดขาดเป็นที่สุดมิได้ และรับรองอำนาจศาลเป็นอำนาจอธิปไตยของชนชาวไทย ประเภทหนึ่ง ในการพิจารณาพิพากษาอรรถคดีทั้งปวง จึงนำหลักการรับรองอำนาจศาลเป็นอำนาจ อธิปไตยมาใช้วินิจฉัยเป็นหลักการคุ้มครองสิทธิฟ้องร้องคดีต่อศาล ดังนั้น จะเห็นหลักการต่อมา อีกประการหนึ่งว่า องค์กรอื่นแม้แต่องค์กรอำนาจอธิปไตยด้วยกัน ได้แก่ รัฐสภา หรือคณะรัฐมนตรี ก็มีอาจใช้อำนาจตุลาการแทนศาลได้อย่างไรแต่เป็นเพียงคณะกรรมการตามกฎหมายหรือคณะกรรมการ ที่ตั้งขึ้นตามรัฐธรรมนูญที่ถือได้ว่าเป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญเท่านั้น มิใช่องค์กรใช้อำนาจอธิปไตย ดังเช่น ศาล รัฐสภา คณะรัฐมนตรี ย่อมไม่อาจใช้อำนาจตุลาการของศาลหรือใช้อำนาจเหนือศาลได้ เว้นแต่ใช้หลักการปกครองในระบอบอื่นที่มีใช้ระบอบประชาธิปไตย

อย่างไรก็ตาม แม้จะมีคำวินิจฉัยของคณะตุลาการรัฐธรรมนูญดังกล่าว อันเป็นการรับรองสิทธิ ฟ้องร้องคดีต่อศาลของบุคคลไว้ชัดเจนแล้วก็ตาม แต่ก็ไม่ได้รับการยอมรับจากนักกฎหมายฝ่ายบริหาร ที่อ้างว่าเชี่ยวชาญกฎหมายมหาชน โดยบัญญัติกฎหมายออกมาจำกัดตัดรอนสิทธิดังกล่าวอีกหลายฉบับ ดังเช่น ตามมาตรา ๑๒๖ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๓๕ ที่บัญญัติว่า “การอุทธรณ์คำสั่งลงโทษ ปลดออก หรือไล่ออก ให้อุทธรณ์ต่อ ก.พ. ภายในสามสิบวันนับแต่ วันทราบคำสั่ง เมื่อ ก.พ. ได้พิจารณาวินิจฉัยแล้ว ให้รายงานนายกรัฐมนตรีเพื่อพิจารณาสั่งการต่อไป ในกรณีที่นายกรัฐมนตรีไม่เห็นด้วยกับมติ ก.พ. และ ก.พ. พิจารณาความเห็นของนายกรัฐมนตรีแล้ว ยังยืนยันตามมติเดิม ให้ ก.พ. รายงานต่อคณะรัฐมนตรีเพื่อพิจารณาวินิจฉัย

การอุทธรณ์และการพิจารณาอุทธรณ์ตามวรรคหนึ่ง ให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กำหนด ในกฎ ก.พ.

ในกรณีที่นายกรัฐมนตรีสั่งการหรือคณะรัฐมนตรีมีมติตามวรรคหนึ่งให้ผู้อุทธรณ์กลับเข้ารับราชการ หรือให้เปลี่ยนแปลงคำสั่งของผู้บังคับบัญชา หรือให้ดำเนินการประการใด ให้กระทรวง ทบวง กรม ดำเนินการให้เป็นไปตามคำสั่งของนายกรัฐมนตรี หรือมติคณะรัฐมนตรี และเมื่อนายกรัฐมนตรีสั่งการ หรือคณะรัฐมนตรีมีมติตามวรรคหนึ่งเป็นประการใดแล้ว จะอุทธรณ์ต่อไปอีกมิได้

ในกรณีที่สั่งให้ผู้อุทธรณ์กลับเข้ารับราชการให้นำมาตรา ๑๐๗ มาใช้บังคับโดยอนุโลม”

สิทธิดังกล่าว ตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการพลเรือนเดิม ยังให้สิทธิฟ้องร้องคดี ต่อศาลได้ การบัญญัติใหม่เช่นนั้นทำให้เข้าใจว่า นายกรัฐมนตรีหรือคณะรัฐมนตรีใช้อำนาจเช่นนั้น เป็นอำนาจตามรัฐธรรมนูญ จึงสามารถหาทางจำกัดตรอนสิทธิฟ้องร้องคดีต่อศาลของผู้อุทธรณ์ได้

นอกจากนี้ความพยายามจำกัดตรอนสิทธิฟ้องร้องคดีต่อศาลด้วยการออกกฎหมายที่เกี่ยวกับ คณะกรรมการต่างๆ ดังเช่น ตามพระราชบัญญัติลิขสิทธิ์ พ.ศ. ๒๕๓๗ มาตรา ๕๕ ที่บัญญัติว่า “เมื่อได้รับคำขอตามมาตรา ๕๔ ให้อธิบดีดำเนินการให้มีการตกลงกันระหว่างคู่กรณีในเรื่องค่าตอบแทน และเงื่อนไขการใช้ลิขสิทธิ์ ในกรณีที่ตกลงกันไม่ได้ ให้อธิบดีเป็นผู้พิจารณามีคำสั่งกำหนดค่าตอบแทน ที่เป็นธรรม โดยให้คำนึงถึงอัตราค่าตอบแทนปกติในธุรกิจประเภทนั้น และอาจกำหนดเงื่อนไขการใช้ ลิขสิทธิ์ตามที่เห็นสมควร

เมื่อได้มีการกำหนดค่าตอบแทนและเงื่อนไขการใช้ลิขสิทธิ์แล้ว ให้อธิบดีออกหนังสืออนุญาต ให้แก่ผู้ขอใช้ลิขสิทธิ์

คำสั่งของอธิบดีตามวรรคหนึ่ง คู่กรณีอาจอุทธรณ์ต่อคณะกรรมการได้ภายในเก้าสิบวันนับแต่ วันที่ได้รับหนังสือแจ้งคำสั่งของอธิบดี คำวินิจฉัยของคณะกรรมการให้เป็นที่สุด”

คณะกรรมการตามบทบัญญัติดังกล่าวก็คือ คณะกรรมการลิขสิทธิ์ ซึ่งตามกฎหมายดังกล่าว บัญญัติให้คำวินิจฉัยของคณะกรรมการลิขสิทธิ์ดังกล่าวให้เป็นที่สุดทำนองเดียวกับพระราชบัญญัติ เครื่องหมายการค้า พ.ศ. ๒๕๓๔ มาตรา ๑๘ วรรคหนึ่ง ที่บัญญัติว่า “ผู้ขอจดทะเบียนมีสิทธิอุทธรณ์ คำสั่งของนายทะเบียน ตามมาตรา ๑๔ มาตรา ๑๕ มาตรา ๑๖ และมาตรา ๑๗ ต่อคณะกรรมการ ภายในเก้าสิบวันนับแต่วันที่ได้รับหนังสือแจ้งคำสั่งของนายทะเบียน คำวินิจฉัยอุทธรณ์ของคณะกรรมการ ให้เป็นที่สุด” คณะกรรมการตามบทบัญญัตินี้ก็คือ คณะกรรมการเครื่องหมายการค้า การบัญญัติ ให้คำวินิจฉัยของคณะกรรมการเหล่านี้ให้เป็นที่สุด ก็เพราะเข้าใจเอาว่า คณะกรรมการเหล่านี้ทำหน้าที่ พิจารณาอุทธรณ์ทำนองเดียวกับการพิจารณาพิพากษาคดีของศาล (QUASI-JUDICIAL POWER) จึงสามารถทำแทนศาลได้ และการให้เป็นที่สุดไม่ต้องฟ้องร้องคดีต่อศาลเพื่อให้ยุติได้เร็ว เพราะหาก รอการพิจารณาพิพากษาคดีของศาลอาจไม่ทันใจคู่กรณีฝ่ายใดฝ่ายหนึ่ง หรือประเทศชาติอาจเสียหายได้

หรือศาลไม่สั่งพักชั่วคราวกรณีดังกล่าว ซึ่งเป็นเหตุผลทำนองเดียวกับที่อ้างเพื่อขยายอำนาจเข้าไปใช้แทนศาลหรือตัดรอนสิทธิฟ้องร้องคดีต่อศาลของบุคคลทุกครั้ง เพราะคงไม่มีใครยอมรับตามตรงว่าเป็นเช่นนั้น เพราะต้องการใช้อำนาจของตนในลักษณะที่เป็นอำนาจเบ็ดเสร็จเด็ดขาด หรือกลัวว่าหากถูกฟ้องร้องคดีได้จะทำให้ไม่สามารถใช้อำนาจตามอำเภอใจ แสวงหาผลประโยชน์จากการใช้อำนาจนั้นได้อย่างไม่เต็มที หรือกลัวว่าจะถูกตรวจพบว่า การใช้อำนาจดังกล่าวของตนเป็นไปโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายหรือผิดพลาดบกพร่อง

บทบัญญัติตามกฎหมายทั้งสองฉบับหลังนี้ กลับมีหลักการไม่ตรงตามพระราชบัญญัติสิทธิบัตร พ.ศ. ๒๕๒๒ อันเป็นกฎหมายเกี่ยวกับทรัพย์สินทางปัญญาด้วยกัน ก็คือ มาตรา ๗๔ ที่บัญญัติว่า “เมื่อคณะกรรมการได้วินิจฉัยหรือมีคำสั่งตามมาตรา ๔๑ มาตรา ๔๓ มาตรา ๔๕ มาตรา ๕๐ มาตรา ๕๕ หรือมาตรา ๖๕ ฉ หรือมาตรา ๖๕ ทศ ประกอบด้วยมาตรา ๔๑ มาตรา ๔๓ มาตรา ๔๕ มาตรา ๕๐ หรือมาตรา ๕๕ หรือมาตรา ๖๒ แล้ว ให้แจ้งคำวินิจฉัยหรือคำสั่งพร้อมด้วยเหตุผลไปยังผู้อุทธรณ์ และคู่กรณีหรือผู้ทรงสิทธิบัตร หรือผู้ทรงอนุสิทธิบัตร หรือผู้ได้รับอนุญาตให้ใช้สิทธิตามสิทธิบัตร หรือตามอนุสิทธิบัตร แล้วแต่กรณี คู่กรณีฝ่ายใดไม่เห็นด้วยกับคำวินิจฉัยหรือคำสั่งนั้น มีสิทธิอุทธรณ์ต่อศาลได้ ภายในหกสิบวันนับแต่วันที่ได้รับแจ้งคำวินิจฉัยหรือคำสั่ง ถ้าไม่ดำเนินคดีภายในระยะเวลาดังกล่าวให้ถือว่าคำวินิจฉัยหรือคำสั่งของคณะกรรมการเป็นที่สิ้นสุด

ในการพิจารณาพิพากษาอรรถคดีตามพระราชบัญญัตินี้ ห้ามมิให้ศาลสั่งให้คณะกรรมการหรืออธิบดีเสียค่าฤชาธรรมเนียมแทนฝ่ายอื่น” คณะกรรมการตามบทบัญญัตินี้คือคณะกรรมการสิทธิบัตร อย่างไรก็ตาม แม้ตามบทบัญญัติในพระราชบัญญัติลิขสิทธิ์ พ.ศ. ๒๕๓๗ กับพระราชบัญญัติเครื่องหมายการค้า พ.ศ. ๒๕๓๔ จะเป็นบทบัญญัติให้คำวินิจฉัยของคณะกรรมการลิขสิทธิ์หรือคณะกรรมการเครื่องหมายการค้าให้เป็นที่สิ้นสุด อันเป็นการจำกัดตัดรอนสิทธิฟ้องร้องคดีต่อศาลของบุคคลก็ตาม แต่กรณีดังกล่าวเป็นที่ยอมรับเป็นหลักสากลว่าจะบัญญัติห้ามเช่นนั้นมิได้ เพราะเป็นกรณีที่มีคู่กรณีต่างประเทศเข้ามาเกี่ยวข้องเป็นส่วนใหญ่ด้วย ความพยายามบัญญัติจำกัดตัดสิทธิทำนองนี้อาจมีการยกปัญหาขึ้นสู่การพิจารณาในต่างประเทศหรือองค์การระหว่างประเทศ จึงไม่อาจบัญญัติตรงๆ ได้ในกฎหมายซึ่งได้แต่คิดไม่อาจใช้ได้ผล

บทบัญญัติทำนองดังกล่าวที่มีลักษณะลิดรอนสิทธิและเสรีภาพ และความเสมอภาคของบุคคลเกิดขึ้นเสมอ แม้ในช่วงประเทศปกครองในระบอบประชาธิปไตย โดยเฉพาะในช่วงตั้งแต่พุทธศักราช ๒๕๓๐ เป็นต้นมามีมากขึ้น กรณีดังกล่าวหาได้เกิดจากสภานิติบัญญัติมีแนวความคิดแบบเผด็จการก็หาไม่ แต่เป็นผลพวงมาจากการร่างกฎหมายของสำนักกฎหมายของฝ่ายบริหารที่พยายามเผยแพร่หลักการ

แบ่งแยกหน้าที่เข้าไปในระบบกฎหมาย ประกอบกับความไม่เชี่ยวชาญในการร่างกฎหมายของสภานิติบัญญัติ โดยไม่อาจสร้างระบบร่างกฎหมายที่เป็นอิสระของตนขึ้นมา และไม่สามารถระดมความรู้ความเชี่ยวชาญ ในเนื้อหากฎหมายนั้นมาใช้ได้อย่างมีประสิทธิภาพ อิทธิพลแนวความคิดของสำนักกฎหมายฝ่ายบริหาร จึงแพร่เข้าไปในสภานิติบัญญัติด้วย จนกระทั่งในที่สุดสามารถสร้างระบบศาลขึ้นมาอีกระบบหนึ่งได้ ทำให้องค์กรนี้แม้จะได้ชื่อว่าเป็นองค์กรภายใต้อำนาจฝ่ายบริหาร แต่กลับมีอิทธิพลครอบคลุมองค์กร ทุกฝ่ายได้ รวมทั้งสามารถนำหลักการแบ่งแยกหน้าที่สอดแทรกให้เข้าไปในการร่างรัฐธรรมนูญจนสำเร็จ ในปัจจุบัน

ดังนั้น หากจะดูกฎหมายที่มีบทบัญญัติสิทธิเสรีภาพ และความเสมอภาคของประชาชน ในปัจจุบัน ไม่จำเป็นต้องไปศึกษาวิจารณ์วิเคราะห์กฎหมายในยุคการปกครองที่เรียกว่าเป็นเผด็จการเลย กฎหมายที่บัญญัติขึ้นมาในยุคที่เรียกว่าเป็นยุคประชาธิปไตยหรือยุคปฏิรูปการเมืองก็ตาม ก็มีปรากฏ บทบัญญัติสิทธิเสรีภาพ และความเสมอภาคของประชาชนอยู่มากมาย ดังเช่น พระราชกำหนด บรรษัทบริหารสินทรัพย์ไทย มาตรา ๑๑ หรือแม้แต่กฎหมายจัดตั้งศาลปกครองที่น่าจะเป็นองค์กร คู้มครองสิทธิ เสรีภาพ และความเสมอภาคกันของบุคคลก็ไม่เว้น

ที่กล่าวข้างต้น เป็นการวินิจฉัยเกี่ยวกับสิทธิฟ้องร้องคดีต่อศาล ซึ่งเป็นหลักการเหี่ยวหาย ที่รัฐธรรมนูญได้กำหนดไว้สำหรับคู้มครองสิทธิและเสรีภาพของบุคคลที่ถูกกระทบกระเทือน หรือละเมิดจากการกระทำหรือละเว้นการกระทำโดยเจ้าหน้าที่ของรัฐ หรือหน่วยงานของรัฐ หรือ องค์กรฝ่ายบริหาร โดยมีบทบัญญัติให้ประชาชนมีสิทธิฟ้องร้องคดีต่อศาลได้ตามมาตรา ๖๒ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย

สำหรับกรณีตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๒๗๖ วรรคหนึ่ง ซึ่งบัญญัติว่า “ศาล ปกครองมีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีที่เป็นข้อพิพาทระหว่างหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐที่อยู่ในบังคับบัญชาหรือในกำกับดูแลของรัฐบาลกับเอกชน หรือระหว่างหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ ที่อยู่ในบังคับบัญชาหรือในกำกับดูแลของรัฐบาลด้วยกัน ซึ่งเป็นข้อพิพาทอันเนื่องมาจากการกระทำ หรือการละเว้นการกระทำที่หน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐนั้น ต้องปฏิบัติตามกฎหมาย หรือเนื่องจากการกระทำหรือการละเว้นการกระทำ ที่หน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐนั้น ต้องรับผิดชอบในการปฏิบัติหน้าที่ตามกฎหมาย ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ” นั้น เป็นบทบัญญัติ ที่มีความหมายว่า หากเป็นข้อพิพาทระหว่างหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือราชการ

ส่วนท้องถิ่น หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐที่อยู่ในบังคับบัญชาหรือในกำกับดูแลของรัฐบาลกับเอกชน หรือระหว่างหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐที่อยู่ในบังคับบัญชาหรือในกำกับดูแลของรัฐบาลด้วยกัน ซึ่งเป็นข้อพิพาทอันเนื่องมาจากการกระทำหรือการละเว้นการกระทำที่หน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐนั้น ต้องรับผิดชอบในการปฏิบัติหน้าที่ตามกฎหมาย” แล้ว ถือว่าอยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีของศาลปกครองทั้งสิ้น เพราะรัฐธรรมนูญมิได้กำหนดว่าเป็นกรณี “ต้องรับผิดชอบในการปฏิบัติหน้าที่ทางปกครองตามกฎหมาย” อันเป็นผลให้อำนาจพิจารณาพิพากษาคดีของศาลปกครองคลุมทุกลักษณะคดีทุกประเภทคดีที่เป็นข้อพิพาทเกี่ยวกับองค์กรหรือหน่วยงานหรือเจ้าหน้าที่ที่อยู่ในบังคับบัญชาหรือในกำกับดูแลของรัฐบาล ศาลปกครองจึงมิใช่อำนาจพิจารณาพิพากษาเฉพาะคดีปกครองหรือคดีที่มีกฎหมายกำหนดให้อยู่ในเขตอำนาจศาลปกครองเท่านั้น

แนวความคิดตามบทนิยามคดีปกครองตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๗๖ เป็นความพยายามที่จะสร้างขอบเขตอำนาจศาลปกครองให้ครอบคลุมกว้างขวางสมกับที่คิดจะนำระบบศาลคู่มาใช้กับประเทศไทย จึงต้องมีคดีครอบคลุมเพียงพอที่จะมีปริมาณคดีพอจะจัดตั้งศาลปกครองในแต่ละจังหวัดได้ มิฉะนั้นศาลปกครองและเขตอำนาจศาลปกครองเกิดขึ้นโดยบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ และเป็นผลให้ศาลยุติธรรมไม่มีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีที่อยู่ในเขตอำนาจศาลปกครองนับแต่รัฐธรรมนูญมีผลใช้บังคับแล้ว หากไม่สามารถจัดตั้งศาลปกครองครบทุกจังหวัดก็จะสร้างความเดือดร้อนแก่ประชาชนที่เดิมสามารถฟ้องร้องหรือต่อสู้คดีได้ที่ศาลยุติธรรมกระจายทั่วทุกจังหวัด แต่ต้องได้รับความยากลำบากอันเกิดจากการตั้งศาลปกครองขึ้นมา ซึ่งอาจจะต้องเสียค่าใช้จ่ายไม่คุ้มกับการเป็นคดีกัน ย่อมไม่ต้องการวัสดุประสงค์แห่งการจัดตั้งศาลและการจัดตั้งศาลปกครอง

แนวความคิดที่จะให้ศาลปกครองมีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีไม่จำกัดเฉพาะคดีปกครองเหมือนบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๗๖ มิใช่เพียงจะเกิดขึ้น แต่เกิดขึ้นเป็นรูปธรรมและมีการตราเป็นกฎหมายออกมาตามแนวทางนี้คือ พระราชบัญญัติความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๕ แล้ว ดังจะเห็นได้จากตามกฎหมายดังกล่าว มาตรา ๔ บัญญัติว่า “ในพระราชบัญญัตินี้

“เจ้าหน้าที่” หมายความว่า ข้าราชการ พนักงาน ลูกจ้าง หรือผู้ปฏิบัติงานประเภทอื่นไม่ว่าจะเป็นการแต่งตั้งในฐานะเป็นกรรมการหรือฐานะอื่นใด

“หน่วยงานของรัฐ” หมายความว่า กระทรวง ทบวง กรม หรือส่วนราชการที่เรียกชื่ออย่างอื่นและมีฐานะเป็นกรม ราชการส่วนภูมิภาค ราชการส่วนท้องถิ่น และรัฐวิสาหกิจที่ตั้งขึ้นโดยพระราชบัญญัติหรือพระราชกฤษฎีกา และให้หมายความรวมถึงหน่วยงานอื่นของรัฐที่มีพระราชกฤษฎีกากำหนดให้เป็นหน่วยงานของรัฐตามพระราชบัญญัตินี้ด้วย”

กรณีเห็นได้ว่า ความหมายของ “เจ้าหน้าที่” และ “หน่วยงานของรัฐ” ตามความหมายของ กฎหมายนี้จะกินความไปถึงรัฐวิสาหกิจหรือราชการส่วนท้องถิ่นด้วย ทำนองเดียวกับตามบทบัญญัติ แห่งรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๗๖ การให้ข้าราชการส่วนท้องถิ่นขึ้นอยู่กับอำนาจศาลปกครองคงไม่ใช่ ของแปลกและเป็นไปตามกรอบเบื้องต้นของร่างรัฐธรรมนูญฉบับประชาชน มีนาคม ๒๕๕๐ ของ คณะกรรมการประชาสัมพันธ์ สภาร่างรัฐธรรมนูญ เกี่ยวกับประเด็นปัญหาและหลักการสำคัญเกี่ยวกับ “สิทธิ หน้าที่ และการมีส่วนร่วมของพลเมือง” ข้อ ๒.๒.๒ ว่า “กำหนดระบบการตรวจสอบและการใช้อำนาจขององค์กรปกครองท้องถิ่นโดยศาลปกครอง” แต่ที่แปลกไปบ้างก็คือคดีเกี่ยวกับรัฐวิสาหกิจ ให้ขึ้นอยู่กับศาลปกครองด้วย ซึ่งจะทำให้เกิดปัญหาเกี่ยวกับการบังคับใช้พระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๕ ตามมามากมายภายหลังจากคดีต้องขึ้นศาลปกครองแล้ว แต่จะยังไม่ขอกล่าวถึงโดยละเอียดในที่นี้

ส่วนที่แตกต่างระหว่างบทนิยาม “หน่วยงานของรัฐ” ตามกฎหมายฉบับดังกล่าวกับบทบัญญัติ แห่งรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๗๖ ก็คือตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๗๖ แยก “หน่วยราชการ” และ “ราชการส่วนท้องถิ่น” ออกจากความหมาย “หน่วยงานของรัฐ” รวมทั้ง “เจ้าหน้าที่ของรัฐ” อันเป็นลักษณะความหมาย “หน่วยงานของรัฐ” ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย เป็นการมอง รัฐธรรมนูญที่มีความหมายอย่างแคบแตกต่างกับกฎหมายอื่น และใช้ “ที่อยู่ในความรับผิดชอบหรือในกำกับดูแลของรัฐบาล” แทนถ้อยคำว่า “กระทรวง ทบวง กรม ส่วนราชการที่เรียกชื่ออย่างอื่น และมีฐานะเป็นกรม” ทำให้ความหมายของ “หน่วยราชการ” กับ “หน่วยงานของรัฐ” และ “เจ้าหน้าที่ของรัฐ” มีความหมายชัดเจนกว่าตามพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๕ ซึ่งผลก็เหมือนกันคือ หากเป็นกรณีพิพาทระหว่างหน่วยงานหรือเจ้าหน้าที่ขององค์กรตามรัฐธรรมนูญอื่น ดังเช่น ศาลยุติธรรม รัฐสภา คณะกรรมการการเลือกตั้ง คณะกรรมการป้องกันและปราบปราม การทุจริตแห่งชาติ และองค์กรอื่นๆ เป็นต้น กับเอกชน หรือกับหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐที่อยู่ในบังคับบัญชาหรือในกำกับดูแลของ รัฐบาล จะอยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีทั่วไปของศาลยุติธรรมตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๗๑ มาตรา ๒๗๖

พระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๕ มาตรา ๕ บัญญัติว่า “หน่วยงานของรัฐต้องรับผิดชอบต่อผู้เสียหายในผลแห่งละเมิดที่เจ้าหน้าที่ของตนได้กระทำในการปฏิบัติ หน้าที่ในกรณีนี้ ผู้เสียหายอาจฟ้องหน่วยงานของรัฐดังกล่าวได้โดยตรง แต่จะฟ้องเจ้าหน้าที่ไม่ได้

ถ้าการละเมิดเกิดจากเจ้าหน้าที่ ซึ่งไม่ได้สังกัดหน่วยงานของรัฐแห่งใดให้ถือว่า กระทรวงการคลัง เป็นหน่วยงานของรัฐที่ต้องรับผิดตามวรรคหนึ่ง”

“ละเมิด” ตามความหมายของกฎหมายฉบับนี้ก็คือ “ละเมิด” ตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ซึ่งให้บทนิยามไว้ในมาตรา ๔๒๐ ว่า “ผู้ใดจงใจหรือประมาทเลินเล่อ ทำต่อบุคคลอื่นโดยผิดกฎหมายให้เขาเสียหายถึงแก่ชีวิตก็ดี แก่ร่างกายก็ดี อนามัยก็ดี เสรีภาพก็ดี ทรัพย์สินหรือสิทธิอย่างหนึ่งอย่างใดก็ดี ท่านว่าผู้นั้นทำละเมิด จำต้องใช้ค่าสินไหมทดแทนเพื่อการนั้น” ความหมาย “ละเมิด” ดังกล่าวจึงเป็นความหมาย “ละเมิด” ที่มีได้แบ่งแยกว่าเป็น “ละเมิดทางแพ่ง” หรือ “ละเมิดทางปกครอง” จึงครอบคลุมทั้งสองความหมาย

แต่ในพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๕ มาตรา ๑๔ บัญญัติว่า “เมื่อได้มีการจัดตั้งศาลปกครองขึ้นแล้ว สิทธิร้องทุกข์ต่อคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ตามมาตรา ๑๑ ให้ถือว่าเป็นสิทธิฟ้องคดีต่อศาลปกครอง” โดยบทบัญญัติดังกล่าวย่อมเป็นผลให้คดีละเมิดทุกประเภท (ยกเว้นความรับผิดเพื่อละเมิดทางอาญา) ตามพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๕ เมื่อจัดตั้งศาลปกครองขึ้นมาแล้ว คดีละเมิดเหล่านี้จะต้องขึ้นสู่การพิจารณาพิพากษาคดีของศาลปกครอง ดังเช่น เมื่อศาลปกครองจัดตั้งขึ้นแล้ว คนขับรถของกระทรวง ทบวง กรม รัฐวิสาหกิจ ราชการส่วนภูมิภาค ราชการส่วนท้องถิ่นขับไปส่งหนังสือตามหน้าที่ แต่ขับรถประมาทชนประชาชนถึงแก่ความตายหรือได้รับบาดเจ็บ หากจะฟ้องให้รับผิดชอบใช้ค่าเสียหายก็ต้องฟ้องต่อศาลปกครองจะฟ้องร้องต่อศาลยุติธรรมไม่ได้ แม้ว่าโดยเนื้อหาเป็นคดีแพ่งมิใช่คดีปกครองก็ตาม

ผลที่ประชาชนได้รับก็คือ หากมีการฟ้องคดีอาญาก็ต้องดำเนินคดีต่อศาลยุติธรรม ซึ่งอาจจะเป็นศาลยุติธรรมที่ตั้งอยู่ในพื้นที่นั้น เช่นเดียวกับผู้เสียหายฟ้องให้ผู้ร่วมกระทำละเมิดหรือบริษัทประกันภัยของรถยนต์คันนั้นให้รับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทน โดยในกรณีนี้คู่ความอาจไม่ต้องนำสืบข้อเท็จจริงใหม่ อันเป็นผลมาจากประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา ๔๖ ที่ว่า “ในการพิพากษาคดีส่วนแพ่งศาลจำต้องถือข้อเท็จจริงตามที่ปรากฏในคำพิพากษาคดีส่วนอาญา”

แต่หากจะฟ้องหน่วยงานของรัฐให้ต้องรับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทนแล้วต้องแยกไปฟ้องที่ศาลปกครอง ซึ่งหากยังมีได้จัดตั้งศาลปกครองในภูมิภาค ก็ต้องนำคดีไปฟ้องที่ศาลปกครองกลางที่ตั้งอยู่ในกรุงเทพมหานคร ผลก็คือทำให้เกิดการพิจารณาพิพากษาคดีซับซ้อนยุ่งยากต้องเสียค่าใช้จ่ายมาก ด้วยระบบและมาตรฐานที่แตกต่างกัน อีกทั้งยังอาจมีผลให้เกิดความขัดแย้งในคำพิพากษาระหว่างศาลยุติธรรมและศาลปกครองอีกต่างหาก ทำให้เกิดความล่าช้ายุ่งยากเพิ่มขึ้นแก่ประชาชน โดยยังไม่กล่าวถึงผลร้ายที่จะกระทบต่อทั้งศาลยุติธรรมและศาลปกครองอีกอย่างใหญ่หลวง เนื่องจากพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๕ บัญญัติให้คดีละเมิดของเจ้าหน้าที่ขึ้นสู่การพิจารณาพิพากษาของศาลปกครอง โดยไม่แบ่งแยกว่าเป็นคดีละเมิดทางแพ่งหรือละเมิดทาง

ปกครอง ทำให้คดีละเมิดทางแพ่งที่อาศัยพื้นฐานการฟ้องเท็จจริงและการพิพากษาคดีแตกต่างกับคดีละเมิดทางปกครอง เพราะคดีละเมิดทางแพ่งต้องอาศัยการผิดแผกและการสังสมประสพการณ์ในการพิจารณาพิพากษาคดีตลอดมาอย่างยาวนานของผู้พิพากษา ย่อมไม่เป็นการเหมาะสมที่ศาลปกครองจะพิจารณาพิพากษาคดีละเมิดทางแพ่งนี้ด้วย

พระราชบัญญัติความผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๕ จึงอาจถือว่าเป็นต้นแบบหรือแบบฉบับในการร่างรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๗๖ ที่ให้แบ่งแยกคดีโดยพื้นฐานสถานะแห่งบุคคลหรือองค์กร มิใช่ลักษณะหรือเนื้อหาหรือประเภทแห่งคดีตามหลักสากล ที่อาจเรียกว่าต้นแบบหรือแบบฉบับก็เพราะว่า หากมิได้บัญญัติรัฐธรรมนูญตามแนวทางเดียวกับพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๕ แล้ว ลักษณะคดีละเมิดทางแพ่งที่บทบัญญัติแห่งกฎหมายดังกล่าว มาตรา ๑๔ ที่ระบุว่า อยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีศาลปกครองก็ย่อมไม่ใช่อีกต่อไป และจะมีผลเท่ากับการบัญญัติกฎหมายดังกล่าวมาโดยขาดความรอบคอบ พอจะใช้จริงก็กลายเป็นขัดต่อหลักการสากลของการแบ่งประเภทศาล ประกอบกับการให้บทนิยาม “คดีปกครอง” ตามลักษณะหรือเนื้อหาประเภทแห่งคดียังไม่ค่อยลงตัวนัก ยังต้องใช้เวลาตกผลึกอีกพอสมควรและเกินความรู้ความเข้าใจของผู้ร่างรัฐธรรมนูญส่วนใหญ่ การร่างรัฐธรรมนูญที่ออกมาตามแนวทางดังกล่าวย่อมเข้าใจได้ง่ายและชัดเจนกว่า

อย่างไรก็ดีผลแห่งการบัญญัติรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๗๖ ก็นับว่าครอบคลุมลักษณะหรือประเภทของคดีมิใช่เฉพาะคดีละเมิดเท่านั้น ยังรวมคดีทุกประเภททุกมูลหนี้ทุกมูลคดี ยกเว้นคดีอาญาที่มีคู่กรณีฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งเป็นองค์กรหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐที่อยู่ในการบังคับบัญชาหรือในกำกับดูแลของรัฐบาล

แต่พอเป็นพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๕๒ กลับใช้หลักการเกี่ยวกับ “คดีปกครอง” ในพื้นฐานแห่งลักษณะหรือเนื้อหาหรือประเภทแห่งคดี แทนที่จะเป็นลักษณะของบุคคลหรือองค์กรอีกต่อไป โดยจะเน้นไปที่ “หน่วยงานทางปกครอง” หรือ “เจ้าหน้าที่ของรัฐ” ในหน่วยงานทางปกครองและ “สัญญาทางปกครอง” ดังจะเห็นได้จากบทนิยามเกี่ยวกับอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีของศาลปกครองซึ่งแทบจะไม่มีลักษณะใดตรงกับความหมายอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีของศาลปกครองตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๗๖ เลย กล่าวคือ มาตรา ๕ บัญญัติว่า “ศาลปกครองมีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีหรือมีคำสั่งในเรื่องดังต่อไปนี้

(๑) คดีพิพาทเกี่ยวกับการที่ หน่วยงานทางปกครอง หรือ เจ้าหน้าที่ของรัฐ กระทำการโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายไม่ว่าจะเป็นการออกกฎ คำสั่ง หรือการกระทำอื่นใดเนื่องจากกระทำโดยไม่มีอำนาจหรือนอกเหนืออำนาจหน้าที่หรือไม่ถูกต้องตามกฎหมาย หรือโดยไม่ถูกต้องตามรูปแบบขั้นตอน หรือวิธีการอันเป็นสาระสำคัญที่กำหนดไว้สำหรับการกระทำนั้น หรือโดยไม่สุจริต หรือมีลักษณะเป็นการเลือกปฏิบัติที่ไม่เป็นธรรม หรือมีลักษณะเป็นการสร้างขั้นตอนโดยไม่จำเป็นหรือสร้างภาระให้เกิดกับประชาชนเกินสมควร หรือเป็นการใช้ดุลยพินิจโดยมิชอบ

(๒) คดีพิพาทเกี่ยวกับการที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติหรือปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควร

(๓) คดีพิพาทเกี่ยวกับการกระทำละเมิดหรือความรับผิดอย่างอื่นของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐอันเกิดจากการใช้อำนาจตามกฎหมาย หรือจากกฎ คำสั่งทางปกครอง หรือคำสั่งอื่น หรือจากการละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติหรือปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควร

(๔) คดีพิพาทเกี่ยวกับสัญญาทางปกครอง

(๕) คดีที่มีกฎหมายกำหนดให้หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐฟ้องคดีต่อศาลเพื่อบังคับให้บุคคลต้องกระทำหรือละเว้นการกระทำอย่างหนึ่งอย่างใด

(๖) คดีพิพาทเกี่ยวกับเรื่องที่มีกฎหมายกำหนดให้อยู่ในเขตอำนาจศาลปกครอง  
เรื่องดังต่อไปนี้ไม่อยู่ในอำนาจศาลปกครอง

(๑) การดำเนินการเกี่ยวกับวินัยทหาร

(๒) การดำเนินการของคณะกรรมการตุลาการตามกฎหมายว่าด้วยระบบข้าราชการฝ่ายตุลาการ

(๓) คดีที่อยู่ในอำนาจของศาลเยาวชนและครอบครัว ศาลแรงงาน ศาลภาษีอากร ศาลทรัพย์สินทางปัญญาและการค้าระหว่างประเทศ ศาลล้มละลาย หรือศาลชำนัญพิเศษอื่น”

ความหมายของคดีที่ศาลปกครองมีอำนาจพิจารณาพิพากษาดังกล่าวมาแล้ว บางส่วนจึงอยู่ในความหมายเช่นเดียวกับบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๗๖ บางส่วนก็มีใช้ บางส่วนก็อ้างข้อจำกัดเพิ่มมากขึ้น สรุปได้ว่าเป็นหลักการไม่ตรงกับบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ มิใช่การจัดระบบศาลคู่อย่างตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ ทั้งรูปแบบแห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีศาลปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ และในแง่เนื้อหาเกี่ยวกับการจัดตั้งและวิธีพิจารณาคดีก็ลอกแบบหรือปรับปรุงแก้ไขให้เป็นไปตามพื้นฐานที่มาจากระบบศาลชำนัญพิเศษหรือร่างศาลปกครองของศาลยุติธรรม มิได้มีรูปแบบเป็นระบบศาลคู่กับศาลยุติธรรมเลย ดังเช่น ไม่มีพระธรรมนูญศาลปกครอง พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการศาลปกครอง พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการฝ่ายตุลาการ ศาลปกครอง ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความปกครอง แยกออกต่างหากอย่างเป็นระบบเหมือนระบบศาลยุติธรรม ระบบกฎหมายและระบบศาลตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ จึงไม่เพียงพอหรือสมบูรณ์เพียงพอที่จะเรียกว่าเป็นระบบศาลอีกระบบหนึ่งตามความหมายสากล ย่อมไม่ตรงตามความหมายแห่งบทบัญญัติรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๗๖ ประกอบมาตรา ๒๗๑ และไม่ตรงกับที่อ้างว่าเป็นเจตนารมณ์ของผู้ร่างรัฐธรรมนูญ จะให้เป็นระบบศาลคู่เลย

ส่วนบทบัญญัติในมาตรา ๕ วรรคสอง ที่บัญญัติว่า

“เรื่องดังต่อไปนี้ไม่อยู่ในอำนาจศาลปกครอง

(๑) การดำเนินการเกี่ยวกับวินัยทหาร

(๒) การดำเนินการของคณะกรรมการตุลาการตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการฝ่ายตุลาการ

(๓) คดีที่อยู่ในอำนาจของศาลเยาวชนและครอบครัว ศาลแรงงาน ศาลภาษีอากร ศาลทรัพย์สินทางปัญญาและการค้าระหว่างประเทศ ศาลล้มละลาย หรือศาลชำนาญพิเศษอื่น”

เห็นว่าบทบัญญัติในอนุมาตรา (๒) คณะกรรมการตุลาการมิใช่พนักงานของรัฐ หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐที่อยู่ในบังคับบัญชาหรือในกำกับดูแลของรัฐบาลอยู่แล้ว แต่เป็นส่วนหนึ่งขององค์กรบริหารศาลยุติธรรมที่เป็นอิสระจากรัฐบาลหรือฝ่ายบริหารหรือคณะรัฐมนตรี จึงไม่อยู่ในความหมายของคดีที่อยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีของศาลปกครองตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๒๗๖ หากมีปัญหาหรือข้อโต้แย้งดังกล่าวจะตกอยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีทั่วไปของศาลยุติธรรมตามมาตรา ๒๗๑ ดังนั้น กรณีจะบัญญัติยกเว้นในกฎหมายดังกล่าวหรือไม่ ห้ามผลตามรัฐธรรมนูญเป็นอย่างอื่นแต่อย่างใด

กรณีตรงกันข้ามกับในอนุมาตรา (๓) แม้ว่าจะมีบทยกเว้นอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีของศาลปกครองในกรณีคดีอยู่ในอำนาจของศาลเยาวชนและครอบครัว ศาลแรงงาน ศาลภาษีอากร ศาลทรัพย์สินทางปัญญาและการค้าระหว่างประเทศ และศาลชำนาญพิเศษอื่น ซึ่งศาลเหล่านี้ก็คือศาลชำนาญพิเศษของศาลยุติธรรมหรือเรียกว่า “ศาลยุติธรรม” นั่นเอง ข้อยกเว้นดังกล่าวจะไม่มีผลแต่ประการใด หากเป็น “คดีที่เป็นข้อพิพาทระหว่างหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่นหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐที่อยู่ในบังคับบัญชาหรือในกำกับดูแลของรัฐบาลกับประชาชนหรือระหว่างหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ หรือรัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐที่อยู่ในบังคับบัญชาหรือในกำกับดูแลของรัฐบาลด้วยกัน ซึ่งเป็นข้อพิพาทอันเนื่องมาจากการกระทำหรือการละเว้นการกระทำที่หน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ หรือรัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่นหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐนั้น ต้องรับผิดชอบในการปฏิบัติหน้าที่ตามกฎหมาย” แล้ว ก็ย่อมอยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีของศาลปกครอง ตามบทบัญญัติมาตรา ๒๗๖ แห่งรัฐธรรมนูญทั้งสิ้น จะให้ศาลชำนาญพิเศษของศาลยุติธรรมพิจารณาพิพากษาคดีมิได้ มิฉะนั้นบทบัญญัติมาตรา ๕ (๓) ของพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๕๒ จะกลายเป็นบทยกเว้นซ้อนบทยกเว้นตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๒๗๑ โดยที่

บทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๒๗๑ และมาตรา ๒๗๖ มีได้บัญญัติให้มีบทยกเว้นเช่นว่านั้นได้ แม้ว่าจะอ้างอำนาจของคณะกรรมการวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาล ตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาล พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๑๐ มาตรา ๑๑ หรือศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่าบทกฎหมายเช่นนั้นไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ ก็มีอาจให้มีผลเป็นการชอบด้วยรัฐธรรมนูญ และในทางปฏิบัติก็ขัดต่อระบบศาลคู่ตามที่มีผู้ร่างรัฐธรรมนูญกลุ่มหนึ่งประสงค์จะให้เป็น เพราะหากมีกฎหมายยกเว้นอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีของศาลปกครองซึ่งเป็นอำนาจหน้าที่ตามรัฐธรรมนูญ อำนาจพิจารณาพิพากษาคดีของศาลปกครองก็ไม่แตกต่างอะไรกับศาลชั้นอุทธรณ์พิเศษของศาลยุติธรรมที่มีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีตามกฎหมาย ศาลปกครองก็จะไม่แตกต่างไปจากศาลชั้นอุทธรณ์พิเศษของศาลยุติธรรมแต่อย่างใด

มีผู้แสดงความคิดเห็นว่า ที่มาตรา ๒๗๖ ประโยคสุดท้ายของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ซึ่งเป็นบทบัญญัติที่กำหนดความหมายของคดีปกครองที่จะต้องนำมาฟ้องร้องต่อศาลปกครอง ซึ่งบัญญัติว่า “.....ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ” มีความหมายว่ารัฐสภาหรือคณะรัฐมนตรีมีอำนาจตรากฎหมายหรือออกพระราชกำหนดซึ่งมีผลบังคับใช้ได้อย่างกฎหมายให้มีบทบัญญัติยกเว้นมิให้นำหลักการในมาตรา ๒๗๖ มาใช้บังคับในกฎหมายอื่นได้ เช่น พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๕ ได้บัญญัติเป็นข้อยกเว้นไว้ว่า คดีที่อยู่ในอำนาจของศาลเยาวชนและครอบครัว ศาลแรงงาน ศาลภาษีอากร ศาลทรัพย์สินทางปัญญาและการค้าระหว่างประเทศ ศาลล้มละลาย หรือศาลชั้นอุทธรณ์พิเศษอื่น ไม่อยู่ในอำนาจศาลปกครอง เมื่อพระราชกำหนดบรรษัทบริหารสินทรัพย์ไทย พ.ศ. ๒๕๔๔ มาตรา ๑๑ บัญญัติไม่ให้นำกฎหมายว่าด้วยการจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครองมาใช้บังคับแก่การดำเนินการเกี่ยวกับการบริหารสินทรัพย์ด้วยคุณภาพของ บสท. ตามพระราชกำหนดนี้ และการออกระเบียบหรือข้อบังคับ คำสั่ง คำวินิจฉัย การอนุญาต และการกระทำอื่นใดของคณะกรรมการและคณะกรรมการบริหารอันเกี่ยวกับการบริหารสินทรัพย์ด้วยคุณภาพตามพระราชกำหนดนี้ จึงเป็นกรณีที่พระราชกำหนดได้บัญญัติยกเว้นมิให้มีการฟ้องคดีเกี่ยวกับการบริหารสินทรัพย์ด้วยคุณภาพของ บสท. และกรณีการออกระเบียบหรือข้อบังคับ คำสั่ง คำวินิจฉัย การอนุญาต และการกระทำอื่นใดของคณะกรรมการและคณะกรรมการบริหารอันเกี่ยวกับการบริหารสินทรัพย์ด้วยคุณภาพต่อศาลปกครอง เช่นเดียวกับมาตรา ๕ ของพระราชบัญญัติดังกล่าว

ผู้ทำคำวินิจฉัยมีความเห็นว่า การบัญญัติรัฐธรรมนูญโดยมีบทบัญญัติให้รัฐสภามีอำนาจตรากฎหมายใช้บังคับเกี่ยวข้องกับบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญโดยไม่ถือว่ากฎหมายนั้นมีข้อความขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญตามมาตรา ๖ มี ๒ แนวทาง คือ

แนวทางที่หนึ่ง รัฐธรรมนูญมีบทบัญญัติให้รัฐสภามีอำนาจตรากฎหมายกเว้นข้อความในบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญได้โดยไม่ถือว่ากฎหมายนั้นมีข้อความขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ

แนวทางที่สอง รัฐธรรมนูญมีบทบัญญัติให้รัฐสภามีอำนาจตรากฎหมายกำหนดรายละเอียดหรือวิธีปฏิบัติตามที่รัฐธรรมนูญได้กำหนดไว้ กล่าวคือ กฎหมายที่ออกมาในแนวทางนี้ จะต้องมิขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญที่ปรากฏอยู่ข้างหน้า

บทบัญญัติที่รัฐธรรมนูญยินยอมให้รัฐสภาตรากฎหมายมาใช้บังคับตามแนวทางที่หนึ่งมักจะใช้ถ้อยคำว่า “เว้นแต่โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย” หรือ “เว้นแต่ที่มีบัญญัติไว้เป็นอย่างอื่นในรัฐธรรมนูญนี้หรือตามกฎหมายอื่น” หรือ “ทั้งนี้ ตามจำนวนที่กฎหมายบัญญัติ” ในมาตรา ๒๐๕ และที่มีบัญญัติไว้ในมาตราต่างๆ ในหมวด ๓ ว่าด้วยสิทธิและเสรีภาพของชนชาวไทย รวมทั้งหมวดอื่นๆ ซึ่งพอจะยกเป็นตัวอย่างได้ เช่น

มาตรา ๓๕ วรรคสอง บัญญัติว่า “บุคคลย่อมได้รับความคุ้มครองในการที่จะอยู่อาศัยและครอบครองเคหสถานโดยปกติสุข การเข้าไปในเคหสถานโดยปราศจากความยินยอมของผู้ครอบครองหรือการตรวจค้นเคหสถาน จะกระทำมิได้ เว้นแต่โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย”

มาตรา ๓๖ วรรคสอง บัญญัติว่า “การจำกัดเสรีภาพตามวรรคหนึ่งจะกระทำมิได้ เว้นแต่โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายเฉพาะเพื่อความมั่นคงของรัฐ.....”

มาตรา ๓๗ วรรคสอง บัญญัติว่า “การตรวจ การกัก หรือการเปิดเผยสิ่งสื่อสารที่บุคคลมีต่อถึงกัน รวมทั้งการกระทำด้วยประการอื่นใดเพื่อให้ล่วงรู้ถึงข้อความในสิ่งสื่อสารทั้งหลายที่บุคคลมีติดต่อกัน จะกระทำมิได้ เว้นแต่โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายเฉพาะเพื่อรักษาความมั่นคงของรัฐ.....”

มาตรา ๓๘ วรรคสอง บัญญัติว่า “การจำกัดเสรีภาพตามวรรคหนึ่งจะกระทำมิได้ เว้นแต่โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายเฉพาะเพื่อรักษาความมั่นคงของรัฐ เพื่อคุ้มครองสิทธิเสรีภาพ เกียรติยศ ชื่อเสียง สิทธิในครอบครัวหรือความเป็นอยู่ส่วนตัวของบุคคลอื่น เพื่อ.....”

วรรคสี่ บัญญัติว่า “การให้นำข่าว หรือบทความไปให้เจ้าหน้าที่ตรวจก่อนนำไปโฆษณาในหนังสือพิมพ์ สิ่งพิมพ์ วิทยุกระจายเสียง หรือวิทยุโทรทัศน์ จะกระทำมิได้ เว้นแต่จะกระทำในระหว่างเวลาที่ประเทศอยู่ในภาวะการสงครามหรือการรบ แต่ทั้งนี้จะต้องกระทำโดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายซึ่งได้ตราขึ้นตามความในวรรคสอง”

มาตรา ๔๔ วรรคสอง บัญญัติว่า “การจำกัดเสรีภาพตามวรรคหนึ่งจะกระทำมิได้ เว้นแต่โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายเฉพาะในกรณีการชุมนุมสาธารณะ และเพื่อคุ้มครองความสะดวกของประชาชนที่จะใช้ที่สาธารณะ หรือเพื่อ.....”

มาตรา ๔๘ วรรคแรก บัญญัติว่า “การเวนคืนอสังหาริมทรัพย์จะกระทำมิได้ เว้นแต่โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายเฉพาะเพื่อการอันเป็นสาธารณูปโภค การอันจำเป็นในการป้องกันประเทศ.....”

มาตรา ๕๐ วรรคสอง บัญญัติว่า “การจำกัดเสรีภาพตามวรรคหนึ่งจะกระทำมิได้ เว้นแต่โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายเฉพาะเพื่อประโยชน์ในการรักษาความมั่นคงของรัฐหรือเศรษฐกิจของประเทศ การคุ้มครองประชาชนในด้านสาธารณูปโภค.....”

มาตรา ๕๑ วรรคแรก บัญญัติว่า “การเกณฑ์แรงงานจะกระทำมิได้ เว้นแต่โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายเฉพาะเพื่อประโยชน์ในการป้องกันภัยพิบัติสาธารณะอันมีมาเป็นการฉุกเฉิน.....”

มาตรา ๒๐๘ บัญญัติว่า “รัฐมนตรีต้องไม่เป็นหุ้นส่วนหรือผู้ถือหุ้นในห้างหุ้นส่วนหรือบริษัทหรือไม่คงไว้ซึ่งความเป็นหุ้นส่วนหรือผู้ถือหุ้นในห้างหุ้นส่วนหรือบริษัทต่อไป ทั้งนี้ ตามจำนวนที่กฎหมายบัญญัติ.....”

มาตรา ๒๗๑ บัญญัติว่า “ศาลยุติธรรมมีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีทั้งปวง เว้นแต่คดีที่รัฐธรรมนูญนี้หรือกฎหมายบัญญัติให้อยู่ในอำนาจของศาลอื่น”

มาตรา ๒๗๒ บัญญัติว่า “ศาลยุติธรรมมีสามชั้น คือ ศาลชั้นต้น ศาลอุทธรณ์และศาลฎีกา เว้นแต่ที่มีบัญญัติไว้เป็นอย่างอื่นในรัฐธรรมนูญนี้หรือตามกฎหมายอื่น”

ส่วนบทบัญญัติที่รัฐธรรมนูญบัญญัติให้รัฐสภาตรากฎหมายออกใช้บังคับตามแนวทางที่สองนั้น มักจะใช้ถ้อยคำว่า “ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ” ซึ่งมีปรากฏอยู่ในบทบัญญัติหมวดที่ ๓ ว่าด้วยสิทธิและเสรีภาพของชนชาวไทย เช่นเดียวกัน รวมทั้งในบทบัญญัติมาตราอื่นๆ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย เช่น

มาตรา ๓๕ วรรคห้า บัญญัติว่า “เจ้าของกิจการหนังสือพิมพ์หรือสื่อมวลชนอื่นต้องเป็นบุคคลสัญชาติไทย ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ”

มาตรา ๔๓ วรรคสอง บัญญัติว่า “การจัดการศึกษาอบรมของรัฐต้องคำนึงถึงการมีส่วนร่วมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและเอกชน ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ” และวรรคสาม บัญญัติว่า “การจัดการศึกษาอบรมขององค์กรวิชาชีพและเอกชนภายใต้การกำกับดูแลของรัฐ ย่อมได้รับความคุ้มครอง ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ”

มาตรา ๔๖ บัญญัติว่า “บุคคลซึ่งรวมกันเป็นชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิมย่อมมีสิทธิอนุรักษ์หรือฟื้นฟูจารีตประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่น ศิลปะหรือวัฒนธรรมอันดีของท้องถิ่นและของชาติ และมีส่วนร่วมในการจัดการ การบำรุงรักษา และการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมอย่างสมดุลและยั่งยืน ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ”

มาตรา ๔๘ วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า “สิทธิของบุคคลในทรัพย์สินย่อมได้รับความคุ้มครอง ขอบเขตแห่งสิทธิและการจำกัดสิทธิเช่นว่านี้ ย่อมเป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติ

การสืบมรดกย่อมได้รับความคุ้มครอง สิทธิของบุคคลในการสืบมรดกย่อมเป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติ”

มาตรา ๔๙ วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า “การเวนคืนอสังหาริมทรัพย์จะกระทำมิได้ เว้นแต่โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายเฉพาะเพื่อการอันเป็นสาธารณูปโภค การอันจำเป็นในการป้องกันประเทศ.... และต้องชดเชยค่าทดแทนที่เป็นธรรมภายในเวลาอันควรแก่เจ้าของตลอดจนผู้ทรงสิทธิ บรรดาที่ได้รับความเสียหายในการเวนคืนนั้น ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ”

และวรรคสี่ บัญญัติว่า “การคืนอสังหาริมทรัพย์ให้แก่เจ้าของเดิมหรือทายาทตามวรรคสาม และการเรียกคืนค่าทดแทนที่ชดเชยไป ให้เป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติ”

มาตรา ๕๒ วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า “บุคคลย่อมมีสิทธิเสมอกันในการรับบริการทางสาธารณสุข ที่ได้มาตรฐาน และผู้ยากไร้มีสิทธิได้รับการรักษาพยาบาลจากสถานบริการสาธารณสุขของรัฐโดยไม่เสียค่าใช้จ่าย ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ”

วรรคสาม บัญญัติว่า “การป้องกันและขจัดโรคติดต่ออันตราย รัฐต้องจัดให้แก่ประชาชน โดยไม่คิดมูลค่าและทันต่อเหตุการณ์ ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ”

นอกจากนี้ ยังมีบัญญัติไว้ในมาตรา ๕๓ มาตรา ๕๔ มาตรา ๕๕ มาตรา ๕๖ มาตรา ๕๗ มาตรา ๕๘ มาตรา ๕๙ มาตรา ๖๐ มาตรา ๖๑ มาตรา ๖๒ ในหมวดเดียวกัน

ส่วนในหมวดอื่นๆ มีมาตรา ๖๘ วรรคสอง บัญญัติว่า “บุคคลซึ่งไม่ไปเลือกตั้งโดยไม่แจ้งเหตุอันสมควรที่ทำให้ไม่อาจไปเลือกตั้งได้ย่อมเสียสิทธิตามที่กฎหมายบัญญัติ”

และวรรคสาม บัญญัติว่า “การแจ้งเหตุที่ทำให้ไม่อาจไปเลือกตั้งและการอำนวยความสะดวกในการไปเลือกตั้ง ให้เป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติ”

มาตรา ๑๗๐ วรรคสาม บัญญัติว่า “หลักเกณฑ์และวิธีการเข้าชื่อ รวมทั้งการตรวจสอบ ให้เป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติ”

มาตรา ๑๙๖ วรรคสาม บัญญัติว่า “คุณสมบัติ ลักษณะต้องห้าม การสรรหา และการเลือกผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา ให้เป็นไปตามกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา”

มาตรา ๒๗๗ วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า “การแต่งตั้งและการให้ตุลาการในศาลปกครองพ้นจากตำแหน่ง ต้องได้รับความเห็นชอบของคณะกรรมการตุลาการศาลปกครองตามที่กฎหมายบัญญัติก่อน แล้วจึงนำความกราบบังคมทูล”

ผู้ทำคำวินิจฉัยได้กล่าวไว้ในคำวินิจฉัยส่วนคนที่ ๕๔/๒๕๕๒ วันที่ ๒๘ ธันวาคม ๒๕๕๒ เรื่อง ประธานรัฐสภาขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของนายกรัฐมนตรีและวุฒิสภา ในกรณีการให้ความเห็นชอบรายชื่อตุลาการในศาลปกครองสูงสุด จำนวน ๒๓ คน ตามคำร้องของนายกรัฐมนตรี สรุปความได้ว่า “บทบัญญัติในรัฐธรรมนูญมาตราต่างๆ ดังที่กล่าวข้างต้น โดยใช้ข้อความว่า “เว้นแต่โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายเฉพาะ” หรือ “เว้นแต่โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย” กับ “ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ” เป็นเรื่องที่รัฐธรรมนูญให้รัฐสภาใช้อำนาจตรากฎหมายในสิ่งที่รัฐธรรมนูญมิได้บัญญัติไว้ กับตรากฎหมายในสิ่งที่รัฐธรรมนูญบัญญัติไว้ซึ่งมีความหมายแตกต่างกัน กล่าวคือ การตรากฎหมายในสิ่งที่รัฐธรรมนูญมิได้บัญญัติไว้ ก็ต้องปฏิบัติตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๗ ที่บัญญัติว่า “ในเมื่อไม่มีบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญนี้บังคับแก่กรณีใด ให้วินิจฉัยกรณีนั้นไปตามประเพณีการปกครองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข” อันหมายถึงกรณีรัฐธรรมนูญมิได้บัญญัติเกี่ยวกับเรื่องใดไว้ รัฐสภาจะตราบทบัญญัติของกฎหมายอย่างไรก็ได้ แต่ต้องอยู่ในกรอบของประเพณีการปกครองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข หากไม่มีบทบัญญัติรัฐธรรมนูญว่าไว้และไม่มีประเพณีการปกครองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุขกำหนดไว้ด้วย รัฐสภาจะตรากฎหมายอย่างไรก็ได้ตามหลักความเป็นสูงสุดของรัฐสภา (SUPREMACY OF PARLIAMENT)

การบัญญัติในสิ่งที่รัฐธรรมนูญบัญญัติไว้ก็ต้องปฏิบัติตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๖ ที่บัญญัติว่า “รัฐธรรมนูญเป็นกฎหมายสูงสุดของประเทศ บทบัญญัติใดของกฎหมาย กฎ หรือข้อบังคับ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญนี้ บทบัญญัตินั้นเป็นอันใช้บังคับมิได้” อันหมายถึงกรณีที่รัฐธรรมนูญบัญญัติเกี่ยวกับเรื่องใดไว้ รัฐสภาจะต้องตราบทบัญญัติของกฎหมายไม่ให้ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มิฉะนั้น บทบัญญัตินั้นก็จะเป็นอันใช้บังคับไม่ได้

ดังนั้น บทบัญญัติในมาตรา ๗ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ที่บัญญัติว่า “ในเมื่อไม่มีบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญนี้บังคับแก่กรณีใด ให้วินิจฉัยกรณีนั้นไปตามประเพณีการปกครองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข” จึงมีความหมายชัดเจนว่า ในกรณีใดที่มีตัวบทรัฐธรรมนูญบัญญัติบังคับไว้แล้ว ก็ต้องปฏิบัติตามบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญ เช่น บทบัญญัติเกี่ยวกับสิทธิและเสรีภาพของชนชาวไทยตามมาตราต่างๆ ในหมวด ๓ ที่รัฐธรรมนูญได้บัญญัติว่า “ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ” หรือ “ย่อมเป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติ” มีความหมายทำนองเดียวกันกล่าวคือ ต้องมีการตรากฎหมายออกมาบัญญัติรายละเอียดในเรื่องที่รัฐธรรมนูญได้กำหนดเป็น

หลักการหรือกรอบหรือเงื่อนไขไว้แล้ว โดยจะตรากฎหมายให้ขัดหรือแย้งต่อหลักการหรือกรอบหรือเงื่อนไขในรัฐธรรมนูญไม่ได้เช่นเดียวกับกรณีตามมาตรา ๓๒๘ (๒) ของบทเฉพาะกาลในรัฐธรรมนูญที่บัญญัติว่า “นอกจากที่มีบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญนี้ กฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมืองอย่างน้อยต้องมีสาระสำคัญดังต่อไปนี้

(๑) .....

(๒) การเลิกพรรคการเมือง ทั้งนี้ โดยมีให้นำเอาเหตุที่พรรคการเมืองไม่ส่งสมาชิกสมัครรับเลือกตั้งหรือเหตุที่ไม่มีสมาชิกของพรรคการเมืองได้รับเลือกตั้งมาเป็นเหตุให้ต้องเลิกหรือยุบพรรคการเมือง ฯลฯ”

ซึ่งแสดงว่ารัฐธรรมนูญมีเจตนารมณ์ที่จะบัญญัติเรื่องการเลิกหรือยุบพรรคการเมือง และองค์กรที่มีอำนาจหน้าที่วินิจฉัยดังกล่าวคือศาลรัฐธรรมนูญไว้ในพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง ดังนั้น พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๕๑ จึงต้องบัญญัติเกี่ยวกับการเลิกหรือยุบพรรคการเมืองไว้ในหมวด ๔ ตั้งแต่มาตรา ๖๕ ถึงมาตรา ๖๘ โดยบัญญัติให้ศาลรัฐธรรมนูญมีอำนาจสั่งยุบพรรคการเมืองเพื่อให้สอดคล้องกับรัฐธรรมนูญ จะมีข้อความขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญไม่ได้ เป็นต้น

ส่วนกรณีที่ไม่มียกเว้นในรัฐธรรมนูญใช้บังคับแก่กรณีใด รัฐธรรมนูญได้บัญญัติให้วินิจฉัยกรณีนั้นไปตามประเพณีการปกครองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข ในข้อนี้ ประเพณีการปกครองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุขดังกล่าวแตกต่างกับจารีตประเพณีแห่งท้องถิ่นที่ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา ๔ ให้นำมาใช้กับการอุดช่องว่างของกฎหมายเอกชน (ความสัมพันธ์ระหว่างเอกชน) เพราะจารีตประเพณีหมายถึงประเพณีหรือทางปฏิบัติที่ประชาชนในท้องถิ่นนั้นๆ ได้ยึดถือปฏิบัติกันมานานจนยอมรับกันกลายเป็นจารีตประเพณีซึ่งสอดคล้องกับหลัก “ความศักดิ์สิทธิ์ของการแสดงเจตนาของคู่สัญญา” ที่เป็นเอกชน แต่ปัญหาของรัฐธรรมนูญซึ่งเป็นกฎหมายที่วางระเบียบเกี่ยวกับความสัมพันธ์ระหว่างองค์กรที่เป็นผู้ใช้อำนาจรัฐตามรัฐธรรมนูญซึ่งอยู่เหนือการแสดงเจตนาของเอกชน จึงไม่อาจนำจารีตประเพณีแห่งท้องถิ่นมาใช้ในรัฐธรรมนูญได้

ประเพณีการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข ตามบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓ จึงเป็นประเพณีหรือทางปฏิบัติในการใช้อำนาจรัฐขององค์กรต่างๆ ตามระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุขมานานจนเป็นที่ยอมรับกันว่ากลายเป็นประเพณีที่จะต้องปฏิบัติไปแล้วอันมีลักษณะเป็นประเพณีการปกครองหรือเรียกว่า จารีตประเพณีทางมหาชน

ก็น่าจะได้ นั่นก็คือได้กลายเป็นรัฐธรรมนูญที่ยังไม่ได้บัญญัติไว้เป็นลายลักษณ์อักษรในรัฐธรรมนูญนั่นเอง ซึ่งเป็นหลักการใหม่ที่ยอมรับว่ารัฐธรรมนูญมีทั้งส่วนที่บัญญัติไว้เป็นลายลักษณ์อักษรและไม่ได้บัญญัติไว้เป็นลายลักษณ์อักษร อันเป็นหลักการสมัยใหม่ที่ยอมรับกันเป็นหลักสากล

การใช้กฎหมายตามตัวอักษรเป็นการใช้ความหมายในถ้อยคำนั้น จะใช้ในความหมายขัดแย้งกับถ้อยคำที่ปรากฏและความหมายตามตัวอักษรนั้นเปลี่ยนแปลงไปไม่ได้ ดังนั้น ความหมายของคำว่า “ตามที่กฎหมายบัญญัติ” จะต้องใช้ให้มีความหมายสอดคล้องกับข้อความที่ปรากฏอยู่ข้างหน้าและจะต้องแปลความหมายออกมาให้สอดคล้องกับข้อความทั้งหมด

ตัวอย่างเช่น มาตรา ๖๘ วรรคสอง ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย บัญญัติว่า “บุคคลซึ่งไม่ไปเลือกตั้งโดยไม่แจ้งเหตุอันสมควรที่ทำให้ไม่อาจไปเลือกตั้งได้ย่อมเสียสิทธิตามที่กฎหมายบัญญัติ” ความหมายถ้อยคำทั้งหมดถือเป็นเรื่องที่รัฐธรรมนูญกำหนดให้การไปใช้สิทธิเลือกตั้งเป็นหน้าที่ และมีสภาพบังคับในกรณีไม่ไปใช้สิทธิเลือกตั้งโดยไม่แจ้งเหตุอันสมควรที่ทำให้ไม่อาจไปเลือกตั้งได้ตามวรรคสามแล้ว “ยอมเสียสิทธิตามที่กฎหมายบัญญัติไว้” ความหมายของถ้อยคำว่า “ตามที่กฎหมายบัญญัติไว้” จะมีความหมายกลมกลืนไปกับถ้อยคำว่า “ยอมเสียสิทธิ” และถ้อยคำในมาตรานี้ทั้งหมด อันมีความหมายได้หลายนัยแล้วแต่จะพิจารณาอย่างไร เช่น

ความหมายที่หนึ่ง ในความหมายเฉพาะถ้อยคำว่า “ตามที่กฎหมายบัญญัติ” หมายความว่า ต้องเป็นกรณีที่กฎหมายบัญญัติไว้ให้ประชาชนทราบโดยชัดแจ้งแล้ว มิใช่ปล่อยให้เป็นการอำนาจของบุคคลหรือคณะบุคคลใดเป็นผู้กำหนดเองได้ ดังศาลรัฐธรรมนูญได้วินิจฉัยมาแล้ว

ความหมายที่สอง ในความหมายถ้อยคำว่า “สิทธิตามที่กฎหมายบัญญัติ” หมายความว่า กรณีเป็นเรื่องสิทธิเท่านั้นไม่ใช่เสรีภาพ และสิทธิที่จะเสียไปต้องเป็นสิทธิตามที่กฎหมายบัญญัติเท่านั้น สิทธิตามที่รัฐธรรมนูญบัญญัติดังเช่นสิทธิตามมาตรา ๔๘ วรรคหนึ่ง มาตรา ๕๓ วรรคสอง มาตรา ๕๔ มาตรา ๕๕ มาตรา ๖๑ มาตรา ๖๒ ฯลฯ เป็นต้น เหล่านี้เป็นสิทธิที่รัฐธรรมนูญรับรองไว้ จึงจะออกกฎหมายทำให้ประชาชนเสียสิทธิเหล่านี้ไม่ได้

ความหมายที่สาม ในความหมายถ้อยคำว่า “เสียสิทธิตามที่กฎหมายบัญญัติ” หมายความว่า กรณีเป็นเรื่องเสียสิทธิตามที่กฎหมายบัญญัติเท่านั้น หากเป็นเรื่องข้อจำกัดสิทธิที่รัฐธรรมนูญรับรองไว้แต่อย่างใด ดังนั้น จะอาศัยบทบัญญัติดังกล่าวไปออกกฎหมายจำกัดสิทธิของบุคคลตามที่รัฐธรรมนูญรับรองไว้ไม่ได้ เพราะการบัญญัติกฎหมายเช่นนี้จะเป็นการขัดหรือแย้งต่อมาตรา ๒๕ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย อันหมายถึงสิทธิตามรัฐธรรมนูญจะถูกจำกัดได้ รัฐธรรมนูญจะกำหนดการหรือกรณีนั้นไว้เช่นตามบทบัญญัติในมาตรา ๕๑ ซึ่งบทบัญญัติตามมาตรา ๖๘ เกี่ยวกับการเสียสิทธิเมื่อ

ไม่ไปใช้สิทธิเลือกตั้ง หากได้มีบทบัญญัติทำนองนี้และรัฐธรรมนูญมิได้ระบุให้ออกกฎหมายเฉพาะและกำหนดการหรือกรณีหรือเหตุผลที่จะให้จำกัดสิทธิตามรัฐธรรมนูญอย่างนั้นได้ จึงจะอาศัยเพียงถ้อยคำว่า “เสียสิทธิตามที่กฎหมายบัญญัติ” ไปออกกฎหมายจำกัดหรือตัดสิทธิหรือให้เสียสิทธิตามที่รัฐธรรมนูญรับรองไว้มิได้

ความหมายทั้งสามประการล้วนแล้วแต่เป็นความหมายที่ใช้ได้ทั้งสิ้น ทั้งเป็นความหมายตามตัวอักษร หากได้อาศัยหลักการหาเจตนารมณ์ของกฎหมายเข้ามาปะปนเลย

นอกจากนี้ยังมีตัวอย่างตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๖๑ “บุคคลย่อมมีสิทธิเสนอเรื่องราวร้องทุกข์ และได้รับแจ้งผลการพิจารณาภายในเวลาอันสมควร ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ” คำว่า “ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ” ต้องใช้ในความหมายที่สอดคล้องกลมกลืนกับถ้อยคำที่ปรากฏข้างหน้าดังกล่าว คือรัฐธรรมนูญบัญญัติเป็นกรอบไว้ว่า ประชาชนมีสิทธิเสนอเรื่องราวร้องทุกข์ และต้องได้รับแจ้งผลการพิจารณาภายในเวลาอันสมควรเท่านั้น จึงจะตรากฎหมายออกมาจำกัดสิทธิดังกล่าว หรือยกเลิก หรือสร้างข้อจำกัดสิทธินั้นลงไป เช่น ยกเลิกองค์กรที่มีกฎหมายจัดตั้งไว้หรือลดขนาดหรือจำกัดอำนาจขององค์กร เช่นนี้ย่อมกระทำมิได้ เพราะจะเป็นการขัดแย้งกับสิทธิที่รัฐธรรมนูญได้รับรองเป็นกรอบไว้ เพราะถือว่าเป็นการจำกัดสิทธิตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕ และสิทธิที่จะเสนอเรื่องราวร้องทุกข์ หรือสิทธิในการอุทธรณ์คำสั่งของเจ้าหน้าที่ของรัฐที่ใช้อำนาจปกครองเหล่านี้ เป็นสิทธิที่กติกาคือข้อตกลงระหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมือง (INTERNATIONAL COVENANT ON CIVIL AND POLITICAL RIGHTS) ซึ่งประเทศไทยได้เข้าเป็นภาคียอมรับผูกพันตามข้อตกลงดังกล่าวแล้ว ให้การรับรองไว้ ซึ่งแสดงว่าบุคคลมีสิทธิที่จะเรียกร้องการเยียวยาและได้รับการพิจารณาจากเจ้าหน้าที่ทั้งฝ่ายตุลาการ ฝ่ายบริหาร และฝ่ายนิติบัญญัติที่มีอำนาจ หรือเจ้าหน้าที่อื่นที่มีอำนาจตามที่บัญญัติไว้ในระบบกฎหมายของประเทศนั้นๆ และอาจฟ้องร้องต่อศาลต่อไปได้ด้วย ซึ่งแสดงว่า สิทธิที่จะเสนอเรื่องราวร้องทุกข์ หรืออุทธรณ์ต่อพนักงานเจ้าหน้าที่ไม่เป็นการจำกัดหรือตัดสิทธิในการฟ้องคดีต่อศาลเป็นต้น

ปัญหาว่าข้อความ “ตามที่กฎหมายบัญญัติ” ในบทรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๒๗๖ ที่บัญญัติว่า “ศาลปกครองมีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีที่เป็นข้อพิพาทระหว่างหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐที่อยู่ในบังคับบัญชาหรือในกำกับดูแลของรัฐบาลกับเอกชน หรือระหว่างหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจหรือราชการส่วนท้องถิ่น หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐที่อยู่ในบังคับบัญชาหรือในกำกับดูแลของรัฐบาลด้วยกัน ซึ่งเป็นข้อพิพาทอันเนื่องมาจากการกระทำหรือการละเว้นการกระทำที่หน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือราชการ

ส่วนท้องถิ่น หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐนั้น ต้องปฏิบัติตามกฎหมาย หรือเนื่องจากการกระทำหรือการละเว้น การกระทำที่หน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐนั้น ต้องรับผิดชอบในการปฏิบัติหน้าที่ตามกฎหมาย ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ”

ความหมายของข้อความว่า “ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ” มีความหมายทำนองเดียวกับ ข้อความว่า “ตามที่กฎหมายบัญญัติ” ตามที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๓๕ วรรคห้า มาตรา ๕๐ วรรคสอง มาตรา ๕๓ วรรคสอง วรรคสาม มาตรา ๕๖ มาตรา ๕๕ วรรคหนึ่ง วรรคสี่ มาตรา ๕๒ วรรคหนึ่ง และวรรคสาม มาตรา ๕๓ วรรคสอง มาตรา ๕๕ มาตรา ๕๖ วรรคหนึ่ง วรรคสอง มาตรา ๕๘ มาตรา ๕๙ มาตรา ๖๐ มาตรา ๖๒ ดังกล่าวข้างต้น อันหมายความว่ากฎหมายที่บัญญัติเหล่านี้ต้องมีนัยหรือความหมายอนุโลมตามหรือทางตรรกะต้องใช้ วิธีนัย กล่าวคือ เป็นเหตุเป็นผลสอดคล้องกับบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญ จะยกเว้นหรือออกนอกกรอบ หรือหลักการหรือขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญมิได้ โดยมีบทบัญญัติมาตรา ๖ ที่บัญญัติว่า “บทบัญญัติใด ของกฎหมาย กฎ หรือข้อบังคับขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญนี้ บทบัญญัตินั้นเป็นอันใช้บังคับมิได้” ควบคุมอยู่ จึงถือว่ารัฐธรรมนูญไม่เปิดช่องให้มีบทบัญญัติกฎหมายแตกต่างกับรัฐธรรมนูญได้

หากรัฐธรรมนูญเปิดช่องให้มีบทบัญญัติแตกต่างจากรัฐธรรมนูญได้ก็จะบัญญัติไว้ชัดเจน เช่นนี้ไม่ถือว่าบทบัญญัติของกฎหมายขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ จึงมีผลใช้บังคับได้ตามรัฐธรรมนูญ แห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๖ ดังจะเห็นได้จากรัฐธรรมนูญจะใช้ข้อความว่า “เว้นแต่ที่มีบัญญัติไว้ เป็นอย่างอื่นตามกฎหมายอื่น” ดังเช่น

มาตรา ๒๗๑ ที่บัญญัติว่า “ศาลยุติธรรมมีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีทั้งปวง เว้นแต่คดีที่ รัฐธรรมนูญนี้ หรือกฎหมายบัญญัติให้อยู่ในอำนาจของศาลอื่น”

มาตรา ๒๗๒ วรรคหนึ่ง ที่บัญญัติว่า “ศาลยุติธรรมมีสามชั้น คือ ศาลชั้นต้น ศาลอุทธรณ์ และศาลฎีกา เว้นแต่ที่มีบัญญัติไว้เป็นอย่างอื่นในรัฐธรรมนูญนี้หรือตามกฎหมายอื่น” เป็นต้น

ความหมายของข้อความ “ตามที่กฎหมายบัญญัติ” จึงแตกต่างกับข้อความว่า “เว้นแต่ ที่มีบัญญัติไว้เป็นอย่างอื่นตามกฎหมายอื่น” หรือ “เว้นแต่ที่มีกฎหมายบัญญัติไว้เป็นอย่างอื่น”

มาตรา ๒๗๖ บัญญัติข้อความว่า “ตามที่กฎหมายบัญญัติ” จึงจะบัญญัติกฎหมายให้แตกต่าง จารัฐธรรมนูญมิได้ มิฉะนั้นกรณีเช่นนี้จะกลายเป็นการยกเว้นมิให้ใช้บทบัญญัติตามมาตรา ๒๗๖ โดยใช้บทบัญญัติในมาตรา ๑๑ ของพระราชกำหนดแทน อันเป็นการยกเว้นมิให้ใช้บทบัญญัติของ รัฐธรรมนูญแก่กรณีใดโดยรัฐธรรมนูญ แต่โดยอาศัยอำนาจหรือปัจจัยจากภายนอกคืออำนาจของพระราช กำหนดและศาลรัฐธรรมนูญแล้ว ยังเป็นการทำลายระบบหรือกลไกควบคุมของรัฐธรรมนูญอันถือเป็น

หัวใจสำคัญประการหนึ่งของรัฐธรรมนูญคือหลักการตามมาตรา ๖ เท่ากับบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๗๖ เป็นอันใช้บังคับมิได้เพราะขัดหรือแย้งต่อพระราชกำหนด มาตรา ๑๑ ผลที่ตามมาคือ รัฐธรรมนูญจะสูญเสียสถานะกฎหมายสูงสุดของประเทศ หรือเป็นกฎหมายสูงสุดเหนือกฎหมายอื่น แต่กลับเป็นพระราชกำหนดสูงกว่ารัฐธรรมนูญ หรือคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญอาจมีศักดิ์หรือลำดับ สูงกว่ารัฐธรรมนูญหรือบทบัญญัติมาตรา ๖ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย

ดังนั้น การตรากฎหมายใช้บังคับตามความหมายของข้อความที่ว่า “ทั้งนี้ ตามที่กฎหมาย บัญญัติ” ตามมาตรา ๒๗๖ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ต้องสอดคล้องกลมกลืนกับ ถ้อยคำที่ปรากฏข้างหน้านั้น กล่าวคือ การตราพระราชบัญญัติหรือพระราชกำหนดที่มีข้อความมิให้ นำกฎหมายว่าด้วยการจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครองมาใช้บังคับแก่การดำเนินการ เกี่ยวกับการบริหารสินทรัพย์ด้วยคุณภาพของ บสท. ตามพระราชกำหนดนี้ และการออกระเบียบ หรือข้อบังคับ คำสั่ง คำวินิจฉัย การอนุญาต และการกระทำอื่นใดของคณะกรรมการและ คณะกรรมการบริหารอันเกี่ยวกับการบริหารสินทรัพย์ด้วยคุณภาพตามพระราชกำหนดนี้ ดังเช่น ข้อความตามมาตรา ๑๑ ย่อมเป็นผลให้กฎหมายหรือพระราชกำหนดที่ออกใช้บังคับไม่สอดคล้อง กลมกลืนหรือเป็นบทยกเว้นของมาตรา ๒๗๖ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ต้องถือว่า กฎหมายหรือพระราชกำหนดดังกล่าวไม่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย หรือขัดหรือ แแย้งต่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ตามมาตรา ๖

ส่วนที่มีผู้แสดงความคิดเห็นว่า แม้มาตรา ๑๑ จะบัญญัติมิให้นำพระราชบัญญัติว่าด้วย การจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครองมาใช้บังคับกับกรณีการดำเนินการบริหารสินทรัพย์ ด้วยคุณภาพของ บสท. ตามพระราชกำหนดนี้ ซึ่งได้แก่การดำเนินการต่างๆ เกี่ยวกับหนี้ด้วยคุณภาพ ต่างๆ ของสถาบันการเงินที่โอนมาเป็นของ บสท. และการออกระเบียบหรือข้อบังคับ คำสั่ง คำวินิจฉัย การอนุญาต และการกระทำอื่นใด ของคณะกรรมการและคณะกรรมการบริหารอันเกี่ยวกับการบริหาร สินทรัพย์ด้วยคุณภาพของพระราชกำหนดนี้ ซึ่งได้แก่ ระเบียบข้อบังคับต่างๆ ของ บสท. ที่ได้กำหนดขึ้น ใช้บังคับเกี่ยวกับการดำเนินการบริหารสินทรัพย์ด้วยคุณภาพ แม้จะเป็นการกระทบกระเทือนหรือละเมิด สิทธิและเสรีภาพของประชาชนที่เป็นลูกหนี้ ผู้ค้าประกัน หรือผู้มีส่วนเกี่ยวข้อง ก็ไม่อาจนำข้อพิพาท ที่เกิดขึ้นดังกล่าวขึ้นสู่การพิจารณาพิพากษาของศาลปกครองได้ กรณีเช่นนี้ผู้แสดงความคิดเห็นดังกล่าว อ้างว่าเป็นเรื่องเกี่ยวกับหนี้สินของลูกหนี้หรือผู้ค้าประกัน ซึ่งมีลักษณะเป็นสินทรัพย์ไม่มีราคาหรือเรียกคืน ไม่ได้ และเป็นการดำเนินการติดตามเอาชำระหนี้จากลูกหนี้ของเจ้าหนี้ซึ่งเป็นการดำเนินคดีในทางแพ่ง

ไม่ใช่เรื่องที่จะต้องวินิจฉัยหรือพิจารณาพิพากษาในทางปกครอง โดยศาลปกครอง เพราะเป็นเรื่องของเจ้าหน้าที่และลูกหนี้โดยเฉพาะ แม้มาตรา ๑๑ จะบัญญัติห้ามมิให้นำคดีดังกล่าวมาสู่ศาลปกครอง คู่กรณีหรือผู้ถูกโต้แย้งสิทธิก็อาจนำคดีไปสู่ศาลยุติธรรมได้

ปัญหาดังกล่าว ผู้ทำคำวินิจฉัยเห็นว่า พระราชกำหนดมาตรา ๕ บัญญัติว่า ให้จัดตั้งบรรษัทขึ้นเรียกว่า “บรรษัทบริหารสินทรัพย์ไทย” เรียกโดยย่อว่า “บสท.” ให้ บสท. เป็นนิติบุคคลมีฐานะเป็นหน่วยงานของรัฐที่ไม่เป็นส่วนราชการหรือรัฐวิสาหกิจ ตามกฎหมายว่าด้วยวิธีการงบประมาณและกฎหมายอื่น ดังนั้น การกระทำหรือละเว้นการกระทำในการดำเนินการเกี่ยวกับการบริหารสินทรัพย์ด้วยคุณภาพของ บสท. ตามพระราชกำหนดนี้ หรือการออกระเบียบ หรือข้อบังคับ คำสั่ง คำวินิจฉัย การอนุญาต และการกระทำอื่นใดของคณะกรรมการและคณะกรรมการบริหารอันเกี่ยวกับการบริหารสินทรัพย์ด้วยคุณภาพตามพระราชกำหนดนี้ อาจเกิดข้อพิพาทกับประชาชนที่เป็นลูกหนี้ ผู้ค้าประกัน และผู้เกี่ยวข้อง จึงต้องถือว่าเป็นข้อพิพาทระหว่างหน่วยงานของรัฐ หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ กับเอกชน ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๒๗๖ แต่โดยที่มาตรา ๒๗๑ บัญญัติว่า “ศาลยุติธรรมมีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีทั้งปวง เว้นแต่คดีที่รัฐธรรมนูญนี้....บัญญัติให้อยู่ในอำนาจของศาลอื่น” และมาตรา ๒๗๖ บัญญัติว่า “ศาลปกครองมีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีที่เป็นข้อพิพาทระหว่าง.....หน่วยงานของรัฐ เจ้าหน้าที่ของรัฐ ที่อยู่ในบังคับบัญชาหรือในกำกับดูแลของรัฐบาลกับเอกชน.....ซึ่งเป็นข้อพิพาทอันเนื่องจากการกระทำหรือการละเว้นการกระทำที่.....หน่วยงานของรัฐ เจ้าหน้าที่ของรัฐนั้นต้องปฏิบัติตามกฎหมายหรือเนื่องมาจากการกระทำหรือการละเว้นการกระทำที่.....หน่วยงานของรัฐ เจ้าหน้าที่ของรัฐนั้นต้องรับผิดชอบในการปฏิบัติตามกฎหมาย” อันเป็นบทนิยามของคดีปกครองโดยบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญที่แม้ว่าในตอนท้ายอาจจะมีถ้อยคำว่า “ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ” ก็หาไม่ผลให้การบัญญัติกฎหมาย ดังเช่นพระราชกำหนด ยกเว้นอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีตามรัฐธรรมนูญของศาลปกครองดังกล่าวได้ เพราะอำนาจของศาลยุติธรรมในกรณีนี้หมดไปแล้ว โดยเป็นกรณีที่รัฐธรรมนูญบัญญัติให้เป็นอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครอง ถ้อยคำว่า “ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ” มีความหมายว่า ให้มีรายละเอียดตามที่กฎหมายบัญญัติเท่านั้น มิได้ให้ออกกฎหมายไปยกเว้นหลักการแห่งรัฐธรรมนูญ โดยที่บทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญมิได้ระบุยกเว้นไว้ ย่อมกระทำมิได้ เพราะถ้อยคำดังกล่าวบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญมิได้ใช้ถ้อยคำว่า “เว้นแต่.....” เหมือนบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญอื่น เช่น มาตรา ๓๕ วรรคสอง มาตรา ๓๖ วรรคสอง มาตรา ๓๗ วรรคสอง มาตรา ๓๘ วรรคสอง.....และมาตรา ๒๗๑ มาตรา ๒๗๒ เป็นต้น ซึ่งจะออกกฎหมายยกเว้นได้

ดังนั้น ผู้ทำคำวินิจฉัยจึงมีความเห็นว่า บทบัญญัติมาตรา ๑๑ ของพระราชกำหนดที่บัญญัติว่า “ไม่ให้นำกฎหมายว่าด้วยการจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครองมาใช้บังคับแก่การดำเนินการเกี่ยวกับการบริหารสินทรัพย์ด้วยคุณภาพของ บสท. ตามพระราชกำหนดนี้ และการออกระเบียบหรือข้อบังคับ คำสั่ง คำวินิจฉัย การอนุญาต และการกระทำอื่นใดของคณะกรรมการและคณะกรรมการบริหารอันเกี่ยวกับการบริหารสินทรัพย์ด้วยคุณภาพตามพระราชกำหนดนี้” รวมทั้งเหตุผลที่อ้างว่า แม้มาตรา ๑๑ ของพระราชกำหนดจะมีให้นำพระราชบัญญัติว่าด้วยการจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครองมาใช้บังคับแก่กรณีดังกล่าวข้างต้น หากมีข้อพิพาทระหว่างหน่วยงานของรัฐ เจ้าหน้าที่ของรัฐกับเอกชนดังกล่าวข้างต้น กรณีก็อาจนำคดีไปสู่การพิจารณาพิพากษาของศาลยุติธรรมได้จึงไม่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ตามปัญหาในข้อ (๒) พิจารณาแล้ว มาตรา ๕๘ วรรคสี่ และมาตรา ๗๒ (๒) ของพระราชกำหนดบัญญัติว่า

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

มาตรา ๗๒ (๒) ในกรณีที่ลูกหนี้ไม่เห็นชอบด้วยตาม (๑) ให้ บสท. ยื่นคำร้องต่อศาลเพื่อให้ศาลสั่งให้ลูกหนี้และผู้ค้ำประกันล้มละลาย และให้ศาลสั่งพิทักษ์ทรัพย์ของลูกหนี้และผู้ค้ำประกันเด็ดขาดทันที โดยไม่ต้องดำเนินการไต่สวน

มาตรา ๗๒ (๑) บัญญัติว่า ในกรณีที่ลูกหนี้เห็นชอบด้วย ให้ดำเนินการเลิกกิจการของลูกหนี้และขายทรัพย์สินทั้งปวงเพื่อนำเงินมาชำระหนี้แก่ บสท. ในกรณีนี้เมื่อ บสท. ได้รับชำระหนี้เท่าใดให้หนี้ที่เหลือเป็นอันพับกันไป และให้บุคคลซึ่งค้ำประกันหนี้ดังกล่าวไว้เป็นอันหลุดพ้นจากการค้ำประกัน

โดยที่มาตรา ๗ แห่งพระราชกำหนดได้บัญญัติให้ บสท. รับโอนสินทรัพย์ด้วยคุณภาพของสถาบันการเงินและบริษัทบริหารสินทรัพย์ รวมตลอดทั้งสิทธิอื่นใดเหนือทรัพย์สินด้วยคุณภาพดังกล่าวของสถาบันการเงินและบริษัทบริหารทรัพย์สินมาบริหาร โดยการปรับโครงสร้างหนี้และปรับโครงสร้างกิจการของบรรดาลูกหนี้และผู้ค้ำประกันดังกล่าวหรือโดยการใช้มาตรการอื่นใด เพื่อประโยชน์แก่การฟื้นฟูเศรษฐกิจหรือความมั่นคงของประเทศ ดังนั้น หากสถาบันการเงินหรือบริษัทบริหารสินทรัพย์ที่เป็นเจ้าหนี้เดิมจะฟ้องคดีล้มละลายแก่ลูกหนี้หรือผู้ค้ำประกันโดยตรงก็ต้องปฏิบัติตามหลักเกณฑ์ในพระราชบัญญัติล้มละลาย พุทธศักราช ๒๕๕๓ มาตรา ๕ มาตรา ๑๐ ซึ่งเป็นหลักเกณฑ์ปกติของการฟ้องคดี

ล้มละลายอยู่แล้ว แต่ถ้าเป็นกรณีที่ บสท. จะฟ้องคดีล้มละลายแก่ลูกหนี้หรือผู้ค้ำประกันตามกรณีใน มาตรา ๕๘ วรรคสี่ และมาตรา ๗๒ (๒) ของพระราชกำหนด บทบัญญัติของมาตราทั้งสองได้บัญญัติ หลักเกณฑ์ที่เป็นข้อเท็จจริงเพิ่มเติมอีก ๒ กรณี กล่าวคือ มาตรา ๕๘ วรรคสี่ ได้บัญญัติข้อเท็จจริง ในกรณีที่ลูกหนี้หรือผู้ค้ำประกันไม่ให้ความร่วมมือกับ บสท. ในการปรับโครงสร้างหนี้ตามที่ บสท. สั่ง ส่วนมาตรา ๗๒ (๒) ได้บัญญัติถึงข้อเท็จจริงที่ลูกหนี้ไม่เห็นชอบด้วยตาม (๑) คือกรณีที่ลูกหนี้ ไม่เห็นชอบด้วยกับการดำเนินการเลิกกิจการของลูกหนี้และขายทรัพย์สินทั้งปวง เพื่อนำเงินมาชำระหนี้ แก่ บสท. หรือโต้แย้งมาตรการอื่นใดที่ บสท. ใช้เพื่อประโยชน์แก่การฟื้นฟูเศรษฐกิจหรือความมั่นคง ของประเทศตามความในมาตรา ๗ ของพระราชกำหนดดังกล่าว

ทั้งมาตรา ๕๘ วรรคสี่ และมาตรา ๗๒ (๒) จึงมีข้อเท็จจริงที่ บสท. ต้องอ้างว่าลูกหนี้ หรือผู้ค้ำประกันไม่ให้ความร่วมมือในการปรับโครงสร้างหนี้ หรือไม่เห็นชอบด้วยกับการดำเนินการของ บสท. ในการสั่งเลิกกิจการของลูกหนี้และขายทรัพย์สินหรือมีข้อโต้แย้งเกี่ยวกับมาตรการอื่นใด แล้วแต่กรณี ดังนั้นเมื่อ บสท. ยื่นคำร้องต่อศาลเพื่อให้ศาลสั่งพิทักษ์ทรัพย์ของลูกหนี้และผู้ค้ำประกันเด็ดขาดและ สั่งให้บุคคลทั้งสองจำพวกเป็นบุคคลล้มละลาย จึงต้องอ้างเหตุกรณีใดกรณีหนึ่งดังกล่าวต่อศาล กรณี จึงมีข้อเท็จจริงตามคำร้องของ บสท. ที่ศาลจะต้องพิจารณาให้ได้ความตามหลักเกณฑ์ที่บัญญัติไว้ใน มาตรา ๕๘ วรรคสี่ และมาตรา ๗๒ (๒) ด้วย นอกจากหลักเกณฑ์ตามปกติในการฟ้องคดีล้มละลาย ตามพระราชบัญญัติล้มละลาย พุทธศักราช ๒๔๘๓ มาตรา ๕ มาตรา ๑๐

ก่อนที่จะวินิจฉัยว่า ศาลต้องฟังข้อเท็จจริงให้ยุติตามคำร้องของ บสท. ดังกล่าวในย่อหน้า ก่อนหรือไม่ เพื่อนำไปสู่การวินิจฉัยว่า การที่มาตรา ๕๘ วรรคสี่ และมาตรา ๗๒ (๒) บัญญัติให้ศาล สั่งพิทักษ์ทรัพย์ของลูกหนี้และผู้ค้ำประกันเด็ดขาด และสั่งให้บุคคลทั้งสองจำพวกเป็นบุคคลล้มละลายทันที โดยไม่ต้องดำเนินการไต่สวน เป็นการชอบด้วยรัฐธรรมนูญหรือไม่ โดยจะกล่าวถึง “กระบวนการพิจารณาคดีล้มละลาย” ของศาลตามพระราชบัญญัติล้มละลาย พุทธศักราช ๒๔๘๓ ตั้งแต่เริ่มยื่นฟ้องจนถึง การสั่งพิทักษ์ทรัพย์เด็ดขาดและพิพากษาให้ล้มละลายหรือพิพากษายกฟ้อง ดังนี้

ก. ความหมายของถ้อยคำว่า “กระบวนการพิจารณาคดีล้มละลาย” ตามมาตรา ๑๕๓ เดิมของ พระราชบัญญัติล้มละลาย พุทธศักราช ๒๔๘๓ บัญญัติว่า “กระบวนการพิจารณาคดีล้มละลายให้ดำเนิน เป็นการด่วน ส่วนใดที่พระราชบัญญัตินี้มิได้บัญญัติไว้โดยเฉพาะให้นำบทบัญญัติแห่งประมวลกฎหมาย วิธีพิจารณาคความแพ่งมาใช้บังคับโดยอนุโลม” ต่อมาได้มีการยกเลิกมาตราดังกล่าวโดยพระราชบัญญัติ ล้มละลาย (ฉบับที่ ๕) พ.ศ. ๒๕๔๒ และได้นำถ้อยคำดังกล่าวไปบัญญัติไว้ในมาตรา ๑๕ แห่งพระราช บัญญัติจัดตั้งศาลล้มละลายและวิธีพิจารณาคดีล้มละลาย พ.ศ. ๒๕๔๒ และกำหนดให้อธิบดีผู้พิพากษา ศาลล้มละลายกลางโดยอนุมัติประธานศาลฎีกาได้อาศัยอำนาจตามมาตรา ๑๕ ดังกล่าวออกข้อกำหนด

เกี่ยวกับการดำเนินกระบวนการพิจารณาและการรับฟังพยานหลักฐานใช้บังคับในศาลล้มละลาย และศาลอื่นที่มีอำนาจดำเนินกระบวนการพิจารณาแทนศาลล้มละลาย เรียกว่า “ข้อกำหนดคดีล้มละลาย พ.ศ. ๒๕๕๒” กำหนดขั้นตอนและวิธีดำเนินกระบวนการพิจารณาคดีล้มละลายให้ดำเนินไปอย่างโดยสะดวก รวดเร็ว และเป็นธรรม ตามความมุ่งหมายในการดำเนินกระบวนการพิจารณาคดีล้มละลายในมาตรา ๑๕๓ ของกฎหมายเดิม

ถ้อยคำดังกล่าว เมื่อพิจารณาตามบทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัติล้มละลาย พุทธศักราช ๒๕๕๓ มาตรา ๖ ซึ่งบัญญัติว่า “กระบวนการพิจารณาคดีล้มละลาย” หมายความว่า กระบวนการพิจารณาซึ่งบัญญัติไว้ในพระราชบัญญัตินี้ ไม่ว่าจะกระทำต่อศาลหรือต่อเจ้าพนักงานพิทักษ์ทรัพย์ตั้งแต่เริ่มคดีจนถึงคดีสิ้นสุด” ซึ่งเป็นการให้บทนิยามว่า การพิจารณาคดีล้มละลายหมายความว่าอย่างไร และเป็นความหมายอย่างเดียวกับความหมายของ “กระบวนการพิจารณา” และ “การพิจารณา” ตามมาตรา ๑ (๓) (๔) แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง ซึ่งในการพิจารณาคดีอาญาก็นำความหมายตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งมาใช้ด้วยตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา ๑๕ แต่มีเหตุจำเป็นต้องแยกบัญญัติในคดีล้มละลายแตกต่างไปจากความหมายของ “กระบวนการพิจารณา” และ “การพิจารณา” ในคดีแพ่งและคดีอาญา เพราะคดีแพ่งและคดีอาญาเป็นเรื่องการกระทำของกลุ่มความหรือของศาล แต่มิได้ครอบคลุมการกระทำของเจ้าพนักงานพิทักษ์ทรัพย์ที่อาจทำไปโดยไม่มีคู่ความหรือศาลเข้าไปเกี่ยวข้องพอที่จะถือว่าเป็นการกระทำของกลุ่มความหรือของศาล ดังเช่น กรณีการใช้อำนาจของเจ้าพนักงานพิทักษ์ทรัพย์ตามพระราชบัญญัติล้มละลาย พุทธศักราช ๒๕๕๓ มาตรา ๑๑๓ ถึงมาตรา ๑๑๕ เป็นต้น จึงจำเป็นต้องบัญญัติให้การกระทำโดยเจ้าพนักงานพิทักษ์ทรัพย์เป็นกระบวนการพิจารณาคดีล้มละลายส่วนหนึ่งด้วย

ความหมายนี้ จึงแตกต่างจากกระบวนการพิจารณาในคดีแพ่งสามัญ เพราะกระบวนการพิจารณาในคดีแพ่งสามัญ หมายถึงกระบวนการที่ผู้มีส่วนได้เสียกระทำต่อศาล หรือศาลกระทำต่อผู้มีส่วนได้เสีย แต่ในคดีล้มละลายนั้นนอกจากจะมีความหมายดังกล่าวแล้ว ยังรวมถึงกระบวนการที่ผู้มีส่วนได้เสียกระทำต่อเจ้าพนักงานพิทักษ์ทรัพย์ และเจ้าพนักงานพิทักษ์ทรัพย์กระทำต่อผู้มีส่วนได้เสียและต่อศาลอีกด้วย อันที่จริงเจ้าพนักงานพิทักษ์ทรัพย์ไม่ใช่ศาล (ปัจจุบันเป็นเจ้าพนักงานสังกัดกระทรวงยุติธรรม) แต่เนื่องจากเป็นผู้ดำเนินกระบวนการพิจารณาคดีล้มละลายอยู่ส่วนหนึ่ง ด้วยเหตุนี้การที่มีผู้มีส่วนได้เสียมาติดต่อกับเจ้าพนักงานพิทักษ์ทรัพย์ไม่ว่าจะโดยคำร้องขอ คำขอต่างๆ ก็ล้วนแต่เป็นกระบวนการพิจารณาคดีล้มละลายทั้งสิ้น ทั้งนี้ ตั้งแต่เริ่มฟ้องคดีจนถึงคดีสิ้นสุด กระบวนการพิจารณาคดีล้มละลายนั้นจะเห็นได้ว่าสลับกันไปมาระหว่างผู้มีส่วนได้เสียต่อศาลบ้าง ต่อเจ้าพนักงานพิทักษ์ทรัพย์บ้าง และระหว่างศาลกับเจ้าพนักงานพิทักษ์ทรัพย์บ้าง จนกว่าคดีจะสิ้นสุด ดังปรากฏตามแผนผังกระบวนการพิจารณาคดีล้มละลายแบบสามัญ ซึ่งไม่มีข้อยุ่งยากต่อไปนี้บางส่วน คือ

## กระบวนการพิจารณาชั้นศาล

๑. รับฟ้อง-นัดพิจารณา-หมายเรียก
๒. สืบพยาน
๓. สั่งพิทักษ์ทรัพย์เด็ดขาด  
หรือพิพากษายกฟ้อง
๔. แจ่งคำสั่งไปยังเจ้าพนักงานพิทักษ์ทรัพย์

## กระบวนการพิจารณาชั้น เจ้าพนักงานพิทักษ์ทรัพย์

๕. ประกาศโฆษณา
๖. แจ่งคำสั่ง
๗. ให้โจทก์วางเงินประกันค่าธรรมเนียม และค่าใช้จ่าย
๘. แจ่งกองยึดอายัดและจำหน่ายทรัพย์สินยึด
๙. หมายเรียกลูกหนี้ (จำเลย) มาสอบสวน
๑๐. ให้ลูกหนี้อื่นคำชี้แจงและบัญชีกิจการทรัพย์สิน
๑๑. รับคำขอรับชำระหนี้-นัดตรวจคำขอ
๑๒. ประชุมเจ้าหนี้ครั้งแรก
๑๓. รายงานศาล

- ก. ในกรณีการประนอมหนี้ไม่ได้รับความเห็นชอบ  
รายงานขอให้ศาลพิพากษาล้มละลาย และ  
นัดไต่สวนลูกหนี้ โดยเปิดเผย
- ข. ในกรณีการประนอมหนี้ได้รับความเห็นชอบ-  
รายงานขอให้ศาลไต่สวนลูกหนี้ โดยเปิดเผย  
และพิจารณาคำขอประนอมหนี้

๑๔. พิพากษาให้ลูกหนี้อล้มละลาย  
แล้วแจ่งเจ้าพนักงานพิทักษ์ทรัพย์

ฯลฯ

๑๕. ประกาศโฆษณาคำพิพากษาล้มละลาย

ฯลฯ

อย่างไรก็ดี กระบวนพิจารณาคดีล้มละลายให้ดำเนินการเป็นการด่วน และต้องอาศัยกระบวนพิจารณาคดีแพ่งเป็นพื้นฐาน เว้นแต่ส่วนใดที่พระราชบัญญัติล้มละลาย พุทธศักราช ๒๕๕๓ วางบทบัญญัติไว้เป็นพิเศษ จึงยกเว้นไม่ต้องใช้ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง มิฉะนั้นให้นำบทบัญญัติแห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งมาใช้บังคับโดยอนุโลมตามมาตรา ๑๔ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลล้มละลายและวิธีพิจารณาคดีล้มละลาย พ.ศ. ๒๕๕๒ เช่น ในกรณีพิทักษ์ทรัพย์เด็ดขาดซึ่งเป็นบทบัญญัติที่กำหนดไว้เป็นพิเศษในกฎหมายล้มละลาย ซึ่งแม้คำสั่งพิทักษ์ทรัพย์เด็ดขาดยังไม่ถึงที่สุด เพราะมีการอุทธรณ์ฎีกาได้ เจ้าพนักงานพิทักษ์ทรัพย์และศาลก็สามารถดำเนินกระบวนพิจารณาคดีล้มละลายไปได้ตามระบบกฎหมายล้มละลาย (คำพิพากษาศาลฎีกาที่ ๓๕๘๒/๒๕๓๖) จะขอทุเลาการบังคับคดีตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง มาตรา ๒๓๑ ดังเช่นคดีแพ่งธรรมดาหาได้ไม่ (คำพิพากษาศาลฎีกาที่ ๓๖๐/๒๕๓๐)

ส่วนความหมายของถ้อยคำว่า “พิพากษา” ในมาตรา ๖ แห่งพระราชบัญญัติล้มละลาย พุทธศักราช ๒๕๕๓ มีความหมายตลอดถึงการที่ศาลชี้ขาดโดยทำเป็นคำสั่ง หมายความว่า การพิพากษาในพระราชบัญญัติล้มละลายนี้ การที่ศาลจะวินิจฉัยคดีโดยทำเป็นคำสั่ง ก็มีผลเท่ากับคำพิพากษาต่างจากคดีแพ่งสามัญ ซึ่งศาลจะทำเป็นคำสั่งในกรณีที่เกี่ยวกับคดีไม่มีข้อพิพาทซึ่งคู่ความยื่นคำร้องขอต่อศาล ส่วนในคดีมีข้อพิพาทศาลจะทำเป็นคำพิพากษา ในคดีล้มละลายศาลทำคำวินิจฉัยชี้ขาดคดีหลายระยะหลายขั้นตอนด้วยกัน ส่วนใหญ่ทำเป็นคำสั่งเช่นคำสั่งพิทักษ์ทรัพย์เด็ดขาด คำสั่งเกี่ยวกับการประណอมหนี้ของลูกหนี้ คำสั่งเกี่ยวกับคำขอรับชำระหนี้ของเจ้าหนี้ เป็นต้น การที่กฎหมายบัญญัติให้มีผลเท่ากับคำพิพากษา ก็โดยประสงค์ที่จะเปิดช่องให้มีการอุทธรณ์ฎีกาได้ หากไม่บัญญัติไว้ก็จะตีความไปว่าเป็นคำสั่งระหว่างพิจารณาเป็นผลให้อุทธรณ์ฎีกาในทันทีไม่ได้ คงยกเว้นเฉพาะคำสั่งพิทักษ์ทรัพย์ชั่วคราวซึ่งไม่จำเป็นต้องอุทธรณ์ฎีกา เพราะมาตรา ๑๘ บัญญัติให้ศาลชั้นต้นมีอำนาจถอนคำสั่ง หรือมีคำสั่งอย่างอื่นตามที่เห็นสมควรได้

ความหมาย “กระบวนพิจารณาคดีล้มละลาย” ดังกล่าวจึงมีความหมายว่า การกระทำใดๆ ตามที่บัญญัติไว้ในกฎหมายนี้อันเกี่ยวข้องกับคดี ซึ่งได้กระทำไปโดยคู่ความในคดีนั้นหรือโดยศาล หรือตามคำสั่งของศาลไม่ว่าการนั้นจะเป็นโดยคู่ความฝ่ายใดทำต่อศาลหรือต่อคู่ความอีกฝ่ายหนึ่ง หรือต่อเจ้าพนักงานพิทักษ์ทรัพย์ หรือศาลทำต่อคู่ความฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งหรือทุกฝ่าย และรวมถึงการส่งคำคู่ความและเอกสารอื่นๆ ตามที่บัญญัติไว้ในประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งด้วย ตั้งแต่เริ่มคดีจนถึงคดีสิ้นสุด กล่าวสรุปง่าย ๆ ว่าการกระทำทั้งหมดตามที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติล้มละลาย พุทธศักราช ๒๕๕๓ ซึ่งกระทำไปโดยคู่ความ ศาล เจ้าพนักงานพิทักษ์ทรัพย์ หรือเป็นการกระทำต่อคู่ความ ศาล หรือเจ้าพนักงานพิทักษ์ทรัพย์ ถือว่าเป็นกระบวนพิจารณาคดีล้มละลายทั้งสิ้น

ความหมายที่กล่าวมาทั้งหมดก็คือความหมาย “การพิจารณาคดีของศาลล้มละลาย” ซึ่งตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๒๓๓ บัญญัติว่า “การพิจารณาพิพากษาอรรถคดีเป็นอำนาจของศาล.....” ในกรณีที่ บสท. ยื่นคำร้องต่อศาลให้สั่งตามมาตรา ๕๘ วรรคสี่ และมาตรา ๗๒ (๒) จึงถือว่าเป็นการกระทำของกลุ่มความกระทำต่อศาล จึงเป็นส่วนหนึ่งของการพิจารณาพิพากษาอรรถคดี ตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญมาตราดังกล่าว

ข. กระบวนพิจารณาคดีล้มละลายตั้งแต่โจทก์หรือผู้ร้องยื่นคำร้องต่อศาล จนถึงศาลมีคำสั่งพิทักษ์ทรัพย์ของลูกหนี้หรือผู้ค้ำประกันเด็ดขาด และมีคำสั่งให้ล้มละลาย แยกได้เป็น ๓ ขั้นตอน ดังนี้

(๑) มาตรา ๑๓ บัญญัติว่า “เมื่อศาลสั่งรับฟ้องคดีล้มละลายไว้แล้ว ให้กำหนดวันนั่งพิจารณาคดีเป็นการด่วน และให้ออกหมายเรียกและส่งสำเนาคำฟ้องไปยังลูกหนี้ให้ทราบก่อนวันนั่งพิจารณาไม่น้อยกว่า ๗ วัน”

(๒) มาตรา ๑๔ บัญญัติว่า “ในการพิจารณาคดีล้มละลายตามคำฟ้องของเจ้าหนี้นั้น ศาลต้องพิจารณาเอาความจริงตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา ๕ หรือมาตรา ๑๐ ถ้าศาลพิจารณาได้ตามจริงให้ศาลมีคำสั่งพิทักษ์ทรัพย์ของลูกหนี้เด็ดขาด แต่ถ้าไม่ได้ความจริงหรือลูกหนี้นำสืบได้ว่าอาจชำระหนี้ได้ทั้งหมด หรือมีเหตุอื่นที่ไม่ควรให้ลูกหนี้ล้มละลายให้ศาลยกฟ้อง”

(๓) มาตรา ๖๑ บัญญัติว่า “เมื่อศาลได้มีคำสั่งพิทักษ์ทรัพย์ของลูกหนี้เด็ดขาดแล้ว และเจ้าพนักงานพิทักษ์ทรัพย์รายงาน ว่า เจ้าหนี้ได้ลงมติในการประชุมเจ้าหนี้ครั้งแรกหรือในคราวที่ได้เลื่อนไป ขอให้ศาลพิพากษาให้ลูกหนี้ล้มละลายก็ดี หรือไม่ลงมติประการใดก็ดี หรือไม่มีเจ้าหนี้ไปประชุมก็ดี หรือการประชุมครั้งนี้ไม่ได้รับความเห็นชอบก็ดี ให้ศาลพิพากษาให้ลูกหนี้ล้มละลายและเจ้าพนักงานพิทักษ์ทรัพย์มีอำนาจจัดการทรัพย์สินของบุคคลล้มละลายเพื่อแบ่งแก่เจ้าหนี้ทั้งหลาย

ให้เจ้าพนักงานพิทักษ์ทรัพย์โฆษณาคำพิพากษาในราชกิจจานุเบกษา และในหนังสือพิมพ์รายวัน ไม่น้อยกว่าหนึ่งฉบับ ในคำโฆษณาให้ระบุชื่อ ตำบลที่อยู่ อาชีพของลูกหนี้และวันที่ศาลได้มีคำพิพากษา”

กรณีที่โจทก์ยื่นคำฟ้องคดีล้มละลายต่อศาลแล้วนั้น ถ้าฟ้องนั้นถูกต้องศาลก็จะสั่งรับไว้พิจารณา แต่ถ้าไม่ถูกต้องศาลก็จะสั่งไม่รับ หรือสั่งให้แก้ไข หรืออาจจะยกเสียก็ได้ หากศาลสั่งรับฟ้องคดีล้มละลายไว้แล้ว ก็จะกำหนดวันนั่งพิจารณาคดีเป็นการด่วนและให้ออกหมายเรียก พร้อมทั้งส่งสำเนาคำฟ้องไปยังลูกหนี้ให้ทราบก่อนวันนั่งพิจารณาไม่น้อยกว่า ๗ วัน ตามบทบัญญัติมาตรา ๑๓ ข้างต้น

มาตรานี้เป็นบทบัญญัติพิเศษเพื่อให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์ของกฎหมายล้มละลายในอันที่ว่า กระบวนพิจารณาคดีล้มละลายนั้นให้ดำเนินไปโดยรวดเร็ว สะดวก และเป็นธรรม ตามมาตรา ๑๕

แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลล้มละลายและวิธีพิจารณาคดีล้มละลาย พ.ศ. ๒๕๔๒ และตามข้อกำหนดที่ออกโดยอธิบดีผู้พิพากษาศาลล้มละลายกลางโดยอนุมติประธานศาลฎีกา ซึ่งต่างจากการฟ้องคดีแพ่งสามัญที่ศาลต้องรอให้ส่งหมายเรียกและสำเนาคำฟ้องให้จำเลยพร้อมทั้งกำหนดให้จำเลยยื่นคำให้การเสียก่อนเมื่อจำเลยยื่นคำให้การแล้ว ศาลจึงนัดชี้สองสถานแล้วจึงนัดพิจารณาต่อไป เว้นแต่ศาลเห็นว่าไม่สมควรชี้สองสถานศาลก็นัดพิจารณาไปเลย

ในคดีล้มละลายนั้น กำหนดให้ส่งหมายเรียกให้จำเลยมาศาล และส่งสำเนาคำฟ้องให้จำเลยทราบเท่านั้น จำเลยจะยื่นคำให้การหรือไม่ก็ได้ ในทางปฏิบัติจำเลยจะยื่นคำให้การก่อนวันนัดพิจารณา เพราะจำเลยมีโอกาสทำคำให้การได้ไม่น้อยกว่า ๗ วันก่อนวันนัดพิจารณา

แสดงว่าในคดีล้มละลายนั้นจำเลยจะยื่นคำให้การหรือไม่ก็ได้เป็นสิทธิของจำเลย ดังนั้นหากจำเลยไม่ยื่นคำให้การโจทก์จะขอให้สั่งว่าจำเลยขาดนัดยื่นคำให้การดังเช่นคดีแพ่งสามัญไม่ได้ ถ้าจำเลยประสงค์จะยื่นคำให้การก็กระทำได้ก่อนวันนัดพิจารณา ตามนัยคำพิพากษาศาลฎีกาที่ ๕๕๗/๒๕๒๓ ซึ่งวินิจฉัยว่า การดำเนินกระบวนการพิจารณาคดีล้มละลายนั้น กฎหมายไม่ได้กำหนดวันยื่นคำให้การเหมือนคดีแพ่งธรรมดา ฉะนั้นจำเลยจะยื่นคำให้การหรือไม่ยื่นก็ได้ และหากจำเลยประสงค์จะยื่นคำให้การก็มีโอกาสยื่นได้ถึง ๗ วัน เป็นอย่างน้อยก่อนวันนัดพิจารณา แต่คดีนี้ปรากฏว่าจำเลยไม่มาศาลในวันนัดพิจารณาและไม่ยื่นคำให้การทั้งมิได้ร้องขอเลื่อนหรือแจ้งเหตุขัดข้องที่ไม่มาศาลเสียก่อนลงมือสืบพยาน เพิ่งจะมาศาลภายหลังเมื่อโจทก์สืบพยานเสร็จแล้ว ฉะนั้นที่ศาลมีคำสั่งไม่อนุญาตให้จำเลยยื่นคำให้การจึงชอบแล้ว

ในกรณีที่จำเลยไม่มาศาลในวันนัดพิจารณา ศาลต้องสั่งว่าจำเลยขาดนัดพิจารณา ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งก่อนพิจารณาคดีต่อไป โดยนำบทบัญญัติในเรื่องขาดนัดพิจารณาในกฎหมายดังกล่าวมาใช้บังคับโดยอนุโลม ทั้งนี้ ตามพระราชบัญญัติล้มละลาย พุทธศักราช ๒๔๘๓ มาตรา ๑๕๓ ซึ่งต่อมามาตราดังกล่าวได้ถูกยกเลิกโดยบทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัติล้มละลาย (ฉบับที่ ๕) พ.ศ. ๒๕๕๒ มาตรา ๓๓ และได้บัญญัติมาตรา ๑๕ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลล้มละลายและวิธีพิจารณาคดีล้มละลาย พ.ศ. ๒๕๔๒ ขึ้นใช้บังคับแทนความว่า นอกจากที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัตินี้กระบวนการพิจารณาในศาลล้มละลายให้เป็นไปตามกฎหมายว่าด้วยล้มละลายและข้อกำหนดตามมาตรา ๑๕ ในกรณีที่ไม่มีบทบัญญัติและข้อกำหนดดังกล่าวให้นำบทบัญญัติแห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งมาใช้บังคับโดยอนุโลม ดังนัยคำพิพากษาศาลฎีกาที่ ๒๗๕/๒๕๒๐ วินิจฉัยว่า “คดีล้มละลายก็มีขาดนัดพิจารณาได้เหมือนกันและเมื่อศาลมีคำสั่งพิทักษ์ทรัพย์ของจำเลยเด็ดขาดและพิพากษาให้จำเลยเป็นบุคคลล้มละลาย จำเลยก็ขอให้พิจารณาใหม่ได้ โดยศาลชั้นต้นจะต้อง

รับคำขอของจำเลยไว้พิจารณาและมีคำสั่งตามรูปคดี ตามพระราชบัญญัติล้มละลาย พุทธศักราช ๒๔๘๓ มาตรา ๑๕๓ ให้นำประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง มาใช้โดยอนุโลม”

ดังนั้น กระบวนพิจารณาคดีล้มละลายตามพระราชบัญญัติล้มละลาย พุทธศักราช ๒๔๘๓ มาตรา ๑๓ มาตรา ๑๔ ศาลจึงต้องดำเนินการตามขั้นตอนในข้อ ข. (๑) และ (๒) โดยนำประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งมาใช้บังคับโดยอนุโลมด้วย เพื่อให้ได้ข้อเท็จจริงตามมาตรา ๕ มาตรา ๑๐ ซึ่งถือว่าเป็นขั้นตอน “การพิจารณา” ของศาลก่อนศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งพิทักษ์ทรัพย์ของลูกหนี้ หรือผู้ค้ำประกันเด็ดขาดตามมาตรา ๖๑ ในข้อ ข. (๓)

ตามหลักการ ศาลมีอำนาจหน้าที่พิจารณาพิพากษาอรรถคดีตามรัฐธรรมนูญ ตามกฎหมายและในพระปรมาภิไธยพระมหากษัตริย์ ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๒๓๓ โดยดำเนินการกระบวนพิจารณาตามกฎหมายสารบัญญัติและกฎหมายวิธีสบัญญัติ ซึ่งรัฐสภาตราขึ้นใช้บังคับเพื่อตรวจสอบและถ่วงดุลหรือคานอำนาจศาล การที่ศาลจะดำเนินการกระบวนพิจารณาและพิพากษาอรรถคดีทั้งปวงนั้น ศาลมิใช่อำนาจแต่เพียงทำคำสั่งหรือคำพิพากษาเท่านั้น ศาลยังมีการกิจที่มีลักษณะเป็นส่วนหนึ่งของอำนาจตุลาการอันได้แก่การพิจารณาสืบพยานหรือไต่สวนเพื่อให้ได้ข้อเท็จจริงตามที่กฎหมายบัญญัติไว้ให้ยุติเสียก่อนตามกฎหมายวิธีสบัญญัติ ซึ่งเป็นบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่ศาลจำเป็นต้องใช้ในการดำเนินกระบวนพิจารณาอีกด้วย

กระบวนพิจารณาเพื่อหาข้อเท็จจริงตามกฎหมายวิธีสบัญญัตินี้อาจเรียกได้ว่าเป็นการพิจารณาของศาล หรือการ “ไต่สวน” ของศาลซึ่งเป็นถ้อยคำที่ถือกันว่ามีความหมายที่ใกล้เคียงกับ “การพิจารณา” มากที่สุด โดยการไต่สวน อาจจะใช้ในความหมายแบบภาษาไทยธรรมดาหรือความหมายเฉพาะเช่นการไต่สวนสาธารณะ หรืออาจหมายถึงระบบกฎหมายลักษณะพยานที่เรียกว่า “ระบบไต่สวน (INQUISITORIAL SYSTEM)” ที่จะใช้คู่กับ “ระบบกล่าวหา (ACCUSATORIAL SYSTEM)” ในทางอาญา หรืออาจจะใช้กับกระบวนพิจารณาของศาลอย่างหนึ่งที่ศาลใช้อำนาจเพื่อทราบข้อเท็จจริงโดยไม่เคร่งครัดกับกระบวนพิจารณาคดีสามัญมากนัก เช่น ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง มาตรา ๒๑ ที่บัญญัติว่า “เมื่อคู่ความฝ่ายใดเสนอคำขอหรือคำแถลงต่อศาล.... (๔) ถ้าประมวลกฎหมายนี้มีได้บัญญัติไว้ว่าศาลต้องออกคำสั่งอนุญาตตามคำขอที่ได้เสนอต่อศาลนั้น โดยไม่ต้องทำการไต่สวนแล้ว ก็ให้ศาลมีอำนาจทำการไต่สวนได้ตามที่เห็นสมควรก่อนมีคำสั่งตามคำขอนั้น” หรือที่บัญญัติในมาตรา ๑๕๕ วรรคหนึ่ง ว่า “ถ้าคู่ความคนใดอ้างว่าเป็นคนยากจนไม่สามารถเสียค่าธรรมเนียมศาลในศาลชั้นต้น หรือชั้นอุทธรณ์ หรือชั้นฎีกา เมื่อศาลได้ไต่สวนเป็นที่เชื่อได้ว่าคู่ความนั้นเป็นคนยากจนไม่มีทรัพย์สินพอจะเสียค่าธรรมเนียม ก็ให้ศาลอนุญาต

ให้คู่ความนั้นฟ้องหรือต่อสู้คดีอย่างคนอนาถาได้.....” หรือการไต่สวนเกี่ยวกับการบังคับคดีตามคำพิพากษาหรือคำสั่งตามมาตรา ๒๗๒ หรือมาตรา ๒๘๓ วรรคสอง และตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา ๒ (๑๒) ที่บัญญัติเกี่ยวกับ “การไต่สวนมูลฟ้อง” ว่า “หมายความถึงกระบวนการไต่สวนของศาลเพื่อวินิจฉัยถึงมูลคดีซึ่งจำเลยต้องหา” เป็นต้น

“การไต่สวน” และ “การพิจารณา” จึงเป็นถ้อยคำที่มีความหมายทำนองเดียวกันคือ การทำ ความจริงให้ปรากฏหรือกระบวนการหรือวิธีการเพื่อทราบข้อเท็จจริง หรือกระบวนการหรือวิธีการแสวงหาความเป็นจริงหรือข้อเท็จจริง การใช้ถ้อยคำเหล่านี้จะนำไปใช้แตกต่างกันตามลำดับชั้นของความยุ่งยากซับซ้อนแห่งกระบวนการหรือวิธีการและผู้ใช้กระบวนการหรือวิธีการนั้น โดยทางถ้อยคำอาจเป็นศัพท์กลางๆ ที่บุคคลในองค์กรที่เกี่ยวข้องสามารถนำมาปรับใช้ได้ทั่วไป ดังเช่นถ้อยคำว่า “ตรวจสอบ” เป็นถ้อยคำที่ใช้ในความหมายธรรมดาหรือตามความหมายของภาษาไทยที่ใช้กันทั่วไป จะมีความหมายพิเศษขึ้นมาเฉพาะเมื่อนำไปใช้ประกอบกับถ้อยคำอื่น เช่น การตรวจสอบพยานหลักฐาน ซึ่งมีความหมายทำนองเดียวกันกับพิสูจน์พยานหลักฐานหรือตรวจสอบและถ่วงดุล เป็นต้น หรือความหมายในทางกฎหมายโดยเฉพาะเจาะจงก็ได้ ลำดับชั้นของถ้อยคำดังกล่าวจะถือว่า “การพิจารณา” จะจัดอยู่ในลำดับชั้นสูงสุดเมื่อใช้ประกอบกับถ้อยคำว่า “พิพากษา” เป็น “การพิจารณาพิพากษา” จะถือว่าเป็นศัพท์กฎหมายที่ใช้กับศาลหรือผู้พิพากษาโดยเฉพาะเท่านั้น องค์กรอื่นไม่อาจนำถ้อยคำนี้ไปใช้หรือใช้ถ้อยคำอื่นให้มีความหมายทำนองเดียวกันนี้ไม่ได้ โดยเป็นข้อห้ามตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๒๓๓ ที่ว่า “การพิจารณาพิพากษาอรรถคดีเป็นอำนาจของศาล” และมาตรา ๓ ที่ว่า “อำนาจอธิปไตยเป็นของปวงชนชาวไทย พระมหากษัตริย์ผู้ทรงเป็นประมุขทรงใช้อำนาจนั้นทาง.....ศาล”

“การไต่สวน” ในความหมายเป็นส่วนหนึ่งหรือใกล้เคียงกับการพิจารณาคดีของศาล ได้มีการบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญเช่นเดียวกัน โดยเป็นกระบวนการหาข้อเท็จจริงอย่างหนึ่งขององค์กรตามรัฐธรรมนูญ ดังเช่น ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๓๐๑ คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติมีอำนาจหน้าที่ดังต่อไปนี้

(๑) ไต่สวนข้อเท็จจริงและสรุปสำนวนพร้อมทั้งทำความเห็น เสนอต่อวุฒิสภาตามมาตรา ๓๐๕

(๒) ไต่สวนข้อเท็จจริงและสรุปสำนวนพร้อมทั้งทำความเห็นส่งไปยังศาลฎีกาแผนกคดีอาญา ของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองตามมาตรา ๓๐๘

(๓) ไต่สวนและวินิจฉัยว่า เจ้าหน้าที่ของรัฐร้ายผิดปกติ กระทำความผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่ หรือกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ หรือความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ในการยุติธรรม เพื่อดำเนินการต่อไปตามกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต

(๔) ตรวจสอบความถูกต้องและความมีอยู่จริงรวมทั้งความเปลี่ยนแปลงของทรัพย์สินและหนี้สินของผู้ดำรงตำแหน่งตามมาตรา ๒๕๑ และมาตรา ๒๕๖ ตามบัญชีและเอกสารประกอบที่ได้ยื่นไว้

.....

มาตรา ๓๐๕ เมื่อได้รับคำร้องขอตามมาตรา ๓๐๔ แล้ว ให้ประธานวุฒิสภาส่งเรื่องให้คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติดำเนินการไต่สวนโดยเร็ว

เมื่อไต่สวนเสร็จแล้ว ให้คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติทำรายงานเสนอต่อวุฒิสภาโดยในรายงานดังกล่าวต้องระบุให้ชัดเจนว่าข้อกล่าวหาตามคำร้องขอข้อใดมีมูลหรือไม่เพียงใด พร้อมทั้งระบุเหตุแห่งการนั้น

.....

ถ้าคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติมีมติว่า ข้อกล่าวหาใดมีมูลนับแต่วันดังกล่าว ผู้ดำรงตำแหน่งที่ถูกกล่าวหาจะปฏิบัติหน้าที่ต่อไปมิได้จนกว่าวุฒิสภามีมติ และให้คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติส่งรายงานและเอกสารที่มีอยู่พร้อมทั้งความเห็นไปยังประธานวุฒิสภาเพื่อดำเนินการตามมาตรา ๓๐๖ และอัยการสูงสุดเพื่อดำเนินการฟ้องคดีต่อศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองต่อไป แต่ถ้าคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติเห็นว่าข้อกล่าวหาใดไม่มีมูล ให้ข้อกล่าวหาข้อนั้นเป็นอันตกไป

.....

มาตรา ๓๓๑ นอกจากที่มีบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญนี้ กฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต อย่างน้อยต้องมีสาระสำคัญดังต่อไปนี้

.....

(๖) กระบวนการไต่สวนข้อเท็จจริงและทำสำนวนในกรณีที่ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองถูกกล่าวหา โดยให้คำนึงถึงฐานะของตำแหน่งซึ่งมีอำนาจให้คุณให้โทษในระดับสูง และการคุ้มครองผู้ถูกกล่าวหาตามสมควร

.....

(๘) กระบวนการไต่สวนและวินิจฉัยในกรณีที่เจ้าหน้าที่ของรัฐร้ายผิดปกติ กระทำการทุจริตต่อหน้าที่ กระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ หรือกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ในการยุติธรรม โดยต้องกำหนดกระบวนการให้เหมาะสมกับระดับของตำแหน่งและการคุ้มครองผู้ถูกกล่าวหาตามสมควร

.....

กระบวนการไต่สวนและวินิจฉัยหรือมีมติดังกล่าวของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติจะมีความหมายใกล้เคียงกับกระบวนการพิจารณาพิพากษาคดีของศาลมากจนมีการกล่าวกันว่ากระบวนการดังกล่าวของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติเป็นเหมือนศาลชั้นต้น แต่ความจริงแล้วกระบวนการไต่สวนหรือการไต่สวนดังกล่าวยังห่างไกลจากหลักการหรือวิธีพิจารณาพิพากษาคดีของศาลยุติธรรมอีกมากนัก รายละเอียดดังกล่าวจะยังไม่ขอกล่าวถึงในคำวินิจฉัยนี้

อย่างไรก็ตาม การไต่สวนหรือกระบวนการไต่สวนและวินิจฉัยของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติตามรัฐธรรมนูญดังกล่าวก็คือว่าเป็นวิธีการหรือกระบวนการที่ใช้ใกล้เคียงกับวิธีพิจารณาหรือกระบวนการพิจารณาหรือการพิจารณาพิพากษาคดีของศาลมากกว่าสืบสวนสอบสวนและวินิจฉัยชี้ขาดของคณะกรรมการการเลือกตั้ง ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๑๕๕ (๓) เสียอีก ซึ่งหากเปรียบเทียบอำนาจของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติกับคณะกรรมการการเลือกตั้งที่เป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญใหม่ด้วยกันแล้ว คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติมีอำนาจกว้างขวางกว่าและจัดอยู่ในลำดับชั้นขององค์กรตามรัฐธรรมนูญใหม่ที่เหนือกว่าคณะกรรมการการเลือกตั้งอยู่มาก ทั้งสามารถขยายขอบเขตอำนาจขององค์กรออกไปได้มหาศาลกว่ามาก เพียงแต่คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติยังใช้อำนาจจำกัดอยู่ภายในขอบเขตของตน มิให้กระทบต่ออำนาจขององค์กรตามรัฐธรรมนูญด้วยกัน จึงดูประหนึ่งคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติไม่ค่อยมีบทบาทหรืออำนาจมากนักและอำนาจเช่นนี้ก็เหมือนกับอำนาจขององค์กรตามรัฐธรรมนูญใหม่ตามหลักการแบ่งแยกหน้าที่คือมิใช่ลักษณะอำนาจตามหลักการปกครองในระบอบประชาธิปไตยเช่นกัน

การไต่สวนมิใช่ในรัฐธรรมนูญอีกความหมายหนึ่ง หมายถึง ระบบไต่สวน (INQUISITORIAL SYSTEM) อันเป็นความหมายที่ใช้ในระบบศาลโดยเฉพาะตามกฎหมายลักษณะพยาน ได้แก่ บทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๓๑๐ วรรคหนึ่ง ที่ว่า “ในการพิจารณาคดีให้ศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองยึดสำนวนของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติเป็นหลักในการพิจารณา และอาจไต่สวนหาข้อเท็จจริงและพยานหลักฐานเพิ่มเติมได้ตามที่เห็นสมควร” และมาตรา ๓๓๒ (๒) ที่ว่า “นอกจากที่มีบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญนี้ กฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง อย่างน้อยต้องมีสาระสำคัญดังต่อไปนี้

.....

(๒) วิธีพิจารณาคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองซึ่งต้องเป็นระบบไต่สวนข้อเท็จจริงโดยยึดสำนวนที่คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติสรุปไว้เป็นหลัก และต้องยึดถือหลักในเรื่องการฟังความทุกฝ่าย และสิทธิในการต่อสู้คดีของผู้ถูกกล่าวหา” ซึ่งเป็นการบัญญัติให้นำระบบไต่สวนในอดีตกลับมาใช้กับการพิจารณาพิพากษาคดีอาญาที่เป็นการขัดต่อหลักการอื่นตามรัฐธรรมนูญและหลักสิทธิมนุษยชน อันจะมีปัญหาอื่นและยุ่งยากสืบสนตามมากอีกมากมาย แต่จะยังไม่ขอกล่าวรายละเอียดในที่นี้

ระบบไต่สวนที่ศาลยุติธรรมใช้เป็นการใช้ในลักษณะเป็นโทษหรือเป็นภาระแก่ผู้ร้องขอเพื่อคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของอีกฝ่ายหนึ่ง และเพื่อให้เกิดความเป็นธรรมแก่อีกฝ่ายหนึ่งอย่างเสมอกัน อันมีพื้นฐานชัดเจนที่จะเห็นหลักเกณฑ์นี้ได้จากประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง มาตรา ๒๑ (๔) ที่บัญญัติว่า “ถ้าประมวลกฎหมายนี้มีได้บัญญัติไว้ว่าศาลต้องออกคำสั่งอนุญาตตามคำขอที่ได้เสนอต่อศาลนั้น โดยไม่ต้องทำการไต่สวนแล้ว ก็ให้ศาลมีอำนาจทำการไต่สวนได้ตามที่เห็นสมควรก่อนมีคำสั่งตามคำขอนั้น” หรือประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา ๑๖๒ ที่บัญญัติว่า “ถ้าฟ้องถูกต้องตามกฎหมายแล้ว ให้ศาลจัดการส่งต่อไปนี้

(๑) ในคดีราษฎรเป็นโจทก์ให้ไต่สวนมูลฟ้อง แต่ถ้าคดีนั้นพนักงานอัยการได้ฟ้องจำเลยโดยข้อหาอย่างเดียวกันด้วยแล้วให้จัดการตามอนุมาตรา (๒)

(๒) ในคดีพนักงานอัยการเป็นโจทก์ ไม่จำเป็นต้องไต่สวนมูลฟ้อง แต่ถ้าเห็นสมควรจะสั่งให้ไต่สวนมูลฟ้องก่อนก็ได้

ในกรณีที่มีการไต่สวนมูลฟ้องดังกล่าวแล้ว ถ้าจำเลยให้การรับสารภาพให้ศาลประทับฟ้องไว้พิจารณา” เป็นต้น

ลักษณะแห่งระบบไต่สวนของศาลยุติธรรมดังกล่าว มิใช่เป็นการเพิ่มอำนาจแก่ศาลยุติธรรมหรือศาลยุติธรรมใช้อำนาจในเชิงบวกหรือปฏิฐานหรือออกคำสั่ง แต่มีลักษณะเป็นการก่อภาระแก่ศาลยุติธรรมหรือศาลยุติธรรมใช้อำนาจในเชิงลบหรือนิเสธหรือยับยั้ง เป็นการใช้อำนาจหน้าที่เพื่อคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของคู่กรณีอีกฝ่ายหนึ่ง และเพื่อให้เกิดความเป็นธรรมอย่างเสมอกันแก่คู่กรณีอีกฝ่ายหนึ่งที่อาจไม่ปรากฏตัวต่อศาลยุติธรรมก็ได้

การใช้อำนาจลักษณะดังกล่าวของศาลยุติธรรม แม้จะเรียกว่าเป็นการไต่สวนหรือระบบไต่สวนก็ตาม ก็เป็นระบบไต่สวนตามระบบแสวงหาข้อเท็จจริงและพยานหลักฐานหรือระบบพยานหลักฐานในลักษณะเป็นอำนาจตุลาการหรือระบบศาลสากล อันเป็นคนละลักษณะคนละประเภทคนละระบบกับระบบไต่สวนของอำนาจบริหาร ซึ่งไม่ใช่การใช้อำนาจของคู่ความหรือคู่กรณีอย่างเสมอกันหรือได้รับความคุ้มครองอย่างเท่าเทียมกัน

ลักษณะการใช้อำนาจหน้าที่ของศาลยุติธรรมเช่นนี้เป็นไปเพื่อคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของคู่กรณีอีกฝ่ายหนึ่ง และเพื่อให้เป็นธรรมอย่างเสมอกันแก่คู่กรณีอีกฝ่ายหนึ่งแม้ไม่ปรากฏตัวต่อศาลยุติธรรมหรือไม่เข้ามาต่อสู้คดี ดังเช่นกรณีตามพระราชบัญญัติล้มละลาย พุทธศักราช ๒๕๕๓ มาตรา ๑๓ ที่จำเลยจะยื่นคำให้การหรือไม่ยื่นคำให้การก็ได้ อันเป็นลักษณะหนึ่งของหลักการว่า บุคคลย่อมเสมอกันในกฎหมายและได้รับความคุ้มครองตามกฎหมายเท่าเทียมกัน ตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๐ วรรคหนึ่ง ที่ศาลยุติธรรมเป็นผู้ทำให้ปรากฏเป็นรูปธรรม

ลักษณะแห่งอำนาจของศาลยุติธรรมเป็นอำนาจในเชิงลบหรือนิเสธหรือยับยั้ง มิได้มีลักษณะเป็นอำนาจในเชิงบวกหรือปฏิฐานหรือออกคำสั่ง อำนาจหน้าที่ของศาลยุติธรรมจึงมีขั้นตอนและข้อจำกัดการใช้อำนาจเป็นอันมากเป็นหลักสำคัญ ศาลยุติธรรมไม่มีอำนาจออกคำสั่งหรือดำเนินกระบวนการพิจารณาใดได้เอง โดยไม่มีการร้องขอหรือมีการโต้แย้ง ดังเช่นศาลยุติธรรมไม่อาจยกฟ้องเพราะฟ้องโจทก์เคลือบคลุมหรือฟ้องโจทก์ขาดอายุความ เว้นเสียแต่จำเลยยกขึ้นต่อสู้เป็นประเด็นข้อพิพาท เป็นต้น ศาลยุติธรรมมีอำนาจออกคำสั่งได้เองน้อยมาก โดยส่วนใหญ่เป็นเรื่องเล็กน้อยและไม่มีผลกระทบต่อการแพ้ชนะคดี แต่ก็มีข้อจำกัดมิได้ให้ใช้โดยอิสระเช่นกัน ดังจะเห็นหลักเกณฑ์นี้ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง มาตรา ๒๑ ที่บัญญัติว่า เมื่อคู่ความฝ่ายใดเสนอคำขอหรือคำแถลงต่อศาล

.....

(๒) ถ้าประมวลกฎหมายนี้มีได้บัญญัติไว้ว่า คำขออันใดจะทำได้แต่ฝ่ายเดียว ห้ามมิให้ศาลทำคำสั่งในเรื่องนั้นๆ โดยมิให้คู่ความอีกฝ่ายหนึ่งหรือคู่ความอื่นๆ มีโอกาสคัดค้านก่อน แต่ทั้งนี้ต้องอยู่ในบังคับแห่งบทบัญญัติของประมวลกฎหมายนี้ว่าด้วยการขาดนัด

(๓) ถ้าประมวลกฎหมายนี้บัญญัติไว้ว่า คำขออันใดอาจทำได้แต่ฝ่ายเดียวแล้ว ให้ศาลมีอำนาจที่จะฟังคู่ความอีกฝ่ายหนึ่งหรือคู่ความอื่นๆ ก่อนออกคำสั่งในเรื่องนั้นๆ ได้ เว้นแต่ในกรณีที่คำขอนั้นเป็นเรื่องขอหมายเรียกให้การ หรือเพื่อยึดหรืออายัดทรัพย์สินก่อนคำพิพากษา หรือเพื่อให้ออกหมายบังคับหรือเพื่อจับหรือกักขังจำเลยหรือลูกหนี้ตามคำพิพากษา

(๔) ถ้าประมวลกฎหมายนี้มีได้บัญญัติไว้ว่าศาลต้องออกคำสั่งอนุญาตตามคำขอที่ได้เสนอต่อศาลนั้นโดยไม่ต้องทำการไต่สวนแล้ว ก็ให้ศาลมีอำนาจทำการไต่สวนได้ตามที่เห็นสมควรก่อนมีคำสั่งตามคำขอนั้น

ในกรณีเรื่องใดที่ศาลอาจออกคำสั่งได้เองหรือต่อเมื่อคู่ความมีคำขอ ให้ใช้บทบัญญัติอนุมาตรา

(๒) (๓) และ (๔) แห่งมาตรานี้บังคับ

ในกรณีเรื่องใดที่คู่ความไม่มีอำนาจขอให้ศาลมีคำสั่ง แต่หากศาลอาจมีคำสั่งในกรณีเรื่องนั้นได้เอง ให้ศาลมีอำนาจภายในบังคับบทบัญญัติแห่งมาตรา ๑๐๓ และมาตรา ๑๘๑ (๒) ที่จะงดฟังคู่ความ หรืองดทำการไต่สวนก่อนออกคำสั่งได้

**มาตรา ๑๐๓** ภายใต้บังคับบทบัญญัติแห่งประมวลกฎหมายนี้ว่าด้วยการขาดนัด การร้องสอด และการขับไล่ออกนอกศาล ห้ามมิให้ศาลที่พิจารณาคดี หรือผู้พิพากษาที่ได้รับมอบหมาย หรือศาลที่ได้รับแต่งตั้งดังกล่าวข้างต้นทำการสืบพยานหลักฐานใด โดยมีได้ให้โอกาสเต็มที่แก่คู่ความทุกฝ่ายในอันที่จะมาฟังการพิจารณาและใช้สิทธิเกี่ยวกับกระบวนการพิจารณาเช่นว่านั้น ตามที่บัญญัติไว้ในประมวลกฎหมายนี้ ไม่ว่าพยานหลักฐานนั้นคู่ความฝ่ายใดจะเป็นผู้อ้างอิง หรือศาลเป็นผู้สั่งให้สืบ

**มาตรา ๑๘๑** เว้นแต่ในกรณีที่คำร้องนั้นอาจทำได้แต่ฝ่ายเดียว

.....

(๒) ห้ามมิให้ศาลพิพากษาหรือมีคำสั่งชี้ขาดในประเด็นที่คู่ความได้แก้ไขคำฟ้อง หรือคำให้การ เว้นแต่คู่ความอีกฝ่ายหนึ่งจะได้มีโอกาสบริบูรณ์ในอันที่จะโต้แย้งและหักล้างข้อหาหรือข้อต่อสู้ใหม่ หรือข้ออ้างหรือข้อเถียงใหม่ที่กล่าวไว้ในคำร้องขอแก้ไขนั้น

ด้วยลักษณะแห่งอำนาจตุลาการเช่นนี้ ศาลยุติธรรมจึงมิได้มีอิสระในการดำเนินกระบวนการพิจารณาหรือมีคำสั่งเช่นใดก็ได้ หรือมิได้มีอำนาจดำเนินการพิจารณาหรือมีคำสั่งหรือคำวินิจฉัยชี้ขาดเช่นใดก็ได้ตามอำเภอใจ เปรียบเทียบไม่ได้กับกระบวนการใช้อำนาจหน้าที่ในการตรวจสอบ หรือสอบสวนและวินิจฉัยชี้ขาดข้อพิพาทของฝ่ายบริหารหรือขององค์กรฝ่ายบริหาร

การที่ศาลยุติธรรมจะใช้มาตรการใดหรือมีคำสั่งใดได้ หากไม่ได้เกิดจากการร้องขอหรือมีข้อโต้แย้งของกลุ่มกรณี ก็ต้องมีกฎหมายบัญญัติให้อำนาจแก่ศาล และต้องอยู่ภายใต้หลักการบุคคลย่อมเสมอกันในกฎหมายและได้รับความคุ้มครองตามกฎหมายเท่าเทียมกัน ซึ่งมีโอกาสหรือช่องทางใช้อำนาจหรือคำสั่งได้เองน้อยมาก เปรียบเทียบไม่ได้กับการใช้อำนาจตามแบบอำนาจบริหารหรือองค์กรฝ่ายบริหารที่กฎหมายจะเปิดช่องให้มีอิสระในการใช้อำนาจหรือปฏิบัติหน้าที่หรือใช้ดุลยพินิจได้อย่างเต็มที่ โดยกำหนดแต่กรอบหรือขอบเขตไว้อย่างกว้างๆ จนถึงกรอบและขอบเขตที่กว้างที่สุดก็คือตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๒๖ ที่ว่า ต้องคำนึงถึงศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ สิทธิ และเสรีภาพตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญนี้ ซึ่งหลักการดังกล่าวมีโอกาสน้อยมากที่การใช้อำนาจตุลาการจะบรรลุถึงกรอบหรือขอบเขตดังกล่าว เพราะจะถูกจำกัดด้วยขั้นตอนและวิธีการตามกฎหมายมากมายอยู่แล้ว

ข้อจำกัดและเงื่อนไขเกี่ยวกับการใช้อำนาจหน้าที่ของศาลยุติธรรม ทำให้กระบวนการใช้อำนาจของศาลยุติธรรมมีลักษณะอ้อมค้อมและสวนทางกับกระบวนการใช้อำนาจตามปกติหรือกระบวนการใช้อำนาจของฝ่ายบริหาร การที่ศาลยุติธรรมจะพัฒนาเครื่องมือหรือมาตรการที่ศาลจะนำไปใช้เพื่อให้เกิดความเป็นธรรมแก่คู่กรณีอีกฝ่ายหนึ่งหรือประชาชน จึงเป็นไปได้ยากแตกต่างกับระบบคอมมอนลอว์ และศาลยุติธรรมจะใช้ได้ก็ต้องใช้ในลักษณะเป็นอำนาจเชิงลบหรือนิเสธหรือยับยั้ง อันมิใช่เป็นการใช้ในลักษณะเป็นการเพิ่มหรือขยายขอบเขตหรือเป็นอำนาจเด็ดขาดหรือเป็นการใช้อำนาจอย่างตรงไปตรงมา

ด้วยหลักการ ลักษณะแห่งอำนาจตุลาการ หลักกฎหมาย และเงื่อนไขดังที่กล่าวมาข้างต้น ประกอบกับหลักการหรือภายในขอบเขตที่กฎหมายกำหนดตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง มาตรา ๘๔ วรรคหนึ่ง ที่ว่า “ถ้าคู่ความฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งกล่าวอ้างข้อเท็จจริงอย่างใด ๆ เพื่อสนับสนุนคำฟ้องหรือคำให้การของตน ให้นำที่นำสืบข้อเท็จจริงนั้นตกอยู่แก่คู่ความฝ่ายที่กล่าวอ้าง” อันเป็นการให้อำนาจแก่ศาลยุติธรรมมีอิสระภายใต้กรอบหรือขอบเขตที่เคร่งครัดได้ตามสมควรในการวินิจฉัยในแง่ปัญหาข้อเท็จจริงและในการชี้แจงน้ำหนักพยานหลักฐานดังจะเห็นส่วนหนึ่งได้ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง มาตรา ๑๐๔ ที่ว่า “ให้ศาลมีอำนาจเต็มที่ในอันที่จะวินิจฉัยว่าพยานหลักฐานที่คู่ความนำสืบมานั้นจะเกี่ยวกับประเด็นและเป็นอันเพียงพอให้เชื่อฟังเป็นยุติได้หรือไม่ และพิพากษาคดีไปตามนั้น”

ผู้พิพากษาศาลยุติธรรมตามบทบัญญัติรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๒๕๕ มีอิสระในการพิจารณาพิพากษาอรรถคดีให้เป็นไปตามรัฐธรรมนูญและกฎหมาย แต่โดยรัฐธรรมนูญและกฎหมายเองกลับเปิดช่องให้ศาลยุติธรรมหรือผู้พิพากษาศาลยุติธรรมใช้อำนาจอย่างอิสระหรือมีคำสั่งได้เองได้น้อยมาก และยังอาจถูกตรวจสอบและทบทวนได้ด้วย ความเป็นอิสระในแง่ของศาลยุติธรรมเป็นความอิสระจากการถูกก้าวก่ายแทรกแซงกดดันครอบงำจากสภาพภายนอกคดีเท่านั้น หากได้มีความหมายว่าศาลยุติธรรมหรือผู้พิพากษาศาลยุติธรรมสามารถใช้อำนาจได้โดยอิสระภายใต้กรอบหรือขอบเขตกว้าง ๆ แบบอำนาจบริหารหรืออำนาจฝ่ายอื่น ศาลยุติธรรมหรือระบบศาลหรืออำนาจตุลาการย่อมไม่อาจใช้ระบบพิจารณาพิพากษาคดีหรือระบบแสวงหาข้อเท็จจริงและพยานหลักฐานหรือระบบพยานหลักฐานตามแบบระบบไต่สวน

แต่เมื่อสถานการณ์บ้านเมืองประสบภาวะวิกฤติอย่างรุนแรง เพื่อเยียวยาแก้ไขหรือบรรเทาผลกระทบที่ร้ายแรงแก่ประชาชน อันเป็นภาระที่จำเป็นอย่างมาก และเพื่อประโยชน์แห่งความยุติธรรม ศาลยุติธรรมไม่มีทางเลือกอื่นที่ดีกว่านั้นนอกจากใช้หลักการดังกล่าวที่ล้าแล้วแต่สร้างเงื่อนไขในการใช้อำนาจที่ยู่ยากและสลับซับซ้อนแก่ศาลยุติธรรมในการพัฒนาเครื่องมือหรือมาตรการขึ้นมาในการยกฟ้อง

หรือไม่บังคับหนี้ทั้งหมดหรือบางส่วนในคดีแพ่งให้แก่โจทก์ โดยฟังว่าพยานหลักฐานที่ฝ่ายโจทก์ นำสืบฝ่ายเดียวไม่พอฟังว่าจำเลยเป็นหนี้โจทก์ดังกล่าว หรือปรับลดหนี้หรือดอกเบี้ยตามสัญญาที่จำเลย จะต้องชำระแก่โจทก์ลงโดยฟังว่าเป็นเบี้ยปรับ เป็นต้น ซึ่งเป็นเครื่องมือหรือมาตรการสำคัญในคดีแพ่ง อย่างหนึ่งที่ศาลยุติธรรมนำมาใช้เพื่อบรรเทาความเดือดร้อนหรือพิษภัยที่ประชาชน (จำเลย) ได้รับความเสียหายในวิกฤติเศรษฐกิจ ทำให้บรรดาลูกหนี้ (จำเลย) ที่ไม่มีความสามารถหาหนายความ หรือไม่สามารถช่วยเหลือตนเองในการเข้ามาต่อสู้อคดีในศาลยุติธรรมได้ เพื่อให้ลูกหนี้ (จำเลย) ได้รับความเสมอภาคในกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งและได้รับความคุ้มครองตามกฎหมายวิธีพิจารณา ความแพ่งเท่าเทียมกับเจ้าหนี้ (โจทก์)

การที่ศาลยุติธรรมดำเนินกระบวนการพิจารณาหรือใช้ระบบแสวงหาข้อเท็จจริงและพยานหลักฐาน หรือระบบพยานหลักฐานในลักษณะดังกล่าว เป็นการเพิ่มหรือก่อภาระหน้าที่แก่เจ้าหนี้ (โจทก์) และศาลยุติธรรมต้องทำงานหนัก ยุ่งยาก รอบคอบและละเอียดอ่อนมากขึ้น เป็นลักษณะอำนาจ ในเชิงลบหรือนิเสธหรือยับยั้งของศาลยุติธรรมที่ยังมีมากหรือยิ่งใช้มากก็ยิ่งเพิ่มหรือก่อภาระหน้าที่ หรือไม่ก่อให้เกิดประโยชน์หรือไม่ก่อให้เกิดความสะดวกและรวดเร็วหรือไม่เป็นคุณใดแก่ศาลยุติธรรมเลย

ด้วยลักษณะการใช้อำนาจหน้าที่ของศาลยุติธรรมในช่วงวิกฤติเศรษฐกิจข้างต้น มีผลทำให้ อย่างน้อยประชาชน (ลูกหนี้) รู้สึกตนเองว่ายังได้รับความเป็นธรรมจากศาลยุติธรรม แม้ตนเองไม่ได้ เข้าไปสู่คดีก็ตาม อันเป็นการลดความร้อนแรงและผ่อนคลายความเดือดร้อนของประชาชนได้อย่างมาก มิฉะนั้น การฟ้องคดีแพ่งในช่วงวิกฤติเศรษฐกิจจะมีจำนวนมากจนส่งผลกระทบต่อประชาชนโดยทั่วไป โดยเฉพาะศาลยุติธรรมใช้เครื่องมือหรือมาตรการทางแพ่งดังกล่าวควบคู่ไปกับเครื่องมือหรือมาตรการ ทางอาญาที่มีการลงโทษผู้กระทำผิดอาญาที่มีพยานหลักฐานแน่ชัดสถานหนักขึ้น ทำให้บ้านเมือง ของเรายังรักษาความสงบเรียบร้อยท่ามกลางวิกฤติดังกล่าวได้เป็นอย่างดี

ดังได้กล่าวมาข้างต้นแล้วว่า ตามมาตรา ๑๓ แห่งพระราชบัญญัติล้มละลาย พุทธศักราช ๒๕๕๓ ซึ่งบัญญัติว่า “เมื่อศาลสั่งรับฟ้องคดีล้มละลายไว้แล้ว ให้กำหนดวันนั่งพิจารณาเป็นการด่วน.....” “การนั่งพิจารณา” ตามมาตรานี้ เมื่อนำคำจำกัดความตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง ในมาตรา ๑ (๕) มาใช้บังคับโดยอนุโลม ก็จะมี ความหมายว่า “การที่ศาลออกนั่งเกี่ยวกับการพิจารณาคดี เช่น ชั่งสองสถาน สืบพยาน ทำการไต่สวน ฟังคำขอต่างๆ และฟังคำแถลงด้วยวาจา”

เมื่อพิจารณาประกอบคำจำกัดความของคำว่า “การพิจารณา” ในมาตรา ๑ (๘) ดังกล่าว ซึ่งหมายความว่า “กระบวนการพิจารณาทั้งหมดในศาลใดศาลหนึ่ง ก่อนศาลนั้นชี้ขาดตัดสินหรือจำหน่ายคดีโดยคำพิพากษาหรือคำสั่ง” แล้ว “การนั่งพิจารณา” ตามมาตรา ๑๓ ของพระราชบัญญัติล้มละลาย พุทธศักราช ๒๕๕๓ ดังกล่าว จึงมีความหมายว่า เป็นกระบวนการพิจารณาของศาลในการสืบพยาน ทำการไต่สวนคำร้องต่าง ๆ ที่คู่ความได้กระทำต่อศาล

ดังนั้น การที่ บสท. ยื่นคำร้องต่อศาลขอให้สั่งพิทักษ์ทรัพย์ของลูกหนี้หรือผู้ค้ำประกันเด็ดขาด หรือให้สั่งบุคคลทั้งสองจำพวกเป็นบุคคลล้มละลายตามมาตรา ๕๘ วรรคสี่ และมาตรา ๗๒ (๒) ของพระราชกำหนด ตามพระราชบัญญัติล้มละลาย พุทธศักราช ๒๕๕๓ ศาลก็จำเป็นต้องดำเนินกระบวนการพิจารณาโดยทำการสืบพยานไต่สวน คำร้องของ บสท. โดยมีข้อเท็จจริงที่จะต้องปรากฏในคำร้องของ บสท. ๒ กรณี คือข้อเท็จจริงที่เป็นเงื่อนไขในการยื่นคำร้องตามมาตรา ๕๘ วรรคสี่ และมาตรา ๗๒ (๒) กับข้อเท็จจริงตามมาตรา ๕ มาตรา ๑๐ ของพระราชบัญญัติล้มละลาย พุทธศักราช ๒๕๕๓ ซึ่งศาลจะต้องฟังหรือวินิจฉัยข้อเท็จจริงโดยทำการสืบพยานไต่สวนคำร้องของ บสท. ดังกล่าวให้ยุติเสียก่อน แล้วจึงมีคำสั่งตามคำร้องของ บสท. ต่อไป

การที่ศาลต้องปฏิบัติตามมาตรา ๑๓ แห่งพระราชบัญญัติล้มละลาย พุทธศักราช ๒๕๕๓ คือต้องกำหนดวันนั่งพิจารณาและออกหมายเรียกและส่งสำเนาคำฟ้องของ บสท. ไปยังลูกหนี้ให้ทราบ ก่อนวันนั่งพิจารณาไม่น้อยกว่า ๗ วัน เพื่อให้โอกาสจำเลยหรือลูกหนี้ยื่นคำให้การโต้แย้งคัดค้านหรือต่อสู้คดี อันเป็นการดำเนินกระบวนการพิจารณาตามปกติของศาล โดยจำเลยอาจยื่นคำให้การหรือไม่ยื่นก็ได้ ถ้าจำเลยไม่ยื่นคำให้การ ศาลก็ดำเนินกระบวนการพิจารณาต่อไป โดยสั่งให้ บสท. ผู้ร้องนำพยานมาให้ศาลไต่สวน เพื่อทำความจริงให้ปรากฏหรือเพื่อทราบข้อเท็จจริงตามคำร้องตามหลักการปกติในการใช้อำนาจตุลาการของศาลดังกล่าวข้างต้น ถ้าจำเลยยื่นคำให้การโต้แย้งคัดค้านหรือต่อสู้คดีก็เป็นคดีมีข้อพิพาทเกิดขึ้น ศาลก็ต้องสั่งให้ทั้งสองฝ่ายนำพยานมาให้ศาลไต่สวน เพื่อวินิจฉัยชี้ขาดนำพยานทั้งสองฝ่ายเพื่อฟังข้อเท็จจริงให้ยุติเสียก่อน แล้วจึงมีคำสั่งหรือคำพิพากษาต่อไป อันเป็นการใช้อำนาจตุลาการในการพิจารณาพิพากษาอรรถคดีของศาลตามมาตรา ๒๓๓ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย เมื่อฟังข้อเท็จจริงเป็นยุติตามหลักเกณฑ์ในพระราชบัญญัติล้มละลาย พุทธศักราช ๒๕๕๓ และเงื่อนไขในมาตรา ๕๘ วรรคสี่ และมาตรา ๗๒ (๒) ของพระราชกำหนดแล้ว จึงมีคำสั่งพิทักษ์ทรัพย์ของลูกหนี้หรือผู้ค้ำประกันเด็ดขาดหรือสั่งให้เป็นบุคคลล้มละลายต่อไปตามพระราชบัญญัติล้มละลาย พุทธศักราช ๒๕๕๓ แต่ถ้าไม่ได้ความจริงหรือลูกหนี้นำสืบได้ว่าอาจชำระหนี้ได้ทั้งหมดหรือมีเหตุไม่สมควรให้ลูกหนี้ล้มละลาย ศาลก็พิพากษายกฟ้อง

การที่ศาลดำเนินการสืบพยานไต่สวน เพื่อสั่งคำร้องของ บสท. ตามชั้นตอนนี้ จึงเป็นการใช้อำนาจตามกฎหมายและตามรัฐธรรมนูญในการพิจารณาพิพากษาอรรถคดีตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๒๓๓ การที่พระราชกำหนดบรรษัทบริหารสินทรัพย์ไทย พ.ศ. ๒๕๕๔ มาตรา ๕๘ วรรคสี่ และมาตรา ๗๒ (๒) บัญญัติให้ศาลสั่งพิทักษ์ทรัพย์ของลูกหนี้หรือผู้ค้ำประกันเด็ดขาดและสั่งให้เป็นบุคคลล้มละลายตามคำร้องของ บสท. โดยไม่ต้องดำเนินการไต่สวน จึงเป็นบทบัญญัติที่ไม่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๒๓๓ ดังเหตุผลข้างต้น เมื่อวินิจฉัยเช่นนี้แล้ว จึงไม่จำเป็นต้องวินิจฉัยต่อไปว่า มาตรา ๕๘ วรรคสี่ และมาตรา ๗๒ (๒) ของพระราชกำหนดมีความไม่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๒๓๕ อีกหรือไม่

สรุปแล้วผู้ทำคำวินิจฉัยเห็นว่า มาตรา ๑๑ มาตรา ๕๘ วรรคสี่ มาตรา ๗๒ (๒) แห่งพระราชกำหนดบรรษัทบริหารสินทรัพย์ไทย พ.ศ. ๒๕๕๔ ไม่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ตามความเห็นของผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา

นายปรีชา เถลิมวณิชย์

ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

## คำวินิจฉัยของ นายผัน จันทรปาน ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

ที่ ๓๓/๒๕๕๕

วันที่ ๑๑ ตุลาคม ๒๕๕๕

เรื่อง ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาขอให้วินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๕๘ กรณี มาตรา ๑๑ มาตรา ๕๘ วรรคสี่ และมาตรา ๗๒ วรรคสอง (๒) แห่งพระราชกำหนดการบริหารสินทรัพย์ไทย พ.ศ. ๒๕๕๔ มีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ

ข้อเท็จจริง

ข้อ ๑ ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา (ผู้ร้อง) ได้รับหนังสือร้องเรียนจาก นายสัก กอแสงเรือง และคณะ ว่าจากการที่คณะรัฐมนตรีได้ประกาศใช้พระราชกำหนดการบริหารสินทรัพย์ไทย พ.ศ. ๒๕๕๔ เมื่อวันที่ ๘ มิถุนายน ๒๕๕๔ นั้น เห็นว่า พระราชกำหนดดังกล่าวมีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ จึงได้เสนอคำร้องเรียนขอให้ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาใช้อำนาจตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๕๘ เสนอเรื่องพร้อมความเห็นต่อศาลรัฐธรรมนูญ เพื่อพิจารณาวินิจฉัยในประเด็นดังต่อไปนี้

๑.๑ ในพระราชกำหนดดังกล่าว มีบทบัญญัติบางประการเกี่ยวกับการจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคล ซึ่งมาตรา ๒๕ ประกอบกับมาตรา ๔๘ มาตรา ๕๐ และมาตรา ๘๗ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย บัญญัติให้กระทำได้โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย เมื่อพิจารณาพระราชกำหนดดังกล่าวแล้วเห็นว่า กฎหมายให้อำนาจแก่คณะกรรมการ บสท. เด็ดขาด ทำให้สิทธิของบุคคลในทรัพย์สินและเสรีภาพของบุคคลไม่ได้รับการคุ้มครอง และไม่เป็นการสนับสนุนระบบเศรษฐกิจแบบเสรี โดยอาศัยกลไกตลาดกำกับดูแลให้มีการแข่งขันอย่างเป็นธรรม และในหมายเหตุท้ายพระราชกำหนดดังกล่าวก็ระบุเหตุผลการออกพระราชกำหนดไม่เข้าองค์ประกอบของรัฐธรรมนูญ ตามมาตรา ๒๕ มาตรา ๔๘ มาตรา ๕๐ และมาตรา ๘๗ ทำให้เห็นว่าไม่เป็นไปตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ

๑.๒ พระราชกำหนดดังกล่าวมีบทบัญญัติที่ขัดแย้งต่อรัฐธรรมนูญหลายมาตรา คือ มาตรา ๕๘ วรรคสี่ ในกรณีที่ให้ บสท. ยื่นคำร้องต่อศาลเพื่อสั่งพิทักษ์ทรัพย์เด็ดขาดของลูกหนี้ หรือผู้ค้ำประกัน แล้วแต่กรณี โดยไม่ต้องดำเนินการไต่สวน และมาตรา ๗๒ (๒) ในกรณีที่ให้ บสท. ยื่นคำร้องต่อศาลเพื่อให้ศาลสั่งให้ลูกหนี้และผู้ค้ำประกันล้มละลาย และให้ศาลสั่งพิทักษ์ทรัพย์ของลูกหนี้และผู้ค้ำประกันเด็ดขาดทันที โดยไม่ต้องดำเนินการไต่สวนนั้น เห็นว่า ในบทบัญญัติมาตรา ๕๘ และมาตรา ๗๒ ดังกล่าว ให้อำนาจ บสท. มีอำนาจพิจารณาวินิจฉัยให้ลูกหนี้และผู้ค้ำประกันเป็นบุคคล

ล้มละลาย โดยกำหนดให้ศาลมีคำสั่งพิทักษ์ทรัพย์ของลูกหนี้และผู้ค้ำประกันเด็ดขาด และสั่งให้ลูกหนี้และผู้ค้ำประกันเป็นบุคคลล้มละลายโดยไม่ต้องไต่สวนตามคำร้องของ บสท. จึงเห็นว่าบทบัญญัติของพระราชกำหนดดังกล่าวให้ บสท.ใช้อำนาจตุลาการแทนศาล ซึ่งเป็นการเปลี่ยนแปลงแก้ไขมิให้ศาลใช้อำนาจอิสระของศาล แต่ให้ บสท.ใช้อำนาจแทน ยิ่งกว่านั้นศาลต้องปฏิบัติตามคำร้องของ บสท. โดยไม่มีการไต่สวน ไม่มีการตรวจสอบ ไม่มีการฟังคำโต้แย้ง หรือการฟังความสองด้าน ทำให้ศาลไม่สามารถใช้ดุลยพินิจและไม่สามารถดำเนินการไต่สวนเพื่อหาความจริงได้ บสท. จึงมีอำนาจเหนือศาล สามารถวินิจฉัยให้ลูกหนี้และผู้ค้ำประกันเป็นบุคคลล้มละลายได้

๑.๓ ตามบทบัญญัติมาตรา ๑๑ ของพระราชกำหนดดังกล่าวนี้ ขัดกับรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๗๖ เพราะการพิจารณาพิพากษาข้อพิพาทระหว่างหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ ราชการส่วนท้องถิ่น หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐกับเอกชนหรือประชาชน เป็นอำนาจหน้าที่ของศาลปกครอง แต่มาตรา ๑๑ กลับห้ามมิให้ฟ้องและดำเนินคดีที่ศาลปกครอง และไม่อยู่ในอำนาจของศาลยุติธรรม ซึ่งมีอำนาจพิพากษาคดีทั้งปวง เว้นแต่มีบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญและกฎหมายบัญญัติให้เป็นอำนาจของศาลอื่น และเมื่อมีบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญบัญญัติให้เป็นคดีปกครองและอยู่ในอำนาจของศาลปกครองแล้ว จึงไม่อยู่ในอำนาจของศาลยุติธรรม เป็นการขัดกับบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ แห่งราชอาณาจักรไทย และการปกครองในระบอบประชาธิปไตยว่าด้วยการแบ่งแยกอำนาจนิติบัญญัติ บริหาร และตุลาการ เพราะพระราชกำหนดนี้ให้อำนาจหน่วยงานของรัฐ ซึ่งเป็นฝ่ายบริหารใช้อำนาจตุลาการ และมีให้ศาลได้ใช้อำนาจตุลาการอย่างอิสระ

ข้อ ๒ ด้วยเหตุดังกล่าว จึงขอให้ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาพิจารณาเสนอเรื่องพร้อมความเห็นต่อศาลรัฐธรรมนูญเพื่อวินิจฉัยว่า บทบัญญัติของพระราชกำหนดบรรษัทบริหารสินทรัพย์ไทย พ.ศ. ๒๕๕๔ มาตรา ๑๑ มาตรา ๕๘ และมาตรา ๗๒ ขัดหรือแย้งต่อบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ แห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐

#### คำขอให้พิจารณาวินิจฉัย

ขอให้พิจารณาวินิจฉัยตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๕๘ ดังนี้

๑. ผู้ร้องได้พิจารณาพระราชกำหนดบรรษัทบริหารสินทรัพย์ไทย พ.ศ. ๒๕๕๔ แล้วเห็นว่า ตามมาตรา ๕๘ วรรคสี่ ของพระราชกำหนดดังกล่าวที่บัญญัติว่า “ถ้าลูกหนี้หรือผู้ค้ำประกันไม่ให้ความร่วมมือกับ บสท. ในการปรับโครงสร้างหนี้ตามที่ บสท. สั่งโดยที่ตนอยู่ในฐานะที่จะดำเนินการได้ หรือยกย้ายถ่ายเทหรือปิดบังซ่อนเร้นทรัพย์สินของตนให้ บสท. ดำเนินการยื่นคำร้องต่อศาลเพื่อสั่งพิทักษ์ทรัพย์เด็ดขาดของลูกหนี้หรือผู้ค้ำประกัน แล้วแต่กรณี โดยไม่ต้องดำเนินการไต่สวน.....” และ

ตามมาตรา ๗๒ (๒) ที่บัญญัติว่า “ในกรณีที่ลูกหนี้ไม่เห็นชอบด้วยตาม (๑) ให้ บสท. ยื่นคำร้องต่อศาล เพื่อให้ศาลสั่งให้ลูกหนี้และผู้ค้ำประกันล้มละลายและให้ศาลสั่งพิทักษ์ทรัพย์ของลูกหนี้และผู้ค้ำประกันเด็ดขาดทันที โดยไม่ต้องดำเนินการไต่สวน” นั้น เป็นผลให้มีการเปลี่ยนแปลงแก้ไขเพิ่มเติมวิธีพิจารณาคดีล้มละลายเพื่อใช้แก่คดีใดคดีหนึ่งโดยเฉพาะ อันเป็นการขัดหรือแย้งกับรัฐธรรมนูญมาตรา ๒๓๕ ที่บัญญัติว่า “การบัญญัติกฎหมายให้มีผลเป็นการเปลี่ยนแปลงหรือแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายว่าด้วยธรรมนูญศาลหรือวิธีพิจารณาเพื่อใช้แก่คดีใดคดีหนึ่งโดยเฉพาะ จะกระทำมิได้” เนื่องจากตามพระราชบัญญัติล้มละลาย พุทธศักราช ๒๕๔๓ มาตรา ๑๔ ได้บัญญัติไว้ว่า ก่อนที่ศาลจะมีคำสั่งพิทักษ์ทรัพย์ลูกหนี้เด็ดขาด ศาลต้องพิจารณาเอาความจริงตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา ๕ หรือมาตรา ๑๐ ถ้าศาลพิจารณาได้ความจริง ให้ศาลมีคำสั่งพิทักษ์ทรัพย์ของลูกหนี้เด็ดขาด แต่ถ้าไม่ได้ความจริงหรือลูกหนี้นำสืบได้ว่าอาจชำระหนี้ได้ทั้งหมดหรือมีเหตุอื่นที่ไม่ควรให้ลูกหนี้ล้มละลาย ให้ศาลยกฟ้อง ฉะนั้นการที่พระราชกำหนดบรรษัทบริหารสินทรัพย์ไทย พ.ศ. ๒๕๕๔ ได้บัญญัติให้ บสท. ยื่นคำร้องต่อศาล เพื่อให้ศาลสั่งพิทักษ์ทรัพย์ของลูกหนี้และผู้ค้ำประกันโดยไม่ต้องมีการไต่สวนก่อนนั้น เป็นการบัญญัติเปลี่ยนแปลงที่ไม่ให้ศาลต้องพิจารณาเอาความจริงก่อนที่จะมีคำสั่งพิทักษ์ทรัพย์เด็ดขาดของลูกหนี้หรือผู้ค้ำประกัน โดยเป็นการบัญญัติบังคับให้ศาลต้องสั่งพิทักษ์ทรัพย์เด็ดขาดของลูกหนี้และผู้ค้ำประกันทันทีเมื่อ บสท. ยื่นคำร้องต่อศาล โดยจะเห็นได้ว่าตามมาตรา ๕๘ และมาตรา ๗๒ แห่งพระราชกำหนดดังกล่าวเป็นการบัญญัติให้ บสท. ใช้อำนาจแทนศาลในการพิจารณาหาความจริงเพื่อให้ศาลสั่งพิทักษ์ทรัพย์เด็ดขาดของลูกหนี้และผู้ค้ำประกันตามคำร้องของ บสท. โดยไม่ต้องไต่สวนคำร้องของ บสท. ซึ่งเห็นว่าอำนาจในการหาความจริงก่อนสั่งพิทักษ์ทรัพย์เด็ดขาดของลูกหนี้หรือผู้ค้ำประกันเป็นอำนาจของศาลตามมาตรา ๑๔ แห่งพระราชบัญญัติล้มละลาย ฯ เป็นผู้พิจารณา แต่พระราชกำหนดดังกล่าว ได้บัญญัติให้ศาลมีคำสั่งพิทักษ์ทรัพย์เด็ดขาดของลูกหนี้และผู้ค้ำประกันตามคำร้องของ บสท. โดยไม่ต้องไต่สวนก็เท่ากับเป็นการให้ บสท. มีอำนาจพิจารณาวินิจฉัยเองแทนศาลว่าลูกหนี้และผู้ค้ำประกันต้องถูกพิทักษ์ทรัพย์เด็ดขาดหรือไม่ ซึ่งทำให้ศาลไม่สามารถพิจารณาไต่สวนหาความจริงได้ อันเป็นการบัญญัติเปลี่ยนแปลงวิธีพิจารณาคดีล้มละลายเพื่อใช้แก่คดี บสท. โดยเฉพาะ และการที่ บสท. มีอำนาจพิจารณาวินิจฉัยให้ลูกหนี้และผู้ค้ำประกันต้องถูกพิทักษ์ทรัพย์เด็ดขาดแทนศาลได้นั้น ก็จะทำให้ลูกหนี้และผู้ค้ำประกันไม่มีโอกาสโต้แย้งหรือนำสืบหักล้างการพิจารณาวินิจฉัยของ บสท. ได้ จึงทำให้ บสท. มีอำนาจเด็ดขาดที่ลูกหนี้และผู้ค้ำประกันไม่สามารถโต้แย้งได้ ซึ่งแตกต่างกับการพิจารณาไต่สวนของศาลที่ลูกหนี้สามารถที่จะนำสืบหักล้างโต้แย้งคำฟ้องของโจทก์ (เจ้าหนี้) ได้ ฉะนั้น จึงเห็นได้ว่าบทบัญญัติมาตรา ๕๘ วรรคสี่ และมาตรา ๗๒ (๒) แห่งพระราชกำหนดบรรษัทบริหารสินทรัพย์ไทย

พ.ศ. ๒๕๕๔ เป็นบทบัญญัติที่มีผลเป็นการเปลี่ยนแปลงหรือเพิ่มเติมวิธีพิจารณาคดีล้มละลายเพื่อใช้แก่คดีที่อยู่ในอำนาจของ บสท. โดยเฉพาะ จึงเป็นการขัดหรือแย้งกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๒๓๕

๒. การที่พระราชกำหนดบรรษัทบริหารสินทรัพย์ไทย พ.ศ. ๒๕๕๔ มาตรา ๑๑ ได้บัญญัติไว้ว่า “ไม่ให้นำกฎหมายว่าด้วยการจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครองมาใช้บังคับแก่การดำเนินการเกี่ยวกับการบริหารสินทรัพย์ด้วยคุณภาพของ บสท. ตามพระราชกำหนดนี้ และการออกระเบียบหรือข้อบังคับ คำสั่ง คำวินิจฉัย การอนุญาต และการกระทำอื่นใดของคณะกรรมการและคณะกรรมการบริหาร อันเกี่ยวกับการบริหารสินทรัพย์ด้วยคุณภาพตามพระราชกำหนดนี้” เป็นการขัดหรือแย้งกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๒๗๖ เนื่องจากมาตรา ๑๑ แห่งพระราชกำหนดดังกล่าวเป็นการบัญญัติไม่ให้ บสท. อยู่ในอำนาจของศาลปกครอง ซึ่งตามมาตรา ๒๗๖ ได้บัญญัติให้ศาลปกครองมีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีที่เป็นข้อพิพาทระหว่างหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐที่อยู่ในบังคับบัญชาหรือในกำกับดูแลของรัฐบาลกับเอกชน.....และเนื่องจากกฎหมายว่าด้วยการจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครองได้ออกตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๒๗๖ ที่ได้บัญญัติให้จัดตั้งศาลปกครองขึ้น เพื่อให้มีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีทางกฎหมายปกครอง ระหว่างเอกชนกับหน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ หรือระหว่างหน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐด้วยกัน และเมื่อได้พิจารณาพระราชกำหนดบรรษัทบริหารสินทรัพย์ไทย พ.ศ. ๒๕๕๔ ดังกล่าวแล้ว จะเห็นได้ว่า บสท. เป็นหน่วยงานของรัฐที่อยู่ในกำกับดูแลของรัฐบาล ซึ่งอยู่ในอำนาจของศาลปกครองตามมาตรา ๒๖๗ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ การที่พระราชกำหนดบรรษัทบริหารสินทรัพย์ไทย พ.ศ. ๒๕๕๔ มาตรา ๑๑ บัญญัติไม่ให้นำกฎหมายว่าด้วยการจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครองมาใช้บังคับแก่การดำเนินการของ บสท. นั้น จึงเป็นการบัญญัติที่ไม่ให้ บสท. อยู่ในอำนาจของศาลปกครองตามมาตรา ๒๗๖ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ อันเป็นการขัดกับเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๒๗๖ และในกรณีเมื่อเกิดกรณีพิพาทระหว่าง บสท. กับเอกชน หรือหน่วยงานของรัฐอื่นขึ้น ก็จะทำให้ไม่สามารถฟ้องหรือดำเนินคดีกับ บสท. ต่อศาลปกครองหรือศาลยุติธรรมได้ เนื่องจากรัฐธรรมนูญได้บัญญัติให้อยู่ในอำนาจของศาลปกครองแล้ว จึงไม่อยู่ในอำนาจของศาลยุติธรรม ฉะนั้นจึงเห็นได้ว่า มาตรา ๑๑ แห่งพระราชกำหนดดังกล่าวขัดหรือแย้งกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๒๗๖

โดยเหตุผลดังกล่าวข้างต้นประกอบกับเรื่องร้องเรียนดังกล่าวเป็นเรื่องที่อยู่ในความสนใจของประชาชนและก่อให้เกิดความสงสัยและวิพากษ์วิจารณ์อย่างกว้างขวาง ผู้ร้องจึงเห็นว่า มาตรา ๑๑ มาตรา ๕๘ และมาตรา ๗๒ (๒) แห่งพระราชกำหนดการบริหารสินทรัพย์ไทย พ.ศ. ๒๕๕๔ มีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ จึงเสนอเรื่องพร้อมความเห็นต่อศาลรัฐธรรมนูญเพื่อพิจารณาวินิจฉัยให้เป็นบรรทัดฐานต่อไป

#### การพิจารณาเบื้องต้น

ศาลรัฐธรรมนูญในคราวประชุมเมื่อวันที่ ๑๕ กรกฎาคม ๒๕๕๔ มีมติให้รับคำร้องไว้ดำเนินการตามข้อกำหนดศาลรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๕๑ ข้อ ๑๐ และให้รับไว้พิจารณาวินิจฉัยต่อไปด้วยคะแนนเสียงเอกฉันท์ พร้อมทั้งให้แจ้งผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาและนายกรัฐมนตรี ทราบ

#### คำชี้แจงของคณะรัฐมนตรี

เลขาธิการคณะรัฐมนตรี แจ้งตามหนังสือที่ นร ๐๒๐๔/๗๗๑๒ ลงวันที่ ๓ สิงหาคม ๒๕๕๔ ว่าคณะรัฐมนตรีได้จัดทำบันทึกชี้แจงเรื่องดังกล่าว มีสาระสำคัญว่า

ตามที่ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาได้เสนอเรื่องพร้อมความเห็นเพื่อขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๕๘ ว่า พระราชกำหนดการบริหารสินทรัพย์ไทย พ.ศ. ๒๕๕๔ มาตรา ๑๑ มาตรา ๕๘ และมาตรา ๗๒ มีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญหรือไม่ ซึ่งศาลรัฐธรรมนูญได้พิจารณาแล้ว ลงมติให้รับคำร้องไว้ดำเนินการตามข้อกำหนดศาลรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๕๑ ข้อ ๑๐ และให้รับไว้พิจารณาวินิจฉัยต่อไป พร้อมทั้งแจ้งว่า หากคณะรัฐมนตรีประสงค์จะชี้แจง ให้กระทำได้ภายในสิบห้าวันนับแต่วันที่ได้รับหรือถือว่าได้รับหนังสือนั้น

คณะรัฐมนตรีพิจารณาแล้วเห็นว่า หลักการของพระราชกำหนดการบริหารสินทรัพย์ไทย พ.ศ. ๒๕๕๔ สืบเนื่องมาจากภาวะวิกฤติเศรษฐกิจที่ผ่านมา ส่งผลให้ลูกหนี้ไม่มีความสามารถชำระหนี้ที่มีกับสถาบันการเงินได้ ทำให้สถาบันการเงินต้องประสบกับปัญหาหนี้ที่ไม่ก่อให้เกิดรายได้เป็นจำนวนมาก ส่งผลกระทบต่อฐานะการดำเนินงานของสถาบันการเงิน เนื่องจากสถาบันการเงินมีภาระที่จะต้องกันเงินสำรองสำหรับหนี้ที่ไม่ก่อให้เกิดรายได้เหล่านั้น ดังนั้น เพื่อแก้ไขปัญหาดังกล่าว รัฐบาลจึงมีนโยบายที่จะจัดตั้งหน่วยงานกลางขึ้น เพื่อทำหน้าที่แก้ไขปัญหาการค้างชำระหนี้ของลูกหนี้ที่มีต่อสถาบันการเงินของรัฐและเอกชนให้เป็นไปอย่างรวดเร็ว ซึ่งจะช่วยให้สถาบันการเงินไม่ต้องมีภาระต่อการกันสำรอง และทำให้สถาบันการเงินมีความสามารถในการปล่อยสินเชื่อได้มากขึ้น นอกจากนี้ทำให้ลูกหนี้สามารถ

ปลดภาระหนี้ที่มีอยู่ได้รวดเร็วยิ่งขึ้น และสามารถเริ่มต้นใหม่ในกิจการของตนต่อไปได้ อันจะเป็นการเสริมสร้างเสถียรภาพต่อระบบสถาบันการเงินและระบบเศรษฐกิจโดยรวมต่อไป แม้ว่าการแก้ไขปัญหาหนี้ที่ไม่ก่อให้เกิดรายได้มีการดำเนินการอยู่แล้ว แต่ก็ยังมีความจำเป็นที่จะต้องมีการแก้ไขปัญหาดังกล่าวโดยเร็ว ซึ่งหากปราศจากอำนาจในการดำเนินการก็จะไม่ต่างจากวิธีการที่ได้ดำเนินการอยู่ในปัจจุบัน จำเป็นต้องมีกฎหมายที่ให้อำนาจพิเศษในการดำเนินการ และมีความเห็นในประเด็นตามคำร้อง ดังนี้

ข้อ ๑ ในประเด็นที่ว่า พระราชกำหนดดังกล่าวให้อำนาจแก่คณะกรรมการ บสท. เด็ดขาดทำให้สิทธิของบุคคลในทรัพย์สินและเสรีภาพของบุคคลไม่ได้รับการคุ้มครองและไม่เป็นการสนับสนุนระบบเศรษฐกิจแบบเสรี โดยอาศัยกลไกตลาดกำกับดูแลให้มีการแข่งขันอย่างเป็นธรรม และในหมายเหตุท้ายพระราชกำหนดดังกล่าวระบุเหตุการณ์ออกพระราชกำหนดไม่เข้าองค์ประกอบของรัฐธรรมนุญแห่งราชอาณาจักรไทย ตามมาตรา ๒๕ มาตรา ๕๘ มาตรา ๕๐ และมาตรา ๘๗ ทำให้เห็นว่าไม่เป็นไปตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนุญ ฯ นั้น เห็นว่า การตราพระราชกำหนดดังกล่าวกระทำโดยอาศัยอำนาจตามมาตรา ๒๑๘ ของรัฐธรรมนูญ ฯ ซึ่งตามบทบัญญัติดังกล่าว พระมหากษัตริย์ทรงไว้ซึ่งพระราชอำนาจในการตราพระราชกำหนดเพื่อประโยชน์ในอันที่จะรักษาความปลอดภัยของประเทศ ความปลอดภัยสาธารณะ ความมั่นคงในทางเศรษฐกิจของประเทศ หรือป้องกันภัยพิบัติสาธารณะ และสามารถกระทำได้เมื่อคณะรัฐมนตรีเห็นว่าเป็นกรณีฉุกเฉินที่มีความจำเป็นรีบด่วนอันมิอาจจะหลีกเลี่ยงได้ เหตุแห่งการตราพระราชกำหนดจะกระทำหรือไม่จึงต้องเป็นไปตามบทบัญญัติมาตรา ๒๑๘ ซึ่งเหตุผลในการประกาศใช้พระราชกำหนดบรรษัทบริหารสินทรัพย์ไทย ฯ ก็เพื่อให้มีการจัดตั้งบรรษัทบริหารสินทรัพย์ไทย (บสท.) เพื่อทำหน้าที่แก้ไขปัญหาการค้างชำระหนี้ของลูกหนี้ของสถาบันการเงินของรัฐและเอกชนให้เป็นไปอย่างรวดเร็ว หากการจัดตั้งล่าช้า ความเสียหายทางเศรษฐกิจจะเพิ่มมากขึ้นจนอาจกระทบต่อความมั่นคงทางเศรษฐกิจของประเทศอย่างรุนแรง ดังนั้น การตราพระราชกำหนดบรรษัทบริหารสินทรัพย์ไทย ฯ ได้เป็นไปตามมาตรา ๒๑๘ ของรัฐธรรมนูญ ฯ แล้ว

อนึ่ง บทบัญญัติต่าง ๆ ของพระราชกำหนดบรรษัทบริหารสินทรัพย์ไทย ฯ ได้ตราขึ้นตามความจำเป็นและความเหมาะสมของแต่ละเรื่อง เพื่อให้กฎหมายมีประสิทธิภาพและสำเร็จตามวัตถุประสงค์ สำหรับที่มีการกล่าวอ้างว่า พระราชกำหนดนี้ไม่เข้าองค์ประกอบตามมาตรา ๒๕ มาตรา ๕๘ มาตรา ๕๐ และมาตรา ๘๗ ของรัฐธรรมนูญ ฯ นั้น เป็นการกล่าวอ้างโดยไม่ระบุว่าเป็นบทบัญญัติส่วนใดที่ขัดหรือแย้งกับรัฐธรรมนูญ ฯ จึงไม่มีประเด็นที่จะพิจารณา

ข้อ ๒ ในประเด็นที่ว่า มาตรา ๕๘ วรรคสี่ แห่งพระราชกำหนดบรรษัทบริหารสินทรัพย์ไทย ฯ เป็นบทบัญญัติที่ขัดหรือแย้งกับรัฐธรรมนูญ ฯ นั้น เห็นว่าหลักกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งที่กำหนดไว้

ในมาตรา ๒๑ แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง เกี่ยวกับกระบวนการพิจารณาของศาลมีสองกรณี คือ ถ้ากฎหมายจะบัญญัติห้ามศาลทำการไต่สวนก็ต้องบัญญัติไว้โดยชัดแจ้งเท่านั้น ส่วนกรณีที่กฎหมายบัญญัติให้ศาลมีคำสั่งได้โดยไม่ต้องทำการไต่สวน ย่อมหมายความว่าให้อำนาจศาลที่จะพิจารณาโดยไม่ต้องทำการไต่สวนได้ แต่ในกรณีดังกล่าวถ้าศาลเห็นว่าสมควรจะทำการไต่สวน ศาลก็มีอำนาจทำการไต่สวนได้ (คำพิพากษาศาลฎีกาที่ ๖๕๕/๒๕๐๘ คำพิพากษาศาลฎีกาที่ ๑๑๔๔/๒๕๑๘ และคำพิพากษาศาลฎีกาที่ ๒๕๐๒/๒๕๓๘) ซึ่งบทบัญญัติมาตรา ๕๘ วรรคสี่ ได้ตราขึ้นโดยจุดมุ่งหมายอย่างหลัง

การที่มาตรา ๕๘ วรรคสี่ บัญญัติให้ บสท. ดำเนินการยื่นคำร้องต่อศาลเพื่อสั่งพิทักษ์ทรัพย์เด็ดขาดของลูกหนี้หรือผู้ค้ำประกัน โดยไม่ต้องทำการไต่สวน และให้ศาลและเจ้าพนักงานพิทักษ์ทรัพย์ดำเนินการตามกฎหมายว่าด้วยล้มละลายต่อไปโดยเร็ว นั้น เพราะฉะนั้นสินที่โอนมาเป็นสินทรัพย์ด้วยคุณภาพที่ลูกหนี้ไม่สามารถชำระหนี้ได้แล้ว ซึ่งส่วนใหญ่เป็นกรณีที่ลูกหนี้อยู่ในสถานะที่มีสินทรัพย์ไม่พอกับหนี้สิน หรือมีแนวโน้มเป็นบุคคลที่มีหนี้สินล้นพ้นตัวอย่างชัดเจน ในการโอนทรัพย์สินมาให้ บสท. นั้น บสท. จะพิจารณาสภาพของสินทรัพย์แต่ละรายโดยละเอียด สินทรัพย์รายใดจำเป็นต้องปรับโครงสร้างหนี้ ย่อมแสดงสภาพอยู่ในตัวว่า ถ้าไม่มีการปรับโครงสร้างหนี้ก็จะชำระหนี้ไม่ได้และจะล้มละลายในที่สุด โดยจำกัดอำนาจของ บสท. ให้แคบเพียงที่กฎหมายกำหนดเพียง ๒ กรณี คือ กรณีไม่ให้ความร่วมมือในการปรับโครงสร้างหนี้ และกรณียกย้ายถ่ายเททรัพย์สินเท่านั้น ไม่สามารถใช้อำนาจกว้างขวางเป็นการทั่วไป มาตรา ๕๘ วรรคสี่ จึงบัญญัติให้อำนาจศาลสั่งพิทักษ์ทรัพย์เด็ดขาดโดยไม่ต้องทำการไต่สวนได้ เพื่อปกป้องสินทรัพย์และป้องกันไม่ให้มีการยกย้ายถ่ายเททรัพย์สินของลูกหนี้และผู้ค้ำประกัน ซึ่งการยกย้ายถ่ายเททรัพย์สินนี้ ก็เข้าข้อสันนิษฐานตามมาตรา ๘ แห่งพระราชบัญญัติล้มละลาย ๑ อันเป็นกฎหมายทั่วไปที่ใช้บังคับกับทุกคน ซึ่งศาลก็สั่งพิทักษ์ทรัพย์เด็ดขาดได้อยู่แล้ว นอกจากนั้นในการพิจารณาหากศาลเห็นว่า ยังได้ความไม่ชัดเจนเพียงพอ ศาลก็มีอำนาจทำการไต่สวนหรือให้คู่กรณีคัดค้านก็ได้ และจะสั่งพิทักษ์ทรัพย์เด็ดขาดหรือไม่ก็เป็นไปตามดุลยพินิจของศาล ส่วนการดำเนินการต่อไปหลังจากที่สั่งพิทักษ์ทรัพย์เด็ดขาดนั้น จะเป็นไปตามขั้นตอนปกติของกฎหมายว่าด้วยล้มละลาย โดยศาลจะพิจารณาว่าลูกหนี้มีหนี้สินล้นพ้นตัวหรือไม่ และสั่งพิทักษ์ทรัพย์เด็ดขาดจัดประชุมเจ้าหนี้ดำเนินการประนอมหนี้ และดำเนินการต่างๆ ตามกฎหมายว่าด้วยล้มละลาย

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

เป็นบทบัญญัติของกฎหมายที่ใช้บังคับกับสิทธิทรัพย์สินด้วยคุณภาพของลูกหนี้ทุกรายที่ บสท. รับโอนมาตามพระราชกำหนดบรรษัทบริหารสินทรัพย์ไทย ฯ มิได้ใช้กับคดีใดคดีหนึ่งโดยเฉพาะ จึงไม่ขัดต่อบทบัญญัติมาตรา ๒๓๕ ของรัฐธรรมนูญ ฯ

ข้อ ๓ ในประเด็นที่ว่า มาตรา ๗๒ (๒) แห่งพระราชกำหนดบรรษัทบริหารสินทรัพย์ไทย ฯ เป็นบทบัญญัติที่ขัดหรือแย้งกับรัฐธรรมนูญ ฯ นั้น เห็นว่า ตามบทบัญญัติมาตรา ๗๒ เมื่อ บสท. เข้าไปตรวจสอบสิทธิทรัพย์สินด้วยคุณภาพแล้วลูกหนี้มีสินทรัพย์ไม่พอกับหนี้สินจนไม่สามารถดำเนินการต่อไปได้ กรณีจำเป็นต้องมีการปรับโครงสร้างกิจการด้วย มิใช่ปรับโครงสร้างหนี้แต่อย่างเดียว ดังนั้น ถ้าไม่มีการปรับโครงสร้างกิจการ ย่อมเป็นที่ชัดเจนว่าจะนำไปสู่การล้มละลายในที่สุด มาตรา ๗๒ นี้จึงบัญญัติว่า ถ้าลูกหนี้เห็นชอบกับการปรับโครงสร้างกิจการแล้ว บสท. ก็ดำเนินการปรับโครงสร้างกิจการต่อไป แต่ถ้าลูกหนี้ไม่เห็นชอบด้วยการปรับโครงสร้างกิจการซึ่งจะทำให้กระบวนการยึดเชื้อ และไม่เป็นผลดีต่อลูกหนี้ ก็ให้ บสท. ยื่นคำร้องต่อศาลเพื่อดำเนินการตามกฎหมายว่าด้วยล้มละลายต่อไป ซึ่งเห็นได้ว่า มาตรา ๗๒ นี้ บัญญัติเพื่อประโยชน์ของลูกหนี้อย่างยิ่ง

มาตรา ๗๒ (๒) กำหนดให้ บสท. ยื่นคำร้องต่อศาลเพื่อให้ศาลสั่งให้ลูกหนี้และผู้ค้ำประกันล้มละลาย และให้ศาลสั่งพิทักษ์ทรัพย์สินของลูกหนี้และผู้ค้ำประกันเด็ดขาดทันทีโดยไม่ต้องทำการไต่สวนก็เพื่อให้มีการดำเนินคดีกับลูกหนี้เป็นคดีล้มละลายต่อไป ประกอบกับกว่าที่ บสท. จะยื่นคำร้องต่อศาลเพื่อสั่งให้ลูกหนี้และผู้ค้ำประกันล้มละลายได้ต้องผ่านขั้นตอนการตรวจสอบมา ๓ ระดับ คือ ผู้บริหารหรือกำกับดูแลแผน คณะกรรมการบริหาร และคณะกรรมการ บสท. เมื่อจะร้องขอต่อศาลก็ต้องเสนอพยานหลักฐานและเหตุผลของผู้บริหารทั้ง ๓ ระดับ ให้ศาลพิจารณาด้วยอยู่แล้ว การไต่สวนจึงอาจไม่มีความจำเป็น และเมื่อศาลสั่งพิทักษ์ทรัพย์สินของลูกหนี้และผู้ค้ำประกันเด็ดขาดแล้ว ขั้นตอนที่จะดำเนินการต่อไป จึงย่อมเป็นไปตามกฎหมายว่าด้วยล้มละลาย โดยเริ่มต้นให้ศาลสั่งพิทักษ์ทรัพย์สินเด็ดขาดโดยไม่ต้องทำการไต่สวนก็ได้เพื่อรักษาทรัพย์สินต่าง ๆ ไว้ แต่ศาลก็ยังมีอำนาจทำการไต่สวนได้ถ้าเห็นสมควรดังเหตุผลที่ได้กล่าวมาแล้วในข้อ ๒ เมื่อศาลสั่งพิทักษ์ทรัพย์สินเด็ดขาดแล้ว กระบวนการขั้นตอนต่อไปจะเป็นไปตามกฎหมายว่าด้วยล้มละลาย ซึ่งอาจนำไปสู่การประนอมหนี้ การยกเลิกคำสั่งพิทักษ์ทรัพย์สินเด็ดขาด หรือการสั่งให้ลูกหนี้เป็นบุคคลล้มละลายก็ได้ มาตรา ๗๒ (๒) นี้ จึงมิใช่บทบังคับศาลให้สั่งลูกหนี้และผู้ค้ำประกันล้มละลายทันที แต่เป็นบทบัญญัติให้อำนาจศาลใช้ดุลยพินิจดำเนินการต่อไปตามกฎหมายว่าด้วยล้มละลาย และยังเป็นบทบัญญัติของกฎหมายที่ใช้บังคับกับสิทธิทรัพย์สินด้วยคุณภาพของลูกหนี้ทุกรายที่ บสท. รับโอนมาตามพระราชกำหนดบรรษัทบริหารสินทรัพย์ไทย ฯ มิได้ใช้กับคดีใดคดีหนึ่งโดยเฉพาะ ฉะนั้น มาตรา ๗๒ (๒) จึงไม่ขัดต่อบทบัญญัติมาตรา ๒๓๕ ของรัฐธรรมนูญ ฯ

ข้อ ๔ ในประเด็นที่ว่า มาตรา ๑๑ แห่งพระราชกำหนดบรรษัทบริหารสินทรัพย์ไทย ฯ เป็นบทบัญญัติที่ขัดหรือแย้งกับรัฐธรรมนูญ ฯ นั้น เห็นว่า หลักการของพระราชกำหนดดังกล่าวคือ การจัดการสินทรัพย์ด้วยคุณภาพที่เกิดขึ้นในระบบสถาบันการเงินโดย บสท. เป็นผู้รับโอนสินทรัพย์ที่ไม่ก่อให้เกิดรายได้ของสถาบันการเงินมาดำเนินการแทน บสท. ในฐานะที่เป็นเจ้าหน้าที่ตามกฎหมาย จึงมีสิทธิที่จะดำเนินการกับลูกหนี้เพื่อให้ได้รับชำระหนี้จากลูกหนี้ได้ดังเช่นเจ้าหน้าที่ทั่ว ๆ ไป มิได้เป็นการใช้อำนาจที่มีในลักษณะทางปกครอง ดังนั้น สาระสำคัญในการปฏิบัติหน้าที่ของ บสท. จึงเป็นเรื่องของการดำเนินการติดตามการชำระหนี้แทนสถาบันการเงิน ซึ่งเป็นเรื่องของคดีแพ่งและพาณิชย์ที่ศาลยุติธรรมเป็นศาลที่มีความเชี่ยวชาญโดยตรง ข้อพิพาทเกี่ยวกับการดำเนินการของ บสท. ซึ่งแม้ว่าจะอาจจะเป็นข้อพิพาทระหว่างหน่วยงานของรัฐกับเอกชนก็ตาม จึงควรที่จะให้ศาลยุติธรรมเป็นผู้พิจารณามาตรา ๑๑ ของพระราชกำหนดบรรษัทบริหารสินทรัพย์ไทย ฯ บัญญัติไม่ให้นำกฎหมายว่าด้วยการจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครองมาใช้บังคับแก่การดำเนินการเกี่ยวกับการบริหารสินทรัพย์ด้วยคุณภาพของ บสท. ตามพระราชกำหนด ฯ และการออกระเบียบหรือข้อบังคับ คำสั่ง คำวินิจฉัย การอนุญาต และการกระทำอื่นใดของคณะกรรมการและคณะกรรมการบริหารอันเกี่ยวกับการบริหารสินทรัพย์ด้วยคุณภาพตามพระราชกำหนด ฯ บทบัญญัติดังกล่าวแม้จะเป็นบทบัญญัติที่จำกัดสิทธิของบุคคล แต่ก็บัญญัติไว้แคบมาก โดยห้ามฟ้องศาลปกครองเฉพาะการกระทำที่เกี่ยวกับการบริหารและการออกคำสั่งเกี่ยวกับสินทรัพย์ด้วยคุณภาพเท่านั้น ซึ่งสินทรัพย์ด้วยคุณภาพตามกฎหมายนี้ ได้แก่สินทรัพย์ที่มีลักษณะเป็นสินทรัพย์ไม่มีราคาหรือเรียกคืนไม่ได้ ตามประกาศของธนาคารแห่งประเทศไทยเท่านั้น ไม่กระทบกระเทือนถึงทรัพย์สินของบุคคลทั่วไป การจำกัดสิทธิดังกล่าวย่อมมีผลเป็นเพียงการจำกัดว่า ศาลปกครองไม่มีอำนาจพิจารณาเท่านั้น และเป็นกรณีที่มีความจำเป็นเพื่อการแก้ปัญหาเศรษฐกิจของประเทศโดยไม่กระทบกระเทือนถึงสาระสำคัญแห่งสิทธิเสรีภาพของบุคคลทั่วไป ซึ่งมาตรา ๒๕ แห่งรัฐธรรมนูญ ฯ อนุญาตให้ทำได้ ประกอบกับมาตรา ๒๗๖ แห่งรัฐธรรมนูญ ฯ อันเป็นบทบัญญัติกำหนดเขตอำนาจของศาลปกครองนั้น คดีที่เป็นข้อพิพาทระหว่างฝ่ายปกครองกับเอกชนที่จะอยู่ในอำนาจพิจารณาของศาลปกครองย่อมเป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติ และเมื่อมาตรา ๑๑ ดังกล่าวบัญญัติไว้เช่นนี้แล้ว ข้อพิพาทในลักษณะดังกล่าวจะอยู่ในอำนาจของศาลยุติธรรมตามบทบัญญัติมาตรา ๒๑๗ ของรัฐธรรมนูญ ฯ ซึ่งบัญญัติให้ศาลยุติธรรมมีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีทั้งปวง เว้นแต่คดีที่รัฐธรรมนูญ ฯ หรือกฎหมายบัญญัติให้อยู่ในอำนาจของศาลอื่น ดังนั้น มาตรา ๑๑ แห่งพระราชกำหนดบรรษัทบริหารสินทรัพย์ไทย ฯ จึงมิได้ขัดหรือแย้งกับรัฐธรรมนูญ ฯ แต่อย่างใด

ข้อกฎหมาย**รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐****มาตรา ๑๕๗** ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภามีอำนาจหน้าที่ดังต่อไปนี้

(๑) พิจารณาและสอบสวนหาข้อเท็จจริงตามคำร้องเรียนในกรณี

(ก) การไม่ปฏิบัติตามกฎหมาย หรือปฏิบัตินอกเหนืออำนาจหน้าที่ตามกฎหมายของข้าราชการ พนักงาน หรือลูกจ้างของหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ หรือรัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น

(ข) การปฏิบัติหรือละเลยไม่ปฏิบัติหน้าที่ของข้าราชการ พนักงาน หรือลูกจ้างของหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ หรือรัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น ที่ก่อให้เกิดความเสียหายแก่ผู้ร้องเรียนหรือประชาชนโดยไม่เป็นธรรม ไม่ว่าการนั้นจะชอบหรือไม่ชอบด้วยอำนาจหน้าที่ก็ตาม

(ค) กรณีอื่นตามที่กฎหมายบัญญัติ

(๒) จัดทำรายงานพร้อมทั้งเสนอความเห็นและข้อเสนอแนะต่อรัฐสภา

**มาตรา ๑๕๘** ในกรณีที่ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาเห็นว่าบทบัญญัติแห่งกฎหมาย กฎ ข้อบังคับ หรือการกระทำใดของบุคคลใดตามมาตรา ๑๕๗ (๑) มีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ ให้ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาเสนอเรื่องพร้อมความเห็นต่อศาลรัฐธรรมนูญหรือศาลปกครองเพื่อพิจารณา วินิจฉัย ทั้งนี้ ตามหลักเกณฑ์ว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ หรือกฎหมายว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลปกครอง แล้วแต่กรณี

ให้ศาลรัฐธรรมนูญหรือศาลปกครอง แล้วแต่กรณี พิจารณาวินิจฉัยเรื่อง que ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาเสนอตามวรรคหนึ่งโดยไม่ชักช้า

**มาตรา ๒๓๕** การบัญญัติกฎหมายให้มีผลเป็นการเปลี่ยนแปลงหรือแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายว่าด้วยธรรมนูญศาลหรือวิธีพิจารณาเพื่อใช้แก่คดีใดคดีหนึ่งโดยเฉพาะ จะกระทำมิได้

**มาตรา ๒๗๖** ศาลปกครองมีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีที่เป็นข้อพิพาทระหว่างหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐที่อยู่ในบังคับบัญชาหรือในกำกับดูแลของรัฐบาลกับเอกชน หรือระหว่างหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐที่อยู่ในบังคับบัญชาหรือในกำกับดูแลของรัฐบาลด้วยกัน ซึ่งเป็นข้อพิพาทอันเนื่องมาจากการกระทำหรือการละเว้นการกระทำที่หน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐนั้น ต้องปฏิบัติตามกฎหมาย หรือเนื่องจากการกระทำ

หรือการละเว้นการกระทำที่หน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐนั้น ต้องรับผิดชอบในการปฏิบัติหน้าที่ตามกฎหมาย ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ

ให้มีศาลปกครองสูงสุดและศาลปกครองชั้นต้น และจะมีศาลปกครองชั้นอุทธรณ์ด้วยก็ได้

**พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๕๒**

**มาตรา ๕** ศาลปกครองมีอำนาจพิจารณาพิพากษาหรือมีคำสั่งในเรื่อง ดังต่อไปนี้

(๑) คดีพิพาทเกี่ยวกับการที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำการโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายไม่ว่าจะเป็นการออกกฎ คำสั่งหรือการกระทำอื่นใดเนื่องจากกระทำโดยไม่มีอำนาจหรือนอกเหนืออำนาจหน้าที่หรือไม่ถูกต้องตามกฎหมาย 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

**พระราชบัญญัติล้มละลาย พุทธศักราช ๒๕๕๓**

**มาตรา ๑๔** ในการพิจารณาคดีล้มละลายตามคำฟ้องของเจ้าหนี้นั้น ศาลต้องพิจารณาเอาความจริงตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา ๕ หรือมาตรา ๑๐ ถ้าศาลพิจารณาได้ความจริงให้ศาลมีคำสั่งพิทักษ์ทรัพย์

ของลูกหนี้เด็ดขาด แต่ถ้าไม่ได้ความจริง หรือลูกหนี้น่าสืบได้ว่า อาจชำระหนี้ได้ทั้งหมด หรือมีเหตุอื่นที่ไม่ควรให้ลูกหนี้ล้มละลาย ให้ศาลยกฟ้อง

**พระราชกำหนดบรรษัทบริหารสินทรัพย์ไทย พ.ศ. ๒๕๕๔**

**มาตรา ๑๑** ไม่ให้นำกฎหมายว่าด้วยการจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครองมาใช้บังคับแก่การดำเนินการเกี่ยวกับการบริหารสินทรัพย์ด้วยคุณภาพของ บสท. ตามพระราชกำหนดนี้ และการออกระเบียบหรือข้อบังคับ คำสั่ง คำวินิจฉัย การอนุญาต และการกระทำอื่นใดของคณะกรรมการและคณะกรรมการบริหารอันเกี่ยวกับการบริหารสินทรัพย์ด้วยคุณภาพตามพระราชกำหนดนี้

**มาตรา ๕๘** ถ้าลูกหนี้ ผู้บริหารของลูกหนี้และผู้ค้ำประกัน ถ้าหากมี ได้ให้ความร่วมมือกับ บสท. ในการปรับโครงสร้างหนี้ และได้มีการชำระหนี้ตามที่ได้ปรับโครงสร้างแล้วทั้งหมด ให้ลูกหนี้และผู้ค้ำประกันเป็นอันหลุดพ้นจากหนี้

ในการปรับโครงสร้างหนี้ และผลจากการปรับโครงสร้างหนี้ ลูกหนี้ได้รับการผ่อนระยะเวลาการชำระหนี้ ให้ลูกหนี้ดำเนินการชำระหนี้ต่อไปตามหลักเกณฑ์ วิธีการและเงื่อนไขที่ บสท. กำหนด และในขณะใดขณะหนึ่ง ถ้าลูกหนี้ได้ให้หลักประกันอื่นตามสมควรแล้ว ผู้ค้ำประกันเป็นอันหลุดพ้นจากหนี้ที่ยังค้างชำระอยู่ การผ่อนชำระหนี้ดังกล่าว บสท. อาจโอนหรือมอบหมายให้บุคคลอื่นรับชำระหนี้ต่อไปก็ได้

ถ้าได้มีการชำระหนี้แต่เพียงบางส่วน และลูกหนี้ไม่มีทรัพย์สินอื่นใดที่จะนำมาชำระหนี้ได้อีก หากผู้ค้ำประกันได้ยอมตนชำระหนี้ส่วนที่เหลือไม่น้อยกว่าสองในสามหรือในจำนวนที่น้อยกว่านั้นตามที่คณะกรรมการบริหารกำหนด ให้ลูกหนี้และผู้ค้ำประกันเป็นอันหลุดพ้นจากหนี้

ถ้าลูกหนี้หรือผู้ค้ำประกันไม่ให้ความร่วมมือกับ บสท. ในการปรับโครงสร้างหนี้ตามที่ บสท. สั่ง โดยที่ตนอยู่ในฐานะที่จะดำเนินการได้ หรือยกย้ายถ่ายเทหรือปิดบังซ่อนเร้นทรัพย์สินของตนให้ บสท. ดำเนินการยื่นคำร้องต่อศาลเพื่อสั่งพิทักษ์ทรัพย์เด็ดขาดของลูกหนี้หรือผู้ค้ำประกัน แล้วแต่กรณี โดยไม่ต้องดำเนินการไต่สวน และให้ศาลและเจ้าพนักงานพิทักษ์ทรัพย์ดำเนินการตามกฎหมายว่าด้วยล้มละลายต่อไปโดยเร็ว

**มาตรา ๗๒** เมื่อผู้บริหารแผนหรือผู้กำกับดูแลการบริหารแผนเห็นว่า เงื่อนไขใด ๆ ที่กำหนดไว้ในการบริหารแผนมิได้เกิดขึ้นตามที่กำหนดไว้ หรือการบริหารแผนต่อไปจะทำให้เกิดหนี้สินแก่ลูกหนี้มากขึ้น หรือมีพฤติการณ์เปลี่ยนแปลงไปจนทำให้การปรับโครงสร้างกิจการไม่เกิดประโยชน์ต่อเจ้าหนี้หรือลูกหนี้ ให้รายงานพร้อมทั้งข้อเสนอแนะต่อคณะกรรมการบริหารโดยเร็ว

เมื่อคณะกรรมการบริหารพิจารณาแล้วเห็นด้วยกับความเห็นของผู้บริหารแผนหรือผู้กำกับดูแลการบริหารแผน ให้ขออนุมัติต่อคณะกรรมการเพื่อยุติการปรับโครงสร้างกิจการ และดำเนินการอย่างใดอย่างหนึ่งดังต่อไปนี้

(๑) ในกรณีที่ลูกหนี้เห็นชอบด้วย ให้ดำเนินการเลิกกิจการของลูกหนี้และขายทรัพย์สินทั้งปวงเพื่อนำเงินมาชำระหนี้แก่ บสท. ในกรณีนี้ เมื่อ บสท. ได้รับชำระหนี้เท่าใด ให้หนี้ที่เหลือเป็นอันพับกันไป และให้บุคคลซึ่งค้ำประกันหนี้ดังกล่าวไว้เป็นอันหลุดพ้นจากการค้ำประกัน

(๒) ในกรณีที่ลูกหนี้ไม่เห็นชอบด้วยตาม (๑) ให้ บสท. ยื่นคำร้องต่อศาลเพื่อให้ศาลสั่งให้ลูกหนี้และผู้ค้ำประกันล้มละลาย และให้ศาลสั่งพิทักษ์ทรัพย์ของลูกหนี้และผู้ค้ำประกันเด็ดขาดทันทีโดยไม่ต้องดำเนินการไต่สวน

#### ประเด็นการพิจารณา

(๑) พระราชกำหนดบรรษัทบริหารสินทรัพย์ไทย พ.ศ. ๒๕๔๔ มาตรา ๑๑ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๗๖ หรือไม่

(๒) พระราชกำหนดบรรษัทบริหารสินทรัพย์ไทย พ.ศ. ๒๕๔๔ มาตรา ๕๘ วรรคสี่ และ มาตรา ๗๒ วรรคสอง (๒) ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๓๕ หรือไม่

#### ข้อพิจารณาและคำวินิจฉัย

ประเด็นที่หนึ่ง พระราชกำหนดบรรษัทบริหารสินทรัพย์ไทย ฯ มาตรา ๑๑ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๗๖ หรือไม่

รัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๗๖ วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า “ศาลปกครองมีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีที่เป็นข้อพิพาทระหว่างหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐที่อยู่ในบังคับบัญชาหรือในกำกับดูแลของรัฐบาลกับเอกชน หรือระหว่างหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐที่อยู่ในบังคับบัญชาหรือในกำกับดูแลของรัฐบาลด้วยกัน ซึ่งเป็นข้อพิพาทอันเนื่องมาจากการกระทำหรือการละเว้นการกระทำที่หน่วยงานราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐนั้น ต้องปฏิบัติตามกฎหมาย หรือเนื่องจากการกระทำหรือการละเว้นการกระทำที่หน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐนั้น ต้องรับผิดชอบในการปฏิบัติหน้าที่ตามกฎหมาย ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ” พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๕ วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า “ศาลปกครองมีอำนาจพิจารณาพิพากษาหรือมีคำสั่งในเรื่องดังต่อไปนี้ (๑) คดีพิพาทเกี่ยวกับการที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ

กระทำการโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายไม่ว่าจะเป็นการออกกฎ คำสั่ง หรือการกระทำอื่นใด เนื่องจากกระทำโดยไม่มีอำนาจหรือนอกเหนืออำนาจหน้าที่หรือไม่ถูกต้องตามกฎหมาย หรือโดยไม่ถูกต้องตามรูปแบบขั้นตอน หรือวิธีการอันเป็นสาระสำคัญที่กำหนดไว้สำหรับการกระทำนั้น หรือโดยไม่สุจริตหรือมีลักษณะเป็นการเลือกปฏิบัติที่ไม่เป็นธรรม หรือมีลักษณะเป็นการสร้างขั้นตอนโดยไม่จำเป็นหรือสร้างภาระให้เกิดกับประชาชนเกินสมควร หรือเป็นการใช้ดุลยพินิจโดยมิชอบ (๒) คดีพิพาทเกี่ยวกับการที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติ หรือปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควร (๓) คดีพิพาทเกี่ยวกับการกระทำละเมิดหรือความรับผิดอย่างอื่นของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐอันเกิดจากการใช้อำนาจตามกฎหมาย หรือจากกฎ คำสั่งทางปกครอง หรือคำสั่งอื่น หรือจากการละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติ หรือปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควร (๔) คดีพิพาทเกี่ยวกับสัญญาทางปกครอง (๕) คดีที่มีกฎหมายกำหนดให้หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐฟ้องคดีต่อศาลเพื่อบังคับให้บุคคลต้องกระทำหรือละเว้นกระทำการหนึ่งอย่างใด (๖) คดีพิพาทเกี่ยวกับเรื่องที่มีกฎหมายกำหนดให้อยู่ในเขตอำนาจศาลปกครอง” และวรรคสอง บัญญัติว่า “เรื่องดังต่อไปนี้ไม่อยู่ในอำนาจศาลปกครอง (๑) การดำเนินการเกี่ยวกับวินัยทหาร (๒) การดำเนินการของคณะกรรมการตุลาการตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการฝ่ายตุลาการ (๓) คดีที่อยู่ในอำนาจของศาลเยาวชนและครอบครัว ศาลแรงงาน ศาลภาษีอากร ศาลทรัพย์สินทางปัญญาและการค้าระหว่างประเทศ ศาลล้มละลายหรือศาลชำนาญพิเศษอื่น” และพระราชกำหนดบรรษัทบริหารสินทรัพย์ไทย ฯ มาตรา ๑๑ บัญญัติว่า “ไม่ให้นำกฎหมายว่าด้วยการจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครองมาใช้บังคับแก่การดำเนินการเกี่ยวกับการบริหารสินทรัพย์ด้วยคุณภาพของบสท. ตามพระราชกำหนดนี้ และการออกระเบียบหรือข้อบังคับ คำสั่ง คำวินิจฉัย การอนุญาต และการกระทำอื่นใดของคณะกรรมการและคณะกรรมการบริหารอันเกี่ยวกับการบริหารสินทรัพย์ด้วยคุณภาพตามพระราชกำหนดนี้”

พิจารณาแล้วเห็นว่า รัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๗๖ ได้บัญญัติถึงขอบเขตอำนาจของศาลปกครอง ลักษณะของข้อพิพาทและคู่กรณีในคดี โดยมีเจตนารมณ์เพื่อแบ่งแยกเขตอำนาจของศาลปกครองออกจากศาลยุติธรรมให้ชัดเจนขึ้น โดยรายละเอียดให้เป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติ คำว่า “ตามที่กฎหมายบัญญัตินั้น” นอกจากจะหมายถึงพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครอง ฯ ซึ่งบัญญัติเรื่องอำนาจของศาลปกครองไว้โดยตรงแล้ว ยังหมายถึงกฎหมายอื่นที่บัญญัติเรื่องอำนาจของศาลปกครองหรือการฟ้องคดีปกครองด้วย พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครอง ฯ มาตรา ๕ ได้บัญญัติเป็นข้อยกเว้นไว้ว่า คดีที่อยู่ในเขตอำนาจของศาลเยาวชนและครอบครัว ศาลแรงงาน ศาลภาษีอากร ศาลทรัพย์สินทางปัญญาและ

การค้าระหว่างประเทศ ศาลล้มละลาย หรือศาลชำนัญพิเศษอื่น ไม่อยู่ในอำนาจศาลปกครอง และพระราชกำหนดบรรษัทบริหารสินทรัพย์ไทย ฯ มาตรา ๑๑ บัญญัติให้นำกฎหมายว่าด้วยการจัดตั้งศาลปกครอง ฯ มาใช้บังคับในสองกรณี คือ กรณีการดำเนินการเกี่ยวกับการบริหารสินทรัพย์ด้วยคุณภาพของ บสท. และกรณีการออกระเบียบหรือข้อบังคับ คำสั่ง คำวินิจฉัย การอนุญาต และการกระทำอื่นใดของคณะกรรมการและคณะกรรมการบริหารอันเกี่ยวกับการบริหารสินทรัพย์ด้วยคุณภาพ จึงเป็นเฉพาะสองกรณีนี้เท่านั้นที่ไม่อยู่ในอำนาจศาลปกครอง ดังนั้น กรณีคดีเกี่ยวกับการบริหารสินทรัพย์ด้วยคุณภาพของ บสท. และการกระทำของคณะกรรมการและคณะกรรมการบริหารอันเกี่ยวกับการบริหารสินทรัพย์ด้วยคุณภาพ ซึ่งเป็นคดีมีข้อพิพาทเกี่ยวกับสินทรัพย์ มีลักษณะเป็นคดีล้มละลาย จึงไม่อยู่ในอำนาจของศาลปกครอง ตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครอง ฯ มาตรา ๕ และพระราชกำหนดบรรษัทบริหารสินทรัพย์ไทย ฯ มาตรา ๑๑

ประเด็นที่สอง พระราชกำหนดบรรษัทบริหารสินทรัพย์ไทย ฯ มาตรา ๕๘ วรรคสี่ และ มาตรา ๗๒ วรรคสอง (๒) ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๓๕ หรือไม่

รัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๓๕ บัญญัติว่า “การบัญญัติกฎหมายให้มีผลเป็นการเปลี่ยนแปลงหรือแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายว่าด้วยธรรมนูญศาลหรือวิธีพิจารณาเพื่อใช้แก่คดีใดคดีหนึ่งโดยเฉพาะ จะกระทำไม่ได้” หมายความว่า การบัญญัติกฎหมายใดๆ นั้น (๑) ถ้ามีผลเป็นการเปลี่ยนแปลงหรือแก้ไขกฎหมายว่าด้วยธรรมนูญศาลหรือวิธีพิจารณา (๒) เพื่อใช้บังคับแก่คดีใดคดีหนึ่งโดยเฉพาะ ไม่อาจกระทำได้ การพิจารณาว่าบทบัญญัติใดของกฎหมายขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๓๕ หรือไม่ ต้องพิจารณาทั้งสองส่วนประกอบกัน คือ มีผลเป็นการเปลี่ยนแปลงหรือแก้ไขกฎหมายว่าด้วยธรรมนูญศาลหรือวิธีพิจารณาหรือไม่ ส่วนหนึ่ง และเพื่อใช้บังคับแก่คดีใดคดีหนึ่งโดยเฉพาะ หรือไม่ อีกส่วนหนึ่ง

พระราชกำหนดบรรษัทบริหารสินทรัพย์ไทย ฯ มาตรา ๕๘ วรรคสี่ บัญญัติว่า “ถ้าลูกหนี้หรือผู้ค้าประกันไม่ให้ความร่วมมือกับ บสท. ในการปรับโครงสร้างหนี้ตามที่ บสท. สั่ง โดยที่ตนอยู่ในฐานะที่จะดำเนินการได้ หรือยกย้ายถ่ายเทหรือปิดบังซ่อนเร้นทรัพย์สินของตน ให้ บสท. ดำเนินการยื่นคำร้องต่อศาลเพื่อสั่งพิทักษ์ทรัพย์เด็ดขาดของลูกหนี้หรือผู้ค้าประกัน แล้วแต่กรณี โดยไม่ต้องดำเนินการไต่สวน และให้ศาลและเจ้าพนักงานพิทักษ์ทรัพย์ดำเนินการตามกฎหมายว่าด้วยล้มละลายต่อไปโดยเร็ว” เป็นกรณีกำหนดวิธีการเพื่อดำเนินการกับลูกหนี้หรือผู้ค้าประกันที่ไม่ให้ความร่วมมือกับ บสท. ในการปรับโครงสร้างหนี้ และมาตรา ๗๒ วรรคสอง (๒) บัญญัติว่า “ในกรณีที่ลูกหนี้ไม่เห็นชอบด้วยตาม (๑) ให้ บสท. ยื่นคำร้องต่อศาลเพื่อให้ศาลสั่งให้ลูกหนี้และผู้ค้าประกันล้มละลาย และให้ศาลสั่งพิทักษ์ทรัพย์ของลูกหนี้และผู้ค้าประกันเด็ดขาดทันที โดยไม่ต้องดำเนินการไต่สวน” เป็นกรณีลูกหนี้ไม่เห็นชอบด้วยกับการยุติการปรับโครงสร้างกิจการ

พิจารณาแล้วเห็นว่า โดยที่วิธีพิจารณาคดีล้มละลายตามพระราชบัญญัติล้มละลาย พุทธศักราช ๒๔๘๓ มาตรา ๑๔ บัญญัติว่า “ในการพิจารณาคดีล้มละลายตามคำฟ้องของเจ้าหนี้ ศาลต้องพิจารณาเอาความจริงตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา ๕ หรือมาตรา ๑๐ ถ้าศาลพิจารณาได้ความจริง ให้ศาลมีคำสั่งพิทักษ์ทรัพย์ของลูกหนี้เด็ดขาด แต่ถ้าไม่ได้ความจริงหรือลูกหนี้นำสืบได้ว่าอาจชำระหนี้ได้ทั้งหมดหรือมีเหตุอื่นที่ไม่ควรให้ลูกหนี้ล้มละลาย ให้ศาลยกฟ้อง” เป็นกรณีให้ศาลใช้ดุลยพินิจก่อนมีคำสั่งพิทักษ์ทรัพย์ของลูกหนี้เด็ดขาด หรือยกฟ้องเมื่อพระราชกำหนดบรรษัทบริหารสินทรัพย์ไทย ฯ มาตรา ๕๘ วรรคสี่ บัญญัติให้ศาลสั่งพิทักษ์ทรัพย์เด็ดขาดของลูกหนี้หรือผู้ค้ำประกัน โดยไม่ต้องดำเนินการไต่สวน และมาตรา ๗๒ วรรคสอง (๒) บัญญัติให้ศาลสั่งพิทักษ์ทรัพย์ของลูกหนี้และผู้ค้ำประกันเด็ดขาดทันที โดยไม่ต้องดำเนินการไต่สวน จึงมีผลเป็นการเปลี่ยนแปลงหรือแก้ไขเพิ่มเติมวิธีพิจารณาคดีล้มละลาย แต่พระราชกำหนดบรรษัทบริหารสินทรัพย์ไทย ฯ มีเจตนารมณ์เพื่อให้การดำเนินการเกี่ยวกับการบริหารสินทรัพย์ด้วยคุณภาพเป็นไปโดยรวดเร็ว เพื่อรักษาความมั่นคงทางเศรษฐกิจของประเทศโดยบทบัญญัติมาตรา ๕๘ วรรคสี่ และมาตรา ๗๒ วรรคสอง (๒) ใช้บังคับกับคดีที่มีการฟ้องร้องเกี่ยวกับสินทรัพย์ด้วยคุณภาพของลูกหนี้ทุกรายที่ บสท. รับโอนมาตามพระราชกำหนดนี้ มิได้ใช้แก่คดีใดคดีหนึ่งโดยเฉพาะ เพราะ “คดีใดคดีหนึ่ง” หมายถึง คดีใดๆ ที่มีคู่ความคนเดียวกัน มีกรณีพิพาทเรื่องเดียวกัน ซึ่งนับจำนวนได้เป็นรายคดีไม่ใช่ประเภทแห่งคดี ดังนั้น พระราชกำหนดบรรษัทบริหารสินทรัพย์ไทย ฯ มาตรา ๕๘ วรรคสี่ และมาตรา ๗๒ วรรคสอง (๒) แม้มีผลเป็นการเปลี่ยนแปลงหรือแก้ไขเพิ่มเติมวิธีพิจารณาคดีล้มละลาย แต่ไม่ได้ใช้แก่คดีใดคดีหนึ่งโดยเฉพาะ

ด้วยเหตุผลดังกล่าวข้างต้น จึงวินิจฉัยว่า พระราชกำหนดบรรษัทบริหารสินทรัพย์ไทย พ.ศ. ๒๕๕๔ มาตรา ๑๑ มาตรา ๕๘ วรรคสี่ และมาตรา ๗๒ วรรคสอง (๒) ขอบด้วยรัฐธรรมนูญแล้ว เพราะมาตรา ๑๑ ไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๗๖ และมาตรา ๕๘ วรรคสี่ และมาตรา ๗๒ วรรคสอง (๒) ไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๓๕

นายผัน จันทรปาน

ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

## คำวินิจฉัยของ นายมงคล สระฐาน ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

ที่ ๓๓/๒๕๕๕

วันที่ ๑๑ ตุลาคม ๒๕๕๕

เรื่อง พระราชกำหนดบรรษัทบริหารสินทรัพย์ไทย พ.ศ. ๒๕๕๔ มีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ

ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา มีหนังสือลงวันที่ ๑๖ กรกฎาคม ๒๕๕๕ เสนอเรื่องพร้อมความเห็น ว่า พระราชกำหนดบรรษัทบริหารสินทรัพย์ไทย พ.ศ. ๒๕๕๔ มาตรา ๑๑ มาตรา ๕๘ วรรคสี่ และมาตรา ๗๒ วรรคสอง (๒) มีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๗๖ และมาตรา ๒๓๕ เพื่อให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามมาตรา ๑๕๘ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ โดยมีข้อเท็จจริงตามคำร้องสรุปได้ว่า

๑. นายศักดิ์ กอแสงเรือง สมาชิกวุฒิสภา กรุงเทพมหานคร และคณะรวม ๑๑๖ คน มีหนังสือร้องเรียนลงวันที่ ๓ กรกฎาคม ๒๕๕๔ ถึงผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา ขอให้พิจารณาว่า พระราชกำหนดบรรษัทบริหารสินทรัพย์ไทย พ.ศ. ๒๕๕๔ มีบทบัญญัติขัดต่อรัฐธรรมนูญหลายมาตรา คือ

(๑) มาตรา ๑๑ ที่บัญญัติไม่ให้นำกฎหมายว่าด้วยการจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครองมาใช้บังคับแก่การดำเนินการเกี่ยวกับการบริหารสินทรัพย์ด้วยคุณภาพของบสท. ตามพระราชกำหนดนี้ และการออกระเบียบหรือข้อบังคับ คำสั่ง คำวินิจฉัย การอนุญาต และการกระทำอื่นใดของคณะกรรมการและคณะกรรมการบริหารอันเกี่ยวกับการบริหารสินทรัพย์ด้วยคุณภาพตามพระราชกำหนดนี้ บทบัญญัติดังกล่าวขัดต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๗๖ เพราะการพิจารณาพิพากษาข้อพิพาทระหว่างหน่วยงานราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ ราชการส่วนท้องถิ่น หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐกับเอกชน เป็นอำนาจหน้าที่ของศาลปกครอง แต่มาตรา ๑๑ กลับห้ามมิให้ฟ้องและดำเนินคดีที่ศาลปกครอง นอกจากนั้นศาลยุติธรรมซึ่งมีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีทั้งปวง เว้นแต่คดีที่รัฐธรรมนูญหรือกฎหมายบัญญัติให้เป็นอำนาจของศาลอื่น ฉะนั้น เมื่อมีบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญให้คดีปกครองอยู่ในอำนาจของศาลปกครองแล้ว จึงไม่อยู่ในอำนาจของศาลยุติธรรมและเป็นกรณีไม่อาจดำเนินคดีที่ศาลยุติธรรมได้

(๒) มาตรา ๕๘ วรรคสี่ ที่บัญญัติให้ บสท. ยื่นคำร้องต่อศาลเพื่อพิทักษ์ทรัพย์สินเด็ดขาดของลูกหนี้หรือผู้ค้ำประกัน แล้วแต่กรณี โดยไม่ต้องดำเนินการไต่สวน

(๓) มาตรา ๗๒ วรรคสอง (๒) ที่บัญญัติให้ บสท. ยื่นคำร้องต่อศาลเพื่อให้ศาลสั่งให้ลูกหนี้และผู้ค้ำประกันล้มละลาย และให้ศาลสั่งพิทักษ์ทรัพย์ของลูกหนี้และผู้ค้ำประกันเด็ดขาดทันที โดยไม่ต้องดำเนินการไต่สวน

มาตรา ๕๘ และมาตรา ๗๒ ดังกล่าว ให้อำนาจ บสท. มีอำนาจพิจารณาวินิจฉัยให้ลูกหนี้และผู้ค้ำประกันเป็นบุคคลล้มละลายโดยให้พิทักษ์ทรัพย์เด็ดขาด ซึ่งเป็นการใช้อำนาจตุลาการขณะเดียวกันก็ให้ศาลสั่งตามคำร้องของ บสท. โดยไม่ต้องไต่สวน เป็นการกำหนดให้ศาลต้องมีคำสั่งพิทักษ์ทรัพย์ลูกหนี้และผู้ค้ำประกันเด็ดขาด และสั่งให้ลูกหนี้และผู้ค้ำประกันเป็นบุคคลล้มละลาย โดยไม่ต้องไต่สวนตามคำร้องของ บสท. บทบัญญัติดังกล่าวเป็นการให้อำนาจ บสท. ใช้อำนาจตุลาการแทนศาลและเป็นการเปลี่ยนแปลงแก้ไขมิให้ศาลใช้อำนาจอิสระตามรัฐธรรมนูญ ยิ่งกว่านั้นศาลต้องปฏิบัติตามคำร้องของ บสท. โดยไม่มีการไต่สวน ไม่มีการตรวจสอบ ไม่มีการฟังคำโต้แย้ง หรือการฟังความสองด้าน การที่ บสท. มีอำนาจสั่งให้ศาลมีคำสั่งพิทักษ์ทรัพย์ลูกหนี้และผู้ค้ำประกันเด็ดขาดและสั่งให้ลูกหนี้และผู้ค้ำประกันเป็นบุคคลล้มละลายทันที โดยศาลไม่สามารถใช้ดุลยพินิจ และไม่สามารถดำเนินการไต่สวนเพื่อหาความจริงได้ บสท. จึงมีอำนาจเหนือศาล สามารถวินิจฉัยให้ลูกหนี้และผู้ค้ำประกันเป็นบุคคลล้มละลาย ซึ่งถือว่าเป็นความตายทางแพ่ง ล้มความสามารถทางแพ่งของบุคคล ดังนั้น บทบัญญัติของมาตรา ๕๘ มาตรา ๗๒ และมาตรา ๑๑ ของพระราชกำหนดบรรษัทบริหารสินทรัพย์ไทย พ.ศ. ๒๕๔๔ จึงขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ เพราะขัดต่อบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ หมวด ๓ ว่าด้วยสิทธิเสรีภาพของชนชาวไทย ขัดต่อแนวทางการตรากฎหมายแห่งหมวด ๕ ว่าด้วยแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ ขัดต่อบทบัญญัติหมวด ๘ ว่าด้วยศาล (ศาลรัฐธรรมนูญ ศาลยุติธรรม ศาลปกครอง ศาลทหาร) ตามมาตรา ๒๗๖ รวมทั้งเป็นบทบัญญัติกฎหมายที่มีผลเป็นการเปลี่ยนแปลงหรือแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายว่าด้วยธรรมนูญศาลหรือวิธีพิจารณา เพื่อใช้แก่คดีใดคดีหนึ่งโดยเฉพาะ ตามมาตรา ๒๓๕ และประชาชนที่เป็นลูกหนี้และผู้ค้ำประกัน ไม่สามารถโต้แย้ง คัดค้านคำสั่ง คำวินิจฉัยของ บสท. ไม่สามารถใช้สิทธิทางศาลตามมาตรา ๖๒ นอกจากนั้นยังเป็นการขัดกับบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ และการปกครองในระบอบประชาธิปไตย ว่าด้วยการแบ่งแยกอำนาจนิติบัญญัติ อำนาจบริหาร และอำนาจตุลาการ เพราะพระราชกำหนดนี้ให้อำนาจหน่วยงานของรัฐ ซึ่งเป็นฝ่ายบริหารใช้อำนาจตุลาการ และมีให้ศาลได้ใช้อำนาจอิสระของอำนาจตุลาการ

๒. ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภามีความเห็นว่า พระราชกำหนดบรรษัทบริหารสินทรัพย์ไทย พ.ศ. ๒๕๔๔ มาตรา ๑๑ บัญญัติไม่ให้นำกฎหมายว่าด้วยการจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณา

คดีปกครองมาใช้บังคับแก่การดำเนินเกี่ยวกับการบริหารสินทรัพย์ด้วยคุณภาพของ บสท. และการออก  
ระเบียบ หรือข้อบังคับ คำสั่ง คำวินิจฉัย การอนุญาต และการกระทำอื่นใดของคณะกรรมการและ  
คณะกรรมการบริหารอันเกี่ยวกับการบริหารสินทรัพย์ด้วยคุณภาพตามพระราชกำหนดนี้ เป็นการขัด  
หรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๗๖ เพราะเท่ากับไม่ให้ บสท. อยู่ในอำนาจของศาลปกครอง ทั้ง ๆ ที่  
บสท. เป็นหน่วยงานของรัฐซึ่งอยู่ในกำกับดูแลของรัฐบาล ในขณะที่เจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ  
ให้จัดตั้งศาลปกครองขึ้น เพื่อให้มีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีปกครอง ระหว่างเอกชนกับหน่วยงาน  
ของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐหรือระหว่างหน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐด้วยกัน ส่วนมาตรา ๕๘  
วรรคสี่ บัญญัติให้ บสท. ดำเนินการยื่นคำร้องต่อศาลเพื่อสั่งพิทักษ์ทรัพย์เด็ดขาดของลูกหนี้หรือ  
ผู้ค้ำประกัน โดยไม่ต้องดำเนินการไต่สวน และมาตรา ๗๒ วรรคสอง (๒) บัญญัติให้ บสท. ยื่นคำร้อง  
ต่อศาล เพื่อให้ศาลสั่งให้ลูกหนี้และผู้ค้ำประกันล้มละลาย และให้ศาลสั่งพิทักษ์ทรัพย์ของลูกหนี้  
และผู้ค้ำประกันเด็ดขาด โดยไม่ต้องดำเนินการไต่สวนนั้น เป็นผลให้มีการเปลี่ยนแปลงหรือแก้ไขเพิ่มเติม  
วิธีพิจารณาคดีล้มละลาย เพื่อใช้แก่คดีที่อยู่ในอำนาจของ บสท. โดยเฉพาะ จึงเป็นการขัดหรือแย้ง  
ต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๓๕ เพราะเป็นการบัญญัติให้ บสท. ใช้อำนาจแทนศาลในการพิจารณาความจริง  
ก่อนให้ศาลสั่งพิทักษ์ทรัพย์เด็ดขาดของลูกหนี้และผู้ค้ำประกันโดยไม่ต้องไต่สวน เท่ากับเป็นการให้  
บสท. มีอำนาจพิจารณาวินิจฉัยแทนศาลว่า ลูกหนี้และผู้ค้ำประกันต้องถูกพิทักษ์ทรัพย์เด็ดขาด หรือไม่  
โดยลูกหนี้และผู้ค้ำประกันไม่สามารถโต้แย้งได้ ดังนั้น มาตรา ๑๑ มาตรา ๕๘ วรรคสี่ และมาตรา ๗๒  
วรรคสอง (๒) แห่งพระราชกำหนดบรรษัทบริหารสินทรัพย์ไทย พ.ศ. ๒๕๔๔ มีปัญหาเกี่ยวกับ  
ความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๗๖ และมาตรา ๒๓๕ ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาจึงส่งเรื่อง  
พร้อมความเห็นให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๕๘

เลขาธิการคณะรัฐมนตรีส่งคำชี้แจงของคณะรัฐมนตรีสรุปว่า หลักการของพระราชกำหนด  
บรรษัทบริหารสินทรัพย์ไทย พ.ศ. ๒๕๔๔ สืบเนื่องมาจากภาวะวิกฤติทางเศรษฐกิจ ส่งผลให้ลูกหนี้  
ไม่มีความสามารถชำระหนี้ที่มีกับสถาบันการเงินได้ ก่อให้เกิดผลกระทบต่อฐานะการดำเนินงานของ  
สถาบันการเงิน เพราะมีหนี้ที่ไม่ก่อให้เกิดรายได้เป็นจำนวนมาก เพื่อแก้ไขปัญหาดังกล่าว รัฐบาล  
ได้มีนโยบายที่จะจัดตั้งหน่วยงานกลางขึ้น เพื่อทำหน้าที่แก้ไขปัญหาการค้างชำระหนี้ของลูกหนี้ที่มีต่อ  
สถาบันการเงินของรัฐและเอกชนให้เป็นไปอย่างรวดเร็ว จึงจำเป็นต้องมีกฎหมายที่ให้อำนาจพิเศษใน  
การดำเนินการ การที่พระราชกำหนดดังกล่าวให้อำนาจแก่คณะกรรมการ บสท. เด็ดขาด และการตรา  
พระราชกำหนดดังกล่าวกระทำโดยอาศัยอำนาจตามมาตรา ๒๑๘ ของรัฐธรรมนูญ ซึ่งตามบทบัญญัติ

ดังกล่าว พระมหากษัตริย์ทรงไว้ซึ่งพระราชอำนาจในการตราพระราชกำหนดเพื่อประโยชน์ในอันที่จะรักษาความปลอดภัยของประเทศ ความปลอดภัยสาธารณะ ความมั่นคงในทางเศรษฐกิจของประเทศหรือป้องปัดภัยพิบัติสาธารณะ และสามารถกระทำได้ เมื่อคณะรัฐมนตรีเห็นว่าเป็นกรณีฉุกเฉินที่มีความจำเป็นรีบด่วนอันมิอาจจะหลีกเลี่ยงได้ เหตุแห่งการตราพระราชกำหนดจะกระทำได้หรือไม่ จึงต้องเป็นไปตามบทบัญญัติมาตรา ๒๑๘ ซึ่งเหตุผลในการประกาศใช้พระราชกำหนดบรรษัทบริหารสินทรัพย์ไทย พ.ศ. ๒๕๕๔ เพื่อให้มีการจัดตั้งบรรษัทบริหารสินทรัพย์ไทย (บสท.) เพื่อทำหน้าที่แก้ไขปัญหาการค้างชำระหนี้ของลูกหนี้ของสถาบันการเงินของรัฐและเอกชนให้เป็นไปอย่างรวดเร็ว ดังนั้น การตราพระราชกำหนดบรรษัทบริหารสินทรัพย์ไทย พ.ศ. ๒๕๕๔ จึงเป็นไปตามมาตรา ๒๑๘ ของรัฐธรรมนูญแล้ว

(๑) ประเด็นมาตรา ๑๑ แห่งพระราชกำหนดบรรษัทบริหารสินทรัพย์ไทย พ.ศ. ๒๕๕๔ เป็นบทบัญญัติที่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญนั้น เห็นว่า หลักการของพระราชกำหนดดังกล่าว คือ การจัดสินทรัพย์ด้วยคุณภาพที่เกิดขึ้นในระบบสถาบันการเงิน โดย บสท. เป็นผู้รับโอนสินทรัพย์ที่ไม่ก่อให้เกิดรายได้ของสถาบันการเงินมาดำเนินการแทน บสท. ในฐานะที่เป็นเจ้าหน้าที่ตามกฎหมายจึงมีสิทธิที่จะดำเนินการกับลูกหนี้เพื่อให้ได้รับชำระหนี้จากลูกหนี้ได้ดังเช่นเจ้าหน้าที่ทั่ว ๆ ไป มิได้เป็นการใช้อำนาจที่มีลักษณะในทางปกครอง ดังนั้น สาระสำคัญในการปฏิบัติหน้าที่ของ บสท. จึงเป็นเรื่องของการดำเนินการติดตามการชำระหนี้เอาจากลูกหนี้แทนสถาบันการเงิน ซึ่งเป็นเรื่องของคดีแพ่งและพาณิชย์ที่ศาลยุติธรรมเป็นศาลที่มีความเชี่ยวชาญโดยตรง ข้อพิพาทเกี่ยวกับการดำเนินการของ บสท. ซึ่งแม้ว่าอาจจะเป็นข้อพิพาทระหว่างหน่วยงานของรัฐกับเอกชนก็ตาม จึงควรที่จะให้ศาลยุติธรรมเป็นผู้พิจารณา มาตรา ๑๑ แห่งพระราชกำหนดบรรษัทบริหารสินทรัพย์ไทย พ.ศ. ๒๕๕๔ บัญญัติไม่ให้นำกฎหมายว่าด้วยการจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครองมาใช้บังคับแก่การดำเนินการเกี่ยวกับการบริหารสินทรัพย์ด้วยคุณภาพของ บสท. ตามพระราชกำหนดและการออกระเบียบหรือข้อบังคับ คำสั่ง คำวินิจฉัย การอนุญาต และการกระทำอื่นใดของคณะกรรมการและคณะกรรมการบริหารอันเกี่ยวกับการบริหารสินทรัพย์ด้วยคุณภาพตามพระราชกำหนด บทบัญญัตินี้ดังกล่าวแม้จะเป็นบทบัญญัติที่จำกัดสิทธิของบุคคลแต่ก็บัญญัติไว้แคบมาก โดยห้ามฟ้องต่อศาลปกครองเฉพาะการกระทำที่เกี่ยวกับการบริหารและการออกคำสั่งเกี่ยวกับสินทรัพย์ด้วยคุณภาพเท่านั้น ไม่กระทบกระเทือนถึงทรัพย์สินของบุคคลทั่วไป การจำกัดสิทธิดังกล่าวย่อมมีผลเป็นเพียงการจำกัดว่าศาลปกครองไม่มีอำนาจพิจารณาเท่านั้น และเป็นกรณีที่มีความจำเป็นเพื่อการแก้ปัญหาเศรษฐกิจของประเทศโดยไม่กระทบ

กระเทือนถึงสาระสำคัญแห่งสิทธิเสรีภาพของบุคคลทั่วไป ซึ่งมาตรา ๒๕ ของรัฐธรรมนูญ อนุญาตให้ทำได้ ประกอบกับตามมาตรา ๒๗๖ ของรัฐธรรมนูญอันเป็นบทบัญญัติกำหนดเขตอำนาจของศาลปกครองนั้น คดีที่เป็นข้อพิพาทระหว่างฝ่ายปกครองกับเอกชนที่จะอยู่ในอำนาจพิจารณาของศาลปกครองย่อมเป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติ และเมื่อมาตรา ๑๑ ดังกล่าวบัญญัติไว้เช่นนี้แล้ว ข้อพิพาทในลักษณะดังกล่าวจะอยู่ในอำนาจของศาลยุติธรรมตามบทบัญญัติมาตรา ๒๗๑ ของรัฐธรรมนูญซึ่งบัญญัติให้ศาลยุติธรรมมีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีทั้งปวง เว้นแต่คดีที่รัฐธรรมนูญหรือกฎหมายบัญญัติให้อยู่ในอำนาจของศาลอื่น ดังนั้น มาตรา ๑๑ แห่งพระราชกำหนดบรรษัทบริหารสินทรัพย์ไทย พ.ศ. ๒๕๔๔ จึงมิได้ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญแต่อย่างใด

(๒) ประเด็นมาตรา ๕๘ วรรคสี่ แห่งพระราชกำหนดบรรษัทบริหารสินทรัพย์ไทย พ.ศ. ๒๕๔๔ เป็นบทบัญญัติที่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญนั้น เห็นว่า หลักกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งที่กำหนดไว้ในมาตรา ๒๑ แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง เกี่ยวกับกระบวนการพิจารณาของศาลมีสองกรณี คือถ้ากฎหมายจะบัญญัติห้ามศาลทำการไต่สวนก็ต้องบัญญัติไว้โดยชัดแจ้งเท่านั้น ส่วนการที่กฎหมายบัญญัติให้ศาลมีคำสั่งได้โดยไม่ต้องทำการไต่สวน ย่อมหมายความว่าให้อำนาจศาลที่จะพิจารณาโดยไม่ต้องทำการไต่สวนได้ แต่ในกรณีดังกล่าวถ้าศาลเห็นว่าสมควรจะทำการไต่สวนศาลก็มีอำนาจทำการไต่สวนได้ (คำพิพากษาศาลฎีกาที่ ๖๕๕/๒๕๐๘ คำพิพากษาศาลฎีกาที่ ๑๑๔๔/๒๕๑๘ และคำพิพากษาศาลฎีกาที่ ๒๕๐๒/๒๕๓๘) ซึ่งบทบัญญัติมาตรา ๕๘ วรรคสี่ ได้ตรขึ้นโดยจุดมุ่งหมายอย่างหลัง มาตรา ๕๘ วรรคสี่ จึงบัญญัติให้อำนาจศาลสั่งพิทักษ์ทรัพย์เด็ดขาดโดยไม่ต้องทำการไต่สวนได้ เพื่อปกป้องสินทรัพย์และป้องกันไม่ให้มีการยกย้ายถ่ายเททรัพย์สินของลูกหนี้และผู้ค้ำประกัน ซึ่งก็เข้าข้อสันนิษฐานตามมาตรา ๘ แห่งพระราชบัญญัติล้มละลาย พุทธศักราช ๒๔๘๓ อันเป็นกฎหมายทั่วไปที่ใช้บังคับกับทุกคน ซึ่งศาลก็สั่งพิทักษ์ทรัพย์เด็ดขาดได้อยู่แล้ว นอกจากนั้นในการพิจารณาหากศาลเห็นว่ายังได้ความไม่ชัดเจนเพียงพอ ศาลก็มีอำนาจทำการไต่สวนหรือให้คู่กรณีคัดค้านได้ และจะสั่งพิทักษ์ทรัพย์เด็ดขาดหรือไม่ก็เป็นไปตามดุลยพินิจของศาล ส่วนการดำเนินการของศาลต่อไปหลังจากที่สั่งพิทักษ์ทรัพย์เด็ดขาดนั้นจะเป็นไปตามขั้นตอนปกติของกฎหมายว่าด้วยล้มละลาย โดยศาลจะพิจารณาว่าลูกหนี้มีหนี้สินล้นพ้นตัวหรือไม่ และสั่งพิทักษ์ทรัพย์เด็ดขาดจัดประชุมเจ้าหนี้ดำเนินการประนอมหนี้ และดำเนินการต่างๆ ตามกฎหมายว่าด้วยล้มละลาย บทบัญญัติมาตรา ๕๘ วรรคสี่ มิได้บังคับศาลให้ต้องสั่งพิทักษ์ทรัพย์เด็ดขาด โดยไม่ต้องทำการไต่สวนและ บสท. ไม่ได้ใช้อำนาจแทนศาล แต่เป็นเรื่องที่ให้ บสท. ยื่นคำร้องต่อศาลเพื่อดำเนินการพิจารณา

แล้วมีคำสั่งพิทักษ์ทรัพย์เด็ดขาดเองตามที่เห็นสมควร และเป็นบทบัญญัติของกฎหมายที่ใช้บังคับกับสินทรัพย์ด้วยคุณภาพของลูกหนี้ทุกรายที่ บสท. รับโอนมาตามพระราชกำหนด มิได้ใช้กับคดีใดคดีหนึ่งโดยเฉพาะ จึงไม่ขัดต่อมาตรา ๒๓๕ ของรัฐธรรมนูญ

(๓) ประเด็นมาตรา ๗๒ วรรคสอง (๒) แห่งพระราชกำหนดบรรษัทบริหารสินทรัพย์ไทย พ.ศ. ๒๕๔๔ เป็นบทบัญญัติที่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญนั้น เห็นว่า มาตรา ๗๒ วรรคสอง (๒) กำหนดให้ บสท. ยื่นคำร้องต่อศาลเพื่อให้ศาลสั่งให้ลูกหนี้และผู้ค้ำประกันล้มละลาย และให้ศาลสั่งพิทักษ์ทรัพย์ของลูกหนี้และผู้ค้ำประกันเด็ดขาดทันทีโดยไม่ต้องทำการไต่สวน ก็เพื่อให้มีการดำเนินคดีกับลูกหนี้เป็นคดีล้มละลายต่อไป ประกอบกับกว่าที่ บสท. จะยื่นคำร้องต่อศาลเพื่อสั่งให้ลูกหนี้และผู้ค้ำประกันล้มละลายได้ต้องผ่านขั้นตอนการตรวจสอบมา ๓ ระดับ คือ ผู้บริหารหรือกำกับดูแลแผน คณะกรรมการบริหารและคณะกรรมการ บสท. เมื่อจะร้องขอต่อศาลก็ต้องเสนอพยานหลักฐานและเหตุผลของผู้บริหารทั้ง ๓ ระดับ ให้ศาลพิจารณาด้วยอยู่แล้ว การไต่สวนจึงอาจไม่มีความจำเป็น และเมื่อศาลสั่งพิทักษ์ทรัพย์ลูกหนี้และผู้ค้ำประกันเด็ดขาดแล้วขั้นตอนที่จะดำเนินการต่อไป จึงย่อมเป็นไปตามกฎหมายว่าด้วยล้มละลาย โดยเริ่มต้นให้ศาลสั่งพิทักษ์ทรัพย์เด็ดขาดโดยไม่ต้องทำการไต่สวนก็ได้เพื่อรักษาทรัพย์สินต่างๆ ไว้ แต่ศาลก็ยังมิอำนาจทำการไต่สวนได้ถ้าเห็นสมควร มาตรา ๗๒ วรรคสอง (๒) มิใช่บทบังคับศาลให้สั่งลูกหนี้และผู้ค้ำประกันล้มละลายทันที แต่เป็นบทบัญญัติให้อำนาจศาลใช้ดุลยพินิจดำเนินการต่อไปตามกฎหมายว่าด้วยล้มละลาย และยังเป็นบทบัญญัติของกฎหมายที่ใช้บังคับกับสินทรัพย์ด้วยคุณภาพของลูกหนี้ทุกรายที่ บสท. รับโอนมาตามพระราชกำหนด บรรษัทบริหารสินทรัพย์ไทย พ.ศ. ๒๕๔๔ มิได้ใช้กับคดีใดคดีหนึ่งโดยเฉพาะ ฉะนั้น มาตรา ๗๒ วรรคสอง (๒) จึงไม่ขัดต่อบทบัญญัติมาตรา ๒๓๕ ของรัฐธรรมนูญ

#### ข้อกฎหมาย

#### รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐

มาตรา ๖ รัฐธรรมนูญเป็นกฎหมายสูงสุดของประเทศ บทบัญญัติใดของกฎหมาย กฎ หรือข้อบังคับ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญนี้ บทบัญญัตินั้นเป็นอันใช้บังคับมิได้

มาตรา ๒๕ การจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลที่รัฐธรรมนูญรับรองไว้ จะกระทำมิได้ เว้นแต่โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายเฉพาะเพื่อการที่รัฐธรรมนูญนี้กำหนดไว้และเท่าที่จำเป็นเท่านั้น และจะกระทบกระเทือนสาระสำคัญของสิทธิและเสรีภาพนั้นมิได้

กฎหมายตามวรรคหนึ่งต้องมีผลใช้บังคับเป็นการทั่วไปและไม่มุ่งหมายให้ใช้บังคับแก่กรณีใดกรณีหนึ่งหรือแก่บุคคลใดบุคคลหนึ่งเป็นการเจาะจง ทั้งต้องระบุบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญที่ให้อำนาจในการตรากฎหมายนั้นด้วย

บทบัญญัติวรรคหนึ่งและวรรคสอง ให้นำมาใช้บังคับกับกฎหรือข้อบังคับที่ออกโดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายด้วยโดยอนุโลม

มาตรา ๔๘ สิทธิของบุคคลในทรัพย์สินย่อมได้รับความคุ้มครอง ขอบเขตแห่งสิทธิและการจำกัดสิทธิเช่นว่านี้ ย่อมเป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติ

การสืบทอดย่อมได้รับความคุ้มครอง สิทธิของบุคคลในการสืบทอดย่อมเป็นไปตามกฎหมายบัญญัติ

มาตรา ๕๐ บุคคลย่อมมีเสรีภาพในการประกอบกิจการหรือประกอบอาชีพและการแข่งขันโดยเสรีอย่างเป็นธรรม

การจำกัดเสรีภาพตามวรรคหนึ่งจะกระทำมิได้ เว้นแต่โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายเฉพาะเพื่อประโยชน์ในการรักษาความมั่นคงของรัฐหรือเศรษฐกิจของประเทศ การคุ้มครองประชาชนในด้านสาธารณสุข โภค การรักษาความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน การจัดระเบียบการประกอบอาชีพ การคุ้มครองผู้บริโภค การผังเมืองการรักษาทรัพยากรธรรมชาติหรือสิ่งแวดล้อมสวัสดิภาพของประชาชน หรือเพื่อป้องกันการผูกขาดหรือจัดความไม่เป็นธรรมในการแข่งขัน

มาตรา ๖๒ สิทธิของบุคคลที่จะฟ้องหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ ราชการส่วนท้องถิ่น หรือองค์กรอื่นของรัฐ ที่เป็นนิติบุคคล ให้รับผิดชอบเนื่องจากการกระทำหรือการละเว้นการกระทำของข้าราชการ พนักงาน หรือลูกจ้างของหน่วยงานนั้น ย่อมได้รับความคุ้มครอง ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ

มาตรา ๘๗ รัฐต้องสนับสนุนระบบเศรษฐกิจแบบเสรีโดยอาศัยกลไกตลาด กำกับดูแล ให้มีการแข่งขันอย่างเป็นธรรม คุ้มครองผู้บริโภค และป้องกันการผูกขาดตัดตอนทั้งทางตรงและทางอ้อม รวมทั้งยกเลิกและละเว้นการตรากฎหมายและกฎเกณฑ์ที่ควบคุมธุรกิจที่ไม่สอดคล้องกับความจำเป็นทางเศรษฐกิจ และต้องไม่ประกอบกิจการแข่งขันกับเอกชน เว้นแต่มีความจำเป็นเพื่อประโยชน์ในการรักษาความมั่นคงของรัฐ รักษาผลประโยชน์ส่วนรวม หรือการจัดให้มีการสาธารณสุข

มาตรา ๑๕๗ ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา มีอำนาจหน้าที่ดังต่อไปนี้

(๑) พิจารณาและสอบสวนหาข้อเท็จจริงตามคำร้องเรียนในกรณี

(ก) การไม่ปฏิบัติตามกฎหมาย หรือปฏิบัตินอกเหนืออำนาจหน้าที่ตามกฎหมายของข้าราชการ พนักงาน หรือลูกจ้างของหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ หรือรัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น

(ข) การปฏิบัติหรือละเลยไม่ปฏิบัติหน้าที่ของข้าราชการ พนักงาน หรือลูกจ้างของหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ หรือรัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น ที่ก่อให้เกิดความเสียหายแก่ผู้ร้องเรียนหรือประชาชนโดยไม่เป็นธรรม ไม่ว่าการนั้นจะชอบหรือไม่ชอบด้วยอำนาจหน้าที่ก็ตาม

(ค) กรณีอื่นตามที่กฎหมายบัญญัติ

(๒) จัดทำรายงานพร้อมทั้งเสนอความเห็นและข้อเสนอแนะต่อรัฐสภา

มาตรา ๑๕๘ ในกรณีที่ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาเห็นว่าบทบัญญัติแห่งกฎหมาย กฎ ข้อบังคับ หรือการกระทำใดของบุคคลใดตามมาตรา ๑๕๗ (๑) มีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญให้ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาเสนอเรื่องพร้อมความเห็นต่อศาลรัฐธรรมนูญหรือศาลปกครองเพื่อพิจารณาวินิจฉัย ทั้งนี้ ตามหลักเกณฑ์ว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ หรือกฎหมายว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลปกครอง แล้วแต่กรณี

ให้ศาลรัฐธรรมนูญหรือศาลปกครอง แล้วแต่กรณี พิจารณาวินิจฉัยเรื่อง que ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาเสนอตามวรรคหนึ่งโดยไม่ชักช้า

มาตรา ๒๓๕ การบัญญัติกฎหมายให้มีผลเป็นการเปลี่ยนแปลงหรือแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายว่าด้วยธรรมนูญศาลหรือวิธีพิจารณาเพื่อใช้แก่คดีใดคดีหนึ่งโดยเฉพาะ จะกระทำมิได้

มาตรา ๒๓๖ ศาลปกครองมีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีที่เป็นข้อพิพาทระหว่างหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐที่อยู่ในบังคับบัญชาหรือในกำกับดูแลของรัฐบาลกับเอกชน หรือระหว่างหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐที่อยู่ในบังคับบัญชาหรือในกำกับดูแลของรัฐบาลด้วยกัน ซึ่งเป็นข้อพิพาทอันเนื่องมาจากการกระทำหรือการละเว้นการกระทำที่หน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐนั้น ต้องปฏิบัติตามกฎหมาย หรือเนื่องจากการกระทำหรือการละเว้นการกระทำที่หน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐนั้น ต้องรับผิดชอบในการปฏิบัติหน้าที่ตามกฎหมาย ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ

ให้มีศาลปกครองสูงสุดและศาลปกครองชั้นต้น และจะมีศาลปกครองชั้นอุทธรณ์ด้วยก็ได้  
พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๕๒

มาตรา ๕ ศาลปกครองมีอำนาจพิจารณาพิพากษาหรือมีคำสั่งในเรื่องดังต่อไปนี้

(๑) คดีพิพาทเกี่ยวกับการที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำการโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย ไม่ว่าจะเป็นการออกกฎ คำสั่ง หรือการกระทำอื่นใดเนื่องจากกระทำโดยไม่มีอำนาจหรือนอกเหนืออำนาจหน้าที่หรือไม่ถูกต้องตามกฎหมาย 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 หรือศาลชำนัญพิเศษอื่น

พระราชบัญญัติล้มละลาย พุทธศักราช ๒๕๕๓

มาตรา ๑๔ ในการพิจารณาคดีล้มละลายตามคำฟ้องของเจ้าหนี้ ศาลต้องพิจารณาเอาความจริงตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา ๕ หรือมาตรา ๑๐ ถ้าศาลพิจารณาได้ความจริงให้ศาลมีคำสั่งพิทักษ์ทรัพย์ของลูกหนี้เด็ดขาด แต่ถ้าไม่ได้ความจริง หรือลูกหนี้นำสืบได้ว่า อาจชำระหนี้ได้ทั้งหมด หรือมีเหตุอื่นที่ไม่ควรให้ลูกหนี้ล้มละลาย ให้ศาลยกฟ้อง

พระราชกำหนดบรรษัทบริหารสินทรัพย์ไทย พ.ศ. ๒๕๕๕

มาตรา ๕ ให้จัดตั้งบรรษัทขึ้นเรียกว่า “บรรษัทบริหารสินทรัพย์ไทย” เรียกโดยย่อว่า “บสท.” ให้ บสท. เป็นนิติบุคคล มีฐานะเป็นหน่วยงานของรัฐที่ไม่เป็นส่วนราชการหรือรัฐวิสาหกิจ ตามกฎหมายว่าด้วยวิธีการงบประมาณ และกฎหมายอื่น

มาตรา ๗ ให้ บสท. มีวัตถุประสงค์ในการบริหารสินทรัพย์ด้วยคุณภาพของสถาบันการเงิน และบริษัทบริหารสินทรัพย์ ปรับโครงสร้างหนี้ และปรับโครงสร้างกิจการ ทั้งนี้ โดยการรับโอนสินทรัพย์ ด้วยคุณภาพของสถาบันการเงินและบริษัทบริหารสินทรัพย์ รวมตลอดทั้งสิทธิอื่นใดเหนือทรัพย์สิน ที่เป็นหลักประกันการชำระหนี้สำหรับสินทรัพย์ด้วยคุณภาพนั้น หรือโดยการใช้มาตรการอื่นใด เพื่อประโยชน์แก่การฟื้นฟูเศรษฐกิจหรือความมั่นคงของประเทศ

มาตรา ๑๑ ไม่นำกฎหมายว่าด้วยการจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครองมาใช้ บังคับแก่การดำเนินการเกี่ยวกับการบริหารสินทรัพย์ด้วยคุณภาพของ บสท. ตามพระราชกำหนดนี้ และการออกระเบียบหรือข้อบังคับ คำสั่ง คำวินิจฉัย การอนุญาต และการกระทำอื่นใดของคณะกรรมการ และคณะกรรมการบริหารอันเกี่ยวกับการบริหารสินทรัพย์ด้วยคุณภาพตามพระราชกำหนดนี้

มาตรา ๕๘ ถ้าลูกหนี้ ผู้บริหารของลูกหนี้และผู้ค้ำประกัน ถ้าหากมิ ได้ให้ความร่วมมือกับ บสท. ในการปรับโครงสร้างหนี้ และได้มีการชำระหนี้ตามที่ได้ปรับโครงสร้างแล้วทั้งหมดให้ลูกหนี้และผู้ค้ำประกัน เป็นอันหลุดพ้นจากหนี้

ในการปรับโครงสร้างหนี้ และผลจากการปรับโครงสร้างหนี้ ลูกหนี้ได้รับการผ่อนระยะเวลา การชำระหนี้ ให้ลูกหนี้ดำเนินการชำระหนี้ต่อไปตามหลักเกณฑ์ วิธีการและเงื่อนไขที่ บสท. กำหนด และในขณะใดขณะหนึ่ง ถ้าลูกหนี้ได้ให้หลักประกันอื่นตามสมควรแล้ว ผู้ค้ำประกันเป็นอันหลุดพ้น จากหนี้ที่ยังค้างชำระอยู่ การผ่อนชำระหนี้ดังกล่าว บสท. อาจโอนหรือมอบหมายให้บุคคลอื่นรับ ชำระหนี้ต่อไปก็ได้

ถ้าได้มีการชำระหนี้แต่เพียงบางส่วน และลูกหนี้ไม่มีทรัพย์สินอื่นใดที่จะนำมาชำระหนี้ได้อีก หากผู้ค้ำประกันได้ยอมตนชำระหนี้ส่วนที่เหลือไม่น้อยกว่าสองในสามหรือในจำนวนที่น้อยกว่านั้น ตามที่คณะกรรมการบริหารกำหนด ให้ลูกหนี้และผู้ค้ำประกันเป็นอันหลุดพ้นจากหนี้

ถ้าลูกหนี้หรือผู้ค้ำประกันไม่ให้ความร่วมมือกับ บสท. ในการปรับโครงสร้างหนี้ตามที่ บสท. สั่งโดยที่ตนอยู่ในฐานะที่จะดำเนินการได้ หรือยกย้ายถ่ายเทหรือปิดบังซ่อนเร้นทรัพย์สินของตนให้ บสท. ดำเนินการยื่นคำร้องต่อศาลเพื่อสั่งพิทักษ์ทรัพย์เด็ดขาดของลูกหนี้หรือผู้ค้ำประกัน แล้วแต่กรณี โดยไม่ต้องดำเนินการไต่สวน และให้ศาลและเจ้าพนักงานพิทักษ์ทรัพย์ดำเนินการตามกฎหมายว่าด้วยล้มละลายต่อไปโดยเร็ว

มาตรา ๗๒ เมื่อผู้บริหารแผนหรือผู้กำกับดูแลการบริหารแผนเห็นว่า เงื่อนไขใด ๆ ที่กำหนดไว้ในการบริหารแผนมิได้เกิดขึ้นตามที่กำหนดไว้ หรือการบริหารแผนต่อไปจะทำให้เกิดหนี้สินแก่ลูกหนี้มากขึ้น หรือมีเหตุการณ์เปลี่ยนแปลงไปจนทำให้การปรับโครงสร้างกิจการไม่เกิดประโยชน์ต่อเจ้าหนี้หรือลูกหนี้ ให้รายงานพร้อมทั้งข้อเสนอแนะต่อคณะกรรมการบริหารโดยเร็ว

เมื่อคณะกรรมการบริหารพิจารณาแล้วเห็นด้วยกับความเห็นของผู้บริหารแผนหรือผู้กำกับดูแลการบริหารแผน ให้ขออนุมัติต่อคณะกรรมการเพื่อยุติการปรับโครงสร้างกิจการ และดำเนินการอย่างใดอย่างหนึ่งดังต่อไปนี้

(๑) ในกรณีที่ลูกหนี้เห็นชอบด้วย ให้ดำเนินการเลิกกิจการของลูกหนี้และขายทรัพย์สิน ทั้งปวงเพื่อนำเงินมาชำระหนี้แก่ บสท. ในกรณีนี้ เมื่อ บสท. ได้รับชำระหนี้เท่าใด ให้หนี้ที่เหลือเป็นอันพับกันไป และให้บุคคลซึ่งค้ำประกันหนี้ดังกล่าวไว้เป็นอันหลุดพ้นจากการค้ำประกัน

(๒) ในกรณีที่ลูกหนี้ไม่เห็นชอบด้วยตาม (๑) ให้ บสท. ยื่นคำร้องต่อศาลเพื่อให้ศาลสั่งให้ลูกหนี้และผู้ค้ำประกันล้มละลาย และให้ศาลสั่งพิทักษ์ทรัพย์ของลูกหนี้และผู้ค้ำประกันเด็ดขาดทันที โดยไม่ต้องดำเนินการใด่สวน

พิเคราะห์แล้วมีประเด็นวินิจฉัยเบื้องต้นว่า ศาลรัฐธรรมนูญมีอำนาจพิจารณาวินิจฉัยเรื่องนี้หรือไม่ เห็นว่า รัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๕๘ วรรคหนึ่ง กำหนดหลักการไว้ว่า ในกรณีที่ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาเห็นว่า บทบัญญัติแห่งกฎหมายมีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ ให้เสนอเรื่องให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยได้ ดังนั้น เมื่อนายศักดิ์ กอแสงเรือง สมาชิกวุฒิสภาและคณะรวม ๑๑๖ คน ส่งเรื่องบทบัญญัติมาตรา ๑๑ มาตรา ๕๘ และมาตรา ๗๒ แห่งพระราชกำหนดบรรษัทบริหารสินทรัพย์ไทย พ.ศ. ๒๕๔๔ มีข้อความขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญให้ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาพิจารณาและผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาพิจารณาแล้วมีความเห็นว่าบทบัญญัติแห่งกฎหมายดังกล่าวมีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๗๖ และมาตรา ๒๓๕ จึงได้ส่งเรื่องพร้อมความเห็นต่อศาลรัฐธรรมนูญเพื่อพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๕๘ ศาลรัฐธรรมนูญจึงมีอำนาจพิจารณาวินิจฉัยเรื่องนี้ได้

ประเด็นวินิจฉัยต่อไปตามคำร้องของผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา มีว่า

ประเด็นที่ ๑ มาตรา ๑๑ แห่งพระราชกำหนดบรรษัทบริหารสินทรัพย์ไทย พ.ศ. ๒๕๔๔ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๗๖ หรือไม่ เห็นว่า มาตรา ๒๗๖ ของรัฐธรรมนูญบัญญัติวางหลักกำหนดเขตอำนาจของศาลปกครองไว้ว่า ศาลปกครองมีอำนาจพิพากษาคดีที่เป็นข้อพิพาท

ระหว่างหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐที่อยู่ในบังคับบัญชาหรือในกำกับดูแลของรัฐบาลกับเอกชน หรือระหว่างหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐที่อยู่ในบังคับบัญชาหรือในกำกับดูแลของรัฐบาลด้วยกัน ซึ่งเป็นข้อพิพาทอันเนื่องมาจากการกระทำหรือการละเว้นการกระทำที่หน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐนั้น ต้องปฏิบัติตามกฎหมาย หรือเนื่องจากการกระทำหรือการละเว้นการกระทำที่หน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐนั้น ต้องรับผิดชอบในการปฏิบัติหน้าที่ตามกฎหมาย ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ และพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๕ ได้บัญญัติว่า ศาลปกครองมีอำนาจพิจารณาพิพากษาหรือมีคำสั่งในเรื่องดังต่อไปนี้รวม ๖ อนุมาตรา คือ (๑) (๒) (๓) (๔) (๕) และ (๖) และวรรคสอง บัญญัติว่า เรื่องดังต่อไปนี้ไม่อยู่ในอำนาจศาลปกครองรวม ๓ อนุมาตรา คือ (๑) (๒) และ (๓) จึงเห็นได้ว่า เรื่องที่ไม่อยู่ในอำนาจของศาลปกครองตามมาตรา ๕ วรรคสอง (๑) (๒) และ (๓) ดังกล่าว แม้จะเป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับเจ้าหน้าที่ของรัฐก็ไม่อยู่ในอำนาจของศาลปกครอง ศาลปกครองจึงไม่มีอำนาจพิพากษาคดีดังกล่าว ซึ่งได้แก่ เรื่องการดำเนินการเกี่ยวกับวินัยทหาร เรื่องการดำเนินการของคณะกรรมการตุลาการตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการฝ่ายตุลาการ และคดีที่อยู่ในอำนาจของศาลเยาวชนและครอบครัว ศาลแรงงาน ศาลภาษีอากร ศาลทรัพย์สินทางปัญญาและการค้าระหว่างประเทศ ศาลล้มละลาย หรือศาลชำนาญพิเศษอื่น เมื่อพระราชกำหนดบรรษัทบริหารสินทรัพย์ไทย พ.ศ. ๒๕๔๔ มาตรา ๕ และมาตรา ๓ บัญญัติให้จัดตั้งบรรษัทบริหารสินทรัพย์ไทยขึ้นเรียกโดยย่อว่า บสท. มีวัตถุประสงค์เพื่อบริหารสินทรัพย์ ด้วยคุณภาพของสถาบันการเงินและบริษัทบริหารสินทรัพย์ ปรับโครงสร้างหนี้ โดยการรับโอนสินทรัพย์ ด้วยคุณภาพ เพื่อประโยชน์แก่การฟื้นฟูเศรษฐกิจหรือความมั่นคงของประเทศ และมาตรา ๑๑ แห่งพระราชกำหนดดังกล่าวบัญญัติไม่ให้นำกฎหมายว่าด้วยการจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครองมาใช้บังคับแก่การดำเนินการเกี่ยวกับการบริหารสินทรัพย์ด้วยคุณภาพของ บสท. และการออกระเบียบหรือข้อบังคับ คำสั่ง คำวินิจฉัย การอนุญาต และการกระทำอื่นใดของคณะกรรมการและคณะกรรมการบริหารอันเกี่ยวกับการบริหารสินทรัพย์ด้วยคุณภาพตามพระราชกำหนดนี้ บทบัญญัติดังกล่าวเป็นบทบัญญัติที่ห้ามฟ้องคดีเกี่ยวกับการบริหารสินทรัพย์ด้วยคุณภาพต่อศาลปกครอง เมื่อมีคดีที่ระบุไว้ในมาตรา ๑๑ เกิดขึ้น ศาลปกครองไม่มีอำนาจพิจารณาพิพากษาเช่นเดียวกับที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๕ วรรคสอง (๑) (๒) และ (๓)

เป็นการสอดคล้องกับ “ตามที่กฎหมายบัญญัติ” ตอนท้ายมาตรา ๒๗๖ ของรัฐธรรมนูญ ที่บัญญัติให้ออกกฎหมายเกี่ยวกับอำนาจการพิจารณาพิพากษาคดีของศาลปกครองได้ ดังนั้น มาตรา ๑๑ แห่งพระราชกำหนดบรรษัทบริหารสินทรัพย์ไทย พ.ศ. ๒๕๕๔ จึงไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๗๖

ประเด็นที่ ๒ มาตรา ๕๘ วรรคสี่ และมาตรา ๗๒ วรรคสอง (๒) แห่งพระราชกำหนดบรรษัทบริหารสินทรัพย์ไทย พ.ศ. ๒๕๕๔ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๓๕ หรือไม่ เห็นว่า มาตรา ๕๘ วรรคสี่ และมาตรา ๗๒ วรรคสอง (๒) แห่งพระราชกำหนดดังกล่าวบัญญัติให้ บสท. ดำเนินการยื่นคำร้องต่อศาลเพื่อให้ศาลสั่งให้ลูกหนี้และผู้ค้ำประกันล้มละลาย โดยไม่ต้องดำเนินการไต่สวนในกรณีที่ลูกหนี้หรือผู้ค้ำประกันไม่ให้ความร่วมมือกับ บสท. ในการปรับโครงสร้างหนี้ตามที่ บสท. สั่งโดยที่ตนอยู่ในฐานะที่จะดำเนินการได้ หรือได้มีการยกย้ายถ่ายเทหรือปิดบังซ่อนเร้นทรัพย์สินของตน และมาตรา ๗๒ วรรคสอง (๒) บัญญัติให้ บสท. ยื่นคำร้องต่อศาล เพื่อให้ศาลสั่งให้ลูกหนี้และผู้ค้ำประกันล้มละลาย และให้ศาลสั่งพิทักษ์ทรัพย์ของลูกหนี้และผู้ค้ำประกันเด็ดขาดทันที โดยไม่ต้องดำเนินการไต่สวน การที่ให้ บสท. ยื่นคำร้องดังกล่าวโดยไม่ต้องไต่สวนจะเป็นกฎหมายที่มีการเปลี่ยนแปลงแก้ไขวิธีพิจารณาคดีล้มละลายหรือไม่ มีข้อควรพิจารณาหลายประการคือ

๑. พระราชกำหนดบรรษัทบริหารสินทรัพย์ไทย พ.ศ. ๒๕๕๔ มีเหตุผลในการประกาศใช้ คือ เนื่องจากในช่วงระยะเวลาที่ผ่านมา ประเทศไทยได้ประสบปัญหาวิกฤติทางเศรษฐกิจอย่างร้ายแรง ทำให้ลูกหนี้ของสถาบันการเงินไม่สามารถชำระหนี้เชื่อที่ตนมีกับสถาบันการเงินได้ และหนี้เชื่อเหล่านี้ได้กลายเป็นหนี้เชื่อที่ไม่ก่อให้เกิดรายได้แก่สถาบันการเงินเป็นจำนวนมาก หากปล่อยเวลาให้เนิ่นช้าต่อไป ฐานะของสถาบันการเงินที่เกี่ยวข้องจะเกิดปัญหาอย่างรุนแรงและกระทบต่อการฟื้นฟูเศรษฐกิจต่อไปได้ เป็นการสมควรที่จะเร่งแก้ปัญหาเพื่อรักษาความมั่นคงในทางเศรษฐกิจของประเทศด้วยการจัดตั้งบรรษัทบริหารสินทรัพย์แห่งชาติขึ้น เพื่อให้เป็นหน่วยงานของรัฐที่จะทำหน้าที่แก้ไขปัญหาค้างชำระหนี้ของลูกหนี้ของสถาบันการเงินของรัฐและเอกชนให้เป็นไปอย่างรวดเร็ว ด้วยการรับโอนสินทรัพย์ที่จัดเป็นสินทรัพย์ด้อยคุณภาพมาจากสถาบันการเงินและบริษัทบริหารสินทรัพย์เพื่อนำมาบริหารจัดการตามวิธีการที่กำหนดไว้ ทั้งนี้ จะต้องพยายามให้ลูกหนี้ซึ่งรับโอนมาอยู่ในฐานะที่สามารถชำระหนี้ที่ค้างชำระได้ และให้ลูกหนี้เหล่านั้นสามารถดำเนินกิจการของตนต่อไปได้อย่างมีประสิทธิภาพ และทำให้หนี้เชื่อที่ไม่ก่อให้เกิดรายได้หมดสิ้นลงหรือเหลือน้อยที่สุด ในขณะเดียวกันไม่ก่อให้เกิดความเสียหายแก่สถาบันการเงินจนไม่สามารถดำเนินกิจการต่อไปได้อันจะเป็นการสร้างเสถียรภาพ

ให้แก่เศรษฐกิจและระบบสถาบันการเงินโดยรวม จึงมีความจำเป็นอันมิอาจหลีกเลี่ยงได้ ในอันที่จะรักษาความมั่นคงทางเศรษฐกิจของประเทศ ที่ต้องตราพระราชกำหนดนี้ขึ้น

๒. หลักการของพระราชกำหนดบรรษัทบริหารสินทรัพย์ไทย พ.ศ. ๒๕๕๔ คือ การจัดการสินทรัพย์ด้วยคุณภาพที่เกิดขึ้นในระบบสถาบันการเงิน โดย บสท. เป็นผู้รับโอนสินทรัพย์ที่ไม่ก่อให้เกิดรายได้ของสถาบันการเงินมาดำเนินการแทน ดังนั้น บสท. ในฐานะที่เป็นเจ้าหน้าที่ตามกฎหมายจึงมีสิทธิดำเนินการกับลูกหนี้เพื่อให้ได้รับชำระหนี้แทนเจ้าหน้าที่เดิม รวมทั้งมีสิทธิฟ้องล้มละลายลูกหนี้และผู้ค้ำประกันด้วย มาตรา ๕๘ วรรคสี่ แห่งพระราชกำหนดฉบับนี้ เป็นกรณีที่ลูกหนี้หรือผู้ค้ำประกันไม่ให้ความร่วมมือกับ บสท. ในการปรับโครงสร้างหนี้ ตามที่ บสท. สั่งหรือยกย้ายถ่ายเทหรือปิดบังซ่อนเร้นทรัพย์สินของตน จึงให้อำนาจ บสท. ยื่นคำร้องต่อศาลเพื่อสั่งพิทักษ์ทรัพย์เด็ดขาดของลูกหนี้หรือผู้ค้ำประกันโดยไม่ต้องไต่สวน ส่วนมาตรา ๗๒ วรรคสอง (๒) เป็นกรณีที่ผู้บริหารแผนหรือผู้กำกับดูแลการบริหารแผนเห็นว่า ไม่ได้เป็นไปตามแผน หรือถ้าบริหารแผนต่อไป จะทำให้เกิดหนี้สินแก่ลูกหนี้มากขึ้น หรือมีพฤติการณ์เปลี่ยนแปลงไปจนทำให้การปรับโครงสร้างกิจการไม่เกิดประโยชน์ต่อเจ้าหน้าที่หรือลูกหนี้ ก็สามารถรายงานต่อคณะกรรมการบริหาร ถ้าคณะกรรมการบริหารเห็นชอบก็สามารถขออนุมัติต่อคณะกรรมการ บสท. เพื่อยุติการปรับโครงสร้างกิจการ กรณีลูกหนี้ไม่เห็นชอบด้วยกับการยุติการปรับโครงสร้างกิจการหรือการขายทรัพย์สินเพื่อชำระหนี้ให้กับ บสท. ทาง บสท. ก็มีสิทธิยื่นคำร้องต่อศาลเพื่อให้ศาลสั่งพิทักษ์ทรัพย์ของลูกหนี้และผู้ค้ำประกันโดยไม่ต้องไต่สวน ทั้ง ๒ มาตรา นี้ หมายความว่า กรณีที่ไม่ให้ความร่วมมือก็ดี หรือกรณีที่ไม่เห็นชอบตามที่ บสท. สั่งก็ดี สามารถยื่นคำร้องต่อศาลให้สั่งพิทักษ์ทรัพย์เด็ดขาด ให้เป็นบุคคลล้มละลายได้ โดยไม่ต้องไต่สวน

๓. รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ ได้ชื่อว่ารัฐธรรมนูญฉบับประชาชน เนื่องจากมีบทบัญญัติคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชนมากกว่ารัฐธรรมนูญฉบับอื่น ๆ รัฐธรรมนูญมาตรา ๓ บัญญัติว่า “อำนาจอธิปไตยเป็นของปวงชนชาวไทย พระมหากษัตริย์ผู้ทรงเป็นประมุขทรงใช้อำนาจนั้นทางรัฐสภา คณะรัฐมนตรี และศาลตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญนี้” ดังนั้น อำนาจอธิปไตยจึงแบ่งแยกออกเป็น ๓ อำนาจและผู้ใช้อำนาจทั้งสามคือ

- (๑) อำนาจนิตบัญญัติ หรืออำนาจออกกฎหมาย โดยรัฐสภา
- (๒) อำนาจบริหาร โดยคณะรัฐมนตรี
- (๓) อำนาจตุลาการ โดยศาล

อำนาจที่โดยทั้งสามต่างมุ่งสู่จุดหมายปลายทางเดียวกัน คือ เพื่อผลประโยชน์ของปวงชนชาวไทย ความเจริญก้าวหน้าของประเทศ ความยุติธรรมแก่ประชาชน และความสงบสุขแห่งราชอาณาจักร รัฐธรรมนูญซึ่งเป็นกฎหมายสูงสุดมีบทบัญญัติเกี่ยวกับการใช้อำนาจทั้งสาม เพื่อให้เกิดการควบคุม ตรวจสอบ และถ่วงดุลซึ่งกันและกัน ไม่ให้อำนาจหนึ่งมีอำนาจเหนือกว่าอีกอำนาจหนึ่ง จนอาจเกิดความเสียหายแก่ประเทศชาติได้

๔. ศาลเป็นองค์กรใช้อำนาจตุลาการในการพิจารณาพิพากษาอรรถคดี มีลักษณะสำคัญที่แตกต่างจากฝ่ายบริหารและฝ่ายนิติบัญญัติหลายประการ ข้อแตกต่างที่สำคัญประการหนึ่ง คือ กระบวนการพิจารณาพิพากษาคดีในกฎหมายวิธีพิจารณาความของระบบ Common Law ศาลต้องรับฟังข้อเท็จจริงจากคู่ความทั้งสองฝ่ายโดยเปิดเผย โดยต้องให้คู่ความทั้งสองฝ่ายได้ปกป้องสิทธิและผลประโยชน์อันชอบธรรมของตนเปิดโอกาสให้คู่ความแต่ละฝ่ายสามารถนำพยานหลักฐานมาสนับสนุนข้ออ้างข้อเถียงของตนและหักล้างข้ออ้างข้อเถียงของคู่ความฝ่ายตรงข้ามได้อย่างเต็มที่ หลักทั่วไปของกฎหมายวิธีพิจารณาความจึงถือว่า เป็นหลักประกันพื้นฐานของกระบวนการยุติธรรมที่เท่าเทียมกัน โดยมีเหตุผลว่า คำพิพากษาของศาลที่ดีและมีประสิทธิภาพเป็นผลจากการเผชิญหน้าของคู่ความในศาล โดยวิธีการนำสืบข้ออ้างและการหักล้าง ข้อต่อสู้ รวมทั้งคู่ความแต่ละฝ่ายต่างมีสิทธิทราบข้ออ้างหรือข้อต่อสู้ของฝ่ายตรงข้ามด้วย ตลอดจนมีสิทธิร่วมมือกับศาลในการค้นหาวิธีการแก้ไข ปัญหาที่ไม่เป็นธรรม จากแนวความคิดในปัจจุบันที่แตกต่างจากความคิดในอดีต โดยปัจจุบันยึดถือหลักว่า สิทธิในการรับฟังข้อเท็จจริงให้ครบถ้วนสมบูรณ์ก่อนมีคำสั่งหรือคำพิพากษาของศาลเป็นสิทธิขั้นพื้นฐานของพลเมือง และสิทธิดังกล่าวเป็นผลมาจากการที่รัฐต้องให้ความเคารพต่อศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ของประชาชนด้วยรัฐธรรมนูญได้มีบัญญัติรับรองไว้ในมาตรา ๓๐ วรรคหนึ่งว่า “บุคคลย่อมเสมอกันในกฎหมายและได้รับความคุ้มครองตามกฎหมายเท่าเทียมกัน” และมาตรา ๒๘ วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า “บุคคลย่อมอ้างศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์หรือใช้สิทธิและเสรีภาพของตนได้เท่าที่ไม่ละเมิดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลอื่น ไม่เป็นปฏิปักษ์ต่อรัฐธรรมนูญ หรือไม่ขัดต่อศีลธรรมอันดีของประชาชน” และวรรคสอง บัญญัติว่า “บุคคลซึ่งถูกละเมิดสิทธิหรือเสรีภาพที่รัฐธรรมนูญนี้ รับรองไว้ สามารถยกบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญนี้เพื่อใช้สิทธิทางศาลหรือยกขึ้นเป็นข้อต่อสู้คดีในศาลได้”

๕. พระราชบัญญัติล้มละลาย พุทธศักราช ๒๕๕๓ มาตรา ๑๔ บัญญัติว่า “ในการพิจารณาคดีล้มละลายตามคำฟ้องของเจ้าหนี้ นั้น ศาลต้องพิจารณาเอาความจริงตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา ๕ หรือมาตรา ๑๐ ถ้าศาลพิจารณาได้ความจริง ให้ศาลมีคำสั่งพิทักษ์ทรัพย์ของลูกหนี้เด็ดขาด แต่ถ้าไม่ได้

ความจริงหรือลูกหนี้ นำสืบได้ว่าอาจชำระหนี้ได้ทั้งหมดหรือมีเหตุอื่นที่ไม่ควรให้ลูกหนี้ล้มละลาย ให้ศาลยกฟ้อง” เป็นกรณีที่กฎหมายวิธีพิจารณาความบัญญัติให้ศาลฟังข้อเท็จจริงแห่งคดีให้ชัดเจน ก่อนใช้ดุลยพินิจมีคำสั่งพิทักษ์ทรัพย์เด็ดขาดของลูกหนี้ จึงเห็นได้ว่า การที่พระราชกำหนดบรรษัทบริหารสินทรัพย์ไทย พ.ศ. ๒๕๔๔ มาตรา ๕๘ วรรคสี่ บัญญัติให้ บสท. ยื่นคำร้องต่อศาลเพื่อสั่งพิทักษ์ทรัพย์เด็ดขาดของลูกหนี้หรือผู้ค้ำประกัน แล้วแต่กรณี โดยไม่ต้องดำเนินการไต่สวน และมาตรา ๗๒ วรรคสอง (๒) บัญญัติให้ บสท. ยื่นคำร้องต่อศาลเพื่อให้ศาลสั่งให้ลูกหนี้และผู้ค้ำประกันล้มละลาย และให้ศาลสั่งพิทักษ์ทรัพย์ของลูกหนี้และผู้ค้ำประกันเด็ดขาดทันที โดยไม่ต้องดำเนินการไต่สวน มีผลเป็นการเปลี่ยนแปลงแก้ไขเพิ่มเติมวิธีพิจารณาคดีล้มละลาย เพราะพระราชบัญญัติล้มละลาย พุทธศักราช ๒๔๘๓ มาตรา ๑๔ บัญญัติให้ศาลต้องพิจารณาเอาความจริงก่อนมีคำสั่ง แต่พระราชกำหนดบรรษัทบริหารสินทรัพย์ไทย พ.ศ. ๒๕๔๔ มาตรา ๕๘ วรรคสี่ และมาตรา ๗๒ วรรคสอง (๒) มีเจตนารมณ์ เพื่อให้การดำเนินการเกี่ยวกับการบริหารสินทรัพย์โดยคุณภาพเป็นไปด้วยความรวดเร็ว จึงให้ศาลสั่งพิทักษ์ทรัพย์ได้เด็ดขาดทันที โดยไม่ต้องดำเนินการไต่สวนหาความจริงแต่อย่างใด และเป็นวิธีพิจารณาที่ใช้แก่คดีใดคดีหนึ่งโดยเฉพาะคือ คดีที่ บสท. ฟ้องล้มละลายเกี่ยวกับทรัพย์สินโดยคุณภาพทุกรายที่ บสท. รับโอนมาตามพระราชกำหนดนี้ ทำให้การพิจารณาคดีดังกล่าวแตกต่างจากคดีล้มละลายทั่วไป และเป็นประโยชน์แก่ บสท. เท่านั้น ดังนั้น บทบัญญัติมาตรา ๕๘ วรรคสี่ และมาตรา ๗๒ วรรคสอง (๒) แห่งพระราชกำหนดบรรษัทบริหารสินทรัพย์ไทย พ.ศ. ๒๕๔๔ จึงขัดหรือแย้งต่อมาตรา ๒๓๕ ของรัฐธรรมนูญ มีผลเป็นอันใช้บังคับมิได้ ตามมาตรา ๖ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย

อาศัยเหตุผลดังกล่าว จึงวินิจฉัยว่า บทบัญญัติมาตรา ๑๑ แห่งพระราชกำหนดบรรษัทบริหารสินทรัพย์ไทย พ.ศ. ๒๕๔๔ ไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๗๖ จึงไม่มีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ ส่วนบทบัญญัติมาตรา ๕๘ วรรคสี่ และมาตรา ๗๒ วรรคสอง (๒) แห่งพระราชกำหนดบรรษัทบริหารสินทรัพย์ไทย พ.ศ. ๒๕๔๔ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๓๕ เป็นอันใช้บังคับมิได้ตามมาตรา ๖ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย

นายมงคล สระแก้ว

ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

## คำวินิจฉัยของ นายสุจิต บุญบงการ ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

ที่ ๓๓/๒๕๕๕

วันที่ ๑๑ ตุลาคม ๒๕๕๕

เรื่อง ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา ขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๕๘ กรณีพระราชกำหนดบรรษัทบริหารสินทรัพย์ไทย พ.ศ. ๒๕๕๔ มาตรา ๑๑ มาตรา ๕๘ วรรคสี่ และมาตรา ๗๒ (๒) มีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ

## ข้อเท็จจริง

ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา (ผู้ร้อง) มีคำร้องลงวันที่ ๑๖ กรกฎาคม ๒๕๕๔ ขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยว่า พระราชกำหนดบรรษัทบริหารสินทรัพย์ไทย พ.ศ. ๒๕๕๔ มาตรา ๑๑ มาตรา ๕๘ วรรคสี่ และมาตรา ๗๒ (๒) มีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญหรือไม่ ซึ่งสรุปความได้ว่า

ผู้ร้องได้รับหนังสือร้องเรียนจาก นายสัก กอแสงเรือง สมาชิกวุฒิสภาและคณะ มีใจความสรุปได้ว่าพระราชกำหนดบรรษัทบริหารสินทรัพย์ไทย ฯ ให้อำนาจแก่คณะกรรมการบรรษัทบริหารสินทรัพย์ไทย (บสท.) เด็ดขาด ทำให้สิทธิของบุคคลในทรัพย์สินและเสรีภาพของบุคคลไม่ได้รับการคุ้มครอง และในหมายเหตุท้ายพระราชกำหนดกระบวนผลการออกพระราชกำหนดไม่เข้าองค์ประกอบของรัฐธรรมนูญ ตามมาตรา ๒๕ มาตรา ๔๘ มาตรา ๕๐ และมาตรา ๘๗ พระราชกำหนดดังกล่าวมีบทบัญญัติที่ขัดแย้งต่อรัฐธรรมนูญ คือ มาตรา ๕๘ วรรคสี่ ในกรณีที่ให้บรรษัทบริหารสินทรัพย์ไทยยื่นคำร้องต่อศาลเพื่อสั่งพิทักษ์ทรัพย์เด็ดขาดของลูกหนี้หรือผู้ค้ำประกัน แล้วแต่กรณี โดยไม่ต้องไต่สวน และ มาตรา ๗๒ (๒) ในกรณีที่ให้บรรษัทบริหารสินทรัพย์ไทย ยื่นคำร้องต่อศาลเพื่อให้ศาลสั่งให้ลูกหนี้และผู้ค้ำประกันล้มละลาย และให้ศาลสั่งพิทักษ์ทรัพย์ของลูกหนี้และผู้ค้ำประกันเด็ดขาดทันที โดยไม่ต้องไต่สวนนั้น เป็นการให้อำนาจบรรษัทบริหารสินทรัพย์ไทยมีอำนาจพิจารณาวินิจฉัยให้ลูกหนี้และผู้ค้ำประกันเป็นบุคคลล้มละลายโดยกำหนดให้ศาลมีคำสั่งพิทักษ์ทรัพย์เด็ดขาดของลูกหนี้และผู้ค้ำประกัน และสั่งให้ลูกหนี้และผู้ค้ำประกันเป็นบุคคลล้มละลายโดยไม่ต้องไต่สวนตามคำร้องของบรรษัทบริหารสินทรัพย์ไทย ซึ่งเท่ากับให้บรรษัทบริหารสินทรัพย์ไทย ใช้อำนาจตุลาการเป็นการเปลี่ยนแปลง แก้วใจ มิให้ศาลใช้อำนาจอิสระของศาล แต่ให้บรรษัทบริหารสินทรัพย์ไทย ใช้อำนาจแทนศาลและศาลต้องปฏิบัติตามคำร้อง

ของบรรษัทบริหารสินทรัพย์ไทย โดยไม่มีการไต่สวน ไม่มีการตรวจสอบ ไม่มีการฟังคำโต้แย้งหรือฟังความเห็นสองด้าน ทำให้ศาลไม่สามารถใช้ดุลยพินิจและไม่สามารถไต่สวนเพื่อหาความจริง บรรษัทบริหารสินทรัพย์ไทยจึงมีอำนาจเหนือศาล สามารถวินิจฉัยให้ลูกหนี้และผู้ค้ำประกันเป็นบุคคลล้มละลายได้ นอกจากนี้บทบัญญัติมาตรา ๑๑ ของพระราชกำหนดดังกล่าวขัดกับรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๗๖ เพราะการพิจารณาพิพากษาข้อพิพาทระหว่างหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ ราชการส่วนท้องถิ่น หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐกับเอกชน เป็นอำนาจของศาลปกครอง บรรษัทบริหารสินทรัพย์ไทย เป็นหน่วยงานของรัฐ แต่มาตรา ๑๑ กลับห้ามมิให้ฟ้องและดำเนินคดีที่ศาลปกครอง ในขณะที่เดียวกันก็จะไม่อยู่ในอำนาจของศาลยุติธรรมด้วย เท่ากับให้อำนาจหน่วยงานของรัฐ ซึ่งเป็นฝ่ายบริหารใช้อำนาจตุลาการ และมีให้ศาลใช้อำนาจตุลาการอย่างอิสระ

ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาได้พิจารณาแล้วเห็นว่ากรณีดังกล่าวมีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ จึงเสนอเรื่องพร้อมความเห็นต่อศาลรัฐธรรมนูญเพื่อพิจารณาวินิจฉัยตามบทบัญญัติรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๕๘ เป็นใจความสรุปได้ดังนี้

๑. มาตรา ๕๘ วรรคสี่ และมาตรา ๗๒ (๒) แห่งพระราชกำหนดบรรษัทบริหารสินทรัพย์ไทย ฯ เป็นการบัญญัติให้บรรษัทบริหารสินทรัพย์ไทย ใช้อำนาจแทนศาลในการพิจารณาหาความจริงเพื่อให้ศาลสั่งพิทักษ์ทรัพย์เด็ดขาดของลูกหนี้และผู้ค้ำประกัน ตามคำร้องของบรรษัทบริหารสินทรัพย์ไทย โดยไม่ต้องไต่สวนคำร้องของบรรษัทบริหารสินทรัพย์ไทย อำนาจในการหาความจริงก่อนสั่งพิทักษ์ทรัพย์เด็ดขาดของลูกหนี้หรือผู้ค้ำประกันเป็นอำนาจของศาลตามมาตรา ๑๔ แห่งพระราชบัญญัติล้มละลาย พุทธศักราช ๒๕๕๓ แต่พระราชกำหนดดังกล่าวได้บัญญัติให้ศาลมีคำสั่งพิทักษ์ทรัพย์เด็ดขาดของลูกหนี้และผู้ค้ำประกันตามคำร้องของบรรษัทบริหารสินทรัพย์ไทย โดยไม่ต้องไต่สวน ซึ่งเท่ากับว่าเป็นการให้บรรษัทบริหารสินทรัพย์ไทย มีอำนาจพิจารณาวินิจฉัยเองแทนศาลว่าลูกหนี้หรือผู้ค้ำประกันต้องถูกพิทักษ์ทรัพย์เด็ดขาดหรือไม่ อันเป็นการบัญญัติเปลี่ยนแปลงวิธีพิจารณาคดีล้มละลายเพื่อใช้บังคับแก่คดีบรรษัทบริหารสินทรัพย์ไทยโดยเฉพาะ ทำให้บรรษัทบริหารสินทรัพย์ไทยมีอำนาจพิจารณาวินิจฉัยให้ลูกหนี้และผู้ค้ำประกันต้องถูกพิทักษ์ทรัพย์เด็ดขาดแทนศาลได้ ทำให้ลูกหนี้และผู้ค้ำประกันไม่สามารถนำสืบหักล้างโต้แย้งการพิจารณาวินิจฉัยของบรรษัทบริหารสินทรัพย์ไทยได้ ซึ่งแตกต่างกับการพิจารณาไต่สวนของศาลที่ลูกหนี้สามารถนำสืบหักล้าง โต้แย้งคำฟ้องของโจทก์ (เจ้าหนี้) ได้ จึงเห็นว่าบทบัญญัติมาตรา ๕๘ วรรคสี่ และมาตรา ๗๒ (๒) แห่งพระราชกำหนดบรรษัทบริหารสินทรัพย์ไทย ฯ เป็นบทบัญญัติที่มีผลเป็นการเปลี่ยนแปลงหรือเพิ่มเติมวิธีพิจารณาคดีล้มละลายเพื่อใช้แก่คดีที่อยู่ในอำนาจของบรรษัทบริหารสินทรัพย์ไทย โดยเฉพาะ จึงเป็นการขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๓๕

๒. มาตรา ๑๑ แห่งพระราชกำหนดบรรษัทบริหารสินทรัพย์ไทย ฯ เป็นการบัญญัติไม่ให้บรรษัทบริหารสินทรัพย์ไทยอยู่ในอำนาจของศาลปกครอง แต่มาตรา ๒๗๖ แห่งรัฐธรรมนูญได้บัญญัติให้ศาลปกครองมีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีที่เป็นข้อพิพาทระหว่างหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐที่อยู่ในบังคับบัญชา หรือในกำกับดูแลของรัฐบาลกับเอกชน จึงถือว่าศาลปกครองมีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีทางปกครองระหว่างเอกชนกับหน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ หรือระหว่างหน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐด้วยกัน ตามพระราชกำหนดบรรษัทบริหารสินทรัพย์ไทย ฯ บรรษัทบริหารสินทรัพย์ไทย เป็นหน่วยงานของรัฐที่อยู่ในกำกับดูแลของรัฐบาล ซึ่งอยู่ในอำนาจของศาลปกครองตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๗๖ กรณีพระราชกำหนดบรรษัทบริหารสินทรัพย์ไทย ฯ มาตรา ๑๑ บัญญัติไม่ให้นำกฎหมายว่าด้วยการจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครองมาใช้บังคับแก่การดำเนินการของบรรษัทบริหารสินทรัพย์ไทย เป็นการบัญญัติไม่ให้บรรษัทบริหารสินทรัพย์ไทยอยู่ในอำนาจของศาลปกครอง อันเป็นการขัดกับเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๗๖ และเมื่อเกิดกรณีพิพาทระหว่างบรรษัทบริหารสินทรัพย์ไทยกับเอกชน หรือหน่วยงานของรัฐอื่น ก็จะไม่สามารถฟ้องหรือดำเนินคดีกับบรรษัทบริหารสินทรัพย์ไทยต่อศาลปกครองหรือศาลยุติธรรมได้ เนื่องจากรัฐธรรมนูญได้บัญญัติให้อยู่ในอำนาจของศาลปกครองแล้ว จึงไม่อยู่ในอำนาจของศาลยุติธรรม ดังนั้น มาตรา ๑๑ แห่งพระราชกำหนดดังกล่าว จึงขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๗๖

ศาลรัฐธรรมนูญรับคำร้องไว้ดำเนินการและให้รับไว้พิจารณาวินิจฉัยต่อไป พร้อมทั้งให้ นายสัก กอแสงเรือง ในฐานะผู้ทำหนังสือร้องเรียนต่อผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา ชี้แจง ซึ่งนายสัก กอแสงเรือง ได้ชี้แจงยืนยันตามหนังสือที่ตนและคณะมีถึงผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา ศาลรัฐธรรมนูญส่งตำเนาคำร้องไปยังนายกรัฐมนตรีและคณะรัฐมนตรีได้มีบันทึกชี้แจงสรุปความได้ว่า บทบัญญัติมาตรา ๕๘ วรรคสี่ และมาตรา ๗๒ (๒) แห่งพระราชกำหนดบรรษัทบริหารสินทรัพย์ไทย ฯ มิได้เป็นบทบังคับศาลให้ต้องสั่งพิทักษ์ทรัพย์เด็ดขาด โดยไม่ต้องทำการไต่สวน แต่เป็นเรื่องที่ให้บรรษัทบริหารสินทรัพย์ไทยยื่นคำร้องต่อศาลเพื่อพิจารณา และศาลมีอำนาจทำการไต่สวนได้ถ้าเห็นสมควร และยังเป็นบทบัญญัติของกฎหมายที่ใช้บังคับกับสินทรัพย์ด้วยคุณภาพของลูกหนี้ทุกรายที่บรรษัทบริหารสินทรัพย์ไทยรับโอนมาตามพระราชกำหนดบรรษัทบริหารสินทรัพย์ไทย ฯ มิได้ใช้กับคดีใดคดีหนึ่ง โดยเฉพาะ ฉะนั้น มาตรา ๕๘ วรรคสี่ และมาตรา ๗๒ (๒) จึงไม่ขัดต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๓๕ ส่วนมาตรา ๑๑ แห่งพระราชกำหนดบรรษัทบริหารสินทรัพย์ไทย ฯ มีผลเพียงการจำกัดไม่ให้ศาลปกครอง

มีอำนาจพิจารณาข้อพิพาทระหว่างบรรษัทบริหารสินทรัพย์ไทยกับเอกชนเท่านั้น ข้อพิพาทดังกล่าว จะอยู่ในอำนาจของศาลยุติธรรมตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๗๑ ดังนั้น มาตรา ๑๑ แห่งพระราชกำหนด บรรษัทบริหารสินทรัพย์ไทย ฯ จึงไม่ขัดหรือแย้งกับรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๗๖

ศาลรัฐธรรมนูญได้ให้ นายสตีลย ลิมพงศ์พันธุ์ ผู้อำนวยการสำนักงานเศรษฐกิจการคลัง ชี้แจงเพิ่มเติม ซึ่งนายสตีลยได้ชี้แจงยืนยันตามคำชี้แจงในบันทึกของคณะกรรมการชี้ขาด

### ข้อวินิจฉัย

ประเด็นที่ต้องพิจารณาวินิจฉัยมีว่า

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

ในการวินิจฉัยว่ากฎหมายใดมีปัญหาความชอบด้วยรัฐธรรมนูญนั้น จะต้องพิจารณาก่อนว่า ปัญหาความชอบด้วยรัฐธรรมนูญเกี่ยวข้องกับเรื่องอะไรบ้าง ปัญหาความชอบด้วยรัฐธรรมนูญเป็นเรื่องที่มีขอบเขตกว้างซึ่งรวมความถึง (๑) การขัดหรือแย้งกับบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญ (๒) การขัดหรือแย้งกับเจตนารมณ์หรือหลักการของรัฐธรรมนูญ และ (๓) การตราหรือการออก ซึ่งหมายถึงการตราหรือการออกกฎหมาย กฎ ข้อบังคับ หรือคำสั่ง โดยกระบวนการที่ขัดหรือแย้งกับบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญ ดังนั้น การพิจารณาวินิจฉัยว่าพระราชกำหนดบรรษัทบริหารสินทรัพย์ไทย ฯ มีปัญหาความชอบด้วยรัฐธรรมนูญหรือไม่นั้น จึงต้องพิจารณาในประเด็นที่ว่าพระราชกำหนดบรรษัทบริหารสินทรัพย์ไทย ฯ มีบทบัญญัติที่ขัดหรือแย้งกับรัฐธรรมนูญ หรือตราขึ้นโดยกระบวนการที่ขัดหรือแย้งกับที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญหรือมีหลักการและบทบัญญัติที่ขัดหรือแย้งกับเจตนารมณ์หรือหลักการของรัฐธรรมนูญ แต่เนื่องจากในคำร้องของผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาได้ขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยว่า มาตรา ๑๑ มาตรา ๕๘ วรรคสี่ และมาตรา ๗๒ (๒) ดังกล่าวมีปัญหาความชอบด้วยรัฐธรรมนูญหรือไม่ เนื่องจากผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาเห็นว่า มาตรา ๑๑ ขัดหรือแย้งกับรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๗๖ และมาตรา ๕๘ วรรคสี่ และมาตรา ๗๒ (๒) ขัดหรือแย้งกับรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๓๕ ดังนั้น ประเด็นที่ต้องวินิจฉัยจึงมีเพียงประเด็นดังต่อไปนี้

๑. มาตรา ๑๑ แห่งพระราชกำหนดบรรษัทบริหารสินทรัพย์ไทย ฯ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๗๖ หรือไม่

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

สำหรับในประเด็นที่ ๑ รัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๗๖ บัญญัติว่า “ศาลปกครองมีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีที่เป็นข้อพิพาทระหว่างหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐที่อยู่ในบังคับบัญชาหรือในกำกับดูแลของรัฐบาลกับเอกชน หรือระหว่างหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐที่อยู่ในบังคับบัญชาหรือในกำกับดูแลของรัฐบาลด้วยกัน ซึ่งเป็นข้อพิพาทอันเนื่องมาจากการกระทำหรือการละเว้นการกระทำที่หน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐนั้น ต้องปฏิบัติตามกฎหมาย หรือเนื่องจากการกระทำหรือการละเว้นการกระทำที่หน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐนั้น ต้องรับผิดชอบในการปฏิบัติหน้าที่ตามกฎหมาย ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ

ให้มีศาลปกครองสูงสุดและศาลปกครองชั้นต้น และจะมีศาลปกครองชั้นอุทธรณ์ด้วยก็ได้”

บทบัญญัติข้างต้นหมายความว่าศาลปกครองมีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีปกครองตามที่กฎหมายบัญญัติ คดีปกครองเป็นคดีที่เกี่ยวกับการใช้อำนาจทางปกครอง การใช้อำนาจปกครองนี้เป็นการใช้อำนาจของฝ่ายปกครองหรืออีกนัยหนึ่งฝ่ายบริหาร เพื่อประโยชน์ของสาธารณะ การสนองความต้องการอันเป็นสาธารณประโยชน์ จำต้องให้ฝ่ายปกครองมีอำนาจบังคับและควรได้รับเอกสิทธิ์บางอย่างในการดำเนินงาน แต่เอกสิทธิ์นั้นต้องใช้เท่าที่จำเป็นมิฉะนั้นจะเกิดความเสียหายต่อสิทธิเสรีภาพของประชาชน ด้วยเหตุนี้ เอกสิทธิ์ของฝ่ายปกครองจึงต้องอยู่ในการควบคุมของศาลปกครอง สำหรับข้อความ “ตามที่กฎหมายบัญญัติ” นั้น เป็นการบัญญัติเรื่องของอำนาจและวิธีการดำเนินงานของศาลปกครองในรายละเอียดซึ่งต้องสอดคล้องกับอำนาจที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๗๖ ด้วย แต่การที่มาตรา ๑๑ แห่งพระราชกำหนดบรรษัทบริหารสินทรัพย์ไทย ฯ บัญญัติไม่ให้นำกฎหมายว่าด้วยการจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครองมาใช้บังคับแก่การดำเนินการเกี่ยวกับการบริหารสินทรัพย์ด้วยคุณภาพของบรรษัทบริหารสินทรัพย์ไทย รวมทั้งการออกระเบียบหรือข้อบังคับ คำสั่ง คำวินิจฉัย การอนุญาต และการกระทำอื่นใดของคณะกรรมการและคณะกรรมการบริหารของบรรษัทบริหารสินทรัพย์ไทย อันเกี่ยวกับการบริหารสินทรัพย์ด้วยคุณภาพตามพระราชกำหนดนั้นนั้น เป็นเพราะการบริหารสินทรัพย์ด้วยคุณภาพของบรรษัทบริหารสินทรัพย์ไทยเป็นเรื่องของการบริหารสินทรัพย์ด้วยคุณภาพของลูกหนี้ในธุรกิจเอกชนที่บรรษัทบริหารสินทรัพย์ไทยรับโอนมาดำเนินการเอง คดีที่เกี่ยวกับการบริหารสินทรัพย์ดังกล่าว จึงถือเสมือนเป็นคดีระหว่างเอกชนกับเอกชนด้วยกันไม่ใช่เป็นคดีปกครอง แม้ว่าบรรษัทบริหารสินทรัพย์ไทยจะมีฐานะเป็นหน่วยงานของรัฐก็ตาม แต่การดำเนินการของบรรษัทบริหารสินทรัพย์ไทยไม่ได้เป็นการใช้อำนาจของฝ่ายปกครอง ไม่ได้ใช้เอกสิทธิ์ของฝ่ายปกครอง และไม่ได้เป็นตัวแทนปกป้องผลประโยชน์ของรัฐ

โดยตรง ดังนั้น มาตรา ๑๑ แห่งพระราชกำหนดบรรษัทบริหารสินทรัพย์ไทย ฯ ที่ไม่ให้การดำเนินงานเกี่ยวกับการบริหารสินทรัพย์ด้วยคุณภาพของบรรษัทบริหารสินทรัพย์ไทย อยู่ในอำนาจของศาลปกครอง จึงไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๗๖ อย่างไรก็ตาม เมื่อพระราชกำหนดบรรษัทบริหารสินทรัพย์ไทย ฯ บัญญัติไม่ให้การดำเนินการบริหารสินทรัพย์ด้วยคุณภาพของบรรษัทบริหารสินทรัพย์ไทย ขึ้นกับศาลปกครองแล้ว การดำเนินการดังกล่าวของบรรษัทบริหารสินทรัพย์ไทยย่อมอยู่ในอำนาจของศาลยุติธรรม ซึ่งเป็นไปตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๗๑ ที่บัญญัติให้ศาลยุติธรรมมีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีทั้งปวง เว้นแต่คดีที่รัฐธรรมนูญหรือกฎหมายบัญญัติให้อยู่ในอำนาจของศาลอื่น

ด้วยเหตุผลข้างต้นจึงวินิจฉัยว่า มาตรา ๑๑ แห่งพระราชกำหนดบรรษัทบริหารสินทรัพย์ไทย ฯ ไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๗๖

ในประเด็นที่ ๒ พระราชกำหนดบรรษัทบริหารสินทรัพย์ไทย ฯ มาตรา ๕๘ วรรคสี่ และ มาตรา ๗๒ (๒) ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๓๕ หรือไม่นั้น รัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๓๕ บัญญัติว่า “การบัญญัติกฎหมายให้มีผลเป็นการเปลี่ยนแปลงหรือแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายว่าด้วยธรรมนูญศาล หรือวิธีพิจารณาเพื่อใช้แก่คดีใดคดีหนึ่งโดยเฉพาะจะกระทำมิได้” พิจารณาแล้วเห็นว่า มาตรา ๕๘ วรรคสี่ และมาตรา ๗๒ (๒) ที่บัญญัติให้ บรรษัทบริหารสินทรัพย์ไทย ยื่นคำร้องต่อศาลเพื่อสั่งพิทักษ์ทรัพย์เด็ดขาดของลูกหนี้หรือผู้ค้ำประกัน โดยไม่มีการไต่สวนนั้น มีผลเป็นการเปลี่ยนแปลงวิธีพิจารณาคดีล้มละลายเนื่องจากตามพระราชบัญญัติล้มละลาย พุทธศักราช ๒๕๔๓ มาตรา ๑๕ บัญญัติว่า “ในการพิจารณาคดีล้มละลายตามคำฟ้องของเจ้าหนี้ ศาลต้องพิจารณาเอาความจริงตามที่บัญญัติไว้ใน มาตรา ๕ หรือมาตรา ๑๐ ถ้าศาลพิจารณาได้ความจริง ให้ศาลมีคำสั่งพิทักษ์ทรัพย์ของลูกหนี้เด็ดขาด แต่ถ้าไม่ได้ความจริงหรือลูกหนี้นำสืบได้ว่าอาจชำระหนี้ได้ทั้งหมดหรือมีเหตุอื่นที่ไม่ควรให้ลูกหนี้ล้มละลาย ให้ศาลยกฟ้อง” เป็นการให้อำนาจศาลดำเนินการไต่สวนก่อนที่จะมีคำสั่งพิทักษ์ทรัพย์ของลูกหนี้เด็ดขาด แต่พระราชกำหนดบรรษัทบริหารสินทรัพย์ไทย ฯ มาตรา ๕๘ วรรคสี่ และมาตรา ๗๒ (๒) ได้บัญญัติให้ศาลมีคำสั่งพิทักษ์ทรัพย์ของลูกหนี้เด็ดขาดโดยไม่มีการไต่สวน อย่างไรก็ตาม มาตราทั้งสองดังกล่าว ไม่ได้เปลี่ยนแปลงวิธีพิจารณาเพื่อใช้กับคดีใดคดีหนึ่งโดยเฉพาะ แต่เป็นการใช้กับทุกคดีที่อยู่ในอำนาจของบรรษัทบริหารสินทรัพย์ไทย บทบัญญัติในรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๓๕ เป็นการห้ามไม่ให้ออกหรือแก้ไขกฎหมายให้ศาลที่มีอยู่แล้วใช้วิธีพิจารณากับคดีใดคดีหนึ่งแตกต่างหรือเป็นพิเศษไปกว่าคดีอื่น ๆ ในประเภทเดียวกัน ทั้งนี้ ถ้ายอมให้มีการออกกฎหมายหรือแก้ไขกฎหมายเช่นนั้นได้แล้ว ความไม่ยุติธรรมจะเกิดขึ้นได้ ดังนั้น มาตรา ๕๘ วรรคสี่ และมาตรา ๗๒ (๒) จึงไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๓๕

ด้วยเหตุผลข้างต้น จึงวินิจฉัยว่า ทั้งมาตรา ๑๑ มาตรา ๕๘ วรรคสี่ และมาตรา ๗๒ (๒) แห่งพระราชกำหนดการบริหารสินทรัพย์ไทย พ.ศ. ๒๕๔๔ ไม่มีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๗๖ และมาตรา ๒๓๕

นายสุจิต บุญบงการ  
ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

## คำวินิจฉัยของ นายสุจินดา ยงสุนทร ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

ที่ ๓๓/๒๕๕๕

วันที่ ๑๑ ตุลาคม ๒๕๕๕

เรื่อง ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาอาศัยอำนาจตามมาตรา ๑๕๘ ของรัฐธรรมนูญ เสนอเรื่องให้ ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัย กรณีเห็นว่าพระราชกำหนดบรรษัทบริหารสินทรัพย์ไทย พ.ศ. ๒๕๕๔ มาตรา ๑๑ มาตรา ๕๘ และมาตรา ๗๒ มีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ

## ความเป็นมาและข้อเท็จจริง

ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา มีหนังสือ ด่วนที่สุด ที่ พร ๒๒/๕๑๖ ลงวันที่ ๑๖ กรกฎาคม ๒๕๕๕ เสนอคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญ สรุปความได้ว่า นายศักดิ์ กอแสงเรือง และคณะ รวม ๑๑๖ คน ได้ยื่นหนังสือร้องเรียนต่อผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาว่าพระราชกำหนดบรรษัทบริหารสินทรัพย์ไทย พ.ศ. ๒๕๕๔ ซึ่งคณะรัฐมนตรีประกาศใช้เมื่อวันที่ ๘ มิถุนายน พ.ศ. ๒๕๕๔ นั้น มีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ โดยอ้างเหตุผลซึ่งพอสรุปได้ดังนี้

๑. พระราชกำหนดดังกล่าวให้อำนาจแก่คณะกรรมการ บสท. เด็ดขาด ทำให้สิทธิของบุคคลในทรัพย์สินและเสรีภาพของบุคคล ไม่ได้รับการคุ้มครอง และไม่เป็นการสนับสนุนระบบเศรษฐกิจแบบเสรีโดยอาศัยกลไกตลาดกำกับดูแลให้มีการแข่งขันอย่างเป็นธรรม นอกจากนี้เหตุผลของการออกพระราชกำหนดก็ไม่เข้าองค์ประกอบของรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕ มาตรา ๕๘ มาตรา ๕๐ และมาตรา ๘๗ จึงไม่เป็นไปตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ

๒. การที่มาตรา ๕๘ และมาตรา ๗๒ (๒) ของพระราชกำหนดดังกล่าว กำหนดให้ บสท. มีอำนาจพิจารณาวินิจฉัยให้ลูกหนี้และผู้ค้ำประกันเป็นบุคคลล้มละลายโดยให้ศาลมีคำสั่งพิทักษ์ทรัพย์ เด็ดขาดของลูกหนี้และผู้ค้ำประกัน และสั่งให้ลูกหนี้และผู้ค้ำประกันเป็นบุคคลล้มละลายโดยไม่ต้องไต่สวนตามคำร้องของ บสท. นั้น เป็นการให้ บสท. ใช้อำนาจตุลาการแทนศาล ซึ่งเป็นการเปลี่ยนแปลงแก้ไข มิให้ศาลใช้อำนาจอิสระ บสท. จึงมีอำนาจเหนือศาล

๓. มาตรา ๑๑ ของพระราชกำหนดนี้ขัดกับรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๗๖ เพราะการพิจารณาพิพากษาข้อพิพาทระหว่างหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ ราชการส่วนท้องถิ่น หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐกับเอกชนหรือประชาชน เป็นอำนาจหน้าที่ของศาลปกครอง แต่มาตรา ๑๑

กลับห้ามมิให้ฟ้องและดำเนินคดีที่ศาลปกครอง ทั้งคดีก็ไม่อยู่ในอำนาจของศาลยุติธรรมด้วย จึงขัดกับ บทบัญญัติของรัฐธรรมนูญและการปกครองในระบอบประชาธิปไตยว่าด้วยการแบ่งแยกอำนาจ นิติบัญญัติ บริหาร และตุลาการ เพราะพระราชกำหนดนี้ให้อำนาจหน่วยงานของรัฐซึ่งเป็นฝ่ายบริหาร ใช้อำนาจตุลาการ และมีให้ศาลได้ใช้อำนาจตุลาการอย่างอิสระ

ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาได้พิจารณาแล้วเห็นว่า คำร้องเรียนของนายศักดิ์ กอแสงเรือง และคณะ เป็นกรณีที่มีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของบทบัญญัติบางมาตราแห่ง พระราชกำหนดบรรษัทบริหารสินทรัพย์ไทย พ.ศ. ๒๕๕๔ จึงอาศัยอำนาจตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๑๕๘ เสนอเรื่องพร้อมความเห็นต่อศาลรัฐธรรมนูญ เพื่อพิจารณาวินิจฉัย

เกี่ยวกับเรื่องนี้ คณะรัฐมนตรีได้จัดทำบันทึกคำชี้แจงต่อศาลรัฐธรรมนูญโดยหนังสือ ด่วนที่สุด ที่ นร ๐๒๐๔/๗๗๑๒ ลงวันที่ ๓ สิงหาคม ๒๕๕๔ และต่อมาในวันที่ ๒๐ กันยายน ๒๕๕๔ นายศักดิ์ กอแสงเรือง (ผู้ร้อง) และผู้แทนกระทรวงการคลัง ก็ได้ชี้แจงด้วยวาจาต่อศาลรัฐธรรมนูญเกี่ยวกับ เรื่องดังกล่าว ซึ่งคำชี้แจงต่างๆ เหล่านี้จะปรากฏรายละเอียดในคำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญ เรื่องเดียวกันนี้

#### การรับเรื่องไว้พิจารณาวินิจฉัย

ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาได้เสนอเรื่องพร้อมความเห็นต่อศาลรัฐธรรมนูญ เพื่อพิจารณา วินิจฉัยตามมาตรา ๑๕๘ ของรัฐธรรมนูญ ซึ่งบัญญัติในวรรคหนึ่งว่า “ในกรณีที่ผู้ตรวจการแผ่นดิน ของรัฐสภาเห็นว่าบทบัญญัติแห่งกฎหมาย กฎ ข้อบังคับ หรือการกระทำใดของบุคคลใดตาม มาตรา ๑๕๗ (๑) มีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ ให้ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา เสนอเรื่องพร้อมความเห็นต่อศาลรัฐธรรมนูญหรือศาลปกครองเพื่อพิจารณาวินิจฉัย ทั้งนี้ ตาม หลักเกณฑ์ว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ หรือกฎหมายว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลปกครอง แล้วแต่กรณี”

ข้อเท็จจริงปรากฏว่า นายศักดิ์ กอแสงเรือง สมาชิกวุฒิสภา กับคณะ รวม ๑๑๖ คน ได้ยื่น คำร้องไปยังผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาตามหนังสือลงวันที่ ๓ กรกฎาคม ๒๕๕๔ สรุปความได้ว่า มาตรา ๑๑ มาตรา ๕๘ วรรคสี่ และมาตรา ๗๒ (๒) แห่งพระราชกำหนดบรรษัทบริหารสินทรัพย์ไทย พ.ศ. ๒๕๕๔ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ และผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาได้พิจารณาแล้วเห็นว่า บทบัญญัติแห่งพระราชกำหนดดังกล่าวมีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ จึงส่งเรื่องให้ ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัย ดังนั้น กรณีก็เป็นไปตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๕๘ แล้ว ศาลรัฐธรรมนูญ จึงชอบที่จะรับเรื่องไว้พิจารณาวินิจฉัย

### คำวินิจฉัย

พิจารณาคำร้องของผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาแล้วเห็นว่า มีประเด็นที่ศาลรัฐธรรมนูญ จำต้องพิจารณาวินิจฉัย ดังนี้ คือ

ประเด็นที่หนึ่ง มาตรา ๑๑ แห่งพระราชกำหนดบรรษัทบริหารสินทรัพย์ไทย พ.ศ. ๒๕๕๔ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๗๖ หรือไม่

ประเด็นที่สอง มาตรา ๕๘ วรรคสี่ และมาตรา ๗๒ (๒) แห่งพระราชกำหนดดังกล่าว ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๓๕ หรือไม่

เกี่ยวกับประเด็นที่หนึ่งที่ว่า มาตรา ๑๑ แห่งพระราชกำหนดบรรษัทบริหารสินทรัพย์ไทย ๗ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๗๖ หรือไม่ นั้น เห็นว่ามีข้อพิจารณาดังต่อไปนี้

ตามโครงสร้างของระบบศาลไทย อำนาจตุลาการทั้งหมดอาจเปรียบได้ว่าเป็นวงกลมวงใหญ่ วงหนึ่งที่ครอบคลุมไปถึงเรื่องต่างๆ ทุกเรื่อง ดังเช่นที่มาตรา ๒๓๓ ของรัฐธรรมนูญ บัญญัติว่า “การพิจารณาพิพากษาอรรถคดีเป็นอำนาจของศาล...” ภายในวงกลมวงใหญ่นั้นมีวงกลมวงเล็ก อีก ๓ วง วงแรกคือ อำนาจศาลรัฐธรรมนูญ วงที่สองคือ อำนาจศาลปกครอง และวงที่สามคือ อำนาจศาลทหาร เนื้อที่ในวงกลมใหญ่ที่เหลืออยู่ทั้งหมด คือ อำนาจศาลยุติธรรม

เป็นที่น่าสังเกตว่า ศาลรัฐธรรมนูญเป็นศาลเดียวในวงกลมวงใหญ่ที่รัฐธรรมนูญได้กำหนด อำนาจไว้โดยตรงและอย่างเจาะจง เช่น ในมาตรา ๖๓ มาตรา ๘๖ มาตรา ๒๑๕ มาตรา ๒๖๒ มาตรา ๒๖๔ มาตรา ๒๖๖ และมาตรา ๒๕๕ เป็นต้น ฉะนั้น จึงอาจกล่าวได้ว่า ศาลรัฐธรรมนูญ จะมีอำนาจหน้าที่อย่างไรและในเรื่องใดบ้างนั้น ต้องขึ้นอยู่กับว่ารัฐธรรมนูญได้บัญญัติให้อำนาจแก่ ศาลรัฐธรรมนูญประการใดบ้าง ถ้าอำนาจหน้าที่ใดรัฐธรรมนูญไม่ได้บัญญัติไว้ ศาลรัฐธรรมนูญย่อม ไม่มีอำนาจหน้าที่นั้นๆ แหล่งอำนาจหน้าที่ของศาลรัฐธรรมนูญอีกแหล่งหนึ่ง ได้แก่ กฎหมายประกอบ รัฐธรรมนูญ ซึ่งจะต้องตราขึ้นตามกระบวนการและต้องมีรายละเอียดหรือเนื้อหาสาระสำคัญตามที่ รัฐธรรมนูญกำหนดไว้ การที่ศาลรัฐธรรมนูญอาจมีอำนาจหน้าที่ตามที่กฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญ กำหนดเพิ่มเติมไว้ได้นั้น อาจอธิบายได้ว่าเป็นเรื่องที่รัฐธรรมนูญเองบัญญัติไว้โดยปริยาย ให้กระทำได้

กรณีของศาลปกครอง มาตรา ๒๗๖ ของรัฐธรรมนูญ บัญญัติเกี่ยวกับอำนาจไว้ในกรอบ ที่กว้างและเป็นการทั่วไปว่า เป็นการพิจารณาพิพากษาคดีที่เป็นข้อพิพาทระหว่างหน่วยงานทางปกครอง หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐกับเอกชนประเภทหนึ่ง และระหว่างหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ ด้วยกันเองอีกประเภทหนึ่ง ส่วนลักษณะหรือเนื้อหาสาระของข้อพิพาทนั้น เป็นเรื่องที่หน่วยงาน

ทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐที่เกี่ยวข้อง ต้องปฏิบัติตามกฎหมายหรือต้องรับผิดชอบในการปฏิบัติหน้าที่ตามกฎหมาย แต่ทั้งนี้รัฐธรรมนูญกำหนดให้เป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติ ซึ่งหมายความว่า ภายใต้เงื่อนไข ๒ ประการที่รัฐธรรมนูญกำหนดไว้เกี่ยวกับคู่ความหรือคู่พิพาทประการหนึ่ง และลักษณะหรือเนื้อหาสาระของข้อพิพาทอีกประการหนึ่ง รัฐธรรมนูญปล่อยให้เป็นที่ของรัฐสภาทั้งหมดที่จะกำหนดว่าเรื่องใดบ้างอยู่ในอำนาจศาลปกครอง และเรื่องอื่นใดบ้างอยู่นอกอำนาจดังกล่าว ดังนั้น เรื่องใดหรือข้อพิพาทใดจะตกอยู่ในอำนาจศาลปกครองได้ อย่างน้อยจะต้องเป็นไปตามเงื่อนไข ๒ ประการที่กล่าว แต่นอกจากนี้แล้ว กฎหมายยังจะต้องบัญญัติอีกด้วยว่าเป็นกรณีที่อยู่ในอำนาจศาลปกครอง ซึ่งการตีความมาตรา ๒๗๖ ของรัฐธรรมนูญ ในลักษณะเช่นนี้ยังสอดคล้องกับความเห็นของศาลฎีกาที่แสดงออกในคำสั่งที่ ๖๕๕ - ๖๕๖/๒๕๕๑ ลงวันที่ ๒๕ เมษายน ๒๕๕๑ ความว่า “ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๒๗๖ นั้น คดีใดจะอยู่ในอำนาจศาลปกครองที่จะพิจารณาพิพากษา จะต้องเป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติ” ด้วยเหตุนี้จึงเป็นการถูกต้องแล้วที่พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๕๒ ได้ระบุไว้โดยชัดแจ้งในมาตรา ๕ ว่า ศาลปกครองมีอำนาจในเรื่องใดบ้าง และไม่มีอำนาจในเรื่องใดบ้าง นอกจากพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครอง ฯ แล้ว พระราชบัญญัติหรือกฎหมายอื่นก็อาจกำหนดเพิ่มเติมได้อีกว่าเรื่องอะไรบ้างไม่อยู่ในอำนาจศาลปกครอง พระราชกำหนดบรรษัทบริหารสินทรัพย์ไทย พ.ศ. ๒๕๕๔ เป็นกฎหมายประเภทหลังนี้เพราะรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๘ วรรคหนึ่ง บัญญัติไว้ว่า “...พระราชกำหนดให้ใช้บังคับดังเช่นพระราชบัญญัติ...” ดังนั้น มาตรา ๑๑ แห่งพระราชกำหนดนี้จึงชอบที่จะบัญญัติว่า “ไม่ให้นำกฎหมายว่าด้วยการจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีศาลปกครองมาใช้บังคับแก่การดำเนินการเกี่ยวกับการบริหารสินทรัพย์ด้วยคุณภาพของ บสท. .... และการออกระเบียบหรือข้อบังคับ.... และการกระทำอื่นใดของคณะกรรมการและคณะกรรมการบริหารอันเกี่ยวกับการบริหารสินทรัพย์ด้วยคุณภาพตามพระราชกำหนดนี้” มิเช่นนั้นแล้ว การดำเนินกิจกรรมของ บสท. ซึ่งเป็นนิติบุคคล มีฐานะเป็นหน่วยงานของรัฐตามมาตรา ๕ วรรคสอง ของพระราชกำหนดบรรษัทบริหารสินทรัพย์ไทย ฯ ก็อาจจะต้องตกอยู่ในอำนาจศาลปกครองตามนัยมาตรา ๕ วรรคหนึ่ง ของพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๕๒ ด้วย การที่มาตรา ๑๑ แห่งพระราชกำหนดบรรษัทบริหารสินทรัพย์ไทย ฯ บัญญัติเป็นข้อยกเว้นจากอำนาจศาลปกครองนั้นย่อมไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๗๖ เพราะมาตรานี้บัญญัติให้มีข้อยกเว้นได้อยู่แล้ว กล่าวคือ ให้เป็นไป “ตามที่กฎหมายบัญญัติ”

ส่วนศาลทหารนั้น รัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕๑ บัญญัติว่า “ศาลทหารมีอำนาจพิจารณาพิพากษา คดีอาญาทหารและคดีอื่นตามที่กฎหมายบัญญัติ” ทั้งนี้ หมายความว่า นอกจากคดีอาญาทหารแล้ว รัฐธรรมนูญปล่อยให้รัฐสภาเป็นผู้กำหนดว่าคดีอื่นเกี่ยวกับทหารคดีใดบ้างจะให้อยู่ในอำนาจศาลทหาร

สำหรับศาลยุติธรรมนั้น รัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๗๑ บัญญัติว่า “ศาลยุติธรรมมีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีทั้งปวง เว้นแต่คดีที่รัฐธรรมนูญนี้หรือกฎหมายบัญญัติให้อยู่ในอำนาจของศาลอื่น” ซึ่งหมายความว่า นอกจากคดีที่รัฐธรรมนูญ (และกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญ) บัญญัติให้อยู่ในอำนาจของศาลรัฐธรรมนูญ และคดีที่กฎหมายบัญญัติให้อยู่ในอำนาจของศาลปกครองและศาลทหารแล้ว คดีอื่นทั้งปวงที่เหลืออยู่ต้องจัดเป็นคดีที่อยู่ในอำนาจของศาลยุติธรรมทั้งหมด

สรุปได้ว่า

(๑) ถ้าจะดูว่าศาลรัฐธรรมนูญมีอำนาจใดบ้าง ต้องดูจากบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญเอง โดยตรง และในบางกรณีก็มีอยู่ในพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญด้วย

(๒) ถ้าจะดูว่าศาลปกครองหรือศาลทหารมีอำนาจใดบ้าง ต้องดูจากบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับศาลปกครองหรือศาลทหาร ตามลำดับ

(๓) คดีใดที่ไม่เข้าข่ายข้อ (๑) และข้อ (๒) ย่อมอยู่ในอำนาจของศาลยุติธรรมทั้งหมด ดังนั้น การที่มาตรา ๑๑ ของพระราชกำหนดบรรษัทบริหารสินทรัพย์ไทย พ.ศ. ๒๕๔๔ บัญญัติว่า “ไม่ให้นำกฎหมายว่าด้วยการจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครองมาใช้บังคับ... นั้น ย่อมมีผลทำให้คดีที่เกิดจากกิจกรรมของ บสท. ต้องตกอยู่ในอำนาจของศาลยุติธรรมโดยปริยาย ตาม นัยมาตรา ๒๗๑ ของรัฐธรรมนูญที่กล่าวข้างต้น การตีความมาตรา ๑๑ ของพระราชกำหนดดังกล่าว ประกอบมาตรา ๒๗๖ ของรัฐธรรมนูญ ให้มีผลเป็นการกีดกันคดีของ บสท. ออกจากเขตอำนาจของ ศาลใดๆ ทั้งสิ้น และทำให้ บสท. เป็นองค์กรที่มีอำนาจเบ็ดเสร็จเด็ดขาด หรือมีอำนาจเท่าหรือดังเช่น ศาลที่มีอยู่แล้ว ย่อมเป็นการตีความที่ปราศจากเหตุผลทางกฎหมายและขัดกับหลักตรรกะ เพราะ เท่ากับเป็นการมองข้ามมาตรา ๒๗๑ ของรัฐธรรมนูญ หรือให้ความสำคัญแก่มาตรา ๒๗๖ ของ รัฐธรรมนูญเหนือมาตรา ๒๗๑ และย่อมจะนำไปสู่ผลที่ไม่สอดคล้องกับหลักนิติธรรม ประการสำคัญ ก็คือ การตีความมาตรา ๑๑ แห่งพระราชกำหนดบรรษัทบริหารสินทรัพย์ไทย ๙ ว่าขัดหรือแย้งต่อ รัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๗๖ นั้น จะเป็นผลพลอยทำให้พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธี พิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๕ วรรคสอง (๓) ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๗๖ ไปด้วยโดยปริยาย เพราะบทบัญญัติดังกล่าวระบุว่า คดีที่อยู่ในอำนาจของศาลเยาวชนและครอบครัว ศาลแรงงาน ศาลภาษีอากร ศาลทรัพย์สินทางปัญญาและการค้าระหว่างประเทศ ศาลล้มละลาย หรือ

ศาลชำนาญพิเศษอื่น เป็นเรื่องที่ไม่อยู่ในอำนาจศาลปกครอง ทั้งๆ ที่คู่ความฝ่ายหนึ่งก็เป็นหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐด้วย ดังนั้น หากมาตรา ๕ วรรคสอง (๓) ใช้บังคับมิได้แล้ว คดีต่างๆ ที่ระบุไว้ในบทบัญญัติดังกล่าวก็ย่อมจะต้องตกไปอยู่ในอำนาจศาลปกครองโดยปริยาย อันจะเป็นผลที่สวนทางกับเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๗๖ เป็นแน่ เนื่องจากผู้ร่างรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๗๖ ไม่น่าจะมีความคิดให้เรื่องชำนาญพิเศษเหล่านั้น โดยเฉพาะคดีล้มละลายซึ่งเป็นเรื่องของกฎหมายแพ่งและพาณิชย์และไม่เกี่ยวกับการใช้อำนาจทางปกครองโดยแท้ตกอยู่ในอำนาจของศาลปกครอง

ด้วยเหตุผลตามที่กล่าว จึงเห็นว่า มาตรา ๑๑ แห่งพระราชกำหนดบรรษัทบริหารสินทรัพย์ไทย ฯ ไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๗๖ แต่อย่างไร

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

มาตรา ๕๘ วรรคสี่ แห่งพระราชกำหนดดังกล่าว บัญญัติว่า “ถ้าลูกหนี้หรือผู้ค้ำประกันไม่ให้ความร่วมมือกับ บสท. ในการปรับโครงสร้างหนี้ตามที่ บสท. สั่ง โดยที่ตนอยู่ในฐานะที่จะดำเนินการได้ หรือยกย้ายถ่ายเทหรือปิดบังซ่อนเร้นทรัพย์สินของตน ให้ บสท. ดำเนินการยื่นคำร้องต่อศาลเพื่อสั่งพิทักษ์ทรัพย์เด็ดขาดของลูกหนี้หรือผู้ค้ำประกัน แล้วแต่กรณี โดยไม่ต้องดำเนินการใด่สวน และให้ศาลและเจ้าพนักงานพิทักษ์ทรัพย์ดำเนินการตามกฎหมายว่าด้วยล้มละลายต่อไปโดยเร็ว” ในขณะที่เดียวกัน มาตรา ๗๒ (๒) ก็บัญญัติ “ให้ บสท. ยื่นคำร้องต่อศาลเพื่อให้ศาลสั่งให้ลูกหนี้และผู้ค้ำประกันล้มละลาย และให้ศาลสั่งพิทักษ์ทรัพย์ของลูกหนี้และผู้ค้ำประกันเด็ดขาดทันทีโดยไม่ต้องดำเนินการใด่สวน”

ส่วนรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๓๕ บัญญัติว่า “การบัญญัติกฎหมายให้มีผลเป็นการเปลี่ยนแปลงหรือแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายว่าด้วยธรรมนูญศาลหรือวิธีพิจารณาเพื่อใช้แก่คดีใดคดีหนึ่งโดยเฉพาะจะกระทำมิได้”

จากความในมาตรา ๒๓๕ ของรัฐธรรมนูญ จะเห็นได้ว่า การละเมิดบทบัญญัติดังกล่าวจะต้องมีองค์ประกอบ ๒ ประการ คือ (๑) จะต้องมีการเปลี่ยนแปลงหรือแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายว่าด้วยธรรมนูญศาลหรือวิธีพิจารณาของศาล (๒) การเปลี่ยนแปลงหรือแก้ไขเพิ่มเติมดังกล่าวจะต้องมุ่งหมายให้ใช้แก่คดีใดคดีหนึ่งเป็นการเฉพาะเจาะจง

ผู้ร้องกล่าวอ้างว่า บทบัญญัติทั้งสองของพระราชกำหนดบรรษัทบริหารสินทรัพย์ไทย ฯ ในส่วนที่กำหนดว่า ศาล “ไม่ต้องดำเนินการใด่สวน” นั้น เป็นบทบัญญัติที่ห้ามศาลทำการใด่สวนโดยเด็ดขาดโดยมีผลเป็นการตัดอำนาจดุลยพินิจของศาลที่ควรจะมีอยู่ในการที่จะดำเนินการใด่สวนหรือไม่

จึงมีผลเป็นการเปลี่ยนแปลงหรือแก้ไขเพิ่มเติมวิธีพิจารณาคดีล้มละลายที่ใช้บังคับอยู่ตามพระราชบัญญัติล้มละลาย พุทธศักราช ๒๕๕๓ มาตรา ๑๔ ซึ่งบัญญัติว่า “ในการพิจารณาคดีล้มละลายตามคำฟ้องของเจ้าหนี้ ศาลต้องพิจารณาเอาความจริงตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา ๕ หรือมาตรา ๑๐ ถ้าศาลพิจารณาได้ความจริง ให้ศาลมีคำสั่งพิทักษ์ทรัพย์ของลูกหนี้เด็ดขาด แต่ถ้าไม่ได้ความจริงหรือลูกหนี้นำสืบได้ว่าอาจชำระหนี้ได้ทั้งหมดหรือมีเหตุอื่นที่ไม่ควรให้ลูกหนี้ล้มละลาย ให้ศาลยกฟ้อง” ซึ่งการพิจารณาเอาความจริงในที่นี้หมายความว่า ศาลจะต้องดำเนินการไต่สวนก่อนออกคำสั่ง ด้วยเหตุนี้ผู้ร้องจึงเห็นว่า มาตรา ๕๘ วรรคสี่ และมาตรา ๗๒ (๒) แห่งพระราชกำหนดการบริหารสินทรัพย์ไทย ฯ ซึ่งบัญญัติให้ศาลไม่ต้องดำเนินการไต่สวนนั้น ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๓๕

แต่ในทางตรงข้าม คณะรัฐมนตรีและผู้แทนกระทรวงการคลังได้โต้แย้งว่า บทบัญญัติแห่งพระราชกำหนดการบริหารสินทรัพย์ไทย ฯ ทั้งสองมาตราที่กล่าว มิได้มีผลเป็นการบังคับให้ศาลต้องสั่งพิทักษ์ทรัพย์ของลูกหนี้เด็ดขาดทันทีโดยตัดอำนาจของศาลที่จะใช้ดุลยพินิจดำเนินการไต่สวนแต่อย่างไร เพราะการที่กฎหมายบัญญัติให้ศาลมีคำสั่งได้โดยไม่ต้องทำการไต่สวน ย่อมหมายความว่ากฎหมายให้อำนาจศาลที่จะพิจารณาโดยไม่ต้องทำการไต่สวนได้ แต่ในกรณีดังกล่าว ถ้าศาลเห็นสมควรทำการไต่สวน ศาลก็มีอำนาจทำการไต่สวนได้ ซึ่งมาตรา ๕๘ วรรคสี่ และมาตรา ๗๒ (๒) ได้ตรารับโดยมีจุดมุ่งหมายที่จะให้ดุลยพินิจแก่ศาลในเรื่องนี้

เมื่อพิจารณาข้อโต้แย้งและข้อต่อสู้ของทั้งสองฝ่ายในประเด็นนี้แล้ว ดูเสมือนว่า การที่มาตรา ๕๘ วรรคสี่ และมาตรา ๗๒ (๒) จะมีข้อความที่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญหรือไม่นั้น ต้องขึ้นอยู่กับความหมายที่แท้จริงของบทบัญญัตินี้ดังกล่าวว่า เป็นการห้ามศาลทำการไต่สวนหรือไม่หรือยังคงรักษาดุลยพินิจของศาลที่จะทำการไต่สวนตามมาตรา ๑๔ แห่งพระราชบัญญัติล้มละลาย พุทธศักราช ๒๕๕๓ ไว้หรือไม่ กล่าวอีกนัยหนึ่งได้ว่า ประเด็นสำคัญของข้อพิพาทระหว่างผู้ร้องกับคณะรัฐมนตรีและผู้แทนกระทรวงการคลังก็คือ ความหมายและการตีความที่ถูกต้องของบทบัญญัติทั้งสองนั่นเอง ที่ผ่านมาปรากฏว่า บทบัญญัติแห่งกฎหมายที่ขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยว่าขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญหรือไม่ นั้น เป็นบทบัญญัติที่มีข้อความชัดเจนในตัวเอง หรือที่ผู้ร้องและผู้คัดค้านเห็นพ้องต้องกันว่ามีความหมายอย่างไร ศาลรัฐธรรมนูญจึงไม่มีความจำเป็นต้องตีความ แต่กรณีของพระราชกำหนดการบริหารสินทรัพย์ไทย ฯ นี้ต่างกับคดีอื่นๆ ที่ศาลรัฐธรรมนูญเคยวินิจฉัยมา เพราะเป็นเรื่องที่จะต้องมีการตีความ ก่อนที่จะวินิจฉัยได้ว่าข้อความในมาตราที่เกี่ยวข้อง ๒ มาตรา นี้ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญหรือไม่ เนื่องจากคู่ความ (ผู้ร้องและคณะรัฐมนตรี) ยังเข้าใจความหมายของบทบัญญัตินี้ดังกล่าวในทางตรงกันข้ามกันที่เดียวกันที่ได้กล่าวมาแล้ว พิจารณาแล้วเห็นว่า

โดยหลักการแล้ว ศาลรัฐธรรมนูญไม่มีอำนาจหน้าที่ในการตีความกฎหมายอื่นนอกเหนือจากรัฐธรรมนูญ และกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญ เพราะการกระทำดังกล่าวย่อมจะเป็นการก้าวล่วงหรือล่วงล้ำเข้าไปในอำนาจของศาลอื่น และไม่สอดคล้องกับหลักการที่ได้อธิบายไว้แล้วข้างต้น

ภายใต้สถานการณ์เช่นว่านี้ ศาลรัฐธรรมนูญก็อาจจะต้องวินิจฉัยโดยมีเงื่อนไขว่า ถ้า มาตรา ๕๘ วรรคสี่ และมาตรา ๗๒ (๒) หมายความว่าห้ามมิให้ศาลดำเนินการไต่สวนแล้ว ก็จะเป็น การเปลี่ยนแปลงหรือแก้ไขเพิ่มเติมวิธีพิจารณาของศาลอันจะเข้าข่ายองค์ประกอบที่หนึ่งที่กล่าว ทำให้ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ และเป็นอันใช้บังคับมิได้ตามมาตรา ๖ ซึ่งในกรณีเช่นนี้ก็จะส่งผลทำให้ศาล ยังคงไว้ซึ่งดุลยพินิจที่จะทำการไต่สวนตามที่ศาลเห็นสมควร โดยผลลัพธ์เช่นว่านี้ก็จะไม่ต่างกับ การตีความว่ามาตราทั้งสองนี้มิได้ตัดอำนาจศาลที่จะดำเนินการไต่สวน อันจะเป็นการตีความที่ไม่ทำให้ มาตราดังกล่าวขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ การตีความจะเป็นไปในทางหนึ่งทางใดก็แล้วแต่ ผลที่ตามมา ในทางปฏิบัติก็คือ ศาลจะยังคงไว้ซึ่งดุลยพินิจในการทำการไต่สวนอยู่นั่นเอง

ในส่วนที่เกี่ยวกับองค์ประกอบที่สองแห่งการละเมิดมาตรา ๒๓๕ ของรัฐธรรมนูญนั้น จะเห็น ได้ว่ามาตรานี้มิได้บัญญัติห้ามการเปลี่ยนแปลงหรือแก้ไขเพิ่มเติมวิธีพิจารณาของศาลโดยเด็ดขาด แต่จะห้ามการเปลี่ยนแปลงหรือแก้ไขเพิ่มเติมเพื่อใช้กับคดีใดคดีหนึ่งโดยเฉพาะเท่านั้น ดังนั้น คณะรัฐมนตรีจึงได้ชี้แจงมาว่า มาตรา ๕๘ วรรคสี่ และมาตรา ๗๒ (๒) เป็นบทบัญญัติแห่งกฎหมาย ที่ใช้บังคับกับสิทธิทรัพย์สินด้วยคุณภาพของลูกหนี้ทุกรายที่ บสท. รับโอนมาตามพระราชกำหนด ฯ มิได้ ใช้กับคดีใดคดีหนึ่งโดยเฉพาะ จึงหาได้เป็นการบัญญัติกฎหมายที่ต้องห้ามตามมาตรา ๒๓๕ ของ รัฐธรรมนูญไม่ เพราะรัฐธรรมนูญมาตราดังกล่าวมิได้ห้ามการบัญญัติกฎหมายที่มีผลเป็น การเปลี่ยนแปลงหรือแก้ไขเพิ่มเติมวิธีพิจารณาของศาลเป็นการทั่วไป แต่จะห้ามการเปลี่ยนแปลง หรือแก้ไขเพิ่มเติมวิธีพิจารณาเป็นการเฉพาะเพื่อนำมาใช้แก่คดีใดคดีหนึ่งเท่านั้น

เกี่ยวกับเรื่องนี้ผู้ร้องกลับโต้แย้งว่า คำว่า “คดีใดคดีหนึ่งโดยเฉพาะ” นั้น หมายความว่า คดีสิทธิทรัพย์สินด้วยคุณภาพทั้งปวงที่ตกอยู่ในอำนาจของ บสท. ซึ่งจะต้องมองหรือถือว่าเป็นคดีหนึ่ง คดีเดียวกัน ฉะนั้น ถึงแม้ว่ามาตรา ๕๘ วรรคหนึ่ง และมาตรา ๗๒ (๒) ของพระราชกำหนด ฯ จะใช้บังคับเป็นการทั่วไปกับคดีสิทธิทรัพย์สินด้วยคุณภาพของ บสท. ทุกคดีก็ตาม ก็ยังคงเป็นบทบัญญัติ แห่งกฎหมายที่ละเมิดมาตรา ๒๓๕ ของรัฐธรรมนูญอยู่ดี เพราะต้องถือว่าเป็นคดีสิทธิทรัพย์สินด้วยคุณภาพ เหล่านั้นทั้งหมดเป็นคดีหนึ่งคดีเดียวเท่านั้น

วิเคราะห์แล้วเห็นว่า ในที่สุดข้อพิพาทระหว่างผู้ร้องกับคณะรัฐมนตรีก็กลายเป็นเรื่องของการตีความคำว่า “คดีใดคดีหนึ่งโดยเฉพาะ” ในมาตรา ๒๓๕ ของรัฐธรรมนูญ นั่นเอง การตีความที่ถูกต้องนั้นจะต้องดูจากวัตถุประสงค์หรือความมุ่งหมายของรัฐธรรมนูญเป็นหลัก และข้อพิจารณาต่างๆ ดังนี้

๑. มาตรา ๒๓๔ วรรคสอง ของรัฐธรรมนูญ ห้าม “การตั้งศาลขึ้นใหม่เพื่อพิจารณาพิพากษาคดีใดคดีหนึ่งหรือคดีที่มีข้อหาฐานใดฐานหนึ่งโดยเฉพาะ...” ซึ่งเมื่อนำมาประกอบกับมาตรา ๒๓๕ ของรัฐธรรมนูญ แล้วจะเห็นว่ารัฐธรรมนูญมุ่งหมายที่จะห้ามการจัดตั้งศาลใหม่และการกำหนดวิธีพิจารณาใหม่ในลักษณะเฉพาะกิจเพื่อใช้กับคดีที่เจาะจงเท่านั้น มิใช่เพื่อใช้กับคดีทุกคดีเป็นการทั่วไป ซึ่งเป็นเรื่องนี้อาจเทียบเคียงได้กับข้อความในรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕ วรรคสอง ที่บัญญัติว่า “กฎหมายตามวรรคหนึ่ง (คือกฎหมายที่จำกัดสิทธิเสรีภาพของบุคคล) ต้องมีผลใช้บังคับเป็นการทั่วไปและไม่มุ่งหมายให้ใช้บังคับแก่กรณีใดกรณีหนึ่งหรือแก่บุคคลใดบุคคลหนึ่งเป็นการเจาะจง” การที่รัฐธรรมนูญบัญญัติไว้เช่นนี้ก็เพราะมีวัตถุประสงค์หลักที่จะดำรงไว้ซึ่งความเป็นธรรมแก่บุคคลทั้งหลายทั่วหน้ากัน โดยการห้ามการเลือกปฏิบัติ หรือการกระทำอื่นใดที่เท่ากับเป็นการกำหนดผลทางคดีไว้ล่วงหน้าเฉพาะรายที่เจาะจง ดังนั้น หากวิธีพิจารณาใดมีผลใช้บังคับเป็นการทั่วไปโดยไม่เจาะจงตัวบุคคลหรือรายคดีแล้ว ก็ย่อมจะไม่ก่อให้เกิดผลที่ไม่เป็นธรรมดังเช่นว่านั้น และไม่ต้องห้ามตามหลักการดังกล่าว

๒. การที่ผู้ร้องเข้าใจคำว่า “คดีใดคดีหนึ่งโดยเฉพาะ” ว่า หมายถึง คดีทั้งปวงที่อยู่ในอำนาจของ บสท. ซึ่งไม่ว่าจะนับได้เป็นร้อยหรือเป็นพันคดีก็ตาม จะต้องถือว่าเป็นคดีหนึ่งคดีเดียวนั้น พิจารณาแล้วเห็นว่า เป็นความเข้าใจที่คลาดเคลื่อนมากกว่า เพราะคำอธิบายเช่นว่านี้น่าจะหมายถึง ประเภทของคดี มิใช่คดีเป็นรายๆ ไป ตัวอย่าง เช่น มาตรา ๔ แห่งพระธรรมนูญศาลยุติธรรม กล่าวถึงการแบ่งส่วนราชการในระบบศาลยุติธรรมตามประเภทของคดี ฉะนั้น ถ้อยคำในมาตรา ๒๓๕ มาตรา ๒๓๔ และมาตรา ๒๕ ของรัฐธรรมนูญ น่าจะหมายถึง คดีเป็นรายคดี มิใช่เป็นรายประเภทด้วยเหตุนี้ มาตรา ๒๓๕ จึงมีอาจแปลความได้ว่า เป็นการบัญญัติห้ามการแก้ไขเปลี่ยนแปลงวิธีพิจารณาของศาล เพื่อใช้กับคดีทั้งหลายในประเภทเดียวกัน ดังเช่นคดีประเภทที่อยู่ในอำนาจของ บสท. โดยไม่มีการเจาะจงลงไปว่าต้องเป็นคดีใดเป็นการเฉพาะ

๓. หากจะวิเคราะห์ถ้อยคำ เช่น “คดีล้มละลาย” “คดีแพ่ง” หรือ “คดีอาญา” ตามหลักไวยากรณ์แล้ว จะเห็นว่า คำว่า “คดี” ในบริบทนี้ต้องเป็นพหูพจน์เสมอไป มิใช่เป็นเอกพจน์

ดังเช่นในบริบทของ “คดีใดคดีหนึ่ง” ดังนั้น การใช้คำว่า “คดีล้มละลาย” “คดีแพ่ง” หรือ “คดีอาญา” ซึ่งเป็นคำในพหูพจน์ย่อมาหมายความถึงคดีหลายคดีในประเภทเดียวกัน คือ คดีประเภทล้มละลาย ประเภทแพ่ง หรือประเภทอาญา ส่วนคำว่า “คดีใดคดีหนึ่ง” ซึ่งเป็นคำในเอกพจน์ย่อไม่อาจบ่งบอกหรือชวนให้คิดถึงประเภทของคดีได้เลย ที่กล่าวมานี้เป็นการยืนยันว่า คำว่า “คดีใดคดีหนึ่ง” ต้องหมายถึง คดีเป็นราย ๆ ไป มิใช่คดีเป็นประเภท ๆ ไป

๔. เมื่อเข้าใจความหมายของถ้อยคำ “คดีใดคดีหนึ่ง” ในมาตรา ๒๓๕ ของรัฐธรรมนูญ ในลักษณะเช่นว่านี้แล้ว ก็จะเห็นได้ว่า มาตรา ๕๘ วรรคสี่ และมาตรา ๗๒ (๒) ของพระราชกำหนดบรรษัทบริหารสินทรัพย์ไทย ฯ ถึงแม้จะตีความไปได้ว่าเป็นการตัดอำนาจดุลยพินิจของศาลที่จะทำการไต่สวนก็ตาม ย่อมไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๓๕ เพราะเป็นบทบัญญัติที่ใช้บังคับเป็นการทั่วไปกับทุกคดีที่อยู่ในอำนาจของ บสท. มิใช่เพื่อใช้บังคับกับคดีใดคดีหนึ่งโดยเฉพาะ เกี่ยวกับเรื่องนี้ข้อโต้แย้งและเหตุผลของคณะรัฐมนตรีฟังขึ้น

นอกจากประเด็นเจาะจงที่ได้วินิจฉัยแล้วข้างต้น นายสัก กอแสงเรือง กับคณะสมาชิกวุฒิสกายังมีข้อโต้แย้งอีกบางประการ สรุปความได้ว่า เมื่อพิจารณาจากพระราชกำหนดบรรษัทบริหารสินทรัพย์ไทย ฯ จะเห็นว่า กฎหมายให้อำนาจแก่คณะกรรมการ บสท. เป็นอำนาจเด็ดขาด ทำให้สิทธิของบุคคลในทรัพย์สินและเสรีภาพของบุคคลไม่ได้รับการคุ้มครอง และการออกพระราชกำหนด ฯ ที่ไม่เป็นการสนับสนุนระบบเศรษฐกิจแบบเสรีโดยอาศัยกลไกตลาดกำกับดูแลให้มีการแข่งขันอย่างเป็นธรรม อีกทั้งหมายเหตุท้ายพระราชกำหนด ฯ ระบุเหตุผลการออกพระราชกำหนด ฯ ที่ไม่เข้าองค์ประกอบของรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕ มาตรา ๔๘ มาตรา ๕๐ และมาตรา ๘๗ ทำให้เห็นว่าไม่เป็นไปตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ

พิจารณาแล้วเห็นว่า ข้อความข้างต้นเป็นการตั้งข้อสังเกตทั่วไป และกล่าวถึงหลักทฤษฎีบางประการ แต่มิใช่เป็นการตั้งประเด็นต่างหากเพิ่มเติมเพื่อเสนอต่อศาลรัฐธรรมนูญ ฉะนั้น จึงเห็นว่าศาลรัฐธรรมนูญไม่มีประเด็นตามข้อสังเกตดังกล่าวที่จะต้องพิจารณาวินิจฉัยให้

อาศัยเหตุและผลตามที่กล่าว จึงวินิจฉัยตามประเด็นที่เสนอมาโดยผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาว่า

๑. มาตรา ๑๑ แห่งพระราชกำหนดบรรษัทบริหารสินทรัพย์ไทย พ.ศ. ๒๕๕๔ ไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๗๖

๒. มาตรา ๕๘ วรรคสี่ และมาตรา ๗๒ (๒) แห่งพระราชกำหนดดังกล่าว ไม่ขัดหรือแย้ง  
ต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๓๕

ดังนั้น มาตรา ๑๑ มาตรา ๕๘ วรรคสี่ และมาตรา ๗๒ (๒) แห่งพระราชกำหนดบรรษัท  
บริหารสินทรัพย์ไทย พ.ศ. ๒๕๕๕ จึงไม่มีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ

นายสุจินดา ยงสุนทร

ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

## คำวินิจฉัยของ นายสุวิทย์ ชีรพงษ์ ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

ที่ ๓๓/๒๕๕๕

วันที่ ๑๑ ตุลาคม ๒๕๕๕

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

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

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

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

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

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

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

ผู้ร้องจึงขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๕๘ ดังนี้

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

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

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

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

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

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

ต่อการกันสำรอง และทำให้สถาบันการเงินมีความสามารถในการปล่อยสินเชื่อได้มากขึ้น นอกจากนี้ ทำให้ลูกหนี้สามารถปลดภาระหนี้ที่มีอยู่ได้รวดเร็วยิ่งขึ้นและสามารถเริ่มต้นใหม่ในกิจการของตนต่อไปได้ อันจะเป็นการเสริมสร้างเสถียรภาพต่อระบบสถาบันการเงินและระบบเศรษฐกิจโดยรวมต่อไป แม้ว่าการแก้ไขปัญหาหนี้ที่ไม่ก่อให้เกิดรายได้มีการดำเนินการอยู่แล้ว แต่ก็ยังมีความจำเป็นที่จะต้องมีการแก้ไขปัญหาดังกล่าวโดยเร็ว ซึ่งหากปราศจากอำนาจในการดำเนินการก็จะไม่ต่างจากวิธีการที่ได้ดำเนินการอยู่ในปัจจุบัน จำเป็นต้องมีกฎหมายที่ให้อำนาจพิเศษในการดำเนินการ และมีความเห็นในประเด็นตามคำร้อง ดังนี้

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

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

ข้อ ๒ ในประเด็นที่ว่า มาตรา ๕๘ วรรคสี่ แห่งพระราชกำหนดบรรษัทบริหารสินทรัพย์ไทย ฯ เป็นบทบัญญัติที่ขัดหรือแย้งกับรัฐธรรมนุญนั้น เห็นว่า หลักกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งที่กำหนดไว้ใน

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

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

ฉะนั้น บทบัญญัติมาตรา ๕๘ วรรคสี่ จึงมิได้เป็นบทบังคับศาลให้ต้องสั่งพิทักษ์ทรัพย์เด็ดขาด โดยไม่ต้องทำการไต่สวน บสท. ไม่ได้ใช้อำนาจแทนศาล แต่เป็นเรื่องที่ให้ บสท. ยื่นคำร้องต่อศาล เพื่อดำเนินการพิจารณา แล้วมีคำสั่งพิทักษ์ทรัพย์เด็ดขาดเองตามที่ศาลเห็นว่าถูกต้องสมควรและ

เป็นบทบัญญัติของกฎหมายที่ใช้บังคับกับสินทรัพย์ด้วยคุณภาพของลูกหนี้ทุกรายที่ บสท. รับโอนมา ตามพระราชกำหนดบรรษัทบริหารสินทรัพย์ไทย ฯ มิได้ใช้กับคดีใดคดีหนึ่งโดยเฉพาะ จึงไม่ขัดต่อบทบัญญัติมาตรา ๒๓๕ ของรัฐธรรมนูญ

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

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

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

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

ประเด็นที่ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาขอให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยมี ๒ ประเด็น คือ

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

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

ประเด็นที่หนึ่ง พระราชกำหนดบรรษัทบริหารสินทรัพย์ไทย ฯ มาตรา ๑๑ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๗๖ หรือไม่นั้น

รัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๗๖ บัญญัติว่า “ศาลปกครองมีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีที่เป็นข้อพิพาทระหว่างหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐที่อยู่ในบังคับบัญชาหรือในกำกับดูแลของรัฐบาลกับเอกชน หรือระหว่างหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐที่อยู่ในบังคับบัญชาหรือในกำกับดูแลของรัฐบาลด้วยกัน ซึ่งเป็นข้อพิพาทอันเนื่องมาจากการกระทำหรือการละเว้นการกระทำที่หน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐนั้น ต้องปฏิบัติตามกฎหมาย หรือเนื่องจากการกระทำหรือการละเว้นการกระทำที่หน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐนั้น ต้องรับผิดชอบในการปฏิบัติหน้าที่ตามกฎหมาย ทั้งนี้ตามที่กฎหมายบัญญัติ

ให้มีศาลปกครองสูงสุดและศาลปกครองชั้นต้น และจะมีศาลปกครองชั้นอุทธรณ์ด้วย ก็ได้”

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

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

ศาลยุติธรรมก็ไม่สามารถพิจารณาพิพากษาคดีเหล่านี้ได้เท่ากับว่าไม่มีศาลใดมีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีของ บสท. ได้เลย ฉะนั้นจึงเห็นได้ว่า มาตรา ๑๑ แห่งพระราชกำหนดดังกล่าวขัดหรือแย้งกับรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๗๖

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

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

รัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๓๕ บัญญัติว่า “การบัญญัติกฎหมายให้มีผลเป็นการเปลี่ยนแปลงหรือแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายว่าด้วยธรรมนูญศาลหรือวิธีพิจารณาเพื่อใช้แก่คดีใดคดีหนึ่งโดยเฉพาะ จะกระทำมิได้”

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

มาตรา ๗๒ บัญญัติว่า “.....

(๑) .....

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

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

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

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

นายสุวิทย์ ชีรพงษ์

ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

## 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 และคณะสมาชิก วุฒิสภา รวม ๑๑๖ คน เรื่อง พระราชกำหนดบรรษัทบริหารสินทรัพย์ไทย พ.ศ. ๒๕๕๔ มีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ ลงวันที่ ๓ กรกฎาคม ๒๕๕๔ ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา (ผู้ร้อง) พิจารณาแล้วเห็นว่า กรณีดังกล่าวมีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ จึงอาศัยอำนาจ ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๑๕๘ เสนอเรื่องพร้อมด้วยความเห็นต่อศาลรัฐธรรมนูญเพื่อพิจารณาวินิจฉัย ตามคำร้องสรุปความได้ว่า

๑. ในพระราชกำหนดดังกล่าวมีบทบัญญัติบางประการเกี่ยวกับการจำกัดสิทธิและเสรีภาพ ของบุคคลซึ่งรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕ มาตรา ๔๘ มาตรา ๕๐ และมาตรา ๘๗ บัญญัติให้กระทำ ได้โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย ผู้ร้องพิจารณาแล้วเห็นว่า กฎหมายให้อำนาจแก่ คณะกรรมการบรรษัทบริหารสินทรัพย์ไทย (คณะกรรมการ บสท.) เด็ดขาด ทำให้สิทธิของบุคคลใน ทรัพย์สินและเสรีภาพของบุคคลไม่ได้รับความคุ้มครอง และไม่เป็นการสนับสนุนระบบเศรษฐกิจแบบเสรี โดยอาศัยกลไกตลาดกำกับดูแลให้มีการแข่งขันอย่างเป็นธรรม และในหมายเหตุท้ายพระราชกำหนด ดังกล่าวก็ระบุเหตุผลการออกพระราชกำหนดไม่เข้าองค์ประกอบของรัฐธรรมนูญ ตามมาตรา ๒๕ มาตรา ๔๘ มาตรา ๕๐ และมาตรา ๘๗ ทำให้เห็นว่าไม่เป็นไปตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ

๒. พระราชกำหนดดังกล่าวมีบทบัญญัติที่ขัดแย้งต่อรัฐธรรมนูญคือ มาตรา ๑๑ ขัดกับ รัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๗๖ เพราะเป็นการบัญญัติไม่ให้บรรษัทบริหารสินทรัพย์ไทย (บสท.) อยู่ในอำนาจ ของศาลปกครอง ทั้งๆ ที่รัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๗๖ ได้บัญญัติให้ศาลปกครองมีอำนาจพิจารณา พิพากษาคดีที่เป็นข้อพิพาทระหว่างหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือราชการ ส่วนท้องถิ่น หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐที่อยู่ในบังคับบัญชาหรือในกำกับดูแลของรัฐบาลกับเอกชน และ เนื่องจากกฎหมายว่าด้วยการจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครองได้ออกตามเจตนารมณ์

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

การไต่สวนก่อนนั้น เป็นการบัญญัติเปลี่ยนแปลงที่ไม่ให้ศาลต้องมีการไต่สวนพิจารณาเอาความจริงก่อนที่จะมีคำสั่งพิทักษ์ทรัพย์เด็ดขาดของลูกหนี้หรือผู้ค้ำประกัน 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 แต่ก็คงเป็นการจำกัดอยู่ในวงแคบ เฉพาะลูกหนี้ที่มีสินทรัพย์ด้อยคุณภาพซึ่งไม่มีราคาหรือเรียกคืนไม่ได้ 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 ถึง มาตรา ๗๓ เป็นเรื่องการปรับโครงสร้างกิจการ โดยมีมาตรา ๖๓ บัญญัติว่า “เมื่อคณะกรรมการบริหารอนุมัติแผน หรือคณะกรรมการวินิจฉัยให้ความเห็นชอบแผนที่คณะกรรมการบริหารอนุมัติ ตามมาตรา ๖๒ แล้ว ให้ บสท. ยื่นคำร้องต่อศาลล้มละลายเพื่อพิจารณาแผนดังกล่าว

เมื่อศาลได้รับคำร้องแล้ว ให้ดำเนินการไต่สวนฝ่ายเดียวเป็นการด่วนเพื่อพิจารณาแผน และ ถ้าเห็นสมควรให้มีการดำเนินการตามแผน ให้ศาลมีคำสั่งอนุมัติแผนและให้ บสท. ลงโฆษณาคำสั่งนั้น ในระบบเครือข่ายคอมพิวเตอร์และในหนังสือพิมพ์รายวันที่แพร่หลายอย่างน้อยหนึ่งฉบับ เป็นเวลา ติดต่อกันไม่น้อยกว่าสามวัน หากไม่เห็นชอบด้วย ให้มีคำสั่งยกคำร้องและแจ้งให้ บสท. ทราบ คำสั่งศาลให้เป็นที่สุด”

จากกระบวนการพิจารณาแผนดังกล่าวตามมาตรา ๖๓ แสดงให้เห็นว่า ศาลมีส่วนร่วมในการ ดำเนินการไต่สวนคดีตั้งแต่การพิจารณาตรวจสอบแผนและการอนุมัติแผน ถ้าศาลไม่เห็นด้วยกับแผน ศาลก็มีอำนาจยกคำร้องได้ด้วย ในกรณีที่ศาลเห็นด้วยกับแผน และมีคำสั่งอนุมัติแผนเพื่อดำเนินการ ต่อไปได้แล้ว ในช่วงเวลาของการบริหารแผนหรือการดำเนินการตามแผน หากมีปัญหาตามมาตรา ๕๘ วรรคสี่ และ/หรือมาตรา ๗๒ วรรคสอง (๒) ซึ่งกำหนดให้ศาลใช้อำนาจสั่งพิทักษ์ทรัพย์เด็ดขาด ของลูกหนี้หรือผู้ค้ำประกันโดยไม่ต้องดำเนินการไต่สวน ศาลก็น่าจะมีข้อมูลเกี่ยวกับคดีมากพอ ที่จะใช้ในการตัดสินใจได้ ทั้งนี้เพื่อให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์ของพระราชกำหนดบรรษัทบริหาร สินทรัพย์ไทย ฯ ดังได้กล่าวมา

หากพิจารณาว่า บทบัญญัติมาตรา ๕๘ วรรคสี่ และมาตรา ๗๒ วรรคสอง (๒) มีผลเป็น การเปลี่ยนแปลงหรือแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีล้มละลายเพื่อใช้แก่คดีใดคดีหนึ่ง โดยเฉพาะก็อาจเป็นไปได้ถ้าตีความอย่างเคร่งครัด แต่สำหรับกรณีนี้ศาลได้มีส่วนในการรับรู้ข้อมูลและ วิธีการจัดการเกี่ยวกับทรัพย์สินของลูกหนี้ตามแผนมาแล้วโดยตลอด และศาลได้รับรู้ความจริงในคดี มาแต่ต้นแล้ว ในทางปฏิบัติจึงไม่แตกต่างจากวิธีการพิจารณาคดีในมาตรา ๑๔ ของพระราชบัญญัติ ล้มละลาย ฯ มากนัก

อย่างไรก็ตาม แม้พิจารณาว่ามาตรา ๕๘ วรรคสี่ และมาตรา ๗๒ วรรคสอง (๒) มีผลเป็น การเปลี่ยนแปลงหรือแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีล้มละลายเพื่อใช้แก่คดีใดคดีหนึ่ง โดยเฉพาะก็ตาม แต่ก็ไม่ขัดกับรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๓๕ ทั้งนี้เพราะพระราชกำหนดบรรษัทบริหาร สินทรัพย์ไทย 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

## 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 ไว้ด้วย 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. ๒๕๕๔ มีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ 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 ๒๕๕๔ ลงนามโดยเลขาธิการคณะรัฐมนตรี (นายวิษณุ เครืองาม) เรื่องพระราชกำหนดบรรษัทบริหารสินทรัพย์ไทย พ.ศ. ๒๕๕๔ 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 จึงมีฐานะเป็นเจ้าหนี้ตามกฎหมาย มีสิทธิที่จะดำเนินการกับลูกหนี้เพื่อให้ได้รับชำระหนี้จากลูกหนี้ได้ดังเช่นเจ้าหนี้ทั่วไป 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 และอยู่นอกเหนือการถ่วงดุลเพราะสามารถทำอะไรก็ได้โดยไม่ต้องรับผิดชอบและไม่ต้องถูกฟ้องศาล จึงเป็นการขัดต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๗๖ และขัดรัฐธรรมนูญอีก ๒ มาตรา คือ มาตรา ๖๒ (การรับรองสิทธิของบุคคลที่จะฟ้องหน่วยงานของรัฐ) และ มาตรา ๒๕ (การจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลที่รัฐธรรมนูญรับรองไว้ จะกระทำมิได้ เว้นแต่โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายเฉพาะเพื่อการที่รัฐธรรมนูญนี้กำหนดไว้ และเท่าที่จำเป็นเท่านั้น และจะกระทบกระเทือนสาระสำคัญของสิทธิและเสรีภาพนั้นมิได้)

(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. ก็มีสิทธิยื่นคำร้องต่อศาลเพื่อให้ศาลสั่งพิทักษ์ทรัพย์ของลูกหนี้และผู้ค้ำประกันโดยไม่ต้องไต่สวน

ทั้งสองมาตรานี้ หมายความว่ากรณีที่ลูกหนี้ไม่ให้ความร่วมมือก็ดีหรือกรณีที่ไม่เห็นชอบตามที่ บสท. สั่งก็ดี บสท. สามารถยื่นคำร้องต่อศาลให้สั่งพิทักษ์ทรัพย์เด็ดขาด ซึ่งทำให้เป็นบุคคลล้มละลายได้ทันทีโดยไม่ต้องไต่สวน หากยอมให้คณะกรรมการของ บสท. มีอำนาจที่จะทำได้โดยลำพังและให้ศาลต้องทำตามโดยไม่สามารถใช้ดุลยพินิจ 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  
ศาลหนึ่งแล้วอ้างว่าทบัญญัติแห่งกฎหมายที่จะใช้บังคับแก่คดีนั้นขัดด้วยบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ  
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 จึงขอพิจารณาว่า “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 ระเบียบ ข้อบังคับ 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 ระเบียบ เทศบัญญัติฯ 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 หรือการกระทำของบุคคลมาทำให้รัฐธรรมนูญต้องขาดวินไม่สมบูรณ์

ฉะนั้น เมื่อพิจารณาคำว่า “ความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ” จึงต้องหมายความถึงรัฐธรรมนูญ ทั้งฉบับ รวมทั้งหลักการและมาตรการที่มีได้ระบุไว้เป็นลายลักษณ์อักษรตามรัฐธรรมนูญ พุทธศักราช ๒๕๕๐ ด้วย

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

โดยสรุป ความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ รวมถึง สิ่งใดๆ ที่สอดคล้องกับตัวบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญและเจตนารมณ์ในกรอบของระบอบประชาธิปไตย โดยสิ่งนั้นต้องไม่ขัดหรือไม่แย้ง แม้แต่ส่วนใดส่วนหนึ่งของรัฐธรรมนูญ

#### แนวทางพิจารณาวินิจฉัยคำร้อง

ดังนั้น ในการพิจารณาวินิจฉัยคำร้องของผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา จึงต้องรวมถึงมาตราอื่นๆ และเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญในกรอบของระบอบประชาธิปไตย ดังที่ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาระบุมาในคำร้องส่วนท้ายโดยเน้นถึงมาตราที่ระบุไว้ในตอนต้นไว้เป็นพิเศษ ดังนั้น ประเด็นที่จะพิจารณาในกรณีนี้จึงได้แก่

๑) มาตรา ๑๑ ของพระราชกำหนดการบริหารสินทรัพย์ไทย พ.ศ. ๒๕๕๔ ชอบด้วยรัฐธรรมนูญ โดยเฉพาะมาตรา ๒๗๖ หรือไม่

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

#### ประเด็นพิจารณาวินิจฉัย

๑. ประเด็นที่ ๑ กรณีมาตรา ๑๑ แห่งพระราชกำหนดการบริหารสินทรัพย์ไทย พ.ศ. ๒๕๕๔ ชอบด้วยรัฐธรรมนูญ โดยเฉพาะมาตรา ๒๗๖ หรือไม่

เห็นว่าการพิจารณาเรื่องความชอบด้วยรัฐธรรมนูญควรพิจารณาในวงกว้าง หรือบริบทโดยรวมของมาตรา ๑๑ แห่งพระราชกำหนดการบริหารสินทรัพย์ไทย พ.ศ. ๒๕๕๔ และของรัฐธรรมนูญ ดังนี้

#### ๑.๑ ส่วนที่เกี่ยวกับพระราชกำหนดการบริหารสินทรัพย์ไทย พ.ศ. ๒๕๕๔

(๑) บทบัญญัติพระราชกำหนดการบริหารสินทรัพย์ไทย พ.ศ. ๒๕๕๔ 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 แห่งพระราชกำหนดบรรษัทบริหารสินทรัพย์ไทย พ.ศ. ๒๕๕๔

๑) มาตรา ๕ วรรคหนึ่ง หมายถึงว่า บรรษัทนี้ตั้งขึ้นมาโดยใช้อำนาจรัฐ ไม่ใช่บรรษัทเอกชนที่จะทำธุรกิจโดยปกติ โดยเสมอภาคกับนิติบุคคลและบุคคลธรรมดาอื่นๆ

๒) มาตรา ๕ วรรคสอง บัญญัติชัดเจนว่า บสท. เป็นนิติบุคคล มีฐานะเป็นหน่วยงานของรัฐที่ไม่เป็นส่วนราชการ หรือรัฐวิสาหกิจ

๓) มาตรา ๘ ใช้อำนาจของรัฐสภายินยอมให้นำเงินของประชาชนมาตั้งบรรษัท 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 อันเป็นการผิดปกติกมากเพราะบุคลากรเหล่านี้มีอำนาจในการดำเนินการเกี่ยวกับการเงินนับร้อยนับพันล้านบาท (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) คดีที่มีกฎหมายกำหนดให้หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐฟ้องคดีต่อศาลเพื่อบังคับให้บุคคลต้องกระทำหรือละเว้นกระทำการหนึ่งอย่างใด

(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. โดยที่ตนอยู่ในฐานะที่จะดำเนินการได้อาจเป็นการละเมิดสิทธิในการบริหารทรัพย์สินของลูกหนี้ 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 เพื่อใช้แก่คดีใดคดีหนึ่งโดยเฉพาะ

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 เหตุผลที่ทำให้มีหนี้สินล้มละลายตลอดจนความประพฤติของลูกหนี้ว่าได้กระทำหรือละเว้นกระทำการใด 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 พระราชกำหนดฯ 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

## คำวินิจฉัยของ นายอรรถ 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 จะกระทำได้ก็แต่โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย แต่พระราชกำหนดบรรษัทบริหารสินทรัพย์ไทย ๑ ให้อำนาจแก่คณะกรรมการ บสท. เด็ดขาด ทำให้สิทธิของบุคคลในทรัพย์สินและเสรีภาพของบุคคลไม่ได้รับการคุ้มครองและไม่เป็นการสนับสนุนระบบเศรษฐกิจแบบเสรี โดยอาศัยกลไกตลาดกำกับดูแลให้มีการแข่งขันอย่างเป็นธรรม นอกจากนั้น การออกพระราชกำหนดดังกล่าวก็ระบุเหตุผล ไม่เข้าองค์ประกอบของรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕ มาตรา ๔๘ มาตรา ๕๐ และมาตรา ๘๗ ซึ่งไม่เป็นไปตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ

พระราชกำหนดบรรษัทบริหารสินทรัพย์ไทย ๑ มาตรา ๕๘ วรรคสี่ บัญญัติให้ บสท. ยื่นคำร้องต่อศาลเพื่อสั่งพิทักษ์ทรัพย์เด็ดขาดของลูกหนี้หรือผู้ค้ำประกัน แล้วแต่กรณี โดยไม่ต้องดำเนินการไต่สวน และมาตรา ๗๒ (๒) บัญญัติให้ บสท. ยื่นคำร้องต่อศาลเพื่อให้ศาลสั่งให้ลูกหนี้และผู้ค้ำประกันล้มละลาย และให้ศาลสั่งพิทักษ์ทรัพย์ของลูกหนี้และผู้ค้ำประกันเด็ดขาดทันทีโดยไม่ต้องดำเนินการไต่สวนเป็นการให้อำนาจแก่ บสท. สามารถพิจารณาวินิจฉัยให้ลูกหนี้และผู้ค้ำประกันเป็นบุคคลล้มละลาย โดยกำหนดให้ศาลมีคำสั่งพิทักษ์ทรัพย์ของลูกหนี้และผู้ค้ำประกันเด็ดขาด และสั่งให้ลูกหนี้และผู้ค้ำประกันเป็นบุคคลล้มละลายโดยไม่ต้องไต่สวน เป็นการให้ บสท. ใช้อำนาจตุลาการแทนศาล มีอำนาจเหนือศาลสามารถวินิจฉัยให้ลูกหนี้และผู้ค้ำประกันเป็นบุคคลล้มละลายได้ทำให้ศาลไม่อาจใช้อำนาจดำเนินการไต่สวนเพื่อหาความจริง และไม่อาจใช้ดุลยพินิจอย่างอิสระได้

ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๗๖ บัญญัติให้ การพิจารณาพิพากษาข้อพิพาทระหว่างหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ ราชการส่วนท้องถิ่น หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐกับเอกชนหรือประชาชนเป็นอำนาจ

ของศาลปกครอง แต่พระราชกำหนดดังกล่าว มาตรา ๑๑ กลับห้ามมิให้ฟ้องและดำเนินคดีในศาลปกครอง โดยที่ศาลยุติธรรม ก็ไม่มีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีปกครอง เพราะรัฐธรรมนูญบัญญัติให้คดีปกครอง อยู่ในอำนาจของศาลปกครองแล้ว พระราชกำหนดบรรษัทบริหารสินทรัพย์ไทย ฯ มาตรา ๑๑ จึงขัดกับรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๗๖

ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาจึงอาศัยอำนาจตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๕๘ เสนอเรื่องพร้อมความเห็น เพื่อขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยปัญหาตามพระราชกำหนดบรรษัทบริหารสินทรัพย์ไทย ฯ ว่า การที่มาตรา ๕๘ วรรคสี่ ที่บัญญัติให้ บสท. ดำเนินการยื่นคำร้องต่อศาลเพื่อสั่งพิทักษ์ทรัพย์เด็ดขาด ของลูกหนี้หรือผู้ค้ำประกัน และมาตรา ๗๒ (๒) ที่บัญญัติให้ บสท. ยื่นคำร้องต่อศาลเพื่อให้ศาล สั่งให้ลูกหนี้และผู้ค้ำประกันล้มละลาย และให้ศาลสั่งพิทักษ์ทรัพย์ของลูกหนี้และผู้ค้ำประกันเด็ดขาดทันที โดยไม่ต้องดำเนินการไต่สวน นั้น เป็นการจำกัดอำนาจศาล เป็นการให้ บสท. มีอำนาจพิจารณาวินิจฉัย แทนศาล อันเป็นการบัญญัติเปลี่ยนแปลงวิธีพิจารณาคดีล้มละลายเพื่อใช้แก่คดี บสท. โดยเฉพาะ เพราะศาล ไม่อาจพิจารณาไต่สวนหาความจริงตามพระราชบัญญัติล้มละลาย พุทธศักราช ๒๕๔๓ มาตรา ๑๔ ได้ พระราชกำหนดบรรษัทบริหารสินทรัพย์ไทย ฯ ทั้งสองมาตราดังกล่าว ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๓๕ หรือไม่ และการที่พระราชกำหนดบรรษัทบริหารสินทรัพย์ไทย ฯ มาตรา ๑๑ บัญญัติ ไม่ให้นำกฎหมายว่าด้วยการจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครองมาใช้บังคับแก่การดำเนินการ เกี่ยวกับการบริหารสินทรัพย์ด้วยคุณภาพของ บสท. ตามพระราชกำหนดนี้ และการออกระเบียบหรือ ข้อบังคับ คำสั่ง คำวินิจฉัย การอนุญาต และการกระทำอื่นใดของคณะกรรมการและคณะกรรมการ บริหารอันเกี่ยวกับการบริหารสินทรัพย์ด้วยคุณภาพตามพระราชกำหนดนี้ โดยไม่ให้ บสท. อยู่ในอำนาจ ของศาลปกครองเมื่อเกิดกรณีพิพาทระหว่าง บสท. กับเอกชน หรือหน่วยงานของรัฐอื่น ทำให้ ไม่สามารถฟ้องหรือดำเนินคดีกับ บสท. ต่อศาลปกครอง หรือศาลยุติธรรมได้นั้น ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๗๖ หรือไม่

ศาลรัฐธรรมนูญมีคำสั่งให้รับคำร้องของผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาไว้ดำเนินการและให้รับไว้ พิจารณาวินิจฉัยต่อไป โดยให้ส่งสำเนาคำร้องดังกล่าวไปยังนายกรัฐมนตรี พร้อมทั้งรับฟังคำชี้แจง ของนายสัก กอแสงเรือง และผู้อำนวยการสำนักงานเศรษฐกิจการคลัง

คณะรัฐมนตรีได้ชี้แจงเป็นหนังสือ และนายสถิตย์ ลิ่มพงศ์พันธุ์ ผู้อำนวยการสำนักงานเศรษฐกิจ การคลัง กระทรวงการคลัง ชี้แจงด้วยวาจา ได้ความทำนองเดียวกันว่า เนื่องจากประเทศประสบกับภาวะ วิฤติทางเศรษฐกิจ ลูกหนี้สถาบันการเงินไม่สามารถชำระหนี้ได้ สถาบันการเงินมีหนี้ที่ไม่ก่อให้เกิดรายได้ จำนวนมาก ทำให้กระทบต่อการดำเนินงานของสถาบันการเงิน รัฐบาลจึงเห็นความจำเป็นต้องจัดตั้ง

หน่วยงานกลางขึ้นเพื่อแก้ปัญหาทั้งเจ้าหน้าที่และลูกหนี้โดยเร่งด่วน โดยเฉพาะอย่างยิ่งในกรณีที่ลูกหนี้ด้อยคุณภาพที่มีเจ้าหน้าที่เกินหนึ่งรายขึ้นไป ด้วยเหตุนี้ในหลักการจึงได้มีวิธีแก้ไขปัญหานี้ด้อยคุณภาพ โดยการรวมหนี้ด้อยคุณภาพที่มีอยู่ทั้งหมดมาไว้ในที่เดียวกัน แล้วให้อำนาจพิเศษในการดำเนินการเพื่อให้กระบวนการต่างๆ ในการแก้ปัญหาเป็นไปอย่างรวดเร็ว ดังนั้น จึงต้องมีอำนาจพิเศษตามกฎหมายสำหรับการดำเนินการ คณะรัฐมนตรีจึงได้อาศัยอำนาจตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๘ ตราพระราชกำหนดบรรษัทบริหารสินทรัพย์ไทย ฯ ขึ้น ส่วนการที่พระราชกำหนดบรรษัทบริหารสินทรัพย์ไทย ฯ มาตรา ๕๘ วรรคสี่ บัญญัติให้ บสท. ดำเนินการยื่นคำร้องต่อศาลเพื่อสั่งพิทักษ์ทรัพย์เด็ดขาดของลูกหนี้หรือผู้ค้ำประกันโดยไม่ต้องดำเนินการไต่สวน และให้ศาลและเจ้าพนักงานพิทักษ์ทรัพย์ดำเนินการตามกฎหมายว่าด้วยล้มละลายต่อไปโดยเร็ว นั้น ไม่ได้เป็นบทบังคับศาลให้ต้องสั่งพิทักษ์ทรัพย์เด็ดขาดโดยไม่ต้องทำการไต่สวน และ บสท. ก็ไม่ได้ใช้อำนาจแทนศาล เมื่อ บสท. ยื่นคำร้องต่อศาลเพื่อพิจารณาแล้ว หากศาลเห็นว่ายังไม่ได้ความชัดเจนพอ ศาลก็มีอำนาจไต่สวนหรือให้คู่กรณีคัดค้านได้ แล้วศาลก็จะพิจารณาสั่งเองตามที่เห็นสมควร และเป็นกรณีใช้บังคับกับสินทรัพย์ด้อยคุณภาพของลูกหนี้ทุกรายที่ บสท. รับโอนมาตามพระราชกำหนดนี้ไม่ได้ใช้กับคดีใดคดีหนึ่งโดยเฉพาะ ตามข้อเท็จจริง หนี้สินที่โอนมาจะเป็นสินทรัพย์ด้อยคุณภาพที่ลูกหนี้ไม่สามารถชำระหนี้ได้แล้ว เพราะลูกหนี้ส่วนใหญ่มีสินทรัพย์ไม่พอกับหนี้สิน หรือมีแนวโน้มว่าเป็นคนมีหนี้สินล้นพ้นตัว เมื่อรับโอนสินทรัพย์ดังกล่าวมาแล้ว บสท. จะพิจารณาโดยละเอียด ถ้าเห็นว่ารายได้ต้องปรับโครงสร้างหนี้ก็แสดงว่า ถ้าไม่มีการปรับโครงสร้างหนี้ก็จะชำระหนี้ไม่ได้ และจะล้มละลายในที่สุด พระราชกำหนดบรรษัทบริหารสินทรัพย์ไทย ฯ มาตรา ๕๘ วรรคสี่ จึงบัญญัติให้อำนาจ บสท. ดำเนินการยื่นคำร้องต่อศาลในกรณีลูกหนี้ไม่ให้ความร่วมมือในการปรับโครงสร้างหนี้และกรณียกย้ายถ่ายเททรัพย์สิน ซึ่งก็ไม่ได้มีอำนาจมากไปกว่านี้ รวมทั้งบัญญัติให้อำนาจศาลสั่งพิทักษ์ทรัพย์เด็ดขาด โดยไม่ต้องทำการไต่สวนได้ เพื่อปกป้องสินทรัพย์ และป้องกันไม่ให้เกิดการยกย้ายถ่ายเททรัพย์สินของลูกหนี้และผู้ค้ำประกัน และกรณีการยกย้ายถ่ายเททรัพย์สินนี้ ก็เข้าตามข้อสันนิษฐานของมาตรา ๘ แห่งพระราชบัญญัติล้มละลาย ฯ ซึ่งศาลก็สั่งพิทักษ์ทรัพย์เด็ดขาดได้อยู่แล้ว

กรณีตามมาตรา ๗๒ เป็นเรื่องที่มีความจำเป็นต้องปรับโครงสร้างกิจการ เพราะจากการตรวจสอบสินทรัพย์ด้อยคุณภาพ ลูกหนี้มีสินทรัพย์ไม่พอกับหนี้สิน จนไม่สามารถดำเนินกิจการต่อไปได้ การปรับโครงสร้างหนี้เพียงอย่างเดียวไม่เพียงพอ จะต้องมีการปรับโครงสร้างกิจการด้วย ถ้าลูกหนี้ไม่เห็นด้วยกับการปรับโครงสร้างกิจการ จะทำให้กระบวนการยืดเยื้อ และไม่เป็นผลดีต่อลูกหนี้ ดังนั้น มาตรา ๗๒ (๒) จึงได้กำหนดให้ บสท. ยื่นคำร้องต่อศาลเพื่อให้ศาลสั่งให้ลูกหนี้และผู้ค้ำประกันล้มละลาย และให้ศาล

สิ่งพิทักษ์ทรัพย์สินของลูกหนี้และผู้ค้าประกันเด็ดขาดทันทีโดยไม่ต้องทำการไต่สวน ทั้งนี้ ก็เพื่อให้มีการดำเนินคดีกับลูกหนี้เป็นคดีล้มละลายต่อไป ประกอบกับก่อนที่จะเสนอคำร้องต่อศาลนั้นได้ผ่านขั้นตอนการตรวจสอบมาแล้วจากผู้บริหารหรือผู้กำกับดูแลแผน คณะกรรมการบริหารและคณะกรรมการ บสท. โดย บสท. ต้องเสนอพยานหลักฐาน และเหตุผลของบุคคลดังกล่าวทั้งหมดเพื่อให้ศาลพิจารณาด้วยแล้วจึงอาจไม่จำเป็นต้องไต่สวน และเมื่อศาลสิ่งพิทักษ์ทรัพย์สินของลูกหนี้และผู้ค้าประกันเด็ดขาดแล้วก็ต้องดำเนินการต่อไปตามกฎหมายว่าด้วยล้มละลาย ซึ่งอาจนำไปสู่การประนอมหนี้ การยกเลิกคำสั่งพิทักษ์ทรัพย์สินเด็ดขาดหรือการสั่งให้ลูกหนี้เป็นบุคคลล้มละลาย อย่างไรก็ตาม ศาลก็ยังมีอำนาจทำการไต่สวนได้ถ้าเห็นสมควร ดังเหตุผลที่ได้กล่าวมาแล้วในตอนต้นที่เกี่ยวกับมาตรา ๕๘ วรรคสี่ นอกจากนั้น มาตรา ๗๒ (๒) มิใช่เป็นบทบังคับศาลให้ต้องสั่งลูกหนี้และผู้ค้าประกันล้มละลายทันที ศาลยังมีอำนาจใช้ดุลยพินิจดำเนินการต่อไปตามกฎหมายว่าด้วยล้มละลาย และเป็นบทบัญญัติของกฎหมายที่ใช้บังคับกับสินทรัพย์ด้วยคุณภาพของลูกหนี้ทุกรายที่ บสท. รับโอนมาตามพระราชกำหนดบรรษัทบริหารสินทรัพย์ไทย ฯ มิได้ใช้กับคดีใดคดีหนึ่งโดยเฉพาะ มาตรา ๕๘ วรรคสี่ และมาตรา ๗๒ (๒) จึงไม่ขัดต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๓๕

กรณีมาตรา ๑๑ นั้น ตามพระราชกำหนดบรรษัทบริหารสินทรัพย์ไทย ฯ เป็นเรื่องที่ บสท. รับโอนสิทธิที่ไม่ก่อให้เกิดรายได้ของสถาบันการเงินมาดำเนินการแล้วบังคับชำระหนี้ เป็นเรื่องทางแพ่งไม่ได้ใช้อำนาจในลักษณะทางปกครอง หากมีข้อพิพาทจากการดำเนินการของ บสท. ก็ควรให้ศาลยุติธรรมเป็นผู้พิจารณาคดี การที่มาตรา ๑๑ บัญญัติไม่ให้นำกฎหมายว่าด้วยการจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครองมาใช้บังคับกับการดำเนินการเกี่ยวกับการบริหารสินทรัพย์ด้วยคุณภาพของ บสท. และการกระทำของคณะกรรมการ บสท. อันเกี่ยวกับการบริหารสินทรัพย์ด้วยคุณภาพนั้น แม้จะเป็นการจำกัดสิทธิของบุคคล แต่ก็อยู่ในวงจำกัด โดยห้ามฟ้องศาลปกครองเฉพาะการกระทำที่เกี่ยวกับการบริหารและการออกคำสั่งเกี่ยวกับสินทรัพย์ด้วยคุณภาพเท่านั้น เพราะเป็นกรณีมีความจำเป็นเร่งด่วนในการแก้ไขปัญหาเศรษฐกิจของประเทศ ซึ่งกระทำได้ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕ ประกอบกับมาตรา ๒๗๖ ซึ่งเป็นบทบัญญัติกำหนดเขตอำนาจของศาลปกครอง กำหนดให้คดีที่เป็นข้อพิพาทระหว่างฝ่ายปกครองกับเอกชนที่จะอยู่ในอำนาจพิจารณาของศาลปกครอง เป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติคดีที่ไม่อยู่ในอำนาจของศาลปกครองย่อมอยู่ในอำนาจของศาลยุติธรรม ตามมาตรา ๒๗๑ พระราชกำหนดบรรษัทบริหารสินทรัพย์ไทย ฯ มาตรา ๑๑ จึงไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๗๖

นายศักดิ์ กอแสงเรือง สมาชิกวุฒิสภา กรุงเทพมหานคร ชี้แจงต่อศาลรัฐธรรมนูญว่า

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

มาตรา ๕๘ วรรคสี่ เป็นกรณีที่ถูกหนี้ยหรือผู้ค้ำประกันไม่ให้ความร่วมมือกับ บสท. ในการปรับโครงสร้างหนี้ ตามที่ บสท. สั่ง หรือยกย้ายถ่ายเทหรือปิดบังซ่อนเร้นทรัพย์สินของตนให้ 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 ถือว่าเป็นเรื่องร้ายแรง ถ้าคณะกรรมการของ บสท. มีอำนาจกระทำได้โดยลำพัง และศาลจะต้องทำตามโดยไม่สามารถใช้ดุลยพินิจได้ น่าจะขัดต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๓๕ เพราะเป็นการบัญญัติกฎหมายให้มีผลเป็นการเปลี่ยนแปลงหรือแก้ไข

เพิ่มเติมกฎหมายว่าด้วยธรรมนูญศาลหรือวิธีพิจารณาเพื่อใช้สำหรับคดีใดคดีหนึ่งโดยเฉพาะ และน่าจะขัด  
มาตรา ๒๖ เกี่ยวกับการใช้อำนาจรัฐ ซึ่งจะต้องคำนึงถึงศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ สิทธิ และเสรีภาพ  
ตามที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญด้วย

มีปัญหาต้องพิจารณาวินิจฉัยว่า

๑. พระราชกำหนดบรรษัทบริหารสินทรัพย์ไทย ฯ มาตรา ๑๑ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ  
มาตรา ๒๗๖ หรือไม่

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

ตามปัญหาข้อแรกที่ว่า พระราชกำหนดบรรษัทบริหารสินทรัพย์ไทย ฯ มาตรา ๑๑ ขัดหรือ  
แย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๗๖ หรือไม่

รัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๗๖ วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า “ศาลปกครองมีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดี  
ที่เป็นข้อพิพาทระหว่างหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น หรือ  
เจ้าหน้าที่ของรัฐที่อยู่ในบังคับบัญชาหรือในกำกับดูแลของรัฐบาลกับเอกชน หรือระหว่างหน่วยราชการ  
หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐที่อยู่ในบังคับบัญชาหรือ  
ในกำกับดูแลของรัฐบาลด้วยกัน ซึ่งเป็นข้อพิพาทอันเนื่องมาจากการกระทำหรือการละเว้นการกระทำ  
ที่หน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐนั้น  
ต้องปฏิบัติตามกฎหมาย หรือเนื่องจากการกระทำหรือการละเว้นการกระทำที่หน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ  
รัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐนั้น ต้องรับผิดชอบในการปฏิบัติหน้าที่  
ตามกฎหมาย ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ”

พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๕๒ มาตรา ๕  
วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า “ศาลปกครองมีอำนาจพิจารณาพิพากษาหรือมีคำสั่งในเรื่องดังต่อไปนี้

(๑) คดีพิพาทเกี่ยวกับการที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำการโดยไม่ชอบด้วย  
กฎหมายไม่ว่าจะเป็นการออกกฎ คำสั่ง หรือการกระทำอื่นใด เนื่องจากกระทำโดยไม่มีอำนาจหรือ  
นอกเหนืออำนาจหน้าที่หรือไม่ถูกต้องตามกฎหมาย หรือโดยไม่ถูกต้องตามรูปแบบขั้นตอน หรือวิธี  
การอันเป็นสาระสำคัญที่กำหนดไว้สำหรับการกระทำนั้น หรือโดยไม่สุจริต หรือมีลักษณะเป็นการเลือก  
ปฏิบัติที่ไม่เป็นธรรม หรือมีลักษณะเป็นการสร้างขั้นตอนโดยไม่จำเป็นหรือสร้างภาระให้เกิดกับประชาชน  
เกินสมควร หรือเป็นการใช้ดุลยพินิจโดยมิชอบ

(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 ตอนท้ายของบทบัญญัติมาตรา 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 โดยเฉพาะอย่างยิ่งในกรณีนี้

ด้วยคุณภาพมีเจ้าหน้าที่เกินหนึ่งราย การแก้ปัญหาโดยการรวมหนี้ด้วยคุณภาพที่มีอยู่ทั้งหมดมาไว้ในที่เดียวกัน แล้วให้อำนาจพิเศษดำเนินการตามพระราชกำหนดนี้ คณะรัฐมนตรีจึงมีอำนาจออกพระราชกำหนดได้ และพระราชกำหนดบรรษัทบริหารสินทรัพย์ไทย ฯ มีอำนาจในวงเขตจำกัดโดยห้ามฟ้องศาลปกครอง เฉพาะการกระทำที่เกี่ยวกับการบริหารและการออกคำสั่งเกี่ยวกับหนี้ด้วยคุณภาพเท่านั้น พระราชกำหนดบรรษัทบริหารสินทรัพย์ไทย ฯ มาตรา ๑๑ จึงไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๗๖

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

รัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๓๕ บัญญัติว่า “การบัญญัติกฎหมายให้มีผลเป็นการเปลี่ยนแปลงหรือแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายว่าด้วยธรรมนูญศาลหรือวิธีพิจารณาเพื่อใช้แก่คดีใดคดีหนึ่งโดยเฉพาะจะกระทำมิได้”

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

มาตรา ๗๒ วรรคสอง (๒) บัญญัติว่า “ในกรณีที่ลูกหนี้ไม่เห็นชอบด้วยตาม (๑) ให้ บสท. ยื่นคำร้องต่อศาลเพื่อให้ศาลสั่งให้ลูกหนี้และผู้ค้ำประกันล้มละลาย และให้ศาลสั่งพิทักษ์ทรัพย์ของลูกหนี้และผู้ค้ำประกันเด็ดขาดทันที โดยไม่ต้องดำเนินการไต่สวน”

พระราชบัญญัติล้มละลาย พุทธศักราช ๒๔๘๓ มาตรา ๑๔ บัญญัติว่า “ในการพิจารณาคดีล้มละลายตามคำฟ้องของเจ้าหนี้ นั้น ศาลต้องพิจารณาเอาความจริงตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา ๘ หรือมาตรา ๑๐ ถ้าศาลพิจารณาได้ความจริง ให้ศาลมีคำสั่งพิทักษ์ทรัพย์ของลูกหนี้เด็ดขาด แต่ถ้าไม่มีความจริงหรือลูกหนี้นำสืบได้ว่าอาจชำระหนี้ได้ทั้งหมดหรือมีเหตุอื่นที่ไม่ควรให้ลูกหนี้ล้มละลาย ให้ศาลยกฟ้อง”

พิจารณาแล้ว เห็นว่า ตามพระราชกำหนดบรรษัทบริหารสินทรัพย์ไทย ฯ มาตรา ๕๘ วรรคสี่ เป็นกรณีลูกหนี้หรือผู้ค้ำประกันไม่ให้ความร่วมมือกับ บสท. หรือยกย้ายถ่ายเทหรือปิดบังซ่อนเร้นทรัพย์สินของตน ก็ให้ บสท. ยื่นคำร้องต่อศาลเพื่อสั่งพิทักษ์ทรัพย์เด็ดขาดของลูกหนี้หรือผู้ค้ำประกัน โดยไม่ต้องไต่สวน สำหรับมาตรา ๗๒ วรรคสอง (๒) เป็นกรณีที่ผู้บริหารแผนหรือผู้กำกับดูแลการบริหารแผนเห็นว่าการปรับโครงสร้างกิจการไม่เกิดประโยชน์ต่อเจ้าหนี้หรือลูกหนี้ และรายงาน

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 พระราชกำหนดนี้ที่บัญญัติว่า “ไม่ต้องดำเนินการไต่สวน” นั้น ไม่ได้เป็นบทบังคับโดยเด็ดขาดว่า ศาลจะทำการไต่สวนไม่ได้ ศาลคงมีดุลยพินิจในการพิจารณาพิพากษาว่า คำร้องมีเหตุผล หรือมีหลักฐานเพียงพอให้สั่งได้ตามคำร้อง หรือไม่ ถ้าเห็นว่าคำร้องไม่มีเหตุผลหรือไม่มีหลักฐานเพียงพอที่จะสั่ง ก็ชอบที่จะทำการไต่สวนและมีคำสั่ง จะสั่งตามคำร้องของ บสท. หรือสั่งยกคำร้องก็ยอมทำได้ 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

นายอูระ หวังอ้อมกลาง

ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ