

## คำวินิจฉัยของ นายสุจินดา ยงสุนทร ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

ที่ ๔๐ - ๔๕/๒๕๕๔

วันที่ ๒๗ พฤศจิกายน ๒๕๕๔

เรื่อง พระราชกำหนดการปฏิรูประบบสถาบันการเงิน พ.ศ. ๒๕๕๐ และพระราชกำหนดการปฏิรูประบบสถาบันการเงิน (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๕๑ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ หรือไม่

## ความเป็นมาและข้อเท็จจริง

ในคดีแพ่งจำนวน ๑๐ คดี ดังต่อไปนี้ ผู้ร้อง ซึ่งได้แก่จำเลยในคดีได้โต้แย้งว่า พระราชกำหนดการปฏิรูประบบสถาบันการเงิน พ.ศ. ๒๕๕๐ และพระราชกำหนดการปฏิรูประบบสถาบันการเงิน (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๕๑ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ โดยต่างก็อ้างเหตุผลบางประการที่คล้ายคลึงกัน และแตกต่างกัน เพื่อขอให้ศาลที่กำลังพิจารณาคดีต่าง ๆ เหล่านี้ส่งคำโต้แย้งให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณา วินิจฉัยตามมาตรา ๒๖๔ ของรัฐธรรมนูญ ดังนี้

๑. คดีแพ่งหมายเลขดำที่ ข. ๑๕๒๕/๒๕๕๓ ผู้ร้อง (จำเลย) ได้แย้งว่า พระราชกำหนดการปฏิรูประบบสถาบันการเงิน พ.ศ. ๒๕๕๐ และพระราชกำหนดการปฏิรูประบบสถาบันการเงิน (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๕๑ ขัดต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕ โดยกล่าวอ้างในคำร้องบางตอนต่อศาลแพ่งกรุงเทพใต้ ลงวันที่ ๕ มกราคม พ.ศ. ๒๕๕๔ ดังนี้

“...พระราชกำหนดการปฏิรูประบบสถาบันการเงิน พ.ศ. ๒๕๕๐ ดังกล่าว เป็นการจำกัดและกระทบกระเทือนสาระสำคัญแห่งสิทธิและเสรีภาพของบุคคลในการประกอบกิจการหรืออาชีพ เพราะได้ตราออกมาโดยมุ่งหมายใช้บังคับแก่กรณีเจาะจงเฉพาะแก่ผู้ประกอบการบริษัทเงินทุนหรือบริษัทเงินทุนหลักทรัพย์โดยมิได้ระบุบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญที่ให้อำนาจในการตราพระราชกำหนดดังกล่าว จึงขัดกับมาตรา ๒๕ ของรัฐธรรมนูญ อันเป็นผลให้พระราชกำหนดใช้บังคับมิได้นับตั้งแต่วันที่ตราเป็นพระราชกำหนด ทั้งนี้ ตามมาตรา ๖ ของรัฐธรรมนูญ ดังนั้น เมื่อต่อมาจะได้มีการตราพระราชกำหนดการปฏิรูประบบสถาบันการเงิน พ.ศ. ๒๕๕๑ (ฉบับที่ ๒) เพื่อแก้ไขก็ตามก็หาเป็นเหตุให้พระราชกำหนดการปฏิรูประบบสถาบันการเงิน พ.ศ. ๒๕๕๐ ซึ่งไม่มีผลบังคับใช้มาแต่ต้นให้กลับสมบูรณ์ มีผลบังคับใช้ได้ไม่...”

๒. คดีแพ่งหมายเลขดำที่ ๓๖๔๗/๒๕๕๓ ผู้ร้อง (จำเลยที่ ๑ และที่ ๓) ได้แย้งว่า พระราชกำหนดการปฏิรูประบบสถาบันการเงิน พ.ศ. ๒๕๕๐ และพระราชกำหนดการปฏิรูประบบสถาบันการเงิน

(ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๕๑ เป็นการออกโดยขัดต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๘๗ โดยกล่าวอ้างในคำให้การบางตอนต่อศาลแพ่งกรุงเทพใต้ ลงวันที่ ๒๕ มิถุนายน ๒๕๕๓ ดังนี้

“...ตามมาตรา ๘๗ ของรัฐธรรมนูญ ...รัฐต้องสนับสนุนระบบเศรษฐกิจแบบเสรีโดยอาศัยกลไกตลาด กำกับดูแลให้มีการแข่งขันอย่างเป็นธรรม ค้ำครองผู้บริโภคและป้องกันการผูกขาด ตัดตอนทั้งทางตรงและทางอ้อม รวมทั้งยกเลิกและละเว้นการตรากฎหมายและกฎเกณฑ์ที่ควบคุมธุรกิจที่ไม่สอดคล้องกับความจำเป็นทางเศรษฐกิจ และต้องไม่ประกอบกิจการแข่งขันกับเอกชน เว้นแต่มีความจำเป็นเพื่อประโยชน์ในการรักษาความมั่นคงของรัฐ รักษาผลประโยชน์ส่วนรวมหรือจัดให้มีการสาธารณูปโภค

“การที่รัฐออกพระราชกำหนดการปฏิรูประบบสถาบันการเงิน พ.ศ. ๒๕๕๐ และพระราชกำหนดการปฏิรูประบบสถาบันการเงิน พ.ศ. ๒๕๕๑ (ฉบับที่ ๒) ออกมาบังคับใช้จึงเป็นการขัดต่อรัฐธรรมนูญ โดยรัฐเข้ามาแทรกแซงโดยไม่มีความจำเป็นต่อส่วนรวมแต่ประการใด ไม่ปล่อยให้ไปตามกลไกของตลาด และกำกับดูแลให้มีการแข่งขันอย่างเป็นธรรม

“และในประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ได้กล่าวถึงการโอนหนี้ (การโอนสิทธิเรียกร้อง) ไว้ชัดเจนแล้วในบรรพ ๒ หมวด ๔ จึงไม่ควรออกพระราชกำหนดดังกล่าว ดังนั้น การที่รัฐตราพระราชกำหนดออกมาบังคับภายหลัง ไม่มีผลบังคับใช้เป็นกฎหมาย เพราะเป็นการขัดกันกับพระราชบัญญัติที่บัญญัติไว้ก่อนหน้านั้นแล้ว...”

๓. คดีแพ่งหมายเลขดำที่ ๔๔๔๐/๒๕๕๓ ผู้ร้อง (จำเลยที่ ๑) โต้แย้งว่า การจัดตั้งองค์กรเพื่อการปฏิรูประบบสถาบันการเงินตามพระราชกำหนดการปฏิรูประบบสถาบันการเงิน พ.ศ. ๒๕๕๐ ขัดกับรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ และมาตรา ๒๕ โดยกล่าวอ้างในคำให้การบางตอนต่อศาลแพ่งกรุงเทพใต้ ลงวันที่ ๖ กันยายน ๒๕๕๓ ดังนี้

“...องค์การเพื่อการปฏิรูประบบสถาบันการเงิน (ปรส.) ตั้งขึ้นตามพระราชกำหนดการปฏิรูประบบสถาบันการเงิน พ.ศ. ๒๕๕๐ เป็นพระราชกำหนดที่ตราขึ้นมาขัดต่อกฎหมายอันเป็นพระราชบัญญัติ การประกอบธุรกิจเงินทุน ธุรกิจหลักทรัพย์ และธุรกิจเครดิตฟองซิเออร์ พ.ศ. ๒๕๒๒ เมื่อพระราชกำหนดเป็นกฎหมายที่มีศักดิ์รองกว่าพระราชบัญญัติ พระราชกำหนดดังกล่าวจึงใช้บังคับเหนือกฎหมายที่เป็นพระราชบัญญัติไม่ได้

“...ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ บัญญัติไว้ว่าการใช้อำนาจของทุกองค์กร ต้องคำนึงถึงศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ สิทธิเสรีภาพตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ ทั้งมาตรา ๒๕ ของรัฐธรรมนูญดังกล่าว ยังกล่าวว่าคุณคละยอมใช้สิทธิและเสรีภาพของตนได้เท่าที่ไม่ละเมิดสิทธิเสรีภาพของบุคคลอื่นไม่เป็น

ปรปักษ์ต่อรัฐธรรมนูญ หรือไม่ขัดต่อศีลธรรมอันดีของประชาชน การที่องค์การเพื่อการปฏิรูประบบสถาบันการเงิน (ปรส.) เอาทรัพย์สินหรือสินเชื่อบริษัทของบุคคลอื่นออกประมูลขายให้แก่บุคคลอื่น รวมทั้งโจทก์ในคดีนี้ จึงเป็นการขัดต่อกฎหมาย และขัดต่อรัฐธรรมนูญอันเป็นกฎหมายสูงสุดในการปกครองประเทศ ดังนั้น องค์การเพื่อการปฏิรูประบบสถาบันการเงิน จึงไม่มีอำนาจเอาสินทรัพย์สินเชื่อบริษัทของบริษัทเงินทุนหลักทรัพย์และบริษัทเงินทุนต่างๆ ออกขายทอดตลาดได้...”

๕. คดีแพ่งหมายเลขดำที่ ๕๒๒๔/๒๕๕๓ ผู้ร้อง (จำเลยที่ ๑ ที่ ๒ ที่ ๓ และที่ ๔) ได้แย้งว่า พระราชกำหนดการปฏิรูประบบสถาบันการเงิน พ.ศ. ๒๕๕๐ ที่ให้อำนาจองค์การเพื่อการปฏิรูประบบสถาบันการเงินมีอำนาจยึดทรัพย์สินของสถาบันการเงินที่ถูกสั่งระงับการดำเนินกิจการและนำออกขายในราคาถูก และการที่พระราชกำหนดดังกล่าวที่บัญญัติให้การโอนสิทธิเรียกร้องของบริษัทที่ถูกระงับการดำเนินกิจการไปยังสถาบันการเงินอื่นให้กระทำโดยไม่ต้องบอกกล่าวการโอนไปยังลูกหนี้ หรือไม่ต้องได้รับความยินยอมจากลูกหนี้อันเป็นการยกเว้นไม่ต้องปฏิบัติตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา ๓๐๖ นั้น ขัดต่อรัฐธรรมนูญ โดยกล่าวอ้างในคำให้การลงวันที่ ๑๐ ตุลาคม ๒๕๕๓ ต่อศาลแพ่งกรุงเทพใต้ ดังนี้

“...พระราชกำหนดการปฏิรูประบบสถาบันการเงิน พ.ศ. ๒๕๕๐ ...ออกโดยขัดต่อรัฐธรรมนูญ และขัดต่อความสงบเรียบร้อยและศีลธรรมอันดีของประชาชน ซึ่งเป็นการออกพระราชกำหนดบังคับเอาสถาบันการเงินโดยเข้าไปจัดการยึดครอง บังคับให้จำหน่ายจ่ายโอนทรัพย์สิน และกระทำด้วยวิธีต่างๆ ของสถาบันการเงินที่จัดตั้งขึ้นโดยชอบด้วยกฎหมาย แล้วนำไปขายต่อให้บริษัทต่างชาติในราคาถูกเพื่อล้มล้างสถาบันการเงิน หาได้ทำการฟื้นฟูสถาบันกิจการ สถาบันการเงิน ตามเจตนารมณ์ของพระราชกำหนดไม่...”

“...การออกพระราชกำหนดดังกล่าวขัดต่อประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ซึ่งเป็นกฎหมายแม่ทั้งเป็นการขัดต่อรัฐธรรมนูญที่ออกพระราชกำหนดให้มีผลยกเลิก หรือยกเว้นไม่ใช้ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ซึ่งออกตามพระราชบัญญัติ

นอกจากนี้ผู้ร้องยังได้กล่าวอ้างในคำร้องลงวันที่ ๖ ธันวาคม ๒๕๕๓ ต่อศาลแพ่งกรุงเทพใต้ อีกด้วยว่า

“...พระราชกำหนดดังกล่าวให้อำนาจในการสั่งยึดทรัพย์สินได้โดยเผด็จการแล้วนำไปขายให้กับต่างชาติ อันเป็นการเอื้อประโยชน์ให้ต่างชาติโดยตรง จนทำให้ระบบเศรษฐกิจของประเทศอยู่ในภาวะมีหนี้สินล้นพ้นตัว ประชาชนอยู่ในฐานะย่ำแย่ ลำบากยากจน ซึ่งทางสื่อมวลชน หนังสือพิมพ์ และพรรคการเมืองฝ่ายค้านต่างกล่าวหาว่าเป็นการขายชาติไปแล้วเป็นประจำ จึงเห็นว่าพระราชกำหนดดังกล่าวเป็นการออกโดยขัดต่อรัฐธรรมนูญที่กำหนดให้ทุกคนมีสิทธิเสรีภาพเท่าเทียมกัน รวมทั้งสิทธิ

ในทรัพย์สินด้วย การที่ให้ ปรส. ยึดทรัพย์สินและนำออกขายได้ดังกล่าว จึงเป็นการขัดต่อรัฐธรรมนูญ นอกจากนี้พระราชกำหนดดังกล่าวยังให้อำนาจ ปรส. ทำการยึดทรัพย์สินของสถาบันการเงินแล้ว โอนขายให้โจทก์ โดยพระราชกำหนดให้ยกเว้นไม่ต้องแจ้งให้ลูกหนี้ทราบ และไม่ต้องได้รับความยินยอมจากลูกหนี้ก่อน อันเป็นการยกเว้นไม่ต้องปฏิบัติตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา ๓๐๖ คดีจึงมีประเด็นว่า การออกพระราชกำหนดโดยข้อยกเว้นไม่ต้องแจ้งและต้องได้รับความยินยอมจากลูกหนี้ตามที่กำหนดไว้ในประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา ๓๐๖ นั้นเป็นการขัดต่อรัฐธรรมนูญหรือไม่ เพราะหากไม่ขัดต่อรัฐธรรมนูญ ต่อไปภายหน้าหากรัฐบาลประสงค์จะออกพระราชกำหนดยกเว้นไม่ต้องปฏิบัติตามกฎหมายใดก็ได้ เช่น ออกพระราชกำหนดยกเว้นให้นาย ก. จะมานาย ข. ไม่ต้องมีความผิดทางอาญา นาย ก. ก็ไปมานาย ข. ได้โดยไม่มีผิดได้ เป็นต้น หรือจะออกมาเพื่อยกเว้นไม่ต้องปฏิบัติตามรัฐธรรมนูญข้อหนึ่งข้อใดก็ได้ เช่นนี้จึงหาถูกต้องไม่...”

๕. คดีแพ่งหมายเลขดำที่ ๖๕๕/๒๕๕๔ ผู้ร้อง (จำเลยทั้งสอง)โต้แย้งว่า พระราชกำหนดการปฏิรูประบบสถาบันการเงิน พ.ศ. ๒๕๕๐ ขัดต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ มาตรา ๒๕ และมาตรา ๕๐ โดยกล่าวอ้างในคำให้การต่อศาลแพ่งกรุงเทพใต้ ลงวันที่ ๑๓ มีนาคม ๒๕๕๔ ดังนี้

“...การออกพระราชกำหนดดังกล่าว ขัดต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ มาตรา ๒๕ และมาตรา ๕๐ กล่าวคือ...รัฐธรรมนูญเป็นกฎหมายสูงสุดของประเทศ หากมีกฎหมาย พระราชกำหนด พระราชกฤษฎีกา หรือกฎหมายใดๆ ที่ตราออกมาขัดหรือแย้งกับรัฐธรรมนูญ ย่อมเป็นโมฆะ และใช้บังคับไม่ได้ การที่รัฐบาล หรือกระทรวงการคลังออกพระราชกำหนดการปฏิรูประบบสถาบันการเงิน พ.ศ. ๒๕๕๐ และ (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๕๑ ดังกล่าว เป็นการจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลในด้านการประกอบการ หรือประกอบอาชีพ และการแข่งขันโดยเสรีอย่างเป็นธรรม ดังนั้น การที่รัฐจะออกกฎหมายมาเพื่อจำกัดสิทธิดังกล่าวนี้ จะต้องอาศัยตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายเฉพาะเพื่อการที่รัฐธรรมนูญกำหนดไว้และเท่าที่จำเป็นเท่านั้น ทั้งกฎหมายที่ออกดังกล่าวจะต้องมีผลใช้บังคับทั่วไปและไม่มุ่งหมายให้ใช้บังคับแก่กรณีใดกรณีหนึ่งหรือบุคคลใดบุคคลหนึ่งเป็นการเจาะจง ซึ่งจะต้องระบุบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่ให้อำนาจในการตรากฎหมายนั้นด้วย แต่พระราชกำหนดดังกล่าวมิได้ระบุหรือกล่าวอ้างไว้ในพระราชกำหนดเลยว่าข้อบังคับที่ออกมานั้นอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติของกฎหมายที่ให้อำนาจในการตราไว้แต่อย่างใด และยังเป็นการตรากฎหมายที่ใช้บังคับเจาะจงเฉพาะกลุ่ม คือเฉพาะบริษัทเงินทุน บริษัทเงินทุนหลักทรัพย์ ที่ถูกระงับการดำเนินกิจการตามคำสั่งของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง ลงวันที่ ๒๖ มิถุนายน ๒๕๕๐ และวันที่ ๕ สิงหาคม ๒๕๕๐ เท่านั้น ทำให้พระราชกำหนดทั้งสองฉบับดังกล่าวนี้ขัดต่อรัฐธรรมนูญโดยชัดแจ้ง จึงตกเป็นโมฆะ ไม่มีผลบังคับ...”

๖. คดีแพ่งหมายเลขดำที่ ๘๑๘/๒๕๕๔ ผู้ร้อง (จำเลยทั้งสอง) ได้แย้งว่า พระราชกำหนดการปฏิรูประบบสถาบันการเงิน พ.ศ. ๒๕๕๐ ซึ่งให้อำนาจองค์การเพื่อการปฏิรูประบบสถาบันการเงิน กระทำการขายสินทรัพย์แทนบริษัทเงินทุนหลักทรัพย์ ซึ่งถูกระงับการดำเนินกิจการเป็นกฎหมายที่ขัดต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕ โดยกล่าวอ้างในคำร้องขอแก้ไขเพิ่มเติมคำให้การต่อศาลแพ่งกรุงเทพใต้ ลงวันที่ ๓๐ เมษายน ๒๕๕๔ ดังนี้

“...พระราชกำหนดการปฏิรูประบบสถาบันการเงิน พ.ศ. ๒๕๕๐ ไม่ได้ระบุบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญที่ให้อำนาจในการตราพระราชกำหนดฉบับนี้ที่เกี่ยวกับการจำกัดสิทธิในทรัพย์สินของบุคคล และเสรีภาพในการประกอบกิจการ หรือประกอบอาชีพไว้แต่อย่างใด พระราชกำหนดดังกล่าวจึงขัดต่อมาตรา ๒๕ วรรคสอง ของรัฐธรรมนูญ เป็นอันใช้บังคับมิได้ตามมาตรา ๖ อันเป็นผลให้มีได้มีการจัดตั้งองค์การเพื่อการปฏิรูประบบสถาบันการเงิน “ปรส.” ขึ้นโดยชอบด้วยกฎหมายและไม่ปรากฏในฟ้องโจทก์ที่จะอ้างถึงพระราชกำหนดการปฏิรูประบบสถาบันการเงินฉบับอื่นๆ ที่จะให้การจัดตั้งองค์การเพื่อการปฏิรูประบบสถาบันการเงินเป็นไปโดยชอบด้วยกฎหมาย ถือเป็นหนึ่งโจทก์โอนสิทธิมาจากองค์การที่ไม่มีอำนาจโดยชอบด้วยกฎหมาย จึงเท่ากับยังไม่มีการโอนสิทธิเรียกร้องมายังโจทก์ โจทก์จึงไม่มีอำนาจฟ้อง ...แม้พระราชกำหนดการปฏิรูประบบสถาบันการเงิน (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๕๑ ซึ่งตราขึ้นเพื่อแก้ไขเพิ่มเติมจะระบุให้พระราชกำหนดนี้เป็นกฎหมายเกี่ยวกับการจำกัดสิทธิในทรัพย์สินของบุคคลซึ่งตราขึ้นโดยอาศัยอำนาจตามมาตรา ๔๘ ของรัฐธรรมนูญ ก็ไม่ได้ทำให้พระราชกำหนดการปฏิรูประบบสถาบันการเงิน พ.ศ. ๒๕๕๐ กลับมีผลใช้บังคับได้แต่อย่างใด เพราะพระราชกำหนดการปฏิรูประบบสถาบันการเงิน พ.ศ. ๒๕๕๐ ใช้บังคับไม่ได้ตั้งแต่วันที่ประสงฆ์ให้ใช้บังคับคือวันที่ ๒๕ ตุลาคม ๒๕๕๐ แล้ว กรณีจึงไม่มีพระราชกำหนดการปฏิรูประบบสถาบันการเงิน พ.ศ. ๒๕๕๐ ให้แก้ไขเพิ่มเติมแต่อย่างใด...

นอกจากนี้ ผู้ร้องยังได้ยื่นคำร้องต่อศาลแพ่งกรุงเทพใต้ ลงวันที่ ๘ มิถุนายน ๒๕๕๔ เพื่อขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัย ซึ่งปรากฏข้อความบางตอนดังนี้

“...องค์การเพื่อการปฏิรูประบบสถาบันการเงิน (ปรส.) ซึ่งจัดตั้งขึ้นตามพระราชกำหนดที่ขัดต่อมาตรา ๒๕ ของรัฐธรรมนูญ เป็นอันใช้บังคับมิได้ตามมาตรา ๖ ของรัฐธรรมนูญ ทำให้การขายมูลหนี้ดังกล่าวแทนบริษัทเงินทุนหลักทรัพย์ ลีลาชนกิจ จำกัด ซึ่งกระทำโดยอาศัยอำนาจตามพระราชกำหนดสองฉบับดังกล่าวเป็นอันใช้บังคับมิได้...”

๗. คดีแพ่งหมายเลขดำที่ ๑๔๕๒/๒๕๕๔ ผู้ร้อง (จำเลย) ได้แย้งว่า พระราชกำหนดการปฏิรูประบบสถาบันการเงิน พ.ศ. ๒๕๕๐ เป็นกฎหมายที่จำกัดสิทธิเสรีภาพของบุคคลอันขัดต่อ

รัฐธรรมนูญ มาตรา ๖ มาตรา ๒๕ มาตรา ๓๐ และมาตรา ๔๘ โดยกล่าวอ้างในคำร้องลงวันที่ ๒ สิงหาคม ๒๕๕๔ ต่อศาลแพ่งกรุงเทพใต้ ดังนี้

“...พระราชกำหนดการปฏิรูประบบสถาบันการเงิน พ.ศ. ๒๕๕๐ เป็นกฎหมายที่จำกัดสิทธิเสรีภาพของบุคคลอันขัดต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๖ มาตรา ๒๕ มาตรา ๓๐ และมาตรา ๔๘ เนื่องจากให้อำนาจเฉพาะองค์การเพื่อการปฏิรูประบบสถาบันการเงินที่มีสิทธินำสินทรัพย์หรือสิทธิเรียกร้องของสถาบันการเงิน ที่ถูกกระทรวงการคลังสั่งปิดกิจการออกจำหน่ายให้เฉพาะกลุ่มเข้าประมูลซื้อ อันมีความมุ่งหมายให้ใช้บังคับกรณีใดกรณีหนึ่งหรือบุคคลใดบุคคลหนึ่งเป็นการเจาะจง อันเป็นการจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลตามที่รัฐธรรมนูญรับรองไว้ อีกทั้งการออกพระราชกำหนดดังกล่าวโดยฝ่ายบริหาร ก็มีได้มีความจำเป็นและเป็นกรณีเร่งด่วนแต่อย่างใด ดังนั้น ก็มีได้เป็นไปตามเฉพาะการที่รัฐธรรมนูญกำหนดไว้และเท่าที่จำเป็นเท่านั้น พระราชกำหนดดังกล่าวจึงขัดต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๖...”

๘. คดีแพ่งหมายเลขดำที่ ๓๖๘๕/๒๕๕๔ ผู้ร้อง (จำเลยทั้งสอง) ได้แย้งว่า พระราชกำหนดการปฏิรูประบบสถาบันการเงิน พ.ศ. ๒๕๕๐ ขัดต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๖ มาตรา ๒๕ มาตรา ๓๐ และมาตรา ๔๘ โดยกล่าวอ้างในคำให้การลงวันที่ ๒๘ พฤษภาคม ๒๕๕๔ ต่อศาลแพ่งกรุงเทพใต้ ดังนี้

“...พระราชกำหนดการปฏิรูประบบสถาบันการเงิน พ.ศ. ๒๕๕๐ ที่โจทก์อ้างนั้น เป็นกฎหมายที่จำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลอันขัดต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕ มาตรา ๓๐ มาตรา ๔๘

“...พระราชกำหนดดังกล่าวให้อำนาจเฉพาะองค์การเพื่อการปฏิรูประบบสถาบันการเงินที่มีสิทธินำสินทรัพย์และสิทธิเรียกร้องของสถาบันการเงินที่ถูกกระทรวงการคลังสั่งปิดกิจการออกจำหน่ายให้เฉพาะกลุ่มเข้าประมูลซื้อ อันมีความมุ่งหมายให้ใช้บังคับกรณีใดกรณีหนึ่งหรือบุคคลใดบุคคลหนึ่งเป็นการเจาะจง อันเป็นการจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลตามที่รัฐธรรมนูญรับรองไว้ อีกทั้งการออกพระราชกำหนดโดยฝ่ายบริหาร ก็มีได้มีความจำเป็นและเป็นกรณีเร่งด่วนแต่อย่างใด ประกอบกับการออกกฎหมายเพื่อจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลมิได้เป็นไปตามเฉพาะการที่รัฐธรรมนูญกำหนดไว้และเท่าที่จำเป็นเท่านั้น ดังนั้น พระราชกำหนดการปฏิรูประบบสถาบันการเงิน พ.ศ. ๒๕๕๐ จึงขัดต่อรัฐธรรมนูญ ใช้บังคับมิได้ตามมาตรา ๖ ของรัฐธรรมนูญดังกล่าว...”

๙. คดีแพ่งหมายเลขดำที่ ๘๓๐๔/๒๕๕๓ ผู้ร้อง (จำเลย) ได้แย้งว่า พระราชกำหนดการปฏิรูประบบสถาบันการเงิน พ.ศ. ๒๕๕๐ และพระราชกำหนดการปฏิรูประบบสถาบันการเงิน (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๕๑ ขัดต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๖ โดยกล่าวอ้างในคำให้การต่อศาลแพ่ง ลงวันที่ ๕ พฤศจิกายน ๒๕๕๓ ดังนี้

“...พระราชกำหนดการปฏิรูประบบสถาบันการเงิน พ.ศ. ๒๕๕๐ และพระราชกำหนดการปฏิรูประบบสถาบันการเงิน (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๕๑ เป็นกฎหมายจำกัดสิทธิของบุคคลในทางทรัพย์สินเป็นการจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลที่รัฐธรรมนูญรับรองไว้ พระราชกำหนดดังกล่าวไม่มีผลใช้บังคับเป็นการทั่วไป หากแต่มุ่งหมายให้บังคับแก่กรณีใดกรณีหนึ่งโดยเฉพาะ โดยผู้ที่ถูกกฎหมายฉบับดังกล่าวข้างต้นบังคับ ก็เฉพาะสถาบันการเงินที่ถูกสั่งปิดกิจการ และลูกหนี้ของสถาบันการเงินที่ถูกสั่งปิดกิจการเท่านั้น ส่วนสถาบันการเงินที่ไม่ถูกสั่งปิดกิจการและลูกหนี้ของสถาบันการเงินที่ไม่ถูกสั่งปิดกิจการ ไม่อยู่ภายใต้บังคับของพระราชกำหนดดังกล่าว จึงเป็นการเลือกปฏิบัติ ซึ่งขัดต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕ วรรค ๒ ที่ห้ามออกกฎหมายลักษณะนี้ การที่พระราชกำหนดดังกล่าวขัดกับรัฐธรรมนูญซึ่งเป็นกฎหมายสูงสุดของประเทศ พระราชกำหนดดังกล่าวจึงใช้บังคับไม่ได้ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๖...”

๑๐. คดีแพ่งหมายเลขดำที่ ๒๖๐/๒๕๕๔ หมายเลขแดงที่ ๑๑๕๗/๒๕๕๔ ผู้ร้อง (จำเลยที่ ๑) โต้แย้งว่า พระราชกำหนดการปฏิรูประบบสถาบันการเงิน พ.ศ. ๒๕๕๐ และพระราชกำหนดการปฏิรูประบบสถาบันการเงิน (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๕๑ ขัดต่อมาตรา ๒๕ ของรัฐธรรมนูญ โดยกล่าวอ้างในคำร้องแก้ไขเพิ่มเติมคำให้การลงวันที่ ๒๐ เมษายน ๒๕๕๔ ต่อศาลจังหวัดสมุทรสาคร ดังนี้

“...พระราชกำหนดเพื่อการปฏิรูประบบสถาบันการเงิน พ.ศ. ๒๕๕๐ ไม่ได้ระบุบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ ที่ให้อำนาจในการตราพระราชกำหนดฉบับนี้ ที่เกี่ยวกับการจำกัดสิทธิในทรัพย์สินของบุคคล และเสรีภาพในการประกอบกิจการ หรือประกอบอาชีพไว้แต่อย่างใด ดังนั้น พระราชกำหนดดังกล่าว จึงขัดต่อมาตรา ๒๕ วรรคสอง ของรัฐธรรมนูญ จึงเป็นอันใช้บังคับมิได้ตามมาตรา ๖ อันเป็นผลให้มีคำสั่งองค์กรเพื่อการปฏิรูประบบสถาบันการเงิน “ปรส.” ขึ้นโดยชอบด้วยกฎหมาย ถือเสมือนหนึ่งโจทก์โอนสิทธิมาจากองค์กรที่ไม่มีอำนาจโดยชอบด้วยกฎหมายจึงเท่ากับยังไม่มีการโอนสิทธิเรียกร้องมายังโจทก์ โจทก์จึงไม่มีอำนาจฟ้อง อย่างไรก็ตาม แม้พระราชกำหนดการปฏิรูประบบสถาบันการเงิน (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๕๑ ซึ่งตราขึ้นเพื่อแก้ไขเพิ่มเติมจะระบุไว้ในมาตรา ๓ ให้เพิ่มความต่อไปนี้เป็นมาตรา ๒ ทวิ แห่งพระราชกำหนดการปฏิรูประบบสถาบันการเงิน พ.ศ. ๒๕๕๐ กล่าวคือ “มาตรา ๒ ทวิ พระราชกำหนดนี้เป็นกฎหมายเกี่ยวกับการจำกัดสิทธิในทรัพย์สินของบุคคล ซึ่งตราขึ้นโดยอาศัยอำนาจตามมาตรา ๔๘ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย” ก็มีได้ทำให้พระราชกำหนดการปฏิรูประบบสถาบันการเงิน พ.ศ. ๒๕๕๐ กลับมีผลใช้บังคับได้แต่อย่างใด เพราะพระราชกำหนดการปฏิรูประบบสถาบันการเงิน พ.ศ. ๒๕๕๐ ซึ่งขัดต่อบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญดังกล่าว

ข้างต้น มีผลเป็นอันใช้บังคับมิได้ ตั้งแต่วันที่ประสงคิให้ใช้บังคับคือ วันที่ ๒๕ ตุลาคม ๒๕๕๐ แล้ว กรณีจึงไม่มีพระราชกำหนดการปฏิรูประบบสถาบันการเงิน พ.ศ. ๒๕๕๐ ที่จะให้มีการแก้ไขเพิ่มเติมตามพระราชกำหนดการปฏิรูประบบสถาบันการเงิน (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๕๑ แต่อย่างใด

“นอกจากนั้นโดยที่พระราชกำหนดการปฏิรูประบบสถาบันการเงิน (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๕๑ เป็นกฎหมายอีกฉบับหนึ่ง แต่คำว่า “พระราชกำหนดนี้” ตามมาตรา ๒ ทวิ (ที่ขีดเส้นใต้) ที่กล่าวข้างต้น หมายถึง พระราชกำหนดการปฏิรูประบบสถาบันการเงิน พ.ศ. ๒๕๕๐ ไม่ได้หมายถึงพระราชกำหนดการปฏิรูประบบสถาบันการเงิน (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๕๑ ดังนั้น พระราชกำหนดการปฏิรูประบบสถาบันการเงิน (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๕๑ ก็ขัดต่อมาตรา ๒๕ วรรคสอง ของรัฐธรรมนูญ เพราะไม่ได้ระบุบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญที่ให้อำนาจในการตราพระราชกำหนดการปฏิรูประบบสถาบันการเงิน (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๕๑ ที่เกี่ยวกับการจำกัดสิทธิในทรัพย์สินของบุคคลและเสรีภาพในการประกอบกิจการและประกอบอาชีพไว้เช่นกัน จึงเป็นอันใช้บังคับมิได้ตามมาตรา ๖ ของรัฐธรรมนูญด้วย

“ดังนี้ บรรดาการกระทำทั้งหลายขององค์การเพื่อการปฏิรูประบบสถาบันการเงิน “ปรส.” ซึ่งรวมทั้งการกระทำการขายสินทรัพย์ สินเชื่อธุรกิจแทนบริษัทเงินทุนหลักทรัพย์ คาเธ่ย์ไฟแนนซ์ จำกัด ในมูลหนี้ที่ฟ้อง โดยอาศัยอำนาจตามพระราชกำหนดทั้งสองฉบับดังกล่าวข้างต้น จึงเป็นอันใช้บังคับมิได้ด้วย...”

### คำวินิจฉัย

พิจารณาคำร้องทั้งสองคำร้องที่กล่าวแล้วเห็นว่า ข้อเท็จจริงแห่งคดีมีลักษณะคล้ายคลึงกัน กล่าวคือ ผู้ร้องในคดีทั้งสองคดี ต่างก็เป็นลูกหนี้ของบริษัทหรือสถาบันการเงินที่ถูกระงับการดำเนินกิจการและโจทก์ได้รับโอนกิจการรวมทั้งสิทธิเรียกร้องของบริษัทและสถาบันการเงินดังกล่าว อีกทั้งประเด็นข้อกฎหมายที่ขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยก็เป็นเช่นเดียวกัน กล่าวคือ พระราชกำหนดการปฏิรูประบบสถาบันการเงิน พ.ศ. ๒๕๕๐ และพระราชกำหนดการปฏิรูประบบสถาบันการเงิน (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๕๑ นั้น ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญหรือไม่ ด้วยเหตุดังกล่าว จึงเห็นสมควรรวมคำร้องทั้งสองคำร้องนี้ไว้พิจารณาวินิจฉัยในคราวเดียวกัน และเนื่องจากเหตุผลและบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญที่ผู้ร้องยกขึ้นอ้างอิงนั้น บางกรณีก็เป็นเช่นเดียวกันแต่ในบางกรณีก็แตกต่างกัน จึงเห็นสมควรกำหนดประเด็นหลักๆ และพิจารณาวินิจฉัยไปพร้อมกัน ดังต่อไปนี้

๑. ตามคำสั่งที่ ๘๖/๒๕๕๓ ศาลรัฐธรรมนูญได้วางบรรทัดฐานไว้แล้วว่า ในการยื่นคำร้องขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามมาตรา ๒๖๔ วรรคหนึ่ง ของรัฐธรรมนูญ คำว่า “บทบัญญัติแห่งกฎหมาย” หมายถึง ข้อความที่บัญญัติในกฎหมายนั้น ดังนั้น คำร้องจึงต้องระบุให้ชัดเจนว่า



บทบัญญัติมาตราใดของกฎหมายนั้น ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญมาตราใด อย่างไรก็ดี ศาลรัฐธรรมนูญได้เคยยอมรับคำร้องที่ไม่เป็นไปตามเงื่อนไขดังกล่าวอย่างเคร่งครัดไว้พิจารณาวินิจฉัยด้วยแล้ว แต่ในกรณีเช่นว่านี้ คำร้องดังกล่าวได้บรรยายข้อโต้แย้งไว้อย่างละเอียดและโดยเฉพาะเจาะจงเพียงพอที่ศาลรัฐธรรมนูญจะทราบได้ว่าผู้ร้องหมายถึงมาตราใดแห่งกฎหมายที่ตนอ้างว่าขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญมาตราใด อย่างไรก็ดี การที่ผู้ร้องทั้งสิบรายไม่ได้อ้างว่าบทบัญญัติมาตราใดแห่งพระราชกำหนด ฯ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ นั้น คงเป็นเพราะผู้ร้องได้โต้แย้งว่าพระราชกำหนดดังกล่าวทั้งฉบับ ไม่ใช่เฉพาะบางมาตราเท่านั้น เป็นกฎหมายที่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ พิจารณาแล้วเห็นว่า คำโต้แย้งดังกล่าวเป็นเรื่องที่ศาลรัฐธรรมนูญไม่มีอำนาจที่จะพิจารณาวินิจฉัยให้ได้ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๔ ทั้งนี้ เพราะเหตุว่า ประการแรก การตราพระราชกำหนดเป็นเรื่องที่อยู่ภายใต้บังคับของรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๘ และมาตรา ๒๑๙ ประเด็นที่ศาลรัฐธรรมนูญมีอำนาจพิจารณาวินิจฉัยในเรื่องนี้มีเพียงประเด็นเดียว คือ ความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของวัตถุประสงค์แห่งการตราพระราชกำหนดตามมาตรา ๒๑๘ กล่าวคือ ประเด็นที่ว่า พระราชกำหนดใดได้ตราขึ้นเพื่อ “ประโยชน์ในอันที่จะรักษาความปลอดภัยของประเทศ ความปลอดภัยสาธารณะ ความมั่นคงในทางเศรษฐกิจของประเทศ หรือป้องปัดภัยพิบัติสาธารณะ” หรือไม่ เท่านั้น ประการที่สอง ศาลรัฐธรรมนูญจะมีอำนาจพิจารณาวินิจฉัยคำร้องเช่นว่านี้ได้ก็ต่อเมื่อสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือสมาชิกวุฒิสภาจำนวนไม่น้อยกว่าหนึ่งในห้าของจำนวนสมาชิกเข้าชื่อกันตามมาตรา ๒๑๕ เพื่อเสนอความเห็นต่อประธานแห่งสภาที่ตนเป็นสมาชิกว่า พระราชกำหนดนั้นไม่เป็นไปตามมาตรา ๒๑๘ วรรคหนึ่ง เท่านั้น โดยรัฐธรรมนูญไม่ได้บัญญัติให้บุคคลหรือองค์กรอื่นใดอีกมีสิทธิยื่นคำร้องเช่นว่านั้นต่อศาลรัฐธรรมนูญได้ และประการที่สาม ศาลรัฐธรรมนูญไม่มีอำนาจหน้าที่ที่จะวินิจฉัยปัญหาความถูกต้องของนโยบายในการบริหารราชการแผ่นดิน ซึ่งเป็นอำนาจหน้าที่ของฝ่ายบริหารโดยตรงและโดยเฉพาะ และการตรากฎหมายขึ้นก็เป็นการดำเนินการส่วนหนึ่งเพื่อให้เป็นไปตามนโยบายของฝ่ายบริหารนั่นเอง การจะเป็นประการใดก็ตาม ปัญหาความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของพระราชบัญญัติหรือพระราชกำหนดทั้งฉบับ (ในด้านข้อความ) นั้น เป็นเรื่องที่คุณภาพไม่อาจขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยให้ได้ตามมาตรา ๒๖๔ ของรัฐธรรมนูญในทำนองเดียวกัน ศาลรัฐธรรมนูญก็ไม่มีอำนาจตามมาตรา ๒๖๔ นี้ ที่จะพิจารณาวินิจฉัยความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของการจัดตั้งองค์กร ปรส. หรือว่าการตราพระราชกำหนดที่เป็นปัญหานี้เป็นการขัดต่อแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐตามมาตรา ๘๗ ของรัฐธรรมนูญ หรือไม่

๒. ในบางคำร้อง ผู้ร้องกล่าวอ้างว่า พระราชกำหนดการปฏิรูประบบสถาบันการเงิน พ.ศ. ๒๕๕๐ และพระราชกำหนดการปฏิรูประบบสถาบันการเงิน (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๕๑ ขัดต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕ วรรคสอง เนื่องจากไม่มีการระบุบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญที่ให้อำนาจในการตราพระราชบัญญัติดังกล่าวไว้ เรื่องนี้พิจารณาแล้วเห็นว่า การที่ผู้ร้องไม่สามารถอ้างบทบัญญัติใดๆ แห่งพระราชกำหนดได้นั้น เป็นเพราะสิ่งที่อ้างว่าขัดกับรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕ วรรคสอง นั้น มิใช่เป็นข้อความใดๆ ในพระราชกำหนดดังกล่าว แต่เป็นการที่พระราชกำหนดดังกล่าวขาดหรือละเว้นข้อความที่รัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕ วรรคสอง บัญญัติให้มีไว้ คือ การอ้างบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญที่ให้อำนาจในการตรา กฎหมายที่เป็นปัญหา อย่างไรก็ตามจะเห็นได้ว่า คำโต้แย้งของผู้ร้องที่ว่าพระราชกำหนดฯ มิได้เป็นไปตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕ วรรคสอง นั้น ในเนื้อหาและแก่นสารแล้วก็คือการโต้แย้งว่า พระราชกำหนดฯ ได้ตราขึ้นโดยไม่ถูกต้องตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญนี้ นั่นเอง ซึ่งในประเด็นนี้ศาลรัฐธรรมนูญได้เคยมีคำสั่งที่ ๘๕/๒๕๕๓ ไว้แล้วว่า กระบวนการตราพระราชกำหนดเป็นเรื่องที่ศาลรัฐธรรมนูญไม่มีอำนาจพิจารณาวินิจฉัยให้ได้ตามมาตรา ๒๖๔ ของรัฐธรรมนูญ เพราะในเรื่องดังกล่าว ศาลรัฐธรรมนูญมีอำนาจเฉพาะตามที่ระบุไว้ในรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๕ เท่านั้น คือ “ก่อนที่สภาผู้แทนราษฎรหรือวุฒิสภาจะได้อนุมัติพระราชกำหนด...” นั้น ซึ่งหมายความว่า อำนาจของศาลรัฐธรรมนูญในการควบคุมความถูกต้องของการตราพระราชกำหนดย่อมสิ้นสุดลงเมื่อรัฐสภาได้อนุมัติพระราชกำหนดนั้นแล้ว แต่ตามมาตรา ๒๖๔ ของรัฐธรรมนูญ ประเด็นที่จะขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยให้ได้ก็คือ ข้อความในบทบัญญัติแห่งกฎหมาย มิใช่กระบวนการตรากฎหมายนั้น

๓. ในบางคำร้อง ผู้ร้องอ้างว่า การตราพระราชกำหนดที่เป็นปัญหานี้เป็นการจำกัดสิทธิและเสรีภาพของชนชาวไทย จึงขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕ วรรคหนึ่ง พิจารณาแล้วเห็นว่า สิทธิและเสรีภาพที่จะได้รับความคุ้มครองตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕ วรรคหนึ่ง นั้น จะต้องเป็น “สิทธิและเสรีภาพของบุคคลที่รัฐธรรมนูญรับรองไว้” เท่านั้น ซึ่งส่วนใหญ่ได้แก่ สิทธิและเสรีภาพที่มีระบุไว้ในหมวด ๓ ของรัฐธรรมนูญ นั่นเอง ส่วนสิทธิซึ่งมีแหล่งที่มาจากความตกลง สัญญา หรือนิติกรรมอื่นใดตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์หรือกฎหมายอื่น แต่มิได้เป็นสิทธิที่รับรองไว้ในรัฐธรรมนูญ นั้น ย่อมไม่ได้รับความคุ้มครองตามมาตรา ๒๕ วรรคหนึ่ง ของรัฐธรรมนูญ ในคำร้องต่างๆ ที่ได้พิจารณาแล้ว ไม่ปรากฏว่ามีผู้ร้องรายใดกล่าวอ้างถึงสิทธิหรือเสรีภาพใดที่รัฐธรรมนูญรับรองไว้ นอกเสียจาก “สิทธิของบุคคลในทรัพย์สิน” ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๔๘ ซึ่งในขณะเดียวกันมาตรานี้ก็บัญญัติไว้ด้วยว่า “...ขอบเขตแห่งสิทธิและการจำกัดสิทธิเช่นว่านี้ย่อมเป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติ”

ดังนั้น หากจะถือว่าพระราชกำหนดฉบับนี้ที่ให้อำนาจองค์การ ปรส. ในการยึดและขายทอดตลาด ซึ่งทรัพย์สินของสถาบันการเงินที่ถูกสั่งระงับการดำเนินกิจการนั้น มีผลเป็นการจำกัดสิทธิของบุคคล ในทรัพย์สินแล้ว การจำกัดสิทธิดังกล่าวก็เป็นไปตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา ๔๘ ของรัฐธรรมนูญแล้วว่า ให้กระทำได้ จึงหาได้เป็นการขัดหรือแย้งต่อมาตราดังกล่าวของรัฐธรรมนูญไม่

๔. ผู้ร้องกล่าวอ้างว่า พระราชกำหนด ฯ ขัดต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕ วรรคสอง (เงื่อนไขแรก) เพราะไม่มีผลใช้บังคับเป็นการทั่วไป แต่มุ่งหมายให้ใช้บังคับแก่กรณีใดกรณีหนึ่งหรือบุคคลใดบุคคลหนึ่ง เป็นการเจาะจง พิเคราะห์แล้วเห็นว่า พระราชกำหนด ฯ ทั้งสองฉบับมิได้ตราขึ้นเพื่อให้ใช้บังคับแก่ กรณีใดกรณีหนึ่งหรือแก่สถาบันการเงินแห่งใดแห่งหนึ่งเป็นการเฉพาะเจาะจง แต่ได้ตราขึ้นเพื่อให้มีผล ใช้บังคับเป็นการทั่วไปกับสถาบันการเงินทั้งหลายที่กำลังประสบปัญหาการขาดสภาพคล่องจนเป็นที่คาดการณ์ ได้ว่าจะต้องเลิกกิจการไปในที่สุด ทั้งนี้ เพื่อประโยชน์ในการคุ้มครองเจ้าหน้าที่ของสถาบันการเงินเหล่านั้น และเพื่อรักษาเสถียรภาพและความมั่นคงทางเศรษฐกิจและการเงินของประเทศเป็นส่วนรวม กล่าวอีกนัยหนึ่ง ก็คือ พระราชกำหนด ฯ ทั้งสองฉบับมีผลใช้บังคับกับสถาบันการเงินทุกแห่งที่เข้าข่ายตามที่กฎหมาย กำหนด มิใช่แต่เพียงบางแห่งหรือแห่งใดแห่งหนึ่งโดยเฉพาะเท่านั้น จึงมีอาจถือได้ว่าพระราชกำหนด ดังกล่าวละเมิดเงื่อนไขตามที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕ วรรคสอง (ตอนต้น) ดังเช่นที่ มีอาจถือได้ว่า กฎหมายที่ลงโทษบุคคลซึ่งกระทำความผิดเป็นกฎหมายที่ละเมิดเงื่อนไขดังกล่าวด้วยเหตุ เพราะมุ่งหมายเฉพาะบุคคลผู้กระทำความผิดเป็นการเจาะจง ดังนั้น ข้อโต้แย้งของผู้ร้องในประเด็นนี้ จึงฟังไม่ขึ้น

๕. ผู้ร้องบางรายโต้แย้งว่า พระราชกำหนดไม่อาจมีผลเป็นการยกเว้นบทบัญญัติใดๆ แห่งประมวล กฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา ๓๐๖ หรือพระราชบัญญัติการประกอบธุรกิจเงินทุน ธุรกิจหลักทรัพย์ และธุรกิจเครดิตฟองซิเออร์ พ.ศ. ๒๕๒๒ ได้ โดยกล่าวอ้างว่าพระราชกำหนดมีศักดิ์ต่ำกว่าพระราช บัญญัติ พิเคราะห์แล้วเห็นว่า ข้อโต้แย้งดังกล่าวตั้งอยู่บนฐานแห่งความเข้าใจที่คลาดเคลื่อนเกี่ยวกับ ลำดับชั้นหรือศักดิ์ของกฎหมายประเภทต่างๆ ตามที่รัฐธรรมนูญได้จำแนกแยกแยะไว้ ในเรื่องพระราช กำหนด นั้น รัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๘ วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า ในกรณีเพื่อประโยชน์ตามที่ระบุไว้ “พระมหากษัตริย์จะทรงตราพระราชกำหนดให้ใช้บังคับดังเช่นพระราชบัญญัติก็ได้ และในวรรคสี่ก็กล่าวถึง “พระราชกำหนดตามวรรคหนึ่งที่มีผลเป็นการแก้ไขเพิ่มเติมหรือยกเลิกบทบัญญัติแห่งกฎหมายใด...” ส่วนในวรรคห้าก็บัญญัติว่า เมื่อรัฐสภาอนุมัติพระราชกำหนดใดแล้ว “...ให้พระราชกำหนดนั้นมีผล ใช้บังคับเป็นพระราชบัญญัติต่อไป” จากที่ปรากฏในบทบัญญัติต่างๆ ที่อ้างถึงข้างต้นนี้จะเห็นได้ว่า

รัฐธรรมนูญ ซึ่งเป็นกฎหมายสูงสุดของประเทศได้บัญญัติให้พระราชกำหนดมีฐานะหรือศักดิ์เช่นเดียวกับพระราชบัญญัติ ดังนั้น พระราชกำหนดการปฏิรูประบบสถาบันการเงินทั้งสองฉบับที่เป็นปัญหา จึงย่อมสามารถแก้ไขเพิ่มเติม ยกเลิก หรือกำหนดข้อยกเว้นสำหรับมาตรา ๓๐๖ (หรือมาตราอื่นใด) แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ได้โดยชอบด้วยรัฐธรรมนูญ ด้วยเหตุนี้ ข้อโต้แย้งของผู้ร้องจึงมีอาจะรับฟังได้

๖. ผู้ร้องบางรายยังได้โต้แย้งอีกด้วยว่า พระราชกำหนด ฯ หรือการจัดตั้ง ปรส. นี้มีผลขัดต่อความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน พิจารณาดูแล้วเห็นว่า ข้ออ้างดังกล่าวมีอาจะรับฟังได้ เพราะขัดกับข้อเท็จจริงแห่งสถานการณ์ จริงอยู่ ลูกหนี้บางรายอาจไม่พอใจในกฎหมายที่ได้บัญญัติขึ้น ทั้งๆ ที่ลูกหนี้เหล่านี้ก็ไม่ได้เสียประโยชน์ใดๆ เลย แต่ในทางกลับกัน หากไม่มีการกำหนดมาตรการขึ้นมาเยียวยาปัญหาทางเศรษฐกิจการเงินที่เกิดขึ้น ความไม่สงบเรียบร้อยในบ้านเมืองย่อมจะเป็นผลที่ตามมา อีกทั้งคำว่า “ศีลธรรมอันดีของประชาชน” ที่ผู้ร้องกล่าวอ้างสำหรับกรณีนี้ควรจะหมายความว่า ผู้กู้ยืมเงินย่อมมีหน้าที่ต้องชดใช้หนี้ของตนตามสัญญาและกฎหมาย และ “ศีลธรรมอันดีของประชาชน” ย่อมไม่เป็นหลักการที่ห้ามมิให้รัฐดำเนินมาตรการที่จำเป็นหรือที่เหมาะสมเพื่อแก้ไขวิกฤติการณ์ที่เกิดขึ้น

สรุปได้ว่าคำร้องดังกล่าวข้างต้นบางคำร้องก็ไม่ใช่ไปตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๔ ที่จะให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยให้ได้ และบางคำร้องเหตุผลที่ผู้ร้องยกขึ้นอ้างอิงเพื่อแสดงว่าพระราชกำหนดการปฏิรูประบบสถาบันการเงิน พ.ศ. ๒๕๕๐ และพระราชกำหนดการปฏิรูประบบสถาบันการเงิน (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๕๑ ขัดต่อรัฐธรรมนูญบางมาตราที่ระบุนั้น ต่างก็เป็นเหตุผลที่ไม่อาจะรับฟังได้ด้วยเหตุผลที่กล่าว จึงวินิจฉัยให้ยกคำร้องทั้งสิบคำร้อง

นายสุจินดา ยงสุนทร

ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ