

## คำวินิจฉัยของ นายสุจินดา ยงสุนทร ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

ที่ ๒๖ - ๓๔/๒๕๕๕

วันที่ ๔ มิถุนายน ๒๕๕๕

เรื่อง สำนักงานศาลยุติธรรมส่งคำโต้แย้งของจำเลยในคดีแพ่งของศาลแพ่งกรุงเทพใต้และของศาลแพ่ง ซึ่งโต้แย้งว่าพระราชกำหนดการปฏิรูประบบสถาบันการเงิน พ.ศ. ๒๕๕๐ (และที่แก้ไขเพิ่มเติม) มาตรา ๓๐ ทวิ มาตรา ๓๐ ตี และมาตรา ๓๐ จัตวา ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญให้ ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัย ตามมาตรา ๒๖๔ ของรัฐธรรมนูญ

## ความเป็นมา

สำนักงานศาลยุติธรรมได้มีหนังสือรวม ๕ ฉบับ ลงวันที่ ๒๔ เมษายน ๒๕๕๔ ลงวันที่ ๒๘ พฤษภาคม ๒๕๕๔ ลงวันที่ ๓๑ พฤษภาคม ๒๕๕๔ ลงวันที่ ๒๒ มิถุนายน ๒๕๕๔ และ ลงวันที่ ๑๖ สิงหาคม ๒๕๕๔ ตามลำดับ ส่งคำโต้แย้งของจำเลยในคดีของศาลแพ่งกรุงเทพใต้และของศาลแพ่ง เพื่อขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยว่า พระราชกำหนดการปฏิรูประบบสถาบันการเงิน พ.ศ. ๒๕๕๐ (และที่แก้ไขเพิ่มเติม) มาตรา ๓๐ ทวิ มาตรา ๓๐ ตี และมาตรา ๓๐ จัตวา ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ หรือไม่

ในคดีแพ่งจำนวน ๕ คดี เหล่านี้ ได้แก่ คดีหมายเลขดำที่ ๓๐๑๗/๒๕๕๓ หมายเลขดำที่ ๑๐๐๒๓/๒๕๕๓ หมายเลขดำที่ ๕๑๒๑/๒๕๕๓ หมายเลขดำที่ ๑๑๓๔๒/๒๕๕๓ และ หมายเลขดำที่ ๑๑๖๒๐/๒๕๕๓ ของศาลแพ่งกรุงเทพใต้ และคดีหมายเลขดำที่ ๘๑๒๕/๒๕๕๓ หมายเลขดำที่ ๘๕๘๖/๒๕๕๓ หมายเลขดำที่ ๘๕๕๕/๒๕๕๓ และหมายเลขดำที่ ๑๑๒๕๔/๒๕๕๓ ของศาลแพ่ง จำเลย ซึ่งต่อไปนี้จะเรียกว่า “ผู้ร้อง” ได้ให้การโต้แย้งในทำนองเดียวกัน ซึ่งพอสรุปความได้ว่า การตราพระราชกำหนดการปฏิรูประบบสถาบันการเงิน พ.ศ. ๒๕๕๐ และพระราชกำหนดการปฏิรูประบบสถาบันการเงิน (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๕๑ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕ และมาตรา ๔๘ และบทบัญญัติ มาตรา ๓๐ ทวิ มาตรา ๓๐ ตี และมาตรา ๓๐ จัตวา แห่งพระราชกำหนดดังกล่าว ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ และมาตรา ๔๘ เนื่องจาก

๑. ข้อความในพระราชกำหนดการปฏิรูประบบสถาบันการเงิน พ.ศ. ๒๕๕๐ นั้น แสดงให้เห็นอยู่ในตัวว่าเป็นกฎหมายเกี่ยวกับการจำกัดสิทธิในทรัพย์สินของบุคคล

๒. การตราพระราชกำหนดดังกล่าวเป็นการตราขึ้นโดยอาศัยอำนาจตามความในมาตรา ๒๑๘ ของรัฐธรรมนูญ เท่านั้น ไม่มีการอ้างมาตรา ๔๘ ของรัฐธรรมนูญ และไม่มีการบัญญัติมาตราใดในพระราชกำหนดบัญญัติว่า “พระราชกำหนดดังกล่าวเป็นกฎหมายเกี่ยวกับการจำกัดสิทธิในทรัพย์สินของบุคคล” จึงไม่เป็นไปตามเงื่อนไขแห่งการตรากฎหมายที่มีบทบัญญัติเป็นการจำกัดสิทธิในทรัพย์สินของบุคคล ถือว่าเป็นการขัดรัฐธรรมนูญขัดแจ้ง

๓. แม้ต่อมาจะได้มีการตราพระราชกำหนดการปฏิรูประบบสถาบันการเงิน (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๕๑ โดยบัญญัติให้เพิ่มเติมข้อความ “พระราชกำหนดนี้เป็นกฎหมายเกี่ยวกับการจำกัดสิทธิในทรัพย์สินของบุคคล ซึ่งตราขึ้นโดยอาศัยอำนาจตามมาตรา ๔๘ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย” เป็น “มาตรา ๒ ทวิ” แห่งพระราชกำหนดการปฏิรูประบบสถาบันการเงิน พ.ศ. ๒๕๕๐ ก็ตาม ก็ไม่ทำให้ “พระราชกำหนดการปฏิรูประบบสถาบันการเงิน พ.ศ. ๒๕๕๐” ที่ขัดต่อรัฐธรรมนูญตามที่กล่าวแล้วในข้อ ๑ และข้อ ๒ กลายเป็นไม่ขัดต่อรัฐธรรมนูญไปได้ เพราะเมื่อบทบัญญัติที่ขัดรัฐธรรมนูญเป็นอันใช้บังคับไม่ได้ ย่อมหมายความว่าตามมาตรา ๖ ของรัฐธรรมนูญ คือใช้บังคับมิได้นับแต่วันที่ตราพระราชกำหนด เท่ากับไม่มีกฎหมายดังกล่าวอยู่ ฉะนั้น จึงไม่มีตัวกฎหมายอะไรเหลือให้ไปแก้ไขเพิ่มเติมได้...

๔. บทบัญญัติของกฎหมายที่ต้องบัญญัติไว้ว่า “กฎหมายนั้นเป็นการจำกัดสิทธิในทรัพย์สินของบุคคล” เป็นบทบัญญัติสำคัญที่สุดของกฎหมายประเภทจำกัดสิทธิเช่นนี้ ในการตรากฎหมายจะขาดบทบัญญัติเช่นนี้ตั้งแต่แรกที่ตรามิได้เนื่องจากการขาดบทบัญญัตินี้จะทำให้กฎหมายฉบับนั้นเสียไปทั้งฉบับ เพราะขัดรัฐธรรมนูญโดยขัดแจ้งโดยไม่อาจแก้ไขเพิ่มเติมได้

๕. จากเหตุผลดังกล่าวในข้อ ๑, ๒, ๓ และ ๔ ข้างต้น พระราชกำหนดดังกล่าวจึงเป็นอันใช้บังคับมิได้ เนื่องจากขัดต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๖ ประกอบมาตรา ๒๕ และมาตรา ๔๘

นอกจากนี้ผู้ร้องยังกล่าวอ้างอีกด้วยว่า พระราชกำหนดดังกล่าวขัดกับรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ มาตรา ๒๕ วรรคแรก ประกอบมาตรา ๒๕ วรรคสอง กล่าวคือ องค์การเพื่อการปฏิรูประบบสถาบันการเงินที่เรียกโดยย่อว่า “ปรส.” เป็น “องค์การของรัฐ” และเป็นนิติบุคคล ซึ่งรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ บัญญัติไว้ว่า “การใช้อำนาจโดยองค์กรของรัฐทุกองค์กรต้องคำนึงถึงศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ สิทธิและเสรีภาพ ตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญนี้” แต่ปรากฏว่าพระราชกำหนดการปฏิรูประบบสถาบันการเงิน (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๕๑ มาตรา ๔ ได้บัญญัติให้เพิ่มความเป็นมาตรา ๓๐ ทวิ มาตรา ๓๐ ตริ และมาตรา ๓๐ จัตวา ซึ่งมีเนื้อหาที่ขัดรัฐธรรมนูญ เนื่องจากเป็นบทบัญญัติที่บัญญัติขึ้นเพื่อรองรับการใช้อำนาจของ “องค์การเพื่อการปฏิรูประบบสถาบันการเงิน” (ปรส.) โดยไม่คำนึงถึงสิทธิของ

ประชาชน (บุคคล) ในทรัพย์สิน (ซึ่งรวมถึง “สิทธิเรียกร้อง”) ที่ได้รับความคุ้มครองตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง “การโอนสิทธิเรียกร้อง” หรือ “การโอนหนี้”... และเมื่อบทบัญญัติมาตรา ๓๐ ทวิ ขัดรัฐธรรมนูญแล้ว บทบัญญัติที่ต่อเนื่องมาจากมาตรานี้ คือ มาตรา ๓๐ จัตวา ที่บัญญัติว่า การเพิกถอนการโอนทรัพย์สินที่ได้ขายตามวิธีการที่กำหนดไว้ในมาตรา ๓๐ ทวิ จะกระทำมิได้อันเป็นการขัดสิทธิของบุคคลในทรัพย์สินที่จะรักษาสิทธิของตนตามกฎหมายตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ย่อมถือว่าขัดรัฐธรรมนูญ ด้วยเหตุผลเดียวกัน นอกจากนี้ มาตรา ๓๐ ตี (๓) ที่บัญญัติให้ “ผู้ซื้อทรัพย์สินมีสิทธิเรียกดอกเบี้ยตามวิธีการและตามอัตราในสัญญาเดิม” นั้น ขัดรัฐธรรมนูญโดยชัดแจ้ง เพราะการบัญญัติดังกล่าวเท่ากับเป็นการยินยอมให้บุคคล (นิติบุคคล) ที่มีใช้สถาบันการเงินซึ่งประมูลได้ มีสิทธิดังเช่นสถาบันการเงินตามกฎหมายไทย และเป็นการขัดกับประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา ๓๐๓ ที่บัญญัติว่า “สิทธิเรียกร้อง” อันจะพึงโอนกันได้นั้น “สภาพแห่งสิทธิ” นั้นจะต้องเปิดช่องให้โอนกันได้ด้วย ดังนั้น บทบัญญัติ ๓๐ ตี (๓) ดังกล่าว จึงขัดรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ .... ฯลฯ

#### คำวินิจฉัย

เนื่องจากคำโต้แย้งในคดีทั้ง ๕ คดี เหล่านี้เป็นไปในทำนองเดียวกัน จึงเห็นสมควรรวมพิจารณาไปในคราวเดียวกัน โดยมีประเด็นที่ต้องพิจารณาวินิจฉัย ๒ ประเด็นดังนี้

๑. การตราพระราชกำหนดการปฏิรูประบบสถาบันการเงิน พ.ศ. ๒๕๕๐ และพระราชกำหนดการปฏิรูประบบสถาบันการเงิน (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๕๑ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕ และมาตรา ๔๘ หรือไม่

๒. มาตรา ๓๐ ทวิ มาตรา ๓๐ ตี และมาตรา ๓๐ จัตวา แห่งพระราชกำหนดดังกล่าว ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ และมาตรา ๔๘ หรือไม่

ในประเด็นที่หนึ่ง ผู้ร้องได้อาศัยความในมาตรา ๒๖๔ ของรัฐธรรมนูญ เสนอคำร้องต่อศาลแพ่งกรุงเทพใต้และศาลแพ่ง เพื่อขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัย ซึ่งมาตราดังกล่าวบัญญัติไว้ในวรรคหนึ่งว่า “ในการที่ศาลจะไต่บทบัญญัติแห่งกฎหมายบังคับแก่คดีใด ถ้าศาลเห็นเองหรือคู่ความโต้แย้งว่าบทบัญญัติแห่งกฎหมายนั้นต้องด้วยบทบัญญัติมาตรา ๖ และยังไม่มีการวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญในส่วนที่เกี่ยวกับบทบัญญัตินั้น ให้ศาลรอการพิจารณาพิพากษาคดีไว้ชั่วคราว และส่งความเห็นเช่นนั้นตามทางการเพื่อศาลรัฐธรรมนูญจะได้พิจารณาวินิจฉัย” พิจารณาแล้วเห็นว่าเพื่อความเข้าใจมาตรา ๒๖๔ ดังกล่าวที่ถูกต้อง ควรจะเทียบเคียงรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๒ ซึ่งบัญญัติไว้ในวรรคสามให้ศาลรัฐธรรมนูญมีอำนาจ “วินิจฉัยว่าร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญมีข้อความขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญนี้ หรือตราขึ้นโดยไม่ถูกต้องตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญนี้” หรือไม่

จะเห็นได้ว่า มาตรา ๒๖๒ ข้างต้น ได้กำหนดความแตกต่างกันระหว่าง ข้อความของกฎหมาย กับ การตรากฎหมาย โดยให้ศาลรัฐธรรมนูญมีอำนาจพิจารณาวินิจฉัยได้ทั้งสองเรื่อง แต่รัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๔ กล่าวถึง เฉพาะบทบัญญัติแห่งกฎหมายเท่านั้น ซึ่งหมายถึงข้อความของกฎหมายนั่นเอง โดยมีได้กล่าวถึงการตราแต่อย่างไร ดังนั้น การที่จะเสนอคำร้องให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตาม มาตรา ๒๖๔ ได้จะต้องเป็นกรณีที่มีการโต้แย้งว่าข้อความของกฎหมายที่ศาลจะใช้บังคับแก่คดีขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ ส่วนคำร้องของผู้ร้องในประเด็นที่โต้แย้งว่า การตราพระราชกำหนด ฯ ไม่ถูกต้องตามเงื่อนไขในการตรากฎหมายนั้น พิจารณาแล้วเห็นว่า มิใช่เป็นการโต้แย้งว่าบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่ศาลจะใช้บังคับแก่คดี ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ แต่เป็นการอ้างว่าพระราชกำหนด ฯ “ตราขึ้นโดยไม่ถูกต้องตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ” มากกว่า ดังนั้น คำร้องของผู้ร้องในส่วนนี้จึงไม่เป็นไปตามหลักเกณฑ์ของรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๔ ที่จะให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยให้ได้ กล่าวอีกนัยหนึ่ง กรณีย่อมต่างจากอำนาจของศาลรัฐธรรมนูญตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๒ ที่จะพิจารณาวินิจฉัยกรณีร่างพระราชบัญญัติได้ทั้งในข้อความและในการตราดังที่ได้กล่าวมาแล้ว ด้วยเหตุนี้ศาลรัฐธรรมนูญ จึงไม่มีอำนาจตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๔ ที่จะพิจารณาวินิจฉัยเรื่องการตรากฎหมายได้

สำหรับประเด็นที่สองนั้น ศาลรัฐธรรมนูญได้เคยวินิจฉัยไว้แล้วในคำวินิจฉัยที่ ๒๔/๒๕๔๕ ลงวันที่ ๔ มิถุนายน ๒๕๔๕ ว่า “พระราชกำหนดการปฏิรูประบบสถาบันการเงิน พ.ศ. ๒๕๔๐ มาตรา ๓ มาตรา ๘ มาตรา ๑๖ (๓) มาตรา ๒๓ มาตรา ๒๕ มาตรา ๒๗ และมาตรา ๓๐ ทวิ มาตรา ๓๐ ตริ มาตรา ๓๐ จัตวา ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชกำหนดการปฏิรูประบบสถาบันการเงิน (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๔๑ มาตรา ๔ ไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๔ มาตรา ๒๖ มาตรา ๒๗ มาตรา ๒๘ มาตรา ๓๐ มาตรา ๔๘ และมาตรา ๕๐” จึงไม่มีความจำเป็นต้องวินิจฉัยในประเด็นดังกล่าว ด้วยเหตุผลตามที่กล่าว จึงวินิจฉัยว่า

คำร้องของผู้ร้องเฉพาะประเด็นที่ขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยว่าการตราพระราชกำหนดการปฏิรูประบบสถาบันการเงินทั้งสองฉบับดังกล่าวขัดต่อรัฐธรรมนูญ ไม่เป็นไปตามหลักเกณฑ์ที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๔ ศาลรัฐธรรมนูญจึงไม่มีอำนาจพิจารณาวินิจฉัยให้ได้ ส่วนประเด็นที่ผู้ร้องโต้แย้งว่า พระราชกำหนดการปฏิรูประบบสถาบันการเงิน พ.ศ. ๒๕๔๐ (และที่แก้ไขเพิ่มเติม) มาตรา ๓๐ ทวิ มาตรา ๓๐ ตริ มาตรา ๓๐ จัตวา ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ และ มาตรา ๔๘ นั้น โดยที่ศาลรัฐธรรมนูญได้วินิจฉัยไว้แล้วว่า บทบัญญัติแห่งกฎหมายดังกล่าวไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ และมาตรา ๔๘ จึงไม่จำเป็นต้องวินิจฉัยประเด็นนี้ซ้ำอีก

นายสุจินดา ขงสุนทร

ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ