

ความเห็นส่วนตัว
ของ นายวิรุฬห์ แสงเทียน ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

คำวินิจฉัยที่ ๒๓/๒๕๖๘

เรื่องพิจารณาที่ ๑๙/๒๕๖๘

วันที่ ๒๖ เดือน พฤศจิกายน พุทธศักราช ๒๕๖๘

ระหว่าง { ศาลแขวงพระนครเหนือ ผู้ร้อง
- ผู้ถูกร้อง

ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาคำโต้แย้งของจำเลย (นายปวิธรรมณ์ เจริญกิตติพงษ์ หรือ นายสิทธิพร เทศแจ่ม) ในคดีแพ่งหมายเลขดำที่ ผบE ๑๐๖๗๙/๒๕๖๗ ของศาลแขวงพระนครเหนือแล้ว เห็นว่า ในส่วนที่ได้แย้งว่าพระราชบัญญัติธุรกิจสถาบันการเงิน พ.ศ. ๒๕๕๑ มาตรา ๗๗ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๕ หรือไม่ นั้น เห็นว่า รัฐธรรมนูญ มาตรา ๕ เป็นบททั่วไปที่วางหลักความเป็นกฎหมายสูงสุดของรัฐธรรมนูญไว้ โดยมีได้มีข้อความที่เป็นการคุ้มครองสิทธิหรือเสรีภาพไว้เป็นการเฉพาะ ศาลรัฐธรรมนูญไม่จำเป็นต้องวินิจฉัยในส่วนนี้ แล้วมีคำสั่งรับไว้พิจารณาวินิจฉัยเฉพาะประเด็นที่ขอให้วินิจฉัยว่า พระราชบัญญัติธุรกิจสถาบันการเงิน พ.ศ. ๒๕๕๑ มาตรา ๗๗ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕ มาตรา ๒๖ และมาตรา ๒๗ หรือไม่ ซึ่งเมื่อพิจารณาคำโต้แย้งในส่วนที่ศาลรัฐธรรมนูญรับไว้พิจารณา วินิจฉัยแล้ว เห็นว่า จำเลยไม่ได้แสดงเหตุผลประกอบคำโต้แย้งว่า พระราชบัญญัติธุรกิจสถาบันการเงิน พ.ศ. ๒๕๕๑ มาตรา ๗๗ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕ วรรคสอง วรรคสาม และวรรคสี่ และมาตรา ๒๗ วรรคสอง วรรคสี่ และวรรคห้า อย่างไร จึงไม่จำเป็นต้องวินิจฉัยในส่วนนี้ และเห็นว่าคดีเป็น ปัญหาข้อกฎหมายและมีพยานหลักฐานเพียงพอที่จะพิจารณาวินิจฉัยได้ จึงยุติการไต่สวนตามพระราชบัญญัติ ประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๖๑ มาตรา ๕๘ วรรคหนึ่ง

ประเด็นวินิจฉัย

พระราชบัญญัติธุรกิจสถาบันการเงิน พ.ศ. ๒๕๕๑ มาตรา ๗๗ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕ วรรคหนึ่ง มาตรา ๒๖ และมาตรา ๒๗ วรรคหนึ่งและวรรคสาม หรือไม่

ความเห็น

พิจารณาแล้ว รัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕ มาตรา ๒๖ และมาตรา ๒๗ เป็นบทบัญญัติในหมวด ๓ สิทธิและเสรีภาพของปวงชนชาวไทย โดยมาตรา ๒๕ วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า “สิทธิและเสรีภาพของปวงชนชาวไทย นอกจากที่บัญญัติคุ้มครองไว้เป็นการเฉพาะในรัฐธรรมนูญแล้ว การใดที่มีได้ห้ามหรือจำกัดไว้ในรัฐธรรมนูญหรือในกฎหมายอื่น บุคคลย่อมมีสิทธิและเสรีภาพที่จะทำกรานั้นได้และได้รับความคุ้มครองตามรัฐธรรมนูญ トラบเท่าที่การใช้สิทธิหรือเสรีภาพเช่นว่านั้นไม่กระทบกระเทือนหรือเป็นอันตรายต่อความมั่นคงของรัฐ ความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน และไม่ละเมิดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลอื่น” มาตรา ๒๖ วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า “การตรากฎหมายที่มีผลเป็นการจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลต้องเป็นไปตามเงื่อนไขที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ ในกรณีที่รัฐธรรมนูญมิได้บัญญัติเงื่อนไขไว้ กฎหมายดังกล่าวต้องไม่ขัดต่อหลักนิติธรรม ไม่เพิ่มภาระหรือจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลเกินสมควรแก่เหตุ และจะกระทบต่อศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ของบุคคลมิได้ รวมทั้งต้องระบุเหตุผลความจำเป็นในการจำกัดสิทธิและเสรีภาพไว้ด้วย” วรรคสอง บัญญัติว่า “กฎหมายตามวรรคหนึ่ง ต้องมีผลใช้บังคับเป็นการทั่วไป ไม่มุ่งหมายให้ใช้บังคับแก่กรณีใดกรณีหนึ่งหรือแก่บุคคลใดบุคคลหนึ่งเป็นการเจาะจง” และมาตรา ๒๗ วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า “บุคคลย่อมเสมอกันในกฎหมาย มีสิทธิและเสรีภาพและได้รับความคุ้มครองตามกฎหมายเท่าเทียมกัน” และวรรคสาม บัญญัติว่า “การเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมต่อบุคคล ไม่ว่าด้วยเหตุความแตกต่างในเรื่องถิ่นกำเนิด เชื้อชาติ ภาษา เพศ อายุ ความพิการ สภาพทางกายหรือสุขภาพ สถานะของบุคคล ฐานะทางเศรษฐกิจหรือสังคม ความเชื่อทางศาสนา การศึกษาอบรม หรือความคิดเห็นทางการเมืองอันไม่ขัดต่อบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ หรือเหตุอื่นใด จะกระทำมิได้”

พระราชบัญญัติธุรกิจสถาบันการเงิน พ.ศ. ๒๕๕๑ มาตรา ๗๗ เป็นบทบัญญัติในหมวด ๓ การกำกับสถาบันการเงิน ส่วนที่ ๙ การควบ โอน และเลิกกิจการ โดยมาตรา ๗๗ บัญญัติว่า “ในการโอนกิจการทั้งหมดหรือบางส่วนซึ่งได้รับความเห็นชอบจากธนาคารแห่งประเทศไทย ให้ดำเนินการได้ตามที่บัญญัติไว้ในส่วนนี้ และการโอนสิทธิเรียกร้องที่เกี่ยวข้องกับการโอนกิจการดังกล่าว ไม่จำเป็นต้องบอกกล่าวการโอนไปยังลูกหนี้ตามมาตรา ๓๐๖ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ แต่ไม่ตัดสิทธิของลูกหนี้ที่จะยกข้อต่อสู้ตามมาตรา ๓๐๘ วรรคสองแห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์”

เห็นว่า พระราชบัญญัติธุรกิจสถาบันการเงิน พ.ศ. ๒๕๕๑ มีเหตุผลในการประกาศใช้เนื่องจากการกำกับดูแลการประกอบธุรกิจธนาคารพาณิชย์ ธุรกิจเงินทุน และธุรกิจเครดิตฟองซิเอร์ อยู่ภายใต้บังคับแห่งกฎหมายว่าด้วยการธนาคารพาณิชย์ และกฎหมายว่าด้วยการประกอบธุรกิจเงินทุน ธุรกิจหลักทรัพย์ และธุรกิจเครดิตฟองซิเอร์ แล้วแต่กรณี จึงทำให้การกำกับดูแลแตกต่างกัน แต่โดยที่

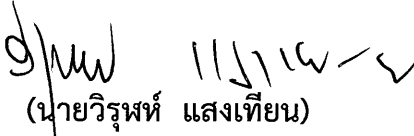
การดำเนินกิจการของสถาบันการเงินควรมีรูปแบบการดำเนินธุรกิจที่เป็นไปตามมาตรฐานเดียวกัน ประกอบกับในช่วงดังกล่าว ประเทศไทยได้ประสบปัญหาวิกฤตทางเศรษฐกิจอย่างรุนแรงอันมีผลกระทบโดยตรงต่อสถาบันการเงิน และกระทบกระเทือนความเชื่อมั่นของประชาชนและผู้ฝากเงินที่มีต่อระบบสถาบันการเงินโดยรวม จึงมีการปรับปรุงมาตรการในการกำกับดูแลสถาบันการเงินดังกล่าวให้มีประสิทธิภาพเพิ่มขึ้น รวมทั้งปรับปรุงกฎหมายว่าด้วยการธนาคารพาณิชย์และกฎหมายว่าด้วยการประกอบธุรกิจเงินทุน ธุรกิจหลักทรัพย์ และธุรกิจเครดิตฟองซิเออร์ และรวมเป็นฉบับเดียวกัน เพื่อให้การควบคุมดูแลเป็นมาตรฐานเดียวกัน ตลอดจนแก้ไขเพิ่มเติมบทกำหนดโทษสำหรับความผิดที่เกี่ยวข้องให้เหมาะสมยิ่งขึ้น

ข้อโต้แย้งของจำเลยที่ว่า พระราชบัญญัติธุรกิจสถาบันการเงิน พ.ศ. ๒๕๕๑ มาตรา ๗๗ มีผลทำให้การโอนสิทธิเรียกร้องที่เกี่ยวข้องกับการโอนกิจการของสถาบันการเงินไม่ต้องมีการบอกกล่าวการโอนเป็นหนังสือไปยังลูกหนี้ตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา ๓๐๖ ทำให้ลูกหนี้ของสถาบันการเงินผู้โอนกิจการไม่อาจทราบการเปลี่ยนแปลงตัวเจ้าหนี้ ส่งผลให้ไม่อาจปฏิบัติตามการชำระหนี้หรือป้องกันสิทธิของตนได้อย่างเต็มที่ จำกัดสิทธิของลูกหนี้ในการรับรู้สิทธิตามสัญญา เพิ่มภาระแก่ลูกหนี้เกินสมควรแก่เหตุในการติดตามตรวจสอบสถานะของเจ้าหนี้ด้วยตนเองเพื่อหลีกเลี่ยงการชำระหนี้ผิดบุคคลให้อำนาจเฉพาะสถาบันการเงินในการโอนสิทธิเรียกร้องโดยไม่ต้องแจ้งลูกหนี้ ขัดต่อหลักนิติธรรม เพิ่มภาระหรือจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลเกินสมควรแก่เหตุ ขัดต่อหลักความเสมอภาค และเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมต่อบุคคล ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕ วรรคหนึ่ง มาตรา ๒๖ และมาตรา ๒๗ วรรคหนึ่งและวรรคสาม นั้น เห็นว่า การโอนสิทธิเรียกร้องโดยทั่วไปเป็นการที่เจ้าหนี้ในหนี้รายหนึ่งทำนิติกรรมหรือสัญญาโอนสิทธิเรียกร้องในหนี้ให้แก่บุคคลที่สาม ทำให้บุคคลที่สามเข้ามาสวมสิทธิเป็นเจ้าหนี้ใหม่ในหนี้รายนั้นแทนเท่าจำนวนที่ได้รับโอนมา ส่วนเจ้าหนี้เดิมจะหมดสิทธิในหนี้รายนั้นเท่าจำนวนที่โอนไป ซึ่งการโอนสิทธิเรียกร้องจะต้องเป็นไปตามหลักเกณฑ์และวิธีการตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ บรรพ ๒ หนี้ ลักษณะ ๑ บทเบ็ดเสร็จทั่วไป หมวด ๔ โอนสิทธิเรียกร้อง มาตรา ๓๐๓ ถึงมาตรา ๓๑๓ ส่วนการโอนสิทธิเรียกร้องที่ผู้โอนและผู้รับโอนเป็นสถาบันการเงินนั้น พระราชบัญญัติธุรกิจสถาบันการเงิน พ.ศ. ๒๕๕๑ มาตรา ๗๗ บัญญัติให้การโอนสิทธิเรียกร้องกรณีดังกล่าวได้รับการยกเว้นไม่จำเป็นต้องบอกกล่าวการโอนไปยังลูกหนี้ตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา ๓๐๖ แต่ไม่ตัดสิทธิของลูกหนี้ที่จะนำข้อต่อสู้ใด ๆ ที่อาจยกขึ้นต่อสู้สถาบันการเงินเจ้าหนี้เดิมมายกขึ้นต่อสู้สถาบันการเงินเจ้าหนี้ใหม่ตามมาตรา ๓๐๘ วรรคสอง เป็นมาตรการทางกฎหมายที่กำหนดขึ้นเพื่อให้เหมาะสมกับลักษณะธุรกิจของสถาบันการเงิน อันส่งผลดีต่อระบบเศรษฐกิจของประเทศในภาพรวมซึ่งเป็นประโยชน์สาธารณะ ทำให้การโอนกิจการของสถาบันการเงินสามารถโอนกิจการทั้งหมดหรือ

บางส่วนของตนได้โดยสะดวก ไม่จำเป็นต้องบอกกล่าวการโอนเป็นหนังสือไปยังลูกหนี้ของตนเป็นรายบุคคล เนื่องจากสถาบันการเงินมีลูกหนี้จำนวนมาก หากการโอนกิจการของสถาบันการเงินจะต้องมีการบอกกล่าว การโอนสิทธิเรียกร้องเป็นหนังสือไปยังลูกหนี้ทุกรายเป็นรายบุคคลจะทำให้การโอนกิจการของสถาบันการเงินไม่สามารถดำเนินการได้โดยสะดวกและรวดเร็ว เป็นการเพิ่มภาระแก่เจ้าหน้าที่ที่เป็นสถาบันการเงิน และลูกหนี้ของสถาบันการเงิน ส่งผลต่อระบบเศรษฐกิจของประเทศในภาพรวม ประกอบกับการโอนกิจการของสถาบันการเงินจะต้องมีการประกาศลงในราชกิจจานุเบกษาเพื่อให้ประชาชนทราบเป็นการทั่วไปและเป็นผลให้ลูกหนี้ของสถาบันการเงินได้รับทราบการควบ โอน หรือรับโอนกิจการ รวมถึงได้รับทราบการโอนสิทธิเรียกร้องระหว่างสถาบันการเงินตามพระราชบัญญัติธุรกิจสถาบันการเงิน พ.ศ. ๒๕๕๑ มาตรา ๔๓ วรรคหนึ่ง และมาตรา ๗๓ วรรคหนึ่ง ประกอบมาตรา ๗ นอกจากนี้ พระราชบัญญัติธุรกิจสถาบันการเงิน พ.ศ. ๒๕๕๑ มาตรา ๔๓ วรรคสอง และมาตรา ๗๓ วรรคหนึ่ง กำหนดให้ธนาคารแห่งประเทศไทยมีอำนาจกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีปฏิบัติต่าง ๆ ให้สถาบันการเงินผู้โอนกิจการและรับโอนกิจการต้องมีมาตรการในการป้องกันไม่ให้เกิดความเสียหายแก่ลูกหนี้ ซึ่งรวมถึงการชี้แจงข้อมูลรายละเอียดการโอนกิจการให้ลูกหนี้ทราบด้วย แม้จะมีได้บังคับว่าจะต้องบอกกล่าวเป็นหนังสือ ซึ่งอาจมีผลเป็นการจำกัดสิทธิของลูกหนี้ในการรับรู้สิทธิตามสัญญาอยู่บ้าง แต่เมื่อการโอนกิจการของสถาบันการเงินต้องมีการประกาศลงในราชกิจจานุเบกษาให้ประชาชนทราบเป็นการทั่วไป และธนาคารแห่งประเทศไทยกำหนดให้สถาบันการเงินต้องชี้แจงข้อมูลรายละเอียดการโอนกิจการให้ลูกหนี้ทราบดังกล่าวแล้ว ลูกหนี้ของสถาบันการเงินย่อมรับทราบถึงการโอนกิจการของสถาบันการเงินรวมถึงการโอนสิทธิเรียกร้องในหนี้รายของตนและชอบที่จะชำระหนี้ในส่วนที่ยังมิได้ชำระให้แก่สถาบันการเงินเจ้าหนี้ใหม่ต่อไป ส่วนการที่ได้ชำระหนี้ให้แก่สถาบันการเงินเจ้าหนี้เดิมไปแล้วไม่ว่าทั้งหมดหรือแต่บางส่วนและข้อต่อสู้ที่มีต่อสถาบันการเงินเจ้าหนี้เดิมก็ย่อมเป็นข้อต่อสู้ที่สามารถยกขึ้นต่อสู้สถาบันการเงินเจ้าหนี้ใหม่ได้ตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา ๓๐๘ วรรคสอง สิทธิของลูกหนี้จึงไม่ได้เสียไปเพราะเหตุแห่งการโอนสิทธิเรียกร้อง มิได้จำกัดสิทธิของลูกหนี้ในการรับรู้สิทธิตามสัญญา เมื่อชั่งน้ำหนักระหว่างสิทธิหรือเสรีภาพของลูกหนี้ที่ถูกจำกัดตามบทบัญญัติของกฎหมายกับประโยชน์สาธารณะที่จะได้รับตามวัตถุประสงค์ของกฎหมายแล้ว เป็นไปตามหลักความได้สัดส่วน ไม่ขัดต่อหลักนิติธรรม ไม่เพิ่มภาระหรือจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลเกินสมควรแก่เหตุ บทบัญญัติดังกล่าวมีผลใช้บังคับแก่สถาบันการเงินเป็นการทั่วไป ไม่มุ่งหมายให้ใช้บังคับแก่กรณีใดกรณีหนึ่งหรือแก่บุคคลใดบุคคลหนึ่งเป็นการเจาะจง ประกอบกับการโอนสิทธิเรียกร้องอันเนื่องมาจากการโอนกิจการของสถาบันการเงินกับการโอนสิทธิเรียกร้องในกรณีทั่วไปมีมาตรการและสาระสำคัญแตกต่างกัน กล่าวคือ ผู้โอนและผู้รับโอนเป็นสถาบันการเงินและการโอนกิจการต้องได้รับความเห็นชอบจากธนาคาร

แห่งประเทศไทย ดังนั้น การที่พระราชบัญญัติธุรกิจสถาบันการเงิน พ.ศ. ๒๕๕๑ มาตรา ๗๗ กำหนด
มาตรการสำหรับการโอนสิทธิเรียกร้องที่เกี่ยวข้องกับการโอนกิจการของสถาบันการเงินแตกต่างจาก
การโอนสิทธิเรียกร้องทั่วไป จึงเป็นการปฏิบัติต่อสิ่งที่มีสาระสำคัญแตกต่างกันให้แตกต่างกันเพื่อความ
เป็นธรรมสำหรับแต่ละกรณี ไม่เป็นการเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรม ไม่ขัดต่อหลักความเสมอภาค ดังนั้น
พระราชบัญญัติธุรกิจสถาบันการเงิน พ.ศ. ๒๕๕๑ มาตรา ๗๗ จึงไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ
มาตรา ๒๕ วรรคหนึ่ง มาตรา ๒๖ และมาตรา ๒๗ วรรคหนึ่งและวรรคสาม

อาศัยเหตุผลดังกล่าวข้างต้น จึงเห็นว่า พระราชบัญญัติธุรกิจสถาบันการเงิน พ.ศ. ๒๕๕๑
มาตรา ๗๗ ไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕ วรรคหนึ่ง มาตรา ๒๖ และมาตรา ๒๗
วรรคหนึ่งและวรรคสาม


(นายวิรุฬห์ แสงเทียน)
ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ