

ความเห็นส่วนตัว
ของ นายจิรนิติ หะวานนท์ ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

คำวินิจฉัยที่ ๒๓/๒๕๖๘

เรื่องพิจารณาที่ ๑๘/๒๕๖๘

วันที่ ๒๖ เดือน พฤศจิกายน พุทธศักราช ๒๕๖๘

ระหว่าง ศาลแขวงพระนครเหนือ

ผู้ร้อง

ผู้ถูกร้อง

ประเด็นวินิจฉัย

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

ความเห็น

ศาลแขวงพระนครเหนือส่งคำโต้แย้งของจำเลย ในคดีหมายเลขดำที่ ผบE ๑๐๖๗๘/๒๕๖๗ เพื่อขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยว่า พระราชบัญญัติธุรกิจสถาบันการเงิน พ.ศ. ๒๕๕๑ มาตรา ๗๗ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕ วรรคหนึ่ง มาตรา ๒๖ และมาตรา ๒๗ วรรคหนึ่งและวรรคสาม หรือไม่ คดีมีข้อเท็จจริงยุติว่า เดิมจำเลยเป็นลูกค้าบัตรเครดิตธนาคารซีทีแบงก์ จำนวน ๒ ใบ โดยบัตรดังกล่าวจำเลยสามารถนำไปใช้แทนเงินสดในการซื้อสินค้าและหรือบริการตลอดจนเบิกถอนเงินสดจากสถานประกอบการค้าที่เป็นสมาชิกกับธนาคารซีทีแบงก์ จำเลยเป็นหนี้บัตรเครดิตธนาคารซีทีแบงก์ ต่อมาธนาคารซีทีแบงก์ได้โอนสินทรัพย์ด้วยคุณภาพซึ่งเป็นกิจการบางส่วนที่สำคัญรวมถึงภาระหนี้ของจำเลยให้แก่โจทก์ การโอนสิทธิเรียกร้องที่เกี่ยวข้องกับการโอนกิจการดังกล่าวได้รับยกเว้นไม่จำเป็นต้องบอกกล่าวการโอนไปยังลูกหนี้ ตามพระราชบัญญัติธุรกิจสถาบันการเงิน พ.ศ. ๒๕๕๑ มาตรา ๗๗ หลังรับโอนสิทธิเรียกร้องโจทก์ฟ้องขอให้บังคับจำเลยชำระหนี้ดังกล่าว

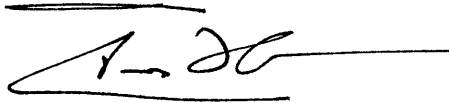
เห็นว่า รัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕ วรรคหนึ่ง เป็นบทบัญญัติกำหนดขึ้นเพื่อรับรองสิทธิและเสรีภาพของประชาชนว่า ประชาชนแต่ละคนมีสิทธิและเสรีภาพตราบเท่าที่รัฐธรรมนูญหรือกฎหมายไม่จำกัดสิทธิและเสรีภาพ โดยกำหนดกรอบการใช้สิทธิและเสรีภาพของประชาชนว่าต้องไม่ใช้สิทธิและ

เสรีภาพที่มีลักษณะเป็นการกระทบกระเทือนหรือเป็นอันตรายต่อความมั่นคงปลอดภัยของประเทศ ความสงบเรียบร้อยของสังคมและประชาชน และไม่ละเมิดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลอื่น มาตรา ๒๖ เป็นบทบัญญัติกำหนดหลักเกณฑ์และเงื่อนไขการตรากฎหมายที่มีผลเป็นการจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของประชาชนว่า กฎหมายดังกล่าวต้องไม่ขัดต่อหลักนิติธรรม ไม่เพิ่มภาระหรือจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลเกินสมควรแก่เหตุ และจะกระทบศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ของบุคคลมิได้ รวมทั้งต้องระบุเหตุผลความจำเป็นในการจำกัดสิทธิและเสรีภาพไว้ด้วย ทั้งต้องมีผลใช้บังคับเป็นการทั่วไป มาตรา ๒๗ วรรคหนึ่งและวรรคสาม เป็นบทบัญญัติกำหนดหลักความเสมอภาคของบุคคลและห้ามเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมต่อบุคคล ไม่ว่าเพราะเหตุความแตกต่างในเรื่องถิ่นกำเนิด เชื้อชาติ ภาษา เพศ อายุ ความพิการ สภาพทางกายหรือสุขภาพ สถานะของบุคคล ฐานะทางเศรษฐกิจหรือสังคม ความเชื่อทางศาสนา การศึกษาอบรม หรือความคิดเห็นทางการเมืองอันไม่ขัดต่อบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญหรือเหตุอื่นใด ส่วนพระราชบัญญัติธุรกิจสถาบันการเงิน พ.ศ. ๒๕๕๑ มีเหตุผลในการประกาศใช้ เนื่องจาก การกำกับดูแลการประกอบธุรกิจธนาคารพาณิชย์ ธุรกิจเงินทุน และธุรกิจเครดิตฟองซิเออร์ อยู่ภายใต้ บังคับแห่งกฎหมายว่าด้วยการธนาคารพาณิชย์ และกฎหมายว่าด้วยการประกอบธุรกิจเงินทุน ธุรกิจหลักทรัพย์ และธุรกิจเครดิตฟองซิเออร์ แล้วแต่กรณี จึงทำให้การกำกับดูแลแตกต่างกัน แต่โดยที่ การดำเนินกิจการของสถาบันการเงินควรมีรูปแบบการดำเนินธุรกิจที่เป็นไปตามมาตรฐานเดียวกัน ประกอบกับในช่วงที่ผ่านมา ประเทศไทยประสบปัญหาวิกฤติทางเศรษฐกิจอย่างรุนแรงอันมีผลกระทบโดยตรงต่อสถาบันการเงิน และกระทบกระเทือนความเชื่อมั่นของประชาชนและผู้ฝากเงินที่มีต่อระบบ สถาบันการเงินโดยรวม ดังนั้น สมควรปรับปรุงมาตรการในการกำกับดูแลสถาบันการเงินดังกล่าว ให้มีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น รวมทั้งปรับปรุงกฎหมายว่าด้วยการธนาคารพาณิชย์และกฎหมายว่าด้วยการประกอบธุรกิจเงินทุน ธุรกิจหลักทรัพย์ และธุรกิจเครดิตฟองซิเออร์ และรวมเป็นฉบับเดียวกัน เพื่อให้ การควบคุมดูแลเป็นมาตรฐานเดียวกัน ตลอดจนแก้ไขเพิ่มเติมบทกำหนดโทษสำหรับความผิดที่เกี่ยวข้อง ให้เหมาะสมยิ่งขึ้น ในหมวด ๓ การกำกับสถาบันการเงิน ส่วนที่ ๙ การควบ โอน และเลิกกิจการ มาตรา ๗๗ บัญญัติว่า “ในการโอนกิจการทั้งหมดหรือบางส่วนซึ่งได้รับความเห็นชอบจากธนาคารแห่งประเทศไทย ให้ดำเนินการได้ตามที่บัญญัติไว้ในส่วนนี้ และการโอนสิทธิเรียกร้องที่เกี่ยวข้องเนื่องกับการโอน กิจการดังกล่าว ไม่จำเป็นต้องบอกกล่าวการโอนไปยังลูกหนี้ตามมาตรา ๓๐๖ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ แต่ไม่ตัดสิทธิของลูกหนี้ที่จะยกข้อต่อสู้ตามมาตรา ๓๐๘ วรรคสอง แห่งประมวลกฎหมายแพ่ง และพาณิชย์”

ข้อโต้แย้งของจำเลยที่ว่า พระราชบัญญัติธุรกิจสถาบันการเงิน พ.ศ. ๒๕๕๑ มาตรา ๗๗ มีผลทำให้การโอนสิทธิเรียกร้องที่เกี่ยวข้องกับการโอนกิจการของสถาบันการเงินแห่งหนึ่งไปยังสถาบันการเงินอีกแห่งหนึ่ง ไม่ต้องมีการบอกกล่าวการโอนไปยังลูกหนี้ ย่อมทำให้ลูกหนี้ไม่อาจทราบการเปลี่ยนแปลงตัวเจ้าหนี้อย่างทันท่วงที ส่งผลให้ไม่อาจปฏิบัติตามการชำระหนี้หรือป้องกันสิทธิของตนได้อย่างเต็มที่ แม้มาตรา ๗๗ จะให้สิทธิลูกหนี้ยกข้อต่อสู้ต่อผู้รับโอนได้ตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา ๓๐๘ วรรคสอง ก็ตาม แต่เป็นเพียงการรักษาสิทธิของลูกหนี้เพื่อยกข้อต่อสู้ของตนขึ้นต่อสู้ผู้รับโอนเท่านั้น การที่มาตรา ๗๗ กำหนดยกเว้นให้เจ้าหนี้สถาบันการเงินสามารถโอนสิทธิเรียกร้องได้โดยไม่ต้องแจ้งแก่ลูกหนี้เป็นการจำกัดสิทธิของลูกหนี้ในการรับรู้สิทธิตามสัญญา เป็นกฎหมายที่ละเมิดสิทธิขั้นพื้นฐานของลูกหนี้ในการปกป้องสิทธิของตนเองและการให้สิทธิแก่เจ้าหนี้ที่เป็นสถาบันการเงินได้รับยกเว้นไม่ต้องปฏิบัติตามขั้นตอนในการบอกกล่าวการโอนสิทธิเรียกร้องแก่ลูกหนี้ เป็นการเพิ่มภาระแก่ลูกหนี้เกินสมควรแก่เหตุในการติดตามตรวจสอบสถานะของเจ้าหนี้ด้วยตนเองเพื่อหลีกเลี่ยงการชำระหนี้ผิดบุคคล ซึ่งแตกต่างจากลูกหนี้ทั่วไปที่มีสิทธิได้รับแจ้งการโอนสิทธิเรียกร้องโดยตรงตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา ๓๐๖ พระราชบัญญัติธุรกิจสถาบันการเงิน พ.ศ. ๒๕๕๑ มาตรา ๗๗ ละเมิดสิทธิขั้นพื้นฐานของลูกหนี้ในการปกป้องสิทธิของตนเองตามสัญญา ขัดต่อหลักนิติธรรม เพิ่มภาระหรือจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลเกินสมควร ขัดต่อหลักความเสมอภาค และเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมต่อบุคคล ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕ มาตรา ๒๖ และมาตรา ๒๗ นั้น เห็นว่า การควบกิจการกับสถาบันการเงินอื่นหรือโอนหรือรับโอนกิจการทั้งหมดหรือบางส่วนที่สำคัญให้แก่หรือจากสถาบันการเงินอื่น มีวัตถุประสงค์เพื่อให้สถาบันการเงินมีฐานะหรือดำเนินกิจการที่มั่นคงและทำให้การควบหรือโอนกิจการดำเนินการได้อย่างรวดเร็วมีประสิทธิภาพและแก้ไขปัญหาฐานะหรือการดำเนินงานของสถาบันการเงิน การดำเนินธุรกิจของสถาบันการเงินย่อมจะมีลูกหนี้เป็นจำนวนมาก ในกรณีที่มีการโอนกิจการทั้งหมดหรือบางส่วนของสถาบันการเงิน หากต้องบอกกล่าวการโอนสิทธิเรียกร้องเป็นหนังสือไปยังลูกหนี้แต่ละรายตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กำหนดไว้ตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา ๓๐๖ ย่อมทำให้การโอนกิจการของสถาบันการเงินเป็นอุปสรรคต่อการโอนกิจการ ไม่สามารถดำเนินการได้โดยสะดวก รวดเร็ว และมีประสิทธิภาพ ส่งผลกระทบต่อระบบเศรษฐกิจของประเทศ ประกอบกับการควบกิจการกับสถาบันการเงินอื่นหรือโอนหรือรับโอนกิจการทั้งหมดหรือบางส่วนที่สำคัญให้แก่หรือจากสถาบันการเงินอื่น ต้องได้รับความเห็นชอบจากธนาคารแห่งประเทศไทยก่อนการดำเนินการควบ โอน หรือรับโอนกิจการตามพระราชบัญญัติธุรกิจสถาบันการเงิน พ.ศ. ๒๕๕๑ มาตรา ๗๓ และธนาคารแห่งประเทศไทยจะต้องประกาศให้ความเห็นชอบการควบ โอน หรือรับโอนกิจการในราชกิจจานุเบกษาเพื่อให้ประชาชนรับทราบ

เป็นการทั่วไปและเป็นผลให้ลูกหนี้ของสถาบันการเงินได้รับทราบด้วย ตามพระราชบัญญัติธุรกิจสถาบันการเงิน พ.ศ. ๒๕๕๑ มาตรา ๗๓ ประกอบมาตรา ๗ ซึ่งการโอนสิทธิเรียกร้องดังกล่าวไม่ตัดสิทธิลูกหนี้ที่จะยกข้อต่อสู้ตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา ๓๐๘ วรรคสอง คือลูกหนี้ยังสามารถยกข้อต่อสู้ที่มีต่อเจ้าหนี้เดิมขึ้นต่อสู้เจ้าหนี้ใหม่ได้ การโอนกิจการทั้งหมดหรือบางส่วนของสถาบันการเงินมิได้ทำให้ลูกหนี้เสียสิทธิหรือเสรีภาพแต่อย่างใด เมื่อชั่งน้ำหนักระหว่างสิทธิหรือเสรีภาพของลูกหนี้ที่ถูกจำกัดโดยไม่ได้รับแจ้งการโอนสิทธิเรียกร้องตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา ๓๐๖ กับประโยชน์สาธารณะที่จะได้รับตามวัตถุประสงค์ของกฎหมายแล้ว ไม่กระทบกระเทือนหรือเป็นอันตรายต่อความมั่นคงของรัฐ ความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน ไม่ละเมิดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลอื่น เป็นไปตามหลักความได้สัดส่วน ไม่ขัดต่อหลักนิติธรรม ไม่เพิ่มภาระหรือจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลเกินสมควรแก่เหตุ บทบัญญัติดังกล่าวมีผลใช้บังคับแก่สถาบันการเงินเป็นการทั่วไป การกำหนดการโอนสิทธิเรียกร้องของสถาบันการเงินต่างจากการโอนสิทธิเรียกร้องในกรณีทั่วไป เป็นการปฏิบัติต่อสิ่งที่มีสาระสำคัญแตกต่างกันให้แตกต่างกันเพื่อความเป็นธรรมแต่ละกรณี ไม่เป็นการเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรม ไม่ขัดต่อหลักความเสมอภาค พระราชบัญญัติธุรกิจสถาบันการเงิน พ.ศ. ๒๕๕๑ มาตรา ๗๗ ไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ 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



(นายจิรนิติ หะวานนท์)
ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ