

ความเห็นส่วนตัว
ของ นายณภดล เทพพิทักษ์ ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

คำวินิจฉัยที่ ๒๓/๒๕๖๘

เรื่องพิจารณาที่ ๑๗/๒๕๖๘

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

รัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕ มาตรา ๒๖ และมาตรา ๒๗ เป็นบทบัญญัติในหมวด ๓ สิทธิและเสรีภาพของปวงชนชาวไทย มาตรา ๒๕ วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า “สิทธิและเสรีภาพของปวงชนชาวไทย นอกจากที่บัญญัติคุ้มครองไว้เป็นการเฉพาะในรัฐธรรมนูญแล้ว การใดที่มีได้ห้ามหรือจำกัดไว้ในรัฐธรรมนูญหรือในกฎหมายอื่น บุคคลย่อมมีสิทธิและเสรีภาพที่จะทำเช่นนั้นได้และได้รับความคุ้มครองตามรัฐธรรมนูญ ตราบเท่าที่ใช้สิทธิหรือเสรีภาพเช่นนั้นไม่กระทบกระเทือนหรือเป็นอันตรายต่อความมั่นคงของรัฐ ความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน และไม่ละเมิดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลอื่น” มาตรา ๒๖ วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า “การตรากฎหมายที่มีผลเป็นการจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลต้องเป็นไปตามเงื่อนไขที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ ในกรณีที่รัฐธรรมนูญมิได้บัญญัติเงื่อนไขไว้ กฎหมายดังกล่าวต้องไม่ขัดต่อหลักนิติธรรม ไม่เพิ่มภาระหรือจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลเกินสมควรแก่เหตุ และจะกระทบต่อศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ของบุคคลมิได้ รวมทั้งต้องระบุมเหตุผลความจำเป็นในการจำกัดสิทธิและเสรีภาพไว้ด้วย” วรรคสอง บัญญัติว่า “กฎหมายตามวรรคหนึ่ง ต้องมีผลใช้บังคับเป็นการทั่วไป ไม่มุ่งหมายให้ใช้บังคับแก่กรณีใดกรณีหนึ่งหรือแก่บุคคลใดบุคคลหนึ่งเป็นการเจาะจง” มาตรา ๒๗ วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า “บุคคลย่อมเสมอกันในกฎหมาย มีสิทธิและเสรีภาพและ

๑๐๐

ได้รับความคุ้มครองตามกฎหมายเท่าเทียมกัน” และวรรคสาม บัญญัติว่า “การเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมต่อบุคคล ไม่ว่าด้วยเหตุความแตกต่างในเรื่องถิ่นกำเนิด เชื้อชาติ ภาษา เพศ อายุ ความพิการ สภาพทางกายหรือสุขภาพ สถานะของบุคคล ฐานะทางเศรษฐกิจหรือสังคม ความเชื่อทางศาสนา การศึกษาอบรม หรือความคิดเห็นทางการเมืองอันไม่ขัดต่อบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ หรือเหตุอื่นใด จะกระทำมิได้”

ข้อโต้แย้งของจำเลยที่ว่า พระราชบัญญัติธุรกิจสถาบันการเงิน พ.ศ. ๒๕๕๑ มาตรา ๗๗ มีผลทำให้การโอนสิทธิเรียกร้องที่เกี่ยวข้องกับการโอนกิจการของสถาบันการเงินไม่ต้องมีการบอกกล่าว การโอนเป็นหนังสือไปยังลูกหนี้ตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา ๓๐๖ ทำให้ลูกหนี้ของสถาบันการเงินผู้โอนกิจการไม่อาจทราบการเปลี่ยนแปลงตัวเจ้าหนี้ ส่งผลให้ไม่อาจปฏิบัติตามชำระหนี้หรือป้องกันสิทธิของตนได้อย่างเต็มที่ จำกัดสิทธิของลูกหนี้ในการรับรู้สิทธิตามสัญญา เพิ่มภาระแก่ลูกหนี้เกินสมควรแก่เหตุในการติดตามตรวจสอบสถานะของเจ้าหนี้ด้วยตนเองเพื่อหลีกเลี่ยงการชำระหนี้ผิดบุคคล ให้อำนาจเฉพาะสถาบันการเงินในการโอนสิทธิเรียกร้องโดยไม่ต้องแจ้งลูกหนี้ ขัดต่อหลักนิติธรรม เพิ่มภาระหรือจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลเกินสมควรแก่เหตุ ขัดต่อหลักความเสมอภาค และเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมต่อบุคคล ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕ วรรคหนึ่ง มาตรา ๒๖ และมาตรา ๒๗ วรรคหนึ่งและวรรคสาม นั้น เห็นว่า พระราชบัญญัติธุรกิจสถาบันการเงิน พ.ศ. ๒๕๕๑ เป็นกฎหมายที่ใช้บังคับกับสถาบันการเงิน เพื่อให้ธนาคารแห่งประเทศไทยสามารถกำกับดูแลและตรวจสอบสถาบันการเงิน ได้แก่ ธนาคารพาณิชย์ บริษัทเงินทุน และบริษัทเครดิตฟองซิเอร์ ซึ่งดำเนินงานตามลักษณะเฉพาะของสถาบันการเงินและมีความเกี่ยวข้องเชื่อมโยงต่อประชาชนในวงกว้าง จึงต้องมีกฎหมายเฉพาะในการกำกับดูแลให้สถาบันการเงินมีเสถียรภาพและเป็นที่เชื่อมั่นแก่ประชาชน โดยหมวด ๓ การกำกับสถาบันการเงิน ส่วนที่ ๙ การควบ โอน และเลิกกิจการ บัญญัติหลักเกณฑ์และเงื่อนไขเกี่ยวกับการโอนกิจการระหว่างสถาบันการเงิน กรณีสถาบันการเงินใดประสงค์จะโอนหรือรับโอนกิจการทั้งหมดหรือบางส่วนที่สำคัญให้แก่หรือจากสถาบันการเงินอื่นจะต้องมีวัตถุประสงค์เพื่อให้สถาบันการเงินมีฐานะหรือการดำเนินกิจการที่มั่นคงยิ่งขึ้นและต้องได้รับความเห็นชอบจากธนาคารแห่งประเทศไทยก่อนการโอนหรือรับโอนกิจการ เมื่อธนาคารแห่งประเทศไทยให้ความเห็นชอบการโอนหรือรับโอนกิจการดังกล่าวแล้ว ต้องประกาศการให้ความเห็นชอบในราชกิจจานุเบกษาเพื่อให้ประชาชนรับทราบเป็นการทั่วไปและมีผลให้ลูกหนี้ของสถาบันการเงินได้รับทราบการโอนหรือรับโอนกิจการดังกล่าว รวมถึงได้รับทราบการโอนสิทธิเรียกร้องระหว่างสถาบันการเงินนั้นด้วยตามมาตรา ๔๓ วรรคหนึ่ง และมาตรา ๗๓ วรรคหนึ่ง ประกอบมาตรา ๗ นอกจากนี้ ธนาคารแห่งประเทศไทยมีอำนาจกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีปฏิบัติต่าง ๆ

๘

ให้สถาบันการเงินผู้โอนกิจการและรับโอนกิจการต้องมีมาตรการในการป้องกันไม่ให้เกิดความเสียหายแก่ลูกหนี้ ซึ่งรวมถึงการชี้แจงข้อมูลรายละเอียดการโอนกิจการให้ลูกหนี้ทราบด้วยตามมาตรา ๔๓ วรรคสอง และ มาตรา ๗๓ วรรคหนึ่ง และให้การโอนสิทธิเรียกร้องที่เกี่ยวข้องเนื่องกับการโอนกิจการดังกล่าว ไม่จำเป็นต้อง บอกกล่าวการโอนไปยังลูกหนี้ตามมาตรา ๓๐๖ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ แต่ไม่ตัดสิทธิ ของลูกหนี้ที่จะยกข้อต่อสู้ตามมาตรา ๓๐๘ วรรคสอง แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ตามพระราชบัญญัติธุรกิจสถาบันการเงิน พ.ศ. ๒๕๕๑ มาตรา ๗๗

เมื่อพิจารณาหลักกฎหมายว่าด้วยการโอนสิทธิเรียกร้องตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา ๓๐๖ และมาตรา ๓๐๘ แล้ว เห็นว่าการโอนสิทธิเรียกร้องมีผลทำให้ผู้รับโอนเข้ามาสวม เป็นเจ้าหนี้รายใหม่เท่าจำนวนที่รับโอนมา สามารถฟ้องคดีเพื่อบังคับสิทธิเรียกร้องรายนั้นได้ในนาม ของตนเองโดยไม่ต้องมีการมอบอำนาจอีก ส่วนเจ้าหนี้เดิมหมดสิทธิในหนี้รายนั้นเท่าจำนวนที่ได้โอนไป มาตรา ๓๐๖ กำหนดให้การโอนสิทธิเรียกร้องต้องทำเป็นหนังสือลงลายมือชื่อผู้โอน และการโอนดังกล่าว จะยกเป็นข้อต่อสู้ลูกหนี้หรือบุคคลภายนอกได้ต่อเมื่อได้บอกกล่าวการโอนไปยังลูกหนี้ หรือลูกหนี้จะได้ ยินยอมด้วยในการโอนดังกล่าว โดยการบอกกล่าวหรือการให้ความยินยอมเช่นนี้ต้องทำเป็นหนังสือ และผลของการโอนสิทธิเรียกร้อง มาตรา ๓๐๘ วรรคหนึ่ง กำหนดให้กรณีลูกหนี้ให้ความยินยอม เป็นหนังสือ ลูกหนี้จะยกข้อต่อสู้ที่ตนมีต่อผู้โอนหรือเจ้าหนี้เดิม เช่น ลูกหนี้ชำระหนี้ให้แก่เจ้าหนี้เดิมไปแล้ว ลูกหนี้จะยกขึ้นเป็นข้อต่อสู้ผู้รับโอนหรือเจ้าหนี้ใหม่ไม่ได้ แต่หากลูกหนี้ได้รับแต่คำบอกกล่าวการโอน มาตรา ๓๐๘ วรรคสอง กำหนดให้ลูกหนี้มีสิทธิยกข้อต่อสู้ที่มีต่อผู้โอนขึ้นต่อสู้ผู้รับโอนหรือเจ้าหนี้ใหม่ได้ การที่พระราชบัญญัติธุรกิจสถาบันการเงิน พ.ศ. ๒๕๕๑ มาตรา ๗๗ บัญญัติให้การโอนสิทธิเรียกร้อง ที่เกี่ยวเนื่องกับการโอนกิจการดังกล่าว ไม่จำเป็นต้องบอกกล่าวการโอนไปยังลูกหนี้ตามประมวลกฎหมายแพ่ง และพาณิชย์ มาตรา ๓๐๖ เป็นการบัญญัติยกเว้นให้การโอนสิทธิเรียกร้องที่เกี่ยวข้องเนื่องกับการโอนกิจการ ของสถาบันการเงินไม่ต้องบอกกล่าวการโอนไปยังลูกหนี้หรืออาศัยความยินยอมของลูกหนี้ ซึ่งเป็น กฎหมายเฉพาะที่สามารถบัญญัติให้แตกต่างจากประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ซึ่งเป็นกฎหมายทั่วไป โดยตราเป็นกฎหมายในระดับเดียวกันได้ เพื่อให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์ของกฎหมายที่มุ่งประสงค์ให้ การโอนสิทธิเรียกร้องที่เกี่ยวข้องเนื่องกับการโอนกิจการดังกล่าวเป็นไปด้วยความเรียบร้อย สะดวกและ รวดเร็ว เนื่องจากโดยสภาพกิจการของสถาบันการเงินจะมีลูกหนี้ที่เกี่ยวข้องอยู่เป็นจำนวนมาก หากต้อง ให้สถาบันการเงินที่รับโอนสิทธิเรียกร้องต้องบอกกล่าวการโอนไปยังลูกหนี้ทุกรายย่อมก่อให้เกิดการติดขัด และล่าช้าในการเข้าใช้สิทธิเรียกร้องดังกล่าวอันอาจส่งผลกระทบต่อเสถียรภาพของสถาบันการเงินและความเชื่อมั่น ของประชาชน ประกอบกับการโอนกิจการของสถาบันการเงินได้ผ่านการพิจารณากลับกรองให้ความเห็นชอบ

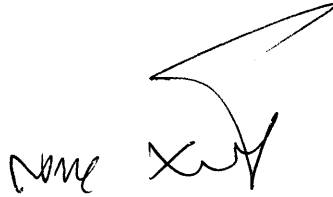
จากธนาคารแห่งประเทศไทยซึ่งเป็นองค์กรที่กฎหมายกำหนดให้ทำหน้าที่กำกับดูแลและตรวจสอบสถาบันการเงินและคุ้มครองสิทธิของประชาชนที่ผูกพันความสัมพันธ์กับสถาบันการเงิน อีกทั้งได้ประกาศการให้ความเห็นชอบการโอนกิจการดังกล่าวในราชกิจจานุเบกษาเพื่อให้ประชาชนรับทราบเป็นการทั่วไปและมีผลให้ลูกหนี้ของสถาบันการเงินได้รับทราบการโอนหรือรับโอนกิจการดังกล่าว และย่อมต้องทราบผลการโอนสิทธิเรียกร้องที่เกี่ยวข้องกับการโอนกิจการดังกล่าวตามที่พระราชบัญญัติธุรกิจสถาบันการเงิน พ.ศ. ๒๕๕๑ มาตรา ๗๗ บัญญัติไว้ด้วย นอกจากนี้ ธนาคารแห่งประเทศไทยมีอำนาจกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีปฏิบัติต่าง ๆ ให้สถาบันการเงินผู้โอนกิจการและรับโอนกิจการต้องมีมาตรการในการป้องกันไม่ให้เกิดความเสียหายแก่ลูกหนี้ ซึ่งรวมถึงการชี้แจงข้อมูลรายละเอียดการโอนกิจการให้ลูกหนี้ทราบด้วย มาตรการดังกล่าวถือว่าเพียงพอในการที่ลูกหนี้ได้รับทราบถึงการโอนกิจการของสถาบันการเงินการโอนสิทธิเรียกร้องหรือการเปลี่ยนแปลงตัวเจ้าหนี้ แม้ลูกหนี้จะขาดความสะดวกในการรับรู้สิทธิตามสัญญาอยู่บ้าง แต่ไม่ถึงขนาดส่งผลให้ลูกหนี้ไม่สามารถชำระหนี้ตามสัญญาได้ และสิทธิของลูกหนี้ที่มีต่อผู้โอนหรือเจ้าหนี้เดิมอย่างไรสามารถยกเป็นข้อต่อสู้ผู้รับโอนหรือเจ้าหนี้ใหม่ได้ตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา ๓๐๘ วรรคสอง สิทธิของลูกหนี้ไม่ได้เสียไปเพราะเหตุแห่งการโอนสิทธิเรียกร้องและไม่ได้เพิ่มภาระหรือหน้าที่ใด ๆ แก่ลูกหนี้ ลูกหนี้ยังคงยกข้อต่อสู้ที่มีต่อผู้โอนหรือเจ้าหนี้เดิมขึ้นต่อสู้กับผู้รับโอนหรือเจ้าหนี้ใหม่ได้ อีกทั้ง การโอนสิทธิเรียกร้องที่เกี่ยวข้องกับการโอนกิจการตามพระราชบัญญัติธุรกิจสถาบันการเงิน พ.ศ. ๒๕๕๑ กับการโอนสิทธิเรียกร้องตามสัญญาทั่วไปมีความแตกต่างกันในสาระสำคัญ บทบัญญัติมาตรา ๗๗ ย่อมสามารถกำหนดหลักเกณฑ์การโอนสิทธิเรียกร้องที่เกี่ยวข้องกับการโอนกิจการของสถาบันการเงินใช้บังคับกับลูกหนี้และเจ้าหนี้ในสิทธิเรียกร้องดังกล่าวให้แตกต่างจากสัญญาทั่วไปเพื่อความเป็นธรรมได้

ดังนั้น พระราชบัญญัติธุรกิจสถาบันการเงิน พ.ศ. ๒๕๕๑ มาตรา ๗๗ ที่บัญญัติให้การโอนสิทธิเรียกร้องที่เกี่ยวข้องกับการโอนกิจการดังกล่าว ไม่จำเป็นต้องบอกกล่าวการโอนไปยังลูกหนี้ตามมาตรา ๓๐๖ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ แต่ไม่ตัดสิทธิของลูกหนี้ที่จะยกข้อต่อสู้ตามมาตรา ๓๐๘ วรรคสอง แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มิใช่เป็นบทบัญญัติที่จำกัดการใช้สิทธิและเสรีภาพของบุคคลนอกจากที่รัฐธรรมนูญบัญญัติรับรองและคุ้มครองไว้เป็นการเฉพาะตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕ วรรคหนึ่ง และเมื่อพิจารณาชั่งน้ำหนักระหว่างผลกระทบต่อสิทธิและเสรีภาพของบุคคลกับประโยชน์สาธารณะที่ได้รับตามวัตถุประสงค์ของบทบัญญัติดังกล่าวที่มุ่งประสงค์ให้การดำเนินกิจการของสถาบันการเงินมีเสถียรภาพและเป็นที่ยอมรับแก่ประชาชนแล้ว เป็นไปตามหลักความได้สัดส่วน พอเหมาะพอควรแก่กรณี ไม่ขัดต่อหลักนิติธรรม ไม่เพิ่มภาระหรือจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลเกินสมควรแก่เหตุ

๗๖

มีผลใช้บังคับกับสถาบันการเงินและลูกหนี้จากการโอนสิทธิเรียกร้องที่เกี่ยวข้องกับการโอนกิจการของสถาบันการเงินเป็นการทั่วไป ไม่มุ่งหมายให้ใช้บังคับแก่กรณีใดกรณีหนึ่งหรือแก่บุคคลใดบุคคลหนึ่งเป็นการเจาะจง ไม่ทำให้บุคคลไม่ได้รับความเสมอกันในกฎหมายหรือไม่ได้รับความคุ้มครองตามกฎหมายเท่าเทียมกัน ไม่มีลักษณะเป็นการเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมต่อบุคคล ไม่ขัดต่อหลักความเสมอภาค 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



(นายณาดล เทพพิทักษ์)

ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ