

ความเห็นส่วนตัว  
ของ นายสรารุท ทรงศิริไล ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

คำวินิจฉัยที่ ๒๓/๒๕๖๘

เรื่องพิจารณาที่ ๑๙/๒๕๖๘

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

คดีนี้ ศาลแขวงพระนครเหนือส่งคำโต้แย้งของจำเลยในคดีแพ่ง สืบเนื่องจากธนาคารยูโอบี จำกัด (มหาชน) เป็นโจทก์ยื่นฟ้องจำเลย (นายปวิรรตน์ เจริญกิตติพจน์ หรือนายสิทธิพร เทศแจ่ม) ในคดีแพ่ง หมายเลขดำที่ ผบอ ๑๐๖๗๙/๒๕๖๗ กรณีจำเลยได้ทำสัญญาเปิดบัตรเครดิตกับธนาคารซีทีแบงก์เจ้าหนี้เดิม และมีหนี้ที่ต้องชำระให้เสร็จสิ้นภายในกำหนดเวลา แต่จำเลยเพิกเฉยไม่ชำระ ต่อมาโจทก์ได้รับโอนกิจการบางส่วนมาจากธนาคารซีทีแบงก์โดยได้รับความเห็นชอบจากธนาคารแห่งประเทศไทย รวมทั้งสิทธิเรียกร้องสินทรัพย์ และสิทธิในผลประโยชน์ทั้งปวงที่จะได้รับจากลูกหนี้ภายใต้สัญญาสินเชื่อรวมถึงภาระหนี้ของจำเลย ซึ่งการโอนสิทธิเรียกร้องที่เกี่ยวข้องกับการโอนกิจการดังกล่าวโจทก์ได้รับยกเว้นไม่จำเป็นต้องบอกกล่าวการโอนสิทธิเรียกร้องไปยังลูกหนี้รวมถึงจำเลยในคดีนี้ตามพระราชบัญญัติธุรกิจสถาบันการเงิน พ.ศ. ๒๕๕๑ มาตรา ๗๗ จำเลยให้การและโต้แย้งว่า จำเลยไม่เคยได้รับหนังสือบอกกล่าวการโอนสิทธิเรียกร้อง การบอกเลิกสัญญา และหนังสือแจ้งขอให้ชำระหนี้ การกระทำของโจทก์เป็นการใช้สิทธิไม่สุจริต การกำหนดข้อยกเว้นตามบทบัญญัติดังกล่าวเป็นการจำกัดสิทธิของลูกหนี้ในการรับรู้สิทธิ ตามสัญญา ละเมิดสิทธิขั้นพื้นฐานของลูกหนี้ในการปกป้องสิทธิของตนเองและให้เอกสิทธิ์แก่เจ้าหนี้

ที่เป็นสถาบันการเงิน เพิ่มภาระแก่ลูกหนี้เกินสมควรแก่เหตุในการติดตามตรวจสอบสถานะของเจ้าหนี้ด้วยตนเองเพื่อหลีกเลี่ยงการชำระหนี้ผิดบุคคล ขัดต่อหลักนิติธรรม ขัดต่อหลักความเสมอภาค และเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมต่อบุคคล ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕ วรรคหนึ่ง มาตรา ๒๖ และมาตรา ๒๗ วรรคหนึ่งและวรรคสาม

เห็นว่า รัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕ มาตรา ๒๖ และมาตรา ๒๗ เป็นบทบัญญัติในหมวด ๓ สิทธิและเสรีภาพของปวงชนชาวไทย โดยมาตรา ๒๕ วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า “สิทธิและเสรีภาพของปวงชนชาวไทย นอกจากที่บัญญัติคุ้มครองไว้เป็นการเฉพาะในรัฐธรรมนูญแล้ว การใดที่มีได้ห้ามหรือจำกัดไว้ในรัฐธรรมนูญหรือในกฎหมายอื่น บุคคลย่อมมีสิทธิและเสรีภาพที่จะทำกรณัั้นได้และได้รับความคุ้มครองตามรัฐธรรมนูญ ตราบเท่าที่การใช้สิทธิหรือเสรีภาพเช่นว่านั้นไม่กระทบกระเทือนหรือเป็นอันตรายต่อความมั่นคงของรัฐ ความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน และไม่ละเมิดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลอื่น” มาตรา ๒๖ วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า “การตรากฎหมายที่มีผลเป็นการจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลต้องเป็นไปตามเงื่อนไขที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ ในกรณีที่รัฐธรรมนูญมิได้บัญญัติเงื่อนไขไว้ กฎหมายดังกล่าวต้องไม่ขัดต่อหลักนิติธรรม ไม่เพิ่มภาระหรือจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลเกินสมควรแก่เหตุ และจะกระทบต่อศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ของบุคคลมิได้ รวมทั้งต้องระบุมเหตุผลความจำเป็นในการจำกัดสิทธิและเสรีภาพไว้ด้วย” วรรคสอง บัญญัติว่า “กฎหมายตามวรรคหนึ่งต้องมีผลใช้บังคับเป็นการทั่วไป ไม่มุ่งหมายให้ใช้บังคับแก่กรณีหนึ่งหรือแก่บุคคลใดบุคคลหนึ่งเป็นการเจาะจง” และมาตรา ๒๗ วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า “บุคคลย่อมเสมอกันในกฎหมาย มีสิทธิและเสรีภาพและได้รับความคุ้มครองตามกฎหมายเท่าเทียมกัน” และวรรคสาม บัญญัติว่า “การเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมต่อบุคคล ไม่ว่าด้วยเหตุความแตกต่างในเรื่องถิ่นกำเนิด เชื้อชาติ ภาษา เพศ อายุ ความพิการ สภาพทางกายหรือสุขภาพ สถานะของบุคคล ฐานะทางเศรษฐกิจหรือสังคม ความเชื่อทางศาสนา การศึกษาอบรม หรือความคิดเห็นทางการเมืองอันไม่ขัดต่อบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญหรือเหตุอื่นใด จะกระทำมิได้”

พระราชบัญญัติธุรกิจสถาบันการเงิน พ.ศ. ๒๕๕๑ มีเหตุผลในการประกาศใช้เนื่องจากในปัจจุบันการกำกับดูแลการประกอบธุรกิจธนาคารพาณิชย์ ธุรกิจเงินทุน และธุรกิจเครดิตฟองซิเอร์ อยู่ภายใต้บังคับแห่งกฎหมายว่าด้วยการธนาคารพาณิชย์ และกฎหมายว่าด้วยการประกอบธุรกิจเงินทุน ธุรกิจหลักทรัพย์ และธุรกิจเครดิตฟองซิเอร์ แล้วแต่กรณี จึงทำให้การกำกับดูแลแตกต่างกัน แต่โดยที่การดำเนินกิจการของสถาบันการเงินควรมีรูปแบบการดำเนินธุรกิจที่เป็นไปตามมาตรฐานเดียวกัน ประกอบกับในช่วงที่ผ่านมา ประเทศไทยได้ประสบปัญหาวิกฤตทางเศรษฐกิจอย่างรุนแรงอันมีผลกระทบ


โดยตรงต่อสถาบันการเงิน และกระทบกระเทือนความเชื่อมั่นของประชาชนและผู้ฝากเงินที่มีต่อระบบสถาบันการเงินโดยรวม ดังนั้น สมควรปรับปรุงมาตรการในการกำกับดูแลสถาบันการเงินดังกล่าวให้มีประสิทธิภาพเพิ่มขึ้น รวมทั้งปรับปรุงกฎหมายว่าด้วยการธนาคารพาณิชย์และกฎหมายว่าด้วยการประกอบธุรกิจเงินทุน ธุรกิจหลักทรัพย์ และธุรกิจเครดิตฟองซิเออร์ และรวมเป็นฉบับเดียวกัน เพื่อให้การควบคุมดูแลเป็นมาตรฐานเดียวกัน ตลอดจนแก้ไขเพิ่มเติมบทกำหนดโทษสำหรับความผิดที่เกี่ยวข้องให้เหมาะสมยิ่งขึ้น โดยมาตรา ๗๗ บัญญัติว่า “ในการโอนกิจการทั้งหมดหรือบางส่วนซึ่งได้รับความเห็นชอบจากธนาคารแห่งประเทศไทย ให้ดำเนินการได้ตามที่บัญญัติไว้ในส่วนนี้ และการโอนสิทธิเรียกร้องที่เกี่ยวข้องเนื่องกับการโอนกิจการดังกล่าว ไม่จำเป็นต้องบอกกล่าวการโอนไปยังลูกหนี้ ตามมาตรา ๓๐๖ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ แต่ไม่ตัดสิทธิของลูกหนี้ที่จะยกข้อต่อสู้ ตามมาตรา ๓๐๘ วรรคสอง แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์”

ข้อโต้แย้งของจำเลยที่ว่า พระราชบัญญัติธุรกิจสถาบันการเงิน พ.ศ. ๒๕๕๑ มาตรา ๗๗ เป็นบทบัญญัติที่จำกัดสิทธิของลูกหนี้ในการรับรู้สิทธิตามสัญญา ละเมิดสิทธิขั้นพื้นฐานของลูกหนี้ในการปกป้องสิทธิของตนเองและให้เอกสิทธิ์แก่เจ้าหนี้ที่เป็นสถาบันการเงิน เพิ่มภาระแก่ลูกหนี้เกินสมควรแก่เหตุ ในการติดตามตรวจสอบสถานะของเจ้าหนี้ด้วยตนเองเพื่อหลีกเลี่ยงการชำระหนี้ผิดบุคคล ขัดต่อหลักนิติธรรม ขัดต่อหลักความเสมอภาค และเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมต่อบุคคล ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕ วรรคหนึ่ง มาตรา ๒๖ และมาตรา ๒๗ วรรคหนึ่งและวรรคสาม นั้น เห็นว่าการประกอบธุรกิจสถาบันการเงินตามพระราชบัญญัติธุรกิจสถาบันการเงิน พ.ศ. ๒๕๕๑ เป็นกฎหมายที่ตราขึ้นเพื่อรองรับรูปแบบของนวัตกรรมทางการเงินที่เปลี่ยนแปลงไปและกำหนดหลักเกณฑ์การกำกับดูแลธุรกิจธนาคารพาณิชย์ ธุรกิจเงินทุน ธุรกิจหลักทรัพย์ และธุรกิจเครดิตฟองซิเออร์ ที่มีการประกอบธุรกิจทั้งในและต่างประเทศให้เป็นมาตรฐานสากล และมีระบบการควบคุมดูแลให้เป็นมาตรฐานเดียวกัน ซึ่งเกี่ยวข้องกับประชาชนจำนวนมากไม่ว่าจะเป็นการรับฝากเงิน การให้กู้ยืมเงินหรือการให้สินเชื่อ และการทำธุรกรรมในรูปแบบต่าง ๆ การดำเนินงานทางธุรกิจของสถาบันการเงินดังกล่าวเป็นไปในทิศทางใด ย่อมส่งผลกระทบต่อประชาชนและความมั่นคงของระบบเศรษฐกิจของประเทศโดยรวม รวมทั้งการควบคุม โอน หรือรับโอนกิจการไม่ว่าทั้งหมดหรือบางส่วนของสถาบันการเงินที่จะส่งผลให้สถาบันการเงินนั้นมีฐานะหรือดำเนินกิจการมั่นคงยิ่งขึ้น ในขณะที่เดียวกันจะต้องมีการคุ้มครองสิทธิของประชาชนซึ่งเป็นผู้บริโภคในการใช้บริการสถาบันการเงินดังกล่าวด้วย และโดยที่การโอนสิทธิเรียกร้องตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์นั้น กฎหมายบังคับแต่เพียงให้ทำเป็นหนังสือย่อมมีผลสมบูรณ์บังคับได้ระหว่างผู้โอนกับผู้รับโอน แม้จะยังไม่ได้ออกกล่าวการโอนเป็นหนังสือไปยังลูกหนี้ หรือลูกหนี้ไม่ยินยอมด้วยก็ตาม

ผู้โอนกับผู้รับโอน แม้จะยังไม่ได้ออกกล่าวการโอนเป็นหนังสือไปยังลูกหนี้ หรือลูกหนี้ไม่ยินยอมด้วยก็ตาม เพียงแต่การโอนสิทธิเรียกร้องนั้นจะชั่ยกเป็นข้อต่อสู้อกับลูกหนี้และบุคคลภายนอกไม่ได้ จนกว่าจะได้ออกกล่าวการโอนเป็นหนังสือไปยังลูกหนี้ หรือลูกหนี้ยินยอมเป็นหนังสือด้วย การที่เจ้าหนี้เดิมไม่ได้บอกกล่าวการโอนเป็นหนังสือไปยังลูกหนี้ มีผลเป็นเพียงให้ผู้รับโอนซึ่งเป็นเจ้าหนี้คนใหม่จะเรียกให้ลูกหนี้ชำระหนี้ไม่ได้ และหากลูกหนี้ชำระแก่เจ้าหนี้เดิม ลูกหนี้ก็หลุดพ้นจากหนี้้นั้น ผู้รับโอนมีสิทธิแต่เพียงไปเรียกร้องเอาจากเจ้าหนี้เดิมที่เป็นคู่สัญญาของตนเท่านั้น ทั้งนี้ เพื่อเป็นการคุ้มครองสิทธิของลูกหนี้ในการยอมชำระแก่เจ้าหนี้ใหม่อย่างถูกต้องและป้องกันไม่ให้ลูกหนี้ถูกเรียกเก็บเงินซ้ำซ้อนนั่นเอง เห็นได้ว่า การบอกกล่าวการโอนสิทธิเรียกร้องตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์เหมาะสมสำหรับมูลหนี้ที่มีได้เกิดจากการโอนกิจการของสถาบันการเงิน ฉะนั้น เพื่อแก้ไขปัญหาข้อขัดข้องเกี่ยวกับวิธีการบอกกล่าวการโอนสิทธิเรียกร้องที่เกี่ยวข้องกับการโอนกิจการของสถาบันการเงินที่มีลูกหนี้หรือเกี่ยวข้องกับประชาชนจำนวนมาก พระราชบัญญัติธุรกิจสถาบันการเงิน พ.ศ. ๒๕๕๑ มาตรา ๗๗ จึงมีความจำเป็นที่จะต้องบัญญัติให้การโอนสิทธิเรียกร้องที่เกี่ยวข้องกับการโอนกิจการของสถาบันการเงินได้รับการยกเว้นไม่จำเป็นต้องบอกกล่าวการโอนสิทธิเรียกร้องไปยังลูกหนี้ตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา ๓๐๖ แต่ก็ไม่ตัดสิทธิของลูกหนี้ที่จะยกข้อต่อสู้อที่มีต่อสถาบันการเงินเจ้าหนี้เดิมเป็นข้อต่อสู้อสถาบันการเงินผู้รับโอนกิจการเจ้าหนี้ใหม่ได้ตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา ๓๐๘ วรรคสอง อันเป็นมาตรการทางกฎหมายที่กำหนดขึ้นเพื่อให้การโอนกิจการของสถาบันการเงินสามารถโอนกิจการทั้งหมดหรือบางส่วนได้โดยสะดวกและรวดเร็ว ซึ่งเป็นกรณีที่มีความจำเป็นเร่งด่วนที่รักษาความมั่นคงของระบบสถาบันการเงิน และมีให้ส่งผลกระทบต่อระบบเศรษฐกิจของประเทศโดยรวม โดยให้สถาบันการเงินผู้รับโอนเข้ามาเป็นเจ้าหนี้ใหม่แทนสถาบันการเงินเจ้าหนี้เดิม และมีสิทธิเรียกให้ลูกหนี้ชำระหนี้้นั้นได้เช่นเดียวกับสถาบันการเงินเจ้าหนี้เดิมที่มีอยู่โดยชอบด้วยกฎหมาย อันมีลักษณะเป็นเพียงการเปลี่ยนตัวเจ้าหนี้เท่านั้น ส่วนลูกหนี้ยังคงมีสิทธิยกข้อต่อสู้อต่าง ๆ ที่มีอยู่กับเจ้าหนี้เดิมขึ้นต่อสู้อเจ้าหนี้ใหม่ที่รับโอนสิทธิเรียกร้องได้เช่นกัน และมีหน้าที่ต้องชำระหนี้ที่เหลืออยู่ต่อเจ้าหนี้ใหม่ที่เข้าสวมสิทธิแทน มิได้เป็นการเพิ่มภาระหน้าที่ใด ๆ แก่ลูกหนี้มากกว่ามูลหนี้เดิม อีกทั้ง การควบ โอน หรือรับโอนกิจการของสถาบันการเงินจะต้องได้รับความเห็นชอบจากธนาคารแห่งประเทศไทยก่อน และให้มีประกาศการให้ความเห็นชอบดังกล่าวลงในราชกิจจานุเบกษา เพื่อให้ประชาชนทราบเป็นการทั่วไปและเป็นผลให้ลูกหนี้ของสถาบันการเงินได้รับทราบการควบ โอน หรือรับโอนกิจการ รวมทั้งได้รับทราบการโอนสิทธิเรียกร้องระหว่างสถาบันการเงินตามที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติธุรกิจสถาบันการเงิน พ.ศ. ๒๕๕๑ มาตรา ๗๓ วรรคหนึ่ง ประกอบมาตรา ๗

ลูกหนี้ยังคงมีสิทธิยกข้อต่อสู้ต่าง ๆ ที่มีอยู่กับเจ้าหนี้เดิมขึ้นต่อสู้เจ้าหนี้ใหม่ที่รับโอนสิทธิเรียกร้องได้ ไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕ วรรคหนึ่ง เมื่อซึ่งน้ำหนักระหว่างการกำหนดบทยกเว้น เกี่ยวกับการบอกกล่าวการโอนสิทธิเรียกร้องซึ่งอาจกระทบสิทธิของลูกหนี้อยู่บ้างกับการโอนกิจการของ สถาบันการเงินได้อย่างรวดเร็วที่จะส่งผลต่อความมั่นคงในการดำเนินกิจการอันเป็นประโยชน์สาธารณะ เพื่อรักษาความเชื่อมั่นของประชาชนและผู้ฝากเงิน ส่งผลต่อระบบเศรษฐกิจของประเทศโดยรวม เห็นได้ว่า ประโยชน์สาธารณะมีน้ำหนักมากกว่า เป็นไปตามหลักความได้สัดส่วน ไม่ขัดต่อหลักนิติธรรม ไม่เพิ่มภาระหรือจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลเกินสมควรแก่เหตุ เป็นบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่ใช้บังคับ เกี่ยวกับการดำเนินธุรกิจของสถาบันการเงินเป็นการทั่วไป มิได้มีลักษณะใช้บังคับเฉพาะแก่กรณีใดกรณีหนึ่ง หรือแก่บุคคลใดบุคคลหนึ่งเป็นการเจาะจง ไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ และการกำหนด มาตรการในการโอนสิทธิเรียกร้องที่เกี่ยวข้องกับการโอนกิจการของสถาบันการเงินแตกต่างไปจากการโอน สิทธิเรียกร้องในกรณีทั่วไป เป็นบทบัญญัติที่ใช้บังคับกับกรณีที่มีสาระสำคัญแตกต่างกันให้แตกต่างกัน เพื่อความเป็นธรรมสำหรับแต่ละกรณี มิได้มีลักษณะเป็นการเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมต่อบุคคล ไม่ขัดต่อหลักความเสมอภาค ไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๗ วรรคหนึ่งและวรรคสาม

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

  
(นายสรทวารุท ทรงศิริโล)

ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ