

(๒๓)

คำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญ



ในพระปรมาภิไธยพระมหากษัตริย์
ศาลรัฐธรรมนูญ

คำวินิจฉัยที่ ๒๓/๒๕๖๘

เรื่องพิจารณาที่ ๑๘/๒๕๖๘

วันที่ ๒๖ เดือน พฤศจิกายน พุทธศักราช ๒๕๖๘

ระหว่าง { ศาลแขวงพระนครเหนือ

ผู้ร้อง

ผู้ถูกร้อง

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

ศาลแขวงพระนครเหนือส่งคำโต้แย้งของจำเลย (นายปวิรรตน์ เจริญกิตติพจน์ หรือ นายสิทธิพร เทศแจ่ม) ในคดีแพ่งหมายเลขดำที่ ผบE ๑๐๖๗๘/๒๕๖๗ เพื่อให้ศาลรัฐธรรมนูญ วินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๒ ข้อเท็จจริงตามคำโต้แย้งและเอกสารประกอบ สรุปได้ดังนี้

ธนาคารยูโอบี จำกัด (มหาชน) เป็นโจทก์ ยื่นฟ้องนายปวิรรตน์ เจริญกิตติพจน์ (เดิมชื่อ นายสิทธิพร เทศแจ่ม) เป็นจำเลยต่อศาลแขวงพระนครเหนือว่า จำเลยทำสัญญาเปิดบัตรเครดิต กับธนาคารซีทีแบงก์ แต่ไม่ปฏิบัติตามข้อตกลงและเงื่อนไขในการชำระหนี้ ธนาคารซีทีแบงก์ระงับ การใช้บัตรเครดิตและให้จำเลยชำระหนี้พร้อมดอกเบี้ยและเบี้ยปรับ แต่จำเลยเพิกเฉยไม่ชำระหนี้ ให้เสร็จสิ้นภายในกำหนดเวลา ต่อมาธนาคารซีทีแบงก์โอนกิจการบางส่วนที่สำคัญให้แก่โจทก์โดยได้รับความเห็นชอบจากธนาคารแห่งประเทศไทย โจทก์รับโอนสิทธิเรียกร้องตามสัญญาสินเชื่อบัตรเครดิต รายของจำเลย การโอนสิทธิเรียกร้องดังกล่าวโจทก์ได้รับการยกเว้นไม่จำเป็นต้องบอกกล่าวการโอน



- ๒ -

ไปยังลูกหนี้ตามพระราชบัญญัติธุรกิจสถาบันการเงิน พ.ศ. ๒๕๕๑ มาตรา ๗๗ โจทก์ฟ้องคดีเพื่อบังคับชำระหนี้ตามสิทธิเรียกร้องที่โจทก์ได้รับโอนมา จำเลยซึ่งเป็นลูกหนี้ให้การว่าไม่เคยได้รับหนังสือบอกกล่าวการโอนเนื่องจากโจทก์จงใจหลีกเลี่ยงไม่ส่งหนังสือบอกกล่าว การกระทำของโจทก์เป็นการใช้สิทธิโดยไม่สุจริต เมื่อการโอนสิทธิเรียกร้องดังกล่าวไม่ได้แจ้งหรือบอกกล่าวให้จำเลยทราบและจำเลยไม่เคยชำระหนี้ให้แก่ธนาคารซีทีแบงก์และโจทก์นับแต่มีการโอนสิทธิเรียกร้อง ไม่อาจถือได้ว่าจำเลยให้ความยินยอมการโอน จำเลยมีสิทธิยกข้อต่อสู้ที่มีต่อธนาคารซีทีแบงก์ขึ้นต่อสู้โจทก์ได้ตามพระราชบัญญัติธุรกิจสถาบันการเงิน พ.ศ. ๒๕๕๑ มาตรา ๗๗ ประกอบประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา ๓๐๘ วรรคสอง

ระหว่างการพิจารณาคดีของศาลแขวงพระนครเหนือ จำเลยโต้แย้งว่า พระราชบัญญัติธุรกิจสถาบันการเงิน พ.ศ. ๒๕๕๑ มาตรา ๗๗ มีผลทำให้การโอนสิทธิเรียกร้องที่เกี่ยวข้องกับการโอนกิจการของสถาบันการเงินไม่ต้องบอกกล่าวการโอนไปยังลูกหนี้ตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา ๓๐๖ ทำให้ลูกหนี้ของสถาบันการเงินผู้โอนกิจการไม่อาจทราบการเปลี่ยนแปลงตัวเจ้าหนี้ ส่งผลให้ไม่อาจปฏิบัติการชำระหนี้หรือป้องกันสิทธิของตนได้อย่างเต็มที่ เป็นการจำกัดสิทธิของลูกหนี้ในการรับรู้สิทธิและปกป้องสิทธิของตนตามสัญญา เพิ่มภาระแก่ลูกหนี้ในการติดตามตรวจสอบสถานะของเจ้าหนี้เพื่อหลีกเลี่ยงการชำระหนี้ผิดบุคคล ให้อำนาจเฉพาะสถาบันการเงินในการโอนสิทธิเรียกร้องโดยไม่ต้องแจ้งลูกหนี้ ขัดต่อหลักนิติธรรม เพิ่มภาระหรือจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลเกินสมควรแก่เหตุ ขัดต่อหลักความเสมอภาค และเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมต่อบุคคล ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๕ มาตรา ๒๕ มาตรา ๒๖ และมาตรา ๒๗ จำเลยขอให้ศาลแขวงพระนครเหนือส่งคำโต้แย้งดังกล่าวต่อศาลรัฐธรรมนูญเพื่อวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๒

ศาลแขวงพระนครเหนือเห็นว่า จำเลยโต้แย้งว่าพระราชบัญญัติธุรกิจสถาบันการเงิน พ.ศ. ๒๕๕๑ มาตรา ๗๗ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๕ มาตรา ๒๕ มาตรา ๒๖ และมาตรา ๒๗ ซึ่งศาลแขวงพระนครเหนือจะใช้บทบัญญัติแห่งกฎหมายดังกล่าวบังคับแก่คดี และยังไม่มีความวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญในส่วนที่เกี่ยวกับบทบัญญัตินี้ จึงส่งคำโต้แย้งดังกล่าวต่อศาลรัฐธรรมนูญเพื่อวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๒ วรรคหนึ่ง



- ๓ -

ประเด็นที่ศาลรัฐธรรมนูญต้องพิจารณาเบื้องต้นมีว่า ศาลรัฐธรรมนูญมีอำนาจรับคำโต้แย้งของจำเลยไว้พิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๒ วรรคหนึ่ง หรือไม่ เห็นว่า ศาลแขวงพระนครเหนือส่งคำโต้แย้งของจำเลยเพื่อขอให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่า พระราชบัญญัติธุรกิจสถาบันการเงิน พ.ศ. ๒๕๕๑ มาตรา ๗๗ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๕ มาตรา ๒๕ มาตรา ๒๖ และมาตรา ๒๗ หรือไม่ บทบัญญัติดังกล่าวเป็นบทบัญญัติที่ศาลแขวงพระนครเหนือจะใช้บังคับแก่คดีเมื่อจำเลยโต้แย้งพร้อมด้วยเหตุผลว่าบทบัญญัตินี้ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ และยังไม่มีคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญในส่วนที่เกี่ยวกับบทบัญญัตินี้ กรณีเป็นไปตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๒ วรรคหนึ่ง ส่วนที่ได้แย้งว่า พระราชบัญญัติธุรกิจสถาบันการเงิน พ.ศ. ๒๕๕๑ มาตรา ๗๗ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๕ หรือไม่ นั้น เห็นว่า รัฐธรรมนูญ มาตรา ๕ เป็นบททั่วไปที่วางหลักความเป็นกฎหมายสูงสุดของรัฐธรรมนูญไว้ โดยมีได้มีข้อความที่เป็นการคุ้มครองสิทธิหรือเสรีภาพไว้เป็นการเฉพาะ ศาลรัฐธรรมนูญไม่จำเป็นต้องวินิจฉัยในส่วนนี้ จึงมีคำสั่งรับไว้พิจารณาวินิจฉัยเฉพาะประเด็นที่ขอให้วินิจฉัยว่า พระราชบัญญัติธุรกิจสถาบันการเงิน พ.ศ. ๒๕๕๑ มาตรา ๗๗ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕ มาตรา ๒๖ และมาตรา ๒๗ หรือไม่ เพื่อประโยชน์แห่งการพิจารณา อาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๖๑ มาตรา ๒๗ วรรคสาม ให้นำหน่วยงานที่เกี่ยวข้องจัดทำความเห็นและจัดส่งสำเนาเอกสารหลักฐานที่เกี่ยวข้องยื่นต่อศาลรัฐธรรมนูญ

หน่วยงานที่เกี่ยวข้องจัดทำความเห็นและจัดส่งสำเนาเอกสารหลักฐานที่เกี่ยวข้อง ดังนี้

๑. เลขาธิการวุฒิสภา จัดส่งสำเนารายงานการประชุมและสำเนาบันทนาการการประชุม คณะกรรมาธิการวิสามัญพิจารณาร่างพระราชบัญญัติธุรกิจสถาบันการเงิน พ.ศ. สภานิติบัญญัติแห่งชาติ สำเนารายงานของคณะกรรมาธิการวิสามัญพิจารณาร่างพระราชบัญญัติธุรกิจสถาบันการเงิน พ.ศ. สภานิติบัญญัติแห่งชาติ สำเนาเอกสารประกอบการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติธุรกิจสถาบันการเงิน พ.ศ. (พ.ศ. ๒๕๕๑) สภานิติบัญญัติแห่งชาติ และสำเนารายงานการประชุมและสำเนาบันทนาการประชุม สภานิติบัญญัติแห่งชาติ ครั้งที่ ๕๕/๒๕๕๐ วันพุธที่ ๓ ตุลาคม ๒๕๕๐ และครั้งที่ ๖๗/๒๕๕๐ เป็นพิเศษ วันพุธที่ ๒๘ พฤศจิกายน ๒๕๕๐ สรุปได้ว่า ร่างพระราชบัญญัติธุรกิจสถาบันการเงิน พ.ศ. มาตรา ๗๗ บัญญัติให้การโอนกิจการของสถาบันการเงินทั้งหมดหรือแต่บางส่วนต้องได้รับความเห็นชอบจากธนาคารแห่งประเทศไทย และการโอนสิทธิเรียกร้องที่เกี่ยวข้องเนื่องกับการโอนกิจการ



- ๔ -

ดังกล่าว ไม่จำเป็นต้องบอกกล่าวการโอนไปยังลูกหนี้ตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา ๓๐๖ เท่านั้น แต่ลูกหนี้ยังคงมีสิทธิยกข้อต่อสู้ที่มีต่อเจ้าหนี้เดิมผู้โอนสิทธิเรียกร้องขึ้นต่อสู้เจ้าหนี้ใหม่ผู้รับโอนสิทธิเรียกร้องได้ทุกประการตามมาตรา ๓๐๘ วรรคสอง

๒. เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา จัดทำความเห็นสรุปได้ว่า พระราชบัญญัติธุรกิจสถาบันการเงิน พ.ศ. ๒๕๕๑ มาตรา ๗๗ บัญญัติให้การโอนสิทธิเรียกร้องที่เกี่ยวข้องกับการโอนกิจการของสถาบันการเงินซึ่งได้รับความเห็นชอบจากธนาคารแห่งประเทศไทยได้รับการยกเว้นไม่จำเป็นต้องบอกกล่าวการโอนเป็นหนังสือไปยังลูกหนี้ตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา ๓๐๖ แต่ไม่ตัดสิทธิของลูกหนี้ที่จะนำข้อต่อสู้ใด ๆ ที่อาจยกขึ้นต่อสู้สถาบันการเงินเจ้าหนี้เดิมขึ้นต่อสู้สถาบันการเงินเจ้าหนี้ใหม่ตามมาตรา ๓๐๘ วรรคสอง เนื่องจากโดยสภาพของกิจการธนาคารพาณิชย์มีลูกหนี้ที่เกี่ยวข้องเป็นจำนวนมาก หากต้องบอกกล่าวการโอนเป็นหนังสือไปยังลูกหนี้แต่ละรายจะเป็นข้อขัดข้องทำให้ไม่อาจดำเนินการได้โดยเร็ว เมื่อการโอนกิจการได้รับความเห็นชอบจากธนาคารแห่งประเทศไทยแล้วว่สามารถดำเนินการได้เพื่อประโยชน์ต่อความมั่นคงของระบบสถาบันการเงิน จึงให้มีการยกเว้นในกรณีดังกล่าว เพราะไม่ส่งผลกระทบที่ทำให้ลูกหนี้เสียเปรียบ

๓. รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง จัดทำความเห็นสรุปได้ว่า พระราชบัญญัติธุรกิจสถาบันการเงิน พ.ศ. ๒๕๕๑ มาตรา ๗๗ มีหลักการให้การโอนสิทธิเรียกร้องที่เกี่ยวข้องกับการโอนกิจการของสถาบันการเงินที่ได้รับความเห็นชอบจากธนาคารแห่งประเทศไทยไม่จำเป็นต้องบอกกล่าวการโอนไปยังลูกหนี้ตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา ๓๐๖ ทำให้สถาบันการเงินซึ่งมีลูกหนี้จำนวนมากสามารถโอนกิจการทั้งหมดหรือบางส่วนของตนได้โดยสะดวก ไม่จำเป็นต้องบอกกล่าวการโอนไปยังลูกหนี้ของตนเป็นรายบุคคล เป็นการลดขั้นตอนทางกฎหมาย คล่องตัว มีประสิทธิภาพ และลดต้นทุน ทั้งนี้ ลูกหนี้ของสถาบันการเงินผู้โอนกิจการยังคงมีสิทธิยกข้อต่อสู้ที่ตนมีขึ้นต่อสู้สถาบันการเงินผู้รับโอนกิจการได้ตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา ๓๐๘ วรรคสอง อันเป็นการคุ้มครองและให้ความเป็นธรรมต่อลูกหนี้จากการโอนสิทธิเรียกร้องที่ไม่มีการบอกกล่าวการโอนเป็นหนังสือและเป็นมาตรฐานเดียวกันกับการโอนสิทธิเรียกร้องในกรณีทั่วไปตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา ๓๐๖ ประกอบมาตรา ๓๐๘ วรรคสอง



- ๕ -

๔. ผู้ว่าราชการนาการแห่งประเทศไทย จัดทำความเห็นสรุปได้ว่า พระราชบัญญัติธุรกิจสถาบันการเงิน พ.ศ. ๒๕๕๑ เป็นกฎหมายที่ใช้บังคับกับสถาบันการเงิน เพื่อให้ธนาคารแห่งประเทศไทยสามารถกำกับดูแลและตรวจสอบให้สถาบันการเงินดำเนินงานตามลักษณะเฉพาะของสถาบันการเงินซึ่งมีความเกี่ยวข้องเชื่อมโยงต่อประชาชนในวงกว้าง ต้องมีกฎหมายเฉพาะในการกำกับดูแลให้สถาบันการเงินมีเสถียรภาพและเป็นที่เชื่อมั่นแก่ประชาชน กรณีที่สถาบันการเงินจะโอนหรือรับโอนกิจการทั้งหมดหรือบางส่วนที่สำคัญให้แก่หรือจากสถาบันการเงินอื่นจะต้องมีวัตถุประสงค์เพื่อให้สถาบันการเงินมีฐานะหรือการดำเนินงานกิจการที่มั่นคงยิ่งขึ้น และต้องได้รับความเห็นชอบจากธนาคารแห่งประเทศไทยก่อน โดยธนาคารแห่งประเทศไทยต้องประกาศการให้ความเห็นชอบการโอนหรือรับโอนกิจการลงในราชกิจจานุเบกษาเพื่อให้ประชาชนทราบเป็นการทั่วไป สถาบันการเงินที่ได้รับความเห็นชอบจากธนาคารแห่งประเทศไทยให้โอนกิจการแล้ว การโอนสิทธิเรียกร้องอันเกี่ยวกับการโอนกิจการไม่จำเป็นต้องบอกกล่าวการโอนไปยังลูกหนี้ตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา ๓๐๖ เพื่อให้การโอนกิจการของสถาบันการเงินดำเนินการได้อย่างรวดเร็วและมีประสิทธิภาพ เนื่องจากหากต้องดำเนินการบอกกล่าวลูกหนี้ทุกรายก่อนย่อมเป็นอุปสรรคต่อการโอนกิจการ แต่ไม่ตัดสิทธิลูกหนี้ที่จะยกข้อต่อสู้ที่มีต่อเจ้าหนี้เดิมขึ้นต่อสู้เจ้าหนี้ใหม่ได้ตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา ๓๐๘ วรรคสอง ดังนั้น ลูกหนี้ไม่ได้รับความเสียหายใด ๆ จากการโอนสิทธิเรียกร้องตามพระราชบัญญัติธุรกิจสถาบันการเงิน พ.ศ. ๒๕๕๑ มาตรา ๗๗ นอกจากนี้ ในทางปฏิบัติธนาคารแห่งประเทศไทยจะกำหนดหลักเกณฑ์ให้สถาบันการเงินผู้โอนกิจการและรับโอนกิจการต้องมีมาตรการในการป้องกันไม่ให้เกิดความเสียหายแก่ลูกหนี้ รวมถึงการชี้แจงข้อมูลรายละเอียดการโอนกิจการให้ลูกหนี้ทราบด้วย แม้จะมีได้บังคับว่าจะต้องบอกกล่าวเป็นหนังสือก็ตาม

๕. ประธานสมาคมธนาคารไทย แจ้งว่า สมาคมธนาคารไทยมีวัตถุประสงค์ในการส่งเสริมกิจการธนาคารไทย สนับสนุนและช่วยเหลือสมาชิกในการแก้ไขปัญหา อุปสรรค ข้อขัดข้องต่าง ๆ รวมทั้งการเจรจาทำความเข้าใจกับบุคคลภายนอกเพื่อประโยชน์ร่วมกัน สอดส่องและติดตามความเคลื่อนไหวของตลาดการค้าทั้งภายในและภายนอกประเทศ เพื่อประโยชน์แก่การค้า การเงิน และเศรษฐกิจ จึงไม่อาจให้ความเห็นเกี่ยวกับการโอนสิทธิเรียกร้องอันเกี่ยวกับการโอนกิจการของสถาบันการเงินซึ่งไม่อยู่ในขอบเขตหน้าที่ของสมาคมธนาคารไทย เนื่องจากไม่มีข้อมูลที่เกี่ยวข้อง



- ๖ -

ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาคำโต้แย้งของจำเลย ความเห็นและข้อมูลของหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง และเอกสารประกอบแล้วเห็นว่า จำเลยไม่ได้แสดงเหตุผลประกอบคำโต้แย้งว่าพระราชบัญญัติธุรกิจสถาบันการเงิน พ.ศ. ๒๕๕๑ มาตรา ๗๗ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕ วรรคสอง วรรคสาม และวรรคสี่ และมาตรา ๒๗ วรรคสอง วรรคสี่ และวรรคห้า อย่างไร ไม่จำเป็นต้องวินิจฉัยในส่วนนี้ และเห็นว่าคดีเป็นปัญหาข้อกฎหมายและมีพยานหลักฐานเพียงพอที่จะพิจารณาวินิจฉัยได้ จึงยุติการไต่สวนตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๖๑ มาตรา ๕๘ วรรคหนึ่ง กำหนดประเด็นที่ต้องพิจารณาวินิจฉัยว่า พระราชบัญญัติธุรกิจสถาบันการเงิน พ.ศ. ๒๕๕๑ มาตรา ๗๗ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕ วรรคหนึ่ง มาตรา ๒๖ และมาตรา ๒๗ วรรคหนึ่งและวรรคสาม หรือไม่

พิจารณาแล้วเห็นว่า รัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕ มาตรา ๒๖ และมาตรา ๒๗ เป็นบทบัญญัติในหมวด ๓ สิทธิและเสรีภาพของปวงชนชาวไทย มาตรา ๒๕ วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า “สิทธิและเสรีภาพของปวงชนชาวไทย นอกจากที่บัญญัติคุ้มครองไว้เป็นการเฉพาะในรัฐธรรมนูญแล้ว การใดที่มีได้ห้ามหรือจำกัดไว้ในรัฐธรรมนูญหรือในกฎหมายอื่น บุคคลย่อมมีสิทธิและเสรีภาพที่จะทำการนั้นได้ และได้รับความคุ้มครองตามรัฐธรรมนูญ ตราบเท่าที่การใช้สิทธิหรือเสรีภาพเช่นนั้นไม่กระทบกระเทือนหรือเป็นอันตรายต่อความมั่นคงของรัฐ ความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน และไม่ละเมิดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลอื่น” มาตรา ๒๖ วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า “การตรากฎหมายที่มีผลเป็นการจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลต้องเป็นไปตามเงื่อนไขที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ ในกรณีที่รัฐธรรมนูญมิได้บัญญัติเงื่อนไขไว้ กฎหมายดังกล่าวต้องไม่ขัดต่อหลักนิติธรรม ไม่เพิ่มภาระหรือจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลเกินสมควรแก่เหตุ และจะกระทบต่อศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ของบุคคลมิได้ รวมทั้งต้องระบุเหตุผลความจำเป็นในการจำกัดสิทธิและเสรีภาพไว้ด้วย” วรรคสอง บัญญัติว่า “กฎหมายตามวรรคหนึ่งต้องมีผลใช้บังคับเป็นการทั่วไป ไม่มุ่งหมายให้ใช้บังคับแก่กรณีใดกรณีหนึ่งหรือแก่บุคคลใดบุคคลหนึ่งเป็นการเจาะจง” มาตรา ๒๗ วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า “บุคคลย่อมเสมอกันในกฎหมาย มีสิทธิและเสรีภาพและได้รับความคุ้มครองตามกฎหมายเท่าเทียมกัน” และวรรคสาม บัญญัติว่า “การเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมต่อบุคคล ไม่ว่าด้วยเหตุความแตกต่างในเรื่องถิ่นกำเนิด เชื้อชาติ ภาษา เพศ อายุ ความพิการ สภาพทางกายหรือสุขภาพ สถานะของบุคคล ฐานะทางเศรษฐกิจหรือสังคม ความเชื่อ



- ๗ -

ทางศาสนา การศึกษาอบรม หรือความคิดเห็นทางการเมืองอันไม่ขัดต่อบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ หรือเหตุอื่นใด จะกระทำมิได้”

พระราชบัญญัติธุรกิจสถาบันการเงิน พ.ศ. ๒๕๕๑ มีเหตุผลในการประกาศใช้เนื่องจาก การกำกับดูแลการประกอบธุรกิจธนาคารพาณิชย์ ธุรกิจเงินทุน และธุรกิจเครดิตฟองซิเอร์ อยู่ภายใต้บังคับ แห่งกฎหมายว่าด้วยการธนาคารพาณิชย์ และกฎหมายว่าด้วยการประกอบธุรกิจเงินทุน ธุรกิจหลักทรัพย์ และธุรกิจเครดิตฟองซิเอร์ แล้วแต่กรณี ทำให้การกำกับดูแลแตกต่างกัน แต่โดยที่การดำเนินกิจการ ของสถาบันการเงินควรมีรูปแบบการดำเนินธุรกิจที่เป็นไปตามมาตรฐานเดียวกัน ประกอบกับในช่วงที่ผ่านมา ประเทศไทยประสบปัญหาวิกฤตทางเศรษฐกิจอย่างรุนแรงอันมีผลกระทบโดยตรงต่อสถาบันการเงิน และกระทบกระเทือนความเชื่อมั่นของประชาชนและผู้ฝากเงินที่มีต่อระบบสถาบันการเงินโดยรวม สมควรปรับปรุงมาตรการในการกำกับดูแลสถาบันการเงินให้มีประสิทธิภาพเพิ่มขึ้น รวมทั้งปรับปรุง กฎหมายว่าด้วยการธนาคารพาณิชย์และกฎหมายว่าด้วยการประกอบธุรกิจเงินทุน ธุรกิจหลักทรัพย์ และธุรกิจเครดิตฟองซิเอร์ รวมเป็นฉบับเดียวกัน เพื่อให้การควบคุมดูแลเป็นมาตรฐานเดียวกัน ตลอดจน แก้ไขเพิ่มเติมบทกำหนดโทษสำหรับความผิดที่เกี่ยวข้องให้เหมาะสมยิ่งขึ้น โดยบทบัญญัติว่าด้วยการโอน กิจการของสถาบันการเงินบัญญัติไว้ในหมวด ๓ การกำกับสถาบันการเงิน ส่วนที่ ๙ การควบ โอน และเลิกกิจการ มาตรา ๗๗ บัญญัติว่า “ในการโอนกิจการทั้งหมดหรือบางส่วนซึ่งได้รับความเห็นชอบ จากธนาคารแห่งประเทศไทย ให้ดำเนินการได้ตามที่บัญญัติไว้ในส่วนนี้ และการโอนสิทธิเรียกร้อง ที่เกี่ยวเนื่องกับการโอนกิจการดังกล่าว ไม่จำเป็นต้องบอกกล่าวการโอนไปยังลูกหนี้ตามมาตรา ๓๐๖ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ แต่ไม่ตัดสิทธิของลูกหนี้ที่จะยกข้อต่อสู้ตามมาตรา ๓๐๘ วรรคสอง แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์”

ข้อโต้แย้งของจำเลยที่ว่า พระราชบัญญัติธุรกิจสถาบันการเงิน พ.ศ. ๒๕๕๑ มาตรา ๗๗ มีผลทำให้การโอนสิทธิเรียกร้องที่เกี่ยวข้องกับการโอนกิจการของสถาบันการเงินไม่ต้องมีการบอกกล่าว การโอนเป็นหนังสือไปยังลูกหนี้ตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา ๓๐๖ ทำให้ลูกหนี้ ของสถาบันการเงินผู้โอนกิจการไม่อาจทราบการเปลี่ยนแปลงตัวเจ้าหนี้ ส่งผลให้ไม่อาจชำระหนี้ หรือป้องกันสิทธิของตนได้อย่างเต็มที่ จำกัดสิทธิของลูกหนี้ในการรับรู้สิทธิตามสัญญา เพิ่มภาระแก่ลูกหนี้ เกินสมควรแก่เหตุในการติดตามตรวจสอบสถานะของเจ้าหนี้ด้วยตนเองเพื่อหลีกเลี่ยงการชำระหนี้



- ๘ -

ผิดบุคคล ให้อำนาจเฉพาะสถาบันการเงินในการโอนสิทธิเรียกร้องโดยไม่ต้องแจ้งลูกหนี้ ขัดต่อหลักนิติธรรม เพิ่มภาระหรือจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลเกินสมควรแก่เหตุ ขัดต่อหลักความเสมอภาค และเลือกปฏิบัติ โดยไม่เป็นธรรมต่อบุคคล ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕ วรรคหนึ่ง มาตรา ๒๖ และมาตรา ๒๗ วรรคหนึ่งและวรรคสาม นั้น เห็นว่า การโอนสิทธิเรียกร้องเป็นการที่เจ้าหนี้ในหนี้รายหนึ่งทำนิติกรรม หรือสัญญาโอนสิทธิเรียกร้องในหนี้ให้แก่บุคคลที่สาม ทำให้บุคคลที่สามเข้ามาสวมสิทธิเป็นเจ้าหนี้ใหม่ ในหนี้รายนั้นแทนเท่าจำนวนที่ได้รับโอนมา ส่วนเจ้าหนี้เดิมจะหมดสิทธิในหนี้รายนั้นเท่าจำนวนที่โอนไป ซึ่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ บรรพ ๒ หนี้ ลักษณะ ๑ บทเบ็ดเสร็จทั่วไป หมวด ๔ โอนสิทธิเรียกร้อง มาตรา ๓๐๖ บัญญัติหลักเกณฑ์และวิธีการโอนสิทธิเรียกร้องไว้ ให้การโอนหนี้ อันจะพึงต้องชำระแก่เจ้าหนี้คนหนึ่งโดยเฉพาะเจาะจงนั้น ต้องทำเป็นหนังสือและลงลายมือชื่อผู้โอน เจ้าหนี้ใหม่ผู้รับโอนสิทธิเรียกร้องสามารถนำสิทธิเรียกร้องยกขึ้นเป็นข้อต่อสู้ลูกหนี้หรือบุคคลภายนอก เพื่อให้ชำระหนี้แก่ตนได้ โดยลูกหนี้ต้องให้ความยินยอมเป็นหนังสือหรือต้องมีการบอกกล่าวการโอน เป็นหนังสือไปยังลูกหนี้เพื่อให้ลูกหนี้ทราบว่าเจ้าหนี้เดิมได้โอนสิทธิเรียกร้องในหนี้รายนั้นให้แก่เจ้าหนี้ใหม่แล้ว อย่างไรก็ดี มาตรา ๓๐๘ วรรคสอง บัญญัติให้ในกรณีที่ลูกหนี้ได้รับคำบอกกล่าวการโอนเป็นหนังสือ ถ้าลูกหนี้มีข้อต่อสู้ต่อเจ้าหนี้เดิมผู้โอนสิทธิเรียกร้องอยู่ก่อนได้รับคำบอกกล่าวเช่นใด ก็ให้ยกขึ้นต่อสู้ เจ้าหนี้ใหม่ผู้รับโอนสิทธิเรียกร้องได้เช่นกัน

ส่วนการโอนสิทธิเรียกร้องที่ผู้โอนและผู้รับโอนเป็นสถาบันการเงินนั้น พระราชบัญญัติธุรกิจ สถาบันการเงิน พ.ศ. ๒๕๕๑ มาตรา ๗๗ บัญญัติให้การโอนสิทธิเรียกร้องกรณีดังกล่าวได้รับการยกเว้น ไม่จำเป็นต้องบอกกล่าวการโอนไปยังลูกหนี้ตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา ๓๐๖ แต่ไม่ ตัดสิทธิของลูกหนี้ที่จะนำข้อต่อสู้ใด ๆ ที่อาจยกขึ้นต่อสู้สถาบันการเงินเจ้าหนี้เดิมมายกขึ้นต่อสู้สถาบันการเงิน เจ้าหนี้ใหม่ตามมาตรา ๓๐๘ วรรคสอง บทบัญญัติดังกล่าวเป็นมาตรการทางกฎหมายที่กำหนดขึ้น เพื่อให้เหมาะสมกับลักษณะธุรกิจของสถาบันการเงิน ส่งผลดีต่อระบบเศรษฐกิจของประเทศในภาพรวม ซึ่งเป็นประโยชน์สาธารณะ ทำให้การโอนกิจการของสถาบันการเงินสามารถโอนกิจการทั้งหมดหรือบางส่วน ของตนได้โดยสะดวก ไม่จำเป็นต้องบอกกล่าวการโอนเป็นหนังสือไปยังลูกหนี้ของตนเป็นรายบุคคล เนื่องจาก สถาบันการเงินมีลูกหนี้จำนวนมาก หากการโอนกิจการของสถาบันการเงินจะต้องมีการบอกกล่าวการโอน สิทธิเรียกร้องเป็นหนังสือไปยังลูกหนี้ทุกรายเป็นรายบุคคลย่อมเป็นอุปสรรคทำให้การโอนกิจการ



- ๙ -

ของสถาบันการเงินไม่สามารถดำเนินการได้โดยสะดวกและรวดเร็ว อาจส่งผลกระทบต่อเสถียรภาพของระบบสถาบันการเงินและความเชื่อมั่นของประชาชน ทั้งเพิ่มภาระแก่เจ้าหนี้ที่เป็นสถาบันการเงินและลูกหนี้ของสถาบันการเงิน แม้ว่าพระราชบัญญัติธุรกิจสถาบันการเงิน พ.ศ. ๒๕๕๑ มาตรา ๗๗ บัญญัติให้การโอนสิทธิเรียกร้องได้รับการยกเว้นไม่จำเป็นต้องบอกกล่าวการโอนไปยังลูกหนี้ ซึ่งอาจส่งผลกระทบต่อลูกหนี้ไม่ทราบถึงการโอนสิทธิเรียกร้องนั้นก็ตาม แต่มาตรา ๔๓ วรรคหนึ่ง และมาตรา ๗๓ วรรคหนึ่ง ประกอบมาตรา ๗ บัญญัติให้การโอนสิทธิเรียกร้องที่เกี่ยวข้องกับการโอนกิจการของสถาบันการเงินต้องผ่านการพิจารณาให้ความเห็นชอบจากธนาคารแห่งประเทศไทย และต้องประกาศการให้ความเห็นชอบการโอนกิจการดังกล่าวลงในราชกิจจานุเบกษาเพื่อให้ประชาชนทราบเป็นการทั่วไป ย่อมมีผลให้ลูกหนี้ของสถาบันการเงินได้รับทราบการโอนหรือรับโอนกิจการ รวมทั้งรับทราบการโอนสิทธิเรียกร้องระหว่างสถาบันการเงินแล้ว นอกจากนี้ มาตรา ๔๓ วรรคสอง และมาตรา ๗๓ วรรคหนึ่ง บัญญัติให้ธนาคารแห่งประเทศไทยมีอำนาจกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีปฏิบัติต่าง ๆ ให้สถาบันการเงินผู้โอนกิจการและรับโอนกิจการต้องมีมาตรการในการป้องกันไม่ให้เกิดความเสียหายแก่ลูกหนี้ รวมถึงการชี้แจงข้อมูลรายละเอียดการโอนกิจการให้ลูกหนี้ทราบด้วย มาตรการดังกล่าวถือว่าเพียงพอในการที่ลูกหนี้ได้รับทราบถึงการโอนกิจการของสถาบันการเงินและการโอนสิทธิเรียกร้องในหนี้รายของตนหรือการเปลี่ยนแปลงตัวเจ้าหนี้แล้ว มิใช่กรณีที่จะสร้างภาระให้ลูกหนี้ที่จะต้องชวนชวายเป็นเพื่อทราบตัวเจ้าหนี้ใหม่เพื่อชำระหนี้ การที่ลูกหนี้ได้ชำระหนี้ให้แก่สถาบันการเงินเจ้าหนี้เดิมไปแล้วไม่ว่าทั้งหมดหรือแต่บางส่วนและข้อต่อสู้ที่มีต่อสถาบันการเงินเจ้าหนี้เดิมย่อมเป็นข้อต่อสู้ที่สามารถยกขึ้นต่อสู้สถาบันการเงินเจ้าหนี้ใหม่ได้ตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา ๓๐๘ วรรคสอง สิทธิของลูกหนี้ในการยกข้อต่อสู้ที่มีต่อเจ้าหนี้เดิมขึ้นต่อสู้เจ้าหนี้ใหม่ไม่ได้เสียไปเพราะเหตุแห่งการโอนสิทธิเรียกร้อง ประกอบกับการโอนสิทธิเรียกร้องอันเกี่ยวข้องกับการโอนกิจการของสถาบันการเงินมีมาตรการและสาระสำคัญแตกต่างกับการโอนสิทธิเรียกร้องในกรณีทั่วไปตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ กล่าวคือผู้โอนและผู้รับโอนเป็นสถาบันการเงินและการโอนกิจการต้องได้รับความเห็นชอบจากธนาคารแห่งประเทศไทย เป็นการปฏิบัติต่อสิ่งที่มีสาระสำคัญแตกต่างกันให้แตกต่างกันเพื่อความเป็นธรรมสำหรับแต่ละกรณี เมื่อชั่งน้ำหนักระหว่างสิทธิหรือเสรีภาพของลูกหนี้ที่ถูกจำกัดตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายจากการที่ลูกหนี้ไม่ได้รับการบอกกล่าวการโอนสิทธิเรียกร้องในหนี้รายของตนเป็นหนังสือกับประโยชน์สาธารณะที่จะได้รับตามวัตถุประสงค์



- ๑๐ -

ของบทบัญญัติดังกล่าวที่มุ่งประสงค์ให้การดำเนินการของสถาบันการเงินมีเสถียรภาพและสร้างความเชื่อมั่นแก่ประชาชนแล้ว เห็นได้ว่า ประโยชน์สาธารณะมีน้ำหนักมากกว่า เป็นไปตามหลักความได้สัดส่วน ดังนั้น พระราชบัญญัติธุรกิจสถาบันการเงิน พ.ศ. ๒๕๕๑ มาตรา ๗๗ เป็นไปตามหลักการคุ้มครองสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลตามที่รัฐธรรมนูญรับรองและคุ้มครองไว้ ไม่ขัดต่อหลักนิติธรรม ไม่เพิ่มภาระหรือจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลเกินสมควรแก่เหตุ มีผลใช้บังคับแก่สถาบันการเงินเป็นการทั่วไป ไม่มุ่งหมายให้ใช้บังคับแก่กรณีใดกรณีหนึ่งหรือแก่บุคคลใดบุคคลหนึ่งเป็นการเจาะจง ไม่เป็นการเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมต่อบุคคล และไม่ขัดต่อหลักความเสมอภาค ไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕ วรรคหนึ่ง มาตรา ๒๖ และมาตรา ๒๗ วรรคหนึ่งและวรรคสาม

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





- ๑๑ -

(คำวินิจฉัยที่ ๒๓/๒๕๖๘)

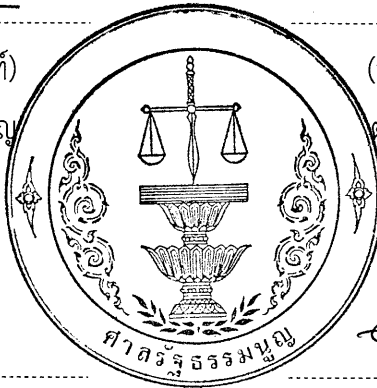
(นายอุดม สิทธิวิรัชธรรม)
ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

(นายวิรุฬห์ แสงเทียน)
ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

(นายจิรนิติ หะวานนท์)
ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

(นายนภดล เทพพิทักษ์)
ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

(นายบรรจงศักดิ์ วงศ์ปราชญ์)
ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ



(นายอุดม รัฐอมฤต)
ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

(นายสุเมธ รอยกุลเจริญ)
ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

(นายสรวิช ทรวงศิวิไล)
ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ