



ในพระปรมาภิไธยพระมหากษัตริย์
ศาลรัฐธรรมนูญ

คำวินิจฉัยที่ ๓๕ - ๓๖/๒๕๕๕

วันที่ ๓๐ ตุลาคม พ.ศ. ๒๕๕๕

เรื่อง พระราชบัญญัติล้มละลาย (ฉบับที่ ๕) พ.ศ. ๒๕๕๑ ที่เพิ่มเติมหมวด ๓/๑ และพระราชบัญญัติล้มละลาย พุทธศักราช ๒๕๕๓ มาตรา ๕๐/๕๖ และมาตรา ๕๐/๕๘ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ มาตรา ๒๕ มาตรา ๓๐ มาตรา ๔๘ มาตรา ๒๕๒ และมาตรา ๓๓๕ (๑) หรือไม่

ศาลล้มละลายกลางส่งคำโต้แย้งของเจ้าหนี้ในคดีล้มละลาย (ฟื้นฟูกิจการ) รวม ๒ คำร้องเพื่อขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๔

คำร้องที่หนึ่ง เป็นคำร้องในคดีของศาลล้มละลายกลาง คดีล้มละลาย (ฟื้นฟูกิจการ) หมายเลขแดงที่ ๘๒๗/๒๕๕๓ ระหว่างบริษัท ไรมอน แลนด์ จำกัด (มหาชน) ผู้ร้องขอ บริษัท ไรมอน แลนด์ จำกัด (มหาชน) ลูกหนี้ เนื่องจากบริษัท ไรมอน แลนด์ ฯ ประสบปัญหาขาดสภาพคล่องทางการเงิน ถูกสถาบันการเงินลดวงเงินสินเชื่อ และมีหนี้สินล้นพ้นตัวเพราะมีสินทรัพย์ไม่พอกับหนี้สิน โดยมีหนี้สินเป็นจำนวนแน่นอนไม่ต่ำกว่า ๖,๘๐๕,๘๗๕,๘๐๘.๕๒ บาท เป็นเหตุให้ไม่สามารถดำเนินกิจการต่อไปได้ หากถูกพิทักษ์ทรัพย์เด็ดขาดและล้มละลายจะทำให้เจ้าหนี้ได้รับชำระหนี้ต่ำกว่าที่จะให้ลูกหนี้ได้รับการฟื้นฟูกิจการ ลูกหนี้เห็นว่ามิใช่ช่องทางที่จะฟื้นฟูกิจการได้ จึงยื่นคำร้องต่อศาลล้มละลายกลางเพื่อขอให้ฟื้นฟูกิจการของลูกหนี้ ศาลล้มละลายกลางมีคำสั่งวันที่ ๖ พฤศจิกายน ๒๕๕๓ ให้ฟื้นฟูกิจการของลูกหนี้ โดยตั้งบริษัท ไรมอน แลนด์ แพลนเนอร์ จำกัด เป็นผู้ทำแผน

ก่อนที่ศาลล้มละลายกลางจะมีคำสั่งเห็นชอบหรือไม่เห็นชอบด้วยแผน นายบุญหลง นรจิตต์ และเจ้าหน้าที่อื่นรวม ๓๕ ราย ผู้ร้อง ซึ่งเป็นเจ้าหน้าที่ของบริษัท ไรมอน แลนด์ ฯ ได้ยื่นคำร้องต่อศาลล้มละลายกลางเพื่อคัดค้านแผนฟื้นฟูกิจการของลูกหนี้ และได้แย้งว่า พระราชบัญญัติล้มละลาย พุทธศักราช ๒๕๔๓ มาตรา ๕๐/๕๖ (๒) และมาตรา ๕๐/๕๘ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ เนื่องจากเป็นการเปิดช่องให้ผู้ทำแผนเลือกปฏิบัติต่อเจ้าหน้าที่ตามอำเภอใจ โดยไม่สุจริต โดยไม่เป็นธรรม หรือโดยดุลยพินิจที่ไม่ชอบ โดยที่ศาลล้มละลายกลางหรือศาลฎีกาไม่อาจใช้ดุลยพินิจที่เที่ยงธรรม แก้ไขเยียวยาตามความเหมาะสม หรือตามพฤติการณ์แห่งคดี อันเป็นการเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรม ต่อเจ้าหน้าที่ข้างน้อยที่มีมูลหนี้ต่ำกว่าร้อยละห้าสิบ แม้จะมีจำนวนเจ้าหน้าที่มากกว่าก็ตาม โดยเป็นความแตกต่างจากลักษณะของบุคคลและฐานะทางเศรษฐกิจตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๐ และเป็นการจำกัดสิทธิในทรัพย์สินเกินกว่าที่จำเป็น และกระทบกระเทือนสาระสำคัญของสิทธิในทรัพย์สินของเจ้าหน้าที่ ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕ และมาตรา ๔๘ นอกจากนี้ มาตรา ๕๐/๕๖ (๒) กำหนดให้เจ้าหน้าที่เกินกว่าร้อยละห้าสิบของมูลหนี้สามารถเห็นชอบแผนฟื้นฟูกิจการได้ ซึ่งบางคดีเจ้าหน้าที่รายใหญ่ไม่กี่ราย มีมูลหนี้มากกว่าร้อยละห้าสิบก็จะทำให้แผนผ่านความเห็นชอบของเจ้าหน้าที่ และแผนที่ศาลเห็นชอบ อาจเอื้อประโยชน์ต่อเจ้าหน้าที่รายใหญ่เพียงไม่กี่รายนั้น แม้เจ้าหน้าที่รายเล็กๆ จะมีจำนวนมากกว่าหลายร้อยรายก็ตาม ทำให้ต้องยอมรับการเลือกปฏิบัติที่ไม่เป็นธรรมจากผู้ทำแผน และถือได้ว่าศาลล้มละลายกลางได้เห็นชอบด้วยกับการเลือกปฏิบัตินั้นโดยปริยาย มาตรา ๕๐/๕๖ (๒) ควรกำหนดให้เจ้าหน้าที่เกินกว่าสามในสี่ของมูลหนี้ จึงจะถือว่าเห็นชอบด้วยแผน และมาตรา ๕๐/๕๘ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕ และมาตรา ๔๘ เพราะกำหนดบังคับให้ศาลต้องเห็นชอบด้วยแผน หากเข้าหลักเกณฑ์ของมาตรา ๕๐/๕๘ แม้จะเป็นการเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรม และเป็นการจำกัดสิทธิในทรัพย์สินของผู้ร้องเกินกว่าที่จำเป็น จึงกระทบกระเทือนสาระสำคัญของสิทธิในทรัพย์สิน ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕ โดยที่ศาลล้มละลายกลางหรือศาลฎีกาไม่สามารถใช้ดุลยพินิจในการพิจารณา แก้ไขหรือเยียวยาตามความเหมาะสม หรือตามพฤติการณ์แห่งคดีด้วยความเป็นธรรมได้

ลูกหนี้ผู้ขอฟื้นฟูกิจการและผู้ทำแผน คัดค้านคำร้องของผู้ร้องซึ่งเป็นเจ้าหน้าที่ในคดีของศาลล้มละลายกลาง สรุปได้ว่า

คำร้องที่อ้างว่า พระราชบัญญัติล้มละลาย มาตรา ๕๐/๕๖ (๒) และมาตรา ๕๐/๕๘ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕ มาตรา ๓๐ และมาตรา ๔๘ นั้น ไม่เป็นสาระสำคัญอันควรได้รับการวินิจฉัยโดยศาลรัฐธรรมนูญ กล่าวคือ รัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕ และมาตรา ๔๘ ได้บัญญัติให้มีข้อยกเว้นให้รัฐมีอำนาจออกกฎหมายเกี่ยวกับการจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคล และสิทธิของบุคคล

ในทรัพย์สินได้ พระราชบัญญัติล้มละลาย มาตรา ๕๐/๔๖ (๒) และมาตรา ๕๐/๕๘ มีผลใช้บังคับ โดยพระราชบัญญัติล้มละลาย (ฉบับที่ ๕) พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๑๔ และมาตรา ๒๑ ตามลำดับ ซึ่งพระราชบัญญัติดังกล่าวได้ระบุถึงบทบัญญัติ มาตรา ๒๕ และมาตรา ๔๘ แห่งรัฐธรรมนูญที่ให้อำนาจในการออกกฎหมายเกี่ยวกับการจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคล และสิทธิของบุคคลในทรัพย์สินไว้อย่างชัดเจน ดังนั้น บทบัญญัติมาตรา ๕๐/๔๖ (๒) และมาตรา ๕๐/๕๘ แห่งพระราชบัญญัติล้มละลาย จึงไม่ขัดต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕ และมาตรา ๔๘ และเมื่อพิจารณาจากเหตุผลในการประกาศใช้พระราชบัญญัติล้มละลาย (ฉบับที่ ๕) พ.ศ. ๒๕๔๒ แล้ว จะเห็นได้ชัดว่า เจตนารมณ์ในการตราพระราชบัญญัติดังกล่าวเพื่อต้องการแก้ไขเพิ่มเติมบทบัญญัติว่าด้วยกระบวนการฟื้นฟูกิจการของลูกหนี้ในส่วนที่เกี่ยวกับการลงมติยอมรับแผนฟื้นฟูกิจการ การใช้ดุลยพินิจของศาลในการเห็นชอบด้วยแผน อำนาจของผู้บริหารแผนเกี่ยวกับการจัดการทรัพย์สินของลูกหนี้ ฯลฯ และยังเพิ่มบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญที่ให้อำนาจในการตรากฎหมายจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลตามที่รัฐธรรมนูญบัญญัติรับรองไว้ด้วย มาตรา ๕๐/๔๖ (๒) และมาตรา ๕๐/๕๘ แห่งพระราชบัญญัติล้มละลายได้ออกมาตามรัฐธรรมนูญ และสอดคล้องกับรัฐธรรมนูญ

สำหรับคำร้องของเจ้าหนี้จำนวน ๓๕ ราย ที่อ้างว่า มาตรา ๕๐/๔๖ (๒) และมาตรา ๕๐/๕๘ ขัดต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๐ เพราะศาลล้มละลายกลาง หรือศาลฎีกาไม่อาจใช้ดุลยพินิจที่เที่ยงธรรมแก้ไขเยียวยาตามความเหมาะสมหรือตามพฤติการณ์แห่งคดี อันเป็นการทำให้เจ้าหนี้ข้างน้อยได้รับความคุ้มครองตามกฎหมายไม่เท่าเทียมกัน นั้น ลูกหนี้และผู้ทำแผนคัดค้านว่า มาตรา ๕๐/๕๘ ให้อำนาจศาลที่จะพิจารณาและมีคำสั่งเห็นชอบด้วยแผน และตามวรรคสาม ก็ให้อำนาจศาลที่จะไม่เห็นชอบด้วยแผนไว้ด้วย การที่ศาลจะมีคำสั่งเห็นชอบหรือไม่เห็นชอบด้วยแผน จึงเป็นเรื่องที่ศาลจะพิจารณาแผนเป็นกรณีๆ ไป แล้วจึงมีคำสั่งเห็นชอบหรือไม่เห็นชอบด้วยแผน ดังนั้น มาตรา ๕๐/๕๘ จึงไม่ขัดต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๐ ทั้งมาตรา ๕๐/๔๒ ตี แห่งพระราชบัญญัติล้มละลายยังบัญญัติไว้ด้วยว่า สิทธิของเจ้าหนี้ที่อยู่ในกลุ่มเดียวกันต้องได้รับการปฏิบัติเท่าเทียมกัน เว้นแต่เจ้าหนี้ผู้ได้รับการปฏิบัติที่เสียเปรียบในกลุ่มนั้นจะให้ความยินยอมเป็นหนังสือ ศาลจึงมีอำนาจโดยสมบูรณ์ที่จะพิจารณาแผนเพื่อให้แน่ใจว่า เจ้าหนี้ทั้งหลายต่างก็ได้รับการปฏิบัติอย่างเท่าเทียมกันหากจัดอยู่ในกลุ่มเดียวกัน ข้อกล่าวอ้างว่าศาลปราศจากอำนาจในการใช้ดุลยพินิจเพื่อความเป็นธรรมจึงไม่เป็นความจริง

คำร้องที่สอง เป็นคำร้องของนายธนู หมื่นพรมอินทร์ เจ้าหนี้รายที่ ๑๕ ในคดีล้มละลาย (ฟื้นฟูกิจการ) หมายเลขแดงที่ ๘๒๗/๒๕๔๓ ของศาลล้มละลายกลาง โดยมีข้อเท็จจริงตามคำร้องและเอกสารประกอบสรุปได้ว่า นายธนู หมื่นพรมอินทร์ หรือผู้ร้องเป็นเจ้าหนี้รายที่ ๑๕ ของบริษัท

โรมอน แลนด์ จำกัด (มหาชน) ซึ่งเป็นลูกหนี้ในคดีล้มละลาย (ฟื้นฟูกิจการ) หมายเลขแดงที่ ๘๒๗/๒๕๕๓ ของศาลล้มละลายกลาง โดยในคดีดังกล่าวลูกหนี้ได้ยื่นคำร้องขอฟื้นฟูกิจการต่อศาลล้มละลายกลาง และศาลมีคำสั่งให้ฟื้นฟูกิจการของลูกหนี้และแต่งตั้งผู้ทำแผนแล้ว ก่อนที่ศาลจะมีคำสั่งว่าจะเห็นชอบหรือไม่เห็นชอบด้วยแผน ผู้ร้องยื่นคำร้องและคำแถลงการณ์โต้แย้งว่า

๑. พระราชบัญญัติล้มละลาย (ฉบับที่ ๔) พ.ศ. ๒๕๕๑ ที่เพิ่มเติมหมวด ๓/๑ กระบวนพิจารณาเกี่ยวกับการฟื้นฟูกิจการของลูกหนี้ไม่ได้ระบุบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญที่ให้อำนาจในการตราพระราชบัญญัติล้มละลาย (ฉบับที่ ๔) หรือแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติล้มละลายที่เป็นการจำกัดสิทธิเสรีภาพของบุคคลที่รัฐธรรมนูญรับรองไว้แต่ประการใด โดยกรณีจะแตกต่างจากกรณีของพระราชบัญญัติล้มละลาย (ฉบับที่ ๕) พ.ศ. ๒๕๕๒ ที่ได้ระบุบทบัญญัติมาตรา ๒๕ มาตรา ๓๖ และมาตรา ๔๘ แห่งรัฐธรรมนูญที่ให้อำนาจในการตราพระราชบัญญัติล้มละลาย หรือแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติล้มละลายที่เป็นการจำกัดสิทธิเสรีภาพในการเดินทาง และเสรีภาพในการเลือกที่อยู่ภายในราชอาณาจักร และสิทธิในทรัพย์สินตามมาตรา ๓๖ และมาตรา ๔๘ แห่งรัฐธรรมนูญไว้ในคำปรารภ ส่วนพระราชบัญญัติล้มละลาย (ฉบับที่ ๔) ไม่ได้ระบุบทบัญญัติที่เป็นการจำกัดสิทธิและเสรีภาพไว้ เท่ากับว่าขณะที่ตราพระราชบัญญัติล้มละลาย (ฉบับที่ ๔) รัฐสภาไม่ได้ตระหนักว่าจะเป็นการลดทอนและจำกัดสิทธิและเสรีภาพของประชาชนทั้งประชาชนไม่สามารถรับรู้อย่างชัดแจ้งถึงที่มาว่าสิทธิและเสรีภาพของตนถูกจำกัดโดยมาตราใดของรัฐธรรมนูญ และอยู่ในเงื่อนไขที่รัฐธรรมนูญกำหนดไว้หรือไม่เพียงใด เมื่อพระราชบัญญัติล้มละลาย (ฉบับที่ ๔) ไม่ได้ระบุบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญที่ให้อำนาจในการตรากฎหมายตามมาตรา ๒๕ วรรคสอง พระราชบัญญัติล้มละลาย (ฉบับที่ ๔) จึงขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕ วรรคสอง ประกอบมาตรา ๓๓๕ (๑) เป็นอันใช้บังคับมิได้ตามมาตรา ๖ และการโต้แย้งว่าพระราชบัญญัติล้มละลาย (ฉบับที่ ๔) ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕ วรรคสอง ไม่ใช่กรณีการโต้แย้งกระบวนการตรากฎหมาย แต่เป็นกรณีที่ศาลรัฐธรรมนูญมีอำนาจพิจารณาวินิจฉัยได้โดยเทียบเคียงกับคำวินิจฉัยที่ ๕ - ๑๐/๒๕๕๔ ของศาลรัฐธรรมนูญ ซึ่งศาลรัฐธรรมนูญได้รับไว้พิจารณาในประเด็นที่คู่ความโต้แย้งว่าพระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติการธนาคารพาณิชย์ พ.ศ. ๒๕๐๕ (ฉบับที่ ๔) พ.ศ. ๒๕๕๑ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕ วรรคสอง เพราะพระราชกำหนดดังกล่าวไม่ได้ระบุบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญที่ให้อำนาจในการตราพระราชกำหนดซึ่งเป็นกฎหมายเกี่ยวกับการจำกัดสิทธิเสรีภาพบางประการ ซึ่งเท่ากับศาลรัฐธรรมนูญเห็นว่า กรณีดังกล่าวเป็นการที่คู่ความโต้แย้งว่า บทบัญญัติแห่งกฎหมายที่ศาลจะใช้บังคับแก่คดีของผู้ร้อง ต้องด้วยบทบัญญัติมาตรา ๖ คำร้องเป็นไปตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๔ แล้ว ศาลรัฐธรรมนูญมีอำนาจรับคำร้องได้

๒. บทบัญญัติมาตรา ๕๐/๔๖ และ ๕๐/๕๘ แห่งพระราชบัญญัติล้มละลาย จัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ เนื่องจากมาตราดังกล่าวได้กำหนดวิธีพิจารณาที่เป็นผลให้เจ้าหนี้รายเดียวหรือหลายรายที่มีมูลหนี้น้อยกว่าร้อยละห้าสิบที่ไม่ได้ลงมติยอมรับแผนฟื้นฟูกิจการต้องยอมรับแผนฟื้นฟูโดยปริยาย ทำให้เจ้าหนี้ดังกล่าวได้รับการปฏิบัติในฐานะผู้ถูกกระทำหรือเป็นเพียงวัตถุแห่งหนี้ หรือถูกดูแลเหมือนสิ่งของ ทั้งเป็นการเปิดช่องให้ผู้ทำแผนเลือกปฏิบัติต่อเจ้าหนี้โดยอำเภอใจ โดยไม่สุจริต โดยไม่เป็นธรรม หรือโดยใช้ดุลยพินิจโดยไม่ชอบ โดยที่ศาลล้มละลายกลางหรือศาลฎีกาไม่สามารถใช้ดุลยพินิจในการพิจารณาแก้ไขหรือเยียวยาได้ตามความเหมาะสม หรือตามพฤติการณ์แห่งคดีด้วยความเป็นธรรม เพื่อก่อให้เกิดความยุติธรรมแก่ประชาชนและความสงบสุขแห่งราชอาณาจักร อันเป็นการที่องค์กรของรัฐใช้อำนาจโดยไม่คำนึงถึงศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ตามมาตรา ๒๖ แห่งรัฐธรรมนูญ

๓. บทบัญญัติมาตรา ๕๐/๔๖ และมาตรา ๕๐/๕๘ แห่งพระราชบัญญัติล้มละลายจัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๐ ประกอบกับมาตรา ๔๘ เนื่องจากเป็นการเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมต่อเจ้าหนี้ข้างน้อยที่มีมูลหนี้น้อยกว่าร้อยละห้าสิบ เพราะเหตุความแตกต่างในเรื่องสถานะของบุคคลและฐานะทางเศรษฐกิจตามมาตรา ๓๐ แห่งรัฐธรรมนูญ การที่มาตรา ๕๐/๔๖ (๒) กำหนดให้เจ้าหนี้ที่มีหนี้เกินร้อยละห้าสิบสามารถลงมติยอมรับแผนได้ ซึ่งบางคดีถ้าเจ้าหนี้รายใหญ่เพียงไม่กี่รายมีมูลหนี้มากกว่าร้อยละห้าสิบก็จะทำให้แผนได้รับการยอมรับจากเจ้าหนี้ และแผนที่ศาลเห็นชอบด้วยนั้น อาจเอื้อประโยชน์ต่อเจ้าหนี้รายใหญ่ที่ยอมรับแผนเพียงไม่กี่ราย โดยที่เจ้าหนี้ข้างน้อยที่มีมูลหนี้ต่ำกว่าร้อยละห้าสิบซึ่งในบางคดีมีอยู่จำนวนหลายร้อยรายอาจได้รับการเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมจากผู้ทำแผน และถือได้ว่าศาลล้มละลายกลางได้เห็นชอบกับการเลือกปฏิบัตินั้นด้วย ทำให้เจ้าหนี้ที่ไม่ได้รับความคุ้มครองจากกระบวนการพิจารณาของศาลล้มละลายกลางและศาลฎีกาอย่างเป็นธรรม

๔. บทบัญญัติมาตรา ๕๐/๔๖ และมาตรา ๕๐/๕๘ แห่งพระราชบัญญัติล้มละลายจัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕ ประกอบกับมาตรา ๔๘ เนื่องจากเป็นการจำกัดสิทธิในทรัพย์สินเกินกว่าที่จำเป็นหรือกระทบกระเทือนสาระสำคัญของสิทธิในทรัพย์สินของเจ้าหนี้ตามมาตรา ๒๕ ประกอบมาตรา ๔๘ แห่งรัฐธรรมนูญ ทั้งนี้ เพราะเหตุผลของการตราบทบัญญัติเกี่ยวกับการฟื้นฟูกิจการก็เพื่อให้ลูกหนี้มีโอกาสฟื้นฟูกิจการได้ ซึ่งจะช่วยให้เจ้าหนี้มีโอกาสรับชำระหนี้อย่างเป็นธรรม แต่ปรากฏว่า มาตรา ๕๐/๔๖ และมาตรา ๕๐/๕๘ เป็นวิธีพิจารณาที่ทำให้เจ้าหนี้ได้รับการปฏิบัติในฐานะผู้ถูกกระทำหรือเป็นเพียงวัตถุแห่งหนี้ หรือถูกดูแลเหมือนสิ่งของ และไม่ใช้มาตรการที่มีผลกระทบกระเทือนต่อสิทธิและเสรีภาพของประชาชนน้อยที่สุด หรือเบาที่สุดเมื่อเปรียบเทียบกับขั้นนำหนักกับการให้มีการฟื้นฟูกิจการตามหลักพอสมควรแก่เหตุ หรือหลักความได้สัดส่วน โดยยังมีมาตรการอีกหลายมาตรการ

ที่ยังปรับใช้ได้โดยไม่เกินกว่าความจำเป็น เช่น สามารถกำหนดมาตรการที่เป็นบทบัญญัติทำนองเดียวกัน หรือใกล้เคียงกับบทบัญญัติในมาตรา ๕๐/๔๖ และมาตรา ๕๐/๕๘ ของพระราชบัญญัติล้มละลาย (ฉบับที่ ๔) พ.ศ. ๒๕๕๑ ที่ได้ถูกยกเลิกไปแล้ว

๕. บทบัญญัติมาตรา ๕๐/๔๖ และมาตรา ๕๐/๕๘ แห่งพระราชบัญญัติล้มละลาย ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕๒ เพราะเป็นการทำให้ไร้ผลซึ่งคำถวายสัตย์ปฏิญาณของผู้พิพากษาศาลล้มละลายกลางและผู้พิพากษาศาลฎีกาต่อพระมหากษัตริย์ เนื่องจากมาตรา ๕๐/๕๘ กำหนดบังคับให้ศาลต้องเห็นชอบด้วยแผน หากเข้าหลักเกณฑ์ตามที่กำหนดในมาตรา ๕๐/๕๘ แม้ว่าหากศาลเห็นชอบดังกล่าวก็จะเป็นการเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรม หรือเป็นการจำกัดสิทธิของผู้ร้องเกินกว่าที่จำเป็น หรือกระทบกระเทือนสาระสำคัญของสิทธิในทรัพย์สิน โดยที่ศาลล้มละลายกลางหรือศาลฎีกาไม่สามารถใช้ดุลยพินิจในการพิจารณาแก้ไขหรือเยียวยาตามความเหมาะสม หรือตามพฤติการณ์แห่งคดีด้วยความเป็นธรรมเพื่อให้เกิดความยุติธรรมและความสงบสุขแห่งราชอาณาจักรได้ อันเป็นการขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕๒ เพราะทำให้ผู้พิพากษาศาลล้มละลายกลางและศาลฎีกาไม่สามารถปฏิบัติตามคำถวายสัตย์ปฏิญาณต่อพระมหากษัตริย์ที่กำหนดว่าจะปฏิบัติหน้าที่ในพระปรมาภิไธยด้วยความซื่อสัตย์สุจริต โดยปราศจากอคติทั้งปวง เพื่อให้เกิดความยุติธรรมแก่ประชาชน และความสงบสุขแห่งราชอาณาจักร ทั้งจะรักษาไว้และปฏิบัติตามซึ่งการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุขตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย และกฎหมายทุกประการ

ศาลล้มละลายกลางเห็นว่า กรณีตามคำร้องทั้งสองเป็นไปตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๔ จึงให้รอฟังคำสั่งพิจารณาแผนไว้ชั่วคราว และส่งคำร้องของผู้ร้องให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๔

ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาแล้วเห็นว่า ลูกหนี้ในคดีล้มละลาย (ฟื้นฟูกิจการ) ดังกล่าว เป็นบริษัทเดียวกัน ประเด็นที่เจ้าหน้าที่ (ผู้ร้อง) ขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยบางประเด็น เป็นอย่างเดียวกัน จึงให้รวมพิจารณาเข้าด้วยกัน

ข้อเท็จจริงและเอกสารประกอบเพียงพอที่ศาลรัฐธรรมนูญจะพิจารณาวินิจฉัยได้แล้ว ประเด็นที่ศาลรัฐธรรมนูญต้องพิจารณาวินิจฉัยเบื้องต้นมีว่า ศาลรัฐธรรมนูญจะรับคำร้องไว้พิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๔ หรือไม่

รัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๔ วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า “ในการที่ศาลจะใช้บทบัญญัติแห่งกฎหมาย บังคับแก่คดีใด ถ้าศาลเห็นเองหรือคู่ความโต้แย้งว่า บทบัญญัติแห่งกฎหมายนั้นต้องด้วยบทบัญญัติ

มาตรา ๖ และยังไม่มีการวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญในส่วนที่เกี่ยวกับบทบัญญัตินั้นให้ศาลรอการพิจารณาพิพากษาคดีไว้ชั่วคราว และส่งความเห็นเช่นนั้นตามทางการเพื่อศาลรัฐธรรมนูญจะได้พิจารณาวินิจฉัย” และวรรคสอง บัญญัติว่า “ในกรณีที่ศาลรัฐธรรมนูญเห็นว่า คำโต้แย้งของคุณความตามวรรคหนึ่งไม่เป็นสาระอันควรได้รับการวินิจฉัย ศาลรัฐธรรมนูญจะไม่รับเรื่องดังกล่าวไว้พิจารณาก็ได้” รวมทั้งมาตรา ๖ บัญญัติว่า “รัฐธรรมนูญเป็นกฎหมายสูงสุดของประเทศ บทบัญญัติใดของกฎหมาย กฎ หรือข้อบังคับ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญนี้ บทบัญญัตินั้นเป็นอันใช้บังคับมิได้”

พิจารณาแล้วเห็นว่า กรณีตามคำร้องทั้งสอง เจ้าหนี้ในคดีล้มละลาย (ฟื้นฟูกิจการ) หมายเลขแดงที่ ๘๒๗/๒๕๕๓ ของศาลล้มละลายกลาง โต้แย้งว่า พระราชบัญญัติล้มละลาย พุทธศักราช ๒๕๕๓ มาตรา ๕๐/๔๖ และมาตรา ๕๐/๕๘ แก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติล้มละลาย (ฉบับที่ ๕) พ.ศ. ๒๕๕๑ และพระราชบัญญัติล้มละลาย (ฉบับที่ ๕) พ.ศ. ๒๕๕๒ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ เมื่อศาลล้มละลายกลางส่งคำโต้แย้งดังกล่าวมาเพื่อศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัย และศาลรัฐธรรมนูญเห็นว่าคำโต้แย้งดังกล่าวของคุณความเป็นสาระอันควรได้รับการวินิจฉัย ศาลรัฐธรรมนูญจึงรับคำร้องดังกล่าวไว้พิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๔ ได้

พิจารณาคำร้อง คำคัดค้านของลูกหนี้ และคำแถลงการณ์ของผู้ร้องทั้งสองคดีแล้ว มีประเด็นที่ศาลรัฐธรรมนูญต้องพิจารณาวินิจฉัย ๒ ประเด็น ดังนี้

ประเด็นที่หนึ่ง พระราชบัญญัติล้มละลาย (ฉบับที่ ๕) พ.ศ. ๒๕๕๑ ที่เพิ่มเติมหมวด ๓/๑ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕ วรรคสอง ประกอบมาตรา ๓๓๕ (๑) หรือไม่

ประเด็นที่สอง พระราชบัญญัติล้มละลาย พุทธศักราช ๒๕๕๓ มาตรา ๕๐/๔๖ และมาตรา ๕๐/๕๘ แก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติล้มละลาย (ฉบับที่ ๕) พ.ศ. ๒๕๕๒ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ มาตรา ๒๕ มาตรา ๓๐ มาตรา ๔๘ และมาตรา ๒๕๒ หรือไม่

พิจารณาประเด็นที่หนึ่งแล้วเห็นว่า รัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๓๕ (๑) ที่บัญญัติว่า “มิให้นำบทบัญญัติมาตรา ๒๕ วรรคสองและวรรคสาม มาใช้บังคับกับกฎหมายที่มีผลใช้บังคับอยู่ในวันประกาศใช้รัฐธรรมนูญนี้ หรือที่ได้รับความเห็นชอบของรัฐสภาแล้วก่อนวันประกาศใช้รัฐธรรมนูญนี้ แต่เมื่อมีการตรากฎหมายในเรื่องดังกล่าวขึ้นใหม่ หรือมีการแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายดังกล่าว การดำเนินการนั้นต้องเป็นไปตามมาตรา ๒๕ ทั้งนี้ ให้นำไปใช้บังคับกับกฎหมายหรือข้อบังคับที่ออกโดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติของกฎหมายด้วย โดยอนุโลม” หมายความว่า มาตรา ๓๓๕ (๑) เป็นบทเฉพาะกาลที่เป็นข้อยกเว้นของการนำมาตรา ๒๕ วรรคสองและวรรคสาม มาใช้บังคับกับกฎหมายที่เป็นการจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลที่รัฐธรรมนูญรับรองไว้ ที่มีผลใช้บังคับอยู่ในวันประกาศใช้รัฐธรรมนูญ (๑๑ ตุลาคม ๒๕๕๐)

หรือที่ได้รับความเห็นชอบของรัฐสภาแล้ว ก่อนวันประกาศใช้รัฐธรรมนูญ ทั้งนี้ เมื่อมีการแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายดังกล่าว จะต้องดำเนินการให้เป็นไปตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕ วรรคสอง กล่าวคือ ต้องระบุนบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญที่ให้อำนาจในการตรากฎหมายนั้นด้วย เมื่อข้อเท็จจริงปรากฏว่า พระราชบัญญัติล้มละลาย (ฉบับที่ ๔) ซึ่งเป็นบทบัญญัติที่แก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายว่าด้วยล้มละลาย ประกาศในราชกิจจานุเบกษา เมื่อวันที่ ๕ เมษายน ๒๕๕๑ ซึ่งเป็นวันหลังจากวันประกาศใช้รัฐธรรมนูญ การดำเนินการตรากฎหมายในเรื่องดังกล่าว ต้องเป็นไปตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕ วรรคสอง คือ ต้องระบุนบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญที่ให้อำนาจในการตรากฎหมายล้มละลายดังกล่าวด้วย แต่ด้วยเหตุที่การตรากฎหมายเป็นกระบวนการทางนิติบัญญัติ ซึ่งรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๒ (๑) บัญญัติให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา หรือสมาชิกของทั้งสองสภารวมกันมีจำนวนไม่น้อยกว่าหนึ่งในสิบของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของทั้งสองสภา ที่เห็นว่าร่างพระราชบัญญัติใดมีข้อความขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ หรือตราขึ้นโดยไม่ถูกต้องตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญเสนอความเห็นต่อประธานสภาผู้แทนราษฎร ประธานวุฒิสภาหรือประธานรัฐสภา แล้วแต่กรณี เพื่อส่งความเห็นให้ศาลรัฐธรรมนูญเพื่อวินิจฉัย จึงเห็นได้ว่าการที่ผู้ร้องโต้แย้งว่า พระราชบัญญัติล้มละลาย (ฉบับที่ ๔) มิได้ระบุนบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญที่ให้อำนาจในการตรากฎหมายล้มละลายดังกล่าว เป็นการโต้แย้งว่า พระราชบัญญัติล้มละลาย (ฉบับที่ ๔) ตราขึ้นโดยไม่ถูกต้องตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ ซึ่งรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๔ มิได้ให้สิทธิผู้ร้องที่จะโต้แย้งได้ ศาลรัฐธรรมนูญจึงไม่จำเป็นต้องวินิจฉัยว่า พระราชบัญญัติล้มละลาย (ฉบับที่ ๔) พ.ศ. ๒๕๕๑ ซึ่งเพิ่มความหมวด ๓/๑ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕ วรรคสอง ประกอบมาตรา ๓๓๕ (๑) หรือไม่

สำหรับประเด็นที่สอง มีปัญหาต้องวินิจฉัยว่า พระราชบัญญัติล้มละลาย พุทธศักราช ๒๕๕๓ มาตรา ๕๐/๔๖ และมาตรา ๕๐/๕๘ แก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติล้มละลาย (ฉบับที่ ๕) พ.ศ. ๒๕๕๒ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ มาตรา ๒๕ มาตรา ๓๐ มาตรา ๔๘ และมาตรา ๒๕๒ หรือไม่

พระราชบัญญัติล้มละลาย ฯ มาตรา ๕๐/๔๖ วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า “มติยอมรับแผนต้องเป็นมติพิเศษของ (๑) ที่ประชุมเจ้าหนี้แต่ละกลุ่มทุกกลุ่ม หรือ (๒) ที่ประชุมเจ้าหนี้อย่างน้อยหนึ่งกลุ่ม ซึ่งมีใช้กลุ่มเจ้าหนี้ตามมาตรา ๕๐/๔๖ ทวิ และเมื่อนับรวมจำนวนหนี้ของเจ้าหนี้ที่ยอมรับแผนในที่ประชุมเจ้าหนี้ทุกกลุ่มแล้ว มีจำนวนไม่น้อยกว่าร้อยละห้าสิบแห่งจำนวนหนี้ของเจ้าหนี้ซึ่งได้เข้าประชุมด้วยตนเองหรือมอบฉันทะให้ผู้อื่นเข้าประชุมแทนในที่ประชุมเจ้าหนี้และได้ออกเสียงลงคะแนนในมตินั้น” และมาตรา ๕๐/๕๘ วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า “ให้ศาลมีคำสั่งเห็นชอบด้วยแผน เมื่อศาลพิจารณาแล้วเห็นว่า (๑) แผนมีรายการครบถ้วนตามมาตรา ๕๐/๔๒ (๒) ข้อเสนอในการชำระหนี้ ไม่ขัดต่อ

มาตรา ๕๐/๔๒ ตริ และในกรณีที่มีมติยอมรับแผนเป็นมติตามมาตรา ๕๐/๔๖ (๒) ข้อเสนอในการชำระหนี้ตามแผนนั้นจะต้องเป็นไปตามลำดับที่กฎหมายบัญญัติไว้ว่าด้วยการแบ่งทรัพย์สินในคดีล้มละลาย เว้นแต่เจ้าหนี้จะให้ความยินยอมและ (๓) เมื่อการดำเนินการตามแผนสำเร็จจะทำให้เจ้าหนี้ได้รับชำระหนี้ไม่น้อยกว่ากรณีศาลมีคำพิพากษาให้ลูกหนี้ล้มละลาย” มาตรา ๕๐/๕๘ วรรคสอง บัญญัติว่า “ในกรณีที่แผนมีรายการไม่ครบถ้วนตามมาตรา ๕๐/๔๒ ให้ศาลสอบถามผู้ทำแผน ถ้าศาลเห็นว่ารายการในแผนที่ขาดไปนั้น ไม่ใช่สาระสำคัญในการฟื้นฟูกิจการของลูกหนี้ให้ถือว่า แผนมีรายการครบถ้วนตามมาตรา ๕๐/๔๒” และมาตรา ๕๐/๕๘ วรรคสาม บัญญัติว่า “ถ้าศาลมีคำสั่งไม่เห็นชอบด้วยแผน ให้ศาลนัดพิจารณาว่าสมควรให้ลูกหนี้ล้มละลายหรือไม่ ในกรณีเช่นนี้ให้นำบทบัญญัติในมาตรา ๕๐/๔๘ วรรคสี่ มาใช้บังคับโดยอนุโลม”

รัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ บัญญัติว่า “การใช้อำนาจโดยองค์กรของรัฐทุกองค์กรต้องคำนึงถึงศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ สิทธิ และเสรีภาพตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญนี้”

พิจารณาแล้วเห็นว่า รัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ เป็นบทบัญญัติที่กำหนดให้การใช้อำนาจขององค์กรของรัฐทุกองค์กร จะต้องเคารพและตระหนักถึงศักดิ์ศรีของความเป็นมนุษย์และสิทธิเสรีภาพของประชาชน เนื่องจากศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์เป็นสิทธิขั้นพื้นฐานที่ประชาชนมีอยู่ติดตัว มาตราการตามพระราชบัญญัติล้มละลาย ฯ ที่ให้เจ้าหนี้ที่มีมูลหนี้ต่ำกว่าร้อยละห้าสิบที่ไม่ได้ลงมติยอมรับแผนต้องยอมรับแผนโดยปริยาย มิได้ทำให้ศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ของเจ้าหนี้ดังกล่าวลดคุณค่าลงแต่อย่างใด ทั้งการที่ศาลล้มละลายกลางหรือศาลฎีกาจะเห็นชอบด้วยแผนหรือไม่ ศาลต้องพิจารณาเห็นว่ากรณีเป็นไปตามมาตรา ๕๐/๕๘ ทุกประการรวมทั้งเมื่อการดำเนินการตามแผนสำเร็จจะทำให้เจ้าหนี้ได้รับชำระหนี้ไม่น้อยกว่ากรณีศาลมีคำพิพากษาให้ลูกหนี้ล้มละลาย มาตรา ๕๐/๕๘ ไม่ใช่บทบังคับ แต่เป็นการให้ศาลใช้ดุลยพินิจได้มิใช่ว่าเมื่อเจ้าหนี้ซึ่งมีจำนวนหนี้ไม่น้อยกว่าร้อยละห้าสิบลงมติเห็นชอบด้วยแผนแล้ว ศาลจะต้องมีคำสั่งเห็นชอบด้วยแผนตามมติของเจ้าหนี้เสมอไป ซึ่งเมื่อพิจารณาความในมาตรา ๕๐/๕๘ วรรคสาม ซึ่งบัญญัติว่า “ถ้าศาลมีคำสั่งไม่เห็นชอบด้วยแผน ให้ศาลนัดพิจารณาว่าสมควรให้ลูกหนี้ล้มละลายหรือไม่” แล้วเห็นได้ว่า การเห็นชอบหรือไม่เห็นชอบด้วยแผนเป็นดุลยพินิจของศาล การที่เจ้าหนี้ซึ่งมีจำนวนหนี้ต่ำกว่าร้อยละห้าสิบต้องยอมรับแผนตามมติของเจ้าหนี้ซึ่งมีจำนวนหนี้ไม่น้อยกว่าร้อยละห้าสิบ และการให้ศาลมีคำสั่งเห็นชอบด้วยแผนเมื่อมีการดำเนินการตามมาตรา ๕๐/๕๘ จึงมิได้กระทบต่อศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ สิทธิและเสรีภาพตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ พระราชบัญญัติล้มละลาย ฯ มาตรา ๕๐/๔๖ และมาตรา ๕๐/๕๘ ไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖

สำหรับประเด็นที่ว่าพระราชบัญญัติล้มละลาย ฯ มาตรา ๕๐/๔๖ และมาตรา ๕๐/๕๘ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕ มาตรา ๓๐ และมาตรา ๔๘ หรือไม่นั้น

พิจารณาแล้วเห็นว่า การตราพระราชบัญญัติล้มละลาย (ฉบับที่ ๕) พ.ศ. ๒๕๕๒ เพื่อแก้ไขเพิ่มเติม พระราชบัญญัติล้มละลาย ฯ คำปรารภของพระราชบัญญัติดังกล่าวได้รับรองไว้แล้วว่า พระราชบัญญัตินี้มีบทบัญญัติบางประการเกี่ยวกับการจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคล ซึ่งมาตรา ๒๕ ประกอบกับมาตรา ๓๖ และมาตรา ๔๘ ของรัฐธรรมนูญบัญญัติให้กระทำโดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติ แห่งกฎหมาย ทั้งเจตนารมณ์ในการตราพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าว เพื่อต้องการแก้ไขปัญหาการดำเนินธุรกิจ จึงแก้ไขเพิ่มเติมบทบัญญัติว่าด้วยกระบวนการฟื้นฟูกิจการของลูกหนี้ในส่วนที่เกี่ยวกับการลงมติรับแผน ฟื้นฟูกิจการ สำหรับการพิจารณาของศาลที่จะมีคำสั่งเห็นชอบด้วยแผนหรือไม่เห็นชอบด้วยแผน มาตรา ๕๐/๕๘ ก็ให้อำนาจศาลที่จะมีคำสั่งเห็นชอบด้วยแผนหรือไม่เห็นชอบด้วยแผนก็ได้ จึงเป็น การใช้ดุลยพินิจของศาลตามพฤติการณ์แห่งคดี และหากเจ้าหนี้จัดอยู่ในกลุ่มเดียวกันก็ต้องได้รับการปฏิบัติเท่าเทียมกันอยู่แล้ว ดังที่มาตรา ๕๐/๔๒ ตรี บัญญัติไว้ เมื่อพระราชบัญญัติล้มละลาย ฯ มาตรา ๕๐/๔๖ และมาตรา ๕๐/๕๘ มีความสอดคล้องกับรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕ และมาตรา ๔๘ เนื่องจากการจำกัดสิทธิในทรัพย์สินที่อยู่ในขอบเขตของรัฐธรรมนูญ และไม่กระทบกระเทือนสาระสำคัญของ สิทธิในทรัพย์สิน อีกทั้งเจ้าหนี้ที่อยู่ในกลุ่มเดียวกันต่างก็ได้รับการปฏิบัติอย่างทัดเทียมกัน จึงไม่เป็นการเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมต่อบุคคลเพราะเหตุแห่งความแตกต่างในเรื่องสถานะของบุคคล นอกจากนี้ เมื่อพิจารณาถึงหลักการของการฟื้นฟูกิจการว่าเป็นการให้โอกาสลูกหนี้ที่จะพ้นจากการต้องคำพิพากษา ให้เป็นบุคคลล้มละลาย ประกอบกับการเห็นชอบด้วยแผนตามกรอบของมาตรา ๕๐/๕๘ เป็นหลักประกัน อย่างหนึ่งที่ทำให้เจ้าหนี้มีโอกาสที่จะได้รับชำระหนี้ไม่น้อยกว่ากรณีที่ถูกศาลพิพากษาให้เป็น บุคคลล้มละลาย พระราชบัญญัติล้มละลาย ฯ มาตรา ๕๐/๔๖ และมาตรา ๕๐/๕๘ จึงไม่ขัดหรือแย้ง ต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕ มาตรา ๓๐ และมาตรา ๔๘

สำหรับประเด็นที่ว่า พระราชบัญญัติล้มละลาย ฯ มาตรา ๕๐/๔๖ และมาตรา ๕๐/๕๘ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕๒ หรือไม่นั้น

รัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕๒ บัญญัติว่า “ก่อนเข้ารับหน้าที่ ผู้พิพากษาและตุลาการต้องถวาย สัตย์ปฏิญาณต่อพระมหากษัตริย์ด้วยถ้อยคำดังต่อไปนี้ “ข้าพระพุทธเจ้า (ชื่อผู้ปฏิญาณ) ขอถวาย สัตย์ปฏิญาณว่า ข้าพระพุทธเจ้าจะจงรักภักดีต่อพระมหากษัตริย์ และจะปฏิบัติหน้าที่ในพระปรมาภิไธย ด้วยความซื่อสัตย์สุจริต โดยปราศจากอคติทั้งปวงเพื่อให้เกิดความยุติธรรมแก่ประชาชน และความสงบสุข แห่งราชอาณาจักร ทั้งจะรักษาไว้และปฏิบัติตามซึ่งการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ ทรงเป็นประมุขตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย และกฎหมายทุกประการ”

พิจารณาแล้วเห็นว่า บทบัญญัติมาตรา ๕๐/๕๘ เป็นการให้ศาลใช้ดุลยพินิจสั่งเห็นชอบด้วยแผนได้เมื่อมีองค์ประกอบครบตามมาตรา ๕๐/๕๘ (๑) (๒) และ (๓) ถ้าขาดองค์ประกอบแม้เพียงประการเดียวมาตรา ๕๐/๕๘ วรรคสาม ให้ศาลมีคำสั่งไม่เห็นชอบด้วยแผน และนัดพิจารณาว่าสมควรให้ลูกหนี้ล้มละลายหรือไม่ต่อไป บทบัญญัติดังกล่าวจึงเป็นการใช้ดุลยพินิจของศาลล้มละลายกลาง ซึ่งได้วินิจฉัยแล้วว่าไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕ มาตรา ๓๐ และมาตรา ๔๘ ส่วนรัฐธรรมนูญมาตรา ๒๕๒ เป็นเรื่องการถวายสัตย์ปฏิญาณต่อพระมหากษัตริย์ก่อนที่ผู้พิพากษาหรือตุลาการจะเข้ารับหน้าที่ ซึ่งมีได้เกี่ยวข้องกับพระราชบัญญัติล้มละลาย ฯ มาตรา ๕๐/๔๖ และมาตรา ๕๐/๕๘ จึงไม่จำต้องวินิจฉัยว่า ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕๒ หรือไม่

อาศัยเหตุผลดังกล่าวข้างต้น ศาลรัฐธรรมนูญโดยเสียงข้างมาก ๑๑ ต่อ ๑ เสียง (นายอมรรักษาสัตย์) จึงวินิจฉัยทั้งสองประเด็นว่า

๑. รัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๔ มิได้ให้สิทธิผู้ร้องที่จะโต้แย้งว่าพระราชบัญญัติล้มละลาย (ฉบับที่ ๔) พ.ศ. ๒๕๔๑ ตราขึ้นโดยไม่ถูกต้องตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ

๒. พระราชบัญญัติล้มละลาย พุทธศักราช ๒๔๘๓ มาตรา ๕๐/๔๖ และมาตรา ๕๐/๕๘ แก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติล้มละลาย (ฉบับที่ ๕) พ.ศ. ๒๕๔๒ ไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ มาตรา ๒๕ มาตรา ๓๐ และมาตรา ๔๘

นายอิสสระ นิตินันท์ประกาศ

ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ ปฏิบัติหน้าที่
ประธานที่ประชุมคณะตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

นายกระมล ทองธรรมชาติ

ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

นายจุมพล ณ สงขลา

ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

พลโท จุล อติเรก

ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

นายปรีชา เถลิมนิชย์

ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

นายผัน จันทรปาน

ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

นายมงคล สระภู่น

ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

นายสุจิต บุญบงการ

ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

นายสุวิทย์ ธีรพงษ์

ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

นายอนันต์ เกตุวงศ์

ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

นายอมร รักษาสัตย์

ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

นายอุระ หวังอ้อมกลาง

ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

คำวินิจฉัยของ ศาสตราจารย์ ดร.อิสสระ นิติทัณฑ์ประภาศ ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

ที่ ๓๕ - ๓๖/๒๕๕๕

วันที่ ๓๐ ตุลาคม ๒๕๕๕

เรื่อง การวินิจฉัยว่า พระราชบัญญัติล้มละลาย พุทธศักราช ๒๕๕๓ มาตรา ๕๐/๕๖ และ มาตรา ๕๐/๕๘ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญหรือไม่

ศาลล้มละลายกลาง (โดยสำนักงานศาลยุติธรรมเป็นผู้นำส่ง)^(๑) ส่งความเห็นของคู่ความในคดีล้มละลาย (ฟื้นฟูกิจการ) หมายเลขแดงที่ ๘๒๗/๒๕๕๓ ซึ่งโต้แย้งว่า พระราชบัญญัติล้มละลาย พุทธศักราช ๒๕๕๓ มาตรา ๕๐/๕๖ (๒) และมาตรา ๕๐/๕๘ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาয়ง ศาลรัฐธรรมนูญเพื่อพิจารณาวินิจฉัยตามมาตรา ๒๖๔ ของรัฐธรรมนูญ

ข้อเท็จจริงในคดีนี้มีว่า บริษัท ไรมอน แลนด์ จำกัด (มหาชน) ได้ยื่นคำร้องขอฟื้นฟูกิจการของบริษัท ฯ ต่อศาลล้มละลายกลาง มีใจความว่า ผู้ร้องขอเป็นบริษัทจำกัด (มหาชน) ซึ่งได้จดทะเบียนหลักทรัพย์ของบริษัท ฯ เป็นหลักทรัพย์จดทะเบียนในตลาดหลักทรัพย์แห่งประเทศไทย

กิจการของผู้ร้องขอเป็นกิจการอสังหาริมทรัพย์ขนาดใหญ่ โดยได้ทำสัญญาขายบ้านพร้อมที่ดิน อาคารชุด และพื้นที่อาคารต่างๆ ให้ประชาชนทั่วไป มีผู้ถือหุ้นของบริษัท ฯ ที่เป็นผู้ลงทุนอิสระเป็นจำนวนมาก

เมื่อเกิดวิกฤติการณ์ทางเศรษฐกิจทำให้มูลค่าอสังหาริมทรัพย์ลดราคาลง ทำให้เกิดยอดหนี้สูงขึ้นกว่าเท่าตัวจากอัตราแลกเปลี่ยนเงินตราที่เปลี่ยนแปลงไป ผู้ร้องขอต้องรับภาระหนี้ที่เกินกว่าหลักประกันอันเป็นทรัพย์สินและเป็นสินค้าของผู้ร้องขอ และค่าจ้างที่ผู้ร้องขอต้องจ่ายค่าแรงงาน ค่าซื้อวัสดุอุปกรณ์ต้องจ่ายสูงขึ้น เป็นเหตุให้ผู้ร้องขอขาดสภาพคล่อง หากผู้ร้องขอถูกพิทักษ์ทรัพย์ เต็ดขาดและตกเป็นบุคคลล้มละลายแล้ว เจ้าหนี้ทั้งหลายของผู้ร้องขอจะได้รับชำระหนี้น้อยกว่าที่จะให้ผู้ร้องขอซึ่งเป็นลูกหนี้ได้รับการฟื้นฟูกิจการ

ศาลล้มละลายกลางได้นัดไต่สวนคำร้องขอแล้วไม่มีผู้ใดคัดค้าน ศาลเห็นสมควรงดการไต่สวนคำร้องขอตามพระราชบัญญัติล้มละลาย พุทธศักราช ๒๕๕๓ มาตรา ๕๐/๑๐ วรรคสอง และมีคำสั่งลงวันที่ ๖ พฤศจิกายน ๒๕๕๓ ให้ฟื้นฟูกิจการของลูกหนี้ผู้ร้องขอ โดยให้ตั้งบริษัท ไรมอน แลนด์ แพลนเนอร์ จำกัด เป็นผู้ทำแผน

(๑) หนังสือนำส่ง ที่ ศย ๐๑๖/๑๕๖๕๕ ลงวันที่ ๒๘ พฤษภาคม ๒๕๕๕

ต่อมาในวันที่ ๑๐ เมษายน ๒๕๕๔ ซึ่งเป็นเวลาก่อนที่ศาลล้มละลายกลางจะให้ความเห็นชอบแผนฟื้นฟูกิจการ นายบุญทอง นรจิตต์ และบุคคลอื่นซึ่งเป็นเจ้าน้ำบริษัท ไรมอน แลนด์ จำกัด (มหาชน) รวมทั้งสิ้น ๓๕ คน ได้ยื่นคำร้องคัดค้านแผนฟื้นฟูกิจการของบริษัท ไรมอน แลนด์ จำกัด (มหาชน) ลูกหนี้ และขอให้ศาลพิจารณาว่าสมควรจะให้ลูกหนี้ล้มละลายหรือไม่

ในวันที่ ๓๐ เมษายน ๒๕๕๔ ซึ่งเป็นวันที่ศาลล้มละลายกลางนัดพิจารณาว่า จะมีคำสั่งเห็นชอบด้วยแผนฟื้นฟูกิจการของลูกหนี้หรือไม่ นายบุญทอง นรจิตต์ และเจ้าน้ำอื่น รวม ๓๕ คน ได้ยื่นคำร้องต่อศาลโต้แย้งว่า บทบัญญัติมาตรา ๕๐/๔๖ (๒) และมาตรา ๕๐/๕๘ แห่งพระราชบัญญัติล้มละลาย พุทธศักราช ๒๕๕๓ ต้องด้วยบทบัญญัติแห่งมาตรา ๖ ของรัฐธรรมนูญ คือ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ โดยมีเหตุผล ดังต่อไปนี้

๑. มาตรา ๕๐/๔๖ (๒) และมาตรา ๕๐/๕๘ แห่งพระราชบัญญัติล้มละลาย พุทธศักราช ๒๕๕๓ มีข้อความขัดหรือแย้งต่อมาตรา ๒๕ มาตรา ๓๐ และมาตรา ๔๘ แห่งรัฐธรรมนูญ เพราะเป็นการเปิดช่องให้ผู้ทำแผนเลือกปฏิบัติต่อเจ้าน้ำตามอำเภอใจ โดยไม่สุจริต โดยไม่เป็นธรรม หรือโดยไม่ชอบ โดยที่ศาลล้มละลายกลางหรือศาลฎีกาไม่อาจใช้ดุลยพินิจที่เที่ยงธรรมแก้ไขเยียวยาตามความเหมาะสมหรือตามพฤติการณ์แห่งคดี อันเป็นการเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมต่อเจ้าน้ำข้างน้อยที่มีมูลหนี้ต่ำกว่าร้อยละ ๕๐ แม้จะมีจำนวนเจ้าน้ำมากกว่าก็ตาม โดยเป็นความแตกต่างจากสถานะของบุคคลและฐานะทางเศรษฐกิจ ตามมาตรา ๓๐ แห่งรัฐธรรมนูญ และเป็นการจำกัดสิทธิในทรัพย์สินเกินกว่าที่จำเป็นและกระทบกระเทือนสาระสำคัญของสิทธิในทรัพย์สินของเจ้าน้ำ ตามมาตรา ๒๕ และมาตรา ๔๘ แห่งรัฐธรรมนูญ กล่าวคือ มาตรา ๕๐/๔๖ (๒) กำหนดให้เจ้าน้ำเกินกว่าร้อยละ ๕๐ ของมูลหนี้ สามารถเห็นชอบแผนฟื้นฟูกิจการได้ ซึ่งบางคดีเจ้าน้ำรายใหญ่ไม่กี่รายมีมูลหนี้มากกว่าร้อยละ ๕๐ ก็จะทำให้แผน ฯ ผ่านความเห็นชอบของเจ้าน้ำ และแผนที่ศาลเห็นชอบอาจเอื้อประโยชน์ต่อเจ้าน้ำรายใหญ่เพียงไม่กี่รายนั้น แม้เจ้าน้ำรายเล็ก ๆ จะมีจำนวนมากกว่าหลายร้อยรายก็ตาม ทำให้ต้องยอมรับการเลือกปฏิบัติที่ไม่เป็นธรรมจากผู้ทำแผน และถือได้ว่าศาลล้มละลายกลางเห็นชอบด้วยกับการเลือกปฏิบัตินั้นโดยปริยาย อันทำให้เจ้าน้ำนั้นไม่ได้รับความคุ้มครองจากกระบวนการพิจารณาของศาลล้มละลายและศาลฎีกา

๒. มาตรา ๕๐/๕๘ ขัดหรือแย้งต่อมาตรา ๒๕ และมาตรา ๔๘ แห่งรัฐธรรมนูญ เพราะกำหนดบังคับให้ศาลต้องเห็นชอบด้วยแผน หากเข้าตามหลักเกณฑ์ของมาตรา ๕๐/๕๘ แม้จะเป็นการเลือกปฏิบัติอันไม่เป็นธรรม และเป็นการจำกัดสิทธิในทรัพย์สินของผู้ร้องเกินกว่าที่จำเป็นและกระทบกระเทือนสาระสำคัญของสิทธิในทรัพย์สินตามมาตรา ๒๕ แห่งรัฐธรรมนูญ โดยที่ศาลไม่สามารถใช้ดุลยพินิจในการพิจารณาแก้ไขหรือเยียวยาตามความเหมาะสมหรือตามพฤติการณ์

ด้วยเหตุผลดังกล่าวข้างต้น ผู้ร้อง (เจ้าหน้าที่รวม ๓๕ คน) จึงขอให้ศาลรอกการพิจารณาคดีไว้ตามนัยแห่งมาตรา ๒๖๔ ของรัฐธรรมนูญ และส่งความเห็นเช่นว่านั้นต่อศาลรัฐธรรมนูญเพื่อพิจารณาวินิจฉัย

นายกิตติ ตั้งศรีวงศ์ ผู้รับมอบอำนาจจากผู้ทำแผนได้ยื่นคำแถลง^(๒) คัดค้านคำร้องของเจ้าหน้าที่ ๓๕ รายที่ขอให้ศาลรอกการพิจารณาพิพากษาไว้ชั่วคราว มีใจความดังนี้

(๑) ตามที่ผู้ร้องอ้างว่า บทบัญญัติมาตรา ๕๐/๔๖ (๒) และมาตรา ๕๐/๕๘ แห่งพระราชบัญญัติล้มละลาย พุทธศักราช ๒๕๕๓ ขัดหรือแย้งกับมาตรา ๒๕ มาตรา ๓๐ และมาตรา ๔๘ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ นั้น ผู้แถลงเห็นว่า ไม่เป็นสาระสำคัญอันควรได้รับการพิจารณาวินิจฉัยจากศาลรัฐธรรมนูญ กล่าวคือ มาตรา ๒๕ และมาตรา ๔๘ ของรัฐธรรมนูญบัญญัติให้มีข้อยกเว้น โดยให้รัฐมีอำนาจออกกฎหมายเกี่ยวกับการจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลในทรัพย์สินได้ มาตรา ๕๐/๔๖ (๒) และมาตรา ๕๐/๕๘ แห่งพระราชบัญญัติล้มละลาย พ.ศ. ๒๕๕๓ มีผลใช้บังคับได้โดยพระราชบัญญัติล้มละลาย (ฉบับที่ ๕) พ.ศ. ๒๕๕๒ มาตรา ๑๔ และมาตรา ๒๑ ตามลำดับ ซึ่งตามพระราชบัญญัติดังกล่าวได้ระบุถึงบทบัญญัติแห่งมาตรา ๒๕ และมาตรา ๔๘ แห่งรัฐธรรมนูญที่ให้อำนาจในการออกกฎหมายเกี่ยวกับการจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคล และสิทธิในทรัพย์สินไว้อย่างชัดเจน ดังนั้น มาตรา ๕๐/๔๖ (๒) และมาตรา ๕๐/๕๘ แห่งพระราชบัญญัติล้มละลาย พุทธศักราช ๒๕๕๓ จึงไม่ขัดกับรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕ และมาตรา ๔๘

(๒) เมื่อพิจารณาจากเหตุผลในการประกาศใช้พระราชบัญญัติล้มละลาย (ฉบับที่ ๕) พ.ศ. ๒๕๕๒ แล้ว จะเห็นได้ชัดว่า เจตนารมณ์ในการตราพระราชบัญญัตินี้ก็เพื่อต้องการแก้ไขเพิ่มเติมบทบัญญัติว่าด้วยกระบวนการฟื้นฟูกิจการของลูกหนี้ในส่วนที่เกี่ยวกับการลงมติรับแผนฟื้นฟูกิจการ การใช้ดุลยพินิจของศาลในการเห็นชอบด้วยแผน อำนาจของผู้บริหารแผนเกี่ยวกับการจัดการทรัพย์สินของลูกหนี้ ฯลฯ และยังเพิ่มเติมบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญที่ให้อำนาจในการตรากฎหมายจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลที่รัฐธรรมนูญรับรองไว้ด้วย ดังนั้น จึงเป็นที่เห็นได้อย่างชัดเจนว่า มาตรา ๕๐/๔๖ (๒) และมาตรา ๕๐/๕๘ แห่งพระราชบัญญัติล้มละลาย ได้ออกมาตามรัฐธรรมนูญ และสอดคล้องกับรัฐธรรมนูญ

ในส่วนคำร้องของเจ้าหน้าที่ จำนวน ๓๕ ราย ที่อ้างว่ามาตรา ๕๐/๔๖ (๒) และมาตรา ๕๐/๕๘ ขัดต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๐ เพราะศาลล้มละลายกลางหรือศาลฎีกาไม่อาจใช้ดุลยพินิจที่เที่ยงธรรมแก้ไขเยียวยาตามความเหมาะสมหรือตามพฤติการณ์แห่งคดีอันเป็นการทำให้เจ้าหน้าที่ข้างน้อยได้รับ

(๒) คำแถลง ฯ ลงวันที่ ๓ พฤษภาคม ๒๕๕๕

ความคุ้มครองตามกฎหมายไม่เท่าเทียมกันนั้น ผู้ทำแผนขอคัดค้านว่ามาตรา ๕๐/๕๘ ให้อำนาจศาลที่จะพิจารณาและมีคำสั่งเห็นชอบด้วยแผนและตามวรรคท้ายก็ให้อำนาจศาลที่จะไม่เห็นชอบด้วยแผนไว้ด้วย การที่ศาลจะมีคำสั่งไม่เห็นชอบด้วยแผนจึงเป็นเรื่องที่ศาลจะพิจารณาแผนเป็นกรณี ๆ ไปแล้วมีคำสั่งเห็นชอบหรือไม่เห็นชอบด้วยแผน ดังนั้น มาตรา ๕๐/๕๘ จึงไม่ขัดต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๐

นอกจากนี้ มาตรา ๕๐/๕๒ ตีร่ แห่งพระราชบัญญัติล้มละลาย พุทธศักราช ๒๕๕๓ ยังบัญญัติไว้ด้วยว่า สิทธิของเจ้าหนี้ที่อยู่ในกลุ่มเดียวกันต้องได้รับการปฏิบัติเท่าเทียมกัน เว้นแต่เจ้าหนี้ที่ได้รับการปฏิบัติที่เสียเปรียบในกลุ่มนั้นจะให้ความยินยอมเป็นหนังสือ ศาลจึงจะมีอำนาจโดยสมบูรณ์ที่จะพิจารณาแผนเพื่อให้แน่ใจว่าเจ้าหนี้ทั้งหลายต่างก็ได้รับการปฏิบัติอย่างเท่าเทียมกัน หากจัดอยู่ในกลุ่มเดียวกัน ข้อกล่าวอ้างว่า ศาลปราศจากอำนาจในการใช้ดุลยพินิจเพื่อความเป็นธรรมจึงไม่เป็นความจริง

ด้วยเหตุผลดังกล่าวข้างต้น ผู้แถลงจึงขอให้ศาลยกคำร้องฉบับลงวันที่ ๓๐ เมษายน ๒๕๕๔ ของเจ้าหนี้ทั้ง ๓๕ ราย ด้วย

ศาลล้มละลายกลางพิจารณาแล้ว เห็นว่า กรณีตามคำร้องของเจ้าหนี้รวม ๓๕ ราย เป็นการโต้แย้งว่า บทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัติล้มละลาย พุทธศักราช ๒๕๕๓ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ เมื่อยังไม่มีคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญในส่วนที่เกี่ยวกับบทบัญญัตินี้ดังกล่าว จึงให้รอการฟังคำสั่งพิจารณาแผนไว้ชั่วคราว และให้ส่งคำร้องของเจ้าหนี้ดังกล่าวไปให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัย^(๓)

ต่อมา ศาลล้มละลายกลาง (โดยสำนักงานศาลยุติธรรมเป็นผู้นำส่ง) ได้ส่งความเห็นของนายธนุ หมื่นพรหมอินทร์ เจ้าหนี้รายที่ ๑๕ ในคดีล้มละลาย (ฟื้นฟูกิจการ) ดังกล่าวข้างต้น ซึ่งโต้แย้งว่า พระราชบัญญัติล้มละลาย (ฉบับที่ ๔) พ.ศ. ๒๕๕๑ มีบทบัญญัติที่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาয়ศาลรัฐธรรมนูญ^(๔) เพื่อพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๔

ข้อโต้แย้งดังกล่าวมีใจความ ดังนี้

๑. พระราชบัญญัติล้มละลาย (ฉบับที่ ๔) พ.ศ. ๒๕๕๑ ที่เพิ่มเติม “หมวด ๓/๑ ว่าด้วยกระบวนการพิจารณาเกี่ยวกับการฟื้นฟูกิจการของลูกหนี้” ขัดหรือแย้งต่อมาตรา ๒๕ วรรคสอง ประกอบมาตรา ๓๓๕ (๑) เพราะพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าวไม่ได้ระบุบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญที่ให้อำนาจในการตราพระราชบัญญัตินี้หรือแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติล้มละลาย

(๓) ปรากฏตามรายงานกระบวนการพิจารณาของศาลล้มละลายกลาง ลงวันที่ ๓ พฤษภาคม ๒๕๕๔

(๔) หนังสือนำส่ง ที่ ศย ๐๑๖/๒๕๒๗๑ ลงวันที่ ๒๑ สิงหาคม ๒๕๕๔

๒. บทบัญญัติมาตรา ๕๐/๕๖ และมาตรา ๕๐/๕๗ แห่งพระราชบัญญัติล้มละลาย พุทธศักราช ๒๕๕๓ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ มาตรา ๒๕ ประกอบมาตรา ๔๘ มาตรา ๓๐ ประกอบมาตรา ๔๘ และมาตรา ๒๕๒ โดยมีเหตุผลดังนี้

๒.๑ มาตรา ๕๐/๕๖ และมาตรา ๕๐/๕๗ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ เนื่องจากมาตรการดังกล่าวได้กำหนดวิธีพิจารณาที่เป็นผลให้เจ้าหนี้รายเดียวหรือหลายรายที่มีมูลหนี้ น้อยกว่าร้อยละ ๕๐ ที่ไม่ได้ลงมติยอมรับแผนฟื้นฟูกิจการ ต้องยอมรับการปฏิบัติในฐานะผู้ถูกกระทำ หรือเป็นเพียงวัตถุแห่งหนี้หรือถูกดูแลเสมือนหนึ่งสิ่งของและ/หรือเปิดช่องให้ผู้ทำแผนเลือกปฏิบัติต่อ เจ้าหนี้โดยอำเภอใจ ไม่สุจริตโดยไม่เป็นธรรม หรือโดยใช้ดุลยพินิจโดยไม่ชอบโดยที่ศาลล้มละลายกลาง หรือศาลฎีกาไม่สามารถใช้ดุลยพินิจในการพิจารณาแก้ไขหรือเยียวยาได้ตามความเหมาะสมหรือ ตามพฤติการณ์แห่งคดีด้วยความเป็นธรรม เพื่อก่อให้เกิดความยุติธรรมแก่ประชาชนและความสงบสุข แห่งราชอาณาจักร อันเป็นการที่องค์กรของรัฐใช้อำนาจโดยไม่คำนึงถึงศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ ตาม มาตรา ๒๖ แห่งรัฐธรรมนูญ

นอกจากนี้ องค์กรของรัฐใช้อำนาจในการตรากฎหมายมาตรา ๕๐/๕๖ และ มาตรา ๕๐/๕๗ แห่งพระราชบัญญัติล้มละลาย พุทธศักราช ๒๕๕๓ ได้ใช้อำนาจโดยไม่คำนึงถึง ศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ของเจ้าหนี้รายเดียวหรือหลายรายที่มีมูลหนี้ น้อยกว่าร้อยละ ๕๐ ที่ไม่ได้ลงมติ ยอมรับแผนฟื้นฟูเนื่องจากในกระบวนการให้ความเห็นชอบแผนนั้น แม้ว่ามาตรา ๕๐/๕๗ จะได้ อนุญาตให้เจ้าหนี้ซึ่งมิได้ลงมติยอมรับแผนฟื้นฟูยื่นขอคัดค้านได้ทุกเรื่อง และให้ศาลพิจารณา คำนึงถึงข้อคัดค้านนั้นก็ตาม แต่มาตรา ๕๐/๕๗ กลับไม่ได้กำหนดให้ศาลนำข้อคัดค้านของเจ้าหนี้ที่เป็น ข้อคัดค้านอื่นนอกเหนือจากหลักเกณฑ์ให้ความเห็นชอบด้วยแผนทั้งสามประการมาเป็นองค์ประกอบ ในการพิจารณาให้ความเห็นชอบด้วยแผนแต่ประการใด มาตรา ๕๐/๕๗ ปัจจุบันบัญญัติแตกต่างจาก มาตรา ๕๐/๕๗ แห่งพระราชบัญญัติล้มละลาย (ฉบับที่ ๔) พ.ศ. ๒๕๕๑ ที่ได้ถูกยกเลิกไป ซึ่ง เปิดช่องให้ศาลมีดุลยพินิจที่จะไม่ให้ความเห็นชอบด้วยแผนได้ หากมีเหตุที่ศาลเห็นว่าไม่สมควร ดังนั้น ผู้ร้อง (เจ้าหนี้รายที่ ๑๕) จึงเห็นว่า มาตรา ๕๐/๕๗ ปัจจุบันขัดต่อ (๑) หลักการรับฟังคู่ความ (audi alteram partem) และ (๒) หลักการต้องให้เหตุผลประกอบ (reasoned decision)

เมื่อพิจารณาตามหลักการตาม (๑) และ (๒) แล้ว ถือได้ว่า ในการพิจารณาให้ ความเห็นชอบด้วยแผน ศาลไม่สามารถรับฟังคำคัดค้านของเจ้าหนี้ในทุกเรื่อง หรือหากศาลรับฟัง ศาลก็ไม่สามารถให้เหตุผลต่อคำคัดค้านนั้นเลย ทั้งนี้ เนื่องจากข้อคัดค้านของเจ้าหนี้ที่ยื่นตาม มาตรา ๕๐/๕๗ มิได้เป็นองค์ประกอบหนึ่งในการพิจารณาให้ความเห็นชอบต่อแผนของศาลแต่ประการใด ดังนั้น กรณีดังกล่าวจึงเป็นกระบวนการพิจารณาที่ลดคุณค่าของมนุษย์ให้เป็นเพียงวัตถุของกระบวนการ

ดังกล่าว คือการทำให้เจ้าหน้าที่นั้นได้รับการปฏิบัติจากองค์กรของรัฐ (คือรัฐสภาซึ่งได้ตรามาตรา ๕๐/๕๘ และหรือจากศาลล้มละลาย) ในฐานะผู้ถูกระงับหรือเป็นการกระทำที่ทำให้เจ้าหน้าที่เป็นเพียงวัตถุที่ถูกระงับหรือถูกดูแลเสมือนหนึ่งเป็นสิ่งของ โดยที่ศาลล้มละลายกลางหรือศาลฎีกาไม่สามารถใช้ดุลยพินิจในการพิจารณาแก้ไขหรือเยียวยาตามความเหมาะสมหรือตามพฤติการณ์แห่งคดีด้วยความเป็นธรรม เพื่อก่อให้เกิดความยุติธรรมแก่ประชาชน

๒.๒ บทบัญญัติมาตรา ๕๐/๕๖ และมาตรา ๕๐/๕๘ แห่งพระราชบัญญัติล้มละลาย พุทธศักราช ๒๕๕๓ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๐ ประกอบกับมาตรา ๔๘ เนื่องจากเป็นการเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมต่อเจ้าหน้าที่ข้างน้อยที่มีมูลหนี้ต่ำกว่าร้อยละ ๕๐ เพราะเหตุแห่งความแตกต่างในเรื่องสถานะของบุคคลและฐานะทางเศรษฐกิจตามมาตรา ๓๐ แห่งรัฐธรรมนูญโดยที่ศาลล้มละลายกลางหรือศาลฎีกาไม่สามารถใช้ดุลยพินิจในการพิจารณาแก้ไขหรือเยียวยาตามความเหมาะสมหรือตามพฤติการณ์แห่งคดีด้วยความเป็นธรรม เพื่อให้เกิดความยุติธรรมแก่ประชาชนได้ การเลือกปฏิบัติต้องมีเหตุผลสนับสนุนในการปฏิบัติด้วยว่ามีความเป็นธรรม เหมาะสมกับการเลือกปฏิบัติต่อบุคคล แต่กรณีนี้ไม่มีความเป็นธรรมหรือเหมาะสมกับการเลือกปฏิบัติเลย เพราะผู้ทำแผนไม่ใช่เจ้าหน้าที่ของรัฐที่ต้องอยู่ในระเบียบวินัยตามกฎหมาย กฎ ระเบียบ และศาลไม่อาจคุ้มครองเจ้าหน้าที่ข้างน้อยที่มีจำนวนหนี้้น้อยกว่าร้อยละ ๕๐ ได้ กล่าวคือ มาตรา ๕๐/๕๖ (๒) กำหนดให้เจ้าหน้าที่เกินร้อยละ ๕๐ ของมูลหนี้สามารถลงมติยอมรับแผนฟื้นฟูได้ ซึ่งบางคดีถ้าเจ้าหน้าที่รายใหญ่เพียงไม่กี่รายมีมูลหนี้มากกว่าร้อยละ ๕๐ ก็จะทำให้แผนฟื้นฟูได้รับการยอมรับจากเจ้าหน้าที่ และแผนฟื้นฟูที่ศาลเห็นชอบด้วย อาจเอื้อประโยชน์ต่อเจ้าหน้าที่รายใหญ่ที่ยอมรับแผนเพียงไม่กี่ราย โดยที่เจ้าหน้าที่ข้างน้อยที่มีมูลหนี้ต่ำกว่าร้อยละ ๕๐ ซึ่งในบางคดีมีอยู่เป็นจำนวนหลายร้อยคนอาจได้รับการเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมจากผู้ทำแผน และถือได้ว่าศาลได้เห็นชอบกับการเลือกปฏิบัตินั้นด้วย อันทำให้เจ้าหน้าที่ไม่ได้รับความคุ้มครองจากกระบวนการพิจารณาของศาลล้มละลายและศาลฎีกาอย่างเป็นธรรม

๒.๓ บทบัญญัติมาตรา ๕๐/๕๖ และมาตรา ๕๐/๕๘ แห่งพระราชบัญญัติล้มละลาย พุทธศักราช ๒๕๕๓ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕ ประกอบมาตรา ๔๘ เนื่องจากเป็นการจำกัดสิทธิในทรัพย์สินเกินกว่าที่จำเป็น หรือกระทบกระเทือนสาระสำคัญของสิทธิในทรัพย์สินของเจ้าหน้าที่ตามมาตรา ๒๕ ประกอบมาตรา ๔๘ แห่งรัฐธรรมนูญ กล่าวคือ วิธีพิจารณาที่เจ้าหน้าที่ได้รับการปฏิบัติในฐานะผู้ถูกระงับหรือเป็นเพียงวัตถุแห่งหนี้หรือถูกดูแลเสมือนสิ่งของและ/หรือเลือกปฏิบัติต่อเจ้าหน้าที่ตามทีกล่าวแล้วในข้อ ๒.๑ และ/หรือการเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมตามที่กล่าวแล้วใน ๒.๒ มิใช่มาตรการที่จำเป็น เนื่องจากไม่ใช่มาตรการที่มีผลกระทบต่อสิทธิและเสรีภาพของประชาชนน้อยที่สุดหรือเบาที่สุด เมื่อเปรียบเทียบชั่งน้ำหนักกับการให้มีการฟื้นฟูกิจการ

ตามหลักพอสมควรแก่เหตุ หรือหลักความได้สัดส่วนโดยยังมีมาตรการที่ยังปรับใช้ได้โดยไม่เกินความจำเป็น เช่น สามารถกำหนดมาตรการบทบัญญัติทำนองเดียวหรือใกล้เคียงกับบทบัญญัติมาตรา ๕๐/๔๖ และมาตรา ๕๐/๕๘ ของพระราชบัญญัติล้มละลาย (ฉบับที่ ๔) พ.ศ. ๒๕๕๑ ที่ได้ยกเลิกไปแล้วได้ เช่น กำหนดให้ศาลสามารถมีดุลยพินิจในการพิจารณาแก้ไขหรือเยียวยาตามความเหมาะสม หรือตามพฤติการณ์แห่งคดีด้วยความเป็นธรรม

๒.๔ บทบัญญัติมาตรา ๕๐/๔๖ และมาตรา ๕๐/๕๘ แห่งพระราชบัญญัติล้มละลาย พุทธศักราช ๒๕๕๓ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕๒ เพราะเป็นการทำให้ไร้ผลซึ่งคำถวายสัตย์ปฏิญาณของผู้พิพากษาศาลล้มละลายกลางและผู้พิพากษาศาลฎีกาต่อพระมหากษัตริย์ เพราะมาตรา ๕๐/๕๘ กำหนดให้ศาลต้องเห็นชอบด้วยแผน หากเข้าหลักเกณฑ์ตามที่กำหนดในมาตรานี้ อันเป็นการขัดหรือแย้งต่อมาตรา ๒๕๒ เพราะทำให้ผู้พิพากษาศาลล้มละลายกลางและศาลฎีกาไม่สามารถปฏิบัติตามคำถวายสัตย์ปฏิญาณต่อพระมหากษัตริย์ที่ว่า “จะปฏิบัติหน้าที่ในพระปรมาภิไธยด้วยความซื่อสัตย์สุจริตโดยปราศจากอคติทั้งปวง เพื่อให้เกิดความยุติธรรมแก่ประชาชนและความสงบสุขแห่งราชอาณาจักร”

ในเบื้องต้นจะพิจารณาว่า เรื่องตามคำร้องทั้งสองอยู่ในอำนาจของศาลรัฐธรรมนูญหรือไม่ รัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๔ วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า “ในการที่ศาลจะใช้บทบัญญัติแห่งกฎหมายบังคับแก่คดีใด ถ้าศาลเห็นเองหรือคู่ความโต้แย้งว่าบทบัญญัติแห่งกฎหมายนั้นต้องด้วยบทบัญญัติมาตรา ๖ และยังไม่มีความวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญในส่วนที่เกี่ยวข้องกับบทบัญญัตินั้น ให้ศาลรอการพิจารณาพิพากษาคดีไว้ชั่วคราว และส่งความเห็นเช่นนั้นตามทางการเพื่อศาลรัฐธรรมนูญจะได้พิจารณาวินิจฉัย”

มาตรา ๖ ของรัฐธรรมนูญ บัญญัติว่า “รัฐธรรมนูญเป็นกฎหมายสูงสุดของประเทศ บทบัญญัติใดของกฎหมาย กฎ หรือข้อบังคับ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญนี้ บทบัญญัตินั้นเป็นอันใช้บังคับมิได้”

เมื่อพิจารณาทบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๔ วรรคหนึ่ง ประกอบมาตรา ๖ จะเห็นได้ว่า การเสนอเรื่องต่อศาลรัฐธรรมนูญเพื่อพิจารณาวินิจฉัยตามมาตรา ๒๖๔ ต้องเป็นไปตามหลักเกณฑ์ ดังนี้

- (๑) เป็นกรณีที่ศาลจะใช้บทบัญญัติแห่งกฎหมายใดบังคับแก่คดีที่กำลังพิจารณาอยู่
- (๒) ศาลเห็นเองหรือคู่ความโต้แย้งว่า บทบัญญัติแห่งกฎหมายนั้นต้องด้วยมาตรา ๖ คือ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ และ
- (๓) ยังไม่มีความวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญในส่วนที่เกี่ยวข้องกับบทบัญญัตินั้น

พิจารณาแล้ว เห็นว่า การส่งความเห็นของกลุ่มความในคดีดังกล่าวให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณา วินิจฉัยเป็นไปตามหลักเกณฑ์ที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๕ วรรคหนึ่ง กล่าวคือ เป็นกรณี ที่ศาลจะใช้บทบัญญัติแห่งกฎหมายว่าด้วยล้มละลายบังคับแก่คดี และกลุ่มความโต้แย้งว่า บทบัญญัติ แห่งกฎหมายนั้นขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ อีกทั้งยังไม่มีคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญในส่วนที่ เกี่ยวกับบทบัญญัตินั้น ดังนั้น เรื่องตามคำร้องดังกล่าวจึงอยู่ในอำนาจของศาลรัฐธรรมนูญ

โดยที่คำร้องทั้งสองเป็นคำร้องของบุคคลต่าง ๆ ซึ่งเป็นเจ้าหน้าที่ของลูกหนี้รายเดียวกัน และ ปัญหาที่ขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยมีบางประเด็นเป็นอย่างเดียวกัน ดังนั้น จึงเห็นสมควร พิจารณาคำร้องทั้งสองรวมกัน

ประเด็นตามคำร้องที่ขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัย มีดังนี้

๑. บทบัญญัติในหมวด ๓/๑^(๕) ของพระราชบัญญัติล้มละลาย พุทธศักราช ๒๕๕๓ ขัด หรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕ วรรคสอง ประกอบมาตรา ๓๓๕ (๑) หรือไม่

๒. มาตรา ๕๐/๔๖ (๒)^(๖) และมาตรา ๕๐/๕๘^(๗) ของพระราชบัญญัติล้มละลาย พุทธศักราช ๒๕๕๓ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ มาตรา ๒๕ ประกอบมาตรา ๔๘ มาตรา ๓๐ ประกอบมาตรา ๔๘ และมาตรา ๒๕๒ หรือไม่

จะได้พิจารณาวินิจฉัยประเด็นดังกล่าวตามลำดับ

ประเด็นข้อหนึ่ง

บทบัญญัติในหมวด ๓/๑ ของพระราชบัญญัติล้มละลาย พุทธศักราช ๒๕๕๓ ซึ่งเพิ่มเติม โดยพระราชบัญญัติล้มละลาย (ฉบับที่ ๔) พ.ศ. ๒๕๕๑ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕ วรรคสอง ประกอบมาตรา ๓๓๕ (๑) หรือไม่

รัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕ บัญญัติไว้ดังนี้

(๕) ความในหมวด ๓/๑ กระบวนการพิจารณาเกี่ยวกับการฟื้นฟูกิจการของลูกหนี้ เพิ่มเติมโดยมาตรา ๓ แห่ง พระราชบัญญัติล้มละลาย (ฉบับที่ ๔) พ.ศ. ๒๕๕๑

(๖) ความในมาตรา ๕๐/๔๖ แก้ไขเพิ่มเติมครั้งหลังสุดโดยมาตรา ๑๔ แห่งพระราชบัญญัติล้มละลาย (ฉบับที่ ๕) พ.ศ. ๒๕๕๒

(๗) ความในมาตรา ๕๐/๕๘ แก้ไขเพิ่มเติมครั้งหลังสุดโดยมาตรา ๒๑ แห่งพระราชบัญญัติล้มละลาย (ฉบับที่ ๕) พ.ศ. ๒๕๕๒

“การจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลที่รัฐธรรมนูญรับรองไว้ จะกระทำมิได้ เว้นแต่โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายเฉพาะเพื่อการที่รัฐธรรมนูญนี้กำหนดไว้และเท่าที่จำเป็นเท่านั้น และจะกระทบกระเทือนสาระสำคัญของสิทธิและเสรีภาพนั้นมิได้

กฎหมายตามวรรคหนึ่งต้องมีผลใช้บังคับเป็นการทั่วไปและไม่มุ่งหมายให้ใช้บังคับแก่กรณีใดกรณีหนึ่งหรือแก่บุคคลใดบุคคลหนึ่งเป็นการเจาะจง ทั้งต้องระบุบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญที่ให้อำนาจในการตรากฎหมายนั้นด้วย

บทบัญญัติวรรคหนึ่งและวรรคสอง ให้นำมาใช้บังคับกับกฎหรือข้อบังคับที่ออกโดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายด้วย โดยอนุโลม”

มาตรา ๓๓๕ (๑) แห่งรัฐธรรมนูญ ซึ่งเป็นบทเฉพาะกาล บัญญัติว่า

“มิให้นำบทบัญญัติมาตรา ๒๕ วรรคสองและวรรคสาม มาใช้บังคับกับกฎหมายที่มีผลใช้บังคับอยู่ในวันประกาศใช้รัฐธรรมนูญนี้ หรือที่ได้รับความเห็นชอบของรัฐสภาแล้วก่อนวันประกาศใช้รัฐธรรมนูญนี้ แต่เมื่อมีการตรากฎหมายในเรื่องดังกล่าวขึ้นใหม่ หรือมีการแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายดังกล่าว การดำเนินการนั้นต้องเป็นไปตามมาตรา ๒๕ ทั้งนี้ ให้นำไปใช้บังคับกับกฎหรือข้อบังคับที่ออกโดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติของกฎหมายด้วย โดยอนุโลม”

จะเห็นได้ว่า รัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕ วรรคสอง บังคับว่าในกรณีที่มีการตรากฎหมายจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลที่รัฐธรรมนูญรับรองไว้โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายเฉพาะเพื่อการที่รัฐธรรมนูญกำหนดไว้ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕ วรรคหนึ่ง กฎหมายนั้นต้องระบุบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญที่ให้อำนาจในการตรากฎหมายนั้นด้วย

อย่างไรก็ตาม มาตรา ๓๓๕ (๑) ของรัฐธรรมนูญ ซึ่งเป็นบทเฉพาะกาลบัญญัติว่า มิให้นำบทบัญญัติมาตรา ๒๕ วรรคสองและวรรคสาม มาใช้บังคับกับกฎหมายที่มีผลใช้บังคับอยู่ในวันที่ประกาศใช้รัฐธรรมนูญ พุทธศักราช ๒๕๕๐ หรือที่ได้รับความเห็นชอบของรัฐสภาแล้ว ก่อนวันประกาศใช้รัฐธรรมนูญนี้ แต่เมื่อมีการตรากฎหมายในเรื่องดังกล่าวขึ้นใหม่หรือมีการแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายดังกล่าว การดำเนินการนั้นต้องเป็นไปตามมาตรา ๒๕

โดยที่พระราชบัญญัติล้มละลาย (ฉบับที่ ๕) พ.ศ. ๒๕๕๑ ซึ่งตราขึ้นหลังจากที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ ใช้บังคับแล้ว มีบทบัญญัติในหมวด ๓/๑ ซึ่งจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลตั้งที่ผู้รื้ออ้าง ดังนั้น พระราชบัญญัติดังกล่าวจึงต้องระบุบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญที่ให้อำนาจตรากฎหมายนั้นไว้ด้วย ตามที่รัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕ วรรคสอง บังคับไว้ แต่ปรากฏว่า พระราชบัญญัติดังกล่าวมิได้ระบุบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญที่ให้อำนาจในการตรากฎหมายนั้นไว้ จึงถือได้ว่า พระราชบัญญัติดังกล่าวตราขึ้นโดยไม่ถูกต้องตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ

มีปัญหาที่ต้องวินิจฉัยในเบื้องต้นว่า ผู้ร้องมีสิทธิโต้แย้งว่า บทบัญญัติในหมวด ๓/๑ แห่งพระราชบัญญัติล้มละลาย (ฉบับที่ ๔) พ.ศ. ๒๕๕๑ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕ วรรคสอง หรือไม่

พิจารณาแล้ว รัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕ วรรคสอง เป็นบทบัญญัติที่มุ่งใช้บังคับแก่การตรากฎหมายของรัฐสภา ดังจะเห็นได้ว่า รัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๒ ให้อำนาจสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา หรือนายกรัฐมนตรี ซึ่งเห็นว่าร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญใดที่รัฐสภาได้ให้ความเห็นชอบแล้วตราขึ้นโดยไม่ถูกต้องตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ ส่งความเห็นนั้นไปยังศาลรัฐธรรมนูญเพื่อพิจารณาวินิจฉัย ทั้งนี้ ตามวิธีการและเงื่อนไขที่กำหนดไว้ในมาตรา ๒๖๒ ของรัฐธรรมนูญ^(๘)

(๘) รัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๒ บัญญัติไว้ ดังนี้

“ร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญใดที่รัฐสภาให้ความเห็นชอบแล้ว ก่อนที่นายกรัฐมนตรีจะนำร่างพระราชบัญญัติ หรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนั้นขึ้นทูลเกล้าทูลกระหม่อมถวายเพื่อพระมหากษัตริย์ทรงลงพระปรมาภิไธยตามมาตรา ๕๓ หรือร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญใดที่รัฐสภาลงมติยืนยันตามมาตรา ๕๔ ก่อนที่นายกรัฐมนตรีจะนำร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนั้นขึ้นทูลเกล้าทูลกระหม่อมถวายอีกครั้งหนึ่ง

(๑) หากสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา หรือสมาชิกของทั้งสองสภารวมกัน มีจำนวนไม่น้อยกว่าหนึ่งในสิบของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของทั้งสองสภา เห็นว่าร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวมีข้อความขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญนี้ หรือตราขึ้นโดยไม่ถูกต้องตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญนี้ ให้เสนอความเห็นต่อประธานสภาผู้แทนราษฎร ประธานวุฒิสภา หรือประธานรัฐสภา แล้วแต่กรณี แล้วให้ประธานแห่งสภาที่ได้รับความเห็นดังกล่าวส่งความเห็นนั้นไปยังศาลรัฐธรรมนูญเพื่อวินิจฉัย และแจ้งให้นายกรัฐมนตรีทราบโดยไม่ชักช้า

(๒) หากสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา หรือสมาชิกของทั้งสองสภารวมกัน มีจำนวนไม่น้อยกว่ายี่สิบคน เห็นว่าร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญดังกล่าวมีข้อความขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญนี้ หรือตราขึ้นโดยไม่ถูกต้องตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญนี้ ให้เสนอความเห็นต่อประธานสภาผู้แทนราษฎร ประธานวุฒิสภา หรือประธานรัฐสภา แล้วแต่กรณี แล้วให้ประธานแห่งสภาที่ได้รับความเห็นดังกล่าว ส่งความเห็นนั้นไปยังศาลรัฐธรรมนูญเพื่อวินิจฉัย และแจ้งให้นายกรัฐมนตรีทราบโดยไม่ชักช้า

(๓) หากนายกรัฐมนตรีเห็นว่าร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญดังกล่าวมีข้อความขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญนี้หรือตราขึ้นโดยไม่ถูกต้องตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญนี้ ให้ส่งความเห็นเช่นนั้นไปยังศาลรัฐธรรมนูญเพื่อวินิจฉัย และแจ้งให้ประธานสภาผู้แทนราษฎรและประธานวุฒิสภาทราบโดยไม่ชักช้า

ฯลฯ”

ตามที่กล่าวข้างต้นนี้ จะเห็นได้ว่า มาตรา ๒๕ วรรคสอง ของรัฐธรรมนูญ เป็นบทบัญญัติที่มุ่งใช้บังคับแก่การตรากฎหมายของรัฐสภาซึ่งเป็นคนละกรณีกับการที่บทบัญญัติของกฎหมายขัดหรือแย้งกับบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๔ วรรคหนึ่ง ดังนั้น คู่ความในคดีของศาลจึงไม่มีสิทธิโต้แย้งว่า กฎหมายที่ศาลจะใช้บังคับแก่คดีตรารัฐธรรมนูญโดยไม่ถูกต้องตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ ฉะนั้น ข้อโต้แย้งของผู้ร้องในประเด็นนี้ซึ่งมีเนื้อหาเป็นการโต้แย้งว่าบทบัญญัติในหมวด ๓/๑ แห่งพระราชบัญญัติล้มละลาย ฯ ตรารัฐธรรมนูญโดยไม่ถูกต้องตามมาตรา ๒๕ วรรคสอง จึงไม่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญและศาลรัฐธรรมนูญไม่อาจวินิจฉัยให้ได้

ประเด็นข้อสอง

มาตรา ๕๐/๔๖ (๒) และมาตรา ๕๐/๕๘ ของพระราชบัญญัติล้มละลาย พุทธศักราช ๒๕๔๓ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ มาตรา ๒๕ มาตรา ๓๐ มาตรา ๔๘ และมาตรา ๒๕๒ หรือไม่

มาตรา ๕๐/๔๖ วรรคหนึ่ง ของพระราชบัญญัติล้มละลาย พุทธศักราช ๒๕๔๓^(๕) บัญญัติว่า “มติยอมรับแผนต้องเป็นมติพิเศษของ

(๑) มติที่ประชุมเจ้าหนี้แต่ละกลุ่ม หรือ

(๒) ที่ประชุมเจ้าหนี้อย่างน้อยหนึ่งกลุ่มซึ่งมิใช่กลุ่มเจ้าหนี้ตามมาตรา ๕๐/๔๖ ทวิ และเมื่อรวมจำนวนหนี้ของเจ้าหนี้ที่ยอมรับแผนในที่ประชุมเจ้าหนี้ทุกกลุ่มแล้ว มีจำนวนไม่น้อยกว่าร้อยละห้าสิบแห่งจำนวนหนี้ของเจ้าหนี้ซึ่งได้เข้าประชุมด้วยตนเองหรือมอบนันทะให้ผู้อื่นเข้าประชุมแทนในที่ประชุมเจ้าหนี้ และได้ออกเสียงลงคะแนนในมตินั้น

ฯลฯ”

มาตรา ๕๐/๕๘ ของพระราชบัญญัติล้มละลาย พุทธศักราช ๒๕๔๓^(๑๐) บัญญัติว่า “ให้ศาลมีคำสั่งเห็นชอบด้วยแผน เมื่อศาลพิจารณาแล้วเห็นว่า

(๑) แผนมีรายการครบถ้วนตามมาตรา ๕๐/๔๒

(๕) ความในมาตรา ๕๐/๔๖ ของพระราชบัญญัติล้มละลาย พุทธศักราช ๒๕๔๓ แก้ไขเพิ่มเติมครั้งหลังสุดโดยมาตรา ๑๔ แห่งพระราชบัญญัติล้มละลาย (ฉบับที่ ๕) พ.ศ. ๒๕๔๒

(๑๐) ความในมาตรา ๕๐/๕๘ ของพระราชบัญญัติล้มละลาย พุทธศักราช ๒๕๔๓ แก้ไขเพิ่มเติมครั้งหลังสุดโดยมาตรา ๒๑ แห่งพระราชบัญญัติล้มละลาย (ฉบับที่ ๕) พ.ศ. ๒๕๔๒

(๒) ข้อเสนอในการชำระหนี้ไม่ขัดต่อมาตรา ๕๐/๔๒ ตี และในกรณีที่ยินยอมรับแผนเป็นมติดำเนินการตามมาตรา ๕๐/๔๖ (๒) ข้อเสนอในการชำระหนี้ตามแผนนั้นจะต้องเป็นไปตามลำดับที่กฎหมายบัญญัติไว้ว่าด้วยการแบ่งทรัพย์สินในคดีล้มละลาย เว้นแต่เจ้าหนี้จะให้ความยินยอมและ

(๓) เมื่อการดำเนินการตามแผนสำเร็จจะช่วยให้เจ้าหนี้ได้รับชำระหนี้ไม่น้อยกว่ากรณีที่มีคำพิพากษาให้ลูกหนี้ล้มละลาย

ในกรณีที่แผนมีรายการไม่ครบถ้วนตามมาตรา ๕๐/๔๒ ให้ศาลสอบถามผู้ทำแผน ถ้าศาลเห็นว่ารายการในแผนที่ขาดไปนั้นไม่ใช่สาระสำคัญในการฟื้นฟูกิจการของลูกหนี้ ให้ถือว่าแผนมีรายการครบถ้วนตามมาตรา ๕๐/๔๒

ถ้าศาลมีคำสั่งไม่เห็นชอบด้วยแผน ให้ศาลนัดพิจารณาว่าสมควรให้ลูกหนี้ล้มละลายหรือไม่ ในกรณีเช่นนี้ให้นำบทบัญญัติในมาตรา ๕๐/๔๘ วรรคสี่ มาใช้บังคับ โดยอนุโลม”

โดยที่ประเด็นข้อสองมีหลายเรื่องด้วยกัน เพื่อความเข้าใจดี จะแยกพิจารณาเป็นเรื่อง ๆ ไป

๒.๑ มาตรา ๕๐/๔๖ (๒) และมาตรา ๕๐/๕๘ ของพระราชบัญญัติล้มละลาย พุทธศักราช ๒๕๕๓ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ หรือไม่

รัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ บัญญัติว่า “การใช้อำนาจโดยองค์กรของรัฐทุกองค์กรต้องคำนึงถึงศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ สิทธิ และเสรีภาพตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญนี้”

พิจารณาแล้ว มาตรา ๒๖ ของรัฐธรรมนูญเป็นบทบัญญัติที่กำหนดหลักการทั่วไปว่า การใช้อำนาจของรัฐต้องคำนึงถึงศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ สิทธิ และเสรีภาพตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ ส่วนบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญที่รับรองศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ สิทธิ และเสรีภาพของบุคคลก็คือ บทบัญญัติทั้งหลายในหมวด ๓ สำหรับบทบัญญัติที่รับรองศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ก็คือ มาตรา ๒๘ ซึ่งบัญญัติว่า “บุคคลย่อมอ้างศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์หรือใช้สิทธิและเสรีภาพของตนได้เท่าที่ไม่ละเมิดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลอื่น ไม่เป็นปฏิปักษ์ต่อรัฐธรรมนูญ หรือไม่ขัดต่อศีลธรรมอันดีของประชาชน”

ดังนั้น ที่ผู้ร้องอ้างว่า มาตรา ๕๐/๔๖ (๒) และมาตรา ๕๐/๕๘ ของพระราชบัญญัติล้มละลาย พุทธศักราช ๒๕๕๓ ขัดต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ จึงไม่ถูกต้อง เพราะมาตรา ๒๖ เป็นเพียงหลักการทั่วไป มิใช่บทบัญญัติที่รับรองศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ของบุคคล

อนึ่ง การที่ผู้ร้องอ้างว่า มาตรา ๕๐/๔๖ และมาตรา ๕๐/๕๘ ของพระราชบัญญัติล้มละลาย พุทธศักราช ๒๕๕๓ กำหนดวิธีพิจารณาที่เป็นผลให้เจ้าหนี้รายเดียวหรือหลายรายที่มีมูลหนี้ น้อยกว่าร้อยละ ๕๐ ที่ไม่ได้ลงมติยอมรับแผนฟื้นฟูกิจการต้องยอมรับการปฏิบัติในฐานะผู้ถูกกระทำ

หรือเป็นเพียงวัตถุแห่งหนึ่งหรือถูกดูแลเหมือนหนึ่งสิ่งของอันเป็นการที่องค์กรของรัฐใช้อำนาจโดยไม่คำนึงถึงศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์นั้น ข้ออ้างดังกล่าวยังคงคลาดเคลื่อนในข้อกฎหมาย เพราะคำว่า “ศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์” หรือ “Human Dignity” ในภาษาอังกฤษนั้น เป็นศัพท์ทางวิชาการซึ่งหมายถึงสิ่งที่คู่ควรกับมนุษย์ ดังนั้น การปฏิบัติต่อบุคคลในลักษณะที่ไม่คู่ควรกับมนุษย์ เช่น การให้นักโทษเปลือยกายในที่คุมขังย่อมถือได้ว่า เป็นการกระทำที่ไม่คำนึงถึงศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ของบุคคลดังกล่าว

ฉะนั้น การที่มาตรา ๕๐/๔๖ และมาตรา ๕๐/๕๘ ของพระราชบัญญัติล้มละลาย พุทธศักราช ๒๕๕๓ กำหนดวิธีพิจารณาที่เป็นผลให้เจ้าหนี้รายเดียวหรือหลายรายที่มีมูลหนี้ต่ำกว่าร้อยละ ๕๐ ต้องยอมรับปฏิบัติตามแผนฟื้นฟูกิจการ จึงมิใช่การปฏิบัติต่อบุคคลในลักษณะที่ไม่คู่ควรกับมนุษย์และไม่กระทบกระเทือนถึงศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ของเจ้าหนี้เหล่านั้นแต่อย่างใด

ด้วยเหตุนี้ บทบัญญัติทั้งสองมาตราดังกล่าว จึงไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ ประกอบมาตรา ๒๘

๒.๒ มาตรา ๕๐/๔๖ (๒) และมาตรา ๕๐/๕๘ ของพระราชบัญญัติล้มละลาย พุทธศักราช ๒๕๕๓ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕ มาตรา ๓๐ และมาตรา ๔๘ หรือไม่

ผู้ร้องเห็นว่า มาตรา ๕๐/๔๖ และมาตรา ๕๐/๕๘ แห่งพระราชบัญญัติล้มละลาย พุทธศักราช ๒๕๕๓ เปิดช่องให้ผู้ทำแผนฟื้นฟูกิจการของลูกหนี้เลือกปฏิบัติต่อเจ้าหนี้ตามอำเภอใจโดยไม่สุจริตและไม่เป็นธรรม โดยศาลล้มละลายกลางหรือศาลฎีกาไม่อาจใช้ดุลยพินิจที่เป็นธรรมแก้ไขเยียวยาตามความเหมาะสมหรือตามพฤติการณ์แห่งคดี อันเป็นการเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรม เพราะมาตรา ๕๐/๕๘ บังคับให้ศาลต้องเห็นชอบด้วยแผน หากเข้าตามหลักเกณฑ์ของมาตรานี้ อันเป็นการปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมต่อเจ้าหนี้ข้างน้อยที่มีมูลหนี้ต่ำกว่าร้อยละห้าสิบโดยเป็นความแตกต่างทางสถานะของบุคคลและฐานะทางเศรษฐกิจ และเป็นการจำกัดสิทธิในทรัพย์สินของผู้ร้องเกินกว่าที่จำเป็น กระทบกระเทือนต่อสาระสำคัญของสิทธิในทรัพย์สินตามมาตรา ๒๕ และมาตรา ๔๘ ของรัฐธรรมนูญ อีกทั้งเป็นการเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๐

รัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕ วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า “การจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลที่รัฐธรรมนูญรับรองไว้ จะกระทำมิได้ เว้นแต่โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายเฉพาะเพื่อการที่รัฐธรรมนูญนี้กำหนดไว้และเท่าที่จำเป็นเท่านั้น และจะกระทบกระเทือนต่อสาระสำคัญของสิทธิและเสรีภาพนั้นมิได้”

รัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๐ วรรคสาม บัญญัติว่า “การเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมต่อบุคคลเพราะเหตุแห่งความแตกต่างในเรื่องถิ่นกำเนิด เชื้อชาติ ภาษา เพศ อายุ สภาพทางกายหรือสุขภาพ สถานะของบุคคล ฐานะทางเศรษฐกิจหรือสังคม ความเชื่อทางศาสนา การศึกษาอบรมหรือความคิดเห็นทางการเมืองอันไม่ขัดต่อบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ จะกระทำมิได้”

รัฐธรรมนูญ มาตรา ๔๘ วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า “สิทธิของบุคคลในทรัพย์สินย่อมได้รับความคุ้มครอง ขอบเขตแห่งสิทธิและการจำกัดสิทธิเช่นว่านี้ ย่อมเป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติ”

พิจารณาแล้ว การจำกัดสิทธิในทรัพย์สินของเจ้าหน้าที่ตามมาตรา ๕๐/๔๖ (๒) ของพระราชบัญญัติล้มละลาย พุทธศักราช ๒๕๕๓ อาศัยอำนาจตามมาตรา ๔๘ วรรคหนึ่ง ของรัฐธรรมนูญ ซึ่งบัญญัติว่า “... การจำกัดสิทธิเช่นว่านี้ย่อมเป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติ” นอกจากนี้ การจำกัดสิทธิดังกล่าว มีความจำเป็นที่ต้องกระทำเพื่อแก้ไขปัญหาเศรษฐกิจของประเทศอันเกิดจากการที่ผู้ประกอบการธุรกิจเป็นจำนวนมากมีหนี้สินล้นพ้นตัว อีกทั้งไม่กระทบกระเทือนสาระสำคัญของสิทธิในทรัพย์สินของเจ้าหน้าที่ เพราะเจ้าหน้าที่ถูกจำกัดสิทธิยังคงมีสิทธิได้รับชำระหนี้จากลูกหนี้ ดังนั้น การจำกัดสิทธิดังกล่าวจึงไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕ วรรคหนึ่ง และมาตรา ๔๘ วรรคหนึ่ง

ตามที่อยู่เห็นว่า มาตรา ๕๐/๔๖ (๒) ของพระราชบัญญัติล้มละลาย พุทธศักราช ๒๕๕๓ ซึ่งบัญญัติว่า “มติดอมรับแผนต้องเป็นมติพิเศษของที่ประชุมเจ้าหนี้อย่างน้อยหนึ่งกลุ่ม ซึ่งมีใช้กลุ่มเจ้าหนี้ตามมาตรา ๕๐/๔๖ ทวิ และเมื่อนับรวมจำนวนหนี้ของเจ้าหนี้ที่ยอมรับแผนในที่ประชุมเจ้าหนี้ทุกกลุ่มแล้ว มีจำนวนไม่น้อยกว่าร้อยละห้าสิบ แห่งจำนวนหนี้ของเจ้าหนี้ซึ่งได้เข้าประชุม...” เป็นบทบัญญัติที่เป็นผลให้มีการเลือกปฏิบัติต่อเจ้าหนี้ที่มีหนี้เป็นจำนวนเงินต่ำกว่าร้อยละห้าสิบ นั้น

พิจารณาแล้ว เห็นว่า บทบัญญัติดังกล่าวเป็นผลให้มีการเลือกปฏิบัติต่อเจ้าหนี้บางคน คือเจ้าหนี้ที่มีจำนวนหนี้ต่ำกว่าร้อยละห้าสิบ อย่างไรก็ดี การเลือกปฏิบัติดังกล่าวเป็นการเลือกปฏิบัติที่เป็นธรรม เพราะเจ้าหนี้ที่มีหนี้เป็นจำนวนเงินน้อยย่อมได้รับความเสียหายจากการล้มละลายของลูกหนี้ น้อยกว่าเจ้าหนี้ที่มีหนี้เป็นจำนวนเงินมากกว่า ดังนั้น การเลือกปฏิบัติดังกล่าวจึงมิใช่การเลือกปฏิบัติต่อบุคคลที่ไม่เป็นธรรม จึงไม่ต้องห้ามตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๐ วรรคสาม

ส่วนที่ผู้ร้องเห็นว่า มาตรา ๕๐/๕๘ ของพระราชบัญญัติล้มละลาย พุทธศักราช ๒๕๔๓ กำหนดให้ศาลต้องเห็นชอบแผนฟื้นฟูกิจการของลูกหนี้ หากเข้าตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดไว้ในมาตรานี้ บทบัญญัติดังกล่าวจึงเป็นบทบัญญัติที่เป็นการเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมนั้น

พิจารณาแล้ว มาตรา ๕๐/๕๘ วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า “ให้ศาลมีคำสั่งเห็นชอบด้วยแผนเมื่อศาลพิจารณาแล้วเห็นว่า” ข้อความดังกล่าวแสดงให้เห็นว่าการใช้อำนาจของศาลตามมาตรานี้เป็นการใช้อำนาจซึ่งเป็นดุลยพินิจของศาล นอกจากนี้ ความในวรรคสามของมาตรา ๕๐/๕๘ ซึ่งบัญญัติว่า “ถ้าศาลมีคำสั่งไม่เห็นชอบด้วยแผน ให้ศาลพิจารณาว่าสมควรให้ลูกหนี้ล้มละลายหรือไม่” เป็นข้อความที่ยืนยันโดยชัดแจ้งว่าการใช้อำนาจของศาลตามมาตรานี้เป็นการใช้อำนาจดุลยพินิจ ดังนั้น มาตรา ๕๐/๕๖ และมาตรา ๕๐/๕๘ ของพระราชบัญญัติล้มละลาย พุทธศักราช ๒๕๔๓ จึงมิใช่บทบัญญัติที่เป็นผลให้มีการเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรม และไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๐ วรรคสาม

๒.๓ มาตรา ๕๐/๕๘ ของพระราชบัญญัติล้มละลาย พุทธศักราช ๒๕๔๓ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕๒ หรือไม่

ผู้ร้องเห็นว่า มาตรา ๕๐/๕๘ ของพระราชบัญญัติล้มละลาย พุทธศักราช ๒๕๔๓ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕๒ โดยมีเหตุผลว่า บทบัญญัติดังกล่าวทำให้ไร้ผลซึ่งคำถวายสัตย์ปฏิญาณของผู้พิพากษาต่อพระมหากษัตริย์ เพราะมาตรา ๕๐/๕๘ กำหนดให้ศาลต้องเห็นชอบด้วยแผน หากเข้าหลักเกณฑ์ตามที่กำหนดในมาตรานี้ อันเป็นการขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕๒ เพราะทำให้ผู้พิพากษาศาลล้มละลายกลางและศาลฎีกาไม่สามารถปฏิบัติตามคำถวายสัตย์ปฏิญาณต่อพระมหากษัตริย์ที่รัฐธรรมนูญกำหนดว่า “จะปฏิบัติหน้าที่ในพระปรมาภิไธยด้วยความซื่อสัตย์สุจริต โดยปราศจากอคติทั้งปวง เพื่อให้เกิดความยุติธรรมแก่ประชาชนและความสงบสุขแห่งราชอาณาจักร”

พิจารณาแล้ว รัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕๒ เป็นบทบัญญัติที่ให้ผู้พิพากษาและตุลาการถวายสัตย์ปฏิญาณต่อพระมหากษัตริย์ก่อนเข้ารับหน้าที่ แต่ไม่มีถ้อยคำใดๆ ในมาตรา ๕๐/๕๘ ที่ห้ามผู้พิพากษาถวายสัตย์ต่อพระมหากษัตริย์ ดังนั้น มาตรา ๕๐/๕๘ ของพระราชบัญญัติล้มละลาย พุทธศักราช ๒๕๔๓ จึงไม่ขัดหรือแย้งต่อบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญดังกล่าว

ด้วยเหตุผลดังกล่าวมาข้างต้นนี้ จึงวินิจฉัยว่า

๑. ข้อโต้แย้งของผู้ร้องตามประเด็นข้อที่หนึ่ง ไม่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๔ วรรคหนึ่ง จึงไม่วินิจฉัยในประเด็นนี้

๒. มาตรา ๕๐/๔๖ และมาตรา ๕๐/๕๘ ของพระราชบัญญัติล้มละลาย พุทธศักราช ๒๔๘๓ ไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ มาตรา ๒๕ มาตรา ๓๐ มาตรา ๔๘ และ มาตรา ๒๕๒

ศาสตราจารย์ ดร.อิสสระ นิตินนท์ประกาศ

ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

คำวินิจฉัยของ ศาสตราจารย์ ดร.กระมล ทองธรรมชาติ ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

ที่ ๓๕ - ๓๖/๒๕๕๕

วันที่ ๓๐ ตุลาคม ๒๕๕๕

เรื่อง พระราชบัญญัติล้มละลาย (ฉบับที่ ๔) พ.ศ. ๒๕๔๑ ที่เพิ่มเติมหมวดที่ ๓/๑ และพระราชบัญญัติล้มละลาย พุทธศักราช ๒๕๔๓ มาตรา ๕๐/๔๖ และมาตรา ๕๐/๕๗ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ มาตรา ๒๕ มาตรา ๓๐ มาตรา ๔๘ มาตรา ๒๕๒ และมาตรา ๓๓๕ (๑) หรือไม่

ศาลล้มละลายกลางส่งคำโต้แย้งของเจ้าหนี้ในคดีล้มละลาย (ฟื้นฟูกิจการ) รวม ๒ คำร้อง เพื่อขอให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๔

คำร้องที่หนึ่ง เป็นคำร้องในคดีล้มละลาย (ฟื้นฟูกิจการ) ของศาลล้มละลายกลาง หมายเลขแดงที่ ๘๒๗/๒๕๕๓ ซึ่งเจ้าหนี้รวม ๓๕ ราย นำโดย นายบุญทอง นรจิตต์ ผู้ร้องในคดีนี้ได้ขอให้ศาลล้มละลายกลางส่งความเห็นของผู้ร้อง ซึ่งมีสาระโดยสรุปดังนี้

ผู้ร้องอ้างว่า บริษัท ไรมอน แลนด์ ๑ ซึ่งเป็นลูกหนี้ของผู้ร้อง ประสบปัญหาขาดสภาพคล่องทางการเงิน ถูกสถาบันการเงินลดวงเงินสินเชื่อและมีหนี้สินล้นพ้นตัว จึงได้ทำการปรับปรุงโครงสร้างหนี้ และขอให้ศาลล้มละลายกลางมีคำสั่งให้ฟื้นฟูกิจการ ซึ่งศาลล้มละลายกลางได้มีคำสั่งแล้ว เมื่อบริษัท ไรมอน แลนด์ ๑ จัดทำแผนฟื้นฟูกิจการเสร็จ จึงขอให้ศาลเห็นชอบด้วยแผนดังกล่าว แต่ผู้ร้องได้คัดค้านแผนฟื้นฟูกิจการและเห็นว่าศาลล้มละลายกลางไม่ควรเห็นชอบด้วยแผน ๑ โดยโต้แย้งว่า

๑. มาตรา ๕๐/๔๖ (๒) และมาตรา ๕๐/๕๗ แห่งพระราชบัญญัติล้มละลาย มีข้อความขัดแย้งกับมาตรา ๒๕ มาตรา ๓๐ และมาตรา ๔๘ แห่งรัฐธรรมนูญ เพราะเป็นการเปิดช่องให้ผู้ทำแผนเลือกปฏิบัติต่อเจ้าหนี้ตามอำเภอใจ โดยไม่สุจริต โดยไม่เป็นธรรม หรือโดยดุลยพินิจที่ไม่ชอบโดยที่ศาลล้มละลายกลางหรือศาลฎีกาไม่อาจใช้ดุลยพินิจที่เที่ยงธรรมแก้ไขเยียวยาตามความเหมาะสมหรือตามพฤติการณ์แห่งคดีอันเป็นการเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมต่อเจ้าหนี้ข้างน้อยที่มีมูลหนี้ต่ำกว่าร้อยละ ๕๐ แม้จะมีจำนวนเจ้าหนี้มากกว่าก็ตาม อันเป็นความแตกต่างจากลักษณะของบุคคลและฐานะทางเศรษฐกิจตามมาตรา ๓๐ แห่งรัฐธรรมนูญ และเป็นการจำกัดสิทธิในทรัพย์สินเกินกว่าที่จำเป็นและกระทบกระเทือนสาระสำคัญของสิทธิในทรัพย์สินของเจ้าหนี้ตามมาตรา ๒๕ และมาตรา ๔๘ แห่งรัฐธรรมนูญ

๒. มาตรา ๕๐/๕๖ (๒) กำหนดให้เจ้าหน้าที่เกินกว่าร้อยละ ๕๐ ของมูลหนี้สามารถเห็นชอบแผนฟื้นฟูกิจการได้ ซึ่งบางคดีเจ้าหน้าที่รายใหญ่ไม่ก็รายมีมูลหนี้มากกว่าร้อยละ ๕๐ ก็จะทำให้แผนผ่านความเห็นชอบของเจ้าหน้าที่ และแผนที่ศาลเห็นชอบอาจเอื้อประโยชน์ต่อเจ้าหน้าที่รายใหญ่เพียงไม่กี่รายนั้น แม้เจ้าหน้าที่รายเล็ก ๆ จะมีจำนวนมากกว่าหลายร้อยรายก็ตาม ทำให้ต้องยอมรับการเลือกปฏิบัติที่ไม่เป็นธรรมจากผู้ทำแผน และถือได้ว่าศาลล้มละลายกลางได้เห็นชอบด้วยการเลือกปฏิบัตินั้นโดยปริยาย อันทำให้เจ้าหน้าที่ข้างน้อยไม่ได้รับความคุ้มครองจากกระบวนการพิจารณาของศาลล้มละลายกลางและศาลฎีกาอย่างเป็นธรรม มาตรา ๕๐/๕๖ (๒) ควรกำหนดให้เจ้าหน้าที่เกินกว่าสามในสี่ของมูลหนี้ จึงจะถือว่าเห็นชอบด้วยแผน

๓. มาตรา ๕๐/๕๘ ขัดหรือแย้งต่อมาตรา ๒๕ และมาตรา ๔๘ แห่งรัฐธรรมนูญ เพราะกำหนดบังคับให้ศาลต้องเห็นชอบด้วยแผน หากเข้าหลักเกณฑ์ของมาตรา ๕๐/๕๘ แม้จะเป็นการเลือกปฏิบัติอันไม่เป็นธรรม และเป็น การจำกัดสิทธิในทรัพย์สินของผู้ร้องเกินกว่าที่จำเป็น และกระทบกระเทือนสาระสำคัญของสิทธิในทรัพย์สินตามมาตรา ๒๕ แห่งรัฐธรรมนูญ โดยที่ศาลล้มละลายกลางหรือศาลฎีกาไม่สามารถใช้ดุลยพินิจในการพิจารณาแก้ไขหรือเยียวยาตามเหมาะสมหรือพฤติการณ์แห่งคดีด้วยความเป็นธรรมได้

คำร้องที่สอง เป็นคำร้องของ นายธนู หมั่นพรมอินทร์ หรือผู้ร้องซึ่งเป็นเจ้าหน้าที่ ๑๕ ของบริษัท ไรมอน แลนด์ จำกัด (มหาชน) ซึ่งเป็นลูกหนี้ในคดีล้มละลาย (ฟื้นฟูกิจการ) หมายเลขแดงที่ ๘๒๗/๒๕๕๓ ของศาลล้มละลายกลาง โดยนายธนู ฯ ได้ยื่นคำร้องต่อศาลล้มละลายกลางเพิ่มเติมเพื่อให้ส่งคำโต้แย้งของผู้ร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญ โดยอ้างว่า พระราชบัญญัติล้มละลาย ฯ อันเป็นกฎหมายที่ศาลจะใช้บังคับแก่คดีของผู้ร้องต้องด้วยรัฐธรรมนูญ มาตรา ๖ สรุปได้ว่า

๑. พระราชบัญญัติล้มละลาย (ฉบับที่ ๕) พ.ศ. ๒๕๕๑ ไม่ได้ระบุนบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญที่ให้อำนาจในการตราพระราชบัญญัติล้มละลาย (ฉบับที่ ๕) พ.ศ. ๒๕๕๑ หรือแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติล้มละลายที่เป็นการจำกัดสิทธิเสรีภาพของบุคคลที่รัฐธรรมนูญรับรองไว้แต่ประการใด โดยกรณีจะแตกต่างจากกรณีของพระราชบัญญัติล้มละลาย (ฉบับที่ ๕) พ.ศ. ๒๕๕๒ ที่ได้ระบุนบทบัญญัติมาตรา ๒๕ มาตรา ๓๖ และมาตรา ๔๘ แห่งรัฐธรรมนูญที่ให้อำนาจในการตราพระราชบัญญัติล้มละลายหรือแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติล้มละลายที่เป็นการจำกัดสิทธิเสรีภาพในการเดินทางและเสรีภาพในการเลือกที่อยู่ภายในราชอาณาจักร และสิทธิในทรัพย์สินตามมาตรา ๓๖ และมาตรา ๔๘ แห่งรัฐธรรมนูญไว้ในคำปรารภ ส่วนพระราชบัญญัติล้มละลาย (ฉบับที่ ๕) ไม่ได้ระบุนบทบัญญัติที่เป็นจำกัดสิทธิและเสรีภาพไว้ เท่ากับว่าขณะที่ตราพระราชบัญญัติล้มละลาย (ฉบับที่ ๕) รัฐสภาไม่ได้

ตระหนักว่าจะลิดรอนและจำกัดสิทธิและเสรีภาพของประชาชน ทั้งประชาชนไม่สามารถรับรู้อย่างชัดเจนถึงที่มาว่าสิทธิและเสรีภาพของตนถูกจำกัดโดยมาตราใดของรัฐธรรมนุญและเงื่อนไขที่รัฐธรรมนุญกำหนดไว้หรือไม่เพียงใด เมื่อพระราชบัญญัติล้มละลาย (ฉบับที่ ๔) ไม่ได้ระบุบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนุญที่ให้อำนาจในการตรากฎหมายตามมาตรา ๒๕ วรรคสอง พระราชบัญญัติล้มละลาย (ฉบับที่ ๔) จึงขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนุญ มาตรา ๒๕ ประกอบมาตรา ๓๓๕ (๑) เป็นอันใช้บังคับมิได้ตามมาตรา ๖ และการโต้แย้งว่าพระราชบัญญัติล้มละลาย (ฉบับที่ ๔) ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนุญ มาตรา ๒๕ วรรคสอง ไม่ใช่กรณีการโต้แย้งกระบวนการตรากฎหมาย แต่เป็นกรณีที่ศาลรัฐธรรมนุญมีอำนาจพิจารณาวินิจฉัยได้โดยเทียบเคียงกับคำวินิจฉัยที่ ๕ - ๑๐/๒๕๕๔ ของศาลรัฐธรรมนุญ ซึ่งศาลรัฐธรรมนุญได้รับไว้พิจารณาและวินิจฉัยในประเด็นที่คู่ความโต้แย้งว่า พระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติการธนาคารพาณิชย์ พ.ศ. ๒๕๐๕ (ฉบับที่ ๔) พ.ศ. ๒๕๕๑ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนุญ มาตรา ๒๕ วรรคสอง เพราะพระราชกำหนดดังกล่าวที่ไม่ได้ระบุบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนุญที่ให้อำนาจในการตราพระราชกำหนดซึ่งเป็นกฎหมายเกี่ยวกับการจำกัดสิทธิเสรีภาพบางประการ ซึ่งเท่ากับศาลรัฐธรรมนุญเห็นว่า กรณีดังกล่าว เป็นการที่คู่ความโต้แย้งว่า บทบัญญัติแห่งกฎหมายที่ศาลจะใช้บังคับคดีของผู้ร้อง ต้องด้วยบทบัญญัติมาตรา ๖ คำร้องเป็นไปตามรัฐธรรมนุญ มาตรา ๒๖๔ แล้วศาลรัฐธรรมนุญจึงมีอำนาจรับคำร้องนี้ไว้ได้

๒. บทบัญญัติมาตรา ๕๐/๔๖ และมาตรา ๕๐/๕๘ แห่งพระราชบัญญัติล้มละลายขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนุญ มาตรา ๒๖ เนื่องจากมาตราดังกล่าวได้กำหนดวิธีพิจารณาที่เป็นผลให้เจ้าหน้าที่รายเดียวหรือหลายรายที่มีมูลหนี้้น้อยกว่าร้อยละห้าสิบที่ไม่ได้ลงมติยอมรับแผนฟื้นฟูกิจการต้องยอมรับแผนฟื้นฟูโดยปริยาย ทำให้เจ้าหน้าที่ดังกล่าวได้รับการปฏิบัติในฐานะผู้ถูกกระทำหรือเป็นเพียงวัตถุแห่งหนี้หรือถูกดูแลเหมือนสิ่งของ ทั้งเป็นการเปิดช่องให้ผู้ทำแผนเลือกปฏิบัติต่อเจ้าหน้าที่โดยอำเภอใจ โดยไม่สุจริต โดยไม่เป็นธรรม หรือโดยใช้ดุลยพินิจโดยไม่ชอบ โดยที่ศาลล้มละลายกลางหรือศาลฎีกาไม่สามารถใช้ดุลยพินิจในการพิจารณาแก้ไขหรือเยียวยาได้ตามความเหมาะสม หรือตามพฤติการณ์แห่งคดีด้วยความเป็นธรรม เพื่อก่อให้เกิดความยุติธรรมแก่ประชาชนและความสงบสุขแห่งราชอาณาจักร อันเป็นการที่องค์กรของรัฐใช้อำนาจโดยไม่คำนึงถึงศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ตามมาตรา ๒๖ แห่งรัฐธรรมนุญ

๓. บทบัญญัติมาตรา ๕๐/๔๖ และมาตรา ๕๐/๕๘ แห่งพระราชบัญญัติล้มละลายขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนุญ มาตรา ๓๐ ประกอบกับมาตรา ๔๘ เนื่องจากเป็นการเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมต่อเจ้าหน้าที่ข้างน้อยที่มีมูลหนี้้น้อยกว่าร้อยละห้าสิบ เพราะเหตุความแตกต่างในเรื่องสถานะของบุคคล

และฐานะทางเศรษฐกิจตามมาตรา ๓๐ แห่งรัฐธรรมนูญ การที่ มาตรา ๕๐/๔๖ (๒) กำหนดให้เจ้าหน้าที่ที่มีหนี้เกินร้อยละห้าสิบสามารถงดมติดยอมรับแผนได้ ซึ่งบางคดีถ้าเจ้าหน้าที่รายใหญ่เพียงไม่กี่รายมีมูลหนี้มากกว่าร้อยละห้าสิบก็จะทำให้แผนได้รับการยอมรับจากเจ้าหน้าที่ และแผนที่ศาลเห็นชอบด้วยนั้นอาจเอื้อประโยชน์ต่อเจ้าหน้าที่รายใหญ่ที่ยอมรับแผนเพียงไม่กี่ราย โดยที่เจ้าหน้าที่ข้างน้อยที่มีมูลหนี้ต่ำกว่าร้อยละห้าสิบซึ่งในบางคดีมีอยู่จำนวนหลายร้อยรายอาจได้รับการเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมจากผู้ทำแผนและถือได้ว่าศาลล้มละลายกลางได้เห็นชอบกับการเลือกปฏิบัตินั้นด้วย ทำให้เจ้าหน้าที่นั้นไม่ได้รับความคุ้มครองจากกระบวนการพิจารณาของศาลล้มละลายกลางและศาลฎีกาอย่างเป็นธรรม

๔. บทบัญญัติมาตรา ๕๐/๔๖ และมาตรา ๕๐/๕๘ แห่งพระราชบัญญัติล้มละลายขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕ ประกอบกับมาตรา ๔๘ เนื่องจากเป็นการจำกัดสิทธิในทรัพย์สินเกินกว่าที่จำเป็นหรือกระทบกระเทือนสาระสำคัญของสิทธิในทรัพย์สินของเจ้าหน้าที่ตามมาตรา ๒๕ ประกอบมาตรา ๔๘ แห่งรัฐธรรมนูญ ทั้งนี้ เพราะเหตุผลของการตราบทบัญญัติเกี่ยวกับการฟื้นฟูกิจการก็เพื่อให้ลูกหนี้มีโอกาสได้ฟื้นฟูกิจการได้ ซึ่งจะช่วยให้เจ้าหน้าที่มีโอกาสรับชำระหนี้อย่างเป็นธรรม แต่ปรากฏว่า วิธีพิจารณาที่เจ้าหน้าที่ได้รับการปฏิบัติในฐานะผู้ถูกกระทำหรือเป็นเพียงวัตถุแห่งหนี้ หรือถูกดูแลเหมือนสิ่งของ และไม่ใช่วิธีการที่มีผลกระทบต่อสิทธิและเสรีภาพของประชาชนน้อยที่สุด หรือเบาที่สุดเมื่อเปรียบเทียบกับน้ำหนักกับการให้มีการฟื้นฟูกิจการตามหลักพอสมควรแก่เหตุ หรือหลักความได้สัดส่วน โดยยังมีมาตรการที่ยังปรับใช้ได้โดยไม่เกินกว่าความจำเป็น เช่น สามารถกำหนดมาตรการที่เป็นบทบัญญัติทำนองเดียวหรือใกล้เคียงกับบทบัญญัติในมาตรา ๕๐/๔๖ และมาตรา ๕๐/๕๘ กำหนดบังคับให้ศาลต้องเห็นชอบด้วยแผน หากเข้าหลักเกณฑ์ตามที่กำหนดในมาตรา ๕๐/๕๘ แม้ว่าหากศาลเห็นชอบดังกล่าวก็จะเป็นการเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรม หรือเป็นจำกัดสิทธิในทรัพย์สินของผู้ร้องเกินกว่าที่จำเป็น หรือกระทบกระเทือนสาระสำคัญของสิทธิในทรัพย์สิน โดยที่ศาลล้มละลายกลางหรือศาลฎีกาไม่สามารถใช้ดุลยพินิจในการพิจารณาแก้ไขหรือเยียวยาตามความเหมาะสม หรือตามพฤติการณ์แห่งคดีด้วยความเป็นธรรมเพื่อให้เกิดความยุติธรรมและความสงบสุขแห่งราชอาณาจักรได้ อันเป็นการขัดหรือแย้งต่อมาตรา ๒๕๒ เพราะทำให้ผู้พิพากษาศาลล้มละลายกลางและศาลฎีกาไม่สามารถปฏิบัติตามคำถวายสัตย์ปฏิญาณต่อพระมหากษัตริย์ที่กำหนดว่า เพื่อให้เกิดความยุติธรรมแก่ประชาชน และความสงบสุขแห่งราชอาณาจักรทั้งจะรักษาไว้และปฏิบัติตามซึ่งการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุขตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยและกฎหมายทุกประการ

แต่ลูกหนี้ผู้ขอฟื้นฟูกิจการและผู้ทำแผนได้ยื่นคำร้องคัดค้านคำร้องของผู้ร้องในคดีล้มละลายนี้
ความว่า

๑. คำร้องที่อ้างว่า บทบัญญัติมาตรา ๕๐/๔๖ (๒) และมาตรา ๕๐/๕๘ แห่งพระราชบัญญัติล้มละลาย พ.ศ. ๒๕๕๓ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕ มาตรา ๓๐ และมาตรา ๔๘ นั้น ไม่เป็นสาระสำคัญอันควรได้รับการวินิจฉัยโดยศาลรัฐธรรมนูญ กล่าวคือ ตามมาตรา ๒๕ และมาตรา ๔๘ แห่งรัฐธรรมนูญ ได้บัญญัติให้มีข้อยกเว้นให้รัฐมีอำนาจออกกฎหมายเกี่ยวกับการจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคล และสิทธิของบุคคลในทรัพย์สินได้ มาตรา ๕๐/๔๖ (๒) และมาตรา ๕๐/๕๘ แห่งพระราชบัญญัติล้มละลาย มีผลใช้บังคับโดยพระราชบัญญัติล้มละลาย (ฉบับที่ ๕) พ.ศ. ๒๕๕๒ มาตรา ๑๔ และมาตรา ๒๑ ตามลำดับ ซึ่งพระราชบัญญัตินี้ได้ระบุดังบทบัญญัติมาตรา ๒๕ และมาตรา ๔๘ แห่งรัฐธรรมนูญที่ให้อำนาจในการออกกฎหมายเกี่ยวกับการจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคล และสิทธิของบุคคลในทรัพย์สินไว้อย่างชัดเจน ดังนั้น บทบัญญัติมาตรา ๕๐/๔๖ (๒) และมาตรา ๕๐/๕๘ แห่งพระราชบัญญัติล้มละลาย พ.ศ. ๒๕๕๓ จึงไม่ขัดต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕ และมาตรา ๔๘ และเมื่อพิจารณาจากเหตุผลในการประกาศใช้พระราชบัญญัติล้มละลาย (ฉบับที่ ๕) พ.ศ. ๒๕๕๒ แล้ว จะเห็นได้ชัดว่า เจตนารมณ์ในการตราพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าวเพื่อต้องการแก้ไขเพิ่มเติมบทบัญญัติว่าด้วยกระบวนการฟื้นฟูกิจการของลูกหนี้ในส่วนที่เกี่ยวกับการลงมติยอมรับแผนฟื้นฟูกิจการ การใช้ดุลยพินิจของศาลในการเห็นชอบด้วยแผน อำนาจของผู้บริหารแผนเกี่ยวกับการจัดการทรัพย์สินของลูกหนี้ ฯลฯ และยังเพิ่มบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญที่ให้อำนาจในการตรากฎหมายจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลตามที่รัฐธรรมนูญบัญญัติรับรองไว้ด้วย ดังนั้น จึงเป็นที่เห็นได้ชัดว่า มาตรา ๕๐/๔๖ (๒) และมาตรา ๕๐/๕๘ แห่งพระราชบัญญัติล้มละลายได้ออกมาตามรัฐธรรมนูญและสอดคล้องกับรัฐธรรมนูญ

๒. คำร้องของเจ้าหนี้จำนวน ๓๕ ราย ที่อ้างว่า มาตรา ๕๐/๔๖ (๒) และมาตรา ๕๐/๕๘ ขัดต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๐ เพราะศาลล้มละลายกลางหรือศาลฎีกาไม่อาจใช้ดุลยพินิจที่เที่ยงธรรมแก้ไขเยียวยาตามความเหมาะสมหรือตามพฤติการณ์แห่งคดี อันเป็นการทำให้เจ้าหนี้ข้างน้อยได้รับการคุ้มครองตามกฎหมายไม่เท่าเทียมกัน นั้น ผู้ทำแผนคัดค้านว่า มาตรา ๕๐/๕๘ ให้อำนาจศาลที่จะพิจารณาและมีคำสั่งเห็นชอบด้วยแผนไว้ด้วย การที่ศาลจะมีคำสั่งเห็นชอบหรือไม่เห็นชอบด้วยแผนจึงเป็นเรื่องที่ศาลจะพิจารณาเป็นกรณีๆ ไป ดังนั้น มาตรา ๕๐/๕๘ จึงไม่ขัดต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๐

๓. มาตรา ๕๐/๔๒ ตีร แห่งพระราชบัญญัติล้มละลายยังบัญญัติไว้ด้วยว่า “สิทธิของเจ้าหนี้ที่อยู่ในกลุ่มเดียวกันต้องได้รับการปฏิบัติเท่าเทียมกัน เว้นแต่เจ้าหนี้ที่ได้รับการปฏิบัติที่เสียเปรียบในกลุ่มนั้น

จะให้ความยินยอมเป็นหนังสือ” ศาลจึงมีอำนาจโดยสมบูรณ์ที่จะพิจารณาแผนเพื่อให้แน่ใจว่าเจ้าหน้าที่ทั้งหลายต่างก็ได้รับการปฏิบัติอย่างเท่าเทียมกันหากจัดอยู่ในกลุ่มเดียวกัน ข้อกล่าวอ้างว่าศาลปราศจากอำนาจในการใช้ดุลยพินิจเพื่อความเป็นธรรมจึงไม่เป็นความจริง

ในคราวประชุม เมื่อวันที่ ๒๘ สิงหาคม ๒๕๕๔ ศาลรัฐธรรมนูญมีคำสั่งรับคำร้องที่สองไว้ดำเนินการตามข้อกำหนด ๗ และเนื่องจากคดีนี้เป็นคดีที่ศาลล้มละลายกลางส่งความเห็นเพิ่มเติมของเจ้าหน้าที่รายที่ ๑๕ ในคดีล้มละลาย (ฟื้นฟูกิจการ) หมายเลขแดงที่ ๘๒๗/๒๕๕๓ มาเพื่อพิจารณาวินิจฉัยโดยเป็นคดีเดียวกับเรื่องพิจารณาที่ ๓๖/๒๕๕๔ ของศาลรัฐธรรมนูญ ซึ่งเกี่ยวข้องกันคือ บริษัทลูกหนี้ผู้ขอฟื้นฟูกิจการ (บริษัท ไรมอน แลนด์ จำกัด (มหาชน)) เป็นลูกหนี้รายเดียวกัน นอกจากนี้ประเด็นที่ขอให้พิจารณาวินิจฉัยบางประเด็นเป็นประเด็นเดียวกัน กล่าวคือ พระราชบัญญัติล้มละลาย พุทธศักราช ๒๕๕๓ มาตรา ๕๐/๔๖ และมาตรา ๕๐/๕๘ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕ มาตรา ๓๐ และมาตรา ๕๘ หรือไม่ ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๔ ศาลรัฐธรรมนูญจึงมีอำนาจรับไว้พิจารณาวินิจฉัยได้ และรวมคำร้องทั้งสองไว้พิจารณาพร้อมกัน

จากคำร้องและคำแถลงการณ์ของผู้ร้องเห็นว่า มีประเด็นที่ศาลรัฐธรรมนูญต้องพิจารณาวินิจฉัย ๒ ประเด็น ดังนี้

ประเด็นที่หนึ่ง พระราชบัญญัติล้มละลาย (ฉบับที่ ๔) พ.ศ. ๒๕๕๑ ที่เพิ่มเติมหมวด ๓/๑ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕ วรรคสอง ประกอบมาตรา ๓๓๕ (๑) หรือไม่

ประเด็นที่สอง พระราชบัญญัติล้มละลาย พุทธศักราช ๒๕๕๓ มาตรา ๕๐/๔๖ และมาตรา ๕๐/๕๘ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ มาตรา ๒๕ มาตรา ๓๐ มาตรา ๕๘ และมาตรา ๒๕๒ หรือไม่

พิจารณาแล้วเห็นว่า ตามนัยของรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๔ ผู้ร้องไม่มีอำนาจที่จะยื่นคำร้องว่า กระบวนการตรากฎหมายไม่ถูกต้องตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ ให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัย เพราะมิใช่บทบัญญัติแห่งกฎหมายที่ศาลจะใช้บังคับแก่คดี ดังนั้น ศาลรัฐธรรมนูญจึงไม่มีอำนาจรับข้อโต้แย้งในประเด็นนี้ไว้วินิจฉัย

ทั้งนี้ เพราะถึงแม้พระราชบัญญัติล้มละลาย (ฉบับที่ ๔) พ.ศ. ๒๕๕๑ ประกาศในราชกิจจานุเบกษา เมื่อวันที่ ๕ เมษายน ๒๕๕๑ ซึ่งเป็นวันหลังจากวันประกาศใช้รัฐธรรมนูญ การดำเนินการตรากฎหมายในเรื่องดังกล่าวต้องเป็นไปตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕ วรรคสอง โดยต้องระบอบบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญที่ให้อำนาจในการตรากฎหมายนั้นด้วยก็ตาม แต่ด้วยเหตุที่การตรากฎหมายเป็นกระบวนการทางนิติบัญญัติ ซึ่งรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๒ (๑) บัญญัติให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา

หรือสมาชิกของทั้งสองสภาที่เห็นว่าร่างพระราชบัญญัติใดมีข้อความขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญหรือตราขึ้นโดยไม่ถูกต้องตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญเสนอความเห็นต่อประธานสภาผู้แทนราษฎร ประธานวุฒิสภา หรือประธานรัฐสภา แล้วแต่กรณี เพื่อส่งความเห็นให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัย จึงเห็นได้ว่าการที่ผู้ร้องโต้แย้งว่า พระราชบัญญัติล้มละลาย (ฉบับที่ ๔) มิได้ระบอบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญที่ให้อำนาจในการตรากฎหมายล้มละลายดังกล่าว เป็นการโต้แย้งว่าพระราชบัญญัติล้มละลาย (ฉบับที่ ๔) ตราขึ้นโดยไม่ถูกต้องตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ ซึ่งรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๔ มิได้ให้สิทธิผู้ร้องที่จะโต้แย้งได้

ประเด็นที่สอง พระราชบัญญัติล้มละลาย พุทธศักราช ๒๔๘๓ มาตรา ๕๐/๔๖ และมาตรา ๕๐/๕๘ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ มาตรา ๒๕ มาตรา ๓๐ มาตรา ๔๘ และมาตรา ๒๕๒ หรือไม่

พิจารณาแล้ว รัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ เป็นบทบัญญัติที่กำหนดให้การใช้อำนาจขององค์กรของรัฐทุกองค์กร จะต้องเคารพและตระหนักถึงศักดิ์ศรีของความเป็นมนุษย์และสิทธิเสรีภาพของประชาชน เนื่องจากศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์เป็นสิทธิขั้นพื้นฐานที่ประชาชนมีอยู่ติดตัว มาตราการตามพระราชบัญญัติล้มละลาย ๑ ที่ให้เจ้าหนี้ที่มีมูลหนี้้น้อยกว่าร้อยละห้าสิบที่ไม่ได้ลงมติยอมรับแผนต้องยอมรับแผนโดยปริยาย มิได้ทำให้ศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ของเจ้าหนี้ดังกล่าวลดคุณค่าลงแต่อย่างใด ทั้งการที่ศาลล้มละลายกลางหรือศาลฎีกาจะเห็นชอบด้วยแผนหรือไม่ ศาลต้องพิจารณาเห็นว่ากรณีเป็นไปตามมาตรา ๕๐/๕๘ ทุกประการ รวมทั้งเมื่อการดำเนินตามแผนสำเร็จจะทำให้เจ้าหนี้ได้รับชำระหนี้ไม่น้อยกว่ากรณีที่ศาลมีคำพิพากษาให้ลูกหนี้ล้มละลาย มาตรา ๕๐/๕๘ ไม่ใช่บังคับแต่เป็นการให้ศาลใช้ดุลยพินิจได้ มิใช่ว่าเมื่อเจ้าหนี้ซึ่งมีจำนวนหนี้้นมากกว่าร้อยละห้าสิบลงมติเห็นชอบด้วยแผนแล้ว ศาลจะต้องมีคำสั่งเห็นชอบด้วยแผนตามมติของเจ้าหนี้เสมอไป โดยในวรรคท้ายเองมีถ้อยคำว่า ถ้าศาลเห็นชอบด้วยแผน ให้ศาลนัดพิจารณาว่าสมควรให้ลูกหนี้ล้มละลายหรือไม่ แสดงว่า การเห็นชอบหรือไม่เห็นชอบด้วยแผนเป็นดุลยพินิจของศาล การที่เจ้าหนี้ซึ่งมีจำนวนหนี้้น้อยกว่าร้อยละห้าสิบต้องยอมรับแผนตามมติของเจ้าหนี้ซึ่งมีจำนวนหนี้้นมากกว่าร้อยละห้าสิบ และการให้ศาลมีคำสั่งเห็นชอบด้วยแผนเมื่อมีกรณีตามมาตรา ๕๐/๕๘ จึงมิได้กระทบต่อศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ สิทธิ และเสรีภาพตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ จึงเห็นว่า พระราชบัญญัติล้มละลาย ๑ มาตรา ๕๐/๔๖ และมาตรา ๕๐/๕๘ ไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖

นอกจากนั้น เมื่อพิจารณาคำปรารภของพระราชบัญญัติล้มละลาย (ฉบับที่ ๕) พ.ศ. ๒๕๔๒ เพื่อแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติล้มละลาย ๑ จะเห็นได้ชัดเจนว่า พระราชบัญญัติ ๑ นี้มีบทบัญญัติ

บางประการเกี่ยวกับการจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคล ซึ่งมาตรา ๒๕ ประกอบกับมาตรา ๓๖ และมาตรา ๔๘ ของรัฐธรรมนูญบัญญัติให้กระทำได้โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย ทั้งเจตนารมณ์ในการตราพระราชบัญญัติดังกล่าว เพื่อต้องการแก้ไขปัญหาค่าธรรมเนียมการดำเนินธุรกิจ จึงแก้ไขเพิ่มเติม บทบัญญัติว่าด้วยกระบวนการฟื้นฟูกิจการของลูกหนี้ในส่วนที่เกี่ยวกับการลงมติรับแผนฟื้นฟูกิจการ สำหรับการพิจารณาของศาลที่จะมีคำสั่งเห็นชอบด้วยหรือไม่เห็นชอบด้วยแผน มาตรา ๕๐/๕๘ ก็ให้อำนาจศาลที่จะมีคำสั่งเห็นชอบด้วยหรือไม่เห็นชอบด้วยแผนก็ได้ จึงเป็นการใช้ดุลยพินิจ ของศาลตามพฤติการณ์แห่งคดี และหากเจ้าหนี้จัดอยู่ในกลุ่มเดียวกันก็ต้องได้รับการปฏิบัติเท่าเทียมกัน อยู่แล้ว ดังที่มาตรา ๕๐/๕๒ ตรี บัญญัติไว้ เมื่อพระราชบัญญัติ ฯ มาตรา ๕๐/๕๖ (๒) และ มาตรา ๕๐/๕๘ มีความสอดคล้องกับรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕ และมาตรา ๔๘ เนื่องจากการจำกัด สิทธิในทรัพย์สินที่อยู่ในขอบเขตของรัฐธรรมนูญ จึงไม่กระทบกระเทือนสาระสำคัญของสิทธิในทรัพย์สิน อีกทั้งเจ้าหนี้ที่อยู่ในกลุ่มเดียวกันต่างก็ได้รับการปฏิบัติอย่างทัดเทียมกัน จึงไม่เป็นการเลือกปฏิบัติโดย ไม่เป็นธรรมต่อบุคคล เพราะเหตุแห่งความแตกต่างในเรื่องสถานะของบุคคล นอกจากนั้นเมื่อพิจารณา ถึงหลักการของการฟื้นฟูกิจการว่าเป็นการให้โอกาสลูกหนี้ที่จะพ้นจากการล้มละลายโดยอัตโนมัติ แทนที่จะถูกลงโทษโดยต้องคำพิพากษาให้เป็นบุคคลล้มละลาย ขณะเดียวกันการฟื้นฟูกิจการทำให้ เจ้าหนี้มีโอกาสที่จะได้รับชำระหนี้ไม่น้อยกว่ากรณีที่ถูกศาลพิพากษาให้เป็นบุคคลล้มละลาย ดังนั้น พระราชบัญญัติล้มละลาย พุทธศักราช ๒๕๕๓ มาตรา ๕๐/๕๖ และมาตรา ๕๐/๕๘ จึงไม่ขัด หรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕ มาตรา ๓๐ และมาตรา ๔๘

สำหรับกรณีที่ผู้ร้องโต้แย้งว่า พระราชบัญญัติล้มละลาย ฯ มาตรา ๕๐/๕๖ และมาตรา ๕๐/๕๘ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕๒ เพราะเป็นการทำให้ไร้ผลซึ่งคำถวายสัตย์ปฏิญาณของ ผู้พิพากษาศาลล้มละลายกลางและผู้พิพากษาศาลฎีกาต่อพระมหากษัตริย์นั้น เห็นว่า บทบัญญัติ มาตรา ๕๐/๕๘ เป็นการให้ศาลใช้ดุลยพินิจสั่งเห็นชอบด้วยแผนได้ เมื่อมีองค์ประกอบครบตามมาตรา ๕๐/๕๘ (๑) (๒) และ (๓) ถ้าขาดองค์ประกอบแม้เพียงประการเดียว มาตรา ๕๐/๕๘ วรรคสาม ให้ศาลมีคำสั่งไม่เห็นชอบด้วยแผน และนัดพิจารณาว่าสมควรให้ลูกหนี้ล้มละลายหรือไม่ต่อไป อีกทั้ง จะเห็นได้ว่าการที่ศาลสั่งเห็นชอบด้วยแผนเป็นการสมประโยชน์ของฝ่ายเจ้าหนี้ เพราะทำให้เจ้าหนี้ได้รับ ชำระหนี้ไม่น้อยกว่ากรณีที่ถูกหนี้ซึ่งหนี้สินล้นพ้นตัวต้องถูกศาลพิพากษาให้เป็นบุคคลล้มละลาย ซึ่ง การใช้ดุลยพินิจดังกล่าวต้องเป็นไปตามบทบัญญัติของกฎหมายภายในกรอบของมาตรา ๕๐/๕๘ โดยที่ ศาลไม่อาจใช้ดุลยพินิจตามอำเภอใจ ทั้งยังสามารถปฏิบัติตามคำถวายสัตย์ปฏิญาณต่อพระมหากษัตริย์

อาศัยเหตุผลดังกล่าวข้างต้น จึงวินิจฉัยว่า

๑. ศาลรัฐธรรมนูญไม่มีอำนาจวินิจฉัยคำร้องที่ว่า พระราชบัญญัติล้มละลาย พ.ศ. ๒๕๕๑ (ฉบับที่ ๕) ตรารื้อขึ้นโดยไม่ถูกต้องตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ เพราะผู้ร้องไม่มีสิทธิยื่นคำร้องดังกล่าว โดยอาศัยรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๔

๒. พระราชบัญญัติล้มละลาย มาตรา ๕๐/๕๖ และมาตรา ๕๐/๕๗ ไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ มาตรา ๒๕ มาตรา ๓๐ มาตรา ๔๗ และมาตรา ๒๕๒

ศาสตราจารย์ ดร.กระมล ทองธรรมชาติ

ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

คำวินิจฉัยของ นายจุมพล ณ สงขลา ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

ที่ ๓๕ - ๓๖/๒๕๕๕

วันที่ ๓๐ ตุลาคม ๒๕๕๕

เรื่อง พระราชบัญญัติล้มละลาย (ฉบับที่ ๕) พ.ศ. ๒๕๕๑ ที่เพิ่มเติมหมวดที่ ๓/๑ และพระราชบัญญัติล้มละลาย พุทธศักราช ๒๕๕๓ มาตรา ๕๐/๕๖ และมาตรา ๕๐/๕๘ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ มาตรา ๒๕ มาตรา ๓๐ มาตรา ๔๘ มาตรา ๒๕๒ และมาตรา ๓๓๕ (๑) หรือไม่

ศาลล้มละลายกลางส่งคำโต้แย้งของเจ้าหนี้ในคดีล้มละลาย (ฟื้นฟูกิจการ) รวม ๒ คำร้องเพื่อขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๕

ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาแล้วเห็นว่า ลูกหนี้ในคดีล้มละลาย (ฟื้นฟูกิจการ) ดังกล่าวเป็นลูกหนี้รายเดียวกัน ประเด็นที่เจ้าหนี้ (ผู้ร้อง) ขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยเป็นอย่างเดียวกัน จึงให้รวมพิจารณาเข้าด้วยกัน

คำร้องที่หนึ่ง เป็นคำร้องในคดีของศาลล้มละลายกลาง คดีล้มละลาย (ฟื้นฟูกิจการ) หมายเลขแดงที่ ๘๒๗/๒๕๕๓ ระหว่างบริษัท ไรมอน แลนด์ จำกัด (มหาชน) ผู้ร้องขอ บริษัท ไรมอน แลนด์ จำกัด (มหาชน) ลูกหนี้ เนื่องจากบริษัท ไรมอน แลนด์ ฯ ประสบปัญหาขาดสภาพคล่องทางการเงิน เพราะถูกสถาบันการเงินลดวงเงินสินเชื่อ และมีหนี้สินล้นพ้นตัวเพราะมีสินทรัพย์ไม่พอกับหนี้สิน โดยมีหนี้สินเป็นจำนวนแน่นอนไม่ต่ำกว่า ๖,๘๐๕,๘๓๕,๘๐๘.๕๒ บาท เป็นเหตุให้ไม่สามารถดำเนินกิจการต่อไปได้ หากถูกพิทักษ์ทรัพย์เด็ดขาดและล้มละลายจะทำให้เจ้าหนี้ได้รับชำระหนี้้น้อยกว่าที่จะให้ลูกหนี้ได้รับการฟื้นฟูกิจการ ลูกหนี้เห็นว่ามิมีช่องทางที่จะฟื้นฟูกิจการได้ จึงยื่นคำร้องต่อศาลล้มละลายกลางเพื่อขอให้ฟื้นฟูกิจการของลูกหนี้ ศาลล้มละลายกลางมีคำสั่งวันที่ ๖ พฤศจิกายน ๒๕๕๓ ให้ฟื้นฟูกิจการของลูกหนี้ โดยตั้งบริษัท ไรมอน แลนด์ แพลนเนอร์ จำกัด เป็นผู้ทำแผน

ก่อนที่ศาลล้มละลายกลางจะมีคำสั่งเห็นชอบหรือไม่เห็นชอบด้วยแผน นายบุญหลง นรจิตต์ และเจ้าหนี้อื่นรวม ๓๕ ราย ผู้ร้อง ซึ่งเป็นเจ้าหนี้ของบริษัท ไรมอน แลนด์ ฯ ได้ยื่นคำร้องคัดค้านแผนสรุปว่า พระราชบัญญัติล้มละลาย พุทธศักราช ๒๕๕๓ มาตรา ๕๐/๕๖ (๒) และมาตรา ๕๐/๕๘ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ เนื่องจากเป็นการเปิดช่องให้ผู้ทำแผนเลือกปฏิบัติต่อเจ้าหนี้ตามอำเภอใจโดยไม่สุจริต โดยไม่เป็นธรรม หรือโดยฉวยพินิจที่ไม่ชอบ โดยที่ศาลล้มละลายกลางหรือศาลฎีกาไม่อาจ

ใช้ดุลยพินิจที่เที่ยงธรรมแก้ไขเยียวยาตามความเหมาะสม หรือตามพฤติการณ์แห่งคดี อันเป็นการเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมต่อเจ้าหน้าที่ข้างน้อยที่มีมูลหนี้ต่ำกว่าร้อยละห้าสิบ แม้จะมีจำนวนเจ้าหน้าที่มากกว่าก็ตาม โดยเป็นความแตกต่างจากลักษณะของบุคคลและฐานะทางเศรษฐกิจตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๐ เป็นการจำกัดสิทธิในทรัพย์สินเกินกว่าที่จำเป็นและกระทบกระเทือนสาระสำคัญของสิทธิในทรัพย์สินของเจ้าหน้าที่ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕ และมาตรา ๔๘ เพราะบังคับให้ศาลต้องเห็นชอบด้วยแผนหากเข้าหลักเกณฑ์ตามมาตรา ๕๐/๕๘ แม้จะเป็นการเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรม และเป็นการจำกัดสิทธิในทรัพย์สินของผู้ร้องเกินกว่าที่จำเป็นจึงกระทบกระเทือนสาระสำคัญของสิทธิในทรัพย์สินตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕ โดยที่ศาลล้มละลายกลางหรือศาลฎีกาไม่สามารถใช้ดุลยพินิจในการพิจารณาแก้ไขหรือเยียวยาตามความเหมาะสมหรือตามพฤติการณ์แห่งคดีด้วยความเป็นธรรมได้

ลูกหนี้ผู้ขอฟื้นฟูกิจการและผู้ทำแผนคัดค้านคำร้องของผู้ร้อง สรุปได้ว่า

คำร้องที่อ้างว่า พระราชบัญญัติล้มละลาย ฯ มาตรา ๕๐/๕๖ (๒) และมาตรา ๕๐/๕๘ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕ มาตรา ๓๐ และมาตรา ๔๘ นั้น ไม่เป็นสาระสำคัญอันควรได้รับการวินิจฉัยโดยศาลรัฐธรรมนูญ กล่าวคือ รัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕ และมาตรา ๔๘ ได้บัญญัติให้มีข้อยกเว้นให้รัฐมีอำนาจออกกฎหมายเกี่ยวกับการจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคล และสิทธิของบุคคลในทรัพย์สินได้ พระราชบัญญัติล้มละลาย ฯ มาตรา ๕๐/๕๖ (๒) และมาตรา ๕๐/๕๘ มีผลใช้บังคับโดยพระราชบัญญัติล้มละลาย (ฉบับที่ ๕) พ.ศ. ๒๕๕๒ มาตรา ๑๔ และมาตรา ๒๑ ตามลำดับ ซึ่งพระราชบัญญัติดังกล่าวได้ระบุถึงบทบัญญัติ มาตรา ๒๕ และมาตรา ๔๘ แห่งรัฐธรรมนูญที่ให้อำนาจในการออกกฎหมายเกี่ยวกับการจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคล และสิทธิของบุคคลในทรัพย์สินไว้ อย่างชัดเจน ดังนั้น บทบัญญัติมาตรา ๕๐/๕๖ (๒) และมาตรา ๕๐/๕๘ แห่งพระราชบัญญัติล้มละลาย ฯ จึงไม่ขัดต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕ และมาตรา ๔๘

สำหรับคำร้องของเจ้าหน้าที่จำนวน ๓๕ ราย ที่อ้างว่า มาตรา ๕๐/๕๖ (๒) และมาตรา ๕๐/๕๘ ขัดต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๐ เพราะศาลล้มละลายกลางหรือศาลฎีกาไม่อาจใช้ดุลยพินิจที่เที่ยงธรรมแก้ไขเยียวยาตามความเหมาะสมหรือตามพฤติการณ์แห่งคดี อันเป็นการทำให้เจ้าหน้าที่ข้างน้อยไม่ได้รับความคุ้มครองตามกฎหมายเท่าเทียมกัน

ผู้ทำแผนคัดค้านว่า มาตรา ๕๐/๕๘ ให้อำนาจศาลที่จะพิจารณาและมีคำสั่งเห็นชอบด้วยแผนและตามวรรคท้าย ก็ให้อำนาจศาลที่จะไม่เห็นชอบด้วยแผนไว้ด้วย การที่ศาลจะมีคำสั่งเห็นชอบหรือไม่เห็นชอบด้วยแผน จึงเป็นเรื่องที่ศาลจะพิจารณาแผนเป็นกรณีๆ ไป แล้วจึงมีคำสั่งเห็นชอบหรือไม่เห็นชอบด้วยแผน ดังนั้น มาตรา ๕๐/๕๘ จึงไม่ขัดต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๐ ทั้งอีกมาตรา ๕๐/๕๒ คีรี

แห่งพระราชบัญญัติล้มละลายยังบัญญัติไว้ด้วยว่า สิทธิของเจ้าหนี้ที่อยู่ในกลุ่มเดียวกันต้องได้รับการปฏิบัติเท่าเทียมกัน เว้นแต่เจ้าหนี้ที่ได้รับการปฏิบัติที่เสียเปรียบในกลุ่มนั้นจะให้ความยินยอมเป็นหนังสือ ศาลจึงมีอำนาจโดยสมบูรณ์ที่จะพิจารณาแผนเพื่อให้แน่ใจว่าเจ้าหนี้ทั้งหลายต่างก็ได้รับการปฏิบัติอย่างเท่าเทียมกันหากจัดอยู่ในกลุ่มเดียวกัน ข้อกล่าวอ้างว่าศาลปราศจากอำนาจในการใช้ดุลยพินิจเพื่อความเป็นธรรมจึงไม่เป็นความจริง

คำร้องที่สอง เป็นคำร้องของนายธนู หมั่นพรมอินทร์ เจ้าหนี้รายที่ ๑๕ ในคดีล้มละลาย (ฟื้นฟูกิจการ) หมายเลขแดงที่ ๘๒๗/๒๕๕๓ ของศาลล้มละลายกลาง โดยมีข้อเท็จจริงตามคำร้องและเอกสารประกอบสรุปได้ว่า

๑. พระราชบัญญัติล้มละลาย (ฉบับที่ ๔) พ.ศ. ๒๕๕๑ ที่เพิ่มเติมหมวด ๓/๑ กระบวนพิจารณาเกี่ยวกับการฟื้นฟูกิจการของลูกหนี้ไม่ได้รับบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญที่ให้อำนาจในการตราพระราชบัญญัติล้มละลาย (ฉบับที่ ๔) หรือแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติล้มละลายที่เป็นการจำกัดสิทธิเสรีภาพของบุคคลที่รัฐธรรมนูญรับรองไว้ เท่ากับว่าขณะที่ตราพระราชบัญญัติล้มละลาย (ฉบับที่ ๔) รัฐสภาไม่ได้ตระหนักว่าจะเป็นการลดทอนและจำกัดสิทธิและเสรีภาพของประชาชน ทั้งประชาชนไม่สามารถรับรู้อย่างชัดแจ้งถึงที่มาว่าสิทธิและเสรีภาพของตนถูกจำกัดโดยมาตราใดของรัฐธรรมนูญ และอยู่ในเงื่อนงำที่รัฐธรรมนูญกำหนดไว้หรือไม่เพียงใด เมื่อพระราชบัญญัติล้มละลาย (ฉบับที่ ๔) ไม่ได้รับบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญที่ให้อำนาจในการตรากฎหมายตามมาตรา ๒๕ วรรคสอง พระราชบัญญัติล้มละลาย (ฉบับที่ ๔) จึงขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕ วรรคสอง ประกอบมาตรา ๓๓๕ (๑) เป็นอันใช้บังคับมิได้ตามมาตรา ๖

๒. บทบัญญัติมาตรา ๕๐/๕๖ และมาตรา ๕๐/๕๘ แห่งพระราชบัญญัติล้มละลาย ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ เนื่องจากมาตราดังกล่าวได้กำหนดวิธีพิจารณาที่เป็นผลให้เจ้าหนี้รายเดียวหรือหลายรายที่มีมูลหนี้น้อยกว่าร้อยละห้าสิบที่ไม่ได้ลงมติยอมรับแผนฟื้นฟูกิจการต้องยอมรับแผนฟื้นฟูโดยปริยาย ทำให้เจ้าหนี้ดังกล่าวได้รับการปฏิบัติในฐานะผู้ถูกกระทำหรือเป็นเพียงวัตถุแห่งหนี้ หรือถูกดูแลเหมือนสิ่งของ ทั้งเป็นการเปิดช่องให้ผู้ทำแผนเลือกปฏิบัติต่อเจ้าหนี้โดยอำเภอใจ โดยไม่สุจริต โดยไม่เป็นธรรม หรือโดยใช้ดุลยพินิจโดยไม่ชอบ โดยที่ศาลล้มละลายกลางหรือศาลฎีกาไม่สามารถใช้ดุลยพินิจในการพิจารณาแก้ไขหรือเยียวยาได้ตามความเหมาะสม หรือตามพฤติการณ์แห่งคดีด้วยความเป็นธรรม เพื่อก่อให้เกิดความยุติธรรมแก่ประชาชนและความสงบสุขแห่งราชอาณาจักร อันเป็นการที่องค์กรของรัฐใช้อำนาจโดยไม่คำนึงถึงศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ตามมาตรา ๒๖ แห่งรัฐธรรมนูญ

๓. บทบัญญัติมาตรา ๕๐/๔๖ และมาตรา ๕๐/๕๘ แห่งพระราชบัญญัติล้มละลายชั่วคราวหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๐ ประกอบกับมาตรา ๔๘ เนื่องจากเป็นการเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมต่อเจ้าหน้าที่ข้างน้อยที่มีมูลหนี้น้อยกว่าร้อยละห้าสิบ เพราะเหตุความแตกต่างในเรื่องสถานะของบุคคลและฐานะทางเศรษฐกิจตามมาตรา ๓๐ แห่งรัฐธรรมนูญ โดยที่เจ้าหน้าที่ข้างน้อยที่มีมูลหนี้ต่ำกว่าร้อยละห้าสิบซึ่งในบางคดีมีอยู่จำนวนหลายร้อยรายอาจได้รับการเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมจากผู้ทำแผนและถือได้ว่าศาลล้มละลายกลางได้เห็นชอบกับการเลือกปฏิบัตินั้นด้วยทำให้เจ้าหน้าที่นั้นไม่ได้รับความคุ้มครองจากกระบวนการพิจารณาของศาลล้มละลายกลางและศาลฎีกาอย่างเป็นธรรม

๔. บทบัญญัติมาตรา ๕๐/๔๖ และมาตรา ๕๐/๕๘ แห่งพระราชบัญญัติล้มละลายชั่วคราวหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕ ประกอบกับมาตรา ๔๘ เนื่องจากเป็นการจำกัดสิทธิในทรัพย์สินเกินกว่าที่จำเป็นหรือกระทบกระเทือนสาระสำคัญของสิทธิในทรัพย์สินของเจ้าหน้าที่ตามมาตรา ๒๕ ประกอบมาตรา ๔๘ แห่งรัฐธรรมนูญ

๕. บทบัญญัติมาตรา ๕๐/๔๖ และมาตรา ๕๐/๕๘ แห่งพระราชบัญญัติล้มละลายชั่วคราวหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕๒ เพราะทำให้คำถวายสัตย์ปฏิญาณของผู้พิพากษาศาลล้มละลายกลางและผู้พิพากษาศาลฎีกาต่อพระมหากษัตริย์ไร้ผล เนื่องจากมาตรา ๕๐/๕๘ กำหนดบังคับให้ศาลต้องเห็นชอบด้วยแผน หากเข้าหลักเกณฑ์ตามที่กำหนดในมาตรา ๕๐/๕๘ โดยที่ศาลล้มละลายกลางหรือศาลฎีกาไม่สามารถใช้ดุลยพินิจในการพิจารณาแก้ไขหรือเยียวยาตามความเหมาะสม หรือตามพฤติการณ์แห่งคดีด้วยความเป็นธรรม ทำให้ผู้พิพากษาศาลล้มละลายกลางและศาลฎีกาไม่สามารถปฏิบัติตามคำถวายสัตย์ปฏิญาณต่อพระมหากษัตริย์ที่กำหนดว่า จะปฏิบัติหน้าที่ในพระปรมาภิไธยด้วยความซื่อสัตย์สุจริต โดยปราศจากอคติทั้งปวง เพื่อให้เกิดความยุติธรรมแก่ประชาชน และความสงบสุขแห่งราชอาณาจักร ทั้งจะรักษาไว้และปฏิบัติตามซึ่งการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุขตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยและกฎหมายทุกประการ

พิเคราะห์แล้วมีประเด็นที่ศาลรัฐธรรมนูญจะต้องพิจารณาวินิจฉัยดังนี้คือ

๑. พระราชบัญญัติล้มละลาย (ฉบับที่ ๔) พ.ศ. ๒๕๕๑ ที่เพิ่มเติมหมวด ๓/๑ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕ วรรคสอง ประกอบมาตรา ๓๓๕ (๑) หรือไม่ เห็นว่า ในประเด็นข้อที่ผู้ร้องโต้แย้งว่า พระราชบัญญัติล้มละลาย (ฉบับที่ ๔) มิได้ระบอบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญที่ให้อำนาจในการตรากฎหมายล้มละลายดังกล่าว เป็นการโต้แย้งว่าพระราชบัญญัติฉบับนี้ ตราขึ้นโดยไม่ถูกต้องตามบทบัญญัติมาตรา ๒๕ แห่งรัฐธรรมนูญ หาใช่เป็นการโต้แย้งว่าบทบัญญัติของกฎหมายมาตราดังกล่าวที่ศาลจะใช้บังคับแก่คดีขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญตามนัยของรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๕ กรณีจึงไม่อยู่ในอำนาจหน้าที่ของศาลรัฐธรรมนูญที่จะพิจารณาวินิจฉัยประเด็นข้อนี้ได้

๒. พระราชบัญญัติล้มละลาย พุทธศักราช ๒๔๘๓ มาตรา ๕๐/๔๖ และมาตรา ๕๐/๕๘
ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ มาตรา ๒๕ มาตรา ๓๐ มาตรา ๔๘ และมาตรา ๒๕๒ หรือไม่
พระราชบัญญัติล้มละลาย ฯ มาตรา ๕๐/๔๖ บัญญัติว่า “มติยอมรับแผนต้องเป็นมติพิเศษของ

(๑) ที่ประชุมเจ้าหนี้แต่ละกลุ่มทุกกลุ่ม หรือ

(๒) ที่ประชุมเจ้าหนี้อย่างน้อยหนึ่งกลุ่ม ซึ่งมีใช้กลุ่มเจ้าหนี้ตามมาตรา ๕๐/๔๖ ทวิ และเมื่อนับรวมจำนวนหนี้ของเจ้าหนี้ที่ยอมรับแผนในที่ประชุมเจ้าหนี้ทุกกลุ่มแล้ว มีจำนวนไม่น้อยกว่าร้อยละห้าสิบแห่งจำนวนหนี้ของเจ้าหนี้ซึ่งได้เข้าประชุมด้วยตนเองหรือมอบฉันทะให้ผู้อื่นเข้าประชุมแทนในที่ประชุมเจ้าหนี้และได้ออกเสียงลงคะแนนในมตินั้น

ในการนับจำนวนหนี้ ให้ถือว่าเจ้าหนี้ตามมาตรา ๕๐/๔๖ ทวิ ได้มาประชุมและได้ออกเสียงลงคะแนนในมติยอมรับแผนนั้นด้วย” และ

มาตรา ๕๐/๕๘ บัญญัติว่า “ให้ศาลมีคำสั่งเห็นชอบด้วยแผน เมื่อศาลพิจารณาแล้วเห็นว่า

(๑) แผนมีรายการครบถ้วนตามมาตรา ๕๐/๔๒

(๒) ข้อเสนอในการชำระหนี้ไม่ขัดต่อมาตรา ๕๐/๔๒ ตริ และในกรณีที่มติยอมรับแผนเป็นมติตามมาตรา ๕๐/๔๖ (๒) ข้อเสนอในการชำระหนี้ตามแผนนั้นจะต้องเป็นไปตามลำดับที่กฎหมายบัญญัติไว้ว่าด้วยการแบ่งทรัพย์สินในคดีล้มละลาย เว้นแต่เจ้าหนี้นั้นจะให้ความยินยอมและ

(๓) เมื่อการดำเนินการตามแผนสำเร็จจะทำให้เจ้าหนี้ได้รับชำระหนี้ไม่น้อยกว่ากรณีที่ศาลมีคำพิพากษาให้ลูกหนี้ล้มละลาย

ในกรณีที่แผนมีรายการไม่ครบถ้วนตามมาตรา ๕๐/๔๒ ให้ศาลสอบถามผู้ทำแผน ถ้าศาลเห็นว่ารายการในแผนที่ขาดไปนั้นไม่ใช่สาระสำคัญในการฟื้นฟูกิจการของลูกหนี้ให้ถือว่าแผนมีรายการครบถ้วนตามมาตรา ๕๐/๔๒

ถ้าศาลมีคำสั่งไม่เห็นชอบด้วยแผน ให้ศาลนัดพิจารณาว่าสมควรให้ลูกหนี้ล้มละลายหรือไม่ ในกรณีเช่นนี้ให้นำบทบัญญัติในมาตรา ๕๐/๕๘ วรรคสี่ มาใช้บังคับโดยอนุโลม” จะเห็นได้ว่าตาม มาตรา ๕๐/๕๘ วรรคสาม ย่อมแสดงว่าการเห็นชอบหรือไม่เห็นชอบด้วยแผนเป็นดุลยพินิจของศาลที่จะพิจารณาว่ามีความเหมาะสมและเป็นธรรมแก่ทุกฝ่ายหรือไม่ แล้วแต่กรณี การที่เจ้าหนี้ซึ่งมีจำนวนหนี้้น้อยกว่าร้อยละห้าสิบต้องยอมรับแผนตามมติของเจ้าหนี้ซึ่งมีจำนวนหนี้้นมากกว่าร้อยละห้าสิบ และการให้ศาลมีคำสั่งเห็นชอบด้วยแผนเมื่อกรณีตามมาตรา ๕๐/๕๘ จึงมิได้กระทบต่อศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ สิทธิ และเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ แต่อย่างใด มาตรา ๕๐/๔๖ และ มาตรา ๕๐/๕๘ จึงมิได้ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ และการที่ มาตรา ๕๐/๕๘ วรรคสาม

ให้อำนาจศาลที่จะใช้ดุลยพินิจมีคำสั่งเห็นชอบหรือไม่เห็นชอบด้วยแผนได้โดยคำนึงถึงพฤติการณ์แห่งคดี เป็นสำคัญ ซึ่งหากเจ้าหน้าที่อยู่ในกลุ่มเดียวกันต้องได้รับการปฏิบัติเท่าเทียมกัน ตามที่มาตรา ๕๐/๕๒ ตรี บัญญัติไว้ จึงสอดคล้องกับรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๐ โดยบุคคลย่อมเสมอกันในกฎหมายและได้รับความคุ้มครองเท่าเทียมกัน ไม่เป็นการเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมต่อบุคคล เพราะเหตุแห่งความแตกต่างในเรื่องสถานะของบุคคล ทั้งสอดคล้องกับรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕ และมาตรา ๔๘ เนื่องจากเป็นการจำกัดสิทธิในทรัพย์สินที่อยู่ในขอบเขตของรัฐธรรมนูญเท่าที่จำเป็นตามที่กฎหมายบัญญัติ และไม่กระทบกระเทือนสาระสำคัญของสิทธิในทรัพย์สิน และเนื่องจากศาลมีอำนาจตามมาตรา ๕๐/๕๘ วรรคสาม ของพระราชบัญญัติดังกล่าวที่จะเห็นชอบด้วยแผนหรือไม่ก็ได้ตามที่ได้อ้างมาแล้ว จึงไม่เป็นอุปสรรคต่อการปฏิบัติหน้าที่ตามรัฐธรรมนูญของผู้พิพากษาแต่อย่างใด

อาศัยเหตุผลดังที่กล่าวมา จึงวินิจฉัยว่าผู้ร้องไม่มีสิทธิอาศัยรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๔ ได้แย้งว่า พระราชบัญญัติล้มละลาย (ฉบับที่ ๔) พ.ศ. ๒๕๔๑ ตราขึ้นโดยไม่ถูกต้องตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕ วรรคสอง ประกอบมาตรา ๓๓๕ (๑) และพระราชบัญญัติล้มละลาย พุทธศักราช ๒๕๘๓ มาตรา ๕๐/๕๖ และมาตรา ๕๐/๕๘ แก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติล้มละลาย (ฉบับที่ ๕) พ.ศ. ๒๕๕๒ ไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ มาตรา ๒๕ มาตรา ๓๐ มาตรา ๔๘ และมาตรา ๒๕๒

นายจุมพล ณ สงขลา
ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

คำวินิจฉัยของ พลโท จุล อติเรก ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

ที่ ๓๕ - ๓๖/๒๕๕๕

วันที่ ๓๐ ตุลาคม ๒๕๕๕

เรื่อง การตรากฎหมายขัดต่อรัฐธรรมนูญ และบทบัญญัติของกฎหมายขัดต่อรัฐธรรมนูญ

ศาลล้มละลายกลางส่งคำโต้แย้งของเจ้าหนี้ในคดีล้มละลาย (ฟื้นฟูกิจการ) ซึ่งเป็นผู้ร้องเพื่อขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๔

คำร้องที่หนึ่ง กรณีนายบุญหลง นรจิตต์ ผู้ร้อง ซึ่งเป็นเจ้าหนี้ในคดีล้มละลายร่วมกับเจ้าหนี้อื่นในคดีเดียวกันรวม ๓๕ ราย ตามหมายเลขแดงที่ ๘๒๗/๒๕๕๓ ได้ยื่นคำร้องต่อศาลล้มละลายกลางขอให้เสนอเรื่องให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่า พระราชบัญญัติล้มละลาย พุทธศักราช ๒๕๕๓ มาตรา ๕๐/๔๖ (๒) และมาตรา ๕๐/๕๘ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕ มาตรา ๓๐ และมาตรา ๔๘

ข้อเท็จจริงตามคำร้องได้ความว่า บริษัท ไรมอน แลนด์ จำกัด (มหาชน) ลูกหนี้ของนายบุญหลง ๑ กับพวก ได้จัดทำแผนฟื้นฟูกิจการ และขอให้ศาลล้มละลายกลางมีคำสั่งให้ฟื้นฟูกิจการตามพระราชบัญญัติล้มละลาย พุทธศักราช ๒๕๕๓ มาตรา ๕๐/๓ และมาตรา ๕๐/๔ ผู้ร้องยื่นคำร้องคัดค้านต่อศาลล้มละลายกลางว่าไม่ควรเห็นชอบด้วยแผน ๑ และได้ยื่นคำร้องโต้แย้งว่าพระราชบัญญัติล้มละลาย พุทธศักราช ๒๕๕๓ มาตรา ๕๐/๔๖ (๒) และมาตรา ๕๐/๕๘ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ เพราะบทบัญญัติดังกล่าวเปิดช่องให้ผู้ทำแผนเลือกปฏิบัติต่อเจ้าหนี้ตามอำเภอใจ โดยไม่สุจริต โดยไม่เป็นธรรม และศาลล้มละลายกลางหรือศาลฎีกาไม่อาจใช้ดุลยพินิจตามพฤติการณ์แห่งคดีได้ เจ้าหนี้เสียงข้างน้อยซึ่งมีมูลค่าไม่ถึงร้อยละห้าสิบเสียเปรียบ เป็นการเลือกปฏิบัติเกี่ยวกับบุคคล และฐานะทางเศรษฐกิจ ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๐ เป็นการจำกัดสิทธิในทรัพย์สินเกินกว่าที่จำเป็น และกระทบกระเทือนสาระสำคัญของสิทธิในทรัพย์สินของเจ้าหนี้ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕ และมาตรา ๔๘ นอกจากนี้ มาตรา ๕๐/๔๖ (๒) กำหนดให้เจ้าหนี้เกินกว่าร้อยละห้าสิบของมูลหนี้สามารถเห็นชอบแผนฟื้นฟูกิจการได้ ซึ่งบางคดีเจ้าหนี้รายใหญ่ไม่กี่รายมีมูลหนี้มากกว่าร้อยละห้าสิบจะทำให้แผนผ่านความเห็นชอบของเจ้าหนี้ แผนที่ศาลเห็นชอบอาจเอื้อประโยชน์ต่อเจ้าหนี้รายใหญ่เพียงไม่กี่รายนั้น แม้เจ้าหนี้รายเล็ก ๆ จำนวนมากกว่าหลายร้อยรายก็ต้องยอมรับการเลือกปฏิบัติที่ไม่เป็นธรรม

จากผู้ทำแผนถือได้ว่าศาลล้มละลายกลางได้เห็นชอบด้วยกับการเลือกปฏิบัตินั้นโดยปริยาย มาตรา ๕๐/๔๖ (๒) ควรกำหนดให้เจ้าหน้าที่เกินกว่าสามในสี่ของมูลหนี้จึงจะถือว่าเห็นชอบด้วยแผนและมาตรา ๕๐/๕๘ ขัดหรือแย้งต่อมาตรา ๒๕ และมาตรา ๔๘ แห่งรัฐธรรมนูญ เพราะกำหนดบังคับให้ศาลต้องเห็นชอบด้วยแผน จึงกระทบกระเทือนสาระสำคัญของสิทธิในทรัพย์สินตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕ โดยที่ศาลล้มละลายกลางหรือศาลฎีกาไม่สามารถใช้ดุลยพินิจในการพิจารณาตามพฤติการณ์แห่งคดีด้วยความเป็นธรรมได้

ลูกหนี้ในคดีล้มละลายซึ่งเป็นผู้ขอฟื้นฟูกิจการและผู้ทำแผน คัดค้านว่า รัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕ และมาตรา ๔๘ ได้บัญญัติให้มีข้อยกเว้นให้รัฐมีอำนาจออกกฎหมายเกี่ยวกับการจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคล และสิทธิของบุคคลในทรัพย์สินได้ การพิจารณาคดีล้มละลายของศาลในกรณีบัญญัติให้ศาลยอมรับแผน ทำให้ศาลล้มละลายกลางหรือศาลฎีกาไม่อาจใช้ดุลยพินิจแก้ไขความตามเหมาะสมหรือตามพฤติการณ์แห่งคดี อันทำให้เจ้าหน้าที่ข้างน้อยได้รับความคุ้มครองตามกฎหมายไม่เท่าเทียมกันตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๐ นั้น ผู้ทำแผนเห็นว่าไม่ได้เป็นการเลือกปฏิบัติ เพราะถ้าพิจารณาแผนแล้วไม่มีความเหมาะสมหรือไม่สมควรศาลก็สั่งไม่เห็นชอบได้ นอกจากนี้ พระราชบัญญัติล้มละลาย ฯ มาตรา ๕๐/๔๒ ตี ยังได้บัญญัติถึงสิทธิของเจ้าหน้าที่อยู่ในกลุ่มเดียวกันต้องได้รับการปฏิบัติเท่าเทียมกัน

คำร้องที่สอง กรณีนายธนู หมั่นพรมอินทร์ ผู้ร้องซึ่งเป็นเจ้าหนี้รายที่ ๑๕ ในคดีเดียวกันกับคำร้องที่หนึ่ง โดยมีข้อเท็จจริงตามคำร้องได้ความว่า ลูกหนี้ในคดีล้มละลาย (ฟื้นฟูกิจการ) ยื่นคำร้องขอฟื้นฟูกิจการต่อศาลล้มละลายกลาง ศาลมีคำสั่งให้ฟื้นฟูกิจการของลูกหนี้ แต่งตั้งผู้ทำแผนแล้ว ผู้ร้องยื่นคำร้องและคำแถลงการณ์โต้แย้งว่า

๑. พระราชบัญญัติล้มละลาย (ฉบับที่ ๔) พ.ศ. ๒๕๔๑ ที่เพิ่มเติมหมวด ๓/๑ กระบวนพิจารณาเกี่ยวกับการฟื้นฟูกิจการของลูกหนี้ไม่ได้ระบุบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญที่ให้อำนาจในการตราพระราชบัญญัติล้มละลาย (ฉบับที่ ๔) หรือแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติล้มละลายที่เป็นการจำกัดสิทธิเสรีภาพของบุคคลที่รัฐธรรมนูญรับรองไว้ จึงขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕ วรรคสอง ประกอบมาตรา ๓๓๕ (๑) เป็นอันใช้บังคับมิได้ตามมาตรา ๖ และการโต้แย้งดังกล่าวนี้ ไม่ใช่กรณีการโต้แย้งกระบวนพิจารณากฎหมาย ผู้ร้องเห็นว่า ศาลรัฐธรรมนูญมีอำนาจรับคำร้องได้

๒. บทบัญญัติมาตรา ๕๐/๔๖ และมาตรา ๕๐/๕๘ แห่งพระราชบัญญัติล้มละลาย ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ เนื่องจากเป็นผลให้เจ้าหนี้รายเดียวหรือหลายรายที่มีมูลหนี้้น้อยกว่าร้อยละห้าสิบที่ไม่ได้ลงมติยอมรับแผนฟื้นฟูกิจการต้องยอมรับแผนฟื้นฟูโดยปริยาย โดยศาลล้มละลายกลาง

หรือศาลฎีกาไม่สามารถใช้ดุลยพินิจในการพิจารณาแก้ไขเพื่อก่อให้เกิดความยุติธรรมแก่ประชาชน และความสงบ อันเป็นการที่องค์กรของรัฐใช้อำนาจโดยไม่คำนึงถึงศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ ตามมาตรา ๒๖ แห่งรัฐธรรมนูญ

๓. บทบัญญัติมาตรา ๕๐/๕๖ และมาตรา ๕๐/๕๗ แห่งพระราชบัญญัติล้มละลายขัดหรือแย้ง ต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๐ ประกอบกับมาตรา ๔๗ เนื่องจากเป็นการเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรม ต่อเจ้าหน้าที่ข่างน้อยที่มีมูลหนี้้น้อยกว่าร้อยละห้าสิบ เพราะเหตุความแตกต่างสถานะของบุคคล ทางเศรษฐกิจตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๐ ที่มาตรา ๕๐/๕๖ (๒) กำหนดให้เจ้าหน้าที่ที่มีหนี้เกินร้อยละ ห้าสิบสามารถลงมติยอมรับแผนได้ เจ้าหน้าที่ข่างน้อยที่มีมูลหนี้้นต่ำกว่าร้อยละห้าสิบอาจได้รับการเลือก ปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมจากผู้ทำแผนทำให้เจ้าหน้าที่นั้นนั้นไม่ได้รับความคุ้มครองจากกระบวนการพิจารณาของ ศาลล้มละลายกลางและศาลฎีกาอย่างเป็นธรรม

๔. บทบัญญัติมาตรา ๕๐/๕๖ และมาตรา ๕๐/๕๗ แห่งพระราชบัญญัติล้มละลายขัดหรือแย้ง ต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕ ประกอบกับมาตรา ๔๗ เนื่องจากเป็นการจำกัดสิทธิในทรัพย์สินเกิน กว่าที่จำเป็น กระทบกระเทือนสาระสำคัญแห่งสิทธิในทรัพย์สินของเจ้าหน้าที่ ทำให้เจ้าหน้าที่ได้รับการปฏิบัติ ในฐานะผู้ถูกกระทำหรือเป็นเพียงวัตถุแห่งหนี้

๕. บทบัญญัติมาตรา ๕๐/๕๖ และมาตรา ๕๐/๕๗ แห่งพระราชบัญญัติล้มละลายขัดหรือแย้ง ต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕๒ เนื่องจากมาตรา ๕๐/๕๗ กำหนดบังคับให้ศาลต้องเห็นชอบ ด้วยแผน เป็นการเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรม เป็นการจำกัดสิทธิในทรัพย์สินของผู้ร้องเกินกว่าที่จำเป็น หรือกระทบกระเทือนสาระสำคัญแห่งสิทธิในทรัพย์สิน ผู้พิพากษาศาลล้มละลายกลางและศาลฎีกา ไม่สามารถปฏิบัติตามคำถวายสัตย์ปฏิญาณได้

โดยที่คำร้องทั้งสอง ขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยเป็นอย่างเดียวกันและบางประเด็นซ้ำกัน ศาลรัฐธรรมนูญจึงให้รวมพิจารณาเข้าด้วยกัน

ประเด็นที่ต้องพิจารณาวินิจฉัยว่า ศาลรัฐธรรมนูญมีอำนาจพิจารณาวินิจฉัยคำร้องทั้งสอง หรือไม่ รัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๔ วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า “ในการที่ศาลจะใช้บทบัญญัติแห่งกฎหมาย บังคับแก่คดีใด ถ้าศาลเห็นเองหรือคู่ความโต้แย้งว่าบทบัญญัติแห่งกฎหมายนั้นต้องด้วยบทบัญญัติ มาตรา ๖ และยังมีคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญในส่วนที่เกี่ยวกับบทบัญญัตินั้น.....” มาตรา ๖ บัญญัติว่า “รัฐธรรมนูญเป็นกฎหมายสูงสุดของประเทศ บทบัญญัติใดของกฎหมาย กฎ หรือข้อบังคับ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญนี้ บทบัญญัตินั้นเป็นอันใช้บังคับมิได้”

พิจารณาแล้วเห็นว่า กรณีตามคำร้องทั้งสองซึ่งเจ้าหนี้ได้แย้งว่า พระราชบัญญัติล้มละลาย พุทธศักราช ๒๕๕๓ มาตรา ๕๐/๕๖ และมาตรา ๕๐/๕๘ แก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติล้มละลาย (ฉบับที่ ๕) พ.ศ. ๒๕๕๑ และพระราชบัญญัติล้มละลาย (ฉบับที่ ๕) พ.ศ. ๒๕๕๒ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ ซึ่งเป็นการขอให้วินิจฉัยว่า กฎหมายขัดต่อรัฐธรรมนูญ จึงเห็นว่า ศาลรัฐธรรมนูญมีอำนาจพิจารณาวินิจฉัยประเด็นนี้ได้ ส่วนคำร้องที่สองที่ขอให้พิจารณาวินิจฉัยว่า พระราชบัญญัติล้มละลาย (ฉบับที่ ๕) พ.ศ. ๒๕๕๑ ที่เพิ่มเติมหมวด ๓/๑ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕ วรรคสอง ประกอบมาตรา ๓๓๕ (๑) หรือไม่ นั้น รัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๓๕ (๑) ที่บัญญัติว่า “มิให้นำบทบัญญัติมาตรา ๒๕ วรรคสองและวรรคสาม มาใช้บังคับกับกฎหมายที่มีผลใช้บังคับอยู่ในวันประกาศใช้รัฐธรรมนูญนี้ หรือที่ได้รับความเห็นชอบของรัฐสภาแล้วก่อนวันประกาศใช้รัฐธรรมนูญนี้ แต่เมื่อมีการตรากฎหมายในเรื่องดังกล่าวขึ้นใหม่ หรือมีการแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายดังกล่าว การดำเนินการนั้นต้องเป็นไปตามมาตรา ๒๕ ทั้งนี้ ให้นำไปใช้บังคับกับกฎหมายหรือข้อบังคับที่ออกโดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติของกฎหมายด้วย โดยอนุโลม” พิจารณาแล้วเห็นว่า มาตรา ๓๓๕ (๑) เป็นบทเฉพาะกาลที่เป็นข้อยกเว้นของการนำมาตรา ๒๕ วรรคสองและวรรคสาม มาใช้บังคับกับกฎหมายที่เป็นการจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลที่รัฐธรรมนูญรับรองไว้ และเป็นกฎหมายที่ใช้บังคับอยู่ในวันประกาศใช้รัฐธรรมนูญ หรือก่อนวันประกาศใช้รัฐธรรมนูญ

การตรากฎหมายเป็นกระบวนการทางนิติบัญญัติ ซึ่งรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๒ (๑) บัญญัติให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา หรือสมาชิกของทั้งสองสภารวมกันมีจำนวนไม่น้อยกว่าหนึ่งในสิบของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของทั้งสองสภาที่เห็นว่าร่างพระราชบัญญัติใดมีข้อความขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ หรือตราขึ้นโดยไม่ถูกต้องตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญเสนอความเห็นต่อประธานสภาผู้แทนราษฎร ประธานวุฒิสภาหรือประธานรัฐสภา แล้วแต่กรณี เพื่อส่งความเห็นให้ศาลรัฐธรรมนูญเพื่อวินิจฉัย การที่ผู้ร้องโต้แย้งนั้น เป็นการโต้แย้งกระบวนการตราไม่ถูกต้องตามรัฐธรรมนูญ ซึ่งรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๕ มิได้ให้สิทธิผู้ร้องที่จะโต้แย้งได้ ดังนั้น ที่ขอให้พิจารณาวินิจฉัยว่า พระราชบัญญัติล้มละลาย (ฉบับที่ ๕) พ.ศ. ๒๕๕๑ ซึ่งเพิ่มความหมวด ๓/๑ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕ วรรคสอง ประกอบมาตรา ๓๓๕ (๑) หรือไม่นั้น เห็นว่าศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยให้ไม่ได้ จึงให้ยกคำร้องในประเด็นนี้

คงมีประเด็นที่ต้องวินิจฉัยว่า พระราชบัญญัติล้มละลาย พุทธศักราช ๒๕๕๓ มาตรา ๕๐/๕๖ และมาตรา ๕๐/๕๘ แก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติล้มละลาย (ฉบับที่ ๕) พ.ศ. ๒๕๕๑ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ มาตรา ๒๕ มาตรา ๓๐ มาตรา ๔๘ และมาตรา ๒๕๒ หรือไม่

ประเด็นที่หนึ่ง พระราชบัญญัติล้มละลาย มาตรา ๕๐/๕๖ และมาตรา ๕๐/๕๘ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ หรือไม่

พระราชบัญญัติล้มละลาย ฯ มาตรา ๕๐/๕๖ บัญญัติว่า “มติยอมรับแผนต้องเป็นมติพิเศษของ (๑) ที่ประชุมเจ้าหนี้แต่ละกลุ่มทุกกลุ่ม หรือ (๒) ที่ประชุมเจ้าหนี้อย่างน้อยหนึ่งกลุ่มซึ่งมิใช่กลุ่มเจ้าหนี้ตามมาตรา ๕๐/๕๖ ทวิ และเมื่อนับรวมจำนวนหนี้ของเจ้าหนี้ที่ยอมรับแผนในที่ประชุมเจ้าหนี้ทุกกลุ่มแล้ว มีจำนวนไม่น้อยกว่าร้อยละห้าสิบแห่งจำนวนหนี้ของเจ้าหนี้ซึ่งได้เข้าประชุมด้วยตนเองหรือมอบฉันทะให้ผู้อื่นเข้าประชุมแทนในที่ประชุมเจ้าหนี้และได้ออกเสียงลงคะแนนในมตินั้น” และมาตรา ๕๐/๕๘ บัญญัติว่า “ให้ศาลมีคำสั่งเห็นชอบด้วยแผน เมื่อศาลพิจารณาแล้ว เห็นว่า (๑) แผนมีรายการครบถ้วนตามมาตรา ๕๐/๕๒ (๒) ข้อเสนอในการชำระหนี้ไม่ขัดต่อมาตรา ๕๐/๕๒ ตริ และในกรณีที่มติยอมรับแผนเป็นมติตามมาตรา ๕๐/๕๖ (๒) ข้อเสนอในการชำระหนี้ตามแผนนั้นจะต้องเป็นไปตามลำดับที่กฎหมายบัญญัติไว้ว่าด้วยการแบ่งทรัพย์สินในคดีล้มละลาย เว้นแต่เจ้าหนี้นั้นจะให้ความยินยอมและ (๓) เมื่อการดำเนินการตามแผนสำเร็จจะทำให้เจ้าหนี้ได้รับชำระหนี้ไม่น้อยกว่ากรณีที่ศาลมีคำพิพากษาให้ลูกหนี้ล้มละลาย ในกรณีที่แผนมีรายการไม่ครบถ้วนตามมาตรา ๕๐/๕๒ ให้ศาลสอบถามผู้ทำแผนถ้าศาลเห็นว่ารายการในแผนที่ขาดไปนั้น ไม่ใช่สาระสำคัญในการฟื้นฟูกิจการของลูกหนี้ให้ถือว่า แผนมีรายการครบถ้วนตามมาตรา ๕๐/๕๒ ถ้าศาลมีคำสั่งไม่เห็นชอบด้วยแผน ให้ศาลนัดพิจารณาว่าสมควรให้ลูกหนี้ล้มละลาย หรือไม่ ในกรณีเช่นนี้ให้นำบทบัญญัติในมาตรา ๕๐/๕๘ วรรคสี่ มาใช้บังคับโดยอนุโลม”

รัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ บัญญัติว่า “การใช้อำนาจโดยองค์กรของรัฐทุกองค์กร ต้องคำนึงถึงศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ สิทธิ และเสรีภาพตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญนี้”

พิจารณาแล้ว พระราชบัญญัติล้มละลาย ฯ บัญญัติให้เจ้าหนี้ที่มีมูลหนี้ไม่น้อยกว่าร้อยละห้าสิบที่ไม่ได้ลงมติยอมรับแผนต้องยอมรับแผนนั้น ยังไม่ทำให้ศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ หรือสิทธิของเจ้าหนี้ดังกล่าวต้องเสียไป เพราะศาลต้องพิจารณาแผนว่า กรณีเป็นไปตามมาตรา ๕๐/๕๘ หรือไม่ และการดำเนินการตามแผนสำเร็จจะทำให้เจ้าหนี้มีสิทธิได้รับชำระหนี้ไม่น้อยกว่ากรณีที่ศาลมีคำพิพากษาให้ลูกหนี้ล้มละลาย มาตรา ๕๐/๕๘ นั้น เห็นได้ว่าบทบัญญัติดังกล่าวไม่ใช่บทบังคับแต่เป็นการให้ศาลใช้ดุลยพินิจได้มิใช่ว่าเมื่อเจ้าหนี้ซึ่งมีจำนวนหนี้ไม่น้อยกว่าร้อยละห้าสิบลงมติเห็นชอบด้วยแผนแล้ว ศาลจะต้องมีคำสั่งเห็นชอบด้วยแผนตามมติของเจ้าหนี้เสมอไป และมาตรา ๕๐/๕๘ วรรคสาม บัญญัติด้วยว่าถ้าศาลมีคำสั่งไม่เห็นชอบด้วยแผนให้ศาลนัดพิจารณาว่าสมควรให้ลูกหนี้ล้มละลาย หรือไม่ ซึ่งเป็นดุลยพินิจของศาล

ดังนั้น การที่เจ้าหน้าที่ซึ่งมีจำนวนหนีน้อยกว่าร้อยละห้าสิบต้องยอมรับแผนตามมติของเจ้าหน้าที่ซึ่งมีจำนวนหนีน้อยกว่าร้อยละห้าสิบ และการที่บัญญัติให้ศาลมีคำสั่งเห็นชอบด้วยแผนเมื่อมีกรณีตามมาตรา ๕๐/๕๘ จึงมิได้กระทบต่อศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ สิทธิ และเสรีภาพตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ พระราชบัญญัติล้มละลาย ๗ มาตรา ๕๐/๕๖ และมาตรา ๕๐/๕๘ ไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖

ประเด็นที่สอง พระราชบัญญัติล้มละลาย ๗ มาตรา ๕๐/๕๖ และมาตรา ๕๐/๕๘ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕ มาตรา ๓๐ และมาตรา ๔๘ หรือไม่

พระราชบัญญัติล้มละลาย ๗ ที่แก้ไขเพิ่มเติมนั้นก็เพื่อต้องการแก้ไขปัญหาการดำเนินธุรกิจ จึงแก้ไขเพิ่มเติมบทบัญญัติว่าด้วยกระบวนการฟื้นฟูกิจการของลูกหนี้ในส่วนที่เกี่ยวกับการลงมติรับแผนฟื้นฟูกิจการ มาตรา ๕๐/๕๘ บัญญัติให้อำนาจศาลที่จะมีคำสั่งเห็นชอบด้วยแผนหรือไม่เห็นชอบด้วยแผนก็ได้ ศาลใช้ดุลยพินิจตามพฤติการณ์แห่งคดีได้ และหากเจ้าหน้าที่จัดอยู่ในกลุ่มเดียวกันก็ต้องได้รับการปฏิบัติเท่าเทียมกันอยู่แล้วตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา ๕๐/๕๒ ตรี บทบัญญัติ มาตรา ๕๐/๕๖ และมาตรา ๕๐/๕๘ จึงมีความสอดคล้องกับรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕ และมาตรา ๔๘ เป็นการจำกัดสิทธิในทรัพย์สินที่อยู่ในขอบเขตของรัฐธรรมนูญ และไม่กระทบกระเทือนสาระสำคัญของสิทธิในทรัพย์สินทั้งเจ้าหน้าที่ที่อยู่ในกลุ่มเดียวกันต่างก็ได้รับการปฏิบัติอย่างทัดเทียมกัน จึงไม่เป็นการเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมต่อบุคคลเพราะเหตุแห่งความแตกต่างในเรื่องสถานะของบุคคลตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๐ หลักการของการฟื้นฟูกิจการนั้น เป็นการให้ออกาสลูกหนี้ที่จะพ้นจากการต้องคำพิพากษาให้เป็นบุคคลล้มละลาย เป็นหลักประกันอย่างหนึ่งที่ทำให้เจ้าหน้าที่มีโอกาสที่จะได้รับชำระหนี้ไม่น้อยกว่ากรณีที่ถูกศาลพิพากษาให้เป็นบุคคลล้มละลาย ดังนั้น พระราชบัญญัติล้มละลาย ๗ มาตรา ๕๐/๕๖ และมาตรา ๕๐/๕๘ จึงไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕ มาตรา ๓๐ และมาตรา ๔๘

ประเด็นที่สาม พระราชบัญญัติล้มละลาย ๗ มาตรา ๕๐/๕๖ และมาตรา ๕๐/๕๘ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕๒ หรือไม่

รัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕๒ บัญญัติว่า ก่อนเข้ารับหน้าที่ ผู้พิพากษาและตุลาการต้องถวายสัตย์ปฏิญาณต่อพระมหากษัตริย์เสียก่อนจึงจะปฏิบัติหน้าที่ได้ สำหรับคำถวายสัตย์ก็เป็นการกล่าวถวายเพื่อยึดมั่นเป็นแนวทางปฏิบัติ โดยเฉพาะต้องดำเนินการตามรัฐธรรมนูญและกฎหมาย เมื่อพระราชบัญญัติล้มละลาย ๗ มาตรา ๕๐/๕๖ และมาตรา ๕๐/๕๘ ได้บัญญัติเป็นกฎหมายแล้วผู้พิพากษาหรือตุลาการก็ต้องปฏิบัติตามกฎหมาย จึงมิใช่กฎหมายที่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ

ด้วยเหตุผลดังกล่าวแล้วจึงวินิจฉัยว่า พระราชบัญญัติล้มละลาย พุทธศักราช ๒๔๘๓ มาตรา ๕๐/๕๖ และมาตรา ๕๐/๕๘ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติล้มละลาย (ฉบับที่ ๕) พ.ศ. ๒๕๔๒ ไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ มาตรา ๒๕ มาตรา ๓๐ มาตรา ๔๘ และมาตรา ๒๕๒

สำหรับประเด็นที่ขอให้วินิจฉัยว่า พระราชบัญญัติล้มละลาย ฯ (ฉบับที่ ๕) พ.ศ. ๒๕๔๑ ตราขึ้นโดยไม่ถูกต้องตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ นั้น ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยให้ไม่ได้ให้ยกคำร้อง ในประเด็นนี้

พลโท จุล อติเรก

ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

คำวินิจฉัยของ นายปรีชา เถลิมวณิชย์ ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

ที่ ๓๕ - ๓๖/๒๕๕๕

วันที่ ๓๐ ตุลาคม ๒๕๕๕

เรื่อง พระราชบัญญัติล้มละลาย (ฉบับที่ ๔) ๒๕๕๑ ที่เพิ่มเติมหมวด ๓/๑ และพระราชบัญญัติล้มละลาย (ฉบับที่ ๕) พ.ศ. ๒๕๕๒ มาตรา ๕๐/๔๖ มาตรา ๕๐/๕๘ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๒๖ มาตรา ๒๕ มาตรา ๓๐ มาตรา ๔๘ มาตรา ๒๕๒ และมาตรา ๓๓๕ (๑) หรือไม่

ข้อเท็จจริงตามคำร้องได้ความว่าบริษัท ไรมอน แลนด์ จำกัด (มหาชน) ซึ่งเป็นนิติบุคคลประกอบธุรกิจเกี่ยวกับอสังหาริมทรัพย์ประสบปัญหาขาดสภาพคล่องทางการเงิน ถูกสถาบันการเงินลดวงเงินสินเชื่อและอยู่ในสภาพมีหนี้สินล้นพ้นตัว เพราะมีสินทรัพย์ไม่พอกับหนี้สิน โดยมีหนี้สินมีจำนวนแน่นอนไม่ต่ำกว่า ๖,๘๐๕,๘๗๕,๘๐๘.๕๒ บาท เป็นเหตุให้ไม่สามารถดำเนินกิจการต่อไปได้ หากถูกศาลสั่งพิทักษ์ทรัพย์เด็ดขาดและสั่งให้ล้มละลายจะทำให้เจ้าหนี้ได้รับชำระหนี้ที่น้อยกว่าที่จะให้ลูกหนี้ได้รับการฟื้นฟูกิจการบริษัทดังกล่าวเห็นว่ามีช่องทางที่จะฟื้นฟูกิจการได้ จึงได้อาศัยสิทธิตามพระราชบัญญัติล้มละลาย (ฉบับที่ ๔) พ.ศ. ๒๕๕๑ มาตรา ๕๐/๔ (๒) ยื่นคำร้องต่อศาลขอให้ฟื้นฟูกิจการของลูกหนี้ผู้ร้อง

ที่ประชุมเจ้าหนี้ได้มีมติยอมรับแผนฟื้นฟูกิจการของลูกหนี้เมื่อวันที่ ๒ เมษายน ๒๕๕๕ ซึ่งศาลล้มละลายกลางมีคำสั่งเมื่อวันที่ ๖ พฤศจิกายน ๒๕๕๓ ให้ฟื้นฟูกิจการของลูกหนี้ โดยตั้งบริษัท ไรมอน แลนด์ แพลนเนอร์ จำกัด เป็นผู้ทำแผน

ก่อนที่ศาลล้มละลายกลางจะมีคำสั่งเห็นชอบด้วยแผนหรือไม่เห็นชอบด้วยแผน ตามพระราชบัญญัติล้มละลาย มาตรา ๕๐/๕๘ มีเจ้าหนี้ยื่นคำร้องคัดค้านต่อศาลล้มละลายกลางเพื่อส่งมายังศาลรัฐธรรมนูญ ๒ คำร้อง คือ

คำร้องที่ ๑ นายบุญลอง นรจิตต์ กับพวกรวม ๓๕ ราย เจ้าหนี้ได้ยื่นคำร้องคัดค้านแผนสรุปสาระสำคัญได้ว่า ลูกหนี้และผู้ทำแผนใช้สิทธิโดยไม่สุจริตในการยื่นคำร้องขอฟื้นฟูกิจการและทำแผน เช่น ไม่ยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สิน และรายชื่อพร้อมทั้งที่อยู่ของเจ้าหนี้ทั้งหลาย อีกทั้งยังมีการเลือกปฏิบัติต่อเจ้าหนี้บางกลุ่ม โดยเฉพาะเจ้าหนี้ที่เป็นสถาบันการเงินจะได้รับสิทธิดีกว่าเจ้าหนี้เงินมัดจำหรือลูกค้ายกบริษัทลูกหนี้ที่วางเงินมัดจำซื้อที่อยู่อาศัยจากลูกหนี้ นอกจากนี้ ลูกหนี้และผู้ทำแผนยังไม่ปฏิบัติตามที่กฎหมายบัญญัติไว้หลายประการ เช่น ขั้นตอนการทำแผนไม่ปรากฏรายการชัดเจน

การจัดการและหาประโยชน์จากทรัพย์สินของลูกหนี้ไม่มีการระบุว่าจะนำโครงการใดเพื่อหาทำในธุรกิจของลูกหนี้ การจัดกลุ่มเจ้าหนี้และการลงคะแนนไม่ชอบเป็นต้น ดังนั้น ศาลจึงไม่ควรเห็นชอบกับแผนในลักษณะที่กล่าว เพราะเมื่อลูกหนี้บริหารกิจการผิดพลาดกลับมีกฎหมายลักษณะการฟื้นฟูมาเป็นเครื่องมือให้บริษัทที่ไม่สุจริตใช้กำจัดภาระหนี้ที่ต้องชำระและสร้างผลประโยชน์ให้พวกพ้องตนในภายหลังย่อมไม่เป็นธรรมกับฝ่ายผู้ร้อง ทั้งยังโต้แย้งว่าพระราชบัญญัติล้มละลาย พุทธศักราช ๒๕๔๓ มาตรา ๕๐/๕๘ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ เนื่องจากเป็นการเปิดช่องให้ผู้ทำแผนเลือกปฏิบัติต่อเจ้าหนี้ตามอำเภอใจ โดยไม่สุจริต โดยไม่เป็นธรรม หรือโดยดุลยพินิจที่ไม่ชอบ โดยที่ศาลล้มละลายกลางหรือศาลฎีกาไม่อาจใช้ดุลยพินิจที่เที่ยงธรรมแก้ไขเยียวยาตามความเหมาะสมหรือตามพฤติการณ์แห่งคดี อันเป็นการเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมต่อเจ้าหนี้ข้างน้อยที่มีมูลหนี้ต่ำกว่าร้อยละห้าสิบแม้จะมีจำนวนเจ้าหนี้มากกว่าก็ตาม โดยเป็นความแตกต่างจากลักษณะของบุคคลและฐานะทางเศรษฐกิจตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๓๐ และเป็นการจำกัดสิทธิในทรัพย์สินเกินกว่าที่จำเป็น และกระทบกระเทือนสาระสำคัญของสิทธิในทรัพย์สินของเจ้าหนี้ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕ และมาตรา ๔๘ นอกจากนี้ มาตรา ๕๐/๕๖ (๒) กำหนดให้เจ้าหนี้เกินกว่าร้อยละห้าสิบของมูลหนี้สามารถเห็นชอบด้วยแผนฟื้นฟูกิจการได้ ซึ่งบางคดีเจ้าหนี้รายใหญ่ไม่กี่รายมีมูลหนี้มากกว่าร้อยละห้าสิบก็จะทำให้แผนผ่านความเห็นชอบของเจ้าหนี้ และแผนที่ศาลเห็นชอบอาจเอื้อประโยชน์ต่อเจ้าหนี้รายใหญ่เพียงไม่กี่รายนั้น แม้เจ้าหนี้รายเล็กๆ จะมีจำนวนมากกว่าหลายร้อยรายก็ตาม ทำให้ต้องยอมรับการเลือกปฏิบัติที่ไม่เป็นธรรมจากผู้ทำแผน และถือได้ว่าศาลล้มละลายกลางได้เห็นชอบด้วยการเลือกปฏิบัตินั้นโดยปริยาย มาตรา ๕๐/๕๖ (๒) ควรกำหนดให้เจ้าหนี้เกินสามในสี่ของมูลหนี้ จึงจะถือว่าเห็นชอบด้วยแผนและมาตรา ๕๐/๕๘ ขัดหรือแย้งต่อมาตรา ๒๕ และมาตรา ๔๘ แห่งรัฐธรรมนูญ เพราะกำหนดบังคับให้ศาลต้องเห็นชอบด้วยแผน หากเข้าหลักเกณฑ์ของมาตรา ๕๐/๕๘ แม้จะเป็นการเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรม และเป็นการจำกัดสิทธิในทรัพย์สินของผู้ร้องเกินกว่าที่จำเป็น จึงกระทบกระเทือนสาระสำคัญของสิทธิในทรัพย์สินตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕ โดยที่ศาลล้มละลายกลางหรือศาลฎีกาไม่สามารถใช้ดุลยพินิจในการพิจารณาแก้ไขหรือเยียวยาตามความเหมาะสม หรือตามพฤติการณ์แห่งคดีด้วยความเป็นธรรมได้

ลูกหนี้ผู้ขอฟื้นฟูกิจการและผู้ทำแผนยื่นคำคัดค้าน

คำร้องที่ ๒ นายธนุ หมั่นพรหมอินทร์ เจ้าหนี้รายที่ ๑๕ ยื่นคำร้องคัดค้านโดยมีข้อเท็จจริงตามคำร้องสรุปได้ว่า นายธนุ หมั่นพรหมอินทร์ ผู้ร้องเป็นเจ้าหนี้รายที่ ๑๕ ของบริษัท ไรมอน แลนด์

จำกัด (มหาชน) ซึ่งเป็นลูกหนี้ในคดีล้มละลาย (ฟื้นฟูกิจการ) หมายเลขแดงที่ ๘๒๗/๒๕๕๓ ของศาลล้มละลายกลาง โดยในคดีดังกล่าวลูกหนี้ได้ยื่นคำร้องขอฟื้นฟูกิจการต่อศาลล้มละลายกลาง และศาลมีคำสั่งให้ฟื้นฟูกิจการของลูกหนี้และแต่งตั้งผู้ทำแผนแล้ว ก่อนที่ศาลจะมีคำสั่งว่าจะเห็นชอบหรือไม่เห็นชอบด้วยแผน ผู้ร้องคัดค้านว่า

๑. พระราชบัญญัติล้มละลาย (ฉบับที่ ๔) พ.ศ. ๒๕๔๑ ที่เพิ่มเติมหมวด ๓/๑ กระบวนพิจารณาเกี่ยวกับการฟื้นฟูกิจการของลูกหนี้ไม่ได้ระบุบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญที่ให้อำนาจในการตราพระราชบัญญัติล้มละลาย (ฉบับที่ ๔) พ.ศ. ๒๕๔๑ หรือแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติล้มละลายที่เป็นการจำกัดสิทธิเสรีภาพของบุคคลที่รัฐธรรมนูญรับรองไว้แต่ประการใด โดยกรณีจะแตกต่างจากกรณีของพระราชบัญญัติล้มละลาย (ฉบับที่ ๕) พ.ศ. ๒๕๔๒ ที่ได้ระบุบทบัญญัติมาตรา ๒๕ มาตรา ๓๖ และมาตรา ๔๘ แห่งรัฐธรรมนูญที่ให้อำนาจในการตราพระราชบัญญัติล้มละลาย หรือแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติล้มละลายที่เป็นการจำกัดสิทธิเสรีภาพในการเดินทางและเสรีภาพในการเลือกที่อยู่ภายในราชอาณาจักร และสิทธิในทรัพย์สินตามมาตรา ๓๖ และมาตรา ๔๘ แห่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยไว้ในคำปรารภ ส่วนพระราชบัญญัติล้มละลาย (ฉบับที่ ๔) พ.ศ. ๒๕๔๑ ไม่ได้ระบุบทบัญญัติที่เป็นการจำกัดสิทธิและเสรีภาพไว้ เท่ากับว่าขณะที่ตราพระราชบัญญัติล้มละลาย (ฉบับที่ ๔) พ.ศ. ๒๕๔๑ รัฐสภาไม่ได้ตระหนักกว่าจะเป็นการลิดรอนและจำกัดสิทธิและเสรีภาพของประชาชน ทั้งประชาชนไม่สามารถรับรู้อย่างชัดแจ้งถึงที่มาว่าสิทธิและเสรีภาพของตนถูกจำกัดโดยมาตราใดของรัฐธรรมนูญ และอยู่ในเงื่อนไขที่รัฐธรรมนูญกำหนดไว้หรือไม่เพียงใด เมื่อพระราชบัญญัติล้มละลาย (ฉบับที่ ๔) พ.ศ. ๒๕๔๑ ไม่ได้ระบุบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญที่มีอำนาจในการตรากฎหมายตามมาตรา ๒๕ วรรคสอง พระราชบัญญัติล้มละลาย (ฉบับที่ ๔) พ.ศ. ๒๕๔๑ จึงขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕ วรรคสอง ประกอบมาตรา ๓๓๕ (๑) เป็นอันใช้บังคับมิได้ตามมาตรา ๖ และการโต้แย้งว่าพระราชบัญญัติล้มละลาย (ฉบับที่ ๔) พ.ศ. ๒๕๔๑ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕ วรรคสอง ไม่ใช่กรณีการโต้แย้งกระบวนกรตรากฎหมาย แต่เป็นกรณีที่ศาลรัฐธรรมนูญมีอำนาจพิจารณาวินิจฉัยได้โดยเทียบเคียงกับคำวินิจฉัยที่ ๕ - ๑๐/๒๕๔๔ ของศาลรัฐธรรมนูญ ซึ่งศาลรัฐธรรมนูญได้รับพิจารณาไว้ในประเด็นที่คู่ความโต้แย้งว่า พระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติการธนาคารพาณิชย์ พ.ศ. ๒๕๐๕ (ฉบับที่ ๔) พ.ศ. ๒๕๔๑ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕ วรรคสอง เพราะพระราชกำหนดดังกล่าวไม่ได้ระบุบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญที่ให้อำนาจในการตราพระราชกำหนดซึ่งเป็นกฎหมายเกี่ยวกับการจำกัดสิทธิและเสรีภาพบางประการ ซึ่งเท่ากับศาล

รัฐธรรมนูญเห็นว่า กรณีดังกล่าวเป็นการที่คู่ความโต้แย้งว่า บทบัญญัติแห่งกฎหมายที่ศาลจะใช้บังคับแก่คดีของผู้ร้อง ต้องด้วยบทบัญญัติมาตรา ๖ คำร้องเป็นไปตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๔ แล้ว ศาลรัฐธรรมนูญมีอำนาจพิจารณาคำร้องได้

๒. บทบัญญัติมาตรา ๕๐/๔๖ และมาตรา ๕๐/๕๘ แห่งพระราชบัญญัติล้มละลาย ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ เนื่องจากมาตราดังกล่าวได้กำหนดวิธีพิจารณาเป็นผล ให้เจ้าหนี้รายเดียวหรือหลายรายที่มีมูลหนี้น้อยกว่าร้อยละห้าสิบที่ไม่ได้ลงมติดอมรับแผนฟื้นฟู การต้องยอมรับแผนฟื้นฟูโดยปริยาย ทำให้เจ้าหนี้ดังกล่าวได้รับการปฏิบัติในฐานะผู้ถูกกระทำ หรือเป็นเพียงวัตถุแห่งหนี้ หรือถูกดูแลเหมือนสิ่งของ ทั้งเป็นการเปิดช่องให้ผู้ทำแผนปฏิบัติ ต่อเจ้าหนี้ตามอำเภอใจ โดยไม่สุจริต โดยไม่เป็นธรรม หรือใช้ดุลยพินิจโดยไม่ชอบ โดยที่ศาล ล้มละลายกลางหรือศาลฎีกาไม่สามารถใช้ดุลยพินิจในการแก้ไขหรือเยียวยาได้ตามความเหมาะสม หรือตามพฤติการณ์แห่งคดีด้วยความเป็นธรรม เพื่อก่อให้เกิดความยุติธรรมแก่ประชาชน และความสงบสุขแห่งราชอาณาจักร อันเป็นการที่องค์กรของรัฐใช้อำนาจโดยไม่คำนึงถึงศักดิ์ศรี ความเป็นมนุษย์ตามมาตรา ๒๖ แห่งรัฐธรรมนูญ

๓. บทบัญญัติมาตรา ๕๐/๔๖ และมาตรา ๕๐/๕๘ แห่งพระราชบัญญัติล้มละลาย ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๐ ประกอบกับมาตรา ๔๘ เนื่องจากเป็นการเลือกปฏิบัติ โดยไม่เป็นธรรมต่อเจ้าหนี้ข้างน้อยที่มีมูลหนี้น้อยกว่าร้อยละห้าสิบ เพราะเหตุความแตกต่างในเรื่อง สถานะของบุคคลและฐานะทางเศรษฐกิจตามมาตรา ๓๐ แห่งรัฐธรรมนูญ การที่ มาตรา ๕๐/๔๖ (๒) กำหนดให้เจ้าหนี้ที่มีหนี้เกินร้อยละห้าสิบสามารถลงมติดอมรับแผนได้ ซึ่งบางคดีถ้าเจ้าหนี้รายใหญ่ เพียงไม่กี่รายมีมูลหนี้มากกว่าร้อยละห้าสิบก็จะทำให้แผนได้รับการยอมรับจากเจ้าหนี้ และแผนที่ ศาลเห็นชอบด้วยนั้นอาจเอื้อประโยชน์ต่อเจ้าหนี้รายใหญ่ที่ยอมรับแผนเพียงไม่กี่ราย โดยที่เจ้าหนี้ ข้างน้อยที่มีมูลหนี้ต่ำกว่าร้อยละห้าสิบซึ่งในบางคดีมีอยู่จำนวนหลายร้อยรายอาจได้รับการเลือกปฏิบัติ โดยไม่เป็นธรรมจากผู้ทำแผนและถือได้ว่าศาลล้มละลายกลางได้เห็นชอบกับการเลือกปฏิบัติ นั้น ด้วยทำให้เจ้าหนี้ที่นั้นไม่ได้รับความคุ้มครองจากกระบวนการพิจารณาของศาลล้มละลายกลางและ ศาลฎีกาอย่างเป็นธรรม

๔. บทบัญญัติมาตรา ๕๐/๔๖ และมาตรา ๕๐/๕๘ แห่งพระราชบัญญัติล้มละลาย ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕ ประกอบกับมาตรา ๔๘ เนื่องจากเป็นการจำกัดสิทธิ ในทรัพย์สินเกินกว่าที่จำเป็นหรือกระทบกระเทือนสาระสำคัญของสิทธิในทรัพย์สินของเจ้าหนี้ ตามมาตรา ๒๕ ประกอบมาตรา ๔๘ แห่งรัฐธรรมนูญ ทั้งนี้ เพราะเหตุผลของการตราบทบัญญัติ

เกี่ยวกับการฟื้นฟูกิจการก็เพื่อให้ลูกหนี้มีโอกาสฟื้นฟูกิจการได้ ซึ่งจะช่วยให้เจ้าหนี้อาจมีโอกาสรับชำระหนี้
อย่างเป็นธรรม แต่ปรากฏว่า มาตรา ๕๐/๔๖ และมาตรา ๕๐/๕๘ เป็นวิธีพิจารณาที่ทำให้เจ้าหนี้
ได้รับการปฏิบัติในฐานะผู้ถูกกระทำหรือเป็นเพียงวัตถุแห่งหนี้ หรือถูกดูแลเหมือนสิ่งของ และ
ไม่ใช่มาตรการที่มีผลกระทบกระเทือนต่อสิทธิและเสรีภาพของประชาชนน้อยที่สุดหรือเบาที่สุด
เมื่อเปรียบเทียบซึ่งน้ำหนักกับการให้มีการฟื้นฟูกิจการตามหลักพอสมควรแก่เหตุ หรือหลักความ
ได้สัดส่วน โดยยังมีมาตรการอื่นอีกหลายมาตรการที่ยังปรับใช้ได้โดยไม่เกินกว่าความจำเป็น เช่น
สามารถกำหนดมาตรการที่เป็นบทบัญญัติทำนองเดียวกันหรือใกล้เคียงกับบทบัญญัติในมาตรา
๕๐/๔๖ และมาตรา ๕๐/๕๘ ของบทบัญญัติล้มละลาย (ฉบับที่ ๔) พ.ศ. ๒๕๕๑ ที่ได้ถูกยกเลิก
ไปแล้ว

๕. บทบัญญัติมาตรา ๕๐/๔๖ และมาตรา ๕๐/๕๘ แห่งพระราชบัญญัติล้มละลาย
ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕๒ เพราะเป็นการทำให้ไร้ผลซึ่งคำถวายสัตย์ปฏิญาณของ
ผู้พิพากษาศาลล้มละลายกลางและผู้พิพากษาศาลฎีกาต่อพระมหากษัตริย์ เนื่องจากมาตรา ๕๐/๕๘
กำหนดบังคับให้ศาลต้องเห็นชอบด้วยแผนหากเข้าหลักเกณฑ์ตามที่กำหนดในมาตรา ๕๐/๕๘
แม้ว่าหากศาลเห็นชอบดังกล่าวก็จะเป็นการเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรม หรือเป็นการจำกัดสิทธิ
ในทรัพย์สินของผู้ร้องเกินกว่าที่จำเป็น หรือกระทบกระเทือนสาระสำคัญของสิทธิในทรัพย์สิน โดยที่
ศาลล้มละลายกลางหรือศาลฎีกาไม่สามารถใช้ดุลยพินิจในการพิจารณาแก้ไขหรือเยียวยาตาม
ความเหมาะสม หรือตามพฤติการณ์แห่งคดีด้วยความเป็นธรรมเพื่อให้เกิดความยุติธรรมและ
ความสงบสุขแห่งราชอาณาจักรได้ อันเป็นการขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕๒
เพราะทำให้ผู้พิพากษาศาลล้มละลายกลางและศาลฎีกาไม่สามารถปฏิบัติตามคำถวายสัตย์ปฏิญาณ
ต่อพระมหากษัตริย์ที่กำหนดว่า จะปฏิบัติหน้าที่ในพระปรมาภิไธยด้วยความซื่อสัตย์สุจริต
โดยปราศจากอคติทั้งปวง เพื่อให้เกิดความยุติธรรมแก่ประชาชนและความสงบสุขแห่งราชอาณาจักร
ทั้งจะรักษาไว้และปฏิบัติตามซึ่งการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็น
ประมุขตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย และกฎหมายทุกประการ

ศาลล้มละลายกลางเห็นว่า กรณีตามคำร้องทั้งสองเป็นไปตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย
มาตรา ๒๖๔ จึงให้รอฟังคำสั่งพิจารณาแผนไว้ชั่วคราว และส่งคำร้องของผู้ร้องทั้งสองรายชื่อให้
ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๒๖๔

ศาลรัฐธรรมนูญได้ประชุมปรึกษาแล้ว ลงมติให้รับคำร้องทั้งสองรายไว้ดำเนินการต่อไป ตามข้อกำหนดศาลรัฐธรรมนูญ ว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๕๑ ข้อ ๑๐ และเห็นว่า คำร้องทั้งสองรายเป็นคำร้องในคดีล้มละลาย (ฟื้นฟูกิจการ) เรื่องเดียวกัน จึงให้รวมพิจารณาวินิจฉัย เข้าด้วยกัน

ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาแล้ว ลงมติวินิจฉัยว่า พระราชบัญญัติล้มละลาย (ฉบับที่ ๔) พ.ศ. ๒๕๔๑ และที่แก้ไข (ฉบับที่ ๕) พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๕๐/๔๖ และมาตรา ๕๐/๕๘ ไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๒๖ มาตรา ๒๕ มาตรา ๓๐ มาตรา ๔๘ และมาตรา ๒๕๒ ด้วยคะแนนเสียง ๑๑ ต่อ ๑ ผู้ทำคำวินิจฉัยได้ลงมติตามคะแนนเสียงส่วนใหญ่ จึงได้ทำคำวินิจฉัยส่วนตน ดังต่อไปนี้

คดีนี้ผู้ร้องทั้งสองรายเป็นเจ้าของหนี้ในคดีล้มละลาย (ฟื้นฟูกิจการ) ซึ่งบริษัท ไรมอนแลนด์ จำกัด (มหาชน) ลูกหนี้ ได้ยื่นคำร้องขอต่อศาลล้มละลายกลางเพื่อขอให้มีคำสั่งฟื้นฟูกิจการของลูกหนี้ ตามพระราชบัญญัติล้มละลาย (ฉบับที่ ๔) พ.ศ. ๒๕๔๑ มาตรา ๕๐/๔ (๒) โดยเจ้าหนี้ทั้งสองราย ยื่นคำคัดค้านว่า พระราชบัญญัติล้มละลาย (ฉบับที่ ๔) พ.ศ. ๒๕๔๑ ได้บัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมหมวด ๓/๑ กระบวนพิจารณาเกี่ยวกับการฟื้นฟูกิจการลูกหนี้ มาตรา ๕๐/๑ ถึงมาตรา ๕๐/๕๐ ขึ้นใช้บังคับ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๒๕ วรรคสอง และมาตรา ๓๓๕ (๑) และพระราชบัญญัติล้มละลาย (ฉบับที่ ๔) พ.ศ. ๒๕๔๑ แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ ๕) พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๕๐/๔๖ และมาตรา ๕๐/๕๘ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๒๖ มาตรา ๒๕ มาตรา ๓๐ มาตรา ๔๘ และมาตรา ๒๕๒ เป็นอันใช้บังคับมิได้ตามรัฐธรรมนูญ แห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๖ และมาตรา ๒๖๔

คดีจึงมีปัญหาที่จะวินิจฉัย ๒ ประการ คือ

๑. พระราชบัญญัติล้มละลาย (ฉบับที่ ๔) พ.ศ. ๒๕๔๑ ที่บัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมหมวดที่ ๓/๑ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๒๕ วรรคสอง และมาตรา ๓๓๕ (๑) หรือไม่

๒. พระราชบัญญัติล้มละลาย พุทธศักราช ๒๕๔๓ และที่แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ ๔) พ.ศ. ๒๕๔๑ (ฉบับที่ ๕) พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๕๐/๔๖ มาตรา ๕๐/๕๘ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ แห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๒๖ มาตรา ๒๕ มาตรา ๓๐ มาตรา ๔๘ และมาตรา ๒๕๒ หรือไม่

พิจารณาแล้ว เห็นว่า นับตั้งแต่ได้ประกาศใช้พระราชบัญญัติล้มละลาย พุทธศักราช ๒๕๔๓ เป็นต้นมา ได้มีการแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติฉบับนี้ ๒ ครั้งเมื่อ พ.ศ. ๒๕๑๑ และพ.ศ. ๒๕๒๖

คือ พระราชบัญญัติล้มละลาย (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๑๑ และพระราชบัญญัติล้มละลาย (ฉบับที่ ๓) พ.ศ. ๒๕๒๖ ซึ่งเป็นการแก้ไขกำหนดจำนวนหนี้ในการฟ้องคดีล้มละลายให้สูงขึ้น กับแก้ไขจำนวนเงินวางศาล และค่าธรรมเนียมบางอย่างให้เหมาะสมกับแก้ไขเรื่องอื่นๆ อีกเล็กน้อย

ส่วนการแก้ไขเพิ่มเติมในเรื่องเกี่ยวกับหลักกฎหมายที่ไม่สอดคล้องกับยุคสมัยที่แปรเปลี่ยนไป เช่น หลักการในระบบกฎหมายสากลที่จะช่วยเหลือลูกหนี้ให้มีทางเลือกอื่นนอกจากการล้มละลาย หรือทางเลือกที่ไม่ต้องล้มละลายเพิ่ม มีดำริที่จะแก้ไขในปี ๒๕๓๒ โดยกระทรวงยุติธรรมได้แต่งตั้งคณะกรรมการพิจารณาขึ้นเพื่อปรับปรุงแก้ไขพระราชบัญญัติล้มละลาย พุทธศักราช ๒๕๔๓ คณะกรรมการดังกล่าวได้เห็นความจำเป็นเร่งด่วนที่จะต้องปรับปรุงหลักกฎหมายล้มละลายให้ทันสมัยยิ่งขึ้น โดยเฉพาะเรื่องของการให้โอกาสแก่ลูกหนี้ในการฟื้นฟูกิจการก่อนที่จะถูกฟ้องล้มละลาย โดยใช้ระยะเวลาในกระบวนการร่างกฎหมายเป็นระยะเวลายาวนานทั้งที่ประชุมคณะกรรมการกฤษฎีกาและที่ประชุมรัฐสภา รวมเบ็ดเสร็จเป็นเวลายาวนานถึง ๕ ปี เมื่อกฎหมายฉบับนี้คลอดออกมาเป็นพระราชบัญญัติล้มละลาย (ฉบับที่ ๔) พ.ศ. ๒๕๕๑ แล้วทำให้หลักกฎหมายเรื่องการฟื้นฟูกิจการซึ่งคาดว่าจะจะเป็นหลักการที่ทันสมัยและสามารถแก้ไขสถานการณ์ที่เลวร้ายของลูกหนี้ที่ไม่มีทางเลือกอื่นนอกจากการล้มละลาย แต่ฝ่ายเดียว ก็กลายเป็นหลักกฎหมายที่ล้าสมัยมีข้อบกพร่องมากมายไม่สอดคล้องกับสถานการณ์และก้าวไม่ทันยุคสมัยในการประกอบธุรกิจซึ่งมีการเปลี่ยนแปลงไปอย่างรวดเร็ว จึงจำเป็นต้องตราพระราชบัญญัติล้มละลาย (ฉบับที่ ๕) พ.ศ. ๒๕๕๒ แก้ไขปรับปรุงพระราชบัญญัติล้มละลาย (ฉบับที่ ๔) พ.ศ. ๒๕๕๑ อีกหลายมาตรา ยิ่งไปกว่านั้น การพยายามเร่งให้ตรากฎหมายออกมาในช่วงสุดท้าย อันเป็นเวลาสอดคล้องกับช่วงวิกฤติทางเศรษฐกิจของประเทศไทย ที่รัฐบาลจำเป็นต้องยอมรับเงื่อนไขของกองทุนการเงินระหว่างประเทศ IMF อย่างไม่อาจหลีกเลี่ยงได้ ทำให้มีผู้เข้าใจผิดว่าประเทศไทยจำเป็นต้องออกกฎหมายฉบับนี้ เพราะถูกบีบบังคับจาก IMF ซึ่งไม่เป็นความจริงแต่อย่างใด

แต่มีผู้แสดงความคิดเห็นว่า ทันทีที่ประเทศไทยเกิดวิกฤติทางเศรษฐกิจในปี ๒๕๕๐ มีผู้เชี่ยวชาญทางการเงินจาก IMF และประเทศมหาอำนาจบางประเทศได้ยก “ปัญหา” เกี่ยวกับความล้มเหลวของพระราชบัญญัติล้มละลาย พุทธศักราช ๒๕๔๓ ขึ้นอ้างกับรัฐบาลไทย เพื่อเสนอมาตรการคุ้มครองประโยชน์ของ “เจ้าหนี้ต่างประเทศ” โดยบุคคลสำคัญของ IMF ได้กล่าววิจารณ์ว่า กฎหมายล้มละลายของไทยยังล้าหลัง และหนังสือพิมพ์ต่างประเทศได้กล่าวไว้ ประสิทธิภาพของกฎหมายล้มละลายของไทยยังมีปัญหา

บทความในหนังสือพิมพ์ไทยของเราเองก็ดูจะยังไม่พอใจกับกฎหมายล้มละลายของเรา นักกฎหมายบางคนเห็นควรแบ่งการล้มละลายในกฎหมายล้มละลายออกเป็น ๒ ส่วน คือ ส่วนหนึ่ง

ว่าด้วยการล้มละลายของลูกหนี้ซึ่งเป็น “บุคคลธรรมดา” และอีกส่วนหนึ่งว่าด้วยการล้มละลายของลูกหนี้ที่เป็น “นิติบุคคล” เพราะมีบทพิสูจน์ในกรณีของ TPI และรายอื่นๆ ซึ่งลูกหนี้อาศัยเทคนิคการสู้คดีในศาลเพื่อประวิงเวลา ทำให้การบังคับชำระหนี้และการแก้ไขหนี้ NPL ต้องล่าช้าและนักธุรกิจบางคนมีความเห็นว่า การที่พระราชบัญญัติล้มละลาย (ฉบับที่ ๕) ซึ่งเพิ่งแก้ไขไปเมื่อไม่กี่ปีมาแล้ว (เมษายน ๒๕๕๒) บัญญัติให้บุคคลธรรมดาที่ศาลพิพากษาให้เป็นบุคคลล้มละลายพ้นจากการล้มละลายเมื่อครบกำหนดสามปีนับแต่วันที่ศาลมีคำพิพากษาให้เป็นบุคคลล้มละลาย (มาตรา ๓๕) จะก่อให้เกิดกระแสที่ลูกหนี้จะเบี่ยงหนีพร้อมกับการโอนทรัพย์สินของตนไปอยู่ที่อื่น โดยตนเองยอมล้มละลายในช่วงระยะเวลาอันสั้น ซึ่งกฎหมายเช่นนี้จะทำให้เกิดพฤติกรรมที่ไม่ดีต่อการประกอบธุรกิจในอนาคต และขอเสนอให้ขยายระยะเวลาให้ยาวขึ้นเป็น ๕ ปี เป็นต้น

กฎหมายล้มละลายมีวิวัฒนาการมาตั้งแต่พระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายลักษณะกู้หนี้ยืมสิน ร.ศ. ๑๑๐ (พ.ศ. ๒๔๓๔) ในสมัยรัชกาลที่ ๕ ต่อมาก็มีพระราชบัญญัติล้มละลาย ร.ศ. ๑๒๗ (พ.ศ. ๒๔๕๑) ซึ่งมีเพียง ๘ มาตรา หลังจากนั้นก็มีพระราชบัญญัติล้มละลาย ร.ศ. ๑๓๐ (พ.ศ. ๒๔๕๔) ในช่วงต้นสมัยรัชกาลที่ ๖ ใช้บังคับต่อมาอีก ๓๐ ปี จึงมาถึงพระราชบัญญัติล้มละลาย พ.ศ. ๒๔๘๓ (หลังเปลี่ยนแปลงการปกครอง พ.ศ. ๒๔๗๕) ซึ่งได้บังคับมาแล้วประมาณ ๖๐ ปี โดยมีการแก้ไขมาแล้ว ๒ ครั้งในปี พ.ศ. ๒๕๑๑ และ พ.ศ. ๒๕๒๖ ซึ่งการแก้ไขพระราชบัญญัติล้มละลาย พุทธศักราช ๒๔๘๓ ทั้ง ๒ ครั้งก่อนยุค IMF ดังกล่าวข้างต้น เป็นการแก้ไขในเรื่องไม่สำคัญใน “กระบวนการล้มละลาย” เพราะเป็นเพียงการแก้ไขในเรื่องปลีกย่อยเกี่ยวกับการกำหนดจำนวนหนี้ที่จะฟ้องคดีล้มละลายให้สูงขึ้น และการแก้ไขจำนวนเงินวางศาลและค่าธรรมเนียม ฯลฯ แต่การแก้ไขพระราชบัญญัติล้มละลาย แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ ๔) พ.ศ. ๒๕๔๑ เป็นการเปลี่ยนแปลงครั้งสำคัญของกฎหมายล้มละลาย เพราะกฎหมายล้มละลายตามที่แก้ไขใหม่ได้เปิดโอกาสให้มีการปรับปรุงโครงสร้างกิจการของลูกหนี้ที่เรียกกันว่า “การฟื้นฟูกิจการของลูกหนี้” อันที่จริงพระราชบัญญัติฉบับนี้มีการแก้ไขจำนวนหลายมาตราก็จริง แต่สาระจริงๆ แล้วมีเพียงเรื่องเดียวคือ การสอดแทรก “หมวดใหม่” ว่าด้วย “กระบวนการพิจารณาเกี่ยวกับการฟื้นฟูกิจการของลูกหนี้” เป็นหมวด ๓/๑ เข้าไปในพระราชบัญญัติล้มละลายที่ใช้บังคับอยู่ในปัจจุบัน

หลักการและเหตุผลในการแก้ไขและประกาศใช้พระราชบัญญัติล้มละลาย (ฉบับที่ ๔) พ.ศ. ๒๕๔๑ กล่าวโดยสรุปได้ว่า เนื่องจากบทบัญญัติบางมาตราของพระราชบัญญัติล้มละลาย พุทธศักราช ๒๔๘๓ ไม่เหมาะสมกับสภาพเศรษฐกิจและสังคมในปัจจุบัน โดยเฉพาะเมื่อลูกหนี้ที่เป็นนิติบุคคลประสบปัญหาขาดสภาพคล่องทางการเงินชั่วคราวถึงขนาดมีหนี้สินล้นพ้นตัว อันควรได้รับความช่วยเหลือทางการเงิน

จากผู้ประสงค์จะให้ความช่วยเหลือทางการเงินแก่ลูกหนี้ เพื่อให้ลูกหนี้ได้มีโอกาสฟื้นฟูกิจการ แต่เนื่องจาก มาตรา ๕๔ (๒) แห่งพระราชบัญญัติล้มละลาย พุทธศักราช ๒๔๘๓ บัญญัติให้เจ้าหน้าที่ยอมให้ลูกหนี้ ก่อหนี้ขึ้นโดยรู้อยู่แล้วว่าลูกหนี้มีหนี้สินล้นพ้นตัวไม่มีสิทธิขอรับชำระหนี้ในคดีล้มละลาย อันเป็นเหตุ ให้ไม่มีสถาบันการเงินหรือเอกชนรายใดยินยอมให้ความช่วยเหลือทางการเงินแก่ลูกหนี้ที่ประสบปัญหา ขาดสภาพคล่องทางการเงินชั่วคราว ลูกหนี้จึงต้องตกเป็นบุคคลล้มละลายทั้ง ๆ ที่กิจการของลูกหนี้ อยู่ในสภาพที่จะฟื้นฟูได้ หากได้รับความช่วยเหลือทางการเงิน จึงสมควรที่จะมีบทบัญญัติคุ้มครอง ให้ความช่วยเหลือทางการเงินแก่ลูกหนี้ที่ประสบปัญหาขาดสภาพคล่องทางการเงินชั่วคราวเพื่อให้ลูกหนี้ มีโอกาสได้ฟื้นฟูกิจการได้ ซึ่งจะช่วยให้เจ้าหน้าที่มีโอกาสรับชำระหนี้อย่างเป็นทางการ อันจะเป็นการ ส่งเสริมเศรษฐกิจและการค้าของประเทศให้เจริญก้าวหน้าต่อไป

ส่วนหลักการและเหตุผลในการแก้ไขและประกาศใช้พระราชบัญญัติล้มละลาย (ฉบับที่ ๕) พ.ศ. ๒๕๔๒ กล่าวโดยสรุปได้ว่า ในส่วนที่เกี่ยวกับการฟื้นฟูกิจการของลูกหนี้และ กระบวนการล้มละลายบางประการยังไม่เอื้ออำนวยต่อการแก้ไขปัญหาการดำเนินธุรกิจ จึงสมควรแก้ไข เพิ่มเติมบทบัญญัติว่าด้วยกระบวนการฟื้นฟูกิจการของลูกหนี้ในส่วนที่เกี่ยวกับการลงมติยอมรับ แผนฟื้นฟูกิจการ การใช้ดุลยพินิจของศาลในการเห็นชอบด้วยแผน อำนาจของผู้บริหารแผนเกี่ยวกับการ จัดการทรัพย์สินของลูกหนี้ การปรับปรุงบทบัญญัติเกี่ยวกับการเพิกถอนนิติกรรมที่ได้กระทำไปแล้ว ในกระบวนการล้มละลาย และกระบวนการฟื้นฟูกิจการ นอกจากนั้นได้แก้ไขในเรื่องลำดับบุริมสิทธิ ในคดีล้มละลายโดยกำหนดให้เงินที่ลูกจ้างมีสิทธิได้รับเพื่อการทำงานที่ได้ทำให้ลูกหนี้ซึ่งเป็นนายจ้างมีลำดับ บุริมสิทธิเดียวกันกับเงินค่าภาษีอากร และเนื่องจากการจัดตั้งศาลล้มละลายเพื่อพิจารณาคดีล้มละลาย โดยเฉพาะ สมควรยกเลิกบทบัญญัติในกฎหมายว่าด้วยล้มละลายให้สอดคล้องกับกฎหมายว่าด้วย การจัดตั้งศาลล้มละลายและวิธีพิจารณาคดีล้มละลายรวมทั้งเพิ่มเติมบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญที่ให้อำนาจ ในการตรากฎหมายจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลที่รัฐธรรมนูญบัญญัติรับรองไว้ด้วย

ส่วนรายละเอียดเกี่ยวกับหลักการในกฎหมายว่าด้วยการฟื้นฟูกิจการของบริษัทที่ประสบปัญหา ทางการเงิน มีปรากฏในหนังสือคำบรรยายว่าด้วยกฎหมายว่าด้วยการฟื้นฟูกิจการของบริษัทที่ประสบ ปัญหาทางการเงินของอาจารย์สุธีร์ ศุภนิตย์ ซึ่งผู้ทำคำวินิจฉัยขอยกมากล่าวโดยสรุป ดังต่อไปนี้

ในหลาย ๆ ประเทศต่างก็ได้มีบทบัญญัติแห่งกฎหมายว่าด้วยการฟื้นฟูกิจการของบริษัทที่ประสบ ปัญหาทางการเงิน ทั้งนี้ เพื่อเป็นการช่วยเหลือมิให้บริษัทที่ต้องตกอยู่ในสถานะเช่นนั้นต้องเลิกกิจการ และล้มละลายไปในที่สุด ประการที่สำคัญก็คือ หากบริษัทเหล่านั้นอยู่ในสภาพที่สามารถจะฟื้นฟูให้ กลับมาดำเนินธุรกิจแสวงหากำไรต่อไปได้ตามปกติ แต่ต้องเลิกกิจการหรือล้มละลายไปย่อมจะไม่เกิด

ผลดีต่อเศรษฐกิจของประเทศแต่อย่างใด ที่เห็นได้ชัดก็คือ เกิดสภาพการว่างงานซึ่งหากบริษัทนั้นเป็นบริษัทใหญ่มีคนงานเป็นจำนวนมาก การเลิกกิจการหรือการล้มละลายของบริษัทย่อมก่อให้เกิดปัญหาอย่างมากต่อสังคมและเศรษฐกิจ นอกจากนี้จะเกิดการสูญเสียสินทรัพย์ทางธุรกิจ ขาดการใช้ประโยชน์จากทรัพย์สินนั้นให้คุ้มค่าเพราะทรัพย์สินของบริษัทต้องถูกขายไปในราคาที่ไม่สมควรเพื่อประโยชน์ในการแบ่งชำระหนี้ให้แก่บรรดาเจ้าหนี้ นับว่าเป็นการเสียหายทางเศรษฐกิจอย่างหนึ่ง ตัวอย่าง เช่น ต้องขายทอดตลาดเครื่องจักรหรืออุปกรณ์ที่ใช้ในการผลิตของลูกหนี้ไปในราคาเศษเสี้ยวเป็นต้น และแน่นอนที่สุดบรรดาเจ้าหนี้ทั้งหลายของบริษัทจะได้รับความเสียหายมากที่สุด ทั้งนี้ เพราะอาจจะไม่ได้รับชำระหนี้เลย หรือไม่ได้รับชำระหนี้เต็มตามจำนวน สภาพการณ์เช่นนี้ย่อมมีผลกระทบกระเทือนถึงฐานะทางการเงินของเจ้าหนี้เหล่านั้นด้วย โดยเฉพาะเจ้าหนี้รายเล็กๆ หรือบรรดาเจ้าหนี้ไม่มีประกัน อาจมีผลที่ทำให้ไม่สามารถดำเนินกิจการของตนต่อไปได้ หรือต้องตกอยู่ในสภาพที่มีปัญหาทางการเงินได้เช่นกัน ท้ายที่สุดคือบรรดาผู้ถือหุ้นของบริษัทก็ได้รับความเสียหายเช่นกันเพราะต้องสูญเสียเงินลงทุนไปโดยเปล่าประโยชน์

สำหรับประเทศไทยเรานั้นได้มีแนวคิดให้มีการร่างกฎหมายว่าด้วยการฟื้นฟูกิจการของบริษัทลูกหนี้ที่ประสบปัญหาทางการเงิน เพราะในช่วงระยะเวลาดังกล่าวสถานะเศรษฐกิจไม่ค่อยจะดีนัก ปรากฏว่าบริษัทใหญ่ๆ หลายบริษัทอยู่ในสภาพที่ขาดสภาพคล่องทางการเงินจนไม่สามารถจะชำระหนี้ให้บรรดาเจ้าหนี้ได้ หากบรรดาเจ้าหนี้รายใหญ่ๆ ที่เคยให้การสนับสนุนทางการเงินแก่บริษัทเหล่านั้น เช่น ธนาคารต่างๆ ต้องการที่จะเข้าพยุลงฐานะของบริษัทเหล่านั้นให้ดำเนินธุรกิจต่อไปได้ ทั้งนี้ เพราะหากปล่อยให้มีการล้มละลาย ย่อมจะมีผลเสียมากกว่าและโอกาสที่จะได้รับชำระหนี้เต็มตามจำนวนก็จะหมดไป หากสามารถเข้าช่วยเหลือโดยการจัดสรรเงินทุนอีกจำนวนหนึ่งเพื่อให้บริษัทดำเนินธุรกิจต่อไปได้โดยการเข้าช่วยการบริหารกิจการ ตลอดจนการสร้างข้อตกลงในการชำระหนี้ใหม่ เช่น การยืดกำหนดเวลาชำระหนี้ออกไปและค่อยๆ ผ่อนใช้จนกว่าจะครบจำนวน ย่อมจะเป็นการดีกว่า ทำให้ไม่เสียหายต่อองค์กรธุรกิจ แต่ปรากฏว่ามีอุปสรรคที่ไม่สามารถดำเนินการเช่นนี้ได้ ทั้งนี้ เพราะติดขัดด้วยบทบัญญัติแห่งกฎหมายล้มละลาย มาตรา ๕๔ (๒) กล่าวคือ หากมีการให้การสนับสนุนทางการเงินไป ต่อมาภายหลังปรากฏว่าบริษัทนั้นต้องล้มละลาย ก็จะทำให้ไม่มีโอกาสที่จะยื่นคำขอรับชำระหนี้ได้เพราะจะกลายเป็นเจ้าหนี้ที่ยอมให้บริษัทลูกหนี้ก่อนนี้ โดยรู้อยู่แล้วว่าบริษัทลูกหนี้นั้นมีหนี้สินล้นพ้นตัว ดังนั้น จึงไม่มีใครกล้าเสี่ยงที่จะให้การช่วยเหลือต่างๆ ที่รู้แล้วว่าอาจมีผลทำให้บริษัทนั้นสามารถฟื้นฟูกิจการของตนเองได้

ดังนั้น การมีกฎหมายว่าด้วยการฟื้นฟูกิจการบริษัทที่ประสบปัญหาทางการเงินอาจกล่าวได้ว่าเป็นการเพิ่มทางเลือกในการดำเนินงานต่อบริษัทที่มีหนี้สินล้นพ้นตัวนอกเหนือจากมาตรการทางกฎหมายที่มีอยู่ตามกฎหมายล้มละลาย

มาตรการต่าง ๆ ที่เป็นหลักการสำคัญในกฎหมายว่าด้วยการฟื้นฟูกิจการ

๑. ต้องมีคำสั่งของศาลให้ดำเนินการฟื้นฟูกิจการ

ผู้ที่มีสิทธิร้องขอต่อศาลให้มีคำสั่งนั้นคือเจ้าหนี้และตัวบริษัทลูกหนี้ที่ประสบปัญหาทางการเงิน ซึ่งเป็นหลักการที่ถือว่าเป็นผู้มีส่วนได้เสียโดยตรงในความอยู่รอดของบริษัท ในการพิจารณาคำร้องขอนั้น ศาลย่อมจะพิจารณาจากพยานหลักฐานต่างๆ ที่สำคัญคือศาลต้องพอใจและพิจารณาให้ได้ว่าบริษัทที่ประสบปัญหาทางการเงินนั้นจะอยู่ในสภาพที่สามารถฟื้นฟูกิจการได้ ศาลจึงจะมีคำสั่งให้มีการฟื้นฟูกิจการ ศาลไม่อยู่ในฐานะที่จะสั่งให้มีการฟื้นฟูทุกกรณีเมื่อมีการร้องขอ และสามารถใช้ดุลยพินิจเต็มที่

๒. การจำกัดสิทธิของบรรดาเจ้าหนี้

มาตรการนี้เป็นมาตรการที่จำเป็นอย่างยิ่งต่อการดำเนินการฟื้นฟูกิจการของบริษัทที่ประสบปัญหาทางการเงิน กล่าวคือ เมื่อมีการยื่นคำร้องขอเพื่อให้ศาลสั่งว่าจะอนุญาตให้มีการฟื้นฟูหรือไม่นั้น จำเป็นที่จะต้องไม่ให้บรรดาเจ้าหนี้ทั้งหลายใช้สิทธิดำเนินการใดๆ ต่อบริษัทและทรัพย์สินของบริษัทในทางที่เป็นการขัดขวางต่อการฟื้นฟู ดังนั้น จึงต้องมีบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่ห้ามไม่ให้บรรดาเจ้าหนี้ทั้งหลายไม่ว่าจะเป็นเจ้าหนี้ธรรมดาหรือเจ้าหนี้มีประกันดำเนินการฟ้องร้องเพื่อบังคับชำระหนี้หรือบังคับเอาแก่ทรัพย์สินอันเป็นหลักประกัน หรือฟ้องล้มละลาย รวมตลอดถึงการห้ามการบังคับคดี และหากกำลังดำเนินการบังคับคดีก็ให้หยุดดำเนินการต่อไปด้วย นอกจากนี้เจ้าหนี้จะเรียกเอาทรัพย์สินคืนจากบริษัทก็ไม่ได้ เช่น เจ้าหนี้ตามสัญญาเช่าซื้อ หรือสัญญาเช่า หรือเจ้าหนี้ตามสัญญาขายที่มีเงื่อนไข เป็นต้น มาตรการนี้จะก่อให้เกิดสถานะหยุดนิ่งซึ่งจำเป็นหากไม่มีมาตรการนี้โอกาสของการฟื้นฟูจะไม่มี เพราะบรรดาเจ้าหนี้ต่างก็จะใช้สิทธิของตนโดยเฉพาะอย่างยิ่งอาจจะทำให้ไม่มีทรัพย์สินเหลือพอที่จะดำเนินการฟื้นฟู ประการที่สำคัญมาตรการนี้จำเป็นที่ต้องใช้ต่อบรรดาเจ้าหนี้มีประกันซึ่งอาจกล่าวได้ว่าเป็นมาตรการที่กระทบถึงสิทธิของเจ้าหนี้มีประกันเป็นอย่างมาก เพราะไม่อาจจะบังคับเอาทรัพย์สินอันเป็นหลักประกันได้ ซึ่งจะต่างจากการดำเนินการตามกฎหมายล้มละลายที่บรรดาสิทธิของเจ้าหนี้มีประกันจะไม่ถูกจำกัดแต่อย่างใด ทั้งนี้ เพราะความจำเป็นที่จะต้องรักษาทรัพย์สินของบริษัทลูกหนี้ไว้เพื่อประโยชน์ในการดำเนินการฟื้นฟู

สถานะหยุดนิ่งนี้จะมีผลอยู่ตลอดไป (หากศาลไม่มีคำสั่งยกคำร้องให้ฟื้นฟู) จนกว่าศาลจะสั่งยกเลิกการฟื้นฟูกิจการ ซึ่งเท่ากับว่าแม้จะอยู่ในระยะเวลาของการดำเนินการฟื้นฟู บริษัทลูกหนี้ก็ยังคง

ได้รับความคุ้มครองอยู่ ผลจากการที่บรรดาเจ้าหนี้ถูกจำกัดสิทธิในลักษณะเช่นนี้อาจจะมีบริษัทลูกหนี้แสวงหาประโยชน์เพื่อไม่ต้องการให้เจ้าหนี้ดำเนินการเร่งรัดหนี้เอาภัยตน ก็อาจจะแก่งแย่งคำร้องขอให้ฟื้นฟูกิจการได้ ดังนั้น เพื่อป้องกันปัญหานี้ จำเป็นที่จะต้องวางมาตรการบางอย่างไว้ เช่น มาตรการห้ามถอนคำร้องขอฟื้นฟูกิจการ เมื่อได้มีการยื่นคำร้องขอให้ฟื้นฟูไปแล้ว เป็นต้น

๓. ต้องจำกัดสิทธิของบริษัทลูกหนี้

เมื่อมีการร้องขอให้มีการฟื้นฟูกิจการต่อศาล จำเป็นต้องมีมาตรการที่ห้ามมิให้บริษัทลูกหนี้ดำเนินการใดๆ เพื่อเลิกบริษัท เช่น การร้องขอต่อศาลเพื่อให้ศาลสั่งเลิกบริษัท เป็นต้น หากไม่จำกัดสิทธิของบริษัทลูกหนี้ ก็ย่อมจะไม่สามารถดำเนินการฟื้นฟูเพราะในการดำเนินการฟื้นฟูจำเป็นต้องมีตัวบริษัทอยู่และในขณะเดียวกัน ก็จะต้องไม่ให้บริษัทลูกหนี้กระทำการใดๆ อันเป็นการจำหน่ายจ่ายโอนทรัพย์สินหรือชำระหนี้แก่เจ้าหนี้ผู้หนึ่งผู้ใด หรือกระทำการใดๆ อันเป็นการก่อให้เกิดความเสียหายแก่บริษัทหรือทรัพย์สินของบริษัท

๔. ระบบการฟื้นฟูกิจการ

ระบบการฟื้นฟูกิจการของบริษัทที่ประสบปัญหาทางการเงินแบ่งออกได้เป็น ๒ ระบบ คือ

๑. ระบบการเปลี่ยนตัวผู้บริหารบริษัทเป็นการชั่วคราว
๒. ระบบที่บริษัทลูกหนี้ยังคงมีอำนาจบริหารอยู่ต่อไป

๕. ต้องจัดทำแผนฟื้นฟู

จะต้องมีการจัดทำแผนฟื้นฟูกิจการเพื่อให้บรรดาเจ้าหนี้ทั้งหลายของบริษัทพิจารณาและให้ความเห็นชอบ ผู้จัดทำแผนฟื้นฟูขึ้นอยู่กับระบบการฟื้นฟู กล่าวคือ ในระบบการเปลี่ยนตัวผู้บริหารของบริษัทผู้ที่ได้รับแต่งตั้งจากศาลจะเป็นผู้ดำเนินการ ส่วนในระบบที่บริษัทลูกหนี้ยังคงมีอำนาจบริหารบริษัทลูกหนี้จะเป็นผู้จัดทำแผนฟื้นฟูกิจการมีความสำคัญตรงที่ว่าเป็นการสร้างข้อผูกมัดขึ้น หากว่าแผนไม่ได้รับความเห็นชอบจากบรรดาเจ้าหนี้แล้วก็เป็นอันว่าการฟื้นฟูกิจการบริษัทที่ประสบปัญหาทางการเงินจะไม่เกิดขึ้น ศาลต้องยกเลิกคำสั่งให้มีการฟื้นฟูกิจการ จะว่าไปแล้ว แผนการฟื้นฟูกิจการเปรียบเสมือนหลักประกันแก่บรรดาเจ้าหนี้ ความเป็นไปได้ของแผนจึงเป็นสิ่งสำคัญ ดังนั้น รายละเอียดที่ปรากฏในแผนจึงต้องมีความกระชับชัดที่จะทำให้บรรดาเจ้าหนี้ทั้งหลายพอใจและเชื่อมั่นได้ว่าจะมีการดำเนินการตามแผนนั้นได้ แผนฟื้นฟูย่อมจะต้องปรากฏในเรื่องต่างๆ เช่น เรื่องการดำเนินการชำระหนี้ การปลดหนี้ ระยะเวลาของการชำระหนี้ แผนการก่อหนี้ แผนการระดมทุน วิธีการและขั้นตอนต่างๆ ของการดำเนินการฟื้นฟู เป็นต้น ประเด็นที่สำคัญจะอยู่ที่บรรดาเจ้าหนี้ต้องการจะทราบว่าจะตามแผนการฟื้นฟูจะมีการดำเนินการอย่างไรเกี่ยวกับหนี้สินของตน จะมีผลกระทบมากน้อยแค่ไหน

เช่น ในบางครั้ง ตามแผนการฟื้นฟูอาจมีความจำเป็นจะต้องขายทรัพย์สินอันเป็นหลักประกันของเจ้าหนี้ มีประกัน เพื่อนำมาเป็นทุนในการดำเนินกิจการ เจ้าหนี้มีประกันรายนั้นจึงต้องการอยากรายว่าจะให้มีการเยียวยาแก่ตนอย่างไร เป็นต้น แผนการฟื้นฟูที่มีการเสนอต่อเจ้าหนี้ อาจมีการแก้ไขก็ได้ แต่ต้องได้รับความยินยอมจากผู้ทำแผนเป็นสำคัญ ที่เป็นเช่นนี้ เพราะผู้ทำแผนต้องมีความรับผิดชอบตามแผน โดยจะต้องทำให้ได้ตามแผนที่ตนเสนอ

ดังที่กล่าวแล้วว่า แผนการฟื้นฟูกิจการนั้นจะต้องได้รับความเห็นชอบจากที่ประชุมเจ้าหนี้เสียก่อน แม้กระนั้นก็ตาม ศาลก็จะต้องให้ความเห็นชอบกับแผนซึ่งที่ประชุมเจ้าหนี้ลงมติเห็นชอบด้วยจึงจะมีการดำเนินการตามระบบฟื้นฟูได้

๖. บทบาทของเจ้าหนี้

การฟื้นฟูกิจการของบริษัทที่ประสบปัญหาทางการเงินจำเป็นต้องได้รับความร่วมมือจากบรรดา เจ้าหนี้ทั้งหลายเพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ของการฟื้นฟูกิจการ มาตรการต่างๆ ที่กำหนดขึ้นจึงมีลักษณะ เป็นการไม่ให้เจ้าหนี้ทำการขัดขวางหรือก่อความยุ่งยากจนทำให้การฟื้นฟูไม่อาจจะทำได้ ซึ่งมาตรการ ที่ว่านี้ย่อมมีผลกระทบกระเทือนถึงสิทธิของบรรดาเจ้าหนี้ไม่มากนักน้อย รวมทั้งอาจจะต้องยอมรับ ถึงความเสียหายที่อาจเกิดขึ้นด้วย อย่างไรก็ตาม เจ้าหนี้ทั้งหลายก็จะได้รับประโยชน์จากการฟื้นฟูกิจการ ของบริษัทลูกหนี้ในท้ายที่สุดคือการได้รับชำระหนี้แม้จะต้องยืดกำหนดเวลาออกไป

.....
มาตรการตามข้อ ๒ และข้อ ๓ ดังกล่าวข้างต้น มีบัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติล้มละลาย (ฉบับที่ ๔) พ.ศ. ๒๕๕๑ มาตรา ๕๐/๑๒ ดังต่อไปนี้

นับแต่วันที่ศาลมีคำสั่งรับคำร้องขอไว้เพื่อพิจารณาจนถึงวันครบกำหนดระยะเวลาดำเนินการ ตามแผน หรือวันที่ดำเนินการเป็นผลสำเร็จตามแผน หรือวันที่ศาลมีคำสั่งยกคำร้องขอ หรือจำหน่ายคดี หรือยกเลิกคำสั่งให้ฟื้นฟูกิจการหรือยกเลิกการฟื้นฟูกิจการ หรือพิทักษ์ทรัพย์ของลูกหนี้เด็ดขาด กฎหมายได้ห้ามดำเนินกระบวนพิจารณาคดีใดๆ ที่เกี่ยวกับลูกหนี้ไว้หลายประการ เช่น

(๑) ห้ามมิให้ฟ้องหรือร้องขอให้ศาลพิพากษา หรือสั่งให้เลิกนิติบุคคลที่เป็นลูกหนี้ ถ้ามีการ ฟ้องหรือร้องขอคดีดังกล่าวแล้ว ให้ศาลงดการพิจารณาคดีนั้นไว้

(๒) ห้ามมิให้นายทะเบียนมีคำสั่งให้เลิกหรือจดทะเบียนเลิกนิติบุคคลที่เป็นลูกหนี้และห้าม มิให้นิติบุคคลนั้นเลิกกันโดยประการอื่น

(๓) ห้ามมิให้ธนาคารแห่งประเทศไทย สำนักงานคณะกรรมการกำกับหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์ กรมการประกันภัย หรือหน่วยงานของรัฐตามมาตรา ๕๐/๔ (๖) แล้วแต่กรณี สั่งให้เพิกถอนใบอนุญาตประกอบกิจการของลูกหนี้ หรือสั่งให้ลูกหนี้หยุดประกอบกิจการ เว้นแต่จะได้รับอนุญาตจากศาลที่รับคำร้องขอ

(๔) ห้ามมิให้ฟ้องลูกหนี้เป็นคดีแพ่งเกี่ยวกับทรัพย์สินของลูกหนี้ หรือเสนอข้อพิพาทที่ลูกหนี้ อาจต้องรับผิดชอบ หรือได้รับความเสียหายให้อนุญาตตุลาการชี้ขาด ถ้ามูลแห่งนั้นนั้นเกิดขึ้นก่อนวันที่ ศาลมีคำสั่งเห็นชอบด้วยแผน และห้ามมิให้ฟ้องลูกหนี้เป็นคดีล้มละลาย ในกรณีที่มีการฟ้องคดีหรือ เสนอข้อพิพาทให้อนุญาตตุลาการชี้ขาดไว้ก่อนแล้ว ให้งดการพิจารณาไว้ เว้นแต่ศาลที่รับคำร้องขอ จะมีคำสั่งเป็นอย่างอื่น

(๕) ห้ามมิให้เจ้าหนี้ตามคำพิพากษาบังคับคดีแก่ทรัพย์สินของลูกหนี้ ถ้ามูลแห่งนั้นตาม คำพิพากษานั้นเกิดขึ้นก่อนวันที่ศาลมีคำสั่งเห็นชอบด้วยแผน ในกรณีที่ได้ดำเนินการบังคับคดีไว้ก่อนแล้ว ให้ศาลงดการบังคับคดีนั้นไว้ เว้นแต่ศาลที่รับคำร้องขอจะมีคำสั่งเป็นอย่างอื่นหรือการบังคับคดีได้สำเร็จ บริบูรณ์แล้วก่อนที่เจ้าพนักงานบังคับคดีจะทราบว่าได้มีการยื่นคำร้องขอหรือการบังคับคดีตามคำพิพากษา ให้ลูกหนี้ส่งมอบทรัพย์สินเฉพาะสิ่งเสร็จก่อนวันดังกล่าวนั้น

ในกรณีที่ทรัพย์สินที่ยึดหรืออายัดไว้ เป็นของที่เสียดง่าย หรือถ้าห่วงงำไว้จะเป็นการเสี่ยงต่อ ความเสียหาย หรือค่าใช้จ่ายจะเกินส่วนแห่งค่าของทรัพย์สินนั้น ให้เจ้าพนักงานบังคับคดีขายได้โดย วิธีขายทอดตลาดหรือวิธีอื่นที่สมควร แล้วหักเงินไว้ ถ้าศาลมีคำสั่งเห็นชอบด้วยแผน ก็ให้เจ้าพนักงาน บังคับคดีมอบเงินนั้นแก่ผู้บริหารแผนนำไปใช้จ่ายได้ ถ้าศาลมีคำสั่งยกคำร้องขอหรือจำหน่ายคดีหรือ ยกเลิกคำสั่งให้ฟื้นฟูกิจการหรือยกเลิกการฟื้นฟูกิจการ ก็ให้เจ้าพนักงานบังคับคดีจ่ายเงินให้แก่เจ้าหนี้ ตามคำพิพากษา แต่ถ้าศาลมีคำสั่งพิทักษ์ทรัพย์สินของลูกหนี้เด็ดขาดและยังเหลือเงินอยู่ ให้ส่งมอบให้แก่ เจ้าพนักงานพิทักษ์ทรัพย์สินต่อไป

(๖) ห้ามมิให้เจ้าหนี้มีประกันบังคับชำระหนี้เอาแก่ทรัพย์สินที่เป็นหลักประกัน เว้นแต่ จะได้รับอนุญาตจากศาลที่รับคำร้องขอ

(๗) ห้ามมิให้เจ้าหนี้ซึ่งบังคับชำระหนี้ได้เองตามกฎหมาย ยึดทรัพย์สิน หรือขายทรัพย์สิน ของลูกหนี้

(๘) ห้ามมิให้เจ้าของทรัพย์สินที่เป็นสาระสำคัญในการดำเนินกิจการของลูกหนี้ตามสัญญา เช่าซื้อ สัญญาซื้อขาย หรือสัญญาอื่นที่มีเงื่อนไขหรือเงื่อนไขในการโอนกรรมสิทธิ์หรือสัญญาเช่าที่ ยังไม่สิ้นกำหนดเวลาที่ได้ตกลงกันไว้ ติดตามและเอาคืนซึ่งทรัพย์สินดังกล่าวที่อยู่ในความครอบครอง

ของลูกหนี้หรือของบุคคลอื่นที่อาศัยสิทธิของลูกหนี้ รวมตลอดจนฟ้องร้องบังคับคดีเกี่ยวกับทรัพย์สิน และหนี้สินซึ่งเกิดขึ้นจากสัญญาดังกล่าว ถ้ามีการฟ้องคดีดังกล่าวไว้ก่อนแล้ว ให้ศาลงดการพิจารณาคดี นั้นไว้ เว้นแต่ศาลที่รับคำร้องขอจะมีคำสั่งเป็นอย่างอื่น หรือหลังจากวันที่ศาลมีคำสั่งให้ฟื้นฟูกิจการ ลูกหนี้ เจ้าพนักงานพิทักษ์ทรัพย์ ผู้บริหารชั่วคราว ผู้ทำแผน ผู้บริหารแผน หรือผู้บริหารแผนชั่วคราว แล้วแต่กรณี ผิดนัดไม่ชำระค่าเช่าซื้อ ราคาตอบแทนการใช้ทรัพย์สิน หรือค่าเช่าตามสัญญา สองคราว ติดต่อกัน หรือกระทำความผิดสัญญาในข้อที่เป็นสาระสำคัญ

(๕) ห้ามมิให้ลูกหนี้จำหน่าย จ่ายโอน ให้เช่า ชำระหนี้ ก่อหนี้ หรือกระทำการใดๆ ที่ก่อให้เกิดภาระในทรัพย์สิน นอกจากเป็นการกระทำที่จำเป็นเพื่อให้การดำเนินการค้าตามปกติของลูกหนี้ สามารถดำเนินต่อไปได้ เว้นแต่ศาลที่รับคำร้องขอจะมีคำสั่งเป็นอย่างอื่น

(๑๐) คำสั่งตามวิธีการชั่วคราวของศาลที่ให้ยึดอายัด ห้ามจำหน่าย จ่าย โอนทรัพย์สินของลูกหนี้ หรือให้พิทักษ์ทรัพย์ของลูกหนี้ชั่วคราว ซึ่งมีอยู่ก่อนวันที่ศาลมีคำสั่งรับคำร้องขอไว้เพื่อพิจารณานั้น ให้ศาลที่รับคำร้องขอมีอำนาจสั่งให้ระงับผลบังคับไว้ หรือแก้ไขเปลี่ยนแปลงเป็นอย่างหนึ่งอย่างใดตามที่เห็นสมควรก็ได้ แต่ถ้าต่อมาศาลนั้นมีคำสั่งยกคำร้องขอหรือจำหน่ายคดีหรือยกเลิกคำสั่งให้ฟื้นฟูกิจการ หรือยกเลิกการฟื้นฟูกิจการก็ให้มีคำสั่งเกี่ยวกับวิธีการชั่วคราวหรือคำสั่งพิทักษ์ทรัพย์ของลูกหนี้ชั่วคราว ดังกล่าวตามที่เห็นสมควรต่อไป

(๑๑) ห้ามมิให้ผู้ประกอบการสาธารณูปโภค เช่น ไฟฟ้า ประปา โทรศัพท์ งดให้บริการแก่ลูกหนี้ เว้นแต่จะได้รับอนุญาตจากศาลที่รับคำร้องขอ หรือหลังจากวันที่ศาลมีคำสั่งให้ฟื้นฟูกิจการ ลูกหนี้ เจ้าพนักงานพิทักษ์ทรัพย์ ผู้บริหารชั่วคราว ผู้ทำแผน ผู้บริหารแผน หรือผู้บริหารแผนชั่วคราว แล้วแต่กรณี ไม่ชำระค่าบริการที่เกิดขึ้นหลังจากวันที่ศาลมีคำสั่งให้ฟื้นฟูกิจการสองคราวติดต่อกัน

เหตุที่มาตรา ๕๐/๑๒ บัญญัติไว้เช่นนี้ ก็เพราะกฎหมายบัญญัติให้เฉพาะลูกหนี้ (ดูคำจำกัดความ ในมาตรา ๕๐/๑) ที่มีจำนวนหนี้ไม่น้อยกว่าสิบล้านบาทเท่านั้น ที่อาจขอฟื้นฟูกิจการได้ (มาตรา ๕๐/๓) กฎหมายจึงต้องพยายามช่วยทุกวิถีทางที่จะป้องกันมิให้มีใครมาดำเนินการให้สถานการณ์ของลูกหนี้ ซึ่งเป็นบริษัทจำกัดต้องทรุดหนักลง จนไม่อาจฟื้นฟูกิจการได้ แต่การณ์อาจเป็นตรงกันข้ามกับเจตนารมณ์ของกฎหมาย เพราะกฎหมายบทนี้ในที่สุดอาจเป็นช่องทางที่ทำให้บริษัทซึ่งไม่อาจฟื้นฟูกิจการได้เลย แต่พยายามที่จะใช้กระบวนการฟื้นฟูกิจการเพื่อปิดหนทางมิให้เจ้าหน้าที่ดำเนินการเรียกร้องให้ลูกหนี้ ชำระหนี้ไม่ว่าจะด้วยประการใดก็ตาม

ส่วนข้อจำกัดของผู้ร้องขอให้ฟื้นฟูกิจการ นอกจากลูกหนี้ซึ่งมีคุณสมบัติดังกล่าวมาแล้วตาม มาตรา ๕๐/๔ ยังเปิดช่องให้บุคคลอื่นๆ มีสิทธิยื่นคำร้องขอต่อศาลให้ฟื้นฟูกิจการได้ เช่น เจ้าหน้าที่ ซึ่งอาจเป็นคนเดียวหรือหลายคนรวมกันและมีจำนวนหนี้แน่นอนไม่น้อยกว่าสิบล้านบาท นอกจากนี้ยังมี

(๑) ธนาคารแห่งประเทศไทย ในกรณีที่ลูกหนี้ตามมาตรา ๕๐/๓ เป็นธนาคารพาณิชย์ บริษัทเงินทุน บริษัทเงินทุนหลักทรัพย์ หรือบริษัทเครดิตฟองซิเอร์

(๒) สำนักงานคณะกรรมการกำกับหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์ ในกรณีที่ลูกหนี้ตามมาตรา ๕๐/๓ เป็นบริษัทหลักทรัพย์

(๓) กรมการประกันภัย ในกรณีที่ลูกหนี้ตามมาตรา ๕๐/๓ เป็นบริษัทประกันวินาศภัย หรือบริษัทประกันชีวิต

(๔) หน่วยงานของรัฐที่มีอำนาจหน้าที่กำกับดูแลการประกอบกิจการของลูกหนี้ตามมาตรา ๕๐/๓ ซึ่งเป็นนิติบุคคล หน่วยงานของรัฐและลูกหนี้นี้ดังกล่าวให้เป็นไปตามที่กำหนดในกฎกระทรวง

ส่วนเจ้าหนี้ของลูกหนี้ตามข้อ ๑ ถึงข้อ ๔ ข้างต้นรวมทั้งตัวลูกหนี้เอง จะยื่นคำร้องขอด้วยตนเองไม่ได้ เพราะหากยื่นจะต้องได้รับความยินยอมเป็นหนังสือจากธนาคารแห่งประเทศไทย สำนักงานคณะกรรมการกำกับหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์ กรมการประกันภัย หรือหน่วยงานของรัฐแล้วแต่กรณี การขอความยินยอมก็มีไซ้จะกระทำได้ง่าย เพราะต้องเป็นไปตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขที่หน่วยงานนั้นๆ ประกาศกำหนด โดยหน่วยงานเหล่านั้นจะต้องแจ้งผลการพิจารณาให้ผู้ขอทราบภายใน ๑๕ วัน กรณีไม่ให้ความยินยอม ให้ผู้ขอมีสิทธิยื่นอุทธรณ์ต่อรัฐมนตรีผู้กำกับดูแลหน่วยงานนั้นได้ภายใน ๗ วัน ซึ่งรัฐมนตรีต้องวินิจฉัยอุทธรณ์ให้เสร็จภายใน ๑๕ วัน คำวินิจฉัยของรัฐมนตรีให้เป็นที่สุด

นอกจากนี้กระบวนการฟื้นฟูยังมีความซับซ้อน และใช้ระยะเวลายาวนาน ดังความเห็นของท่านศาสตราจารย์ วิชา มหาคุณ ผู้พิพากษาศาลฎีกา ซึ่งได้กล่าวไว้ในคำอธิบายกฎหมายล้มละลายฉบับพิมพ์ครั้งที่ ๘ แก้ไขเพิ่มเติม พุทธศักราช ๒๕๔๔ ของท่านว่า “เนื่องจากกระบวนการฟื้นฟูกิจการได้ร่างขึ้นโดยอยู่ในแนวความคิดเดิมของกระบวนการพิจารณาคดีล้มละลาย ตามพระราชบัญญัติล้มละลาย พ.ศ. ๒๔๘๓ ที่ต้องการควบคุมลูกหนี้อย่างเข้มงวด เนื่องจากมีข้อสันนิษฐานเบื้องต้นว่า การที่ลูกหนี้มีหนี้สินล้นพ้นตัว ส่วนใหญ่สืบเนื่องมาจากความประพฤดิเสียหาย หลอกลวงทุจริต หรือไม่ซื่อสัตย์ของลูกหนี้ (มาตรา ๘) และยังถือเป็นหลักเกณฑ์สำคัญของการฟื้นฟูกิจการตามมาตรา ๕๐/๓ ที่ว่า “ลูกหนี้มีหนี้สินล้นพ้นตัว” และตามมาตรา ๕๐/๖ ที่ว่า คำร้องขอของบุคคลตามมาตรา ๕๐/๔ เพื่อให้ศาลมีคำสั่งให้ฟื้นฟูกิจการจะต้องแสดงโดยชัดแจ้งถึง (๑) ความมีหนี้สินล้นพ้นตัวของลูกหนี้แทนที่จะระบุไว้อย่างกว้างๆ เหมือนดังกฎหมายล้มละลายในปัจจุบันของหลายๆ ประเทศว่า ลูกหนี้ไม่สามารถชำระหนี้ได้

เมื่อเริ่มต้นการฟื้นฟูกิจการด้วยหลักการดังกล่าวนี้ จึงทำให้ต้องป้องกันมิให้ลูกหนี้ประพฤตินเหลวไหล หรือเสียหายดังที่เคยผ่านไปตามข้อสันนิษฐาน เช่น

(๑) ต้องวางเงินประกันค่าใช้จ่ายไว้ต่อศาลเป็นจำนวนห้าหมื่นบาท หากไม่ยอมวางเงินประกัน ถ้าศาลยังไม่มีคำสั่งให้ฟื้นฟูกิจการ ให้ถือว่าผู้ร้องขอทั้งคำร้องขอ (มาตรา ๕๐/๗)

(๒) เมื่อยื่นแล้วจะถอนคำร้องขอไม่ได้ เว้นแต่ศาลจะอนุญาต แต่ถ้าศาลได้มีคำสั่งให้ฟื้นฟูกิจการแล้ว ศาลจะอนุญาตให้ถอนคำร้องขอไม่ได้ (มาตรา ๕๐/๘)

(๓) ศาลต้องไต่สวนเอาความจริงตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา ๕๐/๗ ถ้าได้ความจริงและมีเหตุอันสมควรที่จะฟื้นฟูกิจการ ถ้าผู้ร้องขอยื่นคำร้องขอโดยสุจริต ให้ศาลมีคำสั่งให้ฟื้นฟูกิจการ มิฉะนั้น ให้มีคำสั่งยกคำร้องขอ (มาตรา ๕๐/๑๐) และศาลต้องไต่สวนคำร้องขอติดต่อกันไปโดยไม่ต้องเลื่อนจนกว่าจะเสร็จ เว้นแต่มีเหตุสุดวิสัย (มาตรา ๕๐/๑๑)

(๔) ในคำร้องขอให้ฟื้นฟูกิจการ ต้องระบุชื่อและคุณสมบัติของผู้ทำแผน และหนังสือยินยอมของผู้ทำแผน (มาตรา ๕๐/๖) เมื่อศาลสั่งให้ฟื้นฟูกิจการ ศาลจะมีคำสั่งถึงบุคคลที่ผู้ร้องขอเสนอเป็นผู้ทำแผนได้ ถ้าเห็นว่าไม่สมควร ก็ให้เจ้าพนักงานพิทักษ์ทรัพย์เรียกประชุมเจ้าหนี้ทั้งหลาย เพื่อเลือกบุคคลใดสมควรเป็นผู้ทำแผน (มาตรา ๕๐/๑๕) ซึ่งมีความยุ่งยากหลายชั้นตอนกว่าจะได้ตัวผู้ทำแผนคนใหม่ เพราะต้องผ่านมติของเจ้าหนี้ฝ่ายที่มีจำนวนหนี้ข้างมาก ในกรณีที่ลูกหนี้มิได้เสนอผู้ทำแผน แต่ในกรณีที่ลูกหนี้เสนอผู้ทำแผนด้วย ต้องผ่านมติของเจ้าหนี้ฝ่ายที่มีจำนวนหนี้ไม่น้อยกว่าสองในสาม และหากศาลไม่เห็นชอบอีกก็ต้องเรียกประชุมเจ้าหนี้เพื่อเลือกผู้ทำแผนอีกครั้งหนึ่ง ซึ่งในที่สุด ศาลอาจมีคำสั่งยกเลิกคำสั่งให้ฟื้นฟูกิจการก็ได้เท่ากับกระบวนการที่เริ่มต้นมาด้วยดีแล้ว ต้องสูญเปล่าอย่างน่าเสียดาย

ในระหว่างที่ยังไม่มีการตั้งผู้ทำแผน ลูกหนี้จะหมดอำนาจในการจัดการกิจการ และทรัพย์สินของตนเอง จริงอยู่แม้ศาลอาจตั้งผู้บริหารชั่วคราวได้ แต่อำนาจหน้าที่จัดการกิจการและทรัพย์สินของลูกหนี้ต่อไป จะอยู่ภายใต้การกำกับดูแลของเจ้าพนักงานพิทักษ์ทรัพย์ จนกว่าจะมีการตั้งผู้ทำแผน ถ้าไม่สามารถตั้งผู้บริหารชั่วคราวได้ ก็ให้เจ้าพนักงานพิทักษ์ทรัพย์มีอำนาจจัดการกิจการและทรัพย์สินของลูกหนี้ชั่วคราว (มาตรา ๕๐/๒๐) เมื่อศาลมีคำสั่งตั้งผู้ทำแผนแล้ว อำนาจหน้าที่ดังกล่าวจึงตกแก่ผู้ทำแผน (มาตรา ๕๐/๒๕)

(๕) เมื่อตั้งผู้ทำแผนได้แล้ว ผู้ทำแผนจะต้องส่งแผนแก่เจ้าพนักงานพิทักษ์ทรัพย์ ให้นัดประชุมเจ้าหนี้ เพื่อปรึกษาลงมติว่าจะยอมรับแผนหรือไม่หรือจะแก้ไขอย่างไร (มาตรา ๕๐/๔๓) มติของที่ประชุมเจ้าหนี้ที่ยอมรับแผนต้องเป็นมติพิเศษ (มาตรา ๕๐/๔๖) ซึ่งอาจมีกระบวนการแก้ไขแผน

ทำให้ต้องเลื่อนการพิจารณาแผนออกไป และอาจมีการตั้งผู้ทำแผนคนใหม่ ในกรณีที่ไมอาจตกลงกันได้ (มาตรา ๕๐/๕๐) หากมีการตั้งผู้ทำแผนคนใหม่ ก็ต้องให้ศาลมีคำสั่งและต้องนัดประชุมเจ้าหน้าที่ เพื่อพิจารณาแผนกันอีก (มาตรา ๕๐/๕๔) กว่าจะมีมติพิเศษยอมรับแผนในขั้นตอนสุดท้าย ก็เชื่อว่า คงใช้ระยะเวลายาวนานเพราะแผนจะต้องเสนอต่อศาลให้มีคำสั่งเห็นชอบด้วย ซึ่งในที่สุดหากศาลมีคำสั่งไม่เห็นชอบด้วยแผน กระบวนการที่เริ่มต้นมาแล้วทั้งหมดก็เป็นอันสูญเปล่าเช่นเดียวกัน และลูกหนี้ ต้องประสบชะตากรรมอันเลวร้าย คือ ให้ศาลนัดพิจารณาว่าสมควรให้ลูกหนี้ล้มละลายหรือไม่ ถ้าสมควรก็จะมีคำสั่งพิทักษ์ทรัพย์ของลูกหนี้เด็ดขาด (มาตรา ๕๐/๕๘ ประกอบด้วย มาตรา ๕๐/๕๘ วรรคสี่)

(๖) เมื่อศาลมีคำสั่งเห็นชอบด้วยแผนแล้ว บรรดาสิทธิและอำนาจหน้าที่ของผู้ทำแผนจึงตก เป็นของผู้บริหารแผน (มาตรา ๕๐/๕๕) ซึ่งผู้บริหารแผนจะต้องดำเนินการตามหลักการและวิธีการ พื้นฟูกิจการตามที่ปรากฏในมาตรา ๕๐/๕๒ ภายในระยะเวลาดำเนินการตามแผนไม่เกินห้าปี แต่อาจ ขยายกำหนดระยะเวลาดังกล่าวได้ไม่เกินสองครั้ง ครั้งละไม่เกินหนึ่งปี เว้นแต่กรณีเป็นที่เห็นได้แน่ชัดว่า แผนได้ดำเนินมาใกล้จะสำเร็จแล้ว จึงขอขยายเวลาต่อไปอีกตามควรแก่กรณีก็ได้ (มาตรา ๕๐/๖๓)

(๗) ในระหว่างการบริหารแผน ผู้บริหารแผนอาจต้องพ้นจากตำแหน่ง เพราะไม่ดำเนินการ ตามแผน หรือปฏิบัติหน้าที่โดยทุจริตหรือก่อให้เกิดความเสียหายแก่เจ้าหนี้หรือลูกหนี้หรือขาดคุณสมบัติ ตามที่กำหนดไว้ในกฎกระทรวง หรือมีเหตุอื่นที่ไม่สมควรเป็นผู้บริหารแผน (มาตรา ๕๐/๖๗) จึงอาจต้องมีการเรียกประชุมเจ้าหน้าที่เพื่อลงมติพิเศษเลือกผู้บริหารแผนคนใหม่ในที่สุดถ้าไม่สามารถ ตกลงกันได้ ศาลก็อาจมีคำสั่งพิทักษ์ทรัพย์ของลูกหนี้เด็ดขาดหรือยกเลิกคำสั่งให้ฟื้นฟูกิจการ (มาตรา ๕๐/๖๘)

(๘) เมื่อระยะเวลาดำเนินการตามแผนสิ้นสุดลง แต่การฟื้นฟูกิจการไม่เป็นผลสำเร็จศาล ก็อาจพิจารณาให้มีคำสั่งพิทักษ์ทรัพย์ของลูกหนี้เด็ดขาดก็ได้ หากศาลเห็นสมควร หรืออาจมีคำสั่ง ยกเลิกการฟื้นฟูกิจการ (มาตรา ๕๐/๗๐)

จากบทบัญญัติดังกล่าวของการฟื้นฟูกิจการ ตามพระราชบัญญัติล้มละลาย (ฉบับที่ ๔) พ.ศ. ๒๕๕๑ จะเห็นได้ว่า กระบวนการฟื้นฟูกิจการของไทยมีความซับซ้อน ยากแก่การปฏิบัติ และต้อง กินเวลายาวนาน รวมทั้งอาจต้องสิ้นเปลืองค่าใช้จ่ายมิใช่น้อยเลย ทั้งลูกหนี้เองก็ต้องตกอยู่ในสถานะ ที่ล่อแหลมอย่างยิ่ง เพราะอาจกลายเป็นบุคคลล้มละลายได้ในชั่วพริบตา ขึ้นอยู่กับว่าศาลเห็นสมควร เช่นนั้นหรือไม่ แม้แต่ได้ดำเนินการมาตามแผนฟื้นฟูกิจการใกล้สิ้นสุดระยะเวลาตามแผน หรือระยะเวลา สิ้นสุดลงแล้ว ซึ่งหมายความว่าได้ดำเนินการตามแผนแล้วเกือบห้าปี หรือกว่าห้าปีแล้วก็ตาม ลูกหนี้ก็อาจ

ต้องถูกพิทักษ์ทรัพย์เด็ดขาดเพราะความล้มเหลวของการคัดเลือกตัวผู้บริหารแผนคนใหม่หรือเพราะความล้มเหลวของการทำงานของผู้บริหารเอง ทั้งๆ ที่มีใช้ความผิดของลูกหนี้แต่อย่างใด แม้ว่าจะมีการแก้ไขมาตรา ๕๐/๔๘ วรรคสี่ ให้มีความยืดหยุ่นมากขึ้นโดยเปลี่ยนจากการให้ศาลมีคำสั่งพิทักษ์ทรัพย์เด็ดขาดทันที เป็นให้ศาลมีคำสั่งยกเลิกคำสั่งให้ฟื้นฟูกิจการ หรือให้ดำเนินคดีล้มละลายที่แจ้งการพิจารณาไว้ต่อไปได้ แต่บทบัญญัติดังกล่าว ก็ไม่กระทบถึงกรณีการฟื้นฟูกิจการไม่เป็นผลสำเร็จตามมาตรา ๕๐/๗๐ เพราะมาตราดังกล่าวมิได้มีการแก้ไขให้สอดคล้องกับมาตรา ๕๐/๔๘ วรรคสี่”

นอกจากความเห็นดังกล่าวข้างต้น ท่านยังได้กล่าวไว้ในคำบรรยายเล่มเดียวกันอีกว่า “เราทั้งหลายก็คงจะหลับตามองเห็นภาพของการดำเนินกระบวนการพิจารณาในศาลไทย ซึ่งแม้จะมีการแก้ไขด้วยการจัดตั้งศาลล้มละลายและวางระบบวิธีพิจารณาคดีล้มละลายตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลล้มละลายและวิธีพิจารณาคดีล้มละลาย พ.ศ. ๒๕๕๒ ก็ตาม แต่ศาลที่ตั้งขึ้นใหม่และวิธีการปฏิบัติของเจ้าพนักงานพิทักษ์ทรัพย์ ซึ่งเพิ่งเริ่มต้นเรียนรู้และเริ่มต้นการทำงานในกระบวนการที่เป็นของใหม่ของประเทศไทย ย่อมจะมีความลำบากยากเย็นพอสมควร คงได้แต่เอาใจช่วยให้การดำเนินงานของหน่วยราชการที่เกี่ยวข้องและบรรดาลูกหนี้ที่ตั้งใจจริงในการฟื้นฟูกิจการขอให้ท่านพันวิภูติในการเรียนรู้ระบบกฎหมายฟื้นฟูกิจการอันซับซ้อนยุ่งยากนี้ไปด้วยดี และประสบความสำเร็จในการฟื้นฟูกิจการตามความมุ่งหมาย”

ต่อไปจะได้วินิจฉัยปัญหา ๒ ประการดังกล่าวข้างต้น ตามคำร้องของเจ้าหน้าที่ผู้ร้องทั้งสองรายดังต่อไปนี้

ปัญหาข้อ ๑ พระราชบัญญัติล้มละลาย (ฉบับที่ ๔) พ.ศ. ๒๕๕๑ ที่บัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมหมวดที่ ๓/๑ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๒๕ วรรคสอง และมาตรา ๓๓๕ (๑) หรือไม่ ปัญหาข้อนี้เจ้าหน้าที่ตามคำร้องที่ ๒ ได้อ้างอิงเหตุผลดังปรากฏในข้อ ๑ ของคำร้องที่ ๒ ดังกล่าวข้างต้นไว้แล้ว จึงไม่ขอกล่าวซ้ำ เห็นว่า การที่คณะกรรมการพิจารณาปรับปรุงแก้ไขพระราชบัญญัติล้มละลาย พุทธศักราช ๒๕๕๓ ซึ่งกระทรวงยุติธรรมได้แต่งตั้งขึ้นโดยมีท่านศาสตราจารย์ปรีชา พานิชวงศ์ เป็นประธานคณะกรรมการได้ตัดสินใจเลือกที่จะให้มีการฟื้นฟูกิจการของลูกหนี้ที่เป็นบริษัทจำกัด โดยไม่ได้มุ่งหมายที่จะให้โอกาสลูกหนี้ที่เป็นบุคคลธรรมดา นอกจากการเข้าสู่กระบวนการล้มละลายตามกฎหมายแต่เพียงอย่างเดียว นั้น ก็เพราะขณะที่มีการตั้งคณะกรรมการพิจารณาปรับปรุงแก้ไขพระราชบัญญัติล้มละลาย เมื่อ ๕ - ๑๐ ปีที่แล้ว คณะกรรมการเห็นว่าปัญหาเร่งด่วนขณะนั้นคือโอกาสของบริษัทจำกัดที่มีหนี้สินจำนวนมากขนาดลึบล้านบาทขึ้นไปที่จะมีทางเลือกอื่นนอกจากเข้าสู่ระบบกฎหมายล้มละลายนั้น ไม่มีหนทางที่จะเป็นไปได้ตามพระราชบัญญัติล้มละลาย พ.ศ. ๒๕๕๓

ทั้งนี้ เพราะสภาพของบริษัทขนาดใหญ่ ซึ่งมีหนี้สินล้นพ้นตัว เพราะประสบปัญหาทางธุรกิจ หากมีผู้ต้องการเข้ามาช่วยเหลือ โดยให้กู้ยืมเงินหรือให้เครดิตแก่ลูกหนี้ด้วยประการใด ๆ มูลหนี้นั้นก็อาจถูกเจ้าพนักงานพิทักษ์ทรัพย์และศาลปฏิเสธไม่ให้ได้รับชำระหนี้ตามมาตรา ๕๔ (๒) ที่ว่า “เป็นหนี้ซึ่งเจ้าหนี้ยอมให้ลูกหนี้กระทำขึ้นเมื่อเจ้าหนี้ได้รู้ถึงการที่ลูกหนี้มีหนี้สินล้นพ้นตัว” จึงทำให้บริษัทลูกหนีหายากที่จะได้มาซึ่งเงินกู้ยืมหรือผู้ที่เข้ามาช่วยเหลือกอบกู้สถานการณ์ที่เลวร้ายของบริษัท เมื่อเป็นดังนี้ก็ควรมีหลักการที่แก้ไขความขัดข้องของบริษัทลูกหนี้ซึ่งกำลังเผชิญกับการฟ้องร้องคดีล้มละลายเป็นการด่วนที่สุด คณะกรรมการจึงหยิบยกเรื่องการฟื้นฟูกิจการตามกฎหมายล้มละลายของประเทศสหรัฐอเมริกา มาพิจารณาประกอบกับหลักกฎหมายของประเทศสิงคโปร์ ซึ่งเป็นการแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายเกี่ยวกับบริษัทที่สิงคโปร์เองก็ยอมรับว่าได้นำมาจากหลักกฎหมายล้มละลายของอังกฤษ โดยถือว่าเป็นส่วนหนึ่งของกฎหมายล้มละลายและกระบวนการพิจารณาคดีล้มละลาย ซึ่งในชั้นแรกที่มีการตกลงให้นำหลักการฟื้นฟูกิจการเข้ามาในกฎหมายล้มละลาย คณะกรรมการก็มีการถกเถียงกันว่าสมควรให้เป็นส่วนหนึ่งของกฎหมายล้มละลาย หรือให้แยกออกเป็นกฎหมายใหม่ต่างหากจากกฎหมายล้มละลาย ในที่สุดคณะกรรมการก็ตัดสินใจให้ถือว่าเป็นหลักกฎหมายหนึ่งของกฎหมายล้มละลายและเป็นส่วนหนึ่งที่อยู่ในกระบวนการพิจารณาคดีล้มละลาย โดยให้อยู่ต่อเนื่องจากหมวดที่ ๓ อันเป็นกระบวนการพิจารณาในกรณีที่ลูกหนี้เป็นห้างหุ้นส่วนสามัญ ห้างหุ้นส่วนจำกัด บริษัทจำกัด หรือนิติบุคคลอื่น กล่าวคือร่างเป็นหมวด ๓/๑ กระบวนการพิจารณาเกี่ยวกับการฟื้นฟูกิจการของลูกหนี้ โดยเริ่มตั้งแต่มาตรา ๕๐/๑ เป็นต้นไป และหากฟื้นฟูกิจการไม่สำเร็จ ศาลก็อาจมีคำสั่งพิทักษ์ทรัพย์ของลูกหนี้เด็ดขาด เช่นที่ปรากฏในมาตรา ๕๐/๔๘, ๕๐/๕๒, ๕๐/๕๔, ๕๐/๕๘, ๕๐/๖๘ และ ๕๐/๗๐ ซึ่งแสดงให้เห็นว่าการฟื้นฟูกิจการเป็นส่วนหนึ่งของกระบวนการพิจารณาคดีล้มละลายนั้น นั่นเอง

ตามระบบกฎหมายสากล ซึ่งนิยมยึดถือปฏิบัติในประเทศต่างๆ ในโลก ได้แบ่งระบบกฎหมายล้มละลายออกเป็น ๓ ระบบ คือ

๑. ระบบของประเทศที่เห็นว่าลูกหนี้สมควรจะได้รับการเริ่มต้นชีวิตใหม่ หลังจากที่ลูกหนี้พิทักษ์ทรัพย์เด็ดขาดแล้ว ระบบนี้ถือว่าสมควรช่วยเหลือลูกหนี้ให้มีการฟื้นตัวเพื่อที่จะประกอบธุรกิจของลูกหนี้ใหม่ต่อไปได้ โดยเห็นว่า ถ้าปล่อยให้ลูกหนี้ล้มละลายไปโดยไม่มีทางฟื้นตัวได้ จะเป็นอันตรายอย่างยิ่งต่อระบบเศรษฐกิจของประเทศโดยรวม ประเทศที่อยู่ในระบบนี้ที่สำคัญได้แก่ ประเทศสหรัฐอเมริกา ประเทศแคนาดา เป็นต้น จึงได้มีการแผนแบบกฎหมายฟื้นฟูกิจการขึ้นมา

๒. ประเทศที่อยู่ในระบบกฎหมาย Common Law เดิม ซึ่งให้ความสำคัญแก่เจ้าหนี้ โดยมีแนวความคิดที่จะต้องจัดการกับลูกหนี้ที่มีหนี้สินล้นพ้นตัวให้เต็มที่ คือลูกหนี้ที่ถูกศาลสั่งพิทักษ์ทรัพย์

เด็ดขาดแล้วจะไม่มีสิทธิใดๆ เกี่ยวกับทรัพย์สินของตนเลย เช่น พระราชบัญญัติล้มละลาย พุทธศักราช ๒๕๕๓ มาตรา ๑๕ ที่บัญญัติให้ถือคำสั่งพิทักษ์ทรัพย์เป็นหมายของศาลที่ให้เจ้าพนักงานพิทักษ์ทรัพย์ เข้ายึดดวงตรา สมุดบัญชี และบรรดาทรัพย์สินซึ่งอยู่ในความครอบครองของลูกหนี้ ให้เจ้าพนักงานพิทักษ์ทรัพย์มีอำนาจเข้าไปในสถานที่ใดๆ ของลูกหนี้เพื่อปฏิบัติหน้าที่ในการยึดทรัพย์ เปิดตู้หรือตู้หรือที่เก็บของอื่นๆ ตามที่จำเป็น มาตรา ๒๐ บัญญัติให้เจ้าพนักงานพิทักษ์ทรัพย์มีอำนาจจัดการเกี่ยวกับทรัพย์สินทั้งปวงของลูกหนี้แต่ผู้เดียว แต่ต่อมาได้มีการปรับปรุงแก้ไขกฎหมายใหม่ให้มีการผ่อนคลายการบังคับแก่ลูกหนี้ลงบ้าง โดยเฉพาะลูกหนี้ที่เป็นบริษัทซึ่งในการประกอบธุรกิจอาจมีการเปลี่ยนแปลงบ้าง โดยเหตุปัจจัยแวดล้อมต่างๆ จึงได้มีการแผนแบบให้มีทางเลือก โดยไม่ต้องล้มละลายด้วยวิธีการฟื้นฟูกิจการโดยมีหลักการดังกล่าวมาในตอนต้น

๓. ระบบของประเทศกลุ่มสังคมนิยม เช่น โซเวียตรัสเซียและประเทศที่ยังอยู่ในระบบสังคมนิยม ประเทศในกลุ่มนี้ไม่สนใจที่จะมีกฎหมายล้มละลายหรือไม่ แต่ปัจจุบันประเทศรัสเซียเริ่มสนใจกฎหมายล้มละลายบ้างแล้ว โดยถือว่ารัฐเป็นผู้ดูแลปัจเจกชนจะปล่อยให้ปัจเจกชนล้มละลายไม่ได้ และจีนก็เริ่มร่างกฎหมายล้มละลายใช้บังคับแล้วเช่นเดียวกัน

สำหรับหลักการในกฎหมายล้มละลายของไทยนั้น แต่เดิมได้ถือตามระบบที่ให้ความสำคัญแก่เจ้าหนี้ กล่าวคือมีบทบัญญัติให้เจ้าพนักงานพิทักษ์ทรัพย์แต่ผู้เดียวมีอำนาจเข้าไปจัดการเกี่ยวกับทรัพย์สินและกิจการทั้งปวงของลูกหนี้ ต่อมาได้มีการแก้ไขปรับปรุงใหม่โดยผ่อนคลายความเคร่งครัดลงบ้าง กล่าวคือได้มีการแผนแบบให้มีการร้องขอต่อศาลให้มีการฟื้นฟูกิจการของลูกหนี้ที่มีหนี้สินล้นพ้นตัว และมีบทบัญญัติให้อำนาจจัดการทรัพย์สินของลูกหนี้ของเจ้าพนักงานพิทักษ์ทรัพย์ยุติลงชั่วคราวในระหว่างที่มีการใช้แผนฟื้นฟูกิจการของลูกหนี้ ส่วนการฟื้นฟูกิจการของลูกหนี้ซึ่งเป็นบุคคลธรรมดาหรือนิติบุคคลที่มีหนี้สินต่ำกว่า ๑๐ ล้านบาท กฎหมายล้มละลายของไทยยังก้าวเข้าไปไม่ถึง

เมื่อถือว่าการฟื้นฟูกิจการเป็นส่วนหนึ่งของกระบวนการพิจารณาคดีล้มละลายและได้นำไปบัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติล้มละลาย พุทธศักราช ๒๕๕๓ โดยบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมเป็นพระราชบัญญัติล้มละลาย (ฉบับที่ ๔) พ.ศ. ๒๕๕๑ มาตรา ๕๐/๑ ถึงมาตรา ๕๐/๕๐ เช่นนี้ เนื่องจากพระราชบัญญัติล้มละลาย พุทธศักราช ๒๕๕๓ เป็นกฎหมายที่เกี่ยวกับความสงบเรียบร้อยของประชาชน และมีบทบัญญัติเป็นการจำกัดสิทธิและเสรีภาพทางทรัพย์สินของประชาชนที่รัฐธรรมนูญรับรองไว้ ดังนั้น ในการตรากฎหมายที่เป็นการแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติล้มละลาย พุทธศักราช ๒๕๕๓ ภายหลังที่ประกาศใช้บังคับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ภายหลังวันที่ ๑๑ ตุลาคม ๒๕๕๐) แล้ว จึงต้องปฏิบัติตามมาตรา ๒๕ และมาตรา ๓๓๕ (๑) ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ซึ่งบัญญัติว่า

มาตรา ๒๕ การจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลที่รัฐธรรมนูญรับรองไว้ จะกระทำมิได้ เว้นแต่โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายเฉพาะเพื่อการที่รัฐธรรมนูญนี้กำหนดไว้และเท่าที่จำเป็นเท่านั้น และจะกระทบกระเทือนสาระสำคัญของสิทธิและเสรีภาพนั้นมิได้

กฎหมายตามวรรคหนึ่งต้องมีผลใช้บังคับเป็นการทั่วไปและไม่มุ่งหมายให้ใช้บังคับแก่กรณีใดกรณีหนึ่งหรือแก่บุคคลใดบุคคลหนึ่งเป็นการเจาะจง ทั้งต้องระบุบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญที่ให้อำนาจในการตรากฎหมายนั้นด้วย

.....

มาตรา ๓๓๕ ในวาระเริ่มแรก มิให้นำบทบัญญัติดังต่อไปนี้มาใช้บังคับกับกรณีต่างๆ ภายใต้ง่อนไข ดังต่อไปนี้

(๑) มิให้นำบทบัญญัติมาตรา ๒๕ วรรคสองและวรรคสาม มาใช้บังคับกับกฎหมายที่มีผลใช้บังคับอยู่ในวันประกาศใช้รัฐธรรมนูญนี้หรือที่ได้รับความเห็นชอบของรัฐสภาแล้วก่อนวันประกาศใช้รัฐธรรมนูญนี้ แต่เมื่อมีการตรากฎหมายในเรื่องดังกล่าวขึ้นใหม่ หรือมีการแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายดังกล่าวการดำเนินการนั้นต้องเป็นไปตามมาตรา ๒๕ ทั้งนี้ ให้นำไปใช้บังคับกับกฎหมายหรือข้อบังคับที่ออกโดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติของกฎหมายด้วย โดยอนุโลม

.....

ปรากฏว่า พระราชบัญญัติล้มละลาย (ฉบับที่ ๔) พ.ศ. ๒๕๔๑ ประกาศในราชกิจจานุเบกษา เมื่อวันที่ ๘ เมษายน ๒๕๔๑ มีผลใช้บังคับตั้งแต่วันที่ ๑๐ เมษายน ๒๕๔๑ ภายหลังจากวันประกาศใช้รัฐธรรมนูญจึงเป็นการแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติล้มละลาย พุทธศักราช ๒๔๘๓ ซึ่งเป็นกฎหมายที่มีผลใช้บังคับอยู่ในวันประกาศใช้รัฐธรรมนูญนี้ การแก้ไขเพิ่มเติมดังกล่าวจึงต้องดำเนินการให้เป็นไปตามมาตรา ๒๕ วรรคสอง ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย กล่าวคือ ต้องมีผลใช้บังคับเป็นการทั่วไปและไม่มุ่งหมายให้ใช้บังคับแก่กรณีใดกรณีหนึ่งหรือแก่บุคคลใดบุคคลหนึ่งเป็นการเฉพาะเจาะจง ทั้งต้องระบุบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญที่ให้อำนาจในการตรากฎหมายนั้นด้วย

ปัญหาตามคำร้องที่ ๒ ในข้อ ๑ ผู้ร้องอ้างว่า การแก้ไขเพิ่มเติมหมวด ๓/๑ กระบวนพิจารณาเกี่ยวกับการฟื้นฟูกิจการของลูกหนี้ไม่ได้ระบุบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญที่ให้อำนาจในการตราพระราชบัญญัติล้มละลาย (ฉบับที่ ๔) พ.ศ. ๒๕๔๑ หรือเป็นการตรากฎหมายแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติล้มละลายที่เป็นการจำกัดสิทธิเสรีภาพของบุคคลที่รัฐธรรมนูญรับรองไว้ การตรากฎหมายดังกล่าวจึงขัดหรือแย้งต่อมาตรา ๒๕ ประกอบมาตรา ๓๓๕ (๑) เป็นอันใช้บังคับมิได้ตามมาตรา ๖

เห็นว่า มาตรา ๒๕ วรรคสอง ที่บัญญัติว่า.....ทั้งต้องระบุบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ ที่ให้อำนาจในการตรากฎหมายนั้นด้วย ข้อความส่วนนี้จึงเป็นเรื่องเกี่ยวกับอำนาจในการตราเท่านั้น ส่วนรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๖ บัญญัติว่า รัฐธรรมนูญเป็นกฎหมายสูงสุดของประเทศ บทบัญญัติใดของกฎหมาย กฎ ข้อบังคับ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญนี้ บทบัญญัตินั้นเป็นอันใช้บังคับมิได้ มาตรา ๖ จึงเป็นเรื่องของบทบัญญัติแห่งกฎหมายขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มิใช่อำนาจในการตรา ดังนั้น การตรากฎหมายที่มีได้ดำเนินการตามมาตรา ๒๕ วรรคสอง จึงมิได้หมายความว่าบทบัญญัติในกฎหมายนั้นขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญไปด้วย

ดังนั้น ที่ผู้ร้องอ้างว่าพระราชบัญญัติล้มละลาย (ฉบับที่ ๔) พ.ศ. ๒๕๕๑ ตราขึ้นโดยไม่ได้ดำเนินการรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๒๕ วรรคสอง ประกอบมาตรา ๓๓๕ (๑) พระราชบัญญัตินี้ดังกล่าวจึงมีบทบัญญัติที่ศาลจะใช้บังคับแก่คดีขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ใช้บังคับมิได้ตามมาตรา ๖ จึงเป็นคนละเรื่องกัน คำร้องของผู้ร้องในส่วนนี้จึงฟังไม่ขึ้น เพราะกรณีตามมาตรา ๒๕ วรรคสอง ประกอบมาตรา ๓๓๕ (๑) เป็นเรื่องการตราพระราชบัญญัติก่อนประกาศใช้เป็นพระราชบัญญัติ ส่วนกรณีหลังเป็นเรื่องพระราชบัญญัติได้ประกาศใช้บังคับแล้ว เมื่อมีคดีมาสู่ศาล ศาลจะใช้บทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัตินั้นบังคับแก่คดี ได้มีปัญหาเกิดขึ้นว่าบทบัญญัตินั้นๆ ในพระราชบัญญัติต้องด้วยมาตรา ๖ กล่าวคือขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญหรือไม่

เกี่ยวกับการตรากฎหมายโดยไม่ถูกต้องตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญนี้ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๒๖๒ ได้บัญญัติไว้ดังนี้

มาตรา ๒๖๒ ร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญใดที่รัฐสภาให้ความเห็นชอบแล้ว ก่อนที่นายกรัฐมนตรีจะนำร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนั้นขึ้นทูลเกล้าทูลกระหม่อมถวายเพื่อพระมหากษัตริย์ทรงลงพระปรมาภิไธยตามมาตรา ๕๓ หรือร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญใดที่รัฐสภาลงมติยืนยันตามมาตรา ๕๔ ก่อนที่นายกรัฐมนตรีจะนำร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนั้นขึ้นทูลเกล้าทูลกระหม่อมถวายอีกครั้งหนึ่ง

(๑) หากสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา หรือสมาชิกของทั้งสองสภา รวมกัน มีจำนวนไม่น้อยกว่าหนึ่งในสิบของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของทั้งสองสภา เห็นว่าร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวมีข้อความขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญนี้ หรือตราขึ้นโดยไม่ถูกต้องตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญนี้ ให้เสนอความเห็นต่อประธานสภาผู้แทนราษฎร ประธานวุฒิสภาหรือประธานรัฐสภา แล้วแต่กรณี แล้วให้ประธานแห่งสภาที่ได้รับความเห็นดังกล่าว ส่งความเห็นนั้นไปยังศาลรัฐธรรมนูญ เพื่อวินิจฉัย และแจ้งให้นายกรัฐมนตรีทราบโดยไม่ชักช้า

.....

ตามบทบัญญัติในมาตราดังกล่าว ได้บัญญัติไว้ให้เป็นอำนาจของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา หรือสมาชิกของทั้งสองสภารวมกันไม่น้อยกว่าหนึ่งในสิบของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของทั้งสองสภา ที่จะเสนอความเห็นต่อประธานสภาผู้แทนราษฎร ประธานวุฒิสภา หรือประธานรัฐสภา แล้วแต่กรณี เป็นผู้ส่งความเห็นนั้นไปยังศาลรัฐธรรมนูญเพื่อวินิจฉัย โดยไม่มีบทบัญญัติให้บุคคลธรรมดาซึ่งเป็นปัจเจกชน เช่น ผู้ร้องมีอำนาจเสนอต่อศาลรัฐธรรมนูญเพื่อวินิจฉัยได้

ที่ผู้ร้องอ้างว่า ศาลรัฐธรรมนูญได้เคยวินิจฉัยคดี เช่น ข้ออ้างตามคำร้องในคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญที่ ๕ - ๑๐/๒๕๕๔ วันที่ ๘ มีนาคม ๒๕๕๔ โดยเห็นว่า เป็นกรณีที่คู่ความโต้แย้งว่า บทบัญญัติแห่งกฎหมายที่ศาลจะใช้บังคับแก่คดีต้องด้วยบทบัญญัติมาตรา ๖ คำร้องคดีนี้จึงเป็นไปตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๔ แล้ว ศาลรัฐธรรมนูญจึงควรวินิจฉัยคำร้องของผู้ร้องในคดีนี้ด้วย

ผู้ทำคำวินิจฉัยได้ตรวจคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญที่ ๕ - ๑๐/๒๕๕๔ แล้ว เห็นว่า คำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญดังกล่าวมิได้วินิจฉัยให้เป็นผลอย่าง que ผู้ร้องอ้างในคดีนี้ (ดูคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญที่ ๕ - ๑๐/๒๕๕๔ ลงวันที่ ๘ มีนาคม ๒๕๕๔) คำร้องที่ ๒ ของผู้ร้องในส่วนนี้ จึงฟังไม่ขึ้น

ปัญหาข้อ ๒ พระราชบัญญัติล้มละลาย พุทธศักราช ๒๔๘๓ ที่แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ ๔) พ.ศ. ๒๕๕๑ และ (ฉบับที่ ๕) พ.ศ. ๒๕๕๒ มาตรา ๕๐/๕๖ มาตรา ๕๐/๕๗ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๒๖ มาตรา ๒๕ มาตรา ๓๐ มาตรา ๔๘ มาตรา ๒๕๒ หรือไม่

มาตรา ๕๐/๕๖ ที่แก้ไขใหม่บัญญัติว่า มติยอมรับแผนต้องเป็นมติพิเศษของ

(๑) ที่ประชุมเจ้าหนี้แต่ละกลุ่ม ทุกกลุ่ม หรือ

(๒) ที่ประชุมเจ้าหนี้อย่างน้อยหนึ่งกลุ่ม ซึ่งมีใช้กลุ่มเจ้าหนี้ตามมาตรา ๕๐/๕๖ ทวิ และเมื่อนับรวมจำนวนหนี้ของเจ้าหนี้ที่ยอมรับแผนในที่ประชุมเจ้าหนี้ทุกกลุ่มแล้ว มีจำนวนไม่น้อยกว่าร้อยละห้าสิบแห่งจำนวนหนี้ของเจ้าหนี้ ซึ่งได้เข้าประชุมด้วยตนเองหรือมอบฉันทะให้ผู้อื่นเข้าประชุมแทนในที่ประชุมเจ้าหนี้ และได้ออกเสียงลงคะแนนในมตินั้น

ในการนับจำนวนหนี้ ให้ถือว่าเจ้าหนี้ตามมาตรา ๕๐/๕๖ ได้มาประชุมและได้ออกเสียงลงคะแนนในมติยอมรับแผนนั้นด้วย

มาตรา ๕๐/๕๗ ที่ได้แก้ไขใหม่บัญญัติว่า ให้ศาลมีคำสั่งเห็นชอบด้วยแผน เมื่อศาลพิจารณาแล้วเห็นว่า

(๑) แผนมีรายการครบถ้วนตามมาตรา ๕๐/๔๒

(๒) ข้อเสนอในการชำระหนี้ไม่ขัดต่อมาตรา ๕๐/๔๒ ตี และในกรณีที่มติยอมรับแผนเป็นมติตามมาตรา ๕๐/๔๖ (๒) ข้อเสนอในการชำระหนี้ตามแผนนั้น จะต้องเป็นไปตามลำดับที่กฎหมายบัญญัติไว้ว่าด้วยการแบ่งทรัพย์สินในคดีล้มละลาย เว้นแต่เจ้าหนี้จะให้ความยินยอม และ

(๓) เมื่อการดำเนินการตามแผนสำเร็จจะทำให้เจ้าหนี้ได้รับชำระหนี้ไม่น้อยกว่ากรณีศาลมีคำพิพากษาให้ลูกหนี้ล้มละลาย

ในกรณีที่แผนมีรายการไม่ครบถ้วนตามมาตรา ๕๐/๔๒ ให้ศาลสอบถามผู้ทำแผน ถ้าศาลเห็นว่ารายการในแผนที่ขาดไปนั้น ไม่ใช่สาระสำคัญในการฟื้นฟูกิจการของลูกหนี้ให้ถือว่าแผนมีรายการครบถ้วนตามมาตรา ๕๐/๔๒

ถ้าศาลมีคำสั่งไม่เห็นชอบด้วยแผน ให้ศาลนัดพิจารณาว่าสมควรให้ลูกหนี้ล้มละลายหรือไม่ในกรณีเช่นนี้ให้นำบทบัญญัติในมาตรา ๕๐/๔๒ วรรคสี่ มาใช้บังคับโดยอนุโลม

ข้อความในบทบัญญัติมาตรา ๕๐ /๔๖ และมาตรา ๕๐ / ๕๘ ดังกล่าวได้บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติล้มละลาย (ฉบับที่ ๔) พ.ศ. ๒๕๔๑ ก่อนมีการแก้ไขเพิ่มเติมใหม่ตามพระราชบัญญัติล้มละลาย (ฉบับที่ ๕) พ.ศ. ๒๕๔๒ ว่า

มาตรา ๕๐/๔๖ มติของที่ประชุมเจ้าหนี้ที่ยอมรับแผนต้องเป็นมติพิเศษ

มาตรา ๕๐/๕๘ ในกรณีที่แผนมีรายการครบถ้วนตามมาตรา ๕๐/๔๒ และข้อเสนอขอชำระหนี้แก่เจ้าหนี้ตามแผนไม่ทำให้เจ้าหนี้ได้เปรียบเสียเปรียบแก่กันโดยไม่เป็นธรรม หรือทำให้เจ้าหนี้ได้เปรียบเสียเปรียบแก่กันโดยไม่เป็นธรรมแต่เจ้าหนี้ที่เสียเปรียบได้ยินยอมด้วย ให้ศาลมีคำสั่งเห็นชอบด้วยแผน เว้นแต่เมื่อมีเหตุผลอันสมควรเป็นพิเศษ ศาลจะมีคำสั่งไม่เห็นชอบด้วยแผนก็ได้

ในกรณีที่แผนไม่มีรายการครบถ้วนตามมาตรา ๕๐/๔๒ หรือข้อเสนอขอชำระหนี้แก่เจ้าหนี้ตามแผนทำให้เจ้าหนี้ได้เปรียบเสียเปรียบแก่กันโดยไม่เป็นธรรม และเจ้าหนี้ที่เสียเปรียบไม่ได้ยินยอมด้วย ให้ศาลสอบถามผู้ทำแผนหรือใกล้เคียง ถ้าศาลเห็นว่ารายการในแผนที่ขาดไปนั้นไม่ใช่ข้อสาระสำคัญในการฟื้นฟูกิจการของลูกหนี้หรือถ้าผู้ทำแผนและเจ้าหนี้ที่มาศาลตกลงกันได้ ให้ศาลมีคำสั่งเห็นชอบด้วยแผนหรือแผนที่ได้ตกลงกันแก่ใจนั้น ถ้าผู้ทำแผนและเจ้าหนี้ที่มาศาลตกลงกันไม่ได้ให้ศาลมีคำสั่งไม่เห็นชอบด้วยแผน เว้นแต่ในกรณีที่มีเหตุอันสมควร ศาลจะมีคำสั่งเห็นชอบด้วยแผน โดยจะกำหนดเงื่อนไขเพื่อคุ้มครองเจ้าหนี้ที่เสียเปรียบอย่างหนึ่งอย่างใดด้วยก็ได้

ถ้าศาลมีคำสั่งไม่เห็นชอบด้วยแผน ให้ศาลนัดพิจารณาว่าสมควรให้ลูกหนี้ล้มละลายหรือไม่ในกรณีเช่นนี้ให้นำบทบัญญัติในมาตรา ๕๐/๔๘ วรรคสี่ มาใช้บังคับโดยอนุโลม

จะเห็นได้ว่าบทบัญญัติมาตรา ๕๐/๔๖ และมาตรา ๕๐/๕๘ เป็นบทบัญญัติหรือมาตรการเกี่ยวกับการจัดทำแผนฟื้นฟูกิจการของลูกหนี้โดยบัญญัติไว้ในส่วนที่ ๓ การประชุมเจ้าหนี้เพื่อพิจารณาแผนฟื้นฟูกิจการและส่วนที่ ๔ การพิจารณาให้ความเห็นชอบแผนฟื้นฟูกิจการตามลำดับโดยมาตรา ๕๐/๔๖ เป็นเรื่องของเจ้าหนี้ ส่วนมาตรา ๕๐/๕๘ เป็นเรื่องของศาล

การแก้ไขเพิ่มเติมบทบัญญัติทั้งสองมาตราดังกล่าวได้มีขึ้นหลังจากประกาศใช้พระราชบัญญัติล้มละลาย (ฉบับที่ ๕) พ.ศ. ๒๕๕๑ ได้เพียง ๑ ปีเศษ (พระราชบัญญัติล้มละลาย (ฉบับที่ ๕) พ.ศ. ๒๕๕๑ ประกาศในราชกิจจานุเบกษามีผลใช้บังคับเป็นกฎหมายตั้งแต่วันที่ ๑๐ เมษายน ๒๕๕๑ ส่วนพระราชบัญญัติล้มละลาย (ฉบับที่ ๕) พ.ศ. ๒๕๕๒ ประกาศในราชกิจจานุเบกษามีผลใช้บังคับเป็นกฎหมายตั้งแต่วันที่ ๒๒ เมษายน ๒๕๕๒)

เหตุผลในการแก้ไขหลักการของบทบัญญัติมาตรา ๕๐/๔๖ เดิม ท่านผู้รู้ได้อธิบายโดยสรุปใจความได้ว่า กฎหมายในเรื่องการฟื้นฟูกิจการนั้นได้มีการอิงพระราชบัญญัติล้มละลายเดิมคือกรณีของผู้ทำแผน เมื่อทำแผนสำเร็จแล้วจะต้องให้ที่ประชุมเจ้าหนี้เห็นชอบด้วย ซึ่งเป็นหลักการที่ตรงกันทุกประเทศที่ต้องให้ที่ประชุมของเจ้าหนี้มีมติเห็นชอบด้วย โดยกฎหมายของเราได้อิงพระราชบัญญัติล้มละลายเดิมคือให้เจ้าหนี้มีมติพิเศษตามพระราชบัญญัติล้มละลาย พุทธศักราช ๒๔๘๓ มาตรา ๖ ซึ่งบัญญัติใจความว่า มติพิเศษนี้ได้แก่มติของเจ้าหนี้ที่มาลงคะแนนเสียงเป็นมติของเจ้าหนี้ฝ่ายข้างมากคือฝ่ายข้างมากธรรมดา แต่ว่าจำนวนหนี้ต้องมากเป็นพิเศษ คือจำนวนหนี้เท่ากับสามในสี่ เพราะฉะนั้นแม้จะได้จำนวนเจ้าหนี้ฝ่ายข้างมากแต่ถ้าจำนวนหนี้ได้ไม่ถึงสามในสี่ การทำแผนก็จะไม่สำเร็จ มติต้องได้ทั้งสองอย่างคือต้องได้จำนวนคนฝ่ายข้างมาก และจำนวนหนี้ต้องได้ถึงสามในสี่ สมมติว่าจำนวนหนี้ได้ถึงสามในสี่แต่จำนวนคนไม่ได้ข้างมาก การทำแผนก็ไม่สำเร็จอีก เมื่อเกิดปัญหาจุดรั้งกันในทางปฏิบัติเช่นนี้ พอถึงปี ๒๕๕๒ คือรุ่งขึ้นอีกปีหนึ่ง จึงมีการแก้ไขเพื่อที่จะให้การทำแผนหรือการรับรองแผนเป็นผลสำเร็จ เพราะหลักการเดิมมีอุปสรรคดังกล่าวข้างต้น โดยมีการแก้ไขกฎหมายฟื้นฟูกิจการคือพระราชบัญญัติล้มละลาย (ฉบับที่ ๕) พ.ศ. ๒๕๕๒ แก้ไขมาตรา ๕๐/๔๖ เป็นให้มีการจัดลำดับเจ้าหนี้โดยถือแบบอย่างของกฎหมายล้มละลายสหรัฐอเมริกาปี ๑๙๗๓ คือมีการแบ่งชั้น แบ่งกลุ่มเจ้าหนี้โดยมาตรา ๕๐/๔๖ มติยอมรับแผนยังต้องเป็นมติพิเศษตามหลักการเดิมอยู่ แต่ได้แก้ไขเพิ่มเติมว่าไม่ใช่มติพิเศษทั่วไป ต้องเป็นมติพิเศษของ ๑ ที่ประชุมเจ้าหนี้แต่ละกลุ่มทุกกลุ่ม เพราะฉะนั้นต้องมีการจัดกลุ่มเจ้าหนี้ก่อน การจัดกลุ่มเจ้าหนี้ทำอย่างไร มาตรา ๕๐/๔๒ ทวิ ได้แผนแบบไว้โดยลอกมาจากกฎหมายของประเทศสหรัฐอเมริกา กล่าวคือตามประมวลกฎหมายล้มละลายของสหรัฐอเมริกาคำหนดว่า (๑) เจ้าหนี้มีประกัน และต้องเป็นเจ้าหนี้มีประกันแต่ละรายที่มีจำนวนหนี้มีประกันไม่น้อยกว่าร้อยละ ๑๕

ของจำนวนหนี้ทั้งหมดที่อาจขอรับชำระหนี้ในการฟื้นฟูกิจการได้ให้จัดเป็น ๑ กลุ่ม มติพิเศษก็เป็นมติพิเศษของเจ้าหนี้กลุ่มนี้ (๒) จำนวนคนข้างมากและจำนวนหนี้สามในสี่ (มติพิเศษ) ของกลุ่มที่ ๒ คือเจ้าหนี้มีประกันที่ไม่ได้จัดกลุ่มไว้ใน ๑ ให้จัดเป็นอีกหนึ่งกลุ่มโดยเป็นเจ้าหนี้มีประกันทั่วไปอีกกลุ่มหนึ่งโดยถือจำนวนหนี้สามในสี่ของเจ้าหนี้มีประกัน (๓) เจ้าหนี้ไม่มีประกันอาจจัดได้หลายกลุ่มตามสาระสำคัญของหนี้ เช่น หนี้ตามสัญญาซื้อขายอาจจัดเป็นกลุ่มหนึ่ง หนี้ตามสัญญาเช่าอาจจัดเป็นกลุ่มหนึ่ง หนี้ที่มีสาระสำคัญเหมือนกันหรือทำนองเดียวกันก็จัดเป็นกลุ่มๆ โดยถือมติพิเศษคือ สามในสี่ของจำนวนหนี้และจำนวนคนข้างมากของแต่ละกลุ่ม (๔) เจ้าหนี้ตามมาตรา ๑๓๐ ทวิ ให้จัดเป็นหนึ่งกลุ่ม มาตรา ๑๓๐ ทวิ ก็คือเจ้าหนี้ที่มีบุริมสิทธิพิเศษในการรับชำระหนี้ก่อนเจ้าหนี้รายอื่น เช่น เจ้าหนี้เกี่ยวกับค่าปลงศพ รวมถึงในเรื่องหนี้ภาษีอากร อันนี้ก็จะเจ้าหนี้ที่มีสิทธิพิเศษก็อยู่ในกลุ่มหนึ่งแล้วมาสรุปว่ามาตรา ๕๐/๔๖ มติยอมรับแผนต้องเป็นมติพิเศษของ

๑. ที่ประชุมเจ้าหนี้แต่ละกลุ่มทุกกลุ่มตามมาตรา ๕๐/๔๒ ทวิ

๒. ที่ประชุมเจ้าหนี้อย่างน้อยหนึ่งกลุ่มซึ่งไม่ใช่เจ้าหนี้ตามมาตรา ๕๐/๔๖ ทวิ เมื่อนับรวมจำนวนหนี้ของเจ้าหนี้ที่ยอมรับแผนในที่ประชุมทุกกลุ่มแล้วมีจำนวนไม่น้อยกว่าร้อยละห้าสิบ อันนี้ได้ถือตามหลักของสหรัฐอเมริกาว่า เสียงลงมติต้องได้จำนวนหนี้ไม่น้อยกว่าร้อยละห้าสิบคือต้องได้ครึ่งหนึ่งของจำนวนหนี้ของเจ้าหนี้ที่ยอมรับแผนในที่ประชุม แล้วยังมีเจ้าหนี้อีกกลุ่มหนึ่งที่ถือว่าเป็นเจ้าหนี้ที่ยอมรับแผนคือ มาตรา ๕๐/๔๖ ทวิ โดยตามข้อเท็จจริงเจ้าหนี้จะยอมรับแผนหรือไม่ยอมรับแผนก็ตาม แต่กฎหมายถือว่ายอมรับแผนแล้ว คือ ๑. เจ้าหนี้ที่ได้รับข้อเสนอจากผู้ทำแผนได้รับชำระหนี้ผิมนัดเต็มจำนวน ซึ่งต้องถือว่ารับแผนแล้วเพราะไม่มีประโยชน์ที่จะปฏิเสธในเมื่อเจ้าหนี้ได้รับชำระหนี้เต็มจำนวนแล้ว ๒. เจ้าหนี้ที่ได้รับข้อเสนอจากผู้ทำแผนให้ได้รับชำระหนี้ตามสัญญาหรือข้อตกลงเดิมคือยอมรับตามข้อตกลงเดิมเพราะเขามีสิทธิปฏิเสธข้อตกลงเดิมได้ เช่นมีการต่อสู้กันจนถึงชั้นศาลและมีการปฏิเสธไม่ยอมรับข้อตกลงเดิม แต่ถ้าเขายอมรับตามข้อตกลงเดิมถือว่าเป็นเจ้าหนี้ที่ยอมรับแผน ๓. เจ้าหนี้ตามมาตรา ๑๓๐ ทวิ คือตามกฎหมายล้มละลายถือเป็นเจ้าหนี้ที่มีบุริมสิทธิที่จะได้รับชำระหนี้ก่อนได้

หลักการตามมาตรา ๕๐/๔๖ ที่ได้แก้ไขใหม่นี้ออกแบบมาเพื่อที่จะให้การตกลงในเรื่องการทำแผนนี้เป็นไปได้เพราะว่าเรามองเศรษฐกิจอย่างสหรัฐอเมริกา ที่ออกแบบมานี้เพื่อที่จะให้การทำแผนเป็นผลสำเร็จสร้าง Reorganization ต้องการจะช่วยทำอะไรให้การทำแผนนั้นเป็นผลสำเร็จให้จงได้ไม่ให้มีอุปสรรคว่า ถ้าหากเจ้าหนี้ฝ่ายข้างน้อยสามารถจะรวบรวมจำนวนหนี้ข้างน้อยและรวมตัวกันได้ถึงขั้นจำนวนคนข้างมาก ก็จะสามารถจะคัดค้านแผนได้ซึ่งทำให้กระทบต่อการทำแผน ส่วนใหญ่วิธีการนี้

มีการคัดค้านกันในบางประเทศที่ไม่เห็นด้วย แต่ก็มีผู้เห็นว่าถ้าเราปล่อยให้มีการล้มละลายไปโดยแผน
ทำไม่สำเร็จนี้ใครจะได้รับความกระทบกระเทือนมากกว่ากัน ๑. มหาชนหรือสาธารณชนเป็นส่วนใหญ่
๒. พวกลูกจ้างคนงานเพราะเป็นการมุ่งถึงการฟื้นฟูกิจการสำหรับบริษัทขนาดใหญ่ เพราะฉะนั้น
พวกลูกจ้างคนงานทั้งหลายจะต้องตกงานแม้ขนาดฟื้นฟูจะต้องถูกออกไปบ้างแล้ว แต่ว่าถ้าล้มละลาย
ก็ทำกิจการไม่ได้เลย จะต้องหยุดประกอบกิจการทั้งหมด ๓. ระบบฟื้นฟูกิจการเป็นระบบที่ต้องบังคับ
ให้มีการพักชำระหนี้อันเป็นมาตรการหนึ่งของการฟื้นฟูกิจการ เป็นมาตรการสำคัญที่ว่าจะต้องมีการ
พักชำระหนี้ชั่วคราว เจ้าหนี้ทั้งหลายจะบังคับชำระหนี้ไม่ได้เลยต้องหยุดหมด การฟื้นฟูจะทำให้หยุดหมด
ความจริงแล้วเรื่องการพักชำระหนี้ หรือการหยุดใช้สิทธิเรียกร้องหนี้สินหรือการบังคับชำระหนี้มีอยู่แล้ว
ในระบบกฎหมายล้มละลายเดิมเพราะกฎหมายล้มละลายเดิมก็มีบทบัญญัติว่า เมื่อศาลมีคำสั่งพิทักษ์ทรัพย์
เด็ดขาดลูกหนี้แล้ว เจ้าหนี้จะฟ้องคดีล้มละลายอีกไม่ได้ หรือฟ้องคดีแพ่งอีกก็ไม่ได้ จะต้องมาขอรับ
ชำระหนี้ตามระบบกฎหมายล้มละลายตามมาตรา ๕๑ เท่านั้น ระบบฟื้นฟูกิจการก็ถือหลักนี้ แต่ว่า
บังคับเลยไปถึงเจ้าหนี้มีประกันด้วย อันนี้เราจะเห็นได้ว่าต่างกัน การฟื้นฟูกิจการ เจ้าหนี้มีประกัน
จะบังคับชำระหนี้เอาแก่หลักประกันไม่ได้เลย โดยหลักเพราะถ้าบังคับชำระหนี้เอาแก่หลักประกันแล้ว
เช่น ปล่อยให้ธนาคารบังคับเอาแก่หลักประกัน บริษัทจะไม่มีอะไรเหลือให้ฟื้นฟูเลย เพราะฉะนั้นจึงเห็น
ตรงกันว่าต้องบังคับให้เจ้าหนี้ที่มีประกันเข้ามาในระบบให้ได้ แต่การให้เจ้าหนี้มีประกันเข้ามาในระบบให้ได้
ต้องมีเหตุจูงใจ สหรัฐอเมริกาก็เลยสร้างระบบนี้ขึ้นมาโดยจัดให้อยู่ในกลุ่มพิเศษ เพราะมีหลักทรัพย์
อันเป็นหลักประกันซึ่งถูกบังคับให้เข้ามาอยู่ในระบบล้มละลายโดยปริยาย แต่ว่าถ้าต้องการจะบังคับชำระหนี้
เอาแก่หลักประกันก็สามารถที่จะร้องขอต่อศาลได้เพื่อขอผ่อนคลาย กฎหมายฟื้นฟูกิจการอนุญาตให้มาร้อง
บริษัทได้ถ้าหลักทรัพย์ลดลงไปก็ขอหลักทรัพย์ทดแทนได้ ถ้าหากว่ามีการฟื้นฟูกิจการแล้วหลักทรัพย์
ก็ต้องไม่ต่ำลง แต่ถ้าเจ้าหนี้ต้องการหลักประกันว่าตอนที่เขาจะได้รับชำระหนี้หลักประกันจะไม่ได้ต่ำลง
ถ้าหากเขาได้รับหลักประกันเช่นนี้ ทรัพย์สินและหลักประกันเขาก็ยังคงอยู่ในกองทรัพย์สินของลูกหนี้
ซึ่งเป็นหลักการและเหตุผลในการแก้ไขหลักการของมาตรา ๕๐/๔๖ เดิม

จะเห็นได้ว่า การพิจารณาหลักการในมาตรา ๕๐/๔๖ ที่มีการแก้ไขใหม่นี้ จะต้องพิจารณา
ใช้กฎหมายมาตราอื่นที่แก้ไขใหม่ในคราวเดียวกันอีก ๒ มาตรา คือมาตรา ๕๐/๔๒ ทวิ และมาตรา
๕๐/๔๖ ทวิ กล่าวคือ การจัดกลุ่มเจ้าหนี้หรือแบ่งกลุ่มเจ้าหนี้ตามมาตรา ๕๐/๔๖ (๑) ต้องใช้วิธี
จัดกลุ่มหรือแบ่งกลุ่มตามมาตรา ๕๐/๔๒ ทวิ ซึ่งบัญญัติว่า การจัดกลุ่มเจ้าหนี้ตามมาตรา ๕๐/๔๒ (๓)
(ข.)..... อันมีความหมายว่า การจัดกลุ่มเจ้าหนี้เพื่อการชำระหนี้ การยึดกำหนดเวลาชำระหนี้ และ
การลดจำนวนหนี้ลง ต้องจัดแบ่งเจ้าหนี้เป็น ๔ ประเภทตาม (๑) ถึง (๔) ตามที่กำหนดไว้ในมาตรา
๕๐/๔๒ ทวิ ที่แก้ไขใหม่

นอกจากนี้มติพิเศษยอมรับแผนของเจ้าหนี้ นอกจากจะต้องเป็นมติพิเศษของเจ้าหนี้ตามมาตรา ๕๐/๔๖ (๑) (๒) แล้ว มาตรา ๕๐/๔๖ ทวิ ยังบัญญัติให้มีเจ้าหนี้อีก ๓ ประเภทที่กฎหมายให้ถือว่าเป็นเจ้าหนี้ที่ยอมรับแผน โดยไม่ต้องมีมติพิเศษตามมาตรา ๕๐/๔๖ อีก ดังนั้น จึงอาจกล่าวได้ว่า มาตรา ๕๐/๔๖ ที่แก้ไขใหม่ตามพระราชบัญญัติล้มละลาย (ฉบับที่ ๕) พ.ศ. ๒๕๕๒ เป็นบทบัญญัติที่เป็นรายละเอียดเกี่ยวกับการจัดกลุ่มหรือแบ่งกลุ่มเจ้าหนี้เพื่อให้ลงมติพิเศษในการยอมรับแผน โดยขยายความบทนิยามคำว่า “มติพิเศษ” ตามมาตรา ๖ ของพระราชบัญญัติล้มละลาย พุทธศักราช ๒๕๕๓ ออกไป เพื่อให้สามารถใช้ครอบคลุมข้อเท็จจริงในเรื่องหนี้ของเจ้าหนี้อย่างกว้างขวาง ไม่ว่าจะกลุ่มของเจ้าหนี้มีประกัน กลุ่มของเจ้าหนี้ธรรมดาที่ไม่มีประกัน และกลุ่มของเจ้าหนี้อื่นๆ ที่มีสาระสำคัญแห่งหนี้เหมือนกันหรือทำนองเดียวกัน เช่น เจ้าหนี้ตามสัญญาเช่า เจ้าหนี้ตามสัญญาซื้อขาย เจ้าหนี้ตามสัญญาเช่าซื้อ เป็นต้น จึงเห็นได้ว่าหลักการลงมติพิเศษยอมรับตามแผนฟื้นฟูกิจการของลูกหนี้ตามมาตรา ๕๐/๔๖ ที่แก้ไขใหม่เป็นเรื่องกฎหมายได้บัญญัติวิธีการขึ้นโดยเฉพาะเพื่อให้เจ้าหนี้ทุกประเภทได้มีส่วนร่วมเห็นชอบด้วยตามแผนฟื้นฟูกิจการของลูกหนี้ ซึ่งสลับซับซ้อนยากแก่การทำความเข้าใจ

ส่วนกรณีการแก้ไขมาตรา ๕๐/๕๘ นั้นท่านผู้รั้งได้อธิบายว่า เมื่อแผนฟื้นฟูกิจการของลูกหนี้ได้รับการพิจารณาเห็นชอบจากเจ้าหนี้ตามหลักเกณฑ์ในมาตรา ๕๐/๔๖ แล้ว จึงเข้าสู่กระบวนการพิจารณาของศาล ซึ่งเป็นระบบสากลตามบทบัญญัติเดิมในมาตรา ๕๐/๕๘ ของพระราชบัญญัติล้มละลาย (ฉบับที่ ๕) พ.ศ. ๒๕๕๑ ได้บัญญัติให้ศาลมีดุลยพินิจกว้างขวางมาก โดยบัญญัติว่า ในกรณีที่แผนมีรายการครบถ้วนตามมาตรา ๕๐/๔๒ และข้อเสนอขอชำระหนี้แก่เจ้าหนี้ตามแผนไม่ทำให้เจ้าหนี้ได้เปรียบเสียเปรียบโดยไม่เป็นธรรม หรือทำให้เจ้าหนี้ได้เปรียบเสียเปรียบโดยไม่เป็นธรรมแต่เจ้าหนี้ที่เสียเปรียบได้ยินยอมด้วย กล่าวคือถึงแม้จะเสียเปรียบแต่ก็ยินยอมด้วย ให้ศาลมีคำสั่งเห็นชอบแผนเว้นแต่เมื่อมีเหตุอันสมควรเป็นพิเศษ ศาลจะมีคำสั่งไม่เห็นชอบในแผนก็ได้ หมายความว่าเปิดช่องให้ว่าจะไม่เห็นชอบด้วยแผนก็ได้ ถ้าหากว่ามีเหตุผลพิเศษซึ่งจะอยู่ในวรรคสอง คือ ทำให้ได้เปรียบเสียเปรียบการทำให้ไม่เป็นธรรมนี้ซึ่งเป็นหลักในการออกแบกกฎหมายล้มละลายว่าด้วยการฟื้นฟูกิจการของทั่วโลกว่า ถ้าแผนนั้นไม่เป็นธรรม ไม่ยุติธรรม ศาลมีดุลยพินิจที่จะไม่เห็นชอบด้วยก็ได้

เมื่อมีการแก้ไขในปี ๒๕๕๒ คือเมื่อแก้ไขในเรื่องมติพิเศษดังกล่าวมาแล้ว ก็ได้มีการแก้ไขให้รัดกุมขึ้นอีกคือทำให้ศาลอาจใช้ดุลยพินิจน้อยลง มาตรา ๕๐/๕๘ ใหม่จึงบัญญัติในเบื้องต้นว่า ให้ศาลมีคำสั่งเห็นชอบด้วยแผน ถ้าศาลพิจารณาแล้วเห็นว่าแผนมีรายการครบถ้วนตามมาตรา ๕๐/๔๒ ข้อเสนอในการชำระหนี้ไม่ขัดต่อหลักของมาตรา ๕๐/๔๒ ตี ข้อเสนอการชำระหนี้เป็นไปตามลำดับ

ที่กฎหมายบัญญัติไว้ และเมื่อการดำเนินการตามแผนสำเร็จจะทำให้เจ้าหน้าที่ได้รับชำระหนี้ไม่น้อยกว่า กรณีที่ศาลมีคำพิพากษาให้ลูกหนี้ล้มละลาย ในกรณีที่แผนมีรายการไม่ครบถ้วนก็ให้ศาลสอบถามผู้ทำแผน ถ้าศาลเห็นว่ารายการในแผนที่ขาดไปไม่ใช่สาระสำคัญก็ถือว่ามีการครบถ้วน คือหลักการในมาตรา ๕๐/๕๘ ใหม่ให้ความสำคัญกับเรื่องแผนที่ผ่านที่ประชุมเจ้าหนี้มาแล้ว โดยผู้ร่างมองว่าเมื่อแผนผ่านที่ประชุมเจ้าหนี้มาเรียบร้อยแล้ว โดยเฉพาะเจ้าหนี้แต่ละกลุ่มเป็นที่ยอมรับแล้ว ทำให้ศาลไม่ต้องใช้ดุลยพินิจมาก อันนี้จะเป็นกรณีที่สนับสนุนเพื่อให้การฟื้นฟูเป็นผลสำเร็จมากยิ่งขึ้น เท่ากับว่าอำนาจศาลที่จะใช้ดุลยพินิจพิจารณาว่าไม่เป็นธรรมน้อยลง คือมีสิ่งที่จะบอกไว้ให้เสร็จว่าถ้าแผนมีครบถ้วนอย่างนี้ ก็เป็นธรรมแล้ว แต่กระนั้นก็ยังมีการถกเถียงกันอยู่ คือฝ่ายหนึ่งเห็นว่า ถ้าหากว่าแผนมีรายการครบถ้วนหมดแล้ว ศาลต้องเห็นชอบเพราะเขียนไว้ให้ศาลมีคำสั่งเห็นชอบ แต่อีกฝ่ายหนึ่งเห็นว่าศาลควรมีดุลยพินิจอย่างกว้างขวาง โดยอำนาจของศาลอยู่ที่จะพิจารณาว่าอะไรยุติธรรมอะไรไม่ยุติธรรม โดยเฉพาะอย่างยิ่งในมาตรา ๕๐/๕๘ เดิมก่อนที่มีการแก้ไขได้พูดถึงเรื่องว่าเว้นแต่มีเหตุอันสมควรเป็นพิเศษ จึงเห็นว่าน่าจะสอดคล้องกับที่ว่าถ้าศาลมีคำสั่งไม่เห็นชอบด้วยแผนตามวรรคท้ายของมาตรา ๕๐/๕๘ ที่แก้ไขใหม่แสดงว่าเปิดโอกาสให้ศาลไม่เห็นชอบด้วยเช่นเดียวกัน การที่ศาลจะสั่งไม่เห็นชอบด้วยต้องมีเหตุผลพิเศษจริงๆ เช่นแผนไม่ยุติธรรมไม่เป็นธรรมอย่างไร อันนั้นเป็นรายละเอียด ซึ่งตรงกับหลักของกฎหมายฟื้นฟูกิจการของทั่วโลกว่าไม่มีกฎหมายของชาติไหนในโลกที่จำกัดไม่ให้ศาลมีดุลยพินิจ โดยกว้างขวางที่จะไม่เห็นชอบด้วย โดยหลักแล้วต้องเห็นชอบถ้าครบถ้วน แต่ว่าถ้ามีเหตุผลพิเศษจริงๆ จะไปปิดปากศาลไม่ให้ใช้ดุลยพินิจคงไม่สอดคล้องกับหลักการฟื้นฟูกิจการของสากลเพราะทำให้ศาลมีดุลยพินิจที่น้อยลง ซึ่งต่างจากบทบัญญัติเดิมที่ให้ศาลมีดุลยพินิจกว้างขวางมาก

เพื่อความเข้าใจอันดีในหลักการของกฎหมายเรื่องการฟื้นฟูกิจการของลูกหนี้ ผู้ทำคำวินิจฉัยไคร้จะขอยกบทความเรื่อง “การฟื้นฟูกิจการ - มุมมองในฐานะเจ้าของกิจการ” เขียนโดย พัชรภรณ์ ห่อตระกูล ทนายความประจำบริษัทที่ปรึกษากฎหมายสากล พิมพ์ลงในหนังสือพิมพ์ผู้จัดการรายวัน ฉบับที่ ๒๓๗๓ วันที่ ๑๓ กรกฎาคม ๒๕๕๑ ความว่า “พระราชบัญญัติล้มละลาย (ฉบับที่ ๕) พ.ศ. ๒๕๕๑ (พระราชบัญญัติล้มละลาย) ได้ถูกเร่งให้มีผลใช้บังคับโดยคาดหวังให้เป็นมาตรการในการแก้ไขปัญหาเศรษฐกิจเฉพาะในช่วงที่ประเทศกำลังต้องการเงินทุนใหม่เข้ามาเสริมสภาพคล่องให้แก่ภาคธุรกิจ โดยวัตถุประสงค์หลักคือเพื่อ “การฟื้นฟูกิจการ” ของลูกหนี้

ในขณะที่บริษัทซึ่งเป็นลูกหนี้จำนวนมากกำลังประสบปัญหาการขาดสภาพคล่องอย่างหนัก ต้องตัดสินใจให้บริษัทดำเนินการในแนวทางใดแนวทางหนึ่ง ย่อมมีความสำคัญต่อการอยู่รอดของบริษัท

และในขณะที่ “การฟื้นฟูกิจการ” ภายใต้พระราชบัญญัติล้มละลายเป็นทางเลือกหนึ่งของบริษัทที่กำลังประสบปัญหาดังกล่าว “ผล” ของการฟื้นฟูกิจการเป็นความจำเป็นที่ทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้องจะต้องร่วมพิจารณา ทั้งนี้ เพื่อประโยชน์สูงสุดของการตัดสินใจดำเนินการตามแนวทางนั้น

เนื่องจากผู้มีส่วนสำคัญในขั้นตอนการตัดสินใจกำหนดแนวทางว่า บริษัทควรเข้าสู่ระบบการฟื้นฟูกิจการดังกล่าวหรือไม่คือ เจ้าหนี้และลูกหนี้ (เจ้าหนี้คือ เจ้าหนี้ของบริษัทที่ประสบปัญหาการขาดสภาพคล่อง และลูกหนี้คือ บริษัทที่ประสบปัญหาการขาดสภาพคล่อง) ในที่นี้ผู้เขียนจะกล่าวถึงผลการฟื้นฟูกิจการภายใต้พระราชบัญญัติล้มละลายต่อบริษัท ซึ่งอยู่ในฐานะ “ลูกหนี้” หรือกล่าวถึงว่าการฟื้นฟูกิจการจะมีผลทางกฎหมายต่อ “ลูกหนี้” อย่างไร

เมื่อกล่าวถึง “ลูกหนี้” ซึ่งเป็นนิติบุคคลตามหลักทั่วไป ผู้ดำเนินการแทนลูกหนี้คือ คณะกรรมการของลูกหนี้และผู้ที่มีสิทธิแต่งตั้ง ถอดถอนกรรมการของลูกหนี้คือ ผู้ถือหุ้นของลูกหนี้หรือจะกล่าวง่าย ๆ ว่าผู้ถือหุ้นของลูกหนี้คือ เจ้าของกิจการของลูกหนี้นั่นเอง ซึ่งผู้ถือหุ้นจะมีสิทธิหน้าที่ในบริษัทนั้น มากน้อยเพียงใดก็ขึ้นอยู่กับอัตราส่วนของจำนวนหุ้นที่ถืออยู่ในบริษัทนั้น ผู้ที่ถือหุ้นอยู่ในอัตราส่วน ยิ่งสูงก็มีสิทธิในการออกเสียงมากขึ้น สามารถกำหนดแนวทางการบริหารและการวางนโยบายกิจการของบริษัทไปตามแนวทางที่ผู้ถือหุ้นรายใหญ่นั้นต้องการได้หรืออีกนัยหนึ่งคือมีอำนาจควบคุมกิจการของบริษัทซึ่งโดยทั่วไปกลุ่มผู้ถือหุ้นรายใหญ่คือ ผู้เริ่มก่อตั้งบริษัทหรือกิจการนั้น หรือเป็นกิจการของครอบครัวที่สืบทอดกันมา

ปัญหาการขาดสภาพคล่องของบริษัทซึ่งเป็นลูกหนี้ที่มีอยู่ในขณะนี้ ขึ้นอยู่กับปัจจัยหลักที่แตกต่างกันไป ทั้งนี้ แน่แน่นอนว่าภาวะเศรษฐกิจโดยรวมก็เป็นผลทำให้ปัญหาการขาดสภาพคล่องของแต่ละบริษัท หรือลูกหนี้แต่ละรายยิ่งหนักมากขึ้นการขาดสภาพคล่องอาจเกิดจากที่ลูกหนี้มียอดเงินกู้จากต่างประเทศในรูปเงินตราต่างประเทศเป็นจำนวนมาก หรืออาจเกิดจากการขยายการลงทุนที่มากเกินไปหรือตัดสินใจผิดพลาดในประเภทของการลงทุน หรือลงทุนในกิจการที่ลูกหนี้ไม่มีความเชี่ยวชาญในเรื่องนั้น ประกอบกับภาวะเศรษฐกิจโดยรวมและการลดค่าเงินบาทอาจทำให้ลูกหนี้มีค่าใช้จ่ายที่สูงขึ้น แต่มีเงินได้ลดลงทำให้รายจ่ายมากกว่ารายได้และจึงเกิดปัญหาการขาดสภาพคล่อง แต่ปัญหาการขาดสภาพคล่องของลูกหนี้บางรายอาจไม่ได้เกิดจากผลของการลดค่าเงินบาท หรือเศรษฐกิจโดยรวม หรือการบริหารงานผิดพลาด แต่เกิดจากการทุจริตของผู้บริหารของบริษัทซึ่งเป็นลูกหนี้ซึ่งอาจเป็นรูปของการถ่ายเทผลประโยชน์จากบริษัทหนึ่งไปอีกบริษัทหนึ่งที่ผู้บริหารนั้นมีผลประโยชน์อยู่หรือให้แก่บริษัทในกลุ่ม หรือบริษัทที่เกี่ยวข้อง เป็นต้น

ผลของการที่ลูกหนี้ประสบปัญหาขาดทุนหมุนเวียน คือลูกหนี้ไม่สามารถชำระเงินต้น และ/หรือ ดอกเบี้ยให้แก่เจ้าหนี้ตามกำหนดเวลาได้ ซึ่งสัญญาโดยทั่วไปจะกำหนดว่าถ้าลูกหนี้ไม่ชำระเงินต้นและ ดอกเบี้ยภายในกำหนดเวลา เจ้าหนี้สามารถบอกเลิกสัญญา และ/หรือฟ้องบังคับชำระหนี้จากทรัพย์สิน ของลูกหนี้หรือทรัพย์สินที่เป็นหลักประกันการชำระหนี้ ในกรณีเช่นนี้ลูกหนี้ต้องหาทางออกหรือ ทางเลือกอื่นที่ทำให้ลูกหนี้อยู่รอดได้และการฟื้นฟูกิจการของลูกหนี้ภายใต้พระราชบัญญัติล้มละลาย ก็เป็นทางเลือกหนึ่งซึ่งมีอยู่ในขณะนี้ แต่ก่อนการตัดสินใจเลือกแนวทางนี้จำเป็นที่ลูกหนี้ต้องศึกษาถึง ผลของทางเลือกนี้ว่า จะสอดคล้องกับวัตถุประสงค์หรือความต้องการของลูกหนี้หรือไม่ อย่างไร ดังที่จะกล่าวต่อไปนี้

๑. ขั้นตอนแรกของการฟื้นฟูกิจการคือ การยื่นคำร้องขอฟื้นฟูกิจการต่อศาล เมื่อศาลมีคำสั่ง รับคำร้องขอฟื้นฟูแล้ว ผลสำคัญคือ การห้ามฟ้องลูกหนี้เป็นคดีแพ่งเกี่ยวกับทรัพย์สินของลูกหนี้ การห้ามมิให้เจ้าหนี้ตามคำพิพากษาบังคับคดีแก่ทรัพย์สินของลูกหนี้ การห้ามมิให้เจ้าหนี้อำนาจชำระหนี้เอาแก่ทรัพย์สินที่เป็นหลักประกัน เว้นแต่จะได้รับอนุญาตจากศาลที่รับคำร้องขอเป็นต้น ซึ่งผลดังกล่าวน่าจะส่งผลดีต่อลูกหนี้ เพราะการปล่อยให้เจ้าหนี้บังคับชำระหนี้จากทรัพย์สินของลูกหนี้ อาจทำให้ลูกหนี้ไม่สามารถดำเนินกิจการต่อไปได้ โดยเฉพาะกรณีทรัพย์สินนั้นมีไว้เพื่อใช้ในการผลิต และเมื่อลูกหนี้ไม่สามารถดำเนินกิจการต่อไปได้ ลูกจ้างที่มีอยู่ก็ต้องถูกเลิกจ้าง ถ้าหากผลิตภัณฑ์นั้น เป็นผลิตภัณฑ์เพื่อการส่งออกแก่ลูกค้าต่างประเทศก็เป็นผลให้เงินตราต่างประเทศเข้าประเทศน้อยลง เช่นนี้ย่อมเป็นผลเสียแก่เศรษฐกิจโดยรวมของประเทศ ดังนั้น ผลทางกฎหมายในขั้นตอนนี้ น่าจะเป็น การบรรเทาภาระของลูกหนี้ไปได้ช่วงระยะเวลาหนึ่ง

๒. เมื่อศาลมีคำสั่งรับคำร้องขอฟื้นฟูกิจการแล้ว ขั้นตอนต่อไปจะมีการนัดได้สวนคำร้อง ขอฟื้นฟูกิจการ ในกรณีไม่มีผู้คัดค้านหรือถึงแม้มีผู้คัดค้านแต่ถ้าศาลเห็นสมควร ศาลอาจมีคำสั่ง ให้ฟื้นฟูกิจการในวันเดียวกันนั้นได้ กรณีที่ศาลมีคำสั่งให้ฟื้นฟูกิจการ แต่ยังไม่มีการตั้งผู้ทำแผนผลทาง กฎหมาย ณ จุดนี้คือบรรดาสิทธิตามกฎหมายของผู้ถือหุ้นของลูกหนี้ เว้นแต่สิทธิที่จะได้รับเงินปันผล จะระงับลงและสิทธิตามกฎหมายของผู้ถือหุ้นของลูกหนี้ดังกล่าวจะตกแก่ผู้บริหารชั่วคราวหรือเจ้าพนักงาน พิทักษ์ทรัพย์ แล้วแต่กรณี จนกว่าจะมีการตั้งผู้ทำแผน หรือกล่าวอีกนัยหนึ่งสิทธิในการกำหนดแนว นโยบายการดำเนินกิจการและทรัพย์สินของลูกหนี้ การแต่งตั้งและถอดถอนกรรมการของผู้ถือหุ้น ของลูกหนี้จะสิ้นสุดลง และสิทธิดังกล่าวจะตกแก่ผู้บริหารชั่วคราว หรือเจ้าพนักงานพิทักษ์ทรัพย์ แล้วแต่กรณี จนกว่าจะมีการตั้งผู้ทำแผน

และภายหลังเมื่อศาลมีคำสั่งตั้งผู้ทำแผนแล้ว อำนาจในลักษณะดังกล่าวก็ตกอยู่กับผู้ทำแผน เช่นเดียวกัน ดังนั้น เจ้าของกิจการจำเป็นต้องเข้าใจถึงผลทางกฎหมายดังกล่าวและวิเคราะห์ถึงข้อดี ข้อเสียของผลนั้นเปรียบเทียบกับสภาพปัญหาของกิจการที่มีอยู่ว่าถึงจุด “วิกฤติ” ที่จะรับสภาพ กับการสูญเสียอำนาจการบริหารกิจการนั้นหรือไม่ ก่อนตัดสินใจดำเนินการไปตามแนวทางนั้น

๓. นอกจากอำนาจในการจัดการกิจการและทรัพย์สินของลูกหนี้แล้ว หน้าที่หลักของผู้ทำแผน อีกอย่างหนึ่งคือ การจัดทำแผนฟื้นฟูกิจการซึ่งกฎหมายกำหนดระยะเวลาสูงสุดในการจัดทำไว้ ๕ เดือน ประเด็นสำคัญในขั้นตอนการจัดทำแผนฟื้นฟูกิจการของผู้ทำแผน ในมุมมองของลูกหนี้อยู่ที่ว่าแผน การฟื้นฟูกิจการของลูกหนี้เป็นอย่างไร และจะมีผลกระทบต่อโครงสร้างการถือหุ้นของผู้ถือหุ้นของ ลูกหนี้อย่างไรหรือไม่ กฎหมายกำหนดให้ผู้ทำแผนฟื้นฟูกิจการต้องเป็นที่ยอมรับโดยมติพิเศษของที่ประชุม เจ้าหนี้ กล่าวคือ ต้องเป็นมติของเจ้าหนี้ฝ่ายข้างมากและมีจำนวนหนึ่งเท่ากับ $\frac{3}{4}$ ของจำนวนหนี้ ทั้งหมดของเจ้าหนี้ ซึ่งได้เข้าประชุมและออกเสียงลงคะแนนในมตินั้น (บทความนี้เขียนในปี ๒๕๕๑ ก่อนแก้ไขกฎหมายล้มละลาย (ฉบับที่ ๕) พ.ศ. ๒๕๕๒) ซึ่งข้อกำหนดดังกล่าวชี้ให้เห็นว่า หลักการ และวิธีการฟื้นฟูกิจการของลูกหนี้จะต้องเป็นไปตามแนวทางที่เจ้าหนี้ส่วนใหญ่ต้องการ

หลักการและวิธีการฟื้นฟูกิจการของลูกหนี้โดยทั่วไปจะประกอบด้วย การตัดหนี้สูญ การลดทุน และเพิ่มทุน และการแปลงหนี้เป็นทุน เป็นต้น ซึ่งวิธีการดังกล่าวจะมีผลกระทบต่อผู้ถือหุ้นโดยตรง เช่นการตัดหนี้สูญจะเป็นผลให้ทรัพย์สินในส่วนของผู้ถือหุ้นลดลง การลดทุนจะเป็นผลให้อัตราส่วน การถือหุ้นของผู้ถือหุ้นเดิมทุกรายลดลง ถ้าหากมีการเพิ่มทุนและมีผู้ลงทุนใหม่เข้ามาซื้อหุ้นเพิ่มทุน โครงสร้างการถือหุ้นและอำนาจในการควบคุมกิจการของผู้ถือหุ้นเดิมของบริษัทก็จะเปลี่ยนแปลงไป และในส่วนของ การแปลงหนี้เป็นทุนกรณีทรัพย์สินในส่วนของผู้ถือหุ้นมีต่ำกว่าจำนวนยอดหนี้ที่มีอยู่ ของลูกหนี้เป็นจำนวนมาก หลังจากการแปลงหนี้เป็นทุนแล้ว อัตราส่วนการถือหุ้นของผู้ถือหุ้นเดิม ก็จะเปลี่ยนแปลงไปโดยเจ้าหนี้จะอยู่ในฐานะผู้ถือหุ้นด้วย ทั้งนี้ ตามอัตราส่วนของจำนวนหนี้ที่แปลง เป็นทุนและหลังจากที่การดำเนินการตามแผนฟื้นฟูในลักษณะดังกล่าวสำเร็จ และศาลมีคำสั่งยกเลิก การฟื้นฟูแล้ว อัตราส่วนการถือหุ้นของผู้ถือหุ้นของลูกหนี้ก่อนมีการฟื้นฟูก็จะเปลี่ยนแปลงไปตามที่ ได้ดำเนินการตามแผนฟื้นฟูนั้น ซึ่ง ณ เวลานั้นผู้ถือหุ้นรายใหญ่ที่เคยมีอำนาจควบคุมกิจการก็อาจ เป็นเพียงผู้ถือหุ้นรายย่อยไม่มีจำนวนเสียงมากพอที่จะกำหนดแนวทางการดำเนินกิจการของบริษัท ในที่ประชุมผู้ถือหุ้นอีกต่อไป

๔. ผู้เขียนใคร่ย้ำว่า หลักการและวิธีการฟื้นฟูกิจการของลูกหนี้แต่ละรายไม่จำเป็นต้องเหมือนกัน ดังเช่นที่กล่าวในข้อ ๓ เสมอไป ทั้งนี้ ขึ้นอยู่กับปัญหาภายในของแต่ละบริษัทที่แตกต่างกัน วิธีการ

แก้ปัญหาจึงอาจแตกต่างกันเป็นกรณีไป และโดยเฉพาะถ้าหากเจ้าหนี้และลูกหนี้ยังมีความสัมพันธ์ที่ดีต่อกันและเจ้าหนี้ยังคงมีความเชื่อถือในความสามารถในการบริหารและดำเนินกิจการของลูกหนี้ การประสานงานระหว่างเจ้าหนี้และลูกหนี้เพื่อความอยู่รอดของกิจการย่อมมีแนวทางที่เป็นไปได้เสมอ

บทความนี้ อาจเป็นประโยชน์ต่อลูกหนี้ที่กำลังประสบปัญหาการขาดสภาพคล่องเป็นการชั่วคราว และอยู่ระหว่างการหาทางออกเพื่อให้กิจการดำรงอยู่ต่อไป ผลทางกฎหมายที่กล่าวถึงจึงเป็นผลทางกฎหมายหลักๆ และโดยทั่วไปเท่านั้น ผู้เขียนเชื่อมั่นว่าการร่วมประสานงานกันระหว่างเจ้าหนี้และลูกหนี้ การประสานประโยชน์ของทั้งฝ่ายเจ้าหนี้และลูกหนี้โดยคำนึงถึงสภาพเศรษฐกิจของประเทศโดยรวม ก็จะเป็นหนทางหนึ่งที่ทำให้กิจการนั้นอยู่รอดไปได้ ซึ่งเป็นการสอดคล้องกับเจตนารมณ์ของกฎหมายฉบับนี้”

ต่อไปจะวินิจฉัยปัญหาตามข้อ ๒ คือ ปัญหาว่า มาตรา ๕๐/๔๖ และมาตรา ๕๐/๕๘ ที่แก้ไขใหม่ตามพระราชบัญญัติล้มละลาย (ฉบับที่ ๕) พ.ศ. ๒๕๔๒ เป็นบทบัญญัติที่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๒๖ มาตรา ๒๘ ประกอบมาตรา ๔๘ มาตรา ๓๐ ประกอบมาตรา ๔๘ และมาตรา ๒๕๒ หรือไม่

เหตุผลที่ผู้ร้องอ้างว่า มาตรา ๕๐/๔๖ และมาตรา ๕๐/๕๘ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๒๖ ปรากฏในข้อ ๒ ของคำร้องที่ ๒ ผู้ทำคำวินิจฉัยเห็นว่า มาตรา ๒๖ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย เป็นบทบัญญัติในหมวด ๓ สิทธิและเสรีภาพของชนชาวไทย ที่บัญญัติว่า การใช้อำนาจขององค์กรของรัฐทุกองค์กรต้องคำนึงถึงศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ สิทธิ และเสรีภาพตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญนี้ แต่มาตรา ๕๐/๔๖ และมาตรา ๕๐/๕๘ เป็นบทบัญญัติที่เกี่ยวกับวิธีการที่เจ้าหนี้จะลงมติเห็นชอบด้วยแผนฟื้นฟูกิจการของลูกหนี้ที่มีหนี้สินล้นพ้นตัวและการใช้ดุลยพินิจของศาลที่จะพิจารณาเห็นชอบด้วยแผน เพื่อให้การดำเนินการตามแผนฟื้นฟูกิจการของลูกหนี้ประสบความสำเร็จตามหลักสากล อันเป็นวิธีการแก้ไขปัญหาเศรษฐกิจของประเทศโดยรวม ไม่มีอะไรเกี่ยวข้องกับศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ที่รัฐธรรมนูญให้การคุ้มครอง มิให้การใช้อำนาจขององค์กรของรัฐกระทบกระเทือนต่อศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ดังกล่าว ส่วนที่เกี่ยวกับสิทธิและเสรีภาพของบุคคลตามที่รัฐธรรมนูญบัญญัติไว้ ก็เห็นว่า มาตรา ๔๘ รัฐธรรมนูญได้คุ้มครองสิทธิของบุคคลในทรัพย์สินไว้ โดยให้อำนาจแก่รัฐที่จะออกกฎหมายจำกัดขอบเขตแห่งสิทธิไว้ได้ มาตรา ๕๐/๔๖ และมาตรา ๕๐/๕๘ เป็นบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่ออกมาจำกัดขอบเขตแห่งสิทธิในทรัพย์สินของเจ้าหนี้และลูกหนี้เพื่อประโยชน์ในการแก้ไขภาวะของนิติบุคคลที่ประกอบกิจการขาดทุนจนมีหนี้สินล้นพ้นตัว เพื่อให้มี

การฟื้นฟูกิจการให้กลับคืนสู่สภาพปกติ จึงอยู่ในบทยกเว้นของรัฐธรรมนูญที่รัฐอาจออกกฎหมายเช่นนั้นมาใช้บังคับได้ ดังนั้น มาตรา ๕๐/๔๖ และมาตรา ๕๐/๕๘ จึงมิใช่เป็นบทบัญญัติที่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๒๖ ดังคำร้อง

ส่วนเหตุผลที่ผู้ร้องอ้างว่า มาตรา ๕๐/๔๖ และมาตรา ๕๐/๕๘ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๒๕ ประกอบมาตรา ๔๘ และมาตรา ๓๐ ประกอบมาตรา ๔๘ นั้น ผู้ทำคำวินิจฉัยเห็นว่า มาตรา ๔๘ บัญญัติว่า สิทธิของบุคคลในทรัพย์สินย่อมได้รับความคุ้มครอง ขอบเขตแห่งสิทธิและการจำกัดสิทธิเช่นว่านี้ ย่อมเป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติ เมื่อได้ประกาศใช้บังคับพระราชบัญญัติล้มละลาย (ฉบับที่ ๔) พ.ศ. ๒๕๔๑ และแก้ไขเพิ่มเติมใหม่ (ฉบับที่ ๕) พ.ศ. ๒๕๔๒ โดยบัญญัติ มาตรา ๕๐/๔๖ และมาตรา ๕๐/๕๘ ถึงเรื่องการลงมติพิเศษของเจ้าหน้าที่ในการยอมรับแผนฟื้นฟูกิจการของลูกหนี้และให้ศาลใช้ดุลยพินิจในการเห็นชอบด้วยแผนฟื้นฟูกิจการของลูกหนี้ เพื่อให้การดำเนินการตามแผนฟื้นฟูกิจการของลูกหนี้ประสบความสำเร็จ อันเป็นการแก้ไขปัญหาทางเศรษฐกิจของประเทศโดยรวม จึงจำเป็นต้องมีบทบัญญัติจำกัดสิทธิและเสรีภาพของเจ้าหน้าที่และลูกหนี้ลงบ้างตามมาตรการสากลในการฟื้นฟูกิจการของลูกหนี้ที่ประสบปัญหาขาดสภาพคล่องทางการเงิน ดังนั้น มาตรา ๕๐/๔๖ และมาตรา ๕๐/๕๘ จึงเป็นบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่รัฐธรรมนูญได้บัญญัติให้รัฐสามารถออกกฎหมายจำกัดเสรีภาพในทางทรัพย์สินของบุคคล เพื่อประโยชน์ในการแก้ไขปัญหาของประเทศโดยรวมในทางเศรษฐกิจ อันมีผลต่อเจ้าหน้าที่และลูกหนี้ที่เกี่ยวข้องกับแผนฟื้นฟูกิจการของลูกหนี้เท่านั้น จึงไม่อาจกล่าวได้ว่าเป็นการเลือกปฏิบัติไม่เป็นธรรมต่อบุคคล เพราะเหตุแห่งความแตกต่างในเรื่องถิ่นกำเนิด เชื้อชาติ ภาษา เพศ อายุ สภาพทางกายหรือสุขภาพ สถานะของบุคคล ฐานะทางเศรษฐกิจหรือสังคม ความเชื่อทางศาสนา การศึกษาอบรม หรือความคิดเห็นทางการเมือง ดังที่ผู้ร้องได้ยกมาตรา ๓๐ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยขึ้นอ้าง

ดังนั้น มาตรา ๕๐/๔๖ และมาตรา ๕๘ จึงไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๒๕ ประกอบมาตรา ๔๘ และมาตรา ๓๐ ประกอบมาตรา ๔๘ ดังที่ผู้ร้อง

ส่วนบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๒๕๒ เป็นเรื่องเกี่ยวกับการถวายสัตย์ปฏิญาณต่อพระมหากษัตริย์ของผู้พิพากษาและตุลาการซึ่งเป็นผู้ดำรงตำแหน่งสำคัญในรัฐธรรมนูญ มีข้อความดังนี้

๑. จะจงรักภักดีต่อพระมหากษัตริย์ และ

๒. จะปฏิบัติหน้าที่ในพระปรมาภิไธยด้วยความซื่อสัตย์สุจริต โดยปราศจากอคติทั้งปวง เพื่อให้เกิดความยุติธรรมแก่ประชาชนและความสงบสุขแห่งราชอาณาจักร

๓. ทั้งจะรักษาไว้และปฏิบัติตามซึ่งการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุขตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย และกฎหมายทุกประการ

จึงเป็นการกล่าวถวายเป็นสัตย์ปฏิญาณเพื่อยืนยันทั้งการปฏิบัติหน้าที่ตามกฎหมายและรัฐธรรมนูญ รวมทั้งยืนยันว่าจะรักษาและปฏิบัติตามรัฐธรรมนูญด้วย เพราะรัฐธรรมนูญมีฐานะเป็นกฎหมายสูงสุดของประเทศเหนือกว่ากฎหมายธรรมดา จึงต้องมีบทบัญญัติให้ผู้ดำรงตำแหน่งสำคัญต้องกล่าวถวายเป็นสัตย์หรือปฏิญาณว่าจะรักษารัฐธรรมนูญไว้ การกำหนดให้มีการปฏิญาณตามมาตรา ๒๕๒ นี้คำบรรยายกฎหมายรัฐธรรมนูญบางเล่มกล่าวว่า เพื่อหวังผลทางจิตใจ

แต่การที่ศาลจะใช้ดุลยพินิจตามมาตรา ๕๐/๕๘ สั่งเห็นชอบด้วยตามแผนหรือไม่ ย่อมมีขอบเขตตามที่กฎหมายกำหนดไว้ ไม่เกี่ยวกับการถวายเป็นสัตย์ปฏิญาณตามมาตรา ๒๕๒ แต่ประการใด

ดังนั้น ผู้ทำคำวินิจฉัยจึงเห็นว่าตามเหตุผลในคำร้องของผู้ร้องทั้งสองรายไม่อาจรับฟังได้ว่า มาตรา ๕๐/๕๖ มาตรา ๕๐/๕๘ ที่แก้ไขเพิ่มเติมใหม่ตราขึ้นโดยไม่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๒๕ วรรคสอง และมีข้อความขัดหรือแย้งต่อมาตรา ๒๖ มาตรา ๒๕ ประกอบมาตรา ๕๘ มาตรา ๓๐ ประกอบมาตรา ๕๘ และมาตรา ๒๕๒ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย

วินิจฉัยให้ยกคำร้อง

นายปรีชา เถลิมนิชย์

ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

คำวินิจฉัยของ นายผัน จันทรปาน ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

ที่ ๓๕ - ๓๖/๒๕๕๕

วันที่ ๓๐ ตุลาคม ๒๕๕๕

เรื่อง พระราชบัญญัติล้มละลาย (ฉบับที่ ๕) พ.ศ. ๒๕๕๑ ที่เพิ่มเติมหมวดที่ ๓/๑ และพระราชบัญญัติล้มละลาย พุทธศักราช ๒๕๕๓ มาตรา ๕๐/๔๖ และมาตรา ๕๐/๕๘ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ มาตรา ๒๕ มาตรา ๓๐ มาตรา ๔๘ มาตรา ๒๕๒ และมาตรา ๓๓๕ (๑) หรือไม่

ข้อเท็จจริง

ศาลล้มละลายกลางส่งคำโต้แย้งของเจ้าหนี้ในคดีล้มละลาย (ฟื้นฟูกิจการ) รวม ๒ คำร้อง เพื่อให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๔

๑. คำร้องที่หนึ่ง เป็นคำร้องในคดีของศาลล้มละลายกลาง คดีล้มละลาย (ฟื้นฟูกิจการ) หมายเลขแดงที่ ๘๒๗/๒๕๕๓ ระหว่างบริษัท ไรมอน แลนด์ จำกัด (มหาชน) ผู้ร้องขอ บริษัท ไรมอน แลนด์ จำกัด (มหาชน) ลูกหนี้ เนื่องจากบริษัท ไรมอน แลนด์ ๑ ประสบปัญหาขาดสภาพคล่องทางการเงิน ถูกสถาบันการเงินลดวงเงินสินเชื่อ และมีหนี้สินล้นพ้นตัวเพราะมีสินทรัพย์ไม่พอกับหนี้สิน โดยมีหนี้สินเป็นจำนวนแน่นอนไม่ต่ำกว่า ๖,๘๐๕,๘๗๕,๘๐๘.๕๒ บาท เป็นเหตุให้ไม่สามารถดำเนินกิจการต่อไปได้ หากถูกพิทักษ์ทรัพย์เด็ดขาดและล้มละลายจะทำให้เจ้าหนี้ได้รับชำระหนี้ที่น้อยกว่าที่จะให้ลูกหนี้ได้รับการฟื้นฟูกิจการ ลูกหนี้เห็นว่ามิใช่ช่องทางที่จะฟื้นฟูกิจการได้ จึงยื่นคำร้องต่อศาลล้มละลายกลางเพื่อให้ฟื้นฟูกิจการของลูกหนี้ ศาลล้มละลายกลางมีคำสั่งวันที่ ๖ พฤศจิกายน ๒๕๕๓ ให้ฟื้นฟูกิจการของลูกหนี้ โดยตั้งบริษัท ไรมอน แลนด์ แพลนเนอร์ จำกัด เป็นผู้ทำแผน

๒. ก่อนที่ศาลล้มละลายกลางจะมีคำสั่งเห็นชอบหรือไม่เห็นชอบด้วยแผน นายบุญทอง นรจิตต์ และเจ้าหนี้อื่นรวม ๓๕ ราย ผู้ร้องตามคำร้องที่ ๑ ซึ่งเป็นเจ้าหนี้ของบริษัท ไรมอน แลนด์ ๑ ได้ยื่นคำร้องคัดค้านแผนต่อศาลล้มละลายกลาง สรุปว่า ลูกหนี้และผู้ทำแผนใช้สิทธิโดยไม่สุจริตในการยื่นคำร้องขอฟื้นฟูกิจการและทำแผน เช่น ไม่ยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สิน และรายชื่อพร้อมทั้งที่อยู่ของเจ้าหนี้ทั้งหลาย อีกทั้งยังมีการเลือกปฏิบัติต่อเจ้าหนี้บางกลุ่ม โดยเฉพาะเจ้าหนี้สถาบันการเงินจะได้รับสิทธิดีกว่าเจ้าหนี้เงินมัดจำรับหรือลูกค้าของบริษัทลูกหนี้ที่วางเงินมัดจำซื้อที่อยู่อาศัยจากลูกหนี้ นอกจากนี้ลูกหนี้และผู้ทำแผนยังไม่ปฏิบัติตามที่กฎหมายบัญญัติไว้หลายประการ เช่น

ขั้นตอนการทำแผนไม่ปรากฏรายการชัดเจน การจัดการและหาประโยชน์จากทรัพย์สินของลูกหนี้ไม่มีการระบุว่า จะนำโครงการใดเพื่อหากำไรในธุรกิจของลูกหนี้ การจัดกลุ่มเจ้าหนี้และการลงคะแนนไม่ชอบเป็นต้น ดังนั้น ศาลจึงไม่ควรเห็นชอบกับแผนในลักษณะดังกล่าว เพราะเมื่อลูกหนี้บริหารกิจการผิดพลาดกลับมี กฎหมายในลักษณะการฟื้นฟูกิจการมาเป็นเครื่องมือให้บริษัทที่ไม่สุจริตใช้กำจัดภาระหนี้ที่ต้องชำระ และสร้างผลประโยชน์ให้พวกพ้องของตนในภายหลัง ย่อมไม่เป็นธรรมกับฝ่ายผู้ร้อง ทั้งยังโต้แย้งว่า พระราชบัญญัติล้มละลาย พุทธศักราช ๒๕๕๓ มาตรา ๕๐/๕๖ (๒) และมาตรา ๕๐/๕๘ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ เนื่องจากการเปิดช่องให้ผู้ทำแผนเลือกปฏิบัติต่อเจ้าหนี้ตามอำเภอใจ โดยไม่สุจริต โดยไม่เป็นธรรม หรือโดยดุลยพินิจที่ไม่ชอบ โดยที่ศาลล้มละลายกลางหรือศาลฎีกาไม่อาจใช้ดุลยพินิจ ที่เที่ยงธรรมแก้ไขเยียวยาตามความเหมาะสม หรือตามพฤติการณ์แห่งคดี อันเป็นการเลือกปฏิบัติ โดยไม่เป็นธรรมต่อเจ้าหนี้ข้างน้อยที่มีมูลหนี้ต่ำกว่าร้อยละห้าสิบแม้จะมีจำนวนเจ้าหนี้มากกว่าก็ตาม โดยเป็นความแตกต่างจากลักษณะของบุคคลและฐานะทางเศรษฐกิจตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๐ และเป็นการจำกัดสิทธิในทรัพย์สินเกินกว่าที่จำเป็น และกระทบกระเทือนสาระสำคัญของสิทธิในทรัพย์สินของเจ้าหนี้ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕ และมาตรา ๔๘ นอกจากนี้ มาตรา ๕๐/๕๖ (๒) กำหนด ให้เจ้าหนี้เกินกว่าร้อยละห้าสิบของมูลหนี้สามารถเห็นชอบแผนฟื้นฟูกิจการได้ ซึ่งบางคดีเจ้าหนี้รายใหญ่ ไม่ก็รายมีมูลหนี้มากกว่าร้อยละห้าสิบก็จะทำให้แผนผ่านความเห็นชอบของเจ้าหนี้และแผนที่ศาล เห็นชอบอาจเอื้อประโยชน์ต่อเจ้าหนี้รายใหญ่เพียงไม่กี่รายนั้นแม้เจ้าหนี้รายเล็กๆ จะมีจำนวนมากกว่า หลายร้อยรายก็ตาม ทำให้ต้องยอมรับการเลือกปฏิบัติที่ไม่เป็นธรรมจากผู้ทำแผน และถือได้ว่า ศาลล้มละลายกลางได้เห็นชอบด้วยการเลือกปฏิบัตินั้นโดยปริยาย มาตรา ๕๐/๕๖ (๒) ควรกำหนด ให้เจ้าหนี้เกินกว่าสามในสี่ของมูลหนี้ จึงจะถือว่าเห็นชอบด้วยแผนและมาตรา ๕๐/๕๘ ขัดหรือแย้งต่อ มาตรา ๒๕ และมาตรา ๔๘ แห่งรัฐธรรมนูญ เพราะกำหนดบังคับให้ศาลต้องเห็นชอบด้วยแผน หากเข้าหลักเกณฑ์ของมาตรา ๕๐/๕๘ แม้จะเป็นการเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรม และเป็นการจำกัด สิทธิในทรัพย์สินของผู้ร้องเกินกว่าที่จำเป็นจึงกระทบกระเทือนสาระสำคัญของสิทธิในทรัพย์สินตาม รัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕ โดยที่ศาลล้มละลายกลางหรือศาลฎีกาไม่สามารถใช้ดุลยพินิจในการพิจารณา แก้ไขหรือเยียวยาตามความเหมาะสม หรือตามพฤติการณ์แห่งคดีด้วยความเป็นธรรมได้

๓. บริษัท ไรมอน แลนด์ จำกัด (มหาชน) ลูกหนี้ผู้ขอฟื้นฟูกิจการ และบริษัท ไรมอน แลนด์ แพลนเนอร์ จำกัด ผู้ทำแผน คัดค้านคำร้องของผู้ร้อง สรุปได้ว่า

๓.๑ คำร้องที่หนึ่ง ที่อ้างว่า พระราชบัญญัติล้มละลาย ฯ มาตรา ๕๐/๕๖ (๒) และมาตรา ๕๐/๕๘ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕ มาตรา ๓๐ และมาตรา ๔๘ นั้น ไม่เป็นสาระสำคัญ

อันควรได้รับการวินิจฉัยโดยศาลรัฐธรรมนูญ กล่าวคือ รัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕ และมาตรา ๔๘ ได้บัญญัติให้มีข้อยกเว้นให้รัฐมีอำนาจออกกฎหมายเกี่ยวกับการจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคล และสิทธิของบุคคลในทรัพย์สินได้ พระราชบัญญัติล้มละลาย ฯ มาตรา ๕๐/๔๖ (๒) และมาตรา ๕๐/๕๘ มีผลใช้บังคับโดยพระราชบัญญัติล้มละลาย (ฉบับที่ ๕) พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๑๔ และมาตรา ๒๑ ตามลำดับ ซึ่งพระราชบัญญัติดังกล่าวได้ระบุถึงบทบัญญัติมาตรา ๒๕ และมาตรา ๔๘ แห่งรัฐธรรมนูญที่ให้อำนาจในการออกกฎหมายเกี่ยวกับการจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลและสิทธิของบุคคลในทรัพย์สินไว้อย่างชัดเจน ดังนั้น บทบัญญัติมาตรา ๕๐/๔๖ (๒) และมาตรา ๕๐/๕๘ แห่งพระราชบัญญัติล้มละลาย ฯ จึงไม่ขัดต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕ และมาตรา ๔๘ และเมื่อพิจารณาจากเหตุผลในการประกาศใช้พระราชบัญญัติล้มละลาย (ฉบับที่ ๕) พ.ศ. ๒๕๔๒ แล้ว จะเห็นได้ชัดว่า เจตนารมณ์ในการตราพระราชบัญญัติดังกล่าวเพื่อต้องการแก้ไขเพิ่มเติมบทบัญญัติว่าด้วยกระบวนการฟื้นฟูกิจการของลูกหนี้ในส่วนที่เกี่ยวกับการลงมติยอมรับแผนฟื้นฟูกิจการ การใช้ดุลยพินิจของศาลในการเห็นชอบด้วยแผน อำนาจของผู้บริหารแผนเกี่ยวกับการจัดการทรัพย์สินของลูกหนี้ ฯ และยังเพิ่มบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญที่ให้อำนาจในการตรากฎหมายจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลตามที่รัฐธรรมนูญบัญญัติรับรองไว้ด้วย มาตรา ๕๐/๔๖ (๒) และมาตรา ๕๐/๕๘ แห่งพระราชบัญญัติล้มละลาย ฯ ได้ออกมาตามรัฐธรรมนูญและสอดคล้องกับรัฐธรรมนูญ

๓.๒ คำร้องของนายบุญหลง นรจิตต์ และเจ้าหน้าที่จำนวน ๓๕ ราย ที่อ้างว่า มาตรา ๕๐/๔๖ (๒) และมาตรา ๕๐/๕๘ ขัดต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๐ เพราะศาลล้มละลายกลางหรือศาลฎีกาไม่อาจใช้ดุลยพินิจที่เที่ยงธรรมแก้ไขเยียวยาตามความเหมาะสมหรือตามพฤติการณ์แห่งคดี อันเป็นการทำให้เจ้าหน้าที่ข้างน้อยได้รับความคุ้มครองตามกฎหมายไม่เท่าเทียมกัน นั้น ผู้ทำแผนคัดค้านว่า มาตรา ๕๐/๕๘ ให้อำนาจศาลที่จะพิจารณาและมีคำสั่งเห็นชอบด้วยแผน และตามวรรคท้าย ก็ให้อำนาจศาลที่จะไม่เห็นชอบด้วยแผนไว้ด้วย การที่ศาลจะมีคำสั่งเห็นชอบหรือไม่เห็นชอบด้วยแผน จึงเป็นเรื่องที่ศาลจะพิจารณาแผนเป็นกรณี ๆ ไป แล้วจึงมีคำสั่งเห็นชอบหรือไม่เห็นชอบด้วยแผน ดังนั้น มาตรา ๕๐/๕๘ จึงไม่ขัดต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๐ ทั้งมาตรา ๕๐/๔๒ ตริ แห่งพระราชบัญญัติล้มละลาย ฯ ยังบัญญัติไว้ด้วยว่า สิทธิของเจ้าหน้าที่อยู่ในกลุ่มเดียวกันต้องได้รับการปฏิบัติเท่าเทียมกัน เว้นแต่เจ้าหน้าที่ได้รับการปฏิบัติที่เสียเปรียบในกลุ่มนั้นจะให้ความยินยอมเป็นหนังสือ ศาลจึงมีอำนาจโดยสมบูรณ์ที่จะพิจารณาแผนเพื่อให้แน่ใจว่า เจ้าหน้าที่ทั้งหลายต่างก็ได้รับการปฏิบัติอย่างเท่าเทียมกันหากจัดอยู่ในกลุ่มเดียวกัน ข้อกล่าวอ้างว่าศาลปราศจากอำนาจในการใช้ดุลยพินิจเพื่อความเป็นธรรมจึงไม่เป็นความจริง

๔. คำร้องที่สอง เป็นคำร้องของนายธนู หมิ่นพรมอินทร์ เจ้าหนี้รายที่ ๑๕ ในคดีล้มละลาย (ฟื้นฟูกิจการ) หมายเลขแดงที่ ๘๒๗/๒๕๕๓ ของศาลล้มละลายกลาง โดยมีข้อเท็จจริงตามคำร้อง และเอกสารประกอบสรุปได้ว่า นายธนู หมิ่นพรมอินทร์ หรือผู้ร้องเป็นเจ้าหนี้รายที่ ๑๕ ของบริษัท ไรมอน แลนด์ จำกัด (มหาชน) ซึ่งเป็นลูกหนี้ในคดีล้มละลาย (ฟื้นฟูกิจการ) หมายเลขแดงที่ ๘๒๗/๒๕๕๓ ของศาลล้มละลายกลาง โดยในคดีดังกล่าวลูกหนี้ได้ยื่นคำร้องขอฟื้นฟูกิจการต่อ ศาลล้มละลายกลาง และศาลมีคำสั่งให้ฟื้นฟูกิจการของลูกหนี้และแต่งตั้งผู้ทำแผนแล้ว ก่อนที่ศาลจะมี คำสั่งว่าจะเห็นชอบหรือไม่เห็นชอบด้วยแผน ผู้ร้องยื่นคำร้องและคำแถลงการณ์โต้แย้งว่า

๔.๑ พระราชบัญญัติล้มละลาย (ฉบับที่ ๔) พ.ศ. ๒๕๕๑ ที่เพิ่มเติมหมวด ๓/๑ กระบวนการ พิจารณาเกี่ยวกับการฟื้นฟูกิจการของลูกหนี้ไม่ได้รับบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญที่ให้อำนาจในการตรา พระราชบัญญัติล้มละลาย (ฉบับที่ ๔) หรือแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติล้มละลาย ฯ ที่เป็นการจำกัด สิทธิเสรีภาพของบุคคลที่รัฐธรรมนูญรับรองไว้แต่ประการใด โดยกรณีจะแตกต่างจากกรณีของพระราช บัญญัติล้มละลาย (ฉบับที่ ๕) ที่ได้ระบุบทบัญญัติมาตรา ๒๕ มาตรา ๓๖ และมาตรา ๔๘ แห่งรัฐธรรมนูญที่ให้อำนาจในการตราพระราชบัญญัติล้มละลาย ฯ หรือแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติ ล้มละลาย ฯ ที่เป็นการจำกัดสิทธิเสรีภาพในการเดินทางและเสรีภาพในการเลือกที่อยู่ภายในราชอาณาจักร และสิทธิในทรัพย์สินตามมาตรา ๓๖ และมาตรา ๔๘ แห่งรัฐธรรมนูญไว้ในคำปรารภ ส่วนพระราช บัญญัติล้มละลาย (ฉบับที่ ๔) ไม่ได้ระบุบทบัญญัติที่เป็นการจำกัดสิทธิและเสรีภาพไว้ เท่ากับว่าขณะที่ ตราพระราชบัญญัติล้มละลาย (ฉบับที่ ๔) รัฐสภาไม่ได้ตระหนักว่าจะเป็นการลดทอนและจำกัดสิทธิและ เสรีภาพของประชาชน ทั้งประชาชนไม่สามารถรับรู้อย่างชัดแจ้งถึงที่มาว่าสิทธิและเสรีภาพของตนถูกจำกัด โดยมาตราใดของรัฐธรรมนูญ และอยู่ในเงื่อนไขที่รัฐธรรมนูญกำหนดไว้หรือไม่เพียงใด เมื่อพระราช บัญญัติล้มละลาย (ฉบับที่ ๔) ไม่ได้ระบุบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญที่ให้อำนาจในการตรากฎหมาย ตามมาตรา ๒๕ วรรคสอง พระราชบัญญัติล้มละลาย (ฉบับที่ ๔) จึงขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕ วรรคสอง ประกอบมาตรา ๓๓๕ (๑) เป็นอันใช้บังคับมิได้ตามมาตรา ๖ และการโต้แย้ง ว่าพระราชบัญญัติล้มละลาย (ฉบับที่ ๔) ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕ วรรคสอง ไม่ใช่กรณี การโต้แย้งกระบวนการตรากฎหมาย แต่เป็นกรณีที่ศาลรัฐธรรมนูญมีอำนาจพิจารณาวินิจฉัยได้โดย เทียบเคียงกับคำวินิจฉัยที่ ๕ - ๑๐/๒๕๕๔ ของศาลรัฐธรรมนูญ ซึ่งศาลรัฐธรรมนูญได้รับไว้พิจารณา ในประเด็นที่คู่ความโต้แย้งว่า พระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติการธนาคารพาณิชย์ พ.ศ. ๒๕๐๕ (ฉบับที่ ๔) พ.ศ. ๒๕๕๑ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕ วรรคสอง เพราะพระราชกำหนด

ดังกล่าวไม่ได้ระบุบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญที่ให้อำนาจในการตราพระราชกำหนดซึ่งเป็นกฎหมายเกี่ยวกับการจำกัดสิทธิและเสรีภาพบางประการ ซึ่งเท่ากับศาลรัฐธรรมนูญเห็นว่า กรณีดังกล่าวเป็นการที่คู่ความโต้แย้งว่า บทบัญญัติแห่งกฎหมายที่ศาลจะใช้บังคับแก่คดีของผู้ร้อง ต้องด้วยบทบัญญัติมาตรา ๖ คำร้องเป็นไปตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๔ แล้ว ศาลรัฐธรรมนูญมีอำนาจรับคำร้องได้

๔.๒ บทบัญญัติมาตรา ๕๐/๔๖ และมาตรา ๕๐/๕๘ แห่งพระราชบัญญัติล้มละลาย ฯ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ เนื่องจากมาตราดังกล่าวได้กำหนดวิธีพิจารณาที่เป็นผลให้เจ้าหนี้รายเดียวหรือหลายรายที่มีมูลหนี้้น้อยกว่าร้อยละห้าสิบที่ไม่ได้ลงมติยอมรับแผนฟื้นฟูกิจการต้องยอมรับแผนฟื้นฟูโดยปริยาย ทำให้เจ้าหนี้ดังกล่าวได้รับการปฏิบัติในฐานะผู้ถูกกระทำหรือเป็นเพียงวัตถุแห่งหนี้ หรือถูกดูแลเหมือนสิ่งของ ทั้งเป็นการเปิดช่องให้ผู้ทำแผนเลือกปฏิบัติต่อเจ้าหนี้โดยอำเภอใจโดยไม่สุจริต โดยไม่เป็นธรรม หรือโดยใช้ดุลยพินิจโดยไม่ชอบ โดยที่ศาลล้มละลายกลางหรือศาลฎีกาไม่สามารถใช้ดุลยพินิจในการพิจารณาแก้ไขหรือเยียวยาได้ตามความเหมาะสม หรือตามพฤติการณ์แห่งคดีด้วยความเป็นธรรม เพื่อก่อให้เกิดความยุติธรรมแก่ประชาชนและความสงบสุขแห่งราชอาณาจักร อันเป็นการท้องถ้องของรัฐใช้อำนาจโดยไม่คำนึงถึงศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ตามมาตรา ๒๖ แห่งรัฐธรรมนูญ

๔.๓ บทบัญญัติมาตรา ๕๐/๔๖ และมาตรา ๕๐/๕๘ แห่งพระราชบัญญัติล้มละลาย ฯ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๐ ประกอบกับมาตรา ๔๘ เนื่องจากเป็นการเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมต่อเจ้าหนี้ข้างน้อยที่มีมูลหนี้้น้อยกว่าร้อยละห้าสิบ เพราะเหตุความแตกต่างในเรื่องสถานะของบุคคลและฐานะทางเศรษฐกิจตามมาตรา ๓๐ แห่งรัฐธรรมนูญ การที่มาตรา ๕๐/๔๖ (๒) กำหนดให้เจ้าหนี้ที่มีหนี้เกินร้อยละห้าสิบสามารถลงมติยอมรับแผนได้ซึ่งบางคดีถ้าเจ้าหนี้รายใหญ่เพียงไม่กี่รายมีมูลหนี้้นมากกว่าร้อยละห้าสิบก็จะทำให้แผนได้รับการยอมรับจากเจ้าหนี้ และแผนที่ศาลเห็นชอบด้วยนั้นอาจเอื้อประโยชน์ต่อเจ้าหนี้รายใหญ่ที่ยอมรับแผนเพียงไม่กี่ราย โดยที่เจ้าหนี้ข้างน้อยที่มีมูลหนี้้นต่ำกว่าร้อยละห้าสิบซึ่งในบางคดีมีอยู่จำนวนหลายร้อยรายอาจได้รับการเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมจากผู้ทำแผนและถือได้ว่าศาลล้มละลายกลางได้เห็นชอบกับการเลือกปฏิบัตินั้นด้วย ทำให้เจ้าหนี้้นั้นไม่ได้รับความคุ้มครองจากกระบวนการพิจารณาของศาลล้มละลายกลางและศาลฎีกาอย่างเป็นธรรม

๔.๔ บทบัญญัติมาตรา ๕๐/๔๖ และมาตรา ๕๐/๕๘ แห่งพระราชบัญญัติล้มละลาย ฯ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕ ประกอบกับมาตรา ๔๘ เนื่องจากเป็นการจำกัดสิทธิในทรัพย์สินเกินกว่าที่จำเป็นหรือกระทบกระเทือนสาระสำคัญของสิทธิในทรัพย์สินของเจ้าหนี้ตามมาตรา ๒๕ ประกอบมาตรา ๔๘ แห่งรัฐธรรมนูญ ทั้งนี้ เพราะเหตุผลของการตราบทบัญญัติเกี่ยวกับการฟื้นฟูกิจการก็เพื่อให้ลูกหนี้มีโอกาสฟื้นฟูกิจการได้ ซึ่งจะช่วยให้เจ้าหนี้มีโอกาสรับชำระหนี้้อย่างเป็นธรรม

แต่ปรากฏว่า มาตรา ๕๐/๔๖ และมาตรา ๕๐/๕๘ เป็นวิธีพิจารณาที่ทำให้เจ้าหน้าที่ได้รับการปฏิบัติ ในฐานะผู้ถูกระทำหรือเป็นเพียงวัตถุแห่งหนี้หรือถูกดูแลเหมือนสิ่งของ และไม่ใช่วิธีการที่มี ผลกระทบกระเทือนต่อสิทธิและเสรีภาพของประชาชนน้อยที่สุด หรือเบาที่สุดเมื่อเปรียบเทียบกับหน้าที่ การให้มีการฟื้นฟูกิจการตามหลักพอสมควรแก่เหตุ หรือหลักความได้สัดส่วน โดยยังมีมาตรการ อื่นหลายมาตรการที่ยังปรับใช้ได้โดยไม่เกินกว่าความจำเป็น เช่น สามารถกำหนดมาตรการที่เป็นบทบัญญัติ ทำนองเดียวหรือใกล้เคียงกับบทบัญญัติในมาตรา ๕๐/๔๖ และมาตรา ๕๐/๕๘ ของพระราชบัญญัติ ล้มละลาย (ฉบับที่ ๕) พ.ศ. ๒๕๕๑ ที่ได้ถูกยกเลิกไปแล้ว

๔.๕ บทบัญญัติมาตรา ๕๐/๔๖ และมาตรา ๕๐/๕๘ แห่งพระราชบัญญัติล้มละลาย ฯ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕๒ เพราะเป็นการทำให้ไร้ผลซึ่งคำถวายสัตย์ปฏิญาณของผู้พิพากษา ศาลล้มละลายกลางและผู้พิพากษาศาลฎีกาต่อพระมหากษัตริย์ เนื่องจากมาตรา ๕๐/๕๘ กำหนดบังคับ ให้ศาลต้องเห็นชอบด้วยแผน หากเข้าหลักเกณฑ์ตามที่กำหนดในมาตรา ๕๐/๕๘ แม้ว่าหากศาล เห็นชอบดังกล่าวก็จะเป็นการเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรม หรือเป็นการจำกัดสิทธิในทรัพย์สินของผู้ร้อง เกินกว่าที่จำเป็น หรือกระทบกระเทือนสาระสำคัญของสิทธิในทรัพย์สิน โดยที่ศาลล้มละลายกลาง หรือศาลฎีกาไม่สามารถใช้ดุลยพินิจในการพิจารณาแก้ไขหรือเยียวยาตามความเหมาะสม หรือตามพฤติการณ์ แห่งคดีด้วยความเป็นธรรมเพื่อให้เกิดความยุติธรรมและความสงบสุขแห่งราชอาณาจักรได้ อันเป็นการขัด หรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕๒ เพราะทำให้ผู้พิพากษาศาลล้มละลายกลางและศาลฎีกาไม่สามารถ ปฏิบัติตามคำถวายสัตย์ปฏิญาณต่อพระมหากษัตริย์ที่กำหนดว่า จะปฏิบัติหน้าที่ในพระปรมาภิไธย ด้วยความซื่อสัตย์สุจริต โดยปราศจากอคติทั้งปวง เพื่อให้เกิดความยุติธรรมแก่ประชาชน และความสงบสุข แห่งราชอาณาจักร ทั้งจะรักษาไว้และปฏิบัติตามซึ่งการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ ทรงเป็นพระประมุขตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย และกฎหมายทุกประการ

ศาลล้มละลายกลางเห็นว่า กรณีตามคำร้องทั้งสองเป็นไปตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๔ กล่าวคือ ในการที่ศาลจะใช้บทบัญญัติแห่งกฎหมายบังคับแก่คดีใด ถ้าคู่ความโต้แย้งว่าบทบัญญัติ แห่งกฎหมายนั้น ต้องด้วยบทบัญญัติมาตรา ๖ และยังไม่มีความวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ ในส่วนที่ เกี่ยวกับบทบัญญัตินั้น จึงให้รอฟังคำสั่งพิจารณาแผนไว้ชั่วคราว และส่งคำร้องของผู้ร้องให้ศาลรัฐธรรมนูญ พิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๔

๕. ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาแล้วเห็นว่า ลูกหนี้ในคดีล้มละลาย (ฟื้นฟูกิจการ) ดังกล่าว เป็น บริษัทเดียวกัน ประเด็นที่เจ้าหน้าที่ (ผู้ร้อง) ขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยเป็นอย่างเดียวกันและ บางประเด็นซ้ำกัน จึงให้รวมพิจารณาเข้าด้วยกัน

ข้อเท็จจริงและเอกสารประกอบเพียงพอที่ศาลรัฐธรรมนูญจะพิจารณาวินิจฉัยได้แล้ว ประเด็นที่ศาลรัฐธรรมนูญต้องพิจารณาวินิจฉัยเบื้องต้นมีว่า ศาลรัฐธรรมนูญจะรับคำร้องไว้พิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๔ หรือไม่

รัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๔ วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า “ในการที่ศาลจะใช้บทบัญญัติแห่งกฎหมาย บังคับแก่คดีใด ถ้าศาลเห็นเองหรือคู่ความโต้แย้งว่า บทบัญญัติแห่งกฎหมายนั้นต้องด้วยบทบัญญัติมาตรา ๖ และยังไม่มีคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญในส่วนที่เกี่ยวกับบทบัญญัตินั้น ให้ศาลรอการพิจารณาพิพากษาคดีไว้ชั่วคราว และส่งความเห็นเช่นว่านั้น ตามทางการเพื่อศาลรัฐธรรมนูญจะได้พิจารณาวินิจฉัย” และวรรคสอง บัญญัติว่า “ในกรณีที่ศาลรัฐธรรมนูญเห็นว่าคำโต้แย้งของคู่ความตามวรรคหนึ่งไม่เป็นสาระอันควรได้รับการวินิจฉัย ศาลรัฐธรรมนูญจะไม่รับเรื่องดังกล่าวไว้พิจารณาก็ได้” รวมทั้งมาตรา ๖ บัญญัติว่า “รัฐธรรมนูญเป็นกฎหมายสูงสุดของประเทศ บทบัญญัติใดของกฎหมาย กฎ หรือข้อบังคับขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญนี้ บทบัญญัตินั้นเป็นอันใช้บังคับมิได้”

พิจารณาแล้วเห็นว่า กรณีตามคำร้องทั้งสองของเจ้าหน้าที่ในคดีล้มละลาย (ฟื้นฟูกิจการ) หมายเลขแดงที่ ๘๒๗/๒๕๔๓ ของศาลล้มละลายกลาง โต้แย้งว่า พระราชบัญญัติล้มละลาย ฯ พุทธศักราช ๒๔๘๓ มาตรา ๕๐/๔๖ และมาตรา ๕๐/๕๘ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติล้มละลาย (ฉบับที่ ๔) พ.ศ. ๒๕๔๑ และพระราชบัญญัติล้มละลาย (ฉบับที่ ๕) พ.ศ. ๒๕๔๒ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ เมื่อศาลล้มละลายกลางส่งคำโต้แย้งดังกล่าวมาเพื่อศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัย และศาลรัฐธรรมนูญเห็นว่าคำโต้แย้งดังกล่าวของคู่ความเป็นสาระอันควรได้รับการวินิจฉัย ศาลรัฐธรรมนูญจึงรับคำร้องดังกล่าวไว้พิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๔ ได้

๖. ข้อกฎหมาย

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐

มาตรา ๒๖ การใช้อำนาจโดยองค์กรของรัฐทุกองค์กร ต้องคำนึงถึงศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ สิทธิ และเสรีภาพตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญนี้

มาตรา ๒๕ การจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลที่รัฐธรรมนูญรับรองไว้ จะกระทำมิได้ เว้นแต่โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายเฉพาะเพื่อการที่รัฐธรรมนูญนี้กำหนดไว้และเท่าที่จำเป็นเท่านั้น และจะกระทบกระเทือนสาระสำคัญของสิทธิและเสรีภาพนั้นมิได้

กฎหมายตามวรรคหนึ่งต้องมีผลใช้บังคับเป็นการทั่วไปและไม่มุ่งหมายให้ใช้บังคับแก่กรณีใด กรณีหนึ่งหรือแก่บุคคลใดบุคคลหนึ่งเป็นการเจาะจง ทั้งต้องระบุบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญที่ให้อำนาจในการตรากฎหมายนั้นด้วย

บทบัญญัติวรรคหนึ่งและวรรคสอง ให้นำมาใช้บังคับกับกฎหรือข้อบังคับที่ออกโดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายด้วยโดยอนุโลม

มาตรา ๓๐ บุคคลย่อมเสมอกันในกฎหมายและได้รับความคุ้มครองตามกฎหมายเท่าเทียมกัน ชายและหญิงมีสิทธิเท่าเทียมกัน

การเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมต่อบุคคลเพราะเหตุแห่งความแตกต่างในเรื่องถิ่นกำเนิด เชื้อชาติ ภาษา เพศ อายุ สภาพทางกายหรือสุขภาพ สถานะของบุคคล ฐานะทางเศรษฐกิจหรือสังคม ความเชื่อทางศาสนา การศึกษาอบรมหรือความคิดเห็นทางการเมืองอันไม่ขัดต่อบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ จะกระทำมิได้

มาตรการที่รัฐกำหนดขึ้นเพื่อขจัดอุปสรรคหรือส่งเสริมให้บุคคลสามารถใช้สิทธิและเสรีภาพได้เช่นเดียวกับบุคคลอื่น ย่อมไม่ถือเป็นการเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมตามวรรคสาม

มาตรา ๔๘ สิทธิของบุคคลในทรัพย์สินย่อมได้รับความคุ้มครอง ขอบเขตแห่งสิทธิและการจำกัดสิทธิเช่นว่านี้ ย่อมเป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติ

การสืบทอดย่อมได้รับความคุ้มครอง สิทธิของบุคคลในการสืบทอดย่อมเป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติ

มาตรา ๒๕๒ ก่อนเข้ารับหน้าที่ ผู้พิพากษาและตุลาการต้องถวายสัตย์ปฏิญาณต่อพระมหากษัตริย์ด้วยถ้อยคำดังต่อไปนี้

“ข้าพระพุทธเจ้า (ชื่อผู้ปฏิญาณ) ขอถวายสัตย์ปฏิญาณว่า ข้าพระพุทธเจ้าจะจงรักภักดีต่อพระมหากษัตริย์ และจะปฏิบัติหน้าที่ในพระปรมาภิไธยด้วยความซื่อสัตย์สุจริตโดยปราศจากอคติทั้งปวง เพื่อให้เกิดความยุติธรรมแก่ประชาชน และความสงบสุขแห่งราชอาณาจักร ทั้งจะรักษาไว้และปฏิบัติตามซึ่งการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุขตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย และกฎหมายทุกประการ”

พระราชบัญญัติล้มละลาย พุทธศักราช ๒๕๕๓

มาตรา ๕๐/๕๖ มติยอมรับแผนต้องเป็นมติพิเศษของ

(๑) ที่ประชุมเจ้าหนี้แต่ละกลุ่มทุกกลุ่ม หรือ

(๒) ที่ประชุมเจ้าหนี้อย่างน้อยหนึ่งกลุ่ม ซึ่งมีใช้กลุ่มเจ้าหนี้ตามมาตรา ๕๐/๕๖ ทวิ และเมื่อนับรวมจำนวนหนี้ของเจ้าหนี้ที่ยอมรับแผนในที่ประชุมเจ้าหนี้ทุกกลุ่มแล้วมีจำนวนไม่น้อยกว่าร้อยละห้าสิบแห่งจำนวนหนี้ของเจ้าหนี้ซึ่งได้เข้าประชุมด้วยตนเองหรือมอบฉันทะให้ผู้อื่นเข้าประชุมแทนในที่ประชุมเจ้าหนี้และได้ออกเสียงลงคะแนนในมตินั้น

ในการนับจำนวนหนี้ ให้ถือว่าเจ้าหนี้ตามมาตรา ๕๐/๔๖ ทวิ ได้มาประชุมและได้ออกเสียงลงคะแนนในมติยอมรับแผนนั้นด้วย

มาตรา ๕๐/๕๘ ให้ศาลมีมติเห็นชอบด้วยแผน เมื่อศาลพิจารณาแล้ว เห็นว่า

(๑) แผนมีรายการครบถ้วนตามมาตรา ๕๐/๔๒

(๒) ข้อเสนอในการชำระหนี้ไม่ขัดต่อมาตรา ๕๐/๔๒ ทรี และในกรณีที่มติยอมรับแผนเป็นมติตามมาตรา ๕๐/๔๖ (๒) ข้อเสนอในการชำระหนี้ในแผนนั้นจะต้องเป็นไปตามลำดับที่กฎหมายบัญญัติไว้ว่าด้วยการแบ่งทรัพย์สินในคดีล้มละลาย เว้นแต่เจ้าหนี้จะให้ความยินยอม และ

(๓) เมื่อการดำเนินการตามแผนสำเร็จจะทำให้เจ้าหนี้ได้รับชำระหนี้ไม่น้อยกว่ากรณีที่ศาลมีคำพิพากษาให้ลูกหนี้ล้มละลาย ในกรณีที่แผนมีรายการไม่ครบถ้วนตามมาตรา ๕๐/๔๒ ให้ศาลสอบถามผู้ทำแผนถ้าศาลเห็นว่ารายการในแผนที่ขาดไปนั้นไม่ใช่สาระสำคัญในการฟื้นฟูกิจการของลูกหนี้ให้ถือว่าแผนมีรายการครบถ้วนตามมาตรา ๕๐/๔๒

ถ้าศาลมีคำสั่งไม่เห็นชอบด้วยแผน ให้ศาลนัดพิจารณาว่าสมควรให้ลูกหนี้ล้มละลายหรือไม่ ในกรณีเช่นนี้ให้นำบทบัญญัติในมาตรา ๕๐/๕๘ วรรคสี่ มาใช้บังคับโดยอนุโลม

๓. ประเด็นการพิจารณา

พิจารณาคำร้อง คำคัดค้านของลูกหนี้ และคำแถลงการณ์ของผู้ร้องทั้งสองคดีแล้ว มีประเด็นที่ศาลรัฐธรรมนูญต้องพิจารณาวินิจฉัย ๒ ประเด็น ดังนี้

ประเด็นที่หนึ่ง พระราชบัญญัติล้มละลาย (ฉบับที่ ๕) พ.ศ. ๒๕๕๑ ที่เพิ่มเติมหมวด ๓/๑ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕ วรรคสอง ประกอบมาตรา ๓๓๕ (๑) หรือไม่

ประเด็นที่สอง พระราชบัญญัติล้มละลาย พุทธศักราช ๒๕๕๓ มาตรา ๕๐/๔๖ และ มาตรา ๕๐/๕๘ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ มาตรา ๒๕ มาตรา ๓๐ มาตรา ๔๘ และ มาตรา ๒๕๒ หรือไม่

ข้อพิจารณาและคำวินิจฉัย

พิจารณาประเด็นที่หนึ่งแล้วเห็นว่า รัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๓๕ (๑) ที่บัญญัติว่า “มิให้นำบทบัญญัติมาตรา ๒๕ วรรคสองและวรรคสาม มาใช้บังคับกับกฎหมายที่มีผลใช้บังคับอยู่ในวันประกาศใช้รัฐธรรมนูญนี้ หรือที่ได้รับความเห็นชอบของรัฐสภาแล้วก่อนวันประกาศใช้รัฐธรรมนูญนี้ แต่เมื่อมีการตรากฎหมายในเรื่องดังกล่าวขึ้นใหม่ หรือมีการแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายดังกล่าว การดำเนินการนั้นต้องเป็นไปตามมาตรา ๒๕ ทั้งนี้ ให้นำไปใช้บังคับกับกฎหมายหรือข้อบังคับที่ออกโดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติของกฎหมายด้วย โดยอนุโลม” หมายความว่า มาตรา ๓๓๕ (๑) เป็นบทเฉพาะกาลที่เป็น

ข้อยกเว้นของการนำมาตรา ๒๕ วรรคสองและวรรคสาม มาใช้บังคับกับกฎหมายที่เป็นการจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลที่รัฐธรรมนูญรับรองไว้ ที่มีผลใช้บังคับอยู่ในวันประกาศใช้รัฐธรรมนูญ (๑๑ ตุลาคม ๒๕๕๐) หรือที่ได้รับความเห็นชอบของรัฐสภาแล้ว ก่อนวันประกาศใช้รัฐธรรมนูญ ทั้งนี้ เมื่อมีการแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายดังกล่าว จะต้องดำเนินการให้เป็นไปตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕ วรรคสอง กล่าวคือ ต้องระบุนบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญที่ให้อำนาจในการตรากฎหมายนั้นด้วย

เมื่อข้อเท็จจริงปรากฏว่าพระราชบัญญัติล้มละลาย (ฉบับที่ ๔) ซึ่งเป็นบทบัญญัติที่แก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายว่าด้วยล้มละลาย ประกาศในราชกิจจานุเบกษา เมื่อวันที่ ๕ เมษายน ๒๕๕๑ ซึ่งเป็นวันหลังจากวันประกาศใช้รัฐธรรมนูญ การดำเนินการตรากฎหมายในเรื่องดังกล่าวต้องเป็นไปตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕ วรรคสอง คือต้องระบุนบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญที่ให้อำนาจในการตรากฎหมายล้มละลายดังกล่าวด้วย แต่ด้วยเหตุที่การตรากฎหมายเป็นกระบวนการทางนิติบัญญัติ ซึ่งรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๒ (๑) บัญญัติให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา หรือสมาชิกของทั้งสองสภารวมกันมีจำนวนไม่น้อยกว่าหนึ่งในสิบของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของทั้งสองสภา ที่เห็นว่าร่างพระราชบัญญัติใด มีข้อความขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ หรือตราขึ้นโดยไม่ถูกต้องตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญเสนอความเห็นต่อประธานสภาผู้แทนราษฎร ประธานวุฒิสภาหรือประธานรัฐสภา แล้วแต่กรณีเพื่อส่งความเห็นให้ศาลรัฐธรรมนูญเพื่อวินิจฉัย จึงเห็นได้ว่ากรณีที่ผู้ร้องโต้แย้งว่า พระราชบัญญัติล้มละลาย (ฉบับที่ ๔) มิได้ระบุนบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญที่ให้อำนาจในการตรากฎหมายล้มละลายดังกล่าวเป็นการโต้แย้งว่าพระราชบัญญัติล้มละลาย (ฉบับที่ ๔) ตราขึ้นโดยไม่ถูกต้องตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ ซึ่งรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๔ มิได้ให้สิทธิผู้ร้องที่จะโต้แย้งได้ ศาลรัฐธรรมนูญจึงไม่จำเป็นต้องวินิจฉัยว่า พระราชบัญญัติล้มละลาย (ฉบับที่ ๔) พ.ศ. ๒๕๕๑ ซึ่งเพิ่มความหมวด ๓/๑ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕ วรรคสอง ประกอบมาตรา ๓๓๕ (๑) หรือไม่

พิจารณาประเด็นที่สองมีว่า พระราชบัญญัติล้มละลาย พุทธศักราช ๒๔๘๓ มาตรา ๕๐/๕๖ และมาตรา ๕๐/๕๘ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติล้มละลาย (ฉบับที่ ๕) พ.ศ. ๒๕๕๒ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ มาตรา ๒๕ มาตรา ๓๐ มาตรา ๔๘ และมาตรา ๒๕๒ หรือไม่

พระราชบัญญัติล้มละลาย ๗ มาตรา ๕๐/๕๖ บัญญัติว่า “มติยอมรับแผนต้องเป็นมติพิเศษของ (๑) ที่ประชุมเจ้าหนี้แต่ละกลุ่มทุกกลุ่ม หรือ (๒) ที่ประชุมเจ้าหนี้อย่างน้อยหนึ่งกลุ่มซึ่งมิใช่กลุ่มเจ้าหนี้ตามมาตรา ๕๐/๕๖ ทวิ และเมื่อนับรวมจำนวนหนี้ของเจ้าหนี้ที่ยอมรับแผนในที่ประชุมเจ้าหนี้ทุกกลุ่มแล้ว มีจำนวนไม่น้อยกว่าร้อยละห้าสิบแห่งจำนวนหนี้ของเจ้าหนี้ซึ่งได้เข้าประชุมด้วยตนเองหรือมอบฉันทะให้ผู้อื่นเข้าประชุมแทนในที่ประชุมเจ้าหนี้และได้ออกเสียงลงคะแนนในมตินั้น”

และมาตรา ๕๐/๕๘ บัญญัติว่า “ให้ศาลมีคำสั่งเห็นชอบด้วยแผน เมื่อศาลพิจารณาแล้ว เห็นว่า (๑) แผนมีรายการครบถ้วนตามมาตรา ๕๐/๔๒ (๒) ข้อเสนอในการชำระหนี้ไม่ขัดต่อมาตรา ๕๐/๔๒ ตี และในกรณีที่มติยอมรับแผนเป็นมติตามมาตรา ๕๐/๔๖ (๒) ข้อเสนอในการชำระหนี้ตามแผนนั้น จะต้องเป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติไว้ว่าด้วยการแบ่งทรัพย์สินในคดีล้มละลาย เว้นแต่เจ้าหนี้จะให้ความยินยอมและ (๓) เมื่อการดำเนินการตามแผนสำเร็จจะทำให้เจ้าหนี้ได้รับชำระหนี้ไม่น้อยกว่า กรณีที่ศาลมีคำพิพากษาให้ลูกหนี้ล้มละลาย ในกรณีที่แผนมีรายการไม่ครบถ้วนตามมาตรา ๕๐/๔๒ ให้ศาลสอบถามผู้ทำแผนถ้าศาลเห็นว่ารายการในแผนที่ขาดไปนั้น ไม่ใช่สาระสำคัญในการฟื้นฟูกิจการ ของลูกหนี้ให้ถือว่า แผนมีรายการครบถ้วนตามมาตรา ๕๐/๔๒ ถ้าศาลมีคำสั่งไม่เห็นชอบด้วยแผน ให้ศาลนัดพิจารณาว่าสมควรให้ลูกหนี้ล้มละลายหรือไม่ ในกรณีเช่นนี้ให้นำบทบัญญัติในมาตรา ๕๐/๔๘ วรรคสี่ มาใช้บังคับโดยอนุโลม”

รัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ บัญญัติว่า “การใช้อำนาจโดยองค์กรของรัฐทุกองค์กรต้องคำนึงถึงศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ สิทธิ และเสรีภาพตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญนี้”

พิจารณาแล้วเห็นว่า รัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ เป็นบทบัญญัติที่กำหนดให้การใช้อำนาจของ องค์กรของรัฐทุกองค์กร จะต้องเคารพและตระหนักถึงศักดิ์ศรีของความเป็นมนุษย์และสิทธิเสรีภาพ ของประชาชน เนื่องจากศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์เป็นสิทธิขั้นพื้นฐานที่ประชาชนมีอยู่ติดตัว มาตรการ ตามพระราชบัญญัติล้มละลาย ฯ ที่ให้เจ้าหนี้ที่มีมูลหนี้ต่ำกว่าร้อยละห้าสิบที่ไม่ได้ลงมติยอมรับแผน ต้องยอมรับแผนโดยปริยาย มิได้ทำให้ศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ของเจ้าหนี้ดังกล่าวลดคุณค่าลงแต่อย่างใด ทั้งการที่ศาลล้มละลายกลางหรือศาลฎีกาจะเห็นชอบด้วยแผนหรือไม่ ศาลจะต้องพิจารณาเห็นว่ากรณี เป็นไปตามมาตรา ๕๐/๕๘ ทุกประการรวมทั้งเมื่อการดำเนินการตามแผนสำเร็จจะทำให้เจ้าหนี้ได้รับชำระหนี้ ไม่น้อยกว่ากรณีที่ศาลมีคำพิพากษาให้ลูกหนี้ล้มละลาย มาตรา ๕๐/๕๘ ไม่ใช่บทบังคับแต่เป็นการให้ศาล ใช้ดุลยพินิจได้ว่าเมื่อเจ้าหนี้ซึ่งมีจำนวนหนี้ไม่น้อยกว่าร้อยละห้าสิบลงมติเห็นชอบด้วยแผนแล้ว ศาลจะต้อง มีคำสั่งเห็นชอบด้วยแผนตามมติของเจ้าหนี้เสมอไป โดยในมาตรา ๕๐/๕๘ วรรคสาม มีถ้อยคำว่า ถ้าศาลมีคำสั่งไม่เห็นชอบด้วยแผน ให้ศาลนัดพิจารณาว่าสมควรให้ลูกหนี้ล้มละลายหรือไม่ แสดงว่า การเห็นชอบหรือไม่เห็นชอบด้วยแผนเป็นดุลยพินิจของศาล การที่เจ้าหนี้ซึ่งมีจำนวนหนี้ต่ำกว่าร้อยละ ห้าสิบต้องยอมรับแผนตามมติของเจ้าหนี้ซึ่งมีจำนวนหนี้ไม่น้อยกว่าร้อยละห้าสิบ และการให้ศาลมีคำสั่ง เห็นชอบด้วยแผนเมื่อมีกรณีตามมาตรา ๕๐/๕๘ จึงมิได้กระทบต่อศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ สิทธิ และเสรีภาพตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ พระราชบัญญัติล้มละลาย ฯ มาตรา ๕๐/๔๖ และมาตรา ๕๐/๕๘ ไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖

สำหรับประเด็นที่ว่า พระราชบัญญัติล้มละลาย ๑ มาตรา ๕๐/๔๖ และมาตรา ๕๐/๕๘ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕ มาตรา ๓๐ และมาตรา ๔๘ หรือไม่นั้น พิจารณาแล้วเห็นว่า การตราพระราชบัญญัติล้มละลาย (ฉบับที่ ๕) พ.ศ. ๒๕๕๒ เพื่อแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติล้มละลาย ๑ คำปรารภของพระราชบัญญัติดังกล่าวได้รับรองไว้แล้วว่า พระราชบัญญัตินี้มีบทบัญญัติบางประการเกี่ยวกับการจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคล ซึ่งมาตรา ๒๕ ประกอบกับมาตรา ๓๖ และมาตรา ๔๘ ของรัฐธรรมนูญบัญญัติให้กระทำได้โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย ทั้งเจตนารมณ์ในการตราพระราชบัญญัติดังกล่าวเพื่อต้องการแก้ไขปัญหาการดำเนินธุรกิจ จึงแก้ไขเพิ่มเติมบทบัญญัติว่าด้วยกระบวนการฟื้นฟูกิจการของลูกหนี้ในส่วนที่เกี่ยวกับการลงมติรับแผนฟื้นฟูกิจการ สำหรับการพิจารณาของศาลที่จะมีคำสั่งเห็นชอบด้วยแผนหรือไม่เห็นชอบด้วยแผน มาตรา ๕๐/๕๘ ก็ให้อำนาจศาลที่จะมีคำสั่งเห็นชอบด้วยแผนหรือไม่เห็นชอบด้วยแผนก็ได้ จึงเป็นการใช้ดุลยพินิจของศาลตามพฤติการณ์แห่งคดี และหากเจ้าหนี้จัดอยู่ในกลุ่มเดียวกันก็ต้องได้รับการปฏิบัติเท่าเทียมกันอยู่แล้ว ดังที่มาตรา ๕๐/๔๒ ตรี บัญญัติไว้ เมื่อพระราชบัญญัติล้มละลาย ๑ มาตรา ๕๐/๔๖ และมาตรา ๕๐/๕๘ มีความสอดคล้องกับรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕ และมาตรา ๔๘ เนื่องจากการจำกัดสิทธิในทรัพย์สินที่อยู่ในขอบเขตของรัฐธรรมนูญ และไม่กระทบกระเทือนสาระสำคัญของสิทธิในทรัพย์สิน อีกทั้งเจ้าหนี้ที่อยู่ในกลุ่มเดียวกันต่างก็ได้รับการปฏิบัติอย่างทัดเทียมกัน จึงไม่เป็นการเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมต่อบุคคลเพราะเหตุแห่งความแตกต่างในเรื่องสถานะของบุคคล นอกจากนั้นเมื่อพิจารณาถึงหลักการของการฟื้นฟูกิจการว่าเป็นการให้โอกาสลูกหนี้ที่จะพ้นจากการต้องคำพิพากษาให้เป็นบุคคลล้มละลาย การแก้ปัญหาด้านการเงินในภาพรวม การที่ผู้ที่เกี่ยวข้องได้ผลประโยชน์ไม่เท่าเทียมกัน ย่อมเป็นความจำเป็นที่ต้องดำเนินการ เพื่อความอยู่รอดของเจ้าหนี้ และความมั่นคงในระบบการเงินของประเทศ ประกอบกับการเห็นชอบด้วยแผนตามกรอบของมาตรา ๕๐/๕๘ เป็นหลักประกันอย่างหนึ่งที่ทำให้เจ้าหนี้มีโอกาสที่จะได้รับชำระหนี้ไม่น้อยกว่ากรณีที่ถูกพิพากษาให้เป็นบุคคลล้มละลาย ดังนั้น พระราชบัญญัติล้มละลาย ๑ มาตรา ๕๐/๔๖ และมาตรา ๕๐/๕๘ จึงไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕ มาตรา ๓๐ และมาตรา ๔๘

สำหรับประเด็นที่ว่า พระราชบัญญัติล้มละลาย ๑ มาตรา ๕๐/๔๖ และมาตรา ๕๐/๕๘ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕๒ หรือไม่นั้น

รัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕๒ บัญญัติว่า “ก่อนเข้ารับหน้าที่ ผู้พิพากษาและตุลาการต้องถวายสัตย์ปฏิญาณต่อพระมหากษัตริย์ด้วยถ้อยคำดังต่อไปนี้ “ข้าพระพุทธเจ้า (ชื่อผู้ปฏิญาณ) ขอดถวายสัตย์ปฏิญาณว่า ข้าพระพุทธเจ้าจะจงรักภักดีต่อพระมหากษัตริย์ และจะปฏิบัติหน้าที่ในพระปรมาภิไธย

ด้วยความซื่อสัตย์สุจริต โดยปราศจากอคติทั้งปวงเพื่อให้เกิดความยุติธรรมแก่ประชาชน และความสงบสุขแห่งราชอาณาจักร ทั้งจะรักษาไว้และปฏิบัติตามซึ่งการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุขตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย และกฎหมายทุกประการ” พิจารณาแล้ว เห็นว่า บทบัญญัติมาตรา ๕๐/๕๘ เป็นการให้ศาลใช้ดุลยพินิจสั่งเห็นชอบด้วยแผนได้ เมื่อมีองค์ประกอบครบตามมาตรา ๕๐/๕๘ (๑) (๒) และ (๓) ถ้าขาดองค์ประกอบแม้เพียงประการเดียว มาตรา ๕๐/๕๘ วรรคสาม ให้ศาลมีคำสั่งไม่เห็นชอบด้วยแผนและนัดพิจารณาว่าสมควรให้ลูกหนี้ล้มละลายหรือไม่ต่อไปอีกทั้งจะเห็นได้ว่าการที่ศาลสั่งเห็นชอบด้วยแผนเป็นการสมประโยชน์ของฝ่ายเจ้าหนี้ เพราะทำให้เจ้าหนี้ได้รับชำระหนี้ไม่น้อยกว่ากรณีที่ถูกหนี้ซึ่งมีหนี้สินล้นพ้นตัวต้องถูกศาลพิพากษาให้เป็นบุคคลล้มละลาย ซึ่งการใช้ดุลยพินิจดังกล่าวต้องเป็นไปตามบทบัญญัติของกฎหมายในขอบเขตของมาตรา ๕๐/๕๘ โดยที่ศาลไม่อาจใช้ดุลยพินิจตามอำเภอใจ ยังสามารถปฏิบัติตามคำถวายสัตย์ปฏิญาณต่อพระมหากษัตริย์และปฏิบัติหน้าที่เพื่อให้เกิดความยุติธรรมแก่ประชาชนได้ พระราชบัญญัติล้มละลาย มาตรา ๕๐/๕๖ และมาตรา ๕๐/๕๘ จึงไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕๒

อาศัยเหตุผลดังกล่าวข้างต้น จึงวินิจฉัยว่า

๑. รัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๔ มิได้ให้สิทธิผู้ร้องที่จะโต้แย้งว่าพระราชบัญญัติล้มละลาย (ฉบับที่ ๕) พ.ศ. ๒๕๕๑ ตราขึ้นโดยไม่ถูกต้องตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ

๒. พระราชบัญญัติล้มละลาย พุทธศักราช ๒๔๘๓ มาตรา ๕๐/๕๖ และมาตรา ๕๐/๕๘ แก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติล้มละลาย (ฉบับที่ ๕) พ.ศ. ๒๕๕๒ ไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ มาตรา ๒๕ มาตรา ๓๐ มาตรา ๔๘ และมาตรา ๒๕๒

นายผัน จันทรปาน

ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

คำวินิจฉัยของ นายมงคล สระฐาน ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

ที่ ๓๕ - ๓๖/๒๕๕๕

วันที่ ๓๐ ตุลาคม ๒๕๕๕

เรื่อง พระราชบัญญัติล้มละลาย (ฉบับที่ ๔) พ.ศ. ๒๕๕๑ และพระราชบัญญัติล้มละลาย พุทธศักราช ๒๕๕๓ มาตรา ๕๐/๔๖ และมาตรา ๕๐/๕๘ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ

ศาลล้มละลายกลางส่งคำโต้แย้งของนายบุญหลง นรจิตต์ และเจ้าหนี้รายอื่นรวม ๓๕ ราย และของนายธนู หมั่นพรหมอินทร์ เจ้าหนี้รายที่ ๑๕ ของบริษัท ไรมอน แลนด์ จำกัด (มหาชน) ลูกหนี้ ในคดีล้มละลาย (ฟื้นฟูกิจการ) หมายเลขแดงที่ ๘๒๗/๒๕๕๓ ซึ่งลูกหนี้ได้ยื่นคำร้องขอฟื้นฟูกิจการ เนื่องจากมีหนี้สินส่วนตัว เพราะมีทรัพย์สินไม่พอกับหนี้สิน กล่าวคือมีหนี้สินจำนวนแน่นอนไม่ต่ำกว่า ๖,๘๐๕,๘๗๕,๘๐๘.๕๒ บาท ศาลมีคำสั่งให้ฟื้นฟูกิจการของลูกหนี้และตั้งบริษัท ไรมอน แลนด์ แพลนเนอร์ จำกัด เป็นผู้ทำแผน ก่อนที่ศาลจะมีคำสั่งว่าจะเห็นชอบหรือไม่เห็นชอบด้วยแผน ผู้ร้อง ทั้งสองได้คัดค้านแผนฟื้นฟูกิจการและยื่นคำร้องโต้แย้งว่า พระราชบัญญัติล้มละลาย (ฉบับที่ ๔) พ.ศ. ๒๕๕๑ ที่เพิ่มเติมหมวดที่ ๓/๑ ว่าด้วยกระบวนการพิจารณาเกี่ยวกับการฟื้นฟูกิจการของลูกหนี้ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕ วรรคสอง ประกอบมาตรา ๓๓๕ (๑) และพระราชบัญญัติ ล้มละลาย พุทธศักราช ๒๕๕๓ มาตรา ๕๐/๔๖ และมาตรา ๕๐/๕๘ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ มาตรา ๒๕ มาตรา ๓๐ มาตรา ๔๘ และมาตรา ๒๕๒ ศาลล้มละลายกลางส่งคำร้อง ทั้งสองให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๔ วรรคหนึ่ง

คำร้องที่หนึ่ง ผู้ร้องโต้แย้งสรุปว่า

๑. มาตรา ๕๐/๔๖ (๒) และมาตรา ๕๐/๕๘ แห่งพระราชบัญญัติล้มละลาย พุทธศักราช ๒๕๕๓ มีข้อความขัดหรือแย้งกับมาตรา ๒๕ มาตรา ๓๐ และมาตรา ๔๘ แห่งรัฐธรรมนูญ เพราะเป็นการเปิดช่องให้ผู้ทำแผนเลือกปฏิบัติต่อเจ้าหนี้ตามอำเภอใจ โดยไม่สุจริต โดยไม่เป็นธรรม หรือโดยฉวยพินิจที่ไม่ชอบ โดยที่ศาลล้มละลายกลางหรือศาลฎีกาไม่อาจใช้ดุลยพินิจที่เที่ยงธรรมแก้ไขเยียวยาตามความเหมาะสมหรือตามพฤติการณ์แห่งคดีอันเป็นการเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมต่อ เจ้าหนี้ข้างน้อยที่มีมูลหนี้ต่ำกว่าร้อยละห้าสิบ แม้จะมีจำนวนเจ้าหนี้มากกว่าก็ตาม โดยเป็นความแตกต่าง จากลักษณะของบุคคลและฐานะทางเศรษฐกิจตามมาตรา ๓๐ แห่งรัฐธรรมนูญ และเป็นการจำกัดสิทธิ ในทรัพย์สินเกินกว่าที่จำเป็น และกระทบกระเทือนสาระสำคัญของสิทธิในทรัพย์สินของเจ้าหนี้ตาม มาตรา ๒๕ และมาตรา ๔๘ แห่งรัฐธรรมนูญ

๒. มาตรา ๕๐/๕๖ (๒) กำหนดให้เจ้าหน้าที่เกินกว่าร้อยละห้าสิบของมูลหนี้สามารถเห็นชอบแผนฟื้นฟูกิจการได้ ซึ่งบางคดีเจ้าหน้าที่รายใหญ่ไม่กี่รายมีมูลหนี้มากกว่าร้อยละห้าสิบ ก็จะทำให้แผนผ่านความเห็นชอบของเจ้าหน้าที่ และแผนที่ศาลเห็นชอบอาจเอื้อประโยชน์ต่อเจ้าหน้าที่รายใหญ่เพียงไม่กี่รายนั้น แม้เจ้าหน้าที่รายเล็ก ๆ จะมีจำนวนมากกว่าหลายร้อยรายก็ตาม ทำให้ต้องยอมรับการเลือกปฏิบัติที่ไม่เป็นธรรมจากผู้ทำแผน และถือได้ว่าศาลล้มละลายกลางได้เห็นชอบด้วยการเลือกปฏิบัตินั้นโดยปริยายอันทำให้เจ้าหน้าที่ไม่ได้รับความคุ้มครองจากกระบวนการพิจารณาของศาลล้มละลายกลางและศาลฎีกาอย่างเป็นธรรม มาตรา ๕๐/๕๖ (๒) ควรกำหนดให้เจ้าหน้าที่เกินกว่าสามในสี่ของมูลหนี้ จึงจะถือว่าเห็นชอบด้วยแผน

๓. มาตรา ๕๐/๕๘ ขัดหรือแย้งต่อมาตรา ๒๕ และมาตรา ๔๘ แห่งรัฐธรรมนูญเพราะกำหนดบังคับให้ศาลต้องเห็นชอบด้วยแผน หากเข้าหลักเกณฑ์ของมาตรา ๕๐/๕๘ แม้จะเป็นการเลือกปฏิบัติอันไม่เป็นธรรม และเป็น การจำกัดสิทธิในทรัพย์สินของผู้ร้องเกินกว่าที่จำเป็น และกระทบกระเทือนสาระสำคัญแห่งสิทธิในทรัพย์สินตามมาตรา ๒๕ แห่งรัฐธรรมนูญ โดยที่ศาลล้มละลายกลางหรือศาลฎีกาไม่สามารถใช้ดุลยพินิจในการพิจารณาแก้ไขหรือเยียวยาตามความเหมาะสม หรือตามพฤติการณ์แห่งคดีด้วยความเป็นธรรมได้

คำร้องที่สอง ผู้ร้องโต้แย้งสรุปว่า

๑. พระราชบัญญัติล้มละลาย (ฉบับที่ ๕) พ.ศ. ๒๕๔๑ ไม่ได้ระบุนบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญที่ให้อำนาจในการตราพระราชบัญญัติล้มละลาย (ฉบับที่ ๕) พ.ศ. ๒๕๔๑ หรือแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติล้มละลายที่เป็นการจำกัดสิทธิเสรีภาพของบุคคลที่รัฐธรรมนูญรับรองไว้แต่ประการใด แตกต่างจากพระราชบัญญัติล้มละลาย (ฉบับที่ ๕) พ.ศ. ๒๕๔๒ ที่ได้ระบุนบทบัญญัติมาตรา ๒๕ มาตรา ๓๖ และมาตรา ๔๘ แห่งรัฐธรรมนูญที่ให้อำนาจในการตราพระราชบัญญัติล้มละลายหรือแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติล้มละลายที่เป็นการจำกัดสิทธิเสรีภาพในการเดินทางและเสรีภาพในการเลือกที่อยู่ภายในราชอาณาจักร และสิทธิในทรัพย์สินตามมาตรา ๓๖ และมาตรา ๔๘ แห่งรัฐธรรมนูญไว้ในคำปรารภ ส่วนพระราชบัญญัติล้มละลาย (ฉบับที่ ๕) พ.ศ. ๒๕๔๑ ไม่ได้ระบุนบทบัญญัติที่เป็นการจำกัดสิทธิและเสรีภาพไว้เท่ากับว่า ขณะที่ตราพระราชบัญญัติล้มละลาย (ฉบับที่ ๕) พ.ศ. ๒๕๔๑ รัฐสภาไม่ได้ตระหนักว่าจะลิดรอนและจำกัดสิทธิและเสรีภาพของประชาชน ทั้งประชาชนไม่สามารถรับรู้อย่างชัดแจ้งถึงที่มาว่าสิทธิและเสรีภาพของตนถูกจำกัดโดยมาตราใดของรัฐธรรมนูญ และอยู่ในเงื่อนไขที่รัฐธรรมนูญกำหนดไว้หรือไม่เพียงใด เมื่อพระราชบัญญัติล้มละลาย (ฉบับที่ ๕) พ.ศ. ๒๕๔๑ ไม่ได้ระบุนบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญที่ให้มีอำนาจในการตรากฎหมายตามมาตรา ๒๕ วรรคสอง พระราชบัญญัติล้มละลาย (ฉบับที่ ๕) พ.ศ. ๒๕๔๑ จึงขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕ ประกอบมาตรา ๓๓๕ (๑) เป็นอันใช้บังคับมิได้ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๖

๒. บทบัญญัติมาตรา ๕๐/๔๖ และมาตรา ๕๐/๕๘ แห่งพระราชบัญญัติล้มละลาย พุทธศักราช ๒๕๕๓ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ เนื่องจากมาตราดังกล่าวได้กำหนดวิธีพิจารณาที่เป็นผลให้เจ้าหนี้รายเดียวหรือหลายรายที่มีมูลหนี้น้อยกว่าร้อยละห้าสิบที่ไม่ได้ลงมติยอมรับแผนฟื้นฟูกิจการต้องยอมรับแผนฟื้นฟูโดยปริยาย ทำให้เจ้าหนี้นี้ดังกล่าวได้รับการปฏิบัติในฐานะผู้ถูกกระทำหรือเป็นเพียงวัตถุแห่งหนี้ หรือถูกดูแลเหมือนสิ่งของ ทั้งเป็นการเปิดช่องให้ผู้ทำแผนเลือกปฏิบัติต่อเจ้าหนี้โดยอำเภอใจ โดยไม่สุจริต โดยไม่เป็นธรรม หรือโดยใช้ดุลยพินิจโดยไม่ชอบ โดยที่ศาลล้มละลายกลางหรือศาลฎีกาไม่สามารถใช้ดุลยพินิจในการพิจารณาแก้ไขหรือเยียวยาได้ตามความเหมาะสม หรือตามพฤติการณ์แห่งคดีด้วยความเป็นธรรม เพื่อก่อให้เกิดความยุติธรรมแก่ประชาชนและความสงบสุขแห่งราชอาณาจักร อันเป็นการที่องค์กรของรัฐใช้อำนาจโดยไม่คำนึงถึงศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ตามมาตรา ๒๖ แห่งรัฐธรรมนูญ

๓. บทบัญญัติมาตรา ๕๐/๔๖ และมาตรา ๕๐/๕๘ แห่งพระราชบัญญัติล้มละลาย พุทธศักราช ๒๕๕๓ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๐ ประกอบกับมาตรา ๔๘ เนื่องจากเป็นการเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมต่อเจ้าหนี้ข้างน้อยที่มีมูลหนี้น้อยกว่าร้อยละห้าสิบ เพราะเหตุความแตกต่างในเรื่องสถานะของบุคคลและฐานะทางเศรษฐกิจตามมาตรา ๓๐ แห่งรัฐธรรมนูญ การที่มาตรา ๕๐/๔๖ (๒) กำหนดให้เจ้าหนี้ที่มีหนี้เกินร้อยละห้าสิบสามารถลงมติยอมรับแผนได้ ซึ่งบางกรณีถ้าเจ้าหนี้รายใหญ่เพียงไม่กี่รายมีมูลหนี้มากกว่าร้อยละห้าสิบก็จะทำให้แผนได้รับการยอมรับจากเจ้าหนี้ และแผนที่ศาลเห็นชอบด้วยนั้น อาจเอื้อประโยชน์ต่อเจ้าหนี้รายใหญ่ที่ยอมรับแผนเพียงไม่กี่ราย โดยที่เจ้าหนี้ข้างน้อยที่มีมูลหนี้ต่ำกว่าร้อยละห้าสิบซึ่งในบางคดีมีอยู่จำนวนหลายร้อยรายอาจได้รับการเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมจากผู้ทำแผน และถือได้ว่าศาลล้มละลายกลางได้เห็นชอบกับการเลือกปฏิบัตินั้นด้วย ทำให้เจ้าหนี้นั้นไม่ได้รับความคุ้มครองจากกระบวนการพิจารณาของศาลล้มละลายกลางและศาลฎีกาอย่างเป็นธรรม

๔. บทบัญญัติมาตรา ๕๐/๔๖ และมาตรา ๕๐/๕๘ แห่งพระราชบัญญัติล้มละลาย พุทธศักราช ๒๕๕๓ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕ ประกอบมาตรา ๔๘ เนื่องจากเป็นการจำกัดสิทธิในทรัพย์สินเกินกว่าที่จำเป็นหรือกระทบกระเทือนสาระสำคัญของสิทธิในทรัพย์สินของเจ้าหนี้ตามมาตรา ๒๕ ประกอบมาตรา ๔๘ แห่งรัฐธรรมนูญ ทั้งนี้ เพราะเหตุผลของการตราบทบัญญัติเกี่ยวกับการฟื้นฟูกิจการก็เพื่อให้ลูกหนี้มีโอกาสได้ฟื้นฟูกิจการได้ ซึ่งจะช่วยให้เจ้าหนี้มีโอกาสรับชำระหนี้อย่างเป็นทางการ แต่ปรากฏว่าวิธีพิจารณาที่เจ้าหนี้ได้รับการปฏิบัติในฐานะผู้กระทำหรือเป็นเพียงวัตถุแห่งหนี้ หรือถูกดูแลเหมือนสิ่งของ และไม่ใช้มาตรการที่มีผลกระทบกระเทือนต่อสิทธิและเสรีภาพของประชาชนน้อยที่สุด หรือเบาที่สุดเมื่อเปรียบเทียบกับน้ำหนักกับการให้มีการฟื้นฟูกิจการตามหลักพอสมควรแก่เหตุ

หรือหลักความได้สัดส่วน โดยยังมีมาตรการอีกหลายมาตรการที่ยังปรับใช้ได้โดยไม่เกินกว่าความจำเป็น เช่น สามารถกำหนดมาตรการที่เป็นบทบัญญัติทำนองเดียวหรือใกล้เคียงกับบทบัญญัติในมาตรา ๕๐/๔๖ และมาตรา ๕๐/๕๘ แห่งพระราชบัญญัติล้มละลาย (ฉบับที่ ๔) พ.ศ. ๒๕๕๑ ที่ได้ถูกยกเลิกไปแล้ว

๕. บทบัญญัติมาตรา ๕๐/๔๖ และมาตรา ๕๐/๕๘ แห่งพระราชบัญญัติล้มละลาย พุทธศักราช ๒๕๕๓ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕๒ เพราะเป็นการทำให้ไร้ผลซึ่งคำถวายสัตย์ปฏิญาณของผู้พิพากษาศาลล้มละลายกลางและผู้พิพากษาศาลฎีกาต่อพระมหากษัตริย์ เนื่องจากมาตรา ๕๐/๕๘ กำหนดบังคับให้ศาลต้องเห็นชอบด้วยแผน หากเข้าหลักเกณฑ์ตามที่กำหนดในมาตรา ๕๐/๕๘ แม้ว่าหากศาลเห็นชอบดังกล่าวก็จะเป็นการเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรม หรือเป็นการจำกัดสิทธิในทรัพย์สินของผู้ร้องเกินกว่าที่จำเป็น หรือกระทบกระเทือนสาระสำคัญของสิทธิในทรัพย์สิน โดยที่ศาลล้มละลายกลางหรือศาลฎีกาไม่สามารถใช้ดุลยพินิจในการพิจารณาแก้ไขหรือเยียวยาตามความเหมาะสม หรือตามพฤติการณ์แห่งคดีด้วยความเป็นธรรมเพื่อให้เกิดความยุติธรรมและความสงบสุขแห่งราชอาณาจักรได้ อันเป็นการขัดหรือแย้งต่อมาตรา ๒๕๒ เพราะทำให้ผู้พิพากษาศาลล้มละลายกลางและศาลฎีกาไม่สามารถปฏิบัติตามคำถวายสัตย์ปฏิญาณต่อพระมหากษัตริย์ที่กำหนดว่า จะปฏิบัติหน้าที่ในพระปรมาภิไธยด้วยความซื่อสัตย์โดยปราศจากอคติทั้งปวง เพื่อก่อให้เกิดความยุติธรรมแก่ประชาชน และความสงบสุขแห่งราชอาณาจักรที่จะรักษาไว้และปฏิบัติตามซึ่งการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุขตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย และกฎหมายทุกประการ

ข้อกฎหมาย

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐

มาตรา ๖ รัฐธรรมนูญเป็นกฎหมายสูงสุดของประเทศ บทบัญญัติใดของกฎหมาย กฎ หรือข้อบังคับ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญนี้ บทบัญญัตินั้นเป็นอันใช้บังคับมิได้

มาตรา ๒๖ การใช้อำนาจโดยองค์กรของรัฐทุกองค์กร ต้องคำนึงถึงศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ สิทธิ และเสรีภาพตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญนี้

มาตรา ๒๕ การจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลที่รัฐธรรมนูญรับรองไว้ จะกระทำมิได้ เว้นแต่โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายเฉพาะเพื่อการที่รัฐธรรมนูญนี้กำหนดไว้และเท่าที่จำเป็นเท่านั้น และจะกระทบกระเทือนสาระสำคัญของสิทธิและเสรีภาพนั้นมิได้

กฎหมายตามวรรคหนึ่งต้องมีผลใช้บังคับเป็นการทั่วไปและไม่มุ่งหมายให้ใช้บังคับแก่กรณีใดกรณีหนึ่งหรือแก่บุคคลใดบุคคลหนึ่งเป็นการเจาะจง ทั้งต้องระบุบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญที่ให้อำนาจในการตรากฎหมายนั้นด้วย

บทบัญญัติวรรคหนึ่งและวรรคสอง ให้นำมาใช้บังคับกับกฎหรือข้อบังคับที่ออกโดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายด้วย โดยอนุโลม

มาตรา ๓๐ บุคคลย่อมเสมอกันในกฎหมายและได้รับความคุ้มครองตามกฎหมายเท่าเทียมกัน ชายและหญิงมีสิทธิเท่าเทียมกัน

การเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมต่อบุคคลเพราะเหตุแห่งความแตกต่างในเรื่องถิ่นกำเนิด เชื้อชาติ ภาษา เพศ อายุ สภาพทางกายหรือสุขภาพ สถานะของบุคคล ฐานะทางเศรษฐกิจหรือสังคม ความเชื่อทางศาสนา การศึกษาอบรม หรือความคิดเห็นทางการเมืองอันไม่ขัดต่อบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ จะกระทำมิได้

มาตรา ๔๘ สิทธิของบุคคลในทรัพย์สินย่อมได้รับความคุ้มครอง ขอบเขตแห่งสิทธิและการจำกัดสิทธิเช่นว่านี้ ย่อมเป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติ

การสืบทอดย่อมได้รับความคุ้มครอง สิทธิของบุคคลในการสืบทอดย่อมเป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติ

มาตรา ๒๕๒ ก่อนเข้ารับหน้าที่ ผู้พิพากษาและตุลาการต้องถวายสัตย์ปฏิญาณต่อพระมหากษัตริย์ด้วยถ้อยคำดังต่อไปนี้

“ข้าพระพุทธเจ้า (ชื่อผู้ปฏิญาณ) ขอดถวายสัตย์ปฏิญาณว่า ข้าพระพุทธเจ้าจะจงรักภักดีต่อพระมหากษัตริย์ และจะปฏิบัติหน้าที่ในพระปรมาภิไธยด้วยความซื่อสัตย์สุจริต โดยปราศจากอคติทั้งปวง เพื่อให้เกิดความยุติธรรมแก่ประชาชน และความสงบสุขแห่งราชอาณาจักร ทั้งจะรักษาไว้และปฏิบัติตามซึ่งการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุขตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย และกฎหมายทุกประการ”

มาตรา ๒๖๔ วรรคหนึ่ง ในการที่ศาลจะใช้บทบัญญัติแห่งกฎหมายบังคับแก่คดีใด ถ้าศาลเห็นเองหรือคู่ความโต้แย้งว่าบทบัญญัติแห่งกฎหมายนั้นต้องด้วยบทบัญญัติมาตรา ๖ และยังไม่มีคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญในส่วนที่เกี่ยวกับบทบัญญัตินั้น ให้ศาลรอการพิจารณาพิพากษาคดีไว้ชั่วคราว และส่งความเห็นเช่นว่านั้นตามทางการเพื่อศาลรัฐธรรมนูญจะได้พิจารณาวินิจฉัย

มาตรา ๓๓๕ ในวาระเริ่มแรก มิให้นำบทบัญญัตินี้มาใช้บังคับกับกรณีต่างๆ ภายใต้อำนาจแห่งรัฐธรรมนูญ

(๑) มิให้นำบทบัญญัติมาตรา ๒๕ วรรคสองและวรรคสาม มาใช้บังคับกับกฎหมายที่มีผลใช้บังคับอยู่ในวันประกาศใช้รัฐธรรมนูญนี้ หรือที่ได้รับความเห็นชอบของรัฐสภาแล้วก่อนวันประกาศใช้

รัฐธรรมนูญนี้ แต่เมื่อมีการตรากฎหมายในเรื่องดังกล่าวขึ้นใหม่ หรือมีการแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายดังกล่าว การดำเนินการนั้นต้องเป็นไปตามมาตรา ๒๕ ทั้งนี้ ให้นำไปใช้บังคับกับกฎหรือข้อบังคับที่ออกโดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติของกฎหมายด้วย โดยอนุโลม

ฯลฯ

พระราชบัญญัติล้มละลาย พุทธศักราช ๒๕๕๓

มาตรา ๕๐/๔๖ มติยอมรับแผนต้องเป็นมติพิเศษของ

(๑) ที่ประชุมเจ้าหนี้แต่ละกลุ่มทุกกลุ่ม หรือ

(๒) ที่ประชุมเจ้าหนี้น้อยอย่างน้อยหนึ่งกลุ่ม ซึ่งมีใช้กลุ่มเจ้าหนี้ตามมาตรา ๕๐/๔๖ ทวิ และเมื่อนับรวมจำนวนหนี้ของเจ้าหนี้ที่ยอมรับแผนในที่ประชุมเจ้าหนี้ทุกกลุ่มแล้ว มีจำนวนไม่น้อยกว่าร้อยละห้าสิบแห่งจำนวนหนี้ของเจ้าหนี้ซึ่งได้เข้าประชุมด้วยตนเอง หรือมอบฉันทะให้ผู้อื่นเข้าประชุมแทนในที่ประชุมเจ้าหนี้และได้ออกเสียงลงคะแนนในมตินั้น

ในการนับจำนวนหนี้ ให้ถือว่าเจ้าหนี้ตามมาตรา ๕๐/๔๖ ทวิ ได้มาประชุมและได้ออกเสียงลงคะแนนในมติยอมรับแผนนั้นด้วย

มาตรา ๕๐/๕๘ ให้ศาลมีคำสั่งเห็นชอบด้วยแผน เมื่อศาลพิจารณาแล้ว เห็นว่า

(๑) แผนมีรายการครบถ้วนตามมาตรา ๕๐/๕๒

(๒) ข้อเสนอในการชำระหนี้ไม่ขัดต่อมาตรา ๕๐/๕๒ ตริ และในกรณีที่มีมติยอมรับแผนเป็นมติตามมาตรา ๕๐/๔๖ (๒) ข้อเสนอในการชำระหนี้ตามแผนนั้นจะต้องเป็นไปตามลำดับที่กฎหมายบัญญัติไว้ว่าด้วยการแบ่งทรัพย์สินในคดีล้มละลาย เว้นแต่เจ้าหนี้นั้นจะให้ความยินยอม และ

(๓) เมื่อการดำเนินการตามแผนสำเร็จจะทำให้เจ้าหนี้ได้รับชำระหนี้ไม่น้อยกว่ากรณีที่ศาลมีคำพิพากษาให้ลูกหนี้ล้มละลาย

ในกรณีที่แผนมีรายการไม่ครบถ้วนตามมาตรา ๕๐/๕๒ ให้ศาลสอบถามผู้ทำแผนถ้าศาลเห็นว่ารายการในแผนที่ขาดไปนั้นไม่ใช่สาระสำคัญในการฟื้นฟูกิจการของลูกหนี้ให้ถือว่าแผนมีรายการครบถ้วนตามมาตรา ๕๐/๕๒

ถ้าศาลมีคำสั่งไม่เห็นชอบด้วยแผน ให้ศาลนัดพิจารณาว่าสมควรให้ลูกหนี้ล้มละลายหรือไม่ ในกรณีเช่นนี้ให้นำบทบัญญัติในมาตรา ๕๐/๕๘ วรรคสี่ มาใช้บังคับโดยอนุโลม

พิเคราะห์แล้ว มีประเด็นตามคำร้องทั้งสองที่ต้องวินิจฉัยดังนี้

ประเด็นที่ ๑ พระราชบัญญัติล้มละลาย (ฉบับที่ ๕) พ.ศ. ๒๕๕๑ ที่เพิ่มเติมหมวดที่ ๓/๑ ว่าด้วยกระบวนการพิจารณาเกี่ยวกับการฟื้นฟูกิจการของลูกหนี้ ไม่ได้ระบุบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ

ที่ให้อำนาจในการตรากฎหมายที่จำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลที่รัฐธรรมนูญรับรองไว้ เป็นการขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕ วรรคสอง ประกอบมาตรา ๓๓๕ (๑) หรือไม่ เห็นว่า การที่ผู้ร้องโต้แย้งว่า พระราชบัญญัติล้มละลาย (ฉบับที่ ๕) พ.ศ. ๒๕๕๑ มิได้ระบุบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญที่ให้อำนาจในการตรากฎหมายล้มละลายดังกล่าว เป็นการโต้แย้งว่าพระราชบัญญัติล้มละลาย (ฉบับที่ ๕) ตราขึ้นไม่ถูกต้องตามรัฐธรรมนูญ ซึ่งรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๒ (๑) บัญญัติให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา หรือสมาชิกของทั้งสองสภารวมกันมีจำนวนไม่น้อยกว่าหนึ่งในสิบของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของสภาทั้งสอง ที่เห็นร่างพระราชบัญญัติใดตราขึ้นโดยไม่ถูกต้องตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ สามารถเสนอความเห็นให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยได้ แต่ผู้ร้องส่งเรื่องให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๕ วรรคหนึ่ง ซึ่งบัญญัติให้คู่ความโต้แย้งว่า บทบัญญัติแห่งกฎหมายที่จะใช้บังคับแก่คดี ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญได้ ดังนั้น รัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๕ มิได้ให้สิทธิผู้ร้องที่จะโต้แย้งว่า พระราชบัญญัติล้มละลาย (ฉบับที่ ๕) พ.ศ. ๒๕๕๑ ตราขึ้นถูกต้องตามรัฐธรรมนูญหรือไม่ ศาลรัฐธรรมนูญจึงไม่มีอำนาจวินิจฉัยว่า พระราชบัญญัติล้มละลาย (ฉบับที่ ๕) พ.ศ. ๒๕๕๑ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕ วรรคสอง ประกอบมาตรา ๓๓๕ (๑)

ประเด็นที่ ๒ พระราชบัญญัติล้มละลาย พุทธศักราช ๒๕๕๓ มาตรา ๕๐/๕๖ และมาตรา ๕๐/๕๘ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติล้มละลาย (ฉบับที่ ๕) พ.ศ. ๒๕๕๒ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ มาตรา ๒๕ มาตรา ๓๐ มาตรา ๔๘ และมาตรา ๒๕๒ หรือไม่ เห็นว่า มาตรา ๕๐/๕๖ บัญญัติให้มติดอมรับแผนต้องเป็นมติของที่ประชุมเจ้าหนี้แต่ละกลุ่มทุกกลุ่มแล้ว มีจำนวนไม่น้อยกว่าร้อยละห้าสิบแห่งจำนวนหนี้ และรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ เป็นบัญญัติให้การใช้อำนาจโดยองค์กรของรัฐทุกองค์กร ต้องคำนึงถึงศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ สิทธิ และเสรีภาพของประชาชน ดังนั้น การที่มาตรา ๕๐/๕๖ แห่งพระราชบัญญัติล้มละลาย พุทธศักราช ๒๕๕๓ กำหนดมาตรฐานที่ให้เจ้าหนี้มีจำนวนหนี้รวมกันไม่น้อยกว่าร้อยละห้าสิบสามารถมีมติดอมรับแผนได้ เพราะเป็นเจ้าหนี้ส่วนใหญ่ ทำให้เจ้าหนี้ส่วนน้อยต้องยอมรับแผนโดยปริยาย มิได้ทำให้ศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ของเจ้าหนี้ส่วนน้อยลดลง เพราะการที่กำหนดให้เจ้าหนี้ที่ยอมรับแผนมีจำนวนหนี้ไม่น้อยกว่าสามในสี่ จะทำให้มติดอมรับแผนมีอุปสรรคและเกิดขึ้นได้ยาก นอกจากนี้ มาตรา ๕๐/๕๘ บัญญัติให้ศาลมีคำสั่งเห็นชอบด้วยแผน หรือมีคำสั่งไม่เห็นชอบด้วยแผนก็ได้ แสดงว่าศาลสามารถใช้ดุลยพินิจสั่งไม่เห็นชอบแผนก็ได้ มิใช่ว่าเมื่อเจ้าหนี้ซึ่งมีจำนวนหนี้ไม่น้อยกว่าร้อยละห้าสิบลงมติเห็นชอบด้วยแผนแล้ว ศาลจะต้องมีคำสั่งเห็นชอบด้วยแผนตามมติของเจ้าหนี้เสมอไป ดังจะเห็นได้จากมาตรา ๕๐/๕๘ วรรคสาม บัญญัติว่า

ถ้าศาลมีคำสั่งไม่เห็นชอบด้วยแผนให้ศาลนัดพิจารณาว่าสมควรให้ลูกหนี้ล้มละลายหรือไม่ ในกรณีเช่นนี้ให้นำบทบัญญัติในมาตรา ๕๐/๕๘ วรรคสี่ มาใช้บังคับโดยอนุโลม จากบทบัญญัติดังกล่าว ศาลล้มละลายกลางสามารถใช้ดุลยพินิจได้เหมาะสมตามพฤติการณ์แห่งคดี โดยสามารถให้ความเป็นธรรมแก่คู่ความตามพฤติการณ์แห่งคดีได้ ดังนั้น มาตรา ๕๐/๕๖ และมาตรา ๕๐/๕๘ แห่งพระราชบัญญัติล้มละลาย พุทธศักราช ๒๕๕๓ จึงไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖

ส่วนปัญหาว่า มาตรา ๕๐/๕๖ และมาตรา ๕๐/๕๘ ขัดหรือแย้งต่อมาตรา ๒๕ มาตรา ๓๐ และมาตรา ๔๘ หรือไม่ เห็นว่า พระราชบัญญัติล้มละลาย (ฉบับที่ ๕) พ.ศ. ๒๕๕๒ ที่แก้ไขเพิ่มเติมมาตรา ๕๐/๕๖ และมาตรา ๕๐/๕๘ ได้บัญญัติรับรองว่า พระราชบัญญัตินี้มีบทบัญญัติบางประการเกี่ยวกับการจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคล ซึ่งมาตรา ๒๕ ประกอบกับมาตรา ๓๖ และมาตรา ๔๘ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย บัญญัติให้กระทำได้โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย ดังนั้น มาตรา ๕๐/๕๖ และมาตรา ๕๐/๕๘ ที่บัญญัติถึงมติดรับแผนฟื้นฟูของที่ประชุมเจ้าหนี้ที่มีจำนวนไม่น้อยกว่าร้อยละห้าสิบแห่งจำนวนหนี้และศาลจะมีคำสั่งเห็นชอบด้วยแผนหรือไม่ก็ได้ตามพฤติการณ์แห่งคดี จึงเป็นกรณีที่เป็นการจำกัดสิทธิในทรัพย์สินที่อยู่ในขอบเขตของรัฐธรรมนูญ และไม่กระทบกระเทือนสาระสำคัญของสิทธิในทรัพย์สิน อีกทั้งเจ้าหนี้ที่อยู่ในกลุ่มเดียวกันต่างได้รับการปฏิบัติอย่างทัดเทียมกัน ถือว่าทุกคนเสมอภาคกันในกฎหมายและได้รับความคุ้มครองตามกฎหมายเท่าเทียมกัน และสิทธิของบุคคลในทรัพย์สินย่อมได้รับความคุ้มครองตามกฎหมาย นอกจากนั้นเมื่อพิจารณาถึงหลักการของการฟื้นฟูกิจการของลูกหนี้เพื่อให้โอกาสลูกหนี้ที่จะพ้นจากการล้มละลายแทนที่จะถูกลงโทษโดยต้องคำพิพากษาให้เป็นบุคคลล้มละลาย ขณะเดียวกันกลับทำให้เจ้าหนี้มีโอกาสที่จะได้รับชำระหนี้จากลูกหนี้จำนวนไม่น้อยกว่า ถ้าหากลูกหนี้ถูกศาลพิพากษาให้เป็นบุคคลล้มละลาย ดังนั้นพระราชบัญญัติล้มละลาย พุทธศักราช ๒๕๕๓ มาตรา ๕๐/๕๖ และมาตรา ๕๐/๕๘ ไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕ มาตรา ๓๐ และมาตรา ๔๘

สำหรับปัญหาสุดท้ายว่า มาตรา ๕๐/๕๖ และมาตรา ๕๐/๕๘ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕๒ หรือไม่ เห็นว่า รัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕๒ บัญญัติถึงถ้อยคำที่ผู้พิพากษาและตุลาการต้องถวายเป็นปฏิญาณต่อพระมหากษัตริย์ก่อนเข้ารับหน้าที่ และผู้พิพากษาต้องตัดสินใจคดีตามกฎหมายเมื่อพระราชบัญญัติล้มละลาย พุทธศักราช ๒๕๕๓ มาตรา ๕๐/๕๖ และมาตรา ๕๐/๕๘ ไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ มาตรา ๒๕ มาตรา ๓๐ และมาตรา ๔๘ แล้ว จึงไม่มีปัญหาว่าจะทำให้คำถวายเป็นปฏิญาณของผู้พิพากษาดังกล่าวไร้ผล เพราะผู้พิพากษาสามารถปฏิบัติหน้าที่เพื่อให้เกิดความยุติธรรมแก่ประชาชนตามกฎหมาย ดังนั้น มาตรา ๕๐/๕๖ และมาตรา ๕๐/๕๘ จึงไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕๒

อาศัยเหตุผลดังกล่าวข้างต้น จึงวินิจฉัยว่า พระราชบัญญัติล้มละลาย พุทธศักราช ๒๕๕๓
มาตรา ๕๐/๕๖ และมาตรา ๕๐/๕๘ ไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ มาตรา ๒๕
มาตรา ๓๐ มาตรา ๔๘ และมาตรา ๒๕๒

นายมงคล สระแก้ว
ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

ของเจ้าหน้าที่ และแผนที่ศาลเห็นชอบอาจเอื้อประโยชน์ต่อเจ้าหน้าที่รายใหญ่เพียงไม่กี่รายนั้น ทำให้เจ้าหน้าที่รายเล็ก ๆ แม้จะมีจำนวนเจ้าหน้าที่มากกว่าหลายร้อยรายก็ต้องยอมรับการเลือกปฏิบัติที่ไม่เป็นธรรมจากผู้ทำแผน และถือได้ว่าศาลล้มละลายกลางได้เห็นชอบกับการเลือกปฏิบัตินั้นโดยปริยาย อันทำให้เจ้าหน้าที่ไม่ได้รับการคุ้มครองจากกระบวนการพิจารณาของศาลล้มละลายกลางและศาลฎีกาอย่างเป็นทางการ และเห็นว่าควรกำหนดให้เจ้าหน้าที่ที่มีจำนวนหนี้เกินกว่าสามในสี่ของจำนวนหนี้ทั้งหมดในการเห็นชอบด้วยกับแผน

๑.๓ พระราชบัญญัติล้มละลาย พุทธศักราช ๒๕๔๓ มาตรา ๕๐/๕๘ จัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕ และมาตรา ๔๘ เพราะกำหนดบังคับให้ศาลต้องเห็นชอบด้วยแผนหากเข้าหลักเกณฑ์ของมาตรา ๕๐/๕๘ แม้จะเป็นการเลือกปฏิบัติอย่างไม่เป็นธรรมและเป็นการจำกัดสิทธิในทรัพย์สินตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕ โดยที่ศาลล้มละลายกลางหรือศาลฎีกาไม่สามารถใช้ดุลยพินิจในการพิจารณาแก้ไขหรือเยียวยาตามความเหมาะสมหรือตามพฤติการณ์แห่งคดีด้วยความเป็นธรรมได้

๒. นายธนู หมั่นพรมอินทร์ ซึ่งเป็นเจ้าหน้าที่รายที่ ๑๕ ในคดีล้มละลาย (ฟื้นฟูกิจการ) หมายเลขแดงที่ ๘๒๗/๒๕๔๓ ซึ่งเป็นคดีเดียวกันกับข้างต้นได้ยื่นคำร้องต่อศาลล้มละลายกลางเพื่อให้ส่งคำโต้แย้งของผู้ร้องให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยว่า

๒.๑ พระราชบัญญัติล้มละลาย (ฉบับที่ ๔) พ.ศ. ๒๕๔๑ ที่เพิ่มเติมหมวด ๓/๑ ไม่ได้ระบุบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญที่ให้อำนาจในการตราพระราชบัญญัติล้มละลาย (ฉบับที่ ๔) พ.ศ. ๒๕๔๑ หรือแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติล้มละลายที่เป็นการจำกัดสิทธิเสรีภาพของบุคคลที่รัฐธรรมนูญรับรองไว้แต่ประการใด เท่ากับว่าในขณะที่ตราพระราชบัญญัติล้มละลาย (ฉบับที่ ๔) พ.ศ. ๒๕๔๑ รัฐสภาไม่ได้ตระหนักว่าจะลดทอนและจำกัดสิทธิเสรีภาพของประชาชน ทั้งประชาชนไม่สามารถรับรู้อย่างชัดแจ้งถึงที่มาว่าสิทธิและเสรีภาพของตนถูกจำกัดโดยมาตราใดของรัฐธรรมนูญ เมื่อพระราชบัญญัติล้มละลาย (ฉบับที่ ๔) พ.ศ. ๒๕๔๑ ไม่ได้ระบุบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญที่ให้อำนาจในการตรากฎหมายตามมาตรา ๒๕ วรรคสอง พระราชบัญญัติล้มละลาย (ฉบับที่ ๔) พ.ศ. ๒๕๔๑ จึงจัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕ ประกอบมาตรา ๓๓๕ (๑) เป็นอันใช้บังคับมิได้ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๖ นอกจากนี้ที่ผู้ร้องโต้แย้งว่าพระราชบัญญัติล้มละลาย (ฉบับที่ ๔) พ.ศ. ๒๕๔๑ จัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕ วรรคสอง นั้น ไม่ใช่เป็นการโต้แย้งกระบวนการออกกฎหมายศาลรัฐธรรมนูญมีอำนาจรับไว้พิจารณาวินิจฉัยได้ โดยเทียบเคียงกับคำวินิจฉัยที่ ๕ - ๑๐/๒๕๔๔

ของศาลรัฐธรรมนูญที่รับพิจารณาวินิจฉัยในประเด็นที่คู่ความโต้แย้งว่า พระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติการธนาคารพาณิชย์ พ.ศ. ๒๕๐๕ (ฉบับที่ ๕) พ.ศ. ๒๕๔๑ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕ วรรคสอง เพราะพระราชกำหนดดังกล่าวไม่ได้ระบุบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญที่ให้อำนาจในการตราพระราชกำหนด ซึ่งจำกัดสิทธิเสรีภาพบางประการ ซึ่งเท่ากับว่าศาลรัฐธรรมนูญ เห็นว่ากรณีดังกล่าวเป็นกรณีที่คู่ความโต้แย้งว่าบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่ศาลจะใช้บังคับแก่คดีของผู้ร้อง ต้องด้วยรัฐธรรมนูญ มาตรา ๖ คำร้องจึงเป็นไปตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๔

๒.๒ บทบัญญัติมาตรา ๕๐/๔๖ และมาตรา ๕๐/๕๘ แห่งพระราชบัญญัติล้มละลาย พุทธศักราช ๒๕๔๓ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ เนื่องจากมาตราดังกล่าวได้บัญญัติวิธีพิจารณาให้เจ้าหนี้รายเดียวหรือหลายรายที่มีจำนวนหนึ้นน้อยกว่าร้อยละห้าสิบ ที่ไม่ได้ลงมติยอมรับแผนฟื้นฟูกิจการต้องยอมรับแผนโดยปริยาย ทำให้เจ้าหนี้ดังกล่าวได้รับการปฏิบัติในฐานะผู้ถูกกระทำหรือเป็นเพียงวัตถุแห่งหนี้ หรือถูกดูแลเหมือนสิ่งของ ทั้งยังเป็นการเปิดช่องให้ผู้ทำแผนเลือกปฏิบัติต่อเจ้าหนี้โดยอำเภอใจ โดยไม่สุจริต โดยไม่เป็นธรรม โดยที่ศาลล้มละลายกลางหรือศาลฎีกาไม่สามารถใช้ดุลยพินิจในการพิจารณาแก้ไขเพื่อก่อให้เกิดความยุติธรรมแก่ประชาชนและความสงบสุขแห่งราชอาณาจักร จึงเป็นกรณีที่ต้องคุ้มครองของรัฐใช้อำนาจโดยไม่คำนึงถึงศักดิ์ศรีของความเป็นมนุษย์ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖

๒.๓ บทบัญญัติมาตรา ๕๐/๔๖ และมาตรา ๕๐/๕๘ แห่งพระราชบัญญัติล้มละลาย พุทธศักราช ๒๕๔๓ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๐ ประกอบกับมาตรา ๔๘ เนื่องจากเป็นการเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมต่อเจ้าหนี้ข้างน้อยที่มีจำนวนหนึ้นน้อยกว่าร้อยละห้าสิบเพราะเหตุแห่งความแตกต่างในเรื่องสถานะของบุคคลและฐานะทางเศรษฐกิจตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๐ การที่มาตรา ๕๐/๔๖ (๒) กำหนดให้เจ้าหนี้ที่มีหนึ้นไม่น้อยกว่าร้อยละห้าสิบยอมรับแผนได้ ซึ่งบางคดีเจ้าหนี้รายใหญ่เพียงไม่กี่รายที่มีจำนวนหนึ้นไม่น้อยกว่าร้อยละห้าสิบก็จะทำให้แผนได้รับการยอมรับจากเจ้าหนี้ได้ และอาจเป็นการเอื้อประโยชน์ต่อเจ้าหนี้รายใหญ่เพียงไม่กี่ราย โดยที่เจ้าหนี้ข้างน้อยที่มีจำนวนหนึ้นต่ำกว่าร้อยละห้าสิบ ซึ่งบางคดีมีจำนวนหลายร้อยรายอาจได้รับการเลือกปฏิบัติอย่างไม่เป็นธรรม และเมื่อศาลเห็นชอบด้วยกับแผนถือได้ว่าศาลได้เห็นชอบกับการเลือกปฏิบัตินั้นด้วย ทำให้เจ้าหนี้ไม่ได้รับความคุ้มครองจากกระบวนการพิจารณาของศาลล้มละลายกลางและศาลฎีกาอย่างเป็นธรรม

๒.๔ บทบัญญัติมาตรา ๕๐/๔๖ และมาตรา ๕๐/๕๘ แห่งพระราชบัญญัติล้มละลาย พุทธศักราช ๒๕๔๓ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕ ประกอบมาตรา ๔๘ เนื่องจากเป็น

การจำกัดสิทธิในทรัพย์สินเกินกว่าที่จำเป็นหรือกระทบกระเทือนสาระสำคัญของสิทธิในทรัพย์สินของ
เจ้าหนี้ เหตุผลของการตราบทบัญญัติเกี่ยวกับการฟื้นฟูกิจการก็เพื่อให้ลูกหนี้มีโอกาสฟื้นฟูกิจการ ซึ่ง
จะทำให้เจ้าหนี้มีโอกาสชำระหนี้อย่างเป็นธรรม แต่ปรากฏว่าวิธีพิจารณาที่เจ้าหนี้ได้รับการปฏิบัติในฐานะ
ผู้ถูกกระทำหรือเป็นเพียงวัตถุแห่งหนี้ หรือถูกดูแลเหมือนสิ่งของ และ/หรือการเลือกปฏิบัติอย่าง
ไม่เป็นธรรมตามที่กล่าวแล้ว ไม่ใช่มาตรการที่จำเป็น ไม่ใช่มาตรการที่มีผลกระทบต่อสิทธิและ
สิทธิเสรีภาพของประชาชนน้อยที่สุด หรือเบาที่สุดเมื่อเปรียบเทียบกับน้ำหนักกับการให้มีการฟื้นฟู
กิจการตามหลักพอสมควรแก่เหตุ หรือหลักความได้สัดส่วนโดยมีมาตรการที่ยังปรับใช้ได้โดยไม่เกิน
ความจำเป็น เช่นมาตรการตามมาตรา ๕๐/๔๖ และมาตรา ๕๐/๕๘ แห่งพระราชบัญญัติล้มละลาย
(ฉบับที่ ๔) พ.ศ. ๒๕๕๑ ที่ถูกยกเลิกไปแล้ว

๒.๕ บทบัญญัติมาตรา ๕๐/๔๖ และมาตรา ๕๐/๕๘ แห่งพระราชบัญญัติล้มละลาย
พุทธศักราช ๒๕๕๓ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕๒ เพราะเป็นการทำให้ไร้ผลซึ่ง
คำถวายสัตย์ปฏิญาณของผู้พิพากษาศาลล้มละลายกลางและผู้พิพากษาศาลฎีกาต่อพระมหากษัตริย์
เนื่องจากมาตรา ๕๐/๕๘ กำหนดบังคับให้ศาลต้องเห็นชอบด้วยแผน แม้ว่าหากศาลเห็นชอบ ก็จะเป็น
การเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมหรือเป็นการจำกัดสิทธิของผู้ร้องเกินกว่าความจำเป็น หรือกระทบ
กระเทือนถึงสาระสำคัญของสิทธิในทรัพย์สิน โดยที่ศาลล้มละลายกลางหรือศาลฎีกาไม่สามารถใช้
ดุลยพินิจพิจารณาแก้ไขได้ อันเป็นการขัดแย้งต่อมาตรา ๒๕๒ เพราะทำให้ผู้พิพากษาศาลล้มละลายกลาง
และศาลฎีกาไม่สามารถปฏิบัติตามคำถวายสัตย์ปฏิญาณต่อพระมหากษัตริย์ที่ว่า “จะปฏิบัติหน้าที่ใน
พระปรมาภิไธยด้วยความซื่อสัตย์สุจริต โดยปราศจากอคติทั้งปวง เพื่อให้เกิดความยุติธรรมแก่ประชาชน
และความสงบสุขแห่งราชอาณาจักร ทั้งจะรักษาไว้ และปฏิบัติตามซึ่งการปกครองระบอบประชาธิปไตย
อันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย และกฎหมายทุกประการ”

ศาลรัฐธรรมนูญได้รับคำร้องไว้ดำเนินการตามข้อกำหนด และรับไว้พิจารณาวินิจฉัยต่อไป
และให้นายวิชา มหาคุณ ผู้พิพากษาศาลฎีกา มาบรรยายเกี่ยวกับการฟื้นฟูกิจการของลูกหนี้ในคดีล้มละลาย

ข้อวินิจฉัย

คำโต้แย้งของนายบุญลอม นรจิตต์ และเจ้าหนี้อีก ๓๕ ราย ขอให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่า
พระราชบัญญัติล้มละลาย พุทธศักราช ๒๕๕๓ มาตรา ๕๐/๔๖ (๒) และมาตรา ๕๐/๕๘ ขัดหรือ
แย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕ มาตรา ๓๐ และมาตรา ๔๘ หรือไม่ ส่วนคำโต้แย้งของนายธน
หมื่นพรหมอินทร์ ขอให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่า พระราชบัญญัติล้มละลาย (ฉบับที่ ๔) พ.ศ. ๒๕๕๑
ที่เพิ่มเติมหมวดที่ ๓/๑ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕ วรรคสอง ประกอบมาตรา ๓๓๕ (๑)

หรือไม่ และพระราชบัญญัติล้มละลาย พุทธศักราช ๒๔๘๓ มาตรา ๕๐/๔๖ และมาตรา ๕๐/๕๘
ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ มาตรา ๒๕ มาตรา ๓๐ มาตรา ๔๘ และมาตรา ๒๕๒
หรือไม่ ในเมื่อคำโต้แย้งทั้งสองเป็นกรณีเกี่ยวกับพระราชบัญญัติล้มละลาย พุทธศักราช ๒๔๘๓ และ
พระราชบัญญัติล้มละลาย (ฉบับที่ ๔) พ.ศ. ๒๕๕๑ และใช้บังคับแก่คดีเดียวกัน จึงเห็นสมควร
รวมคำโต้แย้งทั้งสองเข้าด้วยกันเพื่อวินิจฉัย ดังนั้น ประเด็นที่ศาลรัฐธรรมนูญต้องพิจารณาวินิจฉัยจึงมี
ดังนี้

๑. พระราชบัญญัติล้มละลาย (ฉบับที่ ๔) พ.ศ. ๒๕๕๑ ที่เพิ่มเติมหมวดที่ ๓/๑ ขัดหรือ
แย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕ วรรคสอง ประกอบมาตรา ๓๓๕ (๑) หรือไม่

๒. พระราชบัญญัติล้มละลาย พุทธศักราช ๒๔๘๓ มาตรา ๕๐/๔๖ และมาตรา ๕๐/๕๘
ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ มาตรา ๒๕ มาตรา ๓๐ มาตรา ๔๘ และมาตรา ๒๕๒
หรือไม่

สำหรับประเด็นที่ ๑ รัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕ บัญญัติว่า “การจำกัดสิทธิเสรีภาพของบุคคล
ที่รัฐธรรมนูญรับรองไว้ จะกระทำมิได้ เว้นแต่โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายเฉพาะเพื่อ
การที่รัฐธรรมนูญนี้กำหนดไว้และเท่าที่จำเป็นเท่านั้น และจะกระทบกระเทือนสาระสำคัญของสิทธิและ
เสรีภาพนั้นมีได้

กฎหมายตามวรรคหนึ่งต้องมีผลใช้บังคับเป็นการทั่วไปและไม่มุ่งหมายให้ใช้บังคับแก่กรณีใด
กรณีหนึ่งหรือแก่บุคคลใดบุคคลหนึ่งเป็นการเจาะจง ทั้งต้องระบุบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญที่ให้อำนาจ
ในการตรากฎหมายนั้นด้วย”

และมาตรา ๓๓๕ (๑) บัญญัติว่า “มิให้นำบทบัญญัติมาตรา ๒๕ วรรคสองและวรรคสาม
มาใช้บังคับกับกฎหมายที่มีผลบังคับใช้ในวันประกาศใช้รัฐธรรมนูญนี้ หรือที่ได้รับความเห็นชอบจาก
รัฐสภาแล้วก่อนวันประกาศใช้รัฐธรรมนูญนี้ แต่เมื่อมีการตรากฎหมายในเรื่องดังกล่าวขึ้นใหม่หรือมี
การแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายดังกล่าว การดำเนินการนั้นต้องเป็นไปตามมาตรา ๒๕ ทั้งนี้ ให้นำไปใช้
บังคับกับกฎหมายหรือข้อบังคับที่ออกโดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติของกฎหมายด้วย โดยอนุโลม”

พิจารณาแล้วเห็นว่า รัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕ วรรคสอง กำหนดให้ในการตรากฎหมาย
เพื่อจำกัดสิทธิเสรีภาพของบุคคลที่รัฐธรรมนูญรับรองไว้ นั้น จะต้องมีผลใช้บังคับเป็นการทั่วไป ไม่ใช่
บังคับเฉพาะกรณีใดกรณีหนึ่งหรือบุคคลใดบุคคลหนึ่งและนอกจากนั้นจะต้องระบุว่ามิบบทบัญญัติใดใน
รัฐธรรมนูญที่ให้อำนาจในการตรากฎหมายนั้น ทั้งนี้ เพื่อให้มีความชัดเจนว่าการตรากฎหมายดังกล่าว

เป็นการตราที่รัฐธรรมนูญยินยอมให้ทำได้ นอกจากนั้น ยังเป็นการบังคับให้รัฐสภาตระหนักว่าในการตรากฎหมายดังกล่าวเป็นการจำกัดสิทธิเสรีภาพของบุคคล จึงต้องให้ความแน่นอนว่าการตรากฎหมายดังกล่าวเป็นไปตามเจตนาที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕ อย่างแท้จริง แต่ในกรณีของกฎหมายที่มีผลใช้บังคับอยู่ในวันที่รัฐธรรมนูญประกาศใช้หรือที่รัฐสภาได้ให้ความเห็นชอบก่อนวันที่รัฐธรรมนูญประกาศใช้นั้นไม่อยู่ในบังคับของมาตรา ๒๕ วรรคสอง ทั้งนี้ เป็นไปตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๓๕ (๑) คือเป็นการใช้บังคับกับกฎหมายที่ตราขึ้นใหม่หรือที่มีการแก้ไขเพิ่มเติมหลังจากที่รัฐธรรมนูญประกาศใช้แล้ว

ตามคำร้อง ผู้ร้องได้อ้างว่า พระราชบัญญัติล้มละลาย (ฉบับที่ ๔) พ.ศ. ๒๕๔๑ ที่เพิ่มเติมหมวด ๓/๑ นั้น เป็นการตราขึ้นหลังจากที่รัฐธรรมนูญได้ประกาศใช้แล้ว และเป็นหมวดที่จำกัดสิทธิเสรีภาพของบุคคลที่รัฐธรรมนูญรับรองไว้คือ สิทธิเสรีภาพในทรัพย์สิน แต่ไม่ได้ระบอบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญที่ให้อำนาจในการตราพระราชบัญญัติล้มละลาย (ฉบับที่ ๔) พ.ศ. ๒๕๔๑ หรือแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติล้มละลายแต่อย่างใดจึงเห็นว่าพระราชบัญญัติล้มละลาย (ฉบับที่ ๔) พ.ศ. ๒๕๔๑ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕ วรรคสอง

อย่างไรก็ตามเนื่องจากผู้ร้องได้ยื่นคำร้องให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยในประเด็นดังกล่าวโดยอาศัยรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๔ ซึ่งบัญญัติว่า “ในการที่ศาลจะใช้บทบัญญัติแห่งกฎหมายบังคับแก่คดีใด ถ้าศาลเห็นเองหรือคู่ความโต้แย้งว่าบทบัญญัติแห่งกฎหมายนั้นต้องด้วยบทบัญญัติมาตรา ๖ และยังไม่มีคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญในส่วนที่เกี่ยวกับบทบัญญัตินั้น ให้ศาลรอการพิจารณาพิพากษาคดีไว้ชั่วคราว และส่งความเห็นเช่นนั้นตามทางการเพื่อศาลรัฐธรรมนูญจะได้พิจารณาวินิจฉัย” ดังนั้นรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๔ จึงเป็นกรณีที่คู่ความหรือศาลเห็นเองว่าบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่ใช้บังคับแก่คดีดังกล่าวขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ ศาลรัฐธรรมนูญจึงมีอำนาจรับไว้พิจารณาวินิจฉัย แต่ในกรณีของคำร้องนี้เป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องว่าเป็นกรณีของการตรากฎหมาย เพราะผู้ร้องได้ร้องว่า ในการตราพระราชบัญญัติล้มละลาย (ฉบับที่ ๔) พ.ศ. ๒๕๔๑ ไม่ได้ระบอบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญที่ให้อำนาจให้ตราได้ คำร้องนี้ถือได้ว่าผู้ร้องได้ร้องว่า เป็นการตราที่ไม่ถูกต้องตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ การร้องในกรณีของการตรากฎหมายที่ไม่ถูกต้องตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญต้องเป็นไปตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๒ (๑) และ (๓) ที่บัญญัติให้เฉพาะสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือสมาชิกวุฒิสภาหรือสมาชิกทั้งสองสภา หรือนายกรัฐมนตรี มีสิทธิส่งความเห็นให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่า ร่างพระราชบัญญัติใด มีข้อความขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ หรือตราขึ้นโดยไม่ถูกต้องตามบทบัญญัติแห่ง

รัฐธรรมนูญ ทั้งนี้ เนื่องจากสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภามีอำนาจในการตราพระราชบัญญัติ ส่วนนายกรัฐมนตรีเป็นผู้รับผิดชอบในการนำร่างพระราชบัญญัติเพื่อให้พระมหากษัตริย์ทรงลงพระปรมาภิไธย จึงมีสิทธิตรวจสอบความถูกต้องในการตราได้

ส่วนที่ผู้ร้องอ้างว่า การโต้แย้งของตนไม่ใช่เป็นกรณีการโต้แย้งกระบวนการตรากฎหมาย แต่โต้แย้งว่า การไม่ได้ระบุบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญที่ให้อำนาจในการตราพระราชบัญญัติล้มละลาย (ฉบับที่ ๕) พ.ศ. ๒๕๔๑ มีผลทำให้พระราชบัญญัติดังกล่าวขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕ นั้น พิจารณาแล้วเห็นว่า เนื่องจากการขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญที่ผู้ร้องโต้แย้งนี้มีเหตุจากการที่ได้อ้างว่า การตราพระราชบัญญัติดังกล่าวตราขึ้นด้วยความไม่ถูกต้อง การโต้แย้งของผู้ร้องจึงเป็นกรณีของการโต้แย้งกระบวนการตรากฎหมายอยู่ดี แต่เนื่องจากรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๔ มิได้ให้สิทธิคุ้มครองการโต้แย้งกรณีของการตรากฎหมายได้ จึงวินิจฉัยว่า ศาลรัฐธรรมนูญ ไม่จำเป็นต้องวินิจฉัยว่าหมวด ๓/๑ แห่งพระราชบัญญัติล้มละลาย (ฉบับที่ ๕) พ.ศ. ๒๕๔๑ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕ วรรคสอง ประกอบมาตรา ๓๓๕ (๑) หรือไม่

สำหรับในประเด็นที่ ๒ นั้น จะได้แยกพิจารณาเป็น ๓ ประเด็นย่อยดังนี้

ประเด็นแรก พระราชบัญญัติล้มละลาย พุทธศักราช ๒๕๔๓ มาตรา ๕๐/๔๖ และ มาตรา ๕๐/๕๘ ขัดหรือแย้งรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ หรือไม่

รัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ บัญญัติว่า “การใช้อำนาจโดยองค์กรของรัฐทุกองค์กร ต้องคำนึงถึงศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ สิทธิ และเสรีภาพตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญนี้”

พระราชบัญญัติล้มละลาย พุทธศักราช ๒๕๔๓ มาตรา ๕๐/๔๖ บัญญัติว่า “มติยอมรับแผนต้องเป็นมติพิเศษของ

(๑) ที่ประชุมเจ้าหนี้แต่ละกลุ่มทุกกลุ่ม หรือ

(๒) ที่ประชุมเจ้าหนี้อย่างน้อยหนึ่งกลุ่ม ซึ่งมีใช้กลุ่มเจ้าหนี้ตามมาตรา ๕๐/๔๖ ทวิ และเมื่อนับรวมจำนวนหนี้ของเจ้าหนี้ที่ยอมรับแผนในที่ประชุมเจ้าหนี้ทุกกลุ่มแล้ว มีจำนวนไม่น้อยกว่าร้อยละห้าสิบแห่งจำนวนหนี้ของเจ้าหนี้ซึ่งได้เข้าประชุมด้วยตนเองหรือมอบฉันทะให้ผู้อื่นเข้าประชุมแทนในที่ประชุมเจ้าหนี้และได้ออกเสียงลงคะแนนในมตินั้น

ในการนับจำนวนหนี้ ให้ถือว่าเจ้าหนี้ตามมาตรา ๕๐/๔๖ ทวิ ได้มาประชุมและได้ออกเสียงลงคะแนนในมติยอมรับแผนนั้นด้วย”

และมาตรา ๕๐/๕๘ บัญญัติว่า “ให้ศาลมีคำสั่งเห็นชอบด้วยแผน เมื่อศาลพิจารณาแล้ว เห็นว่า

(๑) แผนมีรายการครบถ้วนตามมาตรา ๕๐/๕๒

(๒) ข้อเสนอในการชำระหนี้ไม่ขัดต่อมาตรา ๕๐/๕๒ ตี และในกรณีที่มิติยอมรับแผนเป็นมติตามมาตรา ๕๐/๕๖ (๒) ข้อเสนอในการชำระหนี้ตามแผนนั้นจะต้องเป็นไปตามลำดับที่กฎหมายบัญญัติไว้ว่าด้วยการแบ่งทรัพย์สินในคดีล้มละลาย เว้นแต่เจ้าหนี้จะให้ความยินยอม และ

(๓) เมื่อการดำเนินการตามแผนสำเร็จจะทำให้เจ้าหนี้ได้รับชำระหนี้ไม่น้อยกว่ากรณีศาลมีคำพิพากษาให้ลูกหนี้ล้มละลาย

ในกรณีที่แผนมีรายการไม่ครบถ้วนตามมาตรา ๕๐/๕๒ ให้ศาลสอบถามผู้ทำแผน ถ้าศาลเห็นว่ารายการในแผนที่ขาดไปนั้นไม่ใช่สาระสำคัญในการฟื้นฟูกิจการของลูกหนี้ให้ถือว่าแผนมีรายการครบถ้วนตามมาตรา ๕๐/๕๒

ถ้าศาลมีคำสั่งไม่เห็นชอบด้วยแผน ให้ศาลนัดพิจารณาว่าสมควรให้ลูกหนี้ล้มละลายหรือไม่ในกรณีเช่นนี้ให้นำบทบัญญัติในมาตรา ๕๐/๕๘ วรรคสี่ มาใช้บังคับโดยอนุโลม”

พิจารณาแล้วเห็นว่า รัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ เป็นบทบัญญัติให้การใช้อำนาจขององค์กรของรัฐต้องเคารพในศักดิ์ศรีของความเป็นมนุษย์ และสิทธิเสรีภาพของประชาชน รัฐธรรมนูญไม่ได้ให้ความหมายหรือคำอธิบายว่าศักดิ์ศรีของความเป็นมนุษย์ว่าเป็นอย่างไร แต่ความเข้าใจทั่วไปการเคารพในศักดิ์ศรีของความเป็นมนุษย์ส่วนหนึ่งหมายถึงการไม่ปฏิบัติต่อบุคคลเยี่ยงทาส สัตว์ หรือวัตถุสิ่งของที่ผู้ถูกร้องอ้างว่าบทบัญญัติมาตรา ๕๐/๕๖ และมาตรา ๕๐/๕๘ แห่งพระราชบัญญัติล้มละลาย พุทธศักราช ๒๕๕๓ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ เนื่องจากการที่บทบัญญัติทั้งสองมาตราดังกล่าวของพระราชบัญญัติล้มละลาย บัญญัติให้เจ้าหนี้ที่มีจำนวนหนี้ต่ำกว่าร้อยละห้าสิบต้องยอมรับแผนฟื้นฟูกิจการนั้น ได้รับการปฏิบัติในฐานะผู้ถูกกระทำหรือเป็นเพียงวัตถุแห่งหนี้หรือตุ๊กตาเหมือนสิ่งของ และ/หรือเปิดช่องว่างให้ผู้ทำแผนเลือกปฏิบัติต่อเจ้าหนี้โดยอำเภอใจ โดยไม่สุจริต โดยไม่เป็นธรรม หรือโดยใช้ดุลยพินิจโดยไม่ชอบ โดยที่ศาลล้มละลายกลางหรือศาลฎีกาไม่สามารถใช้ดุลยพินิจในการพิจารณาแก้ไขหรือเยียวยาได้ตามความเหมาะสม เป็นกรณีที่องค์กรของรัฐใช้อำนาจโดยไม่คำนึงถึงศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์นั้น รับฟังไม่ได้ เนื่องจากมาตราทั้งสองดังกล่าว แห่งพระราชบัญญัติล้มละลาย พุทธศักราช ๒๕๕๓ มีวัตถุประสงค์ให้การฟื้นฟูกิจการของลูกหนี้ทำได้สำเร็จ ถ้าปล่อยให้ไม่สำเร็จแล้วให้มีการล้มละลาย ผลกระทบที่มีต่อเจ้าหนี้นั้นย่อมมีสูงกว่า ส่วนการฟื้นฟูกิจการถือได้ว่าเป็นการช่วยเหลือเจ้าหนี้มากกว่าในกรณีที่มีการล้มละลาย ส่วนในกรณีที่ให้เจ้าหนี้ที่มีจำนวนหนี้ไม่น้อยกว่าร้อยละห้าสิบเป็นผู้อนุมัติแผนนั้น ก็เพื่อให้การทำแผนสำเร็จ ถ้ายินยอมให้การทำแผนต้องได้รับการอนุมัติจากเจ้าหนี้ที่มีจำนวนหนี้เท่ากับสามในสี่ของจำนวนหนี้ทั้งหมด และจากเจ้าหนี้

เสียงข้างมาก การทำแผนไม่อาจสำเร็จเพราะต้องได้ทั้งสองอย่างคือต้องได้ทั้งจำนวนคนหรือเจ้าหน้าที่ให้ได้เสียงข้างมากและจำนวนหนี้ นอกจากนี้ที่ผู้ร้องอ้างว่าศาลไม่สามารถใช้ดุลยพินิจได้นั้น พิจารณาแล้วเห็นว่าศาลยังใช้ดุลยพินิจได้ แม้ว่าในมาตรา ๕๐/๕๘ ของพระราชบัญญัติล้มละลาย พุทธศักราช ๒๕๕๓ ได้บัญญัติไว้ในวรรคแรกให้ศาลมีคำสั่งเห็นชอบด้วยแผน ซึ่งถือเป็นหลักกว่าให้ศาลเห็นชอบเมื่อพิจารณาแล้วเห็นว่าแผนมีรายการครบถ้วนตามมาตรา ๕๐/๕๒ แต่ในวรรคท้ายของมาตรา ๕๐/๕๘ เปิดโอกาสให้ศาลไม่เห็นชอบได้เช่นกัน ศาลจึงยังใช้ดุลยพินิจได้ เป็นแต่เพียงว่าการที่ศาลจะสั่งไม่เห็นชอบด้วยต้องมีเหตุผลพิเศษจริง ๆ

ด้วยเหตุนี้บทบัญญัติมาตรา ๕๐/๕๖ และมาตรา ๕๐/๕๘ จึงไม่เป็นการปฏิบัติต่อเจ้าหน้าที่ในฐานะผู้ถูกกระทำหรือเป็นเพียงวัตถุแห่งหนี้ หรือถูกคุกคามเหมือนสิ่งของ และศาลยังสามารถใช้ดุลยพินิจเพื่อก่อให้เกิดความเป็นธรรมในส่วนของแผนฟื้นฟูกิจการได้ จึงไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖

ในประเด็นที่สอง พระราชบัญญัติล้มละลาย พุทธศักราช ๒๕๕๓ มาตรา ๕๐/๕๖ และมาตรา ๕๐/๕๘ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕ และมาตรา ๔๘ หรือไม่

รัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕ วรรคแรก บัญญัติว่า “การจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลที่รัฐธรรมนูญรับรองไว้ จะกระทำมิได้ เว้นแต่โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายเฉพาะเพื่อการที่รัฐธรรมนูญนี้กำหนดไว้และเท่าที่จำเป็นเท่านั้น และจะกระทบกระเทือนสาระสำคัญของสิทธิและเสรีภาพนั้นมิได้”

และมาตรา ๔๘ วรรคแรก บัญญัติว่า “สิทธิของบุคคลในทรัพย์สินย่อมได้รับความคุ้มครอง ขอบเขตแห่งสิทธิและการจำกัดสิทธิเช่นว่านี้ ย่อมเป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติ”

พิจารณาแล้วเห็นว่า รัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕ เป็นบทบัญญัติคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชน การจำกัดสิทธิเสรีภาพดังกล่าวจะทำได้ยกเว้นเป็นกรณีที่จำเป็นและจะกระทบกระเทือนสาระสำคัญของสิทธิและเสรีภาพมิได้ ส่วนรัฐธรรมนูญ มาตรา ๔๘ เป็นบทบัญญัติคุ้มครองสิทธิของบุคคลในทรัพย์สิน และการจำกัดสิทธิข้างต้นจะทำได้โดยกฎหมายเท่านั้น และพระราชบัญญัติล้มละลาย พุทธศักราช ๒๕๕๓ มาตรา ๕๐/๕๖ และมาตรา ๕๐/๕๘ เป็นการจำกัดสิทธิของบุคคลคือเจ้าหน้าที่ แต่ถือได้ว่าเป็นความจำเป็นและไม่กระทบต่อสาระสำคัญของสิทธิ เพราะการจำกัดสิทธิดังกล่าวเป็นไปเพื่อให้มีแผนฟื้นฟูกิจการของลูกหนี้เท่านั้น ซึ่งถ้าฟื้นฟูได้สำเร็จประโยชน์ก็จะตกแก่เจ้าหน้าที่และมหาชนมากกว่าที่จะปล่อยให้กิจการล้มละลาย ดังนั้น มาตรา ๕๐/๕๖ และมาตรา ๕๐/๕๘ แห่งพระราชบัญญัติล้มละลาย พุทธศักราช ๒๕๕๓ จึงไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕ และมาตรา ๔๘

ประเด็นที่สาม พระราชบัญญัติล้มละลาย พุทธศักราช ๒๕๕๓ มาตรา ๕๐/๕๖ และ มาตรา ๕๐/๕๘ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๐ หรือไม่

รัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๐ บัญญัติว่า “บุคคลย่อมเสมอกันในกฎหมายและได้รับความคุ้มครองตามกฎหมายเท่าเทียมกัน

ชายและหญิงมีสิทธิเท่าเทียมกัน การเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมต่อบุคคลเพราะเหตุแห่งความแตกต่างในเรื่องถิ่นกำเนิด เชื้อชาติ ภาษา เพศ อายุ สภาพทางกายหรือสุขภาพ สถานะของบุคคล ฐานะทางเศรษฐกิจ หรือสังคม ความเชื่อทางศาสนา การศึกษาอบรม หรือความคิดเห็นทางการเมือง อันไม่ขัดต่อบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ จะกระทำมิได้

มาตรการที่รัฐกำหนดขึ้นเพื่อจัดอุปสรรคหรือส่งเสริมให้บุคคลสามารถใช้สิทธิและเสรีภาพได้ เช่นเดียวกับบุคคลอื่น ย่อมไม่ถือว่าเป็นการเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมตามวรรคสาม”

รัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๐ เป็นบทบัญญัติที่ให้บุคคลทุกคนได้รับความคุ้มครองตามกฎหมายเท่าเทียมกัน เป็นการยอมรับในหลักการที่ให้ทุกคนเสมอภาคกันในกฎหมาย และการเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมเพราะมีความแตกต่างกันฐานะทางเศรษฐกิจ เชื้อชาติ ถิ่นกำเนิด ภาษา เพศ และอื่นๆ ทำไม่ได้ ตามที่ผู้ร้องได้อ้างว่า พระราชบัญญัติล้มละลาย พุทธศักราช ๒๕๕๓ มาตรา ๕๐/๕๖ และ มาตรา ๕๐/๕๘ เป็นการเลือกปฏิบัติโดยให้เจ้าหนี้ที่มีฐานะทางเศรษฐกิจดีได้เปรียบ คือ ให้เจ้าหนี้ แม้จะมีจำนวนน้อยแต่มีจำนวนหนี้ไม่น้อยกว่าร้อยละห้าสิบเป็นผู้อนุมัติแผนฟื้นฟูกิจการจึงเป็นการเลือกปฏิบัติโดยอาศัยความแตกต่างในฐานะทางเศรษฐกิจ และศาลยุติธรรมคือศาลล้มละลายกลาง และศาลฎีกาไม่สามารถใช้ดุลยพินิจเพื่อแก้ไขเยียวยาได้ตามความเหมาะสมหรือตามพฤติการณ์แห่งคดี เพื่อให้เกิดความเป็นธรรมนั้น พิจารณาแล้วเห็นว่า มาตรา ๕๐/๕๖ และมาตรา ๕๐/๕๘ เป็นเรื่องการมีมติยอมรับแผนฟื้นฟูกิจการ และในการยอมรับแผนนี้ต้องเป็นมติพิเศษ คือ ต้องเป็นมติของกลุ่มเจ้าหนี้เสียงข้างมากและมีจำนวนหนี้เท่ากับสามในสี่ของจำนวนหนี้ทั้งหมดของที่ประชุมเจ้าหนี้ แต่ละกลุ่มทุกกลุ่ม ซึ่งการแบ่งกลุ่มนี้เป็นไปตามมาตรา ๕๐/๕๒ หรือไม่ก็ต้องเป็นมติของที่ประชุมของเจ้าหนี้อย่างน้อยหนึ่งกลุ่มที่ไม่ใช่เจ้าหนี้ตามมาตรา ๕๐/๕๖ ทวิ ทั้งมีจำนวนหนี้ไม่น้อยกว่าร้อยละห้าสิบ แต่ถ้าเกิดการเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมศาลยุติธรรมยังสามารถใช้ดุลยพินิจไม่อนุมัติแผนได้ จึงเห็นว่าพระราชบัญญัติล้มละลาย พุทธศักราช ๒๕๕๓ มาตรา ๕๐/๕๖ และมาตรา ๕๐/๕๘ ไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๐

ประเด็นสุดท้าย พระราชบัญญัติล้มละลาย พุทธศักราช ๒๕๕๓ มาตรา ๕๐/๕๖ และ มาตรา ๕๐/๕๘ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕๒ หรือไม่

รัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕๒ บัญญัติว่า “ก่อนเข้ารับหน้าที่ ผู้พิพากษาและตุลาการต้องถวายสัตย์ปฏิญาณต่อพระมหากษัตริย์ด้วยถ้อยคำดังต่อไปนี้

“ข้าพระพุทธเจ้า (ชื่อผู้ปฏิญาณ) ขอถวายสัตย์ปฏิญาณว่า ข้าพระพุทธเจ้าจะจงรักภักดีต่อพระมหากษัตริย์ และจะปฏิบัติหน้าที่ในพระปรมาภิไธยด้วยความซื่อสัตย์สุจริตโดยปราศจากอคติทั้งปวง เพื่อให้เกิดความยุติธรรมแก่ประชาชน และความสงบสุขแก่ประชาชน และความสงบสุขแห่งราชอาณาจักร ทั้งจะรักษาไว้และปฏิบัติตามซึ่งการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย และกฎหมายทุกประการ” เป็นการบัญญัติว่าด้วยการให้สัตย์ปฏิญาณของผู้พิพากษาและตุลาการต่อพระมหากษัตริย์ ส่วนการปฏิบัติหน้าที่ของผู้พิพากษาและตุลาการให้เป็นไปตามที่ถวายสัตย์ไว้ในวันนั้นไม่ใช่เป็นเรื่องของ มาตรา ๒๕๒ และเนื่องจากได้วินิจฉัยแล้วว่า พระราชบัญญัติล้มละลาย พุทธศักราช ๒๔๘๓ มาตรา ๕๐/๔๖ และมาตรา ๕๐/๕๘ ไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ มาตรา ๒๕ มาตรา ๓๐ มาตรา ๔๘ ดังนั้น มาตรา ๕๐/๔๖ และมาตรา ๕๐/๕๘ แห่งพระราชบัญญัติล้มละลาย จึงไม่ขัดหรือแย้งกับรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕๒

ด้วยเหตุผลดังกล่าวจึงวินิจฉัยว่า พระราชบัญญัติล้มละลาย พุทธศักราช ๒๔๘๓ มาตรา ๕๐/๔๖ และมาตรา ๕๐/๕๘ ไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ มาตรา ๒๕ มาตรา ๓๐ มาตรา ๔๘ และมาตรา ๒๕๒ ส่วนประเด็นที่ว่าพระราชบัญญัติล้มละลาย (ฉบับที่ ๔) พ.ศ. ๒๕๕๑ หมวด ๓/๑ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕ วรรคสอง ประกอบมาตรา ๓๓๕ (๑) หรือไม่นั้น ไม่วินิจฉัย

นายสุจิต บุญบงการ

ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

คำวินิจฉัยของ นายสุวิทย์ ธีรพงษ์ ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

ที่ ๓๕ - ๓๖/๒๕๕๕

วันที่ ๓๐ ตุลาคม ๒๕๕๕

เรื่อง พระราชบัญญัติล้มละลาย (ฉบับที่ ๕) พ.ศ. ๒๕๕๑ ที่เพิ่มเติมหมวด ๓/๑ และพระราชบัญญัติล้มละลาย พุทธศักราช ๒๕๕๓ มาตรา ๕๐/๕๖ และมาตรา ๕๐/๕๘ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ มาตรา ๒๕ มาตรา ๓๐ มาตรา ๔๘ มาตรา ๒๕๒ และมาตรา ๓๓๕ (๑) หรือไม่

ศาลล้มละลายกลางส่งคำร้องของเจ้าหนี้ในคดีล้มละลาย (ฟื้นฟูกิจการ) รวม ๒ คำร้อง เพื่อขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๕

คำร้องที่หนึ่ง เป็นคำร้องในคดีล้มละลาย (ฟื้นฟูกิจการ) หมายเลขแดงที่ ๘๒๗/๒๕๕๓ เนื่องจากบริษัท ไรมอน แลนด์ จำกัด (มหาชน) ลูกหนี้ประสบปัญหาขาดสภาพคล่องทางการเงิน ลูกสถาบันการเงินลดวงเงินสินเชื่อ และมีหนี้สินล้นพ้นตัวเพราะมีสินทรัพย์ไม่พอกับหนี้สิน โดยมีหนี้สินเป็นจำนวนแน่นอนไม่ต่ำกว่า ๖,๘๐๕,๘๗๕,๘๐๘.๕๒ บาท เป็นเหตุให้ไม่สามารถดำเนินกิจการต่อไปได้ หากถูกพิทักษ์ทรัพย์เด็ดขาดและล้มละลายจะทำให้เจ้าหนี้ได้รับชำระหนี้้น้อยกว่าที่จะให้ลูกหนี้ได้รับการฟื้นฟูกิจการ ลูกหนี้เห็นว่ามิใช่ช่องทางที่จะฟื้นฟูกิจการได้จึงยื่นคำร้องต่อศาลล้มละลายกลางเพื่อขอให้ฟื้นฟูกิจการของลูกหนี้ ศาลล้มละลายกลางมีคำสั่งให้ฟื้นฟูกิจการของลูกหนี้ โดยตั้งบริษัท ไรมอน แลนด์ แพลนเนอร์ จำกัด เป็นผู้ทำแผน

ก่อนที่ศาลล้มละลายกลางจะมีคำสั่งเห็นชอบหรือไม่เห็นชอบด้วยแผน นายบุญหลง นรจิตต์ และเจ้าหนี้อื่นรวม ๓๕ ราย ผู้ร้อง ซึ่งเป็นเจ้าหนี้ของบริษัท ไรมอน แลนด์ ฯ ได้ยื่นคำร้องว่าบทบัญญัติมาตรา ๕๐/๕๖ (๒) และมาตรา ๕๐/๕๘ แห่งพระราชบัญญัติล้มละลาย พุทธศักราช ๒๕๕๓ นั้นขัดด้วยบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ มาตรา ๖ และยังไม่มีความวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญในส่วนที่เกี่ยวข้องกับบทบัญญัตินี้ ดังนั้น จึงขอให้ศาลล้มละลายกลางส่งความเห็นเช่นนั้นตามทางการเพื่อศาลรัฐธรรมนูญจะได้พิจารณาวินิจฉัย โดยให้เหตุผลว่า

มาตรา ๕๐/๕๖ (๒) และมาตรา ๕๐/๕๘ แห่งพระราชบัญญัติล้มละลาย มีข้อความขัดหรือแย้งกับรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕ มาตรา ๓๐ และมาตรา ๔๘ เพราะเป็นการเปิดช่องให้ผู้ทำแผนเลือกปฏิบัติต่อเจ้าหนี้ตามอำเภอใจ โดยไม่สุจริต โดยไม่เป็นธรรม หรือโดยฉวยพินิจที่ไม่ชอบ โดยที่

คำวินิจฉัยของ นายสุจิต บุญบงการ ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

ที่ ๓๕ - ๓๖/๒๕๕๕

วันที่ ๓๐ ตุลาคม ๒๕๕๕

เรื่อง ศาลล้มละลายกลางส่งคำโต้แย้งของเจ้าหนี้จำนวน ๓๕ ราย และเจ้าหนี้รายที่ ๑๕ ในคดีล้มละลาย หมายเลขแดงที่ ๘๒๗/๒๕๕๓ ให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๔ กรณีพระราชบัญญัติล้มละลาย พุทธศักราช ๒๕๕๓ มาตรา ๕๐/๔๖ และ มาตรา ๕๐/๕๘ และพระราชบัญญัติล้มละลาย (ฉบับที่ ๕) พ.ศ. ๒๕๕๑ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ

ข้อเท็จจริง

๑. นายบุญหลง นรจิตต์ และเจ้าหนี้รวม ๓๕ ราย ผู้ร้องเป็นเจ้าหนี้บริษัท ไรมอน แลนด์ จำกัด (มหาชน) ซึ่งเป็นลูกหนี้ในคดีล้มละลาย (ฟื้นฟูกิจการ) หมายเลขแดงที่ ๘๒๗/๒๕๕๓ ของศาลล้มละลายกลาง ได้คัดค้านแผนฟื้นฟูกิจการของบริษัท ไรมอน แลนด์ จำกัด (มหาชน) และเห็นว่าศาลล้มละลายกลางไม่ควรให้ความเห็นชอบแผนฟื้นฟูกิจการดังกล่าว และยังยื่นคำร้องต่อศาลล้มละลายกลางเพื่อให้ส่งคำโต้แย้งของผู้ร้อง ให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยว่า

๑.๑ พระราชบัญญัติล้มละลาย พุทธศักราช ๒๕๕๓ มาตรา ๕๐/๔๖ (๒) และ มาตรา ๕๐/๕๘ มีข้อความขัดแย้งกับรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕ มาตรา ๓๐ และมาตรา ๕๘ เพราะเป็นการเปิดช่องให้ผู้ทำแผนเลือกปฏิบัติต่อเจ้าหนี้ตามอำเภอใจ โดยไม่สุจริต โดยไม่เป็นธรรม หรือโดยดุลยพินิจที่ไม่ชอบ โดยที่ศาลล้มละลายกลางหรือศาลฎีกาไม่อาจใช้ดุลยพินิจแก้ไขได้ตามความเหมาะสมหรือตามพฤติการณ์แห่งคดี อันเป็นการเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมต่อเจ้าหนี้ข้างน้อยที่มีจำนวนหนี้ต่ำกว่าร้อยละห้าสิบ แม้จะมีจำนวนเจ้าหนี้มากกว่าก็ตาม จึงเป็นการเลือกปฏิบัติโดยอาศัยความแตกต่างจากลักษณะของบุคคลและฐานะทางเศรษฐกิจตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๐ และสิทธิในทรัพย์สินของเจ้าหนี้ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕ และมาตรา ๕๘

๑.๒ พระราชบัญญัติล้มละลาย พุทธศักราช ๒๕๕๓ มาตรา ๕๐/๔๖ (๒) กำหนดให้เจ้าหนี้ที่มีจำนวนหนี้ไม่น้อยกว่าร้อยละห้าสิบของจำนวนหนี้สามารถเห็นชอบแผนฟื้นฟูกิจการได้ ซึ่งบางคดีเจ้าหนี้รายใหญ่ไม่กี่รายมีจำนวนหนี้ไม่น้อยกว่าร้อยละห้าสิบ ก็จะทำให้แผนผ่านความเห็นชอบ

ศาลล้มละลายกลางหรือศาลฎีกาไม่อาจใช้ดุลยพินิจที่เที่ยงธรรมแก้ไขเยียวยาตามความเหมาะสม หรือตามพฤติการณ์แห่งคดี อันเป็นการเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมต่อเจ้าหนี้ข้างน้อยที่มีมูลหนี้ต่ำกว่าร้อยละ ๕๐ แม้จะมีจำนวนเจ้าหนี้มากกว่าก็ตามโดยเป็นความแตกต่างจากสถานะของบุคคลและฐานะทางเศรษฐกิจตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๐ และเป็นการจำกัดสิทธิในทรัพย์สินเกินกว่าที่จำเป็นและกระทบกระเทือนสาระสำคัญของสิทธิในทรัพย์สินของเจ้าหนี้ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕ และมาตรา ๔๘ คือ

๑. มาตรา ๕๐/๔๖ (๒) กำหนดให้เจ้าหนี้เกินกว่าร้อยละ ๕๐ ของมูลหนี้ สามารถเห็นชอบแผนฟื้นฟูกิจการได้ ซึ่งบางคดีเจ้าหนี้รายใหญ่ไม่กี่รายมีมูลหนี้มากกว่าร้อยละ ๕๐ ก็จะทำให้แผนผ่านความเห็นชอบของเจ้าหนี้ และแผนที่ศาลเห็นชอบอาจเอื้อประโยชน์ต่อเจ้าหนี้รายใหญ่เพียงไม่กี่รายนั้นแม้เจ้าหนี้รายเล็กๆ จะมีจำนวนมากกว่าหลายร้อยรายก็ตาม ทำให้ต้องยอมรับการเลือกปฏิบัติที่ไม่เป็นธรรมจากผู้ทำแผนและถือได้ว่าศาลล้มละลายกลางได้เห็นชอบด้วยการเลือกปฏิบัตินั้นโดยปริยาย อันทำให้เจ้าหนี้ที่ไม่ได้รับความคุ้มครองจากกระบวนการพิจารณาของศาลล้มละลายกลางและศาลฎีกาอย่างเป็นธรรม

ผู้ร้องเห็นว่า มาตรา ๕๐/๔๖ (๒) ควรกำหนดให้เจ้าหนี้เกินกว่าสามในสี่ของมูลหนี้จึงจะถือว่าเห็นชอบด้วยแผน

๒. มาตรา ๕๐/๕๘ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕ และมาตรา ๔๘ เพราะกำหนดบังคับให้ศาลต้องเห็นชอบด้วยแผน หากเข้าหลักเกณฑ์ของมาตรา ๕๐/๕๘ แม้จะเป็นการเลือกปฏิบัติอันไม่เป็นธรรมและเป็นการจำกัดสิทธิในทรัพย์สินของผู้ร้องเกินกว่าที่จำเป็นและกระทบกระเทือนสาระสำคัญของสิทธิในทรัพย์สินตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕ โดยที่ศาลล้มละลายกลางหรือศาลฎีกาไม่สามารถใช้ดุลยพินิจในการพิจารณาแก้ไขหรือเยียวยาตามความเหมาะสม หรือตามพฤติการณ์แห่งคดีด้วยความเป็นธรรมได้

นายกิตติ ตั้งศรีวงศ์ ผู้รับมอบอำนาจจากผู้ทำแผนยื่นคำคัดค้านคำร้องต่อศาลล้มละลายกลางว่า ตามคำร้องดังกล่าวที่อ้างว่า บทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัติล้มละลาย พุทธศักราช ๒๕๕๓ มาตรา ๕๐/๔๖ (๒) และมาตรา ๕๐/๕๘ ขัดหรือแย้งกับรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕ มาตรา ๓๐ และมาตรา ๔๘ นั้น ไม่เป็นสาระอันควรได้รับการวินิจฉัยจากศาลรัฐธรรมนูญ กล่าวคือ ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕ และมาตรา ๔๘ ได้บัญญัติให้มีข้อยกเว้นให้รัฐมีอำนาจออกกฎหมายเกี่ยวกับการจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคล และสิทธิของบุคคลในทรัพย์สินได้ พระราชบัญญัติล้มละลาย พุทธศักราช ๒๕๕๓ มาตรา ๕๐/๔๖ (๒) และมาตรา ๕๐/๕๘ มีผลใช้บังคับโดยพระราชบัญญัติล้มละลาย (ฉบับที่ ๕)

พ.ศ. ๒๕๕๒ มาตรา ๑๕ และมาตรา ๒๑ ตามลำดับ ซึ่งตามพระราชบัญญัติดังกล่าวได้ระบุถึง บทบัญญัติรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕ และมาตรา ๔๘ ที่ให้อำนาจในการออกกฎหมายเกี่ยวกับการจำกัด สิทธิและเสรีภาพของบุคคล และสิทธิของบุคคลในทรัพย์สินไว้อย่างชัดเจน ดังนั้น พระราชบัญญัติ ล้มละลาย พุทธศักราช ๒๕๕๓ มาตรา ๕๐/๔๖ (๒) และมาตรา ๕๐/๕๘ จึงไม่ขัดกับรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕ และมาตรา ๔๘ เมื่อพิจารณาจากเหตุผลในการประกาศใช้พระราชบัญญัติล้มละลาย (ฉบับที่ ๕) พ.ศ. ๒๕๕๒ แล้วจะเห็นได้ชัดว่า เจตนารมณ์ในการตราพระราชบัญญัติดังกล่าวเพื่อ ต้องการแก้ไขเพิ่มเติมบทบัญญัติว่าด้วยกระบวนการฟื้นฟูกิจการของลูกหนี้ในส่วนที่เกี่ยวกับการลงมติ ยอมรับแผนฟื้นฟูกิจการ การใช้ดุลยพินิจของศาลในการเห็นชอบด้วยแผน อำนาจของผู้บริหารแผน เกี่ยวกับการจัดการทรัพย์สินของลูกหนี้ ฯลฯ และยังเพิ่มบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญที่ให้อำนาจในการ ตรากฎหมายจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลตามที่รัฐธรรมนูญบัญญัติรับรองไว้ด้วย ดังนั้น จึงเป็นที่ เห็นได้อย่างชัดเจนว่าพระราชบัญญัติล้มละลาย มาตรา ๕๐/๔๖ (๒) และมาตรา ๕๐/๕๘ ได้ออกมา ตามรัฐธรรมนูญและสอดคล้องกับรัฐธรรมนูญแล้ว ในส่วนคำร้องของเจ้าหนี้จำนวน ๓๕ ราย ที่อ้างว่า มาตรา ๕๐/๔๖ (๒) และมาตรา ๕๐/๕๘ ขัดต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๐ เพราะศาลล้มละลายกลาง หรือศาลฎีกาไม่อาจใช้ดุลยพินิจที่เที่ยงธรรมแก้ไขเยียวยาตามความเหมาะสมหรือตามพฤติการณ์แห่งคดี อันเป็นการทำให้เจ้าหนี้ข้างน้อยได้รับความคุ้มครองตามกฎหมายไม่เท่าเทียมกัน ผู้ทำแผนขอคัดค้านว่า ตามมาตรา ๕๐/๕๘ ให้อำนาจศาลที่จะพิจารณาและมีคำสั่งเห็นชอบด้วยแผน และตามวรรคท้าย ก็ให้อำนาจศาลที่จะไม่เห็นชอบด้วยแผนไว้ด้วย การที่ศาลจะมีคำสั่งเห็นชอบหรือไม่เห็นชอบด้วยแผน จึงเป็นเรื่องที่ศาลจะพิจารณาแผนเป็นกรณีๆ ไป แล้วจึงมีคำสั่งเห็นชอบหรือไม่เห็นชอบด้วยแผน ดังนั้น มาตรา ๕๐/๕๘ จึงไม่ขัดต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๐ นอกจากนี้ มาตรา ๕๐/๔๒ ตรี แห่งพระราชบัญญัติล้มละลายยังบัญญัติไว้ด้วยว่า “สิทธิของเจ้าหนี้ที่อยู่ในกลุ่มเดียวกันต้องได้รับ การปฏิบัติเท่าเทียมกัน เว้นแต่เจ้าหนี้ผู้ได้รับการปฏิบัติที่เสียเปรียบในกลุ่มนั้นจะให้ความยินยอม เป็นหนังสือ” ศาลจึงมีอำนาจโดยสมบูรณ์ที่จะพิจารณาแผนเพื่อให้แน่ใจว่า เจ้าหนี้ทั้งหลายต่างก็ได้รับ การปฏิบัติอย่างเท่าเทียมกันหากจัดอยู่ในกลุ่มเดียวกัน ข้อกล่าวอ้างว่าศาลปราศจากอำนาจในการใช้ ดุลยพินิจเพื่อความเป็นธรรมจึงไม่เป็นความจริง ด้วยเหตุผลดังกล่าว จึงขอศาลรัฐธรรมนูญมีคำสั่ง ยกคำร้องของเจ้าหนี้ทั้ง ๓๕ รายด้วย

คำร้องที่สองเป็นคำร้องของนายธนุ หมั่นพรมอินทร์ เจ้าหนี้รายที่ ๑๕ ในคดีล้มละลาย (ฟื้นฟู กิจการ) หมายเลขแดงที่ ๘๒๗/๒๕๕๓ ของศาลล้มละลายกลาง ซึ่งเป็นเจ้าหนี้บริษัท ไรมอน แลนด์ จำกัด (มหาชน) ลูกหนี้ผู้ขอฟื้นฟูกิจการต่อศาลล้มละลายกลาง เช่นเดียวกับเจ้าหนี้ ๓๕ ราย ตามคำร้องที่หนึ่ง

ซึ่งเห็นว่าพระราชบัญญัติล้มละลาย ฯ อันเป็นกฎหมายที่ศาลจะใช้บังคับแก่คดีของผู้ร้อง ต้องด้วยรัฐธรรมนูญ มาตรา ๖ คือ

๑. พระราชบัญญัติล้มละลาย (ฉบับที่ ๔) พ.ศ. ๒๕๕๑ ไม่ได้ระบุบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ ที่ให้อำนาจในการตราพระราชบัญญัติล้มละลาย (ฉบับที่ ๔) พ.ศ. ๒๕๕๑ หรือแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติล้มละลายที่เป็นการจำกัดสิทธิเสรีภาพของบุคคลที่รัฐธรรมนูญรับรองไว้แต่ประการใด โดยกรณีจะแตกต่างจากกรณีของพระราชบัญญัติล้มละลาย (ฉบับที่ ๕) พ.ศ. ๒๕๕๒ ที่ได้ระบุบทบัญญัติรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕ มาตรา ๓๖ และมาตรา ๔๘ ที่ให้อำนาจในการตราพระราชบัญญัติล้มละลาย หรือแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติล้มละลายที่เป็นการจำกัดสิทธิเสรีภาพในการเดินทางและเสรีภาพในการเลือกที่อยู่ภายในราชอาณาจักร และสิทธิในทรัพย์สินตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๖ และมาตรา ๔๘ ไว้

๒. บทบัญญัติมาตรา ๕๐/๔๖ และมาตรา ๕๐/๕๘ แห่งพระราชบัญญัติล้มละลายขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ มาตรา ๒๕ ประกอบมาตรา ๔๘ มาตรา ๓๐ และมาตรา ๒๕๒ โดยมีเหตุผลดังนี้

๒.๑ พระราชบัญญัติล้มละลาย มาตรา ๕๐/๔๖ และมาตรา ๕๐/๕๘ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ เนื่องจากมาตราดังกล่าวได้กำหนดวิธีพิจารณาที่เป็นผลให้เจ้าหน้าที่รายเดี่ยวหรือหลายรายที่มีมูลหนี้้น้อยกว่าร้อยละ ๕๐ ที่ไม่ได้ลงมติยอมรับแผนฟื้นฟูกิจการ (“แผนฟื้นฟู”) ต้องยอมรับแผนฟื้นฟูโดยปริยาย อันทำให้เจ้าหน้าที่ดังกล่าวได้รับการปฏิบัติในฐานะผู้ถูกกระทำหรือเป็นเพียงวัตถุแห่งหนี้ หรือถูกดูแลเหมือนสิ่งของ และ/หรือ การเปิดช่องให้ผู้ทำแผนเลือกปฏิบัติต่อเจ้าหน้าที่โดยอำเภอใจ โดยไม่สุจริต โดยไม่เป็นธรรม หรือโดยใช้ดุลยพินิจโดยไม่ชอบ โดยที่ศาลล้มละลายกลางหรือศาลฎีกาไม่สามารถใช้ดุลยพินิจในการพิจารณาแก้ไขหรือเยียวยาได้ตามความเหมาะสมหรือตามพฤติการณ์แห่งคดีด้วยความเป็นธรรม เพื่อก่อให้เกิดความยุติธรรมแก่ประชาชนและความสงบสุขแห่งราชอาณาจักร อันเป็นการที่องค์กรของรัฐใช้อำนาจโดยไม่คำนึงถึงศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖

๒.๒ พระราชบัญญัติล้มละลาย มาตรา ๕๐/๔๖ และมาตรา ๕๐/๕๘ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๐ ประกอบกับมาตรา ๔๘ เนื่องจากเป็นการเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมต่อเจ้าหน้าที่ข้างน้อยที่มีมูลหนี้้นต่ำกว่าร้อยละ ๕๐ เพราะเหตุความแตกต่างในเรื่องสถานะของบุคคลและฐานะทางเศรษฐกิจตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๐ โดยที่ศาลล้มละลายกลางหรือศาลฎีกาไม่สามารถใช้ดุลยพินิจในการพิจารณาแก้ไขหรือเยียวยาตามความเหมาะสม หรือตามพฤติการณ์แห่งคดีด้วยความเป็นธรรม เพื่อก่อให้เกิดความยุติธรรมแก่ประชาชน และความสงบสุขแห่งราชอาณาจักรได้ การที่มาตรา ๕๐/๔๖ (๒)

กำหนดให้เจ้าหน้าที่เกินร้อยละ ๕๐ สามารถลงมติยอมรับแผนฟื้นฟูได้ ซึ่งบางคดีถ้าเจ้าหน้าที่รายใหญ่เพียงไม่กี่รายมีมูลหนี้มากกว่าร้อยละ ๕๐ ก็จะทำให้แผนฟื้นฟูได้รับการยอมรับจากเจ้าหน้าที่ และแผนฟื้นฟูที่ศาลเห็นชอบด้วยนั้นอาจเอื้อประโยชน์ต่อเจ้าหน้าที่รายใหญ่ที่ยอมรับแผนเพียงไม่กี่ราย โดยที่เจ้าหน้าที่ข้างน้อยที่มีมูลหนี้ต่ำกว่าร้อยละ ๕๐ ซึ่งในบางคดีมีอยู่จำนวนมากหลายร้อยรายอาจได้รับการเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมจากผู้ทำแผนและถือได้ว่าศาลล้มละลายกลางได้เห็นชอบกับการเลือกปฏิบัตินั้นด้วย อันทำให้เจ้าหน้าที่นั้นไม่ได้รับความคุ้มครองจากกระบวนการพิจารณาของศาลล้มละลายกลางและศาลฎีกาอย่างเป็นทางการ

๒.๓ พระราชบัญญัติล้มละลาย มาตรา ๕๐/๔๖ และมาตรา ๕๐/๕๘ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕ ประกอบกับมาตรา ๔๘ เนื่องจากเป็นการจำกัดสิทธิในทรัพย์สินเกินกว่าที่จำเป็นหรือกระทบกระเทือนสาระสำคัญของสิทธิในทรัพย์สินของเจ้าหน้าที่ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕ ประกอบมาตรา ๔๘ ทั้งนี้ เพราะเหตุผลของการตรารบทบญัตติเกี่ยวกับการฟื้นฟูกิจการก็เพื่อ “...เพื่อให้ลูกหนี้มีโอกาสได้ฟื้นฟูกิจการได้ซึ่งจะช่วยให้เจ้าหน้าที่มีโอกาสรับชำระหนี้อย่างเป็นทางการ...” แต่ปรากฏว่าวิธีพิจารณาที่เจ้าหน้าที่ได้รับการปฏิบัติในฐานะผู้ถูกกระทำหรือเป็นเพียงวัตถุแห่งหนี้ หรือถูกดูแลเสมือนสิ่งของ และ/หรือเลือกปฏิบัติต่อเจ้าหน้าที่ตามที่กล่าวไว้แล้ว และ/หรือการเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมตามที่กล่าวไว้แล้วเช่นกัน ไม่ใช่มาตรการที่จำเป็น เนื่องจากไม่ใช่มาตรการที่มีผลกระทบต่อสิทธิและเสรีภาพของประชาชนน้อยที่สุด หรือเบาที่สุดเมื่อเปรียบเทียบกับขั้นนำหนักกับการให้มีการฟื้นฟูกิจการตามหลักพอสมควรแก่เหตุ หรือหลักความได้สัดส่วนโดยยังมีมาตรการอีกหลายมาตรการที่ยังปรับใช้โดยไม่เกินกว่าความจำเป็น อาทิ เช่น สามารถกำหนดมาตรการรบทบญัตติทำนองเดียวหรือใกล้เคียงกับทบญัตติในพระราชบัญญัติล้มละลาย (ฉบับที่ ๔) พ.ศ. ๒๕๔๑ มาตรา ๕๐/๔๖ และมาตรา ๕๐/๕๘ ที่ได้ถูกยกเลิกไปแล้ว

๒.๔ พระราชบัญญัติล้มละลาย มาตรา ๕๐/๔๖ และมาตรา ๕๐/๕๘ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕๒ เพราะเป็นการทำให้ไร้ผลซึ่งคำถวายสัตย์ปฏิญาณของผู้พิพากษาศาลล้มละลายกลางและผู้พิพากษาศาลฎีกาต่อพระมหากษัตริย์ เนื่องจากมาตรา ๕๐/๕๘ กำหนดบังคับให้ศาลต้องเห็นชอบด้วยแผนหากเข้าหลักเกณฑ์ตามที่กำหนดในมาตรา ๕๐/๕๘ แม้ว่าหากศาลเห็นชอบดังกล่าวก็จะเป็นการเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรม หรือเป็นการจำกัดสิทธิในทรัพย์สินของผู้ร้องเกินกว่าที่จำเป็น หรือกระทบกระเทือนสาระสำคัญของสิทธิในทรัพย์สิน โดยที่ศาลล้มละลายกลางหรือศาลฎีกาไม่สามารถใช้ดุลยพินิจในการพิจารณาแก้ไขหรือเยียวยาตามความเหมาะสม หรือตามพฤติการณ์แห่งคดีด้วยความเป็นธรรมเพื่อให้เกิดความยุติธรรมและความสงบสุขแห่งราชอาณาจักรได้ อันเป็นการขัดหรือแย้ง

ต่อมาตรา ๒๕๒ เพราะทำให้ผู้พิพากษาศาลล้มละลายกลางและศาลฎีกาไม่สามารถปฏิบัติตามคำถวายสัตย์ปฏิญาณต่อพระมหากษัตริย์ที่กำหนดว่า “จะปฏิบัติหน้าที่ในพระปรมาภิไธยด้วยความซื่อสัตย์สุจริตโดยปราศจากอคติทั้งปวง เพื่อให้เกิดความยุติธรรมแก่ประชาชนและความสงบสุขแห่งราชอาณาจักร ทั้งจะรักษาไว้และปฏิบัติตามซึ่งการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย และกฎหมายทุกประการ”

พิจารณาแล้วผู้ร้องในคำร้องที่หนึ่งและผู้ร้องในคำร้องที่สองต่างก็เป็นเจ้าหน้าที่ในคดีหมายเลขแดงที่ ๘๒๗/๒๕๕๓ ของศาลล้มละลายกลางด้วยกันและต่างก็ขอให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยในประเด็นอย่างเดียวกัน จึงสมควรให้รวมคำร้องทั้งสองเข้าด้วยกันและให้เรียกผู้ร้องในสำนวนที่หนึ่งว่าผู้ร้องที่หนึ่ง และเรียกผู้ร้องในสำนวนที่สองว่าผู้ร้องที่สอง

พิเคราะห์แล้วตามคำร้องทั้งสองมีประเด็นที่ศาลรัฐธรรมนูญต้องวินิจฉัย คือ

๑. พระราชบัญญัติล้มละลาย (ฉบับที่ ๔) พ.ศ. ๒๕๕๑ ที่เพิ่มเติมหมวด ๓/๑ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕ วรรคสอง ประกอบด้วยมาตรา ๓๓๕ (๑) หรือไม่

๒. พระราชบัญญัติล้มละลาย พุทธศักราช ๒๕๕๓ มาตรา ๕๐/๔๖ และมาตรา ๕๐/๕๘ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ มาตรา ๒๕ มาตรา ๓๐ และมาตรา ๔๘ มาตรา ๒๕๒ หรือไม่
ประเด็นที่หนึ่งพระราชบัญญัติล้มละลาย (ฉบับที่ ๔) พ.ศ. ๒๕๕๑ ที่เพิ่มเติมหมวด ๓/๑ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕ วรรคสอง ประกอบด้วยมาตรา ๓๓๕ (๑) หรือไม่

รัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕ “การจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลที่รัฐธรรมนูญรับรองไว้ จะกระทำมิได้ เว้นแต่โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายเฉพาะเพื่อการที่รัฐธรรมนูญนี้กำหนดไว้ และเท่าที่จำเป็นเท่านั้นและจะกระทบกระเทือนสาระสำคัญของสิทธิและเสรีภาพนั้นมิได้

กฎหมายตามวรรคหนึ่งต้องมีผลใช้บังคับเป็นการทั่วไปและไม่มุ่งหมายให้ใช้บังคับแก่กรณีใดกรณีหนึ่งหรือแก่บุคคลใดบุคคลหนึ่งเป็นการเจาะจง ทั้งต้องระบุบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญที่ให้อำนาจในการตรากฎหมายนั้นด้วย

บทบัญญัติวรรคหนึ่งและวรรคสอง ให้นำมาใช้บังคับกับกฎหรือข้อบังคับที่ออกโดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายด้วย โดยอนุโลม”

รัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๓๕ (๑) บัญญัติว่า “ในวาระเริ่มแรกมิให้นำบทบัญญัติดังต่อไปนี้มาใช้บังคับกับกรณีต่าง ๆ ภายใต้งบร่างรัฐธรรมนูญนี้

(๑) มิให้นำบทบัญญัติมาตรา ๒๕ วรรคสองและวรรคสาม มาใช้บังคับกับกฎหมายที่มีผลใช้บังคับอยู่ในวันประกาศใช้รัฐธรรมนูญนี้ หรือที่ได้รับความเห็นชอบของรัฐสภาแล้ว ก่อนวันประกาศใช้

รัฐธรรมนูญนี้ แต่เมื่อมีการตรากฎหมายในเรื่องดังกล่าวขึ้นใหม่ หรือมีการแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายดังกล่าว การดำเนินการนั้นต้องเป็นไปตามมาตรา ๒๕ ทั้งนี้ ให้นำไปใช้บังคับกับกฎหรือข้อบังคับที่ออกโดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติของกฎหมายด้วย โดยอนุโลม”

หมายความว่า มาตรา ๓๓๕ (๑) เป็นบทเฉพาะกาลที่เป็นข้อยกเว้นไม่ให้นำมาตรา ๒๕ วรรคสองและวรรคสาม มาใช้บังคับกับกฎหมายที่ใช้บังคับอยู่ในวันประกาศใช้รัฐธรรมนูญ (๑๑ ตุลาคม ๒๕๕๐) หรือที่ได้รับความเห็นชอบของรัฐสภาแล้ว ก่อนวันประกาศใช้รัฐธรรมนูญ แต่เมื่อมีการแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายดังกล่าว จะต้องดำเนินการให้เป็นไปตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕ วรรคสอง กล่าวคือ ถ้าการแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายดังกล่าวซึ่งเป็นกฎหมายที่เป็นการจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลที่รัฐธรรมนูญรับรองไว้ ต้องระบубทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญที่ให้อำนาจในการตรากฎหมายนั้นด้วย

ผู้ร้องเห็นว่าพระราชบัญญัติล้มละลาย (ฉบับที่ ๔) ซึ่งเป็นบทบัญญัติที่แก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายว่าด้วยล้มละลาย ประกาศใช้ในราชกิจจานุเบกษา เมื่อวันที่ ๕ เมษายน ๒๕๕๑ ซึ่งเป็นวันหลังจากวันประกาศใช้รัฐธรรมนูญและเป็นกฎหมายที่เป็นการจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลที่รัฐธรรมนูญรับรองไว้ ดังนั้น การดำเนินการตรากฎหมายในเรื่องดังกล่าวต้องเป็นไปตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕ วรรคสอง กล่าวคือต้องระบубทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญที่ให้อำนาจในการตรากฎหมายล้มละลายดังกล่าวด้วย แต่พระราชบัญญัติล้มละลาย (ฉบับที่ ๔) ๑ ที่เพิ่มเติมหมวด ๓/๑ มิได้ระบубทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญที่ให้อำนาจในการตรากฎหมายไว้ จึงขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๓๕ (๑)

พิจารณาแล้ว ผู้ร้องยื่นคำร้องขอให้ศาลล้มละลายกลางส่งเรื่องให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามมาตรา ๒๖๔ ซึ่งรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๔ บัญญัติว่า “ในการที่ศาลจะใช้บทบัญญัติแห่งกฎหมายบังคับคดีแก่คดีใด ถ้าศาลเห็นเองหรือคู่ความโต้แย้งว่าบทบัญญัติแห่งกฎหมายนั้นต้องด้วยบทบัญญัติมาตรา ๖ และยังไม่มีความวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญในส่วนที่เกี่ยวกับบทบัญญัตินั้น ให้ศาลรอการพิจารณาพิพากษาคดีไว้ชั่วคราว และส่งความเห็นเช่นนั้นตามทางการเพื่อศาลรัฐธรรมนูญจะได้พิจารณาวินิจฉัย

ในกรณีที่ศาลรัฐธรรมนูญเห็นว่าคำโต้แย้งของคู่ความตามวรรคหนึ่งไม่เป็นสาระอันควรได้รับการวินิจฉัย ศาลรัฐธรรมนูญจะไม่รับเรื่องดังกล่าวไว้พิจารณาก็ได้

คำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญให้ใช้ได้โดยคดีทั้งปวง แต่ไม่กระทบกระเทือนถึงคำพิพากษาของศาลอันถึงที่สุดแล้ว”

ดังนั้น การที่ผู้ร้องยื่นคำร้องว่า พระราชบัญญัติล้มละลาย (ฉบับที่ ๔) มิได้ระบубทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญที่ให้อำนาจในการตรากฎหมายล้มละลายดังกล่าว เป็นการโต้แย้งว่าพระราชบัญญัติ

ล้มละลาย (ฉบับที่ ๔) ตรารัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย แต่รัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๔ ซึ่งผู้ร้องยื่นคำร้องขอให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยนั้น บัญญัติว่า การที่ศาลจะใช้บทบัญญัติแห่งกฎหมาย บังคับแก่คดีใดถ้าศาลหรือคู่ความเห็นว่าบทบัญญัตินั้นต้องด้วยมาตรา ๖ คือขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ ให้ศาลส่งเรื่องให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัย มาตรา ๒๖๔ เป็นกรณีที่ศาลจะใช้กฎหมายและกฎหมายนั้นขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มิใช่เป็นเรื่องของกระบวนการตรากฎหมายที่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ ดังนั้น เมื่อผู้ร้องโต้แย้งว่าการเพิ่มเติมหมวด ๓/๑ ในพระราชบัญญัติล้มละลาย ฯ ซึ่งเป็นกระบวนการตรากฎหมายขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญมิได้โต้แย้งตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๔ ว่า บทบัญญัติแห่งกฎหมายที่ศาลจะใช้บังคับแก่คดีขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ คำร้องในประเด็นนี้ จึงไม่เป็นไปตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๔ ศาลรัฐธรรมนูญไม่อาจจะพิจารณาวินิจฉัยให้ได้ จึงมีคำสั่งยกคำร้องในประเด็นนี้

ประเด็นที่สองพระราชบัญญัติล้มละลาย พุทธศักราช ๒๕๔๓ มาตรา ๕๐/๔๖ และมาตรา ๕๐/๕๘ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ มาตรา ๒๕ มาตรา ๓๐ มาตรา ๔๘ และมาตรา ๒๕๒ หรือไม่

รัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ “การใช้อำนาจโดยองค์กรของรัฐทุกองค์กรต้องคำนึงถึงศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ สิทธิ และเสรีภาพตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญนี้”

มาตรา ๓๐ “บุคคลย่อมเสมอกันในกฎหมายและได้รับความคุ้มครองตามกฎหมายเท่าเทียมกัน ชายและหญิงมีสิทธิเท่าเทียมกัน

การเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมต่อบุคคลเพราะเหตุแห่งความแตกต่างในเรื่องถิ่นกำเนิด เชื้อชาติ ภาษา เพศ อายุ สภาพทางกายหรือสุขภาพ สถานะของบุคคล ฐานะทางเศรษฐกิจหรือสังคม ความเชื่อทางศาสนา การศึกษาอบรม หรือความคิดเห็นทางการเมืองอันไม่ขัดต่อบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ จะกระทำมิได้

มาตรการที่รัฐกำหนดขึ้นเพื่อขจัดอุปสรรคหรือส่งเสริมให้บุคคลสามารถใช้สิทธิและเสรีภาพได้ เช่นเดียวกับบุคคลอื่น ย่อมไม่ถือเป็นการเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมตามวรรคสาม”

มาตรา ๔๘ “สิทธิของบุคคลในทรัพย์สินย่อมได้รับความคุ้มครอง ขอบเขตแห่งสิทธิและการจำกัดสิทธิเช่นว่านี้ ย่อมเป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติ

การสืบทอดย่อมได้รับความคุ้มครอง สิทธิของบุคคลในการสืบทอดย่อมเป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติ”

มาตรา ๒๕๒ “ก่อนเข้ารับหน้าที่ ผู้พิพากษาและตุลาการต้องถวายสัตย์ปฏิญาณต่อพระมหากษัตริย์ ด้วยถ้อยคำดังต่อไปนี้

ข้าพระพุทธเจ้า (ชื่อผู้ปฏิญาณ) ขอถวายสัตย์ปฏิญาณว่า ข้าพระพุทธเจ้าจะจงรักภักดีต่อพระมหากษัตริย์ และจะปฏิบัติหน้าที่ในพระปรมาภิไธยด้วยความซื่อสัตย์สุจริต โดยปราศจากอคติทั้งปวงเพื่อให้เกิดความยุติธรรมแก่ประชาชน และความสงบสุขแห่งราชอาณาจักร ทั้งจะรักษาไว้และปฏิบัติตามซึ่งการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุขตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย และกฎหมายทุกประการ”

พระราชบัญญัติล้มละลาย พุทธศักราช ๒๕๕๓

มาตรา ๕๐/๔๖ “มติยอมรับแผนต้องเป็นมติพิเศษของ

(๑) ที่ประชุมเจ้าหนี้แต่ละกลุ่มทุกกลุ่ม หรือ

(๒) ที่ประชุมเจ้าหนี้อย่างน้อยหนึ่งกลุ่ม ซึ่งมีใช้กลุ่มเจ้าหนี้ตามมาตรา ๕๐/๔๖ ทวิ และเมื่อนับรวมจำนวนหนี้ของเจ้าหนี้ที่ยอมรับแผนในที่ประชุมเจ้าหนี้ทุกกลุ่มแล้ว มีจำนวนไม่น้อยกว่าร้อยละห้าสิบแห่งจำนวนหนี้ของเจ้าหนี้ซึ่งได้เข้าประชุมด้วยตนเอง หรือมอบฉันทะให้ผู้อื่นเข้าประชุมแทนในที่ประชุมเจ้าหนี้และได้ออกเสียงลงคะแนนในมตินั้น

ในการนับจำนวนหนี้ ให้ถือว่าเจ้าหนี้ตามมาตรา ๕๐/๔๖ ทวิ ได้มาประชุมและได้ออกเสียงลงคะแนนในมติยอมรับแผนนั้นด้วย”

มาตรา ๕๐/๕๘ “ให้ศาลมีคำสั่งเห็นชอบด้วยแผน เมื่อศาลพิจารณาแล้ว เห็นว่า

(๑) แผนมีรายการครบถ้วนตามมาตรา ๕๐/๔๒

(๒) ข้อเสนอในการชำระหนี้ไม่ขัดต่อมาตรา ๕๐/๔๒ ตริ และในกรณีที่มติยอมรับแผนเป็นมติตามมาตรา ๕๐/๔๖ (๒) ข้อเสนอในการชำระหนี้ตามแผนนั้นจะต้องเป็นไปตามลำดับที่กฎหมายบัญญัติไว้ว่าด้วยการแบ่งทรัพย์สินในคดีล้มละลาย เว้นแต่เจ้าหนี้นั้นจะให้ความยินยอม และ

(๓) เมื่อการดำเนินการตามแผนสำเร็จจะทำให้เจ้าหนี้ได้รับชำระหนี้ไม่น้อยกว่ากรณีที่ศาลมีคำพิพากษาให้ลูกหนี้ล้มละลาย

ในกรณีที่แผนมีรายการไม่ครบถ้วนตามมาตรา ๕๐/๔๒ ให้ศาลสอบถามผู้ทำแผนถ้าศาลเห็นว่ารายการในแผนที่ขาดไปนั้นไม่ใช่สาระสำคัญในการฟื้นฟูกิจการของลูกหนี้ให้ถือว่าแผนมีรายการครบถ้วนตามมาตรา ๕๐/๔๒

ถ้าศาลมีคำสั่งไม่เห็นชอบด้วยแผน ให้ศาลนัดพิจารณาว่าสมควรให้ลูกหนี้ล้มละลายหรือไม่ในกรณีเช่นนี้ให้นำบทบัญญัติในมาตรา ๕๐/๕๘ วรรคสี่ มาใช้บังคับโดยอนุโลม”

ซึ่งในการตราพระราชบัญญัติล้มละลาย (ฉบับที่ ๕) พ.ศ. ๒๕๔๒ เพื่อแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติล้มละลาย ฯ นั้น คำปรารภของพระราชบัญญัติดังกล่าวได้รับรองไว้แล้วว่าพระราชบัญญัติ ฯ นี้มีบทบัญญัติบางประการเกี่ยวกับการจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคล ซึ่งรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕ ประกอบกับมาตรา ๓๖ และมาตรา ๔๘ บัญญัติให้กระทำได้โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย ซึ่งพระราชบัญญัติล้มละลาย (ฉบับที่ ๕) ก็ได้ปฏิบัติตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕ แล้ว ทั้งเจตนารมณ์ในการตราพระราชบัญญัติดังกล่าว เพื่อต้องการแก้ไขปัญหาการดำเนินธุรกิจ จึงแก้ไขเพิ่มเติมบทบัญญัติว่าด้วยกระบวนการฟื้นฟูกิจการของลูกหนี้ในส่วนที่เกี่ยวกับการลงมติรับแผนฟื้นฟูกิจการ และหากเจ้าหนี้จัดอยู่ในกลุ่มเดียวกันก็ต้องได้รับการปฏิบัติเท่าเทียมกันอยู่แล้ว ดังที่มาตรา ๕๐/๔๒ ตรีบัญญัติไว้ เมื่อพระราชบัญญัติ ฯ มาตรา ๕๐/๔๖ (๒) และมาตรา ๕๐/๕๘ มีความสอดคล้องกับรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕ และมาตรา ๔๘ เนื่องจากการจำกัดสิทธิในทรัพย์สินที่อยู่ในขอบเขตของรัฐธรรมนูญ จึงไม่กระทบกระเทือนสาระสำคัญของสิทธิในทรัพย์สิน อีกทั้ง เจ้าหนี้ที่อยู่ในกลุ่มเดียวกันต่างก็ได้รับการปฏิบัติอย่างทัดเทียมกัน จึงไม่เป็นการเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมต่อบุคคล เพราะเหตุแห่งความแตกต่างในเรื่องของสถานะของบุคคล ดังนั้น พระราชบัญญัติล้มละลาย พุทธศักราช ๒๕๔๓ มาตรา ๕๐/๔๖ และมาตรา ๕๐/๕๘ จึงไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕ มาตรา ๓๐ และมาตรา ๔๘

ส่วนพระราชบัญญัติล้มละลาย ฯ มาตรา ๕๐/๔๖ และมาตรา ๕๐/๕๘ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ และมาตรา ๒๕๒ หรือไม่นั้น

ผู้ร้องโต้แย้งว่า พระราชบัญญัติล้มละลาย ฯ มาตรา ๕๐/๔๖ และมาตรา ๕๐/๕๘ ได้กำหนดวิธีพิจารณาที่เป็นผลให้เจ้าหนี้รายเดียวหรือหลายรายที่มีมูลหนี้น้อยกว่าร้อยละห้าสิบที่ไม่ได้ลงมติยอมรับแผนฟื้นฟูกิจการของลูกหนี้ ต้องยอมรับแผนโดยปริยายทำให้เจ้าหนี้ได้รับการปฏิบัติในฐานะผู้ถูกกระทำหรือเป็นเพียงวัตถุแห่งหนี้ หรือถูกดูแคลนเสมือนสิ่งของเป็นการเปิดช่องให้ผู้ทำแผนเลือกปฏิบัติต่อเจ้าหนี้โดยอำเภอใจ ไม่สุจริต และไม่เป็นธรรม ทั้งศาลล้มละลายกลางหรือศาลฎีกาไม่สามารถใช้ดุลยพินิจในการพิจารณาแก้ไขหรือเยียวยาได้ตามความเหมาะสม หรือตามพฤติการณ์แห่งคดีด้วยความเป็นธรรม เพื่อก่อให้เกิดความยุติธรรมแก่ประชาชนและความสงบสุขแห่งราชอาณาจักร อันเป็นการที่องค์กรของรัฐใช้อำนาจโดยไม่คำนึงถึงศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์จึงขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖

กรณีดังกล่าวเห็นว่า รัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ เป็นบทบัญญัติที่กำหนดให้การใช้อำนาจโดยองค์กรของรัฐทุกองค์กร จะต้องเคารพและตระหนักถึงศักดิ์ศรีของความเป็นมนุษย์และสิทธิเสรีภาพของประชาชน เนื่องจากศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์เป็นสิทธิขั้นพื้นฐานที่ประชาชนมีอยู่ติดตัว มาตรการ

ตามพระราชบัญญัติล้มละลาย ฯ ที่ให้เจ้าหนี้ที่มีมูลหนี้น้อยกว่าร้อยละห้าสิบที่ไม่ได้ลงมติยอมรับแผนต้องยอมรับแผนโดยปริยายมิได้ทำให้ศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ของเจ้าหนี้ดังกล่าวลดคุณค่าลงแต่อย่างใด การที่เจ้าหนี้ซึ่งมีจำนวนหนึ้นน้อยกว่าร้อยละห้าสิบต้องยอมรับแผนตามมติของเจ้าหนี้ซึ่งมีจำนวนหนึ้นมากกว่าร้อยละห้าสิบ และการให้ศาลมีคำสั่งเห็นชอบด้วยแผนเมื่อมีกรณีตามมาตรา ๕๐/๕๘ จึงมิได้กระทบต่อศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์สิทธิและเสรีภาพตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ แต่อย่างใด ดังนั้น พระราชบัญญัติล้มละลาย ฯ มาตรา ๕๐/๔๖ และมาตรา ๕๐/๕๘ จึงไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖

ผู้ร้องโต้แย้งว่า พระราชบัญญัติล้มละลาย ฯ มาตรา ๕๐/๔๖ และมาตรา ๕๐/๕๘ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕๒ เพราะเป็นการทำให้ค่าถวายสัตย์ปฏิญาณของผู้พิพากษาศาลล้มละลายกลางและผู้พิพากษาศาลฎีกาต่อพระมหากษัตริย์นั้นไร้ผล เห็นว่า รัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕๒ บัญญัติว่า ก่อนที่ผู้พิพากษาและตุลาการจะเข้ารับหน้าที่จะต้องถวายสัตย์ปฏิญาณต่อพระมหากษัตริย์ด้วยถ้อยคำว่าอย่างไรเท่านั้น ส่วนพระราชบัญญัติล้มละลาย มาตรา ๕๐/๕๘ เป็นการให้ศาลใช้ดุลยพินิจสั่งเห็นชอบด้วยแผนได้ เมื่อมีองค์ประกอบครบตามมาตรา ๕๐/๔๖ ซึ่งไม่เกี่ยวกับการที่ผู้พิพากษาหรือตุลาการต้องถวายสัตย์ปฏิญาณหรือถ้อยคำที่ใช้ในการถวายสัตย์แต่อย่างใดเพราะเป็นเรื่องที่รัฐธรรมนูญบัญญัติว่าผู้พิพากษาและตุลาการก่อนเข้ารับหน้าที่ต้องถวายสัตย์และปฏิญาณด้วยถ้อยคำที่กำหนดไว้ จึงไม่จำต้องวินิจฉัยว่า พระราชบัญญัติล้มละลาย มาตรา ๕๐/๔๖ และมาตรา ๕๐/๕๘ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕๒ หรือไม่

ด้วยเหตุผลดังกล่าว จึงวินิจฉัยว่า พระราชบัญญัติล้มละลาย พุทธศักราช ๒๕๔๓ มาตรา ๕๐/๔๖ และมาตรา ๕๐/๕๘ ไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ มาตรา ๒๕ มาตรา ๓๐ มาตรา ๔๘ ส่วนคำขอให้วินิจฉัยว่าพระราชบัญญัติล้มละลาย (ฉบับที่ ๔) ที่เพิ่มเติมหมวด ๓/๑ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕ วรรคสอง และมาตรา ๓๓๕ (๑) หรือไม่ และพระราชบัญญัติล้มละลาย ฯ มาตรา ๕๐/๔๖ มาตรา ๕๐/๕๘ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕๒ หรือไม่นั้นให้ยกคำร้องในส่วนนี้

นายสุวิทย์ ชีรพงษ์

ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

คำวินิจฉัยของ ศาสตราจารย์อนันต์ เกตุวงศ์ ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

ที่ ๓๕ - ๓๖/๒๕๕๔

วันที่ ๓๐ ตุลาคม ๒๕๕๔

เรื่อง พระราชบัญญัติล้มละลาย (ฉบับที่ ๕) พ.ศ. ๒๕๕๑ ที่เพิ่มเติมหมวดที่ ๓/๑ และพระราชบัญญัติล้มละลาย พุทธศักราช ๒๕๔๓ มาตรา ๕๐/๔๖ และมาตรา ๕๐/๕๘ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ มาตรา ๒๕ มาตรา ๓๐ มาตรา ๔๘ มาตรา ๒๕๒ และมาตรา ๓๓๕ (๑) หรือไม่

ศาลรัฐธรรมนูญได้รับคำร้อง ๒ ราย ซึ่งมีเนื้อหาในลักษณะเดียวกันคือ

๑. เลขธิการสำนักงานศาลยุติธรรมได้ส่ง เรื่อง ส่งคำร้องให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยลงวันที่ ๒๘ พฤษภาคม ๒๕๕๔ ตามคำร้องของนายบุญหลง นรจิตต์ และเจ้านี้รวม ๓๕ ราย เป็นเจ้านี้บริษัท ไรมอน แลนด์ จำกัด (มหาชน) ซึ่งเป็นลูกหนี้ในคดีล้มละลาย (ฟื้นฟูกิจการ) หมายเลขแดงที่ ๘๒๗/๒๕๕๓ ของศาลล้มละลายกลาง สรุปความได้ว่า

เนื่องจากบริษัท ไรมอน แลนด์ ๑ ประสบปัญหาขาดสภาพคล่องทางการเงินถูกสถาบันการเงินลดวงเงินสินเชื่อและมีหนี้สินล้นพ้นตัว จึงได้ทำการปรับปรุงโครงสร้างหนี้และขอให้ศาลล้มละลายกลางมีคำสั่งให้ฟื้นฟูกิจการ ซึ่งศาลล้มละลายกลางได้มีคำสั่งแล้ว เมื่อบริษัท ไรมอน แลนด์ ๑ จัดทำแผนฟื้นฟูกิจการเสร็จ จึงขอให้ศาลเห็นชอบแผน ดังกล่าว ปรากฏว่า นายบุญหลง นรจิตต์ และเจ้านี้รวม ๓๕ ราย (ผู้ร้อง) ได้คัดค้านแผนฟื้นฟูกิจการและโต้แย้งว่า

๑) มาตรา ๕๐/๔๖ (๒) และมาตรา ๕๐/๕๘ แห่งพระราชบัญญัติล้มละลาย ๑ มีข้อความขัดแย้งกับรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕ มาตรา ๓๐ และมาตรา ๔๘ เพราะเป็นการเปิดช่องให้ผู้ทำแผนเลือกปฏิบัติต่อเจ้านี้ตามอำเภอใจ โดยไม่สุจริต โดยไม่เป็นธรรม หรือโดยดุลยพินิจที่ไม่ชอบ โดยที่ศาลล้มละลายกลางหรือศาลฎีกาไม่อาจใช้ดุลยพินิจที่เที่ยงธรรมแก้ไขเยียวยาตามความเหมาะสมหรือตามพฤติการณ์แห่งคดี อันเป็นการเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมต่อเจ้านี้ข้างน้อยที่มีมูลหนี้ต่ำกว่าร้อยละ ๕๐ แม้จะมีจำนวนเจ้านี้มากกว่าก็ตาม โดยเป็นความแตกต่างจากลักษณะของบุคคลและฐานะทางเศรษฐกิจตามมาตรา ๓๐ ของรัฐธรรมนูญ และเป็นการจำกัดสิทธิในทรัพย์สินเกินกว่าที่จำเป็นและกระทบกระเทือนสาระสำคัญของสิทธิในทรัพย์สินของเจ้านี้ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕ และมาตรา ๔๘

๒) มาตรา ๕๐/๕๖ (๒) กำหนดให้เจ้าหนี้เกินกว่าร้อยละ ๕๐ ของมูลหนี้ สามารถเห็นชอบแผนฟื้นฟูกิจการได้ ซึ่งบางคดีเจ้าหนี้รายใหญ่ไม่กี่รายมีมูลหนี้มากกว่าร้อยละ ๕๐ ย่อมจะทำให้แผนผ่านความเห็นชอบของเจ้าหนี้ และแผนที่ศาลเห็นชอบอาจเอื้อประโยชน์ต่อเจ้าหนี้รายใหญ่เพียงไม่กี่รายได้ แม้เจ้าหนี้รายเล็ก ๆ จะมีจำนวนมากกว่าหลายร้อยรายก็ตาม ทำให้ต้องยอมรับการเลือกปฏิบัติที่ไม่เป็นธรรมจากผู้ทำแผน และถือได้ว่าศาลล้มละลายกลางได้เห็นชอบด้วยการเลือกปฏิบัตินั้นโดยปริยายอันทำให้เจ้าหนี้เหล่านั้นไม่ได้รับความคุ้มครองจากกระบวนการพิจารณาของศาลล้มละลายกลางและศาลฎีกาอย่างเป็นธรรม

๓) มาตรา ๕๐/๕๘ ขัดหรือแย้งต่อมาตรา ๒๕ และมาตรา ๔๘ ของรัฐธรรมนูญ เพราะกำหนดให้ศาลต้องเห็นชอบด้วยกับแผนหากเข้าหลักเกณฑ์ของมาตรา ๕๐/๕๘ แม้จะเป็นการเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรม และเป็นกรจำกัดสิทธิในทรัพย์สินของผู้ร้องเกินกว่าที่จำเป็น และกระทบกระเทือนสาระสำคัญของสิทธิในทรัพย์สินตามมาตรา ๒๕ ของรัฐธรรมนูญ โดยที่ศาลล้มละลายกลางหรือศาลฎีกาไม่สามารถใช้ดุลยพินิจในการพิจารณาแก้ไขหรือเยียวยาตามความเหมาะสมหรือตามพฤติการณ์แห่งคดีด้วยความเป็นธรรมได้

๒. เลขานุการสำนักงานศาลยุติธรรมได้ส่ง เรื่อง ส่งคำร้องให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัย ลงวันที่ ๒๑ สิงหาคม ๒๕๕๔ ตามคำร้องของนายธนู หมั่นพรหมอินทร์ (โดยผู้รับมอบอำนาจนางสุณีย์ หมั่นพรหมอินทร์) เป็นเจ้าหนี้รายที่ ๑๕ ในคดีฟื้นฟูกิจการของบริษัท ไรมอน แลนด์ จำกัด (มหาชน) ซึ่งเป็นลูกหนี้ในคดีล้มละลาย (ฟื้นฟูกิจการ) หมายเลขแดงที่ ๘๒๗/๒๕๕๓ ของศาลล้มละลายกลาง ได้โต้แย้งว่าพระราชบัญญัติล้มละลาย (ฉบับที่ ๔) พ.ศ. ๒๕๕๑ ที่เพิ่มเติมหมวดที่ ๓/๑ และมาตรา ๕๐/๕๖ และมาตรา ๕๐/๕๘ แห่งพระราชบัญญัติล้มละลาย พุทธศักราช ๒๕๕๓ ต้องด้วยบทบัญญัติมาตรา ๖ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ โดยขัดหรือแย้งกับรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ มาตรา ๒๕ มาตรา ๓๐ มาตรา ๔๘ มาตรา ๒๕๒ และมาตรา ๓๓๕ (๑) เพื่อขอให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัย สรุปความได้ว่า

๑) นายธนู หมั่นพรหมอินทร์ (ผู้ร้อง) ได้ร้องว่า พระราชบัญญัติล้มละลายที่แก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติล้มละลาย (ฉบับที่ ๔) พ.ศ. ๒๕๕๑ ที่เพิ่มเติมหมวด ๓/๑ กระบวนการพิจารณาเกี่ยวกับการฟื้นฟูกิจการของลูกหนี้ขัดหรือแย้งต่อมาตรา ๒๕ วรรคสอง และมาตรา ๓๓๕ (๑) ของรัฐธรรมนูญ เพราะไม่ได้ระบุบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญที่ให้อำนาจในการตราพระราชบัญญัติหรือแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติล้มละลายที่เป็นการจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลที่รัฐธรรมนูญได้รับรองไว้

๒) บทบัญญัติมาตรา ๕๐/๕๖ และมาตรา ๕๐/๕๘ แห่งพระราชบัญญัติล้มละลาย (ฉบับที่ ๕) พ.ศ. ๒๕๔๒ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ มาตรา ๒๕ มาตรา ๓๐ มาตรา ๔๘ และมาตรา ๒๕๒ ด้วยเหตุผลคือ

๒.๑ มาตรา ๕๐/๕๖ และมาตรา ๕๐/๕๘ ได้กำหนดวิธีพิจารณาที่เป็นผลให้ เจ้าหนี้รายเดียวหรือหลายรายที่มีมูลหนี้น้อยกว่าร้อยละ ๕๐ ที่ไม่ได้ลงมติยอมรับแผนฟื้นฟูกิจการ ต้องยอมรับแผนโดยปริยาย อันทำให้เจ้าหนี้ดังกล่าวได้รับการปฏิบัติในฐานะผู้ถูกกระทำ หรือเป็นเพียง วัตถุแห่งหนี้ หรือถูกดูแลเหมือนสิ่งของ และ/หรือการเปิดช่องให้ผู้ทำแผนเลือกปฏิบัติต่อเจ้าหนี้ โดยอำเภอใจ โดยไม่สุจริต โดยไม่เป็นธรรม หรือโดยใช้ดุลยพินิจโดยไม่ชอบ โดยที่ศาลล้มละลายกลาง หรือศาลฎีกาไม่สามารถใช้ดุลยพินิจในการพิจารณาแก้ไขหรือเยียวยาได้ตามความเหมาะสมหรือพฤติการณ์ แห่งคดีด้วยความเป็นธรรม เพื่อก่อให้เกิดความยุติธรรมแก่ประชาชนและความสงบสุขแห่งราชอาณาจักร อันเป็นการท้องค้กรของรัฐใช้อำนาจโดยไม่คำนึงถึงศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ตามมาตรา ๒๖ ของ รัฐธรรมนูญ แม้มาตรา ๕๐/๕๗ แห่งพระราชบัญญัติล้มละลาย ฯ จะได้กำหนดอนุญาตให้เจ้าหนี้ ซึ่งไม่ได้ลงมติยอมรับแผนยื่นข้อคัดค้านได้ในทุกเรื่องและให้ศาลพิจารณาคำคัดค้านนั้นก็ตาม แต่มาตรา ๕๐/๕๘ กลับไม่กำหนดให้ศาลนำข้อคัดค้านของเจ้าหนี้ที่เป็นข้อคัดค้านอื่นนอกเหนือจาก หลักเกณฑ์การให้ความเห็นชอบด้วยแผนนั้นทั้ง ๓ ประการมาเป็นองค์ประกอบในการพิจารณาให้ ความเห็นชอบด้วยแผนแต่ประการใด มาตรา ๕๐/๕๘ ปัจจุบันบัญญัติแตกต่างจากมาตรา ๕๐/๕๘ ของพระราชบัญญัติล้มละลาย (ฉบับที่ ๔) พ.ศ. ๒๕๕๑ ที่ได้ถูกยกเลิกไปที่เปิดช่องให้ศาลมีดุลยพินิจ ที่จะไม่ให้ความเห็นชอบแผนได้ หากมีเหตุที่ศาลเห็นว่าไม่สมควร ผู้ร้องจึงเห็นว่ามาตรา ๕๐/๕๘ แห่งพระราชบัญญัติล้มละลาย (ฉบับที่ ๕) ฯ ขัดต่อหลักการรับฟังคู่ความและหลักการต้องให้เหตุผล ประกอบ จึงถือว่าเป็นกระบวนการพิจารณาที่ลดคุณค่าของมนุษย์ให้เป็นเพียงวัตถุของกระบวนการดังกล่าว หรือถูกดูแลเหมือนหนึ่งเป็นสิ่งของโดยศาลไม่สามารถใช้ดุลยพินิจในการพิจารณาแก้ไขหรือเยียวยา ตามความเหมาะสมและเป็นธรรมได้

๒.๒ มาตรา ๕๐/๕๖ และมาตรา ๕๐/๕๘ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๐ และมาตรา ๔๘ เนื่องจากการเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมต่อเจ้าหนี้ข้างน้อยที่มีมูลหนี้ต่ำกว่า ร้อยละ ๕๐ เพราะเหตุความแตกต่างในเรื่องสถานะของบุคคลและฐานะทางเศรษฐกิจตามมาตรา ๓๐ โดยศาลไม่สามารถใช้ดุลยพินิจในการพิจารณาแก้ไขหรือเยียวยาตามความเหมาะสมหรือตามพฤติการณ์ แห่งคดีด้วยความเป็นธรรม เพื่อก่อให้เกิดความยุติธรรมแก่ประชาชนและความสงบสุขแห่งราชอาณาจักรได้

เพราะมาตรา ๕๐/๔๖ (๒) กำหนดให้เจ้าหน้าที่เกินร้อยละ ๕๐ ของมูลหนี้สามารถลงมติยอมรับแผนฟื้นฟูได้ ซึ่งบางคดีถ้าเจ้าหน้าที่รายใหญ่เพียงไม่กี่รายมีมูลหนี้มากกว่าร้อยละ ๕๐ ก็จะทำให้แผนฟื้นฟูได้รับการยอมรับจากเจ้าหน้าที่ และแผนนั้นก็เอื้อประโยชน์ให้กับเจ้าหน้าที่รายใหญ่เพียงไม่กี่รายเท่านั้น

๒.๓ มาตรา ๕๐/๔๖ และมาตรา ๕๐/๕๘ ขัดหรือแย้งกับรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕ และมาตรา ๔๘ เนื่องจากเป็นการจำกัดสิทธิในทรัพย์สินเกินกว่าที่จำเป็น หรือกระทบกระเทือนสาระสำคัญแห่งสิทธิในทรัพย์สินของเจ้าหน้าที่ตามมาตรา ๒๕ และมาตรา ๔๘

๒.๔ มาตรา ๕๐/๔๖ และมาตรา ๕๐/๕๘ ขัดหรือแย้งกับรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕๒ เพราะเป็นการทำให้ไร้ผล ซึ่งคำถวายสัตย์ปฏิญาณของผู้พิพากษาศาลล้มละลายกลางและผู้พิพากษาศาลฎีกาต่อพระมหากษัตริย์

พิจารณาแล้วเห็นว่า คำร้องที่ส่งมาโดยศาลล้มละลายกลางตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๔ ทั้งสองเรื่องมีลักษณะที่เหมือนกัน จึงรับไว้เพื่อพิจารณาวินิจฉัยรวมตามประเด็นดังนี้

๑. พระราชบัญญัติล้มละลาย พุทธศักราช ๒๕๔๓ ที่แก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติล้มละลาย (ฉบับที่ ๔) พ.ศ. ๒๕๔๑ มีการเพิ่มเติมหมวด ๓/๑ กระบวนการพิจารณาเกี่ยวกับการฟื้นฟูกิจการของลูกหนี้ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕ วรรคสอง และมาตรา ๓๓๕ (๑) หรือไม่

๒. พระราชบัญญัติล้มละลาย พุทธศักราช ๒๕๔๓ มาตรา ๕๐/๔๖ และมาตรา ๕๐/๕๘ ที่แก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติล้มละลาย (ฉบับที่ ๕) พ.ศ. ๒๕๔๒ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ มาตรา ๒๕ มาตรา ๓๐ มาตรา ๔๘ และมาตรา ๒๕๒ หรือไม่

ประเด็นแรก คำโต้แย้งของผู้ร้องว่า พระราชบัญญัติล้มละลาย (ฉบับที่ ๔) พ.ศ. ๒๕๔๑ ซึ่งประกอบด้วยมาตราต่าง ๆ ตั้งแต่มาตรา ๕๐/๑ ถึงมาตรา ๕๐/๕๐ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕ วรรคสอง และมาตรา ๓๓๕ (๑)

เนื่องจากรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕ วรรคสอง บัญญัติว่า “การจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลที่รัฐธรรมนูญรับรองไว้ จะกระทำมิได้ เว้นแต่โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายเฉพาะเพื่อการที่รัฐธรรมนูญนี้กำหนดไว้และเท่าที่จำเป็นเท่านั้น และจะกระทบกระเทือนสาระสำคัญแห่งสิทธิและเสรีภาพนั้นมิได้

กฎหมายตามวรรคหนึ่งต้องมีผลใช้บังคับเป็นการทั่วไปและไม่มุ่งหมายให้ใช้บังคับแก่กรณีใดกรณีหนึ่งหรือแก่บุคคลใดบุคคลหนึ่งเป็นการเจาะจง ทั้งต้องระบุบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญที่ให้อำนาจในการตรากฎหมายนั้นด้วย...”

รัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๓๕ บัญญัติว่า “ในวาระเริ่มแรก มิให้นำบทบัญญัติดังต่อไปนี้ มาใช้บังคับกับกรณีต่าง ๆ ภายใต้ง่อนใจดังต่อไปนี้

(๑) มิให้นำบทบัญญัติมาตรา ๒๕ วรรคสองและวรรคสาม มาใช้บังคับกับกฎหมายที่มีผลใช้บังคับอยู่ในวันประกาศใช้รัฐธรรมนูญนี้ หรือที่ได้รับความเห็นชอบของรัฐสภาแล้วก่อนวันประกาศใช้รัฐธรรมนูญนี้ แต่เมื่อมีการตรากฎหมายในเรื่องดังกล่าวขึ้นใหม่ หรือมีการแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายดังกล่าว การดำเนินการนั้นต้องเป็นไปตามมาตรา ๒๕ ทั้งนี้ ให้นำไปใช้บังคับกับกฎหมายหรือข้อบังคับที่ออกโดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติของกฎหมายด้วย โดยอนุโลม...”

พิเคราะห์แล้วเห็นว่า ประเด็นปัญหาของผู้ร้อง (นายธนู หมั่นพรหมอินทร์) เป็นเรื่องเกี่ยวกับการตรากฎหมายที่ผ่านรัฐสภาตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๒ ซึ่งบัญญัติให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร และ/หรือสมาชิกวุฒิสภาที่เห็นว่าร่างพระราชบัญญัติใดมีข้อความขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ หรือตราขึ้นโดยไม่ถูกต้องตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญเสนอความเห็นต่อประธานสภาผู้แทนราษฎร ประธานวุฒิสภา หรือประธานรัฐสภา เพื่อส่งความเห็นนั้นไปยังศาลรัฐธรรมนูญ หรือนายกรัฐมนตรี เห็นว่าร่างพระราชบัญญัติใดขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญก็สามารถส่งความเห็นไปยังศาลรัฐธรรมนูญเพื่อวินิจฉัยได้ ผู้ร้องได้ยื่นคำร้องโดยเพิ่มประเด็นดังกล่าวมาพร้อมกับประเด็นเกี่ยวกับพระราชบัญญัติล้มละลาย ฯ มาตรา ๕๐/๔๖ และมาตรา ๕๐/๕๘ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญมาตราต่าง ๆ ซึ่งเป็นการยื่นผ่านศาลล้มละลายกลางตามมาตรา ๒๖๔ ของรัฐธรรมนูญ เห็นได้ว่าเป็นการที่ผู้ร้องโต้แย้งว่า พระราชบัญญัติล้มละลาย (ฉบับที่ ๔) ฯ มิได้ระบอบบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญที่ให้อำนาจในการตรากฎหมายล้มละลาย จึงเท่ากับโต้แย้งว่าพระราชบัญญัติล้มละลาย (ฉบับที่ ๔) ฯ ตราขึ้นโดยไม่ถูกต้องตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ จึงถือว่าผู้ร้องไม่มีสิทธิยื่นประเด็นนี้ผ่านศาลล้มละลายกลางมาให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยได้ เพราะมิได้เป็นบทบัญญัติที่ศาลจะใช้บังคับกับคดีตามมาตรา ๒๖๔ และรัฐธรรมนูญก็ได้ให้สิทธิผู้ร้องที่จะโต้แย้งได้ จึงไม่ต้องวินิจฉัยว่า พระราชบัญญัติล้มละลาย (ฉบับที่ ๔) พ.ศ. ๒๕๔๑ ซึ่งเพิ่มความหมวด ๓/๑ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕ และมาตรา ๓๓๕ (๑) หรือไม่

ประเด็นที่สอง มาตรา ๕๐/๔๖ บัญญัติว่า “มติยอมรับแผนต้องเป็นมติพิเศษของ

(๑) ที่ประชุมเจ้าหนี้แต่ละกลุ่มทุกกลุ่ม หรือ

(๒) ที่ประชุมเจ้าหนี้อย่างน้อยหนึ่งกลุ่ม ซึ่งมีใช้กลุ่มเจ้าหนี้ตามมาตรา ๕๐/๔๖ ทวิ และเมื่อนับรวมจำนวนหนี้ของเจ้าหนี้ที่ยอมรับแผนในที่ประชุมเจ้าหนี้ทุกกลุ่มแล้ว มีจำนวนไม่น้อยกว่าร้อยละห้าสิบแห่งจำนวนหนี้ของเจ้าหนี้ซึ่งได้เข้าประชุมด้วยตนเองหรือมอบฉันทะให้ผู้อื่นเข้าประชุมแทนในที่ประชุมเจ้าหนี้และได้ออกเสียงลงคะแนนในมตินั้น

ในการนับจำนวนหนี้ ให้ถือว่าเจ้าหนี้ตามมาตรา ๕๐/๔๖ ทวิ ได้มาประชุมและได้ออกเสียงลงคะแนนในมติยอมรับแผนนั้นด้วย”

มาตรา ๕๐/๕๘ บัญญัติว่า “ให้ศาลมีคำสั่งเห็นชอบด้วยแผน เมื่อศาลพิจารณาแล้ว เห็นว่า

(๑) แผนมีรายการครบถ้วนตามมาตรา ๕๐/๔๒

(๒) ข้อเสนอในการชำระหนี้ไม่ขัดต่อมาตรา ๕๐/๔๒ ทรี และในกรณีที่ยอมรับแผนเป็นมติตามมาตรา ๕๐/๔๖ (๒) ข้อเสนอในการชำระหนี้ตามแผนนั้นจะต้องเป็นไปตามลำดับที่กฎหมายบัญญัติไว้ว่าด้วยการแบ่งทรัพย์สินในคดีล้มละลาย เว้นแต่เจ้าหนี้จะให้ความยินยอม และ

(๓) เมื่อการดำเนินการตามแผนสำเร็จจะทำให้เจ้าหนี้ได้รับชำระหนี้ไม่น้อยกว่ากรณีศาลมีคำพิพากษาให้ลูกหนี้ล้มละลาย

ในกรณีที่แผนมีรายการไม่ครบถ้วนตามมาตรา ๕๐/๔๒ ให้ศาลสอบถามผู้ทำแผนถ้าศาลเห็นว่ารายการในแผนที่ขาดไปนั้น ไม่ใช่สาระสำคัญในการฟื้นฟูกิจการของลูกหนี้ให้ถือว่าแผนมีรายการครบถ้วนตามมาตรา ๕๐/๔๒

ถ้าศาลมีคำสั่งไม่เห็นชอบด้วยแผน ให้ศาลนัดพิจารณาว่าสมควรให้ลูกหนี้ล้มละลายหรือไม่ในกรณีเช่นนี้ให้นำบทบัญญัติในมาตรา ๕๐/๕๘ วรรคสี่ มาใช้บังคับโดยอนุโลม”

พระราชบัญญัติล้มละลาย พุทธศักราช ๒๔๘๓ มาตรา ๖ บัญญัติคำว่า “มติพิเศษ” ว่า มติของเจ้าหนี้ฝ่ายข้างมากและมีจำนวนหนี้เท่ากับสามในสี่แห่งจำนวนหนี้ทั้งหมดของเจ้าหนี้ ซึ่งได้เข้าประชุมด้วยตนเองหรือมอบฉันทะให้ผู้อื่นเข้าประชุมแทนในที่ประชุมเจ้าหนี้และได้ออกเสียงลงคะแนนในมตินั้น

มาตรา ๒๖ ของรัฐธรรมนูญ บัญญัติว่า “การใช้อำนาจโดยองค์กรของรัฐทุกองค์กร ต้องคำนึงถึงศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ สิทธิ และเสรีภาพตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญนี้”

พิเคราะห์แล้วเห็นว่า ก่อนที่เจ้าหนี้จะตัดสินใจยอมรับแผนตามมาตรา ๕๐/๔๖ เจ้าหนี้แต่ละคนไม่ว่าจะมีจำนวนหนี้มากหรือน้อยก็ตาม จะคำนึงถึงเป้าหมายสุดท้ายหรือผลประโยชน์ที่จะเกิดขึ้นจากการนำแผนไปปฏิบัติเป็นสำคัญ ดังนั้น เจ้าหนี้ที่ยอมรับแผนจึงไม่จำเป็นต้องเป็นเจ้าหนี้ที่มีมูลหนี้มากเหมือนกันหรือน้อยเหมือนกันทั้งหมด ทั้งนี้ เพราะจำนวนหนี้มิได้เป็นตัวแปรในการตัดสินใจยอมรับแผนตามเหตุผลดังกล่าวแล้ว การกำหนดให้เจ้าหนี้ที่มีจำนวนหนี้ไม่น้อยกว่าร้อยละห้าสิบแห่งจำนวนหนี้ของเจ้าหนี้เป็นฝ่ายเลือกแผน จึงเป็นไปตามเหตุผลของการยอมรับเสียงข้างมากตามจำนวนหนี้เช่นเดียวกับมติพิเศษที่ใช้อยู่เดิม การลดจำนวนหนี้จากสามในสี่มาเป็นไม่น้อยกว่าร้อยละห้าสิบ นอกจากจะเป็นไปตามเหตุผลของการวิเคราะห์แผนแล้ว ยังเป็นไปตามเหตุผลในหมายเหตุท้ายพระราชบัญญัติล้มละลาย ประกอบกับเหตุผลการยอมรับเสียงข้างมากของระบอบประชาธิปไตยที่ใช้อยู่โดยทั่วไปด้วย ดังนั้น การกำหนด

ให้เจ้าหน้าที่ที่มีมูลหนี้น้อยกว่าร้อยละห้าสิบที่ไม่ได้ลงมติยอมรับแผนต้องยอมรับแผนตามมาตรา ๕๐/๔๖ (๒) จึงมิได้ทำให้ศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ของเจ้าหน้าที่ดังกล่าวลดน้อยลงแต่อย่างใด

สำหรับมาตรา ๕๐/๕๘ กำหนดให้ศาลเห็นชอบด้วยแผนตามเงื่อนไขที่ระบุไว้ในมาตรา ๕๐/๔๒ และมาตรา ๕๐/๕๘ (๓) กำหนดให้ศาลต้องทำการวิเคราะห์แผนอย่างละเอียดเพื่อประเมินขั้นสุดท้ายว่าหากนำแผนไปดำเนินการเสร็จแล้วจะทำให้เจ้าหน้าที่ได้รับชำระหนี้ไม่น้อยกว่ากรณีที่ศาลมีคำพิพากษาให้ลูกหนี้ล้มละลาย ซึ่งเป็นการแสดงให้เห็นและให้ศาลใช้ดุลยพินิจอย่างรอบคอบและให้อำนาจศาลมีคำสั่งไม่เห็นชอบด้วยแผนตามวรรคสามได้อีกด้วย ซึ่งเป็นการให้ศาลสามารถตัดสินใจได้อย่างอิสระ

ด้วยเหตุผลดังกล่าว มาตรา ๕๐/๔๖ และมาตรา ๕๐/๕๘ ไม่ขัดหรือแย้งกับรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖

สำหรับประเด็นมาตรา ๕๐/๔๖ และมาตรา ๕๐/๕๘ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕ มาตรา ๓๐ และมาตรา ๔๘ หรือไม่นั้น เห็นว่าในการตราพระราชบัญญัติล้มละลาย (ฉบับที่ ๕) พ.ศ. ๒๕๕๒ ที่แก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติล้มละลาย พุทธศักราช ๒๕๕๓ มีบทบัญญัติบางมาตรา ที่อาจเป็นการจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคล จึงได้มีการระบุมตรา ๒๕ มาตรา ๓๖ และมาตรา ๔๘ ของรัฐธรรมนูญไว้เพื่อรองรับว่าเป็นการตรากฎหมายที่สอดคล้องกับรัฐธรรมนูญ และเป็นไปตามความมุ่งหมายของการแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติดังกล่าว ได้แก่การฟื้นฟูกิจการของลูกหนี้เพื่อให้สามารถชำระหนี้ได้มากขึ้นหรือมากกว่าการที่ลูกหนี้ถูกพิพากษาให้เป็นบุคคลล้มละลาย ทั้งเป็นกฎหมายที่ใช้เป็นการทั่วไปที่มีปัญหาในลักษณะเดียวกัน ไม่ได้มุ่งหมายให้ใช้บังคับแก่คดีใดหรือบุคคลใดเป็นการเจาะจง เจ้าหน้าที่ทุกคนได้รับความคุ้มครองอย่างเท่าเทียมกัน ไม่เป็นการเลือกปฏิบัติ ดังนั้น มาตรา ๕๐/๔๖ และมาตรา ๕๐/๕๘ จึงไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕ มาตรา ๓๐ และมาตรา ๔๘ และไม่ขัดหรือแย้งต่อมาตรา ๒๕๒ ของรัฐธรรมนูญ ทั้งนี้ เพราะมาตรา ๒๕๒ บัญญัติไว้เพื่อให้ผู้พิพากษาและตุลาการทุกคนต้องปฏิบัติตามคำปฏิญาณคือ จะจงรักภักดีต่อพระมหากษัตริย์ และจะปฏิบัติหน้าที่ในพระปรมาภิไธยด้วยความซื่อสัตย์สุจริตโดยปราศจากอคติทั้งปวง เพื่อให้เกิดความยุติธรรมแก่ประชาชนและความสงบสุขแห่งราชอาณาจักร ทั้งจะรักษาไว้และปฏิบัติตาม ซึ่งการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุขตามรัฐธรรมนูญ และกฎหมายทุกประการ

ด้วยเหตุผลดังกล่าว จึงวินิจฉัยว่า

๑. พระราชบัญญัติล้มละลาย พุทธศักราช ๒๕๕๓ ที่แก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติล้มละลาย (ฉบับที่ ๕) พ.ศ. ๒๕๕๑ มีการเพิ่มเติมหมวด ๓/๑ กระบวนการพิจารณาเกี่ยวกับการฟื้นฟูกิจการของลูกหนี้ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕ วรรคสอง และมาตรา ๓๓๕ (๑) หรือไม่ เป็นเรื่องการตรากฎหมายตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๒ ไม่เกี่ยวกับมาตรา ๒๖๔ ผู้ร้องจึงไม่มีสิทธิโต้แย้งโดยอาศัยรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๔ ได้

๒. พระราชบัญญัติล้มละลาย พุทธศักราช ๒๔๘๓ มาตรา ๕๐/๔๖ และมาตรา ๕๐/๕๘
ที่แก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติล้มละลาย (ฉบับที่ ๕) พ.ศ. ๒๕๔๒ ไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ
มาตรา ๒๖ มาตรา ๒๕ มาตรา ๓๐ มาตรา ๔๘ และมาตรา ๒๕๒

ศาสตราจารย์อนันต์ เกตุวงศ์
ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

คำวินิจฉัยของ ศาสตราจารย์ ดร.อมร รัชศาสตร์ ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

ที่ ๓๕ - ๓๖/๒๕๕๔

วันที่ ๓๐ ตุลาคม ๒๕๕๔

เรื่อง พระราชบัญญัติล้มละลาย (ฉบับที่ ๔) พ.ศ. ๒๕๕๑ ที่เพิ่มเติมหมวด ๓/๑ และพระราชบัญญัติล้มละลาย พุทธศักราช ๒๔๘๓ มาตรา ๕๐/๔๖ และมาตรา ๕๐/๕๘ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ มาตรา ๒๕ มาตรา ๓๐ มาตรา ๔๘ มาตรา ๒๕๒ และมาตรา ๓๓๕ (๑) หรือไม่

ศาลล้มละลายกลางส่งคำโต้แย้งของเจ้าหนี้ในคดีล้มละลาย (ฟื้นฟูกิจการ) รวม ๒ คำร้อง เพื่อให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๔

คำร้องที่ ๑ ศาลล้มละลายกลางส่งคำโต้แย้งของเจ้าหนี้จำนวน ๓๕ ราย ในคดีล้มละลาย (ฟื้นฟูกิจการ) หมายเลขแดงที่ ๘๒๗/๒๕๕๓ ให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๔ (กรณีพระราชบัญญัติล้มละลาย พุทธศักราช ๒๔๘๓ มาตรา ๕๐/๔๖ (๒) และมาตรา ๕๐/๕๘ ขัดรัฐธรรมนูญ)

ผู้ร้องที่ ๑ นายบุญลวง นรจิตต์ และเจ้าหนี้ รวม ๓๕ ราย

สรุปข้อเท็จจริง และความเป็นมา

นายบุญลวง นรจิตต์ และเจ้าหนี้ รวม ๓๕ ราย เป็นเจ้าหนี้ (ผู้ร้อง) และบริษัท ไรมอน แลนด์ จำกัด (มหาชน) เป็นลูกหนี้ในคดีล้มละลาย (ฟื้นฟูกิจการ) หมายเลขแดงที่ ๘๒๗/๒๕๕๓

บริษัท ไรมอน แลนด์ จำกัด (มหาชน) เป็นนิติบุคคลประเภทบริษัทมหาชน เดิมประกอบธุรกิจประเภทอสังหาริมทรัพย์ ภายหลังปรากฏว่าเป็นผู้มีหนี้สินล้นพ้นตัว คือ มีสินทรัพย์มูลค่า ๑,๗๖๓,๓๘๓,๑๕๓.๐๕ บาท แต่มีหนี้สินที่แน่นอนไม่ต่ำกว่า ๖,๘๐๕,๘๗๕,๘๐๘.๕๒ บาท

ต่อมาบริษัท ไรมอน แลนด์ จำกัด (มหาชน) ได้ทำคำร้องขอฟื้นฟูกิจการต่อศาลล้มละลายกลาง เมื่อวันที่ ๕ ตุลาคม ๒๕๕๓ และที่ประชุมเจ้าหนี้ลงมติเห็นชอบกับแนวทางปรับโครงสร้างหนี้ตามกระบวนการที่คณะกรรมการเพื่อส่งเสริมการปรับปรุงโครงสร้างหนี้ (คปน.) ธนาคารแห่งประเทศไทย กำหนดขึ้น โดยที่ประชุมเจ้าหนี้ได้ลงมติเห็นชอบกับแผนปรับโครงสร้างหนี้ตามที่ลูกหนี้ได้เสนอจำนวน ๗ ราย คิดเป็นจำนวนหนี้ร้อยละ ๕๕.๗๒ ต่อมาไม่เห็นชอบจำนวน ๕ ราย คิดเป็นจำนวนหนี้

ร้อยละ ๔.๒๘ โดยลูกหนี้ได้ว่าจ้างบริษัท ไพรัช วอเตอร์ เฮาส์ คูเปอร์เอฟเอเอส จำกัด เป็นที่ปรึกษาทางการเงินและบริษัท ไรมอน แลนด์ แพลนเนอร์ จำกัด เป็นผู้ทำแผน ฯ และต่อมาศาลล้มละลายกลางมีคำสั่งให้ฟื้นฟูกิจการของลูกหนี้เมื่อวันที่ ๖ พฤศจิกายน ๒๕๔๓

ในวันที่ ๑๐ เมษายน ๒๕๔๔ สำนักฟื้นฟูกิจการของลูกหนี้ส่งรายงานสรุปแผนและวิเคราะห์แผนของบริษัท ไรมอน แลนด์ จำกัด (มหาชน) มายังศาลล้มละลาย เพื่อขอให้ศาลล้มละลายมีคำสั่งเห็นชอบแผน ฯ ที่ที่ประชุมเจ้าหนี้มีมติยอมรับในคราวสรุปแผนฟื้นฟูกิจการของบริษัท ไรมอน แลนด์ จำกัด (มหาชน) ตามมาตรา ๕๐/๔๒ แห่งพระราชบัญญัติล้มละลาย พุทธศักราช ๒๕๒๓ ฉบับแก้ไข พ.ศ. ๒๕๔๒ เมื่อวันที่ ๒๑ เมษายน ๒๕๔๒

ในวันเดียวกันก่อนที่ศาลล้มละลายกลางจะนัดพิจารณาสั่งเห็นชอบหรือไม่เห็นชอบด้วยแผน ฯ นายบุญทอง นรจิตต์ และเจ้าหนี้อื่น รวม ๓๕ ราย (ผู้ร้อง) ได้ยื่นคำร้องคัดค้านแผน ฯ โดยสรุปได้ว่าลูกหนี้ (บริษัท ไรมอน แลนด์ จำกัด (มหาชน)) และผู้ทำแผน (บริษัท ไรมอน แลนด์ แพลนเนอร์ จำกัด) ใช้สิทธิโดยไม่สุจริตในการยื่นคำร้องขอฟื้นฟูกิจการและทำแผนฟื้นฟูกิจการ คือ

(๑) ไม่ยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สิน และรายชื่อพร้อมทั้งที่อยู่ของเจ้าหนี้ทั้งหลายพร้อมคำร้อง เป็นเหตุให้การส่งสำเนาคำสั่งศาลที่จะรับคำร้องไม่อาจส่งต่อเจ้าหนี้หลายราย ทำให้เจ้าหนี้เหล่านั้นไม่ได้รับประกาศ อันจะสามารถเข้าคัดค้านคำร้องในวันที่ศาลนัดไต่สวนได้

(๒) การยื่นคำร้องขอฟื้นฟูกิจการของลูกหนี้เป็นการอาศัยช่องทางของกฎหมายเพื่อจะปิดภาระหนี้สินให้หลุดพ้นโดยการลดหนี้

(๓) มีการเลือกปฏิบัติต่อเจ้าหนี้บางกลุ่มโดยเฉพาะเจ้าหนี้สถาบันการเงิน และเจ้าหนี้ไม่มีประกันบางกลุ่มจะได้รับสิทธิดีกว่าเจ้าหนี้เงินมัดจำรับในโครงการของลูกหนี้ ซึ่งจะได้รับเงินคืนเพียงร้อยละ ๗.๕ ส่วนที่เหลือลดหนี้ทั้งหมด

(๔) ลูกหนี้และผู้ทำแผน ฯ ไม่ปฏิบัติตามที่กฎหมายบัญญัติไว้หลายประการ ดังนั้น ศาลจึงไม่ควรเห็นชอบกับแผนในลักษณะดังกล่าว

คำร้องที่ขอให้ส่งศาลรัฐธรรมนูญ

ในวันที่ ๓๐ เมษายน ๒๕๔๔ ซึ่งเป็นวันที่ศาลล้มละลายกลางนัดพิจารณาว่าจะเห็นชอบด้วยกับแผน ฯ ของลูกหนี้หรือไม่ ผู้ร้องได้ยื่นคำร้องขอให้ศาลล้มละลายกลางส่งคำโต้แย้งของผู้ร้องให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัย เพราะเห็นว่าพระราชบัญญัติล้มละลาย พุทธศักราช ๒๕๒๓ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ โดยสรุปสาระได้ดังนี้

๑) บทบัญญัติมาตรา ๕๐/๔๖ (๒) และมาตรา ๕๐/๕๘ แห่งพระราชบัญญัติล้มละลาย พุทธศักราช ๒๕๕๓ มีข้อความขัดหรือแย้งกับมาตรา ๒๕ มาตรา ๓๐ และมาตรา ๔๘ แห่งรัฐธรรมนูญ เพราะเป็นการเปิดช่องให้ผู้ทำแผน ฯ เลือกปฏิบัติต่อเจ้าหนี้ตามอำเภอใจ โดยไม่สุจริต โดยที่ศาลล้มละลายกลาง หรือศาลฎีกาไม่อาจใช้ดุลยพินิจที่เที่ยงธรรมแก้ไขเยียวยาตามความเหมาะสมอันเป็นการเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรม อันเป็นความแตกต่างจากสถานะของบุคคลและฐานะทางเศรษฐกิจ และกระทบกระเทือนสาระสำคัญของสิทธิในทรัพย์สินของเจ้าหนี้ที่มีมูลหนี้ต่ำกว่าร้อยละ ๕๐ แม้จะมีจำนวนเจ้าหนี้นั้นมากกว่าก็ตาม

๒) มาตรา ๕๐/๔๖ (๒) แห่งพระราชบัญญัติล้มละลาย (ฉบับที่ ๕) พ.ศ. ๒๕๕๒ กำหนดให้เจ้าหนี้เกินกว่าร้อยละ ๕๐ ของมูลหนี้สามารถเห็นชอบแผนฟื้นฟูกิจการได้ ซึ่งบางคดีเมื่อเจ้าหนี้รายใหญ่ไม่กี่รายซึ่งมีมูลหนี้มากกว่าร้อยละ ๕๐ เห็นชอบแล้วก็จะทำให้แผนผ่านความเห็นชอบของเจ้าหนี้ได้โดยง่าย แต่แผนที่ศาลเห็นชอบนี้จะเอื้อประโยชน์ต่อเจ้าหนี้รายใหญ่เพียงไม่กี่ราย ผู้ร้องเห็นว่า มาตรา ๕๐/๔๖ (๒) ที่กำหนดให้เจ้าหนี้เกินกว่าร้อยละ ๕๐ ของมูลหนี้ นั้น ควรแก้ไขให้เป็น “เจ้าหนี้เกินกว่าสามในสี่ของมูลหนี้เป็นผู้ให้ความเห็นชอบแผน” จึงจะเหมาะสม

๓) นอกจากนี้เห็นว่า มาตรา ๕๐/๕๘ แห่งพระราชบัญญัติล้มละลาย (ฉบับที่ ๕) พ.ศ. ๒๕๕๒ ขัดหรือแย้งต่อมาตรา ๒๕ และมาตรา ๔๘ แห่งรัฐธรรมนูญ เพราะกำหนดบังคับให้ศาลต้องเห็นชอบด้วยแผนหากเข้าหลักเกณฑ์ของมาตรา ๕๐/๕๘ แม้จะเป็นการเลือกปฏิบัติ อันไม่เป็นธรรมและเป็นการจำกัดสิทธิในทรัพย์สินของผู้ร้องเกินกว่าที่จำเป็น และกระทบกระเทือนสาระสำคัญของสิทธิในทรัพย์สินตามมาตรา ๒๕ แห่งรัฐธรรมนูญ

คำร้องคัดค้าน

วันที่ ๓ พฤษภาคม ๒๕๕๔ ลูกหนี้ผู้ขอฟื้นฟูกิจการและผู้ทำแผนได้ยื่นคำร้องคัดค้านคำร้องของผู้ร้องโดยสรุปได้ว่า กรณีที่ผู้ร้องเห็นว่าบทบัญญัติมาตรา ๕๐/๔๖ (๒) และมาตรา ๕๐/๕๘ แห่งพระราชบัญญัติล้มละลาย (ฉบับที่ ๕) พ.ศ. ๒๕๕๒ ขัดหรือแย้งกับมาตรา ๒๕ และมาตรา ๔๘ แห่งรัฐธรรมนูญนั้น ไม่เป็นสาระสำคัญอันควรได้รับการวินิจฉัย กล่าวคือ มาตรา ๒๕ มาตรา ๔๘ ได้มีข้อบัญญัติยกเว้นให้รัฐมีอำนาจออกกฎหมายเกี่ยวกับการจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคล และสิทธิของบุคคลในทรัพย์สินได้ อย่างชัดเจนแล้ว

ส่วนกรณีที่ผู้ร้องเห็นว่า บทบัญญัติมาตรา ๕๐/๕๘ ขัดต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๐ เพราะศาลล้มละลายกลางหรือศาลฎีกาไม่อาจใช้ดุลยพินิจที่เที่ยงธรรมแก้ไขเยียวยาตามความเหมาะสมหรือตามพฤติการณ์แห่งคดีอันเป็นการทำให้เจ้าหนี้ข้างน้อยได้รับความคุ้มครองตามกฎหมายไม่เท่าเทียมกันนั้น ผู้ถูกร้องขอคัดค้านว่า ตามมาตรา ๕๐/๕๘ ให้อำนาจศาลที่จะพิจารณาและมีคำสั่งเห็นชอบด้วยแผน

และตามวรรคท้าย ก็ให้อำนาจศาลที่จะไม่เห็นชอบด้วยแผนไว้ด้วย และในมาตรา ๕๐/๕๒ ตรี แห่งพระราชบัญญัติล้มละลาย (ฉบับที่ ๕) พ.ศ. ๒๕๕๒ ยังบัญญัติไว้ด้วยว่า “สิทธิของเจ้าหนี้ที่อยู่ในกลุ่มเดียวกันต้องได้รับการปฏิบัติเท่าเทียมกัน เว้นแต่เจ้าหนี้ที่ได้รับการปฏิบัติที่เสียเปรียบในกลุ่มนั้น จะให้ความยินยอมเป็นหนังสือ” ศาลจึงมีอำนาจโดยสมบูรณ์ที่จะพิจารณาแผนเพื่อให้แน่ใจว่า เจ้าหนี้ทั้งหลายต่างก็ได้รับการปฏิบัติอย่างเท่าเทียมกันหากจัดอยู่ในกลุ่มเดียวกัน

การส่งคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญ

สำนักงานศาลยุติธรรมได้รับเรื่องจากศาลล้มละลายกลางแล้วเห็นว่า กรณีอยู่ในบังคับของ มาตรา ๒๖๔ วรรคหนึ่ง แห่งรัฐธรรมนูญ จึงส่งความเห็นดังกล่าวให้ศาลรัฐธรรมนูญได้พิจารณาเมื่อวันที่ ๒๘ พฤษภาคม ๒๕๕๔

คำร้องที่ ๒ ศาลล้มละลายกลางส่งคำโต้แย้งของนายธนุ หมื่นพรหมอินทร์ เจ้าหนี้รายที่ ๑๕ ในคดีล้มละลาย (ฟื้นฟูกิจการ) หมายเลขแดงที่ ๘๒๗/๒๕๕๓ ขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณา วินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๔

ผู้ร้องที่ ๒ นายธนุ หมื่นพรหมอินทร์ เจ้าหนี้รายที่ ๑๕ ของบริษัท ไรมอน แลนด์ จำกัด (มหาชน)

สรุปข้อเท็จจริง และความเป็นมา

นายธนุ หมื่นพรหมอินทร์ (ผู้ร้อง) เป็นเจ้าหนี้รายที่ ๑๕ ของบริษัท ไรมอน แลนด์ จำกัด (มหาชน) ซึ่งเป็นลูกหนี้ในคดีล้มละลาย (ฟื้นฟูกิจการ) หมายเลขแดงที่ ๘๒๗/๒๕๕๓ ของศาลล้มละลายกลางโดยในคดีดังกล่าวลูกหนี้ได้ยื่นคำร้องขอฟื้นฟูกิจการต่อศาลล้มละลายกลางเนื่องจากหนี้สินล้นพ้นตัวเพราะมีสินทรัพย์ไม่พอกับหนี้สิน คือ มีหนี้สินเป็นจำนวนแน่นอนไม่ต่ำกว่า ๖,๘๐๕,๘๗๕,๘๐๘.๕๒ บาท ซึ่งศาลมีคำสั่งให้ฟื้นฟูกิจการของลูกหนี้และแต่งตั้งผู้ทำแผนฯ แล้ว แต่ก่อนที่ศาลจะมีคำสั่งว่าจะเห็นชอบหรือไม่เห็นชอบด้วยแผนฯ ผู้ร้องได้ยื่นคำร้องต่อศาลล้มละลายกลาง เพื่อให้ส่งคำโต้แย้งของผู้ร้องซึ่งเห็นว่าพระราชบัญญัติล้มละลายฯ อันเป็นกฎหมายที่ศาลจะใช้บังคับแก่คดีของผู้ร้องต้องด้วยรัฐธรรมนูญ มาตรา ๖ ดังสรุปได้ว่า

๑) นายธนุ หมื่นพรหมอินทร์ เจ้าหนี้รายที่ ๑๕ (โดยนางสุณีย์ หมื่นพรหมอินทร์ ผู้รับมอบอำนาจ) ในคดีฟื้นฟูกิจการของบริษัท ไรมอน แลนด์ จำกัด (มหาชน) คดีหมายเลขแดงที่ ๘๒๗/๒๕๕๓ ซึ่งศาลล้มละลายกลางได้ส่งคำโต้แย้งของเจ้าหนี้บางส่วนจำนวน ๓๕ ราย ไปให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัย ความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของบทบัญญัติพระราชบัญญัติล้มละลาย (ฉบับที่ ๕) พ.ศ. ๒๕๕๒ (ที่แก้ไขเพิ่มเติม) (“พระราชบัญญัติล้มละลาย พุทธศักราช ๒๕๕๓”) มาตรา ๕๐/๕๖ และมาตรา ๕๐/๕๘ โดยขอส่งคำโต้แย้งในส่วนของตนไปยังศาลรัฐธรรมนูญอีกส่วนหนึ่ง

๒) เห็นว่า พระราชบัญญัติล้มละลาย (ฉบับที่ ๔) พ.ศ. ๒๕๕๑ ที่เพิ่มเติม “หมวด ๓/๑ กระบวนพิจารณาเกี่ยวกับการฟื้นฟูกิจการของลูกหนี้” จัดหรือแย้งต่อมาตรา ๒๕ วรรคสอง ประกอบมาตรา ๓๓๕ (๑) เพราะพระราชบัญญัติล้มละลาย (ฉบับที่ ๔) พ.ศ. ๒๕๕๑ ไม่ได้ระบุนบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญที่ให้อำนาจในการตราพระราชบัญญัติล้มละลาย (ฉบับที่ ๔) พ.ศ. ๒๕๕๑ หรือแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติล้มละลาย ที่เป็นการจำกัดสิทธิเสรีภาพของบุคคลที่รัฐธรรมนูญรับรองไว้ แต่ประการใดต่างกับการตราพระราชบัญญัติล้มละลาย (ฉบับที่ ๕) พ.ศ. ๒๕๕๒ ที่ได้ระบุไว้ในคำปรารภ

๓) บทบัญญัติมาตรา ๕๐/๔๖ และมาตรา ๕๐/๕๘ แห่งพระราชบัญญัติล้มละลาย (ฉบับที่ ๕) พ.ศ. ๒๕๕๒ จัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ เนื่องจากมาตราดังกล่าวได้กำหนดวิธีพิจารณาที่เป็นผลให้เจ้าหนี้รายเดียว หรือหลายรายที่มีมูลหนี้น้อยกว่าร้อยละ ๕๐ ที่ไม่ได้ลงมติยอมรับแผนฟื้นฟูกิจการต้องยอมรับแผนฟื้นฟูโดยปริยาย และ/หรือเป็นการเปิดช่องให้ผู้ทำแผนเลือกปฏิบัติต่อเจ้าหนี้โดยอำเภอใจ โดยที่ศาลล้มละลายกลางหรือศาลฎีกาไม่สามารถใช้ดุลยพินิจในการพิจารณาแก้ไขหรือเยียวยาได้ตามความเหมาะสม หรือตามพฤติการณ์แห่งคดีด้วยความเป็นธรรม เพื่อก่อให้เกิดความยุติธรรมแก่ประชาชนและความสงบสุขแห่งราชอาณาจักรอันเป็นการใช้อำนาจของรัฐใช้อำนาจโดยไม่คำนึงถึงศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ตามมาตรา ๒๖ แห่งรัฐธรรมนูญ แม้ว่ามาตรา ๕๐/๕๗ จะได้กำหนดอนุญาตให้เจ้าหนี้ซึ่งไม่ได้ลงมติยอมรับแผนฟื้นฟูยื่นข้อคัดค้านได้ในทุกเรื่อง และให้ศาลพิจารณาคำคัดค้านนั้นก็ตาม แต่มาตรา ๕๐/๕๘ กลับไม่ได้กำหนดให้ศาลนำข้อคัดค้านของเจ้าหนี้ที่เป็นข้อคัดค้านอื่นนอกเหนือจากหลักเกณฑ์การให้ความเห็นชอบด้วยแผนทั้งสามประการมาเป็นองค์ประกอบในการพิจารณาให้ความเห็นชอบด้วยแผนแต่ประการใด มาตรา ๕๐/๕๘ ปัจจุบัน (ฉบับที่ ๕) บัญญัติแตกต่างจากมาตรา ๕๐/๕๘ แห่งพระราชบัญญัติล้มละลาย (ฉบับที่ ๔) พ.ศ. ๒๕๕๑ ที่ได้ถูกยกเลิกไปซึ่งเปิดช่องให้ศาลมีดุลยพินิจที่จะไม่ให้ความเห็นชอบด้วยแผนได้ หากมีเหตุที่ศาลเห็นว่าไม่สมควร ดังนั้น ผู้ร้องที่ ๒ จึงเห็นว่ามาตรา ๕๐/๕๘ ขัดต่อ (๑) หลักการรับฟังคู่ความ (audi alteram partem) และหลักการต้องให้เหตุผลประกอบ (Reasoned decision) พร้อมทั้งได้ยกหลักศักดิ์ศรีแห่งความเป็นมนุษย์มาประกอบด้วย

๔) บทบัญญัติมาตรา ๕๐/๔๖ และมาตรา ๕๐/๕๘ แห่งพระราชบัญญัติล้มละลาย (ฉบับที่ ๕) พ.ศ. ๒๕๕๒ จัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๐ ประกอบกับมาตรา ๔๘ เนื่องจากเป็นการเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมต่อเจ้าหนี้ข้างน้อยที่มีมูลหนี้ต่ำกว่าร้อยละ ๕๐ เพราะเหตุความแตกต่างในเรื่องสถานะของบุคคลและฐานะทางเศรษฐกิจ โดยที่ศาลล้มละลายกลางหรือศาลฎีกาไม่สามารถใช้ดุลยพินิจในการพิจารณาแก้ไขหรือเยียวยาตามความเหมาะสม (เมื่อใช้วงเงินเป็นเกณฑ์ในการตัดสินใจเสียแล้ว) นอกจากนี้ผู้ร้องยังได้ยกเหตุผลต่าง ๆ มาชี้แจงประกอบด้วย

๕) บทบัญญัติมาตรา ๕๐/๔๖ และมาตรา ๕๐/๕๘ แห่งพระราชบัญญัติล้มละลาย (ฉบับที่ ๕) พ.ศ. ๒๕๔๒ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕ ประกอบมาตรา ๔๘ เป็นการจำกัดสิทธิในทรัพย์สินเกินกว่าที่จำเป็น หรือกระทบกระเทือนสาระสำคัญของสิทธิในทรัพย์สินของเจ้าหนี้ โดยยังมีอีกหลายมาตรการที่รัฐสามารถนำมาใช้ได้โดยไม่เป็นการจำกัดสิทธิเกินกว่าความจำเป็น ทั้งนี้ ผู้ร้องได้ยกตัวอย่างและเหตุผลประกอบหลายประการ

๖) บทบัญญัติมาตรา ๕๐/๔๖ และมาตรา ๕๐/๕๘ แห่งพระราชบัญญัติล้มละลาย (ฉบับที่ ๕) พ.ศ. ๒๕๔๒ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕๒ เนื่องจากจะทำให้คำถวายสัตย์ปฏิญาณของผู้พิพากษาล้มละลายกลางและศาลฎีกาไร้ผลเพราะมาตรา ๕๐/๕๘ กำหนดบังคับให้ศาลต้องเห็นชอบด้วยแผน หากเข้าหลักเกณฑ์ตามที่กำหนดในมาตรา ๕๐/๕๘ หากศาลเห็นชอบดังกล่าว ก็จะเป็นการเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรม หรือเป็นการจำกัดสิทธิในทรัพย์สินของผู้ร้องเกินกว่าที่จำเป็น หรือกระทบกระเทือนสาระสำคัญของสิทธิในทรัพย์สิน โดยที่ศาลล้มละลายกลางหรือศาลฎีกาไม่สามารถใช้ดุลยพินิจในการพิจารณาแก้ไขหรือเยียวยาตามความเหมาะสม

การส่งคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญ

สำนักงานศาลยุติธรรมได้รับแจ้งจากศาลล้มละลายกลางแล้วเห็นว่า กรณีดังกล่าวอยู่ในบังคับมาตรา ๒๖๔ วรรคหนึ่ง ของรัฐธรรมนูญ จึงส่งความเห็นของผู้ร้องที่ ๒ เพื่อให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณา วินิจฉัยเมื่อวันที่ ๒๑ สิงหาคม ๒๕๔๔

การพิจารณาเบื้องต้นของศาลรัฐธรรมนูญ

หลังจากที่ศาลรัฐธรรมนูญได้รับกรณีทั้งสองมาจากศาลล้มละลายกลางแล้ว ได้พิจารณาเห็นว่า กรณีทั้งสองมีข้อกฎหมายและข้อเท็จจริงคล้ายคลึงกัน มีลูกหนี้ร่วมกัน ผู้ร้องทั้งสองกรณีก็เป็นเจ้าหนี้ ฝ่ายข้างมากแต่มีมูลหนี้ย่อยเหมือนกัน มีประเด็นที่ร้องคล้ายกัน จึงเห็นควรให้รวมพิจารณา โดยสรุป รวมประเด็นของ ๒ คดีได้ ดังนี้

๑. ประเด็นที่หนึ่ง พระราชบัญญัติล้มละลาย (ฉบับที่ ๕) พ.ศ. ๒๕๔๑ ที่เพิ่มเติมหมวด ๓/๑ (กระบวนการพิจารณาเกี่ยวกับการฟื้นฟูกิจการของลูกหนี้ ตั้งแต่มาตรา ๕๐/๑ ถึงมาตรา ๕๐/๕๐) ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕ วรรคสอง ประกอบมาตรา ๓๓๕ (๑) หรือไม่

๒. ประเด็นที่สอง พระราชบัญญัติล้มละลาย (ฉบับที่ ๕) พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๕๐/๔๖ และมาตรา ๕๐/๕๘ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ มาตรา ๒๕ มาตรา ๓๐ มาตรา ๔๘ และมาตรา ๒๕๒ หรือไม่

การพิจารณาในข้อกฎหมาย

บทบัญญัติของพระราชบัญญัติล้มละลาย (ฉบับที่ ๕) พ.ศ. ๒๕๔๒ ที่เป็นประเด็นปัญหา มีดังนี้

๑) มาตรา ๕๐/๔๖ “มติยอมรับแผนเป็นมติพิเศษของ

(๑) ที่ประชุมเจ้าหนี้แต่ละกลุ่มทุกกลุ่ม หรือ

(๒) ที่ประชุมเจ้าหนี้อย่างน้อยหนึ่งกลุ่ม ซึ่งมีใช้กลุ่มเจ้าหนี้ตามมาตรา ๕๐/๔๖ ทวิ

และเมื่อนับรวมจำนวนหนี้ของเจ้าหนี้ที่ยอมรับแผนในที่ประชุมเจ้าหนี้ทุกกลุ่มแล้ว มีจำนวนไม่น้อยกว่า ร้อยละห้าสิบแห่งจำนวนหนี้ของเจ้าหนี้ซึ่งได้เข้าประชุมด้วยตนเองหรือมอบฉันทะให้ผู้อื่นเข้าประชุมแทน ในที่ประชุมเจ้าหนี้และได้ออกเสียงลงคะแนนในมตินั้น

ในการนับจำนวนหนี้ให้ถือว่าเจ้าหนี้ตามมาตรา ๕๐/๔๖ ทวิ ได้มาประชุมและได้ออกเสียงลงคะแนนในมติยอมรับแผนนั้นด้วย”

๒) มาตรา ๕๐/๕๘ “ให้ศาลมีคำสั่งเห็นชอบด้วยแผน เมื่อศาลพิจารณาแล้ว เห็นว่า

(๑) แผนมีรายการครบถ้วนตามมาตรา ๕๐/๔๒

(๒) ข้อเสนอในการชำระหนี้ไม่ขัดต่อมาตรา ๕๐/๔๒ ตริ และในกรณีที่มีมติยอมรับแผนเป็นมติตามมาตรา ๕๐/๔๖ (๒) ข้อเสนอในการชำระหนี้ตามแผนนั้นจะต้องเป็นไปตามลำดับที่กฎหมายบัญญัติไว้ว่าด้วยการแบ่งทรัพย์สินในคดีล้มละลาย เว้นแต่เจ้าหนี้นั้นจะให้ความยินยอม และ

(๓) เมื่อการดำเนินการตามแผนสำเร็จจะทำให้เจ้าหนี้ได้รับชำระหนี้ไม่น้อยกว่ากรณีศาลมีคำพิพากษาให้ลูกหนี้ล้มละลาย

ในกรณีที่แผนมีรายการครบถ้วนตามมาตรา ๕๐/๔๒ ให้ศาลสอบถามผู้ทำแผน ถ้าศาลเห็นว่ารายการในแผนที่ขาดไปนั้น ไม่ใช่สาระสำคัญในการฟื้นฟูกิจการของลูกหนี้ให้ถือว่าแผนมีรายการครบถ้วนตามมาตรา ๕๐/๔๒

ถ้าศาลมีคำสั่งไม่เห็นชอบด้วยแผน ให้ศาลนัดพิจารณาว่าสมควรให้ลูกหนี้ล้มละลายหรือไม่ ในกรณีเช่นนี้ให้นำบทบัญญัติในมาตรา ๕๐/๕๘ วรรคสี่ มาใช้บังคับโดยอนุโลม”

บทบัญญัติของรัฐธรรมนุญ ที่ต้องพิจารณาประกอบประเด็นปัญหาต่างๆ มีดังนี้**๑) มาตรา ๒๕**

“การจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลที่รัฐธรรมนุญรับรองไว้ จะกระทำมิได้ เว้นแต่โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายเฉพาะเพื่อการที่รัฐธรรมนุญนี้กำหนดไว้และเท่าที่จำเป็นเท่านั้น และจะกระทบกระเทือนสาระสำคัญของสิทธิและเสรีภาพนั้นมิได้

กฎหมายตามวรรคหนึ่งต้องมีผลใช้บังคับเป็นการทั่วไปและไม่มุ่งหมายให้ใช้บังคับแก่กรณีใดกรณีหนึ่งหรือแก่บุคคลใดบุคคลหนึ่งเป็นการเจาะจง ทั้งต้องระบุบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญที่ให้อำนาจในการตรากฎหมายนั้นด้วย

บทบัญญัติวรรคหนึ่งและวรรคสอง ให้นำมาใช้บังคับกับกฎหรือข้อบังคับที่ออกโดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายด้วย โดยอนุโลม”

๒) มาตรา ๓๓๕ (๑)

“ในวาระเริ่มแรก มิให้นำบทบัญญัติดังต่อไปนี้ มาใช้บังคับกับกรณีต่างๆ ภายใต้ง่อนไขดังต่อไปนี้

(๑) มิให้นำบทบัญญัติมาตรา ๒๕ วรรคสองและวรรคสาม มาใช้บังคับกับกฎหมายที่มีผลใช้บังคับอยู่ในวันประกาศใช้รัฐธรรมนูญนี้ หรือที่ได้รับความเห็นชอบของรัฐสภาแล้วก่อนวันประกาศใช้รัฐธรรมนูญนี้ แต่เมื่อมีการตรากฎหมายในเรื่องดังกล่าวขึ้นใหม่ หรือมีการแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายดังกล่าวการดำเนินการนั้นต้องเป็นไปตามมาตรา ๒๕ ทั้งนี้ ให้นำไปใช้บังคับกับกฎหรือข้อบังคับที่ออกโดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติของกฎหมายด้วย โดยอนุโลม

(๒) มิให้นำบทบัญญัติมาตรา ๔๐ มาใช้บังคับ จนกว่าจะมีการตรากฎหมายอนุวัติการให้เป็นไปตามบทบัญญัติดังกล่าว ซึ่งต้องไม่เกินสามปีนับแต่วันประกาศใช้รัฐธรรมนูญนี้ ทั้งนี้ กฎหมายที่จะตราขึ้นจะต้องไม่กระทบกระเทือนถึงการอนุญาต สัมปทาน หรือสัญญา ซึ่งมีผลสมบูรณ์อยู่ในขณะที่กฎหมายดังกล่าวมีผลใช้บังคับ จนกว่าการอนุญาต สัมปทาน หรือสัญญานั้น จะสิ้นสุด

(๓) มิให้นำบทบัญญัติมาตรา ๔๓ วรรคหนึ่ง มาใช้บังคับ จนกว่าจะได้ดำเนินการให้เป็นไปตามบทบัญญัติดังกล่าว ซึ่งต้องไม่เกินห้าปีนับแต่วันประกาศใช้รัฐธรรมนูญนี้

(๔) มิให้นำบทบัญญัติมาตรา ๑๗๐ และมาตรา ๒๐๕ มาใช้บังคับจนกว่าจะมีการตรากฎหมายอนุวัติการให้เป็นไปตามบทบัญญัติดังกล่าว ซึ่งต้องไม่เกินสองปีนับแต่วันประกาศใช้รัฐธรรมนูญนี้

(๕) มิให้นำบทบัญญัติมาตรา ๒๓๖ และมาตรา ๒๔๕ วรรคสามและวรรคห้า มาใช้บังคับกับการพิจารณาคดีของศาลยุติธรรม และมีให้นำมาตรา ๒๗๓ วรรคสอง มาใช้บังคับกับคณะกรรมการตุลาการตามมาตรา ๓๑๘ แต่ทั้งนี้จะต้องดำเนินการเพื่อให้การเป็นไปตามบทบัญญัติดังกล่าว ซึ่งต้องไม่เกินห้าปีนับแต่วันประกาศใช้รัฐธรรมนูญนี้

(๖) มิให้นำบทบัญญัติมาตรา ๒๓๗ มาใช้บังคับ จนกว่าจะมีการแก้ไขเพิ่มเติมบทบัญญัติแห่งกฎหมายเพื่อให้การเป็นไปตามบทบัญญัติดังกล่าวซึ่งต้องไม่เกินห้าปีนับแต่วันประกาศใช้รัฐธรรมนูญนี้

(๗) มิให้นำบทบัญญัติมาตรา ๒๘๕ วรรคสองและวรรคสาม มาใช้บังคับกับสมาชิกหรือผู้บริหารขององค์การบริหารส่วนตำบลซึ่งเป็นสมาชิกหรือผู้บริหารโดยตำแหน่ง และดำรงตำแหน่งอยู่ในวันประกาศใช้รัฐธรรมนูญนี้จนกว่าจะครบวาระการดำรงตำแหน่งของสมาชิกซึ่งมาจากการเลือกตั้งของสภาองค์การบริหารส่วนตำบลดังกล่าว

(๘) มิให้นำบทบัญญัติมาตรา ๒๘๘ วรรคสอง มาใช้บังคับกับองค์ประกอบคณะกรรมการพนักงานส่วนท้องถิ่น จนกว่าจะมีการแก้ไขเพิ่มเติมหรือตรากฎหมายขึ้นใหม่เพื่ออนุวัติการให้เป็นไปตามบทบัญญัติดังกล่าว ซึ่งต้องไม่เกินสองปีนับแต่วันประกาศใช้รัฐธรรมนูญนี้”

๓) มาตรา ๒๖

“การใช้อำนาจโดยองค์กรของรัฐทุกองค์กร ต้องคำนึงถึงศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ สิทธิและเสรีภาพตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญนี้”

๔) มาตรา ๓๐

“บุคคลย่อมเสมอกันในกฎหมายและได้รับความคุ้มครองตามกฎหมายเท่าเทียมกัน ชายและหญิงมีสิทธิเท่าเทียมกัน

การเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมต่อบุคคลเพราะเหตุแห่งความแตกต่างในเรื่องถิ่นกำเนิด เชื้อชาติ ภาษา เพศ อายุ สภาพทางกายหรือสุขภาพ สถานะของบุคคล ฐานะทางเศรษฐกิจหรือสังคม ความเชื่อทางศาสนา การศึกษาอบรมหรือความคิดเห็นทางการเมืองอันไม่ขัดต่อบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ จะกระทำมิได้

มาตรการที่รัฐกำหนดขึ้นเพื่อขจัดอุปสรรคหรือส่งเสริมให้บุคคลสามารถใช้สิทธิและเสรีภาพได้เช่นเดียวกับบุคคลอื่น ย่อมไม่ถือเป็นการเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมตามวรรคสาม”

๕) มาตรา ๔๘

“สิทธิของบุคคลในทรัพย์สินย่อมได้รับความคุ้มครองขอบเขตแห่งสิทธิและการจำกัดสิทธิ เช่นว่านี้ ย่อมเป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติ

การสืบมรดกย่อมได้รับความคุ้มครอง สิทธิของบุคคลในการสืบมรดกย่อมเป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติ”

๖) มาตรา ๒๕๒

“ก่อนเข้ารับหน้าที่ ผู้พิพากษาและตุลาการต้องถวายสัตย์ปฏิญาณต่อพระมหากษัตริย์ด้วยถ้อยคำ ดังต่อไปนี้

“ข้าพระพุทธเจ้า (ชื่อผู้ปฏิญาณ) ขอถวายสัตย์ปฏิญาณว่า ข้าพระพุทธเจ้าจะจงรักภักดีต่อพระมหากษัตริย์ และจะปฏิบัติหน้าที่ในพระปรมาภิไธยด้วยความซื่อสัตย์สุจริต โดยปราศจากอคติทั้งปวงเพื่อให้เกิดความยุติธรรมแก่ประชาชน และความสงบสุขแห่งราชอาณาจักร ทั้งจะรักษาไว้และปฏิบัติตามซึ่งการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุขตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย และกฎหมายทุกประการ”

๓) มาตรา ๖

“รัฐธรรมนูญเป็นกฎหมายสูงสุดของประเทศ บทบัญญัติใดของกฎหมาย กฎ หรือข้อบังคับขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญนี้ บทบัญญัตินั้นเป็นอันใช้บังคับมิได้”

แนวทางพิจารณา

๑. การพิจารณาประเด็นที่หนึ่ง “พระราชบัญญัติล้มละลาย (ฉบับที่ ๔) พ.ศ. ๒๕๕๑ ที่เพิ่มเติมหมวด ๓/๑ (กระบวนการพิจารณาเกี่ยวกับการฟื้นฟูกิจการของลูกหนี้ ตั้งแต่มาตรา ๕๐/๑ ถึงมาตรา ๕๐/๕๐) ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕ วรรคสอง ประกอบมาตรา ๓๓๕ (๑) หรือไม่”

๑.๑) ก่อนที่จะพิจารณาคำร้องของผู้ร้องที่ ๒ ที่ระบุว่าพระราชบัญญัติล้มละลาย (ฉบับที่ ๔) พ.ศ. ๒๕๕๑ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕ และมาตรา ๓๓๕ (๑) หรือไม่นั้น มีปัญหาทางแง่กฎหมายและแง่ปรัชญาทางรัฐศาสตร์ให้ขบคิดอีกบางประการ คือ (๑) ผู้ร้องมีสิทธิร้องโดยอาศัยมาตรา ๒๖๔ ได้หรือไม่ (๒) ถ้ำร้องไม่ได้จะทำให้มาตรา ๒๕ เป็นหมันหรือไม่ (๓) ถ้ากฎหมายบางมาตราหรือทั้งฉบับขัดหรือแย้งกับมาตรา ๒๕ จะมีผลให้เป็นโมฆะทั้งหมด หรือบางส่วน และ (๔) จะมีวิธีเยียวยาอย่างไร จึงขอนำมาอภิปรายโดยสังเขป ดังนี้

(๑) ผู้ร้องมีสิทธิร้องโดยอาศัยมาตรา ๒๖๔ หรือไม่ กรณีนี้มีผู้เชี่ยวชาญหลายท่านเห็นว่า นายธนุ หมิ่นพรมอินทร์ ไม่มีสิทธิจะร้องตามมาตรา ๒๖๔ เพราะมิใช่กรณี “บทบัญญัติแห่งกฎหมาย” ที่จะนำมาใช้บังคับแก่กรณีนี้ต้องด้วยมาตรา ๖ แห่งรัฐธรรมนูญ หรือไม่ แต่เป็นกรณีที่เกี่ยวกับปัญหาว่ากฎหมายนี้ “ตราขึ้นโดยไม่ถูกต้องตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ” ซึ่งเป็นสิทธิของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา และนายกรัฐมนตรี จะดำเนินการสั่งให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยได้ตามกระบวนการที่บัญญัติไว้ในมาตรา ๒๖๒ นั้น

ข้าพเจ้าไม่เห็นด้วย เพราะ

(๑.๑) มาตรา ๒๖๒ ใช้กับกรณีที่กฎหมายยังอยู่ในขั้นตอน “การร่าง” เท่านั้น ไม่เกี่ยวกับกฎหมายที่ตราขึ้นเรียบร้อยแล้ว มาปรากฏภายหลังว่า ตราขึ้นโดยไม่ระบุนอำนาจของรัฐธรรมนูญที่จะใช้จำกัดสิทธิของพลเมือง

(๑.๒) มาตรา ๒๖๔ ใช้แก่ “บทบัญญัติแห่งกฎหมาย” ที่จะใช้บังคับแก่คดีที่ผู้ร้องร้องมา คือ พระราชบัญญัติล้มละลาย (ฉบับที่ ๔) พ.ศ. ๒๕๔๑ อย่างแน่นอน และยังไม่มีคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญในส่วนที่เกี่ยวกับบทบัญญัตินั้น ปัญหาที่ถกกันอยู่ คือ คำว่า “บทบัญญัติแห่งกฎหมาย” จะต้องตีความอย่างแคบดังที่ศาลรัฐธรรมนูญเคยวินิจฉัยไว้เสมอไปหรือไม่ ซึ่งข้าพเจ้าเห็นว่ากฎหมายล้มละลายหมวด ๓/๑ ทั้งหมดนี้ก็ถือได้ว่าเป็น “บทบัญญัติแห่งกฎหมาย” เหมือนกัน ไม่จำเป็นต้องเจาะจง เฉพาะมาตราใดมาตราหนึ่ง ดังนั้น ศาลรัฐธรรมนูญ จึงควรรับเรื่องนี้ไว้พิจารณาวินิจฉัยได้ ดังที่จะได้วิเคราะห์ ต่อไป

(๒) ถ้าผู้ร้องร้องไม่ได้ตามมาตรา ๒๖๔ จะทำให้มาตรา ๒๕ เป็นหมันหรือไม่ เป็นประเด็นที่น่าวิตก เพราะถ้า “ร่าง” กฎหมายผ่านขั้นตอนของรัฐสภาและนายกรัฐมนตรี ซึ่งนำมาทักท้วงได้ตามมาตรา ๒๖๒ แล้วก็ไม่มีใครร้องได้อีก เว้นแต่จะไปร้องเรียนต่อผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาตามกระบวนการในมาตรา ๑๕๘ (โดยอ้างว่าเป็นปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ) แต่จะเป็นการสร้างความยากลำบากแก่ประชาชนโดยใช่เหตุเพราะประชาชนที่จะค้นพบปัญหานี้ คือกรณีที่จะนำมาโต้แย้งในศาลอยู่แล้ว ถ้าจะต้องให้คู่ความนำไปร้องทางผู้ตรวจการแผ่นดิน ฯ อีกทางหนึ่งก็จะเป็นภาระหนักอย่างไม่เป็นธรรมเพราะปัญหาความไม่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญ หรือขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ เป็นปัญหาที่เกี่ยวกับประชาชนทั้งประเทศ

อนึ่ง มาตรา ๒๕ เป็นมาตราสำคัญมาก เพราะเป็นหลักประกันสิทธิเสรีภาพของบุคคลจึงควรสนับสนุนให้บุคคลใช้สิทธิทักท้วงกฎหมายต่าง ๆ ได้อย่างกว้างขวาง ช่องทางที่จะทักท้วงตามมาตรา ๒๖๔ น่าจะเหมาะสมแล้ว มิฉะนั้น มาตรา ๒๕ ก็จะเป็นหมันไปจริงๆ

อย่างไรก็ดีข้อความที่ว่า “เว้นแต่โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย เฉพาะเพื่อการที่รัฐธรรมนูญนี้กำหนดไว้ ...” อาจจะต้องทำได้หลายวิธีทั้งโดยตรง และโดยปริยาย โดยเฉพาะกรณีที่รัฐบาล และรัฐสภาคิดว่าร่างพระราชบัญญัติ ฯ นั้นไม่ได้จำกัดสิทธิและเสรีภาพอยู่ในบางส่วนของกฎหมายนั้น และประชาชนได้นำมาร้องเรียนจะให้อำนาจอย่างไร เพราะโดยแท้ที่จริงนั้น กฎหมายคือสิ่งที่ออกมาเพื่อบังคับพฤติกรรมของบุคคล ดังนั้น กฎหมายทุกฉบับย่อมทำให้ประชาชนเสียสิทธิและเสรีภาพไปบ้างไม่มากก็น้อย จึงสมควรจะยอมรับการตีความอย่างกว้างว่า มาตรา ๒๕ มีเจตนารมณ์แต่เพียงว่า ขณะพิจารณาตรากฎหมายที่อาจจะกระทบกระเทือนสิทธิและเสรีภาพของบุคคลนั้นขอให้ผู้ร่าง (ส่วนใหญ่คือ คณะรัฐมนตรี และสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร) และผู้พิจารณา (คือรัฐสภา) ให้การพิจารณาเป็นไปอย่างรอบคอบเป็นพิเศษเท่านั้น กฎหมายใดที่ตราขึ้นมาโดยความรู้สึกสำนึกว่าจะกระทบกระเทือนสิทธิและเสรีภาพของบุคคล ก็น่าจะเป็นการปฏิบัติตามมาตรา ๒๕ โดยปริยายแล้ว

ในทำนองตรงกันข้าม หากตีความมาตรา ๒๕ อย่างเข้มงวด โดยเฉพาะเมื่อคิดว่ากฎหมายบังคับบุคคลแล้ว ก็ย่อมขัดมาตรา ๒๕ หหมด และถ้าถือว่าใช้บังคับไม่ได้กฎหมายทุกฉบับก็เป็นโมฆะหมดเช่นกัน

(๓) ถ้ากฎหมายบางมาตรา หรือทั้งฉบับขัดหรือแย้งกับมาตรา ๒๕ จะเป็นผลให้เป็นโมฆะใช้บังคับมิได้บางส่วนหรือทั้งหมด ปัญหานี้มิได้ระบุไว้ในมาตรา ๒๕ แต่ถ้าใช้มาตรา ๖ ประกอบก็จะเห็นว่าจะใช้บังคับต่อไปไม่ได้เลย ส่วนจะเป็นโมฆะบางส่วนหรือทั้งหมดก็ต้องพิจารณาว่า “บทบัญญัติ” ส่วนใดขัดหรือแย้งต่อมาตรา ๒๕ ก็จะใช้บังคับไม่ได้ ส่วนอื่นที่ไม่ขัดไม่แย้งก็ยังคงใช้ได้

อย่างไรก็ดี กฎหมายที่จะถูกร้องเรียนว่าขัดหรือแย้งต่อมาตรา ๒๕ มีโอกาสที่จะเป็นกฎหมายที่ฉบับมาก ซึ่งจะทำให้กฎหมายนั้นต้องโมฆะใช้ไม่ได้ทั้งฉบับอันอาจจะเกิดผลร้ายได้ ถ้าเป็นกฎหมายที่ดีมีประโยชน์ เพียงแต่เกิดความพลั้งเผลอล้มระบุกการอ้างทุกมาตราในรัฐธรรมนูญที่ให้อำนาจไว้เท่านั้น

อนึ่ง คำอ้างที่นำมาใช้อ้างในคำปรารภของพระราชบัญญัติต่างๆ ใช้ความว่า “พระราชบัญญัตินี้มีบทบัญญัติบางประการเกี่ยวกับการจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคล ซึ่งมาตรา ๒๕ ประกอบด้วยมาตรา ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย บัญญัติให้กระทำได้โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย” ก็เป็นคำอ้างที่คลุมเครือมาก เพราะมิได้ระบุว่ามาตราใดอาจจำกัดสิทธิและเสรีภาพ และการอ้างมาตราที่รัฐธรรมนูญให้อำนาจอาจจะไม่ครบถ้วนก็ได้ เพราะการจำกัดสิทธิและเสรีภาพเรื่องหนึ่งอาจขัดรัฐธรรมนูญหลายมาตรา

นอกจากนี้ถ้าถือว่าการระบุมตราของรัฐธรรมนูญไว้ก็เพื่อเตือนสติให้รัฐสภาพิจารณาออกกฎหมายโดยรอบคอบ ก็อาจจะกลายเป็นว่าในการออกกฎหมายอื่นๆ นั้น รัฐสภาอาจไม่ต้องพิจารณาให้รอบคอบก็ได้

(๔) วิธีแก้ไขเยียวยา หากศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่ากฎหมายใดขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญก็จะใช้บังคับต่อไปไม่ได้ คิดต่างๆ ที่รอการพิจารณาอยู่ก็ต้องยกฟ้องไปถ้ารัฐบาลและรัฐสภาเห็นว่ากฎหมายนั้นมีบทบัญญัติอื่นๆ ที่สำคัญต่อการปกครองประเทศก็ต้องออกพระราชบัญญัติแก้ไขเพื่อเพิ่มเติมข้อความดังกล่าวในข้อ ๑ (๓) ลงไปในคำปรารภก่อนจึงจะใช้บังคับต่อไปได้ กรณีต่างๆ ที่เกิดขึ้นก่อนวันประกาศใช้กฎหมายก็ไม่อาจนำมาฟ้องร้องได้ อย่างไรก็ตามข้อนี้ก็ต้องยอมรับกันว่าตามหลักนิติรัฐ การกระทำของบุคคลจะถือว่าเป็นการกระทำผิดได้ต้องทำหลังจากที่มีกฎหมายห้ามไว้

โดยสรุปเห็นว่า ผู้ร้องที่ ๒ มีสิทธิร้องในศาล และให้ศาลส่งความเห็นที่ได้แย้งนั้นมาให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยได้ ตามมาตรา ๒๖๕

๑.๒) การพิจารณาคำร้องของผู้ร้องที่ ๒

ประเด็นที่นายธนู หมั่นพรมอินทร์ ผู้ร้องที่ ๒ เห็นว่า พระราชบัญญัติล้มละลาย (ฉบับที่ ๔) พ.ศ. ๒๕๕๑ ที่เพิ่มเติมหมวด ๓/๑ นั้นขัดหรือแย้งต่อมาตรา ๒๕ วรรคสอง ประกอบมาตรา ๓๓๕ (๑) เพราะไม่ระบุบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญที่ให้อำนาจในการตรา หรือแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติล้มละลาย พ.ศ. ๒๕๕๑ ทั้งที่บทบัญญัติที่เพิ่มเติมใหม่นี้จำกัดสิทธิในทรัพย์สินหลายมาตรา แห่งรัฐธรรมนูญ

เมื่อพิจารณาคำร้องหลักเห็นว่าผู้ร้องต้องการแย้งวิธีการอ้างอำนาจตามรัฐธรรมนูญที่จะใช้ตราพระราชบัญญัติล้มละลาย (ฉบับที่ ๔) ซึ่งถ้าไม่อ้างให้ถูกต้องกฎหมายล้มละลาย หมวด ๓/๑ ทั้งหมดก็ต้องเป็นโมฆะไป

เมื่อพิจารณาว่าพระราชบัญญัติล้มละลาย (ฉบับที่ ๔) พ.ศ. ๒๕๕๑ ได้ตราขึ้นเสร็จเรียบร้อยแล้ว และนำมาประกาศในราชกิจจานุเบกษา ฉบับกฤษฎีกา เล่ม ๑๑๕ ตอนที่ ๑๘ ก เมื่อวันที่ ๕ เมษายน ๒๕๕๑ นั้นเป็นกฎหมายที่มีความยาวถึง ๕๐ มาตรา โดยร่างกฎหมายนี้ได้เข้าสู่สภาตั้งแต่ ๑๓ สิงหาคม ๒๕๔๐ ก่อนที่รัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันจะได้ประกาศใช้ (เมื่อวันที่ ๑๑ ตุลาคม ๒๕๕๐) เสียอีก เมื่อประกาศใช้รัฐธรรมนูญแล้ว รัฐบาลและรัฐสภาได้ปรึกษาหารือกันว่าจะปฏิบัติตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕ วรรคสอง และมาตรา ๓๓๕ (๑) ได้อย่างไร เพราะในช่วงนั้นมีร่างพระราชบัญญัติและพระราชบัญญัติต่างๆ ที่ตราขึ้นบางฉบับอาจมีผลกระทบต่อสิทธิเสรีภาพของประชาชน จึงคิดว่าอาจจะอธิบายไว้ที่หมายเหตุท้ายพระราชบัญญัติก็น่าจะใช้ได้แล้ว ต่อมาก็มีดำริว่าควรจะเขียนไว้ในคำปรารภ หรือเขียนไว้ในมาตราต้นๆ เช่น มาตรา ๓ หรือ ๔ ดังนั้น จะเห็นได้ว่าในช่วง พ.ศ. ๒๕๔๐ - ๒๕๕๒ การระบุอ้างอำนาจตามรัฐธรรมนูญที่จะตรากฎหมายที่จะกระทบกระเทือนสิทธิเสรีภาพของบุคคล จึงออกมาในรูปแบบต่างๆ กัน เช่น ออกมาในหมายเหตุ หรือในคำปรารภ หรือในมาตราต้นๆ เช่น พระราชบัญญัติล้มละลาย (ฉบับที่ ๔) ออกมาในรูปหมายเหตุ ส่วนที่ออกมาในรูปคำปรารภปรากฏครั้งแรกในพระราชบัญญัติเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ เพื่อสร้างทางพิเศษสายรามอินทรา - อารณรังค์ ฯ พ.ศ. ๒๕๕๑ ซึ่งประกาศในราชกิจจานุเบกษา เล่ม ๑๑๕ ตอนที่ ๕ ก เมื่อวันที่ ๒๔ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๑ และที่ออกมาในตัวมาตราเป็นครั้งแรกในพระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติการธนาคารพาณิชย์ พ.ศ. ๒๕๐๕ (ฉบับที่ ๔) พ.ศ. ๒๕๕๑ ซึ่งประกาศในราชกิจจานุเบกษา เล่ม ๑๑๕ ตอนที่ ๕๑ ก เมื่อวันที่ ๒๓ สิงหาคม ๒๕๕๑

อย่างไรก็ดีกฎหมายที่ตราออกมาในช่วงนี้ก็ยังมีการระบุอ้างอิงอำนาจตามรัฐธรรมนูญไว้ต่างๆ กัน สำหรับหมายเหตุท้ายพระราชบัญญัติล้มละลาย (ฉบับที่ ๔) พ.ศ. ๒๕๕๑ ได้เขียนไว้ดังนี้

“เหตุผลในการประกาศใช้พระราชบัญญัติฉบับนี้ คือ เนื่องจากบทบัญญัติบางมาตราของพระราชบัญญัติล้มละลาย พุทธศักราช ๒๔๘๓ ไม่เหมาะสมกับสภาพเศรษฐกิจและสังคมในปัจจุบัน โดยเฉพาะเมื่อลูกหนี้ที่เป็นนิติบุคคลประสบปัญหาสภาพคล่องทางการเงินชั่วคราว อันควรได้รับความช่วยเหลือทางการเงินจากผู้ประสงค์จะให้ความช่วยเหลือทางการเงินแก่ลูกหนี้เพื่อให้ลูกหนี้มีโอกาสได้ฟื้นฟูกิจการแต่เนื่องจากมาตรา ๕๔ (๒) แห่งพระราชบัญญัติล้มละลาย พุทธศักราช ๒๔๘๓ บัญญัติให้เจ้าหนี้ที่ยอมให้ลูกหนี้ก่อนนี้ขึ้นโดยรู้อยู่แล้วว่าลูกหนี้มีหนี้สินล้นพ้นตัวไม่มีสิทธิขอรับชำระหนี้ในคดีล้มละลาย อันเป็นเหตุให้ไม่มีสถาบันทางการเงินหรือเอกชนรายใดยินยอมให้ความช่วยเหลือทางการเงินแก่ลูกหนี้ที่ประสบปัญหาสภาพคล่องทางการเงินชั่วคราว ลูกหนี้จึงต้องตกเป็นบุคคลล้มละลายทั้งๆ ที่กิจการของลูกหนี้อยู่ในสภาพที่จะฟื้นฟูได้ หากได้รับความช่วยเหลือทางการเงิน สมควรที่จะมีบทบัญญัติคุ้มครองการให้ความช่วยเหลือทางการเงินแก่ลูกหนี้ที่ประสบปัญหาสภาพคล่องทางการเงินชั่วคราว เพื่อให้ลูกหนี้มีโอกาสได้ฟื้นฟูกิจการได้ ซึ่งจะช่วยให้เจ้าหนี้มีโอกาสรับชำระหนี้ได้อย่างเป็นธรรมด้วย อันจะเป็นการส่งเสริมเศรษฐกิจและการค้าของประเทศให้เจริญก้าวหน้าต่อไป จึงจำเป็นต้องตราพระราชบัญญัตินี้”

ข้อความในหมายเหตุได้แสดงให้เห็นโดยปริยายว่าพระราชบัญญัตินี้จะกระทบกระเทือนสิทธิของลูกหนี้เจ้าหนี้บางประการ

คำวินิจฉัยประเด็นที่หนึ่ง กรณี “พระราชบัญญัติล้มละลาย (ฉบับที่ ๔) พ.ศ. ๒๕๔๑ ที่เพิ่มเติมหมวด ๓/๑ (กระบวนพิจารณาเกี่ยวกับการฟื้นฟูกิจการของลูกหนี้ ตั้งแต่มาตรา ๕๐/๑ ถึงมาตรา ๕๐/๕๐) ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕ วรรคสอง ประกอบมาตรา ๓๓๕ (๑) หรือไม่”

โดยเหตุผลที่กล่าวมาจึงวินิจฉัยได้ว่า หมายเหตุท้ายพระราชบัญญัติล้มละลาย (ฉบับที่ ๔) พ.ศ. ๒๕๔๑ ได้ระบุให้เห็นว่ารัฐสภาได้ยอมรับโดยปริยายว่ากฎหมายนี้อาจจะกระทบกระเทือนสิทธิของประชาชน แต่กฎหมายนี้ต้องการให้ “ความช่วยเหลือทางการเงินแก่ลูกหนี้ที่ประสบปัญหาสภาพคล่องชั่วคราว เพื่อให้ลูกหนี้มีโอกาสได้ฟื้นฟูกิจการได้ ซึ่งจะช่วยให้เจ้าหนี้มีโอกาสรับชำระหนี้ได้อย่างเป็นธรรมด้วย” กล่าวอีกนัยหนึ่งเจ้าหนี้จะเสียสิทธิที่จะเรียกทวงหนี้ไปสักกระยะหนึ่ง โดยหวังว่าจะได้รับชำระหนี้ได้มากขึ้นในภายหลัง จึงนับได้ว่าได้รับรู้เรื่องการจำกัดสิทธิไว้พอสมควรแล้วในช่วงเปลี่ยนผ่านของการใช้รัฐธรรมนูญ จึงไม่ควรถือว่าการเพิ่มเติมหมวด ๓/๑ เป็นการขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕ วรรคสอง ประกอบกับมาตรา ๓๓๕ (๑)

๒. การพิจารณาประเด็นที่สอง “พระราชบัญญัติล้มละลาย (ฉบับที่ ๕) พ.ศ. ๒๕๕๒ มาตรา ๕๐/๔๖ และมาตรา ๕๐/๕๘ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ มาตรา ๒๙ มาตรา ๓๐ มาตรา ๔๘ และมาตรา ๒๕๒ หรือไม่”

เนื่องจากประเด็นที่ ๒ ทั้งผู้ร้องที่ ๑ และที่ ๒ ได้ร้องว่ามาตรา ๕๐/๔๖ และมาตรา ๕๐/๕๘ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ มาตรา ๒๙ มาตรา ๓๐ มาตรา ๔๘ และมาตรา ๒๕๒ แต่โดยที่มาตรา ๕๐/๔๖ และมาตรา ๕๐/๕๘ มีสาระต่างกัน จึงแยกพิจารณาเป็น ๒ ส่วน ดังนี้

๒.๑) มาตรา ๕๐/๔๖ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ มาตรา ๒๙ มาตรา ๓๐ มาตรา ๔๘ และมาตรา ๒๕๒ หรือไม่

ประเด็นสำคัญของมาตรา ๕๐/๔๖ อยู่ที่ข้อ (๒) ซึ่งมีความหมายโดยสรุปว่า เจ้าหนี้ไม่ก็รายรวมกันอาจมีมูลหนี้เกินกว่าร้อยละห้าสิบก็มีสิทธิจะลงมติยอมรับแผน ฯ ได้ เป็นเหตุให้ เจ้าหนีรายย่อยมีมูลหนี้้น้อยจำนวนหลายร้อยราย แต่มีมูลหนี้รวมกันไม่ถึงร้อยละห้าสิบเสียเปรียบ กรณีนี้มีประเด็นที่น่าพิจารณาจากทัศนะทางรัฐศาสตร์ และนิติศาสตร์ ดังนี้

(๑) หลักการที่ว่า “สัญญาต้องมีผลใช้บังคับได้” (Pacta sunt Servanda) แม้จะเป็นที่ยอมรับว่าสัญญาย่อมระงับไปเมื่อเหตุการณ์เปลี่ยนแปลงไปมาก (Clausula rebus sic stantibus) โดยกรณีนี้เป็นเรื่องของการที่เจ้าหนี้จำนวนมากผ่อนส่งซื้อบ้านจัดสรรจากลูกหนี้ โดยที่ เหตุการณ์เกี่ยวกับการก่อสร้าง ราคาที่ดิน และวัสดุก่อสร้าง มิได้เปลี่ยนแปลงไปมากจนอัตราค่าผ่อนส่ง ไม่เหมาะสม ฯ ฉะนั้น สัญญาที่ทำขึ้นภายใต้กรอบพระราชบัญญัติล้มละลาย พุทธศักราช ๒๕๕๓ จึงควรมีผลใช้บังคับต่อไป และลูกหนี้ก็ควรจะต้องก่อสร้างต่อไปได้จนเสร็จสิ้นตามสัญญาหากลูกหนี้มิได้ บริหารงานผิดพลาดเอง (หมู่บ้านจัดสรรจำนวนมากก็ยังคงดำเนินการได้ครบถ้วนตามสัญญา) เช่น พระราช บัญญัติล้มละลาย พุทธศักราช ๒๕๕๓ ระบุในมาตรา ๖ ว่า “มติพิเศษ” หมายความว่ามติของเจ้าหนี้ ฝ่ายข้างมาก และมีจำนวนหนี้เท่ากับสามในสี่แห่งจำนวนหนี้ทั้งหมด” ควรใช้บังคับได้ไม่ควรถูกแก้ไข โดยพระราชบัญญัติล้มละลาย (ฉบับที่ ๕) พุทธศักราช ๒๕๕๒ มาตรา ๕๐/๔๖ (๒) ซึ่งทำให้เจ้าหนี้ รายย่อยเสียเปรียบ หรือกล่าวอีกนัยหนึ่งกฎหมายใหม่ควรออกใช้บังคับแก่คู่กรณีรายใหม่เท่านั้น

(๒) หลักการที่ถือว่า “ชีวิตสำคัญกว่าอวัยวะของร่างกาย ซึ่งสำคัญกว่าทรัพย์สิน” หรือในทางตรงกันข้ามบุคคลต้องยอมเสียทรัพย์สินเพื่อรักษาอวัยวะ และต้องยอมเสียอวัยวะเพื่อรักษาชีวิต หรือกล่าวอีกนัยหนึ่ง คนยอมสำคัญกว่าทรัพย์สิน และรัฐบาลต้องพิทักษ์รักษาชีวิต และความสุขของคน มากกว่าจำนวนทรัพย์สิน ดังจะเห็นได้จากกฎหมายอาญาว่าโทษฆ่าคนตายจะสูงกว่าโทษทำร้ายร่างกาย ซึ่งจะสูงกว่าโทษฐานลักทรัพย์ ฉะนั้น การบริหารใดๆ ต้องยอมรับความสำคัญของจำนวนคนมากกว่า จำนวนทรัพย์สิน

สำหรับการดำเนินการทางเศรษฐกิจ ถ้าเป็นกรณีของการลงทุนก่อตั้ง ห้างหุ้นส่วนบริษัท ผู้ที่ลงทุนมากย่อมมีส่วนเสี่ยงในการบริหารมาก แต่ก็มีทฤษฎีสหกรณ์ซึ่งยึดหลักการ ตรงข้ามว่า สมาชิกสหกรณ์แต่ละคนย่อมมีเสี่ยงหนึ่งในการบริหารสหกรณ์ไม่ว่าจะถือหุ้นมากน้อยกว่ากัน เพียงใด

แต่กรณีนี้เป็นกรณีของผู้รับบริการซึ่งขอผ่อนส่งบ้าน ฉะนั้น ผู้ผ่อนส่งทุกคน จะต้องได้รับบริการโดยเสมอหน้ากัน ไม่ว่าจะผ่อนส่งบ้านราคาถูกหรือราคาแพง

(๓) หลักความเสมอภาค เป็นหลักสำคัญที่สุดของระบอบประชาธิปไตย ดังจะเห็นได้จากภาษีของประเทศฝรั่งเศส ที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ ค.ศ. ๑๙๕๘ มาตรา ๒ ว่า ได้แก่ “เสรีภาพ สมภาพ และภราดรภาพ” ซึ่งได้กลายเป็นคำขวัญของขบวนการประชาธิปไตยทั่วโลก หลักการนี้จะปรากฏในรัฐธรรมนูญของประเทศประชาธิปไตยทั้งปวง และจะขยายไปถึงความเสมอภาคในกฎหมาย และการได้รับความคุ้มครองตามกฎหมายเท่าเทียมกันตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๐ คือหลัก Equality before the Law and equal protection หากบุคคลใดไม่ได้รับปฏิบัติอย่างเท่าเทียมกัน ยังถือว่าเป็นการทำลายศักดิ์ศรีแห่งความเป็นมนุษย์ (Human Dignity) อีกด้วย

(๔) หลักความยินยอม และความสมัครใจในความสัมพันธ์ทางแพ่งระหว่างบุคคล เป็นหลักการที่รัฐต้องเคารพ รัฐไม่ควรเข้าไปแทรกแซง และควรหาวิธีจัดการแก้ไขปัญหาให้ตรงกับความต้องการของแต่ละบุคคล ไม่ควรขึ้นใจกัน เช่น อาจจัดการกับเจ้าหน้าที่รายย่อยไปก่อน แล้วจึงทำความตกลงกับเจ้าหน้าที่ใหญ่ทำการฟื้นฟูก็ได้

(๕) หลักการคุ้มครองผู้บริโภค กรณีที่เกิดขึ้นนอกจากจะเป็นเรื่องของเจ้าหน้าที่ - ลูกหนี้ ซึ่งมีสัญญาต่อกันแล้ว เจ้าหน้าที่ยังมีฐานะเป็นผู้บริโภค คือเป็นผู้ผ่อนส่งซื้ออาคารจัดสรร ฉะนั้น จะต้องได้รับความคุ้มครอง ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๕๗ ด้วย ในกรณีนี้ได้แก่พระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ. ๒๕๒๒ และพระราชบัญญัติการจัดสรรที่ดิน พ.ศ. ๒๕๔๓ ซึ่งไม่ปรากฏว่าได้รับการอ้างอิงในพระราชบัญญัติล้มละลาย (ฉบับที่ ๔) และ (ฉบับที่ ๕) แต่อย่างไร

โดยหลักการเหล่านี้ย่อมเห็นได้ชัดเจนว่าในการจัดการเกี่ยวกับทรัพย์สิน รัฐจะต้องคำนึงถึงจำนวนบุคคลที่เป็นเจ้าหน้าที่มากกว่าจำนวนทรัพย์สินที่เป็นมูลหนี้ และหากจะถือหลัก ประสานประโยชน์ก็จะต้องให้น้ำหนักจำนวนคนและจำนวนหนี้เท่าเทียมกัน คืออย่างละห้าสิบส่วน ดังนั้น การที่มาตรา ๕๐/๔๖ จะให้น้ำหนักแก่เจ้าหน้าที่ที่มีมูลหนี้มากกว่าร้อยละห้าสิบ จึงไม่ชอบธรรม ทั้งนี้ หากคำนึงถึงวิธีการนัดหมายประชุมการที่ผู้ทำแผนพยายามให้ประโยชน์แก่เจ้าหน้าที่รายใหญ่ ฯลฯ ก็จะทำให้เห็นได้ชัดยิ่งขึ้นว่าเจ้าหน้าที่รายย่อยจำนวนมากมีโอกาเสี่ยเปรียบมาก

เมื่อนำหลักการดังกล่าวมาปรับกับบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญแล้ว จึงเห็นว่า

(๑) มาตรา ๕๐/๔๖ ขัดหรือแย้งต่อมาตรา ๒๖ แห่งรัฐธรรมนูญ เพราะศาลอาจจะใช้อำนาจโดยไม่คำนึงถึงศักดิ์ศรี ฯ อย่างเพียงพอ

(๒) มาตรา ๕๐/๔๖ ไม่ขัดหรือแย้งต่อมาตรา ๒๕ วรรคสอง และมาตรา ๓๓๕ (๑) เพราะเป็นการใช้บังคับโดยทั่วไป

(๓) มาตรา ๕๐/๔๖ ขัดหรือแย้งต่อมาตรา ๓๐ เพราะเจ้าหน้าที่รายย่อยจำนวนมากได้รับความคุ้มครอง และสิทธิประโยชน์น้อยกว่าเจ้าหน้าที่รายใหญ่ผู้น้อยคน

(๔) มาตรา ๕๐/๔๖ ขัดหรือแย้งต่อมาตรา ๔๘ เพราะเจ้าหน้าที่รายย่อยต้องการได้รับเงินค่าผ่อนส่งบ้านคืนทันทีที่ผู้ก่อสร้างไม่ปฏิบัติตามเงื่อนไขแห่งสัญญาแม้การเรียกร้องของเจ้าหน้าที่จะทำให้ลูกหนี้ล้มละลายทันที และมีทรัพย์สินมาแบ่งปันกันได้บ้าง ก็ย่อมเป็นสิทธิในทรัพย์สินของบุคคลเหล่านั้นที่รัฐไม่มีอำนาจจะเข้าไปแทรกแซงเกินกว่าเท่าที่จำเป็น และกระทบกระเทือนสาระสำคัญของสิทธินั้น (มาตรา ๒๕ วรรคหนึ่ง)

(๕) มาตรา ๕๐/๔๖ ไม่เกี่ยวข้องกับมาตรา ๒๕๒ เพราะห่างไกลกับการพิจารณาคดีของผู้พิพากษา

คำวินิจฉัยประเด็น ๒.๑ มาตรา ๕๐/๔๖ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ มาตรา ๒๕ มาตรา ๓๐ มาตรา ๔๘ และมาตรา ๒๕๒ หรือไม่

เห็นว่ามาตรา ๕๐/๔๖ แห่งพระราชบัญญัติล้มละลาย (ฉบับที่ ๕) พุทธศักราช ๒๕๔๒ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ มาตรา ๒๕ วรรคแรก มาตรา ๓๐ และมาตรา ๔๘

๒.๒) มาตรา ๕๐/๕๘ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ มาตรา ๒๕ มาตรา ๓๐ มาตรา ๔๘ และมาตรา ๒๕๒ หรือไม่

บทบัญญัติในมาตรา ๕๐/๕๘ มีประเด็นที่ควรนำมาพิจารณาบางประการ ดังนี้

(๑) ข้อความในบทบัญญัติมีลักษณะเชิงบังคับให้ศาลต้องมีคำสั่งเห็นชอบด้วยแผนฟื้นฟูกิจการของลูกหนี้ แม้ในวรรคสองศาลจะมีสิทธิสอบถามผู้ทำแผน ฯ ได้เมื่อแผน ฯ มีรายการไม่ครบถ้วน แต่ก็มีข้อสงสัยเกิดว่ารายการของแผน ฯ ตามมาตรา ๕๐/๕๒ นั้น ได้ระบุว่าต้องมี ๑๐ รายการเป็นอย่างน้อยแล้วทำไมจึงยอมให้ทำน้อยกว่าที่ระบุไว้ได้อีก ส่วนในวรรคสามเป็นการยอมรับว่าศาลอาจมีคำสั่งไม่เห็นชอบด้วยแผนก็ได้ ฉะนั้นลักษณะบังคับศาลจึงไม่จำเป็นต้องเกิดขึ้น

(๒) มาตรา ๕๐/๕๘ (๓) เป็นที่น่าสงสัยว่าศาลจะมีทางทราบได้อย่างไรว่าการดำเนินการตามแผน ฯ จะสำเร็จลงด้วยดี และเมื่อสำเร็จแล้วเจ้าหน้าที่จะได้รับชำระหนี้ไม่น้อยกว่ากรณี

ที่ศาลสั่งให้ลูกหนี้ล้มละลายเสียแต่ตอนแรก เพราะศาลไม่ใช่นักธุรกิจที่จะวินิจฉัยได้ว่าแผนจะสำเร็จผลหรือไม่ แม้แต่นักธุรกิจ ซึ่งคาดคะเนอย่างผู้มีความรู้ (Educated Guess) ก็คาดการผิดพลาดได้ จึงไม่น่าจะให้เป็นการรับผิดชอบของศาลที่จะต้องวินิจฉัยปัญหาเช่นนี้

ปัญหาในส่วนนี้ คือ เจ้าหนี้รายย่อยจำนวนมากต้องการได้รับชำระหนี้ในขณะนี้มากกว่าจะรอให้ลูกหนี้ไปฟื้นฟูสภาพอีก ๕ - ๑๐ ปีข้างหน้า โดยไม่มีการค้ำประกันว่าจะได้รับผลประโยชน์ตอบแทนคุ้มค่าเสียเวลารอคอย เจ้าหนี้บางรายอาจคิดว่าตนเองจะเสียชีวิตไปก่อน จึงต้องการได้รับชำระเงินไปก่อนเพื่อนำไปใช้จ่าย หรือลงทุนอย่างอื่นต่อไปตามหลักเสรีภาพในทรัพย์สิน

ดังนั้น เมื่อนำปัญหากฎหมาย และข้อเท็จจริงที่เกิดขึ้นตามคำร้องเห็นว่ามีน้ำหนักรับฟังได้ประกอบกับการวิเคราะห์ข้างต้นมาประกอบกันจึงเห็นว่า

๑) มาตรา ๕๐/๕๘ ขัดหรือแย้งต่อมาตรา ๒๖ เพราะศาลอาจใช้อำนาจโดยไม่คำนึงถึงเสรีภาพในทรัพย์สินของเจ้าหนี้รายย่อย อย่างเพียงพอ เพราะศาลเองก็ถูกบังคับกลาย ๆ ให้เห็นชอบกับแผนไว้ก่อน

๒) มาตรา ๕๐/๕๘ ไม่ขัดหรือแย้งกับมาตรา ๒๕ วรรคสอง

๓) มาตรา ๕๐/๕๘ ขัดหรือแย้งต่อมาตรา ๓๐ เพราะเจ้าหนี้รายย่อยได้รับความคุ้มครองน้อยกว่าเจ้าหนี้รายใหญ่

๔) มาตรา ๕๐/๕๘ ขัดหรือแย้งต่อมาตรา ๔๘ เพราะเจ้าหนี้รายย่อยไม่สามารถใช้สิทธิในทรัพย์สินได้สมบูรณ์ และพระราชบัญญัติล้มละลาย (ฉบับที่ ๕) ก็ไปจำกัดสิทธิมากเกินไปจนกระทบกระเทือนถึงสาระสำคัญของสิทธิ (มาตรา ๒๕ วรรคหนึ่ง)

๕) มาตรา ๕๐/๕๘ ไม่เกี่ยวข้องกับมาตรา ๒๕๒ แต่อย่างใด

คำวินิจฉัยประเด็นที่ ๒.๒ มาตรา ๕๐/๕๘ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ มาตรา ๒๕ มาตรา ๓๐ มาตรา ๔๘ และมาตรา ๒๕๒ หรือไม่

เห็นว่ามาตรา ๕๐/๕๘ แห่งพระราชบัญญัติล้มละลาย (ฉบับที่ ๕) พ.ศ. ๒๕๔๒ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ มาตรา ๒๕ วรรคหนึ่ง มาตรา ๓๐ และมาตรา ๔๘

ศาสตราจารย์ ดร.อมร รักษาสัตย์

ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

คำวินิจฉัยของ นายอรรถ หวังอ้อมกลาง ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

ที่ ๓๕ - ๓๖/๒๕๕๕

วันที่ ๓๐ ตุลาคม ๒๕๕๕

เรื่อง พระราชบัญญัติล้มละลาย (ฉบับที่ ๕) พ.ศ. ๒๕๕๑ ที่เพิ่มเติมหมวด ๓/๑ และพระราชบัญญัติล้มละลาย พุทธศักราช ๒๕๕๓ มาตรา ๕๐/๕๖ และมาตรา ๕๐/๕๗ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ มาตรา ๒๕ มาตรา ๓๐ มาตรา ๔๘ มาตรา ๒๕๒ และมาตรา ๓๓๕ (๑) หรือไม่

คดีทั้งสองเรื่องนี้มีปัญหาเกี่ยวข้องที่ต้องพิจารณาไปด้วยกัน ศาลรัฐธรรมนูญจึงสั่งให้รวมพิจารณาเข้าด้วยกัน

กรณีสืบเนื่องจากบริษัท ไรมอน แลนด์ จำกัด (มหาชน) ลูกหนี้ ประสบปัญหาขาดสภาพคล่องทางการเงิน ถูกสถาบันการเงินลดวงเงินสินเชื่อและมีหนี้สินล้นพ้นตัว เพราะมีสินทรัพย์ไม่พอกับหนี้สิน โดยมีหนี้สินเป็นจำนวนแน่นอนไม่ต่ำกว่าหกพันแปดร้อยล้านบาท เป็นเหตุให้ไม่สามารถดำเนินกิจการไปได้ หากถูกพิทักษ์ทรัพย์เด็ดขาด และล้มละลายจะทำให้เจ้าหนี้ได้รับชำระหนี้้น้อยกว่าที่จะให้ลูกหนี้ได้รับการฟื้นฟูกิจการลูกหนี้เห็นว่ามิใช่ช่องทางที่จะฟื้นฟูกิจการได้ จึงได้ยื่นคำร้องต่อศาลล้มละลายกลางเพื่อขอให้ฟื้นฟูกิจการของลูกหนี้ ศาลล้มละลายกลางมีคำสั่งวันที่ ๖ พฤศจิกายน ๒๕๕๓ ให้ฟื้นฟูกิจการของลูกหนี้ โดยตั้งบริษัท ไรมอน แลนด์ แพลนเนอร์ จำกัด เป็นผู้ทำแทน ปรากฏตามคดีล้มละลาย (ฟื้นฟูกิจการ) หมายเลขแดงที่ ๘๒๗/๒๕๕๓

นายบุญหลง นรจิตต์ และเจ้าหนี้อื่นรวม ๓๕ ราย ได้ยื่นคำร้องคัดค้านแผนฟื้นฟูกิจการของลูกหนี้ เป็นคำร้องที่ ๑ นายธนู หมิ่นพรมอินทร์ เจ้าหนี้รายที่ ๑๕ ในคดีล้มละลาย (ฟื้นฟูกิจการ) ได้ยื่นคำร้องคัดค้านแผนฟื้นฟูกิจการของลูกหนี้ เป็นคำร้องที่ ๒

ตามคำร้องทั้งสองฉบับโต้แย้งคัดค้านอ้างเหตุผลทำนองเดียวกันว่า พระราชบัญญัติล้มละลาย (ฉบับที่ ๕) พ.ศ. ๒๕๕๑ ที่เพิ่มเติมหมวด ๓/๑ กระบวนพิจารณาเกี่ยวกับการฟื้นฟูกิจการของลูกหนี้ ไม่ได้ระบุบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญที่ให้อำนาจในการตราพระราชบัญญัติล้มละลาย (ฉบับที่ ๕) หรือแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติล้มละลายที่เป็นการจำกัดสิทธิเสรีภาพของบุคคลที่รัฐธรรมนูญรับรองไว้ ซึ่งแตกต่างจากกรณีของพระราชบัญญัติล้มละลาย (ฉบับที่ ๕) พ.ศ. ๒๕๕๒ ที่ได้ระบุบทบัญญัติมาตรา ๒๕ มาตรา ๓๖ และมาตรา ๔๘ แห่งรัฐธรรมนูญที่ให้อำนาจในการตราพระราชบัญญัติล้มละลาย

หรือแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติล้มละลายที่เป็นการจำกัดสิทธิเสรีภาพในการเดินทางและเสรีภาพในการเลือกที่อยู่ภายในราชอาณาจักร และสิทธิในทรัพย์สินตามมาตรา ๓๖ และมาตรา ๔๘ การที่พระราชบัญญัติล้มละลาย (ฉบับที่ ๔) ไม่ได้ระบุบทบัญญัติที่เป็นการจำกัดสิทธิและเสรีภาพไว้ ขณะตราพระราชบัญญัติดังกล่าว เท่ากับว่ารัฐสภาไม่ได้ตระหนักกว่าจะเป็นการลิดรอนและจำกัดสิทธิและเสรีภาพของประชาชน ทั้งประชาชนไม่สามารถรับรู้อย่างชัดแจ้งถึงที่มาว่าสิทธิและเสรีภาพของตนถูกจำกัดโดยมาตราใดของรัฐธรรมนุญ และอยู่ในเงื่อนไขที่รัฐธรรมนุญกำหนดไว้หรือไม่ เพียงใด เมื่อพระราชบัญญัติล้มละลาย (ฉบับที่ ๔) ไม่ได้ระบุบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนุญที่ให้อำนาจในการตรากฎหมายตามมาตรา ๒๕ วรรคสอง พระราชบัญญัติล้มละลาย (ฉบับที่ ๔) จึงขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนุญ มาตรา ๒๕ วรรคสอง ประกอบมาตรา ๓๓๕ (๑) เป็นอันใช้บังคับมิได้ตามมาตรา ๖

สำหรับกรณีตามพระราชบัญญัติล้มละลาย (ฉบับที่ ๕) พ.ศ. ๒๕๕๒ มาตรา ๕๐/๔๖ มาตรา ๕๐/๔๖ (๒) และมาตรา ๕๘/๕๘ ที่บัญญัติให้เจ้าหน้าที่เกินกว่าร้อยละห้าสิบของมูลหนี้สามารถเห็นชอบแผนฟื้นฟูกิจการได้ โดยเจ้าหน้าที่ที่มีมูลหนี้ต่ำกว่าร้อยละห้าสิบที่ไม่ได้ลงมติเห็นชอบแผนฟื้นฟูกิจการต้องรับแผนฟื้นฟู โดยศาลล้มละลายกลางหรือศาลฎีกาไม่อาจใช้ดุลยพินิจในการสั่งให้ฟื้นฟูกิจการของลูกหนี้ผู้ร้องตามคำร้องที่ ๑ และผู้ร้องตามคำร้องที่ ๒ เห็นว่า การที่พระราชบัญญัติล้มละลาย (ฉบับที่ ๕) พ.ศ. ๒๕๕๒ มาตรา ๕๐/๔๖ มาตรา ๕๐/๔๖ (๒) และมาตรา ๕๐/๕๘ กำหนดวิธีพิจารณาเช่นนี้ ทำให้เจ้าหน้าที่ที่มีมูลหนี้ต่ำกว่าร้อยละห้าสิบเป็นผู้ถูกกระทำเหมือนเป็นวัตถุแห่งหนี้ ถูกดูแลเหมือนสิ่งของ และเปิดช่องให้ผู้ทำแผนเลือกปฏิบัติต่อเจ้าหน้าที่ที่มีมูลหนี้ต่ำกว่าร้อยละห้าสิบตามอำเภอใจ โดยไม่สุจริต โดยไม่เป็นธรรม หรือโดยใช้ดุลยพินิจโดยไม่ชอบ โดยที่ศาลล้มละลายกลางหรือศาลฎีกาไม่สามารถใช้ดุลยพินิจในการพิจารณาแก้ไขหรือเยียวยาได้ตามความเหมาะสม หรือตามพฤติการณ์แห่งคดีด้วยความเป็นธรรม ใช้อำนาจโดยไม่คำนึงถึงศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ เป็นการเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมต่อเจ้าหน้าที่ข้างน้อยที่มีมูลหนี้ต่ำกว่าร้อยละห้าสิบ เพราะเหตุความแตกต่างในเรื่องสถานะของบุคคลและฐานะทางเศรษฐกิจ การที่มาตรา ๕๐/๔๖ (๒) กำหนดให้เจ้าหน้าที่ที่มีหนี้เกินร้อยละห้าสิบสามารถลงมติยอมรับแผนได้ ซึ่งบางคดีถ้าเจ้าหน้าที่รายใหญ่เพียงไม่กี่รายมีมูลหนี้มากกว่าร้อยละห้าสิบก็จะทำให้แผนได้รับการยอมรับจากเจ้าหน้าที่และแผนที่ศาลเห็นชอบด้วยนั้นอาจเอื้อประโยชน์ต่อเจ้าหน้าที่รายใหญ่ที่ยอมรับแผนเพียงไม่กี่ราย โดยเจ้าหน้าที่ข้างน้อยที่มีมูลหนี้ต่ำกว่าร้อยละห้าสิบซึ่งบางคดีมีอยู่จำนวนหลายรายอาจได้รับการเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมจากผู้ทำแผนและถือได้ว่าศาลล้มละลายกลางได้เห็นชอบกับการเลือกปฏิบัติดังกล่าว ทำให้เจ้าหน้าที่ข้างน้อยไม่ได้รับความคุ้มครองจากกระบวนการพิจารณาของศาลล้มละลายกลางและศาลฎีกา เป็นการจำกัดสิทธิในทรัพย์สินเกินกว่าที่จำเป็นหรือกระทบกระเทือน

สาระสำคัญแห่งสิทธิในทรัพย์สินของเจ้าหน้าที่ เหตุที่ต้องรบทบบัญญัติเกี่ยวกับการฟื้นฟูกิจการก็เพื่อให้ลูกหนี้มีโอกาสฟื้นฟูกิจการได้ ซึ่งจะช่วยให้เจ้าหน้าที่มีโอกาสรับชำระหนี้อย่างเป็นธรรม แต่ผลหาเป็นเช่นนั้นไม่ กลับทำให้เจ้าหน้าที่ที่มีมูลหนี้ต่ำกว่าร้อยละห้าสิบได้รับการปฏิบัติในฐานะผู้ถูกกระทำหรือเป็นเพียงวัตถุแห่งหนี้ หรือถูกดูแลเหมือนสิ่งของ และไม่ใช้มาตรการที่มีผลกระทบกระเทือนต่อสิทธิและเสรีภาพของประชาชนน้อยที่สุด หรือเบาที่สุดเมื่อเปรียบเทียบกับน้ำหนักกับการให้มีการฟื้นฟูกิจการตามหลักพอสมควรแก่เหตุ หรือหลักความได้สัดส่วน โดยยังมีมาตรการอีกหลายมาตรการที่จะปรับใช้ได้ เช่น สามารถกำหนดมาตรการที่เป็นบทบัญญัติทำนองเดียวหรือใกล้เคียงกับบทบัญญัติที่แก้ไขใหม่นี้

ก่อนเข้ารับหน้าที่ ผู้พิพากษาต้องถวายสัตย์ปฏิญาณต่อพระมหากษัตริย์ว่า จะปฏิบัติหน้าที่ด้วยความซื่อสัตย์สุจริต โดยปราศจากอคติ เพื่อให้เกิดความยุติธรรมแก่ประชาชน การที่พระราชบัญญัติล้มละลาย (ฉบับที่ ๕) พ.ศ. ๒๕๕๒ มาตรา ๕๐/๕๖ และมาตรา ๕๐/๕๘ กำหนดให้ศาลต้องเห็นชอบด้วยแผน โดยศาลล้มละลายกลางหรือศาลฎีกาไม่อาจใช้ดุลยพินิจพิจารณาแก้ไขหรือเยียวยาได้ตามความเหมาะสม หรือตามพฤติการณ์แห่งคดีเพื่อความเป็นธรรมได้ เป็นการไม่ชอบ พระราชบัญญัติล้มละลาย (ฉบับที่ ๕) พ.ศ. ๒๕๕๒ มาตรา ๕๐/๕๖ มาตรา ๕๐/๕๖ (๒) และมาตรา ๕๐/๕๘ จึงขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ มาตรา ๒๕ มาตรา ๓๐ มาตรา ๔๘ และมาตรา ๒๕๒

ลูกหนี้ผู้ขอฟื้นฟูกิจการและผู้ทำแผนคัดค้านคำร้องของผู้ร้องซึ่งเป็นเจ้าหน้าที่ในคดีของศาลล้มละลายกลางว่า รัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕ และมาตรา ๔๘ ได้บัญญัติให้มีข้อยกเว้นให้รัฐมีอำนาจออกกฎหมายเกี่ยวกับการจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคล และสิทธิของบุคคลในทรัพย์สินได้ พระราชบัญญัติล้มละลาย ๗ มาตรา ๕๐/๕๖ (๒) และมาตรา ๕๐/๕๘ มีผลให้บังคับโดยพระราชบัญญัติล้มละลาย (ฉบับที่ ๕) พ.ศ. ๒๕๕๒ มาตรา ๑๔ และมาตรา ๒๑ ตามลำดับ ซึ่งพระราชบัญญัติดังกล่าวได้ระบุถึงบทบัญญัติมาตรา ๒๕ และมาตรา ๔๘ แห่งรัฐธรรมนูญที่ให้อำนาจในการออกกฎหมายเกี่ยวกับการจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคล และสิทธิของบุคคลในทรัพย์สินไว้อย่างชัดเจน ดังนั้น บทบัญญัติมาตรา ๕๐/๕๖ (๒) และมาตรา ๕๐/๕๘ แห่งพระราชบัญญัติล้มละลาย ๗ จึงไม่ขัดต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕ และมาตรา ๔๘ โดยหลักการและเหตุผลที่จำเป็นต้องตราพระราชบัญญัติล้มละลาย (ฉบับที่ ๕) พ.ศ. ๒๕๕๒ ก็เพื่อต้องการแก้ไขเพิ่มเติมบทบัญญัติว่าด้วยกระบวนการฟื้นฟูกิจการของลูกหนี้ในส่วนที่เกี่ยวกับการลงมติยอมรับแผนฟื้นฟูกิจการ การใช้ดุลยพินิจของศาลในการเห็นชอบด้วยแผน อำนาจของผู้บริหารแผนเกี่ยวกับการจัดการทรัพย์สินของลูกหนี้ ฯลฯ และยังเพิ่มบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญที่ให้อำนาจในการตรากฎหมายจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลตามที่รัฐธรรมนูญบัญญัติรับรองไว้ด้วย มาตรา ๕๐/๕๖ (๒) และมาตรา ๕๐/๕๘ แห่งพระราชบัญญัติล้มละลาย ได้ออกมาตามรัฐธรรมนูญและสอดคล้องกับรัฐธรรมนูญ

สำหรับคำร้องของเจ้าหน้าที่จำนวน ๓๕ ราย ที่อ้างว่า มาตรา ๕๐/๔๖ (๒) และมาตรา ๕๐/๕๘
ขัดต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๐ เพราะศาลล้มละลายกลางหรือศาลฎีกาไม่อาจใช้ดุลยพินิจที่เที่ยงธรรม
แก้ไขเยียวยาตามความเหมาะสมหรือตามพฤติการณ์แห่งคดี อันเป็นการทำให้เจ้าหน้าที่ข้างน้อยได้รับความคุ้มครอง
ตามกฎหมายไม่เท่าเทียมกันนั้น เห็นว่า มาตรา ๕๐/๕๘ ได้ให้อำนาจศาลที่จะพิจารณาและมีคำสั่ง
เห็นชอบหรือไม่เห็นชอบด้วยแผนก็ได้ การที่ศาลจะมีคำสั่งอย่างใดนั้น เป็นเรื่องที่ศาลจะพิจารณา
แผนเป็นกรณีๆ ไป มาตรา ๕๐/๕๘ จึงไม่ขัดต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๐ ทั้งมาตรา ๕๐/๔๒ ตริ
แห่งพระราชบัญญัติล้มละลายยังบัญญัติไว้ด้วยว่า สิทธิของเจ้าหนี้ที่อยู่ในกลุ่มเดียวกันต้องได้รับการปฏิบัติ
เท่าเทียมกัน เว้นแต่เจ้าหนี้ผู้ได้รับการปฏิบัติที่เสียเปรียบในกลุ่มนั้นจะให้ความยินยอมเป็นหนังสือ ศาลจึงมี
อำนาจโดยสมบูรณ์ที่จะพิจารณาแผนเพื่อให้แน่ใจว่า เจ้าหนี้ทั้งหลายต่างก็ได้รับการปฏิบัติอย่างเท่าเทียมกัน
หากจัดอยู่ในกลุ่มเดียวกัน คำร้องของเจ้าหน้าที่ไม่มีสาระอันควรได้รับการวินิจฉัย

มีปัญหาต้องพิจารณาวินิจฉัยว่า

๑. พระราชบัญญัติล้มละลาย (ฉบับที่ ๔) พ.ศ. ๒๕๔๑ ที่เพิ่มเติมหมวด ๓/๑ ขัดหรือแย้ง
ต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕ วรรคสอง ประกอบมาตรา ๓๓๕ (๑) หรือไม่

๒. พระราชบัญญัติล้มละลาย พุทธศักราช ๒๕๔๓ มาตรา ๕๐/๔๖ และมาตรา ๕๐/๕๘
ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ มาตรา ๒๕ มาตรา ๓๐ มาตรา ๔๘ และมาตรา ๒๕๒ หรือไม่

ตามปัญหาข้อแรกที่ว่า พระราชบัญญัติล้มละลาย (ฉบับที่ ๔) พ.ศ. ๒๕๔๑ ที่แก้ไขเพิ่มเติม
หมวด ๓/๑ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕ วรรคสอง ประกอบมาตรา ๓๓๕ (๑) หรือไม่

รัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕ บัญญัติว่า “การจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลที่รัฐธรรมนูญ
รับรองไว้ จะกระทำมิได้ เว้นแต่โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายเฉพาะ เพื่อการที่รัฐธรรมนูญ
นี้กำหนดไว้และเท่าที่จำเป็นเท่านั้นและจะกระทบกระเทือนสาระสำคัญของสิทธิและเสรีภาพนั้นมิได้

กฎหมายตามวรรคหนึ่งต้องมีผลเป็นใช้บังคับเป็นการทั่วไปและไม่มุ่งหมายให้ใช้บังคับแก่กรณีใด
กรณีหนึ่งหรือแก่บุคคลใดบุคคลหนึ่งเป็นการเจาะจง ทั้งต้องระบุบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญที่ให้อำนาจ
ในการตรากฎหมายนั้นด้วย

บทบัญญัติวรรคหนึ่งและวรรคสอง ให้นำมาใช้บังคับกับกฎหรือข้อบังคับที่ออกโดยอาศัยอำนาจ
ตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายด้วย โดยอนุโลม”

มาตรา ๓๓๕ บัญญัติว่า “ในวาระเริ่มแรก มิให้นำบทบัญญัติดังต่อไปนี้ มาใช้บังคับกับกรณี
ต่างๆ ภายใต้ง่อนไขดังต่อไปนี้

(๑) มิให้นำบทบัญญัติ มาตรา ๒๕ วรรคสองและวรรคสาม มาใช้บังคับกับกฎหมายที่มีผลใช้บังคับอยู่ในวันประกาศใช้รัฐธรรมนูญนี้ หรือที่ได้รับความเห็นชอบของรัฐสภาแล้วก่อนวันประกาศใช้รัฐธรรมนูญนี้ แต่เมื่อมีการตรากฎหมายในเรื่องดังกล่าวขึ้นใหม่ หรือมีการแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายดังกล่าว การดำเนินการนั้นต้องเป็นไปตามมาตรา ๒๕ ทั้งนี้ให้นำไปใช้บังคับกับกฎหมายหรือข้อบังคับที่ออกโดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติของกฎหมายด้วย โดยอนุโลม

... ฯลฯ ...

โดยหลักตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕ จะจำกัดสิทธิและเสรีภาพที่รัฐธรรมนูญรับรองไว้ไม่ได้ เว้นแต่จะอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย ฯลฯ แต่กฎหมายที่จะออกมานั้นต้องเป็นไปตามหลักการตามวรรคสองกล่าวคือ ต้องใช้บังคับเป็นการทั่วไป และไม่มุ่งหมายให้ใช้บังคับแก่กรณีใดกรณีหนึ่งหรือบุคคลใดบุคคลหนึ่งเป็นการเจาะจง และต้องระบุถึงบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญที่ให้อำนาจในการตรากฎหมายไว้ด้วย ผู้ร้องอ้างว่า พระราชบัญญัติล้มละลาย (ฉบับที่ ๔) พ.ศ. ๒๕๔๑ ไม่ได้ระบุบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญที่ให้อำนาจในการตราไว้ ซึ่งแตกต่างไปจากพระราชบัญญัติล้มละลาย (ฉบับที่ ๕) พ.ศ. ๒๕๔๒ ที่ได้ระบุบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ ตามมาตรา ๒๕ มาตรา ๓๖ และมาตรา ๔๘ ที่ให้อำนาจในการตราไว้

พิจารณาแล้วเห็นว่า ตามคำร้องของผู้ร้องไม่ได้โต้แย้งว่า บทบัญญัติแห่งกฎหมายที่จะใช้บังคับแก่คดีนั้น ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ กฎหมายนั้นจึงใช้บังคับมิได้ ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๔ วรรคแรก ประกอบด้วยมาตรา ๖ แต่เป็นการโต้แย้งวิธีการตรากฎหมายว่าไม่ต้องด้วยรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕ ที่ให้อำนาจในการตรากฎหมายไว้ และว่าเป็นการตรากฎหมายที่ไม่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญ เป็นกรณีที่ต้องดำเนินการตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๒ วรรคแรก (๑) กล่าวคือ ให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา หรือสมาชิกของทั้งสองรวมกัน มีจำนวนไม่น้อยกว่าหนึ่งในสิบของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของทั้งสองสภาเห็นว่า ร่างพระราชบัญญัตินั้นมีข้อความขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ หรือตราขึ้นโดยไม่ถูกต้องตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ เสนอความเห็นต่อประธานสภาผู้แทนราษฎร ประธานวุฒิสภา หรือประธานรัฐสภา แล้วแต่กรณี แล้วให้ประธานแห่งสภาที่ได้รับความเห็นดังกล่าวนั้น ส่งความเห็นไปยังศาลรัฐธรรมนูญเพื่อวินิจฉัย ผู้ร้องจึงไม่อาจโต้แย้งการตราพระราชบัญญัติล้มละลาย (ฉบับที่ ๔) พ.ศ. ๒๕๔๑ โดยอาศัยช่องทางตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๔ ได้

ตามปัญหาข้อต่อมาที่ว่า พระราชบัญญัติล้มละลาย (ฉบับที่ ๕) พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๕๐/๕๖ และมาตรา ๕๐/๕๘ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ มาตรา ๒๕ มาตรา ๓๐ มาตรา ๔๘ และมาตรา ๒๕๒ หรือไม่

พระราชบัญญัติล้มละลาย (ฉบับที่ ๕) พ.ศ. ๒๕๕๒ มาตรา ๕๐/๕๖ บัญญัติว่า

“มติยอมรับแผนต้องเป็นมติพิเศษของ

(๑) ที่ประชุมเจ้าหนี้แต่ละกลุ่มทุกกลุ่ม หรือ

(๒) ที่ประชุมเจ้าหนี้อย่างน้อยหนึ่งกลุ่ม ซึ่งมีใช้กลุ่มเจ้าหนี้ตามมาตรา ๕๐/๕๖ ทวิ และเมื่อนับรวมจำนวนหนี้ของเจ้าหนี้ที่ยอมรับแผนในที่ประชุมเจ้าหนี้ทุกกลุ่มแล้ว มีจำนวนไม่น้อยกว่าร้อยละห้าสิบแห่งจำนวนหนี้ของเจ้าหนี้ซึ่งได้เข้าประชุมด้วยตนเองหรือมอบฉันทะให้ผู้อื่นเข้าประชุมแทนในที่ประชุมเจ้าหนี้และได้ออกเสียงลงคะแนนในมตินั้น

ในการนับจำนวนหนี้ ให้ถือว่าเจ้าหนี้ตามมาตรา ๕๐/๕๖ ทวิ ได้มาประชุมและได้ออกเสียงลงคะแนนในมติยอมรับแผนนั้นด้วย”

มาตรา ๕๐/๕๘ บัญญัติว่า

“ให้ศาลมีคำสั่งเห็นชอบด้วยแผน เมื่อศาลพิจารณาแล้ว เห็นว่า

(๑) แผนมีรายการครบถ้วนตามมาตรา ๕๐/๕๒

(๒) ข้อเสนอในการชำระหนี้ไม่ขัดต่อมาตรา ๕๐/๕๒ ตริ และในกรณีที่มติยอมรับแผนเป็นมติตามมาตรา ๕๐/๕๖ (๒) ข้อเสนอในการชำระหนี้ตามแผนนั้นจะต้องเป็นไปตามลำดับที่กฎหมายบัญญัติไว้ว่าด้วยการแบ่งทรัพย์สินในคดีล้มละลาย เว้นแต่เจ้าหนี้นั้นจะให้ความยินยอม และ

(๓) เมื่อการดำเนินการตามแผนสำเร็จจะทำให้เจ้าหนี้ได้รับชำระหนี้ไม่น้อยกว่ากรณีที่ศาลมีคำพิพากษาให้ลูกหนี้ล้มละลาย

ในกรณีที่แผนมีรายการไม่ครบถ้วนตามมาตรา ๕๐/๕๒ ให้ศาลสอบถามผู้ทำแผนถ้าศาลเห็นว่ารายการในแผนที่ขาดไปนั้นไม่ใช่สาระสำคัญในการฟื้นฟูกิจการของลูกหนี้ให้ถือว่าแผนมีรายการครบถ้วนตามมาตรา ๕๐/๕๒

ถ้าศาลมีคำสั่งไม่เห็นชอบด้วยแผน ให้ศาลนัดพิจารณาว่าสมควรให้ลูกหนี้ล้มละลายหรือไม่ในกรณีเช่นนี้ให้นำบทบัญญัติในมาตรา ๕๐/๕๘ วรรคสี่ มาใช้บังคับโดยอนุโลม”

มาตรา ๒๖ บัญญัติว่า

“การใช้อำนาจโดยองค์กรของรัฐทุกองค์กร ต้องคำนึงถึงศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ สิทธิและเสรีภาพตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญนี้

มาตรา ๒๕ บัญญัติว่า

“การจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลที่รัฐธรรมนูญรับรองไว้ จะกระทำมิได้ เว้นแต่โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายเฉพาะเพื่อการที่รัฐธรรมนูญนี้กำหนดไว้และเท่าที่จำเป็นและจะกระทบกระเทือนสาระสำคัญของสิทธิและเสรีภาพนั้นมิได้

กฎหมายตามวรรคหนึ่งต้องมีผลใช้บังคับเป็นการทั่วไปและไม่มุ่งหมายให้ใช้บังคับแก่กรณีใดกรณีหนึ่งหรือแก่บุคคลใดบุคคลหนึ่งเป็นการเจาะจง ทั้งต้องระบุบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญที่ให้อำนาจในการตรากฎหมายนั้นด้วย

บทบัญญัติวรรคหนึ่งและวรรคสอง ให้นำมาใช้บังคับกับกฎหรือข้อบังคับที่ออกโดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายด้วย โดยอนุโลม”

มาตรา ๓๐ บัญญัติว่า

“บุคคลย่อมเสมอกันในกฎหมายและได้รับความคุ้มครองตามกฎหมายเท่าเทียมกัน ชายและหญิงมีสิทธิเท่าเทียมกัน

การเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมต่อบุคคลเพราะเหตุแห่งความแตกต่างในเรื่องถิ่นกำเนิด เชื้อชาติ ภาษา เพศ อายุ สภาพทางกาย หรือสุขภาพ สถานะของบุคคล ฐานะทางเศรษฐกิจ หรือสังคม ความเชื่อทางศาสนา การศึกษาอบรม หรือความคิดเห็นทางการเมืองอันไม่ขัดต่อบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ จะกระทำมิได้

มาตรการที่รัฐกำหนดขึ้นเพื่อขจัดอุปสรรค หรือส่งเสริมให้บุคคลสามารถใช้สิทธิและเสรีภาพได้เช่นเดียวกับบุคคลอื่น ย่อมไม่ถือเป็นการเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมตามวรรคสาม”

มาตรา ๔๘ บัญญัติว่า

“สิทธิของบุคคลในทรัพย์สินย่อมได้รับความคุ้มครอง ขอบเขตแห่งสิทธิและการจำกัดสิทธิ เช่นว่านี้ ย่อมเป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติ

การสืบมรดกย่อมได้รับความคุ้มครอง สิทธิของบุคคลในการสืบมรดกย่อมเป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติ”

มาตรา ๒๕๒ บัญญัติว่า

“ก่อนเข้ารับหน้าที่ ผู้พิพากษาและตุลาการต้องถวายสัตย์ปฏิญาณต่อพระมหากษัตริย์ด้วยถ้อยคำดังต่อไปนี้

“ข้าพระพุทธเจ้า (ชื่อผู้ปฏิญาณ) ขอถวายสัตย์ปฏิญาณว่า ข้าพระพุทธเจ้าจะจงรักภักดีต่อพระมหากษัตริย์ และจะปฏิบัติหน้าที่ในพระปรมาภิไธยด้วยความซื่อสัตย์สุจริต โดยปราศจากอคติทั้งปวงเพื่อให้เกิดความยุติธรรมแก่ประชาชน และความสงบสุขแห่งราชอาณาจักร ทั้งจะรักษาไว้และปฏิบัติตามซึ่งการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุขตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย และกฎหมายทุกประการ”

ตามปัญหาข้อนี้ แยกพิจารณาเป็นกลุ่มมาตรา ๒๖ มาตรา ๒๕ มาตรา ๓๐ และมาตรา ๔๘ สำหรับมาตรา ๒๕๒ แยกพิจารณาต่างหาก ดังนี้

กรณี ตามมาตรา ๒๖ มาตรา ๒๕ มาตรา ๓๐ และมาตรา ๔๘ ผู้ร้องโต้เถียงว่า การที่พระราชบัญญัติล้มละลาย (ฉบับที่ ๕) พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๕๐/๔๖ และมาตรา ๕๐/๕๘ กำหนดให้เจ้าหนี้ไม่ว่ารายเดียวหรือหลายรายที่มีมูลหนี้น้อยกว่าร้อยละห้าสิบที่ไม่ได้ลงมติยอมรับแผนฟื้นฟูกิจการต้องยอมรับแผนฟื้นฟูกิจการ โดยที่ไม่ได้ร่วมลงมตินิยมนำด้วย ทำให้เจ้าหนี้ที่ไม่ได้ร่วมลงมตินิยมนำแผนได้รับการปฏิบัติในฐานะผู้ถูกกระทำ หรือเป็นเพียงวัตถุแห่งหนี้ ถูกดูแลจนเป็นการกระทำที่ไม่เคารพและตระหนักถึงศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ สิทธิเสรีภาพของประชาชน เป็นการเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมต่อเจ้าหนี้ที่มีมูลหนี้น้อยกว่าร้อยละห้าสิบ เพราะเหตุความแตกต่างในเรื่องฐานะของบุคคล และฐานะทางเศรษฐกิจโดยบางคดีที่ศาลเห็นชอบด้วยแผนฟื้นฟูกิจการตามมติยอมรับแผนของเจ้าหนี้ที่มีมูลหนี้มากกว่าร้อยละห้าสิบนั้นอาจเอื้อประโยชน์ต่อเจ้าหนี้เพียงไม่กี่ราย ในขณะที่เจ้าหนี้ที่มีมูลหนี้น้อยกว่าร้อยละห้าสิบมีอยู่จำนวนมากเป็นร้อยละยี่สิบ เป็นการจำกัดสิทธิในทรัพย์สินของบุคคล เปิดช่องให้ผู้ทำแผนเลือกปฏิบัติต่อเจ้าหนี้ได้ตามอำเภอใจ โดยศาลล้มละลายกลางหรือศาลฎีกาไม่อาจใช้ดุลยพินิจแก้ไขหรือเยียวยาได้ตามความเหมาะสมหรือตามพฤติการณ์แห่งคดีเพื่อความเป็นธรรมแก่ประชาชน

พิจารณาแล้ว เนื่องจากประเทศประสบภาวะวิกฤติทางเศรษฐกิจและการเงินอย่างร้ายแรง ส่งผลกระทบต่อชีวิตความเป็นอยู่ของประชาชนอย่างกว้างขวาง รัฐจึงต้องเข้าไปแก้ไขปัญหาโดยรีบด่วน เพื่อให้กลับคืนสู่ภาวะปกติโดยเร็ว และเป็นผลดีต่อประชาชนโดยรวม กฎหมายเป็นเครื่องมืออันหนึ่งในอันที่จะนำมาแก้ปัญหาวิกฤติทางเศรษฐกิจและการเงินดังกล่าว รัฐบาลจึงได้ดำเนินการแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติล้มละลาย บทที่ว่าด้วยกระบวนการฟื้นฟูกิจการของลูกหนี้ในส่วนที่เกี่ยวกับการลงมติยอมรับแผนฟื้นฟูกิจการ การใช้ดุลยพินิจของศาลในการพิจารณาให้ความเห็นชอบด้วยแผน อำนาจของผู้บริหารแผนเกี่ยวกับการจัดการทรัพย์สินของลูกหนี้ ฯ ตามเหตุผลและความจำเป็นดังกล่าว รัฐบาลจึงได้แก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติล้มละลาย พ.ศ. ๒๕๔๓ โดยเฉพาะมาตรา ๕๐/๔๖ และมาตรา ๕๐/๕๘ การที่มาตรา ๕๐/๔๖ (๒) กำหนดให้เจ้าหนี้ที่มีมูลหนี้เกินกว่าร้อยละห้าสิบของมูลหนี้สามารถเห็นชอบแผนฟื้นฟูกิจการได้ ซึ่งบางคดีมีเจ้าหนี้ไม่มากแต่มีมูลหนี้มากกว่าร้อยละห้าสิบ สามารถลงมติผ่านความเห็นชอบการฟื้นฟูกิจการได้ และสำหรับเจ้าหนี้ที่มีมูลหนี้น้อยกว่าร้อยละห้าสิบ แม้จะมีเจ้าหนี้อยู่มากเป็นร้อยละยี่สิบก็ต้องยอมรับมติเห็นชอบแผนฟื้นฟูกิจการของเจ้าหนี้ที่มีมูลหนี้เกินกว่าร้อยละห้าสิบ ทำให้มองได้ว่าแผนที่ศาลเห็นชอบนั้นอาจเป็นการเอื้อประโยชน์ต่อเจ้าหนี้ที่มีมูลหนี้เกินกว่าร้อยละห้าสิบ

และเป็นการเลือกปฏิบัติข้อนี้ได้กล่าวมาในตอนต้นแล้วว่า ประเทศมีปัญหาวิกฤติทางเศรษฐกิจและการเงิน การแก้ปัญหาต้องดูจากภาพรวม คือเรื่องของจำนวนเงินหรือทรัพย์สินว่ามีอยู่มากน้อยเพียงใดในทางปฏิบัติ จะต้องดำเนินการแก้ไขในส่วนที่เป็นเงินหรือทรัพย์สินที่มีจำนวนมากกว่า หากต้องรอดหรือความตกลง จากเจ้าหนี้ที่มีมูลหนี้้น้อยกว่าร้อยละห้าสิบ อาจเกิดความล่าช้าไม่ทันการณ์ หรืออาจตกลงกันไม่ได้ จะก่อให้เกิดความเสียหายแก่เศรษฐกิจและการเงินของประเทศมากขึ้นไปอีก การกำหนดกลุ่มเจ้าหนี้ ออกเป็นเจ้าหนี้ที่มีมูลหนี้เกินกว่าร้อยละห้าสิบ และเจ้าหนี้ที่มีมูลหนี้ต่ำกว่าร้อยละห้าสิบ เพื่อดำเนินการ ตามแผนฟื้นฟูกิจการ จึงเหมาะสมกับสถานการณ์และชอบด้วยเหตุผล ไม่ได้เป็นการกระทำที่ถือว่าเจ้าหนี้ ที่มีมูลหนี้้น้อยกว่าร้อยละห้าสิบเป็นเพียงวัตถุแห่งหนี้ หรือเป็นการดูแคลนหรือไม่เคารพ และตระหนักถึง ศักดิ์ศรีของความเป็นมนุษย์ และไม่ถือว่าเป็นการเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรม เพราะเหตุความแตกต่าง ในฐานะของบุคคล และฐานะทางเศรษฐกิจ และตามพระราชบัญญัติล้มละลายดังกล่าว มาตรา ๕๐/๕๒ ตี ก็ได้บัญญัติให้สิทธิของเจ้าหนี้ที่อยู่ในกลุ่มเดียวกันต้องได้รับการปฏิบัติเท่าเทียมกัน เว้นแต่เจ้าหนี้ที่ได้รับการ ปฏิบัติที่เสียเปรียบจะได้ตกลงเป็นอย่างอื่น สำหรับกรณีศาลจะสั่งเห็นชอบด้วยแผนฟื้นฟูกิจการ หรือไม่ ตามมาตรา ๕๐/๕๔ ให้อำนาจศาลที่จะพิจารณาและมีคำสั่งเห็นชอบด้วยแผนฟื้นฟูกิจการ และตามวรรคท้ายของบทบัญญัติดังกล่าว ก็ให้อำนาจศาลที่จะไม่เห็นชอบด้วยแผนได้ การที่ศาลจะมีคำสั่ง เห็นชอบด้วยแผนฟื้นฟูกิจการหรือไม่ เป็นเรื่องที่ศาลจะใช้ดุลยพินิจพิจารณาเป็นเรื่องๆ ไป ไม่ได้ตัดอำนาจ ศาลในการที่จะพิจารณาและใช้ดุลยพินิจก่อนมีคำสั่งเห็นชอบด้วยแผนฟื้นฟูกิจการหรือไม่ สำหรับปัญหา เกี่ยวกับการจำกัดสิทธิในทรัพย์สินนั้น เห็นว่ามาตรา ๕๐/๕๖ และมาตรา ๕๐/๕๘ เป็นบทบัญญัติ กำหนดวิธีการที่จะฟื้นฟูกิจการ ซึ่งเป็นประโยชน์ทั้งลูกหนี้และเจ้าหนี้ กล่าวคือลูกหนี้มีโอกาสที่จะพ้น จากการเป็นบุคคลล้มละลาย เจ้าหนี้มีโอกาสได้รับชำระหนี้ไม่น้อยกว่าลูกหนี้ที่จะถูกศาลพิพากษาให้เป็น บุคคลล้มละลายไม่ใช่เป็นการจำกัดสิทธิในทรัพย์สิน หรือตัดสิทธิในทรัพย์สินของบุคคลอื่นเป็นการ กระทบกระเทือนหลักกรรมสิทธิในทรัพย์สินแต่อย่างใด พระราชบัญญัติล้มละลาย (ฉบับที่ ๕) พ.ศ. ๒๕๕๒ มาตรา ๕๐/๕๖ และมาตรา ๕๐/๕๘ จึงไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ มาตรา ๒๕ มาตรา ๓๐ และมาตรา ๔๘

ปัญหาที่ผู้ร้องโต้แย้งว่า การกำหนดให้ศาลต้องเห็นชอบด้วยแผนฟื้นฟูกิจการ โดยศาล ล้มละลายกลางหรือศาลฎีกาไม่สามารถใช้ดุลยพินิจได้ เป็นการทำให้ไร้ผลซึ่งคำถวายสัตย์ปฏิญาณของ ผู้พิพากษาศาลล้มละลายกลางและศาลฎีกาต่อพระมหากษัตริย์ ตามมาตรา ๒๕๒ นั้น เห็นว่า รัฐธรรมนูญตามบทมาตราดังกล่าว อยู่ในหมวด ๘ ว่าด้วยศาลโดยทั่วไป บัญญัติถึงวิธีการก่อนที่ ผู้พิพากษาหรือตุลาการจะเข้ารับหน้าที่ จะต้องถวายสัตย์ปฏิญาณต่อพระมหากษัตริย์เสียก่อน มิฉะนั้น

จะยังปฏิบัติหน้าที่ไม่ได้ ไม่ได้เกี่ยวกับเรื่องการใช้ดุลยพินิจของศาล อย่างไรก็ตาม ปัญหาข้อนี้ได้วินิจฉัย
มาแล้วว่า พระราชบัญญัติล้มละลาย มาตรา ๕๐/๕๖ และมาตรา ๕๐/๕๘ ไม่ได้ตัดอำนาจศาล
ไม่ให้ศาลใช้ดุลยพินิจ ศาลยังคงมีอำนาจบริบูรณ์ในการที่จะใช้ดุลยพินิจสั่งตามที่เห็นสมควร

อาศัยเหตุผลดังกล่าวข้างต้น จึงวินิจฉัยว่า

๑. ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๔ ไม่ได้ให้สิทธิผู้ร้องโต้แย้งว่า พระราชบัญญัติล้มละลาย
(ฉบับที่ ๕) พ.ศ. ๒๕๕๑ ตราขึ้นโดยไม่ถูกต้องตามบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ
๒. พระราชบัญญัติล้มละลาย พุทธศักราช ๒๕๕๓ มาตรา ๕๐/๕๖ และมาตรา ๕๐/๕๘
ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติล้มละลาย (ฉบับที่ ๕) พ.ศ. ๒๕๕๒ ไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ
มาตรา ๒๖ มาตรา ๒๕ มาตรา ๓๐ มาตรา ๔๘ และมาตรา ๒๕๒

นายอูระ หวังอ้อมกลาง

ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ