

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 ๒๕๕๓

ในวันที่ ๑๐ เมษายน ๒๕๕๔ สำนักฟื้นฟูกิจการของลูกหนี้ส่งรายงานสรุปแผนและวิเคราะห์แผนของบริษัท ไรมอน แลนด์ จำกัด (มหาชน) มายังศาลล้มละลาย เพื่อขอให้ศาลล้มละลายมีคำสั่งเห็นชอบแผน ฯ ที่ที่ประชุมเจ้าหนี้มีมติยอมรับในคราวสรุปแผนฟื้นฟูกิจการของบริษัท ไรมอน แลนด์ จำกัด (มหาชน) ตามมาตรา ๕๐/๔๒ แห่งพระราชบัญญัติล้มละลาย พุทธศักราช ๒๕๕๓ ฉบับแก้ไข พ.ศ. ๒๕๕๒ เมื่อวันที่ ๒๑ เมษายน ๒๕๕๒

ในวันเดียวกันก่อนที่ศาลล้มละลายกลางจะนัดพิจารณาสั่งเห็นชอบหรือไม่เห็นชอบด้วยแผน ฯ นายบุญดอง 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 ๒๕๕๔ ซึ่งเป็นวันที่ศาลล้มละลายกลางนัดพิจารณาว่าจะเห็นชอบด้วยกับแผน ฯ ของลูกหนี้หรือไม่ ผู้ร้องได้ยื่นคำร้องขอให้ศาลล้มละลายกลางส่งคำโต้แย้งของผู้ร้องให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัย เพราะเห็นว่าพระราชบัญญัติล้มละลาย พุทธศักราช ๒๕๕๓ 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 ตี
แห่งพระราชบัญญัติล้มละลาย (ฉบับที่ ๕) พ.ศ. ๒๕๕๒ ยังบัญญัติไว้ด้วยว่า “สิทธิของเจ้าหนี้ที่อยู่ใน
ในกลุ่มเดียวกันต้องได้รับการปฏิบัติเท่าเทียมกัน เว้นแต่เจ้าหนี้ที่ได้รับการปฏิบัติที่เสียเปรียบในกลุ่มนั้น
จะให้ความยินยอมเป็นหนังสือ” ศาลจึงมีอำนาจโดยสมบูรณ์ที่จะพิจารณาแผนเพื่อให้แน่ใจว่า เจ้าหนี้
ทั้งหลายต่างก็ได้รับการปฏิบัติอย่างเท่าเทียมกันหากจัดอยู่ในกลุ่มเดียวกัน

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 ของศาล
ล้มละลายกลางโดยในคดีดังกล่าวลูกหนี้ได้ยื่นคำร้องขอฟื้นฟูกิจการต่อศาลล้มละลายกลางเนื่องจาก
หนี้สินล้นพ้นตัวเพราะมีสินทรัพย์ไม่พอกับหนี้สิน คือ มีหนี้สินเป็นจำนวนแน่นอนไม่ต่ำกว่า
๖,๘๐๕,๘๗๕,๘๐๘.๕๒ บาท ซึ่งศาลมีคำสั่งให้ฟื้นฟูกิจการของลูกหนี้และแต่งตั้งผู้ทำแผนฯ แล้ว
แต่ก่อนที่ศาลจะมีคำสั่งว่าจะเห็นชอบหรือไม่เห็นชอบด้วยแผนฯ ผู้ร้องได้ยื่นคำร้องต่อศาลล้มละลายกลาง
เพื่อให้ส่งคำโต้แย้งของผู้ร้องซึ่งเห็นว่าพระราชบัญญัติล้มละลายฯ อันเป็นกฎหมายที่ศาลจะใช้บังคับ
แก่คดีของผู้ร้องต้องด้วยรัฐธรรมนูญ 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 (ที่แก้ไข
เพิ่มเติม) (“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. ๒๕๕๒ ที่เป็นประเด็นปัญหา มีดังนี้

๑) มาตรา ๕๐/๔๖ “มติยอมรับแผนเป็นมติพิเศษของ

(๑) ที่ประชุมเจ้าหนี้แต่ละกลุ่มทุกกลุ่ม หรือ

(๒) ที่ประชุมเจ้าหนี้อย่างน้อยหนึ่งกลุ่ม ซึ่งมีใช้กลุ่มเจ้าหนี้ตามมาตรา ๕๐/๔๖ ทวิ

และเมื่อนับรวมจำนวนหนี้ของเจ้าหนี้ที่ยินยอมรับแผนในที่ประชุมเจ้าหนี้ทุกกลุ่มแล้ว 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. ๒๕๔๑ 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. ๒๕๔๑ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕ และมาตรา ๓๓๕ (๑) หรือไม่นั้น มีปัญหาทางแง่กฎหมายและแง่ปรัชญาทางรัฐศาสตร์ให้ขบคิดอีกบางประการ คือ (๑) ผู้ร้องมีสิทธิร้องโดยอาศัยมาตรา ๒๖๔ ได้หรือไม่ (๒) ถ้ำร้องไม่ได้จะทำให้มาตรา ๒๕ เป็นหมันหรือไม่ (๓) ถ้ำกฎหมายบางมาตราหรือทั้งฉบับขัดหรือแย้งกับมาตรา 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 แล้วก็จะไม่มีใครร้องได้อีก เว้นแต่จะไปร้องเรียนต่อผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาตามกระบวนการในมาตรา ๑๕๘ (โดยอ้างว่าเป็นปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ) แต่จะเป็นการสร้างความยากลำบากแก่ประชาชนโดยใช่เหตุเพราะประชาชนที่จะค้นพบปัญหานี้ คือกรณีที่จะนำมาโต้แย้งในศาลอยู่แล้ว ถ้าจะต้องให้คู่ความนำไปร้องทางผู้ตรวจการแผ่นดิน ฯ อีกทางหนึ่งก็จะเป็นการหน่วงง้อมไม่เป็นธรรมเพราะปัญหาความไม่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญ 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 และประชาชนได้นำมาร้องเรียนจะให้ทำอย่างไร 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 มีโอกาสที่จะเป็นกฎหมายทั้งฉบับมาก ซึ่งจะทำให้กฎหมายนั้นต้องโมฆะใช้ไม่ได้ทั้งฉบับอันอาจเกิดผลร้ายได้ 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. ๒๕๔๑ ที่เพิ่มเติมหมวด ๓/๑ นั้นขัดหรือแย้งต่อมาตรา ๒๕ วรรคสอง ประกอบมาตรา ๓๓๕ (๑) เพราะไม่ระบุบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญที่ให้อำนาจในการตรา หรือแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติล้มละลาย พ.ศ. ๒๕๔๑ ทั้งที่บทบัญญัติที่เพิ่มเติมใหม่นี้จำกัดสิทธิในทรัพย์สินหลายมาตรา แห่งรัฐธรรมนูญ

เมื่อพิจารณาคำร้องหลักเห็นว่าผู้ร้องต้องการแย้งวิธีการอ้างอำนาจตามรัฐธรรมนูญที่จะใช้ตราพระราชบัญญัติล้มละลาย (ฉบับที่ ๔) ซึ่งถ้าไม่อ้างให้ถูกต้องกฎหมายล้มละลาย หมวด ๓/๑ ทั้งหมดก็ต้องเป็นโมฆะไป

เมื่อพิจารณาว่าพระราชบัญญัติล้มละลาย (ฉบับที่ ๔) พ.ศ. ๒๕๔๑ ได้ตราขึ้นเสร็จเรียบร้อยแล้ว และนำมาประกาศในราชกิจจานุเบกษา ฉบับกฤษฎีกา เล่ม ๑๑๕ ตอนที่ ๑๘ ก เมื่อวันที่ ๕ เมษายน ๒๕๔๑ นั้นเป็นกฎหมายที่มีความยาวถึง ๕๐ มาตรา โดยร่างกฎหมายนี้ได้เข้าสู่สภาตั้งแต่ ๑๓ สิงหาคม ๒๕๔๐ ก่อนที่รัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันจะได้ประกาศใช้ (เมื่อวันที่ ๑๑ ตุลาคม ๒๕๔๐) 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 - ๒๕๔๒ การระบุอ้างอำนาจตามรัฐธรรมนูญที่จะตรากฎหมายที่จะกระทบกระเทือนสิทธิเสรีภาพของบุคคล จึงออกมาในรูปแบบต่างๆ กัน เช่น ออกมาในหมายเหตุ หรือในคำปรารภ หรือในมาตราต้นๆ เช่น พระราชบัญญัติล้มละลาย (ฉบับที่ ๔) ออกมาในรูปหมายเหตุ ส่วนที่ออกมาในรูปคำปรารภปรากฏครั้งแรกในพระราชบัญญัติเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ เพื่อสร้างทางพิเศษสายรามอินทรา - อารณรังค์ ฯ พ.ศ. ๒๕๔๑ ซึ่งประกาศในราชกิจจานุเบกษา เล่ม ๑๑๕ ตอนที่ ๕ ก เมื่อวันที่ ๒๔ กุมภาพันธ์ ๒๕๔๑ และที่ออกมาในตัวมาตราเป็นครั้งแรกในพระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติการธนาคารพาณิชย์ พ.ศ. ๒๕๐๕ (ฉบับที่ ๔) พ.ศ. ๒๕๔๑ ซึ่งประกาศในราชกิจจานุเบกษา เล่ม ๑๑๕ ตอนที่ ๕๑ ก เมื่อวันที่ ๒๓ สิงหาคม ๒๕๔๑

อย่างไรก็ดีกฎหมายที่ตราออกมาในช่วงนี้ก็ยังมีการระบุอ้างอิงอำนาจตามรัฐธรรมนูญไว้ต่างๆ กัน สำหรับหมายเหตุท้ายพระราชบัญญัติล้มละลาย (ฉบับที่ ๔) พ.ศ. ๒๕๔๑ ได้เขียนไว้ดังนี้

“เหตุผลในการประกาศใช้พระราชบัญญัติฉบับนี้ คือ เนื่องจากบทบัญญัติบางมาตราของพระราชบัญญัติล้มละลาย พุทธศักราช ๒๕๔๓ ไม่เหมาะสมกับสภาพเศรษฐกิจและสังคมในปัจจุบัน โดยเฉพาะเมื่อลูกหนี้ที่เป็นนิติบุคคลประสบปัญหาสภาพคล่องทางการเงินชั่วคราว อันควรได้รับความช่วยเหลือทางการเงินจากผู้ประสงค์จะให้ความช่วยเหลือทางการเงินแก่ลูกหนี้เพื่อให้ลูกหนี้มีโอกาสได้ฟื้นฟูกิจการแต่เนื่องจากมาตรา ๕๔ (๒) แห่งพระราชบัญญัติล้มละลาย พุทธศักราช ๒๕๔๓ บัญญัติให้เจ้าหนี้ที่ยอมให้ลูกหนี้ก่อนขึ้นโดยรู้อยู่แล้วว่าลูกหนี้มีหนี้สินล้นพ้นตัวไม่มีสิทธิขอรับชำระหนี้ในคดีล้มละลาย อันเป็นเหตุให้ไม่มีสถาบันทางการเงินหรือเอกชนรายใดยินยอมให้ความช่วยเหลือทางการเงินแก่ลูกหนี้ที่ประสบปัญหาสภาพคล่องทางการเงินชั่วคราว ลูกหนี้จึงต้องตกเป็นบุคคลล้มละลายทั้งๆ ที่กิจการของลูกหนี้อยู่ในสภาพที่จะฟื้นฟูได้ หากได้รับความช่วยเหลือทางการเงินสมควรที่จะมีบทบัญญัติคุ้มครองการให้ความช่วยเหลือทางการเงินแก่ลูกหนี้ที่ประสบปัญหาสภาพคล่องทางการเงินชั่วคราว เพื่อให้ลูกหนี้มีโอกาสได้ฟื้นฟูกิจการได้ ซึ่งจะช่วยให้เจ้าหนี้มีโอกาสรับชำระหนี้ได้อย่างเป็นธรรมด้วย อันจะเป็นการส่งเสริมเศรษฐกิจและการค้าของประเทศให้เจริญก้าวหน้าต่อไป จึงจำเป็นต้องตราพระราชบัญญัตินี้”

ข้อความในหมายเหตุได้แสดงให้เห็นโดยปริยายว่าพระราชบัญญัตินี้จะกระทบกระเทือนสิทธิของลูกหนี้เจ้าหนี้บางประการ

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

โดยเหตุผลที่กล่าวมาจึงวินิจฉัยได้ว่า หมายเหตุท้ายพระราชบัญญัติล้มละลาย (ฉบับที่ ๔) พ.ศ. ๒๕๕๑ 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 และลูกหนี้ก็ควรจะทำก่อสร้างต่อไปได้จนเสร็จสิ้นตามสัญญาหากลูกหนี้มิได้ 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 จะต้องได้รับการโดยเสมอหน้ากัน 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 ไม่ควรชิงใจกัน 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 แต่ก็มีข้อน่าสังเกตว่ารายการของแผน ฯ ตามมาตรา ๕๐/๕๒ นั้น ได้ระบุว่าต้องมี ๑๐ รายการเป็นอย่างน้อยแล้วทำไมจึงยอมให้ทำน้อยกว่าที่ระบุไว้ได้อีก ส่วนในวรรคสามเป็นการยอมรับว่าศาลอาจมีคำสั่งไม่เห็นชอบด้วยแผนก็ได้ ฉะนั้นลักษณะบังคับศาลจึงไม่จำเป็นต้องเกิดขึ้น

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

ที่ศาลสั่งให้ลูกหนี้ล้มละลายเสียแต่ตอนแรก เพราะศาลไม่ใช่ นักธุรกิจที่จะวินิจฉัยได้ว่าแผนจะสำเร็จผลหรือไม่ 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