

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 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 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 ๕๐/๕๘ 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 ตรี แห่งพระราชบัญญัติล้มละลายยังบัญญัติไว้ด้วยว่า “สิทธิของเจ้าหนี้ที่อยู่ในกลุ่มเดียวกันต้องได้รับการปฏิบัติเท่าเทียมกัน เว้นแต่เจ้าหนี้ผู้ได้รับการปฏิบัติที่เสียเปรียบในกลุ่มนั้น

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 ไม่ใช่บทบังคับแต่เป็นการให้ศาลใช้ดุลยพินิจได้ 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