

## 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)<sup>(๑)</sup> ส่งความเห็นของคู่ความในคดีล้มละลาย (ฟื้นฟูกิจการ) หมายเลขแดงที่ ๘๒๗/๒๕๕๓ ซึ่งโต้แย้งว่า พระราชบัญญัติล้มละลาย พุทธศักราช ๒๕๕๓ มาตรา ๕๐/๕๖ (๒) และมาตรา ๕๐/๕๘ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๕ ของรัฐธรรมนูญเพื่อพิจารณาวินิจฉัยตามมาตรา ๒๖๕ 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 เต็มขาดและตกเป็นบุคคลล้มละลายแล้ว 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<sup>(๒)</sup> 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 เจตนารมณ์ในการตราพระราชบัญญัติดังกล่าวก็เพื่อต้องการแก้ไขเพิ่มเติมบทบัญญัติว่าด้วยกระบวนการฟื้นฟูกิจการของลูกหนี้ในส่วนที่เกี่ยวกับการลงมติรับแผนฟื้นฟูกิจการ 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<sup>(๓)</sup>

ต่อมา ศาลล้มละลายกลาง (โดยสำนักงานศาลยุติธรรมเป็นผู้นำส่ง) ได้ส่งความเห็นของนายธนุ หมื่นพรหมอินทร์ เจ้าหนี้รายที่ ๑๕ ในคดีล้มละลาย (พื้นฟูกิจการ) ดังกล่าวข้างต้น ซึ่งโต้แย้งว่า พระราชบัญญัติล้มละลาย (ฉบับที่ ๔) พ.ศ. ๒๕๕๑ มีบทบัญญัติที่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญมายังศาลรัฐธรรมนูญ<sup>(๔)</sup> เพื่อพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๔

ข้อโต้แย้งดังกล่าวมีใจความ ดังนี้

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

(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 คำนึงถึงข้อเท็จจริงตาม 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 ๕๐/๕๕ และหรือจากศาลล้มละลาย) ในฐานะผู้ถูกระงับหรือเป็นการกระทำที่ทำให้เจ้าหน้าที่เป็นเพียงวัตถุที่ถูกระงับหรือถูกดูแลเสมือนหนึ่งเป็นสิ่งของ โดยที่ศาลล้มละลายกลางหรือศาลฎีกาไม่สามารถใช้ดุลยพินิจในการพิจารณาแก้ไขหรือเยียวยาตามความเหมาะสมหรือตามพฤติการณ์แห่งคดีด้วยความเป็นธรรม เพื่อก่อให้เกิดความยุติธรรมแก่ประชาชน

๒.๒ บทบัญญัติมาตรา ๕๐/๕๖ และมาตรา ๕๐/๕๕ 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 ๕๐/๕๕ แห่งพระราชบัญญัติล้มละลาย พุทธศักราช ๒๕๕๓ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕ ประกอบมาตรา ๔๘ เนื่องจากเป็นการจำกัดสิทธิในทรัพย์สินเกินกว่าที่จำเป็น หรือกระทบกระเทือนสาระสำคัญของสิทธิในทรัพย์สินของเจ้าหน้าที่ตามมาตรา ๒๕ ประกอบมาตรา ๔๘ แห่งรัฐธรรมนูญ กล่าวคือ วิธีพิจารณาที่เจ้าหน้าที่ได้รับการปฏิบัติในฐานะผู้ถูกระงับหรือเป็นเพียงวัตถุแห่งหนี้หรือถูกดูแลเสมือนสิ่งของและ/หรือเลือกปฏิบัติต่อเจ้าหน้าที่ตามที่กล่าวแล้วในข้อ 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<sup>(๕)</sup> ของพระราชบัญญัติล้มละลาย พุทธศักราช ๒๕๕๓ ขัด หรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕ วรรคสอง ประกอบมาตรา ๓๓๕ (๑) หรือไม่

๒. มาตรา ๕๐/๔๖ (๒)<sup>(๖)</sup> และมาตรา ๕๐/๕๘<sup>(๗)</sup> 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 ซึ่งจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลดังที่ผู้ร้องอ้าง ดังนั้น พระราชบัญญัติดังกล่าวจึงต้องระบุบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญที่ให้อำนาจตรากฎหมายนั้นไว้ด้วย ตามที่รัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕ วรรคสอง บังคับไว้ แต่ปรากฏว่า พระราชบัญญัติดังกล่าวมิได้ระบุบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญที่ให้อำนาจในการตรากฎหมายนั้นไว้ จึงถือได้ว่า พระราชบัญญัติดังกล่าวตราขึ้นโดยไม่ถูกต้องตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ

มีปัญหาที่ต้องวินิจฉัยในเบื้องต้นว่า ผู้ร้องมีสิทธิโต้แย้งว่า บทบัญญัติในหมวด ๓/๑ แห่งพระราชบัญญัติล้มละลาย (ฉบับที่ ๔) พ.ศ. ๒๕๔๑ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕ วรรคสอง หรือไม่

พิจารณาแล้ว รัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕ วรรคสอง เป็นบทบัญญัติที่มุ่งใช้บังคับแก่การตรากฎหมายของรัฐสภา ดังจะเห็นได้ว่า รัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๒ ให้อำนาจสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา หรือนายกรัฐมนตรี ซึ่งเห็นว่าร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญใดที่รัฐสภาได้ให้ความเห็นชอบแล้วตราขึ้นโดยไม่ถูกต้องตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ ส่งความเห็นนั้นไปยังศาลรัฐธรรมนูญเพื่อพิจารณาวินิจฉัย ทั้งนี้ ตามวิธีการและเงื่อนไขที่กำหนดไว้ในมาตรา ๒๖๒ ของรัฐธรรมนูญ<sup>(๘)</sup>

(๘) รัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๒ บัญญัติไว้ ดังนี้

“ร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญใดที่รัฐสภาให้ความเห็นชอบแล้ว ก่อนที่นายกรัฐมนตรีจะนำร่างพระราชบัญญัติ หรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนั้นขึ้นทูลเกล้าทูลกระหม่อมถวายเพื่อพระมหากษัตริย์ทรงลงพระปรมาภิไธยตามมาตรา ๕๓ หรือร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญใดที่รัฐสภาลงมติยืนยันตามมาตรา ๕๔ ก่อนที่นายกรัฐมนตรีจะนำร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนั้นขึ้นทูลเกล้าทูลกระหม่อมถวายอีกครั้งหนึ่ง

(๑) หากสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา หรือสมาชิกของทั้งสองสภารวมกัน มีจำนวนไม่น้อยกว่าหนึ่งในสิบของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของทั้งสองสภา เห็นว่าร่างพระราชบัญญัตินี้ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญนี้ 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 แห่งพระราชบัญญัติล้มละลายฯ 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<sup>(๕)</sup> บัญญัติว่า “มติยอมรับแผนต้องเป็นมติพิเศษของ

(๑) มติที่ประชุมเจ้าหนี้แต่ละกลุ่ม หรือ

(๒) ที่ประชุมเจ้าหนี้อย่างน้อยหนึ่งกลุ่มซึ่งมิใช่กลุ่มเจ้าหนี้ตามมาตรา ๕๐/๔๖ ทวิ และเมื่อรวมจำนวนหนี้ของเจ้าหนี้ที่ยอมรับแผนในที่ประชุมเจ้าหนี้ทุกกลุ่มแล้ว มีจำนวนไม่น้อยกว่าร้อยละห้าสิบแห่งจำนวนหนี้ของเจ้าหนี้ซึ่งได้เข้าประชุมด้วยตนเองหรือมอบนันทะให้ผู้อื่นเข้าประชุมแทนในที่ประชุมเจ้าหนี้ และได้ออกเสียงลงคะแนนในมตินั้น

ฯลฯ”

มาตรา ๕๐/๕๘ ของพระราชบัญญัติล้มละลาย พุทธศักราช ๒๕๔๓<sup>(๑๐)</sup> 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 กำหนดวิธีพิจารณาที่เป็นผลให้เจ้าหนี้รายเดียวหรือหลายรายที่มีมูลหนี้ไม่น้อยกว่าร้อยละ 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 ๒๔๘๓ กำหนดวิธีพิจารณาที่เป็นผลให้เจ้าหนี้รายเดียวหรือหลายรายที่มีมูลหนี้น้อยกว่าร้อยละ ๕๐ ต้องยอมรับปฏิบัติตามแผนฟื้นฟูกิจการ จึงมิใช่การปฏิบัติต่อบุคคลในลักษณะที่ไม่คู่ควรกับมนุษย์และไม่กระทบกระเทือนถึงศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ของเจ้าหนี้เหล่านั้นแต่อย่างใด

ด้วยเหตุนี้ บทบัญญัติทั้งสองมาตราดังกล่าว จึงไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ ประกอบมาตรา ๒๘

๒.๒ มาตรา ๕๐/๔๖ (๒) และมาตรา ๕๐/๕๘ ของพระราชบัญญัติล้มละลาย พุทธศักราช ๒๔๘๓ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕ มาตรา ๓๐ และมาตรา ๔๘ หรือไม่

ผู้ร้องเห็นว่า มาตรา ๕๐/๔๖ และมาตรา ๕๐/๕๘ แห่งพระราชบัญญัติล้มละลาย พุทธศักราช ๒๔๘๓ 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 บทบัญญัติดังกล่าวเป็นผลให้มีการเลือกปฏิบัติต่อเจ้าหนี้บางคนคือเจ้าหนี้ที่มีจำนวนหนี้ต่ำกว่าร้อยละห้าสิบ อย่างไรก็ดี การเลือกปฏิบัติดังกล่าวเป็นการเลือกปฏิบัติที่เป็นธรรม เพราะเจ้าหนี้ที่มีหนี้เป็นจำนวนเงินน้อยย่อมได้รับความเสียหายจากการล้มละลายของลูกหนี้น้อยกว่าเจ้าหนี้ที่มีหนี้เป็นจำนวนเงินมากกว่า 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