

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 ทั้งประชาชนไม่สามารถรับรู้อย่างชัดแจ้งถึงที่มาว่าสิทธิและเสรีภาพของตนถูกจำกัดโดยมาตราใดของรัฐธรรมนูญ และอยู่ในเงื่อนไขที่รัฐธรรมนูญกำหนดไว้หรือไม่ เพียงใด เมื่อพระราชบัญญัติล้มละลาย (ฉบับที่ ๔) ไม่ได้ระบุบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญที่ให้อำนาจในการตรากฎหมายตามมาตรา ๒๕ วรรคสอง พระราชบัญญัติล้มละลาย (ฉบับที่ ๔) จึงขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ 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 เหตุที่ต้องทราบบทบัญญัติเกี่ยวกับการฟื้นฟูกิจการก็เพื่อให้ลูกหนี้มีโอกาสฟื้นฟูกิจการได้ 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 สิทธิของเจ้าหน้าที่ที่อยู่ในกลุ่มเดียวกันต้องได้รับการปฏิบัติ
เท่าเทียมกัน เว้นแต่เจ้าหน้าที่ที่ได้รับการปฏิบัติที่เสียเปรียบในกลุ่มนั้นจะให้ความยินยอมเป็นหนังสือ ศาลจึงมี
อำนาจโดยสมบูรณ์ที่จะพิจารณาแผนเพื่อให้แน่ใจว่า เจ้าหน้าที่ทั้งหลายต่างก็ได้รับการปฏิบัติอย่างเท่าเทียมกัน
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 ๒๔๘๓ 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 ทั้งนี้ ให้นำไปใช้บังคับกับกฎหมายหรือข้อบังคับที่ออกโดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติของกฎหมายด้วย 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 ให้ศาลสอบถามผู้ทำแผนถ้าศาลเห็นรายการในแผนที่ขาดไปนั้นไม่ใช่สาระสำคัญในการฟื้นฟูกิจการของลูกหนี้ให้ถือว่าแผนมีรายการครบถ้วนตามมาตรา 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 โดยที่ไม่ได้ร่วมลงมตินิยมด้วย ทำให้เจ้าหนี้ที่ไม่ได้ร่วมลงมตินิยมยอมรับแผนได้รับการปฏิบัติในฐานะผู้ถูกกระทำ หรือเป็นเพียงวัตถุแห่งหนี้ ถูกดูแลจนเป็นการกระทำที่ไม่เคารพและตระหนักถึงศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ สิทธิเสรีภาพของประชาชน เป็นการเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมต่อเจ้าหนี้ที่มีมูลหนี้น้อยกว่าร้อยละห้าสิบ เพราะเหตุความแตกต่างในเรื่องฐานะของบุคคล และฐานะทางเศรษฐกิจโดยบางคดีที่ศาลเห็นชอบด้วยแผนฟื้นฟูกิจการตามมติยอมรับแผนของเจ้าหนี้ที่มีมูลหนี้มากกว่าร้อยละห้าสิบนั้นอาจเอื้อประโยชน์ต่อเจ้าหนี้เพียงไม่กี่ราย ในขณะที่เจ้าหนี้ที่มีมูลหนี้น้อยกว่าร้อยละห้าสิบมีอยู่จำนวนมากเป็นร้อยละ เป็นการจัดสิทธิในทรัพย์สินของบุคคล 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 แม้จะมีเจ้าหนี้อยู่มากเป็นร้อยละ จำต้องยอมรับมติเห็นชอบแผนฟื้นฟูกิจการของเจ้าหนี้ที่มีมูลหนี้เกินกว่าร้อยละห้าสิบ 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