

คำวินิจฉัยของ นายสุวิทย์ ชีรพงษ์ ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

ที่ ๓๔/๒๕๕๖

วันที่ ๒ ตุลาคม ๒๕๕๖

เรื่อง พระราชบัญญัติล้มละลาย พุทธศักราช ๒๕๕๓ มาตรา ๕๐/๑๒ (๔) ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๐ วรรคหนึ่งและวรรคสาม หรือไม่

ศาลแพ่งส่งคำร้องของผู้ร้อง ซึ่งเป็นจำเลยที่ ๒ ที่ ๔ และที่ ๕ ในคดีหมายเลขดำที่ ร. ๑๕๗๖๗/๒๕๕๑ เพื่อให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๔ โดยผู้ร้องยื่นคำร้องว่า

ธนาคารนครหลวงไทย จำกัด (มหาชน) เป็นโจทก์ ฟ้อง บริษัท มิวเร็กซ์ จำกัด นายสุริยะ อุบัติศฤงศ์ นายเจริ อุบัติศฤงศ์ นายยาสีโอะ มิวระ นางสาวทวิศรี อุบัติศฤงศ์ และบริษัท บลูแคนยอน พรอพเพอร์ตี้ จำกัด เป็นจำเลยที่ ๑-๖ ต่อศาลแพ่ง โดยโจทก์ฟ้องจำเลยที่ ๑ ในฐานะผู้กู้และผู้กู้และฟ้องจำเลยที่ ๒-๖ ในฐานะผู้ค้ำประกัน เพื่อให้ชำระหนี้ตามสัญญากู้เบิกเงินเกินบัญชี ขยายลดตัวสัญญา ใช้เงิน ค้ำประกัน และจำนองฯ ต่อมาโจทก์ยื่นคำร้องต่อศาลล้มละลายกลาง เพื่อขอฟื้นฟูกิจการของจำเลยที่ ๑ ศาลล้มละลายกลางมีคำสั่งให้ฟื้นฟูกิจการได้ ศาลแพ่งจึงมีคำสั่งว่า เนื่องจากศาลล้มละลายกลางมีคำสั่งรับคำร้องขอฟื้นฟูกิจการของจำเลยที่ ๑ แล้ว ทำให้ศาลต้องงดการพิจารณาในส่วนของจำเลยที่ ๑ ไว้ก่อน ตามพระราชบัญญัติล้มละลาย พุทธศักราช ๒๕๕๓ มาตรา ๕๐/๑๒ (๔) จึงให้จำหน่ายคดีชั่วคราวสำหรับจำเลยที่ ๑ ส่วนจำเลยอื่น โจทก์ประสงค์จะดำเนินคดีต่อไป จึงอนุญาตให้เลื่อนไปนัดสืบพยานโจทก์ต่อ ผู้ร้องซึ่งเป็นจำเลยที่ ๒ ที่ ๔ และที่ ๕ เห็นว่า พระราชบัญญัติล้มละลาย มาตรา ๕๐/๑๒ (๔) ดังกล่าว ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๐ วรรคหนึ่งและวรรคสาม จะนำมาใช้บังคับไม่ได้ จึงขอให้ศาลแพ่งส่งคำโต้แย้งของผู้ร้องให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยว่าพระราชบัญญัติล้มละลาย มาตรา ๕๐/๑๒ (๔) ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๐ วรรคหนึ่งและวรรคสาม หรือไม่

ประเด็นที่ศาลรัฐธรรมนูญจะต้องวินิจฉัยมีว่า พระราชบัญญัติล้มละลาย มาตรา ๕๐/๑๒ (๔) ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๐ วรรคหนึ่งและวรรคสาม หรือไม่

รัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๐ “บุคคลย่อมเสมอกันในกฎหมายและได้รับความคุ้มครองตามกฎหมายเท่าเทียมกัน



LIART

ชายและหญิงมีสิทธิเท่าเทียมกัน

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

มาตรการที่รัฐกำหนดขึ้นเพื่อขจัดอุปสรรคหรือส่งเสริมให้บุคคลสามารถใช้สิทธิและเสรีภาพได้เช่นเดียวกับบุคคลอื่น ย่อมไม่ถือเป็นการเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมตามวรรคสาม”

พระราชบัญญัติล้มละลาย พุทธศักราช ๒๕๕๓ (แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ ๔) พ.ศ. ๒๕๕๑)

มาตรา ๕๐/๑๒ บัญญัติว่า ภายใต้บังคับมาตรา ๕๐/๑๓ และมาตรา ๕๐/๑๔ นับแต่วันที่ศาลมีคำสั่งรับคำร้องขอไว้เพื่อพิจารณาจนถึงวันครบกำหนดระยะเวลาดำเนินการตามแผน หรือวันที่ดำเนินการเป็นผลสำเร็จตามแผนหรือวันที่ศาลมีคำสั่งยกคำร้องขอ หรือจำหน่ายคดีหรือยกเลิกคำสั่งให้ฟื้นฟูกิจการหรือยกเลิกการฟื้นฟูกิจการหรือพิทักษ์ทรัพย์ของลูกหนี้ได้ขาดตามความในหมวดนี้

(๑) ห้ามมิให้ฟ้องหรือร้องขอให้ศาลพิพากษาหรือสั่งให้เลิกนิติบุคคลที่เป็นลูกหนี้ถ้ามีการฟ้องหรือร้องขอคดีดังกล่าวไว้ก่อนแล้ว ให้ศาลงดการพิจารณาคดีนั้นไว้

.....ฯลฯ.....

(๔) ห้ามมิให้ฟ้องลูกหนี้เป็นคดีแพ่งเกี่ยวกับทรัพย์สินของลูกหนี้หรือเสนอข้อพิพาทที่ลูกหนี้ อาจต้องรับผิดชอบหรือได้รับความเสียหายให้อนุญาตศาลชำระคดี ถ้ามูลแห่งนั้นเกิดขึ้นก่อนวันที่ศาล มีคำสั่งเห็นชอบด้วยแผน และห้ามมิให้ฟ้องลูกหนี้เป็นคดีล้มละลาย ในกรณีที่มีการฟ้องคดีหรือเสนอ ข้อพิพาทให้อนุญาตศาลชำระคดีดังกล่าวไว้ก่อนแล้ว ให้งดการพิจารณาไว้ เว้นแต่ศาลที่รับคำร้องขอ จะมีคำสั่งเป็นอย่างอื่น

ผู้ร้องขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๔ ซึ่งรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๔ บัญญัติว่า “ในการที่ศาลจะใช้บทบัญญัติแห่งกฎหมายบังคับแก่คดีใดถ้าศาลเห็นเอง หรือคู่ความโต้แย้งว่าบทบัญญัติแห่งกฎหมายนั้นต้องด้วยบทบัญญัติมาตรา ๖ และยังไม่มีการวินิจฉัย ของศาลรัฐธรรมนูญในส่วนที่เกี่ยวกับบทบัญญัตินั้น ให้ศาลรอกการพิจารณาพิพากษาคดีไว้ชั่วคราว และส่งความเห็นเช่นนั้นตามทางการเพื่อศาลรัฐธรรมนูญจะได้พิจารณาวินิจฉัย

ในกรณีที่ศาลรัฐธรรมนูญเห็นว่าคำโต้แย้งของคู่ความตามวรรคหนึ่งไม่เป็นสาระอันควรได้รับการวินิจฉัย ศาลรัฐธรรมนูญจะไม่รับเรื่องดังกล่าวไว้พิจารณาก็ได้

คำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญให้ใช้ได้ในคดีทั้งปวง แต่ไม่กระทบกระเทือนถึงคำพิพากษาของศาลอันถึงที่สุดแล้ว”

จึงมีปัญหาที่จะต้องวินิจฉัยเบื้องต้นว่า คำร้องของผู้ร้องเป็นไปตามหลักเกณฑ์ของรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๔ หรือไม่ ซึ่งมาตรา ๒๖๔ วรรคแรก วางหลักเกณฑ์ไว้ว่า ศาลรัฐธรรมนูญจะรับคำร้องไว้พิจารณาได้จะต้องประกอบด้วยหลักเกณฑ์ดังต่อไปนี้คือ

๑. เป็นบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่ศาลจะใช้บังคับแก่คดี
๒. ศาลหรือคู่ความเห็นว่าบทบัญญัตินั้นขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ และ
๓. ยังไม่มีคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญในส่วนที่เกี่ยวกับบทบัญญัตินั้น

ปรากฏว่าผู้ร้องเป็นคู่ความเพราะเป็นจำเลยที่ ๒ ที่ ๔ และที่ ๕ ดังนั้นจึงมีปัญหาเพียงว่า พระราชบัญญัติล้มละลาย มาตรา ๕๐/๑๒ (๔) เป็นบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่ศาลแพ่งจะต้องใช้บังคับแก่คดีนี้หรือไม่

คดีนี้ ธนาคารนครหลวงไทย จำกัด (มหาชน) โจทก์ ฟ้องจำเลยทั้งหก เป็นจำเลยต่อศาลแพ่ง ต่อมาโจทก์ยื่นคำร้องต่อศาลล้มละลายกลางเพื่อขอฟื้นฟูกิจการของจำเลยที่ ๑ และศาลล้มละลายกลาง มีคำสั่งให้ฟื้นฟูกิจการได้ ซึ่งพระราชบัญญัติล้มละลาย มาตรา ๕๐/๑๒ (๔) บัญญัติว่า “ห้ามมิให้ฟ้องลูกหนี้เป็นคดีแพ่งเกี่ยวกับทรัพย์สินของลูกหนี้หรือเสนอข้อพิพาทที่ลูกหนี้อาจต้องรับผิดชอบหรือได้รับความเสียหายให้อนุญาตตุลาการชี้ขาด ถ้ามูลแห่งหนี้เกิดขึ้นก่อนวันที่ศาลมีคำสั่งเห็นชอบด้วยแผนและห้ามมิให้ฟ้องลูกหนี้เป็นคดีล้มละลาย ในกรณีที่มีการฟ้องคดีหรือเสนอข้อพิพาทให้อนุญาตตุลาการชี้ขาดไว้ก่อนแล้ว ให้งดการพิจารณาไว้ เว้นแต่ศาลที่รับคำร้องขอจะมีคำสั่งเป็นอย่างอื่น” ศาลแพ่งจึงอาศัยพระราชบัญญัติล้มละลาย มาตรา ๕๐/๑๒ (๔) สั่งจำหน่ายคดีสำหรับจำเลยที่ ๑ จะเห็นได้ว่าการที่ศาลแพ่งใช้มาตรา ๕๐/๑๒ (๔) ของพระราชบัญญัติล้มละลายสั่งจำหน่ายคดีเฉพาะจำเลยที่ ๑ ออกจากสารบบคดี เป็นการที่ศาลแพ่งใช้กฎหมายดังกล่าวบังคับแก่คดีที่ผู้ร้องถูกฟ้องเป็นจำเลยอยู่ด้วยแล้ว ดังนั้น คำร้องของผู้ร้องจึงเป็นไปตามหลักเกณฑ์ของรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๔ ศาลรัฐธรรมนูญต้องรับข้อโต้แย้งของผู้ร้องไว้พิจารณาวินิจฉัย

ผู้ร้องโต้แย้งว่า พระราชบัญญัติล้มละลายฯ มาตรา ๕๐/๑๒ (๔) บัญญัติให้ศาลงดการพิจารณาคดีในส่วน of ลูกหนี้ แต่ไม่ได้ให้งดการพิจารณาคดีในส่วนของผู้ค้าประกัน จึงเป็นบทบัญญัติที่ไม่ให้ความเสมอภาคระหว่างลูกหนี้กับผู้ค้าประกัน และไม่ให้ความคุ้มครองลูกหนี้ และผู้ค้าประกันอย่างเท่าเทียมกันรวมทั้งถือว่า เป็นการเลือกปฏิบัติในเรื่องสถานะของบุคคล บทบัญญัติดังกล่าวจึงขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๐ วรรคหนึ่งและวรรคสาม



รัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๐ วรรคหนึ่ง เป็นบทบัญญัติเกี่ยวกับการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของชนชาวไทย ให้บุคคลมีความเสมอภาคในกฎหมาย และได้รับความคุ้มครองตามกฎหมายเท่าเทียมกัน ประกอบกับบทบัญญัติแห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ และพระราชบัญญัติล้มละลายฯ ในส่วนที่เกี่ยวกับสิทธิและหน้าที่ระหว่างเจ้าหนี้ ลูกหนี้ และผู้ค้ำประกันจะเห็นได้ว่าบทบัญญัติมาตรา ๕๐/๑๒ (๔) แห่งพระราชบัญญัติล้มละลาย พุทธศักราช ๒๕๔๓ เป็นบทบัญญัติที่มีวัตถุประสงค์ให้ความคุ้มครองการฟื้นฟูกิจการของลูกหนี้ เพราะหากไม่มีบทบัญญัติดังกล่าวลูกหนี้ซึ่งมีหนี้สินล้นพ้นตัว ย่อมไม่มีโอกาสที่จะได้รับการฟื้นฟูกิจการ เพราะบรรดาเจ้าหนี้ต่างก็จะใช้สิทธิของตน จนอาจเป็นผลให้ไม่มีทรัพย์สินเหลือพอที่จะดำเนินการฟื้นฟูกิจการ จึงจำเป็นต้องห้ามมิให้เจ้าหนี้ฟ้องลูกหนี้เป็นคดีแพ่งเกี่ยวกับทรัพย์สินของลูกหนี้และห้ามมิให้ฟ้องลูกหนี้เป็นคดีล้มละลาย ในส่วนของนิติสัมพันธ์ระหว่างเจ้าหนี้ และผู้ค้ำประกัน ตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ เจ้าหนีหาย่อมมีสิทธิฟ้องคดีเพื่อให้ผู้ค้ำประกันชำระหนี้ตามสัญญาค้ำประกัน เมื่อลูกหนี้ผิดนัด ผู้ค้ำประกันก็มีสิทธิยกข้อต่อสู้ของลูกหนี้และของตนเองขึ้นต่อสู้เจ้าหนี้ได้ ซึ่งหากผู้ค้ำประกันต้องชำระหนี้ให้กับเจ้าหนี้แทนลูกหนี้ ผู้ค้ำประกันย่อมมีสิทธิที่จะไล่เบี้ยเอาจากลูกหนี้ เพื่อต้นเงินกับดอกเบี้ยและเพื่อการที่ต้องสูญหายและเสียหายไปอย่างใดๆ เพราะการค้ำประกันนั้น และสิทธิไล่เบี้ยดังกล่าวของผู้ค้ำประกัน ก็ได้รับความคุ้มครองตามที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติล้มละลายฯ มาตรา ๕๐/๒๗ วรรคสอง และมาตรา ๑๐๑ กล่าวคือผู้ค้ำประกันมีสิทธิขอรับชำระหนี้ในการฟื้นฟูกิจการสำหรับจำนวนที่ตนอาจต้องชำระให้กับเจ้าหนี้ตามสัญญาค้ำประกัน และแม้ศาลจะมีคำสั่งยกเลิกการฟื้นฟูกิจการเพราะเหตุการฟื้นฟูกิจการได้ดำเนินการเป็นผลสำเร็จตามแผนหรือไม่สำเร็จตามแผน ผู้ค้ำประกันซึ่งได้รับอนุญาตให้ได้รับชำระหนี้ในการฟื้นฟูกิจการ ก็ยังมีสิทธิดังกล่าวตามมาตรา ๕๐/๗๕ หรือแม้ศาลจะมีคำสั่งพิทักษ์ทรัพย์เด็ดขาดของลูกหนี้ ผู้ค้ำประกันซึ่งได้รับอนุญาตให้ได้รับชำระหนี้ในการฟื้นฟูกิจการ ก็มีสิทธิตามมาตรา ๕๐/๗๗ คือยื่นคำขอรับชำระหนี้ต่อเจ้าพนักงานพิทักษ์ทรัพย์ภายในกำหนดเวลาตามมาตรา ๕๑ เพื่อดำเนินการต่อไปตามมาตรา ๑๐๔ ถึงมาตรา ๑๐๘ แห่งพระราชบัญญัติล้มละลาย พุทธศักราช ๒๕๔๓ ดังนั้นเมื่อพิจารณากฎหมายทั้งสองฉบับ จะเห็นได้ว่ากฎหมายให้ความเสมอภาคกันในระหว่างเจ้าหนี้ ลูกหนี้ และผู้ค้ำประกัน และแม้มาตรา ๕๐/๑๒ (๔) จะห้ามมิให้เจ้าหนี้ฟ้องลูกหนี้เป็นคดีแพ่งเกี่ยวกับทรัพย์สินของลูกหนี้ และห้ามมิให้ฟ้องลูกหนี้เป็นคดีล้มละลาย ซึ่งเป็นผลให้เจ้าหนี้ต้องฟ้องผู้ค้ำประกันแต่ฝ่ายเดียว อันเป็นสิทธิของเจ้าหนี้ตามที่บัญญัติไว้ในประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ แต่ผู้ค้ำประกัน



ซึ่งได้ชำระหนี้ให้กับเจ้าหนี้แทนลูกหนี้ และมีสิทธิไล่เบียดลูกหนี้ตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ก็ยังได้รับความคุ้มครองตามพระราชบัญญัติล้มละลายฯ ให้มีสิทธิขอรับชำระหนี้ในการฟื้นฟูกิจการ สำหรับจำนวนที่ตนได้ชำระให้กับเจ้าหนี้รวมทั้งดอกเบี้ยและเพื่อการที่ต้องสูญหายและเสียหายไปอย่างไรๆ เพราะการค้ำประกันนั้น และการให้ความคุ้มครองสิทธิไล่เบียดซึ่งได้รับอนุญาตให้ได้รับชำระหนี้ในการฟื้นฟู กิจการก็ยังคงมีอยู่ต่อไป แม้ภายหลังศาลมีคำสั่งยกเลิกการฟื้นฟูกิจการเพราะเหตุการฟื้นฟูกิจการได้ ดำเนินการเป็นผลสำเร็จตามแผนหรือไม่สำเร็จตามแผน หรือแม้ศาลจะมีคำสั่งพิทักษ์ทรัพย์เด็ดขาด ของลูกหนี้ ผู้ค้ำประกันก็ยังมีสิทธิยื่นคำขอรับชำระหนี้ต่อเจ้าพนักงานพิทักษ์ทรัพย์ภายในกำหนดเวลา ตามมาตรา ๕๑ แห่งพระราชบัญญัติล้มละลาย พุทธศักราช ๒๕๕๓ หรือหากการฟื้นฟูกิจการของ ลูกหนี้เป็นผลสำเร็จ ลูกหนี้ก็จะกลับมามีความสามารถชำระหนี้ได้อันจะเป็นประโยชน์ต่อเจ้าหนี้และ ผู้ค้ำประกันอย่างเสมอกัน ดังนั้น มาตรา ๕๐/๑๒ (๔) แห่งพระราชบัญญัติล้มละลาย พุทธศักราช ๒๕๕๓ จึงไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๐ วรรคหนึ่ง

รัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๐ วรรคสาม บัญญัติ เรื่องการเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมต่อบุคคล เพราะเหตุแห่งความแตกต่างในเรื่องถิ่นกำเนิด เชื้อชาติ ภาษา เพศ อายุ สภาพทางกายหรือสุขภาพ สถานะของบุคคล ฐานะทางเศรษฐกิจหรือสังคม ความเชื่อทางศาสนา การศึกษาอบรม หรือความคิดเห็น ทางการเมืองอันไม่ขัดต่อบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ จะกระทำมิได้ การกระทำที่ถือว่าเป็นการเลือก ปฏิบัตินั้น ได้แก่ การปฏิบัติที่แตกต่างกันต่อบุคคลที่มีฐานะหรือข้อเท็จจริงที่เหมือนกันเมื่อพิจารณา ข้อเท็จจริงของลูกหนี้กับผู้ค้ำประกัน หรือคู่ความร่วมมือในคดีเดียวกันอันเกิดจากมูลหนี้เดียวกัน จะเห็นได้ว่า การที่จะร้องขอให้ศาลมีคำสั่งฟื้นฟูกิจการของบุคคลใด บุคคลนั้นจะต้องมีคุณสมบัติตามที่บัญญัติไว้ใน พระราชบัญญัติล้มละลายฯ มาตรา ๕๐/๓ เพราะหากขาดคุณสมบัติเพียงข้อใดข้อหนึ่งศาลก็จะมีคำสั่ง ให้ยกคำร้องขอตามมาตรา ๕๐/๑๐ เมื่อพิจารณาข้อเท็จจริงตามคำร้องจึงเห็นได้ว่า ผู้ค้ำประกันหรือ คู่ความร่วมมือในคดีเดียวกันอันเกิดจากมูลหนี้เดียวกันมิได้มีคุณสมบัติตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา ๕๐/๓ จึงต้องถือว่าผู้ค้ำประกันหรือคู่ความร่วมมือฯ มีข้อเท็จจริงที่แตกต่างกันกับลูกหนี้ หรือคู่ความร่วมมือที่ศาล มีคำสั่งให้รับคำร้องขอให้ฟื้นฟูกิจการ และงดการพิจารณาคดีของบุคคลเหล่านั้น ดังนั้น การที่ศาลงด การพิจารณาคดีของลูกหนี้ หรือคู่ความร่วมมือฯ โดยมีใต้งการพิจารณาคดีของผู้ค้ำประกัน หรือคู่ความร่วมมือฯ คนอื่น โดยอาศัยอำนาจตามมาตรา ๕๐/๑๒ (๔) แห่งพระราชบัญญัติล้มละลาย พุทธศักราช ๒๕๕๓ จึงไม่เป็นการเลือกปฏิบัติตามที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๐ วรรคสาม พระราชบัญญัติล้มละลาย พุทธศักราช ๒๕๕๓ มาตรา ๕๐/๑๒ (๔) ไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๐ วรรคสาม



ด้วยเหตุผลดังกล่าว จึงวินิจฉัยว่า พระราชบัญญัติล้มละลาย พุทธศักราช ๒๕๕๓ มาตรา ๕๐/๑๒ (๔) ไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๐ วรรคหนึ่งและวรรคสาม

นายสุวิทย์ ชีรพงษ์
ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ