

เรื่อง ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๙๘ ว่า พระราชบัญญัติล้มละลาย พุทธศักราช ๒๕๔๓ มาตรา ๙๐/๑๗ วรรคสอง มีปัญหาเกี่ยวกับ ความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ หรือไม่

๑. ความเป็นมาและข้อเท็จจริงโดยสรุป

ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา (ผู้ร้อง) ยื่นคำร้องพร้อมความเห็นลงวันที่ ๓ มิถุนายน ๒๕๕๖ ขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๙๘ ข้อเท็จจริงตามคำร้อง สรุปได้ว่า ผู้ร้องได้รับหนังสือจาก ประธานคณะกรรมการการคลัง การธนาคารและสถาบันการเงิน วุฒิสภา กรณีนายประชัย เลี้ยวไพรัตน์ ประธานเจ้าหน้าที่บริหาร บริษัทอุตสาหกรรมปิโตรเคมีกัลไทย จำกัด (มหาชน) ร้องเรียนว่า ไม่ได้ได้รับความเป็นธรรมจากการที่ศาลล้มละลายกลางมีคำสั่งให้ฟื้นฟูกิจการของ บริษัทอุตสาหกรรมปิโตรเคมีกัลไทย จำกัด (มหาชน) ลูกหนี้ และบทบัญญัติของพระราชบัญญัติล้มละลาย ฯ ที่เกี่ยวกับเรื่องดังกล่าว น่าจะขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ ผู้ร้องพิจารณาแล้วมีความเห็นในประเด็น มาตรา ๙๐/๑๗ มีปัญหาเกี่ยวกับ ความชอบด้วยรัฐธรรมนูญว่า เจตนารมณ์ในการตราพระราชบัญญัติล้มละลาย (ฉบับที่ ๔) พ.ศ. ๒๕๕๑ เพื่อให้โอกาสลูกหนี้ที่เป็นนิติบุคคลซึ่งประสบปัญหาสภาพคล่องทางการเงินให้ได้รับความช่วยเหลือในการฟื้นฟูกิจการ เพื่อมิให้ตกเป็นบุคคลล้มละลาย และเมื่อกิจการของลูกหนี้ได้รับการฟื้นฟูยอมทำให้เจ้าหนี้อาจมีโอกาสได้รับชำระหนี้ แต่หากลูกหนี้ต้องล้มละลายยอมไม่เป็นผลดีต่อเศรษฐกิจของประเทศ นอกจากนี้การแก้ไขเพิ่มเติม พระราชบัญญัติล้มละลาย ฯ ก็เพื่อให้สถาบันทางการเงินหรือเอกชน ที่ให้ความช่วยเหลือทางการเงินแก่ลูกหนี้ โดยรู้อยู่แล้วว่าลูกหนี้มีหนี้สินล้นพ้นตัว ให้มีสิทธิที่จะขอรับชำระหนี้ แม้ลูกหนี้จะตกเป็นบุคคลล้มละลาย ในภายหลังก็ตาม จึงเป็นกฎหมายที่มุ่งแก้ปัญหาทางเศรษฐกิจ และส่งเสริมให้ธุรกิจการค้าของประเทศดำเนินต่อไปได้ ซึ่งเมื่อพิจารณาทบทบัญญัติของกฎหมายกรณีที่จะยื่นคำร้องขอให้ฟื้นฟูกิจการของลูกหนี้จะต้องเป็นกรณีศาลล้มละลาย ยังมิได้มีคำสั่งพิทักษ์ทรัพย์ลูกหนี้เด็ดขาด ซึ่งหมายถึงการที่ศาลล้มละลายยังมิได้มีคำพิพากษาให้ลูกหนี้ ตกเป็นบุคคลล้มละลาย ลูกหนี้จึงยังมีกรรมสิทธิ์ในทรัพย์สินต่าง ๆ ของตน แต่กระบวนการตั้งผู้ทำแผน ตามพระราชบัญญัติล้มละลาย ฯ มาตรา ๙๐/๑๗ วรรคสอง ที่กำหนดให้มติของเจ้าหนี้ฝ่ายที่มีจำนวนหนี้ ไม่น้อยกว่าสองในสามของจำนวนหนี้ทั้งหมดของเจ้าหนี้ซึ่งได้ออกเสียงลงคะแนนในมตินั้น กำหนดให้ บุคคลอื่นนอกจากผู้ที่ลูกหนี้เสนอเป็นผู้ทำแผน มิได้ให้โอกาสลูกหนี้อย่างเพียงพอในการที่จะได้มาซึ่งผู้ทำแผน ที่มาจากการเสนอของฝ่ายลูกหนี้ เป็นผลให้ในทางปฏิบัติลูกหนี้ไม่อาจมีโอกาสเสนอแผนของลูกหนี้ให้ฝ่ายเจ้าหนี้ และศาลพิจารณา และกระบวนการตั้งผู้ทำแผนตามมาตรา ๙๐/๑๗ นั้น เจ้าหนี้อย่อมมุ่งไปที่การตั้งผู้ทำแผน ที่อาจจัดทำแผนในทางเอื้อประโยชน์แก่เจ้าหนี้ฝ่ายจำนวนหนี้ข้างมากเป็นสำคัญ โดยอาจไม่ให้ความสำคัญกับการฟื้นฟูให้กิจการของลูกหนี้อยู่รอดต่อไปได้ หรืออาจเป็นช่องทางให้เจ้าหนี้จำนวนหนี้ข้างมากใช้กระบวนการ ตามมาตรา ๙๐/๑๗ ยุติการเริ่มกระบวนการฟื้นฟูกิจการได้ และแม้บทบัญญัติของกฎหมายให้อำนาจแก่ศาล ในอันที่จะตรวจสอบอีกชั้นหนึ่งว่า จะให้ความเห็นชอบผู้ทำแผนหรือไม่ให้ความเห็นชอบด้วยก็ตาม แต่เจ้าหนี้ก็ยังมีสิทธิที่จะพิจารณาเลือกบุคคลที่ตนเป็นฝ่ายเสนอมาให้เป็นผู้ทำแผนได้อีกครั้งหนึ่ง โดยในชั้นนี้ กฎหมายมิได้บัญญัติให้อำนาจศาลในการใช้ดุลพินิจพิจารณาให้ความเห็นชอบหรือไม่ให้ความเห็นชอบ

ดั่งที่เจ้าหนี้ลงมติเลือกในครั้งแรก บทบัญญัติดังกล่าวจึงกระทบกระเทือนสาระสำคัญแห่งสิทธิของบุคคลในทรัพย์สิน และเสรีภาพในการประกอบกิจการหรือประกอบอาชีพและการแข่งขันโดยเสรีอย่างเป็นธรรม ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๔๘ และมาตรา ๕๐ ประกอบมาตรา ๒๙ ผู้ร้องจึงเสนอเรื่องพร้อมความเห็นต่อศาลรัฐธรรมนูญเพื่อพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๙๘

เพื่อประโยชน์แห่งการพิจารณา ศาลรัฐธรรมนูญได้ให้ผู้ที่เกี่ยวข้องกับคำร้องมาชี้แจงแสดงความคิดเห็นเพิ่มเติม ประกอบด้วย นายประสิทธิ์ ปทุมารักษ์ รองประธานคณะกรรมการการคลัง การธนาคาร และสถาบันการเงิน วุฒิสภา คนที่ ๓ นายประชัย เลี้ยวไพรัตน์ และคณะ อธิบดีกรมบังคับคดี และคณะผู้บริหารแผนฟื้นฟูกิจการบริษัทอุตสาหกรรมปิโตรเคมีกัลไทย จำกัด (มหาชน)

๒. ประเด็นเบื้องต้น

ศาลรัฐธรรมนูญมีคำสั่งรับคำร้องไว้ดำเนินการ และรับไว้พิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๙๘

๓. ประเด็นที่ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัย

พระราชบัญญัติล้มละลาย พุทธศักราช ๒๕๔๓ มาตรา ๙๐/๑๗ วรรคสอง ที่บัญญัติว่า “...แต่ในกรณีที่ลูกหนี้เสนอผู้ทำแผนด้วย ให้ผู้ทำแผนที่ลูกหนี้เสนอเป็นผู้ทำแผน เว้นแต่จะมีมติของเจ้าหนี้ฝ่ายที่มีจำนวนหนี้ไม่น้อยกว่าสองในสามของจำนวนหนี้ทั้งหมดของเจ้าหนี้ซึ่งได้ออกเสียงลงคะแนนในมตินั้น กำหนดให้บุคคลอื่นเป็นผู้ทำแผน...” ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๔๘ และมาตรา ๕๐ ประกอบมาตรา ๒๙ หรือไม่

ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณารัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ มาตรา ๔๘ ให้ความคุ้มครองสิทธิของบุคคลในทรัพย์สิน การจำกัดสิทธิดังกล่าวย่อมเป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติ มาตรา ๕๐ บัญญัติรับรองเสรีภาพในการประกอบกิจการหรือประกอบอาชีพและการแข่งขันโดยเสรีอย่างเป็นธรรม การจำกัดเสรีภาพดังกล่าวจะกระทำได้โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายเฉพาะ เพื่อประโยชน์แก่ส่วนรวม และเท่าที่จำเป็นเท่านั้น และจะกระทบกระเทือนสาระสำคัญแห่งสิทธิและเสรีภาพนั้นมิได้ กฎหมายที่ออกมาจำกัดสิทธิและเสรีภาพดังกล่าวต้องมีผลใช้บังคับเป็นการทั่วไปและไม่มุ่งหมายให้ใช้บังคับแก่กรณีใดกรณีหนึ่งหรือแก่บุคคลใดบุคคลหนึ่งเป็นการเจาะจงตามมาตรา ๒๙ สำหรับพระราชบัญญัติล้มละลาย พุทธศักราช ๒๕๔๓ และที่แก้ไขเพิ่มเติม ในหมวดว่าด้วยกระบวนการพิจารณาเกี่ยวกับการฟื้นฟูกิจการของลูกหนี้ เห็นว่ากฎหมายมีหลักการ ที่สำคัญคือ กำหนดให้ลูกหนี้ที่เป็นบริษัทจำกัดหรือบริษัทมหาชนจำกัดหรือนิติบุคคลอื่นตามที่กฎหมายกำหนด ซึ่งกิจการประสบปัญหาทางการเงินและมีลักษณะที่มีหนี้สินล้นพ้นตัวมีโอกาสได้รับความช่วยเหลือทางการเงินเพื่อให้สามารถฟื้นฟูกิจการได้ กระบวนการฟื้นฟูกิจการ กฎหมายกำหนดให้มีการตั้งผู้ทำแผนเพื่อเข้ามาวิเคราะห์ถึงสภาพการณ์และปัญหาของกิจการ แล้วจัดทำแผนฟื้นฟูกิจการ เสนอที่ประชุมเจ้าหนี้และศาลเพื่อให้เห็นชอบนำไปบริหาร เพื่อแก้ไขปัญหากิจการที่กำลังตกต่ำให้ฟื้นคืนสภาพเดิมได้ และตามพระราชบัญญัติล้มละลาย ฯ การที่ลูกหนี้มีหนี้สินล้นพ้นตัว เจ้าหนี้มีสิทธิฟ้องให้ลูกหนี้ล้มละลายได้ และเมื่อศาลมีคำสั่งพิทักษ์ทรัพย์ ลูกหนี้ย่อมต้องถูกจำกัดสิทธิในทรัพย์สินและจำกัดเสรีภาพในการประกอบกิจการหรือประกอบอาชีพ

และการแข่งขันโดยเสรีอย่างเป็นธรรม โดยมีเหตุผลเพื่อมิให้ลูกหนี้ก่อนนี้เพิ่มขึ้น และเพื่อรวบรวมทรัพย์สิน มาแบ่งชำระให้กับเจ้าหนี้ สำหรับการฟื้นฟูกิจการ กฎหมายกำหนดว่า ลูกหนี้ต้องมีหนี้สินล้นพ้นตัวเช่นเดียวกัน ดังนั้น สิทธิของลูกหนี้จึงไม่แตกต่างจากกรณีที่ศาลมีคำสั่งพิทักษ์ทรัพย์ของลูกหนี้เด็ดขาด เพราะเมื่อศาลมีคำสั่ง ให้ฟื้นฟูกิจการแล้ว อำนาจหน้าที่ในการจัดกิจการและทรัพย์สินของลูกหนี้สิ้นสุดลงเช่นเดียวกัน และเมื่อศาลมีคำสั่ง ตั้งผู้ทำแผนแล้วอำนาจหน้าที่ในการจัดกิจการและทรัพย์สินของลูกหนี้และบรรดาสิทธิตามกฎหมายของผู้ถือหุ้น ของลูกหนี้ ยกเว้นสิทธิที่จะได้รับเงินปันผลตกแก่ผู้ทำแผน แต่อย่างไรก็ตาม เพื่อคุ้มครองกิจการของลูกหนี้ ในระหว่างการจัดกิจการของผู้ทำแผน กฎหมายห้ามมิให้ผู้ทำแผนกระทำการนิติกรรมหรือกระทำการใด ๆ ที่ก่อให้เกิดภาวะ ในทรัพย์สินของลูกหนี้ตามพระราชบัญญัติล้มละลาย ฯ มาตรา ๙๐/๑๒ วรรคหนึ่ง (๙)

พิจารณาพระราชบัญญัติล้มละลาย พุทธศักราช ๒๔๘๓ มาตรา ๙๐/๑๗ วรรคสอง แล้ว เห็นว่า บทบัญญัติดังกล่าวค่อนข้างจะให้สิทธิกับลูกหนี้มากกว่าเจ้าหนี้ เพราะเจ้าหนี้ต้องใช้มติไม่น้อยกว่าสองในสาม ของจำนวนหนี้ทั้งหมดของเจ้าหนี้ซึ่งได้ออกเสียงลงคะแนนในมตินั้น จึงจะได้บุคคลที่เจ้าหนี้เสนอเป็นผู้ทำแผน ซึ่งถ้าหากลูกหนี้สามารถประนีประนอมกับเจ้าหนี้บางส่วนได้อาจมีผลทำให้ที่ประชุมเจ้าหนี้ไม่สามารถลงมติ ถึงสองในสามได้ ผู้ทำแผนก็จะเป็นบุคคลที่ลูกหนี้เสนอและการที่กฎหมายให้อำนาจเจ้าหนี้มีมติเลือกผู้ทำแผน เพราะเมื่อศาลมีคำสั่งรับคำร้องขอฟื้นฟูกิจการไว้พิจารณา กฎหมายห้ามมิให้เจ้าหนี้ฟ้องลูกหนี้เป็นคดีแพ่ง เกี่ยวกับทรัพย์สินของลูกหนี้ และห้ามมิให้ฟ้องลูกหนี้เป็นคดีล้มละลาย ในกรณีที่มีการฟ้องคดีไว้ก่อนแล้ว ให้งดการพิจารณาไว้ หรือแม้เป็นเจ้าหนี้ตามคำพิพากษาก็บังคับคดีแก่ทรัพย์สินของลูกหนี้ไม่ได้ โดยมีวัตถุประสงค์ เพื่อให้กิจการของลูกหนี้ดำเนินต่อไปได้ และเพื่อให้เจ้าหนี้ให้ความร่วมมือในการฟื้นฟูกิจการของลูกหนี้ ให้สำเร็จตามวัตถุประสงค์ของกฎหมาย โดยเฉพาะอย่างยิ่งการให้ความช่วยเหลือทางการเงินแก่ลูกหนี้ เพื่อประโยชน์ในการฟื้นฟูกิจการ และในการเลือกผู้ทำแผนโดยมติของที่ประชุมเจ้าหนี้ตามมาตรา ๙๐/๑๗ วรรคสอง มิได้มีผลให้บุคคลที่ได้รับเลือกเป็นผู้ทำแผนโดยทันที แต่บทบัญญัติของกฎหมายโดยเฉพาะ มาตรา ๙๐/๑๗ วรรคสาม วรรคสี่ และวรรคห้า บัญญัติให้ศาลมีอำนาจใช้ดุลพินิจพิจารณาตั้งบุคคลใด ๆ ซึ่งที่ประชุมเจ้าหนี้มีมติเลือกเป็นผู้ทำแผนได้ตามพฤติการณ์แห่งคดีหาเป็นการบังคับให้ศาลตั้งบุคคลดังกล่าว ซึ่งที่ประชุมเจ้าหนี้มีมติเลือกเป็นผู้ทำแผนในทุกกรณีไม่ นอกจากนี้ พระราชบัญญัติล้มละลาย ฯ ยังมีบทบัญญัติ ที่คุ้มครองกิจการของลูกหนี้ กล่าวคือ บัญญัติให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรมมีอำนาจออกกฎกระทรวง ว่าด้วยการจดทะเบียนและการกำหนดคุณสมบัติของผู้ทำแผนและผู้บริหารแผนฟื้นฟูกิจการ พ.ศ. ๒๕๔๕ กำหนดให้ผู้ทำแผนต้องเป็นบุคคลที่ได้จดทะเบียนไว้ต่อคณะกรรมการพิจารณาผู้ทำแผนและผู้บริหาร แผนฟื้นฟูกิจการ โดยผู้ทำแผนจะต้องมีคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้ามตามที่กำหนดไว้ในกฎกระทรวง และผู้ทำแผนจะต้องวางหลักประกันเพื่อชดเชยความเสียหายอันอาจเกิดขึ้นจากการปฏิบัติหน้าที่ในฐานะ ผู้ทำแผนต่อสำนักฟื้นฟูกิจการของลูกหนี้ กรมบังคับคดี ซึ่งหลักเกณฑ์ตามกฎหมายดังกล่าวมีวัตถุประสงค์ เพื่อให้ความคุ้มครองกิจการของลูกหนี้ มิให้ผู้ทำแผนที่เจ้าหนี้แต่งตั้งทำแผนเอื้อประโยชน์แก่เจ้าหนี้ หรือเพื่อครอบงำกิจการของลูกหนี้ ดังนั้น แม้การตั้งผู้ทำแผนจะมีผลกระทบต่อสิทธิของบุคคลในทรัพย์สิน ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๔๘ หรือเป็นการจำกัดเสรีภาพในการประกอบกิจการหรือประกอบอาชีพ และการแข่งขันโดยเสรีอย่างเป็นธรรมตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๕๐ เพราะผู้ทำแผนจะเป็นผู้มีอำนาจหน้าที่ ในการจัดกิจการและทรัพย์สินของลูกหนี้ และเป็นผลให้อำนาจหน้าที่ในการจัดกิจการและทรัพย์สิน

ของผู้บริหารของลูกหนี้สิ้นสุดลงก็ตาม แต่เป็นสิ่งจำเป็นเพราะเป็นมาตรการที่จะดำเนินการกับลูกหนี้ที่มีหนี้สินส่วนตัว และเพื่อให้ผู้ทำแผนชำระหนี้สภาพการณ์และปัญหาของกิจการและจัดทำแผนฟื้นฟูกิจการเพื่อนำไปบริหารให้กิจการที่กำลังตกต่ำฟื้นคืนสภาพเดิมได้ ซึ่งเป็นกรณีที่รัฐธรรมนุญบัญญัติไว้และให้อำนาจให้กระทำได้ ตามมาตรา ๔๘ วรรคหนึ่ง และมาตรา ๕๐ วรรคสอง และการตั้งผู้ทำแผนตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดไว้ในมาตรา ๙๐/๑๗ วรรคสอง แม้จะเป็นการจำกัดสิทธิและเสรีภาพของลูกหนี้ก็ตาม แต่เป็นการจำกัดสิทธิและเสรีภาพเท่าที่จำเป็นและไม่กระทบกระเทือนสาระสำคัญแห่งสิทธิและเสรีภาพนั้น บทบัญญัติมาตรา ๙๐/๑๗ วรรคสอง มีผลใช้บังคับเป็นการทั่วไปและไม่มุ่งหมายให้ใช้บังคับแก่กรณีใดกรณีหนึ่งหรือแก่บุคคลใดบุคคลหนึ่งเป็นการเจาะจง ตามมาตรา ๒๙

๔. ผลคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ

ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่า พระราชบัญญัติล้มละลาย พุทธศักราช ๒๕๕๓ มาตรา ๙๐/๑๗ วรรคสอง ที่บัญญัติว่า “...แต่ในกรณีที่ลูกหนี้เสนอผู้ทำแผนด้วย ให้ผู้ทำแผนที่ลูกหนี้เสนอเป็นผู้ทำแผน เว้นแต่จะมีมติของเจ้าหนี้ฝ่ายที่มีจำนวนหนี้ไม่น้อยกว่าสองในสามของจำนวนหนี้ทั้งหมดของเจ้าหนี้ ซึ่งได้ออกเสียงลงคะแนนในมตินั้นกำหนดให้บุคคลอื่นเป็นผู้ทำแผน...” ไม่มีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ

องค์คณะตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ นายกระมล ทองธรรมชาติ นายจรัส บุญพจนสุนทร นายจุมพล ณ สงขลา นายปรีชา เถลิมนวิชัย นายผัน จันทรปาน นายมงคล สระฐาน นายมานิต วิทยาเต็ม นายศักดิ์ เตชะชาญ นายสุจิต บุญบงการ นายสุธี สุทธิสมบุรณ์ พลตำรวจเอก สุวรรณ สุวรรณเวโซ นายสุวิทย์ ธีรพงษ์ นางสาวนีย์ อัครโรจน์ นายอภัย จันทนจุลกะ และนายอูระ หวังอ้อมกลาง

หมายเหตุ ประกาศราชกิจจานุเบกษา ฉบับกฤษฎีกา เล่ม ๑๒๒ ตอนที่ ๕๓ ก วันที่ ๔ กรกฎาคม ๒๕๕๘

ย่อโดย นายกมล โสทธิโกคา
กลุ่มงานคดี ๔