

## คำวินิจฉัยของ ศาลตราจารย์ ดร.กระมล ทองธรรมชาติ ประธานศาลรัฐธรรมนูญ

ที่ ๖๔/๒๕๔๘

วันที่ ๔ พฤศจิกายน ๒๕๔๘

เรื่อง ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๕๘ (กรณีพระราชบัญญัติล้มละลาย พุทธศักราช ๒๕๔๓ มาตรา ๕๐/๑๗) วรรคสอง มีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ)

ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาอาศัยอำนาจตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๕๘ ส่งคำร้องพร้อมความเห็นลงวันที่ ๓ มิถุนายน ๒๕๔๖ ขอให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่า บทบัญญัติในมาตรา ๕๐/๑๗ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติล้มละลาย พุทธศักราช ๒๕๔๓ ซึ่งบัญญัติว่า “... แต่ในกรณีที่ลูกหนี้เสนอผู้ทำแผนด้วย ให้ผู้ทำแผนที่ลูกหนี้เสนอเป็นผู้ทำแผน เว้นแต่จะมีมติของเจ้าหนี้ฝ่ายที่มีจำนวนหนี้ไม่น้อยกว่าสองในสามของจำนวนหนี้ทั้งหมดของเจ้าหนี้ซึ่งได้ออกเสียงลงคะแนนในมติที่กำหนดให้บุคคลอื่นเป็นผู้ทำแผน...” มีปัญหาความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ มาตรา ๔๘ และมาตรา ๕๐ ประกอบมาตรา ๒๕

ความเห็นของผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา สรุปได้ว่า กรณีที่จะยื่นคำร้องขอให้ฟื้นฟูกิจการของลูกหนี้จะต้องเป็นกรณีที่ศาลล้มละลายยังมิได้มีคำสั่งพิทักษ์ทรัพย์ของลูกหนี้เด็ดขาดซึ่งหมายถึงการที่ศาลล้มละลายยังมิได้มีคำพิพากษาให้ลูกหนี้ตกเป็นบุคคลล้มละลาย ลูกหนี้จึงยังมีกรรมสิทธิ์ในทรัพย์สินต่าง ๆ ของตน แต่กระบวนกรตั้งผู้ทำแผนตามพระราชบัญญัติล้มละลาย ฯ มาตรา ๕๐/๑๗ ให้โอกาสแก่เจ้าหนี้ในการตั้งผู้ทำแผนที่เอื้อประโยชน์แก่เจ้าหนี้ โดยมีได้ให้โอกาสแก่ลูกหนี้อย่างเพียงพอในการที่จะได้มาซึ่งผู้ทำแผนที่มาจาก การเสนอของฝ่ายลูกหนี้ เป็นผลให้ในทางปฏิบัติลูกหนี้ไม่อาจมีโอกาเสนอผู้ทำแผนของลูกหนี้ให้ฝ่ายเจ้าหนี้และศาลพิจารณา ส่วนกรณีที่ให้อำนาจแก่ศาลในอันที่จะตรวจสอบอีกชั้นหนึ่งว่าจะให้ความเห็นชอบผู้ทำแผนหรือไม่ให้ความเห็นชอบด้วยนั้นจะเห็นได้ว่า แม้ศาลจะไม่ให้ความเห็นชอบด้วยแต่เจ้าหนี้ก็มีสิทธิที่จะพิจารณาเลือกบุคคลที่ตนเป็นฝ่ายเสนอมาเป็นผู้ทำแผนได้อีกครั้งหนึ่ง โดยในชั้นนี้กฎหมายมิได้บัญญัติให้อำนาจศาลในการใช้ดุลพินิจพิจารณาให้ความเห็นชอบหรือไม่ให้ความเห็นชอบดังที่เจ้าหนี้ลงมติเลือกในครั้งแรก นอกจากนี้ในการลงมติกัดเลือกบุคคลเพื่อเสนอให้เป็นผู้ทำแผน กฎหมายให้สิทธิเจ้าหนี้ดำเนินการได้โดยอาศัยเสียงเจ้าหนี้

ที่มีจำนวนหนี้เพียงสองในสามของจำนวนหนี้ทั้งหมดของเจ้าหนี้เท่านั้น ทั้งที่เป็นกิจการสำคัญ ซึ่งโดยหลักการของกฎหมายว่าด้วยล้มละลายแล้ว เจ้าหนี้จะดำเนินการในกิจการสำคัญได้ต้องอาศัยมติพิเศษ ซึ่งหมายถึงมติของเจ้าหนี้ฝ่ายข้างมากและมีจำนวนหนี้เท่ากับสามในสี่แห่งจำนวนหนี้ทั้งหมด ฯ ผู้ร้องจึงเห็นว่า บทบัญญัติมาตรา ๕๐/๑๗ เป็นบทบัญญัติที่มีปัญหาความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ เพราะลิดรอนสิทธิและเสรีภาพในทางทรัพย์สินและการประกอบกิจการใด ๆ ของลูกหนี้ จึงขอให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยในประเด็นดังกล่าว

ในคราวประชุมเมื่อวันที่ ๒๒ กรกฎาคม ๒๕๔๖ ศาลรัฐธรรมนูญมีคำสั่งให้รับคำร้องไว้ดำเนินการตามข้อกำหนดศาลรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๔๖ ข้อ ๑๒ และรับไว้พิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๕๘ และให้แจ้งผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาทราบ

ต่อมาในวันที่ ๑ กรกฎาคม ๒๕๔๗ ศาลรัฐธรรมนูญมีมติให้ผู้เกี่ยวข้องกับคำร้องมาชี้แจงเกี่ยวกับประเด็นตามคำร้อง ดังนี้

๑. วันที่ ๑๕ กรกฎาคม ๒๕๔๗ ศาลรัฐธรรมนูญรับฟังคำชี้แจงแสดงความเห็นเพิ่มเติมจำนวน ๒ คณะ คือ นายประสิทธิ์ ปทุมรักษ์ รองประธานคณะกรรมการการคลัง การธนาคาร และสถาบันการเงิน วุฒิสภา คนที่ ๓ และคณะของนายประชัย เลี่ยวไพรัตน์

๒. วันที่ ๒๐ กรกฎาคม ๒๕๔๗ ศาลรัฐธรรมนูญรับฟังคำชี้แจงของอธิบดีกรมบังคับคดี และคณะ และอนุญาตให้ขยายเวลาเข้าชี้แจงของคณะผู้บริหารแผนฟื้นฟูกิจการออกไปเป็นวันที่ ๑๗ สิงหาคม ๒๕๔๗

๓. วันที่ ๑๗ สิงหาคม ๒๕๔๗ ศาลรัฐธรรมนูญรับฟังคำชี้แจง ฯ ของคณะผู้บริหารแผนฟื้นฟูกิจการ

๔. วันที่ ๓๑ สิงหาคม ๒๕๔๗ ศาลรัฐธรรมนูญมีคำสั่งรับคำชี้แจงเพิ่มเติม ฯ ของนายประชัย เลี่ยวไพรัตน์ ตามคำร้องลงวันที่ ๒๓ สิงหาคม ๒๕๔๗ รวมไว้ในสำนวน

๕. วันที่ ๕ ตุลาคม ๒๕๔๗ ศาลรัฐธรรมนูญมีคำสั่งรับคำชี้แจงเพิ่มเติม ฯ ของนายประชัย เลี่ยวไพรัตน์ ตามคำร้องลงวันที่ ๒๔ กันยายน ๒๕๔๗ รวมไว้ในสำนวน

คำชี้แจงเพิ่มเติมของผู้เกี่ยวข้องกับคำร้อง สรุปได้ดังนี้

๑. นายประสิทธิ์ ปทุมารักษ์ ให้ความเห็นเพิ่มเติม ว่านายประชัย เลี่ยวไพรัตน์ ประธานเจ้าหน้าที่บริหารบริษัทอุตสาหกรรมปิโตรเคมีกัลไทย จำกัด (มหาชน) ได้ทำหนังสือร้องเรียนต่อประธานคณะกรรมการการคลัง การธนาคาร และสถาบันการเงิน วุฒิสภา ว่าไม่ได้รับความเป็นธรรมตามพระราชบัญญัติล้มละลาย พุทธศักราช ๒๕๔๓ เกี่ยวกับเรื่องการฟื้นฟูกิจการคณะกรรมการ ฯ จึงรับเรื่องร้องเรียนดังกล่าวไว้ดำเนินการ และเมื่อพิจารณาแล้วคณะกรรมการ ฯ มีความเห็นว่าพระราชบัญญัติล้มละลาย ฯ เกี่ยวกับเรื่องการฟื้นฟูกิจการ ฯ โดยเฉพาะบทบัญญัติมาตรา ๕๐/๑๗ วรรคสอง ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕ มาตรา ๔๘ และมาตรา ๕๐ จึงมีหนังสือแจ้งผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาเพื่อให้ดำเนินการตามขั้นตอนของรัฐธรรมนูญและกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญ

๒. นายประชัย เลี่ยวไพรัตน์ และคณะให้ความเห็นเพิ่มเติมว่า ตั้งแต่ปี พ.ศ. ๒๕๔๐ ประเทศไทยประสบภาวะเศรษฐกิจตกต่ำ รัฐบาลประกาศลอยตัวค่าเงินบาทเป็นผลให้ผู้ประกอบการที่กู้ยืมเงินจากต่างประเทศมีหนี้สินเพิ่มทวีคูณ กลายเป็นผู้มีหนี้สินล้นพ้นตัวไปหลายราย มีการตรากฎหมายหลายฉบับเพื่อแก้ไขปัญหาเศรษฐกิจ พระราชบัญญัติล้มละลาย (ฉบับที่ ๔) พ.ศ. ๒๕๔๑ ก็มีวัตถุประสงค์เพื่อแก้ไขปัญหาเศรษฐกิจ ณ ขณะนั้น หลักเกณฑ์ประการหนึ่งในการฟื้นฟูกิจการก็คือ หนี้สินล้นพ้นตัวแต่ลูกหนี้สามารถที่จะฟื้นฟูกิจการได้และประกอบกิจการไปได้ในระหว่างการฟื้นฟู กฎหมายจึงคุ้มครองกิจการของลูกหนี้มิให้เจ้าหนี้อ้างเป็นคดีแพ่งหรือคดีล้มละลาย โดยมีหลักการในโครงการจัดทำแผนฟื้นฟูกิจการและการตั้งผู้ทำแผนและผู้บริหารแผน ซึ่งตามมาตรา ๕๐/๑๗ วรรคสอง กำหนดให้เจ้าหนี้ที่มีมติ ๒ ใน ๓ ตั้งบุคคลอื่นเป็นผู้ทำแผนนอกจากบุคคลที่ลูกหนี้เสนอได้ หลักการดังกล่าวแตกต่างจาก Chapter 11 ของกฎหมายล้มละลายของอเมริกา ที่ให้ลูกหนี้ มีสิทธิในการที่จะควบคุมและบริหารจัดการกิจการและทรัพย์สินของลูกหนี้เอง เว้นแต่ปรากฏข้อเท็จจริงว่า ลูกหนี้กระทำการโดยทุจริตทำให้เกิดความเสียหายแก่ธุรกิจของบริษัทลูกหนี้ บทบัญญัติมาตรา ๕๐/๑๗ วรรคสอง กระทบถึงสิทธิในทรัพย์สินของลูกหนี้และเสรีภาพในการประกอบกิจการหรือประกอบอาชีพและการแข่งขันโดยเสรีอย่างเป็นธรรมตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๔๘ และมาตรา ๕๐ เพราะลูกหนี้อย่อมมีสิทธิจัดการทรัพย์สินของตนเองจนกว่าจะมีการบังคับคดี หรือในคดีล้มละลายก็เป็นอำนาจของเจ้าพนักงานพิทักษ์ทรัพย์ที่จะรวบรวมทรัพย์สินไปจำหน่ายเพื่อนำเงินมาชำระให้กับเจ้าหนี้ แต่มาตรา ๕๐/๑๗ วรรคสอง ในส่วนที่เป็นข้อยกเว้นให้สิทธิกับเจ้าหนี้ในการที่จะเข้ามาควบคุมกิจการของลูกหนี้โดยตั้งคนของตนเองเข้ามาเป็นผู้ทำแผน ผู้บริหารแผน การทำแผนก็สามารถเขียนแผนให้เอื้อประโยชน์กับเจ้าหนี้โดยเฉพาะ

เจ้าหน้าที่ที่ต้องการจะเข้าไปครอบงำกิจการของลูกหนี้โดยยกตัวอย่างบริษัทอุตสาหกรรมปิโตรเคมีกัลไทย จำกัด (มหาชน) ซึ่งเจ้าหน้าที่ได้ลงมติตั้งบริษัท เอ็ฟเฟ็คทีฟ แพลนเนอร์ส จำกัด เป็นผู้ทำแผน และผู้บริหารแผน ซึ่งขณะนั้นแม้ลูกหนี้จะคัดค้านเกี่ยวกับคุณสมบัติของบริษัทดังกล่าว และลูกหนี้เสนอ บริษัท TPI แพลนเนอร์ส จำกัด เป็นผู้ทำแผนด้วย แต่เจ้าหน้าที่อาศัยมติ ๒ ใน ๓ ตั้งบริษัท เอ็ฟเฟ็คทีฟ แพลนเนอร์ส จำกัด และการเขียนแผนก็มิได้ช่วยเหลือกิจการของลูกหนี้ เช่น ไม่มีการลดต้นทุนหรือ ลดดอกเบี้ยให้กับลูกหนี้ และไม่มีการกำหนดว่าเจ้าหน้าที่จะให้เงินช่วยเหลือเพิ่มในการประกอบธุรกิจของลูกหนี้แต่อย่างใด มีการแปลงหนี้เป็นหุ้นของบริษัทลูกหนี้ถึง ๗๕% มีการนำทรัพย์สินของ TPI ที่ปลอดจำนองไปจดจำนองเพิ่ม เป็นต้น แต่ปรากฏว่าในการบริหารแผน บริษัทดังกล่าวใช้เงินเกินกว่าที่กำหนดไว้ในแผนเป็นจำนวนมาก นอกจากนี้ในการผลิตน้ำมันยังผลิตได้น้อยเป็นผลให้บริษัท TPI มีรายได้ไม่พอชำระหนี้ ลูกหนี้จึงได้ร้องต่อเจ้าพนักงานพิทักษ์ทรัพย์ ในที่สุดศาลล้มละลายกลาง ได้มีคำสั่งให้บริษัท เอ็ฟเฟ็คทีฟฯ พ้นจากตำแหน่งผู้บริหารแผน ในการตั้งผู้บริหารแผนคนใหม่เจ้าหน้าที่เป็นคนเลือกคณะบุคคลที่กระทรวงการคลังแต่งตั้ง แต่ปัญหาที่เกิดจากคณะผู้บริหารแผนฯ ชุดใหม่ก็คือ ค่าใช้จ่ายที่สูงมาก โดยเฉพาะค่าตอบแทนของคณะผู้บริหารแผนฯ และบริษัทที่ปรึกษาต่าง ๆ มาตรา ๕๐/๑๗ วรรคสอง จึงเอื้อประโยชน์ให้แก่เจ้าหน้าที่มากเกินไป เพราะให้อำนาจเจ้าหน้าที่แต่เพียงฝ่ายเดียวที่มีสิทธิเป็นผู้คัดเลือก และตั้งผู้ทำแผน มาตราดังกล่าวจึงขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๔๘ และมาตรา ๕๐ ประกอบมาตรา ๒๕

๓. อธิบดีกรมบังคับคดีและคณะ ให้ความเห็นเพิ่มเติมว่าบทบัญญัติมาตรา ๕๐/๑๗ ไม่ใช่บทบัญญัติที่จะต้องเป็นไปตามมติของเจ้าหน้าที่เสมอไป โดยเฉพาะในวรรคสองเป็นเรื่องการประชุมเจ้าหน้าที่เพื่อเลือกผู้ทำแผนเท่านั้น แต่ผลของการที่จะได้เป็นผู้ทำแผนหรือไม่จะขึ้นอยู่กับศาลศาลจะมีดุลพินิจในการที่จะตั้งหรือไม่ตั้งก็ได้ ตามวรรคสามแสดงให้เห็นว่าการเลือกผู้ทำแผนตามมติสองในสามของเจ้าหน้าที่มิใช่ว่าจะได้รับการแต่งตั้งโดยทันที กฎหมายกำหนดให้ศาลเข้ามาดูแลอีกชั้นหนึ่งว่าบุคคลที่ได้รับการเลือกเข้ามานั้นสมควรเป็นผู้ทำแผนหรือไม่ ถ้าหากศาลไม่เห็นสมควรก็จะสั่งให้เลือกกันใหม่และถ้าหากว่าเลือกไม่ได้จริง ๆ ผลที่สุดกฎหมายก็บัญญัติในวรรคต่อ ๆ ไปว่าให้ศาลมีคำสั่งยกเลิกคำสั่งให้ฟื้นฟูกิจการ หลักการของกฎหมายไทยต่างจากกฎหมายของอเมริกาเพราะของอเมริกามีเงื่อนไขว่าถ้าลูกหนี้ขาดสภาพคล่องก็สามารถที่จะขอให้มีการฟื้นฟูกิจการได้ โดยที่ไม่ถึงกับมีหนี้สินล้นพ้นตัวทรัพย์สินต่าง ๆ ยังเป็นของลูกหนี้ กฎหมายของอเมริกาจึงให้ลูกหนี้เป็นผู้ทำแผนและบริหารแผน

แต่ตามกฎหมายไทยใช้เงื่อนไขว่าลูกหนี้ต้องมีหนี้สินล้นพ้นตัว ซึ่งเป็นกรณีที่ลูกหนี้ไม่มีทรัพย์สินเพียงพอที่จะชำระหนี้ได้ ทรัพย์สินต่าง ๆ ก็เป็นทรัพย์สินที่จะต้องเอาไปชำระหนี้กับเจ้าหนี้ทั้งหมด ลูกหนี้แทบจะไม่มีกรรมสิทธิ์ในทรัพย์สินเหลืออยู่เลย กฎหมายจึงให้โอกาสเจ้าหนี้เสนอผู้ทำแผนผู้บริหารแผน นอกจากนี้ในการฟื้นฟูกิจการต้องอาศัยเงินในการดำเนินการ แหล่งเงินก็คือเจ้าหนี้นั่นเอง ดังนั้น ถ้าเจ้าหนี้ไม่มีสิทธิในการเสนอผู้ทำแผนก็คงไม่มีเจ้าหนี้รายใดให้โอกาสลูกหนี้ฟื้นฟูกิจการ นอกจากนี้ หากพิจารณา มาตรา ๕๐/๔๖ แล้วจะเห็นได้ว่าเป็นบทบัญญัติที่ค่อนข้างจะให้สิทธิกับเจ้าหนี้มีบทบาทในการพิจารณาแผนว่าแผนที่ผู้ทำแผนเสนอมาจะผ่านการรับรองจากเจ้าหนี้หรือไม่ เพื่อนำไปใช้ในการฟื้นฟูกิจการต่อไป บทบัญญัติดังกล่าวไม่ได้ให้สิทธิกับลูกหนี้แต่ประการใด ซึ่งบทบัญญัตินี้กล่าวได้ว่าศาลรัฐธรรมนูญได้มีคำวินิจฉัยว่าไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ ดังนั้น น่าจะเป็นเหตุผลหนึ่งที่สนับสนุนว่า มาตรา ๕๐/๑๗ วรรคสอง ไม่มีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญแต่อย่างใด ประการต่อมา วัตถุประสงค์ของกฎหมายไทยไม่ใช่ว่าจะเอื้อประโยชน์ให้กับลูกหนี้แต่ประการใด แต่เอื้อให้กับเจ้าหนี้มากกว่า กฎหมายนี้นอกจากจะดูแลให้เจ้าหนี้ได้รับชำระหนี้แล้ว ประโยชน์ที่จะได้รับในทางอ้อมก็คือ ทำให้กิจการของลูกหนี้ดำเนินต่อไปได้ อันเป็นการช่วยเหลือลูกจ้างหรือคนงานในกิจการ และถ้าหากการฟื้นฟูกิจการสำเร็จลูกหนี้ก็จะกลับมาประกอบกิจการได้ดังเดิม

อีกประการหนึ่ง เมื่อมีการขอฟื้นฟูกิจการแล้ว ตามมาตรา ๕๐/๑๒ เจ้าหนี้ก็ถูกตัดสิทธิมิให้ฟ้องลูกหนี้เป็นคดีแพ่งและคดีล้มละลายหรือแม้ขณะคดีมาแล้วก็บังคับชำระหนี้ไม่ได้ เมื่อเจ้าหนี้ถูกตัดสิทธิเช่นนี้ก็ควรจะให้มีส่วนในเรื่องการทำแผนในการฟื้นฟูกิจการด้วย นอกจากนี้เรื่องมติพิเศษจะมีในกฎหมายล้มละลายในส่วนของการดำเนินคดีล้มละลายที่ให้มีการประชุมเจ้าหนี้แล้วให้เจ้าหนี้ลงมติให้ได้มติพิเศษ ซึ่งมติพิเศษก็คือ มติของเจ้าหนี้ฝ่ายข้างมากและมีจำนวนหนี้ไม่น้อยกว่า ๓ ใน ๔ คือ เจ้าหนี้ต้องเป็นฝ่ายข้างมากด้วยและมีหนี้ไม่น้อยกว่า ๓ ใน ๔ มติพิเศษใช้ในกรณีการประนอมหนี้เท่านั้น การประนอมหนี้หมายถึงว่า ลูกหนี้จะประนอมหนี้โดยขอชำระหนี้ลดลง คนเสียหายคือเจ้าหนี้ เพราะฉะนั้นในการที่จะนำมาดีเพื่อจะให้ลูกหนี้ได้รับการปลดหนี้ออกไป ต้องใช้มติมาก ถ้าใช้มติแค่ครั้งเดียว เจ้าหนี้อีกครั้งหนึ่งเสียหายแน่นอน จึงต้องใช้มติก่อนข้างมาก ซึ่งจะต่างกับเรื่องฟื้นฟูกิจการสำหรับสถิติคดีที่มีการขอให้ฟื้นฟูกิจการ ส่วนใหญ่จะไม่ค่อยมีการให้เจ้าพนักงานพิทักษ์ทรัพย์ต้องมาประชุมเจ้าหนี้เพื่อเลือกผู้ทำแผน ส่วนใหญ่แล้วจะเป็นผู้ทำแผนที่ผู้ร้องขอเสนอแล้วศาลก็จะตั้ง จะมีคดีเพียง ๒๑ คดี ในประมาณ ๒๐๐ กว่าคดีเท่านั้นที่มีการคัดค้านผู้ทำแผน สรุปว่า ในคดีส่วนใหญ่

ผู้ทำแผนที่ลูกหนี้เสนอแล้วได้เป็นผู้ทำแผน ส่วนคดีที่มีปัญหาก็คือ คดีที่ลูกหนี้เสนอเข้าไปแล้วศาลไปตั้งผู้ทำแผนที่เจ้าหนี้เสนอ ซึ่งมีเพียง ๖ คดีเท่านั้น คือ TPI ดอกหญ้า ศรีวิรา บุลเคนยอน พรอพเพอร์ตี้ มิวเร็กซ์ และไทยอมฤต

๔. คำชี้แจงแสดงความเห็นเพิ่มเติมของคณะผู้บริหารแผนฟื้นฟูกิจการ เกี่ยวกับความเป็นมาของคณะผู้บริหารแผนในการเข้าฟื้นฟูกิจการของ TPI การจัดโครงสร้างในการดำเนินงานของ TPI และการแบ่งหน้าที่รับผิดชอบของคณะผู้บริหารแผนทั้ง ๕ คน เหตุผลในการจ้างบริษัทที่ปรึกษาต่าง ๆ เข้ามาช่วยดำเนินงานของคณะผู้บริหารแผนฟื้นฟูกิจการ ผลการปฏิบัติงานของคณะผู้บริหารแผนในช่วงหนึ่งปีที่ผ่านมา การแก้ไขแผนฟื้นฟูกิจการซึ่งจะทำให้บริษัทสามารถดำเนินกิจกรรมทางธุรกิจต่อไปได้

#### ประเด็นในการพิจารณาและคำวินิจฉัย

ประเด็นที่ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา ขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยมีว่า พระราชบัญญัติล้มละลาย พุทธศักราช ๒๕๔๓ มาตรา ๕๐/๑๗ วรรคสอง ซึ่งบัญญัติว่า “...แต่ในกรณีที่ลูกหนี้เสนอผู้ทำแผนด้วย ให้ผู้ทำแผนที่ลูกหนี้เสนอเป็นผู้ทำแผน เว้นแต่จะมีมติของเจ้าหนี้ฝ่ายที่มีจำนวนหนึ่งไม่น้อยกว่าสองในสามของจำนวนหนี้ทั้งหมดของเจ้าหนี้ ซึ่งได้ออกเสียงลงคะแนนในมตินั้น กำหนดให้บุคคลอื่นเป็นผู้ทำแผน” มีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ มาตรา ๔๘ และมาตรา ๕๐ ประกอบมาตรา ๒๕ หรือไม่

รัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕ บัญญัติว่า “การจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลที่รัฐธรรมนูญรับรองไว้จะกระทำมิได้ เว้นแต่โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายเฉพาะเพื่อการที่รัฐธรรมนูญนี้กำหนดไว้ และเท่าที่จำเป็นเท่านั้น และจะกระทบกระเทือนสาระสำคัญของสิทธิและเสรีภาพนั้นมิได้”

กฎหมายตามวรรคหนึ่งต้องมีผลใช้บังคับเป็นการทั่วไป และไม่มุ่งหมายให้ใช้บังคับแก่กรณีใดกรณีหนึ่งหรือแก่บุคคลใดบุคคลหนึ่งเป็นการเจาะจง ทั้งต้องระบุบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญที่ให้อำนาจในการตรากฎหมายนั้นด้วย ...

๑๗๑

มาตรา ๔๘ บัญญัติว่า “สิทธิของบุคคลในทรัพย์สินย่อมได้รับความคุ้มครอง ขอบเขตแห่งสิทธิและการจำกัดสิทธิเช่นว่านี้ ย่อมเป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติ ...

๑๗๑

มาตรา ๕๐ บัญญัติว่า “บุคคลย่อมมีเสรีภาพในการประกอบกิจการ หรือประกอบอาชีพและการแข่งขันโดยเสรีอย่างเป็นธรรม

การจำกัดเสรีภาพตามวรรคหนึ่งจะกระทำมิได้ เว้นแต่โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายเฉพาะเพื่อประโยชน์ในการรักษาความมั่นคงของรัฐหรือเศรษฐกิจของประเทศ...ฯลฯ

พิจารณาแล้ว แม้ว่าบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญทั้ง ๓ มาตรา นี้ จะรับรองสิทธิและเสรีภาพของบุคคล แต่ก็มีข้อยกเว้นไว้ว่ารัฐมีอำนาจที่จะตรากฎหมายจำกัดสิทธิและเสรีภาพได้ตามความจำเป็นเพื่อประโยชน์สาธารณะต่าง ๆ โดยไม่กระทบกระเทือนสาระสำคัญของสิทธิและเสรีภาพนั้นได้

ดังนั้น เมื่อพิจารณากระบวนการฟื้นฟูกิจการของลูกหนี้ตามที่บัญญัติไว้ พระราชบัญญัติล้มละลาย (ฉบับที่ ๔) พ.ศ. ๒๕๔๑ ตั้งแต่มาตรา ๕๐/๑ ถึงมาตรา ๕๐/๕๐ จะพบว่าเป็นบทบัญญัติที่จำกัดสิทธิและเสรีภาพของทั้งลูกหนี้และเจ้าหนี้เท่าที่จำเป็นเพื่อประโยชน์ในการฟื้นฟูกิจการของลูกหนี้ที่มีหนี้สินล้นพ้นตัว แทนที่จะปล่อยให้ลูกหนี้ต้องเข้าสู่กระบวนการล้มละลายอันจะก่อความเสียหายต่อทั้งเจ้าหนี้ ซึ่งอาจได้รับส่วนแบ่งไม่ครบตามจำนวนหนี้ของตน และต่อลูกหนี้ที่จะต้องสูญเสียทั้งกิจการและทรัพย์สินทั้งหมดโดยไม่มีโอกาสกลับมาประกอบกิจการได้อีก

ด้วยเหตุนี้ หลักเกณฑ์ที่จะขอให้ศาลมีคำสั่งฟื้นฟูกิจการของลูกหนี้จึงน่าจะประกอบในเรื่องความมีหนี้สินล้นพ้นตัว มาเป็นองค์ประกอบประการหนึ่งในการพิจารณาเช่นเดียวกับการฟ้องลูกหนี้ให้ล้มละลาย กล่าวคือ หากลูกหนี้กระทำการอย่างใดอย่างหนึ่งหรือมีเหตุอย่างใดอย่างหนึ่งตามที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติล้มละลาย มาตรา ๘ ให้สันนิษฐานไว้ก่อนว่าลูกหนี้มีหนี้สินล้นพ้นตัว ซึ่งปรากฏว่าในการพิจารณาคดีก่อนมีคำสั่งให้ฟื้นฟูกิจการของบริษัทอุตสาหกรรมปิโตรเคมีกัลไทย จำกัด (มหาชน) ลูกหนี้ ศาลล้มละลายกลางได้พิจารณาประเด็นว่า ลูกหนี้มีหนี้สินล้นพ้นตัวหรือไม่ แล้วเห็นว่า การที่ลูกหนี้ประกาศขอหยุดพักการชำระหนี้และเสนอแผนการเงินต่อเจ้าหนี้ทั้งหลาย ถือได้ว่าลูกหนี้ได้แจ้งให้เจ้าหนี้คนหนึ่งคนใดของตนทราบว่าไม่สามารถชำระหนี้ได้แล้ว นอกจากนี้ การที่ลูกหนี้ได้เสนอคำขอประนอมหนี้หลายครั้งหลายคราต่อที่ประชุมเจ้าหนี้ และยังสามารถเข้าสู่กระบวนการประนอมหนี้ของคณะกรรมการเพื่อการปรับปรุงโครงสร้างหนี้ นั้น ย่อมถือได้ว่าลูกหนี้ได้เสนอคำขอประนอมหนี้ให้แก่เจ้าหนี้ตั้งแต่สองรายขึ้นไปแล้ว ลูกหนี้จึงต้องข้อสันนิษฐานว่ามีหนี้สินล้นพ้นตัว ตามมาตรา ๘ (๓) และ (๘) แห่งพระราชบัญญัติล้มละลาย พุทธศักราช ๒๕๔๓ แล้ว ส่วนการที่ลูกหนี้นำพยานเข้าเบิกความประกอบเอกสารว่างการเงินของลูกหนี้ ณ วันที่ ๓๑ ธันวาคม

๒๕๔๑ และงบการเงินระหว่างกาลสิ้นสุด ณ วันที่ ๓๐ กันยายน ๒๕๔๒ ยังคงปรากฏส่วนของ ผู้ถือหุ้นสุทธิเป็นจำนวนถึง ๔๗,๐๖๔,๑๓๘,๕๒๕ บาท และ ๒๘,๔๓๑,๖๒๖,๐๐๐ บาท ตามลำดับ ซึ่งแสดงว่าลูกหนี้ยังคงมีสินทรัพย์มากกว่าหนี้สินและไม่ใช่ผู้มีหนี้สินล้นพ้นตัว นั้น ศาลเห็นว่า งบการเงินทั้งสองฉบับของผู้สอบบัญชีไม่สามารถที่จะแสดงความเห็นและไม่แสดงความเห็นต่องบการเงิน ดังกล่าว มีผลเท่ากับที่ผู้สอบบัญชีรับอนุญาตได้แสดงตนว่า จะไม่รับผิดชอบต่อความถูกต้องเกี่ยวกับ มูลค่าทรัพย์สิน หรือหนี้สินในงบการเงินดังกล่าวนี้ งบการเงินทั้งสองฉบับดังกล่าวจึงมีน้ำหนักน้อย ไม่อาจรับฟังหักล้างข้อสันนิษฐานตามกฎหมายได้ นอกจากงบการเงินดังกล่าวแล้วลูกหนี้ก็ไม่มี พยานหลักฐานใดมาแสดงให้เห็นถึงมูลค่าของสินทรัพย์และจำนวนหนี้ของตนอีก ฯลฯ ข้อเท็จจริง ฟังได้ตามพยานหลักฐานของผู้ร้องทั้งห้าว่า ลูกหนี้ต้องข้อสันนิษฐานว่าเป็นผู้มีหนี้สินล้นพ้นตัวและมีสินทรัพย์น้อยกว่าหนี้สิน ลูกหนี้ไม่สามารถนำพยานหลักฐานมานำสืบหักล้างทั้งข้อสันนิษฐานและ หลักฐานการประเมินราคาทรัพย์สินที่ผู้ร้องขอทั้งห้าอ้างได้ ข้อเท็จจริงฟังได้เป็นที่ยุติว่าลูกหนี้เป็นผู้มี หนี้สินล้นพ้นตัว

อย่างไรก็ตาม เนื่องจากกระบวนการฟื้นฟูกิจการของลูกหนี้มีบทบัญญัติห้ามมิให้ฟ้องลูกหนี้ เป็นคดีแพ่งเกี่ยวกับทรัพย์สินของลูกหนี้และห้ามมิให้ฟ้องลูกหนี้เป็นคดีล้มละลาย ตามมาตรา ๕๐/๑๒ วรรคหนึ่ง (๔) อันเป็นการจำกัดสิทธิของเจ้าหนี้ ดังนั้น กระบวนการฟื้นฟูกิจการของลูกหนี้จึงมี บทบัญญัติที่จำกัดสิทธิในทรัพย์สินของลูกหนี้บางประการ เพื่อป้องกันมิให้ลูกหนี้ที่มีหนี้สินล้นพ้นตัว ก่อภาระหนี้สินให้เกิดขึ้นกับกิจการของตน โดยเริ่มตั้งแต่ศาลมีคำสั่งให้ฟื้นฟูกิจการของลูกหนี้ ผลของ คำสั่งดังกล่าวทำให้อำนาจหน้าที่ในการจัดกิจการและทรัพย์สินของลูกหนี้ ซึ่งมีหนี้สินล้นพ้นตัวสิ้นสุดลง และเมื่อศาลมีคำสั่งตั้งผู้ทำแผนแล้วอำนาจหน้าที่ในการจัดกิจการและทรัพย์สินของลูกหนี้และบรรดาสิทธิ ตามกฎหมายของผู้ถือหุ้นของลูกหนี้ ยกเว้นสิทธิที่จะได้รับเงินปันผลตกแก่ผู้ทำแผน ดังนั้น เมื่อศาล มีคำสั่งตั้งผู้ทำแผนแล้ว เป็นผลให้ผู้ทำแผนมีอำนาจหน้าที่ ๒ ประการ คือ

(๑) อำนาจหน้าที่ในการจัดกิจการและทรัพย์สินของลูกหนี้ และเป็นหน้าที่ของผู้บริหารของ ลูกหนี้ฯ ต้องส่งมอบทรัพย์สิน คงตรา สมุดบัญชี และเอกสารเกี่ยวกับทรัพย์สิน หนี้สินและกิจการ ของลูกหนี้ต่อผู้ทำแผน และผู้ทำแผนยังมีอำนาจเรียกให้ผู้ครอบครองส่งมอบทรัพย์สิน คงตรา สมุดบัญชี และเอกสารทั้งหลายแก่ตนเองด้วย



(๒) หน้าที่ในการจัดทำแผนฟื้นฟูกิจการ ซึ่งต้องทำแผนฟื้นฟูกิจการภายในเวลาสามเดือน นับแต่วันโฆษณาคำสั่งตั้งผู้ทำแผนในราชกิจจานุเบกษาหรือหากจำเป็น ศาลอาจขยายเวลาต่อไปอีกได้ ไม่เกินสองครั้ง ครั้งละไม่เกินหนึ่งเดือน

พิจารณาแล้ว เนื่องจากผู้ทำแผนมีความสำคัญต่อการฟื้นฟูกิจการอย่างมาก เพราะเป็นผู้ที่จะเข้ามาวิเคราะห์ถึงสภาพการณ์และปัญหาของกิจการตลอดจนเสนอแนวทางที่จะแก้ไขปัญหาฟื้นฟูกิจการต่อไป พระราชบัญญัติล้มละลายฯ มาตรา ๕๐/๑๖ จึงบัญญัติเกี่ยวกับคุณสมบัติของผู้ทำแผนว่า จะต้องเป็นผู้ที่มีความเชี่ยวชาญทางธุรกิจ ทางการบริหาร จึงจะสามารถเข้ามาแก้ไขกิจการที่กำลังตกต่ำ ให้ฟื้นคืนสภาพเดิม นอกจากนั้น เมื่อที่ประชุมเจ้าหนี้มีมติยอมรับแผนฟื้นฟูกิจการนั้นและศาลให้ความเห็นชอบแล้ว ก็จะดำเนินการตามแผนนั้นต่อไป

ด้วยเหตุนี้ พระราชบัญญัติล้มละลายฯ มาตรา ๕๐/๑๖ จึงให้อำนาจรัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรมออกกฎกระทรวงที่เกี่ยวกับการจดทะเบียนและการกำหนดคุณสมบัติของผู้ทำแผนซึ่งจะเป็นผลให้ผู้ที่ได้จดทะเบียนแล้วเท่านั้น ทำหน้าที่เป็นผู้ทำแผนได้ การจดทะเบียนนี้เป็นไปเพื่อประโยชน์ในการควบคุมทั้งในด้านคุณภาพของผู้ทำแผนตลอดจนควบคุมการปฏิบัติหน้าที่หรือจรรยาบรรณด้วย และรัฐมนตรีได้อาศัยอำนาจตามมาตราดังกล่าวประกอบกับมาตรา ๕ ออกกฎกระทรวงว่าด้วยการจดทะเบียนและการกำหนดคุณสมบัติผู้ทำแผนและผู้บริหารแผนฟื้นฟูกิจการ พ.ศ. ๒๕๔๕ ประกาศในราชกิจจานุเบกษา เล่ม ๑๑๕ ตอนที่ ๔๔ ก เมื่อวันที่ ๑๗ พฤษภาคม ๒๕๔๕ ซึ่งกฎกระทรวงนี้ไม่ใช่บังคับแก่กรณีที่ถูกหนี้หรือผู้บริหารของลูกหนี้ได้รับการแต่งตั้งจากศาลให้เป็นผู้ทำแผน แต่มีผลบังคับให้ผู้ทำแผนที่เจ้าหนี้เสนอจะต้องมีคุณสมบัติและต้องดำเนินการใด ๆ ตามที่กฎกระทรวงกำหนด กล่าวคือ บุคคลซึ่งได้รับการตั้งให้เป็นผู้ทำแผนในคดีเรื่องหนึ่งเรื่องใดต้องเป็นบุคคลที่ได้จดทะเบียนไว้ต่อคณะกรรมการพิจารณาผู้ทำแผนและผู้บริหารแผนฟื้นฟูกิจการ ซึ่งประกอบด้วยอธิบดีกรมบังคับคดี เป็นประธานและกรรมการอื่นอีกจำนวน ๑๕ คน กำหนดคุณสมบัติและลักษณะต้องห้ามของบุคคลธรรมดาและนิติบุคคลที่จะเป็นผู้ทำแผน เช่น กรณีบุคคลธรรมดาต้องสำเร็จการศึกษาอย่างน้อยระดับปริญญาตรีหรือเทียบเท่า ด้านการเงิน การบัญชี หรือด้านกฎหมาย และมีประสบการณ์ในการทำงานในด้านดังกล่าวไม่น้อยกว่าสามปี เป็นต้น ส่วนกรณีนิติบุคคลต้องมีวัตถุประสงค์ในการประกอบธุรกิจเป็นที่ปรึกษาทางการเงิน หรือที่ปรึกษาทางบัญชี หรือที่ปรึกษาทางกฎหมาย มีวัตถุประสงค์ในการประกอบธุรกิจรับจัดกิจการ และทรัพย์สินของผู้อื่น เป็นต้น ผู้ทำแผนต้องวางหลักประกันเพื่อชดเชยความเสียหายอันอาจเกิดขึ้น

จากการปฏิบัติหน้าที่โดยวางหลักประกันทั่วไปเป็นจำนวนไม่น้อยกว่า ๕๐๐,๐๐๐ บาท ในวันยื่นคำขอจดทะเบียน และวางหลักประกันเฉพาะคดีก่อนจะให้ความยินยอมเป็นผู้ทำแผน หลักประกันเฉพาะคดีคิดตามจำนวนทุนทรัพย์ของคดีนั้น เช่น จำนวนทุนทรัพย์ สิบล้านบาท ถึง ห้าสิบล้านบาท ต้องวางหลักประกัน ๒๐๐,๐๐๐ บาทหรืออัตราสูงสุด คือ ทุนทรัพย์ ๕,๐๐๐,๐๐๐,๐๐๐ ขึ้นไป ต้องวางหลักประกันสิบล้านบาท เป็นต้น หลักประกันดังกล่าวอาจนำไปชดใช้ค่าเสียหายในกรณีที่มีหลักฐานมาแสดงว่าได้มีการดำเนินคดีกับผู้ทำแผนให้ชดใช้ค่าเสียหายในการปฏิบัติงานเกี่ยวกับการทำแผน

ดังนั้น เมื่อพิจารณาพระราชบัญญัติล้มละลาย พุทธศักราช ๒๕๔๓ และที่แก้ไขเพิ่มเติมในหมวดว่าด้วยกระบวนการพิจารณาเกี่ยวกับการฟื้นฟูกิจการของลูกหนี้ จะเห็นว่ามีหลักการสำคัญ คือ กำหนดให้ลูกหนี้ที่เป็นบริษัทจำกัดหรือบริษัทมหาชนจำกัดหรือนิติบุคคลอื่นตามที่กฎหมายกำหนด ซึ่งมีปัญหากิจการประสบปัญหาทางการเงินและมีลักษณะที่มีหนี้สินล้นพ้นตัวมีโอกาสได้รับความช่วยเหลือทางการเงินเพื่อให้สามารถฟื้นฟูกิจการได้แทนที่จะถูกเจ้าหนี้ฟ้องเป็นคดีล้มละลาย

ส่วนบริษัทจำกัดใดมีสิทธิที่จะร้องขอให้ฟื้นฟูกิจการได้เมื่อใดจะพบว่าในพระราชบัญญัติล้มละลาย ฯ ดังกล่าว บริษัทจำกัด ที่จะร้องขอให้ฟื้นฟูกิจการได้ต้องมีลักษณะประการหนึ่ง คือ มีหนี้สินล้นพ้นตัว ซึ่งตามพระราชบัญญัติล้มละลาย ฯ เจ้าหนี้มีสิทธิฟ้องให้นิติบุคคลดังกล่าวล้มละลายได้ และเมื่อศาลมีคำสั่งพิทักษ์ทรัพย์ นิติบุคคลนั้นย่อมต้องถูกจำกัดสิทธิในทรัพย์สินและจำกัดเสรีภาพในการประกอบกิจการหรือประกอบอาชีพ ฯ โดยมีเหตุผลเพื่อมิให้นิติบุคคลนั้นก่อหนี้สินเพิ่มขึ้น และเพื่อรวบรวมทรัพย์สินมาแบ่งชำระให้กับเจ้าหนี้อันเป็นมาตรการที่จะจัดการกับทรัพย์สินของลูกหนี้เพื่อชำระหนี้แก่เจ้าหนี้ทั้งหมดในลักษณะที่ทำเพื่อประโยชน์ร่วมกันและในคราวเดียวกัน แต่การฟื้นฟูกิจการของลูกหนี้มีวัตถุประสงค์แตกต่างจากการฟ้องล้มละลายเพราะต้องการให้กิจการของลูกหนี้ยังคงดำเนินอยู่ต่อไป มิต้องนำทรัพย์สินมาเฉลี่ยแบ่งปันกันระหว่างเจ้าหนี้เหมือนกระบวนการล้มละลาย แต่เจ้าหนี้ทั้งหลายจะได้รับชำระหนี้อย่างเป็นธรรม ภายหลังจากการฟื้นฟูกิจการของลูกหนี้เป็นผลสำเร็จ และลูกหนี้ก็จะได้รับกิจการของตนคืนในที่สุด ด้วยเหตุนี้พระราชบัญญัติล้มละลาย ฯ จึงมีบทบัญญัติจำกัดสิทธิในทรัพย์สินและจำกัดเสรีภาพในการประกอบกิจการหรือประกอบอาชีพ ฯ ของลูกหนี้ที่เป็นนิติบุคคลเมื่อศาลมีคำสั่งให้ฟื้นฟูกิจการ โดยกำหนดให้ผู้ทำแผนมีอำนาจหน้าที่ในการจัดกิจการและทรัพย์สินของลูกหนี้ และเป็นผลให้อำนาจหน้าที่ในการจัดกิจการและทรัพย์สินของผู้บริหารของลูกหนี้สิ้นสุดลง โดยมีเหตุผลเพื่อให้ผู้ทำแผนเข้ามาวิเคราะห์ถึงสภาพการณ์และปัญหาของกิจการและจัดทำแผนฟื้นฟูกิจการเพื่อนำไปบริหารให้กิจการที่กำลังตกต่ำฟื้นคืนสภาพเดิมได้

ด้วยเหตุนี้ เมื่อพิจารณาพระราชบัญญัติล้มละลาย พุทธศักราช ๒๔๘๓ มาตรา ๕๐/๑๗ วรรคสอง ซึ่งบัญญัติว่า “.....แต่ในกรณีที่ลูกหนี้เสนอผู้ทำแผนด้วย ให้ผู้ทำแผนที่ลูกหนี้เสนอเป็นผู้ทำแผน เว้นแต่จะมีมติของเจ้าหนี้ฝ่ายที่มีจำนวนหนี้ไม่น้อยกว่าสองในสามของจำนวนหนี้ทั้งหมดของเจ้าหนี้ ซึ่งได้ออกเสียงลงคะแนนในมตินั้นกำหนดให้บุคคลอื่นเป็นผู้ทำแผน.....” ซึ่งผู้ร้องอ้างว่าขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๔๘ มาตรา ๕๐ ประกอบมาตรา ๒๕ เห็นว่าข้อโต้แย้งของผู้ร้องยังไม่มีน้ำหนัก รับฟังได้ เพราะมาตรา ๕๐/๑๗ บัญญัติไว้สอดคล้องกับเจตนารมณ์ของพระราชบัญญัติล้มละลาย ที่ปรากฏอยู่ในมาตราอื่นดังนี้ ประการที่หนึ่ง บทบัญญัติของกฎหมายดังกล่าวมีวัตถุประสงค์เพื่อให้แผนฟื้นฟูกิจการที่ผู้ทำแผนจัดทำขึ้นได้รับการยอมรับจากที่ประชุมเจ้าหนี้ โดยมติดียอมรับแผนตามพระราชบัญญัติล้มละลาย ฯ มาตรา ๕๐/๔๖ และศาลล้มละลายมีคำสั่งเห็นชอบด้วยแผนตามมาตรา ๕๐/๕๘ วรรคหนึ่ง ซึ่งจะส่งผลให้แผนฟื้นฟูกิจการสามารถนำไปปฏิบัติได้ และเหตุผลที่มาตรา ๕๐/๑๗ วรรคสอง กำหนดหลักเกณฑ์การเลือกผู้ทำแผน ทั้งในกรณีที่ลูกหนี้เสนอผู้ทำแผนและเจ้าหนี้ไม่คัดค้าน กับกรณีเจ้าหนี้มีมติไม่น้อยกว่าสองในสามกำหนดให้บุคคลอื่นเป็นผู้ทำแผน ก็เพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ดังกล่าว เพราะแผนที่จัดทำขึ้นโดยผู้ทำแผนตามหลักเกณฑ์ของบทบัญญัติข้างต้น ย่อมจะได้รับการยอมรับจากที่ประชุมเจ้าหนี้โดยมติดียอมรับแผน และแม้ว่าผู้ทำแผนจะมีได้มาจากบุคคลที่ฝ่ายลูกหนี้เสนอก็ตาม แต่พระราชบัญญัติล้มละลาย ฯ มาตรา ๕๐/๑๖ ได้ให้อำนาจรัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรม ออกกฎกระทรวงกำหนดคุณสมบัติของผู้ทำแผน เพื่อให้บุคคลที่จะเป็นผู้ทำแผนต้องมีความรู้ความสามารถเกี่ยวข้องกับกรการทำแผน กำหนดมาตรการควบคุม รวมถึงความรับผิดชอบของผู้ทำแผน ต้องชดใช้ค่าเสียหายที่เกิดจากการปฏิบัติงานเกี่ยวกับการทำแผน จึงเห็นได้ว่า บทบัญญัติของกฎหมาย ได้กำหนดมาตรการเพื่อให้ความคุ้มครองกิจการของลูกหนี้และเพื่อให้แผนฟื้นฟูกิจการที่ผู้ทำแผนจัดทำขึ้น ได้รับการยอมรับและนำไปปฏิบัติเพื่อแก้ปัญหาการขาดสภาพคล่องทางการเงินชั่วคราวในกิจการของลูกหนี้ ดังนั้น บทบัญญัติมาตรา ๕๐/๑๗ วรรคสอง จึงเป็นหลักเกณฑ์ที่กำหนดขึ้นเพื่อให้บรรลุตามวัตถุประสงค์ของพระราชบัญญัติล้มละลาย ฯ ในส่วนของการตั้งผู้ทำแผนแล้ว

**ประการที่สอง** พระราชบัญญัติล้มละลาย ฯ มาตรา ๕๐/๔๖ บัญญัติให้แผนฟื้นฟูกิจการที่ผู้ทำแผนจัดทำขึ้น ต้องได้รับการยอมรับโดยมติดียอมรับแผนจากที่ประชุมเจ้าหนี้ และศาลล้มละลายมีคำสั่งเห็นชอบด้วยแผนตามมาตรา ๕๐/๕๘ วรรคหนึ่ง แล้ว จึงจะนำแผนฟื้นฟูกิจการไปปฏิบัติได้ แต่ถ้าที่ประชุมเจ้าหนี้ไม่มีมติตามมาตรา ๕๐/๔๖ ยอมรับแผนดังกล่าว และศาลได้พิจารณาแล้ว ฟังได้ความว่า

ที่ประชุมเจ้าหน้าที่ไม่ยอมรับแผน ให้ศาลมีคำสั่งยกเลิกคำสั่งให้ฟื้นฟูกิจการ และอาจดำเนินคดีล้มละลายต่อไปได้ตามมาตรา ๕๐/๔๘ วรรคสามและวรรคสี่ เหตุผลที่ต้องให้ที่ประชุมเจ้าหน้าที่มีมติยอมรับแผนมี ๒ ประการ คือ ประการที่หนึ่ง เมื่อมีการขอให้ฟื้นฟูกิจการและศาลมีคำสั่งให้รับคำร้องขอแล้ว เจ้าหน้าที่ต้องห้ามมิให้ฟ้องลูกหนี้เป็นคดีแพ่งเกี่ยวกับทรัพย์สินของลูกหนี้และต้องห้ามมิให้ฟ้องคดีล้มละลายตามมาตรา ๕๐/๑๒ วรรคหนึ่ง (๔) ประการที่สอง เมื่อมีการฟื้นฟูกิจการ ลูกหนี้จำเป็นต้องกู้ยืมเงินของเจ้าหนี้มาดำเนินกิจการเพื่อแก้ไขปัญหาการขาดสภาพคล่อง ดังนั้น การตั้งผู้ทำแผนจึงต้องคำนึงถึงการยอมรับของที่ประชุมเจ้าหน้าที่ด้วย เพราะถ้าผู้ทำแผนเป็นบุคคลที่มาจากการเสนอของฝ่ายลูกหนี้ และผลของการประกอบกิจการของลูกหนี้จะมีหนี้สินล้นพ้นตัวเกิดจากความล้มเหลวในการดำเนินกิจการของลูกหนี้ เจ้าหนี้ย่อมจะไม่ยอมรับผู้ทำแผนที่มาจากการเสนอของฝ่ายลูกหนี้ และหากจะยินยอมให้ผู้ทำแผนดังกล่าวจัดทำแผนฟื้นฟูกิจการ ผลที่อาจเกิดขึ้นตามมาก็คือ ที่ประชุมเจ้าหน้าที่ไม่มีมติยอมรับแผนดังกล่าว ซึ่งจะมีผลกระทบต่อกิจการของลูกหนี้ตามมาตรา ๕๐/๔๘ วรรคสี่

ดังนั้น เมื่อพิจารณาพระราชบัญญัติล้มละลาย ฯ มาตรา ๕๐/๑๗ วรรคสอง ซึ่งกำหนดหลักเกณฑ์ในกรณีที่ลูกหนี้มิได้เสนอผู้ทำแผน ให้มติดเลือกผู้ทำแผนเป็นมติของเจ้าหนี้ฝ่ายที่มีจำนวนหนี้ข้างมาก ฯ แต่ในกรณีที่ลูกหนี้เสนอผู้ทำแผนด้วย กฎหมายกำหนดไว้ชัดเจนว่า ให้ผู้ทำแผนที่ลูกหนี้เสนอเป็นผู้ทำแผน เว้นแต่จะมีมติของเจ้าหนี้ฝ่ายที่มีจำนวนหนี้ไม่น้อยกว่าสองในสามของจำนวนหนี้ทั้งหมดของเจ้าหนี้ ซึ่งได้ออกเสียงลงคะแนนในมตินั้น กำหนดให้บุคคลอื่นเป็นผู้ทำแผนจะเห็นได้ว่า บทบัญญัติดังกล่าวใช้หลักการประนีประนอม โดยกำหนดเป็นทางเลือกไว้ กล่าวคือ กรณีลูกหนี้เสนอผู้ทำแผน ให้ผู้ทำแผนที่ลูกหนี้เสนอเป็นผู้ทำแผน กรณีนี้อาจมีข้อเท็จจริงว่า การประกอบกิจการจนมีหนี้สินล้นพ้นตัวมิใช่เกิดจากความล้มเหลวในการดำเนินกิจการของลูกหนี้แต่อาจเกิดจากสาเหตุอื่น ๆ ซึ่งมีข้อความพิคของลูกหนี้ ความเชื่อถือที่เจ้าหนี้มีต่อการบริหารงานของลูกหนี้ยังคงมีอยู่ และหากให้ฝ่ายลูกหนี้เป็นผู้ทำแผน ลูกหนี้ซึ่งมีความเข้าใจในธุรกิจดีอยู่แล้ว ย่อมจัดทำแผนได้รวดเร็วและเสียค่าใช้จ่ายน้อยกว่า แต่ในทางตรงกันข้าม หากพฤติกรรมในการบริหารกิจการของลูกหนี้ ทำให้เจ้าหนี้ขาดความเชื่อถือ เจ้าหนี้ย่อมจะไม่ยอมรับผู้ทำแผนที่มาจากการเสนอของฝ่ายลูกหนี้ และถ้าที่ประชุมเจ้าหน้าที่มีมติของเจ้าหนี้ฝ่ายที่มีจำนวนหนี้ไม่น้อยกว่าสองในสามของจำนวนหนี้ทั้งหมดของเจ้าหนี้ซึ่งได้ออกเสียงลงคะแนนในมตินั้นกำหนดให้บุคคลอื่นเป็นผู้ทำแผนก็ต้องเป็นไปตามมติของที่ประชุมเจ้าหน้าที่ อย่างไรก็ตาม แม้ว่าการตั้งผู้ทำแผนจะขึ้นอยู่กับมติของที่ประชุมเจ้าหน้าที่ก็ตาม แต่มาตรา ๕๐/๑๗ วรรคสาม ก็ยังบัญญัติให้

ศาลต้องเห็นชอบเสียก่อน หากศาลไม่เห็นชอบด้วย ศาลอาจมีคำสั่งให้เจ้าพนักงานพิทักษ์ทรัพย์ เรียกประชุมเจ้าหนี้อีกครั้งหนึ่งเพื่อเลือกบุคคลหนึ่งบุคคลใด ซึ่งเจ้าหนี้หรือลูกหนี้เสนอชื่อเป็นผู้ทำแผน ดังนั้น พิจารณาแล้วบทบัญญัติมาตรา ๕๐/๑๗ วรรคสอง มีผลกระทบกระเทือนต่อสิทธิของลูกหนี้น้อยที่สุด เมื่อเปรียบเทียบกับสิทธิของเจ้าหนี้ที่ถูกจำกัดตามมาตรา ๕๐/๑๒ วรรคหนึ่ง (๔) จึงเห็นว่า บทบัญญัติมาตรา ๕๐/๑๗ วรรคสอง เป็นบทบัญญัติที่จำกัดสิทธิของลูกหนี้เท่าที่จำเป็น เพื่อให้บรรลุเจตนารมณ์หรือวัตถุประสงค์ของกฎหมาย

**ประการที่สาม** บทบัญญัติมาตรา ๕๐/๑๗ วรรคสอง ที่กำหนดให้ที่ประชุมเจ้าหนี้โดยมติของเจ้าหนี้ฝ่ายที่มีจำนวนหนี้ไม่น้อยกว่าสองในสาม ๆ กำหนดให้บุคคลอื่นเป็นผู้ทำแผน เมื่อไม่ยอมรับผู้ทำแผนที่ลูกหนี้เสนออันจะมีผลต่อความสำเร็จของการฟื้นฟูกิจการในขั้นตอนต่อไป คือ การประชุมเจ้าหนี้เพื่อพิจารณาแผนฟื้นฟูกิจการซึ่งจะมีผลต่อการยอมรับแผนตามมาตรา ๕๐/๔๖ และนำแผนนั้นไปสู่การปฏิบัติเพื่อแก้ปัญหากิจการของลูกหนี้ ซึ่งหากดำเนินการสำเร็จจะเป็นประโยชน์ต่อส่วนรวมดังจะเห็นได้จากเหตุผลในการประกาศใช้พระราชบัญญัติล้มละลาย (ฉบับที่ ๔) พ.ศ. ๒๕๔๑ ตอนท้ายที่ว่า “.....สมควรที่จะมีบทบัญญัติคุ้มครองการให้ความช่วยเหลือทางการเงินแก่ลูกหนี้ที่ประสบปัญหาสภาพคล่องทางการเงินชั่วคราวเพื่อให้ลูกหนี้มีโอกาสได้ฟื้นฟูกิจการได้ ซึ่งจะช่วยให้เจ้าหนี้มีโอกาสรับชำระหนี้อย่างเป็นธรรมด้วยอันจะเป็นการส่งเสริมเศรษฐกิจและการค้าของประเทศให้เจริญก้าวหน้าต่อไป.....” ดังนั้น การกำหนดให้ที่ประชุมเจ้าหนี้โดยมติของเจ้าหนี้ฝ่ายที่มีจำนวนหนี้ไม่น้อยกว่าสองในสาม ๆ ตั้งผู้ทำแผน แม้จะเป็นการจำกัดสิทธิของลูกหนี้ แต่มีวัตถุประสงค์เพื่อให้การฟื้นฟูกิจการประสบผลสำเร็จอันจะเป็นประโยชน์ต่อลูกหนี้เอง เจ้าหนี้มีโอกาสได้รับชำระหนี้อย่างเป็นธรรมและส่งผลให้เศรษฐกิจและการค้าของประเทศเจริญก้าวหน้าต่อไปจึงเป็นประโยชน์ต่อส่วนรวมหรือประโยชน์มหาชนยิ่งกว่า นอกจากนี้การกำหนดให้ที่ประชุมเจ้าหนี้ต้องใช้มติสองในสาม เพราะเห็นว่าเป็นเสียงส่วนใหญ่และมีจำนวนเพียงพอที่จะลงมติยอมรับแผนตามมาตรา ๕๐/๔๖ ได้ ส่วนมติสามในสี่ของเจ้าหนี้ตามที่ฝ่ายลูกหนี้เรียกร้องนั้นเป็นเรื่องยาก เพราะเจ้าหนี้มีอยู่เป็นจำนวนมาก และมีความต้องการแตกต่างกัน ซึ่งหากกฎหมายบัญญัติให้ใช้มติสามในสี่ของที่ประชุม เจ้าหนี้ก็จะไม่สามารถใช้กระบวนการฟื้นฟูกิจการได้

ดังนั้น พิจารณาแล้วเห็นว่า แม้การตั้งผู้ทำแผนจะมีผลกระทบต่อสิทธิของบุคคลในทรัพย์สินหรือเป็นการจำกัดเสรีภาพในการประกอบกิจการหรือประกอบอาชีพและการแข่งขันโดยเสรีอย่างเป็นธรรม

เพราะผู้ทำแผนจะเป็นผู้มีอำนาจหน้าที่ในการจัดกิจการและทรัพย์สินของลูกหนี้ และเป็นผลให้อำนาจหน้าที่ในการจัดกิจการและทรัพย์สินของผู้บริหารของลูกหนี้สิ้นสุดลงก็ตาม แต่เป็นสิ่งที่จำเป็นเพราะลูกหนี้มีหนี้สินล้นพ้นตัวและเพื่อให้ผู้ทำแผนเข้ามาวิเคราะห์ถึงสภาพการณ์และปัญหาของกิจการและจัดทำแผนฟื้นฟูกิจการ เพื่อนำไปบริหารให้กิจการที่กำลังตกต่ำฟื้นคืนสภาพเดิมได้ และการตั้งผู้ทำแผนตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดไว้ในมาตรา ๕๐/๑๗ วรรคสอง แม้จะเป็นการจำกัดสิทธิของลูกหนี้ก็ตาม แต่เป็นการจำกัดสิทธิและเสรีภาพเท่าที่จำเป็น และไม่กระทบกระเทือนสาระสำคัญของสิทธิและเสรีภาพนั้น รวมทั้งมีผลใช้บังคับเป็นการทั่วไปและไม่มุ่งหมายให้ใช้บังคับแก่กรณีใดกรณีหนึ่งหรือแก่บุคคลใดบุคคลหนึ่งเป็นการเจาะจง

ดังนั้น อาศัยเหตุผลดังกล่าว จึงวินิจฉัยว่า พระราชบัญญัติล้มละลาย พุทธศักราช ๒๕๕๓ มาตรา ๕๐/๑๗ วรรคสอง ซึ่งบัญญัติว่า “.....แต่ในกรณีที่ลูกหนี้เสนอผู้ทำแผนด้วยให้ผู้ทำแผนที่ลูกหนี้เสนอเป็นผู้ทำแผน เว้นแต่จะมีมติของเจ้าหนี้ฝ่ายที่มีจำนวนหนี้ไม่น้อยกว่าสองในสามของจำนวนหนี้ทั้งหมดของเจ้าหนี้ซึ่งได้ออกเสียงลงคะแนนในมตินั้น กำหนดให้บุคคลอื่นเป็นผู้ทำแผน.....” จึงไม่มีปัญหาความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ คือ ไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๔๘ และมาตรา ๕๐ ประกอบมาตรา ๒๕

ศาสตราจารย์ ดร.กระมล ทองธรรมชาติ

ประธานศาลรัฐธรรมนูญ